

都市基盤整備におけるコンフリクト予防のための 計画プロセスの手続的信頼性に関する考察

柴田 久¹・土井健司²

¹正会員 福岡大学 工学部社会デザイン工学科 (〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1)

E-mail:hisashi@fukuoka-u.ac.jp

²正会員 香川大学 工学部安全システム建設工学科 (〒761-0396 香川県高松市林町2217-20)

E-mail:doi@eng.kagawa-u.ac.jp

近年、都市基盤整備を巡る公共事業において、所定の法的手続を取っているにもかかわらず、行政・事業者の過失が訴えられるケースが相次いでいる。本研究では小田急線高架化事業取消請求事件の事例検証及び都市基盤整備を巡るコンフリクト事例の経年的整理から、コンフリクトを予防・回避するための計画プロセスを巡る手続的信頼性について検討を試みた。その結果、まず小田急線問題に象徴される環境アセス手続主体間の独立性補強措置及び第三者機関が考慮すべき課題を示唆した。さらにコンフリクトを巡る裁判の構図等を明らかにした上で、構想から事業段階までの長い計画期間を有する都市基盤整備が留意すべき公益性とリスク評価の捉え方を考察し、実体関係に基づく手続審査とソーシャルキャピタル論からの手続的信頼性の意義について再考を行った。

Key Words : *urban infrastructure projects, quality in planning, procedural trustworthiness, evidence-based assessment, conflict among public interests, administrative litigation*

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年、都市基盤整備を巡る公共事業において、所定の法的手続を取っているにもかかわらず、行政・事業者の過失が訴えられるケースが相次いでいる。これは意思決定や事業実施の妥当性について、手続自体の「有無」から手続の「内容の質」へと、その論点がシフトしつつあることを示している。整備の計画案が、その構想段階においては地域社会に大きな便益をもたらすと予測される場合でも、事業段階では期待した成果が得られないばかりか、一部住民に負担を強いるという不測の事態が起こりうる。こうした問題に対して、違法性を判断する訴訟の場では、原告と被告のやり取りが争点となる。従来では、その判断は手続き自体の「有無」に依存してきたと言えよう。しかし、構想から事業段階に至るまでの時間経過の中で、事業の公益性や合理性がいかに担保されたかが問われるべき時期に来ている。これは手続きの質に関わる論点である。この際の質とは、手続きの効率性、専門的判断、アカウンタビリティに加え、実体要件としての公正を含む概念である。近年の法制度研究においては公正をめぐる多くの研究事例が見られ、

その中で Mokal¹⁾らは公正と効率性とが競合ないしは相反する価値ではないことを明らかにしている。

2004年6月には行政訴訟法の改正が行われ、差止訴訟に係る要件「回復しがたい重大な損害」が「回復しがたい」を除く「重大な損害」に改められた。このことによって、金銭的な補填による回復が可能と判断される事案も差止請求の範囲に含まれることとなり、これまで顕在化しなかったコンフリクト(都市基盤整備の方針や内容を巡る関係主体間の意見の対立)が訴訟問題へと発展する事態が容易に予見される。土木計画学的視点から見れば、訴訟問題にまで至ったコンフリクトが如何なる要件をもつかは副次的な議論であるが、コンフリクトの予防に向けた事業のプロセス・プランニングを再検討することは不可避の問題である。不測の事態を生む様々なリスクの存在を考慮し、負担を強いられる住民の意向をいかに酌み取り最良の効果をもたらす計画を推進していくかが、今後一層問われることになる。

2002年度より土木計画学研究委員会では政策重点課題特別プロジェクトとして「都市・交通整備コンフリクト」研究部会を発足し、法曹や不動産鑑定士などの異分野に渡る専門家を交え、都市・交通整備の紛争事案の検証とコンフリクト予防に向けた計画制度のあり方、

その具体的対応策について検討がなされた。この部会においては、「都市・交通整備コンフリクト」を交通等の基盤整備と周辺土地利用および住環境との不整合に起因した複数の共同利益(共益)の対立と捉え、経済・環境等に関わる地域社会の持続可能性(あるいは生活の質)の観点から、共益の対立構図を回避・予防するための計画プロセスを検討したものである。

本研究では、上記研究部会の成果の一部として、1) 具体事例とした小田急線高架化事業取消請求事件の手続的問題を検証したうえで、2) 同事件が今後のコンフリクトに対する司法判断を考えるうえで特徴的かつ示唆的な事例として位置づけられる点について、都市基盤整備(特に道路交通・鉄道・河川流域整備)を巡るコンフリクトの経年の整理より明らかにする。さらにこれを踏まえ、3) 今後の都市基盤整備コンフリクトを予防・回避するための計画プロセスにおける法制度的手続の信頼性について検討を試みる。

(2) 対象事例の選定理由

前述した社会的背景に呼応し、先行研究においてもコンフリクトや合意形成に対する研究アプローチが盛んに行われ、土木事業の「リスク」に関わるコミュニケーションやそのマネジメントの重要性が指摘されている²⁾。これらは計画案のリスクに対し、計画者側の説明や情報公開等を巡る関連主体間の相互的かつ信頼的な意識共有を目指す姿勢が提起されたものと位置づけられる。すなわち、計画を巡るアクター、ステークホルダーといった関連主体同士のコミュニケーションの質の問題(コミュニケーション上のねじれ)によって、計画全体や代替案に対するリスクが過大もしくは過小に評価され、そのことで互いの意識共有や合意形成を難しくしている実態が背景にあるものと推察される。計画者側や専門家、住民といった主体ごとに想定される計画のシナリオによってリスクの大きさは当然異なり、特に事業計画の期間が長期にわたるほど、確率としてリスクの記述は当然困難になるものと考えられる。

本研究では、1) 計画期間が極めて長く、2) 都市基盤整備のコンフリクトに対する司法判断の中で「リスク」という概念が特に考慮されなければならなかった事例として、小田急線訴訟事件を取り上げる。この事件は、行政訴訟判例の3つの類型³⁾すなわち土地収用法事件(I)、都市計画事業事件(II)、土地改良事件(III)のうちの類型 II に属し、最も多様なアクターを抱えるものである。

(3) 本研究視点の位置づけ

前節でも述べたように、先行の合意形成に関わる土木計画学ならびに都市計画学分野の研究成果として、階層的意思決定法(AHP)の援用⁴⁾やゲーム理論を用いたコンフリクトの調整メカニズムの提案⁵⁾、代替案選択を巡るミスコミュニケーションの問題⁶⁾など、多岐に渡るアプローチにより有益な成果が蓄積されつつある。近年では公共政策を巡る社会心理学的アプローチも展開され⁷⁾、人の公共受容に対する認知変化等が示唆されている。ここで本研究で取り上げるコンフリクトの特異性について整理しておくとして以下の2点が大枠として挙げられる。

第一に、人や集団間の複雑な人間関係を含み、その生じている関係性の個別の善し悪しによって問題が増幅、減少する傾向が高い点である。これは訴訟を引き起こす最初のきっかけに対して直接的な対策を講じる(例えば騒音被害の訴えに対して防音壁を設置すれば解決できるという考え)のみではコンフリクトの事態が収拾しないケースに通じる。すなわち一旦、行政への強い不信を持った人や集団が他の問題への認知や懸念を促進させ、コンフリクトを継続させていくメカニズムである。

第二に、個人毎で問題の認知に影響する経年的要因(例えば騒音に対する長年の苦悩があるかないか、事業計画の説明が誰より早かったか遅かったかなど)の差異がいかんにして生じたかが合意形成への重要な鍵として問われる点である。つまり、合意形成を考える際、コンフリクトの顕在化とその進行に関わる「プロセス」の把握が重要なポイントとなることが指摘される。

これらに対し、合意形成に導く個人の行動原理の把握に有効な先行研究の数理的および心理実験的アプローチは、上記複雑な人間関係および経年的な要因を調査・分析上ある種単純化せねばならず、コンフリクトの「プロセス」に起因する様々な実態的課題の把握に一部馴染まない点もあるものと考えられる。これに対し、定性的な分析から利害対立の厳しくない都市施設整備の合意形成方法について論じたものが都市計画学分野に見られるもの⁸⁾、コンフリクトの生じた手続的問題の詳細な記述を、司法判断の実情より探求を試みたものは未だ見当たらず、研究成果としての蓄積には至っていない。一方、これらについて法学分野に目を転じると、本研究で対象とした小田急線訴訟の争点ならびに判例自体の詳細な分析は数多く見られるもの⁹⁾、都市基盤整備における実質的な課題の追求を主眼に、今後の計画論的あり方にまで踏み込んだ考察は未だ管見では見られない。

このような観点から本研究では、都市基盤整備に関わる社会的なコンフリクトの問題を「プロセス」に主眼をおいた分析アプローチにより、特に訴訟判例という司法判断の実態の検証から手続的な対策について考察していく。なお本研究では、係争中の小田急線問題や判例について、記述上、多くの関連主体を挙げなければならない。しかし、本研究ではコンフリクトの責任がどの主体にあったかといった考察ではなく、あくまでもコンフリクトを助長させた問題の構造が事業プロセスのどこにあったかを検証するものであることを強調しておきたい。

2. 小田急線訴訟問題にみるコンフリクト要因の検証

(1) 一審、二審、最高裁判決にみるコンフリクトの争点

まず、本研究で事例検証する小田急線連続立体交差(高架化)事業訴訟の概要について述べる。

本件は東京都世田谷区内の喜多見駅付近から梅ヶ丘駅付近までの小田急線線増(複々線化)高架化事業に関して起こされた訴訟である(図-1)。ここでは事業方式の代替案(地下式)を理由なく不採用にしたとして、高架化事業の前提となる都市計画決定の違法性を主張、沿線住民らが東京都に対して事業認可の取消を求めた裁判である。第一審では 1)原告適格を事業対象地の不動産を有する者のみ原告(周辺居住者は不適格)とし、2)事業認可の違法性、高架化か地下化かの実体審理の欠如として「細切れ認可」を指摘、都市計画決定に当たっての判断内容(騒音、日照等の環境アセス、事業費用に対する慎重な検討)に著しい過誤があったとする原告勝訴の判決を下している¹⁰⁾。

しかし、これに対し 2003(平成 15)年 12 月に出された控訴審判決では、1)原告適格を「鉄道事業に付属する側道事業地内に不動産を有する者のみ原告」とし、鉄道用地に地権者がいないことから高架化事業の認可取消に係る訴えは却下された¹¹⁾。さらに 2)事業認可の違法性においても、高架式の環境面への影響について「騒音は軽視できないが、都市計画決定当時、騒音基準が未整備で騒音を重視しなかったことが裁量権の逸脱とまでは言えない」と判断されている。事業費用の検討についても「地下式の工事が難しい地域もある」として、騒音の恐れや事業費の比較についての検討が不十分だったとする一審判決が酌量されるかたちとなった。

これに対し 2005(平成 17)年 12 月に出された最高裁判決では上記原告適格の判決を覆し、環境影響評

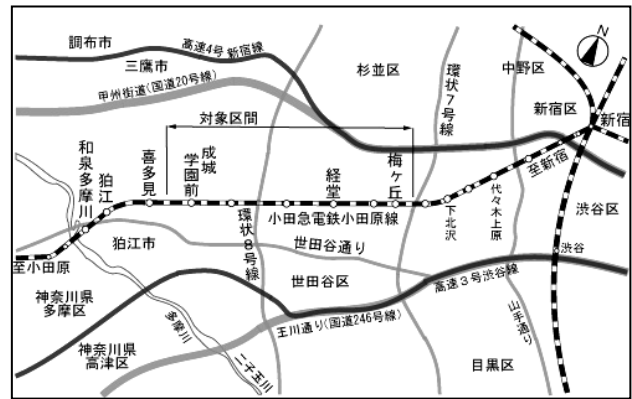


図-1 訴訟対象区間

価における対象地域内の住民 37 人に原告適格を認める判決を下している。2005(平成 17)年 4 月に施行された行政訴訟法の改正(原告適格の拡大)を受け、1999(平成 11)年の最高裁判例(原告適格を事業地の地権者とする)を変更する判決となった。

(2) 事業プロセスにおけるコンフリクト要因の所在

a) 旧都市計画法制下での計画決定

まず小田急線事業の立案は、旧都市計画法制下で計画されている経緯について触れなければならない。1919(大正8)年に制定された旧都市計画法では、都市計画等の決定は全て建設大臣が行い、現行法のような地方公共団体の役割や住民意見聴取に関する規定等は十分なものではなかった(表-1^{12),13)}。このような状況の中で1964(昭和39)年、都市高速鉄道第9号線計画(代々木八幡～喜多見間)が都市計画決定されている。後の1968(昭和43)年には旧法の廃止と共に現行法の制定を見ることとなるが、69(昭和44)年9月の建運協定締結を契機に翌70年5月運輸大臣による代々木上原・東北沢間線増認可、同年8月建設大臣による連続立体交差事業の認可手続が順次行われている。これらは新法の制定によって計画決定権が地方自治体(東京都)に移り、その役割が法定化された経緯とも解することができる。一方、この頃、事業計画の高架化・地下化の是非について、世田谷区議会や住民間によって議論や陳情が行われており、計画決定の当初、地下化を求める声も挙がっていた(表-1)。さらにこれを受け、1970(昭和45)年7月に行われた東京都都市計画地方審議会に計画変更案の付議がなされているが、後に訴訟の核となる事業区間の構造に関する説明は特に行われていない。その後、下北沢を中心とした住民団体間で、高架・地下化の是非を問う議論が盛んに行われている。しかし、世田谷区議会では1973(昭和48)年の小田急線地下化要望書決議等を最後に、当該事業区間の踏切解消を求める早期

表-1 小田急線連続立体交差事業を巡る経緯

年月	行政機関			★審議会	△世田谷区議会	●住民等高架化推進団体	◎住民等高架化反対(地下化推進)団体	事実関係等
	■国	◆東京都	▲世田谷区					
1964年12月	■都市高速鉄道第9号線都市計画決定(代々木八幡・喜多見間、高架・一部平面)							
1966年					△区内施設鉄道 全線地下化を決議(昭31決議の再確認)		昭43年6月: 新都計法制定	
1969年9月	■「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する協定」(建運協定) 締結							
11月							◎下北沢地区拡幅対策協、地下化要望の陳情書を提出	
1970年1月							◎小田急地下化請願(29名)区議会に提出	
5月	■運輸大臣、代々木上原・東北沢間線増認可							
7月				★都都計地方審議会に計画変更案付議(事業区間の構造について説明なし。議案書複線と記載)				
8月	■建設大臣、代々木上原・東北沢間連続立交認可							
	◆都市計画変更決定(代々木上原駅付近一部区域変更)							
9月							◎沿線住民、地下化求め署名3万5千を世田谷区議会に提出	
12月					△高速鉄道地下化に関する意見書を全会派一致で決議			
1971年2月						●下北沢再開発委、高架促進を都知事に陳情・要望		
6月							◎地下鉄化推進の会、地下化を運大臣に請願(13,425名)	
7月								環境庁発足
1972年12月							◎「地下化推進の会」都議会に1万7千名の請願書を提出	
1973年4月						●経堂地区で高架複々線促進協議会発足		
11月					△世田谷区議会、小田急線地下化要望書を全会派一致で決議			
1980年10月		◆環境影響評価条例制定						
1983年10月	■運輸大臣、和泉多摩川・喜多見間の複々線事業認可							
1984年1月		◆和泉多摩川・喜多見間線増連立事業都市計画案・アセス説明会						
1985年3月		◆和泉多摩川・喜多見間線増連立事業都市計画決定						
1986年6月	■建設大臣、和泉多摩川・喜多見間の事業認可						昭61年4月: 特定都市鉄道特別措置法成立	
1987年4月	◆喜多見・東北沢間調査に着手(2カ年で建運協定・連続立体交差事業調査要綱に基づく周辺市街地現況、総合アセス調査)							
1988年3月	■東京地域公害防止計画(昭和63年3月14日環企管第37号内閣総理大臣承認)							
4月	■運輸省、小田急の特特法による運賃値上げを認可						5月: 小田急グループ学識経験者の協力得て「小田急学会」設立	
1989年3月		◆喜多見・東北沢間線増連立事業調査を終了、報告書作成						
1991年8月		◆～28日 都、喜多見・梅ヶ丘間の都市計画案(高架複々線化)説明会(計6回開催)						
11月		◆東京都、環境影響評価書案を作成しアセス条例の定める手続に従って都知事に提出						
1992年1月		◆都知事、公報において都市計画案の縦覧について公告 ▲世田谷区長、都市計画案公告・縦覧。 ～27日まで世田谷区役所で都市計画法14条1項に規定する括弧図、計画図及び計画書を縦覧						
		◆都、喜多見・梅ヶ丘間の都市計画案(素案と同一)とアセス案説明会(計6回開催) 事業の相談コーナーを設置(延べ36人が質問に)						
4月		◆環境アセス公聴会開催					◎環境アセス公聴会で区民27名中26名が反対意見陳述	
8月		◆～12日 都、環境アセス見解書の住民説明会を実施(計6回開催)					◎学者グループ細切れアセスを批判。やり直しを求め意見書	
							◎世田谷区への連立事業調査報告書の情報公開訴訟を提訴	
9月							◎都内弁護士60名、細切れアセスやり直しを求める意見書	
10月							◎都へ調査報告書の情報開示請求 ◎法大政治学者細切れアセス意見書 ◎毎日新聞に高架反対・地下化推進意見広告	
				★東京都環境影響評価審議会、アセスを採決(付帯決議付き)				
11月							◎第3セク住民訴訟で法大教授、地下化が安上がりと言	
12月		◆都知事、区の意見聴取、都市計画地方審議会に付議★審議会原案可決(アセス手続への意見陳述されるが賛成多数で原案通り)					◎東京都の「調査報告書」非開示処分への異議申し立て	
1993年1月		◆都知事、建設大臣に都市計画変更の認可申請						
	■建設大臣、都市計画変更認可 ▲世田谷区、議会に「小田急線交通施設及び街づくり調査報告書」を報告							
2月		◆都、喜多見・梅ヶ丘間を高架(成城4丁目～成城6丁目までの区間のみ地下化(掘り割り式))で都市計画変更決定。東京都公報において告示。東京都都市計画局総務部において計画図書縦覧						
8月		◆～31日東京都 用地測量説明会 住民の抗議で開催出来ず						
11月					△建設大臣に宛て、複々線化及び立体交差化の早期実施の要望書提出			
12月						●経堂地区町会等、建設大臣に線増連続立体交差事業の早期実施要望		
1994年1月							東京地裁、連立交調査情報公開訴訟(都被告)に和解勧告	
3月		◆事業関連報告書の基礎情報基本部分開示					東京都と情報公開訴訟和解	
4月		◆東京都、建設大臣への都市計画事業認可申請						
5～6月	■喜多見・梅ヶ丘間事業、建設大臣認可						◎建設大臣を被告に事業認可取り消し訴訟提訴	
10月							事業及び工事説明会(計6回) 住民の阻止行動で開催出来ず	
1998年7月	■総理府(現総務省) 公害等調整委員会、責任裁定で小田急違法騒音を一部認定							
12月		◆東京都環境影響評価条例改正(調査計画書に係る手続を追加)						
2000年10月					地裁藤山裁判長、国と住民に対し、専門家代替案もあるのだからと和解勧告(→原告から和解の申し出→国拒絶)			
2001年1月							裁判所、都知事の訴訟参加を決定	
4月		◆～12日都、梅ヶ丘・代々木上原区間2線2層地下とする素案説明会						
		◆都担当部局、小田急事業の環境影響評価調査計画書提出					10月: 小田急事業認可取消訴訟で東京地裁判決。原告勝利	
10月	■国、小田急事業認可取消判決控訴							
2002年2月		◆東京都・小田急・世田谷区・渋谷区、下北沢地域(梅ヶ丘・代々木上原間)の事業について都計案、環境アセス案説明会を開催						
4月		◆事業の環境影響評価書案について公聴会を開く(3名が陳述)					03年12月: 東京高裁控訴審判決。原告住民逆転敗訴	
7月		◆環境影響評価条例改正(計画段階アセス手続を追加)					05年12月: 最高裁判決。地権者外住民の原告適格を認める	

事業実施が要望され、その後に目立った高架化反対活動はなされていない。小田急線訴訟では事業認可の違法性として高架化および地下化かの実体審理の欠如が主張されているが、計画当初、関連主体ならびに広く鉄道を利用する一般市民（世論）を含め、代替案の比較検討に対する認識の低さは否めないものと考えられる。

b) 環境アセスメントにおける手続主体の密接化

小田急線訴訟の論点の一つに環境影響評価の手続的違法性が挙げられているが、その鍵となる東京都環境影響評価条例は1980(昭和55)年に制定されている¹⁴⁾。同条例の制定によって、従来の都市計画事業に対する住民説明会に加え、計画・事業の実施に際した環境アセスメントの公表が義務づけられた。1984(昭和59)年和泉多摩川～喜多見間線増速立事業都市計画案・アセス説明会、さらに87～88年(昭和62～63年)にかけては建運協定、連続立体交差調査要綱に基づく周辺市街地の現況及び環境アセス調査が実施されている(表-1)。また1991(平成3)年、喜多見～梅ヶ丘間の都市計画案(高架複々線化)住民説明会の後、東京都及び小田急より環境影響評価書案が都知事に提出されている。翌92年には都市計画案の縦覧・公告が行われ、同時にアセス案説明会が7日間で計6回開催されている。

その後も公聴会、アセス見解書に対する説明会が実施されたが、この頃、区民や都内弁護士団、学識経験者によって上記一連の環境アセスメントについて「細切れアセス」との批判が相次いでいる¹⁵⁾。これに対してアセス説明会の約2ヶ月後、環境影響評価審議会はこれらアセスの正当性を支持し、さらに2ヶ月後の東京都都市計画地方審議会を経て、1993(平成5)年1月建設大臣計画変更認可、2月喜多見梅ヶ丘間の高架化(成城区間のみ掘り割り式地下化)で都市計画変更が決定されている。その後、工事説明会の阻止など、小田急線事業の反対運動は激化の一途を辿っている。ここで留意すべきは、アセス主体が小田急に加え東京都であること、さらに当時、評価書案を判断した都知事は1979(昭和54)年より就任の大規模事業推進派(元官僚出身)であり、これらもアセス手続への疑問視を助長させた一因と考えられる。中立・公正を謳う環境アセスメント手続が事業主体と知事との密接な関係のうえでやり取りされたかに見えた側面は否めない。さらに所定手続きではあったものの、アセスのやり直しが叫ばれる中、都知事によって委嘱された環境影響評価審議会がアセス見解書の説明会から2ヶ月という期間で採決した経緯について、十分な手続的信頼性を有していたかは疑問の残るところであろう。

(3) 小田急線問題にみる手続的回避策の検討

複雑な小田急線事業を巡るコンフリクトが全て手続的に回避可能であったかについて言及することは、極めて困難かつ議論自体に限界がある。例え手続き上の配慮があったとしても事業を巡る当時の社会状況や関係制度の成熟度、さらには行政側からの説明の仕方の問題等、コンフリクトが生じていた可能性は十分に考えられる。ここでは2005年12月の最高裁判決で焦点となった環境影響評価を重要視し、本訴訟の都市計画事業を巡る環境アセスメントの手続面に限定したコンフリクトの回避策について検討を試みる。

第一に、アセス手続主体間の独立性を補強する追加的措置の必要性である。都の環境影響評価条例第40条に規定されている知事への調査計画書の提出において、本事業のような都知事と事業者の密接化によって手続の不透明性が懸念される場合、知事自らがこれを払拭できる手続的追加措置の必要性があげられる。これは環境影響評価法「都市計画に定められる対象事業等」¹⁶⁾の手続特例(都市計画決定を伴う事業の場合、当該事業の環境影響評価手続は事業者により都市計画決定権者が行うものとする規定)への問題提起にも通じる。つまり本事業のように計画の推進と環境アセスメントの両方を都市計画決定権者である知事が担う場合、知事は住民公選の代表者としての責務を公にアピールすることが肝要であり、公正な手続として認知される手続主体の体制づくりを速やかに行うべきであったといえる。

第二に、上記体制づくりの具体案の一つとして、小田急線事業の決定・認可を巡っては、審議会委員の選定段階の工夫として市民意見反映のための方策を公開のもとに導入するなど、審議会の中立性を目指した対策が有益であったことは言うまでもない。さらに審議会議決に至る一定の期間確保(延長)の対策も重要であっただろう。現行の都環境影響評価条例では平成14年改正時に計画段階アセスメント手続が追加され、事業実施に入る前の十分な調査と意見聴取が規定されている。今後、本事業のようなコンフリクトが想定される場合には、手続スピードが加速化されることでさらなる社会的コンフリクトを誘発させる危険性を持つことを十分認識しなければならない。ただし「時間をかけさえすれば最良の計画が出来上がる」という安易な理想主義では立ち行かないことは言うまでもない。再確認すべきは、事業計画の早期段階において住民が欲している情報を明示的に含む住民参加等の計画(協議)期間や全体プログラムをいかに組み立て運営していくかといったプロセス・プランニングの質の問題であろう。そうした意味でも環境アセスメ

ントにおけるスコーピング, すなわち政策・計画・事業の各レベルにおけるアセスメントの着手前に, 1) 評価する環境の範囲, 2) 代替案の種類, 3) 調査の範囲・期間・項目・評価手法・協議先等について政策担当部局または住民, 第三者の調査機関などの関連主体間で協議する手続¹⁷⁾は有効な対策として挙げられる。

3. 都市基盤整備コンフリクトの経年的整理

前述したように本章では, 都市計画事業事件の特徴的事例として取り上げた小田急線問題の検証結果を相対化するため, これまでに起こった他の都市基盤整備コンフリクトの変遷について見ていく。

(1) 判例レビューによるコンフリクトの整理

まず本章では, 道路や鉄道などの都市交通や河川流域を巡る都市基盤整備コンフリクト事例の経年的把握を目的とし, 当該訴訟判決のレビューを行った。ここでは調査, 資料収集の方法として, まず過去約10年間の「判例時報」¹⁸⁾の精査から社会的に関心を集めた都市基盤整備を巡る訴訟判例を抽出し, さらにそれ以前の当該判例について法律関係雑誌「環境法判例百選」¹⁹⁾を参考に, 併せて判例時報の補完調査を行った。ここでは行政主導による整備計画を対象とし, 産業廃棄物・ゴミ処理施設及び空港整備に関する訴訟問題, 廃液流出等による水質汚染問題等は除いている。

(2) コンフリクトの変遷

抽出された 15 事例について事実概要, 裁判の争点, 判決内容の概略について整理したものを表-2~表-4 に示す。ここでは抽出された事例についてその特徴を年代順に把握していく(図-2)。

a) 1970年代までのコンフリクト事例(表-2)

まず抽出された事例中, 最終審としては最も早い「阪神高速道路事件」は国道 43 号線の交通混雑緩和を目的とした高速道路建設工事の取り止めを求めた裁判である。本判例では工事前の環境悪化が進行していない時点において, 周辺住民の受認限度(社会生活において人が公共施設から受ける利益と同時に我慢すべきとされる不利益の範囲)や公団側による公害防止策の効果の妥当性(科学的なデータ検証)等, 工事が「公権力の行使に当たる行為」として正当かどうか争点となった。判決では, 開通後の騒音測定など公害規制を条件として工事を許容し, 原告の訴えを退けている。

これに対し, 1973 年に第二審判決が出された「日光太郎杉事件」は, 道路拡幅事業による東照宮境内の巨杉伐採を受け, 文化的景観が損なわれるとして計画の事業認可取消が求められた裁判である。同判決では土地収用法による建設大臣の事業認定が, 同法の「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」とする要件にそぐわないとして, その違法性が認められている。事業化による公共的利益と事業によって失われる利益との比較において, 景観, 風

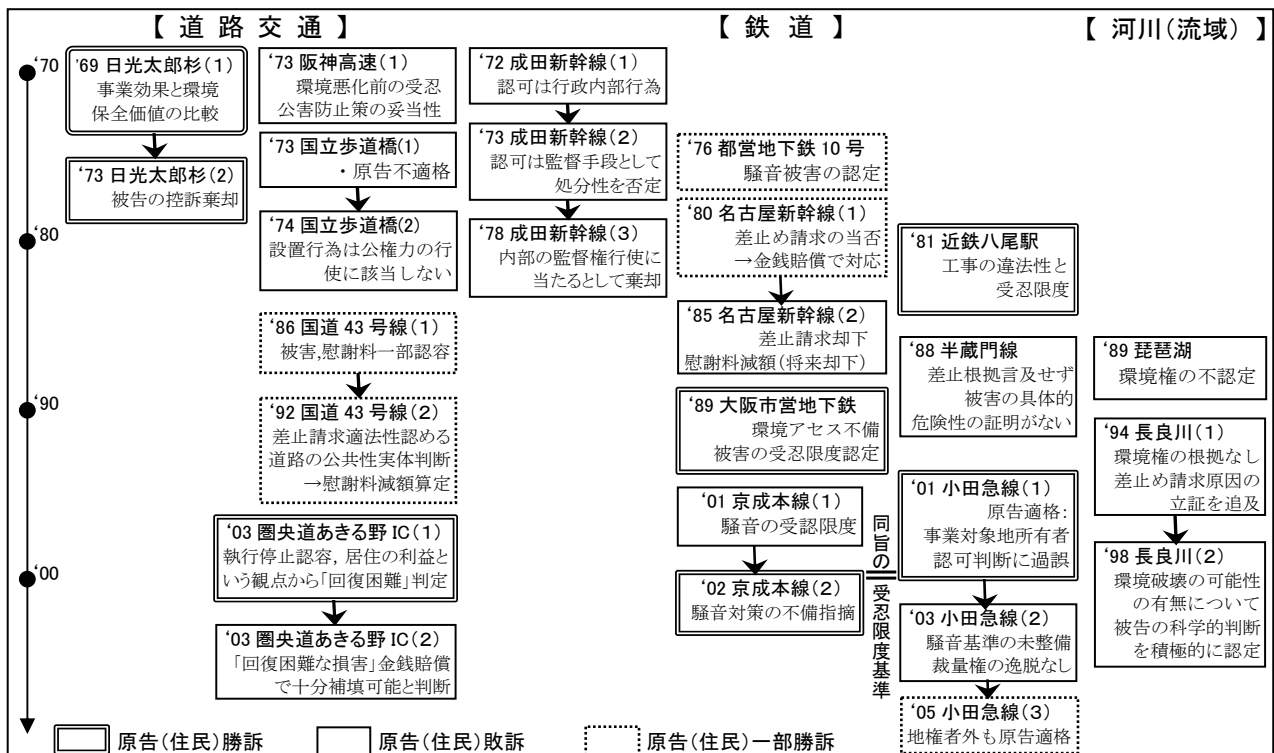


図-2 コンフリクト事例の変遷

表-2 1970年代までのコンフリクト事例

訴訟事件名 判決年月日 裁判所(裁判長)	事実概要	X: 原告 Y: 被告	焦点・争点	判決内容	備考
阪神高速道路事件 1973(昭48)年 5月11日 神戸地裁 (山田義康)	国道43号線の交通混雑を緩和するため阪神高速道路路公団が計画した大阪西区阿波座と西宮市今津間のうち尼崎市内通過全線4.5キロの高速道路建設工事に對し、周辺住民36名が騒音や排気ガスの増増、日照、通風、電波障害等の被害を受けるとして工事の禁止を求め仮処分申請	X: 周辺住民 36名 Y: 阪神高速 道路公団	●環境悪化が進行していない時点での受忍限度論 ●予想される公害についての判断(公団側の公害防止策によって状態が悪化しないという「科学的データ」の妥当性) ●工事が公権力の行使として正当かどうかを巡り、執行停止や仮処分の判断	■原告敗訴 公害規制を条件として工事を許容当該道路の騒音被害は著しく1)開通後の騒音が一定値を超えた場合は直ちに道路整備、交通規制等の措置を執らなければならない。公団は毎年一回騒音値を測定し、また43号線と本件高速道路との自動車交通量の合計を1日15万台に制限を約束。その他の申請は却下	公団は高速道路の必要性と建設に至る諸手続の適法性を強調。プラスチック版の設置、緑地帯の設置など六項目にわたる公害対策を公約し、公害は増大しないと主張。さらに公権力の行使に当たる行為であると主張(本件では正当な公権力の行使を妨げるものがない仮処分を認容)
日光太郎杉事件 1969(昭44)年 4月9日(一審) 宇都宮地裁 (石沢三千雄) 1973(昭48)年 7月13日(二審) 東京高裁 (白石健三)	国道日光沼田線道路拡幅事業認定に伴い、東照宮の所有する境内地にある太郎杉を含む巨杉15本の伐採と地形変更による文化的景観が損なわれるとして、同計画が土地収用法二〇条三号に違反するとし、事業認定の取消と県収用委員会の収用裁決の取消を請求	一審 X: 日光東照宮 Y1: 建設大臣 Y2: 栃木県知事 Y3: 栃木県収用委員会 二審: Y1~3 が控訴	●土地収用法に基づく事業計画の合理性を事業の用に供されることによって得られるべき公共利益と、その土地がその事業によって失われる利益とを比較衡量した結果どちらが優越するかの総合判断	■原告勝訴(一審) 土地収用法二〇条三号に違反すると事業認定の取消 ■原告勝訴(被告の控訴棄却)(二審) 土地収用法二〇条三号「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件の判断として、本来最も重視すべき景観的風致的等の諸価値を不当、安易に軽視しその結果当然尽くすべき考慮をせず、裁量判断の方法ないしその過程に過誤があるとして、計画の違法性を指摘	土地収用の事業認定の三号要件該当性の判断過程のあり方を示した重要判決。公共事業の計画に際して環境の価値との衡量についての考え方を示した点で、環境影響評価手続の基本的考え方と共通
国立歩道橋事件 1973(昭48)年 5月31日(一審) 東京地裁 (杉山克彦) 1974(昭49)年 4月30日(二審) 東京高裁 (平賀健太)	1970(昭和45)年4月28日決定の国立市の都道146号線(通称大学通り)の歩道橋架設工事に對し、風致美観が損傷されるとして歩道橋の設置決定・その施行の取消を請求	X: 周辺住民 7名(国立の 町づくりを考 える会から選 出) Y: 東京都	●歩道橋のような公共施設の工事を争う訴訟形態として何が許されるのか(行政訴訟の利用可能性の否定) ●歩道橋による環境権の侵害(風致美観の損傷と受忍限度)	■原告敗訴(一審) 原告不適格により訴えを却下 ■原告敗訴(控訴棄却)(二審) 執行停止申し立てに対する決定においては原告適格とされたが、設置決定は東京都の内部的意志を確定する手続行為とし、歩道橋設置に関する一連の行為を全体として評価しても、行政訴訟法第三条の規定する行政庁の処分その他の公権力の行使に該当しない	
都営地下鉄10号線建設工事事件 1976(昭51)年 11月29日 公害等調整委員会 裁定	都営地下鉄10号線建設工事に對し、昭和47年8月のその富久町工区建設工事(都道靖国通り)付近の寿司業経営者によって騒音、振動、地盤沈下による建物損壊によって受けた被害の損害賠償を請求	申請人: 建物 住人 被申請人: 東 京都	●防止措置の内容を勘案した被害の受忍限度 ●被申請人が被害を予見できたか ●防止対策の有無	■申請人の主張一部認容 騒音振動による安眠被害等、営業上および精神上の被害が受忍限度を超えていると指摘。また被申請人は被害を予見しえたにもかかわらず、被害防止のための監督を怠っており賠償義務を有す	公害等調整委員会の裁定制度に基づき初めて出された裁定
成田新幹線工事事件 1972(昭47)年 12月23日(一審) 東京地裁 (高津環) 1973(昭48)年 10月24日(二審) 東京高裁 (石田哲一) 1978(昭53)年 12月8日 最高裁 (大塚喜一郎)	新幹線工事実施計画の認可について、通過予定地の一つである江戸川区、通過予定地に事業施行地を有する4つの土地区画整理組合、および土地所有者8名が取消請求	X1: 江戸川 区 X2: 土地区 画整理組合4 団体 X3: 土地所 有者8名 Y: 国	●計画が確定されたことにより、将来、線路敷地としてその所有地を買収される高い蓋然性 ●新幹線通過による騒音振動など、良好な環境享受の利益侵害 ●原告中、土地区画整理組合における事業遂行の阻害可能性	■原告敗訴(一審) 線路の設置位置は確定しておらず認可は公団に工事実施権限を付与するという内部的な行為であって、特定の国民の権利義務に影響を及ぼすものではなく、将来の収容等の処分の取り消しを訴求することによって救済の目的は達しようとして訴えを却下 ■原告敗訴(控訴棄却)(二審) 大臣の認可は下級行政機関に対する上級行政機関の監督手段となす「承認」にあたり、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものではない等としてその処分性を否定 ■原告敗訴(上告棄却)(最高裁) 本件認可は行政機関相互の行為と同視すべきであり、行政行為として外部に対する効力をもち、また直接国民の権利義務を形成しその範囲を確定する効果を伴うものでもないことから、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたらないとした原審の判断を正当と是認	公団は実質的には国の行政機関と同様であるとして認可は行政組織内部の監督権の行使であるとして、その処分性を否定。

致等の諸価値を不当に軽視したとして裁量判断の方法等に過誤が認められた事例である。これに対し1973~74年にかけて判決の出された「国立歩道橋事件」は、原告になり得るかどうかの原告適格(事業によって被害を受ける者(原告)として訴訟を起こす権利・資格があるかどうか)が焦点となった。ここでは国立市の通称「大学通り」において、歩道橋架設に

よる環境権(大気、水、日照、静穏な自然環境等、誰しも良好な環境を享受することができると主張する権利)の侵害とその原告適格の問題に加え、歩道橋による風致美観の損傷が受忍限度に当たるかどうか争われた。結果的には第一審、第二審と歩道橋の設置による風致美観の損傷は原告らの主観的な感情あるいは道路利用上の反射的利益(公園や道路などの公共

表-3 1980年代のコンフリクト事例

訴訟事件名 判決年月日 裁判所(裁判長)	事実概要	X:原告 Y:被告	焦点・争点	判決内容	備考
近鉄八尾駅高架工事事件 1981(昭56)年 10月22日 大阪地裁 (古崎慶長)	近鉄八尾駅周辺の交通混雑解消と鉄道軌道によって分断された市街地の一体的土地利用を目的とした都市計画事業において、同駅周辺の軌道の連続立体交差化事業とそれに関連する都市計画道路事業工事に対し、駅周辺のビジネス旅館が騒音・振動被害の損害賠償請求	X:ビジネス旅館 Y:大阪府及び施工業者	●当時の行政上の目標値としての騒音の環境基準は二車線を超える道路に面した商業地域で昼間65ホン以下夜間60ホン以下に対し、原告側の事情として1)宿泊客に対して静かであることは特に営業上重要であること2)本件工事による騒音が概ね70ホンを超えること ●工事期間が足かけ7年に及ぶこと ●夜間工事が100日(鉄道工事が86日、道路工事が14日以上)を超え、被告らが工事の回数、程度について十分把握していなかったなど	■原告勝訴 受忍限度を超えたものがあつたと言わざるを得ない建物損傷と宿泊客の減少による営業損失の全てを本件工事のせいにするわけにはいかないとするもの、それぞれの一部と原告の慰籍料60万円弁護士費用の一部40万円を併せて、500万円の限度で原告の請求を認容	鉄道工事が1974(昭49)年7月～1979(昭54)年2月まで道路工事が1974(昭49)年6月～1975(昭50)年3月までと1979(昭54)年～1980(昭55)年にかけて
名古屋新幹線事件 1980(昭55)年 9月11日(一審) 名古屋地裁 (可知鴻平) 1985(昭60)年 4月12日(二審) 名古屋高裁 (宮本聖司)	新幹線名古屋駅付近に住む住民らが日本国有鉄道に対し、減速を手段とする差止と騒音・振動等被害の過去と将来の慰謝料を請求	X:新幹線軌道両側100メートル以内に居住する住民456名(一審訴訟提起時575名) Y:日本国有鉄道	●差止請求の当否(新幹線の公共性とその実質的な被害対策と考えられる減速を全線に波及させるか)	■原告一部勝訴(一審) 差止請求に関しては社会的損失が大きいの理由で却下。慰謝料については将来については訴の必要性がないとの理由で却下し、過去については金額的にほぼ完全に認容(一人当たり100万円請求) ■原告敗訴(二審) 第一審の判断を維持し、1)差止請求棄却 2)将来の慰謝料請求却下 3)過去の慰謝料については一部認容(但し金額的には約4割減額)	新幹線供用開始10年後提訴。新幹線の公共性を極めて高度と判示。減速の全線波及は、結果的に新幹線の機能低下に繋がり公共性を損なうとした
半蔵門線工事事件 1988(昭63)年 3月29日 東京地裁 (稲守孝夫)	渋谷・日本橋間地下鉄敷設工事(シールド工法)着手に対し、既に営業している半蔵門線の予定線路上もしくは近辺の住民55名が未工事区間の地盤沈下、地下水の汚染、騒音等の被害を被る危険性が高いと主張し工事差止めを求める	X:当該土地所有者ならびに生活を営む住民55名 Y1:帝都高速交通営団	●地下鉄敷設工事における被害の認定と差止請求権の根拠	■原告敗訴 住民らの請求棄却。差止め請求権の根拠については一切言及せず、被害発生時の「具体的危険性」が証明されたとはいえないとした。地下鉄運行による被害については予測式に基づいて計算、基準値以下に抑えられると判断。	騒音・振動について1)地下鉄敷設工事に伴うものと2)地下鉄運行によるものとの2つの主張がなされ、後者については公共性ある施設の稼働後の状況を見越した「事前差止め」の意義を唱える
琵琶湖総合開発計画差止め請求事件 1989(平1)年 3月8日 大津地裁 (西池季彦)	1972年、琵琶湖総合開発特別措置法が制定され、そのうち1)湖南中部流域下水道浄化センター建設工事および水資源開発公団による瀬田川洗堰改築工事等に対し、滋賀県、京都市、大阪府の住民ら8名が水質悪化、有毒物質の発生などによって健康被害を被る可能性があること、ならびに景観、自然、大気など環境破壊が進むとして工事の差止めを請求	X:住民8名 Y:水資源開発公団	●訴えに係る人格権や不法行為とともに環境権が主張 ●訴訟終盤になって新たに「浄水享受権」が主張され、これらが法的権利として認められるかどうか	■原告敗訴 環境権、浄水享受権は実定法上の権利(私権)とは認められず(要件等が抽象的で不明確)、人格権のみ認定。不法行為による差止めについては金銭賠償を原則とし、差止め請求権を認める必要性はないと判示。さらに環境アセスメントを義務づける法令はなく、アセスメントが欠如していることの一事をもって差止めを求めるとの主張はそれ自体失当であるとした。	実質的には環境権の主体、客体、侵害の基準を明確に捉えられないことが出来ないというのが本判決の理由。
大阪市営地下鉄2号線工事事件 1989(平1)年 8月7日 大阪地裁 (小林一好)	大阪市高速鉄道建設計画に基づく高速鉄道2号線の北部方面延長工事に対し、工事現場から水平距離にして3メートル～30メートルの距離に居住する沿線住民ら158名が、本件工事に伴う騒音・振動等により精神的損害を被ったとして損害賠償(総額3億2560万円余)を請求	X:周辺住民158名 Y1:大阪市 Y2:大阪府市長 Y3:施工会社4社	●地下鉄工事による騒音・振動が受忍限度を超えるものかどうか ●施工業者のみでなく発注者にも責任を認めるかどうか(共同不法行為)	■原告勝訴 1)環境影響予測が十分に行われることなく計画決定され約4年間にわたる長期の工事期間を要したこと 2)夜間工事を中心として住宅に近距離で建設機械を使用した結果被害を生じさせていること 3)騒音・振動値が法律上の規制基準を超えたものであること 4)公共の工事が一部少数者の犠牲の上に実現されるべきものではないこと 5)苦情により講じられた防止対策の効果、明らかでないこと 6)沿道住民の理解と協力を得られるための適切かつ十分な折衝対応をしたといえない等の理由から受忍限度を超えたものと判断(認定賠償総額4428万円)	工事期間:昭和45年4月8日からガス爆発事故により約6ヶ月間の中断を経て昭和49年5月開通(3年6ヶ月～4年近く)公害紛争処理法に基づく調停申立てをした原告らにつき、時効の中断が認められる(本件騒音等による慰謝料請求権については地下鉄工事の終了日を消滅時効の起算日と解すべきところを上記認定)

物の用は、その公共の用に供される結果としてはじめて享受される利益)に過ぎず、原告不適格とされた。一方、1970年11月1日公害紛争処理法の施行を受け、公害等調整委員会の裁定が初めて行われた判例として「都営地下鉄10号線建設工事事件」が挙げられる。本件は同地下鉄工事付近の飲食店が騒音等による営業上・精神上の被害を被ったとして賠償請求がな

された事件である。裁判では防止措置の内容を勘案した被害の受忍限度と被申請人(東京都)が被害を予見でき、さらに防止対策を施したかどうか焦点となった。判決では受忍限度を超えていたとして飲食店経営者の主張が一部認容され、東京都に対し「被害を予見しえたにもかかわらず、被害防止のための監督を怠った」として賠償義務が課されている。一

方、この判決と同じ頃「成田新幹線工事事件」の裁判が最高裁で結審している。本件は新幹線工事実施計画の認可について、通過予定地の一つである江戸川区と土地所有者等が認可取消を訴えたもので、一審から最高裁判決まで原告の訴えは棄却されている。判決では線路の設置位置は確定しておらず、認可は公団に工事実施権限を付与するという行政機関相互の内部的行為とし、直接国民の権利義務の範囲を確定する効果を伴うものではないとした。

b) 1980年代のコンフリクト事例 (表-3)

1980年代に入り、住民合意を基本とする地区計画制度が都市計画法の改正点として導入されるなか、81年「近鉄八尾駅高架工事事件」の訴訟判決が出されている。本件は騒音・振動被害の損害賠償請求事件であるが、駅周辺の交通混雑解消、鉄道軌道により分断された土地利用の解消を掲げた連続立体交差化事業(附属の都市計画道路事業)が対象となった。裁判では原告(ビジネス旅館主)への騒音の受忍限度が問われ、被告らの夜間工事の回数、程度に対する認識の甘さを指摘、請求額の一部が認容された。このような大量交通手段として共通する「名古屋新幹線事件(80年85年一審二審判決)」では、慰謝料請求に加え、騒音防止のための減速を手段とした差止請求(事業が不法行為として住民の権利を侵害する場合に、その侵害の停止または予防を求める訴え)が争点となった。本件の判決では、慰謝料が一審でほぼ全額、二審でも一審の約4割減じた額が認容されたが、一審二審とも差止請求に関しては却下されている。新幹線の公益性は極めて高度とし、減速措置の全線への波及は結果的に新幹線の機能低下に繋がって公益性を損なうとの判定がなされたといえる。

一方、1988年に東京地裁で争われた「半蔵門線工事事件」では、同じく公益性の認められる地下鉄完成後の運行被害に異議が唱えられた。しかし、ここでも半蔵門線敷設工事による被害発生の具体的危険性が証明されていないとして原告住民の「事前差し止め」請求は棄却されている。これに対し大阪で起こった「市営地下鉄2号線工事事件」では、原告の周辺住民158名の訴えが一部認容されている。本件は同地下鉄の工事現場から水平距離にして約30メートル内に居住する沿線住民らが、騒音等の精神的被害を被ったとして損害賠償を請求している。この裁判では上記騒音の受忍限度の他、被害責任を施工業者だけでなく発注者(大阪市)にも認めるかどうかの「共同不法行為」が焦点の一つとなった。判決では環境影響予測が不十分なまま約4年間の長期工事が行われたこと、さらに苦情により講じられた防止対策の効果が明らか

でなかったなど、上記大阪市の共同不法行為の責任を認めた上で損害賠償が命じられている。

c) 1990年代以降のコンフリクト事例 (表-4)

90年代に差し掛かる頃、河川流域を巡る問題として「琵琶湖総合開発計画訴訟」の判決が出されている(表-3)。本訴訟では、流域の下水道浄化センター建設工事を巡って、環境破壊への懸念を理由に工事差止が請求されている。判決では訴えに係る「人格権(自由、名誉などの人間が生活または社会的活動単位として有するための権利)」は認められたものの、住民が主張した「環境権」「浄水享受権(上水道を飲料水として使用する者の水源の清浄さを享受する権利)」は、権利の主体と客体および侵害の基準などの要件が抽象的であるとし、差止の主張自体失当であると判定された。同じく流域訴訟として94、98年に一審二審判決の出された「長良川河口堰」の裁判でも環境権の根拠の不明確さが指摘され、原告住民の訴えは棄却されている(表-4)。しかし、長良川では堰建設後にアオコの大量発生、シジミ全滅など、妥当と判示された環境影響評価の予測を超えた水質悪化が現在、問題となっている。

次に、2000年以降に判決の出された「京成本線騒音振動被害事件」、「小田急線高架化事件」、「圏央道あきる野IC事件」はいずれも第一審から第二審において判決が覆された事例として共通する。騒音振動被害が取り沙汰された京成本線の訴訟では、第二審において被告の電鉄会社が騒音対策を怠ったとして慰謝料の支払いが命じられている(受忍限度の判定基準においては小田急線訴訟一審とほぼ同旨)。これに対し「圏央道あきる野IC訴訟」は首都圏中央連絡自動車道建設予定地において、東京都知事が都の収用委員会の裁決に基づいて行う土地収用代執行手続の停止が求められた裁判である。一審では、事業執行手続の停止が認められたのに対し、二審では「住民側の訴えは金銭賠償によって十分補填できる」とした停止命令の取消がなされている。

(3) コンフリクトの実態と小田急線問題の位置づけ

以上、把握された訴訟事例の経年的実態より、都市基盤整備を巡るコンフリクトの特徴として以下の点が挙げられる。まず原告住民と計画者側の事業効果及び被害予測に対する見解の相違が、コンフリクトの根本的な構図であることは言うまでもない(図-3)。ここで両者どちらの見解が妥当であるか、土地利用の合理性や事業認可手続の違法性等を裁判所が判断することになる。しかし、これまでにみたコンフリクトの変遷では、原告住民が敗訴するケースが多い。その理

表-4 1990年代以降のコンフリクト事例

訴訟事件名 判決年月日 裁判所(裁判長)	事実概要	X:原告 Y:被告	焦点・争点	判決内容	備考
国道43号線事件 1986(昭61)年 7月17日(一審) 神戸地裁 1992(平4)年 2月20日(二審) 大阪高裁 (石田眞)	国道43号線(大阪市～尼崎市、西宮市、芦屋市を經由して神戸市至)の沿線住民らが道路の騒音や排気ガス等によって沿道の環境破壊を生じさせているとして騒音・一酸化窒素の一定限度を超える自動車走行を制限する差止と損害賠償を請求	X:沿線住民 149名 Y1:国 Y2:阪神高速道路公団	●差止めの抽象的不作為請求 ●騒音等防止のための道路供用差止め請求 ●沿道住民の健康被害と道路公害との因果関係 ●道路公害による生活妨害の受忍限度と道路の設置・管理の瑕疵の認定(責任原因) ●慰謝料の算定(将来を含む) ●消滅時効の起算点	■原告一部勝訴(一審) 差止め請求は却下住民の一部(121名)に対し慰謝料請求を一部認容 ■原告一部勝訴(二審) 健康被害と自動車道路公害との因果関係は認定せず、情緒的被害を重視し、結論として差止め請求については適法性を認めたとす本件道路の公共性が非常に高く、代替うる道路がない等を考慮し、受忍限度を超えているとはいえないとして却下、損害賠償についても国家賠償法二条一項に基づく責任を肯定したうえ住民の一部(130名)に対し認容額増加変更(将来は却下)	危険への接近の法理により道路供用後に居住を開始した住民については慰謝料減額
長良川河口堰建設 差止め請求事件 1994(平6)年 7月20日(一審) 岐阜地裁 (日高千之) 1998(平10)年 12月17日(二審) 名古屋高裁 (水野祐一)	長良川の揖保川との合流地点付近において海水の遡上防止等を目的とした河口堰建設計画に対し、中下流域の住民20名が計画主体である水資源開発公団を相手取り、建設計画の差止めを求めて提訴	X:住民20名 Y:水資源開発公団	●河川の改造が自然環境の保全か ●住民の主張する環境権、安全権の認定	■原告敗訴(一審) 住民らの主張する環境権、安全権は法律上の根拠がないとして、その民事上の権利性を否定。差止め請求権の法的根拠として人格権のみを認めたとす。請求原因事実の立証責任について判断枠組みを提示。これに従い事実認定として被告の主張をほぼ全面的に妥当と判断。 ■原告敗訴(控訴棄却)(二審) 1)民事上の請求の法的根拠としての環境権、安全権を不明確と判示(権利者の範囲が明確でない等) 2)本件堰ゲート扉の閉鎖により、住民らの人格権が受忍限度を超えて侵害される具体的危険の立証責任が原告(住民)には存在 3)堰の安全性、環境破壊の可能性の有無について科学的判断の必要性を示し、立証資料を保持した被告の見解を積極的に認定。	堰建設後、この時の影響評価は予測を超え、アオコの大量発生、シジミ全滅、水質悪化が進行が起きている
京成本線騒音振動 被害事件 2001(平13)年 12月17日(一審) 千葉地裁 2002(平14)年 6月4日(二審) 東京高裁 (鬼頭季郎)	千葉県北西部と都心を結ぶ京成本線の軌道敷地のカーブ(内側)に面した居宅住民が電車運行による騒音振動を原因として安眠妨害、静穏の破壊等の精神的肉体的被害を被ったとして慰謝料の支払いを請求	X:沿線住民 1名 Y:京成電鉄株式会社	●電車運行によって及ぼす騒音・振動が受忍限度を超えるものか否か	■原告敗訴(一審) ■原告勝訴(二審) 急曲線区間にある当該地付近の線路敷きの端に沿って部分的に防音壁等を設けるなどのさらに可能な騒音対策を講じていないことを指摘し、慰謝料22万8千円と平成9年5月20日から支払い済みまで年五分の金員、および訴訟費用の一部の支払いを命令	受忍限度の判断基準は、小田急線騒音・振動責任認定申請事件で公害等調整委員会が裁定し示した基準(平成10年7月24日)とほぼ同旨。騒音振動の評価方法とその具体的な測定結果等の事実を詳細に認定し騒音について明確に受忍限度を超えると判断
小田急線高架化事件 2001(平13)年 10月3日(一審) 東京地裁 (藤山雅行) 2003(平15)年 12月18日(二審) 東京高裁 (矢崎秀一) 最高裁 (町田顕)	東京都世田谷区内の小田急線喜多見駅付近から梅ヶ丘駅付近までの線増(複々線化)連続立体交差(高架化)事業に関して沿線住民らが事業方式につき代替案の地下式を理由もなく不採用とし、その結果甚大な被害を与える高架式で事業を実施しようとする点で、同事業認可の取消を請求	X:沿線住民 計53名(控訴審) Y1:関東地方整備局 Y2:東京都知事	●原告適格 ●事業認可の違法性 ●都市計画決定の適法性	■原告勝訴(一審) 1)原告適格を事業対象地の不動産を有する者のみ原告(周辺地域居住者は不適格) 2)細切れ認可ならびに都市計画決定に当たっての判断内容、事業費用に対する慎重な検討の欠如の著しい過誤があったとして原状回復義務を発生させず事業認可を取消命令 ■原告敗訴(二審) 1)原告適格を「鉄道事業に付属する側道事業地内に不動産を有する者のみ原告」 2)事業認可の違法性として「騒音は軽視できないが都市計画決定当時、騒音基準が未整備で騒音を重視しなかったことが裁量権の逸脱とまでは言えない」と判断、事業費用の検討についても「地下式工事が難しい地域もある」として取消請求に係る訴えを何れも却下 ■原告一部勝訴(最高裁)地権者以外の住民を原告適格として認定	高架化計画決定は昭和36年12月問題となっているのは1994(平成6)年6月3日付けで建設大臣が東京都に対して行った事業認可最高裁では原告適格について判例を変更し、環境アセスメントの対象地域内の住民に認める
圏央道あきる野IC 事件 2003(平15)年 10月3日(一審) 東京地裁 (藤山雅行) 2003(平15)年 12月25日(二審) 東京高裁 (鬼頭季郎)	首都圏中央連絡自動車道工事に於いて、日の出ICからあきる野IC間の建設予定地の東京都収用委員会が行った収用裁決の違法性を主張し、その取消と事業認定の取消を請求	X:建設予定地に土地所有ならびに借地権を有する住民計21名 Y1:東京都収用委員会 Y2:東京都知事 Y3:国 Y4:日本道路公団	●本件の被告(東京都収用委員会)と異なる相手方(東京都知事)に対する執行停止が認められるかどうか ●東京都収用委員会が行った収用判決に基づいて、異主体である都道府県知事が行う代執行手続が行政事件訴訟法二条二項の「処分執行」といえるかどうか	■原告一部勝訴(一審) 相手方を東京都知事として代執行手続の停止を求める申し立ては認容、代執行手続の停止を言い渡す。その他の申し立ては不適法(これまで論じてこられなかった居住の利益という観点から「回復困難な損害」) ■原告敗訴(二審) 執行停止の積極要件として「回復困難な損害」を金銭賠償により十分補填できるとし、公共の福祉に重大な影響を及ぼすとして一審の停止命令を取消	平成12年1月19日に建設大臣より収用法二〇条に基づき事業認可第一審では公共道路の建設予定地における土地収用の代執行手続の停止を本案判決の言い渡し日の15日後までの間、認容されたのに対し、第二審では却下

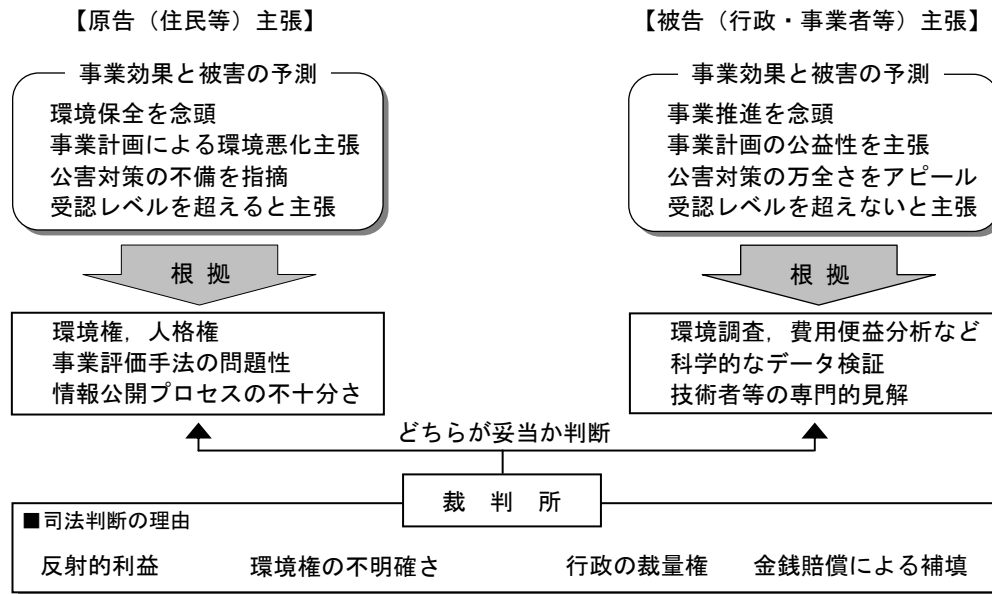


図-3 コンフリクトを巡る裁判の構図

由として、まず事業計画の良否は基本的に司法判断にそぐわず、行政の裁量権として任されるべきという認識から、計画者側の提示する事業効果および被害予測のデータが重視される可能性が高いことが挙げられる。行政は国会や地方議会の判断に基づく諸政策の実施を司り、行政の裁量権を過小評価することは上記議会の判断を過小評価することに繋がる。議会制民主主義を基軸とする我が国の法体系に一定の妥当性を司法が認めている以上、当然のごとく行政の裁量権を認定する構造を持つことも原因の一つとして考えられる。

さらに環境権や反射的利益など、公共事業の実施前の段階において、被害の明確化が難しい傾向も指摘されうる。そのため原告不適合として訴え自体が棄却される事例が多く、事業による不利益が明確化されやすい土地所有の状況が明らかな場合にのみ住民勝訴となるケースが目立っている。但しその場合でも金銭的な損害賠償がほとんどであり、差止にまで至るケースは希といえる。

表-4にもあるように「社会通念」に照らしながら社会基盤整備のあり方が再考された小田急線訴訟第一審は、あきる野IC第一審と同一裁判長の下で判示され、行政裁量権への制限的な考え方が注目を集めた。しかし、他の訴訟事例に比べ、小田急線事業のように居住者が密集した都市域かつ工事期間の長い鉄道整備事業においては、社会的な潮流と周辺地域の都市基盤整備の状況(小田急線では新宿などの梅ヶ丘駅以東及び喜多見駅以西の土地利用や居住集積率の変動など)に極めて影響を受けやすい点を留意すべきだ

ろう。工事期間が長くなることで、周辺地域の住環境や交通環境も変化し、そのことで当初考えられていた事業の位置づけや公益性も変容することは言うまでもない²⁰⁾。小田急線問題においては、事業施工期間の適切性や事業費用の算出(嵩上げ式1900億円、地下式3000~3600億円)、さらに環境への影響(騒音に関しては工事完了後、75~94ホンのほぼ現況と同程度と予測)、住民に対する説明責任など、計画当初、計画者が事業の公益性とリスクをいかに予測し、その対策や代替案の検討を時間的に変化する社会情勢の中でいかに捉えていたかが、特に吟味されなければならない事例であったと位置づけられよう。

4. 都市基盤整備における計画プロセスの手続的信頼性について

ここでは前章までの検証結果を踏まえ、都市基盤整備コンフリクトの予防・回避に対する計画プロセスの手続的信頼性について検討を試みる。

(1) 実体関係に基づく手続き審査(評価)

小田急線訴訟をはじめ、裁判所が手続の妥当性を判断する観点として、計画案推進に係る所定手続きに不備がなかったかどうかの「形式的手続き審査」と、その手続きが計画の中身に即したものであったかどうかの「実体関係的手続き審査」の2つが抽出できる(図-4)。ここで言う実体関係とは、コンフリクトを生じた事業計画がアウトカムI(小田急線の事例では踏切解

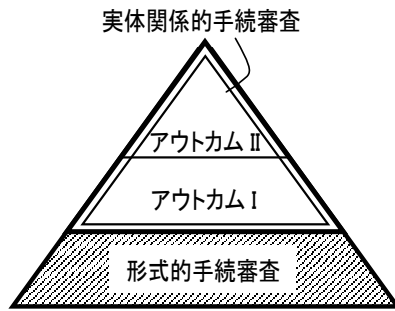


図-4 手続的妥当性の観点

消や輸送力拡大といったプラス効果)とアウトカム II (騒音増大, 大気汚染, 景観阻害などのマイナス効果)の両側面から代替案評価や住民意見反映策が十分であったかどうかの視点を含むものである²¹⁾。これまで実態として計画案の推進を急ぐあまり, アウトカム II について明確に言及されないケースも多い。

あるべき手続的信頼性を担保していくためには, 図-4 の形式的手続とアウトカム I のみの議論ではなく, アウトカム II を含めた実体関係に基づく手続を充実させていかなければならない。特に工事期間の長い都市基盤整備の責務として, 計画者側は事業の公益性とリスクをいかに捉えているかを情報公開の前提として考慮しなければならず, 今後のコンフリクトを巡る裁判制度が吟味すべき視点といえよう。しかし, 長良川訴訟等にも見られた環境影響評価の予測誤差は, 計画者が意図的に行うものを除き, 事業期間が長く社会情勢に左右されやすい公共事業のリスク評価にとってある種不可避なものとして解される。訴訟中で問われた事業効果・被害に関する検証データの「科学的根拠」さらには行政・技術者の「専門的見解」というファクターのみでは, もはや環境影響評価の妥当性, 信頼性を担保することは困難であることも既に指摘されている²²⁾。すなわち, 推進しようとする計画の分析データの精度向上に加え, データ自体の説明をいかに受認者が納得できるかたちで行えるか, 意思決定における情報公開や住民参加手続, あるいは代替案の工夫(A案とB案の良い点を組み合わせ新代替案を開発するなど)において, 1) 誰がどのタイミングで行うか 2) 住民が欲している情報を「明示的」に含んでいるかを, 前述した実体的手続審査の前提条件として考えていくべきことは言うまでもない。

(2) ソーシャル・キャピタル論からの手続的信頼性の再考

小田急線事業のような長期にわたるプロジェクトではリスクの把握が困難であることから, 司法判断において専門的知見を持つ計画者の意見に重きが置かれる。これは多くのコンフリクト事例に共通して見られる傾向

であった。しかし, 一方で小田急線高架化事業の初期プロセスにおいて, 徹底した住民意見への対応, つまり高架化か地下化の問題を巡って住民が自発的に解決策を見出そうとする動きに対し, 当時の都市計画制度の仕組みが順応できていなかったこと, さらにそのことで計画反対意見が軽視される状況を招いたことは否めない。その結果, 関係主体間の不信からコンフリクトを助長させ, そもそも市民の生活利便性を向上させようとする鉄道事業があたかも強権的な悪事業のように語られている一面も看取できよう。

岩崎²³⁾の指摘するように, 1980年代までのわが国の住民運動には「個別具体的な要求が通ると沈静化するという一過性的な性格」が見られたが, 3章で明らかにしたように1990年代以降では, 近年まで計画プロセスにおける手続きの質をめぐる類似のコンフリクトが頻発している。Frey and Stutzer²⁴⁾は「手続きの効用」という概念を用いて, アウトカムと共にそこに至るまでのプロセスから得る効用の重要性を指摘している。この手続きの効用とは自身の嗜好や価値観が公正な政治的決定プロセスに反映されていることへの満足感であり, 個々人が自ら社会への影響力を有し, 政策決定に参加することによって得られる効用である。関係主体間の信頼関係が強いほど, アウトカムの効用とは別途に, 手続きの効用も向上することが期待される。この両者を結びコンフリクト解決を探る糸口として「ソーシャル・キャピタル」の概念が重要と考えられる。近年, 政治, 経済学等においても議論が活発化しているソーシャル・キャピタルは, 人々がつくる社会的なネットワークとそこから生まれる規範, 価値, 理解, 信頼の共有された関係を指し, それらネットワークや関係構築への投資が, 人々の共通の目的と相互利益の実現に貢献する関係と定義される²⁵⁾。特にソーシャル・キャピタルの可能性を示唆した公共政策学者パットナムの定義によれば, 上記ネットワークに生まれる規範として「互酬性」を位置づけ, 広く市民が積極的に参加する社会的なネットワークとその互酬性で培われる信頼感が, 関係主体相互の利益をより強化させる効果をソーシャル・キャピタルに見出している。

前述した実体的かつ利害関係者が納得できる手続を講じる上でも, 一旦コンフリクトに陥った事業計画においては, 計画者側の信頼回復には多大な尽力を要し, 限界もある。留意すべきは, 利害関係者に対する事業計画の効果や妥当性の直接的かつ客観的な主張に終始するのではなく, 上記「互酬性」の観点を基に事業計画の公益概念を形成させるソーシャル・キャピタルの醸成が肝要と考えられる。手続的信頼性の確保を単にコンフリクト予防・回避のための計画決定の仕

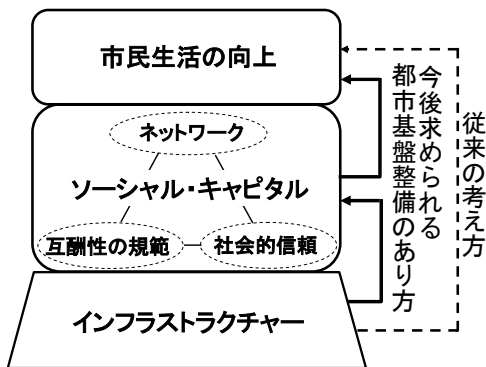


図-5 今後求められる都市基盤整備のあり方

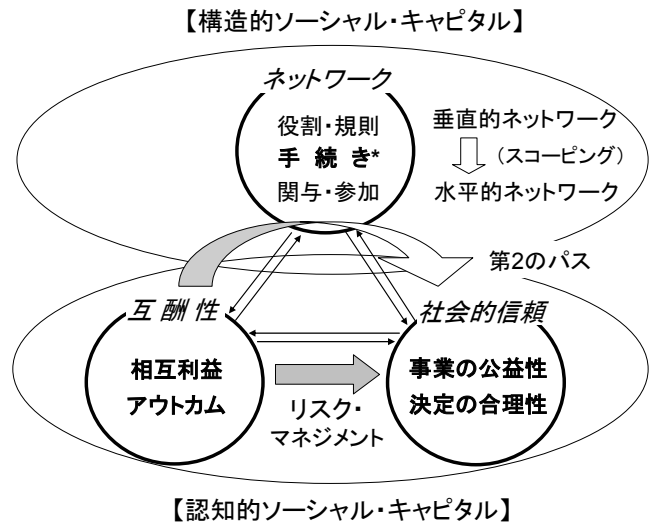


図-6 ソーシャル・キャピタル論から見た手続的信頼性の意義

組みと位置づけず、ソーシャル・キャピタルの蓄積やそれに基づく住民自発型の都市経営の必要条件として位置づけられなければならない。現在推進されているPIや住民参加型の協働マネジメント²⁶⁾によって、整備されていく都市基盤(インフラ)の上にソーシャル・キャピタルが形成され、その上に市民生活の質が向上するという階層的な構図(図-5)が計画制度に組み込まれない限り、今後ともコンフリクトは絶えないものと考えられる。

また、小田急線訴訟のように長期かつ社会問題化したコンフリクトの発生は、事業の公益性や政策決定の合理性を巡る社会的信頼の低下とそれに伴う社会の効率性の低下を意味する。図-6は、ソーシャル・キャピタルを認知的な要素と構造的な要素に区分し、社会的信頼の向上に必要な二つのパスを描いたものである。その一つは、互酬性を維持した上で、立場によって異なるアウトカムの束を公益として結実させる努力である。しかし、計画期間が長期にわたる事業では、いかに予測の精緻化やリスク・マネジメントを尽くそうとも所期のアウトカムの実現は保証され難い。また、時間の経過と共に関係主体が変化したり、各主体の価値観が変化すれば、前提条件としての互酬性が成立しなくなる可能性も無視できない。

認知要素としての互酬性は長期的には変化するとしても、必要なタイミングでその実体関係が確認される仕組みが存在すれば、公益性や合理性の判断が直ちに左右されることはない。これを支えるのが構造的ソーシャル・キャピタルとしての「手続き」である。本研究が注目する手続的信頼性の確保とは、図中の第2のパスによる社会的信頼の形成プロセスを意味している。また、この実体関係の把握こそが、前節で指摘した

「実体関係の手続き審査」に期待される役割である。この審査の際には、第三者機関や住民を含む水平的ネットワークを中心に、参加以外の手続も含め、公益性と合理性の確保(改善)に向けたプロセス・プランニングのあり方を計画初期の中心テーマとして議論されることが望まれる。敢えて付記すれば、従来の形式的手続き審査においては、むしろ垂直的ネットワークとして構成された組織の中で審査が形骸化するケースが見られる。2(2)に指摘した手続主体の密接化は、こうしたネットワークの組織・運営方法にも起因したものと解釈されよう。

5. おわりに

本研究は小田急線高架化事業取消請求訴訟の検証とコンフリクト事例の経年の整理を行い、コンフリクトの予防・回避に対する計画プロセスの手続的信頼性について検討した。本研究で得られた知見は以下の通りである。

- 1) 小田急線訴訟問題に対するコンフリクト要因と環境アセスメント手続を中心とした回避策の検証から、アセス手続主体間の独立性を補強する追加的措置ならびに第三者機関が考慮すべき課題について示唆した。
- 2) 都市環境整備を巡る訴訟事例の経年の把握より、コンフリクトを巡る裁判の構図を明らかにし、司法判断の限界および事業実施前の被害予測が難しい点等を指摘した。また小田急線問題に象徴される、事業の公益性とリスクに関わる時間的・社会的変化を考慮した代替案検討ならびに情報公開や説明責任の吟味について重要性を示唆した。

3) 都市基盤整備コンフリクトの予防・回避に対する計画プロセスの手続的信頼性の意義を、実体関係に基づく手続き審査(評価)の視点から整理し、さらにソーシャル・キャピタル論に基づく社会的信頼の確保(向上)のための必須要件として再考を行った。

謝辞：本研究は科学研究費補助金・若手研究B(課題番号16760437)の補助を受けた研究成果を含む。また本研究は土木計画学研究委員会政策重点課題プロジェクト「都市・交通整備コンフリクト」部会の研究活動の成果に多くを依存している。山村恒年弁護士ならびに同部会メンバーに対し、ここに記して謝意を表す。

参考文献

- 1) Mokai, R. J.: On Fairness and Efficiency, *Modern Law Review*, pp.452-467, 2003.
- 2) 土木学会誌編集委員会編：合意形成論－総論賛成・各論反対のジレンマ，丸善，2004.
- 3) 山村恒年：法的視座から捉えた近年の行政訴訟事件の本質，第29回土木計画学研究発表会スペシャルセッション配布資料，2004.
- 4) 例えば，高野伸栄，鈴木聡士：代替案修正ベクトル法による合意形成支援システムに関する研究，土木学会論文集，No.716/IV-57, pp.11-20, 2002. など
- 5) 榊原弘之，五十部渉，岡田憲夫，多々納裕一：不完備情報下でのプロジェクト選択を巡るコンフリクトの調整メカニズムに関する研究，土木学会論文集，No.674/IV-51, pp.3-15, 2001.
- 6) 羽鳥剛史，越水一雄，小林潔司：公共プロジェクトをめぐる認識の不一致と合意形成，都市計画論文集，No.39-3, pp.685-690, 2004.
- 7) 例えば，藤井聡：社会的ジレンマの処方箋，ナカニシヤ出版，2003.
- 8) 室田昌子：都市施設整備における利害調整に着目した合意形成方法に関する考察，都市計画論文集，No.38-2, pp.10-15, 2003.
- 9) 例えば，阿部泰隆：小田急高架事業認可取消訴訟，別冊ジュリスト「環境法判例百選」，pp.86-89, 有斐閣，2004.
- 10) 小田急線連続立体交差(高架化)事業認可取消請求事件，判例自治219号，pp.13-67
- 11) 平成13年(行コ)第234号小田急線連続立体交差事業認可処分取消請求・事業認可処分取消請求控訴事件裁判記録(正本)
- 12) 前掲10)
- 13) 小田急高架と街づくりを見直す会：もぐれ小田急線(小田急線問題年表)，<http://www.bekkoame.ne.jp/~fk1125/nenpyou.htm>
- 14) 東京都環境影響評価条例施行規則，<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/assess/hand/kitei.htm>
- 15) 長田泰公，田村明弘：環境影響評価書案に対する意見書，1992.
- 16) 環境影響評価法，第40条
- 17) 山村恒年：都市交通整備における環境影響評価に関する研究と課題－小田急訴訟をイメージして－，第27回土木計画学研究発表会政策重点課題特別セッション配布資料，2003.
- 18) 判例時報社：判例時報，No.1436～1845
- 19) 別冊ジュリスト「環境法判例百選」，有斐閣，2004.
- 20) 杉山郁夫：土木計画的アプローチの役割と限界，第29回土木計画学研究発表会スペシャルセッション配布資料，2004.
- 21) 前掲17)
- 22) 前掲2)
- 23) 岩崎忠夫：住民参加論，第一法規，1984.
- 24) Frey, B. and Stutzer, A.: Beyond outcomes: measuring procedural utility, *Oxford Economic Papers Vol.57, No.1*, pp.90-111, 2005.
- 25) 宮川公男，大守隆編：ソーシャル・キャピタル，東洋経済新聞社，2004.
- 26) 太田雅文：LRT・路面電車を活用した都市再生の可能性－世田谷線の事例を通じて－，運輸政策研究，Vol.7, No.3, pp.30-40, 2004.

(2005. 6. 3 受付)

EXAMINING PROCEDURAL TRUSTWORTHINESS OF PLANNING PROCESS IN URBAN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT TOWARDS CONFLICT PREVENTION

Hisashi SHIBATA and Kenji DOI

Administrative litigations over urban infrastructure developments have succeeded even though legitimate procedures are taken. This study first overviews critical issues in recent conflicts and conducts a close examination in the case of Odakyu railway elevation project. It is shown that additional procedures are necessary to secure independence among actors in EIA procedures and to establish horizontal network for assessing multi-dimensional outcomes of the project. It is concluded that evidence-based assessment procedures are necessary in urban infrastructure developments with long-term planning process and the consequently diversified risks. These procedures contribute to the formation of social capital which enhances quality in planning and citizens' QoL.