

◆ 合意形成特集 ◆

英国におけるインフラ整備の合意形成手法に関する制度とその現状

平井秀輝*

1. はじめに

近年、我が国の公共事業については、一旦事業計画を決定すると、社会経済情勢が変化しても当初計画を頑なに遂行しているのではないかという批判や、計画を策定する際に、事業の目的や内容、それによる自然環境への影響等が住民に十分知らされていないため、その進め方を改善すべきであるという指摘がある。国土交通省では、行政手続きの一層の透明性、客観性を確保するために、住民参加手続きを含めた各種の法制度の立案、試行を行ってきた。しかしながら、今なお、事業の計画・建設段階で意見を述べる機会が不十分であるとの指摘がある。

このような問題を解決する仕組みとして、英国では審問官が第3者として諸計画に公式に介在する制度があり、その歴史も長い。また、英国での合意形成手法については、審問官による公開審問会の段階に至るまでの住民参加手続きも確立されており、第3者による裁定という英国特有の審問官制度のみならず、意思形成過程における合意形成手法についても、我が国制度に照らし参考になる点が多い。

このような中、筆者は、平成12年度人事院短期在外研究員として、平成12年7月から6ヶ月間、英国環境運輸地域省に在籍して、英国の制度について調査研究する機会を得たものである。このため本報告は、筆者が英国政府でのOJTを通じて知り得た情報を基に、中でも我が国公共事業の合意形成に密接に関係しているディベロップメントプラン策定、計画への不服申立、大規模事業等の手続き等を中心に、住民参加手続きを含めた合意形成の視点から、その手法、近年の問題点及び改正点を報告し、我が国制度への反映の可能性について考察するものである。

2. 公開審問会について

2.1 公開審問会の役割等について

公開審問会の役割は、計画申請者、反対者等に意見表明の機会を与え、それらの意見を審問官(inspector)が客観的・中立的に判断し、公開審問会での結論及び審問官の勧告を内容とする報告書を担当大臣に提出し、その大臣が最終判断を行うことにある。公開審問会は、「公開」「公正」「中立」を原則に「準司法的」手続きで行われるが、このための詳細な手続き規定が定められ、当事者の意見表明の機会が確保されるとともに、公開審問会の効率的且つ効果的な運営が図られている。

2.2 審問官について

審問官には、計画審査庁(Planning Inspectorate)に所属する計画審問官と、大法官(Lord Chancellor)により指名される独立審問官(independent inspector)がいる。本報告で扱う審問官は主に計画審問官であるが、独立審問官は、計画審問官同様計画審査庁により管理され、基本的には共通の性格を有するが、担当する業務が異なる。審問官は、専門性、独立性、中立性が要求される。このため、審問官の見識の確保のため、採用に際しては、都市計画プランナー、土木技術者、法律家等から、公募により候補者を募り、書類審査、筆記試験、面接により選定される。また、審問官採用後も、専門知識の確保のため毎年研修を実施し、各審問官の経験・情報の共有等により見聞を広めている。また、当事者からの計画審査庁への申立、中央及び地方政府のオンブズマンへの申立、裁判所への訴訟を通じた外部評価や、業務管理部局(Quality Control Unit)での内部評価等を通じて中立性の確保を図っている。

3. ディベロップメントプラン策定における合意形成

3.1 ディベロップメントプランについて

英国には、当面の開発方針を規定する法定計

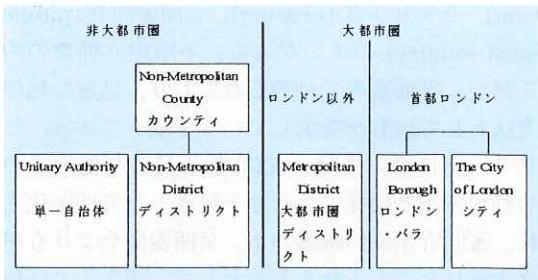


図-1 英国の地方自治制度

画としてディベロップメントプランが存在する。ディベロップメントプランには、大略的にストラクチャープラン、ローカルプラン及びユニタリーディベロップメントプランの3種類がある。ストラクチャープランは広域的、戦略的な観点から策定するプランであり、ローカルプランは開発や土地利用に対する詳細な方針及び特定の開発提案や計画決定に対する具体的方針を示すプランである。また、ユニタリーディベロップメントプランは、一層制の地方制度にある地方計画庁(例えば、非大都市圏の単一自治体)が策定する計画で、ストラクチャープランとローカルプランの2つのプランの性格を併せ持つものである。

インフラ施設との関係においては、現存するインフラの能力や新たな施設整備の必要性があらゆるディベロップメントプラン策定の際に考慮されなければならないとされている。ここで、我が国と異なる枠組みとして、英国では地方計画庁がプランの策定責任主体であり、英国におけるインフラ整備の主体は民間の公益会社等であることである。このため、ディベロップメントプラン策定の際には、公益会社との協議が重要であり、重要なインフラについては同計画に極力記述することとしている。尚、同計画中に記載されたインフラプロジェクトについても後述する計画許可の申請は必要な手続きとなっている。

3.2 ディベロップメントプラン策定手続き

① 縦覧段階に入る前の関連団体との素案(consultation plan)による協議(pre-deposit consultation)。

ローカルプランの場合は、法定協議者との協議が2000年度の法改正により必要なくなった。しかし、通達では同計画も含め、法定協議者以外の一般住民、地域共同体等広く当段階での協議を行うよう指導している。

② ストラクチャープラン担当地方計画庁とローカルプラン担当地方計画庁との調整。

③ 縦覧版ディベロップメントプラン(the deposited plan proposals)による計画案の一般通知。地方紙及びロンドン・ガゼット(官報)への2週間以上の掲載。

④ 上記より6週間以内に反対意見の表明(反対意見を表明した者だけに公開審問会での発言の機会が付与される。)

⑤ 公開討議(ストラクチャープラン策定の場合)の開催、公開審問会(ローカルプラン策定の場合)の開催。

[ここで、公開討議と公開審問会とでは、その性格、運営方法等に若干の相違があり、公開審問会が審問官により計画案を裁定するのに対して、公開討議は不足する関連情報の提供や問題の明確化を目的とする。また、公開審問会では、反対意見表明者すべてが発言の機会を有するのに対し、公開討議では議長の裁定により討議参加者が決定される。]

⑥ 進行役(公開討議)、審問官(公開審問会)による地方計画庁へのレポートの提出。

⑦ レポート受領後8週間以内に、閲覧の措置。

以上のうち特に、住民が積極的に参加する主な段階は次のとおりである。

- ・最終の計画提案の前の協議
- ・縦覧段階計画に対する反対表明[6週間]
- ・最初の反対表明を受けて地方計画庁の計画変更案に対する反対表明[6週間](修正縦覧段階the revised deposit stage)(ローカルプランの場合)
- ・公開討議での議論への参加(ストラクチャープランの場合)、書面による参加や口頭証言による公開審問会への参加(ローカルプランの場合)
- ・公開討議(又は公開審問会)後の公開討議進行役(又は審問官)によるレポートの提出を受けての、地方計画庁によるレポートの受入拒否決定に対する反対表明
- ・公開討議(又は公開審問会)後の地方計画庁による計画変更に対する反対表明(修正段階modifications stage)

3.3 計画策定への環境運輸地域大臣の介入

国家的見地から環境運輸地域大臣が計画策定に参加する方法には、次のものがある。

- 法定協議者としての計画への参加
- 縦覧段階における意見表明
- 計画施行前の修正指示
- 計画施行前の大臣介入 (call-in of plan) (当方法については計画策定のいかなる段階においても介入可能)

3.4 新たな計画策定手続きの導入

2000年1月より政府は、ディベロップメントプラン策定の遅延化を背景として新たな計画策定手続きを導入した。

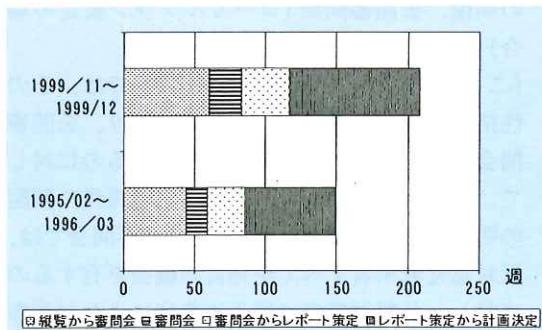


図-2 ローカルプランとユニタリーディベロップメントプランの主要策定段階の平均所要時間
(DET R Ms.Helen Marks 提供)

主な改正点は、ローカルプラン策定において、

- 法定協議者との協議を非法定化。
- 縦覧期間を2段階制とし、2回目の縦覧としては、1回目の縦覧を経た後の修正案に対する縦覧期間を手続き中に設け、公開審問会開催前の地方計画庁による計画の正式変更を可能としたこと。
- 審問官レポート受領後8週間以内の閲覧の措置。

4. 計画申請許可に関する合意形成

英国では、我が国の「建築確認」のような計画申請許可が、建築工事をはじめとして、すべてのインフラプロジェクトについて必要である。計画申請は関連する地方計画庁により処分される。この際、すべての開発申請の周知 (publicity) を義務付け、近隣居住者や利害関係者に開発申請を周知することとしている。計画申請が地方計画庁に不許可とされた場合、申請者はこの決定に対し、担当大臣に不服申立 (appeal) する権利を有している。

4.1 不服申立手続き

不服申立には、書面審査 (written representa-

tion)、ヒアリング (hearing)、公開審問会 (public local inquiry) の3つがある。不服申立件数の約7割が、書面審査で処理されており、迅速な処理方法として政府が奨励している手続きである。ヒアリングについては、2000年7月より他の2つの処理方法と同様に公式な手続きとして法定化され、審問官主導の議論の下、公開審問会よりも率直な意見を述べられる方法として、近年その処理件数が増えている方法である。公開審問会は、審問官に対し意見陳述する場であり、不服申立人、地方計画庁、利害関係者が場合によっては法廷弁護士や事務弁護士を雇って意見表明させる方法である。

4.2 新たな不服申立手続きの導入

2000年7月に、不服申立手続きの合理化と計画決定の迅速化を目的として、同手続きが改正された。主な改正点は、次のとおりである。

- 書面審査の場合の提出書面の簡素化。
- 書面審査の際の大臣への意見書の直接提出。
- ヒアリング手続きを公開審問会に優先実施。
- 公開審問会での事前議論 (pre-inquiry discussions) や事前会合 (pre-inquiry meetings) の実施。
- 審問官の裁量権の拡大及び権限強化。審問官による進行予定表の作成。
- 公開審問会において、関係者の関係書類の同時提出。
- 期限に遅れた意見表明の却下。

その他、計画申請許可に関連して、地方計画庁による購入通知 (purchase notice)、強制通知 (enforcement notice) に対する不服申立手続きも計画申請許可に対する不服申立手続きと同様の手続きが措置されている。

5. 大規模事業の合意形成

大規模事業とは一地方計画庁がその計画の是非を決定することが適当でない事業で、国家的重要性を持つ事業を指す。大規模事業については、担当大臣が手続きを決定する必要があり、以下の2類型に大別される。

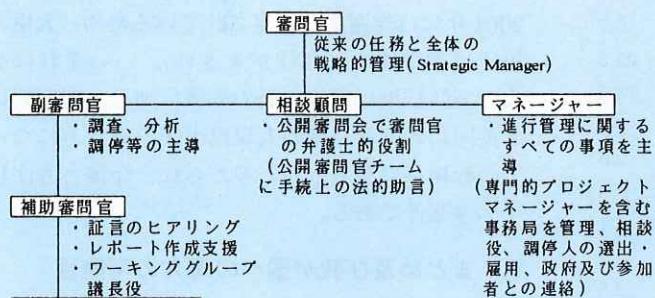
- ①通常の計画申請許可手続き
- ②国会審議を経る手続き (・混合法案に基づく手続き・運輸事業法1992に基づく手続き・特別開発命令に基づく手続き)

②の手続きについては、概括的なオーソライズは国会の関与に委ね、詳細な内容は公開審問会に委ねるという仕組みとなっており、近年手続きの迅速化の観点から政府は同手続きの積極的な活用を奨励している。

政府は、大規模事業の計画手続きの合理化策として1999年5月(政府協議書)に、以下の方針を表明したところである。

- 国家政策の表明:個々の事業案件での国家政策の議論の排除
- 議会の関与の拡大:上記②の手続きの積極的活用
- 公開審問会の手続きの合理化:公開審問会が長期化した近年の大規模事業(スタンステッド空港、サイズウエルB原子力発電所、ヒンクリーポイント原子力発電所、ヒースロー空港ターミナル5)を受けて各種の改善案が提案されている。

(バージョン1)



(バージョン2)

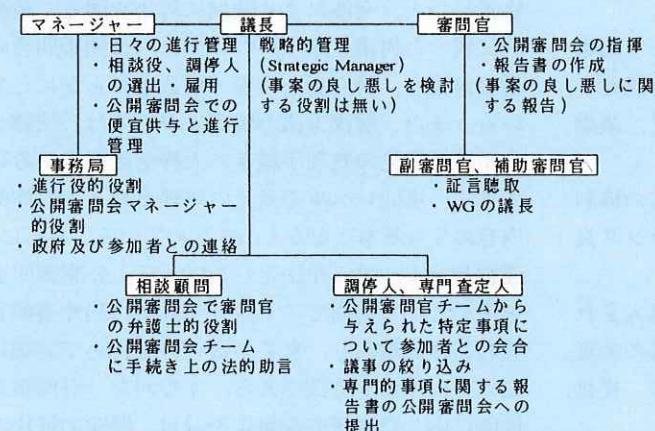


図-3 公開審問会運営形式の想定モデル

主要なものとしては、

- ①審議事項の明確化
- ②予定表の策定
- ③柔軟な公開審問会の運営形式の提案(審問官討議、円卓会議、合同データ会議、独立専門査定人、調停、独立機関の設置)
- ④公開審問会の進行計画
- ⑤膨大な書類の処理方法
- ⑥証言の時間短縮
- ⑦反対尋問の制限
- ⑧情報技術の活用
- ⑨早期の大臣報告等

が挙げられており、今後具体化の予定である。

尚、③に関して新たな公開審問会運営形式として次のようなモデルが想定されている。

6. ヒースロー空港ターミナル5 大規模公開審問会(ケーススタディ)

6.1 経緯等

英国航空及びヒースロー空港が航空需要の増大により、現在の4つのターミナルに加え新たにターミナル5の計画を申請したもので、英国史上最長の公開審問会を記録することとなった。

1993年2月 英国航空及びヒースロー空港が計画申請書の提出

1993年3月 環境・運輸大臣が強制介入

(以後、当事者による概要主張説明、審問官の指名、事前協議、主張説明)

1995年5月 公開審問会の開始

1999年3月 公開審問会の終了

6.2 計画概要

ヒースロー空港ターミナル5の計画概要は以下のとおりである。

○合計約40件の申請、命令、及び計画、高速道路、民間航空及び運輸事業法の下の不服申立を対象。

○計画位置:現在の2本の滑走路の間に西端に位置する251ha

○事業費:約16億ポンド(約2,560億円)

○1997年着工、2013年全工期完了(大幅に遅延)

6.3 公開審問会の概要

○5,000人を越える個人・団体の公式登録。

[70を越える個人・団体が主要当事者 (major parties : Part 1 of the register)、約3,000の個人・団体が口頭で証言する者 (oral evidence : Part 2 of the register)、約2,000の個人・団体が文書で意見表明する者 (written representation : Part 3 of the register)として登録。]

- 新たな進行方法として、審問会指導覚書 (Inspector's Advice Notes)、合同作業部会会議 (Joint Working Party meeting)、合同データ班 (the Joint Data Groups)、進行会議 (Programming meetings) 等を実施。
- Topic based approachによる進行方法の採用。当方法によるTopicの類型及び審問会開催頻度は、以下の通りである。

表-1 Topicの類型と審問会開催頻度

No. Topic	開催日数	割合 (%)
1 経済/航空	123	23.4
2 開発/地域計画	37	7.0
3 土地利用政策	35	6.7
4 陸路輸送	117	22.3
5 騒音	73	13.9
6 大気	22	4.2
7 公共の安全性	13	2.5
8 燃料補給	2	0
9 建設工事	27	5.1
10 関連申請事案	14	2.7
11 移転及び条件	13	2.5
2 水路移転 Topic	3	0.6
地域公聴会	8	1.5
最終提案	40	7.6
	525	100

6.4 担当者 (Mr.Keith Thorpe : 計画審査庁の公開審問会事務局担当) のコメント

- ターミナル5公開審問会は、空港のような国家レベルの大規模インフラプロジェクトを決定する際の公開審問会の役割と効用について、議論再開の端緒となったこと。
- 当公開審問会の長期化は、関係者の発言の権利と審問会の迅速なる運営とをいかにバランス良く行うかについて問題提起したこと。
- 審問会に要する時間を短縮するために導入された今回の各種の新たな取り組みは、将来の大規模審問会に当実践を通じて新たな教訓を提供したこと。
- ターミナル5公開審問会は、国家レベルの大規

模インフラプロジェクトを扱う方法の転換点となつたこと。

- 当プロジェクトを通じて得た知見を基にした計画策定過程の合理化に関する政府の協議文書は、現行の手続きに革新的な変化を提案したこと。
- ターミナル5の決定は、空港近隣居住者だけではなく、飛行経路下のロンドン西部に住む何千人の生活にも影響を与える可能性があり、当審問会は、これらの人々及び他のグループの人々の懸念を公平、公正、中立な方法で意見表明できるように公開審問会を運営したため、当初懸念していた進行に支障となるような事態は回避できたこと。

6.5 今後の予定

私が在英中の2000年12月に、審問官からの報告書が大臣に提出されたとの報道があった。当該報告書の内容については非公開であり、現在大臣が報告書について検討中である(関係者によれば2001年には総選挙が予定されているため、大臣の決定は選挙後の可能性が大きい)。いずれにせよ、当該結果は手続き面の教訓に加え、内容的にも英国における今後の大規模事業のあり方についての転換点になるものと考えられ、今後とも注目すべき案件である。

7.まとめ及び我が国への導入の可能性

英国でのディベロップメントプラン策定及び計画申請許可における合意形成の特徴として、解決方法のフローの明確性を挙げることができる。すなわち異議・申立事項を明確化し、政策毎に意見を仕分けする。統いて、計画当局の考えを確認・修正した上、交渉により個別に解決を図る。最終的に残った異議・申立については、公開審問会の場で討議し、対立点の内容・構造を明らかにしている。また、解決方法の規定については、法律レベルでは意見の処理手続きの大枠を定めているにすぎず、規則レベルで意見の処理手続きの具体的なうち基本となるものを定めている。さらに、運営規定レベル(法定)において、公開審問会を中心とする局面での手続きを計画当局や審問官等の具体的役回り、意見の扱い方も含めて詳細に定めているのが特徴である。すなわち、計画策定段階に応じた多層的な規定を設け、問題の解決を図っている。我が国でも参考になる点としては、

ルールの多様性、柔軟性である。中央政府が、地方計画庁の解決方法の選択肢を複数用意していることである。次に、案件の重要性に応じ、国家の関心のレベルをランク分けしていることである。さらに、制度策定段階でも住民参加を念頭においていることである。最後に、時間スケジュールを定めたルール作りを行っている点である。英国では主張者間の完全な合意形成を追求するのではなく、対立する意見を明確化した上で、時間内での十分な審議を行うことを念頭においており、審議時間については近年の英国での最大関心事ともなっている。

英国特有の審問官制度については、その歴史、背景の相違から同制度の導入には議論が必要であるが、審問官のような専門家による裁定の仕組みをわが国に取り入れることは、以下の点から少なくとも現時点では難しいと言わざるを得ない。我が国において、審問官に対して英国内で醸成されている信頼感を社会的に確立するためには、かなりの時間が必要である。実際、英国においても現在に到るまで、約 90 年の歳月を要している。さらに、独立機関の設置、支援体制の整備のための費用についての議論が必要である。このための合意形成こそ、慎重な判断と時間を要することになるであろう。ただ、近年我が国の個別法で散見される第三者機関の設置の際の委員の選定、委員の権限強化、専任制導入(このための報酬の見直し)は現実的に執りうる手段と考えられる。また、同第三者機関による審議の充実には時間と費用を要することとなるのは英國の例からも自明であり、同課題について英國の制度のさらなる研究が今後必要となる可能性は極めて高い。

最後に、英國では我が国に比して合意形成のための関連規則は格段に多く、またその歴史も格段に長いが、今なお各種の問題を抱えていることも事実である。将来のいつの時点においても容易に解決できる問題ではないという意見が各英國担当者とのミーティングを通じた大半の意見であることを付して、当報告の結論としたい。

8. おわりに

本文を執筆するに当たり、関係各位には大変御世話になった。特に在籍した英國環境運輸地域省では、関係各位の方々に公私に亘り多大なる御指導、御協力を頂いた。ここに紙面を借りて深く感謝の意を表するとともに、在籍期間に知り得た方々と今後とも引き続き情報交換に努め、英日の国土行政のさらなる円滑な執行に尽力したい。

参考文献

- 1) Planning Policy Guidance Note 12 : Development Plans , DETR, Dec. 1999.
- 2) DETR : [Structure Plans], [Local Plans and Unitary Development Plans]—A GUIDE TO PROCEDURE— , Dec. 1999.
- 3) PLANNING APPEALS PROCEDURES : DETR Circular, DETR, 27 Jun 2000.
- 4) DETR : Modernizing Planning, Streamlining the processing of major projects through the planning system, Consultation Paper, May 1999.
- 5) DETR : MODERNISING PLANNING A PROGRESS REPORT, Apr. 1999.
- 6) 中井検裕、村木美貴：英國都市計画とマスタープラン，学芸出版社

平井秀輝*



国土交通省近畿地方整備局
和歌山工事事務所長
Hideki HIRAI