公共事業における紛争のメカニズム

Y10016 栗原優
主査 前田英寿
副査 桑田仁

研究の背景と目的

大宮駅東口の再開発や上尾道路など、自分の身近な場所を少し見渡しただけでも、都市計画には困難が付きものであると感じられる。また、筆者の実家周辺においても、以前、都市計画区域の線引きが変更され税金が上がったのにもかかわらず、道路建設などが一向に進まずに利便性の向上を見込めなかったため、市との間でトラブルになったことがあった。

行政の側としては、住民のために街をより良くしていこうという目的を持って都市計画を行っていることは間違いない。にもかかわらず、トラブルが起きてしまうのはなぜか。

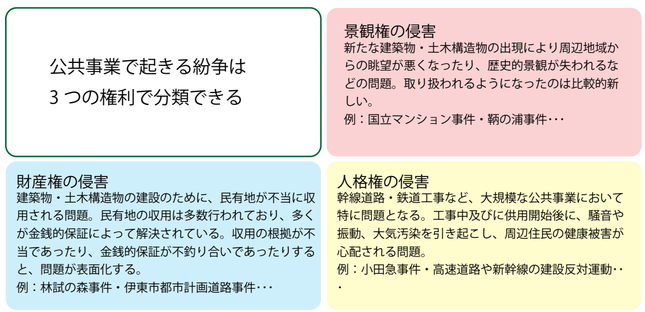
それは、より多くの住民の為に行われる公共事業において、一部の住民に負担が集中してしまうことが多くあるからだ。行政側の都市計画が非常に長い目で策定され、現地住民の実感が伴わないということもある。

本研究でとくに注目したいのは、行政の都市計画が広域的な住民の総意によるものであるという点である。そうでないものも希にあるが、多くの場合、市民や県民の利益のために都市計画が行われている。つまり、公共事業における紛争というのは、広域的な住民の利益と一部の住民の利益がぶつかり合うものであるといえるのではないか。これは、民間のマンション建設紛争に代表されるような企業の利益と周辺住民の利益が対立する構図よりも遙かに複雑であり、研究のしがいがあると感じた。

本研究では、このように複雑な利益関係をもつ公共事業を調査、考察し、公共事業における紛争のメカニズムを理解するとともに、より良い当事者同士の関わり方がどういったものなのかを提案することを目的とする。

公共事業と民間事業における争点の違い

	大規模公共事業	民間の開発事業
対象	鉄道・道路・空港・ダム・発電所など	大型マンション・レジャー施設・斎場など
特徴	広域的にはプラスになるものの、建設予定地付近の住民に負担が集中する。 さらに、建設予定位置付近の住民には、利益がほぼ 0 であるケースもある（例：新幹線建設） また、公共の利益を優先するという原則により、被害を被る住民の権利が軽視される傾向が強かった。	多くの場合、周辺住民への利益はなく、日照や景観に害を及ぼすため、周辺住民に賛成派は少ない。 企業の利益 vs 住民という構図が明確になりやすい。



3 つの権利

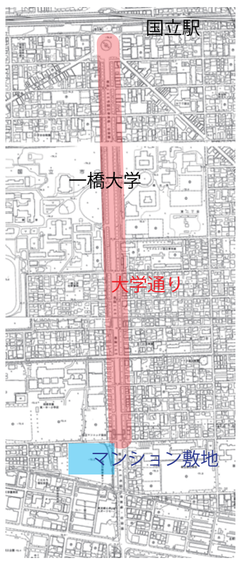
第 1 章　重要判例の概要と考察

本章では多くの公共事業紛争の中で、特に重要な判例について挙げていく。後の判例に大きな影響を与える判決が下された事件については、これまでも何人かの研究者により研究が行われており、具体的な事例について独自に調査を行う以前に、十分に勉強しておくことが必要だと考えた。

ところで、公共事業紛争とは、公共施設・インフラの建設に伴うものだけでなく、行政の民間工事への監督行為の不届きに伴うものも含まれ、幅広い事例を含む。国策による工業化によって引き起こされた環境汚染については明治の頃より訴訟が行われている例もある。しかし、住民が次第に公共事業に対し積極的に関与するようになり、景観利益までをも含めた権利を主張するようになったのはごく最近のことである。

既往研究を読み進める中で、多くの紛争は、「景観権」「財産権」「人格権」という 3 つのキーワードによって分類できることがわかった。

景観権　国立マンション事件



・紛争のメカニズム･･･市の景観条例が法的な拘束力を持たないために、利益を追求する建設業者が市との協議を持たずに建設を行ったことが紛争の原因である。住民が景観を害されると気づいたときには、すでに建築が始まっておりその時点で新しい法的な拘束力を持つ規制を作ったとしても、既存不適格建造物とされ撤去を強いることはできなかった。

・解決のメカニズム･･･建設業者はマンションの 20 メートルを超える部分の撤去は行わなかったが、当初の計画よりは低い 14 階建て (44 メートル) に計画を変更し、また営業妨害の保証として市から得た賠償金を全額市に返還 (寄付) した。

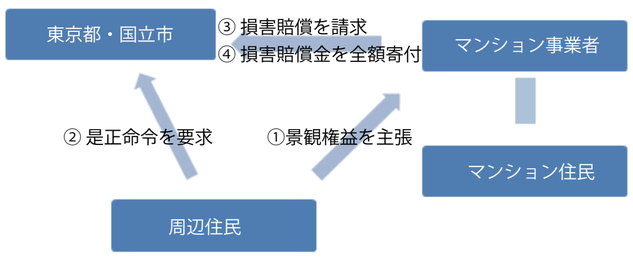
・紛争と解決の構図

周辺住民が景観権益を主張しマンション事業者を訴え (①)、マンション事業者に対し是正命令を出さない東京都を訴えた (②)。これに対し、マンション事業者は、建築許可を出しておきながら建築開始後に地区計画を改めた国立市に対し営業妨害を主張し損害賠償を求めた (③)。マンション事業者はこれにより損害賠償金を得たものの、後に市に全額を寄付した (④)。この紛争においてマンション住民が周辺住民とトラブルになったという事実は認められなかった。

一橋大学付近

国立駅方面

当該マンション

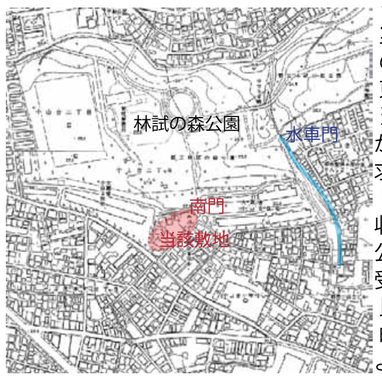


国立マンション事件における紛争と解決の構図

財産権　林試の森事件

・紛争のメカニズム･･･東京都が収容しようとした民有地のすぐそばに国の公有地があったこと、都がこの公有地ではなく民有地を収容しなければならない有効な説明ができなかったことも原因である。

・解決のメカニズム･･･都は民有地収容の理由が適切ではないという判決を受け、計画を変更し公有地に代替の避難路を設けた。現在南門から区道への導線は、当該地区の西側の国家公務員宿舎の一部も通行可能となっている。こちらも狭い道であるが、旧大蔵省から払い下げを受けた結果だと思われる。さらに、事件とは直接の関係は無いが、本事件が争われた同時期（平成６年）に南門の東側に位置する水車門から区道への導線が作られている。こちらは広々とした遊歩道と並木が続いている。南門からの導線も土地の収用に成功していればこのような形になっていたのでは無いだろうか。



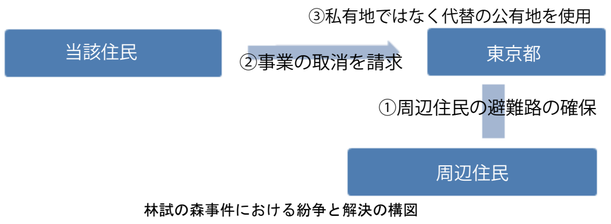
・紛争と解決の構図

災害時の周辺地域住民の避難経路を考慮した東京都の判断 (①) と、当該地区住民の財産権が対立し事業の取消を求めた (②)。判決により東京都は私有地の収容を撤回し、国から公有地の払い下げを受けた (③)。当該住民と周辺住民に直接的な対立は無かったようである。

林試の森公園南門

左の空地が当該敷地

水車門からの遊歩道



林試の森事件における紛争と解決の構図

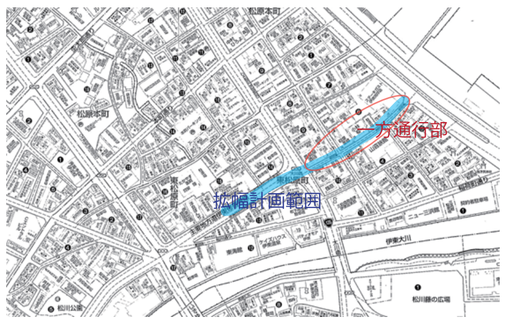
伊東市都市計画道路事件

・紛争のメカニズム･･･高度経済成長期の人口増加予測をもとに計画された道路を、現在の人口や最新の人口増加予測を考慮せずに敷設しようとしたことが原因である。当然、収容予定の私有地の所有者に対して適切な説明をすることはできなかった。

・解決のメカニズム･･･市は判決により計画の不適切性を認め、計画を撤回した。

・紛争と解決の構図

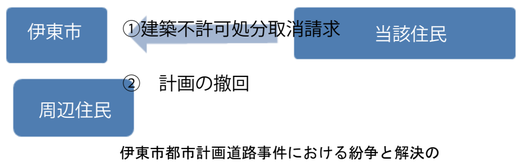
周辺地域の人口が増えるとした過去の予測を元に道路計画を行い、それを不当とした当該住民が計画の中止を求めた (①)。この過去の予測は現状とは大きく異なっているため、地域住民に資するものとはいえない。伊東市は判決に基づき計画を撤回した (②)。



R135 との交差点
(中央奥が一方通行部)

同じ交差点の反対側

一歩通行部



伊東市都市計画道路事件における紛争と解決の

人格権
第 2 章　小田急事件

近年、都市部の鉄道事業者と行政が盛んに行っている連続立体化工事に絡む事例である。連続立体化とは、鉄道を連続的に高架とすることで、踏切の解消による交通渋滞の緩和などを目的とする事業である。

小田急小田原線も例外ではなく多くの線区において高架化や地下化が行われることになった。そんななか、梅ヶ丘～喜多見間の高架化工事において、騒音や振動、日照阻害などによる健康被害を理由に大規模な訴訟が起こされた。この事業では、通常の立体化工事に加え、複々線化・沿線道路の整備なども計画され、より多くの周辺住民に影響が及ぶこととなった。そのため、事業計画地の地権者に限らず、周辺住民や通勤通学で周辺地域に深く関わる人々の関心も集めることになった。そういった中で、どの人に当事者として原告となる資格があるのか、という点が重要な争点となった。

折しも、平成 17 年、行政事件訴訟法の改正が行われ、公共工事において保護されるべき個人の権益が拡大され、この事件は、法改正を踏まえた最初の判例となった。結果的に高架化は行われたものの、従来よりも原告適格が広く認められることとなった。

主な争点

高架化推進派の意見

・地下化は高架化に比べ、建設費が莫大である。

・維持費が安い

地下化推進派の意見

・高架化は、沿線に騒音・日照被害をもたらす

・民有地の収用

複々線化に伴い、線路の用地が拡張されるとともに、沿線に道路を整備するため、多くの民有地が収容されることになる。

解決のメカニズム

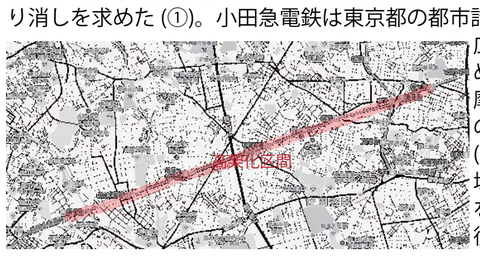
この紛争に対し、小田急と東京都は工費や維持費が安く、工期も短くて済む高架方式を選択し、線路周辺に与える影響の詳細な調査を行った。この調査結果により、周囲への影響は受容限度を超えるものでないと認められた。さらに、車両の軽量化や繋ぎ目少ないロングレールの普及など騒音対策を行い、商業施設や福祉施設、貸倉庫などにより高架下を有効利用を進めている。旧電車基地の再開発を行い地域に有用な施設を設置するなど住民の理解を得るためのハード面での補償を行った。また、環状八号線との交点など、立体化が重要な箇所から部分的に建設を進め、反対意見の強い地域では粘り強く交渉を行った。

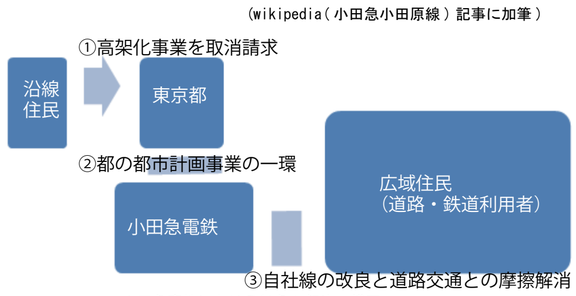
表：梅ヶ丘～喜多見駅間における工事と裁判のながれ

1964 年 12 月	都市計画決定（高架式、ただし成城学園前駅付近のみ地表式）
1993 年 2 月	都市計画変更決定（地表式の成城学園駅付近を掘割式に変更）
1994 年	【一審・東京地裁】連続立体交差と街路事業の取り消し請求訴訟 (2001/10 原告勝訴)
1994 年 12 月 20 日	世田谷代田から喜多見間、複々線化工事着工
1998 年 11 月 1 日	経堂駅付近の上り線高架化
1999 年 3 月 21 日	祖師谷大蔵駅付近の下り線高架化
2000 年 4 月 23 日	祖師谷大蔵駅付近の上り線高架化
2000 年 6 月 11 日	経堂駅付近の下り線高架化
2001 年 10 月 28 日	千歳船橋駅付近下り線高架化
2002 年 3 月 10 日	世田谷代田駅付近～経堂駅下り線高架化
2002 年 3 月 31 日	成城学園前～喜多見駅間下り線掘割化
2002 年 6 月 16 日	成城学園前駅付近上り線掘割化
2002 年 7 月 28 日	千歳船橋駅付近上り線高架化
2002 年 12 月 15 日	梅が丘～豪徳寺付近上り高架化
	梅が丘～喜多見間高架化完了。以後複々線化工事
2003 年 12 月 18 日	【二審・東京高裁】原告全員の原告適格を否定。原告全面敗訴
2004 年 5 月 23 日	経堂～喜多見駅間上り 2 線化
2004 年 9 月 26 日	経堂～喜多見駅間下り 2 線化
2004 年 10 月 24 日	梅が丘～経堂駅間上り 2 線化
2004 年 11 月 21 日	梅が丘～経堂駅間下り 2 線化
	梅が丘～喜多見駅間複々線化完了
2005 年 12 月 7 日	【三審・最高裁】原告の一部に原告適格を認める中間判決
2006 年 11 月 2 日	【三審・最高裁】原告の敗訴確定

（wikipedia（小田急小田原線）記事に加筆）

東京都の都市計画事業としての鉄道工事に対し、周辺住民が認可取り消しを求めた (①)。小田急電鉄は東京都の都市計画事業の下 (②)、広域的な利益のために道路交通との摩擦の解消と鉄道の改良を行った (③)。国鉄は各地域に併せた補償を提案し信頼の回復に努めた (④)。





小田急事件における紛争と解決の構図

第 3 章　東北・上越新幹線反対運動

新幹線建設は非常に大規模な事業であり、近年でも大きな話題を呼ぶことがあるが、都市部に新幹線を新たに建設する必要があった泰明期においては、全国各地の新幹線において土地の収用や騒音公害などにより反対運動が多く起こっていた。また、都市部における建設では、すでに在来線が整備され、都心へ行くのに困らないなど沿線地域への恩恵が地方に比べて小さいことも反対運動の原因であった。

特に、本運動の舞台となった、東京都北区～埼玉県伊奈町においては、人口が比較的多かったこと、当初地下に建設されるとされていた戸田～大宮間が高架へと計画変更となり国鉄への不信感が高まったこともあり、大きな反対運動を生むことになった。

主な争点と国鉄の補償

騒音振動問題

→緩衝緑地帯の設置・上野～大宮間 110km/h 制限

街の分断

→埼京線の併設 (赤羽～大宮)・

ニューシャトルの併設 (伊奈町)

解決のメカニズム

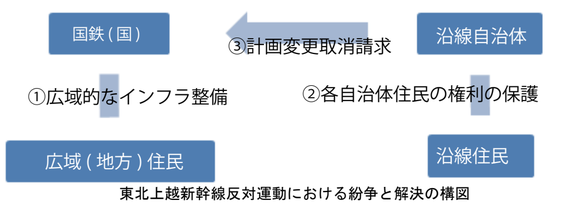
上記の補償に加えて、加え大宮市では交通の結節点として観光客を呼び込むために新幹線を全列車停車させるといった地域に合わせた細かな交渉を行った。埼京線やニューシャトルに関しては問題なく補償として機能しているといえる。一方、広大な緩衝地帯については今後も課題として残り続けるだろう。この緩衝地帯は、設置から現在まで高架と住宅地を約 20m 離すという最も単純な意味での緩衝機能は果たしてきた。しかし最近、河童の森公園を始めとして各地で、ただ高架を遠ざけるだけではない利用方法が模索されている。建設反対運動時には遠ざけようとばかり考えられていた新幹線高架の周辺にまた人が集い始めているという点で興味深い動きである。私は、この動きこそが地域に対するもっとも大切な補償になるのではないかと考えている。

広域的な交通インフラを整備し、地方と都市部のアクセスを改善 (①) しようとする国鉄 (国) に対し、騒音･日照公害、土地の収用を心配する都市部沿線住民の保護 (②) の為に各自治体が建設計画の変更をやめるよう訴えた (③)。国鉄は各地域に併せた補償を提案し信頼の回復に努めた (④)。

表：東北・上越新幹線開業までの歴史

1971/1/18	運輸大臣により東北・上越新幹線の基本計画が決定される
1971/4/1	運輸大臣により東北・上越新幹線の建設計画が決定される
1971/10/8	埼玉県知事より、沿線自治体市長に新幹線のルートが内示される
1971/10/9	国鉄の担当者が沿線自治体に正式な概要を説明する
1971/10/12	東北・上越新幹線の工事認可申請
1971/10/14	工事実施計画が運輸大臣によって認可される。地上区間での建設とされた、伊奈町・大宮市・戸田市・北区で反対運動が始まる
1971/10/26	国鉄の担当者により、浦和市・与野市も含めて全面高架として建設されることが伝えられる
1971/11/26	東北・上越新幹線の建設が開始される
1973/3/10	埼玉県知事との会談で、運輸政務次官が全面高架化を認めることと引き替えに通勤新線の併設を提案
1973/3/10	浦和市・与野市での全面高架化と東京都北区内でのルートの変更が発表される。当該地域での住民運動が激化する
1973/5/1	与野市新幹線反対同盟協議会が発足
1974/4/13	戸田市・浦和市・与野市により新幹線反対県南三市連合会が発足
1975/12/23	国鉄総裁により、大宮駅を起点に暫定開業をする可能性が示唆される
1976/12/16	埼玉県知事により、「通勤新線の建設」「新幹線のスピードダウンと緩衝地帯の設置」「大宮駅に全列車停車」「大宮～伊奈間に新交通システムを導入」を条件として、高架建設を認めることが埼玉県議会で示される。
1978/8/26	一坪運動(土地所有者が土地を一坪ごと反対運動の協力者に分けることで登記簿上の地権者を増やし、収用の手続きを煩雑にする運動。反対運動の協力者多いことをアピールする狙いもあった)がはじまる
1978/12/16	運輸大臣が通勤新線の建設を認可
1979/6/7	埼玉県知事が新幹線建設促進の態度を表明する
1979/11/20	新幹線反対県南三市連合会代表が運輸大臣と会談する
1980/3/12	東京都北区の赤羽台トンネルを巡り建設差止を求める民事訴訟→82年12月に和解
1980/4/24	与野市・浦和市・戸田市の反対派住民により、認可取消請求の行政訴訟→83年11月反対派敗訴
1980/9/23	東京都北区の反対派住民により、建設差止請求の民事訴訟→84年10月に和解
1982/5/7	大宮市桜木団地の移転がまとまり、大宮以北の用地問題が収束する
1982/6/23	東北新幹線、大宮から盛岡間開業
1982/11/15	上越新幹線開業
1983/12/22	ニューシャトル大宮から羽貫間開業
1985/3/14	東北・上越新幹線大宮から上野間開業
1985/9/30	埼京線赤羽から大宮間開業
1990/8/2	ニューシャトル羽貫から内宿間開業により全線開通
1991/6/20	東北・上越新幹線上野から東京間開業

(Wikipedia(東北・上越新幹線反対運動) に加筆)



東北上越新幹線反対運動における紛争と解決の構図

結章

多くの事件で共通して見られたのは、住民間や事業者の意見の相違を調整する自治体の苦労であった。住民と事業者での争いは発生することもあるが、意見を異にする住民同士での直接的な紛争はほとんど発生することが無いように見受けられた。様々な意見を持つ住民が直接住民同士で争わずに一度自治体に意見をぶつけているようだ。この方法を取れば、紛争解決後に地域住民同士でギクシャクすることはないだろう。自治体の苦労は思いやられるが、地域のコミュニティーの安定のためには仕方ないのだろうと思う。

一方で、東北新幹線沿いの緩衝地帯において、河童の森を手がけている鈴木氏のように住民の中でも積極的にアクションを起こしていく人もいる。紛争後に地域をより良くしてく活動は、建設事業者でも自治体でもなく、その地域を最もよく知っている住民自身が先頭に立って活動していくのが効果的であるという好例だろう。事業者はもとより、自治体もあまりに細かな地域性を把握しているわけではないだろうし、把握したとしてもごく小さな場所に注ぐことができるエネルギーは限られている。最終的には地域の住民のエネルギーにかかっているのである。

参考文献

柳沢厚・野口和雄・日置雅晴編 (2007) 自治体都市計画の最前線
都市計画まちづくり判例研究会編著 (2010) 都市計画・まちづくり紛争事例解説
越智敏裕著 (2009) 公共事業紛争における公法と私法の交錯 - 都市施設の設置を巡る訴訟を題材に -
船橋晴俊・長谷川公一・畑中宗一・梶田孝道 (1988) 高速文明の地域問題 - 東北新幹線の建設・紛争と社会的影響 -
最高裁小法廷判決（2006 年 11 月 2 日）
(http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20061102165402.pdf)
もぐれ小田急（http://www.bekkoame.ne.jp/）
Wikipedia 各ページ