

## 第3章

# 公共交通政策を策定するためのプロセスと 住民参加の仕組み フランスにおける法制度上の位置づけと実例をもとに

流通経済大学 経済学部 教授 板谷 和也

## 1. フランスの合意形成プロセス

フランスにおける都市開発では、計画の進捗に応じて地域住民をはじめとする関係主体との合意形成が円滑に行われることが多い。これまでに記してきたように、フランスの交通に関わる計画制度はLOTI（現・交通法典）を基本として計画策定に関する組織・規制・財源制度が互いに連携した形を採ることでその実効性が高まっているが、その中で合意形成に関する制度も重要な役割を担っている。

本項では全ての都市圏に適用される大きな枠組みとしての合意形成制度に関して住民参加手法と意思決定過程の2面から概観し、その特徴について紹介することとしたい。

## 2. 住民参加に関する合意形成手法

### (1) 合意形成過程の概要

フランスでは古くから、大規模な開発に際して計画案を広く一般に公開し意見を収集する試みが行われていた。一般にフランスでは専門家に対する信頼が厚く、計画案そのものの策定に関してはほとんど専門家に委ねられてきたが、一方で地域固有の問題や計画の細かい瑕疵の指摘といった点で一般住民の意見も重視されており、議会で計画案の承認を受ける前に住民意見を取り入れることが一般的に行われてきた。都市政策の面では、1980年代から徐々に法制化もなされてきている。

現在は、計画の構想段階で行われる「公開討論」、計画策定の全段階で行われる「事前協議」、計画段階の最後、議会承認の直前に行われる「公開事前調査」の3種が合意形成を目的とした住民参加制度として位置づけられている。これらは、ある条件を満たす計

1 これらの住民参加制度については、望月真一（2001）、合意形成手法に関する研究会（2001）、石川雄章（2001）、鈴木温・三浦良平・山口真司（2004）等に詳しい。

画に関しては全て、法的に実施が義務づけられているのが大きな特徴である。またこれ以外に、住民意思を表明するための手法として「住民投票」も国民の権利として明文化されている。以下で各手法の概要を示す。

#### ① 公開討論 (Débat Public)

国家的大規模プロジェクトの計画策定にあたって、計画構想の段階で実施されるのが公開討論である。

1980年代頃から、大規模プロジェクトに対する反対運動が活発化し、計画実施に支障が出るが増えてきた。その原因の一つが、計画案がほぼ固まってから初めて当該地域住民に情報が開示されるという手続きの不備であった。この問題を解消するため、プロジェクトの初期段階から住民に情報開示、かつ意見聴取を行うための制度として、公開討論が整備されてきたのである。

1992年のビアンコ通達で、大規模プロジェクトの予備調査に先立つ討論が義務づけられたが、この討論には一般住民の参加は許されていなかった。1995年のバルニエ法で公開討論の正式な法的整備がなされ、この際に誰でも公開討論の開催要求と討論への参加ができるようになった。また2002年には地域民主主義法の制定に伴い対象プロジェクトの規模が拡大された。

大規模事業が対象であるため適用例はあまり多くないが、参加者数が1000人近くに上った事例もあり、住民参加手法として十分に機能していると考えられる。

#### ② 事前協議 (Concertation Préarable)

計画策定の全段階において、計画に関する情報提供と計画改善のための意見聴取が事業主体(計画立案者)に対して義務づけられており、これを事前協議という。

この制度の法制化も公開協議と同様、情報開示のタイミングが遅いことに対する対策としての色合いが強く、1985年に都市計画法典で規定されたものである。法的には「実施する義務」のみが記載されており、従って内容は任意でありまた対象も地域住民のみでなく、大規模企業に対する説明会や専門家（行政側、第三者機関等）どうしの情報交換も含まれる。

このように事前協議の範囲は非常に広範であるが、ここでは住民参加手法としての事前協議であり、また法的な義務づけの対象である「住民・企業等を対象とする事前協議」を指して「狭義の事前協議」と呼ぶこととする。

狭義の事前協議において用いられる手法は多彩であり、冊子、展示会、映像、インターネット等を用いた情報公開、調査員、電話等を用いた意見収集、さらには社会実験や討論会、住民意向調査といった形式も用いられる。

### ③ 公開事前調査 (Enquête Publique)

フランスにおける計画案は、議会で承認を受けた上で公益宣言が出されないと効力を持たない。従って、議会が意思決定機関としての役割を果たしているといえる。この、議会での議決に際して行われる議論の基礎になるのが、公開事前調査で作成された報告書である。

この公開事前調査が、フランスにおける住民参加の基礎となる制度である。その起源は古く、土地利用関連で1933年に法制化されたのが始まりである。その後様々な領域へと拡張され、1983年のブシャルドー法で都市計画関連での実施が義務づけられ、現在はその内容が都市計画法典に組み込まれて法的根拠となっている。

ブシャルドー法以前は、単に計画案の公開タイミングが遅いということだけでなく、調査の実施主体である調査委員会の委員選定が

行政側に偏っており、必ずしも公平とはいえない状況であった。しかし同法によって、調査委員については行政裁判所が、事業計画と直接のない第三者の中から任命することと規定され、公平性が確保されている。

公開事前調査は、計画案が完成した後、2ヶ月以内の期間で行われる。主要な公的施設等で計画案の原本を公開することが義務づけられており、計画内容の住民への周知が図られている。また、公的施設で計画案に対する意見を記述することや電話等で意見表明することが可能になっているように、住民意見の収集も重視されている。

この調査の結果は、住民によって表明された全ての意見に加えて、それらと計画案原本等の資料をもとにした調査委員による専門家としての意見を取りまとめた形で議会に提出される。調査委員の計画案に対する意見は重要であり、ここで反対意見となった場合には計画案を修正しないと議会での審議は行われない。この点で調査委員の権限が強い制度となっているが、調査委員の意見は一般の住民意見をもとに決定される上、意見書に全ての意見が記載されることから、一般住民の意見も軽視できない。

#### ④ 住民投票 (Référendum Local)

フランスにおいて行政政策の是非に関する住民投票が初めて明文化されたのは1992年のことである。その内容は議会側のみに投票要請権があり、かつ議会は投票結果に拘束されないという不完全なものであった。その後も幾度かの法改正があったものの、20世紀中に実施された住民投票はいずれも拘束義務のない「諮問的住民投票」だった。

決定権のある住民投票は、2003年の憲法改正で、憲法の中に国民の権利として明記される形で初めて明文化された。この憲法改正を受けて決定的住民投票組織法が提案されている。その中では、決

定的住民投票の実施については議会が決定するということと、選挙権を持つ全住民の半数以上が投票に参加しかつその過半数が賛成した場合にのみ、決定的な結果として採択されることが明記されている。

近年になって住民投票が制度化されたということからも、フランスでは住民投票に対して全幅の信頼を置いているわけではないと考えられる。特に計画者サイドでは、投票結果が民意を正確に反映しないことが問題視され、その影響もあって諮問的な性格の住民投票が多く行われてきたとも考えられる。

#### ⑤ 各手法の適用範囲と特徴

フランスにおける合意形成を目的とした住民参加手法は、以上のうち住民投票を除く3種<sup>2</sup>である。各手法の特徴は表4-3-1に示す通りである。

公開討論、事前協議では、情報開示や説明、説得、意見聴取のために多くの労力が費やされていると考えられる。これは、国家的大規模プロジェクトについては実施遅延を防ぐためになるべく早い段階から一般市民に情報を公開するとともに意見を聴取する必要があると考えられたのが主な理由である。一方、都市圏レベルのプロジェクトに関しては、やはり1980年代に国を挙げての地方分権化政策が行われ、地方政府が地域の実情に即した計画を策定し実施できるよう権限が委譲されたが、その際に、それまで中央政府の判断で行われてきた事前協議等に関して、地方政府に対して実施の義務を法制化することで負わせたと考えられる。

従って住民意見は、公益に適う場合には計画立案に際して重要な

---

<sup>2</sup> 住民投票については、住民の意思表示が主な目的であり合意形成を目的とした制度とはいえず、また実施義務もないため、ここでは合意形成を目的とした住民参加手法に含めていない。

表 4-3-1 各住民参加手法の特徴

手法名称	目的	対象事業	実施主体	実施期間	費用負担
公開討論	計画策定当初からの住民参加 計画概要の住民への提示(情報公開) 意見聴取	事業費3億ユーロ以上の事業 事業費1.5億ユーロ以上かつ関係主体から実施要請のあった事業 実施するか否かはCNDP(国家公開討論委員会)が判断	CNDP ・ CPDP 注1	原則 4ヶ月	事業 主体
事前協議	情報開示 意見聴取	事業費190万ユーロ以上の事業案 PLU注2,PDU等の都市圏レベル計画	計画立案者	適宜	事業主体(計画立案者)
公開事前調査	住民からの意見聴取 議会での議論の際の資料としての住民意見の取りまとめ	都市計画/大規模な都市施設の整備・建設計画	第3者の専門委員会	意見表明:原則1-2ヶ月 取りまとめ: 原則1-2ヶ月	事業主体(一部は国)
決定的住民投票	意思決定	任意 ただし住民に請願権なし	地方議会	任意	行政
諮問的住民投票	民意把握	任意 ただし住民に請願権あり	地方議会	任意	行政

(出典:合意形成手法に関する研究会(2001)、頼あゆみ(2003)、フランス法当該条文、独自ヒアリングをもとに筆者作成)

注1 CPDP: CNDPによって組織される、実際に公開討論関連の活動を担当する委員会

注2 PLU: 地域都市計画。

参考意見となるが、それをもとにして計画を策定すること自体は専門家即ち計画策定側に任されている。これはつまり、地方分権化の進展に伴って中央と地方の役割分担がなされたのと同様に、専門家と一般住民の間でも役割が明確に分担されていて、その支援施策として住民参加手法が整備されたと考えるべきであろう。両者の役割は

専門家 (行政側)	情報開示を行い、住民意見をもとに公益に適う計画を策定すること
住民	情報を受け実態を理解し、実際に住んでいる者の視点から意見を述べること

とまとめられる。

### 3. 意思決定における議会の役割

#### (1) 公益宣言 (DUP・Déclaration d'Utilité Publique)

フランスにおいて計画が実際に効力を持つために必要なのが公益宣言であり、計画案の公益性、即ち正当性を国が認定するものである。この公益宣言が出されるためには、議会の承認とその前段階の公開事前調査が必要であるため、事実上、計画案に関する意思決定は議会が行っていると考えるのが妥当である。

議会の構成員は地域住民によって選ばれている。従って、住民参加手法によって住民意見が計画案に取り入れられるのと同時に、地域住民は自治体議員を選挙で選ぶことを通じて意思表示を行っているのである。議会が意思決定機関として機能するために必要なことを検討するために、以下でフランスの議会構成と選挙制度について概観する。

<sup>3</sup> 本項の執筆にあたっては、自治体国際化協会（2001）を参考にしている。

## (2) フランスの議会構成と選挙制度

フランスでは、地方政府に関してはコミューン（基礎自治体）と県議会、州議会で議員選挙が行われる。都市圏交通計画制度においては複数コミューンの連合である広域連合が AOM（都市圏交通局）であることが多く重要だが、この広域連合の議会議員は構成各コミューン議会議員が兼ねる。

また、コミューンのメール（市町村長）は、都市計画等に関して強い権限を持っているが、これはわが国と異なり議会議員間の互選で選ばれる。一般的には議会与党の選挙人名簿の筆頭者が選ばれる。以下、都市圏交通政策に関わるコミューン議会と広域連合議会について説明する。

## (3) コミューン議会

任期は6年であり、最近では2014年に統一選挙が行われた。選挙方法は人口規模により3種類に分かれるが、ここでは3500人以上の場合を示す。名称としては「多数派プレミアム付拘束名簿式2回投票制度」と呼ばれる。個人名を書いて投票するが、票の取りまとめは政党単位で行い、1回目の投票で過半数を得た政党があればその政党が議席の半数を得、残りは当該政党を含めて比例配分する。なお、立候補は政党毎に優先順位の付いた名簿に登載される形で行われる。過半数を得た政党がなかった場合は2回目投票で相対多数を得た政党が議席の半分を得、残りは当該政党を含めて比例配分する。

つまり、円滑な議会運営を実現させるために、必ず議会の過半数を政権与党が得ている状態が、制度上作り出されているのである。

## (4) 広域連合議会

フランスの広域連合にはいくつかの種類が存在するが、ここでは

都市圏共同体 CA (Communauté d' agglomération) の例を挙げる。

CA における議席数は任意に決定することが可能だが、全構成コミューンの人口規模に比例させるのが一般的である。そのコミューン毎の配分の原則は、

- ・各コミューンが必ず 1 議席以上持つこと
- ・1 コミュニティだけで議会の過半数を超えないこと

である。即ち、各コミューンの意見を反映した議会運営を可能にするとともに、コミューン議会と違い必ずしも円滑な議会運営を想定していないといえる。

#### (5) 意思決定における議会の役割

フランスの住民参加手法では議論によってコンセンサスを得るのではなく情報公開と意見聴取を行うことで専門家・住民双方が各々の役割を果たす支援をしているが、それだけではいかにも住民の意見が反映されにくい。しかし、上で示したように都市圏レベルの政策に関してはコミューンと広域連合で 2 回議論が行われ議決がなされる。また、その際の議論内容や計画案に対する賛否といった情報は議員一人ひとり全て公開されるので、自分の意見を代弁する立候補者を選びやすくなっている。従って、住民意見は選挙の際にも表明され、意思決定において重要な役割を果たしているといえよう。

## 4. ランスの意思決定システムの特徴

フランスにおける合意形成手法は、住民投票を除くと、情報の周知という面が強いものになっている。事前協議も公開事前調査も、実施内容は情報の正確な伝達が念頭に置かれたものになっている。

しかし近年、計画内容に関して早い時期から公開しないと計画の迅速な実施ができない事態が多く生じるようになった。その対応策

として、住民による意見を取り入れるための制度が導入されてきている。この際の考え方は、住民側に過剰な期待をして計画案の策定権を与えるようなものではなく、住民の実際に住んでいる者としての視点を重視し、より民意を反映した計画案を策定するための手助けとして用いるというものである。

合意形成に関してこのようなシステムを取り得た理由としては、意思決定機関としての議会が機能しているということが挙げられる。意思決定に関する権限が全て議会に委ねられているように、ここでは議会と住民の間の信頼関係が仮定されている。つまり、議員は住民の意見を忠実に代弁するという考え方である。ここでも住民は自らの意見を反映する議員を選び、議員は自らの主義主張を基礎にして政策判断を行うという明確な役割分担が生じており、知識不足の議員でも正確に判断が下せるようにするために公開事前調査という手法が存在している。ただ議会選挙は6年に1回しか行われないので、民意を反映する機会としては頻度が低いのが問題であるといえる。

全体に、意思決定に関して強く議会を信頼するシステムになっているといえるが、実際には投票率は決して高くなく、このシステムが必ずしも民意を反映したものになっているとは限らない。しかし、計画の実施等に関してスムーズに進めることを念頭に置いた場合には優れたシステムになっているといえる。

注：本節の内容は、板谷(2005)をもとに再構成したものである。

#### 【参考文献】

- ・ 望月真一(2001)「路面電車が街をつくる」鹿島出版会
- ・ 合意形成手法に関する研究会(2001)「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」ぎょうせい
- ・ 石川雄章(2001)「フランスにおける合意形成システムに関する研究」土木計画学研究講演集 Vol24, 講演番号 387, 土木学会

- 鈴木温・三浦良平・山口真司（2004）「フランスの市民参加制度の最新動向と日本流の構築に向けて」土木計画学研究講演集 Vol.29, 講演番号 79, 土木学会
- 頼あゆみ他（2003）「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究」国土交通省国土交通政策研究所
- 自治体国際化協会（2001）「フランス地方選挙の制度と実態」自治体国際化協会
- 板谷和也（2005）「フランス PDU における合意形成過程」土木計画学研究・論文集 Vol22, pp183-188, 土木学会