

ドイツにおける合意形成システムに関する研究*

Consensus Building System in Germany*

石川雄章**

By Yusho ISHIKAWA**

1. 背景と目的

日本の首都圏における環状道路整備の遅れは、経済的損失だけでなく都市環境の悪化を引き起こしている。整備が遅れている理由の一つは環境問題である。道路整備により、一部の地域では確かに環境は現在よりも悪化するが、首都圏全体で見れば環境は改善されるだろう。このような課題を解決するためには、圏域全体の最適解と地域的な最適解をいかに両立するか、決定した計画をいかに実現するか、といった合意形成システムが必要となっている

本研究はドイツを対象としているが、最終的には欧州の合意形成システムを比較研究し共通性や独自性を見出すことにより、日本における道路計画の制度設計に活用しようとするものである。

2. 研究方法

(1) 研究対象

本研究は、ドイツにおける広域的な道路事業を対象とした。その理由は、1. 欧州では、これまでの社会資本整備の歴史の中で、様々な形での権利調整が行われ試行錯誤を経て合意形成システムがルール化されていること、2. 広域的な道路事業は、社会的な影響が大きく関係する主体が多いため制度設計上の様々な要素がふくまれており、また、日本にとって緊急課題であること、である。

(2) 研究方法

調査は、次の3つ方法—1. 各国の専門家の

*キーワード：計画基礎論、計画手法論、市民参加

**正員、国土交通省国土技術政策総合研究所道路研究室

(茨城県つくば市大字旭1、

TEL0298-64-2211、FAX0298-64-0178)

方々へのインタビュー、2. 法律・政令、ガイドライン等による公式的な手続きの確認、3. 公文書等による公式的な手続きの裏付けの確認—を組み合わせで行った。これらの結果得られた資料を確認しながら、後述する仮説に基づき合意形成システムの具体的な内容を整理した。

3. 分析する上での仮説

(1) 合意形成システムの構造

道路計画は事業の必要性の確認から始まって広域的な計画内容、測地的な計画内容へと精緻化されていくが、この各段階の決定行為を「計画決定」、この「計画決定」の段階的な流れ全体を「計画決定プロセス」と定義する。

当該計画の妥当性を高めるため、計画原案から決定案の間に市民や関係者の意見を採り入れているが、このコミュニケーションの行為を「P I」、このP Iに関連する計画原案から決定案までの手順の流れを「P Iプロセス」と定義する。

計画決定プロセスとP Iプロセスをこのように定義すると、合意形成システムは、各段階の計画決定を結節点として両プロセスが一体的に機能する統合システムであると仮定できる。このことは、結節点を把握しておけば、両プロセスを別々に分析してもよいことを意味する。

→図1「合意形成システムの構造」参照

(2) 計画決定とP Iの内容

計画決定については、計画決定プロセスが次の3段階—1. 政策の方向性やプライオリティを決定する段階（構想段階）、2. 概略ルートを設定する段階（概略計画段階）、3. 詳細な道路区域を決定す

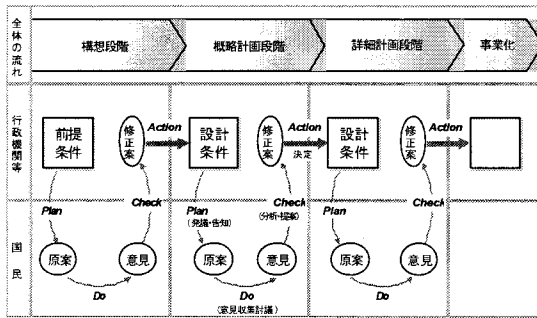


図1：合意形成システムの構造

る段階（詳細計画段階）一の計画決定からなると仮定し、各段階における計画決定の具体的な内容（目的、決定者、決定事項、効果、考慮事項等）を明らかにする。

PIについては、PIプロセスがPDCAサイクル(Plan=発議・告知、Do=意見収集・討議、Check=分析・提案、Action=意志決定)からなると仮定し、各計画決定段階におけるPIの具体的な内容（プロセス、目的、時期、関連情報、コミュニケーション方法、実施者、根拠等）を明らかにする。

4. 研究結果

(1) 計画決定

前述の視点から計画決定を3段階に分類し、各段階における計画決定の具体的内容を分析する。

→表1「ドイツにおける計画決定プロセス」参照。

a) 構想段階（連邦交通路計画、需要計画）

構想段階では、「連邦交通路計画（BVWP）」が1992年に閣議決定され、これを踏まえて「需要計画（Bedarfsplan）」が1993年に策定されている。

連邦交通路計画は、法定計画ではないが、連邦政府の交通に関する総合的な政策方針として、需要計画等とその考え方が盛り込まれることにより、道路施策・事業を実質的に規定している。

需要計画は、法定計画であり、連邦レベルの道路網計画と整備の優先度を明らかにしている。需要計画に位置づけられることによって、道路整備の必要性が法的に担保され、路線選定手続きが可能となる。これらの計画の策定にあたって、PIは行われていない。

b) 概略計画段階（路線選定）

概略計画段階では、連邦交通大臣が州道路局からの「路線選定（Linienfindung）」の上申を承認し州に通知する。これは連邦長距離道路法に位置づけ

表1：ドイツにおける計画決定プロセス

	名称	構想段階		概略計画段階	詳細計画段階
		連邦交通路計画	需要計画	路線決定	計画確定決議
計画決定の概要	目的・位置付け	ドイツ再統一後の交通課題に対応するための初の交通路計画	道路網整備に関する連邦レベルの総合調整	国土整備上の代替案から環境・地域開発に適した路線を選定する手続き。計画確定手続きの基礎	事業実施を前提とした道路計画詳細内容の確定。道路計画の最終決定
	決定者	連邦交通大臣	連邦議会で審議、決定	連邦交通大臣	計画確定局(州)
	決定事項	交通に関する総合計画的な政策方針	需要計画図(1/750,000)事業の優先度	建設予定路線の起点と終点及び基本ルート(通例1/25,000)	計画概要(1/2000)、異議申立に対する判断と理由、保証に関する事項
	根拠	政治内意思表明連邦予算	長距離道路整備法(FstrAbG) §1(1)付録	連邦長距離道路法(FStrG) §16	FStrG §17
	決定の効力	需要計画の議会審議及びFstrAbG改正の裏付け	道路整備の必要性の確定、路線選定手続きへの前提条件	詳細計画の基礎付け外部に対する法的拘束力なし(法的には争えない)	土地収用を含めた事業実施が可能になる。対象地所の変更禁止及び価値増進禁止。
	決定の際の考慮事項	交通量予測、投資評価、必要性(整備のプライオリティ)	整備プライオリティの考え方、環境影響分析、費用・効果分析	環境影響評価に基づく付属委員会の計画素案、市(町村)議会決議、関係機関協議結果、道路建設局推奨路線	道路建設局の計画資料、異議申立、関係機関の見解、道路建設局の回答、協議会議事録、聴聞局の総括
関連PIの概要	名称	PIは行われない	PIは行われない	市民参加	聴聞手続き
	目的	—	—	計画素案を公表し、市民の意見を踏まえた上で、路線選定について関係機関と行政内部の調整を図るため	詳細計画案を広く知らせ、一般市民及び関係機関からの異議・提案を聴取した上で話し合いによる合意を探るため
	対象事業	—	—	基本的に全ての事業(但し、交通路計画迅速化法の対象事業(旧東独地域、ベルリン)は不要)	全ての計画確定手続きで聴聞手続き実施。
	主催者	—	—	市町村	州聴聞局
	運営者	—	—	市町村	州聴聞局
	対象者	—	—	一般市民、関係機関	一般市民、関係機関
	運営根拠	—	—	連邦長距離道路法環境影響評価法(UVPG)	行政手続き法環境影響評価法(UVPG)

られた行為であり、詳細な道路計画を検討する前提となる概略ルートを確認する。これにより詳細計画の検討が可能となるが、この決定は行政内部の規定であり、外部に対する法的拘束力はない。

路線選定の内容は、通常 1/25,000 の図面に予定路線の起終点及び基本的路線を規定しており、合わせて、特に保護が必要な施設・地区、交通路に危険を与える可能性のある設備、その他空間的に重要な計画等が示されている。

路線選定にあたっては、P I (Einbeziehung der Öffentlichkeit)に加え、付属委員会などの意見聴取が行われている。

c) 詳細計画段階 (計画確定決議)

詳細計画段階では、州計画確定局の決定として「計画確定決議(Planfeststellungsbeschluss)」が発令される。これは連邦長距離道路法条に位置づけられた行為であり、この決定によって事業実施及び強制収容が可能となる。

計画確定は購入予定地を含めて道路区域を詳細に規定しており、決議文書には道路計画確定内容、異議申立に対する判断とその理由及び補償に関すること等が明示されている。

計画確定決議にあたっては、法律に基づく P I (Anhorungsverfahren)を行うことが義務づけられている。

計画確定に不服がある場合には、行政訴訟を起こすことができる。訴訟の対象は行政手続きの正当性にとどまらず、計画内容そのものも対象となっている。このため、大規模な事業については、多くの事業において行政訴訟が起こされる傾向にある。

(2) P I

構想段階ではP Iは行われていないため、概略計画段階、詳細計画段階について分析する。

a) 概略計画段階 (Einbeziehung der Öffentlichkeit)

この段階のP IはEinbeziehung der Öffentlichkeit(市民参加)と呼ばれ、市町村が行う。

これは環境影響評価法及び連邦長距離道路法に位置付けられた手続きであり、公告・縦覧と意見受付に続く市民討論会では州の道路部局と市民が直接対話を行なう。市民参加の役割は、市民の意見を考慮に入れるための行為で、その結果を踏まえ、市町村議会決議が行われ州に提出される。

表 2 : 市民参加の概要

	手順	時期・期間	目的	PI の内容	コミュニケーションの方法	主体
発議・告知 ↓	付属委員会開催、道路局原案作成	需要計画に位置付け後、事業開始時に召集	環境影響評価の技術的検討、代替案の絞り込みを支援する	〔付属委員会合合記録〕：結果コソト/対象地域概略図/評価参加者リスト/複数案地図等 〔環境影響評価(UVS)報告書〕：第1部：開始時点の状況/交通調査/結論/要約、第2部：影響予測と複数案比較/文献/図表/図面等	市町村、環境庁、自然保護団体等の参加による行政内部の作業	州道路局
	公告・縦覧	1ヶ月間	計画素案を公表するため	〔路線選定広報パンフレット〕：路線選定について/計画の縦覧・市民説明会/関係部署連絡先/決定路線図、〔環境影響評価報告書(同上)〕	広報パンフレットにより計画縦覧及び討論会の期日を公告	市町村
	意見受付	公告縦覧完了後2週間以内	意見を受けて計画を改善するため	異議申立、意見表明	意見は書面でも口頭でも可能、回答義務なし	市町村
意見収集・討議 ↓	市民討論会	意見受付終了後4週間後	UVSの最適化	〔路線選定広報パンフレット(同上)〕 〔市民討論会議事録〕：計画概要・経過説明/環境影響評価の所見、総括/市民の異議・意見発表/討論/今後の手続き/まとめ等	一般市民(数百人)との討論。市町村の有力者が議長役	市町村
	市(町村)議会決議	市民討論会終了後	討論会等を踏まえた市(町村)の公式見解を述べるため	〔市(町村)議会決議〕：市長見解、市議会決議 〔異議・意見表明〕、〔市民討論会議事録〕上記参照	異議申立・意見表明に基づき首長が見解を表明した後、議会が議決	市町村
	関係機関協議	市民討論会後	路線計画について関係機関と行政内部の調整を図る	〔関係機関への案内状及びその返信〕 〔協議関連資料〕：関係機関協議会議事録/選定路線図/検討路線図/道路種類地図	地方政府、郡、市町村、公益企業等がなるべく一同に会して議論	州道路局
提案 ↓ 決定	大臣への上申(州道路局)	関係機関協議後	連邦交通大臣が、路線選定を行う際の原案を提供する	〔送付文書〕：交通省宛て送付状〔添付資料〕：選定・検討路線図/協議会・市民討論会議事録/市議会決議/自然保護団体通信記録/説明報告書/費用概算/UVS報告書	道路建設局(州)から州交通省、州交通省から連邦交通大臣へ上申	州道路局
	連邦交通大臣による路線決定	州交通省からの上申後	市民参加等を踏まえた決定を告知するため	〔連邦交通省通知〕：通知/路線選定図面3枚 〔州交通省通知〕：連邦交通・建設・住宅省からの計画路線承認通知/選定路線図 〔記者発表資料〕：送付状/公示用記者発表文/選定路線地図	連邦交通省から州交通省、州交通省から道路建設局(州)に連絡後、市町村が一般市民に記者発表	大臣

表3：聴聞手続きの概要

	手順	時期・期間	目的	PIの内容	コミュニケーションの方法	主体
発議・告知 ↓ 聴聞	原案作成、聴聞局へ送付	計画確定手続き開始時	計画確定手続きの申請	〔計画確定資料〕：説明報告書/概略図/費用試算/地質・騒音・景観保全等調査・対策/建築物・土地収用等リスト/環境影響評価等	道路建設局が原案を作成し、聴聞局に送付	道路建設局
	関係者へ資料送付	原案資料受領後1ヶ月以内	市町村・関係機関への通知、意見聴取	〔送付状〕：送付先リスト/書類送付リスト含〔計画確定資料〕（同上）	市町村、関係機関、認定環境団体に資料を送付	聴聞局
	計画確定手続きの公告	聴聞局より受領後3週間以内、1ヶ月縦覧	詳細計画案を広く知らしめるため	〔計画確定手続き公示〕：計画確定手続き資料縦覧実施のお知らせ、資料展示（縦覧）中の質問受付サービス（日程）	一般市民に対して官報の掲示及び新聞で公告。	聴聞局
	計画確定資料の縦覧	縦覧期間中（毎週2回×4週）展示	同上（市民へのサービス）	〔計画確定資料（同上）〕 〔広報パンフ〕：（路線手続用）路線選択枝/選択枝/計画過程等、（計画確定手続用）建設概観/細部検討/建造物/騒音等環境対策等 〔パネル展示〕：景観保護に関する計画図等	一般市民を対象に展示担当者が質問に回答。会合、フォーラム、市民集会	聴聞局
	意見収集・討議 ↓ 手続	異議の申立の受付	一般公告から縦覧終了後2週間 聴聞局より受領後3ヶ月以内	異議申立 〔関係機関への回答（上記）〕 〔一般市民への回答〕：一般的事柄/手続経過/建設計画/環境適合評価・保護関連計画/他	書面の申立（誰でも可）を聴聞局又は市町村で受付 関係機関の意見を書面で受付	聴聞局 聴聞局
意見収集・討議 ↓ 手続	協議会	申立の締切後3ヶ月以内	話し合いによる合意を探るため	〔一般市民との協議会議事録〕：議事録/参加者リスト・委任状/申請書/送り書類 〔関係機関との協議会議事録〕：参加者リスト	申立・検討結果・変更案を表形式で整理、又は申立と回答を対話形式で整理	道路建設局
	聴聞局の総括	協議会終了後1ヶ月以内	意見の取りまとめ及び計画確定局への引継ぎ	〔計画確定資料〕、〔関係機関の見解・異議申立書〕、〔協議会議事録〕（上記参照） 〔総括文書〕：手続過程/関係機関見解・調整結果/市民異議/計画変更/計画確定資料等	官報・日刊紙等で日時公示 申立者には直接連絡、原則として申立者のみ参加	聴聞局
決定	計画確定決議	規定なし	実施を前提とした計画を確定する	〔計画確定決議〕及び公示：決定/理由説明/法的救済に関する告示、〔計画確定資料〕	計画確定局が、計画確定決議を官報で告示	計画確定局

幅広い意見聴取の取り組みとして、市民参加の他に付属委員会がある。付属委員会は公告のための計画原案を作成するために設置され、市町村、環境庁、自然保護団体等が参加している。

なお、旧東独地域及びベルリンでは、計画期間を短縮するため法律の適用により、概略段階のPIが省略されている。

→表2「市民参加の概要」参照

b) 詳細計画段階

この段階のPIは Anhorungsverfahren(聴聞手続き)とよばれ、州の聴聞局によって行われる。これは連邦長距離道路法及び行政手続法に位置づけられた手続きであり、その役割は、計画確定にあたって、すべての関係市民、公的利害関係機関、市町村の意見などを比較考量、評価することにある。

聴聞手続きによって、総括文書（計画の環境への影響の要約と評価を行うもので、手続き過程、関係省庁見解・調整結果、市民異議・認定団体見解、計画変更等について述べたもの）とともに計画確定案資料、関係機関の見解及び異議申立書、協議会議事録が州道路建設局によって作成され、計画確定局に提出される。計画確定局は必要に応じて補足調査を

行い計画確定の決定を行う。

聴聞手続きは、計画原案作成者である道路建設局とも計画確定者である計画確定局とも異なる聴聞局が行うことで、議論の客観性がより担保されると言えよう。

→表3「聴聞手続きの概要」参照

4. おわりに

仮説に基づいて、ドイツの合意形成システムを分析することができた。イギリス、フランスについても同じ切り口で比較することで、その共通性、独自性を見出すことができると考えられる。