

イギリスにおける合意形成システムに関する研究*

Consensus Building System in the U.K.*

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

本研究はイギリス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、イギリス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。なお、イギリスでは、とりまとめた内容について政府担当者からアドバイスをいただいた。

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

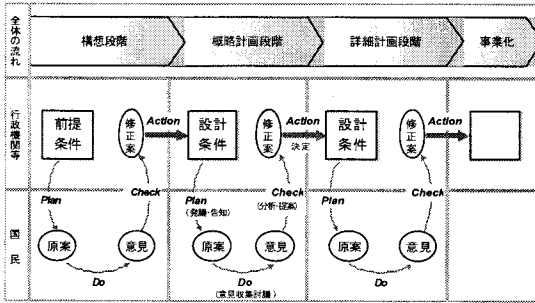


図1：合意形成システムの構造

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る段階（詳細計画段階）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「英国における計画決定プロセス」参照。

a) 構想段階（交通白書と幹線道路プログラム）

構想段階では、政権の意思表明として、閣内大臣が「交通白書(White Paper)」を、交通大臣が「幹線道路プログラム(Trunk Road Programme)」を公表している(1998年)。これらは法定の構想・計画ではないが、概略計画及び詳細計画の方向性とプライオリティを実質的に規定している。

交通白書では、「Integrated Transport」という政策方針のもと、公共交通機関への投資の拡大等が打ち出された。幹線道路プログラムでは、幹線道路そのものを再編成するとともに、幹線道路の整備・管理レベルと新しい投資の考え方、例えば、新規路線の建設から既存路線の活用や環境問題への対応に重点を移すこと、等を明らかにしている。

両計画の策定にあたっては、この段階では初めて、

PI (Government's Consultation)が行われた。

表1：英国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
		白書	幹線道路プログラム	選好ルート発表	行政命令
計画決定の概要	目的・位置づけ	政府の交通に関する政策方針を明確化する	政府の幹線道路に関する政策方針を明確化する(Englandのみに適用)	詳細ルート検討の前提となる選好ルートを確定する。当該道路計画に影響を与える開発を制限する。	政策方針と客観的意見を踏まえて、大臣が事業実施を前提とした詳細計画を最終的に決定する。
	決定者	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣
	決定事項	交通全般に関する全体戦略、投資規模、各分野ごとの目標	幹線道路の指定見直し、整備・管理のプライオリティ、主要プロジェクトの名称、費用、目的、規格、延長等	大臣の選好ルート（1路線） 約1/10,000 図面	路線命令：道路種別、道路・ジャンクションの概ね位置。側道命令：道路区域・管理者、工事の詳細。強制買収命令：買収区域、資産目録
	根拠	法的根拠なし	法的根拠なし	Town and Country Planning GDO 1988, Town and Country Planning Act 1990	Highways Act 1980, Acquisition of Land Act 1981
	決定の効力	政権の全交通政策に影響を持つ	掲載事業は7年以内着工を目指す。予算の裏付けなし	ルートの両側 67m 以内の開発規制を地方政府に命令可能となる	事業実施及び用地買収（強制収用）が可能となる
	決定の際に考慮する事項	現状分析・将来予測、協議用資料への一般市民のコメント、国会の議論	現状分析・将来予測、協議用資料への一般市民のコメント、国会の議論	[技術レビュー]：課題と解決策の検討。 [市民協議レビュー]：市民協議の実施状況、地元の要望、代替案と評価 [総合評価]：最適と思われるルート	行政命令案とそれに対する抗弁 審問官の報告書：公開審問の結果、審問官の勧告 政府の政策方針
	名称	協議 (Government's consultation)		市民協議（その他、円卓会議がある）	公開審問
関連PIの概要	目的	現状の問題を広く周知するとともに国民のニーズを把握するため	現状の問題を広く周知するとともに国民のニーズを把握するため	地元の知識、要望を把握するとともに、その結果を踏まえ、代替案の再評価や当初計画案の修正を行い、最適ルートを確定するため。	行政命令により権利制限を受ける者に抗弁の機会を与えるとともに、中立的立場の審問官が、大臣に対し行政命令案の可否を勧告するため
	対象事業	全ての交通関連事業	道路政策及び幹線道路	基本的に全ての事業で実施（実施しない場合は大臣に相談が必要）	行政命令案に対する抗弁が維持された場合に実施
	主催者	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣	環境交通地域大臣
	運営者	DETR	DETR	HA	審問官
	対象者	国民	国民	一般市民	法的な抗弁者及び一般市民
	運営根拠	根拠なし	Planning Policy Guidance Note11、	Highways Manual（内規）	Highways Act 1980, Acquisition of Land Act 1981, SI 1994, No.3263: Highway (Inquiry Procedure) Rule.

b) 概略計画段階（選好ルート発表）

概略計画段階では、閣内大臣の決定として「選好ルート発表(Preferred Route Announcement)」が行われる。これは法律上の決定として位置付けられているものではないが、詳細な道路計画を検討する前提となる概略ルートを規定し、都市計画法(Town and Country Planning Act)に基づく開発制限の適用を受けるために必要な行為となっている。

選好ルートの内容は約 1/10000 の図面に中心線を示したものであるが、ルートを選好した理由、環境への影響と対応策等も同時に明らかにされている。

選好ルートの決定にあたっては、一定規模以上の道路計画について原則 P I (Public Consultation) が行われることになっている。

c) 詳細計画段階(行政命令)

詳細計画段階では、閣内大臣の決定として「行政命令(Statutory Orders)」が政令として発令される。これは高速道路法(Highways Act)により義務付けられており、この命令によって地権者及び道路利用者の権利が制限される。

行政命令の内容は、路線指定（道路・ジャンクション等の概ねの位置）、測道指定（道路区域、管理者

等）、強制買収指定（買収対象区域、資産目録等）からなっている。

行政命令の発令にあたっては、行政命令案に対する抗弁が取り下げられなかった場合は、原則 P I (Public Inquiry)が行われることになっている。

(2) P I

計画決定の段階毎に P I の手順を P D C A サイクルの観点から整理し、P I の具体的内容を分析する。構想段階の P I はルール化されていないため、概略計画段階、詳細計画段階のみ詳細に分析した。

a) 構想段階(Government's Consultation)

交通白書の P I では、交通に関する現状と将来の問題点を明らかにした上で、課題解決の方向性を論点として示唆し国民から意見を聞いている。これは、問題意識を国民と共有し政策方針に対する国民の理解を得るための方策とも考えられる。

幹線道路プログラムの P I では、幹線道路の政策方針と個別事業に関する問いかけが掲載されている。実際に寄せられた意見は大半が個別事業に関する要望等であったが、これをもって個別事業のプライオリティを判断しているわけではない。

表 2：市民協議の概要

	手順	時期・期間	目的	P I の内容	コミュニケーションの方法	主体
発議・告知	事前協議	市民協議の前	市民協議に先立って関係機関の意向を計画案に反映	[地方自治体(例)]: 近辺での開発計画など [関係機関の場合(例)]: ナショナル・トラスト、防衛庁用地、指定建築物、科学的に重要な地域等	政府他部局、事業者、地方政府等の事務レベルと非公式に個別協議	HA
	事前告知の記者発表	協議文書配布の 1～2 週間前	協議の開始について告知することで、参加を奨励	[記者発表資料]: 協議の目的、協議文書の公表予定日、配布手順、縦覧場所、展示の詳細、質問票の受付締切	地元報道機関に記者発表資料を配布する	HA
	記者発表及び新聞広告	協議文書の発表と同時	市民協議の開始と計画の概要を広く確実に伝える	[記者発表資料]: 協議目的、展示会の日時・場所、協議文書の配布方法、質問受付の概要 [新聞広告]: 展示会の開催時間、協議文書の配布場所、質問票の目的	地元報道機関に配布協議文書の発表と同時に新聞広告を掲載	HA
意見収集・討議	協議文書・質問票の配布	協議文書と質問票は同時配布	道路整備の必要性と各代替案を示し、意見や要望を述べる手段を提供	[協議文書]: 計画の必要性、協議に諮る代替ルート(2～3 本程度)とその比較 [質問票]: 代替ルートの選好、比較検討の上で重視する要因、住所氏名、自由記入	関係する地方政府と国・地方の関連組織に郵送、近隣住民、利害関係者に配布	HA
	展示会	協議文書発表後 1～2 週間後 1～数ヶ所で行う	代替ルート及び関連情報を説明し、質問票への回答を促す	[パネル]: 道路の現状と課題、ルート計画上の制約条件、代替案と既に却下済みの案、代替案の比較評価表、交通量・騒音の予測、道路計画プロセス等の図面等	パネルを展示し、HA職員、コンサルタントが質問への回答、意見の受付を行う。討論はしない	HA
	質問票の回収・解析	回収締切は文書配布完了から最低 6 週間	当初案に対する意見を整理し、大臣への報告に反映する	一般市民からの意見分析、最も市民の支持を得ているルート、代替ルートを選ぶ上で最も重要な要因、その他選考に関する情報	関心のある人は質問票に回答、あるいは書面でコメントを提出	HA
	大臣への報告	市民協議終了後できるだけ早く行う	大臣が地元のニーズを考慮するための参考情報を提供	[技術評価レポート]: 計画上の課題と解決策 [市民協議評価レポート]: 市民協議の実施状況、地元意見、提案された代替案、等 [総合評価・提言]: 分析結果、最適ルート案	準備レポート(左記レポート)を閣内大臣に提出。大臣に対する報告内容は非公表	HA
決定	選考ルート発表	市民協議終了後 4 ヶ月以内(目標)	概略ルートを決定し、関係者に内容を周知する	[パンフレット]: 大臣の選考ルート(1/10000)及び理由、市民協議の結果、今後の予定	近隣住民、利害関係者に配布(記者発表?)	大臣

表3：公開審問の概要

	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 ↓ 公	行政命令案告示、抗弁受付	抗弁期間：行政命令案の告示から13週間	市民に意見提出の機会を与え、手続きの公正性を担保	[告示文][行政命令案]：命令文、図面[パンフレット]：計画概要、環境影響評価の結果概要、[抗弁]：反対意見書	新聞、掲示板、官報で告示、法的反対者には直接通知、縦覧、パンフレット配布	大臣
	公開審問開催意思告示	抗弁期間終了から4週間以内	公開審問を実施するか否かの判断を公にするため	[公開審問開催意思告示]：公開審問を開催すること、対象となる道路計画、根拠となる法律、今後の連絡事項	法的な反対者、に対して書面で通知する	大臣
	事前ミーティングの開催	開催意思の告示から16週以内（1日）	関連事項・日程の調整を行い、公開審問を円滑に運営する	[概要文書]：弁論希望者各自の主張、喚問したい証人 [仮プログラム]：発言の順序、審問スケジュール等	法的反対者、審問参加希望者は概要文書を提出、審問官が関係者全員と調整	審問官
	公開審問告示	抗弁者には開催6週、掲示等は2週以上前	公開審問の関係者に開催内容（日程・場所等）等を告知	[法的な反対者への個別告知][掲示板、新聞での告知]：開催日時、場所等	法的な反対者に対し個別に文書で通知、一般に対し掲示や新聞を通じ告知	大臣
意見収集・討議 ↓	開 審 問	論述書・証拠書の配布・提出、代替案提案	[提案者]事前ミーティング後4週以内 [反対者]論述書：大臣依頼後6週以内、証拠書：公開審問の3週以上前	事前に関係文書を提出。 [論述書]、[論述書配布書面]：提案の内容、根拠をまとめた資料 [証拠書]：技術的事項の検討結果 [証拠書要約]：1,500字以内の要約 [代替案]：ルートを特定できる内容であればよい。（1/50,000で図示、またはスケッチ等）	論述書を法的反対者、審問参加希望者に配布、証拠書・関連文書は縦覧	提案者
	公開審問開催	開催意思告示から22週以内	審問官が客観的立場から賛否両論を聴取するため	審問官が準司法的手続きで運営。 [答弁]：各参加者の主張、証言と反対尋問 [資料縦覧]：関連資料全てを縦覧	希望者は誰でも参加可能 代替案提案が出た場合、提案者は反対尋問を行う	審問官
提案 ↓	審問官の提言	審問1日につき報告書作成に3日程度	客観的立場から行政命令案の可否を大臣に勧告	[審問官報告書]：計画の概要、参加者の主張、審問の整理と審問官の事実認定、及び勧告	大臣に対して報告する（命令発令時には、命令に報告書を添付して配布）	審問官
決定	行政命令発令		計画実施の最終決定	[行政命令]：命令文、図面（1/10,000-1/1,250）、勧告と異なる決定の場合は関係者から意見聴取または再審問	法的な反対者、審問参加者に配布、	大臣

寄せられた意見を計画にどう反映したかは明かでないが、意見全体の傾向は分析し公表している。

b) 概略計画段階(Public Consultation)

この段階のPIはPublic Consultation(市民協議)と呼ばれ、高速道路庁が行っている。これは法的には位置付けのないインフォーマルな手続きであるが、高速道路庁の内規であるHighways Manualには、手順が具体的に記載されている。

市民協議の役割は、道路の現状及び課題と道路整備の必要性について市民と認識を共有すること、市民協議の結果を踏まえより適切な計画案へと原案を修正すること、閣内大臣が意思決定を行う上で地元の知識、要望を把握することである。

市民協議の意義は、早い段階で計画決定に必要な情報をできる限り入手することであり、これにより、詳細段階の手戻りを抑えることが可能となる。

→表2「市民協議の概要」参照。

c) 詳細計画段階(Public Inquiry)

この段階のPIはPublic Inquiry(公開審問)と呼ばれ、Inspector(審問官)が公開審問を運営する。これは高速道路法等に位置付けられたフォーマルな手続きであり、審問の対象、開催要件、手順等が具体的に規定されている。

公開審問の役割は、行政命令により権利の制限を受ける者に抗弁の機会を与えること、審問官が提案者、反対者双方の意見を聞いた上で中立的、客観的な立場から大臣に対し勧告することである。

公開審問の意義は、行政手続きでありながら、客観性、公正性を確保し、権利調整の意味を有することにある。すなわち、大臣は勧告を尊重する義務があり、勧告と異なる行政命令を発令する場合には、関係者の意見を聞くか公開審問をやり直す必要がある、一方、反対者は行政命令に不服がある場合には行政訴訟を起こすことができるが、訴訟対象は行政手続きの正当性に限定されている、のである。

→表3「公開審問の概要」参照。

4. おわりに

仮説に基づいて、イギリスの合意形成システムを分析することができた。フランス、ドイツ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。

参考文献

- 1) Highways Agency : Highways Manual