

フランスにおける合意形成システムに関する研究*

Consensus Building System in France*

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

本研究はフラン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、フラン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ラ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。

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

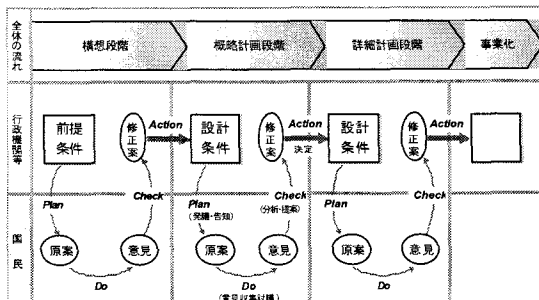


図1：合意形成システムの構造

する段階（詳細計画段階）ー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=意思決定)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な内容を分析する。

→表1「フランスにおける計画決定プロセス」参照。

a) 構想段階

構想段階では、国内交通基本法に基づく「全国幹線道路整備基本計画(SDRN)」とデクレに基づく「方針レポート」が策定される。

全国幹線道路整備基本計画は、政府が策定する高速道路と主要国道に関する長期整備計画であり、長期整備目標と整備の優先度が示されている。現在、99年の国内交通基本法の改正により、新しい計画「交通物流基本計画(SDS)」を策定中であり、これに基づいて計画も見直される予定である。

方針レポートは、全国幹線道路整備基本計画を受けて知事が策定する交通インフラ全体の中期整備計画であり、15年先までの整備目標と優先度を明らかにするとともに、国家地方契約(CPER)策定のために、幹線道路調査の枠組みを規定している。

構想段階では、PIは行われていない。

b) 概略計画段階

表1：フランスの計画決定プロセス

決定計画の概要	構想段階		概略計画段階		詳細計画段階		
	名称	全国道路基本計画	方針レポート	基本仕様書の公示		公益宣言(DUP)	
	目的・位置付け	国家の道路網基本計画(20~25年の計画期間)		各地域の整備方針の明確化(15年の計画期間)		詳細計画の前提となる設計条件の確定、利害関係者による討論を経て路線の概略設計案を決定	諸手続きを踏まえた行政決定、事業実施の決定、土地収用の前提
	決定者	設備省大臣	地方圏知事策定 道路局長発効	設備省大臣が承認		首相(又は地方長官) ・事業規模によって異なる	
	決定事項	高速道路及び主要国道の整備目標と優先度	事業の必要性、ブライティ、都市圏の交通システムやルートの調査フレームワーク	1km幅のルート(1/10,000) 施設の仕様(計画目的、代替案評価、考慮事項等)		幅300mの計画帯(1/10,000) その後、計画幅を厳密に規定 国の責任履行事項を明示	
	根拠	LOTI(§14-1)	Circulaire du 5 Mai 1994	Circularie du 5 Mai 1994		収用法、プシヤール法	
	決定の効力	方針レポート、基本仕様書の前提条件	国家地方計画契約(CPER)に向けた方針	詳細設計(民意調査用資料の検討)が可能になる		土地収用を含めた事業実施が可能になる	
決定の際の注意事項	交通量予測、投資評価、必要性(整備のブライティ)	整備のブライティ、州の考え、環境・費用・効果分析	[基本仕様書案]、[地域展望論述書]:対象地域概要、事業の効果、 [公開討議報告書]:討議経緯、結論		民意調査結果 関係省庁会議結果 国務院答申		
関連PIの概要	名称	PIは行わない		公開討議(Debat Public)		民意調査	
	目的	—	—	上流段階で国民が参加する機会を与えるため 基本仕様書の判断材料を入手する。問題点を明らかにする		国民に反対意見を述べる機会を与える 公益宣言の判断材料を入手する	
	対象事業	—	—	事業費40億F以上 環境に大きな影響を及ぼす事業	事業費545mil.F以上	事業費12mil.F以上 環境に影響を及ぼす可能性のある事業	
	主催者	—	—	国家公聴委員会	設備省大臣	知事	
	運営者	—	—	国家公聴委員会	調整知事、調査委員会	調整知事、	
	対象者	—	—	関係自治体、議員、経済界、住民代表等	一般市民、関係機関	一般市民、関係機関	
	根拠	—	—	バルニエ法	ピアンコ通達	収用法、プシヤール法	

概略計画段階では、設備省大臣が承認した「基本仕様書」が公示される。これは通達に定められた手続きであり、この公示を受けて民意調査が可能となる。

基本仕様書には、1/10,000 の図面に予備調査ルート（約1 km 幅）と施設の基本仕様が定められ、あわせて計画の目的、代替案の評価、考慮すべき事項、今後の計画決定手続き等が明らかにされており、これらが民意調査用資料（事前調査ルート（300m 幅））を検討する際の前提となる。

基本仕様書の作成にあたっては、一定規模以上の道路計画について原則的に P I（Debat public）が行われることになっている。

c) 詳細計画段階

詳細計画段階では、「公益宣言」と「収用地・水利調整の確定」の2段階で計画決定している。

公益宣言は、事業規模により首相または地方県知事によってデクレとして公布される。公益宣言は、収用法に基づく手続きであり、これにより事業実施が確定し土地収用が可能となる。その理由は、公益宣言によって、当該事業が個人の利益よりも公共利益が優先するものと判断され、あわせて収用の対象区域が明らかになるためである。

公益宣言の内容は、幅 300m の路線計画、道路の形状、インターチェンジ・サービスエリアの位置等である。また、公益宣言とともに、計画実施に伴い国が責任を負う周辺住民との合意事項や環境への配慮が明文化され、その履行状況がフォローアップされる。公益宣言に異議がある場合には、行政訴訟を起こすことができるが、訴訟の対象は行政手続き上の問題に限定されている。

収用地・水利調整の確定は、収用法、水利法に基づくもので、公益宣言によって細分化される土地の再編や自然環境の保全、水利等に関する対応策を決定し、最終的な用地・工事内容の確定を行うものである。

これらの決定にあたっては、いずれの場合も P I（民意調査）が行われている。

(2) P I

a) 概略計画段階（公開討議）

この段階の P I は、公開討議（Debat public）と呼ばれ、大臣に指名された調整知事によって行われる。これはビアンコ通達（Circulaire Biaonco）に基づく手続きであり、事業費 5.45 億 Frs 以上の事業を対象に行われる。なお、事業費 40 億 Frs 以上の事業についてはバルニエ法（Loi Barnier）に基

表 2：公開討議の概要

	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	調整知事の任命	必要に応じて	討論の調整役、手続きの責任者の任命	調整知事任命の行政文書	設備大臣が行政文書で任命	大臣
	運営委員会設置	事前調査 (APS) の開始まで委員会を設置	公開討議の透明性と客観性を確保する	運営委員を任命する行政文書 (N/A)	事業主が運営委員を行政文書で任命（事業主が討議用資料一式を作成）	知事
	開催告知	設備大臣による開催指示（時期規定なし）	事業内容を周知するとともに、公開討議開催を告知する	大臣による開催指示文書 調整知事による開催通知書（招待状）（事業計画の概要、公開討議の日時、場所） 新聞告示等のためのプレス用資料	大臣が調整知事に開催指示。調整知事が書簡により討論会参加者に開催通知。地方紙、市報等へ発表	知事
意見収集・討議 ↓ 議	展示会等開催	開催期間中	討論会に参加できない市民に計画内容を周知する	公開討論会用資料 一般向けパンフ（内容 N/A）	自治体の判断で、パネル展示、住民との討論	自治体
	公開討論会の開催	調整知事が決定	民意調査に先立ち、各方面の関係者が討論し疑問点、対立点を明らかにする	〔事業計画の概要〕：計画帯の概要、正当性の根拠、事業の影響、環境との調和等 〔地域展望論述書〕：計画帯に係る地域の基本計画、地域開発における道路の機能等	調整知事のもと、地方政策、社会・経済、各種団体等の各方面の責任者が参加して公開討議	知事
	外部査定	運営委員会から要請があった場合	外部調査機関の評価により、資料の正当性を証明する	〔外部査定報告書〕：交通量推計、環境影響評価等事業主が作成した資料の正当性を鑑定	外部機関への調査委託、結果を公開討論会等で発表	第三者
提案 ↓ 決定	調整知事から大臣への報告	討議終了後	大臣が基本仕様書を承認する際の参考とするため	〔公開討議総括書〕：討議の開催の経緯／検討された各選択肢の評価／結論等 〔基本仕様書案〕、〔地域展望論述書〕	調整知事が大臣へ報告	知事
	基本仕様書の公示	N/A	詳細計画の検討に必要な基本仕様書を決定する	〔基本仕様書〕：事業計画の目的、代替案、最適案とその根拠、地域整備と環境保護、事業計画の推進方法等 〔公開討議総括書〕、〔地域展望論述書〕	設備大臣が事業主に基本仕様書を通知。基本仕様書等を関係自治体、市民に公示	大臣

表 3：民意調査の概要

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
事前調査ルート設定、民意調査開催請求	基本仕様書の公布を受けて	民意調査対象となる事業を明確化する	民意調査用仕様書案 民意調査開催請求書	事業主が民意調査用資料を作成し、地方知事が行政裁判所に申請	事業主
発議・告知	民意調査委員の任命	民意調査における客観性、中立性を確保する	民意調査委員任命書（？） プシアルドー法適用事業の場合、行政裁判所の任命通知。	行政裁判所長が民意調査委員を任命する	裁判所長
↓	民意調査の開催決定・告示	告示は民意調査開始日の 15 日前まで	「開催の県令」：民意調査の目的、対象事業、面談・閲覧日時・場所、委員構成、民意台帳の扱い等	県令で公示するとともに、全国紙、地方紙による新聞報道	知事
↓	パネル展示会の開催	必要に応じて	「討論会用資料」 「一般向けパンフレット」 「事業説明用パネル」		民意調査委員
↓	公開討論会の実施	必要に応じて	「討論会用資料」：民意調査用仕様書案、地域整備展望論述書、一般向けパンフレット等 「公開討論会報告書」	県設備局、市町村長が事業主代理に提出	民意調査委員
↓	市民から意見聴取及び民意調査報告	民意調査期間は 1～2 月。終了後 1 月以内に報告書提出	「民意調査報告書」：住民意見を総括して、賛成、反対、条件付き賛成の結論を民意調査委員が採択	記帳や書簡、陳情書等、書面による意見、および民意調査委員との面談を通して住民の意見を収集する	民意調査委員
↓	関係省合同会議	必要に応じて	「関係省合同会議議事録」賛成、反対、条件付き賛成、対策提案（非公表）	関係省が一同に会して議論。原則、設備省道路局長が座長を務める	設備省
↓	公益宣言案に対する国務院答申	関係省合同会議終了後	「公益宣言案」 「民意調査用資料一式」	国務院公共事業部会に事業主が提案し、手続きに不備がない場合には答申	国務院
決定	公益宣言	民意調査終了日から 18 ヶ月以内	「公益宣言」：330m 路線計画、道路形状、インターチェンジ位置等 「国の責任履行事項」	首相が公益宣言に署名、県令、デクレにより公示	大臣

づく P I をさらに前段で行うことができるが、適用例が少ないため、本研究ではビアンコ通達を分析対象とする。

公開討論の目的は、大規模インフラ事業の社会的経済的利益と環境への影響を明らかにすることである。このため、公益宣言に必要な民意調査に先立って、関係地方自治体、議員、経済界や地元の各種団体、住民代表等各方面の代表が参加し検討することで、計画の早期段階で問題点を明らかにしている。

調整知事は、公開討論の結果を踏まえ、基本仕様書案（計画の目的、最適案とその根拠、当該地域の整備と保護、計画の実施方法等）とその根拠文書（対象地域の概要、事業が地域開発に与える影響、将来展望、公開討論の経緯等）を設備大臣に報告する。

公開討論では、討論の透明を確立するため、調整知事の下に運営委員会が設置され運営に当たる。

→表 2「公開討論の概要」

b) 詳細計画段階（民意調査）

この段階の P I は、民意調査と呼ばれ、行政裁判所長が任命する民意調査委員会によって行われる。これは収用法およびプシアルドー法に基づく手続き

であり、土地収用を伴う場合または事業規模 1200 万 Frs 以上の場合には実施が義務づけられている。

民意調査の目的は、政府の政策や事業計画の決定に先立ち、情報を公開し住民等に意見を述べる機会を与えること、個人の利益よりも公的利益が優先する事業であるかどうかの判断材料を事業主及び首相に提供することである。

民意調査委員会は公正な立場で事業主と計画反対論者の双方の意見を聴取し、行政当局に対して事業計画の是非とその理由、実施上の条件等の勧告を行う。その際、民意調査委員会が作成した報告書（公開討論会議事録、意見記録簿など付属文書一式を含む）等は、行政裁判所長と事業主、関係各省に提出され、同時に一般市民にも公開される。

→表 3「民意調査の概要」参照。

4. おわりに

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