

# フランスの道路事業における第三者機関の役割に関する事例研究\*

## A case study on Role of the Third Party Organization in Road Projects in France\*

岩佐賢治\*\*・矢嶋宏光\*\*\*

By Kenji IWASA\*\*・Hiromitsu YAJIMA\*\*\*

### 1. 本論の目的

道路事業においては、計画そのものへの反対と同時に、行政と市民とのコミュニケーション不足が原因となって反対運動まで発展することもしばしば見受けられる。これまでの道路計画が、市民にとってわかりにくいプロセスであったこと、計画決定の直前まで知る機会が少なかったことがその要因として考えられる。

このような背景のもと、国土交通省道路局が設置した道路計画合意形成研究会は、手続きの透明性、客観性、公正さを高めるために、構想段階における第三者機関の必要性を提言<sup>1)</sup>した。これに基づき、東京外かく環状道路（東京区間）において、第三者機関として東京環状道路有識者委員会が設置されたところである。

一方、日本に先立って、フランスでは、公共事業における協議のあり方を示したビアンコ通達<sup>2)</sup>が出され、上流段階における第三者機関の設置が位置づけられた。この通達に基づき、市民の反対により頓挫していた道路計画を、再度上流段階から透明性、客観性、公正さを高めた上で動かそうとした事例がある。

本論では、フランスの公共事業の手続きに第三者機関を位置づけた通達について整理すると共に、実際に第三者機関が設置された道路計画についての事例を文献資料に基づき整理することによって、今後の日本の構想段階における第三者機関のあり方の参考とすることを狙いとす。

\*キーワード：計画手法論，市民参加

\*\*正員，工修，（財）計量計画研究所 都市政策研究室  
（東京都新宿区市谷本村町2-9, kiwasa@ibs.or.jp）

\*\*\*正員，工修，（財）計量計画研究所 都市政策研究室  
（hyajima@ibs.or.jp）

### 2. フランスの道路事業における第三者機関の概要

#### (1) ビアンコ通達

フランスでは1980年代に入り、公共事業に対する反対運動が多発し、事業の中止や長期化が問題となった。それまでも手続きの民主化への要求に対して制度的な対応は図られていたが、討論の進め方についての明確な規定を設けてこなかった。そのような状況のもと、計画の検討における民主的な討論が行われるための諸条件が、当時のビアンコ設備住宅交通大臣によって、1992年12月15日に通達された。この通達には透明で公正な討論の後なら相反する利益、意見も両立し得るし、正当と認められる討論とそれに基づいた決定は公共の利益を生み出すという信念が読みとれる<sup>3)</sup>。

通達では、計画の公益性について、民意調査に先立って上流段階から討論する必要がある、その討論の透明性、客観性、公正さを確保するため、第三者機関を設置するべきであるとした。上流段階の討論については、次のように定めている。

- ・討論は大臣が指名する調整知事(Préfet Coordonnateur)の責任で進める。
- ・討論は大臣が調整知事に指示する達成すべき目的、他の交通手段との関連、望ましい討論の期間に基づいて行う。
- ・討論には政治、社会経済、団体（環境保護、ユーザー、沿道住民など）の代表者など各方面の責任者が参加して進める。
- ・調整知事のもとに討論調査委員会(Commission de Suivi)を設置する。

#### (2) 第三者機関としての討論調査委員会

ビアンコ通達で定められた討論調査委員会は、討論の透明性を確保することを目的とし、そのために

行政から提供される情報の質が高く、かつ適切であるかどうか、オープンで多角的な議論が行われているかどうか監視することを役割としている。設置者は調整知事であり、公益宣言に先立つ調査の開始時までに行われることとなっている。また外部機関に査定を依頼することができ、その際の資金は事業主体が負担することとなっている。

つまり討論調査委員会は、行政や事業者に代わって市民等からの意見把握を実施するなど、討論の主体となるのではなく、あくまで第三者として手続きの透明性、客観性、公正さを監視する役割を担っている。

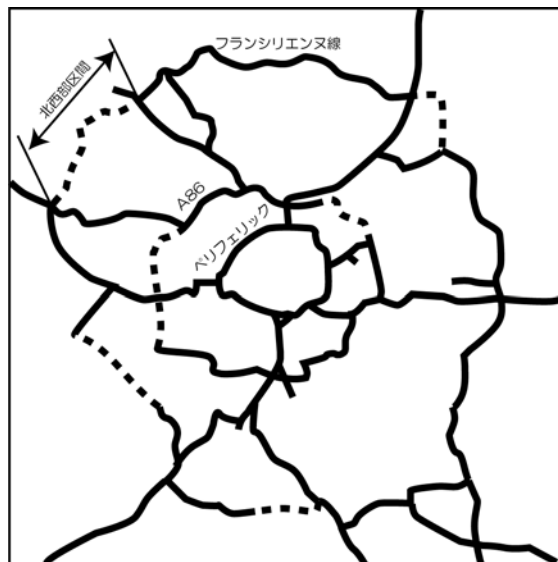


図1 パリ都市圏の道路網

### 3. 討論調査委員会の事例

#### ～フランシリエヌ線北西部～

##### (1) フランシリエヌ線の概要

パリ都市圏には、中心からペリフェリック、A86 およびフランシリエヌ線の3つの環状道路がある。第3環状のフランシリエヌ線は、パリ中心から概ね20～30kmに位置し、総延長は約190kmである(図1参照)。このうち北西部区間では、1990年に民意調査が開始されたが、地元の反対で紛糾し、計画は止まった。そのため94年から上流段階に遡って、ビアンコ通達に準じた討論調査委員会が設置され、その監視のもと討論が行われた。

なお、ビアンコ通達による上流段階とは、民意調査開始前までであり、概ね1km幅のルートを決定的にすることとなるが<sup>4)</sup>、この討論調査委員会のもとで討論が行われた事例では、整備しない案も含めた交通手段、ネットワークの検討、および概ねの通過地域(調査区域/AIRE D'ETUDEとされている)の検討までの段階を検討範囲としている。(図2参照)

##### (2) 討論調査委員会の概要

フランシリエヌ線の北西部区間はイブリンヌ(Yvelines)県およびバルドワーズ(Val d'Oise)県の2県をまたがる区間であり、イブリンヌ県知事が調整知事に指名された。調整知事のもと、3名の大学教授

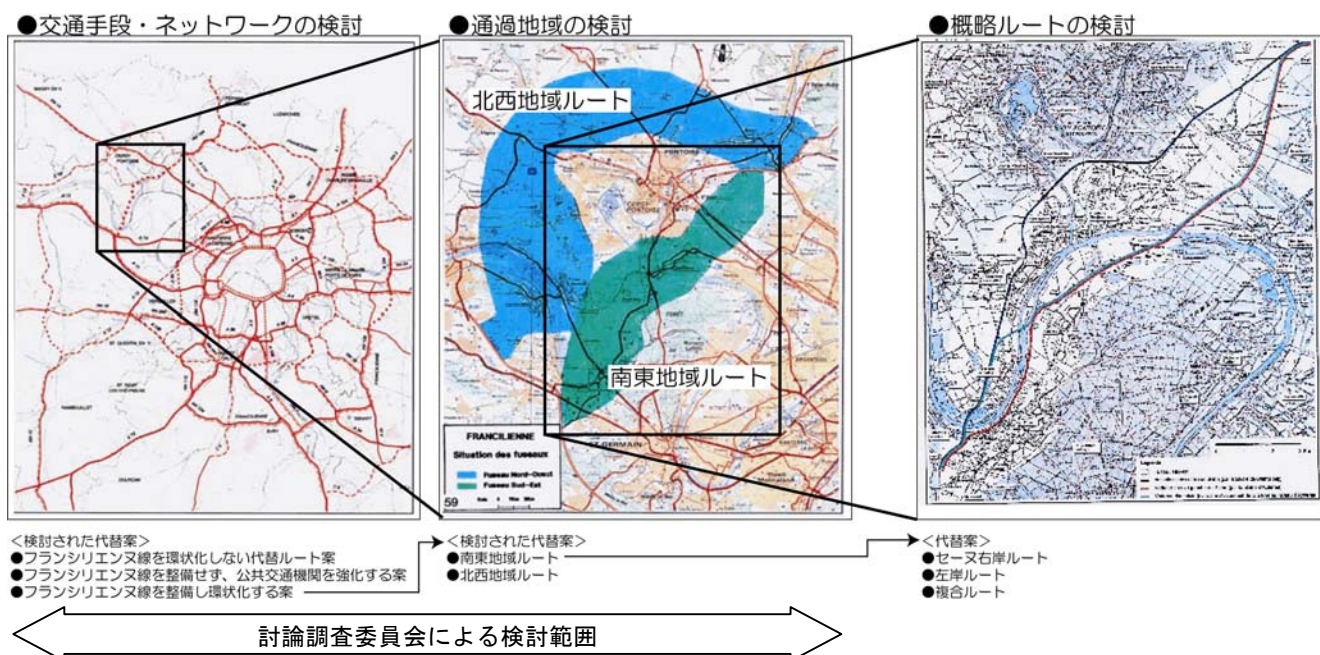


図2 フランシリエヌ線の上流段階における検討ステップ<sup>6)</sup>

からなる討論調査委員会が1994年4月に設置された。委員会の役割は、(a)提供される情報の評価、(b)議論の評価、(c)疑問点の解明（専門家による鑑定の要請、任命）であり、そのため、委員会（会議）を開催しながら進めたのではなく、委員が討論の場に赴き、時には独自に関係者に対しヒヤリングを行うというような活動を主としていた。

### (3) 討論の経緯（表1参照）

#### (a) 会議種類

行政と関係者との討論は4回の全体会議(Réunion plénière)を中心に行われた。

全体会議は調整知事が主催するものであり、関係者および事業者としてイル・ド・フランス地方整備局(Direction Régionale de l'Équipement Ile de France)が参加した。

全体会議だけではなく、自治体首長の発議による数多くの地域集会や住民団体からの要請による技術検討会議等も開かれた。

#### (b) 討論のための資料

討論のための資料としては、事業者が基本資料(Dossier Support)をたたき台として作成・公表し、それに対して寄せられた意見への回答として補足資料(Dossier complémentaires)を作成・公表した。

#### (c) 鑑定

討論の場等で投げかけられた疑問に答えるため、討論調査委員会は、独立した専門家による鑑定を提案、調整知事がそれを承認し、鑑定が実施された。

#### (d) 期間

この段階では、当初秋ごろ終了する予定であったが、主に鑑定の必要があったため1月に延期されている。

#### (4) 討論調査委員会の結論(1995. 2. 7)

討論調査委員会は、調整知事へ5ページにわたる活動報告<sup>5)</sup>を提出し、資料の評価や討論の進展に関する見解が示された。

#### (a) 基本資料の評価

- ・情報が充実、詳細で検討し尽くされている。
- ・しかし記述内容が難解であり一般の人とのコミュニケーションを考えていなかった。
- ・初期段階にも関わらずルート問題に直接言及している点が不適切であった。

#### (b) 協議の評価

- ・イル・ド・フランス地方整備局、地元自治体議員、団体の姿勢について
- ・協議における論点の要旨について
- ・論点に対する回答の質（鑑定したこと、鑑定結果の長所）について

#### (c) 結論

- ・討論の中であらゆる意見が表明された。
- ・鑑定報告書によれば、基本資料に提示されている分析は有効と認められた。

このように、討論調査委員会は、当初の目的通り、討論の質を監視するという立場から結論を出した。

#### (5) 討論の終了とその後の流れ

上流段階の討論は、最終（第4回）の全体会議で終了しているが、これはあくまで調整知事の判断に基づくものであり、討論調査委員会が上流段階の討論を終了させたわけではない。

上流段階終了後、調整知事、大臣等の報告、指示は、次のような流れとなっている。

#### (a) 調整知事から大臣への報告（1995. 1. 27）

経緯や得られた意見とその回答、専門家による鑑定結果の概要の報告とともに、討論の第1段階が終了したこと、基本資料は有効であることを大臣へ

表1 全体会議を中心とした討論の流れ

時期	討論の場	主な流れ
1994.4.7	第1回全体会議	・イル・ド・フランス地方整備局より、基本資料について口答で説明 ・意見を聴取
6月初頭～ 7月初頭	—	・収集した意見に基づき、修正した基本資料を参加者に全員配布
1994.9.15～	第2回全体会議～	・この間に出された意見への回答として、補足資料を配布
1994.10.27	第3回全体会議	・鑑定することを調整知事が承認
1995.1.5	—	・鑑定調査の報告
1995.1.19	第4回全体会議	・最終の全体会議の場で、調整知事から大臣への報告書骨子を説明

報告している。また大臣に対し、必要性を確認した上で、南東区域を選択し、技術部門ヘルート調査をするよう指示することを提言している。

調整知事の報告には、大臣がその後策定すべきインフラ仕様書(Cahier des Charges de l'Infrastructure)の案が添付されている。

なお、報告の日付からすると、討論調査委員会から調整知事への報告を待たずに調整知事が大臣へ報告している。上流段階終了の最終決定はあくまで調整知事が行っていることを裏付けるものである。

#### (b) 大臣から調整知事（およびバルドワーズ県知事）への指示（1995. 2. 9）

調整知事からの報告を受け、大臣は両知事に対して、南東区域に決定したとの大臣の結論がインフラ仕様書とともに伝えられている。その他、イル・ド・フランス地方整備局が仕様書に基づいて南東区域の中で考えられ得る代替案を検討するとして今後の予定、および今後ルート代替案に関する協議を行うこととした調整知事に対する指示が記されている。

#### (c) 大臣からイル・ド・フランス地方整備局への指示（1995. 2. 9）

また、大臣からイル・ド・フランス地方整備局へ、南東区域に決定したとの大臣の結論が伝えられ、概括的道路計画草案の作成に着手することが指示されている。

以上が、上流段階のうち、通過地域（図2）の決定までの流れである。この後、南東区域の中でルート調査およびその討論が行われることとなる。

### 4. フランスにおける取り組みに見る日本の課題

ビアンコ通達による最も重要な改善点は、計画立案過程の上流段階において、計画の公益性を論じる手続きが設けられたことにある。その背景には、計画決定の直前の段階において初めて計画案を示すことが、計画が及ぼす影響面に目を向けさせ、計画のそもそもの動機や、もたらされるべき公益性が十分に議論できなかつたことへの反省がある。

ビアンコ通達では、これと同時に、第三者機関としての討論調査委員会の設置が位置づけられたが、これは、計画主体が計画の公益性を主張する上で、その手続きの透明性、客観性、公正さを裏付けるた

め的手段であった。いいかえれば、初期段階で公益性の議論を決着させるためには、その手続き上の公正さが保証されること必要であったためであるといえよう。また、このことは、討論調査委員会の機能が、プロセスの監視を主眼としている理由となっていると考えられる。

我が国においても、昨今、社会基盤整備に関する様々な局面において、第三者機関を設けるケースが見受けられ、表面的には共通するよう見える。しかし、安易に形だけ第三者機関を設置するばかりでは、問題解決に寄与しないばかりか、かえって根深い不信を増長する要因ともなりかねない。このため、第三者機関に関して、ここで示された、ビアンコ通達での動機や機能に着目し、次の2点についても明らかにしておくことが有益であろう。

ひとつは、第三者機関の機能設計に先だって、計画立案過程の設計が必要であるということである。我が国の一般的な道路計画手続きにおいては、都市計画決定の直前に初めて計画案が示されるため、個別的な利害関係や詳細な影響の議論の前に、計画の意義や動機に関わる本質的な議論が十分に行われず、しばしば、必要性までが問われてしまうことがある。このため、計画立案の初期段階において、計画の公益性を論じる場やタイミングを設計する必要がある。

第2に、第三者機関が監視するプロセスの透明性、客観性、公正さについての基準である。それらがどうあるべきかについて、市民と行政で共通に持ち得る基準がないため、そのこと自体が紛糾要因となる可能性がある。このため、全国レベルでの基準化を急ぐ必要がある。

- 1) 道路計画合意形成研究会：提言書—構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について—, 2001
- 2) Circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures
- 3) 合意形成手法に関する研究会：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, 2001
- 4) 石川雄章：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, 2001
- 5) Rapport de la Commission de Suivi de la Phase de Concertation sur le Projet de Bouclage Nord-Ouest de la Francilienne(A184)
- 6) 基本資料（Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme and Direction Régionale de l'Équipement Ile de France : Bouclage Nord-Ouest de la Francilienne Dossier Support de Concertation , 1994）より作成