

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*

Latest Topics of the Public Participation System in France and Consideration for the Japanese Style*

鈴木 温**・三浦良平***・山口真司****

By Atsushi SUZUKI、Ryouhei MIURA、Shinji YAMAGUCHI

1. はじめに

社会資本整備の意思決定プロセスや事業の進め方において、透明性や公正性を確保し、住民等の関係者の理解と協力を得るため、住民参加の取り組みが我が国でも積極的に行われるようになってきた。欧米では、いち早く意思決定プロセスにおける住民参加制度の導入を行ってきた。これまでも、我が国では、欧米各国の制度や手法を少なからず参考にしており、今後、さらなる充実を図るためには、こうした国の実施状況をフォローするとともに、国民性や歴史的背景の違い等を考慮し、我が国の風土にあった方法を構築していくことが重要である。

本研究では、欧米、特に制度的背景が比較的日本と似ていると言われるフランスの社会資本整備における住民参加制度とその運用の最新動向を紹介するとともに、社会背景や合意の考え方、民主主義制度の違い等、関連する制度や国民性の違いも踏まえた上で我が国にあった方法の検討を行う。

2. 調査方法

我が国よりも早くから社会資本整備の意思決定プロセスに住民参加を取り入れてきた欧米諸国のうち、フランスの制度、運用状況の最新動向について文献調査を行うとともに、設備省（設備・交通・住宅・観光・海洋省）本省をはじめ、設備省の県整備局（DDE）や研究所等、5都市9カ所を訪問し、現地ヒアリング調査を行った。本稿では、フランスの調査で得られたエッセンスと国民性、社会背景等の違いを踏まえ、我が国にあった方法の重要性を述べる。

3. 仏住民参加制度の経緯と新動向

（1）フランスの住民参加制度の経緯

1990年代終わりごろまでのフランスの住民参加制度あるいは、そこに至った経緯は既に我が国のいくつかの文献¹⁾²⁾³⁾でも紹介されているが、ここで、簡単に振り返ってみる。

フランスでは、1980年代半ば頃からリヨン - マルセイユ間の TGV 整備計画等、大規模事業に対する反対運動が起きていた。その大きな原因として、プロジェクトの計画がほぼ固まった段階になるまで一般の市民に情報が知らされなかったという手続きの不備が問題とされるようになった。

そこで、1990年代初頭から事業計画プロセスの透明性や公正性を高めるため、構想段階から地元住民をはじめとする関係者との協議の制度化が進められてきた。1992年のピアンコ通達により、構想段階の住民参加プロセスが初めて形式化された。しかし、ピアンコ通達に基づく公開討論の参加者は調整知事が選定する政治・経済・社会的責任者や団体代表者に限られていた。そこで、1995年には大規模事業の環境配慮強化に関する法律 95-101（通称、バルニエ法）により、CNDP（Commission nationale de débat public、公開討論全国委員会）という常設の組織が設立され、一定規模事業の構想段階の討議手続きである公開討論（Débat public）の開催請求受理に関する権限が与えられた。公開討論には原則として誰でも参加できるようになった。

最近の話題としては、2002年に近接民主主義に関する2002年2月27日付法律（La loi du 27 février 2002 relative a la démocratie de proximité、以下2002年法）が出されたことであろう。同法による最も大きな改正点は、バルニエ法により組織化されたCNDPが、独立行政法人化されたことである。従来は、環境省の管轄であったCNDPが、より中立性・独立性を高

*キーワード：計画基礎論、計画手法論、市民参加

**正会員、博士(工学)、国土交通省国土技術政策総合研究所
〒305-0804、茨城県つくば市旭1番地 TEL:0298-64-4239

FAX:0298-64-2547、e-mail: suzuki-a92p4@nilim.go.jp

***正会員、修士(工学)、国土交通省国土技術政策総合研究所

****正会員、国土交通省国土技術政策総合研究所

めるため、特定の組織に属さない独立した組織となった。また、バルニ工法に基づく公開討論の実施審査対象となる事業の規模は非常に大きかったため、実際に公開討論が行われることはきわめて稀だった。そこで、2002年法では対象規模用件を緩和し、公開討論の対象範囲が拡大している。

(2) 公開討論 (Débat public) と国家公開討論委員会 (CNDP) の特徴

CNDP と公開討論の概要を表 - 1、2 にまとめる。フランスの大規模事業における住民参加制度は、常任の第三者機関が設置され、メンバーに議員を含むことや討論の時間管理を行っている点などが特徴的である。

表 - 1 CNDP の概要

メンバー	国会議員、地方議員、有識者、環境団体等から代表者を選出。計 21 名。
任期	5 年
役割	<ul style="list-style-type: none"> ・住民との協議の促進、一般的、または方法的な見解および勧告の表明 ・自らの公開討論会の組織・運営 ・CPDP (公開討論特別委員会) の設置勧告・委任 ・対象プロジェクトのあらゆる段階において、住民に十分な情報が提供されているか監視 ・住民との協議の過程で生じる疑問に対して、事業主体に助言を与える。

表 - 2 公開討論の概要

CNDP による公開討論実施審査対象の規模要件	3 億ユーロ (約 400 億円) 以上 (バルニ工法では、40 億フラン=約 6 億ユーロ以上) の事業 (事業種別毎に細かい基準もある) は審査対象。それ以下の事業でもある一定基準 (1.5 億ユーロ) を満たし、国会議員や関係団体から実施の要請があれば、審査の対象となる。
公開討論実施の判断	事業主体が作成した文書をもとに、公益性、社会経済的争点、環境への影響等を考慮して、CNDP が判断。
公開討論の組織主体	CNDP 自ら CPDP (公開討論特別委員会) を組織。または、事業主体に委任。ただしこの場合、CNDP は会議の組織方法を明確にし、監視。
討論期間	原則 4 ヶ月 (2 ヶ月の延長可)
討論の対象	事業の適時性、目的、諸元
討論の物的支出負担者	事業主体 (補足的な評価費用は CNDP の負担)

表 - 2 で示したように CNDP は、ある一定基準以上の大規模事業に対しては、公開討論の実施の必要性を審査し、実施の有無を判断する。ただし、1995 年以降これまでに行われた公開討論は 15 件程度であり、全事業数から見れば非常に少ない。

公開討論の討議内容は CPDP 委員長の報告書、CNDP 委員長の総合報告書をもって公表されるが、事業の内容についての見解は述べない。その任務は、あくまで公衆の参加が守られ、十分な情報が事業主体から出され、討論が良好に実施されているかどうかを監視することにある。

(3) その他の住民参加のしくみ

公開討論は、限られた大規模事業に対し、原則 4 ヶ月という短期間の市民参加の協議の手続きであるが、フランスの市民参加の仕組みは必ずしもこれだけではない。都市計画法典 L300-2 条は、計画案 (都市交通計画や 190 万ユーロ (約 2.5 億円) 以上の事業等) 策定の初期段階からあらゆる期間にわたり事前協議 (Concertation Prelable) を行うことが規定されている。公開討論の対象外の小規模の事業や都市計画の策定、あるいは、公開討論以後の協議等は、この L300-2 条を根拠として行われている。しかし、市民参加の形式や方法については、明記されておらず、事業主体の裁量に任されている。また、公開討論よりも下流側の仕組みについては、公益宣言 (DUP, 日本の都市計画決定に相当) の前に行われる民意調査 (Enquête Publique) が一般的である (年間 1 万 5 千件程度行われている)。民意調査は、もともと土地収用のための事前手続きとして土地収用法において定められていたが、1983 年の通称ブシャールド法により、環境に影響を与える事業一般について、民意調査の手続きが義務づけられた。これにより民意調査の対象範囲は飛躍的に拡大した⁴⁾。なお、現在は、ブシャールド法自体は廃止されているが、その内容は、各種の法典に吸収され、引き続き必要な手続きは実施されている。

4. 制度の運用状況と背景を踏まえた特徴

(1) 法規定領域と任意領域

市民参加の方法、あるいは協議の形態は、事業特性や地域特性、参加者の特性に合わせ柔軟な運用が必要である。あまり定型化しすぎると、対象の特殊性や状況の変化に対応できず硬直性を招く恐れがある。フランスではこれまで主に都市計画法典 L300-2 条を根拠として、非常に自由度の高い市民参加を実施してきた。ヒアリングでも頻繁に聞かれたことだ

が、そもそもフランスは、中央集権的な社会構造であり、市民参加や住民との協議がなじむ土壌ではない。よって、自由度の高い制度の下では、取り組み状況にばらつきが大きく、必ずしも市民参加が積極的に行われているとは言えない状況であった。そこで、特に影響の大きい大規模事業に限り、柔軟性を損なわない範囲で、ある程度定型的な制度が整備されてきた経緯がある。言い換えれば、バルニ工法、2002年法によって整備されてきた公開討論の制度は、社会資本整備の市民参加を行う上で、事業特性や地域特性にかかわらず、押さえておきたい共通的な必要最小限のエッセンスが含まれていると考えられる。もちろん、これについてもフランスの社会制度、国民性に合った制度であり、今後さらに変化していくことも考えられるが、我が国の制度を考えるためにも参考となりうる情報である。法制度化されている手続きの要点は以下のように整理できる。

1) 開放性

- ・特定の関係者だけでなく、広く一般の市民の参加を義務づけ

2) 早期の参加

- ・事業の初期段階からの参加を義務づけ

3) 公正性、中立性の確保

- ・独立した組織である CNDP が公開討論の開催判断、組織、監視等を実施

4) 協議機会の確保

- ・十分な意見表明の機会の確保

5) 透明性の確保

- ・CNDP によって、公開討論の報告書が作成、公表
- ・CNDP は事業主体が検討に必要な十分な情報を提供しているかどうかを監視

6) 時間管理

- ・公開討論の実施期間は原則 4 ヶ月
- ・公開討論の総括報告書の公開から 3 ヶ月以内に事業主体が事業の継続に関する判断

このように、法律では最低限の手続きとして以上のような要素を確保しているが、話し合いの進め方やアウトプットについては、事業毎の独自の判断に任されている。次節では、実際の事例から、市民参加手続きの運用状況について紹介する。

(2) 市民参加の実施状況

前述の通り、CNDP による公開討論は、これまで 15 回程度行われており、その中から 2003 年 9 月から 12 月にかけて行われたシャルラスダムの公開討論の概要を紹介する。

1) 事業の概要

- ・ガロンヌ川の相次ぐ干ばつ被害に対し、1980 年代後半に政府は SMEAG^{注1)} に対し水位調整を主な目的とした大型のダムを造ることを要請
- ・3 つのダムの候補地の中から 1991 年にシャルラスが優先候補として選ばれた。
- ・当該ダム事業は、CNDP による公開討論が必要な基準値 (貯水量 2,000 万 m³ 以上) を大きく超える大事業 (貯水量 1 億 1,000 万 m³) である。
- ・ダムサイト周辺には 500 人の住民がおり (移転はなし) 住民の 70% は賛成、30% は反対。

2) 公開討論の概要

- ・2003 年 9 月から 12 月にかけて計 10 回の公開討論を実施 (表 - 3)。
- ・マスコミにはあまり取り上げられなかったが、参加者は多かった (延べ 4,000 名、1 回あたり 200 ~ 1,000 名程度)。
- ・第 1 回目の討論では、舞台の上に CPDP が座り、右側に事業主体、左側に専門家が座った。最後の会議では、事業主体へのきつい言葉を避けるため、舞台には CPDP だけが座った。
- ・専門家は発注者と反対者の両方から選んだ。
- ・発言の時間を見ると、反対者が 75%、賛成者が 25%。反対者の発言が多く、他の人が本当に聞きたい情報を聞けない状況もあった。
- ・討論によって誤った認識を修正することはできた。本プロジェクトでは、住民の移転は無いが、公開討論の前は、移転があるとの誤解があった。公開討論により誤解が解消された。

表 - 3 シャルラスダム公開討論のスケジュール

	場所	日時	テーマ
1	トゥールーズ	2003 9/8	プロジェクトに関する一般的な情報
2	ブローニュジュエス	2003 9/18	プロジェクトに関する一般的及び専門的情報
3	セント・ローレント・ド・ネスト	2003 9/25	“ガロンヌ/ガスコーニュ連帯及び水の分配”
4	ラ・レオール	2003 10/6	“ジロンドの河口に関するガロンヌ水供給量目標(水質)”
5	カステルサラサン	2003 10/20	“水の社会・経済的利用”

6	ミュレ	2003 11/6	“最低水量の維持と生態系”
7	オシュ	2003 11/13	“水と農業”
8	アジャン	2003 11/20	“水、観光、国土保全”
9	セント・ゴ ーデン	2003 12/4	プロジェクトに関する一般的 な情報
10	トゥール ーズ	2003 12/19	公開討論の終了集会

5. 日本の風土にあった制度の構築にむけて

(1) フランスの協議の特徴と背景

フランスの公開討論の実態は、討論というより公聴会に近い。そこでは、各参加者が事業に対する意見や質問を出しあうだけで、コンセンサスにつながるようなものではないという。公開討論以外の協議においてもフランスではコンセンサスを得るということは意識されていない。出された意見をもとに意思決定権者が判断を下す。もちろん全ての意見を計画案に反映できるわけではない。ヒアリングを行ったある担当者は、協議の場で「合理的な意見だけを考慮する」ということを参加者に説明したそうだ。

このようなフランス式の市民参加の背景には社会構造や歴史的経緯に依存した国民性があると考えられる。ナポレオン以来、フランスは中央集権的な国を築いてきた。強力な中央集権と個人主義を支えてきたのが、エリート教育制度であり、ローマ法に起源を持つ大陸法と呼ばれる法体系であった。一方、1980年代に始まった地方分権化の流れは、2003年の憲法改正を経て、さらに本格化している。また、「地域民主主義」という名のもとに情報公開や住民参加が促進されている。このように地域の諸問題に対する公衆の参加や協議の取り組みはフランスにおいても始まったばかりであり、まだ試行錯誤という印象である。土木評議会や国の研究所では市民参加のマニュアル^{5),6)}が整備され、研修や講演などの人材育成の取り組みも行われている。

(2) 日本流市民参加手法の構築に向けて

我が国においても去年「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」⁷⁾が出されるなど、市民参加の取り組みが活発化しており、様々な事業で試行錯誤が続いている。

これまで我が国の社会資本整備の市民参加は、アメリカ生まれのPI(パブリック・インボルブメント)

をはじめ、欧米の手法を少なからず参考にしてきており、一定の成果も得られていると考えられる。しかし、手法の発展経緯や社会背景の違いを顧みず、形だけの導入になると、逆に不信感を増長させることになる恐れもあるという指摘⁸⁾もされている。

市民参加や合意形成が日本に根付くには、日本流、さらには各地域の風土にあった手法の構築が必要となろう。特に万国共通の部分以外の話し合いの場の設定、話し合いの進め方、意見の把握の仕方、協議のアウトプットと意思決定への反映のさせ方等、主にコミュニケーションの方法は、その状況に応じて大きく異なってくると思われる。例えば、フランスでは、前述のように協議においては、賛否の意見を出し合うことが一般的であり、コンセンサスは意識されていないが、日本では、意見をすりあわせたり、共通の認識を構築することも必要となる場合もある。

今後、さらなる改善に向けては、実践された経験を蓄積、分析し、再び実践にフィードバックすることにより、改良を重ねていくことが必要と考える。さらには、市民参加、合意形成に取り組む担当者の人材育成も重要な今後の課題である。

注1) SMEAG(Syndicat Mixte d'Etudes et d'Amenagement de la Garonne, ガロンヌ川整備・調査の連合会)

河川流域の公施設法人で、グローバルなアプローチと河川の地方分権化の両者を可能にするアプローチを採用するという政府と河川周辺の団体の意向によって1984年に設立された。職員は10名程度。理事会は地方選出議員で構成。なお、公施設法人とは、地方団体、県、州の再編成で河川もしくは河川流域の規模で、最もよく業務を果たすことができる立場にある者がそれを行なうという補完性原則に沿って活動するものである。

参考文献

- 1)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
- 2)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
- 3)岩佐賢治・矢嶋宏光：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、土木計画学研究・講演集 Vol.26、2002
- 4)下井康史：フランスにおける地域開発事業と住民参加手続き、財団法人第一住宅建設協会調査研究報告書、1999
- 5)CGPC:Concertation/ Debat public ,2002
- 6)Certu, Consultation Processes In Urban Projects, 2000
- 7)国土交通省：国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン、2003
- 8)桑子敏雄：日本にふさわしい合意形成プロセスの構築、国土技術政策総合研究所内講演会資料、2004