

# フランス PDU における合意形成過程\*

The Process forming agreement about PDU in France\*

板谷和也\*\*・原田 昇\*\*\*

By Kazuya ITAYA\*\*, Noboru HARATA\*\*\*

## 1. はじめに

近年フランスでは都市部において軌道系交通機関の整備が活発に行われている。これは都市圏レベルで公共交通を重視する交通計画の策定が義務づけられ、その中で軌道系交通に対する補助が一定のルールのもとで行われたのが大きな要因として挙げられるが、計画の進捗に応じて地域住民をはじめとする関係主体との合意形成が円滑に行われていることも見逃せない点である。

フランスの計画制度は、LOTI(国内交通基本法)を基礎として、計画策定に関する組織・規制・財源制度が互いに連携した形を採ることでその実効性が高まっているが、その中で合意形成に関する制度も非常に重要な役割を担っている。

わが国でも交通基本法の制定について議論が進んでおり、公共交通・道路交通等を包含した総合交通計画の必要性についての認識が高まっている。その策定過程に関して、合意形成をどのように図っていくかというのは極めて重要な問題であり、今後のそれらの議論に対してフランスの計画制度における合意形成の扱いを検討することには大きな意義があると考えられる。

フランスの社会資本整備における合意形成に関する既存研究としては、PDU(都市圏交通計画)の検討過程に関する<sup>2)</sup>、道路計画の合意形成に関する<sup>3)4)</sup>、特に公開討論について詳細に論じた<sup>5)</sup>がある。しかしこれらの中では、合意形成において住民参加と同様に重要な位置を占めると考えられる地方議会の役割についての言及は少なく、そのため計画策定に

\*キーワード：計画基礎論，市民参加，総合交通計画，PDU

\*\*学生員，修(環境学)，東京大学大学院新領域創成科学研究科

\*\*\*正員，工博，東京大学大学院新領域創成科学研究科

(113-8656, 東京都文京区本郷 7-3-1, TEL03-5841-6235,

FAX03-5841-8527, E-mail: kazu@ut.t.u-tokyo.ac.jp)

における住民の役割が必ずしも明確に示されていない。

そこで本研究では、全ての都市圏に適用される大きな枠組みとしての合意形成制度を住民参加と議会の役割との2面から概観した上で、都市圏交通計画制度における合意形成過程のフランスにおける位置づけを考察し、その特徴を明らかにする。

## 2. 住民参加に関する合意形成手法

### (1) 合意形成過程の概要

フランスでは古くから、大規模な開発に際して計画案を広く一般に公開し意見を収集する試みが行われていた。一般にフランスでは専門家に対する信頼が厚く、計画案そのものの策定に関してはほとんど専門家に委ねられてきたが、一方で地域固有の問題や計画の細かい瑕疵の指摘といった点で一般住民の意見も重視されており、議会で計画案の承認を受ける前に住民意見を取り入れることがごく一般的に行われ、1930年頃という極めて早い段階から徐々に法制化されてきている。

現在は、計画の構想段階で行われる「公開協議」、計画策定の全段階で行われる「事前協議」、計画段階の最後、議会承認の直前に行われる「公開事前調査」の3種が合意形成を目的とした住民参加制度として位置づけられている。これらは、ある条件を満たす計画に関しては全て、法的に実施が義務づけられているのが大きな特徴である。計画策定・実施過程の中で行わなければならないことが明示されていることで、どこでも最低限の合意形成がなされているといえる。以下で各手法の概要を示す。

### (2) 公開協議(Débat Public)

国家的大規模プロジェクトの計画策定にあたって、計画構想の段階で実施されるのが公開協議である。

1980年代頃から、大規模プロジェクトに対する反対運動が活発化し、計画実施に支障が出るが増

えてきた。その原因の一つが、計画案がほぼ固まってから初めて当該地域住民に情報が開示されるという手続きの不備であった。この問題を解消するため、プロジェクトの初期段階から住民に情報開示し、かつ意見聴取を行うための制度として、公開協議が整備されてきたのである。

1992年のピアノコ通達で、大規模プロジェクトの

予備調査に先立つ討論が義務づけられたが、この討論には一般住民の参加は許されていなかった。1995年のバルニ工法で公開討論の正式な法的整備がなされ、この際に誰でも公開討論の開催要求と討論への参加ができるようになった。また2002年には地域民主主義法の制定に伴い対象プロジェクトの規模が拡大された。

表 - 1 各住民参加手法の特徴

手法名称	目的	対象事業	実施主体	実施期間	費用負担
公開協議	計画策定当初からの住民参加	事業費3億ユーロ以上の事業	CNDP	原則4ヶ月	事業実施企業
	計画概要の住民への提示(情報公開)	事業費1.5億ユーロ以上かつ関係主体から実施要請のあった事業			
	意見聴取	実施するか否かはCNDP(国家公開討論委員会)が判断			
事前協議	情報開示	事業費190万ユーロ以上の事業案	計画立案者	適宜	計画立案者
	意見聴取	PLU,PDU等の都市圏レベル計画			
公開事前調査	住民からの意見聴取	都市計画/大規模な都市施設の整備・建設計画	第三者の専門家委員会	意見表明: 原則1-2ヶ月	行政 (公共機関)
	議会での議論の際の資料としての住民意見の取りまとめ			取りまとめ: 原則1-2ヶ月	

参考文献3)、6)及び1)を始めフランス法当該条文、独自ヒアリングをもとに筆者が作成

### (3) 事前協議(Concertation Préarable)

計画策定の全段階において、計画に関する情報提供と意見聴取が義務づけられており、これを事前協議という。

この制度の法制化も公開協議と同様、情報開示のタイミングが遅いことに対する対策としての色合いが強く、1985年に都市計画法典で規定されたものである。法的には「実施する義務」のみが記載されており、従って内容は任意でありまた対象も地域住民のみでなく、大規模企業に対する説明会や専門家(行政側、第三者機関等)どうしの情報交換も含まれる。

このように事前協議の範囲は非常に広範であるが、ここでは住民参加手法としての事前協議であり、また法的な義務づけの対象である「住民・企業等を対照とする事前協議」を指して「狭義の事前協議」と呼ぶこととする。

狭義の事前協議において用いられる手法は多彩であり、冊子、展示会、映像、インターネット等を用いた情報公開、調査員、電話等を用いた意見収集、さらには社会実験や討論会、住民投票といった形式

も用いられる。

### (4) 公開事前調査(Enquête Publique)

フランスにおける計画案は、議会で承認を受けた上で公益宣言が出されないと効力を持たない。従って、議会が意思決定機関としての役割を果たしているといつてよい。この、議会での議決に際して行われる議論の基礎になるのが、公開事前調査で作成された報告書である。

この公開事前調査がフランスにおける住民参加の基礎になる制度だといつてよい。その起源は古く、土地利用関連で1933年に法制化されたのが始まりである。その後様々な領域へと拡張され、1983年のブシャルドー法で都市計画関連での実施が義務づけられ、現在はその内容が都市計画法典に組み込まれて法的根拠となっている。

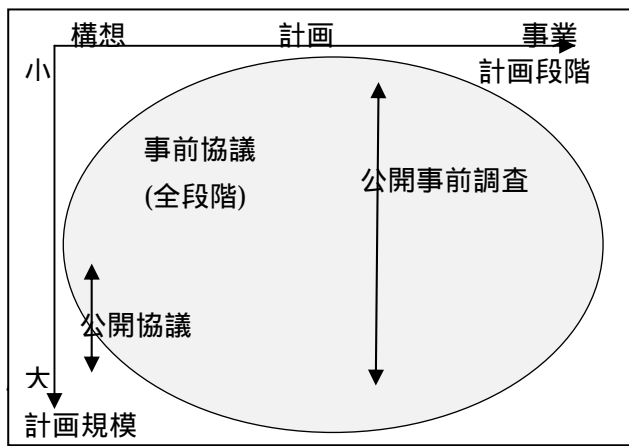
ブシャルドー法以前は、単に計画案の公開タイミングが遅いということだけでなく、調査の実施主体である調査委員会の委員選定が行政側に偏っており、必ずしも公平とはいえない状況であった。しかし同

法によって、調査委員については行政裁判所が、事業計画と直接の関わり第3者の中から任命することと規定され、公平性が確保されている。

公開事前調査は、計画案が完成した後、2ヶ月以内の期間で行われる。主要な公的施設や大規模店舗等に情報公開のためのブースを設置し、計画の内容を住民に周知すると同時にアンケートその他の手法で住民意見を収集する。この結果は第3者の専門家が取りまとめ、計画案とともに議会に提出される。

(5) 各手法の適用範囲と特徴

フランスにおける住民参加手法は以上の3種である。各手法の特徴は表-1、図-1で示す通りである。



筆者作成

図-1 住民参加手法の適用範囲

公開協議、事前協議に関しては、「協議」という名称は必ずしも妥当ではなく、「情報開示」「説明」「説得」「意見聴取」のために多くの労力が費やされていると考えるべきである。これは、国家的大規模プロジェクトについては実施遅延を防ぐためになるべく早い段階から一般市民に情報を公開するとともに意見を聴取する必要があると考えられたのが主な理由である。一方、都市圏レベルのプロジェクトに関しては、やはり1980年代に国を挙げての地方分権化政策が行われ、地方政府が地域の实情に即した計画を策定し実施できるよう権限が委譲されたが、その際に、それまで中央政府の判断で行われてきた事前協議等に関して、地方政府に対して実施の義務を法制化することで負わせたと考えられる。

従って、住民意見は「公益に適う」場合には計画立案に際して重要な参考意見となるが、それをもとにして計画を策定すること自体は専門家に任されて

いる。これはつまり、地方分権化の進展に伴って中央と地方の役割分担がなされたのと同様に、専門家と一般住民の間でも役割が明確に分担されていて、その支援施策として住民参加手法が整備されたと考えられるべきであろう。両者の役割は

<p>専門家：情報開示を行い、住民意見をもとに公益に適う計画を策定すること</p> <p>住民：情報を受け実態を理解し、実際に住んでいる者の視点から意見を述べること</p>
--

とまとめられよう。

3. 意思決定における議会の役割

(1) 公益宣言(DUP・Déclaration d'Utilité Publique)

フランスにおいて計画が実際に効力を持つために必要なのが公益宣言であり、計画案の公益性、即ち正当性を国が認定するものである。この公益宣言が出されるためには、議会の承認とその前段階の公開事前調査が必要であるため、事実上、計画案に関する意思決定は議会が行っていると考えるのが妥当である。

議会の構成員は地域住民によって選ばれている。従って、住民参加手法によって住民意見が計画案に取り入れられるのと同時に、地域住民は自治体議員を選挙で選ぶことを通じて意思表示を行っているのである。議会が意思決定機関として機能するために必要なことを検討するために、以下でフランスの議会構成と選挙制度について概観する。

(2) フランスの議会構成と選挙制度

フランスでは、地方政府に関してはコミューン(基礎自治体)と県議会、州議会議員選挙が行われる。都市圏交通計画制度においては複数コミューンの連合である広域連合がAOTUであることが多く重要だが、この広域連合の議会議員は構成各コミューン議会議員が兼ねることになっている。

また、コミューンのメール(市町村長)は、都市計画等に関して強い権限を持っているが、これはわが国と異なり議会議員間の互選で選ばれる。一般的には議会与党の選挙人名簿の筆頭者が選ばれる。

以下では都市圏交通計画の策定に関わるコミューン議会と広域連合議会について述べる。

(3) コミューン議会

任期は6年であり、最近では2001年に統一選挙が行われた。選挙方法は人口規模により3種類に分かれるが、ここでは3500人以上の場合を示す。名称としては「多数派プレミアム付拘束名簿式2回投票制度」と呼ばれる。個人名を書いて投票するが、票の取りまとめは政党単位で行い、1回目の投票で過半数を得た政党があれば、その政党が議席の半数を得、残りを当該政党を含めて比例配分する。なお、立候補は政党毎に優先順位の付いた名簿に登載される形で行われる。過半数を得た政党がなかった場合は、2回目投票で相対多数を得た政党が議席の半分を得、残りを当該政党を含めて比例配分する。

つまり、円滑な議会運営を実現させるために、必ず議会の過半数を政権与党が得ている状態が制度上作り出されているのである。

#### (4) 広域連合議会

フランスの広域連合にはいくつかの種類が存在するが、ここでは都市圏共同体(CA・Communauté d'agglomération)の例を挙げる。

CAにおける議席数は任意に決定することが可能だが、全構成コミューンの人口規模に比例させるのが一般的である。そのコミューン毎の配分の原則は、

- ・各コミューンが必ず1議席以上持つこと
- ・1コミューンだけで議会の過半数を超えないこと

である。即ち、各コミューンの意見を反映した議会運営を可能にするとともに、コミューン議会と違い必ずしも円滑な議会運営を想定していないといえる。

#### (5) 意思決定における議会の役割

3.で、フランスの住民参加手法では議論によってコンセンサスを得るのでなく情報公開と意見聴取を行うことで専門家・住民双方が各々の役割を果たす支援をしていることを明らかにしたが、それだけではいかにも住民の意見が反映されにくい。しかし、上で示したように都市圏レベルの計画に関してはコミューンと広域連合で2回議論が行われ議決がなされるのである。また、その際の議論内容や計画案に対する賛否といった情報は議員一人ひとり全て公開されるので、自分の意見を代弁する立候補者を選びやすくなっている。従って、住民意見は選挙の際にも表明され、意思決定において重要な役割を果たしているといえよう。

#### 4. PDU策定に関する住民関与

フランスの都市圏交通において重要な役割を果たすPDU(都市圏総合計画)は、PTU(都市交通区域)毎に独自のものが策定される。その際、計画策定に関する取りまとめ、情報公開、承認後の運用などについては全て当該PTUのAOTU(都市圏交通機構)が責任を持つことになっている。

計画案の策定にあたってはAOTUにあたる広域連合やコミューン、関係企業、第三者機関から構成された委員会が、内部での事前協議及び一般向けの事前協議を繰り返し、案が完成したところで公開事前調査を行う。その成果を利用して議決を行い、承認されれば公益宣言が出る。

住民は住民参加手法を通じて自らの意見を表明するだけでなく、専門家が作成した計画案の是非を、議員選挙を通じて間接的に決定するという役割を担っているのである。なお仮に否決されても、専門家は計画案を再検討し、再び公開事前調査を行って民意を問う必要がある。

#### 5. おわりに

本研究では、フランスPDUにおける合意形成過程とその特徴を検討し、各住民参加手法の位置づけと意思決定機関としての議会の役割を指摘し、計画策定側と住民側の役割分担の重要性を示した。

発表時にはこれらに加えて、実際のPDU策定時に用いられた手法、議論内容等を報告する予定である。

#### 主要参考文献

- 1) Loi 1982-1153, Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 他
- 2) 望月真一：路面電車が街をつくる、鹿島出版会, 2001
- 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 Vol.24, 講演番号 387, 土木学会
- 5) 鈴木温・三浦良平・山口真司：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、土木計画学研究講演集 Vol.29, 講演番号 79, 土木学会
- 6) 頼あゆみ他：都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究、国土交通省国土交通政策研究所, 2003
- 7) フランス地方選挙の制度と実態、自治体国際化協会, 2001