

フランスのLRT導入における 市民協議の制度と実際

南 聡一郎¹

¹京都大学 特定助教 大学院経済学研究科
(〒 606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学) E-mail : nan-sou@sannet.ne.jp

LRTを活かしたまちづくりを実現する上での重要な課題の一つが、LRT導入に対する市民合意をえることである。本稿では、フランスのLRT導入における市民参加・協議における制度と実際について分析し、日本への示唆は何かを明らかにする。制度に関しては、コンサルタシオンと公的審査という二つの仕組みが法律で定められている。フランスの市民参加制度は、オース条約など環境民主主義に基づくものである。ル・アーブル、トゥールのLRT導入において、行政担当者は丁寧に協議を行った結果、市民合意を得ることに成功した。日本でのLRT導入には、交通政策における市民参加の仕組みを法制化する必要がある。

Key Words : LRT, Urban Transportation Policy, Public Participation, Public Consultation

1. はじめに

LRTは、地域における社会・環境・経済のサステナビリティ（持続可能性）に貢献する事業である。すなわち、地域住民にとって、生活の質を高め、商業を活性化させる正の便益が高い事業であり、環境政策面でもプラスの効果を持つ。しかし、LRT導入は地域住民の生活を一変するようなインパクト - 道路規制の導入、工事中の渋滞や生活環境の悪化、路上駐車スペースの削減 - が発生するため、しばしば激しい反対に見舞われる。日本においてLRT導入が進まない要因の一つが、市民合意がうまくいかない点である。

LRT導入が進んでいる欧米の国でもLRTに対する反対運動は多く、LRT導入に成功した都市の中には反対運動が激しかったにもかかわらず市民合意に成功したところも少なくない。LRTは、本質的に市民生活にとってプラスとなるので、じっくり市民と行政が協議をすれば導入に対する市民合意を取り付けることは可能である。そこで、本稿ではフランスの交通政策における市民参加の制度と実例を分析し、日本におけるLRT導入の市民合意を実現させるための合意は何かを明らかにする。

2. フランス交通政策における市民参加の制度

フランスの交通政策における市民参加の制度は、法律で実施の義務が定められている。また、各自治体は法定

の枠組み以外にも、市民の理解を得るための協議や広報・公聴を精力的に行っている。これらの市民参加の仕組みは、環境政策の分野での市民参加制度の発展によって制定されたもので、LRTを活かした持続可能なまちづくりへの合意形成にも一役買っている。

(1) 法定の市民参加の仕組み

自治体交通政策には、フランスの法定の市民参加の仕組みとして、コンサルタシオン（Concertation、事前協議）と公的審査（Enquête Publique）の二つがある¹⁾。また、国レベルの市民参加の仕組みでは、国民討議制度がある。

コンサルタシオンは、計画策定段階の協議プロセスである。初期段階において市民への広報・公聴をはかるとともに、市民の意見を聞き計画に反映させることを目的とするものである。コンサルタシオンは、都市計画法典で実施が義務化されている。コンサルタシオンの実施主体はプロジェクトの実施者で、LRT導入などの都市交通に関するプロジェクトでは都市自治体を実施することになる。コンサルタシオンの様式や手続きに関しては特に細かい規定はなく、実施する自治体の裁量に任されている。市民説明会（意見交換会）をはじめ、各種チラシの作成と配布、パネルの展覧会の実施、特設Webサイトの開設、メールマガジンやSNSの活用などを行う。

公的審査は、計画決定段階における意思決定の参加プロセスである。事業の実施に必要な土地収用を行うために必要な法的プロセスであり、事業案が議会に提出され

た際に、議決を行う前に実施される。行政裁判所が選んだ第三者委員会が市民の意見を聴取し、委員が市民が事業に対して賛成なのか反対なのかを判定し、報告書を議会に提出する。議会は公的審査の報告書を尊重した上で議決するものである。公的審査終了後に、議会が公益利用宣言を出せば、土地収用が可能となりLRTの工事が開始される。同時に、行政裁判所での異議申立受付もはじまる。公的審査の結果において反対意見や留保意見が多かったにもかかわらず、公益利用宣言を強行した場合、行政裁判所での訴訟で公益利用宣言凍結（工事差止め）の仮処分がなされる場合がある。実際、ストラスブールのLRTの第三フェーズ（2004年）やボルドーのLRTの第四フェーズ（2014年）の公的審査において、行政裁判所は公益利用宣言を凍結する決定を下した（いずれも控訴審で公益利用宣言の有効化の判決が出たが、開業スケジュールが遅延することになった）。

フランスのLRT導入における市民参加の制度は、計画策定段階において市民協議をしながら計画案を完成させるプロセスと、決定段階での第三者委員会による公聴会というプロセスから構成され、行政・市民双方にとっていかにして市民参加の手続きをすればよいか明確になっている点の特徴であるといえる。

(2) 自治体独自での市民参加・広報広聴の取り組み

コンセルタシオン、公的審査という二つの広報プロセス以外にも、自治体は必要に応じて市民参加や市民協議、広報広聴を行っている。代表的なものとして、工事期間中の広報活動と、PDU（都市圏交通計画）の行動計画におけるコミュニケーション・協働部門の取り組みである。

第一に、工事期間中の広報・公聴および市民協議が挙げられる。LRT工事期間中は、沿道の道路の通行止めなどの交通規制が行われたり、工事による騒音・振動が起きたりと住民生活に大きな影響が生じるため、市民への情報提供や苦情・相談の受付を行う必要がある。また、工事期間中はLRTに関する市民の関心が高くなる時期なので、交通政策に関する市民への広報・公聴の周知のチャンスと捉えられる。各自治体は、LRT広報センターを開設したり、LRTマガジンやLRTニュースレターを刊行したり、Webページの開設やSNSの活用などが行われる。広報センターは見学会・視察受け入れなども行う。

第二に、PDUにおけるコミュニケーション・協働部門の取り組みの規定が挙げられる。交通法典におけるPDUの内容に関する規定（第L1214-2条）では、協議に関する規定はないが、多くのPDUにおいて市民協議やコミュニケーションに関する行動計画を含んでいる（3節を参照）。市民への啓発活動のほか、関係行政機関や商工会議所、教育機関、NGOなど地域のステークホルダーとの交通政策における連帯・協働も定めている。

(3) 環境法制における市民参加制度との関係

フランスの交通政策における市民参加の仕組みは、環境分野の市民参加制度の影響を受けている。とくに重要な法制として、環境法典とオーフス条約があげられる。

公的審査と国民討議制度の根拠法は環境法典であり、フランスの公共事業の市民参加手続きは環境法典によって定められているという特徴がある¹⁾。公的審査は、もともと土地収用の決定に際するステークホルダーの異議申立ての仕組みとして19世紀に誕生したものであった。1983年に制定されたブシャルドー法（公的審査と環境保護の民主化に関する法）によって、環境分野における全市民が参加する公聴会という仕組みとする改革が実施された。2004年の環境法典制定時に、ブシャルドー法は環境法典に吸収される形で廃止されて現在の形になった。2010年の環境グネル第二法における環境部門の市民参加強化の改革をうけて、現在に至っている。

オーフス条約（環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約）は、1998年に成立し、2001年に発効したヨーロッパにおける環境分野の市民参加条約である²⁾。国連欧州経済委員会（UNECE）のイニシアチブのもとで制定された条約であり、ヨーロッパの環境NGOによる運動も条約成立の原動力となった³⁾。オーフス条約は、1992年の地球サミットで制定されたりオ宣言の第十原則を具体化し、一、環境情報へのアクセス権、二、環境に関する政策決定への参加権、三、司法へのアクセス権という三つの権利を、NGOも含めすべての市民に保障するものである。フランスは2002年にオーフス条約を批准しており、フランスにおけるあらゆる公共事業はオーフス条約を守らなければならない。

環境権を保障するために市民参加手続きの制度化を推進する考え方を環境民主主義と呼ぶ。別の言い方をすれば、環境民主主義とは、環境分野の市民参加のルールがあらゆる公共政策の意思決定の手続きを規定する憲法的なルールとなるものであるといえる。フランスの交通政策における市民参加の仕組みは環境民主主義の賜である。つまり、環境民主主義がLRTによる持続可能なまちづくりに対する市民合意形成の原動力になっているといえる。

3. 広報・公聴、協議の実例

(1) トゥール⁴⁾⁵⁾

トゥール市はサントル地域圏アンドレ・エ・ロワール県の中心都市で、都市圏人口は約30万人を抱える。2013年に全長15kmのLRTを導入した。LRTは南北の幹線交通軸として導入されたもので、LRT導入と同時にバス網を再編するパッケージ化プロジェクトであった。

トゥール市は、2013年に策定したPDU⁶⁾において、

2023年の輸送分担率の目標として2008年比で、自動車を55% 47%、公共交通を8% 13%、徒歩を30%のまま、自転車4% 9%、二輪車を1.5% 1%にすることを目指し、18のアクションからなる5つの目標基軸を策定した：基軸1は自家用自動車のモビリティに対して代替可能な手段に優先権を与えることである（徒歩・自転車の強化、公共交通の改良・拡充、インターモーダルの促進）；基軸2は全ての人々のモビリティを保障することである（優先エリアにおける自動車の代替手段の整備、移動制約者のアクセスの保障）；基軸3はコンパクトシティの構築である（公共交通の周辺地域の都市開発の編成、自動車の代替手段を優遇する都市計画の促進、道路配分の均衡化）；基軸4は自動車のモビリティの再編である（駐車場政策によるモビリティ規制、交通静穏化と自動車交通のインパクトの制限、都市内物流の再編、自動車の合理的利用の促進）；基軸5はモビリティ文化の共有である（モビリティ当事者間の連携強化、注意喚起とコミュニケーション手段の開発）。基軸5は、協働推進、協議や広報・広聴、市民とのコミュニケーション強化であり、つまり市民協議の強化はそれ自体が交通政策上の重点項目と位置づけられている。

トゥールのLRTは、街や景観を変えるプロジェクトととらえたのが特徴である。外部から専門家を招いてデザインチーム(Ensemble(s) la ligne)を構成した。停留所や車両はメンバーのダニエル・ビュラン氏の得意とするストライプ柄を活かした大胆なデザインを多用している。車両は鏡面仕立てのシルバーメタリック塗装で、一編成の全長43.7mで輸送力はきわめて高い。トゥールでもっとも重要な橋であるウイリソン橋は、従前はバスと自動車専用で歩行者は通行できなかったが、LRT導入時に自動車は一方通行として、歩道・自転車レーンを設置、歩行・自転車走行環境の向上も同時に実現した。

トゥールのLRT導入の住民協議においては、他都市とは異なり導入それ自体の賛否が問われる状況ではなかった。なぜならば、1996年から都心にバスレーンを整備し幹線バスシステムを導入しても輸送力が逼迫しており、LRTを導入しなければトゥールの都市公共交通はパンクすることは明白であったからである。ルートも一番需要の大きい幹線バスをそのままLRTに置き換えた格好で争点は少なかった。といえども、LRT導入が市民生活に与えるインパクトはきわめて大きいため、事業に対する市民理解を得るための協議プロセスは重要であった。

とりわけ、道路交通網の再編や沿道の景観事業とセットであったため、影響範囲は大きかった。また、LRTは広域行政体のうち二自治体しか経由しないため、LRT事業だけでは全市的な市民合意を得ることは不可能な状況であった。トゥールはLRT導入と同時にバス網の再編も行い、全市的なバスサービスの質的向上も同時に行うパ

ッケージ化されたプロジェクトとした。行政はLRTの通らないコミュニケーションに対しても住民に恩恵があることをきめ細やかに説明し、全市的な理解を得た。商店街に対しては積極的に説明会に赴き、事業開始前の協議のフェーズで過半数の賛成を得た。工事期間中は周辺住民に対してきめ細かく説明会を行い、掲示板での情報提供も行った。トゥールのLRTは、比較的争点が少なくかつ成功する見込みも大きい事業ではあったが、制度に位置づけられた協議・広聴プロセスにおいて行政がきめ細やかな対応をしたため、スムーズに成功に導くことが出来たと言えるであろう。

(2) ル・アーブル⁵⁷⁾

ル・アーブルは北海に面する港町であり、2012年にLRTを導入した。ル・アーブル市は戦後復興の都市計画のおかげで、都市構造上非常にクルマが走りやすい街であった。現状で自動車の混雑や大気汚染公害が生じているわけではなかったため、市民の間でもとくにLRTが必要であると認識されているわけではなかった。しかし、将来自動車交通量が増加した場合に深刻な都市問題が生じることが予想され、また幹線バスも実は飽和気味であった。バスは一日2万5千人を運んでいたが、市は将来一日5万6千人の輸送能力が必要と試算していた。行政は「なにもせずにそのままにする」のか、「今LRTをつくって将来に備える」のかの選択に迫られていると認識していた。市民との協議も、以上のような背景を踏まえて進めていった。

ル・アーブルでは、行政の沈黙によって住民が不安に思うことを避けるために、きめ細やかな協議や広聴・広報プロセスをとったのが特徴である。市民に対しては、LRTをつくることで道路の状態も良くなることを説明することに力点を置いた。2006年から住民への情報公開を開始し、協議や広報・広聴を進めていった。とくに、山岳トンネルなど難工事を伴う箇所があったため、事業開始前のみならず、工事中や開業直前に至るまで、きめ細やかな情報提供を行ったのが特徴である。広報誌として四半期～半期に一冊の割合でトラムマガジンを発行し、沿線住民に対して郵送・ポスト投函で配布した。フリーダイヤルを設置し、毎日質問・意見を受け付けた。インターネットを活用し、トラムのFacebookページを開設（友達3,000人）、SNSによるニュースレターも配信した（5,000人の購読者）。また、車両デザイン決定においてはインターネットで市民アンケートを実施した。工事現場のそばで住民と行政が議論するCafé Tramというイベントを半年に一回くらい実施した。外部から募った7名の「現場大使」を任命し、行政マンと違った目線で現場を見て、問題を発見した。ル・アーブルでは、市民協議は、住民の不安を解消するとともに、住民は何を不安だと考

えているかを行政が聞く場にとらえ、住民の意見を聴き、行政は解決法を見いだした。駐車場に関する施策では、住民の意見が参考になった。

ル・アーブルのLRTは環境・エコロジー対策にも力を入れた。芝生軌道の採用や騒音の軽減、交通部門のCO₂排出量を一日あたり28t削減(省エネを配慮した工場建屋、屋根にソーラーパネルを設置、車体洗浄の水をリサイクル)した。LRT建設のために1500本の木を伐採する必要が生じた。その代わりに、2300本の樹木を新たに植樹し、子供とともに植林するイベントも実施した。

ル・アーブルは、2012年に制定したPDUにおいて⁸⁾、「アクション19：持続可能な移動という争点の共有と啓発の実施」を定めており、具体的な項目として、モビリティ審議会の創設、モビリティウィークへの参加、法定の義務がない場合でも市民参加を促す、情報アクセスの強化、教育機関やNGOとの協働などである。ル・アーブルでは、事業の開始から開業まで、市民に対する協議や広報・広聴をきめ細やかに行うことで、LRT事業に対する市民理解を得ることが出来たと言えよう。

4. 結論

本稿では、フランスでLRT導入に対する市民合意が成功している要因は以下の点にあると結論づける。第一に、法制度で市民参加の手続きが定められている点にある。法制化されることで市民参加や合意へ至る基準が明確となり、行政・市民ともにゴールに対する認識を共有できる。第二に、反対派の市民が反対意見を表明し、あらゆる情報にアクセスし、司法による異議申し立ての機会を設けている点である。第三に、市民参加の仕組みがオース条約や環境法典など環境民主主義をもとにつくられている点にある。第四に、フランスの行政担当者が市民との協議にきわめて真剣に、熱意をもって丁寧に取り組んでいる点にある。第五に、様々な市民参加の仕組みが発展している点があるので、多くの手続きを経る中で市民の協議のスキルも向上していくという点も、LRT導入の社会的合意を得るのに貢献しているといえる。

日本がLRT導入においてフランスから学ぶ含意とは以下の通りである。すなわち、第一に交通政策における市

民参加の仕組みを法制化するべきであるという点である。第二に、環境民主主義に基づく市民参加の仕組みを取り入れていくべきであるという点である。反対派の参加権を最大限に保障する環境民主主義に基づく合意形成手続きを経たものならば、LRT事業の合意に対する社会的正当性が高まり、市民の賛同を得られやすくなるからである。第三に、行政・市民のキャパシティビルディングを行うことである。フランスは長年合意形成において協議を行ってきた経験があるため、行政・市民双方にノウハウが蓄積され、合意形成に達しやすくなっている。日本においては、まずは行政が様々な協議を試み、自らの能力を高めつつ、交通まちづくりのNGOと協働しながら、市民の経験も高めていくというプロセスを取る必要があるであろう。協議の仕組みを整えることが、日本におけるLRT導入の可能性を高めることにつながるということは、フランスの経験から明白であるといえる。

参考文献

- 1) 南聡一郎：自治体公共交通政策における市民参加の日仏比較 鉄軌道の再生・導入を例に、大久保規子編著：緑の交通政策と市民参加 新たな交通価値の実現に向けて、pp.205-230、大阪大学出版会、2016。
- 2) 大阪大学グリーンアクセスプロジェクト Web サイト：<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/>
- 3) マーラ・シリーナ著、南聡一郎訳：市民参加の実態とその促進戦略、環境と公害、43巻、3号、pp48-54、2014。
- 4) Sitcat (トゥール都市圏公共交通コミュニケーション組合、Syndicat Intercommunal des Transports en Commun de l'Agglomération Tourangelle) ヒアリング(2014年9月10日)、およびトゥール LRT 広報センター (Maison du Tramway) 取材(2013年9月6日)。
- 5) 塚本直幸、南聡一郎、吉川耕司、ペリー史子：フランスにおける都市交通政策の転換とトラムプロジェクト - ル・アーブル、オルレアン、トゥールを事例として -、大阪産業大学人間環境論集、14号、pp.57-102、2015。
- 6) Sitcat：Synthèse PDU 2013-2023、2013。
- 7) CODAH (ル・アーブル都市域共同体、Communauté de l'Agglomération Havraise) のモビリティ課へのヒアリング(2014年9月2日)。
- 8) CODAH：Révision du Plan de Déplacements Urbains Orientations et Actions、2012。

Institution and case study of public consultation in French LRT projects

Soichiro MINAMI

It seems that consensus building system is an important question to introduce LRT system in Japan. In this paper, Author analyzes the French institutions of public participation and consultation in transportation policy and case study of LRT projects in Tours city and Le Havre city, to show the implications for Japan. For success to introduce LRT system in Japan, it needs to be legislated public participate system based on environmental democracy like France in Japanese transportation institutions.