

フランス型市民参加制度の構造と「日本流」の構築に向けて*

Public Participation System on Decision Making Process in France and Consideration for Japanese Style*

鈴木 温**・三浦良平***・山口真司****

By Atsushi SUZUKI, Ryohei MIURA and 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、住民等の関係者から多様な価値観を掘り起こしつつ、理解を促進するため、これまで行政主導で行われてきたプロセスに市民が参加する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、いち早く社会資本の計画検討プロセスにおける市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国民性や歴史的背景の違い等を考慮しつつ、動向をフォローするとともに、我が国の社会背景や国民性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、かつては我が国同様、行政機関を中心として中央集権的に社会資本整備が進められてきたが、我が国よりもいち早く市民参加のプロセスを導入し、法整備を進めてきたフランスに着目し、市民参加制度の導入経緯やその後の運用実態の最新動向を紹介する。また、社会背景や国民性の違い等を踏まえた上で我が国の市民参加の課題と今後の方向性について検討を行う。

フランスでは、1980年代から1990年代前半にかけて計画プロセスの民主化に取り組んできた。1990年代終わりのごろまでのフランスの市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。板谷⁴⁾⁵⁾は、近年の話題も含め、都市圏交通計画策定における市民参加制度を中心にその枠組みと実態を報告している。Ollivier-Trigalo & Piechaczyk⁶⁾は、1980年代から90年代にかけてのフランスの市民参加制度の変遷についてその背景も含め、詳細に記述している。本研究の新規性は、公開討論(Débat public)等、フランスの市民参加制度の最新動向の紹介に留まらず、市民参加の特徴を意思決定の仕組みや司法制度、民主主義制度、さらにはその根底にある国民性や歴史的経緯などから構造的に解明することである。これにより、我が国に

合った日本流の市民参加制度の制度設計に資する視点を提供できると考えている。

2. 調査方法

フランスの市民参加制度、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, Ministère de l'Équipement des Transports du Logement du Tourisme et de la mer)の本省、県整備局(DDE, Directions Départementales de l'Équipement)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。3～5章では、フランスの現地調査ならびに文献調査で得られた市民参加制度とその運用状況の知見、国民性、社会背景等の違いを踏まえ、整理する。

3. フランスの市民参加制度の経緯と新動向

(1) フランスの市民参加制度の経緯

フランスでは事業を実施するか否かの最終的な決定は公益宣言(déclaration d'utilité publique)という手続きによってなされる。公益宣言は、土地収用法典で定められ、公益性があると判定された後は、収用手続きを可能とする効果を持つため、日本の制度における事業認定と近いプロセスである。この公益宣言に先駆けて必ず実施される市民参加の手続きとして、フランスでは古くから民意調査(Enquête Publique)が行われてきた。民意調査の実施も土地収用法で定められており、一連の行政手続きの起源は1810年にさかのぼることができると言われている⁷⁾。

土地収用法における民意調査の手続きでは第三者の民意調査委員が住民の意見を聴取し、この意見を参考にして、当該事業の実施について賛否の意見を述べる。公益宣言の権者は民意調査委員の意見を参考にして意思決定を行うことになっている。

民意調査は土地収用法によって定められた手続きのため、土地の収用が必要な事業に限られていた。しかし、人々の生活環境整備や自然環境保護の関心の高まりを受け、民意調査手続きの民主化と環境保護に関する1983

*キーワード：市民参加，計画基礎論，計画手法論

**正会員，博士(工学)，財団法人計量計画研究所

〒162-0845，東京都新宿区千ヶ谷本村町2番9号 TEL:03-3268-9911

FAX:03-5206-1680，e-mail: asuzuki@ibs.or.jp

***正会員，国土交通省国土技術政策総合研究所

****正会員，国土交通省北陸地方整備局湯沢砂防事務所

年 7 月 12 日付法律第 83-680 号（ブシャルドー法：Loi Bouchardeau）により、環境に影響を与える事業一般について、民意調査の手続きを義務づけた。また、民意調査委員の指名権をこれまでの県知事や首相から行政裁判所に移し、客観性、中立性を高めるとともに、市民意見の聴取方法もこれまでの書面による意見聴取に加え、公聴会の開催規定を導入した。これにより民意調査の対象範囲は拡大し、プロセスの公正さも高められた。

しかしながら、民意調査の段階は、公益宣言が出される直前のため、計画が進み過ぎていて、意見が反映されにくいという批判が出るようになっていた。これを受け、1985 年に都市計画法典 L300-2 条にコンサルタシオン（Concertation Préalable）^{8),9)} というプロセスが導入された。コンサルタシオンとは、都市計画の策定や都市部の個別事業に適応される協議であり、具体的な協議の方法は法律で定められてはおらず、各市町村の議決によって決定される。協議のタイミングは、プロジェクトの策定の全期間にわたって、大きな方針を決める前に、実施することが定められている。しかし、コンサルタシオンは都市部の事業に限定されており、都市間を結ぶ高速道路などは適用外の場合が多い。また、明確な方法の規定が定められていないために、非常に簡易な方法でしか行われななど、特に、影響の大きい大規模事業などの構想段階からの市民参加の規定としては不十分であった。

1980 年代終わり頃からリヨン＝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 年に時の設備省大臣ジャン・ルイ・ビアンコによって、通称ビアンコ通達（La circulaire No. 92-71 du 15 decembre 1992 relative a la conduit, 全国的インフラ整備計画の運営に関する 1992 年 12 月 15 日付通達第 92-71 号）が出された。これにより、構想段階の公開討論が初めて導入された。しかし、ビアンコ通達に基づく公開討論の参加者は県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 du 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 年に地域民主主義に関する 2002 年 2 月 27 日付法律（La loi du 27 février 2002 relative a la démocratie de proximité、以下地域民主主義法）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、環境省所管であった CNDP が、中立性・独立性を高めるため、特定の組織に属さない独立した組織となった。また、バルニエ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、地域民主主義法では対象規模要件を緩和し、公開討論の対象範囲が拡大している。フランスの市民参加制度の経緯を図-1 にまとめる。

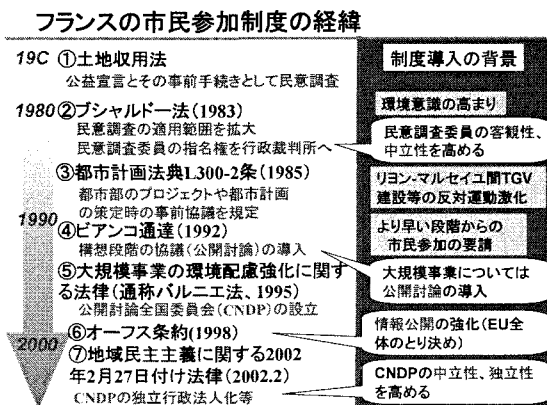


図-1 フランスの市民参加制度とその背景の変遷

4. 公開討論（Débat public）の制度と運用状況

（1）CNDP について

CNDP の概要を表-1 にまとめる。フランスの大規模事業における市民参加制度は、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。CNDP は、2002 年の地域民主主義法により独立の行政法人となった。

表-1 CNDP の概要

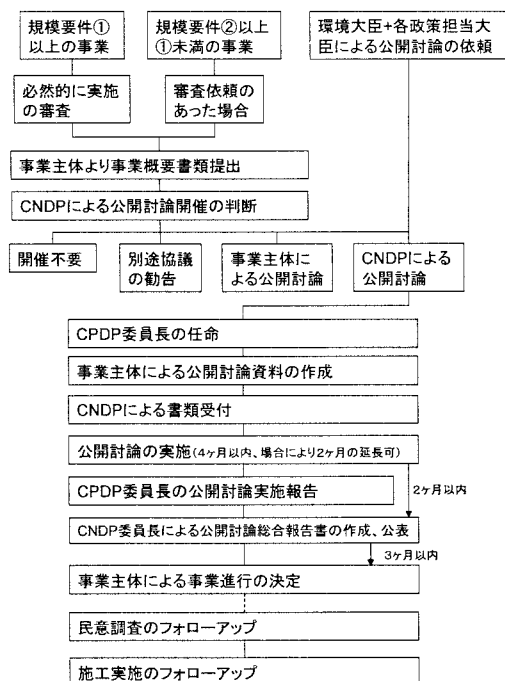
メンバー	首相によって任命される委員長 1 名、副委員長 2 名、国会議員 2 名、地方議員 6 名、国務院成員 1 名、破棄院成員 1 名、会計検査院成員 1 名、行政裁判所及び行政控訴院の会員団体の成員 1 名、資格認定された環境保護団体代表 2 名、消費者及び利用者の代表 2 名、産業および設備担当大臣の提案に基づき首相に任命された有識者 2 名の計 21 名。
任期	5 年
役割	・住民との協議の促進、一般的、または方法的な見解及び勧告の表明 ・自らの公開討論会の組織・運営 ・CPDP*の設置勧告・委任 ・対象プロジェクトのあらゆる段階において、住民に十分な情報が提供されているか監視 ・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。 ※CPDP（Commission particulière du débat public、公開討論特別委員会）とは、CNDP の指名を受け、実際に公開討論を運営する組織。通常 3～7 名からなる。

(2) 公開討論の概要

表－2には公開討論の概要、図－2には公開討論の手続きフローを示す。CNDPは、ある一定規模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（規模要件については補注1）を参照）。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。ちなみに、民意調査は、年間1万5千件程度行われている。

表－2 公開討論の概要

対象事業	道路、空港、港湾、送電線、ガスパイプライン、ダム、原子力施設など事業分野横断的
CNDPによる公開討論実施審査対象の規模要件 補注1)	規模要件①：審議対象。 規模要件②：一定規模を満たし、国会議員や関係団体から審議の要請があれば、審議の対象となる。
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）



図－2 公開討論の手続きフロー

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。フランスの市民参加の手続きは各段階に明確な時間制約が付けられていることが多く、公開討論も原則4ヶ月（特別の事情がある場合にはさらに2ヶ月の延長が認められる）という期限が付けられている。公開討論の費用負担は原則事業主体であり、一般に80～200万ユーロ程度の費用が必要と言われている。

(3) 公開討論の実施状況

CNDPによる公開討論は、これまで15件程度行われており、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^{補注2)}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、壇上に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、壇上には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%。賛成者の方が多いにもかかわらず、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。
- ・事業に関する理解を深めることと意見を出し合うことに力点が置かれ、合意を図ったり、結論を出す場ではない。

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/ ジェス	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. フランスの市民参加制度の特徴と背景

前章までに紹介してきたフランスの意思決定・市民参加の制度や方法は、歴史的な流れの中で、紆余曲折を経て形成されてきたものであり、当然それはその他の社会制度等と整合性を図りつつ、様々な社会背景や社会環境の変化、さらには国民の意識を反映されているものであると考えられる。そこで、本章では、フランスの意思決定・市民参加制度、運用の特徴とその背景となる社会制度や国民の意識の関係について、以下で検討する。

(1) フランスの意思決定の特徴とその背景

市民参加の制度を考える前に、フランスの意思決定の制度とその背景を踏まえておく。3章で述べたように、フランスの公共事業は、公益宣言という手続きによって、事業の公益性が認定される。公益宣言は、その後、収用手続きの遂行を可能にする効果を持つゆえに、決定の重要性は高い。公益宣言を出すことができる最終的な意思決定権者は、首相や県知事となっている。

「フランスでは公益性は理性、合理性によって発見される」¹⁰⁾と言われるように、古くから技術的合理性、経済的合理性を客観的に判断し、意思決定がなされてきた。厳密な科学的アプローチが恣意性を排除し、公正な意思決定を保証すると考えられてきたのである¹¹⁾。また、フランスは中央集権的な国として知られており、フランス中央官庁の職員は、世界でも有数のエリート教育制度を勝ち上がってきた者が大多数を占めている。そのため、彼らは市民のために、公益に関する重要な決定は行政が専門的な見地から責任を持って行うという意識が非常に強く、これまでフランスでは重要な意思決定に一般市民

の意見を取り入れるという土壌は育っていなかった。

ところが、1960年代終わり頃から生活環境の悪化や都市公害、環境意識の高まりなどととも科学技術的合理性に対する批判がなされるようになってきた。また、人々の価値観も多様化し、計画の合理性を科学的アプローチによって説明することが難しくなってきたのである。このような社会背景の変化を受け、フランスでは、1970年代から80年代にかけ、計画の合理性からプロセスの合理性や公正性へと方針転換が図られた¹⁾。

(2) 公正なプロセスとしての仏市民参加制度の特徴

プロセスの改革では、手続きの客観性、中立性、透明性を高めることに力が注がれた。3章で紹介したように1983年にはブシャルドー法により、民意調査の適用範囲の拡大と、民意調査委員の客観性、中立性が高められた。さらに市民が直接意見を述べる場として、それまでフランスでは馴染みのなかった公聴会も行われるようになった。プロセスの改革が民意調査の客観性、中立性を高めることから始められたことは、民意調査という手法が19世紀から行われており、フランスでは、最も馴染みのある手続きであることから自然な流れである。

1990年代には前述のように、1992年のビアンコ通達、1995年のバルニエ法、2002年の地域民主主義法を経て民意調査よりも、さらに構想段階における公開討論という制度が導入されるに至った。この公開討論のやり方もCNDPあるいはCPDP(3章参照)という第三者機関が一般市民も参加できる協議の場を運営する。事業実施主体や行政と異なる第三者機関が市民の声を聞き、報告書にまとめ、公表することにより客観性、中立性を高めるというやり方は、民意調査の経験があったためと考えられる。また、アメリカやスイスで日常的に行われているような住民投票もフランスではほとんど行われていない。公益に関することは一般の市民ではなく、あくまでも専門的な見地から広く一般の利益について考えることができる行政が担い、そのチェックも専門的な第三者が行うというのがフランス人の考え方の根底にある。

行政の決定に対する外部チェック機能として、国务院(Conseil d'Etat)を頂点とする行政裁判所^{補注3)}の果たす役割も大きい。民事や刑事を扱う司法裁判所系統とは独立して、行政裁判を専門に扱う行政裁判制度を体系的に整備しているのがフランスの一つの大きな特徴である。行政裁判所と意思決定、市民参加のプロセスとの関連としては、以下の3つがあげられる。①公益宣言に関する取り消し訴訟、②民意調査委員の指名、③公益性の事前チェック。

また、フランスの意思決定、市民参加のプロセスでは、検討結果やプロセスの経緯等を広く一般の市民に公開することによって透明性を高める努力がなされるようにな

ってきた。しかし、フランスの行政においてはもともと積極的に情報を公開する体質があったわけではないため、情報公開に関しては抵抗もあったと言われている。これについては、1998年に「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、及び司法へのアクセスに関する条約（通称オーフス条約）」^{補注4)}がEU全体の取り決めとして採択されるなど、外部からの圧力も大きかったと言われている。

フランスの市民参加制度の特徴を公開討論を中心にまとめると以下ようになる。

1) 開放性

- ・特定の関係者だけではなく、広く一般の市民の参加を義務づけ
- ・十分な意見表明の機会の確保
- ・事業の初期段階からの参加を義務づけ

2) 第三者の活用（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、運営、監視等を実施

3) 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

4) 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、実際の事例ヒアリング等で得られた知見を基に、フランスにおける協議の特徴について紹介する。

（3）フランスの協議の特徴

最近ではフランスでも構想段階の公開討論や都市計画法により位置づけられているコンセルタシオン、さらには任意で行われている協議など、公共事業の計画プロセスに一般の市民が参加する大小様々な協議が行われるようになってきている。協議の形態は様々であるが、共通して言えることは、意見の一致という意味での合意を得ることはほとんど意図されていないということだ。フランスの市民参加研究の第一人者である国立運輸安全研究所（Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, INRETS）のJean-Michel FOURNIAU氏によれば、「フランスでは、コンセンサスにつながるような会議というのはない。どこまで賛成して、どこまで反対なのかを確認するというのが会議の主旨」。また、ガロンヌ河整備・調査の連合会（SMEAG）のヒアリングにおいても、「（公開討論の中の）協議においてコンセンサスにつな

ったものはないと思う。コンセンサスを得るというのは空想でしかない」という意見も聞かれた。FOURNIAU氏はさらに、「賛成、反対で対峙していた人々が一つ場で話し合うことだけでも前進。それぞれの主張を対立させて生活するのがフランスの文化的背景にある」と指摘する。フランス人の国民性は個人主義であり、個性の違いを尊重し、自分の意見を積極的に主張する傾向が強いと言われている。そのため、譲歩や調整によって妥協点を模索するような協議のやり方は不向きであり、意見の一致という意味での合意は図られにくい。フランスの協議の目的は、市民の様々な意見を聞くこと、情報の共有によって誤解や憶測を修正することに力点が置かれ、手続き的な公正さを確保するとともに、合理的な意見があれば、計画案に反映するということである。協議の場に参加した参加者は非常に積極的に発言する。ただし、行政は計画案についての合理性についても依然として強いこだわりがあるため、出されたすべての意見を反映することは考えにくい。よって、協議の場で結論を出すようなことはほとんどなく（通常は出された意見が網羅的にまとめられるか、それに加え、第三者委員の総括的な意見が述べられる。）、最終的な決定は、あくまでも意思決定者に委ねられる。このようにフランスの意思決定、市民参加の制度、形態は国民性に合致したものになっていることがわかる。

協議の場への参加者は、公開討論などは広く一般の市民に参加機会が開かれているものの、参加者は、事業の直接の利害関係が中心で、発言も個人の利害に関係することが多いと言われている。特に都市計画の策定段階においては、利害関係も明確でないことから、一般に協議の場への参加者や出される意見も少ないという。関心が低い場合は、民意調査で一軒一軒回ってアンケート調査を行う場合もあるそうだ。フランスでも積極的に声をあげないサイレントマジョリティーの問題は意識されており、「少数の反対派の意見が大きい場合があるが、住民の意見を代表しているとは言えない。公開討論、協議の主旨は多くの人の意見を聞くことであり、最終決定は事業主体の責任である」との意見も聞かれた。このような悩みは日本でも共通するところである。

最近では、フランスにおいてもファシリテーターの導入や社会心理学者からのアドバイスなど、協議の進め方も様々な創意工夫がされており、「市民参加には当初抵抗があったが最近慣れてきた」という行政職員の声も聞かれた。また、国の研究所等では、公開討論やコンセルタシオンの実践事例を分析し、ノウハウを蓄積することによって、マニュアルや研修等の形で現場へフィードバックするなど、市民参加手法の改善に向けた取り組みが進行中である¹²⁾¹³⁾。

(4) 手続きの円滑な執行とその背景

フランスの市民参加の特徴として、協議の期間が厳密に法律で規定されており、無駄に長引かせない仕組みになっていることが挙げられる。例えば、構想段階の公開討論の実施期間は原則として4ヶ月。前章で紹介したシャルラスダムの公開討論では、3ヶ月の期間に合計10回の公開討論が実施された。その他にも民意調査や公開討論などの公式の手続きには厳密な時間制約が法的に定められている。このように、時間的なマネジメントが難しいと思われる市民参加の時間管理を可能としている要因として、以下の3点が考えられる。

一点目として、前述のように協議の場で合意を得ることを目的としていないことがあげられる。協議の場で結論を出すことを目的としてしまうと、決着の目途がつきにくい。フランスでは意見を出し尽くすことを目的としているため、時間が区切りやすいと考えられる。

二点目として、社会的関心の高い事業などでは、法定協議以外の任意の協議も頻繁に行なわれていることがあげられる。例えば、リヨン＝マルセイユ間の地中海 TGV の計画では大小合わせおよそ2,000回の協議が行われたと言われている。限られた時間ではしつこい議論を任意の協議の場で行うことによって、法定協議の時間制約を補完しているとも考えられる。

三点目は、議会による間接民主主義が有効に機能していることが考えられる。日本の市町村にあたるフランスの基礎自治体はコミューンと呼ばれ、小規模であり、数が多いことが特徴である。コミューンはフランス全土で3万6000以上あり、そのうちの約9割が人口2,000人以下の規模である¹⁴⁾。コミューンの議会の議員数は日本のそれよりもはるかに多いが、議員は原則無償であることが大きな特徴である。また、コミューンの首長はメール(maire)と呼ばれ、コミューン議会によってその内部から選出される。すなわち、メールはコミューン議会の議長であるとともにコミューンにおける国の代表である。このようにフランスでは基礎自治体の規模が小さく、議員が多いため、議員が市民に近く、その議員の代表として首長が選出されるため、市民と議会、議会と首長が日本よりも連動していると考えられる。すなわち、民意を日常的に反映しやすい間接民主主義の形態であり、議員を通して行政に働きかけることも可能である。よって、時間制約のため、市民参加プロセスにおいて議論し尽くせなくても、間接民主主義のもとでそれが可能となる。

また、日本では都市計画決定や事業認定が出された事業でも、用地交渉の段階で難航し、事業が進まないというケースが多いが、フランスでは、公益宣言が出されれば用地取得等で難航することはあまりないという。公益宣言後の用地取得やその後の事業実施の段階でどのような工夫がなされているのか、フランスの円滑な事業執行

の背景について以下で考察する。

まず、日本に比べ、土地の収用が実施しやすいことがあげられる。一般に公益宣言に対する認識が高く、一旦公益宣言が出されれば、土地の収用に対する世論の抵抗感は日本よりも少ない。よって、土地の収用は日常的に行われている。フランスでは1950年代から60年代にかけて、戦後の建設ラッシュと市街地の拡大を背景として、土地の公的取得の必要が高まり、公的取得を容易にする各種の土地制度改革が行われた¹⁵⁾¹⁶⁾。民意調査から公益宣言、その後の補償額にいたるまでのプロセスの迅速化が図られ、民意調査の開始以降は行政手続と補償額算定手続きを平行して進めることが可能となった。また、土地の取得額抑制のため、土地の投機による地価上昇や開発利益による土地の値上がり分を許さないような補償額の設定がされている。さらに、土地の先買権^{補注5)}も土地の公的取得を容易にしている。用地交渉は基本的に任意交渉で解決するが、訴訟になるケースも多いという。オルレアンのLRT事業では用地交渉を行った145件の地権者は任意交渉で合意。9件が係争となり、裁判所での決着となったという。

二点目として、ヒアリングで確認されたことだが、公共事業、行政に対して否定的な世論は少ないことがあげられる。個別の事業の賛否はあるが日本で言われているような公共事業一般に対しての批判的な論調はない。その理由としては、日本に比べ公務員の数が多いなど、様々考えられるが、一要因として、フランスでは新聞の全国紙があまり読まれていないことが考えられる。地方紙は地元プロジェクトに対しては、賛成意見、反対意見の両方を紹介することが多く、中立的であるが公共事業に対する否定的な世論の形成につながらないと考えられる。

6. 日本に合った制度の構築に向けて

(1) 日本の市民参加の取り組みと課題

我が国においても2003年に「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」¹⁷⁾が出されるなど、公共事業における市民参加の取り組みが活発化している。様々な事業で試行錯誤が続いている中で、以下のような課題も顕在化してきた。

- ・市民参加の目的が不明確
- ・市民参加プロセスの終わりが見えない
- ・市民参加の成果が最終的な意思決定にどのように反映されているのかが不明確
- ・意思決定が不透明

より計画の早期の段階から、市民が参加することが計画の意思決定にプラスの効果をもたらすという期待から、市民参加の取り組みが積極的に行われるようになってきている。しかしながら、市民参加を行ってみたいものの、

意見が対立し、最終的な合意点が見出せないために市民参加プロセスが長引くケースなどが見受けられる。

(2) 日本流の市民参加の構築に向けて

様々な意見を有する多数の集団の意思決定方法には、主に以下の3つが考えられる。①多数決などの投票による決定、②代表者が決定、③話し合いなどによってコンセンサスを形成し、決定。フランスでは、前述のように市民参加プロセスでは個々人が自分の意見を出し合うことに力点が置かれ、コンセンサス（合意）はほとんど意識もされず、最終的には第三者のチェックなどの手続きは踏むものの代表者が決定する②の形態である。一方、日本は制度上、都市計画決定など、法的な決定プロセスが存在し、意思決定権者も決められていることから、意思決定の形態としては、同じ②に属する。しかし、市民にも認知度が高い公益宣言を有するフランスに比べ、意思決定段階が不透明で不明確な仕組みであると言える。

以下では仮説に過ぎないが、その理由を考察する。日本では集団の決め事においては、合意ということが美徳とされ、合意に向けた労力を惜しまず、互いに納得し、目的や意識を共有しあうことが好まれる傾向があるため、実質は③の意思決定に近い形態ではないかとも考えられる。しかし、価値観が多様化し、満場一致の合意がほとんど期待できない現在の状況では、合意をめざす美徳は大切にしつつも、どのように決めるかということを意識し、市民参加プロセスの各ステップをデザインしていくことが重要である。また、市民参加プロセスを最終的な意思決定と連動させることも必要である。

そのためには、今後、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、プロセスの改良を重ねていくことが必要である。その際、集団的なコミュニケーションの図り方は地域によってもアプローチが異なることを意識することも重要である。例えば、自治会や寄り合いといった旧来からのコミュニティが存在している地域では、慣れ親しんだ場を活用したり、大都市圏では、積極的に参加する人々に対してだけでなく、サイレントマジョリティと言われる広く一般の市民に対しても理解を深めるための努力も必要となろう。

7. おわりに

社会資本整備における我が国の市民参加は、アメリカの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もされている¹⁸⁾。市民参加のプロセスは人間同士のコミュ

ニケーションを通じた人間的な行為ゆえ、地域の習慣や文化、気質等に根ざしたものでなければならない。

本研究では、我が国と比較的社会制度が似ているといわれるフランスの市民参加と意思決定の制度の最新動向を紹介し、なぜそのような制度に至ったのかについても歴史的経緯や社会背景、国民性等から検討を試みた。その結果、個人の意見の違いを明確にしながら、積極的に自己主張する市民と、最終的には意思決定者が最も合理的と思われる計画について、責任を持って決定を下す仕組みが見えてきた。また、その決定が独善的にならないような第三者のチェックや透明性を高める情報開示、円滑な事業の遂行を妨げないような工夫などの改善努力が図られている。

我が国も諸外国の先進事例を参考にしつつ、近年、公共事業における意思決定プロセスの民主化の取り組みが始まったばかりである。これまでは市民が参加すること自体に意義があったが、今後は意義のある市民参加を行っていくことが求められ、そのためには、どのように決めるかということを意識しつつ各プロセスを工夫するなど、日本人の習慣や文化、価値観に合致した方法を構築していくことが今後重要となる。

補注

1) 公開討論の開催規模要件：公開討論の開催が要求される規模要件が環境法典 L. 121-8 条で事業種別に詳細に規定されている。例えば、道路については、必ず審査対象となる規模要件①は、事業費 3 億ユーロ以上、または総延長 40km 以上。一定規模を満たし、国会議員や関係団体から審査要請があった場合に審査の対象となる規模要件②は、事業費 1.5 億ユーロ以上、または総延長 20km 以上。ちなみにバルニエ法の対象規模は事業費 40 億フラン（6 億ユーロ）以上、または、総延長 80km 以上となっていた。

2) 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、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。

3) 行政裁判制度：フランスには私法関係を司る司法裁判所系統とは別系統の行政裁判を専門に扱う行政裁判所が置かれている。行政裁判の第一審である地方行政裁判所(tribunal administrative.)が全国に 22 カ所、控訴審として行政控訴審(Cour administrative d' appel.)が全国に 5 カ所、行政最高裁判所として国務院(Conseil d' Etat)が 1 カ所設置されている。行政裁判所の裁判官は、司法官ではなく、現職の行政官や国立行政学院(ENA)出身者が起用され、公務員の身分を持ち、行政法にも実際の行政活動や実務にも明るい¹⁹⁾。フランスでは革命前のアンシャン・レジームの時代に王権行政に対して司法を司る高等法院(パルルマン)が執拗に介入したことにより、行政活動に支障を来したことへの不信感から、革命期の人々は 1790 年 8 月 16-24 日法により、司法作用と行政作用の厳密な分離を定めた。さらに、1799 年には、ナポレオンによって行政争訟の裁断に関する諮問的権限を有する機関として、国務院(Conseil d' Etat)を創設した。1806 年には国務院の内部組織として訴訟委員会が設けられ、さらには 1872 年 5 月 27 日付の法により、国務院は、自らフランス国民の名で裁判判決を下す権限を持った独立した裁判機関となった¹⁹⁾。

4) オーフス条約：環境に関する情報へのアクセス権、環境問題の意思決定における市民参画、及び環境問題に関する司法へのアクセス権の

3つの権利について国際的な最低基準を定めた条約。1998年6月にデンマークのオーフス市で開かれた国連欧州経済委員会で採択され、2001年10月から発行している。2004年1月時点で27カ国が批准しており、欧州諸国では、この条約の要請に沿った国内法制度が整えられつつある。

5) 土地の先買権：土地の先買権とは、土地の譲渡が行われる場合に、先買権者（公的主体）が一定の行政目的に必要な土地を予定されていた譲受人を排除し、先買権者が優先して土地の所有権を購入できる制度のことを言う。土地の先買権は1958年の行政立法（デクレ）によって、優先市街化区域（ZUP）の創設とともに導入された。先買権は土地の公的取得に先行する土地投機を抑制するための手段として導入された。土地の先買権と収用権の違いは、収用権が土地所有者が財産を放棄したがいらないときに行使する権利であるのに対し、先買権は、土地所有者が土地の売却をする意思がある場合に効力を持つため、売却しない自由を侵害しないという意味で収用権よりも穏健な制度と考えられる。

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) 板谷和也・原田昇：フランス PDU における合意形成過程、土木計画学研究・講演集、Vol.30、2004

- 5) 板谷和也：フランス都市圏交通計画の枠組みと適用の実態、日交研シリーズ A-369、日本交通政策研究会、2004
- 6) Ollivier-Trigalo, M., Piechaczyk, X. Évaluer, Débattre ou Négocier L'utilité Publique ?, Rapport INRETS n° 233, 2001
- 7) 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
- 8) 望月真一：フランスの地区交通計画の理念・制度およびその実際、地域開発、Vol.394, pp.56-65, 1997
- 9) 望月真一・青木英明：路面電車のルネッサンス－欧州の公共交通における LRT の復興－、交通工学、vol.32, No.1, 1997
- 10) 第2回日仏道路交流会議議事録～住民合意形成について～、2000
- 11) 栗田啓子：エンジニア・エコノミスト－フランス公共経済学の成立－、東京大学出版会、1992
- 12) CGPC: Concertation/ Debat public, 2002
- 13) Certu, Consultation Processes In Urban Projects, 2000
- 14) 財団法人自治体国際化協会：フランスの地方自治、2002
- 15) 渡辺洋三・稲本洋之助編：現代土地法の研究 下、岩波書店、1983
- 16) 稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝：ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ、東京大学出版会、1983
- 17) 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
- 18) 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
- 19) Rivero, Jean, Droit administrative, Coll. Précis Dalloz, 9eéd., 1980 (ジャン・リヴェロ著、兼子仁・磯部力・小早川光郎編訳：フランス行政法、東京大学出版会、1982)

フランス型市民参加制度の構造と「日本流」の構築に向けて*

鈴木 温**・三浦良平***・山口真司***

本研究では、社会資本整備の意思決定プロセスにおける市民参加に関して、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制度とその運用、特に公開討論の最新動向について紹介するとともに、社会背景や関連する社会制度、国民性の違い等を踏まえた上で我が国の市民参加の課題と今後の方向性について検討を行った。

その結果、フランスの市民参加では合意形成を目的としていないこと、最終的には意思決定者が合理性の観点から、責任を持って決定を下すこと、決定の客観性を高めるため、第三者がチェックすること等の特徴が明らかとなった。今後は習慣や文化、価値観等の違いを考慮し、日本にあった方法を構築していくことが重要な課題となる。

Public Participation System on Decision making process in France and Consideration for Japanese Style*

By Atsushi SUZUKI ,Ryohei MIURA , and Shinji YAMAGUCHI

The objectives of this study are to introduce the latest French system and case study about public participation in decision making process for infrastructure development, especially débat public, besides to emphasize the importance of building Japanese style after the difference of social background, history, national character and so on are investigated.

As the results, it was clarified about French styles that consensus is not intended in public participation, a representative makes a final decision from a viewpoint of rationality, a third party examines legitimacy of the decision. It is important to build Japanese public participation which is consistent with decision making process in considering of Japanese custom, culture, characteristics and so on.