

第1章 序 論

我が国の社会資本整備では近年、事業の計画案について情報公開や住民参加手続きをするなどの取り組みを行ってきた。しかしながら、国民ニーズの多様化等による国民意識の変化や財政難、少子高齢化等に伴う公共事業を取り巻く環境の変化により、より効率的かつ透明性の高い事業実施が一層重要になってきている。そのためには、これまで以上に、公共事業の構想段階から事後事業評価までの各段階においてより積極的に情報の公開を行うことや、住民をはじめとする多様な関係者と意見交換を図りながら社会的な合意を形成していくことが重要であり、また効果的である。

これまでの我が国の意思決定プロセスに関する制度検討において、海外の制度は参考にされ、先進的な取り組みに反映されているものの、今後、さらなる改善のためには、海外での取り組みをそのまま用いるのではなく、日本の社会背景、国民性に適した方法とし、その考え方を明らかにすることが不可欠であると考えた。

本研究は、フランスの意思決定プロセスにおける市民参加の位置づけとプロセスの実態及び、コミュニケーション手法の取り組み実態等を調査・分析する。また、フランスの意思決定プロセスにおいて既に導入されている市民参加手法が、社会背景の中でどのような変遷をたどって形成され現在に至っているのかについて、国民性や関連する社会制度とともに整理する。そして、日本の社会背景、国民性との比較を通じ、今後の「日本流」の市民参加制度の構築に向けた基礎的な考察を実施することを目的としている。

本稿は文献調査とともに、平成 15、16 年度に実施したフランス現地調査により得られた膨大な情報と知見をもとにとりまとめたものである。

本稿の構成は、第 1 章で本稿の背景と目的を示し、第 2 章ではフランスの市民参加制度について歴史的経緯も含め包括的に説明する。第 3 章ではダム事業、道路事業、都市交通計画、河岸緑地整備事業といった多様な事業分野における市民参加・合意形成の実態を紹介する。第 4 章ではフランスの意思決定プロセスにおける市民参加制度の特徴を整理するとともに、社会背景や国民性の観点から、なぜ現在のような仕組みになっているのかについて明らかにする。第 5 章では日本の市民参加・合意形成の経緯と現状を概観した後、関連する日本人の国民性について考察する。さらに、それらの結果を踏まえ、日仏の意思決定・市民参加制度の特徴を社会背景、国民性の違いも考慮し、一覧表にまとめる。最後に、「日本流」の市民参加制度の構築に向けた取り組みの必要性和課題を述べる。第 6 章では、本稿の結論を述べる。

第2章 フランスの市民参加制度

（1）概論・歴史的経緯

1) フランスの社会資本整備の歴史的経緯

フランスの社会資本整備の歴史は、古代ローマ帝国のローマ・ガリアの首都であったリヨンを中心として、放射状の街道が整備されたことにさかのぼることができる。中世に入ってもローマ街道は利用され続けたが、フランスの地形・地勢的な特性から舟運が広域輸送の中心となっていた。その後、英仏百年戦争（1337年～1453年）終結後、歴代の国王は国土権限の強化と国土の統一を目的として、首都パリから放射状に伸びる道路網の整備に重点が置かれた。

フランスは16世紀以来、行政的な権力を国王とその代理人の手に集中させ、社会資本整備も国王を中心に行われてきたが、1789年のフランス革命を境にアンシャン・レژیーム（フランス革命以前のフランスの封建的王制下の政治・社会制度）から引き継がれた行政から、専制的な性格を取り除き、執行権は法の下に置かれた。フランスの社会制度はこの18世紀末から19世紀初頭の時期に大きく刷新し、その基本的構造は現在にも引き継がれている。司法権と行政権の分立や事業の公益性を認定するプロセスやそのための市民参加プロセスを初めて規定した土地収用法もこの時期に導入されたものである。

その後1837年にフランス初の旅客鉄道が開業するなど、鉄道の整備が進んだが、20世紀初頭からの自動車の普及により、再び道路整備のニーズが高まった。

さらに第二次世界大戦後、人口増加や都市の拡大、モータリゼーションの進行に伴って、多くのインフラや住宅を短期間で整備する必要が生じた。このような社会背景を受け、1950年代から60年代にかけ、土地法制の改革など、インフラや住宅の供給を円滑に進める社会制度の改革が次々に行われた。しかし、我が国と同様、フランスにおいても1960年代から1970年代にかけ、急激な都市化に伴う多くの都市問題や公害が起こった。また、人々の環境意識の高まりも背景として、社会資本整備に対する大規模な反対運動が起こりはじめる。これまでのように計画の合理性から事業の正当性を主張する方法から、計画策定プロセスにおいて、市民に積極的に情報提供を行ったり、様々な関係者の意見を聞くなど、プロセスの公正さを高める方向へのシフトが図られたのはこの時期である。その後、後述するように1980年代から1990年代にかけてもプロセスの民主化の流れはさらに進化している。フランスでは古くから中央集権的な国家として知られ、行政のエリート意識も強い。このため、これまで社会資本整備の意思決定はもっぱら専門家に委ねられ、素人である市民の意見を聞くという土壌はなかった。それがなぜ、どのように意思決定プロセスにおける市民参加を実現していったのか、そしてそれが現在どのように機能しているのか、について以下で詳しく紹介する。

2) 公益宣言と民意調査

フランスでは 19 世紀から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*）という決定プロセスによってなされる。公益宣言とは日本の都市計画決定に近い手続きであり、公益性があると判断された事業は公益宣言が出される。なお、公益宣言が出された事業については私権が制限され、収用が可能となる。

フランスにおける市民参加は公益宣言に関連して同じく 19 世紀から制度化されていた。公益宣言の事前手続きとして民意調査（*Enquête Public*）という手続きが土地収用法に定められている。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。公益宣言の権者はこの意見を参考にして意思決定を行うことになっている。公益宣言、民意調査の詳しい説明は第 2 章（2）に示す。

そもそも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 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。これにより民意調査の対象範囲は飛躍的に拡大した。1985 年 4 月 23 日のデクレ（通達）では、ブシャルドー法の適用範囲が明らかにされた。適用範囲は、1200 万フラン以上（約 180 万ユーロ＝約 2 億 4,000 万円）の道路等の個別事業の他、市町村が定める一定範囲の都市計画（土地占有計画 POS、協議整備地区 ZAC に関する地区整備計画 PAZ）も含む。

現在、ブシャルドー法自体は廃止されているが、ブシャルドー法の内容は、各種の法典に吸収され、引き続き必要な手続きは実際されている。

3) 上流段階の参加の手続き－公開討論－の導入

環境意識の高まり等を背景として、1980 年代後半から 1990 年代にかけ、各地で社会資本整備に対する反対運動が起きようになってきた。90 年代の前半にはリヨン－マルセイユ間の TGV 建設に際し、大規模な反対運動が起こっていた³⁹⁾。

これらの反対運動の原因を調査する中で手続き上の不備が明らかになってきた。従来から行われていた市民参加の手続きである民意調査は、住民参加の制度として重要な役割を果たしていたものの、民意調査が実施される段階は公益宣言の直前であり、計画が詳細まで進んでしまっているために、計画が変更されたり、中止されたりすることがむずかしいという批判が出ていた。

このような批判に答えるため、ビアンコ通達が出された。ビアンコ通達によって構想段階における公開討論が初めて導入された。公開討論を円滑に運営するための組織として調整知事が任命され、調整知事のもとに運営委員会が設置される。ビアンコ通達の適用範囲は、事業費 5 億 4500 万フラン以上の大規模事業。ビ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・社会・経済的責任者や団体代表に限られていた。

4) 公開討論全国委員会（CNDP）の設立

1995 年 2 月 2 日付の環境保護強化法（通称バルニエ法）によって、常設の公開討論全国委員会

(CNDP) が創設された。CNDP は環境省の管轄のもとに置かれ、環境担当大臣が事務局長を務めていた。特定の大規模事業に限り、CNDP または個別事業毎に CNDP から選出、組織される公開討論特別委員会 (CPDP) は民意調査に先立つ構想段階の公開討論を組織、運営する。このバルニエ法によって、公開討論は原則として誰でも参加できるようになった。また、公開討論の実施期間 (4 ヶ月以内、ただし CNDP が補足鑑定書を求めた場合 6 ヶ月まで延長が可能) が定められた。しかし、バルニエ法による公開討論の開催が検討されるための規模要件は、道路の場合、40 億フラン以上 (6 億ユーロ以上)、あるいは計画延長が 80km を超えるもの、と非常に大規模であり、該当件数が少なく、実際に公開討論が開催されることはほとんどなかった。

5) 新動向 ―近接民主主義法―

国務院は 1998 年に首相より、大規模事業の公益性の評価法改善に関する諮問を受け、1999 年末に報告書をまとめた。同報告書は、法定プロセスの上流だけではなく、プロセス全体にわたって情報開示及び公衆との協議を行うようにと述べられている。国務院の提案を受け、近接民主主義に関する 2002 年 2 月 27 日付法律 (以下、近接民主主義法) の第 IV 編に《大規模計画の策定への公衆の参加について》が組み込まれた。同法により CNDP は第三者としての独立性、中立性を高めるために独立行政法人となった。また、適用範囲を拡大し、関与形態も多様化させている。詳しくは、(3) 公開討論と公開討論全国委員会 (CNDP) で述べる。

6) 都市計画法による協議 (コンセルタシオン) 規定

民意調査あるいは、CNDP による公開討論の他にもフランスでは法律で定められた住民参加の制度が存在する。コンセルタシオンは 1985 年に都市計画法典 L300-2 条によって規定された協議の形態である。

L300-2 条の適用範囲は、地域統合計画 (SCOT) や地方都市計画 (PLU) 等の計画策定や 190 万ユーロ以上の個別事業が該当する。L300-2 条では、計画の当初からプロジェクトの策定の全期間にわたり協議を行うこと、また協議の形態について市町村議会において議決することとどまり、具体的な協議の形態は規定されていない。

詳しくは (4) 都市計画法典 L300-2 条の協議手続き (コンセルタシオン) で述べる。

7) 公共団体間の協議

①他省庁、地方自治体との協議

近接民主主義法により一般の人との協議の他に国の他機関、地方自治体、関係団体との協議も位置づけられた。民意調査の前に国の機関に意見を聞くという規定は、1955 年に位置づけられたが、近接民主主義法で、手続きの簡素化の観点から、廃止された。しかし実際には必要な手続きであるために、事実上行われている。同様に国の事業で、地方自治体がプロジェクトの予算の一部を負担する場合、あるいはそのプロジェクトが地方自治体を通過する場合は、地方自治体との協議が義務づけられていたが、2003 年 9 月に協議の義務は削除された。削除の理由は不服申し立てが多くなるのを避けようとしたため。しかし、現場では削除には疑問を抱いており、実際には、

必要との声が多く聞かれた。自治体等関係者協議については、たとえ義務ではなくても実務としては行われている。また、担当者同士で定期的に意見交換をしている地域もある。

②地方自治体の事業における国の関与

近接民主主義法ができるまでは、国の了承がないと民意調査が出来なかった。しかし、現在、許可なしに地方自治体が調査をすすめることができるようになった。このように地方レベルの事業に対して国の権限縮小化の傾向にある。

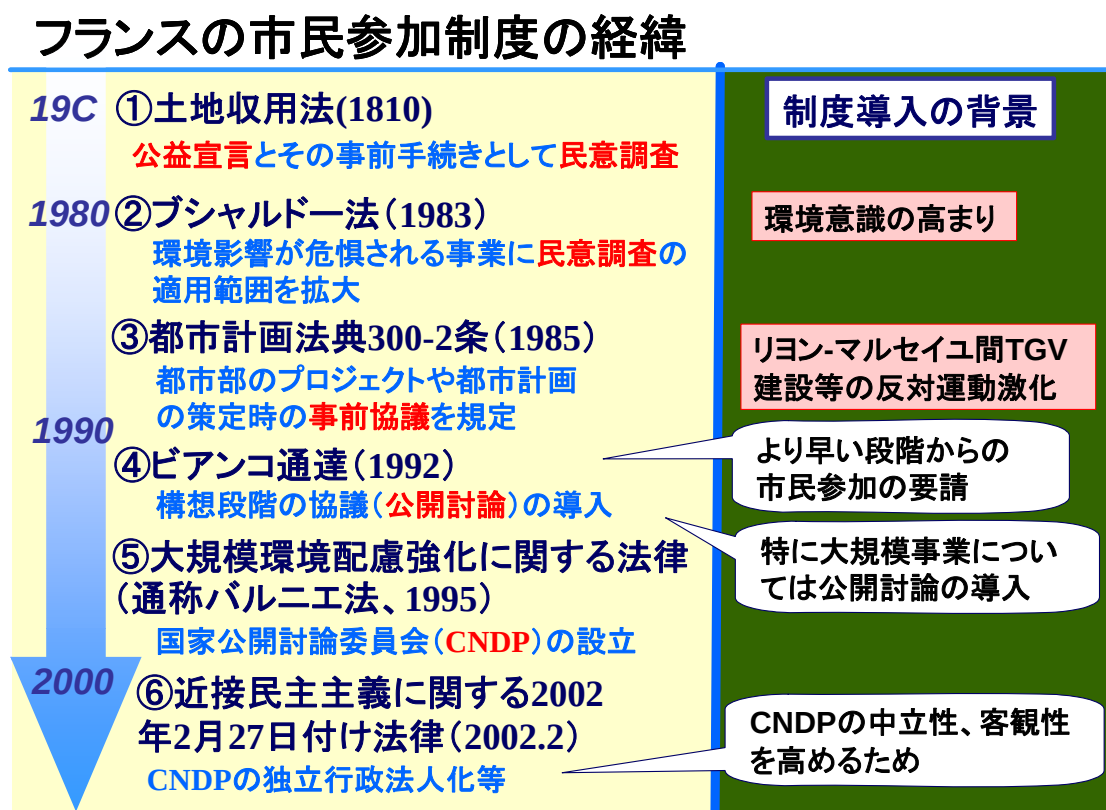


図 2 - 1 フランスの市民参加制度の経緯

フランスの市民参加プロセス

(2004年2月時点)

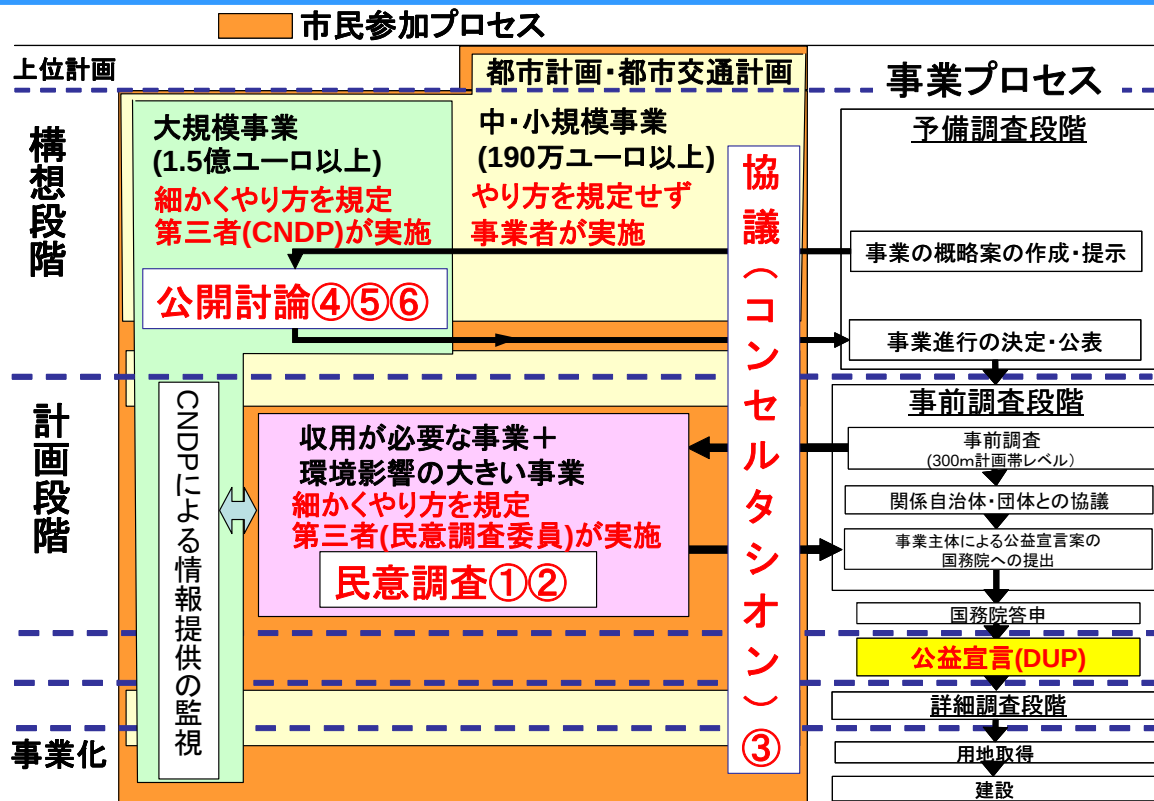
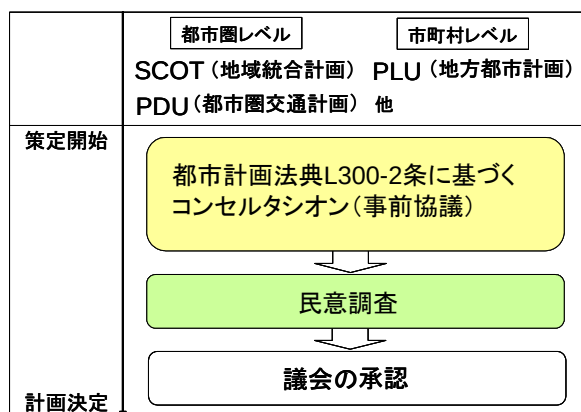


図 2-2 フランスの市民参加プロセス

計画(プログラム)策定における市民参加制度



個別事業(プロジェクト)における市民参加制度

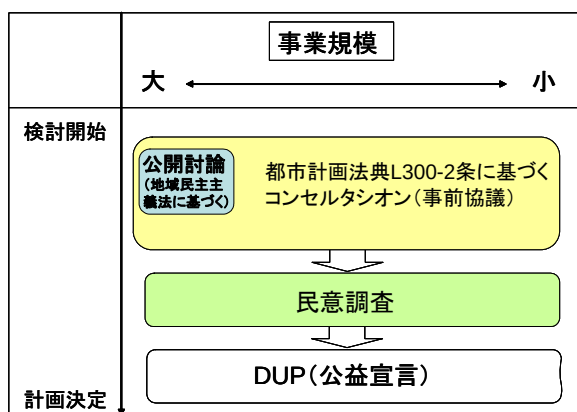


図 2-3 フランスの個別事業と計画策定の市民参加制度

（２）公益宣言と民意調査

１）公益宣言（déclaration d'utilité publique）

公益宣言とは土地収用法典で定められている行政手続きであり、当該事業の公益性が認められ、それを根拠に土地の収用が可能となる効果を持つ。公益認定権者は、首相、その他の大臣、県知事のいずれかである（土地収用法典 L.11-2）。公益宣言は後述する民意調査委員の意見を踏まえ、公益認定権者によってなされる。一般に民意調査委員会の意見が賛成の場合は公益宣言が出されやすい。民意調査委員会の意見が反対の場合は、国務院（Conseil d'Etat）の議を経て、首相が決定する。また、民意調査委員の意見が賛成であっても高速道路や空港など大規模事業（土地収用法典 R.11-2 で対象事業を規定）については、民意調査委員会の意見が否定的な場合と同様、国務院の議を経て、首相が決定することになっている。

２）民意調査（Enquête Public）

フランスで最も一般的な市民参加手続は民意調査（Enquête Public）である。フランス国内で１年間に１万５千件ほど行われているという。民意調査には土地収用法を根拠とし、公益宣言の事前手続きとして１９世紀の前半から行われていた手続きと、環境に影響を与える恐れのある事業に対する市民参加手続きとして１９８３年のブシャルドー法で定められた二種類の手続きがある。両者は対象事業や細かい手続き面の違いはあるものの、ほぼ同様の手続きで進められる。民意調査についてはすでに多くの文献で紹介されている^{例えば、¹⁶⁾}が、以下では大まかな流れを紹介する。

３）民意調査の手続き（土地収用法の民意調査の流れ）

①調査一件書類の提出

（事業説明書、立地図面、土木工事の全体図面、最大規模の工作物事業の主要な特色、経費概要、場合により環境影響評価書もしくは環境影響説明、場合により社会経済評価書）

②民意調査開始決定庁による手続き開始決定

民意調査の開始の決定は県知事によってなされる。

③民意調査委員（会）の指名

委員の指名は県知事（土地収用法）または行政裁判所所長（ブシャルドー法）によってなされる。委員は候補者のリストの中から当該事業に利害関係を有しない者を選ぶ。

④民意調査手続きの実施

民意調査は原則として行政裁判所所長の任命を受けた調査委員会が実施する。具体的な意見聴取方法は定められておらず、民意調査委員の判断にゆだねられている。民意調査委員会は、様々な方法で聴取した意見を民意調査総括報告書にまとめ、各種議事録とともに地方県知事に提出する。

⑤民意調査手続きの終了

民意調査委員は集められた意見を報告書にまとめる。また民意調査委員は当該事業の公益性に関する委員自身の意見をその理由とともに論告書にまとめることが義務づけられている。公益宣

言権者はこの民意調査委員の意見を参考に意思決定することになる。

4) 土地収用法の民意調査とブシャルドー法の民意調査の違い

①対象事業

土地収用法による民意調査が土地の収用が必要な事業であるのに対し、ブシャルドー法による民意調査の範囲は第一条で、「事業の性格、規模、事業対象となる場所のため事業が環境悪化を招く可能性のある場合、公共あるいは民間による国土整備、公益事業の実施に先立ち、本法律の規定に則り民意調査が行われる。」と規定され、環境悪化を招く恐れのある事業は土地の取得の必要のない事業でも民意調査の対象となった。なお、対象となる事業の細かな規定は国務院発布のデクレ（通達）により定められており、事業規模は 1,200 万フラン以上が対象となっている。

②民意調査開始決定の公開

土地収用法による民意調査では、関係する一つまたは複数の県の全域で発行されている地方紙または地域紙 2 紙で、遅くとも民意調査開始日の 8 日前までに明確な形で公示されなければならない。なお、国家レベルの事業については、全国紙 2 紙で公示されなければならない（土地収用法典 R.11-4 第 2 項）。また、県知事が指定する市町村において、掲示がなされなければならない。

一方、ブシャルドー法の民意調査開始の公示は、開始日の少なくとも 15 日前までに行われなければならない。

③民意調査委員の指名

土地収用法では民意調査委員の指名ができるのは県知事である。一方、ブシャルドー法では、民意調査委員任命のあり方が、調査手続きの展開にとって重要な意味を持つとの認識のもと、当該事業が実際される地域を管轄する地方行政裁判所の所長（もしくはその委任を受けた司法官）によって指名されなければならないとしている。これにより、民意調査手続きの中立性の改善が図られた。

④民意調査の実施期間

土地収用法による民意調査の実施期間は最短で 15 日間、最長は定められていない。一方、ブシャルドー法による民意調査の実施期間は、1 ヶ月を下らず、2 ヶ月を超えないと定められている。

⑤民意調査の方法

土地収用法、ブシャルドー法とも日本の都市計画決定手続きにおける縦覧に似た手続きで民意調査が進められる。県庁や当該事業が計画されている市町村役場に事業の略式一件書類が置かれ、手続きの実施期間中、利害関係者が閲覧することが出来る。住民を始めとする利害関係者はノートに自分の意見を記載できるほか、民意調査委員に手紙を通じ意見を表明することができる。また、民意調査委員に直接意見を表明することもできる。ブシャルドー法ではさらにフランスではこれまであまりなじみのなかった公聴会（*réunion publique*）の実施が位置づけられた。ただし、

公聴会を実施すべきかどうかは、民意調査委員の判断に委ねられており、「当該事業の性質や、民意調査の進行状況から、公聴会開催が必要である」と判断される場合は実施される。

表 2－1 土地収用法とブシャルドー法に基づく民意調査の比較

	土地収用法に基づく民意調査	ブシャルドー法に基づく民意調査
法的根拠	土地収用法典 (code de l'expropriation)	民意調査手続きの民主化と環境保護に関する 1983 年 7 月 12 日付法律第 83-680 号 (ブシャルドー法 (loi Bouchardeau))
手続きの導入年	1810 年頃	1983 年
対象事業	土地収用が必要な事業	環境悪化を招く恐れのある事業
民意調査開始決定の公開方法	地方紙あるいは地域紙（全国レベルの事業であれば全国紙）2 紙で遅くとも手続き開始日の 8 日前までに公示	地方紙あるいは地域紙（全国レベルの事業であれば全国紙）2 紙で遅くとも手続き開始日の 15 日前までに公示
民意調査委員の指名権者	県知事	管轄行政裁判所の所長
実施期間	最短で 15 日間、最長は規定無し	1 ヶ月を下らず、2 ヶ月を超えない
民意調査の方法	民意調査一件書類の縦覧、ノートへの意見の記載、民意調査委員へ手紙または直接意見表明	土地収用法に基づく方法に加え、公聴会の実施（ただし、実施するかどうかは民意調査委員が判断）

5) 行政手続に対する争訴手段

下井¹⁵⁾によれば、公益宣言に対しては、越権訴訟で取消を求めることができる。民意調査手続きの瑕疵については、公益宣言の取消訴訟で、処分取消事由として主張できるに止まる。管轄裁判所は、国務院の議を経る首相の決定については、国務院であり、それ以外の公益宣言の場合は、当該地域を管轄する地方行政裁判所である。

原告適格は、公益宣言に利害関係を有するあらゆる人々に認められる。すなわち、当該決定の対象となった土地所有者のみならず、事業に関係する職業組織や周辺住民にも認められている。

フランスでは公益性に関する瑕疵は、行政裁判官の突っ込んだ審査対象¹⁶⁾ となり、当該利益が示す利益と不利益を比較考量する。しかし、大規模事業については一般に公益性が認められやすく、ほとんど取消判決はない。

（３）公開討論と公開討論全国委員会（CNDP）

1) 最新動向¹⁸⁾²¹⁾

構想段階の公開討論を、「近接民主主義に関する法律(2002年2月)」で制度的に強化。
同法により、CNDPを環境省所管の組織から独立行政法人化し、独立性を高めた。

2) CNDPの役割

- ①対象プロジェクトに関して、住民参加が着実に行われているか監視
- ②自らの公開討論の組織・運営
- ③公開討論特別委員会（CPDP）の設置勧告・委任
- ④プロジェクトの計画段階において住民に情報提供が十分なされているか監視
- ⑤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。ただし、技術的な助言は与えない。

3) CNDPの体制（21名、5年任期）

- ・デクレ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
- ・地方議会議員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
- ・行政裁判所および行政控訴院の会員団体の成員1名
- ・L141-1条で資格認定された環境保護団体代表2名
- ・経済担当大臣および交通担当大臣の提案に基づき首相令によって任命された消費者および利用者の代表2名
- ・産業担当大臣および設備担当大臣の提案に基づき首相令によって任命された有識者2名

4) 公開討論の法制度上のルール（実施フローは、参考（１））

- ・公開討論の継続期間は、原則4ヶ月以内（場合によって、2ヶ月延長可能）。
- ・CNDP（CPDP）は公開討論が会議の組織方法を明確にし、適切に進行するよう監視するが、事業そのものについては見解を述べない。
- ・事業主体が、CNDPの総合評価書公表から3ヶ月以内に、プロジェクトの実施（継続等）の判断を行うことを義務化（結論の先送りはさせない）。
- ・対象事業の規模要件（政令で指定）→参考（２）
近接民主主義法 3億ユーロ以上
（参考）バルニエ法 約6億ユーロ以上（40億フラン以上）
- ・討論に必要な情報は最低限は法律で決められており、それ以上はCNDPの判断。

5) 公開討論の実施状況

- ・年間十数件程度 CNDP に付託される（うち道路は数件）。
- ・2004 年 3 月の地方選挙の影響で、実施中の公開討論はない（2004 年 2 月現在）。
- ・公開討論の目的は、一般の人々に事業に関する情報提供を行うとともに、事業実施の是非について賛否両論意見を出してもらうのが目的であり、コンセンサスを得ることは目的としていない。
- ・公開討論の実施のための一連の費用（事業主体負担）：80～200 万ユーロ
- ・事業主体は公開討論に拘束されない。あくまでも参考資料。判断は事業主体。
- ・公開討論で出された本質に係わる質問に答えなかったため、CNDP が追加調査を命じたことがある。

6) 公開討論のメリット、デメリット

【メリット】

- ・プロジェクトに反対するあるいは躊躇するところが何かを事業主体が知りうる機会を与える。
- ・反対者あるいは意見を持っていなかった人に発言の機会を与える（今までは一般の人の意見をないがしろにするという批判があった）
- ・誤解や憶測を修正できる。
- ・中立的な CNDP（CPDP）が公開討論を企画することにより、直接的な対立を避けることができる。

【デメリット】

- ・一部の声の大きい反対者が発言をする時間が多く、賛成者や中立的な意見の人は参加の割合が少なく、発言も少ない。
- ・開催費用（事業主体の負担）がかさむ
- ・対象事業が大規模なものに限られ、非常に数が少ない。

7) これまでに行われた公開討論

2004 年 2 月時点で 12 あるが、確認できたのは以下の 10 事業

- ・ルアールの港湾
- ・プロヴァンスの送電線
- ・ニースの港湾施設
- ・リヨンの鉄道及びバイパス道路
- ・ナント空港
- ・フランスとスペインを結ぶ送電線
- ・シャルラス・ダム
- ・ボルドーのバイパス道路
- ・シャルル・ド・ゴール空港への高速鉄道
- ・アミアンからリールを經由しベルギーに至る高速道路

（４）都市計画法典 L300-2 条の協議手続き（コンセルタシオン）

1) コンセルタシオン(Concertation Préalable)とは

- ・ 1985 年に都市計画法典 L300-2 条に定められた住民参加規定。→参考資料
- ・ 広域総合計画（SCOT）や地方都市計画（PLU）等の都市計画の策定や都市部の個別事業に適用される。 →参考（４）
- ・ 規模要件は 190 万ユーロと大きくないが、都市部の事業に限定されているため、都市間を結ぶ高速道路などは適用外の場合が多い。
- ・ 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組織される。
- ・ 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行うことが定められている。国務院の判例によると、「大きな方針を決める前、また事業主体が決定を行う前に協議を行わなくてはならない」とある。
- ・ L300-2 条と 2002.2 法が重なるプロジェクトにおいては、法律では、公開討論が開かれる場合、L300-2 条は適用されない（ただし、公開討論の適用対象のプロジェクトで、実際には公開討論が開かれない場合には、L300-2 条は適用される）。
- ・ 都市計画法典 L300-2 条では、SCOT と PLU の策定・改定（小さな変更は除く）においてコンセルタシオンが義務づけられている。

（５）都市圏交通計画（PDU）策定における市民参加

1）都市圏交通計画（PDU）について

- ・1982年の「国内交通基本法」(LOTI)によって、都市圏交通計画(Plan de Déplacements Urbain, PDU)の概念が示された。
- ・策定方法と内容は、1996年の「大気およびエネルギーの合理的利用に関する法律」(LAURE)によって規定された。
- ・LAUREは、人口10万人以上の都市圏に対して、PDUの策定を義務づけた。
- ・2000年には、連帯・都市再生法(SRU法)がPDUの決定と実施のスケジュールを内容に盛り込んだ。

2）PDU策定におけるコンサルタシオン

①概要

- ・1985年の都市計画法典L300-2条によって定められているコンサルタシオン(第2章(4))は、PDUの策定時にも適用されている。
- ・CERTU(都市計画・交通・公共施設研究所)では、「PDUにおけるコンサルタシオン(La concertation dans les PDU)(2003)³⁷⁾」を作成しており、PDUに関する説明や方法論、事例等を紹介している。以下ではその中のエッセンスを紹介する。→詳細は参考資料ー4

②コンサルタシオンの目的

- ・交通問題に関する過去の経緯は地域によって様々であり、コンサルタシオンの目的もそれに応じて異なったものとなる。
- ・コンサルタシオンの目的は、計画の上流段階から事業主体によって明示されなければならない。

③参加、あるいは意見聴取する相手

- ・PDUの策定・改正プロセスの各段階において交通統合機関(AO)が「参加させる」あるいは「意見を聴取する」相手は、法律に定められている。下表には最低限確保しなければならない義務的なパートナーを示す。

④PDUの実施方法

- ・コンサルタシオンは「オーダーメイド」のプロセスである。過去の事例からも地域的特性に基づく多様なアプローチが確認できる。
- ・まず始めに、PDUに必ず参加させなければならない公的主体を同定し、そのグループの活動様態を決定、次に各種団体や市民の参加の様態を規定する。参加の枠組みの決定後、活動のルールを定め、主要な与件である「時間」の中にすべてを組み込まなければならない。そして、プロセスの全体をすべての参加者に周知徹底し、理解してもらう。

表 2－2 PDU の概要と策定プロセス

段階	関係者
PDU の策定および改正	参加させる主体：国、県、地域圏
計画案の決定	意見を聴取する主体：国、県、地域圏、都市交通区域（PTU）の コミュニケーション 請求があった場合にその意見を聴取するもの（運輸業界および交通利用者の代表、公認された環境保護団体、商工会議所）
公的審査（民意調査）	意見を聴取する主体：住民（意見聴取された公法人は、審査に付す PDU 案に添付される）
計画案の承認	交通統合機関（AO）が PDU を承認する。PDU は、場合により、公法人の意見および審査委員会報告書に留意して修正を受ける。
PDU の実施	コミュニケーション：PLU（地域都市計画）と、PDU ならびに駐車および道路管理に関する警察決定との整合性を確保する。 国および県：PDU と道路（国道および県道）管理に関する決定との整合性を確保する。
評価	AO は、5 年後に PDU を評価しなければならない。この評価には、PDU の策定に関与したすべてのパートナーを参加させることが推奨される。

⑤ コンセルタシオンのスケジュール設定

計画策定開始時にスケジュール明確にすることによって、各段階の首尾一貫した連携が確保される。PDU の着手から承認までのプロセスは、次の 8 段階に分けられる。

- ・プロセスへの着手
- ・パイロット委員会および技術委員会の設置
- ・診断
- ・複数シナリオの作成
- ・計画案の決定
- ・公法人に対する意見聴取
- ・公的審査
- ・計画案の承認
- ・このフェースからコンセルタシオンにおいて、明確に公共団体による計画案の決定の前後で 2 つの段階に分けられる。診断および計画案の段階では、コンセルタシオンは、「推奨される」ものであり、公的審査の段階では、コンセルタシオンは「義務的な」ものとなる。
- ・スケジュールを設定することにより、コミュニケーション戦略を練り上げ、PDU の各段階の円滑な実施にかかる時間、動員すべき人員と適切な手段を事前に規定する必要がある。

⑥コンセルタシオンにおけるコミュニケーション支援ツール

- ・コンセルタシオンのツールならびに実施を支援する諸手段を以下の表に示す。これらは過去のPDUのコンセルタシオンの経験に基づくものである。ツールは、実施したい活動の種類（情報の提供、情報の収集、意見交換と検討）に応じて大きく3つに分類できる。

表2-3 ツール・シート要約表³⁷⁾

シート		PDUの段階				関係者				コミュニケーションのタイプ		
		診断	シナリオと計画案	公的審査	実施	制度的主体	団体	地域民主主義機関	一般市民	情報提供	意見聴取	対話
情報提供												
1	ブックレットとパンフレット											
2	展示会											
3	基準書											
4	啓発ツール・セット											
5	インフォメーション・センター											
6	映画											
7	インターネット・サイト											
8	メディア（新聞、テレビ等）											
9	自治体のメディア											
情報収集												
10	アンケート調査											
11	インタビュー調査											
12	公的審査記録簿											
意見交換と検討												
13	公開集会											
14	非公開集会											
15	試験事業											
16	他の都市の事例											

（1つのツールが複数のコミュニケーションのタイプに関わる場合、最も重要なものを濃い色で示す。）

（６）市民参加の普及と改善の取り組み

1) マニュアルの整備、研修

- ・これまでフランスは住民参加や協議は、基本的に担当者が独自に工夫して行う傾向が強かったが、近年、公開討論の導入や協議の重要性の高まり等からマニュアル整備や研修等の行政官素養向上の取り組みがなされるようになっている。
- ・土木評議会（CGPC）では公開討論マニュアル³⁸⁾を作成している。構成は以下の通り。

第一部 討論の実施方法について

1. 専門的能力と取り組み方
2. 討論実施準備
3. 討論の参加者
4. 討論の対象と目標
5. 時期の選択
6. 討論の実施
7. 討論の運営者、責任者、学識経験者
8. 討論の評価

第二部 討論実施に関する基本ルール

1. 事業主体と関係者の連続的なつながり
2. 討論実施にあたってのルールの明確化
3. 討論時の参加者に対する柔軟な対応
4. 対話の確保
5. 討論対象課題：対応策より現状優先
6. 討論計画に対する柔軟な対応
7. 討論、時間、必要な手段を用いるノウハウ

第三部 ビアニコ通達について

第四部 参考文献、関連法令及び編集参加者

図 2-4 土木評議会の公開討論マニュアルの目次

- ・都市計画・交通・公共施設研究所（CERTU）でもコンサルタシオンに関するマニュアルを作成している。
- ・しかし、これらのマニュアルの現場レベルでの認知度は低く、実際にはあまり使われていないのが現状。
- ・研修も依頼があれば行っているが、地方分権の流れの中で、国が事例を集約したり、方

法を指導したりすることは時代の流れに逆らうことにもなるという声もあった。

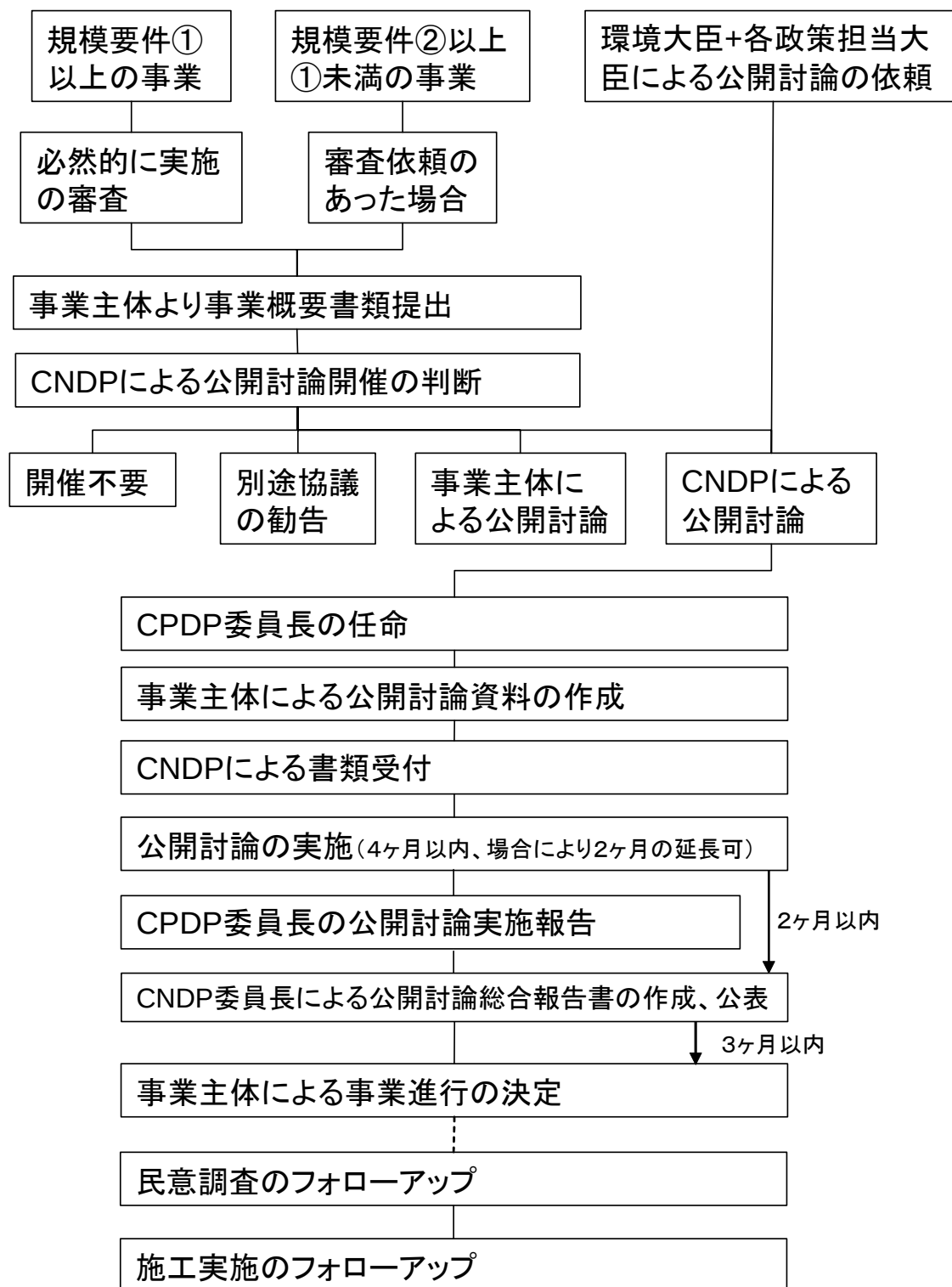
- ・ 地方自治体の職員に対しては、土木専門学校、土木学校、などの大学が研修を行っている。
- ・ 過去の事例の蓄積も国の研究所を中心に行われているが、まだ事例集のようなものはつくられていない。
- ・ 現在、設備省では国民との協議ということに関して、現場からデータを集めるべく、ワーキンググループを作って取り組もうとしている（現在は現場の情報をフィードバックする機能はない）。

2) 討論の評価について

- ・ 公開討論の評価が今話題になっている。
- ・ 事業主側は、公開討論の評価がプロジェクト自体の評価につながるのではないかという恐れがあるために公開討論の評価については消極的。
- ・ CNDP では現在公開討論の評価方法の検討を行っている。ただし、討論の良否ではなく、ということが議論されたか、やこれからの改善の材料とするためのものである。

<参考>

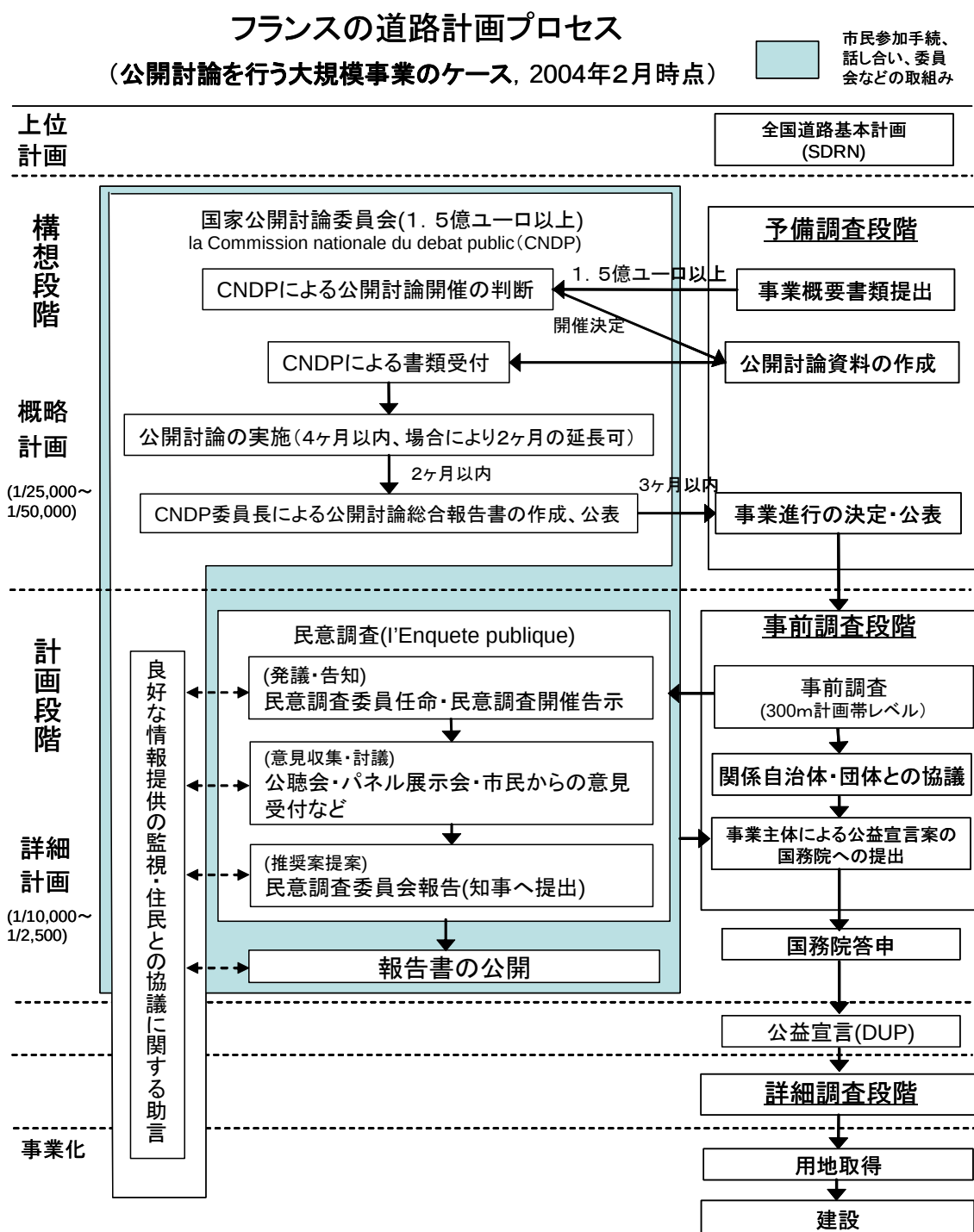
(1) 公開討論の実施フロー



(2) 公開討論開催審査の規模要件

	事業種 環境法典 L.121-8 条関係条件	①事業規模条件 環境法典 L.121-8- I 条関係条件	②事業規模条件 環境法典 L.121-8- II 条関係条件	(参考) 事業規模条件 バルニエ法(95-101) 適用時
1.	a) 高速道路、準高速道路、または分離式片側 2 車線道路 b) 既存道路を 2 車線または 3 車線に拡幅し、片側 2 車線道路、さらには分離式片側 2 車線道路を作る。 c) 鉄道線路の建設 d) 航行可能路の建設、または既存運河の拡張工事	事業費 3 億ユーロ以上、 または総延長 40km 以上	事業費 1.5 億ユーロ以上、 または総延長 20km 以上	事業費 40 億フラン (6 億ユーロ) 以上、 または総延長 80km 以上
2.	飛行場滑走路インフラストラクチャーの建設または拡張	A 級飛行場及び 事業費 1 億ユーロ以上	A 級飛行場及び 事業費 3,500 万ユーロ以上	A 級飛行場及び 1984 年 7 月 17 日付政令に定める額以上のもの
3.	港湾インフラストラクチャーの建設または拡張	事業費 1.5 億ユーロ以上、または計画対象面積 200ha 以上	事業費 7,500 万ユーロ以上、または計画対象面積 100ha 以上	計画対象面積 250ha 以上、または 1984 年 7 月 17 日付政令に定める額以上のもの
4.	電線敷設	電圧 40 万ボルト以上、及び総延長 10km 以上	電圧 20 万ボルト以上、及び総延長 15km 以上	電圧 40 万ボルト以上、及び総延長 10km 以上
5.	ガスパイプライン建設	直径が 600 ミリ以上、及び総延長 200km 以上	直径が 600 ミリ以上、及び総延長 100km 以上	直径 500 ミリ以上、及び総延長 200km 以上
6.	オイルパイプライン建設	直径が 500 ミリ以上、及び総延長 200km 以上	直径が 500 ミリ以上、及び総延長 100km 以上	直径 500 ミリ以上、総延長 200km 以上
7.	基底原子力施設の建設	投資費用 3 億ユーロ以上	投資費用 1 億 5,000 万ユーロ以上	投資費用 20 億フラン (3 億ユーロ) 以上
8.	水力発電用ダムまたはダムー貯水池の建設	貯水量 2,000 万 m ³ 以上	貯水量 1,000 万 m ³ 以上	貯水量 2,000 万 m ³ 以上
9.	流域水の移送 (航行可能路以外)	毎秒 1m ³ 以上	毎秒 0.5m ³ 以上、	毎秒 1m ³ 以上
10.	文化、スポーツ、科学、観光設備	事業費 3 億ユーロ以上	事業費 1 億 5,000 万ユーロ以上	事業費 20 億フラン (3 億ユーロ) 以上
11.	工業設備	事業費 3 億ユーロ以上	事業費 1 億 5,000 万ユーロ以上	事業費 20 億フラン (3 億ユーロ) 以上

(3) 道路計画プロセスと市民参加手続き



(4) 都市計画法典 L300-2 条によるコンセルタシオンの対象規模要件

事業		規模と基準
1.	(全般)	PLU やそれに代わる都市計画文書を付与されていないコミューンにおけるものであって、民意調査の対象となる、総延べ床面積 5,000 平方メートル以上の新設或いはこれと同面積以上の L313-4-1 において定義される修復を目的とする行為
2.	道路の工作物の新設もしくは既存工作物の道路敷の変更	道路投資額が 190 万ユーロ以上
3.	歩行者空間への転換 或いはその撤去	3,000 平方メートル以上
4.	鉄道および道路の乗客用、貨物用、通貨用駅の新設や敷地拡張	工事額 190 万ユーロ以上
5.	水路の幅員変更、付け替え、蓋かけの工事	工事額が 190 万ユーロ以上
6.	河川港湾インフラ建築、 拡張工事	工事額が 190 万ユーロ以上
	レジャー用河川港新設、 或いは拡張	収用能力が 150 スペース以上
7.	商業、漁業或いは レジャー用海港新設	コミューン都市部におけるもの
	商業、漁業用海港の 面積拡張工事	工事額が 190 万ユーロ以上
	レジャー用海港の拡張計画	泊地面積 10%以上の増加を対象とするもの
8.	海岸や、港湾外にある中州（もしくは浅瀬）や、市町村により開発管理されている収用地での建設 や工事	2,000 平方メートル以上
	港湾外、かつコミューンの都市化された部分の中にある、海岸または州の一部で実施される、工作物 および工事	2,000 平方メートル以上

(原則都市部の事業を対象)

第3章 事例紹介

（１）ガロンヌ川シャルラスダム公開討論

1) 事業の概要

- ・ガロンヌ川の相次ぐ干ばつ被害に対し、1980年代後半に政府はガロンヌ川整備・調査連合会（SMEAG）（参考（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。
- ・シャルラスダム事業は、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) 協議の法的根拠

地域民主主義法（2002年2月27日付法律）に基づく公開討論(Débat Public)

3) 公開討論（シャルラスダム事業のケース）

- ・2003年9月から12月にかけて計10回の公開討論が実施された。
- ・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。
- ・討論においてコンセンサスにつながったものはない。（コンセンサスを得ることは空想でしかないと話していた）
- ・討論によって誤った認識を修正することはできた。
- ・討論を企画、管理するCPDPの委員長はこの地方の元町長。
- ・第1回目の討論では、舞台の上にCPDPが座り、右側に発注者、左側に専門家が座った。最後の会議では、発注者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%だった。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。
- ・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 3－1 公開討論の実施スケジュール

	場所	タイプ	日時	テーマ
第1回	トゥールーズ	一般的	2003/9/8 20:00	プロジェクトに関する一般的な情報
第2回	ブローニュ/ジェス	一般的/専門 的	2003/9/18 20:00	プロジェクトに関する一般的 及び専門的情報
第3回	セント・ローレント・ ド・ネスト	特定テーマ	2003/9/25 20:00	“ガロンヌ/ガスコーニュ連帯及び水の 分配”
第4回	ラ・レオール	特定テーマ	2003/10/6 20:00	“ジロンドの河口に関する ガロンヌ水供給量目標(水質)”
第5回	カステルサラサン	特定テーマ	2003/10/20 20:00	“水の社会・経済的利用”
第6回	ミュレ	特定テーマ	2003/11/6 20:00	“最低水量の維持と生態系”
第7回	オシュ	特定テーマ	2003/11/13 20:00	“水と農業”
第8回	アジャン	特定テーマ	2003/11/20 20:00	“水、観光、国土保全”
第9回	セント・ゴードン	一般的	2003/12/4 20:00	プロジェクトに関する一般的な情報
第10回	トゥールーズ	一般的	2003/12/19 20:00	公開討論の終了集会

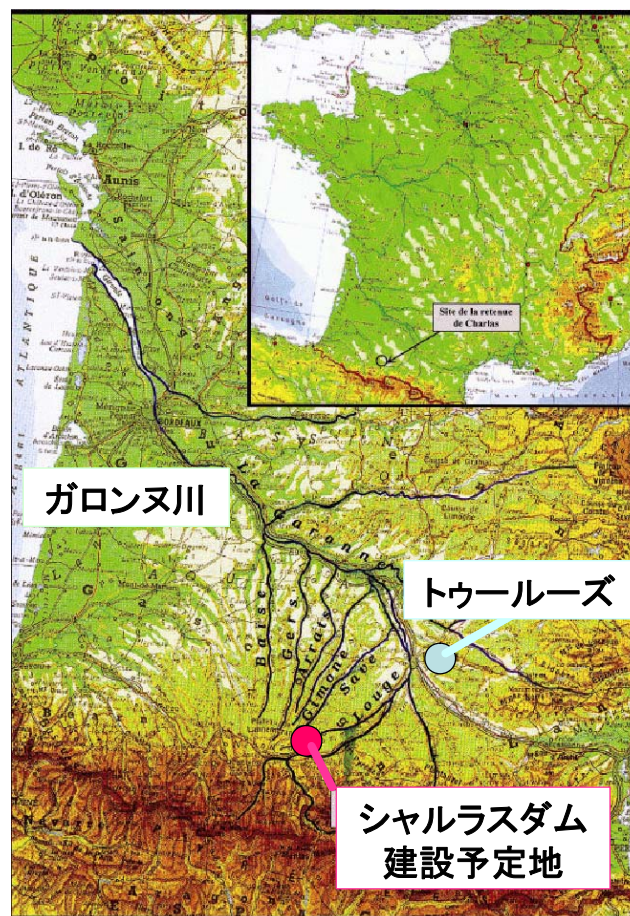


図 3－1 ガロンヌ川とシャルラスダムの位置

(2) モンペリエ A9 号バイパス

1) 事業の概要

自動車専用道路 A9 号のバイパスの建設（並びに既存 A9 号の再整備）

延長：20 km（新規バイパス 2 × 3 車線、既存リニューアル 2 × 3 車線）

事業主体：国

事業費：3 億 8 千万ユーロ

2004 年末頃から着工予定

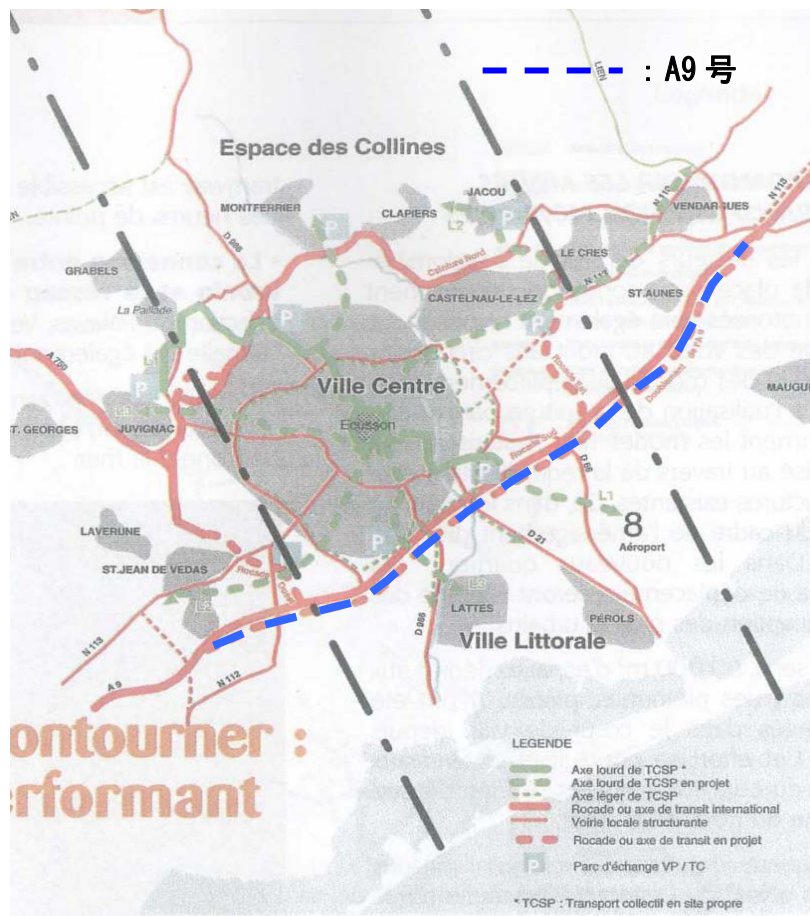


図 3-2 モンペリエ A9 号バイパス

2) 協議の法的根拠

都市計画法 L 300-2 条

（地域民主主義法の成立後の協議であれば、CNDP の対象になっていた）

3) 協議

①概要

○1987 年 計画着手

○1994 年 モンペリエの街に対して 北か南のルート選択 → 現道近い南ルートに決定
地方自治体等の協議の他に、ビアンコ通達の対象事業では無かったが、その主旨を踏まえ以下の通り情報提供を積極的に実施。

- ・ 記者会見
- ・ 新聞報道
- ・ 展示・・・150 件の意見：対象としている A9 バイパスとは関係の無い意見が沢山あった
市民の反応は報告書にまとめられた。市民の意見は大きく分けると以下の 3 点
- ・ 交通渋滞が起きている状態に対して、何らかの対策を取る必要があることには同意
- ・ 線形については現道に沿ったルートにして欲しい
- ・ 新しい施設を作ることによる影響を十分調査して欲しい

○1997 年 1994 年に決定した概略ルートの具体化

- ・ TGV に近接する線形の原案を用意して協議
- ・ コミューンとの協議のみ。一般の住民等との協議は行っていない。
- ・ 線形の代案比較の後、APS (Avant Projet Sommaire, 事前調査) を作成し、道路局に APS が承認された後、2000 年から 3 回目の協議に入った。

○2000 年 1994, 1997 年に続き関係者と 3 回目の協議。

- ・ アドミニストレーションと 2 回、地元自治体と 1 回の会議を持った。
- ・ 一般の住民を対象に説明会を 2 回実施 (料金所を設置予定付近の地元自治体から、料金所が設置されることにより騒音や大気汚染が出ることにに対する不安が高まっているため、説明会を開いて欲しいという要請があった)
- ・ 2 回実施した地元説明会では非常に強い反対を受けた。
- ・ 地元説明会では、(94 年から住民参加を実施してきたにもかかわらず)「私たちは一度も意見を聞いてもらっていない。それなのに計画がほとんど固まっていて、もうこれ以外にやり様がないと言われても我々は承伏できない」という意見があった。

○2003 年 9 月～12 月 DUP の前の全関係行政機関の合意

- ・ 50 の関係機関に照会 (1955 年の法に基づく手続き：2003 年のオールドナンスで抹消)
- ・ 国は厚生省、農林省、環境省から反対
- ・ 地方自治体は、関係する 7～8 コミューン全てから反対 (議論の後退に対して)

○2004 年に 1 年間かけて民意調査の書類をつくり、2005 年に公益性認定の申請をする予定

②教訓

- ・ 1994 年の反省としては、本来一般の人の中に入って行って説明しなければならなかったところを、とにかく展示だけしたというような形で、伝達技術が未熟だった。早い段階で反対者に会い、計画が固まらない段階で話し合いをすべきだった。
- ・ 計画の上流段階では一般の人は余り具体性を感じられず意見が出にくい。自分と関係が

あると思ったときに初めて意見を言う傾向がある。

- 市民の意見を聞こうとするときは、範囲を限って明確に示し、それに対する反応を求めるようにする必要がある。
- 協議の進行段階において、計画が後退したような印象を与える説明はまずい（一度絞り込んだ計画幅を元に戻して幅広に表示することなど）。
- 時間を長くかけることは避けること。時間が長くなると協議相手が変わるし、社会的思想や主張も変わってしまうことがあり、管理しにくくなる。
- 協議ではなく説明をするだけの会合では、その旨をはっきりと掲げて開催する必要がある。
- 上手く説明を聞いてもらう場にするには、コミュニケーションの専門企業に依頼して方法を検討してもらい、また社会学者に群衆の心理というのも予め検討してもらうことも考えている。
- バーチャルリアリティは情報精度が高いために、反対者に反対理由として使われる恐れがある。一般の人には見せずに議員のみを対象に使うのも一方法。
- 計画を実行する立場の人間と、それを聞く住民側との間の二者で協議をするのではなく、何らかの形で中立の第三者が協議を指導していくというのが望ましい。
- 早い段階で反対者とあって、計画が固まらない段階で話し合いができていれば、下流段階で問題が少ないかもしれない。
- 賛成者は積極的に参加してくれない。

(3) エロー県道 65 号

1) 事業の概要

①県道 65 号線のバイパス

延長：3 k m (2×2 車線)

事業費：2,500～3,000 万ユーロ (付加価値税込み)

②県道 65 号線と国道 113 号線を連絡するバイパス

延長：2 k m (2×2 車線)

事業費：1,500 万ユーロ (付加価値税込み) うち用地費 10%

2) 協議の法的根拠

都市計画法 L 300-2 条

3) 公開協議(Concertation Publique)：構想段階

①概要

- ・ 県の 5 箇年計画 (300 件) の道路事業のうち、公開協議の対象となる事業数

- ・ 10 件 (5 カ年) 事業費 1,500 万ユーロ以上。

年間数件の割合で実施。3 事例実施(2004 年 2 月現在)。法的根拠は、都市計画法 L300-2 や近隣民主主義法。最大の事業は、モンペリエ北バイパスで 7,000 万ユーロ。事前の公開協議が終了後は、ブッシヤドー法に基づいて、民意調査(enquête public)を実施。

- ・ 15 件/年 事業費 200 万ユーロ以上。民意調査のみを実施。

- ・ その他 用地買収がほとんど不要で、公開協議の対象外。

- ・ 公開協議は、構想段階で、2 度実施。第 1 回目は、早期のもので、住民の不安や意見、反論を聞く。第 2 回目は、ルートを提示して、説明。第 1 回目と第 2 回目の間は 6 ヶ月で、その間の 2 ヶ月間はパネルを市役所に展示し、意見を募る。2 回目の協議が終了すると、概ね 6 ヶ月後に DUP 手続きに入り (民意調査を実施)、2～4 ヶ月後に DUP が宣言される。

資料：内部で作成 (県議会、市議会で議論しておく)

スライド、図面、写真、ヴァーチャル・シミュレーション

公告：1 ヶ月前～幅広い範囲に呼びかける (賛成者の参加を促す)

路側の広告、新聞、ラジオ等

日時：平日の夜 18 時～21 時

参加者：平均で 100～300 人/回

場所：事業予定地の中心地 (県庁で実施した際には、参加者が 20 名程度であったが、事業予定地で実施すると 150～200 名が参加した)

司会者：道路局長

説明者側の出席者：県から道路局長を含めて 3 名、関連の市長

連絡先：責任者 (chef du projet、県で 2 名が交互に担当) の連絡先を住民に配布

②教訓

- ・とにかく、早期の段階で実施することが重要。エロー県の場合は、最初の協議はルートに関する資料を全く提示せずに、住民からの不安や、意見、反論を聞くために、実施する。住民との信頼関係の構築及び問題の共有化にはとてもよい。
- ・道路局長が司会をすることにより、軽微な要望にはその場で応えることができ、住民から信頼感が生まれた。
- ・最適規模は 200 人程度。多すぎると、各個人が意見を述べられないことの不満が高まり、少なすぎると過激な反対派に会場が支配されてしまう。
- ・いつも強硬な反対者（エコロジスト、マルチモーダリスト）がいるが、理論的な反論を準備し、協議会のその他の参加者が彼らに同調しないように注意する。一般の人が、事業者側につくようにすることが大事。また、目的を明確にし、反対派が目的に反対しないようにするとともに、反対派に理論的な材料を与えないようにできるだけ数字は明らかにしない（将来のネットワーク交通量等）。その代わり、写真やバーチャルシミュレーションを活用。（反対派とは、別途専門的な議論を行う場を設けることもあり、このやり方は、反対派からも、信頼されているとのこと）

③意思決定

- ・実施済みの 3 事例については、住民との協議においてコンセンサスが得られた。すなわち、プロジェクトそのものの反対はなくなり、細部の要望（照明の設置や環境対策）を聞いて、対応した。
- ・協議会の場合には、地元議員（市議会、県議会）は参加しない。なぜなら、住民からの要望を実現することと、議会の場で事業を推進することが、相反する場合があると、自分が困るので。

(4) マルセイユ L2 環状道路北側区間

1) 事業の概要

L2 環状道路北側区間 (地下構造)

延長: 3 km (2×2 車線 (暫定)、2×3 車線 (完成))

事業費: 5 億ユーロ

2) 協議の法的根拠

都市計画法 L300-2

(近接民主主義法が成立していれば、CNDP の対象になっていた)

3) 公開協議 (Concertation Publique): 構想段階

①概要

○2000 年 6—7 月協議 北か南のルート選択 → 南ルートに決定

- ・市役所に展示 200 名 (1 ヶ月)

- ・住民集会 2 回 30 名程度

- ・北ルートは高級住宅地であり反対の意思表示があった

南ルートは低所得者用の社会住宅の地域で、将来の話に興味を示さなかった

(ルート決定は対話の結果であり、事業主体が南ルートを選択したわけではない)

○2001 年 5—6 月協議 南 A ルートか南 B ルートの選択

→ 現在、南 B ルートで調整中

- ・住民協議

- ・広報誌の配布。大型ショッピングセンターでの情報提供。市役所等でのパネルの常設展示。学校での情報提供。インターネット (月平均 3,000 名がアクセス) 等を通じて情報提供。

- ・参加の場で見られる質問は、計画中の L2 北側区間よりも工事中の東側区間の方が多かった。

②教訓

- ・地元の議員は民意の代表だが、直接住民との対話が必要。また、サイレント・マジョリティーの意見をいかに吸い上げるかが課題。

- ・最前線で交渉する人 (課長クラス) は、住民からの地下化や遮音壁設置等の要望には、まず Non という。その後、県整備局の局長、本省の道路局長、設備大臣に対して、住民が議員とともに要望するケースが多く、彼らが住民の要望に少しずつ応える余地を残すストーリーを組み立てることが大事。本事業はそれに失敗したため、住民の要求に応えすぎて、非常に大きな事業費となっており、財政的な裏付けを失ってしまった。

- ・公開協議において、住民に対して、地下構造の道路が完成すると、地上は公園になるという夢を与えてしまったが、現在は財源不足で事業の実施が危ぶまれている状況。実現性のない計画は説明してはいけない。コストが上昇しすぎないように、住民の要求に対してもNonを言わないと、現実性のない事業計画になってしまう。

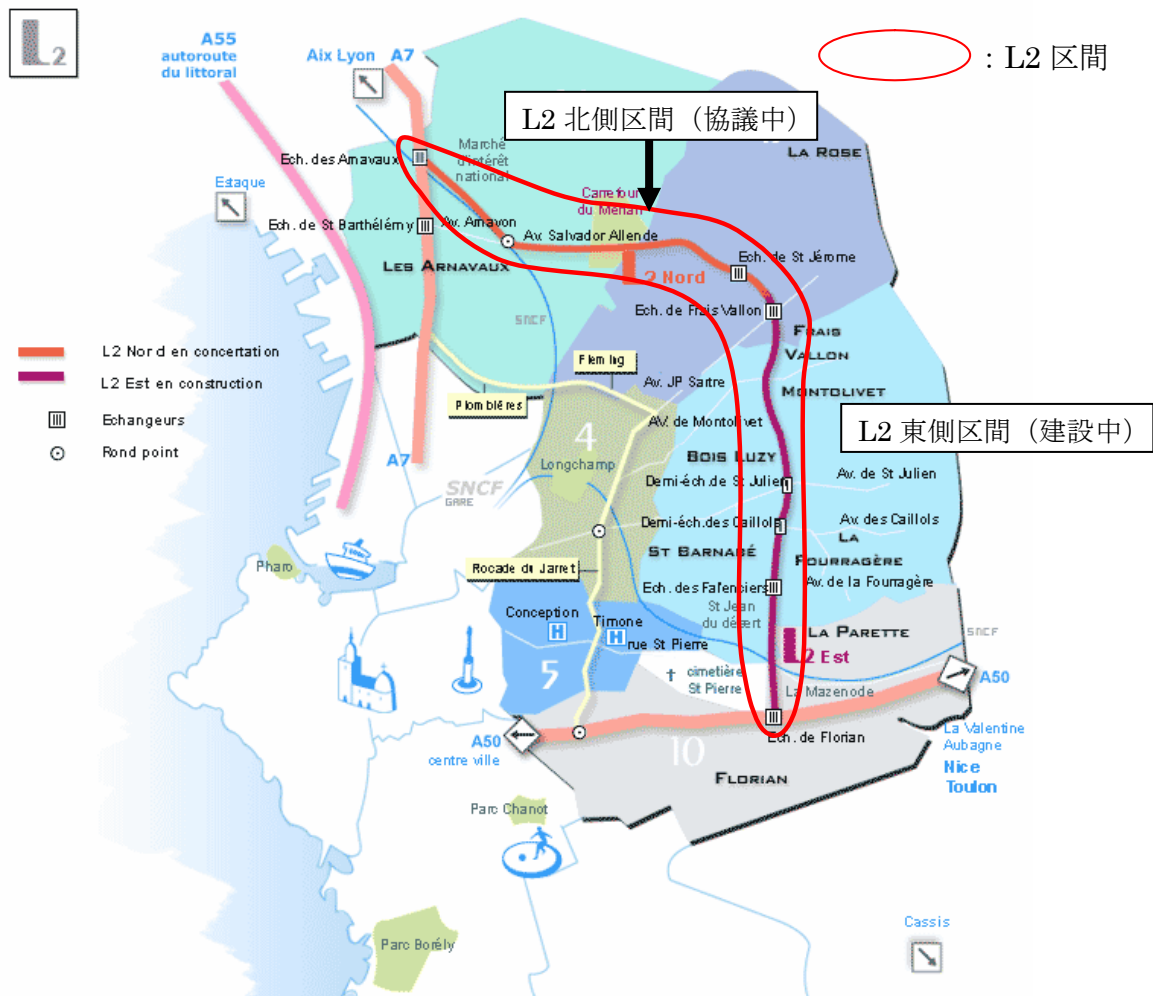


図 3-3 マルセイユ L2 環状道路

（５）モンペリエＡＯによる都市交通計画、トラム第二路線

１）ＰＤＵ（都市圏交通計画）の策定

①ＰＤＵ策定の概要

ＰＤＵとは都市圏総合交通計画のこと。

対象範囲は 48 コミューン（エロー県の DDE 等とも協議し決定）。

ＳＣＯＴとの整合を図って策定する必要有り。

②根拠法

- ・ PDU 自体は、1982 年の国内交通基本法（LOTI）法に規定（ただし強制ではないため、策定都市圏は少なかった）。
- ・ 1996 年の大気汚染防止とエネルギー管理法の法改正により、10 万人以上の都市圏に対して、PDU の策定を義務化。
- ・ 2000 年の SRU 法によって PDU を立てる時の目的性が明確化。
- ・ 住民参加の根拠法としては、都市計画法 L300-2 条で読む。

③協議の概要

- ・ 検討開始は 1998 年、20 人の関係者（国、県、商工会議所等）が集まり、問題の洗い出し。（意見を出してもらった人を含めると約 100 人。）
- ・ 検討の結果、トラムを充実し道路網を制御した計画を策定。
- ・ その後、パンフレットを使った説明会や、新聞でも会議開催案内を出し、いつも同じところで開催し、合計 3～4 千人が参加。
- ・ 賛成意見が多かった。10 年先を見据えた計画なので、一般の人には理解できなかったのかもしれない。
- ・ 原案ではあまり明確に表現していなかったところを、意見を基に明確化したところはあった。
- ・ 策定はアグロメラシオン（参考（３））理事会の議決による。2002 年に策定。

２）ＳＣＯＴ（参考（４））の策定

①ＳＣＯＴ策定の概要

- ・ SCOT とは、旧 SD のこと。広域統合計画のことで、日本の都市計画マスタープランに近い。
- ・ 対象範囲は 32 コミューン。

②根拠法

- ・ 都市計画法典 L 300－2 条
- ・ また、SRU 法に SCOT と PDU の整合の必要性が謳われている。

③協議の概要

- ・ 現在策定中。策定目標年次は 2005 年の末あるいは 2006 年の初め。
- ・ 策定方法は、現状認識→コミューンの市長へ提示→希望プロジェクトを 1/5,000 図面を出してもらう→これの積み上げ（結果合計 30 件の計画が出てきた）。
- ・ 各コミューンとの対話で約 9 ヶ月かかった。近日中に書類が完成し、住民とのコンサルタシオ

ンに入る。2004 年 3 月に第一弾として資料公開がある（各市長との合意が取れた後でないと住民には出せない）。

- ・ただし、PDUの策定段階で市民と話をしているので、何が書かれているかは市民は大体知っている。
- ・SCOT策定に約 200 万ユーロかかった。

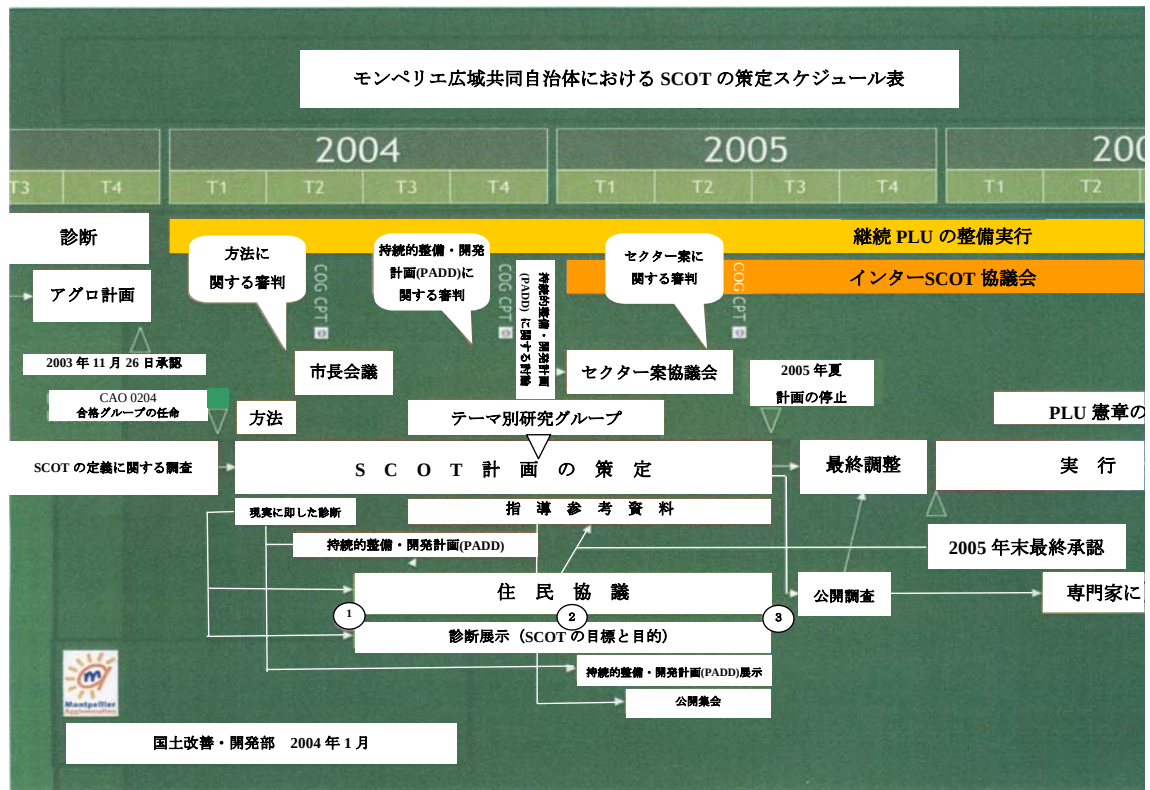


図 3-4 モンペリエ広域共同自治体における SCOT の策定スケジュール

3) トラム第二路線（新線）

①トラム第二路線の概要

- ・2001 年 7 月に第一路線が供用開始（12 万人／日も利用されている）。
- ・PDUに位置付けられたトラムの新規路線。

②根拠法

- ・L 300-2 条にもとづく協議対象事業。

③協議の概要

- ・2002 年 6 月にコンサルテーションが終了し、第二路線の建設に着工。
- ・市民との協議はモード、路線ルート、路線ルートの中でどのように導入するかについて 3 点について。
- ・モード（トラムの導入）については議論がなかった。
- ・説明会は 3 段階で実施。2000 年の第 4 四半期に 7 回、2001 年の第 1 四半期に 7 回。線形について議論したがトータルで 5,000 人が参加した。
- ・2001 年の第 4 四半期は 8 回実施したが、決めた線形の中でどう導入していくかについて議論し

たが、600 人の参加しかなかった。

- ・一般の説明会のほかに身体障害者団体等の各種団体と個別の説明会を 20 回開催。
それ以外の情報提供は、地図や車両の広告、中心部のコメディ広場での展示、市庁舎での意見の書けるボード設置で 500 の意見、見本市でスタンドを立てて 20 万人の見学があった。パンフレットは 15,000 部。
- ・これらの過程における市民との協議を踏まえ線形の見直しが行われた。
- ・国との協議は 2001 年 7 月に線形変更について行われた。20 の機関とキャッチボールにより収束していった。
- ・2002 年 9 月にアグロメラシオンで最終案を議決。

④DUP（公益宣言）を得るための民意調査

- ・調査委員会是一般に 1～5 名の委員により構成。ここは 5 名。リタイヤしたエンジニア。行政裁判所が任命。2003 年 9 月 17 日～2003 年 10 月 30 日に調査委員会との対話を実施。
- ・根拠法は 1983 年のブシャルドー法（現在は廃止され、各法典に内容は納められている）。
- ・トラム第二路線では、関係する 5 つのコミューンとアグロメラシオンの庁舎で全ての情報を開示。約 2,000 の意見が出された。
- ・結果としては、公益性有り（参考（5））と認めつつも幾つかの保留条件が付いた。

表 3－2 モンペリエのトラムの概要

	第一路線	第二路線	第三路線
特徴	北西～南東を走る。中心部の主な施設（スタジアム、大学、病院、バス・鉄道の駅など）を結ぶ。運行開始一年目の利用者数 65,000 人/日、一年後には 85,000 人/日に増加。 運行時間は、一日 20 時間以上。ラッシュアワーには 4 分間隔で運行される。	市の中心部及び 5 つのコミューンを北東～南西に通過する	市の中心部、空港、沿岸新興リゾート地区を結ぶ最長の路線
開業	2000 年 7 月	2006 年予定	2010 年予定
延長	15.2km	19.8km	—
駅数	28 駅	35 駅：間隔 300～500m	—
運搬能力	90,000～100,000 人/日	52,000 人/日	—
事業費（ユーロ）	3 億 4,880 万	4 億 2,400 万	—
負担内訳	広域共同 自治体	2 億 6,200 万（75.7%） （内自己資金 46.0%、 融資 54.0%）	2 億 7,800 万
	エロー県	2,300 万（6.5%）	2,300 万
	国	6,300 万（17.8%）	1 億



図 3-5 モンペリエのトラム路線図



トラム第一路線



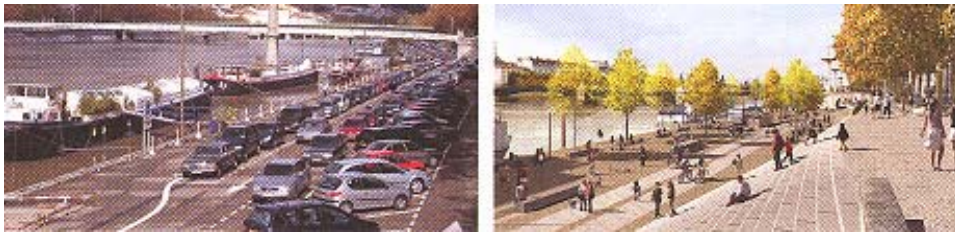
トラム第二路線 (計画中)

図 3-6 モンペリエのトラムの車両

（６）ローヌ川リバーフロント整備事業（Berges du Rhône）

1）事業の概要

リヨン都市広域地方共同体（大リヨン，Grand Lyon）（参考（６））は，ローヌ川左岸のテット・ドール公園からジェラン公園までの総延長 5km、総面積 60,000m²の区間の河岸整備事業を計画している。現在は駐車場等に使用されている川岸の空間に遊歩道、自転車道、緑地、休憩所等を整備する計画。2002 年の 10 月から住民参加型の協議を実施し、2003 年 11 月に最終案の決定、2004 年 6 月に工事を開始し、2006 年 10 月には完成予定。ラファイエット橋とウィルソン橋の間に浮かぶ船上展示館（参考（７））に事業に関する展示物が置かれ、情報発信基地になっているとともに協議の場ともなっている。



現在の様子

完成後のイメージ

図３－７ ローヌ川リバーフロントの様子

2）協議の法的根拠：特になし

3）協議の流れ

2002 年 3 月 リヨン市長、大リヨン理事長が計画を発表，議会の承認。

2002 年？月 コンペ実施 議会の中の委員会で設計者の選定

2003 年 2 月 コンペ優勝者の発表。第 1 回協議の開始。市役所前でプロジェクトの紹介。

優勝した設計案の他、最終リストに残った 3 グループの案の展示。

1 万 5 千人が自由記帳ノートや質問票で意見を述べる。

2003 年 6～8 月 地域別、テーマ別に分かれたいくつかのグループ（アトリエ）による検討

2003 年秋 各種アトリエで出された意見をまとめるグループが発足

2003 年 10 月 計画案の選択

2003 年 11 月 最終案の選択

2004 年 6 月 施工業者の入札。工事開始。

2006 年 10 月 工事終了

4）注目点

- ・アトリエ協議の参加者は一般市民の他、市役所の公園、河川、道路部門の担当や選出議員、プロジェクトの設計者も含まれていた。
- ・アトリエの協議ではコーディネーターと呼ばれる会議の調整者がいた。

- ・コーディネーターは出された様々な意見のまとめ役。このまとめを見て行政側が判断する。
- ・コーディネーターから「コンセプトを設計者から聞く前に自分なりの夢を描いてください」という要請があり、これにより重箱の隅をつつくような話が避けられた。
- ・協議の事務局は大リヨンの副理事長。
- ・計画策定における住民参加は特に法的な根拠はない。自主的な取り組み。
- ・2002年の夏に「市民参加憲章」(参考(8))が大リヨンの議会で承認され、当ウォーターフロント計画はそのパイロット的な事業。
- ・駐車場は市の中心部の外側に移動。自動車から公共交通、自転車への転換を図っている。
- ・2004年5月頃に議会があり、予算が決まる。



図3-8 船上展示場（外観）



図3-9 船上展示場（内部）

<参考>

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

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、州の再編成で一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。

(2) エロー県の概要

人口 約 90 万人 (人口増加率: 1.35%/年=1,000 人/月、フランスでは Haut-Garonne 県に次いで、人口増加率が大い)

面積 6,224 km² (フランス全土の 1.1%)

予算 9 億ユーロ

道路延長 4,800 km (県内の国道延長 300 km)

道路予算 8 千万ユーロ (うち維持管理費 1.8 千万ユーロ、新設費 6.2 千万ユーロ)

道路管理の人員 450 人 (県庁、ベジエ、9 つの出先(Agence))

(3) アグロメラシオン並びに AO について

- ・ コミューン数 32 の区域でアグロメラシオン (広域連合組合) を形成。
(エロー県の約 1/3 の人口に当たる 38 万人)
- ・ アグロメラシオンの役割はコミューンの政策との整合性を取ることに。
- ・ 職員は約千人。
- ・ 意思決定は理事会。
- ・ 理事長はモンペリエ市長。
- ・ 理事は全部で 90 名。全て各コミューンの議会議員。うち 45 名はモンペリエ市議。残りの 45 名が 32 のコミューンから少なくとも一人選出。
- ・ コミューンから少しずつ権限を移してきた。
- ・ 財源も元々はコミューンの収入を移してきている。
- ・ 現在 27 の委員会がある。AO はその一つで、交通について決定する権限を持っている。

(4) SCOT について

- ・ SCOT の目的は、将来 15 年間を見据えて、移動方法、経済発展、などそれぞれのテーマごとの検討を行って総合的なバランスをとるプランを立てること。
- ・ SCOT 策定に対しては公開調査の前に国の関与の義務付けがある。
- ・ 具体的には国土整備指針 (DTA) との整合であるが、DTA は全国に決まっているものではない。

ただし、無い所においても将来的に作る。

- ・ DTA が決まっている地域での SCOT 策定手続きは、官選知事への報告のみ（官選知事は意見を出さない）。
- ・ DTA が無い場合、将来出てくる DTA と SCOT が矛盾しないように、SCOT 案に対して官選知事が意見を出す。

（５）公益性審査について

フランス全土で考えると、こうしたプロジェクトの約半分に対して、公共性有りが素直に認められるが、残り半分に対しては、公共性が簡単には認められない。

調査委員会で線形を変えなければいけないという留保条件が付いた場合は、非常に施主側にとっては問題が大きくて、つまり、線形を変えると確認手続きを全部 1 からやり直さなければいけない。もし、線形を変えないとすると、コンセイユ・デタ、行政裁判所に提訴され、行政裁判所に提訴されるとほとんどの場合は承認されない、否決される。したがって、プロジェクトは、どちらから行っても、実現が困難になるか、実現ができなくなる。

（６）リヨン都市広域地方共同体（大リヨン、Grand Lyon）

大小 55 のコミューン（市町村）からなる広域自治体で、地域面積 5 万 ha でローヌ県の 15%、人口 120 万人でローヌ県の 75% をカバーする。2000 年の連帯・都市再生法（SRU 法）に基づきフランスで初の広域自治体として 1997 年に組織化された。地域議会は 155 人のメンバーからなり、年間 10 回程度の協議会が開催される。

（７）船上展示場

大リヨンは、ラファイエット橋とウィルソン橋の間に浮かぶ“2006 年ローヌ川リバーフロント”船を改良し、この船を工事計画の中心地としている。この船上展示館自体はとりわけ大きな施設ではないが、そこには事業を説明した多くのパネル、模型が展示され、住民への積極的かつ効果的な情報提供を行っている。また、住民の意見を取り入れるためのノートも設置され、多くの住民が足を運ぶ。このような事業に関する展示、案内を行う会場はアメリカではオープンハウスと呼ばれている。なお、この船上展示館は、協議の会場としても利用される。

展示期間は 2003 年 12 月 3 日から 2004 年 3 月 28 日まで。

（８）市民参加憲章

地域参加民主主義（*démocratie participative*）の枠組みに基づき、大リヨンでは法で定められる住民意見の聴衆、事業への反映手法の実践、発展に努めている。特に、大リヨンが執行する全ての事業への市民参加の概念を定めた「市民参画憲章（*Charte de la Participation*）」を 2003 年 7 月に発表しており、その積極的な姿勢をうかがい知ることができる。

市民参画憲章の目的は、アグロメラシオン政策決定における近接の都市業務管理に関する市町村活動の全ての分野について住民参加協議及びその活用に関する方向性と参画を明確にすること

である。

現在以下の 8 つの事業で住民との協議が行われている。

- ①ローヌ川リバーフロント整備事業 (Berges du Rhône)
- ②シルク・スクエア (Carré de Soie)
- ③公共交通利用 (Déplacements)
- ④ジェラン(Gerland)リヨン第 7 区の地区
- ⑤ドゥシェール(La Duchère)リヨン第 9 区の地区
- ⑥リヨン合流地区再開発事業(Lyon Confluence)
- ⑦地域開発計画(Plan Local d'Urbanisme)
- ⑧サン・プリースト都市改革(Opeartion de Renouvellement Urbain Saint-Priest)

第4章 フランスの意思決定・市民参加の特徴とその背景

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を整理する。

（１）フランスの意思決定・市民参加の特徴

前章までに見てきたように、フランスの意思決定、市民参加の制度や運用の特徴をまとめると、次のような項目があげられる。

- ・ 合理性に基づく意思決定
- ・ 第三者によるチェック機能
- ・ 情報公開
- ・ 合意を図らない協議
- ・ 時間管理

以下では、上にあげたフランスの意思決定、市民参加の特徴に関連する社会制度や歴史的経緯、国民性等の背景から考察する。

（２）フランス流意思決定とその背景

第２章で詳述したように、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。このように単独の意思決定権者が明確に定まっているのがフランスの意思決定の特徴である。

「フランスでは公益性は理性、合理性によって発見される」²³⁾と言われるように、フランスでは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⁴⁾。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（参考（３））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意思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高い。これらの背景からもこれまでフランスでは重要な意思決定に一般住民の意見を取り入れるというような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に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¹²⁾。

（３）フランス流公正なプロセスへの転換とその背景

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。第２章で紹介したように 1983 年にはブシャールド法により、民意調査の適用範囲が広がり、土地の収用の必要がない事業においても環境に影響を及ぼす可能性のある事業については民意調査を行うことが義務付けられた。また、これまで首相や県知事が指名をしていた民意調査委員を行政裁判所が指名することになり、第三者委員の客観性、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なじ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、フランスではもっともなじみのある手続きであることから自然な流れである。

1990 年代に入ると民意調査の段階では計画が進みすぎており、もっと前の段階から市民の意見を聞くべきだとの声が高まり、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より計画の上流の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（第２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、報告書にまとめることにより客観性、中立性を高めるというやり方は、すでにフランスでは馴染みとなっていた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というやり方もフランスではほとんど行われず。公益に関することは一般の市民ではなく、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流である。

また、フランスでは、行政の決定に対する外部チェック機能として、国務院（Conseil d'Etat）を頂点とする行政裁判所（参考（４））の果たす役割が大きい。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 公益宣言に関する訴訟
- ② 民意調査委員の指名
- ③ 公益性の事前チェック

①については、第２章の「公益宣言と民意調査」でも述べたが、公益宣言の取消を求める訴訟を起こすことが可能である。民意調査の手続きの瑕疵については、公益宣言の取消訴訟で処分取消事由として主張できるに止まる。管轄裁判所は、国務院の議を経る公益宣言の場合には国務院、その他の公益宣言の場合には当該地区の管轄地方行政裁判所となる。1971 年の「東部ニュータウン事件」以来、行政裁判所における公益性の審査では、当該事業がもたらす利益と不利益を比較考量することが行われている³⁵⁾。ただし国家的大規模事業についてはほとんど取消判決はなされていない。

②については、土地収用法に基づく民意調査では、民意調査委員の指名は県知事が行うことに

なっていたが、1983年のブシャールド法に基づく民意調査では、行政裁判所が民意調査委員を指名することとなった。これにより民意調査手続きの客観性と中立性がより一層高められたと言える。

③については、民意調査委員の意見が否定的な場合と賛成であっても大規模事業の場合は国務院の議を経る首相デクレで公益認定の決定を下さなければならないことが定められている。行政裁判所は、専門的な見地から公益性をチェックする外部機関としての機能も担っていると言える。

ただし、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²³⁾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、参考資料－3）」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は客観性、中立性、透明性を高めることを主な目的として、近年、急速に改良が進められてきたが、フランスの一つの大きな特徴として、このような改革は法律の設立や改正を通じて行われることだ。時代背景の変化に柔軟に対応して、次々と法律も変化する。このような法律の考え方の歴史的背景にはローマ法を起源に持つ大陸法と呼ばれる法律の考え方がある。一方、イギリスやアメリカを始めとする国は地域ごとの慣習や不文法の中に法律があるという自然法の考え方に基づいている。これらの国では裁判の判例が中心となる。日本においては明治時代にはドイツやフランスといった大陸法の諸国をお手本として日本の法体系を構築していたが、戦後アメリカ指導の下、新しい自然法の体系が入ってきたため、両者が混在した非常に複雑な社会システムとなっていると言われる。

（４）フランスの協議の特徴とその背景

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サルテーション、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 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。どこまで合意して、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、ガロンヌ川整備・調査連合会（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がったものはないと思う。コンセンサスを得るといえる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（参考（２））は個性の違いを尊重し、個人主義であり、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ということは考えにくい。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、形態は国民性に合っ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 PLU や PDU といった都市計画（第２章参照）の策定段階におけるコンサルテーション等では、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第３章で紹介したように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（ヒアリングより）」という行政職員の声も聞かれる。また、都市計画・交通・公共施設研究所（CERTU）や国立運輸科学安全研究所（INRETS）といった国の研究所や

土木評議会では、公開討論やコンサ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³⁷⁾³⁸⁾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（マニュアルは参考資料－４参照）。

（５）手続きの時間管理とその背景

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いることである（２章参照）。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。第３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や合意形成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くな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。フランスの基礎自治体はコミューン（参考（５））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 6,000 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。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と言われている。しかし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。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。日本では市町村長は市民の直接選挙によって選ばれ、議会の議長と首長は別である。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ることが推察され、議員を通して行政に働きかけていることが、市民参加のプロセスと補完し合っていると考えられる。

（６）公益宣言後の円滑な事業の実施とその背景

前述の（１）～（５）に見てきたように、フランスでは歴史的経緯や風土、国民性に合わせた意思決定プロセスと公正な手続きとしての市民参加のシステムを構築してきた。その中で、市民は意見を述べあい、議論をし尽くすことによって、納得が形成される様子が見てとれる。しかしながら、どのような計画や事業においても最後まで反対者は残るものである。我が国においても、一部の反対者によって事業がストップしている例が多くみられる。特に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と言われるが、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ほとんどないという。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なか、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、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³⁾³⁶⁾。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（参考（６））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（新型高速路面電車：Light Rail Transit）事業では用地交渉を行った 145 件の地権者は示談で合意。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、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。フランスでは全国紙の新聞はあまり読まれていないため、他地方の情報が日本ほど豊富ではない。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、中立的であることも世論形成の一因と考えられる。

（７）フランスの意思決定・市民参加制度のまとめ

本章では、現在のようなフランスの意思決定と市民参加の制度がフランスの社会で機能している理由とその構造や特徴について、歴史的経緯や社会背景、国民性等から考察を試みた。

その結果、以下のような特徴とその背景が整理できた。

フランス型の意思決定は、事業の種類にかかわらず、公益性が求められる事業については、意思決定権者が合理性の観点から責任を持って決定を下し、当該事業に公益性があると宣言するような特徴を持つ。このような意思決定方法の背景には、フランスでは古くから、公益性は、合理性によって発見され、合理性に裏打ちされた厳密なアプローチが、意思決定における恣意性を排除すると考えられてきたからである。行政職員の意識には、自分たちが市民の代表として、公益性のある事業を責任を持って行うという自負心が強く、その背景には、世界でも有数のエリート主義教育制度の下で選ばれてきたということも、彼らの意識を形成する一要因となっていると考えられる。また、歴史的には、フランスは、長期にわたり、王による国の統治がなされてきたことも、現在の意思決定方法に受け継がれているものと考えられる。

しかし、このような代表者による意思決定は、その決定が独善的になる恐れがあるため、フランスでは必ず意思決定と第三者によるチェックはセットとなっている。公益宣言前に市民の意見を聞く民意調査は、古くから民意調査委員という第三者によって行われ、民意調査委員自身によって事業に対する意見も述べられる。また、日本には存在しない行政裁判所という機関が事業の公益性をチェックする役割や民意調査員を任命する権限も持っている。

このように、代表者による意思決定は、利害関係を持たない第三者によるチェックを受けることにより、客観性を確保してきたが、近年、フランスでも事業の正当性に対する疑問や市民の環境意識の高まりを受け、決定プロセスの公正さや透明性をさらに高める努力がなされてきた。情報開示や事業の構想段階から誰でも参加し、意見を述べることができる公開討論の導入など、一般の市民とコミュニケーションを図ることにより、透明性や手続きの公正さを高めるプロセスがフランスでも重要視されるようになってきた。

ただし、フランスの市民参加の場での協議の特徴は、参加者が積極的に自己の考え方を主張し、意見を出し尽くすことに重きが置かれ、意見の一致という意味での合意が形成されることはほとんどないことがわかった。このような協議の形態は、個人主義的な市民やあくまでも計画の合理性を追求する行政や技術者の意識といった国民性に強く依存すると考えられる。フランスでは、民意調査や公開討論といった公的な市民参加プロセスの他にも任意の協議も数多く行われていることや身近な間接民主主義の制度も意思決定に対する民意の反映に寄与していると考えられる。また、協議を長引かせない時間制約や公益宣言後の円滑な事業執行を確保する公的な土地取得の制度などの、事業プロセスマネジメント上の工夫がされている点も特筆すべきである。

フランスの意思決定・市民参加の制度はこのように、合理的でありつつも、行政官が市民参加に不慣れなことや手続きの負担が大きいなど、課題も多く、研究や人材育成の取り組みも行われているところである。今後、さらに改善がなされると考えられ、背景の違いを認識しつつ、フォローしていくことも重要となろう。

<参考>

(1) 国土

フランス本土は 22 の地域圏（4 つは海外県）、96 の県、329 の郡、3,876 の区、36,565 の市町村（コミューン）で構成されている。2001 年 1 月現在、フランス本土の人口は 5,900 万人で、この半世紀の間に本土、海外県を含めたフランスの総人口は 2,000 万人増え歴史上最も顕著な人口増を示した。しかし、70 年代を境に減速し、今日のフランスは日本同様に出生率の低下と平均寿命の伸びによる高齢化の問題を抱えている。この増加の割合は地域によって違いが見られ、フランス南東部では増加傾向にあるが、中部地方では減少が続いている。90 年代に増加した人口の 3 分の 2 近くは 5 つの地域圏〔ローヌ・アルプ（リヨン）、イル・ド・フランス（パリ）、ラングドック・ルーション（モンペリエ）、プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール（マルセイユ）、ペイ・ド・ラ・ロワール（ナント）〕に集中している。

(2) 民族・国民性¹⁵⁾¹⁷⁾

フランスでは、景観も人間の精神も、人種も家々の屋根も多種多様である。このため「フランス国民は確かに存在するが、フランス人という人種はいない」といわれる。歴史を遡れば、地中海人種、北欧人種およびアルプス人種の融合したケルトという民族集団形成の後に、ローマ、ゲルマン、ノルマンといった異民族の進入を経て、現在の「フランス人」が形成された。ケルト人からは個人主義を、ローマ人からは法と形式秩序への愛着を、ノルマン人からは進取の気性を受け継いだとされ、この人種的起源の複雑さはフランス人気質の複雑さを生んだ。農民気質は現実主義と安全第一主義を、騎士道精神からは理想主義、個人主義を受け継いだ。こうした相反する傾向は、政治的な革命主義と保守主義の対立、良識と明晰さを愛し、形而上学的な深淵や夢想を排する合理主義（幾何学的精神）と、幻想や直観、洗練された趣味の尊重の対立、陽気で即興的、社交性に富み、生活を享楽する抜け目のない機敏さと、衝動的で移り気であり、深刻な懷疑に陥りがちな不安定な性格の対立など、フランス人気質を緊張のはらむものにした¹⁵⁾。

このほかフランス内の国境近辺には、ブルトン、アルザス、フラマン、バスク、カタランの 5 種族が古くから存在する。強力な中央集権国家体制の下で、言語統制を敷かれたブルターニュ、バスクや地中海北部、イタリア半島西方に位置するコルシカといった地域では今も独立運動が続いている。またフランスは 450 万人を超える移民労働者を擁する。2002 年 4 月の大統領選挙では当初の予想を裏切って極端な外国人排斥思想を振りかざす、極右政党（FN:国民戦線）党首ルペンが社会党ジョスパンを破り、決選投票に望むという大躍進を遂げた。結局、現職にあった保守政党「共和国連合」のジャック・シラク大統領が、ルペン党首を破り再選された。

(3) 教育制度¹⁷⁾

フランスの教育制度の特徴として、世界でも類を見ない「エリート教育制度」の保有が見られる。この制度は、厳しい選抜とエリート教育を実施しているグランゼコール（高等専門大学校）の制度に代表される。グランゼコールとは別個のフランス独特のエリート養成機関として有名で、

18 世紀中期に元来は各分野の専門技術学校として設立された。このグランゼコールの代表校としては国立行政学院（ENA : Ecole Nationale d' Administration）が有名である。ENA は元来の縁故や財力により独占されていた、高級官僚の閉鎖性を排除する為に設立されたが、今ではフランスの中央主要官庁幹部の大半がこの ENA の OB で占められるまでになり、前シラク大統領もこの ENA の出身者として有名である。現在、建設、電気、機械などの技術者資格（ディプロマ）を付与するグランゼコールは 240 ほど有り、大学付属のインスティテュートも含む。

また、これらエリート層の学生時代の成績はしっかりとランク付けがなされ、その後の進路や社会に出てからも出身校やその成績が、人を判断する大きな要素となり続けるという「エリート教育・社会制度」の徹底振りが見られる。

（４）行政裁判制度

【概要】

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¹⁴⁾。

【歴史】

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期間として、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期間となった。リヴェロ⁴⁰⁾によれば、「フランスの裁判所は司法権に属する司法裁判所（民事裁判と刑事裁判を扱う）と個人の法的対等性という公理が民法の土台にあるのに対して、行政は公益の守護者として、私的意識が抵抗しても公益の実現を保障できるのでなければならない。・・・フランス的感觉では、アングロ・サクソン人の大部分がたやすく認めるように、行政も個人と対等の立場に置かれるといったことを想定することは、容易になしえないのである³⁹⁾」。というように、フランスにおいては、公益を司る行政は裁判においても個人と明確に分離するという歴史的背景がある。フランス型分権システムの特徴は、前述のように、アンシャン・レジームの時代の司法権への不信感から立法権優位の構造。ちなみに、イギリス議会への抵抗から独立したアメリカの分権構造は三権を同格と考える。

【我が国との比較】

現在日本には行政裁判所は存在しない（大日本帝国憲法の下にはあった。日本国憲法第 76 条第

2 項によって特別裁判所の設置が禁止されたため、司法権に属する最高裁判所以下の家庭裁判所を除く各裁判所が行政事件をも扱うこととなった。

橋本²⁷⁾²⁸⁾によれば、フランスでは 1980 年代から約 15 年にわたって 2000 年には 800 条弱の条文を持つ体系的な行政裁判法典が整備された。これにより民事訴訟法典と並立する姿が作り上げられた。一方日本の行政事件訴訟法は 45 条までしかなく、同法に規定がない部分は民事訴訟の例によるとして、訴訟手続の遂行に関する規定の大部分を民事訴訟に委ねたかたちとなっている。なお、日本では行政法に詳しい裁判官、弁護士が少なく、1998 年から司法試験科目からも行政法ははずされてしまった。

このような裁判所のシステムの違いにより、フランスでは行政行為のチェックを行政裁判を専門に扱う行政裁判所が担っているのに対し、我が国では、司法裁判所で私法に準じた形で行政事件に関する裁判が行われている。一方で、フランスでは、特別行政裁判所を除く第一審行政事件として年間 10 万件程度提起されていることから、裁判の多さも問題となっている。

(5) 地方行政と議会制度¹⁴⁾

【概要】

フランスの地方自治体はコミューン (commune)、県 (département)、州 (région) に分かれる。基礎自治体であるコミューンは小規模であり、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 6,000 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。県はフランス全土で 100 (本土 96、海外県 4) あり、各県の面積は、およそ 5,700km²を標準としている。州は 1982 年の通称地方分権法によって創設され、その数は 26 (本土 22、海外州 4) である。フランスではその他にコミューン間の共同体である広域行政組織がある。広域行政組織にはコミューン共同体、都市圏共同体、事務組合など様々な形態がある。例えば事例で紹介したガロンヌ川整備・調査連合会 (SMEAG) や交通統合機関 (AO) も広域行政組織に含まれる。このように柔軟な統合行政体を組織していることもフランスの行政組織の特徴である。

【議会】

コミューンの議会は 6 年に一度全国一斉に選挙があり、直近の選挙は 2001 年 3 月に行われた。議員定数はコミューンの人口規模に応じて地方自治法典によって定められており、人口あたりの議員数は日本のそれよりもはるかに多いと言われている。しかしコミューン議会の議員の職務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。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。日本では市町村長は市民の直接選挙によって選ばれ、議会の議長と首長は別である。

(6) 土地法制

【土地収用法】³⁾¹⁶⁾³⁶⁾

土地収用法の起源は、1789 年の人権宣言第 17 条の「財産権は神聖な権利であり、公的必要性

を明らかに満たした場合を除き、事前の正当な補償がない限り、誰しもこれを奪うことができない」という規定にさかのぼることができる。また民法典第 545 条は、「何人も、公益 (utilité publique) を目的としてかつ事前の正当な補償を支払われるのでなければ、その所有権を譲渡することを強要されない」と定めている。収用の適用範囲はその後拡大の一途をたどる。20 世紀に入ると、戦後の住宅建設の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る。抜本改正がなされた 1958 年法では、収用の事業目的に関して、従来の限定列举主義を廃し、事業の公益認定をすべての行政庁の決定にゆだねるものとした。これにより、「一般的利益 (intérêt général) の観点から必要と判断される諸事業が収用の適用範囲となった。

手続き的な基本的構造の規定は 1810 年の法律にさかのぼることができる。収用の手続きは行政手続きと司法手続きに大きく二つに分けることができる。行政手続きは、第 2 章で述べた①民意調査、②公益宣言、③地片調査、④収用許可決定、が含まれる。司法手続きは、⑤収用命令、⑥補償額決定が含まれる。行政手続きの審査や裁判については、行政裁判所の管轄であり、司法手続きについては、司法裁判所の管轄であるというように、土地収用に関する審査や裁判においても司法と行政が分離されているのがフランスの大きな特徴である (参考 (4) を参照)。なお、1958 年の法改正により、民意調査の開始以降は、行政手続きと補償額決定手続きとを平行して進めることが認められ、収用手続きの迅速化が図られた。

また、用地取得額上昇を抑制する工夫も 1960 年代を中心になされてきた。後述の土地の先買権もその一つだが、1962 年の土地収用法の改正により、収用補償における財産の価額評価は、民意調査開始の 1 年前と定められたが、非収用者にとって余りにも厳しいということで、1965 年の法改正では、補償額に関する第 1 審判決の日と定められた。ただし、民意調査開始の 1 年前以降の地価の変動は、①公益宣言を申請している公示の予告、②土地利用規制の変更の見通し、③手続開始前 3 年間の公共事業実施に起因する場合には、補償の対象とならない。

【土地の先買権 (droit de préemption)】^{3) 36)}

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。その後、1962 年の長期整備区域 (ZAD) の導入により、整備区域内だけでなく、整備予定ではあるが、実施未決定の区域についても先買権が認められた。また、1967 年には特定の行政目的には必ずしもとらわれない保留地についても先買権が広がった。このように、先買権による土地取引規制は拡大・強化が図られてきた。

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行き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。

第5章 日仏比較と「日本流」合意形成の構築に向けて

本研究では、第2章でフランスの意思決定・市民参加制度を概観し、第3章では道路、河川、都市の様々な事業における市民参加の先進的な取り組みを紹介し、第4章においては、フランスの意思決定・市民参加制度を取り巻く社会背景や国民性について整理した。まとめとなる本章では、フランスの意思決定・市民参加制度の特徴を社会背景や国民性ととともにまとめるとともに、我が国のそれと比較することにより、類似点や違いを明確にすることにより、我が国にあった意思決定・市民参加制度のあり方に関する示唆を得ることを目的とする。

(1) 日本の市民参加の経緯と現状

我が国の社会資本整備の意思決定プロセスにおける市民参加は、1968年に都市計画法が改正され、都市計画決定手続きに公告・縦覧の手続きが導入されたのを皮切りに、1984年には、環境影響評価実施要項が閣議決定され、環境影響評価プロセスにおける参加手続きが導入された。なお、環境影響評価は、1997年に法制度化された。同じく1997年には、河川法が改正⁷⁾され、河川整備計画策定において住民意見を反映させるプロセスが導入された。また、道路行政においては、2001年に事業の構想段階におけるPI（パブリック・インボルブメント）プロセスの導入提言が道路計画合意形成研究会²⁵⁾によりなされた。それを受け、翌年、国土交通省道路局は、「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」⁹⁾を作成した。一方、平成2001年6月の土地収用法の一部を改正する法律案に対する附帯決議や同年9月の経済財政諮問会議で決定された改革工程表等において、公共事業の構想・計画段階における住民参加等に関するガイドラインの整備を図ることが盛り込まれた。さらに2003年に入ると、その流れを受け、国土交通省所管の公共事業全般を対象とした「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」¹⁰⁾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。

合意形成、市民参加に関するこれまでの取り組み

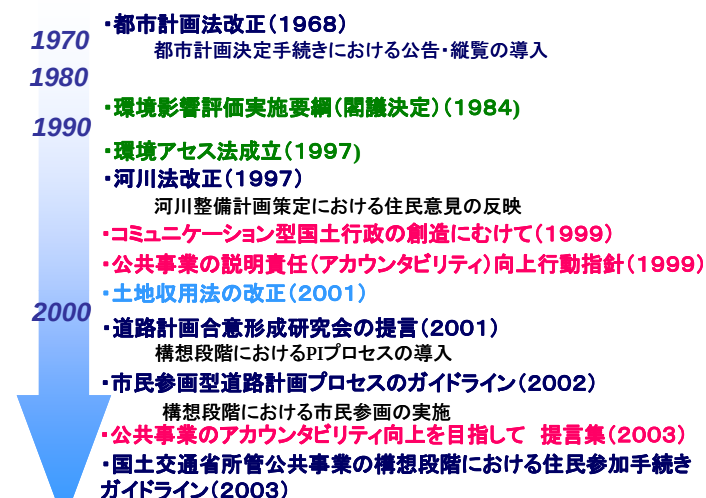


図5-1 合意形成、市民参加に関する日本におけるこれまでの取り組み

事業の構想段階における市民参加は、港湾や空港といった分野でも個別にガイドラインが整備され、それに沿った取り組みも始まっている。事業の早い段階からの市民参加が法律やガイドラインで位置づけられている一方で、管理運用段階では、市民がインフラの管理の一部を任されるボランティアサポートプログラムや NPO（特定非営利組織：Nonprofit Organization）等との連携など、市民と行政の連携、協働の取り組みが見られる。

事業分野 事業プロセス	【住宅】	【都市】	【道路】	【河川】	【港湾】	【空港】
上位計画	社会資本整備重点計画に対する国民意見の反映【社会資本整備重点計画法】					
市町村の都市マスタープランに対する住民意見の反映【都市計画法】				国土開発幹線自動車道の建設線の基本計画に対する利害関係者意見の反映【国土開発幹線自動車道建設法】		
構想段階 (概略計画決定)	【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】					
	公共事業の景観計画に対する国民意見の反映【景観法】					
			【市民参画型道路計画プロセスのガイドライン】	河川整備計画策定における関係住民意見の反映【河川法】 海岸保全基本計画策定における関係住民意見の反映【海岸法】	【港湾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】	【一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメント・ガイドライン（案）】
計画段階	環境影響評価手続きにおける住民意見の反映【環境影響評価法】					
	都市計画決定手続きにおける住民意見の反映【都市計画法】			-	-	
事業化段階	事業認定手続きにおける利害関係者意見の反映【土地収用法】					
	・土地区画整理事業の計画に対する関係権利者意見の反映【土地区画整理法】 ・市街地再開発事業の計画に対する関係権利者意見の反映【都市再開発法】					
設計段階	事業説明会					
用地取得段階	用地説明会、個別用地交渉					
施工段階	工事説明会					
管理・運用段階	・ボランティアサポートプログラム ・管理計画策定への参画 ・満足度調査 など			・ラブリバー ・アドボクリバー ・要望・苦情等の提言(川の相談室) など		
その他	パンフレット・HP等による情報提供・HP、E-mail等による意見提出・総合学習、出前講座等					

図 5-2 合意形成、市民参加に関する法令等¹⁹⁾

社会資本整備の意思決定プロセスにおける市民参加はこのように様々な取り組みがなされている中で、以下のような多くの課題も顕在化してきた。

- ・意思決定と市民参加プロセスの乖離
- ・市民参加の目的が不明確
- ・用地取得の難航（総論賛成各論反対）
- ・意思決定プロセスの不透明性
- ・サイレントマジョリティーの存在
- ・公共事業に対する世論の逆風

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下流側での合意形成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が、市民参加の目的が不明確であったり、そこでの議論と最終的な意思決定が乖離するケース、あるいは、落としどころが見えず、話し合いが長引くケース等が見受けられる。

また、市民参加によって計画案を作り上げても、下流側の用地取得で難航する事例は依然として残されている。サイレントマジョリティーの問題や公共事業全般に対する否定的な意識も大きな課題である。

（２）日本人の国民性と合意形成

前章では、フランスの意思決定や市民参加の方法が歴史的経緯や国民性に起因していることが確認できた。今後、日本の意思決定プロセスをより良いものにしていくためには、日本の社会的・歴史的背景や国民性を踏まえつつ、日本に合ったやり方を構築していくことが重要である。そこで、以下では、集団的な意思決定や合意形成と関係があると思われる日本人の国民性について考察する。

林²⁹⁾は、国民性とは、「ものの見方、考え方、感じ方 (belief systems, the way of thinking and sentiments) に関する集団特性(collective characteristics)である」と定義している。また、林は、国民性の考え方に関して、「色々の調査を行っても各人の考え方はかなりバラバラである。しかし人々が集まり社会が形成されるとそのバラバラの考え方が積み上がっていき、相互干渉を経て一つの集団的特性が形成されてくる。それは個人を超えての集団的特性の形成というべきものである。ものの見方、考え方、感じ方を土台に考えれば国民性（時には民族性）というものになる。社会的事項に関して言えば世論となる」と述べている。本稿でも、林に従い、個人個人や地域によってバラツキはあると考えられるが、フランスとの比較のため、合意形成や意思決定に関連すると思われる事項に関して、日本人の国民性、国民意識を近年の社会背景を踏まえて考察する。

1) 民主主義の浸透と政治不信

統計数理研究所では、日常的な場面における普通の日本人の態度や心情等について統計調査を行い、日本人のものの見方や考え方の特徴を計量的に明らかにすることを目的として、1953年（昭和28年）から、5年おきに、「日本人の国民性調査」を行っている。表5－1は、その中から日本人の民主主義に対する意識の変遷を示している。これによると、1960年代から90年代にかけて、一貫して民主主義の肯定派が増加していることがわかる。ところが、表5－2によると、間接民主主義によって選出された政治家に政治を任せるべきかという問いに対しては、1953年の第一回調査以降、反対が増加し続けてきた。個人の自由な意思を尊重する民主主義には賛同するものの、政治や政治家に対しては、強い不信感がうかがえる。政治家による政治においては、自分たちの意思が反映されているという実感が湧きにくくなっていることや、政治家の不正行為等の報道も不信感の要因と考えられる。

表5－1 「民主主義」はよいか

	よい	時と場合による
1963年	38%	49%
1968年	38%	52%
1973年	43%	46%
1978年	－	－
1983年	－	－
1988年	－	－
1993年	59%	33%

（表5－1、2は、黒田⁵⁾より）

表5－2 政治を優れた政治家に任せるべきか

	賛成	時、人による	反対
1953年	43%	9%	38%
1958年	35%	10%	44%
1963年	29%	13%	47%
1968年	30%	10%	51%
1973年	23%	15%	51%
1978年	32%	－	58%
1983年	33%	－	60%
1988年	30%	－	61%
1993年	24%	－	68%
1998年	26%	－	67%

2) 行政不信と公共事業に対する批判

図5-3と表5-3は、国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室で、2002年と2003年に実施された公共事業に関する意識調査結果である。図5-3は、インターネットによる600人の女性を対象とした行政に対する信頼度を聞いた調査結果²⁰⁾を示している。これによると、80%以上の人が「全く信頼していない」、「信頼していない」、「あまり信頼していない」のいずれかに属し、行政に対する不信感がうかがえる。また、表5-3は、同じくインターネットを通じ、女性500人を対象にした「公共事業と聞いてイメージする言葉」を挙げてもらった結果¹⁾³⁴⁾を示している。その結果、無駄等のネガティブなイメージの言葉が上位に入ったほか、政治家との関係も強くイメージされていることがわかった。以上の結果からもわかるように、行政や公共事業に対する国民のイメージは概して、芳しくない。我が国の公共事業を取り巻く、このような結果の背景としては、近年の財政逼迫、談合などの公共事業に関わる不正行為、地球環境に対する負の影響などが公共事業に対する負のイメージとともに、公共事業に携わる行政への不信感として現れたと推察される。フランスでは、公共事業や行政に対し、日本のような批判的イメージはほとんど聞かれぬ。日本の公共事業を取り巻く前述のような状況は、合意形成のあり方を考える上で、認識すべき重要な前提条件と考えられる。

表5-3 「公共事業」のイメージ

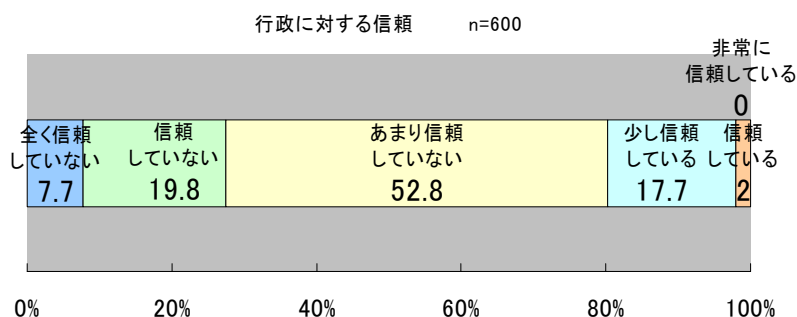


図5-3 行政に対する信頼

順位	言葉	人数	想起率
1	税金	103	20.6
2	道路工事	101	20.2
2	無駄	101	20.2
4	堅い	88	17.6
5	無駄遣い	79	15.8
6	道路	76	15.2
7	政治家	68	13.6
8	工事	60	12.0
9	役所	57	11.4
10	環境	55	11.0

3) 人間関係の重視

前述の1953年から実施されてきた「日本人の国民性調査」からわかってきた大きな知見の一つとして、この半世紀の間に1)で紹介した民主主義感や政治に対する意識のように大きく変化しているものもあるが、一方で、戦後ほとんど国民意識が変化しなかった項目もあり、その代表が人間関係観(坂元(2000))だという。それでは、日本人の人間関係観とは、どのようなものであろうか。表5-4は、坂元¹³⁾でも紹介されている総務省青少年対策本部が0-15歳児の両親を対象に日米韓3カ国で1995年に行った「子供と家族に関する国際比較調査」の結果である。「自分の子供に、将来どのような性質を持つ大人になってほしいと思うか、3つまで選べ」という質問に対する回答を、選択率の高い順に並べた結果を示している。これによると、日本では、「他人のことを思いやる心」、「規則を守り、人に迷惑をかけない公共心」が1位、2位に入った。アメ

リカは、「責任感」、「公正さや正義感」。韓国は、「礼儀正しさ」、「責任感」が1位、2位となった。その他の調査結果からも同様の結果が得られており、日本人が他人との関係を重視していることがわかる。特に人間関係の中でも仕事や友達関係、近所づきあいなど、顔の見える間柄を重視することも指摘されている。表5－4の結果は、周囲の人とうまくやっていけるかどうか、その後の人生を幸せに送っていけるかどうかということに決定的な重要性を持つと考えられているが故に、子供に対しては、周囲の人に配慮できる人間になってもらいたいという思いが込められているように思われる。坂元によれば、「人間関係に対する配慮が全ての規範に優先される可能性がある・・・(中略)・・・国際比較の観点からすれば、日本人の人間関係観は特異であり、したがって、それこそが国民性の神髄であることを示唆しているように思われる」と考察している。

ちなみにアメリカで2位に入った「公正さや正義感」は、日本では、13項目中10位であり、重要性が低いことがわかる。むしろ日本人には、公正や正義といった概念が理解されにくい概念であるともとれる。意思決定や合意形成のあり方を考える上で、欧米では、手続きの公正さを高める努力がなされているが、日本においては、手続きそのものよりも手続きを実施している相手を信頼できるかどうかということが、重要な要因となりうることが推察される。

表5－4 子供に望む性格特性
(「子供と家族に関する国際比較調査」(総務庁青少年対策本部²²⁾)より)

(%)

順位 国名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
日本	他人のことを思いやる心 62	規則を守り、人に迷惑をかける心 45	責任感 40	礼儀正しさ 34	人前で自分の意見をはっきり言う力 30	忍耐強さや粘り強さ 18	協調性 17	自分で物事を計画し実行する力 16	金銭や物を大切にすること 12	公正さや正義感 11	独創性やはっきりした個性 8	落ち着きや情緒の安定 5	指導力 3
アメリカ	責任感 50	公正さや正義感 32	落ち着きや情緒の安定 29	他人のことを思いやる心 27	礼儀正しさ 26	指導力 25	規則を守り、人に迷惑をかける心 24	自分で物事を計画し実行する力 19	独創性やはっきりした個性 18	人前で自分の意見をはっきり言う力 15	金銭や物を大切にすること 14	忍耐強さや粘り強さ 9	協調性 6
韓国	礼儀正しさ 61	責任感 58	規則を守り、人に迷惑をかける心 32	自分で物事を計画し実行する力 29	人前で自分の意見をはっきり言う力 28	忍耐強さや粘り強さ 19	落ち着きや情緒の安定 15	協調性 13	指導力 11	公正さや正義感 10	他人のことを思いやる心 9	独創性やはっきりした個性 8	金銭や物を大切にすること 6

4) 日本人の価値観

欧米人が絶対的価値観を有するのに対し、日本人は相対的価値観を持つと言われる。黒田²⁾は、「日本人は強い個性を持たない、咲き乱れる桜の如く、個々はあるもののハッキリとは見えず群れの一部としか観察しがたい性質の「自己」、それが「日本の心」である」と述べている。さらに、「日本人は、絶対的なものを避け、相対的な世界しか見えなくなりがち傾向がある。真実は「羅生門」(参考(1))にあるように、絶対的でなく、人々の見方によって違うというところから由来している。日本語の世界観は、古代ギリシャのプタゴラスに代表される、ソフィストの世界観に似ている。それはアリストテレス理論に基づく近代世界文化と対照的世界観である」と分析している。

堀田³⁾は、合意形成の前提となる3つの理念を以下のように分類している。

- ①温情主義：社会がどのような選択をすべきか。例えば道路整備事業をどの程度、どのように行うべきか。これらに関する合理的な解は客観的に存在し、しかもそれを一番知っているのは当該分野の専門家である。
- ②合意主義：各個人が自分の置かれている立場や信念の違いを、対話によって解決するプロセスを重視する。温情主義とは異なり、技術専門家の提案が常に合理的であるとは限らない。技術専門家はあくまで技術の専門家であり、日々の生活に関わる専門家は市民・住民である。
- ③多元主義：社会の善し悪しを評価する方法は多元的であり、社会全体にとって最適な解を定義したり見つけたりすることはそもそもできない。

フランスの公共事業の計画では、計画の合理性という絶対的な価値観が思考の前提とされていた。堀田の分類に従えば、フランスは温情主義ということになるだろう。近年では特に、客観的評価のよりどころとなる需要予測に対しても厳しい目が向けられている²⁶⁾。日本においては、そもそも絶対的な価値観を受け入れにくい国民性が関係していると考えることができる。今後の意思決定プロセスを考える上で、重要な視点であろう。

また、日本人は、欧米人に比べ、理性よりも情の占める割合が大きいと言われている。合意形成の実践の場面でも、計画の客観的な正当性や有用性を精緻に説明するよりも、担当者の熱心さが人の心を動かしたという事例も多く聞かれる。ただし、情だけで物事を決めるのは、限界があり、道理的にもいかにも受け入れがたい。人間関係を重視する日本人の意思決定プロセスでは、合理性に裏付けられながらも、人間同士のつきあいを通しての情の潤滑油も重要くらいの認識が必要であろう。

5) 意思決定と合意形成

日本の社会で集団的な決定をする際には、合意形成ということが暗黙のうちに必要と考えられているようなところがある。フランスでは前章でも説明したとおり、集団的な意思決定や協議の場で合意ということはほとんど意識されていない。谷口²⁴⁾は、「日本人の合意形成行動は、まず仲間になるという行為が基本になってきたといえます。まずお互いの気心を理解し合い、内輪となった上で感情的な一体感を伴って合意形成に持ち込むという集団的決定方法が一般的でした。」と指摘している。日本人の合意形成観は、前述のような人間関係を重視する傾向や相対的な価値

観とも関係していると考えられる。また、そのような日本人的特性があるために、個人的な意見を主張し合う、欧米人には到底なしえない複数の個人の間の合意という極めて難しい行為が可能となっていたと考えられる。合意形成による決定はコミュニケーションを通じ、Win-Winの結果に至ることも可能であり、決め方としての満足度も高いことも実証されている³⁰⁾。しかし、利益を被る主体と負の影響を被る主体が乖離しているような事業、あるいは、利害関係者が多数になるような大規模な事業における合意は、合意形成の得意な日本人をもってしても容易ではない。意見が対立したまま、いつまでも議論を続けていても、決まらないことによる社会的損失も見逃せない。このような事業では、合意形成を目指しつつも、最終的な決定をどうすべきか、また、決定後の円滑な事業執行をどう確保してゆくべきか、ということは我が国における大きな課題と言える。

(3) 日仏比較

前章までのフランスの意思決定、市民参加の制度、運用、また、本章の前半で述べてきた我が国の市民参加の現状とその背景となる国民性を表5-5にまとめる。

表5-5 意思決定と市民参加制度の日仏比較

大項目	小項目	フランス	日本
決定手続き	事業実施の決定	公益宣言（土地収用法）	事業認定（土地収用法） 都市計画決定（都市計画法）
	決定の外部チェック	国務院による公益性の審査	特になし
市民参加	(構想段階) ①名称、②法的根拠、③方法・特徴	①公開討論（1992年～）、②地域民主主義法、③第三者機関である CNDP または CPDP が協議を運営。一般の市民が誰でも参加でき、自由に意見を述べるができる。公聴会のような形態。CPDP によって報告書がまとめられるが、事業の賛否に関する意見は述べない。	①河川整備計画策定における住民意見の反映（1997年～）、②河川法、③同法 16 条の 2 では、「公聴会の開催等関係住民の意見を反映するための措置を講じなければならない」とされ、具体的にどのような方法で行うかについては、河川管理者が当該河川整備計画の内容や地域の状況等を踏まえて適宜判断すべきものとされている。
		①コンサルタシオン、②都市計画法、③具体的な方法については定められておらず、案件ごとに地元議会で実施方法を決定。	法律にはなっていないが、「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」等で構想段階の市民参加を奨励
	(計画段階) ①名称、②法的根拠、③方法・特徴	民意調査：第三者の民意調査委員が市民の意見を聴取し、報告書にまとめる。聴取の方法は資料の閲覧と意見の記帳、公聴会などが行われている	事業主体が都市計画法や環境影響評価法で定められている公告・縦覧・公聴会を実施
市民参加の特徴	時間制約	公開討論の実施機関を 4 ヶ月、ブシャルドー法による民意調査は、1 ヶ月を下らず、2 ヶ月を超えない、などの時間制約が設けられている。	都市計画の案の縦覧は 2 週間、環境影響評価手続きの方法書、準備書、評価書の縦覧は 1 ヶ月などの時間制約が定められているが、構想段階の市民参加等では、時間制約は特に定められていない。ただし、各種ガイドラインでは、無駄に時間を浪費することを回避するために、時間目標を設けることを推進している。
	第三者の役割	各種法律で第三者の役割を規定。大規模事業の市民参加を運営する全国組織である CNDP は常任委員会。民意調査を実施する民意調査委員会はその都度、指名される。第三者が市民参加を主導的に運営するのがフランスの特徴。CNDP や CPDP は計画案に対する賛否の意見を述べないが、民意調査委員は賛否の意見を述べる。なお、CNDP が 2002 年から独立行政法人化するなど客観性、中立性を高める努力もなされている。	都市計画決定手続きでは、学識者等からなる都市計画審議会が設置されている。また、河川法においては、河川整備基本方針に対する河川審議会の意見聴取に加え、16 条の 2 で、河川整備計画の案の策定にあたっては、必要に応じ、学識経験者の意見を聞かなければならないとしている。これまでは、第三者の役割は、専門的な立場から計画案に対して、意見を述べるのが主だったが、近年では、市民参加のプロセスを監視したり、自ら実施するような取り組みも見られる。
	透明性の確保	歴史的には、フランスの行政は情報の公開に対して消極的だったが、プロセスの透明性を高めるため、法律で情報の公開を徹底。公開討論や民意調査の実施にあ	非常に積極的な情報公開を行っている事例から、消極的な事例までまちまち。概して、プロセスの周知はこれまで消極的で、一般の認知度も決して高いとは言えない。

		たっても、積極的に参加を呼びかけている。オーフス条約など、EU 全体の透明性向上の方針の影響も大きい。	
市民参加 (非法定手続き)		説明会、公聴会、集会など様々な形で実施されている。1990 年代前半のリヨン－マルセイユ間の TGV 建設計画に対しては、計 2,000 回にわたる各種協議が行われたと言われている。	説明会、公聴会、協議会など様々な形で実施されている。行政主導のものから、住民主導のもの、行政、住民、NPO などの協働型も見られる。
市民参加の実施 状況	一般的な協議の 目的	意見を出し尽くすこと 正しい情報を提供すること	意見交換を通じ共通認識を構築すること、さらには、実施方針について合意が形成されることが望まれる
	プロセスの認知 度	比較的高い。民意調査や公益宣言は 200 年前から実施されている手続きなので、市民に浸透している。	低い。プロセスや意思決定が市民に見えづらい。市民には自分たちの手の届かないところで物事が決まっているという印象。
	市民の参加意欲	参加意欲は必ずしも高いとは言えないが、公開討論では、1,000 人以上集まった会場もあったように、一般に直接の利害関係がある場合など、関心の高い事業やテーマについては、積極的に参加し、発言する。ただし、サイレントマジョリティも多い。都市計画の策定等は直接の利害関係が発生しにくいので、概して参加者は少ない。	参加意欲は高いとは言えない。多くの事例では、参加者の多くが仕事をリタイヤした年齢の人が多く、若い人が少ないことも問題視されている。また、概して事業に賛成の人は参加意欲が低く、参加意欲の高い人は、反対者であるという傾向も見られる。河川や公園の整備等では、NPO を中心に積極的に計画策定プロセスに関わる市民もいる。
関連制度	用地取得	フランスでは用地取得で難航することが少ない。収用に對する世論の反発も少なく、頻繁に実施されている。土地の先買権など、土地の公的取得が実施しやすい法整備がなされている。日本に比べると強権的とも言える。	用地取得で難航するケースがこれまで多く報告されている。用地の取得は通常、個別交渉による任意取得が一般的で、土地の収用は最後の手段。収用に對する強権的なイメージのため、世論の反発も大きい。
	行政裁判	事業の正当性に関する裁判は、国務院を頂点とする行政裁判所が担う。行政裁判所は、私法を扱う司法裁判所と別系統の組織であり、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）の出身者が起用され、公務員の身分を持ち、行政法にも実際の行政活動にも明るい。行政裁判所における事業の公益性の審査では、当該事業がもたらす利益と不利益を比較考量することが行われている。	日本には行政裁判所がない（大日本帝国憲法下には存在した）ので、司法権に属する最高裁判所以下の各裁判所が私法に準じた形で、行政事件に関する裁判を行っている。
国民性 国民の意識	個人の意識と社 会との関係	個人主義。他人に合わせることを嫌い、むしろ違いを主張したがる傾向。集団の中でも周囲の目を気にせず積極的に意見を述べる。	人間関係重視する傾向が強い。集団の中で孤立することを恐れ、周囲の目を気にする。特に学校や仕事、近所づきあいなど、身近な集団の中での人間関係に気を遣う傾向。
	価値観	形而上学的な深淵や夢を廃する合理主義。合理性に立脚した絶対的な価値観を持つ。	物事をはっきりと白黒つけたがらない曖昧さを持つ。絶対的な価値より相対的な価値を重視する傾向を持つ。

	政治・行政に対する信頼	政治や行政に対する信頼度は高いと言える。極端なエリート主義社会であり、エリートとその他の人々の区別を明確に意識している。エリートは自負があり、公益性の担い手としての意識も強い。自分をエリートでない意識している人々は与えられた仕事以上の事はせず、生活を楽しむことに時間が費やされる。よって、ストライキも頻繁に起こる。	近年、政治、行政に対する不信感が高まっている。技術力、能力に対しては、ある程度信頼があるものの、「自分たちのために都合の良いことをして、国民のためになっていないのでは」という意図に対して強い疑念があると考えられる。
	公共事業に対する意識	個別事業に対する賛否はあるが、公共事業一般に対する批判的な世論は少ない。マスコミも批判的な論調は少ない。	1990 年代頃から公共事業に対する批判的な世論が形成されている。マスコミも批判的な論調。主な批判の論点は「無駄な投資」。バブル崩壊後の不況や巨額の財政赤字も原因と考えられる。
	地域の結びつき 人間関係	個人主義の傾向が強いため、近隣のつきあいは少ない。近年では、アラブ系やアフリカ系などの多様な人種がフランスに居住していることも特徴。	近年では、都市部を中心にコミュニティが崩壊。仕事や近隣のつきあいから気の合う仲間や家族の結びつきへ移行しつつある。

（４）「日本流」の市民参加の構築に向けて

これまで我が国の社会資本整備の市民参加は、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。今後、日本における意思決定プロセスをさらに良いものにしていくためには、日本の社会背景や制度、歴史的経緯、国民性等に合ったやり方を構築していくことが必要である。

以上のような認識のもと、「日本流」の意思決定・市民参加の構築に向け、関連すると思われる日本人の国民性を社会背景とともに考察した。その結果、民主主義に対する肯定的な意見は、戦後増加の一途をたどっているが、政治家に対する信頼は低下していること、同じく、行政に対する信頼も低下しており、公共事業に対しても負のイメージが浸透していることが客観的なデータから確認された。政治や行政に対する不信感は、政治や行政と市民の距離が大きいこと、価値観が多様化しており、個々のニーズが十分政治や行政に反映されていないこと、不正行為等の情報が頻繁に報道されていること等が複雑に絡み合い、徐々に形成されてきたと考えられるが、フランスにおいては、政治や行政、あるいは公共事業に対する日本のような悪いイメージや不信感は、さほど聞かれない。日本の公共事業を取り巻くこのような状況は、意思決定プロセスや市民参加のあり方を考える上で認識しておかなければならない。

一方、日本人の意識の中で、人間関係観については、戦後ほとんど変化がないことがわかった。特に職場のつきあいや友人関係、近所づきあいなど、顔の見える距離の人間関係を重視する傾向は、諸外国に比べ強いことが諸データより確認されている。また、フランス人が合理性や絶対的価値観を重視するのに対し、日本人は、曖昧さや相対的価値観を持ち、理性に対し、共感や同情といった感情が個人の価値判断を形成する上で重要な役割を果たしているとも言われている。一方、日本人が集団的な意思決定を行う際には、相手との合意は不可欠なものであると認識し、皆が納得するような結果に至ることが好まれる傾向がある。フランスでは全く意識されていなかった、このような日本人の合意に対する志向は、前述のような人間関係を重視する性質や相対的な価値観を持ちがちな国民性に起因しているものと考えられる。以上のような国民性を勘案すると、日本人にとって、複数の人々に関わる公共的な問題についての何らかの決定を行うに当たっては、誰かの合理的な判断によって、その解決策が先見的に与えられたり、決定に至るまでのプロセスの透明性や客観性を高めるだけでは、当事者たちにとって真に納得のできるプロセスにはなりにくいと考えられる。納得できる解決策は、話し合いによって、その集団の個々人がどのような考えを持っているのかをお互いが認識し、小さな共感の積み重ねによって、集団の大多数が受け入れることのできる「最も良さそうな案」を構築していくようなプロセスから生まれると考えられる。また、このような納得度の高いプロセスは、関係者間の信頼の醸成や関係者の公共的な問題に対する当事者意識の醸成にも良い影響を及ぼすことも報告されている。もちろん、以上の考察は日本人の国民性を根拠とした一つの仮説に過ぎないが、国内で報告されているこれまでの多くの実践事例を見ても同様な傾向がある。今後、日本にあった意思決定プロセスを構築するために

は、体系的にプロセスの経緯や参加者の納得度を調査し、検証していくことも重要である。

日本人の国民性とそれに合った合意のプロセスを論じてきたが、コミュニケーションの図り方は地域によってもやり方が異なると考えられる。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と大都市圏のような個の卓越した地域では、市民参加のやり方も当然異なるものとなろう。さらに、個別事業の検討に参加する人々に対してだけではなく、広く一般の市民に対しても公共事業に対する理解を深めるための努力も必要である。その地域の特性や地域住民の特徴を勘案し、その地域に合った方法を工夫していくことが求められる。

また、問題の特性によっては、その構造上、全員参加や全員合意を形成することが極めて難しいものも存在する。受益を享受する主体と移転や環境影響などの負の影響を被る可能性のある主体が乖離している事業や大規模かつ広域であり、関係主体が非常に大多数になる事業などは、合意を形成することが得意な日本においても困難と言わざるを得ない。また、専門性が非常に高く、日常的な感覚だけでは、その是非を判断することが難しい事業などの場合は、本章の（１）で述べたように、最終的な意思決定が市民参加のプロセスで得られた成果と乖離しやすい。参加のプロセスは最終的な意思決定と連動したものでないと、関係者の信頼を著しく損なう恐れもある。どのように決めるかということを念頭に置きつつ、市民参加のプロセスをデザインしていくことも重要である。さらに、日本の意思決定プロセスは、最後の決める瞬間とその後の円滑な事業の実施については、フランスに比べ、決定的に手薄となっている。事業の遅延に対する対策が急務になっている一方、土地の収用については、実施しにくい状況もある。大多数の納得が得られて、実施が決まった事業のその後の円滑な実施をどう確保していくかという問題は、今後の重要な課題である。事業の下流側のことも含め、参加のプロセスと事業プロセスを連動させて考えていくことも重要である。

（５）我が国における先進的な取り組み事例の紹介

「日本流」の参加プロセスの先進的な事例を一つ紹介する。国土交通省近畿地方整備局木津川上流河川事務所では、淀川水系流域委員会の「意見書」を受け、2004年3月から9月にかけて、木津川上流住民対話集会（以下、対話集会）を設けた。対話集会は、「ダム問題について、住民との合意形成をはかるのではなく、ダム建設の是非を意思決定するうえで検討すべき項目の提出を住民から求める」ことを目的として実施されたものである。会の進行役には、日本型の合意形成の構築の必要性を主張している東京工業大学の桑子教授が就いた。対話集会の一連の流れは、桑子教授により「木津川上流住民対話集会報告書」⁶⁾に詳細にまとめられている。対話集会では、「出会い」と「話し合い」の間をつなぐ「寄り合い」の空間構築の重要性の認識から、会場設定や交流会などの場の工夫が随所になされている。また、全員が責任を持って発言する体制づくりのため、発言を公開するとともに、多摩川河川整備計画策定プロセスで提案されたルールに若干の変更を加えた図5-4のような話し合いのルールをつくり、印刷して壁に貼ることで、円滑な運営を助けている。話し合いのルールには、合意形成に努めることや立場を超えて、議論すること、また、客観的事実の認識と、心情を区別し、その両方に配慮することなど、前述の日本人の国民性を考慮しつつ、建設的な議論ができるようなルールの設定がなされている。対話集会の成果は、同意できる部分については、「提案書」としてまとめられ、対立する考えについては、「進行役（桑子教授）による報告書」によってまとめられた。また、河川法で定められる「住民意見の反映」ということを、「住民が意見を提案すること、そして、その提案に河川管理者が誠意と責任を持って対応し、説明すること（特に対応できない項目については、しっかりと説明をしなければならない）」という形で理解したことが大きな特徴である。このような認識のもとで作成された提案書は、「全文+チェックリスト」という形でまとめられ、河川管理者が意思決定をする際の検討項目を提示することと、それに対する対応の説明責任を求める形となっている。このようにこれまで、日本の市民参加では、乖離しがちとなっていた、合意形成と意思決定の関連性をつける工夫もなされている。このように木津川の取り組みは、一つの例に過ぎないが、今後の意思決定、市民参加のプロセスを考える上で、参考となると考えられる。

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。今後、「日本流」の構築に向け、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課題である。

木津川上流住民対話集会での話し合いルール

◎ 3つ原則

- ①だれもが自由で平等な発言ができる。
- ②創造的な話し合いをする。
- ③皆が合意形成に向けた努力をする。

● 7つのルール

- ①自由で対等な立場で発言しよう。
- ②特定個人や団体の批判はしない。
- ③参加者は、立場を超えて議論しよう。

(参加者の見解は所属団体の公式見解とみなさない。あくまでも、そのひと個人の意見とみなす。)

- ④わかりやすい説明、お互いの心情への理解、基本的なモラルの遵守を心がけよう。
- ⑤客観的な事実の認識と、人の心情の理解とを区別し、また、その両方に配慮しよう。
- ⑥その都度の対話集会でまとめを必ず行い、合意された事項を確認しよう。
- ⑦多様な意見があることを認めた上で、創造的な話し合いを心がけ、意見の違いを超えて提案の作成を目指すとともに、合意された文書は全員の責任において確認しよう。

図5－4 木津川上流住民対話集会での話し合いのルール

<参考>

(1) 羅生門

芥川龍之介の短編「藪の中」をもとに黒澤明監督によって、1950年に映像化。貴族の女性と供回りの侍が山賊に襲われた。そして侍は死亡、事件は検非違使によって吟味される事になった。だが山賊と貴族の女性の言い分は真っ向から対立する。検非違使は霊媒師の口寄せによって侍の霊を呼び出し証言を得るが、その言葉もまた、二人の言い分とは異なっていた……。真実は、人々の見方によって異なることを表現している。

第6章 結 論

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意思決定と市民参加の制度と運用の最新動向を紹介し、現在のような制度がフランスの社会で機能している理由とその構造についても歴史的経緯や社会背景、国民性等から考察を試みた。

その結果、意思決定権者が合理性の観点から責任を持って決定を下し、当該事業に公益性があると宣言する制度、その決定が独善的にならないような第三者のチェック、透明性を高めるための情報開示、誰でも参加し、意見を述べることができる機会の提供、円滑な事業の遂行を妨げないための工夫など、意思決定プロセスと手続きの公正さや透明性を高める市民参加制度の構造を整理した。このようなフランス流の意思決定の仕組みは、積極的に自己主張する個人主義的な市民、あくまでも計画の合理性を追求する行政や技術者といったエリートの意識、協議の場で、合意の形成を全く意識しない国民性などが根底にあることがわかった。さらには、公益性のチェック機能も果たす行政裁判所や、身近な間接民主主義制度といった関連する社会制度も現在のフランスの意思決定構造を支えていることがわかった。

一方、我が国でも近年、公共事業の意思決定プロセスの民主化の取り組みが始まったところである。我が国の市民参加の制度を検討するため、これまでも諸外国の先進事例を参考にしてきた。しかし、市民参加や合意形成は人間同士のコミュニケーションを通じた人間的な活動ゆえ、諸外国のやり方の安易な導入は混乱を招く恐れもある。本研究の第5章では、以上のような認識のもと、「日本流」の意思決定・市民参加の構築に向け、関連すると思われる日本人の国民性を社会背景とともに考察した。その結果、政治や行政に対する信頼の低下や公共事業に対する負のイメージが浸透している現在の社会背景を踏まえた上で、フランス人が合理性や絶対的価値観を重視するのに対し、日本人は、情に厚く、曖昧さや相対的価値観を持ち、周囲の人々との人間関係を重視する傾向があること等から、集団的な意思決定を行う際には、相手との合意を目指すことが自然の流れであり、当たり前と認識されている日本人の国民性を整理した。最後に、このような日本人の習慣や文化、価値観といった国民性、さらには、それぞれの地域の地域性に即した合意形成手法の構築の必要性を提起し、先進的な取り組みも紹介した。

以上のような地域に合った意思決定プロセスを通じ、地域にとって最も良いと思われる解決策を地域住民をはじめとする関係者とともに汗を流し、真摯に考えてゆくことが結果的に質の高い結果を生み出すばかりでなく、行政や公共事業の信頼の回復や市民の当事者意識の向上にもつながると期待している。そのためには、今後、多くの取り組みを通じ、日本における意思決定プロセスをさらに充実したものにしてゆく努力が必要である。本研究の成果がそのための基礎的でありながらも重要な視点を提供できていれば幸いである。

＜参考文献＞

- 1) 青木俊明・西野仁・松井健一・鈴木温：公共事業における情報提示と態度形成、土木学会論文集、No.737/IV-60、pp.223-235、2003
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 黒田安昌：変化してゆく日本文化：その要素と原因、特集「統計的日本人研究の半世紀」[招待論文]、統計数理、第48巻、第1号、pp.77-92、2000
- 6) 桑子敏雄：木津川上流住民対話集会報告書、2004（木津川上流河川事務所のホームページ <http://www.kizujyo.go.jp/> からダウンロード可能）
- 7) 建設省河川法研究会編著：改正河川法の解説とこれからの河川行政、ぎょうせい、1997
- 8) 国土交通省・社団法人国際建設技術協会：平成12年度日本と欧州の道路整備の合意形成システムに関する比較調査報告書、2001
- 9) 国土交通省道路局：市民参画型道路計画プロセスのガイドライン、2002
- 10) 国土交通省・社団法人国際建設技術協会：平成12年度日本と欧州の道路整備の合意形成システムに関する比較調査報告書（資料編）、2001
- 11) 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
- 12) 合意形成手法に関する研究会編：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
- 13) 坂元慶行：日本人の考えはどう変わったかー「日本人の国民性調査」の半世紀ー、特集「統計的日本人研究の半世紀」[研究ノート]、統計数理、第48巻、第1号、pp.77-92、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) 清水徹・根本長兵衛監修：世界の歴史と文化 フランス、新潮社、1993
- 16) 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、財団法人第一住宅建設協会調査研究報告書、1999
- 17) 社団法人国際建設技術協会：欧米における社会資本整備の合意形成手法に関する調査検討業務報告書、2004
- 18) 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、土木学会
- 19) 鈴木温・三浦良平・早川裕史・山口真司：公共事業における市民参加、合意形成、意思決定の概念整理、第22回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集、2004

- 20)鈴木温：事業の情報共有度が利害関係の異なる市民の態度形成に与える影響、平成 15 年度国土交通省国土技術研究会 自由課題（アカウンタビリティ部門）、2003
- 21)鈴木温・三浦良平・山口真司：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、土木計画学研究・論文集、Vol.22、2005（投稿中）
- 22)総務省青少年対策本部：子供と家族に関する国際比較調査、1995
- 23)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
- 24)谷口守：話し合いの限界と専門家機関への期待、木下栄蔵・高野伸栄共編、参加型社会の決め方、第 4 章、pp.82-95、2004
- 25)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
- 26)土木学会：特集 交通需要予測、土木学会誌、Vol.88、pp.5-40、July 2003
- 27)橋本博之：行政訴訟に関する外国法制調査、フランス（上）、ジュリスト、1236 号、pp.85-92、2002
- 28)橋本博之：行政訴訟に関する外国法制調査、フランス（下）、ジュリスト、1237 号、pp.226-232、2003
- 29)林知巳夫：これからの国民性研究―人間研究の立場と地域研究・国際比較研究から計量的文明論の構築へ―、特集「統計的日本人研究の半世紀」[招待論文]、統計数理、第 48 巻、第 1 号、pp.3-32、2000
- 30)藤井聡・竹村和久・吉川肇子：「決め方」と合意形成―社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて―、土木学会論文集、No.709/IV-56、pp.13-26、2002
- 31)堀田昌英：市民参加と合意形成、道路、2003 年 11 月号、pp.37-38、2003
- 32)見坂茂範：フランスの道路事業における合意形成プロセス、国際建設情報、2001 年 1 月上旬号、2001
- 33)見坂茂範：フランスの道路事業における合意形成プロセスについて、フランス留学報告書、2000
- 34)山口真司：公共事業に対する態度形成メカニズムと合意形成の改善、平成 14 年度 国土交通省国土技術研究会 自由課題（アカウンタビリティ部門）、2003
- 35)亘理格：公益と行政裁量―行政訴訟の日仏比較―、行政法研究双書 17、弘文堂、2002
- 36)渡辺洋三・稲本洋之助編：現代土地法の研究 下、岩波書店、1983
- 37)Certu : Consultation Processes In Urban Projects、 2000
- 38)CGPC : Concertation/ Debat public, Janvier, 2002
- 39)Ollivier-Trigalo、 M.、 Piechaczyk、 X.:Évaluer、 Débattre ou Négocier L'utilité Publique ?, Rapport INRETS no 233、 2001
- 40)Rivero、 Jean、 Droit administrative、 Coll. Précis Dalloz、 9^eéd.、 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）