

フランスとの比較に見る日本式合意形成手法の提案に向けた基礎的検討

国土技術政策総合研究所 総合技術政策研究センター
建設マネジメント技術研究室 主任研究官 三浦 良平

1. はじめに

社会資本整備における市民参加の取り組みが我が国でも積極的に行われるようになってきた。日本より先行して市民参加制度を整備してきた諸外国の制度や運用状況とその課題を調査・検証することは、今後の我が国の制度や運用面の充実に向けて、有用な示唆を与える。

本研究では、我が国よりいち早く市民参加を制度化し、社会制度が比較的日本と似ていると言われるフランスを検討対象とする。ただし、海外の制度を参考にするにあたっては、社会背景や歴史的経緯、またそれらによって形成されてきた国民意識等の類似点や相違点を明らかにしたうえで、日本にあった方法を構築していくことが重要となる。以上のような問題認識のもと、本研究ではフランスの市民参加の最新動向の分析と日仏比較を行うことを目的としている。

2. フランスの合意形成システム

2.1 法的枠組みと歴史的経緯

フランスの社会資本整備における市民参加の手続きとしては古く(19世紀前半)から民意調査(Enquête Public)が行われていた。民意調査とは、日本の都市計画決定に相当する公益宣言の事前手続きとして土地収用法によって定められている手続きであったが、人々の生活環境整備や環境保護の関心の高まりを受け、1983年7月12日付法律(ブシャルドー法)により、環境に影響を与える事業一般について、民意調査の手続きを義務づけられた。これにより民意調査の対象範囲は飛躍的に拡大した。民意調査における市民参加の手続きは、日本の公告、縦覧の手続きに似ているが、第三者機関である民意調査委員会が計画内容を市民に周知し、集められた市民の意見を報告書にとりまとめるとともに事業実施の賛否に関する意見を表明することが定められている。

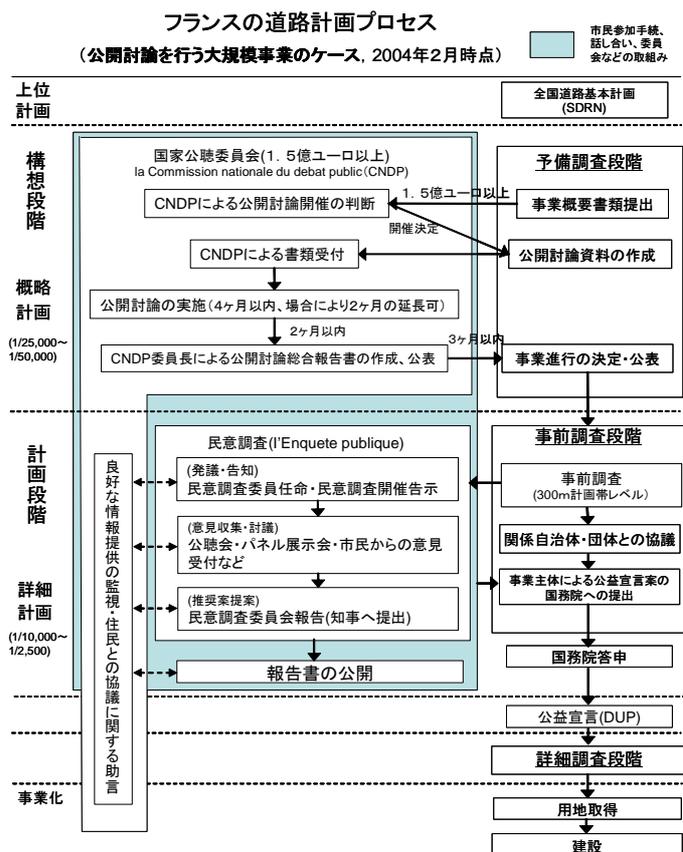


図 - 1 フランスの市民参加プロセス

1985年の都市計画法 L300-2 条によって、計画当初の段階から住民をはじめとする関係者との協議（コンセルタシオン）が規定されたが、同法の規定は対象範囲が都市計画の策定や都市部の個別事業に限られているため、都市間を結ぶ広域交通施設などは対象外となることや、対象事業であっても「協議を行う」という漠然とした内容にとどまっていたため、ごく簡単な手続きで済まされることもしばしばだった。

1990年代に入ると、リヨン - マルセイユ間の TGV（高速鉄道）建設に際し、大規模な反対運動が起きた。原因を究明する中で手続き上の問題が明らかになってきた。民意調査は市民参加の制度として重要な役割を果たしていたものの、公益宣言の直前の段階では、ある程度計画が固まってしまっているため、市民の意見によって、計画が見直されたり、場合によっては中止されたりすることが難しいという批判が出されていた。

そこで、時の設備交通住宅省大臣ジャン・ルイ・ピアンコによって大規模事業の構想段階における公開討論に関する通達（ピアンコ通達）が出された。事業の公開討論の仕組みは、その後 1995 年のバルニ工法、2002 年の地域民主主義法を経て改善が進められてきた。構想段階の公開討論は第三者的な独立行政法人である公開討論全国委員会（CNDP）によって組織、運営される。CNDP は公開討論の進め方を決めたり、適切に進行するように監視するが、事業そのものについての見解は述べないという特徴を持つ。ただし、公開討論の開催は一定規模（1.5 億ユーロ）以上の大規模事業であり、討論の開催が必要と判断されたものに限られる。よって、民意調査がフランス全土で 1 年間に約 1 万 5 千件実施されているのに対して、公開討論は年間数件程度とごくわずかである。

2.2 運用状況

CNDP による公開討論はこれまでに 15 件程度実施されているという。ガロンヌ川のシャルラスダム事業では 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、延べ 4,000 人の住民等の関係者が参加した。公開討論の形式は討論というよりむしろ公聴会に近いイメージで各参加者が意見を出し合うことが中心となっている。討論において合意やなんらかの結論を求めることはなく、報告書では出された意見がまとめられる。シャルラスダムの公開討論では CNDP が司会を行い、事業者側と反対者側双方の選んだ専門家も参加した。メリットとしては事業の目的や内容の理解促進が大きく、討論によって誤った認識を正すことができたという。デメリットとしては反対者の発言時間が長く、その他の人々の意見が十分に聞けなかったことが指摘されている。

なお、法律で定められた公式の市民参加手続きの他にも任意の取り組みが数多く実施されている。例えば、リヨン広域都市共同体^{注1)}では、「協議の参画憲章」をつくり、そのパイロット的な事業としてローヌ川の河岸整備事業を市民参加型で進めている。当該プロセスでは市民、地元議員、行政関連部門の担当者、設計者等が協働で計画づくりに取り組んでおり、そこには協議を円滑に進めるためのコーディネーターも入っている。また、ローヌ河岸に接岸している船を利用し、計画案の展示や説明を聞くことができるオープンハウスも開設された。

2.3 フランスの市民参加・意思決定の特徴

フランスの市民参加制度は以下のような特徴を持つ。

- ・構想段階からの市民参加を法律で規定。ただし、市民参加の具体的方法については限定せず柔軟に運用。なお、法で定められた手続き以外にも市民参加は行われており、事業の特性に合わせて目的・方法も多様。
- ・第三者的立場の委員が市民参加プロセスを管理・運営
- ・法定の公開討論は原則4ヶ月など、市民参加の各プロセスには期間制限がついている。
- ・徹底した情報公開・・・民意調査に関しては、ブシャルドー法の適用デクレ（通達）によって、周知すべき項目や周知期間を規定。またCNDPは構想段階から事業主体が市民に対して必要な情報提供がなされているかを監視。

また、運用面では、関係者が計画に関する全容を理解することとそれに対して各人が賛否や代替的方法に関する意見を述べることに注力されており、合理的と判断される意見は反映するものの必ずしも参加者の合意を形成することは目的としていないことが大きな特徴である。

また、意思決定の方法には以下のような特徴がある。

- ・事業に関する決定は意思決定者である事業主体が責任を持って行う。ただし、事業主体にとってあまり重要ではないことは市民との協働により決定する事例もある。
- ・国が実施する大規模事業の場合は事業主体が公益宣言の政令案を民意調査後に国務院（Conseil d'Etat）^{注2}）に提出。国務院の同意後に公益宣言が発令。地方が実施する事業の場合は国務院に代わって行政裁判所となる。
- ・公益宣言発令後は強制収用も可能となる。
- ・公益宣言という行政行為は広く国民に認知されており、公益宣言がなされれば、住民も事業の推進に協力的になり、用地買収にも比較的容易に応じるといふ。

2.4 フランスの市民参加制度を成立させる社会環境

フランスの市民参加の一つの大きな特徴は、積極的に意見を出し合うが、話し合いの場で一定のコンセンサスを得ることはほとんどないということであろう。これには国民性と制度的な背景があると考えられる。国民性について言えば、フランスは「フランス人という人種はいない」と言われる多民族国家である。そのため個人主義の傾向が強く、お互いの意見の違いを尊重する土壌があると言われる。このような風土では集団の話し合いにおいてコンセンサスに至ることは困難であり、最終的な決定については意思決定権者にゆだねられるのである。ただし、意思決定権者が意思決定を行うに際しては、決定が妥当であるという証明と決定に至るプロセスが公正であることが前提となる。社会資本整備の妥当性とはフランスでは公益性があるかどうかであり、行政の意思決定に関する公益性の有無は国務院あるいは地方の行政裁判所がチェックすることになっている。行政裁判を専門に取り扱う機関があることがフランスの一つの制度上の特徴である。さらに、日本の市町村に該当するコミューンが約3万6千もあり、その議会議員も無報酬で多数いる上、議会の議長がコミューンの首長（メール）に就くなど、市民と議会、議会と行政が日本よりも親

密な関係となっており、信頼性も高い。県レベルでも同様なことが言える。このことも制度がもたらしたフランスの特徴と言える。そのような関係にあっても、市民参加のプロセスについては中立的な委員会を組織して行い、情報提供についても徹底しているなどプロセスの透明性、公正性の確保には特に気を使っている。

3. 日本式の構築に向けて

フランスの市民参加の制度とその背景を概観したところで、日本の社会背景や国民性を踏まえ、日本の市民参加と合意形成の方向性を考えてみたい。なお、事業特性によってその方法は大きく異なるため、ここでは特に広域的、公益的な視点が必要な大規模事業について検討してみたい。

表 - 1 合意形成に関する日仏比較（注目すべきポイント）

	フランス	日本
国民性	多民族国家を背景とした個人主義 意見が違うことを尊重	和の尊重 周囲の目を気にする 他人と違うことへの不安感
決定プロセスの認知度	高い	低い
意思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
決定内容への意見反映	意見の反映は意思決定者にゆだねられる	意見がどの程度反映されているかに関心が高く、結果に反映されていないと強い不満と不信感を抱く
市民参加の目的と方向性	市民に事業に関する情報を周知することとそれに対する意見を出しあうこと	決定プロセスについて認識を共有するとともに関係者が意見交換を通じ計画に関する共通認識を作ること
合意形成と意思決定	市民参加プロセスでは合意形成が意識されておらず、意思決定権者の意思決定は分離されている	市民参加プロセスにおいて合意形成が図られることが多く、合意形成と意思決定が容易に切り離せない

表 - 1 に示したように似ていると言われている両国でも大きな違いが見られる。日本においても近年、市民参加の必要性が認識され、各地で取り組まれるようになってきた。制度面でも河川法の改正や構想段階からの市民参加を推進するガイドラインを出すなど、変革を進めている。しかし方法論に関しては日本の制度、国民性にあった日本式を模索していくことが必要である。例えばフランスのように市民の意見を聞きっぱなしでは、国民性や意思決定の制度が異なるため日本では市民に不満が残り、市民参加の手続きも逆効果になりかねない。日本では十分なコミュニケーションを通じて認識を共有しつつ、最終的には意見の相違が残るかもしれないが納得が得られるような方法が必要と考えられる。

本論文では、フランスとの比較により日本に合った市民参加と合意形成の方向性を浮き彫りにした。これをさらに深度化、すなわち合意形成に費やす時間、費用とのバランスをとりつつ意思決定までのプロセスならびに結果の満足度を高められる方法を構築するためには、事業特性という観点とともに、歴史や慣習、生活条件の違いといった地域特性にも着目して実践事例を蓄積・分析し、その結果を実践の場へフィードバックしていく仕組みの構築が必要と考える。

注1) 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。

注2) 行政裁判所の最高審と法令の諮問機関を兼ねる。政府提出の法案も閣議採択の前に国務院に諮問することが憲法で規定されている。