

フランスにおける都市政策実現に向けての合意形成に関する研究

ヴァンソン藤井 由実 (Fujii Intercultural S.a.r.l, yumi@fujii.fr)
 金山 洋一 (富山大学 都市デザイン学部, kanayama@sus.u-toyama.ac.jp)
 岡井 有佳 (立命館大学 理工学部, yukaof@fc.ritsumeikan.ac.jp)
 村尾 俊道 (京都府立医科大学 事務局, t-murao87@nike.eonet.ne.jp)
 本田 豊 (富山大学 都市デザイン学部, honda@sus.u-toyama.ac.jp)
 中川 大 (富山大学 都市デザイン学部, nakagawa@sus.u-toyama.ac.jp)

A research on consensus building for the realization of urban planning in France

Yumi Vincent-Fujii (Fujii Intercultural S.a.r.l)
 Yoichi Kanayama (School of Sustainable Design, Toyama University)
 Yuka Okai (College of Science and Engineering, University of Ritsumeikan)
 Toshimichi Murao (Head office, Kyoto Prefectural University of Medicine)
 Yutaka Honda (School of Sustainable Design, Toyama University)
 Dai Nakagawa (School of Sustainable Design, Toyama University)

要約

本研究では、近年新たな公共交通の導入や中心市街地の再編を盛んに行っているフランスを対象として、それらの事業の合意形成のための制度の歴史と現状を述べるとともに、日本との比較も踏まえながらその意義と課題について考察する。フランスにおける都市・交通政策の合意形成は、LRT 整備等を対象として既にいくつかの論文や書籍において研究されている。本研究では、1980 年代からの合意形成の関連法の変遷をまとめ、LRT 整備計画を事例として 2000 年代の合意形成の法律の手順に沿った詳細な実施手法を解釈する。また近年の制度改正を踏まえた合意形成の実施方法の傾向を検討するために、人口 15 万人のアンジェ市での都市空間再編計画を事例として、2015 年から 2018 年に合意形成の一環としてコンサルタシオン活動のプロセスで実施された、パブリックミーティングの実例とその特徴を明らかにする。その上で、現時点での合意形成の意義、今後の課題について考察する。我が国の都市計画の合意形成の改善に寄与することも念頭において、フランスの自治体や首長の合意形成への対応の在り方についての解釈にも重点を置く。合意形成を通して、将来の都市の在り方を自治体と市民が協働して作り上げてゆく、フランスの具体的なプロセスと方法論を総括的に検討し、日本で政策を実行に移す際に参考になりうる知見を示す。

キーワード

合意形成, コンサルタシオン, 公開審査, コミュニケーション, 自治体

1. はじめに

日本では中心市街地の歩行者空間化が地域住民の理解が得られにくい。自動車利用抑制が商業活性化の妨げになると、信じられていると推察できる。道路における、時間を限定した、たとえば日曜日の午後のみなどの車通行の規制設定でも、合意形成が難航するのが実状である。一方近年フランスの地方都市では、公共交通の導入とともに中心市街地における公共空間の再編成や景観整備を行い、中心市街地に人が戻るように工夫して、賑わいの復活につなげ、都心の活性化に成功した自治体⁽¹⁾が多い。ヴァンソン藤井・本田 (2022) によると、全国規模で展開する小売り業者約 300 社が加盟する業界団体プロコス (PROCOS: Fédération pour la promotion du commerce spécialisé) の発表では、フランスの地方都市の空き店舗率は 2018 年は 11.9 % で、シャッター通りは少ない。またフランス国立統計経済研究所 (INSEE: Institut national de la

statistique et des études économiques) は、近年ではパリ首都圏では転入者より転出者が多く、中央から地方に人口が移動した事実を発表している。

都市空間再編成の政策の実施に際しては、道路空間の再配分など従来とは異なる発想に基づく総合的な施策を伴う場合が多いため、その合意形成の手法は日本における政策実行の参考になると考える。第 2 章で示す、既にいくつか発表されているフランスでの合意形成の制度に着目した論文や書籍に基づき、第 3 章ではこれまで自治体が行ってきた合意形成⁽²⁾の制度の変遷と関連法を検討するとともに、合意形成実行の具体的なプロセスを解釈する。第 4 章では、地方自治体において試行錯誤が繰り返された結果、過去の教訓を得てより充実した形で行われている、2010 年代後半のアンジェ市での都市空間再編成における合意形成、特にコンサルタシオンのプロセスで実施された住民集会 (以下、パブリックミーティングという) の手法を示し、合意形成活動を主導する自治体が、如何にその方法論を発展させてきたかについて明らかにする。第 5 章では、フランスにおける近年の合意形成の特徴とその意義について考察し、今後の課題を示す。

なお本論文では、合意形成は都市計画、交通整備計画等の策定や実施に先立ち、市民参加のプロセスのみならず、地方自治体が行う活動全体を含むものとする。

2. フランスの合意形成に関する既往論文

フランスの都市・交通政策に関する合意形成の既往研究には、カーン市における新交通システムの合意形成について述べた望月（1997）の論文、都市交通計画（Plan de Déplacement Urbain、以下 PDU という）策定プロセスに関する野口（2006）の発表がある。板谷・原田（2004）はオルレアン都市圏での PDU 策定過程における合意形成に言及し、2005 年には、フランス全土を対象とした合意形成の研究がある。さらに松中（2008）は、次世代型路面電車（Light Rail Transit、以下、LRT という）導入の影響とその評価について文献調査をもとに論証している。また都市計画では、総合戦略文書（Schéma de Cohérence territoriale、以下、SCOT という）策定における合意形成についての、岡井・大西（2006）の論文、パリ再開発に関する合意形成について述べた内海（2013）の論文がある。しかし、いずれの論文も制度面での調査研究であり、具体的に合意形成を主導する自治体の在り方や、合意形成が成功している要因及び背景への言及は少ない。一方、岩淵（2008）は合意形成を市民参加の観点から研究し、2017 年にはストラスブール市を例にして市民参加の実践例を報告している。しかしながらこれらの殆どの文献の発表からはかなりの年月が経過しているため、自治体に関係する法整備環境も随時更新されている。一方、近年の報告としては南（2020）があるが、主に鉄道整備制度の紹介に焦点をあてたものであり合意形成をテーマとしたものではない。また、書籍では望月（2001）がリヨン市における都市計画の合意形成を、ヴァンソン藤井（2011）は、ストラスブール市の LRT 導入計画における合意形成のプロセスを、ヴァンソン藤井・宇都宮（2016）はアンジェ市の LRT 導入計画を対象とした合意形成についてそれぞれ解説しているが、これらの書籍の発行後も制度等が様々に変遷している。そこで本研究ではそれらの変化を踏まえて制度の変遷と現状を解明すると共に、近年の合意形成の活動内容の具体例も加えて、自治体が合意形成を遂行するプロセスと手法を明らかにし、考察を加える。

3. フランスの合意形成の仕組み

3.1 合意形成の歴史

合意形成は、「プロジェクトに関連する複数の関係者が合意を形成するために取る活動全体」を指しており、国の機関であるフランス防災・環境・モビリティ・都市整備専門研究所（2020）（CEREMA: Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement、以下、CEREMA という）は、そのプロセスをパブリックインボルブメントとしてまとめている。以下に自治体が主体となって行う合意形成についての経緯を明らかにする。

3.1.1 2000 年以前における公開審査制度

フランスでは 1810 年から、土地所有者の利益を守るために、自治体による土地収用を伴う開発計画の公益性を証明するために、Enquête publique とよばれる公開審査制度が創設されていた。これは、市民にその私有地の自治体への提供を要求する場合に、公的収用に伴う公益宣言に先立って実施される制度であった。その後 1983 年 7 月 12 日制定の通称「ブシャルドー法⁽³⁾」（公開審査の民主化及び環境保護に関する法）で、環境保護の観点から、住民参加の機会を保障する役割が与えられた。すなわち、市民に計画の内容を知らしめ、公開審査制度に市民参加型の要素を与えた。しかし「環境に影響を与える可能性がある」整備事業プロジェクトや、一部の都市計画文書策定に対象が限られた。公開審査委員会は、自治体や民間が提案するプロジェクトを市民に周知し、市民が台帳に記載したプロジェクトについてのコメントを聴取した。

公開審査は、計画案を公人⁽⁴⁾等（当該自治体が属する県議会の議長や議員、地方長官⁽⁵⁾、地域圏議会の議長や議員など）の意見を沿えて市民に紹介する計画開示のプロセスとして実施され、市民との直接対話が行われる唯一の機会でもあった。しかしその段階ではほとんど計画が決まっていた、市民の意見が真に活かされる機会は事実上少なかった。公開審査の結果、自治体が計画内容を変更することもあったが、すでに決定している計画に対してのコメントを台帳に書くだけの場合もあった（公開審査は台帳への記帳以外にもあるが、内容詳細は、3.2 で後述する）。そこで、公開審査の上流の段階における市民参加が求められ、1985 年の「整備計画原則の定義と実施に関する法」⁽⁶⁾で、地域整備事業のオペレーションと活動に利害関係者を参加させることを目的として、事前協議（Concertation Préable、以下、コンセルタシオンという）の原則を定め、同時に整備主体である自治体がコンセルタシオンの実施主体となることを明記した。都市計画法典の L.300-2（1985 年）⁽⁷⁾で、『自治体の当該計画の管轄局はコンセルタシオンの手法で、住民、地域の NPO 組織（Association、以下、アソシアシオンという）、計画に関与する人々に、「土地利用計画（POS: Plan d'occupation des sols、以下 POS という）の修正や改定」、「自治体が開発する整備地区（Zone d'Aménagement Concerté、以下 ZAC という）の設定」、「市民生活に影響を及ぼす開発事業」についての事前情報を提供しなければならない』とし、計画策定の初期段階において、市民への情報公開を自治体に促した。

3.1.2 2000 年代に本格化するコンセルタシオンの活動

2000 年代に入り、「連帯・都市再生法」⁽⁸⁾（以下、SRU 法という）により、POS が、「地域都市計画」（Plan d'Urbanisme Local、以下、PLU という）になった。従来の土地ゾーニングだけでなく、保全系と事業系のプロジェクトが統合された PLU の策定では、議員や地域の経済的アクターだけでなく、住民も含めたより広範で積極的な参加と貢献が求められた。SRU 法は、コンセルタシオン

の対象を SCOT にも拡大し、また PLU の策定から議会での承認まで、コンサルタシオンを自治体に義務付けた。SRU 法を受けて、2000 年に都市計画法典 L.300-2 は、『市議会や広域自治体行政連合の審議機関は、SCOT と PLU の策定や見直し、ZAC の設定、コミューンの生活環境或いは経済活動に影響を及ぼす全ての整備事業の策定の全般過程において計画実施の目的、及び住民、アソシアシオン、農業従事者を代表する市民たちを包括するコンサルタシオンの手法について、討議する。』と改定された。都市計画法典 L300-2 の規則書 R300-1⁽⁹⁾ で、LRT や高速バス輸送システム (Bus Rapid Transit。以下、BRT という) 等の都市交通導入プロジェクトなどの都市インフラ整備事業も、コンサルタシオンの対象とした。⁽¹⁰⁾「コミューンの生活環境或いは経済活動に影響を及ぼす全ての整備事業」の内容は、2003 年に政府が提出する法案や命令に対し助言を与える諮問機関の国務院が、法律の施行令として制定する行政立法の勅令により制定した。現在ではコンサルタシオンが適用されるプロジェクトのリストは、都市計画法典規則書 R.103-1 条で、既存の道路を表面積 3,000 m² 以上の歩行者エリアに変更する道路空間再編成、または同じ表面積の歩行者エリアを取り除く場合、などと細かく規定されている。

法律では「PLU は、コミューンの主導と責任の元に策定する。」としたが、コンサルタシオンの方法は具体的に規定せず、コミューンがコンサルタシオンの手法を選択できるとした。⁽¹¹⁾ コンセルタシオンを行うための告知の具体的なコミュニケーションの方法や、コンサルタシオンを実施する時期についても、各自治体の裁量に任せられた。従ってコンサルタシオン活動が自治体内で一般化していなかった 2000 年前後では、公的機関である都市交

通・都市計画・公共建築研究センター (Centre d'études sur les reseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. CEREMA の前身) が、先駆的にコンサルタシオン活動を行ってきたリール市などの具体的な事例を挙げながら、ガイダンス情報を他の自治体に対して文書やネットで紹介してきた。

3.1.3 近年の法整備による合意形成の強化

2010 年には、環境法典の L120-1⁽¹²⁾ が、環境に影響を与える可能性のある特定のプロジェクトや計画文書の作成において、策定の上流段階での任意の一般市民の参加を定義し、国や自治体が行うプロジェクトについての情報公開と市民参加を促した。ただし、自治体にとっては、すでに都市計画法典 L.300-2 によるコンサルタシオンを実施している場合は、環境法典によるコンサルタシオンが重複することはない。⁽¹³⁾

なお 2015 年には都市計画法典 L.300-2 が、L.103-2 ～ 6 に改定され⁽¹⁴⁾、従来のコンサルタシオンの対象に加えて、都市再生プロジェクトにもコンサルタシオンを義務付けた。

一方、公開審査制度に関する法律も年を追うごとに詳しく補完された。公開審査の対象範囲や手続きなど実施手法に関する多くの要素の見直しが必要となり、幾度かの改定を経て、2017 年には環境法典 L.123 の各項及び規則書で、審査委員の任命の仕方、委員の任期、調査の為に提出された書類や登記簿の電子ファイル化など、より細かい決まりを規定した。

3.2 合意形成の具体的なプロセス

ヴァンソン藤井 (2011) では、2010 年までにおける合

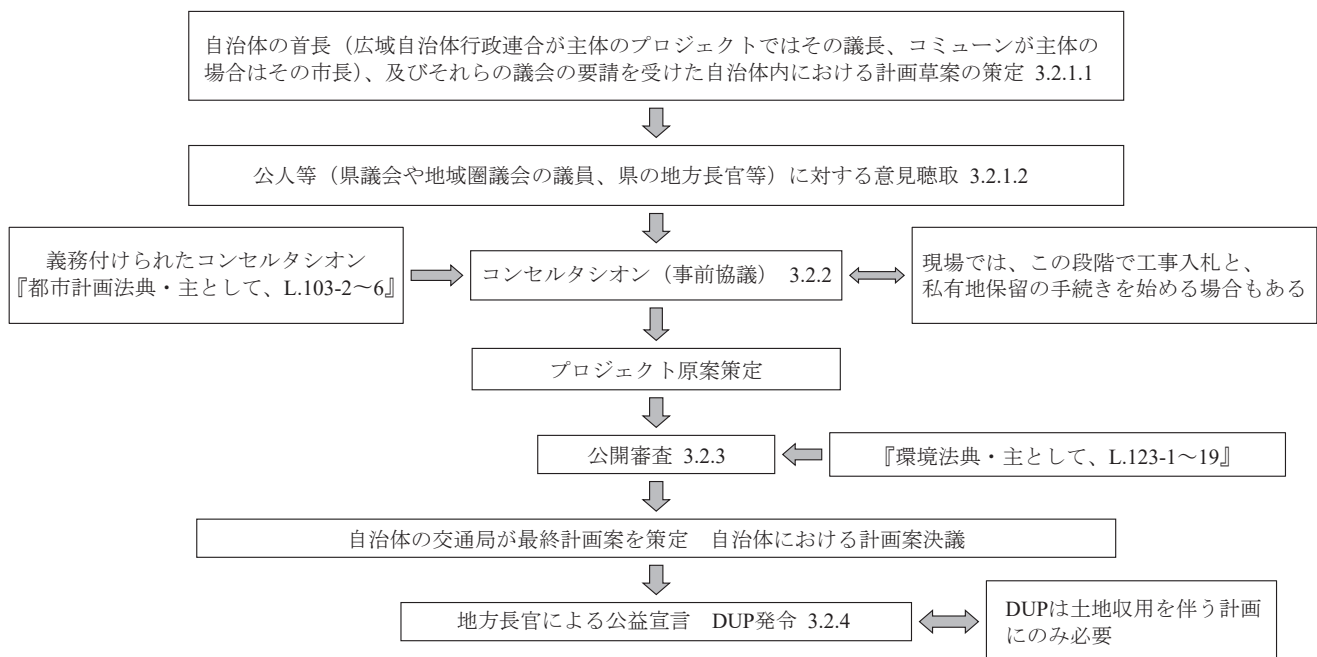


図 1：フランスの自治体における、LRT 導入計画での合意形成のプロセス事例
出典：ヴァンソン藤井 (2011) : p. 80 を元に、近年の変化を踏まえて再構成。

意形成のプロセスについて紹介しているが、その後のコンサルテーションについての都市計画法典、公開審査についての環境法典における度重なる条文改正を踏まえ、合意形成全体の過程を3.2.1から3.2.4の4段階に分類する(図1)と共に、各段階をさらに詳細に説明し示す。

3.2.1 計画の策定期間段階での合意形成

合意形成の具体的な活動内容を、広域自治体行政連合アンジェロワール・メトロポール(Angers Loire Métropole。以下、ALMという)における、LRT導入計画を例として検証する。人口15万人のアンジェ市を中心として、周辺33のコミューンが構成する人口30万人のALMは、議会機能と予算執行権をもち、ALM全域のエリアを対象として地域都市計画(PLUは2017年にPlan local d'urbanisme intercommunalとなった。以下、PLUiという)を策定している。PLUiは交通計画、住宅供給計画を統合するので、ALMの交通局は、33のコミューンから権限移譲されて、ALMエリア全体を対象とした交通政策を策定、実行する。

3.2.1.1 プロジェクトの計画草案の立案

以下に草案の立案に至るプロセスを述べる。

- 都市交通の政策主体としてのALMの議長(中核であるアンジェ市の市長が兼任)及び議会の要請を受けて、交通政策を管轄するALMの交通局が、計画の草案を策定する。
- ALMの都市局、交通局、道路局、公園局などのメンバーで構成するパイロット委員会が計画の骨子を策定する。
- プロジェクトの草案策定が開始され、ALMの議長や議員と、専門家との間で意見交換、計画に関する協議が始まる。合意形成活動は必ずしも市民だけを対象とするものではなく、計画をたてる当事者たち(ALMの議長、議員及びALMの複数部局の職員)の間の合意形成のための意見調整プロセスも含む。すなわち、具体的なプロジェクトの考案に入る前に、地方政治家やALMの職員たちが、それぞれプロジェクトに対して持っている理念や哲学を徹底的に討論することから始まる。
- 都市計画や交通の専門家から成る技術委員会を設置する。それまでの議論の内容や、プロジェクトへのまとめられたコンセプトを受けて、技術委員会で具体的な交通インフラ整備内容の検討に入る。

3.2.1.2 公人等に対する意見徴取⁽¹⁵⁾

以下に、立案を公人に示す意見聴取に至るプロセスを述べる。

- インフラの内容や、入札等のための規則、工事期間中の交通管理、予算案などの検討を行い、他の都市計画との一貫性のチェック等も行う。ALMの財務局、法務局、広報局なども含む各部署間の意見調整もこの時点で行われる。

- 草案作成の進捗にしたがって、公人等が参加する集会を交通局が企画する。集会は都市が抱えている問題を交通局が公人等たちに説明し、その解決案を具体的に表明する機会にもなる。
- プロジェクトが持つ問題を解決するための複数シナリオを検討した上で、関係者間の合意形成を経て戦略を決定し練り上げた計画草案を、公人等に提示し意見を問う。地方長官が国全体の政策や関連法律との整合性についてもチェックする。
- これらのプロセスを経た後に、一般市民にプロジェクトを公開するコンサルテーションに入る。

3.2.2 計画の上流段階における合意形成活動・市民を対象としたコンサルテーション

この段階で実行されるコンサルテーションを、パブリックコンサルテーションと呼ぶこともある。なぜなら自治体内で行う3.2.1のプロセスにおける意見調整の活動と、3.2.2のプロセスにおける市民対象のコンサルテーション活動を区別化するためである。以下に、コンサルテーションの具体的な活動内容を述べる。

- ALMが、計画資料を提供するプロジェクトを説明するポスターの展示やパンフレットの各戸配布等の広報活動を行う。計画内容の開示の機会として、オープンハウスも設置した。住民へ計画の説明を行う住民集会(Réunion Public。本研究では、パブリックミーティングという。)を地域ごとに開催し、双方向コミュニケーションが奨励される。必ずしも交通や土木が専門でない人たちにもプロジェクトを理解してもらえるように、なるべく技術用語を使わずに説明することが要求される。パブリックミーティングでは政策主体側に、直接質問したり情報交換できる討論会形式もある。その場合、住民のあらゆる角度からの質問には、ALMの議長自ら、或いは議員やALMの職員が回答する(具体例を4.2で後述)。
- コンサルテーション活動内容をまとめたレポートが、ALM議会で報告される。必要であれば交通担当議員とALMの交通局との調整を経て、計画草案を交通局が策定する。
- コンサルテーションの結果、LRT電停位置が変更されるなどの、計画草案の多少の修正につながる可能性はあるが、コンサルテーションの結果の取り扱いは、主催者側の自治体に委ねられている。「知らなかった」とは言える住民がいらないような徹底した情報公開を行うことにより、計画の実現段階で「知った」とする住民の反対活動を阻止する要因の一つにもなる。また丁寧に実施されたコンサルテーションは、次のステップの公開審査で、委員会が不合理な結論を出すことの回避につながる。⁽¹⁶⁾

3.2.3 計画の下流段階における合意形成活動・公開審査

3.2.3.1 公開審査

以下に、公開審査過程における具体的な活動内容を明らかにし、前述のコンサルタシオンとの比較について考察する。

- コンサルタシオンと異なり、公開審査は行政裁判所が任命する専門家で構成した委員会が主導する。審査員には、建築家、一般市民、大学関係者など様々なプロフィールの者を、行政裁判の第一審を行う地方行政裁判所が任命する。中立性を保つため LRT 導入沿線の住民などは避ける。
- 公開審査期間中に ALM の交通局が主催者となり、政策等に対して広く住民の意見を聴取する公聴会を開く。審査委員立会いで、住民が政策主体側に直接質問や情報交換できる、討論会形式の公聴会を開くこともできる。計画の詳細な資料閲覧、意見書記入、質疑応答、意見交換が行われる。すべての質疑応答の経緯は、個々の発言者の氏名と内容は、議会で発表する報告書（下に説明）に掲載されるので、発言者もその発言内容に責任を持つ必要がある。
- 公開審査期間中、住民からの意見や質問を聴取できる窓口を ALM、或いは ALM に属する各コミューンの庁舎（日本の市役所にあたる）に設置して、その聴取意見をもとにして公開審査委員会が報告書を作成する。報告書では、審査経緯を記載し、計画の環境調査や経済的社会的インパクト研究、他の都市計画との整合性の確認なども合わせて行い、プロジェクトの規模によっては 500 ページ余りにもなる。そして審査員個人としての法律、社会、技術、経済、環境などあらゆる方面からの考察を伴う見解を述べる。環境法典の規則

書 R.123-19 に従い、結論はプロジェクトに賛成（favorable）、保留付きで賛成（favorable sous réserve）、或いは賛成ではない（défavorable）かを明記する。

- 報告書は、当該プロジェクトの対象地となる ALM のエリアおよびコミューンの庁舎窓口で一年間、一般閲覧が可能である。
- 公開審査の結果、報告書で委員会が保留付き見解を述べた場合には、政策主体はその保留内容に対応する措置を取り、議会でその対処法と結果を報告する義務が生ずる。例えば ALM の LRT-B 路線導入工事に関する公開審査報告書（2016）では、新しい植林木数に關しての保留付き見解が出された。この場合、計画が「好ましい」ものであることを妨げる保留要素を取り除くことが、ALM の交通局に課された。また住民からの徴取意見を元に、該当地区の議員と交通局で「変更が必要である」と判断した場合は、計画の該当部分を練り直し、交通局が最終的な計画案を策定し ALM 議会で最終承認にかける。
- 現在では公開審査は、計画案の議会による議決に先立つ、最後の住民との合意形成の場と考えられている。
- なお CEREMA（2020 及び 2021）によれば、公開審査はすべての計画に義務付けられているわけではない。公開審査が必要となるプロジェクトの内容は、環境法典 L.123-1 と -2 条で、細かく指定されている。多くの例外が認められており、例えば、私有地の収用を必要としない ZAC 開発事業や特定の一時期或いは小規模なプロジェクトなどでは、環境法典の規則書 R.123-1 により公開審査は免除されている。その場合は、コンサルタシオン活動のあと、計画が議会で議決されると、工事に着手できる。
- コンサルタシオンと公開審査との、両者の違いを表 1

表 1：合意形成プロセスにおけるコンサルタシオンと公開審査の相違

合意形成のプロセス	コンサルタシオン	公開審査
主体者	- 主に政策主体である自治体（コミューン或いは、広域自治体行政連合である都市圏共同体など） - 外注もあるが、当該計画を担当する自治体の都市局や交通局が、コンサルタシオンを担当する専任スタッフを配置する。	- 主に政策主体である自治体（コミューン或いは、広域自治体行政連合である都市圏共同体など） - 当該計画に私有地の没収を含む場合は、地方長官が公開審査の開始を発令する。 - 行政裁判所長官が任命する専門家で構成する委員会が審査を行う。
目的	特定の開発・建設プロジェクトの計画や都市計画文書の作成において、できるだけ早い段階で住民、地域団体、その他の関係者を巻き込むこと。	プロジェクトの計画に対する見解を述べ、市民へ計画の公益性を証明し伝えること（計画の内容を市民に伝えることではない）。
作成資料と報告書	- コンサルタシオン活動において市民閲覧用に、自治体は当該計画に関する膨大な資料を作成する。（例・ALM での LRT-A 線導入時に準備したコンサルタシオン用調査書作成コストは、約 10 万ユーロであった。） - 大型都市交通導入事業に占める合意形成活動全体（事前調査段階での広報、公人への意見聴取、コンサルタシオン、公開審査等）のコストは、ALM のトラム局長によると 10% 前後が平均である。 - 交通局はコンサルタシオン活動内容を示す報告書を作成し、議会で報告する。 - コンサルタシオンの結果、必要に応じてプロジェクトの代替案を検討することが可能である。	- 委員会は審査期間後、審査対象である事業、プロジェクト、計画の目的と公開審査で照会される全文書のリストを再確認する。 - コンサルタシオン報告書も資料とし、審査期間中になされた提案の分析、一般市民の見解の要約とそれに対する事業主体者の回答等を含む報告書を作成し、以下の見解を述べる。 - 保留付き見解（Avis avec réserve・議会にかけなければならない）。 - 保留無し見解（Avis sans réserve）。 - 推奨案付き見解（Avis avec recommandation・行政に推奨事項受け入れの義務はない）。

に示す。

3.2.3.2 土地収用を含む事業の場合の公益性公開審査

以下に、公益性公開審査について述べる。

- ・ ALM が地方長官に、当該プロジェクトを説明する申請書類を提出する。
- ・ 地方長官が公益性公開審査の開始を発令する。その後のプロセスは 3.2.3.1 と同じ。公益性公開審査の報告書は地方長官の庁舎でも一年間、一般閲覧が可能である。

3.2.4 土地収用を認める公益宣言の発令

以下に、合意形成の最終段階で発令される公益宣言について述べる。

- ・ 公益性公開審査の結果、当該計画内容が法律に抵触していないかどうかを確認する地方長官が、計画が公益に見合うと判断すれば、*Déclaration d'Utilité Publique* と呼ばれる公益宣言が発令される。
- ・ 公益宣言は、公益事業実現を目的として、用地補償を伴う私有地の自治体への提供を義務付けるものである。フランス民法典 545 条で、「公益のために適格な補償金を伴った譲渡の場合を除いては、いかなる私有地も没収されることはない」とある。つまり、内務省のガイドライン（2015）では、公益宣言により公益事業実現を目的とした私有地取得が、自治体にとって可能になり、公益宣言が発令されることで工事が可能となる。

4. 近年の都市空間再編計画における合意形成

4.1 合意形成の近年の傾向

2021 年 9 月現在、31 の広域自治体行政連合において LRT が、人口 15 万人以下の広域自治体行政連合の 41 都市において、BRT が運行されている。都市交通網の延伸、改善計画もあり、交通インフラ導入工事と共に都市空間の再編成も行うので、道路空間の再配分、駐車場の撤廃、新規建造物などすべての事業が合意形成の対象となり得る。そのためフランスの自治体では現在も、常に各地で合意形成活動が続行中である。

ALM で LRT 導入計画初期 2002 年からトラム整備局で勤務してきたトリシェ局長によると、自治体間の交流を通して、合意形成活動のノウハウを習得する動きも活発になった。LRT や BRT 導入後発組の自治体が、職員の出張や市民代表の派遣などを行い積極的に都市交通の先進自治体と交流し、学習の機会としている。ALM でもほかの自治体からの学習効果を活かし、より効果的な広報手段を用いて合意形成活動を行ってきた。

またこの 10 年間の目覚ましいインターネット利用⁽¹⁷⁾増加に伴い、計画に関する十分な情報を ALM のホームページで開示し、パブリックミーティングでは政策主体側と住民との意見交換を中心にする、という傾向もみられる。パブリックミーティングには、概して計画の反対意見者は出席するが、計画に賛成であるサイレントマジョ



図 2：アンジェ市のプロジェクトハウス

注：LRT-B 線計画や、路線が通過するメンス河畔地域全体の整備計画（駐車場の歩行者専用空間への転用、スケートリンクなどのスポーツ施設やビジネスパークの建設など）を、総合的に説明する常設展示場。

リティの参加が少ないことを鑑みて、パブリックミーティングの回数を減らしている。そして常置のインフォメーションセンターであるプロジェクトハウス（図 2）に広報員を配置し、計画に質問や疑問のある住民が自由に訪問できる形式もみられるようになった。インフォメーションセンターでは都市開発や交通計画の工事内容、そのスケジュールから予算、工事の受注業者である施工主までを細かく分かりやすく説明するボードを展示し、自治体の仕事の見える化が徹底して行われている。

4.2 2015 ～ 18 年におけるコンサルタシオンの事例

この項では LRT-B 線の導入に伴い行われた、アンジェ市が政策主体となる都市空間再編計画、特に、2015 年から 18 年までの間に実施された駐車場撤廃計画を伴う歩行者空間創設を対象として行われたコンサルタシオンの 1 つであるパブリックミーティングの内容を、直近の事例として取り上げる。同事業には、都市計画法典 L300-2 に依り合意形成活動の一環として、コンサルタシオン（図 1 の 3.2.2 に対応する）の実施が義務付けられた。

アンジェ市は過去 10 年間に、フランスを代表する週刊誌エクスプレス誌の調査で、最も頻繁に「最も住みやすい地方都市」No1 に選ばれており、風光明媚な景観でも知られる。⁽¹⁸⁾ 都市圏人口 30 万人のアンジェ市はその規模から、また所得格差が少なく、住民の所得水準月 2,200 ユーロ（約 30 万円・1 ユーロ 135 円として）や人口構成が、フランスの中小都市の平均像に近いとされる。⁽¹⁹⁾ このようにフランスの平均的な地方都市とみなされているアンジェ市の中心市街地における、駐車場の歩行者空間への転用計画を対象とする合意形成は、日本の歩行者専用空間の整備推進事業者にとって、一つの示唆になり得ると考える。なぜなら都市整備において最もセンシティブな案件の一つは、車進入規制や車道や駐車場を減少或いは撤廃して、自転車道路や歩行者空間に転用する際の市民の合意の獲得だと観察するからである。アンジェ市でも、駐車場利用者から歩行者空間転用を疑問視する意見や反対意見が出たが、それに対するパブリックミーティングで自治体が計画の説明に利用した手法と、アンジェ市長

の説明内容を検討する。

本論文の筆頭筆者は、この駐車場撤廃を含む新しい河畔パーク整備という都市空間再編成プロジェクトの実施時期に対応する5年間、アンジェ市に居住していた。したがって、計画の初期段階での住民参加を促す諸活動に参加し、法律で決められたコンサルタシオン活動内容を観察し、パブリックミーティングにも参加した。整備工事中の広報や河畔パークの開場イベント、その後の進展や利用状況に至るまで現場状況も確認した。こうして計画策定の段階から市民参加全体のプロセスを調査し、またその記述内容については、逐次、プロジェクト遂行の事業主体であるアンジェ土地整備会社 ALTER の同プロジェクトの責任者に、直接確認を取っている。

4.2.1 コンセルタシオンの対象となったメンヌ河畔南側整備と駐車場転用プロジェクトの内容

アンジェ市の市街地中心部を流れるロワール川の支流であるメヌ河（Maine）の北側河岸は歩行者専用空間として、様々なイベントも行われる素晴らしい公共空間だが、それに対して南側河岸の大半は、自動車道と駐車場が占拠していた。そこで9.9 kmのLRT-B線整備工事（図3と4）に伴い、自治体はメヌ河畔の南側区域に都市景観整備プロジェクトを適用し（図5）、半地下の道路に蓋をして河畔パークを創設することと、その対象地区にある185台収容のポワソヌリ（Poissonnerie）駐車場（図6）を撤廃して、歩行者専用空間へ転用する計画を発表した。



図3：LRT-B線整備工事と新しい土地利用の整備対象メ
ヌ河畔南側整備地区

出典：Angers Loire Métropole (2015)。

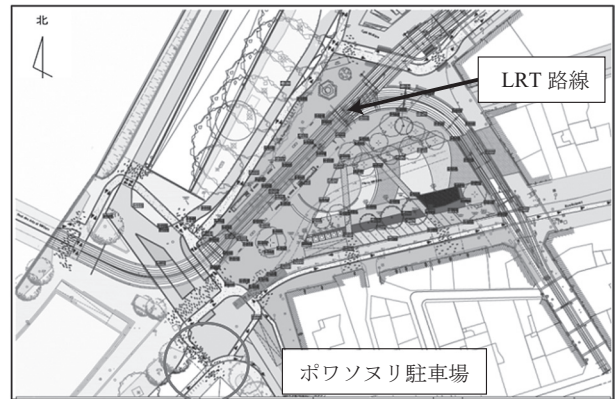


図4：メヌ河畔南側地区におけるLRT-B路線とパワーソ
ヌリ駐車場の位置

出典：Angers Loire Métropole (2015)。

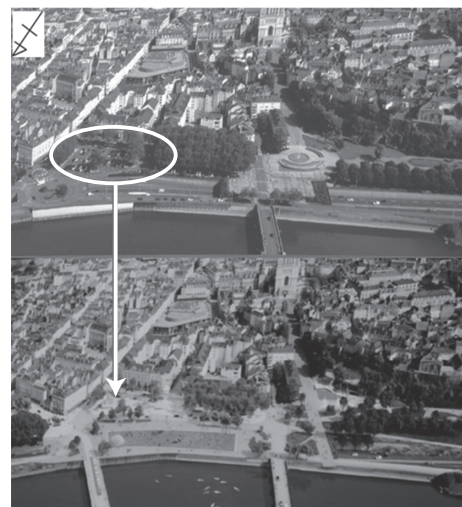


図5：計画完成時のイメージを合意形成初期から鮮明に市民に訴えるために、繰り返し利用される図

出典：Angers Loire Métropole（2018）及び SPLA- anjou（2016）。
注：上図が整備前で丸印部分が撤廃された駐車場。下図は整備後のイメージ図。

4.2.2 市長、市議、市職員、専門家が出席するパブリックミーティング

ミーティングは就労者も参加しやすいように、アンジェ市では夕方の6時以降から始まる。まず市長が「どんなまちにしたいのか?」と都市の未来像を市民に問い、市長自身が都市のヴィジョンを語る。「地域開発全体の目的である新しい経済ゾーン開発の為には、都市の密度を高



図 6: 撤廃された 185 台収容の駐車場全景



図7：アンジェ市駐車場の歩行者空間への転用プロジェクトについて、2016年6月に開催されたパブリックミーティング

注：ステージ中央で話すアンジェ市長。隣の着席者は、開発対象地域の都市デザインを統括する建築家グレテー氏。左端は手話通訳者。

めるコンパクトシティ構想が必要だ。」「中心市街地ではより歩行者空間とグリーンスペースの存在感を高めることが必要であり、当該計画の意義もそこにある。」「就労者、観光者、流通業者、自転車利用者のそれぞれの駐車場を再構成して、持続可能なまちづくりをめざす。」などを語った。自動車問題だけでなく、水資源の保全、廃棄物処理、エネルギー節約、環境にやさしい建築資材を選択することまで市長の説明は続いた（図7）。

次に、都市計画を担当する当該地区選出の議員から、アンジェ市全体の駐車状況の説明がある。「市内の駐車場は今後は増加させないが、ポワソヌリ駐車場撤廃以外は特に減らす意向もない。現時点で中心市街地に来る市民の移動方法の60%が自家用車である現実を踏まえて、市内での駐車場の過度な制限は郊外大型店舗への買い物客流出に繋がるので、市内での駐車スペースは現状維持の予定である。」「郊外大型商業施設の無料駐車場に対応して、中心市街地の広場地下の駐車場3箇所（約1,000台）、最初の1時間駐車無料化を2015年に市議会で決定した。」「都心の外縁部での公共駐車場を特に増やす予定は、現時点ではない」などの説明がある。

なお、基本的に道路に整備された路上駐車スペースはすべて市の管轄下にあるので、市議員が説明を行っている。都市により差はあるが、駐車関連業全国連盟

（FNMS: Fédération Nationale des Métiers du Stationnement）によると、フランスの駐車場の約半数以上が公営である。一方、大型商業施設の駐車スペースや企業のパーキングスペースは私有地で、その所有者の民間企業に整備及び管理責任がある。

それから、整備地区の土地利用計画策定を担当する市職員と、建築家のグレテー氏（Grether）が、駐車場付近の詳しい状況説明に入る。当該計画ではグレテー氏の事務所が、都市整備全体のデザイン（道路、緑地などを含む都市空間全体を対象とする）を統括している。アンジェ市の中心市街地では路上駐車場の需要が減少している状況を示し（図8）、整備対象地域の詳細な路上駐車や立体駐車場を含むすべての駐車場スペース利用状況を紹介する（図9）。今後、路上駐車場に駐車できない車を、どのように周辺の路上駐車場に分散させることが可能か、街路図を見せながら細かい数字を挙げて以下のように説明した。

4.2.2.1 現状

撤廃対象となるポワソヌリ広場の駐車台数185台、隣接する広場の駐車台数17台。ただしそのうち12台は2時間上限。周辺の路上駐車台数198台（図10）。

4.2.2.2 代替案の示唆

広場の北のモリエール立体屋内駐車場（収容能力420台）と、南に位置する収容能力427台のレパブリック駐車場には、常に合わせて200台以上の空きスペースがあることを力説して、駐車スペースの問題は生じないと説明する（表2）。また転用対象広場から、LRTと歩行者、自転車のみ通行可能になるメヌ川を渡る架橋が新しく整備される。この橋から、対岸にある900台駐車できる路上駐車場まで歩行移動できる（図11）。その駐車場から徒歩5分で市街地に、或いは撤廃駐車場付近に整備される新しいLRT電停にアクセスできる、と説明する。

4.2.2.3 整備後の姿

新しく整備される歩行者専用広場近辺で、路上駐車スペース48台分を新設する。但し28台は上限2時間。周

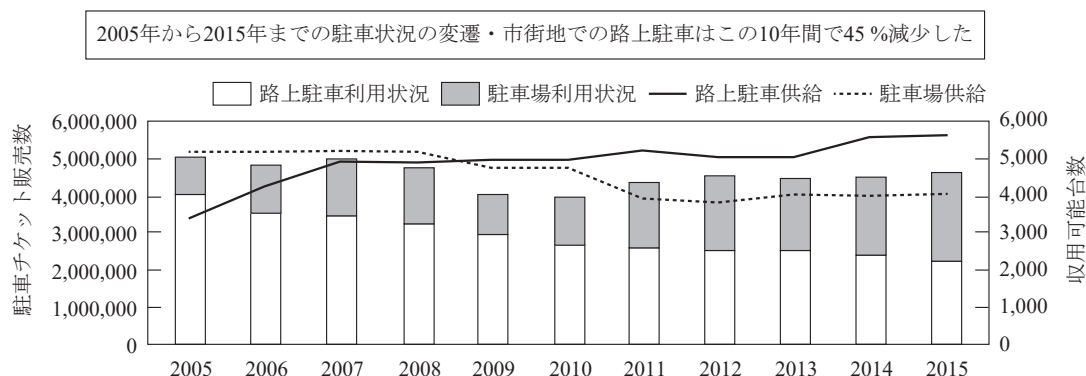


図8：アンジェ市全体の駐車状況変遷の説明図

出典：アンジェ市の資料（2016）に日本語を加筆。

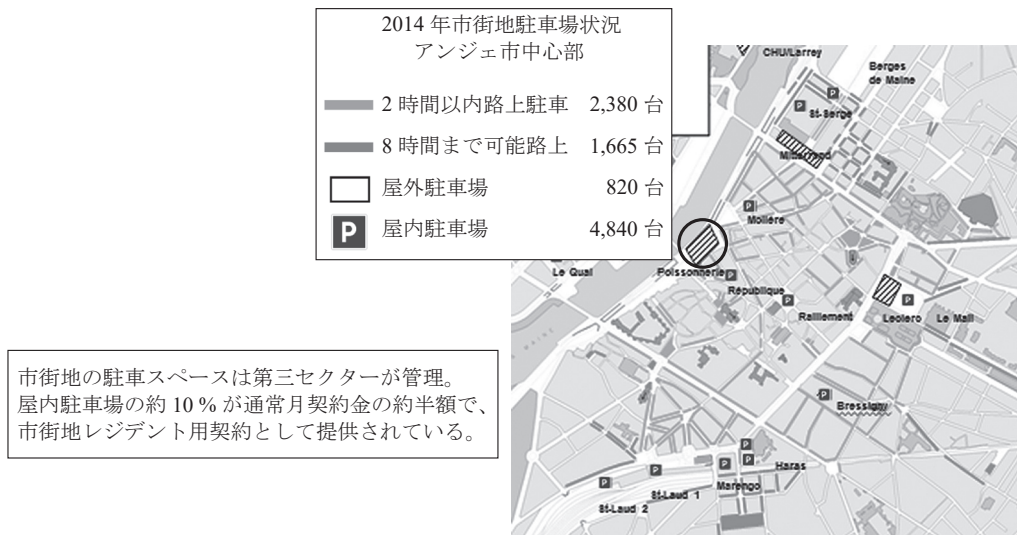


図 9：再開発地域の駐車場の現状を示す図

出典：ALM の公共サービス局（Délégation du service public）の資料（2016）に日本語を加筆。
注：丸印部分が撤廃対象となるボワソリ広場の駐車場。南側からの見取り図。

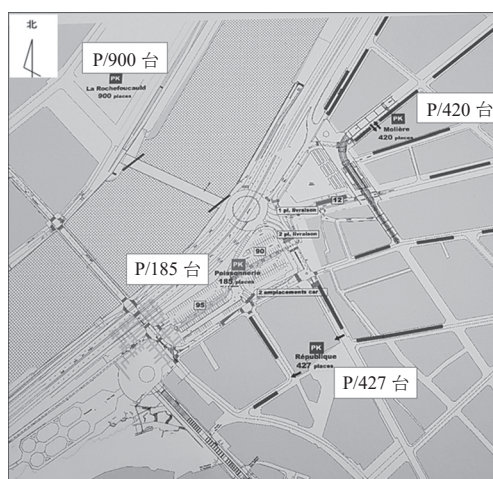


図 10：現状を示すパネル

出典：アンジェ土地開発整備機構、以下、ALTER という。
注：左中央が 185 台が撤廃された路上駐車場。棒線は路上駐車スペース 198 台を示す。P420 台はモリエール、P427 台はレパブリック、それぞれ立体駐車場。

表 2：駐車場利用状況

	レパブリック 駐車場 427 台	モリエール 駐車場 417 台	合計 839 台
空き台数（月平均の 空き台数率は 57 %）	241	237	478
混雑時の空き 台数 （土曜日 15 時～18 時）	34	244	278

出典・ALTER 発表資料を、筆者が日本語に訳。
注：モリエール駐車場台数 417 が、図 10 から 12 表記の 420 台と異なるが、市がパブリックミーティングで発表した資料をそのまま掲載する。フランスでは市民はこうした数字の詳細には、余り神経質に反応することは少ないように思われる。

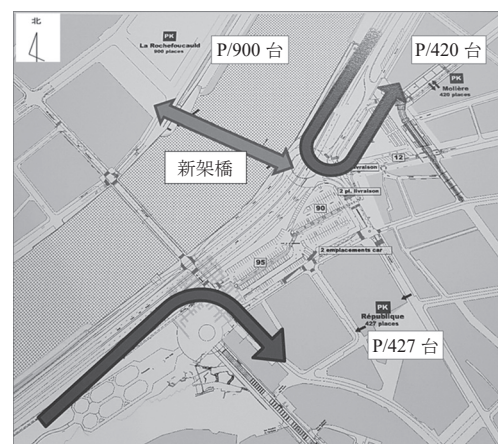


図 11：代替え案

出典：ALTER。
注：新しく架橋される橋の対岸側には、すでに 900 台収容可能の大型路上駐車場が存在する。

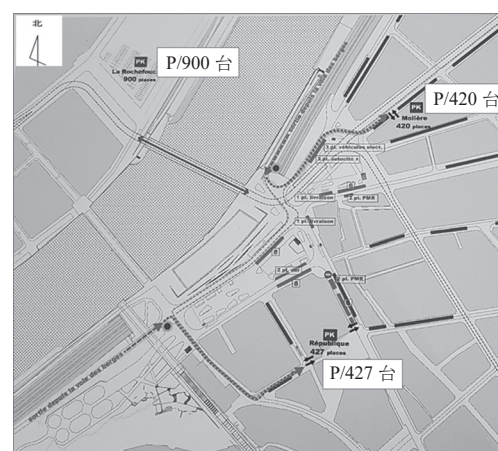


図 12：整備後の交通迂回案

出典：ALTER。
注：点線は新しく整備される路上駐車スペース 48 台を示す。図 10 から図 12 は実際に公聴会で公開されたパワーポイントのスライドである。

辺路上駐車台数 198 台には変更無し（図 12）。

このパブリックミーティングで説明対象となったのは、市が経営する駐車場で公有地である。コンサルタシオン活動の中では、パブリックミーティングが最も大きな比重を占めるとはいえ⁽²⁰⁾、この様に、市長、市議員と市の職員が公共資産の現状や将来の展望を、市民に対して丁寧に説明していたのは、印象的であった。駐車場は撤廃され、メヌ河畔南側の広大なグリーンスペースの河畔パークも 2019 年 6 月に完成した。元駐車場は歩行者空間への転用が決定しており、新しい LRT 電停モリエール駅が隣接して整備中である。元来このモリエール広場には、有機栽培野菜や果物のマルシェが開かれていた。2022 年冬には元広場の北側に木造で、1 階は 1000 平方メートル、2 階は 400 平方メートル 2 階建のグルメセンターが完成予定であると市長は 2021 年 2 月に発表した。よってメヌ河畔区域はまだ整備途上であり、2021 年 4 月に河畔地区におけるプロムナードツアーを開催したり、2021 年 6 月にプロジェクトハウスの展示内容を刷新するなど、広場整備内容に関するコミュニケーション活動を現在も自治体は続けている。表 3 に、4.2 で記述した駐車場転用を含むメヌ河畔パーク整備プロジェクトに関する、代表的なコンサルタシオン活動（図 1 の 3.2.2 に対応）の経緯をまとめる。

4.2.3 駐車場転用に関するコンサルタシオン活動の一つとして実施された、パブリックミーティングの特徴

次に筆者自身も 2016 年 6 月に参加した 4.2 のパブリックミーティングにおける、政策主体の市民への対応についての手法とその特徴を明らかにする。

第一に駐車問題だけを切り離さず、都市空間整備のプロジェクトの一環として説明している。全体の都市構想を紹介してから、開発計画の一部として「駐車場から広場への転用計画」の目的を伝えることを徹底している。

つまり広い視野でまず都市の課題を市長が語り、さらに専門家が域内全体の駐車政策を説明してから、コンサルタシオン対象地区の話に入ることによって、参加している市民に利己的な観点からだけの意見を封じていると考える。

第二に、具体的な数値を挙げて徹底的に駐車問題を議論する。そして市民のすべての質問に対して出来る限りの回答を与える、或いはその質問について十分な討議を行う。少なくとも筆者が参加したパブリックミーティングで、たとえ個々の日常生活に密着した些細な内容でも、市民からの質問が無視された場面には出会ったことがない。だからこそミーティングは 3 時間を超える場合もある。ミーティングの主催者側は、計画そのものの賛成・反対を問わず、「これから都市はどうあるべきか、その未来像」に関する共通の問題意識を共有する姿勢を、市民側にも持たせるように議論を向けている。

第三に、市民に説明する業務を細分化し、市長、市議員、市職員、建築家、全体のデザインをまとめる都市プランナであるマスターアーバニスト達は、それぞれ自分の専門領域のmatterを、自分の言葉で語っている。

第四は、市民に対する市長の真摯な姿勢である。1 時間以上質疑応答の時間が設けられ、「なぜ、道路交通量を減らすのか？」「なぜ駐車場を広場に転用するのか？」などの質問に対して、「景観の向上や、出来る限り街中の通過交通を減らして車による汚染の減少させることを、目的とする」「中心市街地の駐車場への、より簡単なアクセスを確保する」などと、これら一切の回答を用意された紙などを見ずに市長は自分の言葉で答えた。最初から質問者の人数を決めたり、「時間が来たのでこれで終わります」という展開は、筆者が参加した他事業の何回かのパブリックミーティングも含め、遭遇したことがない。ミーティングは通常午後 6 時から 9 時くらいまで続く。

このように合意形成における役割分担や形式的な意見

表 3：メヌ河畔パーク完成までの、主なコンサルタシオン活動

年	月日	コンサルタシオンの主な活動内容	補足説明
2015 年	5 月 18 日	パブリックミーティング 市長と建築家参加	市民に計画内容を発表する第一回の大規模な集会
	5 月 28 日～9 月 8 日	プロジェクトを説明するポスターの市役所及び市街地における展示	9 月 8 日以降は、映画館で展示継続。
2016 年	3 月～4 月	市民への意見聴取 対象・沿岸住民を中心として観光・文化・スポーツ関係者、商店主等	メヌ河畔整備地区の将来の活用方法を考えるブレインストーミング ⁽²¹⁾ 式のワークショップ等を企画。
	6 月 23 日	パブリックミーティング 市長と都市デザイン担当の建築家参加（図 7）	本研究 4.2 で記述した集会。300 名が参加。
2017 年	4 月 25 日	パブリックミーティング 工事の沿岸住民対象	工事開始に伴う道路利用変更についての説明会
	5 月 2 日	工事開始	
2018 年	4 月 23 日	プロジェクトハウスを工事現場に設置（図 2）	LRT-B 線工事内容とメヌ河畔整備地区のプロジェクト双方を紹介
2019 年	6 月 29 日	河畔パーク（グリーンスペース）開場イベント	

出典：ALTER 発表資料を元に筆者が再構成。

聴取にとどまらない市民との向き合い方などは、日本でも対応が比較的可能であると考ええる。また、住民が客観的な視点で、たとえば都市における車の位置や道路空間の再配分を考えることが出来る機会を合意形成で与えるために、都市計画の実現可能な具体性を持ったグランドデザインをより活用することについて、参考になるものと考えられる。住民の理解を進めるために、充実した且つ分かりやすい内容に再構築する必要もある。それを元にして局部的な視野からの議論が中心の住民集会ではなく、全体的なまちづくりの構想の一部としての、道路空間の再配分を含む都市空間再編成の議論が出来る住民集会となる。

5. フランスの合意形成の特徴とその意義、今後の課題

過去 30 年間にわたるフランスでの合意形成は、ダイナミックな変化を遂げており、社会の要求、変化を受けて法律の制定や改定が行われてきた経過を示した。また関連法が整うに連れて、上手く対応してきた自治体の姿も明らかにした。ここでは、自治体が政策主体となる都市開発や整備及び交通インフラ整備事業における合意形成活動の特徴を考察し、またその意義と今後の課題を検討する。

5.1 事業認可に関する制度的な特徴

以下に、筆者が着目した特徴について述べ、考察する。

- 大型都市開発や交通インフラ整備事業では、常に自治体が政策主体である。特に、土地収用を必要とする事業では地方長官が事業認可である公益宣言を与える。計画の責任の所在が明確で、計画の合理性に基づく意思決定がなされる。
- 計画策定の過程での公開審査により、第三者によるチェック機能が設けられている。
- 公益性の高い都市計画の対象用地には、公益宣言発令により自治体に先買権が認められているので、計画に伴う土地投機の阻止機能が働く。たとえば「LRT 路線導入計画に公益宣言が発令されると、沿線の地権者は役所に買い取りの相談に来る」と、筆者は実際に工事沿線の自治体職員から聞いた。公益宣言の対象区域では、土地利用が PLUi で決まっており開発を見越した地価高騰も少なく、民間地に対する適正価格での補償額の設定が可能である。
- また公益宣言の対象外の周辺土地において、民間が新しい開発に投資する場合には、自治体が発行する建築許可⁽²²⁾が必要なので、PLUi で自治体が規定したゾーニングに沿った整合性のある開発となる。
- ALM の LRT-B 路線導入工事に関する公開審査報告書(2016)の結果、植林本数の見直しがなされた実例のように、柔軟な政策変更の可能性はある。住民からの聴取意見を元に、該当地区の議員と担当行政で変更が必要であると判断した場合は、計画の該当部分を練り直し、行政が最終的な計画案を策定し議会での最終承認

にかかる、というレジリエンスに満ちたプロセスが制度化されていることが確認できる。

5.2 合意形成活動を実行する自治体の特徴

以下に、筆者が着目した特徴について述べ、考察する。

- 徹底した情報開示とプロセスの透明化で、自治体の仕事の見える化の努力を行っている。合意形成活動のカレンダーや、活動のプロセスを明解に説明するパンフレットを各戸配布する。或いは市の HP など積極的に公開する。「いつどこに行けば、どのような情報が入手できるか、計画についての説明を開けるどのようなパブリックミーティングがあるのか」、など一連の合意形成に関する活動内容を、上手く市民に伝達している。
- 第 4 章で述べたアンジェ市の駐車場転用例のように、自治体は具体的な数値を挙げて、分かりやすく市民に説明できるパワーポイントなどのツールや、スマートで読みやすい配布パンフレットなどの広報媒体を効果的に使用している。
- 自治体が、情報を伝える主体の重要性をよく理解している。市民啓発のためにタクシー運転手や商店主、アソシエーションや町内会の責任者など情報伝達機会の多い市民に対して、自治体が資料提供やパブリックミーティングを通して、正確な計画内容を伝達している。
- 自治体職員が住民と向き合っている。このことは既述したパブリックミーティング等から共通して言える。なお、実際、筆者は、職員が合意形成活動のパンフレットを朝市で直接市民に配布したり、合意形成の対象となる都市整備エリアに赴き、商店街店舗で人の動きなどについてのヒヤリングを行っている姿も見えてきた。
- 一般に協議の場では、全員一致の賛成を求めるのではなく、反対者の意見を聞き、反対者に「何が多数の利益にかなった計画なのか」を理解してもらうことに努めている。
- コンサルテーションとして開かれるパブリックミーティングの主催者側である自治体は、反対者の説得に時間を費やすのではなく、反対意見のどの部分が企画にプラスの変更をもたらす可能性があるか、を模索する態度に徹する。
- 「反対する市民」が計画を施行するわけではないという事実が、合意形成活動の主催者側の自治体の冷静な視線でとらえられている。あくまでも最終的な決定とその責任の所在は政策主体である自治体の首長にある、というコンセンサスが共有されている。
- 自治体の自主性の確保に努めている。自治体は当初は、パブリックミーティングや公聴会の開催を、外部機関に外注するケースが多かった。しかしこの 30 年間にそのノウハウを自治体内部で蓄積するに至り専門スタッフも育ち、現在では多くの自治体が自身で合意形成の全体プロセスを企画・運営するようになってきている。

5.3 地方政治家の特徴

以下に、筆者が観察した特徴について述べ、考察する。

- 政策主体である自治体の首長（広域自治体行政連合議会の議長或いは、一つの市の事業の場合は市長）、議員や行政の真摯な態度が顕著である。予定終了時刻が過ぎても、すべての質問に丁寧に答え、議論を続ける政策主体の姿勢を指摘できる。
- 議会と自治体職員の協働体制が一般に整っている。パブリックミーティングや公聴会では必ず、地区選出の議員と自治体職員がペアで出席する。具体的な数字を伴う技術的な質問には自治体職員が答え、それ以外の質問には議員が対応する。筆者もパブリックミーティングにおいて、そのような場面を確認している。フランスの議会は一元制で議会多数派の政党から市長が選出される仕組みなので、市長の意向が比較的議会で承認されやすい。そして市長が議員の中から複数の副市長を選び、副市長は行政の各部署のトップとタグを組んで業務を遂行する。例えば都市計画担当の議員である副市長が、自治体の都市局長と計画を進めており、広域自治体行政連合も同じ仕組みである。このような議会の議員と自治体職員の協働体制が、合意形成の場における市民への対応にも体现されている。
- 首長の合意形成活動や当該計画に対する関与度が高い。最終的な政策決定の責任者である首長が計画内容を細部まで把握しており、非常に真摯に市民と向かい合っている姿から、本研究で整理したような合意形成のプロセスが、実際に地方政治や行政に浸透して機能していることを確認できる。都市計画が成功するためには首長自身のコミットメントが成功の鍵となっており、積極的に合意形成活動、特に市民集会や公聴会にも参加する首長の存在が欠かせないと言える。この点は、都市計画へのコミットメントが高い首長の存在がある自治体で、多くの新しい政策（富山市の交通政策や、姫路市の駅前都市空間再整備など）が実現されている日本の事例とも共通している。

本研究で取り上げたアンジェ市の首長ベシュ氏（Bechu）は、2014年から市長職であるが、他にも欧州議員や上院議員などの要職を務めた経験があり、地方都市の地元だけで活躍している政治家ではない。またIoT産業推進やスマートシティへの取り組みも行っており⁽²³⁾、進取の気質に富み、都市の未来像の明確な構想を持つ市長であると推察できる。しかしフランスでは地方都市の市長が国政に参加することは、決して珍しいことではなく、アンジェ市だけが特別に都市計画や合意形成に熱心なわけではない。ヴァンソン藤井（2019）によると、フランスでは一般市民が地方議会議員になり都市政策に関与する機会も多く、合意形成を実施する自治体と市民の距離が近いことも、合意形成を日常的なものとしていると推察する。本研究で記述した住民参加の姿は、自治体の大小を問わず、フランス各地で確認することができる。筆者が

参加したパブリックミーティングでも特に飲食が提供されるわけではないが、夜間の集まりに真面目にそして熱心な態度で参加する市民の姿が見られた。

5.4 フランスにおける合意形成の意義と日本との相違点

まず第一に、自治体が主体となり公共予算で行うすべてのプロジェクトの透明性が確保されている。計画に関心を持つ者はかなり詳細な情報を入手し、計画の各段階での参加が可能で、市民目線でのチェック機能も働く。また実地に即した具体的な意見がプロジェクトに寄せられ、計画者に対しては大きな参考となる。特に本研究で事例を分析したパブリックミーティングを含むコンサルタシオン活動においては、公開審査のように委員を介在せず、直接に計画の主体者と市民が意見交換できる。計画策定の初期の段階で潜在的な課題を検討できる貴重な機会を、政策主体側と市民の双方に提供していると言える。

第二に、透明性を確保したプロセスでの合意形成の結果決定された都市計画を初めとする決定事項は、たとえ首長が交代しても余程の事情が無い限りは、継続性が保障されている。仮に都市計画に変更をもたらす場合には、新たな変更のための合意形成の手続きが必要である。

第三に合意形成は、都市政策に関わる自治体内のすべてのステークホルダーたちが、目的意識を共有できる機会を提供している。合意形成の全過程を通じて、計画策定の当事者たちがあらゆる問題や課題を洗い出して、徹底した議論と検討を繰り返すことにより、共通した目的意識を持つに至る。

第四に、合意形成は市民の市政への積極的な参加意識を高めることに寄与している。フランスの自治体も決して、あらゆる人の意見を聞き、全員が合意する施策を策定することが合意形成の目的だとは考えていない。合意形成に参加することにより、自分の居住地の利益や便宜性だけでなく、都市全体の将来の姿やランドデザインを考える機会につながる。実際に、たとえばパブリックミーティングの初めは各自が随意に自分の意見を述べているが、首長や自治体による都市のヴィジョンについての全体的な説明を受けるに従って、自分とは異なる意見やプランを理解しようと努めるに至る市民の姿を筆者は見てきた。このように合意形成のプロセスに参加すれば、市民は直近の日常生活における問題だけでなく、それぞれが「どのような都市に住みたいのか?」「どのような都市を作ってゆきたいのか?」を考え、居住する自治体の都市政策により一層の高い関心を抱くようになる。自分の利益だけでなく、地域全体の成長について次世代への責任を伴った議論ができる民意の成熟につながることで、合意形成の大きな意義の一つであると考えられる。

市議会においてコンサルタシオンや公開審査の報告書が承認され、また私有地収用がある場合は公益宣言が発令され、計画への予算が市議会でも認められる時点で、合意形成は達成したとみなされる。市民の声を反映してコンサルタシオンや公開審査ののちに、政策の変更や見直

しもあるので、合意形成の本来の意味である市民参画も守られていると考える。

ヴァンソン・藤井・金山 (2021) によれば、日本とフランスの本質的な都市計画内容の相違点は、フランスでは都市計画策定の主体者は首長と議会、行政（市役所）であり、全ての開発、整備には計画が伴うこととなっている。5.2 で示すように、行政が責任をもって積極的に合意形成を実施している。一方、日本では民間プロジェクトが多く、行政は都市計画手続きの部分のみ関与し、住民への説明会などは事業者が行う。そのため、フランスの合意形成の特徴である、プロジェクトの初期段階からの住民参加や、計画策定の全プロセスの透明性を持った情報開示や徹底的な住民への説明状況などについては、日本でも改善の余地があると思われる。

なお、学識経験者や議会の議員、住民代表などから構成される都市計画審議会は、フランスには存在しない。フランスでは専門的な計画妥当性については合意形成の上流段階で、公人等に意見聴取を行い関係する国の機関と情報交換を行う。市民の意見の収集については、コンセルタシオンにより実施する。法律にしたがって計画の公益性の確認は公開審査過程で行われ、計画の合法性は公益宣言のプロセスで確認される。必要に応じて、学識経験者にも意見を求める。議員や市長、行政は、都市計画策定の主体者であるので、合意形成の最初のプロセスから計画完了まで関わる。

5.5 合意形成の今後の課題

元来、フランスでは国民のほとんどが都市計画というものを知っており、市長選挙で都市計画が争点になる場合も少なくない。数値化はできないが、週末には家族で都市政策を説明する広報センターを訪問したり、都市計画やプロジェクトを紹介する自治体の催しに積極的に参加する姿をフランスに 30 年間居住した筆者も実際に確認しており、一般的にフランスの国民は都市計画に対する関心も高く、合意形成への市民参画に熱心であると言える。

しかし、パブリックミーティングなどに参加できるのは時間の余裕がある市民に限られ、合意形成に参加できる層の偏りを否定できないことが挙げられる。情報内容も、高度に専門化され過ぎてきている側面もみられる。市民用のパンフレットには現場の地図や写真が多用され、専門用語が必要であればその定義も説明もあり理解しやすいが、公開審査委員会での閲覧用の膨大な資料などは、都市計画の専門知識無しでは読解が困難である。公聴会やパブリックミーティングには、「高学歴の年金生活者で白人の男性が多くを占める」と、自治体の合意形成担当者から聞く。実際に筆者が参加した数々のパブリックミーティングでも、比較的中高年の住民が目立った。どの程度実社会の市民の声を反映しているかを、自治体の担当職員も意識しており、例えばストラスブール市が企画した街歩きを伴うパブリックミーティングや、アンジェ市のプロジェクトハウスのように、子供連れで参加でき

る、都市計画情報を発信する新しい場を提供する試みも見られる。また近年のインターネットの活用は、プロジェクトの沿岸市民だけでなく、地理的により広範な市民が、公聴会が実施するアンケートなどに参加することを可能にしている。

6. 結論

本研究では、日本における都市政策実現に向けた合意形成に関する知見を得る観点で、第 2 章でフランスの合意形成について既往の論文を示したうえで、第 3 章では合意形成制度の変遷を整理し、具体的な合意形成実行のプロセスを新しい関連法の紹介と共に示した。そのなかで、フランスでは、まず環境への影響の観点から事業の公益性の確認を行う公開審査制度が、そして都市計画の観点から計画策定や事業認定への市民の参画が、合意形成の主要なステップとして位置づけられてきたことを明らかにした。次に第 4 章では、近年のアンジェ市におけるコンセルタシオン活動の一環としてのパブリックミーティングを事例として、自治体の責任ある姿勢を示した。さらに、第 5 章では 30 年間の歴史があるフランスの合意形成の特徴と、その意義、これからの課題を明らかにした。

また、合意形成の場において、首長や議員が、自らが求める都市のヴィジョンを市民に問う姿には、地方自治の在り方の本質をみることが出来ることを確認した。それぞれの政党がどのような都市を創生したいかというヴィジョンをはっきりと語るフランスの地方統一選挙では、投票率も高く⁽²⁴⁾、市民も都市の将来像に高い関心を抱いている。

本研究では、フランスにおいて長年にかけて都市開発事業計画における合意形成が、システムティックに整い、必ず実行され、一連のプロセスが法整備で枠組みされてきた経緯をアンジェ市の事例も示しつつ明らかにした。地方政治家の計画策定段階への関与や姿勢、それをサポートする法整備、計画プロセスを実現するための行政における体制・役割分担・市民との向き合い方などが、我が国の都市整備における合意形成の改善の参考となると考える。今後の課題としては、計画を市民に広報するコミュニケーションの手法など、フランスの合意形成の具体的な手法から学べることは多いと思われるので、これからの日本の参考になることを期して、フランスの都市政策の調査、研究を続けていきたい。

注

- ⁽¹⁾ 本研究ではフランスの行政最小単位のコミュン (Commune: 市・町・村の区別はない) と、複数のコミュンで形成する広域自治体行政連合 (EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale・直訳はコミュン間協力公施設法人) を自治体という。また、コミュンを市、その首長 (Maire) を市長という。EPCI には、人口規模の大きい順に、21 のメトロポール、11 の都市圏共同体、222 の集落共同体、1009 の村落共同体の地方公共団体がある。EPCI で最大規模のコミュン

- の市長が、EPIC の首長 (Président: 以下、議長という) を兼職する場合が多い。
- (2) 本研究は、都市計画、交通計画の策定段階で、自治体が主体となり行う合意形成の制度や活用を対象とする。公開討論全国委員会 (CNDP: Commission nationale du débat public) が行う、大規模な事業計画に対する合意形成である「公開討論」は、本研究の対象とはしない。
- (3) LOI n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement: フランスでは立法議員の名前 (この場合は Bouchardeau) で、法律を一般的に名付けることが多い。
- (4) Personne publique: 公法上の制度の対象となる公人 (議員、地方長官など)、または法人 (地方公共団体や公的機関) を指す。
- (5) Préfet は管轄区域内の国の地方出先機関の長として、国から任命される官僚であり、地方自治行政の国の政策との整合性を確認する。日本の都道府県の首長である知事との混同を避けて、本研究では地方長官と訳す。
- (6) LOI n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement。
- (7) L.300-2 (1985 年) の直訳は、「自治体議会は、プロジェクトの策定準備期間中、当該プロジェクトの目的と住民、地元団体、その他の関係者を参加させるコンサルタシオンの手法について審議する。(以下略)」で、コンサルタシオンという言葉が明記された。
- (8) LOI no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains。
- (9) 都市法典 L.300-2 に付随する規則書で、コンサルタシオンの対象となる都市計画事業内容を詳しく記載した。また都市法典 L.103-5 (2015 年) で、都市整備事業が SCOT 或いは PLU 文書の見直しを必要とする際には、整備事業と文書の改訂の双方がパブリックコンサルタシオン (市民対象の事前協議) の対象になり得るとしている。
- (10) その後、PLU は 2014 年 ALUR 法 (LOI no 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) により、交通計画 PDU と住宅供給計画 PLH を包括する PLUi となった。よって交通インフラ整備計画も、コンサルタシオンの対象となる。
- (11) ただし都市計画法典 L.103-4 (2016 年) で、「コンサルタシオンは、一般市民が十分な期間、プロジェクトの規模と特性に適した方法で、プロジェクトに関する情報や、適用される法律または規則書で要求される意見にアクセスし、所轄官庁が記録・保管する意見や提案を策定できるようにするものである。」と条件を付けた。つまり、上記の目的を達成できるような有効な方法で、自治体がコンサルタシオンを実施することを要求した。
- (12) 環境法典 L.120-1 (2010 年のヴァージョン) の直訳は以下。「国とその公的機関が決定する規制が、環境に直接かつ重大な影響を与える場合は、市民参加の対象になるとする。」
- (13) 環境法典 L.121-15-1 (2016 年) で、「都市計画法典 L.103-2 により、すでにコンサルタシオンが義務付けられているプロジェクトや都市計画文書は、環境法典によるコンサルタシオンの対象外となる。」とした。
- (14) 2016 年 1 月 1 日のオルドナンス (国会委任による命令) 2015-1174 とデクレ (行政立法) 2015-1783 により、L.300-2 が L.103-2 ~ 6 に改定された。同じく規則書 R300-1 は R103-2 となった。
- (15) 公人である地方長官に対する意見聴取、或いは地方長官から自治体への情報提供や指導は Porter à Connaissance と呼ばれる。都市開発整備事業で行われる、歴史遺産建造物の保全を管理するフランス建造官 (Architecte des Bâtiments de France) のような専門官への意見聴取は、一般に Consultation と呼ばれる。
- (16) 2016 年の都市計画法典 L.103-6 により、公開審査が行われる事業では、コンサルタシオンのレポートを審査に添えることが規定された。
- (17) 通称マクロン法 (LOI no 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) を受けて、住民参加のプロセスの近代化が図られた。特に、環境や人の健康に影響を及ぼすプロジェクトや整備事業を対象に行う公開審査において、環境法典 L.123-19(2017 年) で、従来の公開審査委員会を通した公開審査ではなく、電子メールによる住民参加の方法の活用も認められた。
- (18) 150 ある評価パラメーターは、環境、経済 (失業率やニート率、住民の所得格差)、健康 (平均寿命、病院施設の充実度) など多岐にわたる。フランス人が自分の居住地で優れたサービスとして挙げるのは、医療機関へのアクセス、近接商店の存在、利便性の高い公共交通、銀行・郵便局などのサービス機関の近接性、グリーンスペースの存在の順である。
- (19) 2019 年 3 月 19 日の Info France によると、フランスの中小都市の平均像とされるアンジェ市で、1 万人の消費者を対象に Marketingscan 社が、スーパーマーケットでの新商品展開のテストを実施している。
- (20) この整備計画では、公有地のみが対象の都市整備計画なので、「公益宣言」は不要である。また歴史遺産建造物エリアにあるこの駐車場広場では、ヘリテージ法典 (Code de Patrimoine) に基づき事業許可を獲得したので、公開審査も必要とされず、この事業に関してはコンサルタシオンのステップ後、合意形成活動は終わる。
- (21) 参加者を 12 のテーマに沿いグループに分け、整備対象となる河畔地区、特に歩行者空間の活用について、市民が提案するアイデア、意見をまとめるワークショップ。詳細はヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人 (2016)、「フランスの地方都市にはなぜシャッター通りがないのか」162-164 頁、学芸出版社。
- (22) 「建築許可 (Permis de construire)」は自治体が、民間業

者や市民が行うすべての建築事業（産業、商業施設を含む）を対象に発行する事業許可。自治体が、PLUi（地域都市計画）を基準として、その規定条項に従い許可発行を審査する。PLUiは合意形成を経て自治体が策定する。

- (23) ベシュ氏は2009年から2011年は欧州議会議員、2011年から2017年まではフランス上院（日本の参議院にあたる）の議員であった。2022年4月の大統領選挙後は、内務大臣の元で、地方自治体担当大臣職に就いている。またIoT（コネクテッド・オブジェクト）に関連するイノベーションの開発とマーケティングを促進を目的とする、フランス唯一のスタートアップ産業集積地としてCité de l'objet connecté（コネクテッド・オブジェクト・シティ）を、2015年にアンジェ市に創設した。現在は、デジタル技術を駆使して住民サービスを向上させる「インテリジェントシティ」（日本でしばしばスマートシティとも呼ばれる）プロジェクトにも取り組む。
- (24) フランスのコミュニンの首長及び議員選挙では、通常は最低でも60%、時には80%近い投票率があった。しかし2020年6月に行われた地方統一選挙では新型コロナウイルスの影響か、投票率は41.6%という歴史的に低い数値であった。

引用文献

- Angers Loire métropole (2015). Direction Tram. Présentation générale Tram B. 1-22. (in French)
- Angers Loire métropole (2015). Ligne B de Tramway. Carnet de plans d'aménagement. 1-60. (in French)
- Angers Loire métropole (2018). Présentation à Réunion publique. Cœur de Maine. 1-31. (in French)
- Angers Loire métropole (2016). Délégation du service public. Parc et stationnement. Synthèse du Rapport. 1-13. (in French)
- Angers Loire Métropole (2016). Conclusion et avis de la Commission d'enquête. Enquête publique sur le projet de ligne B et réseau maille du Tramway de ALM. 1-13 (in French)
- CEREMA (2015). La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure de transports : Rapport de synthèse. 1-40. (in French)
- CEREMA (2016). La phase d'enquête publique dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure de transports: Rapport de synthèse. 1-47. (in French)
- CEREMA(2020). Participation. Implication du public: approche générale. 1-19 (in French)
- CEREMA(2021).La concertation préalable de code de l'environnement : Fiche outils. 1-11. (in French)
- 板谷和也・原田昇 (2004). フランスPDUにおける合意形成過程. 土木計画研究論文集, Vol. 21, No. 1, 183-188.
- 板谷和也・原田昇 (2005). フランスにおけるPDUの策定・運用実態に関する研究. 土木計画研究論文集, Vol. 22, No. 1, 44-45.
- 岩淵泰 (2008). フランスの都市成長と住民参加—CUBの地区委員会、地区評議会を一例に—. 熊本大学学術リポジトリ 熊本大学社会文化研究, 85-105.
- 岩淵泰 (2017). 都市成長に対する市民参加の制度的発展—フランス・ストラスブール市を一例に—. 日本都市計画学会都市計画報告集, 188-190.
- Le courrier des Maires et des élus locaux (2018). Le procédure de débat public. La participation du public aux projets d'aménagement et aux projets urbains. (in French)
- 松中亮治 (2008). 文献調査に基づくLRT導入の影響とその評価に関する研究・ストラスブール・ミュールーズを対象として. 都市計画論文集, Vol. 43, No. 3, 811-816.
- 南聡一郎 (2020). フランスにおける都市鉄道投資と都市再開発グラン・パリ・エクスプレスと地方都市のLRTプロジェクトを中心に（特集鉄道と都市が相互に与える影響）—海外における鉄道整備の制度と事例—. 都市計画, Vol. 69, No. 5, 86-89.
- Ministère de l'intérieur (2015). Direction Générale des Collectivités locales. Guide pratique de la phase administrative de l'expropriation au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements. (in French)
- 望月真一 (1997). カーン（フランス）にみる行政責任と住民参加・TVR導入に関わるコンサルテーションから. 都市計画, Vol. 46, No. 4, 116-117.
- 望月真一 (2001). 路面電車が街をつくる. 鹿島出版会.
- 野口健幸 (2006). 公共交通利用促進に向けたフランスの都市交通戦略に関する考察. 運輸政策研究, Vol. 9, No. 1, 9.
- 岡井有佳・大西隆 (2006). フランスの広域都市計画手続きにおける合意形成手法に関する研究. 都市計画論文集, Vol. 41, No. 1, 44-48.
- SPLA-anjou. (2016). Concertation Préalable. Cœur de Maine.1-19. (in French)
- 内海麻利 (2013). フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究パリ・リアル地区のコンサルテーションに着目して. 都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, 693-69.
- Ville d'Angers (2016). Direction Transport. Bilan stationnement 2005-2015. 1-15. (in French)
- ヴァンソン藤井由実 (2011). ストラスブールのまちづくり. 学芸出版社.
- ヴァンソン藤井由実 (2019). フランスの子育て世代はなぜ地方に移住するのか. 学芸出版社.
- ヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人 (2016). フランスの地方都市にはなぜシャッター通りがないのか. 学芸出版社.
- ヴァンソン藤井由実・金山洋一・本田豊・村尾俊道 (2021). 賑わう都市を創造するフランスの都市政策—なぜフランスの都市計画は機能するのか—. 実践政策学, Vol. 7, No. 1, 139-154.

ヴァンソン 藤井由実・本田豊・中川大・金山洋一・村尾俊道 (2022). 地方都市の賑いをもたらした都市空間再編成の政策—フランスの事例—. 土木学会論文集 D3(土木計画学), Vol. 77, No. 5, 449-467.

Abstract

Since 1990, France has actively introduced new public transportation systems and restructured urban centres. Consensus building has played an essential role in their realization. This research first describes the history of consensus-building public policies in France. It then summarizes consensus-building steps defined by the law, particularly prior consultation and public review, describing the institutional changes since 2010. We illustrate this by describing a case study of consensus-building activities done by local authorities in Angers, a city with about 150,000 people: between 2013-2019, the city converted parking lots into pedestrian-only spaces. This research reflects on the evolution of consensus building in France over the past thirty years and considers its current characteristics, significance, and future issues. Our work contributes to the discussion on consensus building in Japan by highlighting the importance of local governments and leaders and their role in implementing consensus-building activities.

(受稿：2022 年 1 月 18 日 受理：2022 年 6 月 29 日)