

フランス都市交通政策 における住民参加

南 聡一郎
(あおぞら財団特別研究員)

フランスの都市交通政策の特徴

- 交通法典(旧交通基本法)で、交通の法制度が規定されている。
- 環境保護と交通権の保障が最重要ミッションである。
- 独立採算制を放棄し、恒常的な財源制度を持つ。
- 自治体が都市交通政策の権限と責任を持つ。
- 都市圏交通計画制度がある。

環境保護と交通政策

- フランスの交通政策では環境保護が重要な政策課題である。特に、温暖化対策では交通分野の対策を重視。
- 1996年の改正で、都市交通の分野では「自動車利用の削減と公共交通の強化」が義務化された。
- 2009年のグルネル第一法にて、環境に優しい交通実現のために、「道路建設を凍結し、軌道系公共交通の拡充を行う」ことが決まった。

交通権

- 交通権とは、移動する権利のことである。
- 具体的に言うと、身障者・高齢者・未成年者・低所得者などの社会的弱者が、移動制約のために社会生活や権利を侵害されることを防ごうという発想である。
- 必要な公共交通が低廉な運賃で利用可能、バリアフリー化が達成されている、この2点が重要な要素となる。

具体的な成果

- 公共交通を抜本的に改良・拡充。乗客数増加に成功。
- 新しい公共交通システムを増加させる。とくに、LRTの大幅増加に成功。
- LRTは単に電車が走るだけではなく、他の交通政策や景観政策とセットとなった、パッケージ・アプローチを採用しているのが特徴。

<1> 交通法関係

- フランスの都市交通政策は、交通法を中核とするのが特徴である。1982年に交通基本法 (LOTI) が成立し、2010年には交通法典 (Code des Transports) に受け継がれた。
- フランスは交通法によって、交通権の保障、環境保護、自動車交通の削減と公共交通強化が定められている。

1982年 交通基本法が成立

- 交通権を定義。
- 交通政策における「経済より、社会を優先させる」法則が確定。
- 地方分権改革と連動し、政府や自治体が果たすべき義務と責任を定義。

交通基本法制定の背景

- 1960年代～1970年代の都市人口急増による交通需要の逼迫。
 - 移民層を中心とした、低所得者層の交通アクセス確保が政策的課題となる。
 - 地方分権改革の実施。
- とくに、移民層向けの住宅問題を解決させるため、交通の不便な郊外に大団地(社会住宅)を大量に建設したため、今度は交通アクセス確保が課題となった。

基礎的な社会権とシビルミニマム

- 交通権を定義し、全ての人が最低限度の交通サービスを享受できると明記。
- 同時に、独立採算制からの脱却を条文に盛り込む。

※「移動制約者」とは書かれたが、「障害者」とは書かれなかった。1982年当時では、低所得者の移動の保障に重心が置かれていた。交通「バリアフリー」は、交通権の理念をうけて、現場の努力で発展するという経緯をたどった。

1996年 大気法に併せて改正

- 環境保護が明確に打ち出される。
- 都市圏交通計画(PDU)に策定が義務化。
- 都市圏における自動車利用削減と公共交通・徒歩・自転車交通の強化が義務化。

2000年 都市再生・連帯法 (SRU)にあわせて改正

- 都市計画諸法の改正に合わせる形でPDUなどの規定が改正
- 郊外コミュニケーションとの連携強化

都市計画制度の大改革の中で

- SRUは、都市計画制度・都市政策の新しい社会権を認めるための法律である。特に、都市計画制度が完全に改革され、新たに都市計画マスタープランであるSCOT(地域一貫性スキーム)と、地域ごとの計画であるPLU(都市地域計画)が導入された。都市圏交通計画(PDU)との関係性が整理された。

2005年「フランス版バリアフリー法」にあわせて改正

- 正しくは、「身体障害者の権利と機会の平等、参加、市民権に関する2005年2月11日法」
 - この法律で、身障者のバリアフリーの規定が明文化された(LOTI本体に細則規定があるわけではない)。
- この改正ではじめて「身障者の交通権を保障」と明記された(従前は不文律のような扱いで政策展開)。

サルコジ政権の 交通政策

- 環境ニューディールである「グルネル法」を制定。温暖化対策を交通対策における重要ミッションに定義。
- 交通法典を策定し、交通法制を統合化。

2009年 環境グルネル第一 法にあわせて改正

- 環境グルネル法とは、サルコジ政権が定めた環境ニューディール法のことである(グルネルとはパリ近郊の地名で、ここに計画策定ための委員会が設置されたからこの名がついた)
- 温暖化防止が明記。
- グルネル法で、「道路建設の原則凍結と、軌道系公共交通の大幅拡充」の計画が決まる。

環境グルネル

- サルコジ政権の環境ニューディールを定めた法律で、第一法(環境計画)、第二法(国家コミットメント)、第三法(グリーン税制改革)の3つから成り立つ。
- 全国レベルで各界の代表(NGO代表含む)を集めた「グルネル会議」を開催し、史上最大規模の協議体制で実現したもの。
- 温暖化対策を目玉とし、低炭素社会なサステイナブルな社会を実現させることを目指す。

環境グルネル第一法が定める 13の実効分野

- 建設
- 都市計画
- 交通
- エネルギー
- 生物多様性
- 水
- 農業
- 研究
- リスク、衛生、環境
- 廃棄物
- モデル国家を目指して
- ガバナンス、広報、研修
- 海外領土での環境施策

2010年 交通法典成立

- あらゆる交通法制が一つの法典に統合。
- 交通政策の重要な法律が定める事項も、当該法制条文を指定するようになった。
- 従前のLOTIは原則と、LOTI固有の制度などを定めるだけだった。交通政策の発展・拡充に伴い、いろいろ法律が増加して錯綜していた。一つにまとめることで、この辺の関係が明確化された。
- 財政面での責任や参照法律を明記するようになった。

交通権の再定義と強化

- 交通法典の特徴の一つが、交通権の再定義と強化である。分裂する二つの交通権(低所得者と身障者)の概念を統合したのは大きい。
- 理念だけ定めたLOTIと比較し、法典は具体性と実効性をもった法律となった。
- 環境保護の理念を明確化。および環境法制との連携を強化。

参考：条文の比較

・ 交通基本法 第一条(1982年)

国内交通システムは、社会にとっても最も望ましい経済的・社会的条件にて、利用者のニーズを満たさなくてはならない。国内交通システムは、国の一体性と連帯、国防、経済的・社会的発展、国土の均衡ある整備、国際交流（特に欧州における交流）の拡大に、資するものである。

利用者のニーズは、あらゆる人が持つ移動の権利や、そのための移動手段を選択する自由や、自己の所有物を自ら運んだり輸送を自ら選んだ組織や企業に委託したりできるということ、を、実効的なものとする措置を講ずることにより、満たされるものである。

参考：条文の比較

- **交通法典 L第1111-1条(2010年)**

交通システムは、利用者のニーズを満足させ、移動能力が小さい者・障害を持つ人を含むすべての個人の移動する権利、手段選択の自由を保障しなければならない。それは、交通の委託先として選ばれた組織・企業もまた同様に守らなければならない。これらの目的の遂行は、集団にとっての経済・社会・環境の状況の前進と、リスク、事故、公害、騒音、汚染物質と温室効果ガスの排出の制限ないし削減するという目標の尊重を実行しなければならない。

フランスの交通政策 における住民協議

都市交通政策における 合意形成と住民参加

- フランスの交通政策においては、住民協議のプロセスが義務化されている。
- 住民協議の対象は、主に二つある。第一には都市圏交通計画など計画策定における住民参加である。第二は、個別の交通事業を行う場合の住民参加である。後者は、公共事業決定への住民参加で、LRT(新型路面電車)導入の際に盛んに議論される。

フランスでは、住民協
議が法的に義務づけら
れている

- ・コンサルタション
（事前協議）
- ・公的審査

2つの住民協議プロセス

- ・コンセルタシオン（事前協議）

計画策定段階における行政と住民の協議。
住民への周知をはかるとともに、住民の意見を聴取し、計画に反映させるプロセス。

- ・公的審査

計画最終決定前の住民審査。中立の委員によって住民からの意見聴取が行われ、計画への審査が下される。公的審査に通れば、公益利用宣言が出される。

計画の流れと住民協議

計画素案提示

市長の指令によって、事業計画案を作成し、何案か提示する。

コンサルタション(事前協議)

住民に対して、事業計画を周知徹底させる。同時に、協議を進め、住民の声を計画案に反映させる。

最終計画案確定

コンサルタションの結果を受けて、最終計画案を作成、議会に提出する

公的審査

事業の公共性を住民の手で審判するために、中立の公的審査委員による意見徴収を行い、審判を下す

公益利用宣言

公的審査に合格すれば、市議会は公益利用宣言を採択し、いよいよ事業スタート。

住民と行政の協議



▲
公的審査の公聴会会場。住民は、
市長や行政担当者と直接質疑
応答する。

公的審査開催中の横断幕が
下げられた市役所



二つの協議プロセス

コンサルタシオン (事前協議)

市議会に計画案を
出す前の協議

行政主導

プログラムは、行政が
任意に決められる

協議によって、
計画案を修正する
課程である

公的審査

議会に議案提出
時に実施する公聴会

第三者委員会主導

プログラムは、法律で
定められている。

計画案の手直しはなく、
決まった計画に対する
Yes/Noを集計する

コンサルタシオン

～計画策定段階における周知と協議～

- 計画策定段階における協議がコンサルタシオンである。
- 初期段階における、広報・周知のプロセスと位置づけられる。
- このプロセスにおいて、住民の意見を計画に取り入れるのも重要な役割。

コンサルタシオンの義務

- 計画策定過程における行政と住民との協議。法律によって自治体に実施が義務づけられている。
- 方法・実施期間は地方議会によってその都度決められる。また、事業によっては第1、第2次と何度もコンサルタシオンを実施する。
- 反対者が多い場合は、コンサルタシオンで徹底的に協議する。

コンサルタシオンにおける 住民の意思反映

- コンセルタシオンは、住民の意見を行政が計画に反映させるという役割を持つ。
- つまり、計画案を住民の意見を聞きながら修正するプロセスということである。
- 例えば、住民から対案が出されて、選択肢に加わるのは、このプロセスにおいてである。
- コンセルタシオンは、「行政が周知し、住民の声を聞く」課程の役割が強く、住民が意志決定に参加するプロセスではない。

公的審査

～計画決定前の最終審判～

- 計画決定前の住民による最終審判。
- 中立性を前提に、中立の委員が住民の意見を集約する公聴会である。
- 公的審査は、事業実施に対するYes/Noを明確化する目的がある。

公的審査の実施

- 公的審査の実施は、手続きを含めて法律で定められている。
- 公的審査の期間は1ヶ月～2ヶ月。
- 公的審査委員は、期間中面談や記帳などを通じて住民の意見を聴取し、自分の責任で勧告書を作成し、議会に提出する。

公的審査委員

- 中立性を保つために、行政から独立した第三者が選ばれる。委員選定は、行政ではなく、行政裁判所が行う。
- 公的審査委員は25歳以上ならば誰でも登録できる。行政裁判所は、登録者リストの中から中立性を保てる人を公的審査委員に任命する。
- 裁判員制度に似ているが、任意登録制という違いがある。

公的審査

- 市議会は公的審査の内容を尊重した上で事業についての議決を行い、公益利用宣言を出す。
- 公益宣言が出て事業が開始された後に、市民は行政裁判所に異議申し立てが出来る。公的審査の結果は異議申し立ての根拠となる。

公的審査の結果のゆくえ

- 公的審査で出された結論は、いってしまえば「諮問」のようなもの。手続き上、議会や市当局は、公的審査の結果に従う必要は無い。
 - ただし、公的審査の結果を無視したら大変なことになる。後々、行政裁判所に行政訴訟が起きた時の、根拠となる。
- ストラスブールの第三期路線においては、保守党ケラー市政で公的審査の結果を十分に取り入れないまま、事業開始に踏み切った。行政訴訟を起こされ、1年間工事が凍結される仮処分申請を喰らった。

二つのプロセスの相違

コンサルタシオン (事前協議)

初期段階の協議

行政が周知・広報を行
い、住民の声を
聞くプロセス

What is Best Plan?

公的審査

後期段階の協議

住民が意志決定に
参加するプロセス

Yes or No?

なぜ徹底した住民協議を行うのか？

- フランスの公共事業では、行政には強い執行権限が与えられている。とくに、土地収容権が強く、事業に必要な土地を、値上がり前の地価で強制収容することができる。
- 一方、フランスでは私有財産権は、絶対不可侵という倫理的合意がある

→つまり、公共事業においては、公共性と私有財産権が正面衝突する。

フランスが編み出した解決法

- 計画決定後は、行政が計画を遂行するための絶対権を与える代わりに、計画策定段階での住民側に強いコントロール権限を与えることで、社会的な衝突を解決した。

→つまり、協議が成立するまでは行政は何もできない代わりに、一度協議が成立すると行政を止められない、という仕組み。

ストラスブールのLRT導入に おける住民協議



- フランスの都市交通政策における住民参加の先進事例として名高い。

LRT導入の決定

- 1989年の選挙で、トラム派の社会党トロットマン女史が市長就任。社会党・みどりの党市政の元、環境保全形の交通体系確立を目指すことになる。
- 人中心の都心を目指す。都市の環境・文化の保全・再生を目指してトラム整備をはかることになった

- トラム導入を軸とした公共交通の抜本的な整備・拡充
 - 都心の交通流の制御
 - 段階的なクルマ利用規制の導入
 - 空間整備
 - 都市の空間をクルマから歩行者に取り戻す
 - 景観整備（歴史的な町並みの保全、モダンなアーバンデザインの両面で整備）
- しかし、都心における自動車利用規制導入は、住民や商業関係者からの猛反発が起きた。

ストラスブールにおける LRT導入に対する猛反対

- 市民の間では、クルマ利用制限に対する反発が多かった。都心の住民は、日常生活に不便をきたす自動車利用制限に反対した。
- クルマ利用制限は客足が遠のくとして反対していた都心の商店主たちが、一番強く反対していた。
- トラムは古い乗り物であるというイメージが強かったのも反対の要因であった。

地元紙の批判記事がきっかけ

- 地元紙、DNA(アルザス日報)が「市長は、クルマを使用禁止して、チンチン電車を復活させようとしている」と批判記事を掲載。市役所に抗議が殺到し、ストラスブールは蜂の巣をつついた事態になった。

→トロットマン市長は「住民にLRTのメリットを理解してもらえる良い機会です。反対派住民と徹底的に協議しなさい」と、市役所の担当者に指示した。

市民と行政の協議

→反対派に対する粘り強い説得

- 行政は、市民との協議プロセスの中で、反対派を説得していった
 - 事前協議(コンセルタシオン)などの協議を、5年間の事業期間中に合計500回開いた
 - フランス人は攻撃的で議論好きなので、住民と行政との協議の場では大激論になる。行政は膨大なエネルギーを協議に費やすことになる
- 最終的に、反対派の8割は賛成派に転じた

※市がトラムのメリットを訴えるために作成したポスターでは、空間面での自動車のデメリットとトラムのメリットをビジュアルに訴えている。

住民広報・協議の実態

- 現在トラム建設がすすんでいる
ブルターニュ地方の都市、ブレスト
のケース

ブレストのLRT事業の概要

- ブレストは、フランス北西端に位置する都市で、都市圏人口21万5000人の街。LRTは14.5km、27駅の路線を建設。20編成の電車を導入。総工費3億8300万ユーロ(約420億円)のプロジェクト(工事費に都市再開発・修景事業・P&R建設費を含む)。2010年3月に工事を開始し、2012年開業予定である。

LRT導入で住民協議が盛んな理由

- 大規模な公共事業で、予算も大きいから。
- 土地や地価への影響が大きいから(特に土地収用)。
- 自動車規制を伴うから。
- LRTとともに、大規模な修景プロジェクトも行うため、都市全体への 影響が大きい。

ブレストのLRT広報のメニュー

- LRT広報の特設ホームページを開設。
- LRTニュースレターの発行。
- LRT広報センターを開設。
- ブレスト都市開発局による社会・経済への影響調査レポートの刊行。
- ترام広告用のキャラクター。
- LRTガイド付きツアーの実施。

LRTに関する公的審査

- 2009年3月9日から、4月17日まで実施。
- ブレスト市役所と支所、都市圏に加盟する各市役所、ブレスト都市圏共同体の庁舎、合計16ヶ所で意見の記帳を受付。
- 合計30回、住民が公的審査委員に面会して意見を受けつける機会を設けた(各市町村を巡回する形である)。

フランスにおける住民協議

- 実は、協議にかかる費用は、自治体の交通政策予算の1割～2割になることも多い。
- 「民主主義のコスト」と言える。
- フランス社会は、協議をしないよりも、した方がよいと考える。協議にかかるコストは、良い社会を作るために必要な投資であると考えられている。
- 「カフェで二人集まれば政治談義」という議論好きのフランス人は、協議をするのが当たり前、という認識がある。

フランスにおける住民協議

一に情報公開、二に情報公開

- 「知らなかったぞ、反対だ」という市民の発生は避けるのが目標。全市民が情報を共有し、議論できるようにする。とにかく「知らないとは言わせないぞ」というレベルまで、広報には力を入れる。
- 「情報公開こそ、住民協議の基礎となる」これが、フランスの都市交通政策の基本である。

補論：フランスにおけるオーフス条約 と環境情報アクセス

- フランスは、オーフス条約に加盟している。
- フランスの環境情報への市民アクセスは、環境法典(Code de l'environnement)で法制度上の定義がなされている(法制の部L124-1～124-8条、規則の部R124-1～5条)。

※交通政策と、環境への参加の関係は特に定義されていないようだ(交通法典中に、上記の条文との連関は特になし)。