

フランスにおける近年の道路行政について



黒瀧義則
調査第二部 次長



中出 剛
調査第二部 主任研究員

はじめに

道路行政の課題の多くは世界各国で共有しており、我が国の道路行政の企画・立案にあたっては、世界各国の道路事情、道路政策、課題と対応策等について情報を入手し、日本における道路計画の制度設計等に役立てることも重要である。当然のことながら、それぞれの国の持つ歴史・文化的な背景が異なるため、他国の制度を直接適用する事は困難であるが、基本的な考え方の部分では日本の制度設計に対して有効な情報も多いと思われる。

国土交通省では、欧米諸国をはじめ中国、韓国などの国々と科学技術協力の枠組みを活用して、2国間の会議、ワークショップの開催など、道路技術の向上を目指した国際研究交流活動を実施している。

(財)国土技術研究センターでは、このような日本と海外各国において開催される道路技術交流会議等の機会を通じて、海外における道路事情や道路政策、技術についての情報を入手し、海外の組織や行政手続きなど道路整備の仕組みについて、調査を行ってきているところである。

本稿は、平成11年10月、日本において締結された「日仏道路科学技術に関する実施取決め」に基づいて開催されている、「日仏道路交流会議」を通じて得られたフランスにおける道路行政についての知見を基に、近年のフランスの道

路整備における主たるテーマについて整理したものである。

表-1 日仏道路交流会議テーマ一覧

回数	開催日	開催地	テーマ
第1回	平成12年4月	フランス・ナント	橋梁ケーブル腐食防止
第2回	平成12年12月	日本・東京	住民合意形成
第3回	平成13年10月	フランス・パリ	道路と景観
第4回	平成14年5月	日本・東京	事業評価

フランスにおける合意形成システムについて

日本では、欧米諸国の国々と比較して、特に大都市部の環状道路をはじめとした主要な社会資本整備の遅れが指摘されているが、その一つの要因として合意形成の長期化が大きな課題として挙げられている。

これに対しフランスでは、パリの環状道路整備などで日本と同様な苦しみを経験しながら、計画と事業の手続きの改善に取り組み、計画の早い段階からPI(パブリック・インボルブメント=市民参画)を実施し、透明性、客観性、公正さの高いプロセスを経て、合意形成を図るシステムが整備されてきた。

ここでは、「住民合意形成」をテーマとして開催された第2回日仏道路交流会議での発表内容をもとに整理した、フランスにおける合意形成システムについて述べる。

表-2 第2回日仏道路交流会議 フランス側発表内容

題名	発表者	概要
1. フランスにおける討議と公聴の手続き	設備・運輸・住宅省 道路局委託事業・高速道路課課長 パトリック・ビュー	合意形成システムについて、導入の背景、経緯、大規模事業におけるPIの枠組みと手続き、今後の動向・課題について説明。
2. ル・アーブルの新港建設プロジェクト	設備・運輸・住宅省 道路局国際担当審議官 フィリップ・レジェ	フランスにおける住民合意形成の代表的事例として、英仏海峡に面したル・アーブル港の整備事業を取り上げ、公開討論の準備、実施、開示など一連の内容について紹介。
3. フランスにおける道路事業合意形成：モンペリエ地方における具体的事例	セテック社 ピエール・コブフ	地方レベルの道路整備の場合、日常的にどのような合意形成のプロセスがとられているかの事例として、モンペリエ北部のバイパス整備事業における取組みについて紹介。

1 法制度の概要

フランスでは、行政の慣行と地位を疑問視する声の高まりや、情報の増大、環境問題への取組み、市民組織活動の活発化などを背景に、1970年代より、公共事業に対する一層の透明性や市民参加の機会増加に向けた法制度の整備が実施されている。(表-3参照)

表-3 合意形成に関する主な法律

行政行為の透明性に関する法律	
1973年1月3日付け法律	オンブズマン制度を創設した。
行政文書の公開に関する法律(1978)	行政機関に対して情報公開の促進を目的とした法律であり、情報公開を監視する委員会が設けられた。
環境保護と公的決定プロセスへの市民参加に関する法律	
自然保護法(1976)	自然保全区域における国土整備または開発工事に対し、環境に与える影響調査を行う環境アセスメントを義務付けた。
自然保護及び住民への公開・聴聞に関する法律(ブシャルド一法)(1983)	自然保護法を強化し、環境に影響を与えると考えられる事業に対して、公開調査実施の義務付けとその内容について規定した。
ピアンコ通達(設備運輸住宅大臣通達)(1992)	計画の上流段階(日本における都市計画決定以前の段階)での討論手続きを新たに規定した。また、これまで個々別々だった公開調査の手続きに対し、一貫した合意形成上の手続きを示した。
大規模事業の環境配慮強化に関する法律(バルニ工法)(1995)	環境への影響が高い事業について、一般住民に、その目的・概要について公開討論を行うことを可能にするために策定され、新たに国家公聴委員会(CNDP)が設立された。

2 道路計画における合意形成プロセスの仕組み

フランスにおける道路計画決定プロセスは、大きく3つの段階に分かれる。最初の段階は、政策の方向性やプライオリティを決定する段階(以下「構想段階」という)、次が概略のルートを設定する段階(以下「概略計画段階」という)、最後が詳細なルートを決める段階(以下「詳細計画段階」という)である。構想段階ではPIは行われず、

概略計画段階と詳細計画段階で実施されている。(図-1参照)

(1) 構想段階

広域道路網に関して「全国幹線道路整備基本計画(SDRN)」と「方針レポート」が策定される。

全国幹線道路整備基本計画は政府が策定する高速道路と主要国道の長期整備計画であり、長期整備目標と整備の優先度が示されている。

方針レポートは、全国幹線道路基本整備計画を受けて15年先までの整備目標と優先度を明らかにする中期整備計画で、幹線道路整備の枠組みを規定している。

構想段階ではPIは行われない。

(2) 概略計画段階

この段階では、設備省大臣が承認した道路施設の基本仕様書が公表される。基本仕様書には、地形地質の調査、社会経済調査、環境調査に基づき、約1km幅のルート案と施設の基本仕様が示される。

基本仕様書の作成にあたり、事業が一定規模以上の場合にはPIが行われることになる。この段階のPIは公開討論と呼ばれ、事業費5.45億フラン以上の事業に対してはピアンコ通達の手続きに基づき実施される。なお、事業費40億フラン以上の事業についてはバルニ工法に基づくPIをさらに前段で行うことができる。

(3) 詳細計画段階

この段階では、公益宣言と収用地・水利調整の2段階で計画決定している。

公益宣言とは、事業規模に応じて首相または地方県知事が発令・公布するもので、これにより事業実施が確定し土地収用が可能となる。公益宣言の内容は、幅300mの路線計画、道路の形状、インターチェンジ・サービスエリアの位置等である。収用地・水利調整は、公益宣言による最終ルートと事業計画の実施の確定をうけて、土地収用などに必要となる「収用地調査」「水利調査」を踏まえた最終的な用地・工事内容の確定を行うものである。

この段階のPIは、民意調査と呼ばれ、収用法およびブシャルド一法に基づく手続きであり、収用を伴う場合または

事業規模1200万フラン以上の場合には実施が義務付けられている。

なお、公益宣言に異議がある場合には、行政訴訟を起すことができるが、訴訟の対象は行政手続き上の問題に限定されている。

また、公益宣言の発令とともに政府は国家契約を公示し、

一連の調査手続きの間に生じた計画の変更、修正点を明記し計画実現に国が責任を負うことを約する。国家契約の公布は一連のコミュニケーション活動といえ、それまでに収集された意見がどう具体化されたかを説明し、計画がどのような条件の下に実施されるかを知らせることができる。国家契約の履行については、国家契約履行調査委員会によ

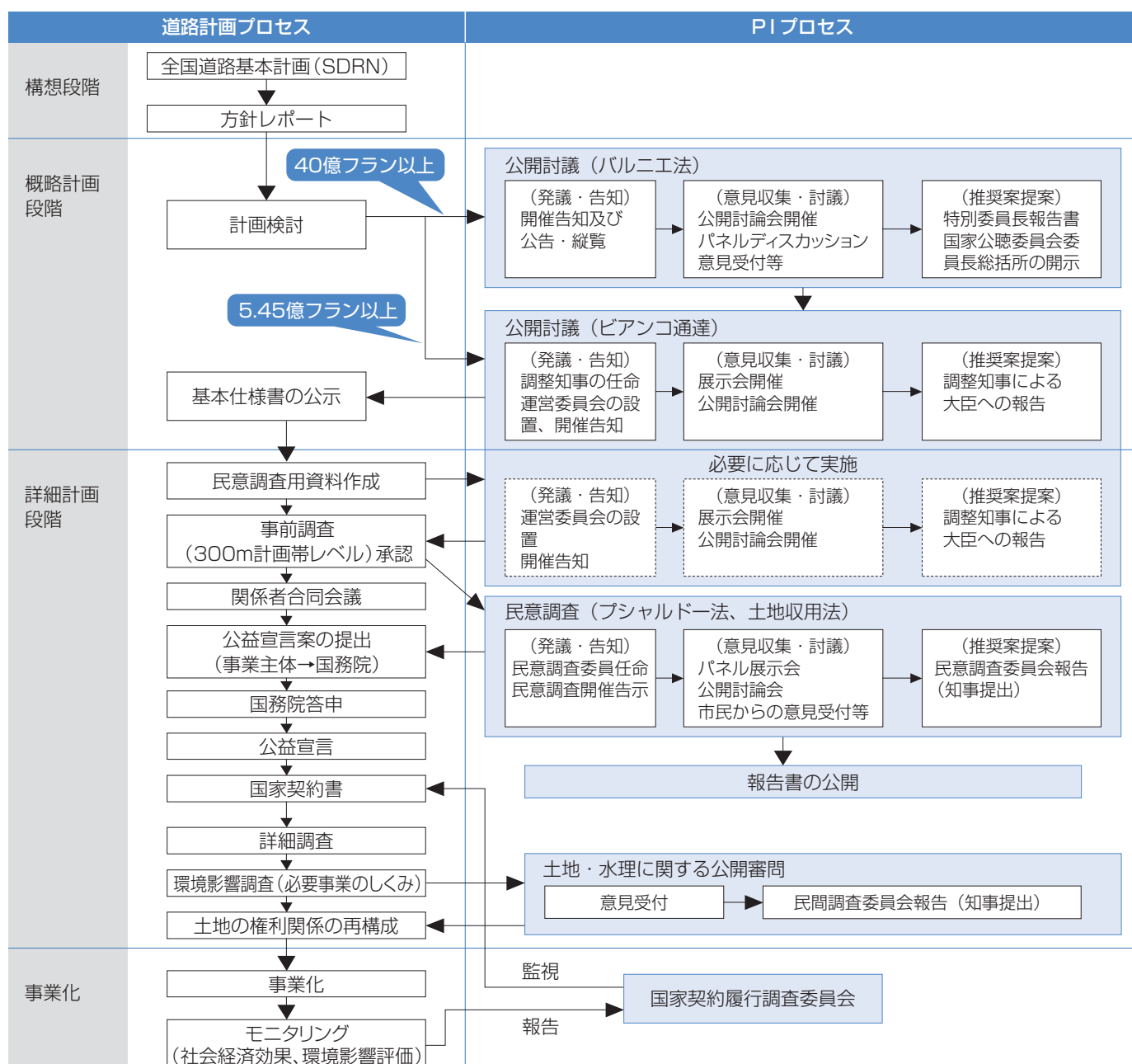


図-1 フランスにおける道路計画及び合意形成プロセス¹⁾

り監督され、事業主は施設の供用開始3年ないし5年後に、施設の利用状況を経済社会面や環境面から調査した結果について総決算書としてまとめ提出する。

3 各計画段階におけるPIプロセスの概要

各計画決定段階におけるPIプロセスとして、バルニエ公開討議とピアンコ公開討議および、民意調査の概要を以下に示す。

(1) バルニエ法に基づく公開討議

①目的

社会経済効果が大きく環境へのインパクトが強い事業を対象に、事業計画が中止あるいは修正可能な段階で、国民が計画策定に参加する機会を与えることと、事業目的を中心にあらゆる側面にわたり開かれた討議を行うことで、問題点を明らかにし、予備調査開始に必要な基本仕様書を作成する際の重要な判断材料とすることを目的としている。

②実施主体

公開討議を運営するのは国家公聴委員会で、首相が5年任期で任命する。現職あるいは名誉職の国务院評定官を委員長とし、地方議員、行政・司法機関からの任命者、全国規模で活動する認可環境団体代表者、一般利用者の代表で構成されている。

③実施時期

公開討議は事業計画の初期段階において、すなわち事前調査に入る前に、規定の4ヶ月の実施期間内に行わなければならない。

④コミュニケーションの方法

公開討議やテーマ別パネルディスカッション等の公式の討議に加えて、パネル展示、インターネット、定期ニュースレター等幅広いコミュニケーション方法がとられる。

⑤運用状況

開催請求できる条件が国会議員20名の連名という厳しい条件のため、実際に同法に基づく公開討議が開催された例は5件ときわめて少ない。(2000年12月時点)

(2) ピアンコ通達に基づく公開討議

①目的

バルニエ法に基づく公開討議と同様、計画上流段階において国民に参加機会を与えるとともに、大規模インフラ事業の社会経済的利益と環境への影響を明確にし、計画の公益性を明らかにすることを目的とする。

②実施主体

公開討議は、設備大臣の指示を受けた調整知事の主催のもとに行われる。討論の透明性を確保するため、調整知事の下に調査委員会が設置され、同委員会が公開討議の運営にあたる。

③コミュニケーションの手法

できる限り多くの住民への周知が可能となるよう、公開討議に加えて、パネル展示等が開催されることもある。公開討議の参加者は、当該地域における政治的責任者、社会経済的責任者、団体責任者（環境保護団体、利用者、沿道住民）等各方面の代表となっており、調整知事が選定する。一般市民の参加については、討議資料が各自治体に送付され、市町村長の判断により展示会を開き、一般市民を交えた討論会を開催できる。

(3) 民意調査

①目的

民意調査とは、政府の政策決定や事業計画に先立ち、住民に情報を公開し住民の意見や評価、反対提案を最終判断に反映させるための民主的手続きであり、事業計画の公益性を検討・確認することで、個人の利益よりも公的利益が優先する事業かどうかの判断材料について提供することを目的とする。

②実施主体

地方行政裁判所長が任命する民意調査委員会が、事業主の協力を得て行う。

③コミュニケーションの手法

調査委員会は、民意調査の開催、事業計画を地域住民に告知し、現地視察、住民の意見聴取、公聴会などを通して中立的な立場で住民の意見を聴取し、その結果計画修正を勧告したり、事業の是非と理由、事業実施上の条件を報告する。

4 フランスにおける合意形成手法の今後の展望

- ・プロジェクト自体の必要性を早期に判断するために、上流での公開討議をさらに充実させる必要がある。そのために公開討議の委員会は、単に透明性や客観的な討論を確保するためにフォローするだけでなく、必要な資料の提供や有効な情報公開をさらに行うなど、その役割強化が求められている。
- ・公開討議で出された意見について、その結果の客観的な解釈をどのようにして保証するか、またどのように意見を反映させるかは困難な問題であり、公開討議と公的決定の間をどのような法的措置でリンクさせるかが課題となっている。

フランスにおける 景観保全の取組みについて

フランスをはじめとするヨーロッパ諸国では、歴史的・文化的建造物に加え、眺望などの景色を含めた景観に対し

て一定の評価がなされており、国の行政レベルにおける景観保全への取組みが積極的に行われている。

ここでは、「道路と景観」をテーマに開催された第3回日仏道路交流会議における発表内容をもとに、フランスでの景観保全制度について整理するとともに、道路事業における最近の景観政策について紹介する。

1 景観保全に関する制度の概要

フランスでは19世紀前半から歴史的建造物の保護に取り組んでいるが、法律に基づく政策は1913年の歴史的な記念物に関する法律が最初となる。その後長い年月を経る中で、歴史的建造物とその周辺区域、天然記念物や景勝地などを共同遺産として保護及び利用するための複数の法律が施行され、また必要に応じて改訂されてきた。(表-5参照)

ここでみられる景観保全制度の特徴としては、以下のことが挙げられる。

①国土全域を対象とした一元的な保全制度

中央集権的性格の強いフランスでは、大部分の制度が全

表-4 第3回日仏道路交流会議 フランス側の発表内容

題名	発表者	概要
1. 日本とフランスにおける景観の基本概念	社会科学高等調査学校 日本研究センター(EHESS) オギュスタン・ベルク	景観という概念の定義について、歴史的・社会的・地理的な観点から日仏の比較を行い、道路景観に対する考え方や今後の課題等について説明。
2. フランスの景観総合政策	土木総評議会 (CGPC) ジャン・フレボル	景観に対する行政の取組みとして、その背景、政策、組織について概観し、今後の展望について説明。
3. 景観整備の動機と優先事項	コフィルート社 アンドレ・プロト	フランスの民間高速道路会社であるコフィルート社における、景観整備の取組みについて紹介。
4. ビジュアライゼーションの技術	セテック社 クロード・ネロー オクタル社 マドレーヌ・トレル	道路プロジェクトにおけるビジュアライゼーションに利用された一連のツールについて、高速道路A87号線、A89号線などの事例を通して紹介。
5. モリエンヌの高速道路A43号線建設調査	セテック社 ミシェル・レヴィ	過去の経済活動により環境劣化が進んだモリエンヌ渓谷における、高速道路建設と渓谷の再生を組み合わせた整備事業について紹介。
6. 金のリボン賞	設備・運輸・住宅省道路局 ヤニック・ル・デュ	道路景観政策として、道路景観に優れたプロジェクトを表彰する「金のリボン賞」について紹介。
7. 高速道路及び地域圏間幹線に関する1%景観・開発政策	土木総評議会 (CGPC) ベルナル・テュオ	道路景観政策として、高速道路建設費の1%を景観対策等の資金にあてる「景観と開発1%政策」について紹介。

表一 5 景観保全に関する主な法律

歴史的建造物に関する法律（1913）	当初は城館や大聖堂など歴史的建造物を共同遺産として保護するものであったが、改正により周辺の自然や建物を含めた一体的な風景を保護するものとなった。許可無く現状変更ができない非常に厳格な「指定」と、国が工事計画を規制できる「登録」の2段階の手続きがある。
自然建造物および歴史・科学・伝説・景勝の点から重要な地区の保護に関する法律（1930）	芸術的、歴史的、学術的、伝説的又は絵画的な自然景勝地の保護を目的とした法律で、上記①とほぼ同様な手続きが規定されている。
風致地区を制定する法（マルロー法）（1962）	作家・美術史家としても知られた当時の文化大臣アンドレ・マルローにちなんで通称「マルロー法」と呼ばれており、都市近代化の波を受けて消滅の危機にさらされた旧市街地を保護するために制定された。文化財的な建物単体だけでなく、市街地を構成する建造物と空間全体を保全再生の対象とする「保全地区」の制度を導入した。
市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律（1983）	この法律により、都市計画に関する権限をはじめ国の権限のいくつかが市町村に移管された。その中で、建築及び都市の遺産を保護する区域（ZPPAU）が創設された。
景観の保護と活用に関する法律（1993）	従来の特定の建造物や地区を指定して保護するといった法規制からさらに一歩進み、景観に関する全国的な政策の基本方針を定めるとともに、その保護及び実施に関する手段を定めたものである。土地占用計画に景観への配慮を義務づけるとともに、建築及び都市遺産保護のためのZPPAUが、景観的遺産を加えたZPPAUPへと拡張され、総合的な景観の保護体系が確立された。

国均一に適用されてきており、例えば保全地区の区域を決定するのは地方政府ではなく国の権限である。ただし、1986年の地方分権法に制定されたZPPAU（のちにZPPAUP、表一5参照）においては、主として市町村から地区指定が発議されるように定められ、こうした地方分権の動きは今後も強まると考えられる。

②一貫した歴史的・文化的「遺産」保存への取組み

保全の対象が単体の建物から次第にその範囲を広げ、現在は市街地や村という広がりを持った空間にまで及ぶようになったが、歴史的・文化的「遺産」の保存が一貫して景観整備の基本にある。

2 道路事業における景観政策

(1) 全ての道路に適用される景観政策

①金のリボン賞

景観への適応ないしその価値アップの面で手本となるような道路や高速道路整備事業をより広く紹介するために、道路景観の全国賞として「金のリボン」賞が1991年設備省道路局によって設けられた。これは、事業関係者には景観の質について、世論には注がれた努力についての関心を高めさせながら、施行主チームを表彰するものである。

②環境・景観専門家チームの任命

道路局の下で任命されたこのチームには、都市計画、地理、保護区、歴史と社会学、樹木と森林、エコロジー、音響と美観の専門家が集まっている。各自は道路局長に試案を提示し、事業計画者にアドバイスすることを任務としている。

③景観デザイナー・コンサルタントの任命

設備省県局長の下に任命され、県知事の管轄下におかれる。

(2) 大型高速道路事業における景観政策

①景観と開発1%政策

この政策は1989年に道路局によりはじめられ、高速道路A20号線とA75号線において実施されている。景観の価値をより高めると同時に経済・観光開発に役立つような調査や事業に対し、国が工事額の1%を割り当てるもので、以下の3つの項目を軸として実施される。

- ・高速道路上から知覚される景観を美化し、その質を向上させる取組みの実行を目的として、国、地方自治体など様々な関連パートナーにより景観整備向上憲章が作成される。
- ・地方自治体から同額以上の出資があるという条件で、工事コストの1%を国が給付する。
- ・上記施策を自然景観局、国土整備地方開発局と協力して道路局の指導のもとに遂行する。

この政策はA20号線とA75号線で優れた成果を挙げたため、現在はコンセッション契約の対象となっている道路網を含む整備中の全ての高速道路と地域圏間幹線道路にも適用されている。

また、この政策により以下のような沿道の地方を活性化する2つの新しいコンセプトが誕生し、現在そのプロジェクトが幾つもの幹線道路で進められている。

- ・「魅力発見ルート」：その地域の魅力を発見してもらうために、2インター間で1時間だけ高速道路から外れる別ルートを提案。
- ・「途中停車村」：景観整備向上憲章に基づいて地元が準備し、迎え方とサービスの質を利用者に保証。

②景観を統合する設計

景観に関する調査は、プロジェクトの設計開始直後から導入されるようになってきている。まずは、設計技術チームに景観デザイナーが任用される。そして技術者に対して整備事業を視覚化させるとともに、諸団体や地方自治体との協議の手段ともなるモニタージュなどの技術手段が用いられる。

③環境と景観観測所の設立

環境省と設備省のイニシアチブで、高速道路供用後の環境や景観に対する影響を評価するために、観測所の設置が推進された。高速道路のコンセッション会社がそれぞれ観測所を設置しており、環境への影響評価を通じて景観への配慮がなされている。

フランスにおける 事業評価制度について

フランスでは、1982年国内交通基本法（LOTI）を受けて、道路事業については、費用便益分析に基づく経済評価と併せて環境その他の社会的要因を考慮した評価といった多基準評価を実施してきている。

第4回日仏道路交流会議は、「事業評価」をテーマにフランス側から4編の発表が行われており、現在、本会議での発表内容を基に、フランスにおける事業評価制度について調査・検討を行っているところである。ここでは、本会議で発表された内容の中から、最近のフランスにおける道路事業評価に対する取組みについて紹介する。

(1) 事業評価における環境の重要性

欧州の中でもフランスは早くから環境アセスメントに取り組んできているが、事業評価の手続きにおいても、環境という側面が与える影響は大きなものとなっている。また、近年「ナチュラ2000ネットワーク」をはじめとした環境に対するさまざまなEUの規制があり、プロジェクトの事業評価に大きな影響を与えている。

(2) 経済評価手法について

フランスでは1970年の道路局通達により経済的評価手法の概念が導入されたが、現在は1998年の道路局長通達における方法が採用されており、以下のような面で刷新さ

表－6 第4回日仏道路交流会議 フランス側発表内容

題名	発表者	概要
1. フランスの事業評価制度について	設備・運輸・住宅省 道路局EU担当官 アラン・ファイヤール	事業評価制度について、行政的な手続き、評価ツールの概要を説明。
2. 開通後の社会－経済－環境における評価について	設備・運輸・住宅省 道路局委託道路・事業課課長 パトリック・ビュー	事業評価に関する法的規則、実施方法、内容について説明。具体例として高速道路（A49号線）のプロジェクトを取り上げ、実施内容、問題点を紹介。
3. 道路整備コストのコントロール	設備・運輸・住宅省 道路局財務課次長 パスカル・ムレ	フランスにおいてはプロジェクトのコスト管理が大きな問題であり、早い段階での正確なコスト算出が必要となっている。推定のために必要なデータの種類を示すとともに、統計データから集約した係数を用いる方法について紹介。
4. 道路プロジェクトの交通安全面の評価	//	貨幣価値に換算したメリットという観点から、交通安全面の評価（CSPR）における取組みを紹介。



写真-1 第4回日仏道路交流会議状況

れている。

- ・一つのプロジェクトにおいて、事業者、地域住民、ユーザーなどの様々な関係者毎に費用便益のバランスシートを作成したうえで、総合的な評価を行う。
- ・道路網の効率的利用を目的とした通行料金の調整など、交通管理対策を考慮する。
- ・インフラ投資だけでなく、維持・管理・経営など道路整備における全ての段階で発生するコストを考慮する。
- ・プロジェクトの段階的実施の可能性を検討し、建設手順の評価を行う。
- ・投資選択の基準とはしないが、資金調達方法の十分な検討などプロジェクトの財務的評価を行う。

(3) 道路整備コストの予測・管理手法について

事業を適切に評価するためには、そのコストを正確に見積り、また遵守することが必要である。しかし、フランスにおいては事業の初期見積りと最終的コストには20%の変動があり、適切なコストのコントロールが問題となっている。道路局では、この変動の原因である「初期の予測の過小評価」、「事業の最終コストに対する管理不履行」に対する試みとして、過去の事業データを基にした「比率」による見積り手法と、これにリンクした事業コスト管理ツールを採用し、事業の最終的な財政総合評価を行っている。

(4) 高速道路における事業評価の実施状況

1985年以来都市計画決定に向けて調査された高速道路延長は3,020kmであり、それらの完成後評価までの実施状況は表-7に示すとおりである。

表-7 高速道路における事業評価の実施状況

完成後評価を終え、事業総合審議会を通過した事業	4事業 (170km)
完成後評価で追加要求を受けた事業	5事業 (273km)
完成後評価実施中の事業	14事業 (757km)
今後完成後評価実施予定事業	29事業 (1,820km)

(5) 道路事業評価制度の課題について

- ・国内の法令に加え、EUを含む国際的な法令が次々と作られ、それぞれの整合性が十分に確立されていないことから、事業評価の分析について混乱が生じている。
- ・関係者の役割分担や責任が明確でなく、結果についての国民による討議も十分になされていない。事業主体が一貫性を持って評価を行うことが必要となる。
- ・評価目的や評価に伴う作業量に対する認識が足りないため、事前の調査が不足し、特に評価実施の遅れが多い。評価実施に必要な時間、財務、人材を確保し、適切な事業評価を行うため、既存評価のデータ整理・保存を行い、それらを十分に活用することが必要となる。

おわりに

本稿は2000年より開催されている日仏道路交流会議における発表内容を土台として、近年のフランスにおける道路整備の仕組みについて整理を行ったものである。

(財)国土技術研究センターでは、フランスの他にも、政府間で行われる海外各国との道路交流会議の機会を通じて道路政策・技術等の情報を入手し、海外各国における道路整備の仕組みについて調査を行っているところであるが、今後もこのような海外との交流に参加して得られた成果が、道路行政に関わる人々にとって一つの参考となれば幸いである。

参考文献

- 1) 国土交通省、(社)国際建設技術協会、2001、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
- 2) 建設省建設政策研究センター、2000、景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究