

土木と環境の計画理論

Planning Theory of Civil & Environmental Engineering

2019

第5章 3つの並行する計画プロセス(2)

土木・環境工学系 200番台 3Q

教授 屋井鉄雄

土木と環境の計画理論

第1章	計画理論の基礎
第2章	土木と環境の計画
第3章	計画と政策の体系
第4章	計画の哲学
第5章	<u>3つの並行する計画プロセス</u>
第6章	技術検証プロセス
第7章	公衆参画プロセス

第5章 3つの並行する計画プロセス

5.1 基本方程式

5.2 計画理論の発展経緯

5.3 計画プロセスが満たす条件

5.4 3つの並行プロセスの定立

5.5 我が国の計画策定プロセスの事例

本日の講義の言葉

- 3つの並行プロセス
- 技術検証プロセス, 段階原理プロセス, 公衆参画プロセス
- 手続きの正当性を構成する概念
- 手続き妥当性
- 上位計画の計画プロセスの考え方

土木と環境の計画理論

5.3 計画プロセスが満たす条件

土木と環境の計画理論

5.3.1 フェアネスについて

Cambridge Dictionary

Justice:

Fairness in the way people are dealt with

cf. There's no justice in the world when people can be made to suffer like that.

Fairness:

The quality of treating people equally or in a way that is **right** or reasonable

cf. He had a real sense of fairness and hated injustice.

Rightness:

The state of being morally or legally correct

cf. He is convinced of the rightness of his actions.

Oxford Dictionary

Justice:

Just behaviour or treatment.

The quality of being **fair** and reasonable.

The administration of the law or authority in maintaining this.

Fairness:

Impartial and **just** treatment or behaviour without favouritism or discrimination.

Rightness:

The quality or state of being morally good, **justified**, or acceptable.

The quality or state of being true or correct as a fact.

questions

- Q1: at school
- The class credit you took last quarter was canceled suddenly with no reason. How do you feel? A: No problem, B: problem
- Q2: at shop
- The next customer could buy the goods quite cheaply than you. How do you feel? A: No problem, B: problem
- Q3: at real-estate office
- You made a contract a haunted room without knowing it. How do you feel? A: No problem, B: problem
- Q4: at home
- Your father decided to move to the countryside without talking with his family. How do you feel? A: No problem, B: problem

questions

- Q1: at school
- The class credit you took last quarter was canceled suddenly with no reason. ((transparency, due process))
- Q2: at shop
- The next customer could buy the goods quite cheaply with no coupon. ((uniformity, equality))
- Q3: at real-estate office
- You made a contract a haunted room without knowing it. ((accountability, informed consent))
- Q4: at home
- Your father decided to move to the countryside without talking with his family. ((with no process, procedural fairness))

土木と環境の計画理論

5.3.2 計画プロセスの改善が必要な理由

計画手続きの改善が必要な理由

1990年代 何が問題になったか？

①公共事業への批判

(無駄使い, 談合, 国民の生活・環境意識変化)

②決め方への批判

(透明性、情報公開, 説明責任などの要求等)

③参加要求の高まり

(政治不信, 行政不信, 計画・事業不信, 住民投票要求)

2010年代

○災害やテロの脅威のもと, 参加型手続きへの慎重論の台頭

○手続きの不備による社会問題が改めて顕在化(豊洲?)

2000年代 何が解消されたか？

○評価の体系は概ね整備された

→必要条件の整備

(事業評価, 政策評価, 業績評価)

○計画の方向性(戦略的方向)一部示された

→社会資本重点計画法,

国土形成計画法の法制化

○市民参画の導入 一部行われた

→道路, 河川, 空港, その他

Current Crises in Participation

<i>Cause of Crisis</i>	<i>Expected Characteristics of governance</i>	<i>Preferred Policy related to participation</i>
<i>Neo-liberalism</i>	<i>Small</i> government	Just let a <i>private sector</i> do it. (deregulation is necessary) (traditional planning is waste of time)
<i>Terrorism</i>	<i>Strong</i> government	Let a <i>government</i> protect us soon. (no public voice is necessary)
<i>Mega Disaster</i>	<i>Reliable</i> government	Let a <i>government</i> do it immediately. (make the society safer again)

手続き制度化の必要性に対する意見

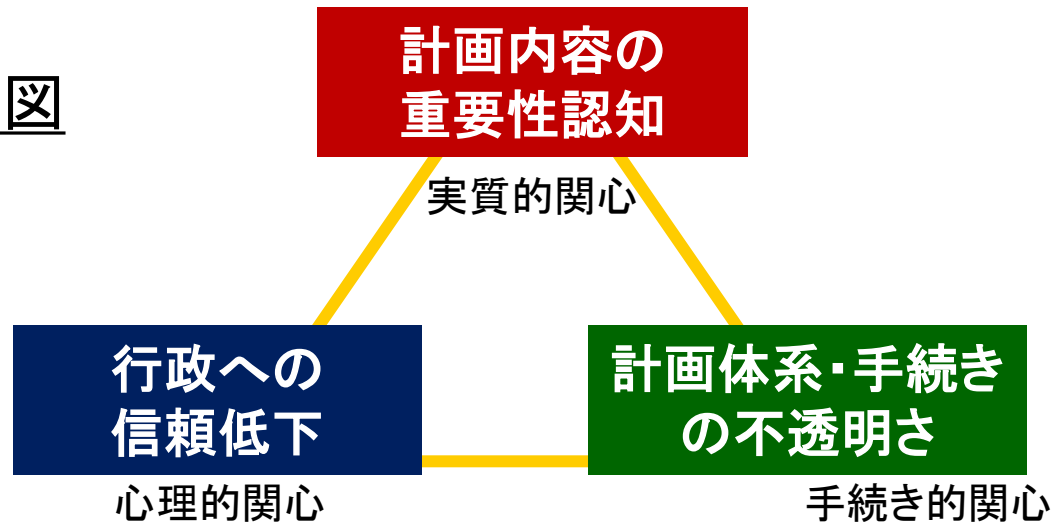
- 本来、皆に喜ばれるはずの「公共」事業がこれほど悪く言われるのはなぜなのか。・・・土木分野にとってまさに死活問題といえるが、それがほぼ純粹な法律問題であり、工学的議論の範疇に収まらないと言ったら、どのように思われるだろうか。・・・

「民主的正当性」の中身は、価値観が多様化し、あらゆる権威が相対化している現代社会においては、結局、手続き的正義というかたちで落ち着かざるを得ない。・・・

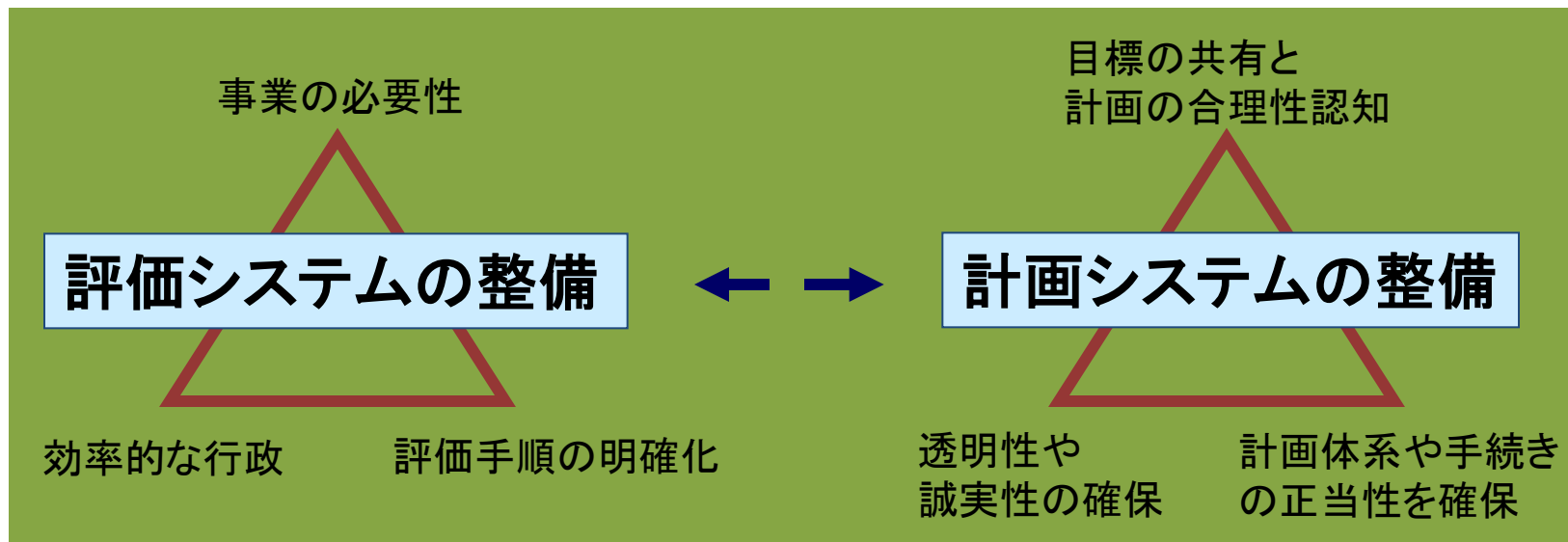
（櫻井敬子学習院大学教授、国づくりと行政法学、土木学会誌2010年6月号より抜粋）

社会資本整備を巡る関心の構図と解消の図式

関心の構図



コンフリクト解消の構図



費用便益分析と計画手続きの関係

○道路建設に使用される費用・便益分析は、そもそも民主主義を排除するために導入されたことに注意する必要がある。19世紀末、ダム建設で最初に使われたのですが、進めたいと思えば、いくらでも計算の仕方でベネフィットを多くし、コストを低くすることは可能なのです。進めたくなければ、逆も可能です。……

本来、討議して未来の選択を決めるべきところを計算で出して、民主的な決定過程を排除する。これがBバイCだといってよい。

(神野直彦、関西学院大学教授、世界, 岩波書店, 2009.8)

⇒この論点が本質である理由の1つは、
「既にあちこちで、“B/Cで決めないなら、一体どうやって決めるんだ？”という思考停止が見られることにある」

今後地域で共有すべき計画とは

- 各主体の「役割」と「責任」を明確化する計画の必要性

「役割」を自主的に担うには「目的(目標)の共有」が必要

「目標の共有」には「決定過程への参加」が必要

「責任」の分担にも「決定過程への参加」が必要



- 実現に長い時間を要する計画*の必要性

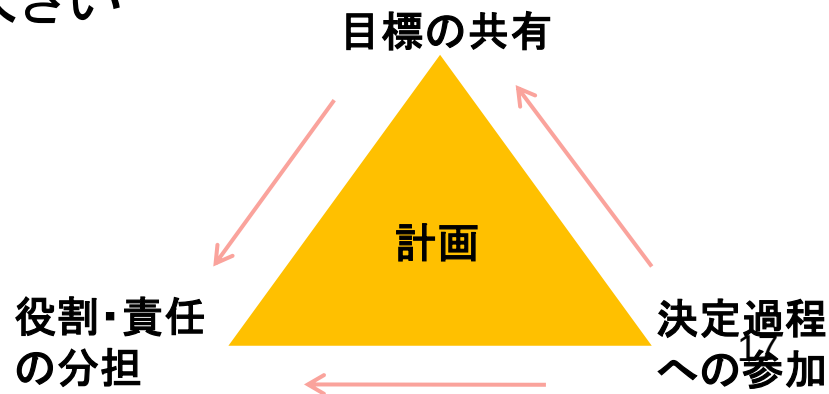
マニフェスト型のコミットメントだけでは短期しか

考えなくなる懸念

* 地域の長期的な防災計画、復興計画の推進、2050温室効果ガス削減等

⇒そのために市民の役割(責任)も大きい

(決定過程への参加)！



土木と環境の計画理論

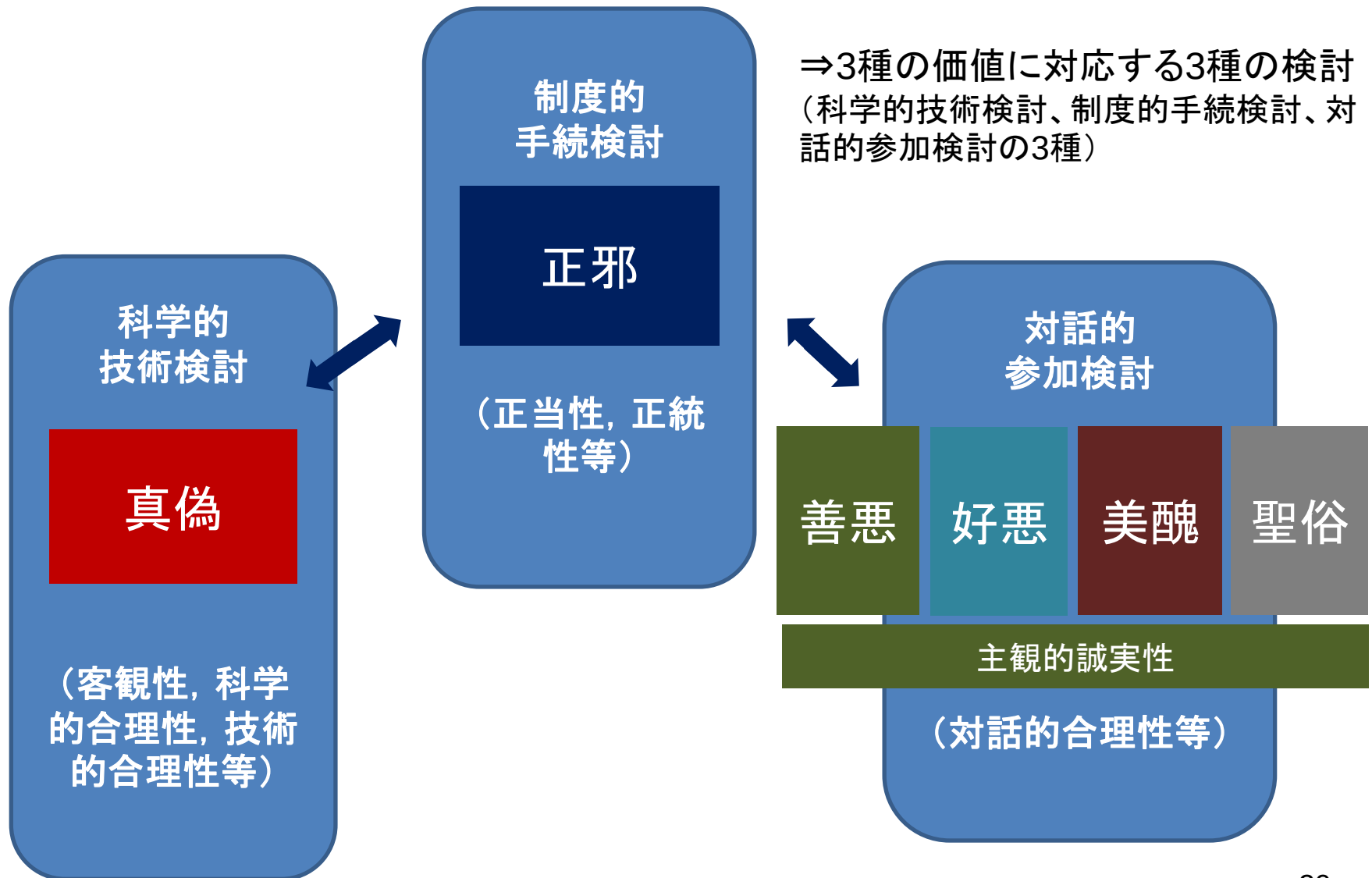
5.3.3 計画プロセスの満たす条件

条件について

- 手続きの問題、費用便益等の計算だけで決めようとするものの問題
- 公共事業、公共計画への批判の問題
- 計画目的・目標への共有、参加・協働による目標の達成、目的の実現が必要な時代背景
- 手続き正義は、段階原理プロセスだけでは構築できない。一般に多様な価値を集約する過程を用意する必要がある。
- 手続きとしてどのような条件が必要になるのかを考えてみよう

真正善の是非を検討する方法

⇒3種の価値に対応する3種の検討
(科学的技術検討、制度的手続検討、対話的参加検討の3種)



正の下、真を確認、善を最大とする枠組

真正善のすべての価値に配慮する枠組み(広義の正)

正邪の判定基準
(正しい手続き等について、社会が正邪に関する相互主観的な判定基準を持つ。善悪等の検討枠組みまでを対象とする)

正邪
の検討

この内部は狭義の正
(合理的手順)に対応

「個人価値と非独立な真」に対する正による確認

真偽
の検討

真偽の判定基準
(事実が価値から独立ではないとしても、社会が真偽に関する客観的な判定基準を持つ)

善に対する正の優先
(善等の検討枠組みは正で検討)

善悪
の検討

好悪
の検討

美醜
の検討

聖俗
の検討

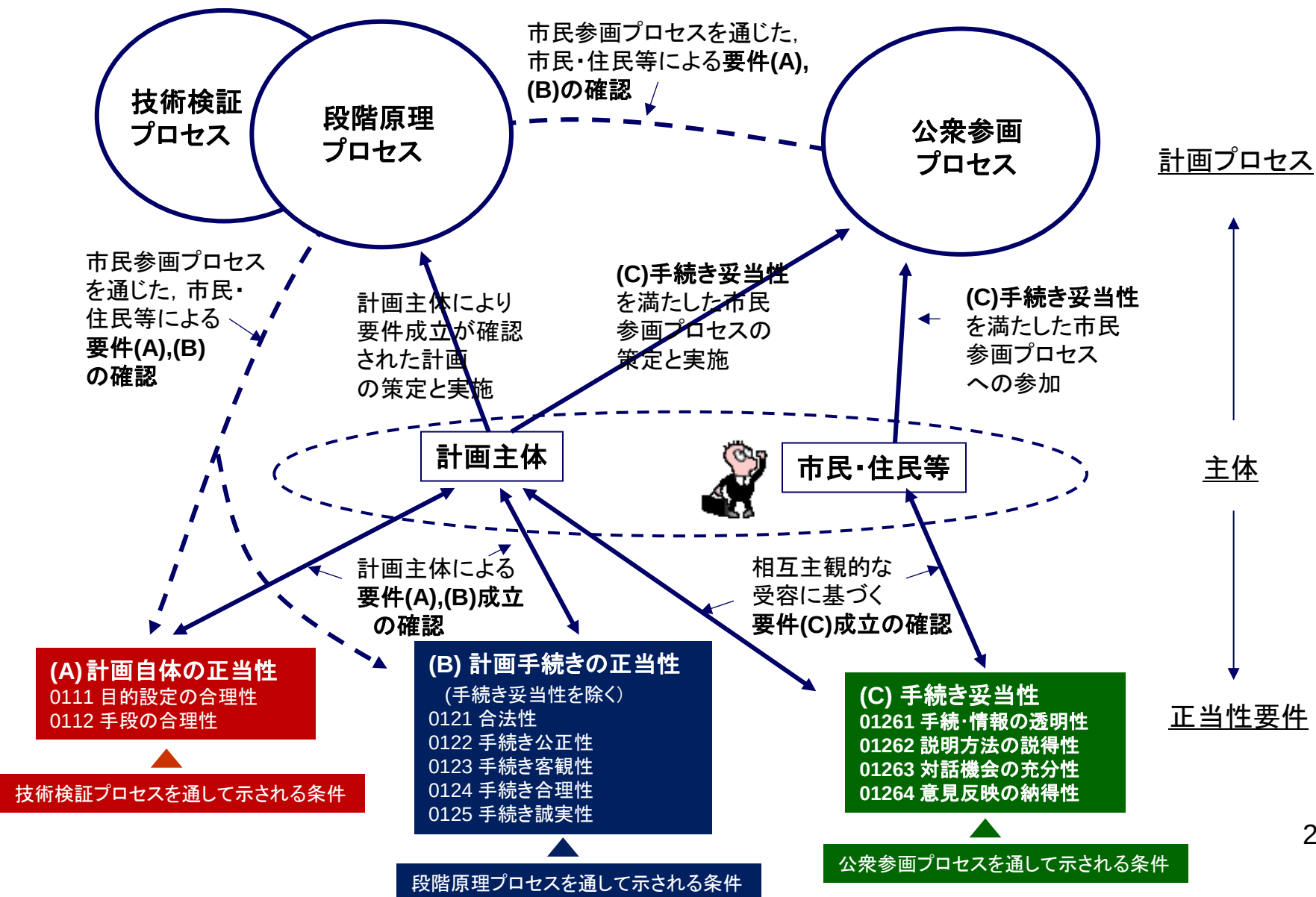
主観的誠実性

善悪・好悪・美醜・聖俗等の判定基準(これは価値相対主義の対象であり、様々な価値が表明されるが、正邪の検討によって示された対話等を含む適正な手続きのもとで検討される)

⇒以上より、このような枠組みが演繹される
(3種の価値すべてに配慮した計画策定)

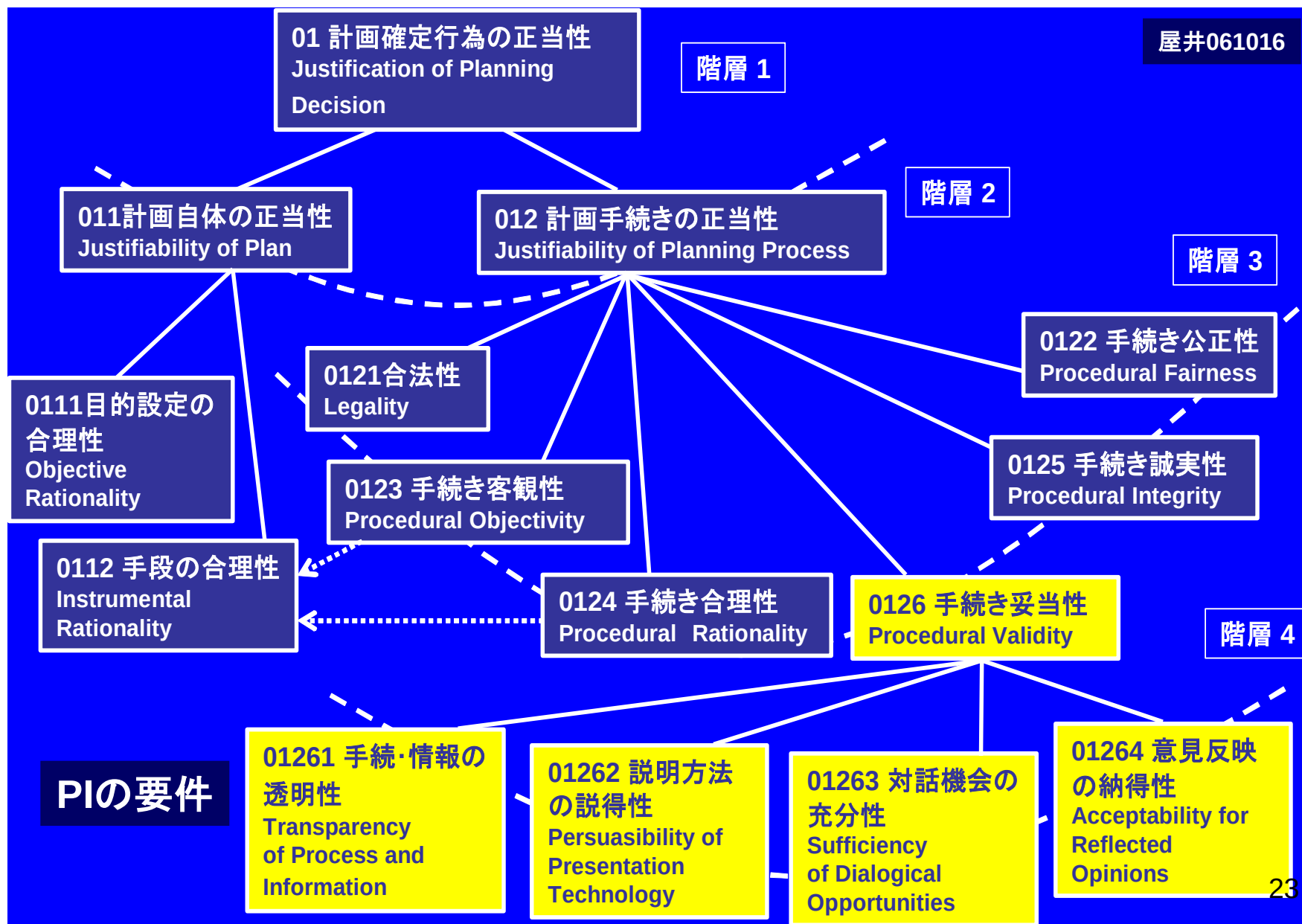
計画確定行為における要件確認手順

市民や住民は如何にして条件が整っていることを確認できるか

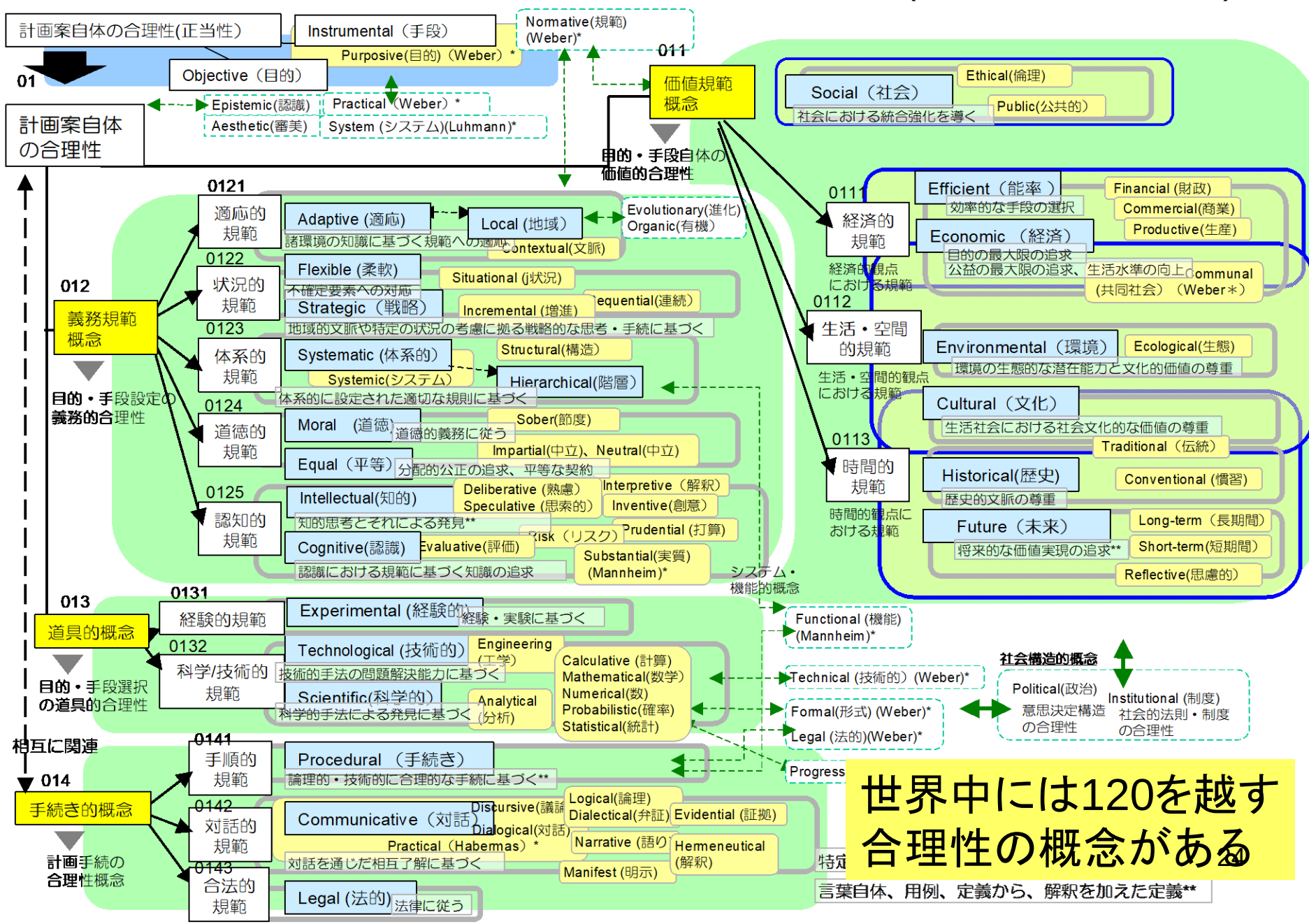


手続き的正義を含む正当性の要件 (計画の確定: 価値選択のために)

屋井061016



合理性を構成する概念体系図(坂井・屋井, 2008)



計画手続きが満たすべき条件

○計画手続きが正当性を有するための条件とは？

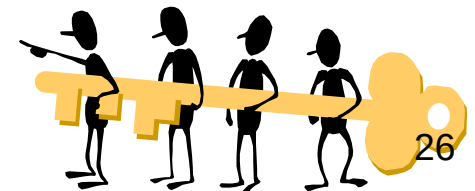
- ①合法性(現在の法律手続きに反しないこと)
- ②手続き公正性(手続きが誰にも同じで一律性を有し,
不正がないこと)
- ③手続き客観性(特定の人物の価値等から独立し,
事実や客観データに基づくこと)
- ④手続き合理性(代替案の合理的な比較検討がなされ,
瑕疵による遡及可能性が保証される等)
- ⑤手続き誠実性(手続が丁寧になされ,
実施側の誠意が示されること)
- ⑥手続き妥当性(手続が社会通念等に照らして有効であり,
社会で受容されること)

→手続き妥当性は、次の4つの条件に分解される

手続き妥当性を満たすための4要件

- ① 手続・情報の透明性
(計画情報や手続きが広く公開されていること)
- ② 説明方法の説得性
(説明責任が全うされていること)
- ③ 対話機会の充分性
(コミュニケーションが充分に行われていること)
- ④ 意見反映の納得性
(計画作りへの意見反映に社会が納得できること)

⇒これらはコミュニケーションの場面で必要とされる条件



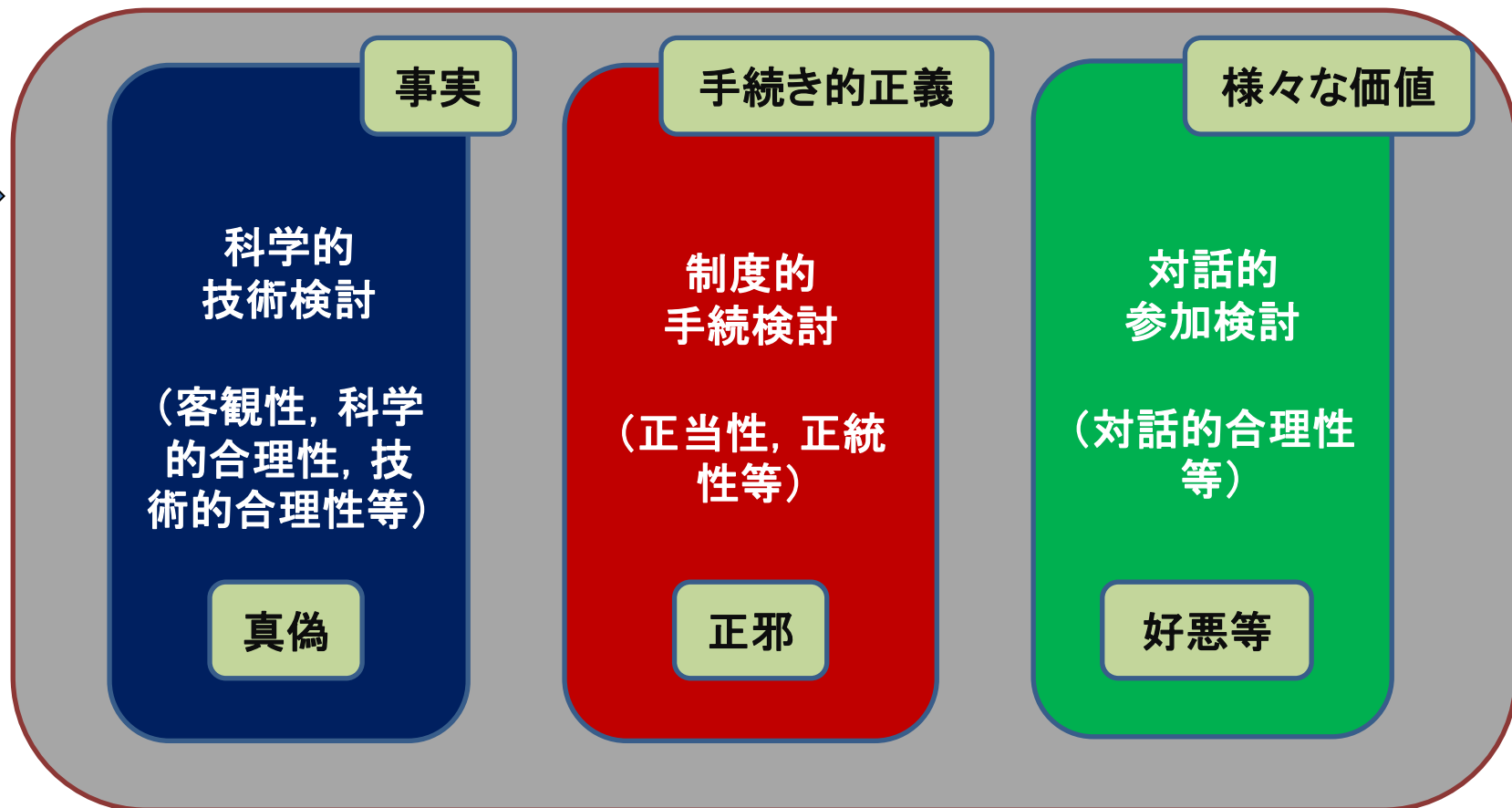
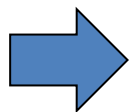
土木と環境の計画理論

5.4 3つの並行プロセスの定立

土木計画の実現への3つの並列検討

(再掲, 一部加筆)

本日の講義

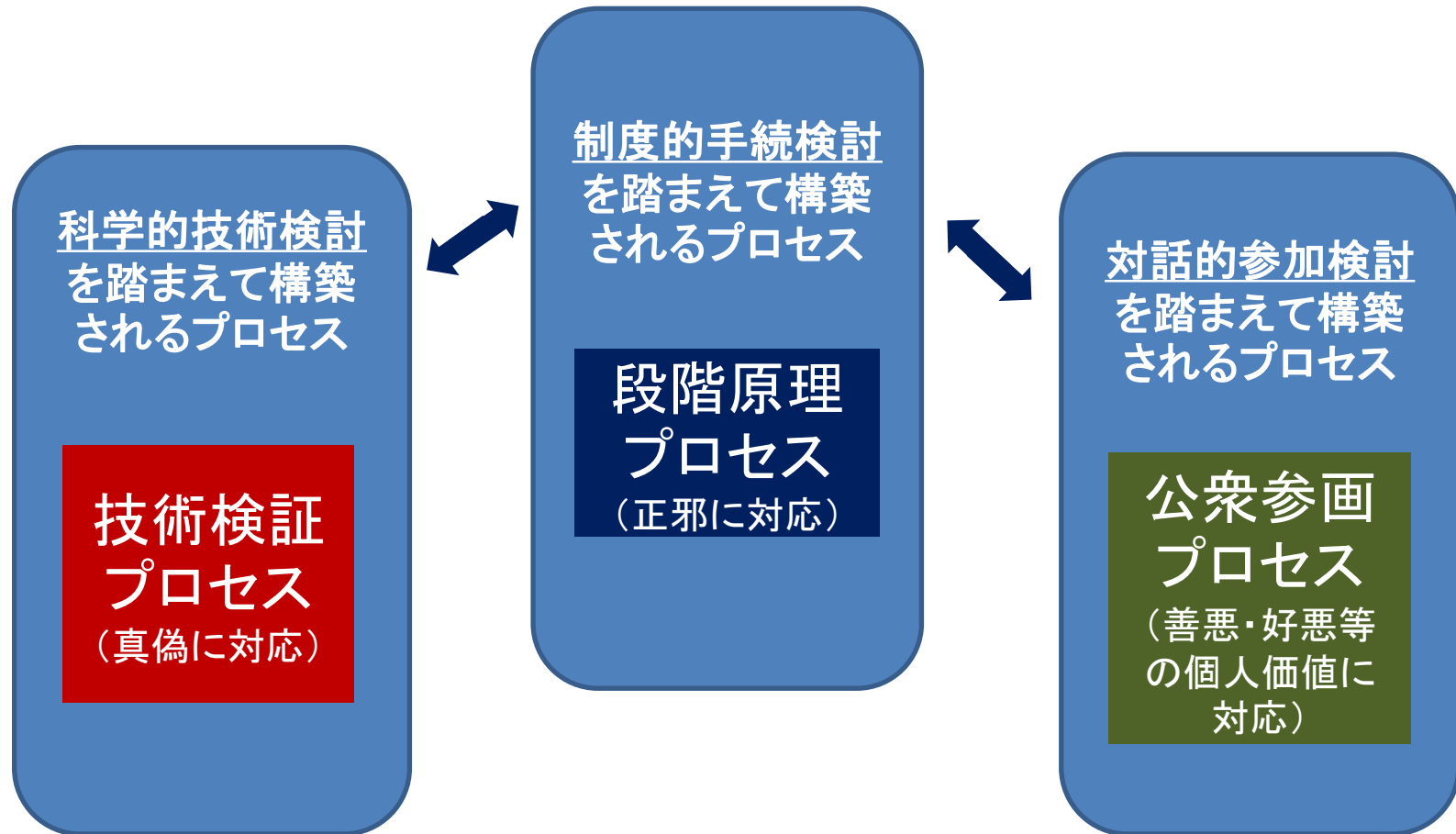


専門家が主役

行政・計画主体が主役

国民等が主役

基本原理に対応する計画プロセス



何故，3つの並行プロセスが 基本方程式となるのか？

(前提)世の中の価値は，古くから真 * 正善 * * に大別され，それら以外には存在しない．これらの一部を故意に配慮しない計画づくりであれば，おそらく社会から受容されることが難しいであろう．

* 真は認識的価値から独立でない．

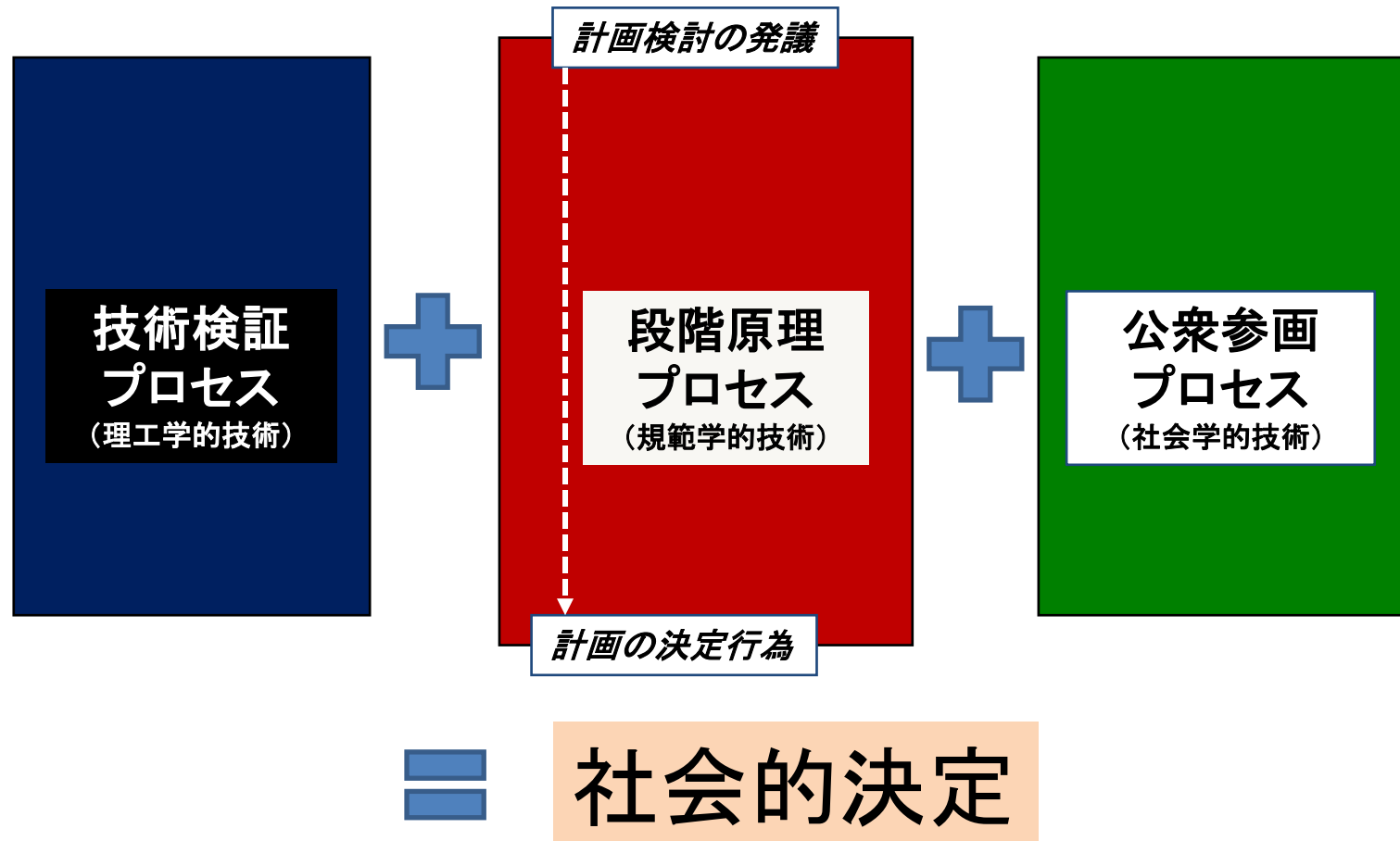
* * 善には広く好悪，美醜，聖俗等の個人の価値を含む．

(原則)そうであれば，「真正善のすべてに配慮した手続きによる計画」ならば，「社会的に妥当な(社会で受容されるべき)計画であると決定できる」と原則化することが可能である．

(事例)ところで，「3つの並行するプロセス」は真正善のすべてに配慮した手続きである．

(帰結)このことから，同プロセスによる計画づくりは，社会的に妥当な決定を導くことができると帰結できる．

基本原理に基づく基本方程式としての「3つの並行プロセス」

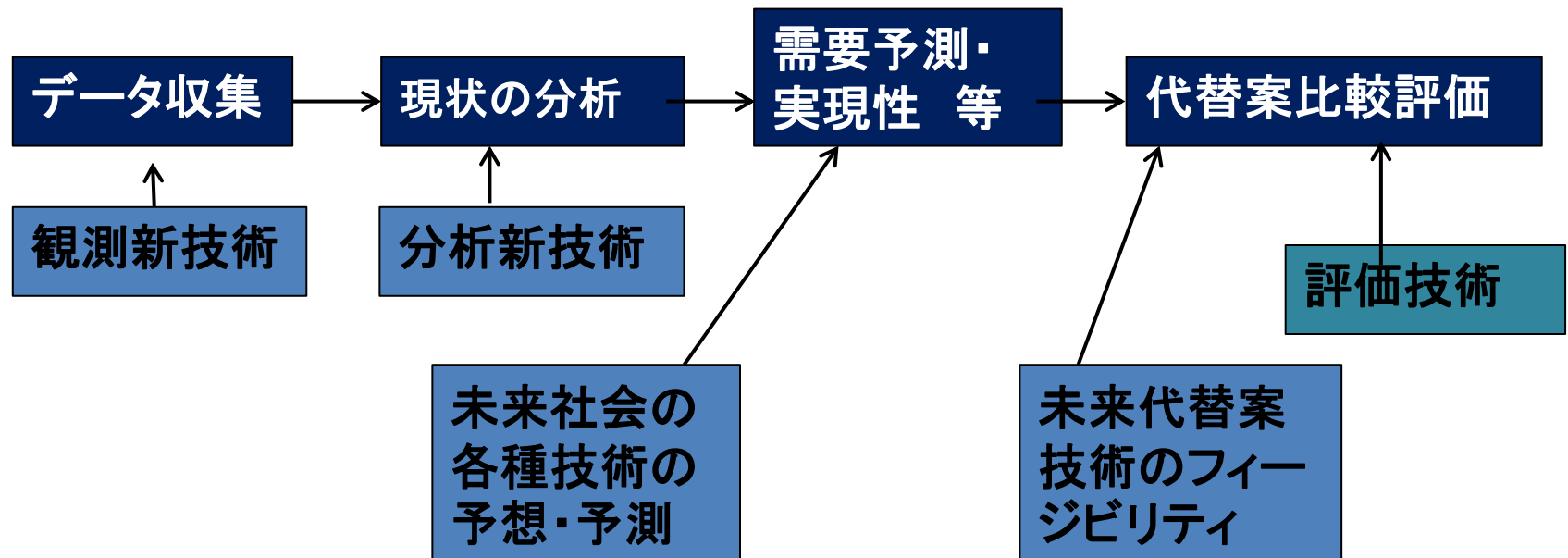


何故、技術と参加がプロセスなのか？

- 広義の正を満たすためには、真偽（客観的真理性）と善悪等（主観的誠実性）の検討が必要であるが、それが計画確定に至る過程で必要となるため、段階原理プロセスと一体化したサブプロセスとみなすことができる。
- さらに、技術と参加の取組みは、一般に手順を伴う段階的なステップを踏むことが必要となり、終了時にそれぞれのプロセスとしての成果の集約が、真正善への検討結果として必要となると考えられ、それはレポートとしてまとめられる。
- 以上より、技術と参加についてもプロセスを構成していると考えることが妥当である。

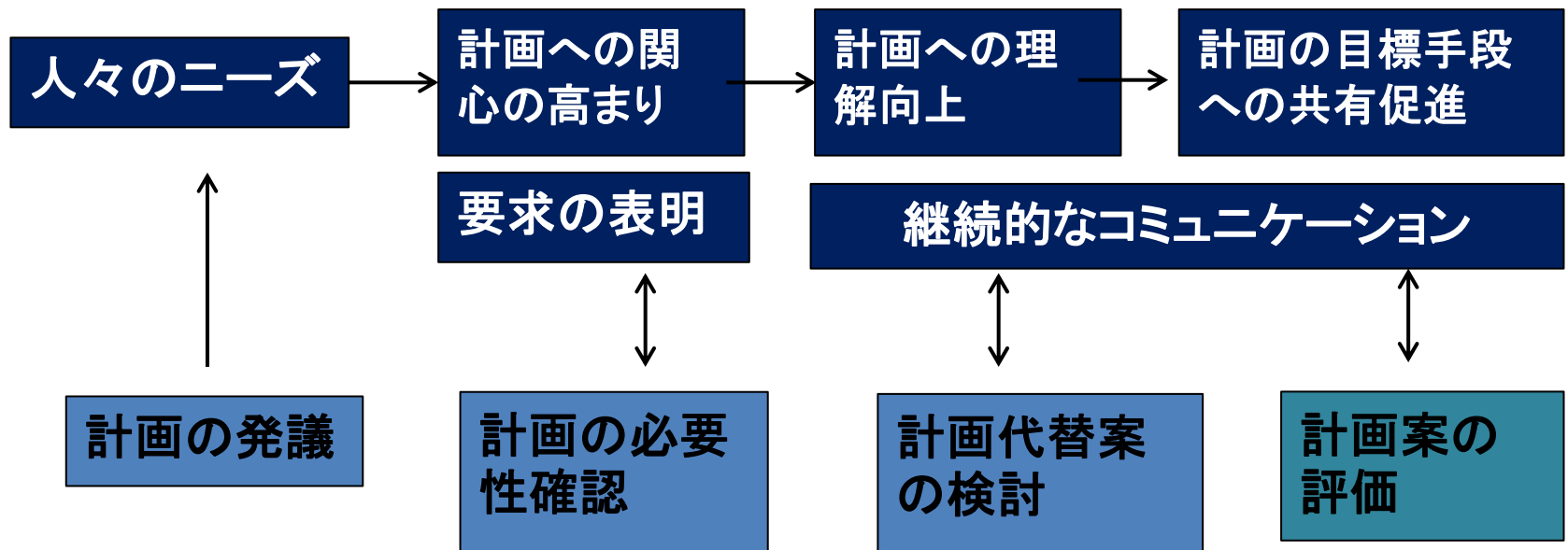
科学的技術検討に基づき技術 検証プロセスを設ける理由

たとえば、一般的な手順として以下が考えられる。



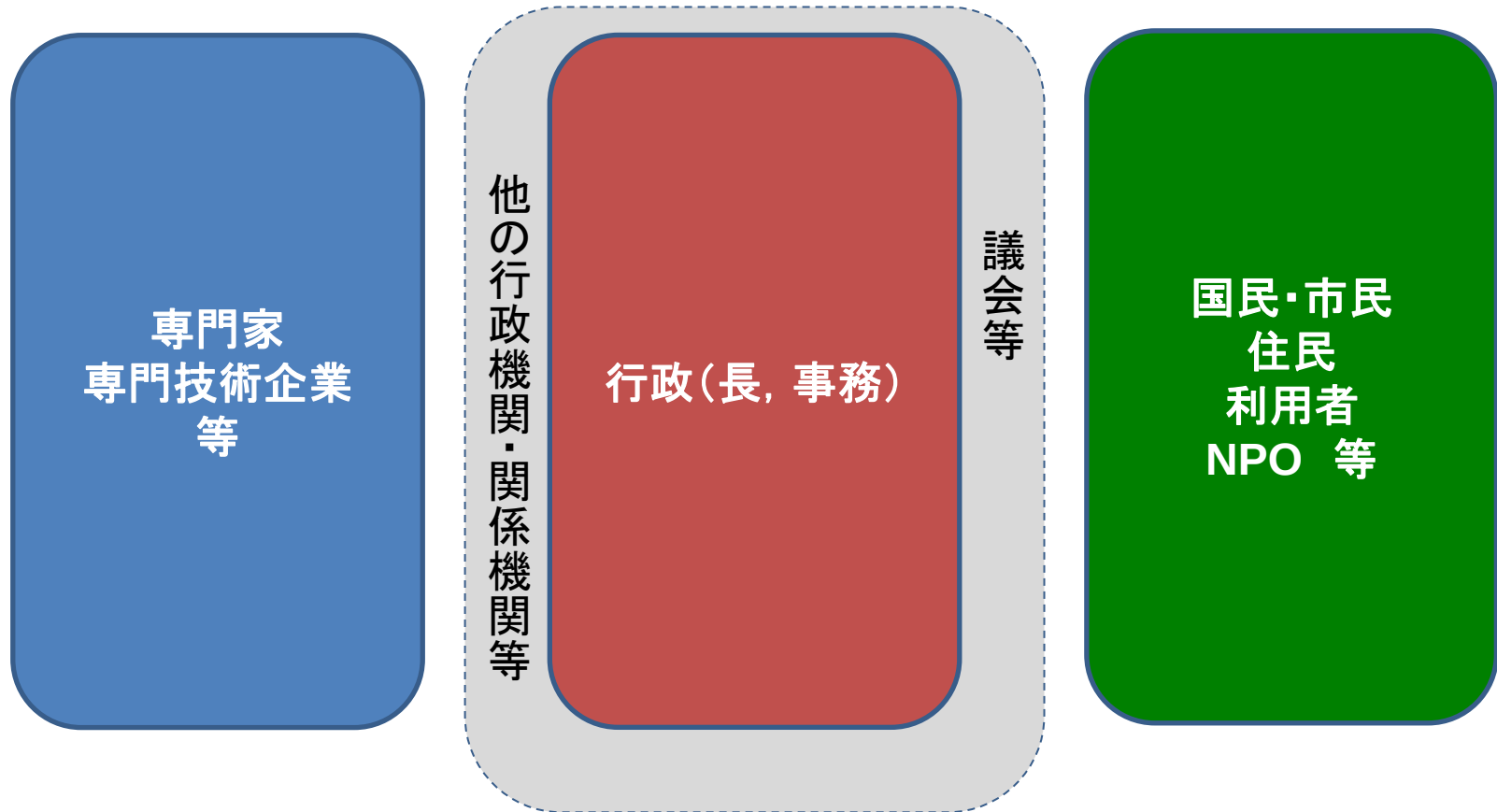
科学的・技術検討の結果、科学・技術的な検証を行う行為が直列の結びつきを有することになり、かつ、段階原理プロセスのステップ進行に伴って、技術的対応を行う必要があることから、プロセス(技術検証プロセス)と考えることができる

対話的参加検討に基づき公衆 参画プロセスを設ける理由

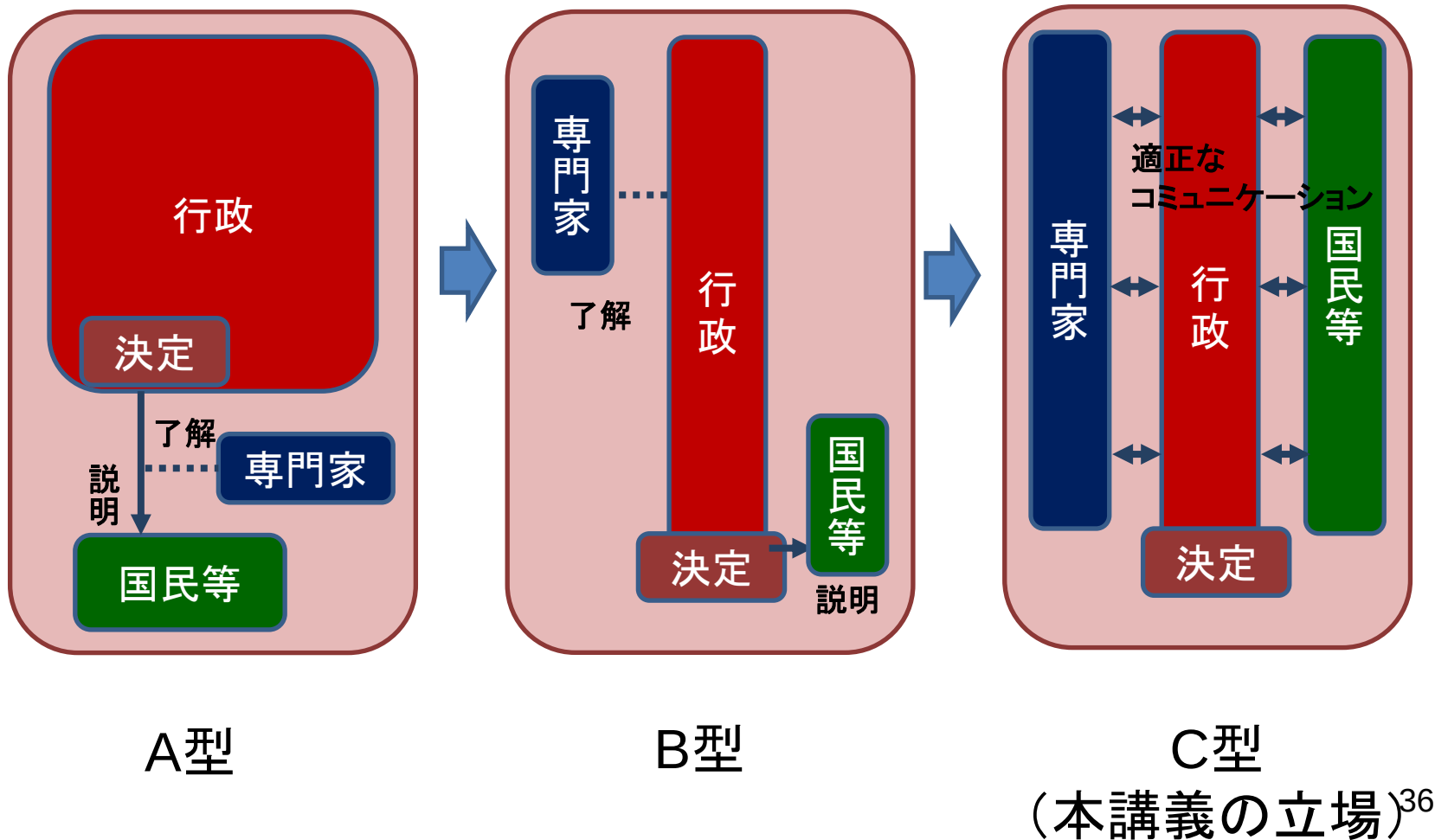


対話的参加検討の結果得られる内容は、コミュニケーションとして直列の結びつきを有することになり、異なる価値を有する主体間でも一定の理解促進が図られる。そして、計画づくりの終了まで役割を持つことからプロセスと考えることができる

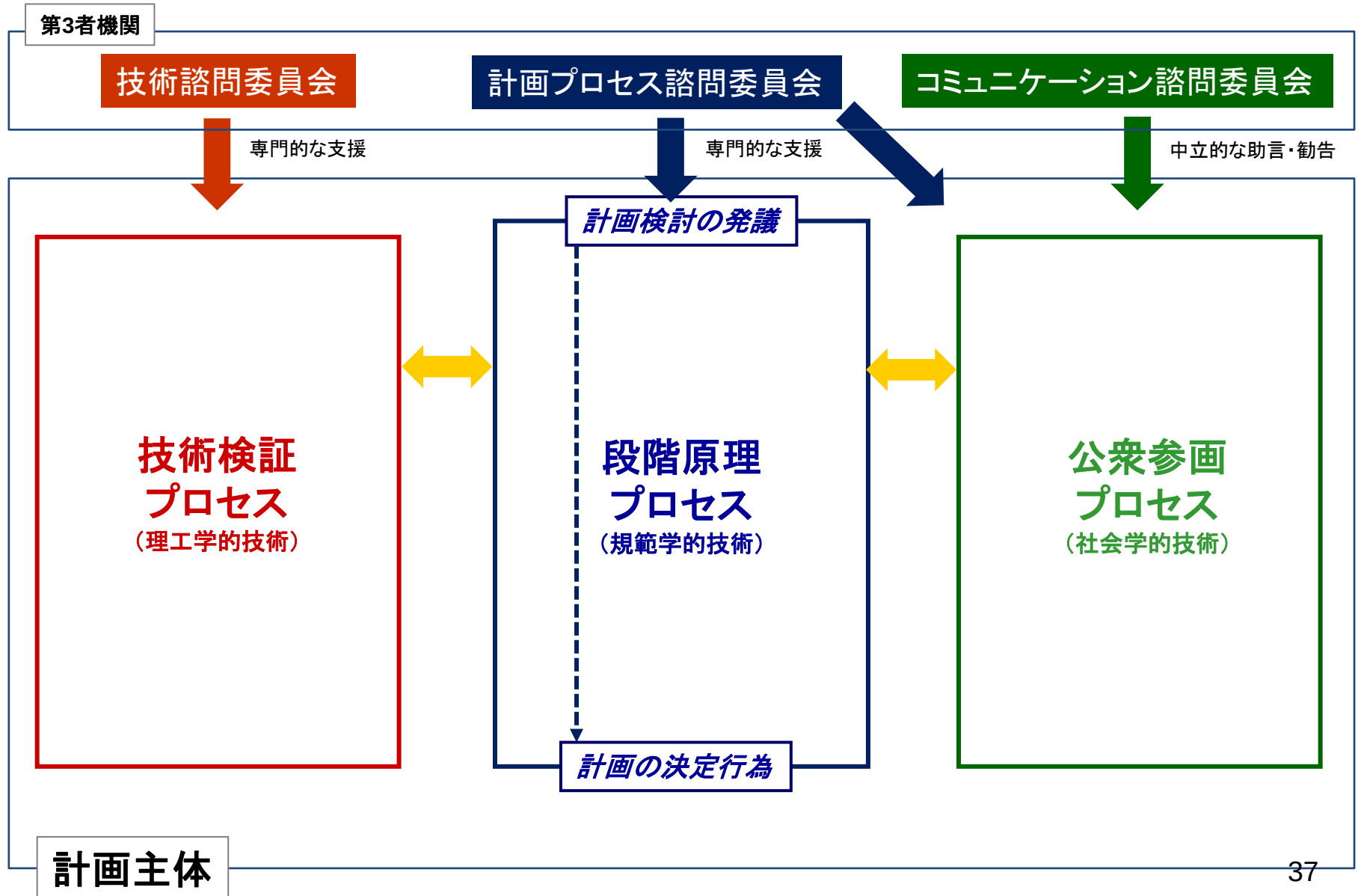
土木計画に関わる3つの主体



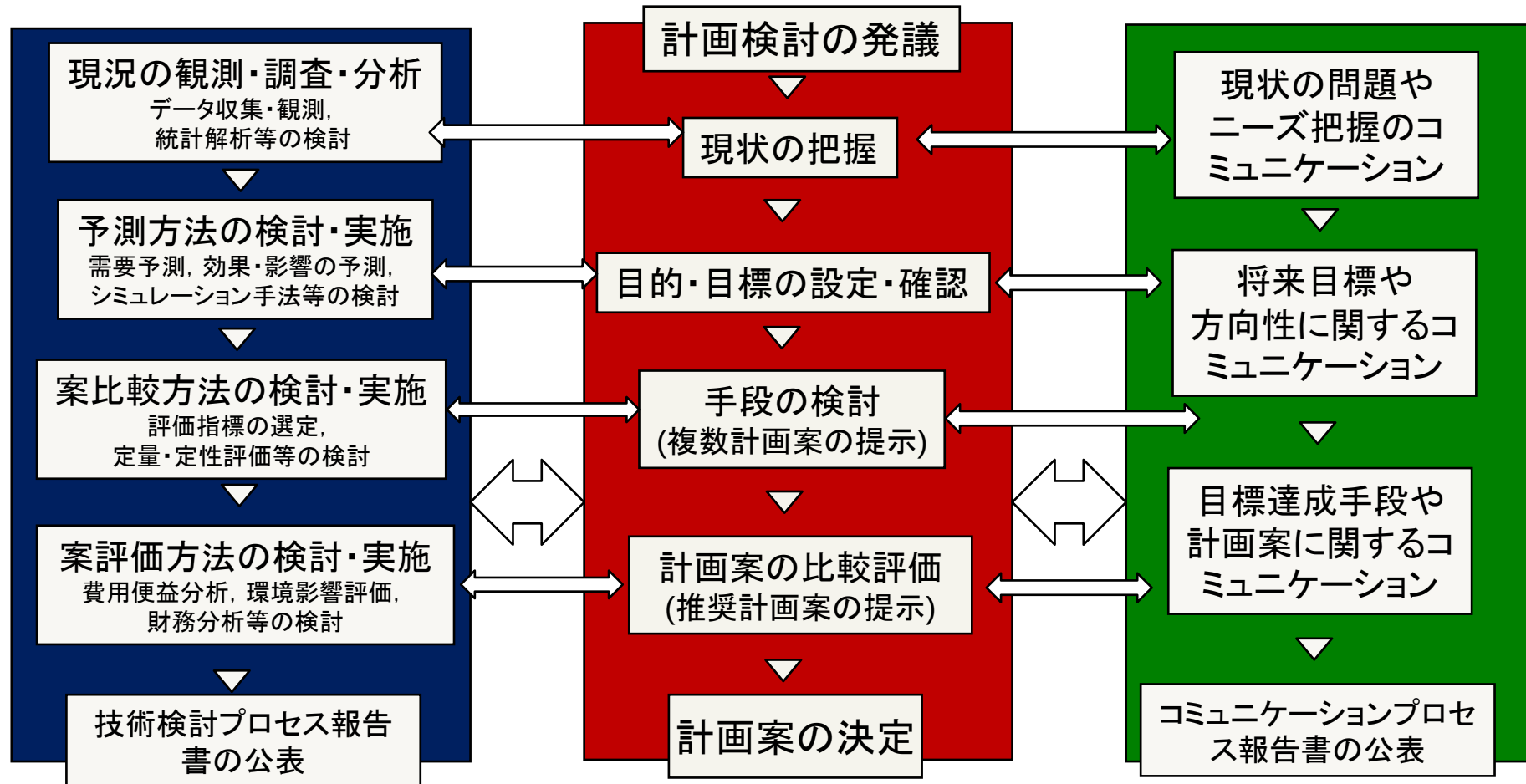
計画づくりにおける3主体の関係性



3つの並行プロセスによる計画づくり



3つの並行する計画プロセスの例



技術検討プロセス

段階原理プロセス

公衆参画プロセス

計画手続きの全体構成

計画の決定に至る手続き(計画策定プロセス)は、

①技術検討プロセス

②段階原理プロセス

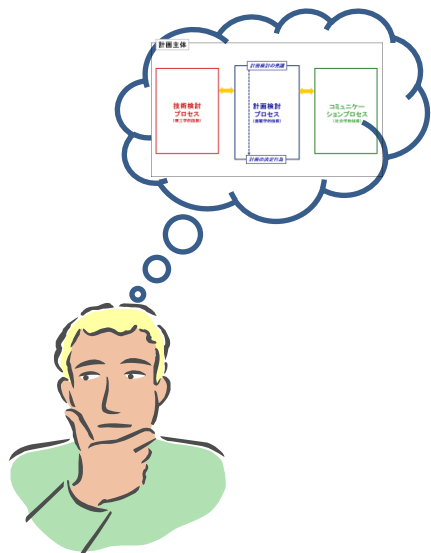
③公衆参画プロセス

の3つの並行するプロセス(手順)によって構成される

○計画策定が行政(計画策定主体)の内部検討では済まなくなったため、3つの分離が必要になった

○計画案の決定を伴うのは②の計画検討プロセス

3つの並行プロセスは何のためになるか？

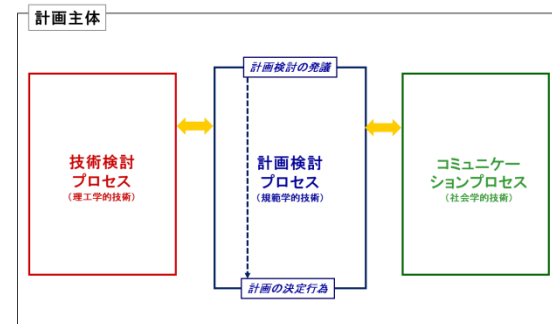


個人のあたまとの整理に



他人と整理の仕方の共有に

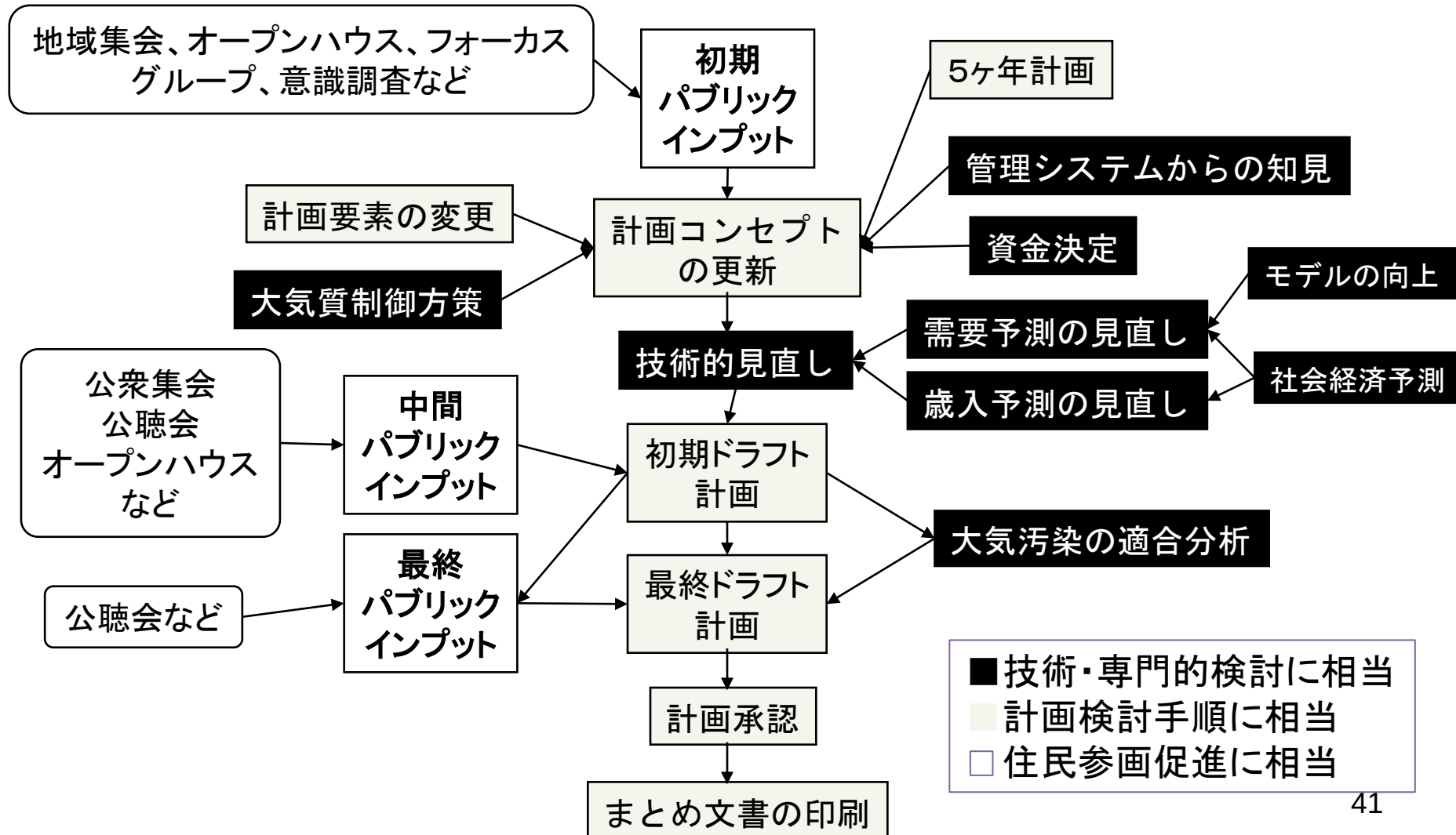
技術検討プロセス、計画検討プロセス、公衆参画プロセスという、3つのプロセスは、個人のあたまとの整理レベルから、他人との考え方の共有、そして文字通り計画プロセスの管理に活用される



計画手続きの進行管理⁴⁰⁾

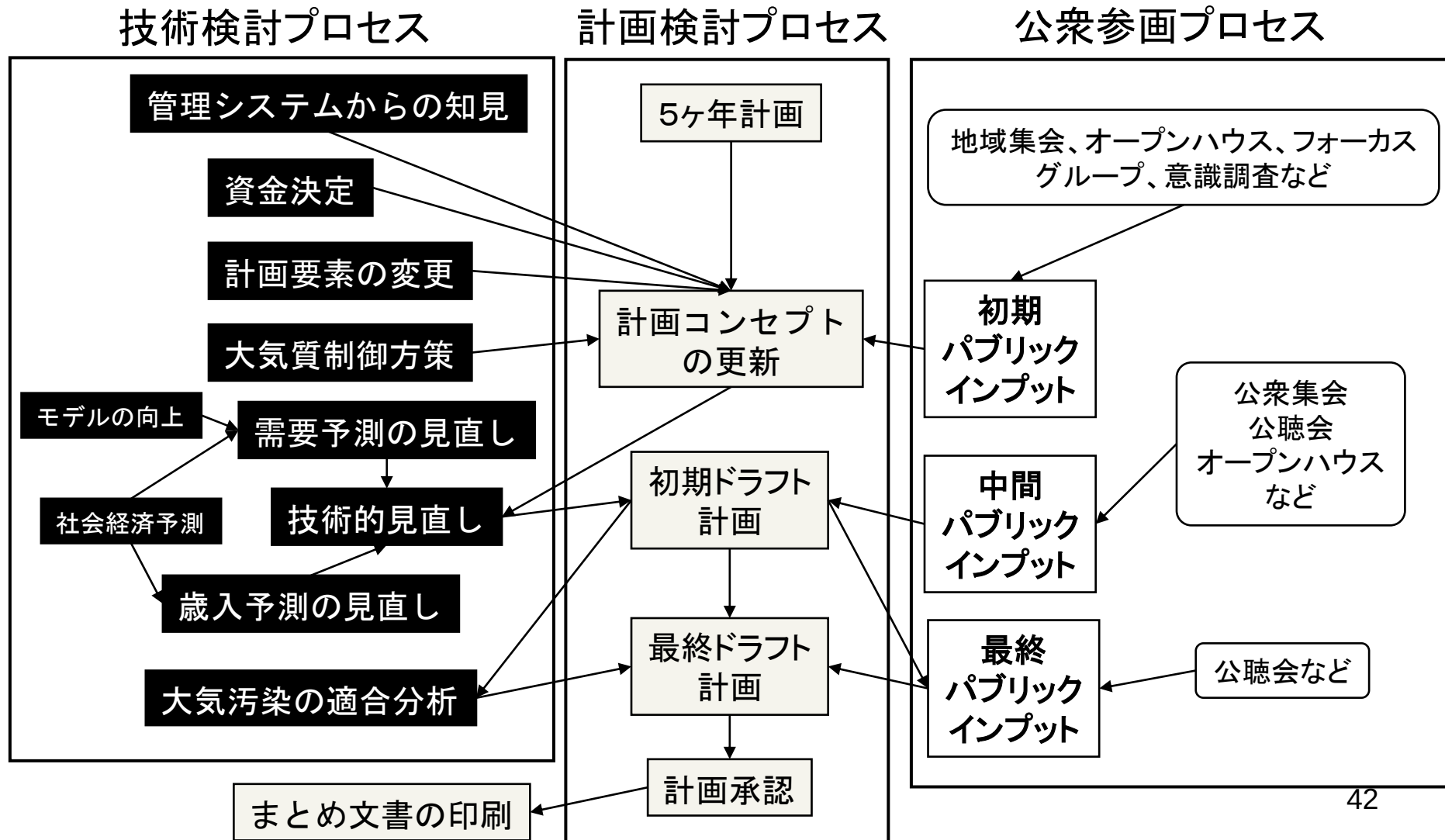
1990年中頃の計画プロセス （内部検討からの過渡期）

米国都市圏の長期交通計画の策定プロセス



1990年中頃の計画プロセス（内部検討からの過渡期）

米国都市圏の長期交通計画の策定プロセス



土木と環境の計画理論

5.5 我が国の計画策定プロセスの事例

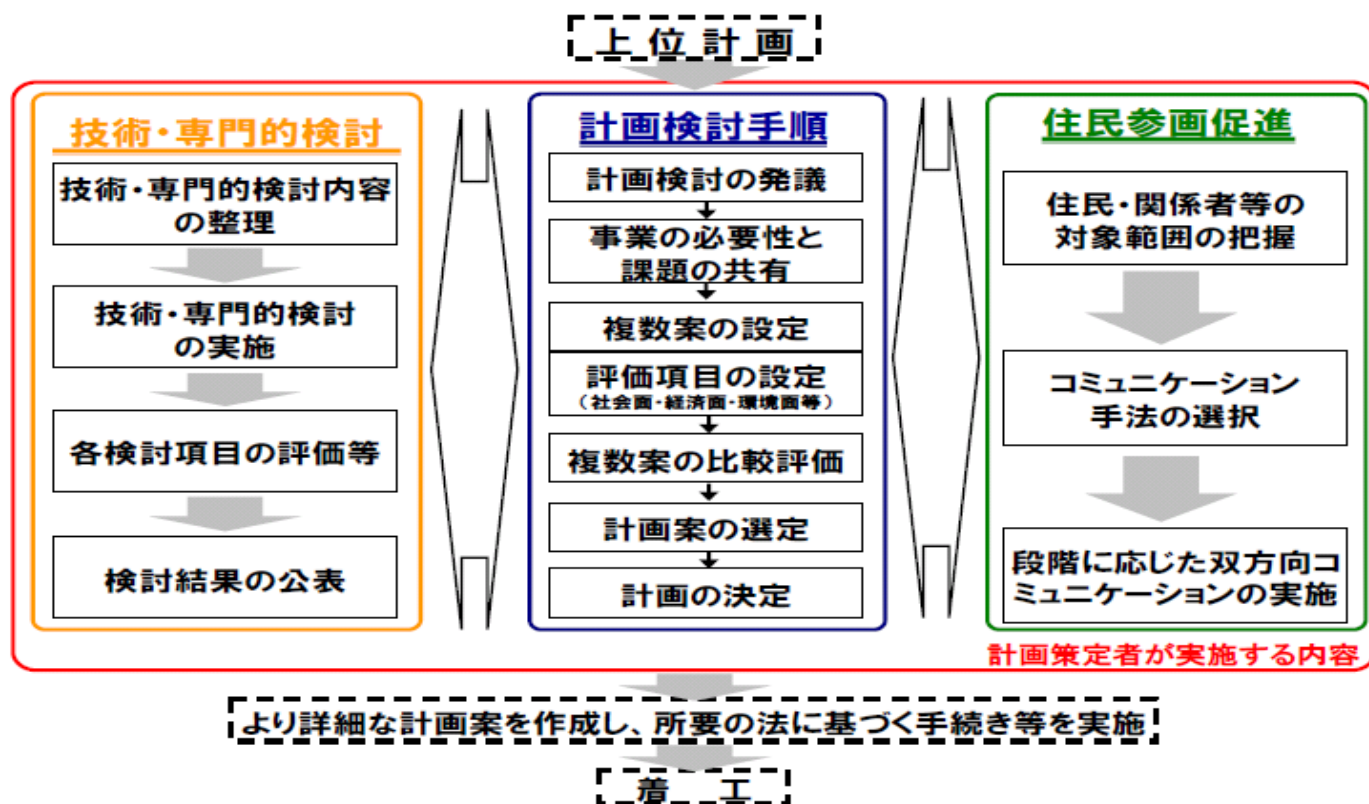
我が国の構想段階*の計画手続き

公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの特徴
(国土交通省, 2008.4)

* 構想段階と施設の規模と位置とを決める段階

●計画策定プロセス:

①計画検討手順, ②住民参画促進, ③技術・専門的検討の3つに区分



我が国の構想段階の計画手続き

公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの特徴
(国土交通省, 2008.4)

- 計画検討手順: ①計画検討の発議, ②事業の必要性と課題の共有, ③複数案の設定, ④評価項目の設定, ⑤複数案の比較評価, 計画案の選定, 計画の決定, というプロセスに区分
- 住民参加促進: ①進め方を早期に公表, ②積極的な情報提供, ③適切な参画の機会と期間の確保, ④住民・関係者等からの意見・質疑等に真摯に対応, に留意した双方向コミュニケーション
- 技術・専門的検討: 検討内容の整理, 構想段階に適した実施, 検討結果の公表(前提条件や検討過程を含む), 地方公共団体との連携, 関係機関からの意見聴取, 委員会の設置
- これら3つの検討をサポートするための第3者機関(委員会等)を設置可能

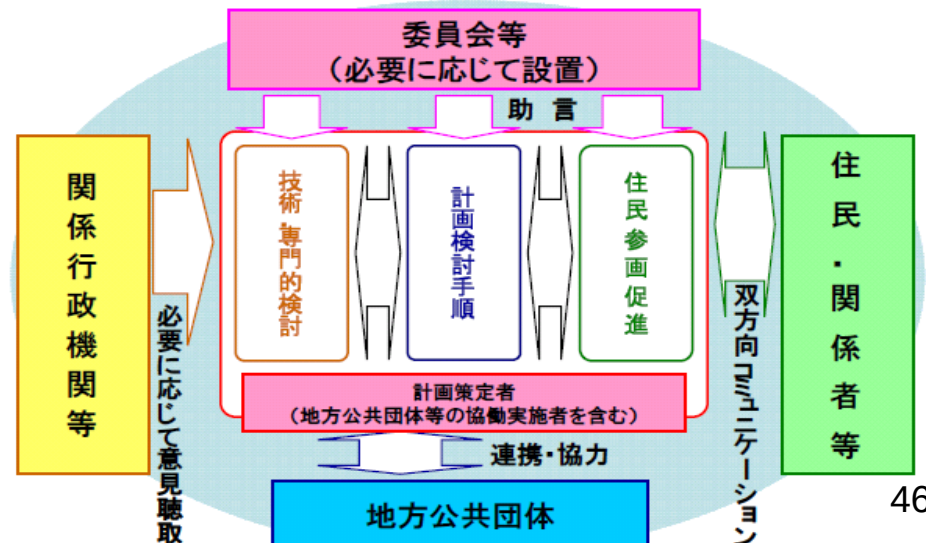
我が国の構想段階の計画手続き

公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの特徴
(国土交通省, 2008.4)

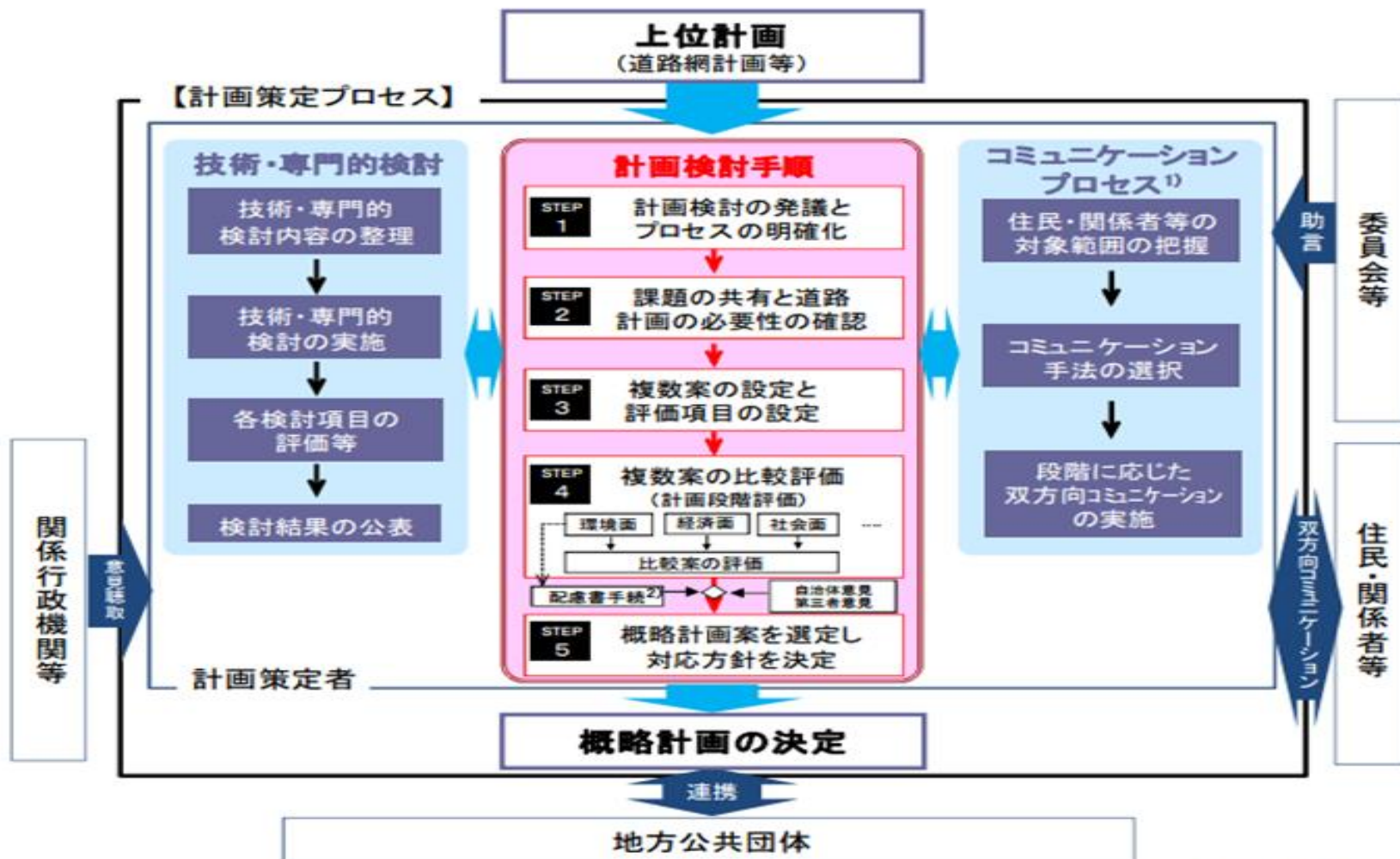
➤住民参画の下で,社会面,経済面,環境面等の様々な観点から総合的に検討を行い,計画を合理的に導き出す過程を住民参画のもとで進めていくこととしており,いわゆる戦略的環境アセスメントを含む手続き

➤公共事業の計画に関して国民の理解を得るためには,計画自体が適切であることはもちろんのこと計画策定プロセスに対して透明性,客観性,合理性,公正性が確保されていることが重要

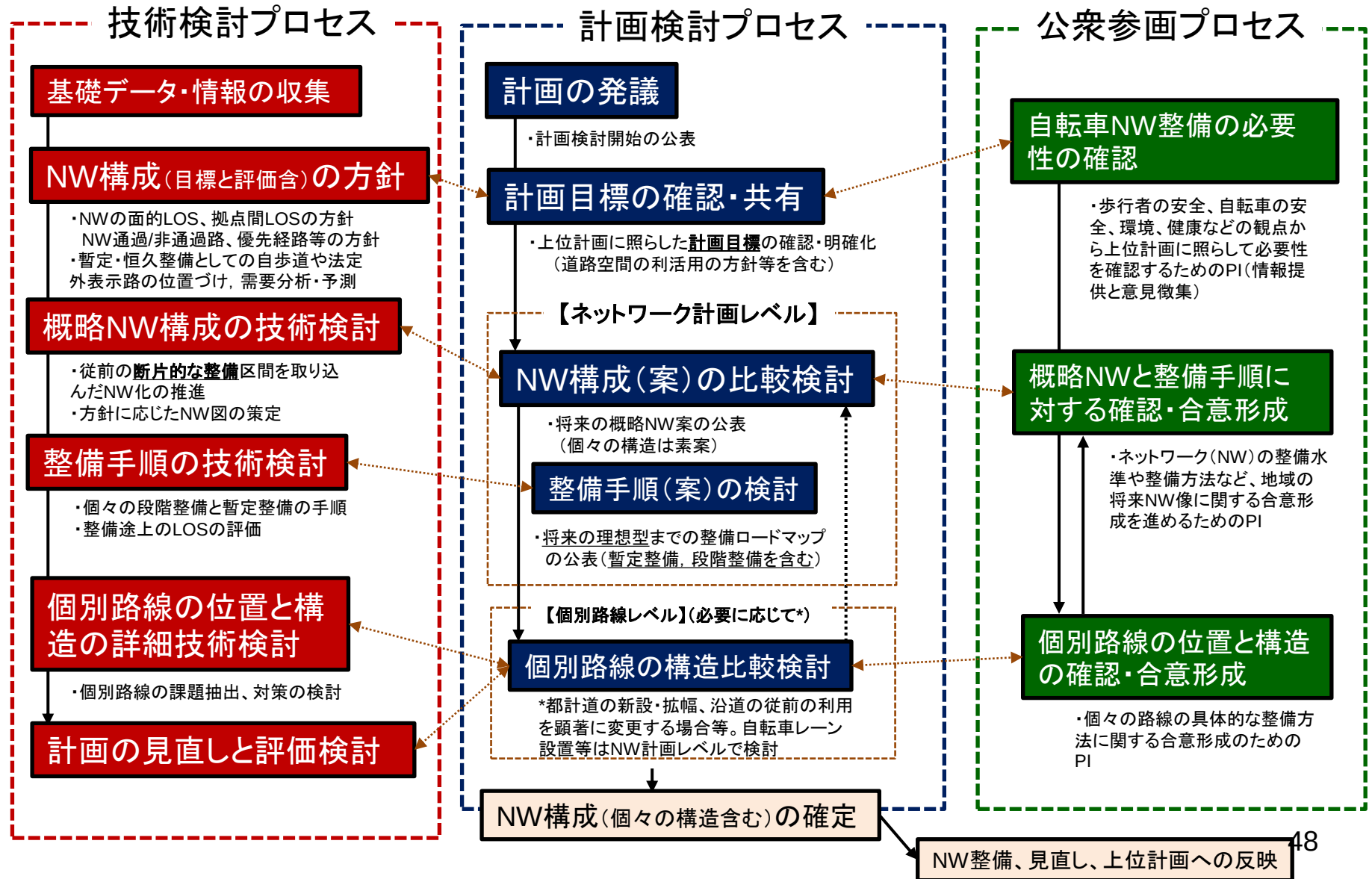
➤国土交通省所管の河川,道路,港湾,空港等の国等が実施する事業のうち,国民生活,社会経済又は環境への影響が大きいものに関する計画で構想段階にあるものに適用することを基本



構想段階における道路計画策定プロセス ガイドライン(国土交通省道路局、2013.7)

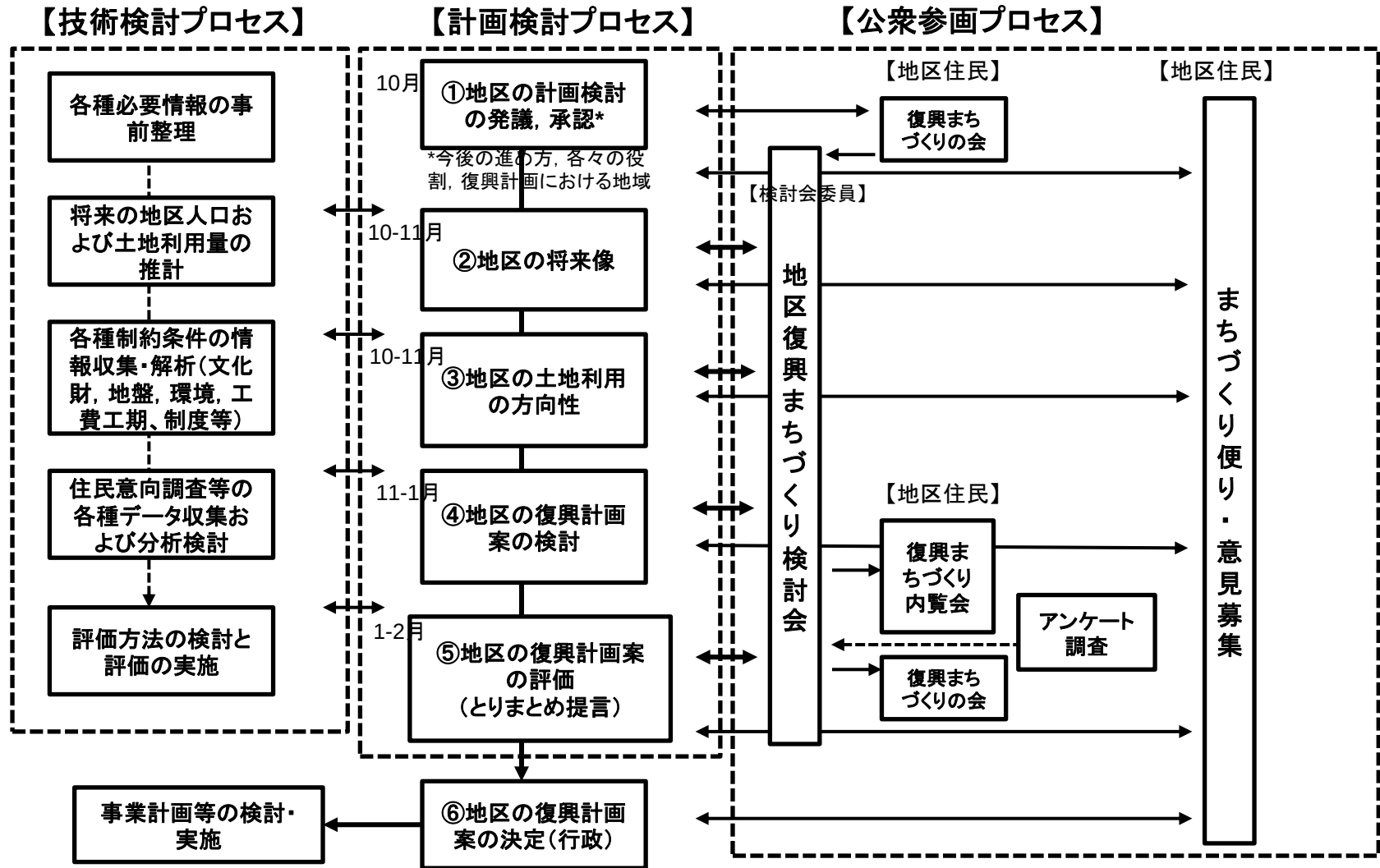


参考：自転車ネットワーク計画策定手続きの全体図



3つのプロセスの例：地区別復興まちづくり計画のプロセス

(20111013版yai)



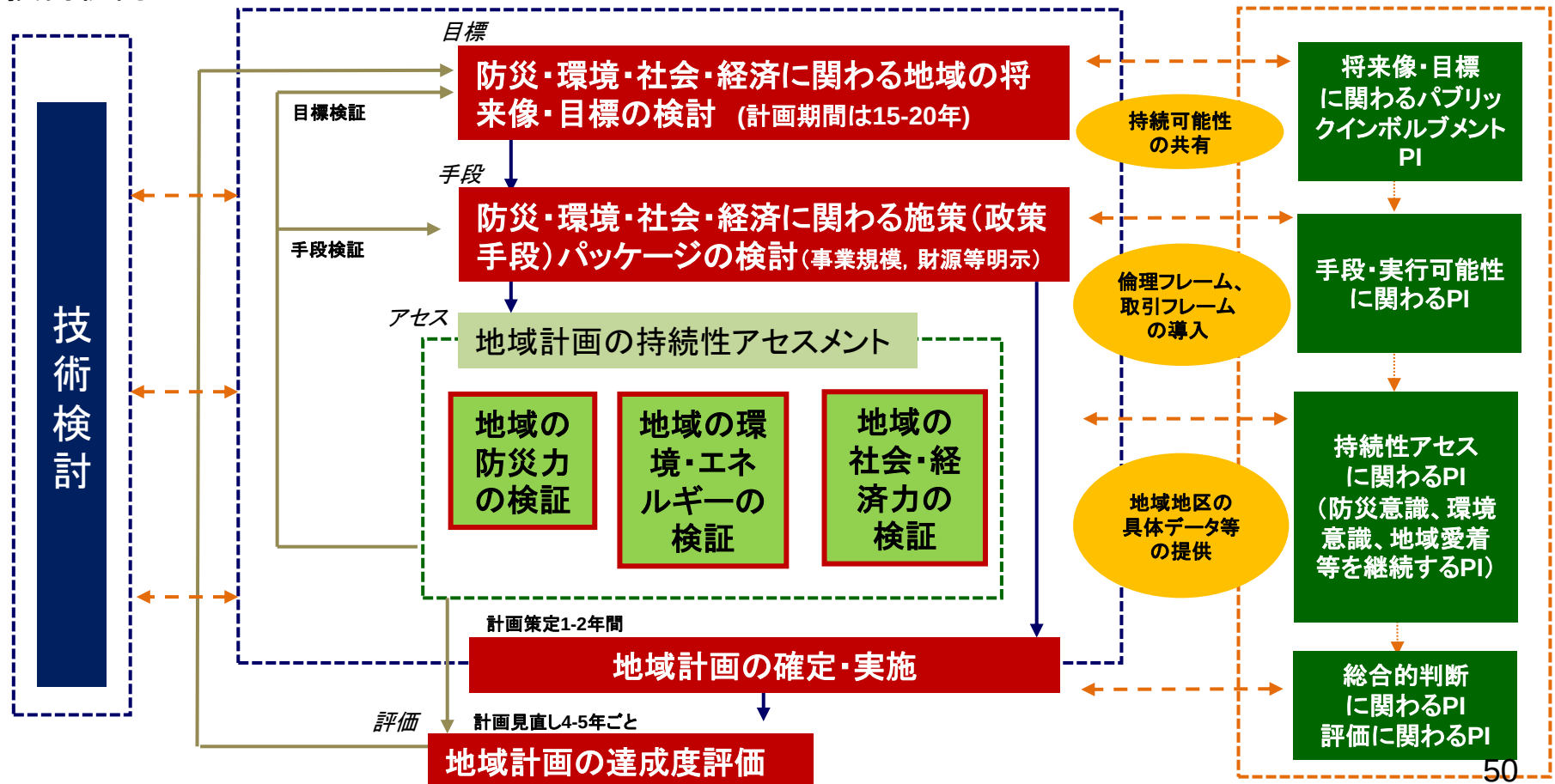
持続性アセスを含む地域計画の体系

- ・防災、環境、社会、経済に関わる地域の将来計画を立て、定期的に見直す
- ・見直しに際して市民や住民の意見を踏まえる必要
- ・計画を策定（見直し）する際、防災、環境・エネルギー、社会・経済の各面から計画内容を評価

技術検討プロセス

計画検討プロセス

公衆参画プロセス



本日の講義のまとめ

- 技術検証プロセス，段階原理プロセス，公衆参画プロセスの3つの並行する手続きを管理し，進めることで計画を確定する理論(3つの並行プロセス)を学んだ
- その際，ニーズ⇒関心ごと⇒妥当要求の関係に配慮し，人々の意見に適切に対応する原則を学んだ
- 事実・命題の真偽，手続き・規範の正邪，個人の価値としての善悪・美醜・聖俗に3つの並行プロセスで向き合う方法を学んだ
- 手続きの正当性を構成する概念は6つある
- 手続き妥当性を構成する概念は4つある
- 我が国の3つの並行プロセスの検討事例を学んだ