

交通計画 講義ノート

3. 交通計画のプロセスと制度論 (その1)



屋井鉄雄, 前川秀和 監修
ぎょうせい 2004年

東京工業大学
総合理工学研究科
土木・環境工学科
教授 屋井鉄雄

3. 1 計画手続きの理論

(1) 計画手続きとは何か？

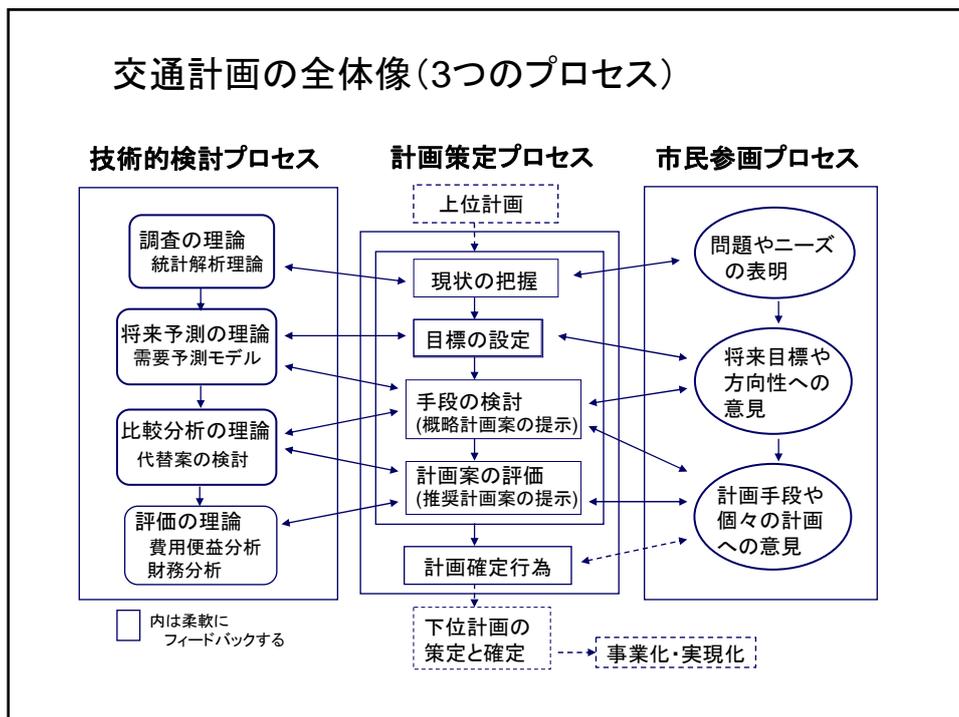
計画の決定に至る手続き(計画手続き)とは、

- ①技術検討プロセス
- ②計画策定プロセス
- ③市民参画プロセス

の3つの並行するプロセス(手順)
によって構成される手続きである

…計画策定が行政(計画策定主体)の
内部検討でなくなったことから
3つの分離が必要になった

交通計画の全体像(3つのプロセス)



(2) 計画手続きが必要な理由

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)

1990-2000年代

深刻な事態に, 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)
→ 社会資本重点計画法
国土形成計画法
- 市民参画の導入
→ 道路, 河川, 空港, その他

参考：市民と建設実務者の意識の違い

%は、市民(建設実務者)

これ以上整備する必要のない事業は？

空港33.2%(47.3%)

高速道路29.2%(18.3%)

新幹線25.3%(28.3%)

⇨新設への拒否(改修・更新とは別?)

これから必要性が増す事業は？

地震・豪雨などへの防災対策

44.9%(68.7%)

バリアフリー化などの高齢化対策

30.4%(26.0%)

道路補修等,社会資本の維持管理

12.3%(71.0%)

→このギャップは深刻

3つの批判(右の図)

無駄なものを作る仕組み

公共事業のコストは高すぎる

採算の合わない高速道路やめるべき

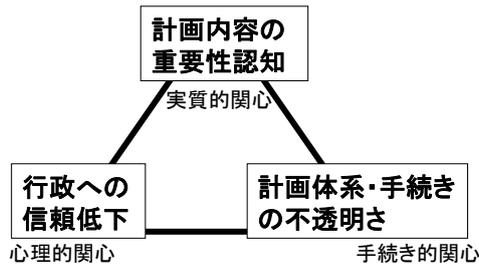
→無駄, 高い(⇨談合問題)



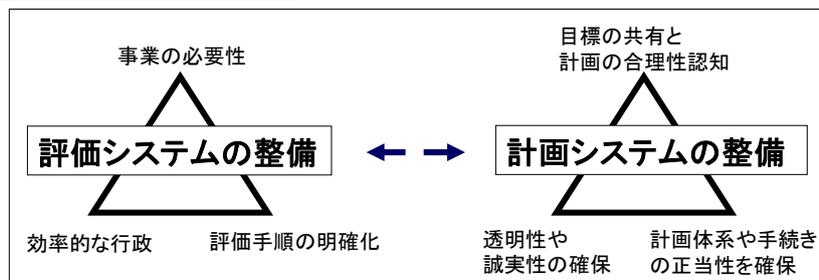
日経コンストラクション(2006.9.22)より

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



(3) 計画手続きの要件

○計画手続きの正当性を満たす諸要件

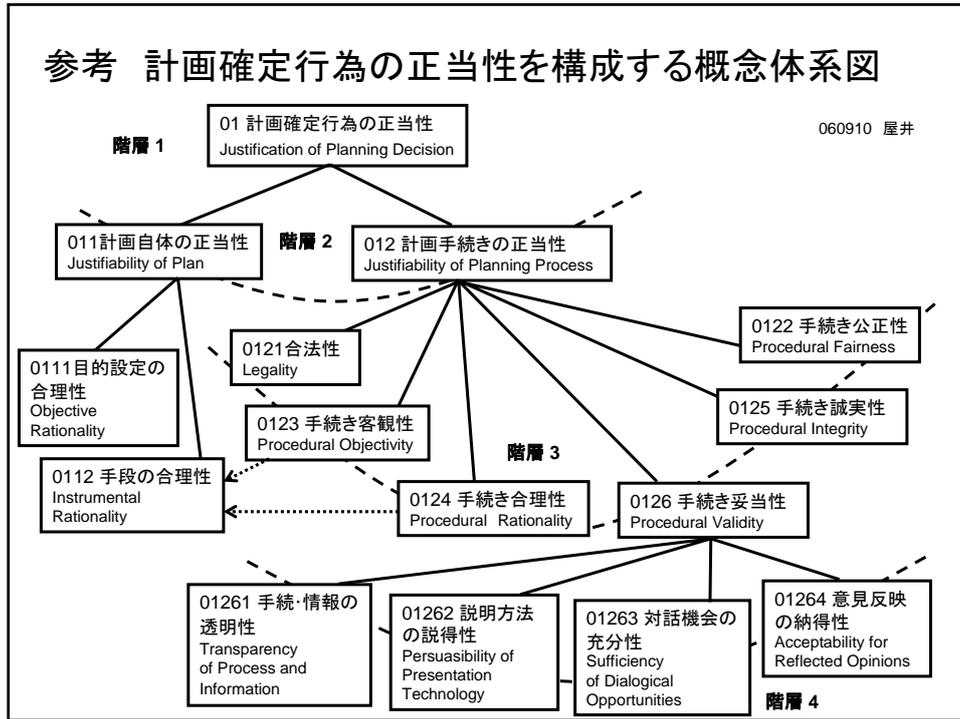
- ①合法性(法律手続きに反しないこと)
- ②手続き公正性(一律性を有し, 不正がないこと)
- ③手続き客観性(特定の人物の価値等から独立,
事実や客観データに基づくこと)
- ④手続き合理性(代替案の合理的な比較検討,
瑕疵による遡及可能性など)
- ⑤手続き誠実性(手続きが丁寧になされ, 誠意が示されること)
- ⑥手続き妥当性(手続きが有効で社会通念等に照らし
受容されること)

→手続き妥当性は, 以下の4つの成立要件に分解できる

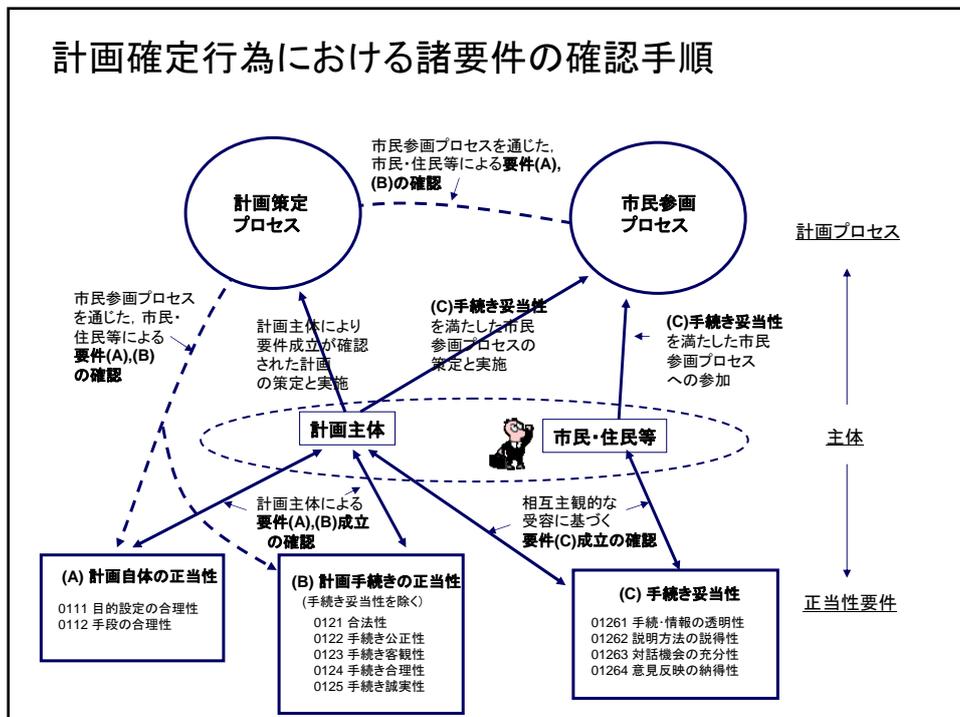
○手続き妥当性を満たすための4要件

- 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)

参考 計画確定行為の正当性を構成する概念体系図



計画確定行為における諸要件の確認手順

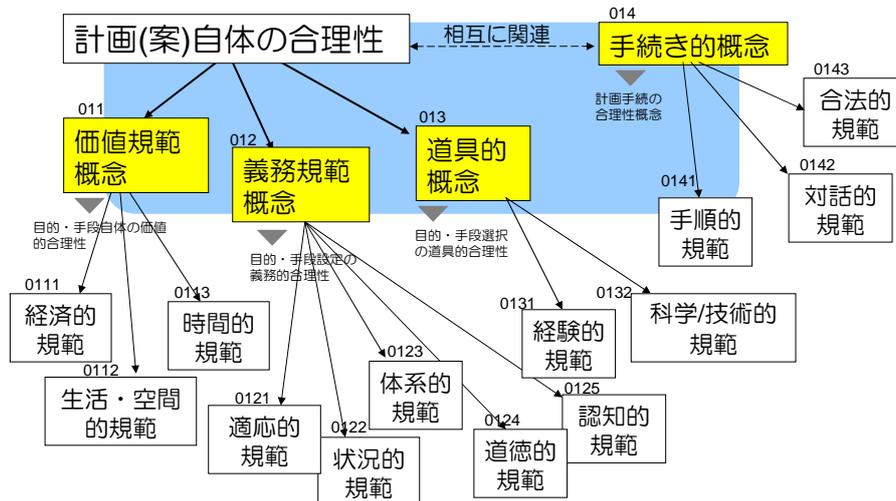


計画(案)自体の正当性

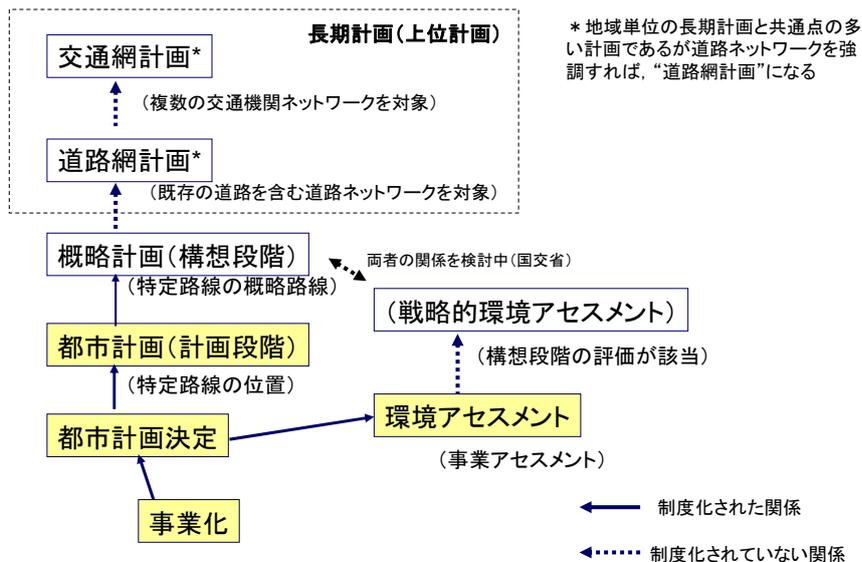
①目的設定の合理性, ②手段の合理性

→合理性の概念を分解すると以下のように整理できる

(坂井, 屋井, 2008)



(4) 計画の体系的な結びつきと構想段階の改善



「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」の目的

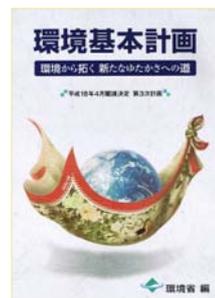
(国土交通省道路局2005.9)

- ①計画プロセスにおける透明性、客観性、公正性の向上に資すること
- ②路線別計画のプロセスを「構想段階」と「計画段階」に区分することで、これまで混在していた計画の必要性や公益性に関わる議論と個々の利害調整に関わる議論を整序化し、プロセスの効率化に資すること
- ③計画プロセスの早い段階より、総合的な観点からさまざまな可能性を比較、評価することを通して、より合理的な計画づくりに資すること
- ④計画プロセスの早い段階から、市民等の意見を反映することにより、より良い計画づくりに資すること

環境省および国土交通省の取り組み

環境基本計画(2006年4月閣議決定)

「道路、河川、空港、港湾等の公共事業の計画プロセスにおける市民参加ガイドライン等、関連する取組みの進展」を認めつつ、「計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即した戦略的環境アセスメントに関する共通のガイドラインの作成を図る」
→2007年3月 共通のガイドラインの策定



国土交通省の取り組み

- ①国交省道路局のガイドラインの策定と改定(2003,2005)
- ②道路づくりにおける市民参画の推進(2003-)
- ③環境省共通ガイドラインの策定(2007.3)を受けて、
- ④国交省の公共事業に対する市民参画型の計画プロセスのガイドラインづくり(2007.3-2008.3)



(5) 代表的な法定手続きの例

都市計画決定手続き

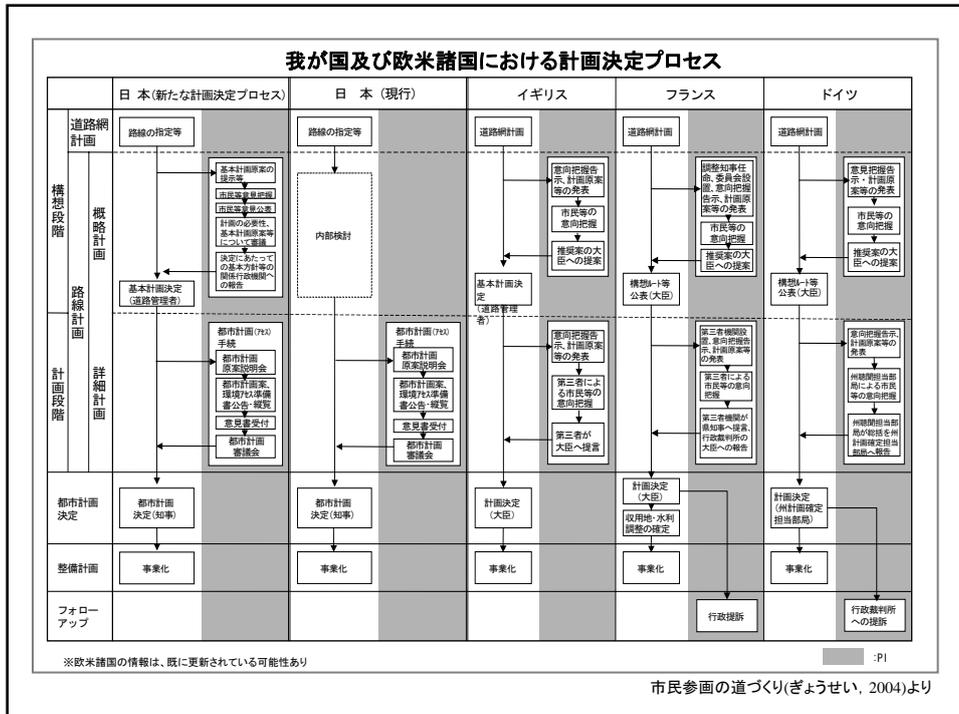
環境アセスメント手続き

○市民参画プロセスと法定手続きの順序

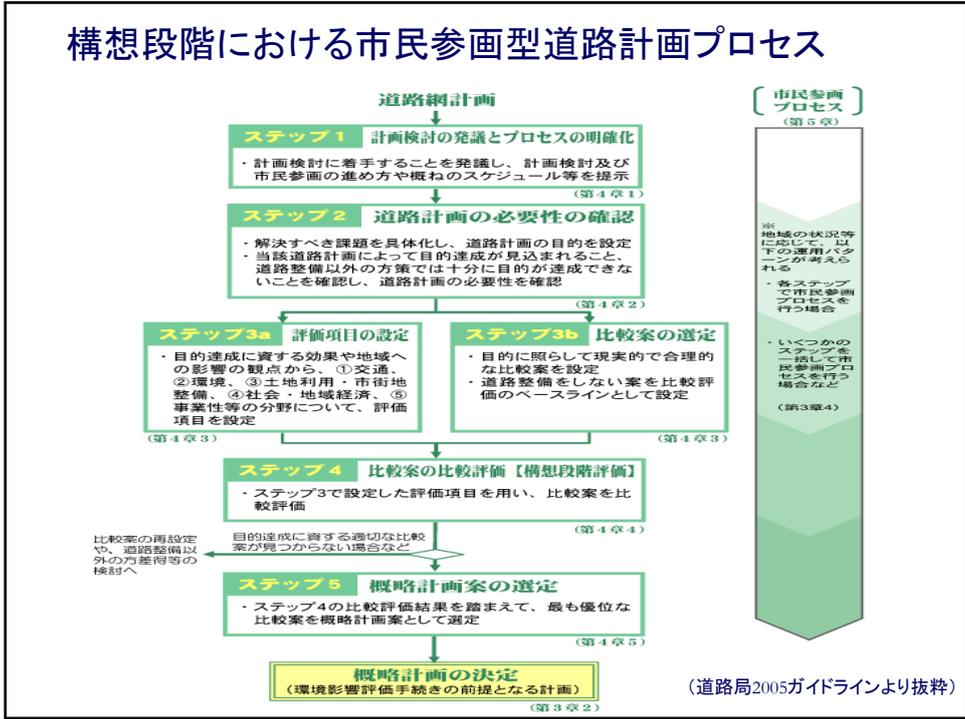
- ①上記の法定続きと並行的に実施される場合
- ②上記の法定手続きに先んじて実施される場合

参考図面：交通計画プロセスの各種フロー図

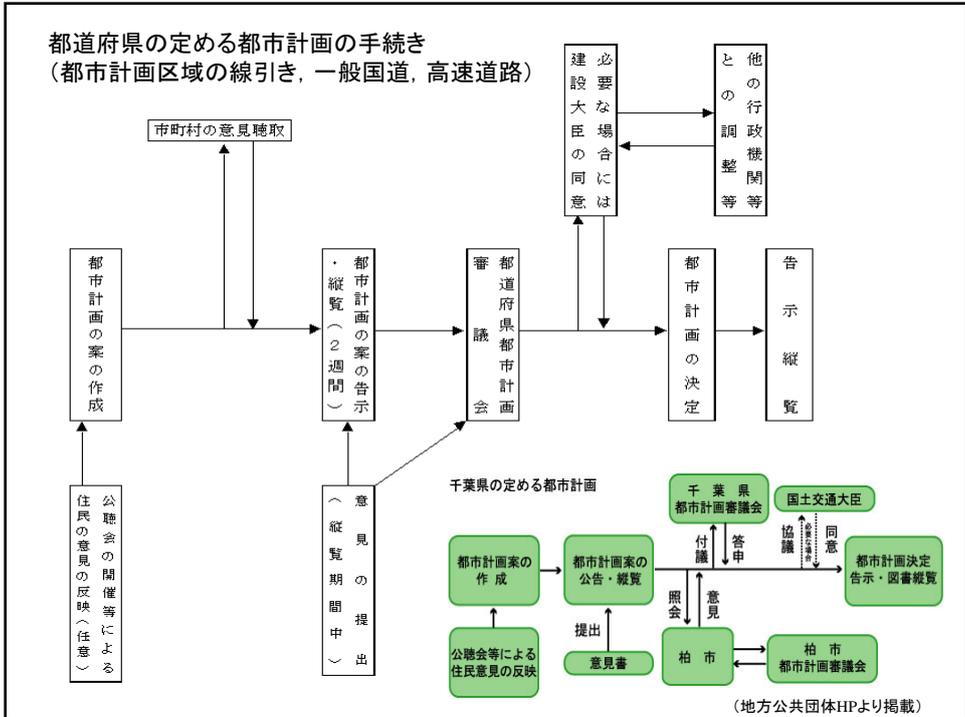
- ①各国の道路計画のプロセス
- ②わが国の道路計画のプロセス
- ③わが国の都市計画の手続き
- ④わが国の環境影響評価の手続き

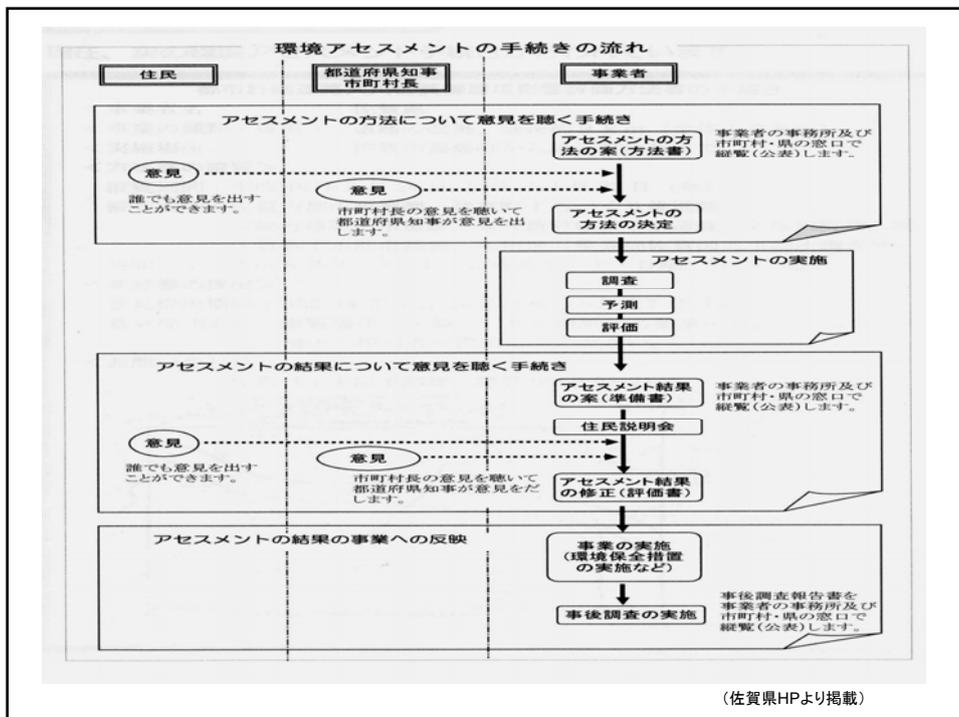
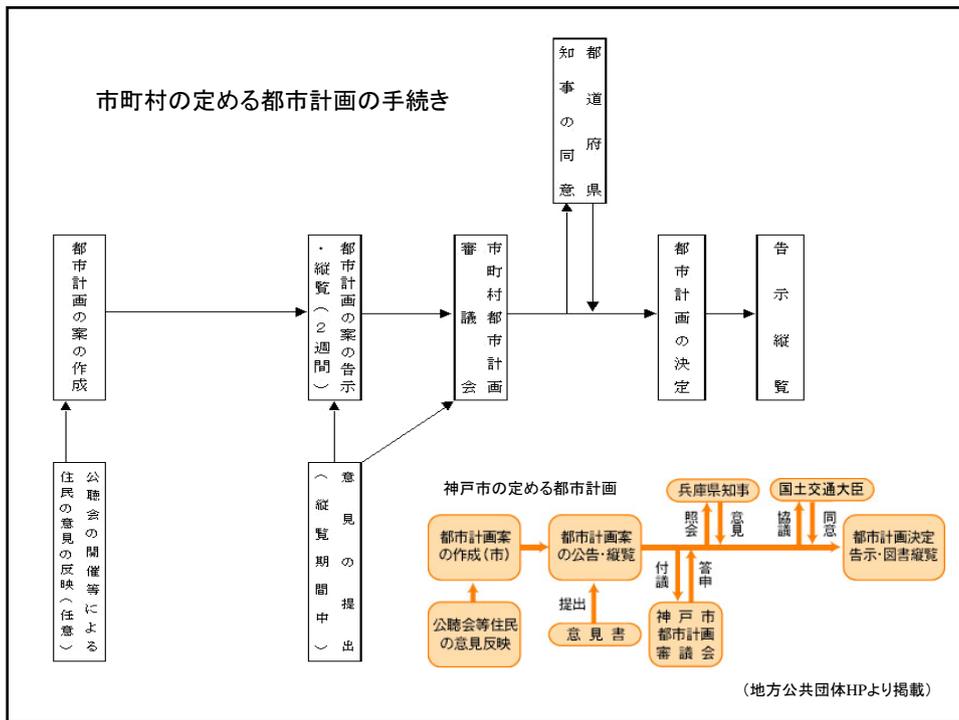


構想段階における市民参画型道路計画プロセス



都道府県の定める都市計画の手続き (都市計画区域の線引き, 一般国道, 高速道路)





3.2 計画手続きに関わる計画の全体像

(1) 計画が共有を目指す概念と計画のタイプ

- ①長期時間概念: 将来世代や将来地域社会の課題を共有する概念
→優先順位・整備時期明示型(重点整備, 短期～長期等)
長期の理念・ビジョン型
- ②広域空間概念: 他地区の人々や広域社会の課題を共有する概念
→最終絵姿提示型(空間利用のマスタープラン)
ネットワーク・事業明示型(個々の事業名を示す)
- ③地域経済概念: 投資の効果や費用に関わる課題を共有する
→投資規模明示型(不足分を論点とする)
数値目標設定型(個々の手段を明示しない)
- ④対話機会概念: コミュニケーション機会を共有する概念
→目標共有・プロセス重視型(市民参画型の計画づくり)

(2) 交通計画のプロセスに関わる2つの課題

- ①「価値観の多様な社会」という前提
評価と計画との関係について, 明らかに不要なものを峻別できたとしても, 価値観の多様な社会で, 必要なものを単純に順位付けできるか?
→社会が納得する手続きが重要
- ②「効果と影響の分離」の重要性に配慮
プラスの効果が及ぶ範囲は一般に広域, マイナスの影響(特に人的被害)の及ぶ範囲は比較的狭い
→サイレントマジョリティ(無関心層, フリーライダーなどを含む)と被害を受ける人々を区別して対応することが重要

(3) 計画の必要性を取り巻く変化

— 成長の時代は行政計画, 成熟時代は新しい公共計画 —



計画不要の時代(成長の時代)

- 国民・市民の価値観が一致
- 事業が先で計画は追認
- 計画は「旧来の行政計画」
(行政内・行政間の調整が重要)
- 長期計画が無くても
「方向は明快, 事業化の必要」
が理解されていた

→実際には計画が無くても
進められた!



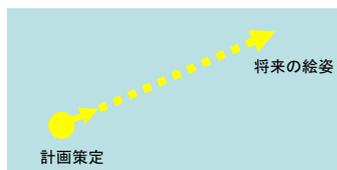
計画必須の時代(成熟の時代)

- 国民・市民の価値観が様々
- 事業が先では実施困難(社会的承認が必須)
- 計画は「新しい公共計画」
(国民・市民と将来の共有が重要)
- 長期計画が無いと
「将来的に維持・整備が不要」
と理解される心配がある?

→計画(制度)が無いと, 方向性を議論し,
示すことが困難

(3) 計画の必要性を取り巻く変化

— 必要なのは柔軟で戦略的な長期計画 —



旧来の固定的なマスタープラン
(MP)の時代

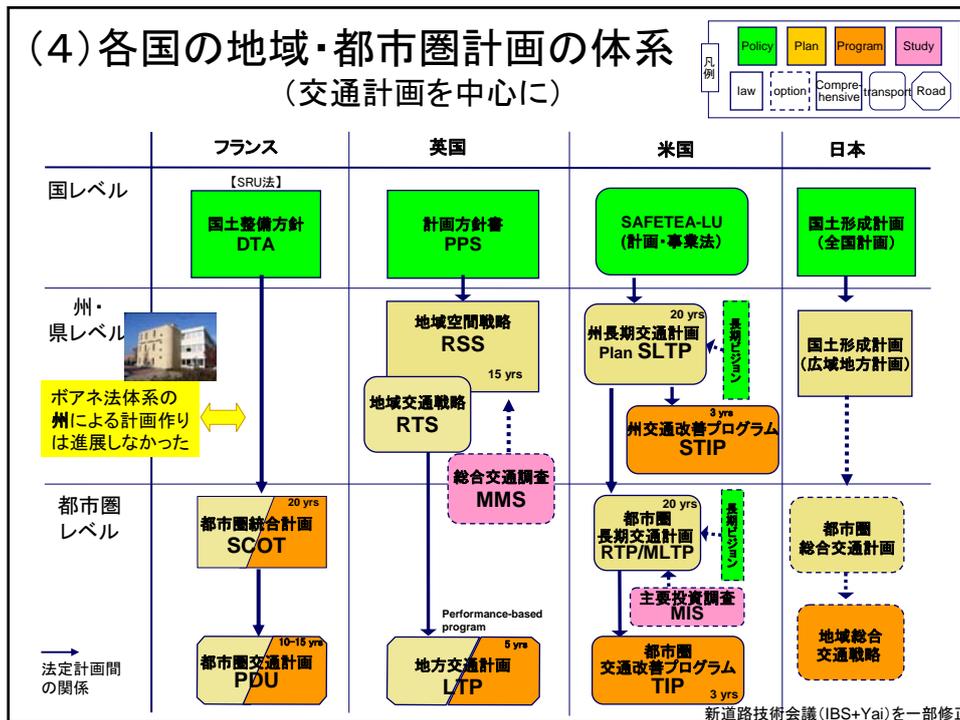
- 将来の絵姿を定め, 長く守り通す
例: 旧法の都市計画道路網
(空港内の将来土地利用)
- MPには整備時期の記載が不要
- 国幹道網, 新幹線網なども
あたかもMPとして定められた!



柔軟で戦略的な長期計画(LRP)の時代

- 将来の目標・ビジョンを定め,
定期的(短中期)に更新する
- 将来の方向は変化するが,
常に長期を想定する
- LRPには整備時期の記載が必要
- 将来ビジョンを国民・市民と共有する
ためのPIが必要!

(4) 各国の地域・都市圏計画の体系 (交通計画を中心に)



国土形成計画法と社会資本重点整備計画法

【国土形成計画法】

- 特色ある新しい計画作りの法律
 - 基本理念 全国計画と広域地方計画
 - 広域地方計画協議会 計画提案の仕組み
 - 政策評価法との関係明示
 - 国民の意見を反映させるための措置を講ずる記述
- 社会資本重点計画の上位計画という位置づけを持ち
(長期時間概念の重要性認識)
- 地方広域圏単位の計画づくりを地方と協働で実行
(地域空間概念の補強可能か)

【社会資本整備重点計画法】

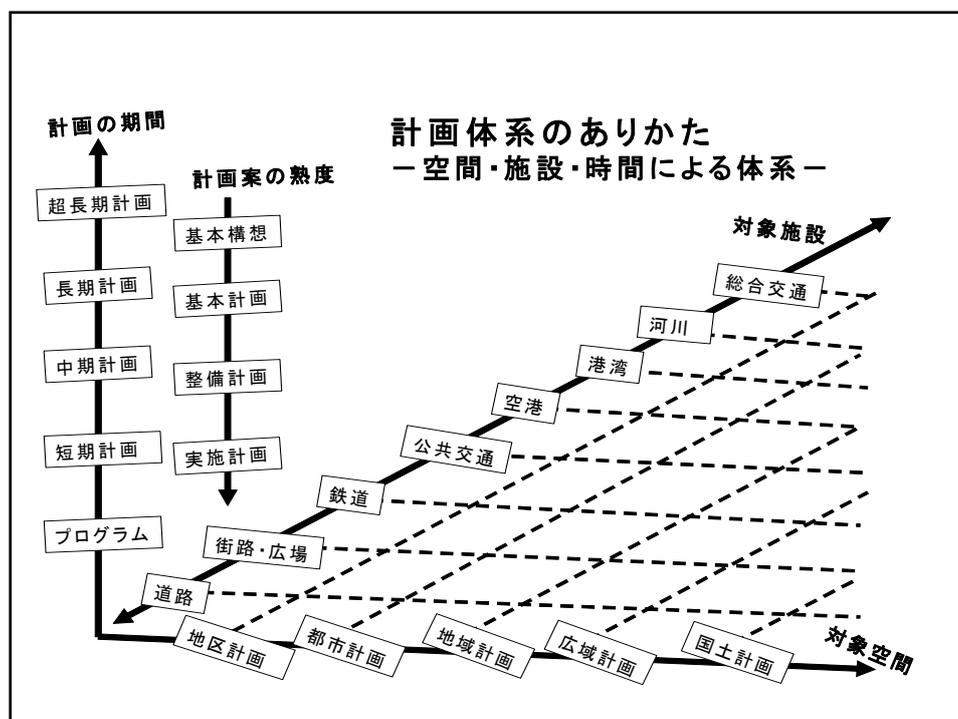
- 社会資本整備の統一的な計画基本理念を明示(第3条)
 - 「本来の目的に照らして重要性の高い」社会資本整備のありかたを
基本理念として宣言
- 社会資本の計画法に初めてPI規定を盛り込んだ
- 期間途中の変更規定を設け計画策定の柔軟性を示した

(5) 計画の種別

○上位計画の有する多様な側面

- ・最終絵姿提示型(空間利用のマスタープラン)
- ・事業明示型(個々の事業名を示す)
- ・優先順位・整備時期明示型(重点整備, 短期～長期等)
- ・投資規模明示型(不足分を論点とする)
- ・理念・ビジョン型
- ・ガイドライン型
- ・基本事項確定型(大綱型)
- ・目標共有・プロセス重視型(市民参画型の計画づくり)
- ・数値目標設定型(個々の手段を明示しない)
- ・行政指針型(内部効計画)

…一般に, 上位計画(事業の)は
これらの複数の要素を併せ持つことが多い



○交通計画の種別

- ①空間に着目した整理：国際交通計画，国土交通計画，地域・地方交通計画，都市圏交通計画，都市交通計画，市町村交通計画，地区交通計画など
- ②交通機関に着目した整理：道路計画，鉄道計画，空港計画，港湾計画，航空路計画，街路計画，駐車場計画，総合交通計画など
- ③時間に着目した整理：超長期計画，長期計画，中期計画，短期計画，短期プログラム
- ④計画の更新：短期的見直し(5年未満)，中期的見直し
- ⑤計画主体：公的機関(国，地方政府)，公社公団，民間，第3セクターなど
- ⑥関連する計画：国土開発計画，土地利用計画，地域計画，都市マスタープランなど
- ⑦交通施設に着目した計画：高架，トンネル，埋め立て，浮体など個別構造物の計画

○実在する地域ブロック，都市圏等の交通計画

- ①法律に基づく計画
国土形成計画における全国計画，広域地方計画
社会資本整備重点計画法による計画
ブロック整備計画(首都圏整備計画など)
都道府県，市町村の基本構想(地方自治法)
都市計画区域マスタープラン(都市計画法) 等
- ②審議会を通じたビジョンや計画
地方交通審議会(ブロック別) 関東交通プラン2015
旧運輸政策審議会答申18号(東京圏の鉄道計画)等
- ③その他の計画
都市圏パーソントリップ調査
都道府県の基本構想に基づく交通計画
その他の様々な行政(内部の)計画

課題

Q1:計画手続きとして兼ね備えるべき条件を自分なりに考えて
列挙し、それぞれを簡単に説明してみよ。