

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

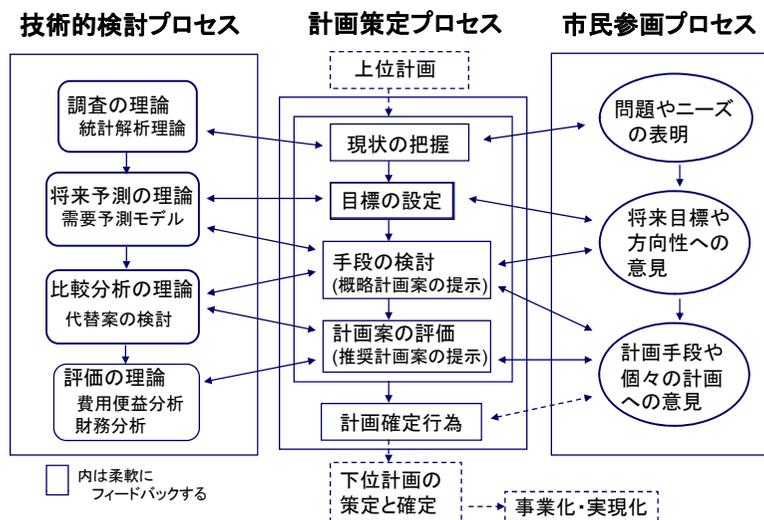
3.1 計画手続きの理論

(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

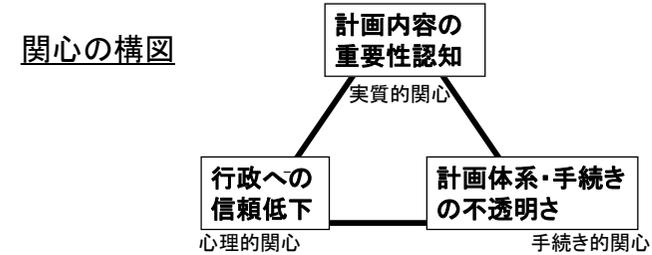
％は、市民(建設実務者)
これ以上整備する必要のない事業は？
 空港33.2%(47.3%)
 高速道路29.2%(18.3%)
 新幹線25.3%(28.3%)
 ⇨新設への拒否(改修・更新とは別？)

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

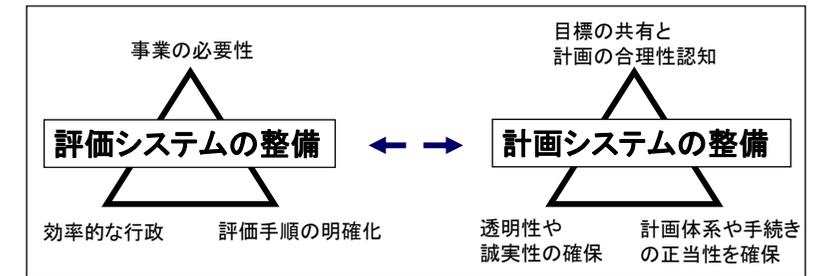
3つの批判(右の図)
 無駄なものを造る仕組み
公共事業のコストは高すぎる
 採算の合わない高速道路やめるべき
 →無駄, 高い(⇨談合問題)



社会資本整備を巡る関心の構図と解消の図式



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)

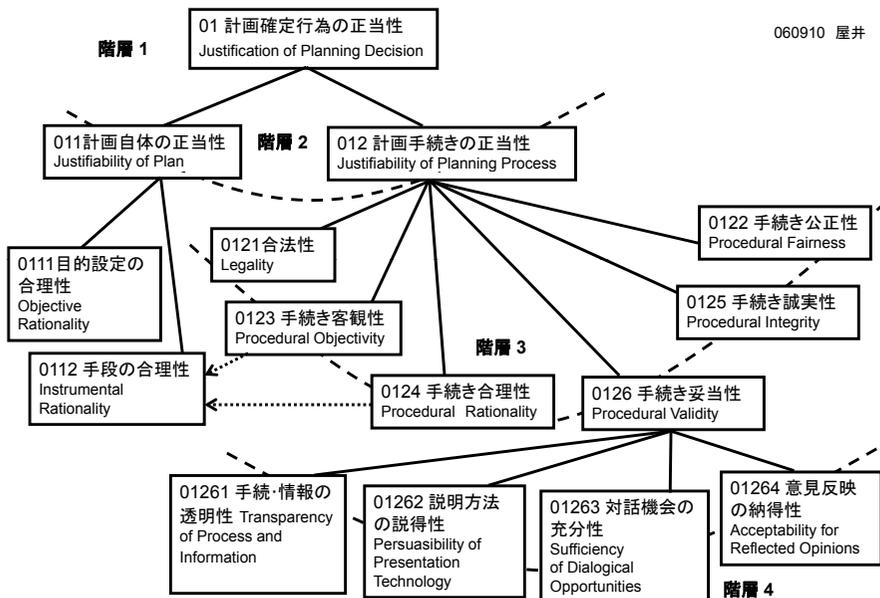
→手続き妥当性は, 以下の4つの成立要件に分解できる

○手続き妥当性を満たすための4要件

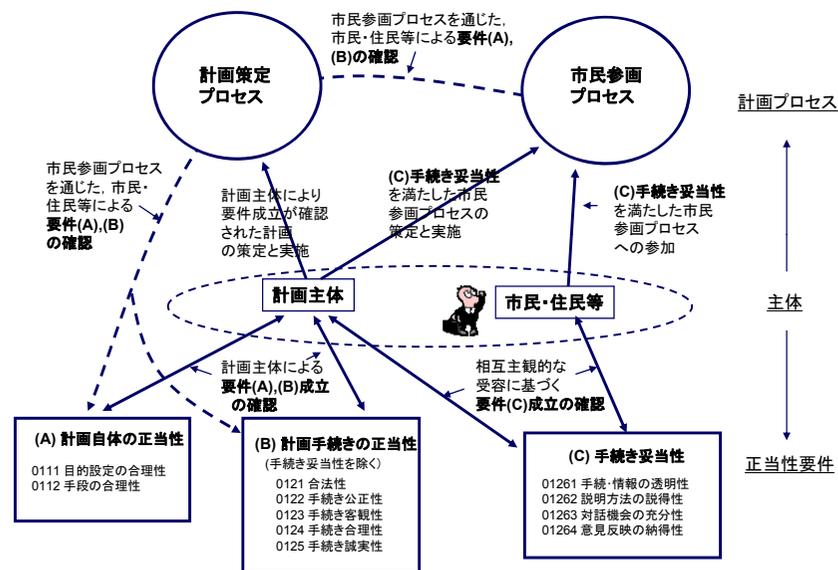
- ①手続・情報の透明性
(計画情報や手続きが広く公開されていること)
- ②説明方法の説得性
(説明責任が全うされていること)
- ③対話機会の充分性
(コミュニケーションが充分に行われていること)
- ④意見反映の納得性
(計画作りへの意見反映に社会が納得できること)

参考 計画確定行為の正当性を構成する概念体系図

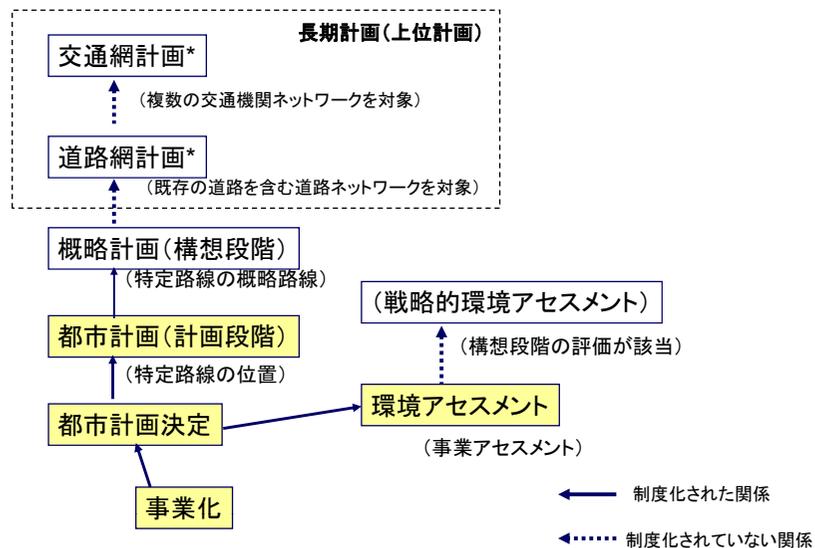
060910 屋井



計画確定行為における諸要件の確認手順



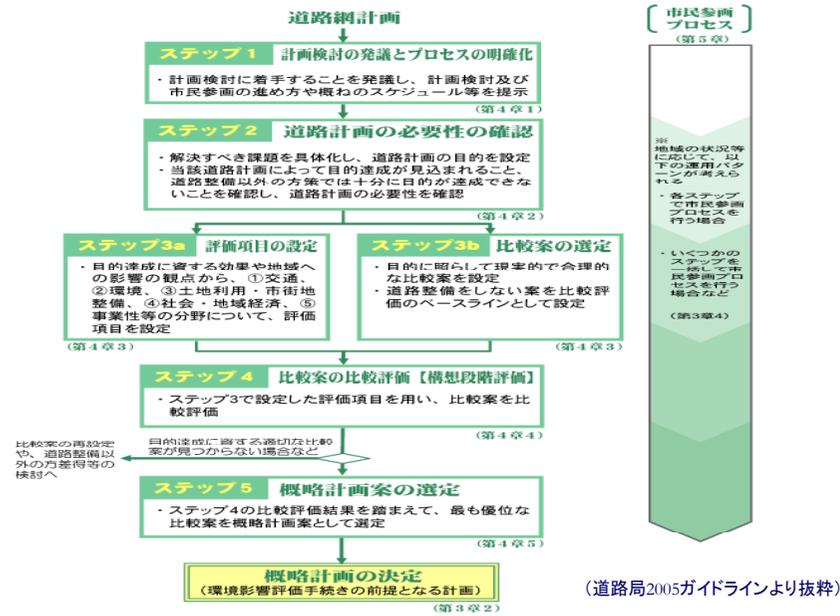
(4) 計画の体系的な結びつきと構想段階の改善



「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)

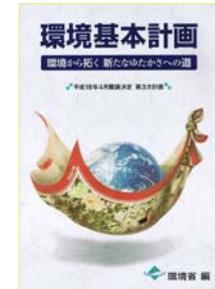
- ① 計画プロセスにおける透明性、客観性、公正性の向上に資すること
- ② 路線別計画のプロセスを「構想段階」と「計画段階」に区分することで、これまで混在していた計画の必要性や公益性に関わる議論と個々の利害調整に関わる議論を整序化し、プロセスの効率化に資すること
- ③ 計画プロセスの早い段階より、総合的な観点からさまざまな可能性を比較、評価することを通して、より合理的な計画づくりに資すること
- ④ 計画プロセスの早い段階から、市民等の意見を反映することにより、より良い計画づくりに資すること

構想段階における市民参画型道路計画プロセス



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)

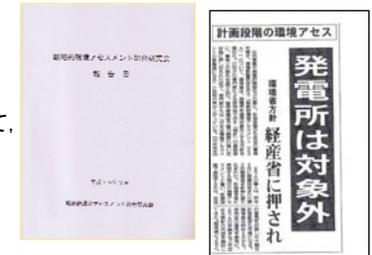


「道路、河川、空港、港湾等の公共事業の計画プロセスにおける市民参加ガイドライン等、関連する取組みの進展」を認めつつ、「計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即した戦略的環境アセスメントに関する共通のガイドラインの作成を図る」

→2007年年3月 SEA導入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 ()

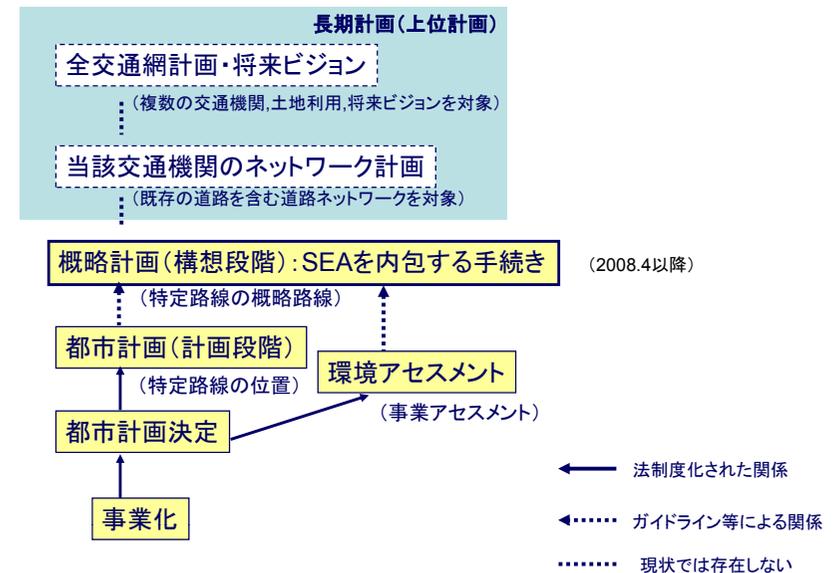


公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの特徴

国土交通省、

- **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
- **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
- ①から③の各検討をサポートするための第三者機関(委員会等)を設置可能

事業段階から遡ってみた計画の体系的な結びつき



(5) 代表的な法定手続きの例 都市計画の決定手続き 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
- 法定続きと並行的に実施される場合
- 法定手続きに先行して実施される場合

我が国及び欧米諸国における計画決定プロセス

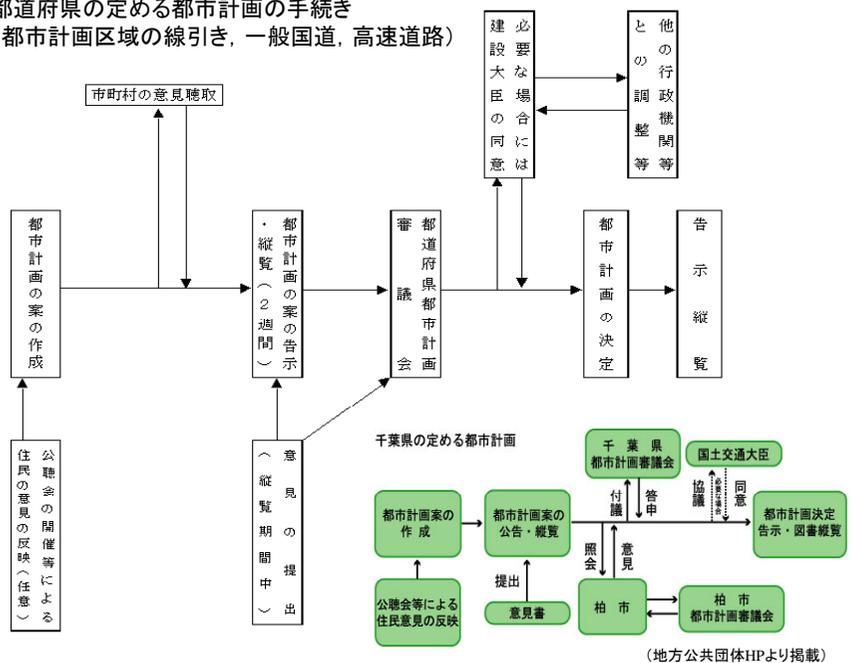
	日本(新たな計画決定プロセス)	日本(現行)	イギリス	フランス	ドイツ
道路網計画	路線の指定等	路線の指定等	道路網計画	道路網計画	道路網計画
構想段階	<ul style="list-style-type: none"> 基本計画原案の提示 市民等意見募集 市民等意見公表 計画の必要性、基本計画原案等について審議 決定にあたっての基本方針等の施行段階への報告 	内部検討	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 市民等の意向把握 推薦案の大臣への提案 	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 市民等の意向把握 推薦案の大臣への提案 	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 市民等の意向把握 推薦案の大臣への提案
路線計画	基本計画決定(道路管理者)		基本計画決定(道路管理者)	機密1+等(公表(大臣))	機密1+等(公表(大臣))
計画段階	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画(PFA)手続 都市計画原案の提示 都市計画案、原案の審議 都市計画案、原案の審議 意見書受付 都市計画審議会 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画(PFA)手続 都市計画原案の提示 都市計画案、原案の審議 都市計画案、原案の審議 意見書受付 都市計画審議会 	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 第三者による市民等の意向把握 第三者が大臣へ提案 	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 第三者による市民等の意向把握 第三者機関が機密1+等、行政機関の大臣への報告 	<ul style="list-style-type: none"> 意向把握告示、計画原案等の発表 第三者による市民等の意向把握 第三者機関が機密1+等、行政機関の大臣への報告
都市計画決定	都市計画決定(知事)	都市計画決定(知事)	計画決定(大臣)	計画決定(大臣)	計画決定(大臣)
整備計画	事業化	事業化	事業化	事業化	事業化
フォローアップ				行政視察	行政視察への提案

※欧米諸国の情報は、既に更新されている可能性あり

PI

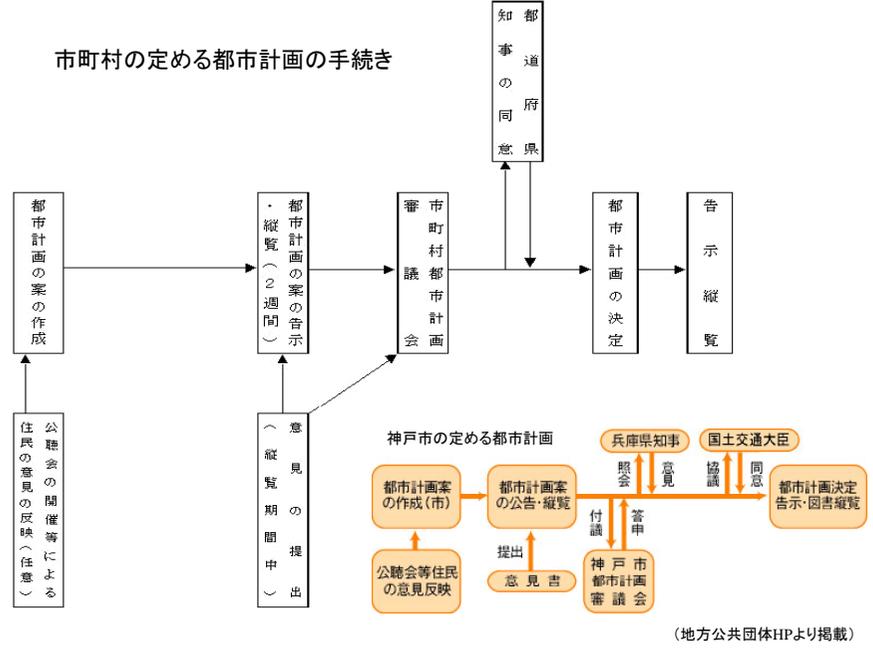
市民参画の道づくり(ぎょうせい, 2004)より

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)

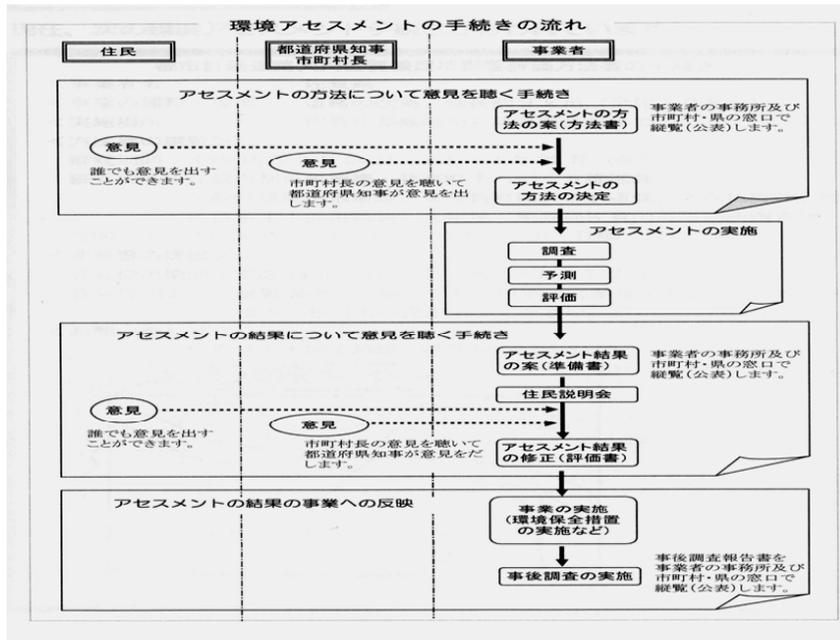


(地方公共団体HPより掲載)

市町村の定める都市計画の手続き



(地方公共団体HPより掲載)



3.2 手続き対象となる“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) 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

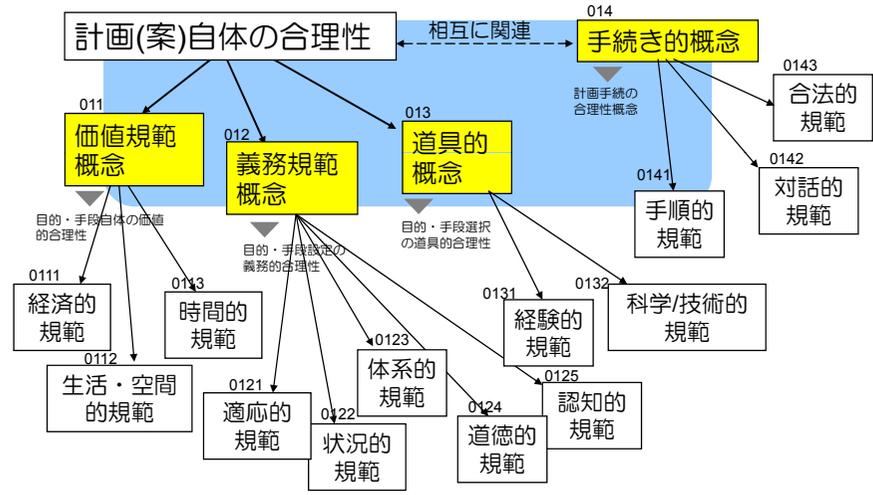
(3) 交通計画の手続きに関わる2つの課題

- 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

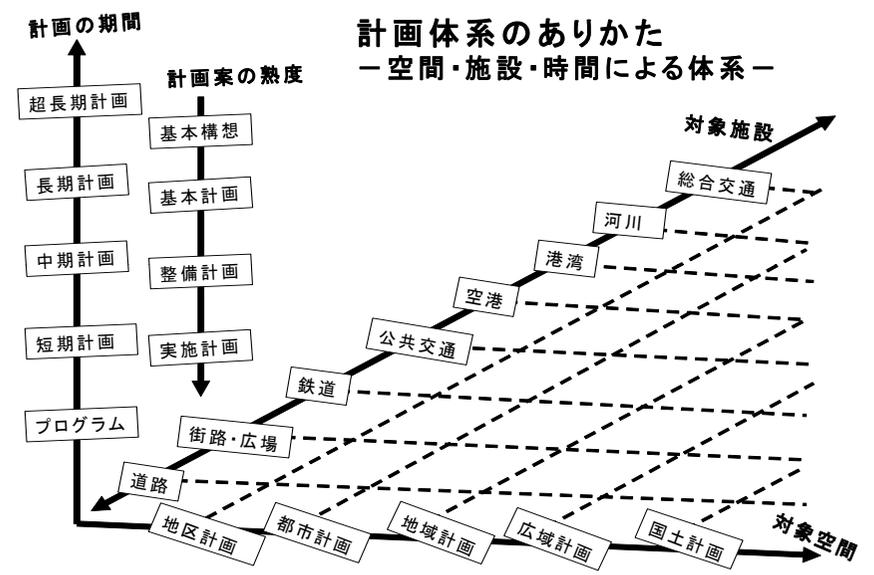
○計画(案)自体の正当性

- 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)計画の種別



○交通計画の種別(一般論)

- 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

○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に基づく計画, 都市交通戦略
 - 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

参考：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 (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】

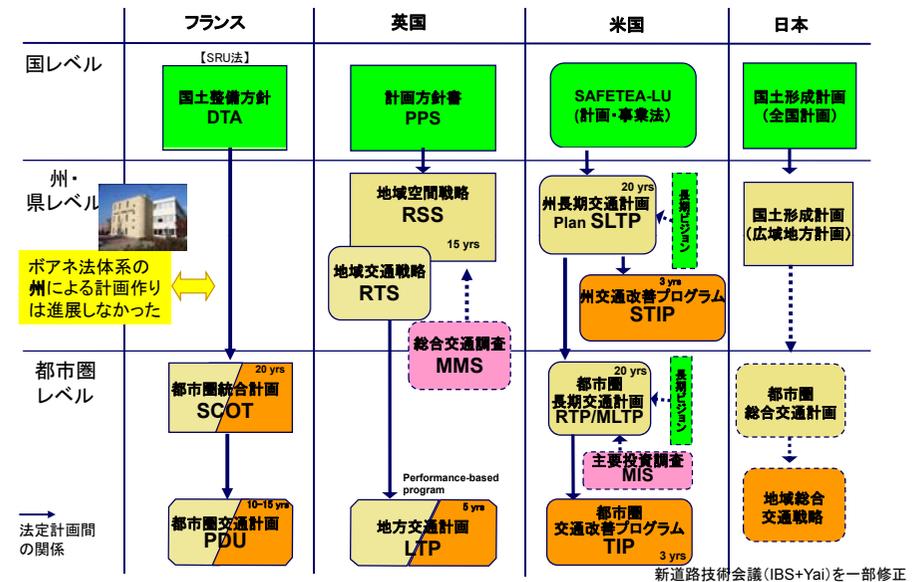
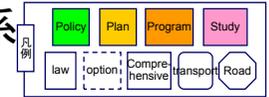
○社会資本整備の統一的な計画基本理念を明示

「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

参考：各国の地域・都市圏計画の体系 (交通計画を中心に)



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。