

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2)



那覇空港(沖縄)で実施されたPI

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. 3 交通計画における市民参画プロセス とパブリックインボルブメント

一身独立して一国独立する事

○或人いわく、民はこれに由らしむべし、これを知らしむべからず。その実は大いに非なり。外国に対して我国を守らんには、自由独立の気風を全国に充満せしめ、国中の人々貴賤上下の別なく、その国を自分の身の上に引き受け、各その国人たるの分を尽さざるべからず。 (福沢諭吉, 学問のすすめ, 1871)

国民の総力

○どんな建設工事にしても、その計画を一部の政治家や専門家が秘密の裡に独断的につくるのではなく、その建設工事に関係あるすべての労農市民と充分に話し合って、民主的に作成されるように要求しなければなりません。
○構造物の設計や色々な計算については専門家がやっても、その工事の国民に及ぼす影響の是非については国民自身が判断を下さなければなりません。

(兼岩伝一, 1955年頃)

国土計画への市民参画

○計画の策定の過程において、市民の参画を積極的に保障することによって、計画の円滑な実現を図る必要があるのであり、あらゆる機会と手段・方法などを活用して市民の参加を求めるべきである。このため、新しいPRの媒体、たとえば、テレビを活用して土地利用計画の内容を繰り返し市民層に徹底させることなども考えるべきである。

(宮澤弘, 新国土計画論, 1968)

(1) 市民参画の階層的な考え方

○アーンスタインの市民参加の8階段

非参加(Nonparticipation)

①操作(Manipulation)

②治療(Therapy)

形式参加(Degrees of tokenism)

③情報提供(Informing)

④意見聴取(Consultation)

⑤融和(Placation)

実質参加(Degree of Citizen Power)

⑥パートナーシップ(Partnership)

⑦権限委託(Delegated Power)

⑧自主管理(Citizen Control)

○国際市民参画協会(IAP2)による参画のレベル

①情報提供(Inform)

②協議(Consult)

③関与(Involve)

④協働(Collaborate)

⑤権限付与(Empower)

○国際道路協会(PIARC)のPI委員会(2002)

における参画の3段階

①情報提供(Communication)

②協議(Consultation)

③法制度に基づく参加(Involvement)

(仏: Public Implication)

○Public Involvement(PI)とは、市民参画、公衆参画などと訳されるが、一般には市民参加(Citizen Participation)と同様な意味で用いられることが多い(屋井)

(2) 市民の欲求と要求の構造

○マズローの欲求の階層論(市民のニーズ)

- ①生理的欲求(Physiological needs)
騒音で眠れない生活はいやだ
- ②安全欲求(Safe-security needs)
安全に暮らしたい, 安定した生活をしたい
- ③所属欲求(Social needs, Belongingness-love needs)
隣人と離れたくない
- ④尊敬・承認欲求(Esteem Needs)
コミュニティで尊敬されたい
- ⑤自己実現欲求(Self-actualization needs)
良いまちにしたい
→市民参画の場面では安全欲求～尊敬・承認欲求が
影響すると考えられる

○ハーバーマスの妥当要求

(討議コミュニケーションの要件)

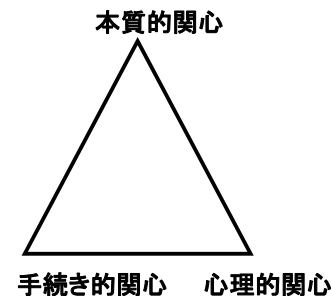
- ①客観的真理に基づく要求(自分は真理を表明している)
本質的関心ごと→「交通量は将来減るのではないか?」
「環境はもっと悪くなるのではないか?」
- ②規範的正当性に基づく要求(自分は正しい規範に従っている)
手続き的関心ごと→「民主的な手続きを踏んでいないではないか?」
「情報をちゃんと公開していないではないか?」
- ③主観的誠実性に基づく要求
(自分は意図通りのことを誠実に述べている)
心理的関心ごと→「本当は仕事を増やしたいだけでは?」
「関連企業を設けさせたいだけでは?」

⇔これらに直接回答することが必要,
相互に関連することにも配慮が必要

市民の自然な欲求(Needs)と妥当な要求(Claims)の例

Needsの例
安全に暮らしたい
安定した生活をしたい
隣人と離れたくない
コミュニティで尊敬されたい
まちを良くしたい 等

夫婦の会話(Habermasの例題より)
夫:「おい、お茶くれ」 妻:「いやよ」
妻には3種類の妥当要求がありえる
①あなたは私を使用者扱いしている
(規範的正当性)
②本当は子供の前で亭主関白を
誇示したいだけ(主観的誠実性)
③実はお茶を切らして買って
こななければならないが、
夫は知らない(客観的真理性)
夫:「どうしていやなの」
(PIという観点では理由(関心)を
聞くことに意義がある)
妻:「OOだからよ」

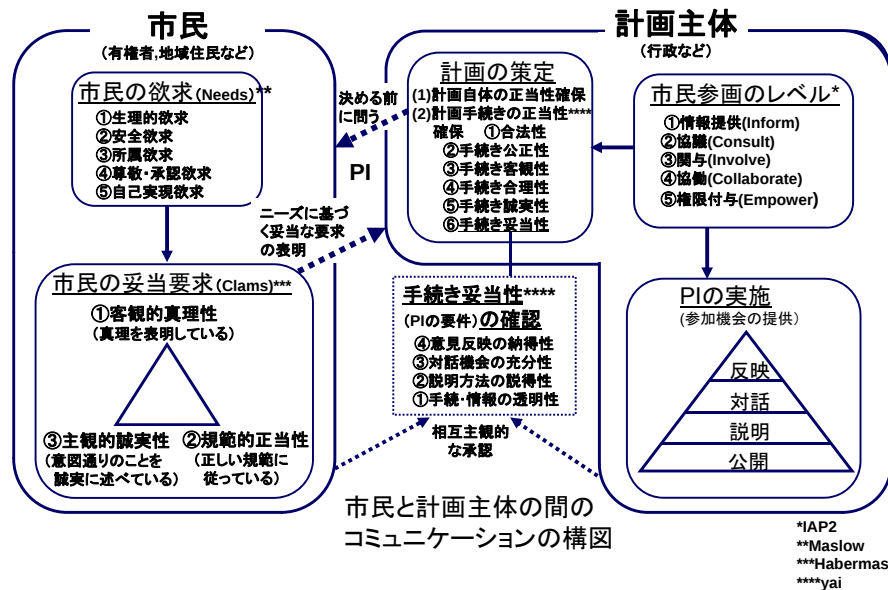


(3) 交通計画における パブリックインボルブメント(PI) の前提条件(①, ②)と基本理念(③, ④)

- ①最終決定権者が法律や規則等で明記されている場合に、
(責任の所在と代表制)
- ②その決定権者(行政等)が計画策定を行うに際して、
(決めることがある)
- ③市民のニーズに基づく妥当な要求に対応して、
(欲求と要求の把握)
- ④適切な内容の参加機会を広く一般に提供すること
(決める前に問う)

→「市民参画プロセス」は、「計画策定プロセス」の進行に応じて
パブリックインボルブメントを実行することである

市民参画プロセスの基本となるPIの理論



市民参画 (PI) と従来の住民参加との相違点 (多少断定的に)

	パブリックインボルブメント (最終決定権者が行政の場合)	従来からの住民参加 (住民が取止めて良い場合を含む)
行政と住民の相対的な関係	○行政に実施の動機がある 行政が(プロ)アクティブ 住民がリアクティブの場合もある	○住民側に実施の動機がある 行政がリアクティブの場合もある 住民が(プロ)アクティブ
決め方の構図	○住民の意見をもとに決定権者(や行政)が決めて、住民が納得	○住民が主体的に進めて、行政が承諾
対象計画・事業のイメージ	○公共性や広域性の高い対象 高速道路の本体計画、空港計画・事業、長期的・地域的な計画	○比較的身近な対象 幹線道路の環境施設帯等の計画、広場の環境整備、コミュニティ道路の計画、道路アドプトプログラム
市民参画への行政の対応	○行政がアウトリーチを積極的に進める(決める前に十分に問う必要有) ○上流(上位計画段階)から始める ○計画づくりは「外部との共有」技術	○行政は参加の場を提供・支援 住民は積極的に参加する
住民の主要な関わり方	○住民のPIにおける役割が明確化されていることが重要 PIの進め方、責任所在確認が必要 「意見の相違の理解」が重要	○住民が責任を持って実施・運営などを行うことが重要 行政主導では長続きしない

(4) パブリックインボルブメントの論点

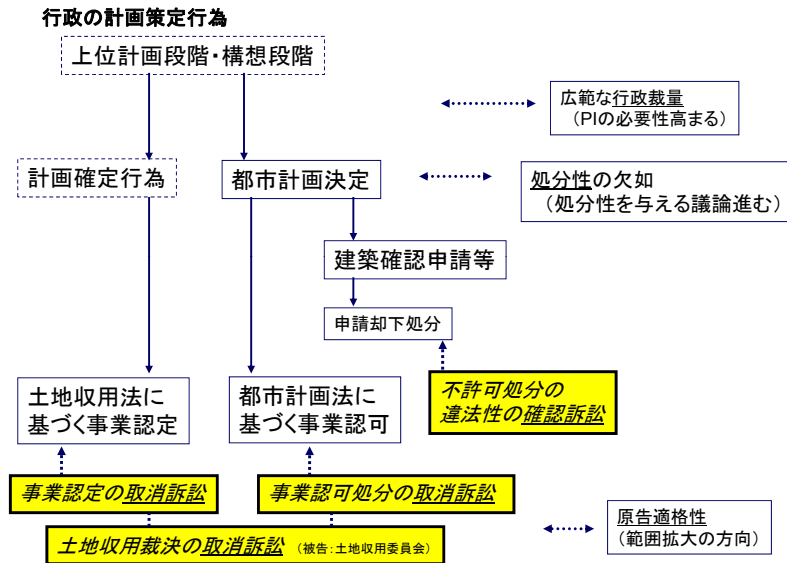
- ①「住民側」ではなく「計画主体」に実行の動機
サイレントマジョリティ対応、行政マーケティングの時代
- ②「参加」以前に「参加機会」の提供が必要
情報公開と説明責任の時代の必要条件
- ③「下流」からでなく「上流」から開始
突然事業が空から降ってきたと思われない取り組みが重要
- ④「垂直」思考から「水平」思考へ
「計画策定」は外部との共有技術へ変化
- ⑤「意見集約」ではなく「意見の相違の理解」が重要
「1つの意見に集約」することではない
- ⑥「責任の所在確認」が重要
「PI実施主体」と「最終決定権者」の確認が必要

○今後多様化するPIの対象

- ①さらに上流側の初期計画段階へのPI
- ②計画を継続的に認知するためのPI
- ③計画から建設、維持管理までに至るPI
- ④我慢を強いる(TDM, 増税等)ためのPI
- ⑤計画を消すため、諦めさせるためのPI
(都市計画道路の見直しなど)

など多様な場面に展開される傾向

○計画確定後の行政訴訟の一般的構造



○計画確定後の問題からみた計画制度の論点

➤ 行政計画に関わる訴訟類型, 訴訟の争点拡大

処分性, 裁量権, 原告適格のいずれも司法判断は変化
行政訴訟の今後の増加も想定される
都市計画決定 (処分性問題, 行政不服審査法)
社会資本整備の計画と事業 (裁量権問題)

➤ 法廷外の解決志向 (膨大な時間, 費用, エネルギーを避ける傾向)

和解勧告 (合意形成の一種となる) 例: 公害裁判
事前のPIや代替的紛争処理の重視
計画確定前の手続きの正当性確保 (民主的手続き)
が今後一層重要

➤ 計画手続き制度化の重要性と緊急性

法制化しなければ違法性もないというリスク管理の限界
計画の制度化による裁量権の濫用・逸脱リスクの低下 (社会の信頼向上)

➤ 計画体系制度化の重要性と緊急性

計画案の正当性確保の重要性 (→ 計画確定行為の正当性)
計画体系の整備による社会システムとしての安定性確保

(5) PIの実施例

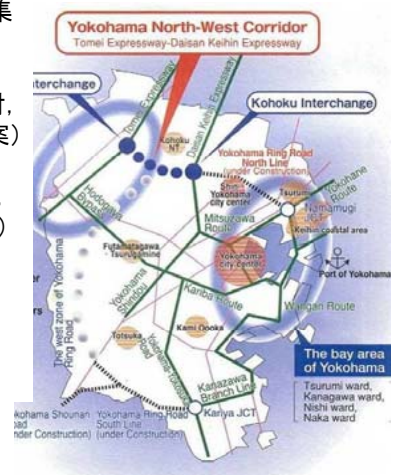
横浜環状北西線 (道路) のPI

(昨年の工学と環境 I で一部説明済み)

横浜環状北西線の構想段階計画プロセスの概要

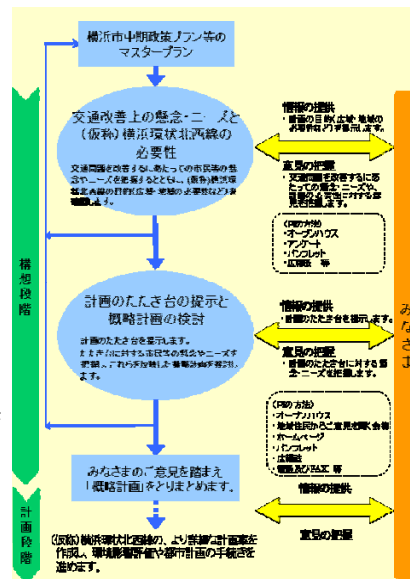
- 2003年6月 PI開始の発議
- 2004年4月 「たたき台」案の公表と意見募集 (比較検討なし, 代替案なし)
- 2004年9月 「検討状況のレポート」の公表 (9つの代替案, 6つの比較検討, 2つの案を有力候補として提案)
- 2005年1月 「概略計画の案」の公表 (13の代替案, 7つの比較検討, 1つの案を行政の推奨案として提示)
- 2005年8月 「概略計画」の公表 「みなさまの声」に対する見解書添付

→PIの実施期間: 2年2ヶ月

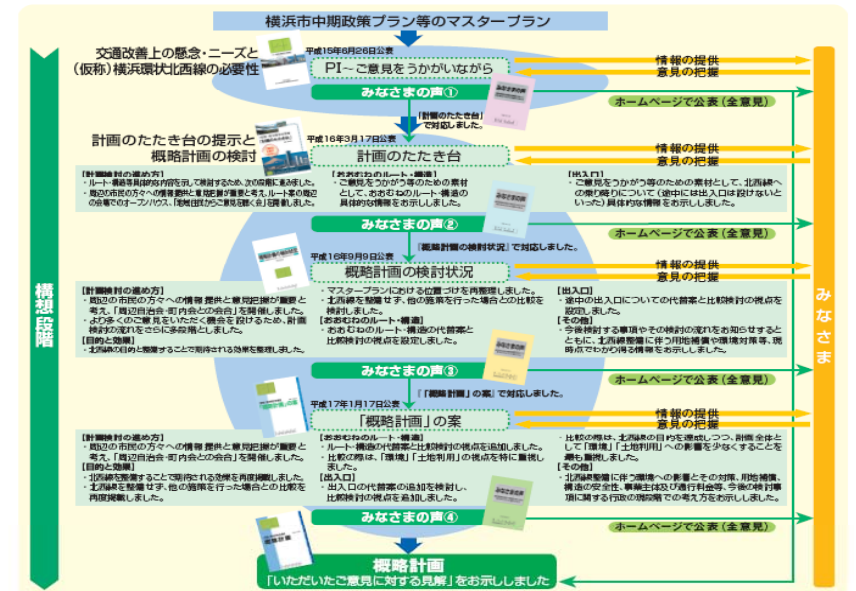


北西線における計画プロセスとPIの基本方針

- 1) 手続きの合理性、公正性、客観性**
 手続きフローの事前公開と更新
 ステップの分割、次のステップへの判断
 有識者委員会によるプロセス管理
 (役割の限定)
 PIRレポートの作成・公表
 (評価のための基礎資料) など
- 2) 説明内容の説得性**
 ガイドラインを超えるPIの実施(北西線方式)
 複数代替案の提示、ゼロ代替案の提示
 (広げて狭めることの繰り返し)
 選好代替案の変更(1からスタートに対応)
- 3) 手続・情報の透明性**
 情報公開の徹底(需要予測含む)
 全意見の公開、みなさまの声の編集と提供
- 4) 対話機会の充分性**
 会合方式の多様化(意見を聞く会等)
 意見の多面的な収集(SMへの対応含む)
- 5) 意見反映の納得性**
 パンフレットによる意見反映と回答
 見解書の作成・公表



横浜北西線のPIにおける提供情報、意見聴取の全体像



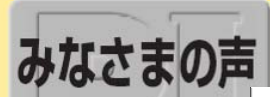
計画策定プロセスにおける「情報」の重要性



(仮称) 横浜環状北西線
「概略計画」の案

平成17年1月

意見の集約パンフレット



みなさまの声

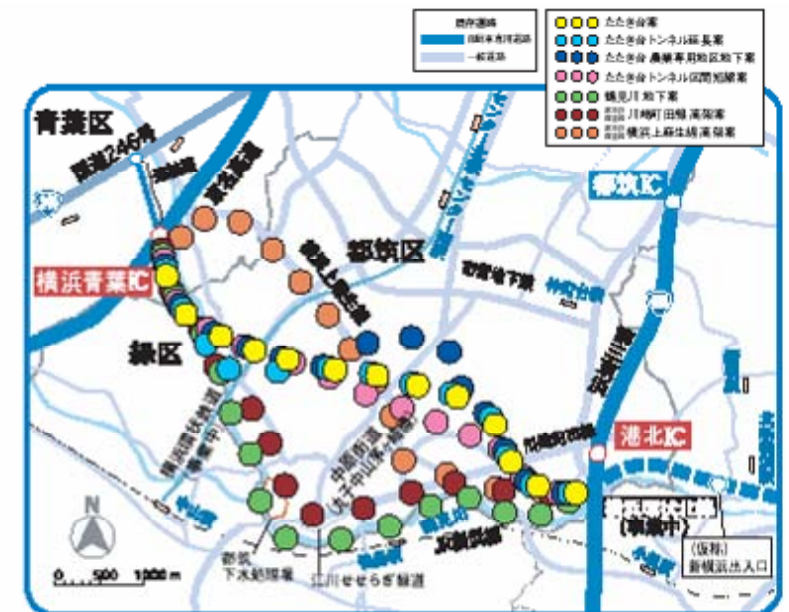
(仮称) 横浜環状北西線の「概略計画」の検討状況「意見の集約」

平成16年11月

全意見のHP掲載

横浜北西線における代替案の検討状況

ルート代替案の提示



横浜北西線における代替案の比較状況

	①たつき台案	②たつき台 トンネル延長案	③たつき台 駅専用地区地下案	④たつき台 トンネル区間短縮案	⑤鶴見川 地下案	⑥鶴見川(鶴見川田崎 高架案)	⑦鶴見川(鶴見川田崎 高架案)
ルート・構造の 概要	●路線延長をできる限り短くす る。延長は、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。
交通	●「たつき台」のトンネル区間 を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●「たつき台」のトンネル区 間を延長し、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。
環境	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。
土地利用	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。
社会経済	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。
「たつき台案」との 比較検討結果	○	×	×	×	×	×	×
比較検討結果の ポイント	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●大規模な掘削・建設に伴う 騒音・振動の影響が生じる可 能性がある(延長約7.0km)。	●鶴見川下を通過するルートで、 延長約7.0kmに設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。	●鶴見川(鶴見川田崎)を通過 するルートで、延長約7.0kmに 設定。

注：計画策定主体が当初提示した代替案は①たつき台案

横浜環状北西線における対話機会の提供状況



オープンハウスの開催



横浜環状北西線における対話機会の提供状況



地域住民の意見を聞く会

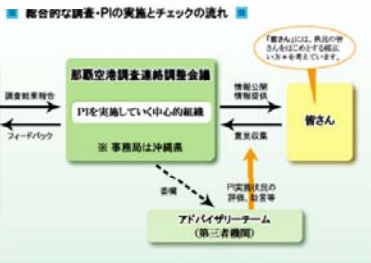


(5)PIの実施例

那覇空港PIの考え方と 構想段階の計画策定プロセスの概要

那覇空港におけるPI実施の基本方針

- 1 情報公開を原則とする。総合的な調査に係る情報は公開を原則とします。ただし、個人情報に係るものを除きます。
- 2 積極的に広く情報提供を行う。PI実施主体としてPI対象者にアピールしたい情報については分かりやすく積極的に情報を提供します。
- 3 積極的に広くニーズや意見を把握する。提供した情報について意見を収集する際、情報の性格にゆき最適な方法を選択し意見を収集します。
- 4 PIプロセスを適切に構築する。情報公開や情報提供ならびに意見収集を効果的に実施するためには、どのタイミングでどのような情報のやりとりを行うかといったPIプロセスを適切に構築します。
- 5 アドバイザリーチームにより、PIの評価、助言を行う。十分な情報の提供や意見収集がなされているか等について評価や助言を第三者機関が行うことにより、PIの透明性を確保します。



那覇空港における調査段階PIの実施手順

- 調査段階は「構想段階」以前に位置づけられ、交通政策審議会航空分科会 答申に根拠を持つ基礎的な計画検討行為である
- 調査段階の終了後、一定の結論が示され、構想段階に進むか否かが判断される



那覇空港PI(ステップ3)における代替案比較の一覧

○一覧表中の評価項目:整備効果の視点(空港能力、経済効果、利便性(発着可能回数、予約環境)),事業規模の視点(概算事業費、概算工期、埋立規模)

各案の比較		整備効果の視点				
		最良なし	発着能力改善	経済効果改善	利便性改善	事業規模改善
整備効果の視点	空港能力	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	経済効果	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	利便性	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	事業規模	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)

那覇空港PI(ステップ3)における代替案比較の一覧

○一覧表中の項目:航空機騒音、水環境(潮流、水質、底質)、生物(陸域、海域、海域消失面積)、社会的環境(周辺部への影響)、人と自然とのふれあい活動、歴史的文化的環境)

各案の比較		整備効果の視点				
		最良なし	発着能力改善	経済効果改善	利便性改善	事業規模改善
整備効果の視点	航空機騒音	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	水環境	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	生物	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)
	社会的環境	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)	○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持) ○最良なし(現状維持)

那覇空港の構想段階の計画策定プロセス

国土交通省共通ガイドライン, 環境省SEA導入ガイドラインの適用第1号

増設B案(滑走路間隔850m)



2005-2008にかけて
総合調査(パブリックインボルブメント)を実施
①空港拡張の必要性の有無,
②整備代替案の比較検討を行い,
新たな滑走路の増設が必要との結論
2008年に, 構想段階へ移行する宣言を行った
2008年8月より, 構想段階の計画策定プロセス実施
(代替案は2つに絞られた)
2009年3月に1310m案を概略計画として決定

増設A案(滑走路間隔1310m)



社会・経済・環境の配慮

自然環境

サンゴ礁 対 干潟

経済

飛行機の走行距離 短 対 長

社会

騒音被害

歴史・文化資源

大嶺崎, 瀬長島

他

宿題

Q1:市民参画プロセスはパブリックインボルブメント(PI)
によって進められている。
PIの本質を端的に言い表してみよ?