

環境公共政策論

Theory of Environmental Public Policies

公共政策と計画の基本概念

平成26年度 第3回(2014. 4. 23)

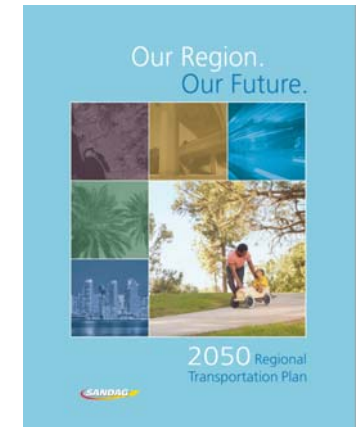
土木・環境工学科 5学期

教授 屋井鉄雄

前週までの講義

○経済を優先することで生じた古典的な環境問題、価値の多様化に伴う解決の難しさ、公共性に関わる課題を学んだ

⇒今週は、公共政策と計画の基本概念について学ぶ



サンディエゴ都市圏(米国)で策定された地域交通計画(長期計画)

社会の課題と将来の方向性

学生の回答結果(H26)の集計

- 安全、環境、活力のなかで、今後の社会では何を重視することが良いと思うか、個人的な意見として順番を付けよ。それら以外に別途重視すべき事柄があると思う場合はそれを加えて順番を付けよ。(講義終了時に提出)

回答				安全・安心	
安全	環境	活力			
1	2	3	10名(8名)		
1	3	2	4名(5名)		
2	1	3	6名(5名)		
3	1	2	2名(3名)		
2	3	1	1名(3名)		
3	2	1	6名(10名)		

()内はH25

論点の幾つか:

①価値の順序付け

1位を付けた人数は、安全14名(13名)、環境8名(8名)、活力6名(13名)だが、選好順位を多数決で集計すると、安全>環境>活力となる(去年は循環順序)

②原因と結果の考え方

活力がなければ、安全、環境も保てない(活力が原因)

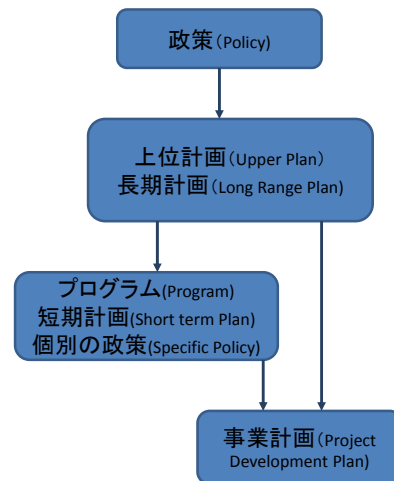
安全、環境が整えば(前提)、活力が出せる(活力が結果)、さてどちらなのか?

環境公共政策論

計画と政策との関係は?

公共の政策および計画の関係

- 政策と計画の関係は必ずしも一定ではない
- 一般に政策レベルが上位に置かれ、計画がその下位で具体的に記述される場合が多い
- ただし、個別的な政策は上位計画の手段として下位に置かれることもある
- 政策も計画もソフト施策とハード施策を含むと考えられる



環境公共政策論

計画について学ぶ

計画の目的と目標

計画の5つの要素から7つの要素へ

伝統的な要素

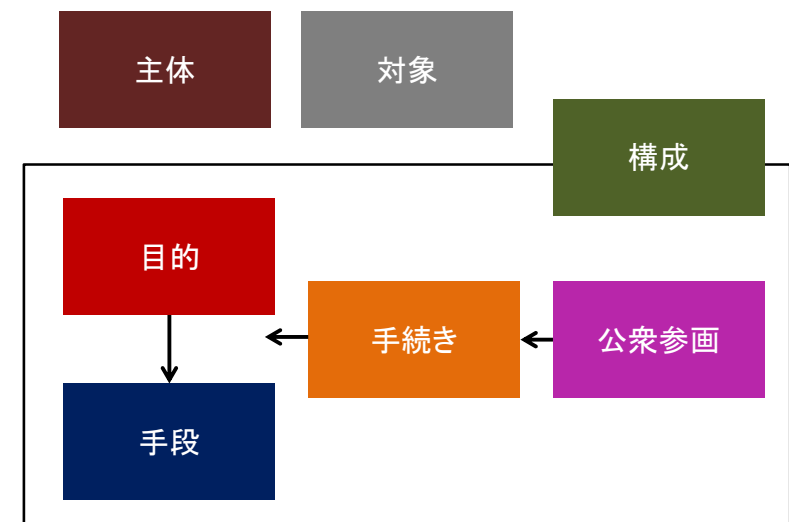
- ① 目的(何のために) 計画の必要性・意義、定める目標
- ② 手段(何によって) 目的達成の手段
- ③ 対象(何を) 計画の対象
- ④ 構成(どのように構成するか) 計画の文書構成
- ⑤ 主体(誰が策定責任を有するか) 計画主体(cf. 国、自治体)

近年の追加要素

- ⑥ 手続き(どのように進めるか) 計画の確定に至る手順
- ⑦ 公衆参画*(誰が関わるか) 計画の確定前の参画

* パブリックインボルブメント: 住民、市民、NPO等の関与・参画

計画の7つの要素



計画の種別と必要性

○何故、事業の前に(政策や)計画が必要なのか？

(いきなり事業を始めてはいけないの？)

1) 計画策定の必要性

「法定計画」(法律で策定が定められている計画, あるいは法律で定める必要がある計画)

「行政計画」(行政が定める計画一般, あるいは行政行為を定め公表し実施することが説明責任等から必要な場合の計画)

2) 計画の実施による利点・メリット

「公共計画」(公共性の高い目的・手段を公表し, 負託の確認を行いつつ進めるため)

3) 計画の法的効果(外部効, 内部効)

「外部効計画」(規制や給付などの行政行為のため法制度化が必要)

「内部効計画」(行政内部や行政間の調整などのために必要)

環境公共政策論

計画(書)の構成

計画の構成(例)

大田区自転車等利用総合基本計画(平成23年3月、大田区)

I. 計画策定の趣旨	1
1. 計画の背景と目的	1
2. 法令・関連計画における位置付け	3
3. 計画の期間と対象地域	6
II. 大田区における自転車等利用の現状	7
III. 自転車の位置付け	23
IV. 自転車利用推進上の課題	34
V. 計画の理念と方針	50
1. 計画の理念	50
2. 基本方針	51
VI. 計画推進のための施策	53
1. 自転車走行環境の整備(はしる)	53
2. 自転車等駐車対策(とめる)	68
3. 自転車のルール・マナーの啓発(まもる)	85
VII. 計画の推進体制	96
1. 関係者の役割	96
2. 大田区自転車等駐車対策協議会	99
3. 施策の推進体制	100
4. 計画の実施手順	103

環境公共政策論

計画の目的と目標について

計画の目的と目標

まずは例題から、弓を射って的確に当てる行為の目的と目標とを考えてみよう！たとえば、

- ・その目的は「集中力の鍛練」、
- ・その目標は「10本中3本を中心に命中させること」

○「目的」(成し遂げようと目指すことがら)

cf. 目的意識(たとえば、大臣になることが目的の人もあるかもしれないが、目的と言うなら、大臣になって何をやろうとしているかが、より目的らしいね。では諸君の東工大への入学目的は？)

○「目標」(目的を達成するために設けためあて)

cf. 目標水準(マニフェスト型の政治などは、その是非はあるものの、目標設定型とも言える。大学で優を最低30個取ろう、TOEICで700点超そう等と言うのも目標。諸君の在学中の目標は？)

アウトカム目標とアウトプット目標

○アウトカム目標:数値目標(○○年までに○○%にする)
例:渋滞長を20%減らす

○アウトプット目標:事業量(例:道路整備延長)
や仕事量など出力量そのもの

○定性的な目標:豊かな社会の達成,
安全で快適な暮らしの実現等,
計画の策定目的と類似する
内容になることが多い

数値目標の種別

○予測可能目標

(将来予測に基づいて設定され,
将来時点で検証可能)
cf. 将来交通量
(四段階推定法等で予測可能)

○観測可能目標

(予測は困難でも将来時点で観測可能)
cf. 満足度水準
(不満を表明する人の割合)

目的と目標設定の3つの基本型式

○現状の問題への対応

(問題対応型の設定)

○将来発生する問題への対応

(将来予見型の設定)

○将来目指すべき新たな方向

(将来戦略型の設定)

都市・地域・交通の計画目的

その変遷とこれからの方向

- ①隘路打開, 混雑解消(効率性, 利便性の重視)
- ②ミニマムの供給(公平性の重視)
- ③生活の質の向上(公害対策, 大気環境、生活環境の重視)
- ④安心な社会の実現(安全性, 頑強性, 防災力)
- ⑤国際競争力の強化(持続可能な成長, 産業・国際拠点の重視)
- ⑥都市や地域のリノベーション(既存ストック活用、施設更新・再生)
- ⑦空間利用の見直しとコンパクト化(成長管理, スマートグロース)
- ⑧環境重視社会への転換(環境の再生から新たな創造へ)
- ⑨生活環境の最重視社会へ(高質な居住環境、国際競争力)
- ⑩地球環境問題(温暖化対策)への積極対応(地域の役割と責務)
- ⑪巨大災害への対応(防災力の向上、事前の備え、社会の持続性)等

環境公共政策論

目的と手段との関係について

手段としての土木事業

通常、目的達成には複数の手段がある

たとえば、道路の建設という土木事業は交通混雑解消等の目的実現のための1手段に過ぎない。道路建設自体が目的ではなく、他の手段(公共交通整備、交通需要のマネジメント等)も選択可能である。

道路の橋やトンネルの維持管理にしても、交通の円滑化や安全という目的のもとで行う土木事業であり、手段という点では、供用停止も含む広い手段の検討が必要な場合もある

⇒手段を目的化してはならない

計画の目的と手段関係

2つの理念:

A:上位計画の手段が下位計画の目的

B:下位計画の目的は常に最上位の目的

例題:

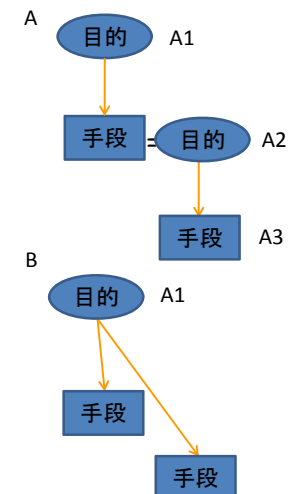
A1:温室効果ガスの排出削減(最上位の目的)

→A2:渋滞の緩和(A1の手段、A3の目的)

→A3:バイパスの建設(A2の手段、A4の目的)

→A4:建設のルートと構造(A3の手段)

Bでは常に目的はA1



計画の手段と政策の位置づけ

(交通計画と交通政策を例に)

○交通計画の手段とは

「ネットワークやノード, リンクの施設, 空間, システム(ハード及びソフトの両者)等を整備・更新し, あるいは維持・管理すること」

○交通政策の位置づけは以下の2つとなる

「交通に関わる行政の方向性を示し, 個々の計画遂行の根拠になる指針のこと」

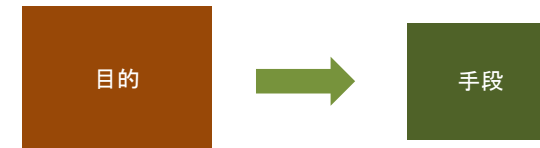
⇒交通計画の上位に位置づけられる場合

「規制, 誘導, 支援等によって, 交通計画の目標達成に貢献する手段のこと」

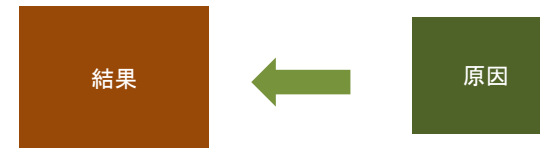
⇒交通計画の手段の一部に政策が含まれる場合

目的・手段と原因・結果の関係性

目的が合理的に設定され(目的合理性を有する)、
その実現に適する合理的な手段が選択される(手段合理性を有する)



なお、目的と手段との関係は、手段によって目的が達成される場合に限り、
原因と結果の関係(因果関係)になる



例: 日陰を無くすために木の枝をはらうという目的手段の関係は、木の枝をはらった結果、日が差すようになったという因果関係と同等

全国総合開発計画の変遷

目的と手段(カッコ内)

- 一全総(1962): 地域間の均衡ある発展(拠点開発方式)
- 新全総(1969): 豊かな環境の創造(大規模プロジェクト方式)
- 三全総(1977): 人間居住の総合的環境の整備(定住構想)
- 四全総(1987): 多極分散型国土の構築(交流ネットワーク構想)
- 五全総*(1998): 多軸型国土構造形成の基礎づくり(参加と連携)
- 六全総**(2008): (二層の広域圏)(地域ブロック, 生活圏域)

* 21世紀の国土のグランドデザイン

* * 国土形成計画(全国計画, 広域地方計画)

環境公共政策論

目的・手段と手続きとの関係

適正手続き (Due Process)

- 計画が規制を伴う場合 (cf. 都市計画決定) を想定すれば、手続きが必要なことは自明
- 「何人も法律の定める手続きによらなければ、その生命もしくは自由を奪われ、またはその他の刑罰を科せられない」、という規定 (日本国憲法31条)

⇒ イギリスのマグナカルタ (1215年、第38条) に由来し、アメリカ合衆国の憲法の適正手続き条項に引き継がれている



正義の2つの形態

✓ 実質的正義:

「分配的正義」(例: 負担に応じた報酬)、
「矯正的正義」(例: 不正に応じた罰)、
「交換的正義」(例: 等価交換という正義)
⇒ これらはアリストテレスの分類を起源とする



✓ 形式的正義: 「等しきことは等しく取り扱え」

⇒ 各人に同じものを、各人の能力に応じて、といった考えに繋がる

✓ 手続き的正義: 実質的な正義に強く関わる概念、物事を決定する際の決め方等、手続きの有する性質が正義に叶うということ (手続きが正しいければ、結果である実質的正義は問わないということではないため、形式的正義には分類されない)

✓ その他に、個別的正義 (equity)、法的正義などがある (田中)

手続き的正義を重視する傾向

20世紀以降の論点

- 価値が多元化する現代社会では、実質的正義について、全員の合意を取り付けることは困難であり、相対的に手続き的正義が重視されてきている (法哲学おける見解)



環境公共政策論

国や自治体などの主体の持つべき性質

政策・計画を担う政府のガバナンス (統治)

- 善きガバナンスの諸原理(欧州委員2001):

情報公開(openness)
説明責任(accountability)
参加(participation)
有効性(effectiveness)
一貫性(coherence)



⇒このような諸原理を満たす体制(あるいは主体)のもとで政策・計画の実行が求められている

善きガバナンスの諸性質

ビクトリア州(オーストラリア)の自治体向けガイド(例)

説明責任(accountable)
透明性(transparent)
合法(follows the rule of law)
応答的(responsive)
衡平・両立的(equitable and inclusive)
有効・効率(effective and efficient)
参加型(participatory)

⇒開発途上国などでは、自由、暴力、汚職等、レベルの異なる諸性質が条件に現れることになる

演習

- 計画の7つの要素をそれぞれ2行程度で説明せよ(講義の終了時に提出)

まとめ

- 計画と政策との関係
- 計画の7つの要素
- 計画の構成
- 計画の目的と目標
- 目的と手段との関係
- 目的・手段と手続きとの関係
- 国や自治体などの主体の持つべき性質