

環境公共政策論

Theory of Environmental Public Policies

政策・計画決定のプロセス1

平成26年7月2日

土木・環境工学科 5学期

教授 屋井鉄雄

前週までの講義

○地球温暖化対策における国家や個人の取り組み、地域単位での取り組みの必要性を学んだ
○環境公共政策に深く関わる「地域計画」や「交通計画」の基礎を学んだ
○環境ディレンマ(個人と社会)について学んだ
○期待効用、プロスペクト、ランダム効用など個人の効用理論を学んだ
○集団での決め方、選好の集計の仕方(投票の理論と限界)を学んだ
○手続き理論の基礎(決める前のありかた、投票とは異なる考え方等)を学んだ

⇒今度は、実際の環境政策・計画づくりにおける手続きの全体像を勉強しよう



サンディエゴ都市圏(米国)における地域交通計画の改定プロセス(2012-2014)

講義の内容

環境政策

- 1: 地球温暖化対策と地域計画の方向
- 2: 土木事業と地域公共政策
- 3: 環境公共政策の全体像(環境政策と都市環境政策)

環境ディレンマ

- 1: 基本構図とゲーム論
- 2: ディレンマ解消の方策

選好・効用・集団決定

- 1: 選好と効用の考え方
- 2: 効用理論の展開(ランダム効用理論)
- 3: 社会的決定の理論(投票)

環境公共政策の実現

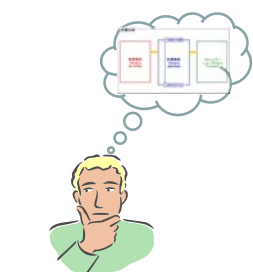
- 1: 手続きの理論
- 2: 政策・計画決定のプロセス
- 3: 住民参加とPI
- 4: 政策・計画策定の実践

本日の講義の言葉

- ・ 技術検討プロセス, 計画検討プロセス, コミュニケーションプロセス
- ・ ニーズ, 関心ごと, 妥当要求
- ・ 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
- ・ 4つの目標共有概念
- ・ 手続きの正当性を構成する概念
- ・ 手続き妥当性

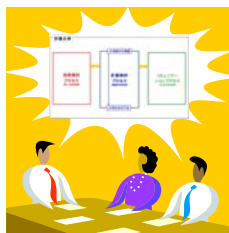
計画手続きの基本理論

3つの並行プロセスは何のためになるか？

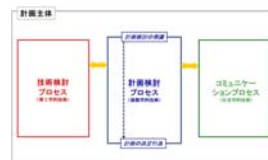


個人のあたまとの整理に

技術検討プロセス、計画検討プロセス、コミュニケーションプロセスという、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



他人と整理の仕方の共有に



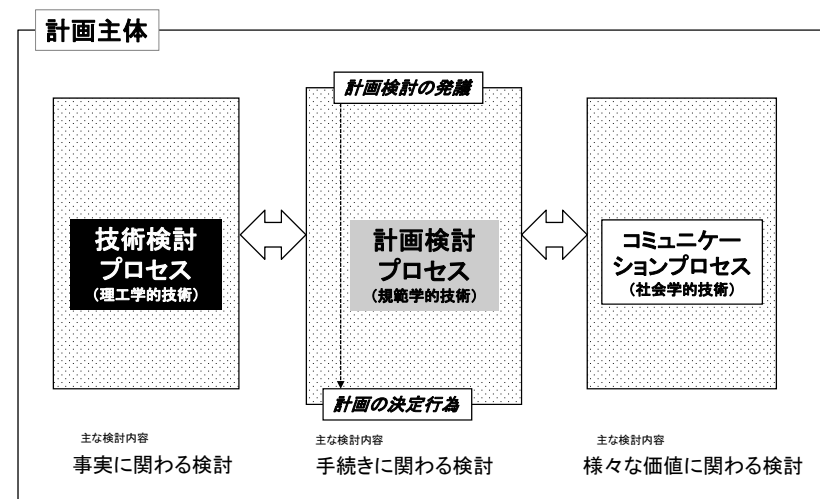
計画手続きの進行管理に

計画手続きの全体構成

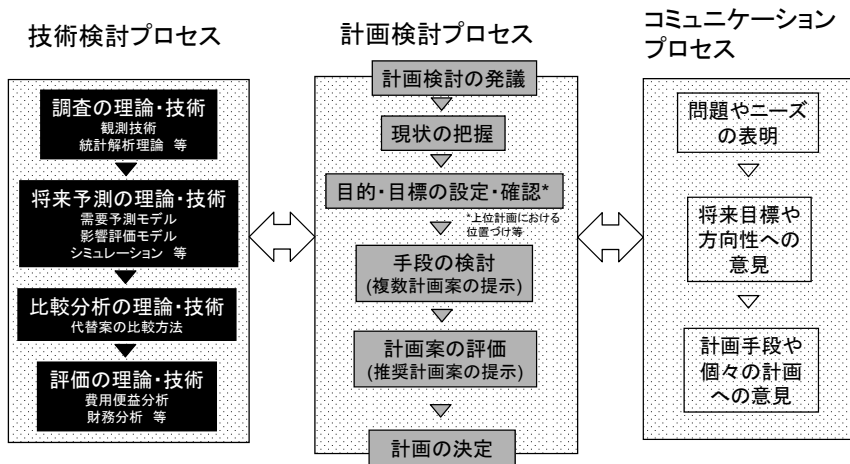
計画の決定に至る手続き(計画策定プロセス)は、
①技術検討プロセス
②計画検討プロセス
③コミュニケーションプロセス
の3つの並行するプロセス(手順)によって構成される

・・・計画策定が行政(計画策定主体)の内部検討でなくなったことから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である)

3つの並行プロセスを簡単に描くと

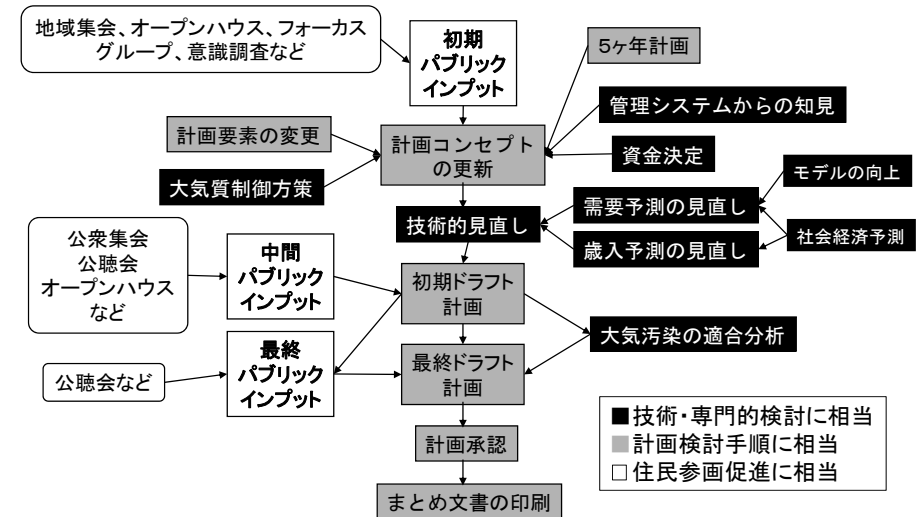


3つの並行プロセスの例



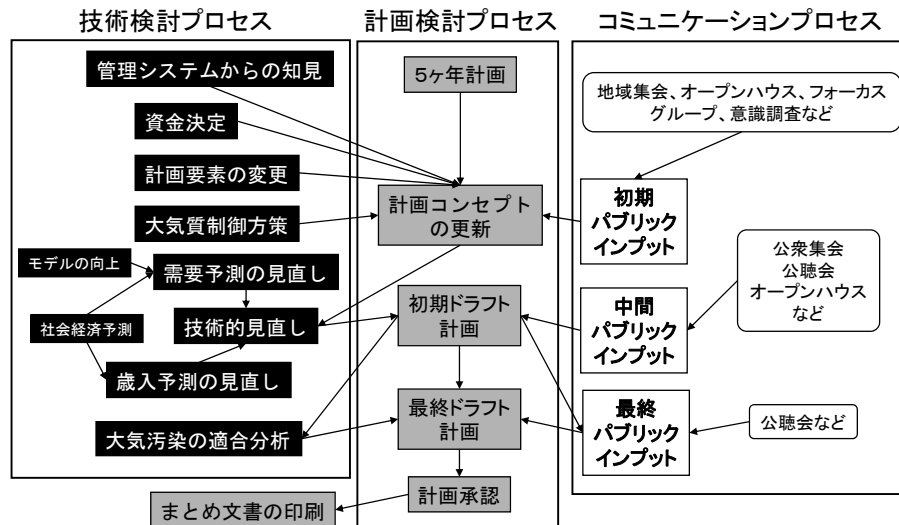
1990年中頃の計画プロセス（内部検討からの過渡期）

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



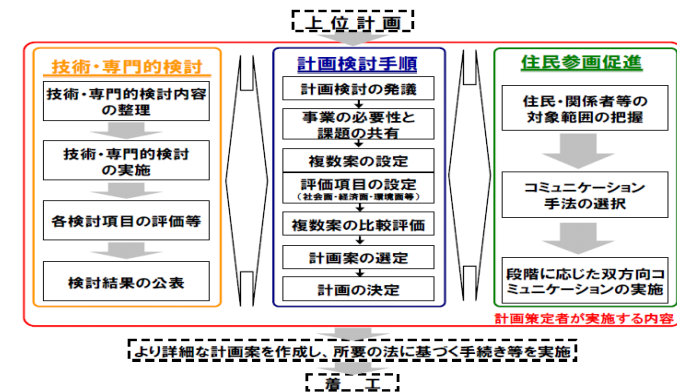
我が国の構想段階*の計画手続き

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

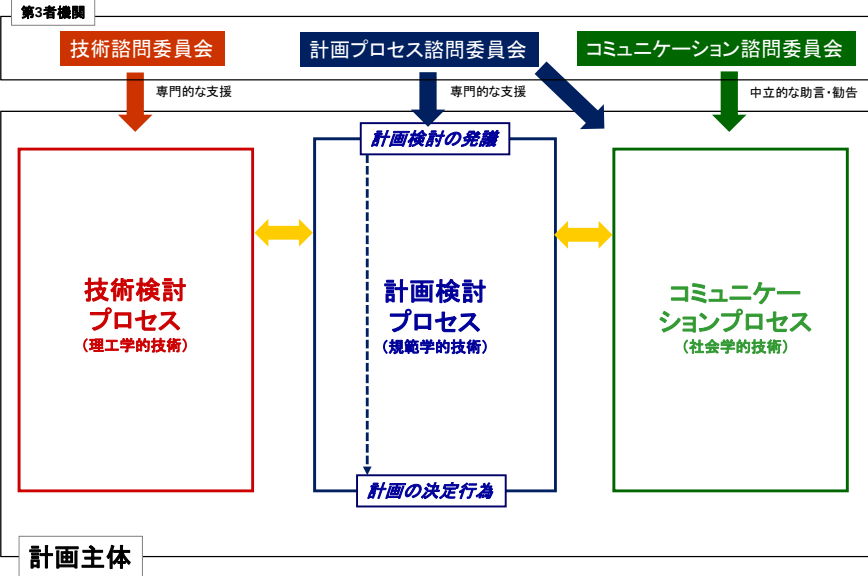
我が国の構想段階の計画手続き

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



3つのパラレルプロセスによる計画づくり



環境公共政策論

計画手続きの改善が必要な理由

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)

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

2010年代

- 世界各国が同様な問題に手続き改善で対応
- アセス法の改正によるSEAの法制度化
- ⇒ 今後何をすべきか？

手続き制度化の必要性に対する意見

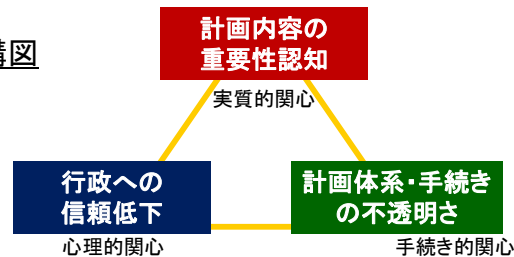
- 本来、皆に喜ばれるはずの「公共」事業がこれほど悪く言われるのはなぜなのか。…土木分野にとってまさに死活問題といえるが、それがほぼ純粋な法律問題であり、工学的議論の範疇に収まらないと言ったら、どのように思われるだろうか。…

「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。…

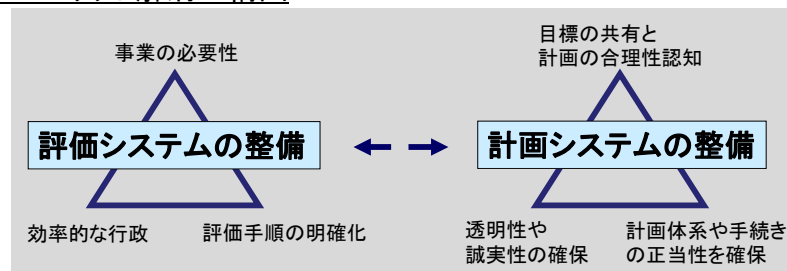
(櫻井敬子学習院大学教授、国づくりと行政法学、土木学会誌2010年6月号より抜粋)

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/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」

環境公共政策論

計画手続きの改善の方向性

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

「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

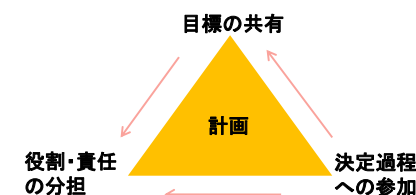


- 実現に長い時間を要する計画*も必要であり、
マニフェスト型のコミットメントだけでは短期しか
考えなくなる懸念

* 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

⇒このような計画が不安定で、政権次第で直ぐに廃止されてしまっても良いか？

そのために市民の役割(責任)も大きい(決定過程への参加)！



計画の「目標の共有」という概念



誰と何を共有しようというのか？

①長期時間概念: 将来の人々や将来地域社会の課題を共有

②広域空間概念: 他地区の人々や広域社会の課題を共有

③文化歴史概念: 過去の人々の成した文化・歴史・伝統等の
価値を共有

④対話機会概念: 現在の人々とコミュニケーション機会を共有
し、ソーシャルキャピタルを醸成

講義中の課題

計画の「目標の共有」(スライド)で示された4つの概念を重視して、自分の住む都道府県(あるいは出身の都道府県)の将来計画を立てるとしよう。

これら4つの概念に関わる関心ごとが、コミュニケーションプロセスで住民等から示されると思われるが、具体的な関心ごとの例を1つずつ挙げてみよ。



計画手続きが満たすべき条件とは

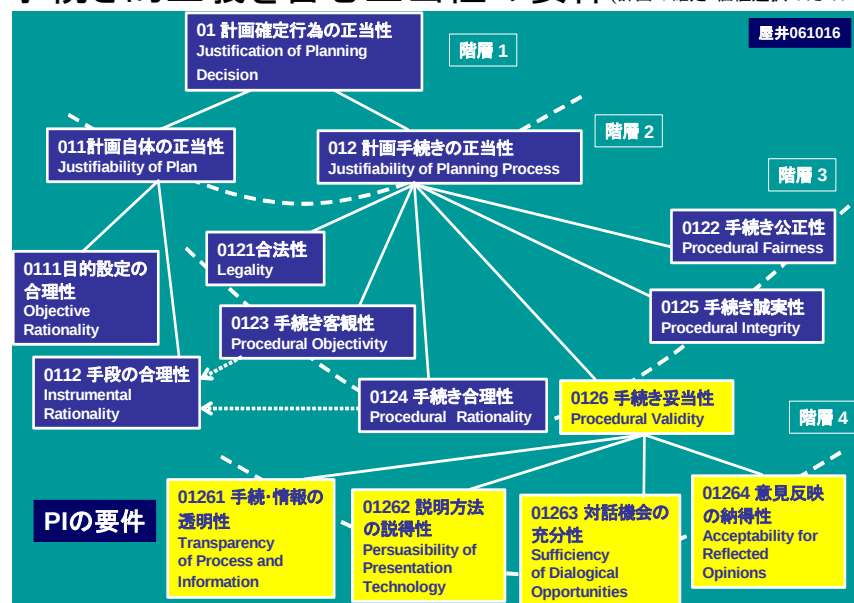
計画手続きが満たすべき条件

○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)



手続き妥当性を満たすための4要件

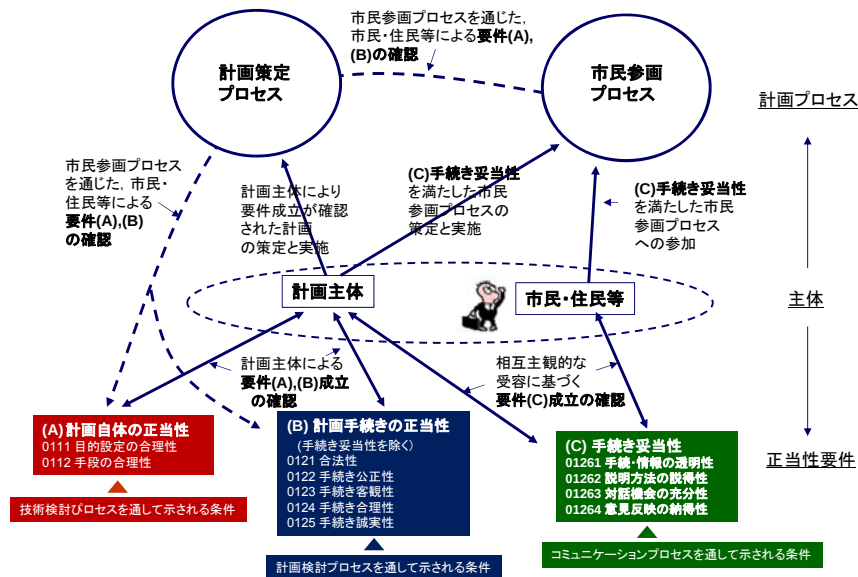
- ①手続・情報の透明性
(計画情報や手続きが広く公開されていること)
- ②説明方法の説得性
(説明責任が全うされていること)
- ③対話機会の充分性
(コミュニケーションが充分に行われていること)
- ④意見反映の納得性
(計画作りへの意見反映に社会が納得できること)

⇒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

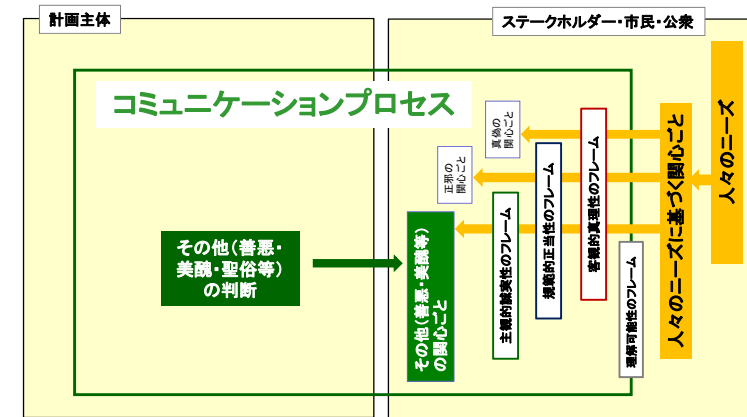


計画確定行為における要件確認手順

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



コミュニケーションプロセスの構造

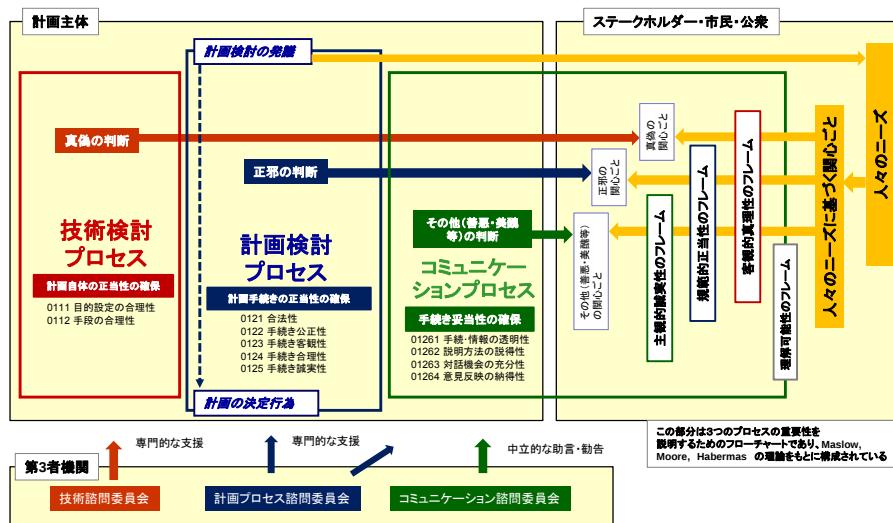


この図はコミュニケーションプロセスの枠組みを示したもので、具体的な手順は示されていない。ここで言う枠組みは、Maslowのニーズ(欲求)、Mooreの関心ごと、Habermasの妥当要求で成り立ち、計画検討プロセスの各ステップごとに実際のコミュニケーションが行われる

3つのプロセスによる計画づくり

国土交通省計画プロセスガイドラインの考え方の基礎(案)

Yai(2012.11.4)



演習(宿題・発表)

- 環境公共政策に関わる計画(ごみの処分場計画、違法駐輪対策、公共交通利用促進計画など何でもよい)を対象にして、
 - 3つの並行する計画プロセスを設計せよ。
 - それをPPT、1枚で作成して7月13日(日)18:00までにメール添付で下記に送付 (tyai@enveng.titech.ac.jp)
 - 7月16日(水)の講義時間中に発表

本日の講義のまとめ

- 技術検討プロセス, 計画検討プロセス, コミュニケーションプロセスの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考え方がある
- 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ことを原則とする考え方がある
- 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・聖俗という整理の考え方がある
- 地域や社会資本の計画には4つの目標共有概念がある
- 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