

わが国の交通計画の制度体系化の方向*

New Framework of Transport Planning Institutions in Japan

屋井鉄雄**

By Tetsuo Yai

はじめに

本稿は、わが国の長期計画を含む今後の交通計画の制度体系（特に、計画間の関係で表現される全体像と計画手続きの体系）を構想するため、幾つかの論点を示すとともに、具体的な体系化のあり方を、地域計画、道路交通、空港計画、都市圏交通などを対象に例示的に論じるものである。

1. 計画体系を論じる必然性

(1) この国の計画のかたち

わが国では無数の計画が、社会資本整備の分野で策定されるが、それらの関係性を的確に描写する“かたち”が充分では無い。わが国では様々な事業が実施されるが、それらの根拠となり、それらを整序し、上位概念となる計画が、“かたち”として備わっていない。この国のかたちの一部であるはずの、“計画のかたち”が不十分ではないのか。これが本稿の第1の論点である。

このことが深刻な問題にならないのは、事業の必要性議論に終始してきた状況と関係がある。国民の求める必要性の高い事業を推進した過去、個々の事業の必要性を合理的に説明する取組みと、日々の行政効率の向上に邁進する現在。これらを思えば、計画体系というかたちに無頓着な事情も頷けるが、今後もそれで良いのだろうか。

(2) 行政の裁量と計画制度化の是非

計画策定行為が、行政の裁量権の範囲で行われている場合、計画が規制効を伴わないなら、あえて立法を要しないとされる。しかし、補助金や利子補給など、給付行政が上位の計画と関連付けられているなら、当該計画を法律に位置づけることは、透明性や手続き重視の時代にあって望ましい方向といえるだろう。計画に法的根拠が必要であ

るか否かは、対象とする計画によって異なり、安易に論じられない。しかし、本稿では、計画策定に行政裁量を認めつつも、計画の枠組み自体を法律によって制度化することの重要性が増しているとの立場にたつ。計画確定による処分性の解釈拡大の議論とともに、当該計画の根拠とされる上位計画の正当性を立法によって担保することの是非も議論として見逃せない。

なお現実には、地域公共交通総合連携計画(H19, 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律案), 広域的な地域活性化基盤整備計画(H19, 広域的な地域活性化のための基盤整備に関する法律案), 中心市街地活性化基本計画(H18, 中心市街地活性化法), 速達性向上計画(H17, 鉄道等利便増進法)等の個別の法定計画は次々に新設されている。やはり、計画体系に関わる法制度化は必要ではないか? 第2の論点である。

(3) 長期の戦略的計画の必要性

多少逆説的ではあるが、成長の時代は計画不要の時代であった。何故なら、①国民の価値観が一致し、②事業が先で計画は追認でも良く、③計画はオーソドックスな行政計画として、行政内・行政間の調整を重視して策定できた。対国民的には、④長期計画が無くても、方向性は明快で事業化の必要性が広く理解されていたといえる。

西谷(2003)によれば、行政計画は、行政機関の定める計画であって、行政の目標を設定する(目標設定性)とともに、その目標に到達するための手段・方策の間の総合的調整を計る(総合性)ことを目的とするものとされる。

一方、成熟の時代は、計画必須の時代である。何故なら、①国民・市民の価値観が様々で、②社会的承認が必須になり、事業が先では実施が困難である。③計画は、国民・市民と将来像を共有する「新たな公共計画」として策定する必要が生じている。そのため、④長期計画が無いと方向性を論じ、指し示す機会がなく、将来にわたり社会資本の維持・更新も不要と誤解される懸念すらある。

*Keywords : 国土地域計画, 交通計画, 計画体系, 計画手続き体系, 道路計画, 空港計画, 都市圏計画

**正会員 工博, 東京工業大学大学院総合理工学研究科 人間環境システム専攻

(〒226-8502 神奈川県横浜市緑区長津田町4259, 電話045-924-5615, FAX 045-924-5675)

たとえ行政計画であっても、透明性や説明責任から無縁ではあり得ない。たとえば、関東交通プランは、審議会答申という形式を取っているが、正に行政計画として機能させることを前提とし、それに基づいて、計画内容を毎年更新しつつ評価を受けつつ実行されている。

2. 交通の計画体系の考え方

(1) 旧来の長期計画イメージの払拭

旧来の長期計画は、固定的なマスタープラン(MP)と良く似た性質を有し、①将来の絵姿を定め、長く守り通すものであった。旧法の都市計画道路網や空港内の将来土地利用プランなどを例に挙げられる。②MPには整備時期の記載が不要で、国幹道網、新幹線網なども、このようなMPとして定められたと考えられる。

一方、今後必要とされる長期計画は、柔軟で戦略的な長期計画(Long Range Plan)であり、①将来の目標・ビジョンを定め、②定期的(短中期)に更新し、③将来の方向は変化するが、常に長期を計画期間として想定するものである。④LRPには整備時期の記載が必要となり、⑤将来ビジョンを国民・市民と共有するためのPIが必要とされる。

(2) 長期計画等、上位計画の様々な性格

実際には様々な性格を有する長期計画や上位計画が策定されており、それらの性格を列挙すると以下ようになる。

①最終絵姿提示型(マスタープラン型)、②事業明示型、③優先順位・整備時期明示型、④投資規模明示型(不足分を論点)、⑤理念・ビジョン型、⑥ガイドライン型、⑦基本事項確定型、⑧目標共有・プロセス重視型(市民参画型の計画づくり)、⑨数値目標設定型、⑩戦略重視型(数値目標設定と達成手段の明示等)、⑪行政行動指針型、など様々である。一般に長期計画や上位計画は、これらのうち複数の性格を併せ持つ場合が多い。

(3) 英米の地域計画の記載事項にみる具体性

英国の地域交通戦略(RTS)に記載すべき事項は、①交通投資・管理の地域目標と優先順位、②空港と港湾の将来開発戦略、③道路ネットワークの管理・改善の優先順位に関する指針、④持続可能な物資配送促進のための助言、⑤地域的公共交通の戦略的フレームワーク、⑥地域的駐車政策への助言、⑦地域的TDMへの助言、である。

また、米国の長期交通計画(L RTP)に記載すべき事項は、①交通施設の特定(道路、公共交通、ターミナル施設等)、②環境ミチゲーション対策、

③財政プラン(必要財源の獲得戦略を含む)、④運営・マネジメント戦略(既存施設のパフォーマンス向上策)、⑤インフラ投資と他の戦略である。

(4) 長期という言葉の使われる場面

さて、計画に関わり、長期という言葉が様々な意味で用いられる。これらの整理を以下に試みる。

①実在としての長期：整備後のサービス提供・改善によって長く続く長期(納税者や利用者に対し、建設が目的ではなく、整備後に長く利活用することを示す、サステナブルな長期)

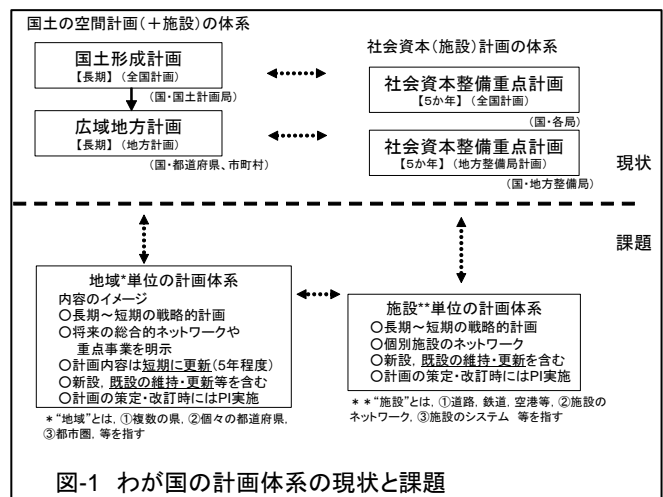
②整備時期としての長期：実際に建設される時期としての長期(直後から数十年後までをカバー)

③計算としての長期：個別整備の便益・費用を計算する上で使われる長期(納税者等に対して、B/C等を集約する際に用いる長期であるが、長期間の利活用のリアリティは薄い)

④リスク保証としての長期：PFI事業や完全民営化等で政策リスク軽減等が求められる長期(投資家等に対して、政策変更で事業性が悪化するリスクを一定期間保証する長期)

⑤不変的な長期：一度決めたら変えないというMP的な長期(過去の長期計画に認められる性質だが、国民的な理解を得ることが一層困難)

以上、真に必要な長期が必ずしも議論されていないことが問題ではないか。第3の論点である。



(5) わが国の計画体系の現状と課題

わが国の計画の体系については、図-1に示したように、2つの法律に基づく2種の計画が明確に位置づけられているが、地域単位や施設単位の計画体系を包括する全体像は、充分では無い。このような現実を踏まえれば、空間計画の体系とは別に、施設別の計画体系化を図ることで、計画の全体像を強化することが現実的ではないか。将来、空間の計画と施設の計画との両者が整備され、全

体調整を進めれば、全体体系をより明確に確定できると考えたい。第4の論点である。

なお、都道府県別に計画体系がどのように描けるか。道路計画を中心に取まとめ、現状の地域単位の計画の位置付けを明らかにした。それは本セッションの他の発表に譲る。

3. 施設単位の計画体系に関する考え方

(1) 道路交通計画の検討状況と課題

1) 行政の検討状況：道路計画については、市民参画型道路計画プロセスが、ガイドラインとして定められている。構想段階の計画は存在するといえる。しかし、その上位に位置づけられるネットワーク計画は、現在必ずしも十分に制度化されていない。この段階の計画を制度化すれば、道路計画の体系をかたち作ることができる。なお、計画策定とPIとを同時に定めているため、当該ガイドラインを適用しない事業は、構想段階の計画プロセスも持たないことになる。

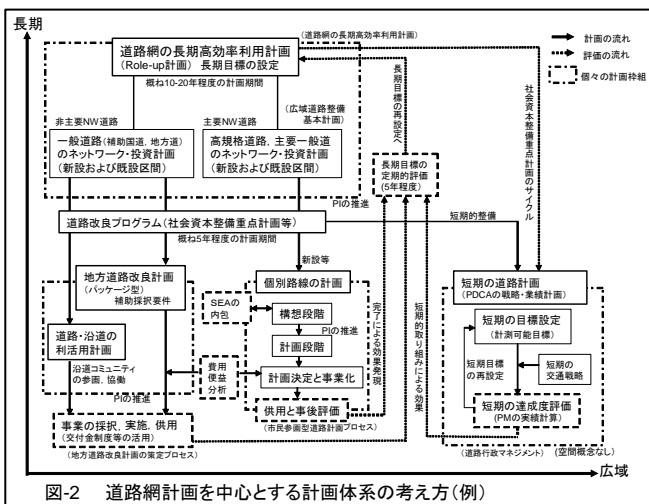


図-2 道路網計画を中心とする計画体系の考え方(例)

2) 体系化の考え方：道路計画で長期計画を法律に定めることに、次の2つの意義が認められる。すなわち、①道路の必要性を全国的や地域的に集約する法的仕組みを整えることによって、必要な道路サービスを継続的に行うための道路財源を安定的に確保することの重要性を表明でき、②個別道路計画の正当性を確保する仕組みを整えることによって、個別計画確定時の紛争・訴訟を極力回避することが期待される。

今後は、道路網の長期高効率利用計画 (Role-up Plan: Road long-term effective utilization and preservation Plan) とでも呼ぶべき計画が必要で、①既存の道路網を中心に、一部新設を含み、②長期にわたる維持・更新・改良を対象に、③整

備後の長期間のサービス提供・改善に対する地域や行政の意志を表明して、責任を明確にすると同時に、④継続的な長期目標を地域で共有することが重要になる。

図-2には、道路計画体系の組み立てについて試案を示した。この図には、①道路の長期計画の部分体系、②地域の道路ネットワークを中核に据えて、上位計画および下位の路線計画の両者と整合する長期から個別整備に至る部分体系、③短期の道路行政マネジメントと長期の空間施設計画とを統合させた部分体系、④地方道などローカルな道路整備や、沿道コミュニティが主体的に関わり、道路区間の日常管理から長期のありかたまでを定める道路計画を前提に、それらが線的・ネットワーク的に連携を進める部分体系、⑤現状の構想段階の市民参画型計画プロセスへの戦略的環境アセスメントの融合による道路の構想段階の強化が総括的に示されている。

このうち①や②は、従来行われてきた道路協議会等を発展させ、地域で共有できる目標を設定し、透明性の高い手続きで計画策定を行う取組をイメージしている。これによって個別路線計画の上位計画としての根拠を付与可能と考える。また④は道路整備臨時交付金制度等の取り組みに計画の仕組みを付加するイメージのものである。

(2) 空港計画づくりの新たな制度化

1) 行政の検討状況：平成14年の航空分科会答申では、福岡空港と那覇空港で、「中長期的な視点から技術的な空港能力向上策について幅広い合意形成を図りつつ国と地域が連携し総合的な調査を進める必要がある」とされ、その後今日に至るまで、総合調査が実施されている。これは構想段階の前に位置づけられ、行政裁量で進められる計画検討である。現在、航空分科会においては、今後の計画制度に関する議論もなされ、特に国際拠点空港の完全民営化時の制度設計が、法律制定を前提に行われ、国が基本方針を示し空港会社が将来計画を示す両者一対となる計画制度の導入可能性が高い。

2) 今後の検討の必要性：一方、一般空港では、空港運営の一元的な体制が整っておらず、今後の大競争時代に、空港全体の方針を定める組織や仕組みを持たないことが、英米などと比較しても弱点といえる。今後、施設計画としての空港計画の制度化を、運営組織の一体化とともに進め、その上で、地域計画としての国の政策や広域計画との協調を図り、相互の取組みで持続可能な整備推進

が求められる。

(3) 都市交通計画の取組みと課題

従来から総合都市交通計画調査（PT 調査）に基づく計画作りは、制度化された枠組みを持たないものの、上位計画として実質的に機能する例も多く、様々な都市圏の計画として活用されてきた。また、道路や公共交通等の個別施設計画に留まらず、地域計画としての内容を有するが、わが国では制度化されなかったことが、以前からの課題であった。最近になって、英国の地方交通計画(LTP)に近い発想で、短期の戦略的施策を都市交通戦略として策定し、推進する取組みが始まっている。今後は、長期の計画と短期の計画とを整合させ、具体的な施策支援や個別計画確定の根拠を形成しつつ、実際の事業実施が行われる体制が作られることが望まれる。すでに、静岡県岳南都市圏等では、長期計画から都市交通戦略など短期の取組みまでをパッケージとして提案している。このような仕組みは、米国等の都市圏交通計画の制度にも比較的近く、長期計画に明確に位置づけられた短期のプログラムや事業に対して国や県等が優先的に支援することで、地域の取組みが一層進展すると考えられる。

4. 計画手続き体系の考え方と実践状況

道路計画の構想段階 PI については、ガイドラインの整備が進み、検討例も蓄積された結果、要件が概ね明らかになっている。このことより、構想段階の PI の制度化を真剣に検討すべき時期にあると考える。第5の論点である。

一方、環境省では環境基本計画を踏まえ、戦略アセスメント(SEA)の共通のガイドライン策定を進め、平成19年3月には一旦取りまとめた。今後は、公共事業を所管する国土交通省等を中心に、個別具体的なガイドライン策定が進められるが、①市民参画型の計画策定プロセスは、SEA 手続きを内包できること、②道路の市民参画型計画づくりのガイドラインは、既に SEA の要素をほぼ満たしていること、③国土交通省では全省的に住民参加手続きのガイドラインを別途有していることから、今後の検討は SEA を含む計画策定手続きの改善になると考えられる。

参考までに図-3に、筆者が考える構想段階の計画づくりに SEA を内包させた手続き概要を示した。社会・経済・環境の検討を透明性のある PI として並行的に進めることで、環境報告書の作成という SEA の成果も PI の中で同時に実施すとい

う考え方である。

現在、那覇空港や福岡空港の総合調査が進行中であるが、これらも国土交通省のガイドラインの策定と前後しつつ、SEA の積極的な適用事例となることが期待される。

将来的には、構想段階の市民参画型計画づくりの手続きを、法律などに定めて制度化することが望ましいと考える。ただし、それを分野横断的に行えるかどうかは議論が必要である。計画体系がそもそも分野で異なっていることと、河川計画など既に法律改定によって制度化している対象があるためである。

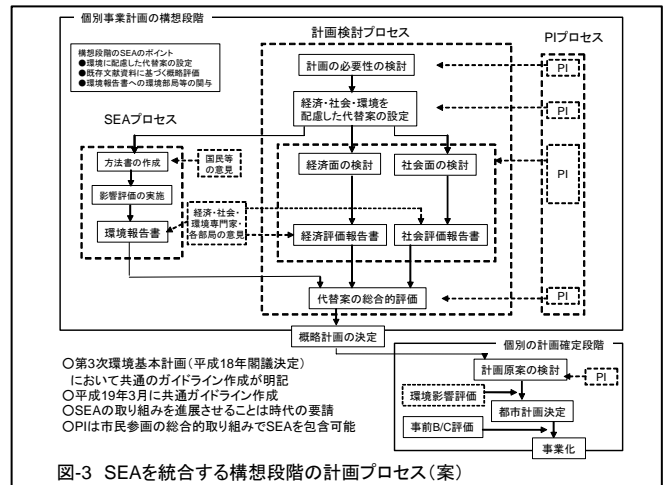


図-3 SEAを統合する構想段階の計画プロセス(案)

おわりに

本稿ではわが国の交通計画の体系を再検討するための、論点を幾つか示すと共に、今後想定される体系として、幾つかの試案を示したものである。議論の材料とすることが出来れば幸いである。

関連資料と参考文献：

- 1)国土審議会計画部会：国土形成計画全国計画「計画部会中間とりまとめ」、2006、2)関東地方交通審議会：関東交通プラン 2005-2015、2005、3)国土交通省道路局：道路ネットワーク研究会報告書、2006、4)国土交通省航空局：今後の国際拠点空港のありかたに関する懇談会報告、2007、5)国土交通省道路局：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、2005、6)環境省総合環境政策局：戦略的アセスメント総合研究会報告書、2007、7)森地茂編著：人口減少時代の国土ビジョン、日本経済新聞社、2005、8)那覇空港調査連絡調整会議、福岡空港調査連絡調整会議：調査報告書、2006、9)岳南都市圏総合交通計画協議会：岳南都市圏長期交通計画（素案）、2006、10)屋井鉄雄：地域の時代に道路交通計画が目指すべき方向、高速道路と自動車、No.48.7、2005、11)屋井鉄雄：道路ネットワーク推進のため道路法改正に期待する、道路行政セミナー、2006.7、12)屋井鉄雄：これからの航空・空港政策を考える視点、航政研シリーズ 469、2006、13)西谷剛：実定行政計画法、有斐閣、2003、14)屋井鉄雄：東アジアにおける競争優位と日本の空港政策、ていくおふ 114、2006。