

3つの並行する計画プロセスの理論的枠組み

屋井 鉄雄¹・泊 尚志²

¹正会員 東京工業大学教授 総合理工学研究科人間環境システム専攻

(〒226-8502横浜市緑区長津田町4259)

E-mail: tyai@enveng.titech.ac.jp

²正会員 一般財団法人運輸政策研究機構 運輸政策研究所 (〒105-0001東京都港区虎ノ門3-18-19)

E-mail: tomari@jtrc.or.jp

我が国で公共事業等の構想段階を念頭に組み立てられた計画プロセスを議論の出発点として、改めてその特徴を考察するとともに、その考え方も参考に他の計画段階を含むより一般的なプロセスとして体系化することを目的とし、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つの並行するプロセスを提案した。そしてそのような並列的なプロセスが何故必要になるかを、市民参画の導入経緯との関係で論じた上で、妥当要求の考え方を応用しつつ、計画が社会で正当とみなされるために必要な条件を満たし、市民等から示される様々なクレームを適切に整理して対応するため、3つのプロセスによる進行管理とリスク管理が必要になることを論じている。

Key Words : *Planning Process, Public Involvement, Validity Claims, Interests, Needs*

1. はじめに

国土交通省の構想段階計画策定プロセスのガイドライン¹⁾が2008年に策定されたが、その後、本ガイドラインに従って新たな計画が策定されたのは、那覇空港の滑走路増設等の拡張計画等、数えるほどしかない。政権交代の混乱にあって計画を突如中止するような事態も発生したが、その前後でも計画手続きについて、その問題や課題を緻密に精査して改善する取り組みは行われた形跡がない。

一方、2008年のガイドライン策定に大きく影響した横浜環状北西線の計画は、2006年以降に都市計画と環境アセスメントの手続きに入り、2011年3月には都市計画決定がなされ、2012年より事業が開始されたが、この計画に対しては、アセス準備書への意見が11件（4人）、都市計画案に対する意見が20件（反対1人）であり、大都市部の高速道路計画に対する意見数としては、前例のない少なさであった。構想段階の手続き開始から8年で事業化に至っている点は特筆に値する。ちなみに、隣接する横浜環状北線では、PIなどの取り組みを行わなかったこともあり、アセス準備書への意見は29万件、都市計画案に対する意見に至っては54万件もの膨大な数に上り、事業化に至っても完成までには15年程度の長い期間を要

しており、北西線との違いが際立っている。適切な手続きのもとで進めた計画であれば、その後の法定手続きで問題が生じないという1つの明白な事実がここに見られる。

本稿では、以上のような構想段階を念頭に組み立てられた計画プロセスについて、改めて特徴を考察するとともに、そのプロセスを一般化することで計画プロセスの体系化を試みた上で、その必要性を論じることを目的とした。

2. 構想段階の計画策定プロセスの概要

国土交通省の構想段階計画策定プロセスのガイドラインでは、図-1のように計画プロセスを3つの並行する手順からなる全体像で捉えている¹⁾²⁾。すなわち、技術・専門的検討、計画検討手順、住民参画促進という名称で示された3つのプロセスである。計画検討の発議をし、最後に計画を定めるのは、進捗管理をしながら進める真ん中の計画検討手順である。これに対して技術検討や住民参画では、手順やプロセスという言葉を用いていないが、これらにも前後関係はあり、受け継がれる情報もあるため、これらを手順と捉えても差支えない。要は最後に計画確定が真ん中の手順でなされることが広く確認さ

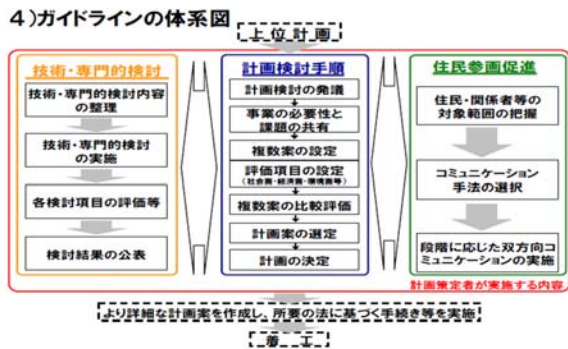


図-1 国交省の構想段階計画策定プロセスの体系図

れていれば良いということである。

ここで、各手順を進める上で必要があれば、それぞれの検討をサポートするための第3者機関（委員会等）を設置することが可能とされている。

このプロセスは、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とされ、実際にこの手続きでSEAを含む手続きを最初に実施したのが、那覇空港の滑走路増設計画であった。

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とされ、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係する計画で構想段階にあるものに適用することを基本としてまずは策定されたのであった。

3. 構想段階計画策定プロセスが必要な理由

改めて説明するまでもないが、特に1990年代後半から、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）、決め方への批判（透明性、情報公開、説明責任などの要求等）、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）などがあり、続く2000年代にかけて、評価の体系（事業評価、政策評価、業績評価等）を概ね整備して必要条件を整えると共に、将来の方向を示す枠組み作りを社会資本整備重点計画法や国土形成計画法の法制化等で進めてきた。しかし、地方分権化の流れもあり効果は限定的で、地域計画づくりの制度化についても難しさが増している。これらの背景のなかで、国の事業については、計画確定前に透明性を確保し、説明責任を果たすことの必要性が高まり、道路、河川、空港等の住民参加ガイドラインや計画策定プロセスガイドライン等が策定され、活用されるようにな

ってきた経緯がある。

市民参画（PI：public involvement）が必要になると、住民等から様々な意見が幾つものタイミングで提出されることが想定される。そのため、行政側としても、それらの意見を適切に捌いて対応することが必要になる。そのことが3つの並行プロセスを必要とする大きな理由である。

また、後述するように、意見として示される住民等の関心ごととは、計画の前提となる事実、計画の進め方、計画の目指す方向性やその達成の手段の適切さ等、様々であるものの、特に真偽や正邪に関わる事項を別途整理して説明責任を果たしつつ、それらを最初に決着できればプロセス進行上は大いに有意義である。

一方、善悪・美醜・聖俗等の価値については、住民同士の対話機会を確保しつつ行政が対応することが、価値観が多様化した現代社会では一層必要になっていると考えられる。このことも3つのプロセスを連携させながらも並置させてプロセス管理する理由である。

下記の図-2は、米国でPIが計画策定プロセスに導入された1990年代中頃の図面である。図-1の3つの手順に該当する事項を色分けすると、従来、行政内部で検討されてきた手順として良く理解できる。これを我が国の3つの並行するプロセスのような形態に書き直すこともできるだろう。

次に図-3には、3つの並行するプロセスをより具体的に示してみた。特に特定の計画対象ではないが、図-2についてもこのような形式で書き直すことが可能だろう。

図-4、図-5には、より具体的な計画に対する計画プロセスの例を示してみた。図-4は自転車のネットワーク計画の策定プロセスを描いてみたものである。既存道路を主対象とする事情から、ネットワーク計画という上位レベルの計画であるにも拘わらず、具体的に通過する道路区間が特定される点に自転車ネットワーク計画の1つの特徴がある。そのため、一部でフィードバックするプロ

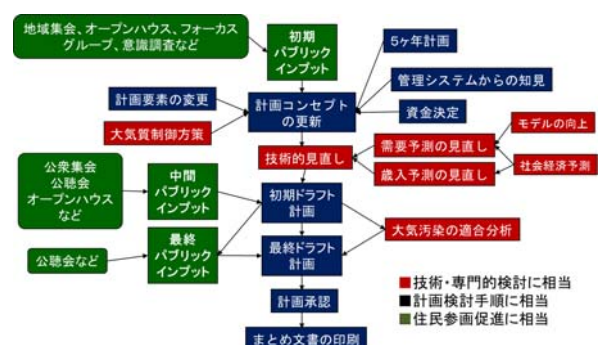


図-2 フェニックス都市圏（米国）の計画プロセス

セスが描かれているのである。

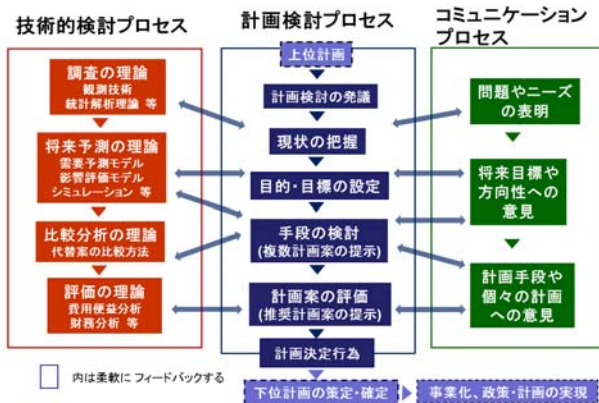


図-3 3つの並行する計画プロセスのイメージ図

また、図-5には岩手県宮古市で進められた地区復興まちづくり計画の策定プロセスのうち、1地区の事例を示している。ここでも3つの並行するプロセスの進捗管理を行いながら計画案の決定に至っている。このプロセスを踏まえて住民側が提案した計画案については、スキームや財源などの問題から異なる方向性を行政が示しているが、一貫性のある計画手続きを進めていることもあり、その後の検討で特に反対を受けずに復興に向け取り組みが続けられている。

4. 3つの並行する計画プロセスの一般的枠組み

以上の図面で示したように、計画の決定行為に至る手続き（3つの並行プロセス）は、①技術検討プロセス、

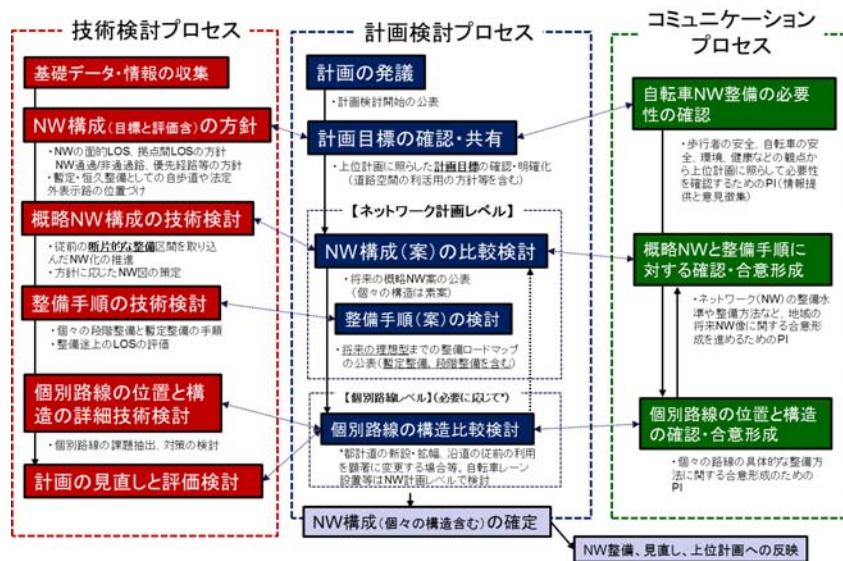


図-4 自転車ネットワーク計画の策定プロセス例

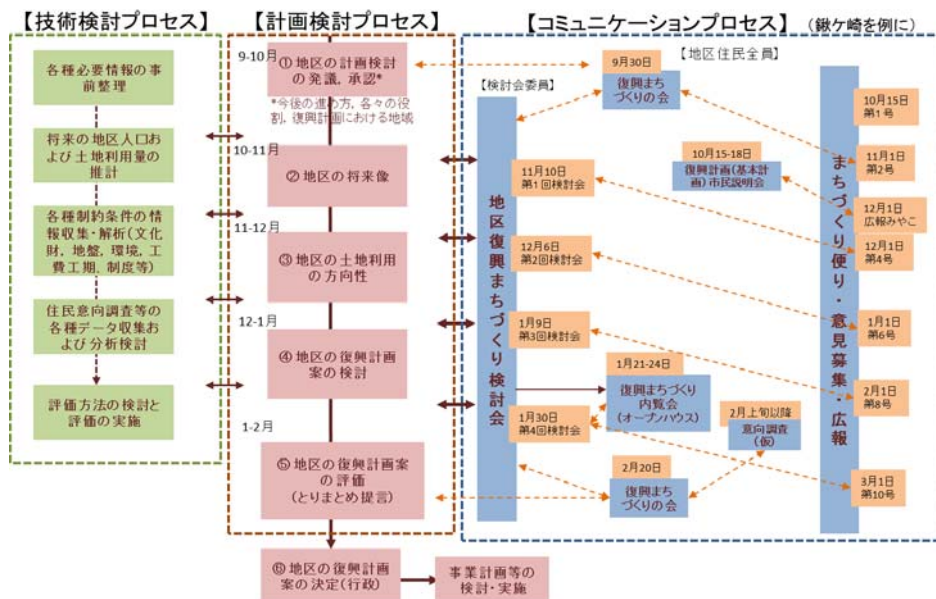


図-5 復興地区まちづくり計画の策定プロセス例

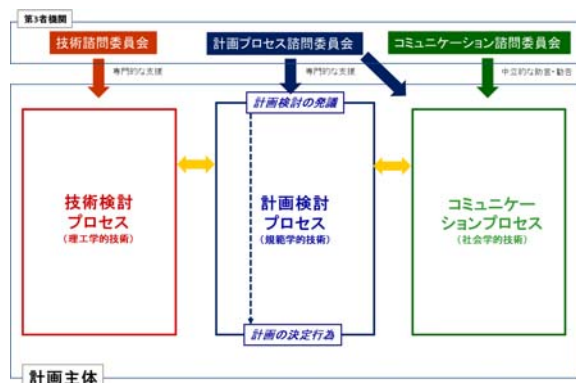


図-6 計画プロセスに対する第三者機関の関わり

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つによって構成されるとするのが本稿の考え方である³⁾。これは国土交通省の3つの並行する手順にほぼ一致するが言葉の使い方は幾分異なっている。

繰り返しになるが、計画策定が行政の内部検討では済まなくなったことを背景に、透明性や説明責任に適切に対応するため、3つの手順を並置して管理することが必要になってきた。本稿では、技術検討プロセスやコミュニケーションプロセスも、一定の手順に従い、また前段階で議論されたことを踏まえつつ次に進む必要もあると想定されることから、プロセスと呼んでいることも先に述べた通りである。

図-6には、概略の構成として、これらのプロセスを進行させる上で、第三者機関を設置することが可能である点をガイドライン同様示している。2008年のガイドライン策定当時から、技術検討を支援する専門家が同時にコミュニケーションプロセスの監視を行う中立的な立場に立てるかが論点となった。コミュニケーションをその道の専門家が担うというのは特段問題ではないが、専門家がそれぞれの価値に忠実に判断すると考えると、判断結果が特定の計画案と一致する可能性は十分にある。その際、その計画案を別の価値観から支持する人々と判断上は一致することになり、手続きを監視する中立的な役割との両立が困難になることも予想され、特に賛否の分かれる計画などでは兼務に慎重であるべきとの考えが示されている。図-6でも同様な考えに基づいて第三者機関を設置している。

5. 3つの妥当要求と関心ごととの相違と関連性

次に市民や国民等のステークホルダーと計画主体との関わりを考える。ハーバマス⁴⁾⁵⁾はコミュニケーション的行為と戦略的行為とを分離して考えた上で、前者に対

して妥当要求を掲げて、その承認を相手に求める発話行為をコミュニケーション的行為とし、意見の不一致が生じれば、討議に移行するという手続きを想定した。特に、妥当要求のうち、客観的真理性（Objective Truth）、規範的正当性（Normative Rightness）、主観的誠実性（Subjective Sincerity）という3つが良く知られているが、客観的真理性は、自分は真理を表明しているという真偽に関わる言明の条件と見なせ、規範的正当性は、自分は正しい規範に従っているという正邪に関わる言明の条件、そして主観的誠実性は、自分は意図通り誠実に述べているという善悪・美醜・聖俗など個々の価値に関わる言明の条件と見なすことができる。

たとえば、地球温暖化対策としてのEVや太陽光パネルへの補助金・減税政策を例に挙げてみる。このとき、客観的真理性である真偽に関わる言明には、「CO2を税金投入に見合うほど減らせるという根拠は真か？」といった言明があり、規範的正当性である正邪に関わる言明には、「CO2を削減できるという根拠は納税者が十分に納得できるほどに説明されているか？」あるいは「環境改善のために補助金・減税を行うことは社会的に正しいのか？」などを挙げられる。3つ目の主観的誠実性である善悪等に関わる言明には、「地球環境よりも地域の経済発展の方が重要だ」とか「公共交通の利用促進を一層進めることが重要ではないか？」などを例として挙げられよう。

これら妥当要求については、その後Moore⁶⁾の提唱した3つの関心ごと、すなわち、実質的関心ごと（Substantial Interest）、手続き的関心ごと（Procedural Interest）、心理的関心ごと（Psychological Interest）、との関連が予想されたため、筆者らも別稿にて両者の関連を推察する解釈を試みているが⁷⁾、本論文ではこれに再度考察を加えた。すなわち、妥当要求については、物事の真偽に関わる客観的真理性、正邪に関わる規範的正当性、善悪・美醜・聖俗等の他の様々な価値に関わる主観的誠実性、という真・正・善との対応関係が明確に整理できる。一方、計画策定などの場面で住民などから表明される様々な関心ごとについて、それを実質的関心ごとと称するならば、それが真・正・善のすべての価値に関わると考えざるを得ない。それに対して、手続き的な関心ごとは計画主体の計画の進め方など行為に関わる関心ごとと解釈でき、心理的な関心ごとは信頼や信用など計画主体等に特に関わると解釈できる。言い換えると、手続き的関心ごとは規範的正当性の一部とみなせ、心理的関心ごとは相手に対する好き嫌いを含み主観的誠実性の一部とみなすことができる。計画検討の初期段階では、手続き的関心ごとや心理的関心ごとが多数提出され、実質的な議論に入れないことも少なくない。そこで、比較的早い段階でこれら2つの関心ごとと的確に対処することで、実質的関心

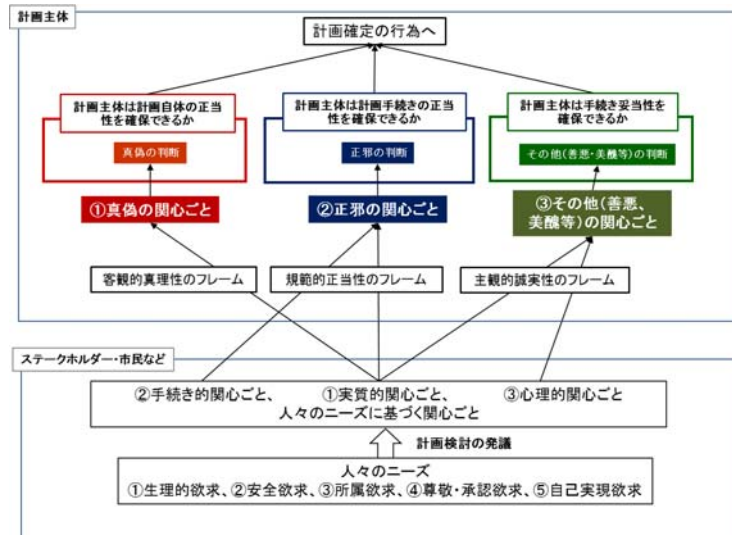


図-7 住民などの関心ごとから計画決定行為への流れ

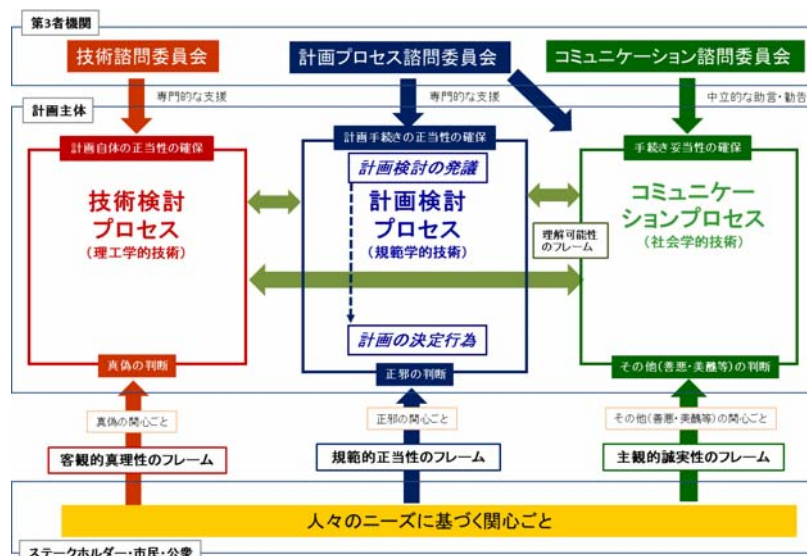


図-8 3つの並行する計画プロセスの体系図

ごとを中心とした対話に移行することが望まれる。その際、実質的関心ごとが3つの妥当要求のいずれにも該当する可能性があることを前提に、計画主体側で的確に整理し対応することが必要になる。

さて、住民等のステークホルダーは計画の発議以前から、日常的に欲求 (Needs) を持っている。例えば、マズローに従えばこれは図-7に示したように、5つの段階に分類できる。このニーズが計画の発議によって何等か影響を受けると、新たな要求(claims)が生まれると考えられる。これが3つの関心ごととして表明されるというのが Moore の考え方であった。ここまでは住民側から見た関心ごとの表明ということである。

一方、計画主体として、計画策定プロセスを3つに区分して同時に進行管理する立場から考えると、住民等から表明された関心ごとを、どのプロセスのどの段階で受

け止めて対応すれば良いかが明確である方が、理論的にも実践的にも対応しやすい。この両者の関係を示したのが図-7である。

ここでは実質的関心ごと、手続的関心ごと、心理的関心ごとの3つの関心ごとを、真偽の関心ごと、正邪の関心ごと、その他の様々な価値に関わる関心ごと、の3つに再整理することを考えている。後者の3つは妥当要求に対応する関心ごとであるが、先に述べたように、そのような区分で住民が発話するとは限らないことから、必要に応じて計画主体側で再整理することになる。このような整理を行うことで、3つの並行するプロセスのどこに関連する関心ごとであるかをピンポイントで対処できることに意味がある。

以上を踏まえて、図-6に市民側の意見表明を書き加えたものが図-8である。これが本論文で提案する計画プロ

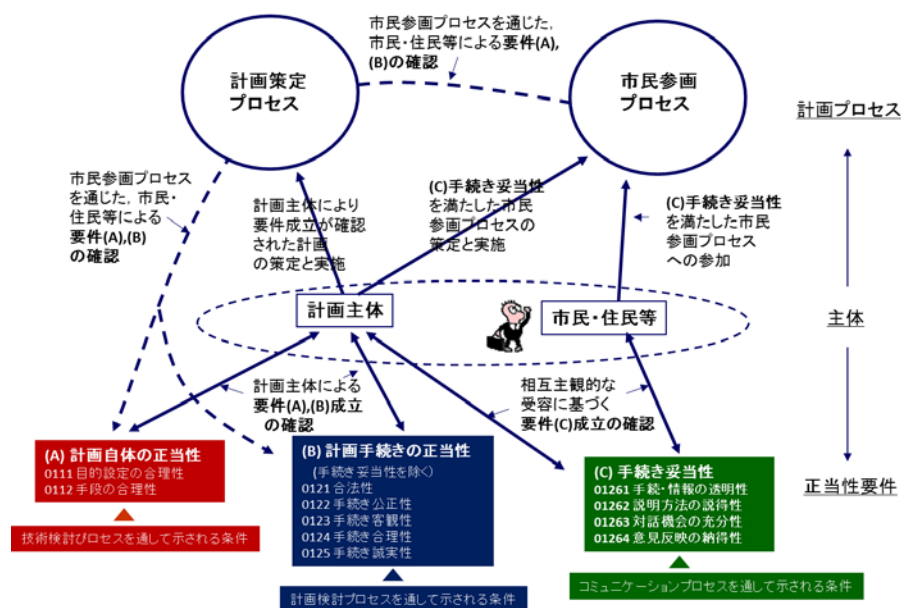


図-9 手続き正当性等を市民が判断する仕組み

セスの全体図ということになる。Maslow, Habermas, Mooreの考えを取り入れ、3つの並行プロセスにそれらに対応させた全体像ということができる。

すなわち、真偽に関わる関心ごとに対応する審議や判断は主に技術検討プロセスで行われることになる。同様に正邪に関わる関心ごとに対応する審議や判断については、主に計画検討プロセスで行われる。そして、これら2つを除く様々な価値に関わる関心ごとは、コミュニケーションプロセスにおいて各自から表明され、他の価値と共に議論され、何が計画としてより望ましいのかという多様な議論が行われる。そして総合的判断のための情報の整理がなされて行くと考えることができる。

言い方を変えると、市民などから表明される様々な意見を分類整理せずに対応することは計画主体にとっても混乱や手戻りを生じさせるリスクが高いと考えられる。そこで、様々な関心ごとのうち、特に真偽に関わるもの（客観的真理性）と正邪に関わるもの（規範的正当性）の2つを抽出して対応することによって、計画策定の進捗管理が行い易くなると考えられる。その上で、その他個人ごとに異なる様々な価値表明については、コミュニケーションプロセスにおいて、関係者間で十分に意見交換を行える環境をPIとして整えた上で、計画主体も含めて対話を尽くし、総合的判断に至るという手続きを用意することが望ましいということである。

6. 計画プロセスにおける評価行為の位置づけ

計画プロセスを3つに分ける必要性は、国民や市民の計画策定への参画を前提とするため生じたが、もし、こ

の考え方を後退させ、一時的にせよ評価によってのみ計画を定めようとするとうなるであろうか。B/Cによる評価がもともと手続きを省くために導入されたとする見解もあるように、昨今の不安定な政治情勢から手続きを省略する傾向が多少目につくようになってきている。評価をもとに裁量で計画を確定する行為は、計画の必要性などをオープンに確認する手続きを省略可能である。行政が独自に用意した評価指標で判定することは確かに可能であるが、一時的に決定を行えたとしても、計画プロセスを無視した決定では、その後同じように容易に覆る可能性も残る。

図-9は、計画手続きの有すべき要件を整理したものであるが³⁾、透明性を確保し説明責任を果たすことは、市民等の計画プロセスへの参加の条件となり、ここで言う手続き妥当性なるPIの要件が備わっていなければ、市民等は計画主体が進行させる計画の手続きや計画の内容自体を理解することも、ましてや正確に評価することもできず、それらの正当性について判断することはできない。この手続き妥当性なる概念は、実はハーバマスの言う理解可能性（Comprehensibility）という第4の妥当要求と密接な関連を持つものと推察することができるが、本稿では紙面の制約もあり、考察の対象とはしていない。

さて、少々横道にそれたが、評価について計画プロセス上、どのように関わりを持つのかを一般的に論じてみよう。図-10は評価行為について審議される場面を想定して、それを技術検討プロセス（客観的真理性）、計画検討プロセス（規範的正当性）、コミュニケーションプロセス（主観的誠実性）のそれぞれに対応させて記したものである。

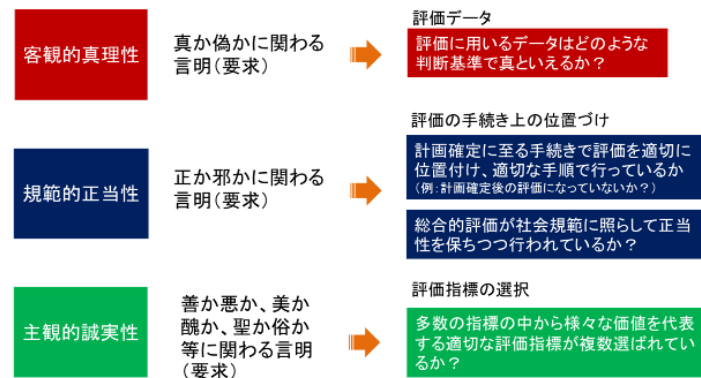


図-10 計画評価行為に対する妥当要求の関わりの例

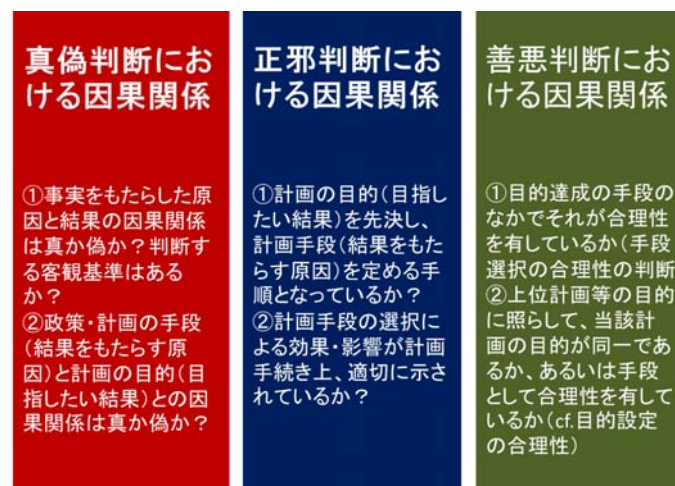


図-11 真偽、正邪、善悪における因果関係の論点

このように評価に関わる論点は、3つの並行プロセスのいずれでも発生することがわかる。たとえば、功利主義を代表するB/Cの指標としての選択なども、計画主体が一方的に行うことが一般的であるが、数多くの指標からバランスよく複数の指標を選ぶことが望ましいという考え方は、3つの並行プロセス上の位置づけからは自然な考えであろう。

7. 計画プロセスにおける因果関係の審議

計画における目的と手段の関係は、目的が手段によって達成されると考える限りにおいて、原因と結果の関係、すなわち因果関係と同等と考えることができる。そこで、計画案に関わる検討を、3つの並行プロセスで行うときに、この因果関係がどのような観点から論じられるかを整理しておくことも有用である。

図-11に例示したように、3つのプロセスのすべてで因果関係に関わる判断が必要になることが分かる。なお、様々な価値が表明され議論がなされるコミュニケーションの場においては、計画の目的自体の合理性も議論の対

象となるが、それは社会が選択すべき方向性としての価値判断であるが、それが上位計画の目的と一致せず、その手段という位置づけである場合には、目的が上位計画の手段として合理性を有するかの判断の対象となる。このように因果関係に関わる判断が3つのプロセスのいずれにも関わるとしても、どのように関わるかを理解しておくことは手続きの進行管理上も意味がある。

8. おわりに

本稿では、構想段階を念頭に組み立てられた計画プロセスについて、改めて特徴を考察するとともに、そのプロセスを他の計画段階を含むより一般化して体系的に理解しようと試みたものである。特に、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つの並行するプロセスが何故必要になるかを、市民参画(PI)の導入との関係で論じた。さらに、計画案が社会で正当とみなされるために必要な条件と市民等から提出される様々な意見(クレーム)に適切に対応するためには、3つのプロセスを並置した進行管理とリスク管理がなければ混乱を招く蓋然性が高く、計画決定と事業化

に至る信頼性の高い道筋を描けないと結論付けている。

さらに本論文では、客観的真理性に対応する技術検討プロセス、規範的正当性に対応する計画検討プロセス、主観的誠実性に対応するコミュニケーションプロセスという対置関係で計画プロセスを体系的に示すことで、計画の検討上判断を要する、因果関係や評価行為への対応についての考え方を明らかにしている。

参考文献

- 1) 国土交通省：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，2008.
- 2) 国土交通省：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 解説，2009.

- 3) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D, Vol.62, No.4, pp.621-637, 2006.
- 4) Moore, C.W.: *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey-Bass, 1986.
- 5) Habermas, J. (McCarthy, T., trans.): *The Theory of Communicative Action, Volume 1 Reason and the Rationalization of Society*, Beacon, 1984.
- 6) ユルゲン・ハーバーマス（著），河上倫逸，M.フリードリヒ，平井俊彦（訳）：コミュニケーション的行為の理論 [上]，未来社，1985.
- 7) 泊 尚志，屋井鉄雄：関心の体系化に基づく PI の理論的枠組み，土木計画学研究発表会（秋大会），2011.

(2012. 8. 3 受付)

THEORETICAL FRAMEWORK FOR THREE PARALLEL PLANNING PROCESS

Tetsuo YAI and Naoyuki TOMARI

The planning system with three parallel planning processes is proposed in this paper. The process is composed of technical examination process, planning sequential process and communication process. Although the similar process has already been applied in the guideline of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism for the rough planning of major infrastructure development, we develop a general framework for the regional plan and the infrastructure plan by considering validity claims based on citizen's needs. We examine the reason of taking those framework and some controversial points of discussion during the planning process, such as the evaluation of alternatives, the causal relation between ends and means.