

平成21年度「重点研究課題」調査研究報告書（暫定版）

研究課題名：わが国における「環境」、「地域」、「社会資本」のありかたに対する基本問題
の検討

研究代表者：屋井鉄雄

報告書取りまとめ：寺部慎太郎

■概要

本研究課題は、人材（＝育成と活用）、かたち（＝計画のフレーム、計画の手続き、運営・管理・人材活用の仕組み）、連携（＝実践のための組織間連携、新たな公の連携）の3つを活動の視座に位置付け、「環境」、「地域」、「社会資本」のありかたに関わる理念や具体的な仕組みなどの提案・提言を学会の立場で行うため平成20年に土木計画学研究委員会内に設置した、環境・地域・社会資本問題検討小委員会の活動を単年度ながら支援するために実施されたものであり、これまでに計8回の小委員会、計12回の作業部会を開催し、現在の様々な問題抽出と整理、詳細研究テーマの設定、研究テーマに基づいた議論と実践を行ってきた。

それらは、地球温暖化対策としての運輸・都市政策、都市・地域の計画体系や計画手続きのあり方、交通・地域整備の評価制度、コンサルタント業務や人材活用、コミュニケーション・まちづくり分野の教育等であり、2009年6月に開催したパネルディスカッションでの討論や、国土交通省・環境省が募集した政策や方針、計画原案や法案などに対する計10件に及ぶパブリックコメントの提出などの具体的な活動であり、既に後者の幾つかは実際の政策内容等に反映されている。

今後、制度やそれに関わる人材のありかたを、2010年6月の土木計画学研究発表会におけるスペシャルセッション、同月開催の土木計画学ワンデイセミナー・シリーズ58,59「我が国の環境・地域・交通の今と未来 ―新たなかたちづくりに向けて―」を通じて提言予定である。

■本文

ここでは、本調査研究課題の成果として、2010年6月開催の土木計画学ワンデイセミナー・シリーズ58,59「我が国の環境・地域・交通の今と未来 ―新たなかたちづくりに向けて―」を通じて提言予定である内容を示す。

1. 交通社会資本制度の現状と課題について

交通施設として港湾、空港、鉄道、道路、都市交通施設の5種類を取り上げて、それぞれについて事業制度の種類と目的、歴史的経緯、制度の適用対象、事業主体、適用の条件、予算、プロジェクトの選択プロセスと選択基準、海外事例、各事業制度上の課題、課題解決に向けての論議をとりまとめた。また、個別交通施設に横断的に関わってくる制度として、地域・交通計画、戦略的環境アセスメント、地球温暖化対策実行計画、社会資本総合交付金を取り上げて、交通社会資本を取り巻く環境の変化と各制度の政策的含意について、具体的に議論を行ってきた。

以下に、それぞれの概要をまとめる。

1-1. 交通社会資本に関わる制度

交通社会資本に関わる制度は、社会的要請に応じて年々整備されてきたものであり、今後も変更が続けられて行くものである。これら法体系や制度は、種々な政策論議の結果生み出されるものであるが、その論議を支える政策科学が、十分確立しているとはいえない状況下にある。例えば、社会資本整備の効率・公正に関わる理論展開や事業評価方法の高度化、関係者の合意形成手法などにおいて研究蓄積が進んできているが、実社会の要請や現象の複雑さを理論化できるほどの自由度を有していない現状にある。

土木学会で扱う「制度に係る工学的アプローチ」には、次の3つの特色があろう。それは、①フィジカルな計画を扱うこと、②現象を実証的にみてその法則性を見出すこと、そして③実務に役立つ作業プロセスを提示すること、である。そして、この工学的アプローチが、従来社会科学の領域とされてきた制度設計分野に、新しいパラダイムを見出さるかどうかが今後の研究の展開にかかっている。少なくとも、フィジカルな計画のためのデータベースや、需要分析に代表される現象分析技法、設計基準設定の論理展開等は、この分野に十分適用可能である。また、交通計画分野の経験と人的蓄積は、政策議論の展開のみならず、その基盤となる研究の積み重ねをおこない得る可能性を十二分に示している。近年論議の盛んな交通計画制度、交通施設の整備運営する主体としての新たな公、交通施設整備に対する国民の理解と納得を得る仕組み等の展開を例としてみれば、実証的、理論的、そして実用的研究の必要性和可能性は明らかであろう。

以上の問題意識から、交通施設として港湾、空港、鉄道、道路、都市交通施設の5種類を取り上げて、交通社会資本制度の現状と課題をまとめることは重要である。歴史的経緯の異なる各交通施設の制度を並列的に扱うことにより、それぞれの制度の比較が可能にな

り、各位の日常業務と異なる分野の情報は、新しい発想の契機となろう。また、各制度を組み合わせたプロジェクト構成の為に、関連分野の諸制度を横断的に知ることは有意義であろう。

1-2. 個別交通施設に横断的に関わる制度

① 地域・交通計画

新政権になり、当初多くの交通関係者は「受益と負担の原則」も度外視し、これまでのような制約のない自由な公共投資がなされることを期待していた。すなわち、真に交通が戦略的に必要とされる部分に投資されるべく、これまでの価値観と違う普遍的な必要性を示せるチャンスと考えていた。しかし、現在における新政権の動きは、公共投資の抑制のなかで、限られた原資をやむを得ず人口集中しているところに投入するというもので、「わが国の発展と国民生活の向上という普遍的な目的に交通が必要」というプライマリーな部分を議論していないのではないか。

以上の問題意識を踏まえて、「地域計画のあるべき姿と方向性（PT2）」では、近年、国土交通省や環境省のパブリック・コメント募集に対して意見を送付することで、政策提言の実践をしており、これまでに10件の意見を提出してきた。ここでは、そのいくつかを紹介することにより、「環境」、「地域」、「社会資本」のありかたに関わる理念や具体的な制度設計について議論する。以下に5件のパブリック・コメントの事例を示す。

◎国土交通省道路局企画課道路経済調査室「道路の将来交通需要推計の考え方（案）」に対する意見（2008/11/19 提出）

- ・ 需要予測の限界や精度に対する適正な評価や、予測を幅で示すことや予測値と計画値とを区別して表すことを提言。
- ・ 道路計画のあるべき制度への配慮（将来どのような交通投資が真に必要なのか、どのレベルの交通環境を達成するべきか：需要予測と計画議論の分離）を提言。

◎国土交通省道路局企画課道路経済調査室「高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きのあり方（中間とりまとめ（案）」に対する意見（2009/1/12 提出）

- ・ 事後評価において、その後の計画に反映させる必要性を指摘。
- ・ 「国土計画・地域のニーズを反映した道路計画のあり方」「道路計画のプロセスと検討プロセスのあり方」等をさらに検討すべきと提言。
- ・ 地方整備局レベルの社会資本整備審議会を創設すること等を提言。

◎環境省総合環境政策局環境影響評価課「環境影響評価制度総合研究会報告書（案）」に対する意見（2009/06/26 提出）

- ・ 方法書段階の説明の充実に、構想段階の計画づくりへの住民参加手続きの機会も活用することを提言。
- ・ 構想段階における積極的な現地調査を認め、さらにEIA段階へのティアリングを検討することを提言。

- ・環境影響の事後評価を事業者が継続的に行い、その結果を公表する制度を創設すべきと提言。

◎環境省総合環境政策局環境影響評価課「環境影響評価制度専門委員会報告（案）」に対する意見（2010/02/15 提出）

- ・国土交通省所管の事業における構想段階の手続きに関する既存の法制度の見直しの必要性について、環境影響評価制度導入前に議論しておくことを提言。
- ・生物多様性の定義やそれを保全する意義についても社会的理解を促進していく必要があると指摘。

◎国土交通省総合政策局交通計画課「『交通基本法』の制定」に対する意見（2010/03/02 提出）

- ・交通基本計画がわが国の交通施策に関する最も基本的な計画であることを位置付けるとともに、その理念を明確にする必要があることを指摘。
- ・交通基本計画は、交通情報の適切な取得とそれを活用した高度な交通分析に基づいて作成されるよう提言。
- ・交通に関する基本理念に、地球温暖化対策に資する旨を併記すべきと提言。

②戦略的環境アセスメント

2008年頃から1997年に制定された環境影響評価法の改定に関わる議論が行われてきたが、手続きの改善が進む構想段階の計画策定手続きの段階に戦略的環境アセスメント（SEA）の手続きを法制度化して導入すべきとの機運が急速に高まっており、法制度化の方向が2010年初めには確認されるに至っている。

環境省では2006年4月の第三次環境基本計画を踏まえ、SEAの共通ガイドラインの策定を進め、2007年3月には一旦取りまとめた。それを受けて、公共事業を所管する国土交通省では、全省的なガイドラインの策定を進め、2008年3月に「公共事業の構想段階の計画策定プロセスのガイドライン」を策定した。今後、個別施設の具体的なガイドライン改定等が進められる可能性があるが、それまではこのガイドラインが国土交通省の統一的な見解を示すガイドラインとなった。

ここでは、SEAの制度化に至る経緯を説明するとともに、公共事業の構想段階の計画策定プロセスのガイドラインの趣旨を踏まえた適切な運用について、那覇空港・福岡空港等の適用事例を紹介する。

③地球温暖化対策実行計画

1999年4月に施行された「地球温暖化対策の推進に関する法律」に基づき都道府県及び市町村は、京都議定書目標達成計画に即して、当該都道府県及び市町村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する「実行計画」を策定するものとされ、多くの都道府県及び市町村で計画が立案されてい

ます。また、2007年3月には、実行計画策定マニュアル及び温室効果ガス総排出量算定方法ガイドラインが出された。

ここでは、地球温暖化対策実行計画の制度化に至る経緯を説明するとともに、都道府県及び市町村における計画立案上の留意点をまとめる。

④社会資本総合交付金

地域が抱える政策課題を自ら抽出して整備計画で明確化すること、地域が設定した具体的な政策課題の解決のためハード・ソフトの両面からトータル支援を行なうこと、地方公共団体の自由度を高めて使い勝手を向上させること、を目標に平成22年度に創設予定の社会資本整備総合交付金の議論が盛んである。

ここでは、この新交付金の制度化の経緯を説明するとともに、交付に必要となる社会資本整備総合計画について計画立案上の留意点をまとめる。

2. 温暖化と都市・交通政策の方向

温暖化都市政策PTでは、温暖化対策の現況に関する情報交換を行うとともに、土木計画学分野においてどのような貢献が有効であるかについて検討を行った。活動を行ったタイミングとして、温暖化対策基本法の策定や、2009年度末に審議された温暖化対策のためのロードマップ作成の時期に重なっている。本PTでは特に下記に示すような事柄について意見交換を行うとともに、6月に実施されるワンデイセミナーに向けての準備を行った。

- 1) 現在は様々な制度の変わり目であるといえるが、果たして温暖化対策に本当に有効な制度が議論・導入されているといえるだろうか。また、それが実行にうつされた際、発生する新たな課題も存在するのではないか。
- 2) 計画に関わる主体、関係者が何をすればよいか、何をしなければならないか、責任・財源の裏付けなどを整理する必要があるのではないか。実際に多くを担うことが期待されている自治体に本当に動いてもらうためには何が必要か。また、太陽光パネルとエコカーを購入しさえすればそれでよいという思考停止に陥っていないか。
- 3) 諸外国では温暖化対策のための包括的な仕組みが急速に準備されている（例えば2006年以降の英国など）。わが国の都市形態・社会情勢を考えると、温暖化対策を考えた都市政策はそのまま財政問題、高齢化問題、といった将来的に都市が抱える課題にも同時に対処できる可能性が高い。
- 4) 一般的にエビデンスが不足している。CO₂排出の計測・予測技術は様々な前提条件の

もとで必ずしも適切に活用されているとはいえない。新しい制度を裏打ちしていくためには、それらの精度や政策活用に際してのリテラシーも含めて吟味を行う必要がある。

- 5) 交通課題に関していえば、特に都市間交通に対する検討がまだ遅れており、リニア鉄道など温暖化対策効果が高いと思われる新規技術についての評価を行う必要がある。
- 6) 温暖化対策と他の社会的要請(例えば地域活性化)などとの間にどのようなトレード・オフ関係が存在するのか、注意が必要である。

3. 社会資本の評価制度の今後

社会資本整備に係る制度として、事業評価制度がある。これは定着しているものの、評価プロセス、評価技術、評価指標等についての課題は、まだ多い。評価制度 PT では、事業評価制度を対象とする議論を中心に、社会資本とその計画のあるべき評価方法について議論を続けてきた。ワンデイセミナーでは、この途中段階報告として、①評価における枠組みのあり方、②評価技術とその改善の取り組み、③評価制度の新たな方向性について、紹介、議論を行う。

また、下記のような項目について議論を行う。

- ・ 事業実施、計画立案のなかで、評価がどう位置づけられるべきか。
- ・ 海外事例も含めて解説するべき。
- ・ 技術が支える範囲を示していくべき
- ・ 手続き方法を改善せずに評価 (B/C) のみの改善
- ・ check 指標が、いつの間にか目的関数になってしまった
- ・ 「評価が全体のどこを占めるのか」を念頭に
- ・ 現状では、長い目で見たときの議論がない。技術(研究)と政治判断の分離。決定者と評価者の違い。
- ・ 公共性の議論
- ・ 技術にも限界がある。→どう決めるか。理解してもらった上で、責任を分担する必要。

4. 計画手続きの今後

4-1. 計画裁量の適正化と計画手続法制

社会資本の整備事業には「計画性」が不可欠である。そして、そのためには、様々な事項を「法制化」することが得策である。また社会資本の整備事業には「柔軟性」が不可欠である。そのためには、様々なレベル(現場、局長、内閣... 等)に「自由裁量の余地」を残すことが得策である。従って、社会資本の整備事業には「計画性」と「柔軟性」の間の「バ

ランス」が不可欠である。これらを踏まえると、政権交代以前、日本の行政執行体（政府＋政権等）には、「一体性・継続性」があった。だから、「柔軟性」を保障することこそが、重要であった。しかし、今や政権交代が生じ、行政執行体（政府＋政権等）から「一体性・継続性」が失われた。そんな時代には、「柔軟性」を犠牲にしてでも、「様々な法制化」を通じた「計画性の保証」が、喫緊の課題になっている。

4－2．あるべき配慮のしくみと方向性 ～開発事業と生物多様性保全の両立可能性～

生物多様性の保全に対する関心が高まるなか、生物多様性の保全と開発事業の両立を図る実効的なメカニズムとして生物多様性オフセットが注目を集めている。現時点では、わが国に本格的なオフセット制度は導入されていない。しかし、生物多様性の保全をめぐる国際的な議論の動向によっては、早急に導入が求められる事態も起こりうる。

ここで注意すべきは、関連する諸制度と有効に組み合わせあった場合に初めて、オフセット制度が有効に機能して、生物多様性の保全と開発プロジェクトの両立が可能になるという点である。既存の関連制度を見直すことなくオフセット制度を上乗せ的に導入すると、開発プロジェクトのコストが増加する一方で、生物多様性の保全には何ら貢献しないといった事態が生じうる。

今回は、開発事業のマネジメント・プロセスをいかに見直せば、生物多様性の保全と開発事業の両立を可能にするオフセット制度と関連制度の制度設計を図ることができるかという視点から問題提起と論点整理を行うことを試みる。

4－3．SEA 手続と計画手続の乖離 ～計画手続の制度化ニーズとその技術論～

公共事業の計画や政策の決定過程は欧米と比較してルール化が不十分で、行政や政治家の裁量の幅が大き過ぎることが透明性や公正性や合理性を失わせ、不善な計画行為を許し、公共事業や公共事業行政に対する不信感の根本的要因となっているのではないかとの考えのもと、計画行為の透明性や公正性や合理性を管理するための一定のルール化が必要である。

このため、意思決定に至る検討プロセスや体制、参加に関する技術論を提案する。また、今後の SEA 手続の法制化が計画決定プロセスに及ぼす影響や、公共事業の廃止に関する SEA 適用の可能性と意思決定プロセスなど、今から考えておかなければならない技術的問題について整理を試みる。