

道路と空港の計画策定の実例と課題



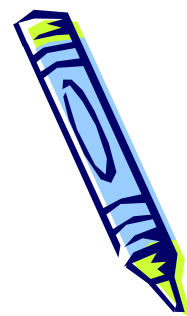
平成20年6月6日

東京工業大学総合理工学研究科
人間環境システム専攻 教授
屋井鉄雄



内容

1. 国土交通省における道路のガイドライン
2. SEA内包型の計画策定の事例(道路)
3. SEA内包型の計画策定の事例(空港)
4. 計画確定後の課題からみた計画制度の論点



1. 国土交通省における 道路のガイドライン



屋井鉄雄, 前川秀和 監修
ぎょうせい 2004年

SEAに対する国交省と環境省の取り組み

国土交通省の従来の取り組み

- 市民参画型道路計画プロセスのガイドラインの策定(2002年8月)
- 河川(2002), 港湾(2003), 空港(2003)のガイドラインの策定と運用
- 国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続ガイドライン(2003年6月)
- 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年9月)

第三次環境基本計画
(2006年4月閣議決定)

OSEAガイドラン

戦略的環境アセスメント総合研究会
SEA導入ガイドライン(2007年3月, 環境省)

○国交省が積極対応表明

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
国土交通省(2008.3)

第三次生物多様性国家戦略
(2007.11) 閣議決定

OSEA推進の政府方針
(国交省, 農水省等)

生物多様性基本法
(2008.5) 国会制定

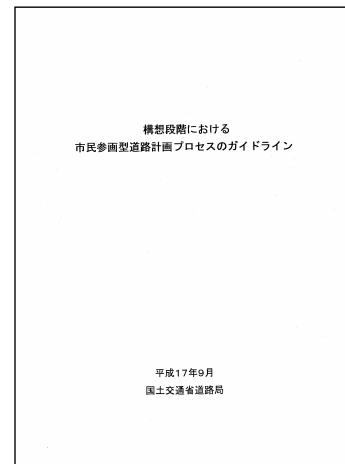
- 生物多様性国家戦略を法定基本計画に(11条)
- SEA実施への国の対応明記(25条)

個別計画・事業における運用

「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」の目的

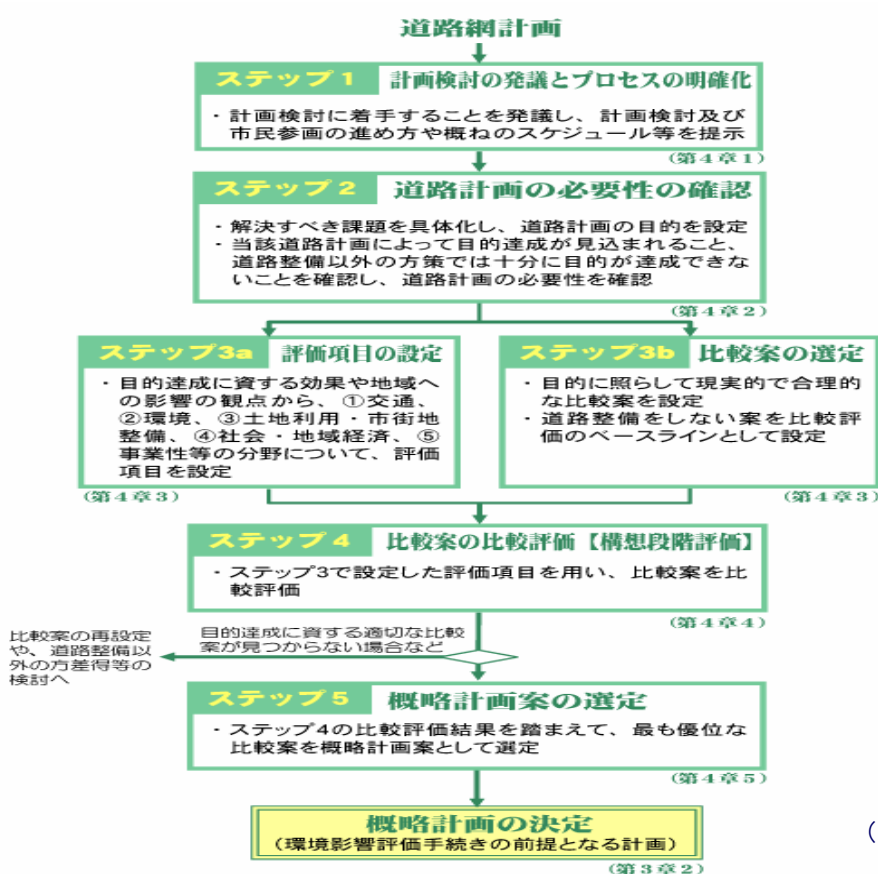
●本ガイドラインにより、構想段階における市民参画型道路計画プロセスを導入する目的は次のとおりである。

- ①計画プロセスにおける透明性、客観性、公正性の向上に資すること
- ②路線別計画のプロセスを「構想段階」と「計画段階」に区分することで、これまで混在していた計画の必要性や公益性に関わる議論と個々の利害調整に関わる議論を整序化し、プロセスの効率化に資すること
- ③計画プロセスの早い段階より、総合的な観点からさまざまな可能性を比較、評価することを通して、より合理的な計画づくりに資すること
- ④計画プロセスの早い段階から、市民等の意見を反映することにより、より良い計画づくりに資すること

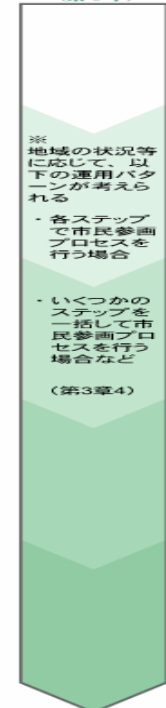


2005年9月 国土交通省道路局

構想段階の市民参画型道路計画プロセス

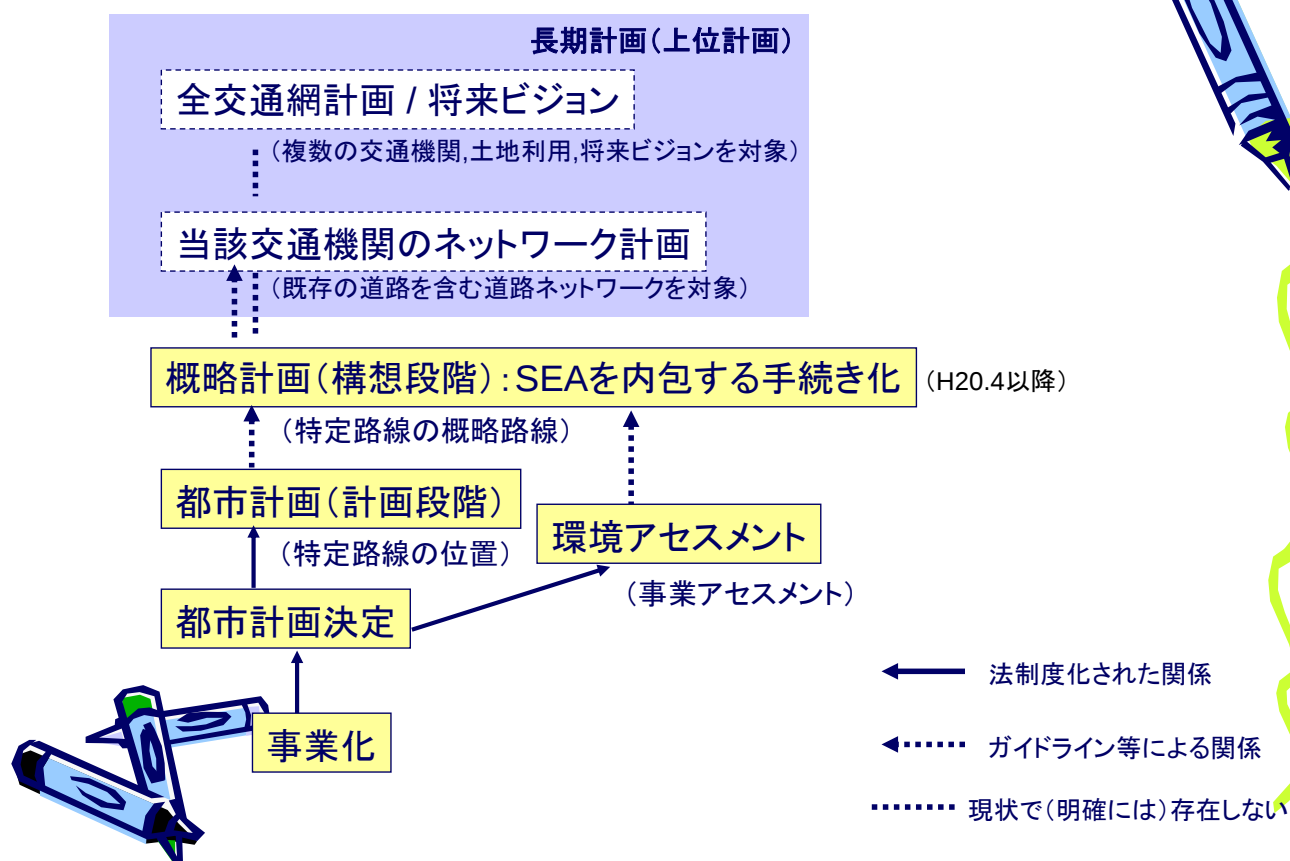


〔市民参画プロセス〕
(第5章)



(ガイドラインより抜粋)

事業段階から遡ってみた計画の体系的な結びつき



今後期待される取り組み

社会資本整備審議会
道路分科会建議(平成19年6月)より

市民参画による道路網計画の作成

○個別路線の計画プロセスを円滑に進め、また道路事業への理解を高めるためには、その路線の上位計画となる道路網全体の計画策定の段階で、市民等が参画するプロセスを導入し、行政の説明責任を一層果たすべきである。

○過去に上位計画として、広域道路整備基本計画が策定されているが、今後、上位計画を改定する際には、道路の既存ストックの有効活用の点から、新たな道路整備だけを対象とせず、既存の国道や主要な地方道等の改良等を含め、地域で持続的かつ効率的に道路網を利活用するための新たな上位計画を策定すべきであり、そのことで将来にわたり地域生活の安寧感を維持向上させるべきである。

新 元 号

「社会資本」

「誠実、高い、
が合わない」
「事業に経営感覚が
求められている」

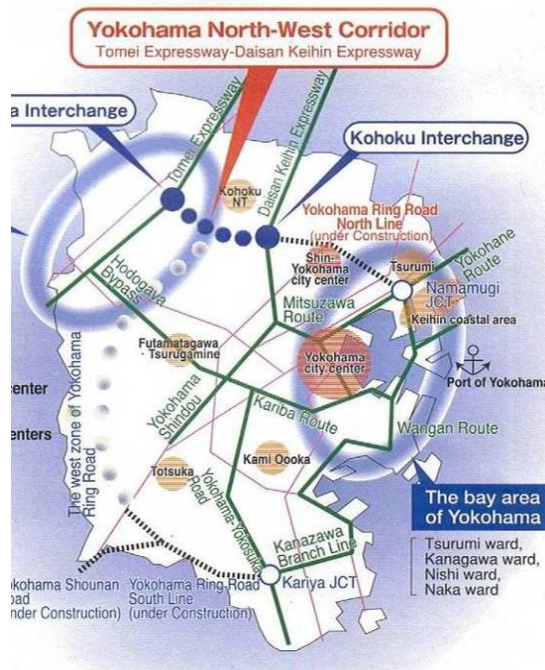


参-106

横浜環状北西線の 構想段階計画プロセスの概要

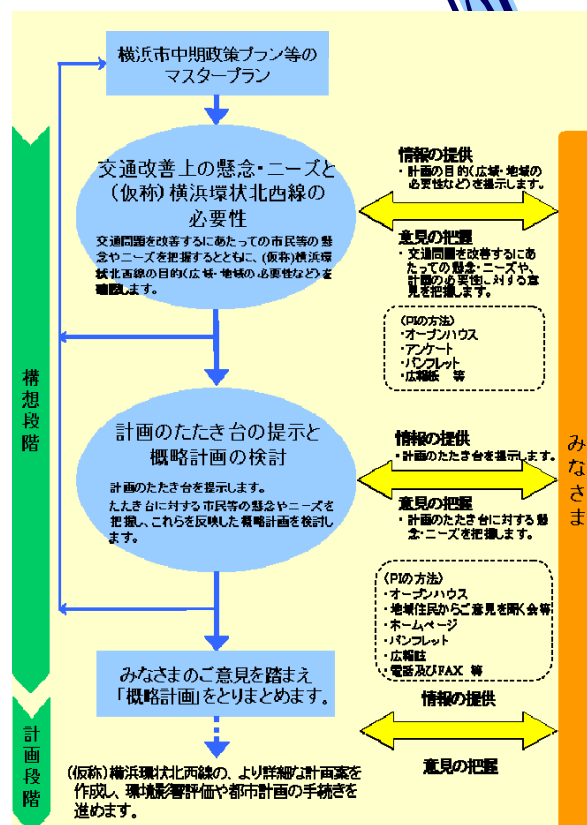
- 2003年6月 PI開始の発議
 2004年4月 「たたき台」案(1案)の公表と
 意見募集
 (比較検討なし、代替案なし)
 2004年9月 「検討状況のレポート」の公表
 (9つの代替案、6案の比較検討、
 2案を有力候補として提案)
 2005年1月 「概略計画の案」の公表
 (13の代替案、7案の比較検討、
 1案を行政の推奨案として提示)
 2005年8月 「概略計画」(1案)の公表
 「みなさまの声」に対する見解書添付

→PIの実施期間:2年2ヶ月

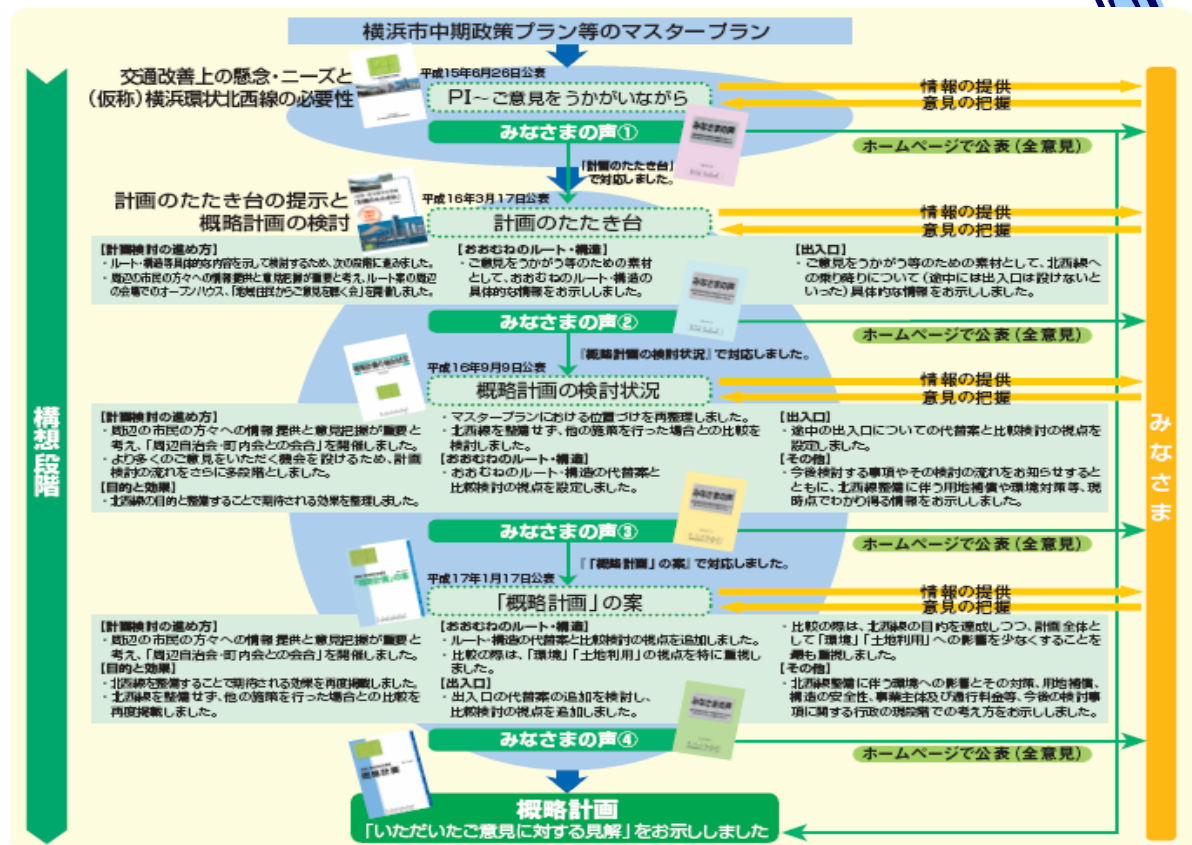


北西線における計画プロセスとPIの基本方針

- (1) 手続きの合理性, 公正性, 客観性
 手続きフローの事前公開と更新
 ステップの分割, 次のステップへの判断
 有識者委員会によるプロセス管理
 (役割の限定)
 PIレポートの作成・公表
 (評価のための基礎資料) など
- (2) 説明内容の説得性
 ガイドラインを超えるPIの実施(北西線方式)
 複数代替案の提示, ゼロ代替案の提示
 (広げて狭めることの繰り返し)
 選好代替案の変更(1からスタートに対応)
- (3) 手続・情報の透明性
 情報公開の徹底(需要予測含む)
 全意見の公開, みなさまの声の編集と提供
- (4) 対話機会の充分性
 会合方式の多様化(意見を聞く会等)
 意見の多面的な収集(SMへの対応含む)
- (5) 意見反映の納得性
 パンフレットによる意見反映と回答
 見解書の作成・公表



横浜北西線：提供情報，意見聴取の全体像



横浜北西線：代替案の検討状況



ルート代替案の提示



比較検討結果の
ポイント

参-109



横浜環状北西線：対話機会の提供状況



地域住民の意見を聞く会



3. SEA内包型の計画策定の事例 (空港)



那覇空港PIの考え方と概要

PI実施の経緯・背景

交通政策審議会航空分科会答申(H14)

○滑走路新設・延長は国が空港整備の指針を明示し、整備主体において需要・必要性の十分な検証、空港計画の十分な吟味、費用対効果分析の徹底などを行って、真に必要なものに限って事業化することとし、構想・計画段階におけるPI等の手続きをルール化すべき

○将来的に需給逼迫が予想される福岡空港、那覇空港については、将来に亘り拠点性を発揮できるよう、既存ストックの有効活用、近隣空港との連携方策と共に、中長期的な視点からの新空港、滑走路増設等を含めた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

→構想段階に先立つ調査段階のPIの実施(H15-H19)

交通政策審議会航空分科会答申(H19)

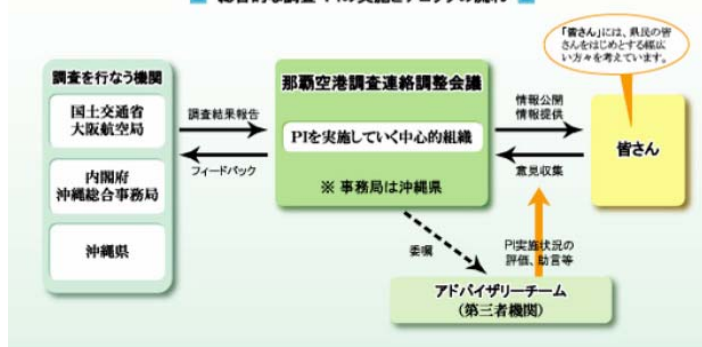
○那覇空港については、…今後、将来の対応策として現空港の有効活用策と複数の滑走路増設案、並びにそれらの評価について提示し、意見等を取りまとめる。
○両空港については、これらの調査結果を踏まえ、抜本的な空港能力向上のための施設整備を含め、将来需要に適切に対応するための方策を講じる必要がある。
○なお、PIの手法を取り入れた総合的な調査は、透明性や客観性を確保し、幅広い合意形成を図りながら空港整備を検討するものであり、他の空港においても今後参考とすべきものである。

那覇空港におけるPI実施の基本方針

PI実施の基本方針

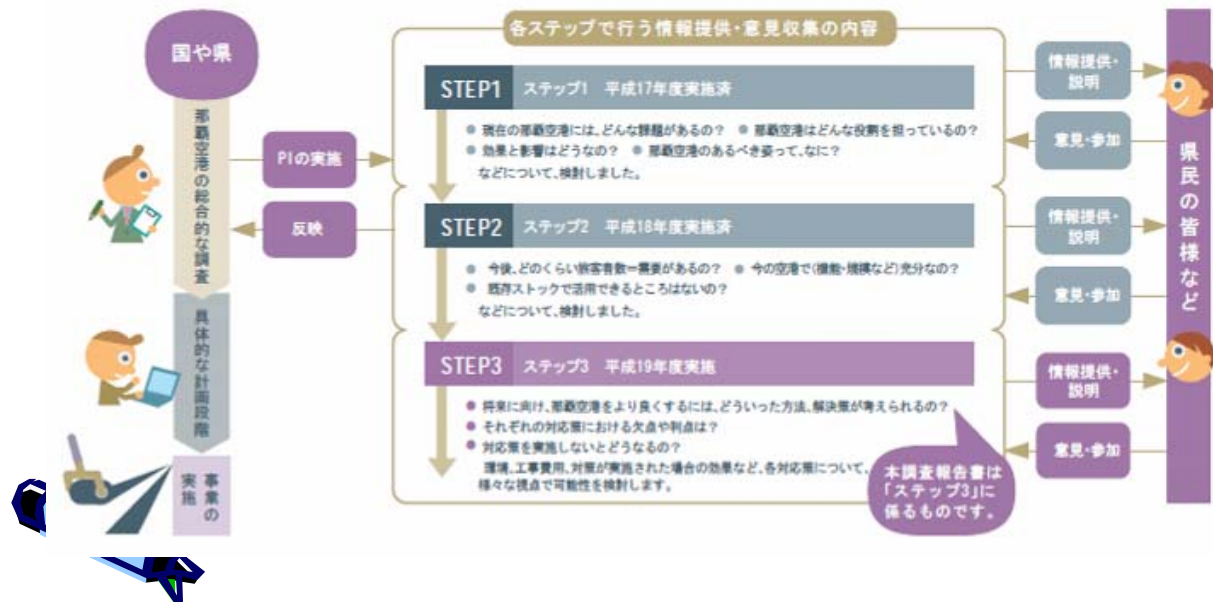
1 情報公開を原則とする。	総合的な調査に係る情報は公開を原則とします。ただし、個人情報に係るものを除きます。
2 積極的に広く情報提供を行う。	PI実施主体としてPI対象者にアピールしたい情報については分かりやすく積極的に情報を提供します。
3 積極的に広くニーズや意見を把握する。	提供した情報について意見を収集する際、情報の性格に応じ最適な方法を選択し意見を収集します。
4 PIプロセスを適切に構築する。	情報公開や情報提供ならびに意見収集を効果的に実施するためには、どのタイミングでどのような情報のやりとりを行うかといったPIプロセスを適切に構築します。
5 アドバイザリーチームにより、PIの評価、助言を行う。	十分な情報の提供や意見収集がなされているか等について評価や助言を第三者機関が行うことにより、PIの透明性を確保します。

総合的な調査・PIの実施とチェックの流れ



那覇空港における調査段階PIの実施手順

- 調査段階は「構想段階」以前に位置づけられ、交通政策審議会航空分科会答申に根拠を持つ基礎的な計画検討行為である
- 調査段階の終了後、一定の結論が示され、構想段階に進むか否かが判断される



那覇空港PI(ステップ3)における代替案比較の一覧

- 一覧表中の評価項目:整備効果の視点(空港能力, 経済効果, 利便性(発着可能回数, 予約環境)), 事業規模の視点(概算事業費, 概算工期, 埋立規模)

各案の比較		将来対応方策案				
		風景なし	実地活用方策案 平均動線距離の短縮化	1310m型	930m型	210m型
●整備効果の視点 ●事業規模の視点						
空港能力	評価項目	評価結果				
	日発着回数 ⁽¹⁾ (夏季ピーク)	○日発着回数の試算にあたっての前提条件 【空港の運用方法】 4回線の配置では、増設機を並列配置し、増設機を並列運用とした運用方法で、出発と到着が交互にできず、運用するものと変更。 なお、増設機の運用方法については、最も効率的に運用できるような設備の構築、機材方式の決定など、関係機関と協議を行い、詳細に検討を進めていくことになる。 【機材の選定】 本調査では、整備条件とした運用方法が可能な機材が選定できるものとして検討を行った。 なお、機材の選定については、4回線、5回線、6回線、7回線、8回線など、様々な機材が選定可能である。 ※日発着回数:1.0倍(現状より) ※日発着回数:1.03倍程度(現状止) ※日発着回数:1.6倍程度(現状止) ※日発着回数:1.3倍程度(現状止)				
	航空能力 ⁽²⁾	2030年までの発着予測値との比較 夏季ピーク(8月)				
	航空能力 ⁽³⁾	※日発着回数:1.0倍(現状より) ※日発着回数:1.03倍程度(現状止) ※日発着回数:1.6倍程度(現状止) ※日発着回数:1.3倍程度(現状止)				
利便性	整備効果 ⁽⁴⁾	0円 (損失額1,420億円)	190億円 (損失額1,230億円)	1,420億円	1,420億円	1,280億円 (損失額140億円)
	整備効果 ⁽⁵⁾	0円 (損失額1,110億円)	180億円 (損失額 930億円)	1,110億円	1,110億円	1,110億円
	整備効果 ⁽⁶⁾	0円 (損失額 120億円)	70億円 (損失額 50億円)	120億円	120億円	120億円
	整備効果 ⁽⁷⁾	0円 (損失額 120億円)	70億円 (損失額 50億円)	120億円	120億円	120億円
事業規模の視点	ピーク時の発着可能回数 ⁽⁸⁾	33回	34回	55回	55回	42回
	予約環境 ⁽⁹⁾	100%超 全線でほぼ満席	100%超 全線でほぼ満席	70% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	70% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	93% 全線でほぼ満席
	予約環境 ⁽¹⁰⁾	100%超 全線でほぼ満席	100%超 全線でほぼ満席	67% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	67% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	86% 全線で予約を取ることが困難
	予約環境 ⁽¹¹⁾	91% 全線でほぼ満席	88% 全線で予約を取る	55% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	55% ほとんどの線で出航の便に予約ができる。	71% 予約が取れないという利用者の反応がある。
事業規模の視点	地上走行距離 ⁽¹²⁾	1100m	1100m	3100m	2100m	2400m ⁽¹³⁾
	概算事業費 ⁽¹⁴⁾	—	50億円	2,400億円	2,500億円 ⁽¹⁵⁾	1,300億円
	概算工期 ⁽¹⁶⁾	—	3年	10年	10年	7年
	埋立規模 ⁽¹⁷⁾	—	0ha	220ha	200ha	90ha
事業規模の視点	埋立規模 ⁽¹⁸⁾	—	—	—	—	—
	特性 ⁽¹⁹⁾	—	—	—	—	—

のー覧

(i),

黄衣は小巻い

黄衣は小巻い

○一覽表中的項目：航空機騒音，水環境（潮流，水質，底質），生物（陸域，海域，海域消失面積），社会的環境（周辺部への影響），人と自然とのふれあい活動，歴史的文化的環境）



の論点

●行政計画に関わる訴訟類型，訴訟の争点拡大

処分性, 裁量権, 原告適格のいずれも司法判断は変化
行政訴訟(抗告訴訟の類型拡大, 取消, 差止, 確認, 義務付, H16)
都決の違法性(伊東市都計道, 最高裁H20, 東京高裁H19)など
→今後の裁判の増加も想定される

●法廷外の解決志向（膨大な時間、費用、エネルギーを避ける傾向）

和解勧告(合意形成の一種となる) 例:公害裁判

事前のPIや代替的紛争処理(ADR)の重視

→計画確定前の手続きの正当性確保が今後一層重要

→ガイドラインを踏まえたグッドプラクティスの積み上げ

●計画手続き制度化の重要性と緊急性（SEA含む課題）

法制化しなければ違法性もないというリスク管理の限界

計画の制度化による裁量権の濫用・逸脱リスクの低下(社会の信頼向上)

→SEAの法・制度化の方向性の整理

●計画体系制度化の重要性と緊急性

計画案の正当性確保の重要性(→計画確定行為の正当性)

計画体系の整備による社会システムとしての安定性確保

まとめ

1. 国土交通省における道路のガイドライン
2. SEA内包型の計画策定の事例(道路)
3. SEA内包型の計画策定の事例(空港)
4. 計画確定後の課題からみた計画制度の論点

ご清聴ありがとうございます

生物多様性基本法

(事業計画の立案の段階等での生物の多様性に係る環境影響評価の推進)

第二十五条 国は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることから、生物の多様性に影響を及ぼす事業の実施に先立つ早い段階での配慮が重要であることにかんがみ、生物の多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う事業者等が、その事業に関する計画の立案の段階からその事業の実施までの段階において、その事業に係る生物の多様性に及ぼす影響の調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る生物の多様性の保全について適正に配慮することを推進するため、事業の特性を踏まえつつ、必要な措置を講ずるものとする。