

東京科学大学 特命教授・名誉教授
一般財団法人運輸総合研究所 所長
屋井鉄雄

土木計画学研究発表会

2024年11月16日(土) 10:45-12:15

SS4: ノルウェー、透明な世界から日本の将来、 そして計画制度を考える

(水谷誠、柳川篤志、宮川愛由、水谷香織、木藤健二郎、白水靖郎、木俣順、屋井鉄雄)

背景と趣旨

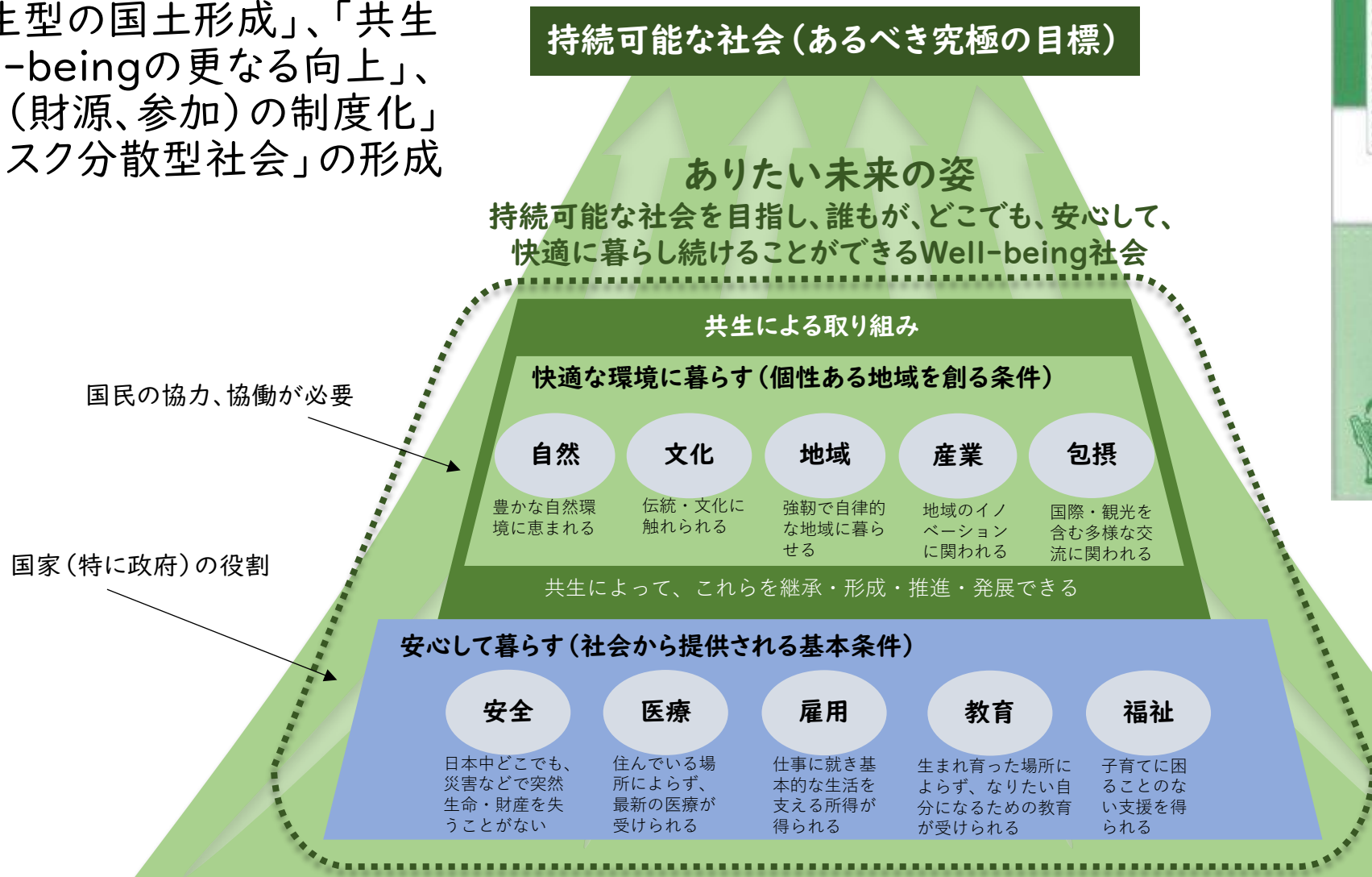
背景と趣旨

(ノルウェー、透明な世界から日本の将来、そして計画制度を考える)

- 土木学会 会長特別委員会BP策定時の宿題
 - ⇒ノルウェーには長期計画があり、財源を明示してるらしい!
- 大規模プロジェクトの計画(フェリーフリーなど)が進行中
 - ⇒大規模プロジェクトだけではないらしい
- 市民参加が進んでいるので合意形成できるのか?
 - ⇒あるいは、計画体系がしっかりしているから? なぜ進んでいる?
- 透明性が高いことが本質か?
 - ⇒決める前の透明性の高さ!(決めた後では遅い)
 - ⇒核心は、立場の透明性ということかもしれない!
- 他に何が本質なのだろうか? 日本が考えるべきことは?

Beyondコロナの日本創生と土木のビッグピクチャー(2022.6) における「ありがたい未来の姿」

「分散・共生型の国土形成」、「共生によるWell-beingの更なる向上」、「長期計画(財源、参加)の制度化」によって「リスク分散型社会」の形成に努める

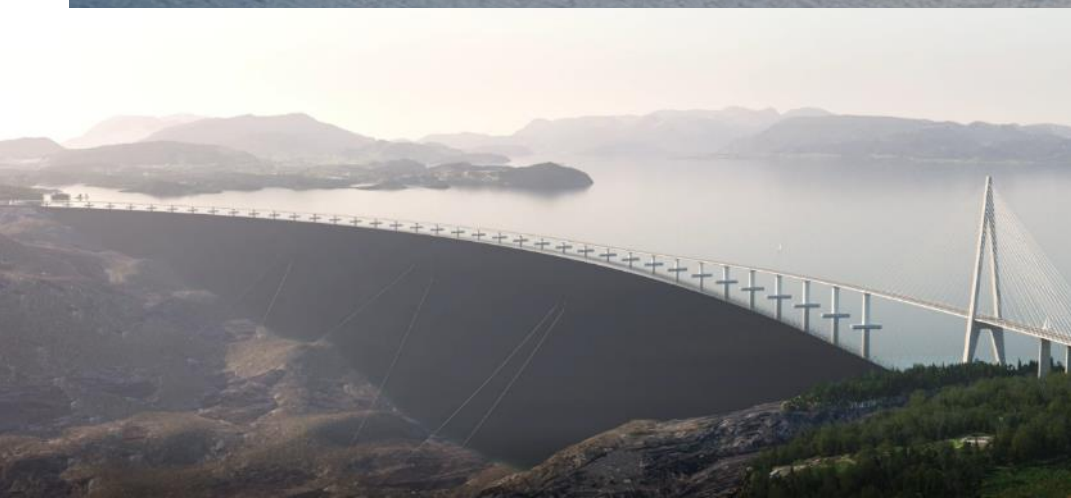


丸善、2023.3出版

Floating Bridge

BjornafjordenのE39橋梁

- タワーの高さ:約220m
 - 橋の長さ:約5500m
 - ディープテンションアンカー: -550m
- 材料、鋼鉄 110000 トン、コンクリート 35000 m



BjornafjordenのE39橋梁建設地の方向を展望（調査団一同）



ノルウェーの民主化のレベル

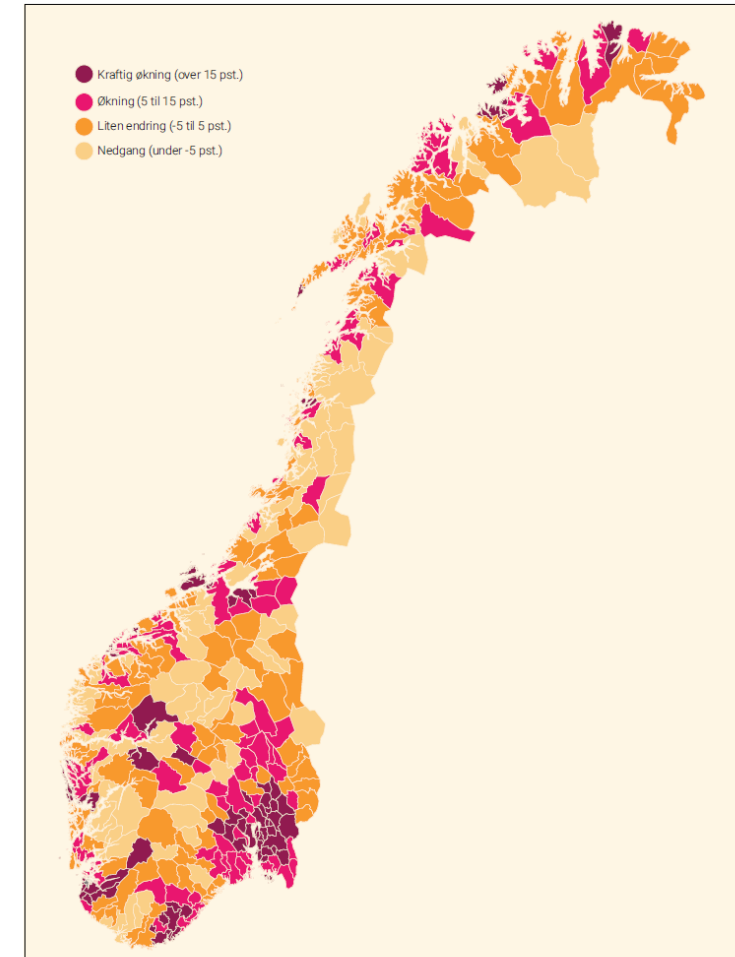
- 世銀のレポート(Voice and Accountability)では常にトップランク(100%)にある
- 国民の政府に対する信頼は高い(ただし政治家に対する信頼は高くない)
- 民主主義(選挙型、参加型、討議型、自由型、平等型)の各型式に対する内部評価が行われ、参加民主主義について未だ課題があるとしている。

| Indicator | Country | Year | Percentile Rank (0 to 100) |
|--------------------------|----------------|------|----------------------------|
| Voice and Accountability | France | 2010 | ~95 |
| | | 2015 | ~95 |
| | | 2020 | ~95 |
| | Germany | 2010 | ~95 |
| | | 2015 | ~95 |
| | | 2020 | ~95 |
| | Japan | 2010 | ~85 |
| | | 2015 | ~85 |
| | | 2020 | ~85 |
| | Norway | 2010 | 100 |
| | | 2015 | 100 |
| | | 2020 | 100 |
| | United Kingdom | 2010 | ~95 |
| | | 2015 | ~95 |
| | | 2020 | ~95 |
| | United States | 2010 | ~85 |
| | | 2015 | ~85 |
| | | 2020 | ~85 |

Worldwide Governance Indicators 2021, World Bank



Analysis of the state of Norwegian democracy
August 17, 2023
(KDDが委託してオスロ大学で実施)



Figur 3.2 Befolkningsvekst i kommunene fra 2022 til 2050. Hovedalternativet (middels befolkning, nettoinnvandring, fruktbarhet og forventet levealder, MMMM)
Synstilling: Kart over Norge inndelt i primærkommuner, markert med ulike farger etter fremskrevet vekst i den enkelte kommune. Det skilles mellom kraftig økning (over 15 pst.), økning (mellom 5 og 15 pst.), lite endring (-5 til +5 pst.) og nedgang (under -5 pst.).
Kilde: Statistisk sentralbyrå

ノルウェーの将来人口(2050年までの変化)
赤は5%-15%の増加、濃赤は15%以上の増加

Source: NTP2025-2036より

ノルウェーにおける市民参加の歴史

- 市民参加のルーツは1814年のノルウェー独立時の憲法

憲法 第100条:「報道の自由は守られるべきである。*いかなる内容の文章であれ、それを印刷させたり公表させたりしたことについて、何人も罰せられることはない。国家委員会やその他のテーマに関する自由な発言は許される。」

*故意に、かつ明白に、自ら示したり、他人を扇動して、法律への不服従、宗教、道徳、憲法上の権力の侮蔑、その命令への抵抗、誰かに対する虚偽の中傷的な告発をしたりした場合を除く

- 2004年に改正された憲法第100条(抜粋)

- 表現の自由は、あるものとする。
- すべて人は、国の行政その他いかなる事項についても、率直な意見を述べる自由がある。
- すべて人は、国および地方自治体の文書にアクセスする権利を有する。
- 国の当局は、開かれた啓蒙的な公論を促進する条件を整えなければならない。

国家交通計画NTP2025-2036 (2024.3.22閣議決定)

・新しい政権(2021)による方向性は緊縮財政(less money)のため、既存インフラの維持管理、防災・防衛力強化に資するインフラの強靱化、鉄道のサービス強化、各機関の組織強化などを重視
 NTPの予算規模は維持(大規模事業は20%強の縮小)



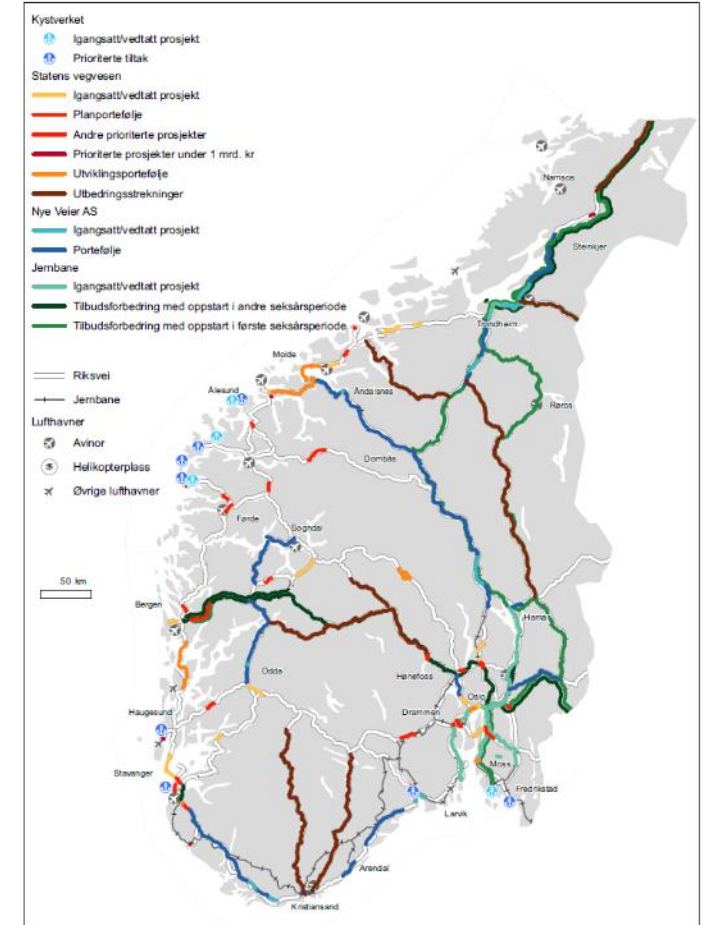
6 Samfunnsikkerhet og klimatilpasning



Figur 6.1 Kapittelillustrasjon



Figur 6.2 Transport av militære kjøretøy til øvelse Cold Response 2020
 Synstøtting: Bilde av militære kjøretøy som tråkkes på jernbane
 Foto: Magnus Sørkle/Forsvaret



Figur 12.3 Kart over tiltak for alle transportformer for Sør-Norge.

Synstøtting: Kart som viser igangsatte og prioriterte investeringsprosjekter i planperioden for vei, jernbane, sjøtransport og luftfart i Sør-Norge.

高速自転車道路の計画的な整備 (NTPによる制度化)

高速道路と共に自転車道路を建設することがルール化されている国 (赤いライン)



スタバングルの自転車高速道路 (開通区間)

E18プロジェクト (オスロの西)

都市成長協定による財源パッケージの仕組み (NTPによる制度化)

- NTPの政策との整合: 交通需要の増加を公共交通、自転車、歩行者ですべて担う (Zero Growth Target)
- 国、県、市のフラットな協定: 承認には国会と地方議会それぞれの承認が必要でパートナーシップ体の設置
- 市町村計画との整合性: 都市成長協定の内容は市町村計画と相互に整合
- 公共交通運営費: ベルゲンの財源パッケージでは道路通行料収入を公共交通運営費に充当 (約30%を充当)
- インフラ整備対象: LRT整備、高速自転車道整備など促進
- その他の財源パッケージ: オスロパッケージ、小都市の都市パッケージ、他都市の通行料パッケージなど



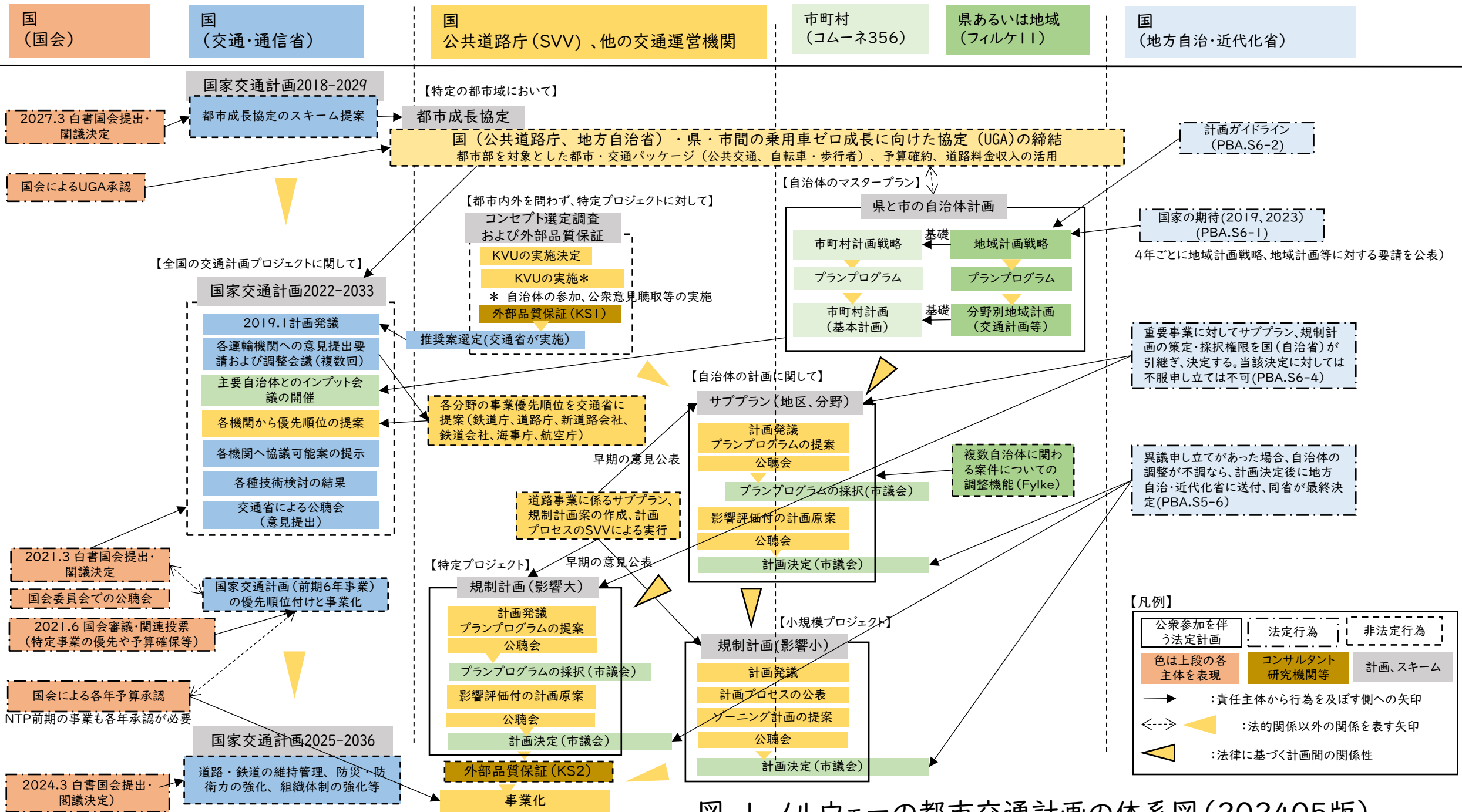


図-1 ノルウェーの都市交通計画の体系図(202405版)

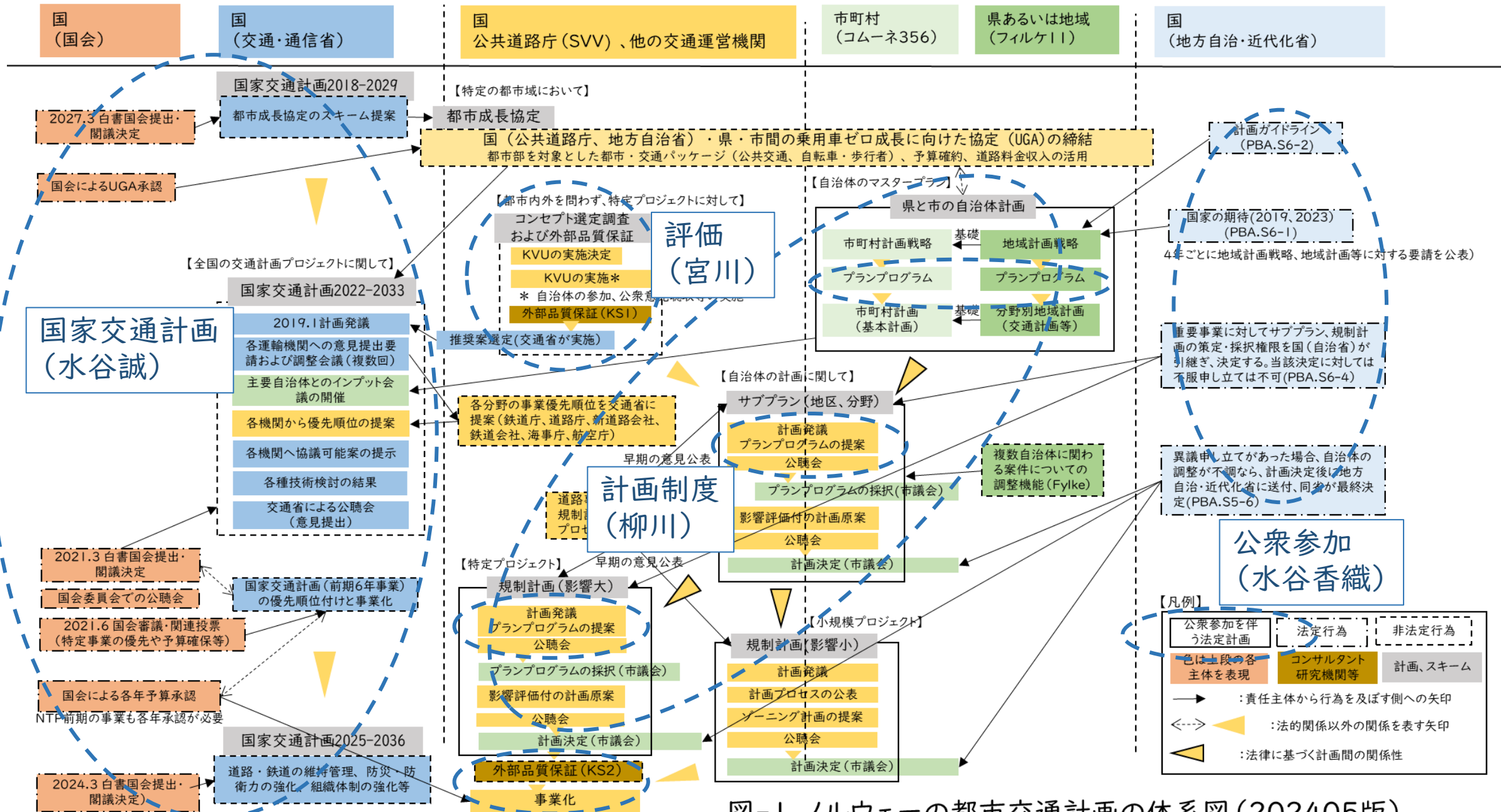


図-1 ノルウェーの都市交通計画の体系図 (202405版)

総括

総括（日本への示唆を意識して）

- 非法定と法定の計画の組合わせ（計画体系）
 - ⇒非法定計画による制度設計が可能（財源は議会承認が必要）
 - 高速自転車道計画や都市成長協定などの仕組みを非法定（NTP）で創設
 - それらを法定計画（市町村計画など）に組み入れさせる点はユニーク！
- 各主体の立場の透明性（計画・事業主体）
 - ⇒早期の意見表明が情報公開とともに異議申し立て等を減らす考え
 - 賛否の立場すら公表されるなかでオープンに検討が続く点はユニーク！
- 手続き法と憲法による参加の根拠（手続き、PI）
 - ⇒憲法が積極的な情報公開の根拠（手続法はEU共通のレベル）
 - プランプログラム（計画手続きを始める前の事前合意形成）はユニーク！
- 計画体系における多彩な評価機会（評価制度）
 - ⇒プロジェクト概念の形成段階の評価、構想段階の評価、事業前の評価など多様
 - それらに加えて、NTPにおけるプロジェクト評価が4年ごとに実行されることはユニーク！

おわりに

「決める前の透明性の高さ」が多くの先進国の特徴

⇒日本の行政等の現状は、未だ「決めた後の透明性」に留まるケース有

「立場の透明性の高さ」はノルウェーのユニークさにみえる

⇒日本の行政等の現状は、協議が整わないと公表しないのが常識
(各組織の担当が抱え込み、無言状態が長期化しがちでは。。。)

⇒国民や社会から「未来に向けた仕事の見える化」が重要ではないか？
(社会的合意形成、財源確保、人材確保・育成、新たな政策展開など)

参考

【コミュニケーションプロセスについて】

(1) 複数の機関による継続的なコミュニケーションの実施

Point 1

(2) ハイレベルの透明性と情報提供の確保

・計画づくりの途上での「極めて高いレベルの透明性確保」が核心である。

⇒プロジェクトへの反対者（自治体など）、便益の低さ（マイナスの純現在価値が数値として、どの資料にも自然体で示される）、コスト削減の必要性（この観点が必要者側には重視され、強調される）、その他の課題などが、計画の途上で様々な機会に文章として公開される。

・市民や国民がNTPの策定プロセスに参加する機会には実際には少ないが、これには透明性の高さが関係していると思われる。

⇒一方、サブプラン（代替案の検討）、規制計画（都市計画決定）段階では、後述するように参加が法律上も重視され、プランプログラムでは公衆参加の方法を事前検討するプロセスがおかれる。

(3) 政治関与のオープンプロセス化

【各機関・組織の役割などについて】

Point 2

(4) 各組織の役割、責任分担の明確さ

・NTPの策定段階で、交通省から各機関に対して、優先順位の提案だけではなく、技術開発や技術提案などを正式に求め、その回答を公表しつつ、それらにも配慮して計画としてまとめる手順になっている。

⇒このことで、内部検討が公表され、個々の機関の役割が明確化でき、各機関が国民から一定の信頼と理解を得ることに役立っていると推察できる。

・Fylkeは単体で国の道路事業のローン保証をしていること、各市町村の意見を取りまとめて国に対応していることなどが分かった（E39ストートオスでは一部の自治体が反対するなかで地域としてF案を地域の案として国に示した）。

・国の道路プロジェクトの計画づくりにおいて、サブプランの策定・採択の権限を国が引継ぎ、実際には計画案をほぼ常に道路庁が策定することが分かった。

(5) 規制計画決定における地方と国の役割

【計画体系について】

Point 3

(6) 計画体系の明確さ(透明さ)

・NTPの位置づけは①ロングリストとしての役割、②予算承認は別途各年の国会審議で必要、③長期計画の事業について時間をかけて国家として合意する手段、といったものである。

・NTPと市町村計画(計画建築法に基づく計画)との間には、法制度上の関係ないが、実質的には両者が関連づけられ、優先順位付けや予算採択、事業実施のために用いられている(地方が要望する事業などでは、NTPとの関係から地方自治体にサブプランや規制計画の策定が促される)。

【計画体系について】

Point 4

(7) プランニングプロセスの法制化レベルの幅

・NTPのプランニングプロセスは法制化されていないが、交通省の外の意見を早い段階から十分に取り入れることで、その後の円滑な地域との合意形成、国会における決定、予算採択による事業化、に活かそうとしていることが読み取れる。

・概念検討段階は、道路庁による道路計画検討の初期段階に位置付けられ、この技術検討結果を踏まえて、自治体計画、NTPへの位置づけなどが行われることになる。この検討（技術検討に属するが、計画づくりの一部と言えないことはない）は、法律に基づくものではない。

⇒他方、計画建築法に基づく自治体計画の計画プロセスは明快に規定されていて、その理念に基づき住民参加の手続きも行われている。

【計画体系について】

Point 5

(8) プランプログラムのユニークさとその義務化

・他国（北欧他国の確認は必要）にはほぼないプランプログラムの制度とその実情を理解できた。プランプログラム段階では、計画開始にあたって、計画代替案の概要を示すと同時に、その後行われる参加型計画のプロセスを公表して、それをPIの後に決定する

⇒似た制度は米国の上位計画である地域交通計画の策定時の規定などにはある。なお、自転車道整備のような簡易なプロジェクトでは必要とされていないとのこと。

(9) 自治体による国や隣接自治体等への異議申し立てのシステム化

(10) 事業の財源、予算について