

## 「考えながら歩く」計画プロセスに どう転換するか

いえだ ひとし  
家田 仁

東京大学大学院工学系研究科教授

### ■ 転換期を迎えて

社会的合意形成に限らず、広義の計画プロセス上の諸コンセプトが極めて大きな転換期にきていることは、今や筆者ばかりでなく多くの人たちが感じているところである。しかし、その変化を「住民たちから合意をとる手続きを充実しないと事業が進まない」といった具合に技能論的にとらえるのみでは、将来に向けてより抜本的にそしてよりの確に対応することはできない。同時にまた、「官僚支配から脱却して市民による政治に転換すべき」といったようないわゆる進歩派知識人的な「教条論」からも創造的な発展は期待できない。

ここでは、この「変化」とはどのようなものなのか、それを踏まえて計画や事業のシステムをどういう方向に転換すべきなのか、についてごく簡単に私見を述べることにする。

### ■ 社会の何が変わったのか

いろいろなことが変化した。よく言われるのは、例えば人口減少動向をベースにした各種インフラの「概成」感覚である。実際問題として、インフラが整ってきたことは事実であり、既存インフラをいかに上手に使うかということは、今後の制度設計の上で極めて重要なポイントである。しかし、この「概成」という感覚が、そうした実態論に立脚した議論でなく、実は人口減少下での投資能力という側面のみから主張されることがあることにも注意が必要である。

政策当局に対する批判勢力も変質した。かつてのようにこれらが各種の政治的組織にそれなりに集約され、そしてその主張も多分にイデオロギー的なニュアンスが強かった時代(典型は成田闘争)から、国鉄改革、ソ連崩壊、社会党崩壊などを経て、「批判」というエネルギーは、より分散的で個別的ないわゆる「市民的」なものへと拡散した。

また、その主張も、より現実的・即地的でなおかつ生活環境的な内容へと変容してきた。

しかし、計画プロセスを考える上で最も注目すべき社会の変化は、一本調子で予測しやすい社会(その典型は高度成長期)から、変動性の極めて高い社会へと転換したことではないだろうか。これはインフラを取り巻く経済情勢を見ても、人々の価値観の多様性やうつろいやすさを見ても、あるいは政治体制を見てもしかりである。アジアの発展とともにわが国のあらゆる経済ファクターが国際経済(国際競争)のフレームに組み込まれてきたことも、これには大きく寄与している。今や他国の動向のいかんによってわが国の地域経済が少なからず浮沈する時代となっている。また、「やるべきこと」、「不足していること」の自明性についても同様である。例えば、国土の荒廃の結果、大洪水の頻発した戦争直後から高度成長期までは、治水のためのダム建設や堤防強化は大方の国民の賛同を得ていたが、今や河川事業に対する国民の見方は大幅に変わり、また多様なものとなっている。こうした変動性の高い社会環境の中では、政治

におけるポピュリズムもマスコミにおけるパパラッチズムもわからないでもない。このような傾向は、今後ますます顕著なものとなっていくものと考えられる。

## ■計画プロセスの何を変えるべきなのか

では、何をどう変えるべきなのか。基本的な転換方向として、筆者は、次の4点をあげたい。(1)ユーザーサービスの重視とユーザーとの協働、(2)「作る重視」から「使う重視」への軸足転換、(3)制度面・技術面での柔軟化と工夫、(4)時代の変化に対応した計画プロセスの転換、である。

ここではこれらのうち、計画プロセスの転換に限って述べる。計画プロセスという場合、従来よりも広くとらえ①現状認識から問題発見・問題診断→②ユーザーとの問題の共有化→③なすべき施策代替案の構想立案→④施策を仮定した場合の将来予測→⑤施策の評価→⑥施策に関するユーザーとの認識共有化→⑦意思決定→⑧施策の実施とモニタリング→①現状認識……というマネジメントサイクルを考えるのが適當である。

ここで、最も必要と考えられる転換は、ユーザーを含めた協働型のサイクリックなマネジメントの場を構築することである。それは、新規事業ばかりを対象にするのでは不十分であり、既存のインフラを「上手に使う」という点を十分に視野に入れたものでなくてはならない。道路交通については、国土交通省と警察庁の協力を得て、筆者のグループが中心になって「道路交通パフォーマンスマネジメント」という活動がある国道で試行しているところである。

第2に、将来予測(交通需要に着目するならば需要予測)の考え方にも転換が必要である。一本調子の時代には、「こうなるだろう」というパッシブな予測(「なる」の予測)でもそれなりの機能は果たしてきた。しかし、変動性の高い時代になると、いくら精緻な行動分析をして複雑な予測モデルを組み立ててみても、それが将来にわたって不変であるというような仮定はとてもできないし、周辺条件の変動要素はそれに輪をかけて大きい。「こうなるだろう」などという予測は、社会実験などにおける短期予測などを除くと、どだい成立しにくくなる。今後はむしろ、パッシブな予測ではなく、「需

要がこうなるように△△の施策を講じよう」といったアクティブな予測(「する」の予測)のスタンスがより重要になるだろう。また、「状況が〇〇になった場合には◇◇に施策を変更しよう」といった、コンティンジェンシーストラテジー(あるいはシナリオマネジメント)の発想へ転換することも必要である。

#### ■評価の考え方にも転換が必要では

同様に、評価(費用対効果分析など)というものの考え方にも大きな転換が必要である。貨幣換算しやすい便益だけカウントする現在の費用便益分析には限界があるし、インフラ関連施策が国民の生活にもたらすアウトカムがもともと極めて多次元的であることを考えると、貨幣への一次元化をベースとする費用便益分析の枠組み自体、人間社会というものの一側面(経済的側面)しか見えていないといわざるをえない。そういう意味で、定性的評価アイテムの導入を含めて多次元的に評価する「総合評価」の方法は、学問的エレガンスという点では費用便益分析の枠組みに見劣りするものの、実社会と

実現象を素直にそして正直に見るというスタンスにおいては、より良心的な方法論と言えよう。

あらゆる評価という行為が何らかの価値観に基づいて行われるものであるとするならば、前述のように価値観自体の多様性も変動性も高くなる社会にあっては、将来予測と同様、評価方法をむやみに精緻化してみてもはじまらない。しかも、費用便益評価において基準となる価値観は、現在の一般消費者の価値観である。こういう価値観のみを基準にして、あらゆる事業や施策のアウトカムを評価するには自ずから限界があることは明らかである(例えば国防)。このように考えると、費用便益分析の方法論やそれによって得られたB/Cの値などを金科玉条のごとくみなす態度は実際のセンスに欠けるといわざるをえない。

評価に当たってより重要なことは、合理的な範囲で適用が容易な、なるべく単純な評価方法を開発し、これをいわば「標準試験方法」として用い、絶対的な評価ではなくあくまで相対的な良し悪しの判断の目安とすることではないだろうか(工学的評価方法の典型であるコンクリートや土質分野に

おける試験方法は、その発想において大いに参考になる)。

## ■研究スタイルはこれでよいのか

従来の計画プロセスは、いわば「よく考え、後は目をつぶって突っ走る」というスタイルである。この「よく考え」というのが本当に機能してきたかというところとチョッと問題のあるところではあるが、まあそれはそれとして、これまではこういうスタティックな世界観によってきたものと考えることができよう。では本稿で筆者が述べた世界と計画プロセスはどうなるか。いわば「考えながら歩く」ではないだろうか。この「ながら」というのがポイントである。よりダイナミックで、状況に応じた途中で軌道修正を柔軟に許容し、ユーザーとの協働活動を含めたプロセスを重視する点を強調したい。「予測モデル」や「評価モデル」などは、こうしたダイナミックな計画プロセスにおいては、単なる一部品に過ぎない。そこだけ突っ込んで分析ばかりしてみても、計画プロセス全体の性能を上げるには必ずしも貢献しない。計画分野の研究者の意識にも大転換が必要だ。