

# 交通計画におけるリフレーミング論

加藤浩徳  
KATO, Hironori

東京大学大学院工学系研究科准教授

## 1——はじめに

近年、多くの国・地域において、地球環境負荷の軽減が、交通政策の重要な目標と考えられるようになってきた。我が国においても、「低炭素社会の構築」が、国土交通政策における重点政策の1つに挙げられている。そして、この目標を達成するための施策として、公共交通・自転車の利用促進、物流効率化、交通渋滞の緩和、低公害車等の普及・開発の促進などが、すでに実施されてきているところである。これに加えて、さらには、交通計画と土地利用計画との連携による自動車交通需要の抑制や、自動車交通の利用に関する物理的あるいは経済的な規制が必要である、という主張も一部なされていることは、周知の事実である。

ところが、自動車交通需要の抑制は、低炭素社会の構築という目標には貢献するかもしれないが、効率的な交通システムの構築を通じた国際競争力の向上や、自立した活力ある地域づくりの実現、といった他の交通政策の目標とは、相容れない部分がないわけではない。持続可能性がキーワードとしてとりあげられる昨今において、低炭素社会構築のための交通政策は、一体どのように位置づけられるべきなのだろうか？

このような問いに対して、交通計画実務者のリフレーミングによって、低炭素社会に向けた交通政策の推進を目指すべきである、という主張をしているのが、今回紹介する論文<sup>1)</sup>である。この論文は、ノルウェーを事例に、交通計画に携わる実務者を対象としたアンケート調査とインタビュー調査とを通じて、交通計画の実態を把握し、そこから交通計画実務者の交通政策に関するフレーミングが交通計画策定に与える影響を検討している。なお、ここでいう交通計画実務者とは、一体誰なのかが気になるところだが、論文の中では、明確な定義が示されていないことを事前に断っておきたい。

## 2——論文の概要

まず、本論文のタイトルには、次のような問いが示されている：「我々はなぜ都市道路交通需要の削減に失敗してしまうの

か？」この問いが立てられる背景には、少なくとも欧州の一部の国・地域において、都市道路交通需要の削減に関する、かなり広く社会的な合意があるにもかかわらず、それが実現されていない、という現実がある。

これに対して著者は、都市道路交通需要の削減が実現しないのは、交通計画実務者の交通政策に関するリフレーミングが、現場レベルで進んでいないためである、という仮説を提示している。ここで、まずフレーミングとは、「複雑な問題に関する知識の獲得、分析、議論、行動を行う上で基礎となる、実現象に関する情報の抽出、整理、解釈及び理解の仕方」と定義されている。一般に、フレーミングは、それを持つ個人の問題解決手法の検討、分析手法やツールの選定等に影響を与える。また、個人のフレーミングは、その人が、どのような教育的背景のもとでどのようなトレーニングを受けたかや、どのような実務経験を持っているかによって異なる。そして、リフレーミングとは、フレーミングを変化させること、あるいは古いフレーミングを新しいフレーミングに代替することを意味するとされている。本論文によれば、交通計画においては、これまで「需要追随」というフレーミングが主流であったが、現在では、「道路交通需要削減のための土地利用計画と交通計画との連携」というフレーミングへと、リフレーミングされつつあるという。

著者は、この仮説を検証するために、まず、ノルウェーの公共道路局(National Public Roads Administration)により実施された、道路の環境影響評価報告書を調査した。その結果、道路計画策定の現場では、都市道路交通需要の削減を念頭に置いた分析が、実質的には行われていないことが明らかとなった。これは、第一に、分析に使用されている交通需要分析モデルが、交通需要抑制施策の評価に対応できていないこと、第二に、交通需要抑制が公共道路局の業務管轄外であるため、そもそも交通需要抑制施策が考慮されていないこと、第三に、交通需要抑制施策の実施効果に関する明確な証拠が存在しないため、公共道路局では交通需要抑制施策の検討が行われていないことが、原因として挙げられている。

次に、著者は、ノルウェーの三大都市の交通計画実務者(国および自治体の交通計画部局やコンサルタント会社等)を対

象に、アンケート調査およびインタビュー調査を実施した。その結果、多くの交通計画実務者は、「効率的な交通システム」や「良好で住みやすいまちづくり」という政策目標が、「道路交通量の削減」という目標と相容れない、という認識を持っていることを明らかにした。これは、前者の目標を達成するためには、幹線道路の容量拡大によって、細街路の交通を排除することが必要であるが、それは結果的に道路交通量を増加させる可能性があるためとしている。また、調査の結果から、道路交通容量拡大に対する意識が、交通計画実務者によって、かなり異なることも明らかにした。

著者は、以上の調査結果をもとに、次のようなとりまとめをしている。第一に、土地利用計画および交通計画の中で、「都市道路交通需要の削減」という政策目標を掲げることは、既存の実務者が持つ価値や目的に反する可能性がある。第二に、交通計画における交通政策に関するリフレーミングを実現するためには、交通計画実務者は、従来の知識体系とは異なる新たな知識を修得する必要がある。第三に、交通計画の新たなフレーミングに合致し、かつ都市道路交通需要の削減という目的を達成するための分析・計画手法のうち、広く社会に受け入れられているものは、まだ存在していない。第四に、以上のような状況の結果、交通計画実務者は、政治家や関係機関がどのように行動するかを、いつも横目に見ながら、怖々と現実に合致した計画を策定せざるを得ない状況になっている。最後に、現在は、旧フレーミングと新フレーミングとが不整合を起している状況にあり、これが交通計画の実効性を低下させている恐れがある。

### 3——おわりに

実は、今回紹介した論文は、2008年欧州交通学会(European Transport Conference)において、最優秀論文賞に選ばれたものである。欧州交通学会は、研究者はもちろんのこと、欧州各国の交通実務者が多数参加することで広く知られており、この賞の選考委員にも、実務者が多く含まれて

いる模様である<sup>2)</sup>。実務者の参加が多い分だけ、この論文で指摘されている内容は、交通計画実務者にとって刺激的なものであったことが推察される。

この論文の興味深い点は、交通政策の内容に関する主張にもあるが、それよりもむしろ、交通計画実務者の交通政策との関わり方に関する議論の方にあると、私は考える。この論文は、交通計画実務者が、自分達の既存の価値観や経験(つまり、フレーミング)にこだわり、危険回避的な行動をとるあまりに、新たな価値観が登場してきても、それが正しいかどうかを判断することさえ行わずに、思考停止してしまう可能性があることを例示している。もし、新たな価値観に沿った交通政策が望ましいかどうかを検討することがなければ、当然ながら、それを検討するための手法や技術も開発されない。その結果、交通計画実務者は、旧来の手法をいつまでも使い続ける一方で、常に政治家や関係機関の顔色をいちいち伺いながら、一時しのぎ的に計画を策定しなければならなくなってしまう。一方で、社会には新たな価値観が、次々と登場する。確かに、価値観がこれだけ多様化し、どれが真の価値であるかを見極めることが困難な状況下においては、過去の歴史をくぐり抜けてきた頑強性の高い価値観に頼らざるを得ないことが多いのも理解できる。では、どう対処するべきなのだろうか？

結局、交通計画に関わる人間や組織が、多様性と柔軟性を担保する努力をし続ける以外に解決方法がなさそうである。ここでは、短期的には、信頼できる古典的な価値観に依拠しつつも、その一方で、常に多様な価値観を持つ人々と議論し、時には協力し合い、時には切磋琢磨することを通じて、中長期的には、社会及びその中の一部である自分もが、環境に適応していくプロセスを経る以外にはない。これは、つまるところ、交通計画における一種の「熟議」といえるのかもしれない。

#### 参考文献

- 1) Tennoy, A. [2010], “Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?”, *Transport Policy*, Vol. 17, pp. 216-223.
- 2) Hickman, R., Endemann, P., and Bach, M. [2010], “European Transport Conference Best Paper on Planning for Sustainability Award 2008 — Introduction to the Papers”, *Transport Policy*, Vol. 17, p. 205.