

各論点に係わる対応方針(案)

1. 住民参画プロセス(関係者とのコミュニケーションのあり方)

- ① 関係者の適切な把握・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- ② コミュニケーション手法のあり方・・・・・・・・・・ 3
- ③ 住民参画プロセス円滑化のための外部機関の役割と体制・・・・・・・・ 5
- ④ 住民参画プロセスにおける合意形成のあり方・・・・・・・・・・ 7

1. 住民参画プロセス(関係者とのコミュニケーションのあり方)

1. ① 関係者の適切な把握

論 点	当該事業により影響を受ける関係者としては、利用者、地域住民、NPO等や行政機関など多様な主体が考えられるが、対象者をどのように考えればよいのか。
--------	--

■現状と課題

住民参画プロセスにおけるコミュニケーションの実施にあたっては、当該事業による影響が及ぶ関係者又は当該事業に関連・関心のある関係者を適切に把握する必要がある。その際、事業の規模、特性等に応じ、対象範囲を十分に検討する必要がある。

その対象としては、大きく「住民等」と「行政機関」が考えられる。

「住民等」については、当該事業により直接的な影響を受ける地元住民および施設利用者、間接的な影響を受ける周辺住民など多様である。*

例えば、港湾事業においては、地元住民、周辺住民、施設利用者(荷主、船社、港運会社、運送会社、プレジャーボート所有者、来港者等)、NPO、補償対象者(漁民等)等があげられる。また、道路事業においては、沿道住民、周辺住民、道路利用者(自動車運転者、歩行者、自転車、電気・ガス等の占用事業者、等)、NPO等があげられる。

また、「行政機関」については、地域の代表であるとともに、社会面、経済面、環境面など総合的な観点から地域に精通している地方公共団体の他、関連する事業や活動の関係者としての国の出先機関等が想定される。

PI (Public Involvement、パブリックインボルブメント)において関係者をどう捉えるべきかについては、統一的な見解はなく、事業や地域等の特性に応じて経験的に捉えられているのが実態である。

【参考】*

米国連邦政府規則 (Code of Federal Regulations : CFR) 450.212 では、パブリックの定義として、市民(citizens)、関係公共団体、交通事業者の従業員代表、影響される企業の従業員代表、交通私企業、その他の関連する利害団体、コミュニティ等が例示されている。

■対応方針(案)

住民参画プロセスにおいては、事業の特性や事業への関わり方に応じて多様な主体が関わってくるので、これらを適切に把握することが重要である。

PIにより実効性をもたせるためには、その対象者の考え方において以下の点に留意する必要がある。

- (1) 関係者を把握する際には、下記の①～⑤に留意すること。
 - ①事業の特性
 - ②地域の特性
 - ③関連事業の有無
 - ④事業によってもたらされる受益・負担の程度
 - ⑤事業への関心（例えば、環境面、社会面）
- (2) 一部の関心者等の意見に偏らないように、サイレント・マジョリティの参画を促すこと。

公共事業に係る関係者は、一般に表4-1のように分類・定義することができる。

表4-1 公共事業に係る関係者の整理例

大分類	小分類	定義
地域住民等	地元住民等	当該事業により直接的な影響を受けると考えられる地域に住む住民等
	周辺住民等	当該事業により間接的な影響を受けると考えられる地域に住む住民等
一般市民（NPO等を含む）		広域にわたる不特定多数の人
受益者（施設利用者等）		当該事業により望ましい影響を受ける人
負担者（地権者等）		当該事業により望ましくない影響を受ける人
関係行政機関	事業主体	当該事業の責任主体
	地方公共団体	当該事業が位置する地域の都道府県、市町村等
	公益団体（公社、財団等）	公共施設の建設や管理に従事する団体

(注)

表4-1には、中立的立場から第三者委員会や協議会等に参加する学識経験者は関係者として含めていない。

1. ② コミュニケーション手法のあり方

論 点	それぞれの関係者に応じたコミュニケーションには様々な手法があるが、目的に応じ有効な手法を採用する必要がある。
--------	--

■現状と課題

公共事業の関係者は広範にわたり、多種多様である。一方、IT 技術等の発達に伴いコミュニケーション手法の選択肢が増加している。効率的なPIを実施する上で、コミュニケーションの手法を適切に選択するための考え方を整理する必要がある。

わが国の公共事業の住民参画プロセスにおいては、多様なコミュニケーション手法が選択されている事例も見受けられる。

例えば、ある道路事業においては、対象者・場所・タイミング等を考慮した多様なコミュニケーション手法を実施した。具体的には、ニーズを把握する段階では広く意見を把握するためにオープンハウスの設置やアンケートなどを実施し、計画のたたき台を策定する段階では地域住民から意見を聴く会を催し、概略計画の案を策定した後は周辺自治会等との会合を催したりした。

なお、海外でも事業と関係者に応じてコミュニケーション手法が選択されている。例えば、英国において幹線道路の路線選定に関する「市民協議」(Public Consultation)では道路が建設されることによって直接影響を受ける区域として、計画路線の周囲 100メートル以内の住民を重視しており、その範囲の全ての住民には協議資料を各戸に訪問配布している。また、広い参加を得るために記者発表も行われており、展示会場や図書館、郵便局、市役所及び計画路線の地域内の商店などにも配置し、希望者は容易に入手することができるようになっている。

■対応方針(案)

コミュニケーション手法の選択において考慮すべき基本的な事項は次の3点である。

- (1) コミュニケーションの目的と対象者 (1. ①項、表4-1参照)
- (2) コミュニケーション手法の特性(メリット、デメリット等)
- (3) 予算や時間等の制約

既往事例により、コミュニケーション手法を整理すると表4-2のとおりとなる。

コミュニケーション手法の選択にあたっては、上記事項(1)(2)(3)を考慮して適切に手法を選択する必要がある。

その際、以下の点に留意すべきである。

1) 事前の状況把握

関係者のニーズを事前に把握することが重要である。特に利害関係が複雑な事業では、計画に関わる関係者の所在や、その利害・関心の把握が重要である。(1①参照)

2) 早期段階からの参画の促進

早期の段階から計画づくりへの参画を喚起するためのコミュニケーションを行

うことが望ましい。特に、公共事業においては、サイレント・マジョリティに正確な情報をタイムリーに伝え、参画を促すように働きかけることが重要である。

表4-2 目的・対象者に応じたコミュニケーション手法の例

方向性	コミュニケーション手法の例*	主なPI対象者	特徴
情報提供	広報資料 (ニュースレター等)	地域住民	範囲を絞って安く早く情報伝達可能
	メディア (新聞、雑誌、ラジオ等)	マスコミ、一般市民	広範囲に、迅速かつ印象度の強い情報伝達が可能
	ホームページ	関心者、一般市民	迅速かつ安価に多くの情報伝達可能
	メーリングリスト	関心者、一般市民	対象を絞って、迅速かつ安価に情報伝達可能
	パネル、 インフォメーションセンター	地域住民、一般市民	地点を絞って、直接的な情報伝達が可能
意見把握	ヒアリング	キーパーソン、特定の人	対象を絞って、親密な意見把握が可能
	アンケート (ハガキ、HP等)	地域住民、施設利用者、 受益者、負担者、関心者	広域・大量の対象者から一定条件で意見把握が可能
	FAX、フリーダイヤル、 Eメール	一般市民	広域・大量の対象者から迅速な意見把握が可能
	パブリックコメント	地域住民、施設利用者、 受益者、負担者、関心者	多様な意見把握が可能
意見交換 ・聴取	説明会・公聴会	地域住民、施設利用者、 受益者、負担者、関心者	直接的に意見聴取が可能
	協議会、座談会	地域住民 (地権者、地元住民等)	対象者を絞って親密な意見聴取が可能
	ワークショップ	利害関係者の代表、関心者	一定ルールの下で参加者の自由な意見交換が可能
	オープンハウス	地域住民、一般市民	不特定多数の方に正確な情報を直接的に伝達し、 意見収集も可能
	地元イベント参加	地域住民、関心者、一般市民	地域への情報提供で感心の薄い方に対する直接的な 情報提供
	フォーラム、 シンポジウム	地域住民、関心者、 マスコミ、一般市民	地域への公式な情報提供。規模は柔軟性あり。一 般的に大規模

(*) 既往のPI事例(道路、河川、港湾)を基に整理

例えば、建設予定地付近等限られた範囲で計画に対する関心が特に強いと考えられる住民に対しては、実質的な意見交換や意見把握が可能となる対面式のコミュニケーション手法(例:ワークショップ、グループヒアリング等)を用いることが有効である。より広い範囲(関係都道府県の住民や立地企業等)に対しては、地方公共団体の広報誌への掲載や独自のニュースレターの発行による情報提供、また、意見募集ハガキやアンケート等を通じて意見把握を行うことが考えられる。さらに広い範囲としては、納税者としての関わりや地球環境への関心という意味での関わりなど不特定多数の関係者に対してはインターネット等の媒体を活用し、情報の取得や意見を述べる機会を幅広く提供することも可能である。

1. ③ 住民参画プロセス円滑化のための外部機関の役割と体制

論 点	事業者が必要であると判断する場合には、手続きの円滑化のために外部機関が設置されるが、専門的助言や意見の集約・調整などの果たすべき役割の明確化とそれに応じた外部機関の設置の考え方を整理する必要がある。
--------	---

■現状と課題

住民参画プロセスを円滑に進めるためには、その手続きが適切*に行われなければならない。その要素として、透明性、客観性、合理性、公正性の確保が重要となる。

現ガイドラインでは、その趣旨から、必要に応じてこれらの要素を確保するための外部機関の設置を促している。当該外部機関は、計画策定に関わる意志決定機関ではないが、計画策定に関わる意志決定を円滑に進めるという重要な役割を担っている。

外部機関が担うべき役割を集約すると、主に次の2点である。

- ① 専門性の確保：客観的なデータや専門知識に基づく技術的な助言等を行うこと
- ② 意見の集約・調整機能：公正性を確保しつつ、関係者間の意見の集約・調整を行うこと

上記の役割に応じて外部機関は、図4-1に示すように大きく2つの組織形態に区分できる。

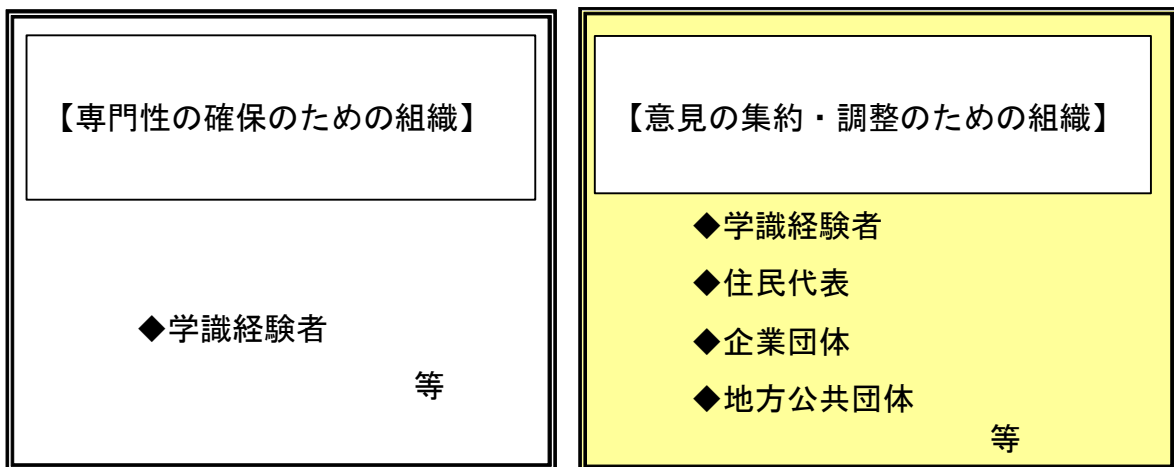


図4-1 住民参画プロセス円滑化のための外部機関の一般的な区分

【参考】

*【手続きの適切性】の概念

透明性：計画検討プロセスに関する情報が誰に対しても開示されていること

客観性：計画検討や評価に用いるデータ・情報等が客観的なものであること

合理性：計画検討プロセスの手順、計画案の比較、それらの修正などが合理的に行われること

公正性：計画検討プロセスの進め方や判断が、偏りなく公平であること

(出典)国土交通省道路局：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、H17.9

これまで設置された外部機関をみると、参加者の構成等に応じ「有識者委員会」「PI委員会」「検討委員会」「協議会」等の名称がつけられ、多様な役割を担っており、その名称や役割等の統一はなされていない。

国内での事例を中心に、設立された外部機関の運用実態を整理すると、以下のとおりである。

- ① 「専門性の確保」のための機関と「意見の集約・調整機能」のための機関を別途設け、役割分担を行っているケース
- ② 「専門性の確保」と「意見の集約・調整機能」を1つの機関で行っているケース

ここで注意すべきは、利害調整が複雑な事業において、1つの外部機関が「専門性の確保」と「意見の集約・調整機能」の役割を担おうとする場合、学識経験者等の専門家が、過度に意見の集約・調整等の役割を担わなければならないなど、専門的見地からの中立性を維持できなくなることがある。

■対応方針(案)

外部機関の設置にあたっては、以下の事項を考慮する必要がある。

(1) 役割に応じた適切な検討体制の構築

外部機関は、事業の特性や地域の実情に鑑み、「専門性の確保」や「意見の集約・調整機能」等の役割を明確にし、その役割に応じた体制を構築すべきである。

(2) 適切な役割分担

様々な利害が複雑に絡み合い中立・客観的な立場からの「専門性の確保」が困難になると懸念される場合には、それぞれの役割のための機関を別途設けるなど、「専門性の確保」と「意見の集約・調整機能」の役割を切り離すことが望ましい。

(3) 役割に応じた適切な人選

各機関の役割を明確に区分して、その役割にふさわしい人選が必要である。その際、次の点に留意すべきである。

- ① 特定の専門分野や利害に関心が偏らないような構成員全体のバランスへの配慮
- ② 各構成員が与えられた立場および役割を代表していると考えられること

1. ④ 住民参画プロセスにおける合意形成のあり方

論 点	計画案の決定に至るまでに、意見の対立を前提としてどうやって合意形成を図るか、その手法やルールのあり方などの検討が必要である。
--------	--

■現状と課題

住民参画を行うにあたっては、十分な議論を行うことは重要である。しかし、全ての人と同じ意見になるということは現実的ではなく、しばしば意見の対立が起こり、議論が長期化するケースがある。いたずらに議論が長期化すると、参加者の負担が大きくなり参加への意欲が損なわれたり、議論が出尽くして新たな検討材料が出てこずに堂々巡りに陥ったり、事業の遅延により事業本来の目的が達成できなくなるおそれがあるなど、必ずしも望ましくない状況が起こりうる。しかし、このように意見の対立が起こることを前提として、どのようにして合意形成を図っていくか、その手法やルールについては明確に定まっていないのが現状である。今後、如何に十分な議論を行いつつ、プロセスを円滑に進めていくかの対応策を検討していく必要がある。

なお、これまで現ガイドライン(第3、手続きに要する時間目標の設定等)にあるように、検討着手時に住民参画プロセスの進め方を明確にして、そのスケジュールに基づいてPIの進行が管理されている事例もある。また、海外では、第三者による紛争解決の仕組みを導入している事例もある。

■対応方針(案)

住民等からの幅広い参画を得て議論が行われている中で合意形成を図るにあたっては、手続きの公正性や現実性の観点から特に次の点に留意する必要がある。

- ①意思決定の手続きの透明性確保
- ②議論の内容を正確に公表するなど、それまでに十分な議論がオープンに行われたことの明示

こうした点に留意し、合意形成を円滑に行うためには、以下の方策が考えられる。

(1)適切な時間管理

住民参画プロセスの初期段階において、PIの進め方や検討期間などを公表するとともに、途中段階においても再度確認する。なお、意見が大きく分かれた場合の意思決定の方法についてもあらかじめ決定しておくことが望ましい。例えば、以下のように時間管理を行うことが考えられる。

- ・公の場で検討期間をどの程度にするかあらかじめ確認する。
- ・PI参加者が意思決定のタイミングなど時間管理を考える機会を設ける。
- ・参加者の負担限度を考慮した住民参画プロセスをあらかじめ定めておく。

(2)関係者が計画に対して適切にコメントできる機会の確保

少数意見等も含めて関係者が計画に対して適切にコメントできる機会を確保し、出された意見の公表および記録として残すなどして、透明性をもって時間的制約を克服することで意見の対立がある状況でも意思決定を行うことが考えられる。