

市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

平成14年 8 月
国土交通省道路局 道路経済調査室
道路環境調査室

目 次

第 1 章 総論

- 1 . 市民参画型道路計画プロセスの目的
- 2 . 用語の定義
- 3 . 市民参画型道路計画プロセスの内容
- 4 . 概略計画
- 5 . 適用すべき事業

第 2 章 概略計画検討プロセス

- 1 . 概略計画検討の流れ
- 2 . 評価の観点

第 3 章 市民参画(P I)プロセス

- 1 . 市民参画の位置づけ等
- 2 . 市民参画プロセス
- 3 . 第三者機関等

第1章 総論

1. 市民参画型道路計画プロセスの目的

(1) 市民参画型道路計画プロセスの目的

シビルミニマムの時代から生活の質的向上を求められる成熟した時代への転換期を迎えた現在もなお、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは、重要な政策課題である。一方で、幹線道路などの広域的かつ根幹的な施設の整備にあたっては、関係する市民が広範におよぶことや、価値観の多様化を背景として、事業が紛糾することや長期化することも少なくない。

こうした背景を受け、道路事業においては、計画の内容はもとより、計画の決定過程についても改善を図ることが求められている。そこで、新たに市民参画型道路計画プロセスを定めることにより、

計画の早い段階から市民参画の導入を図り、計画決定プロセスの、透明性・客観性を高め、公正な判断を行うこと、

道路計画に市民等の意見を反映する手続きを定め、より良い計画づくりに資すること、

公益的な視点で計画の必要性の判断を行った後に、公益性と市民等の利害を調整するという段階的な手続きを構築し、計画決定プロセスを効率的に進めること、を目的とする。

2. 用語の定義

(1) 道路管理者

道路法第十八条第一項に規定する道路管理者

(2) 関係行政機関

道路管理者および当該道路に関する地方自治法第一条の三に規定する地方公共団体

(3) 市民等

市民の他、企業、道路利用者、特定非営利活動促進法第二条の二に規定する特定非営利活動法人(NPO)等

(4) 都市計画

都市計画法第二章に規定する都市計画

(5) 環境影響評価

環境影響評価法第二条に規定する環境影響評価

3. 市民参画型道路計画プロセスの内容

(1) 市民参画型道路計画プロセス

市民参画型道路計画プロセスとは、道路管理者が公式に計画を決定する手続き(計画決定プロセス((2)参照))と、各段階における決定に至るまでの計画検討の手続き(概略計画検討プロセス((3)および第2章参照)および事業実施の前提となる計画の検討プロセス)、およびその各検討の手続きにおける市民参画の手続き(構想段階の市民参画プロセス((4)および第3章参照)および計画段階の環境影響評価および都市計画決定手続きにおける公告・縦覧等を含む既定のプロセス)からなる道路計画のプロセス全体をいう。

(2) 計画決定プロセス

計画決定プロセスとは、対象となる道路について、当該道路の必要性の検討から、計画の熟度を高め、概略計画の決定を経て、都市計画の決定に至るまでの道路計画の策定プロセスである。

計画決定プロセスは、次に挙げる構想段階と計画段階で構成される。

・構想段階：当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となる概略のルート等を行政が絞り込む段階であり、概略計画を決定するまでの段階

・計画段階：概略計画を決定してから、当該計画による公共の利益と市民等の権利との調整を図り、事業実施の前提となる計画(都市計画決定する場合は「都市計画」)を決定するまでの段階

(3) 概略計画検討プロセス

概略計画検討プロセスとは、道路管理者が、「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」を経て、たたき台をとりまとめ、それを市民参画プロセスに諮り、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項等を受けるまでの一連のプロセスをいう。

(4) 市民参画プロセス

概略計画決定までの手続きの透明性、客観性を向上し、公正さを確保することを目的として、たたき台に関する「周知」、「意見把握・公表」、「審議」、「報告」を経て、市民等の意見を概略計画に反映させる一連のプロセスをいう。

4. 概略計画

(1) 概略計画

概略計画とは、構想段階において、公益性の観点から道路管理者が次に示す事項を決定する計画であり、計画段階の検討の基本となるものである。

(2) 決定項目

概略計画においては、下記の事項を決定する。

- 起終点
- 道路種別
- 計画諸元(車線数、設計速度等)
- 構想ルート帯(概ね1/2万5千~1/5万スケールで、幅250m~1km程度のルート帯)
- 主な連結する道路
- 主たる構造(高架、平面、地下等の区別)
- その他必要な事項

(3) 決定の効力

概略計画は、詳しい計画精度には至っていないため、私権を制限するような効力は生じない。

ただし、概略計画の決定がなされたことにより、計画の必要性や概略計画とすることの妥当性について、適切なプロセスを経て判断がなされ、次の計画段階に進むことが妥当であるとの評価がなされたものとする。

(4) 概略計画の決定にあたって考慮すべき事項

道路管理者が概略計画を決定するにあたっては、次に掲げる事項を総合的に評価し判断するものとする。

- 国及び地方公共団体の政策(長期計画等)との整合性
- たたき台(代替案も含む)の比較検討結果
 - ・ 計画の技術的な課題と解決策の検討結果
 - ・ 想定される整備効果、事業による影響とその対策〔交通、環境、地域整備、経済等の観点から検討。なお、概略計画としての妥当性が、検討可能な程度の調査結果(例えば、文献調査の結果等)により分析〕
- 市民および関係する地方公共団体等の意見

(5) 決定後の概略計画の扱い

概略計画を決定した場合には、道路管理者はこれを公表する。この場合、道路管理者は、決定権者、決定日、計画の目的を明らかにするとともに、決定の根拠を示すものとする。

また、概略計画の区間が都市計画区域内にある場合には、必要に応じ、都市計画決定権者と連携して、それぞれの都市計画区域における整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に位置づける等の措置を実施する。

5. 適用すべき事業

(1) 適用すべき事業

このガイドラインを適用すべき事業は、次に掲げる事業である。

ア) 構想段階にある全ての高規格幹線道路事業

イ) 特に、構想段階においてこの市民参画型道路計画プロセスを適用することが必要と道路管理者が認めた事業

ウ) 都市計画決定がなされているものの、市民等の反対等により事業化に至っていない大規模な事業について、これまでの経緯を踏まえ、この市民参画型道路計画プロセスを適用することが必要であると道路管理者が認めた事業

第2章 概略計画検討プロセス

1. 概略計画検討の流れ

(1) 概略計画検討の流れ

概略計画は、市民等の意見を踏まえながら、以下の段階的な手順に沿って、検討されることが必要である。

ア) 課題と目的の設定

イ) 代替案と評価項目の設定

ウ) 代替案の比較評価

1 - 1. 課題と目的の設定

(1) 課題の抽出

当該道路の現状や課題、および地域の現状や抱える問題を踏まえ、解決すべき課題を抽出する。

(2) 事業の目的(ミッション)の設定

当該課題の解決を目指して、広域の観点及び地域の観点からみた事業の目的(ミッション)を明確化する。

1 - 2. 代替案と評価項目の設定

(1) 代替案の設定の手順

設定された目的(ミッション)の達成に資する複数の現実的な代替案を設定する。

このとき、「道路整備をしない案」も含めて、代替案を設定する。

(2) 評価項目の設定

目的の達成度合いを測るための評価項目を選定し、定量的な評価が可能な項目については具体的な指標を設定する。

1 - 3. 代替案の比較評価

(1) 代替案の比較評価

設定された評価項目を用いて、代替案の比較評価を行い、目的に照らして優位性を検証する。

2. 評価の観点

(1) 評価の枠組み

評価には、以下の枠組みで総合的に比較評価を可能とする項目が必要である。

ア) 事業の目的(ミッション)の達成の度合い

事業の目的(ミッション)の達成の度合いを測る項目の設定に当たっては、ミッションの特性を的確に表す項目で、かつ、市民等にできる限りわかりやすい形で表現できるよう工夫する。

イ) 事業において配慮すべき事項の影響

事業の実施に伴い生じる影響を示す項目については、特定の項目への偏りを回避し、総合的な判断に資するよう留意する。

(2) 評価項目と評価の観点

評価の枠組みにもとづく評価項目と評価の観点を提示する。

具体の項目は、政策的位置づけをふまえて、地域の現状や事業の目的(ミッション)に合わせて設定する。

ア) 交通サービスへの影響に関する項目

交通サービスの観点から評価

イ) 自然環境、地球環境、および生活環境への影響に関する項目

自然環境、地球温暖化、大気質・騒音等の沿道環境への影響の観点から評価

ウ) 土地利用や市街地整備への影響に関する項目

市街地開発・地域分断などへの影響、将来的な市街地整備との整合等の観点から評価

エ) 社会経済への影響に関する項目

事業の直接的な事業効率性、社会的、経済的な影響から評価

(3) 評価結果の提示方法

評価項目の精度は、調査結果(原則として、文献調査の結果等)に基づき、比較優位性が検討可能な程度であれば良く、定量的な提示方法を用いることが望ましいが、必要に応じて定性的評価も用いる。

第3章 市民参画(P I)プロセス

1. 市民参画の位置づけ等

(1) 構想段階における市民参画の実施

概略計画決定までの手続きの透明性、客観性、公正さを確保するためには、計画の早い段階、すなわち構想段階から、情報を公開し、計画の目的や提示するたたき台等に関する市民、関係する地方公共団体等の意見を把握し、計画への反映を図る手続き(市民参画プロセス)を導入することが必要である。

(2) 市民参画の位置づけ

ア) 市民参画の対象となる市民等の範囲

概略計画の対象となる道路の沿道の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者を対象とする。

イ) 市民参画の実施主体

市民参画プロセスの実施主体は、関係行政機関とし、道路管理者の責任と主導のもと、関係する地方公共団体の協力を得て実施する。

2. 市民参画プロセス

(1) 構想段階における市民参画プロセスの流れ

市民参画プロセスは、次のア～エまでの一連のステップから成り、概略計画のたたき台について実施することが、一般的である。

なお、計画についての過去の経緯や地域の実状を勘案し、たたき台の構成要素である「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」、さらには市民参画の進め方の検討についても、随時市民参画を実施することが望ましい場合がある。

ア) 周知

関係行政機関は、対象となる市民等に対し、インターネットその他の適切な方法により、概略計画のたたき台(課題と目的、代替案と評価項目、代替案の比較評価)を提示するとともに、市民等の意見把握のための具体的な市民参画手法や進め方を周知する。

イ) 意見把握・公表

関係行政機関または第三者機関等は、公聴会その他の適切な方法により、市民等の意見を把握し、公表する。

ウ) 審議

第三者機関等は、市民等の意見を整理、分析し、その結果を踏まえ、計画の必要性、たたき台等について審議を行い、道路管理者が概略計画を決定するに当たって配慮すべき事項等を取りまとめる。

エ) 報告

第三者機関等は、道路管理者が概略計画を決定するに当たって配慮すべき事項等を道路管理者に報告する。

(2) 市民参画プロセスの実施期間の目安

市民参画においても時間管理概念の導入が必要であり、周知の開始から審議結果の報告までに要する期間は、半年～1年間を目安とする。

3. 第三者機関等

(1) 第三者機関等の役割

第三者機関等は、市民参画プロセスの透明性、客観性、公正さを確保するため、次に掲げる役割の全てまたは一部を果たす。

市民参画の進め方に関する助言や評価、提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価などを実施する役割

に加えて、透明性、客観性、公平さが特に要求される場合には、市民参画プロセスのうち、市民等の意見把握や提出された市民等の意見の公表について、関係行政機関に代わって実施する役割

に加えて、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき市民等の意見について、公正さを保つ観点から関係行政機関に代わって整理、分析し、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項・方向性等を道路管理者に報告する役割

(2) 第三者機関等の設置

第三者機関等は、道路管理者が設置する。

第三者機関等の委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任する。

(3) 第三者機関等の委員の構成等

委員は、中立的な立場である学識経験者等で構成する。

第三者機関等の設置に当たっては、その公正中立性を確保するため、第三者機関等の規約を定めるのが望ましい。