

第3回 道路計画合意形成研究会
議事次第

平成13年10月31日
18:20～20:30
於 国土交通省会議室

1. 開 会

2. 議 事

第2回研究会議事議事要旨確認
本研究会提言書について

3. 提 言

4. 閉 会

道路計画合意形成研究会名簿

(座長)

磯部 力 東京都立大学法学部教授

(委員)

石田 東生 筑波大学社会工学系教授

小幡 純子 上智大学法学部教授

金本 良嗣 東京大学大学院経済研究科教授

越澤 明 北海道大学大学院工学研究科教授

配布資料

- 資料 - 1 第2回道路計画合意形成研究会 議事要旨
- 資料 - 2 道路計画合意形成研究会提言のポイント
- 資料 - 3 道路計画合意形成研究会提言骨子（案）
- 資料 - 4 道路計画合意形成研究会提言書 <概要版>（案）
- 資料 - 5 提言書（案）
 - 構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について -
- 附属資料 欧米各国の道路事業における計画決定プロセスとP Iプロセスの概要

第2回道路計画合意形成研究会 議事要旨

日 時：平成13年10月2日 10:00～12:00

場 所：国土交通省会議室

出席者：磯部座長、石田委員、小幡委員、越沢委員

大石道路局長、谷口企画課長、前川道路経済調査室長、徳山道路計画調整官、川嶋企画専門官、丹羽課長補佐

第1回議事録の扱いについて

- ・第1回議事録は発言者の氏名を伏せた形で、ホームページにアップする。

用語の定義について

- ・「計画原案」、「計画」、「構想」等の用語について、誤解のない表現に統一することが必要ではないか。
- 分かりやすくなるよう、次回までに研究会報告としての用語を考えたい。

PIの日本語名称について

- ・「PI」という表現は一部で定着しつつあるが、適切な日本語表現があれば今回提案したらどうか。
- ・「対話」という語は、行政対市民、住民との対立構図を連想させる。マルチコミュニケーションを表せると良い。
- ・「住民参加」の「住民」の語感からは、沿道住民などに限定し過ぎる。パブリックに相当する日本語がないことも問題。
- ・PIの適切な日本語表現については、先生方の宿題としたい。

研究会提言の書き方等について

- ・文体を全体的に軟らかくし、説明のような素直な表現としたらどうか。
- ・提言の位置づけとして、「エッセンスとなる手続きを示し、あとは柔軟なアプリケーションの問題」として、可能性を残すように記述したらどうか。一方で表現が抽象的になると問題で、分かり易く書くことが大事。
- ・問題意識、時代状況などを格調高く書き下した前書きが必要ではないか。

国内事例の整理等について

- ・比較的新しい試行事例の紹介があったが、以前とどのような違いがあるのか。状況が改善されていないとすれば、それこそ今我々が議論していることの意義があると考えて良いか。
- 依然として個別案件ごとに対応しており効率性に問題がある。ルールをつくり、その手間をなくしたい。
- ・我が国の事例からの教訓や試行錯誤を活かすとも書くことも良い。

欧米事例の整理等について

- ・欧米事例についてポジティブに捉えた表現が良い。例えば「欧米諸国は制度や歴史的背景等が違い、そのまま当てはめることはできないが、非常に参考になる面がある」など、欧米の制度

に関する考え方を冒頭に記述したらどうか。

- ・これまでに整理した欧米事例などは、付属資料としたら良い。

PIの費用について

- ・PIによって計画や事業が成立しない場合もあることを考えると、PIにかかる費用として、当該事業のための予算を用いることが適切か、といった疑問もあり、1項目起こして定義しておくべきではないか。

計画の見直しについて

- ・「市民が合意できない案が計画にならないように」との記述については、「住民が嫌だと言ったらやらない」ということをはっきり書きすぎているのではないか。また、市民が合意できないということはどう確認するかということも問題。
- 必要性は認めるが、提示された案では納得できないというケースと、必要性から合意できないというケースがあるが、前者は、代替案を選択するプロセスがあり得る。後者は、想定されるあらゆる案についても、メリット、デメリットを考えると合意できないケースで、上位計画に戻らなければならない。このような可能性を考えた表現を試みた。
- ・この手続は非常にインフォーマルであるため、色々な意見も聞け、柔軟性も持ち得る手続きであることは評価できるが、結局何が決まり、何が決まらないのか、分からないのでは困るのではないか。
- 時代背景を踏まえると、米国の様に「やめる案」を用意するところまで踏み込むこともあるだろうし、提案の様に上位計画に戻ると含みを残すのも1つと思われる。

決定項目について

- ・構想段階での決定項目について、道路断面などの構造形式的な項目を拡充したらどうか。

決定の効力について

- ・構想ルート帯にかかる土地において、大規模な宅地造成等の事業が検討される場合には、計画に関して情報提供されることが必要ではないか。

PIのプロセスについて

- ・「周知」の前に、スコーピング的なことや、PIプロセスのカスタマイズなどのステップがあるのではないか。
- ・構想段階で、どのような方法で、より多くの人を巻き込むか、また情報のやりとりの工夫や、上手く意見をまとめるための方法などを記述できないか。また、広報の手法として、ITを活用することを盛り込んだらどうか。

PIプロセスの透明性、客観性、公正さの担保について

- ・第三者機関を設置することの理由として、公正さの観点で疑問のある都市計画審議会を根拠とすることには抵抗感がある。

PIプロセスの法的位置づけについて

- ・PIプロセスを導入する理由の一つとして、環境影響評価法や都計法における手続きを既存のPIプロセスとして引き合いに出しているが、これらをPIとすることには抵抗感がある。

PIの実施主体について

- ・「誰が実施をするのか」は住民がとりわけナイブになる部分で、特に注意が必要である。河川法に基づく市民参加手続きの運用においては、行政機関がPIプロセスの表舞台に立つことについて、透明性や公正さの確保の観点から、市民側の批判が強く、行政機関は、PIプロセスの実施主体ではあっても、第三者機関が表に立って実施することが重要である。
- 配慮すべき意見である。構想段階といえども行政が前に出過ぎないようにしたい。ただし、委員会の責任であるように強調すると、負担となり過ぎる。
- その意味では、「関係行政機関が」という幅を持たせた表現で、場合によっては、国の事業でも県や市町村がやるというようにし、現場の実態に合わせてやることを考えている。
- ・思い切って地方自治体に任せるやり方をとれないか。
- 現事務局案では、対象とする道路を、高速道路を含む高規格幹線道路としており、ネットワークとしてどこかで途切れると、構成できないというところがあるので、難しいと思う。
- ・行政機関については、事業の広域的意味合いを考えると、自治体をはじめとする様々な機関に主導的役割が期待される。関係行政機関という表現でも仕方がないと思う。

第三者機関について

- ・第三者機関が行政を「支援」という表現は違和感がある。
- ・第三者の機能として、PIプロセスそのものについても提言できる機能を備えるべきではないか。コミュニケーションの過不足の指摘や、求められている情報を推薦できるような機能としたらどうか。
- ・第三者機関を設置するとしても、その機関を委員会形式とすることが、果たして日本にあったやり方かどうか。
- ・第三者機関について、賛成派と反対派と中立の者によって裁判に似た構造をつくりだす英米法的方法は、構想段階では個別利害要請より公益性が重視されることや、政策判断も入る段階であることから、適さないのではないか。
- ・例えば公募はできないか。
- 専門性があったり、バランス感覚がある人を想定したい。その趣旨から、一般の委員は想定しにくいとのイメージを持っている。
- ・手続感覚に優れたバランスのとれた人物をイメージ。しかし、立場的にも思想的にも「公正中立」であることは現実的に困難ではないか。
- ・少なくとも現時点では画一的なモデルを提供すべきではなく、様々な試行錯誤があっべきではないか。

PIの「対象者」という用語について

- ・「PIの対象者」という使い方に違和感はないか。

対象とする事業について

- ・「一定規模以上」とは、例えば4車10キロとか、その程度のものと考えて良いか。
- 今の運用に沿い、4車線10キロというのが1つのイメージになると思う。
- ・「必要と認めた事業についてもこれを準用する」との定義は、ほとんどのところで必要となると理解できるが、これは相当程度前広にとらえているという理解でよいのか。

- 実態を見ると、高速道路にかかわらず、積極的にやりたいと思うケースが事業者として出てく
ると思う。そうしたものについて準用することを妨げない、という理解。
- ・「決定しているにもかかわらず事業化に至っていないもの」については、住民等の反対だけでな
く、財政事情や優先度等の理由で遅れているものがあるだろうから、その辺を記して欲しい。
- ・対象を高規格幹線道路に限定せず、国道に広げたらどうか。

当面の措置方針について

当面「ガイドライン化」となっているが、ガイドラインの欠点を補う意味で、知識データベ
ース的なものの整備も重要ではないか。

提言書の構成やボリュームについて

- ・既に案で8ページあるが、本体だけで何ページぐらいになりそうか。
- この倍ぐらいというイメージでまとめたいと思う。
- ・概要版も必要。
- ・資料としては、資料 - 4 の文章で良いのではないか。
- ・討議の経過をとどめる意味で、本文と対応する欄を設け、指摘とその指摘への対応をわかるよ
うな資料にして欲しい。
- ・この研究会での決定事項を記者発表用として用意することが必要。
- ・社会的関心が高いのであれば、刊行書として出したらどうか。

次回研究会までの進め方

- ・次回3回目の会議までに、提言書案に目を通しておきたい。
- 今月の中ごろまでに、一度、資料を配布する予定。3回目は再度ご議論いただき、これを受け
た若干の修正を経た上で、最終案をまとめることを想定。
- 第3回は委員全員が出席予定。10月31日の18時から。場所については追って連絡。

道路計画合意形成研究会提言のポイント

< 提言のポイント >

- (ポイント1) 構想段階の位置づけの明確化
- (ポイント2) 構想段階におけるPプロセスの導入
- (ポイント3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

(ポイント1) 構想段階の位置づけの明確化

【構想段階の定義】

- ・計画決定プロセスを構想段階と計画段階の2つに分けることとし、構想段階は、行政と市民等が当該計画の必要性を確認し、幅広い選択肢の中から、候補となるルートを行政が絞り込む段階とする。
- ・構想段階では、公益性からの検討を経て、次の段階における検討の基本案となる基本計画が決定される。基本計画は、次に列挙する計画の基本的な事項を定めるもので、市民等との個々の権利調整に関する検討を踏まえた計画決定ではない。

< 基本計画で定める事項(案) >

- 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 (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、地下の区別)
- その他必要な事項

< 決定にあたって考慮すべき事項 >

- ・国及び地方公共団体の政策 (長期計画等) との整合性、基本計画原案 (代替案も含む) の比較検討結果、市民および関係する地方公共団体等の意見を総合的に評価し判断する。

【基本計画決定の効力】

- ・私権を制限するような拘束力はないものの、決定によって、計画の必要性、基本計画とすることの妥当性に関し、社会的な承認が得られる。

(ポイント2) 構想段階におけるP Iプロセスの導入

基本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、計画の早い段階からの情報公開、市民等からの意見把握等が必要であり、Pプロセスをこのために必要な手続きとして位置づける。

【プロセスのステップ構成】

- 周知 関係行政機関により、II等の方法も活用して幅広い範囲の市民等へ基本計画原案(代替案含む)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P方法や進め方を周知
- 意見把握 関係行政機関または第三者機関が、公聴会やそれぞれの状況に適した手法により市民等の意見把握を実施
- 公表 提出された市民等の意見等について、関係行政機関または第三者機関により公表
- 審議 第三者機関が、市民等の意見を踏まえ、計画の必要性、基本計画原案(代替案を含む)等について審議
- 報告 第三者機関が、市民等の意見を整理・分析。加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定にあたり配慮すべき事項・方向性)等を関係行政機関へ報告することが可能

【実施主体】

- ・Pプロセスは関係行政機関が主催する。
- ・なお、P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等、透明性、客観性、公正さが特に要求されるステップについては、第三者機関が関係行政機関に代わって実施することも考えるべきである。

【第三者機関】

- ・第三者機関は、道路管理者が基本計画を決定するに当たって配慮すべき市民等の意見等を整理・分析する。加えて、道路管理者が計画決定を行う際の基本方針等を関係行政機関に報告することができる。
- ・委員は、原則として中立的な立場にある学識経験者等で構成されるべきであり、公正中立性を保つため、第三者機関の設置規約等を定め、その旨を規定することが必要である。
- ・第三者機関の委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任する。

【実施期間】

- ・Pプロセスにおいても、時間管理概念を導入し効率性を高めることが必要である。
- ・当面は、半年～1年間(基本計画原案の提示から関係行政機関への報告まで)を実施期間の目安とする。

将来的には、欧州に見られる標準的な実施期間(4~5ヶ月程度)に近づけることが望ましい。

【Pの対象となる市民等の範囲】

・計画沿線の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者の全てを対象とする。計画されている道路事業の特性に応じ、さらに幅広い市民等の意見を把握することも必要である。

・なお、事業に関係する地方公共団体(複数の市町村にまたがる場合は都道府県、それ以外は市町村)は、地域の代表として道路管理者との間で協議・調整を行うとともに、管轄区域の市民等に対し、道路管理者と共同でPを実施する主体である。

【対象道路】

・対象とする道路は、原則として、一定規模以上の道路事業のうち 様々な利害対立のため、早い段階からの合意形成が必要な事業を対象とするが、当面は、構想段階にある全ての高規格幹線道路を対象に適用するものとし、特に新たな計画決定プロセスの適用が必要と認めた事業についても準用する。なお、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は、これまでの経緯を踏まえて、再度、合意形成が必要なものについては、これを適用する。

(ポイント3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

・計画の必要性や妥当性については、「道路整備をしない案」も含めた、現実的な代替案との比較によって検証されることが必要である。

・ただし、上位計画で定められている道路計画を、具体の路線計画の検討において変更または廃止することは、取り扱う範囲を越えるものである。このため、「道路整備をしない案」が選択された場合において、道路計画を変更または廃止する決定にあたっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要である。

・このように、具体の路線計画の検討において、上位計画で定められている計画を変更または廃止することはできないものの、「道路整備をしない案」が選択された場合には、事実上、当該計画は休止することとなる。

・なお、行政は、計画を実施しない場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにすることが必要である。

(参考)

< 計画名称の定義(案) >

	計 画 名 称	名称の位置づけ	備 考
構想段階	基本計画原案	なし	基本計画のたたき台として道路管理者が提案するもの
	基本計画	国幹道のみあり	計画の基本的事項を定めるもの
計画段階	都市計画の案	都市計画法	都市計画の内容となるべき案
	都市計画	都市計画法	(都市計画)

道路計画合意形成研究会提言骨子(案)

—構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について—

目 次

はじめに

- 1．我が国の計画決定プロセスに関する課題
- 2．欧米諸国の計画決定プロセスについて
 - (1) 計画決定プロセス
 - (2) P Iプロセス
- 3．今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方
 - (1) 構想段階の位置づけの明確化
 - (2) 構想段階におけるP Iプロセスの導入
 - (3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化
- 4．構想段階における新たな計画決定プロセスの提案
 - (1) 構想段階における計画決定内容
 - (2) P Iプロセスの内容
 - (3) 新たな計画決定プロセスの適用事業
- 5．新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

はじめに ¹⁾²⁾³⁾⁴⁾

シビルミニマムの時代から生活環境の質的向上が求められる成熟した時代への転換期を迎え、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは、依然として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及ぶことや、価値観の多様化を背景として、事業の紛糾や長期化を招く場合も少なくない。

これら道路事業を含む社会資本整備において、市民との合意形成を円滑に進めるためには、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べく、透明で公正な手続きを導入し、多様な市民意見を計画づくりに反映させていく必要がある。

欧米諸国においても、市民との合意形成は計画を立案する上で重要な過程であるが、計画の早い段階からPI(パブリック・インボルブメント)を実施し、透明性、客観性の高いプロセスを経るとともに、公益性の判断と利害調整とを切り分けた段階的な進め方を行っていることは、示唆に富むものと考えられる。

我が国の道路事業を含む社会資本整備においては、計画を法的に決定する計画段階において、市民への情報提供や意見聴取が制度化されているが、計画の基本的な内容を規定する構想段階においては、各道路管理者によって自主的な取り組みが行われているものの、合意形成の方法やそのための手続きは未だ確立されていない状況にある。

今後の道路事業においては、計画プロセスの透明性、客観性、公正さが、これまで以上に強く望まれるところであり、計画の早い段階からPIの導入を図ることで、透明性の向上や客観性を高め、公正な判断を行う手続きを定めるとともに、道路計画における公益性の判断と利害調整とを明確に区別した段階的かつ効率的な進め方を構築することが重要である。

今回の提言はこのような観点に基づいた構想段階における新たな計画決定プロセスの具体化をねらいとして、その手続きの基本的な枠組みをとりまとめたものである。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『問題意識、時代状況などを格調高く書き下した前書きが必要ではないか。』のご指摘。
⇒ ご指摘の通り、「はじめに」を作成(本ページ)。
- 2) 『提言の位置づけとして、「エッセンスとなる手続きを示し、あとは柔軟なアプリケーションの問題」、として可能性を残すように記述したかどうか。』のご指摘。
⇒ ご指摘の通り、今回はエッセンスとなる手続きのみを対象に提言し、詳細部分は例示にとどめる(提言書全体)。
- 3) 『文体をもう少し全体的に軟らかくし、説明で使っているような言葉を素直に書いたらどうか。』のご指摘。
⇒ ご指摘の方向で記述。
- 4) 『「PI」という表現は一部で定着しつつあるが、適切な日本語表現があれば今回提案したかどうか。』のご指摘。
⇒ 『合意形成手続き』といった表現もあるが、『合意形成』に誘導するようなイメージを連想するため、今回は、取り組み姿勢を表現しているPI(市民等を積極的に関与させる意)という表現を改めて使用することとした。

1. 我が国の計画決定プロセスに関する課題 ¹⁾

- 我が国の道路事業においては、初めに広域的、公益的な視点から国（道路種別によっては都道府県、市町村）が計画の構想を検討し、次に都市計画および環境影響評価の手続きを経て道路計画が決定されている。この都市計画および環境影響評価の手続きにおいては、沿線住民に計画案が公告・縦覧され、住民が意見の申し立てを行う機会や、また、第三者機関である都市計画審議会が計画内容を審議する機会が設けられている。
- 計画案の前提となる計画の構想については、専ら行政内部での検討の結果として公表され、また、客観的な判断根拠が必ずしも明確化されていない場合もあることから、市民に透明性或客観性に欠けるとの印象を与え、円滑な合意形成を図る上での支障となっている。
- また、計画の構想に関する検討内容は、検討の過程では公表されないことから、都市計画決定手続きにおいて、計画の必要性など、広域的、公益的な視点で捉えるべき内容と、個々の利害の調整に関わる内容が混在することも、議論の混乱を招き、計画の決定を遅延させる要因の一つとなっている。
- このように、計画決定プロセスの早い段階では、その過程が公開されずに行政内で行われることが、市民の行政に対する不信を招いたり、あるいは、計画の決定を遅延させる要因にもなっているため、情報の公開や意見の聴取などの措置を講ずるとともに、行政以外の第三者が計画決定に関わるなどにより、手続きの透明性、客観性、公正さを高めることが重要な課題となってきている。
- こうした状況を踏まえ、昨今、いくつかの道路事業においては、計画決定プロセスの早い段階から、関係する市民に計画決定の根拠となる情報を開示し、意見を求めるなどの試みがなされてきている。しかしながら、望ましい計画決定プロセスが明確になっていないため、行政、市民の双方とも、どこまで何を実施すれば十分なのかが判断できず、混乱を招く場合もあることから、何らかの手続きに関する基本的な枠組みが必要とされるところである。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『比較的新しい試行事例の紹介があったが、以前とどのような違いがあるか。状況が改善されていないとすれば、それこそ我々が議論していることの意義があると考えて良いか。』とのご指摘。
⇒ 最近の事例では以前より踏み込んだPIを実施しているが、どのようなPIが適切であるかについての基準がないために、非効率を招いている。これへの対応を課題として下線部を記述。

2. 欧米諸国の計画決定プロセスについて

欧米諸国においても広域的な交通基盤施設の整備は未だ重要な政策課題であり、その計画決定プロセスにおいては、市民との合意形成に細心の注意が払われている。各国とも、その法体系・行政システム・歴史・文化等に違いがあるものの、制度化されている合意形成プロセスには示唆に富むいくつかの共通点が見受けられる。我が国において、欧米諸国の制度をそのまま当てはめることは適当ではないが、今後の道路計画決定プロセスを検討する上で、十分に参考にすべきものがあると考える。¹⁾

(1) 計画決定プロセス

- (イ) 欧米諸国の計画決定プロセスは、構想段階と計画段階の2段階で構成されている。構想段階とは、当該計画の必要性を行政と市民等で確認し、幅広い選択肢の中から計画の基本的な事項（候補となるルートなど）を行政が絞り込む段階で、計画段階は、市民等の権利と公共の利益を調整し、行政が事業実施の前提となる計画を決定する段階である。
- (ロ) 構想段階・計画段階のいずれの段階においても、政策方針、計画の技術的な検討結果、市民等の意見及び総合的な評価結果等が大臣等に報告され、大臣等がそれらをもとに計画を決定している。

(2) P I プロセス

① P I プロセスの内容

- (イ) 構想段階、計画段階の決定に至る手続きの中で P I を実施している。
- (ロ) 法令等により、標準的な P I 手続きと所要期間を規定し、これを公表している。

② 第三者等の支援による P I プロセスの客観性と透明性の向上

- (イ) P I プロセスの客観性・透明性を確保するため、第三者機関等が、市民等の意見把握を行い、推奨すべき計画案や計画に関する配慮事項等について、計画決定権者に提言するなどの役割を担っている。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『欧米事例について、もっとポジティブに捉えた書きの方が良いのではないか。例えば「欧米諸国は、制度とかいろいろな歴史的背景が違うため、そのまま当てはまらないけれども、非常に参考になる面があるんだ……。」というような、欧米の制度に関する考え方を冒頭に記述したらどうか。』のご指摘。
⇒ ご指摘の通り修正。

3. 今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

(1) 構想段階の位置づけの明確化¹⁾

- (イ)各道路管理者が道路計画を決定する行為については、道路法及び高速自動車国道法等において位置づけられている。
- (ロ)この道路計画を決定するプロセスを構想段階と計画段階の2つに分けることとし、構想段階は、行政と市民等が当該計画の必要性を確認し、その上で、幅広い選択肢の中から、候補となるルートを行政が絞り込む段階、また、計画段階は、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を行政が決定する段階とする。²⁾
- (ハ)構想段階では、公益性からの検討を経て次の計画段階における検討の**基本案**(以後、「**基本計画**」という)が決定されるものであり、市民等との個々の権利調整に関する検討を踏まえた計画が決定されるものではない。
- (ニ)また、構想段階で決定される**基本計画**は、環境アセスメント等での検証に要する詳しい計画精度に至っていないため、私権制限を生じるような拘束力はないものの、より詳しい検討に入ることが妥当であるとの評価がなされた段階の計画である。
- (ホ)なお、基本計画を決定した場合には関係行政機関が公表することとする。また、基本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行うことが望ましい。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『「計画原案」、「計画」、「構想」等の用語について、誤解のない表現に統一することが必要ではないか。』のご指摘。
⇒ 考え方や関連法規等との整合を踏まえ、以下の名称を提案(下表)。

【計画名称の定義(案)】

	計画名称	名称の位置づけ	備考
構想段階	基本計画原案	なし	基本計画のたたき台として道路管理者が提案するもの
	基本計画	国幹道のみあり	計画の基本的事項を定めるもの
計画段階	都市計画の案	都市計画法	都市計画の内容となるべき案
	都市計画	都市計画法	(都市計画)

- 2) 『「住民」と日本語で言ってしまうと個人の意味が強いののでその辺を考慮したかどうか。』のご指摘。
⇒ ここでは、法人を含めたより広範囲の人を対象としているため、国政に参与する権利を有する人(大辞林第二版)の意味の『市民』という用語に法人を含めた『市民等』という言葉を用いた。他に考えられる案は、『住民』、『国民』。

(2) 構想段階におけるPIプロセスの導入

(イ) 基本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、計画の早い段階から、情報を公開し、計画の必要性、妥当性等に関する市民、関係する地方公共団体等の意見を把握し、合意形成を諮る手続き(PIプロセス)を構想段階においても導入することが必要である。
このPIプロセスにおける透明性、客観性、公正さを保つためには、第三者の関与が有効であり、第三者としては、わが国におけるPIの実施事例、欧米諸国での事例等から学識経験者等からなる委員会などの第三者機関が望ましい。

(ロ) なお、PIプロセスは、道路計画を進める上で必要な手続きであることから、PIの実施に要する予算措置は予め講じられている必要がある。¹⁾

【ご指摘とその対応】

- 1) 『PIにかかる費用の支出についての考え方に関しては、PIによって計画や事業が成立しない場合もあることを考えると、当該事業のための予算を用いることが適切か、といった疑問もあり、1項目起こして定義しておくべきではないか。』とのご指摘。
⇒ 事業の成否に関わらず、PIプロセスは、計画・事業において必要な手続きであること、従って、予算措置にも正当性がある旨を下線部に明記。

(3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

(案1)

- (イ) 計画の必要性あるいは、行政が提示した基本計画原案の妥当性については、「道路整備をしない案」も含めた、現実的な代替案との比較によって検証されることが必要である。
- (ロ) ただし、上位計画(例えば、全国総合開発計画等)で定められている道路計画を、具体の路線計画の検討において変更または廃止することは、取り扱う範囲を越えるものである。このため、「道路整備をしない案」が選択された場合において、道路計画を変更または廃止する決定にあたっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要である。¹⁾
- (ハ) このように、具体の路線計画の検討において、上位計画で定められている計画を変更または廃止することはできないものの、「道路整備をしない案」が選択された場合には、事実上、当該計画は休止することとなる。²⁾
- (ニ) なお、行政は、計画を実施しない場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにすることが必要である。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『「住民がいやだと言ったらやらない」ということをはっきり書きすぎているのではないか。このため、書き方、表現の仕方を工夫したらどうか。』とのご指摘。
⇒ 米国の例を参考に、「何もしない案を代替案の一つとする」という方式を(案1)として提案。この方式により、「やらない」場合でも、必ず代替案比較を経ることによって、その論拠が明らかにされるべきことを強調(イ、ロ)。
- 2) 『柔軟性を持ち得る手続きは評価できるが、結局何が決まり、何が決まらないのか、分からないのは困るのではないか。』とのご指摘。
⇒ 「道路整備をしない案」が選択された場合、事実上、計画が休止されることを記述。

【前回提示した代替案】

(案2)

- (イ) 計画の必要性あるいは、行政が提示した計画案の妥当性について異論がある場合には、いずれの計画案も選択しないことを妨げるものではない。
- (ロ) しかしながら、上位計画(例えば、全国総合開発計画等)で定められている道路計画を、具体の路線計画の検討の中で廃止することは、取り扱う内容を越えるものである。このため、計画の廃止に係る決定にあたっては、再度、上位計画に戻った議論を行うことが必要である。
- (ハ) このように、具体の路線計画の検討において、上位計画で定められている計画を廃止することはできないものの、行政が提示するいずれの計画案も選択しないという選択を妨げるものではないと解することにより、事実上、市民が合意できない案が、計画原案とならないように適用すべきである。
- (ニ) なお、行政は、計画を実施しない場合に生じ得るデメリット、あるいは残る課題について、市民等に説明し、その課題と対策の可能性についても明らかにすることが必要である。

4 . 構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

(1) 構想段階における計画決定内容

① 決定項目

構想段階で決定される基本計画の決定項目については以下のとおりである。

- － 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(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、地下の区別) ¹⁾
- － その他必要な事項

【ご指摘とその対応】

- 1) 『道路断面など構造形式的な項目を拡充したらどうか。』のご指摘。
⇒ 構造形式について、新たな項を設けて記載(下線部¹⁾)。

②決定の効力

(イ)私権を制限するような拘束力はないものとする。

(ロ)計画の必要性、基本計画とすることの妥当性に関し、社会的な承認が得られる。

(ハ)なお、市街地開発事業等の大規模な開発行為にあたり、公表された基本計画が関係者に十分周知されるよう、関係行政機関は適切な措置を講ずるべきである。¹⁾

【ご指摘とその対応】

1) 『構想ルート帯にかかる土地で宅地造成等の事業検討がなされる場合の対応(情報提供など)をどうするか。』と
のご指摘。

⇒ 大規模な開発行為については、開発許可の手続きの段階で関係者に周知されるよう、関係行政機関が適切な措置を講ずべき旨記述(下線部)。

③決定権者

基本計画の決定権は、道路法等の関係法令に基づき道路管理者が有する。

【ご指摘とその対応】

④決定にあたって考慮すべき事項

(イ)国及び地方公共団体の政策(長期計画等)との整合性

(ロ)基本計画原案(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、基本計画としての妥当性が、検証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]。

(ハ)市民および関係する地方公共団体等の意見

上記(イ)(ロ)(ハ)を総合的に評価し判断する。

【ご指摘とその対応】

(2)PIプロセスの内容

a)PIプロセスのステップ構成

(案1)

- (イ)構想段階において、以下のステップで構成されるPIプロセスを標準とし、これを導入する。
- 一周知 : 関係行政機関により IT 等の方法も活用し、幅広い範囲の市民等へ基本計画原案(代替案を含む)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PI方法や進め方を周知²⁾
 - 一意見把握 : 関係行政機関または第三者機関が、公聴会やそれぞれの状況に適した手法により市民等の意見把握を実施
 - 一公表 : 提出された市民等の意見等について、関係行政機関または第三者機関により公表
 - 一審議 : 第三者機関が、市民等の意見を踏まえ、計画の必要性、基本計画原案(代替案を含む)等について審議
 - 一報告 : 第三者機関が、市民等の意見を整理、分析。加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定にあたり配慮すべき事項・方向性)等を関係行政機関へ報告することが可能

なお、必要に応じ、PI手法等について、事前に市民の意見を把握する手続きを設けることも考えられる。¹⁾

(ロ)また、対象とする計画が大規模である場合や審議内容が複雑になる恐れのある場合には、内容を分割し、PIを複数回実施するなど工夫すべきである。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『「周知」の前に、スコーピング的なこととか、PIプロセスのカスタマイズなどのステップがあるのではないか。』とのご指摘。
⇒ 行政内部でスコーピングを実施したものが、周知のステップでの公表内容となる(案1)。スコーピングについてもPIを経ることが必要な案件は限られているものと考え、必要に応じてPIプロセスを適用することだけを記述(下線部¹⁾)すれば十分と考えられる(案1)。なお、スコーピングについてPIを適用して実施することを前提とする書き方も考えられる(案2)。
- 2) 『どのように、より多くの人を巻き込むか、また情報のやりとりの工夫とか、うまく意見をまとめるための工夫とかを書けないか。また、広報の手法として、ITを活用することを盛り込んだらどうか。』とのご指摘。
⇒ 幅広く周知する工夫の一つとして、ITの活用については、記述を加えた。また、とりまとめ方法については、第三者機関にゆだねられている部分であり、ここでの記述は避けた。

【想定される代替案】

(案2)

- 一スコーピング : PI手法等について、周知、意見把握、公表、審議、報告というステップを準用して確認
- 一周知 : 関係行政機関により IT 等の方法も活用して幅広い範囲の市民等へ基本計画原案(代替案を含む)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PI方法や進め方を周知
 - 一意見把握 : 関係行政機関または第三者機関が、公聴会やそれぞれの状況に適した手法により市民等の意見把握を実施
 - 一公表 : 提出された市民等の意見等について、関係行政機関または第三者機関により公表
 - 一審議 : 第三者機関が、市民等の意見を踏まえ、計画の必要性、基本計画原案(代替案を含む)等について審議
 - 一報告 : 第三者機関が、市民等の意見を整理、分析。加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定にあたり配慮すべき事項・方向性)等を関係行政機関へ報告することが可能

b)PIプロセスの実施主体 ¹⁾²⁾

(イ)PIプロセスは、関係行政機関が主催する。

(ロ)なお、PI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等、透明性、客観性、公正さが特に要求されるステップについては、第三者機関が関係行政機関に代わって実施することができる。

【ご指摘とその対応】

1) 『「誰が実施するか」は住民がとりわけナイーブになる部分で、特に注意が必要である。河川法に基づく市民参加手続きの運用においては、行政機関がPIプロセスの表舞台に立つことについて、透明性や公正さの確保の観点から、市民側の批判が強く、行政機関は、PIプロセスの実施主体ではあっても、第三者機関が表に立って実施することが重要である。』とのご指摘。

⇒ このため、ここでの表現としては、PIプロセスの「主催者あるいは責任者」としての実施主体は関係行政機関、PIプロセスの各ステップ(の一部)の「実施者」としての主体は第三者機関とすることで対応。

2) 『行政機関については、事業の広域的意味合いを考えると、自治体をはじめとする様々な機関に主導的役割が期待される。』とのご指摘。

⇒ 様々な状況に適用できるよう、「関係行政機関」と表現することによって対応。

c) 第三者機関⁵⁾

(イ) 第三者機関は、PIプロセスのうち、透明性、客観性、公正さが特に要求される部分について、関係行政機関に代わって実施することができる。¹⁾

(ロ) 第三者機関は、道路管理者が計画を決定するに当たって配慮すべき市民等の意見等について、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、加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定に当たり配慮すべき事項、方向性)等を関係行政機関に報告することができる。この他、PIの進め方に関する検討・評価、提示する情報の内容や質、および提示するタイミング等に関する評価などについても、必要に応じて実施することができる。²⁾⁴⁾

(ハ) 委員は、原則として、中立的な立場にある学識経験者等で構成されるべきである。

(ニ) 第三者機関の公正中立性を保つため、第三者機関の設置規約等を定め、その旨を規定することが必要である。³⁾

(ホ) 委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任する。

【ご指摘とその対応】

- 1) 『第三者機関が行政を「支援」というのは違和感がある。』というご指摘。
⇒ ご指摘を踏まえ、「PIプロセスの一部を関係行政機関に代わって実施することができる」と表現を修正。
- 2) 『第三者の機能として、PIプロセスそのものについても提言できる機能を備えるべきではないか。』とのご指摘。
⇒ 「PIの進め方の検討…についても実施できる」と表現し、第三者にご指摘の機能を追加。
- 3) 『第三者組織のメンバーについては、立場も思想的にも「公正中立」であることは現実的に困難ではないか。』とのご指摘。
⇒ 公正中立性を担保するため、「人物」のみに依存するのではなく、委員会設置規約等を設け、ルールとして規定することで対応。
- 4) 『第三者機関を設置するとしても、その機関を委員会形式とすることが、果たして日本にあったやり方かどうか』、また、『第三者機関について、賛成派と反対派と中立の者によって裁判に似た構造をつくりだす英米法的な方法は、構想段階では個別利害調整より公益性が重視されることや、政策判断も入る段階であることから、適さないのではないか。』とのご指摘。
⇒ 未だ第三者形式のイメージが絞りきれない段階で、適するかどうかは判断しにくいですが、第三者形式として、従来型委員会、円卓会議、疑似裁判方式、フランス調査委員会型といった、考えられる形式のうち、フランス調査委員会の形式であれば問題は少ないのではないかと考える。

<参考>

(各形式の比較)

- ①従来型委員会: 論争のある案件については、従来型委員会が社会的に承認されにくいケースがあることや、委員に過大な責任を負わせることとなるため、適当ではない。論争を呼ばない案件については、従来型を踏襲するだけであるため、簡便である。
 - ②円卓会議: 社会的認知を得るためには、賛成反対の双方を交えた円卓会議は有効であるが、この形式は必ずしも円滑な合意形成をもたらすとは限らないことから、適当とは言いきれない。
 - ③疑似裁判型: 英米法型の方式であるが、構想段階では個別利害調整より公益性の判断が論点であり、政策判断も入る段階であることから、適さないのではないかと考えられる。
フランス調査委員会型: 公益性に関する聴聞機関としての機能と捉えれば、上記で指摘された過大な負担や、メンバー構成、利害調整に重点がおかれることなどの問題はない。また、その形態を非常設の行政委員会のイメージで捉えれば、日本での適用に問題はないと考えられる。
- 5) 『少なくとも現時点では画一的なモデルを提供すべきではなく、様々な試行錯誤があってもいいのではないか。』とのご指摘。
⇒ 提言書はエッセンスとなる考え方や枠組みを示すまでとし、具体的な方法については、例示することはあっても、特定のモデルに絞り込まないといった位置づけとしたい。

d)PIの対象となる市民等の範囲¹⁾

(イ)計画沿線の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者の全てを対象とする。なお、計画されている道路事業の特性に応じ、さらに幅広い市民等の意見を把握することも必要である。

(ロ)なお、事業に関係する地方公共団体(複数の市町村にまたがる場合は都道府県、それ以外は市町村)は、地域の代表として道路管理者との間で協議・調整を行うとともに、管轄区域の市民等に対し、道路管理者と共同でPIを実施する。

【ご指摘とその対応】

1) 『「PIの対象者」という使い方に違和感はないか。』のご指摘。

⇒ 「PIの対象となる市民等の範囲」(下線部)と表現。

e)PIプロセスの実施期間

- (イ)PIプロセスにおいても時間管理概念の導入は必要である。実施期間の目安を定め、PI プロセスの時間的な管理を行い、効率性を高めることが必要である。
- (ロ)現在の我が国の実施事例及び計画段階における実施期間等に照らし、導入の初期段階では、基本計画原案の提示から関係行政機関への報告までに要する期間は、半年～1年間を目安とする。
- (ハ)ただし、PIプロセスの諸制度の充実、経験の蓄積等により、手続きの迅速化を図り、ヨーロッパの標準的な実施期間(4～5ヶ月程度)に近づけることが望ましい。

【ご指摘とその対応】

(3) 新たな計画決定プロセスの適用事業

- (イ) 原則として、一定規模以上の道路事業のうち、環境に大きな影響を及ぼす恐れのある事業、市民生活に大きな影響を及ぼす恐れのある事業等、様々な利害が対立し、早い段階からの合意形成が必要な事業について適用する。
- (ロ) 当面は、構想段階にある全ての高規格幹線道路事業を対象に新たな計画決定プロセスを適用するが、特に、新たな計画決定プロセスを適用することが必要と認められた事業についてもこれを準用する。
- (ハ) また、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は、これまでの経緯を踏まえて、再度、合意形成が必要なものについては、これを適用する。

【ご指摘とその対応】

5. 新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

- 当面は、新たな計画決定プロセスを適用した取り組みの実例を積み重ねるとともに、それを効果的に進めるためのガイドライン（PIプロセスの各ステップにおける具体的手法も含む。）を作成し、これを公表すべきである。
- その後、新たな計画決定プロセス及びガイドラインによる運用を積み重ね、将来的には、新たな計画決定プロセスを法的に位置付けることを目指すべきである。あわせて、事例等を集約した知識データベースの整備など、PIの実施を支援する方策についても取り組むべきである。¹⁾

【ご指摘とその対応】

- 1) 『ガイドラインの欠点を補う意味で、知識データベース的なものの整備も重要ではないか。』とのご指摘。
⇒ PIを実務上展開する上では、事例等を集約した知識データベース、PI技術者の育成など、環境整備が必要であり、これを記述しておくことは妥当と考える。

道路計画合意形成研究会提言書 <概要版> (案)**- 構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について -****1 . 我が国の計画決定プロセスに関する課題**

現在、計画案の前提となる計画の構想は、行政内部の検討により決定。また、客観的な判断根拠が、明確化されていない場合もあることから、透明性・客観性に欠けるとの印象を与え、市民との合意形成に支障。

都市計画決定手続きにおいて、計画の必要性等の広域的、公益的な内容と固々の利害調整に関わる内容が混在。このことが、議論の混乱を招き、計画の決定を遅延させる要因のひとつ。

このため、情報の公開や意見の聴取等の措置を講ずるとともに、行政以外の第三者が計画決定に関わること等により、手続きの透明性、客観性、公正さを高めることが重要な課題。

2 . 欧米諸国の計画決定プロセスについて**(1)計画決定プロセス**

欧米諸国の計画決定プロセスは、計画の必要性を行政と市民等が確認し、幅広い選択肢の中から候補となるルート等を絞り込む構想段階と、市民等の権利と公共の利益を調整し、事業実施の前提となる計画を決定する計画段階の2段階で構成。

いずれの段階でも政策方針、技術的な検討結果、市民の意見及び総合的な評価結果等をもとに、大臣等が決定。

(2)Pプロセス

構想段階、計画段階の計画決定に至る手続きの中でPプロセスを導入。法令等で標準的なP I 手続きと、要する期間等を規定。

Pプロセスの客観性、透明性、公正さを保つため、行政以外の第三者が関与。この第三者が市民等の意見把握を行うとともに、推奨すべき計画案等を計画決定権者に提言。

3. 今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

(1) 構想段階の位置づけの明確化

道路計画を決定するプロセスを構想段階と計画段階の2つに分割。構想段階は、当該計画の必要性を行政と市民等が確認し、候補となるルート等を行政が絞り込む段階、計画段階は、当該計画による公共の利益と市民等の権利とを調整し、事業実施の前提となる計画を行政が決定する段階として定義。

構想段階で決定される基本計画は、概略の計画精度のため、私権制限を生じるような拘束力はないが、詳細な検討に入ることが妥当との評価がなされた段階の計画と見なすべき。

関係行政機関は基本計画を公表することが必要。必要に応じ、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行うことが望ましい。

(2) 構想段階におけるP Iプロセスの導入

構想段階においても、情報の公開、意見の把握等により合意形成を図るP プロセスを導入することが必要。

Pプロセスにおける透明性、客観性、公正さを保つため、第三者の関与が有効。第三者としては、学識経験者等からなる委員会などの第三者機関が望ましい。

Pの実施に要する予算措置は予め講じられていることが必要。

(3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

計画の必要性、基本計画原案の妥当性については、「道路整備をしない案」も含めた代替案との比較による検証が必要。「道路整備をしない案」が選択された場合、道路計画を変更または廃止する決定にあたっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要。

「道路整備をしない案」が選択された場合には、事実上、当該計画は休止。

また、計画を実施しない場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにする

ことが必要。

4 . 構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

(1) 構想段階における計画決定内容

基本計画では、道路管理者の権限のもと、計画の基本的な事項(構想ルート帯等)を決定。その際、政策との整合性、基本計画原案(代替案も含む)の比較検討結果、市民および関係する地方公共団体等の意見を総合的に評価し、判断。また、基本計画では私権制限等の拘束力を生じないものの、基本計画が決定されることにより、基本計画とすることの妥当性に関し、社会的な承認が得られたものと見なすべき。

(2) P I プロセスの内容

構想段階では周知、意見把握、公表、審議、報告のステップで構成されるP プロセスを標準とし、これを導入することが適当。

Pプロセスは関係行政機関が主催するが、透明性、客観性、公正さが特に要求されるステップについては、第三者機関が実施することが望ましい。

また、第三者機関は関係行政機関に代わり、市民意見等の整理・分析や、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針等を関係行政機関に報告する役割を分担。この他、Pの進め方に関する検討や評価、提示する情報やタイミング等の評価についても実施。

第三者機関の委員は、中立的立場の学識経験者等で構成されるべき。第三者機関は、設置規約等により、中立性を規定することが必要。委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任することが適当。

Pの対象となる市民等の範囲は、計画沿線の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者の全てを対象とすることが適当。道路事業の特性に応じ、さらに幅広い範囲で意見を把握することも必要。

Pプロセスにおいても時間管理概念の導入が必要。当面、基本計画原案の提示から関係行

政機関への報告までに要する期間は、半年～1年間を目安とし、Pプロセスの諸制度の充実、経験の蓄積等により4～5ヶ月程度に短縮することが望ましい。

(3) 新たな計画決定プロセスの適用事業

原則として、一定規模以上の道路事業のうち、様々な利害が対立し、早い段階からの合意形成が必要な事業について適用。

当面は、構想段階にある全ての高規格幹線道路事業を対象とするが、新たな計画決定プロセスを適用することが必要と認めた事業についても準用。

既に都市計画決定がなされているが、事業化に至っていない大規模な事業について、再度、合意形成が必要なものについては適用。

5. 新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

当面は、新たな計画決定プロセスを適用した取り組みの実例を積み重ねるとともに、それを効果的に進めるガイドラインを作成し公表。

将来的には、新たな計画決定プロセスを法的に位置付けることを目指すべき。

事例等を集約した知識データベースの整備など、PIの実施を支援する方策についても取り組むべき。

提言書（案）

- 構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について -

平成 13 年 10 月

道路計画合意形成研究会

道路計画合意形成研究会は、道路事業の計画プロセスにおける望ましい合意形成のあり方を検討することを目的として、平成13年9月に発足し、合計3回の審議を行った。このたび、我が国の構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方を取りまとめたので、ここに提言するものである。

なお、道路計画合意形成研究会の委員の氏名は次のとおりである。

(座長)	磯部 力	東京都立大学法学部教授
(委員)	石田 東生	筑波大学社会工学系教授
	小幡 純子	上智大学法学部教授
	金本 良嗣	東京大学大学院経済研究科教授
	越澤 明	北海道大学大学院工学研究科教授

目 次

1.はじめに

2.我が国の計画決定プロセスに関する課題

3.欧米諸国の計画決定プロセスについて

(1)計画決定プロセス

(2)Pプロセス

Pプロセスの内容

第三者等の支援によるPプロセスの客観性と透明性の向上

4.今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

(1)構想段階の位置づけの明確化

(2)構想段階におけるPプロセスの導入

(3)構想段階における計画見直し手続きの明確化

5.構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

(1)構想段階における計画決定内容

決定項目

決定の効力

決定権者

決定にあたって考慮すべき事項

(2)Pプロセスの内容

Pプロセスのステップ構成

Pプロセスの実施主体

第三者機関

Pの対象となる市民等の範囲

Pプロセスの実施期間

(3)新たな計画決定プロセスの適用事業

6.新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

7.おわりに

1. はじめに

シビルミニマムの時代から生活環境の質的向上が求められる成熟した時代への転換期を迎え、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは、依然として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、事業の紛糾や長期化を招く場合も少なくない。

これら道路事業を含む社会資本整備において、市民との合意形成を円滑に進めるためには、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べく、透明で公正な手続きを導入し、多様な市民意見を計画づくりに反映させていく必要がある。

欧米諸国においても、市民との合意形成は計画を立案する上で重要な過程であるが、計画の早い段階からP Iパブリック インボルブメントを実施し、透明性、客観性の高いプロセスを経るとともに、公益性の判断と利害調整とを切り分けた段階的な進め方を行っていることは、示唆に富むものと考えられる。

我が国の道路事業を含む社会資本整備においては、計画を法的に決定する計画段階において、市民への情報提供や意見聴取が制度化されているが、計画の基本的な内容を規定する構想段階においては、各道路管理者によって自主的な取り組みが行われているものの、合意形成の方法やそのための手続きは未だ確立されていない状況にある。

今後の道路事業においては、計画プロセスの透明性、客観性、公正さが、これまで以上に強く望まれるところであり、計画の早い段階からP Iの導入を図ることで、透明性の向上や客観性を高め、公正な判断を行う手続きを定めるとともに、道路計画における公益性の判断と利害調整とを明確に区別した段階的かつ効率的な進め方を構築することが重要である。

今回の提言は、このような観点に基づいた構想段階における新たな計画決定プロセスの具現化をねらいとして、その手続きの基本的な枠組みをとりまとめたものである。

2. 我が国の計画決定プロセスに関する課題

我が国の道路事業においては、初めに広域的、公益的な視点から国（道路種別によっては都道府県、市町村）が計画の構想を検討し、次に都市計画および環境影響評価の手続きを経て道路計画が決定されている。この都市計画および環境影響評価の手続きにおいては、沿線住民に計画案が公告・縦覧され、住民が意見の申し立てを行う機会や、また、第三者機関である都市計画審議会が計画内容を審議する機会が設けられている。

計画案の前提となる計画の構想については、専ら行政内部での検討の結果として公表され、また、客観的な判断根拠が必ずしも明確化されていない場合もあることから、市民に透明性や客観性に欠けるとの印象を与え、円滑な合意形成を図る上での支障となっている。

また、計画の構想に関する検討内容は、検討の過程では公表されないことから、都市計画決定手続きにおいて計画の必要性など、広域的、公益的な視点で捉えるべき内容と、個々の利害の調整に関わる内容が混在することも、議論の混乱を招き、計画の決定を遅延させる要因の一つとなっている。

このように、計画決定プロセスの早い段階では、その過程が公開されずに行政内で行われることが、市民の行政に対する不信を招いたり、あるいは、計画の決定を遅延させる要因にもなっているため、情報の公開や意見の聴取などの措置を講ずるとともに、行政以外の第三者が計画決定に関わるなどにより、手続きの透明性、客観性、公正さを高めることが重要な課題となってきている。

こうした状況を踏まえ、昨今、いくつかの道路事業においては、計画決定プロセスの早い段階から、関係する市民に計画決定の根拠となる情報を開示し、意見を求めるなどの試みがなされてきている。しかしながら、望ましい計画決定プロセスが明確になっていないため、行政・市民の双方とも、どこまで何を実施すれば十分なのか判断できず、混乱を招く場合もあることから、何らかの手続きに関する基本的な枠組みが必要とされるところである。

3 . 欧米諸国の計画決定プロセスについて

欧米諸国においても広域的な交通基盤施設の整備は未だ重要な政策課題であり、その計画決定プロセスにおいては、市民との合意形成に細心の注意が払われている。各国とも、その法体系 行政システム 歴史 文化等に違いがあるものの、制度化されている合意形成プロセスには示唆に富むいくつかの共通点が見受けられる。我が国において、欧米諸国の制度をそのまま当てはめることは適当ではないが、今後の道路計画決定プロセスを検討する上で、十分に参考にすべきものがあると考えられる。

(1) 計画決定プロセス

欧米諸国の計画決定プロセスは、構想段階と計画段階の2段階で構成されている。構想段階とは、国、連邦、州などの行政が当該計画の必要性を市民等と確認し、幅広い選択肢の中から計画の基本的な事項（候補となるルートなど）を絞り込む段階で、計画段階は、計画の基本的な事項に基づいて行政が検討した計画案について、市民等の権利と公共の利益を調整し、事業実施の前提となる計画を決定する段階である。

構想段階 計画段階のいずれの段階においても、政策方針、技術的な検討結果、市民の意見及び総合的な評価結果等が大臣等に報告され、大臣等がそれらをもとに計画を決定している。

(2) P I プロセス

P I プロセスの内容

欧米諸国の計画決定プロセスでは、構想段階、計画段階の決定に至る手続きの中でP プロセスが導入され、法令等において、標準的なP手続きと、それに要する期間等が規定されている。

第三者の支援によるP I プロセスの客観性と透明性の向上

Pプロセスの客観性 透明性 公正さを保つため、行政以外の中立的な第三者が関与しており、この第三者が市民等の意見把握を行うとともに、推奨すべき計画案や計画に関する配慮事項等について、計画決定権者に提言するなどの役割を担っている。

4. 今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

(1) 構想段階の位置づけの明確化

各道路管理者が道路計画を決定する行為については、道路法及び高速自動車国道法等において位置づけられている。

この道路計画を決定するプロセスを構想段階と計画段階の2つに分け、構想段階は、行政と市民等が当該計画の必要性を確認し、その上で、幅広い選択肢の中から、候補となるルート等を行政が絞り込む段階、また、計画段階は、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を行政が決定する段階として定義することが適当である。すなわち、構想段階では、公益性からの検討を経て次の計画段階における検討の基本案（以後、「基本計画」という）が決定されるものであり、市民等との個々の権利調整に関する検討を踏まえた計画が決定されるものではない。

また、構想段階で決定される基本計画は、環境アセスメント等での検証に要する詳しい計画精度に至っていないため、私権制限を生じるような拘束力はないものの、より詳しい検証に入ることが妥当であるとの評価がなされた段階の計画であると見なすべきである。

なお、基本計画を決定した場合には関係行政機関がこれを公表することが必要である。また、基本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行うことが望ましい。

(2) 構想段階におけるPIプロセスの導入

基本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、計画の必要性、妥当性等に関する市民、関係する地方公共団体等の意見を把握し、合意形成を図る手続き（Pプロセス）を導入することが必要である。このPプロセスにおける透明性、客観性、公正さを保つためには、第三者の関与が有効であり、第三者としては、わが国におけるPの実施事例、欧米諸国での事例等から学識経験者等からなる委員会などの第三者機関が望ましい。

なお、Pプロセスは、道路計画を進める上で必要な手続きであることから、Pの実施に要する予算措置は予め講じられている必要がある。

(注)
【計画名称の定義】

	計画名称	名称の位置づけ	備考
構想段階	基本計画原案	なし	基本計画のたたき台として道路管理者が提案するもの
	基本計画	国土開発幹線自動車道のみあり	計画の基本的事項を定めるもの
計画段階	都市計画の案	都市計画法	都市計画の内容となるべき案
	都市計画	都市計画法	(都市計画)

(3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

計画の必要性あるいは、行政が提示した基本計画原案の妥当性については、「道路整備をしない案」も含めた、現実的な代替案との比較によって検証されることが必要である。

ただし、上位計画（例えば、全国総合開発計画等）で定められている道路計画を、具体の路線計画の検討において変更または廃止することは、取り扱う範囲を越えるものである。このため、「道路整備をしない案」が選択された場合において、道路計画を変更または廃止する決定にあたっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要である。

このように、具体の路線計画の検討において、上位計画で定められている計画を変更または廃止することはできないものの、「道路整備をしない案」が選択された場合には、事実上、当該計画は休止することとなる。

なお、行政は、計画を実施しない場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにすることが必要である。

5 . 構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

(1) 構想段階における計画決定内容

決定項目

構想段階で決定される基本計画の決定項目については、環境影響評価法の方法書における記載内容や、国土開発幹線自動車道の基本計画の内容、並びに欧米諸国の事例等を踏まえ、次のとおりとすることが適当である。

- 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 (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、地下の区別)
- その他必要な事項

決定の効力

基本計画には、私権を制限するような拘束力はないものの、基本計画が決定されることにより、計画の必要性、並びに、基本計画とすることの妥当性に関し、社会的な承認が得られたものと見なすべきである。なお、市街地開発事業等の大規模な開発行為にあたり、公表された基本計画が関係者に十分周知されるよう関係行政機関は適切な措置を講ずるべきである。

決定権者

基本計画の決定権は、道路法等の関係法令に基づき道路管理者が有するものである。

決定にあたって考慮すべき事項

道路管理者が基本計画を決定するにあたっては、次に挙げる事項を総合的に評価し判断する必要がある。

- 国及び地方公共団体の政策 (長期計画等)との整合性
- 基本計画原案 (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、基本計画としての妥当性が、検証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

(2) P Iプロセスの内容

P Iプロセスのステップ構成

構想段階において、次のステップで構成されるPプロセスを標準とし、これを導入することが適当である。

- 周知 関係行政機関によりIT等の方法も活用し、幅広い範囲の市民等へ基本計画原案(代替案を含む)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P方法や進め方を周知
- 意見把握 関係行政機関または第三者機関が、公聴会やそれぞれの状況に適した手法により市民等の意見把握を実施
- 公表 提出された市民等の意見等について、関係行政機関または第三者機関により公表
- 審議 第三者機関が、市民等の意見を踏まえ、計画の必要性、基本計画原案(代替案を含む)等について審議
- 報告 第三者機関が、市民等の意見を整理、分析。加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定にあたり配慮すべき事項・方向性)等を関係行政機関へ報告することが可能

なお、必要に応じ、P手法等について、事前に市民の意見を把握する手続きを設けることも考えられる。また、対象となる計画が大規模である場合や、審議内容が複雑になる恐れのある場合には、内容を分割し、Pを複数回実施するなど工夫すべきである。

P Iプロセスの実施主体

Pプロセスは、関係行政機関により、主催することが適当である。なお、P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等、透明性、客観性、公正さが特に要求されるステップについては、第三者機関が関係行政機関に代わって実施することも考えるべきである。

第三者機関

Pプロセスのうち、透明性、客観性、公正さが特に要求される手続きについては第三者機関が、関係行政機関に代わって実施することが望ましい。また、第三者機関は道路管理者が基本計画を決定するに当たって配慮すべき市民等の意見等について、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、加えて、道路管理者が基本計画決定を行う際の基本方針(計画策定に当たり配慮すべき事項・方向性)等を関係行政機関に報告する役割を担うことが望ましい。その他、Pの進め方に関する検討や評価、提示する情報の内容や質、および提示するタイミング等に関する評価などについても、必要に応じて第三者機関が実施することも考えるべきである。

第三者機関の委員は、原則として、中立的な立場にある学識経験者等で構成されるべきである。この第三者機関の公正中立性を保つためには、第三者機関の設置規約等を定め、その旨を規定することが必要である。なお、第三者機関の委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任することが適当である。

PIの対象となる市民等の範囲

PIは、計画沿線の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者の全てを対象とすることが適当である。なお、計画されている道路事業の特性に応じ、さらに幅広い市民等の意見を把握することも必要である。

なお、事業に関係する地方公共団体（複数の市町村にまたがる場合は都道府県、それ以外は市町村）は、地域の代表として道路管理者との間で協議 調整を行うとともに、管轄区域の市民等に対し、道路管理者と共同でPを実施する主体であると解するべきである。

PIプロセスの実施期間

Pプロセスにおいても時間管理概念の導入が必要である。このため、実施期間の目安を定め、PIプロセスの時間的な管理を行い、効率性を高めることが必要である。当面、導入の初期段階では現在の我が国の実施事例及び計画段階における実施期間等に照らし、基本計画原案の提示から関係行政機関への報告までに要する期間は、半年～1年間を目安とすることが適当である。

ただし、Pプロセスの諸制度の充実、経験の蓄積等により、手続きの迅速化を図り、ヨーロッパの標準的な実施期間（4～5ヶ月程度）に近づけることが望ましい。

（3）新たな計画決定プロセスの適用事業

提案する新たな計画決定プロセスは、原則として、一定規模以上の道路事業のうち、環境に大きな影響を及ぼす恐れのある事業、市民生活に大きな影響を及ぼす恐れのある事業等、様々な利害が対立し、早い段階からの合意形成が必要な事業について適用すべきである。

当面は、構想段階にある全ての高規格幹線道路事業を対象にこのプロセスを適用するものとし、特に、このプロセスを適用することが必要と認めた事業についてもこれを準用することが適当である。

また、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は、これまでの経緯を踏まえ、再度、合意形成が必要なものについては、これを適用すべきである。

6．新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

当面は、新たな計画決定プロセスを適用した取り組みの実例を積み重ねるとともに、それを効果的に進めるためのガイドライン（Pプロセスの各ステップにおける具体的手法も含む。）を作成し、これを公表すべきである。

その後、新たな計画決定プロセス及びガイドラインによる運用を積み重ね、将来的には、新たな計画決定プロセスを法的に位置付けることを目指すべきである。また、あわせて、事例等を集約した知識データベースの整備など、PIの実施を支援する方策についても取り組むべきである。

7 . おわりに

このたびの提言は、構想段階における新たな計画決定プロセスの基本的な枠組みをとりまとめたものであり、各事業への適用にあたっては、その事業の特性に応じ、柔軟に適用することが望ましい。

本研究会としては、このたびの提言の内容が速やかに個々の道路事業に適用されることにより、道路計画における透明性、客観性、公正さが一層向上することを期待するものである。また、このプロセスの運用が積み重ねられ、将来的には法令により位置付けられることも併せて望むものである。

付 属 資 料

欧米各国の道路事業における計画決定プロセスとPプロセスの概要

1. 欧州各国の道路事業における計画決定プロセスの概要

	イギリス		フランス		ドイツ	
対象道路	幹線道路(Trunk Road)		高速道路および国道		連邦高速道路および連邦道路 (いわゆる連邦長距離道路)	
段階	構想段階	計画段階	構想段階	計画段階	構想段階	計画段階
プロセスの目的・位置付け	計画段階における検討の前提となる構想ルートを決大臣が決定し、国民への周知と地域整備等との整合を図るとともに、当該道路計画に影響を与える開発を制限する。	政策方針と客観的意見を踏まえ、大臣が事業実施の前提となる詳細計画を最終的に決定する。	地域の関係者による討議を経て、計画段階における検討の前提となる構想ルート帯等を大臣が決定する。	事業の公益性を確認の上、事業実施の決定を行うとともに、土地収用の対象となる区域を限定する。	公益性の観点から、環境や地域開発との整合を図り、計画段階における検討の前提となる構想ルートを決大臣が決定する。	事業実施を前提とした計画の詳細内容を決定する。
決定者	大臣	大臣	大臣	首相(又は地方・県知事) 事業規模により異なる	大臣	州計画決定担当部局
決定事項	・構想ルート(1路線) (約 1/10,000 図面)	・計画の概要 (1/10,000 図面) ・詳細計画 (1/2,500 図面) ・用地買収対象区域 (1/2,500 図面) ・道路管理者 等	・構想ルート帯(1km 幅) (1/10,000 図面) ・計画の目的 ・代替案の評価結果 等	・幅 300m の計画帯 (1/10,000 図面) その後、計画幅を厳密に規定 国の責任履行事項	・構想ルート(1路線) (図例 1/25,000 図面) ・詳細計画を作成するに 当たり配慮が必要な施設・地区 ・当該路線に影響を及ぼす可能性のある設備等	・計画の概要 (1/2,000 図面) ・異議申立に対する行政の 判断と理由 ・補償に関する事項等
決定時の考慮事項	・計画に関する技術的課題と解決策の検討結果(代替案と評価結果含む) ・市民および関係機関等の意見 ・道路担当部局の推奨案	・計画画案 ・市民および関係機関等の意見 ・第三者による計画の可否に関する提言 ・政府の政策方針	・計画が地域開発に与える影響 ・計画に関する技術的課題と解決策の検討結果(代替案と評価結果含む) ・市民および関係機関等の意見 ・各種意見の調整役である知事の推奨案	・計画画案 ・市民および関係機関等の意見 ・第三者による計画の可否に関する提言 ・市民等の意向把握に関する手続きについての第三者による評価結果	・計画に関する技術的課題と解決策の検討結果(環境影響評価結果、代替案と評価結果含む) ・計画に関する市(町村)議会の決議状況 ・関係機関との協議結果 ・道路担当部局の推奨案	・計画画案 ・市民および関係機関等の意見 ・それに対する州道路担当部局の回答 ・計画に関する市民等との協議結果 ・州聴聞担当部局による市民等の意見に関する総括的な報告
決定の効力	ルートの両側 67m 以内の開発規制が可能となる。	事業の実施と用地買収(強制収用)が可能となる。	計画段階の検討が可能となる。	土地収用を含めた事業実施が可能になる。	計画段階の検討が可能となる。	土地収用を含めた事業実施が可能になり、対象地所の変更禁止および価値増進を禁ずる。
根拠法令等	- Town and Country Planning GDO 1988, - Town and Country Planning Act 1990	- 高速道路法, - 土地取得法	- Circulaire du 5 Mai 1994	- 収用法 - プシャー法	- 連邦長距離道路法 (FStrG) 第 16 条	- 連邦長距離道路法 (FStrG) 第 17 条

2. 欧州各国の道路事業におけるPプロセスの概要

	イギリス		フランス		ドイツ		
段階	構想段階	計画段階	構想段階	計画段階	構想段階	計画段階	
目的	地元の状況、要望を把握するとともに、その結果を踏まえ、代替案の再評価や当初構想ルート原案の修正を行い、最適な構想ルートを決定するため。	行政命令により権利制限を受ける者に抗弁の機会を与えるとともに、中立的立場の第三者が、大臣に対し計画の可否を勧告するため。	計画の上流段階で国民が計画策定に参加する機会を与えるため。 構想ルート等を決定するための判断材料を入手し、問題点を明らかにするため	計画の公益性を明らかにするため	国民に反対意見等を述べる機会を与えるとともに、計画決定のための判断材料を入手するため	構想ルート案を公表し、市民の意見を踏まえた上で、構想ルートの決定に関し、関係機関と行政内部の調整を図るため。	計画案を周知し、一般市民及び関係機関からの異議・提案を聴取した上で話し合いによる合意を探るため。
対象事業	基本的に全ての事業で実施（実施しない場合は大臣の承認が必要）	計画案に対する反対がなされた場合に実施	事業費 40 億 F 以上 環境に大きな影響を及ぼす計画	事業費 545mil.F 以上	事業費 12mil.F 以上 環境に影響を及ぼす可能性のある計画	全ての事業（交通路計画迅速化法の対象事業は除く）	全ての事業
PIプロセス	市民等の意向把握の実施に関する告示、計画原案の公表 道路担当部局による市民等の意見把握 道路担当部局が推奨案を大臣へ提案	市民等の意向把握の実施に関する告示、計画原案の公表 第三者による市民等の意向把握 第三者が計画の可否について、大臣に提言	国の公聴委員会への意見収集の請求、第三者機関の設置、意見把握についての告示、計画原案等の発表 第三者による市民等の意見収集 公聴委員会が推奨案を大臣へ提案	各種意見の調整役を担う知事の任命 市民等の意向把握の実施に関する告示 計画原案の公表 知事による市民等の意向把握と第三者機関による監理 知事が推奨案を大臣へ提案	市民等の意向把握を行う第三者機関の設置 市民等の意向把握の実施に関する告示、計画原案の公表 第三者機関による市民等の意向把握 第三者機関が計画の可否について県知事に提言	市民等の意向把握の実施に関する告示、計画原案の公表 市町村、道路担当部局による市民等の意向把握 道路担当部局が関係機関と協議 道路担当部局が推奨案を大臣へ提案	市民等の意向把握の実施に対する告示、計画原案の公表 州聴聞担当部局による市民等の意向把握 州聴聞担当部局が市民等の意見を総括し、州計画決定担当部局へ報告
期間	約5ヶ月	約1年	約4ヶ月 2ヶ月延長可	約4ヶ月（事例による）	約1.5年	約4ヶ月	約1年
代替案	提示	（住民等から提案可能）	提示	提示（ゼロ代替案含む事例による）		提示（場合によりゼロ代替案含む）	
主催者・責任者	道路担当部局	大臣	国の公聴委員会	知事	第三者（民意調査委員会）	市町村	州聴聞担当部局
運営管理者	道路担当部局	第三者（審問官）	国の公聴委員会、第三者（特別委員会）	第三者（調査委員会） 運営と同時に、提示情報と討論の質を評価）	第三者（民意調査委員会）	市町村	州聴聞担当部局
PI対象	〔質問票による意向把握〕：一般市民、関係団体、関係地方政府、地方の関連組織 〔展示会〕：一般市民	〔公開審問〕：権利制限を受ける者及び一般市民	〔公開討論会〕：関係自治体、議員、経済界、住民代表等 〔展示会・ディスカッション〕：一般市民	〔説明会〕：一般市民 〔公開討論会〕：関係地方自治体、経済界代表、住民団体代表、各種団体代表等	〔展示会〕：一般市民 〔合同会議〕：関係省庁	〔意見受付と討論会〕：一般市民 〔道路担当部局との協議〕：郡、市町村、公益企業等	〔異議申立〕：一般市民、関係機関 〔協議会〕：異議申立を行った者
根拠	高速道路マニュアル	高速道路法、土地取得法	バルニエ法	ピアンコ通達	収用法、ブシャル法	連邦長距離道路法 環境影響評価法（UVPG）	行政手続法 環境影響評価法（UVPG）

*ゼロ代替案：当該計画に依らず、他の手段によって、当該計画の目標としていた効果を得ようとする案（何もしないこととは異なる）。

3. 欧州各国の各段階におけるPの概要」

- 1 英国の構想段階におけるPI

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催者・責任者	運営管理者	協力者・関係者
意向把握の告示 計画原案発表	事前の協議 (非公式)	市民等の意見 収集の前	市民等の意見収 集に先立って関 係機関の意向を 計画案に反映	-	政府他部局、地方公共団 体等の事務レベルと非公 式に個別協議	-	-	コンサルタント発注仕様書に基づく(一括受注)
	事前周知の 記者発表	市民等との協議 のための文書 配布の1~2週 間前	市民等との協議 の開始を周知す ることで、参加を 奨励	[記者発表資料] :市民等との協議の目的、 協議文書の公表予定日、配布手順、縦覧 場所、説明会の詳細、質問票の受付締切	地元報道機関に記者発表 資料を配布	HA (高速道路庁)	-	
	記者発表及び 新聞広告	市民等との協議 のための文書 の発表と同時	市民等との協議 の開始と計画の 概要を広く確実 に伝達	[記者発表資料] :市民等との協議目的、説 明会の日時・場所、市民等との協議のため の文書の配布方法、質問受付の概要、計 画原案 [新聞広告] 説明会の開催日時、市民等と の協議のための文書の配布場所、質問票 の目的	地元報道機関に配布 協議文書の発表と同時に 新聞広告を掲載	HA (高速道路庁)	-	
市民等の意向把握	市民等との協 議のための文 書と質問票の 配布	市民等との協議 のための文書と 質問票は同時 配布	道路整備の必要 性と代替案を示 し、意見や要望 を述べる手段を 提供	[協議文書] :計画の必要性、市民等との協 議に諮る代替ルート(2~3本程度)とその 比較 [質問票] :代替ルートの選好、比較検討の 上で重視する要因、住所氏名、自由記入	関係する地方公共団体と 国・地方の関連組織に郵 送、近隣住民、利害関係 者に配布	HA (高速道路庁)	-	
	説明会の開催	市民等との協議 のための文書 発表後1~2週 間後 1~数ヶ所で実施	代替ルート及び 関連情報を説明 し、質問票への 回答を促すため	[パネル] 道路交通の現状と課題、計画上 の制約条件、代替案と既に不採用となっ ている案、代替案の比較評価、交通量・騒音 の予測等	パネルを展示し、HA 職員 、コンサルタントが質問へ の回答、意見の受付を行 う。ただし、討論はしない。	HA (高速道路庁)	同左	
	質問票の回収 と解析	回収締切は質 問票配布完了 から最低6週間 以内	当初案に対する 意見を整理し、 大臣への報告に 反映	一般市民からの意見分析、最も市民の支 持を得ているルート、代替ルートを選ぶ上 で最も重要な要因、その他選考に関する 情報	質問、意見がある者は質 問票、あるいは書面で提 出	HA (高速道路庁)	-	
大臣への提案 推薦案の 大臣への提案	大臣への提案	市民等との協議 終了後できる限 り早急に実施	大臣が地元の二 ーズを把握する ための参考情報 を提供	[技術的な評価レポート] :計画上の課題と解 決策 [市民との協議の評価レポート] :市民等との 協議の実施状況、地元意見、提案された 代替案等 [総合評価と提言] :分析結果、最適ルート案	準備レポート(左記3レポート)を 大臣に提出。大臣に対す る報告内容は非公表	HA (高速道路庁)	-	
構想ルート 公表	構想ルート公 表	市民等との協議 終了後4ヶ月以 内(目標)	概略のルートを決 定し、関係者に 内容を周知する ため	[パンフレット] :構想ルート(1/10000)及び理 由、市民等との協議の結果、今後の予定	近隣住民、関係者に配布 し、記者発表	大臣	-	

- 2 英国の計画段階における P I

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催・責任者	運営管理者	協力者・関係者
意回把握の告示 計画原案発表表	計画案告示と抗弁の受付	抗弁受付期間：行政命令案（計画案）の告示から13週間	市民等に意見提出の機会を与え、手続きの民主性を担保	[計画案告示]：命令文、図面、計画概要、環境影響評価の結果概要 [抗弁]：反対意見書	新聞、掲示板、官報で告示、権利制限を受ける者には直接通知、パンフレット配布	大臣：責任者	HA：（大臣の代理として）作成、告示	コンサルタント
	公開審問の開催決定告示	抗弁受付終了から4週間以内	公開審問を実施するか否かの判断を明らかにするため	[公開審問開催決定告示]：公開審問を開催すること、対象となる道路計画、根拠となる法律、今後の連絡事項	権利制限を受ける者に対しては、書面で通知	大臣：責任者	HA：（大臣の代理として）告示	-
	事前ミーティングの開催	公開審問開催決定の告示から16週間以内（1日間）	関連事項・日程の調整を行い、公開審問を円滑に運営するため	[概要文書]：発言希望者各自の主張、喚問したい証人 [仮プログラム]：発言の順序、市民等との討論会スケジュール案等	権利制限を受ける者、公開審問参加希望者は概要文書を提出し、審問官が関係者全員と調整	大臣：開催の決定	審問官 議事運営	-
	公開審問の告示	抗弁者には開催6週間前、掲示等は2週間前	公開審問の関係者に開催内容（日程・場所等）等を告知	[権利制限を受ける者への個別通知][掲示板、新聞での告示] 開催日時、場所等	権利制限を受ける者に対し個別に文書で通知、一般市民に対し掲示や新聞を通じ告示	大臣：責任者	HA：（大臣の代理として）告示	-
第三者による市民等の意回把握	行政による計画案の概要と技術的検討結果の提示、抗弁者による代替案の提案	[行政]事前ミーティング後4週間以内 [抗弁者]反対論述書：大臣依頼後6週間以内、証拠書：公開審問開催日の3週間以内	公開審問の参加者及び第三者（審問官）が、行政の提案料（行政命令案）及び発言希望者の主張を事前に理解しておくため	事前に関係文書を提出。 [論述書]：提案の内容、根拠をまとめた資料 [証拠書]：技術的事項の検討結果 [証拠書要約]：1,500字以内の要約 [代替案]：ルートを特定できる内容であれば可。（1/50,000で図示、またはスケッチ等）	[行政] 論述書を権利制限を受ける者、公開審問参加希望者に配布、証拠書・関連文書は縦覧 抗弁者：大臣から書面依頼があった場合、反対論述書を提出。公開審問での発言を希望する者は反対証拠書を提出、代替案提案希望者は HA に連絡	大臣：責任者	HA：大臣の代理として作業	コンサルタント
	公開審問の開催	開催決定告示から22週間以内	第三者（審問官）が賛否両論を聴取するため	第三者（審問官）が準司法的手続きで運営。 [答弁]：各参加者の主張、証言と反対尋問 [資料縦覧]：関連資料全てを縦覧	希望者は誰でも参加可能 代替案提案が出た場合、行政は反対尋問を実施	大臣：責任者	審問官 議事運営	アセッサー、審問補佐官：支援 プログラムオフィサー - 時間管理
大臣入提案 第三者が	第三者による大臣への提言	公開審問1日につき報告書作成に3日程度	客観的立場から計画案の可否を大臣に勧告	[審問官報告書]：計画の概要、参加者の主張、審問の整理と審問官の事実認定、及び勧告	大臣に対して審問官が左記のように報告書をまとめ勧告	第三者（審問官）	-	審問補佐官：報告書作成 アセッサー 審問官に報告書提出
計画の公表	計画の公表		計画実施の最終決定	[計画（行政命令）]：命令文、図面（1/10,000-1/1,250）、勧告と異なる決定の場合は関係者から意見聴取または再審問	権利制限を受ける者、討論会参加者に配布	大臣	HA：（大臣の代理で）発令	-

- 1 フランスの構想段階における P I

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催者・責任者	運営管理者	協力者・関係者
調整知事任命、委員会設置、意向把握の告示、計画原案等発表	討論会の調整役の知事の任命	必要に応じて任命	討論の調整役、手続きの責任者の任命	-	設備大臣が行政文書で任命	大臣	-	-
	市民等との討論会を監理する調査委員会の設置	計画段階に移行するまでの間、当該委員会を設置	市民等との討論会の透明性と客観性を確保	-	道路担当部局が調査委員(学識経験者等)を行政文書で任命	道路担当部局	-	-
	市民等との討論会の開催の告示	大臣による開催の指示(時期規定なし)	計画内容と公開討議開催を周知	調整知事による開催通知書(計画の概要、公開討議の日時、場所) 新聞広告等のためのプレス用資料	大臣が調整知事に開催指示。調整知事が書簡により討論会参加者に開催通知 地方紙、市報等へ発表	知事	-	-
市民等の意向把握	説明会等の開催	必要に応じて開催	討論会に参加できない市民に計画内容を周知	[討論会用資料] 計画帯の概要、計画の妥当性の根拠、事業の影響等 一般向けパンフ	地方自治体の判断で、パネル展示、住民との討論を実施	知事	市町村	-
	市民等との討論会の開催	調整知事が決定	計画段階での市民等の意向把握に先立ち、各方面の関係者が討論し疑問点、対立点を明らかにするため	[討論会用資料](上記) [地域展望論述書]:計画帯に関連する地域計画、地域開発に与える計画の効果等	調整知事のもと、関係地方自治体、経済界、住民代表等の各方面の責任者が参加して公開討論会 調査委員会が、討論会で提示される情報および討論の質について評価を行い、結果を報告書としてまとめ知事に提出	知事	調査委員会	関係市町村、討論会参加者
	外部審査	調査委員会から要請があった場合	外部調査機関により、計画の妥当性を評価	[討論会用資料](上記)	外部調査機関が道路担当部局の作成した資料の妥当性を評価 外部機関の調査結果を公開討論会等で発表	知事	調査委員会	外部調査機関
推奨案の大臣への提案	調整知事から大臣への報告	討論会の終了後	大臣が構想ルートを承認する際の参考とするため	[公開討議総括書] 討議の経緯、検討された各選択肢の評価、結論等 [基本仕様書案](下記) [地域展望論述書](上記)	調整知事が左記資料を大臣へ報告	知事	-	-
構想ルート公表	構想ルート等の公表	-	詳細計画の検討に必要な構想ルートを決定	[基本仕様書]:計画の目的、代替案、最適案とその根拠等 [公開討議総括書],[地域展望論述書]	設備大臣が道路担当部局に基本仕様書を通知。基本仕様書を関係地方自治体、市民に提示	大臣	-	-

- 2 フランスの計画段階における P I

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催者・責任者	運営管理者
第二者機関設置 計画原案等の発表	市民等との討論会を運営する民意調査委員の任命	討論会開催決定から15日以内	市民等との討論会における客観性を確保	-	行政裁判所長が民意調査委員(学識経験者等)を任命	行政裁判所長	-
	市民等との討論会の開催決定・告示	告示は市民等との討論会開始日の15日前まで	市民等との討論会の開催を周知	[開催の告示] 討論会の目的、対象計画、面談または閲覧の日時・場所、民意調査委員会の構成等	告示するとともに、全国紙、地方紙による新聞報道	道路担当部局	民意調査委員会
	パネル説明会の開催	必要に応じて実施	計画内容と市民等との討論会の趣旨を周知	[討論会用資料]:民意調査用仕様書案(計画の目的、代替案と比較した最適案とその根拠、計画の実施方法等)、地域展望論述書、一般向けパンフレット等 [事業説明用パネル]	民意調査委員会が市町村と協力して、関係する役所、公民館等でパネル展示、資料配付などを行う。	道路担当部局	民意調査委員会
第二者機関による市民等の意見把握	市民等との討論会の実施	必要に応じて実施	道路担当部局の判断に必要な情報を入手するため	[討論会用資料](上記)	道路担当部局の出席のもと討論会を開催	民意調査委員、関係市町村長	民意調査委員
	市民から意見聴取及び市民等との討論会の報告	意見聴取期間は1~2ヶ月間。終了後1ヶ月以内に報告書提出	市民に意見表明の機会を与え、計画の可否を判断する際の参考とするため	-	書簡、陳情書等、書面による意見、および民意調査委員との面談を通して住民の意見を収集し、討論会報告書を作成	民意調査委員会	民意調査委員会
	関係省との合同会議	必要に応じて実施	市民等との討論会を踏まえた行政内部の意見調整	討論会報告書]	関係省が一同に会して協議。原則、設備省道路局長が座長を務める	道路担当部局	道路担当部局
第三者機関の報告 国務院の報告	第三者機関から知事への報告	関係省合同会議終了後	客観的立場から市民等の意向を知事に報告	討論会報告書]	民意調査委員会が地方県知事に民意調査報告書を提出。知事がそれを受けて最終的な計画案を作成。設備省の承認を得て、公益宣言案となる。	民意調査委員会	-
	計画案に対する行政裁判所の答申	関係省合同会議終了後	市民等との討論会手続きが適正に実施されたかを評価	[計画案(公益宣言案)]、討論会報告書]等	国務院公共事業部会に道路担当部局が左記資料を提出し、手続きに不備がない場合には答申	国務院	-
公表 計画の公表	計画の公表	市民等との討論会終了日から18ヶ月以内	事業計画の公益性を確認し、事業実施を決定	[計画(公益宣言)]、計画帯(330m)等 [国の責任履行事項]	首相が公益宣言に署名、県令等により公示	大臣	-

- 1 ドイツの構想段階における P I

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催者・責任者	運営管理者	協力者・関係者
計画原案発表 意向把握の告示	関係機関等からなる委員会の開催、当該委員会の支援に基づく道路担当部局による原案作成	行政が事業開始を決定した段階で委員会を開催	計画の技術的検討、公表案の絞り込み等を支援	[委員会資料] 計画対象地域の状況、予想される環境への影響とその対策、技術的問題等。	市町村、環境庁、自然保護団体等の参加により実施	州道路担当部局	-	コンサルタント、市町村、環境省、自然保護団体等
	討論会開催の公告と計画案の縦覧	1ヶ月間	計画原案を周知	[路線選定広報パンフレット] 計画原案、計画の縦覧・討論会の日時、関係部署連絡先等	広報パンフレットにより計画原案の縦覧及び討論会の日時を公告	市町村	-	
市民等の意向把握	意見の受付	公告・縦覧完了後2週間以内	意見を受けて計画原案を改善するため	[路線選定広報パンフレット(同上)]	意見は書面でも口頭でも可能、回答義務なし	市町村	-	
	市民等との討論会	意見受付終了後4週間後	意見を受けて計画原案を改善するため	[路線選定広報パンフレット(同上)]	一般市民(数百人)との討論。市町村の有力者(議員や首長)が議長役	市町村	市町村	州道路担当部局、コンサルタント
	市(町村)議会の決議	市民等との討論会后	討論会等を踏まえた市(町村)の見解を公表	-	市民等との討論会に基づき首長が見解を表明した後、市(町村)議会が議決	市(町村)長	市町村議会	市(町村)議会
	関係機関との協議	市民等との討論会后	ルート等について関係機関と行政内部の調整を実施	-	郡、市町村、公益企業等が一同に会して協議	州道路建設担当部局	州道路建設担当部局	郡、市町村、公益企業等
大臣への提案	大臣への提出	関係機関協議後	大臣が、構想ルート等の決定を行う際の原案を提出	[提案資料]: 構想ルート案、市民討論会議事録、市議会決議、概算工事費、環境影響評価等	州道路担当部局から連邦交通大臣へ左記資料を提出	州道路担当部局	-	-
構想ルート公表	構想ルート等の公表	州道路担当部局からの提出後	市民等との討論会等を踏まえた構想ルートの決定を周知	[連邦交通省通知] 大臣からの通知、構想ルート図 [州交通省通知]: 連邦交通省からの計画承認通知、構想ルート図	連邦交通省から州道路担当部局に通知後、市町村が一般市民に記者発表	大臣	州道路担当部局	市町村

- 2 ドイツの計画段階における P I

手順	内容	時期・期間	目的	PI で用いる情報	方法	主催者・責任者	運営管理者	協力者・関係者
意向把握の告示 計画原案等の発表	計画原案の作成、州聴聞担当部局への送付	計画決定手続き開始時	計画決定手続きの申請	[送付資料] 計画の概要、概略図、概算工費、騒音・景観への影響等に関する調査及び対策、建築物・土地収用等の一覧、環境影響評価等	州道路担当部局が原案を作成し、州聴聞担当部局に送付	州道路担当部局	-	州聴聞担当部局
	計画原案の関係機関への資料送付	計画原案受領後1ヶ月以内	市町村・関係機関への通知、意見聴取	[送付資料]：州聴聞担当部局へ送付したものと同様	州聴聞担当部局が、市町村、関係機関、認定環境団体に資料を送付	州聴聞担当部局	-	コンサルタント
	計画決定手続きの公告	州聴聞担当部局が、計画原案受領後3週間以内に1ヶ月間縦覧	計画原案を周知するため	[計画決定手続の公示]：計画原案資料の縦覧実施通知、計画原案縦覧中の質問受付機関	一般市民に対して官報及び新聞で公告。	州聴聞担当部局	-	市町村
	計画原案の縦覧	計画決定手続きの公告後4週間	同上(市民へのサービス)	[計画原案資料] 計画の概要書、概略図、概算工費、騒音・景観への影響に関する調査・対策、建築物・土地収用等一覧、環境影響評価等 [広報パンフレット] [パネル展示]	広報パンフレット等により計画原案を縦覧	州聴聞担当部局	市町村	州道路担当部局 コンサルタント
州聴聞担当部局による 市民等の意向把握	異議申立受付	市民	縦覧終了後2週間以内	計画原案への異議を聴取	-	州聴聞担当部局	市町村(取りまとめ)	-
		関係機関	州聴聞担当部局より受領後3ヶ月以内	関係機関からの意見聴取	-	州聴聞担当部局	-	州聴聞担当部局
	州道路担当部局の回答作成	州聴聞担当部局から連絡後(異議申立受付後3ヶ月以内)	異議・提案に回答するため	-	申立・検討結果・変更案を表形式で整理、あるいは申立と回答を対話形式で整理	州道路担当部局	-	コンサルタント
	協議会の開催	異議申立の締切後3ヶ月以内	話し合いによる合意を探るため	[関係機関の見解、異議申立書]、[道路担当部局の回答]	官報・新聞等で日時を公示。異議申立者には直接連絡、原則として申立者のみ参加	州聴聞担当部局	-	コンサルタント
報告と 公表	州聴聞担当部局の総括と報告	協議会終了後1ヶ月以内	意見の取りまとめ及び州計画決定担当部局への引継ぎのため	[計画原案資料]、[関係機関の見解、異議申立書]、[協議会議事録] [総括文書]：手続過程、関係機関見解と調整結果、市民からの異議、変更計画案等	解決済み及び未解決の課題を州計画決定担当部局に提出	州聴聞担当部局	-	-
公表	計画の公表	-	事業実施を前提とした計画を決定	[計画決定決議文書]：決定計画の内容及び決定の理由等	州計画決定担当部局が、計画決定を官報で告示	州計画決定担当部局	州聴聞担当部局	市町村

4. 米国の道路事業における計画決定プロセスとPプロセスについて」

【計画決定プロセス】

・米国の道路計画プロセスは、交通計画（道路網計画を含む全交通機関を対象とした計画）の段階と事業化段階に大別される。このうち、事業化段階において、代替案比較のもとでルート等が絞り込まれ（構想段階）、施設計画が策定される（計画段階）。

【Pプロセス】

・構想段階と計画段階を含む事業化段階でのPは、連邦環境政策法（NEPA National Environmental Policy Act）に関連する連邦規則（CFR Code of Federal Regulations）の中で基本的要件が定められている。
 ・具体的なPの手法については、連邦の監修による「P手法に関するマニュアル」などにより指導されており、運用上の手引きとして活用されている。
 ・各州の交通省は、連邦からの補助事業について、合衆国法典および連邦規則と、各州独自の実績にもとづき、州によるP制度や運用指針を設け、それらに従ってPを実施している。

NEPAプロセス（連邦環境政策法（NEPA）にもとづく、環境影響評価手続き）におけるPに関する規定

P I に関する規定	出典
NEPA プロセスにおけるPIについて	
【方針】 ・人的、社会的環境に影響を与えるような計画内容の決定を行う際には、Pを奨励、促進する。	40CFR1500.2
【環境影響評価の準備について】 環境影響評価の準備には、可能な限り環境に関連する行政機関および一般市民を参画させる。	40CFR1501.4(b)
【スコーピング（検討範囲の絞り込み）について】 ・スコーピングプロセスにおいては、影響を受ける連邦各機関、州、地方公共団体の参画を奨励する。	40CFR1501.7(a)(1)
【意見把握および意見への対応について】 環境影響評価書の案に関して、関連する連邦各機関、州、地方公共団体、影響の及ぶ可能性のあるインディアン部族、一般市民等から意見を求めなければならない。 各主体（上記）は最終的な計画決定がなされる前に意見を述べる機会を要求できる。 連邦各機関はその所掌の範囲内で評価書に対して意見を述べなければならない。	40CFR 1503.1(a)
意見は可能な限り明確でなければならない。	40CFR 1503.2
政府機関は各意見に対しては、次にあげる一つ以上の方法で回答しなければならない。	40CFR 1503.3(a)
(1)計画案の修正 (2)新たな代替案の作成およびその評価 (3)分析の追加、拡充、修正 (4)事実に基づく修正 (5)(1)～(4)の対応をとらない理由についての説明	40CFR 1503.4(a)

NEPAプロセス(連邦環境政策法 (NEPA)にもとづく、環境影響評価手続き)におけるP Iに関する規定 (つづき)

P Iに関する規定	出典
具体的な P I の実施について	
<p>政府機関は以下の項目を実施すること：</p> <p>(a) NEPA プロセスに基づくPI</p> <p>(b) NEPA プロセスにおける公聴会等についての公示、および環境関連文書の公示</p> <p>(1) 希望する個人および機関には郵送により公示</p> <p>(2) 国家的影響がある場合には、官報への掲載と、関係する国家機関への郵送による公示</p> <p>(3) 特に影響を受ける地域においては、以下の手続き及び手法により公示</p> <p>() 州および広域的な情報提供センターへの通知</p> <p>() 影響を受ける可能性のあるインディアン部族への通知</p> <p>() 州の環境影響評価法に準拠した公示の手続き</p> <p>() 新聞への掲載</p> <p>() その他の地域のメディアによる通知</p> <p>() 影響の及ぶ可能性のある組織への通知</p> <p>() ニュースレターの発行</p> <p>() ダイレクトメールによる通知</p> <p>() 各戸のポストへの投函による通知</p> <p>(c) 以下に示す基準に該当する場合、もしくは対象事業ごとの法的要件に該当する場合には、公聴会を開催もしくは後援すること。</p> <p>(1) 計画案の提案により環境に関する議論を引き起こした場合、もしくは公聴会の開催への関心が高い場合</p> <p>(2) その他の政府機関により公聴会開催の請求があった場合</p> <p>(d) 一般市民から適切な情報を求めること。</p> <p>(e) 関心のある人がどこで情報を入手可能か、NEPAプロセスの中で説明すること。</p> <p>(f) 情報公開法への準拠。</p>	40CFR 1506.6
提案された計画案を含めた代替案について	
<p>計画案と代替案についての環境影響評価を示すことによって、論点を明確にした上で、計画決定者及び一般市民は、複数の案の中から選択する際の明確な根拠を示さなければならない。</p> <p>政府機関に下記事項が要求される。</p> <p>(a) 合理的な全ての代替案に対して、厳密な調査と客観的な評価を行うこと、また詳細な調査から除外した代替案については、除外した理由を簡単に述べること</p> <p>(b) メリットを比較評価できるよう、計画案を含めた全ての代替案に対して、十分検討をすること</p> <p>(c) 担当機関の所掌外であっても合理的な代替案は含めること</p> <p>(d) 「何もしないという案」を含めること</p> <p>(e) 環境影響評価書案の中で、政府機関が推奨する1つもしくは複数の案を特定すること、また他の法により推奨案の特定が禁じられていない限り、最終の環境影響評価書では推奨する案を特定すること</p> <p>(f) 計画案及び代替案に含まれていない代替措置 (ミティゲーション) を含めること</p>	40CFR1502.14