

**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**

平成17年9月
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

目次

ガイドラインの構成	1
第1章 総論	
1. ガイドラインの目的	2
2. ガイドラインの運用	3
3. 適用対象	3
4. 用語の定義	4
第2章 構想段階の概要	
1. 道路計画・事業・供用・管理の体系における構想段階の位置づけ	5
2. 構想段階における評価の実施	6
3. 構想段階における市民参画の導入	6
第3章 構想段階における道路計画	
1. 構想段階の基本的考え方	7
2. 概略計画	8
3. 構想段階における検討の進め方（計画検討プロセス）	10
4. 構想段階における市民参画の進め方（市民参画プロセス）	12
5. 構想段階の時間管理	13
第4章 計画検討プロセスと構想段階評価	
1. ステップ1：計画検討の発議とプロセスの明確化	14
2. ステップ2：道路計画の必要性の確認	14
3. ステップ3：評価項目の設定と比較案の選定	15
4. ステップ4：比較案の比較評価（構想段階評価）	17
5. ステップ5：概略計画案の選定	19
第5章 構想段階における市民参画プロセス	
1. 市民参画プロセス	20
2. 市民参画プロセスの運用	20
3. 市民参画プロセスの推進体制	22

ガイドラインの構成

第1章 総論

本ガイドラインの目的や運用上の留意点、適用対象等、ガイドラインに関わる基本的な枠組みを説明しています。

第2章 構想段階の概要

本ガイドラインが対象とする「構想段階」と、構想段階における評価(構想段階評価)、市民参画プロセスが、道路網計画から供用・管理の過程の中でどのように位置づけられるかを説明しています。

第3章 構想段階における道路計画

構想段階で決定される道路計画(概略計画)に関し、その内容、効力、決定の仕方について説明しています。また、概略計画の決定に至る過程で、どのように計画検討や市民参画が行われるのか、標準的な進め方を説明しています。

第4章 計画検討プロセスと構想段階評価

計画検討プロセスの具体的な進め方をステップを追って説明しています。また、このプロセスの中で実施する構想段階評価についても、標準的な評価方法を示しています。

第5章 構想段階における市民参画プロセス

構想段階における市民参画プロセスについて、どのように運用すべきかを説明しています。

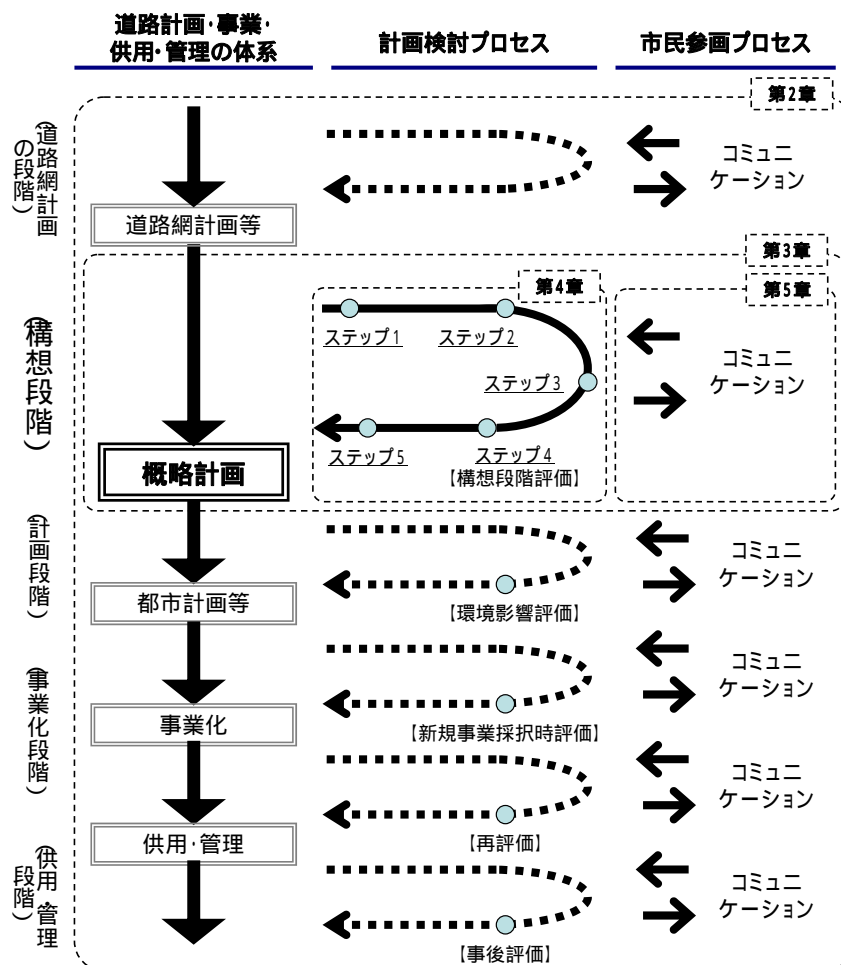


図 第2章～第5章までの各章の記載対象

第1章 総論

1. ガイドラインの目的

本ガイドラインは、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続ガイドライン」（平成15年6月30日）に準じ、「構想段階」（第2章1を参照）における道路計画プロセスの実施方針、さらに道路計画プロセスにおいて実施する「市民参画プロセス」及び「構想段階評価」についての指針を示すものである。

本ガイドラインにより、構想段階における市民参画型道路計画プロセスを導入する目的は次のとおりである。

- 計画プロセスにおける透明性、客観性、合理性、公正性の向上に資すること
- 路線別計画のプロセスを「構想段階」と「計画段階」に区分することで、これまで混在していた計画の必要性や公益性に関わる議論と個々の利害調整に関わる議論を整序化し、プロセスの効率化に資すること
- 計画プロセスの早い段階から、さまざまな可能性を総合的な観点から比較、評価することを通して、より合理的な計画づくりに資すること
- 計画プロセスの早い段階から、市民等の意見を反映する手続を定め、より良い計画づくりに資すること

【解説】

ア) 「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)」策定の経緯

我が国の道路事業における市民等への情報提供や市民等の意見把握を行う機会は、従来、都市計画等事業実施を前提とする計画が決定される直前に限られており、計画の構想についての検討は、事業主体（行政機関）の内部で行われるのが一般的でした。

そのため、道路計画の必要性等公益性に係る議論と、詳細なルート位置等利害の調整に係る議論が、計画を決定しようとする段階で同時に行われることになる場合が多く、こうしたことが、議論の混乱を招いたり、計画決定が遅延したりする要因の一つとなることも少なくありませんでした。

そこで

- 1) 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、
 - 2) 道路計画に市民等の意見を反映する手続を定め、より良い計画づくりに資すること、
 - 3) 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、
- を目的として「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が平成14年8月に策定されました。

イ) 「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」改訂の経緯

「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」(H14.8)の策定以降、同ガイドラインに沿った計画づくりの実績が増えつつあります。こうした事例を検証すると、計画プロセスを実施する上で特に注意すべき点が明らかになった例や、具体的な案件に対応した結果として、ガイドラインの内容を拡充、あるいは簡略化したかたちで実施された例が見られます。

また、平成16年6月に国土交通省環境行動計画が策定され、その中で構想段階においても総合的な観点からの評価を行い、より客観的、合理的に計画づくりを進めることが求められています。

このような状況に対応するため、今般、ガイドラインの改訂を行いました。

なお、改訂にあたっては表題に「構想段階における・・・」と追記し、本ガイドラインが構想段階を対象にしていることを明確にしました。これまでのガイドラインでも同様に構想段階を対象としており、今回新たに対象を構想段階に絞ったということではありません。

ウ) 本ガイドラインにおける「手続の適切性」の概念

本ガイドラインでは、計画検討プロセスに必要な条件のうち、「透明性」、「客観性」、「合理性」、「公正性」という用語を、以下のように整理しています。

「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。

以上、手続き上の4つの概念によって、「手続の適切性」が保たれると考えています。

2. ガイドラインの運用

地域社会の状況、道路の役割、道路に対する利用者ニーズ等は多種多様であり、従ってそれらに対応する道路計画の策定にあたって考慮すべき事項もまた多様である。そのため本ガイドラインは、全国画一的に運用するのではなく、前項の目的を踏まえた上で、個別事業の状況に応じて柔軟な運用を行うことが必要である。

【解説】

ア) ガイドライン運用上の留意点

本ガイドラインは、構想段階における市民参画型道路計画プロセスの進め方について、基本的な指針を示したものです。本ガイドラインに書かれているとおりのことを行えば、どのような案件でも円滑に計画プロセスを進められるということではありません。案件毎に社会背景や地域事情が異なるため、それら様々な事柄を考慮し、計画プロセスの進め方を創意工夫していくことが必要です。

3. 適用対象

本ガイドラインの適用対象は、次に掲げる道路の計画とする。

環境影響評価法第二条第二項に規定される第一種事業に該当すると考えられる道路事業の計画

その他、道路管理者が本ガイドラインを適用することが適当と認める道路の計画

なお、本ガイドラインは、新規に構想段階の検討に着手する計画を主な対象とするが、既に検討途上にある計画についても、適当と判断される場合には本ガイドラインを適用することができるものとする。

【解説】

ア) 適用対象の考え方

本ガイドラインに示す計画プロセスは、環境や市民生活に大きな影響を及ぼす恐れのある道路の計画等、様々な利害が対立し、早い段階からの合意形成を必要とするような計画について特に適用すべきものと考えられます。このような観点から、基本的には環境影響評価法に規定される第一種事業に該当するような一定規模以上の道路事業の計画を対象とします。

イ) 道路管理者が適用することが適当と認める計画

当然のことながら、に該当しない比較的小規模な道路の計画に対して本ガイドラインに示す計画プロセスの全部または一部を適用することを妨げるものではありません。計画の早い段階から市民参画プロセスを導入して計画の検討を進めることが、より円滑で、より良い計画づくりに資すると考えられる場合には、小規模事業の計画にも本ガイドラインを積極的に適用していくことが推奨されます。

4. 用語の定義

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。但し、構想段階において道路種別を特定することが困難な場合等、道路管理者が明確でない道路の計画を対象とする場合にあっては、関係行政機関による協議会等を本ガイドラインにおける道路管理者とみなすことができる。

関係行政機関

道路管理者、当該道路計画に関係する国、道路関係公団（高速道路会社）、地方道路公社、地方自治法第一条の三に規定する地方公共団体

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

都市計画

都市計画法第二章に規定する都市計画

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

事業評価

「国土交通省所管公共事業の新規事業採択時評価実施要領」に基づく新規採択時評価、
「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」に基づく再評価、「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」に基づく事後評価

第2章 構想段階の概要

1. 道路計画・事業・供用・管理の体系における構想段階の位置づけ

道路網計画から供用・管理までの体系は、下図のような5つの段階で構成される。本ガイドラインが対象とする「構想段階」は、路線別計画段階の最初の段階に位置づけられ、道路網計画を踏まえ、概ねのルートや基本的な道路構造等（概略計画）が決定される段階である（具体的には第3章1.に示すプロセスをいう）。

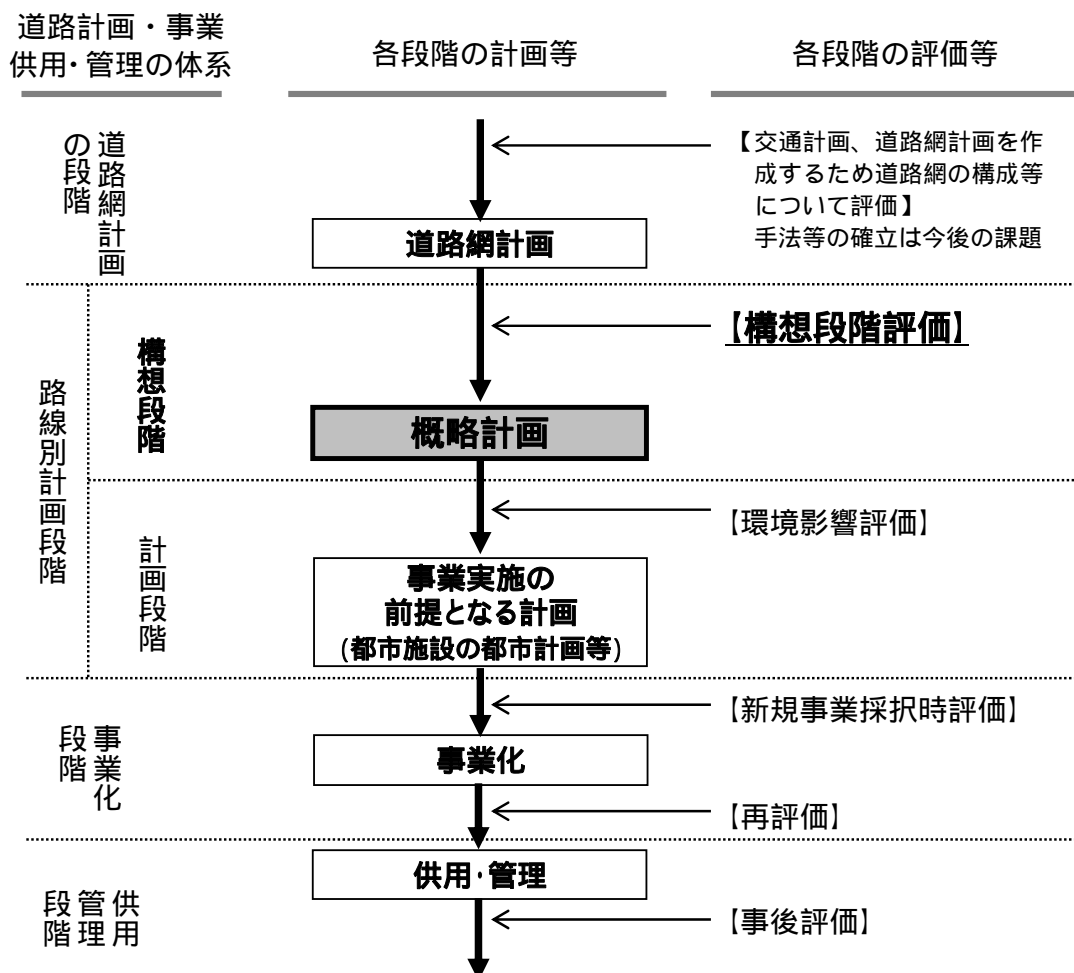


図1 道路計画・事業・供用・管理の体系における計画や評価等

【解説】

ア) 道路網計画から供用・管理までの各段階で決定される計画等の内容

各段階では、一般に次のような決定や検討作業が行われます。

段階	計画等の決定内容
道路網計画の段階	広域的な土地利用や交通需要等を踏まえて、面的な交通計画、道路網整備に関する方針を決定
構想段階	概ねのルートの位置や基本的な道路構造等（概略計画）を決定
計画段階	事業実施の前提となる計画（都市施設の都市計画等）として、具体的なルートの位置や道路構造を決定
事業化段階	事業実施のための測量や設計を行い、概算費用の算定や工程計画を勘案した事業の実施方針を決定 社会情勢の変化等に伴い、必要に応じて計画を見直し
供用・管理段階	供用後一定期間を経た後に、効果の発現等の状況を踏まえて、必要に応じて改善策を検討

イ) 路線別計画を段階的な構成とすることのねらい

構想段階で議論すべき「公益性の観点からの計画の必要性の議論」と、計画段階で議論すべき「地域的な利害調整に係る議論」を区分することで、論点が明確化され、効率的な議論につながると考えられることから、路線別計画を2段階で構成することとしています。

2. 構想段階における評価の実施

これまで、道路の路線別計画・事業・供用・管理の各段階において客観的かつ合理的な意思決定を行うため、それぞれ評価を実施してきたところであるが、構想段階においても「構想段階評価」を実施するものとする。

【解説】

ア) 構想段階評価のねらい

構想段階評価は、道路網計画から供用・管理までの段階における評価体系の一環として構想段階で実施する評価です。道路網計画から供用・管理までの各段階では次のような評価が実施され、評価の体系を構成しています。

段階	評価制度等	評価の内容
道路網計画の段階	-	交通計画、道路網計画を作成するため道路網の構成等について評価
構想段階	構想段階評価	概略計画案を絞りこむため、概ねのルートや道路構造について、事業の効果、環境、費用等総合的な観点から評価
計画段階	環境影響評価 都市計画	事業実施の前提となる計画（都市施設の都市計画等）を作成するため、具体的なルート、構造等の環境への影響や都市計画との整合等を評価
事業化段階	新規事業採択時評価	事業実施の可否を判断するため、事業の効率性と効果を確認し、事業実施の必要性を評価
	再評価	事業採択後、一定期間を経過した事業等に関して、事業の継続もしくは中止等を判断するため、事業の効率性と効果を評価
供用・管理段階	事後評価	完了した事業について、その効果、影響等実績の確認を行う評価。必要に応じて適切な改善を検討するとともに、評価結果を同種事業の計画・調査等への反映を図るための評価

3. 構想段階における市民参画の導入

道路計画の構想段階においても積極的に市民参画プロセスを導入するものとする。

【解説】

ア) 構想段階から市民参画プロセスを導入することのねらい

構想段階における市民参画プロセスの実施は、概略計画を市民等のニーズを適切に反映したものとする上で不可欠です。構想段階での市民参画プロセスが十分に行われていないと、続く計画段階において、本来、構想段階で確認されるべき道路計画の必要性等に議論が遡り、計画段階で本来行われるべき議論が不十分となる等、混乱を招く可能性もあります。

第3章 構想段階における道路計画

1. 構想段階の基本的考え方

構想段階とは、路線別計画のうち、道路管理者が、道路の概ねの位置や構造等の基本的な事項(概略計画)を決定する段階をいう。

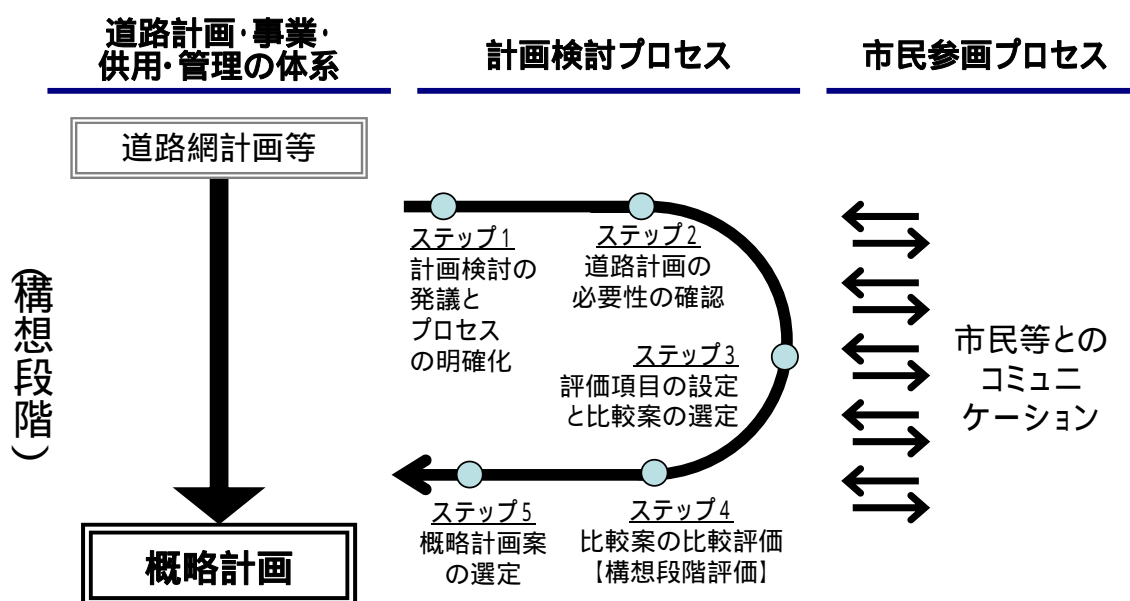
構想段階においては、当該道路計画の目的等を明確化した上で、目的の達成に資する幅広い比較案から最も優位な概略計画案の選定を行い(計画検討プロセス)、道路管理者は、この概略計画案をもとに、概略計画を決定する。

計画検討プロセスは、政策的、技術的観点の情報に加え、市民等との一連のコミュニケーション(市民参画プロセス：第5章参照)を通して得られた情報も考慮しつつ進めるものとする。

【解説】

ア) 構想段階の構成(概略計画、計画検討プロセス、市民参画プロセスの関係)

構想段階における計画の体系、計画検討プロセス、市民参画プロセスの関係は以下のように整理できます。



2. 概略計画

(1) 概略計画の決定

道路管理者が概略計画を決定するにあたっては、概略計画案をもとに次に掲げる観点を総合的に検討して判断するものとする。

政策的整合性（国及び地方公共団体の政策（長期計画等）との整合性）

技術的合理性（想定される目的の達成度合いや整備効果、事業による影響等技術的な観点）

計画検討プロセスの適切性（透明性、客観性、合理性、公正性）及び市民参画プロセスの妥当性

(2) 概略計画の内容

道路管理者は概略計画として基本的には次の事項を定める。

起終点

道路種別（高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の別）

計画諸元（車線数、設計速度等）

構想ルート帯（概ね 1/25,000～1/50,000 スケールで、概ね 幅 250m～1 km 程度のルート帯）

主な連結する道路

主たる構造（盛土、切土、トンネル、橋もしくは高架、その他の構造の別）

その他必要な事項

(3) 概略計画の扱い

道路管理者は、概略計画を決定した場合には、これを公表するものとする。

なお、概略計画を決定した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講じる。

(4) 概略計画の効力

概略計画の内容は、詳しい計画精度には至っていないため、その決定をもって私権を制限するような効力（建築の規制等）が生じるものではない。しかし、概略計画は、当該道路計画の必要性や比較案の比較検討等について適切なプロセスを経て意思決定されたものであり、その決定をもって次の段階（図1に示す計画段階）へ進むことが適当であるとの評価がなされたとみなすことができる。

【解説】

ア) 概略計画の決定の考え方

概略計画の決定は、適切なプロセスを経て選定された概略計画案をもとに、道路管理者が行います。市民参画プロセスを実施するということは、必ずしも「市民参画で得られた結論をそのまま概略計画にする」ということではなく、「市民参画で得られた情報を、意思決定にあたって考慮する重要な要素にする」ということであることに注意が必要です。

また、「計画検討プロセスの適切性及び市民参画プロセスの妥当性」については、本ガイドラインに示す標準的なプロセスが適切に実施されている場合には、この要件を満たしているものと解してよいものと考えます。

イ) 概略計画における決定事項の標準的内容

概略計画において決定する事項は基本的に以下の内容とします。なお、その一部について概略計画の段階では定めることが困難な場合には、その旨を記載するものとします。

- 起終点 : 当該路線の起点及び終点の所在地の市町村名を記載します。
- 道路種別 : 計画する道路の種別が道路法第三条に規定されている高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道のいずれに該当するかを記載します。
- 計画諸元 : 計画する道路の標準車線数及び設計速度(単位:km/h)を記載します。
- 構想ルート帯 : 概ね 1/25,000 ~ 1/50,000 の縮尺の図を用い、計画する路線の位置を概ね 250m ~ 1km 程度の幅を持つルート帯で図示します。なお、検討の結果、より広い幅でルート帯を決定し、計画段階以降のより詳細な検討を踏まえて具体的に絞り込んでいくことも考えられます。
- 主な連結する道路 : 当該計画道路に連結する、あるいは連結する予定のある主な道路について、その連結位置が所在する予定の市町村名及び連結する道路の名称を記載し、ルート帯上に図示します。
- 主たる構造 : 計画する道路の構造を盛土、切土、トンネル、橋若しくは効果、その他の構造の別に区別して記載します。なお、区間により、構造が異なる場合には、一定延長の区間毎(区間の起終点を市町村名で記載)に構造を記載し、必要に応じルート帯上に図示します。
- その他必要な事項 : 計画段階において考慮すべき事項(例:接道条件や、交通管理等)がある場合には、その旨を記載します。

なお、必要に応じて、 ~ のような道路の諸元のほかに、道路計画の目的や計画決定の判断根拠(コントロールポイント等も含む)も含めて概略計画の内容として決定し、公表することもできます。

ウ) 決定した概略計画の公表

道路管理者は、決定した概略計画が広く市民等に認知されるよう努める必要があります。その際の公表等の方法には、広報誌、ホームページ、マスメディアを通じた情報発信等があります。

エ) 環境影響評価手続との関係

概略計画は、環境影響評価手続の前提となる計画で、方法書に記載する事業内容とすることができます。

オ) 都市計画への位置付け

道路計画と都市計画の方針との整合を図るため、構想段階から都市計画決定権者と連携を図り、決定した概略計画を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、沿線地域の将来像との調和が図られるようにしておくことが望ましいと考えられます。

カ) 概略計画決定の意義

概略計画は、次の計画段階（都市計画決定手続等）における検討の基本となるものであり、都市計画手続に諮る計画案について基本的な事項を決定するものです。

概略計画の検討過程において市民参画プロセスが適切に実施されることにより、「公益性の観点から、より詳細な計画の段階（次の計画段階）に進めて検討することが適当と認められた案を得た」と考えることができます。

キ) 概略計画の精度の考え方

概略計画は、概略設計の前提となる基本的事項（起終点やルート帯等）程度の精度で決定されます。概略計画における精度をこの程度とする理由は、構想段階において議論すべき公益的な視点に留まらず、計画段階で議論すべきこと（地域的な利害調整等）までが構想段階で論点となり議論が混乱することを避けるためです。

3. 構想段階における検討の進め方（計画検討プロセス）

構想段階においては、以下の段階的な手順（計画検討プロセス）に沿って計画検討を進めることを標準とする。

- ステップ1：計画検討の発議とプロセスの明確化
- ステップ2：道路計画の必要性の確認
- ステップ3：評価項目の設定と比較案の選定
- ステップ4：比較案の比較評価（構想段階評価）
- ステップ5：概略計画案の選定

【解説】

ア) ステップを区切り段階的に検討を進めることのねらい

ステップ5で概略計画案の正当性を示すためには、ステップ4で対策をしない案（比較評価のベースラインとする）も含めて現実的で合理的な複数の比較案を比較評価して比較優位性を示すことが必要ですが、比較優位性を検証するためには、ステップ3で選定・設定される比較案や評価項目が適切であることが求められます。

また、評価項目の適切さを示すためには、ステップ2で道路計画の目的やその背景にある課題を明らかにしておく必要があります。

このような手順を踏まずに検討を進めると、概略計画の決定に際して、当初の課題や目的の設定に問題がある等の指摘を受ける可能性もあります。このためステップを区切りつつ段階的に検討を進めることが重要です。

イ) 多様な計画検討プロセス

ステップ3～5については、道路計画の内容や検討対象となる地域の状況に応じて、様々な工夫が考えられます。

例えば、ルート位置について複数の比較案を提示する代わりに、道路整備が考えられるエリア全体を覆うような幅広のルート帯を示し、その後の検討でルートとすることが望ましくない範囲を削っていくことによって最終的なルート帯を確定する方法をとった事例もあります。

このように、計画検討プロセスの合理性を確保できるのであれば、個別案件の状況に応じて本ガイドラインと異なるプロセスで検討を進めることも可能です。

ウ) 計画検討プロセスの流れ

計画検討プロセスは、基本的には次のような流れで実施されます。

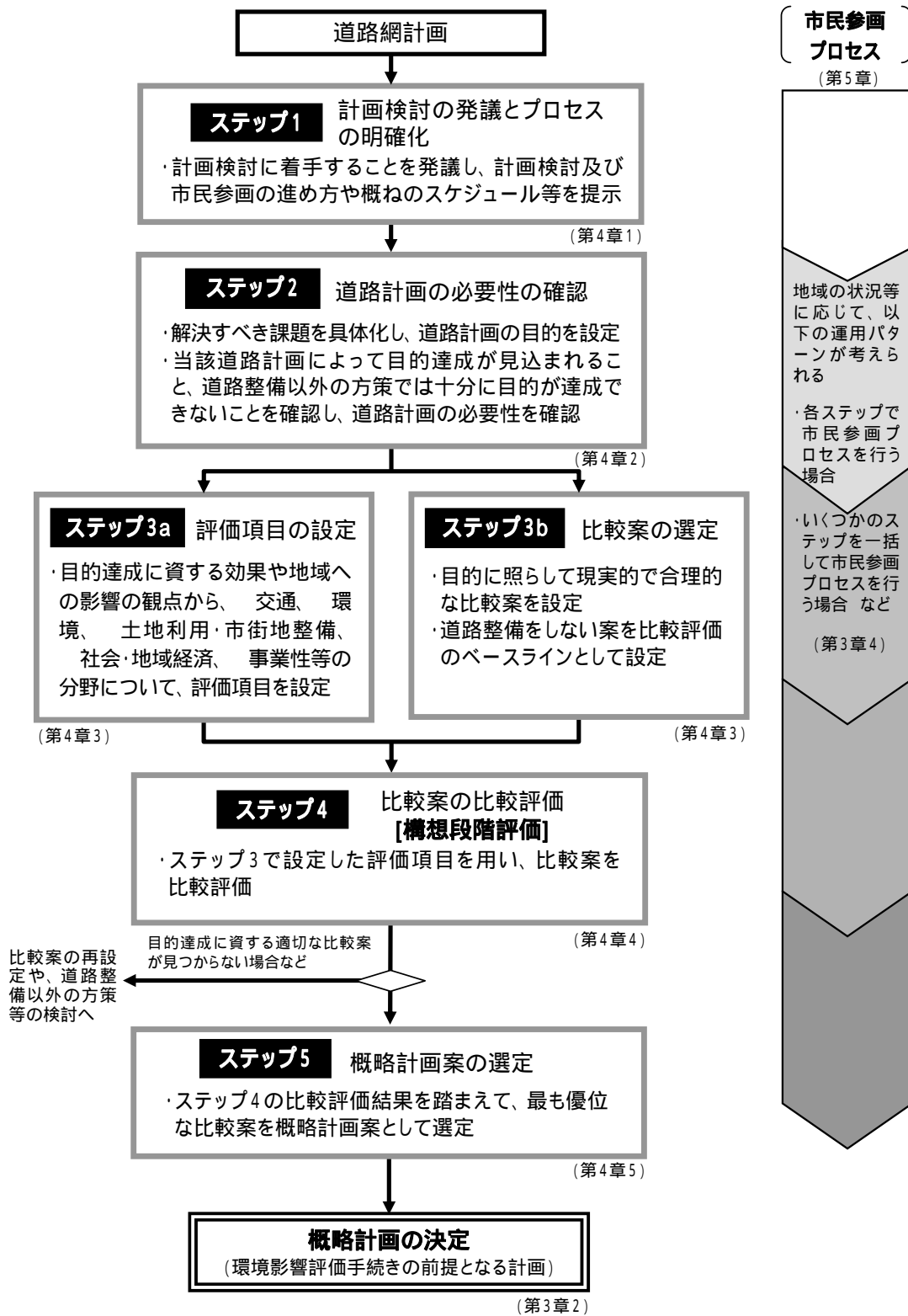


図 計画検討プロセスの流れ
 各ステップの詳細は第4章を参照

4. 構想段階における市民参画の進め方（市民参画プロセス）

構想段階において計画検討プロセスを進める際には、市民等とのコミュニケーション活動（市民参画プロセス）を行い、積極的な情報提供を行うとともに、計画検討に生かすべき情報の入手に努めるものとする。

市民参画プロセスは、計画検討プロセスのステップ毎に実施することが望ましいが、前後するステップについて一括して実施する等、状況に応じて適切に実施方針を選択することができる。なお、複数ステップについて一括実施する場合にも、プロセス全体を通じた全ての内容について市民参画プロセスを行うことが必要である。

【解説】

ア) 市民参画プロセスの運用の仕方

市民参画プロセスは、計画検討プロセスのステップ毎に実施することを標準としますが、地域の状況やこれまでの経緯等を踏まえて、実施のタイミングを決めることが重要です。

例えば、道路計画に考慮すべき要素や関係者があまり多くない場合には、前後するステップを一括して市民参画プロセスを実施したり、逆に複雑な利害関係が伴う計画の場合には、ステップを細かく区分してそれぞれ市民参画プロセスを実施したりする場合等が考えられます。



図 市民参画プロセスの運用例

5 . 構想段階の時間管理

構想段階における検討を効率的に進めるために時間管理概念の導入が有効である。そのため、構想段階の検討着手時に計画検討及び市民参画に関わる実施方針（具体的な進め方や概ねのスケジュール等）を計画するものとする。計画検討プロセスに要する期間は、計画の規模や複雑さ、経緯等を勘案して適切に定めるとともに、ステップ1に関する市民参画プロセスにおいて、市民等とのコミュニケーションを十分に行い、プロセスの進め方を明確にしておくことが必要である。

【解説】

ア) 時間管理の考え方

構想段階における検討を効果的に進めるためには、予め定めたスケジュールを市民等と共有し、そのスケジュールに基づいてプロセスの進行を管理することが重要です。期限までに結論がでなかった場合には、その時点までの決定事項を一度とりまとめた上で、改めてスケジュールを設定し直す等の工夫が必要です。

なお、市民参画プロセスに要する期間は市民参画プロセスの進め方等により異なると考えられますが、過去の事例では、計画検討の発議をしてから概略計画の案を選定するまでに、6ヶ月～18ヶ月程度をかけている例が多く見られます。

第4章 計画検討プロセスと構想段階評価

1. ステップ1：計画検討の発議とプロセスの明確化

上位計画等で提案された当該道路計画について、構想段階の検討に着手することを発議する。
また、構想段階の成果として得ようとする概略計画案に定めるべき内容、構想段階の進め方（予定する計画検討プロセスと市民参画プロセスの進め方、実施主体、概ねのスケジュール等）及び構想段階終了後の計画・事業の進め方を明確化する。

【解説】

ア) 計画検討の発議とプロセスの明確化

最初に、市民参画のもとで計画検討を開始することを公表し（発議）計画検討プロセスと市民参画プロセスの進め方を広く公表することで、市民等と共有された透明性の高いプロセスの中で検討が進められることとなります。このことは、市民参画プロセスの妥当性を確保するために非常に重要なステップとなります。

また、プロセスの共有により、市民等の側からみて当該道路計画の検討がどのような手順で進められるのか、また、いつ、何についての意見を言うべきか等が明確になります。

イ) 計画検討の準備

効率よく計画検討プロセスを進める上で、必要と考えられる情報収集やデータ分析等の技術的な作業については、道路管理者が予め準備を整えておくことも重要です。ただし、この作業においては、「案が優位である」といった予断はせず、客観的な情報の準備に止めておくことが肝要です。

2. ステップ2：道路計画の必要性の確認

(1) 解決すべき課題の具体化と道路計画の目的の設定

当該道路計画が対象とする地域において、解決が必要とされる現在あるいは将来の交通に関する課題を具体的に示し、当該課題の解決を当該道路計画の目的として設定する。

(2) 道路計画の必要性の確認

以下の2点を確認することにより、道路計画の必要性を確認する。

当該道路計画によって前項で設定した目的の達成が見込まれること

交通需要マネジメント（TDM）等の道路整備以外の方策のみによっては十分に目的が達成できないこと

【解説】

ア) 課題と目的

交通渋滞や交通事故をはじめ、経済の停滞、市街地の衰退、生活環境の悪化等、交通問題に起因する広域及び地域の諸問題の中で、地域の生活への影響が大きく、解決を求める市民等のニーズが高く、当該道路整備によって解決を目指すべき問題が「課題」となります。

また、当該道路整備の目的とは、道路整備を行うことによって、どのように課題を解決し、どのような成果を実現しようとするのか、ということです。

課題と目的を設定する際には、道路利用者等、提供されるサービスを受ける顧客（カスタマー）の視点を取り入れるとともに、沿道市民等、様々な影響を受ける可能性がある関係者の多様な視点を踏まえることが必要です。また、目的の表現に際しては、市民等にわかりやすいものとするよう努める必要があります。

イ）道路計画の必要性の確認

道路計画の必要性は、道路計画では設定した目的を実現し得るが、TDM等の道路整備以外の方策のみでは目的を実現し得ないことを示すことにより確認するものとします。

TDM等の方策によって目的が十分に達成できると考えられる場合には、当該方策について、その実現可能性や効果について十分検討した上で、道路計画の必要性はないものと判断します。

なお、ここで目的を十分に達成するか否かという判断は、当該方策の効果推計や市民参画プロセスの結果等を踏まえ、道路管理者が責任をもって行うべきものです。

3．ステップ3：評価項目の設定と比較案の選定

(1) 評価項目の設定（ステップ3a）

目的の達成度や影響の観点から、ステップ4の比較評価で用いる比較案の評価項目を設定する。評価する分野は次の～を標準とし、地域の現状や計画の目的に応じて分野を追加し（その他）、適切な評価項目を設定するものとする。

交通（広域的な幹線流動、地域内交通や歩行者交通等への効果や影響）

環境（環境影響評価の評価項目を踏まえた広域的な環境、沿道環境への効果や影響）

土地利用・市街地整備（都市構造、沿道土地利用やコミュニティへの効果や影響）

社会・地域経済（広域社会や地域産業等への効果や影響）

事業性（事業に要する費用や技術的な制約条件等）

その他（地域の現状や計画の目的に応じて追加すべき項目）

評価項目の設定の際には、各項目について、ステップ4において用いることが可能な評価手法や評価の精度についても勘案するものとする。

(2) 比較案の選定（ステップ3b）

ステップ2で明確化した目的に照らして、現実的で合理的な比較案を原則として複数選定する。加えて、「道路整備をしない案」を比較評価のベースラインとして設定するものとする。

【解説】

ア）評価の分野・項目設定の考え方

～を標準的な評価分野として設定するということは、道路の整備において、単に交通環境を改善するだけでなく、環境に配慮すること、土地利用や市街地整備を支援すること、社会・地域経済の発展に貢献すること、コストを抑制することも視野に入れた総合的に優れた計画を目指すということです。

同様に、評価項目は、どのような視点に立って道路を計画するか、ということを示しています。したがって、当該道路計画の目的に対応して評価項目を設定することが必要です。また、地域や地元にもたらす効果や影響を測るため、想定される市民等の価値観、ニーズ、懸念・心配等を反映することが重要です。

なお、～ の評価項目は、次のような例が考えられます。

分野	評価項目の例
交通	時間短縮、渋滞解消、交通事故減少、歩行者自転車の移動性・安全性、道路の走行性、当該道路の災害時における機能・安全性、広域ネットワーク形成（既存のネットワークとの連携）、交通発生集中源からのアクセス性、都市の道路ネットワーク形成 等
環境	大気汚染、地球温暖化防止に関する効果、騒音、景観、生態系や動植物への影響、集落や公共公益施設等への影響 等
土地利用・市街地整備	地域交流への効果、農業的土地利用への影響、市街地の防災性、市街地整備への貢献度（アクセス性等）、沿道商業施設への影響 等
社会経済	地域活性化や都市再生への効果 等
事業性	事業や維持管理に関わる費用、事業に要する期間、施工時の影響、用地取得に関するリスク、制度的な問題が生じるリスク、不測の事態に対する計画の柔軟性 等

イ）環境影響評価との関係

構想段階評価では、評価の一貫性に鑑み、次の計画段階における環境影響評価で評価することになると考えられる項目も踏まえて、評価を行うことが重要です。

ウ）現実的で合理的な比較案とは

現実的で合理的な比較案は、1)常識的に明らかな非効率がない、2)法的な基準を満たしている、3)目的に適合しているという3条件を満たすことが必要です。また、こうした条件を満たすということは、基本的には、検討の結果、どの比較案が概略計画になったとしても、その実現に対して、その時点で明らかにされた問題はなく、どの案を選ぶかは以降のステップの検討にゆだねる、ということの意味します。

なお、地形等の条件によっては、比較案の設定時点でほぼ単一のルートや道路構造の案しか選定できない場合もあり得ます。このような場合には、無理に複数案を選定する必要はありませんが、道路整備をしない案は比較評価のベースラインとして比較案に含めることが必要です。

また、現実的で合理的であれば、道路整備とTDM等の施策を組み合わせたセット案も比較案として設定することができます。

エ）道路整備をしない案とは

道路整備をしない案は、道路整備をしない場合に評価項目がどのようになるかを示すもので、これをベースラインとして、他の比較案による道路整備の効果や影響等を評価するものとします。

4. ステップ4：比較案の比較評価（構想段階評価）

(1) 比較案の比較評価

ステップ3aで設定した評価項目について、ステップ3bで選定した比較案の評価を行う。評価結果は、比較案の優位性比較のための資料とする。

なお、比較案が多数である場合や、比較が複雑である場合等には、状況に応じてステップ3～4を繰り返すことによって、段階的に選択肢を絞り込むこともできる。

(2) 評価の精度

各項目の評価の精度は、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よく、計画の状況に応じて定量的または定性的に評価する。

【解説】

ア) 比較評価表を用いた比較評価

複数の比較案を様々な角度から比較評価した比較評価表は、複雑な条件下で論理的に意思決定を行うための手助けとなるほか、意思決定の根拠を説明するための有用なツールとなります。

ステップ4「比較案の比較評価（構想段階評価）」においては、ステップ3aで設定した各評価項目を用い、ステップ3bで選定した各比較案を評価し、結果を比較評価表としてとりまとめます。この比較評価表は、ステップ5「概略計画案の選定」で、合理的に最も優位な案を選定する際の重要な判断材料となります。

なお記入にあたっては、正確な情報に基づき、できるだけ客観的事実を示すことが必要です。また、表現には一貫性を持たせ、相対的な違いが明確になるようにすることが重要です。

比較評価表の記入様式例

分野	評価項目	道路整備			道路整備をしない案 (ベースライン)
		比較案 A	比較案 B	比較案 C	
交通					
環境*					
土地利用・市街地整備					
社会経済					
事業性					
その他					

□：標準的に評価する分野

*：環境分野については、環境影響評価の評価項目を踏まえて、項目を設定することが必要です。なお、評価ができない評価項目がある場合には、その旨が分かるように「-」等で表現します。

比較評価表への記入表現としては、次のような例が考えられます。

分野	評価結果の表現例
交通	「主要地点間(~)の所要時間を 分短縮」 「 交差点の渋滞を解消」 「重大事故の発生件数を %減」 等
環境	「市内の大型車交通を %減じ、沿道の騒音を大幅に低減」 「国立公園区域を通過するまたはその近傍を通過し、その影響について要検討」 「静穏を要する 病院との離隔距離は m程度」 「地域の身近な自然である里山を 箇所(計 km)にわたって通過」 等
土地利用 ・市街地整備	「既成住宅市街地をおよそ kmにわたって分断するため、再編が必要なコミュニティが生じ得る」 「都心部に30分以内にアクセスできる人口が %広がり、商圈が拡大」 「区画整理済み農地を kmにわたり斜行」 等
社会経済	「工業団地開発プロジェクト予定地近傍を通過するため、プロジェクトの支援効果が大きい」 等
事業性	「概算事業費は 億円」 「供用後40年間の概算維持管理費は約 億円」 「軟弱地盤上の盛土延長が km」 「 月 ~ 月までの漁期は施工不可」 等

イ) 段階的な比較評価

多くの比較案が選定された場合、全比較案を同時に詳細に検証することは非効率となる場合があることから、簡易な比較で比較案を絞り込み、その後時間や費用のかかる比較を絞り込まれた比較案を対象に行う等、ステップ3と4を繰り返し、効率性に配慮した手順となるよう工夫することも考えられます。

例えば、事業規模が大きい場合には、幾つかの区間に分割したり、小さな縮尺(粗い精度)での比較の後に大きな縮尺(細かい精度)で比較したりする等の工夫も考えられます。

ウ) 評価の精度の考え方

比較案の評価では、各案の比較優位性を検証でき、ルートを選定等にあたって決定的な問題の有無が確認できる程度の精度が必要です。

例えば環境に関しては、主に文献調査や既存の調査結果を利用することが一般的と想定されますが、環境への配慮が特に求められる場合等においては、現地調査を実施することも考えられます。その場合、構想段階で行った環境調査等の結果は、計画段階の環境影響評価に活用可能な場合もあります。

なお、構想段階において環境影響評価で行われるような高い精度の評価を行うことは、プロセス効率化の趣旨を勘案すれば、必ずしも適当でなく、むしろ次の計画段階において十分な精度の環境影響評価を行うことが重要です。

一方で、環境影響評価等計画段階に入ってから構想段階では知り得なかった重大な環境影響等が明らかになった場合や、構想段階の評価結果が覆ることになった場合には、構想段階に戻ることが必要です。構想段階のどのステップまで戻るか、効率性、合理性を踏まえて判断することになります。

5. ステップ5：概略計画案の選定

ステップ4の評価結果を踏まえて、最も優位な比較案を概略計画案として選定する。なお、ここで選定された概略計画案及び選定理由は、第3章2. に示す概略計画の決定における判断材料とする。

【解説】

ア) 概略計画案の選定

ステップ4の比較評価の結果を踏まえて概略計画案を選定する際、評価項目に単純な重みづけをして点数化することや、特定の項目に偏った判断で選定を行うことは、判断を誤る危険性があり、好ましくありません。

各比較案の目的達成の確実性はどうか、効果発現の早さはどうか、各比較案に現実には対処不可能なことが含まれていないか、予測不可能なことが起こった場合のリスクの大きさはどうか等、様々な観点から思考し、その過程を通じて総合的に判断することが必要です。

イ) ステップ4とステップ5を区分する理由

ステップ4の比較評価とステップ5の概略計画案の選定を区分することには、先に評価を確定し、その後に評価結果の比較を踏まえて選定の議論をすることによって、どう評価するかという議論と、どれが好ましい案かという議論の混在を避け、議論の非効率な後戻りを防ぐ効果があります。

また、各比較案の評価は広く市民等と共有することになりますが、概略計画案を選定するにあたっては、例えば少人数の代表者が集まって冷静に判断した上で、その理由や選定過程については後に広く公開する等、多様なプロセスが想定されます。

ウ) 「道路整備をしない案」が選択された場合の対応

構想段階における検討の結果、「道路整備をしない案」(TDM等の実施で十分とされ、道路整備をしないとする場合を含む)が選択された場合には、事実上、当該計画は中止することとなります。

この場合、道路管理者は「道路整備をしない案」が選択された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す。

第5章 構想段階における市民参画プロセス

1. 市民参画プロセス

市民参画プロセスとは、構想段階における計画プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性を高めること、及びより良い計画づくりに資することを目的として、市民等への情報提供、市民等からの意見把握、計画への意見反映を行う手続である。

【解説】

ア) 市民参画プロセスを実施する上で留意すべき事項

次のような点に留意することにより、市民等が納得して受け入れることのできる、手続き的に妥当な市民参画プロセスを、より効果的に実施することができると考えられます。

市民等へ十分かつ積極的な情報提供が行われ、高い透明性が確保されること

市民等との双方向で実質的な対話機会が十分に確保されること

市民等から得られた意見・情報が、市民等からみて納得できる考え方に基づいて計画に反映される(あるいはされない)こと

道路計画の必要性や比較案の評価等における考え方が中立性と説得力を有していること

計画検討や市民参画プロセスの進め方について、市民等と共有されていること

2. 市民参画プロセスの運用

(1) 市民参画プロセスで対象とする市民等の範囲

市民参画プロセスは、概略計画の検討対象範囲を中心に、事業の特性・対象地域に応じて効果・影響の及ぶ市民、その他の関係者を対象として実施するものとする。

(2) 市民参画プロセスの実施主体

市民参画プロセスは、原則として、道路管理者または道路管理者を含む複数の関係行政機関が合同で実施するものとする。

(3) 参画プロセスの実施内容

市民参画プロセスでは次の事項を実施する。

意見等の把握 : 実施主体は、市民等が当該計画に関して有している情報や関心、懸念等の意見の把握に努める。

情報提供 : 実施主体は、市民等が当該計画について理解を深め、意見を形成するために必要な情報を適時に適切な方法により提供するよう努める。また、市民等からの質疑等に対しては真摯に応答等を行うものとする。

計画への反映 : 実施主体は、計画検討プロセスにおける意思決定において、市民等から得られた意見や情報も判断材料のひとつとして尊重するものとする。

【解説】

ア) 市民参画プロセスで対象とする市民等の範囲

より効果的な市民参画プロセスを実施するためには、影響の及ぶ市民等関係者に対して幅広く、積極的にアプローチすることが求められます。影響の及ぶ関係者には、日常的な道路利用等、道路のサービスを受ける「顧客」はもとより、道路の利用の有無に関わらず影響を受ける関係者等、幅広い範囲の市民等が含まれます。

イ) 市民参画プロセスにおける関係行政機関の役割

計画に関係する地方公共団体は、地域の代表として計画プロセスの進め方や検討の内容について道路管理者と協議・調整を行う立場にある一方、管轄区域の住民等に対する市民参画の手続を支援し協力する役割が期待されます。

例えば国が実施する道路計画においても、地元の市町村や都道府県が介在することにより、市民等とのコミュニケーションが円滑になる場合があります。そうした観点から、市民参画プロセスの実施主体として、道路管理者のみならず関係する行政機関が参画することが適当な場合が多いと考えられます。

また、複数の都道府県にまたがる道路計画においては、広域的な交通機能や地域の特殊性等に配慮しつつ、地方公共団体の意向を十分に配慮して調整することが必要になります。

ウ) 適切な参画手法の選択

市民等とのコミュニケーションの手法は様々考えられますが、それぞれの手法の特徴を踏まえ、対象とする市民等に応じて選択することが必要です。

例えば、沿道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市民等に対しては、実質的な意見交換や意見把握が可能となる様々な対面式のコミュニケーション手法（例：オープンハウス、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す。

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ズ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ます。

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も考えられますが、こうした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す。

エ) 市民等の意見の反映

市民等からの意見は、単なる反対意見や要望にとどめることなく、その理由となっている懸念や関心、利害にまで遡ることが重要であり、さらに、それが計画の内容に対するものなのか、進め方に対するものなのかを明らかにした上で、反映方法を検討することが必要です。

また、市民等の意見には、地域固有の価値観が含まれることも考えられるため、これらを把握することに努め、計画づくりにおいて十分に勘案することが重要です。

オ) 市民参画プロセスの柔軟な運用

具体的な市民参画の進め方については、状況に応じて柔軟に計画・運営されることが必要です。より多くの市民にアプローチし、より有意義な情報を収集することが市民参画の重要な目的であり、このため、現場ごとに市民等から意見を引き出すための工夫を重ねることが大切です。

3. 市民参画プロセスの推進体制

(1) 推進体制構築の考え方

市民参画プロセスの実施にあたり、市民参画プロセスの実施主体が必要と認める場合には、第三者機関を設置した上で市民参画プロセスを実施することができる。

(2) 第三者機関の役割

第三者機関の設置にあたっては、当該機関が担うべき役割を明確にする必要がある。一般に、第三者機関は次に掲げる役割を担うことができる。

計画検討プロセスの進行管理や市民参画の進め方等の監視

技術検討の支援や政策的な助言

意見把握等の代行や把握した意見の整理、分析等、市民参画プロセス実施の支援
概略計画案の検討にあたって配慮すべき事項や比較案の選定等に関する道路管理者への助言

ただし、ひとつの第三者機関が複数の役割を担おうとする場合、役割の組み合わせによっては第三者機関としての中立性を維持できなくなる場合があることに注意が必要である。

(3) 第三者機関を設置する場合の留意点

第三者機関は、市民参画プロセスの実施主体の意思に基づき、道路管理者が設置する。第三者機関の委員は、市民参画プロセスの実施主体が選定の上、道路管理者が委任する。第三者機関の委員は、当事者ではない中立的な立場にある学識経験者等で構成する。第三者機関の設置にあたっては、その中立性の確保等に関する必要事項を規定した規約を定めるものとする。

【解説】

ア) 第三者機関設置の基本的考え方

市民参画プロセスは、あくまでも道路管理者等が実施するもので、第三者機関が実施するものではありません。第三者機関は、どの事業においても必ず設置するという性格のものではなく、個々の案件についての市民参画プロセスの状況に応じて、～ に示す機能を第三者機関に求めるべきか否かを検討した上で必要に応じ設置すべきものです。

イ) 第三者機関の権限

第三者機関の役割は限定的に考えるべきであり、概略計画に関わる決定権をゆだねるものではありません。例えば や のような役割を求める場合であっても、第三者機関からの助言と最終的に道路管理者が行う意志決定の結果が異なることもありえます。この場合、道路管理者は、第三者機関の助言と自らが下した決定が異なる理由を明らかにし、公表することにより自らの責任を果たすことが必要です。

ウ) 第三者機関の具体的な役割

第三者機関は、市民参画プロセスにおいて中立な立場から以下のような役割を果たすことが求められます。特に大規模な計画を対象としている場合等、様々な利害関係が複雑に絡み合うような場合には、学識経験者等で構成される中立的な第三者機関の役割が大きくなる場合があります。

計画検討プロセスの進行管理や市民参画の進め方等の監視

時間管理を念頭に、計画検討プロセスにおける各ステップの終了(次のステップの開始)に関する判断や、市民参画プロセスの進め方、提示する情報の内容や質、タイミング等の妥当性に関する助言・評価等を実施する役割を担います。

技術検討の支援や政策的な助言

高度に専門的な立場から技術検討内容について助言・指導を行う役割や、当該道路計画と国や地方公共団体の長期計画や都市計画等との整合性を検討し、政策的に妥当な方向性を助言する役割を担います。

意見把握等の代行や把握した意見の整理、分析等、市民参画プロセス実施の支援

市民参画プロセスが大規模または複雑な場合等において、第三者として市民等の意見把握等を代行し、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市民等の意見について、整理、分析する役割を担います。

概略計画案の検討にあたって配慮すべき事項や比較案の設定等に関する道路管理者への助言

専門的立場から、比較案の選定や評価項目の設定、比較案の比較評価等において配慮すべき事項や方向性等を道路管理者に助言する役割を担います。

エ) 第三者機関が同時に担うことが望ましくない役割の組合せの例

第三者機関が担うことのできる役割は多岐に渡りますが、複数の役割が同時に必要とされる場合、役割の組合せによっては、機能の矛盾が生じる等、第三者機関の本来の役割を十分に発揮できなくなることがあるため留意が必要です。

特に、プロセスを監視する役割()と計画検討の内容に関して助言を行う役割()とを同一機関が同時に担うことは、中立性と専門性とを両立させることが難しいため、避けることが適切です。

また、過去の市民参画の実施例においては、一般にひとつの機関に多くの機能を持たせ過ぎる傾向が見られますが、高度な専門的判断を適切に行うためには、過度の負担は避けるべきです。このような問題は、機関を複数設け、役割分担することで回避することができます。

その際は、各機関の役割を明確に区別して運営することが必要です。

オ) 第三者機関の委員の構成

第三者機関の委員の構成については、その機関が与えられた役割及び地域・事業の特性に照らして相応しい選定が必要であり、学識経験者の他、市民や利用者の代表、関係行政機関等が考えられます。