

公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会（第1回）

平成19年3月22日（木）

【事務局】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから第1回目の公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会を開催させていただきます。

委員の皆様方には、年度末の大変お忙しいところをお集まりいただきましてありがとうございます。私、進行を務めさせていただきます国土交通省大臣官房技術調査課の〇〇でございます。よろしくお願いいたします。

まず、会議に先立ちまして、資料の確認をさせていただきたいと思います。

クリップでとめてある資料があろうと思いますが、一番上に座席表、その下に本日の議事次第、それから、設立趣旨ということで資料1、資料2は委員名簿でございます。資料3が、本日の研究会の運営規則（案）、資料4に「上位計画等の策定プロセスについて」というもの、ホチキスでとめておまして、A4とA3からなっております。

それから、資料5-1、「公共事業の構想段階における国土交通省のこれまでの取り組み」というもの、資料5-2が河川整備における意見聴取、資料5-3が、「構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドラインについて」、資料5-4でございますが、「港湾の公共事業の構想段階における住民参加のガイドライン」。

それから、資料6ですが、今後の進め方というものをお配りしております。

また、A4でございますが、参考資料1から5まで別に配らせていただいております。

もし資料に不都合がございましたら、事務局のほうまでお申し出いただければと思います。

それでは、座らせていただきまして、まず設立の趣旨についてご説明を事務局のほうからさせていただきます。

資料1でございますけれども、「公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会の設立趣旨」ということで読み上げさせていただきます。

「国土交通省においては、社会資本整備を進めるに当たり、事業実施に関して、透明性、公正性を確保し住民等の理解と協力を得るため、平成15年6月に『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きガイドライン』を策定し、事業者からの積極的な情報公開・提供等を行うことにより住民参画を促し、住民等との協働の下で、事業の公

益性及び必要性について適切な判断を行うなど、より良い計画づくりに取り組んでいるところである。

一方、計画づくりにあたっては、社会経済面、環境面等様々な観点から総合的に判断していく必要があり、これらの取り組みが、より効果的で実効性のあるものとするためには、計画策定プロセスをより透明性を持ったものにしていくことが求められている。

現在、環境省において「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」を策定し、事業の構想段階から環境配慮を行い、計画づくりに反映させる取り組みが進められているところであり、また、国土交通省においても、既に、一部事業においては構想段階における計画策定プロセスの透明性をより明確にするためガイドラインを定め先行的な取り組みを実施してきているところである。こうした取り組みを踏まえ、公共事業の構想段階における計画策定プロセスのあり方についての横断的な考え方を示すことにより、より良い計画に基づく、円滑な社会資本整備を推進することを目的に本研究会を設置するものである。」というところでございます。

設立趣旨は今読み上げたとおりのことでございます。

それでは、議事次第の次でございますが、委員長にごあいさつをいただければと思います。

【委員】 僭越ではございますけれども、私のほうから極めて簡単にごあいさつさせていただきますと思います。

パブリック・インボルブメントをはじめ住民参加型の計画づくり、私はこれは非常に前より進んできた、こういうふうに使っています。私自身もいろんな公共事業のP Iに参加させていただきまして、その中でやっていく中でもうちょっと勉強したいなど。例えば構想段階とは何か、今日そういう議論がございます。それから、もう一つはやっぱり戦略的環境アセスメントの位置付けの問題、それから現場では、P Iが終わってからどう進めていくのか、あるいは全体の中でどう位置付けるのかとか、そういういろんなご質問とかが非常によく出てくるようになってきました。これもひとえにP I、これが前に進んできたからこそ、こういう実際的な問題が出てきたものだろう、こういうふうに使っております。

この研究会を通じまして、非常に分野横断的でありますけれども、構想段階のこの計画のプロセス、これについて委員の皆様方あるいは事務局の皆様方と一緒に研究してまいりたいと思いますので、よろしくおつき合いのほどをお願いいたします。

【事務局】 ありがとうございました。

それでは、委員のご紹介をさせていただきます。

資料2に本研究会の委員名簿があります。

【各委員の紹介（省略）】

【事務局】 全体で9名の委員でございますが、4名の委員は年度末ということもありご欠席でございます。

また、国土交通省側の出席でございますが、座席表を配らせていただいております。このような者が出席しておりますので、どうぞよろしく願いいたします。また、課長の〇〇でございますが、若干おくれておりまして、参りましたら、ごあいさつをさせていただきますと存じます。

ちょうど参りましたようでございます。

【事務局】 おくれましてすみません。まずもっておわび申し上げたいと思います。

それから、委員の先生方には年度末の大変お忙しいところ、委員会に参加いただきまして、大変ありがとうございます。

もう趣旨説明等でさせていただいたと思いますけれども、国土交通省は社会資本整備を担っておりますけれども、いろんな社会環境が変わったとしても、これからも必要な社会資本整備はいろいろあると思っております。そういったものを進めるに当たりまして、やはり計画の早い段階からいろんな関係方面の意見を聞きながら計画を進めていくということが大変重要だというふうに思っておりますし、そのための取り組みもこれまで多々させていただいたところでございます。

今回、環境省のほうでガイドラインができるということもありまして、国土交通省としても早急に必要な計画プロセスをはっきりさせて、それにいろんな関係者の意見を聞くようなプロセスも含めましてガイドラインをつくりたいということでございます。

委員の先生方には大変お忙しいところを恐縮でございますけれども、夏ぐらいまでに何とかまとめたということで、ちょっとスケジュールも厳しいわけでございますが、事務方も精力的に検討をさせていただきたいと思っておりますし、委員会の合間、合間でも、また個別に先生方のご意見を聞くような形で早急な取りまとめを行っていきたく思っております。

そういった意味で先生方のご指導をお願いいたしまして、簡単であります、最初のあいさつとさせていただきます。

どうもありがとうございました。よろしく願いいたします。

【事務局】 それでは、議事次第に従いまして続けてまいりたいと思います。

次は5. 議事でございますが、以後の進行につきましては委員長にお願いしたいと思っております。先生、よろしくお願いいたします。

【委員】 それでは、お手元の議事次第に従って議事を進めてまいりたいと思いますが、まず①の運営規則についてということです。

事務局から資料のご説明をお願いいたします。

【事務局】 それでは、資料3に基づきましてご説明をさせていただきたいと思います。

1枚目に本研究会の運営規則（案）というもの、それから、1枚めくっていただきますと、設置要領ということで、本研究会の設置要領でございます。

戻りまして、運営規則（案）でございますが、本研究会の運営に当たりまして案を読み上げさせていただきたいと思います。

運営規則（案）

第一条 公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会(以下、「研究会」という)の議事の手続きその他会議の運営に関しては、研究会設置要領に定めるもののほか、この運営規則の規定するところによる。

第二条 委員長は、委員以外の者の出席を求めることができる。

第三条 会議の議事については、議事概要を作成するものとする。

第四条 研究会は原則公開とする。

2 前項本文の規定にかかわらず、特段の理由があるときは、会議及び議事録を非公開とすることができる。この場合、非公開の理由を明示し、議事要旨を公開するものとする。

第五条 この規則に定めるもののほか、会議の運営に重要な事項は、委員長が定める。

附 則

この要領は、平成19年3月22日から施行する。

以上でございます。

【小林委員長】 ありがとうございます。

それでは、もしご質問、ご意見がございましたら、お願いいたします。

よろしゅうございますか。

それでは、お認めいただいたということにいたします。

それでは、②の今回の対象範囲についてということで、次の資料のご説明をお願いいた

します。

【事務局】 それでは、資料4に基づきましてご説明をさせていただきたいと思います。

「構想段階とは・・・」、こう書いてございますが、まずこの計画の策定プロセスというもののはどの段階の計画を言うのかということでございます。「構想段階とは」というものにつきまして、先ほど読み上げさせていただいた設立趣旨にも書いたとおりでございます。要するに、事業の公益性、必要性をしっかりと確認をして、その後、概ねどの位置に、どのような配置で、どのような規模のものをつくるのかというようなことを検討し、1つの案に決定するというような段階であります。

その各事業の構想段階の例というのが、そのページに書いてございますが、河川事業から面的整備事業というようなことでございます。

というような中で、ページをめくっていただきまして、A4のもので、各事業のもうちょっと深い計画の策定のプロセスが書いてございます。

例えばでございますけれども、河川事業、特に諸元についてはダム事業のことが書いてございますが、一番上位の段階では国土形成計画、国土利用計画、社会資本整備重点計画等を定めてきた上で、河川法に基づきます河川整備基本方針、それから河川整備計画というもの、その後、その事業に基づく環境影響評価等を行うというような形になってございますが、例えばダムでいきますと、この河川整備計画の段階でどういう目的のダムを大体どの位置にどの程度の規模でどういう形式でつくるのかというようなものが決まってくるというようなことで、例えば、赤く枠囲いしてあるところが、ここで言う構想段階に当たるのだろうかというようなことを考えております。

次が道路の場合の高速自動車国道の場合でございますが、上位のところは同じでございますが、その次に道路網計画というようなことで、起終点と主な経由地が決まる道路網計画、その次に概略計画というようなことで、起終点、ルート、大体の設計速度、それから構造、交通量等が定まってくる段階、その段階を過ぎますと、次に詳細計画ということで実際の設計に入ってくるというような段階でございますが、高速自動車国道の場合には、この概略計画という赤く枠囲いした部分。

その次のページでございますが、一般国道、これにつきましても、概ね同じような形でございますけれども、このような形で枠囲いしているところがこの構想段階というものに当たるのではないかというようなことでございます。

続きまして、埋立・干拓、港湾関係でございますけれども、港湾の場合につきましても、

社会資本重点計画等の後、港湾の長期構想というようなことで、埋立地の位置や規模、それから、港湾につきましては配置であるとか取り扱いの貨物の量というようなものが決まってくる段階というようなことであります。

それから、飛行場の場合ですと、整備計画の中で、構想段階というものと施設計画段階というふうに分けてございますが、概ねの位置と滑走路の延長本数であるとか、方角、方位等が決まる段階というようなことです。

次、鉄道の場合でございますが、新幹線の鉄道というようなときには、整備計画というふうなところで、これも走行方式であるとか、主要な経過地点、それから、設計速度等が決まるというようなものが整備計画の段階。

次のページでございますが、鉄道の普通鉄道の場合については、事業計画の前の事業基本計画の検討が行われる段階というようなこと。

それから最後でございますが、土地区画整理事業については、都市計画のマスタープラン、市町村マスタープラン等が定まった後、まちづくりの基本構想、まちづくり基本調査というような段階で、大体土地区画整理事業の施行区域、面積、土地利用がどうであるかというようなものが決まるような段階というようなことでございます。

1ページ目に戻っていただきますが、概ねこのような段階を構想段階というふうに言えるのではないかというようなことでございます。一番下に書いてございますように、今回検討の対象となるのは、基本的には直轄事業の中で環境影響評価法に基づくアセスメントの対象となるような事業というものが中心となるとは思いますが、その他事業でも大規模な事業であるとか、与える影響が大きい事業等についても、あわせて検討を行っていくというようなことで考えております。

今の例でございますが、どういう段階が構想段階かというようなことについてまとめたものをご説明させていただきました。

以上でございます。

【委員】 ありがとうございます。

それでは、ご質問等、あるいはご意見でも結構ですが、もしございましたらお願いします。次の資料のところとかなり関連していますので、一緒にしたほうがご質問されやすいかもわかりませんね。

それでは、引き続き「構想段階における国土交通省のこれまでの取り組みについて」ということをご説明いただいて、それとあわせてご質問をいろいろいただきたいと思います。

では、続けてお願いします。

【事務局】 それでは、資料5を使いましてご説明させていただきます。

初めに全体的な取り組み状況をご説明させていただいた後、河川、道路、港湾の事例について、順次ご説明をさせていただきます。

まず資料5-1と、それから参考資料をお配りしておりますが、参考資料の1が「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きガイドライン」というもの、これをあわせもってご説明をさせていただければと思います。

資料5-1でございますが、住民参加の手続きにつきましては参考資料1にありますガイドラインを策定して、複数案の作成等総合的な検討の取り組みを推進しているということでございますが、下のほうの図、左側を見ていただきますと、計画検討プロセスというように、まずその計画を検討し始めるという検討の発議をさせていただいて、その計画事業の必要性をまず確認する。その必要性を確認した後、複数案の設定を行うとともに、その複数案を評価する場合の評価の項目を設定していく。その評価としましては、環境面、社会面、経済面等さまざまな観点から評価項目を設定するというようなことで、複数案設定したものをさまざまな先ほどの評価項目で評価をしていく。評価をした後、概略計画案を選定し、最終的には法的手続き等にのっとりながら概略計画を決定していくということでございます。

住民参加プロセスというようにについては、右側から入ってきておりますが、市民等とのコミュニケーションを行うというように、構想段階における計画プロセスの透明性であるとか、客観性、合理性を高めることを目的として、さまざまな方々への情報提供、また、さまざまな方からの意見把握を行いながら、計画へ順次反映をさせていくという手続きをとっているということでございます。

その中で、必要であれば、そのプロセスを円滑化、客観性を確保しながら進めていくというように、協議会を設置したりとか、第三者機関を設置して助言をいただくというように、行いながら計画を進めていくというようにございます。

1ページめくっていただきますと、公共事業の構想段階における各事業におきましてどのようなガイドラインが策定され、どのように住民参加の手続きがなされているかというものをまとめたものでございます。

左側から河川事業、道路事業、港湾事業、空港事業というようにありますが、例えば河川事業であれば、先ほどご説明させていただいた河川整備計画を策定するというよ

うなことであります。その河川整備計画の策定につきましては、河川法上の法手続きによっていきます。ガイドラインという面でも河川法に基づいて対応しているというようなこと。評価する項目としては、治水、利水、環境というようなさまざまな面を評価をしていくというようなことであります。施行実績ということで2月末でございますけれども、一級河川の河川整備計画の策定件数として28件ということで、整備計画をつくる段階でこのような住民参加の手続きをとりながら進めているということでもあります。

道路計画でございますが、概略計画の段階ということで、法的な位置付けというものはなく、その下に書いておりますガイドラインに基づいて手続きを行っているというようなことであります。ガイドラインにつきましては、平成14年10月に出ておりますが、平成17年9月に改定をしているというようなことで、一番下の特記事項のところに書いてございます。評価する項目としては、交通サービスがどうか、それから環境面、土地利用面・市街地の整備、社会経済面でどうかというようなことを評価をしているということでもあります。施行実績としては完了しているものが19件、実施中というものが9件でございます。

それから港湾事業でございますが、港湾の長期構想段階ということで、これも法的な位置付けは入ってございません。ガイドラインにつきましては、港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインということで、平成15年8月に定められたガイドラインに基づいている。評価する項目は、現況（利用状況、整備状況）、それから能力、構想案の必要性、構想案の概要、環境への影響というようなことを評価項目としているということでもあります。施行実績としては24件完了しておりまして、8件が実施中でありませぬ。

それから、空港事業でございますが、先ほどご説明したのと同様でございますが、滑走路の概ねの位置、方位等が決まる段階というようなことであります。ガイドラインが平成15年4月に一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方というようなことがガイドラインで定められております。評価する項目としては、気象、地形・地質、空域、アクセス、土地利用、環境、社会経済状況等の効果についてということで、今実施中のものが1件あるというような段階であります。

1ページめくっていただきますと、各事業のガイドラインもしくは法律に定められたものの中でどのような手続きがなされ、どのような段階でどのような方々からの意見を聴くかというようなことをまとめているものが3ページ目でございます。公共事業の構想段階

におけるガイドラインというものについては、複数案の提示をし、1つの案を決定していくということですが、その段階で住民のご意見を聴く、それから協議会、第三者機関の意見を聴いていくというような手続きをしながら1つの案に絞っていくというようなこと。

河川法につきましては、原案、整備計画の案、それから整備計画案の決定・公表というような段階で、学識経験者の意見聴取であるとか関係住民の意見反映のための必要な措置をとり、それから地方公共団体の長の意見聴取をするという法的な手続きについてのまとめであります。

それから、道路、港湾、空港につきましては、各ガイドラインに書いてあるプロセスがありますが、概ね発議をし、計画の必要性、それから比較案を出した後、比較案を評価し、最終的に決めていくというようなことになっています。そのさまざま段階でさまざまな方々の意見を聴くというのがガイドラインに定められている。

それから一番右でございますが、これが現在環境省のほうで行われております研究会の中で、パブリックコメントにかかっておりますSEAの導入ガイドラインでの手続きについて書かせていただいております。

その次のページ以降につきましては、各ガイドラインにどのようなことが書いてあるかをまとめたものがございますので、これについては1ページ目でご説明させていただいたプロセスのフローチャートのものが細かく書いてあるというようなことでございます。

最後の7ページ目でございますが、構想段階での計画策定プロセスについてのイメージということですが、実際にやっていることはどういうことかでございますが、構想案、複数の案を提示し、それについてさまざまな観点からの評価を行い、最終案を決定していくという手続きであろう。その中で、住民の皆様とのコミュニケーションがどうか、客観性の確保という観点で学識経験者の助言をどう受けているのか、また関連の関係自治体との連携、調整がどうなっているのかというようなことで、このような計画策定プロセス全体を今回の検討会でどういうふうな形にしていけばいいのかというようなことを検討できればというふうに思っております。

先ほどSEAの話も出てございましたが、構想段階から、早い段階から環境面についての検討を行うということは重要だということございまして、環境面と枠囲いをしておりますが、このプロセスの中で環境面についていかに評価をし、それを計画案に反映させていくかというようなことを考える手続きの中の、その環境面での評価というものと手続き

をしていくというのがS E Aに当たるのではないかというふうに考えているところでございます。

以降、今ご説明させていただいた個別の事業についての実施事例について順次ご説明をさせていただきますと思います。

まず、河川整備における状況をご説明させていただきます。

【事務局】 それでは、河川局河川計画調整室の〇〇でございます。資料5-2で河川整備における意見聴取ということで、河川整備計画のご説明をさせていただきますと思います。

まず、河川整備計画というものは、これは概ね20年から30年ぐらいの期間におきまして、ダムや堰、堤防等の河川工事、それからしゅんせつ等の河川維持、この両方にわたって決めた計画でございます。ですから、大規模事業だけというものではございませんで、これ全部入っている計画だというふうに思っていたきたいと思います。

それでは、河川整備計画、こういった制度はどのようにしてできたかというところからご説明をしたいと思いますので、1ページをめくっていただきたいと思います。

河川法改正の流れということでございます。明治29年から近代の河川法ができて、最初治水から始まりまして、昭和39年に利水を入れました。そして、昭和39年にももとのマスタープラン、工事实施基本計画というのを立てまして、その中で基本的な流量や主な河川工事というものを計画として位置付けることをやりました。これはなかなか全体の姿がわからない、こういったこともありまして、平成9年、一番右端でございますが、治水・利水・環境の総合的な河川制度の整備と。河川法の中に環境の目的を入れた。これによりまして河川環境の整備と保全、それから地域の意見を反映した河川整備の計画制度の導入、ここで河川整備計画というものを法律の中に位置付けました。これによりまして全体像の河川の工事を明らかにしていく、こういったことをやったものでございます。

次のページを見ていただきたいと思いますのですが、こちらに旧制度と新制度ということで2つ書いてございます。旧制度は、先ほど申し上げました昭和39年の工事实施基本計画でございます。こちらについては、計画案を作成しまして、河川審議会の中で意見を聞きまして計画を決定しておりました。

これを新制度、こちらは2つの計画に分けております。河川整備基本方針と河川整備計画でございます。河川整備基本方針といいますのは、これは内容を基本方針、基本高水、計画高水流量等と書いてございますが、長期的な目標、最終的な河川の姿というふうにお

考えいただければいいと思うんですけども、こういった長期的なものを考えたものであります。

ですから、当然治水、安全度の全国バランス等を考えながら決めていくものでありまして、その内容の客観性は、やはり公平性、こういったものを十分確保するために社会資本整備審議会の意見を聞いて定めるものというふうにしております。

あわせて、もう一つ河川整備計画でございますが、こちらが具体的な河川の整備を定める。冒頭申し上げましたように20年から30年間の河川の整備とか維持のメニュー、こういったものを定めるものだと思っていただければいいと思います。これにつきましては、こちらにございますように原案をつくりまして、それに対しまして、学識経験者の意見聴取、それから公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じる。そして、河川整備計画の案を決定し、地方公共団体の長の意見聴取をいたしまして、河川整備計画の決定・公表に至るプロセスをとっております。こちらが新しくできた制度でございます。

次のページをお願いいたします。これはもう少し詳しいものでございまして、こちらは簡単に見ていただければと思いますが、工事实施基本計画の基本的な1、2、3の黒いところまで、これが基本方針になるものでございます。

3番の下の青いところで2つ書いております。主要な河川工事の目的、種類、施行の場所、当該工事による主要な河川管理施設の機能、こういったものが河川整備計画としてなったものでございます。これに対して意見聴取をして決めるというものでございます。

それでは次のページをちょっと見ていただきたいと思います。

では、実際に河川法の第16条の2、こちらに河川整備計画の内容が定められております。その中で意見聴取についての項目をこちらに挙げております。

まず第3項でございます。こちらは学識経験を有する者の意見を聴かなければならないというものでございます。これは第三者的な立場から、専門性を生かしまして、その知見のもとに評価を行っていただく。それによりまして、具体の河川工事の必要性とか治水や環境上の課題というものを客観的に明らかにしてもらおう。それによりまして、地域住民等の理解に資するというので、この第3項、学識経験者の意見を聴くということにしております。

第4項でございます。こちらは関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。これは住民の意向を十分に反映するというので、計画策定のできるだ

け早い段階からその意向を考慮していくということ、これを考えたこととございます。

ここにあります必要な措置、意見を聴かなければならないのではなくて、必要な措置を講じなければなりません。措置と申しますのは、ここの公聴会の開催等と申しますが、公聴会や説明会、また公告・縦覧、意見書の提出、説明書の配布、またはインターネット等、こういったいろいろな手段が考えられます。それは計画の内容や地域の実情等を踏まえまして適宜判断しながら、大体複数の方法を組み合わせながら関係住民の意見を聞くということをしております。

次の第5項と申しますが、こちらは知事、市町村長の意見を聴かなければなりません。これにつきましては、当該地域のあり方とか、住民の安全等、こういった行政上の責任を有するものにつきまして、関係地方公共団体の長の意見を聴くということにしております。地域の代表としての重みを持った意見でありまして、最終的な計画案に対する意見が必ず必要だということと申すのでこういう項目を入れておるわけと申すのでございます。

もう一度3ページに戻っていただきたいのですが、3ページの整備計画のフローがございまして、原案から今始まっております。しかし、この法的手続きだけでなく、この原案の前、たたき台とか素案とか言われる、こういった段階から住民の意見を聴いている例もございまして、河川と申しますのは、大体ふだんから懇談会、またはNPO、学識経験者とか、いろんな懇談会があったり、いろんな会を設けております。そういったふだんの意見交換、こういったものを活用しながら、今後の河川のあり方というのは常に議論しているわけです。それを生かしながら原案に持っていく、こういうプロセスを踏んでいる、こういった例も多々ございまして。

そういう意味では、意見聴取という我々の方法なんですけれども、これは各河川において試行錯誤でやっております。河川特性や地域の特性、こういったものによりまして、さまざまな方法で実施をしているのが実情と申すのでございます。

それでは、次に6ページ、実際の具体例、多摩川の例をご説明します。

「多摩川の川づくりの歩み」と書いておりますが、多摩川という河川は非常に市民との連携が密接な河川と申すのでございます。これは最も密接だと言ってもいい河川の一つと申すのでございます。こちらは昔から河川環境において市民活動と連携をし、先駆的な活動をやってまいりました。行政の動きの昭和50年に河川環境課を設置とか、多摩川河川環境管理計画、全部日本で最初と申すのでございます。

こういった中で市民とのつき合いをしながら、平成10年に多摩川流域懇談会というの

を設立しました。この流域懇談会といいますのは、自民や企業、学識経験者、流域自治体、河川管理者などが多摩川の川づくりのために継続的に情報や意見の交換をしながらパートナーシップをつくっていきこう、こういった会でございます。こういった会が先ほど言いましたふだんからのつき合いでございます、こういったものをベースに議論をしていく。緩やかな合意形成、こういったことを図ることを目的にやっております。

次のページを見ていただきたいと思いますが、これは多摩川の河川整備計画をつくるに当たりましてのフローでございます。原案たたき台、これは先ほど言いました工程の計画原案の前、素案の段階です。この段階から先ほど言いました流域懇談会の中に行政や多摩川市民フォーラム等の市民の活動がセミナーという形で勉強しながら、それから計画原案を議論する多摩川流域委員会でございます。これは計画の原案を議論する場でございます。こういったところと、ぐるぐる回っておりますが、フィードバックを繰り返しながら練っているという絵なんですけれども、原案の前からこういう議論をしながら、計画原案を策定し、その計画原案に対して流域委員会が審議をし、計画案にし、そして地方公共団体の長の意見を聴いて、河川整備計画の策定に結びつけている、こういったことを多摩川ではやってきております。ここは非常に市民活動が成熟しているというところがありまして、こういったことができているということでございます。

次のページを見ていただきたいと思いますが、そこでのルールを簡単に挙げております。

先ほど言いました緩やかな合意というのはどういうものかということでございます。3つの原則・7つのルールということでやっております。自由な発言、徹底した議論、合意の形成ということをも原則と。7つのルールは、参加者の見解は所属団体の公式見解としないとか、いろいろここがございますように、皆さんがいろんな立場のいろんな方が実際に議論がうまくできるようにと、そういった中でこういったルールを知恵としてここでは構築をしてきたということでございます。これによりましてパートナーシップで始めるいい川づくりという多摩川流域懇談会の基本理念があるんですが、この理念の実現を図ってきたということでございます。

次のページは実際の流域セミナーの状況でございますが、かた苦しい会議ではなくてこういう車座の中で議論をして整備計画を練ってきたということでございます。

次に10ページでございますが、ゼロオプションとございます。これは流域委員会の中で議論が拡散しないように論点ペーパーを出しながらやっておるんですが、その中で何もしないというゼロオプションから始まりまして、考えられる選択肢を挙げ、そして河川管

理者は何を選擇したかということも見せた上で議論をしてきたということでございます。それぞれ並べるというだけでなく、ここの場合は河川管理者がこういう理由で、この案を選擇したいという意思表示をしながら、それについての議論をいただいた、こういったことをやっております。

次のページでございますが、こちらは吉野川で、現在作業中の一番新しいものでございます。こちらにつきましては、吉野川という川の流域特性がございまして、四国4県にまたがる非常に広いところで、またいろんな方々がおられる中で、多くの意見を幅広く聴いて、できるだけ公平に意見を丁寧に聴きたい、こういったコンセプトの中でやっているものでございます。

こちらのポイントは、第1回と一番左側でございますが、原案をまず河川管理者がつくりまして、それに対しまして学識者の会議、そして流域住民の意見を聞く会、これは住民から聴くわけです。それから流域市町村長の意見を聴く会と3つの会の中で議論していただき、その意見をそれぞれが共有化しながら、また議論をしていくということを繰り返しております。各会場のご意見を公表とか、ご意見を整理し、原案へ反映という次のプロセスがございまして、出た意見は全部まとめまして世の中に出しながら、また国交省の考え方を、これについてはこう考えますというのをあわせて出して、次のステップの議論に入っていく。これを繰り返しながら原案を練っていくという、こういうプロセスをやっているものでございます。

次のページにそのイメージをもう少し書いておりますが、先ほど言いました3者、学識経験者と流域住民と市町村、河川管理者が間を取り持ちながら、キャッチボールをしながら意見をまとめていく、こういったやり方でございます。

次のページを飛ばしまして、その次に流域住民の意見を聴く会の流域区分とございますが、先ほど言いましたように非常に流域が広い。4県にまたがりながら、こういった広いところで会場もたくさん、下流域3会場、中流域1会場、上流域2会場と、できるだけ地域に入って、その場で丁寧に意見を聴くような形で住民の意見を聴く、こういったことを徹底してやっているということでございます。

最後のページにそのやっている状況の写真が出ておりますけれども、河川整備計画の策定に当たりまして、複数の河川の特長、地域特長を踏まえながら、いろんな方法で意見を聴いているということでございます。

以上でございます。

【事務局】 それでは、引き続きまして道路分野における取り組みの状況につきまして、資料5-3のほうでご説明をさせていただきます。あと、参考資料2ということで、説明の中にも出てまいりますガイドラインそのものをお配りさせていただいておりますので、そちらもごらんになっていただければと思います。

それでは、資料5-3を1枚めくっていただきまして、私ども現在ガイドラインに沿って取り組みを進めているところでございますが、14年8月に一度ガイドラインを策定いたしましたしまして、さらに17年9月に改定をして、現行、そのガイドラインに沿って取り組みを進めているところでございます。

1ページ目の下のほうに枠組みで改定の見直しのポイントとして幾つか書いてございますが、主なものといたしまして、後でご説明させていただきますが、構想段階で評価をしていくということの、それを明確に位置付けるとともに、対象を環境アセスの対象事業まで明確に拡大をしたということ。それから、必要性の確認だとか、代替案の比較評価をするに当たりまして、評価すべき項目を標準的なものとして項目を明確化したというのが主な見直しの要点でございます。

そういう見直しをしたガイドラインの中味につきまして、2ページ以降でご紹介をさせていただきます。

先ほどの資料4の説明の中にもございましたが、このガイドラインの中で、構想段階とはどういうものかということをもう一度ご確認させていただきますが、道路の概ねの位置、それから構造等の基本的な事項を決定する段階ということで、道路の計画のプロセスとして、道路ネットワークの計画の段階があって、構想段階という、そういう概ねの位置を決める段階、それから具体的に言いますと都市計画などの手続きがございますから、そういう計画の段階、それから事業化の段階とございますが、その右半分でございますように、概ねの位置を決める段階、ここを構想段階と呼びまして、そこを対象にしたプロセスをガイドラインにイメージしてございます。

対象事業として、環境アセスの対象に該当すると考えられる道路事業を対象にして進めていこうということで考えております。

次のページに概略計画で定める事項として、どういうものを定めていくのかということでございますが、起終点だとか道路種別、計画諸元と申しまして車線数だとか設計速度、それから概ねのルート帯、大体250メートルから1キロぐらいの幅、これはケース・バイ・ケースで変わってございますが、そういうルート帯、それから主な連結する道路、そ

れから主な構造、トンネルなのか高架構造なのかというようなところ、その辺を決めていく計画でございまして、それに向けたプロセスを考えてございます。

次の4ページ目でございますが、この概略計画案を絞り込むために、概ねのルート的位置だとか道路構造について事業の効果だとか環境、費用等の総合的な観点から評価をしていこうということで、この構想段階における評価というものを明確にこのガイドラインでは位置付けさせていただいております。

その中で計画の検討プロセスとして、右のフロー図にございますように5つのステップというふうに整理をさせていただいております。このステップを迫りまして5ページ以降ご説明をさせていただきます。

次のページでございますが、構想段階での取り組みの第1のステップとしては、計画の検討に着手しますということをもまず発議するとともに、特に計画検討の進め方、それから市民参画の進め方、それから概ねのスケジュール等を提示するというのを第1段階として考えております。

第2段階といたしましては、この計画で解決すべき課題を具体化しまして、道路計画の目的を設定するというのと、さらにこの道路計画によって目的達成が見込まれる、それから、特に道路整備以外の方策では十分に目的が達成できないということを確認することによりまして、道路計画の必要性を確認するというのが第2段階というふうに考えてございます。

第2段階を過ぎますと、次の6ページでございますが、じゃ、この計画につきまして、構想段階における評価を行っていこうということでございます。このガイドラインの中ではこの評価をしていくに当たりまして、右側の表で①から⑥まで分野というふうに書かれてございますが、特に①交通、②環境、③土地利用・市街地整備、④社会経済、⑤事業性、この5つの分野を標準的な評価項目と設定をさせていただきまして、それぞれにつきまして評価をするに当たりまして、この5つの項目を、ケース・バイ・ケースによりまして、⑥に書いてございますが、追加をしながら評価検討をしていきたいと思いますということをガイドラインの中で明示してございます。

その比較検討するにおきまして、比較案の選定といたしまして、道路を整備しない案を比較評価のベースラインとしながら、現実的な合理的な比較案を設定していくということで、次の7ページでございますが、前のページで設定をさせていただきました評価項目と、それから現実的な比較案を設定いたしまして、7ページの右上にございますようなイメー

ジの表の形で整理をしていく。各項目の評価の精度というのがよく議論になりますけれども、構想段階でございますので、原則としては文献調査のような結果等をうまく活用しながら、要は比較案の優位性が検討できるような精度であればよいとしてございまして、その計画の状況にあわせて定量的に評価できるものもあれば、定性的な評価にとどまるものもございまして、この比較案の優位性が確認できるようなもので評価をしていくというふうにガイドラインに位置付けてございます。

この結果を受けまして、ステップ5、最終的には最も優位な比較案を概略計画案として選定するというところでございます。

8ページ目でございますけれども、構想段階におきまして5つのステップを踏んでいきますというふうに整理をさせていただきましたが、実際に市民の参加をいただきながら、プロセスを進めていくに当たりましては、例えばステップ1とステップ2をあわせてやったりとか、各プロセスごとに一回一回情報を共有化していくというプロセスの組み合わせというのは現場、現場でやっているところでございます。この例を8ページにお示しさせていただきます。

さらに9ページ目でございますが、市民参画のプロセスを運用するに当たりまして、どのようなことに留意しているかということ、9ページ、10ページと2ページにわたって書かさせていただいておりますが、特に今までの説明の中で不足している点としましては、推進体制と3つ目のポツにございます。必要と認められる場合には第三者機関を設置した上でこのプロセスを実施していく。特に利害関係とかが非常に複雑になっているような、特に大規模な事業に関しては、こういう第三者機関などを設置しながら進めていく。特に設置するに当たりまして、第三者機関に何を求めていくのか、何のために設置するのかというのを必ず明確化しながら進めていくということに留意をしているところでございます。

続きまして、10ページ目でございますけれども、こちらの今までの説明の中で不足しているところで、3つ目のポツで意見の反映というのがございますが、市民の方々からいろんな意見をいただきますけれども、その意見が計画の内容に関するものなのか、進め方、プロセスに対するものなのかをきちっと明確にした上で、それをどういうふうに反映していくのかを検討していく、こういうこともよく注意する必要があるというふうに考えてございますし、最後の時間管理ということでございますが、先ほどのプロセスの中でも、概ねのスケジュールを明示しながらプロセスに入っていくということをご紹介させていただ

きましたが、あらかじめ定めたスケジュールを市民の方々と共有して、それに基づいて、きちんとプロセスの進行ができるように時間管理の概念も十分留意しながら進めているところでございます。

11ページでございますが、これらの考え方に沿いまして、実際に市民参画のプロセスを導入して進めた事例として1事例ご紹介をさせていただきます。

11ページでございますが、横浜環状北西線という道路でございますが、これは自動車専用道路で第三京浜の港北インターチェンジと東名の横浜青葉インターチェンジを結ぶ約7キロぐらいの自動車専用道路の計画がございます。これにつきまして平成15年2月からP I という形で進めてございます。

具体的な流れでございますが、それを12ページにお示しをさせていただいております。最初の段階で、15年6月と書いてございますが、この地域の交通問題を改善していく上での懸念とニーズというのを情報共有しながら、この路線の必要性というものについて第1段階で議論した。具体的に計画の中味の概略計画の検討という段階に入るに当たりまして、まずは計画のたたき台というのを公表して、それについて意見をいただきながら、途中の概略計画に向けての検討状況につきましても、16年9月と書いてございますが、検討状況につきましても情報提供させていただいて、さらに意見をいただき、概略計画の案をまとめ、最終的には17年8月に概略計画をまとめたというようなステップを刻みながら皆様の意見をいただき、概略計画をまとめたという計画でございます。

13ページは、特に議論になるところと考えておりますルート構造の比較検討をどういうふうに行ったのかということでございますが、簡単にご紹介させていただきますと、左の図に7つのルートが引かれているかと思いますが、これも住民の方々からいろんな意見をいただきながら、その7つのルートを設定させていただきました。さらにいろんな意見をいただく中で、住民の方々の懸念だとかニーズを右の下のほうに4つの比較検討の視点と、交通、環境、土地利用、社会経済と4つの視点に整理をさせていただきまして、14ページでございますが、中味はちょっと細かいので省略させていただきますけれども、横に並んでいるのが7つのルートでございますが、縦に4つの視点について、それぞれの案につきまして評価をさせていただいているところでございます。

最初たたき台というものをお示しさせていただいて、市民参画でいろいろな方の意見をいただいている中で、最終的に選ばれたものが赤線で囲んでいるたたき台トンネル延長案というものでございまして、当初お示ししたのが、その右側にあるクリーム色になってい

ますけれども、たたき台案というところがございますが、こういうプロセスを経ながら、たたき台案からたたき台トンネル延長案のほうに概略計画の段階では見直しを行って、最終的なルート構造を決定したということがございます。

15ページにはそのイメージをお示しさせていただいていますが、この概略計画をまとめまして、その後、現在は環境アセスメントの方法書の手続きにその後入って、現在、それにいただいた意見をまとめているところがございます。引き続き、今後その手続きを進めていくというような状況になっているところがございます。

道路分野での取り組みにつきましては以上でございます。

【事務局】 続きまして、港湾分野での取り組みにつきまして、港湾局計画課課長補佐の〇〇でございます。ご説明をさせていただきたいと思えます。

参考資料3に、「港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」、こちらのほうをご用意させていただいておりますけれども、これは平成15年8月に作成したものでございます。現在もこのガイドラインを進めさせていただいているところがございます。国交省のガイドラインが15年6月に策定されまして、それとほぼ並行する形で、平成15年3月の交通政策審議会の港湾分科会の中でご議論をいただいております。その中で港湾計画の構想段階からの住民参加手続きを積極的に導入することというご提言をいただいております。それを踏まえまして、15年8月にこのガイドラインを策定いたしました。

まず1ページ目でございますけれども、住民参加手続きの目的といたしましては、住民等の幅広い意見の把握に努め、構想案の策定プロセスの透明性、客観性を向上させることにより、住民等の理解の促進及び合意の形成を図るということで、これはほかのガイドラインとほぼ同じようなことだと思えます。

では、その対象でございますけれども、港湾計画の策定・変更に先がけて検討する港湾の長期構想案、こう書かせていただいているのでございますけれども、そもそも港湾計画と申しますのが、これは港湾法に定められておるものでございまして、重要港湾、全国で128の港湾が重要港湾と指定されておりますけれども、この重要港湾において港湾計画の策定が義務づけられております。港湾計画はほぼ10年から15年先の将来の港湾像を示す計画でございます。この計画の改訂に際しまして、まずそれより長期の30年程度先までの見通しを示した長期構想を立てて、その中で10～15年の中期的将来に実現すべき計画を港湾計画に落とし込んでいく、こういう手続きを踏んでおります。

つきましては、港湾計画の改訂に先立って行う長期構想案の策定段階、これを我々としては構想段階と考えまして、この長期構想案につきまして、住民の参加手続きにかけさせていただいているというものでございます。

2ページ目から、参加手続きのモデルケースといたしまして、ステップ1から7まで書かせていただいておりますが、それぞれどのような形で進めていくかにつきましてお話しさせていただきます。

ステップ1につきましては、国、港湾管理者、関係市町村などにおいて、そのニーズでありますとか、構想案の検討体制、これは通常協議会もしくは長期構想委員会という名前で委員会を設置いたしますけれども、どういう体制で行うのかについて定めます。それから住民からの意見の把握の方法などについて、それとどれぐらいの期間をかけて構想案を立てていくかの実施期間等について調整を行います。港湾の場合、港湾管理者が港湾計画を立てているんですけれども、長期構想につきましても港湾管理者が中心になってつくっていく、それを国がお手伝いしていくという形になっておりますので、主体としては港湾管理者がこのステップを踏んで進めていくということになります。

ステップ2で、検討体制等の公表を致します。ステップ1で決定しましたような事柄につきまして、ホームページなどを利用して公表していくという段階でございます。

ステップ1、ステップ2を踏まえまして、ステップ3で基本ニーズの把握ということで、住民へのアンケートを行います。関係者のヒアリングなども必要に応じて行うことといたしております。1回目のキャッチボールになります。この際に、住民には現在の港湾の状況、港湾の成り立ちですとか利用状況、それから現在の施設の状況、それから、港湾を取り巻きます環境の現況につきまして、それと今後、構想を立てていく、その必要性でありますとかを説明した上で、意見を募っていくということになります。

ステップ4は、ステップ3の段階でいただきましたニーズをもとに、港湾管理者が素案をつくりまして、協議会のほうに諮問するような形でご提案をいたしまして、そこで検討させていただきます。すなわち構想案の素案をつくっていくという段階がステップ4でございます。

ステップ5で、もう一度住民の意見の把握を行うということで、2回目のキャッチボールをステップ5で始めることになります。ここでステップ1で調整した住民等の意見の把握方法に基づいて住民の意見を把握し、またそれを協議会に報告するというを行います。このステップ5の段階で、構想案の概要ですとか目標年次、それから環境への影響の

評価、それから将来の港湾の能力といったものをお示しすることになりますけれども、ここで原則として複数案を公表するというふうにこのガイドラインでは考えてございます。

ステップ6では、この住民のアンケート、住民の意見把握を行った後、協議会でさらに検討いただきまして、構想案を策定していくという段階でございます。

ステップ7では、策定いたしました構想案を検討して公表することとなっております。

5ページ目にその流れをざっと示させていただいておりますけれども、ステップ1、2、で準備をいたしまして、3の段階で意見聴取、それと協議会への報告などを行いまして、ステップ4で検討案、構想案の素案をつくる。ステップ5で、それを公表して意見を聴取し、ステップ6で聴取した意見をもとに再度練り直した構想案をつくる、こういう流れになってございます。

次に、6ページから実際にどのような形でやられているかについて事例を紹介したいと思えます。その前に、少し補足をしたいのですが、港湾というのはほかの事業と比べて変わった点がございます。まず面的な広がりを持っております。そして、その場所に既に港湾が存在しており、多くの場合は、配置などに選択の余地がありません。それから、防波堤、岸壁、それから臨港道路と呼んでいる港内を走ります道路ですとか、緑地など、種々の施設から構成されまして、それらが有機的に連携して機能を発揮するものでございます。このため、この港湾計画の改訂においても、個々の施設に着目するのではなく、全体をしっかりと見るということが重要でございまして、このP Iで住民の皆様の意見を聴く際も、構想案全体について意見を広く求める必要がございます。このため、ゾーニングを提示するとか、いろいろと工夫を凝らしてやっているところなんですけれども、複数案の提示というのが必ずしもできるものではないという点がございます。

お示ししましたものの1つ目が大分港なんですけれども、これをごらんいただきますとわかるんですけれども、複数案の提示という形では行ってございません。

手続きといたしましては、ガイドラインの手順に従いまして事前に体制をつくった後、市民へのアンケートと同時に、関連事業者等へのヒアリングも行っております。それを踏まえまして、第1回委員会におきまして、将来像と取り組むべき課題というようなことを抽出いたしております。

さらに、第2回の委員会におきましては、長期構想の案を作成いたしまして、それを再度意見募集という形でP Iにかけております。

上の流れのピンクのところ、大分港長期構想（案）に関する意見募集と書いてありま

すけれども、この際に次のページに示しております上の大分港の長期空間利用構想（ゾーンプランニング）をお示しいたしております。

この際、大分港での事例では、実際これをお示ししましたが、特段住民の方々から意見はなかったということで、基本的にはこの長期構想がそのまま第3回の委員会のほうに行きまして、長期構想として定められたという形になっております。

第3回におきましては、この長期構想を、先ほど申しました中期的に実現するべき港湾計画にどのように反映させるかにつきましても、協議会の中で議論していただいております。資料の下の方に書いてありますような具体的な施設についてどのように計画に落とし込んでいくか協議会の中でもお諮りをしている状況でございます。

続きまして8ページ目でございます。三河港における住民参加手続きの実施状況でございます。三河港は愛知県の三河湾の奥でございます港湾でございますけれども、ここではカイドライン等手続きにのっとりましてまず体制をつくった後、住民アンケートをし、それから委員会を開催いたしております。また委員会の前段として関係者によります幹事会というのを設けておまして、幹事会と委員会を繰り返しやっております。その、かなり最初の段階から環境への配慮ということが議論に出てまいりました。当初、既定計画、もとの計画ではかなり大規模な埋め立ての計画を予定しておまして、今回の改訂のときも、そこがおそらく争点になるだろうということになっておったんですけれども、やはり埋め立てを予定していた場所にある干潟ですとか、浅場についての議論というのがかなり出てまいりました。

幹事会で特にそれが議論になりました。従前の計画の埋め立てを半分程度にするという考えを事務局は用意しておったんですけれども、さらに環境への配慮について議論すべきという意見がございました。住民へのアンケートをかけた結果といたしましても、埋め立て計画についての慎重な配慮というのを求める声が強かったということがございまして、第3回の幹事会で埋め立て面積を縮小した一つの計画案、それから第4回におきましては、複数の案を提示しました。9ページ目でございますけれども、この下の6つの案を提示して幹事会でお諮りをしたところでございます。現在、これの中で、B案、F案につきまして検討を行っております。3月の末、来週でございますけれども、第2回の委員会にこの複数案を諮った上で、今後どのように進めていくのか、その中で議論をしていくという状況でございます。これはまさに進行中の案件でございます。

以上でございます。

【委員】 ありがとうございます。

河川、道路、港湾と3つの社会資本について計画プロセス、進め方についてご説明いただきましたけれども、改めてそれぞれの社会資本ごとにアカウントビリティの対象としている概念範囲、正当性の考え方、それは当然プロセスの違いとか、そういうもの、それから環境の位置付けとか、いろいろ違うというのがわかりました。大量の資料をご説明いただいたんですが、それについて、皆さんご存じのところが多いかと思いますが、何かご質問あるいはご意見がございましたら、この段階で承りたいと思います。

【委員】 研究会全体の議論については、この場ではないですか。

【委員】 次でやります。資料6で今後の検討の進め方と、ここに課題がずっと書かれているんですが、これはこの後で議論させていただきたい。今の段階ではこの資料について何かご質問をいただきたいと思います。

【委員】 私2点ございまして、1つは確認なんですけれども、資料4で赤い枠で囲ってあるところが、各事業についてあります。その中で、例えば高速自動車国道であったりとか一般国道などは、その赤い枠の中にP Iの実施という枠があるのですが、そういう事業の一方で、河川事業ではこれがなかったりもするわけですね。そして資料の5-1の2枚目の紙に黄色い表があって、それに策定状況等についてと書いてありますけれども、そこでは、例えば道路、港湾、空港は真ん中のガイドラインの整備状況に策定済みというのがあるのですが、河川にはないんですね。これはそれぞれ対応しているという理解でよろしいのでしょうか。

【事務局】 資料4のところの枠囲いの中にガイドラインによる実施というものが書いてあるか書いてないかというのは、先生のご指摘のとおりガイドラインができていないか、できていないかということですが、河川事業については、ガイドラインというか、河川法上の手続きの中で定められていて、かつさまざまな通達等が出ておりますので、そこでガイドラインという形ではないですけども、一応手続きは定められているという形になっているので、資料4のほうには書いてないということでございます。

【委員】 ありがとうございます。それがまず1点です。

2点目は、言葉に関することなんですけれども、今いろいろご説明いただいている気がついたことがあります。「住民」という言葉と、「市民」という言葉が出てくるんですね。よく見てみると、私の単なる印象かもしれませんが、道路だと「市民」という言葉がわりとよく出てきて、港湾なんかは「住民」という言葉がよく出てくる気がします。別

に「市民とは何か？」というような、哲学論争とか神学論争をする気はさらさらないんですが、私には、市民というと住民よりはもっと抽象的な上位概念というか、全体を把握するという概念のような、そういうイメージがあります。この言葉によって、例えば仮に市民といった場合に、沖縄であった事業について、北海道の人があれこれ言うのも「市民」の参加という非常に一般的な概念だと通るような気がする一方で、住民というと、沿道とか沿線とか、その流域とかとわりと限定的な気がするんですね。そういう言葉の統一なり、あるいは使い分けなりを今後考えていく必要があるのではないかという印象を持ちました。そのあたり、これは何か使い分け等があるのでしょうか。

【事務局】 当然これからガイドラインをつくっていくときにどういう言葉を使うかということ、使う言葉の定義みたいなものが必要だと思いますので、あまりこれは住民とか市民とか、各事業で区別して使っているわけではないので、どちらかということ、地権者とか、そういう沿道の方というよりは、もう少し幅広い概念で使っているのがほとんどだと思いますので、最終的に国土交通省のガイドラインを決めるに当たってもそういう方向で言葉の定義をきちっとして使っていくということになろうと思います。その際にまた、委員の方々のご意見をちょうだいしたいと思います。

【委員】 これは難しいんですね。住民の中にもまた階層性がいろいろあったりしますから、後ほどまた議論するということですので、またそのときにお願いいたします。

【委員】 なるべく枠組みに入らないような質問ということで、道路に関して、道路はいろんな意味で進んでいるというか、例えば河川だと複数案は議論されているんですけども、今日のご説明だと、例えば表のような形で、環境についてはどうなんだとか、土地利用についてどうか、社会経済についてどうだとかいう、そういう整然とした組み分けになっていなくて、道路が比較的それをやられているなという感じはして、港湾の場合は、オルタナティブ自体もつukれないケースもある。これはひょっとしたら河川もそうなのかもしれないのですが、ひとまずそういう意味では、各事業主体によって、今の現状にちょっと差があるなという感じは正直言ってしました。

一番進んでいる道路についてちょっとお聞きしたいんですが、進んでいるかどうか、私の誤解かもしれませんが、例えば比較検討の事例で出てきたときに、それぞれの、例えば交通、環境、土地利用、社会経済という形でそれぞれ検討評価がされているんですけども、普通考えるときは、地域のPIをどういう形で入れてくるかというふうになると、この4つぐらいの項目について地域がどういう形で重みを持っているかといいますか、

特に環境について非常に地域としては保全したいという要望があった場合とか、各ステージごとにそれぞれP Iを入れていくというご説明だったんですけれども、そもそもこの要因というか、それぞれの交通、環境云々というのに多分地域的な差が出てくるんじゃないかな。端的に言うと、あるところは交通の便利を主体として見ていきたい、そういう地域があったり、あるところはむしろ環境を重視したいといったような、その辺をどういう形で入れているのか、各段階においてどうやって地域の声を入れていくのかがちょっとよくわからなかったので、もしわかったら教えていただきたい。

あとは、あくまでもS E A段階、戦略的アセス的なレベルだと、それぞれデータが極めて少ないというか、先ほど文献とおっしゃっていたんですけれども、それでほんとうにいわゆる相対的な評価項目、例えば環境について文献だけで正しいアセスというか、正しい評価ができるのかといったような、その辺、道路はどういう形でやっておられるのか、その2点をお聞きしたいと思います。

【委員】 今どういうふうに行われているかということのご質問かと思えます。

【事務局】 具体的な横浜環状北西線の例を挙げさせていただきますけれども、先ほどの資料5-3でいきますと、12ページに少しフロー図を書かせていただいておりますが、15年6月と16年3月に、私どもそれぞれ北西線の必要性和計画のたたき台というものを提出させていただいております。その段階でさまざまな市民の方々から懸念だとかニーズをいただいております。そのニーズだとかを踏まえながら、16年9月に概略計画の検討状況というのを出すに当たりまして、評価項目を先ほど4つ示させていただきましたけれども、設定をしております。

ですから、この計画のたたき台を出したときに、いろんな懸念を寄せられますけれども、地域によって多分この段階で非常に環境の問題だとか、また別の切り口の意見がたくさん寄せられれば、この概略計画の検討状況の段階、表を作成する段階で、また別の切り口があるのかもしれません。それは個々の路線によって変わってくる可能性は十分ございます。ですから、この段階で地域のニーズなどに応じて評価項目を設定していくということです。

【委員】 ということは、事業によって評価項目自体も変わり得ると。

【事務局】 そうです。ガイドラインとしては、資料5-3の6ページにございますように、一応①から⑤を標準的なものとして設定はしてございますけれども、当然地域の方々の、北西線で行きますとたたき台をお示ししたときに寄せられた意見によって少しその辺

は見直しをしていくということになると思います。

【委員】 海外で僕は同じような表を見たことがあって、この評価項目に地域の重みみたいなのをつけているんですね。それで、各選択肢というか、各事業案がそれぞれの評価に対してどのぐらい達成できるのかを数値で示して、いわゆる要望に対して達成がどのくらいできるのかというのを掛け合わせるような形でそれぞれのオルタナティブを評価するような、そんなのを見たことがあるんですけども、そういうことはやっておられないんですか。

【事務局】 評価項目について重みをつけて、可能な限り定量的なということかもしれませんが、まだそこまではちょっとできていない状況でございます。

【委員】 今の話は大分次の議論の中に入っていますから、資料6のほうへ進んでいただけますか。

【事務局】 資料6でございますが、ガイドラインをつくるに当たりまして検討しなければいけない項目もしくは目次となる項目ということではありますが、資料6の(1)から(4)まであります。

1つは、対象とする構想段階をどう設定するかということで、これは、今日は案と申しますか、今現在どういう段階が構想段階だろうということで、資料4等でご説明させていただきましたが、対象とする構想の段階というものはどうなのかということを設定するということ。

それから(2)でございますけれども、計画策定手続きのあり方ということで、これは例えば資料5-1を見ていただきますと、フローがございまして、左側が計画検討プロセスと書いてあるものと、市民参加プロセスと書いたものがありますが、イメージ的には、計画策定の手続きについて発議をし、必要性を確認するということがありますが、どういう段階でしっかりチェックを入れると申しますか、どういう段階で情報発信をしていかなきゃいけないかという段階、段階があるだろう。その段階がどうなのかというようなことを計画検討プロセスもしくは策定の手続きのあり方ということで、ここを明らかにしていく必要があるだろうというようなこと。

(3)が、右側になります市民参加プロセスということですが、どの段階でどういう方々に意見を聴いていくことが必要か、聴いてそれを反映させていくというようなことが必要かという、そういう皆さんの意見を聴く段階と内容というようなものをちょっと明らかにする必要があるだろうというようなこと。

それともう一つですが、経済面、社会面、環境面等総合的な観点から評価をするといっ
てございますけれども、この評価はどういうふうにしていけばいいのかというようなこと
であります。それはイメージを見ますと、その資料5-1の一番最後のページ、7ページ
になりますが、構想段階における計画作成プロセスということで、代替案をつくり、さま
ざまな評価を埋めていき、最終案を決定するというようなことの、ここの左側の表を埋め
ていくというようなことに当たって、どういう評価項目で何をしていけばいいのかとい
うようなことをある程度明らかにしていく必要があるだろうというようなことで、この点を
しっかり検討した上でガイドラインの中に組み込んでいく必要があるだろうというよう
なことであります。

1ページめくっていただきますと、今までの説明の中では出てこなかった中での、さま
ざまな面で総合的な観点から評価をしていくというようなことを考えていかなきゃいけ
ないということですが、資料5-1の先ほどの7ページの左側の表を埋めていくため
には、まず複数案を設定するというようなことがある。複数案を設定しづらい事業もある
ということで、例えば河川事業であるとか港湾事業、先ほど話がありました、そういう
場合には、どういうものを代替案としてお示しして比較をしていけばいいのかという
ようなことで、複数案の設定のあり方というものをもうちょっと明らかにする必要があ
るのではないかなというようなことが1点。

それから、評価のあり方ということで、例えば社会面という、どういう評価項目をど
ういう資料を入手してどういうふうに評価していくのかというようなことであります。先
ほど〇〇委員が言われましたように、構想段階ではさまざまな資料がそろっているわけ
はないので、文献から調査をしなきゃいけない場合であるとか、さまざまな場合があ
るといようなことの中で、まだ計画が不透明な段階でどの程度の情報を入手し、どの程度
の解析を行い、どう評価していくのかというようなことについて、ある程度の目安とい
うものが要るのかなというようなことであります。

それと(3)で、計画案の決定のあり方ということでもありますけれども、これにつ
いては、最終的に資料5-1の7ページの表を埋めていった後に、最終案ということで、こ
れはB案のところには黒丸がついていますが、このさまざまなものをどう評価してい
けばいいのかというようなことで、先ほど〇〇委員のほうからも海外では地域の重み
をつけて数量化しているような例もあるというご指摘がございましたが、ここには
点数化とか重み付けで決定することは事実上困難な場合が多いと思われるがと書
いてありますが、まあやっ

いる場合もあるということではありますが、そういう中で、関係者の理解が得られるような決定のあり方というものがあ程度明らかにできるのではないのかなというようなことであります。

これを検討していくに当たっては、先ほどご説明させていただいたように、平成15年度からさまざまな事例を積み重ねてきているので、河川事業、道路事業等々の事例をしっかりと見ながら、どういう決め方をしてきたのかというようなこともあわせて資料を整理しながら、今後の議論をさせていただければと思っております。

3ページにつきましては、今後のスケジュールでございますので、これは後ほどまたご説明させていただきます。

以上でございます。

【委員】 それでは、いろいろご議論いただきたいと思いますが、今日は第1回目ということですが、できるだけ重要な議論はブレインストーミングで、出し尽くしたいと思っておりますので、いろんな角度からお願いいたします。

【委員】 非常に短時間にいろいろ勉強させていただいて、勉強しながらしておりますので、質問する部分も含めてコメントさせていただければと思いますが、まず、戦略的環境アセスメントというものはなかなか環境省の中でもまだ解釈が一致しているわけではないと私は理解しております、本来ヨーロッパで始まったSEAは、いわゆる国土づくりのためのクリエイティブな政策アセスメントという側面があったと思っておりますので、本来は事業アセスメントのようなチェックシステムというよりは、むしろ国家あるいは大陸のような広域での目標達成のための政策プランニングの科学的なツール、これがSEAの本来のスタートポイントでありまして、今回のこの議論というのが、いわゆる国土づくりの創造的な政策アセスメントという視点を考えるのか、あるいはもう少し各事業を既にお始めになられているガイドラインの集合的なものをお考えなのか、ちょっとこのあたりは後ほどまた議論として、いわゆる本来のあり方から考えるような余地があるのか、あるいは既にお始めになられているガイドラインの集合型という形で考えるべきなのかということとは、ちょっとコメントいただければと思うんです。

今の計画のあり方、それと評価のあり方について3点ほどご意見を申し上げたいと思うんですが、1つは、この戦略的アセスメントの場合、特に住民参加の際、住民を広く交えて議論する際には、常に議論になるのは、ゼロオプションを視野に入れるかどうかということだというふうに私は認識しております、これは既に今の事例でも、ゼロオプション

あるいはベースラインという議論で、全く事業を行わないものとの比較を行われておりますが、これはすべての公共事業に展開すると、いわゆるnimby的なものが支配的な議論になりがちでありますので、もしこのゼロオプションのようなものを視野に入れるのであれば、いわゆるnimby的な非常に狭い視野での短期的なご意見が支配的にならないような枠組みをあらかじめ用意しておかないと、どうも創造的な政策にならないのではないかとというふうに思っております。そうすると、この計画論というものも、ある程度の枠組みを最初の段階で持っておかないと、創造的な結果にならないのではないかと。これが1点目のお話を伺った上での意見であります。

2点目といたしましては、評価の対象であります。これは環境ということにすべての事業がご関心を高めていらっしゃるということですが、これはおそらく地域環境と将来的ないわゆる温暖化のような広域環境と、それと生物多様性のような間接的な環境というのは、これは全く同義で重み付けできないわけありますので、そうすると、おそらくこういったものに対する時空間の広がりに応じた階層性みたいなものを用意しておかないと、これはまた非常に短視眼的な評価に、あるいはある種の事業を過小評価することになってしまうのではないかと、これが評価についての2点目でございます。

3点目としましては、これも先ほど〇〇委員もおっしゃいましたけれども、ある種こういったガイドラインを施行するためには、データを同時に用意しておかないといけないんだらうというようなことは、これは常々議論されていると思うんですが、既に環境分野についてもGISデータ等の整備が進んでおります。おそらく事業的なデータも進んでおられますので、ある種詳細な事業アセスメントスケールの精度は要らないにしても、構想アセスメント、構想の段階の戦略的アセスメントで、有効数字2けた程度で議論するためにはどの程度の情報が必要だという議論もあわせてガイドラインの中に盛り込むということがあるのかなのかというようなことを、ちょっとお話を伺っていて思ったところでございます。

以上3点申し上げます。

【委員】 これも事業によって違うので、例えば環境のことについてできるだけ早い段階から議論するほうが良いということにこしたことはないんですが、港湾とかいうと、ホットポイントというのはあらかじめ大体イメージがつくんですね、どこがという。それと、道路はルートが決まらない段階でそういう議論は非常にしにくい。詳細な情報を出すと、また逆の効果も出てくるので、先ほどそういう意味で時空間というふうにおっしゃった、

そのプロセスの段階でどこまでどういう議論をするのか、この辺の整理は多分きちっとしていかなきゃいかんのかなという気はいたしますけれども、事務局何か、この件でもし現時点でお答えできるようなことがありましたらお願いします。

【事務局】　ちょっと説明はいたしませんでしたが、参考資料の5で環境省のほうで戦略的環境アセスメントの研究会をつくって、今、パブコメ中のガイドラインがございます。この中で、ちょっと見ていただきますと、一番最初にガイドラインの目的というのがございまして、目的の4行目、「上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階のものについてのSEA」という書き方になっておりまして、これは環境省がSEAをどう考えているかはちょっとわからないんですが、私が思うに、上位計画の段階でやるのがSEA全般なんだろうと。ただし、今回のガイドラインはそういう上位計画のうち、個別の事業の位置・規模等の検討段階のものをガイドラインとしてまとめたという位置付けなんだろうというふうに思いますので、私どもはあくまでもこういう個別の事業の上流段階を対象にしていきたいというふうに思っております。

それから、ゼロオプションみたいな話もありましたけれども、イエス・ノーみたいな認否的な単純な意見を聞くというのが目的ではございませんで、やはり住民の方しか知らないような情報を聴きながらより良い計画をつくっていくというのが大事だと思っておりますので、単純にイエス・ノーを聞くようなことにならないようにガイドライン上も配慮していきたいというふうに思っております。

あと、評価の仕方もいろいろあるので、これは事業によって違うと思うんですが、この委員会で作ろうとしているガイドラインは、この環境省の今、パブコメしているガイドラインのレベルのもので、細かい評価の仕方とかのものは、各局ごとに各事業の特性を踏まえたガイドラインをつくっていますので、そこに任せたい。ここでの委員会は、各事業共通的な、ある程度留意事項的なものとか、標準的なものをできるだけ幅広く取りまとめるようなことができればよいというように思っていますので、どこまで評価の具体的なやり方をこのガイドライン、国土交通省全体のガイドラインの中で定められるかというのは、ちょっとそこまで書き込むのは難しいのかなというふうに思っています。

【委員】　今の点だけ申し上げると、私は別に詳細な評価プロセスをここで議論することではなくて、むしろデータがないというような状況がほぼ見せられてくれば、こういった戦略アセスに向けての情報データベースシステムを構築するようなことぐらいは議論いただくことも視野に入れていいのかどうかという、そういうことでありまして、あ

と、冒頭申し上げた、ある種立地まで議論するかということ、これは今おっしゃったように、具体的な事業ごとの特性をまずは勉強させていただき、そういうようなことで考えればいいということですね。

【委員】 ほかにご意見はいかがですか。

【委員】 改めて各公共事業の対象の多様性がわかった気がします。前回は住民参加のガイドラインだった。全省的には住民参加手続きガイドラインだったものが、今回は計画策定プロセスのガイドラインであるという、こういう名称の違いです。道路は多分こういう名称であったと思いますが、それはかなり大きな違いだと思うんですね。計画の策定手続きがあって、それに対応する住民参加プロセスがある、ということですね。

そのときに、今日の資料を見ても、計画策定プロセス自体の個別性、特徴というのは前提にして議論せざるを得ないわけですし、河川は法定計画としてやっている。道路はオプションとしてやっている。港湾もオプションとしてやっているけれども、もしかすると、港湾計画という形でやるんだったら、法定計画でも進められるかもしれませんし、その3つだけ見てもそれだけ違いがある。

一方で、今日は議論が出ていませんけれども、鉄道は、そういうプロセスが今日の資料を見ても点々になっていましたね。あの段階は、都市鉄道では計画策定プロセスという標準化されたものがないと思いますので、それだけ多様だという中でつくっていくわけですから、それを前提としなきゃいけないわけです。そのときにちょっと気になっていますのは、要するに、それだけ多様だからこそ、最後に決められた計画の位置付けです。法定計画であれば、決定権者がいて決まるという形になるわけですが、そういう分野と、それからオプションでやっていて、ただ、その計画策定行為を行っている人は明確なので、その人たちが決めたということかもしれませんが、その根拠がはっきりしていないものも出てきます。最後に決まるものが、だれが決めたものなのかをある程度共通的に認識しておかないと、今、混乱が起こるのは、住民の方、市民の方が直接決めるんだという立場の場合も結構あったりするんですね。

だから、公共事業とか、社会資本整備で、今回出てきたような分野については、意見を十分に反映して、ニーズに合致したもの、必要性のあるものが決まっていくんでしょうが、最終的にどうやって決めていくかというところは、手続きそのものであると同時に、それを決めているルールとか、制度によるものです。私自身の個人的意見としては、ガイドラインとしては、共通的なものをつくるわけですが、その計画手続きとして、制度化を進め

るべき分野については、現状の公物管理法の中に計画を入れてもいいでしょうし、制度化を進めるべきところは進めていただいて、一方で、それによってP Iのほうは形骸化するのでは問題ですので、ぜひ形骸化しないような取り組みとして制度化を進めていただくことなのかなと思います。

そのときにぜひお願いしたいのは、きょうの資料5-1にも第三者機関と出ていますね。資料6のほうは、そこはあまり明確にはなっていない感じがするんです。私が見るところ、P Iの場面等で出てくる第三者機関には、ここに書かれていますように、専門性、あるいは客観性も持つような、そういう意味でかかわる立場もありますが、一方で手続き自体が合意できるものであるか、納得がいくものであるか、そういう立場に立って、中立的な観点から手続きを評価する立場もあるし、それから、代表性というんでしょうか、地域の代表者が出てきたり、いろんな形で計画案そのものを専門性以外の立場も含めて評価していく、そういう立場があるんですね。

そこら辺のかかわり方も、実は私が見るところ、分野によって、あるいは個々の対象によって、多様というか、多少混乱しながらというんでしょうか。使い方が非常に難しい面があると思うんです。道路のガイドラインは、多分そこら辺をかなりクリアにバサッと整理したと思います。けれども、そういう多様な性格を求められる第三者機関、組織については、ぜひこういう共通的なガイドラインをつくっていく中で考え方を整理していただけるといいのではないかと思います。その点も可能であれば、この検討課題に入れていただきたいと思います。

【委員】 ガイドラインという以上は、最終的にはプロセスとか手続きとか、その考え方、あり方について書いたものになるんでしょうけれども、やっぱり議論をする中では、今、〇〇委員がおっしゃったように、いろいろ意思決定のルール、根拠、これも議論は重いですね。それからその正当性をどこまで持ち得るのかということまでやっぱり踏み込まざるを得ないと私も思うんです。

それから、特に今日、資料6で2枚目にある評価のあり方というところに、ある意味では集約的に出てきているようにも思うんです。2ページ目にこれがあるということは、これから議論したいという、そういう意味でしょうか。(1)、(2)、(3)はまだこれからということ。

【事務局】 そうですね。1ページ目の(1)、(2)、(3)あたりはある程度今までのガイドラインの中でも大筋は示してきていたのかもしれませんが、評価のあり方

たいなところまで踏み込んでなかなか書いていなかったということもあるので、このところについては、今までの事例をよく見ながら、じゃ、委員会がどういう性質であったのかとか、何を決めてきたのかとか、そういうことをよく見てみて分類をしていくとか、そんなことをしていかないと、なかなか共通的なところが出てこないのかなというふうには思っております。

【委員】 これは実際に流域委員会、あるいはパブリック・インボルブメントを進めていくに当たって、この（１）、（２）、（３）のところはしんどいんですね、現実には。ある意味でボンとワープするというのか、なぜこれが出てくるのかという、ロジックに攻めてきてここにつながっていくというわけでもないところが多分にありまして、特に（３）というところは、上からずっとプロセスで来て、この（３）のところに入るときに、ちょっと一種フォッサマグナにどうしても入ってこざるを得ない。そこでそれをどうプロセスの中で位置付けるのか、あるいはどういう要件があればここに行けるのか、逆にどういう条件を満たすべきなのか、その辺が議論として、ガイドラインという中に凝縮できればいいかなというおおよその見通しを今の段階では持っているんですけども。

先ほど（３）で地域によって重み付けというご意見をいただきましたけれども、あるいはこの（１）、（２）、（３）のところでは何かご意見はありますか。

【委員】 枠組みの確認で、今の議論にあった社会、経済、環境等総合的にやるということなんですけれども、環境省が出しているものというのは、その中でも環境だけを切り取ってこいというような感じに見受けられるんです。間違っていたら教えていただきたいんですけども、この委員会としては、あくまでも切り取りは無理だ。少なくともこの社会基盤整備をやっていく上ではそういった切り取りは無理で、ほかの条件を踏まえて環境も評価していかないと無理なんだという立場でいくとなると、その切り出しは無理なんだという意見になるんですけども、その辺についてはどうなんですかね。あくまでも、SEAに関しては計画段階で環境についてどう評価するかということだと思うんですけども、これへの対応と考えると、やっぱり環境を切り出さなくちゃいけないのかなとふと思ってしまうんですが、その辺はどうですか。

【事務局】 環境省がどうということは、ちょっと私も話をできませんが、例えば参考資料５というもので、環境省のほうで今パブコメに出ている戦略的アセスの導入ガイドラインというものの、例えば１０ページ目を開いていただきますと、６．その他というところで、（１）公共事業分野における関連する取組との関係というのがありまして、「上位計

画のうち事業の位置・規模等の決定をする場合に当たっては、環境的側面、社会的側面、経済的側面等様々な側面を勘案して決定されるものであり、環境的側面が適切に配慮されるよう本ガイドラインを踏まえて取り組まれることが必要である」というようなことが書いてある。国土交通省、我々が考えているのは、計画案を一つの段階に選んでいくときには、さまざまな面を総合的に判断しながら入れていかなければいけない。ただ、SEAの環境省のアセスでいくと、その中での環境面のところがどういうふうの評価をされて、それが最終的な意思決定に対して、環境側の配慮がどうあったかということをしっかり検証しなきゃいけないというような形ではないかなというふうに思います。

国土交通省で今つくろうとしている計画プロセスのガイドラインの中では、それは重要な項目ではありますが、それだけで何かが決定的されるということではなくて、総合的に判断するということになります。

先ほど〇〇委員が言われたように、その総合的に計画案を決めていく過程がどうなのかというところについては、まだ明らかにされているわけではないし、事業ごとによって試行錯誤しながら、A案、B案、C案があって、B案はほとんどいいんだけど、環境面がちょっと問題があるねというときに、じゃ、B'とかB''とか、こう試行錯誤しながら、ぐるぐる回りながら決めていっているというのが実態ですので、そこを実際にどのような形でガイドラインに書き込めるかというのは、ちょっとこれからいろいろな事例を検討しながら見ていかなければいけないなと思っています。

【委員】 ということは、必ずしもSEAとして環境を切り出すのではなくて、やっぱり総合的な評価の中でのガイドラインを考えていくという立場ですね。

【事務局】 そうですね。

【委員】 もう一個、パブリック・インボルブメントがこの流れの中で非常に強い軸として出てくるんですけども、このPIはいろんなレベルがありますね。先ほど委員長がおっしゃっていたように、どなたかもおっしゃっていたように、それぞれ法的な手続きの中では、例えば最終的なデシジョン・メイキングは当然住民参加という形はできない。事業主体が決めるんだということも当然あるでしょうし、最終的な部分で、ある程度住民参加型で計画論を組み立てることもできるとか、PIと言ってしまうとやっぱりひとからげになってしまうんですけども、僕も専門じゃないのでよく知らないんですけども、よくピラミッドを書いて、いろんなランクを示されていますね。その辺の整理をしていただいたほうが、一体どこまで住民参加を期待しているのかというのは、現状の法的な中で

きちんと位置付けられるんじゃないかという感じがしました。

以上です。

【委員】 ありがとうございます。ほかにいかがですか。

【委員】 戦略的環境アセスメントについて、環境省はまさにおっしゃるようにパブコメとしての一般化はされているところがありますが、オランダとかデンマークとかの事例を引用している例では、むしろかなり今〇〇委員がおっしゃったような事業サービスと環境負荷との比較ということで、いわゆる環境効率ですね。分母を環境の負荷にして、分子をサービスの向上と。それで代替案を比較して、その選択を住民に任せるということでもありますので、まさにS E Aそのものがある程度統合的な性格を持つだろうというようなことなんでしょうと、今お話を伺って理解しました。

1つは、この(1)も(2)も(3)も非常に難しいところではあるんですが、複数案の設定の仕方、おそらくP Iを前提で考えると、必ずゼロオプションというのはこれから出てくるんだろうとは思いますが、ただ、ゼロオプションを考えることが適切じゃない例というのは必ずあるわけでありまして。例えば更新であるとか、再生であるとか、あるいは極めて人工的なエリアで何かをつくる場合は、これはゼロオプションすることによって荒廃する可能性があるわけですね。そうすると、ゼロオプションがない場合もあるんだよというようなことは、概略のケースみたいなことをこういう場でお書きいただけるのか、それともやっぱり〇〇委員がおっしゃったように、パブコメに出すようなことを考えると、今の環境効率のような議論とか、あるいはそういったケース分けみたいなことも外に対して出すと、逆に誤解を招くのではないかと。フォッサマグナとおっしゃいましたけれども、そのあたりの議論のターニングポイントがどこにあるのかということは、いろいろご意見をいただいた中で学ばせていただければという気がいたします。

【事務局】 一つゼロオプションというか、事業の性質からいって、やらないという選択肢がなかなか考えづらいというのがあるのかなとは思いますが。例えば河川環境なんかで考えてきたときには、リファレンスとしてやらないということが環境に対してどうなのかという比較の程度を見る意味で、リファレンスとしてそういうものがあって、それがどうかというような形で、実際にはないんだけど、さまざまな予測なり対象の比較の基準としてゼロオプションみたいなものが出ているというような事例もありますし、そこはちょっと事例のものによってどういうふうにかき書けばいいのかちょっと検討させていただければと思います。

【委員】 いかがですか。地方公共団体等の関与のあり方というのは、まだ何も意見が出てないんですが、いかがでしょうか。

【委員】 いつも一つの事業についてこういう場で議論させてもらっているのですが、すべてを網羅すると、いろいろわかる場所があつておもしろいと思つたんですけども、特に関与のあり方のところで気がついたことがあります。通常パブコメなどにおいて頭にすぐ浮かぶのは、「住民あるいは市民」対「行政」という、2つの対立概念として論じられることが多いのではないかとことです。しかし、ゲームのプレイヤーというのは必ずしも行政と住民あるいは市民だけではなくて、他には事業者、それからあとは利用者というのがありますね。例えば空港だったら、空港を利用するお客さん、航空会社、そして空港の周辺の方々もそうだし、鉄道もそうです。道路の場合というのは、高速道路会社は事業者と言えるかどうかわかりませんが、そのほかにも利用者や沿線の人たちが出てくるし、それぞれ事業によってプレイヤーが違う。

ですから、そういうときに、「沿線、沿道、流域の人たちだけが問題で、ほかの方々はこちらではもう関係ありません」と捨象してしまつて議論を進めていっていいんじゃないのですが、それでほんとうに済むんだろうかという心配があります。そういうほかの利害関係者の方々を入れてきたとすれば、住民、市民の方々との合意形成のやり方についても違ってくると思うんです。

そのあたり、私はもちろん整理ができませんので、今後議論を整理する、あるいはいろいろまとめていく中で留意いただくべきことではないかというふうに考えております。

【委員】 資料6の2枚目のところですが、一番重要なのは、〇〇委員がおっしゃったように(3)ですね。(1)は、できないものはしょうがないということでしょうから、困難な場合は、これはもう仕方がないんでしょうけれども。(2)番の問題は、多分次の環境アセスのところと分断されているというか、せつかくここで一生懸命調査したり、データを調べたり、いろいろやっても、それが次で使える制度を組んでおかないと、そのときに、例えば評価主体、実施者が変わったりして引き継がれないとか。いろんな課題があると思うんです。ですから、そこら辺、データという面での引き継ぎもあるし、計画プロセスとして一生懸命やったという取り組み自体も引き継がれていかなきゃいけないので、そこら辺をうまく組んでいって、NEPAなんかそういうことを随分前から一生懸命やった形で今があるわけですから、そういうことを検討していくんだと思うんですね。

(3)のところは、これは計画案の決定のあり方と書いてあるけれども、さっき私は決

定のあり方のほうを申し上げたんですけれども、ここに書いてある決定のあり方は、多分手続きのあり方そのものなんですね。だから、手続きをどうやって改善していくか、多くの方の理解が得られ、あるいは賛同が得られる形に導いていくかという意味での手続きが一番重要で、その結果として決定があるわけです。ほとんどの人が反対している決定に強引にたどり着こうとしてもできないわけですね。もちろんそれはできないわけですから、まさに決定のあり方とここで書かれているのは、その手前にある手続きのあり方、これをどこまできっちりと検討していけるかということだと思えます。それが対象によって、もちろん分野によっても違いはあると思いますが、比較的簡単なものであれば、その組み方というのは、もう概ねできているといえはできているんじゃないかという気がします。

【委員】 ともすれば、全部ここにしわ寄せが行くということですので、そこに事業主体がはっきり決まってない場合とか、ここはしんどくなってしまうね。そういう場合はどういう場合があるかを、ちょっとブレインストーミングしておく必要があるかもわかりませんね。どんなケースが起こり得るのか。

もう一つは、どこまで議論すればいいのか、議論をどこでやめるのか、そういうのもガイドラインがあったら楽だなと。

第1回目として大体出尽くしたかな、よろしいですか。

【委員】 今〇〇委員がおっしゃったような合意形成的な議論までここに入らなくちゃいけないんですか。自然再生なんかやっても、議論紛糾、もしくは聞くところによると、淀川の委員会なんかでは、何年かけても決まらないというような、パブリック・インボルブメントの重要性はみんな思っていると思うし、合意が形成されればいいんですけれども、すべての人がすべて同じ方向に向くというのは現実論としてあり得ないし、ある意味僕は妥協形成なのかとずっと思っているんですけれども、そういう意味では、意見の対立はそもそもあるものだという形で進めていかないと、こんなのはうまくいかないだろうな。むしろ意見の対立を前提としてどうやってデシジョン・メイキングしていくかという、その手続きをどうするかということだと思えるので、今、〇〇委員がおっしゃられたような形での、合意形成まで議論すると難しい、それこそケース・バイ・ケースになるし。だから、PIをどこまで求めるか。さっきの議論と同じなんですけれども、インボルブメントをどこまで求めていくのかということだと思えるので、それが各事業によっても違って来るなという感じがするんですけどね。その辺、どうなんですかね。

【事務局】 一つは、もともと計画としてだれが責任を持って決めている計画なのかと

というのが、その事業によっても、これはもうちょっと聴けるようなものから、これは最終的には事業者が責任を持って決めてやらなきゃいけないというもので、もしかすると分けられるのかもしれない。その中で、じゃ、どういうものがいいのかというパターン分けができるかどうかとか、ちょっとその辺は、今アイデアがあるわけではないんですけども、委員のご指摘の中で、ただ少なくともうまくいった事例みたいな、こういうふうにするとうまくいったとか、こういうやり方があったというようなケース、そういうことをご紹介しながら、ガイドラインの中に書き込んでいくとか、そういうのもあるのかもしれないので、まだ今ここで案があるわけではないんですが、ちょっと勉強させていただいて、ご報告させていただきます。

【委員】 その辺の事例というのはまだまだ出てきてないから、どういうタイプがあったかという、そういう整理はできますかね。

【屋井】 第1回目だし、合意形成という言葉が出てくると、何となく発言したくなっちゃうんですが、言葉としてはすごくいい言葉だし、形成された場合にはすばらしいですが、社会資本整備の場面、特に今回対象としているのはかなり大きめの事業ですね。こういう場面では、多分世界中どこの国でも決定した後に反対している人がいて、しかも、それは整備された後も反対している。こういうことは絶対避けられないわけです。ただ、それをどう救済するか、手当てをするかというのは、別の次元で大変重要で、P I からいうと、その理解を求める最大限努力はするでしょう。でも、合意形成といったときにイメージするような、握手して納得して契約が成立するかのようになり、一つの解に皆さん賛成したという、そういうことをこの場面に持ち込んじゃうイメージだと、それは確かに先生もおっしゃるように難しい。難しいというか、そうではない。完全には言えないけども、そういうところをスタートでイメージしてしまうと、随分違う議論になってしまう気がしましてね。

だから、やはり決定権者が法律的に決まってないとしても、それなりに想定されるという行政の立場なり、事業者、計画者の立場で想定されている場面で考えるのかなと私は思っています。いろんなご意見があるかもしれませんがね。

【委員】 やっぱり十分議論はやり尽くしたというのをどう評価できるか。英語ではテイク・フォー・グランテッドネスとか言うんですけどね。まあ、言うのは簡単。それをガイドラインとしてどうするのかですね。

【事務局】 やっぱり最後の決定の段階は非常に難しいと思うんですが、責任ある人が

どういう権限に基づいて決めたかということと、それとどういう資料に基づいて、どういう議論に基づいて決めたかということを中心に決定した人の根拠になるようなものをレポートとして残しておくということも大事なんだろうなと思っております。そういうのが残っていれば、例えば社会環境とか、いろんな条件が変化したときに、その決定の根拠が変わったときには、もう一回その決定をやり直す、その根拠にもなりますから、どういうデータに基づいて決定したというのを、決定と同時にワンセットできちっと残す。その決定の根拠となる資料をあらゆる角度からチェックをして、住民の皆さん、それから専門家の皆さんの意見も入れた上で、その決定の資料をつくり上げていくということに尽きるような感じもいたしますが、その辺も含めてこれからの議論だと思っております。

【委員】 大体議論は出尽くしたと思うんですが、これから継続して詰めてまいりたいと思います。

今後のスケジュールということについてご説明いただけますでしょうか。

【事務局】 資料6の3ページ目に今後のスケジュールを書かせていただいております。

第1回の研究会、本日でございますけれども、今までの取り組みの現状をご説明させていただきました。2カ月に一度ぐらいのペースで開きたいと思っております。2回目を5月、3回目を7月ということで、2回目にきょうのご議論を踏まえて整理をさせていただくと、今までやってきました計画策定の事例をちょっと分析をさせていただいて、こういうところが骨子ではないかというようなところを次回にお示しできればと思っております。2回目の議論を踏まえて、7月には事務局の原案をご提示できればというふうに思っております。7月、ご提示の後、パブリックコメント等を実施して、秋口にはプロセスのガイドラインを策定したいというようなスケジュールで考えております。

以上でございます。

【小林委員長】 ありがとうございます。

それでは、議事進行を事務局のほうにお戻ししたいと思います。よろしく願いいたします。

【事務局】 それでは、委員長、進行をどうもありがとうございました。本日の内容につきましては、議事録をつくらせていただきまして、皆様にご了解を得た後、ホームページ等で公開していきたいと思っております。

また、本日お配りした資料は多くなってございますので、もし机の上に置いていただけましたら、お送りをさせていただきたいと思っております。

それでは、これもちまして本日の研究会を閉会したいと思います。熱心なご議論をありがとうございました。

— 了 —