

公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会

公共事業の構想段階における 計画策定プロセスガイドライン(案)

目 次

はじめに	1
第1 基本的な考え方	2
(1) 本ガイドラインの目的	2
(2) 本ガイドラインの運用	2
(3) 用語について	4
第2 計画検討手順	6
(1) 計画検討の発議	6
(2) 事業の必要性と課題の共有	6
(3) 複数案の設定	6
(4) 評価項目の設定	7
(5) 複数案の比較評価	7
(6) 計画案の選定	7
(7) 計画の決定	7
(8) 留意事項	8
第3 住民参画促進	9
(1) 住民・関係者等の対象範囲の把握	9
(2) コミュニケーション手法の選択	9
(3) 段階に応じた双方向コミュニケーションの実施	10
(4) 留意事項	10
第4 技術・専門的検討	11
(1) 技術・専門的検討内容の整理	11
(2) 技術・専門的検討の実施	11
(3) 各項目の評価等	11
(4) 検討結果の公表	12
(5) 留意事項	12
第5 委員会等	13
(1) 設置にあたっての基本的事項	13
(2) 委員会等の役割	13
第6 その他留意事項	15
(1) 評価結果等の活用	15
(2) 事例の蓄積とガイドラインの見直し	15

はじめに

社会資本整備を進めるに当たっては、透明性、公正性を確保し住民・関係者等の理解と協力を得るため、住民参画の取り組みを推進することが重要であり、このことは社会資本整備重点計画法（平成15年法律第20号）に基づき策定された社会資本整備重点計画において位置づけられている。国土交通省においては、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、計画策定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・関係者等との協働の下で、事業の公益性及び必要性について適切な判断を行う等、より良い計画となるよう取り組んできた。

一方、計画づくりにあたっては、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に判断していく必要があり、これらを適切に実施するためには、住民・関係者等の理解と協力が不可欠であり、計画策定プロセスを、より透明性等を持ったものにしていくことが求められている。

国土交通省においては、既に、一部の事業においては、構想段階における計画策定プロセスの透明性等を確保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たところであるが、今般、これまでの取り組みや各事業における事例等を基に、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、標準的な考え方を示すことにより、より良い計画作りに資し、もって、適切な社会資本整備を推進するため、「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン（仮称）」（以下、「本ガイドライン」という。）を策定した。なお、社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会において次期「社会資本整備重点計画」の策定について議論されており、平成19年6月の中間的なとりまとめの中でも公共事業の構想段階における計画策定プロセスの透明性、公正性の向上のため新たなガイドライン等で明確に位置づけることの重要性が言及されている。

また、平成19年4月、環境省により「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が策定され、事業に先立つ早い段階での環境配慮の取り組みを進めることが求められているところである。本ガイドラインが示す構想段階における計画策定プロセスは、住民参画の下で、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に検討を行い、計画を合理的に導き出す過程を住民参画のもとで進めていくこととしており、いわゆる戦略的環境アセスメントを内包するものとなっている。

第1 基本的な考え方

(1) 本ガイドラインの目的

安全・安心で環境と調和した豊かな社会、生活を支える社会資本の整備を円滑に推進していくためには、事業の構想段階から国民の理解を得ながら進めていく必要がある。

公共事業の計画に関して国民の理解を得るためには、計画自体が適切であることはもちろんのこと計画策定プロセスに対して透明性、客観性、合理性、公正性が確保されていることが重要である。

本ガイドラインは公共事業の構想段階に焦点を当て、計画策定プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性の向上に資するため、標準的な計画検討手順と手順の各段階に実施すべき事項、計画検討手順を進めるにあたって実施される住民参画促進及び技術・専門的検討に関する基本的な考え方や留意事項をとりまとめたものである。なお、事業の特性等に応じ最適な計画策定のプロセスにも違いがあることから、本ガイドラインの趣旨を十分に踏まえつつ、各事業において、最適な計画策定のプロセスを追求することが重要である。

また、本ガイドラインは基本的に計画策定者が実施すべき事項を定めたものであるが、住民、利害関係者(団体)、学識経験者、地方公共団体、関係行政機関等、様々な主体の計画策定プロセスにおける関わりについても記述している。

(2) 本ガイドラインの運用

- ① 本ガイドラインは、国土交通省所管の河川、道路、港湾、空港等の国等が実施する事業のうち、国民生活、社会経済又は環境への影響が大きいものに関する計画で構想段階にあるものに適用することを基本とし、必要に応じ、各事業において適用対象を定めるものとする。
- ② 計画策定者は、事業の特性や事案の性質、地域の実情等を勘案しつつ、事業の規模等に十分配慮し、当該事業に最も適した計画策定プロセスになるように努めるものとする。なお、本ガイドラインは全ての事業に一律に適用することを意図しているものではなく、本ガイドラインの趣旨を十分踏まえつつ、実際の個別事業への適用にあたって画一的にならないよう柔軟に対応するものとする。
- ③ 公共事業は事業毎に個別の所管法に則り実施されるものである。このため計画策定者は個別の所管法の目的や責務を十分に踏まえて、本ガイドラインを運用するものとする。

- ④ 事業特性等に応じて必要な場合には、本ガイドラインの趣旨を十分に踏まえ事業分野ごとの計画策定プロセスに関するガイドライン等(マニュアル)の整備・充実を図るものとする。
- ⑤ 計画策定者は、構想段階における計画策定プロセスを進めるにあたり、関係地方公共団体と連携して行うとともに、上位計画等との整合性のみならず、当該事業に関連する地方公共団体の基本構想、都市計画区域における整備、開発及び保全の方針、その他当該地域の整備等に関する構想・方針等との整合性を図るものとする。
- ⑥ 地方公共団体は、地域社会に密接に関係しており、各地域の意見を代表して述べる立場にあるとともに社会、経済、環境等の様々な観点から行政区域全体を見通し、判断を行うことができる。このため、地方公共団体は、計画策定プロセスにおいて、計画策定者と連携・協力することが期待される。
- ⑦ 地方公共団体、民間事業者等が行う事業についても、本ガイドラインの趣旨に配慮した措置が講じられることを期待する。

(3) 用語について

構想段階

計画策定者が、事業の公益性及び必要性を確認するとともに、当該事業により整備する施設の概ねの位置、配置及び規模等の基本的な諸元について、事業の目的に照らして検討を加えることにより、計画を決定するまでの段階をいうものとする。

計画(構想段階における計画)

構想段階の一連の手順を経て絞り込まれた事業の概ねの計画。また、構想段階の次の詳細な計画案の検討段階における検討の基本となるものである。

例えば、河川事業における計画検討、道路事業における概略計画及び港湾事業における長期構想等が該当する。

本ガイドラインにおいては、これらすべてを「計画」と表記する。

住民・関係者等

当該事業の規模や特性に応じて影響(受益、負担)を受ける地域の住民及びNPO・企業等の利害関係者等。

計画策定者

構想段階において計画の検討の発議から計画の決定に至る手続きを実施する主体。なお、事業の特性に応じて、地方公共団体、関係行政機関が共同で実施する場合もある。

委員会等

計画検討手順の妥当性の確保、住民・関係者等との適切なコミュニケーションの確保及び高度な技術・専門的判断が必要な場合等に、計画検討手順、住民参画促進及び技術・専門的検討の進め方に関し客観的な立場から助言するための、学識経験者等からなる組織。

計画策定プロセス

構想段階における計画策定のために実施する標準的な計画検討手順並びに計画検討手順を進めるにあたって実施される住民参画促進と技術・専門的検討の総称。

計画検討手順

計画検討の発議の後、当該事業の必要性和課題の共有、複数案と評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定及び計画の決定に至るまでの各段階から構成される一連の手順及びその総称。

住民参画促進

計画策定プロセスへの住民・関係者等の参画を促進し、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保するために講じられる一連の行為及びその総称。

住民参画促進においては計画策定者と住民・関係者等との双方向のコミュニケーションとなるよう、計画検討手順を進める中で、情報提供、意見の把握、意見の整理・対応の公表を適宜実施する。

技術・専門的検討

計画検討手順の中で行われる当該事業の必要性と課題の共有や複数案の設定・評価等における技術的、専門的事項について検討し、計画の合理性を確保するために行われる一連の検討作業及びその総称。

なお、「技術・専門的検討」とは、理学や工学等の自然科学分野、社会学や経済学等の社会科学分野、考古学等の人文科学分野の専門的な検討をいう。

第2 計画検討手順

計画策定者は、構想段階における計画策定プロセスが透明性、客観性、合理性、公正性をもって適切に行われるよう計画検討を進めなければならない。そのためには次の3点に留意する。

- ① 計画検討手順の事前の明確化
- ② 住民参画促進及び技術・専門的検討との有機的な連携
- ③ 事業特性や地域特性を踏まえた検討

計画検討手順の標準的な考え方は以下のとおりである。

(1) 計画検討の発議

計画策定者は、構想段階の計画検討を開始する際に、上位計画等で提案された基本方針や現状の課題に基づき、当該事業の目的、検討の進め方、スケジュール等の計画検討に必要な事項を明確にするとともに、検討する内容や対象とする地域等の範囲を定めた上で、計画検討に着手することを公表する。

(2) 事業の必要性と課題の共有

計画策定者は、計画検討の発議後、当該事業の必要性や当該事業を実施するにあたっての課題、当該事業を行わないことにより将来どのような影響があるか等の課題について、住民・関係者等と出来る限り早い段階で共有することが望ましい。

計画策定者は、事業の必要性と課題を共有する過程で、当該事業に関する住民・関係者等の様々な観点からの意見の概要を把握するように努める。

また、把握した住民・関係者等の意見の概要を、複数案や評価項目を設定する等の、以後の計画検討の参考とするものとする。

(3) 複数案の設定

計画策定者は、課題を解決するための適切な計画を決定するため、複数案を設定し比較・検討することを基本とする。その際に、各案の得失を明確にするために複数案の設定理由を説明することが望ましい。

複数案の設定にあたっては、以下の点に留意する。

- ① 事業の目的が達成できる案を設定する。
- ② 単一の観点に偏らず社会面、経済面、環境面等の様々な観点を考慮して設定する。
- ③ 住民・関係者等の関心事を含め、地域特性や事業特性等に応じて設定する。
- ④ 事業を行わない案が現実的である場合や他の施策の組み合わせ等により事業の目的を達成できる案を設定し得る場合等には、これらを複数案に含めるものとする。

- ⑤ 事業を行わない案が現実的でない場合でも、比較評価の参考として示すことが望ましい。

なお、地域特性等から複数案を設定することが現実的でない場合には、複数案を設定する必要はない。その場合には、その理由を示すものとする。

(4) 評価項目の設定

複数案の評価項目の設定においては、以下の点に留意する必要がある。

- ① 事業の目的の達成度合いを評価できること。
- ② 社会面、経済面、環境面等の様々な観点からの評価ができること。
- ③ 住民・関係者等の関心事も含め、地域特性や事業特性等に配慮していること。

その上で、計画策定者は、住民・関係者等からの意見を参考にして必要に応じて評価項目の設定内容を改善する。

(5) 複数案の比較評価

複数案について、住民参画促進や技術・専門的検討を踏まえ、評価項目ごとの評価結果に基づいて、地域や事業の特性等に応じ多様な観点から複数案の優位性を評価する。評価項目ごとの評価にあたっては、正確な資料・データ等に基づき、できるだけ客観的に示すことが重要である。

なお、複数案の優位性を住民・関係者等に説明するにあたっては、正確な資料・データ等に基づき、分かりやすい図示、比較評価表等を用いた整理、客観的な表現、違いの明確化等を行い、容易に結果が理解されるように表現を工夫し、複数案の比較評価の資料としてとりまとめることが望ましい。

(6) 計画案の選定

計画策定者は、自らの責任の下、総合的な観点により比較評価の結果をもとに複数案の中から計画案を選定する。さらに、選定の結果やその理由を広く住民・関係者等に対して説明する。

その説明にあたって、次の点に留意することが望ましい。

- ① 複数案の絞り込み方法、総合評価の過程で特に重視した観点や項目、重視した理由等の明示
- ② 住民・関係者等の意見等に対する真摯な対応
- ③ 選定した計画案を実施するにあたっての配慮・留意事項の明確化

(7) 計画の決定

計画策定者は、自らの責任の下、選定された計画案を踏まえて計画を決定し、決定した計画について速やかに公表する。なお、計画の決定にあたって、事業毎の根拠法令に必要な手続きが定められている場合には、その手続きを実施するものとする。

(8) 留意事項

①計画検討手順の管理

計画策定者は、計画検討手順を適切かつ効率的に実施するために、手順全体の管理を行う。

その際、以下の点に留意する。

- ・ 計画策定の期限や策定過程における主要な段階の時期を設定すること
- ・ 次の手順に進む場合等、手順を進めていく上で、残された問題点等を整理すること

なお、計画検討の状況によっては、前の手順にもどって検討を行うことも必要である。

②地方公共団体との連携等

計画策定者は、当該事業に関係する地方公共団体と当該事業に対して社会面、経済面、環境面等の様々な観点から意見交換を十分行うとともに、計画検討手順を進めるにあたって連携するものとする。

③委員会等の設置

計画策定者は、必要に応じて計画検討手順に対して助言を行う委員会等を設置する。(委員会等の詳細については、第5を参照のこと)

第3 住民参画促進

構想段階における計画策定プロセスにおいて、住民・関係者等の当該計画に対する意見等の把握、当該計画に対する理解の促進を図るとともに、把握した意見等を計画検討手順、技術・専門的検討において活用し、よりよい計画を策定するため、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保する住民参画が重要である。

構想段階における住民参画促進にあたっては、双方向コミュニケーションとなるように、次の4点に留意する。

- ① 住民参画の進め方について早期に公表すること
- ② 計画策定者から積極的に情報提供を行うこと
- ③ 住民・関係者等に対し、適切な参画の機会と期間を確保すること
- ④ 住民・関係者等からの意見・質疑等に対し、真摯に対応すること

住民参画促進の標準的な考え方は以下のとおりである。

(1) 住民・関係者等の対象範囲の把握

計画策定者は、住民参画の進行に応じ次の事項を踏まえて、当該事業に関わる住民・関係者等の対象範囲を適切に把握する。

- ① 事業の特性
- ② 地域の特性
- ③ 関連事業の有無
- ④ 事業によってもたらされる影響(受益・負担)の範囲
- ⑤ 事業への関心

なお、意見把握の実施においては、一部特定事項の関心者等の意見に偏らないようにするため、様々な住民・関係者等の参画を促進することが望ましい。

(2) コミュニケーション手法の選択

住民・関係者等とコミュニケーションを行うには様々な手法がある。

例えば、広報資料やホームページ、新聞等のメディア等を活用した広範な情報提供手法や、ヒアリングやアンケート、パブリックコメント等の実施による意見把握の手法、さらに、説明会や公聴会、住民・関係者等の参加する協議会、ワークショップ、オープンハウス等を開催し、対面で意見交換・聴取を行う手法等がある。

これらのコミュニケーション手法の選択においては、次の4点を考慮する必要がある。なお、複数の手法を組み合わせる等、適切に実施することが望ましい。

- ① コミュニケーションの目的(情報提供、意見把握等)
- ② 対象者
- ③ コミュニケーション手法の特性(メリット、デメリット等)
- ④ 予算や時間等とのバランス

(3) 段階に応じた双方向コミュニケーションの実施

住民参画促進においては双方向のコミュニケーションとなるように、事業特性等を考慮し、計画検討手順の進行に応じて適切な段階毎に、以下の3点を適切に実施する。

① 情報提供

計画策定者は、住民・関係者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、必要な情報を適切な時期、方法により住民・関係者等に積極的に提供するように努める。

② 意見把握

計画策定者は、住民・関係者等が当該計画に関して有している意見の把握に努める。なお、意見把握の際には、住民・関係者等が計画案に対して適切に検討する期間及び意見を述べる機会を確保する。

③ 意見の整理と対応の公表

計画策定者は、計画検討手順の進行に応じて住民・関係者等の意見を適切に把握、整理し、計画検討手順を進めるにあたっての判断材料のひとつとして参考とする。

また、整理した結果を公表するとともに、意見に対していかに対応したか公表し、説明する。

(4) 留意事項

① 地方公共団体との連携

計画策定者は、地域の代表である当該計画に関係する地方公共団体と、住民参画の進め方についての調整を行う等、住民参画の促進を連携して行う。

② 委員会等の設置

計画策定者は、必要に応じて住民参画促進に対して助言を行う委員会等を設置する。(委員会等の詳細については、第5を参照のこと)

③ 住民参画の円滑な実施

計画策定者は、住民参画を進めるにあたって、住民・関係者等との双方向コミュニケーションが、適切かつ円滑に進むためのルール作りや環境整備に努めるものとする。

第4 技術・専門的検討

技術・専門的検討は、構想段階における計画検討手順において、事業の目的の設定や計画案を選定するにいたる手順、検討手法、複数案の絞り込み方等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与えるものである。

その標準的な考え方は以下のとおりである。

(1) 技術・専門的検討内容の整理

計画策定者は、技術・専門的知見から検討を行うべき内容を整理し、検討を実施するために必要となる調査、検討すべきデータの範囲や検討の手法、体制等の検討の枠組みをあらかじめ決定する。

技術・専門的検討内容の整理にあたっては、住民参画により把握した意見等に留意する等、計画検討手順、住民参画促進との有機的な連携に努めるものとする。

(2) 技術・専門的検討の実施

計画策定者は、技術・専門的検討に当たっては、次の点に留意する必要がある。

① 資料・データ等

- ・ 検討に用いる資料・データ等は、構想段階における計画検討であることを踏まえ、入手可能な範囲で適切なものを用いるものとする。
- ・ 既存の文献や調査データを積極的に活用するものとする。
- ・ 当該事業の必要性や住民・関係者等の関心事に関係する資料・データ等の収集にあたっては必要に応じて追加調査を実施する。実施にあたっては、調査の精度、収集範囲及び調査に要する費用や期間等について、留意するものとする。

② 分析手法

- ・ 資料・データ等の制約、分析精度等を勘案の上、適切な分析手法、項目を選定する。
- ・ 定量的または定性的な評価を行う上で、分かりやすい項目や指標を設定する。

なお、技術・専門的検討の具体的作業の内容は、事業の特性により大きく異なるものであり、詳細については事業分野ごとの技術基準等に基づき実施するものとする。

(3) 各検討項目の評価等

計画策定者は、各検討項目の評価にあたっては、構想段階の計画検討であることを踏まえ、客観的な指標に基づき、事業の目的や特性に照らし必要な項目についてはできるかぎり定量的な評価を実施することに努めるものとし、定性的な評価を実施する際には可能な限り客観性の確保に努めるものとする。

(4) 検討結果の公表

計画策定者は、検討結果について適切な方法にて公表するものとする。その際には、技術・専門的検討の透明性を確保するために必要となる検討の前提条件や検討過程についても併せて公表する。

(5) 留意事項

① 地方公共団体との連携

計画策定者は、技術・専門的検討を実施するにあたり、検討を実施するために必要となる資料・データ等の収集や提供について、必要に応じて地方公共団体と、連携するものとする。

② 関係行政機関等に対する意見聴取

計画策定者は、技術・専門的検討を実施するにあたっては、必要に応じて関係行政機関等に対して意見聴取を行うものとする。

③ 委員会等の設置

計画策定者は、必要に応じて、技術・専門的検討に対して助言を行う委員会等を設置する。(委員会等の詳細については、第5を参照のこと)

第5 委員会等

(1) 設置にあたっての基本的事項

計画策定者は、必要に応じて、構想段階の計画策定プロセスにおける計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討に対して客観的な立場から助言等を行う委員会等を設置する。

委員会等の設置にあたっては、以下の点に留意する。

① 役割に応じた適切な検討体制の構築

地域や事業の特性に応じて委員会等の役割を明確にし、その役割に応じ幅広い分野からバランス良く人選し、適切な検討体制の構築をできるだけ早い段階から行うこと。

② 適切な役割分担

委員会等の役割を明確にし、適切な役割分担を行うことを基本とする。実際の設置にあたっては、地域や事業の特性に応じて、それぞれの役割毎に別々の委員会等を設置することや、中立性の確保に留意して複数の役割を一つの委員会等が担当することが考えられる。

(2) 委員会等の役割

① 計画検討手順に対して助言等を行う委員会等

計画策定者は、計画検討手順の妥当性の確保について助言等を行うための委員会等を必要に応じて設置するものとする。

この委員会等の基本的な役割は、次のとおりである。

- ・ 計画検討手順の進め方についての助言
- ・ 計画検討手順の各手順及びスケジュールの管理

② 住民参画促進に対して助言等を行う委員会等

計画策定者は、住民・関係者等と適切なコミュニケーションの確保について助言等を行うための委員会等を必要に応じて設置するものとする。

この委員会等の基本的な役割は、次のとおりである。

- ・ 住民参画の進め方についての助言
- ・ 住民参画が適切に行われているかの確認

③ 技術・専門的検討に対して助言等を行う委員会等

計画策定者は、高度な技術・専門的判断や計画内容の合理性の確保について助言等を行うための委員会等を必要に応じて設置するものとする。

この委員会等の基本的な役割は、次のとおりである。

- ・ 技術・専門的検討に用いるデータや解析手法に対する助言

- ・ 技術・専門的検討の結果の妥当性の確認

なお、専門分野が社会、経済、環境等、様々な分野に渡る場合や、数多くの専門家の参加が必要な場合には、分野ごとに分科会を設けることも考えられる。

また、この技術・専門的検討に対して助言等を行う委員会等は助言や確認に留まらず、計画策定者の諮問に応じて具体的な検討や提言を行う等の役割を担うことも考えられる。

第6 その他留意事項

(1) 評価結果等の活用

当該事業における計画策定後の環境影響評価や都市計画手続きの段階においても、計画策定プロセスにおける検討の経緯を十分に勘案するとともに、計画策定プロセスの中で収集した調査結果・データ等については、有効に活用することが望ましい。

さらに、調査結果・データ等については、他の事業等においても活用が可能となるよう、既往の調査データ等に必要に応じて反映させる等、データの充実に努めることが望ましい。

(2) 事例の蓄積とガイドラインの見直し

計画策定プロセスの進め方を充実するため、本ガイドラインを踏まえた具体的な実施事例を収集・蓄積し、他の計画策定者の参考に供するとともに、適宜本ガイドラインの見直し、その充実に努めるものとする。