

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

(解 説)

平成21年3月

国 土 交 通 省

はじめに

国民の価値観が多様化する中で社会資本整備を円滑に進めるためには、事業の必要性を議論する段階、構想・計画段階、実施段階そして管理段階のそれぞれの段階において、多様な主体の参画を通じて、受け手のニーズに合ったきめ細やかなサービスを提供するとともに、各段階での透明性・公正性が確保されたプロセスを経ることにより、社会資本整備に対する国民の信頼度を向上させることが重要である。

国土交通省は、事業の計画段階よりも早い構想段階において、事業に対する住民等の理解と協力を得るとともに、検討のプロセスの透明性・公正性を確保するため、住民を含めた多様な主体の参画を推進するとともに、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、計画を合理的に策定するための基本的な考え方を示すガイドラインを整備して、これに基づき積極的な取り組みを実施することとした。

このため、平成19年3月に「公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会」（委員長：小林潔司 京都大学大学院工学研究科教授）を設置し、同研究会での議論を基に、平成20年4月に「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」（以下、「ガイドライン」という。）を策定するとともに、事務次官より各地方整備局長および地方公共団体等あてにガイドラインを通知した。

本書は、ガイドライン策定の背景や考え方について、基礎情報や具体的な事例とともに解説したものであり、公共事業の計画に携わる実務者が参照することにより、質の高い計画づくりが推進されることを期待する。

目次

はじめに	1
第1 基本的な考え方	3
(1) 本ガイドラインの目的	3
(2) 本ガイドラインの運用	10
(3) 用語について	14
第2 計画検討手順	20
(1) 計画検討の発議	21
(2) 事業の必要性と課題の共有	22
(3) 複数案の設定	23
(4) 評価項目の設定	24
(5) 複数案の比較評価	25
(6) 計画案の選定	27
(7) 計画の決定	28
(8) 留意事項	28
第3 住民参画促進	30
(1) 住民・関係者等の対象範囲の把握	33
(2) コミュニケーション手法の選択	36
(3) 段階に応じた双方向コミュニケーションの実施	38
(4) 留意事項	42
第4 技術・専門的検討	44
(1) 技術・専門的検討内容の整理	44
(2) 技術・専門的検討の実施	45
(3) 各項目の評価等	46
(4) 検討結果の公表	47
(5) 留意事項	47
第5 委員会等	49
(1) 設置にあたっての基本的事項	49
(2) 委員会等の役割	49
第6 その他留意事項	55
(1) 評価結果等の活用	55
(2) 事例の蓄積とガイドラインの見直し	57
<付録> 取り組みチェックリスト	58

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」(以下、「本ガイドライン」という。)を策定した。なお、次期「社会資本整備重点計画」の策定についての社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会とりまとめ(平成19年6月)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、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含むものとなっている。

【解説】

国土交通省では、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』(以下、「旧ガイドライン」という。)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、より良い計画となるよう取り組んできた。また、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るなど、先行的な取り組みを実施してきた(表1)。

このような中で、平成19年4月に、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組が求められることとなった。

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検討を行う必要があることから、本ガイドラインは、いわゆる戦略的環境アセスメントを含め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総合的にとりまとめたものである。

なお、『社会資本整備重点計画(平成21年3月)』においては、「社会資本整備への多様な主体の参画と透明性・公正性の確保」が位置づけられており、本ガイドラインに沿って事業を適切に実施

することにより、計画策定プロセスの一層の透明性の確保と公正性の向上を期待するものである。

【参考】

社会資本整備重点計画(平成21年3月閣議決定)における位置づけ(抜粋)

第3章(4)社会資本整備への多様な主体の参画と透明性・公正性の確保

国民の価値観が多様化する中で社会資本整備を円滑に進めるためには、事業の構想・計画段階、実施段階、そして管理段階のそれぞれの段階において、多様な主体の参画を通じて、受け手のニーズに合ったきめ細やかなサービスを提供するとともに、各段階で透明性・公正性が確保されたプロセスを経ることにより、社会資本整備に対する国民の信頼度を向上させることが重要となる。

このため、事業の計画段階よりも早い構想段階において、事業に対する住民等の理解と協力を得るとともに、検討のプロセスの透明性・公正性を確保するため、住民を含めた多様な主体の参画を推進するとともに、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、計画を合理的に策定するための基本的な考え方を示した「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」をはじめとするガイドライン等を整備し、これに基づき積極的な取組を実施する。

表1 各事業におけるガイドライン等の策定状況

事業種別	ガイドライン等
河川事業	河川法第16条の2第4項 [河川法の一部を改正する法律等の施行について(H10.1.23 河川局長通達)]
道路事業	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(H17.9)
港湾事業	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(H15.8)
空港事業	一般空港の整備計画に関するパブリック・インホルプメントガイドライン(案)(H15.4)

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。

本ガイドラインにおいては、標準的な計画策定プロセスとして、複数案や評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等の手順を、対象事業の特性に応じた住民参画や委員会等の関与の下、計画を策定することを定めており、これらの計画策定プロセスを実施することにより、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に検討された合理的な計画を導き出すことが可能となる。

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。

【解説】

1) 構想段階における計画策定プロセスに求められる要件

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整備を円滑に進めるためには、事業の構想段階から国民の理解を得ながら進める必要がある。

公共事業の計画が国民の理解を得るためには、①計画自体が適切であることと、②計画策定の手続きや方法が適切であることの双方が満たされなければならない。

計画自体が適切であることとは、計画の内容が客観的かつ合理的なものであることである。

また、計画策定の手続きや方法が適切であるためには、透明性、客観性、合理性、公正性の4つの要件を満足することが重要であるとしている。これらの要件は以下の内容をさす。

透明性: 計画策定の手続きや方法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: 計画策定の手続きや方法が客観的なものであること

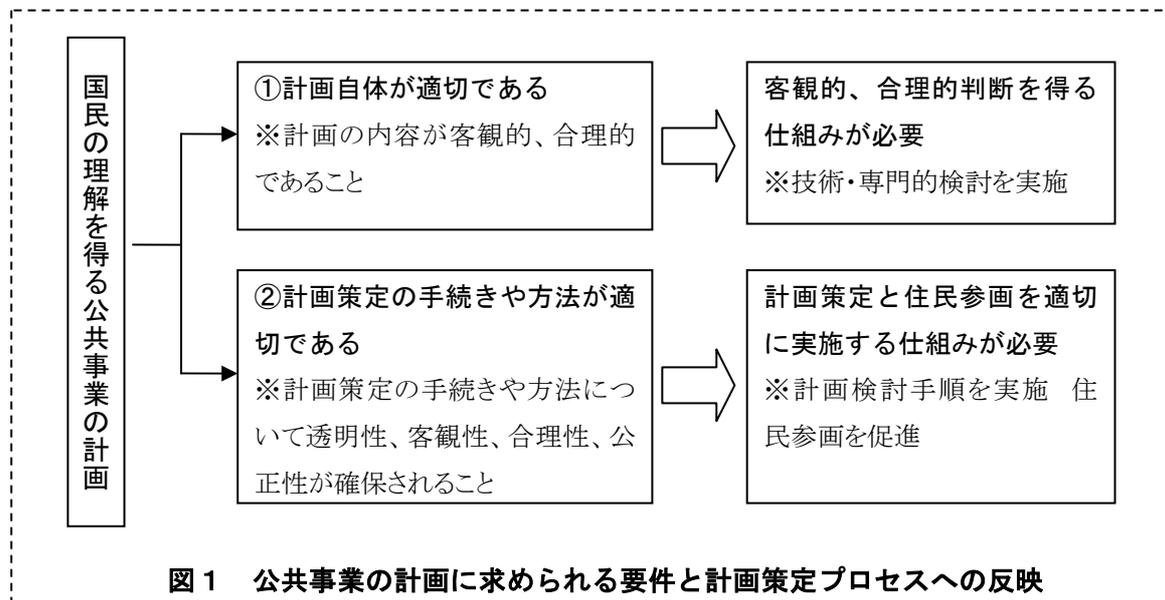
合理性: 計画策定の手続きや方法の各手順が合理的に行われていること

公正性: 計画策定の手続きや方法の進め方や判断が、偏りなく公平であること

計画自体が適切であることを担保するためには、計画に関して、客観的、合理的判断を得

る仕組みが必要となる（後述：技術・専門的検討）。また、計画策定の手続きや方法が適切に行われるためには、計画策定と住民参画を適切に実施する仕組みが必要である（後述：計画検討手順 住民参画促進）。

これらの関係を整理し、図1に示す。併せて、これら要件を計画策定プロセスに反映させる方向性を示す。



2)本ガイドラインにおける計画策定プロセスの体系

旧ガイドラインでは、住民参画を促すことを主眼にしており、計画策定に伴う技術的、専門的な検討に関しては特に明記していなかった。

本ガイドラインは、構想段階の計画策定プロセスに関するガイドラインであり、これまでの住民参加の取り組みを公共事業の構想段階における計画策定プロセスの体系の中に明確に位置づけるとともに、計画自体が適切なものとなるように定めている。

さらに、計画策定の手続きや方法の透明性、客観性、合理性、公正性をより向上させるために、計画策定プロセスの体系を構築している。

本ガイドラインは、計画策定プロセスを、計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討の3つの手順等(以下、「プロセス」という。)より構成している(図2)。計画検討の発議から計画の決定までの検討を進める「計画検討手順」、計画策定者と住民・関係者等との双方向コミュニケーションを実施する「住民参画促進」、専門性を持った検討を行う「技術・専門的検討」である。

なお、これらは、互いに独立しているものではなく、計画検討手順が進む段階毎に、三者は有機的に連携して進められるべきものである。また、「技術・専門的検討」や「住民参画促進」のプロセスは、必要に応じて、計画検討手順の各段階において繰り返し行われることが望ましい。

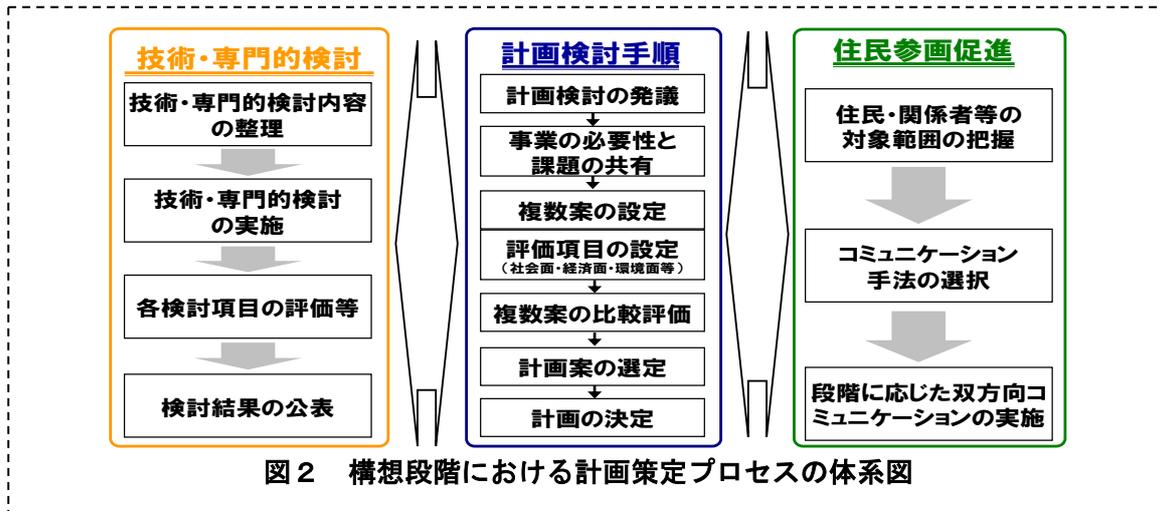


図2 構想段階における計画策定プロセスの体系図

3) 構想段階における計画策定プロセスに関わる主体

本ガイドラインは、主に計画策定者が実施すべき事項を定めているものであるが、計画策定にあたっては、様々な主体との関係を保ちながら進めなければならない。

計画策定プロセスに関わる主体としては、計画策定者とともに、「住民・関係者等」、「地方公共団体」、「関係行政機関等」、「委員会等」があり、それらの関係を示したものが図3である。

計画策定者は、必要に応じて関係行政機関等からの意見聴取や委員会等からの助言や提言を受けつつ技術・専門的検討ならびに計画検討手順を進めるとともに、住民・関係者等と双方向コミュニケーションを実施することにより住民参画促進を進める必要がある。また、地方公共団体と連携・協力することが必要である。

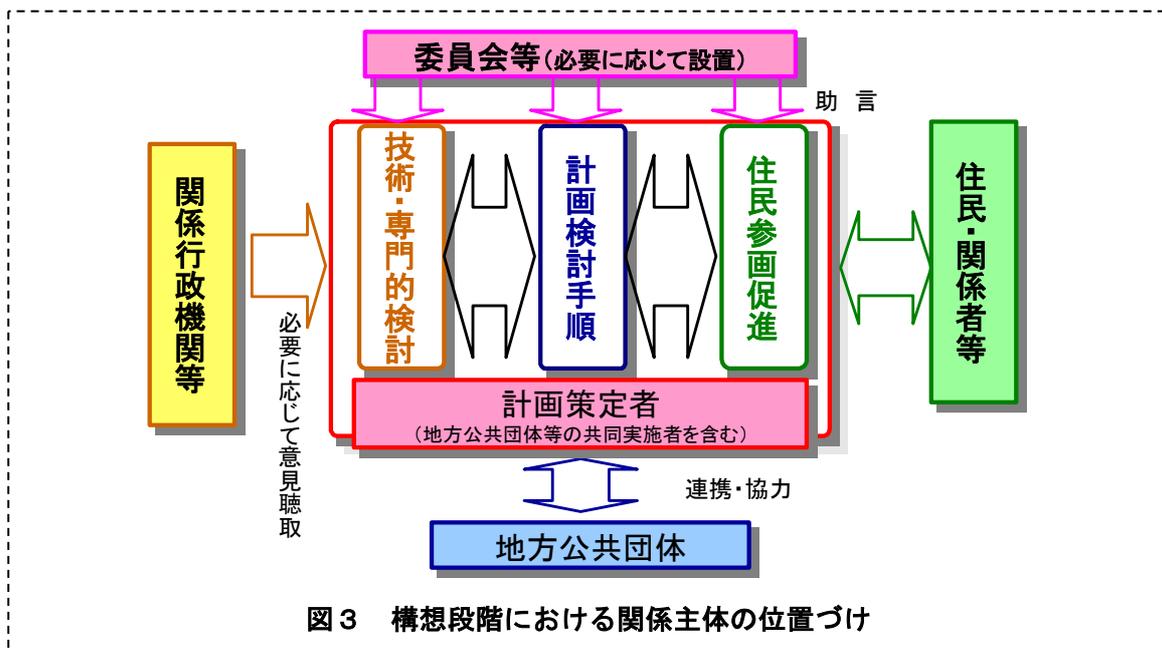


図3 構想段階における関係主体の位置づけ

4)本ガイドラインと戦略的環境アセスメント(SEA)との関係

本ガイドラインにおいては、公共事業の構想段階の計画策定にあたって、対象事業の特性に応じた住民参画や委員会等の関与のもと、複数案、評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等の手順を進めることにより、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合理的に計画を導き出すこととしている。

本ガイドラインが示す計画策定プロセスは、事業実施より前の段階の構想段階の計画策定過程において、環境を含め様々な観点から検討を実施し合理的な計画を策定することとなっており、いわゆる戦略的環境アセスメント(SEA)を含むものとなっている。

①戦略的環境アセスメント(SEA)の共通的要素

環境省資料¹⁾によれば、SEAの定義について以下の通りの説明が為されている。

「効果的なSEAと事例分析(環境省 平成15年6月)〈抜粋〉

1.1.1 SEAの定義

現在、戦略的環境アセスメント(SEA)は、環境配慮を意志決定プロセスに統合するツールとして多くの国々において広く受け入れられている。これは、一般的に、提案された政策・プラン・プログラム(PPPs)の環境影響評価のプロセスとして理解されている。また、SEAは、環境と持続可能な発展の視点から、適切な意志決定の実施をサポートするための手法と見なされるべきである。多くの国々や国際機関、例えば、オランダ、EU、世界銀行などにおいて、SEAシステムの導入が進みつつある。世界におけるSEAの理解は非常に多様であり、範囲、統合化の程度、期間、政策・プラン・プログラムへの関連の程度によって異なる(Sadler and Verheem,1996)。SEAには、全事例に適用可能な単一のアプローチは存在せず、国際的に認知されたSEAの定義は存在しない。より重要なのは、戦略的なレベルにおける意志決定は、国家と地域レベル、政策とプラン/プログラムレベル、先進国と途上国、公衆参加の習慣を有する国とそうでない国、等によって非常に異なることである。

(・・・途中略・・・)

これらの定義を参照すると、以下のようなSEAの共通的要素が得られる。

- SEAは政策、プラン、プログラムレベルに適用される。
- SEAは戦略的レベルの意志決定プロセスにおいて重要な情報を提供する。
- SEAは環境への配慮と同様に持続可能性の原則を考慮する重要性を強調する。
- SEAは環境、社会、経済の配慮を戦略的意志決定に統合する必要性を提供する。

以上に述べた共通的要素について、共通要素毎に本ガイドラインでの説明箇所を記した上で、基本的に全ての要件を満たしていることを整理した(表2)。

¹⁾環境省、三菱総合研究所：効果的なSEAと事例分析、平成15年6月

表2 SEAの共通的要素と本ガイドラインの内容

SEAの共通的要素	本ガイドラインの説明箇所
①政策、プラン、プログラムレベルに適用される。	「第1(2)本ガイドラインの運用」において、「①…構想段階にあるものについて適用することを基本とし…」とあり、事業の概ねの位置や規模等を決定する段階に適用する旨を規定。
②戦略的レベルの意志決定プロセスにおいて重要な情報を提供する。	本ガイドラインの対象となる構想段階は、意志決定段階。
③環境への配慮と同様に持続可能性の原則を考慮する重要性を強調する。	本ガイドラインでは、社会面、経済面、環境面等を重要な要素と捉えており、環境面の検討において、いわゆる持続可能性(地球温暖化、資源循環等)は環境の中に入れて考慮。
④環境、社会、経済の配慮を戦略的意志決定に統合する必要性を提供する。	「第2(4)評価項目の設定」において、「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。」と規定。

②戦略的環境アセスメント(SEA)の構成要素

環境省資料の“第2章 SEAの技術手法”では、SEAの構成要素として以下を挙げている。

- ・ **情報収集と調査**: 収集される情報の大まかな内容は法令や手続きの中で位置づけられるべきである。重要な情報源は環境状況報告書や持続可能性戦略等が含まれる。
- ・ **環境目的**: 環境目的を明らかにして、計画立案者が認知する必要がある。
- ・ **複数案の立案**: 複数案立案の目的は、当該計画の種類に応じて想定され得るオプションの範囲を意志決定者に示すものである。現実性が低い極端なオプションを想定することは、議論の範囲を明確にするために役立つ。
- ・ **スコーピング**: SEA プロセスの初期段階において設定された環境目的の範囲を基準として取り扱う環境項目が決定される。最も重要な点は、次の段階のより詳細なSEAにおいて検討考慮すべき環境要因の範囲を絞り込むことである。
- ・ **環境面の予測及び影響の分析**: SEA 自体がどの程度詳細なものになるかは、その対象となるプラン・プログラム・政策立案自体の性格に依存する。SEA で活用される処方については様々なものが存在する。累積的影響と不確実性の取り扱いは重要な問題であるが、統一的な方法ではなく状況に応じて対処することが望ましい。
- ・ **緩和措置**: 3段階の階層的構造アプローチ(予防、削減、緩和)が広く活用されている。問題の重要性や特殊性を考慮し、適切な措置や行動が採用されることが望ましい。
- ・ **比較評価・報告**: 複数案の比較評価の方法はいくつか存在するが状況に応じて適切な方法を採択する。評価の重み付けについては、重み付けの案を提示し公衆関与のもとで議論を行うこともある。環境報告書はSEAプロセスの主要な成果であり、全てのプロセスの結果が文書化される必要がある。
- ・ **意志決定への反映**: 最終決定に対してSEAをより有効に役立てるために、計画策定プロセスの

初期段階に SEA を適用することが特に重要である。

- ・ **モニタリング**: モニタリングは選定された代替案の実施状況やその環境への影響を最も詳細に示す要素の焦点を当てる必要がある。
- ・ **第三者の関与**: 一般的にプロジェクト段階に比べてプラン・プログラム・政策立案段階では、公衆はそれほど積極的に参加しようとしにくい傾向にある。しかし、公衆関与の過程を通じて、当該計画に対する情報や関心を利害関係者と共有することで SEA プロセスの透明性を高め、SEA の結果を公衆が受け入れやすいものとする事ができる。

これらの構成要素について、構成要素毎に本ガイドラインでの説明箇所を示したものが表3である。

表3 SEAの構成要素と本ガイドラインの比較

SEAの構成要素	本ガイドラインでの記載箇所
情報収集と調査	情報については「第4(2)①資料・データ等」において、既存の文献や調査データを積極的に活用する旨を規定している。
環境目的	「第1(1)本ガイドラインの目的」で社会面、経済面、環境面等様々な観点から総合的に検討された合理的な検討を導き出すこととしており、環境目的を明らかにしている。
複数案の立案	「第2(3)複数案の設定」で複数案を設定する旨を規定している。また、現実性が低い極端なオプションについても、事業を行わない案が現実的でない場合でも比較評価の対象として示すことが望ましい旨を規定している。
スコーピング	「第2(4)評価項目の設定」で評価項目のスコーピングについて規定している。
環境面の予測及び影響の分析	「第4(3)各検討項目の評価等」で評価の実施について規定している。
緩和措置	複数案の設定の中で緩和措置も含めて検討が行われる。
比較評価	「第2(5)複数案の比較評価」で規定している。
意志決定への反映	「第1(1)本ガイドラインの目的」で社会面、経済面、環境面等様々な観点から総合的に検討された合理的な計画を導き出すこととしており、意志決定へ反映させることとしている。
モニタリング	「第6(1)評価結果の活用」で規定している。
第三者の関与	「第5 委員会等」で第三者の関与を規定している。

このように、本ガイドラインは一般的に戦略的環境アセスメント(SEA)の構成要素と考えられている要素を含んでいるため、戦略的環境アセスメント(SEA)本来の趣旨に従っている。

③「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」(H19.3 環境省)との関係

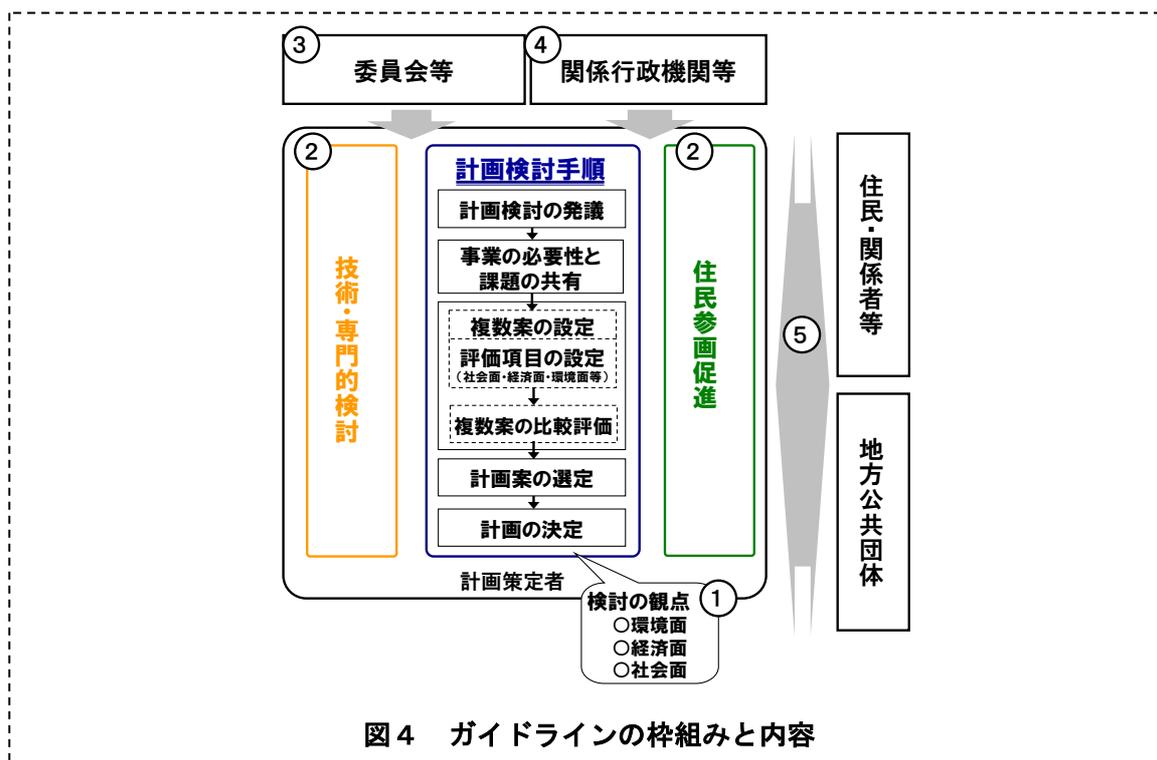
平成19年4月に、環境省において「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が策定されたところである。

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の枠組みと内容を示したものが図4である。

本ガイドラインは、「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」と対比すると、

- ① 環境面の他、経済面、社会面等様々な観点から総合的に判断し合理的に計画を導き出すこととしている。
- ② 計画策定者が計画手順を進めるにあたって実施す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取りまとめている。
- ③ 必要に応じて、客観的な立場から助言等を行う委員会等を設置することとしている。
- ④ 必要に応じて、関係行政機関等(環境省含む)から意見聴取を行うものとしている。
- ⑤ 計画検討手順において、適宜、段階に応じた双方向コミュニケーションを実施することとしている。

このように、本ガイドラインは「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」の枠組みと内容を含むものとなっている。



(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。

【解説】

本ガイドラインは、国民生活や社会、経済、環境への影響が大きい事業に適用することを基本とする。

事業毎に国民生活、社会、経済、環境に与える影響は異なるので、各計画策定者が本ガイドラインを適用するかどうか適宜判断するものとする。なお本ガイドラインは、比較的小さな規模の計画に対して適用することを妨げるものではない。

また、構想段階においては、事業実施者が確定していないケースがあるため、将来的に独立行政法人や特殊会社が実施することがあり得る事業についても、国が計画策定者となるものは、「国等が実施する事業」に含まれるものとし、そのうち国民生活、社会経済又は環境への影響が大きい事業に適用することを基本としている。

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。

【解説】

1) 当該事業に最も適した計画策定プロセス

計画策定者は、当該事業に最適な計画策定プロセスとなるよう努めなければならない。最適な計画策定プロセスは一律に定まるものではなく、計画策定者が当該事業毎に検討を行った上で決定すべきである。

① 事業の特性

当該事業の対象や規模等の差による各事業の特性。

② 地域の実情

都市域、過疎地域、積雪寒冷地といった地域の実情。

③ 事案の性質

当該事業の計画策定プロセスを実施する際の問題点・争点の性質。事業の特性や地域の実情により様々に変化する。

2) 事業の特性

道路、河川、港湾等の事業対象や、当該事業の目的(道路事業における道路交通の円滑化、安全の確保等、河川事業における治水、利水等、港湾事業における物流の効率化、耐震性の確保等)、事業の及ぼす影響、影響範囲等の事業の特性に応じて計画策定プロセスを進めることが重要である。

3) 地域の実情

同種の事業であっても地域毎に住民・関係者等の関心事が異なることがあるため、地域の実情に応じて計画策定プロセスを進めることも重要である。

生活の向上、産業の発展、防災、自然環境、文化遺産等重視する事項は地域毎に独自に存在する。例えば、歴史的文化遺産や絶滅危惧種への影響が懸念される地域では、それらへの配慮を想定した上で計画策定を行う必要がある。こうした地域の実情を踏まえなければ、計画は事業者からの一方的な押しつけであるかの印象を住民・関係者等が抱いてしまうことがある。地域と一体となって最適な計画を策定するためには地域の実情を十分に踏まえることが重要である。

4) 事案の性質と画一的とならない柔軟な対応

住民・関係者等の関心事や技術的な課題等は事業の特性、地域の実情によって大きく異なる。このため、計画策定プロセスを進める上で事案となる問題点・争点は事業や地域毎においても異なる。これらは、画一的な計画策定プロセスで対応できるものではないため、柔軟な対応に努める必要がある。また、事業の特性や地域の実情について検討を行う際は、想定される事案について考慮することが必要である。

計画策定プロセスにおいて計画策定者が事業の特性や地域の実情に応じ柔軟に対応し、様々な手法により地域の個性づくりに励んでいる地域も多い。地域に応じた計画策定を行うことで地域の個性づくりに貢献できることも考慮すべきである。例えば、河川事業では、治水による国民生活の安全度の向上や利水に加え、つりその他レクリエーション活動の場や、魚類や植生等自然環境、景観づくり等に貢献できることがある。道路事業では、交通環境の改善に加えて、環境への配慮、土地利用や市街地整備への支援、社会・地域経済の発展に貢献できることがある。港湾事業では、物流機能に加えて、交通結節機能、公園、緑地帯等の空間としての機能、観光面での貢献により地域の個性づくりに貢献できることがある。空港事業では、利用者の便益の増進、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化、地域の活力の向上に貢献できることがある。

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。

【解説】

公共事業にはそもそも目的があり個別法を根拠としている。国土交通省が実施する代表的な公共事業の事業毎の所管法には、例えば、河川事業における河川法、道路事業における道路法、港湾事業における港湾法、空港事業における空港法があり、それら所管法の目的は表4に示すとおりである。事業毎の目的は、河川事業では治水、利水及び環境保全、道路事業では道路の整備・管理、交通の発達及び公共の福祉の増進、港湾事業では港湾の整備と運営、航路の開発および保全、空港事業では航空ネットワークの強化等である。

しかし、国民の価値観が多様化し、まちづくり、環境保護や地域活性化等に、事業が影響を及ぼすことを考えると、それらにも十分に配慮したより良い計画を策定することが望ましい。

表 4 代表的な公共事業毎の所管法の目的

所管法	目 的
河川法	洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進すること。
道路法	道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進すること。
港湾法	交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、環境の保全に配慮しつつ、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全すること。
空港法	空港の設置及び管理を効果的かつ効率的に行うための措置を定めることにより、環境の保全に配慮しつつ、空港の利用者の便益の増進を図り、もって空港の総合的な発達に資するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他の地域の活力の向上に寄与すること。

④ 事業特性等を勘案し、必要に応じて、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。

【解説】

事業分野毎の住民参画ガイドラインの策定状況は表5に示すとおりである。このうち、河川事業では河川法の中で河川整備計画を策定する際の関係住民の意見を反映させる手続きが法的に位置づけられている。

本ガイドラインは、旧ガイドラインの住民参画と計画自体の合理性を確保するための技術・専門的検討の手続を一体とした計画策定プロセスに関するガイドラインである。したがって、住民参画と技術・専門的検討の手続を一体とし、事業の特性を踏まえた事業毎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・充実が望まれる。

表5 公共事業の構想段階における各事業の住民参画ガイドラインの策定状況等について

	河川事業	道路事業	港湾事業	空港事業
法律の位置付け	河川法第16条の2第4項(河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、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)	法律の位置づけ無	法律の位置づけ無	法律の位置づけ無
ガイドラインの整備状況	河川法に基づく対応	策定済 市民参画型道路計画プロセスのガイドラインH14.10(道路経済調査室長、道路環境調査室長通知)	策定済 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(H15.8)	策定済 一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方(案)H15.4(航空局飛行場部計画課長通知)
評価項目	治水面、利水面、環境面	交通サービス、環境(自然・地球・生活)、土地利用・市街地整備、社会経済	現況(利用状況、整備状況等)、港湾の能力、構想案の必要性、構想案の概要、環境への影響等	気象、地形・地質、空域、アクセス、土地利用、環境、社会経済効果等
その他特記事項		H17.9 に上記ガイドラインを改定(「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」)		

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・方針等や関係行政機関の計画との整合性を図るものとする。

【解説】

計画策定プロセスを進めるにあたっては、都道府県、市町村レベルの各種計画と整合性を図る必要がある。また、事業が複数の都道府県や市町村にまたがる場合等がある。そのために、関係地方公共団体と密接に連携・協力することが必要である。

関係地方公共団体の基本構想としては、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)(都市計画法第6条の2)や市町村の都市計画に関する基本的な方針(市町村マスタープラン)(都市計画法第18条の2)等がある。その他当該地域の整備等に関する構想・

方針等の例としては、歴史的風致維持向上計画（地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律第5条）、バリアフリー基本構想（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律第25条）、区画整理事業、駅周辺整備事業、住宅市街地総合整備事業等の事業計画等があり、必要に応じて調整を図るものとする。

また、関係行政機関の計画とは、環境省の環境基本計画（環境基本法第15条）、農林水産省の土地改良長期計画（土地改良法第4条）、広域的地域活性化基盤整備計画（広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律第5条）、国有林の地域別の森林計画（森林法第7条）、農業農村整備事業等があり、必要に応じて調整を図るものとする。

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。

【解説】

当該事業を実施する地域の関係地方公共団体は、地域の代表であるとともに、住民・関係者等と密接に関係し計画策定者と地域の住民との調整を図ることができる。また、地方における総合行政を実施する立場にもある。したがって、計画策定者が円滑に計画策定プロセスを進めるためには様々な場面で地方公共団体の協力、連携が必要である。

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。

【解説】

地方公共団体、民間事業者等が行う事業には、大規模開発事業、区画整理事業、鉄道事業等がある。しかし、公共事業の計画策定者や実施主体が地方公共団体や民間事業者等であっても、国民の立場に立てば、公共事業であることに変わりはない。したがって、地方公共団体、民間事業者等が行う事業においても、国が計画策定者となり実施する公共事業と同様に、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が国民の利益となると考えられる。

地方分権推進改革法の基本理念や基本方針において、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とするとともに、地方公共団体の自主性及び自律性が十分発揮されるよう定められている。このため、国土交通省は、積極的に本ガイドラインの配布や周知等を行い、地方公共団体の自主性及び自律性を十分に配慮しつつ地方公共団体の取り組みを促進、支援することが必要である。

(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事項について、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。

【解説】

1) 構想段階について

構想段階の上位の段階には上位計画を策定する段階、下位の段階には詳細計画を策定する段階がある。例えば、道路事業や河川事業では、表6に示すとおりである。

2) 計画(構想段階における計画)について

各段階で策定される計画については表7に示すとおりである。

表6 計画の各段階の例

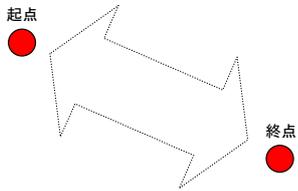
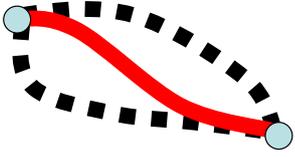
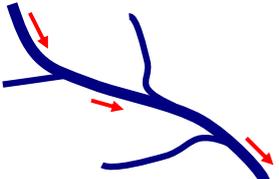
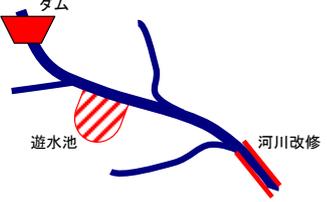
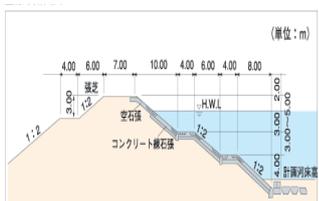
段階 事業	上位	構想	詳細
道路事業	 <p>広域的な土地利用や交通需要等を踏まえて、面的な交通計画、道路網整備に関する方針を決定する段階 ※起終点や主な経過地を決定</p>	 <p>概ねのルートや位置や基本的な道路構造等を決定する段階 ※2.5～5万分の1のスケールで、幅250～1km程度のルート帯</p>	 <p>事業実施の前提となる計画(都市施設の都市計画等)を決定する段階 ※具体的なルートや構造を決定(2.5千分の1以上のスケール[都市計画(計画図)])</p>
河川事業	 <p>長期的な視点に立った河川整備の基本的な方針を決定する段階 ※基本高水、主要な地点計画高水流量等を決定</p>	 <p>20～30年後の河川整備の目標等を決定する段階 ※ダム、遊水池、河川改修等、個別事業の具体的な整備の内容(場所・機能等)を決定</p>	 <p>個別事業の詳細設計を実施する段階</p>

表7 各段階における決定事項

事業 段階	河川	道路	港湾	空港
上位	○河川整備基本方針 ・基本高水及びその河道と洪水調節施設への配分 ・主要地点の計画高水流量、計画高水位、計画横断形に係る川幅	○道路網計画 ・広域的な土地利用や交通需要等を踏まえた、面的な交通計画、道路網整備に関する方針	○港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針	○空港の設置及び管理に関する基本方針 ・空港の中長期的な整備及び運営のあり方に関する基本方針
構想	○河川整備計画 ・ダム、遊水池、河川改修等個別事業の具体的な整備の内容(位置・規模等) (20~30年後の河川整備の目標等)	○概略計画 ・起終点 ・概ねのルート ・基本的な道路構造等 (2.5~5万分の1スケール)	○港湾の長期構想 ・施設の規模及び配置	○概略計画 ・滑走路の概ねの位置、方位等
詳細	○詳細設計 ・個別事業の詳細設計を実施する段階	○詳細計画 (都市計画案の作成) ・具体的なルートの位置・構造 (2.5千分の1以上のスケール)	○港湾計画 ・詳細な施設の規模、配置、付帯施設	○空港計画 ・滑走路の位置、方位、ターミナル施設等具体的な施設の配置

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。

【解説】

1) 住民・関係者等

住民・関係者等は一律に定められるものではなく、事業の規模や特性に応じて事業毎に定められる。公共事業は多様であり、また社会的影響が大きい。このため、事業の性格により社会へ与える影響も様々である。影響の種類自体も受益であるか負担であるか、強い影響であるか弱い影響であるか等様々である。影響を受ける地域も、事業に隣接した地域、広域な地域、事業実施箇所とは離れた場所にある地域等影響の種類毎に様々な影響を受ける地域が存在する。影響の種類毎に

住民・関係者等は異なる。

住民・関係者等には、様々な人々、集団、法人が含まれる。住民の中には、事業に必要な用地を所有している人、事業の近隣に住み事業の直接的影響を受ける人、事業により建設された社会資本を利用する人、事業区域で生計を営む人等様々な立場の人々がいる。関係者にも、想定される事業主体、社会資本を利用する企業、NPO法人等様々な団体、法人がある。

住民・関係者等には受益者、負担者、受益者・負担者の両者である者等様々な立場の者が含まれる。受益者には、事業の実施により治水、交通環境の改善、港湾施設利用、空港施設利用等を受ける地域住民、利用者、運送会社、航空会社、船舶会社等がある。負担者には、事業の実施により、生活基盤の喪失、生活環境の悪化(騒音・振動・大気汚染等)を被る地域住民、企業等がある。

2) 計画策定者

構想段階における計画を策定する主体が計画策定者である。本ガイドラインは主として、国土交通省所管の直轄事業に適用することを基本としているため、基本的には国が計画策定主体であると同時に、事業主体でもある。しかし、国が計画を策定し、民間事業者、地方公共団体等が事業を実施する場合もある。ダム事業、都市計画決定を伴う道路事業や港湾事業等、国と地方公共団体、関係行政機関が共同で計画を策定にあたる場合もある。

3) 委員会等

委員会等は計画策定者が主体となって行う計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討に対して、中立的、客観的立場から助言等を行う役割を担うものである。計画策定プロセスの中の当事者等が協議を行うなどして物事を決定する組織(協議会等)は、本ガイドラインでは委員会等ではなくコミュニケーション手法の1つとして位置づけている。

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、当該事業の必要性と課題の共有、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・専門的検討においては、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行うこととする。

【解説】

1) 計画策定プロセス

計画策定プロセスの体系を図5に示す。計画策定者は、計画検討手順を中心に住民参画促進及び技術・専門的検討と有機的な連携をとりながら計画策定プロセスを実施する。

「計画検討手順」、「住民参画促進」、「技術・専門的検討」は計画策定者が行う行為であり、計画策定者が行うことに主眼をおいて名称をつけた。例えば、計画検討手順は計画検討プロセス等の表現が考えられるが、計画策定プロセスとの「プロセス」という表現の重複を避けた。住民参画促進については、住民・関係者等が計画策定プロセスに参画することが住民参画であり、その住民参画を計画策定者が促すという意味を強調するために住民参画促進とした。技術・専門的検討については、自然科学、工学等の科学技術のみならず、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検討が含まれることを強調した。

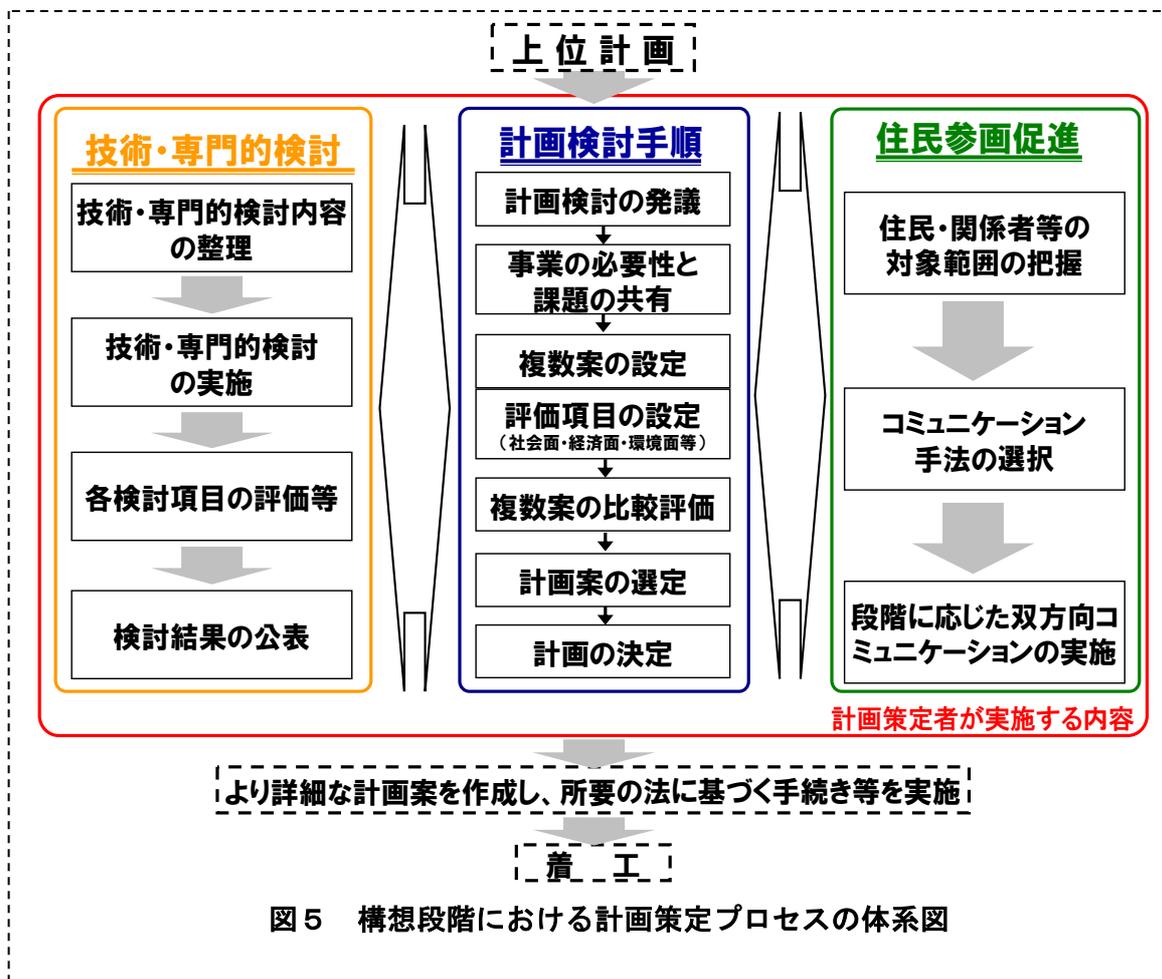


図5 構想段階における計画策定プロセスの体系図

2)計画検討手順

計画検討手順の一連の手順は次のとおりである。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し、計画検討に着手することを公表する。次に、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・関係者等とできるだけ早い段階で共有する。さらに、課題を解決するための適切な計画を決定するため、複数案を設定する。そして、複数案の評価項目を設定し、複数案の比較評価を行い、計画案を選定し、必要に応じて計画案の決定手続きをとる。これら全ての手順において、可能な限り住民参画促進及び技術・専門的検討と有機的に連携するものとする。

また、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。

3)住民参画促進

計画策定者は、住民・関係者等の当該計画に対する意見等を把握し、当該計画に対する理解の増進に努めるとともに、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、より良い計画を策定するために、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保し、住民参画促進に努めることが重要である。このため計画策定者は、計画策定プロセスの進捗に応じ、当該事業に関わる住民・関係者等の対象者を適切に把握し、様々なコミュニケーション手法の中から適切に手法を選択し、コミュニケーションを実施する。その際、双方向コミュニケーションとなることに留意し、情報提供、意見把握、意見の整理と対応結果等の公表を適切に実施することが求められる。

計画策定者は、地方公共団体との連携に留意し、住民参画が円滑に実施できるようにするものとする。

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至る手順、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妥当であるかどうかについて根拠を与えるものである。

計画策定者は、検討を行うべき内容を整理し、技術・専門的見地から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。その上で、適切な資料・データ等と分析手法を用いて技術・専門的検討を実施する。各検討結果の評価にあたっては、構想段階のため入手できるデータ等に制約がある場合も多いが、事業の目的や特性に照らし必要な項目については、できる限り客観的な指標に基づき定量的な評価を実施することに努めるものし、定性的な評価を行う場合も、可能な限り客観性の確保に努めるものとする。なお、検討結果について適切な方法にて公表するものとする。

計画策定者は地方公共団体との連携を十分に図り、関係する各行政・専門分野を司る立場からの意見を聴取することが重要となる。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ものとする。

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

【解説】

計画検討手順とは、計画策定プロセスの中心にあり、住民参画の促進を図るコミュニケーションに関する手順(第3 住民参画促進 参照)や、技術面や専門的な立場から検討する手順(第4 技術・専門的検討 参照)と有機的な連携を図りながら進められる、「計画検討の発議」から「計画の決定」に至る一連の手順である。(図6)

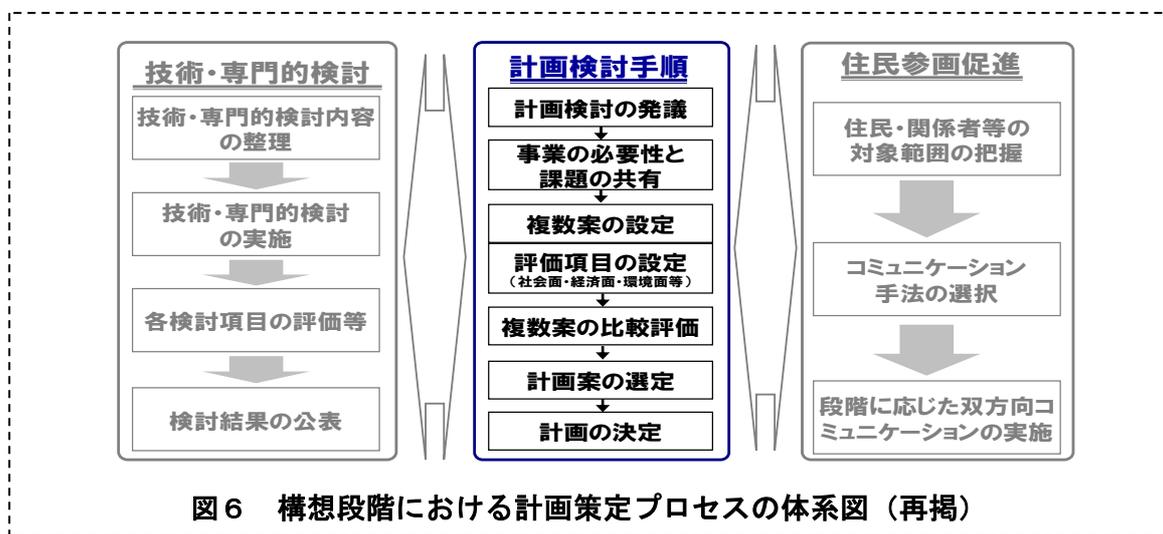


図6 構想段階における計画策定プロセスの体系図 (再掲)

計画検討手順を具体的に進めるにあたっては、例えば以下の視点についての配慮が必要である。

- ・手続きの実施手順や検討に用いる方法等が法に合致しているか
- ・実施された手続きが住民・関係者等から見て公正に行われているか
- ・特定の主体の価値判断に左右されずに手続きが運用されているか
- ・手順、具体的な進行方法が合理的に運営されているか
- ・各立場からの意見等が十分考慮された上で、決定されているか
- ・住民・関係者等との双方向コミュニケーションが機能しているか

これらに配慮しつつ、円滑に計画検討手続きを実施するため、以下の3点に留意する必要がある。

① 計画検討手順の事前の明確化

計画策定者が計画検討手順や議論の対象を事前に明確にせずに検討を開始すると、計画検討手順が事業の課題や目的に応じたものであるか、計画検討手順に対する意見をいつどこで言うべきか等が住民・関係者等にとって不明になる。したがって、計画策定者が計画検討手順や議論の

対象を事前に明確にすることは、計画策定プロセスの透明性、客観性、合理性を確保する上で重要であり、住民・関係者等や計画策定者にとっても情報提供や意見聴取等の双方向コミュニケーションを適切に行い、計画策定プロセスを効率的に進めることにつながる。

② 住民参画促進及び技術・専門的検討との有機的な連携

計画検討手順、住民参画促進及び技術・専門的検討は単独で実施するものではなく、各々の段階で有機的に連携させながら実施するものである。有機的に連携することにより、より良い計画を策定することが期待できる。有機的な連携とは、計画検討手順の適切な段階毎に、住民・関係者等からの意見や、技術・専門的検討の結果等を必要に応じて反映しながら次の段階に進めることである。

③ 事業特性や地域特性を踏まえた検討

事業種毎に考慮すべき事業の特性や事案の性質は異なる。計画策定プロセスを進めていく上で、住民・関係者等の意見等を把握することは極めて重要なことである。この住民・関係者等の性質は、事業の特性によって異なる。例えば、河川事業を例にすれば、氾濫域の住民は治水による受益者となり、上水の利用域の住民は利水による受益者となる。道路事業を例にすれば、例えば、交通環境だけでなく、都市部では生活環境、地方部では自然環境に住民・関係者等の興味がある場合も考えられる。港湾事業を例にすれば、港湾を利用する船社の興味は物流機能であるのに対して、付近の住民の興味は憩いの空間としての機能である場合も考えられる。

このため、計画検討手順を進めるに当たり、合理性等を確保するため、事業特性や地域特性を十分に踏まえた検討内容を盛り込むことが求められる。

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し、計画検討に着手することを公表する。

【解説】

計画策定者は、合理的に計画検討を進めるために、あらかじめ当該事業の目的、検討の進め方、スケジュール、議論の対象等の検討計画に必要な事項を準備し明確にすることが必要である。これら計画検討に必要な事項を計画検討の開始前に明確にすることは透明性・公正性の観点から必要である。

計画検討に着手することを公表する場合は、当然のことながら当該事業の目的、検討の進め方、スケジュール、議論の対象等の計画検討に必要な事項を明確に示し、ホームページ、ニュースレター等、幅広いコミュニケーション手法を使い周知することが望ましい。こうして公表することにより、住民・関係者等にとって、事前準備をしたり、今後検討すべき事がわかるため、計画検討手順を効率的に進めることができる。

(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、具体的な検討内容や検討対象地域の設定、複数案や評価項目の設定、評価手法の選定等の、以後の計画検討の参考とするものとする。

【解説】

1) 事業の必要性と課題の共有

事業の必要性とは、事業を行うことによって現状の課題を解決し、どのような効果が得られるかということである。上位計画で必要性が確認された事業であったとしても、社会情勢等の変化等を鑑み、構想段階でも必要性を再確認することが重要である。上位計画で事業を位置づけている場合でも、社会情勢等の変化に応じて、上位計画に立ち戻って事業そのものの計画を見直す必要性に迫られることも視野に入れる必要がある。

当該事業を行わないことによって、河川氾濫や交通渋滞をはじめ、人命の危険、経済の停滞、市街地の衰退、生活環境の悪化等が発生するなどの課題についても、住民・関係者等に十分説明し、共有することによって、事業の必要性や目的を確認することが重要である。また、当該事業の実施に際し、受益という影響のみならず負担という影響も発生し得る。具体的には、生活基盤の喪失、事業実施に伴う騒音・振動の発生、自然・景観の喪失等の住民・関係者等の生活環境の悪化等が主なものである。こうした課題についても住民・関係者等に十分説明し、共有することが重要である。

なお、事業の必要性と課題を共有するということは、全ての関係者がそれらをすべて解決・合意するというわけではない。以降のプロセスで解決すべき問題として何が残っているか等を確認し、それらについて共通の認識を持つということを意味している。

2) 意見の把握

計画策定プロセスの初期の段階で住民・関係者等と意見交換し、意見等を把握することは、事業への考え方や関心事等の様々な観点から住民・関係者等の意見を計画に反映するために重要である。また、様々な観点から把握した意見は後の手順において、より有効に活用されるよう整理することが望ましい。

3) 意見の活用

計画策定プロセスにおいては、住民・関係者等の意見の概要を様々な観点から把握し整理するとともに、技術・専門的検討、委員会等の活用、関係行政機関等からの意見聴取を通じて、具体的な検討内容や検討対象地域の設定、複数案や評価項目の設定、評価手法の選定を実施する一連の絞り込みの作業(スコーピング)が行われる。このように適切な計画を策定するためには、各々の事業に応じた手順を行うことが重要であり、画一的な手続きにならないよう留意することが重要である。

(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。

【解説】

より良い計画を策定するためには、複数案を設定することが必要である。複数案の設定に際しては、以下の5点について留意する必要がある。

①事業の目的が達成できる案の設定

先に述べたように公共事業は法で規定される目的を達成するために実施される。このため事業の目的を達成できる案を設定することは当然である。しかし、目的を達成するための手段である施設の建設と課題の解決という目的を混同しないよう、複数案を設定することが重要である。

②様々な観点を考慮した設定

計画策定者は、事業の目的を達成することのみならず、社会面、経済面、環境面等の様々な観点への配慮も十分考慮してより良い計画づくりに資するよう、複数案を設定する必要がある。

③地域特性や事業特性等に応じた設定

事業種毎に考慮すべき事業の特性や事案の性質は異なる。計画策定プロセスを進めていく上で、住民・関係者等の意見等を把握することは極めて重要なことである。この住民・関係者等の性質は、事業の特性によって異なる。例えば、河川事業を例にすれば、氾濫域の住民は治水による受益者となり、上水の利用域の住民は利水による受益者となる。道路事業を例にすれば、例えば、交通環境だけでなく、都市部では生活環境、地方部では自然環境に住民・関係者等の興味がある場合も考えられる。港湾事業を例にすれば、港湾を利用する船社の興味は物流機能であるのに対して、付近の住民の興味は憩いの空間としての機能である場合も考えられる。

④事業を行わない案等の設定

事業を行わない案が現実的である場合とは、事業を行うことが上位計画段階で決定されている事業でも、需要の鈍化等の社会状況の変化等により、構想段階の検討の時点では事業を行わない

ことが現実的になる場合等である。

また、他の施策の組み合わせ等により事業の目的が達成できる場合は複数案として設定する。例えば、交通インフラの整備事業について、他の交通インフラの増強や、交通需要マネジメント施策の実施により、事業の目的が達成できる場合に、それらを複数案として設定する等である。

⑤事業を行わない案が現実的でない場合の設定

事業を行わない案が現実的でない場合とは、事業を行わない案が構想段階に入る前の検討で合理的に除去されている場合などである。すなわち、事業の目的の達成が何らかの事業代替案の選択でしか実現できない場合である。このような場合においても、事業を実施した場合と様々な点で比較評価をするため、事業を行わない場合を参考として示すことは、複数案の比較評価や、ミチゲーション(緩和措置)を検討する上で有効である。

(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。

【解説】

複数案の設定と評価項目の設定の両者は互いに密接に関わり合っており、必ずしもどちらかが先に決まりその後もう一方が決まるというものではない。複数案の設定を行った後評価項目を設定することが合理的な場合もあれば、評価項目を設定した後複数案を設定することが合理的な場合もある。例えば、どのような複数案が考えられるかという議論を通して、課題解決や目的達成のための評価項目が浮かび上がることがある。これに対して、課題解決や目的達成のための評価項目を設定するための議論を通して、複数案抽出が浮かび上がることもある。本ガイドラインでは、複数案の設定、評価項目の設定の順に行っているが、事業毎に弾力的に検討することが重要である。

また、評価項目の設定に際して以下の3点に留意する必要がある。

① 事業の目的の達成度合いの評価

ここでいう事業の目的とは、例えば河川氾濫の防止、交通渋滞の緩和、物流輸送の確保等当該事業の本来の目的である。これらの事業の目的の達成について、河川氾濫の防止ができるようになった、交通渋滞が緩和できた、物流輸送を確保したといったような条件を満たしているか否かだけで複数案の比較をせず、事業の目的の達成度合いを比較可能な形で評価する必要がある。事業の目的の達成度合いを評価するためには、事業の目的に応じて治水安全度、計画流量と河道断面の流下能力の関係、所要時間短縮、施設規模(水深、接岸長等)等できるだけ定量的な指標を基に達成度合いを評価することが望ましい。

② 社会面、経済面、環境面等の様々な観点からの評価

公共事業は社会面、経済面、環境面等の様々な影響を持つ。このため評価項目は単一の視点に寄らず、社会面、経済面、環境面等の様々な観点を勘案して総合的に判断できるよう、設定することが重要である。また、特定の分野に偏りすぎることなく評価項目を設定することが必要である。

③ 地域特性や事業特性等への配慮

地域特性や事業特性等に配慮した上で評価項目を設定する必要がある。例えば、歴史的保全地区において歴史的建造物の保護を評価項目に加える、観光地において街並みの景観保護を評価項目に加える、子供の多い地区で小学校の学区分断の影響を評価項目に加えるなどである。このためには評価項目を設定するにあたって、住民・関係者等の関心事をあらかじめ把握することが必要である。住民・関係者等の関心事の把握を怠って住民・関係者等が重視している評価項目について評価を行っていない場合、住民・関係者等から理解を得られない検討内容となってしまう。

計画策定者は、評価項目を設定した後であっても、住民・関係者等と十分な双方向コミュニケーションを図り住民・関係者等の意見を参考にして、より分かりやすい項目となるよう改善に努めることも重要である。

(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。

【解説】

1) 多様な観点からの比較評価

複数案の比較評価に当たっては、複数案の優位性が評価できるように、貨幣評価できるものばかりではなく、定量的評価ができるもの、定性的評価ができるもの等を整理し、総合的に評価することが重要である。例えば、絶滅危惧種の保護、文化財の保全、景観の維持等は、貨幣価値化することは極めて困難であり、数値化も容易でない。なお、これら数値化できないものや難しいものについても、定性化した評価結果は作成することが重要である。

構想段階における複数案の比較評価では、例えば、環境面の評価を行う場合、環境影響評価法に基づく環境影響評価で行われるような高い精度の比較評価を行うことは必ずしも適当でなく、むしろ次の計画段階において、十分な精度の比較評価を行うことが重要であると考えられる。ただし、意思決定の大きな要因となる住民・関係者等の関心事等については、必要に応じて新たにデータ収集や有識者にヒアリング調査等を行うなど、精度を高めることも必要である。

2) 評価結果の説明

地域や事業の特性等に応じ様々な観点から複数案の優位性を評価するために、住民参画促進や技術・専門的検討を踏まえ、表8に示すような比較評価表を作成することが有効である。比較評価表の記入にあたっては、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ある。比較評価表への記入表現としては、表9のような例が考えられる。ただし、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ある。この比較評価表は、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る。

また、社会面、経済面、環境面等の個別の観点で評価結果をレポートや冊子等に取りまとめることは後の段階で有効に活用できる。

表8 比較評価表の記入様式例

分野	評価項目	事業の案			
		比較案 A	比較案 B	比較案 C	事業を行わない案
社会面					
経済面					
環境面					
その他					

表9 比較評価表の評価結果の記入例

分野	評価結果の表現例
社会面	「既成住宅市街地をおよそ〇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〇%広がり、商圈が拡大」 「移転家屋 〇〇戸」、「既得用水や新規用水の安定供給が図れる」等
経済面	「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」 「概算事業費は〇〇億円」、「用地補償は約〇〇ha」 「供用後 40 年間の概算維持管理費は約〇億円」、「軟弱地盤上の盛土延長が〇km」 「〇月～〇月までの漁期は施工不可」等
環境面	「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」 「静穏を要する〇〇病院との離隔距離は〇〇m程度」 「動物・植物の重要な種及び生態系の注目種等の生息・生育環境が影響を受け、陸域、水域の河川環境が変化する可能性があることから、影響が予測される」等
その他	

3) 段階的な計画案の選定

多くの複数案が選定された場合、全複数案を同時に詳細に検証することは、例えば、住民・関係者等に混乱が生じて多大な負担を強いたり、検討のための計画策定者の費用負担も増えるなど、非効率となることが考えられる。こうした状況を避けるために、「評価項目の設定」と「複数案の比較評価」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る。また、事業規模が大きい場合には、最初に基本的な構成についての複数案を比較することにより、まず基本的な案を選定し、案を絞り込んだ後で詳細な案同士を比較する等、評価方法を工夫することも考えられる。

また、A案、B案、C案の複数案を設定し、様々な観点から検討し各案の修正案A'案、B'案等を設定することも考えられる。

(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

【解説】

1) 計画案の選定の意義

複数案を社会面、経済面、環境面等の様々な観点で定量的あるいは定性的に評価し、住民参画促進や技術・専門的検討と連携し、様々な意見を踏まえた上で、計画策定者が自らの責任で計画案を選定する。計画案を選定する際に、複数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、複数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など、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ある。計画案の選定に際しては、以下の3点に留意して、選定結果やその理由を広く住民・関係者等に説明する必要がある。

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

計画案の選定は、計画策定者の責任において実施するが、その選定の透明性、客観性、合理性、公正性を確保するため、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をすることが重要である。また、事業特性や地域特性により複数案の絞り込み方法や評価の過程で重視する点は異なるため、それらを明示する必要がある。具体的には、可能な限り、その理由を分かりやすく公表資料に記述し、説明責任を果たすことが重要である。その際、住民・関係者等の関心事や異なる価値観等を総合的にどう判断したのかを具体例を基に示すことが望ましい。

②住民・関係者等の意見等に対する真摯な対応

複数案の評価結果を広く住民・関係者等に分かりやすく客観的、合理的に説明することはもちろん、意見や要望に対して、対応の可否とその理由を説明することは透明性、公正性の確保の観点から重要である。

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

選定した計画案を実施するにあたっての配慮・留意事項を十分明確にし、以後の詳細計画策定の段階で、十分に配慮した対応策を講じることが望ましい。例えば、景観、文化財や環境等の保全等が配慮・留意すべき事項として考えられる。

(7) 計画の決定

計画策定者は、自らの責任の下、選定し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。

【解説】

住民参画促進や技術・専門的検討の状況を十分に踏まえた比較評価の結果、計画策定者の責任の下に計画案を選定した後、事業毎の正式な手続に基づき計画として決定した事業並びに決定した計画を、広く公表する必要がある。これは、計画検討手順の始めの手順である発議に並んで検討の終了を意味するものであり、次の段階(詳細計画段階)に進む上でも必要である。

(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)

【解説】

1) 計画検討手順の管理

計画検討手順の管理は主要な段階の時期を設定することが重要である。主要な段階の時期を

設定する理由としては2つの観点から次のようなことが考えられる。事業効果の早期発現の観点からは、期限を定めないと、必要な時期に事業着手できなくなり、ひいては必要な効果が期待できなくなる。住民・関係者等の過度な負担低減の観点からは、期限を定めることなく検討が長期にわたると過度な負担が発生する。こうした両方の観点に配慮して主要な段階の時期を設定することが重要である。しかし、期限が定められているということで強引に次の手順に進まずに、残された問題点等を整理し、必要に応じて前の手順にもどって検討を行うことも必要である。

議論がいわゆる堂々巡りの状況になりそれ以上検討を続けても合意形成ができない場合には、状況を明確にした上で手続きを進めることが必要である。また、委員会等の第三者の立場に客観的な助言を求めることも有効である。

2) 地方公共団体との連携

計画策定者は計画検討手順を実施するにあたっては、当該事業に関係する地方公共団体と、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から十分な意見交換と調整を行い、協力して、適切な計画を導き出すことが望ましい。

3) 委員会等

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

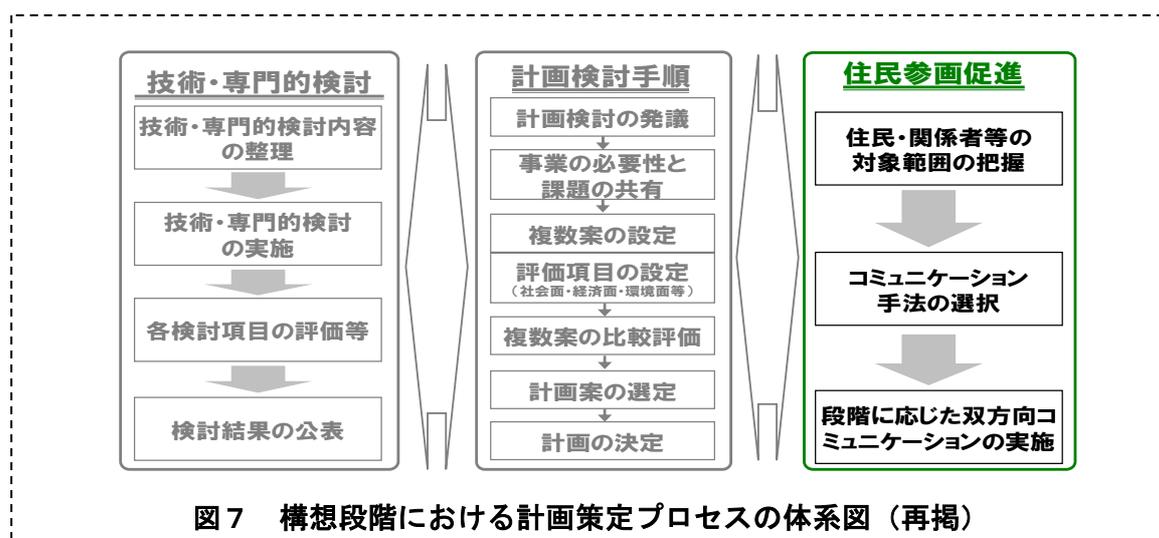
【解説】

住民参画促進とは、計画検討手順の各段階において、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の計画策定者の取り組みである(図7)。

計画策定者は、計画検討手順の開始から終了まで、住民・関係者等の計画策定プロセスへの参画を促すとともに、住民・関係者等と十分な意思疎通をはかり意見等の把握に努める必要がある。

また、技術・専門的検討においては、様々な観点からの議論を行うことが必要であり、住民・関係者等がどのような意見・関心事を持っているか把握することは、技術・専門的検討に反映することを考えても有益である。

このように、計画策定者が住民・関係者等と適切なコミュニケーションを確保しながら計画を作っていくことは計画の妥当性や計画の決定の透明性を確保するために極めて重要となる。そのためには、計画策定者の考え方を分かりやすく説明するなど、双方向コミュニケーションに努めることが重要である。



双方向コミュニケーションを確保する上で重要となる4つの留意事項を以下に解説する²。

① 住民参画の進め方を早期に公表することの意義

住民参画をどのような形態、スケジュールで実施するかなどについて、できる限り早い段階で明確に示すことは、住民・関係者等が議論に参加するための準備を行うなど、計画策定プロセス全体の円滑な進行に資することができる。

② 計画策定者から積極的に情報提供することの意義

一般に計画策定者は、住民・関係者等に比べて当該計画の内容や計画検討の進め方についてより多くの情報を有している。計画策定者が積極的に情報提供をすることが、両者が正しい情報を共有することとなり、結局は適切な結論を導くことにつながる。また、計画策定者の姿勢は両者の信頼醸成にもつながり、計画策定プロセス全体に好ましい影響を与えるものと考えられる。

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の意義

住民・関係者等が自らの意見を表明する機会を確保することは、計画策定者が、住民・関係者等の様々な意見を把握する上で必要不可欠であり、住民参画を促す上で十分に留意する必要がある。

例えば、適切な参画の手法や、地元等で参加しやすい場所、時間帯(夜間、休日等幅広い方が参加可能な時間帯)を設定するなど参画機会を確保することは重要である。また計画案を提示した場合等では住民・関係者等が各案の特徴等を十分理解し、意見等を整理するための時間を確保するなど十分な期間の確保に努めることは、住民参画を確実なものとする。

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の意義

住民・関係者等からの意見・質疑等に対して真摯な対応に努めることは、計画を策定していく上で行政機関(計画策定者)として当然の責務である。

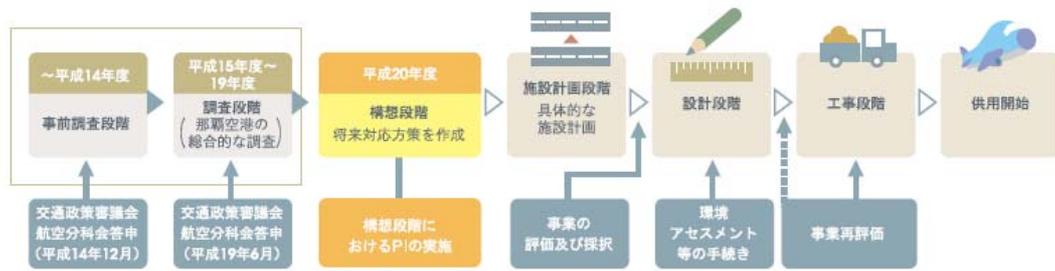
住民・関係者等の意見には、賛否を含め様々な意見がある。

計画策定者が、真摯な対応を進める上で重要な点として、住民・関係者等の意見を全て受け入れるのではなく、特にその意見の持つメリット等を十分に理解した上で、その意見が採用されない場合には、どうしてその意見がすべて採用できなかったかなどの具体的な理由を丁寧に説明することが重要である。

²屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み、土木学会論文集D、vol62No.4,621-637,2006 (住民参画が社会で妥当と判断されるためには、①手続き情報の透明性、②説明方法の説得性、③対話機会の充分性、④意見把握の納得性という4つの条件が必要で、これらに留意することで住民・関係者等は計画検討手順でわかる内容を知り意見を述べることができる。屋井はこれら4つを手続き妥当性として整理している。)

〈事例 1 住民参画の進め方を早期に公表した例〉

那覇空港においては、PIを導入して構想段階の検討を進めてきた。PI開始に先立ち住民参画をどのような形態、スケジュールで実施するかなどについてできる限り早い段階で公表した。



手法	内容	PI対象者				準備期間	PI実施期間		
		沖縄県民、地域住民	県内の企業、団体	県外の空港利用者	県外の関心を有する個人及び団体		周知・広報	情報提供・意見収集	情報提供・意見収集の終了後の手続き
PIの周知・広報	行政広報誌への記事掲載	定期的に配布する広報誌に、PI活動を周知する記事を掲載する。	○	○	—	—	—	—	
	新聞への記事掲載	県内の主要紙に、PI活動を周知する記事を掲載する。	○	○	○	—	—	—	
	空港、公共施設等でのポスター掲示	県内空港、市町村の公共施設等で、PI開始を周知するためのポスターを掲示する。	○	○	○	—	—	—	
	ホームページへの情報掲載	ホームページにおいてPI開始を公表する。	○	○	○	○	—	—	
行政広報番組の活用	行政広報用のテレビ番組、ラジオ番組を通して、PIの周知を行う。	○	○	○	—	—	—		
情報提供・意見収集	PIレポートの配付	検討結果等を分かりやすくまとめたPIレポートを作成し、行政の情報窓口等に配布する。	○	○	—	—	1,500部 12/15~2/6		
	PIレポート概要版の配布	検討結果等を分かりやすくまとめたPIレポートの概要版を作成し、行政の情報窓口、空港等に配布する。	○	○	—	—	80,000部 12/15~2/6		
	パネル展示	県民が気軽に訪れることのできる場所で、一定期間パネル等を用いて情報提供を行う。	○	○	○	—	6箇所 延べ121日間		
	オープンハウス	県民が気軽に訪れることのできる場所で、一定期間パネル等を用いて情報提供、意見収集や意見交換を行う。	○	○	○	—	23箇所 延べ196日間		
	シンポジウム	検討の内容等について、基調講演や数名のパネリストとの対話を通じて情報提供を行う。	○	○	—	—	1回		
	一般説明会	検討結果等について、県民や地域住民等を対象に説明を行う。	○	○	—	—	7箇所 8回		
	懇談会	検討結果等について、各種団体に対し説明するとともに意見交換を行う。	○	○	—	—	5団体 10回		
	ホームページへの情報掲載	ホームページにおいて、検討結果等に関する情報を提供する。	○	○	○	○	12/15 ~ 2/6		
意見募集	県内外の方からの意見を受付けるため、複数メディアによる受付体制を整える。	○	○	○	○	12/15 ~ 2/6			

○:主要な対象者

図8 「那覇空港の構想段階における実施計画」で示されたスケジュール

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 事業そのものや、影響・効果に対する関心の度合

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。

【解説】

適切な双方向コミュニケーションに努めるためには、いろいろな立場の住民・関係者等がいることや立場に応じて議論すべき内容も異なってくることなどから、住民・関係者等の対象範囲を適切に把握する必要があるとともに、その時点で最もふさわしいコミュニケーション手法を用いることが重要である。

例えば、住民・関係者等の対象として、建設予定地付近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住民・関係者等、関係都道府県等のより広い範囲の住民・関係者等、また、事業の特性等によっては、さらに広い範囲として、不特定多数の住民・関係者等を対象とすることが考えられる。

また、住民・関係者等の対象範囲は、以下の各項目で整理することも適切な対象範囲の把握に有用である。

① 事業の特性

河川・道路・港湾・空港といった事業の特性により、当該事業に関わる住民・関係者等の対象が異なる。例えば、河川事業では、その河川の流域や想定氾濫区域が対象となり、道路事業では、例えば、道路のサービスを受ける者のほか、道路の利用の有無にかかわらず影響を受ける者が対象として考えられる。

② 地域の特性

同種の事業であっても、実施する地域により、配慮すべき事項や住民・関係者等の関心事が大きく異なる。例えば同じ分野の事業であっても、地域のまちづくり、経済との関連、景観、環境等、地域によって様々な関心事が考えられ、それに応じた住民・関係者等の対象範囲の把握が必要となる。

③ 関連事業の有無

当該計画に関連する事業があるかないかで、関係者の範囲は大きく異なる。

④ 事業によってもたらされる影響(受益・負担)の範囲

その事業がどのような範囲に影響(受益・負担)を及ぼすかにより、対象範囲は変化する。例えば、影響を受ける範囲に居住する者は、当然住民・関係者等に含まれる。例えば道路事業では、道路のサービスを受ける者のほか、道路の利用の有無にかかわらず影響を受ける者が対象とし

て考えられる。また河川事業のように、直接影響を受ける地域と、その結果治水安全度が向上する地域が異なる場合もある。

⑤ 事業そのものや、影響・効果に対する関心の度合

事業そのものや、事業の影響・効果に対する関心の度合いについては住民・関係者等のうちでも様々である。影響が漠然としている計画の初期の段階では、広域的な意見を効率的に把握する手法の採用が必要となる一方、重大な影響があることが特定された以降は、十分密な意見の把握が必要となるなど、意見把握の手法もあわせて変化することに注意する必要がある。

なお、意見の把握においては、計画策定者が当初想定していなかった視点や課題が潜んでいる可能性があり得ることや、特定事項の関心者等の意見に偏らないために、幅広い意見の把握を行う事が必要である。幅広い意見の聴取には次の点に留意する必要がある。

- ・受益・負担の形態によって適切な参画形態を選択するよう配慮する。
- ・個々の利害関係が大きい住民・関係者等のみならず、個々の利害関係が小さい住民・関係者等の意見が軽視されることのないよう配慮する。
- ・環境影響評価制度、補償制度等既存の制度では意見を述べるできない住民・関係者の意見の集約について配慮する。
- ・受益者については意見が出にくいことがあるので、この点について配慮する。

〈事例2 アンケート調査の際に利害関係者の対象範囲を明確に定義した事例〉

淀川左岸線延伸部(<http://www.kkr.mlit.go.jp/kansen/yuushikishaiinkai/>)の構想段階における計画策定では、事業を開始する前に利害関係者の対象範囲を明確に区分してアンケートを実施した事例。

この中で、広報やアンケート調査等において、利害関係者(「市民」、「道路利用者」、「事業所」)の対象範囲を明確に定義し公表した。「市民」は「沿道地域」(大阪市(北区、都島区、旭区、城東区、鶴見区)、守口市、門真市)と「周辺地域」(大阪市(上記5区除く)、府下16市(図参照)、伊丹市、尼崎市)、「道路利用者」は「広域」(大阪府域及びその周辺地域)としている。



図9 アンケート調査の際に利害関係者の対象範囲を明確に定義した事例

(第10回 淀川左岸線延伸部有識者委員会 資料6-1)

http://www.kkr.mlit.go.jp/kansen/yuushikishaiinkai/10meeting/06_1.pdf

(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て活用する等、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

【解説】

住民・関係者等とのコミュニケーションの手法は様々考えられるが、それぞれの手法の特徴を踏まえ、対象とする住民・関係者等に応じて選択することが必要である。表10にコミュニケーション手法の例を整理した。

コミュニケーション手法を選択する際には、その目的(情報提供、意見把握等)、手法の特徴やメリット、デメリット等を踏まえ、主な対象者をどのように設定するかを十分に検討して決定する必要がある。

例えば、建設予定地付近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住民・関係者等に対しては、実質的な意見交換や意見把握が可能となる対面式のコミュニケーション手法(例:ワークショップ、ヒアリング等)を用いることが有効である。関係都道府県等のより広い範囲の住民・関係者等に対しては、地方公共団体の広報誌への掲載や独自のニュース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る。

さらに広い範囲の不特定多数の住民・関係者等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ある。

なお、コミュニケーション手法は一つの方法だけでなく、複数の手法を組み合わせることも効果的な場合がある。

手法の選択(組み合わせ)を決定するに当たり、留意すべき事項を以下に示す。

① 目的

住民・関係者等とのコミュニケーションが主として何を目的(例えば情報提供、意見把握等)としているのかにより、望ましい手法は大きく異なる。

② 対象者

対象者の違いにより、コミュニケーションに適した手法が大きく異なる。

③ コミュニケーション手法の特性

幅広い用途のものから、限定された目的にしか使えない手法まで、手法自体が有する特性に留意する必要がある。

④ 予算や時間等とのバランス

計画策定者側の制約として予算、時間等があり、これらと効果のバランスを十分検討して手法を選定することが重要であるが、このことを理由に十分なコミュニケーションが行われなかったために、後の段階になって、時間や費用が生じることのないよう留意する必要がある。

表 10 目的・対象者に応じたコミュニケーション手法の例

方向性	コミュニケーション手法の例※	主な対象者	特徴
情報提供	広報資料 (ニューズレター等)	配布地域の住民	文書を配布することで正確な情報を提供することができる。提供範囲を絞ることで、費用を安くすることができる。
	新聞・雑誌等	一般市民	広範囲に正確な情報提供を行うことができる。
	マス・メディア (テレビ、ラジオ等)	一般市民	広範囲に情報伝達を行うことができるが、一過性であるためイメージが優先される。
	ホームページ	一般市民	広範囲に、迅速かつ安価に多くの情報伝達可能
	メーリング・リスト	一般市民	広範囲に、迅速かつ安価に情報伝達可能
	インフォメーション・センター	インフォメーション・センター来訪者 (地元住民、一般市民)	写真、模型等を文書と組み合わせることで解りやすい情報伝達が可能。訪問した人にしか情報提供できない。
意見把握	関係地域・団体の代表者等へのヒアリング	関係地域の住民、関係団体等	密度の濃い意見把握が可能。ヒアリング対象の選定を誤ると、意見の見落としを招くことがある。
	アンケート (ハガキ、HP等)	関係地域の住民、一般市民等	広域・大量の対象者から一定条件で意見把握が可能
	FAX、フリーダイヤル、Eメール	一般市民	広域・大量の対象者から迅速な意見把握が可能
	パブリックコメント	一般市民等	多様な意見把握が可能
意見の整理並びに対応の公表	関係地域で開催される説明会・公聴会等	関係地域の住民、関係者、一般市民等	直接的な意見交換が可能。参加者は任意なので関心の薄い人との意見交換には向かない。
	関係地域の住民・関係者等の代表による協議会あるいは座談会	地権者、地元住民等	対象者を絞った継続的かつ密度の濃い意見交換が可能。
	関係者・関心者等あるいはそれらの代表によるワークショップ	関係者、一般市民等	多様な意見交換が可能。一定のルールを設定することで冷静な議論が可能となる。
	関係地域で開催されるオープンハウス	関係地域の住民等	正確な情報を直接的に伝達し、意見収集も可能。関心の薄かった住民等との意見交換を図ることができる。
	関係地域で開催されるイベントへの参加	一般市民等	関心の薄かった方とも直接的な意見交換を行うことができる。
	フォーラム、シンポジウム	一般市民等	意見交換の場を公開することで、様々な立場の意見を一般市民に公開することができる。

※：構想段階の既往事例(道路、河川、港湾)を基に整理

(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。

【解説】

計画検討手順は、計画検討の発議から、事業の必要性の確認と課題の共有等、複数案の設定、複数案の比較評価、計画案の選定、計画の決定に至る各段階により構成されており、適切な段階毎に双方向コミュニケーションを実施する必要がある。

住民参画は、計画検討手順の進捗に応じ、住民・関係者等の意見等を適切に集約するなどの役割を有する。このため、表11に示すような計画検討手順の各段階での関心事、把握すべき意見等に適した手法を選択するよう、工夫することが重要である。ただし、いずれの手法を採用する際にも、コミュニケーションの双方向性が確保されていることは、共通して求められる。

表 11 コミュニケーション手法の使い分けにおいて考慮する事項の整理（例）

計画検討手順	主な関心事	方向性	条件・制約等
①計画検討の発議	進め方	情報提供 ^{※1}	広域、迅速
②計画の必要性と課題の共有	効果・影響 事業規模	情報提供 ^{※1} 意見把握 ^{※2}	広域、分かりやすさ
③複数案の設定 ④評価項目の設定	事業内容	意見把握	情報量が多い、 分かりやすさ
⑤複数案の比較評価	効果・影響	意見把握 意見整理 対応の公表	情報量が多い、 分かりやすさ
⑥計画案の選定	効果・影響	意見整理並び に対応の公表	直接的、反応
⑦計画の決定	供用時期	情報提供	広域、分かりやすさ

※1 住民・関係者等から計画策定者に対する情報提供も含まれる

※2 上位計画の策定から時間が経過している場合等

適切な双方向コミュニケーションを確保するためには、以下の3点に留意して進める必要がある。

① 情報提供に関して

構想段階における計画検討の初期の段階では、住民・関係者等が持つ情報が限られていることが多い。住民・関係者等の理解を深めるためには、十分な情報が提供されることは、欠くことができない。また住民・関係者等も、十分な情報が提供されているかどうかに関心が高い。このため、適切なコミュニケーション手法を用い、住民・関係者等にその時点時点で必要とされる情報を確実に提供することが必要である。

② 意見把握に関して

提供された情報と、協議会等における議論を通して、各々の住民・関係者等が持った様々な意見を適切に、偏り無く把握することは、その後の検討のため大変重要となる。特に、計画策定プロセス全体を見通して視点の漏れがないか確認し、技術・専門的検討において検討する必要がある技術的課題を明らかにするために、必要な意見等が把握されていることに留意する必要がある。

③ 意見の整理と対応の公表に関して

把握した意見等と、それに対する対応(案)等を整理し広く公表することは、住民・関係者等とのコミュニケーションを完結するために大変重要となる。これにより、その段階での論議等を整理し、円滑に次の段階へ進むことが望ましい。

＜事例4 双方向コミュニケーションに配慮した事例＞

横浜環状北西線 (<http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/>) では、横浜環状北西線有識者委員会において、計画検討の流れと双方向コミュニケーションの具体的活動を公表している。

図からわかるとおり、「必要性」、「計画のたたき台の提示」、「概略計画の検討状況」、「『概略計画』の案」等の重要な段階の適切な時期に、「情報の提供」、「意見の把握」等の適切な手法を用いて、双方向コミュニケーションを実施している。また、最終的に策定した「概略計画」についても「情報提供」と「意見の把握」を行い、より良い「概略計画」の策定を目指している。

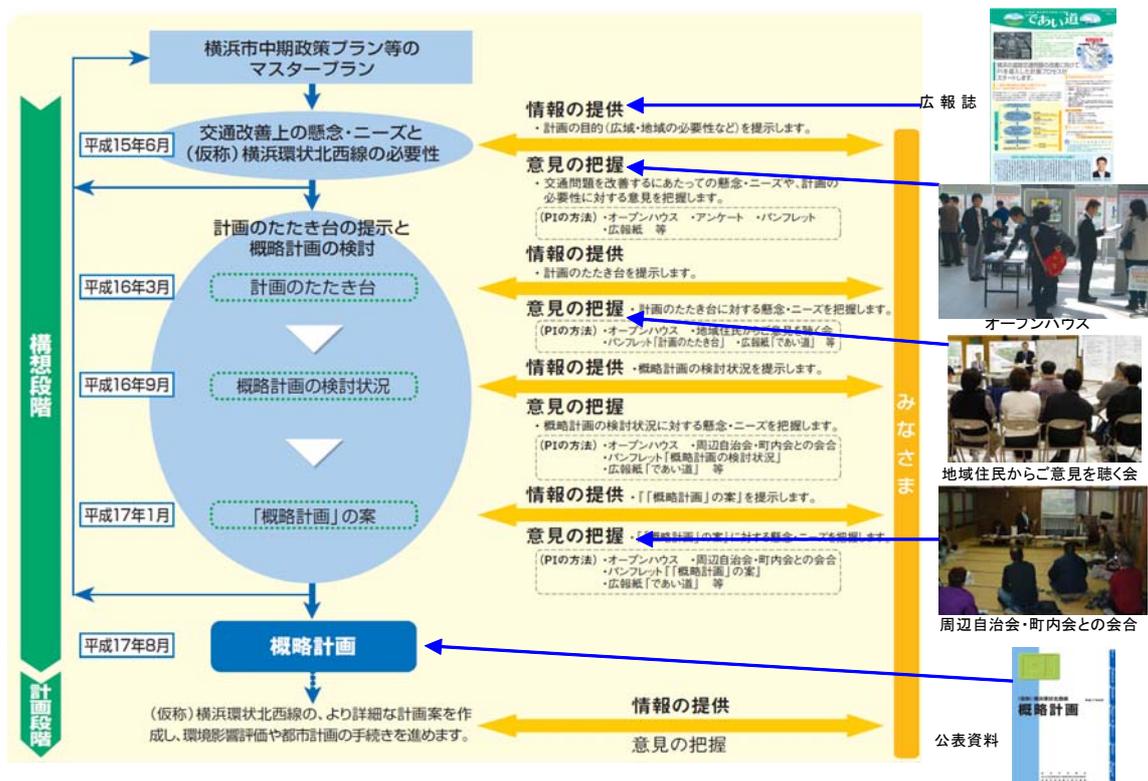


図10 双方向コミュニケーションの事例

((仮称)横浜環状北西線「概略計画」の案より作製)

<http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/archive/press/press050117.pdf>

<事例5 住民意見の整理と対応を説明した事例>

横須賀港港湾計画の改訂(案) (<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/cof/049/index.html>) では、横須賀市が意見募集を行い、集計結果と横須賀市の考え方を公表している。

意見募集の結果、計画の一部を修正し、修正した結果(最終案)、最終案策定の考え方についてもインターネット上で公表している。

この事例のように、聴取した意見に対して可能な限り真摯な対応をとることが重要である。

表 1 2 横須賀港港湾計画の改訂案に対する市民の意見と横須賀市の考え方の公表の例

(<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/cof/049/answer.html> から抜粋)

No.	意見の主旨	件数	市の考え方(対応)
1	この改訂案は「中央」の押しつけでなく、横須賀市の町づくりの考えが骨格になっており賛成する。	1件	港湾管理者である横須賀市は、みなとづくりはまちづくりという、本市の港湾の活用を打出した港湾計画の趣旨に基づき、これからも主体的に港湾の整備に取り組んでまいります。
2	東京湾における横須賀港の特徴と役割をしっかりと捉えた上で、大規模埋立を取りやめ見直したことは優れている。	1件	平成5年の港湾計画では、土地需要の伸びや貨物量の伸びが想定され、ポートロニア計画として港湾計画を定め、本市の発展を期すこととしました。その後、平成7・8年のテクノスパークライターの開発などにより、高速海上輸送のニーズの高まりから、湾口部の重要性が認識されることとなりました。また、海を活用した交流、観光、レクリエーションといった方向にまちづくりの需要をとらえてきたこと、あわせて東京湾内の自然環境を良好に保全しようとする考え方から、これまでのポートロニア計画を削除することとしたものです。
3	ポートロニア構想に基づく馬堀、大津、新港地区の埋立計画の削除については賛成であるが、その理由をきちんと説明するべきである。	1件	
4	今回の改訂案で、人工島や大規模なふ頭用地造成等がなくなったのは、社会情勢に適合したものと理解できる。	1件	

(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。

【解説】

住民参画促進を進める上での留意事項並びにその理由を整理すると次のようになる。

1) 地方公共団体との連携について

計画に関係する地方公共団体は、地域の代表として住民参画の進め方について計画策定者と協議・調整を行う立場にあるとともに、計画策定者とともに住民参画を促進する役割が期待される。また、地域の代表として意見集約に積極的な役割を期待される場合もある。

例えば国が実施する事業においても、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。そうした観点から、計画策定者のみならず関係する地方公共団体が住民参画を促進することが適切な場合が多いと考えられる。

また、複数の行政区域に影響する事業においては、事業特性や地域特性等に配慮しつつ、関係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る。

2) 委員会等の設置について

詳細については、第5を参照。

3) 住民参画促進の円滑な実施について

具体的な住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ある。より多くの住民・関係者等にアプローチし、より有意義な情報を収集することが住民参画の重要な目的であり、このため、現場ごとに住民・関係者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ある。

住民参画促進の全体の手続き等が円滑に進められるためのルールづくりや相談室やオープンハウス等の具体的な環境整備については、地方公共団体等の協力を求めつつ実施することが望ましい。

〈事例6 住民参画促進のためのルールを作った事例〉

多摩川流域懇談会(1998年12月19日設立)では、計画策定者と住民・関係者等と「ゆるやかな合意」を目指すために計画策定プロセスの当初段階でコミュニケーションのルールを定め公表した。

「ゆるやかな合意」をめざす対話の基本

3つの原則

- ① 自由な発言
- ② 徹底した議論
- ③ 合意の形成

7つのルール

- ①参加者の見解は所属団体の公式見解としない
- ②特定個人・団体のつるし上げはしない
- ③議論はフェアプレイの精神で行う
- ④議論を進めるにあたっては実証的なデータを尊重する
- ⑤問題の所在を明確にした上で合意を目指す
- ⑥現在係争中の問題は、客観的な立場で事例として行う
- ⑦プログラムづくりにあたっては、長期的に取り扱うものと短期的に取り扱うものを区別し、実現可能な提言を目指す

図11 住民参画促進のためのルール作りの事例
(「多摩川流域懇談会」第1回研究会資料5-2参照)

第4 技術・専門的検討

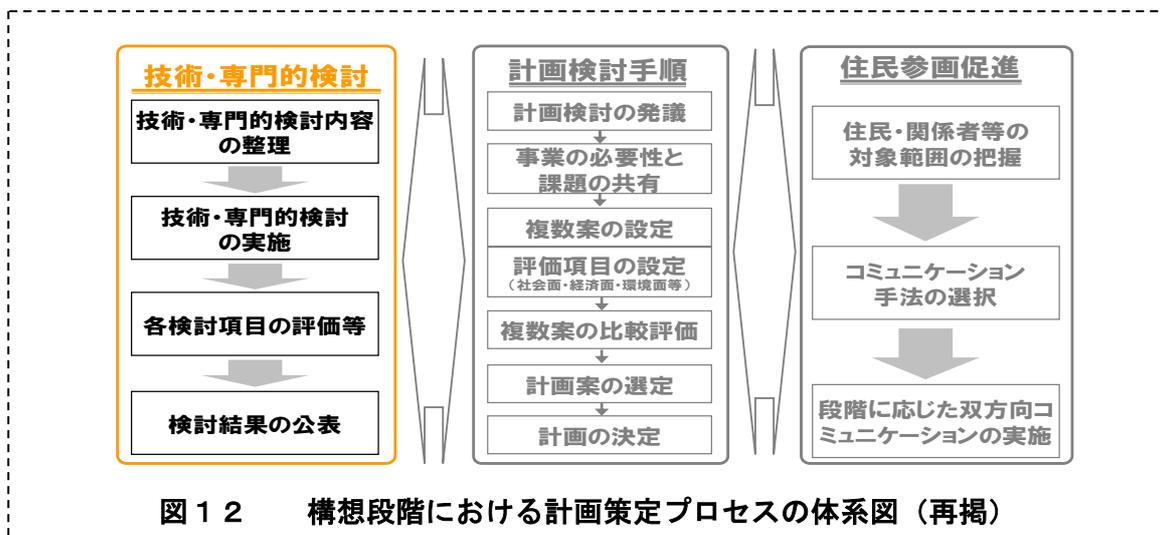
技術・専門的検討は、構想段階における計画検討手順において、事業の目的の設定や計画案を選定するにいたる手順、検討手法、複数案の絞り込み方等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与えるものである。

【解説】

技術・専門的検討とは、計画策定プロセスのうち、技術的あるいは専門的立場での検討に関する一連の検討を指す(図12)。旧ガイドラインでは、計画検討を進める上で、検討を進める手順と技術的な検討を行う手順が明確に分けられていなかったが、本ガイドラインにおいては、これらを明確に区別し、位置づけることとした。これにより、計画策定プロセスが3つのプロセスからなることが整理され、各事業における計画策定プロセスを進める上での課題の所在も技術的な問題なのか、手続きの問題なのかなど、明瞭に認識できることとなった。

計画の内容が合理的であるためにはこの手順が正しく進められる必要がある。計画策定者は、計画の内容が正しく合理的であるためには、最新かつ客観的な技術的・専門的知見に裏打ちされた検討が不可欠である。検討の結果として、社会情勢等の変化に応じて、上位計画に立ち戻って事業そのものの計画を見直す必要性に迫られることも視野に入れる必要がある。

また、専門的な検討に関しては、事業毎に方法等を決めておく必要がある。



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や検討にあたっての前提条件を整理し、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。

【解説】

計画策定者は計画策定にあたって、最新、詳細、広範な知見に基づき検討を行うことが望ましい。計画策定者は、まず技術・専門的検討を実施すべき内容や検討に用いる客観的な条件を把握し、整理する。さらに、検討にあたって必要となるデータ等について把握し、整理する。

計画策定者自らが検討を行うために必要な極めて高度な技術・専門的知見を必要とする場合には、外部の有識者等からなる技術検討会を設置し体制を整える必要がある。技術検討会の設置にあたっては、検討内容や検討に必要な技術・専門的知見を明らかにした上で、必要な技術・専門的知見が確保されるように委員選定を行う必要がある。

なお、ここで言う技術検討会とは、計画策定者が自ら行う技術・専門的検討を補う機能を期待するグループであり、「第5委員会等 (2)委員会等の役割 ③技術・専門的検討に対して助言等を行う委員会等」で述べる委員会等と必ずしも同一のものではなく、初期の計画段階で計画策定者が行う内部検討を補う立場にある検討会であるということに留意する必要がある。

住民参画により把握した住民・関係者等の意見については、内容を十分に精査し、必要なものについては技術・専門的検討の内容に反映する一方、検討結果については適宜住民・関係者等に対して説明するなどして、有機的な連携をとるように努める必要がある。

また、計画策定者が当初想定していなかった視点が後に問題となることがあるが、事前に住民・関係者等から意見聴取することで、この問題をある程度回避することができる。更に、住民・関係者等から意見を聴取した上で適切な分析手法、項目を選定することは、住民・関係者等の意見を反映することであるとともに、分かりやすい項目や指標を選定することにつながり住民参画促進につながることになる。

(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。

【解説】

1)資料・データ等

構想段階の計画であることから、検討対象が地域的に広範囲で、検討項目が多岐にわたること

を勘案する必要がある。一般的に詳細な資料・データの入手のためには、地点数、頻度、項目、測定期間等を増やす必要があり、多くの費用と長い時間を必要とすることが多いが、その一方、構想段階では費用面、時間面での制約があることが多い。また、現地への立ち入り調査等については制約があることもある。これらのことから、構想段階において検討の基となる資料・データ等については、その時点で入手可能な既存の最新の調査や文献を積極的に活用することが基本である。

ただし、当該事業の必要性に関しては、構想段階で確定すべき事柄であるので、必要があれば追加調査を実施することが望ましい。加えて、構想段階以降の段階においても議論の焦点となることが予想される住民・関係者等の関心事についても、必要があれば追加調査を行い、なるべく早い段階から実質的な検討を行うことが望ましい。

2) 分析手法

分析手法は、資料・データ等の制約、分析精度等を勘案の上で適切に選定する。資料・データ等については先に述べたような制約を前提にしているが、最適な分析手法は資料・データ等の状況によって異なっているため、資料・データ等が整備された段階で、あらためてより詳細な手法を用いて分析することも検討する必要がある。

構想段階における計画検討は社会面、経済面、環境面等の様々な分野にわたるため、多くの事柄を検討する必要がある。そのため、個々の項目における検討精度は検討の目的に照らして適切である必要がある。粗雑な検討精度や必要以上に詳細な精度のいずれも好ましいものではない。

定量的、定性的評価を行う上ではなるべく分かりやすい項目や指標を設定することが望ましい。専門家等が使用する指標の中には一般に分かりにくい指標が存在する。こうした指標については、一般にも理解できるような形で説明することで、住民・関係者等の理解を促進することが望ましい。

分析項目、分析手法は事業分野ごとに異なったものにならざるを得ない。本ガイドラインでは、社会面、経済面、環境面等に関して総合的な検討を行うこととしているが、例えば環境面では、道路事業では、騒音、大気質等が、河川事業等では水質、底質等が主な検討項目の対象として考えられるなど、検討に必要な項目が異なってくるのが想定される。したがって、今後は、事業分野ごとに分析項目や分析手法を定めたマニュアル等を一層整備充実する必要がある。

(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。

【解説】

構想段階では多岐にわたる項目について複数案について比較検討し総合的に判断することが必要となる。そのためには、可能な限り客観的なデータや指標が用いられなければならない。住民・関係者等に対して正確なデータや指標を提示することは合意形成を行う上で必要となる。

評価に用いる指標は、理論的に正しいもの、あるいは広く社会に用いられている客観的なものを用いることが望ましい。特に、数値で示せる定量的な指標を用い評価を行うことが望ましいが、数値

化できる指標が存在しない場合(例えば文化財の価値等)には、可能な限り客観的な判断基準等を設定して評価を行うことが望ましい。

検討項目毎の評価にあたっては、それぞれの分野の専門家の意見を聴取し、最新の知見に基づくとともに中立的に行うことが必要である。

また、この段階の作業が、後の計画策定プロセスにおいて活用されるので、検討結果は、客観的、合理的である必要はもちろん、提示の方法等についても、その後の作業を考慮して工夫する必要がある。

(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。

【解説】

検討結果は幅広く公表することが望ましい。また、以降の検討を進める段階で関与する住民・関係者等に対しては確実に提供できるよう努める必要がある。

検討結果の公表の手法は、住民・関係者等の意見を参考にして、適切に選択するものとする。

検討結果の公表は、公表する内容や、誰に、いつ、どのような手法で提供するかを考えて適切に選択する必要がある。その際、「第3 住民参画促進」の解説で例示した、コミュニケーション手法を参考にすることが望ましい。

検討結果の公表にあたっては、住民・関係者等からの意見・要望、専門家からの意見、検討の前提や検討過程の資料等を可能な限り明記するなど、透明性の確保に努めることが必要である。また、技術・専門的検討における透明性を確保するためには、意見や資料等を公表するだけでなく、その判断に至った検討過程を公表することが必要な場合もある。

(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)

【解説】

① 地方公共団体との連携

当該計画の位置する地方公共団体は、当該地域に関する様々な資料・データ等を有している。

計画策定者は技術・専門的検討にあたって地方公共団体の協力を得てこれらの資料・データ等を活用することが必要である。そのことにより、調査内容が充実し、調査に要する費用が低減できかつ有効に活用することができる。また、地方公共団体の協力を得ることで、追加調査を円滑に進めることが可能となる場合がある。

なお、技術・専門的検討において行った調査の結果については、当該地域の資料・データの充実を図り、情報を共有することは有益である。

② 関係行政機関等に対する意見聴取

計画策定者は、例えば次のような場合には、必要に応じて関係行政機関等から意見聴取を行う。

- ・構想段階の計画が、関係行政機関等の計画と整合しているか否か確認したい場合
- ・社会面、経済面、環境面等の様々な分野の検討を行うために意見を求めたい場合

なお、関係行政機関等からの意見については透明性確保のため可能な限り公表することが必要である。

③ 委員会等の設置

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。

【解説】

委員会等とは一般的にいう意志決定を行う協議会ではなく、計画策定者が実施している計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討の各プロセスが透明性、客観性、合理性、公正性を確保した上で行われているかどうかについて客観的な立場から検討し、確認を行い、助言を与える組織である。

① 役割に応じた適切な検討体制の構築

委員会等の設置にあたっては、計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討が適切に行われているかどうかを確認し、助言を与えることができる体制を構築することが必要である。またその体制構築のために、幅広い分野からバランスよく人選することが重要である。

② 適切な役割分担

委員会等の設置にあたっては、計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討のうちいずれの役割を担う委員会であるのかを明確にすべきである。

なお、計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討等の複数の役割を1つの委員会等が担う場合、それぞれの役割が確実に担われるように配慮する必要がある。例えば、住民参画促進に対して中立的な立場で助言等の役割を期待されているメンバーが、技術・専門的検討に対して特定の代替案に対する意見を述べることを避けるよう、メンバーの役割分担を事前に明確に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

【解説】

計画検討手順に対して助言等を行う委員会等の役割には次のようなものがある。

- ・ 議論が堂々巡りになった時に、次の手順に進むべきか否かについて意見を述べる※
- ・ 問題点を積み残して次の手順に進む際に、問題点の取扱方法について意見を述べる

※この判断は容易ではないが、一般に計画検討手順がこのガイドラインに従って複数のステップに分割されている場合は、各段階で住民参画促進が適切に行われ、新たな意見が見られず、意見が概ね出尽くしたと判断されれば良いと考える。

《事例7 計画検討手順に対して助言等を行う委員会等を設置した事例》

『(仮称)横浜環状北西線』有識者委員会では、規約でその役割を以下のように「概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言等行う」として定めている。

「(仮称)横浜環状北西線 有識者委員会」規約<抜粋>

第3条 所管事項

委員会は、前条の目的を達成するために以下の事項について実施するものとする。

- ①市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言
- ②PI手法や進め方についての助言、評価
- ③概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言
- ④その他必要な事項

また、有識者委員会は総括として以下のようなコメントをまとめている。

有識者委員会から北西線のPIに対するコメント

1. 「(仮称)横浜環状北西線」有識者委員会(以下、「本委員会」)は、(仮称)横浜環状北西線(以下、北西線)の「概略計画」の立案において、手続きの透明性・客観性・公正さを確保し、公正中立な立場からPIプロセスについて助言、評価することを目的に設置された。

2. 平成15年7月から平成17年10月までの間、計12回本委員会を開催し、PI実施主体である横浜市、国土交通省及び首都高速道路公団に対し、適宜PI手法や進め方等について、助言・評価してきたところである。

3. 北西線の「概略計画」がとりまとめられ、本委員会の役割は終了することになるため、改めて北西線の構想段階におけるPIを振り返り、コメントをする。

1)PIプロセスについて

・北西線のPIは、構想段階というルート・構造等が決まっていない段階からスタートした。そのPIプロセスについては、

①計画づくりの初期の段階から計画検討の流れ(プロセス)を示したこと、また、検討の進捗状況を明確にしたこと。

②プロセスを多段階とすることで、より丁寧を実施するよう努めたこと。

③市民等の懸念やニーズの把握に努め、段階ごとに意見をとりまとめルート・構造の代替案や比較検討の視点に反映したこと。なお、意見の要旨と意見例をとりまとめた冊子「みなさまの声」を配布するとともに、全意見をホームページで公表したこと。

等、様々な工夫がなされた。

このような北西線のプロセスは先進的な事例になったと考える。

2)PI手法について

・広報紙の横浜市全域への各戸配布、パンフレットの配布、ホームページの開設、ポスター掲示、チラシの配布、中吊り広告等、多様な手段を用い情報提供を行うなど、市民等へ幅広く周知が図られたと考える。

・広域の市民等を対象としたオープンハウスや、直接影響のある地元市民を対象とした「地域住民からご意見を聴く会」、「周辺自治会・町内会との会合」など、プロセスの段階に応じ適切なPI手法を工夫し、広く意見を表明できる場や機会を設け、多数かつ多様な意見を把握したと考える。

3)計画段階の進め方について

・構想段階では、おおむねのルート・構造の検討段階であり、詳しい計画精度に至っていないなど、提供できる情報が限られているなか、市民等への情報については、現段階で分かりうる情報を客観的に提供したと考えるが、これまでにいただいたご意見を見ると、「概略計画」に示されたおおむねのルートの沿線市民の意見には、北西線に対して、環境への影響などに懸念を抱いているものがある。

今後、北西線の具体的なルート・構造等を検討する計画段階においては、こうした市民から頂いた意見に適切に対応していくとともに、引き続き、情報の提供及び意見の把握にできる限り努めていくことを期待する。

4)終わりに

・行政は北西線で実施した構想段階のPIの経験を、今後も活かしていくことを本委員会として期待する。

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

【解説】

住民参画促進に対して助言等を行う委員会等の役割は、計画策定者が住民参画促進にあたって適切な双方向コミュニケーションを計画し、実施しているかについて、確認し、助言を行うものである。適切な双方向コミュニケーションとは、以下の4つの項目が適切に行われていることである。

- ・ 住民参画の進め方について早期に公表すること
- ・ 計画策定者から積極的に情報提供を行うこと
- ・ 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
- ・ 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

したがって、この委員会は、住民参画促進の手順の最初の段階に設置することが望ましい。

《事例8 住民参画促進に対して助言等を行う委員会等を設置した事例》

『(仮称)横浜環状北西線』有識者委員会では、規約でその役割を以下のように「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」こととして定めている。

『(仮称)横浜環状北西線 有識者委員会』規約<抜粋>

第3条 所管事項

委員会は、前条の目的を達成するために以下の事項について実施するものとする。

- ①市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言
- ②PI手法や進め方についての助言、評価
- ③概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言
- ④その他必要な事項

また、有識者委員会は総括として以下のようなコメントをまとめている。

有識者委員会から北西線のPIに対するコメント

1. 「(仮称)横浜環状北西線」有識者委員会(以下、「本委員会」)は、(仮称)横浜環状北西線(以下、北西線)の「概略計画」の立案において、手続きの透明性・客観性・公正さを確保し、公正中立な立場からPIプロセスについて助言、評価することを目的に設置された。

2. 平成15年7月から平成17年10月までの間、計12回本委員会を開催し、PI実施主体である横浜市、国土交通省及び首都高速道路公団に対し、適宜PI手法や進め方等について、助言・評価してきたところである。

3. 北西線の「概略計画」がとりまとめられ、本委員会の役割は終了することになるため、改めて北西線の構想段階におけるPIを振り返り、コメントをする。

1)PIプロセスについて

・北西線のPIは、構想段階というルート・構造等が決まっていない段階からスタートした。そのPIプロセスについては、

①計画づくりの初期の段階から計画検討の流れ(プロセス)を示したこと、また、検討の進捗状況を明確にしたこと。

②プロセスを多段階とすることで、より丁寧を実施するよう努めたこと。

③市民等の懸念やニーズの把握に努め、段階ごとに意見をとりまとめルート・構造の代替案や比較検討の視点に反映したこと。なお、意見の要旨と意見例をとりまとめた冊子「みなさまの声」を配布するとともに、全意見をホームページで公表したこと。

等、様々な工夫がなされた。

このような北西線のプロセスは先進的な事例になったと考える。

2)PI手法について

・広報紙の横浜市全域への各戸配布、パンフレットの配布、ホームページの開設、ポスター掲示、チラシの配布、中吊り広告等、多様な手段を用い情報提供を行うなど、市民等へ幅広く周知が図られたと考える。

・広域の市民等を対象としたオープンハウスや、直接影響のある地元市民を対象とした「地域住民からご意見を聴く会」、「周辺自治会・町内会との会合」など、プロセスの段階に応じ適切なPI手法を工夫し、広く意見を表明できる場や機会を設け、多数かつ多様な意見を把握したと考える。

3)計画段階の進め方について

・構想段階では、おおむねのルート・構造の検討段階であり、詳しい計画精度に至っていないなど、提供できる情報が限られているなか、市民等への情報については、現段階で分かりうる情報を客観的に提供したと考えるが、これまでにいただいたご意見を見ると、「概略計画」に示されたおおむねのルートの沿線市民の意見には、北西線に対して、環境への影響などに懸念を抱いているものがある。

今後、北西線の具体的なルート・構造等を検討する計画段階においては、こうした市民から頂いた意見に適切に対応していくとともに、引き続き、情報の提供及び意見の把握にできる限り努めていくことを期待する。

4)終わりに

・行政は北西線で実施した構想段階のPIの経験を、今後も活かしていくことを本委員会として期待する。

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・専門的検討を行うべき内容や検討過程および検討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。

【解説】

技術・専門的検討に対して助言等を行う委員会等の役割は、計画策定者が実施する高度な技術・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ものである。基本的な役割は、以下の2つである。

- ・ 計画策定者が技術・専門的検討に用いるデータや解析手法が、事業の特性、地域の特性等に応じて、計画の目的を解決する上で適切であり、合理的なものであるかについて助言を行う。また、構想段階であることを踏まえたデータの精度、解析方法の選択について助言等を行う。
- ・ 計画策定者が技術・専門的検討を行うべき内容や検討過程および検討結果が計画検討手順や住民参画促進と有機的に連携が行われているかどうかについて助言等を行う。

なお、専門分野が社会面、経済面、環境面等の様々な分野にわたる場合や、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ある。

また、技術・専門的検討に対して助言等を行う委員会等は、計画策定者のみでは判断が困難な高度な技術・専門的検討が必要な項目等について、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。

【解説】

当該事業における計画策定プロセスの中で収集した調査・データ等については、計画策定後の環境影響評価や都市計画手続きの段階および詳細設計や建設、維持管理の段階にわたり、有益な指標となるものが数多く含まれている。さらに、類似の他事業の各種検討の際にも有効に活用できる可能性があるため、適切に保存し、有効に活用することが望ましい。

調査結果・データ等を共有・蓄積する方策については、既存の調査データベース等の活用の他、新たなデータベースやプラットフォームの構築等があり、関係行政機関等との連携の下で、基本的なプラットフォームのあり方等が検討されることが望まれる。

また、将来的には、地質情報、埋蔵文化財等の情報に関するデータベース等を地理空間情報を基盤として(GIS等)整備することにより、より効率的に精度の高い評価を行う際にも活用することが可能になるものと期待される。

《事例9 構想段階の取り組みを環境影響評価や都市計画手続きの段階へ引き継いだ事例》

横浜環状北西線の構想段階の計画づくりにあたっては、PI手法を導入して検討を行ってきた。この構想段階での検討内容をとりまとめ、平成17年8月公表の「概略計画」にて道路が通過するおおむねのルート・構造を定めた。その後、平成18年8月の環境影響評価方法書の公表計画段階の手続きに入っており、都市計画に向けて構想段階で取りまとめた「概略計画」をもとに具体的なルート・構造の検討を進めるとともに、環境影響評価に必要となる調査・予測・評価を実施することとしている。



図13 横浜環状北西線の計画段階の流れ

(<http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/firststep/flow.html>)

(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、社会経済の変化等に柔軟かつ適切に対応するため、策定から5年が経過した時点を目処に見直しを行い、その充実を図るものとする。

【解説】

国土交通省では平成15年6月に「国土交通省所管の公共工事における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、構想段階における住民参加に関する様々な実施事例を積み重ねてきた。これらの実施事例を踏まえて、ガイドラインの見直しを行った結果が、本ガイドラインの策定である。今後も、様々な実施事例を積み重ね、5年が経過した時点を目処にガイドラインの見直しを行い、その充実を図るものとする。

そのため、国土交通省および関係行政機関等の各部局は、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・専門的検討等の具体的な実施事例の収集・蓄積に努め、今後の計画策定者の参考に供することが重要である。

また、併せて次の施策の実施にも努めることが重要となる。

ア) 先進事例の情報共有

国内外の好事例を調査し、事例集等に分かりやすく整理し、公表する。

イ) 人材の育成

対人的なノウハウ等も併せて蓄積し、専門的な人材を育成する。