

公共事業の構想段階における
計画策定プロセスに関する関係資料集

財団法人 国土技術研究センター

ま え が き

社会資本整備を進めるに当たっては、透明性、公平性を確保し、住民・関係者等の理解と協力を得るため、住民参画の取組みを推進することが重要です。

特に構想・計画段階から住民参加を促すことが必要となっているとの認識から国土交通省では、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」を策定しました。

以降、様々な取組みが実践され、それら事例等を基に、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」が平成20年4月に策定されました。

一方、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ました。国土交通省の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ます。

以上の経緯を踏まえ、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事例とともに解説するものとして平成21年3月には「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）」が作成されました。

JICEでは「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」等の策定に関して支援業務を実施しており、このたび、実務者の便宜を図り、背景の理解を深める一助として戴くため、上記解説中で言及している重要な資料も含め本資料集を編さん致しました。

当資料集が有効に活用され質の高い計画作りが推進されることを期待しております。

公共事業の構想段階における計画策定プロセスに関する関係資料集

目 次

I	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	1
1	「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」の概要	2
2	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	7
3	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）	25
II	関係資料	86
1	河川整備基本方針を定める場合の意見の聴取についての条文 (河川法 第2節 第16条)	87
2	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	89
3	市民参画型道路計画プロセスのガイドライン	115
4	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	147
5	一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメントガイドライン（案）	156
6	戦略的環境アセスメント導入ガイドライン（環境省）	169
7	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 (旧ガイドライン)	185
8	国土交通省所管の公共事業実施に関する取り組み 年表	190

I 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

1 「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」の概要

「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」の概要

1. これまでの取り組み

国土交通省では、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、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、より良い計画作りに取り組んできたところ。

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る、これらを適切に実施するためには、住民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。

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に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。

◆河川事業：

『河川法第16条の2第4項』

[河川法の一部を改定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』

◆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』

◆空港事業：

『一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメント・ガイドライン (案)』

2. 策定の目的

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、透明性、客観性、合理性、公正性を向上させた、より良い計画に基づく、適切かつ円滑な社会資本整備を推進するため平成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」を策定した。

3. ガイドラインの概要

- 標準的な計画検討手順と手順の各段階に計画策定者が実施すべき事項を定めるとともに、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。
- 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を明示した。
- 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。

1) 適用事業

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適用することを基本とする。

2) 適用段階

適用事業に関係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する。

3) 計画策定者の実施すべき事項（図－1）

- ・ 計画検討手順の実施
計画検討の発議から計画の決定に至るまでの一連の手順とその際の留意事項について
- ・ 住民参画の促進
住民参画を促進するための一連の手法や留意事項について
- ・ 技術・専門的な検討
技術・専門的検討を実施するにあたっての一連の作業や留意事項について
- ・ 委員会等の設置
客観的な立場から助言等を行う委員会等の設置およびその役割等について

4) 計画策定プロセスにおける様々な主体の関係と役割（図－2）

- ・ 計画策定者（地方公共団体等の共同実施者を含む）
- ・ 住民・関係者等
- ・ 地方公共団体
- ・ 関係行政機関
- ・ 委員会等（必要に応じて設置）

【参考】「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」

<http://www.mlit.go.jp/tec/kanri/process.html>

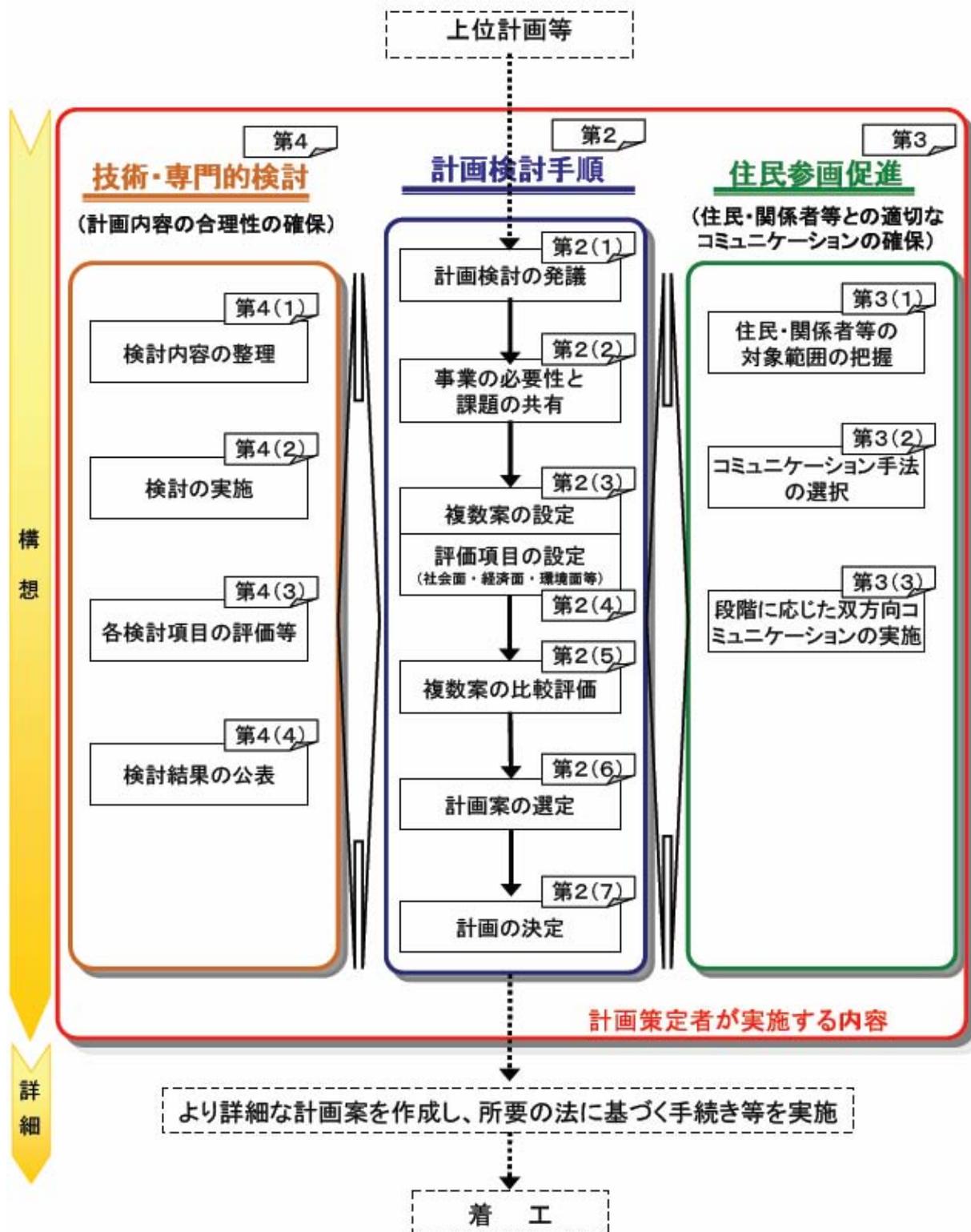


図-1 構想段階における計画策定プロセスの体系図

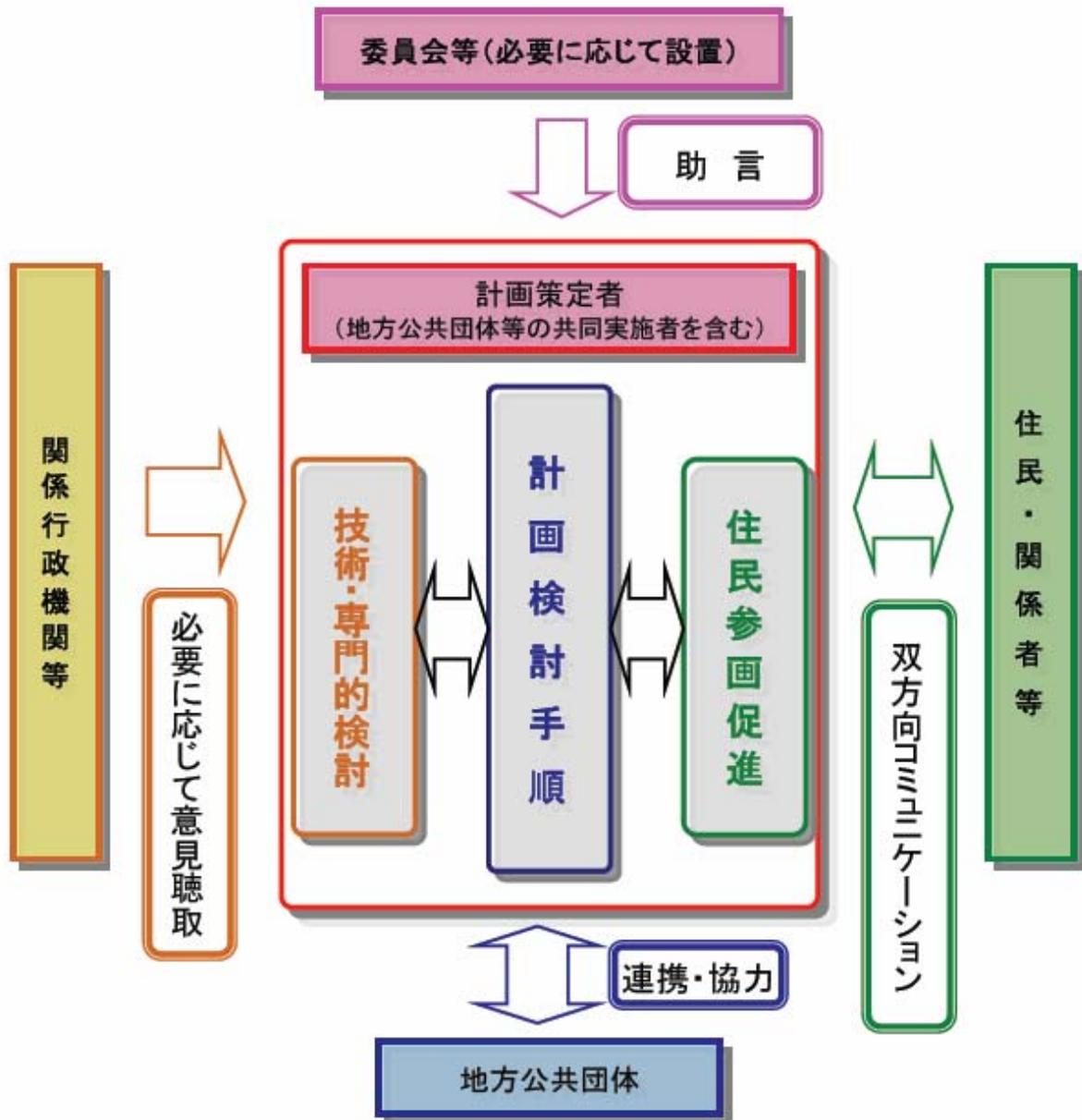


図-2 構想段階における計画策定プロセスの各主体の関係

2 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

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

国 土 交 通 省

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」(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、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。

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。

(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。
- 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。
- 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。

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NP
O・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。

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し、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、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。

(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 単一の観点到に偏らず社会面、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。

(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。

(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

(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。

(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。

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、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、その充実に努めるものとする。

3 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）

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・インボルブ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

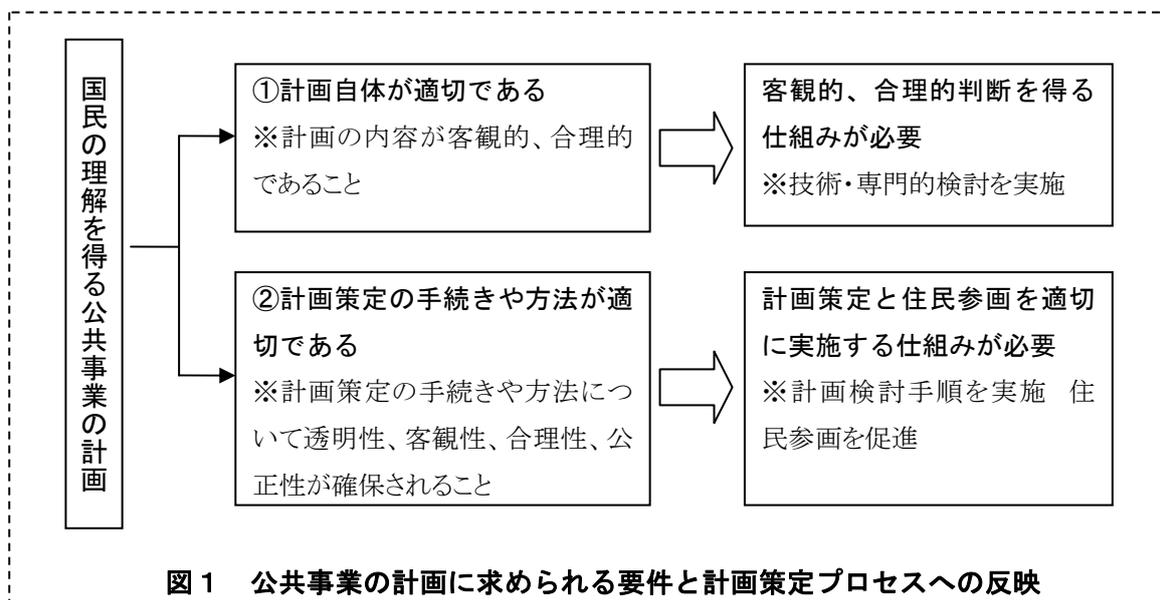
合理性: 計画策定の手続きや方法の各手順が合理的に行われていること

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。

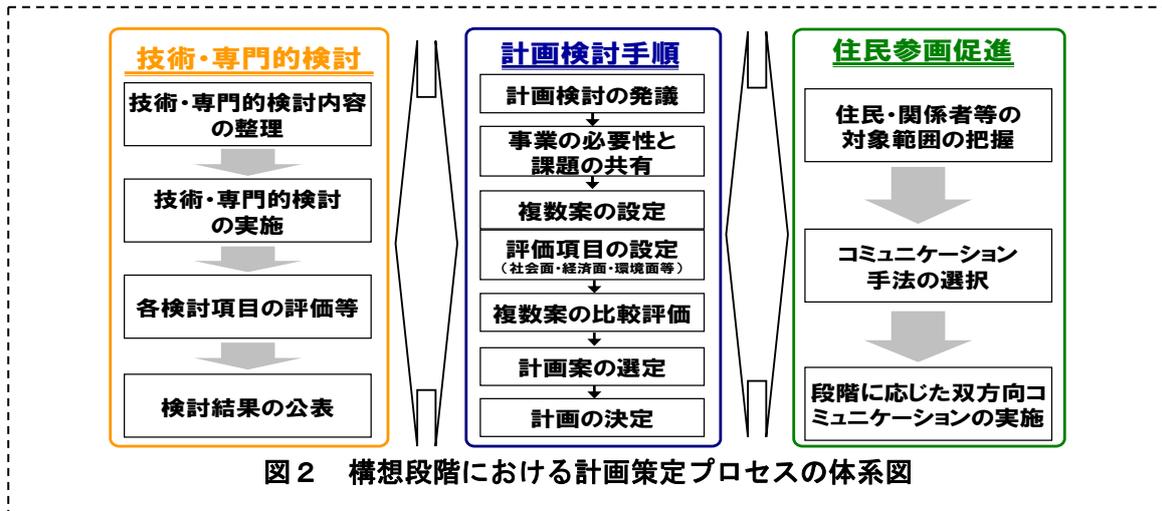


図2 構想段階における計画策定プロセスの体系図

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。

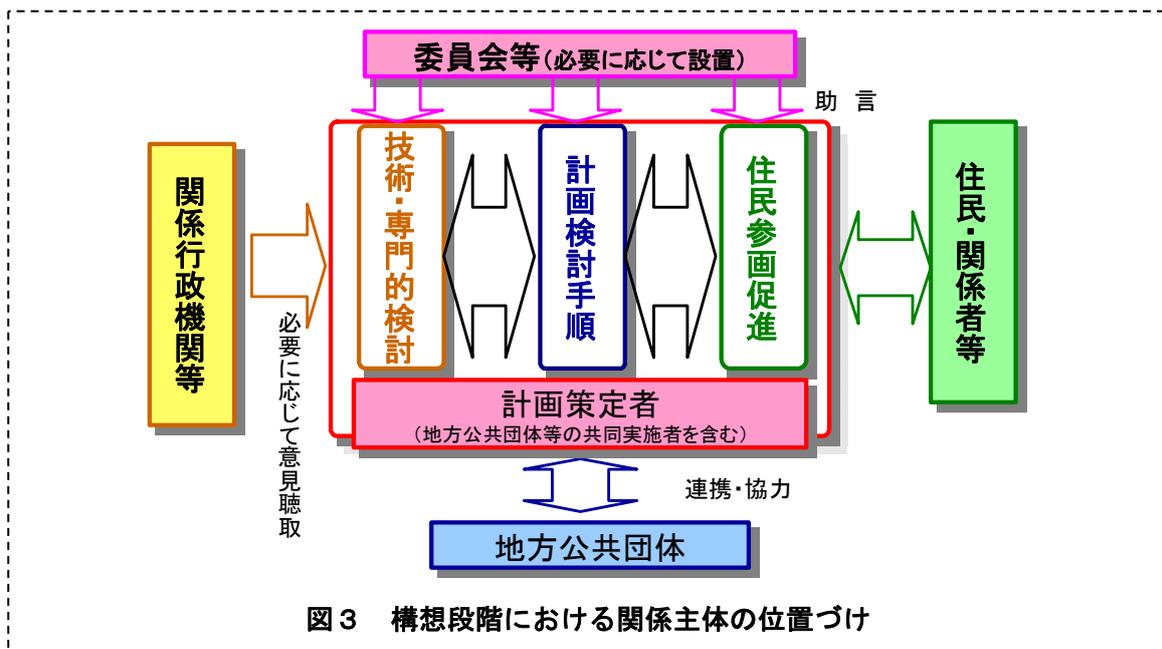


図3 構想段階における関係主体の位置づけ

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)は環境の中を含めて考慮。
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

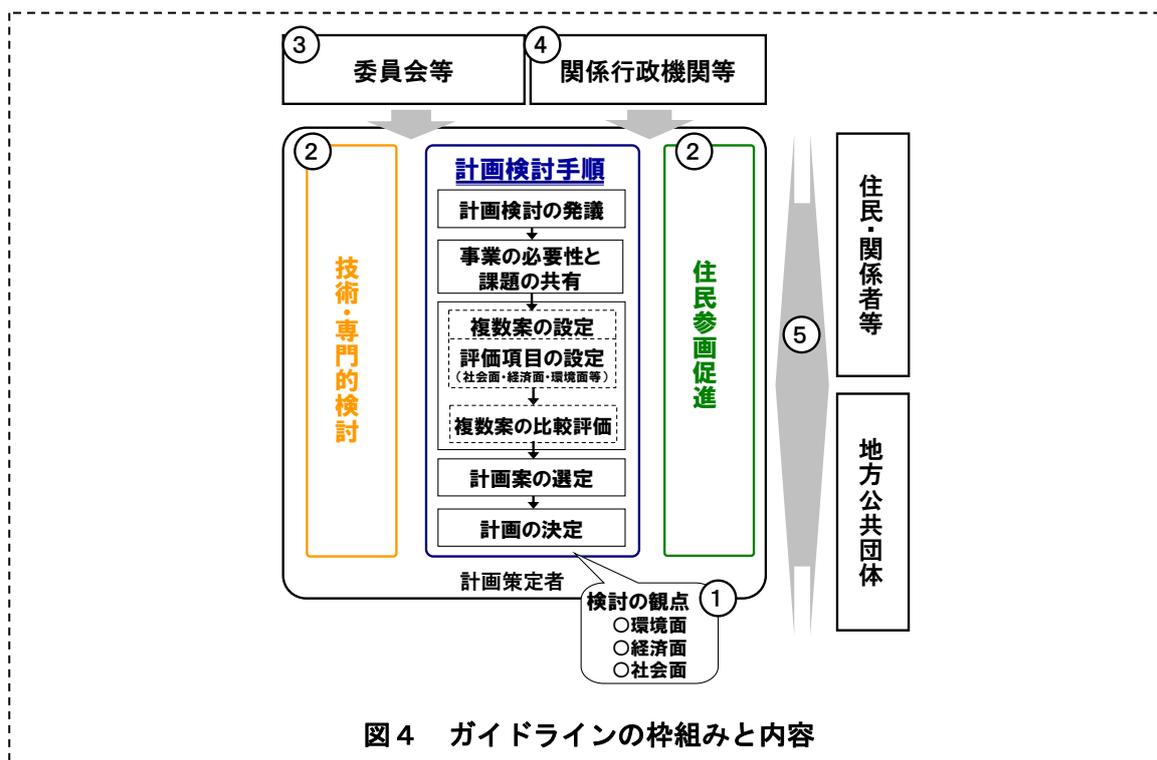
平成19年4月に、環境省において「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が策定されたところである。

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係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、歴史的な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に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、利水、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

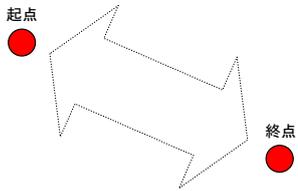
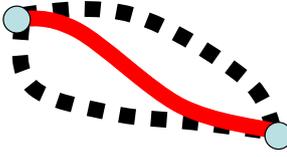
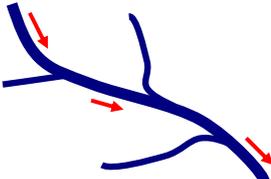
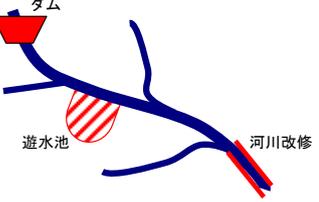
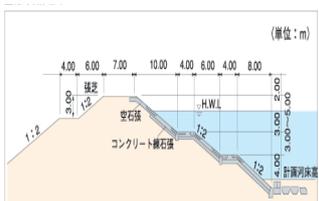
段階 事業	上位	構想	詳細
道路事業	 <p>広域的な土地利用や交通需要等を踏まえて、面的な交通計画、道路網整備に関する方針を決定する段階 ※起終点や主な経過地を決定</p>	 <p>概ねのルートや位置や基本的な道路構造等を決定する段階 ※2.5～5万分の1のスケールで、幅250～1km程度のルート帯</p>	 <p>事業実施の前提となる計画(都市施設の都市計画等)を決定する段階 ※具体的なルートや構造を決定(2.5千分の1以上のスケール[都市計画(計画図)])</p>
河川事業	 <p>長期的な視点に立った河川整備の基本的な方針を決定する段階 ※基本高水、主要な地点計画高水流量等を決定</p>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

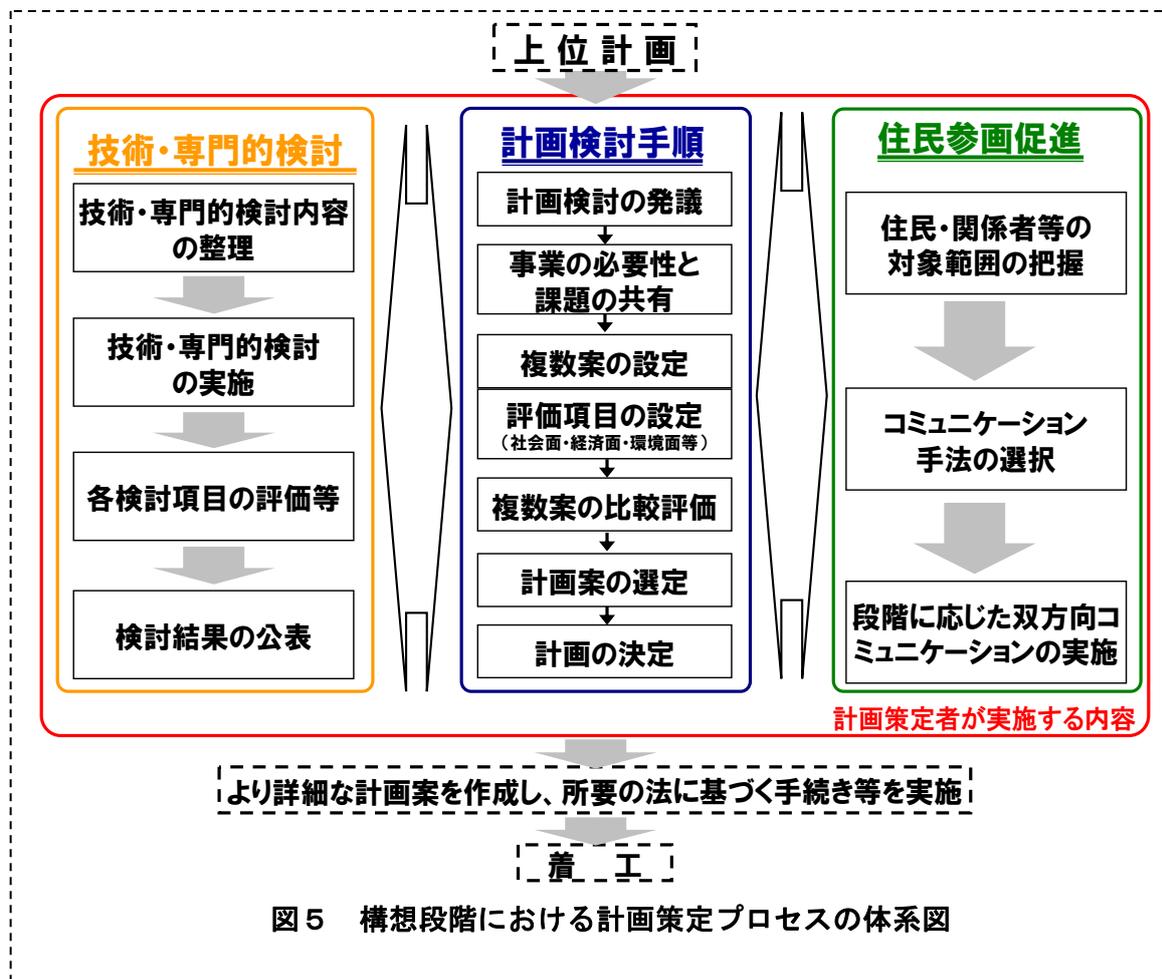


図5 構想段階における計画策定プロセスの体系図

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)

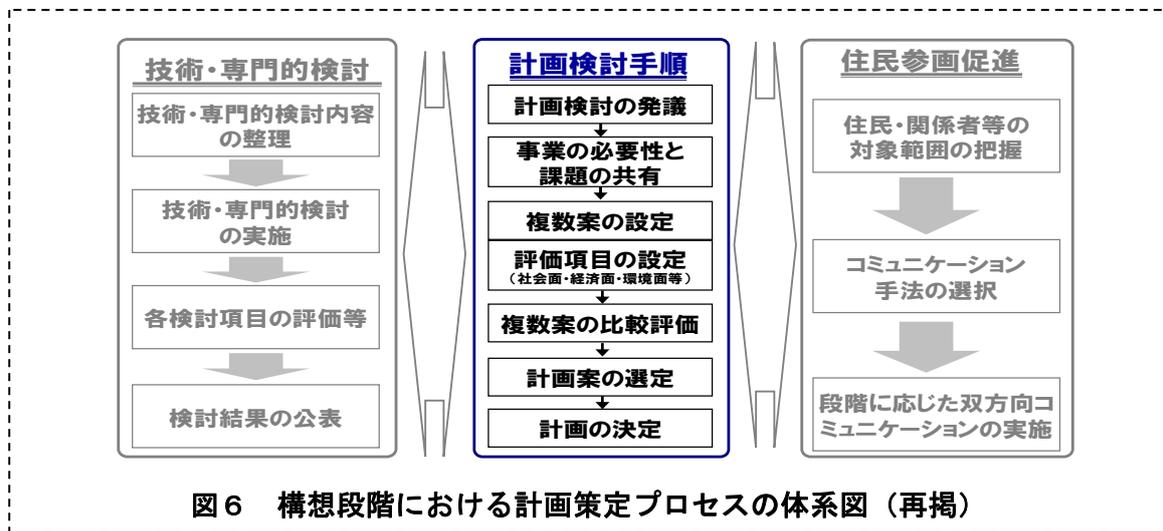


図6 構想段階における計画策定プロセスの体系図 (再掲)

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事は、全ての関係者がそれらをすべて解決・合意するという事ではない。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。

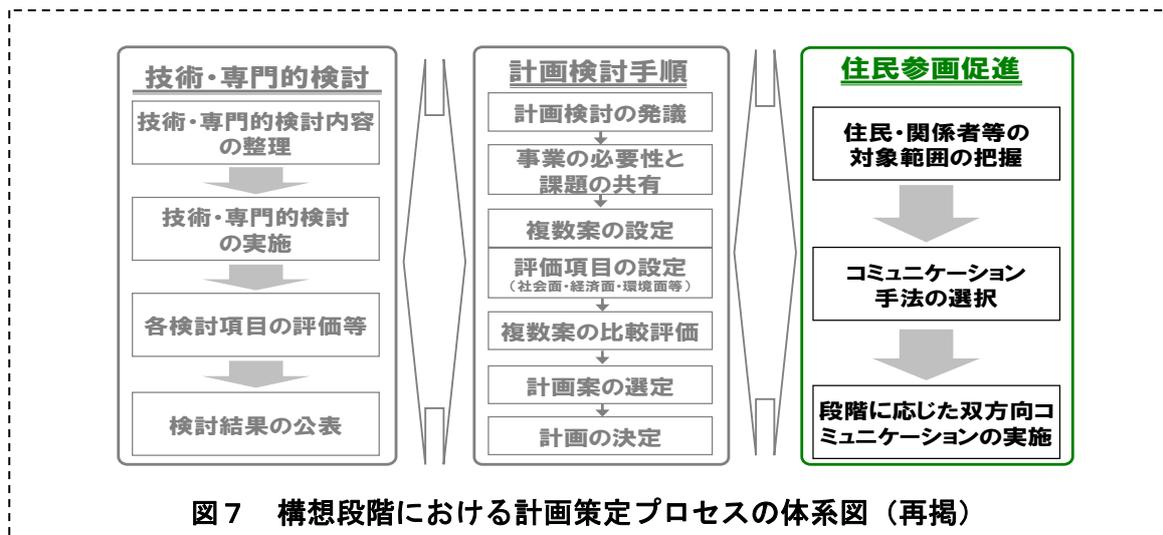


図7 構想段階における計画策定プロセスの体系図 (再掲)

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。

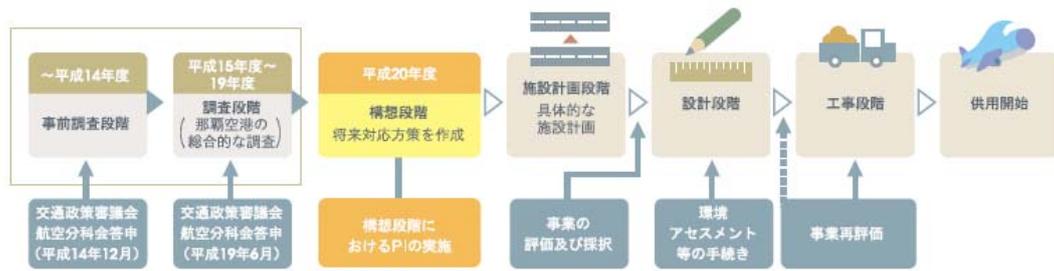
住民・関係者等の意見には、賛否を含め様々な意見がある。

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
PIの周知・広報	行政広報誌への記事掲載	定期的	○	○	—			
	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し、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け取るため、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。

(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 (ニュースレター等)	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。

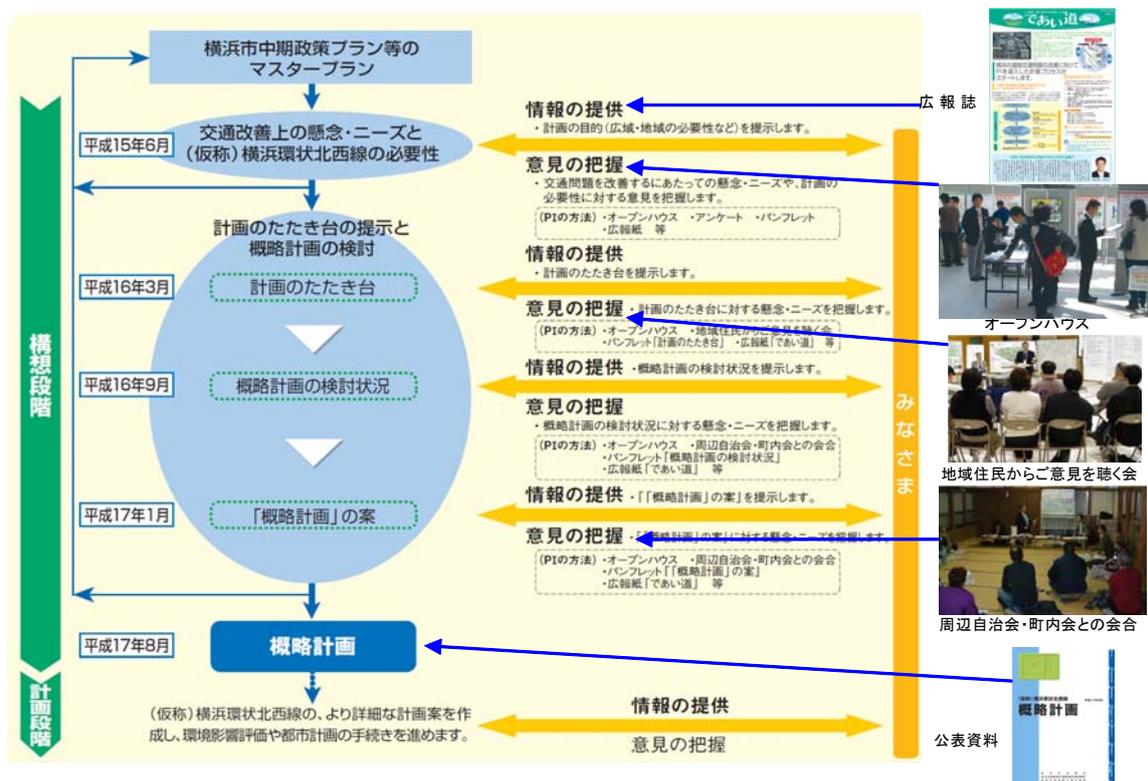


図10 双方向コミュニケーションの事例

((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、大規模埋立て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-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

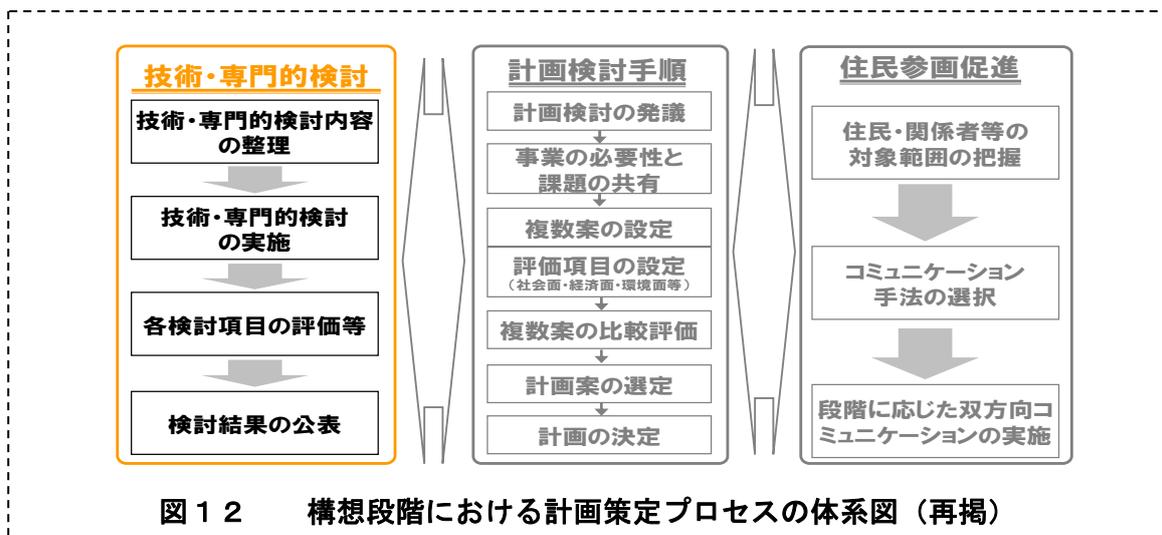
技術・専門的検討は、構想段階における計画検討手順において、事業の目的の設定や計画案を選定するにいたる手順、検討手法、複数案の絞り込み方等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与えるものである。

【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取りまとめ、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。

II 關係資料

1 河川整備基本方針を定める場合の意見の聴取
についての条文（河川法 第2節 第16条）

第2節 河川工事等

(河川整備基本方針)

第16条 河川管理者は、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持(次条において「河川の整備」という。)についての基本となるべき方針に関する事項(以下「河川整備基本方針」という。)を定めておかなければならない。

[《改正》平9法 69](#)

2 河川整備基本方針は、水害発生状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図つて、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。

[《改正》平9法 69](#)

[《改正》平11法 160](#)

[《改正》平17法 089](#)

3 国土交通大臣は、河川整備基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、社会資本整備審議会の意見を聴かななければならない。

[《改正》平11法 160](#)

4 都道府県知事は、河川整備基本方針を定めようとする場合において、当該都道府県知事が統括する都道府県に都道府県河川審議会が置かれているときは、あらかじめ、当該都道府県河川審議会の意見を聴かななければならない。

[《追加》平9法 69](#)

5 河川管理者は、河川整備基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

[《追加》平9法 69](#)

6 前3項の規定は、河川整備基本方針の変更について準用する。

2 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

構想段階における 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

平成17年9月
国土交通省道路局

構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

目次

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

ガイドラインの構成

第1章 総論

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

第2章 構想段階の概要

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

第3章 構想段階における道路計画

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

第4章 計画検討プロセスと構想段階評価

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

第5章 構想段階における市民参画プロセス

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

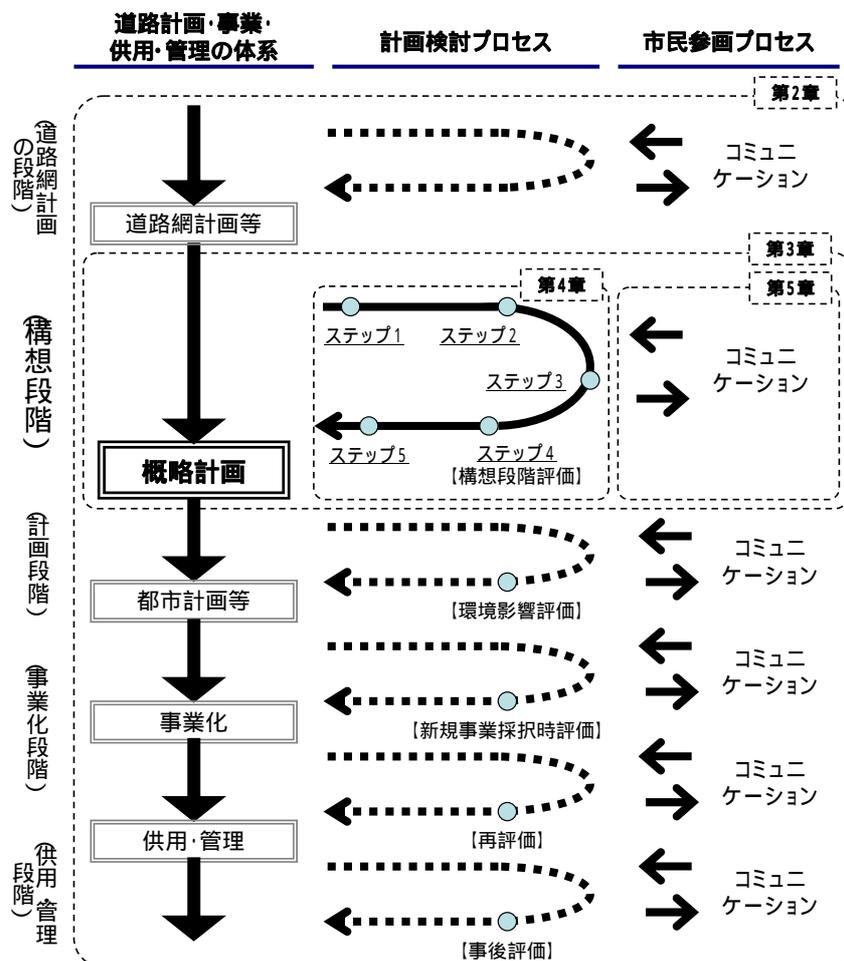


図 第2章～第5章までの各章の記載対象

第1章 総論

1. ガイドラインの目的

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

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

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

【解説】

ア) 「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン(平成14年8月)」策定の経緯

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

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

そこで

- 1) 計画の早い段階から市民参画の導入を図り、計画決定プロセスの透明性・客観性を高め、公正な判断を行うこと、
 - 2) 道路計画に市民等の意見を反映する手続を定め、より良い計画づくりに資すること、
 - 3) 公益的な視点で計画の必要性の判断を行った後に、公益性と市民等の利害を調整するという段階的な手続を構築し、計画決定プロセスを効率的に進めること、
- を目的として「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が平成14年8月に策定されました。

イ) 「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」改訂の経緯

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

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

このような状況に対応するため、今般、ガイドラインの改訂を行いました。

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

ウ) 本ガイドラインにおける「手続の適切性」の概念

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

「透明性」...計画検討プロセスに関する情報が誰に対しても開示されていること。

「客観性」...計画検討や評価に用いるデータ・情報等が客観的なものであること。

「合理性」...計画検討プロセスの手順、計画案の比較、それらの修正などが合理的に行われること

「公正性」...計画検討プロセスの進め方や判断が、偏りなく公平であること。

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

2. ガイドラインの運用

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

【解説】

ア) ガイドライン運用上の留意点

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

3. 適用対象

本ガイドラインの適用対象は、次に掲げる道路の計画とする。

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

その他、道路管理者が本ガイドラインを適用することが適当と認める道路の計画

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

【解説】

ア) 適用対象の考え方

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

イ) 道路管理者が適用することが適当と認める計画

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

4. 用語の定義

道路管理者

道路法第十八条第一項に規定する道路管理者。但し、構想段階において道路種別を特定することが困難な場合等、道路管理者が明確でない道路の計画を対象とする場合にあっては、関係行政機関による協議会等を本ガイドラインにおける道路管理者とみなすことができる。

関係行政機関

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

市民等

市民の他、企業、道路利用者、特定非営利活動促進法第二条の二に規定する特定非営利活動法人(NPO)等

都市計画

都市計画法第二章に規定する都市計画

環境影響評価

環境影響評価法第二条に規定する環境影響評価

事業評価

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

第2章 構想段階の概要

1. 道路計画・事業・供用・管理の体系における構想段階の位置づけ

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

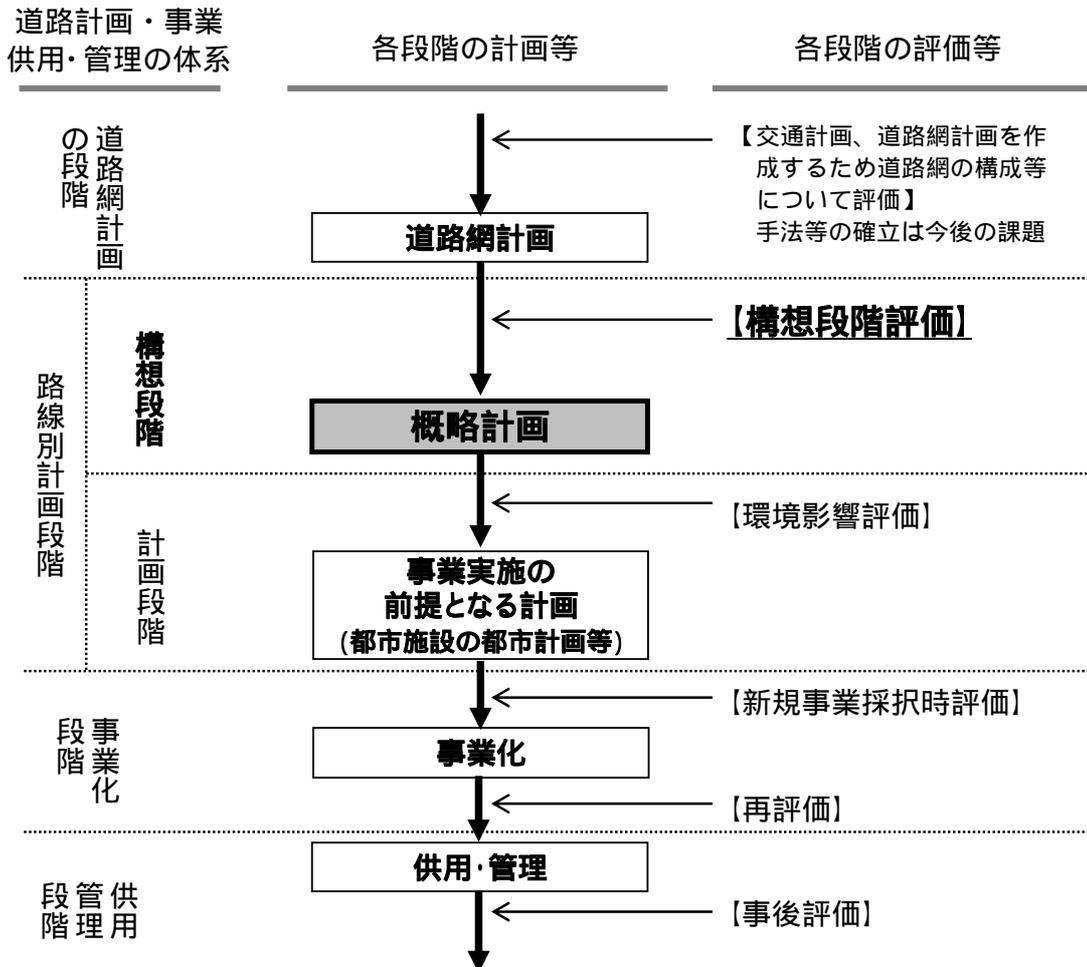


図1 道路計画・事業・供用・管理の体系における計画や評価等

【解説】

ア) 道路網計画から供用・管理までの各段階で決定される計画等の内容

各段階では、一般に次のような決定や検討作業が行われます。

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

イ) 路線別計画を段階的な構成とすることのねらい

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

2. 構想段階における評価の実施

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

【解説】

ア) 構想段階評価のねらい

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

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

3. 構想段階における市民参画の導入

道路計画の構想段階においても積極的に市民参画プロセスを導入するものとする。

【解説】

ア) 構想段階から市民参画プロセスを導入することのねらい

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

第3章 構想段階における道路計画

1. 構想段階の基本的考え方

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

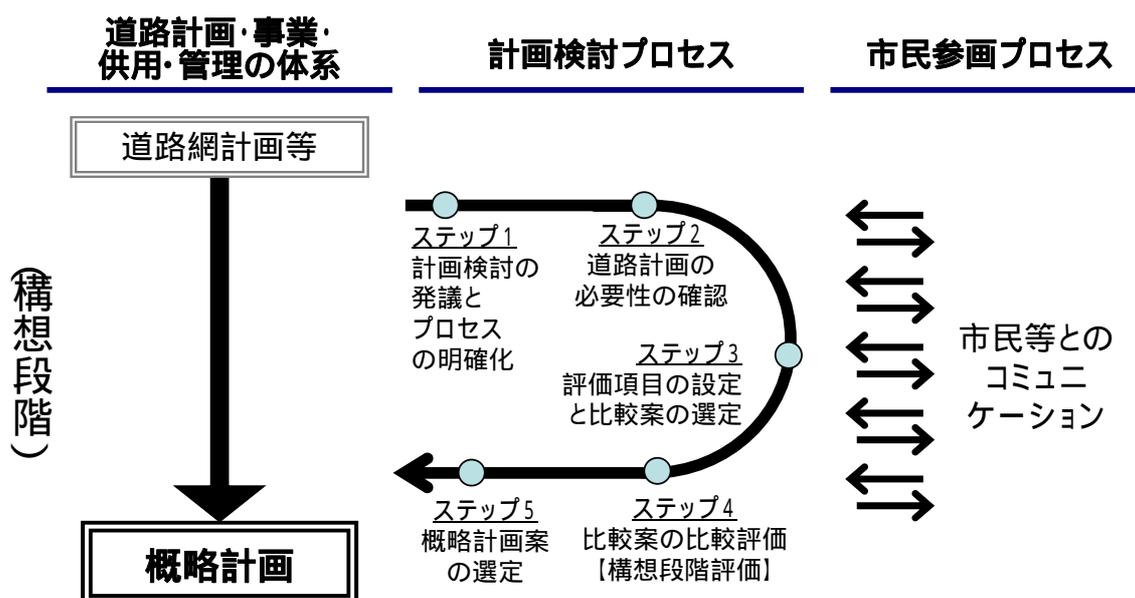
構想段階においては、当該道路計画の目的等を明確化した上で、目的の達成に資する幅広い比較案から最も優位な概略計画案の選定を行い(計画検討プロセス)、道路管理者は、この概略計画案をもとに、概略計画を決定する。

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

【解説】

ア) 構想段階の構成(概略計画、計画検討プロセス、市民参画プロセスの関係)

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



2. 概略計画

(1) 概略計画の決定

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

政策的整合性（国及び地方公共団体の政策（長期計画等）との整合性）

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

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

(2) 概略計画の内容

道路管理者は概略計画として基本的には次の事項を定める。

起終点

道路種別（高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の別）

計画諸元（車線数、設計速度等）

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

主な連結する道路

主たる構造（盛土、切土、トンネル、橋もしくは高架、その他の構造の別）

その他必要な事項

(3) 概略計画の扱い

道路管理者は、概略計画を決定した場合には、これを公表するものとする。

なお、概略計画を決定した区間が都市計画区域内にある場合には、必要に応じ、都市計画決定権者と連携して、それぞれの都市計画区域における整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に位置づける等の措置を講じる。

(4) 概略計画の効力

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

【解説】

ア) 概略計画の決定の考え方

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

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

イ) 概略計画における決定事項の標準的内容

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

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

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

ウ) 決定した概略計画の公表

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

エ) 環境影響評価手続との関係

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

オ) 都市計画への位置付け

道路計画と都市計画の方針との整合を図るため、構想段階から都市計画決定権者と連携を図り、決定した概略計画を都市計画区域における整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に位置づけ、沿線地域の将来像との調和が図られるようにしておくことが望ましいと考えられます。

カ) 概略計画決定の意義

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

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

キ) 概略計画の精度の考え方

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

3. 構想段階における検討の進め方（計画検討プロセス）

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

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

【解説】

ア) ステップを区切り段階的に検討を進めることのねらい

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

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

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

イ) 多様な計画検討プロセス

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

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

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

ウ) 計画検討プロセスの流れ

計画検討プロセスは、基本的には次のような流れで実施されます。

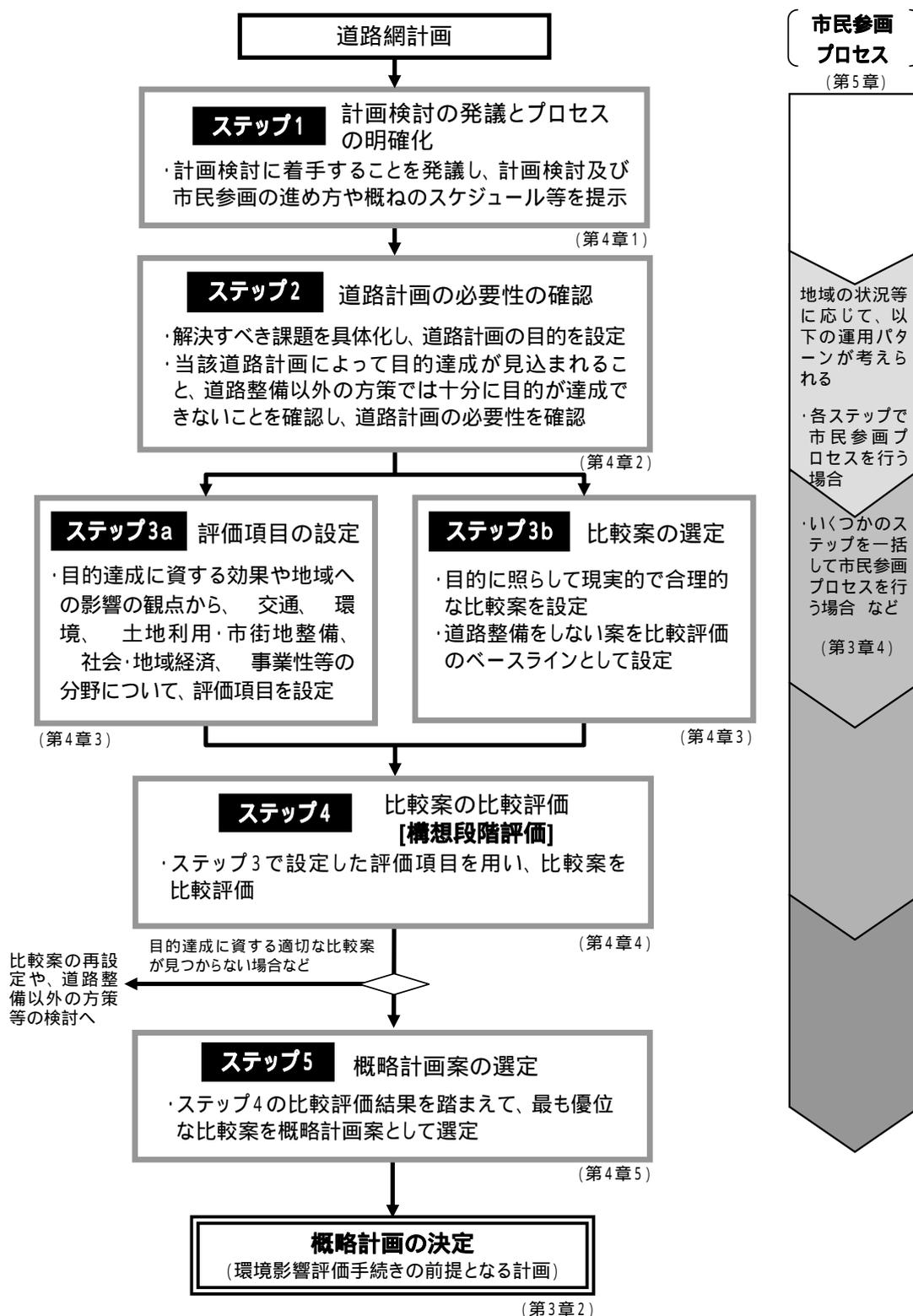


図 計画検討プロセスの流れ
 各ステップの詳細は第4章を参照

4. 構想段階における市民参画の進め方（市民参画プロセス）

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

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

【解説】

ア) 市民参画プロセスの運用の仕方

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

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



図 市民参画プロセスの運用例

5 . 構想段階の時間管理

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

【解説】

ア) 時間管理の考え方

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

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

第4章 計画検討プロセスと構想段階評価

1. ステップ1：計画検討の発議とプロセスの明確化

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

【解説】

ア) 計画検討の発議とプロセスの明確化

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

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

イ) 計画検討の準備

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

2. ステップ2：道路計画の必要性の確認

(1) 解決すべき課題の具体化と道路計画の目的の設定

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

(2) 道路計画の必要性の確認

以下の2点を確認することにより、道路計画の必要性を確認する。

当該道路計画によって前項で設定した目的の達成が見込まれること

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

【解説】

ア) 課題と目的

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

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

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

イ) 道路計画の必要性の確認

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

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

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

3. ステップ3：評価項目の設定と比較案の選定

(1) 評価項目の設定（ステップ3a）

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

交通（広域的な幹線流動、地域内交通や歩行者交通等への効果や影響）

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

土地利用・市街地整備（都市構造、沿道土地利用やコミュニティへの効果や影響）

社会・地域経済（広域社会や地域産業等への効果や影響）

事業性（事業に要する費用や技術的な制約条件等）

その他（地域の現状や計画の目的に応じて追加すべき項目）

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

(2) 比較案の選定（ステップ3b）

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

【解説】

ア) 評価の分野・項目設定の考え方

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

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

なお、～ の評価項目は、次のような例が考えられます。

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

イ）環境影響評価との関係

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

ウ）現実的で合理的な比較案とは

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

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

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

エ）道路整備をしない案とは

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

4. ステップ4：比較案の比較評価（構想段階評価）

(1) 比較案の比較評価

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

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

(2) 評価の精度

各項目の評価の精度は、調査結果(原則として、文献調査の結果等)に基づき、比較優位性が検討可能な程度であればよく、計画の状況に応じて定量的または定性的に評価する。

【解説】

ア) 比較評価表を用いた比較評価

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

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

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

比較評価表の記入様式例

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

□：標準的に評価する分野

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

比較評価表への記入表現としては、次のような例が考えられます。

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

イ) 段階的な比較評価

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

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

ウ) 評価の精度の考え方

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

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

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

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

5. ステップ5：概略計画案の選定

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

【解説】

ア) 概略計画案の選定

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

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

イ) ステップ4とステップ5を区分する理由

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

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

ウ) 「道路整備をしない案」が選択された場合の対応

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

この場合、道路管理者は「道路整備をしない案」が選択された場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにすることが必要です。

第5章 構想段階における市民参画プロセス

1. 市民参画プロセス

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

【解説】

ア) 市民参画プロセスを実施する上で留意すべき事項

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

市民等へ十分かつ積極的な情報提供が行われ、高い透明性が確保されること

市民等との双方向で実質的な対話機会が十分に確保されること

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

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

計画検討や市民参画プロセスの進め方について、市民等と共有されていること

2. 市民参画プロセスの運用

(1) 市民参画プロセスで対象とする市民等の範囲

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

(2) 市民参画プロセスの実施主体

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

(3) 参画プロセスの実施内容

市民参画プロセスでは次の事項を実施する。

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

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

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

【解説】

ア) 市民参画プロセスで対象とする市民等の範囲

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

イ) 市民参画プロセスにおける関係行政機関の役割

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

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

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

ウ) 適切な参画手法の選択

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

例えば、沿道等限られた範囲で計画に対する関心が特に強いと考えられる市民等に対しては、実質的な意見交換や意見把握が可能となる様々な対面式のコミュニケーション手法（例：オープンハウス、ワークショップ、グループヒアリング等）を用いることが有効です。

より広い範囲（関係都道府県の住民や立地企業等）に対しては、地方公共団体の広報誌への掲載や独自のニューズレターの発行による情報提供、また、意見募集ハガキやアンケート等を通じて意見把握を行うことが考えられます。

さらに広い範囲としては、納税者としての関わりや地球環境への関心という意味での関わりも考えられますが、こうした不特定多数の関係者に対してはインターネット等の媒体を活用し、情報の取得や意見を述べる機会を幅広く提供することも可能です。

エ) 市民等の意見の反映

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

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

オ) 市民参画プロセスの柔軟な運用

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

3. 市民参画プロセスの推進体制

(1) 推進体制構築の考え方

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

(2) 第三者機関の役割

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

計画検討プロセスの進行管理や市民参画の進め方等の監視

技術検討の支援や政策的な助言

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

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

(3) 第三者機関を設置する場合の留意点

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

【解説】

ア) 第三者機関設置の基本的考え方

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

イ) 第三者機関の権限

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

ウ) 第三者機関の具体的な役割

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

計画検討プロセスの進行管理や市民参画の進め方等の監視

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

技術検討の支援や政策的な助言

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

意見把握等の代行や把握した意見の整理、分析等、市民参画プロセス実施の支援

市民参画プロセスが大規模または複雑な場合等において、第三者として市民等の意見把握等を代行し、道路管理者が概略計画を決定するに当たって配慮すべき市民等の意見について、整理、分析する役割を担います。

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

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

エ) 第三者機関が同時に担うことが望ましくない役割の組合せの例

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

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

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

その際は、各機関の役割を明確に区別して運営することが必要です。

オ) 第三者機関の委員の構成

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

3 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

平成14年8月

国土交通省道路局

道路経済調査室

道路環境調査室

市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

目 次

はじめに	1
第1章 総論	3
1 .市民参画型道路計画プロセスの目的	3
2 .用語の定義	6
3 .市民参画型道路計画プロセスの内容	7
4 .概略計画	10
5 .適用すべき事業	13
第2章 概略計画検討プロセス	14
1 .概略計画検討の流れ	14
2 .評価の観点	19
第3章 市民参画 (P I)プロセス	22
1 .市民参画の位置づけ等	22
2 .市民参画プロセス	24
3 .第三者機関等	27

はじめに

シビルミニマムの時代から生活の質の向上を求められる成熟した時代への転換期を迎えた現在もなお、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは重要な政策課題です。一方で、幹線道路などの広域的かつ根幹的な施設の整備にあたっては、関係する市民が広範囲に及ぶことや、価値観の多様化を背景として、事業が紛糾することや、長期化することも少なくありません。こうした背景を受け、道路事業を含む社会資本整備においては、計画の内容はもとより、計画の決定過程についても改善を図ることが求められています。

そこで、平成13年10月に設置された「道路計画合意形成研究会」において、市民参画（P I / パブリックインボルブメント）を導入した道路計画プロセス（以下、「市民参画型道路計画プロセス」という）に関する提言をいただき、さらに具体的な運用を示すべく、平成13年11月に『「計画決定プロセスの透明化」研究会』を設置し、学識経験者のご指導を戴きながら、道路計画プロセスの基本的な枠組みを定め、実際の運用に際して必要となる具体的な手法等を示した本ガイドラインを取りまとめました。

このガイドラインは、「市民参画型道路計画プロセス」について、基本的な枠組み、手続き等の基本的な事項と、具体的な手法、評価項目等の参考となる事項を明らかにするものです。特に、市民等と行政の信頼関係のもとで成立する市民参画プロセスの導入にあたり、道路計画の進め方に関する市民等と行政の共通の基盤を提供することを期待するとともに、これにより、質の高い計画づくりが推進されることを希望するものです。

なお、今後の「市民参画型道路計画プロセス」の運用実績の蓄積を経て、当ガイドラインを更新していく所存です。

平成14年8月
道路経済調査室長
道路環境調査室長

計画決定プロセスの透明化」研究会

委員名簿

- (座長) 家田 仁 東京大学大学院工学系研究科教授
- (委員) 太田 和博 専修大学商学部助教授
- 林山 泰久 東北大学大学院経済学研究科助教授
- 大西 博文 国土技術政策総合研究所道路研究部道路研究官

第1章 総論

1. 市民参画型道路計画プロセスの目的

(1) 市民参画型道路計画プロセスの目的

シビルミニマムの時代から生活の質的向上を求められる成熟した時代への転換期を迎えた現在もなお、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは、重要な政策課題である。一方で、幹線道路などの広域的かつ根幹的な施設の整備にあたっては、関係する市民が広範におよぶことや、価値観の多様化を背景として、事業が紛糾することや長期化することも少なくない。

こうした背景を受け、道路事業においては、計画の内容はもとより、計画の決定過程についても改善を図ることが求められている。

そこで、新たに市民参画型道路計画プロセスを定めることにより、計画の早い段階から市民参画の導入を図り、計画決定プロセスの、透明性・客観性を高め、公正な判断を行うこと、道路計画に市民等の意見を反映する手続きを定め、より良い計画づくりに資すること、公益的な視点で計画の必要性の判断を行った後に、公益性と市民等の利害を調整するという段階的な手続きを構築し、計画決定プロセスを効率的に進めること、を目的とする。

【解説】

(イ) 我が国の課題

我が国の道路事業においては、初めに公益的な視点から国(道路種別によっては都道府県、市町村)が計画の構想を検討し、都市計画や環境影響評価の手続きを経て道路計画が決定されることが一般的です。この都市計画や環境影響評価などの計画段階の手続きにおいては、市民への情報提供や意見聴取を行う機会が設けられています。

一方、計画案の前提となる計画の構想については、これまで、ほとんどの場合、行政の内部において検討されてきたことから、市民への情報提供や意見聴取を行う機会がなく、また、客観的な判断根拠が対外的に明確化されていません。このため、計画の構想の検討結果は、市民に透明性や客観性に欠けるとの印象を与えています。

また、計画段階に市民への情報提供や意見聴取を行う機会の際に、整備の必要性や計画の妥当性など、公益性に係る課題から、環境影響の軽減や土地利用の調整など市民等との利害の調整に係る課題、さらに計画への民意の反映方法など手続に関する課題などが一時に提起され、議論の混在を招き、計画決定を遅延させる要因の一つとなっています。

従って、計画決定プロセスの早い段階から市民への情報の公開や意見の聴取などの措置を講じ、

手続きの透明性、客観性、公正さを高めること、
公益的な視点で捉えるべき内容を議論した後で、公益性と市民等の利害の調整を議論すること
が重要な課題となってきました。

こうした状況を踏まえ、昨今、いくつかの道路事業においては、計画決定プロセスの早い段階から、関係する市民等に計画決定の根拠となる情報を開示し、意見を求めるなどの試みがなされてきています。しかしながら、望ましい道路計画プロセスが明確になっていないため、行政、市民の双方とも、何をどこまで実施すれば十分なのかが判断できず、手続きを決めるにあたり長期間を要する場合もあることから、手続きに関する何らかの枠組みが必要とされるところです。

(D) 諸外国の現状

諸外国においても広域的な交通基盤施設の整備は重要な政策課題で、その道路計画プロセスにおいては、市民等の意見の計画への反映に注意が払われています。各国とも、その法体系・行政システム・歴史・文化等に違いがあるものの、制度化されている道路計画プロセスには示唆に富むいくつかの共通点が見受けられます。

我が国において、諸外国の制度をそのまま当てはめることは適当ではありませんが、今後の計画決定プロセスを検討する上で、大いに参考にすべきものがあると考えられます。

1. 諸外国における計画決定プロセス

諸外国の計画決定プロセスは、概ね構想段階と計画段階の2段階で構成されています。構想段階は、国、連邦、州などの行政と市民等が当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から計画の基本的な事項（候補となるルートなど）を行政が絞り込む段階となっています。計画段階は、計画の基本的な事項に基づいて行政が検討した計画案について、公共の利益と市民等の利害を調整し、事業実施の前提となる計画を行政が決定する段階となっています。

また、構想段階・計画段階のいずれの段階においても、政策方針、技術的な検討結果、市民等の意見及び総合的な評価結果等が大臣等に報告され、大臣等がそれらをもとに計画の決定を行っています。

2. 市民参画プロセス

市民参画プロセスの内容

諸外国の計画決定プロセスでは、構想段階、計画段階の決定に至る手続きの中で市民参画プロセスが導入され、法令等において、標準的な市民参画手続きと、それに要する期間等が規定されています。

第三者の支援による市民参画プロセスの客観性と透明性の向上

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

(ハ) 新たに導入する市民参画型道路計画プロセス

我が国においては、諸外国にみるような段階的な計画決定プロセスの明確な定義がなく、また、その過程において実施される市民参画プロセスが想定されておらず、透明性、客観性、公正さが、強く望まれています。そこで、本ガイドラインでは、「市民参画型道路計画プロセス」として、段階的な計画の決定、概略計画の検討プロセスおよび計画の早い段階での市民参画プロセスの導入を位置づけています。

2.用語の定義

(1) 道路管理者

道路法第十八条第一項に規定する道路管理者

(2) 関係行政機関

道路管理者および当該道路に係る地方自治法第一条の三に規定する地方公共団体

(3) 市民等

市民の他、企業、道路利用者、特定非営利活動促進法第二条の二に規定する特定非営利活動法人（NPO）等

(4) 都市計画

都市計画法第二章に規定する都市計画

(5) 環境影響評価

環境影響評価法第二条に規定する環境影響評価

3. 市民参画型道路計画プロセスの内容

(1) 市民参画型道路計画プロセス

市民参画型道路計画プロセスとは、道路管理者が公式に計画を決定する手続き（計画決定プロセス（(2)参照））と、各段階における決定に至るまでの計画検討の手続き（概略計画検討プロセス（(3)および第2章参照）および事業実施の前提となる計画の検討プロセス）およびその各検討の手続きにおける市民参画の手続き（構想段階の市民参画プロセス（(4)および第3章参照）および計画段階の環境影響評価および都市計画決定手続きにおける公告・縦覧等を含む既定のプロセス）からなる道路計画のプロセス全体をいう。

(2) 計画決定プロセス

計画決定プロセスとは、対象となる道路について、当該道路の必要性の検討から、計画の熟度を高め、概略計画の決定を経て、都市計画の決定に至るまでの道路計画の策定プロセスである。

計画決定プロセスは、次に挙げる構想段階と計画段階で構成される。

- ・ 構想段階：当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となる概略のルート等を行政が絞り込む段階であり、概略計画を決定するまでの段階
- ・ 計画段階：概略計画を決定してから、当該計画による公共の利益と市民等の権利との調整を図り、事業実施の前提となる計画（都市計画決定する場合は「都市計画」）を決定するまでの段階

(3) 概略計画検討プロセス

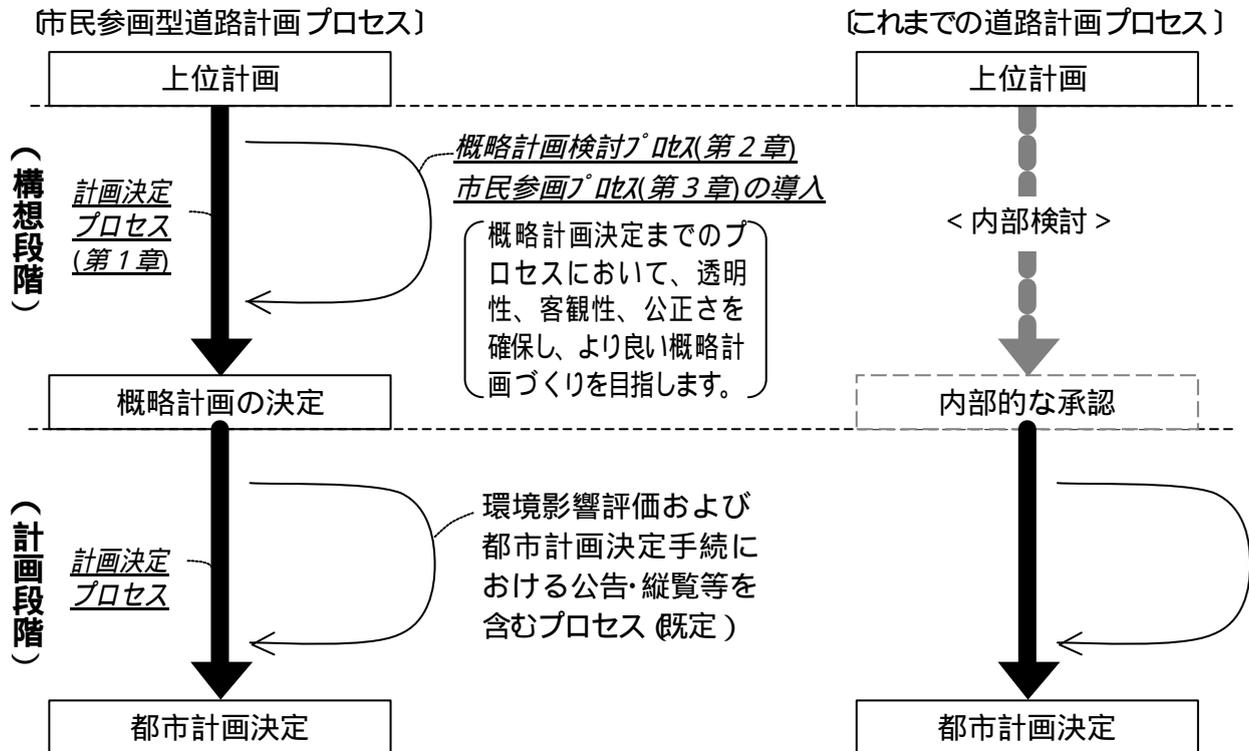
概略計画検討プロセスとは、道路管理者が、「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」を経て、たたき台をとりまとめ、それを市民参画プロセスに諮り、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項等を受けるまでの一連のプロセスをいう。

(4) 市民参画プロセス

概略計画決定までの手続きの透明性、客観性を向上し、公正さを確保することを目的として、たたき台に関する「周知」、「意見把握・公表」、「審議」、「報告」を経て、市民等の意見を概略計画に反映させる一連のプロセスをいう。

【解説】

(イ) 市民参画型道路計画プロセスとこれまでの道路計画プロセスの流れ (都市計画決定する場合)



(ロ) 計画決定プロセスを段階的な構成とすることの狙い

現在、我が国の道路計画を決定するプロセスは、構想段階と計画段階の2つの段階に分けることができます。しかし、構想段階は行政内部において検討がなされており、計画段階における法定の環境影響評価手続きおよび都市計画決定手続きに至るまで、計画が明らかになることはありません。このため、本来は構想段階で論議されるべき公益性の観点からの必要性の議論と、計画段階における地域的な利害調整が、都市計画決定手続きの段階になって初めて同時に議論されることになりがちです。このような現状から、「当該計画の必要性を検討し、概略計画を決定するまでの段階（構想段階）」と「当該計画による公共の利益と市民等の権利との調整を図り、事業実施の前提となる計画（都市計画）を決定するまでの段階（計画段階）」を明確に定義し、計画決定プロセスを段階的な構成とすることで、各段階における論点を絞ることによって、より円滑に議論を進めることが可能となります。（第1章 1.(1)市民参画型道路計画プロセスの目的<P.3>参照）

(ハ) 都市計画決定を要しない道路計画の場合

道路計画は都市計画に定められることが一般的ですが、山岳道路などについては、都市計画法に基づく決定を経ずに、道路法等に基づく手続きのみを適用して事業実施の前提となる計画が定められる場合があります。この場合には、都市計画決定手続きのような公告・縦覧や都市計画審議会での審議などの手続きが定められていないため、計画決定権者である道路管理者は、積極的に市民参画を実施して、計画の内容のみならず、計画の根拠や経緯についても市民等に周知し、決定することが必要です。

(二) たたき台

たたき台とは、概略計画検討プロセスの「課題と目的の設定」、「代替案と評価指標の設定」、「代替案の比較評価」を経て、その結果をとりまとめたものをいいます。

たたき台は市民参画プロセスに諮られ、道路管理者は概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項等を第三者機関等より受け取ります。

なお、必要に応じて概略計画検討プロセス区分毎に「たたき台」を作成し、市民参画プロセスを行うことも考えられます。

(ホ) 環境影響評価手続きとの関係

概略計画は、環境影響評価等の、より詳しい検討の前提となる計画です。このため、環境影響評価手続きの最初の手続きである方法書の手続き（環境影響評価法第二章第二節）では、概略計画を用いることが適当と考えられます。

4. 概略計画

(1) 概略計画

概略計画とは、構想段階において、公益性の観点から道路管理者が次に示す事項を決定する計画であり、計画段階の検討の基本となるものである。

(2) 決定項目

概略計画においては、下記の事項を決定する。

- 起終点
- 道路種別
- 計画諸元（車線数、設計速度等）
- 構想ルート帯（概ね1/2万5千～1/5万スケールで、幅250m～1km程度のルート帯）
- 主な連結する道路
- 主たる構造（高架、平面、地下等の区別）
- その他必要な事項

(3) 決定の効力

概略計画は、詳しい計画精度には至っていないため、私権を制限するような効力は生じない。

ただし、概略計画の決定がなされたことにより、計画の必要性や概略計画とすることの妥当性について、適切なプロセスを経て判断がなされ、次の計画段階に進むことが妥当であるとの評価がなされたものとする。

(4) 概略計画の決定にあたって考慮すべき事項

道路管理者が概略計画を決定するにあたっては、次に掲げる事項を総合的に評価し判断するものとする。

- 国及び地方公共団体の政策（長期計画等）との整合性
- たたき台（代替案も含む）の比較検討結果
 - ・ 計画の技術的な課題と解決策の検討結果
 - ・ 想定される整備効果、事業による影響とその対策〔交通、環境、地域整備、経済等の観点から検討。なお、概略計画としての妥当性が、検討可能な程度の調査結果（例えば、文献調査の結果等）により分析〕
- 市民および関係する地方公共団体等の意見

(5) 決定後の概略計画の扱い

概略計画を決定した場合には、道路管理者はこれを公表する。この場合、道路管理者は、決定権者、決定日、計画の目的を明らかにするとともに、決定の根拠を示すものとする。

また、概略計画の区間が都市計画区域内にある場合には、必要に応じ、都市計画決定権者と連携して、それぞれの都市計画区域における整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に位置づける等の措置を実施する。

【解説】

(イ) 概略計画の位置づけ

概略計画は、次の都市計画決定手続の段階における検討の基本案となるものです。都市計画手続に図るべき計画の基本的な事項を確定するものです。

この概略計画の決定に至る過程においては、市民参画プロセスが実施されることにより「公益性の観点から、適切な手続を経て、つづく詳細な計画の検討を行う計画段階に進むのに妥当な基本案となることが判断されたもの」と考えることができます。

(ロ) 概略計画の各決定項目の内容

起終点：当該路線の起点および終点の所在地の市町村名を明記します。

道路種別：計画する道路の種別が道路法第三条に規定されている高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道のいずれに該当するかを明記します。

計画諸元：計画する道路の標準車線数および設計速度(単位:km/時)を明記します。

構想ルート帯：概ね1/2万5千～1/5万の縮尺の図を用い、計画する路線の位置を250m～1km程度の幅を持つルート帯で図示します。

主な連結する道路：当該計画道路に連結する、あるいは連結する予定のある道路について、その連結位置が所在する予定の市町村名および連結する道路の施設名を明記し、ルート帯上に図示します。

主たる構造：計画する道路の構造を高架、平面、地下に区別して明記します。なお、区間により、構造が異なる場合には、一定規模の区間毎(区間の起終点を市町村名で明記)に構造を明記し、必要に応じルート帯上に図示します。

その他必要な事項：計画段階において考慮すべき事項(例:接道条件や、交通管理など)がある場合には、その旨を明記します。

(ハ) 概略計画における精度

概略計画は、概略設計の前提となる基本的事項(起終点やルート帯など)程度の精度で決定されます。概略計画における精度をこの程度とする理由は、構想段階において議論すべき公益的な視点に留まらず、計画段階で議論すべきこと(地域的な利害調整など)までが構想段階で論点になることを避けるためです。あくまで構想段階では、公益的な視点からの必要性に論点を絞り、議論を円滑に進めることが必要です。なお、地域的な利害調整については、次の計画段階において、集中的に行われることとなります。

(二) 国土開発幹線自動車道建設法における基本計画との関係

実務的には、本ガイドラインによる概略計画の検討を進め、決定した概略計画にもとづいて国土開発幹線自動車道建設法の基本計画の案とするように運用することが、透明性・客観性・公正さの確保、より良い計画の立案等の観点から望ましいと考えられます。

また、将来的に当ガイドラインが法制化される時点では、法的にも相互関係が整理されることとなります。

(ホ) 「道路整備をしない案」が選択された場合の対応

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

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

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

(ハ) 都市計画法との関係

概略計画は都市計画に位置づける前段階として決定されるもので、必ずしも都市計画決定を行うものではありません。しかし、当該道路計画が地域における都市計画の方針と整合を図るため、都市計画決定権者と連携して計画が確定していない段階から都市計画区域における整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に位置づけ、沿線地域の将来像との調和を図られるようにしておくことが望ましいと考えられます。

5 . 適用すべき事業

(1) 適用すべき事業

このガイドラインを適用すべき事業は、次に掲げる事業である。

ア) 構想段階にある全ての高規格幹線道路事業

イ) 特に、構想段階においてこの市民参画型道路計画プロセスを適用することが必要と道路管理者が認めた事業

ウ) 都市計画決定がなされているものの、市民等の反対等により事業化に至っていない大規模な事業について、これまでの経緯を踏まえ、この市民参画型道路計画プロセスを適用することが必要であると道路管理者が認めた事業

【解説】

(1) 適用の判断における地方公共団体の役割

ガイドラインの適用については、当該計画に関するこれまでの経緯や、市民参画プロセスを経ないことが後から問題を生じるリスクへの対応など、地元の状況認識等が重要な判断要素となることから、関係する地方公共団体の意向を十分に踏まえた上で、適用の有無を判断することが必要です。

第2章 概略計画検討プロセス

1. 概略計画検討の流れ

(1) 概略計画検討の流れ

概略計画は、市民等の意見を踏まえながら、以下の段階的な手順に沿って、検討されることが必要である。

- ア) 課題と目的の設定
- イ) 代替案と評価項目の設定
- ウ) 代替案の比較評価

【解説】

(イ) 段階的な手順に沿って選定する理由

計画の妥当性を示すためには、道路整備をしない案も含めた現実的な代替案との比較優位性を示すことが必要ですが、比較優位性を主張するためには、比較すべき代替案が有意義なものであることと、評価項目が妥当であることが問われます。また、評価項目の有意性を示すためには、目的やその背景にある課題の妥当性を示す必要があります。こうした手順を踏まえずに進めると、概略計画の決定の段階で、当初の課題や目的の設定に不足がある等の指摘を受け、最初からやり直さなければならなくなる可能性もあるからです。

(ロ) 概略計画検討プロセスと市民参画プロセスとの関係

市民参画プロセスの実施は、「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」の結果をとりまとめた概略計画の「たたき台(代替案を含む)」を提示することからスタートする 경우가一般的と考えられます。しかし、計画についての過去の経緯や地域の実状を勘案し、たたき台の構成要素である「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」、さらには市民参画の進め方の検討についても随時市民参画を実施することが望ましい場合があります。(第3章 2.(1) 構想段階における市民参画プロセスの流れ<P.24>、【解説】(二)市民参画プロセスの流れ<P.25>参照)

なお、今後の道路行政においては、道路計画の策定時だけでなく、既存道路の課題の発見・改善と道路整備に対するニーズを明確化するため、道路ユーザーの意見を把握し反映する仕組みづくりについても検討していくことが必要です。

1-1. 課題と目的の設定

(1) 課題の抽出

当該道路の現状や課題、および地域の現状や抱える問題を踏まえ、解決すべき課題を抽出する。

(2) 事業の目的（ミッション）の設定

当該課題の解決を目指して、広域の観点及び地域の観点からみた事業の目的（ミッション）を明確化する。

【解説】

(イ) 本ステップの目的

この段階は、対象事業に対して、事業の必要性の根拠、及び事業が満たすべき必要条件を与えることを目的としています。

(ロ) 広域の観点及び地域の観点とは

ここでいう「広域の観点」とは、国や地方ブロック、あるいは県レベルの広域にわたる道路網からみた観点のことをいいます。したがって「広域の観点」においては、広域の道路網、あるいは広域からみた当該道路の位置づけや必要性などを整理します。

また、「地域の観点」とは、当該道路計画に係る生活圏あるいはコミュニティレベルの比較的拡がりを限定した圏域からみた視点のことをいいます。したがって「地域の観点」については、当該圏域における位置づけや必要性など、あるいは市街地整備の面からみた位置づけや必要性などを整理します。

(ハ) 目的（ミッション）の選定と表現についての留意点

目的（ミッション）を選定する際には、道路利用者など、提供されるサービスを受ける顧客（カスタマー）の視点を取り入れるとともに、沿道市民など、様々な影響を受ける可能性がある関係者の多様な視点を踏まえることが必要です。また、目的（ミッション）には、災害時の安全性など、リスク回避性の観点も踏まえる必要があります。なお、目的（ミッション）の表現に際しては、市民等にわかりやすいものとするよう努める必要があります。

目的の記述例

高規格幹線道路の目的設定 (例)

【広域の観点】

当該路線によって、B地方南部地域がA大都市圏の圏域に取り込まれることで、A大都市圏の後方支援機能を拡充させること。

- ・ 特に、当該路線によって、B地方からの利用に限られていたD国際空港の利用圏域をA大都市圏まで拡大することにより、A大都市圏からの利用が集中し航空貨物需要が逼迫しているE国際空港の機能を分散させること。
- ・ また、現在、主要な出荷先をB地方に持つC地域の近郊農業生産物をA大都市圏域に供給し、巨大消費地のニーズに応えること。
- ・ さらに、国内有数の景勝地である 海岸地方をA大都市圏からの日帰りアクセス圏に編入することで、大都市圏居住者の観光の機会費用を低減する役割を担うこと。

B地方の拠点都市に対し、同じ太平洋沿岸に位置する隣接都市との相互連携に加え、当該路線によって日本海方面への連携を強めることで、大規模災害における広域レベルでの緊急救助、支援、復興等の相互補完性を強化すること。

当該路線によって、以上に示す地方ブロック間および都市間の相互連携の主軸として、経済産業活動をはじめとする様々な交流機能を拡充するとともに、B地方以北も含めた太平洋沿岸都市群全体の交流を活性化させること。

通過する各都市において、都市内に流入する広域物流交通を当該路線にシフトさせ、各通過都市の都市内交通を円滑化し、よって総環境負荷量を軽減すること。

【地域の観点】

当該路線によって、川渡河部の交通容量を拡大させ、渡河部地域新市街地への広域アクセス性が大きく改善されるが、これにより、新市街地の開発ポテンシャルを向上させること。

広域物流交通を市街地内幹線道路から排除することで、沿道環境の改善を図ること。

当該路線のB地方区間によって、隣接都市に分散する各公共公益サービス(高度医療(病院)、福祉(介護施設)、文化(大規模ホール)、都市間交通(交通ターミナル)へのアクセス性を高めることで、隣接都市との地域連携を可能し、よって質の高い生活の実現と都市経営コストの削減に寄与すること。

隣接都市からのアクセス性を向上することで、拠点都市の商圈を拡大し、都心地区に集積する既存商業に活性化の機会を与えること。

大規模工場の転出に伴って荒廃したF地区を当該路線が通過することで、残留企業の再配置を契機としたF地区の都市再生に寄与すること。

1-2. 代替案と評価項目の設定

(1) 代替案の設定の手順

設定された目的（ミッション）の達成に資する複数の現実的な代替案を設定する。このとき、「道路整備をしない案」も含めて、代替案を設定する。

(2) 評価項目の設定

目的の達成度合いを測るための評価項目を選定し、定量的な評価が可能な項目については具体的な指標を設定する。

【解説】

(イ) 本ステップの目的

この段階においてはまず、既に設定された課題を的確に踏まえ、目的を達成する可能性を持つ代替案を網羅的に検討し、現実的な代替案を設定します。

評価項目は、目的の達成度合いを必要十分に評価し得るものとする必要があります。また、評価項目の設定は、概略計画を決定する際の総合判断のポイントとなるため、大変重要な手続きです。

(ロ) 評価項目について

評価項目については、第 2 項を参照してください。

1-3．代替案の比較評価

(1) 代替案の比較評価

設定された評価項目を用いて、代替案の比較評価を行い、目的に照らして優位性を検証する。

【解説】

(イ) 本ステップの目的

この段階は、代替案の比較評価に基づいて優位性を検証することを目的としています。

計画の妥当性を示すためには、現実的な代替案の比較を行い、優位性を示す必要がありますので、この段階が重要となります。

(ロ) 代替案が多い場合の比較評価の仕方

多くの代替案の設定が考えられる場合、全ての代替案を詳細に検証することは、非効率であることから、簡易な比較において代替案を絞り込み、時間や費用のかかる比較を後に行うなど、効率性に配慮した段階的な手順となるよう工夫することが考えられます。

(ハ) 事業規模が大きい場合の比較評価の仕方

事業規模が大きい場合には、幾つかの区間に分割したり、大きな縮尺での比較の後に細かな縮尺で比較するなど、段階的に比較する手順を踏むことが考えられます。

2. 評価の観点

(1) 評価の枠組み

評価には、以下の枠組みで総合的に比較評価を可能とする項目が必要である。

ア) 事業の目的（ミッション）の達成の度合い

事業の目的（ミッション）の達成の度合いを測る項目の設定に当たっては、ミッションの特性を的確に表す項目で、かつ、市民等にできる限りわかりやすい形で表現できるよう工夫する。

イ) 事業において配慮すべき事項の影響

事業の実施に伴い生じる影響を示す項目については、特定の項目への偏りを回避し、総合的な判断に資するよう留意する。

(2) 評価項目と評価の観点

評価の枠組みにもとづく評価項目と評価の観点を提示する。

具体の項目は、政策的位置づけをふまえつつ、地域の現状や事業の目的（ミッション）に合わせて設定する。

ア) 交通サービスへの影響に関する項目

交通サービスの観点から評価

イ) 自然環境、地球環境、および生活環境への影響に関する項目

自然環境、地球温暖化、大気質・騒音等の沿道環境への影響の観点から評価

ウ) 土地利用や市街地整備への影響に関する項目

市街地開発・地域分断などへの影響、将来的な市街地整備との整合等の観点から評価

エ) 社会経済への影響に関する項目

事業の直接的な事業効率性、社会的、経済的な影響から評価

(3) 評価結果の提示方法

評価項目の精度は、調査結果（原則として、文献調査の結果等）に基づき、比較優位性が検討可能な程度であれば良く、定量的な提示方法を用いることが望ましいが、必要に応じて定性的評価も用いる。

【解説】

(1) 交通サービスへの影響に関する項目について

(考え方)

交通サービスへの影響は、道路整備による直接的な効果であり、周辺の道路も含めて整備後の交通サービス水準（速度や安全性）の変化を明示。

(項目の例)

所要時間、交通事故発生率、歩行者自転車の移動性・安全性への影響 等

(項目の精度)

将来交通量推計による周辺道路も含めた定量的な把握

表現方法の例

主要地点間(~)の所要時間を 分短縮」
大規模病院の30分カバー圏域内人口を %増加」
主要施設までのバス所要時間30分カバー圏域内人口を %増加」
重大事故の発生件数を %減」
住宅密集市街地における幹線の色度を %改善し、自転車 歩行者の多い細街路
への抜け道交通を減じることが期待」 等

(D) 自然環境、地球環境、および生活環境への影響に関する項目について

(考え方)

道路整備による自然環境、地球温暖化、沿道の大気の色況などへの影響を最小限にとどめることのみならず、交通円滑化による環境の改善も重要な観点であり、これらについて明示。

(項目の例)

CO₂、NO₂、SPM等の排出量、騒音レベル、景観、生態系への影響 等
集落や公共公益施設等からの離隔距離 等

(項目の精度)

将来交通量推計結果等を用いた定量的または定性的な比較

概略事業費算定に用いる標準的な構造(図)に基づく検証

図面等による検証

表現方法の例

地域全体でのCO₂の排出量を t/c/年削減」
走行速度の向上により当該地域全体の交通から排出されるNO₂を t/年削減」
「 の営業地またはその近傍を通過し、その影響について要検討」
静穏を要する 病院との離隔距離は m程度」
「良好な自然植生又は地域の身近な自然である里山を 箇所(計 km)に渡って通過」するなど、改変の程度を記述 等

(E) 土地利用や市街地整備への影響に関する項目について

(考え方)

既存の土地利用や市街地整備への影響、将来的な市街地整備との整合等の観点から影響を明示。

(項目の例)

地域の交流への影響、農業的土地利用への影響、防災性、市街地活性化への貢献度(アクセス性など)、沿道商業施設への影響 等

(項目の精度)

図面等による検証

表現方法の例

「ルート案は既存住宅市街地をおよそ k kmに渡って分断するため、再編が必要なコミュニティが生じ得る」

「休造密集地域を貫通し、その周辺を含めた市街地全体の防災性を向上」

「都心部に30分以内にアクセスできる人口が %広がり、商圈が拡大」

「農地を k km貫通し、沿道への施設立地が m^2 (床面積) 想定されるため、 ha の農地が減少するとともに、既存中心市街地の経済に与える影響が懸念」

等

(二) 社会経済への影響に関する項目について

(考え方)

事業の直接的な事業効率性とともに、道路整備によりもたらされる社会的、経済的な影響、地域経済への貢献(度)などの観点から影響を明示。

(項目の例)

事業の費用対効果、地域活性化や都市再生への効果、大規模開発への貢献度 等

(項目の精度)

この時点で把握可能な事業費や経済効果に基づく定量的または定性的な比較

表現方法の例

「ルート案は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は大きい」

「直接的な経済効果だけを見ても、概算の事業費を 倍上回る効果があり、高い事業効率性が期待」

等

(ホ) 評価の観点の追加について

評価の観点には、その地域特有の課題や目的についても踏まえられるべきであり、必要に応じ市民等とのコミュニケーション活動を通じて得られた知見等をもとに、ここに挙げたものの他に追加することが必要です。

(ハ) 評価結果の提示方法について

評価結果については、代替案を比較してその優位性を検証することが目的ですので、具体的に数値を示す方法の他に、代替案間の相対的な評価を記号等により表記する方法も考えられます。

第3章 市民参画（PI）プロセス

1. 市民参画の位置づけ等

(1) 構想段階における市民参画の実施

概略計画決定までの手続きの透明性、客観性、公正さを確保するためには、計画の早い段階、すなわち構想段階から、情報を公開し、計画の目的や提示するたたき台等に関する市民、関係する地方公共団体等の意見を把握し、計画への反映を図る手続き（市民参画プロセス）を導入することが必要である。

(2) 市民参画の位置づけ

ア) 市民参画の対象となる市民等の範囲

概略計画の対象となる道路の沿道の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者を対象とする。

イ) 市民参画の実施主体

市民参画プロセスの実施主体は、関係行政機関とし、道路管理者の責任と主導のもと、関係する地方公共団体の協力を得て実施する。

【解説】

(イ) 構想段階における市民参画プロセス実施の意義

構想段階における市民参画プロセスの実施は、概略計画が公益性の観点から適切な手続を経て決定されたものとするために不可欠です。構想段階での市民参画プロセスが十分に行われていないと、続く計画段階において、本来、構想段階で確認されるべき必要性などに議論が遡り、計画段階で本来議論すべき内容が議論にならないなど、混乱を招く可能性があるからです。（第1章 1.(1)市民参画型道路計画プロセスの目的〈P.3〉参照）

(ロ) 市民参画の対象範囲

市民参画プロセスを経るということは、対象となる計画に関わる情報を市民等から求め、これを把握することで、計画を進める上での条件を明らかにしていくことであるといえます。したがって、影響の及ぶ市民等関係者に対して幅広く、積極的にアプローチし、その内容を精査することで、より多くの質の高い情報が得られることとなります。影響の及ぶ関係者には、道路利用など、道路のサービスを受ける顧客（カスタマー）はもとより、道路の利用の有無に関わらず影響を受ける関係者など、幅広い範囲の関係者が含まれます。

しかしながら、影響の及び方には程度の差があります。当然、当該計画の沿道地域の市民等は影響を強く受けることになり、その方々は計画についてとりわけ強く関心を持つことが想定されます。こうしたことから、概略計画における市民参画は、「影響の及ぶ関係者」を対象の範囲としながらも、沿道の市民等を主な対象者として実施することが自然な姿となります。

(ハ) 市民等の意見の反映

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

また、市民等の意見には、地域固有の価値観が含まれることも考えられますが、これらについても十分に配慮することが重要です。

(ニ) 適切な参画手法の選択

市民参画プロセスの実施に当たっては、計画の効果や影響が及ぶ度合いに応じて、その参画の仕方は異なると考えられます。沿道の市民等に対しては、双方向あるいは多層的なコミュニケーションが可能な様々な手法(例:オープンハウス、ワークショップ、グループヒヤリング等)を工夫して用い、実質的な意見交換や意見把握に努めることが必要です。さらに広い範囲に対しては地方公共団体の広報誌や独自のニュースレターの発行などを通じて情報提供及び意見の募集を行うことが考えられます。最も広い範囲としては、納税者としての関わりや、地球環境への関心という意味での関わりも考えられますが、こうした関係者に対してもインターネットなどの技術を活用し、情報の取得や意見を述べる機会を幅広く開放する工夫が必要です。当然のことながら、直接的に大きな影響が及ぶと考えられる関係地域の市民等に対しては、十分に意見を把握していく必要があると考えられます。

(ホ) 市民参画実施における関係行政機関の役割

計画に係る地方公共団体(複数の市町村にまたがる場合は都道府県、それ以外は市町村)は、地域の代表として、道路管理者との間で協議・調整を行う役割を担う一方、管轄区域の住民等に対する市民参画の手続を支援し協力する立場です。

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

なお、将来的に同ガイドラインが法制化される時点では、住民の意見聴取などの規定を有する他の法律と同様に、市民参画の実施は関係地方公共団体の責務になると考えられますが、現段階では、道路管理者が主体となって、県・市町村の協力を得つつ実施することになります。

2. 市民参画プロセス

(1) 構想段階における市民参画プロセスの流れ

市民参画プロセスは、次のア～エまでの一連のステップから成り、概略計画のたたき台について実施することが、一般的である。

なお、計画についての過去の経緯や地域の実状を勘案し、たたき台の構成要素である「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」、さらには市民参画の進め方の検討についても、随時市民参画を実施することが望ましい場合がある。

ア) 周知

関係行政機関は、対象となる市民等に対し、インターネットその他の適切な方法により、概略計画のたたき台（課題と目的、代替案と評価項目、代替案の比較評価）を提示するとともに、市民等の意見把握のための具体的な市民参画手法や進め方を周知する。

イ) 意見把握・公表

関係行政機関または第三者機関等は、公聴会その他の適切な方法により、市民等の意見を把握し、公表する。

ウ) 審議

第三者機関等は、市民等の意見を整理、分析し、その結果を踏まえ、計画の必要性、たたき台等について審議を行い、道路管理者が概略計画を決定するに当たって配慮すべき事項等を取りまとめる。

エ) 報告

第三者機関等は、道路管理者が概略計画を決定するに当たって配慮すべき事項等を道路管理者に報告する。

(2) 市民参画プロセスの実施期間の目安

市民参画においても時間管理概念の導入が必要であり、周知の開始から審議結果の報告までに要する期間は、半年～1年間を目安とする。

【解説】

(イ) 市民参画プロセスの流れの意味

大規模な道路計画は、国や地域に深く広く効果や影響を及ぼす可能性があるため、国民や地域市民がそれについて知り考え、意見を述べ、議論することが重要です。しかし、極めて多数の関係者間で議論し、有意義な結論を導くことは大変難しい作業です。ここに示された市民参画プロセスの流れは、こうした困難な作業を効率かつ十分に実施するために必要な事項を示したものであり、透明性が高く、客観的かつ公正な計画決定プロセスを実現することをねらいとしています。

(ロ) 市民参画の柔軟な運用

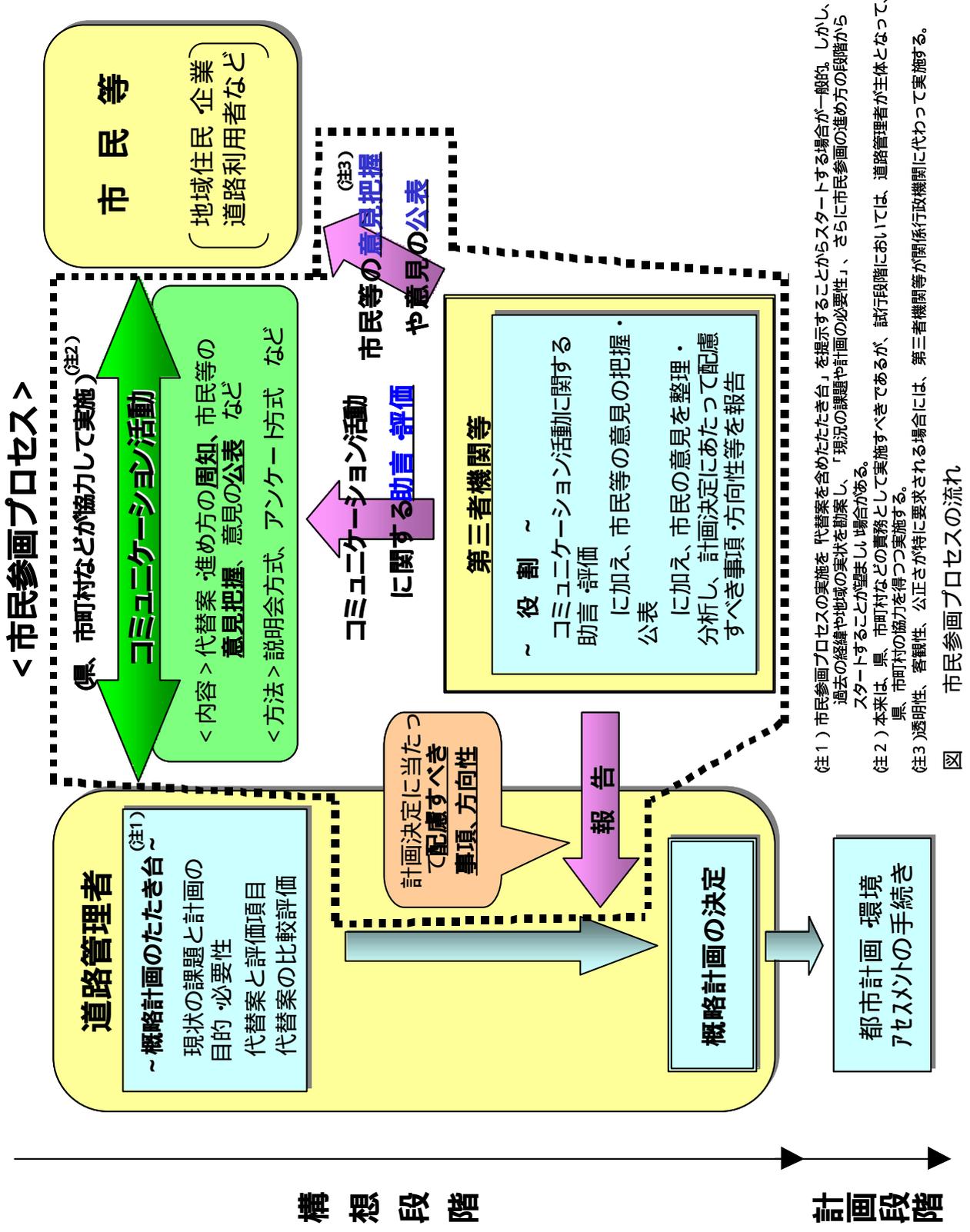
具体的な市民参画の進め方については、状況に応じて柔軟に運用されることが必要です。より多くの市民にアプローチし、より多くの情報を収集することが市民参画の重要な目的であり、このため、各現場ごとに市民等から意見を引き出すための工夫を重ねることが大切です。

(ハ) 市民参画プロセスの実施期間の目安

市民参画プロセスにおいても、時間管理概念を導入し、無意味に時間を浪費することを回避することが必要です。このため、一律に市民参画プロセスの期間をそれぞれの地域や事業の特性により定めることは難しいものの、当面、導入の初期段階では、現在の我が国の実施事例及び計画段階における実施期間等に照らし、周知から審議結果の報告までに要する期間は、半年から1年間を目安としています。

(ニ) 市民参画プロセスの流れ

次頁の図(図 市民参画プロセスの流れ)に示すように、市民参画プロセスでは、行政内部で検討された「たたき台」を前提に実施します。初めに、たたき台とともに、現状の課題と目的・必要性、および代替案と評価項目を示しますが、通常は、説明会方式によって行政側の考え方を十分説明するとともに、市民からの意見は、アンケート方式など多様な手法を用いて受け取るようにします。第三者機関等は、中立的な委員構成とし、たたき台とともに示された必要性、代替案の評価について審議するとともに、計画決定にあたって考慮すべき事項を道路管理者に報告します。また、第三者機関等は、たたき台に関する説明や意見収集についても評価し助言します。



3. 第三者機関等

(1) 第三者機関等の役割

第三者機関等は、市民参画プロセスの透明性、客観性、公正さを確保するため、次に掲げる役割の全てまたは一部を果たす。

市民参画の進め方に関する助言や評価、提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価などを実施する役割

に加えて、透明性、客観性、公平さが特に要求される場合には、市民参画プロセスのうち、市民等の意見把握や提出された市民等の意見の公表について、関係行政機関に代わって実施する役割

に加えて、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき市民等の意見について、公正さを保つ観点から関係行政機関に代わって整理、分析し、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項・方向性等を道路管理者に報告する役割

(2) 第三者機関等の設置

第三者機関等は、道路管理者が設置する。

第三者機関等の委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任する。

(3) 第三者機関等の委員の構成等

委員は、中立的な立場である学識経験者等で構成する。

第三者機関等の設置に当たっては、その公正中立性を確保するため、第三者機関等の規約を定めるのが望ましい。

【解説】

(I) 第三者機関等の権限

第三者機関等の機能は、関係行政機関の所掌する行政事務についての助言・評価や道路管理者に対する概略計画を決定するにあたっての配慮事項・方向性等の報告などに限られており、概略計画に関わる決定権限を持つものではありません。最終的な意思決定は、道路管理者が、第三者機関等の報告を踏まえて、総合的な観点から行われますので、第三者機関等の報告と異なる判断となることも十分に考えられます。ただし、この場合、道路管理者は、第三者機関等の報告と自らが下した決定が異なる理由を明らかにし、公表することにより自らの権限と責任を果たすことが必要です。

(II) 既設の機関等の活用

地域に第三者機能を有する既設の機関等がある場合、第三者機関等として代替できるものと考えられます。なお、この場合においても、設置規約等を定めることによって、公正中立性を保つことが必要と考えられます。

(III) 第三者機関等の形態

第三者機関等は、(1)に掲げる3つの役割を持っていますが、大規模な計画においては、様々な利害が複雑に絡み合い、中立的な第三者機関等の役割が極めて大きくなる場合があります。

ます。このため、例えば、「市民参画の進め方に関する助言や評価、提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価などを実施する機関」など、第三者機関等が担う役割の一部を担う機関を別途設置することにより、第三者機関等の持つ負担を軽減することも考えられます。一方、バイパス計画など、利害関係に限られた小規模な計画では、第三者機関等を設けるまでもなく、当事者が集まって協議する場合も考えられます。

このため、第三者機関等の形態やその委員の構成については、その機関が与えられた役割および地域・事業の特性に照らして相応しい選定が必要です。

(参考)これまで試行実施した事例での第三者機関等の例

委員会方式

学識経験者や市民代表、利用者代表、関係行政機関などが一同に参画する方式

協議会方式

市民代表や利用者代表、関係行政機関が参画する方式

評価委員会

学識経験者など有識者からのみ構成される機関

市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

平成 14年 8 月
国土交通省道路局

〒100-8918
東京都千代田区霞が関 2-1-3
03-5253-8111 (代)
<http://www.mlit.go.jp/road/index.html>

4 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

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

【目次】

はじめに

1. 住民参加手続きの目的
2. 住民参加手続きの対象の考え方
3. 住民参加手続きの実施主体
4. 住民参加手続きの標準（モデルケース）
5. 協議会
6. 対象とする住民等の範囲
7. 住民参加手続きの実施期間
8. 住民参加手続きを進める上でのポイント

はじめに

平成14年11月の交通政策審議会港湾分科会における答申「経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方」の中で、事業の合理性・効率性・透明性に配慮した21世紀に相応しい港湾行政を実現させていくために、住民・NPO参加型のみなとづくり・海辺づくりを進めるとともに、港湾計画の構想段階から住民参加手続きを積極的に導入することや国と地方のパートナーシップを充実させること等の改革を図ることが提言されている。

一方、平成13年6月公表の「国土交通省における公共事業改革への取組」や、同年9月に経済財政諮問会議で決定された改革工程表の内容等を受けて、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、「国土交通省ガイドライン」という。）が策定されたところである。

今後は同ガイドラインに示す住民参加手続きを標準としつつ、事業特性に応じた独自の取組みを積極的に行うことが求められていることから、このたび港湾版を取り纏めたものである。

今後、本ガイドラインで港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きの基本形を示すことによって住民参加の促進が図られることを期待するものである。

なお、本ガイドラインに示す住民参加手続きについては、これからの各港湾における事例を積み重ね、適宜、内容の見直し及び充実を図るものとする。

1. 住民参加手続きの目的

港湾の公共事業の構想段階における案(以下、「構想案」という。)の策定について、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ことを目的とする。

【解説】

近年、市民の価値観やライフスタイルの多様化により、港湾整備事業についても多種多様な住民等のニーズに応えた施設整備が求められている。

できるだけ早い段階から広く住民等のニーズを把握し構想案について一般国民の理解を得られるように十分な説明責任を果たすとの観点から、港湾の公共事業(本ガイドラインでは起債事業も含む。)の構想段階において住民参加手続きを積極的に導入するものである。

本ガイドラインに基づく住民参加手続きにより住民等の意見を把握することによって構想案がより適切なものとなるとともに、港湾の公共事業に関する理解が深まり、合意形成が図られることにより、より質の高い計画が策定され、事業の実施がより円滑に進むこととなるものと考えられる。

なお、ここで「構想段階」とは、構想案の公益性・必要性を検討するとともに、構想案に位置付ける施設の概ねの規模及び配置等の基本的な諸元について事業等の目的に照らして検討を加えることにより、一の案に決定するまでの段階であって、港湾計画策定のための具体的手続きに入る前の段階をいう。

2. 住民参加手続きの対象の考え方

重要港湾において将来の港湾の姿を大きく変える構想案を策定する際、国が行うと想定される事業が構想案に含まれる場合に構想案全体を対象として、本ガイドラインに示す住民参加手続きを講じることを基本とする。

それ以外の場合においても必要と判断する場合には、本ガイドラインに示す住民参加手続きを実施するものとする。

【解説】

港湾は、岸壁、防波堤、臨港道路及び緑地など種々の施設から構成されており、それらの施設が有機的に連携して機能を発揮するものである。このようなことから、例えば、既定の港湾計画を大幅に変更する改訂計画の策定など将来の港湾の姿を大きく変える際、個々の施設に着目するのではなく、構想案全体を住民参加手続きの対象とすることを基本とした。

また、それ以外の場合においても、事業の規模等の観点からみて国民生

活、社会経済又は環境への影響が特に大きい事業がある場合、本ガイドラインに示す住民参加手続きは、必要に応じて行われるべきものである。

3. 住民参加手続きの実施主体

国及び港湾管理者が連携して住民参加手続きを実施するものとする。

【解説】

港湾は、多様な施設の総合体として機能を発揮する社会資本である。港湾における公共事業は、国の利害に重大な関係を有する重要港湾において国が行う事業と港湾管理者が行う事業が同時に計画され、並行して実施される場合が多い。また、国が行う事業は港湾管理者が行う事業と密接に関連するため、構想案の策定に係る住民参加手続きを進めるにあたっては、事業全体の整合性の確保を図る観点等から国（地方整備局等）と港湾管理者が連携して行うこととしたものである。

4. 住民参加手続きの標準（モデルケース）

2. で述べた住民参加手続きを進めるにあたっては、次のステップで構成される住民参加手続きを標準（モデルケース）とする。

【ステップ1：国・港湾管理者・関係市町村の調整】

国、港湾管理者、関係市町村において、

- ①行政ニーズ
- ②構想案の検討体制（協議会の設置に関すること及び協議会の委員構成等）
- ③住民等の意見の把握方法（アンケート、ヒアリング及び説明会等）
- ④実施期間

等について調整を行う。

【ステップ2：検討体制等の公表】

ステップ1で調整した結果について、国や港湾管理者のホームページなどを利用し、住民等に対し公表する。

【ステップ3：基本ニーズの把握】

ステップ1で調整した③住民等の意見の把握方法（アンケート、ヒアリング及び説明会等）により、当該港湾に対する住民等からの基本的な要請や意見を把握し、協議会に報告する。

【ステップ4：構想案の検討】

協議会における検討結果を受け国及び港湾管理者において構想案を検討する。

【ステップ5：住民等の意見の把握】

ステップ4で検討した構想案に関しステップ1で調整した③住民等の意見の把握方法（アンケート、ヒアリング及び説明会等）により、住民等の意見を把握し、協議会に報告する。

【ステップ6：構想案の検討・策定】

協議会における検討結果を受け、国及び港湾管理者において検討を行い、構想案を策定する。

【ステップ7：構想案・検討経過の公表】

策定した構想案及び案の策定に至った検討経過について公表する。

【解説】

国土交通省ガイドラインに示された手続きと整合をとりつつ、構想案策定の流れに配慮して、標準となる住民参加手続きを示すものである。

住民等からの意見の把握は、ステップ3とステップ5で行うことを基本とする。意見の把握に当たっては、それぞれの段階で適切な情報の提供を行うことが必要である。

各段階でどのような情報を提供すべきかについては、関係機関の協議あるいは「協議会」の場において決定されるべきであるが、一応の目安としては、以下のような項目が考えられる。

◎ステップ3

- ・ 港湾の現況（沿革、利用状況、施設整備状況等）
- ・ 環境の現況
- ・ 構想案の必要性
- ・ その他

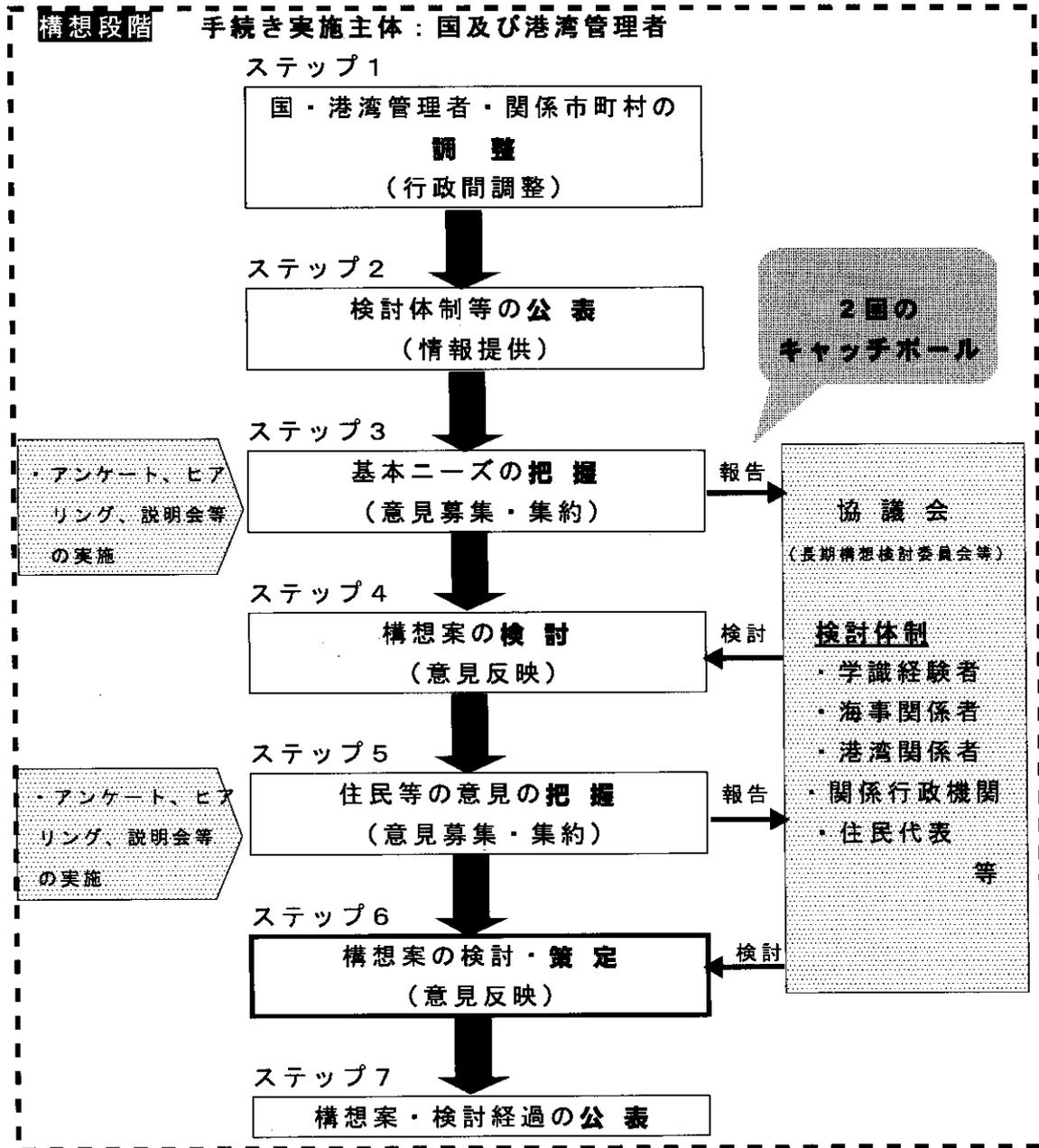
◎ステップ5

- ・ ステップ3における意見把握結果
- ・ 構想案の概要（施設の内容、配置、規模等）
- ・ 目標年次
- ・ 環境への影響の評価
- ・ 将来の港湾の能力
- ・ 事業の効果
- ・ その他

ステップ5において住民等に公表する構想案は、複数案とする。

この際、複数の案には、事業を行わないこととする案を含むことが適切な場合は、当該事業を行わないこととする案を含めることとする。

※港灣の公共事業の構想段階における住民参加手続きフロー
モデルケース



港灣計画策定の手続き

計画段階

港灣計画概要の告示

事業の実施

事業段階

5. 協議会

4. に提示した協議会とは、学識経験者、海事関係者、港湾関係者、関係行政機関及び住民代表等を構成員とし、構想案への住民等からの意見の反映について検討を行う機関である。

【解説】

ここでの協議会は、住民等からの意見を構想案に反映させる過程での客観性及び透明性を確保するために設置される機関である。必要に応じ長期構想検討委員会をこれにあてることも具体の運用案の一つとして考えられる。

また、長期構想検討委員会を設けない場合にあっては、地方港湾審議会をこれにあてることなども考えられる。

なお、構成員の調整にあたっては、幅広い意見が得られるよう人選に配慮するものとする。

6. 対象とする住民等の範囲

本手続きにおいては、構想案の実現に伴い影響が予想される住民を中心に当該港湾の利用者その他当該港湾に関心を有する者を対象とする。

【解説】

本手続きにおいては、当該港湾に関心を有する者をできる限り幅広く対象とすることが基本であり、意見の把握方法については、対象によって適宜適切な方法を選択するべきである。

構想案の実現によって直接影響を受けるとされる住民や当該港湾の利用者に対しては、ヒアリング、説明会、意見交換会など、直接対面して意見を把握する方法が適切であると考えられる。一方、当該港湾に関し一般的な関心を有する者などに対しては、アンケートやインターネットを活用した方法などが適切であると考えられる。

7. 住民参加手続きの実施期間

住民参加手続きの実施に際しては、時間管理を適切に行い実施期間の目安を定めることが必要である。

【解説】

時間管理概念の導入は、住民参加手続きを効果的に行い、適時的確な意見反映を実現するうえで重要である。具体的には、検討体制等の公表の段

階で、検討期間の目安についても明確にしておくことや、協議会における検討の最初の段階で、検討期間の目安について協議会の委員の間で十分なコンセンサスをとっておくことなどが考えられる。

なお、検討期間の目安を設置する場合には、住民等の意見の把握に必要な十分な時間を確保することを念頭に置くものとする。

8. 住民参加手続きを進める上でのポイント

港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きについては、港湾の特殊性を踏まえ次のポイントに留意して進めることが望ましい。

- ①適切な住民参加を進めるためには、各種イベント等を通じて住民等に対する常日頃からの積極的な情報提供やコミュニケーション型行政を推進し、港湾に対する住民等の理解を深めておくことが重要である。
- ②住民等から有益な意見を得るためには、情報提供等の実施に際し住民等の理解を得るための工夫が重要である。
- ③地域との連携による港湾行政を推進するための職員の育成が重要である。

【解説】

港湾の特殊性としては、

- ・施設が多様（岸壁、防波堤、臨港道路、緑地等）であること。
- ・一般市民への馴染みが薄いこと。
- ・市民の日常生活への直接的関連性が薄い場合が多いこと。
- ・他事業に比べ整備に伴う私権（地権等）制限の影響が少ないこと。

等がある。その結果として、住民等の側においては身近でないため関心が低い（意見を求められても回答が少ない。）こと、行政側においては住民参加に関する知識・経験が不足していること等が問題点として考えられるところである。

住民参加手続きの実施に当たっては、これらの問題点を解決すべく、適宜、工夫を講じていく必要がある。

5 一般空港の整備計画に関するパブリック・インボル
ブメントガイドライン（案）

一般空港における 新たな空港整備プロセスのあり方（案）

.一般空港における新たな空港整備プロセス

1

.一般空港の滑走路新設または延長事業に係る整備指針（案）

5

.一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメント
ガイドライン（案）

8

平成 15年 4 月

一般空港における新たな空港整備プロセス

1. 背景

今後の空港整備は、公共事業全般に求められている透明性の確保や、説明責任の一層の遂行の観点から、その整備プロセスについて見直す必要があるのではないかと問われている。

このような中、平成14年5月から今後の空港整備のあり方について審議してきた交通政策審議会航空分科会から、同年12月に出示された「今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について」では、一般空港（第2種空港、第3種空港、共用飛行場等）における整備プロセスに関連する事項としては、以下のように記載されている。

- 4. 国内空港

(1) 国内空港整備の課題

（略）

一般空港の滑走路新設・延長事業の新規採択については、代替手段の検討を含む必要性の十分な検証、候補地選定、施設、空域等の空港計画の十分な吟味、概算事業費の精査や費用対効果分析の徹底等を行って、真に必要なかつ有用なものに限って事業化することとし、また、透明性向上の観点から、構想・計画段階におけるパブリック・インvolvメント(PI)等の手続きをルール化すべきである。

（略）

(3) 新規事業採択における合意形成手続き明示

従来、空港整備計画の閣議決定時に、運輸省資料として一般空港の個別新規事業を選定公表していたが、これが事業の硬直性を招きかねないのではないかと指摘があった。また、住民の合意形成等の手続きがルール化されておらず、透明性の向上の観点から問題があるとの指摘もあった。

このため、今後はこの選定公表をとりやめ、(1)で述べたとおり新たな合意形成手続の下に空港整備を図ることとすべきである。すなわち、滑走路新設・延長に係る新規事業については、国が空港整備の指針を明示し、整備主体において需要・必要性の十分な検証、空港計画の十分な吟味、費用対効果分析の徹底等を行って、真に必要なものに限って事業化することとし、また、透明性向上の観点から、構想・計画段階におけるPI等の手続きをルール化すべきである。

-4.一般空港等の整備

(3)既存空港の高質化のためのハード・ソフトの組み合わせによる整備

(略)

地域の実情に応じて、空港管理者、国の関係機関、地元自治体、空港を利用する関係者等が連携して具体的なプログラムを取りまとめるような仕組みを検討する必要がある。

.事業の推進に当たっての留意事項

(略)

(2)空港整備の構想 計画段階からの PI の導入等により 事業採択過程や必要性の検証における透明性の確保、情報公開の徹底を図るべきである。

(3)現在継続中の事業については、事業評価制度に基づき、社会情勢の変化、事業の進捗状況等を評価して、事業の継続又は中止を判断すべきであり、その結果に応じて適切に対応することが重要である。

この答申を踏まえ、今後、国土交通省航空局においては、一般空港の滑走路新設または延長事業に係る整備指針、空港整備の構想 計画段階からのパブリックインボルブメント等に関する検討がなされていくこととなる。

空港整備プロセス研究会では、国土交通省航空局からの委託を受け、住民との合意形成等に関する欧米諸国や国内他分野における先進事例を整理 検討する一方、上述の整備指針及びPIに関する事柄を中心に今後の一般空港整備における望ましい 空港整備プロセスのあり方について、空港整備の特性等をも踏まえつつ検討を行った。

パブリック・インボルブメント :Public Involvement (PI)

空港整備計画の検討段階において、空港整備主体が関係地方公共団体と連携して、主として対象事業を行う空港(予定を含む)の所在または周辺地域の住民などの PI 対象者に情報を公開した上で、広く意見を把握し、計画策定過程にPI 対象者の参画を促すことをいう。

2 一般空港における新たな空港整備プロセス

本研究会では、まず「整備指針」について、今後の長期計画において、一般空港の個別新規事業の選定等を取りやめることが答申されたのに伴い、国が毎年度の予算で新規事業採択を判断する際の評価基準をできるだけ客観的かつ具体的に整理し、明らかにする必要性が高まったことに加え、これを明示することにより、個別空港の整備主体等が整備計画を検討する際の目安としての意義を持たせることも考慮して案を作成した。

また、「パブリック・インボルブメント」について、空港整備計画に関し、透明性、客観性の確保や住民等関係者との円滑な合意形成を図っていくためには、計画の検討段階から情報公開を実施し、広く意見を求めることが重要であるとの認識に立って住民参加手続きを含む基本的なガイドライン(案)をとりまとめた。

これらの一般空港の整備指針(案)とパブリック・インボルブメント・ガイドライン(案)を従来からの空港整備において用いられている各種マニュアル、計画基準等に基づく整備計画の策定、国土交通省事業評価制度等のプロセスに加えて図示すれば、新たな空港整備プロセスは図 1.1 のような流れになる。

また、空港の存在は、空港周辺住民の生活を含めた地域社会経済に多面的な影響を与えていることから、既存空港におけるストックの有効活用、利用者の利便の向上の観点に立って行われる既存空港の質的向上等のための整備についても、答申 4(3)の考え方を踏まえ、地域の実情に応じて、空港管理者及び国の関係機関が常日頃から地方公共団体、航空運送事業者等との意見交換を行い、関係者の意向を踏まえながら連携して具体化できる仕組みづくりについて、今後の課題として取り組んでいくことが望まれる。

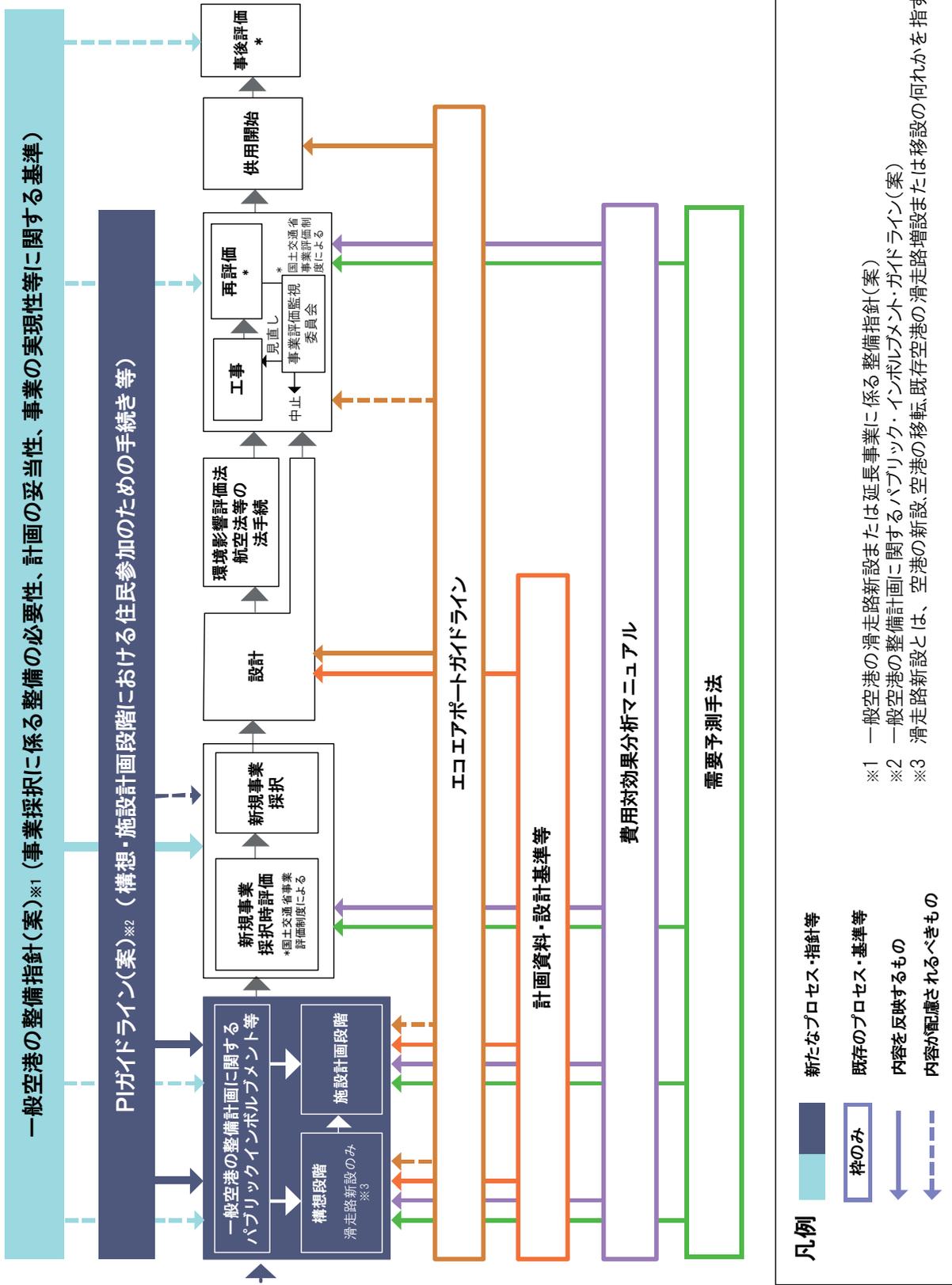


図 I.1 新たな空港整備プロセス

一般空港の滑走路新設または延長事業に係る整備指針(案)

1. 基本方針

一般空港(第2種空港、第3種空港、共用飛行場等)における新規の滑走路新設または延長事業については、空港整備の長期計画、交通政策審議会航空分科会答申「今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について」(平成14年12月)に示される整備方針を踏まえるとともに、本指針の事業を評価する各項目について評価の基準が満たされていることを新規事業採択の必要条件とする。(空港整備法附則第六項における事業、いわゆる地方空港整備特別事業を除く)

2. 事業を評価する項目と評価の基準

事業を評価する項目は、事業の必要性、候補地の比較、計画の妥当性、事業の実現性及び事業の効果とし、その評価の基準について以下に示す。

2-1. 事業の必要性

滑走路処理能力の向上などの整備目的ごとに示す評価の基準(表-1)を満たすこと。また、代替手段の検討などの評価項目(表-2)についても各々の評価の基準を満たすこと。

2-2. 候補地の比較

滑走路新設事業の場合は、気象、地形・地質、空域、アクセス、土地利用、環境、社会経済効果等所要の項目を考慮した上で、複数候補地における比較検討が充分行われ、適切な評価及び候補地選定がなされていること。

2-3. 計画の妥当性

空港計画

事業の必要性を構成する内容等に照らして施設の規模・配置が適切であり、所要の空域及び飛行経路の設定、適正な就航率の確保が可能と見込まれる等適切な空港計画であること。また、将来の拡張性について配慮されていること。

アクセス条件

空港までのアクセスが適正な時間及び費用で確保できること。

他計画との整合

土地利用計画、道路計画、用途地域指定その他の法定または公的計画等と整合性が図られているか、図られる見込みがあること。

事業規模

空港整備の工法・工期が合理的であるとともに、概算事業費が適正な範囲内であること。

2-4.事業の実現性

用地確保

空港整備に必要となる用地について確保の見極めができること。

環境影響の見通し

空港整備、運用に伴う周辺環境への影響の概略が把握されており、重大な問題が生じないことが確認されていること。

合意形成の状況

パブリック・インボルブメントを通じて、意見がある程度集約され、空港整備主体が計画案の確定について適切に判断できる状態に到達すると見込まれること。

2-5.事業の効果

費用対効果

費用便益分析等の評価結果が妥当な範囲であること。

アウトカム

空港利用者及び地域住民が実感できる指標により事業の成果が確認できること。

3. 適用にあたって

本指針については、平成 15 年度から試行し、実績を積み重ねつつ、試行等により新たに得られた知見等を踏まえて、内容の改善を図っていくことが重要である。

パブリック・インボルブメント(Public Involvement (PI))

空港整備計画の検討段階において、空港整備主体が関係地方公共団体と連携して、主として対象事業を行う空港(予定を含む)の所在または周辺地域の住民などの PI 対象者に情報を公開した上で、広く意見を把握し、計画策定過程にPI対象者の参画を促すことを行う。

事業の必要性／整備目的の共通の評価項目と評価の基準

(整備目的ごとに示した全ての評価項目が評価の基準を満たすこと)

表Ⅱ-1

整備目的	評価項目	評価の基準	参考 整備内容の例
滑走路処理能力の向上	現在の離着陸回数	・現状において滑走路一本の年間離着陸回数が10万回を超えていることにも、ピーク時間の離着陸回数が30回程度に近づいていないこと。	・滑走路新設
	需要予測を踏まえた処理能力の限界時期の見通し	・空港の立地条件や運用条件等を踏まえ、算定した滑走路処理能力が概ね10年以内に限界に達する見込みであること。	
大型ジェット機の就航	対象路線の需要見通し	・最大路線の需要として、供用目標年次において年間50万人以上が見込まれること。	・滑走路新設または延長(2500m級化)
	大型ジェット機就航の見通し	・大型ジェット機の就航が見込まれること。	
ジェット機の就航	対象路線の需要見通し	・最大路線の需要として、供用目標年次において年間11万人以上が見込まれること。	・滑走路新設または延長(2000m級化)
	ジェット機就航の見通し	・ジェット機の就航が見込まれること。	
離島における新たな航空ネットワークの整備	・母都市までの所要時間と人口	・現状で母都市まで海上および陸上交通で2時間以上要すること。	・滑走路新設
	対象路線の開設等の見通し	・対象となる人口が1000人以上であること。 ・対象路線の開設及び維持が見込まれること。	
中長距離国際線の就航	対象中長距離国際路線の需要見通し	・供用目標年次に対象中長距離国際定期路線が成立するだけの需要が見込まれること。	・滑走路新設または延長(3000m級化) (3500m級化)
	対象路線の開設等の見通し	・対象国際定期路線の開設及び維持が見込まれること。	
就航率の向上	年間就航率の改善	・年間就航率が98%未満であり、就航率低下要因に応じた整備を行うことにより改善されること。	・滑走路新設または延長
	運航制限(貨客搭載量等の制限)緩和	・通年または特定の季節において、現行の滑走路長及び需要で、貨物搭載量等の相応の制限が頻繁に発生しているか、供用目標年次までに頻繁に生じることが確実であると見込まれており、滑走路延長等の整備により、当該運航制限が実質的に解消されることが明確であると見込まれること。	
機材更新に伴う後継機対応	現行機材の退役及び後継機材の就航見通し	・現行機材の退役見通しが明確となり、後継機材が具体的に想定され、就航が見込まれること。	・滑走路新設または延長

注1) 滑走路新設とは空港の新設、空港の移転、既存空港の滑走路増設または移設の何れかを指す

注2) 対象機材の就航見通し、対象路線の開設や維持の見通しまたは運航制限緩和については、航空事業者の意向確認を行って判断すること

事業の必要性／整備目的の共通の評価項目と評価の基準

表Ⅱ-2

評価項目	評価の基準
代替手段の検討	・当該整備を行わない場合も含めた代替手段との比較が充分なされた上で、整備内容が整備目的を達成する手段として最も適切と認められること。
需要予測	・需要予測が「国内航空需要予測の一層の精度向上について(平成13年12月25日航空局長決定)」等に基づき適切な手法と最新のデータを用いて行われていること。

一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメント・ガイドライン(案)

本ガイドライン(案)は、空港整備計画の検討段階において、空港整備主体が関係地方公共団体と連携して、住民、空港利用者等のPI対象者に情報を公開した上で、広く意見を把握し、計画策定過程にPI対象者の参画を促すパブリック・インボルブメント(以下、「PI」という)の目安として作成したものでありPIを通じて、空港整備事業の透明性が向上するとともに、PI対象者の理解が促進され、円滑な合意形成に資することをめざすものである。

1.対象事業

本ガイドラインは、一般空港(第2種空港、第3種空港、共用飛行場等)における滑走路新設事業(空港の新設、空港の移転もしくは既存空港の滑走路増設または移設)及び滑走路延長事業を対象とする。

2.適用段階

滑走路新設事業については、幅広い選択肢から滑走路の概ねの位置、方位等の基本的な諸元に関する一の候補地を選定する段階(以下、「構想段階」という)と候補地が選定された上で具体的な施設の配置等の計画案を決定するための段階(以下、「施設計画段階」という)の各々においてPIを行うこととし、本ガイドラインを適用する。

滑走路延長事業については、基本的には幅広い選択肢から候補地を選定する段階は無いため、施設計画段階においてPIを行うこととし、本ガイドラインを適用する。なお、一部に構想段階で扱う内容に相当するような内容が含まれる場合も、この施設計画段階のPIにおいて当該内容を取り扱うものとする。

3.パブリック・インボルブメントの目標

PIを通じて、PI対象者が計画案の内容を知り理解する段階、様々な意見を踏まえて論点が整理される段階を経て、意見がある程度集約され、空港整備主体が計画案の確定について適切に判断できる状態に到達することを目標とする。

4.関係主体

空港整備主体

対象事業を行おうとする者。国が設置管理する第2種空港及び共用飛行場にあつては対象事業を担当する国の地方支分部局、その他の空港等にあつては対象空港等を管理する地方公共団体をいう。

関係地方公共団体

対象事業を行う空港(予定を含む)が所在するなど深い関係を有する地方公共団体で、空港整備主体と連携してPIを実施する地方公共団体をいう。

PI 対象者

主として、対象事業を行う空港(予定を含む)の所在または周辺地域の住民・就業者・地権者、(である関係地方公共団体以外の地方公共団体、地元経済団体、空港利用者(航空会社、空港従事者等を含む)等とし、その他対象事業に関心を有し、PI に参画を希望する者も含む。

アドバイザー・チーム

PI の準備段階で公表するPI の進め方、PI 開始後のPI 対象者への情報提供やPI 対象者の意見の把握及び集約が適切になされているか等 PI 全般について、客観的な立場から助言するため、空港整備主体により設置される。

協議会

対象事業や地域の特性等に鑑みて、PI 対象者の意見の集約のために必要があると考えられる場合に、空港整備主体及び関係地方公共団体により設置される。

5.実施手続き

空港整備主体と関係地方公共団体は連携して、対象事業や地域の特性等を勘案しつつ、以下の手続きで PI を実施する。

PI の進め方の公表等

空港整備主体及び関係地方公共団体は連携して、PI の進め方(手順、スケジュール、手法等)を公表する。

空港整備主体は、アドバイザー・チームを設置する。メンバーは学識経験者、有識者等で構成する。

計画案の公表

空港整備主体は、計画案を公表する。計画案は、構想段階の PI を行った後の施設計画段階の PI の場合を除き、対象事業を行わない場合も含む複数の案とする。計画案には、「一般空港の滑走路新設または延長事業の整備指針(案)」に示される評価項目その他個別の状況に応じて必要となる項目を記載する。

公表は、マスメディア、インターネット、広報誌等により行い、必要に応じて説明会を開催する。

意見の把握

空港整備主体及び関係地方公共団体は連携して、インターネット等の利用、公聴会の開催、意見書の受け付け等、様々な手法の中から適切な手法により公表した計画案に対する意見を効率的に把握する。その際、意見提出者との意見交換ができるよう、氏名及び連絡先の確認に努める。

意見の集約

空港整備主体及び関係地方公共団体は連携して、PI 対象者の様々な意見に関する論点

を整理するとともに、自らの見解の公表、それに対する意見の把握等を行い、意見の集約が進むよう努める。

空港整備主体及び関係地方公共団体は、意見の集約にあたって必要な場合には協議会を設置する。委員はPI対象者の意見を代表する者に加え、協議会の議事を円滑に運営するための進行役としての有識者等で構成する。協議会は原則として公開とする。

空港整備主体及び関係地方公共団体は、意見の集約の過程で、PIの進め方や計画案の内容を修正した場合には、その履歴を含め最新の情報を整理し、公表する。

PI対象者は、PIの進め方及び計画案の内容を理解するとともに、意見の把握及び集約段階においては、自らの意見をできるだけ整理するとともに他の意見も考慮し、PIの進行に協力するよう努める。

PIの目標達成の判断

空港整備主体及び関係地方公共団体は連携して、PI対象者が計画案の内容について疑問を解消し、論点が整理でき、意見の集約状況が、構想段階のPIにあっては施設計画段階に移行するに支障とならないと判断すれば、あるいは施設計画段階のPIにあっては事業の円滑な実施に支障とならないと判断すれば、PI実施記録(意見とその対応状況、目標到達の判断根拠等を含む)をとりまとめ、公表する。

アドバイザー・チームの助言等

空港整備主体は、PIの進め方の公表、計画案の公表、意見の把握、意見の集約及びPIの目標達成の判断の各段階において、アドバイザー・チームにそれらの内容等を報告する。

アドバイザー・チームは、空港整備主体からの報告を受けるほか、必要に応じて説明会、公聴会、協議会等を傍聴しまたはPI対象者の意見を直接把握し、という各段階において、空港整備主体に必要な助言を行う。アドバイザー・チームの会合は原則として公開とする。

計画案の確定・公表

空港整備主体は、計画案を確定した際は速やかにその内容を公表する。

その他

空港整備主体が、空港計画等に関する技術的な指導・助言を得るために専門的な委員会を設置しており、その審議内容等については、特段の支障がなく、また委員会の了承を得られる場合は公表されることが望ましい。

6. 手続きに要する期間

PI実施にあたっては、PI対象者の意見の把握及び集約に十分な時間を確保することが重要であるが、適切な期間の目標を定め、これを公表して、できる限り効率的な意見の把握と集約に努める。

7.本ガイドライン(案)の運用

本ガイドライン(案)については、本格的な検討が緒についたばかりであり、一般空港における滑走路新設または延長事業を平成 15 年度以降に新たに検討しようとする案件を対象に試行し、実績を積み重ねつつ、試行等により新たに得られた知見等を踏まえて、内容の改善を図っていくことが重要である。

空港整備は他の公共事業に比べ、個所数が少ない一方、個別性が比較的大きいため、本ガイドライン(案)の適用については、画一的に行うのではなく個別案件ごとの特性を考慮して柔軟に行うことが必要である。また、地域の実情に応じて、調査段階から幅広い合意形成を図ることが必要と考えられる場合には、本ガイドライン(案)に準じた手続きを踏むことが適当である。

本ガイドライン(案)が試行される前に、構想段階や施設計画段階に入り、合意形成等が進みつつある案件については、本ガイドライン(案)を参考に、既採用の手法、成果等のこれまでの経過が重視されるべきである。

6 戦略的環境アセスメント導入ガイドライン (環境省)

戦略的環境アセスメント導入ガイドライン (上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階)

1. ガイドラインの目的

このガイドラインは、事業に先立つ早い段階で、著しい環境影響を把握し、複数案の環境的側面の比較評価及び環境配慮事項の整理を行い、計画の検討に反映させることにより、事業の実施による重大な環境影響の回避又は低減を図るため、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（戦略的環境アセスメント）の共通的な手続、評価方法等を示すものであり、これによりSEAの実施を促すことを目的とする。

2. 対象計画

このガイドラインの対象とする計画は、環境影響評価法（平成9年6月13日法律第81号）に規定する第一種事業を中心として、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業の実施に枠組みを与える計画（法定計画以外の任意の計画を含む。）のうち事業の位置・規模等の検討段階のもの（以下「対象計画」という。）を想定している。本ガイドラインに基づきSEAの導入を検討するに当たっては、対象計画や事業の特性、事案の性質、地域の実情等を勘案しつつ、検討するものとする。

3. 実施主体

意思決定者の自主的環境配慮という環境アセスメントの原則及び環境配慮を意思決定に円滑に組み込むという目的に鑑みれば、SEAは、対象計画や事業の特性、対象計画の検討経緯、設定可能な複数案、検討すべき配慮事項及びそれらを検討すべき適切な時期等について最も知見を有し、また各方面が

ら必要な情報を適時に収集できる対象計画の策定者等(以下「計画策定者等」という。)が行うことが適当である。

4 . SEA に関する手続等

(1) 基本的な考え方

計画策定者等が自ら評価を実施するに当たっては、評価の信頼性及び客観性等を確保する必要があることから、計画策定者等は、対象計画に応じた情報の公開や、次に掲げる者の関与を得ることが必要である。また、科学的な環境情報の交流のベースや意思決定の際に勘案すべき情報を提供することを目的に、SEA の評価結果を記した文書(以下「評価文書」という。)をわかりやすく作成することが必要である。

計画策定者等が法人その他の団体(国及び地方公共団体を除く。以下「民間事業者等」という。)の場合にあつては、6 . (2)の考え方による。

ア 公衆

地域の環境情報は、国、地方公共団体のほか、当該地域の住民をはじめ、環境の保全に関する調査研究を行っている専門家等(以下「公衆」という。)によって広範に保有されている。

計画策定者等が、対象計画の検討経緯を示し、公衆から環境の保全の見地からの意見を聴取し、その意見を踏まえて環境配慮を行うという環境の保全に向けた積極的な参画・協働を推進し、公衆が共有する環境の将来像や地域固有の環境に関する価値観を含む地域の環境情報を把握するよう努めることで、より良い計画が策定されることが期待される。

なお、現在一部の事業で行われている「公共事業の構想段階における住民参加手続」(PI)は、計画案の背景、理由、案の内容、国民生活や環境、社会経済への影響、メリット・デメリット等の情報を住民に提供し、意見を把握しようとする取組である。環境面については、本ガイドラインを踏まえ、評価結果を文書にわかりやすくとりまとめるなどにより、公衆等のより積極的な関与を得、計画の検討において環境的側面が適切に配慮されるよう取り組むことが望ましい。

イ 地方公共団体（環境の保全に関する事務を所掌する部局等）

地域の環境の保全に関する事務を所掌し、地域の環境情報を広範に保有する地方公共団体は、計画策定者等が行う検討に必要な環境情報を提供するとともに、計画策定者等が行う評価において必要な環境情報に基づいた環境影響の把握及び複数案の比較等が行われ、それらに基づいて環境の保全についての適切な配慮がなされているかについて、SEA の目的を踏まえ、環境の保全の見地からの意見を述べる。

さらに、地方公共団体が計画策定者等となる例があり、評価の客観性や科学的な信頼性を高める必要があること等から、意見の提出に当たっては専門家の活用を図ることが望ましい。

また、地方公共団体は、公報・広報誌の発行、ホームページの開設等公衆への周知手段を有し、その利用を図り得る立場にあることから、計画策定者等が作成する評価文書等の周知に協力することが期待される。

なお、地方公共団体の策定する環境基本計画等において公衆が共有する環境の将来像や地域固有の環境に関する価値観を分かりやすく示すことにより、SEA の実施に当たっての計画策定者等の検討に資することが望まれる。

ウ 国（環境省）

環境省は、国の行政機関の長又は国の行政機関の地方支分部局の長が決定を行う又は決定に関与する対象計画について、計画策定者等が行う評価において必要な環境情報に基づいた環境影響の把握及び複数案の比較等が行われ、それらに基づいて環境の保全についての適切な配慮がなされているかについて、国における環境の保全に関する行政の総合的な推進を担う立場で、SEA の目的を踏まえ、必要な場合に環境の保全の見地からの意見を述べる。

また、計画策定者等の求めに応じて、環境の保全の見地からの意見を述べること、計画策定者等が作成する評価文書等の周知に協力するなどにより、本ガイドラインに基づく計画策定者等の取組を支援し、適切な環境配慮が行われるよう努めるものとする。

(2) SEA の手続

本ガイドラインにおいて SEA の実施に当たり必要な標準的手続を以下のとおり定める。ただし、本ガイドラインによる手続は、計画策定者等が行う対象計画の策定や参画・協働のプロセスを画一的なものとするを目的とするものではなく、また、対象計画の特性、事業の特性、事案の性質等に応じた柔軟な取扱いを妨げるものではないことに留意する必要がある。

なお、計画諸元が詳細に決まっていない段階で行う手続であることから、事業段階で行う詳細、網羅的な評価の手続とは異なるものとなる。

計画策定者等が各段階において公表及び意見の把握を行うに当たっては、説明会、文書又はインターネットによる縦覧など状況に応じた適切な方法により必要な情報を可能な範囲で公表するとともに、適切な意見形成に必要な期間を設け意見の把握に努めるものとする。また、円滑な意見の把握を行うため、対象計画及び SEA の検討のスケジュール等が決定されるごとに速やかに公表するものとする。

対象計画に係る事業の実施により環境影響を受ける範囲であると認められる地域（以下「関係地域」という。）を管轄する国の地方環境事務所は地方公共団体の協力も得て、公表の内容等の連絡を受け、公衆への周知等について協力する。

ア SEA 実施の発議

計画策定者等は、対象計画の検討を実施すること及び SEA の検討を開始する旨を公表するとともに、関係地域を管轄する都道府県及び市町村（以下「関係都道府県・市町村」という。）に通知する。その際、対象計画の検討手順及び SEA の実施スケジュール等が決まっている場合、併せて公表する。

イ 評価方法の検討プロセス

計画策定者等は、比較評価を行うべき位置・規模等の複数案、評価を行うべき項目並びに調査、予測及び評価の手法（以下「評価方法」という。）を検討する。

評価方法の検討に当たって、計画策定者等は、適切な時期に計画特性

及び地域特性並びに評価方法の案等を公表し、環境の保全の観点からの公衆の意見を把握する。

また、関係都道府県・市町村に対し、適切な時期に評価方法の検討状況を示すとともに、それまでに把握している公衆の意見の概要及び当該意見に対する見解等を示し、関係地域の環境の保全に関する情報の提供を求める。

ウ 評価文書の作成プロセス

(ア) 評価文書案の作成

計画策定者等は評価方法に基づき、環境影響について調査、予測及び評価を行い、計画策定者等の氏名及び住所、対象計画の概要（目的、内容、事業が実施されるべき区域及びその周辺の概況等。以下同じ。）評価方法（評価方法に関する公衆の意見の概要及び当該意見に対する計画策定者等の見解等検討経緯を含む。）並びに調査、予測及び評価の結果を記載した評価文書案を作成する。

(イ) 評価文書案の公表及び公衆の意見の把握

計画策定者等は評価文書案（必要な場合はその概要を含む。）を公表し、環境の保全の見地からの公衆の意見を把握する。

(ウ) 関係都道府県・市町村の意見の把握

計画策定者等は、評価文書案に把握した公衆の意見の概要及び当該意見に対する計画策定者等の見解を付して関係都道府県・市町村に送付するとともに、関係都道府県・市町村に対し、評価文書案について環境の保全の見地からの意見を求める。

(I) 環境省の意見

環境省は、国の行政機関の長又は国の行政機関の地方支分部局の長が決定を行う又は決定に関与する対象計画について、資料の提出を求める等により、計画策定者等の検討状況の把握に努め、環境の保全に関する行政を総合的に推進する立場から、SEAの目的を踏まえ、必要な場合に環境の保全の見地から意見を述べる。

なお、計画策定者等は、評価文書案に把握した関係都道府県・市町村の意見及びそれに対する計画策定者等の見解を付して環境省に送付するとともに、環境省に対し、評価文書案について SEA の目的を踏まえ、環境の保全の見地からの意見を求めることができる。

(オ) 評価文書の作成

計画策定者等は、公衆、関係都道府県・市町村及び環境省の意見（以下「関係者意見」という。）を踏まえ、評価文書案の記載事項について検討を加え、評価文書（関係者意見（公衆の意見にあってはその概要）及び当該意見に対する計画策定者等の見解を含む。）を作成し、公表する。

(3) SEA 評価結果の対象計画への反映等

計画策定者等は、対象計画の決定に当たり、評価文書の内容を踏まえ、環境の保全について適正な配慮に努める。

また、評価結果の反映状況について、対象計画を決定し公表する際に明らかにする。

5 . 評価の実施方法

(1) 計画特性及び地域特性の把握

複数案の設定及び評価項目や手法の選定を行うに当たって、計画特性及び地域特性の把握を行う。

ア 計画特性

対象計画の目的、検討経緯や事業の種類、位置・規模等対象計画の内容についての情報を取りまとめる。

なお、対象計画に係る事業の実施における環境保全措置のうち、位置・規模等の検討段階でその実施が確実であり、予測・評価の前提として扱うものについて記述する。

イ 地域特性

対象計画に係る事業が実施されるべき区域及びその周辺の地域について、既存文献調査等により大気質、地形及び土地利用等の自然的社会的状況を把握する。自然的社会的状況には、当該地域において特に留意すべき環境の保全に関する課題とその解決に向けた取組や、国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって示されている基準、計画及び方針等環境の保全に関する施策の内容等(以下「環境保全施策」という。)も含まれる。

(2) 複数案の設定

環境への影響の回避又は低減の可能性を検討するため、対象計画の目的を達成し得る実現可能な案として計画策定プロセスにおいて選定される複数案を対象に比較評価を行う。

評価の目的を達成するためには、環境影響の有無や程度及び環境保全施策との整合性について比較評価を行うことで、環境への影響の回避又は低減の検討が可能な複数案が設定されることが必要である。

また、事業を行わない案は、それが現実的である場合や他の施策の組み合わせ等により対象計画の目的を達成できる案を設定し得る場合等には、それらを複数案に含めるものとする。複数案に含めて考えることが現実的でない場合でも、対象計画に係る事業を行わない場合に将来の環境の状態の悪化が予測される場合や事業の実施により現況の環境の改善が見込まれる場合等には、評価の参考として示すことが必要である。

ただし、地域の自然的状況、社会的状況等から複数案を設定することが現実的でない場合には、その理由を付すとともに、単一案で調査、予測及び評価を行い、環境配慮事項を整理することとする。

(3) 評価項目の選定

ア 評価項目の範囲

対象とする影響要因については、原則として、対象計画に係る工事が完了した後の土地又は工作物の存在及び供用とする。ただし、建設工事に伴う副産物については、工作物の存在により発生量の程度が大きく異

なり、複数案の環境的側面の比較評価等に必要な場合には対象とする。

また、対象とする環境要素については、環境基本法に定める「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」、「生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全」、「人と自然との豊かな触れ合い」及び「環境への負荷」に係るものとする。

イ 評価項目の選定方法

評価項目は、計画特性及び地域特性を勘案し、各案毎に SEA の評価の目的に照らし、位置・規模等の検討段階において評価を行う必要のある項目を選定する。

計画特性の観点からは、当該計画案に係る事業の実施により、環境影響の程度が著しいものとなるおそれのある環境要素に係る項目を選定する。また、地域特性の観点からは、環境影響を受けやすい地域又は対象、環境の保全の観点から法令等により指定された地域又は対象及び既に環境が悪化し又はそのおそれのある地域が存在する場合において、環境保全施策との整合性の確認に必要な環境要素に係る項目を勘案し、影響を受けるおそれのある環境要素に係る項目を選定するとともに、対象計画に係る事業の実施による環境の改善効果が見込まれる項目について選定する。

[参考付表 - 1 主な評価項目の選定の考え方]

(4) 調査、予測及び評価

評価項目ごとに環境影響の程度を把握するため、評価指標を設定すること等により、調査、予測及び評価を行う。

調査、予測及び評価は、SEA の評価の目的を満たす範囲で事業の熟度に応じた手法を用いれば足る。

ア 調査の手法

調査は、予測及び評価に必要な被影響対象の分布状況や、特に脆弱な環境の状況等の情報を既存資料（計画策定者等が過去に行った現地調査結果等を含む）により収集し、整理等することにより行う。

なお、既存資料のみでは評価に必要な情報が得られず、さらに詳細な

情報が必要であると判断された場合には、専門家の意見聴取や現地調査の実施について検討する。

イ 予測の手法

予測は、重大な環境影響の回避又は低減を図るという評価の趣旨を勘案し、複数案の環境影響の比較評価の指標（評価指標）として各案ごとに被影響対象の分布を整理し、環境影響の程度を把握することにより行う。

また、著しい影響が予測される場合等さらに詳細な情報が必要な場合、国や地方公共団体による環境の保全に係る基準等との整合性を確認するため、可能な範囲で理論式に基づく計算、事例の引用等を行う。

[参考付表 - 2 予測手法及び情報源等]

ウ 評価の手法

評価は、予測結果に基づき、次に掲げる評価の視点について各案ごとに環境影響の把握等を行い、複数案間の環境影響の比較により留意すべき環境影響や環境保全施策との整合性等各案の特徴を明らかにし、環境配慮事項を整理することにより行う。

(ア) 留意すべき環境影響の把握

評価項目ごとに各案の影響の程度を把握するとともに、特に留意すべき環境影響の内容を整理し、対策が必要な評価項目を把握する。

(イ) 環境保全施策との整合性の確認

地域特性として把握した地域の環境課題の解決や環境目標の達成等、環境保全施策との整合性について確認する。

(ウ) 環境配慮事項の提示

上記(ア)及び(イ)を踏まえ、事業実施段階の環境影響評価において留意すべき点等、それぞれの案を採用した場合に必要な環境配慮の事項を示す。

(5) 評価結果の取りまとめ

予測及び評価を踏まえ、その評価結果を対象計画に反映させるため、環

境面から見た各案の長所・短所、及び当該検討段階において特に留意すべき環境影響の内容について記述する。

なお、複数案のうち、環境面から見て他の案と比較して特に環境影響が著しい案があれば、その根拠とともに明らかにする。

6. その他

(1) 公共事業分野における関連する取組との関係

上位計画のうち事業の位置・規模等を決定する場合にあたっては、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。

既に、国土交通省においては、計画案の背景、理由、及び案の内容、国民生活や環境、社会経済への影響、メリット・デメリット等の情報を住民に提供し、意見の把握を行う「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」(平成15年6月30日国土交通事務次官通知)等を活用して一部の事業でその取組みを実施しているとともに、上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階での計画策定プロセスのあり方について検討が開始されたところである。今後は、SEAを実施するに当たりPIにおいて、本ガイドラインを踏まえ、適切な環境面での検討が行われ、重大な環境影響の回避又は低減に向けた検討に活かされることが望ましい。

(2) 民間事業者等の取扱い

民間事業者等の場合にあっては、このガイドラインの対象計画が規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業の実施に枠組みを与える計画のうち事業の位置・規模等の検討段階のものであることに鑑み、CSR(企業の社会的責任)等の考え方を踏まえた環境保全上の配慮の取組を透明性を持って推進していくことが期待される。

一方、民間事業者等においては、SEAの手続により計画策定者等の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがある場合も想定される

こと、法律によらず本ガイドラインに基づいて民間事業者等に一律の手続きを課すことには限界があることから、SEA については、事業の特性に即した検討を行い、4 . (1)の基本的な考え方の趣旨及び事業の特性を踏まえ、適切な方法の選択により、検討経緯及び評価結果等を記載した文書を作成し、公表するなど、可能な限り取り組むことが期待される。

(3) SEA の評価結果の取扱い

SEA において明らかにされた対象事業に係る内容の具体化の過程における環境保全の配慮に係る検討の経緯及びその内容など、SEA の評価結果については、環境影響評価方法書等の作成に活かすことが望ましい。

参考付表 - 1 主な評価項目の選定の考え方

環境要素	特性	計画特性	地域特性		
			環境影響を受けやすい地域又は対象	環境保全の観点から法令等により指定された地域又は対象	環境が悪化し又はそのおそれのある地域
大気環境	大気質	・大気汚染物質を排出させ、その影響の程度が著しいものとなるおそれあり	・住居専用地域、住居地域、住宅、学校、病院、福祉施設 等	・総量規制の指定地域(大防法) ・窒素酸化物対策地域及び粒子状物質対策地域(自動車NOx・PM法) 等	・環境基準(NO ₂ 、SPM等)の未達成地域 等
	騒音・振動	・騒音・振動を発生させ、その影響の程度が著しいものとなるおそれあり		・騒音規制地域(騒音規制法) ・振動規制地域(振動規制法) 等	・環境基準(騒音)の未達成地域 ・要請限度の超過地域(騒音・振動規制法) 等
	悪臭	・悪臭物質を発生させ、その影響の程度が著しいものとなるおそれあり		・悪臭規制地域(悪臭防止法) 等	・規制基準の超過地域(悪臭防止法) 等
水環境	水質	・汚濁物質を排出させ、その影響の程度が著しいものとなるおそれあり ・水域の改変等を伴い、その影響の程度が著しいものとなるおそれあり	・水道原水取水地点 ・閉鎖性の高い水域 ・汽水域 等	・環境基準でより高度な類型に指定されている水域及びその周辺地域 ・総量規制の指定地域(水濁法) ・指定地域(湖沼水質保全特別措置法) 等	・環境基準(BOD等)の未達成地域 等
	地下水	・大規模な地下構造物の設置、著しい量の揚水を伴う事業内容を含む ・地下水汚染のおそれあり	・地下水利用が行われている地域 等	・指定地域(工業用水法) ・指定地域(建築物用地下水採取規制法) 等	・相当範囲にわたる地盤沈下が観測される地域 等
土壌環境・その他	地形・地質	-	・地形レッドデータブックに記載されている重要な地形 等	・名勝又は天然記念物(文化財保護法) ・地方自治体の条例・指針等における保全対象の地形・地質 等	-
	土壌	-	・自然由来・人為的土壌汚染地域 ・鉱山等跡地 等	・指定地域(土壌汚染防止法) ・農用地汚染対策地域(農用地土壌汚染防止法) 等	-
動物・植物・生態系	-	-	・自然林、湿原、藻場、干潟、サンゴ群集、自然海岸等の人為的な改変をほとんど受けていない自然環境又は野生生物の重要な生息・生育の場 等	・自然公園(国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園)の区域 ・原生自然環境保全地域、自然環境保全地域 ・生息地等保護区(種の保存法) ・緑地保全地区(都市緑地保全法) ・鳥獣保護区、ラムサール条約に基づく登録簿に掲載された湿地 等	-

特性 環境要素	計画特性	地域特性		
		環境影響を受けやすい地域又は対象	環境保全の観点から法令等により指定された地域又は対象	環境が悪化し又はそのおそれのある地域
景観	-	・景観資源 等	・市町村の景観保護条例等による保護・規制区域 ・自然環境情報図（自然環境保全基礎調査）における自然景観資源 等	-
触れ合い活動の場	-	・地域の主要な人と自然との触れ合い活動の場 等	-	-
廃棄物等	・一般・廃棄物廃棄物、残土の排出量の程度が著しいもの	-	-	-
温室効果ガス等	・温室効果ガス等の排出量の程度が著しいもの	-	-	-

注1) 評価項目（環境要素）の選定に当たっては、「計画特性」及び「地域特性」の各欄に該当する可能性のある環境要素を選定するものとする。

2) 「地域特性」に掲載している地域又は対象は、参考例として示したものである。

参考付表 - 2 予測手法及び情報源等

予測手法等 環境要素		評価指標に基づく予測	理論式に基づく計算又は事例の引用等による予測		
			情報源	理論式等	情報源等
大気環境	大気質	<ul style="list-style-type: none"> ・住居専用地域等の通過・変更の有無、距離、面積 ・計画実施区域周辺（ m以内）の住宅戸数 ・計画実施区域周辺沿道（ m以内）の学校・病院・福祉施設等の施設数 ・大気汚染物質総排出量 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・地形図、都市計画図、住宅地図 ・道路環境影響評価の技術手法(大気汚染物質排出原単位) 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ブルーム式、パフ式による計算 ・簡易予測式 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・起終点、計画路線、道路構造、車道幅員、車線数、計画交通量、設計速度等（道路の場合） ・気象条件、地形条件 ・大気汚染常時監視結果 等
	騒音・振動			<ul style="list-style-type: none"> ・音の伝搬理論式 ・振動レベルの80%レンジ上端値の予測式 等 	
	悪臭			<ul style="list-style-type: none"> ・事例の引用による予測 等 	
水環境	水質	<ul style="list-style-type: none"> ・利水の種類・量、利水施設までの距離 ・漁場の改変面積、漁場までの距離 ・生態系への影響の程度（水域の改変面積、自然植生の改変面積） ・水質汚濁物質総排出量 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・地形図 ・漁業権に関する資料（漁業権の免許内容） ・自然環境保全基礎調査、航空写真 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・事例の引用、その他の資料を用いた解析（ボーレンワイダー等）による予測 ・類似施設による予測 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共用水域の水質測定結果 ・水文水質データベース ・河川環境データベース ・自治体の水質調査結果 ・事業者が過去に実施した現地調査報告書 ・雨量・水位・流量年表 等
	地下水	<ul style="list-style-type: none"> ・計画実施区域周辺（ m以内）の湧水地、井戸、地下水取水施設の有無・数 ・地下構造物の有無 ・規模 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・湧水、井戸、地下水取水施設の一覧、分布図 ・自然環境の保全に関する指針、環境特性図（地下水涵養地域区分図） 等 	-	-
土壌環境・その他	地形・地質	<ul style="list-style-type: none"> ・重要な地形・地質の通過・変更の有無、直接改変の程度（通過距離、改変面積等） 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・天然記念物の一覧 ・自然環境情報図（自然環境保全基礎調査） ・地形レッドデータブック ・自然環境の保全に関する指針、環境特性図（重要な地形・地質の分布状況等） ・観光パンフレット 等 	-	-
	土壌	<ul style="list-style-type: none"> ・自然由来・人為的土壌汚染地域の改変の有無 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・土壌汚染調査結果 ・地歴の状況（工場や鉱山跡地等の有無） 等 	-	-
動物・植物・生態系	<ul style="list-style-type: none"> ・動植物の重要な種、注目種等の生息 ・生育の場及び注目すべき生息地の有無、直接改変の程度（通過距離、改変面積等） 等 	<ul style="list-style-type: none"> [植生、自然植生、特定植物群落、巨樹・巨木林] ・自然環境保全基礎調査 ・天然記念物の一覧 ・レッドデータブック ・林班図 等 [湿地、干潟、藻場] ・ラムサール条約に基づく登録簿に掲載された湿地、日本の重要湿地500 ・自然環境保全基礎調査、航空写真 等 	-	-	

環境要素	予測手法等	評価指標に基づく予測		理論式に基づく計算又は事例の引用等による予測	
			情報源	理論式等	情報源等
景観	・景観資源、眺望景観の改変の有無・程度（通過距離、改変面積等）等	・自然環境保全基礎調査、地形図、観光パンフレット等	-	-	
触れ合い活動の場	・触れ合い活動の場の改変の有無・程度（距離、改変面積等）等	・観光パンフレット、レクリエーション関係資料等	-	-	
廃棄物等	・廃棄物等の種類別発生量等	・自治体の廃棄物調査報告書等	-	-	
温室効果ガス等	・温室効果ガスの年間発生総量等	・温室効果ガス排出量算定方法ガイドライン等	-	-	

注) 本表に掲載している評価指標及び理論式等は、参考例として示したものである。

7 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（旧ガイドライン）

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

(平成15年6月30日 国土交通事務次官通知)

今後、社会資本整備を進めるに当たり、事業実施に際して、透明性、公正性を確保し住民等の理解と協力を得るため、事業者からの積極的な情報公開・提供に努めるとともに、身近な社会資本の管理に際して、住民、NPOなどの参画を促進するなど、事業の規模の大小、影響範囲の広狭を問わず、これまで事業者中心に行われていた過程に住民等の主体的な参画を促進することが必要である。このため、国土交通省所管の直轄事業及び公団等事業について、計画、実施、管理等の事業過程を通じた住民参加の取組みを積極的に促進していくことが必要である。

これまで、都市計画法その他の法令等に基づき事業の計画案について情報公開、住民参加手続きを実施するなどの取組みを積極的に行ってきたところである。今後は、さらに、公共事業の事業計画の策定過程のうち、具体的な計画段階に先立つ構想段階から情報公開、住民参加の必要がある事業については、事業者、住民、地方公共団体、その他関係者が各々の役割を認識した上で責任を果たしつつ、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により、より良い計画づくりに資し、事業を円滑に推進していくとの姿勢に立つことが必要である。

既に一部事業においては、事業の構想段階における住民参加手続きの実施に関するガイドラインを定めるなど先行的な取組みを進めてきているところであるが、本通知においては、国土交通省所管の事業のうち、事業の構想段階から情報公開、住民参加の必要がある事業について横断的に、標準的な住民参加手続き等を示し、より一層の取組みの推進を図ることとしたので、直轄事業及び公団等事業の事業者においては、本通知の趣旨に沿って、事業の特性や事案の性質、地域の実情等を踏まえた適切な措置を講じつつ、積極的な住民参加の促進に係る取組みの推進を図るよう努められたい。

第1 対象の考え方

国土交通省及び公団等は、国土交通省所管の直轄事業及び公団等事業(国土交通省又は公団等が、地方公共団体又は民間事業者等の委託又は要請を受けて行う事業を除く。)のうち構想段階にあるものについて、事業の特性や事案の性質、地域の実情等に応じ本通知第3の手続きを活用して、住民参加手続きの積極的な実施に努めるものとする。

特に、事業の特性や事案の性質、地域の実情等を勘案しつつ、ダム等の大規模な河川整備、幹線道路、港湾の大規模岸壁、空港の滑走路の新設など事業の規模等の観点からみて国民生活、社会経済又は環境への影響が特に大きい事業については、第3の一連の手続きを講じることを基本とし、住民参加手続きを実施するものとする。

また、法令等において住民参加の手続き等が定められている場合は、当該法令の手続

きを前提とするものとし、構想段階より後は、当該事業に関連する都市計画法その他の法令等に基づき事業の計画案について情報公開、住民参加手続きを実施するものとする。

第2 定義

(1) 構想段階

事業者が、事業の公益性及び必要性を検討するとともに、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、一の案に決定するまでの段階をいうものとする。

(2) 住民参加手続き

本通知に基づき講じる住民参加手続きにおいて対象となる住民は、事業の規模又は特性に応じ、当該事業の影響が及ぶ地域住民その他の関係者（以下「住民等」という。）とし、住民等の意思形成に資するため行う説明会その他の事業に関する情報の公開及び提供、事業に対する住民等の意見の把握のために行う公聴会、意見書の受付けその他の措置など、事業の計画策定への住民等の参加の促進のため講じる一連の手続きを住民参加手続きというものとする。

(3) 事業者

事業を実施しようとする者（公団等が事業を実施しようとする者である場合にあつては、当該事業を担当する本省部局又は地方支分部局を含むことがある。）をいうものとする。

第3 構想段階における住民参加手続き

[事業者による複数案の作成、公表]

(1) 事業者は、複数案を作成し、公表するものとする。

この際、複数案に、当該事業を行わないこととする案（当該施設の整備以外の方法による代替案を含む。）を含むことが適切な場合は、当該事業を行わないこととする案を含めることとする。

[事業者による住民等の意見の把握のための措置]

(2) 事業者は、ホームページへの掲載等インターネットの利用、説明会又は公聴会の開催、意見書の受付けその他の方法により、住民等に対する複数案の公表、周知及び説明、住民等からの質疑への応答等を真摯に行い、住民等の意見や提案を十分に把握するよう努めるものとする。なお、これらの措置は必要に応じ、(3)の組織が代わって行うことができるものとする。

[手続きの円滑化のための組織の設置]

(3) 事業者は、事業の特性や事案の性質、地域の実情にかんがみ、事業者が必要と判断する場合には、以下のような措置を講じるものとする。

学識経験者等及び当該事業に関係を有する住民代表、事業者団体、地方公共団体等の関係者からなる意見の集約・調整を図るための協議を行うための組織を設置する。

- ・ 当該組織の構成員は、広く意見が代表されるよう配慮しつつ人選して、任命するものとする。

学識経験者等からなる、事業者が実施しようとする住民参加手続きの内容、又は事業者が複数の案の検討を行うに当たっての方針等について、客観的な立場からの助言を行うための組織を設置する。

- ・ 当該組織の構成員は、事業の特性に応じて、中立性、公正性や地域の実情等に配慮し、幅広い分野からバランスよく人選して、任命するものとする。

上記 又は の組織が開催する会議の会議資料及び議事録は、原則として公開するものとする。

[住民等の意思形成に際しての配慮]

(4) 事業者は、住民等の意見の把握に当たっては、複数の案の各々について、当該案を提示した背景及び理由、事業費などの案の内容、国民生活や環境、社会経済への影響、メリット・デメリット等住民等が複数の案を比較検討し、判断する上で必要かつ十分な情報を積極的に公開・提供するとともに、事業に対する住民等の意思形成に十分な期間を確保するよう配慮するものとする。

この際、事業者は、住民参加手続きの内容・スケジュール等について、決定されるごとにすみやかに公表するものとする。特に、説明会又は公聴会に関しては、十分に住民等への周知を図るよう時間的余裕をもってその開催の予定を公表するものとする。

[手続きに要する時間目標の設定等]

(5)(3)において事業者が設置する住民参加手続きに関する組織は、構想段階における住民参加手続きを円滑に実施するため、当該手続きに要する時間について目標を定めた場合には、当該目標を公表するものとする。当該目標を設定する場合には、住民等の意見の集約及び把握に必要十分な時間を確保することを念頭に置くものとする。

[国民への広範な情報提供等]

(6) 事業者は、当該事業の特性に応じ、広く国民に情報を提供し、意見の把握に努めるものとする。

[事業者による計画案の決定、計画案決定過程の公表]

(7) 事業者は、上記住民参加手続きを経て、一の案に決定する。事業者は、一の案に決定

した場合には、その旨をすみやかに公表し、又は関係地方公共団体等に通知するとともに、把握した住民等の意見の概要とこれに対する事業者の考え等、案の決定に至った過程を案とともに公表するものとする。

[地方公共団体との連携、既存構想等との整合性の確保]

- (8)事業者は、構想段階における住民参加手続きの立案及び実施について関係地方公共団体と連携して行うとともに、一の案を決定する過程において、当該地方公共団体と調整を図るなどにより、当該事業に関連する地方公共団体の基本構想、都市計画区域の整備、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・方針等の内容との整合性の確保を図るものとする。

第4 住民参加手続きの手法の充実

国土交通省の各部局は、住民等の意見の把握や事業者が行う情報提供等の方法を充実するため、具体的な事例の収集に努め、事業者の参考に供するものとする。

第5 地方公共団体が実施する事業

法定受託事務として地方公共団体が実施する事業、地方公共団体等が国の補助金の交付を受けて行う事業等についても、事業の規模等に応じて、本通知の趣旨に配慮した措置が講じられることを期待する。

第6 住民参加の取組みの充実

本通知は横断的な取組みを進めるために標準的な手続きを示したものであるので、国土交通省の地方支分部局及び公団等は、住民参加の促進のための措置を実施するに当たっては、事業の特性、事案の性質等に応じ、創意工夫に努めるものとする。

また、国土交通省本省においては、各事業における事例、試行の積み重ねの実績を踏まえ、事業の特性に応じ必要がある場合における各事業ごとのガイドラインの整備・充実を進めるとともに、本通知において示した措置に関する国民の意見を踏まえつつ、適宜、本通知に示した横断的な取組みの内容を見直し、その充実を図るものとする。

第7 施設管理における住民参加の取組み

直轄事業及び公団等事業の構想、計画段階等における住民参加の取組みに加え、美化清掃、修景などの施設管理においても、事案に応じ、地方公共団体とも連携し、住民参加の取組みの充実に努めるものとする。

8 国土交通省所管の公共事業実施に関する

取り組み 年表

国土交通省所管の公共事業実施に関する取り組み 年表

年月	PI関連	アカウンタビリティ、事業評価関連	その他
H0906	河川法(第2節第16条等)改正		
H1003		公共事業関係6省庁(建設省、運輸省等)、関係閣僚懇談会へ報告。「公共事業の再評価システムを平成10年度から導入する旨」	
H1102		「公共事業の説明責任(アカウンタビリティ)向上行動指針」策定	
H1307		「国土交通省所管公共事業の新規事業採択時評価実施要領」策定 「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」策定	
H1408	「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」(国土交通省道路局)策定		
H1503			社会資本整備重点計画法(平成15年法律第20号)公布
H1504	「一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメントガイドライン(案)」(国土交通省航空局)策定	「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」策定	
H1506	「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」策定		
H1508	「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」(国土交通省港湾局)策定		
H1709	「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」(国土交通省道路局)策定		
H1903			「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」(環境省)策定
H2004	「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」策定		
H2103	「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)」策定	「国土交通省政策評価基本計画」策定	社会資本整備重点計画(平成21年3月閣議決定)「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」が明記

公共事業の構想段階における計画策定プロセスに関する関係資料集

平成21年11月6日 発行

編集 財団法人国土技術研究センター

発行 財団法人国土技術研究センター

住所 東京都港区虎ノ門3-12-1 (ニッセイ虎ノ門ビル10階)

電話 03(4519)5005