

公共事業の構想段階における 計画策定プロセスの取り組み

国土交通省大臣官房技術調査課
五道 仁実
平成20年6月6日



Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

これまでの国土交通省の取り組み

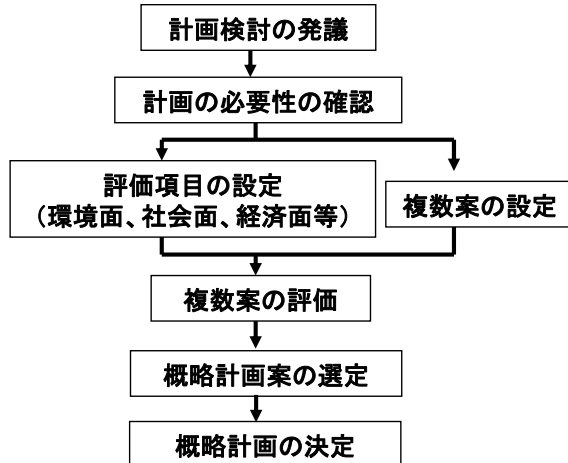


事業の構想段階における住民参加の手続きについては、平成15年6月に『**国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン**』を策定し、計画策定者からの積極的な情報公開・提供等を行うことにより住民参画を促し、住民・関係者等との協働の下で、事業の必要性等について適切な判断を行うなど、より良い計画となるよう取り組んできた。

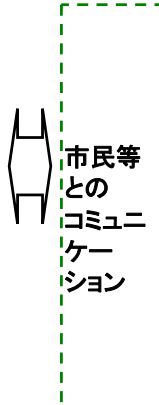
【構想段階】

関係地方自治体との連携、調整し、地域の環境保全方針などの既存構想等との適合性を確保しながら実施

計画検討プロセス



市民参加プロセス(PI)



市民参加プロセス(PI): 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、計画への反映を行う手続き。

[プロセスの円滑化、客観性の確保]

①協議会の設置

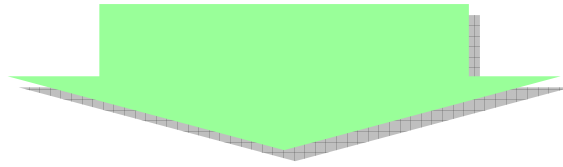
学識経験者等、当該事業に関係を有する住民代表、事業者団体、地方公共団体等の関係者からなる意見の集約・調整を図るため協議会を設置

②第三者委員会の設置

複数案の検討等について、事業の特性や地域の実情等を勘案し、客観的な立場から環境専門家などの学識経験者等より助言いただく委員会を設置

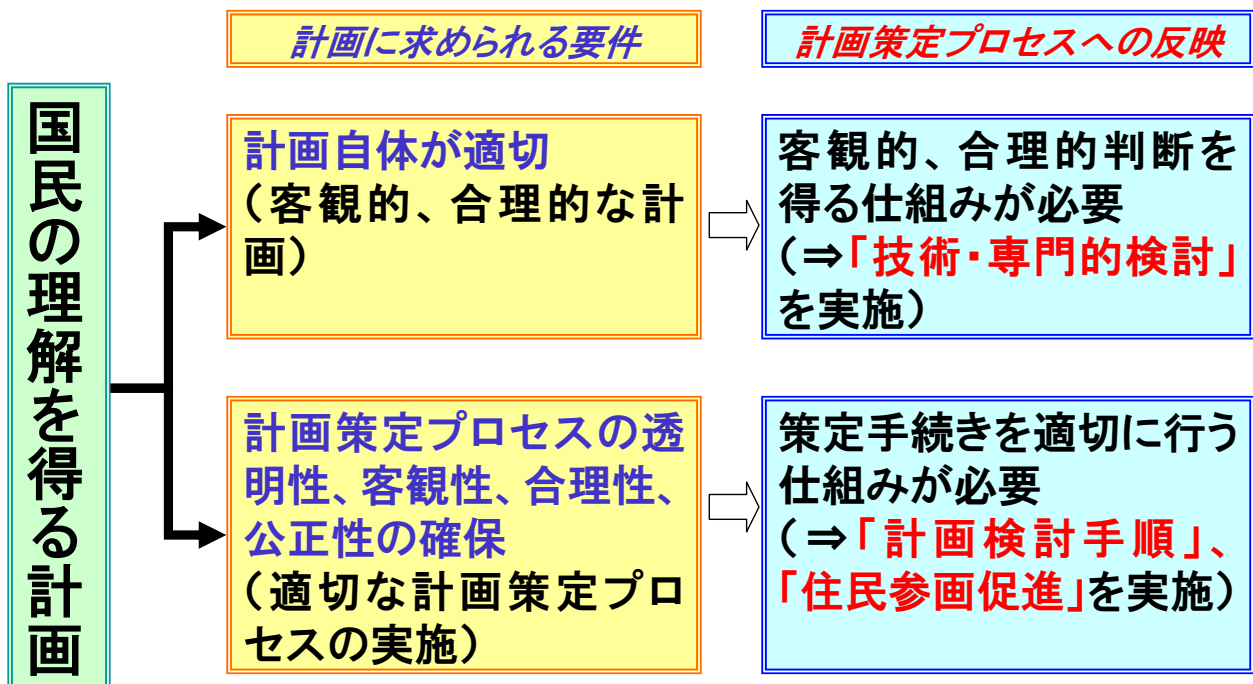
以後、環境影響評価法や都市計画法等に基づく手続き等を実施し、事業化

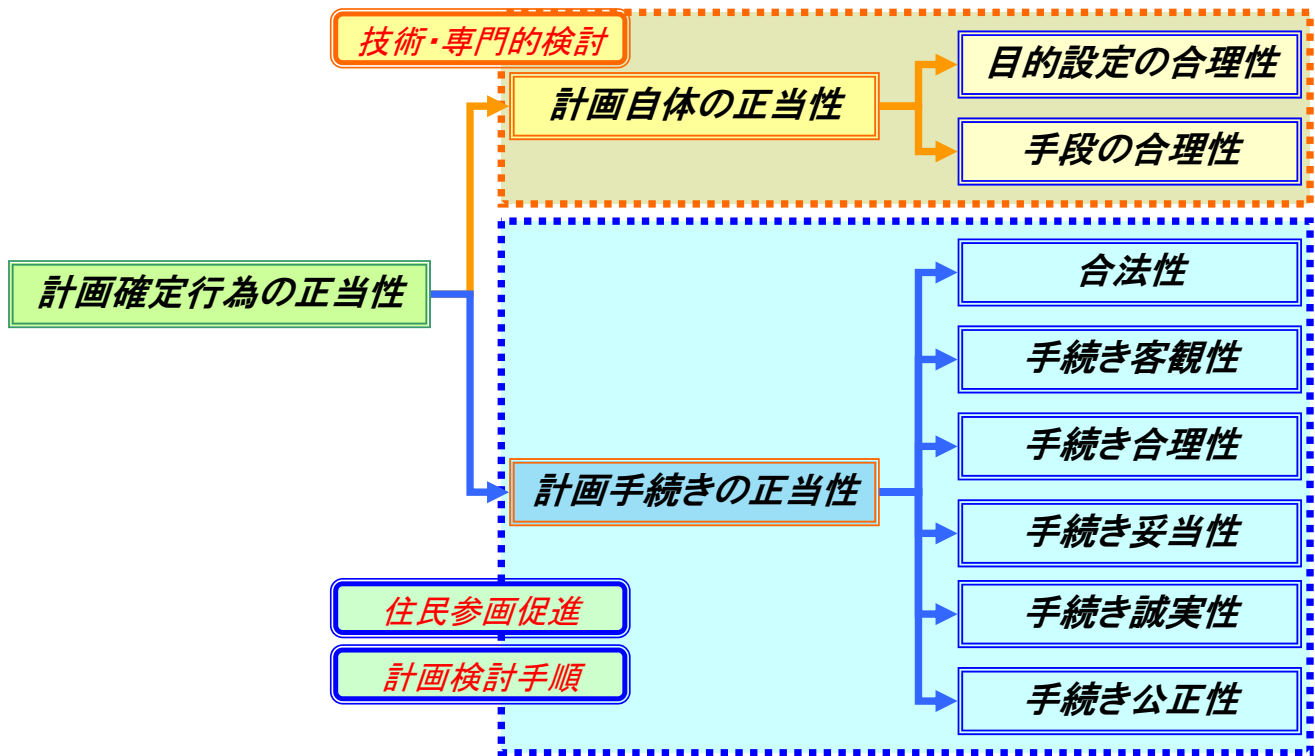
計画づくりにあたっては、**社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に判断**していく必要があり、これらを適切に実施するためには、住民・関係者等の理解と協力が不可欠であり、計画策定プロセスを、より透明性を持ったものにしていくことが求められている。



国土交通省においては、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、より良い計画づくりに基づく、円滑な社会資本整備を推進することを目的として、
『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』を平成20年4月に策定。

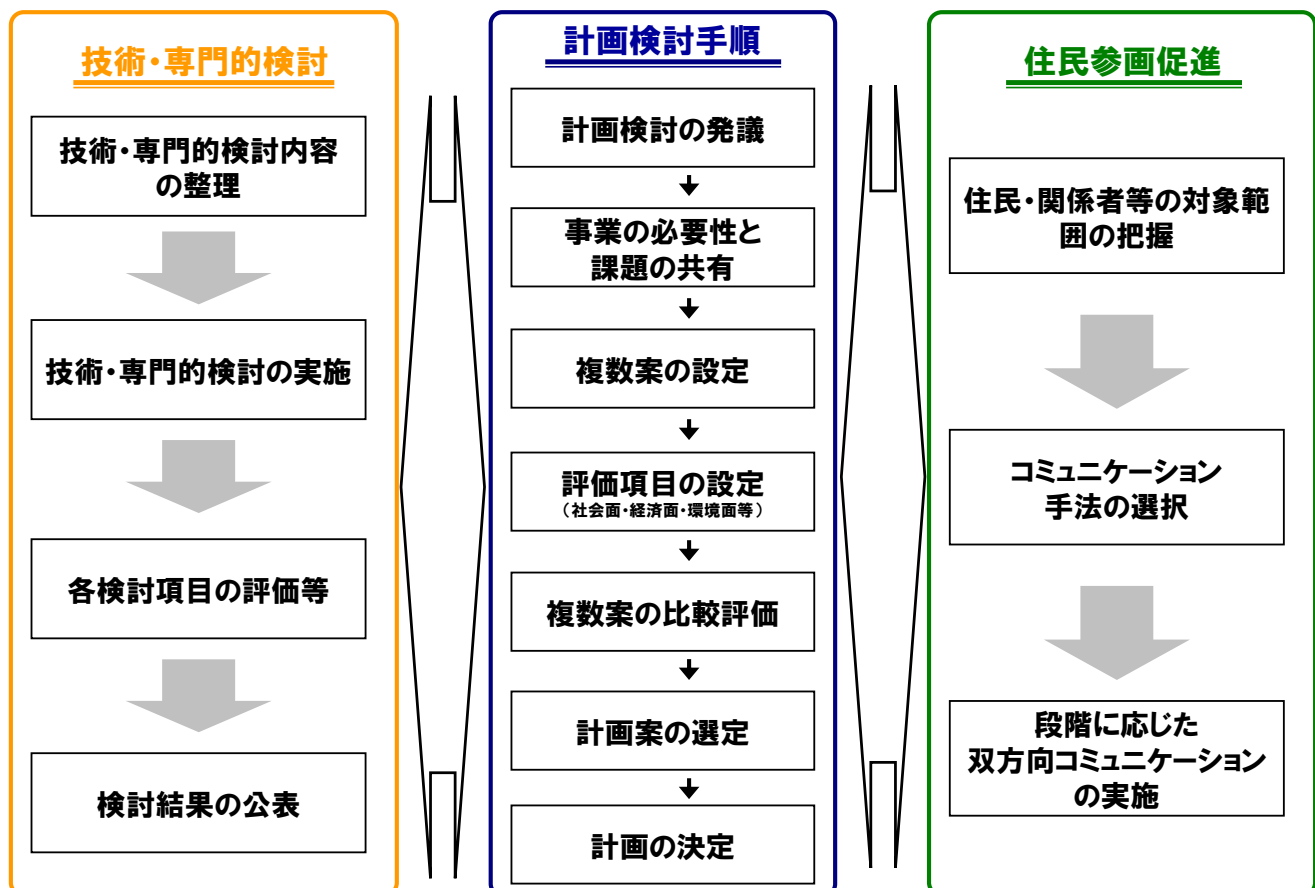
■求められる要件



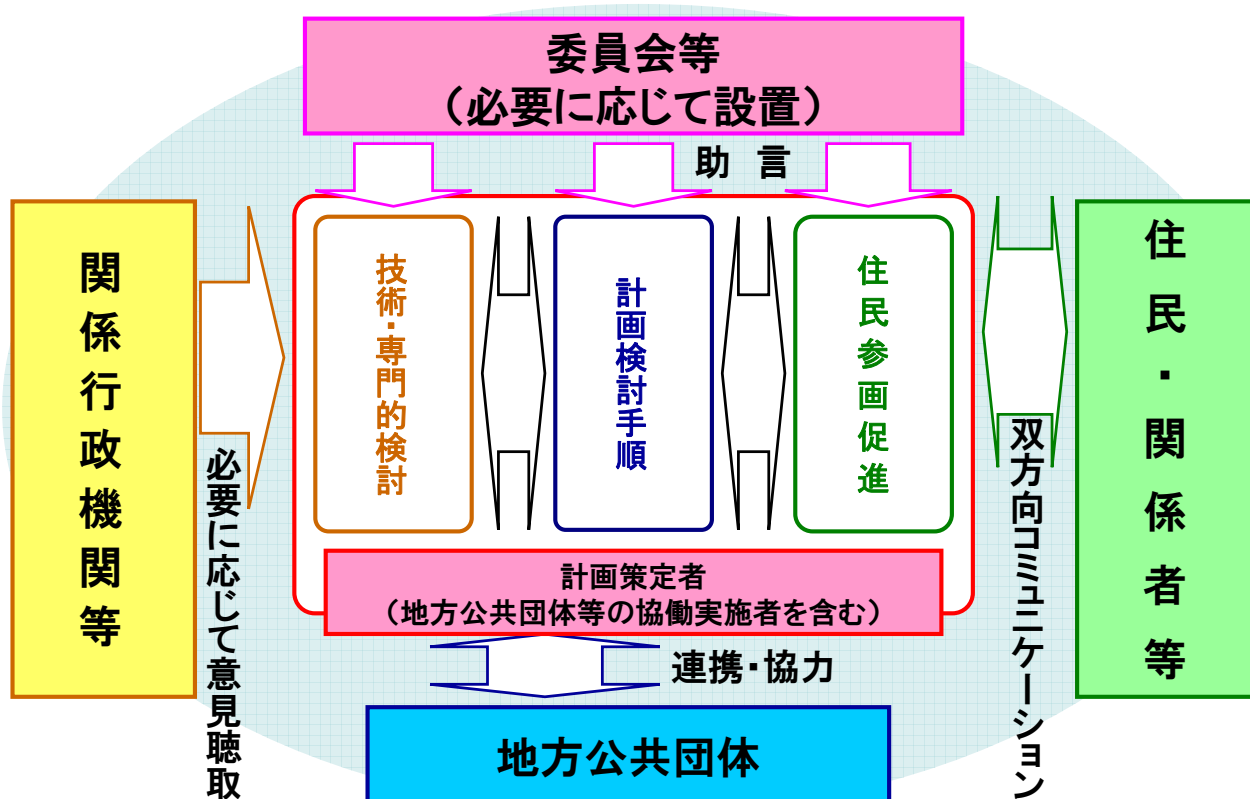


※「手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み」(屋井鉄雄)を参考に作成

(1)基本的な考え方(計画策定プロセスの体系)



■ 様々な主体との関係を保ちながら進める必要



■ 戦略的環境アセスメントとの関係

SEAの構成要素	本ガイドラインでの記載箇所
・スクリーニング (対象事業の絞り込みを行うこと)	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 ※「第1 (2) 本ガイドラインの運用」
・スコーピング (検討内容の明確化)	評価項目や検討にあたっての前提条件、調査内容、データの範囲、検討手法、体制等の考え方を明記 ※第2 および 第4
・複数案の設定	複数案設定に関する基本的な考え方や留意事項を記述 ※「第2 (3) 複数案の設定」
・比較評価	比較評価に関する基本的な考え方や留意事項を記述 ※「第2 (5) 複数案の比較評価」
・審査	必要に応じ、委員会等、関係行政機関等から意見を聴取しながら伺いながら進めることを位置付け。
・モニタリング・事後評価	
・ティアリング (先行評価の活用)	既存の文献、調査データ等を積極的に活用する旨記述。 ※「第4 (5) ① 資料データ等」

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

○国民生活、社会経済又は環境への影響が大きい事業

2)適用段階

適用事業に関する計画で**構想段階**にあるもの。

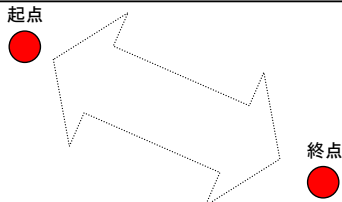
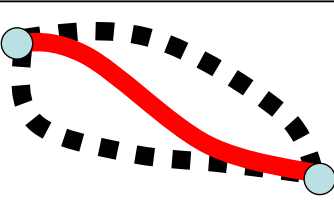

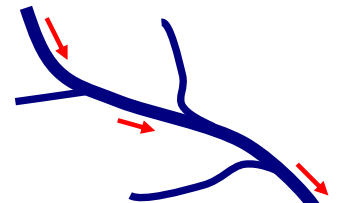
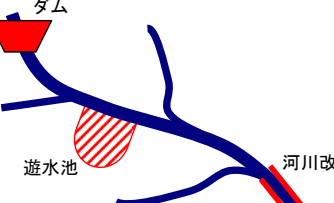
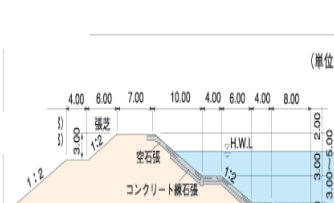
3)事業の特性・事案の性質・地域の実情等を勘案

→当該事業に最も適した計画策定プロセスになるよう努める。

4)実際の個別事業への適用にあたっては、画一的となら

ないよう柔軟に対応。

■構想段階とは・・・

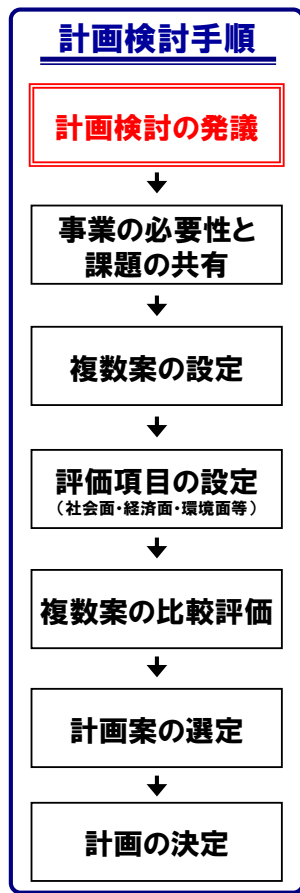
	上位段階	構想段階	詳細段階
道路事業	 <p>広域的な土地利用や交通需要等を踏まえて、面的な交通計画、道路網整備に関する方針を決定する段階 ※起終点や主な経過地を決定</p>	 <p>概ねのルートや位置や基本的な道路構造等を決定する段階 ※2.5～5万分の1のスケールで、幅250～1km程度のルート帯</p>	 <p>事業実施の前提となる計画(都市施設の都市計画等)を決定する段階 ※具体的なルートや構造を決定(2.5千分の1以上のスケール[都市計画(計画図)])</p>
河川事業	 <p>長期的な視点に立った河川整備の基本的な方針を決定する段階 ※主要地点の基本高水、計画高水流量等を決定</p>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

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、次の3点に留意して計画検討を進める。

- 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

■計画検討手順の配慮事項

- 実施手順や検討に用いる方法などが法に合致しているか。
- 実施された手順が第三者から見て公正に行われているか。
- 他の地域、事業に行われたとしても、妥当と思える手続きになっているか。
- 手順、具体的な進行方法が合理的に運営されているか。
- 各立場からの意見が十分くみ上げられた上で、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。



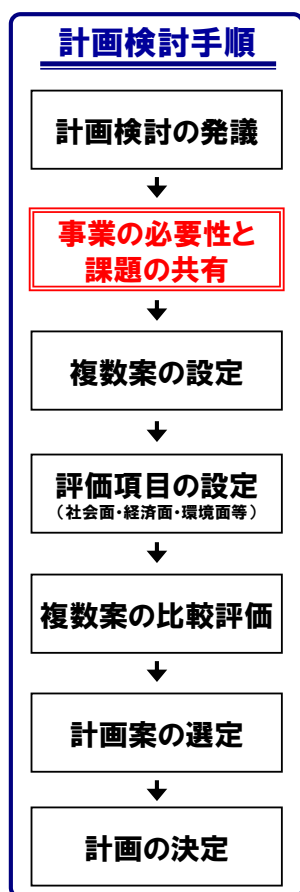
計画検討を開始する際に、下記を公表。

- 当該事業の目的
- 検討の進め方
- スケジュール など

住民・関係者等にとって、下記が明確化

- 事前の準備
- 今後検討すべきこと

計画検討手順の効率的な進行



以下について住民・関係者等と早い段階で共有。

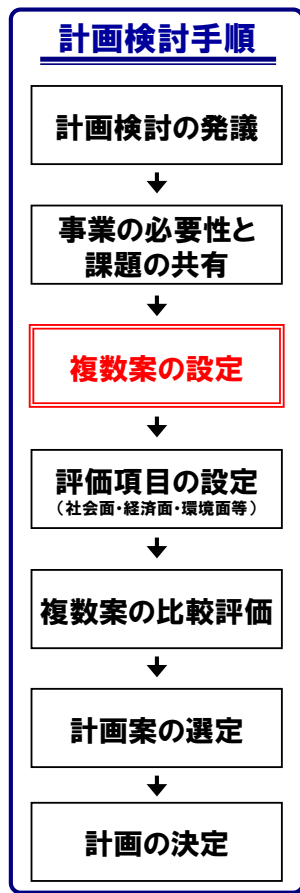
- 当該事業の**必要性**
- 当該事業を実施するにあたっての**課題**
- 当該事業を行わないことによる**将来への影響**

💡 上位計画で確認された必要性について、構想段階でも必要性を再確認。

💡 この段階で把握した意見は、後の段階においても有効活用。

💡 必要性と課題の共有 ≠ 全て合意

(2) 計画検討手順(複数案の設定)

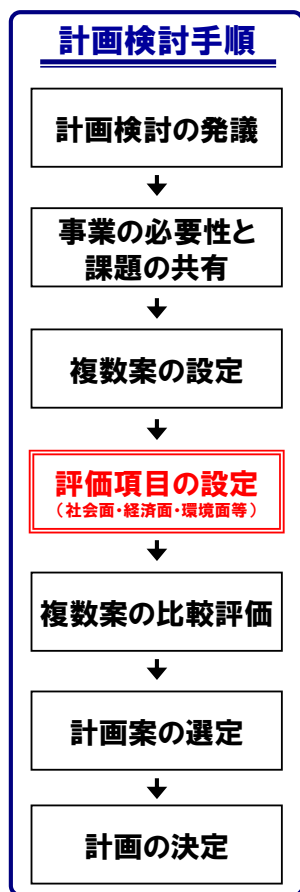


複数案の設定において、以下の点を考慮。

- **事業の目的が達成できる案**
- **社会面、経済面、環境面等の様々な観点を考慮**
- **住民・関係者等の関心事**
- **事業を行わない案**

- 💡 課題解決と社会資本整備という目的を混同しない。
- 💡 事業の目的達成のみならず、様々な観点へ配慮。
- 💡 他の施策の組合せ等により事業の目的が達成される場合もある。
- 💡 事業を実施しないことが現実的でない場合も、事業を実施した場合との比較のための参考とする。

(2) 計画検討手順(評価項目の設定)

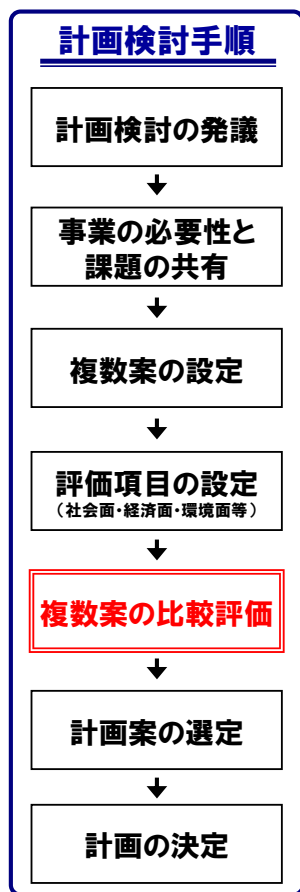


評価項目の設定においては、以下の点を考慮。

- **事業の目的の達成度合を評価**
- **社会面、経済面、環境面等の様々な観点から評価**
- **住民・関係者等の関心事**

💡 複数案の設定と評価項目の設定は密接

必ずしもどちらかが先に決まるというものではない



○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。

○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、客観的な整理・表現。

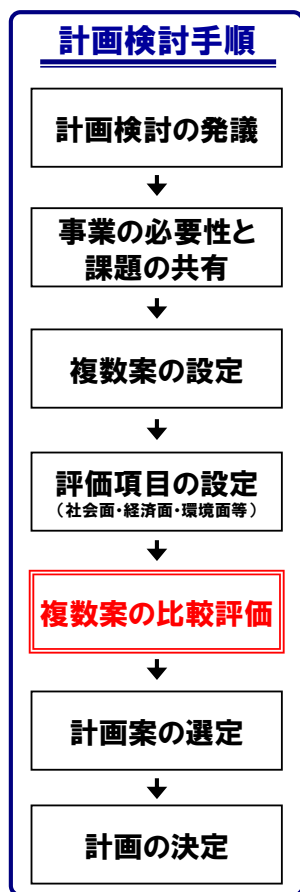
💡多くの複数案が設定された場合、同時に比較評価することは費用や時間の面で非効率

①「評価項目の設定」と「複数案の比較評価」を繰り返す

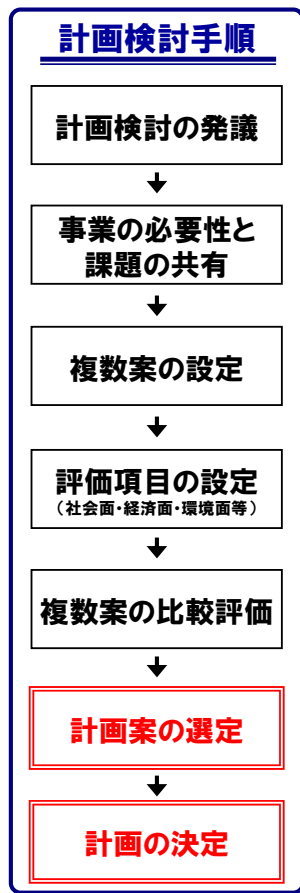
②最初に基本的な構成について比較評価し、段階的に案を絞り込んだ後、詳細に比較評価

💡評価結果をレポートや冊子にまとめ、後の段階で有効活用

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					
地域特性					
事業特性					
そのほか					



以下の点に留意して、選定の結果やその理由を説明する。

- 複数案の絞り込み方法
- 特に重視した観点や項目、重視した理由
- 真摯な対応
- 配慮・留意事項等

💡 計画策定者は、自らの責任の下、計画を決定。

① 計画検討手順の管理

- 期限を定めることなく検討を行うと、検討が長期にわたり過度な負担が発生するおそれ。
- 期限を定めても、強引に次の手順に進まず残された問題点を整理

② 地方公共団体との連携

- 地方公共団体と、様々な観点から十分な意見交換と調整を行い、協力する。
- 計画検討手順において、下記の役割を地方公共団体に期待。

・地域の状況を鑑み、総合的な判断を行う。

双方向コミュニケーションとなるように、次の点に留意。

- 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

住民・関係者等の対象範囲の把握



コミュニケーション
手法の選択



段階に応じた
双方向コミュニケーション
の実施

当該事業にかかわる住民・関係者等の対象範囲を適切に把握する。

○ 事業の特性

○ 地域の特性

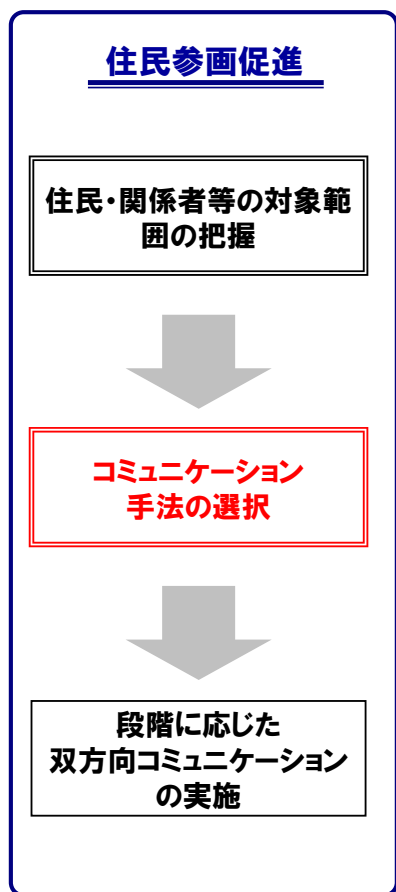
○ 関連事業の有無

○ 事業による影響(受益・負担)の範囲

○ 事業への関心

法的に認められた権者	土地の所有権、事業権など補償制度が整備された権利を有している者
周辺住民	当該社会資本の周辺に居住している住民。“社会資本からの直接的環境影響”などによって影響を受ける者。マイナス面の要因だけでなく環境改善効果などの影響を受けることもある。
一般市民	当該社会資本から直接影響を受けるわけではないが、何らかの関心・意見を有している者。NPO団体なども含まれる。
利用者	当該社会資本を直接利用する可能性のある者。
受益者	当該社会資本整備により何らかの形で便益を得る者。
負担者	当該社会資本整備により何らかの形で負担を被る者。
その他	企業、地方自治体、関係行政機関

(3) 住民参画促進(コミュニケーション手法の選択)

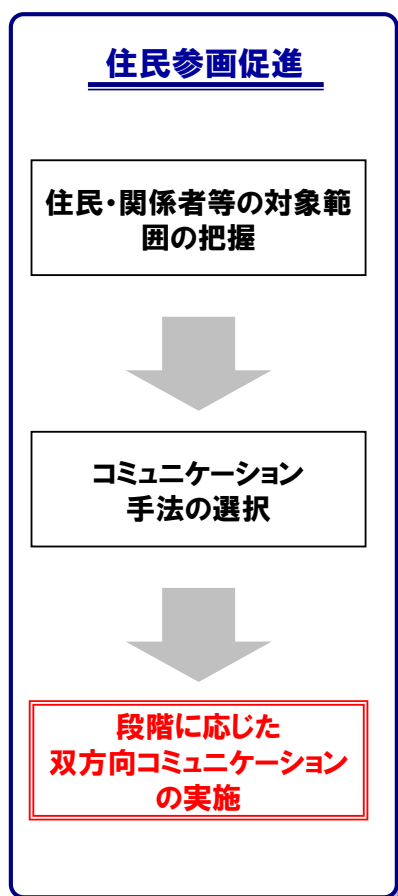


コミュニケーション手法の選択においては、次の点を考慮。

- コミュニケーションの目的
- 対象者
- コミュニケーション手法の特性
- 予算や時間とのバランス

方向性	コミュニケーション手法の例	主な対象者
情報提供	広報資料(ニュースレター等)	配布地域の住民
	新聞・雑誌等	一般市民
	マス・メディア(テレビ、ラジオ等)	一般市民
	ホームページ	関心者
	メーリング・リスト	関心者
	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 (地元住民、一般市民)
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
	アンケート(ハガキ、HP等)	関係地域の住民、関心者等
	FAX、フリーダイヤル、Eメール	一般市民
	パブリック・コメント	関心者等
対応の公表 意見整理	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、関心者等
	協議会、座談会	地権者、地元住民等
	関係者・関心者等の代表によるワークショップ	関係者、関心者等
	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
	関係地域で開催されるイベントへの参加	一般市民等
	フォーラム、シンポジウム	一般市民等

(3) 住民参画促進(段合いに応じた双方向コミュニケーションの実施)



適切な段階毎に、以下の点を適切に実施。

○情報提供

適切な時期、方法により住民・関係者等に**積極的に提供**。

○意見把握

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。
 なお、**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**。

○意見の整理と対応の公表

把握した意見を整理し、結果を公表。
 意見に対していかに対応したか公表し、説明。

計画検討手順	対象	方向性	条件・制約等
①計画検討の発議	一般市民	情報提供	広域、迅速
②計画の必要性と課題の共有	一般市民 関心者	情報提供	広域、 わかりやすさ
③複数案の設定 ④評価項目の設定	地元住民 関心者	意見把握	情報量が多い、 わかりやすさ
⑤複数案の比較評価	地元住民 関心者	意見整理・ 対応の公表	情報量が多い、 わかりやすさ
⑥計画案の選定	地元住民	意見整理・ 対応の公表	直接的、反応
⑦計画の決定	一般市民	情報提供	広域、 わかりやすさ

(3) 住民参画促進(留意事項)

① 地方公共団体との連携

住民参画において、下記の役割を地方公共団体に期待。

○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。

○計画策定者とともに、住民参画を促進する役割

② 住民参画の円滑な実施

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。

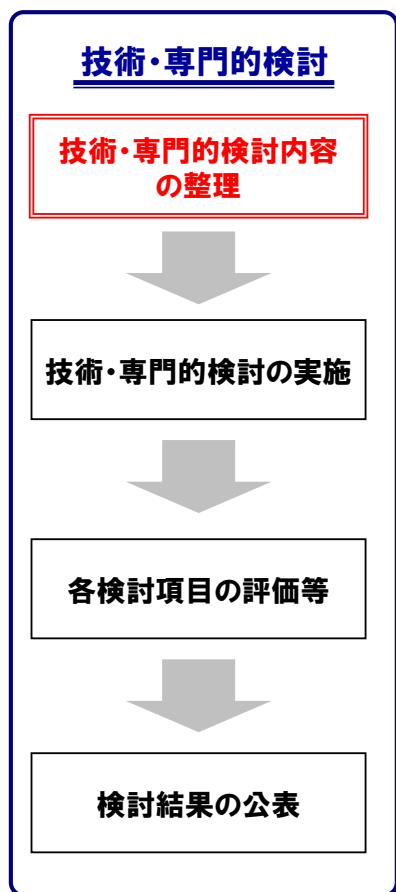
計画策定手順が、技術的・専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与える。

💡 検討にあたり、それぞれの分野ごとに以下の点が異なることに留意

- ・データの取扱い方
- ・分析方法
- ・評価方法

💡 必要に応じ、専門家から意見聴取をおこなう。
※ヒアリング方式や検討方式等が考えられる。

💡 技術・専門的検討は計画自体が適切であることを確保する取り組みで、本ガイドラインにて新たに明確化した。



以下のような検討の枠組みをあらかじめ決定。

- 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
- 検討の手法、体制等



検討の実施に当たり、次の点に留意。

①資料・データ等

- 入手可能な範囲で適切なもの
※後の段階への配慮も必要
- 既存の文献や調査データを積極的に活用
- 必要に応じて追加調査を実施

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。
- 分かりやすい項目や指標を設定。



各検討項目の評価に当たっての配慮事項

- 定量的な指標を用いて評価を実施
- 客観的な判断基準の設定

検討結果については検討の前提条件や検討過程についても併せて公表する。

①地方公共団体との連携

○技術・専門的検討において、下記の役割を地方公共団体に期待。

・地域の様々な情報に関する専門的役割

○地方公共団体と協力し、地方公共団体の有する、当該地域における様々な資料・データ等を有効活用。

②関係行政機関に対する意見聴取

必要に応じ、以下の点に留意して関係行政機関等から意見聴取。

○関係行政機関等の計画との整合性

○関係行政機関等所掌の専門分野への影響

(5)委員会等

委員会等の設置にあたり、以下の点に配慮。

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た役割の明確化

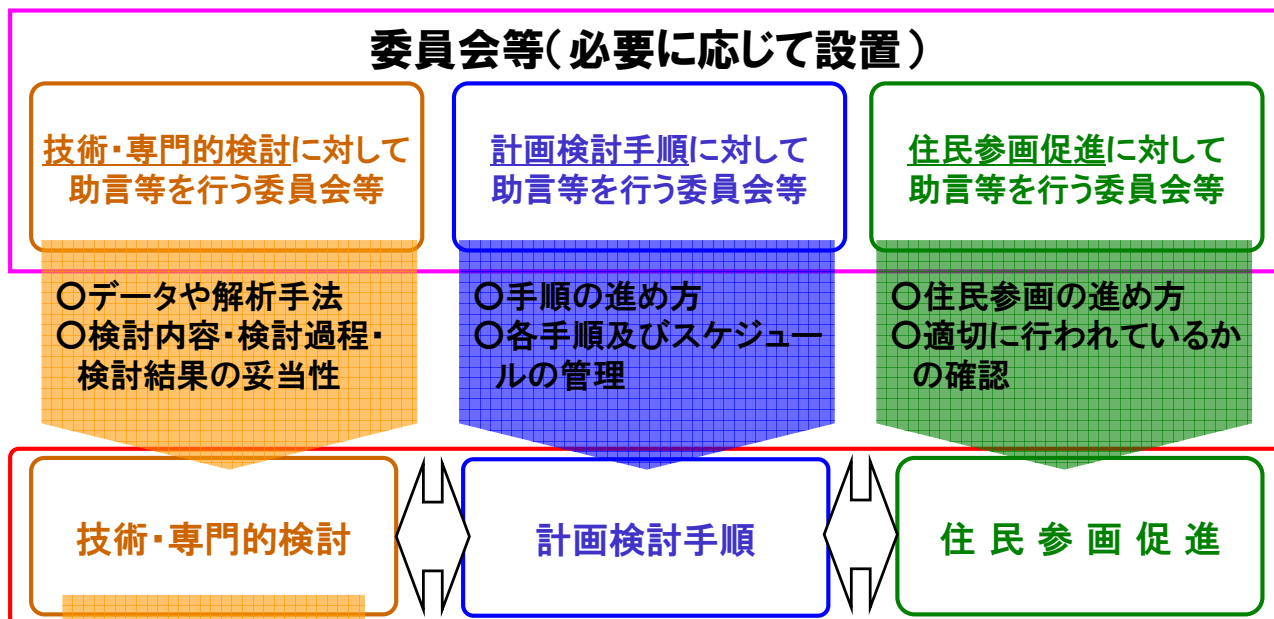
○役割に応じた幅広い分野からの人選

②適切な役割分担

○役割毎に別々の委員会等を設置

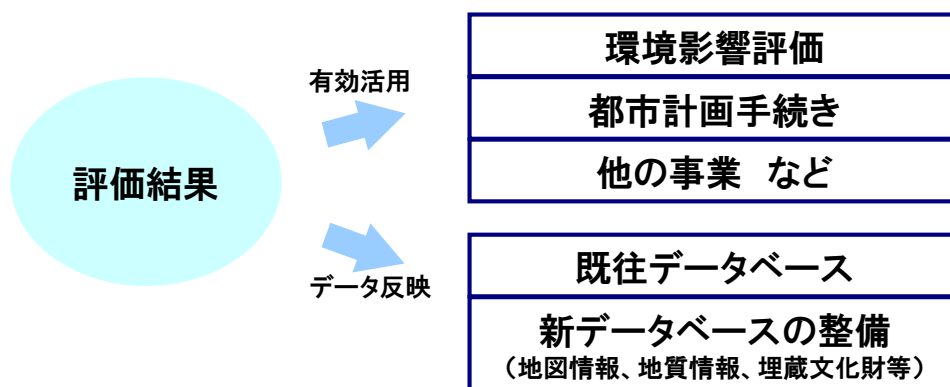
※複数の役割を一つの委員会等が担当することも考えられる。

💡委員会等は、検討状況進行管理や意志決定のための協議会等とは異なる。



※技術・専門的検討に対して助言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等を行う等の役割を担うことも考えられる。

①評価結果等の活用



②事例の蓄積とガイドラインの見直し

