

地域ニーズを反映した公共事業 ～県民参画型公共事業の推進～

群馬県 県土整備部 建設企画課

1. はじめに

従来の公共事業は、計画案を事業主体が決めてから関係住民に提示し、理解・協力を求めるという進め方が多く、①地域ニーズの把握不足による「公共事業批判」、②計画策定過程が不透明であることによる「行政不信」、③限定的な住民の参画による「行政依存」を招きやすく、事業化に向けた合意形成が難航することによる事業進捗の遅れや事業に対する住民満足度の低下が課題となっていた。

そのため、本県では公共事業の進め方を見直し、計画策定に着手する前に住民の意見を聴き、住民の真のニーズを把握した上で、それらを基に計画素案を策定する県民参画型の計画策定手順を規定するとともに、職員が地域ニーズの把握や計画へ反映するノウハウや手法を示したガイドラインを策定し、県民参画型公共事業の取組の拡大を図ることとしている。令和元年度には全国知事会先進政策バンクの中から、優秀賞（住民・事業者視点の行政改革分野で1位）を受賞することができ、本稿では貴重な紙面をお借りして、その取組を紹介するものである（図-1）。



図-1 地域ニーズを反映した公共事業ガイドライン

2. 目的・ねらい

社会資本整備に関わる、計画の質の向上、計画策定過程の透明性の向上、公共事業に対する理解促進並びに事業目的の再確認と共有を図る。

また、事業を進める上での潜在的な紛争の可能性を、地域ニーズを把握するプロセスにより、事前に把握し対応することで、事業完了までのトータルの事業期間の短縮を目指すものである。

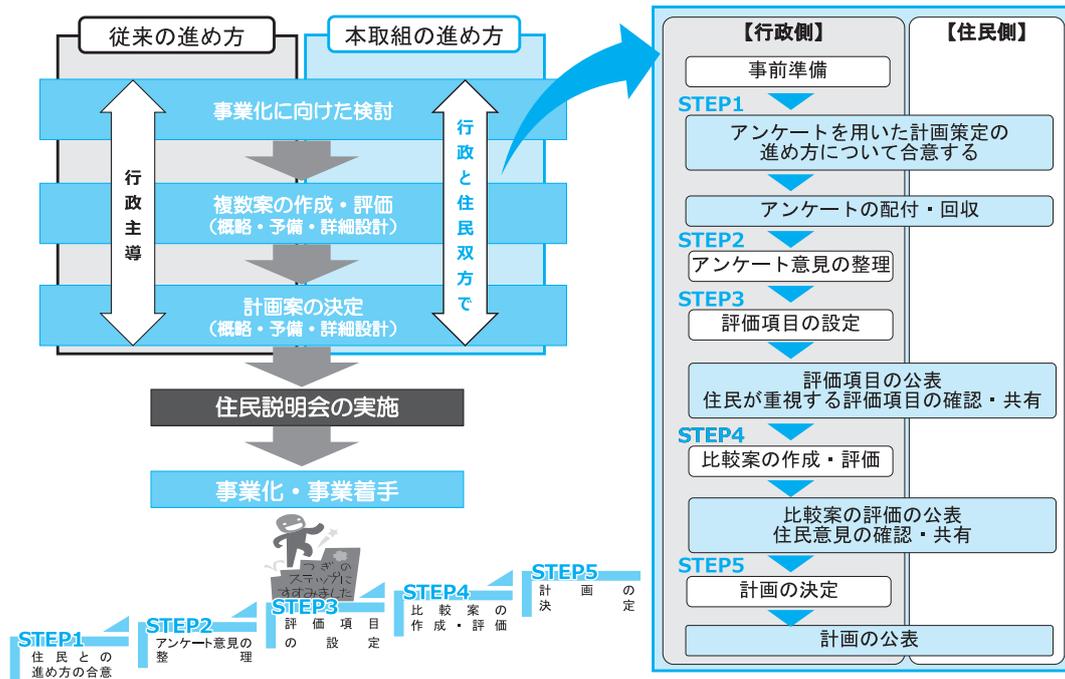


図-2 5つの検討ステップによる進め方

3. 取組の概要

(1) 5つの検討ステップに区切り、テーマごとに住民と対話を重ねる

ガイドラインに基づき、計画案の決定に向けて、5つの検討ステップに区切り、進め方や検討テーマを住民と共有するとともに、ステップごとに行政と住民双方で対話と合意形成を図りながら進めていくことに特徴がある（図-2）。

また、検討ステップの検討テーマを明確にしているため、議論の迷走や混乱を回避しやすくなるとともに、あるステップで決定した内容を次のステップの足がかりにすることで、後のステップで議論がそもそも論に戻ることを防ぐことができる。

【ステップ1：住民との進め方の合意】

計画策定プロセスの透明性の確保、計画策定における議論の混乱や手戻りを防ぐため、計画策定に先立ち「利害関係抽出調査（アンケート調査）」を用いて、地域ニーズを把握しながら計画策定をする旨を関係住民に説明した上で、計画策定の進め方やスケジュール等について、住民との合意形

成を図った上でスタートする。

【ステップ2：アンケート意見の整理】

地域ニーズを把握するため、新たに「利害関係抽出調査（アンケート調査）」を用いて、住民が事業に対して「期待することや不安に思うこと」とあわせ、その意見や要望を述べた「具体的な理由や背景にある考え方」を聴くことで、住民の真のニーズを把握する。

【ステップ3：評価項目の設定】

地域ニーズを的確に計画に反映させるため、住民の真のニーズを「機能（役割・はたらき）」に置き換え、計画案を評価するための客観的なものさし（評価項目）として設定し、住民と確認・共有する。

また、評価項目の中から「住民が重視する評価項目」を住民と議論しながら設定する。

【ステップ4：比較案の作成・評価】

「住民が重視する評価項目（機能）」を達成するためのさまざまな比較案を複数作成するとともに、それぞれの比較案について、「住民が重視す

る評価項目」をどの程度達成しているかを客観的に評価し、住民と議論しながらの確認・共有する。

【ステップ5：計画の決定】

これまでのステップの成果をもとに、「住民が重視する評価項目（機能）」を達成度や、県の政策との整合性、技術的な合理性も含め、総合的に勘案した上で、公益性・公共性の視点から判断し、最終的に事業主体である県が計画を決定し、住民に公表する。

(2) 計画策定に着手する前にアンケート調査により、真のニーズを把握する

県民参画の取組において重要なポイントである「住民の真のニーズの的確な把握」ができるように、「利害関心抽出調査（アンケート調査）」の手法を取り入れた。

通常のアンケート調査のように、「賛成・反対」や「A案・B案」といった表面的な立場・態度、モノ・手段に関する意見・要望ではなく、事業に対して「期待することや気になること、不安に思うこと」とあわせ、その意見や要望を述べた「具体的な理由や背景にある考え方」を聴き、住民の真のニーズを把握することに特徴がある。

例えば、「歩道を拡げてほしい」や「ガードレ

ールを設置してほしい」といった意見に着目するのではなく、その背景にある考え方に着目することで、「歩行者の交通事故を減らしてほしい」という真のニーズを把握することができ、モノ・手段にとらわれない柔軟なアイデアによる解決策につなげていくことが可能となる（図-3）。

さらには、賛成と反対といった相反する意見があったとしても、その背景にある理由に着目すると、双方が求めている真のニーズは同じということもあり、相反する意見をWin-Winの解決へと導くことができる（図-4）。

(3) 住民の求める機能の観点から、住民とともに計画案を議論・評価

【真のニーズから機能定義】

機能の観点から住民とともに、計画案について議論・評価をするために、アンケート結果から得られた真のニーズを「機能」に置き換える。

具体的には、事業に必要な機能を「…（名詞）を…（他動詞）する」というように名詞と他動詞で簡潔に表現する。

機能定義に当たっては、アンケート結果から得られた「住民が必要と考える機能」をベースにするが、それだけでは、事業に必要な機能にもれがある可能性があるため、行政が考える「社会資本

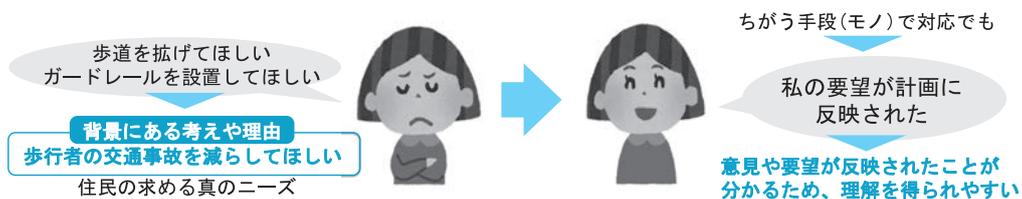
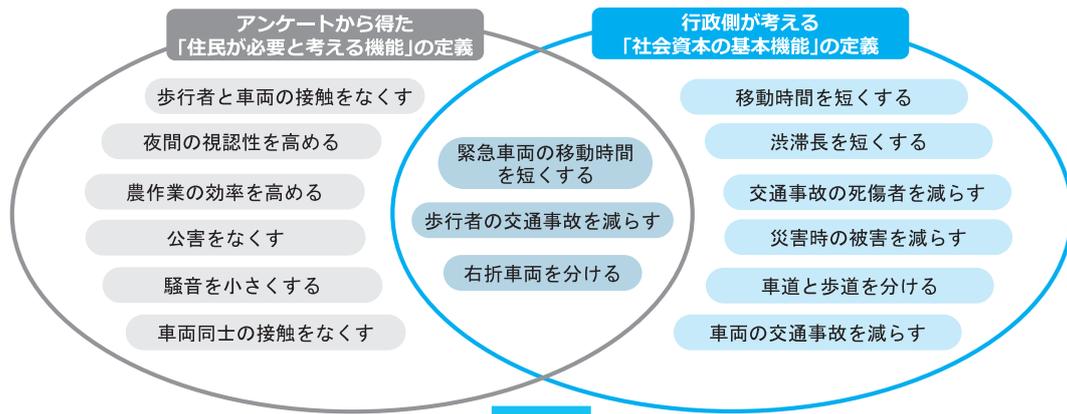


図-3 真のニーズの把握による効果事例



図-4 相反する意見の場合の事例



事業の実施に必要な機能をもれなく抽出

図-5 事業に必要な機能の抽出イメージ

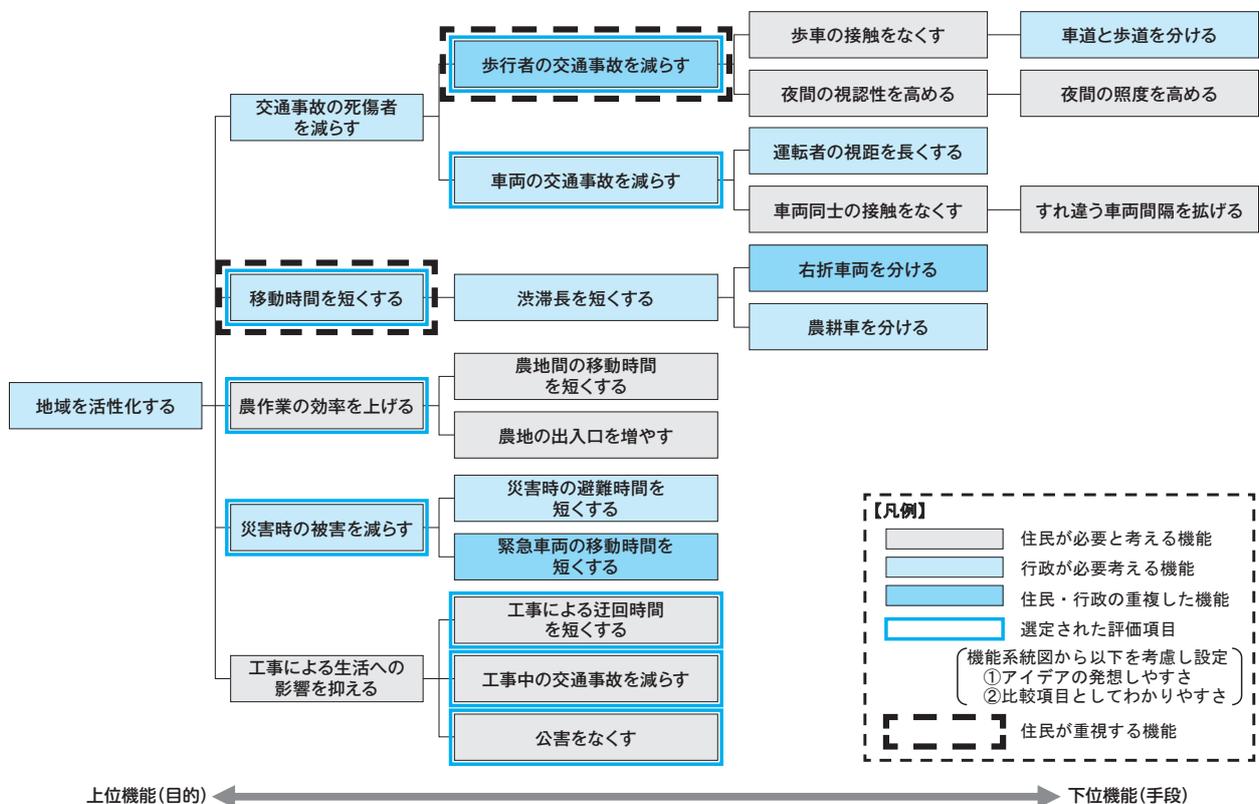


図-6 機能系統図の例

の基本機能」を加味して補いながら、機能をもれなく抽出することが必要となる（図-5）。

【機能の整理による評価項目の選定】

機能定義で抽出された機能を目的と手段の関係で並び替えた「機能系統図」を作成し、機能を体系化することで事業の目的を明確化することができる（図-6）。

作成した機能系統図から、次のステップで複数

の比較案を作成・評価するための評価項目を選定する。

また、機能定義や機能系統図の作成、評価項目の選定作業では、県、市町村の行政担当者によるワークショップにより行うこととしている（写真-1）。

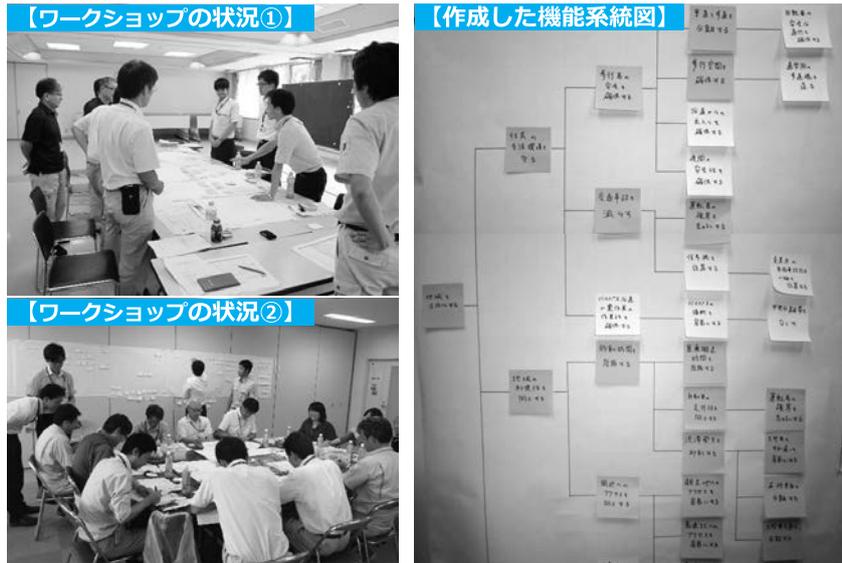


写真-1 ワークショップの実施状況

表-1 複数案による評価項目の比較

評価項目	①標準案 両側歩道+副道無し	②農作業性に配慮した案（一部） 両側歩道+部分副道	③農作業性に配慮した案（全線） 両側歩道+全線副道	※参考案 整備無し（現道利用）
1. 歩行者の交通事故を減らす	◎ 両側に歩道を設置するため、歩行者の交通事故減少が見込まれる	◎ 両側に歩道を設置するため、歩行者の交通事故減少が見込まれる	◎ 両側に歩道を設置するため、歩行者の交通事故減少が見込まれる	▲ 歩道が無い又は狭いため、歩行者の交通事故が懸念される
2. 車両の交通事故を減らす	○ 信号機の設置により交差点の事故減少が見込まれるが、農作業車との錯綜による事故が懸念される	◎ 信号機が設置され、農作業車との交通が分れるため、交通事故の減少が見込まれる	◎ 信号機が設置され、農作業車との交通が分れるため、交通事故の減少が見込まれる	▲ 道幅が狭く、見通しが悪いため、交通事故の発生が懸念される
3. 移動時間を短くする	○ 右折レーンを設置するため、渋滞が緩和する	◎ 右折レーンの設置、及び、農作業車と普通車の分離により、①案よりも渋滞が緩和する	◎ 右折レーンの設置、及び、農作業車と普通車の分離により、①案よりも渋滞が緩和する	× 右折レーンがないため、渋滞の発生が懸念される
4. 農作業の効率を上げる	▲ バイパスから直接出入りする必要があるため、農地への出入りがしづらいため、農作業効率が落ちる	○ 部分的に副道を設置することで、現状の農作業効率を確保できる	◎ 全線に副道が設置されることで、農地への出入りが容易になり、農作業の効率が上がる	○ 現状のまま
5. 災害時の被害を減らす	◎ 車道が広いため、災害時の緊急車両の通行がしやすく、災害時の被害軽減に繋がる	◎ 車道が広いため、災害時の緊急車両の通行がしやすく、災害時の被害軽減に繋がる	◎ 車道が広いため、災害時の緊急車両の通行がしやすく、災害時の被害軽減に繋がる	▲ 道幅が狭いため、災害時に緊急車両が通行しづらく、災害被害の拡大に繋がる
6. 工事による生活への影響を抑える	① 工事による迂回時間を短くする	○ 比較案の中で、最も工事期間が短いことから、迂回を必要とする期間も短い	▲ ①案より工事期間が長い場合、迂回を必要とする期間も長い	◎ 施工しないため、工事による迂回がない
	② 工事中の交通事故を減らす	○ 比較案の中で、最も工事期間が短いことから、交通事故のリスクも低い	▲ ①案より工事期間が長い場合、交通事故のリスクも高い	◎ 施工しないため、工事に起因する交通事故がない
	③ 公害をなくす	○ 比較案の中で、最も工事期間が短いことから、周辺への騒音・振動の影響が小さい	▲ ①案より工事期間も長い場合、周辺への騒音・振動の影響も大きい	◎ 施工しないため、工事に起因する騒音・振動がない
【参考】	7. 早期完成	◎ 比較案の中で、最も事業期間が短い	○ ①案より事業期間が増加	— 施工せず
	8. 低コスト	◎ 比較案の中で、最も経済的	○ ①案より事業費が増加	— 施工せず

住民が重視する機能

【住民との比較案の議論・評価】

機能系統図から選定された評価項目をもとに、複数の比較案を作成し、評価項目ごとに、どの程度達成しているかを視覚的にわかりやすく「◎、○、△、×」で評価する。

また、評価に際して、「住民と決定した評価項目」に加え、「事業費」や「事業期間」を参考に加えることで、比較案の特徴を示すことができる。

そして、住民側からの妥当性を確認するため、説明会で比較案とその評価の考え方を説明し、情報を共有する（表-1）。

4. 主な効果

(1) 計画の質が高まる

行政側だけの視点で計画を策定するのではなく、住民側のニーズを柔軟に計画に反映させることにより、行政だけでは知り得ない多様な考え方やニーズが反映された質の高い計画となる。また、地域ニーズを評価項目とすることで、計画にどれだけ地域ニーズが反映されているかを見える化することができる。

(2) 計画策定過程の透明性が高まる

はじめに住民に計画策定のプロセスを示し、検

討ステップごとに住民との合意形成を図りながら、計画策定を進めることで、計画策定過程の透明性が高まる。

(3) 住民の関心、理解が深まる

地域や関係する住民が個々に抱える問題を、行政と住民が相互に理解・共有しながら、その解決に向けた具体的な取組をオープンに議論していくプロセスを共有することで、住民にも当事者意識が生まれ、事業の必要性への理解と協力が得られやすくなる。

(4) 行政担当者が事業目的を再認識

地域ニーズを機能に置き換えて、何のために事業を行うかを改めて明確にすることで、行政担当者が事業目的を再認識するとともに、住民との合意形成を図りながら計画策定を進めることで、住民の事業に対する必要性への理解と納得感が得られやすくなる。

(5) 事前のリスク対応が可能に

事前に住民の考え方を聴くことにより、反対者など潜在的な紛争の可能性を事前に把握できるため、行政として事前に対策をとることができる。また、計画策定過程の透明性が確保されることにより、行政と住民間の意見の相違による対立を事前に回避できるだけでなく、関係住民にオープンかつ公平に意見を聴くことにより、一部の声の大きい住民の意見だけが計画に反映されるといった、不平等な進め方を回避することも可能となる。

こうした住民参画のプロセスには時間を要するが、結果として、その後の用地買収や工事などが円滑に進み、完成までのトータルの事業期間の短縮にもつながる効果が期待できる。

5. これまでの主な実績

- ① 平成 29 年度に 12 箇所、平成 30 年度に 19 箇所、令和元年度に 33 箇所事業を実施。

- ② 本取組を実施したことで、地元からも高い評価を頂くとともに住民との信頼関係を構築することで、以下の成果を得ることができた。

【事例 1】

4 車線のバイパス整備事業（延長約 4 km）の用地買収（地権者約 160 人）が概ね 2 年で完了。

【事例 2】

JR 高崎駅前の市街地における道路事業の用地買収（地権者 29 人、補償家屋 19 棟）が概ね 2 年で完了。

6. 推進に向けた 6 つの視点

地域ニーズを的確に反映した県民本位の質の高い社会資本整備を推進するとともに、目指すべき職員像である「地域や住民のニーズに対し、技術的裏付けを持ち、質の高いサービスを提供できる職員」の育成に向け、「地域ニーズを反映した公共事業」を、組織的かつ継続的に取り組めるよう、以下の 6 つの視点でバランスよく体系的に推進することとしている（図-7）。

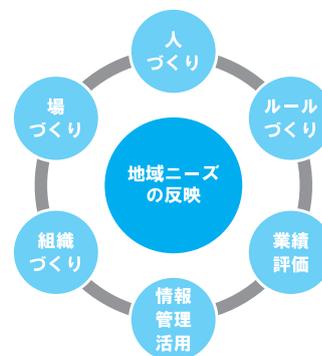


図-7 「地域ニーズを反映した公共事業」
推進に向けた 6 つの視点

(1) 人づくり

現場での活動を支えているのは人であり、どんなに制度や仕組みを整えても、根幹は職員の情熱と知恵である。そのため、地域ニーズを反映した公共事業の理念や考え方、進め方を組織内で共有し、的確に推進するために、職員研修など人材育成の取組を計画的かつ継続的に実施する。

活動内容	実施内容	2017	2018	2019	2020	2021
人材育成	ガイドラインの策定・更新		策定	フォローアップ		
	ガイドラインの説明会 (県職員、市町村、地元 コンサルタント)			県職員の育成	市町村の理解促進	地元コンサルタントの育成
	各種研修の実施		県職員の育成			
地域ニーズを反映した 公共事業の導入		10件 試行	19件 試行	実施箇所の拡大 年間 25 件程度		

図-8 人材育成と連動した実践成果の拡大に向けた実施計画

(2) ルールづくり

県土整備部が所管する事業の計画策定においては、地域ニーズの反映を実施することを規定するとともに、職員が実践するうえでの具体的な進め方や手法を示した「地域ニーズを反映した公共事業ガイドライン」を策定した。

(3) 組織づくり

地域ニーズを反映した公共事業の円滑な実施、各種調整などを支援するため、「県土整備部建設企画課」に事務局を置き、職員が取り組みやすい職場環境づくりの支援、一連業務の実施の支援、ファシリテーションの支援などを行っている。

(4) 業績評価

若手職員が創意工夫を凝らした取組成果を発表する「創意工夫発表会」の対象事業に本取組も位置づけ、他の模範となる優秀な取組を表彰している。

(5) 情報管理・活用

過去の取組で使用した資料や取組の効果、反省点などをデータベース化し、ノウハウの蓄積と伝承を行っている。

(6) 場づくり

取組を継続的かつ業務プロセスの一環として継続していくため、人材育成と連動した段階的・計画的な実践成果の拡大を図っている（図-8）。

7. おわりに

群馬県県土整備部では、部の最上位計画である「はばたけ群馬・県土整備プラン 2018-2027」において、「県民との対話と協調による、地域ニーズを的確に反映した社会資本整備の推進」を位置づけ、今後の公共事業の計画策定段階においては、「地域ニーズを反映した公共事業」の取組を積極的に推進することとしており、今後とも、地域ニーズを反映した、県民の満足度と質の高い社会資本整備の推進に取り組んでいきたいと考えている。