

「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」 の策定について

国土交通省大臣官房技術調査課

技術開発官 かつまた まさと
勝又 賢人

本稿では、本年4月に策定した「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」（以下「本ガイドライン」といいます）について、策定背景や基本的な考え方について説明したいと思います。なお、本ガイドラインの詳細な内容については、次のURLをご覧ください。

http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo08_hh_000001.html



1 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ます（表 1）。

表 1 社会資本整備重点計画（抜粋）

第1章 3 地域住民等との理解と協力の確保
事業の計画段階よりも早い構想段階において、住民参加手続の実施を促すための各種運用指針等に示すプロセスを導入するなど、透明性や公正性を確保し、住民等の理解と協力を得るため、構想・計画・実施等の事業過程を通じた住民参加の取り組み等を推進する。

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、事業の公益性およ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ました。

一方、計画づくりに当たっては、社会面・経済面・環境面等のさまざま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ます。

国土交通省においては、すでに、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すが、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、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」を策定しました。

なお、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す。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・環境面等のさまざま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。

2 本ガイドラインで用いる用語

「構想段階」とは、計画策定者が、事業の公益性およ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、配置およ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します。

「構想段階における計画」とは、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であり、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す。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および港湾事業における長期構想等が該当します。ただし、本ガイドラインにおいては、これらすべてを「計画」と表記しています。

「計画策定者」とは、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です。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があります。

そのほか、本ガイドラインにおいては、「住民・関係者等」「委員会等」「計画策定プロセス」「計画検討手順」「住民参画促進」「技術・専門的検討」のそれぞれの用語についても解説を加えています。

3 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ります。

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す。

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当たって実施される住民参画促進および技術・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す。

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・環境面等のさまざま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ります(図 1)。

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す(表 2)。

表 2 各事業におけるガイドラインの策定状況

事業種別	ガイドライン等
河川事業	河川法第16条の2に基づく河川整備計画
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)

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すが、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、さまざまな主体の計画策定プロセ

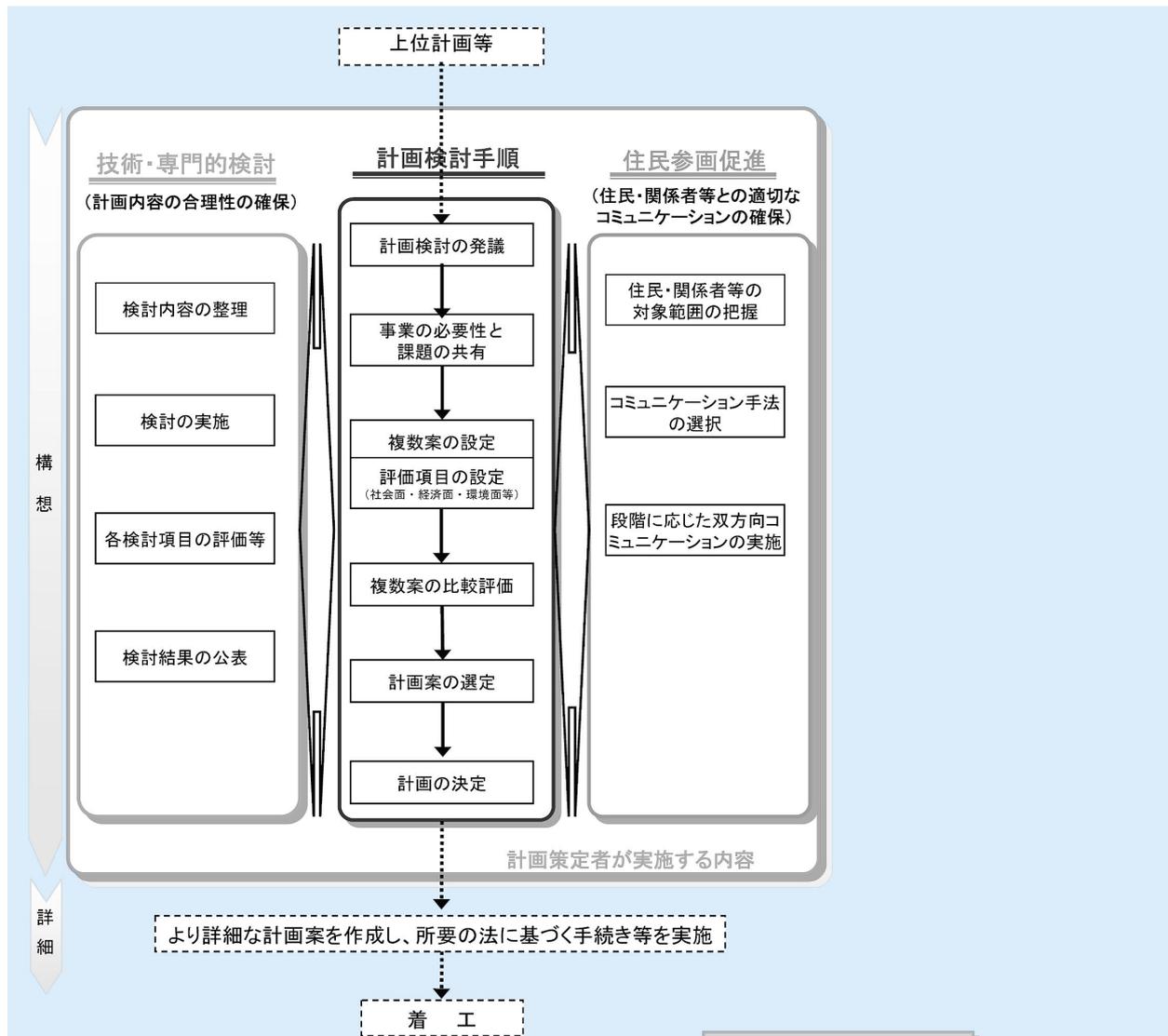


図 1 構想段階における計画策定プロセスの体系図

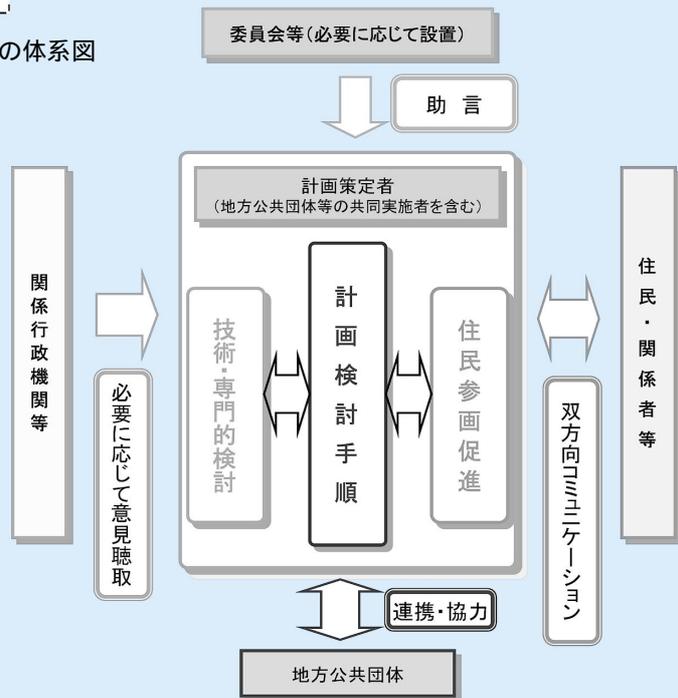


図 2 構想段階における計画策定プロセスの各主体の関係

スにおける関わりについても記述しています（図2）。

4 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、社会経済また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します。
- (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します。なお、本ガイドラインはすべ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当たって画一的にならないよう柔軟に対応するものとします。
- (3) 公共事業は事業ごとに個別の所管法に則り実施されるものです。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します。
- (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・充実を図るものとします。
- (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、開発および保全の方針、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します。

(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・環境等のさまざま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ます。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ます。

(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します。

5 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りません。そのためには次の3点に留意する必要があります。

計画検討手順の事前の明確化

住民参画促進及び技術・専門的検討との有機的な連携

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次のとおりとなります。

- ① 計画検討の発議
- ② 事業の必要性と課題の共有
- ③ 複数案の設定
- ④ 評価項目の設定
- ⑤ 複数案の比較評価
- ⑥ 計画案の選定
- ⑦ 計画の決定

なお、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、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等に留意しつつ、手順全体の管理を行う必要があります。また、関係する地方公共団体と十分な意見交換や連携を行うとともに、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します。

6

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す。

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点に留意する必要があります。

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

住民参画促進の標準的な考え方は以下のとおりです。

- ① 住民・関係者等の対象範囲の把握
- ② コミュニケーション手法の選択
- ③ 段階に応じた双方向コミュニケーションの実施

なお、計画策定者は、関係する地方公共団体と連携して住民参加の促進を行うとともに、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します。また、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します。

7

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す。

その標準的な考え方は以下のとおりです。

- ① 技術・専門的検討内容の整理
- ② 技術・専門的検討の実施
- ③ 各検討項目の評価等
- ④ 検討結果の公表

なお、計画策定者は、技術・専門的検討を実施するにあたっては、必要に応じて地方公共団体との連携や関係行政機関等に対する意見聴取を行うとともに、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します。

8

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、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、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します。

9

おわりに

今後は、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します。