

道路計画合意形成研究会の 提言について

国土交通省道路局企画課道路経済調査室

1. はじめに

国土交通省においては、道路事業の計画プロセスにおける望ましい合意形成のあり方を検討することを目的として、行政手続き、環境、住民参加等に関する有識者からなる『道路計画合意形成研究会』を平成13年9月に設置した。この研究会において、合計3回の審議を踏まえてとりまとめ、同年10月31日にご提言をいただいたところである。

本稿では、この道路計画合意形成研究会により提言としてとりまとめられた「我が国の構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方」について紹介する。

なお、道路計画合意形成研究会の委員の構成は次のとおりである。

(座長)

磯部 力 東京都立大学法学部教授

(委員)

石田 東生 筑波大学社会工学系教授

小幡 純子 上智大学法学部教授

金本 良嗣 東京大学大学院経済研究科教授

越澤 明 北海道大学大学院工学研究科教授

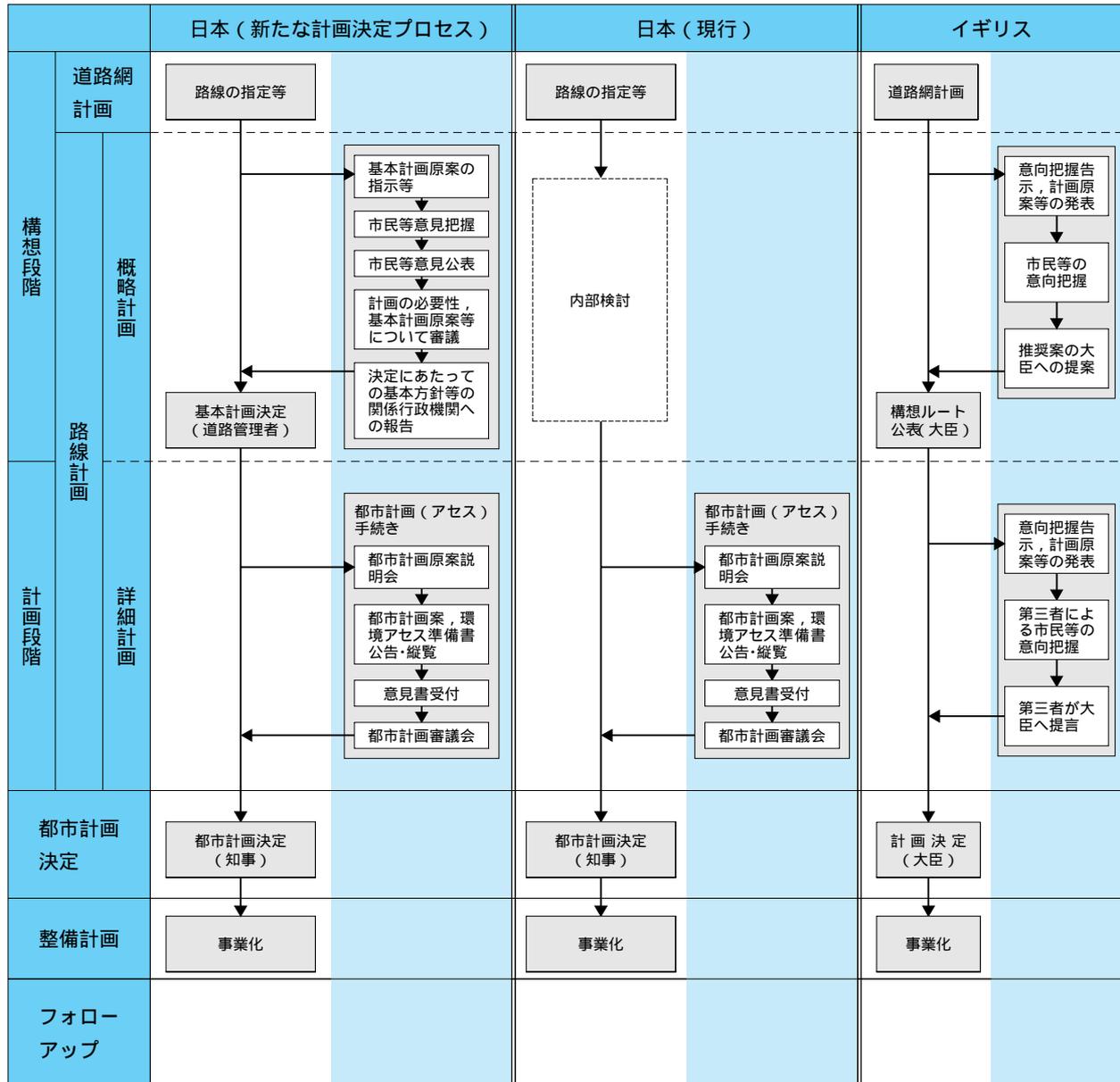
2. 提言の背景

現在、効率的で質の高い社会資本の充実を図ることは、依然として重要な政策課題であるが、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及ぶことや価値観の多様化を背景として、事業の紛糾や長期化を招く場合も少なくない。これらを解決するためには、透明で客観性のある公正な手続きを導入し、多様な市民意見を計画づくりに反映させていくことが必要である。

これに関して、欧米諸国においては、計画の早い段階からPI（パブリック・インボルブメント＝市民参画：原義は市民等を積極的に関与させる意）を実施（図 1 参照）し、透明性、客観性、公正さの高いプロセスを経るとともに、公益性の判断と利害調整とを明確に区分し、段階的に計画の策定を行っている。

わが国の道路事業を含む社会資本整備では、計画を法的（都市計画法、環境影響評価法）に決定する計画段階において、市民への情報提供や意見聴取が制度化されているが、計画の基本的な内容を検討する構想段階においては、これまで、各道

図 1 道路計画決定プロセスのフロー



路管理者において、PIの自主的な取り組みが行われているものの、合意形成の方法やそのための手続きは未だ確立されていない。

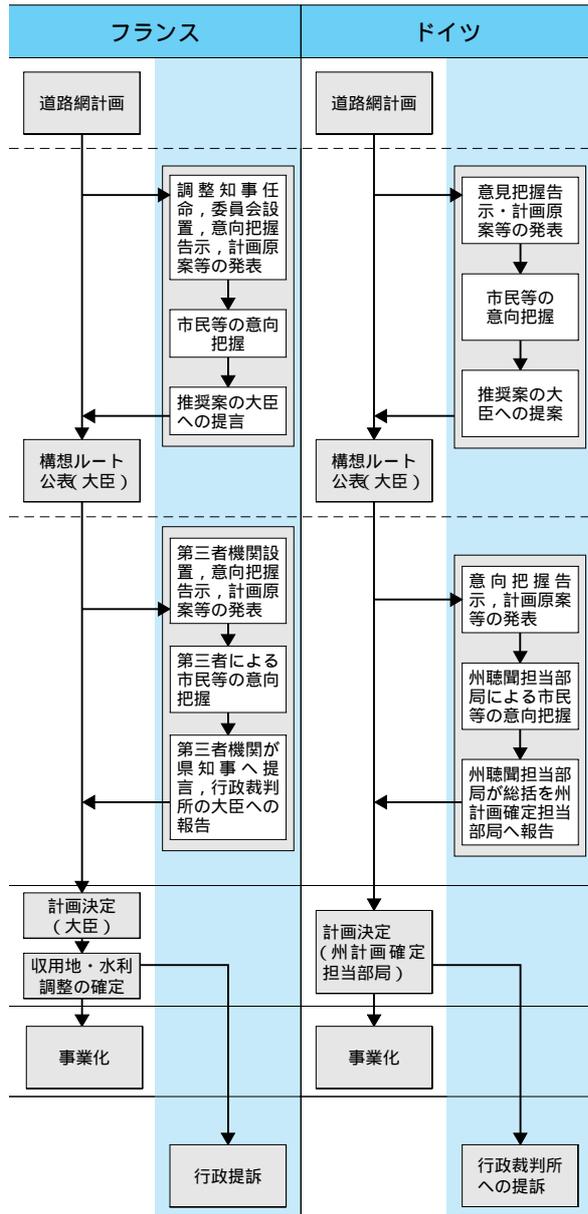
今後は、計画プロセスの透明性、客観性、公正さが、これまで以上に強く望まれており、計画の早い段階からPIの導入を図ることで、透明性の向上や客観性を高め、公正な判断を行う手続きを定めることが重要と考えられる。また、一方で、道路計画における公益性の判断を行う段階と利害調整を行う段階とを明確に区別した効率的な進め方を構築することも必要と考えられる。

道路計画合意形成研究会の提言は、以上のような背景のもと、構想段階における新たな計画決定プロセスの具現化をねらいとして、その手続きの基本的な枠組みについてとりまとめられた。

3. 提言のポイント

道路計画合意形成研究会の提言のポイントは次のとおりである（図 1 参照）。

- (1) 構想段階の位置付けの明確化



これまで、わが国においては、道路計画を決定するプロセスが不明確であり、計画を法的（都市計画法，環境影響評価法）に決定する段階で，利害調整の議論と当該計画の必要性の議論が同時に行われるなど，議論が混在し，合意形成が困難となる例が存在していた。このため，提言においては，まず構想段階と計画段階という2段階のプロセスを明確化したことが，提言の第1のポイントとなっている。

提言では，構想段階を「行政と市民等が当該計画の必要性を検討し，候補となるルート等を行政

が絞り込む段階」，計画段階を「当該計画による公共の利益と市民等の権利とを調整し，事業実施の前提となる計画を行政が決定する段階」と定義付けている。つまり，構想段階では，公益性からの検討を経て，次の計画段階における検討の基本案（以下，「基本計画」という）が決定されることになる。したがって，構想段階では市民等との個々の権利調整に関する検討を踏まえた計画の決定がなされるものではない。

また，この構想段階において決定される基本計画は，環境アセスメント等での検討に必要な計画精度に至らないため，私権を制限するような効力は持たないが，より詳しい検討に入ること，つまり計画段階へ進むことが妥当との評価がなされた段階の計画であると考えらるべきであるとしている。

(2) 構想段階におけるPI（市民参画プロセス）の導入

基本計画を決定する手続きにおいて，透明性，客観性，公正さを確保するために，構想段階においても，情報の公開や意見把握等の合意形成を図るPIプロセスを導入することとされたことが提言の第2のポイントである。

標準的なPIプロセスは，

- ・幅広い市民等への基本計画原案・PI手法等の周知
- ・市民等からの意見把握
- ・把握した意見等の公表
- ・計画の必要性，基本計画原案等についての第三者機関の審議
- ・第三者機関が市民等の意見を整理，分析し，計画策定にあたり配慮すべき事項・方向性について報告

からなる一連のステップにより構成するとされている。

このPIプロセスは，道路管理者および関係する地方公共団体（以下，両者を含む総称として「関係行政機関」という）が主宰するが，PIプロセスにおける透明性，客観性，公正さを保つためには，行政以外の第三者の関与が有効であり，こ

の第三者としては、わが国におけるPIの実施例等から学識経験者等からなる委員会などの第三者機関が望ましいとしている。

第三者機関は、この上記のPIプロセスのうち、特に透明性、客観性、公正さが要求される審議、報告等のステップについて、関係行政機関に代わって実施するほか、PIの進め方に関する検討や評価、提示する情報の内容や質、タイミング等に関する評価などについても、必要に応じて実施するべきであるとしている。

また、PIプロセスの効率的な実施には、時間管理概念の導入が必要であり、基本計画原案の提示から関係行政機関への報告までに要する期間は、わが国の実例および諸外国の例等から、導入当初で半年～1年（将来的には4～5カ月）を目安とすることが示されている。

(3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

提言では、計画の必要性や行政が提示した基本計画原案の妥当性については、「道路整備をしない案」も含めた代替案との比較による検証を必要としている。ただし、上位計画に位置付けられている道路計画を、具体の路線計画の検討において変更または廃止することは、取り扱う範囲を超えるものであるが、この「道路整備をしない案」が選択された場合は、事実上、当該計画は休止となることが明記された。

この場合、道路計画を変更または廃止する決定に当たっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要となる。

また、提言では、行政は、計画を実施しない場合に生じ得る課題等について、市民等に明らかにすべきことも必要とされた。

これまでの社会資本整備の計画においては、一

度提示された計画について、当該計画を休止する明確な手続きを有しなかったが、この見直しの手続きが明確に示されたことは、本提言の最も重要なポイントである。

4. 提言の適用について

本提言の対象事業については、一定規模の道路事業のうち、環境や市民生活に大きな影響を及ぼす恐れがある構想段階にある事業について適用すべきとされ、当面は原則として構想段階にあるすべての高規格幹線道路事業などを対象にするとされている。

今後は、このPIプロセスを効果的に進めるため、ガイドラインの作成・公表するとともに、このプロセスの運用を積み重ね、将来的には新たな計画決定プロセスを法的に位置付けることを目指すことが期待されている。

5. おわりに

国土交通省道路局においては、この提言を受け、11月22日付けで構想段階における市民参画の積極的な取り組みを推進するよう地方機関に対し指示したところである。

道路計画合意形成研究会において提言された内容は、わが国の社会資本整備の分野においては初めて示された考え方であることから、今後は、この提言の内容を速やかに個々の道路事業に適用し、道路計画における透明性、客観性、公正さの一層の向上を図っていきたいと考えている。