

“公共事業の構想段階計画策定プロセスガイドライン”におけるPIのあり方について*

Vice-Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism circulated an official notice for Strategic Environmental Assessment *

曾根真理**・並河良治***・下田潤一****

By Shinri SONE**・Yoshiharu NAMIKAWA***・Junichi SHIMODA****

1. はじめに

平成20年3月、“公共事業の構想段階計画策定プロセスガイドライン”が国土交通事務次官より社会資本整備に関わる各部局に通達された。本ガイドラインは、公共工事の構想段階における計画策定手法のあり方を示すものである。本ガイドラインは、国土交通省所管の河川、道路、港湾、空港など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している。

当研究所は本ガイドライン策定にあたって、検討用資料の作成などを行ってきた。本稿において、“ガイドライン策定にあたっての基本的考え方となった”計画検討手順”、“住民参画促進”、“技術・専門的検討”のあり方について説明を行う。

2. 検討体制

本ガイドラインを策定するにあたって、国土交通省内に研究会を設置し内容の検討を行った。検討会の委員は表1に示すとおりである。検討会は平成19年3月から平成20年3月にかけて合計5回開催された。

表1 公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会 委員名簿

池田龍彦	横浜国立大学国際社会科学部研究科教授
岸井隆幸	日本大学土木工学科教授
小林潔司(座長)	京都大学工学研究科教授
城山英明	東京大学法学部政治学研究科教授
竹内健蔵	東京女子大学文理学部教授
辻本哲郎	名古屋大学工学研究科教授
中村太士	北海道大学農学研究院教授
藤田壮	東洋大学環境建設学科教授
兼国立環境研究所環境技術評価システム研究室長	
屋井鉄雄	東京工業大学総合理工学研究科教授
(50音順、敬称略)	

3. 計画策定の三要素

本ガイドラインの新たな点は、計画策定プロセスの要素として、計画検討手順、住民参画促進、

技術・専門的検討策定の三つを挙げてことである。

これまでのPI事例では、一般に委員会などを設置して検討を行うことが一般的である。但し、次に挙げるような問題が生じていた。

- ・ 技術的検討を行うのか、住民に対して説明を行うのか等、委員会の機能が明確ではない。
- ・ 多大な時間と経費をかけたにもかかわらず、結論が出ない。
- ・ 委員が住民から見ると事業推進派と捉えられることがある。
- ・ 委員会での発言は専門家としての発言なのか市民の代表としての発言なのか位置づけが不明。

これらの問題に対応するため、委員会がどのようなことを検討していたかを分析し、以下の三要素に分けることにした。

(1) 計画検討手順

計画検討手順は、計画策定プロセスの中で中心的役割を果たす。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ための手順である。以下の手順により構成されている。

①計画検討の発議

当該事業の目的、検討の進め方、スケジュールなど、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

当該事業の必要性や課題を共有し、事業を行わないことで将来どのような影響が出るかなどを把握する。

③複数案設定

複数案を設定し比較・検討することを基本とする。複数案の設定にあたっては以下の点に留意する。

- ・ 事業の目的が達成できる。
- ・ 社会面、経済面、環境面など様々な観点から考慮する。
- ・ 地域特性や事業特性に配慮する。
- ・ 事業を行わない案が現実的である場合や他の事業の組み合わせにより目的を達成しうる場合にはこれを含める。
- ・ 事業を行わない案が現実的でない場合には、比較評価の参考として示すことが望ましい。

④評価項目の設定

評価項目の設定にあたっては以下の点に留意する。

- ・ 事業の目的の達成度合いを評価できる。
- ・ 社会面、経済面、環境面など様々な観点から評価できる。
- ・ 住民・関係者等の関心事、地域特性や事業特性などに配慮する。

⑤複数案の比較評価

評価項目毎の評価にあたっては、正確な資料・データ等に基づき、解りやすく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、複数案の中から計画案を選定する。選定の結果やその理由を広く住民・関係者等に説明する。

⑦計画の決定

計画策定者は、正式な手続きを経て計画を決定し、速やかに結果を公表する。

(2) 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。

標準的な考え方は以下の通りである。

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、住民・関係者等の対象範囲を適切に把握する。

②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は、その目的、対象者、その手法の特性、予算や時間等とのバランスに考慮して選択する必要がある。

③段階に応じた双方向コミュニケーションの実施

双方向コミュニケーションとなるよう以下の3点を適切に実施する。

- ・ 情報提供
- ・ 意見把握
- ・ 意見の整理と対応の公表

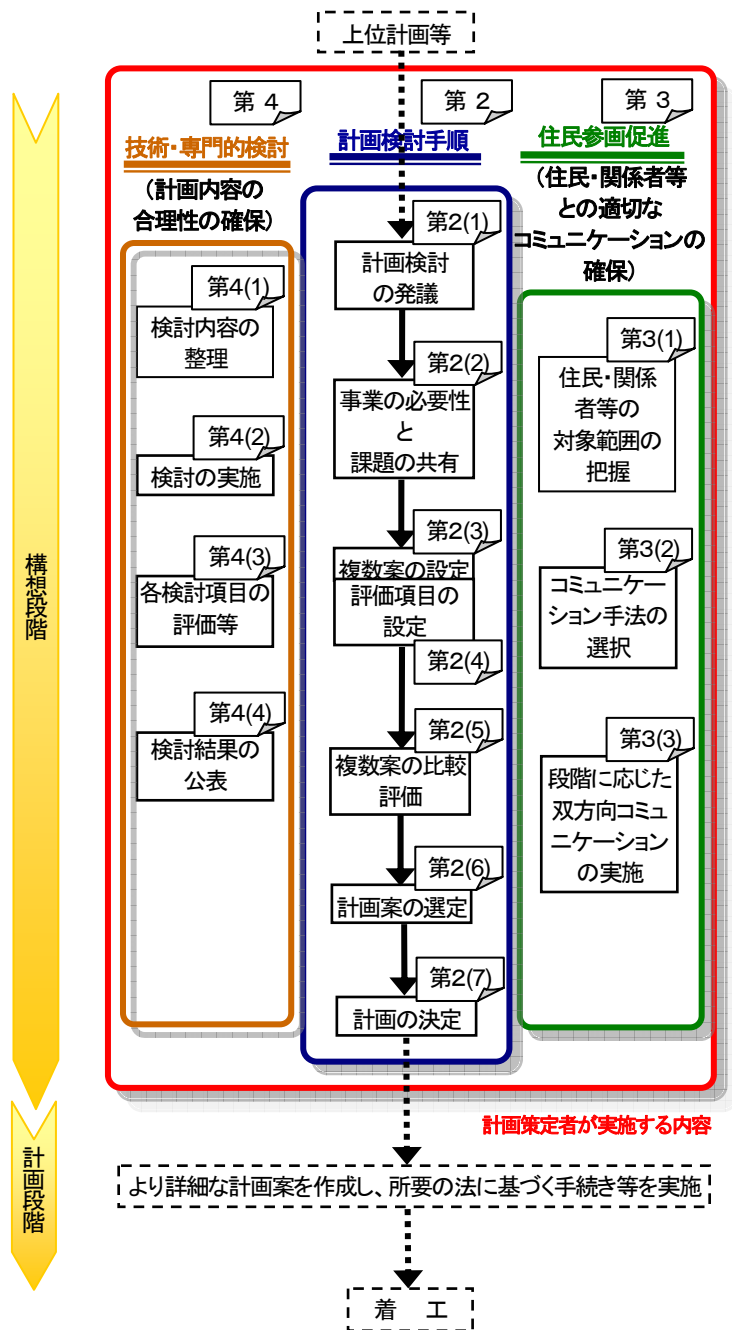


図1 構想段階における計画策定プロセスの体系図

(3) 技術・専門的検討

構想段階における計画検討手順において、計画案の選定にいたる手順、検討方法、複数案の絞り込み法等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうか根拠を与えるものである。

標準的な考え方は以下の通りである。

①技術・専門的内容の整理

検討内容や前提条件を整理し、必要となる調査、データの範囲や検討の方法・枠組みをあらかじめ決定する。

②技術・専門的検討の実施

技術・専門的検討の実施にあたって次の点に留意する。

- ・ 資料データ等は、既存の文献や調査を積極的に活用する。事業の必要性や、住民・関係者等の関心事に関係するデータ等の収集については必要に応じて追加調査を実施する。
- ・ 分析手法は、資料・データの制約・分析精度を勘案の上、適切な手法を選定する。

③各検討項目の評価等

必要な項目についてはできる限り定量的な評価を実施することに努める。定性的な評価を実施するにあたっては可能な限り客観性の確保に努める。

④検討結果の公表

計画策定者は、検討結果を適切な方法にて公表する。

3. 他のガイドラインとの関係

(1) 環境省SEAガイドラインとの関係

平成19年4月に環境省が策定した“戦略的環境アセスメント導入ガイドライン”は、事業の早い段階における環境配慮の方法についての指針である。

本ガイドラインは、環境省策定SEAガイドラインを踏まえて、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から、住民参加能登で進めることを目指すものである。このため、本ガイドラインに従っている限りにおいては、SEAガイドラインに沿ったものであると言える。

(2) 従来のPIガイドラインとの関係

平成15年6月、国土交通省は社会資本整備事業全般を対象に“国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参画手続きガイドライン”を策定した。このガイドラインは、計画策定者から積極的な情報公開を行うことで住民参加を促し、住民・関係者と協働の下でより良

い計画づくりを進めるものである。

本ガイドラインは、このガイドラインに定められた住民・関係者との協力にくわえて、双方向コミュニケーションに努めること、適切なコミュニケーション手法を選定することなどを追加している。

(3) 事業毎のガイドラインとの関係

事業分や毎の計画策定ガイドラインは以下に示すとおりである。本ガイドラインの趣旨を踏まえて必要に応じて事業毎のガイドラインは改正される。

- ・ 河川事業：河川法（平成9年度の改正により河川整備計画策定及び環境目的が追加された）に基づく対応。
- ・ 道路事業：市民参加型道路計画プロセスガイドライン（平成14年度道路経済調査室長、道路環境調査室長通知）、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画手続きガイドライン（平成15年度）
- ・ 空港事業：一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）（平成15年度航空局飛行場部計画課長通知）

4. 他の機関との連携

(1) 事業を実施する地区の地方公共団体

当該事業を実施する地域の地方公共団体は、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ている。計画策定者は事業実施地区の地方公共団体と連携することにより、計画策定プロセスをスムーズに進めることができる。

(2) 関連地方公共団体

例えば、利水をおこなったり、道路利用の影響が大きなど当該事業の影響が及ぶ関連地方公共団体はとも連携することが望ましい。関連地方公共団体の基本構想、都市計画等とも連携を図ることが望ましい。

(3) 関係行政機関

環境省など関連する行政機関とも連携を行うことが望ましい。また、第三セクターなどとも連携を図ることが望ましい。

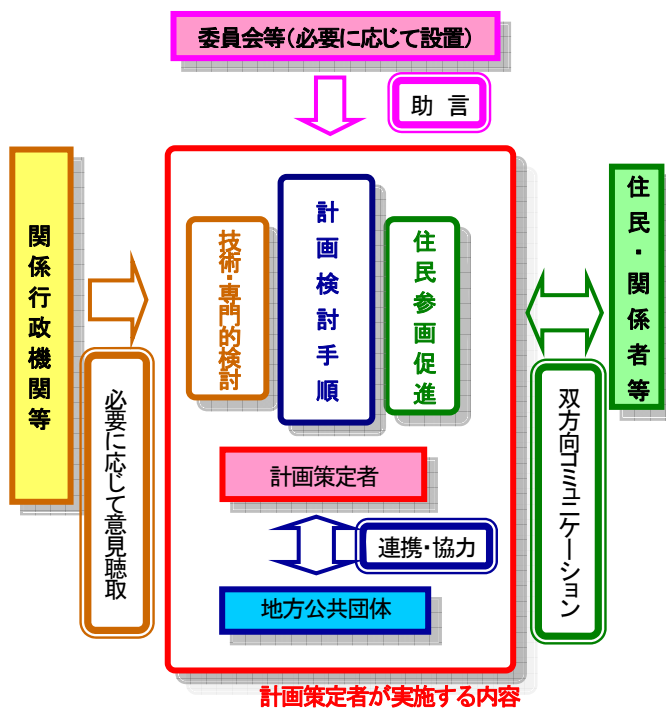


図2 計画策定プロセスの関係主体相関図

5. 委員会等

(1) 基本的事項

計画策定者は必要に応じて、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を行う委員会等を設置する。設置にあたっては以下の点に考慮する。

- ・ 役割に応じた適切な検討体制の構築
- ・ 適切な役割分担

(2) 委員会との役割

① 計画検討手順に対して助言等を行う委員会等

基本的役割は次の通り。

- ・ 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

住民・関係者等と直接合意形成を行う協議会などではなく、住民参画促進が適切に行われるよう助言する機能を持つ。基本的役割は次の通り。

- ・ 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・専門的検討に対し助言等を行う委員会等

基本的役割は次の通り。なお、専門分野が多岐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毎の分科会を設けることも考えられる。

- ・ データや解析手法に関する助言
- ・ 検討過程や検討結果の妥当性の確認

6. その他

(1) 地方公共団体、民間事業者への適用

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。

(2) 評価結果等の活用

当該事業の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、検討の経緯を十分に勘案するとともに収集した調査結果・データ等については有効に活用することが望ましい。

(3) 事例の蓄積とガイドラインの見直し

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。