

# 提 言 書

—— 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

平成13年10月

道路計画合意形成研究会

道路計画合意形成研究会は、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、平成13年9月に発足し、合計3回の審議を行った。このたび、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を取りまとめたので、ここに提言するものである。

なお、道路計画合意形成研究会の委員の氏名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

# 目 次

## 1.はじめに

## 2.我が国の計画決定プロセスに関する課題

## 3.欧米諸国の計画決定プロセスについて

### (1)計画決定プロセス

### (2)Pプロセス

Pプロセスの内容

第三者の支援によるPプロセスの客観性と透明性の向上

## 4.今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

### (1)構想段階の位置づけの明確化

### (2)構想段階におけるPプロセスの導入

### (3)構想段階における計画見直し手続きの明確化

## 5.構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

### (1)構想段階における計画決定内容

決定項目

決定の効力

決定の責任

決定にあたって考慮すべき事項

### (2)Pプロセスの内容

Pプロセスの構成

第三者機関

Pの対象となる市民等の範囲

Pプロセスの実施期間

### (3)新たな計画決定プロセスの適用事業

## 6.新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

## 7.おわりに

## 1. はじめに

シビルミニマムの時代から生活環境の質的向上が求められる成熟した時代への転換期を迎え、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。一方で、幹線道路などの広域の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およぶことや、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。

これら道路事業を含む社会資本整備において、市民との合意形成を円滑に進めるためには、計画の内容はもとより、計画の決定過程についても改善を図るべく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必要がある。

欧米諸国においても、市民との合意形成は計画を立案する上で重要な過程であるが、計画の早い段階からPI(パブリック・インvolv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切り分けた段階的な進め方を行っていることは、示唆に富むものと考えられる。

我が国の道路事業を含む社会資本整備においては、計画を法的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、各道路管理者によって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状況にある。

今後の道路事業においては、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るところであり、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とともに、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が重要である。

今回の提言は、このような観点に基づいた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をとりまとめたものである。

## 2. 我が国の計画決定プロセスに関する課題

我が国の道路事業においては、初めに広域的、公益的な視点から国（道路種別によっては都道府県、市町村）が計画の構想を検討し、次に都市計画や環境影響評価の手続きを経て道路計画が決定されることが多い。この都市計画や環境影響評価などの計画段階の手続きにおいては、沿線住民に計画案が公告・縦覧され、住民が意見の申し立てを行う機会や、また、第三者機関である都市計画審議会等が計画内容を審議する機会が設けられている。

一方、計画案の前提となる計画の構想については、ほとんどの場合、行政の内部検討の結果として公表され、また、客観的な判断根拠が必ずしも明確化されない場合もあることから、市民に透明性や客観性に欠けるとの印象を与え、円滑な合意形成を図る上での支障となっている。

また、計画の構想の内容は、検討過程では公表されないことから、都市計画決定手続きにおいて計画の必要性など、広域的、公益的な視点で捉えるべき内容と、個々の利害の調整に関わる内容が混在することも、議論の混乱を招き、計画の決定を遅延させる要因の一つとなっている。

このように、計画決定プロセスの早い段階では、その過程が公開されずに行政内部で行われることが、市民の行政に対する不信を招いたり、あるいは、計画の決定を遅延させる要因にもなっているため、情報の公開や意見の聴取などの措置を講ずるとともに、行政以外の第三者が計画決定に関わるなどにより、手続きの透明性、客観性、公正さを高めることが重要な課題となってきた。

こうした状況を踏まえ、昨今、いくつかの道路事業においては、計画決定プロセスの早い段階から、関係する市民に計画決定の根拠となる情報を開示し、意見を求めるなどの試みがなされてきている。しかしながら、望ましい計画決定プロセスが明確になっていないため、行政、市民の双方とも、何をどこまで実施すれば十分なのか判断できず、手続きを決めるにあたり長期間を要する場合もあることから、手続きに関する何らかの枠組みが必要とされるところである。

### 3 . 欧米諸国の計画決定プロセスについて

欧米諸国においても広域的な交通基盤施設の整備は未だ重要な政策課題であり、その計画決定プロセスにおいては、市民との合意形成に細心の注意が払われている。各国とも、その法体系 行政システム 歴史 文化等に違いがあるものの、制度化されている合意形成プロセスには示唆に富むいくつかの共通点が見受けられる。我が国において、欧米諸国の制度をそのまま当てはめることは適当ではないが、今後の計画決定プロセスを検討する上で、大いに参考にすべきものがあると考えられる。

#### (1) 計画決定プロセス

欧米諸国の計画決定プロセスは、構想段階と計画段階の2段階で構成されている。構想段階とは、国、連邦、州などの行政と市民等が当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から計画の基本的な事項（候補となるルートなど）を行政が絞り込む段階であり、計画段階は、計画の基本的な事項に基づいて行政が検討した計画案について、公共の利益と市民等の権利を調整し、事業実施の前提となる計画を行政が決定する段階である。

構想段階 計画段階のいずれの段階においても、政策方針、技術的な検討結果、市民等の意見及び総合的な評価結果等が大臣等に報告され、大臣等がそれらをもとに計画を決定している。

#### (2) P I プロセス

##### P I プロセスの内容

欧米諸国の計画決定プロセスでは、構想段階、計画段階の決定に至る手続きの中でP I(市民参画)プロセスが導入され、法令等において、標準的なP I手続きと、それに要する期間等が規定されている。

##### 第三者の支援による P I プロセスの客観性と透明性の向上

P Iプロセスの客観性 透明性 公正さを保つため、行政以外の中立的な第三者が関与しており、この第三者が市民等の意見把握を行うとともに、推奨すべき計画案や計画に関する配慮事項等について、計画決定権者に提言するなどの役割を担っている。

## 4. 今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方

### (1) 構想段階の位置づけの明確化

各道路管理者が道路計画を決定する行為については、道路法及び高速自動車国道法等において位置づけられている。

この道路計画を決定するプロセスは構想段階と計画段階の2つの段階に分けることができるが、それぞれの段階の定義が明確になっていない。このため、今後は、構想段階を、行政と市民等が当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となるルート等を行政が絞り込む段階として定義するとともに、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の調整を図り、事業実施の前提となる計画を行政が決定する段階として定義することが適当である。すなわち、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）が決定されるものであり、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が決定されるものではない。

また、構想段階で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っていないため、私権制限を生じるような効力はないものの、より詳しい検討に入ることが妥当であるとの評価がなされた段階の計画であると考えるべきである。

なお、基本計画を決定した場合には道路管理者及び関係する地方公共団体はこれを公表することが必要である。また、基本計画の区間が都市計画区域内にある場合には、必要に応じ、都市計画決定権者と連携して、それぞれの都市計画区域における整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に位置づける等の措置を行うことが望ましい。

### (2) 構想段階におけるPIプロセスの導入

基本計画決定までの手続きの透明性、客観性、公正さを確保するためには、計画の早い段階、すなわち構想段階から、情報を公開し、計画の必要性、行政が提示した基本計画原案の妥当性等に関する市民、関係する地方公共団体等の意見を把握し、合意形成を図る手続き（PI市民参画）プロセスを導入することが必要である。この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、行政以外の中立的な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の実施事例、欧米諸国での事例等から、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。

なお、PIプロセスは、道路計画を進める上で必要な手続きであることから、PIの実施に要する予算措置は予め講じられている必要がある。

(注) 【計画名称の定義】

	計画名称	名称の位置づけ	備考
構想段階	基本計画原案	なし	基本計画のたたき台として道路管理者が提案するもの
	基本計画	国土開発幹線自動車道のみあり	計画の基本的事項を定めるもの
計画段階	都市計画の案	都市計画法	都市計画の内容となるべき案
	都市計画	都市計画法	(都市計画)

### (3) 構想段階における計画見直し手続きの明確化

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、現実的な代替案との比較によって検証されることが必要である。

ただし、上位計画（例えば、全国総合開発計画等）で定め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、取り扱う範囲を越えるものである。このため、「道路整備をしない案」が選択された場合において、道路計画を変更または廃止する決定にあたっては、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要である。

このように、具体の路線計画の検討において、上位計画で定められている計画を変更または廃止することはできないものの、「道路整備をしない案」が選択された場合には、事実上、当該計画は休止することとなる。

なお、行政は、計画を実施しない場合に生じ得る課題と取り得る対策についても市民等に明らかにすることが必要である。

## 5 . 構想段階における新たな計画決定プロセスの提案

### (1) 構想段階における計画決定内容

#### 決定項目

構想段階で決定される基本計画の項目については、環境影響評価法の方法書（環境影響評価法第5条）における記載内容や、国土開発幹線自動車道の基本計画（国土開発幹線自動車道建設法第5条）の内容、並びに欧米諸国の事例等を踏まえ、次のとおりとすることが適当である。

- 起終点
- 道路種別
- 計画諸元（車線数、設計速度等）
- 構想ルート帯（1/2万5千～1/5万スケールで、幅250m～1km程度のルート帯）
- 主な連結する道路
- 主たる構造（高架、平面、地下の区別）
- その他必要な事項

#### 決定の効力

基本計画は、詳しい計画精度には至っていないため、私権を制限するような効力はないと考えることが適当である。ただし、基本計画の決定がなされることにより、計画の必要性や基本計画とすることの妥当性に関し、適切なプロセスを経て判断がなされ、次の計画段階に進める状況になったと考えるべきである。

#### 決定の責任

道路法等の関係法令において、計画の決定権が位置づけられている道路管理者は、基本計画の決定に関する責任を有する。

#### 決定にあたって考慮すべき事項

道路管理者が基本計画を決定するにあたっては、次に掲げる事項を総合的に評価し判断する必要がある。

- 国及び地方公共団体の政策（長期計画等）との整合性
- 基本計画原案（代替案も含む）の比較検討結果
  - ・ 計画の技術的な課題と解決策の検討結果
  - ・ 想定される整備効果、事業による影響とその対策（交通、環境、地域整備、経済等の観点から検討。なお、基本計画としての妥当性が、検討可能な程度の調査結果（例えば、文献調査の結果等）により分析）
- 市民および関係する地方公共団体等の意見

## (2) P Iプロセスの内容

### P Iプロセスの構成

P I(市民参画)プロセスは、道路管理者及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」とし)が、主宰することが適当である。ただし、P Iプロセスのうち、透明性、客観性、公正さが要求されるステップについては、学識経験者等からなる委員会などの第三者機関が実施することが必要である。

このため、構想段階において、次のステップで構成されるP Iプロセスを標準とし、これを導入することが適当である。

- 周知 関係行政機関によりIT (Information Technology) 等の方法も活用し、幅広い範囲の市民等へ基本計画原案(代替案を含む)を提示するとともに、市民等の意見把握のための具体的なP I手法や進め方を周知
- 意見把握 関係行政機関または第三者機関が、公聴会やそれぞれの状況に適した手法により市民等の意見把握を実施
- 公表 提出された市民等の意見について、関係行政機関または第三者機関により公表
- 審議 第三者機関が、市民等の意見を踏まえ、計画の必要性、基本計画原案(代替案を含む)等について審議
- 報告 第三者機関が、市民等の意見を整理、分析。加えて、道路管理者が基本計画を決定するに当たっての基本方針(計画策定に当たり配慮すべき事項、方向性)等を関係行政機関へ報告することが可能

なお、必要に応じ、P I手法等について、事前に市民等の意見を把握する手続きを設けることも考えられる。

### 第三者機関

第三者機関は、道路管理者が設置し、その委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任することが適当である。第三者機関の委員は、原則として、中立的な立場にある学識経験者等で構成されるべきである。また、この第三者機関の公正中立性を保つためには、第三者機関の規約等を定め、その旨を規定することが必要である。

第三者機関は、透明性、客観性、公正さが特に要求される場合には、P Iプロセスのうち、市民等の意見把握や提出された市民等の意見の公表について、関係行政機関に代わって実施することが望ましい。

また、第三者機関は、道路管理者が基本計画を決定するに当たって配慮すべき市民等の意見について、公正さを保つ観点から関係行政機関に代わって整理、分析し、加えて、道路管理者が基本計画を決定するに当たっての基本方針(計画策定に当たり配慮すべき事項、方向性)等を関係行政機関に報告する役割を担うことが望ましい。この他、P I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、必要に応じて第三者機関が実施することも考えるべきである。

## PIの対象となる市民等の範囲

PIは、計画沿線の市民等を中心に、影響の及ぶ関係者の全てを対象とすることが基本である。従って、計画されている道路の特性に応じ、計画沿線よりも幅広い市民等の意見の把握に努めることも必要である。

なお、計画に関係する地方公共団体（複数の市町村にまたがる場合は都道府県、それ以外は市町村）は、地域の代表として道路管理者との間で協議 調整を行うとともに、管轄区域の市民等に対し、道路管理者と共同でPを実施する主体であることに留意するべきである。

## PIプロセスの実施期間

Pプロセスにおいても時間管理概念の導入が必要である。このため、実施期間の目安を定め、Pプロセスの時間的な管理を行い、効率性を高めることが必要である。当面、導入の初期段階では、現在の我が国の実施事例及び計画段階における実施期間等に照らし、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、半年～1年間を目安とすることが適当である。

ただし、Pプロセスの諸制度の充実、経験の蓄積等により、手続きの迅速化を図り、ヨーロッパの標準的な実施期間（4～5ヶ月程度）に近づけることが望ましい。

### （3）新たな計画決定プロセスの適用事業

提案する新たな計画決定プロセスは、一定規模以上の道路事業のうち、環境や市民生活に大きな影響を及ぼす恐れのある事業等、様々な利害が対立し、早い段階からの合意形成が必要な事業について適用すべきである。

当面は、原則として、構想段階にある全ての高規格幹線道路事業を対象にこのプロセスを適用するものとし、特に、このプロセスを適用することが必要と認めた事業についてもこれを準用することが適当である。

また、都市計画決定がなされているものの、市民等の反対等により事業化に至っていない大規模な事業について、これまでの経緯を踏まえ、再度、合意形成が必要なものについても、本プロセスを適用すべきである。

## 6 . 新たな計画決定プロセスの当面の運用方針

当面は、新たな計画決定プロセスを適用した取り組みの実例を積み重ねるとともに、それを効果的に進めるためのガイドライン (PI(市民参画)プロセスの各ステップにおける具体的手法も含む。)を作成し、これを公表すべきである。

その後、新たな計画決定プロセス及びガイドラインによる運用を積み重ね、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べきである。また、あわせて、事例等を集約した知識データベースの整備など、Pの実施を支援する方策についても取り組むべきである。

## 7. おわりに

このたびの提言は、構想段階における新たな計画決定プロセスの基本的な枠組みをとりまとめたものであり、各事業への適用にあたっては、その事業の特性に応じ、柔軟に適用することが望ましい。

本研究会としては、このたびの提言の内容が速やかに個々の道路事業に適用されることにより、道路計画における透明性、客観性、公正さが一層向上することを期待するものである。また、このプロセスの運用が積み重ねられ、将来的には法令により位置付けられることも併せて望むものである。

# 我が国及び欧米諸国における計画決定プロセス

