

## 第1部

### 地域ニーズを反映した公共事業の基本的な考え方

# 1. はじめに

## 1-1. 地域ニーズを反映した公共事業の目的

「地域ニーズを反映した公共事業ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）は、公共事業を進めるに当たり、「事前にアンケート方式などにより住民の意見を聴いた上で、計画を策定する手法」の考え方や具体的な進め方を取りまとめたものです。

なお、県土整備部における公共事業の実施に当たっては、本ガイドラインに示すとおり、事前に住民の意見を聴いた上で計画を策定する方法への転換を図っていきます。

## 1-2. 地域ニーズを反映した公共事業の特徴

「地域ニーズを反映した公共事業」は、大きく以下の3点が特徴です。

- ①計画案決定前に住民の意見を聴く。
- ②住民の真のニーズを把握する。
- ③地域ニーズを評価項目とし、複数の比較案の作成と評価を行う。

### ○ガイドラインの位置付け

#### 第15次群馬県総合計画「はばたけ群馬プランⅡ」

##### 【基本構想編】

##### 第4章 計画の推進に当たって

##### 1 県民等との協調

##### (1) 県民目線に立った県政の推進

- 県民意見の反映手段の充実

#### はばたけ群馬・県土整備プラン 2018-2027

##### 【基本構想編】

##### 第5章 計画の推進に当たって

##### 5-1 これからの社会資本整備をどのような考え方で進めていくか

##### 3 県民との対話と協調

- ① 地域ニーズを的確に反映した社会資本整備の推進

#### 地域ニーズを反映した公共事業ガイドライン

## ○ガイドライン策定の背景

群馬県では、平成20年3月に「ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン」を策定し、県民参画による社会資本整備を推進してきました。

しかし、県民参画の取組においては、「県民意見の集約や計画への反映の方法、県民の意見を踏まえた比較案を評価する項目選定の方法」などが難しいという面もあり、県民参画ガイドラインに基づく取組が拡大しないという課題がありました。

そのため、平成28年3月に、街路事業を進めるに当たって、行政が計画案を決める前に、アンケート調査を活用して住民の意見を聴き、その意見を計画に反映するための新たな手法の採用や、地域ニーズに着目した比較案の評価方法などの具体的な進め方を示した「街路事業ガイドライン」を作成しました。

こうした中、平成30年3月の「はばたけ群馬・県土整備プラン2018-2027」の策定を踏まえ、アンケート等を用いて、地域ニーズを的確に反映した社会資本整備をさらに積極的に推進するため、今回、街路事業だけでなく、社会資本整備全般を対象とした「地域ニーズを反映した公共事業ガイドライン」を策定するものです。

## ○ガイドラインの特徴

第1部においては、地域ニーズを反映した公共事業の「基本的な考え方」を示すとともに、第2部においては、その「具体的な進め方」として、アンケート等を用いた計画策定を進める上での、検討ステップ毎の目的と決定する事項を記載しています。

はじめて地域ニーズを反映した公共事業に取り組む方や、より理解を深めたい方は、第1部から順番にお読みいただくことをお勧めします。

また、事業の目的や実施方法を、ある程度、理解いただいている方や、事業を実践する中で、わからないところだけ読みたい方は、第2部の中から必要なステップだけを読んでも理解できるように構成してあります。

なお、第3部においては、地域ニーズを反映した公共事業の推進に向けた、支援体制や人づくりなどの環境づくりについて記載してあります。

第4部では質疑応答集を、第5部では職種別の実施事例集を掲載しています。

## ○ガイドラインにおける用語の定義

**聴く**・・・・・・・・相手の声に注意して耳を傾け、その考えや背景にある思いや不安を理解するように努めることです。なお、「聞く」は自然に耳に入ってくることであり、本ガイドラインでは、地域ニーズを「聴く（傾聴）」ことが重要となります。

**住民**・・・・・・・・本ガイドラインでは、事業の利害関係者（地権者、周辺の住民や関連企業、施設利用者等）を一般的な「住民」という言葉で表現しています。

**地域ニーズ**・・・・・・・・事業に関する住民の要望や、期待していること、不安に思っていることなどのことです。本ガイドラインでは、「賛成」や「反対」といった表面的な立場や態度、個別具体的な「モノ」に関する要望ではなく、「なぜ、そのように思うのか」といった、その考えに至った理由や背景にある「利害・関心」に着目した住民の「真のニーズ」のことをいいます。

**ステップ**・・・・・・・・地域ニーズを反映した公共事業により、計画策定を進める上での検討段階のことです。

### 行政関係者ワークショップ

・・・・・・・・事業の担当者、事業所管課および関係する市町村担当で構成された6～9名程度のチームで、地域ニーズを計画に反映するための「機能の定義」や「機能系統図の作成」を行うチーム活動のことです。

**機能**・・・・・・・・function。ある物事に備わっている働き、相互に関連し合って全体を構成する個々の各部分が、全体の中で担っている固有の役割のことを示します。

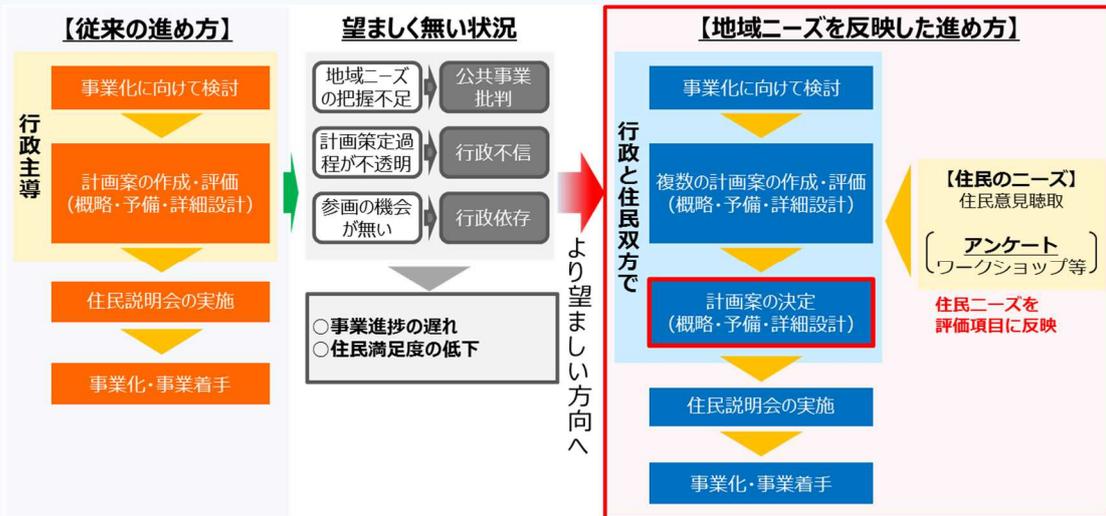
本ガイドラインでは、事業の「目的」や、地域の課題解決に向けた社会資本の「働き」、住民が求める「地域ニーズ」を機能に置き換えて、事業を構造化するために、地域ニーズ等を名詞と他動詞で簡潔に表現（○○を○○する）したもののことです。

**機能系統図**・・・・・・・・機能を、「目的」と「手段」の関係で系統立てて並び替え、事業を構造化したものです。

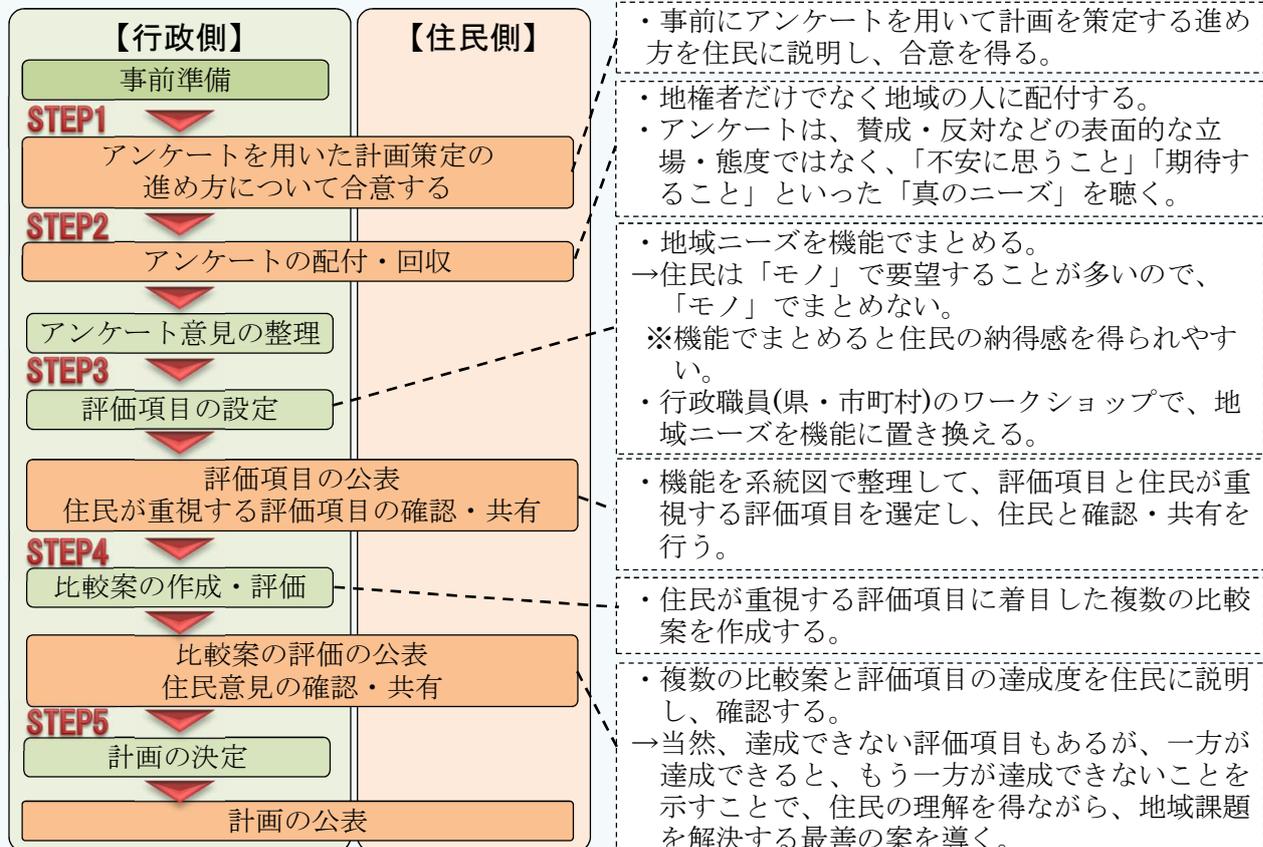
## 2. 地域ニーズを反映した公共事業の基本的な考え方

### 2-1. これまでの公共事業の進め方との違い

- ①県が決めてから県民に計画を示し、理解・協力を求めるのではなく、事前に住民の意見を聴いてから計画を策定します。
- ②対象は地権者だけではなく、周辺の住民や施設利用者など関係する方々の声を広く聴きます。  
(地権者以外の人にも、公共事業の必要性をPRして、広く理解いただく姿勢が重要です。)



### 2-2. 地域ニーズを反映した公共事業の具体的な進め方



## ○地域ニーズを反映した公共事業の効果

- ① 行政だけでは知り得ない潜在的ニーズを含めた、地域ニーズを計画に反映させることで計画の質が高まります。

→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ります。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具体的に示すことができます。

- ② 計画策定過程の透明性が高まります。

→はじめに住民に計画策定のプロセスを示し、検討ステップ毎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ります。

- ③ 住民の関心、理解が深まり、事業への協力が得られやすくなります。

→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ります。

- ④ 行政担当者が事業目的を再認識するとともに、住民の納得感も得られやすくなります。

→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、住民の事業の必要性への理解と納得感が得られやすくなります。

- ⑤ 住民の考え方（反対者の意見、地権者の要望）や過去の経緯などの潜在的な紛争の可能性をアンケート集計時に把握できるので、事前のリスク対応が可能になります。

→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ので、行政として事前に対策をとることができます。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ります。

**⇒結果的に、その後の用地買収や事業実施などが円滑に進み、事業の早期完成を図ることが可能となり、完成までのトータル事業期間の短縮が期待できます。**

### 【地域ニーズを反映した公共事業の進め方】

- 地域ニーズを計画に反映
- 住民との計画策定の進め方の合意
- 検討ステップ毎の住民との合意形成
- 事業目的の明確化
- 関係住民に公平に意見聴取



### 【地域ニーズを反映した公共事業の効果】

- ① 計画の質の向上
- ② 計画策定過程の透明性向上
- ③ 住民の関心・理解の向上
- ④ 事業目的の再認識と共有
- ⑤ 潜在的な紛争の可能性を事前に把握し対応
- ⑥ 完成までのトータル事業期間の短縮



## 地域ニーズを反映した公共事業の実施効果

### ① 事例1 (A道路)

アンケートやワークショップなどの手法による計画策定を行ったことで、4車線のバイパス整備事業（延長約4km）の用地買収（地権者約160人）が概ね2年で完了しました。

#### 《アンケート概要》

アンケート対象者：約3,220世帯  
アンケート回収数：約1,230通（回収率約38%）  
ワークショップ参加者：約100名

#### 《概ねの検討期間》

アンケート実施～詳細設計完了・・・・・・約8か月  
用地調査等・・・・・・・・・・・・・・・・約1年  
用地買収・・・・・・・・・・・・・・・・約2年

### ② 事例2 (B道路)

アンケートを活用した計画策定を行ったことで、JR高崎駅東口駅前の市街地における道路の用地買収（地権者29名、補償家屋19棟）が概ね2年で完了しました。

#### 《アンケート概要》

アンケート配付数：約3,780世帯  
アンケート回収数：約620通（回収率約16%）

#### 《概ねの検討期間》

アンケート実施～詳細設計完了・・・・・・約1年  
用地調査・都市計画決定手続き等・・・・・・約7か月  
用地買収・・・・・・・・・・・・・・・・約2年

### ③ 事例3 (C道路)

アンケートを配布した直後、以前から事業反対者から連絡があり、事業に対して反対する旨の申請書が提出されました。当該道路は、右折レーンを設置する都市計画の変更も必要であったため、アンケートの実施を経ずにそのまま説明会を実施していれば、紛糾する可能性が高かったのですが、アンケートを実施した段階で地域のニーズ、意向が把握できたため、アンケート結果を踏まえて住民の合意形成に向けた方針を事前に再検討することができました。

### ④ 事例4 (D道路)

新たに都市計画決定し道路を整備する事業で、事前にアンケート調査を実施し、その結果を踏まえて道路の位置などを決定したことから、比較的容易に住民の理解が得られ、円滑に都市計画決定をすることができました。

### ⑤ 事例5 (E道路)

沿線に商店街があり、まちづくりの点からも検討が必要であったため、アンケート調査の実施やワークショップによる道づくり会議を開催して、地元の意見を聴きながら道路計画案の作成を行いました。その結果、地元調整を円滑に進めることができ、地元から事業に対して前向きな意見が出されるようになりました。

### 3. 地域ニーズを反映した公共事業の対象となる分野・事業と実施するタイミング

#### 3-1. 対象となる分野・事業

除草や小規模な舗装補修などの簡易な維持補修工事や、緊急的な対応が必要な災害復旧事業を除き、原則、全ての分野・事業を対象とします。

具体的な実施事業の選定においては、下記を参考に土木事務所と事業所管課で協議の上、選定します。(原則、土木事務所が選定したものについては、実施するものとします。)

なお、県土整備部として年間25件程度実施することとします。

#### 【特に「地域ニーズを反映した公共事業」の導入が望ましい事業】

- ①新規のバイパス整備など、多様な利害関係者が想定される事業
- ②事業規模が大きく、整備による県民への影響が大きい事業
- ③都市計画の決定又は変更が想定される事業
- ④事業への住民の反対が想定される事業
- ⑤住民の反対等により、計画の見直しが必要な事業
- ⑥景観や工事中の生活環境への配慮など、きめ細かい地域ニーズの把握が必要な事業
- ⑦事業の目的について、住民としっかりと共有を図る必要がある事業
- ⑧その他、地域ニーズや事業実施上の事前のリスク把握が必要と思われる事業

## 3-2. 実施するタイミング（実施段階）

原則として、概略・予備設計段階において「地域ニーズを反映した公共事業」の取組を実施することとし、概略・予備設計を行わない事業においては、詳細設計段階で実施することとします。

概略・予備設計段階で把握した地域ニーズについては、その後の詳細設計段階においても計画に反映することが可能です。このことで、より住民満足度の高い計画とすることができます。また、詳細設計段階から地域ニーズを反映した公共事業に取り組むことで、よりきめ細かい住民のニーズを反映することも可能です。

なお、事業化の可否等を検討する構想段階においても、地域ニーズを反映した公共事業を実施することが有効です。

それぞれの実施段階における、実施するケースと実施上の留意点は以下のとおりです。

実施するタイミング (実施段階)	実施するケース	実施上の留意点
概略・予備設計段階	事業実施に向け、道路事業における最適なルート案や、砂防事業における施設配置などの具体化の検討を行う段階。	事業実施に向けて、地域ニーズや事業実施上のリスク、配慮すべき事項等の把握を行う。
詳細設計段階	詳細な構造検討段階や、景観やにぎわいづくりに配慮したデザインの採用などを検討する段階。きめ細かい地域ニーズを取り入れて計画の質的向上を図る場合など。	「ぐんまの風景を魅せるインフラ整備」に基づいたデザイン検討や、取付道路などの機能補償関係の詳細設計、施工時の生活環境（騒音・振動など）への配慮など、きめ細かい地域ニーズや事業実施上のリスク、配慮すべき事項等の把握を行う。
構想段階	事業の必要性や、地元の意向、事業化の可否を検討する段階。	事業化の可否等を検討する判断材料となる情報を得ることや、事業の構想段階から、地域ニーズや事業実施上のリスク等の把握を行う。



## 実施段階別の進め方のポイント

地域ニーズを反映する公共事業は、どの実施段階においても、アンケートにより地域ニーズを聴いてから計画を策定するという進め方は変わりません。

しかし、より円滑に事業を進めるため、それぞれの実施段階における留意点を下記のとおり示します。

### 【概略・予備設計段階】

- 住民意見を反映する自由度が高い段階であることから、現道や現在の計画ルート、既存の都市計画決定などにとらわれず、地域ニーズを柔軟に計画に反映できるよう進めることが重要です。
- 国への全体計画協議および構造協議が必要な砂防事業や、都市計画決定又は変更を伴う道路事業などは、詳細設計時点で実施する場合、事務手続きに時間を要し、事業スケジュールの遅れが懸念されるため、概略・予備設計段階で実施することが望ましいと言えます。

### 【詳細設計段階】

- 概略・予備設計段階において把握した地域ニーズについては、詳細設計段階に反映することが可能であり、このことで、より住民満足度の高い計画とすることができます。
- すでに、行政として実施する事業の方向性が決定しており、住民に確認したい内容が明確な場合については、説明会やアンケートにおいて、検討すべき具体的な計画の内容（歩道整備計画、砂防えん堤計画など）を示した上で、地域ニーズを反映して「何を決めるのか」を明確にすることで、よりの確かな地域ニーズを把握することが可能です。
- しかしながら、これまでの計画段階で、行政の意思のみで計画や事業手法が決定されている場合において、「すでに計画が決定しているので変えられない」と発言してしまうと、従来手法以上に「行政不信」を招きやすく、結果的に事業実施時において住民の協力が得られないことが懸念されます。

### 【構想段階】

- 事業化の可否を含め、住民意見を反映する自由度が非常に高い段階のため、具体的な事業名や事業手法は住民に示さず、地域の課題解決に向け、ソフト施策や市町村事業の活用なども含め、より柔軟な発想で検討を進めることが重要です。

## 4. 地域ニーズの把握方法

### 4-1 地域ニーズを反映した公共事業におけるアンケート調査の特徴

「地域ニーズを反映した公共事業」におけるアンケートの特徴は、一般的なアンケートのように「賛成」「反対」等の表面的な立場や態度を問うのではなく、住民が事業に対して不安に思っていることや期待することと、「なぜ、そう思うのか？」といった、その考えに至った理由や背景となる「利害・関心」を聴くことです。意見の背景にある理由を聴き、意見を掘り下げることによって、住民の「真のニーズ」が見えてきます。また、真のニーズを計画に反映させることにより、住民の理解が得られやすくなります。

「●●●●」事業に関するアンケート		■差し支えなければ、ご住所、お名前、電話番号のご記入をお願いします。			
		ご住所	●●市		
		お名前		電話番号	
Q1	〇〇〇〇の〇〇事業について、期待すること、気になること、不安に思うことはどんなことですか？	Q1のご意見について、「なぜそう思うのか」具体的な理由や背景にある考え方もあわせてお教え願います。			
Q2	〇〇〇〇の〇〇事業全般について、期待すること、気になること、不安に思うことについて具体的な場所があれば、ご記入をお願いします。また、その場所の番号を裏面の地図に記入してください。	Q2のご意見について、「なぜそう思うのか」具体的な理由や背景にある考え方もあわせてお教え願います			
場所①					
場所②					
場所③					
その他	その他、何でも結構です。思うことや考えることがありましたら、自由にお書きください。				

※アンケートには、アンケート主旨の説明文、スケジュール、図面等を添付することとします。詳細はP.32を参照してください。

※Q1は、『期待すること』と『気になること、不安に思うこと』に分けて聴くことも可能です。



#### Q. アンケートは選択形式にはできないのですか？

**重要！**

- A. 選択形式の場合、行政側で選択肢を設定しなければならず、恣意的になる恐れがあります。また、**行政側が設定した選択項目以外の住民の意見が出づらくなる**とともに、**意見の背景にある住民の「真のニーズ」の把握が困難になる**ため、**選択形式では実施していません。**

## ○一般的なアンケートとの違い

### 一般的なアンケートでは・・・

「賛成」or「反対」、「A案」or「B案」等の相反する意見が出た場合、どちらか一方に決めるしかありません。

また、住民からの要望を、モノ（車道、歩道の構造、幅員、ガードレールや街路樹の設置等）で捉えると、すべての要望（モノ）を計画に反映することができず、できるモノとできないモノにわかれてしまいます。

**⇒意見や要望が反映されなかった住民から反発を招きやすくなります。**



### 「地域ニーズを反映した公共事業」におけるアンケートでは・・・

事業への「賛成」「反対」や、モノに関する要望といった表面的なものではなく、その背景にある考え方や理由を聴くことで住民の「真のニーズ」を把握し、それを機能に置き換えることで、柔軟に計画に反映させることができます。

**⇒住民は自分の意見が計画に取り入れられていることが分かるため、納得感や合意が得られやすくなります。**

例えば、下記のように、「賛成」と「反対」といった一見相反する意見でも、真のニーズは同じ場合もあります。

**賛成** 子どもが安心して通学できるから、道路を整備してほしい。

**反対** 交通量が増えて、子どもが安全に通学できないから、道路整備に反対。

→ 住民の求める真のニーズは同じ

**通学児童の交通事故を減らす**

要望している「モノ」に着目するのではなく、それを要望する理由や背景となる「利害・関心」に着目することで、モノはできなくても、住民が求める「真のニーズ」に答えることができるため住民との合意を得られやすくなります。

対応の違い	「モノ」に着目した対応		「利害・関心」に着目した対応
住民の声	「歩道を整備して！」		「歩道を整備して！」
行政の対応	文字通り受取		「子供が安全に、安心して通学できるようにしたい」という、「真のニーズ」を把握
	現道を拡幅して歩道を整備	コストがかかるので歩道整備見送り	現道はそのままに、大型車の通行を規制し、普通車も徐行する歩車共存区間に指定
結果	行政	コストをかけた割には、余り県民が使わず納得がいかない	既存施設を活用し、ほぼソフト施策のみで対応できたため、コストを抑えられた一方、県民から感謝の声が寄せられる
	県民	歩道はできたが車道を多く的大型車がスピードを出して通るため、いまだに危険を感じる	子供が安全に、安心して通学できるようになるとともに、地区住民の交流の場としても利用できるようになり満足



## 反対者の意見について

反対者に対しては、事業を進める上で、なぜ反対なのかといった「真のニーズ」を探り、それを解決する方法を考えることが重要です。

「地域ニーズを反映した公共事業」においては、アンケートによる住民の意見を、「賛成」「反対」といった表面的な立場や態度で捉えるのではなく、その意見を述べた理由や背景にある考え方を聴くことで、住民が何を望んでいるのか（真のニーズ）の把握に努めます。

真のニーズを把握し、機能として置き換えながら、柔軟に計画に反映することで、反対者のニーズにも応えられる比較案などのアイデア発想の幅が広がります。

また、計画を決定する前に、住民の意見を聴くプロセスそのものが、住民の反発を緩和するとともに、住民意見に対する対応策と、それに至った考え方について、オープンかつ公正に議論することで、さらに住民の反発を回避することが期待できます。

## ○アンケート以外の住民意見を聴く手法

地域ニーズを反映した公共事業では、比較的簡易に、幅広く意見聴取が可能で、真のニーズを把握することができるアンケート調査の実施を基本としていますが、地域の実情や、策定する計画の内容によっては、アンケート調査に加えてワークショップやオープンハウスなどの手法を用いて、よりの確に地域ニーズを把握することも可能です。

住民意見を聴く手法の例

手法の種類	手法の例
事前の 状況把握手法	① キーパーソンインタビュー
	② 関係者分析調査(ステークホルダーヒアリング)
意見調査手法	③ アンケート調査
	④ グループインタビュー調査
	⑤ フォーカスグループ調査
参画促進手法	⑥ イベント(シンポジウム、現地見学会、フェア等)
	⑦ メーリングリスト
	⑧ コーポレート・アイデンティティ(CI)形成
公式／準公式の 対話手法	⑨ 車座集会
	⑩ 公聴会
非公式の対話手法	⑪ オープンハウス(街角パネル展示)
	⑫ ワークショップ
	⑬ タスクフォース
	⑭ ブリーフィング
情報提供・ 意見把握手法	⑮ 広報資料(ニュースレター、パンフレット、ファクトシート、広報紙等)
	⑯ FAX、ホットライン、コメントカード
	⑰ ホームページ
	⑱ メディア(TV、ラジオ、新聞)
	⑲ インフォメーションセンター

出典：市民参画型道路計画プロセス研究会編

「市民参画の道づくり パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック」2004



## 住民意見を聴く対象者や手法の考え方

多様な地域ニーズを把握し、計画に反映することは、計画の質的向上につながります。このため、多様な利害関係者の意見を聴取し、住民の真のニーズを的確に把握することが重要です。

地域ニーズを反映した公共事業では、比較的簡易に、多くの方から意見を聴取することができる「アンケート」を用いることを基本としていますが、事業に関心が高い人やより深いニーズを把握する必要がある人には、アンケートに加え、ワークショップなどの対話を重視した手法も併用し、人数は限られるけれども高いレベルの参画ができるようにすることも必要です。

また、事業の内容や、利害関係者の性質、地域の実情等を踏まえ、以下の図のように、参画者のひろがり（関心の度合いや都合）に応じて、レベルの異なる参画の場や手法を設けることが重要となります。

