

公共事業の構想段階における計画策定プロセスとPIの評価の試み —那覇空港プロジェクトを事例に—*

A Case Study on Public Involvement in the Site-level Planning: Naha Airport Project*

泊 尚志**・屋井鉄雄***

By Naoyuki TOMARI** and Tetsuo YAI***

1. はじめに

社会資本整備の計画策定において透明性や公正性、あるいは説明責任等がより一層求められている中で、2008年4月に国土交通省により「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、「国交省ガイドライン」）¹⁾が策定され、国土交通省所管の公共事業の構想段階における計画策定プロセス、あるいは付随するPI等のあり方について、標準的な考え方が示されている。従来からも道路をはじめとする分野で個別にはPIに係るガイドライン等²⁾が整備されつつあったが、国交省ガイドラインは分野間で共通となる計画策定プロセスやPIの標準的なあり方を示している。

この国交省ガイドラインの内容については、曾根ら³⁾によって報告されているため、その詳細を省略するが、計画策定プロセスやPIに関する従来のガイドラインとの相違点として特筆すべき事項が3点あると筆者らは考える。

第一に、計画策定プロセスを、計画検討手順、技術・専門的検討、住民参画促進（PIに相当）の3つプロセスによって構成し、また各プロセスを補助するように第三者機関を位置付けている。また、原則的には一つの第三者機関に複数の役割を担わせないよう示している。このように第三者機関が個別のプロセスに対応して位置付けられることにより、第三者機関が明確な役割分担の下に機能することが期待される。たとえば、よく挙げられる例で、一つの第三者機関が、技術的な検討とPIのコミュニケーションの評価の両方の役割を担うとしよう。その際、後者に当たっては、手続きの正当性を判断するために中立性（この場合、特定の利害関係を持たない立場）が一般的に要求される。一方前者に当たっては、価値に深く踏み込む立場である以上、ある特定の価値に基づい

て計画の内容を判断せざるを得ない。したがって、この第三者機関による判断が一部の団体が持つ価値と合致し、特定の利害関係をもつ立場と化してしまうことも起こり得る⁴⁾。このように後者の中立性が損なわれてしまうリスクを回避することは極めて重要である。

第二に、国交省ガイドラインで示されている計画策定プロセスが、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」に示されている戦略的環境アセスメント（SEA: Strategic Environmental Assessment）のプロセスを内包しており、自動的にこれを踏むことになる。計画の検討に当たっては、社会面、経済面、環境面等、様々な側面について考慮する必要があることは言うまでもないが、そのうちの一つである環境面について、まだ計画内容が具体的に確定しない構想段階においても考慮すべき事項が一定程度明確になったと言えよう。換言すると、構想段階における環境面の考慮が十分かどうかを一定程度判断することができるようになったのである。構想段階における環境面の考慮としては、詳細な検討はさておき、少なくとも考慮すべき事項をすべて列挙することは可能であろう。具体的な計画検討段階において環境面の条件が変更する場合もあるが、そうでない場合には、考慮すべき事項が列挙されていればあとは各事項について詳細に検討を行えばよい。計画内容が具体化しない構想段階における環境面の検討内容が以降の具体的な計画検討段階に対して意義をもつことになると期待される。

第三に、計画検討手順において、計画検討の状況によっては、前の手順にフィードバックする必要性を明示している。実際にフィードバックするかしないかについては個別の判断となるが、ひとたび決まった内容を何があっても変えないのではなく、計画の検討に重大な支障をきたす場合にはこれを再検討する可能性が残っていることは、手続きとして合理的であろう⁵⁾。このような柔軟な対応の余地が残されることによって、手続きの合理性が高まることが期待される。

このような新たな考え方は、すでに個別の事業に反映され始めている。そのような事業における新たな成果や課題を現時点で一度評価することは、今後、同様の考え方に基づく事業にとっても、あるいは今後の計画策定プ

*キーワード：計画策定プロセス、構想段階、PI、SEA、那覇空港プロジェクト

**学生会員，修(工)，東京工業大学大学院総合理工学研究科
人間環境システム専攻(横浜市緑区長津田町4259，
TEL&FAX: 045-924-5675, Email: ntomari@enveng.titech.ac.jp)

***正会員，工博，東京工業大学大学院総合理工学研究科
人間環境システム専攻(横浜市緑区長津田町4259，
TEL: 045-924-5615, FAX: 045-924-5675)

プロセスのあり方を考える上でも重要な意義があるだろう。

以上の認識に基づき、本稿では、国交省ガイドラインの適用第一号となった那覇空港プロジェクト⁶⁾を事例に、構想段階における計画策定プロセスや、付随するPIについて、特に国交省ガイドラインで新たに明示された考え方に着目して、評価することを試みる。このような評価を通じて、PIやSEA等を含む計画策定プロセスのあり方について論じることが目的である。なお、那覇空港プロジェクトは、後述する「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」(以下、「環境省ガイドライン」)についても適用第一号であることを付記する。

2. 那覇空港プロジェクトの概況

(1) 那覇空港プロジェクトの概況

那覇空港は、空港法第四条第一項第五号に該当する国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港(旧第二種空港)であり、国土交通大臣が設置・管理するよう定められている⁷⁾。交通政策審議会航空分科会の答申(2002)⁸⁾において、福岡空港と共に「将来艇に需給がひっ迫する等の事態が予想される(中略)、滑走路増設等を含めた抜本的な空港能力向上方策等について、幅広い合意形成を図りつつ、国と地域が連携し、総合的な調査を進める必要がある。」と位置付けられたのを受けて、国土交通省大阪航空局、内閣府沖縄総合事務局、沖縄県で構成する那覇空港調査連絡調整会議が2003年度から那覇空港の総合的な調査を実施した(調査段階)。2004年度までの2ヵ年度の調査の成果に基づき、2005年度～2007年度の3ヵ年度を3つのステップに分け、空港の課題や将来像(ステップ1)、需要予測や空港能力の見極め(ステップ2)、将来対応方策(ステップ3)についての情報提供と意見の収集を行うPIを実施した。特にステップ3では既存ストックの有効活用案、ゼロオプションに加え、3つの滑走路増設案を提示して、対応策に関する情報の共有が図られた。その結果、2010～2015年度頃には航空旅客需要の増加に対応できないおそれがあり、またPIを通じて滑走路増設等の将来対応方策に肯定的な意見が多数寄せられたことを踏まえて、滑走路増設の必要性を確認し、2008年度より構想段階へ移行した⁹⁾。

構想段階では、調査段階で提示された滑走路増設3案を基本に、複数の選択肢から滑走路増設の概ねの位置や規模を選定した。これを踏まえて、2009年3月に構想段階を終了し、施設計画段階へ移行した。

(2) 計画検討体制

構想段階からの計画の検討は、内閣府沖縄総合事務局、国土交通省大阪航空局、沖縄県によって構成される那覇空港構想・施設計画段階検討協議会が行っている。なお、

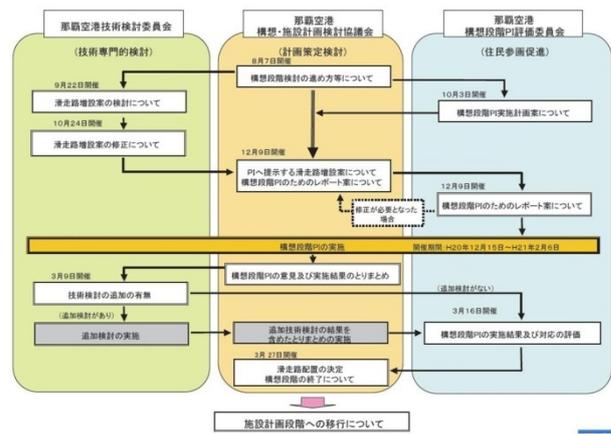


図-1 那覇空港プロジェクトにおける計画策定プロセス

(出典:那覇空港プロジェクトHP⁶⁾)

那覇空港の設置・管理において権限のない沖縄県は、地域の代表者という位置付けである。また、技術・専門的検討に当たっては「那覇空港技術検討委員会」、PIの実施に当たっては透明性・公平性を確保するため「那覇空港構想段階PI評価委員会」というそれぞれ学識経験者等で構成する第三者機関を設置し、指導・評価・助言を受けている。

(3) 計画策定プロセス

構想段階の計画の検討は、図-1のようなプロセスで行われた。はじめに、計画の検討や技術・専門的な検討を複数代替案の設定から比較評価までを行い、その後、PI実施期間を設定して3ヵ月弱の間に情報提供や意見の収集が実施された。なお、計画検討の進捗状況(主に委員会の記録)については、PI実施期間以前にもHPで情報が提供されていた。なお、PIの後に追加検討が必要な場合には、そのように進めることと設定した。

3. 那覇空港プロジェクトにみる成果と課題

(1) 3プロセスの分離と第三者機関の位置付けの明確化

那覇空港プロジェクトでは、図-1のように、国交省ガイドラインに準じて計画策定プロセスを3つのプロセスによって明示した。これにより、計画検討と技術・専門的検討、住民参画促進(PI)の各プロセスが区別された。

一方、これに対応させるように、那覇空港プロジェクトでは二つの第三者機関が設置された。一つは、交通計画や空港計画をはじめ、観光や旅客、海洋の生態系や環境等、様々な部門の専門家12名で構成された「那覇空港技術検討委員会」であり、これは技術・専門的検討に対して助言する機関である。所掌事項は、「技術・専門的検討に用いるデータや解析手法、技術・専門的検討を行うべき内容や検討課程及び検討結果の妥当性、その他技術

的・専門的検討に係る事項、について指導・助言を行う」であり、技術・専門的な検討の合理性を担保する役割を担った。また、もう一つはPIやコミュニケーション等の専門家5名で構成された「那覇空港構想段階PI評価委員会」であり、これは、住民参画促進に対して助言する期間である。所掌事項は、「PI実施計画に関すること、PI実施期間中のPI活動に関すること、PI実施結果に関すること、について評価及び助言を行う」ことであり、計画プロセスの透明性・公正性を確保するため、PIのコミュニケーションの妥当性を担保する役割を担った。

このように、二つの第三者機関がそれぞれ別のプロセスに対応するように設置されたことによって、価値に深く踏み込んで計画の内容を検討する立場と、特定の利害関係をもたない中立な立場が別の機関の役割になったため、組織として特にPI評価委員会の中立性が損なわれなかったと言える。これは、計画策定プロセスにおける第三者機関の役割を明確化したことによるメリットである。

(2) 構想段階におけるSEA

SEAは、個別の事業実施に先立つ戦略的な意思決定段階、すなわち、政策や上位計画を対象とする環境アセスメントである¹⁰⁾。SEAの意義の一つは、事業の実施段階での環境アセスメントの限界を補完することとされており¹⁰⁾、事業の規模や、施設のおおむねの位置が決まった段階でようやく環境配慮について検討するだけでなく、それらを定める段階においても検討することにある。また環境省ガイドライン¹¹⁾では、SEAの標準的な手続きは次のように示されている：1) 発議、2) 評価方法の検討（公衆の意見の把握）、3) 評価文書の作成（公衆の意見の把握、関係自治体の意見の把握、環境省の意見）。また、屋井^{12),13)}によれば、構想段階におけるSEAの重要なポイントは、1) 環境に配慮した代替案の設定、2) 既存文献資料に基づく概略の比較、3) 環境評価への環境部局や環境専門家等の関与、であるとされている。

a) 複数代替案の設定と比較評価

那覇空港プロジェクトの構想段階では、滑走路増設案を2案作成した。環境面に着目すると、調査段階までに挙げた市民の意見や、関係する自治体等の声明を受けて、それらを反映するように設定したといえる。比較評価においても同様で、把握することができたあらゆる関心に基づいている。このように、構想段階までに十分に市民等の意見を把握することによって、SEAにおいてもそれらを反映することができたとと言えるだろう。

b) 環境省の参加

第3回那覇空港技術検討委員会では、PIの実施を受けて、技術的な検討にかかわる対応は十分か、さらに必要となる技術的な検討事項がないか、審議された。追加的

な検討事項がないと判断される場合には、この回をもって同委員会が役割を終えることになる。すなわち、環境面の審議について言えば、SEAが十分であるかどうかを最終的に判断する場となり得る。

この回には、SEAで意見をする立場にある環境省がオブザーバとして参加し、SEAとして十分な検討を行ったことを評価した。このような取り組みには重要な意義があるだろう。繰り返しになるが、計画は社会面、経済面、環境面のほか、様々な側面を考慮して検討するものであって、環境面の検討のみをもって検討するものではない。しかしながら、環境面については特にSEAを実施することによって重大な環境影響を回避することが求められている。したがって、計画策定プロセスがSEAを内包する形で両者が密接な関係の下に実施されることにより、SEAに相当する検討内容が十分であるという判断が可能であれば、これは同時に構想段階において十分な環境配慮を実施したといえる。以後の具体的な計画検討に当たっても、構想段階での検討内容が重要な意味を持つのである。そのためにも、計画検討の中で、SEAで意見をする担当部局によって評価を受けることにより、検討内容が十分である否かを判断されることは重要な意義があるだろう。

(3) 前の手順にフィードバックする可能性

屋井⁹⁾が「手前のステップに戻れる手順が存在すること（遡及可能性）」を手続き合理性の要件として位置付けているように、必要に応じて前の手順にフィードバックする可能性を残しておくことは、手続きとして合理的である。

那覇空港プロジェクトでは、PIの実施期間が設定されたが、PIの実施期間後に、必要に応じて追加検討（当初は修正案の作成・提示）を行うプロセスが用意されていた（図-1参照）。このような可能性を残しておくことで、手続きの合理性を高めることは重要な取り組みであろう。なお、実際の計画検討においては、PIの実施を受けて新たに検討すべき事項はないという判断により追加検討は行われなかった。

(4) 今後の課題

a) 3プロセスの分離と第三者機関の位置付けの明確化

本稿では、特に第三者機関の位置付けが明確化したことによるメリットについて簡単に整理したが、一方で、これらが市民からはどのように評価されているのか明らかになっていない。これについての評価は、今後の課題である。

b) 構想段階におけるSEA

構想段階での検討においてSEAを包含することのメリットについては、那覇空港プロジェクトの事例からも理

解することができた。また、環境を評価する担当部局による参加についても、大変重要な意義がある。そのため、今後はこのような担当部局による参加を組み込んで、役者が揃うような仕組みについて検討できないだろうか。

c) 前の手順にフィードバックする可能性

前の手順にフィードバックする可能性を残すことは、一方でプロセスが合理的であるという信頼を獲得するという効果があると推察される。これについては、以後の意識調査等による分析が必要である。

4. おわりに

本稿では、国交省ガイドラインで新たに示された考え方についておもに着目し、国交省ガイドラインと環境省ガイドラインの適用第一号となった那覇空港プロジェクトを事例に、公共事業の構想段階における計画策定プロセスとPIについて評価を試みた。両ガイドラインの趣旨に照らして積極的に構想段階を実施した事例を取り上げることで、簡単ではあるがその成果と課題を抽出した。今後は、事例の蓄積と並行して、計画内容や手続き、あるいはSEAやPIを含む計画の要件について議論を深めていく時期に差し掛かっているのではないだろうか。

謝辞：本稿の内容に関連して、内閣府沖縄総合事務局開発建設部那覇空港プロジェクト室の皆様をはじめ、多くの方々に大変お世話になりました。この場をお借りして深謝いたします。

参考文献

- 1) 国土交通省：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，2008。
- 2) たとえば、国土交通省道路局：構想段階における市民参画型道路計画プロセスガイドライン，2005。
- 3) 曾根真理，並河良治，下田潤一：“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の在り方について，土木計画学研究・講演集，Vol.37，CD-ROM，2008。
- 4) 屋井鉄雄（編著），新道路技術会議計画論研究グループ（著）：地域と交通の計画ガバナンス論，（財）計量計画研究所，2009。
- 5) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集，Vol.62，No.4，pp.621-637，2006。
- 6) 内閣府沖縄総合事務局開発建設部那覇空港プロジェクト室：www.dc.ogb.go.jp/Kyoku/information/nahakuukou/index.htm。
- 7) 空港法（昭和三十一年四月二十日法律第八十号）。
- 8) 交通政策審議会空港分科会：今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について，2002。
- 9) 那覇空港構想・施設計画段階検討協議会：那覇空港構想段階PIのためのレポート，2008。
- 10) 環境省：戦略的環境アセスメントSEA導入ガイドラインのあらまし，2007。
- 11) 環境省：戦略的環境アセスメント導入ガイドライン，2007。
- 12) 屋井鉄雄：パブリックインボルブメントは機能しているか，環境情報科学，No.36-4，pp.20-25，2008。
- 13) 屋井鉄雄：我が国の交通計画の制度体系化の方向，土木計画学研究・講演集，Vol.35，CD-ROM，2006。