

那覇空港における新たな構想段階計画策定プロセスの実施事例の報告*

A report about a case of the enforcement of a new airport planning process in Naha Airport *

新倉淳史**・大岡秀哉***・石嶺隆二***・八木千津男****・滝澤裕*****・尾花尚弥*****

By Atsushi NIIKURA**・Shuya OOKA***・Ryuuji ISHIMINE***・Chizuo YAGI****・Hiroshi TAKIZAWA****・Naoya OBANA*****

1. はじめに

沖縄県は年々観光客が増加しており、それに伴う那覇空港を利用する航空利用者も増加傾向にあり、夏場の観光シーズンや年末年始を中心に希望する航空便の予約が取れず、沖縄への訪問を取りやめるなど、地域経済に影響を及ぼしている。

そこで、国（内閣府沖縄総合事務局と国土交通省大阪航空局）と沖縄県では、那覇空港の将来整備のあり方について、計画への住民参画を目的としてパブリック・インボルブメント（以下、「P I」という）の手法を取り入れながら、「那覇空港の総合的な調査」を実施してきた。これらの検討の結果を踏まえて、「構想段階」の検討を行うこととなった。

この検討においては、国土交通省が平成15年4月に策定した「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）」¹⁾などのガイドラインに準じた検討が行われている。特に、本検討は計画の構想段階からの計画策定を示した「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」²⁾の適用第1号である。

本論文では、空港整備事業としては初となる那覇空港における「構想段階の計画策定プロセス」の実施事例を報告し、今後のガイドラインに準じたプロジェクトの実施への知見とするものである。

2. 計画策定プロセスについて

(1) 一般空港等の整備プロセス

「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）」では、空港整備主体と関係地方公共

団体が連携し、一般空港（第2種空港、第3種空港、共用飛行場等）における滑走路の新設、または延長に係る空港事業の「構想段階」と「施設計画段階」それぞれにおいて、P I等を実施することが示されている。（図－1）

また、構想段階の検討の以前に、地域要望等の社会的ニーズへの対応に関する幅広い調査を検討する段階として、「調査段階」（以下、総合的な調査を実施している段階を「調査段階」という）が示されている。この調査段階の検討は、那覇空港や福岡空港の総合的な調査として、既に実施されている。



図－1 一般空港等の新たな整備プロセス

(2) 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

公共事業の計画に関して国民の理解を得るためには、計画自体が適切であることはもちろんのこと、計画策定プロセスに対して透明性、客観性、合理性、公正性を確保していくことが重要であることから、国土交通省では、適切な社会資本整備を推進するため、「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、「ガイドライン」という）が平成20年4月に策定されている。

このガイドラインが示す構想段階における計画策定プロセスは、環境面を含め様々な観点から総合的に検討を行い、計画を合理的に導き出す過程を住民参画のもとで進めていくこととしており、いわゆる戦略的環境アセスメント³⁾（以下、S E A

*キーワード：空港計画、P I（Public Involvement）

** 正員、工修（財）運輸政策研究機構調査室

（東京都港区虎ノ門三丁目18番19号、

TEL03-5470-8405、FAX03-5470-8401）

*** 非会員、内閣府沖縄総合事務局開発建設部

**** 正員、国土交通省大阪航空局空港部

***** 非会員、沖縄県企画部

***** 非会員、(株)三菱総合研究所社会システム研究本部

とする) を含んでいるものとなっている。

ガイドラインが示す構想段階における計画策定プロセスは、透明性、客観性、合理性、公正性の向上に資するため、標準的な計画検討手順と手順の各段階に実施すべき事項、計画検討手順を進めるにあたって実施される住民参画促進及び技術・専門的検討に関する基本的な考え方や留意事項がとりまとめられている。

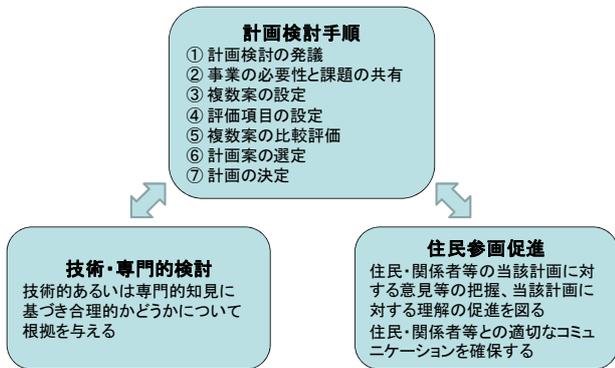


図-2 ガイドラインの概要

3. 調査段階の実施

調査段階は、平成15年度から5ヶ年にわたり検討を行い、住民参画を目的としたP Iを平成17年度より3つのステップに分けて実施してきた。ステップ1では、「那覇空港に関する課題や将来像」について、ステップ2では、「将来の航空需要予測、空港能力の見極め」について、ステップ3では、「滑走路増設を含む将来対応方策」について検討を行った。

その結果、那覇空港は、2010年度～2015年度頃には将来の需要に対応できなくなる恐れがあり、滑走路増設が必要であることが確認された。

また、P Iには多くの住民が参加し、ステップ3では約12,000件のアンケートが寄せられ、その内滑走路増設に肯定的な意見が多数寄せられたことから、これら結果等を踏まえ、滑走路増設案の具体化に向け、さらに詳細な検討を進めることが適切との結論に至り、平成20年1月に調査段階から構想段階に移行した。

4. 構想段階の取組み

(1) 構想段階の概要

ガイドラインでは、構想段階は「計画策定者が事業の公益性及び必要性を確認するとともに、当該事業により整備する施設の概ねの位置、配置及び規模等の基本的な事項について、事業の目的に照らして検討を加えることにより、計画を決定するまでの段階」と示されている。

そこで那覇空港での構想段階は、ガイドラインに基づき、複数の選択肢から滑走路の概ねの位置、方位等の基本的な諸元に関する一の候補地を選定することとした。

(2) 構想段階の実施体制

構想段階の実施体制は、国と地域が連携し、透明性を確保しつつ幅広い合意形成を図りながら検討を進めるため、国と県が参画する「那覇空港構想・施設計画検討協議会」を設置した。

また、那覇空港の構想段階における将来対応方策の選定にいたる検討について、高度な技術・専門的判断や計画内容の合理性を確保するため、「那覇空港技術検討委員会」を設置した。

更に、那覇空港構想・施設計画検討協議会が行うP Iのプロセスや結果について評価及び助言を行うことにより、本検討の透明性、公平性及び公正性を確保するため、「那覇空港構想段階P I評価委員会」を設置した。

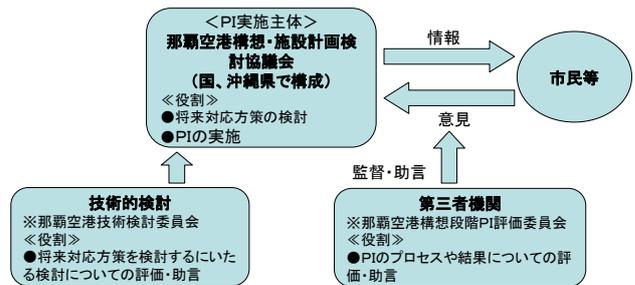


図-3 構想段階の実施体制

(3) 構想段階での検討事項

構想段階では、以下の事項の検討を行った。

① 需要予測及び施設規模の検討

可能な限り最新の社会経済指標や航空サービスを反映して、複数のケースについて需要予測を実施した。その結果、将来需要に対応するためには滑走路増設は必要との結論が得られた。また、滑走路長については、現在、那覇空港に就航あるいは就航予定の機材を考慮して、2700 mとした。ターミナル用地等、展開用地については、2030年度の需要に対して、現空港用地内での対応が可能との結論が得られたことから、現時点では、整備の対象から除き、今後の需要動向を踏まえて検討することとした。

② 配置案の検討

調査段階や構想段階においては、瀬長島の改変に対する反対や大嶺崎にある拝所等への配慮を求める意見が多数寄せられ、また、地元自治体から

も同様の要望、要請が出された。これらを踏まえ、技術検討委員会では、瀬長島の改変が生じる 210 m案を検討の対象から除く方針が示された。滑走路増設案の作成にあたっては、滑走路間隔 1310 m、850 mについて、「空港計画との整合」「環境影響の低減」「コスト縮減」を踏まえ、増設A案及び増設B案の2案を作成した。

③評価項目の設定

配置案を評価する項目としては、調査段階での評価項目に対するPIでの意見を踏まえ、更に既存事業における評価項目、沖縄県の地域特性等を踏まえ、「需給逼迫」「利便性」「事業効率性」「地域振興・安全」「自然環境・社会環境」「長期展望」の6つの項目を設定した。

④配置案の比較

作成した滑走路増設案については、設定した6つの評価項目により比較評価を行った。総合評価については、全ての評価項目を公平に評価でき、PIの意見を反映させる余地があり自由度が高い技術面、環境面からの定性的な評価を行った。また、各案の違いを明確にするため、表-1に示すような特徴の整理を行った。

表-1 各案の特徴

増設A案(滑走路間隔1310m)	増設B案(滑走路間隔850m)
	
2030年度までの需要に対応可能	2030年度までの需要に対応可能
概算工期は増設B案に比べ短い	地上走行距離は増設A案に比べて短い
事業費は増設B案に比べて安い	
増設B案に比べ、サンゴ礁生態系への直接的影響は大きい	増設A案に比べ、サンゴや藻場への直接的影響は小さいが、砂質干潟への影響は大きい
通水性の確保により、閉鎖性海域の底質環境の変化を小さくする押さえることが可能	閉鎖性海域の底質環境の変化が懸念される
瀬長島、大嶺崎周辺地区の改変は生じない	瀬長島、大嶺崎周辺地区の改変は生じない

(4) PIでの情報提供

PI活動は、滑走路増設案選定について、県民との情報の共有を目指し、「那覇空港構想段階に関するPI実施計画」に基づき、平成20年12月15日から平成21年2月6日にかけて実施した。

周知広報にあたっては、表-2に示すような様々な媒体を活用した。また、県内各所や就航先の空港で積極的にPIレポートを配布した。

情報提供・意見収集にあたっては、より多くの県民等にPIに参加してもらうため、説明員を配置したオープンハウスを公共施設や商業施設等、

様々な場所で全県的に開催した。特に那覇空港周辺の地域住民に対しては、積極的に説明を行った。

表-2 PI手法と実施内容

項目	実績
実施期間 平成20年12月15日～平成21年2月6日	
PI実施内容	説明会・懇談会 35回
	パネル展示 5ヶ所・延べ103日
	オープンハウス 30ヶ所・延べ190日
	シンポジウム 1回
	PIレポートの配布 構想段階PIのためのレポート 86,549部 " (詳細版) 1,094部
	ホームページ 実施期間中に専用ページを開設・公開
	テレビ・ラジオ 行政テレビ・ラジオの活用
事前周知・広報	新聞 県内主要紙への広報掲載
	行政広報誌 沖総局・沖縄県・県内16市町村の広報誌
	ホームページ 実施期間中に専用ページを開設・公開
PI実施結果	説明会等への参加者数 9,692人
	アンケート回答者数 18,025人
	アンケート等で意見を寄せた方 13,531人
	意見総数 27,543件
	ホームページアクセス件数 11,005件

オープンハウスや説明会等には9,692人が参加した。また、アンケートについては、調査段階の1.4倍となる18,025人の方から回答があり、意見総数は13,531人、延べ27,543件となった。

PIの活動結果については、「①PI活動は適切に行われたか」、「②提供した情報が周知されたか」、「③提供した情報が理解されたか」、「④幅広く意見を収集し、それらへの対応を示しているか」の4つの各視点において自己評価を行い、その結果についてはPI評価委員会から概ね妥当との評価を受けた。

4. 構想段階PI等の結果

①PIでの意見(住民)

寄せられた意見のうち、約9割が滑走路増設に関する意見で、寄せられた意見の中には、滑走路増設にあたり自然環境への懸念や需要の見込みに対する否定的な意見等もあったものの、滑走路増設に肯定的な意見が8割を上回った。

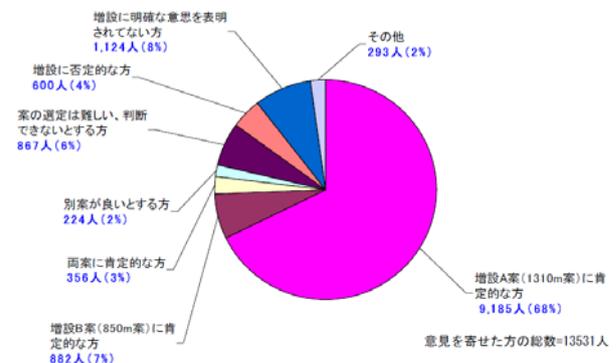


図-4 滑走路増設に対する意見の概要 (人数ベース)

寄せられた意見を人数ベースで整理すると「増設A案に肯定的な方」は約7割、「増設B案に肯定的な方」は7%になっており、「別案が良いとする方」は2%、「滑走路増設に否定的な方」は4%にとどまっていた。増設A案に肯定的意見の多くは、その理由として、工期や事業費、自然環境、騒音影響をあげていた。ただし、肯定的な意見」の中にも、自然環境への影響低減や工期短縮等の更なる検討や配慮を求める意見が多数あった。

②関係行政機関の意見

構想段階において、P Iの手法を取り入れながら、空港計画や周辺環境への視点を含めた検討を行った結果、環境省より、これらの検討は、「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン（平成19年4月環境省策定）」に基づくSEAを含むものと評価され、環境影響について、構想段階としては相当具体的な調査・予測・検討が行われており、環境影響を十分具体的に把握、比較検討されていると評価できるとの見解が示された。

③地方自治体等の意見

P Iとは別に、那覇空港近隣3市や沖縄県市議会議長会等地元自治体等より、騒音影響の軽減や地域住民の安全、生活環境への配慮という観点から現滑走路より1,310m以上沖合への早期整備等を求める声明が出された。

④滑走路増設案の選定

協議会では、各委員会での検討内容及びP Iで寄せられた県民等の意見等を踏まえ、那覇空港の将来対応方策として、構想段階P Iで提示した「増設A案（滑走路間隔1,310m）」が適当であると判断し、構想段階を終了するとともに、引き続き、整備指針（案）に規定する施設計画段階に移行して、同段階の検討を実施することとなった。

5. 構想段階計画策定プロセスへの知見

①調査段階の役割

調査段階で事業の必要性と課題や複数の施策の比較を十分に行い、住民への積極的な情報提供を行ったことにより、構想段階で提示することとなった施策（増設案）に至った経緯を分かりやすく示すことが可能になったと考えられる。また、調査段階のステップ1の時よりも住民の意見が増えていくことから、施策に対する関心を高める効果があったと考えられる。このことから、構想段階を円滑に進めるには、調査段階の綿密な実施が有効であると考えられる。

②積極的な情報提供

住民への情報提供は、P I実施時に限らず、委

員会などの資料の積極的な公開を実施するとともに、検討内容に対する意見募集を実施した。その結果、計画策定プロセスのより早い段階で住民へ情報提供が行われ、計画策定プロセスの手続きや方法に関する情報が誰に対しても開示され、透明性が確保されたと考えられる。このことから、積極的な情報公開が透明性の確保に有効であると考えられる。

③意見のフィードバック

構想段階では、調査段階P Iでの意見を反映して検討を行った。更に、構想段階P I実施後に、住民の意見を集約し追加検討の有無を判断するなど、住民の意見が計画策定プロセスへフィードバックされる体制を整え、合理性を確保したと考えられる。このことから、住民の意見をフィードバックできる体制を整えることが、手続きの合理性確保につながると考えられる。

④SEAとの関係

構想段階でSEAを取り入れたことにより、事業の位置、規模等の検討段階における環境影響の回避及び低減を図ることが出来たものと考えられる。また、今回実施したSEAの評価結果については、環境影響評価方法書等の作成に活かすものとし、今後の環境影響評価手続きをスムーズな進捗に有効であると考えられる。

今回紹介した那覇空港の「構想段階計画策定プロセス」で得られた知見は今後実施される公共事業の構想段階に活かしていくことはもとより、ガイドラインを補完する参考資料として活用していくことも可能であると思われる。

謝辞

那覇空港プロジェクトでは、ガイドラインの適用方法をはじめとして、技術検討委員会の運営にあたりについては、東京工業大学屋井鉄雄教授にご指導・ご鞭撻を頂いた。また、P I評価委員会及び技術検討委員会にご出席の有識者や関係者の方々のご協力に謝意を表する次第である

参考文献

- 1) 国土交通省航空局：一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）について、http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/01_kuko/04_process/index.html
- 2) 国土交通省：公共事業の構想段階計画策定プロセス、<http://www.mlit.go.jp/tec/kanri/process.html>
- 3) 環境省：環境影響評価支援ネットワーク 戦略的環境アセスメント（SEA）、<http://www.env.go.jp/policy/assess/2-4strategic/index.html>
- 4) 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：那覇空港プロジェクト、<http://www.dc.ogb.go.jp/Kyoku/information/nahakuoku/index.htm>