

オピニオンリーダーの福岡空港 PI に対する事後評価に関する分析*

Post facto evaluation to the public involvement of Fukuoka airport by the opinion leaders*

小川直裕**・高田和幸**

By Naohiro OGAWA**・Kazuyuki TAKADA***

1. はじめに

パブリックインボルブメント（以下 PI）とは、公共事業において構想・計画段階から、住民が意見を表明出来る場を設け、住民から幅広く意見を収集し、事業計画等に反映させる手法である。米国では 1991 年に成立した総合陸上輸送効率化法 (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act : 通称 ISTEA) により PI が義務化され、その後 PI は大きく発展した。更に、後続の TEA-21 (Transportation Equity Act for 21th) においても PI は重要項目として挙げられている。またフランスでは、1992 年に成立したピアンコ通達に基づき、市民参画に取り組んでいる。このように、海外では 20 年程前から交通計画や道路計画の分野において PI への取り組みが行われている¹⁾。一方、日本の道路行政においては、1997 年に公表された道路審議会建議の中で PI が提唱され、以後 PI 導入に向けた検討が行われてきた。2003 年には「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定され、道路整備事業等の様々な公共事業において PI が導入された。また、2008 年には「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」として、ガイドラインが改訂された²⁾。このように、日本でも PI の重要性は高まり、徐々に定着しつつある。しかし、近年の PI 事例においてガイドラインの策定等によって、「形式にとらわれ過ぎて、中身が伴わない」といった形骸化の問題が引き起こされているということも指摘されている^{3)~4)}。このような問題を改善することが喫緊の課題となっている。

PI に関する研究では、意識や手法、制度、効果といったものに着目した研究が見られる。これらの視点を、時間変化を追ってみると、意識→手法→制度→意識・効果

と視点も変化している。日本で PI が導入された当初は、海外の PI 事例から PI 方式を学んでいるものが多く、屋井ら^{5)~6)}は、米国の PI に着目し、実施主体や市民に意識調査を行い、米国 PI の理解を深めている。日本に PI が導入されて数年経過した 2007 年頃には、手法の研究が進み、石神ら⁷⁾は意見の集約方法についての研究をしている。近年では制度や効果の面に着目した研究がされており、遠藤ら⁸⁾は PI を実施した事業において事後意識調査を行い、PI の効果を検証している。石田ら⁹⁾は信頼意識に着目し、PI がどのような影響を与え、その要因を見出している。

一方、空港整備事業に関する PI が、福岡空港と那覇空港で実施され、双方で調査段階の PI は終了し、実施主体側からの結果報告がなされている^{10)~12)}。

このように PI に関する調査・研究は多くなされているものの、PI を参加者側の視点から評価した例は見受けられない。

なお福岡空港 PI は将来の対応方策案の選択肢が多岐に渡り、PI も大規模に実施された。また市民団体から PI の延長や対応方策案の再考の申し入れ書が提出されたことや、県知事と市長の意見が割れる等、多くの議論を呼んでいた。そこで、本研究では福岡空港 PI に着目し、PI に積極的に参加して意見を述べていたオピニオンリーダー（世論先導者）の PI に対する評価を検証し、今後の PI の実施に対する有益な知見を得ることを目的とした。

2. 福岡空港 PI について

福岡空港は、2002 年の交通政策審議会航空分科会の答申で、将来的に需給が逼迫する等の事態が予想されるとして、「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、総合的な調査を進める必要がある」と示された。その為、2003 年から調査を実施することとなり、調査を進めるにあたっては、透明性の確保や説明責任の遂行の観点から、市民から意見を収集しながら進める PI 方式を取り入れることになった。福岡空港 PI は 2005 年 7 月から 2009 年 1 月にわたり実施され、4 つの段階を踏

*キーワード:PI, オピニオンリーダー, テキスト

**正員:セントラルコンサルタント株式会社,

E-mail:nogawa@central-con.co.jp

***:正員, 博士(工学), 東京電機大学理工学部 建築・都市環境学系(〒350-0394 埼玉県比企郡鳩山町石坂, TEL: 049-296-2911 E-mail: takada@g.dendai.ac.jp)

んで実施された。なお、福岡空港 PI は 2009 年 5 月に、将来対応方策として滑走路増設の方針に決定し、調査段階の PI は終了し、今後、施設・計画段階に移行することとなった。

3. 調査概要

調査対象者は、PI への意欲的な参加経験や新聞等での積極的な意見発信の有無を考慮して候補者を選定した。その後、候補者に直接連絡を取り、承諾を頂いた。候補者の中から承諾を頂いた 8 名に調査を実施した。ヒアリング調査を実施する前に、8 名の対象者にアンケートを実施し、PI における当人の立場等、基本的な情報を得た。その結果を踏まえて、2009 年 12 月に福岡にてヒアリング調査を実施した。事前アンケート及びヒアリングにおいて調査した項目、並びに概要を表 1 に示す。なお、ヒアリングに対する回答はボイスレコーダーで記録した。

4. 福岡空港 PI の事後評価に関する分析

(1) キーワードの抽出

記録した音声データをテキストデータに変換して、そのデータを分析に使用した。なお、変換する際に、文章が 1 文 1 意になるように分割した。そのテキストデータからキーワードを抽出し、類似した意味を持つキーワードを統合した。また、テキストデータの文意が「満足」、「不満」、「賛成」、「反対」、「評価」、「要望」の 6 つの項目の何れかに該当する場合は、該当項目に付与させた。例文付きのフローを図 1 に示す。

(2) 発言ネットワークの視覚化

キーワードを抽出後、各個人の発言のネットワークを視覚化した。なお、その際、各個人での発言量の差を考慮し、度数ではなく割合で表示することとした。視覚化したネットワーク図を図 2 に示す。図 2 は、各個人の発言の中におけるキーワードの出現割合（発言割合）と 1 文の中で複数のキーワードを同時に発言した割合（共起割合）を表したものである。点の種類は発言割合を表し、線の種類は共起割合を表している。なお、1 名は発言量が他の方に比べて大幅に少なく、明確なネットワーク図が現れなかった為、今回は考察の対象から除外した。

a) A さん

A さんは「不満」と「PI」の発言割合が高く、ネットワークも強く繋がっている為、PI に不満が多いことが分かる。また、「行政」と「PI」、「不満」がある程度の強さで繋がっていることから、A さんが、PI を運営している側にも不満があることが分かる。

表 1. 調査項目

(1)対象者の情報	
事前アンケート	PI における立場、福岡空港の利用頻度、PI で実施されたイベントに対する参加の程度の基本情報を得た。
(2)方策案に対する考え	
事前アンケート	福岡空港の将来対応方策案に対する賛否を、「賛成」、「どちらでもない」、「反対」の 3 段階で聞き、「PI 開始前」、「各ステップ」、「現在」の時間的段階を設け、時間変化による意見変化を得た。
ヒアリング	事前アンケートにておいて、将来対応方策案に対する賛否の意見が時間的に変化していた場合は、その変化の理由を聞いた。 また、対応方策案の最終案である「滑走路増設案」に対する考えを聞いた。
(3)PI の評価	
事前アンケート	「周知・広報活動」、「意見収集・反映」、「PI 全体」の大きく 3 つの項目について、PI に対する満足度評価を「満足」から「不満」の 5 段階で評価してもらった。
ヒアリング	事前アンケートでの満足度評価の理由、ステップ 1 からステップ 4 の感想や意見、PI 方式を取り入れたことについて、今後の PI の改善点の 4 つの項目について聞いた。

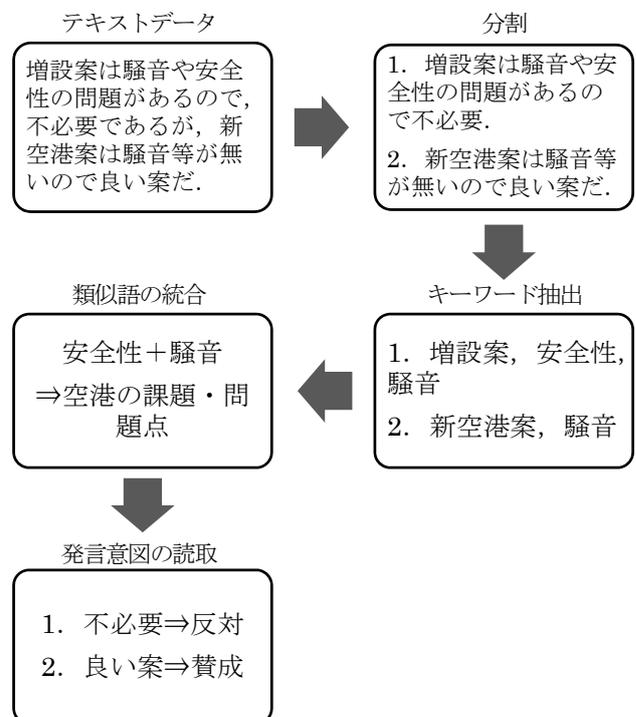


図 1. キーワード抽出のフロー

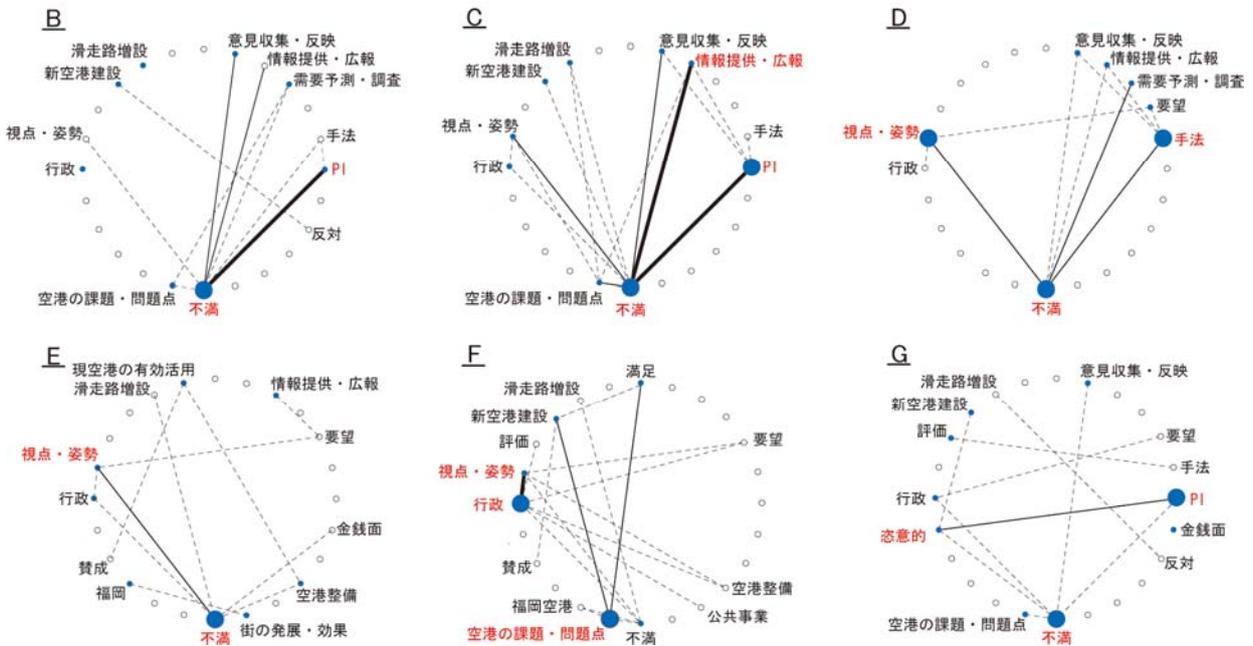
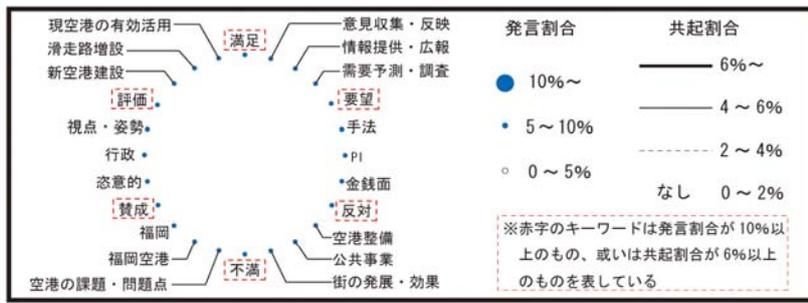


図2. 7名の発言のネットワーク図

b)Bさん

Bさんは「不満」と「PI」が強く繋がっていることからPIに多く不満を持っていることが分かる。また、Bさんは「意見収集・反映」や「情報提供・広報」が「不満」とある程度の強さで繋がっている為、PIの手法面に関しても不満があることが分かる。

c)Cさん

Cさんは「PI」、「情報提供・広報」が「不満」と強く繋がっている為、PIや情報提供の面で不満があることが分かる。また、「視点・姿勢」、「意見収集・反映」と「不満」がある程度の強さで繋がっている為、行政側の展望や姿勢、意見収集・反映の面で不満があることが分かる。

d)Dさん

Dさんは「不満」、「手法」、「視点・姿勢」の発言割合が高いことから、手法面や行政側の展望・姿勢について意見を多く持っていることが分かる。また、それらが「不満」と繋がっていることから、不満に感じていることも分かる。

e)Eさん

Eさんは「視点・姿勢」が「不満」とある程度の強さ

で繋がっている為、行政側の展望や姿勢に関して不満を持っていることが分かる。また、「視点・姿勢」が「要望」と繋がっている為、行政側の意識や姿勢の改善を要望している。

f)Fさん

Fさんは「行政」の発言割合が高く、「視点・姿勢」と強く繋がっている為、行政の展望や姿勢に関する発言が多いことが分かる。また、「空港の課題・問題点」の発言割合が高いことから、空港整備においての問題点や気象条件等の課題に関する発言が多いことが分かる。なお、「評価」が「行政」と繋がっている。その為、Fさんが行政に対して評価をしている部分があることが分かる。

g)Gさん

Gさんは「PI」の発言割合が高く、「恣意的」と繋がっている為、PIを恣意的なものと感じていることが分かる。なお、「評価」と「手法」が繋がっている。その為、GさんがPIの手法に関して評価している部分があることが分かる。

表2. 中心性

A		B		C		D	
行政	0.519	不満	0.667	不満	0.667	不満	0.741
不満	0.481	意見収集・反映	0.593	行政	0.593	情報提供・広報	0.630
PI	0.407	空港の課題・問題点	0.556	視点・姿勢	0.556	需要予測・調査	0.630
情報提供・広報	0.370	情報提供・広報	0.556	PI	0.519	視点・姿勢	0.593
需要予測・調査	0.370	行政	0.556	新空港建設	0.444	手法	0.593
要望	0.370	PI	0.519	情報提供・広報	0.370	要望	0.556
恣意的	0.296	福岡空港	0.519	要望	0.370	空港の課題・問題点	0.519
新空港建設	0.296	視点・姿勢	0.481	意見収集・反映	0.370	行政	0.481
意見収集・反映	0.296	恣意的	0.481	空港の課題・問題点	0.333	PI	0.407
視点・姿勢	0.259	新空港建設	0.481	手法	0.333	恣意的	0.407

E		F		G	
不満	0.667	行政	0.556	不満	0.593
視点・姿勢	0.593	不満	0.481	PI	0.556
街の発展・効果	0.481	空港の課題・問題点	0.407	新空港建設	0.519
情報提供・広報	0.407	新空港建設	0.370	行政	0.519
福岡	0.407	空港整備	0.370	視点・姿勢	0.481
行政	0.407	視点・姿勢	0.333	意見収集・反映	0.481
空港の課題・問題点	0.370	世界	0.296	金銭面	0.481
世界	0.370	福岡空港	0.296	空港の課題・問題点	0.370
要望	0.370	福岡	0.259	需要予測・調査	0.370
新空港建設	0.370	満足	0.259	滑走路増設	0.370

(3) ネットワークの中心性

中心性は、ネットワークを構成する各頂点が、ネットワークにおいてどれくらい「中心的」であるかを示す指標である。中心性はネットワークにおける各頂点の重要性を評価したり比較したりする為の指標である。中心性の分析においては、本研究におけるネットワーク図は無向グラフとし、辺に重みは無いとして分析をおこなった。また、発言量の差による頂点数の差を考慮し、標準化を行った。分析の結果を表2に示す。である。中心性は、ネットワークにおける各頂点の重を載せる。分析の結果から、殆どの方が「不満」の中心性が高いことが分かる。このことから、各個人の発言のネットワークの中心になっているものが「不満」であるといえる。また、A,C,F,Gの方は「行政」の中心性が高い。これは、PIそのものよりも、行政等の運営側の取り組み方等を重要視しているものと考えられる。B,Dの2名は「意見収集・反映」、「情報提供・広報」、「需要予測・調査」といった手法に関する物の中心性が高い。このことから、この2名はPIの手法面を重要視していることが分かる。C,D,Eの3名は「視点・姿勢」の中心性も高いことから、行政側の展望や取り組み方を重要視していることが分かる。

(4) 福岡空港PIに対する事後評価に関する考察

ヒアリング及び分析を通じて、福岡空港PIにおいて、参加者側が不満に感じている点が次の2つであることが分かった。①意見収集・反映や情報提供などの手法面に不満。②行政側の将来の展望やPIへの取り組み方に不満。この2つの点に不満を感じていることが分かった。①は、主に意見反映がされていないことに不満を持っている方、需要予測等の情報提供について不満を持っている方が多かった。意見反映については、対象者の殆どが行政と直接議論を交わしたり、新聞での意見発信等に対策やPIに対する意見を積極的に述べているが、それらの意見が何処にも反映されていない為に不満を感じている方が多かった。市民から意見を収集するという方法を評価している方も居るが、殆どの方が収集だけでは意味が無いとのことだった。また、中には行政の方と直接議論をし、意見を提示したものの一方的に却下されたということも仰っていた。更に、行政側も提示された意見の方が正しいと分かっているにも拘わらず、意図的に意見を却下するという状況であったという。こういったことから、多くの方が意見反映に疑問を感じており、不満だということであった。情報提供に関しては、需要予測が妥当でないと感じているものや、資料の書き方が誘

導的であるという意見が多かった。

②は主に行政の意識面に不満という意見が多かった。

PI や対応方策案に対して意見を述べているにも拘わらず、それを取り入れようとする態度が無いとのことだった。これは、①にも繋がるが、行政側が国や国民の事を第一に考えて取り組んでいない為にこのようなことが生じているという意見が多かった。また、国家的な大きなプロジェクトにも拘わらず、国の将来の事を見据えた視点を持っていないという意見が多く、その為に国や国民の事が横に置かれ、PI が形式的なものになってしまっているという意見が多かった。

なお、今回話を伺っている中で、行政側が提示した方策案に反対だという意見があった。特に、新空港案に対する意見が多く、気象条件等を無視している等の意見が多くみられた。また、このような意見を提出しても取り入れられることが無かったと、意見反映に対する不満にも繋がっていた。ただ、今回の対象者の方達は独自の案を持っている方が多かった為にこのような意見が得られたとも考えられる。

5. 参加者のPIに対する意識

今回、ヒアリングの際、数名の方から次のような発言が聞かれた。

- ・「役人は全く信用できない」
- ・「PI については不信感がある」
- ・「やっぱり結論ありきのPI という思いが深まった」
- ・「過去の先例から、信用していない」
- ・「行政不信はある」
- ・「やっぱり前と変わらない」

これらの発言から行政やPI に対して、既に不信感を持っているということが読み取れる。そして不信感を抱いたままPI に臨んでいるために、意見反映や調査の仕方等に疑問を感じた時に、より恣意的なPI だと感じてしまっているとも考えられる。

各個人の発言の中で、恣意的なPI だと感じたキッカケを読み取った。結果を表3に示す。キッカケで多かったのは需要予測、意見反映の2点であった。“需要予測”は、PI の中で示された需要予測が妥当でないと感じており、それを指摘しても一向に見直す態度を取らないことで恣意的だと感じ、また“意見反映”に関しては、主に意見が何処にも反映されていない為、恣意的なものだと感じているというものだ。

当初から不信感を抱いたままPI に臨んでいるため、表3のようなことをキッカケにして、「恣意的なPI だ」と感じてしまっていることも考えられる。そして、このことがPI の評価に悪影響を及ぼしていると考えられる。

表3. 恣意的なPI と感じるキッカケ

PI での出来事
第三者評価委員の選出方法
需要予測
意見反映がされていない
新空港建設案
連携案の一方的な消去
行政側が取捨選択をしていること
資料の内容
調査の方法が適切でない

意見は少数であるが、他のキッカケについても述べる。“第三者評価委員の選出方法”は、運営側が決めるべきではないという意見であった。評価する委員会を運営側が決めるのでは意味が無い為、公募で選出して決定すべきだとのことであった。“新空港建設案”は、主に候補地についての意見が多く、候補地の玄界灘は気象条件を考えると、空港としての機能が果たせないという意見が多かった。これは、新空港建設に賛成の方でも玄界灘に建設するのは反対だということであった。また、多くの方が指摘しているにも拘わらず、取り入れることが無いということで、恣意的なPI だと感じている。“連携案の一方的な消去”は、ステップ3において近隣空港との連携案が消去されたことで恣意的だと感じている意見である。この中で、消去した理由の説明が不足しているという意見が多かった。“行政側が取捨選択をしている”については、市民からの意見を集めるだけ集めて、それが何処に反映されているか分からず、案が絞られているという点で恣意的だと感じていた。意見を集めるだけで、行政側が取捨選択をしているのではPI とは言えないという意見であった。“資料の内容”は、PI で提供された資料の書き方が誘導的なものだと感じているという意見が多かった。ただ、どの案に賛成の立場を取っているかによって、「新空港に誘導している」、「滑走路増設に誘導している」と意見が割れた為、自分が反対の案に誘導されていると感じる傾向があると考えられる。これは、先述した不信感等の先入観も影響していると考えられる。“調査の方法が適切でない”は、新空港の候補地に関する調査や意見収集が不足しているという意見が多い。候補地に関する調査については、調査の仕方が適切でない為にデータに誤りがあるとのことで、指摘したにも拘わらず、意図的に意見を取り入れなかったとのことだった。意見収集が不足していることについては、福岡の人口に比べて集まった意見があまりにも少ないとのことだった。また、周知・広報活動が不十分な為に市民からの意見収集数が不足しているとの意見もあった。

今回のヒアリングでは以上のような事をキッカケに、

PI を恣意的だと感じてしまっていることが明らかになった。

6. おわりに

本研究では、PI 参加者に対してヒアリング調査を行うことで、今後の PI 実施における改善点を模索した。今回のヒアリング調査の中で、意見反映や情報提供等の手法面に関する不満が多いことから、今後の PI では手法の改善が必要であることが分かる。しかし、手法を改善するにあたり、行政側の意識面の改善が必要であると考えられる。ヒアリング調査の中で、行政が将来の事や、国、国民の事を第一に考えていないという意見が多かった。公共事業において、国や国民の事を第一に考えないで取り組むことは、国民からの公共事業への不信感を増大させてしまう恐れがある。また、国の将来を考えて取り組むことをしなければ、事業の計画案の質も低下してしまうと考えられる。更には、国民の事を横に置いて PI に取り組むことによって、意見反映や情報提供の手法面の質も低下してしまうと考えられる。行政が PI に対して、“ただ PI を実施して、意見を集めればいい” という考えを持っていることによって、PI の質を向上させ、計画案の質も向上させようという意識が欠如してしまう。意識の低下は、様々な所に影響を及ぼしてしまう為、意識面の改善をすることによって、PI や計画案の改善にも繋がっていくものと考えられる。

また、行政だけではなく参加者側の意識も改善する必要がある。ヒアリング調査の中で参加者側が行政や PI に対する不信感を持っていると考えられる発言があった。また、その不信感が PI の評価に悪影響を及ぼしているような発言もみられた。過去の出来事から、行政や PI に対して不信感を持ってしまっており、それを PI に持ち込んでしまうことによって、PI を恣意的なものだと感じる傾向があると考えられる。意見が反映されない、需要予測が少し納得いかない等をキッカケに、直ぐに PI を恣意的なものと感じてしまう恐れがあると考えられる。参加者側は、行政や PI に対する不信感を持ち込まずに PI に臨む必要があると考えられる。それによって、PI を恣意的なものだと感じることを軽減できるものと考えられる。

以上の結果より、今後の PI では行政の意識面の改善が必要であり、それによって PI の手法や計画案等が改善されていくものと考えられ、意識面の改善が最も重要なポイントだと考えられる。更に、行政に留まらず参加者の意識も改善していくことが望まれる。双方の意識面が改善されることによって、PI の質の向上、双方の信頼の醸成等に繋がっていくと考えられる。

なお、本研究ではオピニオンリーダーを対象とし調査

を行った。対象者の方達は独自の案を持っており、行政側の案に対しては、ほぼ全員が反対という立場であった。その為、PI に対する評価に偏りがある可能性がある。今後、もっと多くの参加者からの意見も収集すべきである。更に、福岡空港 PI に限らず、他の事業においても事後評価を行っていくべきだと考えられる。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄・前川秀和：「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」, ぎょうせい, 2004
- 2) 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
- 3) 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, 2006
- 4) 屋井鉄雄・藤井拓朗・泊尚志・矢嶋宏光：「ガイドライン策定がもたらす PI の形骸化に関する研究」, 第 37 回土木計画学研究発表会・講演集, 2008
- 5) 屋井鉄雄・寺部慎太郎：「米国の都市圏交通計画におけるパブリック・インボルブメントの多様性」, 1997 年度第 32 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.565-570, 1997
- 6) 屋井鉄雄・寺部慎太郎・最首恵：「都市市民の意識分析によるパブリック・インボルブメントの考察—米国の 2 都市を例に—」, 1998 年度第 33 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.583-588, 1998
- 7) 石神孝裕・矢嶋宏光・鈴木温：「計画への意見反映のための自由意見集約方法の提案」, 第 35 回土木計画学研究発表会・講演集, 2007
- 8) 遠藤園子・矢嶋宏光・鈴木弘之・泊尚志：「PI 実施が地域にもたらす効果～事後調査による分析を通じて～」, 第 39 回土木計画学研究発表会講演集, 2009
- 9) 石田東生・岡本直久・谷口綾子・安部和俊：「行政に対する住民の信頼意識に PI 活動が与える影響：東京外かく環状道路を対象として」, 第 39 回土木計画学研究発表会・講演集, 2009
- 10) 新倉淳史・梅野修一・大津光孝・成瀬英治・佐藤敬：「新たな空港整備プロセスの構築に向けて」, 第 35 回土木計画学研究発表会・講演集, 2007
- 11) 新倉淳史・大岡秀哉・石嶺隆二・八木千津男・滝沢裕・尾花尚弥：「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」, 第 39 回土木計画学研究発表会・講演集, 2009
- 12) 泊尚志・屋井鉄雄：「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—」, 第 39 回土木計画学研究発表会・講演集, 2009