

## パブリック・インボルブメント(PI)論(1) : 福岡空港の総合的な調査への導入

三戸, 潤一

<https://doi.org/10.15017/3000384>

---

出版情報 : 経済論究. 123, pp.97-115, 2005-11-30. 九州大学大学院経済学会  
バージョン :  
権利関係 :

# パブリック・インボルブメント（P I）論（1）

## —福岡空港の総合的な調査への導入—

三 戸 潤 一

### はじめに

福岡空港は、都心部にあり、世界の空港のなかでも利便性が極めて高い空港である。そのため、福岡都市圏における鉄道、高速道路などの陸上結節点と連携することで、リージョナルハブとしての福岡の成長・発展に大いに貢献してきたといえる。

一方、その利便性の高さゆえ、また、航空の規制緩和による航空運賃の引き下げなどにより、近年、急速に旅客数がのびてきており、年間離発着回数は約13万6千回（2003年）と滑走路1本の空港としては、国内でもっとも過密な空港となっている。そのため、滑走路処理能力の限界が近いとされ、将来的に何らかの対策を講ずる必要があると考えられている。

こうしたなか、国の長期的な空港整備計画を決定する国土交通省交通政策審議会航空分科会（5年おきに開催）は、2002年12月6日に『将来的に需給が逼迫する等の事態が予想される福岡空港及び那覇空港については、将来にわたって国内外航空ネットワークにおける拠点性を発揮しうよう、各圏域における今後の航空需要の動向等を勘案しつつ、既存ストックの有効活用方策、近隣空港との連携方策とともに中長期的な観点からの新空港、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、総合的な調査をすすめる必要がある。』と答申し、こ

れを受けて2003年度より国と地域（福岡県、福岡市）が連携し『福岡空港の総合的な調査』がおこなわれることとなった。

この『福岡空港の総合的な調査』においては、1990年代より欧米、とくにアメリカで発達した、「政策決定過程において市民などを継続的に関与させるという意志決定プロセスの一形態」である、パブリック・インボルブメント（P I）を導入してすすめられることとされた。

本調査におけるP Iは、「空港」について導入されるという点<sup>1)</sup>、多様な対応方策の選択肢について、幅ひろく調査・検討する「調査段階」において実施されるという点<sup>2)</sup>から、わが国においてははじめてであり、注目に値するものといえる。<sup>3)</sup>

P Iの導入に際し、国、福岡県、福岡市では、P I実施のための基本的な計画書である『福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画』を策定した。策定にあたっては、「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供および意見収集のあり方検討会」がもうけられ、そこで検討がなされたが、検討の下敷きとなる草案は、計量計画研究所（IBS）と国、福岡県、福岡市が共同で作成したものであり、筆者も作成にかかわった。

本稿では、まず、わが国では新しい概念であるP Iについて概説し、その後、福岡空港の総合的な調査にかかるP Iについてのべることにする。

## 第 1 節 社会資本整備をとりまく環境の変化と P I の導入

環境問題の深刻化とそれに対する人々の関心の高まり、少子高齢化・経済の低成長を背景とした財政の逼迫、物質的豊かさから精神的豊かさへの意識の変化、行政への不信感などさまざまな要因から、社会資本整備などの公共事業に対する市民等の評価が近年厳しくなっている。そのため、事業内容の変更を迫られたり、事業そのものを中止する事業も発生するなど、社会資本整備をとりまく環境に大きな変化が生じている。

アメリカにおいては、わが国よりも早く、社会資本整備事業に対して環境団体などを中心とした反対運動がおき、事業計画の見直しが余儀なくされるという事態が生じていたが、そのもっとも大きな原因のひとつが、事業決定プロセスにおける市民参画の問題であった。

市民参画については、環境影響評価制度による公聴会などが規定されており、これまでもある程度の参画が可能であったが、そうした計画決定直前での参画では、市民等の意見をより多く反映することは難しく、さらに早い段階（上流段階）での参画が試みられることとなった。こうして、1991年、計画決定の際に上流段階から市民等が参画できる制度である、パブリック・インボルブメント（P I）の実施を義務づけた「総合陸上輸送効率化法（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991: ISTEA）」が成立した。

また、最近では、イギリス、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ諸国においても、市民等が計画の基本的方向性を論じる初期段階から参画できる制度の整備がすすめられている。

こうした内外をとりまく環境の変化を背景として、わが国においてもアメリカやヨーロッパ

諸国にならい、P I の導入についての検討がなされるようになった。

## 第 2 節 P I の概念

従来の政策決定過程では、かぎられたキーパーソンに対する根回しというかたちでの説明活動がおこなわれるのみで事業が決定されることが多く、市民等のなかに潜在する多様な意見が顕在化し反映されることは少なかった。しかし、上述したような社会資本整備をとりまく環境の変化などから、今後は、従来のような「密室的な」政策決定ではなく、透明性、客観性、公正さが確保された手続きのもと、多様な市民等の意見を計画づくりに反映させていくことが重要であり、そのために P I の導入が必要なのである。

パブリック・インボルブメント（P I）とは、「政策を立案し決定し実施する過程に、その政策によって関係がおよぶ市民など（public）を継続的に関与（involve）させるという、意思決定プロセスの一形態を意味する言葉である。」<sup>4)</sup>と定義される。すなわち、P I とは、政策決定過程の上流段階から決定の直前まで市民等が関与できるプロセスをいう。ただし、関与できるといっても、それは、政策決定過程の早い時期から情報提供がおこなわれ、それらの情報に対する意見が表明できるということであり、政策の決定そのものに直接的に関与することができるということではない。最終的な政策の決定は事業主体（行政機関）がおこなうということに注意が必要である。

図 2-1 は、事業プロセスにおける P I の位置づけを、図 2-2 は P I を実施する際の体制をしめしたものである。

事業主体（行政機関）は、最終的な計画の決定をおこなうが（①意思決定プロセス）、その際

には、市民等の意見をふまえながら（③P Iプロセス）、段階的に検討をすすめることとなる（②計画検討プロセス）。段階的に検討をすすめるのは、こうした手順をふまずにすすめた場合、計画決定の段階になって当初の課題や目的の設定に不足があるなどの指摘を受けてしまい、計画検討プロセスの最初からやり直さなければならなくなる可能性があるからである。そうした手もどりをふせぐためにも、計画検討プロセスは、段階的にすすめられるようになっている。

また、P I実施体制では、とくに第三者機関の位置づけが重要である。第三者機関は、P Iプロセスが適切におこなわれているかどうかを監視するために設置される機関であり、行政、市民等の両者に対し、評価および助言をおこなうことができる。わが国におけるP Iの事例では、ヨーロッパ諸国型の学識経験者など有識者のみで構成される評価委員会方式が多いようである。第三者機関の方式は、上述の評価委員会方式のほかに、委員会方式（学識経験者、市民代表、利用者代表、関係行政機関などで構成）、協議会方式（市民代表、利用者代表、関係行政機関などで構成）などがある。

#### ①意志決定プロセス

意志決定プロセスとは、事業主体（行政機関）が対象となる事業について、当該事業の必要性の検討から、計画の熟度を高め、計画（案）の決定を経て、最終的な計画の決定にいたるまでのプロセスをいう。意志決定プロセスは、構想段階と計画段階で構成される。

- ・構想段階：当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢のなかから、候補となる対応策を行政が絞り込む段階であり、計画（案）を決定するまでの段階。
- ・計画段階：計画（案）を決定してから、当該計画による公共の利益と市民等の権利の

調整を図り、事業実施の前提となる計画を決定するまでの段階。

#### ②計画検討プロセス

計画検討プロセスは、「現状把握」、「課題と目的の設定」、「代替案（複数）と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」の各段階で構成される。それぞれの段階ごとにP Iプロセスにはかられ、配慮すべき事項等を市民等から受けるまでのプロセスをいう。

- i) 現状把握：当該事業の現状や課題、地域の現状やかかえる問題などを把握する。
- ii) 課題と目的の設定：現状把握によってあらかじめされた問題等をふまえ、解決すべき課題を設定する。また、当該課題の解決を目指して、広域の観点および地域の観点からみた事業の目的を明確化する。
- iii) 代替案（複数）と評価項目の設定：設定された目的が達成できるような複数の代替案（「何もしない案」を含む）の設定と、目的の達成度合いを測るための評価項目の設定をおこなう（定量的な評価が可能な項目については具体的な指標を設定）。
- iv) 代替案の比較評価：設定された評価項目をもちいて、代替案の比較評価をおこない、目的に照らして、優位性を検証する。

#### ③P Iプロセス

P Iプロセスとは、計画決定までの手続きの透明性、客観性、公正さを確保することを目的として、「周知」、「意見把握・公表」、「審議」、「報告」により、市民等の意見を計画に反映させる一連のプロセスをいう。

- i) 周知：事業主体は、対象となる市民等に対し、インターネットその他の適切な方法により、計画検討プロセスにおける情報等を公表するとともに、市民等の意見把握のための具体的なP I手法やすすめ方について

て周知する。

- ii) 意見把握・公表：事業主体または第三者機関は、公聴会その他の適切な方法により、市民等の意見を把握し、公表する。
- iii) 審議：第三者機関は、市民等の意見を整理、分析し、その結果をふまえ、計画の必要性等について審議をおこない、事業主体が計画（案）を決定するにあたって配慮すべき事項等を取りまとめる。
- iv) 報告：第三者機関は、事業主体が計画（案）を決定するにあたって配慮すべき事項等を事業主体に報告する。

また、上述したように、P Iプロセスにおいては、その透明性、客観性、公正さを確保するために設置される、第三者機関の役割が重要である。

第三者機関とは、

- ①P Iのすすめ方にかんする助言や評価、提示される情報の内容や質、タイミング等にかんする助言・評価などを実施する役割
- ②透明性、客観性、公平さがとく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事業主体にかわって実施する役割
- ③事業主体が計画（案）を決定するにあたって配慮すべき市民等の意見を、公正さを保つ観点から事業主体に代わって整理、分析し、配慮すべき事項・方向性等を事業主体に報告する役割

の3つの役割のすべてまたは一部をもつ機関であり、中立的な立場にある学識経験者等で構成される。ただし、第三者機関は、計画（案）決定についての権限は有しておらず、最終的な意志決定は、事業主体が総合的な観点からおこなうため、その決定がかならずしも第三者機関の

報告と一致しないこともあり得る。

なお、P Iプロセスにおいては、適切な時間管理をおこなうため、時間管理概念を導入することが重要である。欧米諸国の例では、周知の開始から審議結果の報告までに要する期間は、おおむね半年から1年間とされている。

### 第3節 P I手法

市民等との親密なコミュニケーションを図るため、さまざまなP I手法が開発されている。本節では、標準的なP Iプロセスの構成とP I手法についてのべていくこととする。

#### 1. 標準的なP Iプロセスの構成

「計画検討プロセス」は、議論の内容を限定し、議論に混乱を生じさせないように、いくつかの段階（ステップ）にわけてすすめられる（図2-1参照）。したがって、「P Iプロセス」も、「計画検討プロセス」に付随するかたちで、いくつかのステップに区分されることとなる。各ステップでの議論は、それぞれのステップの最終時点でとりまとめられ、つぎのステップへとすすむことになるが、こうした透明・公正な手続きをふむことで、議論の後もどりをふせぐことができる。

P Iプロセスは、一般的に、「準備」、「発議」、「課題と目的の設定」、「代替案と評価項目の設定」、「代替案の比較評価」、「推奨案の確定」の各ステップで構成される（表3-1参照）。

- i) 「準備」：計画検討の着手に先立ち、プロセスやスケジュールを設計するにあたっての前提条件や地元情報を把握するステップ。
- ii) 「発議」：検討着手から最終的な計画決定にいたるまでの検討について、P Iを導入し実施するとの宣言をおこなうとともに、そのプロセスやスケジュール等をあらかじめ

めしめし、それらについての市民等の意見の把握と意見の反映および修正をおこなうステップ。

- iii) 「課題と目的の設定」：当該地域にどのような課題があり、その課題や目的にどう対処していくか、という基本的な考え方を行政側と市民側が相互に確認し、共有するステップ。基本的な方向性や要件を確認するという意味において、「発議」と「課題と目的の設定」の2つのステップは、とくに重要なステップである。
- iv) 「代替案と評価項目の設定」：目的に照らし、どのような代替案が考え得るかという議論を通して、問題解決のための手段を確認するステップ。また、複数案をどのように評価するのかという比較評価項目についても整理する。
- v) 「代替案の比較評価」：代替案を比較する方法、代替案の比較結果、結果の解釈を確認するステップ。
- vi) 「推奨案の確定」：推奨案、推奨した経緯・理由などを確認するステップ。

なお、事業主体が市民等から把握したい情報は、各ステップで異なっているため、表3-1の「ねらい」、「提供すべき情報」、「収集すべき情報」、「主な対象者」、「主な手法」（以下、これらを「コミュニケーション活動」という。）のそれぞれも各ステップで異なってくる。そのため、各ステップでの検討結果等によって、コミュニケーション活動の内容や対象を変えることが必要である。また、計画の背景、社会的状況、事業規模等も考慮して、適切なコミュニケーション活動の選択をおこなうことも重要である。

## 2. P I 手法

市民参画をすすめるにあたり、とくにアメリカ

カにおいては、さまざまなP I手法が試みられ、開発されてきた。P Iプロセスでもちいられる手法は、当該計画検討の内容や、各ステップにおけるP I活動の目的、対象者、求められる情報などによって異なるため、さまざまなP I手法を組み合わせることにより、当該ケースにもっとも適した運用がおこなわれることになる。

P I手法にはさまざまな種類のものがあるが、大別するとおおむね、「事前の状況把握手法」、「意見調査手法」、「参加促進手法」、「公式／準公式の対話手法」、「非公式の対話手法」、「情報提供・意見把握手法」にわけることができる。これらの手法のうち、「事前の状況把握手法」、「意見調査手法」、「参加促進手法」は、P I開始以前におこなう手法であり、事前の調査やP I参加へのよびかけなど、適切なP Iを実施するためのものである。一方、「公式／準公式の対話手法」、「非公式の対話手法」、「情報提供・意見把握手法」は、P I実施時におこなう手法であり、従来からもちいられている手法やその他のさまざまな方法を多様多重に組み合わせて、参画機会が確実に得られるようにするためのものである（表3-2、3-3参照）。

- ・「事前の状況把握手法」：計画の背景にある状況を把握するためにもちいる手法（キーパーソンインタビュー、関係者分析調査など）。
- ・「意見調査手法」：計画の検討過程における重要な判断の局面において、事前に市民の反応や意見の動向を推測しておきたい場合、また、ひろく多くの市民から効率的に情報を得る場合にもちいる手法（アンケート調査、グループインタビュー調査など）。
- ・「参加促進手法」：早期の段階から、計画づくりへの参画を喚起して、コミュニケーション

ヨンのきっかけづくりをおこなうためにもちいる手法（イベント（見学会、シンポジウム等）、メーリングリストなど）。

- ・「公式／準公式の対話手法」：計画検討プロセスの節目における公式な手続きとして、情報提供や意見聴取を実施する場合にもちいる手法（説明会、公聴会など）。
- ・「非公式の対話手法」：形式的な情報のやりとりにとどまらず、創造的で実質的なコミュニケーションをおこない、論点の整理や問題の発見、また、問題解決などをおこなうためにもちいる手法（オープンハウス、ワークショップなど）。
- ・「情報提供・意見把握手法」：直接的なコミュニケーションと並行して、計画にかかわる正確な情報を迅速に提供し、また、広い範囲から効率的に情報を入手するためにもちいる手法（広報資料、コメントカード、ホームページ、メディア、インフォメーションセンターなど）。

以下では、具体的なPI手法のうち、代表的なものについて簡単に説明する（文頭の番号は、表3-2、表3-3の「具体的な手法例」と符合）。

#### ①キーパーソンインタビュー

計画に関係する地域の主要な人物に対し、面談や電話インタビューをおこない、計画の背景に潜む地域の状況などについて把握する。一般的に計画検討の着手に先立っておこなわれる。

#### ④グループインタビュー調査

特定の関係者（ステークホルダー）で構成されるグループを対象にインタビューを実施し、対象者グループの懸念、関心、ニーズ、期待等を把握する手法。第三者のインタビュアーをもちいると、本音を聞きだしやすく、誘導的な質問を避けられる。

#### ⑦メーリングリスト

メーリングリストは、計画にかんする情報をのぞんでいる個人のリストで、資料の送付先などの属性を記載したもの。また、計画に対して関心の高い人のリストとなるため、効率的かつ正確な情報提供および意見把握のためには大変有効な情報である。なお、リストは継続的に更新していくことがのぞまれる。

#### ⑩オープンハウス

行政が内部（インハウス）で検討している内容を一時的に公開（オープン）することから、オープンハウスとよばれている。オープンハウスは、パネルの展示やリーフレット等資料の配布により、計画やすすめ方にかんする情報を提供する場である。また、参加者は担当の行政スタッフに対して質問することができ、コメントカードやアンケートによって意見をのべることもできる。図書館や劇場・ホール等の一般利用者の多い行政施設、また、人の多く集まる民間商業施設内、駅といった場所での開催がのぞまれる。

#### ⑬インフォメーションセンター

当該計画の影響がおよぶ地域内に、情報交換のための施設（立ち寄りセンター）を常設設置して、最新の情報や資料を常時提供するとともに、市民等の意見や提案を直接聴取する手法。

### 第4節 福岡空港の総合的な調査にかかるパブリック・インボルブメント（PI）

#### 1. PI導入の経緯

2002年12月6日に国土交通省交通政策審議会航空分科会は、その答申において、福岡空港についてつぎのように明記した。

<福岡空港関係記述（抜粋）>

『将来的に需給が逼迫する等の事態が予想される福岡空港及び那覇空港については、将来に

わたって国内外航空ネットワークにおける拠点性を発揮しうよう、各圏域における今後の航空需要の動向等を勘案しつつ、既存ストックの有効活用方策、近隣空港との連携方策とともに中長期的な観点からの新空港、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、総合的な調査をすすめる必要がある。』

この審議会答申を受け、福岡県、福岡市は、「国が福岡空港の諸課題について認識し、どのような対策が必要なのかということについて、地域と連携し、調査をおこなうことになった」と評価した。

2002年4月に福岡県、福岡市、地元経済団体で構成される新福岡空港調査委員会によって公表された『新福岡空港基本構想』は、巨額の建設費や環境破壊への懸念、行政への不信感などから多くの批判を受けていたが、上記審議会答申に福岡空港の総合的な調査についての記載がなされたことにより、その役目を終えることになったのである。

国、福岡県、福岡市は、上記審議会答申にもとづき、2003年度から「福岡空港の総合的な調査」を実施しているが（図4-1参照）、この総合的な調査については、幅ひろい合意形成を図りながらすすめる必要があること、『新福岡空港基本構想』公表時にさまざまな批判が噴出した反省などから、パブリック・インボルブメント（P I）の手法を導入することとなった。また、公共事業全般に対する国民の不信への対応として、近年、国においてP Iについての検討がなされており、P Iについてのガイドラインがいくつか策定されていたことも、福岡空港の総合的な調査にP Iを導入することになった大きな理由のひとつとなっている（表4-1参照）。

## 2. 福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画の概要

### (1) 福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画の検討

福岡空港の総合的な調査へのP I導入の検討に際しては、検討会がもうけられ、そこで検討がすすめられることとなった。わが国では、まだ、P Iという概念は新しく、その研究者も少ないことから、検討会の構成は中央の学識者中心となった。

検討会は、「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供および意見収集のあり方検討会」と名づけられ、計4回開催された。第1回は、2003年10月28日に開催され、『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方』の検討にあたっての基本的な考え方（案）』がしめされた。その後、第2回が2003年12月26日に、第3回が2004年2月6日に、第4回が2004年3月2日に開催され、最終的に『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方検討会報告（案）』がとりまとめられた。

同（案）は、2004年4月12日から5月12日までパブリック・コメントにかけられた後、2004年6月22日の福岡空港調査連絡調整会議（国、福岡県、福岡市で構成）で承認され、成案化された。

表4-1にあげた『一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）』や『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』など、国が策定した他のP Iガイドラインが、P Iの導入を「構想段階」からとしているのに対し、「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方」（以下、福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画という。）では、P Iの導入を、構想段階以前の「調査段階」からとしている点に大きな特徴が

ある（図4-2参照）。

なお、「調査段階」とは、多様な対応方策の選択肢について、地域のニーズ等をふまえて、幅広く調査・検討する段階であり、候補となる対応策を絞り込む「構想段階」や事業実施の前提となる計画を決める「施設計画段階」<sup>9)</sup>以前の段階である。

(2) 福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画の基本的な考え方

福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画は、調査段階からのP I導入を検討するものであり、国のガイドラインの想定する構想段階より以前の段階でのP I導入となる。また、世界的にみても空港施設におけるP Iの導入は、道路など他の社会資本整備事業にくらべて事例が少ない。とくにわが国においては、空港施設におけるP Iの導入例はなく、福岡空港と那覇空港での導入がはじめてのケースである（ただし、那覇空港は構想段階からのP I導入である）。

そのため、参考となる事例も少なかったことから、福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画は、P Iの主旨をふまえ、つぎの3つの基本的な考え方を基礎として策定されることとなった。

- i) 全体のすすめ方を明確にし、市民等と共有すること（「全体のすすめ方の共有」）
- ii) 基本的なところから段階をふんだ検討とそれに連動したP Iを実施すること（「段階をふんだ検討とP Iの実施」）
- iii) 市民等にとってわかりやすく、公正さを担保できる体制を確保すること（「信頼される体制の確保」）

以下では、これら3つの基本的な考え方について簡単に説明する。

i) 「全体のすすめ方の共有」

市民等の信頼を得ながらP Iを実施していくためには、あらかじめ検討のすすめ方の全体像（全体プロセス）を明確にし、共有しておくことが必要である。そのため、検討をすすめていくにあたっての情報提供・意見収集のあり方自体について、市民等の意見を反映するとともに、福岡空港の総合的な調査およびこれにかかるP Iのすすめ方の全体プロセスをひろく公表することが重要である。

全体プロセスは、「政策形成プロセス」、「検討プロセス」、「P Iプロセス」の3つのプロセスから構成される（図4-3参照）。

- ①政策形成プロセス：政策の方向性を決定する所定の手続きに先立ち、関係行政機関において方向性（案）を絞り込むプロセス。
- ②検討プロセス：方向性（案）を作成するとともに、その過程で市民等に提供する情報を作成するプロセス。
- ③P Iプロセス：市民等の参加を得て、検討プロセスにおける検討の内容について、情報提供、意見収集をおこない、市民等のニーズ、意見を反映させていくプロセス。

ii) 「段階をふんだ検討とP Iの実施」

福岡空港の総合的な調査にかかるP Iの実施においても、事業プロセスにおけるP Iの実施と同様、段階（ステップ）をふんで検討をおこない、各ステップに対応してP Iが実施されることとされた。福岡空港の総合的な調査における検討のステップは、「課題と実現すべき政策的目標」、「対応案検討の前提条件」、「評価の視点と検討すべき対応案」、「対応案の比較評価と方向性（案）」の4つであり、その構成は、事業プロセスにおけるP Iの「計画検討プロセス」（「現状把握」、「課題と目的の設定」、「代替案（複数案）」と評価項目の設定、「代替案の比較評価」）とよく似ている（図2-1、図4-4参照）。

なお、福岡空港の総合的な調査におけるP Iでは、方向性（案）が絞り込まれた後、所定の手続きにより方向性が決定され、その後、事業プロセスにおけるP Iをおこなっていくことになる。

各ステップにおけるP Iの目標と想定されるP Iの論点は、つぎのとおりである。

①ステップ1「課題と実現すべき政策的目標」

P Iの目標：福岡空港の能力・課題・空港に求められる政策的目標を共有すること

P Iの論点：課題は十分出そろっているか、もれている点はないか、課題の内容は理解できるか、まちがいはないか、実現すべき政策的目標は理解できるかなど

②ステップ2「対応案検討の前提条件」

P Iの目標：航空需要の将来予測および地域の将来像と福岡空港の役割等について情報を共有し、意見を十分に把握すること

P Iの論点：福岡空港が果たすべき役割のうち重要なものは何か、将来発生すると予想される影響のうちどの影響が問題かなど

③ステップ3「評価の視点と検討すべき対応案」

P Iの目標：最適な対応案選択のための評価の視点や考え方について共有すること、検討すべき複数の対応案を選出すること

P Iの論点：評価の視点はすべて出そろっているか、考えられる対応案はすべて出そろっているかなど

④ステップ4「対応案の比較評価と方向性（案）」

P Iの目標：対応案の評価結果を共有し、方向性（案）を確認すること

P Iの論点：評価結果と方向性（案）は妥当かなど

なお、つぎのステップへの移行については、

情報共有等が達成されたと判断される段階で、第三者機関の評価結果および助言をふまえ、市民等の理解を得て、P I実施主体が総合的に判断するものとされる。つぎのステップへの移行の最終的な決定についても、P I実施主体（行政機関）がおこなうことに留意が必要である。

iii) 「信頼される体制の確保」

福岡空港の総合的な調査にかかるP Iの実施体制は、①P Iを実施する機能、②方向性（案）を作成する機能、③P Iを監視し、助言をおこなう機能、④各種調査を実施する機能の4つに区分され、①と②については福岡空港調査連絡調整会議が、③については第三者機関が、④については国および福岡空港調査委員会（福岡県、福岡市で構成）が担うこととされた（図4-5参照）。

このように、それぞれが独立した機能を分担することにより、各機関が中立的な立場をとることになり、より信頼性の高い体制が確保される。

(3) P I手法

福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画では、基本的なP I手法の組み合わせはしめされているものの、各ステップでの具体的なP I手法については、ステップごとに策定されるP I実施計画のなかで決定するものとしている（図4-6参照）。

なお、図4-6に例示されたP I手法の組み合わせは、あくまでも例示にすぎず、実際には、それぞれのステップの状況等により柔軟に対応することになると考えられる。

以上、福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画についてのべてきたが、これらをまとめると図4-7のようになる。

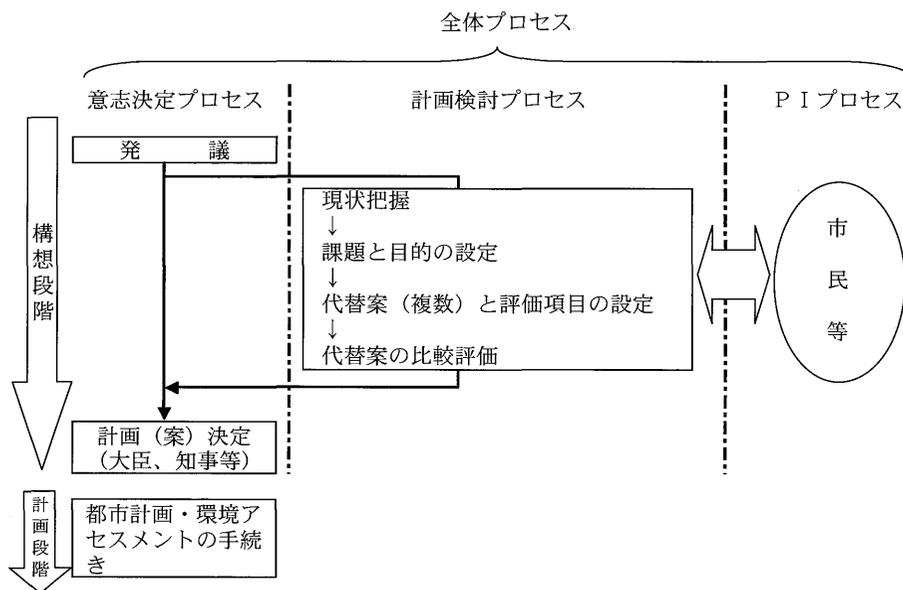
#### (4) 今後の展望

わが国においては、航空分野でのP I導入の先例がないことから、福岡空港の総合的な調査にかかるP Iをすすめるにあたっては、試行錯誤を繰り返しながらすすめられることになると考えられる。その一方で、急速な経済成長を遂げているアジア各国からの潜在的旅客需要を考えると福岡空港の需要逼迫問題は緊急の課題であり、より早期での対応案の決定がのぞまれる。このため、福岡空港の総合的な調査にかかるP Iは、厳密な期限をさだめているわけではないが、幅ひろい合意形成を図りつつも、適切な時間管理をおこなうことが重要であるといえよう。

また、今後すすめられる福岡空港の総合的な調査にかかるP Iでは、市民等とのコミュニケーションを十分に図りながらすすめられることが重要であり、そのためには、行政側が、積極的に情報提供をおこなうとともに、市民等の意見を幅ひろく収集し、調査等にその意見を反映させていくことが重要である。一方で、市民等も、ただ情報を受けとるといった受身の姿勢ではなく、積極的にP Iプロセスに参加し、行政側に自分たちの意見や考えをのべていく必要がある。そのため、市民等がP Iプロセスに参加しやすいよう、行政側が環境を整備するとともに、市民等の意識の変革が必要であろう。

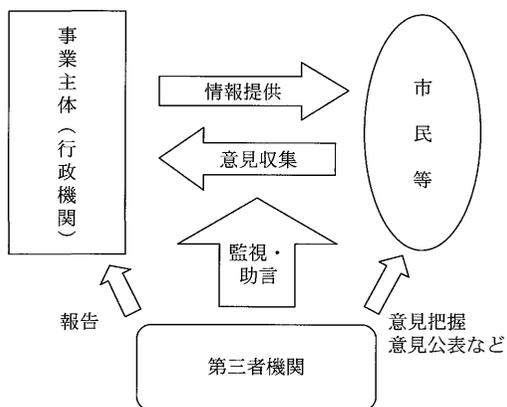
行政と市民等の両者が、お互いにさまざまな情報を共有し、コミュニケーションを深め、福岡にとってどのような方向性がよりよいのかという認識を共有していくことが重要であるといえる。

図 2 - 1 事業プロセスにおける P I の位置づけ



出所) 国土交通省『市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』2002年より作成.

図 2 - 2 P I 実施体制



出所) 国土交通省『市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』2002年より作成.

表 3-1 標準的な P I プロセスの構成

| 計画検討プロセス         | コミュニケーション活動   |   |   |  |   |
|------------------|---|---|---|--|---|
|                  | ねらい   | 提供すべき情報   | 収集すべき情報   | 主な対象者  | 主な手法  |
| 準備（前提条件や基礎情報の収集） | <ul style="list-style-type: none"> <li>プロセスを設計し、計画づくりを開発するうえで重要な地域の履歴や対象範囲にかんする情報の把握</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>参加を前提とした計画を開始すること</li> <li>計画の全体のすすめ方</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>背景となる情報</li> <li>関係者（ステークホルダー）の関心の所在</li> <li>強い関心をもつ人</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>地元のキーパーソン、グループ</li> <li>地元の一般市民</li> <li>広域の一般市民</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>事前の状況把握手法</li> </ul>   |
| 発議               | <ul style="list-style-type: none"> <li>計画づくりの開始の周知</li> <li>計画のすすめ方（プロセスや体制）への意見や提案の収集</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>参画を前提とした計画検討を開始すること</li> <li>スケジュール案</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>すすめ方にかんするニーズ</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>地元代表者</li> <li>地元の一般市民</li> <li>広域の一般市民</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>意見調査手法</li> <li>参加促進手法</li> <li>公式／準公式の対話手法</li> <li>非公式の対話手法</li> <li>情報提供</li> <li>意見把握手法</li> </ul> |
| 課題と目的の設定         | <ul style="list-style-type: none"> <li>広域や地域の課題の掘りおこしと目的や計画へのニーズの把握および共有化</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>現況や問題点，解決すべき課題</li> <li>課題解決のための目的</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>多様な価値観から計画に求められるニーズ</li> <li>計画主体には想定できなかった課題</li> <li>追加がのぞまれる目的</li> </ul>                               |  |   |
| 代替案と評価項目の設定      | <ul style="list-style-type: none"> <li>目的を達成するための現実的な代替案がすべて組上に載っているかどうかを確認</li> <li>市民（地域）の視点からの評価の観点や評価基準の把握</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>目的を達成するために合理的かつ実現可能なすべての代替案（ゼロ案含む）</li> <li>代替案を比較評価するための項目</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>代替案に反映すべき多様な価値観やニーズ</li> <li>抜けている代替案にかんする情報</li> <li>項目に反映すべき多様な価値観やニーズ</li> <li>項目の重要性にかんする情報</li> </ul> |  |   |
| 代替案の比較評価         | <ul style="list-style-type: none"> <li>比較評価の視点や手法の確認</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>代替案の比較評価結果</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>比較評価の仕方にかんするニーズ</li> </ul>   |  |   |
| 推奨案の決定           | <ul style="list-style-type: none"> <li>推奨案を確定した結果と判断根拠をひろく知らしめること</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>最適と判断した案</li> <li>判断した経緯や理由</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>判断のプロセスにかんするコメント</li> <li>最適と判断した案に関するコメント</li> </ul>  |  |   |

出所) 市民参画型道路計画プロセス研究会『市民参画の道づくり』2004年.

表 3-2 コミュニケーションを円滑にするための調査、市民等の参加促進手法

| 手法の種類     | 手法活用の目的  | 具体的な手法例  |
|-----------|--|--|
| 事前の状況把握手法 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・計画の背景にかんする情報を把握すること</li> <li>・関係者（ステークホルダー）の範囲やその関心や懸念を把握すること</li> </ul> | ①キーパーソンインタビュー<br>②関係者分析調査                        |
| 意見調査手法    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市民等の意見の傾向を推測すること</li> </ul>  | ③アンケート調査<br>④グループインタビュー調査<br>⑤フォーカスグループ調査        |
| 参加促進手法    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・計画づくりへの参画意欲を喚起すること</li> <li>・効果的、効率的な対話のための素地をつくること</li> </ul>           | ⑥イベント（シンポジウム、現地見学会、フェア等）<br>⑦メーリングリスト<br>⑧C I 形成 |

出所) 市民参画型道路計画プロセス研究会『市民参画の道づくり』2004年.

表 3-3 コミュニケーション手法

| 手法の種類       | 手法活用の目的  | 具体的な手法例  |
|-------------|--|--|
| 公式／準公式の対話手法 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・公式に説明すること</li> <li>・公式に意見を把握すること</li> <li>・正確な情報をつたえ、効率的・効果的に情報を得ること</li> </ul>                                | ⑨説明会<br>⑩公聴会   |
| 非公式の対話手法    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・関心や懸念などにかんする情報や認識を共有すること</li> <li>・正確な情報をつたえ、効率的・効果的に情報を得ること</li> <li>・協働型問題解決のための実質的で創造的な検討をおこなうこと</li> </ul> | ⑪オープンハウス<br>⑫ワークショップ<br>⑬タスクフォース<br>⑭ブリーフィング   |
| 情報提供・意見把握手法 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・正確な情報をひろく、効果的・効率的に提供すること</li> <li>・市民からひろく、情報を効果的・効率的に得ること</li> </ul>  | ⑮広報資料（ニューズレター、パンフレット、ファクトシート、広報誌等）<br>⑯FAX、ホットライン、コメントカード<br>⑰ホームページ<br>⑱メディア（TV、ラジオ、新聞）<br>⑲インフォメーションセンター |

出所) 市民参画型道路計画プロセス研究会『市民参画の道づくり』2004年.

図 4-1 福岡空港の総合的な調査（案）

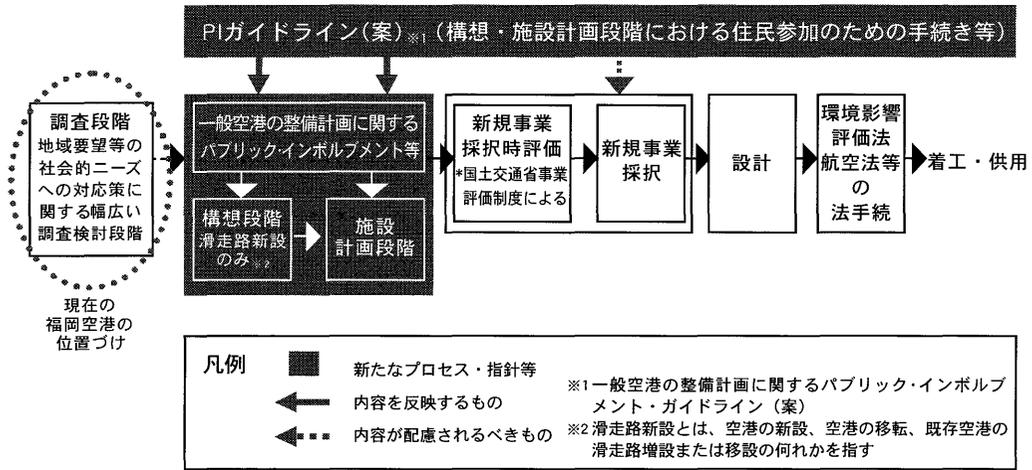
| 福岡空港の総合的な調査（案）         |  |   |
|------------------------|--|---|
| 区分                     | 国  | 地域  |
| 滑走路増設をしない場合の現空港の能力の見極め | 航空利用者の視点に立った航空サービスの評価基準の検討   |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空港能力の考え方の整理 ⑮</li> <li>・ 空港サービスに係る指標及び評価方法の検討 ⑮⑯</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空サービスの現状及び利用者ニーズの把握(☆) ⑮⑯</li> </ul>  |
|                        | 現空港の有効活用方策の検討  |   |
| 将来需要への対応方策の検討          | 地域から見た福岡空港の役割と効果に関する検討   |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主要地域拠点空港の役割と効果の検討 ⑮⑯</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空の利用特性の把握(☆☆) ⑮⑯</li> <li>・ 空港の社会経済的役割と効果及び将来像の検討 ⑮⑯～</li> </ul>  |
|                        | 将来の航空需要の予測   |   |
| 将来需要への対応方策の検討          | 近隣空港との連携方策の検討  |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空需要の分析 ⑮</li> <li>・ 地域特性等を考慮した航空需要予測手法の開発と実施 ⑯～</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空利用者等の現状・動向等地域特性の整理 ⑮⑯ (☆☆を活用)</li> </ul>   |
|                        | 現空港における滑走路増設の検討  |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 滑走路増設に係る空港の計画要件の検討</li> <li>・ 現空港における滑走路増設の検討</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空港連携に関する事例等の収集・整理</li> <li>・ 近隣空港との連携方策の検討</li> <li>・ 滑走路増設の資料収集・整理</li> <li>・ 滑走路増設に伴う影響と効果の検討</li> </ul> |
|                        | 新空港の検討   |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空港の計画要件の検討</li> <li>・ 新空港の検討</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空港立地の考え方の整理</li> <li>・ 新空港に係る基礎検討</li> <li>・ 現空港用地の開発計画の検討</li> </ul>                                      |
| とりまとめ                  |  |   |

出所) 福岡空港調査連絡調整会議「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方」2004年.

表 4-1 国土交通省における市民参加プロセスへの取り組み

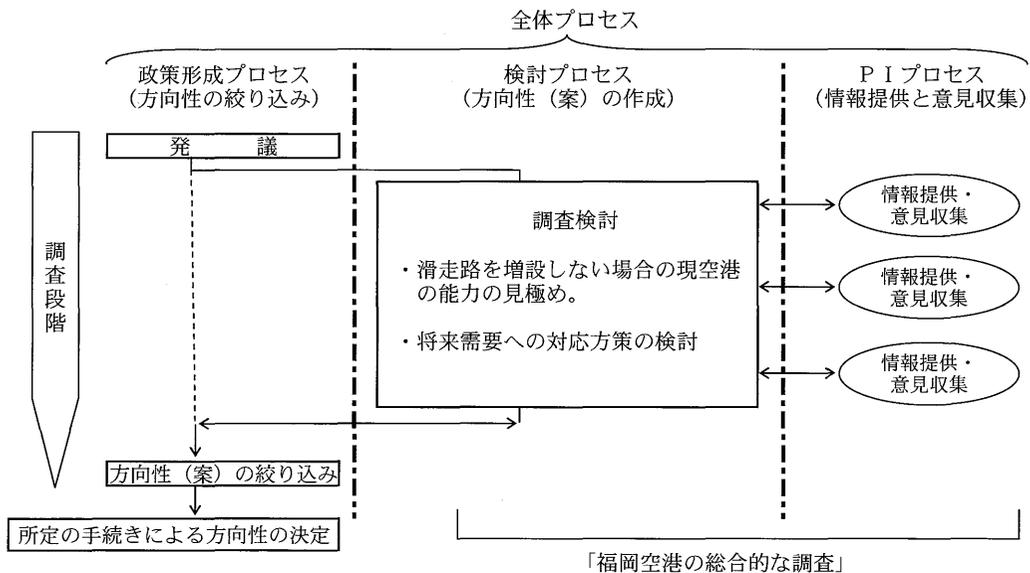
| 公表年月日   | 市民参加プロセスへの取り組み                         |
|---------|--|
| 1997年   | 河川法改正 整備計画作成時の流域住民とのコミュニケーションを制度化      |
| 1999年2月 | 「公共事業の説明責任（アカウントビリティ）向上行動指針」策定（建設省）    |
| 2002年8月 | 「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」（道路局）公表          |
| 2003年4月 | 「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）」（航空局）公表    |
| 2003年6月 | 「国土交通省所管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」公表 |

図 4 - 2 「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方(案)」における一般空港等の新たな整備プロセスと福岡空港の位置づけ



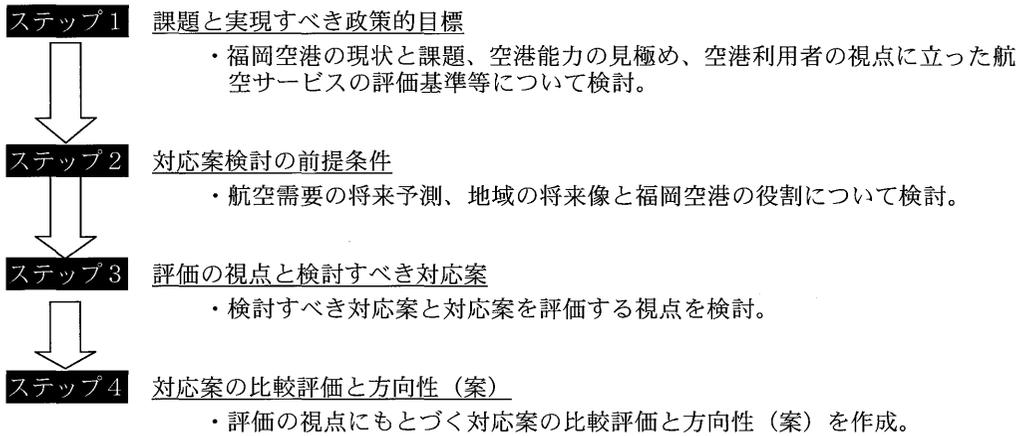
出所) 「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方(案)」(2003年4月国土交通省航空局)より作成。

図 4 - 3 福岡空港の総合的な調査および P I のすすめ方の全体プロセス



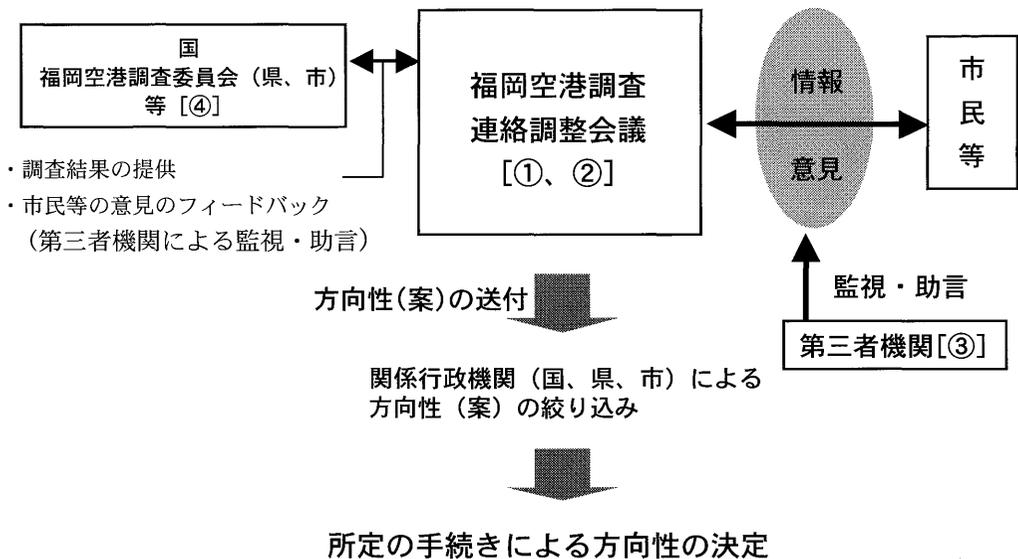
出所) 福岡空港調査連絡調整会議『「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方」の検討にあたっての基本的な考え方(案)』2003年。

図4-4 方向性(案)検討の4つのステップ



出所) 福岡空港調査連絡調整会議『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方』2004年。

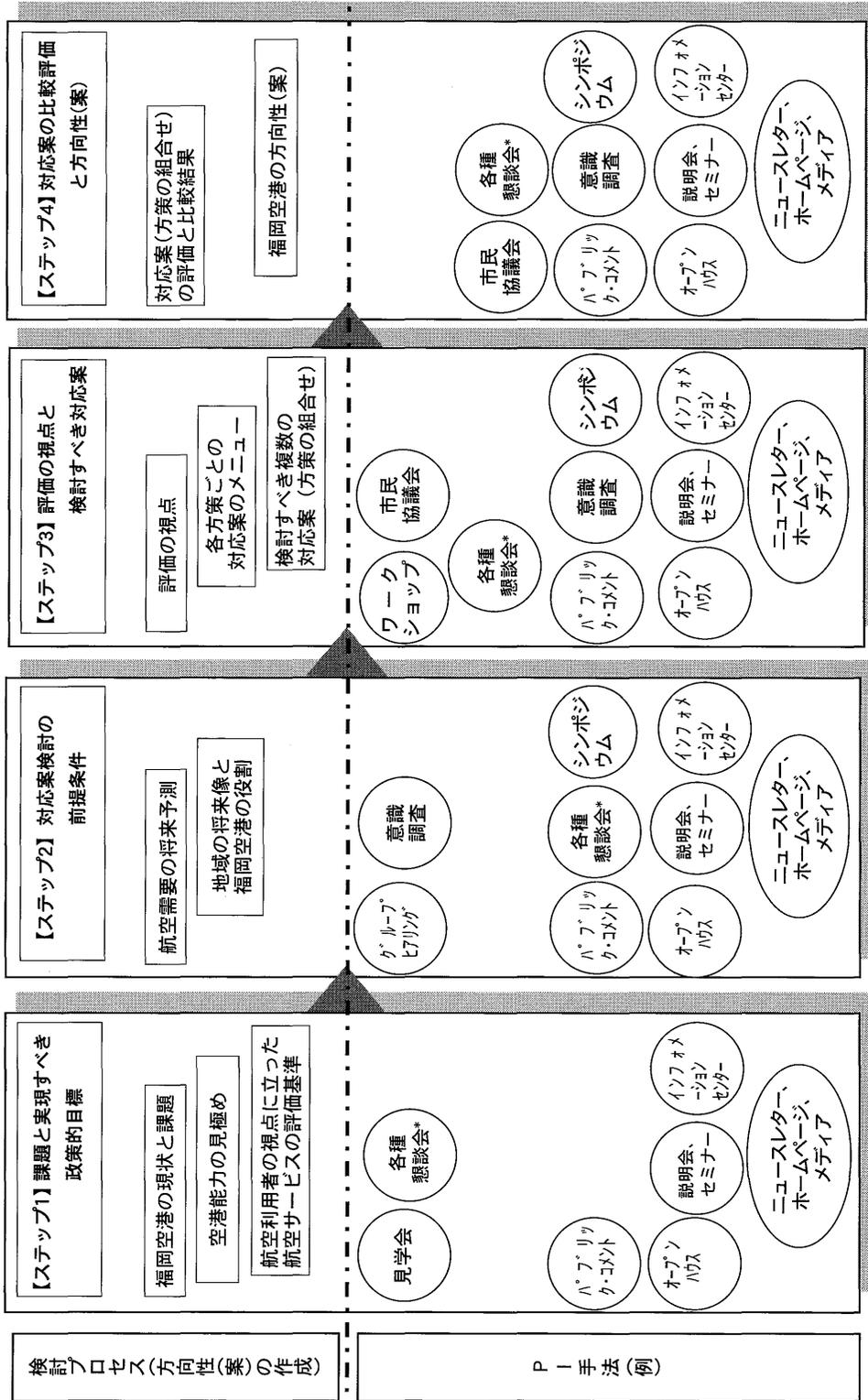
図4-5 福岡空港の総合的な調査およびP Iの実施体制



[ ] 内の番号は、上表に示す「機能」の番号

出所) 福岡空港調査連絡調整会議『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方』2004年。

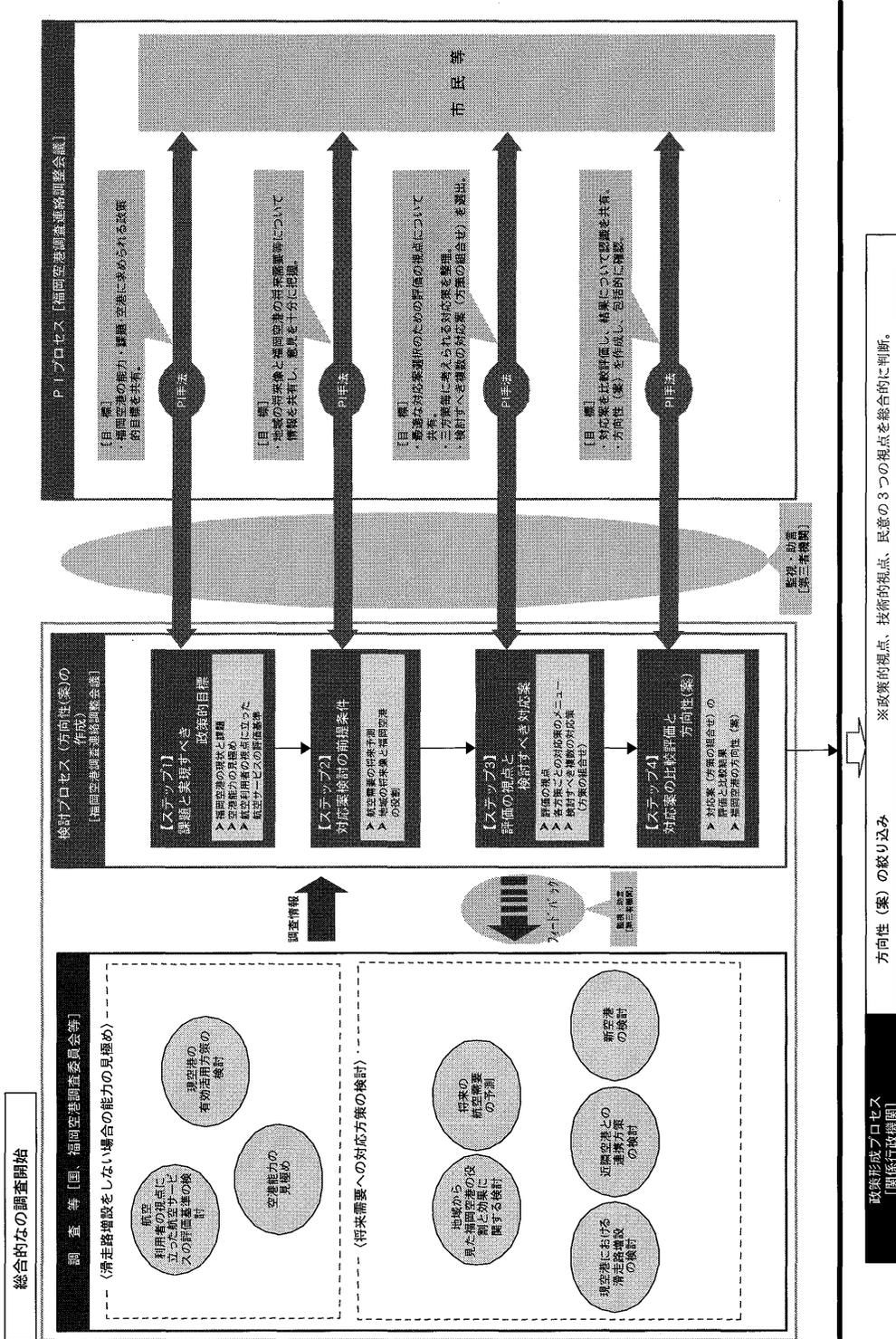
図 4-6 福岡空港の総合的な調査にかかる P I プロセスと手法 ( 例 )



\* 市民、関係者、有識者等の懇談会

出所) 福岡空港調査連絡調整会議『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方』2004年。

図 4-7 福岡空港の総合的な調査および P I のすめ方の全体像



出所) 福岡空港調査連絡調整委員会「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方」2004年.

## 注

- 1) わが国においても、空港以外の社会資本整備事業、たとえば道路では、東京外かく環状道路や横浜環状北西線などで、すでにP Iが導入されている。
- 2) 一般的には、P Iの導入は、「構想段階」からである。
- 3) 空港にかんして導入されるP Iは、2002年12月6日の国土交通省交通政策審議会航空分科会答申において、福岡空港とともに『将来的に需給が逼迫する等の事態が予想される』とされた那覇空港においても導入されることとなったが、那覇空港の場合には、対応策を絞り込む「構想段階」からのP I導入である。また、P Iをどのようにすすめていくのかについてとりまとめる「P I計画」は、福岡空港の総合的な調査にかかるP I計画を踏襲したものとなっている。
- 4) 矢嶋 宏光 「参加型意思決定プロセスとその技術」『土木学会誌』Vol.87 2002年、p29-32
- 5) 本稿第2節の「計画段階」と同義。

## 参 考 文 献

- U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration/U.S. Department of Transportation Federal Transit Administration 『Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making』1996年
- ロジャー・フィッシャー／ウィリアム・ユリー／ブルース・パットン著、金山宣夫／浅井和子訳 『新版ハーバード流交渉術 GETTING TO YES NEGOTIATING AGREEMENT WITHOUT GIVING IN』株式会社ティービーエス・ブリクニカ 1998年
- 国土交通省道路計画合意形成研究会 『提言書 ー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ー』2001年
- 合意形成手法に関する研究会 『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント ー海外事例に学ぶ道づくりの合意形成ー』株式会社ぎょうせい 2001年
- 国土交通省道路局 『市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』2002年
- 新福岡空港調査会 『新福岡空港基本構想』2002年
- 矢嶋 宏光 『参加型意思決定プロセスとその技術』土木学会誌Vol.87.29-32項 2002年
- 福岡空港調査連絡調整会議 『「福岡空港の総合的な調査に係る情報提供及び意見収集のあり方」の検討にあたっての基本的な考え方（案）』2003年
- Federal Highway Administration/Federal Transit

Administration 『A Citizen's Guide to Transportation Decisionmaking』2003年

- 国土交通省 『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』2003年
- 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）』2003年
- 福岡空港調査連絡調整会議 『福岡空港の総合的な調査に係る情報提供および意見収集のあり方 ー幅広い市民参加に向けてー』2004年
- 市民参画型道路計画プロセス研究会 『市民参画の道づくり ーパブリック・インボルブメント（P I）ハンドブックー』株式会社ぎょうせい 2004年
- 石田 東生、中条 潮、太田 勝敏 『これからの交通整備をめぐる ーパブリックインボルブメントの役割と課題』運輸と経済 第64巻第1号6-16項 2004年
- 寺部 慎太郎 『パブリックインボルブメントの新たな視点ー本質はマーケティングにある』運輸と経済 第64巻第1号22-26項 2004年
- 松田 和香、石田 東生 『都市計画マスタープランにおけるP Iプロセスのあり方に関する考察ー茨城県牛久市を対象としてー』