

平成 27 年 2 月 18 日齋藤篤

外環ノ 2 に関する私の意見

外環ノ 2 に関する私の意見を最初に申しあげれば、造る必要もないし根拠もなく、(要らない) の一言に尽きます。

私は作家石原慎太郎は大好きです。都知事の石原慎太郎とは、意見が合いません。しかしただ一つ共感できることがあります。

『それは、平成 17 年地元を、石原知事と、扇大臣が訪れた時の発言(皆様の家のちゃぶ台は跨がない)とも発言です。『資料 12-4 {2-2-1}』>映像記録も残っている。

その視察結果を記憶している住民の多くは、これが「計画線上の住宅等の大規模な立ち退きと、それによるコミュニティの破壊を引き起こさないことを表明した発言である。と解釈した住民がほとんどであることは筆者のこれまでのフィールド調査からも明白である。」

その経緯を無視して、都の独自の基準と、判断で、独断的に、地上部に道路を作ると言われても、住民は納得する訳がない。私の知る範囲でも桜町会は、自治会上げて反対を表明しているし、井荻 3 丁目町会は、毎年総会で、外環ノ 2 は要らないとの決議をしているし、私の属する井荻町会は総会で諮っても全員が反対を表明しております。町会の構成員に保守系と革新系の区議が 1 名ずつ居られますが、お二人とも反対を表明されております。私の判断として保守系も革新系も意見が一致していることは正しいことだと考えます。

◎杉並区はどのような態度表明をしているかといえ、平成 15 年 4 月 8 日第 17 回 P I 外環沿線協議会<資料 12-4 {2-2-49}>杉並区都市整備部部长発言…前略…高架が大深度に都市計画変更されれば、基本的には、地上部が消えるという風に理解して…(後略) …

◎平成 17 年 9 月国と都の報告書インターチェンジについて

平成 15 年 1, 3 月国及び東京都の方針の公表

(インターチェンジについてはインターチェンジ無しを検討の基本とするが、その設置については地元の意向等を踏まえる)

『沿線区市超意見交換会等で、インターチェンジについて区市の意見を把握』

7 月からオープンハウス青梅街道インターチェンジについて次の 2 案を提示

A: インターチェンジを設置しない案

B: 東名・関越方面に行き来できるインターチェンジを設置する案

地元の意向

住民の主な意見

・杉並区側において、教育施設(桃井第 4 小学校等)に対する影響や、善福寺の自然への影響を危惧する意見がある。

・杉並区のアンケートの結果では、I C の地元では、大目街道の設置に反対の意見が多い。

杉並区の意見

・I C 設置による生活環境への影響、「地域分断や家屋移転によるコミュニティへの影響」交通集中の影響、地下水への影響、I C に近接して小学校があることによる児童等への影響、区民にとっての I C 設置のメリット、地元区民・学識経験者・区議会等の意向から、I C 設置反対との方針が示されている。

まとめ

杉並区側には、インターチェンジは設置しない。

◎山田杉並区長の発言

外環ノ 2 に関しては、必要性の有無から検討が必要

◎第 1 回話し合いの会の杉並区上原都市整備部長の発言

外環本線が地下に潜った際の経緯を考えると杉並区としては、地上部街路については必要性の有無から話し合っていくものと考えている……

インターチェンジに反対しておいて、それよりも地上部への影響が多い地上部街路に賛成するのは理論的に矛盾する。

地元住民の 80% が反対し都市計画変更提案が提出されたことは、(資料 12-7・12-8) 改めて東京都の姿勢を指弾するものと考えられる。

『外環の2』計画をめぐるコミュニケーション過程を検証する

——いかにして行政は沿線住民との関係を悪化させてきたのか——

「外環の2」と呼ばれる都市計画道路の計画検討に関して事業者である行政（東京都）と沿線住民との過程を検証した。

1. 東京外郭環状道路（外環道）の地上部に整備される「外環の2」は、沿線住民の移転（立ち退き）等の地域への影響を減らすために大深度地下方式へと計画変更した外環道計画と矛盾する。しかし、東京都は両計画間の関係を無視しつつ、「外環の2」計画の検討プロセスのあり方を独断的に決定してしまった。
2. 東京都は、「外環の2」計画の検討に係る手続きを「二重基準」に従って進めてきた。すなわち、市民参加、住民参加の原則を採用しながら、実際にはそれを無視した行政基準によって、手続きが行われてきたのである。沿線住民はこうした手続き的不公正に関して憤り、彼女ら、彼らと東京都との信頼関係は崩壊した。
3. このような手続き的不公正とそれに起因する不信関係は、結果として、住民ニーズと合わない不合理な道路計画が地域にもたらされるリスクを高めてしまったといえる。

はじめに

東京外郭環状道路（以下「外環道」）は、1966年（昭和41年）高架構造の自動車専用道路として都市計画決定されたが、沿線区市からの強い反対などから1970年（昭和45年）に計画が凍結された。

その後、パブリック・インボルブメント（以下「PI」）という計画検討における市民参加プロセスを導入した上で、2000年（平成12年）前後から大深度地下方式の活用を念頭に置いた計画変更が検討され、2007年（平成19年）4月に正式な都市計画変更がなされた。

1966年（昭和41年）に都市計画決定された外環道については、高架構造の自動車専用道路部分の地上部側道として、「外環の2」も同時に計画決定がなされていた。2つの都市計画決定（及び1970年「昭和45年」の計画凍結）が一体的なものであったことから、外環道計画のPIでは、「外環の2」のあり方も、少なくとも当初はその検討対象とされていた。——結論をやや先取りするならば——PIが継続する中、東京都は申し合わせに元づくプロセスを事実上無視する形で「外環の2」計画の検討を独自基準に沿って進め、その後の「外環の2」をめぐる市民参加・住民参加に基づく計画検討に関しても、やはりプロセスへの配慮を怠った独善的な手続きを実施してきた。そして、こうした行いの積み重ねが沿線住民の東京都に対する不信感を強める結果になったと言わざるを得ない。

式「外環の2」計画をめぐる東京都と沿線住民のコミュニケーション過程

1. PIプロセス以前の経緯

1999年（平成11年）東京都都知事の石原慎太郎氏が、沿線地域の視察に赴き、長年反対運動を進めてきた住民らと直接対話を交わす機会があった。さらに2年後の2001年（平成13年）、当時の国土交通大臣である扇千景氏と共に再び都知事が視察に訪れた。

これらの視察の現場で、都知事は、（住民の生活に支障が出ないように外環道は、地下化したい）という発言をしている。視察の様子はマスメディアでも報道され、映像記録も残っている。この視察を印象深く記憶している沿線住民は非常に多く、これが「計画線上の住宅等の大規模な立ち退きと、それによるコミュニティの破壊を引き起こさない」ことを表明した発言である。と解釈した住民がほとんどであることは明白である。

また、国交省と東京都は、2000年（平成12年）から「外環道反対連盟」などの沿線住民団体と話し合いの会を持っている。そこでは立ち退きとそれに伴う地域分断が最大のデメリットであることを住民から説明され、そのデメリットを生み出さない計画案の提示が要求された。そしてそれに対する1つの回答として、示されたのが2001年（平成13年）4月に公表された『東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台』であり、周知の通りそれは高速道路を地下構造に変更するものであった。この「たたき台」の6頁には「地上部の利用について（検討するためのメニュー）」という項目があり、そこには地上部に幹線道路、公園、歩行空間、公共交通などを整備する場合と共に「住宅・地域コミュニティを維持する場合」も示されており、「現状の市街地を維持することができます」とされる選択肢がイラストと合わせて明示されている。

「たたき台」では、この現状維持案も含めて各地域の実状や地元の意向などを十分勘案しながら検討を進めていくとされていた。（国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局 2001：2）当然ながら、現状維持案

の場合は、地上部に幹線道路その他が整備することなく、したがって「外環の2」の計画も廃止されることを意味する。この「たたき台」の内容は、外環道の地下化と地上部の現状維持が有力な選択肢としてあり得ることを、多くの住民に期待させた。

都知事の視察から、「たたき台」の提示に至るまで、PIがスタートする以前のこうした経緯を鮮明に記憶している沿線住民は少なくない。このことが東京都への沿線住民の不信感を後に増大させていくきっかけになっているのは、間違いないであろう。

2. 有識者委員会の意見など

有識者委員会は2001年(平成13年)12月に発足し様々な利害関係者へのヒアリングや沿線視察も行き、外環道が高架構造の場合と、地下構造(インターチェンジ(IC)の有無により条件分けをしたうえで)の移転家屋数を国交省に示させた。それらの検討を踏まえ、2002年(平成14年)11月に公表された最終提言では「今後の議論においては、移転家屋数を出来る限り少なくして、地元住民への影響を軽減化することが、最も重要視すべき観点である」ことと(したがって、今後、外環計画の議論を進めるにあたっては、インターチェンジ無し地下化案を検討の基本において、議論を進めるべきである)ことが表明された。(東京環状道路有識者委員会2002:3)

国交省と東京都は2003年(平成15年)1月に有識者委員会の最終提言に沿った外環道計画の基本方針。すなわち移転家屋数の最小限化を意図した「IC無し地下化案」を発表する。しかし同月に開催された『沿線区市超意見交換会』において、当時の練馬区長が、青梅街道IC整備、練馬区区内の地上部街路整備とそれに合わせた町づくりへの支援を国交省・東京都に要望し、これらが実現しなければ、外環道計画そのものに反対する旨を伝えた。

その結果、2003年3月に国交省・東京都は再び外環道計画の基本方針を発表し、そこには、設置要望のあった青梅街道ICについて地元の意向をさらに把握していくこと、練馬区内の地上部街路について地元の意向を踏まえながら設置を検討することが新たに付記されていた。

なお筆者の聞き取り調査等によると、ここでの練馬区長の要望は、区外の予算を利用して地域開発を進めようとする練馬区行政と、それに追従する一部の商店会や地主層を中心とした地域有力者、および彼らが支持する保守系区議会議員の意向が反映されたものであるという。従って、この要望は練馬区内沿線住民の意見を代表するものとは言い難いというのが実情である。

3. PI協議会における議論など

外環道計画に関するPI協議会は、沿線住民と行政側による9回の準備会を経て2002年(平成17年)6月に発足した。PI協議会では、発足当初から、検討の進め方や議論の前提となる「原点」の位置づけについて、国交省及び東京都と住民協議員との間で認識のズレが見られそれが両者間の信頼関係に少しずつ影響してきていた。そうした中、先述の外環道計画の基本方針発表が行われたのである。

PI協議会の沿線住民協議員は、国交省と東京都が、PI協議会に諮ることもなく、2ヶ月の間にICと地上部街路の整備案を明記した方針を発表したことに強く反発し、有志協議員による抗議文なども提出されている。その後、東京都は、2003年(平成18年)4月8日の第17回PI協議会で「外環の2」に該当する地上部街路について、(高速であろうがなかろうが、街路のネットワークとして必要なものという位置付け)であると発言し、複数の協議員がそれに対して批判的な反応を示している。(2003年4月8日)その代表的なものが、行政協議員として参加していた当時の菱山杉並区都市整備部長による以下の発言であろう。

……「前略」…今外環は高架で都市計画決定されていますね。それが大深度で都市計画変更されれば、基本的には上の部分は消えるという風に理解して、消えるという前提で、地元区成地元住民の意向でそういう整備の方向性も考えられるという理解にしていけないと、……(後略)……

また、国交省がPI協議会の中で、「地上への影響、移転される方を少なくするというのが、外環道を地下にする大きな目的でございます」と回答していることから(第23回PI外環沿線協議会(2003年7月8日))外環道の地下化により地上部の計画はすべて消え、現状の市街地がそのまま維持されるという沿線住民の理解は極めて自然であることがわかる。しかし東京都は次のように回答している。

我々は法律的にできないものを出来るという形ではお答えするわけにはいかないわけです。今の都市計画が厳然として法としてあるわけでございますから、これがないことを前提しながら議論しようという風なことであれば、それは都市計画に携わる者としてはできないおはなしでして……(後略)
(第18回PI外環沿線協議会「2003年4月24日」会議録:23-24)

そもそも外環道についての高架構造の旧計画を変更するためにPIを導入したのであるからそれと深く関連する——あるいは事実上——一体化した計画である——「外環の2」においてのみ旧計画の残存を理由に廃止の可能性を除外するのは整合的でないし、住民協議員にもその点を指摘されている。

東京都と他の協議員の議論がかみ合わないままであったが、第19回PI外環沿線協議会で、次の申し合わせが確認された。(2003年5月13日)

*外環に係る計画について、今、議論している高速道路の必要性の有無と地上部街路の議論を切り離し、高速道路の議論がある程度集約された段階で地上部街路の議論を行うこととする。

*地上部街路については、街路の機能として不必要な部分は廃止となるし、必要な部分は整備することとなる。その際、高速道路と地上部街路を合わせて都市計画を変更することとなる。

4. その後の議論など

2005年(平成17年)1月PI会議が発足したが、同月東京都は、外環道の地上部について、①現在の都市計画の区域を活用して道路と緑地を整備②都市計画の区域を縮小して車道と歩道を整備③代替機能を確保して、「外環の2」の都市計画を廃止、という3案を突如公表した。この公表内容と公表までのプロセスに対して、東京都はPI会議の構成員と沿線住民から猛烈な非難を受けることとなる。(第3回PI外環沿線会議「2005年3月」会議録:17)

PIプロセスを無視して「外環の2」に関する3案を独断で検討・公表することでPI会議の住民構成員との信頼関係を壊し、さらに地上部利用の方向性を限定したことにより、沿線住民の「外環道の地下化=地上部の現状維持」という当然の想定を一方向的に否定したこととなる。

東京都はPI会議に参加していながら都合に応じてそれを無視し、「行政計画」という考え方の下に独自の基準でプロセスを進めてしまっているといえよう。

そしてこの信頼関係の崩壊は、沿線住民全体へと広がっていったのである。

2007年(平成19年)3月16日の第176回東京都都市整備計画審議会(議事録:38)で東京都自身が、「周辺環境への配慮、移転への影響を極力小さくするために、外環道を地下方式とすることとした」と説明している。

それにもかかわらず東京都は、2008年(平成20年)3月に『外環の地上部の街路について——検討の進め方——』というパンフレットを公表した。

(地元との話し合いの会)を武蔵野市(2009年9月)練馬区「2010年6月」杉並区(2011年7月)スタートさせている。

これは一見PIと同様の機会と思われるが、東京都による3案を前提としているため、ともすると提示されるデータも意見交換も限定的になりやすい。実際資料では計画による移転家屋数や事業の試算費用等が全く明らかにされておらず、武蔵野市や杉並区では、外環のPIにおける経緯などから東京都へ強い不信感を持っていた住民構成員が、3案への限定の撤回要求の他「外環の2」と大深度地下構造外環道との関係性及び実質的整合性への疑義、又沿線住民に対する東京都の不誠実な対応への批判など、計画の根本や前提条件を問う発言を積み重ねてきた。

その結果特に武蔵野市では(話し合いの会)がスタートして5年以上経過しているが、「2015年1月現在」計画の必要性以前の論点から、議論が進んでいない。

5. 「外環ノ2」計画の検討における練馬区の状況

同区における話し合いの会は6回の開催ですでに終了している。これは話し合いの会がスムーズに進んだことを意味しない。練馬区の状況は2003年の区長の要望(地主保守系議員の意向)が影響を与えたものといえる。

この意向は当然ながら、必ずしも沿線住民の意見を集約したものではない。

話し合いの会が終了した後、東京都は、練馬区において2011年11月に東京都主催による(外環の地上部街路に関する広く意見を聴く会)「以下広く意見を聴く会」が3回開催された。実際に来場した住民は、延べ231名にのぼった。フロアからの住民意見のほとんどは、計画に対して、批判的なものだった。

このような状況の中東京都は2012年3月に外環道大泉ジャンクション予定地域で、「外環ノ2」の一部事業化に係る説明会を開催した。

練馬区の1kmのみ「外環ノ2」を先行的に事業化することを明らかにした。同年7月この事業化の認可を申請、9月に認可はおきている。

こうして外環道のPIのときと同様、東京都は形式的には計画に関する住民参加プロセスに参加し、しかも沿線住民の多くから計画への批判的意見を寄せられていながらも、それを無視した独断専行の手続きを再び行ってしまったと言わざるを得ない。

杉並区では、同会ではそれまで「外環の2」計画に対して中立的立場をとってきた構成員でさえ(東京都のやり方は度が過ぎるのではないか)という趣旨の発言をしている。

こうして「話し合いの会」の構成員と同会の傍聴に訪れる沿線住民の東京都に対する不信感は、再生産され、両者の溝は深まり続けている。

さらに2013年12月、東京都は練馬区における「外環の2」計画についての複数案の「あり方」を公表しそれについても「広く意見を聴く会」を3回にわたって開催することも公表した。ここで公表された複数案では当初設定されていた「代替機能を確保して」「外環の2」を廃止するという案が消えており計画線上に地上部道路を整備することは既定の事実とされた。

問題点のまとめ

1. 大深度地下構造を利用した外環道計画と「外環の2」計画の関係

有識者委員会の最終提言やPI協議会・PI会議における国交省協議員の発言を見れば、当初から移転家屋数を出来る限り減らすことにより沿線地域地上部への影響を小さくすることが、外環道が(大深度)構造を採用する大きな目的であったことは明らかである。しかも外環道の都市計画変更時の都市計画審議会では(大深度)地下構造採用の目的について東京都自身が同様の説明をしている。

それにもかかわらず、一方で東京都は大規模な家屋移転を要する「外環の2」を外環道とは切り離して検討するという立場をとったのである。

高架構造の旧外環道計画と同規模の家屋移転を要する「外環の2」の整備はたとえそれが都市計画外環道とは異なる路線であるとしても、地上部への影響という沿線地域全体の負担という観点からみれば極めて矛盾している。

PI協議会では、都市計画に精通する沿線区市の行政協議員さえ「外環道の地下化=地上部の現状維持」という想定が妥当であり、沿線住民のほとんどがそう考えていると発言しており、外環道と「外環の2」の計画変更は一体的にけんとうすべきであることがここからも理解できよう。

有識者委員会での議論にもあったように、外環道の地下化が確定した場合でも地上部へのインフラ整備を沿線住民が要望した場合にのみ初めて地上利用を検討するという前提の下、第19回PI協議会で確認された申し合わせの通り、この2段階での検討結果を合わせて都市計画変更へ反映させるべきであった。

本来ならば外環道の都市計画変更内容がほぼ確定した時点で、PI会議にて地上部利用に関して意見を交換をし、その中で外環道と「外環の2」の都市計画上の一体性についても十分議論することができたはずである。しかし東京都は、外環道の議論から地上部街路の検討を「PIの中で」切り離すのではなく、「検討プロセスそのもの」を切り離したうえで地上部利用の方向性を独断で限定してしまったため、沿線地域への影響に関する外環道と「外環の2」の相互関係について住民と東京都が議論する機会がなくなってしまったと考えられる。

2. 検討プロセスにおける手続き的公正(感)と住民の不信感

都知事(および国交大臣)の視察結果やPIを開始する以前の住民との話し合いにより家屋移転への影響を出来る限り小さくすることが重要課題であると認識したからこそ、国交省と東京都は2001年(平成13年)の「たたき台」で地下化を基本とした新たな外環道計画を示したはずでありその中にある地上部利用の選択肢にも「市街地の現状維持」が含まれていたはずである。沿線住民の多くはこの経緯を明白に記憶しておりこの経緯を知るからこそPIをスタートさせることを了承したのである。(第22回PI外環沿線会議「2006年『平成18年』11月16日」会議録:13)

ところがPIが進むにつれ、東京都は外環道と「外環の2」の議論は、「PIの中で」切り離すという申し合わせをお了承しながら、それを「PI協議会・PI会議の場では」切り離すという形で自らに都合よく解釈し、独断で「外環の2」計画の内部検討を進めていた。そしてPI協議会・PI会議、又沿線住民にはほぼ何の情報提供・報告もしないまま、2005年「平成17年」に

①現在の都市計画の区域を縮小して車道と歩道を整備②都市計画の区域を縮小して車道と歩道を整備③代替機能を確保して「外環の2」の都市計画を廃止。という3案をまとめ、公表したのである。

さらに「外環の2」に関する沿線住民からの意見聴取機会である「話し合いの会」が武蔵野市及び杉並区では継続中であるにもかかわらず、そして練馬区における「広く意見を聴く会」(2011年11月)では沿線住民から計画に対する批判的意見が噴出したにもかかわらず、それらを事実上無視した形で、2012年7月に外環道大泉ジャンクション予定地の練馬区内1km区間について「外環の2」の一部事業化を申請してしまった。

加えて練馬区に対しては、先の沿線住民による多くの批判をやはり無視したまま、東京都は、計画線上に地上部街路を整備することを規定事実とすると複数案を「あり方」として独善的に提示するに至ったのである。(2013年12月)。

東京都による一連の行いは、住民参加・市民参加による意見聴取をしつつ計画を検討するというポーズを見せながら、実際にはそれと無関係な基準や手続きで計画を進めてきたことを示している。