

2004年10月21日

江崎美枝子

## 私達の取り組みと今後のP I への意見

私達は、広域的な幹線道路計画について日本初の試みであるPI(Public Involvement、市民参画)を標榜するPI外環沿線協議会の協議員として、歴史的な場に立ち会いました。私達がPIにどのように取り組んだのか、外環PIの反省すべき点、PIは今後どのようにあるべきかを以下に記します。

### 1. 喜多見ポンポコ会議の取り組み

#### (1) ワークショップ「みんなで『外環』を考えてみよう！」を実施

「喜多見ポンポコ会議」では、PI協議会の協議員としての責任を果たすべく私達なりの参画方法を探り、協議会が発足した年の秋に、皆さんの外環に対する期待・疑問・不安を整理しようとワークショップ「みんなで『外環』を考えてみよう！」を実施しました。参加者ができるだけ偏ることのないよう、地域住民にチラシを1500部ポストインしたほか、世田谷区全域向け広報紙、自動車雑誌などに案内を掲載しました。ワークショップには世田谷区、狛江市、調布市、三鷹市、杉並区、そして千代田区、府中市、所沢市、環八沿道にお住まいの方なども参加されました。

第1回 地域の視点から考える／2002.10.6 実施

#### 環境マップ

喜多見には現在どのような環境資源があるのか確認するため、グループごとに喜多見の大切に残しておきたいところ・残したくないところを出し合い、「環境マップ」を作りました。外環計画地周辺には湧水、農地、野川、多摩川があり、木々のうっそうとした歴史的な神社仏閣があります。また、多くの鳥たちのねぐらや餌場があり、動物達にとって重要な地域であることが分かります。地域住民が大切に思っている場所は、自然の豊かさや歴史の流れを感じさせる、未整備とされている地域に多いことが分かりました。



環境マップ作成



環境マップに外環の計画線を載せてみる

#### 地域としてのメリット・デメリット

グループごとに作った環境マップを一つの地図にまとめて外環の計画線を載せ(図1)、地域としてのメリット・デメリットを出し合いました。メリットは、「関越道に乗りやすくなる」こと。デメリットは、「大気汚染」「騒音」「周辺道路の混雑」「大型車通行による危険」「街の景観が変わる」などのほか、この地域特有のこととして「野川の鳥や魚に影響が出る」「湧水に影響が出る」「国分寺崖線の動植物に影響が出る」といった自然環境への影響を心配したものが多く出されました。

図1 環境マップ

インターチェンジをつくれれば、便利になる一方で、車の出入りによる自動車公害が発生します。そして東名高速とのジャンクションは必須のもので、インターチェンジの有無にかかわらず、外環がたとえ地下構造になったとしても途中から掘割式になり、地上に出てくることによって、地下水への影響や大気汚染、騒音などが心配されています。

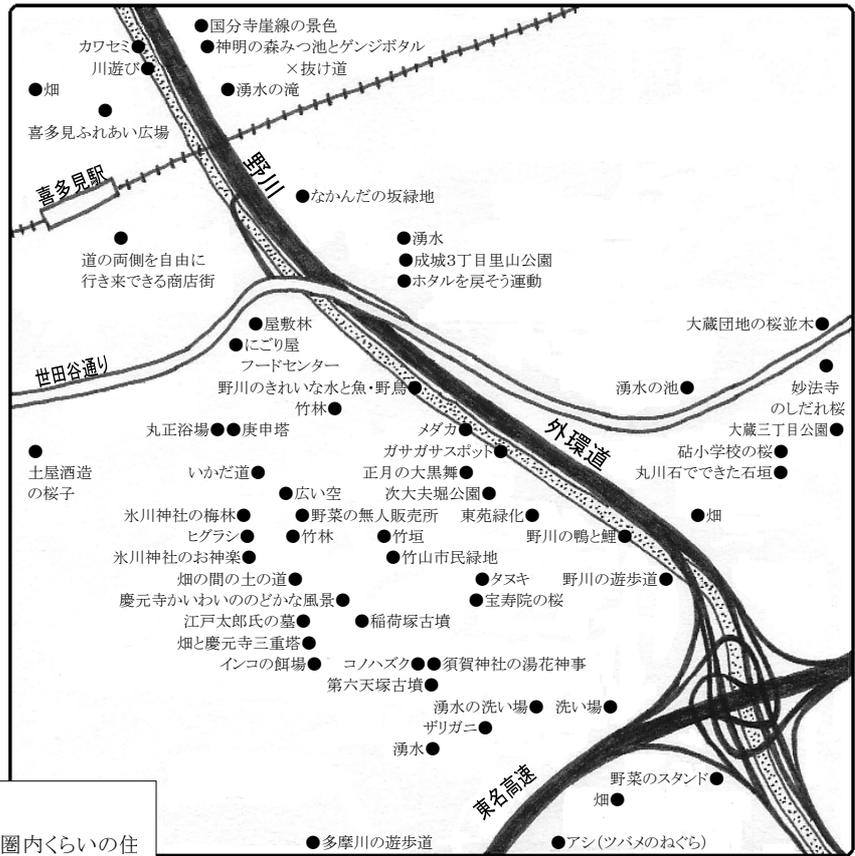


表1 外環の関係者

■外環計画沿線住民\*\*10

沿線住民5、予定地住民2、予定線より1km圏内くらいの住民、ジャンクションやインターチェンジが予定される路線(甲州街道など)の沿線住民、遊歩道を使っている子ども達

■道路ユーザー\*\*5

環八を仕事で利用している人、環八を通るバスで通勤している人、環八を走る車のドライバー、仕事等でクルマが必要不可欠の人、今現在外環が必要だと思っている人(都心の高速道路をよく利用する人、流通関係などのドライバー?)

■予定地近くに住んでいる動物\*\*4

タヌキ2、鴨、魚

■環境の専門家\*\*4

自然のことをよく知っている人(野川や国分寺崖線が壊されるかもしれないので)、環境問題の専門家(植生への影響などについて)、地質調査員、環境問題に詳しい人

■物流会社の人\*\*3

運送業、物流に関わる業者、物流会社の人

■トラックドライバー\*\*3

トラックドライバー、長距離の運送会社のドライバー、東名(東京IC)⇄外環関越(練馬IC)の利用者(トラックドライバー)

■環八沿道住民\*\*3

環八沿道住民2、環八近くの住民

■その他\*\*8

大気汚染被害者、すでに外環ができてい地域住民、道路建設関係以外の役人、TDMとの関係では都心区の住民、沿線7区市だけでなく少なくとも周辺市区の住民、いろいろな年齢の人、日本の将来に詳しい人、国が多額の借金をすることが心配な人

●大切に残しておきたいところ X残したくないところ

第2回 広域の視点から考える/2002.11.9 実施

外環の関係者

もしも自分が国土交通大臣や東京都知事の立場だったらどのような人の話を聞かなくてはいけないか考えてみました。(表1)

関係者の現状と未来

外環関係者それぞれの思いを想像してみました。参加者の中には、かつてトラックドライバーだった方や、物流会社に勤めていた方、環八沿道に住んでいた方、雑誌の取材で大気汚染被害者から話を聞いたことがある方、そして現在、役人であるという方がおり、体験談を聞くこと



関係者の思いを発表する

によって、より具体的にイメージすることができました。これはあくまでも参加者の想像ですが、沿線住民が著しく悪影響を受ける一方で、一般に、外環ができると好影響を受けるとされる物流会社、トラックドライバー、環八沿道住民にとっても、実は好影響はほとんどない、という結果になりました。(表2)

表2 外環関係者の現状と未来

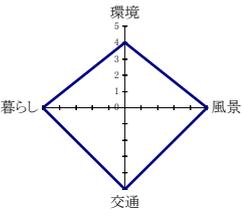
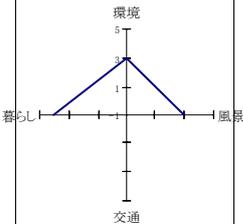
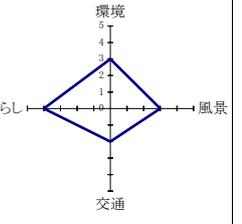
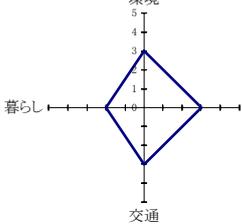
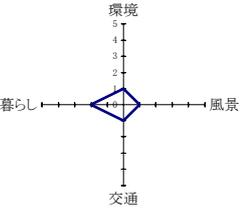
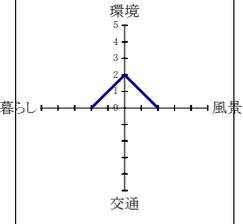
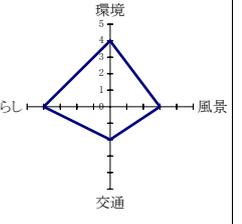
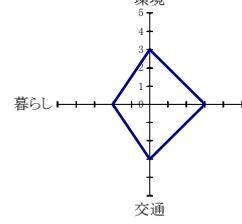
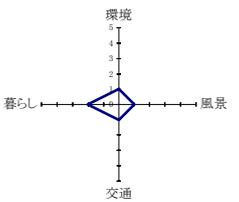
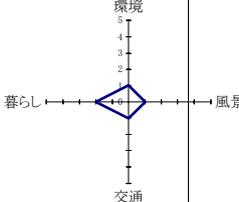
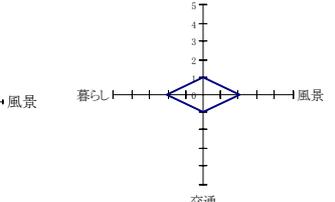
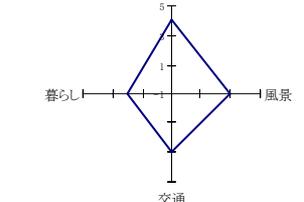
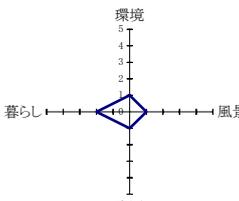
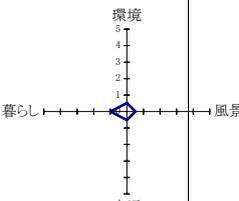
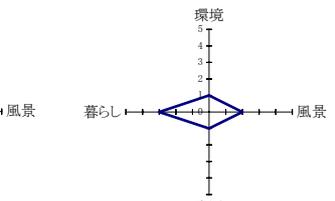
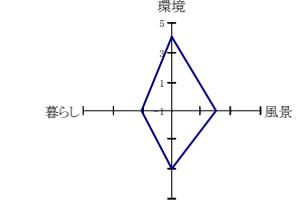
	外環計画沿線住民	タヌキ	物流会社	トラックドライバー
現状	<p><b>環境</b> 空気がかなり汚れているところもある。川が流れて、近くに公園もありとても良い環境。</p> <p><b>風景</b> まわりに高い建物もなく、緑が多い。</p> <p><b>暮らし</b> まわりに野菜スタンドがあり便利。車も多くない。野川の遊歩道があり、地域のコミュニケーションと憩いの場になっている。</p> <p><b>交通</b> どこへ行くにも便利。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 野川があつて良い</p> <p><b>風景</b> まだ良い</p> <p><b>暮らし</b> 食べ物、住むところがあつて良い</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 低公害車の導入を計り、環境に配慮している。</p> <p><b>風景</b> 特に考えていない。そっけない場所。</p> <p><b>暮らし</b> お客様に対して便利ようにしている。</p> <p><b>交通</b> 渋滞・工事が多い。駐車スペースがない。幹線道路を整備してほしい。歩道の整備が必要。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 不景気→無理な仕事をしなければならない(渋滞、過積載)</p> <p><b>風景</b> 新しい建物を見るたびに「どこにこんなに金があるんだろう」と思う。</p> <p><b>暮らし</b> 不景気で公共工事が減り、運搬単価が下がった。年収平均600万→240万に下がった。汚染物質のフィルターを取り付けなければいけない。金がないのにお先真っ暗!</p> <p><b>交通</b> 渋滞に巻き込まれる度に乗用車、特に一人で乗っている車を見ると「電車・バスをさえ！」と怒りたくなる。</p> <p>満足度</p> 
外環ができた場合の未来	<p><b>環境</b> 空気が汚れた。騒音が増えた。川に住んでいる生物が戻ってこない。</p> <p><b>風景</b> ジャンクションができて風景が一変した。無機質でイヤ!</p> <p><b>暮らし</b> 地域が分断された。</p> <p><b>交通</b> 生活道路が抜け道化して、大型車が入り込んできた。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 野川の環境が変わり悪化</p> <p><b>風景</b> 悪化</p> <p><b>暮らし</b> 住むところは悪化</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 低公害車の普及により大気汚染が減った。</p> <p><b>風景</b> 特に考えていない。</p> <p><b>暮らし</b> 引越等ごく一部の会社を除いて影響ない。</p> <p><b>交通</b> あいかわらず渋滞しているし工事も多い。周辺的生活道路が抜け道化して新たな渋滞が起こった。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 東名まで早く行けるようになったけど30分程度の違いだ。あまり変わらない。</p> <p><b>風景</b> 高速道路は車が止まらないから国道沿いの行きつけの定食屋がつぶれてしまう。</p> <p><b>暮らし</b> 今と変わらない。</p> <p><b>交通</b> 東京を通過して地方と地方で移動するトラックはあまりない。料金がかかるから、この不景気に外環は使わない。</p> <p>満足度</p> 

表2 外環関係者の現状と未来(つづき)

環八沿道住民	東名沿道住民	大気汚染被害者	東京都の役人
<p><b>環境</b> 環八雲が発生する。空気が汚れている。騒音・振動がひどい。歩道にまで荷物がはみ出している。横断歩道が少ない。</p> <p><b>風景</b> 車関係の会社が多い。緑が少ない。</p> <p><b>暮らし</b> 生活道路が抜け道になっている。環八で生活が分断されている。</p> <p><b>交通</b> 渋滞がひどい。夜でも混んでいる。救急車がすぐ来ない。本当に使いたい付近住民が環八を使えない。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 騒音や大気汚染で悪い</p> <p><b>風景</b> 悪化した</p> <p><b>暮らし</b> 低下、便利</p> <p><b>交通</b> 渋滞、メリットなし</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 最悪。劣悪さを他の人に分かってもらえない苦しさ。</p> <p><b>風景</b> 新しい道路や建物ができると風を考える。近くに建造物が見えなくても風向きによって身体に影響が出る。</p> <p><b>暮らし</b> 健康を害しても公健法未認定患者が多く収入がない。生活保護を受けている人が多く規制が厳しい。</p> <p><b>交通</b> 歩くことができないのでスクーターを利用。被害者でありながら加害者にもなってしまうジレンマ。移動の時に酸素ポンベを手放せない。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 大気・河川の汚染がS40年代に比較すると改善されてきている。ヒートアイランドをどうすればいいか。</p> <p><b>風景</b> 歴史的な景観・たたずまいが壊れてきている。新しい道路ができるともちをこわしてしまう。</p> <p><b>暮らし</b> 倒産・リストラ・自殺(働きざかり世代)。精神的に病む人が多い。公務員も例外ではない。</p> <p><b>交通</b> 新しい幹線道路をもっと造って渋滞を解消しなければならないと思っている。渋滞が最大の問題(経済効率)。</p> <p>満足度</p> 
<p><b>環境</b> 何も変わらない。</p> <p><b>風景</b> 大型店舗が増えた。</p> <p><b>暮らし</b> 何も変わらない。</p> <p><b>交通</b> 大型店舗が増えて、そこに入る車の駐車待ちで恒常的に一車線つぶれている。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 悪化</p> <p><b>風景</b> 東名ジャンクション悪化</p> <p><b>暮らし</b> 東名ジャンクション付近は地域分断で悪化</p> <p><b>交通</b> インター付近は渋滞</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 外環ができることで全体の交通量が増え、大気汚染の範囲が広がる。それ以外の対策をたてなければ、自分達の健康に好影響はない。</p> <p><b>風景</b> また道ができたのかとうんざり。健康に対する影響が心配。</p> <p><b>暮らし</b> 公健法が復活して生活が少し楽になった(なってほしい)。排気をきれいにするシステムが進み、因果関係を認めないかもしれない。</p> <p><b>交通</b> やっぱ車は減らなかった。</p> <p>満足度</p> 	<p><b>環境</b> 大きな仕事がひとつ終わった。満足感。環境が良くなる(なってほしい)。</p> <p><b>風景</b> 沿道の激変。立ち退いた後の街がどう変わるか、いい風景は想像できない。換気塔(中央環状新宿線では高さ40m、1kmに1本以上)が建ち並ぶ。</p> <p><b>暮らし</b> 借金がふくらみ、増税しかない!!</p> <p><b>交通</b> 交通量がますます増えるので新しい幹線道路を造ろう!</p> <p>満足度</p> 

住民参加投票ゲーム

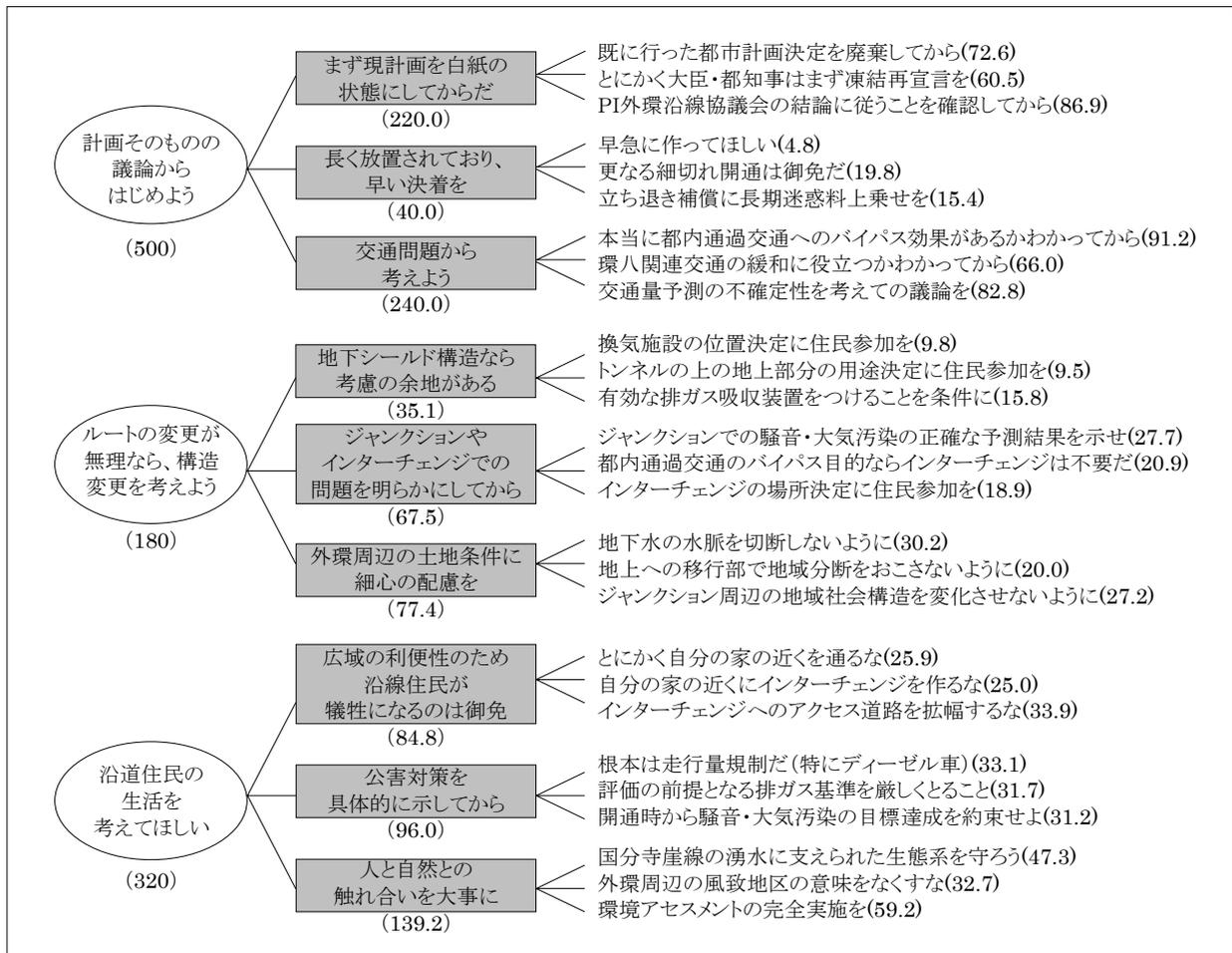
島津康男さん(環境アセスメント学会会長)の協力を得て、PI協議会議事録やワークショップ1～2回の結果をもとに設問表を作り

「住民参加投票ゲーム」を行ないました。投票結果を1000点満に換算した最終的な集計結果は表3のとおりです。「早急に作ってほしい」という票もありましたが、「外環は東京の交通に本当に役立つ道路なのか」から考えようというあたりに関心が高く、また、広域的な幹線道路計画として初の、事業者・地元区市・関係者代表によるPI協議会に期待が大きいことがわかりました。



住民参加投票ゲームの説明を受ける

表3 住民参加投票ゲーム結果



まとめ

「住民参加投票ゲーム」の中幹で点数の高かったものを選び、関心のあるテーマごとにグループに分かれて「国都にしてほしいこと」「7区市にしてほしいこと」「PI協議会にしてほしいこと」「市民がすべきこと」を整理しました。参加者は、効果だけでなく影響も含めて客観的で公正なデータを元に交通や環境全体から外環の必要性を判断したいと考え、また、PI協議会の協議員が地元住民とコミュニケーションを図り、協議会の場で地元の意向を反映させてほしいと望んでいました。

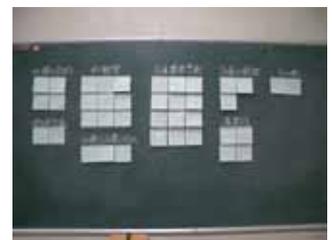
※ ワークショップの様子は環境技術学会発行『環境技術』2003年3月号VOL.32に論説「新たな道路計画に必要な手法」(江崎美枝子)として掲載しました。

## (2) ワークショップを受けて「ポンポコ研究会」を発足

ワークショップの最後に行なった「住民参加投票ゲーム」によると、「交通問題から考えよう」に最も関心が高いことが分かりました。また、参加者のアンケートでワークショップの続編を期待する声があり、「交通」というテーマに絞って何か発展させていかれないものかと考えていたところ、上岡直見さん(環境自治体会議)や、国府田諭さん(青空の会)が協力して下さることになり、ワークショップ参加者にも呼び掛けて2003年2月2日に相談会を行ないました。外環をはじめ、各地で計画されている道路が、本当に必要なのか、つくったらどのような効果や影響があるのか、皆で考えるための必要な情報がまだ十分に提供されていません。そこで、これらを解明するための研究会「ポンポコ研究会」を発足しようということになりました。研究会の案内は、地域向けの新聞やインターネット等で行ない、世田谷区、狛江市、三鷹市、杉並区、練馬区のほか、大田区、足立区、府中市、遠くは愛知県からも参加されました。

### ■ 第1回ポンポコ研究会／2003.3.2 実施

交通に関して解明したい点を出し合ったところ、「外環が本当に都内の救済になるのか?」「環八の交通量は減るのか?」「なぜ各地で予測が外れるのか?」といった、「交通需要予測」に関心が集まりました。



解明したい点を出し合う

### ■ 第2回ポンポコ研究会／2003.4.6 実施

参加者の関心が高かった、交通需要予測の基礎を中心に学びました。

講師 寺内義典さん(国士舘大学工学部都市システム工学科講師)  
上岡直見さん(環境自治体会議環境政策研究所主任研究員)



交通需要予測を学ぶ

### ■ 第3回ポンポコ研究会／2003.5.18 実施

具体的な道路計画事例と、将来交通量を「減少させる可能性のある要素」「増加させる可能性のある要素」について学びました。

講師 堀江照彦さん(トランスポートエコノミスト)  
山田稔さん(茨城大学工学部都市システム工学科助教授)



外環の目的を整理する

### ■ 第4回ポンポコ研究会／2003.6.22 実施

これまで学んで分かったこと、疑問が残されたこと、もっと知りたいことなどを振り返り、続けて、「解明したいこと」の第2位にあった「外環の目的」について整理しました。

### ■ 第5回ポンポコ研究会／2003.8.3 実施

今回から自分達で疑問点を解明していく第2ステップに移りました。

### ■ 第6回ポンポコ研究会／2003.10.5 実施

PI協議会で紹介された、国交省の外環交通量推計資料「交通の分析」を読み合わせし、疑問点を出し合いました。

→ 疑問点は第25回PI協議会に提出しました。



疑問点を出し合う

■ 第7回ポンポコ研究会／2003.11.2 実施

「交通の分析」への疑問に対し国交省・東京都の担当者から説明を聞きました。

講師 西川昌弘さん(国土交通省関東地方整備局外環調査事務所調査課課長)

宮良 眞さん(東京都都市計画局外かく環状道路担当課長)

→ この結果は第29回PI協議会で報告しました。



「交通の分析」について  
国都の担当者から説明を聞く

■ 第8回ポンポコ研究会／2003.12.4 実施

「交通の分析」について更に疑問点を出し合った後、物流の基礎を学びました。

講師 柳橋裕正さん(省エネルギー輸送対策会議、エコ・ロジスティクス・コーディネーター)

→ 「交通の分析」への疑問については第30回PI協議会で報告しました。



物流の基礎を学ぶ

■ 第9回ポンポコ研究会／2004.1.24 実施

外環の必要性を語る際によく用いられている「通過交通」がどのように計算されたものなのか、国交省・東京都の担当者から説明を聞きました。

講師 西川昌弘さん(国土交通省関東地方整備局外環調査事務所調査課課長)

吉沢 仁さん(国土交通省関東地方整備局道路部計画調整課調整係長)

宮良 眞さん(東京都都市計画局外かく環状道路担当課長)



通過交通計算の説明を聞く

■ 第10回ポンポコ研究会／2004.2.15 実施

東京都が進めているTDM(交通需要マネジメント)をはじめとした交通政策について、東京都の担当者から説明を聞きました。

講師 宮良 眞さん(東京都都市計画局外かく環状道路担当課長)

藤井俊昭さん(東京都都市計画局外かく環状道路担当課長補佐)



OD表を計算する

■ 第11回ポンポコ研究会／2004.3.21 実施

情報公開制度によって入手した交通量予測の基礎データ(BゾーンのOD表)のゾーンコード表を、国交省「交通の分析」にある外環利用交通区分に合わせて整理しました。

■ 第12回ポンポコ研究会／2004.4.4 実施

第11回で整理した区分ごとに交通量を集計しました。

■ 第13回ポンポコ研究会／2004.5.9 実施

第11～12回で集計した結果を国交省「交通の分析」の数字と比較し、車を使う仕事をしている方をまじえて気付いたことを出し合いました。

→ この結果は第37・39回PI協議会で報告しました。私達の指摘から、国交省が計算間違いに気付き、第40回PI協議会で国交省よりお詫びの言葉がありました。



国交省資料と比較して検証する

しかし、私達が要望した以下の点については依然として不明のままとなっています。

- ・ 外環の効果が分かるものを出してほしい。
- ・ 事業性の考慮や時間評価値をはじめとした予測の前提条件を再検討すべきである。
- ・ 通過交通の内訳を教えてください。

## 2. 外環P I の反省点

PI協議会については、公開の場で議論し、議事録や配布資料もホームページ上で公開されたこと、推計の前提条件が示されたこと、推計の基礎データが公開されたことは大きな前進だったと評価できます。しかし残念ながら、以下のような問題がありました。

- ・ PIに法的な根拠がなく、協議会の位置づけが不明確である。
- ・ PIプロセスが示されず、かといって協議会で提案しても無反応だった。
- ・ PI協議会で必要性から審議している最中に、国土交通省や東京都は協議会に相談もなく「沿線住民アンケート」を行ない、また、計画が決まったかのように「方針」「アセスメント」などを進めた。
- ・ 事務局や司会進行を事業者自身が行なった。特に「とりまとめ」作成の際には、協議員によって意見の扱いが異なった。
- ・ 協議回数を重ねた割りに、必要性そのものについてはほとんど議論できていない。
- ・ 地域PIで出された意見がそのままになっており、どのように反映されるのか不明である。
- ・ 議題を整理するために発足したはずの運営懇談会が、PI協議会の上位機関のように扱われるようになった。
- ・ 「議論の整理」と書きながら、議論がどのように進み、議論が尽くせていないことは何かが整理されていない。
- ・ 必要性を審議するには、ある程度の共通認識が必要だが、市民を支える仕組みが整っていない。
- ・ PIには情報公開が大前提だが、「通過交通」計算資料は廃棄処分して存在しないと回答があり、交通量推計の基礎データである「BゾーンのOD表」は審議に活用できる程度の情報が公開されるまでに半年も掛かり、必要性の審議に支障があった。

## 3. 今後のP I へ向けて

### (1) 我が国における今後のPIについて

広域的な幹線道路計画においては日本初となった外環PIの反省を踏まえ、我が国における今後のPIは以下のように行なわれるべきです。

- ・ PIの制度的な裏づけと市民を支える仕組み(資金、専門家など)を設けること。
- ・ 関係する他の省庁(財務省、環境省など)による、PIプロセスをチェックする第三者機関を設けること。
- ・ 協議会の事務局や司会進行を事業者でない第三者機関が行なうこと。
- ・ 国都は、必要性の審議を行なっている最中は、計画の進行を止めること。
- ・ 国都は、「必要ですから皆さんご理解ください」ではなく、まず市民の声を聞く姿勢を持つこと。

- ・ 国都は、沿線地域でアンケートなどを行なう際は、地域から出ている協議員に事前に相談すること。
- ・ 国都及び市民は、参加することが当然の権利であり義務であるという意識を持つこと。

## (2) 外環における今後のPI

上記に加え、外環における今後のPIについては、以下のように行なわれるべきです。

- ・ 外環の効果や交通政策についてはまだ議論し尽くされていない。特に、効果と影響の両方に関わる「交通需要予測」については、どのような前提条件で予測すべきかを市民とともに検討し、予測結果を示す際には、前提条件とともに高位・中位・低位の幅を明らかにすべきである。
- ・ 費用対効果の検証のため、外環の建設費・維持管理費等の費用がどの程度かかるのか早急に明らかにすべきである。
- ・ 国の道路計画合意形成研究会では『『道路整備をしない案』を含めた、現実的な代替案との比較によって検証されることが必要である』とされており、どのような代替案と比較すべきかを検討すべきである。
- ・ 外環整備によって大気汚染の被害地域がより広域に広がっていく恐れがある。また、地球温暖化への対策が急がれる今、運輸部門での二酸化炭素排出量は無視できない。大気汚染や地球温暖化などの広域的な影響についても検証すべきである。
- ・ 沿線地域の環境については現在、環境調査中だが、現況調査で見落とされた点はないかのチェックを行なうべきである。
- ・ 地域住民とともに、外環の関係者分析を行ない、関係者の話を聞くべきである。
- ・ そして改めて人々に、「誰が何を期待し、何を問題としているか、費用はいくら掛かり、公害はどのようになり、街や自然はどのように変化し、地球環境にとってはどのように影響し・・・それでもこの道路が必要か？」と問い掛け、様々な方法を使って人々が対話する場を設けるべきである。

行政の役割は、ただ「外環は必要だ」と言うことではなく、問題や期待を探し、人々に伝え、人々が考える場を作ることだと考えます。外環をきっかけに行政と市民のあり方がより良い関係になっていくことを期待します。

**喜多見ポンポコ会議** <http://www7.ocn.ne.jp/~ponpoko/>

2000年4月に発足。「喜多見の良いところを見直してまちづくりに反映させよう」をテーマに、①喜多見のお宝さがし②野川の生き物調査「ガサガサ」③外環を考える④『ポンポコ新聞』発行、という活動をしています。2004年9月には「コカ・コーラ環境教育賞」(コカ・コーラ環境教育財団主催、読売新聞社協力、環境省後援)を受賞しました。



表彰式の様子