

16-10-21

P I 協議員

濱本 勇三

2年間のまとめ (論点整理と外環の必要性)

はじめに

平成11年6月25日、パリで開催された「東京・パリ都市交通シンポジウム」に渡辺、吉岡両氏と共に視察する機会を得てパリの道路形成、工事状況、住民の反対運動や官と民が互いに力を合わせて未来構築する姿勢等を、勉強するよい機会を得た。

同12年4月28日、凍結宣言後30年目にして、ようやく外環道路計画について、行政側と地元住民との話し合いが持たれた。私は「住民の基本的姿勢について述べました。一方、扇国土交通大臣は平成13年1月16日、外環道路計画予定地(三鷹、武蔵野市の2カ所)を、昭和43年の保利建設大臣以来、凍結後、初めて視察しました。また同年4月20日、石原都知事は定例記者会見で、地元住民との話し合いの前提として、謝罪を求められれば、応じる考えを示した。

そして平成13年5月24日、扇国土交通大臣は参議院国土交通委員会で、東京外郭環状道路の都区間(関越道~東名高速道約16km)について「30年以上にわたり、ご不便をおかけした」「住民との対話が今までなかったのは残念。行政の手続きが一方的だったのは反省すべきだ」「住民との話し合いもなく一方的に線引きしたことには、反省すべき点があった。最初の話し合いが足りなかった」と遺憾の意を表明するとともに、「原点に立ち戻り、より多くの皆さんとの話し合いの場を設置したい」と提案しました。現職の大臣が遺憾の意を表明したのは初めてのことです。

平成13年9月28日、第1回P I 外環協議会(仮称)準備会を開催、以後9回継続して話し合い、確認書に地元団体代表7名の委員と国、都代表が署名しました。

平成14年6月5日、第1回の「P I 外環沿線協議会」が開催され、今日まで42回(懇談会は35回)の話し合いの結果「論点の整理と外環の必要性についてのまとめ」を作成しました。

協議会の運営・反省

- ・最初は外環に関する認識が違うため、協議員同士の問題意識の共有化がなかなか進みませんでした。住民側協議員の自主的退任や行政側では人事異動に伴う交替があり、議論もなかなか噛み合いませんでした。しかし時間を経て知識が深まり、特に「練馬問題」からは理解も深まったと感じています。
- ・交通集中、環境、練馬問題等の質問や提案に対して、行政側は紋切型の誠意のない回答に終始しました。その結果、十分な議論を尽くすことができませんでした。これは協議会を軽視した行為であり、協議会を住民の不平不

満のガス抜き場に眩しめました。私どもが期待し求めてきたPとは異なる性格のものになったようで残念です。

- ・ 論点整理については協議員の「意見の言い放なし」に終わらせず、一つ一つ結論を出すべきなのに、「協議会は結論を出す場ではない」という規約に縛られ、まとまるものまでまとめなかったことを指摘しておきます。
- ・ 住民代表の協議員にも様々な事情があつたと思いますが、長期間欠席したり出席しても自からの意見を発表しなかった方は、地元住民の期待を裏切ったのではないのでしょうか。私も地元の意見を含め十分な発言ができなかった、と深く反省しております。
- ・ P I 外環沿線協議会は国家的道路建設事業に際して日本で初めて導入されたもので、「建設の必要性について初めに計画ありきではなく、もう一度原点に立ち戻り計画の段階から検討する」のが基本だったはずですが、また協議会を公開してより多くの人に議論の内容を知ってもらうのも意義深いことです。それが後の計画検討にも重大な影響を与えたいと思います。行政側も最大限の誠意をもって努めていただきたいと思います。

私の意見・提案

協議会では次の5項目について提案し議論をさせていただきました。

(1) P I 沿線協議会に皆様は何を求めますか

- ・ P I 外環沿線協議会開催の理由
- ・ P I 外環沿線協議会の趣旨
 - ①基本認識、②位置づけ
 - ④第1回～8回までの運営方法の反省
 - イ 行政側からの資料の出し方
 - ロ 協議会についての認識（協議員に温度差あり）

・ 議論すべき内容

- ①昭和41年の都市計画決定で、なぜ現在のルートに決まったか。
- ②交通渋滞、大気汚染など道路に関連する東京の現状を、真摯に見つめて意見交換し必要性の有無を検討する。
- ③②で「対策が必要」となれば、道路整備以外の選択肢も含めて考えるべきである。

④建設が必要との結論が出た場合は、ルートや構造などを検討する
当協議会の課題は「今なにを議論すべきか」であり、「外環ありき」ではないことを協議員全員が確認し、互いの信頼関係を構築して必要性について話し合うよう再三提案しました。

それが実現すれば国が計画する大規模な道路計画についてのP Iをルール化できる、と期待したからです。しかし今だにそれらしき型は見えません。

(2) 昭和41年都市計画決定の経緯について（第14回）

（東京都都市計画審議会議事録を縦覧しての報告と私見）

- ・ P I 外環沿線協議会（以下協議会）で「昭和41年都市計画決定の経緯について」議論することになり、新協議員からも報告がありますが、私も当時の東京都都市計画地方審議会（第146回～148回、特別委員会3回分）の議事録

を縦覧し、内容の一部と経緯を協議会に報告しました。関係者が反省すると同時に、これからの道路行政の参考になることを願っています。

(報告書は第14回協議会資料として配布済み)

・私見

- ①審議会委員は全関係区市に「抜き打ち的に事を進める、また進めていた」と発言しており、各区市代表の意見陳述でもそれらが裏付けられました。
- ②昭和41年の審議会報告内容は本来、東京都が資料として協議会に率先して提出すべきものでありますが、かたくなな態度で拒否しました。
この度の資料は新協議員と共に入手した報告書の一部であり、内容には不足不満な点もあると思いますがご容赦いただきたい。
- ③この計画決定の仕方、審議会、特別委員会の在り方については、法律が旧都市計画法であったとしても、あまりにも住民を無視した行為です。特に、行行側(国、都)の傲慢な態度、住民を初めからばかにした決め方、審議会会長・特別委員会委員長の強引かつ高圧的な態度には怒りを覚えます。彼らは反省姿勢を示し責任の所在を明確にすべきです。
- ④今度の「たたき台」、「大深度方式」方針の発表などでも国、都は住民を無視し唐突に出しました。38年前と少しも変わらず、何の反省もしていないようです。
- ⑤協議会での資料の出し方協議の仕方なども、常に互いの立場を尊重し、意見がまとまるように努めるべきです。私も反省しなければなりません。今の協議会内ではそれが十分にできているとは思えません。
- ⑥「協議会は結論を出す場ではない」ことを強調していますが、結論の出せるものまで出さないのは、真のPI精神ではないことを全協議員が十分承知と思います。「結論の出せるものは出す」との固い決意が必要です。そのために住民側協議員も地域の一部の問題と捉えず、「外環の在るべき姿」つまり大局的な考え方で発言すべきではないでしょうか。同時に行政側の反省の弁と考え方を聞きたいと思います。

(3) 必要性の有無についての意見書(第15回)

(詳細は第15回協議会に添付済み)

はじめに

- ・私は何が何でも「外環計画」は反対と言ってる訳ではありません。
本当に必要だと納得できる説明が政側からあれば、都民(国民)として協力しなければならぬと思います。納得のいく説明をぜひ聞きたいものです。
私には行政側は真剣味が薄いように見えます。
- ・予測値は期待値である可能性が強いので、現時点で論争してもあまり意味がなく、それよりも大切なことは行政の取り組む姿勢ではないでしょうか。
 - ①影響の度合いがはっきりしない環境要因が明らかになり、実際に供用され問題が生じたら、行政側のみなさんはその時点で「止めることも視野に適切な対応する」宣言できますか。
 - ②協議会が持つ意議。需要予測も含めて数字は変動しがちです。実際の動きを見るまで不明な点が多いと思います。従って、協議会は、「外環は必要」との結論が出て納得した場合でも、建設着工でその使命を終わらせず、工事中、

、 完工後出てきた数字内容をチェックし、約束が履行されているかどうか監視する機能を持たせるべきです。

③行政側が外環の必要性をこれほど強調し、時間も十分あったのに東名以南のルート在未だに公表しないのはなぜなのか。

*必要性についての疑問点。

(4) 外環のルートはなぜこの地域に必要なのか明確にすること (第24回)

(資料は平成15年7月24日配布済)

- ・ 38年前、東京都都市計画審議会が新設する外環東京部分はA、B、C、Dの4ルート案を基本に「7区市を通る現ルートを採用し、高架式片側3車線の自動車専用道路を建設する」と言う案を、僅差で決定したことは先に述べた通りであります。しかし決定方法を、地元住民は納得しておりません(平成15年2月18日付意見書「昭和41年都市計画決定の経緯について」参照)
- ・ 第23回協議会で「生活に与える影響」について議論しました。長年、外環道路反対運動続ける中で「なぜこの場所に外環が必要か」と疑問を呈し、「この場所に外環はいらない」と申し上げてきました。その理由としては
 - ①環七、環八と現在決定している外環ルートはあまりにも近く接しています。どうしてこんな近くに同じ様な目的を持つ道路が集中して必要なのでしょう
 - ②中途半端な機能=迂回道路は住宅密集地を外すのが常識ではないでしょうか。
 - ③都市計画法に基づき完成された閑静な住宅街を破壊してまで造る必要のある道路でしょうか。
 - ④日本と外国の「環状道路未整備率」の比較が出ますが、状況、条件が違うので必ずしも参考になりません。国、都はそんなことを意識しないで、国民と地元住民が納得するものを造るべく最善の努力をしてほしいと思います
 - ⑤昭和41年の都市計画決定手続は当時の法制度の制約下とはいえ、行政が住民に諮らず一方的に強行した、という批判に対して「行政として率直に反省し今後は十分住民のご意見を伺うとともにご理解が得られるよう努めていきたい」と答えた。(
 - ⑥外環の必要性を検討する場合「構造関係」のみの議論でなく、ルートについてもきちんと議論すべきである。「原点から議論する」ことを決めておきながら、構造についてだけ議論し、ルートについては話し合わないのでしょうか(地元住民からも「ルート問題」を議論してほしいとの提案がありました)。

行政側からの回答

- ①ルートについては、今後さらに話し合いをさせていただきたいと考えているが、これまで法に基づく私権の制限をしてきたことや、ルート近傍地域の土地利用も相当進展していることにも配慮せざるを得ないと考えている(平成12年4月28日)。
- ②P.Iの場で東京西部のこの地域に外環が必要かの議論をさせていただいており、外環が必要であるならば現在の都計ルートを基本に考えて行きたい。首都圏の各高速道路が概ね完成に近づいており、接続の位置、距離等を考えると現在のルートが適切と考える。新たに移転等の影響を出す別ルートではなく、開削区

域も極力現都計区域内にしなければならないと考える。

- ③仮にルートを他の位置に変更すれば、現在提示している移転棟数を遥かに上回ると考える（第27回協議会）。

私の主張

①行政側は首都圏の各高速道路が概ね完成に近づいており、接続位置、距離等を考えると現在のルートが適切で、新しいルートを設置すれば移転棟数も遥かに多くなると主張している。しかしその決定は安易です。現在計画決定されている区域の住民は、この後38年間放置され建築規制をはじめ様々の私権利制限を受けました。その長期に亘る苦勞に対して何の補償もせず、責任の所在を不明確のまま現計画で当然のように外環道を造るのが適切なことでしょうか。

②38年前の都市計画決定時に設定されたルートは色々な問題を露呈しました。構造についても高架から大深度方式の方針に変更が発表されました。現在の状況は38年前と比較にならない変わり様です。そのことに配慮せず簡単に「現ルートが適切だ」などと断言することは、外環建設に真剣に取り組んでいないことの証左であります。関係者は外環についてもっと英智を傾けるべきです。

③外環が必要であるならば、幾つかの計画ルートを提案し、その中で一番地域発展に役立つものを選択すべきです。

④現計画予定地以外のルートを採用する場合

外環が必要との結論となった場合、新しいルートがどこであらうとも、計画地の住民に容認される案ならば外環はできます。国、都の押しつけではなく、真のPIを実施して互いに理解と信頼を深めることが先決です。

⑤大深度地下道路とルート

地下40m以上の大深度で造る場合ならば、その土地所有者に補償の必要もないそうです。そうであるならばルートの再検討も可能ではないでしょうか。

JCT等の位置の変更は大変なことですが、技術の向上には目を見張るものがあり、検討の余地は十分です。

⑥現ルートでなければならない場合

イ 大深度法を適用する場合、何の補償もないとのことですが、37年間苦勞を掛けてきたことについて国、都は十分な反省と責任を明確にする必要があります。そして特別な処置として、何らかの補償をするべきです。

ロ 先にも述べましたが私は「何が何でも外環計画は反対」といってる訳ではありません。本当に必要だと納得できる説明があるならば、検討するにやぶさかではありませんが、公害、環境問題の解決、また当該地域に有益か、公共の福祉に合致するかなどを究明しなければならないと思います。

(5) 外環練馬区間問題について

- 外環の必要性の有無について議論をする前に、練馬が抱える諸問題を解決することが不可欠条件です。その思いから第13回協議会で初めて取り上げていただきました。
- 練馬区の谷原地区では、国と東京都により強引に外環計画が進められましたが、周辺環境整備が遅れ大きな問題が現存している事が明らかになりました。
- 現状は渋滞が慢性化し生活道路への車両の侵入により、地元住民は絶えず危険

にさらされ困惑しています。谷原交差点等の改善も遅々として進まず効果はなかなか挙がらない。この問題については「必要性の有無」の議論と切り離して解決すべきだ、との指摘もありました。

- ・練馬でどんな現象が発生し、現状がどうなっているのか検証しながら、外環の必要性の検討をすべきである。練馬の問題が片付かない限り、外環に言及はもち論、着手などともないと申しました。
- ・残念ながら東京都は「適切な対策を講じる」との考えを示しただけで、「何時までに遂行する」との回答はありません。地元住民側は約束も守ってもらえず、長期間放置されています。出来ることから目にみえる処置を、素早く進めるべきです。
- ・外環計画が推進される場合には、似たようなことがジャンクション建設地域で起こることは必至です。特に三鷹、調布、世田谷各地区の方々は、練馬問題がどのような形で解決されるか注目して下さい。恐らく同じ問題が起きると思います。その場合、「外環計画」の推進は出来ないでしょうし、行政に対する不信が一層増大することになります。
- ・不思議なのは練馬区の姿勢です。こうした被害の解決にあまり熱意が見られません。外環が南進しなければ何も解決しない、とゲタを預けず外環ができなくなった場合の「まちづくり」計画をしっかりと造るべきです（練馬区民の中にも外環計画に賛成、反対があり、区が外環推進に一枚岩でないことは、協議員の発言で明白です）。
- ・練馬問題を話し合う中で、事業をする時は誠実そうなことを言うが、終わると知らぬ顔をする行政側の態度に、外環計画に賛成派の協議員さえ怒り呆れています。

ま と め

- ・これまでP1外環沿線協議会（以下協議会）は2年間42回（懇談会34回）にわたり「外環問題」について議論してきました。
- ・協議会としては「2年間のとりまとめ」を発表しますが、私は個人的にこれまでの経緯を整理して、「外環の必要性」についての考え方をまとめたいと思います。

議論まとめ

- ・国と東京都は昭和41年の都市計画決定には、反省すべき点があり、住民に大変な迷惑をかけていることに遺憾の意を表明しました。今後は地域住民が十分に満足する様な対応を心掛ける必要があります。
- ・協議会で住民側から回答を求められた「必要性に関する」資料について国、東京都は「将来交通量と予想される渋滞の状況とその期間」「渋滞解消に要する対策と費用」「環境への影響」「費用対効果の詳細な根拠」「トータルのメリット・デメリット」など、基本的データを現時点まで提示していません。いや住民側が納得する資料を提出できなかったかも知れません。その結果それらについては、満足な議論ができませんでした。
- ・これでは、外環の是非を判断できません。
- ・結局、国と東京都は国民を納得させるに至る論拠を持っていないのではないのでしょうか。

- 外環練馬口の完成前後の経緯をみると、住民や区市との話し合いで約束したり確認したことを、国や東京都が守らない恐れがあります。
- 本協議会は、住民と行政が対等で、実質的には昭和41年の都市計画決定を棚上げにし、それ以前に立ち戻って、計画の必要性から議論することを確認して始まりました。しかし国と東京都は、この共通認識に背き、大深度地下方式の方針発表や、アセス実施を一方向的に発表しました。住民と行政が話し合う際に、何よりも重要なことは相互の信頼です。
ところが、大臣と知事は、まだ協議会で話し合っている項目を、あたかも決定したかのように発言する、など信頼関係を根底から覆すような行為に再三走りました。国と東京都は、協議会発足の基本的な姿勢を再認識し、今後は同様のことを繰り返さないよう反省し約束するべきです。
- 今や地球全体の環境問題を考える時です。隣の韓国ソウルでは市内高速道路の解体と、緑都市河川再生など環境改善への行動が進んでいます。
外環計画も見直すことを真剣に考える時期に来ていると思います。
- 我が国の将来人口は予想よりも早く減少が進みつつあります。車の総需要も次第に減るはずで、物流の交通手段など凡ゆる面で再検討を実施した上で、外環計画を検討し直すべきです。
- 今後の住民参加について
国と東京都は、P I 外環沿線協議会終了後も、今後の行政の取り組みや諸問題について、希望する協議員（現・旧）と引き続き議論する場を設ける、との決定を致しましたが速やかに継続して議論が出来る場を設け、今日の協議会で日程等取り決めるべきです。
- 地上部について
国と東京都が合意した「方針」の中の地上部街路については、「今、議論している高速道路の必要性の有無とは切り離し、それがある程度集約された段階で議論する」「外環に係わる計画の見直しにあたり、地上部街路は、地元の意向を踏まえて街路機能として不必要な部分は廃止し、必要な部分は整備をすることとなる」「その際、高速道路と地上部街路をあわせて都市計画変更することとなる」ことなどが協議会で確認されました。また、①外環が地下構造となったのだから、地上部利用は不要である②外環整備とまちづくりとを一体的に行うべき③外環の地上部利用は地元区市のまちづくり計画の中で検討すべき等の指摘がありました。
- 国と東京都の方針として発表された外環計画の「（大深度地下方式への変更）」はまちの分断と、立退者を少なくすることを目的としたものと思います。しかし、大深度地下構造に地上部を含めた変更案が、今後進められることになれば、大深度地下方式を採用する意味は全くなくなり、自ら外環計画を放棄するようなものです。私は大深度地下構造と地上部分を含めた変更案であれば「絶対反対」です。大深度地下構造案についても色々な問題点が何も解決されていません。関係地元住民が納得する回答を示して信頼関係を再構築し、今後も話し合いを継続することを望みます（東京都の協議会への対応はあまりにも形式的、かつ軽視する姿勢です）。東京都が今後、外環計画についての進行を取り仕切ることになれば、昭和41年に演じた一方向的で強引な手段の再現となる

ことを危惧します。もっと弾力的な考えを今後示されるよう望みます。

結 論

以上のような理由で私は国や東京都が「協議会メンバーを納得させる必要性の論拠」を提示されない限り、外環建設計画に反対であることを表明します。

必要性についての疑問点

(順不同。以下書面で返答して下さい)

1. 計画作成時点から40年近く経ったが、まだ必要な理由は？。
2. 完成目標年度はいつか。
市川を始め千葉県内（葛飾区部分も含む）の進捗状況と今後の見通し。
東京区間はいつまでに竣工するのか。
3. 料金制度はどうか。
4. 3環状1setについて。
中央環状の進捗状況と今後の見通し。
圏央道の進捗状況と今後の見通し。
外環の占める位置（中央環状が出来ても外環必要な理由。圏央道は外環の機能を代替しないのか）。
3環状が完成するまでの時間と、それまでの間の各ルートの補完計画。
パリなど先進国で環状道路ができた結果の変化は？。
5. 並行して進めるべき交通政策。
外環JCTの周辺に通行車両増加現象が起こる。こうした誘発交通量にどう対応するか。練馬の混雑を世田谷に移すだけでは無意味。練馬（谷原）の解消策を具体的に明示せよ。
ボトルネック解消対策を考えているか。
沿線での駐車場増設計画の有無。
貨物配送時間の限定はするのか。
横転したら復元しスムーズな運行をするまでの時間が3倍にもなったトラック、バスの構造強化、或いは乗入れ禁止は検討しているか。
公共交通、TDM、JRなどの活用計画も明示を。
6. 環境問題と対策費
大気（JCT周辺の予測と対策。換気塔の規模・内容などの概要）。
水（地下水脈対策は万全か、調査手法の説明を）。
騒音（タイヤから発する音を軽減するのが最も有効だろうが、他にどんなことを考え実施するのか）。
景観（ノックで無機質の換気塔は周辺景観を破壊する。何十年も成長した樹木も移植するべきでは）。