

提言のポイントに対する 各委員からの意見

石田委員、森田委員 資料-4-1

中条委員 資料-4-2

越澤委員 資料-4-3

石田委員、森田委員メモ

東京環状道路有識者委員会最終提言について

～「提言のポイント」に対する意見メモ～

東京環状道路有識者委員会委員

石田東生

森田恒幸

主 旨

第11回有識者委員会(10/31開催)において委員長より提出された「提言のポイント」に対し、委員長より意見を求められました。このため、標記2名の委員は、二度にわたり、委員長からの要請に応えるべく、下記の通り意見交換を行いました。本メモは、その結果を意見メモとしてとりまとめ、委員長に提出するものであります。

なお、意見交換に際して、事務局に対して必要な資料を要求し、提出された資料にもとづいた評価を行いました。提出資料については、本メモの参考資料として添付いたします。

-
- ◇ 第一回意見交換 平成14年11月07日(木) 15:30～19:00 つくば市にて
 - ◇ 第二回意見交換 平成14年11月12日(火) 11:00～14:30 つくば市にて

平成14年11月12日(火)

東京環状道路有識者委員会最終提言について

～「提言のポイント」に対する意見メモ～

1. 提言の構成について

最終提言においては、以下のような構成を考えるべきと考えます。

①必要性の評価

必要性については、現段階で有識者委員会がなしうる判断は、必要性そのものについての判断ではなく、必要性を評価するための資料が適切に提供され、それに基づく適切な議論の機会が与えられたかどうかの判断である。そして、現段階が計画の構想段階であることを念頭に置けば、必要性の評価は当該計画路線の広域的効果と投資効率の観点を中心に総合的に評価されることが適当であり、そのための資料提供の適切性が判断の重要なポイントとなる。なお、広域的効果と投資効率の検討は、当該計画の有無による将来の状況の比較によって行われるべきである。

②今後の検討課題

今後は、不足している資料を可能な限り早急に関係者に提供し、それをもとに必要性の議論を終結させることが望ましい。沿線地域のコスト(環境影響など)をより詳細に議論することは、その後の段階の検討課題である。

2. 必要性を示す資料に関する評価の観点

必要性を示す資料の提示にあたっては、次の3つの観点からの評価が必要と考えます。

①資料の内容

- ・これまで寄せられた意見・懸念事項に対して、適切な情報提供がなされているかの評価。
- ・沿線協議会や首長会議において、これまで寄せられた疑問に対して答えているかどうかの評価。
- ・確認書に示された提示資料に即した資料提示がなされているかの評価。

②資料の作成方法

- ・資料作成における透明性の確保がなされているかの評価。
- ・具体的には、これまでに行政が公表した資料(効果と影響)のデータの算出方法を明示しているかの評価。

③検討の「粗さ(詳細度)」について

- ・構想段階のPIとして情報の「粗さ(詳細度)」は適切かについての評価。
- ・具体的には、これまでに行政が公表した資料(効果と影響)のデータについて、現段階では不確定要素が多いことを認め、将来さらに詳細な検討を求めるとともに、仮に算出の前提条件が変化した場合においても、構想段階の判断材料としての有効性があるかについての評価。

3. 早急に提示が必要な資料について

また、次に示すとおり、必要性の評価のために未だ提示されていない重要な資料がありますので、今後のこれらの資料の提示の状況を勘案して最終的な意見を述べたいと思います。

- ・将来予測に関して今まで提出された資料は、ただ一つだけの数値を示すなど、将来の不確実さを勘案した資料が提示されていない。これらの不確実性を勘案した場合に当該計画の必要性を主張しうるかどうかについて、適切な検討資料の提示が必要である。
- ・広域の環境影響は、外環道路を含めた3環状が建設された場合と現状とを比較することによって評価されているが、外環道路の当該部分が建設されなかった場合と建設された場合を比較して、当該道路計画の必要性に焦点を当てた資料を提示することが必要である。
- ・さらに、広域の環境影響に関して提出された資料では、都心部(23区内)に限った効果を提示しており、沿線地域への影響が明示されていなかったため、改めて、沿線地域の負荷の変化を含めた資料の提示が必要である。

4. 必要性の評価について

①総括

- ・国土交通省および東京都から提示された資料が、外環計画の必要性を合理的に説明しうるものであるかどうかについては、最終提言までの間に、3. に示した資料が今後どの程度提供されるか、また、それらに基づいて議論の機会が適切に与

えられるかを勘案して判断したい。

4. その他の意見

- PIプロセスの評価が必要である。
- 外環計画に関わる歴史的背景を十分踏まえる必要がある。住民が指摘した都市計画決定以前の状況にさかのぼるとした考え方は住民感情の面から理解できるところもあるが、一方で過去30数年にわたり都市計画として存在し、建築制限等がなされてきたという事実も重く受け止める必要がある。

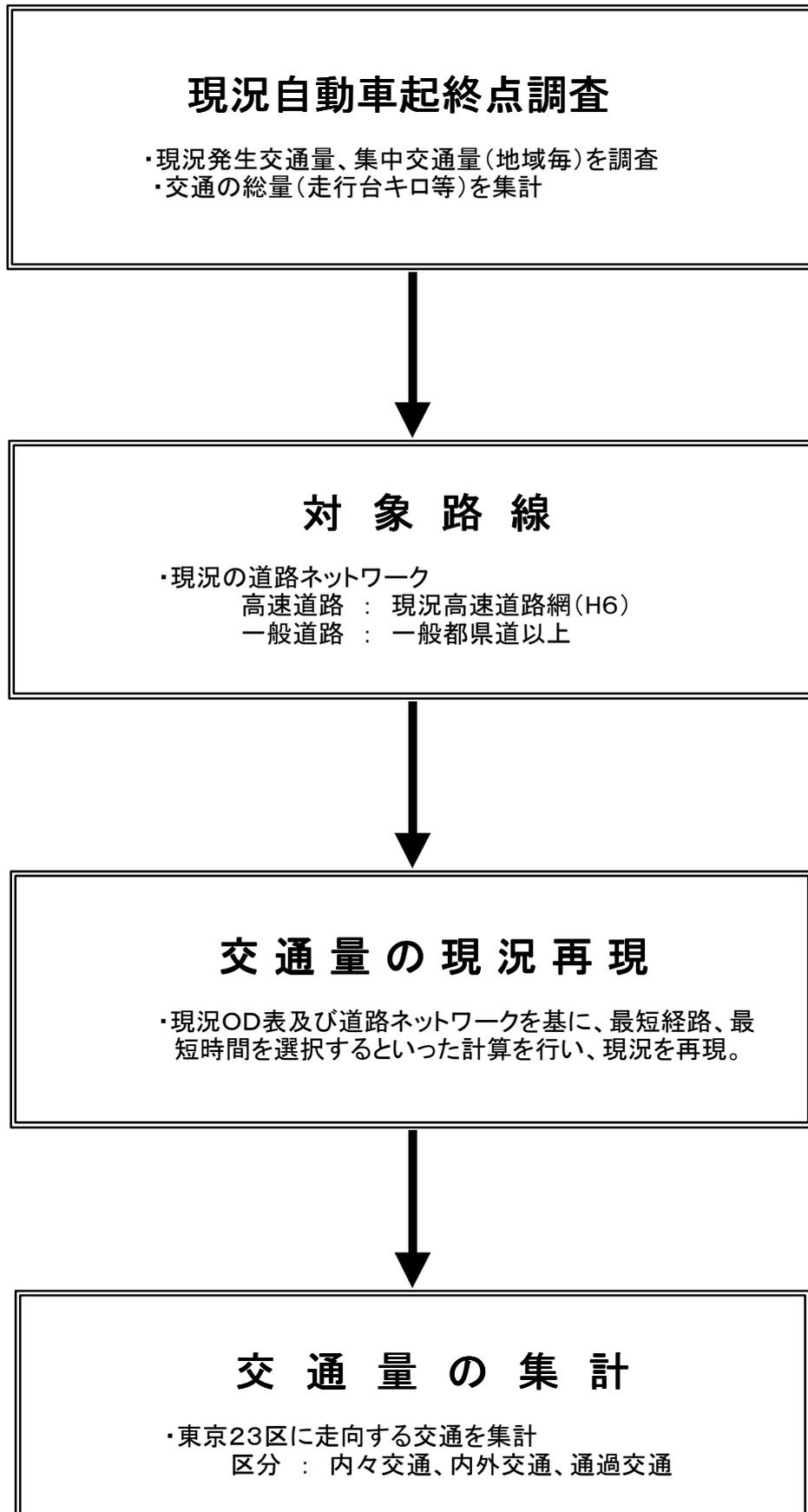
東京23区を走行する交通の内訳

関東地方整備局・東京都都市計画局作成

H14.8.6 第5回 PI 外環沿線協議会提出資料



東京23区を走行する交通の内訳の計算手順

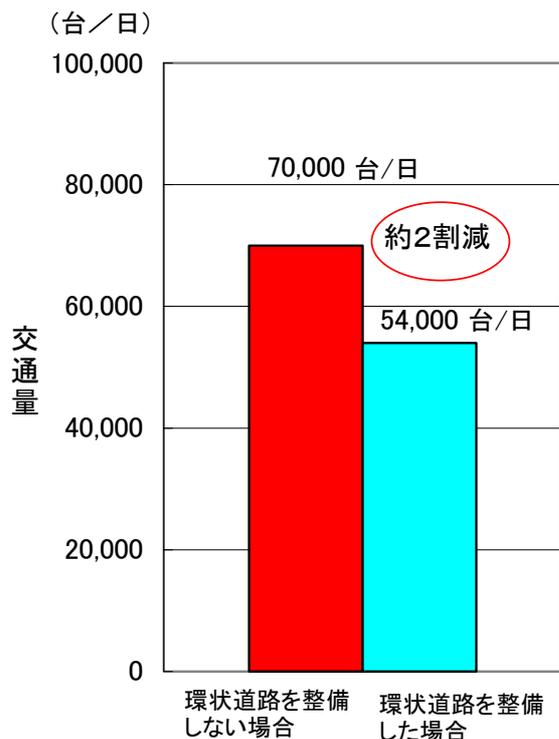


環状道路が整備されれば大型車交通量が減り、大気汚染は改善

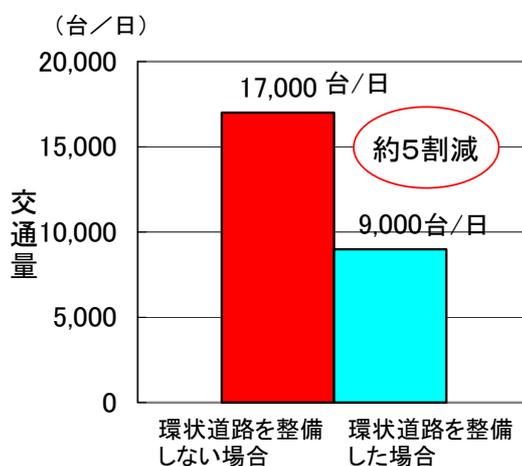
例えば、外環と並行する環状8号線の交通量は全体で約2割減少する
と考えています。

特に、有害物質を排出するディーゼル大型車が約5割減少すれば、大
きく環境が改善されると考えています。

[環状8号線の交通量]



[環状8号線の大型車交通量]



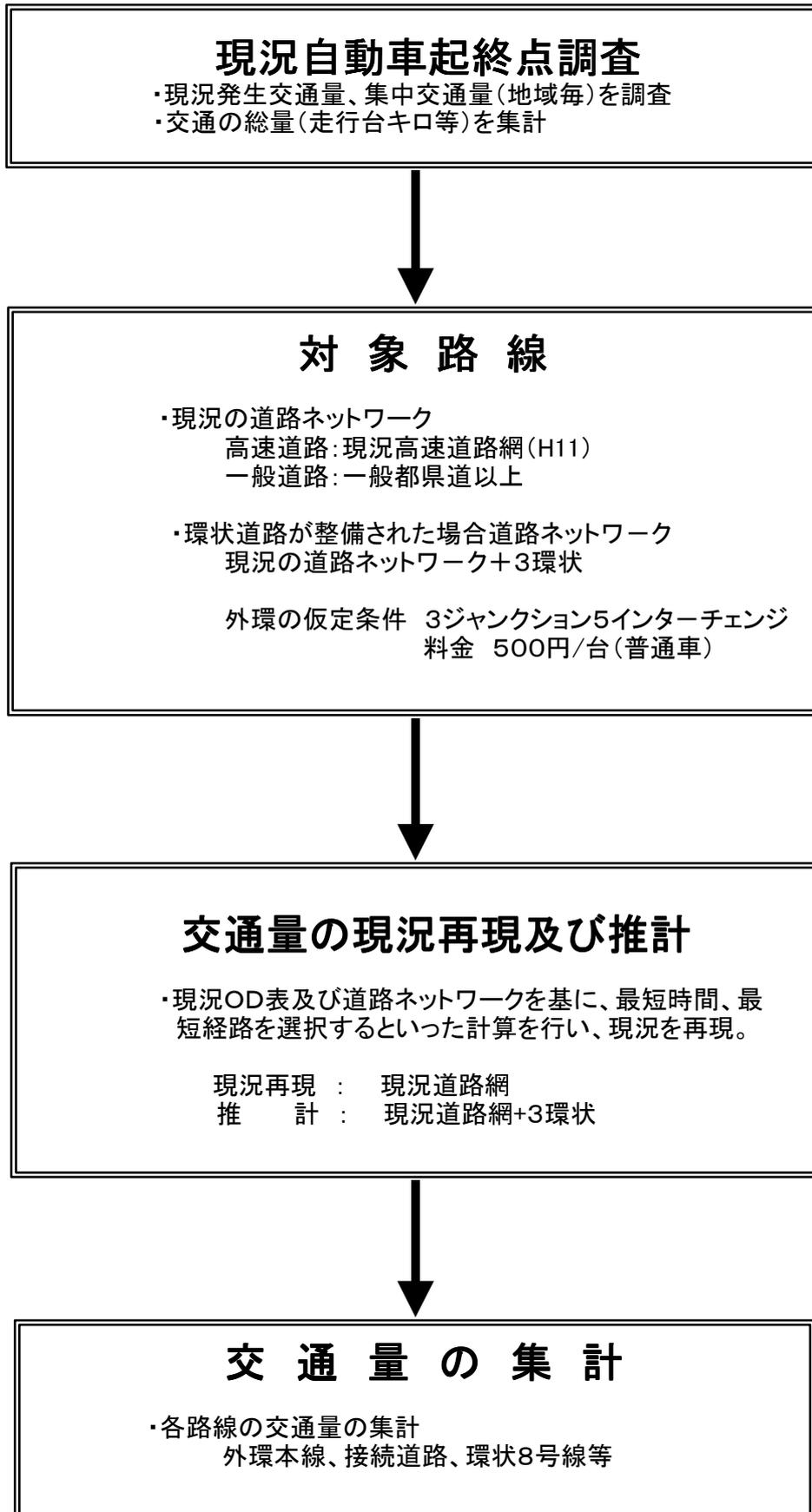
資料: 地点は上高井戸～千歳台交差点間

交通量は、環状道路を整備しない場合が、平成11年度道路交通センサスを基に環状道路が整備されなかった場合の計算値。
環状道路を整備した場合が、平成11年度道路交通センサスを基に環状道路が整備された場合の計算値。



写真 大型車から排出される排気ガス

H11 現況交通量の再現及び外環のH11交通量の推計手順



費用対効果

費用対効果

外環の完成による便益には、直接的な便益と間接的な便益がありますが、自動車交通の変化による便益のうち金額換算が可能な便益を試算すると、年間約3,000億円の便益が毎年得られると考えられます。

(この他に環境改善の便益などがあります。)

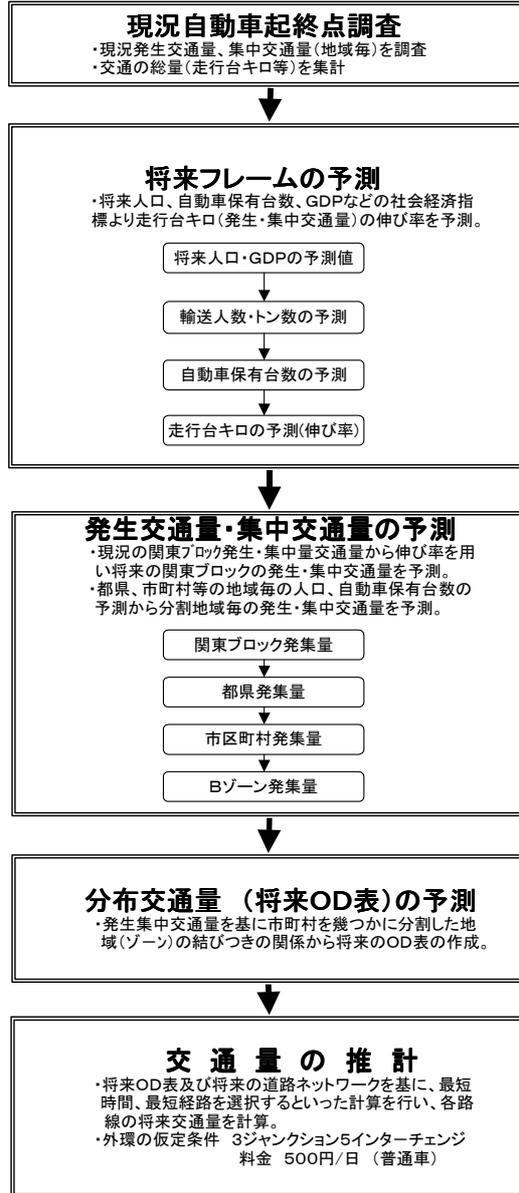
一方、現在、中央環状線等の環状道路が地下構造で建設が進められており、地下トンネルの建設には1kmあたり約1,000億円程度を要しています。

外環の費用は、構造(深さ)、インターチェンジ数、施工法等で大きく変化しますが、地下構造を想定した場合、仮に他の地下トンネルでの費用を参考にすると約1.5兆円程度から約2.0兆円程度の費用を要すると考えられます。(インターチェンジ1箇所あたりで約1,000億円程度の増加が見込まれます。)

なお、工事コストについては、新技術の活用等、直接的な工事コストの低減に加え、工事における社会的コストの低減など総合的なコスト縮減が必要です。



費用便益に用いる交通量の予測手順



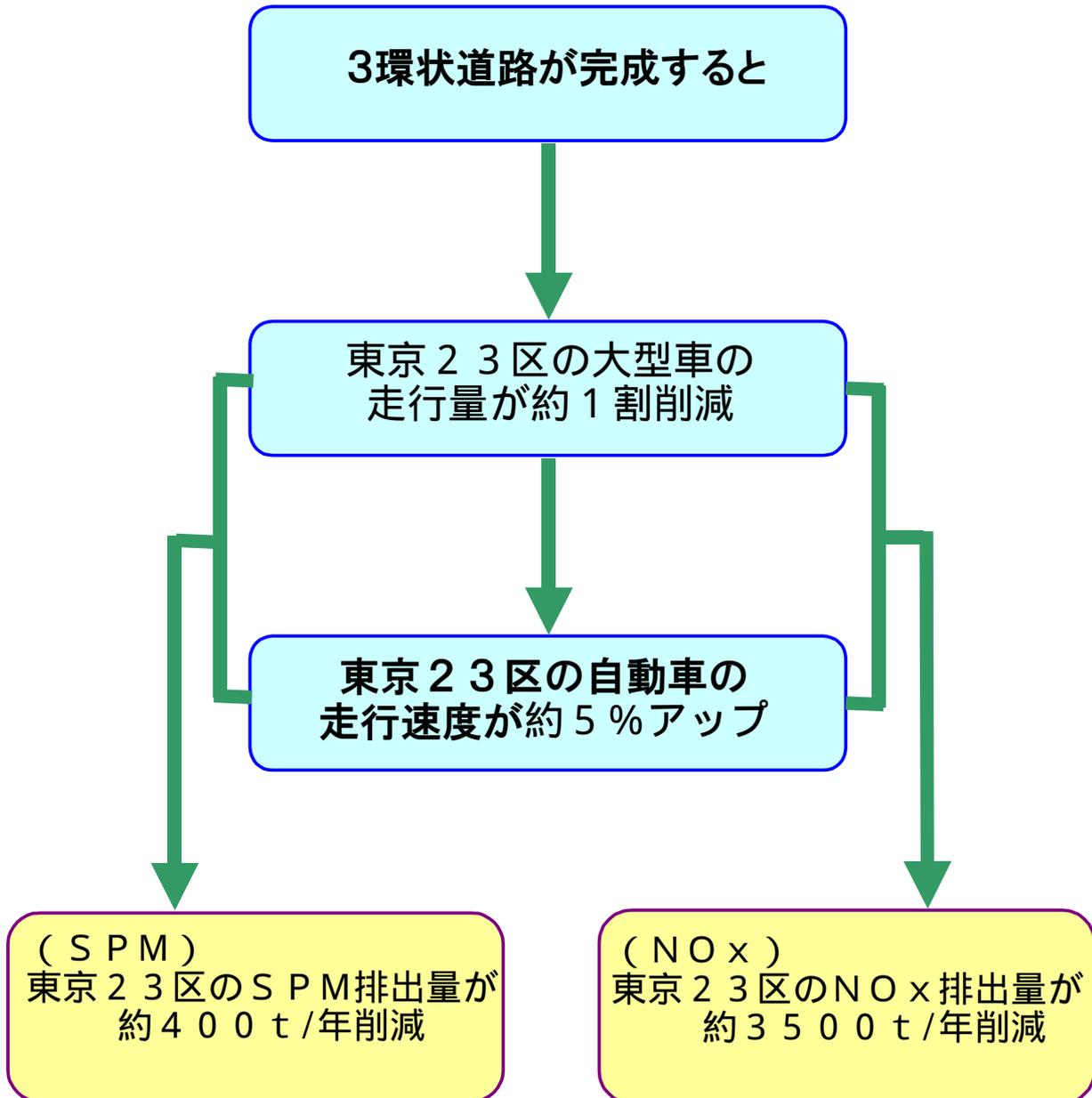
東京外かく環状道路（関越～東名）整備の便益

1. 算定方法
「客観的評価指標(案)及び費用便益分析マニュアル(案)について」(建設省都市局・道路局 平成10年6月)
2. 算定条件
 - 対象年度 平成32年度
 - 交通量 平成32年度 (平成6年度ベースの平成32年度ODを使用)
 - 対象範囲 1都3県 (東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)
3. 効果計測項目
 - ① 走行時間短縮
道路整備によって、目的地までの走行時間が短縮。
走行時間短縮便益 = (整備無の走行台時 × 時間評価原単位) - (整備有の走行台時 × 時間評価原単位)
* 原単位は、乗用車、バスは労働賃金、貨物車類は労働賃金と車両の使用料を基本に設定
 - ② 走行経費減少
道路整備によって、目的地までの走行時間が短縮され、走行速度が向上します。そのため、燃費等の走行経費が減少。
走行経費減少便益 = (整備無の走行台キロ × 走行費用原単位) - (整備有の走行台キロ × 走行費用原単位)
* 原単位は、燃料費、オイル、タイヤ、車両整備費、車両償却費等により、車種別に設定
 - ③ 交通事故減少
高速道路整備による一般道路の交通量が減少が、一般道路での事故発生の確率を低下させ、事故が減少。
交通事故減少便益 = (整備無の事故損失額) - (整備有の事故損失額)
* 人身損害は総務庁資料、物的損害は車両損害保険資料等から算出

(参 考)

外環を整備する場合の効果

大型車交通の削減と走行速度の向上による環境改善効果



資料：平成11年度センサスを基に計算

H11 現況交通量の再現及び外環のH11交通量の推計手順について

現況自動車起終点調査

- ・現況発生交通量、集中交通量(地域毎)を調査
- ・交通の総量(走行台キロ等)を集計

対象路線

- ・現況の道路ネットワーク
高速道路: 現況高速道路網(H11)
一般道路: 一般都県道以上
- ・環状道路が整備された場合の道路ネットワーク
現況の道路ネットワーク+3環状
- 外環の仮定条件 3ジャンクション5インターチェンジ
料金 500円/台 (普通車)

交通量の現況再現及び推計

- ・現況OD表及び道路ネットワークを基に、最短時間、最短経路を選択するといった計算を行い、現況を再現。

現況再現 : 現況道路網
推 計 : 現況道路網+3環状

交通量の集計

- ・各路線の交通量を集計
外環本線、接続道路、環状8号線等

中条委員メモ

『提言のポイント』について

平成14年11月
慶応義塾大学 中条潮

1. PI評価について

情報提供に関する評価として、第一次提言での指摘事項に関する確認を行いつつ、情報提供の機会を拡大する努力を継続させることが望まれる。

外環PI沿線協議会では、慎重な議事進行が進められたようだが、異なる意見は両論併記するものとして、自らの意見を集約する必要がある。

また、アンケートで捉えた必要性の意見は、費用負担の意識がない可能性があるため、解釈上、配慮が必要である。

2. 必要性について

外環計画の必要性を論じる上で、コスト・ベネフィットの検証を行わずに、その必要性を認めることはできない。

コスト・ベネフィットの検証は、通常国土交通省が行っているB/Cのような狭義のものではなく、社会的便益や外部不経済なども考慮して社会全体としての総合的判断が必要である。

今後、計画精度に応じて、コストやベネフィットの定量化に向けた努力をする必要がある。なお、その前提として、どのような費用や便益を対象とするかの議論が不可欠である。その上で、便益の帰着に関する検討が必要であり、公平性の問題に展開すべきである。

コスト・ベネフィットの検証においては、前提としての計画案を仮置きすることが必要であり、高架案、地下案に加え、外環をつくらない案を代替案として比較検証すべきである。

3. 提言の記述について

外環計画の社会的な純便益を示すことが必要性の議論において最も基本的であり、その検証を開始すべき旨、記述される必要がある。なお、これらの議論をスタートするためには、外環計画に関する国と都の意思を表明すべきことは言うまでもない。

最後に、コスト・ベネフィットの算出における公正さや透明性の担保のため、海外では第三者機関やコンサルタントに委託する例もあり、PIプロセスとの関連において追記しておきたい。

以上

越澤委員メモ

平成 14 年 11 月 15 日

第 2 次提言に盛り込む内容に関する提案

委員 越澤 明

1 有識者委員会の活動の点検評価

これを簡潔に記載すべき。

- ・議事の全面公開など、徹底した情報公開を伴う委員会運営を行ったこと。これによって報道と事務局ホームページ等を通して、外環に関する問題の所在と論点の整理を広く広報したこと。
- ・有識者委員会は、外環に関する過去の経緯を精査し、その総括を行い、行政への反省を求め、PIの展開に向けて提言を行ったこと。
- ・地元住民、区市、国都が参加するPI外環協議会の立ち上げに貢献したこと。
- ・多様な関係者や関係団体の広く意見聞き取りを行ったこと。
- ・有識者委員会からの資料請求により、行政からの情報提供に貢献したこと。
- ・広域アンケートの実施により、現時点での世論動向の把握に努めたこと。
- ・時間管理の考え方を明確にしたこと。
- ・以上により、外環をめぐる論点を明確化することに貢献したこと。
- ・有識者委員会は第 2 次提言をもって使命を達成したため、解散する。

2 計画の必要性について

- ・有識者委員会は、行政への資料提出を求める一方、多様な立場からの意見をうかがってきた。それを踏まえて、有識者委員会は論点の整理を行ったが、委員会の総意として、外環計画の必要性を最終的に判断する立場にはない。
- ・その理由は、外環の必要性の有無を判断することは、沿線住民の生活や環境への対策責任が伴うため、行政責任を担うことが出来る立場である国土交通大臣と東京都知事が、諸条件を踏まえて、総合的に政策判断によって行うべきものであるため。
- ・有識者委員会の役割は、論点を整理し、今後の必要性の議論の進め方について、提案を行うことである。

3 外環計画の今後のたたき台について

- ・外環計画については、平成 13 年 4 月に高架案を見直す「計画のたたき台」が公表された。都市計画決定されている従前の高架案、平成 13 年 4 月に行政が提案した地下化を基本にしたインター有り無しの 2 案、そし

て、外環を廃止する案、この4案が、現時点で、基本的に存在している。

高架案は採用すべきでないことは、すでに明かとなっている。また、地下化2案のうちインターの有り無しで、移転戸数が大きく異なることを、有識者委員会として確認をした。また、インターチェンジについては、地元の区市から賛成・誘致の意思表示が、首長からも区市議会からも、いまだ無いという事実も考慮すべきである。

・今後、外環のたたき台を議論するためには、移転戸数を出来る限り少なくして、外環による地元住民への影響を軽減化する観点が必要であり、今後、もっとも重要視すべき観点である。

・したがって、今後、外環計画の議論を進めるために必要な第2段階のたたき台としては、インター無し地下化案を基本案として採用すべきであり、この案を基本において、議論を進めるべきである。

・今後、国と都は、インター無し地下化案を基本案として、その計画内容、環境への影響、移転補償策などの具体的かつ詳細な検討を早急に進める必要がある。

その情報・データと方策案については、情報公開し、PIプロセスを実施する必要がある。

・それを踏まえて、地下化案による外環道路の建設か、あるいは、外環道路計画を廃止するのか、この2案を総合的に比較検討して、国土交通大臣と東京都知事が、外環の必要性に関する判断、つまり、方針決定を行うべきである。

・国土交通大臣と東京都知事が外環の必要性の判断を行うべき時期は、時間管理の観点から、平成15年3月で最初のたたき台が提案されてから2カ年を経過する事実を踏まえると、検討期間は2カ年で十分であり、それ以上の長い時間をかけることは社会通念上、不適切である。したがって、たたき台の提案から2カ年経過する平成15年3月を目途に、それまでに政策判断を行うべきであり、それ以上遅らせることは、不適切である。

・なお、今後、インター設置に関する地元の首長、区議会からの明確な意思表示や要請がなされた場合には、一定の時期を区切って、インター設置を盛り込むように基本案を修正出来るように、配慮すべきである。この意思表示の期限はあくまで一定期間に限るべきである。

4 道路の上部利用について

・上部利用については、最初のたたき台の提示から2カ年以内を目途に行うべき外環の必要性に関する行政判断、政策方針の決定後になって、具体的な検討を勧めるべきである。

・外環の必要性に関する方針決定と上部利用の可否については、議論すべき時期を明確に分けて、議論を混乱させないことが必要である。なぜならば、外環を廃止する政策判断を下した場合には、上部利用の検討そのものが不要となるからである。

5 都市計画区域の地権者の意向調査について

・広域的なアンケートは実施済みであるが、外環道路計画の直接対象となっている住民に対して、アンケート調査を実施することは非常に重要である。また、このアンケート調査結果も勘案して、国土交通大臣と東京都知事の外環に関する方針決定を行うべきである。

・この住民アンケートについては、外環の都市計画道路の決定区域の地権者と沿道区域の住民を区別して、別の内容で行うことが必要である。道路計画区域内の住民へのアンケートは、移転対象か、移転不要か、その境界エリアであるかをきちんと区別して、アンケート調査を実施して、住民の意向を把握すべきである。

・決定区域内の地権者に対するアンケートの内容には次のことが含まれるべきである。

外環計画そのものへの賛否、
移転対象となっている場合には移転補償に関する希望、
地下化となり移転が不要の場合には地下化への協力の意志、
地下化であっても土地買い取りの要望の有無について、

6 住民の生活保障のために今後の検討すべき課題

外環の道路計画を実施するにせよ、廃止するにせよ、国と都は、次の事柄について具体的な対策の検討を早急に進め、それを踏まえて、外環に関する方針決定を行うべきである。

・移転補償の具体策

・長期間の建築制限（都市計画法 53 条）に鑑み、地下化区間であっても、買い取り希望者の土地は買収すべきこと。買い取り土地は代替地として活用可能である。

・周辺地で住み続けたい人のために、代替地の買収や受け皿住宅（住み替え用の高齢者や低所得者向けの公営住宅）の建設。

・農地所有者の相続税等の猶予あるいは軽減措置

・外環を廃止する場合に生じる諸問題の検討、例えば、買い取り希望者への対処、既存の道路網の交通渋滞問題など。

7 今後の行政に必要な柔軟な対処

国土交通省と東京都は、外環（関越道・東名間）を地下化を基本として推進するとの政策判断をした後においても、何が何でも道路建設を強行する姿勢は取るべきではない。

今後、計画の詳細な検討結果、環境アセスメントの結果、住民や区市の意向、国と都の財政事情、などによっては、外環（関越道・東名間）について、道路を廃止する選択肢についても、絶えず、考慮する柔軟性を持つべきである。

ただし、外環（関越道・東名間）を廃止する場合には、そのデメリットについても明確に公開し、PIを通して、廃案を選択した責任について、住民、区市とも分かち合うようにすべきである。