

本中間とりまとめは、住民協議員から提案されたとりまとめ案をもとに、協議員有志から構成される運営懇談会で1つの案にまとめ上げ、協議会での議論を経て、協議員全員で作り上げたものである。

1 . はじめに

- ・当協議会は、東京外かく環状道路(以下、外環と略す)について「PI 外環協議会(仮称)設立に向けた確認内容」を踏まえ、原点に立ち戻り計画の構想段階から幅広く意見を聞くパブリック・インボルブメント(PI)方式で話し合うことを目的としている。
- ・協議会発足に先立って、9回にわたり住民と行政が準備会で協議会のあり方について議論し、以下の基本認識で双方確認して協議会が発足することとなった。

基本認識

(1)原点について

- ・外環の計画については、これまでの経緯を十分に踏まえて、実質的には、現在の都市計画を棚上げにし昭和41年都市計画決定以前の原点に立ち戻って、計画の必要性から議論をする。

(2)必要性の有無(効果と影響)について

- ・必要性の議論については、計画ありきではなくて、もう一度原点に立ち戻って、計画の必要性から検討する。
 - ・協議会は結論を出す場ではないが、公開して進めるので、より多くの人にその議論の内容を知ってもらうことに意義がある。
 - ・このため、協議会での必要性の議論は、その後の計画の検討をどのようにしていくかということに重大な影響を与えるものと考えられ、社会的にそれを無視することは難しいと考える。
 - ・協議会での議論やその他の幅広い意見を踏まえ、様々なプロセスの中で外環計画の意義について、社会全体で検討するものとする。
 - ・その中には、上位計画における議論も含んでおり、そのプロセスを経た結果、社会全体として外環計画の意義がないとの社会的判断がされれば、事実上計画を休止することもあり得る。
-
- ・協議員は、外環沿線の7区市(練馬区・杉並区・武蔵野市・三鷹市・調布市・狛江市・世田谷区)で外環計画に関する活動をしている方(賛成、反対は問わない)から7区市および国・都が推薦した18名と7区市の担当者7名、国・都の担当者4名の29名で構成されてい

る。

- ・住民の代表と区市、国と都の担当者が対等の立場で、国民にとって大切な社会資本の整備について話し合うことは画期的なことであり、将来のルール化にも生かせるPIの模範となるよう努めてきた。
- ・協議員の任期終了に際して、これまでの議論の論点を整理し、次期PI外環沿線協議会に向けてとりまとめたものとして公表し、今後のPI活動の礎となることを期待する。
- ・また、この中間とりまとめが、協議会だけでなく、広く地域に浸透し、論議に活用されるよう、次期協議員は広い視野から論議に参加されることを期待する。
- ・今後は、議論が言い放し、聞き放しにならないよう、各論点について議論の結果を一つ一つ確認し、意見が対立した場合は、論点を明確にしつつ次へ進む必要がある。

2 . 協議会の運営

協議会の運営にあたっては、次のことが確認された。

- ・事務局は当面、国土交通省関東地方整備局および東京都都市計画局に置く。
- ・進行役は当面、事務局または国と都の協議員が行う。
- ・第12回から協議会前に議題整理のための運営懇談会を行う。
- ・協議会は、傍聴を認め、資料・会議録はインターネットで公開する。

3 . これまでの協議会の経過

平成14年6月に本協議会が設立し、計22回の協議会(21、22回目は中間とりまとめの議論)、計9回の運営懇談会、計2回の現地視察を実施した。

開催経過については別紙1を参照。

4 . これまでの主な討議の内容

(1)昭和41年都市計画決定について

昭和41年の都市計画決定については、PI外環沿線協議会では、次のように確認された。

- ・外環が都市計画決定された当時の都市計画法(大正8年制定)は、関係住民や自治体に事前に説明する義務はなく、また、意見を反映する仕組みにはなっていなかった。都市計画審議会の審議員構成や投票方法においても、国・都が提示した案件はほとんど承認されるような実態になっていた。

- ・当時の都市計画決定手続きは、現在から見れば非常に不備なものではあるが、手続論的には合法的に行われた。しかし、都市計画審議会の会議録から、その審議過程で、短期間に強引に進められたことは明らかである。
- ・資料によると、国は昭和 35 年頃から、東京都は昭和 36 年頃から調査・検討を行っていたにもかかわらず地元の住民、区市に知らされたのは昭和 41 年の都市計画審議会の直前であり、説明も十分に行われていなかった。

こうした意見に対して国と東京都は次のような見解を明らかにした。

- ・昭和 41 年の都市計画決定は合法ではあった。しかし、住民との話し合いがなく線引きしたこと自体にも反省すべき点はあった。
- ・住民に大変な不便をかけていることは、大変遺憾である。

国と都は、このことを深く反省し、今後の教訓として、地域の環境や生活に与える影響の大きい公共事業においては、説明責任を十分に果たし、住民の意見の反映する仕組みを、住民と協議しながら構築すべきである。

(2)計画の必要性について

外環計画の必要性について、国は「今後、外環計画について意義がないと社会的に判断された場合は、事実上計画を休止することもありうる」ことを確認した。

(3)国と都の「外環に関する方針」の発表について

国と東京都が合意した「方針」(平成 15 年 1 月 10 日、3 月 14 日)(別紙 2, 3を参照)の発表について、次のような意見が出された。

- ・沿線協議会は住民・区市と国・都が話し合う場であり、最も重要な課題である必要性の有無について相互の意見を交換している最中に、一方の当事者である国と都が独自に「方針」を決定し、一方的に発表したことは、沿線協議会で積み上げてきた相互信頼と成果を全面的に否定し、存続そのものを危うくするものである。
- ・それまで議論されてきた前提条件と補償等の考え方が大きく異なり、沿線住民にとっての影響は全く改善されない大深度地下案を、工事短縮・建設費削減などのメリットだけを強調して唐突に発表したことは信義に反する。
- ・この半年間、誠心誠意取り組み、ようやく「原点」や「必要性の有無」について本格的な意見交換を行うことが決まったにもかかわらず、これをないがしろにすることは協議

会関係者の信頼を失う行為である。

- ・国と東京都は、昭和41年の教訓を生かしていないのではないか。
- ・沿線協議会を軽んじているのではないか。
- ・国と都の「方針」は記者会見ではなく沿線協議会で発表すべきではないか。

(4)地上部の街路について

国と東京都が合意した「方針」のなかの地上部街路については「外環に係わる計画について、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は切り離し、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。外環に係わる計画の見直しにあたり、地上部街路については、地元の意向を踏まえて街路の機能として不必要な部分は廃止となり、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あわせて都市計画変更することとなる」ことが確認された。

(5)東名以南について

環状道路のネットワーク機能を考える上で、外環の東名以南の問題は重要なことであり、きちんと説明すべきとの意見があった。これに対し、国は、「外環道路は、関越道から東京湾岸道路まで接続することで環状道路のネットワークが効果的に発揮されると考えている。広域的なネットワーク、道路の必要性などを整理しながら外環の関越道～東名間の調査の検討を優先的に進めていく。大泉とか東名と接続した場合の端末の問題についても周辺の道路に与える交通負荷などを十分に検討していく。」との見解を表明した。今後、この問題は重要な問題として早急に、深く議論していくこととする。

(6)ジャンクション、インターチェンジについて

国と都は1月に「東京環状道路有識者委員会から最終提言を頂いたので、この提言を尊重し、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」と公表し、3月に「インターチェンジについては、今後、地元の意向等を踏まえながら、設置の有無について検討する。その際、設置要望のあった青梅街道インターチェンジについては、さらに地元の意向を把握していく。その他のインターチェンジについては、ジャンクション構造の一体的活用について検討する」と発表した。それを踏まえてインターチェンジに関し、以下のような指摘があった。

- ・外環が整備された場合の、3つのジャンクション、5つのインターチェンジ毎の、外環本線および周辺道路についての詳細な推計交通量を示すべきである。

- ・大深度法が適用されれば今まで地域で議論してきたことが水泡に帰してしまう。まちをおこすということではインターチェンジが必要な地域もある。
- ・青梅街道にインターチェンジが出来ると換気塔も必要になり立ち退きが増えるので絶対反対。
- ・練馬区としては青梅街道インターチェンジは必要と考えている。地下水、換気塔について各協議員から出されている意見を充分議論するため、早く現地調査すべきである。
- ・青梅街道インター設置は杉並区には無理。インター計画の場所がいかに学校や幼稚園のそばにあるか、一度場所を視察して欲しい。
- ・交通量や換気処理について一番影響を及ぼすのはジャンクションとインターチェンジ周辺なので、きちんと説明すべきである。
- ・インターチェンジを極力少なくするという東京環状道路有識者委員会の提言についてどう理解しているか。
- ・インターチェンジをつくれれば開削となり、善福寺池がどうなるかわからないのではないか。
- ・大泉インターチェンジのランプの地下化、出入口の分散化などの対応を考えるべきである。

(7)換気所について

国は「今後検討していく外環道本線及び連絡路の延長・勾配や交通量等に基づき、必要となる風量等を算出して、換気所の必要数や位置を検討していくこととなる。その際、沿線や地上部への影響を極力小さくする観点が必要であると考えている。なお、トンネル出口からのガスの漏れ出しを防ぐため、一般的にジャンクション及びインターチェンジでは換気所が必要になるので、インターチェンジがない場合でも最低3箇所の換気所が必要になると考えている。」との見解を表明した。それに対して次のような意見があった。

- ・大気への影響に関し、換気所の設置数、設置場所、汚染物質の拡散範囲について早急に示し、慎重に検討されるべきである。

(8)地下水について

外環沿線には貴重な地下水が多数存在するので、地下案に伴い、地下水、地下水脈に与える影響を懸念する意見が多く出された。さらに、次のような意見が出された。

- ・既存資料による知見だけでなく地下水の実態調査を早急に行うべきである。

- ・開削部分は特に地下水の分断が懸念されるので、下水道を分流方式にするなど、地下水の保全・回復を考え、さらには水と緑の修復保全、生態系の保護回復につなげていくべきである。

(9)外環の効果について

国と東京都は、首都圏の交通の現状や外環(埼玉県側区間)の効果事例などについて、説明を行なったが、それに対して以下のような指摘があった。

- ・東京23区の通過交通14%(大型車は33%)の計算方法及び詳細な内訳が不明確である。
- ・既存の外環の周辺道路において、交通量が増加している実態があり、その原因を明らかにして欲しい。
- ・環境庁が委託調査した結果によると、渋滞解消の名目で道路を新設しても、結果として自動車総量は増加すると書かれている。

外環の効果については、国から関越道～東名高速が開通した場合の外環の交通量や周辺の自動車通行量などについての十分な資料が提出されず、まだ十分な議論が行われておらず、今後の議論の課題となっている。

(10)交通量について

国は、平成11年度観測交通量に基づいた、外環が整備された場合の推計交通量に関する資料を提出した。それに対して、次のような意見があった。

- ・外環を含め三環状道路が整備された場合(外環が関越道から東名高速まで整備された場合と、湾岸道路まで整備された場合とを分ける)、整備されない場合など、色々なケースについて、東京の交通や環境がどのように変化するか、シミュレーションを行うべきである。

(11)外環練馬区間(関越道～埼玉県境)について

外環練馬区間の谷原地区では、国と東京都により、強引に外環計画が進められた結果、大きな問題が現在も存在していることが指摘された。東京都からは対策等についての説明があったが、現状は渋滞と生活道路への車両の侵入により、地元住民は困惑しており、谷原交差点等の改善効果はいまだに見られない。この問題については「必要性の有無」の議論とは切り離して解決が図られるべきという指摘があった。

国と東京都は当初の説明通りに約束を履行すべきであり、改善策を明示して地元住民が

安心できるよう努めるべきである。

また、次のような意見があった。

- ・練馬区は、都市計画変更案に関する都からの意見照会に対して、21項目の条件を付して回答している。
- ・笹目通りと放射7号の交差点の拡幅に向けた用地買収や環状8号線の整備など、現在でも谷原交差点の渋滞対策が進められている。
- ・外環の練馬区間の整備は当時の非常に乱暴な古い体質の行政文化の中で行われた。
- ・国と都は道路公団に事業実施を丸投げしたため、地元は公団との折衝に苦労した。
- ・放射7号線などの関連街路の整備を行わなかったため、激しい渋滞が発生している。
- ・わずか1km余りの区間に谷原交差点と関越道練馬IC、外環大泉ICがあり、これらの複合的な影響を受けていることを理解し、対応を急ぐ必要がある。

(12) オープンハウス等について

沿線協議会は、地元に着目した、生活に根ざした意見を吸い上げるとともに、住民同士が議論したり、話を聞いたり質問する場としてPI外環沿線協議会、地元区市、東京都都市計画局、国土交通省関東地方整備局が共催でオープンハウスを行うことが確認された。

開催の場所、日時、内容等は相談して決め、各地区の実情に合わせて開催できる地区から順次開催していくことが決まった。

協議会だより(仮称)については、さらに検討を進めていくことになった。

5 . 必要性の有無についての論点

必要性の有無に関する議論について、協議員から出された質問・意見を事務局で以下の通り分類した。

1) 総論

(論点)

- ・協議会の議論内容について共同宣言を出すべきこと。
- ・協議会は将来的に約束が履行されているかを監視する機能を持たせ、将来的に、地元に影響があった場合には住民参加により評価し、それを修復していくシステムの構築と担保が必要であること。
- ・議論の過程で課題が生じた場合、行政は「止めることも視野に適切な対応をする」と宣言すべきこと。

(今後の対応)

- ・事後評価のあり方として、行政、事業者側だけでなく住民側も加わっていくという方向性はあり得る。
- ・総論については、必要性の有無(効果と影響)の最終段階で再度議論する。

2) 影響

(論点)

- ・大深度地下区間に関するまちづくりに対する見解を明確化すべきこと。
- ・影響の検討については、計画段階、建設段階、開通後に分けて議論をすべきこと。
- ・既設の外環で予測を大きく上回る交通量になっており、周辺地域への影響を検討する際には、交通量が最大となるケースでの検討も行うべきこと。

2 - 1 . 環境に与える影響

【大気】

(論点)

- ・ジャンクション、インターチェンジ周辺の予測と対策を明確化すべきこと。
- ・換気所の具体的な規模・内容を検討すべきこと。

(今後の対応)

- ・ジャンクション、インターチェンジ周辺では地上部と接するために、大気への影響が懸念される。今後、その影響については現地調査の上、詳細な検討を行う必要がある。
- ・換気所の箇所数および位置は、地上部への影響を最小限にするよう努める。
- ・換気所の影響は地域にとって重大な問題であるため、慎重に検討していく。

【騒音、振動】

(論点)

- ・ジャンクション、インターチェンジ周辺の騒音、振動対策を検討すべきこと。

(今後の対応)

- ・ジャンクション、インターチェンジ周辺は地上部と接するために、騒音・振動の影響が懸念される。今後、その影響について、現地調査の上、詳細な検討を行う必要がある。

【地下水】

(論点)

- ・地下水脈対策およびその調査手法を検討すべきこと。
- ・井戸水、湧水等の水質悪化防止対策、水循環の阻害対策、地盤沈下対策を検討すべきこと。

・生活用水になる可能性のある地下水の保存方法について検討すべきこと。

(今後の対応)

・野川、国分寺崖線、神田川、善福寺川、石神井川など、東京都西部地域が有する地下水脈は、地域の財産である。しかし、外環が地下構造となった場合は、特にジャンクション、インターチェンジ周辺の開削工法区間では、地下水への影響が懸念される。現地調査の上、より詳細な検討を行う必要がある。

【自然・景観】

(論点)

・ジャンクションや換気塔による景観への影響に配慮すべきこと。
・歴史、文化財の保護を検討すべきこと。
・緑地、農地等の減少に対する代替措置を検討すべきこと。
・自然環境、動植物の生態系などは、市民と連携して共同調査すべきこと。
・自然環境の調査結果に対する行政側の解釈について明らかにすべきこと。

(今後の対応)

・地上の構造物であるジャンクション、インターチェンジ、換気所については、景観に配慮する。
・歴史、文化財については、地域の重要な財産であると認識し、地元自治体や市民に蓄積された情報を収集し、現状把握に努める。

2 - 2 . 生活に与える影響

・生活に与える影響の各論点項目については、協議員からこれまでに提供された資料等にもとづき、今後さらに議論を進めていくこととする。

【地域分断、移転】

(論点)

・立ち退き対象者の移転先を確保する方策を検討すべきこと。
・土地建物の買い取りや補償の方針を明確化すること。
・開削区間やジャンクション・インターチェンジ周辺での地域分断の対策について検討すべきこと。
・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。

【交通集中】

(論点)

・外環が整備されない場合のインターチェンジ周辺地域への影響を明確にすべきこと。
・インターチェンジ周辺の生活道路への流入交通対策について検討すべきこと。

- ・インターチェンジアクセス道路の整備について検討すべきこと。

3) 交通政策

- ・交通政策に関する資料の提出・説明があった。今後は、これまでに提供された資料等にもとづき議論を進めていくこととする。

【TDM 交通需要マネジメント】

(論点)

- ・短距離移動や通勤(および帰宅)目的の自動車利用、積載効率の低い貨物自動車などへの対策を検討すべきこと。
- ・都心部の開発に伴う自動車交通に伴う影響を明確化すべきこと。
- ・通過交通への国と都の対応方針を明確にすべきこと。

4) 効果

- ・東京都心部および外環周辺地域の交通事情について、協議員の間で認識を共有することができた。外環道が整備された場合の効果については、今後さらに議論を進めていくこととする。

【環境面での効果】

(論点)

- ・外環の効果と影響の具体的内容と発生する位置を明確にすべきこと。

【地域交通への効果】

- ・提出された資料等にもとづき、今後議論を進めていくこととする。

【渋滞の緩和】

(論点)

- ・通過交通の推計方法についての信頼を高めるべきこと。
- ・交通需要予測値がはずれた場合の行政の対応の仕方について明らかにすべきこと。
- ・誘発交通の要因に関する調査を行う必要があること。

【費用対効果】

- ・提出された資料等にもとづき、今後議論を進めていくこととする。

5) その他

- ・以下の意見についても、今後さらに議論を進めていくこととする。

(意見)

- ・地下道路の防災対策について検討し明らかにすべきこと。
- ・都市計画決定に伴う障害を解消し、障害に対して社会的に補償すべきこと。
- ・アセスメント業務の業者を協議員に決めさせて欲しい。

6 . 今後の課題

(1) 必要性の有無についての議論

協議会では、必要性の有無(効果と影響)に関する論点とそのポイントについて整理することができたが、十分に論議を尽くすことができなかった。国と東京都は「外環の需要予測値などさらに具体的な資料の提供を行うとともに、環境に与える影響については環境アセスメントのなかで予測評価を行いたい」と発言した。

「環境の影響を評価するにあたっては外環を作ることを前提とせず、沿線地域の環境に与える影響が大きいということが判明した場合には、計画を止めることもありうる。環境の調査を行うにあたっては、市民参加のPI的手法を取り入れる。」ことが確認された。

さらに、協議会としては、今後整理した論点に基づき議論を深めていくことが確認された。

論議し尽くされていない内容、住民の求めている疑問点等に対し、今後は速やかに調査し、疑問点に回答していく必要がある。

(2) 構想段階以降の住民参加について

協議会がその役割を終え、外環が建設されることになった場合、国や東京都が沿線協議会において行った約束などが遵守されているのかを見守るため、監視する機能を設けて住民参加を継続して行う必要があるとの意見が出された。

これに対して国と東京都は、「構想段階に限らず将来も広く住民の意見を聞くことが非常に大事である。今後も計画の評価に住民が参加するなど、今後のPIの進め方についても、意見を聞きながら進めていきたい」との見解を明らかにした。

以上