

# 「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——

小山雄一郎

本稿は、「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）と沿線住民とのコミュニケーション過程を検証したものである。

具体的には、以下の3点について論じた。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見做し、「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」にしたがって進めてきた。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の不正に対して憤り、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、住民のニーズに合わない不合理な道路計画が地域へともたらされるリスクを高めてしまったといえる。

キーワード：道路計画, コミュニケーション過程, 手続き的（不）公正, 二重基準

## 1. はじめに

本稿は、東京都市計画道路外郭環状線の2（以下『「外環の2」』）の計画の検討に関して、主に事業主体である東京都が沿線住民といかなるコミュニケーションを進めてきたかを示し、そこに見られる問題点を指摘することを目的とする。

東京外郭環状道路（以下「外環道」）は1966年に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4月に正式な都市計画変更がなされた。筆者は（2000年代初頭当時）それまでほとんど例がないPIを導入する先進的な道路計画として外環道計画に注目し、関係行政や沿線住民を対象とするフィールド調査を継続的に実施しながら、PIプロセスの実態と問題点を明らかにしようとしてきた。フィールド調査の具体的内容を示すならば、関係者への聞き取り調査をくり返し行ってきた他、計画検討のための各種会議、行政による沿線地域での説明会やオープンハウス<sup>(1)</sup>、また住民（市民）団体の会合といった機会にはできる限り足を運び、傍聴あるいは参加をしている。

1966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（および1970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。しかし——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基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断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いわざるをえない。

本稿では、「外環の2」計画に関する東京都のこうした対応過程を、PIプロセスの中で記録された会議録・議事録および先述のフィールド調査結果などを基に具体的に提示し、沿線住民とのコミュニケーションの溝がいかにして深まってきたかを明らかにする<sup>(2)</sup>。

## 2. 「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

### 2.1 PIプロセス以前の経緯

PIによる外環道計画の再検討が始まる直前の1999年、東京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等と直接対話を交わす機会があった。さらに2年後の2001年、当時の国土交通大臣である扇千景氏とともに再び都知事が視察に訪れた。これら視察の現場で、都知事は「住民の生活に支障が出ないよう外環道は地下化したい」という趣旨の発言をしている。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、筆者のこれまでのフィールド調査からも明白である。

また、国交省と東京都は2000年から「外環道路反対連盟」などの沿線住民団体と話し合いの機会をもっている。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を要求された。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架道路を地下構造へと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ともに「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あわせて明示されている（国土

交通省関東地方整備局・東京都都市計画局 2001: 6; 図1）。

『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されることはなく、したがって「外環の2」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うることを、多くの住民に期待させた。

都知事の沿線視察から『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となっているのは、間違いのないであろう。

### 2.2 外環道をめぐるPIの基本体制

PIという概念についてはいまだ定義が確定的ではないとされるが（藤井・矢嶋・羽鳥・岩佐 2008）、国土交通省は「市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や計画の立案に反映するプロセス」という包括的定義を示している（国土交通省道路局 2006）。外環道計画におけるPIでは、このプロセスが複数の並行的な手法により進められてきた。その中でも代表的なものが、国交省・東京都・沿線区市といった行政と外環道をめぐる何らかの活動を行ってきた沿線住民の協議体である「PI外環沿線協議会」（以下「PI協議会」）であり、またPI協議会が名称を変えて継続的協議体となった「PI外環沿線会議」（以下「PI会議」）である。PI協議会およびPI会議はPIプロセス全体を事実上統括する機能を有しており、そこで議論された内容が計画検討にどのように反映されるかが重視されたことは間違いない。



図1 『たたき台』で示された「住宅・地域コミュニティを維持する場合」

一方、外環道計画においては、「PIプロセスの時間管理を念頭に置きつつ、手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、公正中立な立場から、PIプロセスについて審議、評価、助言」（国土交通省関東地方整備局・東京都都市整備局 2001）をする「東京環状道路有識者委員会」（以下「有識者委員会」）という第三者機関も設置された。有識者委員会の所掌事項は①PI手法や進め方についての検討・評価、②必要に応じた市民等の意見の把握・整理・分析、③計画の必要性（効果と影響）及び内容に関する審議、④基本計画策定に当たり配慮すべき事項・方向性に関する助言・報告、等であり（東京環状道路有識者委員会規約第3条）、それはPIプロセスのチェックのみならず、計画内容そのものの審議も行う機関であった。

以下では、有識者委員会、PI協議会およびPI会議において「外環の2」に関係する内容がどのように扱われてきたのかを確認する。

### 2.3 有識者委員会の見解など

有識者委員会は2001年12月に発足し、上述の所掌事項に基づく検討・審議を進める中で、様々な利害関係者へのヒアリングや沿線視察も行ってきた。また、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上で）の場合のそれぞれについて、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、もっとも重要視すべき観点である」とこと、「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」とことが表明された（東京環状道路有識者委員会 2002: 3）。その一方で、「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、地上部の利用については、外環の必要性に関する行政判断、政策方針の決定がなされた後に、具体的な検討を進めるべきである」という提言も同時に表されている（東京環状道路有識者委員会 2002: 4）。この提言内容は、第12回委員会での「これは仮に地下化ベースでつくった場合に、その際に、地元の要望とか、色々な中で、例えばせっかくだから、一部ここをこうしてほしいとかあった場合に初めてやるべきこと」（第12回有識者委員会〔2002年12月15日〕議事録: 17）という発言に基づくものであると思われる。しかしながら、この「上

部利用」とは、先述の『たたき台』に明示されていた市街地の現状維持も含めた多様な選択肢として想定されており、「外環の2」とその機能を前提としたものではない。何よりも外環道計画の検討に係る最重要ポイントとして移転家屋数の最小限化とそれによる沿線住民への影響の軽減化があげられていることから、外環道が地下化した場合でも敢えて地上部に何らかのインフラ整備をしてほしいと沿線住民が要望するならば、そこで初めて地上部利用を検討すればよい、というのが提言の趣旨であると考えられる。

国交省と東京都は2003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（国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局 2003a）。しかし同月に開催された「沿線区市長意見交換会」において当時の練馬区長が、青梅街道IC整備、練馬区内の地上部街路整備とそれに合わせたまちづくりへの支援を国交省・東京都へ要望し、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<sup>(5)</sup>。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（国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局 2003b; 図2）。

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。したがって、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いえないというのが実情である。

### 2.4 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、国交省およ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へ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

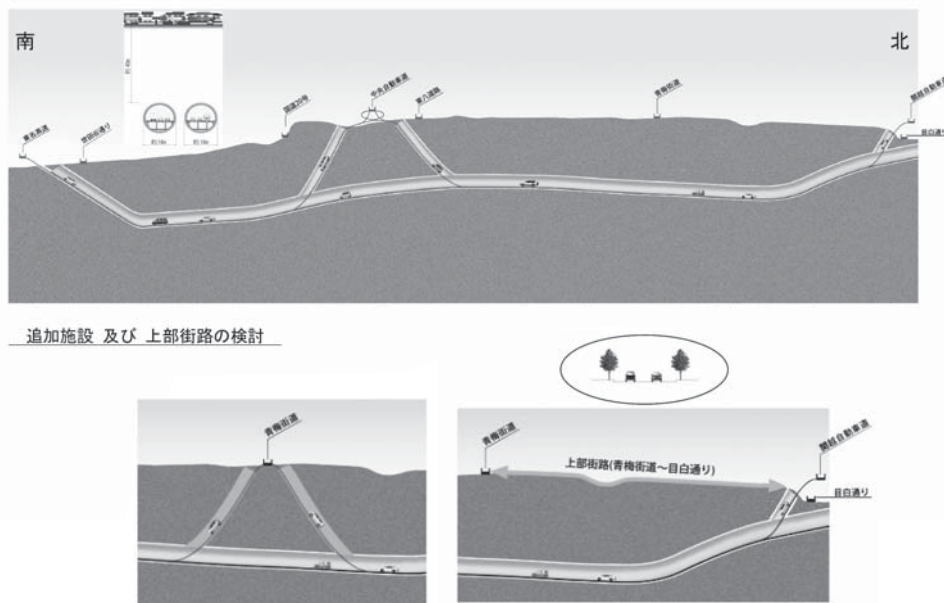


図2 青梅街道ICと地上部街路の設置案が付加された外環道計画の基本方針

志協議員による抗議文なども提出されている（第16回PI外環沿線協議会〔2003年3月27日〕会議録：3-15）<sup>(4)</sup>。

その後、東京都は2003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、「高速が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づけ」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（第17回PI外環沿線協議会〔2003年4月8日〕会議録：15-18）。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ふうに理解して、消えるという前提で、地元区なり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）……  
（第17回PI外環沿線協議会〔2003年4月8日〕会議録：16）

第18回PI協議会（2003年4月24日）でも東京都と協議員との間で同様のやりとりがあり、住民協議員や複数の区市行政協議員から「外環道が地下化するのであればひとまず地上部街路は同時に廃止されるととらえるべきであり、沿線住民の多くもそう理解している」という趣旨の意見が示された（第18回PI外環沿線協議会〔2003

年4月24日〕会議録：21-24）。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〕会議録：12）、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。

我々は法的にできないものをできるという形で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にしながら議論しようというふうなことであれば、それは都市計画に携わる者としてはできないお話でございまして……（後略）……  
（第18回PI外環沿線協議会〔2003年4月24日〕会議録：23-24）

いうまでもなく、これは他の協議員からの批判に対する回答となっていない。そもそも外環道について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はないし、住民協議員にもその点を指摘されている（第18回

PI外環沿線協議会〔2003年4月24日〕会議録:24)。こうして東京都と他の協議員との議論はかみ合わないままであったが、第19回PI協議会（2003年5月13日）で次のような申し合わせが確認されるに至った。

- ・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、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あわせて都市計画変更することとなる。

（第19回PI外環沿線協議会〔2003年5月13日〕資料5）

これ以降、申し合わせに沿ってPIプロセスが進むかのように思われたが、東京都はPI協議会による『2年間のとりまとめ』の中で「『活力』『安全』『環境』『暮らし』の4つの基本目標から地上部街路が必要であり、今後、様々な意見を聞きながら検討を行うことが必要である」という意見を表明している（PI外環沿線協議会2004:23）。また、沿線地域における住民との対話機会などにおいて「外環の2」の必要性をやはり主張し、その都度PI協議員にその姿勢を批判されることになる（第38回PI外環沿線協議会〔2004年6月24日〕会議録:5など）。

批判に対して東京都は、申し合わせ事項はPI協議会・PI会議における議論に限定されたことであり、「他の場での議論を封じるということは、私どもは考えておりません」（第1回PI外環沿線会議〔2005年1月18日〕会議録:17）という立場をとった。しかし、先の申し合わせに対する他の協議員の理解は、まずPIプロセス全体として外環道計画の方向性をまとめ、その後「外環の2」計画の方針を議論し、それらの結果をあわせて都市計画変更へ反映させるというものであったため、とりわけ沿線住民協議員は東京都の独断専行ともいえる姿勢に大きな不信感をもつようになっていった。

## 2.5 PI会議における議論など

2004年10月にPI協議会は『2年間のとりまとめ』を提出し、協議に一区切りをつけることとなるが、外環道計画の必要性の議論をはじめ、様々な課題が残されたままであったため、PI協議会とほぼ同様の構成員による

継続的な意見交換の機会として、2005年1月よりPI会議がスタートした。

一方、同年同月、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。国交省と東京都は2005年1月より、PIで検討されてきた外環道計画の内容について、沿線地域における住民との対話機会（オープンハウス、「意見を聴く会」など）を開催していった。そうした機会に参加した沿線住民の多くは、その場で初めて「外環の2」に関する前述の3案を知ったのである。かつての都知事による視察や2001年の『たたき台』を記憶し、「外環道の地下化＝地上部の現状維持」と考えていた住民は、地上部利用の選択肢が極めて限定され、かつ都市計画の廃止に「代替機能の確保」という条件が付けられていることに驚き、怒りをあらわにした。以下は、三鷹市での「意見を聴く会」の様子をPI会議構成員が語ったものである。

私は、地上部街路の話をしたら、ほかの話はできなくなっちゃうから、あなた（＝東京都）、よしなさいよとあなたに何回もいったのよ。それをあなたは出したんだよ。案の定、ごらんなさい。4つのインターチェンジのプランがあって、どのプランの話も1つもやれなかったじゃないですか。最初から最後まで、地上部街路の話。大反対だ、反対だ、それだけですよ。……（後略）

（第3回PI外環沿線会議〔2005年3月16日〕会議録:22）

「寝耳に水」のような形で「外環の2」に関する3案を知ったのは沿線住民だけではない。PI会議の構成員ですら3案の存在と公表をこれらの住民対話機会ですら初めて把握したケースがほとんどであった。構成員は東京都がPI会議に何の相談もなく限定された3案をとりまとめ、住民対話機会ですら突然公表・説明するというプロセスをとったことを強く批判している（第3回PI外環沿線会議〔2005年3月18日〕会議録:17）。つまり、東京都はPI会議に参加しているにもかかわらず、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的に否定したことになる。

また、2006年4月に東京都（および該当市町）は『多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）』を策定している。これは策定年度から概ね10年間で優先的に整備すべき路線を定めることを主眼としたものであるが、同時に必要性の検討を要する路線についても言及している。その中で「外環の2」は「代替機能の有無やまちづくりなどの観点から検討を行い、その上で、線形や幅員、構造等の変更など、見直しについて検討」する必要がある「要検討路線（区間）」として位置づけられた（東京都・28市町 2006: 2）。この整備方針に関しては、策定までに案の公表とそれに対する意見募集、そして意見の方針へのフィードバックが2度にわたって実施されている。しかし、これら一連のプロセスについてPI会議で東京都から自発的に情報提供・報告がなされたことはなく、住民構成員からの指摘・追及によって整備方針案の存在が明白になったという経緯がある。公表されたとはいえ、web情報以外では東京都と該当区市の広報紙に方針案公表の「お知らせ」が掲載されたに過ぎず、方針案の具体的な内容が記された冊子は行政機関またはその出張所等へ行かなければ入手できないようになっていた。情報提供および意見募集への東京都のこうした消極的な姿勢は、やはりPIプロセスを無視したものとして、また沿線住民を蔑ろにするものとしてPI会議の複数の住民構成員から強く批判された（第17回PI外環沿線会議 [2006年3月3日] 会議録: 35）。住民構成員やこの整備方針を知った沿線住民は「要検討路線（区間）」の見直し内容に計画廃止が含まれていないことを問題視し、2005年に公表された3案も含めて、「外環の2」を整備する方針が東京都の独断により既成事実化されつつあるという危機感を強めていったのである。

## 2.6 外環道の都市計画変更手続きとの関連から

PIによる十分な意見聴取や議論ができたとはいえない状況ながらも、2006年5月ごろより、大深度地下方式を利用した構造へと外環道の都市計画を変更するための、都市計画法および環境影響評価法に基づく手続きがスタートした。先述の通りPI協議会における申し合わせでは、外環道の計画（変更）方針が固まり次第「外環の2」の必要性等について検討し、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になっていたが、実際には「外環の2」は都市計画変更の対象から外されて

いた。その理由について東京都は、2005年に提示した3案に対して十分な意見聴取ができていないこと、また『多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）』の中で東京都の「行政計画」として「要検討路線（区間）」に指定したことをあげ、「外環の2」は外環道とは切り離して意見聴取や必要性の検討を行うことを表明した（第20回PI外環沿線会議 [2006年6月1日] 会議録: 17; 第21回PI外環沿線会議 [2006年8月7日] 会議録: 6など）。

PI協議会・PI会議での申し合わせを一方的に反故にするこの見解に対して、当然ながらPI会議構成員は強く抗議している。「外環の2」計画に関する限定された3案や『多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）』の件も同様であるが、東京都はPIへ参加していながらも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。こうした東京都の姿勢は、PI会議の住民構成員にとってPIプロセスそのものを無意味化させるものと映り、彼らに「東京都と我々の信頼関係が崩れたってということなんです、はっきり言って」と言わしめるに至った（第22回PI外環沿線会議 [2006年11月16日] 会議録: 13）。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。

## 2.7 「外環の2」計画に関する検討プロセス

こうして、外環道は2007年4月に大深度地下構造を利用した計画へと都市計画変更されたが、その内容を審議する東京都都市計画審議会では、「周辺環境への配慮、移転への影響を極力小さくするため、地下方式とすることとした」と東京都自身が説明している（第176回東京都都市計画審議会 [2007年3月16日] 議事録: 38）。この公式説明をそのまま受け取るならば、ほぼ同じ幅員の計画線上にある「外環の2」も同等の影響を地域にもたらすのは必然であるから、計画廃止を前提として沿線住民の要望を聞き、それを反映させた「外環の2」の都市計画変更も同時に行うのが妥当な手続きのはずである。

ところが、地上部への影響に関する計画上の整合性に言及することなく、「外環の2」に関しては外環道の都市計画変更後に別途意見を聴取しながら検討を進める、というプロセスがほぼ東京都の独断で進められることとなった。東京都は2008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、その中で、環境、防災、交通、暮らしの4つの視点から「外環の2」の必要性やあり方について広く意見

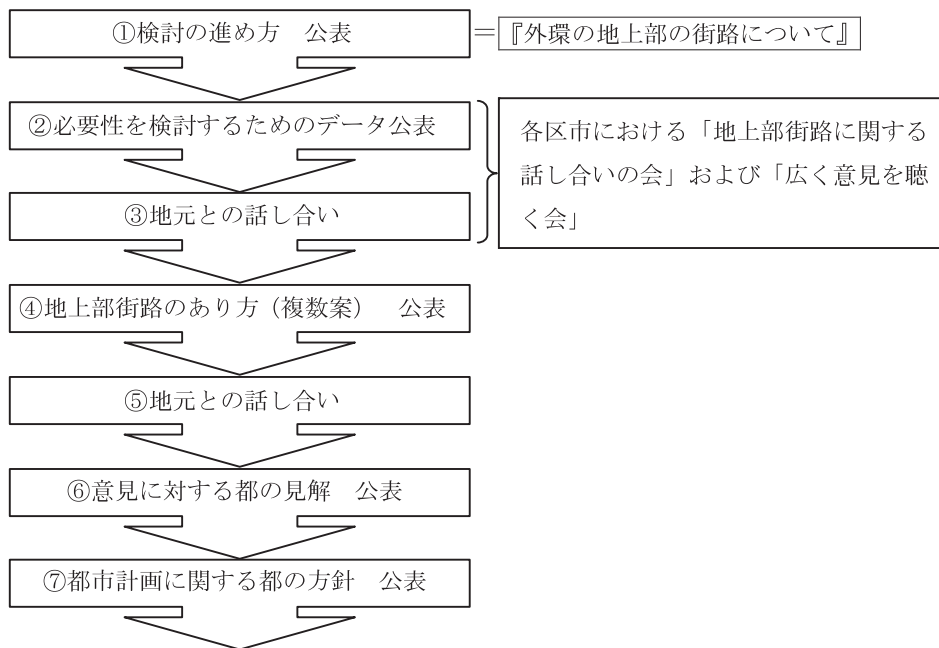


図3 「外環の2」計画の検討プロセス

〔東京都都市整備局（2008：18）を筆者が一部加工したもの〕

を聴きながら方針を決定していくことを表明した。そしてその具体的検討プロセスが図3のように示されたのである（東京都都市整備局 2008: 18）。

この図の通り、検討のプロセスでは初期段階として「必要性を検討するためのデータ公表」とそれを基にした「地元との話し合い」を開催することとなっており、その具体的な機会として武蔵野市では2009年8月より、練馬区では2010年6月より、杉並区では2011年7月より、それぞれ「地上部街路に関する話し合いの会」（以下「話し合いの会」）がスタートしている。この会は、東京都、沿線区市、国土交通省、区市ごとに異なる（公募）選出方法により選ばれた地域住民、外環道計画のPI会議構成員、および地域組織関係者（町会長、商店会長など）が、地上部街路の計画に関して意見交換をする場である。

一見これはPIと同様の機会に思えるが、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の内容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まったく明らかにされておらず、検討のための条件として甚だ不十分なデータしか用意されていない。そのため、武蔵野市や杉並区では、外環道のPIにおける経緯などから東京都へ強い不信感をも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」と大深度地下構造の外環道計画との関係性および実質的整合性への疑義、また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4年以上が経過しているが（2014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状況にある。

## 2.8 「外環の2」計画の検討における練馬区の状況

このように武蔵野市および杉並区では、住民構成員の東京都への不信感に起因する「話し合いの会」の空転がまだまだ続いているが、一方、練馬区については「外環の2」計画の検討をめぐる他区と大きく異なる経過をたどっている。同区における「話し合いの会」は、2010年6月から2011年8月までの計6回のみで開催をもって会がすでに終了している。しかし、これは「外環の2」計画に関する実質的な「話し合い」がスムーズに進んだことを意味するものではない。構成員からは計画に対する意見が散発的にしか出されず、とりわけ町会長や商店会長といった地域組織関係者からは賛否ともに目立った意見も提示されなかった。その結果、同会では東京都による計画の「説明」を聞き続けることに時間の多くが割かれ、構成員の意見が相互作用的に集約されることもなかったといえる。筆者が傍聴した限りでは、積極的/消極的にかかわらず、地域組織関係者の多くが「外環の2」計画を事実上支持している様子であり、それゆえ彼らは敢えて意見を表明しないことで、東京都の説明を受け入

れる流れをつくり出していたように見受けられた。こうした練馬区の「話し合いの会」の状況は、2003年の区長等による要望以来、同区（のみ）が「外環の2」計画に対して積極的推進の立場をとっていることと大きく関係していると思われる。地域組織関係者には地主層を中心とする地域有力者も多く、2.3節で述べたような地域開発をめぐる区－地域有力者－保守系議員の関係性が結果的に「話し合いの会」の状況にも影響を及ぼしたと見なすことができよう。

当然ながら、このように限られた地域有力者の意向は必ずしも地域住民の意見を集約したものではない。練馬区内では住民団体が「外環の2」計画に対する抗議運動を展開しており、その運動規模も少しずつ拡大しつつある。またその住民団体の活動から得られた知見では、沿線地域でこの計画のことをいまだに知らない人々も多々存在するとのことである（拙稿2012）。

「話し合いの会」が終了した後、練馬区では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。これは、「話し合いの会」で提示されたデータ、および同会で構成員から出された意見を説明した上で、東京都が任意で来場した（沿線）住民から「外環の2」計画に関する意見を聴取する機会であり、実際に来場した住民は3回の延べ人数で231名にのぼった（東京都都市整備局2012: 1）。筆者も2回の「広く意見を聴く会」を傍聴したが、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であり、それは東京都自身にとりまとめた同会の記録からも明らかである（東京都都市整備局2012: 2）。ここからも、区の積極的推進姿勢とは裏腹に、沿線住民には「外環の2」計画に反対する人々が多く存在することがわかる。

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「外環の2」の一部事業化に係る説明会を突如開催し、外環道と「外環の2」の計画線双方にかかる土地を所有する地権者に配慮することを主な理由として、このジャンクション予定地域の1km区間のみ「外環の2」を先行的に事業化することを明らかにした。東京都は2012年7月にこの一部事業の認可申請を行い、同年9月に国土交通省より認可が下りている。

一部事業化に係るこの一連のプロセスについて、東京都は2つの区で継続中の「話し合いの会」において事前に何の相談・報告も行っていない。練馬区の沿線住民などから情報を得た武蔵野市および杉並区の構成員が「話し合いの会」で東京都を追及したところ、断片的な説明

はなされたものの、同会において公式の報告をしたのは事業認可が下りた後であり、いわゆる「事後報告」がなされただけであった。また、練馬区の沿線住民自身も東京都（および事業認可を下した国交省）によるこの「不意打ち」的な手続きに対して強く憤り、2013年3月、上記一部事業の認可取消を求めて、地権者1名および近隣住民4名が原告となり国（国交省）を提訴するに至っている。

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いわざるをえない。練馬区以外では「話し合いの会」が継続しており、計画の方向性が定まっていなくてもかわらず、一部区間の事業が「外環の2」の名称で認可されてしまったことの影響は重大である。従来の都市計画事業の実情からいえば、たとえ一部区間で事業認可がひとたび下りれば残りの区間の事業も計画通りに進む可能性が高くなるからである。これは、「話し合いの会」における議論の如何にかかわらず、都市計画の手続き上は東京都が意図する計画をそのまま事業化できる土台がつけられたことを意味する。当然ながら、「話し合いの会」を蔑ろにする東京都のこうした行いに対しては、同会において従来以上の非難の声が浴びせられ、杉並区の同会ではそれまで「外環の2」計画に対して中立的な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（筆者の傍聴記録メモによる）。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、両者間の溝は深まり続けているというのが実情であるといえよう。

さらに2013年12月、東京都は練馬区における「外環の2」計画について複数案の「あり方」を公表し（上記図3における④）、それらの案についての「広く意見を聴く会」（上記図3における⑤）を3回にわたって開催することも発表した。先述の通り、練馬区内の沿線住民からは計画に対する批判も多かったはずであるが、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」計画を廃止する」という案が消えており、計画線上に地上部街路を整備することは既定事項とされ、その幅員と構造の違いにより3案が提示されている（東京都都市整備局2013）。この複数案の作成に当たって住民意見がどのように反映されたかはまったく説明されておらず、沿線住民は自分たちを無視した東京



都による独断専行の手続きにまたしても直面したのである。「外環の2」計画に対する抗議運動を続けてきた住民団体は直ちに東京都への抗議申し入れを行ったが、今回の手続き<sup>(5)</sup>に関して東京都からの十分な説明はいまだなされていない。

### 3. 問題点のまとめ

以上、「外環の2」計画をめぐる東京都と住民のコミュニケーション過程を、外環道計画のPIとも関連づけながら記述してきたが、以下ではその中で主な問題点をまとめる。

#### 3.1 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でき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）地下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上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見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でさえ「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検討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部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<sup>(6)</sup>をあ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に議論を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」を切り離した上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。

#### 3.2 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、家屋移転による地上部への影響をでき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11月16日] 会議録：13）。

ところがPIが進むにつれ、前述の通り東京都は外環道と「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、また沿線住民にはほぼ何の情報提供・報告もしないまま、2005年に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案をまとめ、公表したのである。

また、2006年の『多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）』策定に際してもPI会議や沿線住民へ不十分な情報提供・報告しかせず、これをもって「外環の2」を東京都の「行政計画」として位置づけ、議論の方向性をより限定されたものにしてしまった。

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」が武蔵野市およ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域の練馬区内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既定事項とする複数案を「あり方」として独断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、市民参加・住民参加により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、実際にはそれとは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。こうしたいわば「二重基準」による対応こそが、沿線住民との信頼を破壊し、不信感ばかりを増幅させてきた元凶といえるであろう。「外環道の地下化＝地上部の現状維持」と考えてきた沿線住民は、「外環の2」の方向性が独断的に限定されてきたことに対してだけではなく、東京都が自分たちの要望を聞くふりをしながら、他方で勝手に方向性を定めてきたことに対して憤っているのである。

都市計画分野における市民参加・住民参加の研究では、市民・住民が認識する手続きの公正性や手続きの正当性が行政に対する信頼（性）へ大きく影響するとされている（鈴木・西野・山口2003；鈴木・矢嶋2005など）。「外環の2」計画の場合、表面上は市民参加・住民参加を掲げているが、情報提供、応答内容、意見の反映といった手続きの公正性や手続きの正当性を司る要素がほとんど充足されていないため、東京都に対する信頼（性）が低下し続けてきたといえてよい。また、原科（2005）では市民参加の深化を段階的にとらえる立場から、①情報提供（informing）、②意見聴取（hearing）、③形だけの応答（reply only）、④意味ある応答（meaningful reply）、⑤パートナーシップ（partnership）という5段階が提示されているが、「外環の2」をめぐる検討プロセスでは①②でさえも不十分なまま③のみがくり返し行われてきたといえよう。こうした経過を踏まえれば、やはり沿線住民が不信感を増大させるのは不可避といわざるをえない。

### 3.3 都市計画（あるいは道路計画）と市民参加・住民参加——結びにかえて——

都市計画（あるいは道路計画）における検討プロセスに市民参加・住民参加を導入する意義はいくつかあるが、その一つは、検討プロセスの透明化・公正化により計画・事業に対する市民・住民からの信頼度を向上させられるという点である（国土交通省2009:「はじめに」）。ところが上述の通り、東京都は公正性において甚だ不十分な手続きを押し進めたため、むしろ住民との信頼関係にお

ける溝を大きくしてしまったに過ぎない。そしてまた、価値観の多様化や財政難が拡大する社会においてより適確にニーズをとらえた合理的な計画を立てることができる、ということも都市計画における市民参加・住民参加の重要な意義であるが（合意形成手法に関する研究会編2001:iなど）、東京都が意見聴取のあり方を一方的に限定したことにより、地域社会にとっては極めて不合理な「外環の2」計画が事業化されてしまうリスクが高まってしまったといえる。このように考えると、「外環の2」をめぐる東京都の沿線住民への対応は、市民参加・住民参加の意義や目的を著しく軽視するものであり、その姿勢は非難されて然るべきであろう。

#### 注

- (1) 計画に関する資料や模型を展示しながら、事業者が訪れた地域住民などと個別にコミュニケーションをとるための場所を指す。
- (2) なお本稿は、平成20年（行ウ）第602号都市計画決定無効確認等請求事件（原告：上田誠吉 / 被告：東京都）に係り、2013年3月6日に東京地方裁判所民事部第2部へ筆者が提出した意見書に加筆修正を施したものである。
- (3) 同年2月には「練馬区議会外環道建設促進議員連盟」も青梅街道ICと地上部街路の整備を国交省・東京都へ要望したとされている。
- (4) 住民協議員が最も強く批判したのは基本方針の内容ではなく、PI協議会（あるいはPIプロセス全体）を無視して方針を発表した国交省と東京都の姿勢である。同様の観点から、実は2003年1月の基本方針発表の際にも住民協議員は反発を見せている。
- (5) これは2014年1月14日現在の状況である。ただし、住民団体による抗議申し入れの際、東京都は、今回提示した複数案の作成経緯について2014年1月16日、19日、22日に開催する「広く意見を聴く会」の場で説明すると回答している。
- (6) 先にも述べた通り、練馬区から「外環の2」整備の要望が出されてはいるが、それは必ずしも沿線住民の意見を代表するものではない。

#### 文献・資料

- Arnstein, S., 1969 "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, 35: 216-224.
- 藤井聡・矢嶋宏光・羽鳥剛史・岩佐賢治, 2008, 「パブリック・インボルブメント（PI）の論理——「良識ある公衆」による「議会制民主制下の行政」への関与についての政治学」『人間環境学研究』第6巻2号：27-44.
- 合意形成手法に関する研究会編, 2001, 『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント』ぎょうせい.

- 原科幸彦（編著），2005，『市民参加と合意形成——都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- 梶田孝道，1988，『テクノクラシーと社会運動——対抗的相補性の社会学』東京大学出版会。
- 国土交通省，2009，『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン 解説』。
- 国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局，2001，『東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台』。
- 国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局，2003a，『東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）に関する方針について』【1月版】。
- 国土交通省関東地方整備局・東京都都市計画局，2003b，『東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）に関する方針について』【3月版】。
- 小山雄一郎，2012，「道路計画における行政の論理と沿線住民の対応——外環道の地上部街路「外環の2」・練馬区内計画地の事例から」『玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要』第5号：7-22。
- PI外環沿線協議会，2004，『PI外環沿線協議会 2年間のとりまとめ』。
- PI外環沿線協議会事務局，2002～2004，『PI外環沿線協議会会議録（第1回～第42回）』。
- PI外環沿線会議事務局，2005～2007，『PI外環沿線会議会議録（第1回～第26回）』。
- 鈴木温・西野仁・山口真司，2003，「社会資本整備の合意形成における手続きの公正さと信頼の役割」『建設マネジメント研究論文集』Vol. 10：39-48。
- 鈴木温・矢嶋宏光，2005，「市民参加プロセスにおける計画合理性——Joint Fact-Findingの意義と可能性」『土木計画学研究・講演集』Vol. 32：(146)。
- 東京環状道路有識者委員会，2002，『東京環状道路有識者委員会 最終提言』。
- 東京環状道路有識者委員会事務局，2001～2002，『東京環状道路有識者委員会議事録（第1回～第13回）』。
- 東京都都市整備局，2007，『第176回東京都都市計画審議会議事録』。
- 東京都都市整備局，2008，『外環の地上部の街路について——検討の進め方——』。
- 東京都都市整備局，2012，『練馬区における外環の地上部街路に関する広く意見を聴く会の記録』。
- 東京都都市整備局，2013，『練馬区における外環の地上部街路のあり方（複数案）』。
- 東京都・28市町，2006，『多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）』。

#### webサイト

- 国土交通省道路局，2006，市民参画型道づくり～道路行政におけるパブリック・インボルブメント（PI）の取り組み～，（2014年1月10日取得，<http://www.mlit.go.jp/road/pi/index.html>）。

（こやま ゆういちろう）

# Examining the Communication Process about the Road Plan of “Gaikan no 2”: How Have the Local Government (Tokyo Metropolitan Government) Complicated the Relationship with Local Residents?

Koyama, Yuichiro

In this paper, the communication process about the road plan so-called “Gaikan no 2”, which the local government (Tokyo Metropolitan Government) is going to push forward, is examined.

The following three points are discussed. ① This road plan contradicts another road plan named Tokyo Outer Ring Road, which will run through deep underground to reduce the number of eviction of local residents. But Tokyo Metropolitan Government ignored the relations of those two road plans and has decided how to communicate with local residents about the plan of “Gaikan no 2” dogmatically. ② Tokyo Metropolitan Government has carried out the procedure about the plan of “Gaikan no 2” based on the *double standard*. That is, though a principle of Public Involvement was adopted, the government has really accomplished the procedure by an administrative standard in defiance of the principle. This procedural injustice by *double standard* has made local residents angry. So the relationship of mutual trust between the government and local residents has collapsed. ③ This procedural injustice and the distrust relationship have increased the risk that an irrational road plan will be brought to the local area.

**Keywords:** road plan, communication process, procedural (in) justice, double standard