

〈審査付き研究論文〉

国家的プロジェクトにおける市民参加制度の導入にかんする一考察

— 「外環」の「東京区間」を事例として —

A Study of the Introduction of Public Involvement for the National-level Road Project

— A Case Study in Tokyo Outer Ring Road —

片田 恭平¹⁾Kyohei KATADA¹⁾

要 約

本稿では、いわゆる「国家的プロジェクト」に相当する国（中央政府）主導の大規模な公共事業に対する反対運動と、これに対応する形で導入された市民参加制度との関係について考察した。本稿の目的は、この考察を通して、事業への反対運動の成果はどのようなものであったのか、そして行政機関の姿勢の変化がどのような過程を経て生じたのかを明らかにすることである。

考察を進めるにあたり、こうした大規模な公共事業へ市民参加制度が導入される背景には、道路事業計画の予定地とその周辺区域の住民による反対運動という圧力を直接には受けない、行政機関の職員たちの固有の利害関心と政策形成過程が存在していたのではないかと、といった問題意識をもとにした。具体的な考察対象は、東京外かく環状道路（「外環」）の関越自動車道から東名高速道路までの区間（「東京区間」）の事業計画へのPI（パブリック・インボルブメント）という一種の市民参加制度の導入である。考察の結果、PIという市民参加制度の導入の要因は、事業計画への反対運動の存在だけでなく、事業予定地を抱えた地方自治体による事業への反対意見の提示と従来の道路整備のあり方に修正を求める意見の存在、さらに、それらを受けてPIへと注目しこれを施策として充実させていった事業主体たる行政機関の考え方や姿勢の転換でもあったことが明らかになった。

キーワード：市民参加制度の導入、反対運動団体、従来の道路整備のあり方への批判、先駆的職員（層）、事実上の拒否権

Abstract

This research examines the relationship between introduction of direct participation system for the project carried out by the central administrative agencies and the protest movement against that project. And, through the examination, this research aims to prove how strong the influence of the protest movement is and how to bring an administrative [internal] reform.

Here, I examine with the question that the introduction of direct participation system is developed by the concerns being independent of the pressure of the protest movement by the inhabitants in/near the site of project. Then, for the examination, I discuss the case study in the introduction of Public Involvement (PI) for Tokyo Outer Ring Road project [the section between KAN-ETSU Expressway and TOMEI Expressway].

As a result, I prove that the factors of PI are not only the protest movement but also the process of the systematization of PI which begins giving attention to it. Furthermore, in the central administration, the attention occurs in the reception of the criticism about the conventional policy of road construction, and of the oppositional view for the project proposed by the local governments which has the site of that project.

Key Words: Introduction of Direct Participation System, Protest Movement Organization, Criticism about the Conventional Policy of Road Construction, Group of Pioneer Bureaucrats, Virtual Vetoes

1) 首都大学東京大学院都市科学研究科（博士後期課程） Graduate Student, Tokyo Metropolitan University

1. 問題の所在

わが国においては、一般市民が国や都道府県が携わるほどの広域的な政策を決定する段階に直接参加するような事態は、近年まで例のないことであった。いわゆる「国家的プロジェクト」に相当する、国(中央政府)主導の大規模な公共事業の計画の検討については、かつては当該事業の予定地およびその周辺の住民たちといえども関与することができなかつたのである。しかし、バブル経済が崩壊した1990年代以降、日本社会の「ゆきづまり感」が強調されるなかで、行財政改革を求める声が高まるとともに、行政情報の公開や住民投票など一般市民を政策決定の場により近づけようとする努力や試行錯誤がしばしば見られるようになった。

こうしたなかで、近年の、特に国(中央政府)の省庁が携わる主要幹線道路の整備事業では、事業についての合意形成を図る方策という位置づけで、パブリック・インボルブメント(Public Involvement)とよばれる手法(以下、PIと表記する)の導入が全国各地でおこなわれるようになった。PIとは、道路の建設・拡張や沿道の街路樹・緑地帯の整備にかんする計画の策定や事業の執行に際して、事業計画本体および計画策定の過程についての情報を広く一般に公開するとともに、沿道の住民や自動車利用者等、事業計画にかかわりをもつ多種多様な人々をはじめ、学識経験者や関係機関の意見・意思を把握する機会を積極的に確保し、集まった意見・意思を事業計画や実際の執行に反映させることを図るという手法である(注(1))。

こうした手法の導入にはいかなる背景があるのだろうか。加藤(2001)は、社会資本整備事業の進捗が事業予定地の周辺住民による反対運動のために遅延するという事態を打開するために、主要幹線道路の整備事業を中心にPIが導入されるようになったと指摘している。また、PIの導入とは関連しないが、船橋・長谷川ら(1988)では、新幹線の建設計画の修正を可能にした最大の要因は、各地の自治体当局と住民運動組織が一致して当初の計画に反対し、それによって大きな対抗力がつくりだされ、当初計画のままでは建設が進行しないという事態が長期にわたって続いたことだとしている(船橋・長谷川ら 1988, p.132)。だが、だからといって、事業計画に対する反対運動が存在しさえすればその事業計画にPIが導入される、と単純に解釈することはできないのではないかと。

なぜならば、PIの導入を決定したのは事業主体であ

る行政機関それ自体であり、事業計画への反対運動に焦点を当てると同時に、こうした行政機関の意思決定過程に着目することも重要だと思われるからである。そして、事業計画への反対運動が存在したにもかかわらずPIが導入されなかつた、といった事例も少なからず存在するからである。

むしろ、あたらめて注意深く考察すべきことは、道路事業計画の予定地とその周辺区域の住民による反対運動という圧力を直接には受けない、行政機関の職員たちの固有の利害関心と政策形成過程ではないだろうか。

本稿はこうした問題意識から、東京外かく環状道路(以下、「外環」と表記する)の関越自動車道から東名高速道路までの区間(以下、「東京区間」と表記する)の事業計画へのPIの導入を事例に考察することにしたい。本事例は、近年導入されるようになったPIのなかでも、国土交通省によるPIについてのガイドラインの整備以前に導入された、いわば先駆的事例と位置づけられている。つまり、この事例におけるPIの導入は、法律等の規定によるものではなく、行政職員たちの自発的な判断によってなされた取り組みが結実したものなのである。

なお、この事例では、2004(平成16)年以降新たに区市単位での住民との話し合いが持たれるなど、時間の経過とともにその形態を変えている。そこで本稿では、事業計画にかんする情報提供と意見収集がおこなわれるとともに、事業計画の審議・検討に対して事業予定地およびその周辺の住民などを参画させた審議委員会が定期的に催されるようになり、さらにこうした一連の施策の実施状況を評価する機構が整えられた段階を、「外環」の「東京区間」におけるPIの取り組みが一通り完成した段階にあると捉え、ここまでの動きを考察の対象とした。具体的には、「PI外環沿線協議会」の開催が始まった2002(平成14)年6月までを考察の対象とした。

本研究の意義の一つは、住民運動がもたらした成果がどのようなものであったのかを考究するところにある。住民運動をはじめとした社会運動がなぜ起こるのか、あるいはどのようにして発展していくのか、という研究は社会学において相当の蓄積がある。また、複数の先行研究が、公共事業の中途での方針変更が住民運動による影響を受けたものだと示唆している(注(2))。本稿でいう「住民運動がもたらす成果」とは、先行研究の視点とは異なり、公共事業への市民参加制度の導入に対する住民運動の影響力の大きさや広がりそれ自体を検討することを意味す

る。

第二に、行政機関の政策転換がどのような過程を経て生じたのかについての考察である。行政機関における新しい手法の導入は、何かしらの背景がなくては起こりえない。しかし、この変化が具体的にどのような過程を経て生じたのかを描き出そうとする試みは、必ずしも多くない。この意味で、本論は政策研究の一環でもある。

本稿は、まず「外環」という道路の概要について述べる。次に、「外環」の「東京区間」の建設問題を契機に設立され、同事業への反対運動の中心となってきた住民団体「外環道路反対連盟」の主張と活動（およびその活動の成果）を示す。あわせて、「外環」の「東京区間」の事業主体である行政機関の側の動きについてもまとめる。そして、こうした住民運動団体の動きと行政機関側の動きのなかから、「外環」の「東京区間」の事業計画へのPIの導入の要因を抽出し、これに考察を加えていく。

なお、先に提示した問題意識とこれにもとづく考察に際しては、インターネット上に公開されている「外環」の「東京区間」の事業計画におけるPIの取り組みをまとめたホームページ (<http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan>) を参考にした。加えて、国土交通省道路局企画課道路経済調査室、国土交通省関東地方整備局道路部計画調整課など、関連する行政機関の担当者や、PIに詳しい土木工学系学識経験者、および「外環道路反対連盟」のメンバーなどへのヒアリング調査の結果を参考にした（注(3)）。

2. 「外環」の概要

「外環」とは、都心から約15kmの圏域を環状に連絡する道路であり、いわゆる「高速道路」とよばれる高速自動車国道(区間によっては、さらに一般国道を併設している)

と、都道府県が策定する都市計画に基づいて建設される都市計画道路の両方の性格を併せ持つ道路である。このため、「外環」の「東京区間」の事業計画を担当しその推進を図るのは、国土交通省(旧建設省)と東京都都市整備局(旧東京都都市計画局)となっている。

この道路の建設目的は、常磐自動車道・関越自動車道・東名高速道路など放射方向の幹線道路・高速道路を相互に連結して、都心への流入経路を分散させたり、都心に起終点を持たない自動車交通に都心を迂回させたりすることである。これによって、依然として激しい首都圏における交通混雑の緩和などが実現できると期待されている。

現在「外環」は、東京都練馬区の関越自動車道との結節点から埼玉県三郷市の常磐自動車道との結節点までの区間(以下、「埼玉区間」と表記する)が「高速道路」として開通しており、また、この常磐自動車道との結節点から千葉県市川市の東関東自動車道との結節点までの区間では、建設工事および用地買収が進められている。

そして、本稿で取りあげる「東京区間」では、表1にも記したように、1966(昭和41)年に都市計画決定がなされたものの、事業予定地およびその周辺に居住する住民たちや事業予定地を抱える特別区や市(杉並区・武蔵野市・三鷹市など)から建設に反対する意見が出され、これを受けける形で、1970(昭和45)年には当時の建設大臣が事実上この区間の建設計画の凍結を意味する発言をした。その後も、首都圏のなかでも交通渋滞が特に深刻な環状7号線および環状8号線の混雑を解消させる計画として早期建設を期待する声が強固に存在する一方で、建設工事や用地買収には着手されないまま、現在に至っている。

表1 「外環」の「東京区間」略年表

1966(昭和41)年3月	「外環」の計画がはじめて一般に報道される 事業予定地およびその周辺の住民たちによる建設反対運動が勃発
1966(昭和41)年7月	「外環」の「東京区間」の計画が都市計画決定される 杉並区議会・武蔵野市議会・三鷹市議会などが「外環」の建設に反対する 請願・陳情を採択、あるいは「外環」の建設に反対する意見書を提出
1970(昭和45)年10月	根本建設大臣(当時)が、事実上「東京区間」の建設 計画の凍結を意味する発言をする
1994(平成6)年3月	「外環」の「埼玉区間」が全通し、関越道と接続する
1999(平成11)年5月	建設省川崎国道工事事務所(当時)が「外環専用ダイヤル」 を開設
2002(平成14)年6月	「PI外環沿線協議会」の開催が始まる
2007(平成19)年3月	「外環」の「東京区間」の計画が大深度地下利用 都市計画(変更)決定される

3. 「外環」の「東京区間」の事業計画に反対する住民運動団体の動向

「外環道路反対連盟」とは、1966(昭和41)年に「外環」の計画が報道された直後に「東京区間」の事業予定地周辺に居住していた住民たちによって発足した団体であり、以来現在まで「外環」の建設に反対し続けている。

この団体は、その「連盟」という名称からもうかがえるように、自治会・町内会や商店会、PTA、市民団体など約30の加盟団体から構成される連合体である。加盟団体は、「東京区間」の事業予定地を抱える、練馬・杉並・武蔵野・三鷹・調布・狛江・世田谷の区市に対応した7つの地区ごとに、「地区同盟」としてまとめられている。そして、これらの「地区同盟」を統括するのが「外環道路反対連盟」となっているのである。

この「外環道路反対連盟」の活動の主なものについてふれると、まず、「地区同盟」の単位で「東京区間」の事業予定地を抱える7区市(練馬・杉並・武蔵野・三鷹・調布・狛江・世田谷)の議会へ、「外環」の建設反対(あるいは、計画の白紙撤回)を訴える陳情・請願あるいは署名を提出する、というものがある(注(4))。なお、7区市の議会や首長が「外環」の建設への反対意見(決議や意見書など)を提出する場合、たいていはこうした陳情・請願・署名を受けられる形となっている。

また、主に事業予定地を選挙区に持つ国会議員や東京都議会議員、および事業予定地を抱える7区市の議会の議員たちに、「外環道路反対連盟」への協力を求めて働きかけをおこなってきた。そして、このように外部の組織や団体・機関などに働きかける一方で、主に事業予定地およびその周辺の住民などへむけた住民集会を継続的に開いている。

さて、「外環道路反対連盟」の主張とは、「外環」の建設への反対と1966(昭和41)年に決定された「外環」の都市計画の白紙撤回の要求である。その主な理由は次の3点である。

第一は、「外環」という巨大な道路を建設することによって、事業予定地に住む住民たちを立ち退かせることとなるため、既存の地域社会の崩壊や現在の良好な住環境からの退去といった不利益(犠牲)が発生するから、という理由である。

第二は、都市計画によって定められた幅40mの「外環」

の計画線(ルート)のなかに存在する土地にかけられた都市計画制限(権利制限)が、ここに居住する住民たちを苦しめている、という理由である。「外環道路反対連盟」へのヒアリングによれば、この都市計画制限(権利制限)がかかった土地は一般の土地と比べて売価が1~2割ほど下がる傾向にあるといわれ、それゆえに土地の相続の際も、相続税の支払いに苦慮したり資産を大きく減らす結果になったりするとの主張がある。

第三は、「外環」という大きな幹線道路を建設することによって、騒音・振動・排気ガスなどによる大気汚染や住環境の悪化といった自動車公害が発生する、という理由である。

そして、「外環道路反対連盟」は、「外環」の計画の白紙撤回を実現するための方法として、かつては建設大臣との直接交渉(「話し合い」)を希望していた。

ところで、「外環道路反対連盟」が「外環」の建設によって影響を受ける住民として重視しているのは、幅40mの「外環」のルートにかかっている立ち退きを要求される人々と、ルートからおおむね50mの圏内に住む人々である。したがって、「外環道路反対連盟」が「外環」の建設に反対する理由のうち、立ち退きによる受苦と権利制限による受苦は前者の立場から、自動車公害の発生についての懸念は後者の立場から、それぞれ主張されているといえる。

このように「外環道路反対連盟」は、事業予定地およびその周辺の住民たちが抱えるさまざまな利害に答えられるような包括的な主張によって、地域社会に根ざすとともに多くの賛同者を集めた。そして、その数の力をもって「東京区間」の事業予定地を抱える7区市にとっても無視できない存在となり、これらの区市から、事業計画に反対する議会決議や事業計画への反対を訴える意見書の提出といったものを引き出してきたのである。

4. 「外環」の「東京区間」へのPIの導入にむけた事業主体側の動向

4.1 「外環」の「東京区間」へのPIの導入にむけた経緯

最初に、PIという手法が行政機関の職員たちに注目されるようになった背景を確認しておきたい。国土交通省(2001)や市民参画型道路計画プロセス研究会(2004)などによると以下のようにまとめられる。

かつての日本の道路行政は、より多くの道路を開通・

拡張することに主眼を置いてきた。しかし、右肩上がりの成長の時代が終わったという認識が広がった1990年代以降、社会資本整備が量よりも質を問われるようになったことや、日本の公共事業が抱える高コスト性や計画決定の手続きにおける透明性の欠落などについての批判が高まったことによって、こうした姿勢は転換されることとなった。その結果、道路建設事業のコスト削減や、道路関連事業に対する評価体制の強化、および事業計画決定段階の手続きの透明化へむけて、重点投資分野の明確化や社会実験の実施など、さまざまな施策が導入されることとなった。PIはその一つであった。

こうしたなかでPIという手法に対して期待されているのは、道路事業計画決定までの手続きの透明性・客観性・公正さの確保と、道路が建設されないことによる経済的な損失の抑制、そして、より多くの人に喜ばれるような質の高い道路づくりだと指摘されている。また、PIの実施を通してそれらが達成され、かつ建設コストが抑制されるならば、なおのこと望ましいとされている。

さて、このようなPIに対する一般的な位置づけをふまえたうえで、さらにヒアリング調査によって明らかになったことを重ね合わせていくと、次のような流れが浮かび上がってきた。

前述したような社会資本整備のあり方や公共事業の進め方についての意見や批判を受ける形でなされた取り組みが、1996(平成8)年の「キックオフ・レポート」であった。この「キックオフ・レポート」という取り組みは、全国の学校、経済団体、道路利用者団体等などに向けて配布したアンケートの結果から、国民の道路づくりに関する意見を集めた報告書(レポート)をとりまとめようと試みたものであり、1998(平成10)年から始まる「新道路整備五箇年計画」を策定するにあたって、国土交通大臣(旧建設大臣)の名で学識経験者(有識者)等から成る「道路審議会」に意見を求めた際に、この「道路審議会」の部会の一つが中心となっておこなわれたものであった。

もっとも実際には、この「キックオフ・レポート」は、前述した社会資本整備のあり方や公共事業の進め方についての意見・批判を受けて、これまでの道路整備計画の立て方ではもはややっていけないと考えた、建設省道路局(当時)の職員たちの判断をもとにして企画化されたものである。そして、先述した部会のなかで海外のPIに詳しい工学系の有識者(学識経験者)がこれに対して助言をする形で、取り組みとして具体化し実施されるに至った

という。

また、こうした動きとは別に、「外環」の「埼玉区間」が完成したことから、これに引き続く形となる「東京区間」の建設をなんとかして具体化しようとする動きが起っていた。具体的には、「東京外かく環状道路懇談会」といった会合や、東京都による「東京外かく環状道路およびその周辺地域のまちづくりに関する調査報告書」の製作・公表などである。

こうしたなかで、建設省の「外環」の「東京区間」の担当事務所である関東地方建設局川崎国道工事事務所(当時)の職員たちのなかに、前述した「キックオフ・レポート」の取り組みを聞きつけて、これに携わった工学系の有識者のもとへ相談に来た人々がいた。そして、この有識者はこれに応える形で、川崎国道工事事務所の有志たちと、欧米で実施されたPIのシステムや事例を題材とした「勉強会」を幾度かおこなった。

このようにして、「外環」の「東京区間」の事業計画がPIとの接点を持ち始めていった(注(5))。しかし、この時点ではまだ、「外環」の「東京区間」の計画を担当する川崎国道工事事務所の全ての職員が、PIという手法の存在や内容に対して明確な認識や理解を持っていたわけではないと推察される。というのも、国土交通省関東地方整備局道路部計画調整課へのヒアリングのなかで、最初の段階ではPIという手法の実態がよく分からず「東京区間」の事業計画に適應するかどうか判断しがたいと認識されていた、と振り返られたからである。

さらに、こうした「勉強会」と並行して、1998(平成10)年から、建設省や東京都に加え、「外環」の「東京区間」の事業予定地を抱える7区市の担当職員を集めた「東京外かく環状道路とまちづくりに関する連絡会」が設けられた。回が進むうちに、この会議の事務局を担当した東京都から、「多方面の意見を聞く方策」として「東京区間」の計画へのPIにもとづく取り組みの導入案が提出されるようになっていた。この提案をもとに、1999(平成11)年には「東京区間」の計画への問い合わせに応える専用電話回線(「外環専用ダイヤル」)の開設や、意見募集ハガキつきパンフレット(「外かんのどうしてこうして…」)の配布などといった取り組みがなされるに至った。なお、先述した「勉強会」の実施は、こうした「多方面の意見を聞く方策」の案の作成に貢献する資料を提供するうえでも役に立ったものと推測される。

ところで、「キックオフ・レポート」が実施された頃から、

前述した工学系の有識者は、行政機関の職員たちや有識者および業界関係者を読者とした専門雑誌に、海外や国内におけるPIの取り組みの事例やPIのシステムを紹介する内容の論文を寄稿している。また、「キックオフ・レポート」の取り組みの結果としてできた1998(平成10)年の「新道路整備五箇年計画」のなかでは、具体的なシステムの構築については言及していないものの、PIの実施の必要性がうたわれている。これらを通してPIの存在は、川崎国道工事事務所も含め建設省内で広く認知されるようになっていった。

この後、こうしたPIについての認知の広がりを受ける形で、「外環」の「東京区間」の事業計画におけるPIの取り組み内容はより充実していった。たとえば2001(平成13)年には、学識経験者(有識者)による第三者機関である「東京環状道路有識者委員会」が設置されたが、これは日本の道路事業ではじめての試みだった。また、2000(平成12)年からは「外環道路反対連盟」などといった事業予定地近傍に存在する住民団体との話し合いも始まり、これを発展させる形で「PI外環協議会(仮称)準備会」および「PI外環沿線協議会」が設置され、事業予定地およびその周辺の住民などを参画させた審議委員会の制度が確立した。

4.2 先駆的職員(層)の試行錯誤と有識者の存在

このような「外環」の「東京区間」へのPIの導入にむけた事業主体側の動きのなかで注目したいのは、有識者(学識経験者)の存在である。そして、「勉強会」の形で見られる、こうした有識者たちと事業主体側の行政機関の職員たちとのかかわりである。

「外環」の「東京区間」の事業計画に導入されたPIのシステムや、前述の「新道路整備五箇年計画」の方針を受けて2002(平成14)年に策定された「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」などを手がかりにするならば、工学系の有識者、なかでも欧米の道路整備におけるPIについて研究していた専門家の研究成果が活用されていることがわかる(注(6))。

したがって、有識者が行政機関に対して一定程度の影響力を持ったことは確かである。しかし、有識者が行政機関の政策転換を主導していると断定するのは妥当ではない。有識者が行政機関の諮問会議である審議会の場合などを使って、PIを導入してみてもどうかと直接的な働きかけをしているわけではないのである。

むしろ、これまでの事業の進め方に修正を求められて

いた建設省道路局(当時)の総合計画策定に携わる職員たちが、そして「東京区間」の行き詰まった状況をなんとかして打開したいと考えていた川崎国道事務所(当時)の職員の有志たちが、有識者の研究内容に注目し本人と接触を図り、有識者はそれに応えて助言をしていった、と捉える方が妥当ではないか。つまり、有識者と行政機関の職員たちが最初に接触を持つ段階では、有識者の側はどちらかといえば受動的な立場にいたのである。もっとも前述したように、有識者の側も(特に、こうして行政機関の人々と接触を持つてからは)専門雑誌へむけてPIを紹介する内容の論文を寄稿する、という間接的な「働きかけ」はしている。

ところで、前述したように、有識者と川崎国道事務所の職員の有志たちが最初に接触する段階では、こうした有志たちの発想は、彼(彼女)らが所属する川崎国道事務所という組織全体で共有されたものではなかった。また、この段階では、「外環」の「東京区間」の事業計画に今日見られるPIのシステムを導入する方針はまだ決定していなかった。

したがって、PIによる取り組みについて助言を得るべく有識者のもとを訪れ、「勉強会」をするに至った川崎国道事務所の有志たちは、なんとかして事態を打開したいという思いのもとに、さまざまな試行錯誤を展開するなかでPIという新しい取り組み方へ先駆的に注目するようになった人々であるといえる(以下、このような人々を、先駆的職員(層)と表記する)。

5. 「外環」の「東京区間」へPIが導入されるに至った要因についての考察

それでは、これまで見てきた住民運動団体の動きと、「外環」の「東京区間」の事業主体である行政機関の動きのなかから、「外環」の「東京区間」の事業計画へのPIの導入の要因を探っていくことにしたい。

すでに見たように、「外環」の「東京区間」の建設計画については、事業予定地を抱える区市の議会からこれに反対する決議や計画に反対する請願の採択がなされたり、あるいは区長および市長から受け入れに反対する意見が寄せられたりしていた。だが、こうした議会や首長による反対意見には、法律上の拘束力は全く存在しない。なぜならば、道路建設関係の法令においても、地方自治法関連の法令においても、事業予定地を抱えた地方自治体

が道路建設を阻止できるということは保証されていないからである。

しかし実際には、こうした事業予定地を抱える地方自治体の議会や首長からの反対意見が存在することによって、事業の進行はひとまず停止される。そして、公園・インターチェンジといった道路周辺の人々が利用できる便益施設の誘導や、事業完成後に発生が予想される公害を抑制するための装置が取り付けられるといった措置が事業計画に追加されることによって、多くの場合こうした議会や首長からの反対意見は撤回され事業の進行が再開される(注(7))。したがって、道路事業予定地を抱えた地方自治体(特別区、市町村など)の議会や首長が建設に反対する意見を提示することは、そうした地方自治体が「事実上の拒否権」を発動させることだといえよう。

もっとも、事業予定地を抱える地方自治体の議会や首長からの反対意見があれば、それだけで「東京区間」の事業主体である国土交通省(旧建設省)や東京都が積極的に姿勢を変化させるのだとはいえない。

なぜならば、「東京区間」においては「事実上の拒否権」が発動されてからすぐにPIの導入が決まったわけではない。しかも、「外環」の計画について決定権を持つ事業主体は事業予定地を抱える区市ではなく国土交通省(旧建設省)や東京都である。したがって、「事実上の拒否権」が発動されただけではあくまでも事業の足止めの機能を果たすにすぎず、それがPIの導入を視野に入れるほどの姿勢の変化を国土交通省(旧建設省)や東京都の側に促した決定的契機となったと判断するのは困難である。

そこで注目したいのが、先駆的職員(層)を触発した「キックオフ・レポート」の取り組みである。この「キックオフ・レポート」の策定に至らせる要因となったのは、事業計画決定における透明性のなさなどといった、道路整備をはじめとする従来の社会資本整備のあり方や公共事業の進め方に修正を求める意見の存在である。ただし、このような意見が盛り上がったのは1990年代以降のことであり、その期間は「外環」の「東京区間」の建設をめぐる紛糾が続いた期間よりもはるかに短い。つまり、このような意見に応える形で行政機関の姿勢が積極的に転換し、短期間で新しい方策を実施するに至ったのである。

ここで注意せねばならないのは、こうした従来の道路整備のあり方に修正を求める意見が「外環」の建設反対運動によって盛り上げられたものとはやや異質のものだという点である。もっとも、前述のように「外環道路反

対連盟」では建設大臣との「話し合い」を求めてもいた(注(8))。しかし、同連盟へのヒアリングによれば、その結果はすべて「門前払い」に終わっていたのである。さらに、「外環道路反対連盟」の主だった活動には、事業予定地およびその周辺の住民以外の一般市民たちからの支持を得ようとする働きかけが見受けられないという点にも留意したい。

したがって、「東京区間」の事業主体側にとって、さまざまな試行錯誤をしてまで、まずのり越えねばならないものは、「事実上の拒否権」を発現させている事業予定地を抱えた地方自治体からの反対意見の存在ではないだろうか。そして、彼(彼女)らにPIの導入を視野に入れるほどの姿勢の変化を促す最も重要な要因となったのは、従来の社会資本整備のあり方や公共事業の進め方に修正を求める意見の存在だったといえるのではないか。すなわち、「外環」の「東京区間」の事業計画について異議を唱える、事業予定地およびその周辺の住民たちが存在しているというだけで、事業主体側の姿勢の変化をもたらしたとはいえないのである。

6. 結 論

以上で考察したことをまとめたものが図1である(注(9))。すなわち、「外環」の「東京区間」の事業計画にPIが導入されるまでには、事業予定地を抱える地方公共団体(特別区・市)による「事実上の拒否権」の発動と従来の道路整備のあり方に修正を求める意見を受けて、先駆的職員(層)などがPIへと注目し、彼(彼女)らなどを起点とする形で事業主体側でのPIへの認知が広まっていく、という過程があったのである。

確かに、「事実上の拒否権」の発動を媒介にする形で反対運動による圧力は間接的ながらも影響している。しかし、「東京区間」の計画へのPIの導入に「外環道路反対連盟」がもたらした直接的な成果は、事業予定地およびその周辺の住民たちの意見を建設反対にまとめあげたことによって「事実上の拒否権」を発動させたという点にとどまっており、限定的なものであった。

言い換えれば、道路事業計画の予定地とその周辺区域の住民による反対運動という圧力を直接には受けず、行政機関の職員たちの固有の利害関心のもとに展開する政策形成過程が存在していたと言えるであろう。

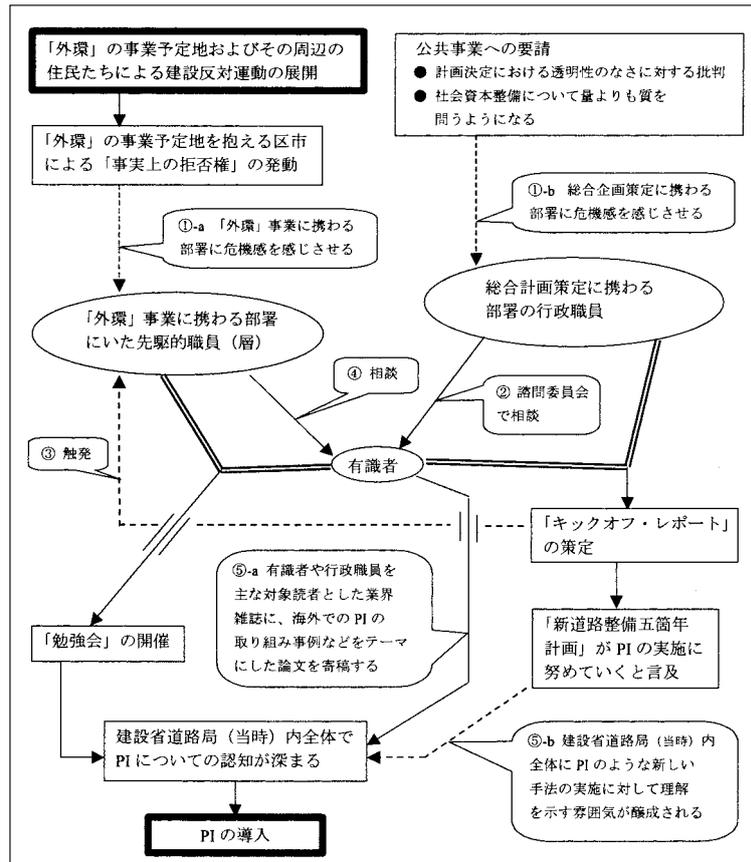


図1 「外環」の「東京区間」にPIを導入させるに至った要素

注

- 1) 道路などの社会資本の整備においては、大まかな全体図を描くところから実際につくった後で維持管理をするところまで、さまざまな段階が存在する。したがって、社会資本の整備にあたってPIを導入する場合、こうした諸段階の状況に合わせた形にして採り入れられていくことになる。本稿で取り上げる「外環」の「東京区間」の事業計画に対して導入されたPIは、このうちの構想段階と呼ばれる、事業計画の必要性を検討するいわば初期の段階を対象にしたものである。近年話題を集めるようになったPIのなかでも、公共事業をめぐる起こる紛糾を収束させることができるのではないかと特に注目されているのは、この構想段階を対象とするものである。
- 2) たとえば松原・似田貝(1976)、船橋・長谷川ら(1988)など。
- 3) なお、行政機関の職員や土木系の学識経験者へのヒアリングでは常に、なぜPIという手法が日本にもたらされたのか、もしくは、なぜPIという手法が「外環」の「東京区間」の事例に導入されたのか、という質問を最初に投げかけた。そして、この質問への応答から派生的に得られた情報をとりまとめていくなかで、本稿における分析の枠組みを形づくりに至った。
- 4) 世田谷区議会事務局へのヒアリングによれば、区市町村の議会へ提出する署名は提出する区市町村の住民以外の人による

- ものであっても有効だという。それにもかかわらず「外環道路反対連盟」では、提出する区市の住民でなければ署名が効力を発揮できないので「地区同盟」単位で署名をおこなうのだと主張していた。これは、署名が提出する区市の住民ばかりで固められていた方が、それを審議する議員たちにとってはより重みを感じるものになると考えられているためであろう。
- 5) もっとも、「外環」の「東京区間」の事業計画とPIとの接点はこればかりではない。たとえば、海外視察をしていた職員が日本への帰国後に欧米のPIの事例を職場の仲間たちに伝えたという話や、1995(平成7)年頃に、欧米のPIにかんする委託研究が建設省関東地方整備局(当時)から財団法人計量計画研究所へ寄せられていたという話がある。
- 6) たとえば「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」では諸外国における事業の構想段階での市民参画について言及されているが、これは合意形成手法に関する研究会(2001)の内容と重なっている。
- 7) たとえば「外環」の「埼玉区間」の事業においても、事業予定地を抱えた草加市が建設反対の意見を提示していたことがあったが、後にこれを撤回している。この事例では、草加市内を流れる綾瀬川が1979(昭和54)年と1981(昭和56)年に台風の影響で氾濫を起こして大きな被害をもたらしたことで治水対策を求める声が高まったために、「外環」に綾瀬川の放水路を

併設する計画となるのを条件に建設反対の意見が撤回されたのである。なお、この草加市の事例は、東京外かく環状道路調査事務所のホームページに記載されている「第9回東京環状道路有識者委員会」の会議録を参考に記述した。

- 8) また、「外環」の「東京区間」の計画への反対運動のなかでは、事業計画決定手法の問題点について言及することもなかったわけではない。
- 9) 図1の実線の矢印は、実際に起こした行動か、あるいは二つのできごとの因果関係が確実に検証できるものを指している。そして点線の矢印は、思考・雰囲気・感覚によってもたらされる動向や、「このような影響があるのではないか」と通説されるものといった、いわば間接的な因果関係にあるものを指している。なお図1では、二つの楕円を結びつけた二重線の途中から実線の矢印が出ているものがあるが、これは楕円(で示した要素)の二つが連携して物事を生み出したということを示している。たとえば、『『外環』事業に携わる部局にいた『先駆的職員(層)』が有識者と提携することで『勉強会』の開催に至った』ということを示している。

参考文献

- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美、1985、『新幹線公害——高速文明の社会問題』、有斐閣
- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・梶田孝道、1988、「高速文明の地域問題——東北新幹線の建設・紛争と社会的影響」、有斐閣、外環道路反対連盟、1967～2004、『外環ニュース』第5号～第68号
- 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——海外事例に学ぶ道づくりの合意形成』、ぎょうせい
- 加藤浩徳、2001、「都市内高速道路整備における周辺住民の反対運動のモデル化」『2001年度第36回日本都市計画学会学術研究論文集』、社団法人日本都市計画学会、61-66頁
- 国土交通省、2001、「平成13年度道路政策のポイント——21世紀社会を拓く道をめざして」、国土交通省道路局道路広報センター「国土交通省道路局」のホームページから
<http://www.mlit.go.jp/road/road/h13point/sesaku.html>
- 松原治郎・似田貝香門、1976、『住民運動の論理』、学陽書房
- 市民参画型道路計画プロセス研究会(編)、2004、『市民参画の道づくり——パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック』、ぎょうせい