

機関番号：32302

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20730344

研究課題名（和文）道路建設における公共性と市民参画—東京外かく環状道路の事例から

研究課題名（英文） Public Sphere and Civic Participation in Road Planning:
A Case Study on Tokyo Outer Ring Road

研究代表者

松林 秀樹 (MATSUBAYASHI HIDEKI)

関東学園大学・経済学部経営学科・講師

研究者番号：20453417

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、高速道路などの高規格幹線道路が計画・建設されるさい、行政と市民（住民）がどのように関係性を築き、合意形成にいたるのか、ということをも明らかにすることにある。事例として東京外かく環状道路の東京区間を取り上げ、パブリック・インボルブメントという新しい制度を中心として、どのような対立・協働関係が築かれているのかを分析し、「新しい公共性」や市民参画のあるべき姿を考察する。

研究成果の概要（英文）：

This researching study aims to clarify how administration and citizen get mutual consent about road planning. For this purpose, this study analyzes how to build the relationship between them with taking up Tokyo Outer Ring Road as a case, and consider the figure which there should be of "new public sphere" and the civic participation.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	800,000	240,000	1,040,000
2009 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010 年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
総計	2,200,000	660,000	2,860,000

研究分野：都市社会学・交通研究

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：都市・地域研究、交通開発計画、道路建設計画、公共性、市民参画、社会運動

1. 研究開始当初の背景

近年、道路建設計画の場面で、パブリック・インボルブメント（以下「PI」という概念（制度）が適用されるようになってきている。PIとは、道路建設のさいに建設主体である行政機関が、当該計画の構想段階から市民（=public）に対して情報提供・意見集約を行っていくこと、と要約することができる。こうした概念（制度）が出てくる背景として、道路計画における「市民の不在」という状況がある。

高度成長期に、陸上交通網の建設は産業振

興を支える基盤として急速に建設が進められていった。また安定成長期以降も、過密・過疎や地域間格差などの問題解決に直接的な役割を果たすものとして重要視されていた。しかし交通網の建設は、各地で対立・衝突も同時に生み出していった。特に都市部（既成市街地）の道路（代表的なものとしては環状七号線や下北沢の放射 54 号線など）では、建設前後を問わず多くの問題が見られる。こうした状況になる背景には、戦前期や終戦から間もない時期に策定され、その後「眠っていた」計画が、財政的な余裕が生ま

れたこと、および自動車交通による問題（大気汚染など）が頻発したことなどを理由として、高度成長以降に実行に移される、という事態がある。これらの道路建設は、沿線の公害被害や渋滞問題の解消といった行政側の「大義名分」のもとで進められ、その根拠は道路整備の不十分さに置かれていた。しかし、道路建設の必要性、および建設後の地域社会に与える影響などの議論について、計画策定・計画実施のいずれの過程においても、「地元」の意思が反映される場・機会はあまりにも少なく、計画が公表されるや否や、住民による反対運動が頻発する、ということが珍しくなかった。

それゆえ、PI という概念（制度）を導入し、透明性・客観性・公正さを実現しつつ、計画段階より市民を参画させることを意図している。

2. 研究の目的

前項で述べたように、PI の目的は道路計画の策定段階から市民に対する情報提供を行い、意見集約を行うことにある。東京外かく環状道路の東京区間（以下「外環道」）は、1966 年に都市計画決定されたものの、その直後から沿線住民による反対運動が発生し、1970 年に当時の建設大臣により計画の「凍結」が宣言され、以後、約 30 年にわたって具体的な進展がなかった。ところが 1999 年に石原東京都知事、扇国土交通大臣によって計画の「解凍」が図られるようになり、都市計画決定当時の反省をふまえて「住民との話し合いを十分に行い、合意形成を経て計画を進めていく」ことが重要視された。そこで、1990 年代より欧米で導入が進んでいた PI の手法を用いたうでの計画検討が開始された。実質的には「PI 外環沿線協議会」（2002 年開始、以下「協議会」）から具体的な検討が始まり、それ以降、さまざまな市民参画の手法を用いつつ合意形成を図ってきた。

ところが、時間が経過するにつれて、行政側が「情報提供・意見集約を十分に行ってきた」と述べる一方で、沿線住民側からは「意見の言いつばなし、聞きつばなしの状態であり、市民の意思がどのように反映されているのか分からない」、さらには「沿線住民であっても計画自体を知らない人が大勢いる」という声が多く聞かれるようになる。

PI という新しい概念（制度）は道路建設計画において、はたしてどこまで有効性を発揮しているのか・できるのか。本研究の目的は、外環道の PI を事例として、「公共性」、「市民参画」という理論枠組みの批判的検討と再構築を行うことにある。

3. 研究の方法

筆者は外環道の PI がスタートした 2002 年

より、行政担当者・沿線住民を中心として聴き取り調査を実施してきた。PI の開始当初は、行政・市民ともに大きな期待をもってこれを迎え入れ、意欲的に話し合いを続けていたが、時間が経つにつれ、さまざまな思惑・利害が絡み合い、特に沿線住民の間に PI に対する失望感が広がっていく。その最大の要因は、後の「4. 研究成果」で述べるように、PI がそもそも「行政主導型」の市民参画となっていたことにある。特に大きく問題とされたのが、PI の最大の目的である情報提供と意見集約が十分になされていない状況であった。そのため、沿線住民は地域を越えて、「行政に頼らない」新たな連帯（具体的にはさまざまな市民活動団体が連携して情報交換などを行う）を模索するようになる。

ただし、こうした評価はあくまで沿線住民側の経験と実感に基づくものであり、PI の周知度も含めて、その有効性や実効性がどこまでのものであるかを正確に検証する必要がある。そのため本研究では、さまざまな市民活動の担い手に対する聴き取り調査を継続するとともに、外環道の計画線の直近に居住する住民に対して郵送によるアンケート調査を実施し、PI の場面では「見えてこない」市民の評価を測定・分析した。

4. 研究成果

(1) 外環道 PI の経緯

1966年	都市計画決定
1970年	建設大臣が「凍結」宣言
1994年	埼玉区間開通
1999年	石原東京都知事が「地下化を基本として計画の具体化に取り組む」と所信表明
2000年	建設省が1都3県の市民7,000人を対象にアンケート調査実施(PIの実質的なスタート)
2001年	計画の「たたき台」発表
2002 ～04年	「PI 外環沿線協議会」
2005 ～07年	「PI 外環沿線会議」
2007年	都市計画変更決定

(2) 外環道 PI における市民参画の実態

PI における市民参画の手法は、<代表型>（市民から、個人あるいは団体の代表を選び出し、会議形式の場を設定して話し合いや議論を行う）と<直接型>（不特定多数の市民が自由にアクセスできる場・手段を設定し、情報提供および意見集約を行う）の2つに分けることができる。外環道の場合は「協議会」と「会議」の2つの<代表型>の場が主要なものとなるが、それ以外にもオープンハウスや「地域毎の話し合い」、広報紙の発行、ホ

ームページの開設など、＜直接型＞の手法も多く取り入れられている。

(3)PI に対する市民の「評価」

①PI 参加住民を中心とした新たな動き

2007年10月に会議が実質的に「終了」し、同年に都市計画変更決定、および基本計画として策定される、という流れになった。しかし、外環道 PI で中心的な役割を果たしていた協議会、会議ともに「意見の言いっぱなし・聞きっぱなし」であり、参加した住民にとっては成果に乏しいものであった。特に行政側の「情報提供・意見集約ともに十分に行った」という主張は、とうてい賛同できるものではなく、住民側には「行政のアリバイ作りであった」という実感が根深く残ることになる。また、会議終了後は「地域課題検討会」と「地上部街路に関する話し合いの会」が、PI 的機会として実施されることになるが、計画の進め方や情報公開のやり方に対して、参加者や傍聴者から不満の声が多々挙がることとなる。

こうした推移を受けて、住民が PI とはまったく別の運動を、地域を越えて展開するようになり、06年には「外環ネット」という新たな組織が立ち上がった。こうした動きが本格化するのは09年以降である。同年1月に国土交通省と東京都が、地域課題検討会の内容をまとめた「対応の方針（素案）」を発表するが、これに対抗して外環ネットを中心として「わたしたちの『地域課題検討会』報告会」という抗議集会が開催される。以後、現在に至るまで行政に対する働きかけや、住民相互の情報・意見交換が続けられている。

②アンケート調査の結果から

筆者は2010年10月に、杉並区と世田谷区の外環道計画線の沿線に居住する1,000人（各区500人）を対象にアンケート調査を実施した。以下では主な結果を取り上げ、PIの「実態」を検証する。

表1 計画に関する認知度 (%)

	知っている	知らない
地下化	68.9	31.1
区内ルート	58.8	41.2
全体費用	13.3	86.7
地上部街路	26.4	73.6

表1は、「外環道が地下に建設される」、「区内のどのようなルートを通るか」、「全体の費用がどの程度かかるか」、「外環道の地上部に新たな街路を作る計画があることを知っているか」という設問に対する回答の比率である。地下化やルートについては半数以上が認知しているものの、費用や地上部の街路につ

いては8割近くが「知らない」と答えていることから、計画についての周知度が十分ではないことがうかがえる。

表2 効果・影響に対する評価 (%)

	そう思う	そう思わない	わからない
①	69.1	25.6	5.2
②	65.3	22.9	11.8
③	66.4	21.8	11.8

表2は、①外環道をつくることはやむをえない、②環状8号線の渋滞はかなり減少するだろう、③IC周辺で渋滞が増えるだろう、という3つの設問に対する回答の比率である。すべての問いに対して6割以上が「そう思う」と答えていることから、外環道の建設は避けられないことであるが、建設後はメリット・デメリット双方の発生が認識されていることがうかがえる。

表3 外環道の評価 (%)

	プラス	どちらとも いえない	マイナス
本人	38.0	45.1	16.9
道路沿線	17.9	38.6	43.5
地域	32.6	53.3	14.1
区内	44.0	44.0	12.0
23区内	54.3	41.8	3.9
都内	58.7	39.1	2.2
3県	68.5	30.4	1.1
産業界	77.2	21.1	1.7

表3は、外環道のプラス・マイナスの評価について、スケールごとに聞いた設問の回答結果である。全体としてプラスの効果があるとする傾向が見られるものの、回答者本人の周辺ではマイナスの影響が大きく、特に沿線ではマイナスに評価する人の割合が高い。表2とあわせて、総論として外環道の必要性は認めるものの、環境に対する影響も含めた沿線への悪影響を懸念している状況がうかがえる。

次に、PI そのものに対する評価を見てみよう。

表4 PI に関する知識 (%)

	あてはまる	あてはまらない	分からない
①	12.8	17.8	69.4
②	42.8	6.1	51.1
③	30.6	16.7	52.8
④	5.6	12.2	82.2
⑤	16.1	23.3	60.6

表4は、PI について①制度内容を知っている、②重要な役割を果たすと思う、③よい制度だと思う、④開始時期を知っている、⑤期待していない、という5つの設問に対する回

答の比率である。約半数が重要な役割を果たすと思っている(②)一方で、全ての設問で「分からない」という回答が半数以上、多いものでは8割を占めている。いかにPIという概念(制度)の周知がなされていないか、ということの証左であろう。このことは、PIで設定されている場への参加経験からもはっきりと読み取れる。

表5 PIへの参加経験(%)

	経験あり	経験なし	機会があることを知らなかった
①	8.2	40.1	51.6
②	13.2	42.9	44.0
③	7.1	42.9	42.9
④	2.2	45.1	52.7

表5は、①オープンハウス、②地域毎のPI、③地域課題検討会、④協議会・会議の傍聴、という4つのPIの場への参加経験を聞いた設問の回答比率である。参加経験がないのみならず、半数近くがそもそもそのような機会があること自体を知らなかった、という結果となった。

表6 PIに対する評価(%)

	肯定評価	否定評価
情報提供	32.9	67.1
意見集約	29.5	70.5

これまで見てきたことからもおおり、PIが理念として掲げている、客観性・透明性・公正さを維持したうえでの情報提供と意見集約については、現状では7割近くが否定的な評価を下す結果となった。(表6)。

(4)PIの現状と課題

PIとは、Public Involvement(市民を巻き込む)という言葉が示すとおり、「(市民が)議論した結果については、それ相応の重要性和尊厳をもって受け止めることが必要」だが、最終的な意思決定は「法令上の意思決定権者」=行政に或る、という解釈が一般的である(石田・太田・中条 2004)。つまり事業の妥当性やその公益性の最終的な判断基準は行政側のみが有することになることから、PIの本質は「行政主導型」の市民参画にあるといえる。美濃部都政、飛鳥田市政などの革新自治体において萌芽した市民参画は、まちづくりやコミュニティ政策における行政と市民の「協働」へと発展した一方で、福山市における「擬似コーポラティズム」、神戸市における「ネオ・コーポラティズム」などに代表されるような、官僚的支配に基づいた行政による参画対象の選別、およびそこから発生する参画の制度化・形骸化(=参画の後退)という方向へも向かった(矢澤 1990; 武川

1993)。現状のPIは、残念ながら後者の流れに位置付けられると言わざるをえない。先述したとおり、PIに参加した住民からは何度も「行政のアリバイ作りではないのか」といった意見が出されている。協議会や会議での議論、および<直接型>の手法で集約した意見が、計画にどのように反映されている・されていくのかが判然としない状態が続き、住民にすれば、事業主体である行政(事業を「進めたい」主体)が「ただ単に聞いている」だけではないか、という不信感がくすぶり続けているのである。その最大の要因は、PIという市民参画の制度において、最終的意思決定権を持つ行政に対して市民の側が何らの強制的効力を持っていないことにある、といえる。

原科幸彦は、市民参画においては「フォーラム=情報交流の場」、「アリーナ=意思形成の場」、「コート=異議申立の場」の3つの設定が必要としている。フォーラム、アリーナともに市民が参加する場だが、フォーラムは参加の自由度が高く、意思決定にまでは至らない情報交流の場である。これに対してアリーナは意思形成の場であり、固定的なメンバー(代表者)によって継続的な議論が行われる場となる。さらにコートは行政の判断に対して異議申し立てを行い、市民の意思を適切に反映させる強制的な仕組・制度を指す(原科 2005)。この分類を援用すると、現状のPIはフォーラムは設定されているものの、アリーナはその位置付けが不十分なままであり、コートにいたってはまったくそのような場が設定されていないことになる。まずはこの点について、早急に制度的な整備を進めていくべきであろう。

さらに、本来ならば設置されてしかるべきであり、それを前提として制度運用がなされるべき「第三者機関」について、改めてその意義と役割を見直していくことが肝要となる。

PIのプロセスは一般的に、以下のような4段階を経ることが想定されている。

- ①周知…関係行政機関が、計画のたたき台、および具体的な市民参画手法の周知をする
- ②意見把握・公表…関係行政機関または第三者機関等が公聴会などにより市民の意見を把握し公表する
- ③審議…第三者機関等が、市民の意見を整理・分析し、その結果をふまえて道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項などを取りまとめる
- ④報告…第三者機関等は、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項などを道路管理者に報告す

る

「第三者機関」は、主に中立的な立場の学識経験者によって構成され、PI プロセスにおいて主に審議と報告を行うことになっている。そしてその他に、市民参画の形態や方法に対する助言や評価、市民の意見の把握・分析・公表なども行うことが想定されている。PI 実施の目的が市民に対する情報提供・意見集約と、それらの計画へのフィードバックであることを考えると、事実上、PI のプロセス全般に関して「妥当性」の判断を下す機関である、と捉えることができる。

外環道の PI においても、協議会開始以前の 2001 年 12 月から、協議会開始当初の 02 年 12 月まで「東京環状道路有識者委員会」が組織されていた。しかしその後、第三者機関は今にいたるまで継続的に設置されることのない状態が続いている。しかも、(外環道の PI に限らず) 第三者機関は主に交通工学や交通経済学、環境学などの専門家によって構成される傾向にある。こうした領域の専門家は、道路建設に関する「科学的合理性」(道路建設に関する技術的側面や収益・費用などの側面)の検討は可能であろう。だが、「手続的合理性」、すなわち PI の主旨、およびそのプロセスの妥当性まで審議することについては、疑問が残ると言わざるをえない。

これまで見てきたとおり、外環道の PI は 2001 年の実質的な開始以来、現在まで行政と市民の話し合いが続けられているが、未だに問題の「解決」にはいたっていない。制度の運用過程においてもっとも重要な課題である合意形成をいかにして行っていくのか、換言すれば、どれだけの情報提供と意見集約を行えば「十分」であるのか、ということについての基準が存在していない。さらに、基準が不明確なのだから当然といえば当然だが、どのような過程を経れば合意形成がなされるのか、ということに関する方策やそのための手法も明確にされていない。こうした「手続的合理性」を審議する場を早急に整える必要がある。

(5) 公共性と市民参画

こうした市民参画および合意形成をめぐる問題は、より広く「公共性」概念について考察する必要性を提起している。

PI を実施するようになる以前から、たとえば古くは成田空港建設における円卓会議や、最近では愛知万博開催における検討会議など、公共事業実施に関して「官」と「民」が合意形成を図ろうとしてきた場合は、これまで数多く設定されてきた。しかしいずれの場合も「真の合意形成」に至った、といえるものはなく、PI はそうした反省をもふまえたうえで導入された概念(制度)である。

ところで、道路に限らず、交通網全般は社会資本(公共財)と位置付けられていることから、その建設は公共事業の範疇に収められることがほとんどである。これまで、ダム・空港・ゴミ処理場などの建設(=公共事業)が行われるさいには、その「公共性」が常に問題となってきた。しかし中澤秀雄が指摘しているとおり、1960 年代に住民運動が隆盛となった頃から市民的公共性の可能性が議論されているにもかかわらず、未だに「新しい公共性」は定着していない(中澤 2005)。

周知のとおり、社会学において社会運動論は重要な位置を占め、さまざまな実証・理論研究が行われ、公共性に関する検討も多く積み重ねられてきた。そのなかで、船橋晴俊らの研究グループが、新幹線整備問題を事例として提起した公共事業の「未熟型」と「成熟型」という概念は重要な示唆を与えるものである。船橋らは、公共事業の成熟化を実現するための計画決定のあり方として、①計画決定の早い段階で、計画の作成と決定の場に批判乗法が取り集められること、②(計画の)代替案を検討するための関連情報が公開されること、③住民側が、代替案を批判的に吟味することが可能なレベルにまで力量を向上させること、を挙げている(船橋ほか 1988)。PI は①、②を満たすものであるが、今後さらに考えていかなければならないのが③である。

「新しい公共性」を実現し、成熟型の公共事業を実施するためには、市民が主体的・積極的に計画に関与し、行政に対してしっかりと「対抗力」を持ち、その力を正当に発揮する場を設定することが重要である。外環道の事例では住民が「新たな動き」を展開し、自身の「対抗力」を高めることを模索している。そして「巻き込まれる」存在ではなく、対等な立場の主体として計画に関与することを目指している。前項で述べた 2 つの改善点、すなわち制度的な強制力の付与、および手続的合理性の確保は、まさにこの点に関わることである。

たしかに現状の PI は、解決すべき課題の方が多し。しかし、理念自体は過小評価されるべきではないし、今後も試行錯誤を続けながら、より良い制度とするための努力を重ねていくべきであろう。「PI の完成」はすなわち、「新しい公共性」の実現と密接に結びつく可能性を多いに秘めているのである。

[文献]

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』有斐閣選書。
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。
石田東生・太田勝敏・中条潮、2004、「座談会 これからの交通整備をめぐる」

パブリックインボルブメントの役割と課題」『運輸と経済』64(1): 6-16.

中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社.

武川正吾, 1993, 「地方自治体の『財政再建』過程——1975~1990年」似田貝香門・蓮見音彦編『都市政策と市民生活——福山市を対象に』東京大学出版会: 183-208.

矢澤澄子, 1990, 「地方自治と都市経営」蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『都市政策と地域形成——神戸市を対象に』東京大学出版会: 299-342.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 松林秀樹、「道路計画における市民参画——パブリック・インボルブメント (PI) の現状と課題」、『関東学園大学法学紀要』、査読有、第18巻第1号、2009年、pp. 113-135
- ② 松林秀樹、「『交通社会学』の構築へ向けて——市民参画の問題を中心に」、『関東学園大学紀要 Liberal Arts』、査読無、第17集、2009年、pp. 1-12

[学会発表] (計1件)

- ① 松林秀樹、小山雄一郎、「道路建設計画における市民参画の現状と課題——東京外かく環状道路の事例から」第83回日本社会学会大会、2010年11月6日、名古屋大学

[図書] (計0件)

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況 (計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松林 秀樹 (MATSUBAYASHI HIDEKI)

関東学園大学・経済学部・講師

研究者番号: 20453417

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

小山 雄一郎 (KOYAMA YUUCHIRO)

玉川大学・リベラルアーツ学部・助教

研究者番号: 40439542