

論文の内容の要旨

論文題目 東京の幹線道路整備における政策決定に関する実証的研究

氏 名 山下 保博

(研究の動機とねらい)

放射・環状で構成される東京都区部の幹線道路は、首都東京の重要な都市基盤であり、近代都市計画として計画が成立した 1927（昭和 2）年の道路計画から起算しても、70 年以上に及ぶ歴史を有しているが、その整備率は 56%と依然道半ばである。国際的な都市間競争の時代に、諸外国の大都市と伍していくためには、都市活動を支える交通インフラの保有が重要な鍵となる。

人口稠密な東京の幹線道路整備に当たっては、他の大都市や地方部の幹線道路整備とは異なる、また地区レベルの道路整備とも異なる、計画技術と合意形成が事業実施への鍵である。長年行政実務の担当者として関わりを持った筆者は、東京の都市計画道路の計画とその整備について、具体的な事例に即して事実を改めて整理したいと考えた。

(本研究の特徴)

①行政実務者の立場から、具体的な計画や事業の事例に則して、資料・データをもとに分析・検証を行ったこと、②仮説の検証を通じて、幹線道路整備の政策決定に、いくつかの法則性があることを示し、広く今後の道路整備の政策決定プロセスへの応用を示唆したこと、③新都市計画法制定以降の、東京都区部の幹線道路の都市計画決定（変更を含む。）を歴史的かつ体系的に取り上げ考察を加えた初めての論文であることが特徴としてあげられる。

(仮説の提示)

道路の利用者、沿道住民、道路事業者等、それぞれの立場・利害が存在する中で円滑な

都市交通を実現するための幹線道路整備を推進するという行政目的を達成するためには、

- (1) 計画が自動車交通という広域目的のみならず、地域環境保全あるいは改善など、まちづくりを総合的に実現するための計画合理性を有していること（計画合理性）
- (2) 計画について、行政の十分な情報提供と説明がなされていること（説明責任）
- (3) 実質的な住民参加を通じて、関係者の合意が得られていること（住民参加）

という3要件が必要である。

このことを、具体的事例を通して明らかにする。

（新都市計画法制定以降の東京都区部都市計画変更案件の概観）

新法制定以降、東京都都市計画審議会が扱った道路の計画変更（新規追加を含む）は700路線に及ぶ。関連案件をまとめた293件について、計画変更の理由別にみると、①新法制定（昭和43年）以前〔第1期以前〕は、自動車交通に対する社会的要請に応えた高速道路の追加などネットワークの強化が行われたこと、②昭和43～50年〔第1期〕には、交通需要対応の案件が多かったこと、③昭和51～60年〔第2期〕では、環境対策強化の案件が増えるとともに、交通需要対応も多かったこと、④昭和61～平成7年〔第3期〕では、地下構造形式の高速道路など環境対策が格段に進むとともに、街づくり関連の案件が増加したこと、⑤平成8～13年〔第4期〕では、立体道路制度の導入などによる都市空間重視型の案件が増えたことなどが指摘できる。

（政策決定に影響を及ぼした制度・枠組みの変遷）

旧法時代には住民参加手続きが定められておらず、計画の説明責任、住民参加において不十分な制度であったが、新法制定により、計画案の公告・縦覧、公聴会制度の導入など手続きの民主化が行われた（第1期）。東京都では昭和56年に国に先駆けて環境影響評価条例を法制度化し、多くの事例を積み上げてきた。国は昭和59年に閣議アセスメントを導入した（第2期）。第3期にいたって、立体道路制度、再開発地区計画制度などが導入され、道路を総合的街づくりに位置づける手段が強化された。平成11年に環境影響評価法が制定されたが、東京都では、すでに総合アセスメント導入が検討されており、平成12年には計画段階アセスメントが試行され、平成15年の条例改正につながった。また平成13年の都市づくりビジョンではパブリックインボルブメントの導入が提言されている（第4期）。

（9事例について政策決定プロセスを分析）

以上を踏まえ、各期に特徴的な次の9事例について政策決定プロセスを分析し、仮説にあげた3要件が備わっていたかどうかを検証した。

- ①【第1期以前】東京外郭環状道路（旧都市計画法適用事例）
- ②【第1期】放射36号線（車線縮小などにより環境保全した事例）
- ③【第2期】区部道路再検討（公聴会など新都市計画法の手続きを踏襲した事例）
- ④【第2期】首都高速中央環状王子線（環境影響評価条例を初適用した事例）
- ⑤【第2期】首都高速中央環状新宿線（地下化検討委員会を設置して一部見直した事例）
- ⑥【第3期】環状2号線（虎ノ門地区）（街づくりと立体道路整備の同時施行による事例）

⑦【第3期】臨海開発広域幹線道路5路線（街づくり協議会を設置して面整備を協議した事例）

⑧【第3期】環状2号線（汐留地区）（再開発地区計画を適用した事例）

⑨【第4期】放射5号線（総合アセスメント試行事例）

を取り上げた（別表）。

（9事例にみる特徴点）

9事例のうち都市計画変更過程で何らかの見直しが迫られた①②⑤⑥については、3要素のうちの少なくとも一つの条件が欠けていたため、計画の構想段階まで計画決定プロセスをさかのぼって、それぞれにおいて何らかの第3者的機関を設置して、住民参加を得ながら見直しがなされていると指摘できる。現在のところ計画構想段階での制度的枠組みはまだ作られていない。なお、放射5号線では計画段階アセスメントの試行事例であり、計画決定プロセスの当初段階から代替案を示すという先進的試みがなされた。

こうした見直し事例においては①計画段階にさかのぼって柔軟な対応が迫られると言う「プロセス遡上の法則」がみられ、②見直しに際しては合意形成に向けたツールの多様性が必要という「持ち駒多様性の法則」が重要であり、③こうした見直しに当たって道路事業に携わる者は道路事業を離れて異なる主体間を総合的に調整する能力が必要であるという「総合調整力の法則」がみられた。

（考察のまとめと今後の目指すべき方向）

論文を通して、道路整備を円滑に進めるためには、仮説で示した計画合理性、説明責任、住民参加という3条件を整える必要があるということが検証された。

今後の道路整備においては、計画の総合性、計画決定の透明性、事前の合意形成における枠組みと住民参加、道路事業者の総合調整力などが必要であると指摘できる。これを実現するためには、早急に、計画段階における住民参加の制度的枠組みを導入する必要があり、そのためにパブリックインボルブメントの法制度化が必要である。また、その制度化に当たっては、この論文で指摘してきたように、手続き規定を厳格に定めるものではなく、柔軟な対応と地域特性を反映できる制度とする必要があることを指摘したい。

以上