

東京都 正員 寺西弘文

1). はじめに

一般に、都市施設等の都市計画に伴う最終意思決定は、計画案の作成からはじまって、議会、地元調整の過程を経て、都市計画法に基づき「都市計画審議会」において議決されることで終了する。

特に、地元調整段階においては、その都市計画行為が、地元において種々の影響（地権者の立ちのき、道路公害、日照等の外部不経済の発生等）を与えることにより、調整困難となり、計画遂行が長期化する場合が多々ある。この困難期には、必ず政治的関与や介入があり、政治的過程（Political Process）期にも相当する。それ故、計画遂行（行政）側は、この時期に、ありとあらゆる努力を行うことによって、行政過程にのせ、審議会に計り計画決定を行なおうとするのが一般である。

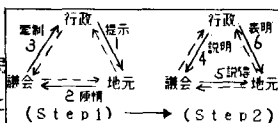
本論文では、都市計画道路の新規決定をケース・スタディとして、その計画決定にいたる調整過程について論じてみることにする。

2). 調整主体およびその動向

都市計画に伴う調整主体は、（１）．行政（計画側）、（２）．住民（被計画側）、（３）．議会（政治側）の３カテゴリーに代表される。ここで、その主体間の動向を考察すると、（図-1）

Ⅰ. 計画遂行初期（Step 1）

1. まず、行政側から地元住民へ計画が提示される。2. 次に



地元は、その計画に対する意向
特に、反対の場合、地元議員に請願、あるいは陳情をする。

3. それに対して、地元議員は、地元の動向に合せて、即ち投票行動最大化をねらって、行政を牽制する。

Step 1では、以上のようなパターンがくり返され計画遂行は発展せず、事態は、コウ着状態となる。

Ⅱ. 計画遂行末期（Step 2）

4. まず、行政から議会（地元議員を中心に）に対して、計画またその課題の行政的（客観的）説明をくり返し行う。
5. それを受けて、議会は、行政の強い姿勢および、計画の必要性、客観性を読みとり、何らかの条件付きで、地元住民に対し説得するようにいたる。6. 議会の動向に合せて、行政側は、

地元に対して最終意思決定を表明する。

即ち、Step 2では、地元（特に反対地区）は、行政、議会の両方向より説得される状態となり一般にこの状態で行政都市計画は実行される。

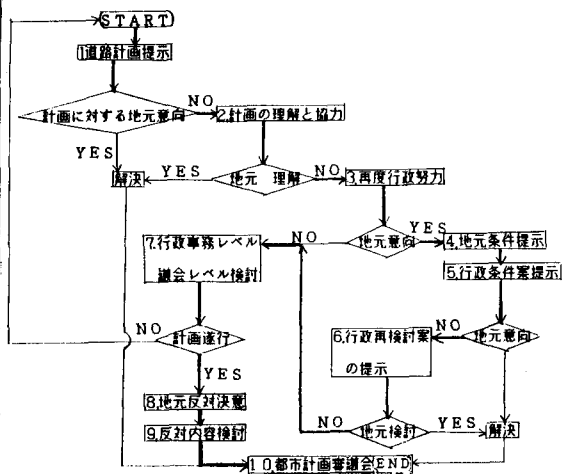
ここで、議会、特に地元議員（一方では、地元の直接利益代表、他方では、多くの選挙民に対する間接利益代表の二面性を有する）が重要な位置付けにあり、議会、政治対応が計画遂行のかぎとなることが理解できる。

3). 都市計画決定のプロセス

ここで、都市計画決定に伴う一般的过程を都市計画道路の決定を事例として説明すると、図-2のようになる。即ち、

1. 計画路線の目的、性格等の位置付け、および当該地域、地区に対するインパクトの説明を行う。それに対して地元の意向は、一般的に反対である。
2. そこで、行政は、計画の理解と協力を求めるべく、さらに計画の地元浸透を計る努力を行う。しかし、それでも地元の理解は得られないのが普通である。
3. 再度行政は努力を行うとともに、強い意志表示を行う。
4. このあたりより、絶対反対から、ばつばつ、線形、幅員の変更、代替地、生活再建の要求、地元まちづくり等の要求あるいは条件の提示がある。
5. それを受けて行政は、基本的、概括的な条件案の提示を行う。それに対して、地元は、行政の形式的提案説明に反発する。

図-2 都市計画決定と対地元対応金フロー図（都市計画道路）



6. 行政は、再検討案を提示するとともに、行政努力の限界および計画遂行の決意表明を行う。当然のことながら地元は賛成はしない

7. この段階にいて、行政的、政治的等の客観性の検討を行い最終意志決定を下す。8. それに対して、地元は、計画反対の請願陳情、意見書の提出を行う。しかし、議会は、中立的立場をとるようになる。9. 行政は、地元反対主旨の整理を行い、計画に対する行政見解を明らかにする。10. 以上の行程を経て、計画を都市計画審議会に計る。最後まで地元の反対が強い計画については、付帯意見をつけて議決させるのが普通である。

さて、以上説明したように、7のステージが最終意志決定段階でここでの状況分析が、重要となり、それ以後のステージは、ある意味では、客観性を有する権力行使である。特に、行政計画行為での対住民交渉は、民間企業での、市場機構（価格形成）によるものとは相違し客観的公共性に立脚した権力を行使することによって成立することが、特出する点である。

4. ケース・スタディ

さて、ここで実際の都市計画道路決定に至った行程（図-3）をもとに、ケース・スタディを行う。本スタディは、大型プロジェクト（土地の高度集積利用、約2000億円投下）区域にアクセス道路を計画しようとするもので、都心部既存市街地に、現道幅員11Mを22Mに拡幅する計画決定プロセスである。本プロセスは計画発表後、1年間を経て、地元は、計画絶対反対の状態からスタートしている。一方、行政側は、年2-3回開催される都市計画審議会を目標にすみやかに計画決定すべく努力する。

第1期：（4，5，6，7月）行政側から地元説明を行うも地元の反対姿勢は変わらず、地元議員も地元側に立ち、反対請願も提出され、地元区議会も計画を諒承するにいたっていない。

第2期：（8，9，10，11月）行政側から、計画道路に伴ったまちづくりの新提案を行う。これは、住民の関心を縦から面へ移行させる数術的な意味を持って また、別地区から賛成請願が

提出され、第1期よりも多少局面の変化が見られる。しかし、第1期、第2期とも、実質的地元代表意志決定機関である、区長、区議会説明において計画の合意は得られていない。また、定期的に、プロジェクト推進事業者を含めた調整会がなされている。

第3期：（12，1，2月）行政から強い計画調整要望が地元議員になされ、それを受けて、地元議員は、地元区長と協議、議員を仲介に住民が区長に地元条件を提示、行政は最大限の条件回答を地元住民に行う。そして、以上の状況を踏えて行政は、最終意志表明を行い地元区議会の諒承を得る。そして、地元に対しても、最終意志表明を行う。地元は、意見書を行政に提出するも、都市計画審議会では計画は議決される。

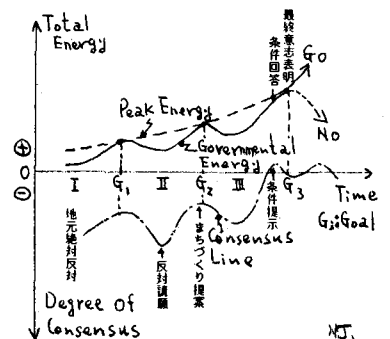
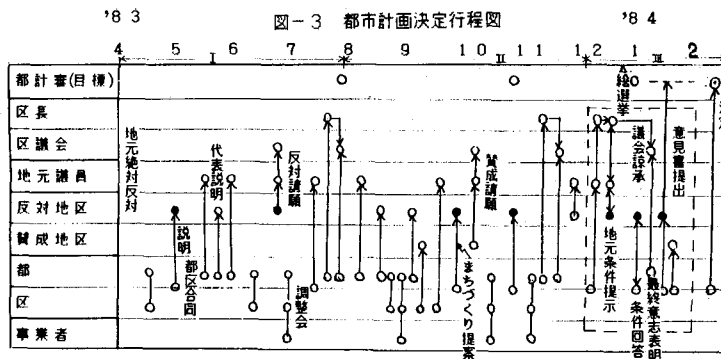
以上が現実には都市計画決定された行程である。図-3において、――で囲まれた部分が高度に政治性を有するプロセスである。また、巧妙なしかけを有する紛争解決手段で、Black Boxに相当する部分である。図-3のデジタル表示をアナログ的に表示したものが図-4で、ここでは、行政勢力量と対比した住民同意の程度を表現したので、また、都市計画として現実のものになるためには、行政のPotential Energyがある水準に到達することが必要であることを示している。しかるに、ある水準に到達しても現実のものとならない場合は、行政訴訟が生じた時などである。

5. まとめ

一般に、都市計画を現実のものとする過程では、地元の反対等の要因を含んだ政治力学の解明が必要である。

今日、社会の民主化が進み、情報公開等が必然性を持つ状況下で都市計画を現実の政策として、すみやかに遂行するための手法として、政治都市計画の確立が今後、必要である。

図-4 行政努力と住民同意



参考文献：「都市計画道路と住民意識構造について」寺西 昭和55，年次大会
「都市計画と住民参加について」寺西 昭和57，年次大会