

東京外郭環状道路（世田谷—練馬 16km 区間） の事業化に関する見解

NPO 法人建設政策研究所

アメリカ発金融危機に端を発する世界的経済危機が、当初の予想以上に日本の実体経済を落ち込ませたことを受け、政府はこの4月に、国費総額15.4兆円にもものぼる「経済危機対策」（以下「対策」と呼ぶ）を打ち出した。アメリカ向け輸出産業に過度に依存した日本の経済成長路線が、アメリカ発金融危機の直撃を受けたことは当然である。

しかし、「対策」の内容は、この反省の上にたった自立した内需型産業の育成、地域経済の再生、安定した雇用の確保、国民の購買力の向上などの立場から深く検討された対策とは到底いえない。自動車産業や電機産業など輸出企業向けの支援対策や国際競争力強化を主眼とした「21世紀型インフラ整備」と称する大規模公共事業が相変わらず目白押しとなっている。

その中でも特に注目されるのが、三大都市圏環状道路の整備のうち、「国幹会議の議を経て位置づける」とされた東京外郭環状道路（以下「外環道」と呼ぶ）の整備である。

約40年間、周辺住民の反対運動のために凍結されていた外環道（練馬—世田谷の16km区間）が、「対策」に盛り込まれるや、あっという間に国幹会議（国交相の諮問機関である「国土開発幹線自動車道建設会議」の略）が招集され、約1兆3,000億円の整備費を要する整備計画路線が決定された。そして、5月末には09年度補正予算に約95億円の用地買収費が盛り込まれ、6月には用地買収にゴーサインが下りた。この間、約3ヶ月というスピードで、「経済危機対策」という名目で不要不急の大規模公共事業が実行に移されたのである。

今なぜ、40年間凍結された計画が「対策」に盛り込まれ、急きょ事業化が決定されたのか、外環道建設が真に経済危機対策になるのか、などについて建設政策研究所の見解を述べ、事業の中止を強く求めるものである。

1. 外環道(世田谷—練馬 16km 区間)はどのような事業なのか

外環道は、都心から約15kmの圏域で放射方向に伸びている高速道路を千葉、埼玉、東京を通して環状に連絡する延長約85kmの道路である。関越道と常磐道を結ぶ約30km区間は高架道路などの地上の道路として既に開通し、また、千葉県側の20km区間は現在事業中である。

世田谷—練馬16km区間は、1966年の都市計画決定では高架方式で計画されていたが、2007年に地下40m以深の大深度地下方式に都市計画変更され、シールド工法により直径16mもの大口径のトンネルを2本通そうとするものである。

当初から環境悪化に関する周辺住民の強い反対運動があり、事業が頓挫していた。しかし、地下工法になっても延長 16km 区間にはジャンクションおよびインターチェンジが計 6 ヶ所設置される。そのため、区間途中における騒音・振動とともに、排気塔（区間途中に 5 基建設予定）から排気ガスが集中して排出され、周辺の大気汚染が今以上に悪化することが懸念される。また、地下水脈の切断による地下水の汚染と枯渇や溢れ等、さまざまな環境破壊が懸念されている。

2. 「経済危機対策」に盛り込まれ、急きょ事業化が決定された背景に 大手ゼネコン、財界の要求

今日、大深度地下における大口径（直径 16m）のシールドトンネル工事を施工する技術や経験を有する建設会社は、大手 5 社（鹿島、大成、清水、大林、竹中）に加えて準大手以下のゼネコン 10 社程度である。延長 16km 区間の工事はこれらゼネコンによって山分けされることになる。さらに、大口径のシールド機の製作は、日立、三菱、I H I など数社の重電機・機械メーカーに独占される。また、コンクリートやメタルの二次巻用セグメント、地盤改良工などは大手セメント会社や鉄鋼会社、専門工事会社が受注することになる。

また、大口径のシールド工事や機械、設備の設計ノウハウを有するのも大手機械・電機メーカーや大手ゼネコンしかない。設計段階における官民の共同作業は施工者の利益につながる都合の良い設計になる可能性がある。実際、国交省関東地方整備局が設置している「先端建設技術センター」¹では、外環道（世田谷一練馬 16km 区間）の大深度地下を利用した大断面・長距離シールドトンネルの施工などの技術的検討が行われている。当該センターの役員には国交省天下り官僚とともに、鹿島、大林組、竹中工務店、清水建設などの大手ゼネコン、新日鉄、川崎重工業、小松製作所など鉄鋼・機械メーカー、三井住友銀行など金融機関によって占められている。

大深度におけるトンネル掘削工事だけでなく、立坑工事やジャンクション工事など地上部から地下に深く掘削する工事においても土圧や水圧、地質の変化や障害物の関係など危険で困難な作業が予想される。そのため、設計変更などにより最終工事費が大きく膨張することも容易に予想される。

このように、外環道（世田谷一練馬 16km 区間）が政府の「経済危機対策」にもぐりこませた背景には、大手ゼネコンをはじめとした財界の強い要求があったことが指摘できる。

このことを裏付けるように、日建連（日本建設業団体連合会、会長：野村哲也清水建設会長、上位ゼネコン 49 社加盟）は、2001 年から 2007 年にかけて「都市再生のあり方」について 5 次にわたる提言を公表し、外環道を含む首都圏 3 環状道路整備に言及している。

2001 年の第一次提言では、外環道（世田谷一練馬 16km 区間）について、住民の反対で計画が頓挫したことを背景に「住民との早期和解」と、その方法として「大深度地下使用法の適用」を提案している。また、2007 年の第 5 次提言では圏央道や外環道等を「優先度の高い公共インフラ整備」として「土地収用法を積極的に活用して事業のスピードアップを図るべき」と主張している。

特に、アメリカ発金融危機後の 2008 年 11 月に発表された「都市再生の継続的促進に向

けた提言」においては「このような厳しい状況下においても、都市再生のための事業を継続的かつ着実に推進していくことが、内需拡大の観点からも重要」であるとし、「特に成田空港へのアクセス改善、圏央道や外環道の整備等、優先度が高い公共インフラは着実に整備すべきであり、予算の重点的配分とともに、土地収用法を積極的に活用し事業のスピードアップを図るべきである。」と予算の中で外環道の建設を重点的に配分すべきことまで提案している。正に今回の事業化再開は、こうした大手ゼネコンの要求に答えたものである。

3. 「経済危機対策」にもならない 外環道(世田谷—練馬 16km 区間)の事業

政府の「経済危機対策」では「成長戦略—未来への投資」の中で「中長期的な成長を図るため」、「地域連携と競争力強化の基盤整備」において緊急に整備すべきもののひとつとして、外環道(世田谷—練馬 16km 区間)の事業が位置づけられている。

つまり、外環道の整備は相変わらず輸出産業の国際競争力強化のための基盤整備であり、輸出産業による日本経済の中長期的成長を図るための事業として位置づけられているのである。しかし、他の先進国に比較しても日本の実体経済の急速な冷え込みの背景に異常な外需依存の経済構造があり、「輸出依存に偏った経済・産業構造の転換促進のための施策を最優先する。」という政府自身の主張とも合致しない事業である。

実際、内需拡大のための雇用創出効果からみても、シールド工法によるトンネル掘削工事は、土木工事の中でも最も先端技術による機械化された分野であり、掘削から土砂輸送、コンクリートセグメントの壁面取付まで自動操作により行われている。そのため、人力作業は極端に少なく、労働者の雇用対策としては最も効果の少ない事業といえる。

しかも、施工業者は一部大手ゼネコンに限定され、また、限られた専門下請業者、機械・材料業者によって占められるため、膨大な事業費を投入する割には、その経済波及効果はほんの一部に留まることになる。さらに、今年度の補正予算を含め、当面、用地買収のための支出が少なからず発生し、景気対策に直接効果のない予算として活用されることになる。

このように、外環道(世田谷—練馬16km区間)の事業はどの面から見ても、「経済危機対策」などとは、とても言える事業ではない。

4. 余りにも非民主的な事業化への決定の仕組み

約 40 年間、周辺住民の粘り強い反対運動のもとで事業化が凍結されてきたにも関わらず、「対策」に盛り込まれるやいなや、わずか3ヵ月ほどで事業が着手されることとなった。ここには国会審議に掛けることもなく、周辺住民の意見を聞くこともなく事業化を決定することのできる非民主的なしくみが存在する。

外環道の事業化を決定した国幹会議の審議時間はわずかに 90 分であった。当該会議のメンバーには国会議員や大学教授とともに日本経団連会長、日本自動車工業会会長、経済同友会代表幹事など外環道を強力に推進する立場の財界代表が4分の1を占めている。²

国民の税金を使って行う事業だからこそ国会で十分に時間をかけて審議する必要があるにもかかわらず、財界人と一部国会議員等による国幹会議での形式的な審議のみで決めてしまう。このような高速道路建設の決定システムを国民の立場から再検討することが急務である。

5. 環境破壊につながる不要不急の 外環道(世田谷—練馬 16km 区間)の事業化の中止を

外環道の建設において周辺住民が反対し、40年間近くも凍結されてきた最大の問題は環境悪化である。周辺地域では既に、クルマの排気ガスにより周辺小学校の児童の喘息罹患率は全国平均に比べはるかに高い。その上、外環道の排気塔から出る排気ガスが集中して排出された場合、人間のいのちにかかわる大気汚染悪化になることは明らかである。

そもそも40年間という長期間にわたって、外環道の事業が凍結されていたにもかかわらず、また、その間不便を強いられたわけでもなく、今日においても多くの住民が建設反対を訴えている事業を突如着工に踏み切る道理は全くない。

ましてや、実体経済の急速な落ち込みは、地域経済の再生、安定した雇用の確保、国民の購買力の向上などのために、有効に活用すべき財政支出を、雇用創出効果や経済波及効果にも役立たない事業に巨費を投入する必要性はない。

建設政策研究所は、以上に述べた理由により、不要不急の外環道(世田谷—練馬 16km 区間)の事業化の中止を強く求めるものである。



←

首都高速中央環状新宿線
(外回り)トンネル工事
シールド径：φ12.02m
(シールド工法技術協会 HP より)

¹ 国土交通省関東地方整備局道路部が設置。大深度トンネル技術検討委員会の規約によると、その目的は「大都市地域における道路整備において、大深度地下を活用した大断面・長距離トンネルの実現性について、技術的な検討を行うこと」であり、「目的を達成するために、新たな建設技術の活用を念頭に置き、環境など地域への影響を極力小さくしながら、安全かつ工期短縮・コスト縮減を考慮した構造・施工方法、換気・防災対策の技術的課題の検討を行う。」とされている。また、メンバーは学識経験者で構成され、第三者性として「委員会の目的に照らし、公正中立な立場から特定の行政機関及び特定の利害関係者等の利害を代表してはならない。」とされている。

² 経済界は御手洗富士夫社団法人日本経済団体連合会会長、張富士夫前社団法人日本自動車工業会会長、桜井正光社団法人経済同友会代表幹事、上村多恵子社団法人京都経済同友会常任幹事、楓千里(株)JT Bパブリッシング執行役員法人事業化部長が、大学教授は杉山雅洋早稲田大学商学大学院教授、橋本博之慶應義塾大学大学院法務研究教授、森地茂政策研究大学院大学教授が、地方自治体は金子原次郎長崎県知事が、マスコミは早坂礼子(株)産業経済新聞社編集局編集委員がそれぞれメンバーになっている。