

東京都における無電柱化の政治過程

桶本 秀和

城西大学 現代政策学部

要 旨

本稿は、なぜ東京都が他の道府県に先駆けて無電柱化に関する条例を制定できたかを明らかにすることが目的である。政策波及研究では、他の自治体に先駆けて条例を制定した先行自治体において、首長のリーダーシップが条例制定の要因であると指摘している。しかし、首長によるリーダーシップの発揮は、首長が議会の多数派と対立している場合、難しいはずである。そこで分割政府状態にあった東京都の政治過程を分析し、議会多数派が従来から主張してきた政策を首長が主張する場合は、首長と議会が対立的な関係にあっても、一定の協力関係が作られることで、リーダーシップの発揮が可能となることを明らかにした。

キーワード：東京都、無電柱化、政策過程、政治過程、分割政府、統一政府

1. はじめに

2004年の景観緑三法⁽¹⁾の制定以降、電線類や電柱を地中化する無電柱化（以降、無電柱化と略記）に注目が集まっている。国は、風致や歴史的景観を維持するために、1966年に「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」による歴史的風土保存地区制度を創設、1975年に「文化財保護法」改正による伝統的建造物群保存地区制度を創設した。さらに国は、2004年に「景観法」、2006年にまちづくり三法⁽²⁾、2008年に「歴史まちづくり法」を制定することで、景観やまちづくりを従来の枠を超えて、より包括的に進めるための法制度を整えた。これらの法制度の中には、風致や歴史的景観を創設・維持するための景観形成の一つとして無電柱化を取り入れたものがある。さらに国は、無電柱化を具体的に進めるため、2016年に「無電柱化の推進に関する法律（以下、無電柱化推進法と略記）」を制定した。

自治体に目を向けると、市町村では、2016年に茨城県つくば市が「つくば市無電柱化条例」を制定し、2018年に兵庫県芦屋市が「芦屋市無電柱化推進条例」を制定している。都道府県では、2017年に東京都が「東京都無電柱化推進条例（以降、都無電柱化条例と略記）」を他の道府県に先駆けて制定している。東京都は、2020年に日本で開催されるオリンピック・パラリンピック（以降、オリパラ関連と略記）に向けて、首都東京にふさわしい風格ある都市景観を形成し、成熟した都市としていくために、無電柱化を推進している⁽³⁾。特に東京都は、新国立競技場や選

手村の再開発などとともに、周辺地域の無電柱化を進めている。東京都の無電柱化政策は、2020年のオリパラ関連で使用される競技場が集中するセンター・コア・エリア⁽⁴⁾を中心とする区部だけでなく、多摩地域の人口集中地区内や観光地周辺なども整備対象としており、無電柱化の整備範囲が広範囲にわたっている特徴がある。

これらの国や自治体による無電柱化政策は、①複数アクター間にわたる調整が必要、②アクターの費用負担が発生する、③アクターの選択肢を制約しているという特徴を持つ。これらの特徴を持つ無電柱化政策は、条例化の政治過程において、アクター間の利害調整が難しい。無電柱化政策では、複数アクター間で異なる費用負担を調整しなければならず、法律や条例の制定がなければ、アクターは従来の安価な手法で事業を実施できていた。それにもかかわらず、本稿の事例である東京都は、他の道府県に先駆けて、無電柱化に関する条例を制定した。たしかに東京都は、観光客に向けた景観対策や首都としての都市防災機能の強化だけでなく、2020年にオリパラ関連の開催が控えていることも推進要因の一つと考えられる。しかし、自治体が無電柱化を進めるには多額の費用がかかるだけでなく、電線類を架空する電柱に複数のアクターが関係しており、無電柱化にはアクター間の利害調整が不可欠である。東京都は観光都市という側面を持つ一方で、都道府県の中で最も人口が多く、住宅地やオフィスが集中している地域であり、無電柱化を進めるための利害関係者が多く、利害関係を一致させることは難しいはずである。さらに無電柱化は、電柱の設置者や電線類の敷設者の設備設置に関する選択肢を規制している。設備設置者は、従来であれば安価な電柱や架空線を選択することができたが、法律や条例によってそれらの新設が抑制・禁止されている。

以上の背景を基に、本稿は東京都において、どのようにして無電柱化政策が進んできたかを明らかにすることで、なぜ東京都が他の道府県に先駆けて無電柱化に関する条例を制定できたのか、その要因を明らかにする。以下では、はじめに日本における無電柱化の取り組み状況について、国と自治体の状況を概観する。つづいて、無電柱化を含めて先駆的に条例を制定した自治体の政治過程の先行研究を検討し、東京都の政治過程を分析するための視座を得る。この視座に基づいて、東京都の事例分析を行い、条例化の推進要因を明らかにする。最後に、本稿の結論と含意を示す。

2. 無電柱化政策の概要とその特徴

2-1 国による無電柱化の推進⁽⁵⁾

無電柱化は、欧米では1800年代から都市部において進められ、1800年代末には地中化の方向性が決まっていたのに対して、日本では、富国強兵の潮流や第二次世界大戦敗戦後の復興期に安定し低廉な電力を早急に供給することが第一とされ、架空線が取り入れられた（高田、2010：28-29）。日本における無電柱化は1900年代から進み、東京の一部や高級住宅街の兵庫県芦屋市六麓荘などで進んだ（高田、2010：29-30；小池・松原、2012：60）。しかしながら、日本では、

太平洋戦争による破壊の後、安価で安定した電力の供給が急務となったため、建設の手間やコストがかかる地中配電網ではなく、架空による敷設が進められた。この結果、1960年代には、無電柱化の地域が銀座、丸の内、霞ヶ関の一部に残されるに至った（小池・松原、2012：63）。

戦後の無電柱化のきっかけは、1969年の「共同溝の整備等に関する特別措置法」であった。この法律によって、明治百年記念事業として銀座に共同溝が建設されたことで、無電柱化は各地のビル街や住宅団地で進んだ（小池・松原、2012：64）。国は、1986年から1990年にわたる第1期の「電線類地中化計画」を策定し、その後2004年から2008年にわたる第5期を経て、2009年からは「無電柱化に関わるガイドライン」を策定、総延長で9,000 kmの地中化を達成した（小池・松原、2012：67-68）。ただし、実績整備延長は、2017年の期間内までで約2,200 kmであり、年平均に換算すると250 km/年になり、これまでの整備計画と比べると、実績整備が大きく落ち込んだ。国は、2018年から2020年にわたる「無電柱化推進計画」を策定し、第5期と同程度の約1,400 km/年の整備を計画している。

2016年、国は無電柱化推進法を制定し、無電柱化を推進する上での意義や役割分担を明確にした。この法律は、災害の防止、安全・円滑な交通の確保、良好な景観の形成等を図るために、国、自治体、関係事業者間の役割を定めている。また、無電柱化を推進するために、国には基本的な方針・期間・目標等を定めた無電柱化推進計画を策定することが求められ、同様に都道府県および市町村に対して無電柱化推進計画の策定が努力義務として定められている。同法は、基本的には電柱について設置の抑制および撤去を求めている⁽⁶⁾。ただし、これらの国の取り組みにもかかわらず、2019年に国が実施した無電柱化に関する調査によれば、全国の約1,700の市区町村の8割は電線地中化の経験がなく、無電柱化推進法の成立後も、年7万本のペースで電柱が増え続けている⁽⁷⁾。

2-2 東京都や他自治体による無電柱化の推進

東京都は、2017年に他の道府県に先駆けて都無電柱化条例を制定した。条例では、無電柱化の目的として、①都市防災機能の強化、②安全で快適な歩行空間の確保、③良好な都市景観の創出を挙げている。条例において関係事業者は、道路の新設や改築、市街地における開発の際に電柱または電線を道路上に新たに設置してはならないと定められている（第10条1項）。さらに、関係事業者は、既存の電柱や電線についても道路の新設や市街地の開発と併せて行うことができるときは、電柱または電線を撤去する必要がある（第10条2項）。東京都の無電柱化の整備状況は、区部が55%に対して多摩地域が17%とその差は大きい⁽⁸⁾。

茨城県つくば市は、国内初の無電柱化条例となる「つくば市無電柱化条例」を2016年9月30日に施行した。つくば市では、駅などの中心市街地では、すでに無電柱化されていたが、公務員宿舎跡の再開発などにより電線類を架空線で整備する事例に対応するため、市内全域で無電柱化を促進するために条例を制定した⁽⁹⁾。条例では、大きく無電柱化区域における制限と無電柱化区域以外における無電柱化の促進を定めている（第3条及び第5条）。無電柱化区域以外において

開発行為を行う者は、既設の電線類と新設の電線類との接続部分が既に地下に埋設されている場合や市街化区域において1ヘクタール以上の開発行為を行う場合、無電柱化に努めなければならない。

兵庫県芦屋市は、2018年に「芦屋市無電柱化推進条例」を制定し、都市防災機能の強化、通行空間の安全性・快適性の向上、良好な都市景観の形成を進めている。条例では、開発業者に対して、道路上の電柱の新設の抑制や既存の電柱や電線について道路の新設や市街地の開発と併せて行うことができるときは、電柱または電線を撤去する必要があると定められている（第10条および第11条）。また、六麓荘地区といった昔から無電柱化などによって良好な景観が保たれている地域についても、道路や公用部分と供する部分については私有地における無電柱化に協力を求めている（第12条）。

2-3 無電柱化政策の規制政策的特徴

これらの国や自治体による無電柱化政策は、①複数アクター間にわたる調整が必要、②アクターの費用負担が発生する、③アクターの選択肢を制約しているという特徴を持つ。①について、電柱の設置や廃止には、国土交通省、経産省、総務省が関わっており、3者間の調整が必要となる（小池・松原、2012：68-69）。無電柱化は、電線類を主として道路に埋めることになるため、国政レベルでは国土交通省が法律や計画を立ててきた。これに対して、電線類の監督官庁は、電気線であれば経済産業省、電話線であれば総務省の管轄となっている。これは、電線類の所有権が電力会社と電話会社に分かれていることを意味し、電気線であれば電力会社、電話線であれば電話会社の所有となる。つまり無電柱化は、電柱を地中化するのに伴う電線類の地中化のために、国土交通省、経済産業省、総務省の3省間の調整⁽¹⁰⁾が必要だけでなく、電話線や電気線の所有者とも調整しなければならない。こうした調整については、歴史的・伝統的な地域風景を観光資源としている地域ではアクター間の利害が一致することが多いため、無電柱化が進む傾向にあるが、住宅地やオフィス街などでは利害関係の不一致から無電柱化が進まないことが多い（NPO法人電線のない街づくり支援ネットワーク、2010）。

②について、無電柱化は、道路管理者と電線管理者の双方の負担によって実施されている。道路管理者は国や自治体であり、電線管理者の多くは民間事業者である。これまで無電柱化に際して取られた主な手法には、電線類を埋める共同溝の設置と電線類を配線する主体にそれぞれ負担を求める電線共同溝方式がある。この方式は、電線共同溝本体の整備について、建設負担金を除き、国と自治体が1/2ずつ負担し、地上機器や電線などの整備や建設負担金については電線管理者が負担している。無電柱化政策は、国や自治体の負担も一定程度あるが、電柱や電線類の設置主体の負担は少ない。

③について、無電柱化を実施するアクターは、国や自治体による無電柱化政策が電柱の新設を抑制・禁止しており、コストの安い電柱の設置という選択肢を採ることが難しい。このため無電柱化政策は、アクターを選択肢を制約しており、一種の規制政策という側面を持つ。規制とは、

社会を構成する特定の私人や経済主体の行動を制限する行為である（植草、2000：3）。規制政策とは、国や地方自治体が法律や条例によって、社会を構成する特定アクターの行為を制限する政策を指すといえる。本稿の事例である東京都の無電柱化政策は、電柱や電線という設備の設置者に対して自治体が地中化を求めており、そうした設備設置者というアクターに対する規制政策として捉えることができる。こうした規制政策の政治過程は、特定の産業レベルで、ある集団に利益を、他の集団に損失をもたらすような政策の登場をめぐる争われる政治対立の場となって現れる（李、2014：67）。そのため、規制政策の政治過程はアクター間の対立が激しく、利害関係の調整が難しい状況下では政策決定が滞る。

以上の無電柱化政策の特徴からは、自治体が条例化する際に乗り越えなければならない課題が多くあることが解る。無電柱化について、実際に無電柱化を行う主体が費用負担や選択肢の制約を嫌って反発した場合、条例化のための利害調整が困難になることが考えられる。さらに、他の自治体に先駆けて条例化する場合、なぜ当該自治体が率先する必要があるのかについて、無電柱化を行う主体だけでなく議会からも反発が考えられる。このように、規制政策的特徴を持つ無電柱化政策は、その実現に多くの困難が伴うのである。次に、無電柱化に限らず、他の自治体に先駆けて条例を制定した自治体では、どのような政治過程を経たのかを検討する。

3. 先行研究の検討と事例分析の視座

本稿の事例である東京都は、無電柱化に関する条例化が少ない環境で条例を制定しており、政策波及研究が指摘する先行自治体に当たる。政策波及研究では、条例を制定した環境によって、自治体を先行自治体と後続自治体に分けている。先行自治体とは、情報が少ない環境で条例を制定した自治体を指し、後続自治体とは、複数の自治体が類似の条例を制定した環境で条例を制定した自治体を指す（伊藤、2002；伊藤、2006）。先行自治体では、他の自治体の取り組みを参照する相互参照がおこなえないため、政策を採用することで、どのような結果が、どのくらいの蓋然性で発生するかわからない不確実性が高い状況にある（伊藤、2002）。ただし、条例の制定数が少ない状況下でも、国が法律制定した場合、政策を採用すれば便益が見込まれると判断した自治体は、政策採用に乗り出す（伊藤、2002）。

さらに先行自治体では、社会的、経済的、政治的条件という内生条件が強く作用しており、首長のリーダーシップによるトップダウンの政治過程が指摘されている（伊藤、2002：2006）。こうした先行自治体における首長のリーダーシップは、いくつかの研究で指摘されている。例えば、早期に情報公開制度を導入した自治体では、情報公開制度の導入について行政側からの働きかけが多く、特に首長の働きかけが多い（中村・東川、1987）。教育行政に関する先進政策を採用した県では、首長の積極性や議会による政策への正統性の付与が指摘されている（青木、2005）。

以上の先行研究からは、他の自治体に先駆けて条例を制定する場合、首長のリーダーシップや国の法律の有無が影響を与えることが解る。条例の制定において首長のリーダーシップが重要と

なることは想像に難くないものの、首長のリーダーシップは議会との関係が重要である。どんなに強いリーダーシップを首長が発揮して条例案を提出しても、議会の支持を得なければ、条例案の可決には至らない。先行研究では、こうした首長と議会の関係に配慮したリーダーシップの影響という点が明らかとなっていない。

そこで、本稿は、どのような首長と議会の関係において、首長がリーダーシップを発揮できるのかに着目した事例分析を行う。本稿の事例である都無電柱化条例が制定された時期において、東京都では小池百合子が首長であったが、小池は議会の多数派である自民党と対立しており、首長がリーダーシップを発揮しても条例案がスムーズに可決されるのが難しい状況だった。その点で、本稿が扱う事例は、首長と議会が対立していた期間に制定されており、首長と議会多数派が協調関係にはない事例である。

4. 東京都における無電柱化の政治過程

4-1 石原・猪瀬・舛添都政下

東京都は、1986年の「電線類地中化計画」の策定をはじめとして、5期にわたる計画に基づき無電柱化を進めてきた。東京都における無電柱化は、1999年から2012年まで石原慎太郎都政時に、一定の進歩を見る。特に、無電柱化の気運が高まるのが、2006年3月8日に議会が2016年のオリパラ関連開催招致を決議して以降である。議会では、オリパラ関連招致に向けて良好な景観創出のために無電柱化が必要という考えが行政から提示されていく。石原⁽¹¹⁾だけでなく、自民党⁽¹²⁾や民主党⁽¹³⁾からも、オリパラ関連の招致・開催を見据えた無電柱化への言及が見られるようになった。行政からも、「……2016年のオリンピックを絶好の機会ととらえまして、皇居周辺に見られるような景観を保全するとともに、新たな地域を対象にして良好な景観を創出していく必要がある」⁽¹⁴⁾といったように、オリパラ関連招致に向けた前向きな姿勢が伺える。同様にオリパラ関連招致に向けた意見は、無電柱化の技術的・財政的支援も含めて、行政から多く見られる⁽¹⁵⁾。

こうした中、行政は10年でセンター・コア・エリア内の都道の無電柱化を進めるとしていた⁽¹⁶⁾。一方で、自民党議員からは、センター・コア・エリアや緊急輸送道路以外の地域について、十分な無電柱化対策が検討されていないという批判も出ていた⁽¹⁷⁾。他の議員からも無電柱化に対する質問は出るが、その内容は無電柱化を行う地域やそのための財源等であった⁽¹⁸⁾。2009年、無電柱化を進めるために、東京都全体の職員数が減少する中、財団法人東京都道路整備保全公社は「電柱のない街なみの形成」に関して、センター・コア・エリア内の無電柱化に関する人員を10人増員している⁽¹⁹⁾。以上のように、東京都の無電柱化は、オリパラ関連招致をきっかけとして大きく方向性を打ち出したことが解る。石原都政下において、首長と議会との関係は良好であったが、条例化を望む声はなかった。当時の議会は、基本的に自民党が多数を占めており、石原を支える関係にあった。自民党の議席数は、定数127議席中、1997年が54議席、2001年が53議

席、2005年が48議席、2009年が38議席であった⁽²⁰⁾。2005年からは民主党が躍進し、2005年に35議席、2009年には54議席を獲得し、2009年に都議会第1党となった⁽²¹⁾。ただし、続く猪瀬都政下で行われた2013年の選挙では、再度、自民党が圧勝して59議席を獲得し、民主党は15議席まで落ち込んだ⁽²²⁾。このように、東京都の議会は、基本的には自民党が多数を占めている期間が長く続いていた。

首長が短期に交替した猪瀬直樹および舛添要一都政下では、行政から積極的な無電柱化の働きかけが少なくなる。2012年12月に猪瀬は東京都知事になり、東京2020オリパラ関連招致委員会議長となり、2013年9月に開催地として東京での招致を実現した。しかし猪瀬は、その後に自身の資金提供問題によって2013年に辞任した。猪瀬が辞任した後の2014年の知事選挙で当選した舛添は、インフラ整備に合わせる形でオリパラ関連へ向けた取り組みを述べている⁽²³⁾。同様に、共産党⁽²⁴⁾、民進党⁽²⁵⁾、自民党⁽²⁶⁾からも、オリパラ関連に向けて都市景観の創出や防災機能の強化の面から無電柱化を訴える声上がる。無電柱化を推進するという点については、行政も議会も変わりは無かった。行政は、2009年から2013年にかけて策定された「東京都無電柱化推進計画」を2020年のオリパラ関連開催に向けて、着実に実行していくという姿勢であった。都政が落ち着きだしたかに見えたが、舛添も、自身のスキャンダルから失脚してしまう。東京都の首長が安定しない中で、無電柱化に注目が集まるのは、小池百合子が東京都知事に立候補し、そのマニフェストのなかに電柱を「ゼロ」にすると掲げてからである。

4-2 小池都政時代

舛添辞任後の2016年に行われた都知事選挙には、当時、衆議院議員だった小池の他に、増田寛也や鳥越俊太郎等が立候補していた。この選挙では、自民党系候補として小池と増田の両名が出馬する事態となり、自民党がどちらを推薦するか注目が集まっていた。ただし、小池は自民党からの推薦の有無にかかわらず、立候補する意志を固めていた⁽²⁷⁾。最終的に、自民党は増田を推薦することを決定し、公明党も増田の推薦を決めたことで、小池は無所属で出馬することになり、自民党出身者による分裂選挙となった⁽²⁸⁾。小池は、選挙戦で「都議会の冒頭解散」を打ち出して、最大会派の自民党との対決姿勢を打ち出していた⁽²⁹⁾。選挙結果は、小池が増田を倍近く引き離して約300万票を獲得して当選した⁽³⁰⁾。

小池は、選挙戦で掲げたマニフェストに多くの「ゼロ」を掲げていた。猪瀬、舛添とスキャンダルによって辞任した後の都知事選挙ということもあり、都政の透明化や行財政改革の推進を前面に押し出したマニフェストであった。そのなかに、「都道の電柱ゼロ化、技術開発を支援する」というものがあった。知事当選後に行われた定例会での所信表明演説で、小池は防災の視点から無電柱化を進めることが必要と訴えている⁽³¹⁾。こうした小池の無電柱化の姿勢の背景には、国会議員時代の活動が影響している。小池は、財界人との読書会を通して、無電柱化に関心を持っていた（小池・松原、2012：29-30）。2009年には、自民党と公明党の有志による議員連盟「電柱の林を並木道に変える議員連盟」を立ち上げて、有識者、事業者と共に勉強を開始した（小

池・松原、2012：30)。この議員連盟は、「無電柱化推進議員連盟」に名称を変更し、2014年には、自民党政務調査会のITS⁽³²⁾推進・道路調査会に「無電柱化小委員会」として正式な党の機関に位置づけられた(小池・松原、2012：31)。こうした議員連盟の議論から、「無電柱化推進法」が生まれている。

知事選挙で圧倒的勝利を得た小池は、議会において「これまでの政党復活予算の仕組みにつきましては、終了とさせていただきます」と述べ、報道陣に「自民の力の源泉だった」と発言するなど、自民党との対決姿勢を見せていた⁽³³⁾。一方で、知事選で自民党と同じく増田を支持した都議会第2党の公明党について、小池は公明党の山口那津男代表らと会談して、都政の停滞を避けるために必要な協力をし合うことを確認している⁽³⁴⁾。小池が知事となった時点の議会構成は、2013年の自民党が圧勝した時点の構成であり、自民党が59議席、公明党が23議席、共産党が17議席、民主党が7議席、みんなの党が7議席、都議会生活者ネットワークが3議席、維新の党が2議席、無所属が1議席であった。このように、当時の議会は首長提案を否決できる状況にあり、首長のリーダーシップによる条例制定が難しい状況だったことが解る。実際、2016年10月に都議会で豊洲市場やオリパラ関連に関する議論が行われたときには、自民党議員から自民党や都議会をブラックボックスと批判したことについて、小池による都の顧問選任の経緯が明らかではない点を指摘して、自民党と首長が対立している⁽³⁵⁾。

小池は2016年10月に、今後の東京都の取り組みを決める「2020年に向けた実行プラン」の策定を開始、計3回のプラン策定会議を経て、同年11月には大枠を取り決めた。「2020年に向けた実行プラン」は、2017年から2020年を計画期間として、『3つのシティ』を実現し、『新しい東京』を創り上げる」という意義のもとで、「セーフシティ」、「ダイバーシティ」、「スマートシティ」という3つの「シティ」を実現させることで、「新しい東京」を作り出すとしている。この中の「セーフシティ」を実現させるための一つとして、無電柱化に関する取り組みが挙げられている。

プラン策定会議は、知事・副知事をはじめとして、各局長が参加する全庁的な話し合いの場であった。このプラン策定会議において、2017年に向けた条例化の話が持ち上がる。2016年10月25日に行われた第1回プラン策定会議において、建設局長は、「……2017年度に、仮称ですが、東京都無電柱化推進条例を策定いたしまして、約2,200キロございます都道全線にわたりまして、電柱の新設を禁止することとしたいと考えております」⁽³⁶⁾と述べており、プラン策定会議において、条例化だけでなくその内容についても一定の考えが示されている。プラン策定会議における無電柱化への言及は第1回のみで、第2回以降には登場しなかった。3回の会議を経て、2016年12月に東京都は「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020年に向けた実行プラン～」を発表する。このプランでは、前の3つの「シティ」を中心に、東京都が取り組むべき政策を掲げており、その中の「セーフシティ」において、「主な政策目標」の一つとして「東京都無電柱化推進条例」の2017年度中の策定が政策目標として示されている。また、「電柱新設の禁止」や「区市町村道の無電柱化への支援」も2017年度中の政策目標として掲げられている。特に「電柱

新設の禁止」は、条例案の中に登場する施策であり、すでにこの時点で電柱の新設を禁止するという方針が決まっていた。また、東京都が2014年に策定した「東京都無電柱化推進計画」では、無電柱化に際して電線管理者への支援を検討し、国へ提案する旨が書かれている。これらのプランや計画では、無電柱化の推進主体は区市町村や電線管理者ではあるが、東京都がそれを後押しする支援を計画していることが解る。

「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020年に向けた実行プラン～」の発表から、東京都では無電柱化政策の条例化について、首長が積極的な姿勢を示す。小池は、2016年12月の定例会において、プラン策定会議で無電柱化推進条例の制定を進めるというまとめを受けて、「今後、国の動きも踏まえまして、無電柱化を推進する条例案を検討してまいりたいと思っております」⁽³⁷⁾と無電柱化政策の条例案の検討方針を初めて示した。また小池は、「……無電柱化推進法案が衆議院の本会議場で採決が行われて、そして参議院に送られることとなりました。……法案がいよいよ成立の運びとなり、それを受けて、東京都におきましても、この推進法を条例化して、……無電柱化を促進していきたい」⁽³⁸⁾と述べており、無電柱化推進法の制定の後押しを受けて、都における無電柱化を進めていく姿勢が見られた。

しかし、首長の積極的な姿勢に対しては賛否があった。2016年12月9日の都議会環境・建設委員会では、都道白山通りの街路樹の伐採に関する陳情について、「伐採を性急に行わず、いったん立ち止まること」などを求めた陳情に公明党・共産党・民進党・ネットが賛成する一方で、自民党の反対により賛成少数で陳情が不採択となったように、自公で意見が割れており⁽³⁹⁾、議会においては小池の積極的な無電柱化に対して一定の批判もあった。こうした自公の分裂は、議員報酬の削減においても先鋭化していた⁽⁴⁰⁾。無電柱化について小池は、「震災時に迅速な避難、救助活動を行う上で、電柱倒壊による道路閉鎖は大きな妨げとなります」⁽⁴¹⁾と述べており、その重要性を指摘しているが、自民党以外の政党から批判を受けていた。一方で、自民党議員からは、街路樹伐採問題に対する小池の対応を支持する声⁽⁴²⁾や自民党が主張してきた無電柱化政策と知事の無電柱化政策が同じ点を支持する声⁽⁴³⁾があり、小池の無電柱化に対する姿勢には、自民党議員から支持する声が多く挙がった。同じように、自民党議員は「……無電柱化を推進するため、知事は条例案を検討するとの発言がありましたが、これは、無電柱化を推進してきた我が党の政策と軌を一にするものであります」⁽⁴⁴⁾と述べて、小池が進める無電柱化政策を支持していた。ただし、自民党は小池を全面的に支持していたわけではなく、豊洲移転問題では知事の対応を厳しく批判している⁽⁴⁵⁾。さらに小池は、自民党議員とだけ事前に答弁調整を行わないことを報道陣に向けて発言したり、従来、自民党に協力してきた業界団体から、知事が直接要望を聞く「知事ヒアリング」を導入したりすることで、翌年に行われる都議選に向けて自民党へ揺さぶりをかけていた⁽⁴⁶⁾。

「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020年に向けた実行プラン～」の発表以降、無電柱化に関する議会の議論は、条例制定の是非ではなく、区部と多摩地域の差をどのように埋めるのか、低コストな手法での実施など、条例制定を前提とした話が続いた。無電柱化を実際に進め

る際の手法については、公明党・共産党・民進党・ネットから批判があったものの、無電柱化自体に反対という意見は見られなかった。こうした過程を経て、「東京都無電柱化推進条例」は、2017年第2回定例会に提出され、可決された。

5. おわりに

以上の東京都の無電柱化の政治過程をまとめると、次のようになる。東京都は、国の無電柱化政策に応じて、「電線類地中化計画」や「東京都無電柱化推進計画」を策定し、無電柱化を進めてきた。東京都が独自に無電柱化を進める契機となったのは、石原都政下におけるオリパラ関連の招致であった。東京都は、オリパラ関連の招致・実施に向けて、景観創設や防災面を向上させる必要があると考えて、積極的な無電柱化政策を進めた。しかしながら、石原の後を継いだ猪瀬、その後の舛添の両氏は、自らのスキャンダルへの対応に追われた。そのため、行政は積極的な無電柱化政策の提案を行えなかった。つぎに無電柱化政策に注目が集まるのは、小池都政においてである。もともと、国会議員時代から無電柱化に関心のあった小池は、選挙戦で示したmanifestoに無電柱化を明記していた。圧倒的な得票で当選した小池は、自らのmanifestoを実現するために、今後の東京都の政策を決めるプラン策定会議を開いて、多くの政策の実現を目指した。事実、このプラン策定会議において、無電柱化は条例化を目指すと言われた。しかしながら、条例化には議会との関係が重要であり、当時の議会は小池と対立していた自民党が多数を占めていた。小池は自民党出身ではなかったものの、選挙戦では自民党からの推薦を得られずに戦った。また、当選後の議会論戦においては、自民党との対決姿勢を明確にしており、自民党との関係は対立的であった。ただし、小池が進める無電柱化政策は、自民党も以前から訴えていた政策であり、この政策については、むしろ自民党は小池を支持するという立場を見せていた。公明党や民主党が、小池の無電柱化政策の進め方について一定の批判を持っていたのとは対照的であった。こうした中で、小池が都無電柱化条例を議会に提出し、賛成多数で可決された。

政治過程から明らかとなったのは、次の3点である。①無電柱化政策の実現は首長のリーダーシップによるところが大きかった。②国の無電柱化推進法の制定は首長の無電柱化政策を後押しした。③首長と対立的な関係にある議会多数派は、政策分野によっては首長と協力的な姿勢を示す。東京都は、これら3点の要因によって、他の自治体に先駆けて無電柱化条例を制定できたのである。①や②は、先行研究でも明らかとなっており、政策波及研究が指摘する先行自治体の政治過程の特徴と合致している。一方で、③については、首長と議会の多数派が協力的な関係にあれば、通常、首長がリーダーシップを発揮できると考えられるが、本稿の事例の場合は、首長と議会が協力的な関係になくとも、無電柱化政策という分野では協力的な関係を築けていることを示している。これは、自民党が以前から無電柱化政策を主張していた点が重要である。議会において、自民党は首長である小池と対立関係にはあるものの、小池が掲げる無電柱化政策を批判して反対姿勢を示すことは、自らの主張してきた政策を批判することになる。政策の一貫性という

視点から見ると、自民党は小池の主張する政策について、政策分野毎に賛否を示さざるを得ない状況だったのである。つまり、議会多数派が従来から主張してきた政策を首長が主張する場合は、対立的な関係にあっても、一定の協力関係が作られることでリーダーシップの発揮が可能となる場合がある。これは、二元代表制における分割政府状態が生じており、議会と首長が対立関係の場合でも、特定の政策分野では一定の妥協が図られる可能性を示唆している。この点からは、首長がリーダーシップを発揮するためには、いわゆる「総花的」政策を掲げる маниフェストが有効となる可能性を示唆している。ただし、そうした маниフェストを示せば、首長が本当に進めたい政策以外にも対応しなければならず、議会運営や政策リソースの配分が難しくなることも考えられる。

以上のような点を明らかにした本稿ではあるが、東京都という単一事例分析のため、その特殊性というバイアスが存在することに留意する必要がある。同様に、政策についても無電柱化政策のみを対象としているため、他の政策分野において、議会と首長が対立する環境下で、同様に一定の妥協が行われるかは、他の事例検証が必要である。今後は、同様の分析を複数の自治体・政策分野において分析することで、どのような議会構成において、どのような政策分野で対立関係にあるアクターが妥協に応じるのかを明らかにしていきたい。

《注》

- (1) 景観法、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、都市緑地保全法等の一部を改正する法律の3つを指す。
- (2) 大規模小売店舗立地法、中心市街地の活性化に関する法律、改正都市計画法の3つを指す。
- (3) 東京都(2014)『東京都無電柱化推進計画』、p.2 (<http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/content/000043891.pdf>、最終閲覧日2019年8月31日)。
- (4) 概ね首都高速中央線環状線の内側エリアを指す。
- (5) 戦後の国による無電柱化については小池・松原(2012)が詳しい。本項も前掲書を基に、近年の動向を追記した。
- (6) 無電柱化推進法第12条「関係事業者は、社会資本整備重点計画法(平成十五年法律第二十号)第二条第二項第一号に掲げる事業(道路の維持に関するものを除く。)、都市計画法(昭和四十三年法律第百号)第四条第七項に規定する市街地開発事業その他これらに類する事業が実施される場合には、これらの事業の状況を踏まえつつ、電柱又は電線を道路上において新たに設置しないようにするとともに、当該場合において、現に設置し及び管理する道路上の電柱又は電線の撤去を当該事業の実施と併せて行うことができるときは、当該電柱又は電線を撤去するものとする」。
- (7) 『朝日新聞』2019年5月24日。
- (8) 東京都(2016)「第1回プラン策定会議 資料2」(https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/basic-plan/actionplan-for-2020/history/pdf/seisaku_1st.pdf、最終閲覧日2019年8月31日)。
- (9) 『建通新聞』2017年2月10日 (<https://www.kentsu.co.jp/feature/kikaku/view.asp?cd=17112700002>、最終閲覧日2019年8月31日)。
- (10) 無電柱化推進法では、第7条4項において「国土交通大臣は、無電柱化推進計画を定め、又は変更しようとするときは、総務大臣、経済産業大臣その他の関係行政機関の長に協議するとともに、電気事業法(昭和三十九年法律第七十号)第二条第一項第九号に規定する一般送配電事業者及び同項第十三号に規定する特定送配電事業者(次条第三項において「関係電気事業者」という。)並びに電気

通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二百条第一項に規定する認定電気通信事業者（次条第三項において「関係電気通信事業者」という。）（道路上の電柱又は電線を設置し及び管理して同法第二百条第一項に規定する認定電気通信事業に係る電気通信役務を提供するものに限る。）の意見を聴かなければならない」と定められており、国土交通省が無電柱化を進める際には、総務省ならびに経済産業省との調整が求められている。

- (11) 東京都『東京都議会会議録』2008年2月20日、第1回定例会。
- (12) 東京都『東京都議会会議録』2007年12月11日、第4回定例会。
- (13) 東京都『東京都議会会議録』2008年6月18日、第2回定例会。
- (14) 東京都『東京都議会会議録』2006年9月28日、都市整備委員会。
- (15) 東京都『東京都議会会議録』2007年2月14日、第1回定例会。東京都『東京都議会会議録』2007年3月6日、予算特別委員会など。
- (16) 『都政新報』2008年6月20日。
- (17) 東京都『東京都議会会議録』2011年9月29日、第3回定例会。東京都『東京都議会会議録』2012年3月16日、建設委員会。
- (18) 東京都『東京都議会会議録』2007年6月20日、第2回定例会。
- (19) 『都政新報』2009年1月20日。
- (20) 『朝日新聞』2009年7月13日。
- (21) 『朝日新聞』2009年7月13日。
- (22) 『朝日新聞』2013年6月24日。
- (23) 東京都『東京都議会会議録』2014年3月4日、第1回定例会。
- (24) 東京都『東京都議会会議録』2014年3月14日、予算特別委員会。
- (25) 東京都『東京都議会会議録』2014年3月17日、建設委員会。
- (26) 東京都『東京都議会会議録』2014年6月18日、第2回定例会。
- (27) 『朝日新聞』2016年7月2日。
- (28) 『朝日新聞』2016年7月11日。
- (29) 『朝日新聞』2016年8月2日。
- (30) 『朝日新聞』2016年8月1日。
- (31) 東京都『東京都議会会議録』2016年9月28日、第3回定例会。
- (32) 高度道路交通システム（Intelligent Transport Systems）の略称。
- (33) 『朝日新聞』2016年12月16日、デジタル版。
- (34) 『朝日新聞』2016年8月9日。
- (35) 『朝日新聞』2016年10月5日。
- (36) 東京都「プラン策定会議（第1回）」pp.5-6（https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/basic-plan/actionplan-for-2020/history/pdf/gijigaiyo_1st.pdf、最終閲覧日2019年8月31日）。
- (37) 東京都『東京都議会会議録』2016年12月1日、第4回定例会。
- (38) 東京都『東京都議会会議録』2016年12月7日、第4回定例会。
- (39) 『都政新報』2016年12月13日。
- (40) 『朝日新聞』2016年12月15日。
- (41) 東京都『東京都議会会議録』2017年2月22日、第1回定例会。
- (42) 東京都『東京都議会会議録』2016年12月9日、環境・建設委員会。
- (43) 東京都『東京都議会会議録』2016年12月15日、第4回定例会。
- (44) 東京都『東京都議会会議録』2017年2月28日、第1回定例会。東京都『東京都議会会議録』2017年3月1日、第1回定例会。
- (45) 『朝日新聞』2017年3月16日。
- (46) 『朝日新聞』2016年12月16日。

参考文献・資料

芦屋市 HP 「無電柱化の推進について」

(<http://www.city.ashiya.lg.jp/douro/mudenntyuuka-suisinkeikaku-iinnkai.html>、最終閲覧日 2019 年 8 月 31 日)。

国土交通省 HP 「無電柱化の推進」

(<https://www.mlit.go.jp/road/road/traffic/chicyuka/index.html>、最終閲覧日 2019 年 8 月 31 日)。

つくば市 HP 「つくば市無電柱化条例」

(<https://www.city.tsukuba.lg.jp/shisei/torikumi/1001966.html>、最終閲覧日 2019 年 8 月 31 日)。

東京都 HP 「東京の無電柱化」

(<http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/jigyo/road/kanri/gaiyo/chichuka/mudentyuuka-top.html>、最終閲覧日 2019 年 8 月 31 日)。

青木栄一 (2005) 「地方分権改革と政府間関係の変化 — 少人数学級導入の要因分析」『年報行政研究』、No. 40、pp. 109-127。

伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態 — 政策イノベーションと波及 —』慶應義塾大学出版会。

伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新 — 景観条例から景観法へ —』木鐸社。

植草益 (2000) 『公的規制の経済学』NTT 出版。

小池百合子・松原隆一郎 (2015) 『無電柱革命』PHP 研究所。

高田昇 (2010) 「第 1 章 世界と日本 — 電線類地中化事業の違い」NPO 法人電線のない街づくり支援ネットワーク (2010) 『電柱のないまちづくり — 電線類地中化の実現方法』、pp. 25-38。

中村紀一・東川薫 (1987) 「情報公開制度の現状と課題」『筑波法政』Vol. 10、pp. 1-78。

NPO 法人電線のない街づくり支援ネットワーク (2010) 『電柱のないまちづくり — 電線類地中化の実現方法』学芸出版社。

本間雅雄 (1996) 『通信自由化 — 10 年の歩みと展望』情報通信総合研究所。

李宣 (2014) 「政策類型論にみる中国の医療制度改革の特徴 — 日本医療制度改革の特徴から示唆」『横浜国際社会科学研究』第 18 巻第 4・5 号、pp. 361-378。

The Policy Process Regarding the No Power Pillarization Ordinance of Tokyo

Hidekazu OKEMOTO

The purpose of this paper is to clarify why Tokyo was able to establish a No Power Pillarization ordinance ahead of other local governments. A policy diffusion study found that governor leadership was an important factor in allowing for the establishment of the ordinance before other local governments. However, the exercise of leadership of the governor will be difficult should they be in conflict with the majority of assembly members. The author analyzed the political process of Tokyo and it became clear the governor is best able to demonstrate leadership when they assert themselves even in times of conflict with the majority of assembly members.