

東京都幹線道路放射 36 号線に関わる 行政と住民との対話による整備の研究

堀江 興*

(平成 15 年 10 月 31 日受理)

**Study on the construction of the trunk road no.36 in Tokyo
under the discussion between administration and inhabitant participation.**

Koh HORIE*

The radius trunk road no.36 in Tokyo was formulated through the many discussions by the Tokyo Metropolitan governmental officers and inhabitant under the leadership of two governors between 1970 and 1987. The total length of this road was 4290m. Under this radius road no.36, there was the another project of subway no.8. The governmental officers and inhabitant discussed various participate means. And these inhabitant opposed strongly the cut of two primary school zones.

The Tokyo Metropolitan government agreed to adopt the depressed system of trunk road under the school zone after all, construct the buffer zone in another places decollated with various trees, colored pavement on the path, and construction the Japanese garden near tunnel. This trunk road was opened in April 1987.

Key word: trunk road of Tokyo, construction, administration, inhabitant participation

1. はじめに

東京都市計画道路幹線街路（放射街路）第 36 号線は、昭和 40 年代から 60 年代に、17 年間の歳月をかけて都が住民との対話によって建設され、今日では、東京の都市交通にとって重要な役割を果たしている。本道路の下には、地下鉄 8 号線が敷設されているが、当時道路・地下鉄両者の同時建設に対して、強硬な住民反対運動が起こった。この事業は美濃部亮吉・鈴木俊一両東京都知事二代にわたるものであったが、行政・住民双方は解決の糸口を求めて模索し、意見衝突、譲歩等を繰り返しながら、本道路は形成された。美濃部都知事は、幹線道路の建設について懐疑的で、住民対話手法を模索していたが、1979（昭和 54）年 4 月、東京都知事に鈴木が就任すると共に、行政・住民両者は歩み寄りを始め、遂に 1987（昭和 62）年 4 月放射 36 号線は供用が開始された。当時の一連の関連資料は膨大かつ複雑であり、行政側としては今日までとくに整理していない。よって本論は当時の内部資料を分析体系化した研究成果である。

* 建築学科 教授

3. 住民反対運動抬頭と都の行政対応

(1) 東京都は、1970（昭和45）年6月道路事業費削減の理由から、放射36号線と帝都高速道交通営団による地下鉄8号線の同時施工方針を発表した。

しかし、当時は自動車による大気汚染や騒音等の公害に対して、都民は反発を強めている社会状況にあった。このようなことから同年9月19日「放射35・36号道路対策住民協議会」（以下「協議会」という）が練馬区小竹、羽沢、桜台、早宮各町及び板橋区小茂根町住民有志によって形成された。反対の要旨は「道路が住宅街や学校に近接して建設されると、自動車排気ガスや騒音などの公害が増大する」というものであった。

(2) 1971（昭和46）年に入ると、地域住民の中から、道路建設計画の中止、シールド工法による地下鉄建設を求める意見や、放射36号線上に立地する小竹・向原両小学校校庭部を通る計画道路の地下化、あるいは住民に対する十分な補償を求める意見などもあり、住民の思考や感情が複雑に交錯する状態であった。

(3) 1971（昭和46）年4月、美濃部知事は都議会で、放射36号線問題について例えとして「多くの人々の合意を得られないならば橋は建設されないほうがよい」と所信を表明した。しかしこの発言は、「たとえ一人でも反対者がいたら橋はつくる必要はない」という表現で、知事の言葉として全国に報道され、大きな波紋を惹き起こした。いわゆる「橋の哲学」²⁾の発言は一人歩きし、住民反対運動にいつそう拍車をかけることになった。

(4) 1971（昭和46）年8月12日、当時丸の内にあった都庁第一本庁舎ホールで「都政参加についての対話集会—放射35・36号道路の建設について—」が開催された。この集会には、約500人の住民が参加し、この集会を契機として同年9月10日に至るまでの間、都合7回に及ぶ対話集会が開かれている。

(5) しかし、放射36号線の建設については、促進の意見も多かったことから、都は1972（昭和47）年1月、環状6号線交差部から、千川通りを越えて豊島・板橋区境に至る間1,425mについて、国から事業認可を得て工事を開始した（Fig-3）。

(6) 上記（4）で述べた都と住民の対話集会後11ヶ月を経た1972（昭和47）年7月、東京都第2回定例都議会において、知事は「地域環境と調和した緑豊かな道路として整備したい」と発言している。

(7) 知事は問題解決の糸口を得るために、同年11月放射36号線のうち、現道のない豊島、練馬区境から石神井川に至る板橋区を含む区間2,010mについて、「住民投票構想」を発想し発表した（Fig-3）。

ここは放射36号線建設反対の最も強いところで、通称「小竹・向原区間」と呼ばれていた。知事はこの区間について、①片側2車線（車道中央式）、②片側2車線（車道分離式）、③片側1車線（車道中央式）、④片側1車線（車道分離式）、⑤先行取得用地の公園化、⑥地下鉄建設のみ、の6案の中から住民投票によっていずれかを決定しようと考えた³⁾⁴⁾。しかしこの住民投票方式の提唱は大きな反響を呼んだが、都市計画事業方式としては全国的に前例がなく、にわかに知事の提案を地元が容認しなかった。

4. 「36 調査会」の発足・提案並びに事業の凍結

(1) 知事が発案した方法を調査研究するため、都は 1972 (昭和 47) 年 12 月、学識経験者と地元住民代表で構成する「放射 36 号道路の住民投票に関する調査会」(以下「36 調査会」と呼ぶ)を設置し、知事はその座長に石井興良を充てた。石井は建設省出身の土木専門家で、東京都首都整備局長を歴任後後任し、民間会社の役員を務めていた人である(筆者も石井局長の薫陶を受けた一人である)。知事は石井に対しては、都に在任中から優れた人格を評価しており、いまの難局を切り抜けるのには最良の人物と判断したと考えられ、都の多くの職員も石井に大きな期待を寄せていた。

一方、これにより先の同年 10 月、都内部の「学校環境保全対策 8 局会議」では、小竹向原小学校グラウンド部について、放射 36 号線を地下道化させる方針で検討することが確認されている。

(2) 「36 調査会」は同年 12 月 26 日第 1 回会議を開催し、①住民投票について、②6 案について、③都の姿勢について、④35・36 道路の性格と位置づけについて、⑤住民への情報提供と意見の吸い上げについて、それぞれ意見交換していくことを決定した。

(3) 1973 (昭和 48) 年 8 月 15 日に開催された第 10 回「36 調査会」は、「中間的まとめ」を発表した。この中で、①道路の影響予測、②情報の公開、③住民参加の 3 条件が道路づくりの基本的条件であるとした。

都はこの中間報告があった後、直ちに 2 ヶ月をかけて道路影響予測調査を実施した。一方「36 調査会」は、1974 (昭和 49) 年 3 月、地域住民約 3,000 人を対象に「36 道路の決め方に関する世論調査」を実施した。その結果、住民の意向を知る方法として「世論調査と住民投票の組み合わせによる方法」が良いとする意見が過半数を得ることとなった。

(4) 「36 調査会」は、発足以来 23 回の会議と 41 回の小委員会の会議を重ね、1975 (昭和 50) 年 3 月 10 日「36 道路問題の解決策のための提言」を知事に答申した。答申は、住民の意見を問う方法として、世論調査と住民投票との組み合わせが最も妥当であるとした上で、準住民投票構想を提唱している⁵⁾。

(5) しかし知事への答申がなされたときは、すでに「36 調査会」発足から 2 年余の歳月を経過しており、都の財政は急速に悪化の一途を辿っていった。一方、帝都高速道交通営団は、沿線住民の多くが地下鉄の早期開通を望んでいるということから、1975 (昭和 50) 年 9 月、地下鉄工事を先行させることで都と合意に達した。しかし、放射 36 号線本体の板橋、練馬区域の事業は進まず、1981 (昭和 56) 年 5 月までの 5 年半以上凍結状態となった。

5. 鈴木俊一都知事の誕生と新しい展開

(1) 1979 (昭和 54) 年 4 月、東京都知事に鈴木俊一が就任した。知事は 1980 (昭和 55) 年 3 月に開催された都議会予算特別委員会において、「36 道路問題については、関係機関、住民等と調整し、早急に方針決定したい」と所信を述べている。この知事の所信表明の後、都は放射 36 号線地域の住民団体に対し、改めて豊島・板橋区境から環状 7 号線道路に至る区間の道路建設についての話し合いを申し入れた。都は (Fig-3) に示す現道のない区間

L=2,010m 全体を、道路建設の対象とせず、豊島・板橋両区境から環状7号線までの小竹・向原地区1,195m区間に限定したのである。

(2) 一方、地元住民は、地下鉄開通後の地域の乱開発や、地下鉄8号線工事で、いったん補償を受け立ち退いた人達が、工事完了後再び戻ってくることによって、まちなみの変質や緑の減少を恐れ、また居住環境保全確保等からこの申し入れを受け、改めて「放射36号道路対策連盟」（以下「連盟」という）（代表平尾英子）を結成した。「連盟」は従来の道路建設反対姿勢から条件闘争にする方針に転換し、8項目からなる要望書を1980（昭和55）年10月27日鈴木知事宛に提出して、都との話合いの座につくこととなった。この8項目は、①自動車公害対策、②適切な用地補償への努力、③工事に関わる住民との協議、④環境影響調査の実施、⑤家屋調査及び家屋被害対策、⑥競技の方法、⑦開通に際しての条件、⑧その他、に分けられ、各々について詳細な要求が示されている。

都は知事名で「連盟」代表に対し、同年11月15日付で全項目について前向きな回答を行った。この結果をふまえ、都は1981（昭和56）年5月豊島区・板橋区境～環状7号線間の放射36号線の事業認可を得た。また1981（昭和56）年7月3日付で、東京都建設局長（別所正彦）と「連盟」代表者（平尾英子）双方は「東京都市計画道路幹線街路放射36号線の事業施工に関する協定」を締結するに至った。都はこの協定締結にともない、7月20日から道路工事に着手している。

さらに都と「連盟」は、上記協定書に従い13項目にわたる「放射36号道路対策会議運用細則」を定め、その中で放射36号道路対策会議（「36会議」と呼ばれる）を設けることとし、同年10月13日締結している。この結果、地下鉄8号線建設も鋭意進めることが可能となり、1983（昭和58）年6月、池袋～成増間が開通した。

(3) 上述したように、1981（昭和56）年7月の協定締結以後都は「連盟」と共に、小竹地区を中心とした環境保全を考慮した道路構造方式について、あらゆる可能性を求め話合いを進めた。この打ち合わせ会議は放射36号線の完成までに月平均2～5回（多い時は4～5回）のペースで進められ、事業が終了するまでに延べ125回に及んでいる。この会議で、下記6で述べるような環境保全対策を講じた道路構造にすることで、1984（昭和59）年4月から1987（昭和62）年1月にかけて工事が進められた。供用開始直前の同年2月9日、「連盟」側は改めて22項目に及ぶ要求書を都に提出し都との協議を進めた。同年3月6日都（建設局長有山勇次郎）と「連盟」（事務局長平尾英子）は合意し、同年4月12日放射36号線は供用開始に至った。供用開始後も協定に基づいて定期的に「36会議」を開催し、都は環境調査（交通量、大気汚染〔夏・冬〕、騒音、振動、地盤変動）結果等36号道路に関するすべての事項について報告を続けた。

6. 放射36号線の構造上の特色

放射36号線及び補助78号線の整備全体について、理解を深めるために（Fig-1）（Fig-3）をふまえて、（Table-1）（Fig-4）にその内容を示す。

このうち補助78号線については、はじめから地元も事業に協力的で早期に達成された。また放射36号線のうち、環状6号線交差部～豊島区要町三丁目（豊島区・板橋区境）

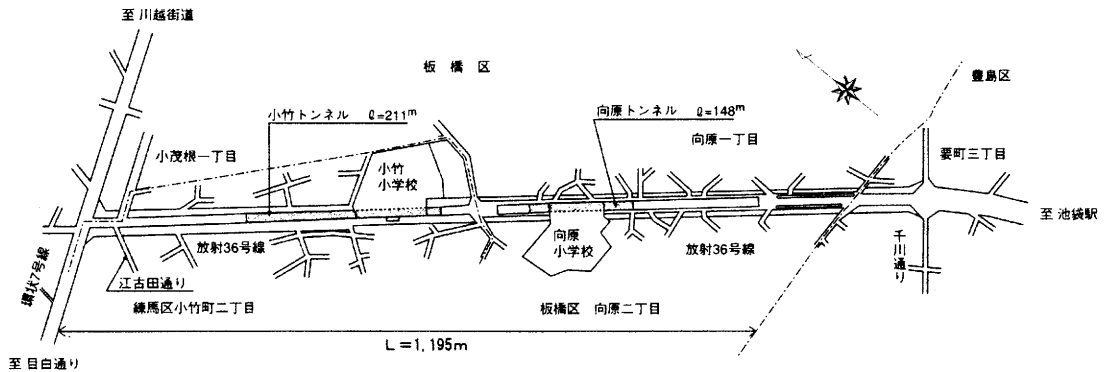


Fig-4 Outline of Kotake・Mukaihara area

Table-1 Contents of auxiliary No.28 and radial trunk road No.36 of Tokyo

路線	延長(m)	幅員(m)	起点	終点	事業認可(昭和年月日)
補助78号線	825	25	豊島区西池袋一丁目(補助73号線)	豊島区西池袋五丁目(環状6号線)	建設省告示第44号(47.1.14)
放射36号線	1,425	40	豊島区要町一丁目(環状36号線)	豊島区要町三丁目(豊島・板橋区境)	建設省告示第961号(56.5.1)
同(向原・小竹地区)	1,195	40	板橋区向原(豊島・板橋区境)	練馬区小竹町二丁目(環状7号線)	建設省告示第961号(56.5.1)

に至る要町とよばれる地区は前述 ((2 (5)) したように現道拡幅についての整備要望が強
く、1972 (昭和 47) 年 1 月、国から事業認可を得て整備が進められたところである 6)。

問題は、向原小学校を中心とする板橋区向原地区と小竹小学校を含む板橋区小竹地区
1,195m 区間である (Fig-4)。よって向原・小竹地区の道路構造と事業内容について次に
述べる。

(1) (Table-1) に示したように、放射 36 号線の向原・小竹地区は延長 1,195m、幅員 40m
の規模をもつ現道のない箇所である。(Fig-4) に示す通り、この都市計画道路上には、向
原小学校 (板橋区内) 及び小竹小学校 (練馬区内) の校庭が存在していた。「連盟」はとり
わけ小竹地区の校庭部分断に強く反発して、住民投票構想で示された 6 案 (上記 2- (7)
で論述) にも納得せず、都との対立が厳しかった。「連盟」は、沿道利用よりも環境を重視
し、小学校の移転・削除に反対し、緑地の十分な確保をはかること、地下鉄駅付近の地域
利用等をはかること、並びに本地区が第一種住居専用地域に指定されていることから、小
学校校庭部はトンネル構造とする
こと等を求めた。その結果都は住
民の要望をかなり聞き入れ、沿線
道路は中央部を往復 4 車線の車道
とし、各両側に、幅員 12m の環境
施設帯をつくることで合意に達し
た 7)。

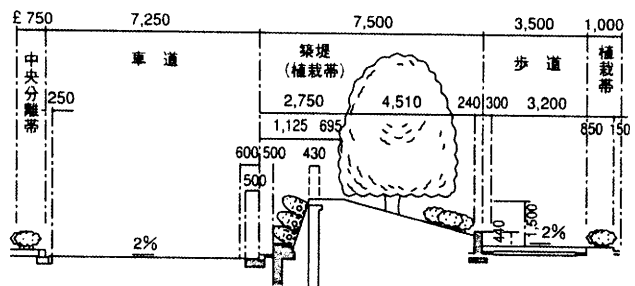


Fig-5 Standard section of radial road No.36 (spot of Kotake)

ここに住民との合意に達した放
射 36 号線道路の小竹地区にかか
わる代表的標準横断図 (Fig-5) と
平面図 (Fig-6) を示す。

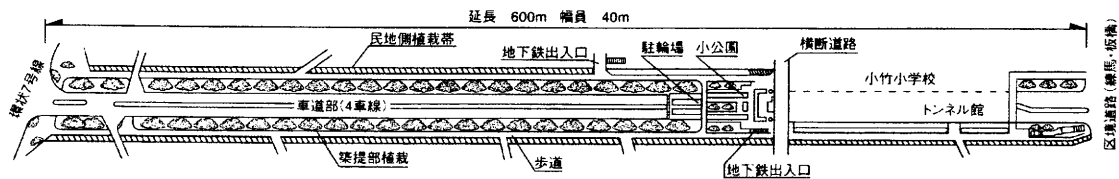


Fig-6 New radial trunk road No.36 in Kotake

(2) ①環境施設帯は騒音防止、景観形成及び緑化に重点が置かれた。築堤部は高さ 1.5m とし、さらにその上に遮音壁（高さ 1.5m）を設置して騒音の減衰化をはかっている。歩道は、民地側に植栽帯を設置して緑化をはかると共に、緑を引き立たせるために赤色系の珧器質タイル舗装とし、歩行者には歩く楽しみを与えるために、緩やかな平面的蛇行線形も採り入れた。また照明燈のデザインにも注意が払われた。

一方トンネル上に設けられた歩道部では、地下鉄の出入口を中心として自転車駐車を設置するほか、ブロンズ像を配置する工夫もなされた。またトンネル開口部（東端部）側面には、地形を利用して藤棚をつくり、日本庭園風に仕上げる工夫もなされた。

環境対策面にかかわる施策は、次の通りである。まず上述した遮音壁の住宅側にはネットを張り、つたをからませた。トンネル内部は、側壁、中壁、天井全体及び取付け擁壁面に吸音板を張り、騒音環境基準を満足させることが可能となった。

②振動対策としては、トンネル出入口斜路部車道面のわだち掘れを防止するために、耐流動性の高い樹脂入りアスコンを表層に使用するとともに、車道部のジョイントは、延長 600m にわたり転圧を施している⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾。

7. 放射 36 号線（向原・小竹地区）の主要構造物等の概要、事業費

本線箇所の整備は、国の補助対象事業であった。しかし国は、放射 36 号線にのみ多くの投資をすることに難色を示したため国から承認の得られなかった事業費増加分については、都が単独費で支出することにより整備せざるを得なかった。その結果、総事業費は 185 億円（内、用地費 129 億円、トンネル工事費 25 億円、一般部工事費 31 億円）に達した。

当時放射 36 号線級の整備には通常 100~120 万円/m が必要されていたが、当地ではその 10 倍以上の投資がなされたことになり、大変な時間と労力、経費をかけての大きな道路事業であった。

8. 放射 36 号線（向原・小竹間）の完成

東京都は 1983（昭和 58）年、両小学校校庭部のトンネル工事を完成させ、1985（昭和 60）年には歩道部を、さらに 1986（昭和 61）年車道部の完成を経て、1987（昭和 62）年 4 月本地区を完成させ供用開始がはかられ、ここに 17 年におよぶ行政側と住民との対話を通しての事業が完成を見たのであった。

9. 全体的評価

放射 36 号線の建設反対にかかわる住民問題は、美濃部知事の下で起こった事柄である。知事は住民との対話による道路整備方策を得るため多大な時間を必要とした。

このような多大な時間を要したことは、都の道路建設行政に対して住民対話の糸口などを双方が得たことを考えると、無駄ではなかったと考えられる。

鈴木知事の時代になってから前知事の政策をもとに放射 36 号線の建設が本格化した。行政・住民双方が長年議論し、蓄えた知見とともに、環境対策を十分施した道路がつくられたが、これは知事二代にわたる記念碑的象徴的道路建設であったと評価できる。

当時の住民と直接対話を繰り返した行政側担当者（すでに物故）の中には「住民対話」とは言えないほど激しさが多かったと述懐する人もいたが、行政における「住民対話」の一つの事例として今後も研究に値するものであると考えられる。

10. おわりに

本論で述べた放射 36 号線は建設箇所に記念碑が立てられ、また樹木や花を慈しむ住民のさまざまなプレート類も立てられ、往来する人達に親しまれるものとなっている。当時住民運動で先頭に立った人や住民と対峙した行政側の人双方とも今は高齢者となり、またこの世から去った人も散見される。行政、住民双方の長年にわたる確執も、時代の変遷を経て、和解に結びついたことを考えると、道路整備には相互の信頼と並々ならない努力が必要であり、その重要性を知らされる思いがする。

参考文献

- 1) 『東京都都市計画概要』、東京都首都整備局 P. 345, 昭和 45 年
- 2) 『東京都政五十年史』(通史) 東京都, PP. 309~310, 平成 6 年 1 月
- 3) 木村吉巳, 東京都における街路整備(放射 36 号線の例), 道路 1987-5, 日本道路協会, P. 57, 1987
- 4) 2) に同じ P. 310
- 5) 『36 道路問題の解決のための提言』放射 36 号道路の住民投票に関する調査会, PP. 5~12, PP. 21~30, 昭和 50 年 3 月 10 日
- 6) 杉浦浩・柴崎雅巳, 沿道特性に対応した幹線街路の道路構造, 第 17 回日本道路会議論文集, 日本道路協会, PP. 353~355, 1987
- 7) 高橋久夫・若林茂樹, 幹線道路における環境保全対策の実施例, 第 17 回日本道路会議論文集, 日本道路協会, P. 70, 1987
- 8) 3) に同じ PP. 58~59
- 9) 6) に同じ PP. 71
- 10) 柴崎雅巳・若林茂樹, ゆとりと潤いある道路づくり, 第 18 回日本道路会議論文集, 日本道路協会, PP. 72~73, 1989
- 11) 『放射 36 号線(小竹・向原地区)についての資料』, 東京都建設局道路建設部, PP. 8~9, 1988