

外環 P I 協議議会協議員

武田 佳登

外環協議に欠かせない“練馬問題”の検証

分かり易い現実的討議のための提案

1. 協議会規約と性格の制約をはなれて

外環 P I 協議会の討議はすでに 30 回をこえた。しかし、事務局は検討工程表も示しにくい状況にあり、出口は大分さきになるようである。

この要因は、P I 協議会の立ちあげ当初の事情によるのであろう。同規約には「議決と採決」の意志はよみとれない。多分これは、1960 年代の都市計画審議会の、強引な多数決審議の轍をおそれたのであろう。P I 協議のながれが「合意・確認・認識・共有」などとなるのは、その結果であろう。

もちろん、強引な運営による多数決は絶対に避けるべきであるが、この曖昧さが、運営と進行の難しさがともなうものとなった。

今の P I 協議会は、質問と意見と協議をへて合議・確認となる、いわゆる「評議員会」のようものとなり、各協議員の努力にもかかわらず、効果的な切れのよさが期待できないものとなった。質問と意見の出しっぱなしが多く、行政内部の意志の不統一と思惑の乱れにより決断がにぶり、回答がおくれ討議の停滞をまねいている。早急に、事務局の当事者能力と責任能力を高め、今後の運営と進行の改善をはかるべきである。

また、質問は多いが具体的な回答が少なく、折角の有効な回答に対して、“それからどうなる、どうするのか”という、詰めの甘い例もみられる。各協議員は有効な回答を引きだし、約束・合意された「過程のありかた」「システム」などの討議内容を議事録にとどめ都民の前に明らかにすべきである。

また残された未解決な課題は、将来の事業評価の内容として明記し、実現の保証を担保すべきである。

なお、規約と性格の制約にくわえ、既成事実となるような先走り制止の意見もあり、行政側は、具体的な分かり易いモデルを協議員に示すためらいも見られた。したがって、協議員は臨場感をもってイメージと認識を共有した論議が乏しいものとならざるをえない。

各協議員の立場と視点も多様である。2 年間に 30 回余りの討議をへたが、住民意識むき出しの協議員と、単純に外環のみに焦点をあてた促進論と反対論。地域特性による意識の乖離と温度差のへだたりなどが残されている。相互理解と認識をはかるた

め、行政側協議員をふくめ本音をぶつけあう“ざっくばらん”で紳士的なフリートーキング（非公開も可）の場を設けることを強く提案したい。この試みは傍聴者の声にもあったが賛同をえたい。

2 . 不明確な協議員の立場と期待されている都市イメージ

ここで求められるのは、外環構想にかかわる武蔵野台地の各都市を、どういう都市イメージに仕上げていくかという都市観と創造性。また、「都市は時代と共に生きる」という、都市生成史観の学習と認識の共有であると思っている。

外環推進の行政チームと協議員の一部および、自治体首長の懇談会にそのような認識がかいま見たことは心強い。

基本的に、外環のためだけの外環は「military . engineering（軍事技術）」であり、そのような思想と手法による「外環構想」は、すでに1960年代半ばの住民あるいは市民運動のなかで葬りされている。

その反省点のうえに今回のPI手続手法が生まれ、比較的に影響が少ないと思える「全地下方式（のちに大深度工法）」が論議の叩き台試案となり、いまPI協議会のテーマとなっている。

また、昨年の協議会の「原点に立ち返って」の論議のなかでは、旧都市計画法に依拠した“古い体質の外環づくり”行政手法と、“ドケドケ思想むき出しの高架施設構造の外環建設”は、「当時の歴史と時代が侵した犯罪である」と集約した。

この6月中間報告のとりまとめは、わが国戦後期の都市計画行政と道路建設行政・技術に対する、厳しい歴史的審判であると同時に、逆もどり風化を許さぬ黄金律でもある。

巷間くり返される一部政治家の発言は、このような黄金律の背景をなす「道路づくりの哲学と思想」。また、PI手法の導入にいたる都市社会思想の系譜を心得ぬアナクロニズムであり、まったく論評に値しない。

いま期待され東京外郭環状高速道路は、古い体質の「military . engineering（軍事技術）」を否定し、平和の科学による「civil science & amenity . technology」による、次にかかげた市民主体の都市づくりをsupportすべき客体であり主体ではない。

このような都市づくり志向の到達点は、武蔵野台地の誇るべき歴史的沿革・風土とアメニティー資源（心地よさ・快適性・自然景観・大気・生態系・水資源・地下水収支など）を温存し、失った多くのものの修復と再生にある。

わが国の過去半世紀の、「近代化と生産至上主義」の流れのなかで、とりわけ首都東京の都市建設のなかでは、わが国各級行政レベルの「大都市問題」にたいする認識の欠如と無理解が、大都市の環境悪化と市民の精神生活の荒廃もたらし、有形無形の貴重な多くの都市資源を失ってしまった。

そのような都市資源を修復再生し、「懐深い武蔵野台地のアメニティー都市群」の独創的な創出が主たる命題であろう。

3. 「たたき台説明会」の市民の訴えと協議員の役割

一昨年開催された「外環たたき台説明会」の報告には、市民の素朴な訴えがこめられていた。つづさに読んでみると、一部の「静止都市イメージの原理主義的発言」は別とし、参加者の大筋のコンセプトは、「誇り高き武蔵野台地のアメニティー都市群形成」という、都市づくりイメージを求めているのではないか、というのが私の感想である。

説明会に参加した市民は、永年にわたり苦しめられてきた交通渋滞・事故・大気汚染・地球・都市温暖化（55年代は都心より3～5度冷涼な朝霞気流に恵まれたベルト地帯であった）などのマイナス現象の解消を求めている。また地権者は、権利制限の回復による生活設計の復権要求などふくめ、「都市の修復と再生」を求めているのではないか。

PI協議員はこのような動向をふまえ、一人の住民としての立場や利害関係の主張をこえ、「この都市をどうするか」、また「外環の障害になる施設構造」をどういう方式で工夫克服できるか。このような命題に対し市民の目線による活発な論議をもとに、具体的な市民提案をおこない、行政 technology をこえる市民のテクノロジーを提案すべき役割をおっているはずである。

これに対し国と都は、大胆に個別課題にどういう対応策を示すかである。その回答に対する協議員の評価が高ければ、外環は有効なものとし実質的にGOとなる。また、その評価が低ければPI協議会の結論は当然NOとなる。

ただし、直ちに解明・開発されない課題も多く予想される。それらは協議会のなかですでに設置が合意されている、外環開通後の「市民参加による事業評価制度」の解決に委ねるべきである。

また、ベストを尽くしたソフト&ハードのシステムであっても、後に不具合が見られたケースは、後年の事業評価制度のなかで解決をはかればよい（関越では開通後は約20年ほどかけ緑の環境づくり、高架部の騒音対策などが終わっている）。

したがって後の、「市民参加による事業評価制度」の活動は、PI協議手法の近未来イメージとして、位置づけられるべきものであろう。

外環南進の今の段階で、このような楽観的な認識を開陳することは、多分に厳しい反論とお叱りをいただくと思う。

であるが、“PI協議”のような社会システムが公設され、確実に継続機能するならば、さほど深刻に悩む必要はないとみている。要は粘り強い市民参加の意志と継続意欲が、後の時代の市民あるいは住民に引き継がれるかどうかにかかっているのである。

会議の堂々めぐりを前にして思うことは、行政が手を抜いた個別のマイナス現象だけに注目し、「反対論」のみを展開するなら、地元にかえり一住民として反対運動に徹した方が、首尾一貫するということであろう。

私も会議の曖昧さをのがれ、一刻も早く地域に帰り旗幟を鮮明にし、かたくなまでに自己の主張を貫く爽やかさにかられる。先人曰く「帰りなん、いざ、田園まさに荒れなんとす」である。

私のPI協議員については、区議会ほかで強い反対があったようである。が練馬区長の要請をうけたとき、地域の個別課題をしばらく放置することになるため、強いためらいがあった。

いずれにしても、練馬問題は各協議員の地域にも起こることである。練馬には積み残しと手つかずの課題が山積している。この課題を解決するために永年の体験的学習をいかし、広い視野のPI協議員の立場を自覚し、「都市づくり主体論」と「外環をテコにした都市づくり」の実現を求め、つたない意見をのべてきた。

4. 練馬区をサンプルとし現実的な論議の展開を

雑木林と芝生の多かった台地の小さなわが家の北 50mに、関越計画が突然浮上し、いらい関越問題に追われ、つづいて外環問題がおこり、その対応に40年近く関わることとなった。

そのような苦痛と体験をふくむ努力にもかかわらず、半世紀前は人口10万余（現在68万人）の農業都市であった練馬区は、1950年代にはじまる人口急増による義務教育施設の建設などの、いわゆる「練馬格差の解消」と農道の都市道路への転換などにおわれてきた。

都市の骨格にかかわる大規模改革は、いずれも都と国にかかわる課題が多く、環八の全線開通も練馬部分は23区内で一番後回しとなり最近開通した。

国と東京都の公共投資の動向は、東の臨海部と多摩西部地域かたより、多摩東部地域と区部西部地域の都市づくり投資は少なく、また後回しにされてきた。これには公共投資とりわけ、過去の道路建設に強い拒絶反応を示した、地域特性にも一因があったといえよう。

関越と外環という大動脈が、受け入れ体制の整わない脆弱な都市基盤の練馬区に一気に進入突合し、ピーク時に9万台プラスの車が、僅か2.5km前後の幹線道路の大交差点が6箇所余り(谷原・三軒寺・比丘尼・外環出入・関越入り口・北園など)あり、慢性的渋滞は全くお手上げ状態にある。

国も都も道路公団も、高速道路を造ることのみ優先し、造った後の周辺関連街路の整備は一切放置し手をさしのべていない。

一例をあげると、関越が開通した1970年前後に関連街路の大渋滞解消には、都道

放射7号の目白通り突き当たり北園交差点から、西延伸が不可欠であるとし解決を求めてきた。道路公団は都と国に働きかけると約束した。あれから既に35年も立ったが、一向に進む気配もなく渋滞は激しく地元住民の不信感は頂点にある。

このような骨格的な都市改造は区政レベルの手に余る。練馬区は都市づくりの努力は進めているが、現状は微速前進状態にある。未体験の各協議員もいずれ現実に遭遇する課題である。

会議のなかの堂々めぐりをさげ、数値のマジックに惑わされず、市民の目にみえる有効な論議を進めるために、実験サンプルとし練馬区に起こりつつある厳しい現象をとり上げ、練馬の過去に何を知り、何が見過ごされ無視されてきたかを具体的に検証論議して頂くことが大切だと思っている。

行政の永年の怠慢に改めて怒りをおぼえ、思い入れが多く冗長をきわめ紙数をこえたことをお許しいただき、ご検討いただく項目を未整理のままかかげた。各協議員の意見と項目を追加しご討議をねがいたい。

5. 練馬区における現実的な課題の検討項目

1) 地域特性の分析調査等

1. 効果的な外環情報は地権者と住民に公平に開示を
2. 区内の幹線道路の交通量数値の分析と bottle neck 箇所の抽出
3. 大泉 inter junction 集中分散化策の地域経路別流量の把握
4. 青梅街道通過車輛の大泉指向傾向と数量把握
5. 練馬区の街路整備年次別計画と予算規模（外環関越関連事業重視）
6. 公立学校の防災避難拠点ほかの防災井戸の点在状況
7. その他（練馬区の外環地域協議会の持ち方の検討）

2) 積み残し課題と環境悪化の解決策

8. 目白通り西延伸の街路事業による早期着手（時期の明示）

- 9 . 大泉 inter junction の周辺環境悪化改善の緑化計画と、比丘尼ほかの二つの交差点のネック改良事業
- 10 . 外環完全地下化と上部 image model の検討と試案の制作提案
- 11 . 八の釜憩いの森公園の amenity 試案の検討と制作提案
- 12 . 八の釜憩いの森公園と白子川親水計画試案の検討
- 13 . 大泉 inter junction 周辺主要関連街路の整備順位の検討と補助 230 区道 = 大江戸線 route の 緊急整備による目白通りの渋滞分散
- 14 . 概成供用中の大泉 inter junction の道線処理の問題点と、大深度地下空間利用の道線処理 (約 16 本) の整合化 (in out 2 連方式ほか) の検討と提案
- 15 . 新設予想の大深度地下本線上の neck 解消と、地上部取り付け渋滞関連の道線 in out 約 4 ~ 6 箇所多重方式の検討 image 案の提案
- 16 . 大泉等大規模 inter junction 区域の拡大と都市計画区域の変更
- 17 . 都市温暖化防止と河川の生態系・景観の保全。雨水の透水性をたかめ湧水・地下水枯渇を防ぐ、合流下水を分流下水方式に転換する。エリアは外環ルート上の、各拠点と河川流域を含む半径 1 km 以上。
- 18 . 残された電波障害問題・低周波音の影響調査・外環供用部の無風時大気汚染の対策
- 19 . その他 (周辺街路の電線地中化・信号交通規制・安全交通 et c .)

3) 関越と外環の過程で苦労した問題

- 20 . 計画の一部変更と区都計審の付帯意見 (住民合意の尊重)

- 21 . 区長立会による公団と地元自治会の協議議事録の確認署名
- 22 . 用地問題の原則協議（路線従価を一筆評価、残地補償の同額徹底）
と、権利制限に対する対応方針の明示
- 23 . 去る者は天国、残る者は地獄の解消（残地の公園化・騒音・震動・防音対策・側道緑化構想・側道透水舗装・電線地中化・電波障害 C A T V ほか）
- 24 . 集団移転希望者の移転先用地の確保と、立ち退き者のコミュニティー再生策
- 25 . 事業終了後の協議継続と修復の施工実施（事後評価による修復）
- 26 練馬区内の関越・外環関連街路整備の早期着手（練馬区道路整備 5 か年計画の範囲）
- 27 . 人事移動ごとに説明繰り返す苦痛と浪費の解消策（引き継ぎ方式の検討と徹底）
- 28 . その他

6 . 開かれた手法で評価事項の検討を

予想される項目の選定は、関越と外環の概成供用開始と現在までを検討し、また「外環たたき台説明会」および「PI 協議会の意見と質問」「オープンハウス」などの意見・要望を性質別に大分類をおこなうことが求められる。

これらを、準備・協議・計画・着工などの各段階ごとに分類することも考えられる。しかし、これは事務局の作業が膨大なものとなり、効果的ではない。むしろ、各協議員が自由に疑問点・心配なこと・意見と要求など、また、今まで「言いつばなし」になっている具体的な内容の回答を、この機会にまとめて提出し、当局の責任ある回答を求める方式がある。またこれに、熱心な傍聴者・メディア関係者などからの指摘と回答を求めること。この方式は開かれた PI 協議として意義ある試みであろう。

ここで得られたものをベースとし、たたき台説明会とオープンハウスほかを突合せ整理すると、「外環 P I の課題別評価表」となる。これが 3 ページ中ほどでふれた「PI 協議の評価表イメージ」である。

ここに再び掲載し、外環と都市づくりの成否にかかわることであり、国と都当局の、誠意ある回答を示すことを求めている。

『これらに対し国と都が、大胆率直に個別課題にどのような対応策を示すかである。その回答に対する協議員の評価が高ければ、外環は有効なものとし実質的に GO となる。また、その評価が低ければ PI 協議会の結論は当然 NO となる。』

『ただし、直ちに解明・開発されない課題も多く予想される。それらは協議会のなかですでに設置が合意されている、外環開通後の「市民参加による事業評価制度」の解決に委ねるべきである。』

『また、ベストを尽くしたソフト&ハードのシステムであっても、後に不具合が見られたケースは事業評価制度で解決をはかればよい（開通後の約 20 年ほどかけ緑の環境づくり、高架部の騒音対策などが終わっている）。

したがって後の、「市民参加による事業評価制度」の活動は、PI 協議手法の近未来イメージとして、位置づけられるべきものであろう。』

7. 外環評価の作業手順と PI 協議員の役割分担

A. 評価すべき項目の選択と提案

開かれた体制をとり、協議員だけでなく傍聴者・media と、「PI 協議会議事録」「たたき台説明会」「オープンハウス記録」から必要な課題をピックアップし整理。
(事務局 4 月初旬目標)

B. 評価シートの作成 と回答方針の決定 (事務局 4 月中旬目標)

C. 回答内容の検討と評価作業 (各協議員 4 月下旬～5 月下旬)

D. 評価表の成案確定検討 (各協議員 6 月初旬)

E. 第 2 次 PI 協議報告のとりまとめ (6 月下旬)

F. 第 2 次 PI 協報告の公表 (7 月下旬)

8 . おわりにー P I 協議の成果と残された課題

PI 協議会の2年間を振り返ってみると、まさに紆余曲折の連続であった。なかでも、行政サイドの確信犯的な campaign 発言をふくむ不用意な発言は、協議会をたびたび停滞させた。

また協議会の初期段階はやむを得ないことあるが、各協議員の立場の違いと意識・地域差などから、相当の手さぐり状態が続いた。しかし協議がすすむごとに、それぞれの特性認識がふかまりをみせ2年目の任期もあと4か月になった。

これまでの成果をかえりみると、以下のことがいえると思う。

1 . 原点論協議の成果

過去の旧体質による道路建設は「時代の侵した歴史的な犯罪」として否定し、一次報告に明記されたこと。

2 . PI 協議手法による開かれた体制づくり

このような過去をふまえ、PI 協議手法に開かれた体制づくりが試みられたこと。また、この方式の運用に行政と市民の双方がいくつかの経験と蓄積がみられたこと。

3 . 市民参加の事後評価制度

PI 協議のなかで、「市民参加の事後評価制度」の設置が合意されたこと。これは、6月にまとめる「第2次報告」に特記して記録されるべきである。

4 . 相互の信頼感の叢生

行政と住民双方の、一部をのぞき初期のような根強い不信感はやわらぎ、対等の協議がみられるようになった。今後に予定される「外環評価表による評価」では、信頼感を後退させぬ、当局の明快な回答を期待したい。

10 . 追 補 都市再生のモニュメントとなる都市文化財を志して

関越と外環の対応により失った時間は大きく、電話協議を含む協議は道路公団の記録で延べ240回も記録され、これに地元協議が加わるなどで大変つらいことであっ

た。

ではあるが、地元の道づくり意識に共鳴した道路公団第一線の若者らと、ベストではないがベターな結果をえて、達成感を共有する喜びがあったことに触れておきたい。

今はグリーンベルトの緑の梢に、懐かしい山鳩の声がこだまし、多くの野鳥がたわむれ、透水歩道の植え込みの緑は大樹となり、おりおりの緑と花がたえず四季を演出してくれている。

マラソンびとと散歩の人が絶えないアメニティー空間は、地元とＪＨ第一線の若者らの共同作品である。

外環では災いを転じ、このような小規模のアメニティー空間ではなく、外環各拠点には、21世紀初頭の都市再生モニュメンタルトとなる都市資源文化財を志し、より豊かな都市空間を創造したいと思っている。

(03.02.26.)