

東京の高速道路計画の成立経緯* Planning Process of Expressway in Tokyo*

堀江興**
Koh Horie**

はじめに

全国に先がけて東京に初めて都市高速道路が供用開始されたのは、1962(昭和37)年12月、高速道路1号線の一部にあたる中央区京橋～港区芝浦間、約4.5kmであった。爾来、高速道路の計画と建設は急速に進められ、今日では一部三県の領域にわたり、1994(平成6)年12月現在、計画済・建設中・検討中の高速道路は、延べ326kmに及び、内、248kmが供用され、平成5年度には、一日平均111万台の自動車がこの首都高速道路を利用している状況にある。

東京の場合、幹線道路は、1888(明治21)年8月の東京市区改正条例の公布によって整備が進められ、35年後の大正6年度には、全体延長175kmにおよぶ整備が行われた経緯がある。その後、1923(大正12)年9月に起こった関東大震災では、東京の焼失区域を中心として幹線道路や長大橋梁、区画街路等の整備が進められている。しかしながら、第二次世界大戦では、米軍の爆撃による東京の広範囲にわたる被災により、幹線街路の整備は遅々として進まなかった。しかし、1959(昭和34)年5月、国際オリンピック委員会が、第18回国際オリンピック大会を1964(昭和39)年10月に東京で開催することを決定して以来、国や都は名誉や威信にかけて5年有余、鋭意、幹線道路や鉄道等の基幹交通施設整備を大幅に進めることができた。

このような道路整備の変遷の中で、昭和30年代から高速道路の整備が進められてきたことは、歴史的にみて20世紀後半のインフラ整備を大きく特色づけるものである。

よって、ここに東京に高速道路が形成されることとなった計画思想や成立過程について当時の行政手続き等を含め分析するものである。

* Key Words : 交通計画、高速道路、行政手続き
** 正員、工博、新潟工科大学工学部建築学科教授
(〒945-11 新潟県柏崎市藤橋1719
tel/fax 0257-22-8170)

1. 高速道路思想の抬頭

戦前の昭和時代、復興局の近藤謙三郎をはじめとして内務省内における石川栄耀や山田正男は、覇を競うように新しい思想で高速道路の研究を進めていた。よって、ここに三人の足跡を見ることとする。

(1) 近藤謙三郎の思想

東京に高速度道路が必要であることを強く意識した最初の人は近藤謙三郎である。近藤は、1929(昭和4)年3月関東大震災の帝都復興計画完成式当日、式典会場に向かう自動車の交通渋滞状況を目の当たりにして、平面道路の交差点には交通容量に限界があることを見抜き、道路の立体交差化を発想したのであった。¹⁾しかし、近藤は間もなく満州に赴き、大東港の建設に携わったため、近藤の考えや行動は戦後に持ち越されることとなった。

(2) 内務省都市計画東京地方委員会と石川栄耀構想

今日の首都高速道路の構想や計画の原点として、1938(昭和13)年の内務省都市計画東京地方委員会案と1940(昭和15)年の石川栄耀構想を挙げるができる。ここにその内容を記す。

a) 内務省都市計画東京地方委員会案(山田正男案)

本案は、内務省の東京都市計画委員会で仕事をしていた石川栄耀が、部下の山田正男に指示してつくらせたもので、内務省都市計画東京地方委員会案イコール山田案と見ることができる。

山田は、1937(昭和12)年3月、東京大学工学部土木工学科を卒業後、同年4月に内務省都市計画東京地方委員会に勤務し、「東京高速度道路網計画面案」の策定を積極的に進めた。山田は、「東京高速度道路網計画面案概要」²⁾の中で、詳しく高速度道路の内容に触れているが、必ずしも今日的な高速道路では

なく、地平面を構造上自動車専用道路につくろうとするものであった。ここにその要点を記す。

①必要性：都市と農村の相剋を救済するためにも高速度道路の開設は緊急を要する。

②選定方針：将来、産業にとって交通上有利な路線、都市と飛行場との連絡、鉄道・運河、或いは他の道路との配置を考慮する。

③設計方針：平均速度は100軒とする。路線は各方向各々最低2車線とし、中央に植樹帯を設けて各方向の車道は分離する。高速度道路の高架部分は下部を店舗、事務所、倉庫等に貸与する為2階とし、その高さは約8米、幅員は16米とする。

④東京高速度道路網は、東京を中心に4本の環状線並びに8本の放射線を設ける。高速度道路の推定通過交通量及び推定バス利用者数は(図-1)の通りであり、その総延長は839軒、幅員は16~20米である。

⑤1時間1車線の交通能力は1,000台である。

⑥収入財源としては、乗合自動車の経営、高架部の賃貸、通行税の徴収、受益者負担金の徴収、ガン

リン税・自動車税の徴収、一般税金の徴収等が考えられる。』。

本計画案では、多くの詳しい分析や路線毎の工事費、用地補償費、事務費を積算しており、当時の研究成果として評価されうるものである。このことが後年、山田が東京都で都市高速道路計画立案を掌ることになったときに、大きく影響を与えることになったと考えることができ、首都高速道路の計画形成上、興味深いものがある。

b) 石川栄耀構想

山田と共に、戦前、高速度道路計画に先鞭をつけた専門家として石川栄耀を挙げることができる。石川は、1914(大正7)年、東京帝国大学工科大学土木工学科を卒業後、内務省都市計画地方委員会技師として名古屋地方委員会で勤務した後、1933(昭和8)年9月から内務省計画局東京地方委員会技師として配属された。石川は、1940(昭和15)年9月、雑誌「道路」において、「大東京地方計画と高速度自動車道」³⁾を発表している。この中で石川は、「大東京を中心とする全関東地方計画」を論述し、最重要

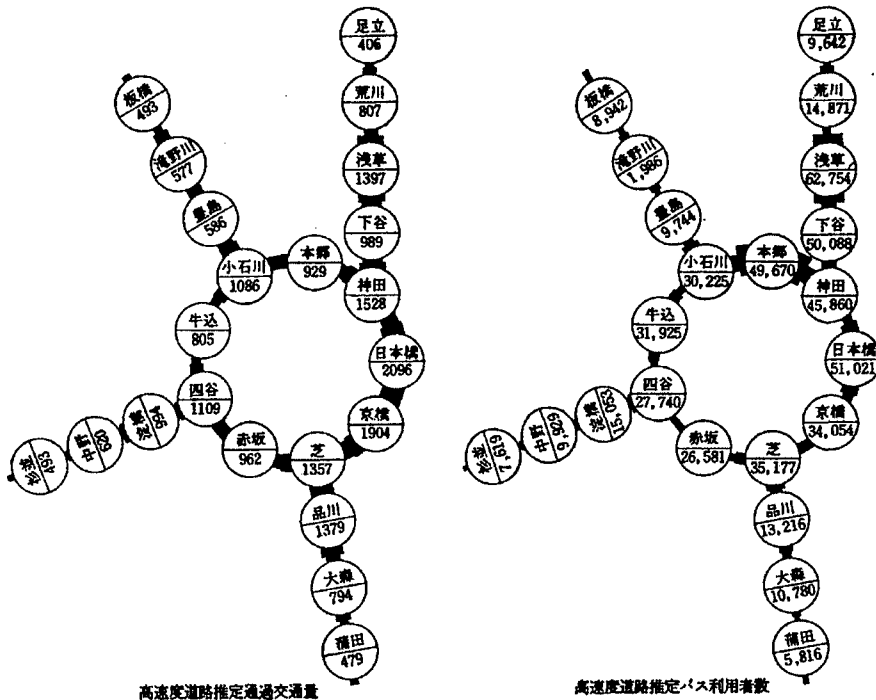


図 - 1

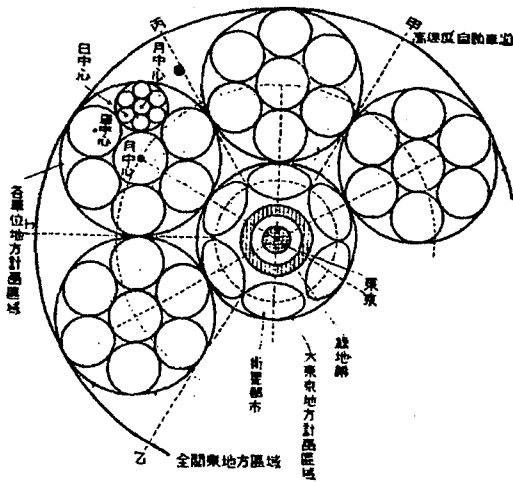


図-2-1 石川栄耀による都市の構造と高速度自動車道図

なものの一つとして「工業の分散」が必要であることを指摘し、そのためには高速度自動車道が必要であるとしている。石川は、図-2-1に示すように、全関東におよぶ都市の構成を考慮した上で、高速度自動車道路網として東京中心の環状放射形を提唱し、「甲から丙へというような通過交通は、必ずしも都心を通る必要がないようにしなければならない。」と力説している。また、これらの広域的な高速度道路と東京都心との交通アクセスについては、ニューヨークの交通体系にその範を求めることができている。高速度自動車道路の構想としては、人家が連担している都市部では高架、トンネル方式を、郊外部では半立体、農業地帯では平面方式を提案している。石川は、都市部を高速度道路が通る場合、必ずしも広幅員の中央を構造物がしめることには考慮の余地があるとした上で、一案として「片側の一般民家の上を通らしめ、その下部を民家とする。此の結果、防火地区が同時に成立し、街路は明るく、

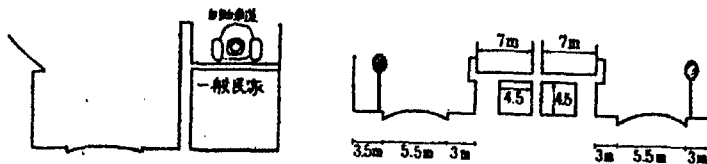


図-2-2 石川栄耀が提唱した高速度自動車道断面図

一切が解決しうる。」としている（図2-2）。石川は、全体費用として、29.7億円（2,660km）を算出している。

石川は、本論で具体的な高速度自動車道路の路線について示していないのみならず、その運営や事業主体にも言及していないが、高速度自動車道路と民家とを一体構造化させようという発想に大きな特色がある。

このように、戦前、東京の道路交通対策として、近藤による道路の立体交差化の必要性の主張、石川と山田による高速度自動車道路の提案が顕著であった。このことについて新谷は、アメリカやドイツのアウトバーンの実例に刺激を受けたのではないかと分析⁴⁾している。

(3)戦災復興計画

終戦の時、石川は東京都計画局都市計画課長の職を務めていた。石川は、1945（昭和20）年12月閣議決定された「戦災地復興計画基本方針」に基づき、東京の戦災復興計画全般について企画立案を進めた。その一方で、石川は著書「都市復興の原理と実際」の中でも、上述した戦前の高速度自動車道路の考えを改めて披歴している。⁵⁾ この著作に先立ち、石川の主導により、1946（昭和21）年3月、東京都市計画街路のうち幹線街路が都市計画決定された。此の計画の中で昭和通りに代表されるような街路は100mの規模を持つ幅員に拡張し、その中心部に「高速度道路」の機能を持たせようとする考えが企図された⁶⁾（図-3）。当時は敗戦による経済の疲弊等により、東京の都市計画街路を速やかに整備する状況ではなかったため、幅員100mの規模を持つ街路の「高速度道路」部分については、将来100m道路がつくられるときに合わせて高速度道路をつくるか、もしくは、植樹帯として敷地をリザーブ化しておくことを考えていた。

しかし、1949（昭和24）年いわゆるドッジ・ラインにより、国の「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」に基づいて、東京都は都市計画街路全般の見直しを進め、その結果、1950（昭和25）年3月、

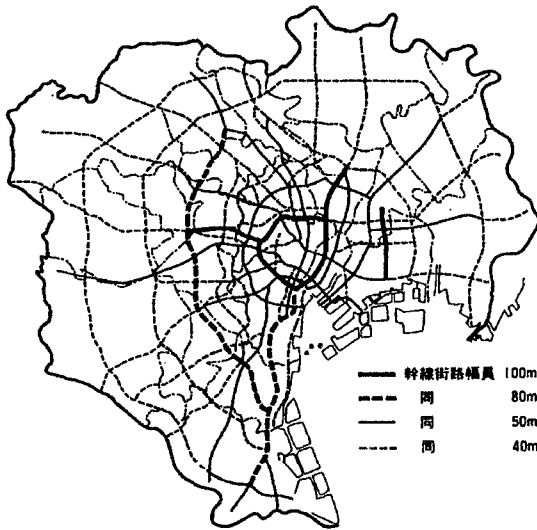


図 - 3 東京戦災復興計画の幹線街路計画図

100m道路はすべて縮小化された。このため、石川の構想は陽の目を見ることがなくなった。

2. 百花繚乱の構想と計画

昭和20年代後半にはいと、東京の高速道路建設について多くの議論や動きが本格化し始めた。その具体的背景としては、1950（昭和25）年に、東京の自動車登録台数が、戦前の最大規模を上回り、モータリゼーション化の兆しが現れていたことも一因であった。

一方、この時期、都市計画および道路関係技術者がアメリカの都市視察を行っているが、アメリカの高速道路や一般道路の建設・整備状況が驚異的に映り、日本も早急に道路、高速道路の整備を進めるべきであるとの強い印象を多くの人が持って帰国した。

よって、本章では、近藤謙三郎をはじめとして、様々に織りなす専門家集団の動向を見ることとする。

(1) 近藤謙三郎による「ノン・クロス・ロード」構想

戦後、全国道路利用者会議幹事長等の要職にあった近藤は、「新しい都市の構成」を1949（昭和24）年6月～9月雑誌「新都市」に、また「道路交通能力論」を1950（昭和25）年6月～7月雑誌「道路」

に論述している。近藤は、ここで「ノン・クロス・ロード」構想を提唱したのである。彼の発表した構想は次のとおりである。

まず、都市内高速道路の目的は、都市内交通の救済と通勤バス輸送による通勤交通の緩和（地下鉄との対比で）であるとしている。平面交差の街路では、交差点がその容量を制するネックとなることを強調し、その解決には、自動車専用の「ノン・クロス・ロード」が必要であると、しかも都市間高速道路よりも先行して建設すべきであるとしている。近藤によれば、外国では都市内高速道路は永久建造物があるためにできない、日本ならばそれができるといった考えである。

近藤は、東京都内で2環状7放射166kmのノン・クロス・ロードを考えたが、このうち24.65km相当分について、同志13名とともに運輸省、建設省に対し、1951（昭和26）年事業の免許申請に及んだ。⁷²この建設計画は、有効幅員15m（4車線）の高架道路4路線の規模をもつものである。その内訳は、地下鉄末広町～虎の門間6.55km、池袋～末広町間7.00km、新宿～虎の門間5.60km、五反田～虎の門間5.00kmであった。しかし、資本の体制に欠けるとされ、出願は審査されないまま据え置かれた。

近藤によると、同志13名は知名の人達であったが、資力のある企業家は一人もいなかったのが理由であると前出「一里塚」で述べている。

この近藤構想の第一の特徴は、事業主体を民営とするという点にあり、採算はバス運転（通勤バス）で賄うことによって充分成立するとしている。この事業主体を民営にする思想は、後の東京高速道路株式会社による外濠高速道路に受け継がれることとなった。

(2) スカイウェイ・スカイビル（スカイセンター）構想

近藤が1951（昭和26）年、国に対し、ノン・クロス・ロード 24.65kmについての事業免許申請を行う以前、新橋駅付近から鍛冶橋近辺にかけて徳川時代から存在していた1本の外濠、延長わずか1.4kmの公有水面を使って、高速道路とビルをあわせ持つ一つの計画案が民間会社によって考えられていた。すなわち1950（昭和25）年2月、樋口実是有志と共に

スカイウェイ・スカイビル計画案を取りまとめたのである。

樋口は明治21年10月に生まれ、東京帝国大学を卒業後東京地方裁判所判事や三菱地所取締役社長等を歴任し、1951(昭和26)年12月、東京高速道路(株)初代社長に就任し25年間余その座にあったが、1977(昭和52)年3月在任のまま他界した異色の人物である。このスカイウェイ・スカイビル構想は、「外濠河川及び新鉄道路線の予定地を立体的に利用して東京表駅前広場へ高速自動車専用道路を布設し、東京交通計画上の根本的な難問題を解決すると共に、中央都心区一帯が多量に必要な駐車場及び車庫を能率的に設置し、且都市中心部の集約的機能化を図った都市計画の高層建築を総合建築により実現せん⁹⁾との趣旨を掲げ、鍛冶橋、土橋間の外濠を活用して、地下15m、地上45m、全長1,200mの帯状高層ビルを構築して、その両側地上5m高に高速自動車専用道路を建設し(図-4)、さらに新橋以南は鉄道上を高架で羽田空港に至るというものであった。その事業効果として、①都心到達時間の短縮、空港連絡、②有楽町、新橋の駅前混雑の解消、③駐車場、車庫の供給、④ビジネスセンターの現出、⑤都市造形的な美観の創出 等があるとし、「既に世界の巨大都市の交通問題は地下鉄道の布設や地上街路の拡幅では不可能の段階に達した。本計画の優れた利点こそ東京が最も科学された近代都市に新生する具体的実践である⁹⁾と結んでいる。この計画構想は、当時斬新なものであったが、これを実際に、いわゆる絵にしたのは石川の意を秘かに受けた秀島乾であったと山田は述べている。

樋口は、1951(昭和26)年2月、改めて有志19名により「難破橋、紺屋橋間公有水面及び道路敷占用並びに工作物設置」の出願を東京都に提出している。このことは先に提出した計画が、いささか飛躍があったと言えるスカイウェイ・スカイビル計画案であったために、この計画を出発点として、道路としての許可を見込み、公有水面使用等の現実面や事業採算性を考慮して練り直したものと理解することができる。出願は、新橋から外濠の上を東海道に沿って東京駅に達し、さらに昭和通りへと結ぶ細長いビルを造り、その屋上に高架自動車道路を一体的に建設し、銀座通りと昭和通りのバイパスとすることを主

旨としたものであった。

当時、街路整備が停滞する一方で、自動車の急激な増加によって、交通渋滞の発生が都心部等でみられていた。その解決のためには、交差点の交通容量を上げる必要があり、交差点を立体化させる対策が必要であるとされた。そして、立体交差を連続させた、いわゆるノン・クロス・ロードの考え方が次第に大きくなっていった。樋口らの出願の後、当時東京都建設局長の任にあった石川は、都知事公邸に近藤を呼んで樋口らと面会させ、事業免許申請の一本化を勧めている¹⁰⁾。結局、近藤の了解が得られなかったために、一本化はならず、樋口らの出願だけが翌3月に許可となり、さらに1952(昭和27)年8月、東京高速道路株式会社に対して、道路運送法に基づく一般自動車道事業免許が、運輸大臣から下付された。このことから石川がこの出願に深く関与していたことは間違いない。石川は、1951(昭和26)年1月号の雑誌「道路」に掲載された「明日の道路」と題する論説において、スカイウェイ(道路)とスカイビル(建物)とを一体化した「スカイセンター」構想を発表し、「極めて日本的ではないかと思われ

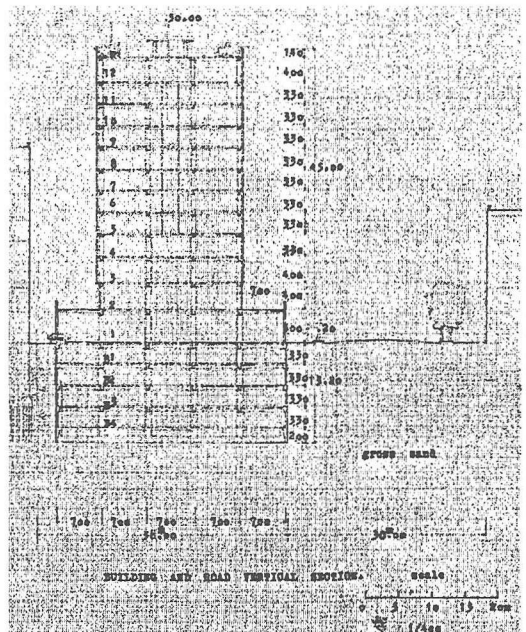


図-4 スカイウェイ・スカイビル構想断面図
(東京高速道路株式会社、「東京高速道路三十年のあゆみ」から引用)

る道路が出来る」、また、「オリジナルな計画である」とも述べて、これを自賛している¹¹⁾。濠の埋立てという形には変わったものの、石川の戦前のアイデアである、沿道の民家との一体化が具体化されたものと言うことができる。筆者は本計画を「外濠高速道路」と呼ぶこととする。

(3) 町田保と首都建設委員会の勧告

町田保は1950(昭和25)年末アメリカの都市計画と道路交通事情を視察し、帰国後、東京に高速道路を実現させる推進者の一人となった。1951(昭和26)年4月、首都建設委員会事務局長に就任した後も東京に高速道路を計画することに余念が無かった。1952(昭和27)年2月、町田は日本都市計画学会に「高速道路規格調査」を委託した。学会は同様趣旨の復興建設技術協会からの委託も含め、総額14万円余で同年2月から11月にかけて、近藤謙三郎を委員長に国、都、大学、民間団体からの代表者計33人による委員会を構成し、11回の委員会を開催して都市内の高速道路の規格に関し調査研究を進め、12月に委員会報告がなされている。本委員会は当初8項目について研究討議をすることで合意されていたが、構造における附帯施設規格、都市内高速道路についての法令的措置への注意、東京への運用に関する注意、高速自動車道路事業経営の可能性については、研究討議時間が不十分なためという理由で割愛している。本報告書¹²⁾は全文22頁の他参考資料が別冊として添付されたものである。

本報告書に盛られている決定事項のうち主要な点はつぎの通りである。

①設計速度：80km/h、60km/h、40km/hの3種類とする。②車線：原則として2及び4車線とする。③車線巾：有効車線巾員は3.5mを基準とする。④横断勾配：1.5%を標準とする。⑤縦断勾配：3%を標準とし5%より緩やかでなければならない。⑥視距：設計速度80km/hでは150m、60km/hでは80m、40km/hでは40mとする。

このうち②で述べた車線については(説明)の中で「3車線道路は経験及び米国等の報告によると高速道路としては不利な点で認められ、6車線以上は現状としては広すぎる様であるので、2・4車線が原則としてとられた」との記述がされている。後年

よく問題にされてきている片側2車線の首都高速道路は、本委員会報告も一つの基礎になっていることがうかがえる。

また本報告書中「4. 立体交叉方式の確立の項」では、つぎのような記述がある。「高速道路は他の交通機関との平面交差を避け、原則として高架、地下(オープンカットを含む)又は地表専用形式とする。地表専用形式の場合は一般建築地と隔離し、つとめて公園的環境をえらぶものとする。」さらに「5. 路線の選定」では「路線の系統的緑地帯、河川及び運河沿岸、幹線広路の中央、防火建築帯の屋上等用地取得の容易な地帯を通過せしめる。」

この2つの項目によって、いわゆる「緑」に該当する個所が高速道路の路線を選定する際の考慮されるべき対象項目に入っていることがわかる。いかに当時は車優先思想が大きかったかを物語っているといえよう。

なお、近藤は雑誌「都市計画」において「高速道路規格調査委員会報告」¹³⁾を概略的に掲載している。

この日本都市計画学会からの報告や、1952(昭和27年)12月東京都建設局が実施した山手環状線付近を通る主要街路上の自動車交通の方向と起終点調査結果等を基本として、町田が事務局長を務める首都建設委員会は、1952(昭和28)年2月の定例委員会において首都高速道路網の新設について策定議決し、同年4月「首都高速道路に関する計画」として5放射線と都心部の1環状線延長49kmを公告するにいたった。¹⁴⁾¹⁵⁾

ここに公告第12号を示す。

首都高速道路に関する計画(首都建設委員会公告第12号)

1 首都に於ける自動車交通の輻輳を緩和し、その能率化と高速化を図るため、一般街路と分離し、他の交通路と平面交叉をしない自動車専用道路を計画し、各路線は全体として総合的交通網を達成する様相互に連絡せしめるものとする。

2 路線は高架、地下(開鑿を含む)又は地上専用形式とし、幅員は往復車線を分離して夫々2車線を原則とし最高60軒/時、最低40軒/時を標準とする速度を保持し得るよう設計すること。但し高速道路相互及び一般街路との取付部については上記の規格を緩和すること。

3 一般街路との連絡は適當の間隔に設ける取付道路によるものとし、それ以外の場所での交通の出入りを禁止すること。尚首都高速道路は五本の路線よりなり総延長49kmである。

〔備考〕高速道路の建設に当っては下記の要領によるよう考慮するものとする。

- (1) 各路線の経過位置、幅員及び路面の高さを都市計画として決定公示しその路線内の土地の利用につき必要な統制を行うこと。
- (2) 高速道路の建設は公定された計画に基いて行い、一事業区分は高速道路としての機能を發揮しうる延長を有せしめること。
- (3) 高架部はその下を倉庫、事務所、店舗、住居或は車庫等として利用し得るよう考慮すること。
- (4) 必要な場合はバス停留所、バスターミナル、駐車場等の施設を之に付随せしめること。なお遠距離バスと近距離バスとの分離を計ること。
- (5) 高速道路の路線内に堅牢建築物を建築せんとする場合は高速道路として保留し、高速道路の基準に合致する構造とすること。この場合特別に要した費用は事業者の負担とすること。
- (6) 高速道路事業に対しては税の減免、国又は公共団体による公共資金の活用等適当な助成の方法を講ずること。
- (7) 通行車両に対しては道路の建設費その他の費用に充てるため通行料も徴収し得るものとする。

以上

この公示で示された首都高速道路網を図-5、表-1に示す。

この計画の思想上の背景は、近藤の「ノン・クロス・ロード」と、モデルとしての米国の高速道路である。高速道路は、町田が、1950（昭和25）年に渡米した際に痛烈な感銘を受け、以来熱心に紹介していたものであった。¹⁶⁾

計画では、周辺から都心に15分で人を運ぶという考えに立ち、計画範囲を都心から7～8km圏としようとするものである。また、交通処理を最大の眼目としてネットワークを設定することを考え、都心2km圏に環状線を計画している。さらに、都市間高速道路と都市内高速道路の役割を尊重して、二子玉川への路線を設定し、そ

の結果5路線総延長49kmに及ぶものであった。同計画は都市高速道路に関する最初の公式報告である。外濠高速道路も都心環状線を構成する路線として組み込まれたが、このことは本道路が公に認知されたことを示している。

安井知事も、1954（昭和29）年1月号の雑誌「道路」で、「今年の東京都の道路行政」として、外濠高速道路を探り上げ、高く評価している。

その後、東京都建設局計画部長の任にあった山田正男の尽力により、外濠高速道路は都心環状線を構成する路線として位置づけがされた。

3. 外濠高速道路構想の具体化

(1) 経緯

前章(2)で述べたように、さまざまな国や都の動向のなかで、後に東京高速道路株式会社となる、ズカイビルディング株式会社設立発起人の樋口は、外濠の水面を利用して、高速道路と高層の事務所ビルを一体化した工作物をつくりたいとの出願を1950

（昭和25）年2月に都に対して行ったのであった。

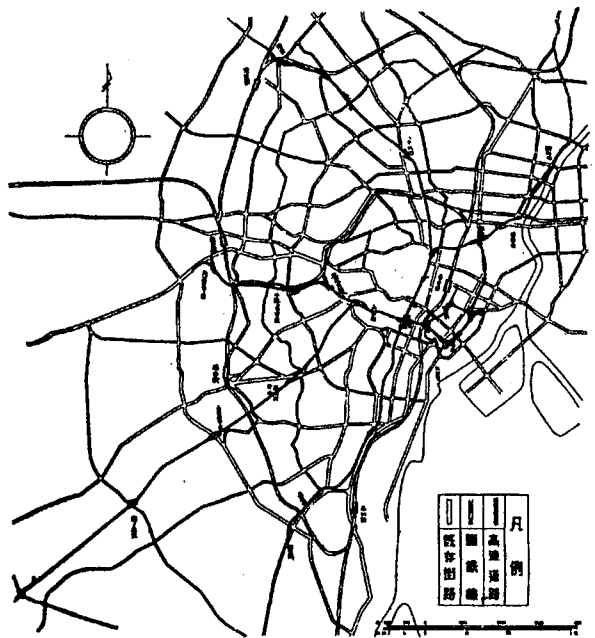


図-5 首都高速道路網図

表-1 首都高速道路路線一覧

路線名	起点	終点	主なる経過地	適 用	延長
1	角 筈 3 丁目	岩本町	永田町1丁目 銀座東	新宿駅分岐線、浜離 宮分岐線を含む	11.6km
2	玉川町	永田町2 丁目	上目黒	永田町2丁目にて1 号線に接続	13.1km
3	西大崎1 丁目	駒形橋	赤羽橋 浅草橋		12.8km
4	池 袋1 丁目	大手町1 丁目	八千代橋	大手町1丁目にて3 号線に接続	8.3km
5	銀座東8 丁目	市場通中 橋	数寄屋橋	東京駅分岐線を含む	3.2km
計					49.0km

当時の都としては、公有水面を使用させて高層ビルを営ませることは理解できない、美観地区の観点からも壁ができるのは問題がある、またこのような大規模なビルを建てる交通需要を呼んでしまう、というような考えで、出願の許可を据え置いた。しかし、高速道路の必要性は認めつつも戦後の財政難に見舞われ、とても自力で高速道路を建設することができなかった東京都としては、ビルの収益で高速道路を建設するというアイデアを何とか活かしたいと考え、高層ビルではなく地上2階までとする、路下室は公共性を考慮し、倉庫と車庫にするという条件を発起人に提示し、再検討させて、翌1951（昭和26）年2月再出願させた。¹⁷⁾¹⁸⁾¹⁹⁾

その区間は、中央区銀座西八丁目5番地4地先の難波橋（現銀座一丁目）から、中央区銀座西一丁目5番地の7地先の紺屋橋（現銀座一丁目）、延長1,337mであった（図-6）。

申請を受けた東京都は、道路運送法による一般自動車道事業の免許を取得すること、舟運の便を確保することを条件に、公有水面の占用許可、工作物設置の許可をした。

1951（昭和26）年12月、東京高速道路株式会社として正式に会社は設立され、運輸省、建設省の両省協議をへて、同社は1952（昭和27）年8月に一般自動車道事業の免許を取得した。

この免許にあたって、両省では意見が多かったようで、免許の直前、建設省道路局の菊池明は、わずか1.4kmの延長しかない高速道路に対して強い難色を示したが、岩沢忠恭の仲介もあって認可されるこ

とになったといわれている。²⁰⁾

しかし、免許取得後、当該河川が非常に汚れていて悪臭がひどく、地元からも埋立の要望が出されたことから、当初幅9mで計画していた高速道路を、その後の検討で12mに変更することとしたため、生かすべき外濠水面が5m程度幅しか残らなくなってしまうこと、水面占用の許可条件であった舟運も事実上ほとんどなくなっていた状況などにより、公有水面は埋立することによって事業を進めることになった。²¹⁾²²⁾

そこで、公有水面の埋立は、都が公共団体として行い、国有地である河川敷は、埋立後都所有地としてから、東京高速道路株式会社へ賃貸するという方法がとられることとなった。このため公有水面埋立免許申請は、1954（昭和29）年5月に、公共団体の長としての知事から、国の機関である河川管理者としての知事に対して行われ、同年7月に免許された。これらのことは、実に巧妙な進め方であったといえる。

都と会社で1954（昭和29）年5月に交わした埋立工事委託及び土地賃貸借等に関する契約によると、合計6034坪余りの埋立地の賃貸料は、年額3000万円とされた。また、この契約では、路下室の用途は、都市の美観、風俗を害するものを禁止したにとどまり、当初公有水面の占用許可のときにあった倉庫、車庫に限るとした用途制限とは異なっている。また、本契約では、会社が高速道路施設の建設に要した費用の全額をその事業収入によって償却したとき、もしくは償却しきれない場合でも、契約の日から35年を経過したときは、遅滞無くこれを都に贈与することとされた。

こうした一連の手続きは、一斉に批判を浴びた。都議会、衆議院、主要日刊紙などで、「安井知事が昭和26年の知事選に絡んで、最後は埋立によって事業化することを見越した上で、一企業に利権を与え、その引き換えに知事選を戦ったものではないか」「日本中の人々が東京へ来たときは必ず立ち寄る名所である数寄屋橋をなくし、そこを立体交差にして左右を万里の長城のようなもので挟むという計画が、

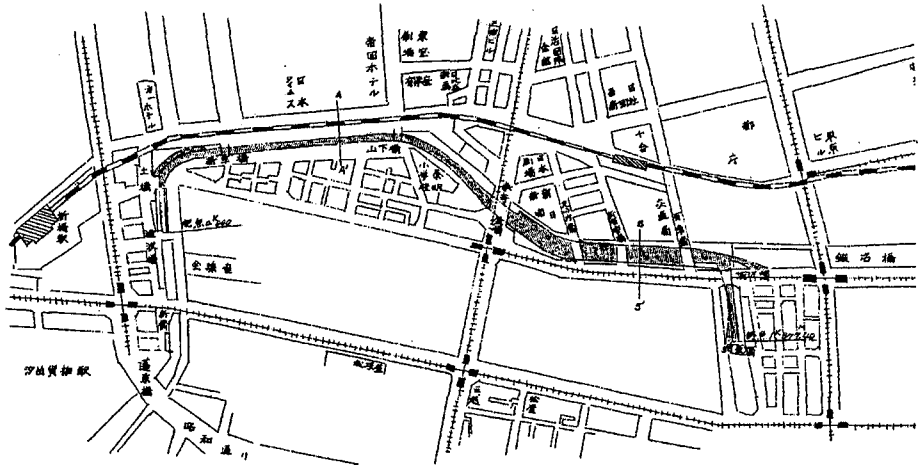


図-6 外濠高速道路計画位置図(東京都建設局、「外濠等に築造の高速道路の解説」から引用)

都市計画上本当に良いのか」という論調であった。

一方、衆議院建設委員会及び決算委員会等では、1953(昭和28)年から1956(昭和31)年まで、参考人または証人として都の副知事以下関係局長、部長等を招致して厳しい追及を行った。また、都議会では、本会議、自由党高速道路調査委員会、建設委員会等で頻繁に審議が行われた。

特に先述した埋立工事委託及び土地賃貸借等に関する契約については将来に問題を残すこととなった。

なお、1960(昭和35)年11月と1964(昭和39)年2月、会社は蓬萊橋～難波橋間と紺屋橋～新京橋間について、それぞれ第2期区間、第3期区間として一般自動車道事業の延長免許を取得した。これによって、会社が施工する高速道路延長は2004mとなった。これらの延長理由は、当初の難波橋及び紺屋橋付近におけるランプ計画が交通処理上支障があるということで、運輸省及び建設省からランプの方向、取り付け位置について改善を指導されていたことと、都議会からも蓬萊橋まで延長することを付帯決議されていたことによる。

外濠高速道路は着工後13年を経過した1966(昭和41)年7月に開通した。

現在、東京高速道路株式会社が運営する区間は、先に述べた山田の尽力により都市高速道路8号線に位置づけられているが、道路運送法に基づく一般自

動車道事業として、免許された当初の経緯もあり、今日も引き続き、通行料は無料とされている。

そのため、東京高速道路株式会社はこの高速道路からの収入はなく、建設費の償却や会社経営にかかる費用等の一切は、路下室のテナント料等を徴収することで成り立っている。

(2)設計上の特質

a) 本高速道路の線形について

新谷も述べているように、明らかに貧弱である。外濠をそのまま道路計画に利用した上、その経過地点には永久高層建築物があったためであると、彼は述べている。²³⁾

特に、部分的に半径50mという、設計速度40km/hの場合の特例の縮小規定を使うなど、先に述べた高速道路規格調査委員会の規格に照らしても、最低の基準といえる。

また、本高速道路の車線幅についても変更を余儀なくされている。すなわち、当初幅員は9mであったがその根拠について、「道路の内規は1車線3m。往復するには、3車線分の9mが必要と考えた。」ためであるとされている。その後の変更の理由について、「実施設計で検討の結果、12mがどうしても必要ということになった。」「川は、正常な水質が保てなく、川幅一杯の建物で太陽は当たらず、どぶ

臭い、埋めた方がよいという意見が圧倒的となってきた。」ことによる。

このような経緯もあって、現在もなお高速道路の全体構造幅員は不揃いであり、車線巾のみが白線で整然と仕切られている状況にある。

b) 高速道路と建築物の一体構造について

本高速道路は建築物と一体の構造となっているなどの点で、先進的かつ特殊な事例といえる。とりわけ、高速道路建設と建築基準法との関係については、「高速道路そのものは、道路運送法及び自動車道事業規則（運輸建設省令）の規制を受けて築造されるが、道路下の構造物（高速道路施設路下室）は、建築基準法第2条第1号の高架工作物間に設ける建築物に該当する。高架の高速道路そのものは建築基準法上の建築物ではないので、建ぺい率等の敷地に関する規定は、適用されない。路下室の構造上の制限については、建築基準法の建築物の敷地に関する規定以外の諸規定（用途、構造、建築設備等に関するもの）が適用される。前面道路との関係から、高速道路の幅員が適法ではないのではないかと疑義については、前記のように基準法上の適用を受けないので適法である。」²³⁾と大蔵省、建設省、東京都の間で協議が整っている。このことについても、いわゆる法の網を巧みに運用したと解釈することができる。

c) 新数寄屋橋の景観設計について

架橋形式については、復興建設技術協会が依頼を受け、都市美協会的高速道路に関する協議会が設置されて、種々検討が行なわれている。

復興建設技術協会の近藤信一は、次のように述べている。

「桁下空間と桁高との釣合いから見て、桁高を薄くすることが望ましい。ランガーアーチ橋は、下弦材は薄くなって外観も良いが、下路橋（上部構造の下側の位置に路面がくる橋）は都心部で面白くないので採用しない。その他、RCアーチ橋やPCコンクリート橋等も検討したが、面白くなかった。別の橋脚を作り、連続桁とすれば桁高は薄くなるので、結局、連続鉄桁を採用した。」²⁴⁾（図-7）

この結果、今日見る新数寄屋橋がつけられたのである。

(3) 評価

外濠高速道路の建設は、今日どのように評価されるべきか考察を加えることとする。

まず、都市的景観に配慮した設計を行った点である。東京都と関係地権者は美学の専門家に意見を求め、「埋立ては問題なく都市美を増す」との見解を得て埋立ての結論を得ているが、これは今日の歴史的景観保全の論議を先駆けをなすものである。また、建築と一体となった道路構造を、周辺のビル景観とどう調和させていくかについて、こうした都市的景観に対する配慮は、当時景観設計ないしは景観工学の分野がまだ確立されてない状況のもとにあって、先駆的に行われた事例としても特筆すべきものが認められる。

第二に、貴重な都市空間を複合利用した点である。建築と道路を一体的に建設し、商業施設を収容したという点で、都市空間を複合利用するという思想が今から40年以上も前に、制度の枠組みを超えたアイデアで事業が実施されたことは評価に値する。

第三に、民間資本を活用して事業を実施した点である。当時、公団、公社、第三セクター等の事業手法はまだなく、民間資本を投入するためには、直接に株式会社を設立するよりほかになかった。また、法律上も道路法によらず、道路運送法による道路として位置づけしなけれならなかった。こうした状

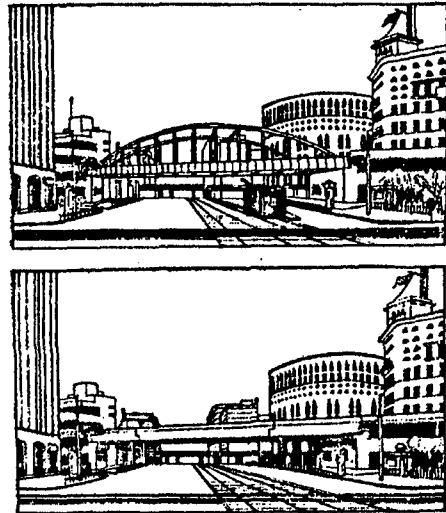


図-7 数寄屋橋透視図（上図ランガー型
下図ゲルバー型）

況下において、国や東京都には、会社の公共性をいかに担保するか腐心の痕が見られる。

以上のように、外濠高速道路の建設は、都市的景観への配慮、都市空間の複合利用及び民間資本を活用した事業手法といった点で、今日の道路整備に多大な影響を及ぼしていると評価することができる。

4. 東京都案の策定と高速道路計画の総括審議

(1) 東京都の各種調査と交通状況

前記2の(3)において、首都建設委員会による「首都高速道路に関する計画」の公告が1953(昭和28)年4月にあったことは述べた。国の意向を受けた東京都は、昭和26年度から32年度にかけて多くの調査と測量を行っている。すなわち、

- 昭和26年度 都心部代表地区の駐車実態調査
 - 昭和27年度 起終点調査(山手線周辺部)
 - 同 都心部交通量調査
 - 同 自動車速度調査(都心部及び主要放射線)
 - 同 都心部全域の駐車実態調査
 - 同 路外駐車場実態調査
 - 昭和29年度 都心部交通流形態調査
 - 昭和30年度 副都心部交通流形態調査
 - 同 路上駐車場現況調査
 - 昭和31年度 首都建設委員会案高速道路の経済効果について
 - 同 3000分の一の地形測量
 - 昭和32年度 同上
- 等である。

このような各種調査が行われたことは、東京に高速道路をつくる必要性が専門家間で認識されていたことによる。昭和30年代当初、東京では、経済の高度化によって交通機関利用度の増大、主要交差点交通量の増加と遠心的確大、自動車登録台数の増大、都心部の高層化による交通量の増加、貨物自動車による輸送量の増大、自動車走行速度の低下等、何をとりても都市交通に大きな問題が投げかけられていた。

表-2 東京都市計画幹線街路出来形表(昭和31年12月現在)

路線番号	全延長 km	進捗状況(計画幅員に対する出来形計画の割合) km				
		100%	100~80%	80~50%	50%未満	0%
放射	305.70	83.73	35.45	84.41	50.39	51.72
環状	198.10	23.01	3.86	62.77	37.12	71.34
計	503.80	106.74	39.31	147.18	87.51	123.06
割合	100%	21.2%	7.8%	29.2%	17.4%	24.4%

この諸問題解決の一環として、右折交通の禁止や系統式交通標識の設置による交通整備、並びに、ロータリー撤去、安全地帯移設、歩道の車道化、路上駐車禁止による交通改善が進められた。

基本的には、街路交通を改善する最良の方策は都市計画街路を建設することであるが、表-2に見られるとおり、昭和30年代初期では整備状況は貧困であった。

表-2に見られるとおり幹線街路の全延長は504kmであるが、これに補助線街路を加えると総延長は1,071kmに及び、必要な事業費は1兆円と算出され、当時の年間投資額20億円では、すべての街路を完成させるのには500年を要すると考えられた。²⁷⁾ 事態は極めて深刻であったことが解る。

(2) 東京都建設局都市計画部案の策定

首都建設委員会が、首都高速道路の新設について1953(昭和28)年4月建設省と東京都に勧告したのを受けて、東京都は独自の考えで高速道路の計画案の策定を進めた。とりわけ、1955(昭和30)年12月、東京都建設局都市計画部長に就任した山田正男は、様々な観点から精力的に職員を督励しながら東京都建設局都市計画部案の検討をしたのである。

まず、「東京都市計画都市高速自動車道路設計基準(案)」を検討し、設計速度などをはじめとした13項目について1957(昭和32)年7月5日に基準を完成した。²⁸⁾

つぎに東京都区部内の街路交通の現況について、既往の実態調査資料の分析を進め、表-3-1(再掲)および表-3-2に示すように首都建設委員会案と対比させて比較検討を行っている。

その上で両案について路線毎の土地利用調査{河川、街路(計画街路・既設街路)、一般宅地(民有地、公有地)}についてそれぞれを比較している。

表-3-1 高速道路計画（首都建設委員会案）（再掲）

路線名	起 点	終 点	主なる経地	摘 要	延長 km
1	角筈3丁目	岩本町	永田町1丁目、銀座	新宿駅分岐線、浜離宮分岐線を含む	11.6
2	玉川町	永田町2丁目	上目黒	永田町2丁目にて1号線に接続	13.1
3	西大崎1丁目	駒形橋	赤羽橋、浅草橋		12.8
4	池袋1丁目	大手町1丁目	八千代町	大手町1丁目にて3号線に接続	8.3
5	銀座東8丁目	市場通中橋	数寄屋橋	東京駅分岐線を含む	3.2
計					49.0

表-3-2 高速道路計画（東京都建設局都市計画部案）

路線名	起 点	終 点	主なる経過地	摘 要	延長 km
1	品川区東品川4丁目	台東区坂町	汐留川、築地川、楓川、岩本町、上野		13.0
2	品川区平塚1丁目	港区海岸通1丁目	富士見町、鯛代町、金杉	港区海岸通1丁目にて1号線に接続	7.7
2号線分岐線	港区麻布新広尾町1丁目	港区麻布谷	飯倉町	港区麻布谷町にて3号線に接続	1.5
3	目黒区上目黒8丁目	千代田区三宅坂	材木町霞ヶ関	千代田区三宅坂にて4号線に接続	6.0
4	新宿区幡ヶ谷本町1丁目	中央区横町3丁目	神宮外苑、赤坂見附、代官町、外濠八重洲口	有楽町2丁目にて8号線に接続	10.5
4号線分岐線	中央区本石町1丁目	中央区兜町1丁目			0.8
5	板橋区板橋町4丁目	千代田区竹平町	護国寺、江戸川、飯田橋	千代田区竹平町にて4号線に接続	7.8
6	墨田区寺島町3丁目	中央区兜町1丁目	東両国2丁目、東駒形1丁目、墨田公園	中央区兜町1丁目にて1号線に接続	6.3
7	江戸川区小松川4丁目	江東区東国	豊洲上を通る	中央区浜町2丁目にて6号線に接続	6.3
8	中央区銀座8丁目	市場通中橋	数寄屋橋		2.9
計					62.5

よって、その中から特徴的なことをここに述べる。

①首都建設委員会案の高速道路計画延長は49.0kmであるのに対し東京都案は62.5kmと、東京都案の方

が長いにもかかわらず、一般宅地への影響を極力少なくして、河川や街路の有効利用を図っている。（表-4）

②事業費については1m当たりの単価は、首都建設委員会案が1,478,000円であるのに対し、東京都案は1,030,000円で可能ということを示し、全体事業費は首都建設委員会案は601億円、東京都案は644億円である。

③1日利用交通量については、昭和50年度の予測値として、首都建設委員会案は39万台、東京都案は62.4万台である。

④事業費については、両案とも全額起債を想定しており、首都建設委員会案は33年償還であるのに対し、東京都案は22年償還可能である。

これらのことから、①～④を比較すれば、すべての点で東京都案の方が優れていることが示されている。

(3)建設省の基本方針

建設省は1957（昭和32）年7月20日、「東京都市計画都市高速道路に関する基本方針」を決定した。これは、かねてより東京における高速道路の必要性を重視していた建設省が、上記(2)で述べた首都建設委員会の勧告を受けてまとめた東京都の原案をもとに、同委員会（当時は首都圏整備委員会に変わっている）と協議の上、作成したものである。

その内容は、「①東京都市計画都市高速道路は、都の周辺部と都心部とを結ぶ平面交差のない自動車専用道路とし、出来る限り有料とする。②都心部と環状6号線とを結ぶ放射路線とし、各路線は一体として総合的な高速道路網とする。③路線の経過地は極力不利用地、河川上などを利用し、やむを得ない場合には、幅員（40m）の道路上に設置する。④構造は、高架式または掘割式とし、設計速度は原則として60km/h、車線数は4車線以上とする。」というものであった。ここに、その時出された基本方針を示す。

表-4 首都建設委員会案・東京都案 土地利用対比表
 (「東京都市計画都市高速道路計画資料：東京都建設局
 都市計画部,1957.8.」資料より作表)

	河川	街路			一般宅地			合計
		計画街路	既設街路	計	民有地	公有地	計	
首都建設委員会案	9.1	5.3	2.4	7.7	70.2	13.0	83.2	100
東京都案	41.8	23.8	10.6	34.4	10.9	12.9	23.8	100

東京都市計画都市高速道路に関する基本方針
 (性格)

東京都市高速道路は、主として東京都の周辺部から都心部に至る自動車交通を短時間で円滑に処理するために、一般の街路とは分離して設けられる平面交差のない自動車専用的高速道路であって、その一部は高速自動車国道の一部を構成するものとし、料金徴収技術上可能である限り有料道路とする。

(路線)

1 東京都市高速道路の路線は都心部とおおむね環状6号線とを結ぶ放射路とするが、そのうち臨海地帯を通過する路線は京葉道路を受けて都市部に至り羽田空港を経由し、横浜に至るものとし、各路線は一体として総合的な高速道路網を構成するものとする。

2 路線の経過地の選定にあたっては、市街地の土地利用を考慮し原則として家屋の密集地を避け、つとめて不利用地、治水利水上支障のない河川又は運河を使用するものとし、やむを得ざる場合には広幅員(40米)の道路上に設置するものとするが、防火建築帯の造成と併せてその屋上の利用をも考慮するものとする。

(構造)

- 1 一般街路交通とは分離され、すべての交通路と平面交差のない高架式又は掘割式の構造とする。
- 2 設計速度は1時間60軒を原則とする。
- 3 車線数は4車線以上とする。

以上。

(4)東京都市計画高速道路調査特別委員会の設置

建設省の基本方針が決定されてから半月後の同年8月5日、東京都市計画地方審議会は、高速道路の建設は急務を要するとして、首都高速道路網計画の

調査立案のため、同審議会の中に東京都市計画高速道路調査特別委員会を設置した。

本委員会は、8月22日第1回委員会を開催し、委員長に金子源一郎を選任した。その後、10月9日までに現地調査を含め、5回の委員会が開催され、交通調査と計画線の審議が進められた。

その結果、10月9日の第5回委員会の席上、「路線線形、構造物等調査に関する小委員会」及び「利用自動車台数の推定調査に関する小委員会」が設置された。前者の委員長には滝尾達也、後者の委員長には、桜井英記が選出された。また、前者の小委員会は、10月18日から11月22までに6回、後者の小委員会は10月30日及び11月13日の2回開催されている。

その結果は、11月29日に開催された第6回高速道路調査特別委員会に両小委員長から報告がされた。そして12月9日開催された東京都市計画地方審議会において会長東京都知事安井誠一郎に対し、東京都市計画高速道路調査特別委員会委員長金子源一郎は調査結果について報告をした。これによって、東京都市計画都市高速道路網計画案が決定されるに至ったのである。^{29) 30) 31)}

次章5では、(1)第1回～第5回的高速道路調査特別委員会、(2)「路線、線形、構造等調査に関する小委員会」、(3)「利用自動車台数の推定調査に関する小委員会」についてまず要点を記す。

5. 高速道路計画の本格的審議内容

(1)高速道路調査特別委員会

本委員会の委員は次の通りである。

富樫凱一、佐藤基、藤井真透、川合壽人、権田良彦、青木楠男、飯沼一省、桜井英記、町田稔、金森誠之、八嶋三郎、鈴木雅次、滝尾達也、渋谷操一、吉岡恵一、高原芳夫、金子源一郎、近藤謙三郎、菊池明、坪田正造、山内逸造、山本三郎、山内公猷、以上23名

a) 第1回(8月22日)(委員14人出席)

はじめに特別委員会委員長に金子源一郎を選出。金子が委員長として本会議全体を司った。

次に幹事山田正男が高速道路について都内主要路

線の交通量調査結果、計画路線選定の趣旨、構造、首都建設委員会勧告案との対比、各路線についての内容、設計基準、土地利用割合、事業費、償還計画について説明をした。

続いて質疑が行われた。

委員の一人から、都心部に重点を置いた高速道路の建設計画には賛成する。環状7号・8号にも高速道路を建設することを研究されたい。また、事業執行の手順をどう考えているのか、との発言があった。

これに対し山田は、(日本)道路公団に建設を依頼するというのも仮定として考えられる。しかし、全体を一本の経営でやれる組織が実現することを願うと答弁している。

次に、17年で本計画案が完成されるとすると、その後の交通処理はどうするのか、また、一般道路との出入りが必要なインターチェンジの予定はどうなっているのかについて質問があった。

山田は、将来何がしかの路線の追加は必要になる、ランプウェイについては平均2キロ間隔で設置することを考えている、次回にその案を示したいと答弁している。

続いて、通行料金は如何か、という質問に対して、山田は、1台50円(全体)均一を考えている、とはじめて料金額を示している。

さらに、(高速道路の土地利用割合で)河川が41.8%を占めることや埋め立てることには治水問題があると思うがという質問について、山田は、河川を埋め立てることは避け、干拓して高速道路にすることを考えていること、百年に一度の大降雨の時は干拓部を川に使うことは不可能ではない、という答弁をしている。

宮城の南側に東面に結ぶ路線が必要なのではないかと、重要路線については往復4車線ではなく6車線にしたら如何かという質問も出された。

これに対し山田は、宮城の南側の路線については、不可能ではないが、今やらなくても良いと考える、車線数については、1車線1時間1500台の通行量を考えている、築地川を干拓すれば6車線は可能であると、一部6車線化を認める発言をした。

一方、自動車交通量の算定では、将来地下鉄網完成後の乗客量を除外しているのかという質問に対して、山田は、現在の自動車交通量、増加指数だけを

根拠にしているとして鉄道の乗客量の算定まではしていないことを明らかにした。³²⁾

b) 第2回(8月29日)(委員18人出席)

はじめに山田他から、インターチェンジ及びランプの箇所図面配布及び説明と、将来交通量の想定について説明が行われた。これに対し、昭和50年度の自動車の登録台数を120万台として高速道路利用交通量を算出していることについて、その理論的根拠をめぐって実に細かな質疑応答が繰り返されている。ついには、4人の委員から算出方法や説明が難解だとの指摘がされ、大半の委員会の時間がこの交通量算定にかかわる内容で費やされた。³³⁾

c) 第3回(9月9日)(委員15人出席)

山田は、3千分の1の図面を提示し、高速道路網拡大の適否を議論していただきたいと述べ、環状6～8号線の平面街路の現状について説明を行った。

これに対し、委員の一人から、環状6号線の外側にも高速道路を考えるべきであり、国土の交通という視点から、さらに延伸させるべきであるとの見解が示された。

これに対し山田は、環状6～8号線上よりも多摩川の河川敷上に高速道路をつくるならば環状線の効果は理解できると答弁している。

この説明に対して同じ委員から、高速道路を羽田から横浜方向、中央線沿線方向、また、千葉と東京、大宮と東京を結ぶ高速道路も必要であることが主張された。加えて、山田が否定した平面環状線の再拡幅についても、沿道住民に遠慮しないで2～4車線の高速環状道路をつくるべきだとの主張もしている。同委員は往復2車線の高速道路をつくることも有意義だと強く主張している。

これら一通りの質疑応答の後、山田は高速道路のルートとランプの位置関係について路線別に説明を行った。

質疑応答の中で、山田は、往復2車線の高速道路をつくるくらいなら、平面街路で処理すれば十分であるとの見解を示している。続けて山田は、川を干拓すること、川を埋め立てて高架構造物にすること、川底を車が走るなどが良いのかどうか、また、白金自然教育園の中を通るのも良いのかどうか等について、委員から意見をいただきたいと求めている。

しかし、この点については具体的に何も意見が出

されなかった。むしろ、委員からは事業主体はどう考えているのかと改めて質問もされている。

山田は事業主体について、日本道路公団が良いとは言ってきていない、本計画案は長距離の交通を受けるものではなく、市街地相互間の所要時間を短縮させることに意味あいがあるとの考えを述べた。³⁴⁾

d) 第4回(9月18日、現地視察、委員16人が参加)

現地視察は当日4時間にわたり行われた。その主な順路は次の通りであった。

東京都庁→三宅坂→神田橋(外濠を見る)→(日本橋川)→江戸川→浜町→両国→堅川→駒形橋(墨田公園及び隅田川沿岸)→柳橋→秋葉原(和泉橋国鉄との交差)→後楽園前(国鉄と濠との関係)→神田川→江戸川公園→護国寺→池袋(ロータリーの状況)→新宿→明治神宮北側→外延→赤坂離宮→弁慶橋→溜池→渋谷→えびす→元広尾町→白金志田町→高輪北町→五反田(取り付けの関係・・・放射1号)→白金台町(自然文化園)→古川沿線→増上寺→汐留→築地川→楓川→昭和通り→新京橋→永代橋→江戸橋→本石町→八重洲広場→数寄屋橋

e) 第5回(10月9日、委員16人出席)

この会では、一千分の1の図面で幹事側から路線説明が行われた。はじめに高速道路の設計基準について改めて説明が行われた後、この基準に沿って図面に路線別に線形を記入した内容を説明している。

しかし、この説明が実に細かく行われたため、多くの時間を費やすこととなった。このため、途中で委員から大綱だけの説明をするように求められ、2号線から7号線については要点のみの説明となった。

このうち、第4号線については、半蔵門の前の桜並木のある公園を高架で高速道路が行く考えや、日本橋の部分については、川底を通したいという案が説明されている。

これらの計画案内容については、とくに反対意見はなかったが、計画内容があまりにも膨大であったため、「高速道路利用交通量の推定に関する小委員会」と「高速道路の線形構造に関する小委員会」の二つの小委員会をつくり、より専門的に詳しく検討することが決定された。

前者の委員には、委員長推薦で、富樫凱一、桜井英記、町田稔、滝尾達也、吉岡恵一、近藤謙三郎、

坪田正造、山内逸造、山内公猷、町田保、藤本勝満露が選ばれた。また、後者の委員には、富樫凱一、藤井真透、権田良彦、桜井英記、町田稔、金森誠之、吉岡恵一、近藤謙三郎、菊池明、山本三郎、町田保、藤本勝満露が選ばれた。

また、金子委員長は前者の小委員会委員長に桜井英記を、後者については、滝尾達也を指名して散会した。³⁵⁾

(2) 路線、線形、構造等調査に関する小委員会

a) 第1回(10月18日、選出委員7人、非選出委員5人出席)

幹事山田は、改めて「東京都高速自動車道路設計基準案」について、アメリカの例を引き合いに出して設計速度を部分的に60kmから40kmに規格を下げるように変更したいと説明をしている。それに関連して、全体的に基準の緩和を求めている。

また、高速道路と一般街路の横断面構造についても、いろいろなケースについて説明を行っている。さらに、網構成についても説明が及んだ。

続いて、4人の委員からの質疑に対して、幹事からの応答が行われた。その後、縮尺3千分の1で法定決定するとき、建築制限が可能であるか否かが議論された。

網構成については、委員と山田との間で、国会近辺から昭和通りに行く方法が議論された。委員は、国会前からノンクロスロードを考慮すべきだという意見であったが、山田は、そうすると省線を乗り越えなければならず、技術的、経済的に困難なため2号線を使って迂回すれば良いという考えを示し、双方一致を見なかった。しかし、委員長は山田の迂回する考え方に賛意を示している。別の委員からは、もう少し研究してみたらどうかとの意見が出された。

審議最後の段階で委員長は、ルート網について承認する発言を行っている。³⁶⁾

b) 第2回(10月23日、選出委員8人、非選出委員4人出席)

幹事山田は、高速道路規格調査委員会報告書(都市計画学会)、一般自動車道構造設備規則(運輸省)、新しく出される道路構造令のうち高速道路に関連する部分について、東京都案も含めた比較資料を提出して逐一説明を行った。山田はそれらの結果

を「大同小異」であると結論づけている。また、山田はこの内容から、高速自動車国道の基準は東京には適合できないと述べている。

この説明に対し、2人の委員から東京の高速道路の設計基準が学会の報告書や道路構造令に合わない部分があっても良いかどうか、山田に確認を求めている。

さまざまな議論の末、委員長は山田の説明を基本的に認めることで出席者全員の了解を得た。

続いて委員長から、いままでルートや網体系で議論があったことを踏まえ、小委員会として宮城の南側で東西に連絡する路線計画を引き続き検討する必要がある、また、高速道路の交通分散を図るため、区部周辺で環状型路線の計画について検討する必要があるとの希望意見を出すことを決定した。³⁹⁾

c) 第3回(10月31日、選出委員6人、非選出委員3人出席)

幹事山田他から高速道路のインターチェンジとランプ出入口について、路線別に逐一説明が行われた。とりわけ、河川を干拓した場合の雨水や汚水の処理方法について、双方詳しい技術的質疑と応答が繰り返された。³⁹⁾

d) 第4回(11月8日、選出委員10人、非選出委員3人出席)

幹事(河川部長)から、高速道路の外濠川と楓川の河川利用状況について説明が行われた。続いて、1号線、2号線全体について詳しい説明があり、議論が交わされた。⁴⁰⁾

e) 第5回(11月18日)(選出委員9人、非選出委員4人出席)

幹事側から高速道路3号、4号、7号各線について第4回目の時と同様に説明が行われた。このうち4号線について、千鳥ガ淵の桜を残すか否かの議論がされ、皇居の濠の法面を積極的に活用すべしとの意見が出されたが、都側は濠の法面利用については、従前と違って否定的見解を示した。⁴¹⁾

f) 第6回(11月22日、選出委員7人、非選出3人出席)

1号線～7号線までの問題とされてきた箇所について幹事側からの説明と委員との間での質疑応答が行われた。

この中で幹事山田から、英国大使館が外務省を通

じて、英国大使館前に高速道路が計画されていることに反対する意見が出されていることが述べられた。しかし、委員の中には、濠の法面を使うのであれば、英国大使館には支障が無いのではないかとの意見があった。

また、国会周辺の高架方式の高速道路計画について、美観上慎重に考慮する必要があることが幹事側から意見として出された。

一方、日本橋川や神田川を干拓して高速道路化することについては、河川サイドの幹事から干拓利用に固執しないで欲しいという発言が出された。その他鉄道線路を高速道路が越える技術的可能性等、多岐にわたる議論が交わされた。⁴²⁾

以上の結果、小委員会は次のような報告案をまとめた。

「網の構造並びに起終点について

1号線は羽田方面を延長して横浜方面に連絡し、6号線は白髭橋から北に延伸し、陸羽街道をうけることとし、7号線は小松川橋付近から東に延長し、京葉国道をうけるようにする必要がある。

更に、皇居の南側において、国会方面から銀座方面に通ずる路線計画を追加する必要がある。

その他は大体原案どおりである。

なお、希望意見として、

(イ) 国会～銀座線計画を引き続き検討すること。

(ロ) 放射高速道路を区部周辺まで延長し、これらを結ぶ環状形高速道路計画を検討すること。特に1号線、6号線及び7号線の延長は可及的速やかに決定すること。

(ハ) 外濠と日本橋川利用区間については、神田川の治水問題を検討し、可能ならば川床を通過すること。高架式とするときは、国鉄との交差方式を検討すること。

(ニ) 実施に際しては、バス停留所を考慮すること。」

(3) 「利用自動車台数の推定調査に関する小委員会」
当委員会は、前述したように10月30日及び11月13日の2回開催されて結審している。

2回にわたる会議では、高速道路は採算上償還が

可能である、しかし、現在案の網体系では交通処理が将来不可能であるので、環状線・放射線街路の整備も必要不可欠である。また、放射・環状形の高速度道路の追加も必要であるとされた。

その結果、つぎのように報告書がまとめられた。

「東京都において、昭和27年度に実施した起終点調査及び昭和30年度に実施した都心部及び副都心部流入交通量調査及び警視庁の交差点交通調査等の結果に基づき推定し、純理論的に求めた数字（別表1）と、理論値の5割をとった場合（別表2）との2種の数値を求めたが、後者の場合でも、仮に5年で全路線完成するものとして、その後10年で償還可能であり、採算性は十分安全である。

高速道路利用自動車台数（単位 台）

	30年	35年	40年	45年	50年
(別表1)	131,825	315,948	424,643	470,277	480,000
(別表2)	65,914	161,701	258,838	330,729	396,134

なお、交通処理の立場から高速道路だけでは不十分であり、一般街路を整備促進するとともに必要に応じて放射並びに環状形高速道路の追加等を考慮すべきであるとの希望意見を付している。」

6. 第6回高速道路調査特別委員会以降の経緯（概略）

前章5の(1)a)～e)で述べたように5回にわたる高速道路調査特別委員会審議の後、2つの小委員会で専門的検討が付託されたのであるが、今回の第6回委員会は2つの小委員会に付託した審議結果について、小委員会委員長から報告を受けたものである。

ここに、(1)第6回高速道路調査特別委員会で論議された要点、(2)東京都市計画審議会会長宛特別委員長報告、(3)各界・関係機関等への運動、(4)第7回高速道路調査特別委員会の要点、(5)東京都市計画審議会付議答申についての経緯を紙数の関係から概略述べる。

(1)第6回高速道路調査特別委員会（昭和32年11月29日開催、25人委員中16人出席）

まず、「利用自動車台数の推定調査に関する小委

員会」から、桜井委員長に代わって山田幹事が代理報告している。その内容は、既往の3つの調査資料（昭和27年度起終点調査、昭和30年度都心部・副都心部流出入交通量調査、毎年実施の警視庁交差点交通調査）を使って、高速道路の利用自動車台数を推計した。5年間で高速道路を全線完成させれば、完成後10年くらいで償還が済み採算に合う。しかし、現在の高速道路網案だけでは、昭和50年には全線にわたり交通処理能力を超えるので現在の高速道路だけでは不十分であると結論づけた旨が報告された。

続いて、「路線、線形、構造等調査に関する小委員会」の滝尾小委員長から報告がされた。滝尾は、総括的に高速道路1号線の羽田方面への延伸及び横浜方面への連絡化、同6号線の足立区内の陸羽街道への接続、7号線の環状7号線までの延伸化する必要性がある、皇居南側の国会方面から銀座方向へのルートの追加検討が必要であると述べ、基本的には原案を認める旨を述べている。その後、各路線について主要点の説明を行った。

質疑応答の中で、設計速度40キロに対する懸念が委員から出された。また、国土全体から見て、東京を通り抜ける通過交通対策として、都心部に環状高速道路が必要ではないのかという委員の質問に対し、山田はそういう計画は（考えが）逆であると反論している。

また、別の委員から国会方面から銀座方面への路線の必要性が何度も強調されている。さらに、高速道路建設を急ぐために有料性とするには全員意見一致であった。⁴⁹⁾

(2)東京都市計画地方審議会会長への特別委員長報告
1957年（昭和32）年8月5日に東京都市計画地方審議会から、東京都市計画都市高速道路網計画について調査審議を付託された高速道路調査特別委員会（本論4(4)参照）は、同年12月9日に開催された東京都市計画地方審議会において、金子源一郎調査特別委員長から、審議会会長東京都知事安井誠一郎に対し報告を行った。

その内容をここに示す。

昭和32年8月5日開会の本心議会において調査審議を付託された東京都市計画都市高速道路網計画に

つき、8月22日、8月29日、9月9日、9月18日、10月9日に会議を開催し、また、2小委員会を設け慎重審議の結果、別記希望意見を付して東京都市計画都市高速道路網計画案を決定した。

なお、本計画は極めて短期間に建設されることを強く要望する。

(1)東京都市計画都市高速道路網計画の起終点及び経過地は次の通りである。

路線名	起点	終点	主な経過地	延長 (杆)
1号	品川区 東品川4	台東区 入谷町	汐留川、築地川、 楓川、岩本町、上野	13.0
2号	品川区 平塚1	港区 海岸通1	富士見町、網代町 金杉	7.7
2号 分岐	港区麻布 新広尾町	港区麻布 谷町	飯倉町	1.5
3号	渋谷区 大和田町	千代田区 三宅坂	材木町、霞ヶ関	6.0
4号	新宿区 幡ヶ谷本町	中央区 八重洲6	神宮外苑、赤坂見附 代官町、外濠、八重洲口	10.5
4号 分岐	中央区 本石町1	中央区 兜町		0.8
5号	豊島区 池袋町4	千代田区 竹平町	護国寺、江戸川、 飯田橋	7.8
6号	墨田区 寺島町3	中央区 兜町1	東両国2、東駒形1 墨田公園	6.3
7号	江戸川区 小松川4	江東区 東両国	豊川上を通る	6.3
8号	中央区 銀座8	銀座東1 白魚橋	数寄屋橋	2.9
計				62.5

(2)付帯意見

(イ)放射形高速道路は、区部周辺まで延長し、これを結ぶ環状形高速道路の計画を検討すること。特に1号線の羽田方面へ、6号線の陸羽街道方面へ、7号線を京葉有料国道方面へ延長することについて、引き続き調査審議のうえ追加決定する。

(ロ)皇居の南側で国会方面から銀座方面に通ずる路線計画を検討すること。

(ハ)外濠と日本橋川を利用する区間は、神田川との治水上の関連を検討し、可能ならば河床を通すことにすること。

(ニ)バス停留所については、実施設計の際考慮

すること。

(ホ)建設費を償還する迄有料とするほか特別の財源を考慮すること。

(ヘ)料金徴収方法について交通上支障をきたさぬよう研究すること。

(ト)この高速道路網のみでは交通処理に十分でないから、一般街路の整備を促進し、必要に応じ高速道路の追加を考慮すること。

なお、都心部については、交通量の発生を促す高層建築物の処理方策についても研究をすること。
以上。

(3)各界・関係機関等への運動

1958(昭和33)年に入ると、東京都や関係者は各界・関係機関等へ、高速道路の計画・建設のために活発な運動を展開した。主なものは次のとおりである。①1月5日：東京高速道路営団(仮称)に関する中村梅吉代議士の構想発表(雑誌「首都圏」1月号)、②3月31日：高速道路建設促進に関する都議会意見の議決及び意見書の関係官庁への提出、③4月7日：自由民主党首都圏整備特別委員会における東京都市高速道路建設法案及び同法案要綱の立案作成、④4月13日：大蔵省からの意見提示、⑤4月14日：既成市街地における都市高速道路整備計画にかかわる首都圏整備審議会より、首都圏整備委員会あて答申、⑥4月22日：東京都市高速道路整備促進に関する件について、三木武夫自由民主党政務調査会長より、関係各大臣に対し、早急な善処の申し入れ、⑦7月4日：首都圏整備計画の基本計画及び整備計画告示

(4)第7回高速道路調査特別委員会(昭和33年10月24日開催、25人中19人出席)

本章の(1)で述べた第6回高速道路調査特別委員会が1957(昭和32)年11月29日に開催された後、都内部では東京都知事報告、東京都市計画審議会や根本首都圏整備委員会委員長への説明等を精力的に行い、また高速道路計画全般について、関係機関調整を進めた。その結果、高速道路計画に関連して重要変更が出てきたということから、今委員会が開催されたのである。

本席上、幹事山田から次のような点が明らかにさ

れた。

①1号線は羽田方面、6号線は陸羽街道、7号線は京葉国道へ、それぞれ延長したい。②2号線は白金の自然教育園内を通らず西側境界まで計画線を変更したい。③3号線ルート国会裏の崖ぶちに移動したい。④4号線は、国会の強い意見もあり三宅坂をはじめ内濠の外側地下に入れたい、また4号線、5号線のうち外濠川にかかわる箇所は、川を干拓せず高架としたい。⑤6号線は、白髭橋までとし、隅田川の水面に橋脚を立てる。⑥7号線は、松川橋迄延伸する。⑦これにより、当初計画62.5kmは71kmとなる。⑧高速道路事業費は852億円余、関連街路部分は184億円余、総計1037億円になる。⑨バスの運行は実施段階で考慮する。⑩有料制にする場合の料金徴収ゲートは、平面街路上の高速道路オンランプ取り付け口とする。⑪平面の環状街路の整備の促進を図る。⑫全体として昭和40年にすべての路線を完成させたい、等であった。

委員と幹事との質疑応答では、6号線の橋脚を隅田川内に立てることや隅田公園については美観上問題があると思われるので、河川サイドと連絡を密にすること、1号線の延伸については、羽田空港や環状8号線との接続、羽田方面への延伸を考慮すること等が主たる議論であった。⁴⁰⁾

これをもって、東京の高速道路計画にかかわる基本的事項の討議はすべて終了を見た。

(5)東京都市計画審議会付議・決議答申

1958(昭和33)年12月5日、建設省は「東京都市計画街路(都市高速道路)の追加(東京都市計画街路廃止変更及び追加を含む)等の案件を、東京都市計画地方審議会に付議した。これを受けて12月10日審議会は開催され、審議の結果、8号線の紺屋橋以東1号線との接続点に至る区間並びに1号線の築地川、楓川区間については保留とし、他は付帯意見を付けて原案通り議決した。保留部分を

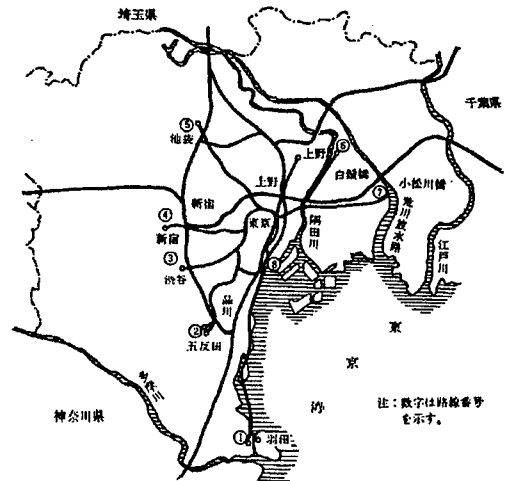


図-8 東京都市計画都市高速道路網 (昭和34年8月決定)

継続審議するため、審議会内に東京都市計画都市高速道路特別委員会の設置が決定された。同年12月17日東京都市計画地方審議会議長は建設大臣宛に答申をしている。

高速道路特別委員会(委員長山内逸造)は35人で構成された。1959(昭和34)年1月20日第1回目の委員会が開催され、審議会における保留内容について審議がされた。第2回目は2月4日開催され、京橋川埋立反対、築地川干水反対及び中央区内の高速道路をトンネル化する案等について、地元からの陳情を聴取した。第3回目は2月24日開催され、第2回目の地元反対意見について審議が行われた。第4回目は3月20日に開催され、3回目に続いて地元反対意見に対する審議が行われた。5回目の委員会は7月28日開催され、築地川、楓川埋立及びトンネル化案について審議が行われた。この結果、6回目

表-5 東京都市計画都市高速道路 (昭和34年8月決定)

路線名	延長	起 点	終 点	備 考
1号線	約20.27km	大田区羽田1丁目	台東区入谷町	
2号線	8.22	品川区西戸越1丁目	港区芝海岸通り1丁目付近	
2号分枝線	1.39	港区麻布新広尾町1丁目付近	港区麻布谷町付近	
3号線	6.30	渋谷区大和田町	千代田区華町(三宅坂)付近	
4号線	11.07	渋谷区幡ヶ谷本町1丁目	中央区八重洲6丁目付近	
4号分枝線	1.20	中央区日本橋本石町1丁目付近	中央区日本橋兜町1丁目付近	
5号線	7.81	豊高区池袋4丁目	千代田区竹平町付近	
6号線	6.24	墨田区寺島町3丁目	中央区日本橋兜町1丁目付近	
7号線	5.97	江戸川区小松川4丁目	墨田区東両国1丁目	
8号線	2.56	港区芝浦留付	中央区銀座東1丁目付近	
計	71.031			

の委員会では、原案通り高速道路計画を付帯意見を付して本審議会に報告することが決定された。

1959（昭和34）年8月7日、東京都市計画地方審議会が開催された。建設大臣から付議のあった事項のうち保留部分についての審議報告が山内特別委員会委員長から行われた。本審議会は審議の結果、事業実施までの間に都は地元関係住民と十分折衝を行い、極力円満に処理するよう万全の措置を講ずるべきである旨の付帯意見を付して原案通り議決し、審議会会長は翌8月8日建設大臣に答申を行った。

答申を受けた建設省は8月18日第1533号をもって全線の告示を行い、当初の計画路線網は都市計画決定を見た。（図-8、表-5）

以上、本6章は紙数の関係から要点を述べたが、機会を見て本章に該当する内容の詳細な研究結果を発表することとしたい。

あとがき

東京の高速道路の計画思想については、戦前、近藤謙三郎、石川栄耀、山田正男が中心的役割を果たしていた。戦後、石川の思想は外濠高速道路で具現化された。また、山田の思想は、1955（昭和30）年12月東京都建設局都市計画部長に就任後、東京の高速道路計画に反映され、多くの人の理解や協力あるいは反対の難関等を経て、7年半に及ぶ歳月を要して1959（昭和34）年8月、東京都市高速道路計画として決定を見た。

山田はその後、東京都首都整備局長、建設局長を経て、1961（昭和46）年6月首都高速道路公団副理事長に就任、1971（昭和56）年同公団理事長を最後に退任している。

今日の首都高速道路は、本論で述べた経緯を礎として多くの賞賛と批判を受けながらつくられてきたものであり、歴史的、土木計画的に大きな存在意義を有するものである。

本論のとりまとめ作業にあたっては、東京都建設局道路建設部橋本栄良課長補佐及び都市計画局都市整備室佐野克彦係長の協力を得た。ここに、両君に対し謝意を表したい。

参考文献

- 1) 近藤謙三郎：「高速道路ものがたり」一里塚、p.464、国政社、1964
- 2) 山田正男：時の流れ都市の流れ、都市研究所、p p 118~123、1973
- 3) 石川栄耀：「大東京地方計画と高速度自動車道路」、道路、2巻9号、p p 9~14、日本道路協会、1940
- 4) 新谷洋二：「首都高速道路以前の構想をめぐって」、高速道路と自動車、22巻7号、p 8、1979
- 5) 石川栄耀：都市復興の原理と実際、p 160、光文社、1964.10
- 6) 堀江興：「東京の戦災復興街路計画の史的研究」、土木学会論文集ao407/IV 11、p 50、土木学会1989、
- 7) 篠原修：都市の景観形成と首都高速道路、p p 34~37、(財)日本文化会議、1984.3
- 8) 東京高速道路(株)：「東京高速道路三十年のあゆみ」、p p 44~47、1981
- 9) 前掲8)、p 48
- 10) 前掲1)、p p 464~469
- 11) 石川栄耀：「明日の道路」、道路、昭和21年1月号、日本道路協会、p 4、1951.1
- 12) 高速道路規格調査委員会報告書：日本都市計画学会、1952.12(筆者所蔵)
- 13) 近藤謙三郎：高速道路規格調査委員会報告、都市計画第2巻第1号通巻第3号、1953
- 14) 町田保：都市における高速道路計画について、道路、p p 6~7、1954.1
- 15) 首都高速道路公団編：首都高速道路公団20年史、p p 8~9、首都高速道路公団、1979
- 16) 篠原修：都市の景観形成と首都高速道路、p 42、(財)日本文化会議、1984.3
- 17) 第18国会衆議院建設委員会議録第2号、昭和28年12月7日開催
- 18) 「外濠等に築造の高速道路の解説」、東京都建設局、p 14、p p 78~79、1959.2
- 19) 第19国会衆議院建設委員会議録第37号、昭和29年6月3日開催
- 20) 前掲8)、p p 24~25
- 21) 前掲18)、p 31

- 22) 前掲19)、
- 23) 前掲4)、p 11
- 24) 前掲18)、p p 52~53
- 25) 前掲18)、p p 348~349
- 26) 近藤信一：「難波橋紺屋橋高速道路計画」、道路、昭和28年2月号、日本道路協会、p p 69~70、1953.2
- 27) 東京都市計画都市高速道路網計画案：東京都建設局都市計画部、p 6、1958.2（筆者所蔵）
- 28) 東京都市計画都市高速道路計画資料：東京都建設局都市計画部、p p 4~7、1957.8
- 29) 前掲27)、p 150
- 30) 首都高速道路公団設立年誌：首都高速道路公団、p p 5~9、1962.1
- 31) 前掲15)、p p 10~11
- 32) 東京都市計画地方審議会第1回高速道路調査特別会議録、1957.8.22
- 33) 同上第2回議事録、1957.8.29
- 34) 同上第3回議事録、1957.9.9
- 35) 34) に同じ、巻末
- 36) 同上第5回議事録、1957.10.9
- 37) 東京都市計画地方審議会高速道路調査特別委員会第1回線形等小委員会議事録、1957.10.18
- 38) 同上第2回議事録、1957.10.23
- 39) 同上第3回議事録、1957.10.31
- 40) 同上第4回議事録、1957.11.8
- 41) 同上第5回議事録、1957.11.18
- 42) 同上第6回議事録、1957.11.22
- 43) 第6回高速道路調査特別委員会議事録、1957.11.29
- 44) 同上第7回特別委員会議事録、1958.10.24