

戦後の東京の民間会社による外濠高速道路建設経緯*

A Study on Process about the Construction of the Urban Expressway above the Former Outer Moat by the Private Company in After-2nd world war Age of Tokyo

堀江 興**

By Koh Horie

Abstract

A section of the urban expressway No.8 near from the Shinbashi station to Kajibashi area has been constructed in the 1950's by the method applying private sector on the roof of long-ranged buildings which had occupied a space of the former outer moat.

The purpose of this study is to search the details of the operation and the planning idea for the urban expressway above the former outer moat on the basis of the old administrative materials and the records of the Metropolitan Assembly and the National Diet, and also to make clear about the historical details of road planning, sight planning and schemes which united with the architecture to appreciate them in the light of the present.

1 はじめに

昭和20年代後半、東京都心に位置する銀座周辺の道路交通は、混雑の兆しが現れていた。この交通問題を解決する方策として、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、延長わずか約1.4kmについて、公有水面を使って、「スカイビルディング株式会社」設立発起人樋口実が高架方式の高速道路建設を目論んだ。樋口は、公有水面使用と工作物設置の許可を得、続いて「東京高速道路株式会社」を設立し、道路運送法に基づく一般自動車事業経営の免許も得た。

その免許条件は、建設される一般自動車道の使用料金は「無料とする」というものであった。

会社は、多くの必要な行政上の手続きに関連して事前に都議会等への十分な説明を行わないまま、工

事内容の変更等を進めたことから、都議会、衆議院の建設・決算各委員会で質疑が繰り返された。また、新聞にも報道されるところとなった。一方、地元住民等の反対も大きかった。このような多くの困難の中で、建設工事は進められ、当初のスカイセンター構想は内容を変え、高速8号線に組み込まれて、無料通行化された。

しかし、この民間会社による計画と建設は、安井都政の七不思議とされ、現在も不明な点が多い。

本論文は、当時の経緯等について、解明を進めようとするものである。

2 既成の研究と本研究の特質

東京高速道路株式会社線は、外濠などを利用して築造された自動車専用道路（以下、「外濠高速道路」と呼ぶ。）である。この路線は、今日首都高速道路ネットワークに組み込まれ、首都高速道路全体の1日当り交通量110万台のうちの約5万台が利用している。しかしながら、誕生時から法手続等をめぐって議論をよぶところとなった。また、財産の帰属を

* Keywords: 高速道路と建築の一体構造、景観、民間資本

**正会員 工博 東京都都市計画局参事
(〒185 東京都国分寺市泉町3-4-2-808)

めぐってはいまだに関係者間で争いが続いている⁴⁾。このため、関係資料等の存在についても明らかでないところが多く、したがってこの道路に関しては、これまで僅かの研究が試みられるにとどまっている。

²⁾ ³⁾

本研究の特質は、当時の行政資料、都議会、国会会議録等をもとに、外濠高速道路の事業の経過、設計思想等について詳細な検討を行い、建築と一体となった道路設計、景観設計及び事業手法に関して、歴史的経緯を明らかにするとともに、今日的評価を与えようとする点にある。

3 外濠高速道路計画の経緯

今日の首都高速道路の構想や計画の原点としては、戦前には、内務省都市計画東京地方委員会案（昭和13年）⁴⁾と石川構想（昭和15年）⁵⁾の2つがあった。前者の場合、山田正男が関与していた。戦後最初の構想は、満州から帰国した近藤謙三郎によるものであった。これらは、いずれも私的な構想であったが、東京高速道路株式会社による外濠高速道路や首都建設委員会勧告へと展開をみせる源流となっている。

よって、ここでは、まず外濠高速道路構想に影響を及ぼした2人の先人の思想について触れ、その下でどのような道路が構想されたかを明らかにする。

(1) 先行する高速道路構想

a) 石川栄耀による高速度自動車道構想

石川栄耀は1940（昭和15）年に発表した「大東京地方計画と高速度自動車道路」で、ニューヨークのExpress Highwayを紹介し、軍事的要請から都市高速道路の構想を打ち出している。内務省都市計画東京地方委員会案（1938（昭和13）年）も同様の視点に立つ点では共通しているが、ここでは路線を明示して延長、幅員を算出し、償還法も検討しているのに対し、石川は具体の路線についての記述はなく、その運営、事業主体は曖昧であるが、民家との一体構造化というアイデアを提示した。

同構想は、大東京地方計画の半径40km圏を、都心と30分内外で連絡し、道路網は東京中心の環状放射型とし、都市内高速道路は都心まで乗り入れるというものである。そして、構造については市中は高架及びトンネル、郊外は半立体、また用地又は土地利

用については「広き街路の中央を占めるのは考慮の余地がある」との考えから、街路片側の民家の上を通過し、下部は民家として、これに防火帯の効果を付与し、街路に明るさを求めたものである。

この構想による民家との一体構造のアイデアは、戦後、外濠高速道路計画における建築との一体整備として具現化されることとなった。

b) 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」構想を提唱していたのである。彼の発表した構想は次のようになる。

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。彼によれば、外国でも都市内高速道路を実はやりたいのだが、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。

さらに、近藤は、同志13名とともに運輸省、建設省に対し、高速道路建設について1951（昭和26）年事業の免許申請に及んだが、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。この民営思想は、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) 外濠高速道路構想の発端 —— スカイセンター構想

近藤らによる事業免許申請の後、間もなく樋口寛ら19名により難波橋、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が1951（昭和26）年2

月東京都に提出された。

出願は、後に詳述するように、新橋から外濠の上を東海道線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。こうした状況のもとで、出願は翌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。

この出願より前の1950（昭和25）年2月、樋口らはスカイウェイ・スカイビル計画案を取りまとめている。それによると、「外濠河川及び新鉄道路線の

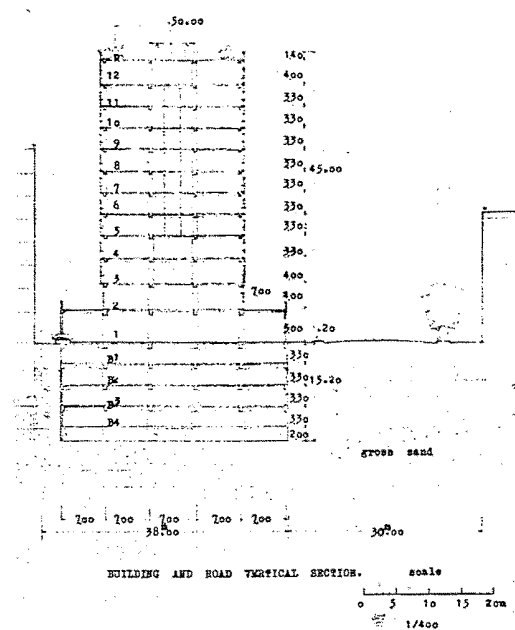


図-1 スカイウェイ・スカイビル構想断面図
（東京高速道路株式会社、『東京高速道路三十年のあゆみ』から引用）

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とする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的な高層建築を総合建築により実現せん⁶⁾と趣旨を掲げ、鍛冶橋、土橋間の外濠を活用して、地下15m、地上45m、全長1,200mの带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-1）、さらに新橋以南は鉄道上を高架で羽田空港に至るといったものであった。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」⁷⁾と結んでいる。

外濠高速道路計画は、この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を考慮して練り直したものと理解することができる。

ところで、樋口らの出願の後、当時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⁸⁾。結局、一本化はならず、樋口らの出願だけが許可となったが、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。⁹⁾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。

(3) 首都高速道路建設計画に関する首都建設委員会勧告等との関係

首都建設委員会は、首都の自動車交通の輻輳を緩和し、その効率化と高速化を図る対策として、自動車専用の首都高速道路の建設計画を、1953（昭和28）年2月の定例会において策定議決し、同年4月28日付首都建設委員会公告第12号として建設省と東京都に対し勧告した。

計画思想上の背景は、近藤の「ノン・クロス・ロード」と、モデルとしての米国のExpresswayである。Expresswayは、当時首都建設委員会事務局長の任にあった町田保が、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。

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、5路線総延長49kmに及ぶという

ものであった（図-2）。

同計画は都市高速道路に関する最初の公式報告であり、外濠高速道路がやや変則ながら¹⁰⁾ 都心環状線を構成する路線として組み込まれたことは、この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、外濠高速道路を採り上げ、高く評価している。

その後の、東京都市計画都市高速道路に関する建設省の基本方針（1957（昭和32）年7月）、東京都市計画高速道路調査特別委員会報告（1957（昭和32）年12月）、首都圏整備計画（1958（昭和33）年7月）、東京都市計画地方審議会答申（1958（昭和33）年8月）等において、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、外濠高速道路は一貫して都心環状線を構成する路線として位置づけがされてきた。

4 外濠高速道路建設の経緯

(1)事業の概要

a) 事業経過のあらすじ

戦後、東京都内の自動車交通は増加の一途をたどり、高速道路の必要性に対する認識は国や東京都で高まっていたが、事業主体や道路網計画、道路の構造規格等、その構想は十分には定まったものではなかった。昭和24年ごろには都としての一応の高速道路網を想定し、首都建設法に基づく首都建設委員会で検討後、昭和28年に当委員会から49kmの高速道路網が勧告されたことについては、既に述べた通りである。

こうした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、スカイビルディング株式会社設立発起人の樋口は、前述したように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。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と交通需要を呼んでしまう、というような考えで、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

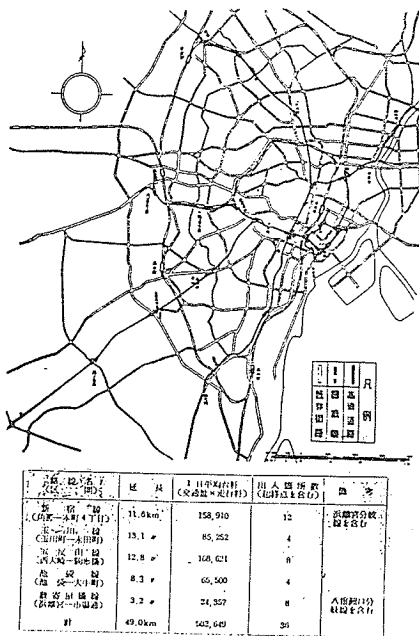


図-2 首都建設委員会による首都高速道路建設計画

（町田 保、「都市に於ける高速道路計画について」、道路、昭和29年1月号、日本道路協会、p.8、1954年1月 から引用）

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。^{11) 12) 13)}

申請を受けた東京都は、道路運送法による一般自動車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月に、東京高速道路株式会社として正式に会社設立した後、運輸省、建設省の両省協議をへて、同社は1952（昭和27）年8月に一般自動車事業の免許を取得した。

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、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が事実上ほとんどない状況だったことなどにより、公有水面を埋立することによって事業を進めることになった。^{14) 15)}

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。

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。¹⁶⁾ 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

とした。¹⁷⁾

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都市計画上本当に良いのか」という論調であった。^{18) 19) 20) 21)}

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。^{22) 23) 24) 25) 26)} また、都議会では、本会議、自由党高速道路調査委員会、建設委員会等頻繁に審議が行われてきた。

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。

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。²⁷⁾ 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。²⁸⁾

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。

b) 路線位置

外濠高速道路は、全体で三期区間に分けられる。

第1期区間（図-3）

起点：中央区銀座西8丁目5番地の4地先の難波橋（現、銀座8丁目）

終点：中央区銀座西1丁目5番地の7地先の紺屋橋（現、銀座1丁目）

延長：1,337.40m

一般自動車事業免許取得：1952（昭和27）年8月

工期：1953（昭和28）年8月～1961（昭和36）年5月

8丁目）

延長：620m

第2期区間

一般自動車道事業免許取得：1960（昭和35）11月

起点：中央区銀座西8丁目地内の蓬莱橋（現、銀座8丁目）

工期：1962（昭和37）年6月～1963（昭和38）年12月

終点：中央区銀座西8丁目地内の難波橋（現、銀座

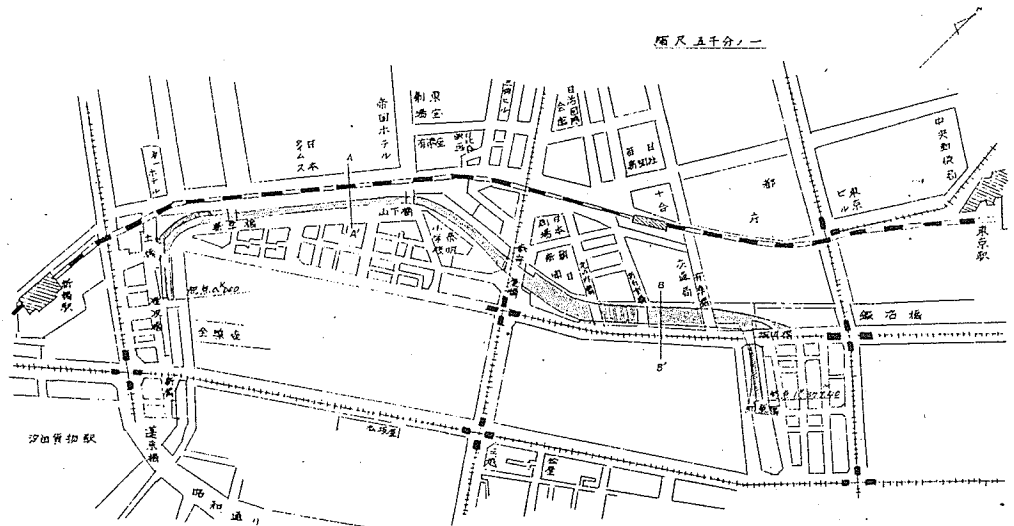


図-3 外濠高速道路計画位置図
 （東京建設局、『外濠等に築造の高速道路の解説』
 から引用）

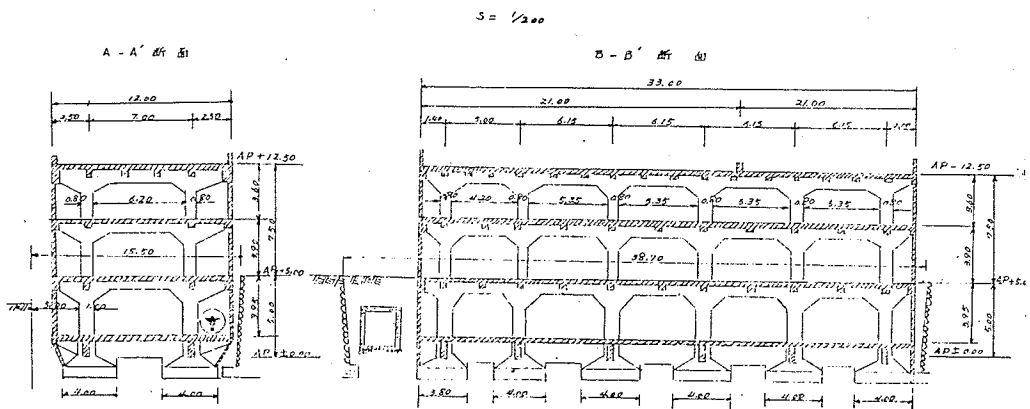


図-4 外濠高速道路計画標準断面図
 （図-3文献から引用）

第3期区間

起点：中央区銀座西1丁目地内の紺屋橋（現、銀座1丁目）

終点：中央区銀座西1丁目地内の新京橋（現、銀座1丁目）

延長：316m

一般自動車道事業免許取得：1964（昭和39）年2月

工期：1965（昭和40）年1月～1966（昭和41）年2月

結局、東京高速道路株式会社で事業免許を受けた総延長は、2004mである。

c) 構造形式及び規模

自動車専用道路と建築物との一体構造を採用した。これは高架式道路の下部に地上2階、地下1階または地下2階の建築物を一体的に築造するものである。（図-4）

路下室の用途については、1951（昭和26）年3月の当初の公有水面専用許可では、車庫および倉庫に使用するとされていた。しかし、1954（昭和29）年7月の埋立等に関する東京都と会社との契約では、路下室の用途について、都市の美観、風俗を害するものを禁止するにとどまった。

敷地規模、幅員等を以下に示す。

1951（昭和26）年3月公有水面占用許可時

幅員	9.0m
高さ	地上 6.8m（推定）
占用面積 ²⁹⁾	18,783.77 m ²
内訳	外濠 14,474.25 m ²
	京橋川 1,177.25 m ²
	汐留川 648.00 m ²
	道路敷地 2,484.27 m ²

1953（昭和28）年3月水面占用変更許可時

当初幅員9mで計画されたが、後述するように幅員12mに変更された。

幅員	12m
高さ	地上 7.5m
占用面積 ³⁰⁾	23,157.90 m ²
内訳	水面 19,948.13 m ²

道路敷地 3,209.77 m²

1954（昭和29）年7月埋立免許時

幅員	12m
	数寄屋橋～有楽橋間は路外駐車場併設により幅員33m
高さ	地上 7.5m
埋立面積（原典では坪表示だが、m ² に換算した）	
総面積 ³¹⁾	41,923.50 m ²
内訳	外濠 33,603.87 m ²
	京橋川 5,136.00 m ²
	汐留川 3,183.63 m ²

用途別内訳

道路	6,122.64 m ²
高速道路	19,948.10 m ²
駐車場・緑地等	15,852.76 m ²

d) 手続き・事業の経緯

手続き・事業の経緯については重要であるので、表-1に示す。^{32) 33) 34)}

(2) 運営及び事業主体

外濠高速道路建設にかかわる会社の概要は次のとおりである。³⁵⁾

名称	東京高速道路株式会社
資本金	設立時 3000万円
	昭和28年 6000万円
	昭和32年 1億2000万円
	昭和35年 1億8000万円
	以下略

なお、現在、東京高速道路株式会社が運営する区間は、都市高速道路8号線に位置づけられており、道路運送法に基づく一般自動車道事業として、免許された当初から今日も引き続き、通行料無料とされている。

そのため、東京高速道路株式会社は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。

表一 外濠高速道路手続き・事業経緯

年 月 日	項 目
昭和26年2月22日	公有水面の占用等申請
昭和26年3月27日	公有水面の占用等許可
昭和26年7月25日	一般自動車道事業の免許申請
昭和26年12月13日	東京高速道路株式会社の設立
昭和27年7月3日	公有水面占用等の変更申請、工作物一部実施認可申請
昭和27年8月11日	一般自動車道事業の免許
昭和27年8月14日	一般自動車道事業計画変更認可申請
昭和27年8月18日	一般自動車道工事施行認可申請（新幸橋～山下橋）
昭和28年3月13日	公有水面占用等の変更許可、工作物一部実施認可
昭和28年3月17日	一般自動車道工事施行認可申請（新幸橋～山下橋を除く）
昭和28年3月20日	一般自動車道事業計画変更認可
昭和28年4月28日	首都建設委員会による高速道路網の公示
昭和28年5月1日	一般自動車道工事着工（新幸橋、地上部分）
昭和28年8月11日	一般自動車道工事施行認可（新幸橋～山下橋）
昭和29年5月17日	公有水面埋立免許申請
昭和29年5月19日	埋立等に関する都と会社の契約（仮契約）
昭和29年5月25日	公有水面埋立の都議会諮問等
昭和29年6月30日	公有水面埋立の都議会諮問等に関する議決
昭和29年7月20日	埋立等に関する都と会社の契約発効
昭和29年7月22日	公有水面埋立免許
昭和29年7月23日	公有水面埋立地使用等許可
昭和29年7月30日	一般自動車道工事竣工（新幸橋～山下橋、地上部分）
昭和29年8月21日	高速道路施設路下室使用願
昭和29年9月13日	高速道路施設路下室使用承諾
昭和29年10月5日	埋立地内工作物実施設計変更認可申請
昭和29年10月8日	埋立地内工作物実施設計変更認可
昭和29年10月20日	一般自動車道工事施行認可（新幸橋～山下橋を除く）
昭和29年11月1日	一般自動車道工事着工（新幸橋～山下橋、地下室）
昭和30年1月10日	一般自動車道工事着工（土橋～新幸橋）
昭和30年1月13日	工作物設計変更認可申請（新幸橋～山下橋、地下室の増設）
昭和30年6月28日	工作物設計変更認可（新幸橋～山下橋、地下室の増設）
昭和30年9月1日	一般自動車道工事竣工（新幸橋～山下橋、地下室）
昭和31年1月16日	埋立地内工作物実施設計変更願（山下橋～数寄屋橋）
昭和31年3月28日	一般自動車道工事着工（山下橋～城辺橋）
昭和32年3月5日	埋立地内工作物実施設計変更許可（山下橋～数寄屋橋）
昭和32年4月27日	埋立地内工作物実施設計変更認可申請（数寄屋橋～丸の内橋）
昭和32年6月6日	一般自動車道工事施行認可申請（城辺橋～紺屋橋）
昭和32年10月2日	一般自動車道工事施行認可申請（難波橋～土橋）
昭和33年2月28日	埋立地内工作物実施設計変更認可（数寄屋橋～丸の内橋）
昭和33年5月20日	一般自動車道工事施行認可（城辺橋～紺屋橋）
昭和33年6月19日	一般自動車道工事着工（城辺橋～紺屋橋）
昭和35年11月24日	一般自動車道事業路線延長免許（蓬萊橋～難波橋）
昭和36年8月17日	一般自動車道工事施行認可申請（蓬萊橋～難波橋）
昭和37年4月7日	首都高速道路公団と東京高速道路株式会社で蓬萊橋架道橋架設協定締結
昭和37年10月29日	一般自動車道工事施行認可（蓬萊橋～難波橋）
昭和39年2月10日	一般自動車道事業路線延長免許（紺屋橋～新京橋）
昭和39年8月2日	首都高速道路2号線と蓬萊橋にて連絡供用開始
昭和40年2月5日	一般自動車道工事施行認可（蓬萊橋～難波橋）
昭和41年3月11日	竣工
昭和41年7月2日	新京橋で首都高速道路8号線と接続、蓬萊橋～新京橋間の前線供用開始

(3)建設工事の変貌と法手続き

当初、外濠高速道路は、公有水面の占用によって、幅員9mの高速道路施設を築造するという計画で、道路運送法に基づく一般自動車道事業免許を取得した。しかし、事業化にともない、研究結果や学識者の勧告等によって、都心部の高速道路は、余裕のある2車線道路として10mを確保し、それに管理幅と高欄等を見込んで12mとすることに変更した。³⁶⁾すなわち、公有水面占用及び道路占用並びに工作物設置の変更願は、1952(昭和27)年7月3日に申請され、1953(昭和28)年3月13日に許可された。また、一般自動車道事業計画変更認可は、1952(昭和27)年8月14日に申請され、1953(昭和28)年3月20日に認可されている。

また、工作物実施設計認可や工事施行認可の手続きを経て、1953(昭和28)年5月1日に着工された。しかし幅員12mとしたことで難波橋から数寄屋橋にかけては、川幅のほとんど全面にわたり、水質の保持が困難となり、悪臭の発散、外観醜悪、舟運の効果減退により、むしろ埋め立てて緑化する方がよいとする世論が強くなってきた。

そこで都としての検討、都議会自由党の高速道路調査委員会への諮問の末、公有水面を埋め立てて事業化するという案となり、1954(昭和29)年5月25日に都議会に議案が提出された。都議会は建設委員会で審議され、1954(昭和29)年6月30日に議決された。

埋め立ての目的は、道路、高速道路、駐車場、広場及び緑地等の敷地造成のためとされている。また、公有水面埋立法に基づく公有水面埋立免許申請は、公共団体の知事から1954(昭和29)年5月17日に河川管理者の知事に対して申請が出され、同年7月22日に免許が下されている。³⁷⁾

5 外濠高速道路の設計上の特質について

(1) 道路設計

外濠高速道路の設計上のベースとなったものに、1952(昭和27)年12月の日本都市計画学会高速道路規格調査委員会の報告がある。

これは、首都建設委員会の依頼により、1952(昭和27)年2月から11回の委員会を開催し、最終報告を出したものである。我が国にとっては、最初の都

市高速道路の計画と建設にかかわる研究であったが、それまでは、構造規格については、具体的調査研究はなかった。

a) 高速道路規格調査委員会報告³⁸⁾

本報告から、特徴的なことを記述する。まず、都市内高速道路の満たすべき特性として、以下の6項目をあげている。

- ①都市内の多量交通をさばくことに主眼。
- ②必ずしも余り高い速度にこだわらない。
- ③鉄道に於ける狭軌採用時のような誤りを冒さない。
- ④用地と既存建物の犠牲を最小限度に止め、建設をできるだけ容易に。
- ⑤バスの運行を除外しない。
- ⑥採算について考慮する。

その結果、②については、設計速度80km/h、60km/h、40km/hの3種が設定されている。

また、③を考慮しつつ、車線、分離帯、車線幅、路肩、曲線半径など、構造規格を具体的に提示している。特に、車線幅は、3.5mを基準とすること、曲線半径は、上記の設計速度に対応して、それぞれ200m、160m、70m以上とすること、特例として、40km/hの場合半径50mまで縮小することができることなどが示されている。

さらに、④のように、路線の選定にあたっては、河川及び運河沿岸、幹線広路の中央、防火建築帯の屋上など用地取得の容易な地帯を通過させること、などを規定している。

このように、様々な具体の規格を明確に設定している。同時に、最小半径の特例値では、外濠高速道路の現実の線形を考え、それを採り込めるよう工夫がなされている。また、路線の選定については、本高速道路の通過形態をイメージするなど、先行する本事例への配慮がされたものとなっている。

b) 規格と構造の変更 幅員の変更

構造規格を明確化したことは、その後の1953(昭和28)年4月の首都建設委員会の勧告や、昭和30年頃から本格化する東京都の都市高速道路網の検討のベースとなり、1959(昭和34)年の都市計画決定の

告示へとつながっていくものであった。

その一方で、先行する本高速道路の計画について、車線幅の変更を余儀なくさせている。

当初の水面占用許可を変更し、埋立にする理由について、1954（昭和29）年6月の都議会本会議での都側の説明趣旨は、次のとおりである。建設局長は、当初幅員を9mとした根拠について、「道路の内規は1車線3m。往復使うには、3車線分の9mが必要と考えた。」と述べている。³⁹⁾そして、変更の理由について、「水面占用の9mの許可をしたが、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。都市計画学会でも10数回研究し、1車線の3mは無理がある、自動車が相当スピードを出すと、3m50ないと問題があるという結論になった。これまでの国の基準は3mであったが、わが国の自動車専用道路の初めであり、技術上の転換期であり、3車線と道座(マ)を含めて12m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。」と述べている。⁴⁰⁾

また、安井知事は質疑の中で、「技術者の考え方は最初9mでよかったが、その間、建設省やいろいろな事情、将来の全体計画などから考えて、12mにしなければならない。」と述べ、あわせて、埋立て変更手続き後、議会への説明がされるという後追いになったことについて、「遺憾に思う」と詫びている。⁴¹⁾

路線の線形について

本路線の線形については、新谷も述べているように、明らかに貧弱である。計画は、外濠をそのまま利用した上、その経過地点に永久高層建築物があったためであると、彼は述べている。⁴²⁾

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、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。

路面部の構造について

1956（昭和31）年3月29日、久保田幸平議員からの要請に応じ、第一回定例都議会において都側が提出した「答弁書」では、「一級国道の橋梁よりはるかに強度が大きく、20トン荷重の8輪車まで通行で

きるものである。」と記述している。⁴³⁾

すなわち、設計を始めた1952（昭和27）年頃は、最大13トンで設計すればよかったが、基準の改正をにらんで、あらかじめ20トンで設計したわけである。その点の先進性は、本論では評価されてよいと考える。

(2) 建築との一体設計について

本高速道路の建設は、我が国最初のことであり、しかも、河川を埋め、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。ゆえに、試行錯誤的であり、「とにかくやってみた」といえるものも多いといえる。

衆議院の建設委員会での審議に先立ち、大蔵省、建設省、東京都の間で、いくつかの問題点について打合せがなされている。この中に、高速道路建設と建築基準法との関係についての記述がある。「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。なお、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。」⁴⁴⁾

すなわち、本高速道路では、道路法ではなく道路運送法が適用されていること、道路上空には建築物がないこと、区分地上権を設定せず道路と建築物の所有者が同一であることなど、必ずしも今日の立体道路制度とは同一視できないが、正にその概念を实践したものであるといえる。

また、前述したように、屋上部分を最大荷重20トンまでの車が通過できるよう設計された本道路は、建築物との一体構造とはいえ、当然ながら、通常の建築物に比べ、はるかに堅固な構造となっている。技術的には、鉄道高架橋の工法が応用されてできあがったものであるといえる。⁴⁵⁾

ただし、本高速道路は、完成まで13年を費やしているが、この間に、吊り桁構造、突合わせ構造、持ちかけ構造というように、逐次構造形式の改良が行われているのも特長である。⁴⁶⁾

(3) 景観設計

a) 新数寄屋橋の設計

昭和20年代、一世を風びした「君の名は」で知られる有楽町や数寄屋橋であるが、本高速道路の計画によって、水面に架かる橋自体がなくなることについて、計画者側もかなり気を遣っていたようである。

高速道路として新たに架ける橋梁は、道路幅36mの晴海通りと、交角 52° で交差し、その径間は50mの跨道橋であるが、その架橋形式について、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た。

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。」⁴⁷⁾

ここに、比較設計の際の透視図と今日の姿を以下に示す。（図-5、写真-1）

衆議院の建設委員会では、1953（昭和28）年12月4日、この橋梁に関連して議論がなされている。建設省の渋江計画局長は、「数寄屋橋付近の景観については、立体交差で通す橋の設計図や付近に与える影響などを十分に見て、承認した。理想的な都市の景観保持の上からは、考慮の余地はあるが、このような結論もやむを得ない。その弊害を少なくする方向で努力したい。」と答弁している。⁴⁸⁾

b) ビルと街路の景観設計

この問題については、1955（昭和30）年12月の都議会本会議において都側は、「地上7m50の高架自動車道であるので、その路下を空洞にしておくことは望ましくなく、かつ、この施設が都心に位置する

関係上、都市美の観点から考慮を払った事務室、車庫等の設置を認め・・・」と答弁している。⁵⁰⁾

この点について、「街路に明るさが保障され、賑わいが確保されている点で、後に建設された高架の首都高速道路における、陽の当たらないガード下空

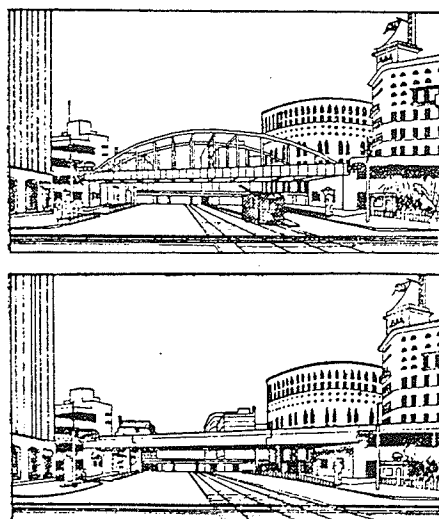


図-5 透視図⁴⁸⁾

（上図ランガー型、下図ゲルバー型）

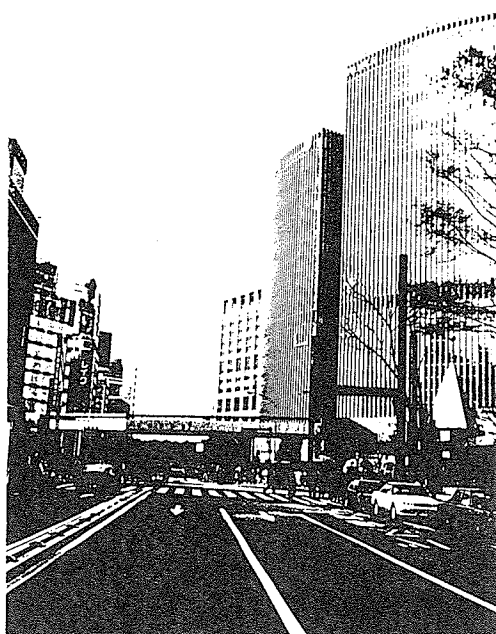


写真-1 今日の数寄屋橋の風景

（撮影：堀江興、1993. 12. 12）

間の弊を避けることができた。」と後世評価されている。⁵¹⁾

まさに沿道の民家との一体化という、戦前の石川栄光輝のアイデアが具体化されたことになる。

ここに、今日の情景を示す。

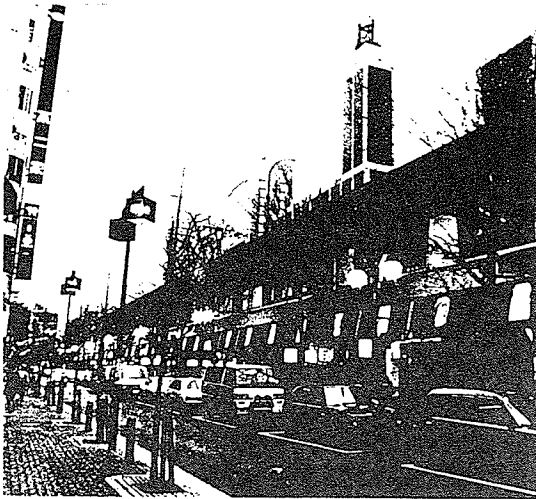


写真-2 外濠高速道路と一般街路の風景
(銀座六・七丁目付近)
(撮影：堀江興、1994.1.8)

c) 河川空間の利用について

この問題については、衆議院の建設委員会（1953（昭和28）年12月4日）において、東京における水面保護に関する質問に対し、次のような建設省渋谷計画局長の答弁がある。「都市内の河岸地帯の景観の保持は都市計画重要である。一方、高速度道路網の用地を求めるとした場合、公共用地を利用していく以外に実際問題として方法がない。両者を調和させて処理していくことが、都市計画から見たこの問題の要点である。水面はできるだけつぶさないよう努力を払わなければならないと考えている。」⁵²⁾

このことから、建設省が当時、この計画に諸手を上げて賛成というわけではなかったことが伺われる。

また、山田正男は、「埋立てに反対だったのは、建設省技監をはじめ、殆ど全員だった。その理由は、河川という公有水面の埋立てもさることながら、僅か1km余りの高速道路ということがあるか、ということだった。」と述べている。⁵³⁾

したがって、外濠高速道路の道路幅の拡幅変更は、

結果として外濠川の埋立てを促し、また、自動車の普及による、舟の利用の減少も、埋立て容認の一因となったことは、間違いのないところである。

当時東京都では、戦災の復興手段として、多くの川を埋立てている。戦禍による燃えがらで土地を生み出し、国からの補助金の削減分を補填していたので、⁵⁴⁾ 埋立てに対して、さほど抵抗はないものと判断していたと考えられる。

この点、1954（昭和29）年6月の東京都議会の質疑のなかで、安井知事は次のように述べている。

「濠を埋めるか埋めないか、都民の間にも2つの意見があるようだ。一つは、暗渠化しようと思えばできる時代、広い濠をきれいにするといい大変だから、埋め立てて有効に使った方がいいのじゃないか。反対に、東京の濠は江戸時代からの名物だから、これ以上埋めては困るぞという意見。私は、何でも埋めようというのではなく、具体的なケース、ケースについて、皆の意見を聞いて判断していきたいと思う。」⁵⁵⁾

6 まとめ —— 外濠高速道路の今日的意義について

外濠高速道路の建設は、都市内の道路整備にとって今日どのような意義を有しているか考察を加える。

まず、都市的景観に配慮した設計を行った点である。先に明らかにしたように、外濠高速道路が河川空間を占用し、埋立てることの是非をめぐって当時様々な議論が行われた。この過程で、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⁵⁶⁾ ⁵⁷⁾、これは今日の歴史的景観保全の論議の先駆けをなすものである。さらに、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、とりわけ名高い数寄屋橋の景観をどう創り出すかに関して比較設計を実施し、検討が行われている。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。

次に、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、外濠高速道路は当時注目を集め、米国

や欧州からも見学者が訪れている⁵⁸⁾。この道路がもたらした、都市空間を複合利用するという思想は、構造上もビルと一体的に設計することと併せ、今日のいわゆる立体道路制度等に展開されるものとなっている。今から40年以上も前に、制度の枠組みを超えて、こうしたアイデアで事業化がはから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。先にみたように、外濠高速道路事業は、商業施設からの賃料を事業収入とし、通行料は無料とするものとして会社に免許が下付され、建設が開始されている。その後の公有水面埋立に際しては、東京都が免許を取得し、事業を会社に委託している。この間の経緯については、当時の財政事情からみて東京都による事業実施は困難である、よって会社が実施する、というのが公式見解である⁵⁹⁾。当否はともかく、道路整備を民間資本を活用して実施した点では、今日的要請を先取りしたものとして特筆に値する。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、法律上も都市計画法や道路法によらず、道路運送法による道路として位置づけしなければならなかった。こうした状況下において、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。幾多の契約書、協定書面等がこの間の事情を語っている⁶⁰⁾が、民間活力を最大限引き出そうとしたことへの努力は評価されるべきである。

加えて、この道路の建設が極めて短期間で達成されたことについても触れておく。すなわち、最初の手続としての道路運送法による免許申請（1951（昭和26）年7月）から臨時駐車場としての暫定使用開始（1959（昭和34）年4月）まで7年9か月、さらに全線の通行供用開始（1966（昭和41）年7月）まで7年3か月と極めて短期間で達成されたことも注目しに値する。政治的思惑は別として、先述の法律上、制度上の柔軟な対応や発想に加え、民間資本を活用した事業手法がそれを可能としたものと言えよう。本事例の場合、幸い銀座周辺という有利な立地条件に恵まれ、収益確保の見通しが得られる事業であった。一般に、民間資本を導入する上では、多大な建設資金をどう調達するかが課題であり、現

今では、特に立ち上がり期における行財政的支援が求められるとともに、それを通じて行政目的の実現を適切に誘導していくことが必要である。

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。

（あとがき）

本論文作成にあたっては、日本大学新谷洋二教授および東京大学篠原修教授からご指導いただいた。ここに深謝する。

また、東京都都市計画局街路計画課で実務に携わった遠藤正宏（練馬区）、佐野克彦（多摩都市モノレール(株)）、鈴木昭利（東京都都市計画局）、橋本栄良（同）、福田至（東京都水道局）、辺見隆士（東京都建設局）君から協力を得ることができたことを感謝する。

【参考文献及び註】

- 1) 契約では、「東京高速道路株式会社は、高速道路施設に要した全額をその事業収入によって償却したときは、遅滞なくこれを東京都に贈与するものとする」となっている。高速道路施設とは、高速道路及びこれと一体をなす構造物と規定されているが、これについて、都は高速道路と路下室としているのに対し、会社は高速道路のみと主張している。
- 2) 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、第22巻第7号、高速道路調査会、pp.7~11、1979年7月
- 3) 都市の景観形成と首都高速道路に関する調査委員会、『都市の景観形成と首都高速道路』、日本文化会議、1984年3月
- 4) 山田正男、「東京高速度道路網計画案概要」、都市計画東京地方委員会、1938年（同、『時の流れ・都市の流れ』、都市研究所、pp.118~123、1978年5月に所収）
- 5) 石川栄耀、「大東京地方計画と高速度自動車道路」、道路、第2巻第8~9号、日本道路技術協会、pp.488~492、pp.583~588、1940年8月~9月
- 6) 東京高速道路株式会社、『東京高速道路三十年のあゆみ』、pp.44~47、1981年
- 7) 前掲6、p.48

- 8) 近藤謙三郎、『一里塚 —— 高速道路ものがたり』、国政社、pp.464~469、1964年
- 9) 石川栄耀、「明日の道路」、道路、昭和26年1月号、日本道路協会、p.4、1951年1月
- 10) 同計画では、首都高速道路網構成の原則として、都心において2km圏を取り巻く環状路線を中心とし、これより各方面への放射線を出すよう策定したとしている。これによると、万年橋~市場通間では2ルートが存在するが、原則に従えば、新宿線ルートがメインとなる。
- 11) 第18回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
- 12) 『外濠等に築造の高速道路の解説』、東京都建設局、p.14、pp.78~79、1959年2月
本資料は、東京都議会における審議や敷地管理などの事務参考用として作成されたもので、公有水面埋立等高速道路に関する諸問題について、当時の行政担当者であった大西則孝が中心となって解説したものである。
- 13) 第19回国会衆議院建設委員会議録第38号、昭和29年6月3日開催
- 14) 前掲12、p.31
- 15) 前掲13
- 16) 前掲12、p.108
- 17) 前掲12、p.42
- 18) 第17回国会衆議院建設委員会議録第6号、昭和28年11月9日開催
- 19) 第24回国会衆議院決算委員会国有財産に関する小委員会議録第6号、昭和31年9月22日開催
- 20) 読売新聞、1956年9月6日夕刊
- 21) 毎日新聞、1956年9月6日夕刊
- 22) 前掲11
- 23) 第19回国会衆議院建設委員会議録第1号、昭和28年12月11日開催
- 24) 第19回国会衆議院建設委員会議録第36号、昭和29年5月31日開催
- 25) 前掲13
- 26) 第25回国会衆議院決算委員会議録第5号、昭和31年11月30日開催
- 27) 前掲6、pp.95~97
- 28) 前掲12、pp.290~300
- 29) 前掲12、p.17
- 30) 前掲12、p.22
- 31) 前掲12、p.133
- 32) 前掲12、pp.370~386
- 33) 前掲6、pp.198~204
- 34) 前掲19
- 35) 前掲6、pp.198~202
- 36) 前掲12、p.21
- 37) 前掲12、pp.31~34
- 38) 近藤謙三郎委員長、「高速道路規格調査委員会報告」、都市計画、第2巻第1号、日本都市計画学会、pp.1~5、1953年1月
- 39) 前掲12、p.83
- 40) 前掲12、pp.52~53
- 41) 前掲12、pp.80~81
- 42) 前掲2、p.11
- 43) 前掲12、p.231
- 44) 前掲12、pp.348~349
- 45) 前掲6、p.91
- 46) 前掲6、p.92
- 47) 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、pp.69~70、1953年2月
- 48) 前掲47、p.82
- 49) 第18回国会衆議院建設委員会議録第1号、昭和28年12月4日開催、P.8
- 50) 前掲12、p.227
- 51) 前掲3、p.38
- 52) 前掲49、pp.8~9
- 53) 前掲6、p.28
- 54) 前掲12、p.60
- 55) 前掲12、pp.82~83
- 56) 前掲6、pp.29~31、永井大三朝日新聞社取締役業務局長(当時)の談による
- 57) 前掲12、pp.287~288、1959年2月
- 58) 前掲6、p.27
- 59) 昭和29年第2回東京都議会定例会における安井誠一郎東京都知事答弁等による
- 60) 例えば、1954(昭和29)年5月の埋立工事委託及び土地賃貸借等に関する契約の補足事項として、同年8月に協定を締結し、将来の経済変動に即応するとともに、都側において完全な会社経理の監査権をもつこととなった。