

日本最初の東京日比谷地下自動車駐車場都市計画決定及び建設経緯

The first procedure and construction on the underground parking garage of Hibiya in Tokyo, Japan

堀 江 興
By Koh HORIE

Abstract

A second half of the 1950s, Tokyo Metropolitan City Planning Council approved the underground parking garage construction at the part of Hibiya Park in the central area of Tokyo. In this council, many members discussed the right and wrong of the parking garage construction concerning the fundamental law, ownership, supervision, toll system and management by private enterprise. On march 1957, this planning and project were approved at the Council. The Japan Highway Corporation (public sector) began the construction this parking garage and spent one year and eight months. The total cost was about thousand and forty million yen. This garage began the operation on June 1960, and is now managing by private enterprise.

まえがき

昭和30年代、日本で最初の地下自動車駐車場が、東京都千代田区内にある日比谷公園の一部敷地を使って、日本道路公団により建設された。その後、今日に至るまでの間、東京をはじめとして全国の主要な都市では、駅前広場や公園等の地下を利用して、公的団体はもとより事業特許を得た民間会社が、駐車場の建設を進め管理・運営を行ってきている。

東京・日比谷駐車場の場合は、旧都市計画法の定める手続きに従い都市計画審議会の議を経て、計画がなされたが、この審議会では、かなりの議論が交わされ、難航の末、議決を得ている。

東京都は、最近審議会議事録を公開しているので、本研究に関わる審議経過をはじめ明かにすることができるようになった。よってここに当時の審議会議事録を基本として、理事者側の説明や審議会委員との質疑応答、内容の骨子を明らかにするとともに、日本道路公団、衆議院、東京都議会等の関係資料も加味分析の上、日比谷駐車場の計画決定や建設経緯等の全体像について研究・評価を加えるものである。

なお、いまから40年前にさかのぼる当時の審

議会委員の多くは物故されており、日比谷駐車場も現在円滑に管理・運営されていること、並びに現在の東京都情報公開条例で、委員側発言者氏名は公表していないこと等を考慮して、本論の叙述にあたっては理事者側と官側の発言者は、発言内容から立場が明確なので、実名もしくは官職で示すが、学識経験者や議員については、委員A、B、Cの表示にとどめていることを、ご理解いただきたい。

1 昭和20年代後半～同30年代当初の路上駐車問題

第二次世界大戦後の東京では、人口および自動車登録台数が、戦前を大きく凌駕し、年を経るにしたがい増加傾向を示し、路上駐車問題が懸念されていた。すなわち、全自動車登録台数が、1950（昭和25）年には1940（昭和15）年を上回っていること、人口も1953（昭和28）年には1940（昭和15）年を超えていること、しかも自動車台数と人口ともに急激な上昇傾向を示していた。このため、国や東京都は昭和26年度から30年度にかけて、駐車にかかわるスペース量、利用実態について現況把握調査を実施しているほか^{1) 2)}、多くの動きがあった。これを時系列的に示すと、次のようになる。

①1951（昭和26）年から1953（昭和28）年にかけて、日本建築学会や東京都建築局などが、建築物に対する駐車状況調査を行っている³⁾。

①キーワード（東京・日比谷、地下駐車場、都市計画決定、日本道路公団）

②正会員、工博、新潟工科大学工学部建築学科
〒945-11 新潟県柏崎市藤橋1719

②1951（昭和26）年3月、日比谷公園広場の地下に駐車場を建設する目論みが民間人によって立てられ、発起人代表唐沢俊樹をはじめ、五島慶太、犬丸徹三、町村金五を含む19人が、連名で東京都に公園地使用願を提出している⁴¹。東京都は、公園審議会の審議を経て翌年8月建設省に意見照会を行い、建設省は1954（昭和29）年8月都に対し「支障ないものと思料される」趣旨回答を行っている。

③東京都建設局は1952（昭和27）年3月及び11月に、丸の内、銀座地区について路側駐車の実態調査を実施している。その調査によると両地区122ha（37万坪）の区域で3月11日午前10時から午後3時までの5時間に延べ約2万台の路側駐車があり、そのうち約4,500台が連合軍用車、3,500台が貨物車によって占められていることが判った⁵¹。

④首都建設委員会は、1951（昭和26）年11月に駐車実態に関しての予備調査を、1952（昭和27）年3月に本調査を実施している⁶¹。

⑤1952（昭和27）年8月、東京都は建設省に対して、日比谷公園の土地に「ガラーヂ」を建設することについて意見照会をした。同年11月25日建設省（営繕局）は、東京都に対してつぎのような意見回答をしている⁷¹。

『 日比谷公園地下ガラーヂ構造に対する意見

営繕局（27.11.15）

1、地質について

この場所の地質は大略別図の通りであって、良くない地盤であるが、日比谷公園及びその周辺一帯は均等であるから著しい不動沈下は起こらないものと予想される。

2、不動沈下に対する考察

図のような桁行方向に長い構造物では、若干の不動沈下は免れ難いので壁体には亀裂が入り漏水するから床は二重床とし排水溝を考慮する必要がある。

3、防水工事について

不動沈下を免れ難い以上完全な防水工事を施すことは不可能である。

4、基礎について

このような地質の場所で特に施工上の観点から考慮すると広い平面の地下一階とするよりも、地下二、三乃至四階とし、函工法に依る方が最も適切である。

5、柱及び梁等について

スパン及び桁行柱間隔は出来るだけ短い方が望ましい。なお梁成は、1米500以上にでもなるのであろうから階高は図に記載されている階高より更に高くしなければならない。

6、出入口ランプ（斜路）について

ランプ沈下を考慮し若し地下部分が沈下を起こしても支障のないように設計することは困難である。

（筆者注 図は保存されていない）

以上 』

⑥首都建設委員会は1953（昭和28）年3月、交通問題の一つとして東京都心部業務地域における駐車問題を取り上げ、同年9月首都における駐車整備対策を発表し、11月には官報に駐車場整備計画を発表している⁸¹。

この公告では、「路外駐車場の整備」として、山手・京浜東北線の東京駅から新橋駅間の両側に位置する、室町・日本橋・京橋・銀座・丸の内・日比谷の各地区に、路外駐車場を建設すること、その設置にあたっては、「駐車割地、駐車ガラーヂ、広場、公園等」の地下を利用することが明示されている。また、備考として「公共の用に供する路外駐車場は之を都市計画の施設として決定すること」が注意事項として記されている。あわせて、「路外駐車場地区毎必要容量標準」の項では室町・日本橋・京橋・北銀座・南銀座・北丸の内・南丸の内・日比谷地区で合計10,090台という数字が示され、このうち本論にかかわる日比谷地区については1,920台であるとされている。

⑦1954（昭和29）年10月、東京都交通対策協議会は、建設大臣に対して、建築物に対する駐車施設附置の強制措置について建議を行い、同年12月には、首都建設委員会から「駐車場の建設促進に関する申入の件」が、運輸大臣および建設大臣に提出され、路上駐車物および路外駐車場に関する法的措置が要望された⁹¹。

⑧一方、大蔵省は1953（昭和28）年12月には日比谷駐車場建設についての動きを知るところとなり、1954（昭和29）年2月には出願者の選定で公正を期せば支障ないとの意見に傾いていた¹⁰¹。

⑨1954（昭和29）年5月、東京都建設局長滝尾達也は建設省からの「ガラーヂ建設のため日比谷公園地使用について」にかかわる意見照会に対して、

基本的に同意する回答をしている¹¹⁾。

⑩これらの状況下で同年5月、建設省、東京都、発起人（唐沢、五島、江戸他）が、建設大臣公邸で会議を開催し意見交換を行った。

⑪同年8月、建設

省計画局長は東京都知事宛に「ガラチ建設のため日比谷公園地の使用」は基本的に差し支えないとの文書を出している。

⑫さらに同年10月8日付で東京都知事安井誠一郎は、日比谷ガラチ株式会社設立発起人代表唐沢俊樹に対し、「地下モータープール設立のため日比谷公園地下使用願について」と題し、上記②で述べた「願」に対して地下3階の構造をもつ建設資金の見込み、資金調達方法等について照会をしている。これに対し、唐沢から前向きな回答が出されている¹²⁾。

このような状況の中で、1955（昭和30）年12月、東京都建設局都市計画部長のポストに、山田正男が神奈川県土木部計画課長から着任した。若干42才であった。この時以降1970（昭和45）年7月に至るまでの14年有余、山田は、旧来の東京の都市計画全般に対して、大鉈を振るうこととなり、着任早々、東京都心部における路上駐車問題に取り組んだ。

山田は、1955（昭和30）年12月21日、東京都市計画地方審議会幹事に任命された。

2 東京都市計画地方審議会議事経緯

山田は、1955（昭和30）年12月に着任のわずか3カ月後の1956（昭和31）年3月28日、東京都市計画地方審議会において、東京千代田区内にある日比谷公園内で、スポーツ施設に使われていた敷地の地下に、路外駐車場を建設するための都市計画決定議案を説明した。ここに順次当時の審議会の審議状況について主要点を述べ、筆者の分析・評価等を加えていきたい。

(1)1956（昭和31）年3月28日審議経過

日比谷地下駐車場にかかわる当該議案は、1956（昭和31）年3月23日、都市計画法第3条の規定により建設省東計第46号をもって、建設大臣馬場元治より、東京都市計画地方審議会长安井誠一郎宛

に、「東京都市計画公共駐車場決定について」付議されたものである。付議内容はつぎの通りである。

『都市計画公共駐車場を次のように定める。

理由書（筆者略）』

当日、東京都知事安井誠一郎に代わって、副知

番号	名 称	位 置	地積「 $\frac{1}{2}$ 」	最低駐車台数 台	摘 要
一	日比谷 公共駐車場	千代田区 日比谷公園地内	約1.08	470	地下一、二階

事佐藤基が議長を務めた。冒頭幹事山田が説明を行った。以下趣旨をここに述べる¹³⁾。

- ・東京都市計画としての公共駐車場の決定は、今回が初めてである。
- ・日比谷地区では、現在五百数十台の駐車場が必要である。日比谷公園の公会堂北側運動場の地下に二層の構造を持つ公共の有料の駐車場をつくるほか、付帯施設として修繕室等をつくりたい。地上部分は、公園の用を害さない程度でベンチレーションを設けたい。駐車場の面積はおおよそ1.08ha、3,000坪である。

このような説明の後、質疑応答に移った。質疑応答はかなりの長時間を要しているため、本論ではその主要点を適宜まとめ、筆者の分析評価を加えていくこととする。

a) はじめに委員Aから日比谷公園の地盤は、深さ20mまでは泥土であるため、将来的に地下構造物の地盤沈下のおそれがあるのではないかと指摘がされた。さらに付帯施設が将来的に姿を変えた形になるのではないかとという質問がされた。つまり付帯施設が店舗に姿を変えるのではないかと問われる質問であった。

委員Bからは、日比谷公園の敷地は大蔵省が所有し、地面を東京都が管理をしている状況を踏まえて、地下に駐車場をつくる場合、大蔵省と東京都との間の権利関係はどうなるのかという、質問が出された。

委員Cは、日比谷公園には、テニスコートや野球場がつくられており、公園の形をなしていない。そこに地下駐車場をつくるのであれば、公園の将来利用計画を全部示してほしい。また、委員Dからは、公共駐車場が何故有料でなければならないのか、工事費も相当な金額を要するのではないかと懸念が

示された。

山田は、これらの質疑に対し、地盤沈下の質問については、工世上十分留意していく、地下鉄道も日比谷公園の下を通る予定であるので、両構造物共注意を払っていくと答弁した。

この日比谷公園の地盤の弱さについては、かねてから知られていたことである。すなわち、明治初期にバロック形式の官庁街をつくるべく井上馨等が中心となってドイツ人技師と計画を構想していく中で指摘がされ、官庁街の位置計画が変えられたいきさつがある¹⁴⁾。また、日比谷公園の下を通る地下鉄計画は、1946（昭和21）年12月7日戦災復興院告示第252号によって決定された都市高速鉄道第4号線（現丸の内線）のことを指している。

山田は、車の進入路とベンチレーションについては、一部が地表にでるだけであることを重ねて述べているが、質問の意を察して「店舗は排除する」と答えている。

日比谷公園の権原¹⁵⁾にかかわる大蔵省と東京都との関係について、山田は正面からの答えをせず、公園と駐車場は、都市計画の施設として重複することになるとの見解だけを示した。また山田は、工事費について8億円を超えることを明らかにした。

b) つぎに公共駐車場についての法律上の根拠を委員Eが質した。質問の要旨は、公共駐車場という言葉遣いが、都市計画法上また建築基準法上明確に規定されていないというのである。幹事山田は、公共駐車場の施設名称は、都市計画法第16条1項の規定にないので、いま国と協議中であるが、国は都市計画法に施設名称を入れることを考えているところであると述べ、さらに現在は第16条1項の効果はないが、都市計画法の施設として定める、建築基準法の許可も得てから築造すると答弁した。

山田のこの答弁は大胆である。かつて都市計画関連法に明記が無いままに都市計画決定をしたことが過去にもあった。すなわち、第二次大戦後、東京都建設局都市計画課長の任にあった石川栄耀が策定した、東京の街路照明計画が法的位置づけがないままに東京都市計画地方審議会で議決されたが、結局法的効力がなかったために、その後、この街路照明計画が実現されなかったことがその例である。

c) 本審議会では、公共駐車場が有料制である

ことについて、大勢は有料制を認める雰囲気であった。しかし、委員Bは、日比谷駐車場を決めると今後駐車場問題が全国に波及するので、特別委員会的なものをつくり、そこで審議するのが良いという意見を出したが、一本化されなかった。

d) 議長佐藤は長引く審議の頃合を見計った上で、「十分皆さんのご意見を尊重して・・・今日はこの駐車場決定だけを・・・」と発言した。しかし、委員Dは駐車場だけを決定すると、審議会としては実施内容についてまでは審議する権限が失くなるので、駐車場だけの決定には賛成できない旨を述べた。幹事山田は、都市計画事業を定める段階で内容の審議は可能であると答弁したが、委員Bは、都市計画施行令に駐車場という言葉が明記されていない以上、都市計画事業決定ができるとはいえないのではないかと反論している。山田は、大蔵省や建設省との協議では、いろいろ条件を付した上で都市計画事業をすることは可能であるという回答を得ているところであるとも答えた。しかしこの後、議事は進まず、議長佐藤は、再三議案の承認を求めたにもかかわらず賛成が得られず、議論は再び後戻りをした。

e) 議長佐藤は、自らの発意で、国側出席者からの意見陳述を求めた。このように議長が発想して、国に意見を求めるというのは、余り例はないことであるが、ここに議事の采配を振るう佐藤の苦悩を感じさせるものがある。

佐藤に促された首都建設委員会事務局長松井達夫は、国としての経緯を述べ、早期に実現してほしいと述べた。続いて建設省計画局長代理も、日比谷公園の地下を選定し、大臣から本審議会に諮問した次第であると陳述している。

この二人の意見に対し、委員Bは再び都市計画法に公共駐車場の定めがなく法律効果が出せるのか、計画と事業は切り離さずに、後日両方一緒に決定しても差し支えないのではないかと問い返した。幹事山田は、公共駐車場の「計画を定めることが施設の促進になる、・・・法律的效果の有無、実際の効果の有無ということよりも駐車場施設の設計の促進ということで大いに効果がある、事業は都がやらない場合は特定の個人がやっても法律上良い」と再び大胆な発言をしている。この後、4人の委員が質問や意見を重ねた後、成り行きを見守っていた委員

Fが、議事の進行を希望した。議長佐藤は再び採決の是非を問うた。委員Bが強い反対、DおよびEが賛成を示した。

ここで佐藤は、「今回は計画決定だけにとどめ、事業決定や年度割決定までには、未だ時間があるので、特別委員会を設置して十分審議をしたら如何か」という妥協案を出した。しかし、委員Cは強く反発した。Bは計画案は建設大臣が求めたのだから、急ぐなら建設大臣の権限でやれば、我々には責任は無い、・・・3～4年かけてまとめてきた計画なのだから継続審議にすればよいと述べている。議長佐藤は改めて「計画決定だけでも」と促したが、Cはかなり強い発言に変わった。会場から「休憩」を求める発言が出されたため、議長佐藤は休憩を宣言した。休憩わずか10分後、審議会は再開された。議長佐藤から「計画決定については原案通りでいきたい」との趣旨発言があり、会場は「異議なし」という雰囲気、原案通り公共駐車場は計画案通り決定された。あつけないほどの案件承認であった。

このように審議会で議論が過熱すると、通常休憩や速記中止を行い、この間会場では対立する意見を関係

者間で 急ぎ調 整する という	番号	名称	位置	地積〔㎡〕	最低駐車台数	摘要
	一	日比谷 自動車駐車場	千代田区 日比谷公園地内	約1.08	470	地下一、二階 主な施設、洗車施設、修理工場施設、 給油場施設、運転手休憩施設

ことが、時々ある。

以上の経過を踏まえ、日比谷駐車場計画は全国に先がけて1956（昭和31）年4月13日付建設省告示第658号をもって原案通り告示された。

(2)1956（昭和31）年7月31日の審議経過

本審議会開催に先立ち、東京都議会建設委員会は、7月19日及び7月25日に会議を開き、坪田建設局長並びに山田都市計画部長から、日比谷地下駐車場計画について説明を聴き、審議の結果、都市計画審議会に提案することが、理事会で承認されている。ここにその記録を示す。

『○7月19日 午前11時40分から理事会を開会、日比谷公園に地下駐車場設置の件について坪田建設局長より日比谷地下駐車場は先般都市計画決定したので今回特許により事業決定しようとするものであ

る旨の説明ののち、ついで山田都市計画部長から駐車場計画について詳細説明を聴取、種々質疑があった午後零時45分閉会した。

◎7月25日 午前10時40分より理事会を開会、直ちに都市計画審議会提出予定議案の日比谷公園地下駐車場設置についてを議題に供し、種々審議の結果、都市計画審議会に提案することを理事会として了承して午前11時35分閉会した¹⁵⁾。』

しかし、東京都議会は、1959（昭和34）年以前は速記をとっていないため、上記審議内容については明らかでない。

1956（昭和31）年7月27日、建設大臣馬場元治は、東京都市計画地方審議会長宛に、都市計画法第3条の規定により「東京都市計画自動車駐車場事業及びその執行年度割並びに特許すべき事業の種類及びその範囲決定について」次に示す内容で付議した。
『第一 都市計画自動車駐車場のうち、第一号日比谷自動車駐車場を次のように都市計画事業とする。

「別紙図面表示のとおり」（筆者注：本図は現存していない）

第二 この事業の執行年度割を次のように定める。

昭和31年度 約二割

同 32年度 約八割

第三 都市計画事業として特許すべき種類及びその範囲を次のように定める。

種類 東京都市計画日比谷自動車駐車場事業

範囲 第一項の事業全部

理由書

東京区部のうち日比谷地区における自動車駐車場の需要に対処するため、さきに都市計画施設として決定を見た日比谷自動車駐車場を今回本案のように都市計画事業として決定するとともに、当該施設の特異性にかんがみ、事業は、都市計画法第五条第二項の規定による特許事業として執行することが好ましいので、都市計画法施行令第五条の規定により、特許すべき事業の種類及びその範囲をあらかじめ決定しようとするものである。』

冒頭、幹事山田は本案について上記第一～第二の内容を簡単に述べた後、第三にかかわる事柄について、つぎのような説明を行った。

- ・都市計画事業は、本来東京都知事が執行すべきであるが、道路、河川、公園等、料金の対象とならない公共事業に、今後7千億～8千億円の事業費が必要とされている。都には現在、年に数十億円の事業費しかないので、自動車駐車場の事業は、民間資本を導入して実施したい。
- ・特許事業者は、建設大臣が決定するが、工事保証金は東京都に納めさせるなどの厳重な条件がつくと予想される。駐車場経営料金は、知事の許可とするが、毎年会計監査を行うこととする。
- ・日比谷公園の駐車場設置は、公園条例に基づいて、占用許可が要るが、営利事業でないよう十分監督をする形をとる。
- ・建設資金の償還には、二十数年を要する。

このような説明の後、議長佐藤は議事を進行させた。

a) 最初に発言したのは、委員Gである。Gは銀座数寄屋橋をはさんで存在していた外濠を、民間会社が埋め立て、道路運送法にもとづく高速道路をつくっていることを例にあげ、当初は高速道路下は車庫にするという条件であったにもかかわらず、その後店舗等という字句を挿入している状況を述べ、地下駐車場は都が率先して建設すべきであり、特許を与えることには理解に苦しむ、自動車駐車場に名を借りて、別途取入の方策を考えているのではないかと質した。

幹事山田は、次のように答弁した。駐車場の施設や付帯施設以外の施設をつくるような場合は、特許取り消し、及び現状回復命令の条件をつけることにする、また都が事業をする場合は、全額起債になるが通常の起債条件は償還期限が10～15年であり、25年償還について国は認めていない。民間企業の場合は、25年程度で償還が可能である。それゆえ特許施設以外の施設を経営する必要はない。償還後は駐車料金の引き下げも可能である。

しかしGは、幹事山田の説明に満足せず、再び外濠上につくられている高速道路を例にあげ、執拗に

追求している。この発言について審議会場からも「同感」の声が出された。

委員HもGの発言に賛意を示し、駐車場償還後は全施設を都に寄付させたら如何かと提案した。山田は、高速道路については類似の契約をしていることを述べ、問に答えて日比谷駐車場について1社から特許出願が出されていることを個人名を挙げて明らかにした。

このあと別の2人の委員I、Jからも発言があり、都議会建設委員会でも以前民間資本の導入について反対が多かったことが披瀝されたが、山田はこれに関して、建設委員会では了承が得られたと自分は解釈していると答えている。山田の強い姿勢がここにも如実に現れている。

この質疑応答に関して、筆者は2つの大きな事柄をここに挙げるができる。その1は、山田はなぜそれほどまでに民間に特許を与えて公共施設整備をさせようとするのかということ、その2は、民間による外濠上の高速道路建設について委員の間で、かなりの不信感を持ってきていることである。それら2点について筆者は次のように分析・評価するものである。

前者については上述したように、山田は神奈川県土木部計画課長から東京都建設局都市計画部長に着任したのであるが、山田がわずか1年半の神奈川県在職中、本人が成し遂げた大きな仕事として二つある。その一つが「湘南海岸のくじら水族館」問題の決着であった。当時、鎌倉から平塚にいたる海岸の砂浜を使って、鯨の水族館を建設したいという競願が出されていた。時の内山知事は、この海岸一帯を「東洋のマイアミビーチ」と呼んでいた。山田は、平塚側の海岸一帯が都市計画公園に指定されていることに着目し、一帯を海岸公園として位置づけ、レストハウス、駐車場を配置させるほか、湘南道路も拡幅して模範的な海水浴場・観光地にしようと発想したのである。そして、苑地、道路、レストハウス、水族館、駐車場等、湘南海岸公園の施設は都市計画公園事業に位置づけ、苑地、道路以外の施設は、それぞれ特許事業として民間資金で整備させることにしたのである。さらに、県が施行する苑地や道路の整備費も、それぞれの特許事業者に、特許施設の面積比で負担させることにした。これにより、県は金

銭負担することなく湘南海岸公園を整備することができたのである。しかも海岸が建設省所管の国有地であることから、上記公園施設がつかれないために、国のこの行政財産を普通財産に変えて、県が有償払い下げを受けるなどの方策を採った¹⁶⁾。ここに山田の奥深い知恵があったことを知ることができる。

山田が日比谷駐車場の整備・管理・運営を民間事業者の特許を与えてやらせようと考えたことの根底には、この神奈川県時代の民間による特許事業の実績があったと考察できる。

後者については、山田が東京都に赴任したとき、銀座数寄屋橋上を走る高速道路の計画問題が、安井都政七不思議の一つとして揶揄されるくらい厄介なものであったことから、結局後年東京都高速道路の網体系の中で、高速8号線に位置づけて決着させた経緯があったのである。

b) 委員Kは、公団のような組織も特許の対象として考えているのかどうかを問うた。このとき、幹事山田は、民間の会社にこだわらず、広く解釈できると曖昧な答弁をしている。委員Cも私企業については強い不信感があると述べた上で山田のこの答弁を受け公団や特殊会社を含めて広範に考える必要があることを主張した。

委員Gは、審議案件を「保留」にすることを求め、議長佐藤はMからの「動議があった」とのことで継続審議にせざるを得なかった。

委員Kから発言のあった公団というのは、第24国会において日本道路公団法が可決成立され、1956（昭和31）年3月法律第6号で公布され、同年4月設立されたばかりの日本道路公団を指すことは疑いなく、公団の存在がKの脳裏の中で偶然적으로よぎったと考えられる。この発言こそが、日比谷駐車場の建設・管理・運営を、結局日本道路公団に行わせることになったと筆者は考えるのである。

(3) 1956（昭和31）年11月14日審議経過

東京都計画地方審議会長・東京都知事安井誠一郎は、1956（昭和31）年11月10日付けで審議会委員に対し11月14日、審議会を開会する旨通知した。このときの議案は合計30件であった。このうち、同年7月31日の審議会で継続審議となった日比谷自動車駐車場の案件議第707号は、最後に審議され

ることになっていた。しかしながら、29件すべての審議が終了した段階で、議長佐藤は、707号案件について「都合により延期したいので了承願いたい」と述べ、審議会はそのまま閉会となった。

この発言は前回の審議会から今回の審議会当日までに日比谷駐車場について調整ができなかったことを示しているに他ならない。その理由は大蔵省を中心とした国の中の関係にあったためであると筆者は分析したい。その理由は次の(4)において述べるように、次回の審議会発言の中から読みとることができるためである。

(4) 1957（昭和32）年2月18日審議経緯

日比谷自動車駐車場の案件は、今回の第87回審議会ですらに審議されることになった。この審議会には、地下自動車駐車場案件として、日比谷のほか新しく東京駅前八重洲通り下に部分的な地下駐車場をつくる計画と、1956（昭和31）年10月25日付けで建設省告示第1700号ですでに決定をみていた丸の内第一地下自動車駐車場計画にかかわる年度割り決定と特許事業が付議されていた。

本論では駐車場計画第1号にあたる日比谷の場合について、さらに考察を進めることとする。

a) 冒頭、議長佐藤は、最終議題日程第6として日比谷と丸の内の案件を一括議題に供する事を求めた。これに対し大蔵省委員（代理）が発言を求め、日比谷の議題は正委員が国会から審議会場に来る予定であるので最後に変えて欲しいと要望した。

（筆者注；結局、正委員は、本審議会には来場しなかった。）この発言を契機として、審議会はいささか異様な雰囲気となった。この代理の発言に対して委員Gから、①代理として出席しているので発言者としての権限はある、②正委員がこないから待てというのは審議会の神聖を冒すものであるという厳しい発言がなされた。結局、議長佐藤は建設大臣から付議を求められた議事を進行させた。その内容は上記(2)で述べた付議を踏襲したもので、第三のみが、「第一項の事業は、都市計画法第五条第二項の規定による特許事業」と位置づけられているところに違いがある。

幹事山田の説明要旨は、次の通りである。

- ・事業費は8億5千万円を要する。
- ・自動車一台当たり200～250万円の建設費を要する。
- ・民間の資本を導入したい。
- ・審議会は、事業が都知事施行ではないことを決めれば、特許事業者については建設大臣が関係各省と協議の上決める権限を持つ。
- ・駐車場を有料制にすれば、長時間駐車がなくなり、駐車回転率が上げられる。
- ・有料駐車場による料金収入を見込財源として、路外駐車場の建設を図っていきたい。

山田のこの発言からみると、山田は引き続き公団ではなく民間資本により有料駐車場としてつくっていく考えに固執していることがうかがえる。

山田の趣旨説明の後、委員との質疑応答が開始された。

委員Gは、事業年度割には理解を示したとはいえ、前審議会の時と同様、民間に特許を与えることに懸念を示し、都事業とするか、もしくは国や都の外郭団体に事業を委ねた方がよいと道路公団の名前も挙げて強く主張した。Gは日比谷公園の地下に限らず、鉄道駅前の広場地下案すべてにわたって基本的に純粋に民間に特許を与えることに反対したのである。

山田は、前の審議会と同じように、民間事業者とは厳重な契約を結び監督していくと答弁した。しかし、ここで山田は事業執行者を東京都、道路公団、民間いずれにするか、関係方面と連絡の上善処したいと述べた。山田は、(日本)道路公団を考慮すべき事業者の範囲に含めることをはじめて明言したのである。

このあと大蔵省委員代理が再び発言を求めた。その趣旨は、事業の執行年度割は一体何を意味するのか、昭和31年度もまもなく終わろうとしている現在、2割の事業を誰が特許を受けてするのか明らかにして欲しいというものであった。

代理と山田とのこのあとのやりとりは、双方かなり熱気を持ったものであった。

山田は、特許事業者の決定権は建設大臣が持っており、審議会が特許事業者を決めることはできないこと、また、年度割は事業予定年度で、変更延期することが可能であると答えている。

しかし代理は、いま建設省が道路公団を事業予定

者に行っていること、次年度の道路公団の予算の中では駐車場建設事業費を大蔵省として認めていないこと、大蔵省関東財務局長は都に対して日比谷公園の土地の無償貸与をする予定になっていることを挙げて、事務手続き上、審議会で議案を審議して決めることは、時期尚早であると主張した。

これに対し、委員Gは、建設大臣からの諮問を受けて開かれているこの審議会は、諮問を受けたことだけを建設大臣に答申する役割を持っていると反論した。しかし、代理はさらに「空回りする議案を審議しても空回りに終わる」と発言したことに、今度は委員Kが強く反発し代理発言をたしなめている。

このあと、他の委員も加わり、山田も含め代理との間で、相当な議論が交わされた。

議長佐藤も代理の多くの発言について「諮問から逸脱した感がある」と述べている。代理はなおも発言を続けたが、結局「審議を続行してもよい」と譲歩の姿勢に変わったため、議事は進行した。消防総監から、地下駐車場内の給油所の設置は、都条例と齟齬があるとの指摘がされたが、山田は「今後検討・協議する」と答弁している。このあと、8人の委員からかわるがわるの発言が行われた。終わりにGの発意により審議会としての希望意見を出すことになり、文案討議修正の上次のように成案化された。

希望意見「本自動車駐車場の特許事業者の選定に当たっては道路公団その他信頼しうるものを選定されたい。」

この希望意見に対し、大蔵省委員代理は、態度「保留」を表明したが、他の委員は全員同意しここに日比谷自動車駐車場の議案は承認された。

建設省は、1957(昭和32)年3月12日付け官報で日比谷駐車場の事業決定を告示した。この審議経過にみられるように、日比谷自動車駐車場にかかわる案件の一連の審議は、いささか異色であった。明治以来から都市計画決定に関する委員会や審議会では、理事者側と地元選出議員も含む委員との間で、さまざまな質疑応答がなされることは少なくないが、今回のように「官」の立場にある委員(代理)との間で厳しい応酬がなされ、三つ巴となることは稀なことである。本審議会では、山田は民間資本の導入について粘りを見せたが、途中で柔軟姿勢に変えたのであった。しかし、はからずも大蔵省委員代理か

ら、建設省が既に道路公団を事業予定者に行っていることが吐露されたのであった。

この大蔵省の発言内容をみると、一人の委員から大蔵省はシリアスすぎるとの発言はあったが、立場を変えてみれば大蔵省としての考え方も一部理解できるところがあると筆者は考える。山田は、基本的に自動車優先思想の強い持ち主であった。山田が東京都建設局都市計画部長に任命された時、建設省は、山田に多くを期待したことは疑いない。しかし山田は都財政が窮迫状態にあるため、神奈川県時代の湘南海岸公園整備の経験を活用して、自動車駐車場整備のために、民間資本導入を意図したことが考えられる。一方民間会社は関係機関に、民間による日比谷地下自動車駐車場整備の働きかけをしてきたことも事実である。それゆえ山田は、法や体制に不備があることは承知の上で、山田固有の信念と強いリーダーシップで、困難な関係機関調整をはかりながら、日比谷地下自動車駐車場計画を成立させたと分析できると共に、全国に先鞭をつけた功績を、筆者は高く評価するものである。

3 日比谷自動車駐車場の建設経緯

1及び2で述べた多くの経緯の中で、民間会社及び日本道路公団は、日比谷駐車場の建設やその後の経営・管理について、国や東京都の意向を斟酌しながら検討を進めていた。当時多くの文書が関係者間でさまざまに取り交わされているが、それらの中から、主な事柄をここに整理して述べることにする。

(1) 日本道路公団が事業特許を受ける迄の状況

a) 1(1)で述べた1956(昭和31)年3月に開催された都市計画審議会で議決された日比谷自動車駐車場計画が、建設大臣に答申された状況を見守っていた民間発起人代表者発起人唐沢俊樹他18人は、同年4月7日、急遽法人登録を行い「東京駐車場株式会社」を誕生させた¹⁷⁾。

その直後の同年4月13日、建設省は、日比谷自動車駐車場の都市計画告示を行ったのであった。

一方、民間会社設立から半年後の同年10月15日、日本道路公団総裁岸道三は、建設大臣馬場元治に対し、都市計画法施行令第6条に基づき、日本道路公団による日比谷駐車場の事業特許申請を行った。こ

の中で事業費総額は8億4百万円、資金調達方法は、道路公団債及び資金運用部資金からの借入金とし、建設工事期間は、1年6カ月であると述べている。

ここに東京駐車場株式会社と日本道路公団二者による競願という形になった。民間会社は当時の有力財界人が名前を連ね、一方の日本道路公団の総帥岸道三と争うことになった。

b) 翌1957(昭和32)年3月、建設省は東京都市計画審議会長安井誠一郎からの答申を受けて、日比谷自動車駐車場の事業決定告示をしたが(前出)、同年5月13日、知事安井誠一郎は、建設大臣南条徳男に対し、東京駐車場株式会社及び日本道路公団二者からの特許出願が出されているための書類進達をした。この進達にあたって東京都は、細かな特許条件を付している。

東京都駐車場株式会社と日本道路公団の特許出願内容は、大網的には類似しているが、次の点で違いがみられる。①駐車料金については、公団が昼間30分当たり35円～50円、夜間1時間当たり20円～25円としているのに対し、会社は1時間当たり100円、昼夜1カ月当たり13000～15000円としている。②事業費は公団が8億4百万円に対し、会社は5億3千万円(自己資金2億円、借入金3億3千万円)。このように、二者は覇を競う状況であった。

c) 1957(昭和32)年6月13日、日本道路公団は建設省に対し、全国にわたる公団の「昭和32年度新規事業計画」の申請し、その中で日比谷駐車場について8億円の事業費であることを示している。

その結果、同年6月20日、建設省は、建設省告示第842号を以て、日本道路公団に特許を与える旨を告示した。

ここに前年1956(昭和31)年4月～10月に始まった道路公団と民間会社との競願は、6カ月目に決着を見ることとなった。これにより日本道路公団が日比谷駐車場建設を進められることとなった。

建設省がこのような裁決をした背景としては、東京都市計画地方審議会において、民間会社による事業にかなりの危惧の念があり、審議会長は、審議会で決まった意見を添えて、建設大臣に答申したことが大きく影響していると考えられる。

(2) 日本道路公団を中心とした駐車場建設及び東京

駐車場株式会社との提携

a) 日本道路公団は、1957（昭和32）年6月24日、東京都に対して「日比谷公園広場一時占用願」を出した。これは土質構成や地耐力を調査することを目的としたものである。

日本道路公団の資料によると、昭和32年度の状況について「地下使用についての地代の帰属問題が解決せず、ほとんどが契約及び支出にいたらなかった」と記述がみられる¹⁹⁾。

しかし、1958（昭和33）年9月17日に至るまでの間、東京都と道路公団の間で数多くの調整がされている。その結果、道路公団は、同年9月17日工事着手に至った。

b) 日本道路公団が東京都と調整を進めている間、日比谷自動車駐車場の経営委託についての動きがあった。すなわち1957（昭和32）年7月2日、建設省の裁決に敗れた東京駐車場株式会社社長唐沢俊樹は、日本道路公団総裁にあてて、「日比谷自動車駐車場の経営委託方に就いての御願」を出している。文中から無念の感が伝わってくるが、会社としては公団から駐車場の運営委託を受ける意志のあることを表している。

道路公団総裁は、同日付けをもって、建設大臣宛に会社からの申出を受ける用意があるとの伺い書を提出し、翌3日、建設大臣名で「異存がない」返事を得て、7月4日付で道路公団総裁から、会社社長宛に運営委託することを回答し、くわしくは今後協議していきたいとした。

ここに、日本道路公団と東京駐車場株式会社との間の関係や役割が明確にされたのであった。その後、1960（昭和35）年6月、日本道路公団と東京都駐車場株式会社は「日比谷自動車駐車場業務委託契約」を結んでいる。

(3)日本道路公団の建設状況

日本道路公団は、1958（昭和33）年9月17日、駐車場の建設開始後わずか1年8カ月で1960年（昭和35）年5月25日工事を完成させた¹⁹⁾。

ここにその工事概要を示す。

工事概要²⁰⁾

名称	日比谷自動車駐車場
位置	東京都千代田区日比谷公園1番2号

日比谷公園地下			
構造	鉄筋コンクリート造、地下2階建て		
基礎	コンクリート杭打　ラフト基礎		
規模			
面積	地下1階	9,128.86㎡	
	地下2階	9,702.80㎡	
	付帯部分	1,046.71㎡	
	計	19,878.37㎡	
収容台数	地下1階	232台	
	地下2階	238台	
	計	470台	
地表面より	屋根版まで	2.0m	
〃	底盤下端まで	11.5m	
事業費	10億4千万円		
工期	着工	昭和33年9月17日	
	竣工	昭和35年5月25日	
供用開始	昭和35年6月4日		
主要資材	コンクリート	25,280㎡	
	鋼材	2,070 t	
工事従事者	延	230,000人	
設計	中山克己建築設計事務所		
施工業者	西松建設株式会社他		

当時の工事最盛期の現場風景を図-1に示す。

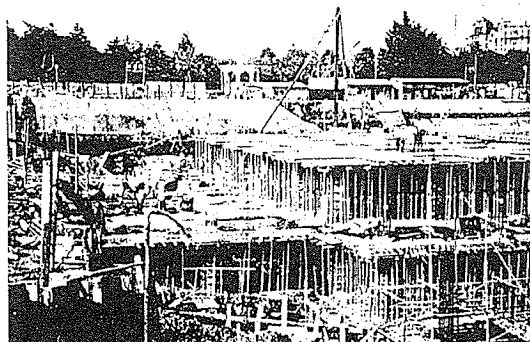


図-1 日比谷駐車場工事現場
（日比谷公会堂南側から、野外小音楽堂北側に向けての状況）（日本道路公団資料引用）

さらに図-2～3に今日の駐車場進入退出路と換気施設を示す。

工事概要及び図1～図3を見てもわかるとおり、発足間もない日本道路公団が、高速道路の建設はもとより、このような地下駐車場建設に歩を進め、当時としての、最新の知見と技術を探り入れて、注意

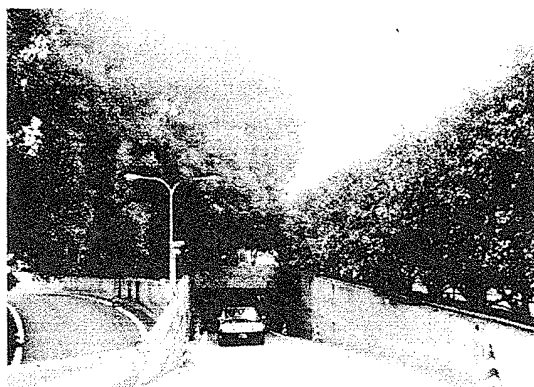


図-2 日比谷自動車駐車場進入退出路
(1997.1.7. 筆者撮影)

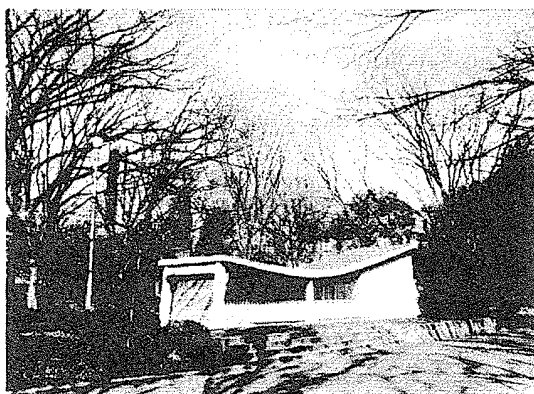


図-3 日比谷自動車駐車場換気施設
(1997.1.7. 筆者撮影)

深く地下自動車駐車場建設の設計、工事が行われたことが推察でき、評価に値する。

日本の中でも首都東京の都心に、日比谷公園が位置していることから、当時から景観にも十分配慮した心遣いがされていた。工事が短期間であったことについては、公共の公園下の利用という特殊性があったとしても、軟弱地盤問題を片づけながら工事を完成させたことは、大きな業績であったと考えることができる。

(4)衆議院決算委員会審議について

a) 日本道路公団が、日比谷公園の地下自動車駐車場工事を進めている最中の1959(昭和34)年3月3日、第31回国会衆議院決算委員会は、この公園工事について、政府側との間で次のような質疑応答がなされた²¹⁾。

山田長司議員(理事)は、まず①駐車場をつくる法的根拠や、建設省としての都市計画上の進め方を問うた。建設省計画局総務課長国宗正義は、駐車場事業は都市計画事業として公共性のあるものとして事業決定をしていること、日本道路公団に事業特許をおろし、都市公園法第6条に基づく都市公園の占用許可が出されていること、同じく第7条第3号に定められている占用物件の中の公共駐車場に該当するものであり、公園管理者である東京都が日本道路公団に許可したと答弁している。

②次に理事山田は大蔵省の考えを質したことに對して、管財局長賀屋正雄は、法律的にはいろいろ困難な問題が包蔵されていることを述べた上で、日比谷公園は、都市公園法附則第9項にある地盤国有公園に関する経過措置として、東京都に無償貸付けをしたこと、都市公園法第7条第3号によって、公園管理者が、公園の地下を利用するものに占用許可を与えることが可能であること、公園の地下については、大蔵省が利用者に貸すことになるが、貸付料を大蔵省が取るのか否かについては、法律上の見解が大蔵省内部でも対立しているため、法制局の公式見解を得て対処したいと答弁した。山田はさらに法制局の見解を質したが、亀岡参事官は検討中とだけ答弁している。

③このあと細かなことについて質疑応答がされた後、小川芳明議員が民間会社による駐車場管理等について政府側に質しているが、双方すれ違いに終わっている。

b) 1961(昭和36)年3月16日、第38回国会衆議院決算委員会が開催された。委員長荒船清十郎の下で、小川豊明議員は、日本道路公団が工事を行い、東京駐車場株式会社が受託経営することについて内容を質した²²⁾。

日本道路公団理事浅村廉は、日本道路公団としては、経営について経験が少ないことから、民間の会社に委託することとしたこと、一つのテストケースとして考えていることを述べた。その後、建設費償還計画をめぐって小川と浅村との間で質疑応答が行われたが、双方に見解の相違があって終わっている。

あとがき

日比谷公園敷地を利用して日本初の地下自動車駐

車場を建設したことは、土木・建築技術史上の大きな事蹟として考えることができる。本論でも述べたとおり、都市計画の法制度上では、自動車駐車場の位置づけに困難性があったり、民間企業が特許を受けて事業を進めることには、審議会委員の不信感が大きく、発足して間もない日本道路公団が特許事業者指定されるなど、大きな展開を見せるどころがあった。いづれも多くの人による、大所高所からの判断や決断により、難局を切り拓いたといえる。今日現在、日比谷駐車場は、景観に十分配慮して、公園の深い木立の中に換気施設の一部だけが地表面上にでており、また、地下駐車場を結ぶ進入退出路も、周辺との違和感を最小限に抑えるなどの措置が講ぜられてきている。当初の東京駐車場株式会社は、日本オートパーク株式会社に名称を変更して、引き続き道路公団との契約に基づき日比谷駐車場の円滑な管理運営を進めている状況にある。

なお、当会社は現在、首都高速道路自動車駐車場の経営管理も受託している。

日比谷自動車駐車場の計画を契機として、その後今日に至るまで、全国の数多くの都市では、駅前広場や道路の地下空間を活用して、各都市の実状に応じて公共機関や民間事業者等が、駐車場の建設、経営を行っている。これらの状況を見ると、国や地方公共団体、民間等の先人達が、日比谷地下駐車場の計画や事業をオーソライズさせ、その後の全国の駐車場建設の道筋をつくってきたといえる。また、今日の地下の都市計画にもおよぶような展開にまで至っていることや、さまざまな今日の技術発展につながっていると考えられ、大きな評価ができる。

本論文の作成のために、建設省道路局日本道路公団・本州四国連絡橋公団監理官付桐越信建設専門官、日本道路公団管理部齊藤伸一営業課長、同道上義仁職員、同技術部宮下修一緑化推進課長、首都高速道路公団計画部計画第二課橋本栄良調査役、東京都政策報道室政策調整部佐野克彦課長補佐からご協力をいただいた。ここに深謝の意を表する。

参考文献

- 1) 首都圏整備委員会「首都圏整備」首都圏整備委員会pp.26～27,1958.1
- 2) 東京都都市計画協議会「東京都都市計画概要

- 1962」東京都都市計画協議会p.93,1962.3
- 3) 新谷洋二,都市内駐車対策の歴史的考察と駐車場整備の課題,交通工学,21巻増刊号,交通工学研究会,p.6,1986.10
- 4) 日本道路公団「日比谷駐車場の建設管理の経緯及び現況」,日本道路公団作成国会用資料,p.1,1961.3
- 5) 3)に同じ
- 6) 首都建設委員会「首都建設」首都建設委員会p.13,1952.6
- 7) 「日比谷自動車駐車場経緯に関する資料」pp.33～34,日本道路公団作成内部用資料
- 8) 官報(昭和28年11月25日)公告第13号「首都に於ける自動車駐車場整備に関する計画」
- 9) 京須実,駐車場法について,新都市,11巻6号,都市計画協会,p.7,1952.6
- 10)～12) 7)に同じ,pp.Ⅱ-30,Ⅱ-50-1～3,Ⅱ-50-3～6
- 13) 東京都市計画地方審議会議事速記録 昭和31年3月 東京都都市計画局蔵
- 14) 藤森照信「明治の東京計画」岩波書店pp.240～241,1982.11
- 15) 東京都議会,「東京都議会月報」東京都議会第81号7-8月合併号,p.16,1956.
- 16) 山田正男,「時の流れ都市の流れ」都市研究所,pp.17～19,1973.5
- 17) 日本オートパーク株式会社「ふれあい」日本オートパーク株式会社 p.8,1996.6
- 18) 日本道路公団「日本道路公団20年史」日本道路公団 p.657,1976.4
- 19) 日本道路公団「日本道路公団30年史」日本道路公団 p.52,1986.4
- 20) 日本道路公団「日比谷自動車駐車場」日本道路公団 1960.6
- 21) 衆議院「第31回国会衆議院決算委員会議録第5号」 pp.6～10,1959.3.3
- 22) 衆議院「第38回国会衆議院決算委員会議録第12号」第1類第14号 pp.1～3,1961.3.16

注1) 「権原」は他人の土地を使用するための地上・権・賃借権の類である。「権限」との混同を避けるため「けんばら」と発音することが多い。