

建設白書における東京湾横断道路の記述について

筑波大学 正会員 古屋秀樹

1. はじめに

大規模社会インフラ施設の評価において、その建設に際して考慮された事項の文献調査やキーパーソンへのオーラルヒストリー調査を通じて検証を行う計画史的評価方法が存在する。既存研究¹では、東京湾横断道路を対象として、その立案された経緯や各時代の要請・社会的状況を文献調査から明らかにしている。しかしながら、道路を対象とした場合、単に始点・終点間を結ぶリンクとしての機能のほかに、道路ネットワークとして発現する機能や土地利用とのリンケージも存在する。そこで、対象とする道路がリンク以外の機能についてどの程度要請されたか把握することも重要と考えられる。

本研究では、主として建設白書を用いたコンテンツ分析を行い、時代の経過にともなう道路計画の記述の変化などを把握し、道路整備を取り巻く状況について分析する。次に「東京湾横断道路」事業が構想・計画された背景や期待された機能、効果の把握を目的とする。

2. 分析対象

東京湾横断道路(東京湾アクアライン(路線名:一般国道 409 号))は、一般国道の自動車専用道路であり、国土開発幹線自動車道とともに高規格道路と位置づけられる。これら以外に一般国道、主要地方道、都道府県道をはじめとする幹線道路が存在するが、本研究では高規格道路に着目し、その中でも東京湾横断道を取り上げるものとする。東京湾横断道路の役割は、「(1)京浜・房総両地区を直接結び、交流を促進し、特に房総地域の振興発展に寄与、(2)東京湾を環状に連絡し、湾岸各都市の連携強化に貢献、(3)首都圏の南回りバイパスとして、渋滞緩和・環境改善に寄与」とされている²⁾。

なお、大まかな事業経緯は下記の通りである³⁾。

- 1)昭和 41 年 4 月 建設省が調査開始
- 2)昭和 51 年 8 月 建設省からJHが調査を引き継ぐ
- 3)昭和 61 年 10 月 東京湾横断道路(株)(TTB)設立
- 4)平成元年 5 月 起工式(平成 9 年 12 月開通)

これら道路建設プロジェクトに関する記述は、建設白書以外にも、新聞や各種報告書、学術論文や雑誌投稿

記事等を用いて把握することも可能である。しかしながら、各省庁から行政実態・成果を明らかにするために定期的な出版されていること、さらに今後の行政指針等も記載されていること、国土開発幹線自動車道審議会をはじめとする高規格道路の計画に関しても、建設省自身が運営していることからその情勢が把握可能なこと、以上の理由から建設白書を分析対象とした。なお、特に本研究では計画段階に焦点を当てるため、建設省が出版した白書、年次を分析対象とする。

3. 道路行政全般の流れについて

まずはじめに、道路行政における重点の推移について把握を行った。昭和 25 年版白書(以下、「S25 版」)には道路整備に関して「補修に重点」との記述があり、当時の道路状況として、1)国道の舗装率:19%、2)木製の橋梁が全体の 56.9%を占め、荷重制限等を科しているものが 54%に及ぶ、との記述が見られる(S26 版)。このような状況に加え、連合軍司令部からの指示により、「道路維持修繕五ヵ年計画(S23-27,S26 失効)」を樹てると共に、新たに「道路の修繕に関する法律」を制定し、補修費に対して国費を支出し得る(S26 版)こととなったが、総事業費の約 30%のみ予算計上がなされるにすぎなかった。このような状況に対して既に S25 版には、米国道路の高整備水準について、「ガソリン税をもって道路財源に当てたからであるということについては、万人の認めるところであるが、我が國の道路財源問題の解決の鍵も亦この点に在るのではなからうか。」との記述は興味深い。

道路整備に関する環境整備は引き続き精力的に進められ、S27 版では道路法の改正(地方自治の強化等との整合性をはかるため、一級・二級国道の区分設定、道路管理者と費用の負担関係の明確化、道路の占用等に関する規定を整備)、有料道路整備に関する提言(「特殊な道路等は、その建設の財源をその利用と関係のない国民一般が負担する税金に求めるよりも、これを利用することによって直接著しい利益を受ける者から、その利益の範囲内で徴収する料金に求めることが、かえって衡平」。道路整備特別措置法(S27)施行)のほか、伊ノ浦橋

(長崎県),関門トンネル(福岡県-山口県),東京-神戸間高速自動車道路計画(標準総幅員:二十二米,平均時速:百キロ)など個別の施策にも言及している。さらに「揮発油税収入額を道路整備費の財源に充当」については,道路整備費の財源等に関する臨時措置法(S28)が施行され,あわせて道路整備五箇年計画の策定も義務づけられ,計画的な道路整備が進められるようになった。

さて,「高速自動車道路建設計画(S31版)」に目を転じてみると,先の東京-神戸間高速自動車道路について「東京より発し,東海道を散在する主要都市横浜,沼津,静岡,浜松,豊橋,名古屋,岐阜,大津,京都等を通過し,またはこれらの主要都市と関連を持ちつつ,大阪,神戸に達する」という比較的都市間交通を対象とした位置づけが明記され,「特に早期着工が予想される名古屋-神戸間の調査を実施」(S31 版)との記述も見られる。さらに,国土開発縦貫自動車道建設法(S32)の施行を経て,中央,関越自動車道をはじめとする国幹道整備の記述が見られるが,いずれも単独のリンクとして記述されている。高規格道路のネットワークとしてはじめて具現化されたものは,国土開発幹線自動車道建設法(S41,32 路線約7600km)でしめされたものであり,ネットワーク形成の概念として,「地域開発の中心となる都市および新産業都市・工業整備特別地域等の主要拠点地域を,一般国道等の整備と相まって相互に連絡できるようにする(S41 版)」とされ,都市相互の連結性強化が主眼として考えられる。この案では,環状道路は東京外郭環状道路のみ見られるだけである。

4. 東京湾横断道路に関する記述について

一方,東京湾横断道路はどのように取り上げられ,記述されているのだろうか。S37 版において,「東京湾環状道路調査:東京湾地域は,その有利な産業立地条件から,沿岸一帯に大規模な開発計画が提案されている。本調査は,これらの開発計画に対応して,東京湾横断道路を含む東京湾環状道路計画を立案しようとするものである。」との記述が最初のものである。さらに,S38 版には「東京湾周辺地域においては,土地,水,交通等にあい路があらわれているため,東京湾沿岸地域を計画的に開発する必要がある。このため全国総合開発計画,首都圏整備計画の一環として東京湾周辺地域にわたる産業立地,人口配置,土地利用,水利用状況等の調査」と言及され

ている。首都圏と密接に関連があり,人口の流入増に直面していた当時,拠点開発に代表される人口分散,均衡した地域発展と密接に関連しながら東京湾横断道路が役割を期待されていたことが分かる。これらは,首都圏への人口流入,土地・交通問題を背景として,土木・首都圏計画の観点から,新東京加納案(1958),ネオトウキョウプラン(1959)が千葉県知事,住宅公団総裁を歴任した加納久郎,産業計画会議によって提案され,その影響を東京湾横断道路が受けていたとも考えられる。

それを裏付けるように,首都圏白書(S44 版)において,「第4章 首都圏における社会資本の整備,第1節 交通通信関連施設,2 道路網の整備」,「高速道路網については,諸機能の首都圏全域への広域的展開を促進して,首都圏全域を一体とした効率的な地域複合体として建設するうえにとくに大きな効果をもつものであるから,・・・放射幹線自動車道についても,その建設を促進する。・・・関連する一般道路との接続を円滑にするよう配慮し,あわせて一般道路の整備を図る。なお,東京湾横断道路の建設についてもその調査を進める。」とあり,首都圏内の機能分散といった都市活動と密接にリンクした形で機能が想定されていたことが分かる。

その後の建設白書における記述では,特に S42 版において「第2部 各論,9 建設技術の向上」,「大規模特殊事業計画にもとづく調査として行なわれる試験研究,たとえば本州四国連絡架橋調査や東京湾環状道路調査などの研究も行われている。」といった技術的検討に関する記述を最後に,昭和50年代後半まで言及されなくなる。

5. おわりに

建設白書のコンテンツ分析から,道路行政の歴史的経緯が把握でき,また東京湾横断道路が地域計画,特に人口配置,拠点開発を中心とした均衡ある発展を意図として計画されたことが明らかとなった。

参考文献

- 1)古屋秀樹:東京湾横断道路の計画プロセスに関する基礎的把握,第29回土木学会関東支部技術研究発表会講演集,pp.686-689,2002.3
- 2)日本道路公団による「東京湾アクアライン事業変更許可の申請」より抜粋
- 3)記者発表資料(東京湾アクアライン開通について)より引用
- 4)建設省:建設白書,昭和24-平成12年度版
- 5)国土庁:首都圏白書,昭和44年度版