

# 横浜市都心部における高速道路地下化事案にみる自治体企画調整室の役割

## THE ROLE OF THE LOCAL GOVERNMENT'S PLANNING AND COORDINATION SECTION IN AN UNPRECEDENTED MOVE TO UNDERGROUND THE MOTORWAY IN THE MIDDLE OF YOKOHAMA CITY

田口 俊夫\*1  
Toshio TAGUCHI

In 1968, Akira Tamura, the new chief planner of Yokohama, was assigned by its mayor, Asukata, the difficult task of resolving a tangled argument over the route selection and structure of a new motorway within the city center. The motorway solution, which involved undergrounding and rerouting a part of the elevated motorway, was the first significant accomplishment of Tamura's Planning and Coordination Section. While it took him a year to succeed in the negotiation, he consolidated his position by making his colleagues recognize the necessity of a planning and coordination section in the local government.

**Keywords:** Motorways, Undergrounding, Townscape, Local Government Initiative, Planning and Coordination Section

高速道路, 地下化, 景観, 自治体主導, 企画調整室

### 1. はじめに

東京羽田空港方面から横浜都心部(図1)の関内・関外地区<sup>注1)</sup>に至る、都市内高速道路としての首都高速道路の延伸は、1968年当初、景観とまちづくりの視点から高架か地下かという高速道路の構造と路線(以下「ルート」という)をめぐり、横浜市と国や関係機関を巻き込み、おおきな議論を巻き起こした。横浜市が主導した一年間に亘る調整作業により、それまでの構造とルートに関する方針が変更され、1978年に部分開通した後、全体路線の中心区間の3割<sup>注2)</sup>が地下構造(トンネル・掘割方式)で建設された。

当該事案は、都市プランナー田村明<sup>注3)</sup>(以下「田村」という)が1968年新設の横浜市企画調整室企画調整部長に就き、飛鳥田一雄市長<sup>注4)</sup>(以下「飛鳥田」という)から任された最初の仕事であった。企画調整室は、助役が分掌するのではなく市長に直属し、都市づくりに関する主要な事業や施策を企画し、関係する市関係部局や外部機関(公的機関と民間企業を含む)を調整し、実践に向けてそれらの進行管理をするために設置された。田村は都市づくりを企画調整室により、①縦割り組織を横に繋ぎ総合的観点から行う、②主体的で積極的な自治体行政に変える、③都市づくりの理念をもつ、④理念を実践的なものにする、⑤質の問題と創造の視点を加える、⑥市民を中心として自治体ベースで行う、とする目標を設定した<sup>1)</sup>。

ただし、田村は「企画調整」についての明確な定義をしていない。そこで、筆者は「企画調整」を、主要な事業や施策を多様な観点から総合的に企画し、関係する市関係部局や外部機関等との調整を図り、実践に向けて進行管理することと定義する。それゆえ企画調整は、複合化する事業や施策に係わる関係者による「協働」が基礎

となる。関係者が対等な立場で課題を共有し、あるべき解決策の可能性を追求する姿勢が不可欠である、と理解する。

都市内高速道路と、それとの調整を図ることになる市営地下鉄の建設は、当時外部コンサルタントであった田村が1964年に横浜市将来計画として提案したもので、続いて大通公園整備と周辺街区の再開発を市に対して企画提案している。しかしその後、それぞれの事業目的と事業主体の論理で、相互の連携が乏しいまま進められてきた。そのため、それらの事業化に際しての「調整」が1968年に求められることになる。

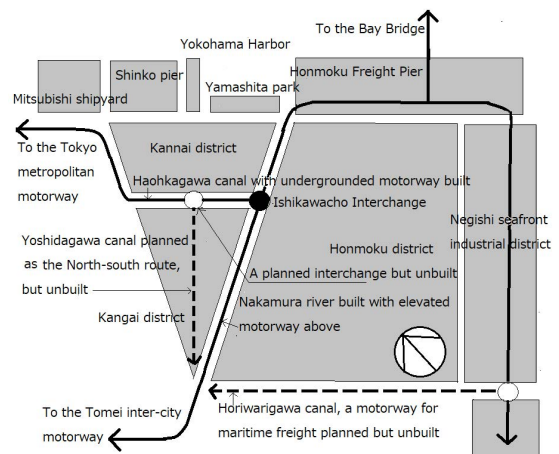


Fig.1 Map of places in the central part of Yokohama concerned with the issue of motorway undergrounding

図1 横浜都心部で当該案件に係わる場所 作図: 田口

\*1 NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長・工博(都市計画)

Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO, Ph.D. in Town Planning

事案そのものは、田村の著書<sup>2)</sup>である程度明らかになっているが、主観的な記述であり、これまで歴史的資料に基づいた実証的研究がなされてこなかった。調整作業で、それぞれの関係者が何を問題とし、それをどう解決したかの詳細な過程が不明であった。また、当該事案での調整が求められる前に、それぞれの事業に関する長い企画の歴史があったと想像され、企画と調整を含む事案全体に関する資料の発掘と関係者ヒヤリングを行った。また、国・県・市の行政内部文書を特定し開示請求した。以上により、当該事案において、事業がどう企画され、それら事業がどう調整されたか、田村が提唱実践した「企画調整」の実像を明らかにし、その役割を検証することが本研究の目的である。なお、当該事案に関連する先行学術研究は存在しない。また、田村と横浜市企画調整局に関連した学術研究としては、筆者によるみなとみらい<sup>3)</sup>と宅地開発要綱<sup>4)</sup>に関する既往論文がある。

## 2. 長い検討期間

### 2-1. 六大事業の提案

1964年12月環境開発センターの田村明が『横浜市将来計画(所謂、六大事業)』<sup>5)</sup>で提案した都心部の高速道路網(図2)は、河川上空を利用した高架構造であった。田村が提案する以前、1963年12月付で神奈川県・横浜市・都市計画協会連名の『横浜自動車道計画調査報告書』<sup>6)</sup>がある。首都高速道路横羽線の延伸を前提にして、横浜市内の高速道路網を計画したものである。

そして、田村が環状線を提案した同年の1964年12月23日、世界銀行が日本政府の首都高速道路横羽線の延伸に、2,500万ドル(当時、90億円)の貸出を調印している。これによって、首都高速道路は初めて都外にまで延びることになった。

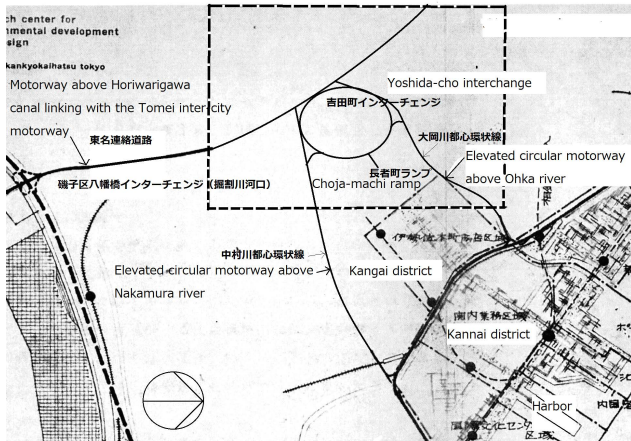


Fig. 2 Motorway proposal in the central district of Yokohama and its planned interchange connecting with the Tomei inter-city motorway (depicted in the dashed line square) Source: Bibliography 5

図2 横浜中心地区高速道路計画、中心地区の提案書に高速道路インターチェンジ(破線で囲んだ部分)を当該報告書資料から転載加筆(筆者)出典:参考文献5

1965年、横浜市土木局に高速道路網建設準備室<sup>注5)</sup>(以下「準備室」という)が設置される。室長は池沢利明副主幹<sup>注6)</sup>(以下「池沢」という)で、主査が立神孝<sup>注7)</sup>(以下「立神」という)である。その後、横浜市の高速度道路計画はこの二人が中心となり進める。

1965年9月1日、横浜市河川利用審議会<sup>注8)</sup>第1回審議会が開催された。飛鳥田が「新田間川・派大岡川等埋立利用計画」を諮問した。運河である派大岡川と吉田川の一部を市営の高速度鉄道用(以

下「地下鉄」という)に、吉田川は大通公園<sup>注9)</sup>、派大岡川は駐車場・緑地及び道路拡幅用とし、残余部分は伊勢佐木町周辺商店街のために商業センタービル用地にするという内容だった。すでに大通公園の名前が出ているが、「高速道路」は一言も出てこない。そもそも河川利用審議会で運河埋立てが議論され始めたのは、大岡川が上流の開発で流量が増し下流の関内地区が溢れる状態となったためである。運河を埋め立てればこの問題が解決されるわけではなく、大岡川上流の流量調整をする必要があった。その答えが大岡川中流で分水路をつくり根岸湾にバイパスをつくることであった。方向性は決まっていたが、具体的な計画や財源負担はまだだった。

池沢によると<sup>8)</sup>、準備室は、国が定める「第5次道路整備五ヵ年計画(1967年~1969年)」<sup>注10)</sup>(以下「第5次道路計画」という)に、横浜の都市内高速道路網を位置づける本格的検討に1966年2月から入った。

### 2-2. 横浜都市高速道路計画の調査

横浜市計画局が財団法人都市計画協会に調査委託し、東京大学都市工学科の井上孝教授を中心に建設省道路局と都市局、関東地方建設局、日本道路公団、首都高速道路公団(以下「首都高」という)そして市計画局と土木局が参加した委員会による『横浜都市高速道路計画調査報告書』<sup>9)</sup>が1966年3月付で完成している。その中で、東神奈川から横浜都心部に入る首都高のルートが検討されている。東神奈川から横浜駅東口を通り三菱造船所脇を通り桜木町から新山下町(山下橋)までの「臨港線」が一つ。臨港線から内陸部を通り東名高速道路につなげるための「都心環状線」又は「南北線」である。それぞれに複数案があったが、対外的に公表された案は一つ(図3案1)であった。内部向けの報告書中には「(参考)比較検討」として対案が詳細に検討されている。

臨港線は桜木町から港側を通り新山下町に至るルートと、桜木町から派大岡川を経て堀川沿いに新山下町に至るもう一つのルートがあった。港側のルート(図4案2)は、倉庫や荷揚げ施設への影響があり、山下公園内を通ることへの市民感情や、出入路(ランプ)を設ける位置の点で難しい案といえる。派大岡川ルート(図3案1)は根岸線の上でインターチェンジ(以下「インター」という)を設ける欠点があるが、線形もよく出入路も設けやすい。都心環状線は三案あり、その一つ(図3案1)が「桜木町インターで臨港線と分岐し大岡川を上流に向かって走り、途中で分岐する富士見川を通過して中村川に抜け石川町駅傍の吉浜町インターで臨港線と接続する反時計廻り一方通行3車線の案」で、ループが小さく投資効率がよい、としている。二つ目(図5案3)が環状線を1本にまとめ臨港線と磯子線(掘割川上空を通るルート)を結ぶものである。ただし、「大岡川は平均幅員約25メートルであるが蛇行が激しく高速道路の構造基準に合わせると、河川の両側の民地を大幅に買収する必要がある。かつ、途中のランプが少なくなる」ため、交通の分散が図れる環状方式に比べ望ましくない。最後が吉田川6車線案(図6案4)である。吉田川は将来埋立ての計画があり、橋脚の位置の制約がない。蛇行もしていなく線形もよい。ただし、地下鉄計画があり、施工時期の調整ができなければ不可能となる」とされた。

1966年9月29日、市首脳部会議で準備室より高速道路計画の説明が行われた<sup>10)</sup>。その場では、1966年3月報告書の非公開参考案も入れた4案が詳しく説明された。基本的には派大岡川と吉田川

を使う案（図6案4）が最有力であるとされた。

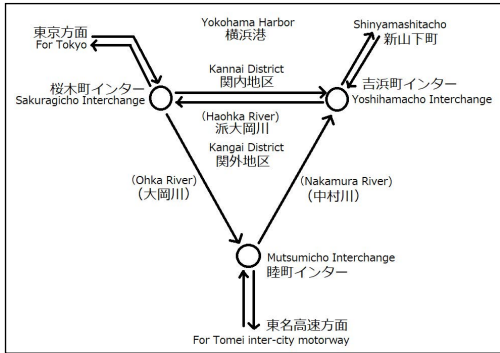


Fig. 3 Plan 1: Haohka River Loop type (one-way three lanes)  
図3案1 派大岡川環状線（一方通行ループ3車線）作図：田口

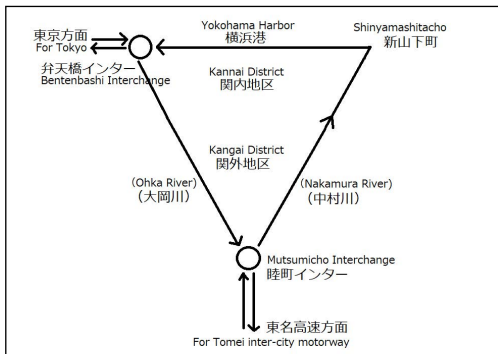


Fig. 4 Plan 2: Harbor side Loop type (one-way three lanes)  
図4案2 海岸廻り環状線（一方通行ループ3車線）作図：田口

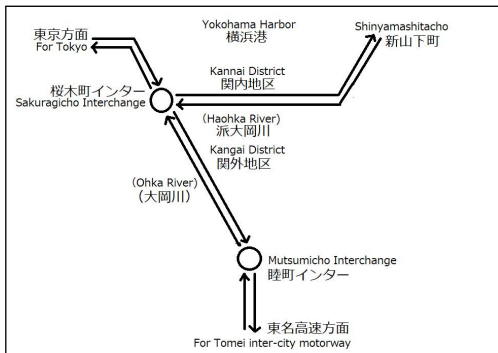


Fig. 5 Plan 3: Ohka River North-south connecting route (two-way four lanes)  
図5案3 大岡川南北線（往復分離4車線）作図：田口

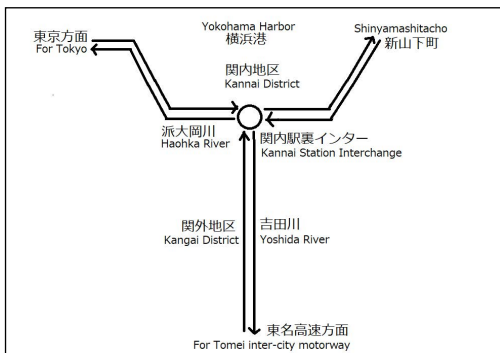


Fig. 6 Plan 4: Yoshida River North-south connecting route (two-way four or six lanes)  
図6案4 吉田川南北線（往復分離4~6車線）作図：田口

しかし、派大岡川に高速道路は入れさせないという河川利用審議

会の答申に反し、大通公園計画と対立するので、調整が必要とされた。また、大岡川と、その支流である中村川及び堀川に対しては、東京のように河川中に高速道路の橋脚を縦断的に作ることは、洪水調整の観点から河川管理者は承認し得ないとした。また、この段階では確定された案はなかったが、準備室は案4「吉田川南北線案」を推していた。ただし、対外的に発表された案は、案1「派大岡川環状線案」のみだった。

### 2-3. 地下鉄計画の始動

地下鉄計画が動き出す。1966年7月、都市交通審議会横浜部会<sup>注11)</sup>が運輸大臣に新設すべき四路線と、その中から緊急に整備すべき区間として1号線上大岡～関内間、3号線山下町～横浜駅間を答申した。この動きを受けて、1966年7月8日、諮問を受けていた横浜市河川利用審議会が『新田間川・派大岡川等埋立利用計画に関する答申書』を市長に提出した。会長は金子鼎一郎（市議員）で学識経験者に河合正一（横浜国大教授、以下「河合」という）がいた。河合は都市美対策審議会の委員も務めていた。国鉄根岸線沿いの派大岡川埋立地の利用については、①関内・関外両地区の一体化を重視し、②高速道路の経路については地下又は他の経路を選定するようにし、なお③埋立地に建築するビルは市民利用として、④高速鉄道は派大岡川を利用することとした。高架高速道路を否定する明快な立場を表明した。

1966年10月、市会で「高速鉄道の建設及び経営に関する一連の条例」が議決される。全体計画路線4路線64.5kmとし、このうち1号線関内～上大岡間と3号線横浜駅～山下町間の2路線10.8kmを1970年までの建設計画路線（緊急整備路線）とした。1967年3月17日、建設省所管の軌道法との調整を経て、運輸省所管の地方鉄道法（大正8年公布、昭和61年鉄道事業法の施行により廃止）により横浜市高速鉄道1号線「上大岡/関内」と3号線「関内/横浜駅」の事業免許がおりた。

### 2-4. 都市内高速道路の始動

一方、建設省は「大都市内道路網」として、放射・環状等の主要道路および都市高速道路をもって幹線道路網を形成し、都市間高速道路との接続は、大規模環状線等をもって行う枠組みを考えた<sup>11)</sup>。これで、横浜の都市内高速道路の建設は、1967年3月に閣議了解される第5次道路計画に位置づけられる可能性が出てきた。

因みに、市職員の長谷川尚男<sup>注12)</sup>によれば、1967年頃から横浜市と首都高が首都高速道路協会に委託して調査研究会を設け、市道路局（立神孝）と計画局（長谷川尚男）そして建設省（村山幸雄専門官、新谷洋二）も参加して色々な案を検討し、最終的に派大岡川・吉田川の計画が固まった、という。

立神は「1967年9月には池沢副主幹が海外出張となりその留守中に横羽線は臨港ルートでなく、派大岡川ルートで首脳部会議にかかることになり、飛鳥田市長と高速道路計画について論争をせざるを得ない破目になり、冷や汗三斗の思いであった」、飛鳥田は高速道路の地下化を進める腹案をもっていたが、結果として桜木町付近の大岡川での技術的困難性から、高架構造で説得されてしまった。この「技術的困難性」とは、後日、立神が市調査季報<sup>12)</sup>に寄稿しているように、地下化によって大岡川横断部で国鉄根岸線（高架鉄橋）・大江橋及び桜川橋・大岡川・首都高（トンネル部分）・地下鉄が五重交差する問題である。特に、国鉄根岸線の橋脚は三〇メートル以上の

へドロの中に立っていて、派大岡川に並行している高架線路部分と同様に、ウェル基礎を使っているが支持地盤までに到達せず、その下をペDESTAL杭で支持している不完全さがあつた<sup>注13)</sup>。首都高と地下鉄の地下交差工事も経験のないものであつた。

1967年12月5日、市会全員協議会<sup>注14)</sup>で派大岡川等の埋立事業についての説明が行われ、了承された。この時点での派大岡川埋立地の土地利用計画は、それまでの河川利用審議会の方針と異なり、地下に地下鉄、高架で高速道路を入れて、地表は駅前広場や駐車場、一部は売却して商業ビルの建設などとなつていた。

## 2-5. 建設省の意向

南北線が建設省との折衝で組上に上る。1968年1月20日、清水助役より関係局長に以下の指示が出された<sup>13)</sup>。1月18日に確認された建設省の強い意向(半地下方式)を受けて、1月19日午後7時に市長と協議した結果として、

1. 高島町～山下町間(派大岡川経由)の高速道路は高架方式を採用する。
2. 関外地区への延伸計画予定ルートは、吉田川利用の高架方式として対外的に説明してよろしい。
3. ただし、今後なお検討して可能性があれば半地下方式に変更することもありうる。変更の有無については、今年11月頃に予定される都市計画事業決定の時期までに結論を出す。変更ができなければ高架方式で実施する。

市としては吉田川を選択するならば、大通公園と同居するため半地下構造にしたいが、技術的検討がなされていないため、当面は「高架方式」として発表する。一方、建設省は吉田川ルートを決めていた。それが『横浜都市高速道路網計画案』<sup>14)</sup>と題する横浜市域図にカラー刷りされた図面にある。横浜市が1968年1月付で作成したものである。それには、「第5次五ヵ年計画予定路線」として東神奈川から延伸してくる首都高が横浜都心部に入り、関内駅裏の吉田川へ分岐するルートが明確に描かれている。仮にその後の検討で高速道路の「構造」を半地下に変えても、南北線を設置する「位置」は変えない、と建設省の意図が読める。また、建設省は大蔵省に予算要求しているにもかかわらず、事業化に向けた具体策がない状況を打破するため、まずはルートの都市計画決定を急いだ<sup>15)</sup>。

## 3. 緑の軸線の提案と都市美対策審議会での議論

市準備室は1966年3月の『横浜都市高速道路計画調査報告書』完成後、吉田川に南北線を位置づけ、臨港線と結ぶインターを関内駅裏に設置する方向に強く傾いていく。一方、環境開発センターの田村は1966年4月『横浜市都心部再開発基本構想報告書』<sup>16)</sup>と1967年3月『横浜市高速鉄道建設に関連する都心部再開発事業調査報告書』<sup>17)</sup>で、吉田川を大通公園として整備する方向性を示していた。1967年の報告書では、臨港線が派大岡川を高架構造で通ることを前提として、高架下を2階レベルの歩行者デッキで大通公園を関内側とつなぐ計画案(図7)を描いていた。

さて、都市美対策審議会(以下「都市美審議会」という)<sup>注15)</sup>は、飛鳥田市政の1965年に条例により設置された全国の自治体でも、都市美を審議する専門家会議の先駆的存在である。その1967年11月29日と1968年3月22日開催の審議会議事録に、高速道路地下化に係わる記録がある。建築局が所管する都市美審議会には、大通公園周辺街区の再開発指導のあり方を委嘱されていた。

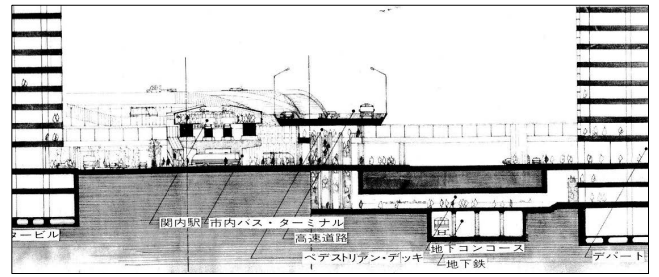


Fig.7 Section image of the Green promenade passing through the elevated motorway and the train piers under them near Kannai station, Source: Bibliography 17

図7 グリーンプロムナード(大通公園)から高架高速道路下を通り市庁舎側に通じるペDESTALンデッキがみえる 出典:参考文献17

高架の高速道路が吉田川を縦断すると、大通公園周辺の再開発事業は実体的に意味がなくなる。1967年11月29日の審議会<sup>18)</sup>で、建築局長から土木局長に転出した鈴木和夫<sup>注16)</sup>が、吉田川に高速道路の南北線を設け、関内駅裏にインターを計画することを委員たちに伝えた。既に計画されている地下鉄と共存する一本足の高架道路を大通公園内に計画したい、と伝えた。そのため、景観的に調和した形態について、委員たちに助言を求めた。

しかし、1968年3月22日議事録<sup>18)</sup>によると、2月の神奈川県都市計画審議会で「高架高速道路」が、都市美審議会として反対したにもかかわらず認められてしまった。もはや、大通公園沿いの再開発指導など不可能である、と委員や建築局幹部の発言がある。その場に出席した飛鳥田市長の政治顧問である鳴海正泰(以下「鳴海」という)総務局副主幹いわく「派大岡川の高速道路案は、最初6車線だった。それを地下に入れなおそうということで建設省が去年の暮(注:1967年暮)にやり直した。地下に入れるには6車線では、キャパシティと排気ガスの問題、国鉄根岸線をクリアーする問題等があり、4車線ならば地下に入れられる。ただし、地下鉄との交差は技術的に難しいので、今その問題解決を進めていくと、昭和42年度の大蔵省の道路予算が流れてしまう。ともかく地下か高架かという問題は一応別として、新山下町まで都市計画決定をしよう。南北線をどういう形でやるかは後回しにしよう」と建設省の裏事情らしきものを開陳している。

建設省がそれまでの都内における高速道路建設で、景観問題を全く考慮しなかったとは言えない<sup>19)</sup>。首都高速道路建設の実質責任者であった山田正男<sup>注17)</sup>の著書等にあるように、東京では文化財や景観の保全のための配慮がなされた<sup>注18)</sup>。また、かつての運河や掘割を活用した高速道路の半地下化やトンネル化が周辺環境に配慮した理想形と考えられ実践されている。さて、南北線には、横浜港から発生する港湾貨物を東名高速道路と結ぶための役割がある。ベイブリッジの計画はまだ見えない<sup>注19)</sup>。つまり、南北線で当面、港湾貨物に対応するしかない。

## 4. 都市計画決定された高速道路

1968年2月3日市会(注:市議会)全員協議会で飛鳥田が発言した<sup>20)</sup>。「地下鉄は都市計画決定がないと運輸省の工事施工認可、建設省の道路使用許可がおりない。3月なかばに都市計画決定、4月中に工事施工認可がおりるとみて4月末には上大岡～吉野町間から着工する準備を進める。高速道路の桜木町駅前の国鉄根岸線オーバー

ブリッジは高さ 20 数メートルとなる。国鉄関内駅前と尾上町が巨大な陸橋で断ち切られないため道路下に 5 階建てのビルを建設し、それによって両地区を結びつける」と飛鳥田は発言した。

神奈川県都市計画地方審議会（会長＝津田神奈川県知事）は 2 月 16 日、第 99 回審議会を開いて横浜～羽田空港線の延長を議決して建設大臣に答申した<sup>21)</sup>。そして、2 月 28 日付で、高速道路の建設省告示（1968 年建設省告示第 239 号）が行われた<sup>注 20)</sup>。高架構造で派大岡川と堀川を通る。2カ所で 20 メートルの高さで国鉄根岸線高架鉄橋をまたぐ点の一部委員から疑問が寄せられ「今後も精力的に計画（注：代替案）を考える」という前提で都市計画決定された。都市計画決定された高速道路に、南北線はまだ大通公園や地下鉄との調整が残っているため含まれない<sup>22)</sup>。

この決定を知り、横浜都心部の大商店街である伊勢佐木町一・二丁目商和会（加盟 141 店、北村清之助理事長）と関内商店街協同組合（六川英一理事長）が 2 月 29 日、高速道路ルートの変更を飛鳥田市長と遠田市会議長に陳情した<sup>23)</sup>。ルートの変更陳情の内容は、①根岸線を超える二地点にビルを建てることは伊勢佐木町と関内を遮断する状態になり両地区の交流に支障をきたし市中心部の発展に影響する。②本牧・山下埠頭からの大型トラックの通過により両地区が騒音と排気ガス公害に悩まされる。③景観上も将来に問題を残すとした。南北線は、市会や地元商店街に明らかにされてない。

### 5. 一大方針転換の首脳部会議

1968 年 3 月 22 日首脳部会議の会議メモ<sup>13)</sup>がある。「市が 1968 年 3 月 14 日に行った建設省都市局への事前説明の際、高速鉄道（注：地下鉄）の都市計画決定に先立って、高速道路の延伸部分（吉田川筋）に対する市の方針（高架方式か、半地下の掘削方式か）を決定しなければ、地下鉄だけの都市計画決定は出来ず、口頭でよいから市の意志表示を明確にしさえすれば、直ちに書類を回す旨」回答があった。11 月の事業認可の取得までに地下化への変更を決めればよい、と思っていた市には寝耳に水であった。そのため市の対応策を練るために、3 月 15 日より 18 日にわたり土木局、交通局、計画局、首都高公団で吉田川での地下化案を検討した結果、

- ・地下鉄土被りが吉田川で 7～8m（現行は 2.5m）となり、事業費、施工、工期の問題がある。
- ・大通公園、駐車場（地下鉄及びビル）は作れなくなる。
- ・派大岡川の高架下利用（商業ビル）も高速道路が吉田川に入ることによるインターチェンジ（図 8）の関係で建築規模が縮小される。

以上から読み取れることとして、地下鉄の土被りが深くなるのは、派大岡川に予定される地下インター下を横断するため、地下鉄が更に深くもぐる必要があるためである（図 9）。半地下高速道路と地下鉄が同居して残される地上部分では、とても大通公園に相応しいものにならない。また、高速道路と地下鉄が同時施工できるかも不確かである。派大岡川の高架構造の高速道路も、地下インターを通過して吉田川の半地下に連結するために高架下が徐々に低くなる。よって、高架下ビルができなくなる。

この吉田川インターの出現が飛鳥田たちにとって「唐突なもの」であった、とは言えない。既に、1966 年 3 月にまとめられ、その後首脳部会議で説明されてきた『横浜都市高速道路計画調査報告書』に内陸部と結び有カルートとして吉田川が位置づけられ、インターの図面さえもあったからである。

そして首脳部会議メモは続き、

市長：市の将来を考えれば永遠に残る向う面の傷となりそうで、高架方式で吉田川を通る高速道路には踏み切れない。全部御破算にしてやり直しましょう。市電通り（注：国道 16 号線）に地下鉄を、高速道路は半地下方式で考え直して見ましょう。如何なる非難にも耐えましょう。皆さんも共犯になってもらえませんか。

計画局長：中村川の高架方式はどうしてもダメなのですか。

土木局長：支障家屋数多くランプの取付けに問題のある中村川はどうしてもダメなです。建設省の専門官も従来の二者択一が吉田川オンリーとなっています。

（注：発言者不明、市長か）：掘削方式ならば大通公園の夢は残る。当会議は極秘扱いとする。

生々しい議論がなされた。この場に横浜市入庁前の田村明が同席していた<sup>注 21)</sup>。すべての高速道路を半地下にしたい、これまでの方針の一大転換となった。そして、上記メモから推測するに、関外地区再開発の核となる大通公園を、高速道路を半地下にしても整備したい、と飛鳥田は思ったのだろう。それまで田村は図 7 にあるように、派大岡川の高架構造の高速道路は致し方ないと思っていたが、大通公園を推進する立場から、高架構造の高速道路を半地下にして大通公園と同居させるのは難しい選択であった。



Fig. 8 Preliminary plan of the motorway interchange near Kannai station. Source: Bibliography 9

図 8 吉田川南北線インターチェンジ 出典：参考文献 9

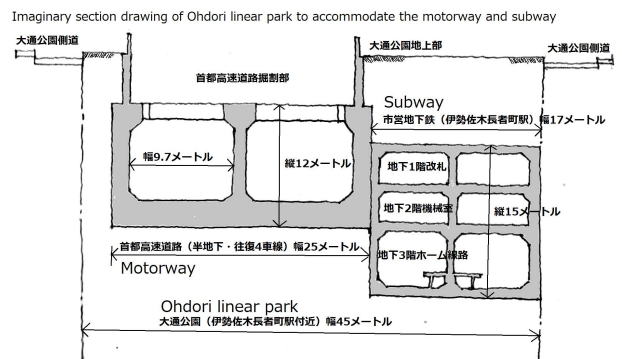


Fig. 9 Section of Ohdori park drawn by Taguchi with an assumption of accommodating underground motorway and subway together

図 9 大通公園での想定断面図（高速道路と地下鉄の双方を含む場合、ただし地下鉄の位置は現況） 作図：田口

### 6. 地下化の交渉

田村の環境開発センターでの仕事で、関東や関西方面の大規模臨海開発計画の策定や高速道路のサイン計画にも関与していた<sup>24)</sup>。建設省や道路関係の公団などとも関係があったはずで、東京大学の都市計画分野の高山英華教授、交通計画分野の八十島義之助教授などとも交流があった<sup>注 22)</sup>。さて、田村による調整作業はいくつか

の段階に分かれる。

### 6-1. 第1段階としての1968年4月

派大岡川に、高架高速道路と地下鉄3号線、そして地下鉄1号線の3号線への乗り換えホームが同居して計画されている<sup>23)</sup>。吉田川には高架高速道路と地下鉄1号線が同居している。高架インターが派大岡川と吉田川の結節点にある。大通公園は高架高速道路の下にある(図10)。

1964年田村が提案した高速道路網は図2にあるように、河川や運河上空を通る高架構造であった。つまり、それまでの田村が「強硬な地下論者」であった、とはいえない。田村が景観を重視した「地下論者」となるのは、高速道路の地下化が成功し、その後の都市づくりが進捗してからである。ただし、飛鳥田の意向を受け、それを可能にしたのは田村であることは間違いない。

当初、田村はまだ計画局の主査であった長谷川尚男を伴って建設省に日参し、昼食をいつも建設省の職員食堂でとっていたという<sup>24)</sup>。検討のための図面は首都高速道路公団に描かせ、頻りに市の内部会議が開かれた。田村は「市の高速道路担当(元市準備室)には、さんざん検討したことを田村が蒸し返している、とみえた。市の地下鉄担当にすれば、すでに決定済みの地下鉄路線を、なぜ自分たちが変更しなければならないのかが分からなかった。大通公園を所管する市の公園建設担当は受動的であった<sup>2)</sup>」と書いている。

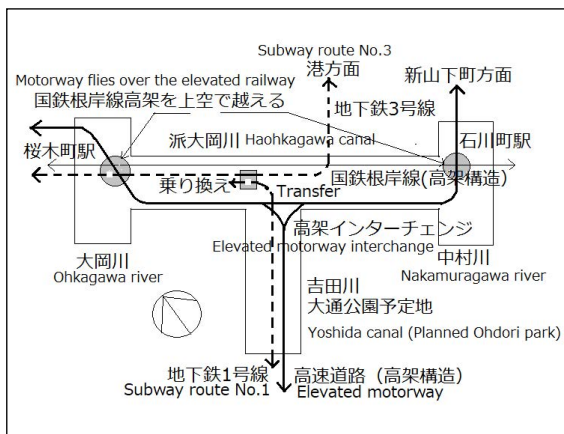


Fig. 10 Stage 1, Motorway and subway being accommodated together along Haohka and Yoshida canals  
図10 第1段階 1968年4月、派大岡川と吉田川に高架高速道路と地下鉄が同居 作図：田口

田村の具体的な調整手法は、彼がいうように「簡単に会議を終わらせない…」<sup>2)</sup> というものであった。如何に、各担当者たちに彼らが主張するプランが逆に非現実的であるかを、気づかせるものであった。課題は、技術的困難性に起因するだけでなく、南北線に関しては困難な地元調整を避けたルート選定も結果的に影響していた。

派大岡川の代替案として、地元陳情を受けて自民党市議団から出されていた港湾沿いの臨港線の提案に対して、5月22日飛鳥田が「全線高架とする原案に対しては市街中心部の景観をそこなわないため、桜木町から市庁舎前付近までトンネルを通し、花園橋付近から高架にするなどの代案が出ており、なお慎重に検討したい」と記者会見をした<sup>25)</sup>。

この市長会見に対して神奈川新聞は「市は派大岡川の運河コースを最適としているわけだが、問題は原案通り全線を高架にするかど

うかである。現在、新設の企画調整室を中心に軟弱地盤の工法、排気ガスの処理方法などを検討している。大江橋<sup>25)</sup> 付近の根岸線橋脚が地下30メートルまであり、トンネルを掘って危険がないか、地下鉄路線をどう組み合わせるかなど難問がひかえている」とコメントした。技術的な検討が重ねられている状況を明かした。

6月21日第100回神奈川都市計画地方審議会が横浜の地下鉄を承認した。決定した部分は1号線の上大岡～吉野町間のみであった。吉野町～尾上町(現関内駅)間が計画決定からはずされたのは、この区間が吉田川の埋め立てにからんで調整できなかったためとしている<sup>26)</sup>。結果として、派大岡川での地下化への方針変更はスムーズに進んだともいえる。桜木町付近の地下交差に関する技術面での検討は首都高の記録<sup>27)</sup>にあるように、難しいものもあったが、技術陣がクリアした。大岡川の分水路への放流量によっては、大岡川本流の河道を狭め、河床を上げることが可能となる。これにより、根岸線の大岡川横断部での地下処理がやりやすくなった。

7月11日飛鳥田が記者会見をした「横羽線は一部地下にする。企画調整室を中心にして、桜木町近辺で一部地下を通るよう現在各局と調整中である。これを7月中に終え、8月末までには県・公団(注：首都高)との交渉で最終的コースを煮つめる。10月の都市計画審議会で事業決定する」とした<sup>28)</sup>。ただし、南北線は表に出てこない。

### 6-2. 第2段階としての1968年9月頃

派大岡川を高速道路に明け渡し、地下鉄3号線は関内側の尾上町通りに移動することとなる。高速道路は高架構造から、派大岡川を利用した掘割式の半地下構造への変更が可能となる。一方、吉田川では高架高速道路と地下鉄がまだ同居している(図11)。同居を前提に、派大岡川から来る半地下の高速道路を受けるインターの地下化を検討する。地下インターから南北線は、徐々に高架道路に上っていくことになる。大通公園はこの影響を受け、高速道路用地の余白に設けられることになる。

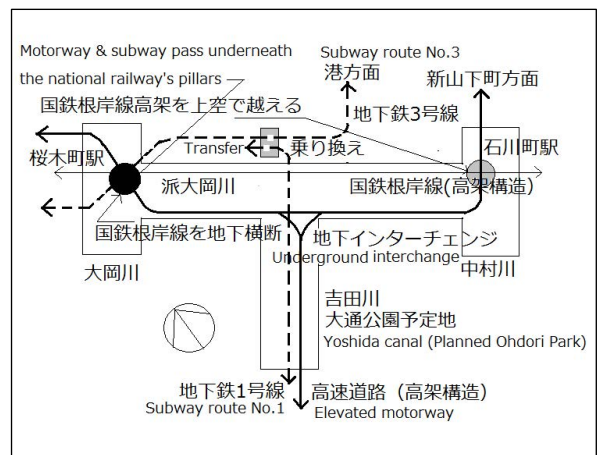


Fig. 11 Stage 2, Subway moved to Onocho street  
図11 第2段階 1968年9月頃、地下鉄を関内側の尾上町通りに移動 作図：田口

### 6-3. 第3段階としての1968年10月頃

地下インターの車線が輻輳し、地下鉄はその下を横断するため、3月の首脳部会議で議論されたように、更に深く施工する必要がある。そこで、地下鉄1号線を吉田川から国道16号に移動することになる(図12)。しかしこの場合、狭い尾上町交差点で地下鉄1号

線が曲がれないため、3号線と同じホームでの乗換えができない。

10月1日、1971年春開通めざす地下鉄の上大岡～尾上町間が着工した。これを神奈川新聞が「運河活用に難問を残したまま起工式を行ったのは緊急2路線のうち、上大岡～弘明寺間（注：吉野町の二つ手前の駅）の部分である。これは、運輸、建設両省の工事認可がおりている区間で、市では残り部分の認可を急いで、1971年4月には上大岡～伊勢佐木町間を開通したい。しかし、吉野町から伊勢佐木町に至るルートは吉田川と派大岡川の二本の運河を活用する計画である」と報じた<sup>29)</sup>。

10月22日、市会本会議で山本博之議員に対する市長答弁「地下鉄のうち伊勢佐木町のところを通して桜木町に行きます路線、これは都市計画決定ができません。一部並行して走ります高速道路との問題でありまして、私は高速道路をぜひ地下に入れたい、こういうことで交渉しておるわけでありまして。高架で通してしまうということも考えました、確かに一時は。しかし振り返ってみますとやはりこれは横浜市の100年の問題でありまして、この繁華街の中心をなろうことならば高架で通したくない。私はいま建設省とも公団とも盛んに折衝中でありまして。全然めどのないことをねばっているわけではございません」とある<sup>30)</sup>。

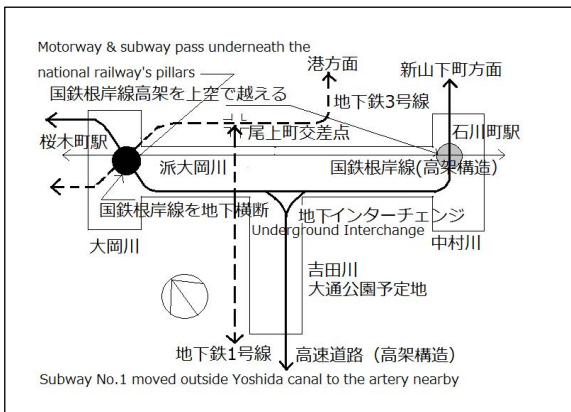


Fig. 12 Stage 3, Subway No.1 route moved from Yoshida canal (river) to national highway No.16

図12 第3段階 1968年10月頃、地下鉄1号線を吉田川から国道16号に移動 作図：田口

6-4. 第4段階としての1968年11月頃

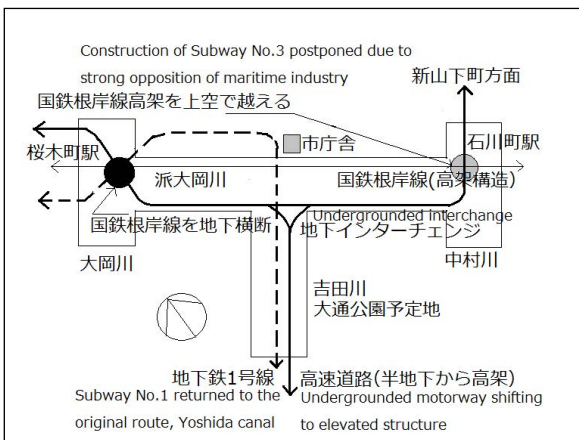


Fig. 13 Stage 4: Subway No.1 returned to the original route of Yoshida canal

図13 第4段階 1968年11月頃、地下鉄1号線が当初の吉田川に戻る 作図：田口

一方、地下鉄3号線自体の工事の見通しが港湾物流業界の反対でつかなくなった<sup>注26)</sup>。そのため、1号線を先行して横浜まで延伸することになる。地下鉄を曲げるため、用地的に余裕のある市庁舎脇を利用するため、当初の吉田川に戻ることになる（図13）。この状況では、前述したように、地下インターと地下鉄が同居できない。解決不能の課題に逆戻りしてしまった。

11月20日、自民党市議団が次年度予算要望で、横羽線延長の早期結論を求めた。横羽線の新山下町までの延長路線は「海岸コース（港側）」が適当で、早く正式な結論を出し、来年度に予算化されたいとした。自民党市議団はまだ「海岸コース」に言及していた。3月22日の首脳部会議以降、南北線の問題は秘密のままであった。

6-5. 第5段階としての1968年12月頃

地下インターの建設には、輻輳する車線数やトンネル内での視認性確保のため、広い用地を必要とし、周辺街区的買収も必要となることが認識されてきた。そのため、吉田川での高速道路の建設は現実的でなくなる。結果的に、インターは別の場所に移動するしかなくなる（図14）。本牧経由の掘割川（磯子区）ルートや、当初の中村川ルートがありえた。南北線は山下や本牧埠頭等から発生する港湾物流を捌くことが主たる目的のため、横浜の都心部にある必要は理屈上なかった。なお、中村川ルートでは石川町付近に公的空き地があり、インターもつくりやすかった。

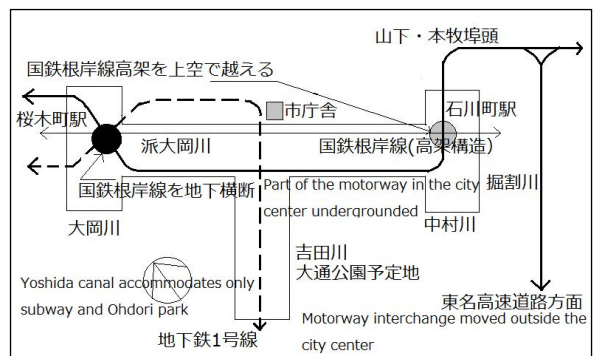


Fig. 14 Stage 5; Motorway interchange moved outside of the city center

図14 第5段階 1968年12月頃、地下インターが現実的でないため別の場所に移動 作図：田口

建設省は11月21日付起案の決裁文書『横浜国際港都建設計画都市高速道路の変更並びに同国際港都建設都市高速道路事業の変更について』<sup>31)</sup>で、神奈川県都市計画地方審議会に都市高速道路の変更を付議し決定した。ここでいう「変更」とは都市計画決定の変更で、派大岡川での高速道路の地下構造による都市計画決定をさす。12月6日付で都市計画審議会の答申を受ける。

12月6日、西区と中区の商店街代表と津田県知事が懇談している<sup>32)</sup>。関内商店街・六川英一氏ほかから、横羽線の延長路線が高架構造と最終決定されてしまうと、関内と伊勢佐木町が分断されてしまい、都市美観上もよくない。これに対して、「県は市の考えを受けて高架案を計画決定したが、それにこだわるようなことはしない。市の話では、地下を通す案が技術的に可能となったようだ、と聞いている」と知事が答えた。

田村によると、1968年末頃、建設省都市局首都高速道路公団監理官・角田正経（注：事務官）より吉田川をやめて、山下・本牧埠頭と根岸湾埋立地を経由して掘割川を通り内陸部に連絡する案（図14）

が示された。このルートは、正に田村が六大事業で提案した港湾物流を捌く「東名高速連絡道路」と同じであった。そして、市は「(移転は)致し方ない」と公式回答したという。この提案は、建設専門官の反発を受け頓挫する<sup>2)</sup>。反発の理由は不明である。

## 7. 交渉の決着へ

田村には、膠着状態となった建設省との関係を打開することが求められた。条件は整い始めていた。1969年2月22日付で、大岡川分水路が都市計画決定されていた。これにより、中村川の河床を下げることも可能となり、高架構造の高速道路で、中村川の兩岸に馬蹄型ピアを建てるができるようになった。これにより、南北線を、吉田川から中村川に移すことが技術的に可能となった。

こじれた問題を、論理的な解決策に誘導するには建設省内で建設専門官たちを実質的に指導できる力をもつ人間に訴えるしかない。そして、その際には、市の誠意を見せることも必要だった。それが高速道路建設に対する横浜市からの財政支援策であったかもしれない<sup>注27)</sup>。一方、建設省も、これ以上問題がこじれて、高速道路建設に着手することが遅れることは第5次道路整備五箇年計画上も許されないことであった。

大雪の1969年3月4日、田村が市長代理として尾之内建設事務次官と会談するため霞ヶ関に出向いた。飛鳥田と交流のあった有力政治家<sup>注28)</sup>の仲介があった。この頂上会談に向けた事務的な詰めがなされていたことを伺わせる公文書がある<sup>33)</sup>。地下化合意を前提とした市内部の方針決裁書である。事務次官会談前の3月1日に起案され、飛鳥田が市会本会議で交渉合意を報告した3月5日翌日の6日に決裁がなっている。

尾之内事務次官との会談で、南北線は中村川に決まった。4月19日市会全員協議会において飛鳥田が発言した<sup>34)</sup>。高速道路は半地下方式で派大岡川を通過、地下鉄は吉田川を地下で通し、国鉄関内駅南口付近で派大岡川を河底横断して、尾上町方面に至るルートに変更することで了承され、具体化に向け動き出すことになった。建設省は1969年4月18日付起案4月21日決裁の方針決裁書『横浜国際港都建設計画都市高速道路の変更』<sup>35)</sup>で、高速道路地下化問題を総括した。これにも、南北線は出てこないが、この決裁文書の意義はおおきい。当該決裁文書の「理由書」に、「最近の都市内交通の増加と都市高速道路沿線における都市機能を検討した結果、本案のように構造及び線形の一部を変更するものである」と「構造及び線形の一部」が加筆されている。

5月20日、首都高横浜線「西区高島通一丁目/新山下町一丁目」旧都市計画法の建設大臣認定で都市計画決定が変更された<sup>36)</sup>。構造変更(高架からトンネル・半地下)に伴う線形の変更であった。因みに線形とは道路幅と道路の曲がり指す。同日5月20日、地下鉄路線の戸塚・尾上町間の都市計画決定がようやく追加された。これによって、吉野町から尾上町への地下鉄工事が開始された。高速道路と地下鉄そして大通公園の交渉問題が決着した。因みに、1969年に都市計画決定された大岡川分水路計画は1981年に完成している。最後に、1970年11月2日、南北線となる中村川上空の「高速中央線(都市計画法上の正式名称で通称は狩場線)」が都市計画決定された。因みに道路法上の正式名称は「横浜市道高速2号線」である。南北線建設の地元調整は難しいものとなるが<sup>37)</sup>、これで初めて、南北線が公式に明らかにされた。



Fig. 15 Scene of undergrounded motorway, Source: Bibliography 37  
図 15 首都高横浜公園付近の半地下部(掘割部) 出典: 参考文献 37

## 8. 結論: 企画調整の役割

横浜都心部における都市内高速道路の発端となる企画は、1964年12月の田村による提案が始まりであった。これを受けて、国を含む関係機関が入り、市都市計画局と土木局高速道路建設準備室が、1966年3月に都市内高速道路計画の基本方針を策定した。続いて、1967年には更に国と市の関係部局が調査研究を進め、派大岡川と吉田川のルートがほぼ決定した。この前後に、土木局から市首脳部に説明され、飛鳥田市長も高架構造とルートを承認することになる。一方、田村は1966年に市からの受託調査で、吉田川を地区再開発の軸線として、大通公園の整備を提案する。土木局が進める吉田川での南北線が大通公園計画と衝突することを、市都市美対策審議会議事録にあるように関係者は理解していた。しかし、それを誰も自ら調整しようとはしていなかった。

その後、建設省は派大岡川ルートの都市計画決定を進め、次に懸案として残る南北線を決定しようとする。そこで、1968年から飛鳥田の指示で田村が調整を開始する。派大岡川ルートは技術的な難しさはあったが、早い段階で地下化の方針が決定する。しかし、吉田川の南北線は地下鉄と大通公園との調整が簡単には進まず、困難を極めることになる。結果として、論理的に考え、吉田川での南北線建設が不可能であることを関係者が納得することで、最終的に問題が解決する。当該事案の企画段階で、田村はまだ外部コンサルタントのため、行政内部で本来なすべき企画段階での調整ができていなかった、といえる。1968年4月以降の調整段階では、行政内部に入った田村が市長の意向を受け、市を代表して関係者を調整した。

田村は交渉の末に、関係者に再検討に加わることを承諾させたが、国にも再検討に加わる度量があった。それが企画調整室としての協働の始まりといえる。田村は当該事案の実践により、自治体が主体的意志をもち単一目的事業それぞれを相互に調整することで、事業間の複合的効果と質の高い都市空間を生み出す「企画調整」の役割を、市職員たちに知らしめた。この後、企画調整室が1971年企画調整局となり、横浜の都市づくりを牽引する組織に発展する。また、飛鳥田は、この事案の成功と以降の横浜の都市づくりにおける田村が主導する企画調整室の役割を高く評価した<sup>38)</sup>。

最後に今回の研究に際して、情報開示請求に応じて多くの貴重な資料を提供戴いた国土交通省(旧建設省)、国立公文書館、神奈川県庁、横浜市庁そして公益財団法人高速道路調査会の方々、そして、貴重な証言をいただいた諸先輩とNPO法人田村明記念・まちづくり研究会の方々にお礼を申し述べたい。また、首都高速道路に関する貴重な資料の存在を示唆戴いた研究者に特に感謝したい。

### 参考文献

1) Tamura, A.: Toshiyokohamaotsukuru (Making the city of Yokohama



- with Tamura), Chukoshinsho, pp.8-9, 1983.1 (in Japanese)  
田村明:都市ヨコハマをつくる, 中公新書, pp. 8-9, 1983. 1
- 2) Tamura, A.: Tamuraakiranotatakai (Akira Tamura's War towards the citizen's government), Gakugei publisher, pp.64-90, 2006.12 (in Japanese)  
田村明:田村明の闘い, 学芸出版社, pp. 64-90, 2006. 12
  - 3) Taguchi, T.: A chronological study regarding the planning process of the central district of Minatomirai 21, a waterfront redevelopment project in Yokohama, at its inception stage, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol. 82, No.735, pp.1175-1185, 2017.5
  - 4) Taguchi, T.: The adoption and abolition of the local development exaction system by the City of Yokohama, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol.83 No.753, pp.2173-2183, 2018.11
  - 5) Environmental development center: Overall research report of the future plan of Yokohama city, 1964.12 (in Japanese)  
環境開発センター: 横浜市将来計画に関する基礎調査報告書, 1964. 12
  - 6) Kanagawa Prefecture, Yokohama City, Town Planning Association: Research Report of Yokohama's motorway feasibility, 1963.12 (in Japanese)  
神奈川県・横浜市・都市計画協会: 横浜自動車道計画調査報告書, 1963. 12
  - 7) Yokohama city archives: Tamura memorial documents, the final report of the municipal public river council regarding Aratama and Ohka canals, 1966.7 (in Japanese)  
横浜市史資料室: 田村明寄贈資料, 横浜市河川利用審議会による新田間川・派大岡川等埋立利用計画に関する答申書, 1966. 7
  - 8) Ikezawa, T.: A study of motorway networks, City research periodical No.28, Yokohama city's urban research laboratory, p.47, 1971.3 (in Japanese)  
池沢利明: 高速道路のネットワーク, 調査季報 28 号, 横浜市都市科学研究室, p. 47, 1971. 3
  - 9) Town Planning Bureau, the City of Yokohama: Research Report of Yokohama's motorway networks, 1966.3 (in Japanese)  
横浜市都市計画局: 横浜都市高速道路計画調査報告書, 1966. 3
  - 10) City section of motorway construction preparation: Documents submitted to the city executive meeting dated, 1966.9.29, Akira Tamura Archives of the city archives of history (in Japanese)  
高速道路網建設準備室: 41-9-29 首脳部会議資料, 横浜市史資料室所蔵田村明寄贈資料, 1966. 9. 29
  - 11) Japan Road Association, public foundation: Long term planning of roads, Maruzen publisher, p.205, 2014.3 (in Japanese)  
公益社団法人日本道路協会: 道路の長期計画, 丸善出版株式会社, p. 205, 2014. 3
  - 12) Tatsugami. T.: Civil engineering underground, planning and construction of the five lines converged at Sakuragicho, City research periodical No.63, City urban research laboratory, p.39, 1979.9 (in Japanese)  
立神孝: 地下の土木工事・桜木町五重交差工事の計画と施工, 調査季報 63 号, 横浜市都市科学研究室, p. 39, 1979. 9
  - 13) Yokohama City:: Minutes of the city executive meeting, Akira Tamura Archives of the city archives of history, 1968.3 (in Japanese)  
横浜市: 市首脳部会議議事録と添付資料, 横浜市史資料室所蔵田村明寄贈資料, 1968. 3
  - 14) Research Committee of Yokohama's motorway planning: Map of Yokohama's motorway network, 1968.1 (in Japanese)  
横浜都市高速道路計画調査に関する研究委員会: 横浜都市高速道路網計画案, 1968. 1
  - 15) Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: Comparison of achievements of five-year plans of national road construction, <http://www.mlit.go.jp/about/file000077.html>, (accessed 2018.12.31) (in Japanese)  
国土交通省道路局: これまでの道路整備五箇年計画の実績と対比, <http://www.mlit.go.jp/about/file000077.html>, 参照 2018. 12. 31
  - 16) Environmental Development Center: Report of Yokohama's central district redevelopment scheme, 1966.4 (in Japanese)  
環境開発センター: 横浜市都心部再開発基本構想報告書, 1966. 4
  - 17) Environmental Development Center: Report of the city subway system construction and its surrounding areas redevelopment policy, Mar. 1967.3 (in Japanese)  
環境開発センター: 横浜市高速度鉄道建設に関連する都心部再開発事業調査報告書, 1967. 3
  - 18) Yokohama City: Minutes of the city beauty council of Yokohama, 1967.11.29 and 1968.3.22 (in Japanese)  
横浜市: 都市美対策審議会議事録, 1967. 11. 29, 1968. 3. 22
  - 19) Igarashi. J.: Coordination between development and conservation on the case of the Metropolitan motorways of No.1 and No4 lines, Motorway and motorcar, Motorway research association, p.31, 1964.9 (in Japanese)  
五十嵐醇三: 開発と保存の調整された首都高速 1 号、4 号線, 高速道路と自動車, 高速道路調査会, p. 31, 1964. 9
  - 20) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.2.4 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 2. 4
  - 21) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.2.17 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 2. 17
  - 22) Kanagawa Prefecture: Section between Takashima and Shinyamashita of the metropolitan motorway scheme, 99<sup>th</sup> of Kanagawa local town planning commission, public information disclosure by the prefecture government, 1968.2.16 (in Japanese)  
神奈川県: 首都高横羽線西区高島通一丁目/新山下町一丁目, 第 99 回神奈川都市計画地方審議会, 神奈川県都市計画課情報公開文書, 1968. 2. 16
  - 23) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.3.1 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 3. 1
  - 24) Ninomiya. K.: Relationship between Takashi Asada and Akira Tamura, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative, 2014.7.25 (in Japanese)  
二宮公雄: 浅田孝と田村明, NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会講演会記録, <https://www.machi-initiative.com/>, 2014. 7. 25
  - 25) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.5.23 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 5. 23
  - 26) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.6.22 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 6. 22
  - 27) Kanagawa branch, Metropolitan Motorway Authority: Construction report of Yokohanesen (2<sup>nd</sup> stage) line and Mitsuzawa line, pp.86-89, 1979.3.20 (in Japanese)  
首都高速道路公団神奈川建設局: 横羽線 (2 期) 及び三ツ沢線工事誌, pp. 86-89, 1979. 3. 20
  - 28) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.7.12 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 7. 12
  - 29) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.10.2 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 10. 2
  - 30) Yokohama city assembly: Assembly minutes, No.13, 1968, p.446 (in Japanese)  
横浜市会: 1968 年横浜市会会議録第 13 号, p. 446
  - 31) The Ministry of Construction: Ministry policy formulation paper of change of town planning decision regarding undergrounding of the central part of motorway, 1968.11.21 (in Japanese)  
国立公文書館: 都心部ルート地下化に伴う都市計画決定の変更, 建設省方針決裁書, 起案 1968. 11. 21
  - 32) Kanagawa newspaper: Morning paper, 1968.12.7 (in Japanese)  
神奈川新聞: 朝刊記事, 1968. 12. 7
  - 33) Yokohama City: Municipal policy formulation paper of modification of motorway structure signed by Mayor Asukata, 1969.3.1 (in Japanese)  
横浜市: 横浜国際港都建設計画都市高速道路の変更について, 市長方針決裁書, 横浜市情報公開制度開示文書. 起案 1969. 3. 1
  - 34) Waterfront development section of Yokohama city's harbor bureau: History of Yokohama's reclamation, p.84, 1992.3.31 (in Japanese)  
横浜市港湾局臨海開発部: 横浜の埋立, p. 84, 1992. 3. 31
  - 35) The Ministry of Construction, Ministry policy formulation paper of change of the motorway, 1969.4.18 (in Japanese)  
国立公文書館: 横浜国際港都建設計画都市高速道路の変更, 建設省方針決裁書, 起案 1969. 4. 18
  - 36) Yokohama City: Booklet to commemorate its 20<sup>th</sup> anniversary of city motorway section, 1988.6 (in Japanese)  
横浜市: 高速道路課二十年誌, 1988. 6
  - 37) Metropolitan Motorway Authority, 20th Anniversary history of the metropolitan motorway authority, pp.385-388, 1979.6 (in Japanese)  
首都高速道路公団: 首都高速道路公団二十年史, pp. 385-388, 1979. 6
  - 38) Asukata. I.: Seiseiryuten (Asukata's reminiscences), Asahi newspaper, p.186, 1987.9.30 (in Japanese)  
飛鳥田一雄: 生々流転飛鳥田一雄回想録, 朝日新聞社, p. 186, 1987. 9. 30

## 注

- 注1) 関内（かんない）、関外（かんがい）と読む。関内は幕末に築かれた開港場で関所の内側で、周囲を港と運河で仕切られていた。横浜のマチはこの関内から、関外に発展していった。
- 注2) 高速横浜羽田空港線（2期）東神奈川から新山下に至る7.5キロメートルの内、半地下又はトンネル部分が2.3キロメートルで3割となる。なお、横浜高速2号線は含まない。
- 注3) 都市プランナー田村明（1926～2010年）は横浜のまちづくりに大きな功績を残した。1968年、民間の都市計画事務所（環境開発センター）から飛鳥田一雄市長に招かれ市に入る。その後飛鳥田を補佐し、地方自治体の主体性を標榜し、バラバラな市の組織を総合的に動かす企画調整局（当初は「室」）を立上げ、実質10年という短期間で実践的なまちづくりを行った。その功績により、日本建築学会より1977年度の業績部門学術賞を「横浜市における都市計画活動—都市空間創造への総合的実践」として授与され、2000年に同学会より「都市づくりの理論及び手法の構築とその実践」で大賞を受賞した。
- 注4) 日本社会党に属する政治家（1915～1990年）、横浜出身。横浜市会議員、神奈川県議員、衆議院議員を経て、1963年横浜市長に初当選し当時の革新自治体の先駆けとなり、全国革新市長会を結成する。1978年市長を辞職し日本社会党委員長に就任する。田村明に都市づくりを全面的に任せた。
- 注5) 高速道路網建設準備室は1967年度に土木局高速道路室になり、1968年度に道路局高速道路課となっている。
- 注6) 池沢は陸士出身で、戦後早稲田大学土木学科を卒業している。横浜市道路部門の中心的人物で、道路局長や助役を務めた。
- 注7) 立神孝（たつがみたかし）は池沢利明高速道路課長の下で係長を務めた道路の専門家、高速道路計画の現場を熟知した人物である。田村明とのやり取りを知る数少ない人物である。当時についてヒヤリング（2013年11月8日）を実施したが、立神は核心となる部分での発言を控えた。ただし立神ヒヤリングで、全体の動きを窺い知ることができ、その後の田口の調査方向が定まった。
- 注8) 横浜市河川利用審議会は、埋立等による河川・運河利用の適正化および効率化をはかるため、市条例第10号により市長の諮問機関として、学識経験者、地域住民代表、市会議員、関係行政機関の職員で設けられた。
- 注9) 横浜都心部再開発の軸として緑のネットワークをつくる「緑の軸線構想」の一環で、吉田川埋立てによる線状の大規模公園を「大通公園」として位置づけている。総延長1.2キロメートル、平均幅30メートル、面積3.6ヘクタールである。
- 注10) 揮発油税を道路特定財源として道路整備を推進するために、道路整備緊急措置法（1958年法律第34号）が制定された。同法第2条第1項に道路整備5箇年計画を策定し、閣議決定すべきことが規定されている。1954年度発足の第1次は4年、第2次から第6次までは3年で改定されたが、第7次から第12次までは5年間通して実施された。第5次計画は1967年3月22日に閣議了解され、1968年3月22日に閣議決定された。
- 注11) 都市交通審議会は1955年運輸省（現国土交通省）に設置された国の審議会。1970年運輸政策審議会の設置後、1972年に都市交通審議会の機能が運輸政策審議会に継承され、都市交通審議会は廃止された。
- 注12) 長谷川は計画局主査（土木職）のままで、高速道路地下化交渉で田村を補佐した。後に企画調整室に異動する。なお、長谷川からも当時についてヒヤリング（2013年11月21日）を実施している。
- 注13) ウェル基礎とは、深い基礎に適用されるケーソン基礎の一種。井戸（ウェル）の側壁のように、筒状の構造物をつくり沿えつけ、内部の土砂を掘り出し、自重と荷重により支持地盤まで沈下させ、底部にコンクリートを打ち、筒の内部に砂利・コンクリートなどの中詰めする。ペDESTAL杭は、場所打ちコンクリート杭で、現場の所定の位置に孔をあけ、その中にコンクリートを投入する。孔をあけるときに鋼管の先に尖頭形杭先を打ち込む。当時は通常無筋だが、現在はPC杭や鋼杭に変わっている。
- 注14) 市政の重要事項について議員全員が参加する市執行部との非公式協議の場で、市会定例会や臨時会の公式の場とは別に行われる。
- 注15) 会長が大岡実（建築史家、元横浜国大教授）、委員が石川允、河合正一（横浜国大教授、建築・都市計画学）、川崎万博、高間惣七（日本画家、金沢区在住）、高井三郎で、実質河合正一が全体のまとめ役である。
- 注16) 田村が市に入るためにつくられた企画調整室の室長は、技監を兼務する鈴木和夫であるが、鈴木がその直前まで、高速道路を担当する土木局長であったことは意外と知られていない。田村の著書によると、鈴木は元建設省出身で、各地を廻り、神奈川県庁にも勤務し、横浜市では土木局長の前に建築局長として、田村が提案した大通公園の周辺街区の再開発方針づくりを担当していた。
- 注17) 1913年生まれ、1937年3月東京帝国大学工学部土木工学科卒業、同年4月内務省都市計画東京地方委員会、1940年内務省都市計画大阪地方委員会、1944～1954年内務省都市計画東京地方委員会・防空本部・戦災復興院・経済安定本部・建設省、1954年神奈川県土木部計画部長、1955年東京都建設局計画部長、1960年東京都首都整備局長、1967年東京都建設局長、1970年都市研究所長、1971年首都高速道路公団副理事長、1977

- 年首都高速道路公団理事長、1979年財団法人都市計画協会副会長を経て、1995年84歳で死去。
- 注18) 東京都が高速道路網建設のために作成したPR誌（『東京都市高速道路の建設について・都市高速道路のためのP・R』296p）に、「都市の美観上も、工事の点からも最も望ましい構造」として「河川の干拓による河床の利用」が上げられている。つまり、「半地下」、又は「掘割」構造である。治水上の機能を必要としなくなった河川又は掘割（お城の濠や運河など）が対象となる。幸いにも、東京都心には神田川などの河川や外濠そして楓川・築地川のような運河が、おおく存在した。山田は著書（山田正男『時の流れ・都市の流れ』都市研究所、非売品、1973年5月25日）でも「都市高速道路は美観の点からも、工事費の点からも掘割式が最も理想的である」と述べている。また、山田は浜離宮や白金自然教育園、そして千鳥ヶ淵や三宅坂付近などの自然景観や歴史的景観に配慮した。しかし、自発的なものではなく山田が語るように文化財保護委員会からの反対意見に対応したものである。そのため、無理な線形になったり、トンネル方式を採用したりと、構造的にも建設コスト的にもおおきな影響がでたが、それが今や評価されている。首都高速道路が完成した1964年に書かれた専門誌には、高速道路関係者が都市美と調和した道路建設を支持する論稿がある。1960年代に、文化財保護として歴史的環境や街並み景観の視点が既にあつた様子が伺える。
- 注19) ベイブリッジが一部を構成し東京湾岸地域の物流幹線となる東京湾環状道路は1962年から建設省により建設に向けて調査が開始されているが、1977年にならないと路線が都市計画決定されない。
- 注20) 1969年6月14日に新都市計画法が施行されるが、田村が高速道路の地下化交渉をしている当時はまだ旧都市計画法（以下「旧法」という）の時代であった。旧法は、府県ごとに設置された都市計画地方審議会での議決を経て、主務大臣である建設大臣が決定した。公衆への縦覧はない。新法では都道府県が主体で、都市計画案も公衆に縦覧し、都道府県の都市計画審議会の議を経て都道府県が決定する。ただし、国の利害に重大なる関係がある場合には、建設大臣に事前協議することになっている。新法になっても、多くの都市計画事業には国の補助金がつくため、実質的には建設省が都道府県に比べ絶大な権限を持つことは変わらない。
- 注21) 首脳部会議への出席は田村明の発言による。田口が田村にヒヤリング（2009年）を実施した。
- 注22) 因みに、田村明を囲む顧問会議があり、メンバーは、浅田孝・高山英華・八十島義之助・河合正一の各重鎮で構成されていた。形式上は飛鳥田市長を囲む専門家による助言者会議で、「都市計画調査会」と呼ばれ1968年7月11日に発足している。月1回、ニュージャランドホテル等で開催され、食事をしながら懇談した。実質は、田村のための助言会議となった。東大都市工学科教授の高山英華は58歳で都市計画界の重鎮で、東大土木工学科教授の八十島は49歳で「交通計画の専門家」であった。因みに、それまでの土木工学の世界では、河川の治水と鉄道事業が主たるもので、道路は自動車が少ない世の中ではマイナーな存在だった。特に、戦後の自動車専用道路としての高速道路計画は、まだ学問的にも確立したものではなかった。それゆえ、山田正男による都市内高速道路計画が事業として成立するのを追いかけるように、八十島たちの学問が確立していくことになる。建設省の中堅又は若手官僚たちに対する高山と八十島の影響力があった、と理解するのが順当だろう。
- 注23) 地下鉄1号線は関内止まりで、港方面から来る地下鉄3号線に乗り換えることになっていた。3号線の建設は延期になり、1号線が横浜駅方面に延伸することになったが、将来的な乗り換えのために、ホームが二層構造になっていた。結果的に3号線の計画が廃止となり、使われなくなったホームは片側が閉鎖になっているが、今も存在している。
- 注24) 長谷川尚男のヒヤリング（2013年11月21日）による。
- 注25) 桜木町駅傍で大岡川に架る橋をさす。
- 注26) 立神孝によると、地下鉄工事による道路掘削の影響で港湾物流のトラック輸送に支障をきたすのが原因という。
- 注27) 首都高速道路公団出資金・交付金・借入金の推移を首都高速道路公団『首都高速道路公団二十年史』1979年6月17日530p.で見ることが出来る。なお、そもそも、首都高速道路公団は国、東京都、神奈川県そして横浜市が出資する特殊法人である。高速道路構造物は公団の資産で、当初は30年後出資者に移管することになっていた。各自治体が負担するのは出資金のみでなく、交付金とよばれる返済義務のない補助金がある。各自治体は自己の地域での高速道路建設に際して、出資金や交付金を増額したりする。交付金に絡んで東京都が反発し国会で議論になった。
- 注28) 藤山愛一郎（1897～1985）は藤山コンツェルン後継者、実業家で1957年に岸内閣の外相となる。その後、自民党から衆議院議員に1958年から1976年まで8回当選している。社会党の飛鳥田一雄と自民党の藤山愛一郎は政党が異なるが同じ衆議院議員神奈川県第1区選出の国会議員として交流があった。日米安保反対の闘士の飛鳥田は、外相として日米安保条約改訂を1960年に成し遂げた藤山とは、政治的には対立するが相手を認めある立場であった。自民党が1963年横浜市長選挙で混乱する前年には、藤山は自民党横浜市長連会長として候補者調整で調整役を務めた。自民党総裁にはならなかったが、政界の大家で官庁にも睨みがきいた。

# THE ROLE OF THE LOCAL GOVERNMENT'S PLANNING AND COORDINATION SECTION IN AN UNPRECEDENTED MOVE TO UNDERGROUND THE MOTORWAY IN THE MIDDLE OF YOKOHAMA CITY

*Toshio Taguchi*\*<sup>1</sup>

\*<sup>1</sup> Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO,

Ph.D. in town planning

In 1968, Akira Tamura, who subsequently became a renowned Japanese town planner, was assigned by Yokohama's socialist mayor Asukata the difficult task of resolving a tangled argument over the route selection and structure of the new urban motorway. Tamura had joined the city administration in the same year on Asukata's request. He earlier ran a private practice as a town-planning consultant and had proposed the "Six Spine Projects" to remodel Yokohama in 1964. The motorway solution became the first achievement by the new administrative section named the "Planning and Coordination Section," which undergrounded a part of the new elevated motorway project in the city center and rerouted its connecting roadway to the suburban motorways. The solution required prolonged re-negotiation among the concerned parties, including the national ministries. The critical stage of negotiations started once the central government had made its formal and legal decision on this project.

Tamura advocated the new administrative function in the local government that could plan comprehensively with a wider and longer vision, and could coordinate various single-purpose projects as an integrated and multiplied entity. At the time, the Metropolitan Motorway Authority (MMA) was involved in planning and implementing the construction of motorway networks under the auspices of the Ministry of Construction (MoC). In the early 1960s, the MoC ordered the MMA to extend its metropolitan network to the harbor city of Yokohama, though research on constructing a motorway network within the city center was still under way. Even in the early period of the motorway construction in Yokohama, there had been concerns over the preservation of important townscapes among the road experts of both institutions.

In his "Six Spine Projects" proposal, Tamura argued for building a motorway network by constructing elevated structures over existing rivers or canals in the middle of the city. The city's motorway department's idea was to utilize unused canals as motorway routes, but the underground route would have encountered severe difficulty in passing under the fragile piers of the national railway in the canal. Because of this technical difficulty, Asukata had to initially abandon the idea of undergrounding. Since the huge interchange would appear in the middle of the city, he recognized that it would devastate the townscape of the city center. However, using the dried canal for the interchange was also fundamentally against Tamura's vision of building a linear park there—as an area redevelopment hub. Besides, along the same route in the canal, the new subway project planned by the city transport authority in coordination with the Ministry of Transport was already in progress. Eventually, the interchange location was moved to another river at the periphery of the city center. Reaching an agreement while accommodating all the requirements of the concerned parties, took time, though each party made concessions.

It took Tamura almost a year to accomplish the negotiation. The motorway finally opened in 1978. After this successful coordination that made his colleagues recognize the necessity of a planning and coordination section, he consolidated his position as the chief planner. Today, Yokohama's government officials work confidently and independently as equal partners with the national ministries. Though Tamura has written about the motorway solution in his books, this empirical research on the background of its planning and coordination will throw a new light on his achievement.