

# 「東京湾横断道」建設の構想と現実\*

## - 大規模「国家プロジェクト」の研究(1) -

田 口 正 己\*\*

### 目 次

1. プロローグ - 課題と視点
2. 「東京湾横断道」の建設と経済界・産業界・大企業 - 計画浮上後の展開
3. 高度経済成長期以降の東京湾開発構想と「東京湾横断道」 .....以上本号
4. 「東京湾横断道」建設計画の構図と論理 - いわゆる「建設効果」論について  
.....以下次号
5. 「東京湾横断道」開通後の実態 - 高速自動車道建設計画の虚構と現実
6. エピローグ - 大規模「国家プロジェクト」破綻の構図と軌跡

### 1. プロローグ - 課題と視点

高度経済成長期以降、日本列島の各地で国家主導の大規模な開発プロジェクトが相次いで構想・計画されてきた。その多くは1950年に制定された「国土総合開発法」を根拠に策定された「全国総合開発計画」(1962年)や「新全国総合開発計画」(1969年)において打ち出されている。とくに「新全国総合開発計画」は多種多様な開発プロジェクトを構想・計画として打ち出している。以来、多様な「国家プロジェクト」に着手し、その多くは完成にこぎ着けている<sup>1)</sup>。

高度経済成長期以降の代表的な大規模「国家プロジェクト」の1つが「夢の懸け橋」として全国的に知られている「本州四国連絡橋」(以下、「本四架橋」という。「本四架橋」は多数の連絡橋からなるが、大規模プロジェクトは経済界・産業界・大企業にとって莫大な建設利益が可能な「夢の懸け橋」であった)であるが、この計画が具体的に登場したのはほかならぬ「全国総合開発計画」においてであった。20世紀最後の大規模「国家プロジェクト」として計画・建設され、1997年12月に開通した「東京湾横断道路」(以下、「東京湾横断道」や「横断道」として表記する。周知のように、現在、「東京湾アクアライン」と呼称されている)が、構想として浮上したのは「新全国総合開発計画」において、首都圏の「主要整備開発事業の構想」の1つとしてである。「東京から高崎を経て日本海沿岸地帯を結ぶ上越新幹線鉄道の建設を進めるとともに、第2東海道新幹線および東京・日立間、東京・甲府間、東京・熱海間、東京・房

\* Studies on Plan and Realities of Tokyo Bay Aqua-line—A Case-Study of a Large National Project

\*\* Masami TAGUCHI (立正大学社会福祉学部社会福祉学科)

キーワード：東京湾開発構想，東京湾横断道，国家プロジェクト，建設効果論

総間の高速鉄道ならびに第2東海道高速道路、東京湾横断道路等の建設」計画は、「今後の技術革新、経済力の増大等に対応して、慎重な調査、検討のうえ、逐次、計画、実施すべき事業」として位置づけられている<sup>2)</sup>。この段階で「東京湾横断道」建設計画が「国家プロジェクト」として認知されたことになる。だが、この段階での「東京湾横断道」は現在の川崎～木更津間の横断道（「東京湾アクアライン」）を必ずしも意味しておらず、構想としてはむしろ現在計画されている横須賀～富津間の自動車道・「東京湾口道路」（以下、「湾口道路」という）、いわゆる第2「東京湾横断道」に近い。

ところが、実際、東京湾を横断する道路として計画・建設された横断道は川崎～木更津間の現在の「東京湾横断道」、いわゆる1997年2月に公募によって「東京湾アクアライン」（Tokyo Bay Aqua-line）に名称決定され、1997年12月に開通・開業した横断道である。この計画案が急浮上し、具体化した背景・経緯では、産業界や新日鉄など一部の大企業の突出した働きかけが目につく。このため、横断道には企業と政界の癒着に満ちた政治的な連絡橋という汚名が付きまどってきた。実際、以下の検討で明らかになるように、一部の大企業などの強力な働きかけ、暗躍の実態があり、疑惑を増幅させている面がある。横断道の建設を仕掛けたのは横断道の建設によってトンネル工事や橋梁・道路建設に不可欠な鋼材やセメント・石材・土砂など建設資材の大量売り込みを期待した新日本製鉄（以下、新日鉄という）を筆頭にした鉄鋼やセメント、機械、石油精製、電力、ガスなどの業界・企業、資材供給を調達・調整する総合商社、資金調達を担当する金融業界などであり、かつ大規模かつ多様な建設工事の受注を期待した建設業界であった。

現在の「東京湾横断道」は川崎市浮島町～木更津市中島間の湾央を横断する延長15.1kmの一般有料道路（国道409号）として計画・事業化され、1989年5月に産業界・経済界や大企業等の期待を一身に集めて建設・着工され、1997年に竣工し、同年12月18日に開通・開業している。図1に示すように、横断道は構造的には4つの部分からなっている。1つは、千葉県側4.4kmの長大な橋梁、2つは、神奈川県側から湾央にかけての9.4kmの海底トンネル、3つは、2つの「人工島」（川崎人工島と木更津人工島）、4つは、陸上部（神奈川県側の0.3kmと千葉県側の0.6km）である。川崎側からみると、起点は川崎港の東部に位置し、多摩川河口部の埋立地からなる川崎市浮島地区である。川崎側の横断道の出入り口は東京湾岸道路や国道409号から横断道の出入り口となる、総面積33haの「浮島ジャンクション」である。横断道はジャンクションの海側先端部に設置された浮島換気所の下から海底トンネルに入る。海底トンネルは上り2車線、下り2車線の円筒状のトンネルで、直系は世界最大級の13.9m、なだらかな下り坂のトンネルは入り口から900mで、路面が東京湾の海の底で（最深で海面下60m）水平になり、水平な海底トンネルが約8kmつづく。中間点に当たる地点にトンネル内の排気ガスなどを処理する「川崎人工島」（内径98m、高さ119m、厚さ2.8mの地中連続壁によって、海底地盤を土留めし、水をシャットアウトした直径195mの人口島。海上からみると、円形の島から大小2本の斜塔（大塔が90m、小塔が75m）が空へと伸びているように映る）がつくられ、さらに海

「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

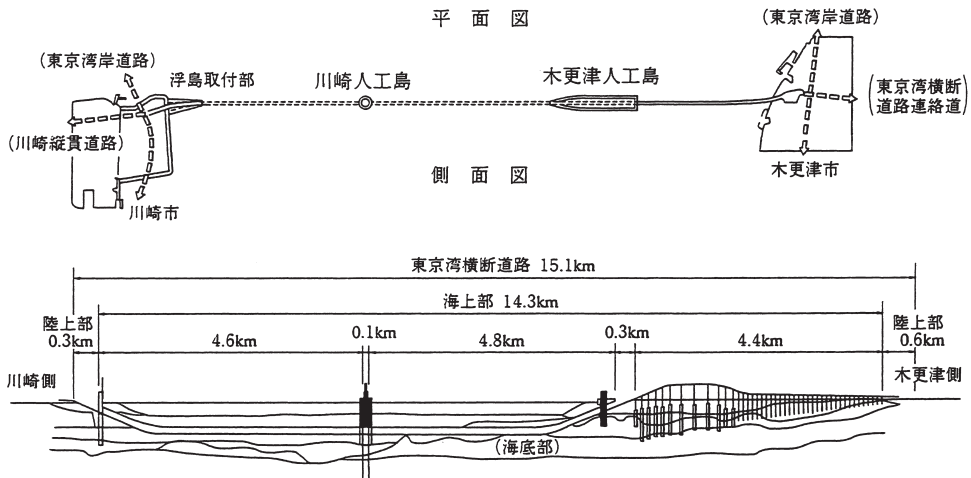


図1 「東京湾横断道」の全体図と側面図

底トンネル約10km走行した位置に東京湾に浮かぶ巨大な空母のような「木更津人工島」にはい上がり、横断道最大の観光名所として有名な「海ほたる」が目前に迫る。地上部の面積6万5000㎡の広さに休憩施設、駐車場、地元特産品販売店、休憩所などいわゆる高速自動車道につきもののサービスエリアや海底トンネルのための換気施設などが備えられている。休憩施設は5階建、延べ床面積は約3万8000㎡、1～3階は駐車場で、大型車約80台、普通車約400台収容可能な大規模な施設である。「海ほたる」から千葉県側着岸地の木更津市中島までは4.4kmの長大橋である。橋梁を渡り切り、「湾横木更津料金所」を経て「湾横木更津インターチェンジ」にいたる。さらに直進し、東京湾横断道路連絡道に入り、「袖ヶ浦インターチェンジ」を経て、国道16号線、「木更津インターチェンジ」を経て館山自動車道などと接続するようになっている。

周知のように、「東京湾横断道」は現在建設中の「常磐新線」（東京都千代田区秋葉原～茨城県つくば市間の都市鉄道で、名称を公募して「つくばエクスプレス」と命名している）と同じく、世紀末の完成を予定し、20世紀最後の大規模「国家プロジェクト」の1つとして計画され、1989年に建設に着工し、1997年12月に開通・開業にこぎ着けている。これに対して、「常磐新線」は「本四架橋」や「東京湾横断道」が完成した後の、鋼材やセメントなど建設資材を大量に売り込める、消費する公共事業を期待され計画として浮上し、建設にいたった大規模「国家プロジェクト」である。当初の事業計画では「常磐新線」は2000年の開通を予定したが、沿線住民等の計画に対する反対など抵抗に遭遇し、世紀内での完成・開通が実現せず、開通予定を2005年に変更している。いずれにしても「東京湾横断道」や「常磐新線」は「本四架橋」と同じく、高度経済成長期以降の代表的な大規模「国家プロジェクト」である。実際、「東京湾横断道」や「常磐新線」（そして北陸、東北、九州、北海道などで計画・展開されている整備新幹線の場合も）は、わが国が高度経済成長を推進・実現する政策手段の1つとして計画・推進

した「本四架橋」や東海道新幹線、山陽新幹線、東北新幹線、上越新幹線などの新幹線（整備新幹線を含む）の建設、東名自動車道、名神高速道路、東北自動車道、中央高速道路、関越自動車道などに代表される高速道路網を全国に張りめぐらすための道路整備事業を相次ぎ計画・推進し、完成した後の新たな受け皿を期待され、構想・計画・建設着工された代表的な大規模「国家プロジェクト」、公共事業の1つである。

具体的には「本四架橋」など高度経済成長期以降に計画・建設された大規模「国家プロジェクト」が相次いで完成し、完成後の建設資材等の新たな大口の売り込み先、大規模公共事業が必要であった。「東京湾横断道」や「常磐新線」を建設する計画はこのための大規模「国家プロジェクト」として産業界や経済界、大企業などの強力な働きかけによって計画されている。また「全国総合開発計画」以来、建設省や運輸省が主導で計画・推進してきた高速自動車道網や高速鉄道網（新幹線・整備新幹線網）を整備する事業も大都市圏や全国各地で計画され建設されている。そしていままた、省庁や産業界・経済界や大企業などは完成した「東京湾横断道」や完成・開通目前の「常磐新線」に代わる建設資材などの売り込み先や大規模事業の受注先を期待して北陸や九州などで整備新幹線建設事業を推進する一方、第2「東京湾横断道」を目される「湾口道路」を筆頭とする新たな「架橋構想」（津軽海峡、東京湾口、伊勢湾口、紀淡海峡、豊予海峡、早崎瀬戸、長島海峡に海峡横断橋を建設する構想）を計画し、政界と業界の強力な後押しを得て、すでに調査費等を講ずるなどの新たな展開を見せている。

ちなみに、東京湾を横断する自動車道の建設については、着岸予定の千葉県と神奈川県ではスタンスや評価に差異がみられる。一言でいえば、「脱半島性」や「脱第一次産業県」をめざす千葉県は横断道の建設に総じて積極的である。一方、わが国最大の重化学工業県として成熟を遂げ、すでに不動の地位を確保している神奈川県は、横断道を建設する計画には総じて冷ややかである。神奈川県側がこうしたスタンスをとる背景には、横断道の建設・開通から得られるメリットは大きくない、逆にデメリットが予想されるとする社会的・経済的な思惑・打算がある。このため、神奈川県は県内の一部の企業や千葉県側の建設促進の働きかけ・圧力に対しても消極的なスタンスを崩していない。

それでは千葉県は戦前あるいは戦後の早い段階から、横断道の建設に積極的であったのか。「脱半島性」や「脱第1次産業県」を実現するには横断道が不可欠である、として横断道の建設を県政の重点課題に位置づけてきたのか。そのじつ千葉県はどの段階の行政計画（「長期構想」などの行政計画）において、横断道の建設を県政課題として取り上げているのか。戦後の早い時期なのか、高度経済成長期以降に建設省や産業界・経済界などが提唱した東京湾開発構想のなかで湾央を横断する道路建設案を示し、これを契機に横断道建設の流れが醸成されて以降なのか。千葉県が策定した「長期構想」や「長期計画」など行政計画をみると、県政の重点課題として横断道の建設を取り上げた時期は決して早い段階ではない。たしかに、千葉県は戦後、県是として第1次産業県からの脱皮を掲げてきたし、「脱半島性」を掲げてもきた。こうした県政課題を実現するため、そのつど「長期構想」や「基本計画」「実施計画」などを策定

してきた。しかし、行政計画が横断道の建設を重点課題として全面的に打ち出した時期は決して早い段階ではない。取り上げ方も必ずしも主体的ではない。経済界・産業界や研究者・シンクタンクが提唱した東京湾開発構想に突き上げられ、取り上げる場合が目立っている。その意味でも他動的かつ便乗的であった<sup>3)</sup>。

前述のように、「東京湾横断道」が建設計画として浮上したのは、高度経済成長期以降である。大規模「国家プロジェクト」の代表的な計画である「本四架橋」の建設が本格化し、完成にメドがついた時期である。何が計画を急浮上させ、建設が慌ただしく現実味を帯び、着工を急がせたのか。横断道建設の政治経済的な背景や思惑としては以下が考えられるが、ここでは産業界や経済界や大企業等がこの時期に横断道の建設を仕掛けた政治経済的な背景や思惑、横断道建設の構図や論理や期待、開通後の横断道の実績・現実、換言すれば、横断道建設の論理・期待と実績・実態の乖離について検討・検証する。

大規模「国家プロジェクト」が策定時に常套的に示す論理は、「国家プロジェクト」から過大な「建設効果」や「開発効果」が期待できるとする、いわゆる「開発効果」論や「建設効果」論である。プロジェクトを構想・計画・推進する側がとくに決定前の段階において、プロジェクトの策定や推進を正当化・合理化するため主張する常套手段であり、これ自体決して珍しいことではない。「東京湾横断道」建設計画の場合も、建設推進の最有力の論拠として効果的に援用されてきた。したがって、ここでも以下の2点について主に検討する。

1つは、横断道を建設する計画が浮上し、さらに具体化する過程で、建設推進側が持ち出す「建設効果」期待、横断道建設の論理と効果・期待を建設推進側が提出した影響調査や効果分析等を通じて検討することである。

2つは、建設推進側が打ち出した横断道建設の効果を建設・開通後の実績・実態を具体的に調査・分析し、検証・確認することである。いわゆる計画段階や建設段階に予測した効果期待と開通後の実績・実態を比較検討し、「建設効果」の期待と実態の乖離を解明することである。

戦後、とくに高度経済成長期以降、国や地方自治体や産業界・経済界は、開発計画が軸に大規模「国家プロジェクト」を数多く策定してきたが、計画や推進の前提になってきたのは「開発効果」「建設効果」期待である。巨大なダム建設、新幹線や整備新幹線の建設、高速自動車道の建設、都市鉄道や郊外鉄道の建設、成田空港や関西国際空港などの巨大空港の建設、新産都市などの拠点開発や大規模工業基地の建設、大規模住宅団地の建設、「本州四国連絡橋」などの長大橋の建設、津軽海峡トンネルなどの海底トンネルの建設、東京湾や伊勢湾、大阪湾など全国各地の海浜埋め立て事業など国家財政を財源に予定した大規模プロジェクトの数々は、基本的には「開発効果」「建設効果」が期待できる旨の「開発効果」論や「建設効果」論を正面に掲げて計画し、建設着工を正当化・合理化してきた。「開発効果」論や「建設効果」論は「新産都市」や「本四架橋」など大規模「国家プロジェクト」に関する先行研究などによって破綻を宣告されている<sup>4)</sup>。

「東京湾横断道」の場合、計画段階や建設段階において経済界や産業界など建設推進側が期

待し予測した「開発効果」は、建設・開通後の実態・現実によって裏づけられてきたのか。「開発効果」期待と開通後の実態・現実の間に大きな隔たりが生じている、との指摘が公然といわれているが、どの程度の乖離が現出しているのか、検証・確認する必要がある。ちなみに、「東京湾横断道」建設の場合も、計画・建設段階において、以下の「開発効果」期待が論拠として持ち出され、建設計画を正当化・合理化している。一部重複するが、産業界や新日鉄等を横断道の建設に固執させたものは何か、固執する思惑や意図を再認識する意味でも、「建設効果」期待のロジックを再確認したい。

1つは、オイルショックの影響をまともに受けた素材供給型や重厚長大型の企業は、活路を公共事業の受注に見出そうとした。この業種の代表的な企業である鉄鋼業やセメント業などは建設資材を大量に売り込む先として、建設業の場合は大口受注先として国家主導の大規模公共事業が緊要であった。「全国総合開発計画」以降の20年以上、経済界や製造業、建設業、総合商社、金融保険業などの大企業にとって「本四架橋」事業は、鋼材やセメントなど多様かつ大量の建設資材等を売り込む有力な発注先としてきわめて魅力的な事業であった。だが、「本四架橋」も完成が目前に迫り、鋼材等を売り込む新たな受け皿事業が不可欠であった。「本四架橋」完成後の新規の受け皿事業を期待され浮上した大規模「国家プロジェクト」の1つが「東京湾横断道」の建設計画であった。

2つは、「国土総合開発法」制定以降、わが国が計画・着手した多くの大規模「国家プロジェクト」の場合と同じく、企業や地方自治体は「東京湾横断道」の建設に対しても建設によって地域経済の活性化や産業の高度化、都市化などが期待できる旨を強調し、「開発効果」「建設効果」期待を全面に押し出している。くわえて、横断道には建設・開通によって、東京区部や京浜地区の横浜市・川崎市、いわゆる大都市と時間的・空間的に距離を大幅に短縮できる効果が期待でき、短縮効果に伴ってその他の多様な効果も期待できる、として社会経済的效果の大きさを強調している。

## 2. 「東京湾横断道」の建設と経済界・産業界・大企業 - 計画浮上後の展開

周知のように、四国の4県は明治以来、瀬戸内海に橋を渡し、本州と陸続きになる夢の実現に賭けてきた。脱「離島」を実現するには連絡橋の建設は不可欠であるとして、「本州四国連絡橋」の建設を4県共通の行政課題に掲げる一方、実現のために県民運動・地域運動を精力的に組織・展開している。「全国総合開発計画」において「本四架橋」計画を「国家プロジェクト」として認知させ、オイルショックなどの困難に遭遇しつつ建設工事に着手し、1988年には「瀬戸中央自動車道・本四備讃線」、1998年には「神戸淡路鳴門自動車道」、1999年には「西瀬戸自動車道」が相次ぎ完成・開通させている。これによって四国4県は2世紀にわたる悲願を実現している。ここで取り上げる「東京湾横断道」は、前述のように、神奈川県と千葉県を海底トンネルと長大橋で結ぶ高速自動車道である。建設計画の浮上の仕方や経緯は「本四架橋」の場合ときわめて対照的である。かつ計画浮上から完成にいたるまで要した時間的長さも対照

的で、きわめて短期間内に着工・完成し、開通している。1800年代後半に浮上した「本州四国連絡橋」は開通までに2世紀の時間を要したが、「東京湾横断道」は1950年代末に構想として浮上し、1960年代後半に新日鉄などの働きかけによって建設計画に格上げされ、1980年代末に建設に着手し、1997年12月に完成・開通している。構想・計画から建設・完成・開通にいたる時間は「本四架橋」の場合と対照的にきわめて短期間である。その意味でも「本州四国連絡橋」と「東京湾連絡橋」（「東京湾横断道」）の建設の歴史と経緯には決定的な差異がある。

さらに「本州四国連絡橋」と「東京湾横断道」では計画の浮上から建設着工や完成にいたる経緯・背景にくわえ、建設を突き動かす政治的な力学に明らかな差異がみられる。背景に関していえば、「本四架橋」の場合は、四国の4県が2世紀にわたって連絡橋の建設を本四一体化の悲願として求めてきた「歴史的な悲願」や「夢の実現」という言い回しが示すように、建設は四国側の要請（「内発的要因」）によって計画・建設されている。これに対して、「東京湾横断道」は神奈川県や千葉県の長年の強力な働きかけを受けて建設計画が浮上し、建設が現実味を帯びるという「内発的要因」は希薄であった。計画や建設を仕掛けてきたのは財界「奥の院」といわれる「経済団体連合会」（経団連）や「日本商工会議所」の役職者を兼務する新日鉄に代表されるわが国有数の大企業である。具体的には県外に本社がある鉄鋼やセメントなど建設資材関連の企業であり、橋梁建設や道路建設の有力企業、建設資材などの調達を担当する総合商社、資金調達を担当する大手の銀行・保険会社、いわゆる横断道の建設を仕掛けてきたのは「外発的要因」であった。

実際、戦後、東京湾開発には東京湾を横断する道路建設が不可欠である旨を軸にした構想を提唱し、高度経済成長期以降の「東京湾横断道」建設の口火を切ることになった中心人物はほかならぬ、経済界の大御所・松永安左衛門であり、松永が主宰する「産業計画会議」であった。松永は戦前に引き続き、戦後も経済界の大御所として絶大な影響力を保持し、わが国の産業・経済行政や政策決定に大きな影響を及ぼしてきた。その松永は当時、電力中央研究所理事長を務めていた。その傍ら「産業計画会議」を主宰し（この会議は松永の諮問機関であった）、1961年に現在の「東京湾横断道」に結びつく「東京湾横断堤構想」を発表している。横断道の建設に先行する計画として、当時の「産業計画会議」の事務局長で、現職の日本住宅公団総裁の加納久朗（その後、千葉県の知事選に立候補、就任している）は、東京湾を大規模に埋め立てる「東京湾開発構想」（以下、「加納構想」という）を1958年に発表している。「産業計画会議」も1959年に「東京湾横断堤構想」に発展する「ネオ・トウキョウ・プラン」（NEO-TOKYO-PLAN）を提案している。ところで、川崎～木更津間の現在の横断道が計画として浮上し、建設・完成を経て開通にいたる経緯を整理すると、表1のようになる。

「東京湾横断道」建設計画が大きく動くのは1961年7月以降である。産業界の重鎮・松永安左衛門が主宰する「産業計画会議」が1961年7月に「東京湾横断堤構想」を発表して以降である。以来、横断道建設の仕切り役を担うのは県外の経済界・産業界であり、大企業である。業界や企業では新日鉄が代表する鉄鋼やセメントなど建設資材を生産する業界や企業、鹿島建設

表1 「東京湾横断道」(川崎市～木更津市) 関連の主要な経緯

1958年10月	日本住宅公団総裁・加納久朗「東京湾の2.5万坪を埋め立てる構想」(「加納構想」)を公表
59年7月	産業計画会議「ネオ・トウキョウ・プラン」を提唱。東京湾約2億坪を埋め立てて新東京を建設する計画、湾岸の埋め立て地に東京湾を一周する環状道路をつくり、湾口と湾中に東西を結ぶ鉄道と道路をつける構想。「湾口道路」と「東京湾横断道」建設計画を打ち出している。
61年2月	建設省が神奈川県と千葉県を海底トンネルで結んで東京をバイパスする道路網構想を作成する。
7月	産業計画会議「東京湾横断堤構想」を公表
62年4月	建設省が東京湾環状道路の調査を開始、自民党も同月に「東京湾開発整備計画」を公表している。
12月	財界主導の「東京湾総合開発協議会」が設立
66年4月	建設省が東京湾横断道の調査を開始
9月	東京湾総合開発協議会「東京湾横断架橋促進中央大会」を開催
68年8月	東京湾総合開発協議会「東京湾地域大規模開発プロジェクトの実施促進に関する要望書」を政府に提出
71年4月	建設省「民間事業主体の活用による東京湾横断道路の建設」を公表
10月	木更津市「東京湾横断道路建設促進期成同盟」を結成
12月	千葉県議会「東京湾横断道路・横断橋の建設促進」を決議
72年6月	田中角栄「日本列島改造論」を公表
7月	新日鉄など経済界「東京湾横断道路研究会」を設立
8月	建設省が特殊法人・東京湾横断道路株式会社設置のための予算要求を提出(不成立)
73年7月	東京都知事、「東京湾総合開発協議会」から脱会
75年8月	建設省、技術会議において東京湾横断道について、「今後さらに調査研究を必要とするが、技術的には建設可能である」と結論
76年8月	日本道路公団が東京湾横断道路調査室を設置し、建設省から調査を引き継ぐ
78年2月	自民党、「東京湾環状道路促進協議会」を結成
79年11月	日本プロジェクト産業協議会(略称「JAPIC」)設立、臨海地域開発委員会を設置し、東京湾横断道建設促進を図る
81年4月	国道4号線に川崎-木更津-成田間のルートを指定
11月	第6回六都府市首脳会議(首都圏サミット)の建設の必要性について基本的に合意
12月	千葉県議会「東京湾横断道路の建設促進に関する意見書」を採択
82年6月	日本プロジェクト産業協議会、神奈川経済同友会、千葉県経済同友会が「東京湾環状道路建設促進に関する要望」を提出
6月	千葉県「東京湾横断道路建設県民会議」発足
83年5月	建設省「第9次道路整備5カ年計画」で、東京湾横断道について「調査を完了し、建設を促進する」決定を閣議決定。東京湾横断道路研究会「明日の首都圏をひらく-東京湾横断道路」(パンフレット)を発行
84年1月	千葉県企画部「東京湾横断道路-21世紀の千葉県をひらく」を発行
4月	日本プロジェクト産業協議会「東京湾シンポジウム」を開催
85年7月	千葉県議会「東京湾横断道路の早期事業化に関する決議」を採択
7月	経団連など経済17団体「東京湾横断道路促進期成同盟会」発足
9月	日本道路公団「東京湾横断道路調査結果」(中間報告)を公表
12月	建設省、86年度政府予算案において東京湾横断道建設費として55億円、調査費5億円を計上、第3セクター方式での86年度着工を決定



「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

86年 2月	「東京湾横断道路の建設の促進に関する特別措置法」を提出（5月7日に公布・施行）
5月	建設省「関係5自治体」（神奈川県、千葉県、東京都、川崎市、横浜市）に出資を要請、同月さらに埼玉県、茨城県に出資を要請
6月	日本道路公団「東京湾横断道路船舶航行調査報告書」を発表、日本道路公団が関係地方公共団体への「環境影響評価準備書」を提出
7月	日本道路公団「東京湾横断道路漁業調査報告書」を発表
10月	事業主体として「東京湾横断道路株式会社」を設立
87年 7月	建設大臣が「東京湾横断道路株式会社」に東京湾横断道路を有料道路として建設する事業を認可（完成予定1995年度、事業費1兆1,513億円）
89年 5月	川崎市浮島地区で起工式
93年 7月	事業計画を変更し、開通年度を1年延長し、1996年に変更、事業費を当初の1兆1,513億円から1兆4,384億円に増額
94年 8月	川崎市浮島取付部で初のトンネル掘削開始、同10月に橋げた架設終了
95年 8月	事業計画を変更、開通予定をさらに1年延長し、1997年度に変更
96年 6月	事業計画を変更し、事業費をさらに1兆4,823億円に増額
97年 2月	公募によって「東京湾アクアライン」、木更津人工島を「海ほたる」に名称を決定
4月	トンネル内で貫通式を挙行
12月	「東京湾横断道」（「東京湾アクアライン」）が開通

（注）「東京湾横断道」関係資料をもとに筆者が作成した。

や大林組などに代表される建設・橋梁関連業や企業、総合商社や金融保険業であった。大企業や経済界などは「産業計画会議」の横断道建設の提唱を受け、これを積極的に推進すべく財界・経済界を中心に1962年12月に「東京湾総合開発協議会」、1972年7月には新日鉄主導の「東京湾横断道路研究会」が発足している。さらに公共事業関連の鉄鋼、セメント、建設、機械、商社などの大企業と建設債の引き受けなどを通じて結果的に公共事業の財源や個別企業の事業費の調達を担当する金融、証券、保険など金融保険関連の大企業は、建設省、通産省、運輸省、国土庁と連携して1979年に「日本プロジェクト産業協議会」、いわゆる「JAPIC」を設立している。そこでまず、ここでは横断道の建設に絶大な影響を与え、かつ建設推進の主役を担ってきた諸団体を垣間見る。

1) 「産業計画会議」（1956年） - 現在の横断道は1961年7月に「産業計画会議」が提唱した「東京湾横断堤構想」に発端するといわれる。ちなみに、「産業計画会議」は経済界の大御所で電力中央研究所理事長の松永安左衛門が1956年にわが国の産業全体を見直し、拡大策などの検討を通じて国民生活の向上に資する目的で設立したものである。この会議の事務局長は日本住宅公団総裁の加納久朗（のち千葉県知事）であった。加納は「東京湾横断道」建設計画の裏の仕掛け人といわれ、1958年10月には東京湾を大規模に埋め立て、新たに2.5万坪の土地を造成する「東京湾開発構想」（「加納構想」）を発表している。「産業計画会議」は「加納構想」をベースに1959年には「ネオ・トウキョウ・プラン」という、その後の「東京湾開発構想」に大きな影響を及ぼす開発計画を提唱している。さらに同会議は1961年に川崎～木更津間の横断道を想定させる「東京湾横断堤構想」を発表している。

- 2) 「東京湾総合開発協議会」(1962年) - 「産業計画会議」が提唱した「東京湾横断堤構想」を受け、建設省は構想が予定した東京湾環状道路の一部ルートを「東京湾横断道」とする旨を明らかにし、1962年4月には環状道路の調査に乗り出し、1966年4月には「東京湾横断道」を調査している。その一方、「横断堤構想」推進のため「東京湾総合開発協議会」を発足させている。会長には東京都、神奈川県、千葉県各知事が持ち回りで就任することになっていた。発足当初、協議会を仕切っていたのは当選直後の千葉県知事・加納久朗(前日本住宅公団総裁、「産業計画会議」事務局長)であった。協議会の顧問には電力中央研究所理事長・松永安左衛門、経団連会長・石坂泰三、東京商工会議所会頭・足立正、前東京都知事・東龍太郎など当時の財界のトップクラスが就任している。協議会には東京都、千葉県、神奈川県のほか、埼玉県、横浜市、川崎市など「首都圏サミット」の構成団体も参加している。千葉県では千葉市、市川市、船橋市、習志野市、市原市、木更津市など東京湾臨海地域の自治体が参加し、さらに県内の民間団体や企業も参加し、それぞれ代表者を送っている。このほか、企業や銀行、民間団体など約260の団体や企業が団体加入している。協議会でとくに積極的だったのが、行政では千葉県、民間では横断道の建設で建設資材や工事等の発注を期待した土木建設、鉄鋼、建設機械、電力・ガス、自動車などの業界企業であった。協議会は、東京湾を一体とする港湾整備、東京湾横断道並びに横断堤の建設、東京湾岸道路および関連交通路の建設や整備、水資源の長期広域総合開発、新東京国際空港の建設と関連施設の整備などを重点課題にあげて検討し、横断道の建設にかかわって関係自治体との調整に当たっている。ところが、東京都の美濃部知事が1973年7月に協議会から脱退し、美濃部知事の脱退宣言に革新自治体の埼玉県、横浜市、川崎市が相次ぎ同調し、これ以降、協議会は開店休業状態におちいつている。1975年6月には事実上解散している。
- 3) 「東京湾横断道路研究会」(1972年) - 東京都の脱会宣言に神奈川県や横浜市、川崎市などが同調したことで休業状態におちいつた「東京湾総合開発協議会」に代わって、横断道建設促進の中心になるのが、新日鉄主導で発足した「東京湾横断道路研究会」である。研究会は設置目的を「東京湾横断道路計画の建設と管理運営に、民間企業の資金、技術、経営力等を十分に活用し、経済界の総力をあげて本事業実現の可能性、問題点を関係当局の始動と支持を得ながら研究する」旨を掲げている。会員構成が示すように、研究会の実態は横断道の建設を推進する財界・経済界・産業界・大企業の圧力団体である。発起人に当時の経団連会長・植村甲午郎、新日鉄会長・永野重雄を筆頭に日本興業銀行頭取、富士銀行会長、東京ガス社長、三井物産会長、三菱商事社長、東京電力会長などが名を連ね、会長には新日鉄会長・永野重雄、理事長には新日鉄の専務、副理事長には日本興業銀行の常務が就任している。このほか、理事には富士銀行常務、三井物産常務、三菱商事副社長、東京電力常務、東京ガス常務、監事には日立製作所常務が就任している。事務局長に前日本道路公団交通情報センター理事、事務局次長に新日鉄開発企画委員会事務局次長が就任している。最高顧問に経団連会長・植村甲午郎が就任している。実際、研究会を主導してきたのは新日鉄と日本興業銀行で

あった。横断道の建設に新日鉄などがこだわる事情や思惑は決して単純ではない。東京湾横断道や高速道路問題に詳しいルポ・ライター・久慈力は以下のような認識を示している。「横断道路の建設がはじまれば、新日鉄の鉄鋼への発注が多くなり、興銀の融資への需要も増えるという単純なだけではなかったようだ。横断道路の千葉県側の君津市には新日鉄の大きな製鉄所があり、新日鉄の子会社が横断道路隣接地で広大な土地の買い占めを行っていたこと、また、興銀の子会社も、広大な土地の買い占めを行っていたことと関係する」との認識を示し、研究会の発足も新日鉄などの個別企業の利権が大いに影を落としている、としている<sup>5)</sup>。研究会が新日鉄と興銀の影響下にあったことは、研究会の事務所を千代田区丸の内興銀センター合同ビルに設けている事実、研究会の会長、理事長、事務局長、事務局次長などを新日鉄と興銀の関係者が独占していることにもあらわれている。結成当時の会員企業は33社、建設が決定する1986年の会員企業は49社である。鉄鋼では新日鉄、日本鋼管、住友金属、川崎製鉄、神戸製鋼、建設では大林組、鹿島建設、熊谷組、佐藤工業、清水建設、大成建設、西松建設、間組、前田建設工業、三井建設、不動産では三井不動産、三菱地所、機械・造船では石川島播磨重工業、川崎重工業、住友重機工業、三菱重工業、日立造船、三井造船、電気・自動車ではトヨタ自動車、日産自動車、日立製作所、商社では伊藤忠商事、住友商事、日商岩井、丸紅、三井物産、三菱商事、金融では三和銀行、住友銀行、第一勧業銀行、千葉銀行、東海銀行、日本興業銀行、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行、富士銀行、三井銀行、三菱銀行、横浜銀行、エネルギー・石油精製では東京ガス、東京電力、東亜燃料工業、日本石油、出光興産が参加している。わが国を代表する企業が研究会に団体加入している。同時に参加企業の大半は、戦後とくに高度経済成長期以降、千葉県の東京湾臨海地域に県の企業誘致などに呼応して進出した主要企業でもある。研究会は「東京湾横断道路の京浜工業地帯に対する波及効果分析」や「東京湾横断道路の公共交通システムに関する調査」などの調査研究を実施し、報告書を発表し、建設・開通に伴う波及効果を強調する一方、建設省や日本道路公団の横断道関連の調査・研究の発注を積極的に受託している。その後、研究会には電機の松下電器、東芝、信託の三菱信託銀行、住友信託銀行、三井信託銀行、安田信託銀行、東洋信託銀行、生保の三井生命、朝日生命、明治生命、住友生命、第一生命、日本生命、安田生命、損保の東京海上火災、安田海上火災、大正海上火災、住友海上火災、日動海上火災、日本火災海上、大東京火災海上、大手私鉄の東急電鉄、東武鉄道、京浜急行電鉄、不動産の住友不動産、森ビルが新たに参加している。

- 4) 「日本プロジェクト産業協議会」(1979年) - 「東京湾横断道路研究会」に参加した会員企業の大半は1979年には「日本プロジェクト産業協議会」(Japan Project Industry Council, 以下、「JAPIC」という)を結成し、スライド加入している。「JAPIC」は「東京湾横断道」の建設を推進する強力な圧力団体として有名であるが、その実態はわが国の80年代以降の大規模公共事業の計画や建設・推進の仕切り役であったといわれている。「JAPIC」結成の背景には「東京湾横断道路研究会」発足直後の1973年にオイルショックが勃発し、これを契機

に鉄鋼業界など重厚長大型の企業などが打撃をこうむり、以来、長期の不況におちいり、高度経済成長も終息したという事情がある。1960年代に千葉県の企業誘致政策に呼応し、臨海地域に進出した重厚長大型・素材供給型の有力企業もこれを契機に相次ぎ業績不振におちいり、経営戦略の建て直しを迫られている。田中内閣が掲げた「列島改造構想」もオイルショックの直撃を受け、結果的に破綻するにいたっている。こうした中で、大企業は新たな大規模な投資先や市場を開拓する必要に迫られ、大規模「国家プロジェクト」に活路を求めている。鋼材やセメントなど建設資材を大量に売り込める事業、工事受注が可能な事業としてターゲットに選んだのが、建設費1兆円規模の「東京湾横断道」であった。建設費の1兆円に群がり、多くの業界や企業が売り込みや受注や投資を期待して「JAPIC」に団体加入するが、これを実質的に仕切ったのは「東京湾横断道路研究会」以来、横断道の建設に固執し、建設推進を一貫して仕切った鉄鋼やセメントなど建設資材などの生産を担当する製造業企業であり、建設業界であり、かつまた資材等の供給を調整する総合商社と資金部門を担当する銀行・保険会社であった。「JAPIC」は「国土の有効利用と社会資本の充実を各種大型プロジェクトの推進」を設立目的に掲げている。協議会には企業158社と鋼材倶楽部、生命保険教会、セメント協会、全国銀行協会連合会、電気事業連合会、日本埋立浚渫協会、日本海洋開発建設協会、日本建設機械化協会、日本自動車工業会、日本造船工業会、日本損害保険協会、日本ダム協会、日本鉄鋼連盟、日本鉄道建設業協会、日本電力建設業協会、日本土木工業協会、不動産協会、エンジニアリング振興協会など業界団体が団体会員として名を連ねている。財界・経済界・産業界・大企業を網羅している。「東京湾横断道路研究会」に引き続き、会長には鋼材倶楽部理事長で新日鉄社長の斉藤英四郎が就任し、副会長には日本土木工業協会会長で鹿島建設副社長の前田忠次が就任している。「JAPIC」は大規模な開発プロジェクトを国家財政で計画・推進する方針を基本に据え、都市開発委員会や道路整備委員会、水資源対策委員会、臨海開発委員会などの専門委員会を配置し、国家プロジェクトの計画・推進に強力な圧力で迫ってきた。その意味でも大規模「国家プロジェクト」に対する最大の圧力団体である。関西では関西国際空港の早期着工を求め、首都圏では「東京湾横断道」の建設・着工を重点課題に掲げ、実現に圧力をくわえてきた。臨海開発委員会が横断道の建設問題を所管しているが、委員会の歴代の代表は新日鉄副社長であった。さらに検討課題などを整理し、運営を仕切る運営委員会の代表も同じく新日鉄関係者（日鉄商事社長）であった。

- 5) 「京葉地帯経済協議会」「千葉県経済同友会」「東京湾横断・海岸環状道路建設促進経済団体協議会」 - 横断道の建設の指導権を一貫して握ってきたのは県内企業でも千葉県や神奈川県でもなかった。建設を真に仕掛けてきたのは新日鉄（千葉県木更津地区に最新鋭事業所を進出させていたが）に代表される県外企業であった。このことは計画の浮上から建設にいたる経緯が物語っている。「脱半島」と「脱第1次産業県」を目標に工業化と都市化を優先・重視する千葉県にとって交通環境の整備はきわめて重要であるが、だからといって横断道の建設を他に先がけて提起し、実現に向けて主体性やリーダーシップを発揮してきたわけでは

ない。建設推進の主力を担ってきたのは県外の経済界や産業界、大企業、建設省や日本道路公団であった。千葉県側が横断道の建設に積極的でも意欲的でもなかったことは、県策定の「長期構想」「長期計画」「実施計画」などが横断道の建設を取り上げた時期や政策的優先順位に示されている。対応の遅れや鈍さは行政だけではない。横断道の建設に積極的だった新日鉄など臨海地域に進出した県外企業と対照的に、県内の経済界や産業界、業界団体や地場産業を含む県内企業は横断道の建設に対して消極的で、受け身に終始している。実際、県内の経済界や業界団体が横断道の建設促進に乗り出すのは1977年以降である。東京ガス会長の安西浩が会長職を務める「千葉地帯経済協議会」が横断道の早期着工や湾岸道の早期完成を求めて要望書を提出したのは1977年7月、千葉銀行頭取・勝又豊次郎などが代表幹事を務める「千葉県経済同友会」が臨時総会で横断道の建設促進を決議したのは1977年9月である。「千葉県経済同友会」や「千葉県商工会議所連合会」など県内の経済5団体が「東京湾横断・海岸環状道路建設促進経済団体協議会」を設立したのは1979年8月である。横断道の建設に県内の経済団体が積極的にかかわるのは1977年以降であるが、牽引役を担ったのは千葉銀行であり、頭取の勝又豊次郎であった<sup>6)</sup>。

- 6) 「東京湾横断道路株式会社」（1986年10月） - 「産業計画会議」が1961年に提唱した「東京湾横断堤構想」を湾央横断道として再構築し、建設実現のため、経済界や産業界、企業などが「東京湾総合開発協議会」や「東京湾横断道路研究会」、「JAPIC」などを相次ぎ設立してきたことは、前述の通りである。その後、事業計画の検討、建設に伴う効果分析、建設が環境に及ぼす影響評価、関係自治体等との調整、省庁への働きかけなどを経て、1983年5月に川崎～木更津間に横断道を建設する方針を最終決定し、1985年12月に横断道建設の方式として「第3セクター方式」を選択・決定し、翌1986年の建設着工を決定している。このため、前提として、1986年2月に「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」を提案、2ヶ月後の4月に同法を制定している。そのうえで、1986年10月に横断道を建設する事業主体として「東京湾横断道路株式会社」を設立し、事業許可を1987年7月に得て、1988年春に建設に着工している。当初の開通予定は1996年3月であった。以来、「東京湾横断道路株式会社」が横断道の建設を仕切ることになる。設立時の役員構成は社長が日銀理事、日本開発銀行副頭取、東京湾横断道路研究会会長の岡 昭、副社長は日本道路公団理事で、前田建設工業常務の大城金夫、専務は建設省東北建設局長、東京湾横断道路研究会事務局長の澤井広之、常務は建設省河川局河川総務課長、国土庁長官官房審議官経験者の田中実と新日鉄堺製作所副所長の芦立道夫、取締役は日銀支店長、千葉銀行頭取、千葉県経済同友会代表幹事の緒方太郎、日本発条社長、神奈川県経済同友会代表幹事の坂本壽、トヨタ自動車会長で経団連副会長の豊田章一郎、東京電力社長・日本原燃会長・電気事業連合会会長の那須翔、日立製作所会長・経団連副会長の三田勝茂、通産省資源エネルギー庁長官・新日鉄副社長の山形栄治、このほか千葉県と神奈川県を代表する著名人が取締役に就任している。さらに新日鉄相談役名誉会長・経団連名誉会長・「JAPIC」会長の斉藤英四郎、建設省事務次官・日本道路公

団総裁・道路施設協会理事長の高橋国一郎、東京電力会長・経団連会長・経済審議会会長の平岩外四が相談役に就任している。顔ぶれが示すように、当時の財界、経済界、産業界、大企業のトップが勢揃いしている。監査役には東京ガス常務が就任している。この会社の異常な性格は、発足当初の財界の大御所で構成された役員構成にあらわれている。1993年に事業計画を変更したあとは、当初の役員15人体制を26人体制に変更・強化し、建設省、大蔵省、自治省の天下り官僚や神奈川県、千葉県、東京都、埼玉県、茨城県、横浜市、千葉市などの副知事や助役が新たに専務、常務、取締役、監査役に名を連ねるなど体制強化を図っている。「東京湾横断道路株式会社」の特異性は役員構成のほか、工事を受注した鹿島建設、大成建設、清水建設、大林組、前田建設工業、佐藤工業、西松建設、戸田建設など大手建設会社が社員を職員として出向あるいは派遣している職員構成の異常性にあらわれている。突きつめれば、1兆円規模の建設費に群がって職員を派遣させている特異性、発注と受注の不自然さ・不明朗さにある。鋼材やセメントなど建設資材を売り込む新日鉄に代表される製造業の大企業、資材等の調達を担当する総合商社、建設工事を指名入札等によって受注する大手ゼネコンや橋梁企業、受注企業に多額の事業資金を融資する都市銀行など金融・保険会社が、1兆円規模の事業費や情報の分け前に預かるべく職員を出向・派遣するなど、企業群が「東京湾横断道路株式会社」を丸抱えする異常かつ異様な職場実態を垣間見ることができ<sup>7)</sup>。

### 3. 高度経済成長期以降の東京湾開発構想と「東京湾横断道」

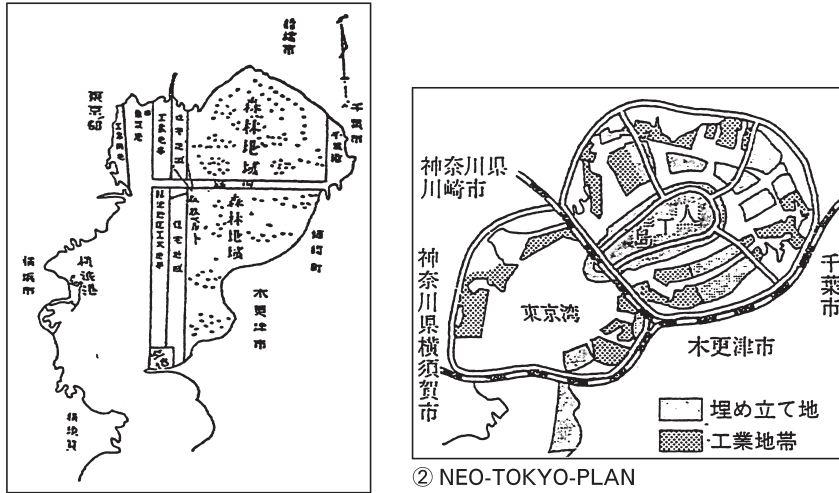
「東京湾横断道」建設計画は「産業計画会議」が1961年に「東京湾横断堤構想」を提唱したことを契機に急浮上している。建設計画はこれを期に具体性を帯びるが、この機運を待つかのように、シンクタンクや研究者集団は横断道建設の構想や腹案を相次ぎ提案している。こうした動きにいち早く反応し、事業化に向け積極的な対応を示してきたのが、新日鉄や石川島播磨重工業や伊藤忠商事など鉄鋼やセメントなど建設資材を生産あるいは調達を担当する大企業であり、横断道建設工事の受注を期待する鹿島建設や熊谷組など大手ゼネコンであった。大口融資先が確保できるとして都市銀行や保険会社などもまた横断道の建設に積極的に対応してきた。もちろん、「東京湾横断堤構想」の基礎には「産業計画会議」が1959年に提唱した「ネオ・トウキョウ・プラン」、いわゆる東京湾大規模開発構想がある。

ところで、東京湾を大規模に開発する構想は1960年以降、有力シンクタンクや研究者（集団）によって相次いで提出されている。研究者（集団）では当時の東大教授・丹下健三（研究室）や千葉大学助教授・千葉馨八郎などに代表される。提案は臨海や湾央を埋め立てる方式、あるいは構造物で「人工島」を築造する方式で、東京湾に「新東京」や副都心を造成・構築する構想と、併せて東京湾を横断する道路や湾岸環状道路を建設する構想からなっている。研究者以外では1962年10月に実施された地方選で日本住宅公団総裁から千葉県知事に華麗な転身を遂げた加納久朗が「産業計画会議」事務局長時代の1958年に提唱した東京湾を大規模に埋め立て、

新たに2.5万坪の土地を造成する構想（いわゆる「加納構想」）がとくに有名である。加納久朗はさらに1961年に「産業計画会議」事務局長として「東京湾横断堤構想」の策定をお膳立てしている。なお、同会議は1959年には「ネオ・トウキョウ・プラン」を提唱している。

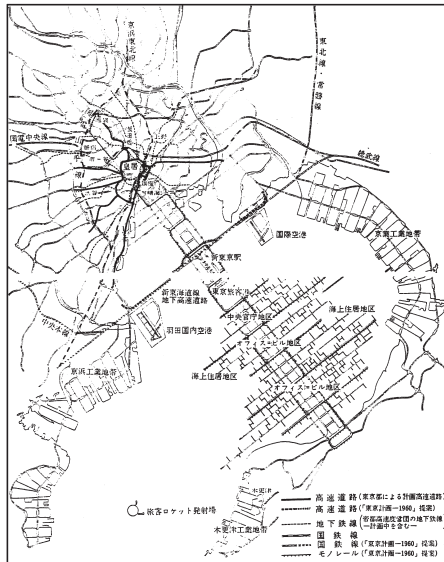
東京湾を埋め立て方式などによって新たに業務用地や住宅用地を造成・構築する計画や、東京湾の湾央や湾口を横断する横断道（「湾口道路」や「東京湾横断道」）を建設する計画を軸にした「東京湾開発構想」は、「産業計画会議」が提唱した複数の構想（「ネオ・トウキョウ・プラン」と「東京湾横断堤構想」）、丹下教授グループが提唱した「東京計画1960構想」（「丹下構想」、1961年3月）、加納久朗が提唱した東京湾開発構想（「加納構想」、1958年）、千葉助教授が提唱した構想（「千葉構想」）、建築家の大高正人が提唱した構想など数多い。高度経済成長期に提唱された構想では、表2に示す構想が代表的である。横断道の建設を提案した代表的な「東京湾開発構想」を以下、順次に素描する。

- 1) 「加納構想」（1958年） - 日本住宅公団総裁の加納久朗は松永安左衛門が主宰する「産業計画会議」の事務局長であったが、事務局長時代の1958年に東京湾を埋め立てによって大規模な住宅用地などを造成する開発構想、「加納構想」を発表している。東京湾の約半分を埋め立て、東京23区の1.5倍に当たる約2.5万坪の土地を新たに造成し、「新東京」を建設する構想であった。構想では、東京の人口は1975年には1,600万人に膨張すると予想し、増加人口の多くを東京湾の埋め立て地、いわゆる「新東京」に移動させるか、迎え入れるとしている。このためにも東京湾を埋め立て、住宅用地や業務用地を大規模に造成する必要があるとしている。千葉県側の海浜を房総南部地域の丘陵を切り崩し、その土砂を埋め立て、大規模な土地を造成する。現在の東京湾から千葉港までの東西方向に水深20mの航路（運河）をつくり、東京湾を縦に2分し、千葉県側を中心に35年間にわたって湾内を埋め立て、2.5万坪の土地を造成し、「新東京」として位置づける構想である（図2）。
- 2) 「ネオ・トウキョウ・プラン」（NEO-TOKYO-PLAN）（1959年） - 「加納構想」は加納個人の提案でもあり、これ以上進展することはなかったが、前述のように、「産業計画会議」の「ネオ・トウキョウ・プラン」や「東京湾横断堤構想」に引き継がれている。その意味では以後相次ぐ横断道建設計画に大きな影響を与えたとみななければならない。「ネオ・トウキョウ・プラン」は「産業計画会議」が1959年に提唱した「埋め立て方式」の東京湾開発構想であるが、開発方式など多くの点で「加納構想」と類似している。「ネオ・トウキョウ・プラン」も東京の人口は1975年には1,430万人に増加する、という人口膨張の予想を前提している。人口急増に伴って交通混乱や通勤難が表面化し、住宅不足など都市問題も深刻化する。この事態を打開するには、東京湾で大規模な埋め立て事業を断行し、約2万坪（1.8万坪）を新たに造成する必要がある。そのうえで、湾岸の埋め立て地を一周する環状道路を建設する一方、湾口と湾央に連絡橋（鉄道・道路）を建設する必要がある。これが「ネオ・トウキョウ・プラン」が示した東京湾開発構想である（図2）。「加納構想」の事業費は1.5兆円であるが、「ネオ・トウキョウ・プラン」の事業費は4兆円、事業費規模が示すように大規模で



①加納構想

② NEO-TOKYO-PLAN



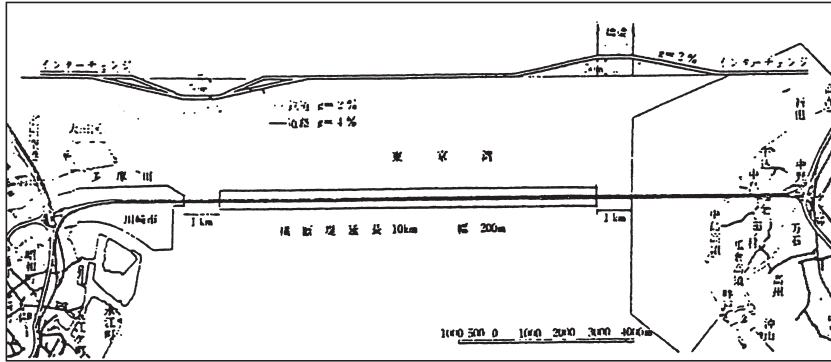
③丹下構想

図2 東京湾開発構想と「東京湾横断道」建設構想(1)

ある。「東京湾横断堤構想」は川崎～木更津間に横断堤防を建設する構想である。横断堤の建設計画は「ネオ・トウキョウ・プラン」の一部である。川崎の多摩川河口右岸～木更津の小櫃川河口付近間に延長10km, 幅200mの横断堤を築造し, 両端1kmに航路を確保・建設する, 川崎側が海底トンネル, 木更津側が架橋という, 海底トンネルと連絡橋・長大橋からなる横断堤建設構想である(図2)。



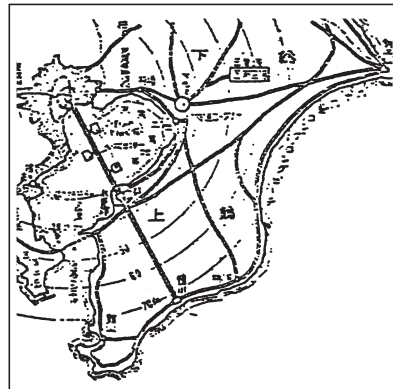
「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）



①東京湾横断堤構想



②大高構想



③清水構想

図3 東京湾開発構想と「東京湾横断道」建設構想(2)

3) 「丹下構想」(1961年) - 東大教授で建築家の丹下健三が研究室としてまとめた東京湾開発構想は「東京計画1960」として知られている。この構想も基本的には東京の人口が将来、大幅に急増・膨張するとの予想を前提に、これに伴う状況にどう対応するかを見据えて検討した結果の構想である。この点では「加納構想」や「産業計画会議」の大規模開発構想と前提および視点・問題意識を共有している。人口1千万人の東京はあらゆる面で行き詰まり、機能不全におちいる、この事態をどう打開するか、こうした認識や問題意識をベースに丹下教

授グループがまとめたのが、東京湾の湾中央に大規模な「人工島」を築造する構想である。築造した「人工島」を住宅用地や業務用地として開発・利用する点は「加納構想」や「産業計画会議」の構想と共通しているが、「産業計画会議」の構想や「加納構想」の「埋め立てる方式」に対して、「丹下構想」では海底から直接人工地盤を築造し、線形平行射状の「海上空間都市」を建設する、いわゆる「人工島方式」を採用している。海上都市は中央官庁地区、オフィスビル地区、海上居住地区などに分かれ、新東京駅や東京旅客港などが計画されている。東京湾を横断する交通路の建設も構想には含まれているが、「加納構想」や「東京湾横断堤構想」と決定的に違う点は川崎と木更津を結ぶ横断道ではなく、東京都心～千葉市を海底トンネルで結ぶ計画である。その点では現在の「東京湾横断道」とは明らかに異なっている(図2)。

- 4) 「清水構想」(1961年) - 清水馨八郎(当時千葉大学助教授)は1961年7月に東京湾千葉県側と木更津周辺の房総丘陵を大規模に開発し、首都機能の受け皿を期待して「東京湾天橋立構想」といわれる開発構想を発表しているが、この中には東京湾を横断する「京葉中央道路構想」が含まれている(図3)。都心と千葉県を結ぶ横断道という点では「丹下構想」と同じであるが、「丹下構想」との違いは都心～木更津間を結ぶ横断道である。木更津市周辺に人口300万人規模の大都市を建設し、東京の副都心として位置づけ、東京区部の過密な機能を一部移転し、機能分散を通じて、過密の弊害を一挙に解決しようとする「副都心構想」である。現在の川崎～木更津間の横断道とは明らかに違うが、横断道の建設を基本戦略に据えている点では他の開発構想と共通している。さらに千葉県側に東京の副都心を建設し、膨張の一途をたどる東京の人口や機能を移転・分散を図り、東京問題に集約される過密の弊害を解決しようとしている点では、「加納構想」や「産業計画会議」が提唱した構想、「丹下構想」と基本認識や政策意図を共有している。

- 5) 「大高構想」(1959年) - 建築家の大高正人も東京湾開発構想を1959年2月に発表している。「加納構想」の次に早い発表である。「大高構想」は「海上都市構想」として知られている。開発方式は「人工島方式」で、東京湾に「人工島」を築造し、海上都市を築造し、他の構想と同じく過密な東京区部の機能の分散を図ろうとする構想である。「加納構想」や「ネオ・トウキョウ・プラン」が提唱した「埋め立て方式」を採用せず、「丹下構想」と同じ「人工島方式」を選択している(図3)。

以上は1950年代末から1960年代前半にかけて、研究者やシンクタンクなどが提唱した代表的な東京湾開発構想である。もちろん、東京湾を大規模に開発する構想は1970年以降も研究者(集団)やシンクタンクなどによって数多く発表されている。80年代後半に発表された構想だけでも決して少なくはない。1986年には丹下健三グループ(東京湾研究会)によって「東京の将来を考える」構想、1987年には21世紀構想委員会が「東京湾コスモポリス構想」を発表しているし、同年には社会経済国民会議が「24時間型都市構想」、海洋産業研究会が「東京湾21世紀構想」を発表している。開発構想は開発規模や建設規模が示すごとく大規模かつ巨額である。

「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

海洋産業研究会編『東京湾21世紀構想 - 魅力あるウォーターフロントの創造』（鹿島出版会，1987年）には87年以前の40件の東京湾開発構想が紹介されている。表2は高度経済成長期以降の主な東京湾開発構想である。

『東京湾21世紀構想 - 魅力あるウォーターフロントの創造』（鹿島出版会，1987年）が紹介した東京湾地域での開発構想は，以下の事業費規模や埋め立て規模などが示すように，いずれも巨大開発構想である。東京湾を開発対象にした「東京湾横断道路」（1500億円），「東京湾人工島」（180ha），「東京湾口横断道路」（延長10km），「東京湾マリネット」（6000億円），「湾内廃棄物処理場計画（フェニックス計画）」（1200ha），「第3国際空港構想」（3000ha，3兆円），「東京湾コスモポリス構想」（1万ha，55兆円），「2025年の国土と東京（東京改造計画の緊急提言）」（3万ha，238兆円）は，現在すでに部分的に完了しているが，埋め立て面積や事業費規模は，数値が示すように大規模である。都内の臨海地域を開発対象にした「羽田沖埋立地造成事業」（4000億円），「羽田沖空港移転跡地利用構想」（200ha），「東京港連絡橋建設計画」（500億円），「東京港シンボルゾーン計画（116ha）」，「東京テレポート計画」（93.8ha），「臨海スポーツ・レクリエーション施設建設計画」（260億円），「竹芝・日の出・芝浦埠頭再開発計画」（1000億円），「大川端地区整備計画」（2000億円），「葛西臨海公園建設計画」（183.5ha，100億円），神奈川県側の東京湾臨海地域を開発対象にした「みなとみらい21」（186ha，2兆円），

表2 戦後の主な「東京湾開発構想」（出所：千葉県『港湾資料集』）

発表年次	計 画 名	発表者・機関	埋 立 面 積
1956年4月	京浜三港港湾計画	運輸省港湾審議会	97万坪
58年10月	加納構想	加納久朗	2.5億坪
58年12月	京葉工業地帯造成計画	千葉県	1,000万坪
59年2月	海上都市構想（大高プラン）	大高正人（国際建築）	
59年4月	ネオ・トウキョウ・プラン	産業計画会議	1.8万坪
59年12月	京葉臨海工業地帯造成計画	千葉県	2,060万坪
60年12月	京葉臨海工業地帯造成計画	千葉県	3,400万坪
60年12月	南関東工業地域計画	小川栄一と国土総合開発社	3,500万坪
61年3月	東京計画1960	丹下健三研究室	
61年3月	東京湾開発整備計画	自民党東京湾開発委員会	3,345万坪
61年4月	第2次東京湾港湾計画	運輸省港湾審議会	2,080万坪
61年7月	東京湾天の橋立	千葉馨八郎研究室	(700億円)
61年 秋	東京湾南部開発計画	神奈川県経済調査会	6,100万坪
61年11月	東京湾横断堤構想	産業計画会議	川崎～木更津
62年4月	東京湾開発構想	自民党	1億坪
67年8月	東京湾港湾計画	運輸省港湾審議会	2.73万坪
86年6月	東京の将来を考える	丹下健三・東京湾研究会	人工島
87年4月	東京湾コスモポリス構想	21世紀構想委員会	1万ha
87年5月	東京湾改造計画の緊急提言	黒川紀章・グループ2025	1万ha
87年5月	東京アイランド構想	(株)大日本土木	2,700ha
87年6月	24時間型都市構想	(社)社会経済国民会議	1万ha
87年8月	東京湾21世紀構想	(社)海洋産業研究会	4,000ha

「シビルポートアイランド計画」(443ha)、「横浜ベイブリッジ建設計画」(2200億円)、「新本牧開発計画」(88.2ha)、「金沢シーサイドライン建設計画」(延長11km, 650億円)、「マリン・コミュニティ・ポリス計画」(1兆円)も開発規模・事業費規模ともに巨大開発計画である。千葉県側東京湾地域で計画された「幕張新都心構想」(437.7ha, 1000億円)、「市川Ⅱ期地区埋立計画」(686ha, 5000億円)、「東京ディズニーランド浦安地区開発」(43ha, 50億円)、「富津マリンランド構想」(200ha, 3400億円)などいずれも壮大な計画である。横断道の建設にかかわって千葉県が計画した「上総新研究開発都市構想」(「かずさアカデミア・パーク構想」)もまた同様である。このほか、表2にあげられている「産業計画会議」の「ネオ・トウキョウ・プラン」(2万坪, 4兆円)、「丹下構想」の「東京計画1960」(18兆円)、「清水構想」の「東京湾における天の橋立構想」(延長70km, 1000億円)などの構想、1978年に海洋産業研究会が提唱した「ふっつエメラルドロード構想」(延長13km, 人工島78万 $m^2$ )なども開発規模・事業費規模に照らして明らかに大規模である<sup>8)</sup>。

ちなみに、東京湾を横断する道路計画は湾央を横断する道路と湾口を横断する道路の2通りが考えられ、かつ実際、検討されてきた。具体的に示されてきたのが、川崎～木更津間を結ぶ現在の「東京湾横断道」と、現在計画段階の横須賀～富津間の「湾口道路」である。「東京湾横断道」は「国家プロジェクト」として計画・建設され、すでに完成・開通している。「湾口道路」は「本四架橋」や「東京湾横断道」完成後の大規模「国家プロジェクト」を期待され、世紀末に急浮上した他の「海峡道路」建設計画と同様に21世紀早い段階での建設を視野に現在調査費等を一部講じている<sup>9)</sup>。高度経済成長期以降、東京湾を横断する道路建設案では現在の「東京湾横断道」と計画段階の「湾口道路」が有名である。このほか、丹下教授や清水教授によって提唱された千葉県(千葉市や木更津市)と東京都心を結ぶ横断道建設計画は「京葉中央道路建設」構想として知られている。これをくわえた3案が東京湾横断道路計画としては代表的である。横断道3案については建設工法など技術的検討もくわえられ、設計図も一通り提出されている。横断道建設の世論形成などを通じて建設計画の具体化や建設着工を促した建設計画を提唱した高度経済成長期以降の「加納構想」、「大高構想」、「ネオ・トウキョウ・プラン」、「東京湾横断堤防構想」、「丹下構想」、「清水構想」などが果たし、担った役割は決して小さくない。東京湾の臨海地域や湾央を「埋め立て方式」や「人工島方式」で「新東京」や「副都心」を新たに建設し、首都に集積・集中する経済機能や行政機能を移転・分散を図る、さらに過密な都心の人口や新たに流入が予想される人口を計画的に移転させる、このためにも湾内に建設予定の「新東京」や「副都心」と都心部を有機的に結びつける横断道や環状道路の建設が不可欠である旨の認識や視点を「加納構想」、「ネオ・トウキョウ・プラン」、「丹下構想」などは共有していた。

ただし、周知のように、東京湾開発構想が提唱した湾内に「新東京」や「副都心」を建設する計画など構想の大半は実現していない。ただ唯一、実現しているのは川崎～木更津間に高速自動車道を建設する現在の「東京湾横断道」だけである。このほかでは、第2「横断道」とし

「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

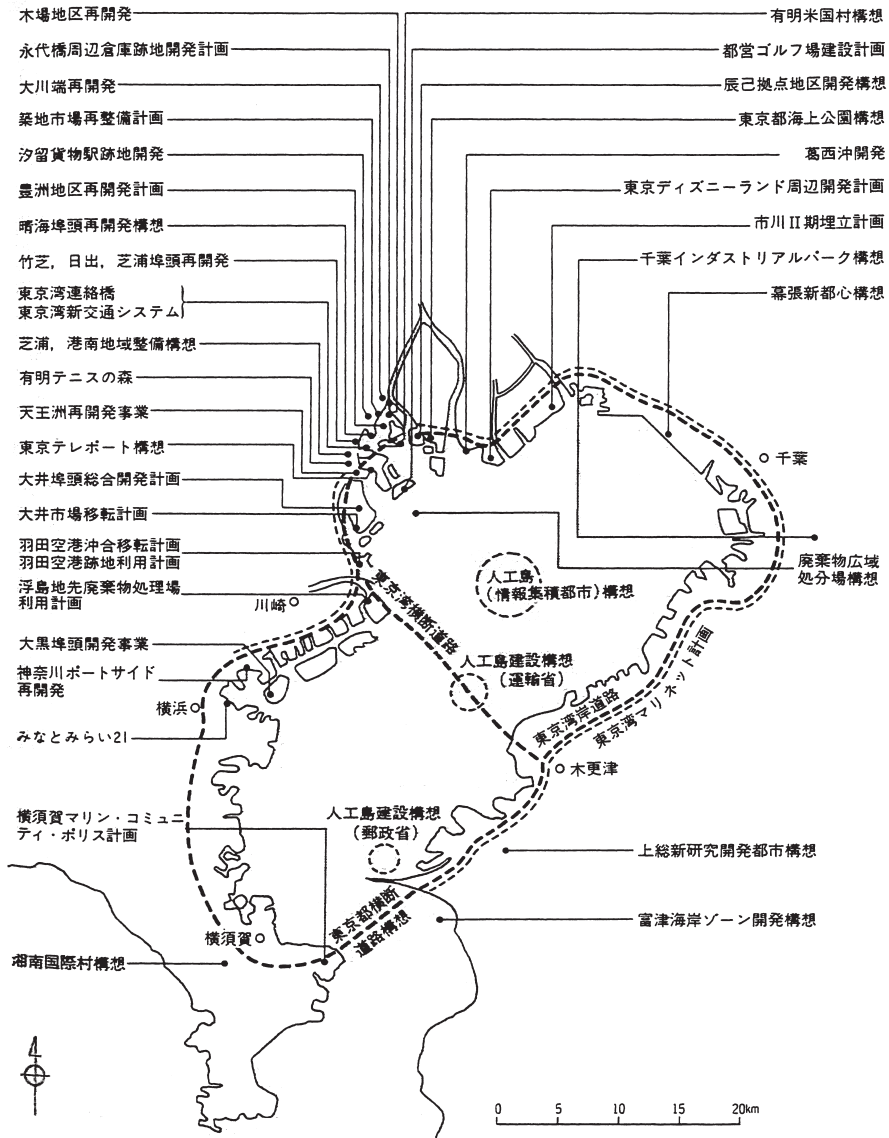


図4 東京湾臨海地域における埋め立て事業と開発計画 (出所:「地方自治職員研修」臨時増刊号No.23)

て胎動している「湾口道路」が目につく程度である。もちろん、この時期の構想を下敷きにした(と考えられる)新たな大規模開発計画が都内や神奈川県や千葉県臨海地域で主に行政によって相次ぎ策定され、その一部はすでに実現している。千葉県では1950年代後半以降、市川市、船橋市、習志野市、千葉市、市原市、袖ヶ浦市、木更津市、君津市、富津市の地先で東京湾を大規模に埋め立て、広大な工業用地や住宅用地を造成する事業が計画・実施され、多くの企業が誘致に呼応し、進出し、大規模な住宅団地も臨海地域に建設されている。市原市から袖ヶ浦市、木更津市、君津市、富津市の地先で、県主導で計画・着工・完成した広大な埋め立て

地には1950年代末以降、わが国有数の重厚長大型・素材供給型の大企業が相次いで進出し、1960年代には新日鉄が社運を賭して最新鋭高炉を有する製鉄所を建設している。千葉市幕張地区の埋め立て地には新都心（「幕張新都心」）を建設し、浦安市の埋め立て地には広大なレジャーランド（東京ディズニーランド）が進出し、都市整備公団や大手不動産会社が大規模な住宅団地を誘致・建設している。対岸の川崎市や横浜市でも臨海地域で大規模な埋め立てが行われ、京浜工業地帯を拡張している。都内臨海地域でも大規模な埋め立て事業が相次ぎ計画・実施され、臨海地域の業務用地や住宅地を拡張している。図4には東京湾臨海地域における埋め立ての変遷と開発計画が端的に示されている。

高度経済成長期以降、東京湾で展開された埋め立ての凄まじさは、「驚くべきことに、60年以降の20年間に埋め立てられた東京湾の面積は、それ以前の江戸時代からの埋立面積の4倍かくに達する。この高度経済成長期に進行した大規模な海面埋立と重化学工業化は、東京湾の自然環境をいちじるしく破壊するとともに、公害や災害による甚大な被害をもたらした。そのため、東京湾は一時は“死の海”と化す寸前にまでおちいった」とする認識にあらわれている<sup>10)</sup>。これで埋め立てる事業が終息したわけではない。千葉県船橋市地先の「三番瀬」問題が示すように、現在も埋め立て計画が目白押しである。高度経済成長政策の破綻、安定成長への転換、東の間のバブル経済、バブル崩壊後の不況の長期化や経済の激しい浮き沈みに直面してもなお、東京湾では埋め立てと開発事業が間断なく続いてきた。だが、それは臨海地域における事業展開である。その意味でも湾央での埋め立て等の開発構想を提唱した「加納構想」や「大高構想」、「ネオ・トウキョウ・プラン」、「丹下構想」とは明らかに異なっている。

(注)

- 1) 筆者は戦後とくに高度経済成長期以降の大規模「国家プロジェクト」「開発プロジェクト」の展開について、「大規模「国家プロジェクト」の構想と現実 - 「東京湾横断道路」建設と「常磐新線」建設計画に関する研究序説」（『人間の福祉』第17号所収）で検討している。
- 2) 経済企画庁編『新全国総合開発計画』（大蔵省印刷局）57頁。
- 3) この点については拙著『工業化と企業都市の構造変化 - 千葉県と市原市の実証的研究』（本の泉社、1999年）および拙稿「大規模「国家プロジェクト」の構想と現実 - 「東京湾横断道路」建設と「常磐新線」建設計画に関する研究序説」（『人間の福祉』第17号に所収）において検討しており、参照されたい。
- 4) 代表的な先行研究には宮本憲一が研究代表を務めた共同研究がある。宮本憲一編『講座地域開発と自治体』（全3巻、筑摩書房、1977年）や宮本憲一著『地域開発はこれでよいのか』（岩波書店、1973年）などがある。この種の先行研究については拙稿『大規模「国家プロジェクト」の構想と現実 - 「東京湾横断道路」建設と「常磐新線」建設計画に関する研究序説』（『人間の福祉』第17号・第18号に所収予定）を参照されたい。
- 5) 久慈久著『東京湾アクアラインの検証』（緑風出版、1999年）179～180頁
- 6) 横断道の建設をめぐる千葉県内の動向については朝日新聞千葉支局編『追跡・湾岸開発』（朝日新聞社、1987年）や遠藤寛人著『明日の東京湾 - 横断道路計画の全貌』（昭和図書出版、1979年）などに詳しい。竹内壯一「東京湾横断道のもたらしたもの」（東京湾横断道を考えるシンポジウム実行委員会『東京湾横断道を考えるシンポジウム資料集』7～8頁）は千葉県の財界が横断道建設促進に積極的な動きを示すのは1979年以降であるとの認識を示している。
- 7) 「東京湾横断道路株式会社」の役員構成や職員構成の異常かつ異様な実態については久慈 力著『東京湾アクアラインの検証』などに詳しい。職員構成については日経コンストラクション編『東京湾横断

## 「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

道路のすべて』（日経BP社、1997年）第2部「見えないプロジェクト記録」でも記載されている。岡昭社長は会社の陣容について「ざっと140人で、民活による会社なので各方面からとっています。最大は道路公団で全体の4分の1、みんな出向で来ています。残りの4分の3が50社ぐらいから来ている。20社ほどのゼネコンから1～3人ずつ、ほかに新日鉄などのメーカー、金融機関など様々です。さらに建設省、運輸省などの役所や、地方自治体からもきています。」（154頁）と証言している。

- 8) (株)海洋産業研究会編『東京湾21世紀構想 - 魅力あるウォーターフロントの創造』（鹿島出版会、1987年）27～30頁。
- 9) 21世紀計画として浮上としている「海峡横断道路構想」は「津軽海峡道路」（北海道～青森県、下北半島13km、津軽半島19km）、「東京湾口道路」（千葉県～神奈川県、15km）、「伊勢湾口道路」（愛知県～三重県、20km）、「紀淡海峡道路」（和歌山県～兵庫県・淡路島、14km）、「豊予海峡道路」（愛媛県～大分県、14km）、「鳴門海峡道路」（山口県～福岡県、2km）、「早崎瀬戸道路」（長崎県～熊本県、5km）、「長島海峡道路」（熊本県～鹿児島県、2km）を建設する構想で、一部計画については調査費等が講じられている。
- 10) 藤原寿和「埋立開発はどう行われたか」（田尻宗昭編『提言東京湾の保全と再生』日本評論社、1988年）64頁。