

「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(2) -

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」以上は前号
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」論について本号
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

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

東京湾開発構想は開発規模や事業費規模に照らして大規模である。表2には埋め立て規模や事業費を示しているが、当時の国家予算規模（一般会計）に照らして、構想の開発事業費が巨額であることは明瞭である。たとえば、わが国の一般会計歳入総額（決算額）は1958年が1兆4537億円、1960年が1兆9610億円、1961年が2兆5159億円、1965年が3兆7731億円、1970年が8兆4592億円、1975年が21兆4734億円、1980年が44兆407億円である。これに対して、開発構想が提示している事業費は、1959年4月発表の「ネオ・トウキョウ・プラン」が4兆円、1961年発表の「丹下構想」は18兆円、1961年11月の「東京湾横断堤構想」は1,000億円である。同年の一般会計決算規模の2倍以上、あるいは7倍以上、横断堤の場合も決算総額の1/20に相当する。これだけの事業費を投じても東京湾に大規模な新市街地や「海上都市」を造成・建設する必要があるし、投資以上の効果が期待できる、とプランナーなどが評価していたことを示している。こうした認識や判断の根拠は以下の2点である。

1つは、東京区部にはすでに人口や中枢管理機能などが過度に集積・集中している。経済の高度成長や都市化の進展によって今後一層進行することが考えられる。これに伴って過密の弊害はさらに加速し、深刻化の一途をたどることが予想される、とする危機意識である。

2つは、今後さらに拡大が予想される人口や中枢管理機能などが区部で過度に集積・集中する状況を回避し、過密の弊害がこれ以上深刻化する事態を政策的に回避するためには、人口や

^{*} Studies on Plan and Realities of Tokyo Bay Aqua-line - A Case-Study of a Large National Projects

^{**} 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

機能などを移転・分散させるため、大規模な受け入れ先の確保が必要である。くわえて、深刻化の一途をたどる都市問題や過密の弊害を避難させる新たな場所・空間の確保が不可欠である、とする認識や政治判断である。

ところで、前述のように、戦後、東京湾に接する東京都、神奈川県、千葉県は東京湾を埋め立て、業務用地や住宅用地を造成する事業計画を数多く策定し、かつ実際、埋め立て事業に着手してきた。だが、その大半は臨海地域を埋め立てる事業であり、「加納構想」以来の「ネオ・トウキョウ・プラン」や「丹下構想」などが提唱してきた「埋め立て方式」や「人工島方式」での湾央開発とは明らかに異なっている。その意味では現在の開発計画は「加納構想」以来の開発構想と大きくかけ離れている。

実際、横断道は開発構想の本体と切り離され、川崎～木更津を結ぶ横断道として計画・建設され、完成している。横須賀～富津を結ぶ「湾口道路」建設計画も開発構想から切り離して計画され、前述のように、調査費等が講じられ、現実味を徐々に帯びてきているが、建設計画の底流に東京湾開発構想があることは否定できない。東京湾開発構想の事業費総額と横断道の建設費を比較すると、事業費規模にはたしかに桁違いのひらきがあるが、それでも当時のわが国の財政規模（一般会計）と比較して決して小さくない。たとえば、「東京湾横断道」建設計画に決定的な影響を与えた「加納構想」の場合、横断道の建設費を含む事業費総額は2兆5000億円、1959年発表の「ネオ・トウキョウ・プラン」の事業費総額は5兆円、うち「湾央横断堤」（「東京湾横断堤」「東京湾横断道」）の建設費としては2,500億円を予定している。1961年の「東京湾横断堤構想」では事業費は1,000億円を予定している。「丹下構想」の総事業費は18兆円、東京都心～千葉市間を想定している「京葉中央道路」（海底トンネル）の事業費は2兆4000億円、巨額である。「清水構想」では横断道・「東京湾天の橋立」（都心～木更津間）の建設に1,000億円が必要であるとしている。このように、この時期に提案された横断道建設の事業費はいずれも巨額である。1989年に現在の横断道を建設する際の事業費は1兆1500億円、9年後（1997年）に完成する段階では、事業費は1兆4823億円、約1兆5000億に膨張している。いずれにしても現在の横断道計画の有力なベースになった「ネオ・トウキョウ・プラン」の「湾央横断堤」建設費2500億円、「東京湾横断堤構想」の事業費1000億円など1960年代早々段階での1,000億円の事業費は、間違いなく巨額である。1950年代後半に浮上して以降、「東京湾横断道」建設として結実する川崎～木更津間の横断道建設の事業費は、以下、明らかにするように、計画段階の1975年～1976年では建設費として5000億円～6000億円、政府が予算編成を通じて「東京湾横断道」建設を正式に承認した形の1985年においては、建設事業費として8000億円を見通していた。日本道路公団が建設大臣から事業認可を受けた1987年7月の基本計画にもとづき算出した事業費見通しは1兆1500億円、そして完成段階では1兆4823億円に膨れ上がっている。事業費膨張の背景に建設工法などの変更に伴う問題があることは、横断道建設の経緯など全貌を開示した日経コンストラクション編『東京湾横断道路のすべて』（日経BP社、1997年）が紹介している、1993年7月には事業変更を理由（シールドトンネルの耐久性向上、施工中の

環境保全対策費などを上積み)に事業費見通しを1兆4400円に上方修正し、1997年2月には川崎人工島の地中連続壁の構築手順の変更やシールド機の地中接合部の凍結範囲の変更など事業変更を理由に事業費を1兆4823億円にさらに上方修正している事実に照らして明らかであるが¹⁾、それにしても事業費増額の規模は大きく、計画や定見の欠如は理解の域をはるかに越えている。

小稿では「東京湾アクアライン」として知られる「東京湾横断道」について財務構造や事業計画等の変更に関与する予定はないが、横断道建設の背景や思惑など横断道の政治的な意味合い、局面にライトを当てる意味でも、事業計画の検討や計画変更のたびに事業費が数百億円も増額する横断道建設の経営感覚などを見定めることは無視できない。

研究者集団やシンクタンクなどが「東京湾横断道」の建設に固執した背景には、「丹下構想」などが建設理由にあげているように、たしかに湾央や臨海地域に建設予定の「新東京」や「副都心」を東京都心と有機的に結びつけるには基幹的な交通路が不可欠である、とする認識や判断がある。だが、これだけの理由で、経済界や鉄鋼・セメント・建設などの業界・企業が横断道の建設に固執するとは到底考えられない。新日鉄などが横断道の建設に固執し、推進に意欲を注いだ理由は、これ以外にあったと考えられる。真の理由は前述の通りである。そして実際、横断道は新日鉄など「JAPIC」加盟の大企業が思い描いたように、思惑通りに浮上し、具体化し、建設にこぎ着けている。さらに建設主体の「東京湾横断道路株式会社」に主要株主として経営に参画し、事業計画の策定に参加し、建設手法を決定し変更し、事業費の膨張を演出している。他方で、建設資材の売り込みや工事の受注に成功してきた。

周知のように、横断道など高速自動車道は従前から鋼材とセメントの塊であるといわれる。したがって、建設に伴って鋼材やセメントなど大量の建設資材が使用される。このため、建設資材等を生産する素材供給型の大企業にとっては、高速自動車道の建設は建設資材の恰好の売り込み先として魅力のある事業であった。そのじつ横断道関連事業を受注してきたのは「東京湾横断道路研究会」以来、一貫して主導的な役割を担ってきた新日鉄などに代表される鋼材やセメントなど建設資材を生産する重化学工業部門の大企業、新日鉄などの鋼材等の受注・調整を担ってきた丸紅や三井物産など総合商社、トンネルや人工島や長大橋など建設工事の大半を一手に受注してきた鹿島建設など大手ゼネコンや橋梁専門企業であった。そしてこれらの企業はいずれも「JAPIC」の主要な構成団体であり、「東京湾横断道路株式会社」の主要な株主企業であった。

前掲の日経コンストラクション編『東京湾横断道路のすべて』には横断道の設計、調査、実験、土木、造園、舗装、建築、設備工事などの請負契約のうち、請負契約3,000万円以上の契約約200件について、件名（設計・調査・実験等、土木・造園・舗装工事等、建築・設備工事等、その他）、期間、請負者、契約金額、契約方法が開示されている（1997年8月19日現在）。大口の請負契約の大半は「東京湾横断道路研究会」や「JAPIC」に名を連ね、かつ「東京湾横断道路株式会社」の株式を保有している、鹿島建設、大成建設、清水建設、大林組、熊谷組、

間組、前田建設工業、佐藤工業、三井建設、東急建設、西松建設、飛鳥建設、五洋建設、青木建設、銭高組、鴻池組、大日本土木などが国を代表する大手ゼネコンや中堅ゼネコンであった。契約金額がもっとも大きいのは川崎人工島東工事（契約額332.9990億円）であるが、この工事を受注しているのは大成建設、飛鳥建設、五洋建設、オーバーシーズ・ベクテル・インコーポレーテッドJV（共同企業体）である。契約額2番目の川崎人工島西工事（契約額332.6900億円）を受注しているのは鹿島建設、西松建設、日産建設、東洋建設JVである。3番目の契約額296.7430億円の木更津人工島西工事は大林組、奥村組、大本組、若築建設JV、4番目の契約額274.9070億円の川崎トンネル川人南（その1）工事は飛鳥建設、奥村組、青木建設JV、5番目の契約額269.6540億円は中央トンネル川人南（その1）は大成建設、東急建設、五洋建設JVによって受注されている。

以上は「東京湾横断道路株式会社」が発注した工事等契約額の上位5番目までの受注実績である。以下は契約額200億円以上の発注件名と請負企業（JV）である。工事等を受注した企業名が示すように、研究会や「JAPIC」を構成する主要企業であり、「東京湾横断道路株式会社」の株主である。契約額263.8860億円の川崎トンネル川人北（その1）は鹿島、鴻池組、住友建設JV、契約額258.9420億円の中央トンネル川人北（その1）は西松建設、戸田建設、銭高組JV、契約額242.2560億円の川崎トンネル浮島北（その1）は熊谷組、ハザマ、日本国土開発JV、契約額236.6940億円の川崎トンネル浮島南（その1）は清水建設、佐藤工業、竹中土木JV、契約額235.1490億円の浮島西工事はハザマ、鴻池組、不動建設、りんかい建設、石川播磨重工業、三菱重工業JV、契約額233.5010億円の中央トンネル木更津北（その1）は前田建設工業、鉄建、フジタJV、契約額232.5740億円の中央トンネル木更津南（その1）は大林組、三井建設、大豊建設JV、契約額223.2010億円の中央トンネル木更津南（その2）は大林組、三井建設、大豊建設JV、契約額222.0680億円の中央トンネル木更津北（その2）は前田建設工業、鉄建、フジタJV、契約額215.3730億円の川崎トンネル浮島南（その2）は清水建設、佐藤工業、竹中土木JV、契約額212.5920億円の川崎トンネル浮島北（その2）は熊谷組、ハザマ、日本国土開発JV、契約額208.6780億円の浮島東工事は熊谷組、佐藤工業、森本組、三井不動産建設JV、契約額206.3090億円の川崎人工島鋼製護岸製作設置西工事は鹿島、新日本製鉄、東洋建設JV、契約額206.0億円の川崎人工島鋼製護岸製作設置東工事は大成建設、NKK、五洋建設JV 5番目の工事費208.68億円の川崎浮島東工事は熊谷組、佐藤工業、森本組、三井不動産建設JVが受注している¹²⁾。大手ゼネコンなどが「JV」という工事を元請けする受け皿を用意し、大口の受注に備えたことになる。考え方によっては、大企業は「JV方式」で工事を一括して受注し、その後、実際の工事を系列会社間で配分する、いわゆる利益の分配を図ったことを意味している。さらに「JV方式」などで大企業が横断道の建設にかかわる設計・調査・実験、土木・造園・舗装工事、建築・設備工事等を受注しても、工事等の実際を大企業が自ら担当する保証はない。これまでの実績からみて、工事等の相当部分は大企業などがかかえる一定の技術力などを有する中小や零細の下請会社や孫請会社が担当する。その意味で

は工事等を元請けした「JV」が「東京湾横断道路株式会社」から工事などを受注し、約1兆5000億円の横断道建設費を大企業間で最終的に山分けする、受注工事を関連会社に割り振り、工事等の実際を下請け会社や孫請け会社が分担する、これが建設の実態である。

横断道建設の構図、かつ真相や実態は以上の通りである。もちろん、建設計画が事業費1兆円規模の大規模「国家プロジェクト」として認められ、予算措置を受け、事業計画が正式に受理されるためには、世論を味方に引き込む類の説得的な建設理念や論理が必要である。それ以上に1兆円超の事業費を投じて、それに十分見合う社会経済的效果などが横断道の建設から期待できる旨の、いわゆる「建設効果」を具体的に示す必要がある。具体的には1兆円超の事業費を支出し、横断道を建設した場合に、日本経済や地域経済あるいは関係自治体には税収増などの財政効果が期待できる旨の、建設を正当化・合理化する論理を「建設効果」論などとして編み出し、これを社会的に打ち出す必要があった。このため、建設推進側の産業界や経済界、千葉県や木更津市など着岸予定の周辺自治体は、横断道建設に伴う効果分析（そのじつ効果期待）や建設を正当化・合理化する影響調査等の報告書を作成し、提出する必要があった。

では、建設推進側はどのような「建設効果」論を提出してきたのか。横断道からどのような効果が期待できると考えてきたのか。どのような必要性から横断道を建設しようとしていたのか。高速自動車道の建設など大規模「開発プロジェクト」に期待する効果、いわゆる「開発効果」や「建設効果」は、前述のように、これまでの建設推進側の省庁や経済界・産業界、関係自治体や企業・公団等、研究者やシンクタンクによってそのつど示されてきたが、「東京湾横断道」建設の場合も、推進側は「建設効果」論を提示している。推進側が横断道の建設から期待できる効果としてあげている点については、以下、具体的に検討するが、「建設効果」を打ち出すうえで、推進側が参考にしているのは、大規模「国家プロジェクト」や横断道（橋）の先例であった「本州四国連絡橋」建設の際に示した波及効果の図式であり、「建設効果」論であった。このため、推進側が横断道の建設から期待できる社会経済的效果として示した「建設効果」論には、とくに目新しいものはない。このことは社団法人・農協流通研究所が開通1年半前に木更津市の委嘱を受けて作成した『東京湾横断道路などの開通に伴う地域農業への影響調査報告書』（1996年3月）が示した図5からも明らかである。

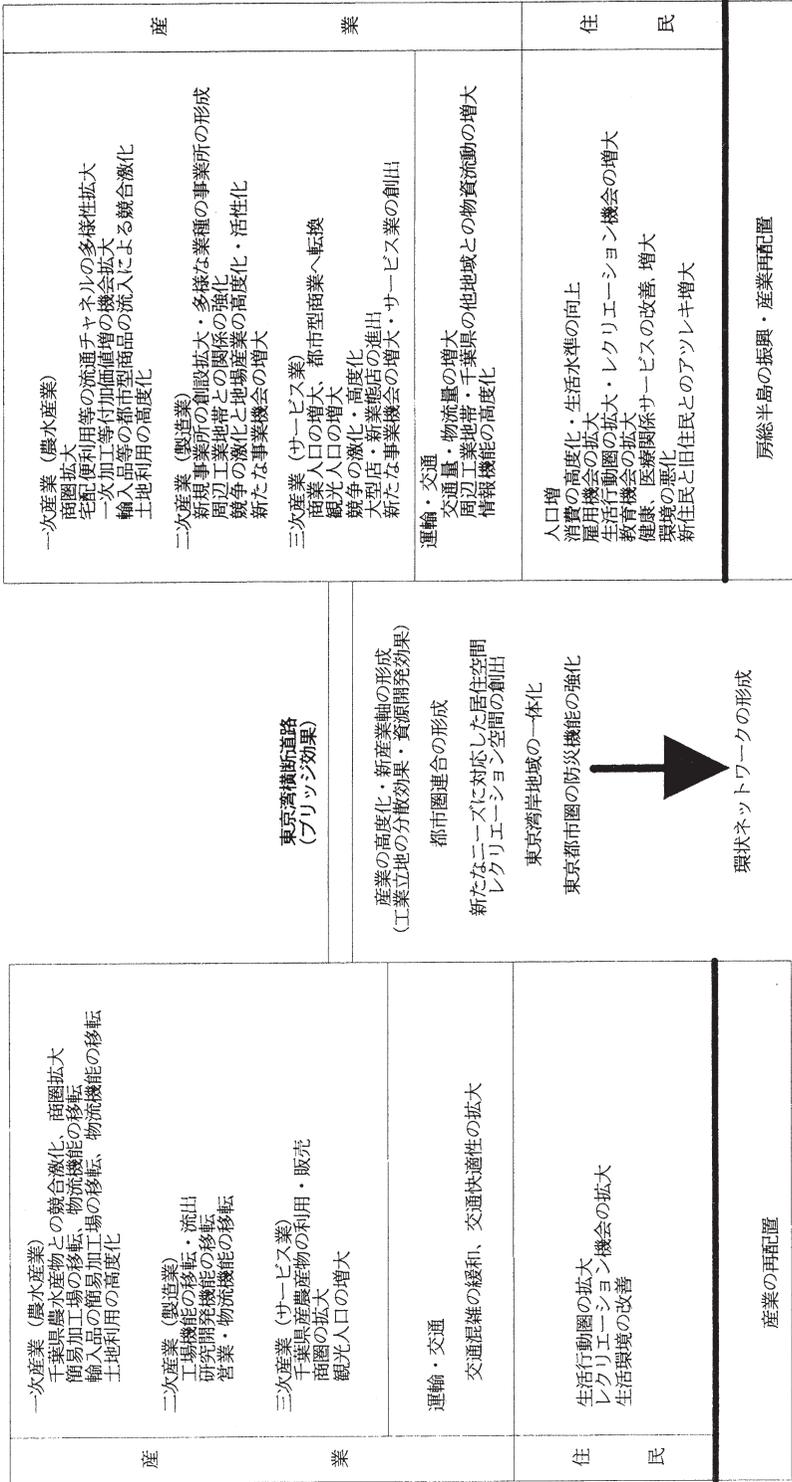
そこで、以下、「東京湾横断道路研究会」など横断道の建設を仕掛け、推進した側の横断道建設の論理や推進の論理、「建設効果」期待について具体的に検討する。ここでは推進側が提出した以下の5つの報告書・効果分析を通じて、横断道建設の論理、「建設効果」論について詳細に検討する。

1つは、「東京湾横断道路研究会」（会長は新日鉄会長・永野重雄）の論理や「建設効果」論である。「東京湾横断道路研究会」は1972年7月に横断道の建設に社運を賭け、事業化に奔走した新日鉄と日本興業銀行を中心に発足している。主旨は「国家プロジェクト」の民間導入の受け皿を期待し、研究機関として産声をあげたといわれ、日経コンストラクション編『東京湾横断道路のすべて』では「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

〈神奈川〉

図5 東京湾横断道路などの社会・経済的影響

〈千葉・木更津〉



(注) 出所：木更津市「東京湾横断道などの開通に伴う地域農業への影響調査報告書」(1996年)

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指導と支持を得ながら研究する」ため設立されたと紹介されている。2つは、地元千葉県のメインバンクである千葉銀行が示した「建設効果」論である。横断道の建設に対して当初、地元の神奈川県や千葉県が必ずしも積極的でなく（「内発的要因」）、外部の企業などが積極的であったことは（「外発的要因」）、前述の通りであるが、なかでも神奈川県は千葉県以上に計画に対しては冷ややかであった。もちろん、建設の機運が熟してくるにつれて、千葉県の期待も徐々に高まるが、千葉銀行が示した「建設効果」期待は千葉県経済界の「建設効果」論でもある。

3つは、千葉県側の着岸地である木更津市が示す「建設効果」論である。

当然のことであるが、「東京湾横断道路研究会」や千葉銀行など経済界・産業界・企業、地元自治体が示した「建設効果」論の内実は「建設効果期待」論である。そのじつ推進側が横断道の建設計画や建設の着工を正当化・合理化するためのタテマエであった。したがって、完成後・開通後の実績が「建設効果」として期待した予測値と大きく隔たっていることはいうまでもない。かつ実際、他の多くの大規模「国家プロジェクト」と同じく、横断道の場合も完成後・開通後の実績は、効果予測を大きく裏切ってきた。以下、順次、「建設効果」論を検討する。

(1) 東京湾横断道路研究会編『東京湾横断道路の関連地域インパクト調査報告書』（1974年12月）の場合

「東京湾横断道路研究会」は1972年に新日鉄主導で発足している。1974年に研究会は横断道の建設が首都圏や関連地域にどのようなインパクトを与えるか、どのような効果が期待できるか、したがって、横断道の建設には経済合理性がある、とする旨の分析結果を「東京湾横断道路の関連地域インパクト調査報告書」として発表している。それによれば、「高速道路の建設は、その関連地域の産業活動、生活活動に大きな及ぼす。東京湾横断道路は房総半島と京浜の工業地帯と直接連絡することにより、各地域間の時間距離を短縮させ、物資と情報の流動パターンに変化をもたらす。また、地域の労働力、土地といった産業資源の利用ポテンシャルにも同様のインパクトを与えるであろう。また、地域の産業活動状況の変化は、周囲の自然環境を汚染する可能性を高め、産業立地のパターンは、環境を保全するためのコストを考慮に入れた形態を今後ともますます強くするようになるであろう。本調査は、東京湾横断道路が、その関連地域の将来の産業・地域構造にどのような影響を及ぼすかを定量的に分析することを目的」に、

「産業の集中、分散に与える影響」について、「各地域の人口の動向に与える影響」について、「各地域間の格差是正に与える影響」について、「各地域の産業構成変化に与える影響」について、「土地利用の変化に与える影響」について調査し、分析している。

研究会は横断道が建設された場合、影響をもっとも多く受ける関東地方1都6県の影響を、横断道が建設された場合と建設されない場合の効果の違い（諸指標の違い）や、1）東京23区、2）横浜・川崎地区、3）千葉近郊地区、4）千葉県南総地区、5）神奈川県湘南地区、6）千葉県北総地区、7）神奈川県内陸地区、8）東京都下、9）埼玉県大宮浦和地区、10）埼玉県川越地区、11）埼玉県熊谷秩父地区、12）茨城県全域、13）栃木県全域、14）群馬県全域の、

同じく建設された場合と建設されない場合の効果予測を行っている。ここでは1) 東京23区, 2) 横浜・川崎地区, 3) 千葉県近郊地区, 4) 千葉県南総地区, 5) 神奈川県湘南地区の, 建設された場合と建設されない場合の効果差について, 研究会が効果分析を取り上げている。

1) 横断道が東京23区の人口や産業構造に与える影響について¹³⁾

- ・横断道を建設した場合と建設しない場合の効果差として, (昭和) 70年 (1995年) の人口は建設した場合5.4万人少なく, 従業者では1.8万人, 就業者では2.7万人少ない。
- ・効果は量としては大きい, 率としては小さい。横断道がない場合との比較では, 人口は0.6%, 従業者数で0.3%と23区の過密解消に対する寄与は大きいとはいえない。
- ・効果率を業種別にみると, 2次産業が大きく, なかでも製造業の都市型雑貨型がそれぞれ0.56%, 0.70%と大きい。これらの業種は立地行動に際しての限界的な費用が小さく, 経営的な魅力よりも営業的な魅力に対して敏感に反応する。つまり, 立地ポテンシャルの変化に対して敏感である。
- ・3次産業の効果率は一律に低い。3次産業の限界費用は小さいが, 3次産業の取引圏は2次産業よりも狭く, それだけ立地ポテンシャルの変化も小さい。つまり, 3次産業はあくまでも集積志向型となり, 効果は小さい。
- ・効果を積極的に評価する指標として, 人口の年齢構成, 一人あたりの所得に注目したい。23区の人口の年齢構成の特徴は15~39歳という若・中年層が非常に多いことにあるが, 70年には高・老年層へとシフトする。横断道が建設された場合は25~39歳人口が減少し, 40~54歳人口は減少の程度が小さい。したがって, 成熟の極に達した都市の人口の老齢化をみることができる。所得については, 昼間ベースでの生産所得を通勤マトリックスによって夜間ベースに直したものを県民所得と定義し, 夜間人口で除したものを1人あたり所得としている。23区は45年で南関東平均を1.0としたとき, 1.061と高い。70年に格差は多少ちぢまり, 1.016または1.017となる。横断道が建設された場合の効果は, 1人あたり年間1,100円 (40年度実質) 程度マイナスになる効果として捉えている。

2) 横断道が横浜・川崎地区の人口や産業構造に与える影響について¹⁴⁾。

- ・横断道路の影響は人口については70年で4.8万人弱のマイナスと大きい, 総従業者については3,700万人のマイナスと非常に小さくなっている。
- ・横断道路ができることによるポテンシャルの変化は小さい。最も影響を受ける都市型製造業についても70年で約5,800人分上昇するにとどまる。建設しない場合と比較して2.2%のアップである。
- ・製造業について横断道の効果はプラスの業種とマイナスの業種に分かれる。集積志向型と他業種との関連が比較的薄いものはマイナス, 逆に対岸と短絡することによってポテンシャルの上昇が見込まれる都市型業種はプラスである。しかし減少のプロセスをたどっている地域でもあり, 効果は非常に小さい。
- ・人口の減少は大きい。減少した人口はほとんどが千葉にいったと考えられる。人口の通勤

行動は千葉から横浜・川崎へ、東京23区へという形にそのいくぶんかは動いている。

- ・人口の年齢構成については、45年では幼年層も若年・中年の労働力層も多い構成であるが、70年にはほぼ全体のすう勢に従って高年層へシフトする。横断道は多少高年層へのシフトを大きくするが、その度合は非常に小さい。
- ・1人あたり所得については、45年では平均を1.0とすると、1.116と南関東地域の中では最も高い水準にあったが、70年では1.034と格差は縮まる。横断道路の効果は約100円と非常に小さい。

3) 横断道が千葉近郊地区（千葉市、船橋市、習志野市、市川市、松戸市、柏市、流山市、野田市、八千代市、佐倉市、成田市、木更津市、君津市の一部、袖ヶ浦市、市原市の一部など京葉地域や東葛地域など）の人口や産業構造に与える影響について¹⁵⁾。

- ・横断道の効果は人口・産業ともにプラスとなるが、特に人口は大きく増える。昼間就業者の増加は2.2万人、夜間就業者の増加は5.4万人で、この差の3.2万人分だけ通勤者が増加すると考えられる。
- ・人口や従業者は北部、中央部、南部と横断道路の建設に対して異なった反応を示す。北部は人口や従業者ともに若干のマイナス、中央部の千葉市、市原市はほぼ不変か若干のプラス、南部は横断道の起終点となる木更津市を中心に大きなプラスである。
- ・効果が最も大きい木更津市について、効果を具体的に検討する。人口に対しての効果率（横断道のある場合の人口の、ない場合の人口に対する増分を、ない場合の人口に対して比をとったもの）は、60年で35%、65年で55.5%、70年で67%と拡大している。横断道の効果を純粹に拾い出す意味で、横断道のない場合に対する、横断道のある場合の成長弾性値を計算してみると、55年から60年の間は1.351、次の5年間は1.150、その次の5年間は1.074となっており、住宅立地に関しては初期のインパクトが非常に大きく、徐々に地域固有の成長力のレベルへ回帰しようとしている状態を示している。総従業者数の変化は、人口に対しての効果とは多少異なったパターンで表される。効果率は5.7%、19.8%、28.0%と拡大しているが、横断道のない場合に対する成長弾性値は1.057、1.134、1.068となっている。この事象は産業活動に関しては、横断道は初期インパクトの効果というより、累積的な効果を持っていることを示している。効果の量は、人口が70年時点で約9.5万人の上積み、夜間就業者は4.6万人である。これに対して昼間従業者は1.6万人となっている。昼夜間の差の約3万人が通勤者となることが予想される。産業の内訳は、2次産業が6,200人、うち製造業が4,700人、3次産業が9,600人となっている。これを比率で示すと、それぞれ39.2%、29.7%、60.8%となる。これを横断道がない場合の55年から70年の間に木更津市で増加した従業者の構成比と比較してみる。55年から70年までの2次産業と3次産業の増加分は合計で1万4,900人で、うち2次産業が18.1%、製造業は7%、3次産業は81.9%となっている。この比較によって横断道の効果は、自然増よりもはるかに2次産業、とくに製造業にシフトした産業立地を引き起こすことが明らかになる。

- ・横断道ができることによって人口や産業の増加効果を受けるのは千葉県のみである。70年において千葉県全体では人口について18.3万人の上積み効果が期待されるが、うち11.1万人と約61%は近郊地区が占める。昼間従業者では3.8万人のうち2.3万人、61%、このうち3次産業は2.1万人中1.2万人、57%、製造業については1.4万人中8,000人、59.5%を近郊地区が占める。
 - ・45年における人口の年齢構成は25～39歳の青年層と、0～14歳の幼年層の多い住宅地特有のパターンを示している。これは70年になって多少高年層へのシフトを示すが、依然として南関東平均よりはるかに青年層と幼年層に特化したパターンを保ちつつける。横断道の効果はこの2つの層を増加させる方向に動き、若々しい地域のイメージは保たれるであろう。
 - ・1人あたり所得は、45年で平均1.0としたとき0.932とやや低い。70年には平均に近づき0.99近くまで上昇する。横断道の効果は40年実質価格で70年には横断道のない場合と比較して年間7,000円の増加となっている。
- 4) 横断道が千葉県南総地区(館山市, 勝浦市, 茂原市, 富津市の一部, 袖ヶ浦市の一部, 市原市の一部, 君津市の一部, 安房郡, 夷隅郡, 長生郡)の人口や産業構造に与える影響について¹⁶⁾
- ・南総地区は横断道の影響を最も大きく受ける。70年の効果率では、人口は10.7%、2次産業は6.9%、3次産業は6.7%、従業者全体では5.7%という率を示している。効果率でも分かるように、産業立地よりも住宅立地の方に影響が大きい。
 - ・人口の増加分は7.2万人で、就業者でみると3.7万人である。この増加分の就業率は50.8%となっており、70年の南関東平均の就業率46.5%よりはるかに高い。これは扶養家族の少ない若年層の流入を示しているものと考えられる。
 - ・人口の増加率のピークは、近郊地区とは異なって60年から65年の間にある。しかしこの時期は横断道がない場合でも人口成長のピークとなっていて、時期的に南総への住宅立地が進展する条件が整うことであると考えられる。そこで横断道がない場合の成長率に対する、横断道がある場合の成長率ということで成長弾性値を計算すると、55年から60年が1.043、次の5年間で1.035、その次の5年間で1.025となり、初期インパクトがやはり大きい。しかしその後の弾性値も1.0よりかなり大きく、継続した影響を受けていることが示されている。
 - ・産業立地に対しては、総従業者数で70年に1.5万人の増加効果と、人口と比べて小さい。しかし2次産業に関して成長弾性値をみると1.013, 1.022, 1.033と年次が経過するごとに大きくなっている。これは横断道が初期の直接インパクトを与えるにとどまらず、人口や産業の累積によるポテンシャル上昇という副次的インパクトを生み出していることを示している。3次産業は2次産業よりも集積志向型であることにより若干効果率は低い。しかしこれも成長弾性値は1.017, 1.029, 1.019と初期より後期の方が高くなっており、自産業、

他産業、人口の集積によって伸びが高くなる傾向を示している。

- ・南総地区は45年にはすでに老年、幼年層に特化している。この傾向は70年にいたってますます強まり、横断道がない場合には65歳以上の老齢人口比は19.5%と南関東でもとくに高い。これは過疎社会がかかえる問題の中で最も深刻な問題である。横断道の効果は人口の老齢化に対する歯止めとしてかなり大きく作用する点で大きく評価される。年齢階層別の効果を把握するため、70年時点で全体の人口の効果率に対する各年齢階層の効果率という弾性値分析をすると、0～14歳は1.000、15～24歳は1.043、25～39歳は1.082、40～54歳は0.973、55歳以上は0.948、若年・青年の15～39歳層の人口増加に大きく寄与している。
- ・1人あたり所得に関する効果は非常に大きい。45年の南総の所得水準は平均を1.0とすると0.738と低かった。70年には横断道がない場合でも0.850と格差は縮まる。しかし横断道がある場合には一人あたり年間約7.5万円の上積みが予想される。横断道の効果は量的な面だけではなく、質的な面でも大きいことを示している。この所得上昇効果は、直接には所得を生み出す労働力人口の比率が上昇したことによって生み出されている。

5) 横断道が神奈川県湘南地区（横須賀市、三浦市、逗子市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、小田原市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、中井町、橋町、湯河原町、真鶴町）の人口や産業構造に与える影響について¹⁷⁾。

- ・この地域は横断道の効果はほとんど波及しない。総従業者では70年で1,700人のマイナスで、これは3次産業が人口の減少にスライドして減少したものと考えられる。2次産業はまったく影響を受けないという結果であるが、業種別には都市型製造業が横浜・川崎地区と同様、若干のポテンシャルの上昇を受けて増加する。しかしその他の業種がわずかな減少で、全体では影響なしとなる。
- ・人口は大きな影響を受け、約9千人の減少である。横断道がない場合の約0.37%にあたる。
- ・湘南地区は横浜・川崎と比較すると、45年で若干高年齢層の構成比が高い。この老齢人口比率は8.2%となり、南関東平均の7.8%より若干高くなる。南関東平均より高い比率を示すのは25～39歳で、0～14歳もわずかではあるが、高い構成比をもち、年齢構成から読み取れる地域の活力はまだ高い。
- ・1人あたり所得は45年には平均を1.0としたときに0.972である。将来は低下する傾向にあり、70年には0.953となる。2つの指標ともに横断道がある場合と、建設がない場合ではほとんど変わらない。

以上は、「東京湾横断道路研究会」が横断道の建設が計画として具体性を帯びる前の、いわば計画段階の1974年に、横断道を建設した場合、関東地方とくに南関東の各地域がどのような影響を受けるのか、「建設効果」が期待できるのか、関係地区別にシミュレーションしたものである。横断道を建設した場合、影響や効果をもっとも大きいのは南関東地方（東京23区、東京都下、横浜・川崎、湘南、神奈川内陸、千葉近郊、千葉北総、千葉南総、大宮・浦和、川越、熊谷・秩父）である。建設・開通に伴う影響や効果を1970（昭和45）年と開通後の影響や効果

が予測可能になる1995（昭和70）年を比較することで、建設した場合と建設しなかった場合の違いを浮き彫りにしようとしたものである。1970年と1995年の数値変動を表3に示し、横断道建設の効果を以下のように総括している¹⁸⁾。

- ・各地域における効果量の絶対値の総和を移動量と定義した場合、就業者の移動量は171、従業者の移動量は73となり、住宅立地に対する横断道の効果は産業立地に対する効果よりはるかに大きいことがわかる。
- ・地域全体での就業者の移動量と従業者の移動量の比をとってみると、就業者を1.0とした場合の従業者は0.427である。この値を効果の大きな各地域についてみると、23区は0.667、都下は0.417、横浜・川崎は0.174、千葉近郊は0.426、南総は0.405となる。
- ・この値を用いて地域の色分けをすると、プラス効果を受ける千葉県側については、特に就業者または従業者が偏った効果パターンは表れない。しかしマイナス効果を受ける側のパターンはやや偏っている。東京23区からは産業が転出し、横浜・川崎からは人口が転出している。東京都下は成長の基軸の中で、千葉県側と競合した上での立地量の減少が起きていることなどが読み取れる。

表3 1970年における横断道の各指標に対する効果 単位：1,000人

	人口	就業者	総従業者	二次産業	三次産業
東京23区	54	27	18	7	10
東京都下	26	12	5	2	3
横浜・川崎	48	23	4	0	4
神奈川湘南	9	4	2	0	2
神奈川内陸	2	1	1	1	1
千葉県近郊	111	54	23	11	12
千葉県北総	0	0	0	0	0
千葉県南総	72	37	15	6	9
大宮・浦和	18	7	3	2	1
埼玉県川越	8	4	1	1	0
熊谷・秩父	5	2	1	1	0
南関東合計	16	11	5	5	2

は1970年～1995年間の減少を示す。

「東京湾横断道路研究会」、いわゆる新日鉄などが企業側の分析を改めて整理すれば、以下のようなことになる。横断道を建設した場合と建設しない場合の、「産業の集中と分散」、「人口の動向」、「地域間格差の是正」、「産業構成の変化」などの影響や効果を1970年～1995年の人口構成、昼間・夜間の従業者や就業者の構成、生産所得などの変動を比較することによって、建設費1兆円超以上の建設効果が期待できる旨の結論を導き出し、横断道建設の効果や意義の大きさを強調している。

問題は、上述の効果分析や表3の数値が横断道の建設を合理化・正当化するのに必要かつ十分な効果予測であるのか、数値であるのかどうかである。少なくとも「建設効果」を裏打ちするのに必要な数値や効果予測としては、説得力を著しく欠いているといわざるを得ない。しか

も、仮に効果が期待できるとしても、効果は南関東全域で期待できるわけではない。効果可能な地域は限定されている。表3が示すように、横断道が建設された場合、効果が期待できる地域は千葉県近郊地域（木更津市や袖ヶ浦市、君津市、市原市の一部、千葉市など）と千葉県南総地域（木更津市以西の半島部、君津市の一部、富津市など）に限定されている。効果は人口や就業者の増加に結びつく住宅立地や住宅開発においてであり、産業立地や産業構造の変化など産業・経済面での効果は相対的に軽微である。過密や高地価に伴う弊害が表面化・深刻化している東京区部や横浜・川崎地区でも横断道建設の影響や効果を期待することができるが、その場合の影響や効果は木更津周辺地域に人口や就業者を流出あるいは移動させることによって僅かに過密の解消に寄与する程度の限定的な効果にとどまる。したがって、この程度の「建設効果」期待をタテに横断道の建設を正当化・合理化することは無理であるし、説得力は希薄である。

(2) 東京湾横断道路研究会編『東京湾横断道路の必要性とその社会・経済効果』（1985年9月）
の場合

「東京湾横断道路研究会」は建設を目前した1985年に対外向けの小冊子『東京湾横断道路の必要性とその社会・経済効果』を作成している。このなかでも横断道建設に対する「建設効果」期待を滲ませている。研究会は「東京大都市圏の再編整備を円滑、かつ合理的に実施するため」、横断道が必要である旨の見地を示し、理由として1)「東京都心部への業務機能の一点集中がもたらす弊害」の解消、2)「連合都市圏形成の必要性」、3)「連合都市圏形成環状道路整備が果たす役割」の3点をあげている。

1) では、東京大都市圏が「高度成長期を通じて東京都心部への業務機能の集中と、郊外部へのスプロール的な人口の外延化が進行し」た結果、「東京都心部での人口の空洞化現象と居住環境の悪化」、「郊外部における公共施設の著しい不足と地域社会の混乱、遠距離通勤、狭小過密な住宅の大量の存在、公害等自然環境の劣悪化等、過密問題が深刻化」している、「東京大都市圏は、地震をはじめとした大規模災害に対して極めて脆弱な地域構造」となっている点をあげ、こうした問題を解決・解消するためには横断道の建設が有効であるとしている。

2) では、「東京大都市圏は21世紀初頭までに300～500万人の人口増加が予想されており、そのために必要な住宅・都市機能用地は、首都改造計画（国土庁）によれば、97～126千haと推定され、……増大する立地需要圧力を円滑に受け止め、かつ東京都心部への業務機能の一点集中がもたらした弊害を解消するには、東京大都市圏30～50km圏の開発余力をもつ複数の都市を業務核都市等に育成し、それらを相互にかつ東京都心部とも結び、連合都市圏の形成を推進」する必要がある。このため、業務核都市間を結び、「人流・物流双方の迅速化に貢献し」、「核都市相互の都市機能の分担と相互依存を可能にする」環状道路の整備が不可欠である、として同じく横断道の建設が有効である旨の見地を示している。

3) では、将来の新たな道路整備によって、「都市間の所要時間は全体的に短縮される」

し、「東京都心部・京浜地域に空間距離で近く、しかも東京大都市圏で最も開発余力の大きい房総地域との時間距離の短縮」を実現するには、横断道の建設が不可欠である旨の見地を示し、横断道建設の必要性と社会経済的效果を強調し、建設計画と建設推進を正当化・合理化しようとしている。

そのうえで、「東京湾横断道路研究会」は横断道の役割や機能として、以下の4つをあげている¹⁹⁾。

1つは、「京浜・房総の直結機能」である。横断道が建設された場合、京浜地域では房総地域の自然空間、市場圏の拡大による商工業の高度化、通勤圏の拡大による雇用確保の容易化などが期待できる。一方、房総地域では京浜地域の都市的サービスを市民が享受できる、京浜地域の高度な集積を活用することによって産業の活性化が可能になる、木更津地域の副次核都市化、東京圏で唯一の人口流出地域である外房地域が業務機能や産業構造の活性化の影響と、当地域のレクリエーション基地化により、雇用機会の増大が可能になるなど効果が期待できる。「従来、『海』によって鎖されてきた両地域の人的・物的交流を、東京湾横断道路は『陸路』で拓く」意義を強調している。

2つは、「東京大都市圏南まわりバイパス機能」である。横断道を首都圏中央連絡道路や東京湾岸道路や東関東自動車道木更津線と結びつけることによって、東京圏の南側をバイパスする新しい交通軸の形成が可能になる。これによって、事故・災害等の緊急時および東京湾岸道路の混雑時の代替ルートを提供する、東京、川崎、横浜等の都市部における生活道路を通過し、騒音、排ガス等の公害の発生源である大型トラック等の走行台数を減少させる、広域的交通の流れを南側に移動させることによって、東京都心部から千葉・市原にかけての交通負荷を軽減させることができる、などの効果が期待できる。

3つは、「新たな国土幹線軸機能」である。東京大都市圏南まわりバイパス機能は関西・中部と北関東・東北地方を結ぶ新たな国土軸の形成を意味する。この機能によって、このような交通軸上に位置する諸都市が全国いずれの方向にもつながり、そのポテンシャルの高まりによって新しい国土軸としての発展が可能になる、産業のソフト化傾向が顕著な京浜地域は、神奈川内陸部と房総地域を直結する結節点に位置することにより、広域産業圏の中核地区として産業構造、都市機能の充実・高度化の可能性が増大する。さらにこれによって、川崎市と横浜市は東京の衛星都市から東京大都市圏の新たな業務核都市に成長する道を開くことになり、商業、サービス、業務機能の受け皿として計画されている「みなとみらい21」や川崎駅前再開発に貢献する。

4つは、「東京湾岸連絡機能」である。東京湾の西岸・北岸・東岸をリンク状に連結する機能を生み、これによって、東京湾臨海部は、これまでの港湾や工業用地的な利用から、業務機能や国際化対応機能、住宅、レジャーランド、海浜公園等の多様な都市機能を展開しつつある。埋め立て地をリンク状に連結することは、その相互連携と機能分担を進展させることによって、その成果をより拡大する、東京大都市圏の再編整備のための貴重な空間として、高次都

市機能の導入、物流施設の再編整備、親水空間の市民への開放等、多様かつ高度な都市的利用を可能にする。

そこで、研究会は横断道がもたらす社会・経済効果を直接効果と間接効果に分け、効果を以下、具体的に示している。まず直接効果として、「燃料費などに代表される走行費用の節約と時間短縮による効果の2つの節約額の合計を中心に運転者の疲労軽減、交通快適度の増大、荷傷の減少、梱包費の節約、交通事故の減少など」をあげ、以下の2つについて、効果を具体的に試算している。1つは、「東京湾横断道路の利用による走行距離・時間の短縮効果もたらす総便益は、誘開発効果の出していない段階で年間約730億円、誘開発効果が加わった段階では年間約2,480億円」の効果である。2つは、「東京湾横断道路もたらす累積純益額（年々の直接便益から年々の維持管理費を差し引いた額の総和）は、誘開発効果が、開通直後の出していない状態から徐々に増大し、30年後に充分あらわれ、その間、時間を経て発生する純益額を、開通時の価値に引き直すための割引率を6%と仮定すると、開通後30年で、約2.8兆円（開通時点現在の価値）」、いわゆる「建設中利息を含めた総投資額約1.2兆円の約2.3倍」に当たる約2.8兆円の効果である。横断道は建設費をはるかに上回る直接純益を生む、きわめて経済効率の高いプロジェクトである、とする認識を示している。

このほか、横断道には1) 常住地人口の推移、2) 全産業生産額の推移、3) 地方税収の推移が示す間接効果も期待できるという²⁰⁾。1) 常住地人口の推移では、21世紀初期において、1都3県の人口は3,210万人で、昭和55年との比較では1.119の伸び率、都県別では千葉県が他の都県に比べて圧倒的に大きく、東京湾横断道路が、開発余力の大きい地域へ人口を誘導していることがわかる、東京都の伸び率は1都3県合計を下回り、東京湾横断道路が過密地域の人口増加圧力の緩和に役立つ、総合的にみて東京湾横断道路は、21世紀初期までの人口増加に対して、京浜地域の人口増加圧力を緩和させ、開発余力の大きい地域への誘導再配置を促すとして、21世紀初頭の人口を東京都が1,180万人（1980年比1.016倍）、神奈川県が780万人（1.127倍）、埼玉県が620万人（1.144倍）、千葉県が630万人（1.331倍）、1都3県全体で3,210万人（1.119倍）に増加する、と試算している。

2) 全産業生産額では、東京湾横断道路の波及効果により21世紀初期で約5兆700億円/年（昭和57年価格）の増加が見込まれ、しかも1都3県のすべてで増加が見込まれる、GNPベースによる東京湾横断道路有無に伴う差は、誘開発効果が充分にあらわれる21世紀初期で、建設中利息を含めた東京湾横断道路に投じられる総投資額約1.2兆円（昭和57年価格）を上回る約1.3兆円/年（昭和57年価格）と推計される、これには道路整備計画と大規模住宅団地計画以外の地域開発計画を取り込んでおらず、したがって、東京湾横断道路の直接影響地域において、横断道のインパクトを積極的に導入するための対応を推進した場合、期待される社会・経済効果はさらに増大する可能性がある。東京湾横断道路の産業生産額に及ぼす波及効果を試算すると、東京都の現在（昭和50年）の生産額は66.035兆円（昭和57年、以下、同じ）であるが、横断道が建設された場合の21世紀初期の生産額は200.746兆円、建設されない場合の21

世紀初期の生産額は200.296兆円である。この差額（4,470億円）が建設効果である。神奈川県現在の生産額は21.373兆円、21世紀初期の生産額は建設された場合が69.545兆円、建設されない場合が69.033兆円、この差額の5,120億円が建設効果である。埼玉県は現況の11.822兆円に対して、21世紀初期の生産額は建設された場合が41.591兆円、建設されない場合が41.521兆円、差額の700億円が同じく建設効果である。千葉県は現況の生産額が10.955兆円、これに対して横断道が建設された場合の21世紀初期の生産額は43.612兆円、建設されない場合の生産額は39.569兆円、したがって、両者の差額の4兆430億円が建設効果である。1都3県全体では現況の生産額は110.186兆円、これに対して横断道が建設された場合の21世紀初期の生産額は355.496兆円、建設されない場合の生産額は350.422兆円、この差額の5兆740億円が横断道建設に伴う効果である。横断道を建設した場合の全産業生産所得額の大きさ、効果が大きいことは明らかであるが、都県別にみると、効果が突出して大きいのは千葉県だけである。建設された場合と建設されない場合の1都3県の生産所得の差額総額は5兆740億円、うち約80%にあたる4兆430億円は千葉県が受ける効果である。一方の着岸地である神奈川県が受ける生産所得効果は5兆740億円中の700億円にすぎない。東京都が受ける効果は5兆740億円中の4,470億円と少ない。

3) 地方税の増収では、横断道が開通することによって経済が拡大する、それに伴う効果として東京圏全体で、地方税が約2,000億円増収が見込めると試算している。このほか、横断道が開通した場合には「東京浜・房総両地域の住民に居住選択自由度の増大」や「南房総のレクリエーション開発」に結びつき、「市民のニーズに対応した居住・レクリエーションの場」を創り出す効果、いわゆる市民生活への貢献も期待できるという。

以上は建設を目前にした段階で研究会が作成した『東京湾横断道路の必要性とその社会・経済効果』において示した「建設効果」期待である。モデルによる定量分析でも横断道建設の効果は顕著である旨を強調している。横断道が開通した場合、自動車の走行距離や走行時間が大幅に短縮される。総走行距離短縮効果は誘開発効果が出ていない場合、約70万台キロ/日であるが、誘開発効果がかわった場合は約310万台/日の効果が期待できる。一方、総走行時間短縮効果は誘開発効果が出ていない場合、約6万台/日であるが、誘開発効果がかわった場合は2.5倍増の約16万台時間/日が期待できる。したがって、短縮効果は誘開発効果が出ていない場合の直接便益、約730億円/年に対して、誘開発効果がかわった場合の直接便益は約4倍の約2,480億円、「建設効果」の大きさを予測している。しかし、その「建設効果」も1都3県（南関東）全域には及ばず、建設後の常住人口（夜間人口）や産業生産所得の推移が示すように、効果はほぼ千葉県に限定されている。効果が特定地域に限定されるとする分析結果は、1974年に発表された『東京湾横断道路の関連地域インパクト調査報告書』の場合と、まったく同じである。

(3) 日本システム株式会社『東京湾横断道路（川崎～木更津間）建設の木更津市に与える影響と対策に関する調査』（1973年3月）の場合

千葉県は戦後、とくに高度経済成長期以降、「長期構想」など多くの行政計画を策定しているが、行政計画において「東京湾横断道」（川崎～木更津間）を政策課題として取り上げた時期は遅く、かつ必ずしも積極的に位置づけていない。県が横断道の建設を取り上げるのは、「産業計画会議」や研究者集団やシンクタンクが湾央や湾口で横断道を建設する構想を提唱して以降である。あるいは新日鉄など県外企業が東京湾開発構想を背景に横断道の建設に積極的に乗り出し、「東京湾横断道研究会」などを組織し、建設の必要と推進を促す世論形成に乗り出し、建設促進の世論が一定程度醸成されて以降である。ただ、着岸地の1つと目された木更津市など房総地域の自治体や経済界は別格で、比較的早い時点で横断道建設のアドバランをあげている。

ちなみに、本調査は日本システム株式会社が木更津市の「基本構想」や「基本計画」の策定と併行して（実態は木更津市が日本システム株式会社に「基本計画」の策定等を委託していた）「東京湾横断道路（川崎～木更津間）建設が木更津市に与える影響を調査・分析し、市としてとるべき立場を考察したもの」である。明確な表記はないが、木更津市からの委託調査であると考えられる。

調査は横断道の建設が「当初の防潮堤の発想は別としても、京浜・京葉工業地帯を東京を経由せず短絡し、両者の有機的な結合を強め、もって京葉工業地帯の発展に資するという目的があった。しかしながら、公害問題・東京湾地域の過密の問題等が強く意識され、東京湾岸に重化学工業を今以上に集積させることへの疑問が提出されるに到って、横断道路建設の目的も変化せざるをえなくなっている。このような状況下で、横断道路建設の利点と要請を種々の角度から見直すことは、建設の負の影響考察とともに横断道路建設の是非を判断する上で必要」である旨の認識を前提に行われ、このなかで、木更津市が横断道建設の効果としてあげているのは、以下の5点である²¹⁾。1つは、木更津港の活性化、2つは、商業の活性化、3つは、房総半島の観光の活性化、4つは、住民の活動範囲の拡大、5つは、土地の大量供給である。

横断道が建設された場合、1) 木更津港は「a. 東京湾の海上交通の過密の解消に役だつ、b. 既存の東京湾諸港と有機的なつながりをもつ、c. 東京湾の勢力圏をカバーする、d. 流通拠点と一体化されている、e. 交流交通網と直結され」る効果が期待される。

2) 木更津市の商業は「a. 横断道路の建設は木更津市の商圏である君津郡市の人口を大幅に増加させる、b. 横断道路の建設及び関連する交通網の整備により、木更津市は広域交通の拠点都市としての地位を確立し、木更津市をめぐる人・物の動きを活発にし、また商圏をの拡大にもつながる、c. 横断道路の建設は木更津市を観光拠点都市とする可能性があり、商業を刺激することになる、d. 木更津港の発展の前提条件であり、木更津港の発展は木更津市の商業発展につながる」、この結果、「木更津市は君津郡市の商業中心であるが、横断道路の建設により木更津市の商業はさらに発展（規模の拡大、多様化）する可能性」がある。

3) 房総半島の観光化でも「房総半島は東京の近くにありながら交通が比較的不便であるために、そこには自然のままの丘陵や海浜が多く残されている。『観光』開発による自然破壊が

問題になり、また都市住民の自然を求める声が高まっている今日、これは貴重な国民の財産であると言わなければならない。横断道路の建設は房総半島における自然破壊を招く恐れがあるが、反面この自然の中で京浜地帯の都市住民がハイキング、オリエンテーリング、サイクリング、キャンプ、水泳などを中心とする観光レクリエーションを手軽に実行する道を開く」など効果が期待される。

4) 「住民の活動範囲の拡大」では「現在、東京～木更津間は内房線の快速電車により約1時間15分で結ばれているが、横断道路経路で同じ速さの交通機関を利用すると木更津から東京、横浜まで約40分、川崎まで約30分で行くことができる。大学・会社の集中する京浜地帯と短時間で結ばれることは、君津郡市の住民にとって教育・就職の機会が増え、また選択の幅が拡大」するなど建設の効果は大きい。

5) 「土地の大量供給」では「東京から直線距離にして40km～60kmの地にある君津郡市は、横断道路建設により京浜地帯の通勤圏に入る。君津郡市の面積は約790km²であり、これは東京都区部の面積を大幅に上回る広さである。もしこれらの土地の一部を計画的に良質の宅地として大量に供給することができれば、京浜地帯の過密の解消と土地問題の解決に寄与する」として横断道建設の効果を強調している。そのうえで、横断道を建設した場合の効果を、建設しない場合、建設した場合でも着工が昭和50年(1980年)の場合(着工10年後に完成すると仮定している)、建設した場合でも着工が昭和55年(1985年)の場合の効果について、主要指標別に横断道建設の効果を示している(表4)。

表4 横断道建設に伴う主要指標の将来予測値

目標年次	昭和60年			昭和75年
	建設なし	建設した場合		
横断道路着工年		昭和50年	昭和55年	
DID 面積率%	20	39	30	71
DID 面積 ha	1,190	2,598	1,897	4,644
人口	123,933	213,237	168,742	342,064
就業人口	62,834	102,780	81,334	170,006
外部通勤者数	8,797	22,612	14,640	59,502
外部通勤率%	14	22	18	35
流入通勤者数	8,797	25,316	15,644	73,669
流入通勤率%	14	24	19	40
経営耕地面積 ha	2,329	1,748	2,006	678
農業就業者数	8,509	6,991	7,858	3,475
2次産業当地就業者数	22,876	35,017	27,954	55,502
3次産業当地就業者数	31,449	63,477	46,526	125,196
商業当地就業者数	12,889	26,015	19,068	51,310
住宅用地 ha	1,033	1,777	1,406	2,850
工業用地 ha	629	787	695	1,058

(注) DID 面積は人口集中地区(新規埋め立て地を除く)、DID 面積率はDID 面積/可住地面積、外部通勤率は外部通勤者数/就業者数、流入通勤率は流入通勤者数/市内就業者数。

横断道建設の効果は建設した場合と建設しない場合の予測値を比較することで明らかになる。昭和50年（1975年）に建設した場合や、昭和55年（1980年）に建設した場合の昭和60年（1985年）の予測値と、建設しない場合の昭和60年の予測値の隔たりを通じて横断道建設の効果を捉えようとした。当然のことながら、期待や効果は建設時期が早いほど大きいことは、昭和55年着工と昭和50年着工の場合の昭和60年と昭和75年（2000年）の予測値の違いにあらわれている。建設時期が早いほど昭和60年における予測値や効果は大きい。その証拠に着工25年後（完成予定後15年）あるいは着工20年後（完成予定後10年）の昭和75年の予測値が大きい。木更津市の人口は、横断道を建設しない場合の昭和60年は123,933人、昭和50年に建設した場合の昭和60年は213,237人、昭和55年に建設した場合の昭和60年は168,742人、人口増加も歴然としている。さらに昭和75年には342,064人に急増すると予測している。就業人口も建設しない場合は62,834人にすぎないが、50年着工で建設した場合は102,780人、55年着工で建設した場合は81,334人、昭和75年には170,006人に急増すると予測している。横断道の建設は工業化を促す一方、住宅開発を促す。その結果、市内の事業所に通勤する就業者が増加することも予想されるが、それ以上に就業者など住民の転入によって東京区部や京浜地区に流出する就業者が増加する事態も生まれる。経営耕地面積は工業用地や住宅用地への転用によって減少の一途をたどる。経営農地の2,329haは横断道の建設によって昭和75年には678haに激減することが予測されている。横断道を建設した場合、木更津市やその周辺地域では予測値が示すような構造的な変化が起きる。数値の変化を横断道建設の効果として捉えることができるならば、建設効果は間違いなく甚大である。

(4) 千葉経済センター・野村総合研究所編「東京湾横断道路の千葉県経済へのインパクト及びその活用方策」（1986年、概要は財団法人・千葉経済センター発行『経済月報』昭和61年6月号所収）の場合

財団法人・千葉経済センター（理事長は千葉銀行頭取緒方太郎）は千葉銀行などが県内の有力なシンクタンク機能を期待して設立した名実共に県内最大のシンクタンクである。このシンクタンクが横断道の建設を目前にした1986年に野村総合研究所の協力を得て、横断道の建設が千葉県経済にどのようなインパクトを与え、影響を及ぼすのか、さらに横断道の活用方法などについて調査・検討した報告書、いわば一種の効果分析である。この調査でも他の調査や分析の場合と同じく、横断道の建設によって、千葉県の人口や就業者は木更津市とその周辺地域で急増するとして建設の効果を強調している。昭和75年（2000年）には千葉県の人口は650万人に急増し（建設されない場合は620万人）、木更津地区の人口は昭和85年（2010年）には昭和55年（1980年）の2.5倍に急増すると試算している²²⁾。

ところで、千葉経済センターなどは横断道建設の効果のトップに建設決定後や着工後に木更津市周辺で工業団地の造成・開発や住宅団地の造成・開発が計画され進行し、これに伴って人口や就業者が急増する点をあげている。この点は他の効果分析と同じであるが、人口や就業者の急増は横断道の建設・開通によって木更津市周辺や南総地域が東京区部や京浜地帯と空間距

離や時間距離を大幅に短縮することの効果であるとしている。距離短縮や時間短縮が社会経済的な便益に結びつくとする効果分析や、効果分析にもとづく「建設効果」論は横断道の建設を正当化・合理化し、これに反対する論調や懐疑的な論調を封じ込める役目を果たしてきた。だが、他の効果分析と同じく、本報告書も基本的に同様のロジックを採用し、役割を担っている。

たしかに、房総半島は陸の孤島であった。陸上交通を利用して東京や京浜地域に向かうには東京湾沿いに迂回する必要があった。しかも道路や鉄路の整備が遅れてきたため、東京や京浜地域は空間以上に時間的に遠い存在であった。したがって、房総地域にとって時間短縮は長年の念願であった。横断道の建設・開通は時間短縮に間違いなく効果を発揮する。実際、横断道が開通した場合、木更津地区と東京や京浜地域の時間的・空間的な距離は大幅に短縮される。横断道を利用しない場合、木更津～東京間を電車で移動した場合、特急で63分、快速で80分以上、普通で100分以上、自動車を利用した場合、約90キロの距離に要する時間は145分。木更津～川崎間を快速電車で移動して約110分、自動車で移動した場合（110キロ）は約166分（川崎市役所まで）。横断道が開通した場合、木更津～東京間は距離にして45キロ短縮され（90キロ45キロ）、時間的には93分短縮される（145分53分）。木更津（市役所）～川崎（市役所）間は距離にして約80キロの短縮（110キロ30キロ）、時間的には2時間近く短縮される（166分46分）。距離短縮と時間短縮が及ぼす社会経済的な効果はたしかに大きい。この短縮効果が工業団地や住宅団地などの開発を可能にし、工業化や都市化を推進・促進し、人口や就業者の急増に結びつける。横断道が開通した場合に期待できる効果として、以下を示している。

1つは、生産額や県民所得の拡大である。千葉県が生産額は昭和75年（2005年）には47兆円、昭和85年（2015年）には70兆9000億円に拡大する。うち昭和75年の2兆7000億円、昭和85年の6兆7000億円は横断道建設の効果である。千葉県の県民所得も昭和75年には21兆7000億円、うち1兆2000億円、昭和85年には33兆3000億円、うち3兆1000億円は横断道建設の効果である。横断道が開通した場合、就業者は昭和55年（1980年）の215万人が昭和75年には320万人、昭和85年には390万人に急増する。このうち昭和75年の20万人、昭和85年の30万人は横断道の効果である。

2つは、観光客の増大である。横断道の開通はレジャー産業やレクリエーション産業の活性化を促し、観光客を増大させる。昭和57年（1982年）の房総の観光客は3,230万人、伊豆、湘南、群馬北西部、箱根湯本につぐ第5位の実績である。だが、その大半は夏の日帰り海水浴客である。横断道の開通によって自動車を利用した滞在型かつ通年型の観光客が増加することが予想される。

3つは、農業に与える影響である。横断道が開通することで房総半島の農業は、東京や横浜・川崎など大消費地と大接近する。これによって近郊型農業としての途が拓けるなどの効果も期待できる。

もちろん、横断道の開通にはメリットや好影響だけが期待できるわけではなく、悪影響も予想される。地価の高騰や開発に伴う環境悪化、農用地の潰廃や減少、長大橋の建設等に伴う漁

場の荒廃などデメリットも少なくない。現に横断道の建設計画や建設・開通を契機に木更津市周辺では多様な開発事業が計画され、開発利益を期待して土地を漁る風景がみられ、土地投機が地価高騰を醸成してきた。開発期待のもとで農用地が潰滅と減少の一途をたどる悪影響、農業生産条件が悪化するなどの悪影響も予想される。県外の大手資本が県内とくに木更津地域や房総半島に進出し、地場産業や地元資本を駆逐することも大いに予測される。横断道を利用して消費者が京浜地区や東京区部に流出し、地元の商業が衰退することも予想される。地価や労賃の高騰が地場産業の脆弱化や衰退を促すなどのマイナス影響も危惧される。報告書はマイナス影響についても言及しているが、横断道の建設に伴う効果はマイナス効果を大幅に上回っているとして、「建設効果」論を強力にバックアップしている。

むしろ、以上の効果が実際、現実のものになるためには、以下の条件が必要である。1つは、横断道が多くの利用者によって利用されることが必要である。そしてこのためには企業や市民が負担感を持たない程度に通行料金を低価格設定する必要がある。報告書が示した乗用車の通行料金は昭和57年（1982年）価格で3,000円、大型車やバスをくわえた車種平均の通行料金は5,500円と高い。これで多数の利用者を確保できるかどうか。2つは、横断道にアクセスする県内道路の整備である。距離短縮や時間短縮などの効果が発揮され、経済界や住民が便益を実現・確保するためには、横断道にアクセスする県内の幹線道路の整備が不可欠である。とくに期待が大きい南総地域など半島部での関連道路の迅速な整備が必要である旨の条件を提示している。

(5) 千葉銀行・ちばぎん総合研究所編『東京湾横断道路開通に伴う上総・南房総地域活性化方策検討調査 - 自然とハイテクが一体化した地域整備の提案』（1997年10月）の場合

以上は横断道の建設に着工する前の段階における効果分析である。これに対して、本調査は横断道の完成を目前にした段階、開通・開業を目前にした段階での効果分析である。この点でも(1)~(4)までの効果分析と決定的に違う。分析主体は千葉銀行である。千葉県の経済界に絶大な影響をもつ千葉銀行が開通を目前にした1997年に横断道が開通した場合の効果について、身内のシンクタンクである「ちばぎん総合研究所」（情報調査部）に分析を委嘱したものである。ここで検討しているのは、以下の3点である。

1つは、「東京湾横断道路（東京湾アクアライン）の開通が千葉県の経済・社会に与えるインパクトを分析し、こうしたインパクトを地域の活性化に結びつけていくためのプロジェクトを構想するにあたり、その前提となるべき経済・社会の潮流について整理する」ことである²³⁾。

2つは、「千葉県の資源・ポテンシャルを分析し、特に、東京湾横断道路の影響・インパクトが最も大きいと予想される上総・南房総について、地域活性化に向けて活用すべき資源・ポテンシャルを詳細に整理」することである²⁴⁾。

3つは、「東京湾横断道路の開通が特に千葉県側の着岸地である上総地域及び南房総地域に及ぼすインパクトについて『定性的』、『定量的』に考察する。『定性的』には各種文献、データ及び地元企業、市民等のヒアリング、既存の横断道路関連のアンケート調査、先進事例（瀬

戸大橋)等を通じて総合的にインパクトを整理する。また、『定量的』には、観光、居住といった人の流れの変化という観点から、観光客数、観光消費額、潜在的移転居住者数に着目し、横断道路開通後のそれぞれの数量を推計する」ことである²⁵⁾。

ここでは「千葉県の資源・ポテンシャル」と「上総地域及び南房総地域に及ぼすインパクト」について整理している。

前者については、千葉県や房総地域が保有する「資源・ポテンシャル」として以下を具体的にあげている。まず、千葉県には「暮らしやすい温暖な気候と緑あふれる豊かな自然環境」、「広大な県土面積、豊富な開発可能地」、「首都東京との近接性、首都圏発展のためのフロンティアとしての位置」、「成田空港との有機的結合」が示す「空のネットワーク」、「幕張新都心」「かずさアカデミアパーク」「成田国際空港都市構想」に代表される「千葉新産業三角構想」、「房総リゾート地域整備構想」など固有の資源・ポテンシャルが存在する。木更津市周辺を含む上総地域には「東京湾岸有数の交通の要衝への飛躍」、「かずさの個性を表現する海辺と丘陵の景観」、「千葉新産業三角構想」の基軸としての「かずさアカデミアパーク」、「ハイテク化する臨海部の素材型大企業」、「東京湾の湾口部に位置し、湾内各港との連絡の要所にある」木更津港など資源・ポテンシャルに恵まれている。また後背の南房総地域には「海洋性の景勝地、集客力のある観光施設の集積」、「季節性豊かなソフト(冬季の露地花摘み・イチゴ狩り、夏季の海水浴、特色のある特産物)」、「房総リゾート地域整備構想のゴルフ場計画凍結地区における未利用地の存在」、多様な「個性的な歴史的資源」などに恵まれている²⁶⁾。千葉県や上総地域や南総地域が保有する固有の資源・ポテンシャルを引き上げる効果が横断道の建設には期待されている。

横断道が上総地域や南房総地域などに与えるインパクトについても、定量的・定性的な考察をくわえ、以下の分析結果を導き出している。まず「インパクトの定性的把握」では、「横断道路の開通に伴って、移動ルートの選択肢が増えることにより、地元地域が享受する直接インパクトとしては、以下の2点が考えられる。これまで房総と京浜を連結するルートは、千葉県側から東京湾側を迂回して都内を経由する道路と鉄道、東京湾を横断するフェリー(マリンエクスプレス)の3ルートであったが、横断道路の開通によって新たなルートが追加され、房総・京浜間の移動ルートの選択肢が増加する。」その結果、「時間距離の短縮」、「人・物・情報の交流量増大」の効果が期待できる。「時間距離の短縮」では「主要都市間、産地・消費地間、工場・消費地間、本社・工場(研究所)間などの走行時間の短縮は、時間便益の増大につながるだけでなく、走行経費の節約、人・物の流動効率の向上に寄与する」。具体的には、東京～木更津の場合は、現状(横断道なし)が湾岸道路経由で、距離83.4km 所要時間74分、これが横断道を利用した場合、距離43.6km 所要時間44分に短縮できる。横浜～鴨川の場合は、現状(横断道なし)が湾岸道路経由で、距離155.5km 所要時間204分、これが横断道路を利用した場合、距離88.7km 所要時間155分に短縮できる(高速道路は80km/時間、一般道路20km/時間)で試算。「人・物・情報の交流量増大」では「交通の経済性、利便性の増大

は、日帰り可能圏の拡大、通勤・通学圏の拡大、買い物圏の拡大に寄与する。また、工業製品、農産物等の輸送機関、ルートの変化をもたらす。これにより、人・物・情報の交通量が増大する」と効果を強調している²⁷⁾。

このほか、横断道には以下の「間接的インパクト」も期待できるという。1つは、産業分野（工業、研究開発、観光、商業、物流）におけるインパクト、2つは、社会・生活分野（就業、居住、余暇）におけるインパクト、3つは、地域経営分野（広域ネットワーク、地域アイデンティティ、自然との共生）におけるインパクトである。それぞれについて、短期的（横断道路のみ開通）、長期的（横断道路に接続する圏央道など首都圏の幹線道路ネットワーク完成後）なインパクトが期待できる²⁸⁾。

産業分野での、工業では短期的なインパクトとして「京浜地区工業郡との交流・連携強化」と「ハイテク中小企業の立地促進」をあげ、長期的なインパクトとして「技術レベルの向上」をあげている。研究開発では短期的インパクトとして「かずさアカデミアパーク等への研究所進出促進」、長期的インパクトとして「知的触発回廊の形成」、観光・保養では短期的インパクトとして「観光客の増加 - 横断道路の観光スポット化」、長期的インパクトとして「南房総観光ニーズの高まり」、商業等では短期的インパクトとして「京浜地区への購買力流出」、長期的インパクトとして「京浜マーケットへの参入の動き」や「地元商業の体質改善」、物流では長期的インパクトとして「新たな物流ルートの構築」をあげている。

社会・生活分野の、就業では短期的インパクトとして「京浜地区への通勤者の発生」、長期的インパクトとして「新しい就業形態の発生」、居住では短期的には「新タイプの定住者の増加」、長期的には「研究者等に向けたハイレベルな居住」や「新しい生活形態に対応した居住」、余暇では短期的・長期的に「対岸との交流増加による新しい文化の取り組み」や「自然共生型の余暇活動」においてインパクトが期待できる。

地域経営分野の「自然との共生」では「上総・南房総地域は、首都圏にありながら優れた自然が残された貴重な地域であるという認識が首都圏住民に定着することにより、従来の自然破壊型の開発手法ではない自然共生型の地域経営のあり方を提示すべき地域としての位置づけが一層明らかになる」効果、「広域ネットワークの活用」では「道路や空港の整備等のハード面のネットワークを活用して、上総・南房総地域と全国各地、世界との交流が活発化する。さらに、こうしたハード面のネットワーク化をベースにして、産業機能や教育、文化などソフト面の広域的なネットワーク形成が図られる」効果、「地域アイデンティティの明確化」では「人と企業、情報の交流が増大するにつれて、地域は自らの発展の方向性やアイデンティティ（独自性）を明確に打ち出し、人や企業から選ばれる地域づくりを推進することが求められるようになる」インパクトや効果が期待できる。

その一方、千葉銀行は横断道が開通した場合の観光客や居住人口の推移について「定量的把握」を行っている²⁹⁾。開通直前の1995年現在の観光客数が開通によってどの程度増加するか、1998年の実観光客数や観光客が訪問地で消費する観光消費額を推計している。これによると、

開通前後の上総・南房総地域への推計実観光客数は開通前（1995年）の13,700千人（日帰り12,484千人、宿泊1,216千人）から開通時（1998年）の17,934千人（日帰り16,342千人、宿泊1,592千人）に増加し、開通前後の上総・南房総地域での年間の推計観光消費額は開通前（1995年）の1,458億円（日帰り1,011億円、宿泊447億円）から開通時（1998年）の1,910億円（日帰り1,324億円、宿泊538億円）に増加すると推計している。居住人口については「横断道路開通により首都圏居住者のなかで木更津市を中心とする上総地域への移転・居住が可能となる人の数」を川崎～木更津間にシャトルバスが運行された場合を前提に「通勤所要時間と現在の居住形態（持ち家、借家等）からみて木更津周辺から通勤が可能となる就業者の数＝潜在的な移転可能者数」を推計し、木更津周辺への潜在的な移転可能者数を合計19万人（就業者ベース）、居住人口数で37万人（1990年国勢調査による首都圏平均の就業率0.51として試算）、世帯数で約13万2000世帯（世帯員数2.8人として試算）を推計している（なお、参考数値、開通前1995年の木更津市の国調人口は123,499人）。

「東京湾横断道路研究会」や千葉銀行など経済界は、横断道建設の効果を測る物差しとして横断道開通後の千葉県や木更津市周辺地域の夜間人口や夜間就業者の増加をあげている。横断道が東京区部や京浜地域との空間距離や時間距離を大幅に短縮し、この効果が住宅開発を促す。造成された住宅地に都市住民や就業者が大量に転入し、消費者として地域商業の活性化に寄与するが、その一方、彼らの少なからずが横断道を利用して東京区部や横浜・川崎に通勤する。この点で効果分析は見事な共通点をもっている。

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

周知のように、わが国は高度経済成長期以降、多くの多様な「国家プロジェクト」を計画し、実施してきた。このなかには全国各地に高速道路網を張りめぐらす高速道路建設計画や大小の連絡橋からなる「本四架橋」建設計画、「関西国際空港」や地方空港など交通関連公共事業が数多く含まれる。高速道路や、「本四架橋」など有料連絡橋の多くは建設時の莫大な事業費にくわえ、開通後の利用実績が利用予測を大幅に下回り、収入不足が長期化・慢性化し、債務返済の財源が確保できない財務状況も現出している。その結果、施設を建設してきた「関西国際空港株式会社」や「本州四国連絡橋公団」、あるいは「日本道路公団」は経営破綻におちいつてきた。特殊法人等のこうした過剰負債に対して、政府は公的資金という名の税金を充当して救済する措置を講じてきたが、こうした救済策には国民の批判や怒りがあがっている。20世紀最後の大規模「国家プロジェクト」などの触れ込みで計画が浮上し、世紀末に完成・開通した「東京湾横断道」もまた、開業以来、利用予測と利用実績が乖離した結果、収入不足を呈し、慢性的な不採算事業の構造を示している。建設を担当した「東京湾横断道路株式会社」や完成後、横断道の使用権を買い取った日本道路公団は、料金収入を主要財源に約1兆5000億円の建設費を債務として返済する計画であったが、開通後の大幅な収入不足によって返済見通しを完全に失っている。このため、逆に累積負債を激増させている。その意味では「東京湾横断道」

もまた「関西国際空港」や「本四架橋」など他の大規模「国家プロジェクト」と同様、いまや深刻な、国家的不良債権の1つである。

では、なぜ、大規模「国家プロジェクト」は相次ぎ不良債権化のプロセスをたどったのか。「国家プロジェクト」を建設・運営する特殊法人等はなぜ相次ぎ経営破綻におちいったのか。経営破綻におちいった背景には「本州四国連絡橋公団」や「東京湾横断道路株式会社」などが開通段階において開通後の料金収入を主要財源に返済するには莫大すぎる事業費を抱え込むことになった「国家プロジェクト」の事業計画に基本的な問題がある。ある意味ではそれ以上に債務返済を破綻させてきたのは、計画・建設・完成段階における有料高速道路の利用予測と開通後の利用実績の乖離実態、結果としての収入不足とそれに伴う返済財源の不足にある。「本四架橋」や「東京湾横断道」や地方の高速自動車道の場合、開通後の利用実績が事業計画で予定した利用予測を大幅に下回り、このため、料金収入が大幅な減収におちいつてきた予測と実績の大幅な乖離がある。このため、事業主体の公団や会社は債務を返済する原資が確保できない財務状況を呈し、「本四架橋」や「東京湾横断道」などの公共財が不良債権化し、経営破綻を加速させてきた。

そこで、「東京湾横断道」の利用予測と開通後の利用実績、とくに日本道路公団が計画段階や建設段階の事業計画において債務返済に不可欠な料金収入の前提として横断道の利用をどのように予測（利用予測）していたか、開通後どのように利用してきたか（利用実績）、利用予測と開通後の利用実態を比較検討する。

ところで、前述のように、横断道建設の是非は開通後に横断道を利用すると考えられる通行車両の多さを根拠に判断・決定される。したがって、推進側は建設計画や基本計画を正当化・合理化するため、開通後の利用予測を政治的な判断を優先し、予測値を水増し、高めに設定するが多い。このため、結果として、開通後の利用実績が利用予測を大きく下回るなど乖離現象を呈すことになる。収入不足や債務返済の不履行や経営破綻は予測と実績の帰結である。要はそのツケが国民に転嫁されることにある。横断道の建設を優先するため、経営計画や事業計画を策定する事業主体の日本道路公団や「東京湾横断道路株式会社」は、計画段階や建設段階、あるいは完成・開通前段階において、開通後の横断道の利用について予測値を検討し、そのつど経営計画や事業計画などとして発表してきた。

ここでは主として日本道路公団が発表した主な利用予測を示すが、利用予測は建設段階を経て完成・開通前段階へと開業が近くづくにつれて大幅に下方修正している。その結果、計画段階に予測した通行量見通しや利用予測は、開通前には当初予測の1/3～1/2に下方修正している。計画段階では横断道は通行車両1日平均10万台をさばくことが可能な有料道路として計画され、利用台数（利用予測）として1日平均6万2000台を想定していた。この計画が1970年代に持ち込まれ、かつ前提に、以来、経営計画や建設計画についてを研究・検討している。横断道の建設にかかわって日本道路公団が策定・公表した事業計画では、1975年の開通初年度1日平均利用台数7万台、通行料金平均2,100円、事業費4,800億円、償還期間34年の予測値や、翌

1976年の開通初年度 1日平均利用台数62,000台，通行料金平均2,300円，事業費5,200億円，償還期間37年を予測・試算した数値が，早い段階での具体的な数値である。問題はこうした検討数値が，建設計画が具体性を帯び，建設省に事業計画として提出され，変更をくり返していくなかでどのようなプロセスを経て数値を変更していくのかである。

建設にさきがけて日本道路公団が1987年に策定し，建設省に提出した事業計画では，開通初年度の1日平均利用台数などを大幅に下方修正している。1993年の事業計画の変更では，開通初年度の1日平均利用台数を3万3000台，20年後6万4000台に大幅に下方修正し，車線数は4車線，将来的には6車線，設計速度は80km/h，開通予定は1997年12月18日に変更する（1987年の事業計画を1年延長），総事業費を1兆4823億円に増額変更する（1987年の事業計画は1兆1510億円）など大幅に変更している。さらに完成・開通を目前にした1997年にはバブル崩壊や不況の長期化など横断道建設後の社会経済状況の激変を理由に利用予測を大幅に下方修正し，開通初年度の利用台数を1日平均2万5000台，2002年度には1日平均4万台，以降，増加の一途をたどるとして，20年後には5万3000台に増加すると，利用予測を大幅に変更している。計画段階の1日平均6万2000台が建設段階（1993年）には3万3000台，開通直前（1997年）には2万5000台に利用予測を大幅に下方修正するなど事業計画の変更をくり返している。にもかかわらず，開通後の利用実績は利用予測のいずれをも大幅に下回ってきた。たしかに，開業直後だけは，ご祝儀気分が手伝って1日平均の利用実績が1万台以上を記録しているが，それも数ヶ月にとどまり，開業初年度の1998年度や翌1999年度の利用実績は1万台を割り込んでいる。建設段階（1993年）の利用予測（3万3000台）の1/3，開通直前（1997年）の利用予測（2万5000台）の1/2と低調である。

このように利用実績はいずれの予測をも大幅に下回っている。当初から，その理由として通行料金の割高感があげられてきた。このため，利用実績をあげるには料金の値下げが不可欠であるといわれてきた。また，利用実績をあげるため，料金値下げの提案や動きがあり，実際，料金値下げを実施している。周知のように，日本道路公団は1985年には開通初年度の1日平均利用台数を30,000台，通行料金の平均を3,000円（1977年度価格）とする予定を立て，料金収入と債務返済計画を示している（『東京湾横断道路調査 - 中間報告』1985年9月）。ところが，2年後の1987年に日本道路公団が建設省に提出した事業計画では，1日平均利用台数を3万3000台，普通車の利用料金を5,050円に修正変更している。この数値をもとに料金収入を試算し，建設費等債務を30年で償還する事業計画・経営計画を作成している。しかし，建設着工直後にバブルが崩壊している。以降，日本経済は出口の見えない不況の泥沼におちいつている。これに伴って利用料金の割高感が一層高まり，利用台数の減少が危惧されるとして，開通・開業直前の1997年に当時の亀井建設大臣は「カメの一声」で，通行料金を表5のように「前売り3500円，開通後5年間は4000円，それ以降は4900円，償還期間を40年」に修正変更する旨の政治判断を行っている³⁰⁾。

開通直前の政治判断によって割高感の解消につとめたが，利用実績は伸び悩み，利用予測を

「東京湾横断道」建設の構想と現実（田口）

表5 横断道の利用料金（片道通行または「海ほたる」PAにおけるUターン通行の料金）

	軽自動車等	普通車	中型車	大型車	特大車
特別期間料金（当初5年間）	3,200円	4,000円	4,800円	6,600円	11,000円
基本料金（6年目以降）	3,900円	4,900円	5,900円	8,100円	13,500円
前売り割引通行券	2,800円	3,500円	4,200円	5,800円	9,650円
回数券割引	特別期間割引料金の10回分の額で、11回券				
別納割引	最大30%引き（特別割引期間中は最大15%引き）				

（注）日本道路公団等資料によって作成した。

大幅に下回っている。1998年1月～12月の利用実績は384万6300台、1日平均約1万500台と低迷している。開業初年度の1998年度（1998年4月～1999年3月）をみると、1日平均利用台数は1万台を割り込んでいる。この傾向は翌1999年度に持ち越している。初年度の実績に照らして利用実態は、「アクアラインの場合、93.8%が乗用車で、大型車は目標の11%を大きく下回る2.6%にすぎず、交通量全体の13%は『海ほたる』でUターンする見学者である。収益率は、100円稼ぐのに、243円もかかり、最も収益率の悪い道路の1つ」であった³¹⁾。その意味でも料金値下げの方針転換は収益率の低下、経営の圧迫に結びつき、経営判断としても決して賢明ではない。それでも日本道路公団（「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」は「東京湾横断道路株式会社」が横断道路を建設・管理し、日本道路公団が株式会社から横断道路を購入し、所有する等基本的事項を決定、事業調整等を行う旨を定めている）は2000年7月20日に再度、利用料金を大幅に値下げしている。収益率を下げてでも利用実績を伸ばすことを優先した政治的な判断・措置である。表6が料金改定の内容である。普通車を4,000円 3,000円、中型車を4,800円 3,600円、大型車を6,600円 4,950円、特大車を11,000円 8,250円に大幅に値下げし、利用台数の拡大を図ろうとした。その結果、開業3年目の2000年度には利用実績は1万台を回復し、2001年度と2002年度には1万3000台を確保している。それでも建設段階や完成・開通直前に予測した利用台数には到底及ばず、利用実績は予測の1/3もしくは1/2にとどまっており、債務返済を履行する財源確保にはほど遠い。予測と実態・実績との隔たりは歴然としている。利用実績が1万3000台を下回ることがあっても、実績を伸ばすことがきわめて難しいことは、関係者の「実績をよく見せるため、料金改定後の数年は意図的に低い需要予測としていたが、03年度からは実績が予測を大幅に下回ってしまう。需要予測の方を改めるには料金改定が必要だ」とする証言に端的にあらわれている³²⁾。つまり、世論を意識した料金改定や料金設定をせざるを得ない苦しい内情が吐露されている。

表6 2000年7月の車種別通行料金の改定（2000年7月20日改定）

	軽自動車等	普通車	中型車	大型車	特大車
平成12年度～平成19年度	2,400円	3,000円	3,600円	4,950円	8,250円
平成20年度～平成24年度	3,200円	4,000円	4,800円	6,600円	11,000円
平成25年度以降	3,900円	4,900円	5,900円	8,100円	13,500円

（注）日本道路公団等資料によって作成した。

こうした料金の値下げによって利用実績を維持する方式、あるいは実績をあげる方式が経営的に危険な賭けであることは自明である。苦肉の策として料金を値下げした場合、これまでの利用実績が示すように、たしかに、利用台数を伸ばす一定の効果はある。だが、それはあくまでも一過的な効果にすぎない。その意味でも効果はカンフル剤的な効果にとどまっている。しかもそれは債務返済の財源となる料金収入の増大には必ずしも結びつかない。反対にそれに伴う減収のリスクを覚悟せざるを得ない。収支欠陥の解消や財務内容の改善にも寄与しない。そのじつ「値下げ対象を広げて継続しても、料金単価の下落を補うほどの交通量増加は見込めず、料金収入は減ると見られる。現行の50年償還も見直しが避けられない」のである³³⁾。

以上で明らかのように、日本道路公団などは横断道にかかわる利用予測、利用料金、債務償還計画、建設事業費など基本事項をくり返し修正・変更している。建設事業費も1975年には約5,000億円、1985年には約8,000億円（日本道路公団『東京湾横断道路調査 - 中間報告』）と修正・変更し、事業化決定以降に限定しても1987年の1兆1500億円、その後の1兆4400億円、1兆4823億円と上方修正し、そのつど事業費を拡大している。だが、こうした事業費の膨張は、日本道路公団にとっては返済債務の膨張として横断道の維持管理や公団等の経営に重くのしかかることを意味する。計画浮上以来、四半世紀の時間が経過していること、建設工法が変更や補完されるなど建設計画の変更などを考慮し、事業費の膨張にある程度は理解を示すとしても、この間の事業費の増額修正は、やはり許容範囲を超えている。とくに基本設計をもとに1987年7月に事業費として1兆1500億円を算出しながら、1993年7月には「シールドトンネルの耐久性を向上させるための費用や、施工中の環境安全対策費などの増加」を理由に事業費を1兆4400億円に増額修正している（増額は具体的にはトンネル工事費1,250億円、環境保全対策費300億円、航行安全対策費240億円など）。さらに1997年2月には「川崎人工島の地中連続壁の構築手順の変更、シールド機の地中接合部の凍結範囲の変更」などを理由に事業費を1兆4823億円に380億円増額変更している。理解の範囲を超えた増額といわざるを得ない。

建設費の大幅な増額を許す背景にあるのは、横断道が増額以上の便益や効果をもたらす、とする「建設効果」論である。横断道を建設した場合、日本道路公団が「建設効果」としてあげてきた、所要時間が短くなる、走行距離が短くなる、移動にかかる費用が安くなる、産業活動の向上に寄与する、通勤・通学圏が広がる、空港までのアクセスが向上する、新鮮な農水産物が手に入る、などの効果、さらに開通した場合には走行距離や走行時間の短縮によって、2兆8000億円の直接便益をもたらし、南関東地域全域の生産額が年間5兆円拡大する、2万5000人の雇用機会が創出される、東京湾と千葉県で1日あたり約3万台の交通量が減少する、国民総生産が年間約1.3兆円増大させる、など「開発効果」を含む多様な「建設効果」が期待できるとして³⁴⁾、建設計画に理解を示し、建設事業費の増額修正に一定程度理解を示したとしても、計画の杜撰さは否定しようもない。しかも、前述のように、開通後の利用予測や通行料金は利用台数を伸ばすことを優先した政治判断として、カンフル剤的效果を期待して無原則的・場当たりの下方修正をくり返してきた。下方修正が料金収入にどの

ように影響し、開通後の債務返済に必要な財源確保に結びつくかどうかの、経営的視点を欠いた無原則的・場当たりの政治判断であった。

周知のように、「東京湾横断道」の場合も「本四架橋」など他の高速道路建設計画と同様に、道路建設等のために投資される事業費の総額（利息を含む総事業費）を道路開通後の利用料金収入を主要財源に債務返済することになる。問題は事業費や利用予測や利用料金など基本事項を政治判断などによって無原則的・場当たりに修正・変更することで債務返済の見通しが好転するかどうかである。事業費の膨張は債務の増大を意味し、開通後の債務返済計画を狂わさずにおかない。債務の拡大によっては返済計画の破綻に発展する。そして利用実績の下方修正や通行料金の下方修正は事業収入の減収、返済財源の縮減に直結する。開通後の債務返済は事業計画が定めた利用予測と通行料金を基礎に基本的に算出され、これ以外の方法で料金収入の増収に確実に結びつけ、返済財源を担保する途は、以下の2つである。

1つは、通行料金の値下げを政策的に断行し、利用予測を上回る利用実績をあげ、経営計画が想定した料金収入を確保することである。ただし、経営計画以上の料金収入に結びつけるには、利用実績は計画が想定した利用予測を大幅に上回ることが不可欠である。

2つは、事業計画が予定した利用予測以上の実績をあげることが困難であると判断し、料金収入を確保するため、通行料金を大幅に値上げする途である。

料金の値上げは横断道の利用実績を押し下げ、料金収入の減収にはなっても増収には結びつかず、経営戦略的には賢明な選択ではない。では、逆に料金を値下げした場合、必ず増収に結びつくのか。料金の値下げは利用実績を大幅に伸ばし、料金収入を大幅に増やすための政策選択のはずである。現に値下げが利用実績を伸ばすことは経験則的に検証済みであるが、だからといって利用予測に迫るほどの利用台数に実績を押し上げることができるのか、債務返済を計画通り履行するために不可欠な料金収入を確保できるのか、値下げ後の実績は必ずしも料金収入増に結びついていない。このことは横断道の値下げ後の利用実態に照らしても明らかである。横断道の場合、開通後の利用実績は各年度とも利用予測を大幅に下回っている（予測の1/3～1/2）。利用実績を上向かせるため、政治判断として利用料金を大幅に値下げしたことで、1万台を割り込むような最悪の利用実績を事業計画が示した利用予測の1/3～1/2相当の1万3000台に一過的に回復させたが、返済財源が期待される料金収入にははるかに及ばず、大幅減を記録し、致命的な収入欠陥を現出している。このため、開業数年後の現在、すでに債務返済の財源が確保できない異常かつ深刻な経営状況を呈している。その意味では債務返済計画は破綻している。

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

債務返済が困難化していることは利用予測と開通後の利用実績の乖離、経営計画と経営実態の乖離に照らして明らかである。開通後の料金収入を主要財源に膨大な建設費を返済する、日本道路公団や「東京湾横断道路株式会社」が建設省に提出した事業計画を通じて社会的に約束

した債務償還計画は収入不足によって実質的に破綻し、債務返済を履行できない異常事態におちいつている。償還計画の破綻に伴って債務不履行におちいる危険は、建設段階や開通前段階における事業計画の無原則的・場当たりのな変更、とくに事業費や利用予測や通行料金など基本事項の大幅な修正・変更には起因している。

もちろん、日本道路公団などが横断道の建設を正当化し、推進するため策定した事業計画に対しては、早い段階から、一部の研究者や識者によってこれを虚構として批判する声あげられている。日本道路公団が事業計画策定の基礎資料を期待し、調査を実施し、結果を1985年9月に『東京湾横断道路調査 - 中間報告』として発表した報告書を受けて、筑波大学・安田八十五助教授(当時)は1986年2月『週刊エコノミスト』(2月4日号)において、「横断道建設に、いまずぐ着手する必要があるとは毛頭考えていないし、それ以上に現時点での着工には絶対に反対である」とする基本認識を示したうえで、日本道路公団が横断道の建設を急ぐ理由にあげている「南関東地域(一都三県)における横断道の交通機能」、いわゆる「京浜と房総地域の直結機能」「湾岸地域相互の連絡機能」「東京都市圏の南回りバイパス機能」「核都市相互間の連絡機能」「新国土軸の形成機能」の5機能が期待できるとした考え方や評価に根本的に疑問があるとして、道路公団が提出した論拠に対して以下の反論をくわえている。

まず「京浜と房総地域の直結機能」については、「この両地域を現時点で直結することが、本当に必要なかどうか。結論からいえば、道路公団の報告書が見込んで、横断道供用時に一日3万台という交通量は過剰予測であり、正当な根拠のない希望的数値だといわざるを得ない。」「千葉県側のポテンシャルの低さに起因する両地域間の相互交流の低さから、横断道による新規需要は極めて小さいと想定せざるを得ないし、現時点で京浜と房総とを直結しなければならない理由は見当たらない」としている。「湾岸地域相互の連絡機能」では「京浜と房総地域の直結が必要ない以上、湾岸地域相互の連結を促進するためには、湾岸道路が整備されれば十分である。現時点では湾岸道路と横断道を一体的に考える必要はなく」、核都市相互間の連絡機能」では「業務核都市の実像が示されておらず、またその役割分担も示されていない“幻想”を前提として、核都市相互間の連絡機能を議論しても無理であろう」し、「新国土軸の形成機能」では「端的にいうと夢物語といってよい。東海地域と東北地域を結びつける新しい軸は、東京外郭環状道路、そして首都圏中央連絡道路を整備することによって行えば十分である」として、横断道建設の主要理由にあげられた5つの交通機能を根拠希薄である、建設前提の「虚構」であるとして建設計画を根源的に批判している³⁵⁾。

突きつめれば、道路公団が横断道の建設から期待できるとして計画段階、建設段階、完成・開通段階のすべてにおいて策定した事業計画や経営計画が基本事項に定めた横断道の利用予測など社会的需要を示す諸指標の数値自体が、そもそもパブル・虚構であったということである。そして事業計画や経営計画はパブルの数値や虚構の数値をベースに政治的に策定されてきた面が否定できない。その意味でも事業計画や経営計画は、経営戦略文書である以上に政治文書であった。横断道の建設に対して安田と同じ認識や評価や視点から批判している研究者は少なく

ない。東京湾開発問題に関する研究では定評がある東京商科大学・竹内壯一教授もまた『東京湾横断道路調査 - 中間報告』について、以下の視点で厳しく批判している。「この『中間報告』の一番の問題点は、結論部分の記述しかなく、根拠となるデータや予測過程（計算プロセス）が示されていないために、結論が正しく導き出されたものかどうかの検証が全く行ない得ないことである。第2の問題点は、環境に及ぼす影響について、『中間報告』では総て『ほとんど変化は見られない』『極めて小さい』と結論づけられていることである。」「まさに“欠陥”だらけのズサンな『中間報告』といわざるを得ない」と批判している³⁶⁾。

批判は基本的には『中間報告』が示した開通後に予想される普通車などの利用台数、いわゆる横断道に対する社会的需要が根拠希薄な非科学的なデータである、とする点に向けられている。「作為的な数値」「創作された数値」、いわゆる虚構をベースに事業計画を作成し、横断道の建設を計画・強行してきたことに対する批判である。日本道路公団が70年代の事業計画検討段階に策定した採算ベースとして示した利用予測や通行料金、事業費や債務償還計画、80年代後半に策定した事業計画において同じく採算ベースとして示した利用予測や通行料金、事業費や償還計画、開通を目前にした1990年代末に示した利用予測や通行料金などは、微調整の域をはるかに超えて大幅である。基本数値に対する信頼を損ねるに十分なほど修正・変更の規模は大幅である。

いうまでもなく、利用予測や通行料金などは建設費等の債務を計画的に償還するため料金収入を安定的に確保し、究極的には償還財源を確保するために算出したものである。したがって、経営合理性の視点を重視し、採算をベースに算出されたはずであるが、それにしては修正・変更幅が大きく、支離滅裂で、根拠希薄であった。安田や竹内が指摘し、批判するように、「東京湾横断道」建設計画は、建設が最初にあって、建設（計画）を正当化・合理化するため、横断道の建設には5つの交通機能が期待できるなど多様かつ過大な社会経済的効果が期待できるなどの、いわゆる「建設効果」論を持ち出してきた。横断道建設には莫大な建設費が必要であるが、これを「建設効果」を持ち出すことで正当化・合理化する一方、建設費等の債務の償還は開通後の料金収入によって十分に履行可能である旨の経営計画や事業計画を策定すべく、根拠希薄で非科学的な虚構の利用予測等をもとに料金収入を算出し、横断道の建設を思惑通りに強行突破してきている。これこそが「東京湾横断道」「東京湾アクアライン」建設の構図であり、実像・実態である。

こうした経緯をたどって横断道は1997年に完成し、年末に開通している。開通後の利用実績は利用予測を大幅に下回り、債務返済の財源も確保できない深刻な状況にある。経営実態は破産状態に限りなく近い。その主要な原因は事業計画や経営計画と開通後の利用実績・経営実態の著しい乖離にある。建設費等の累積債務を主として開通後の料金収入を財源に返済する計画になっているが、上述のような開通以降の利用実績の大幅な伸び悩みによって収入不足が慢性化し、債務が増加し、累積増している。虚構の、バブルの事業計画をもとに建設・開通にたった「東京湾横断道」であるだけに、開通初年度から利用実績が予測を大幅に下回り、収入不足

におちいり、債務返済を危惧する声が事業計画策定段階や開通前段階から、マスコミ関係者や有識者などの間で、すでに持ち上がっていた。虚構の、パブルの数値で飾り立てた事業計画や経営計画の帰結である。

産業界や経済界が価値基準や行動基準として最重視すべき経済合理性や予測可能性を度外視し、実現可能性の低い数値をベースに横断道の建設を計画・強行したのはどうか。完成後・開通後の経営破綻や債務返済の不履行、横断道の不良債権化が予測可能でありながら、当初計画に固執し、建設を強行するにいたった背景には、以上のほかに産業界や経済界の、そして「東京湾横断道路研究会」や「JAPIC」など大規模「国家プロジェクト」に群がった大企業の、以下の事情があった。そのじつ大規模「国家プロジェクト」に群がる大企業にとって、虚構の、パブルの利用予測等の数値が必要であった。

1つは、オイルショック後の不況を脱却するためには、新たな事業を受注する必要があった。大規模「国家プロジェクト」である「東京湾横断道」の建設にそれを期待したことである。このためにも、事業費は見直しのたびに膨張の一途をたどる必要があった。

2つは、オイルショックの影響をもっとも強く受けた鉄鋼やセメントなど重厚長大型・素材供給型の、新日鉄に代表される大企業にとって、「本四架橋」完成後に建設資材等を大量に売り込める事業の創出や確保は不可欠であった。「東京湾横断道」の建設はその要件を備えた事業であった。新日鉄などの場合は、高度経済成長期以降、千葉県側の臨海地域に最新鋭の大規模事業所をすでに進出させており、鋼材等建設資材を大量に売り込む「国家プロジェクト」の確保が必要であった。

3つは、くわえて、新日鉄や日本興業銀行など「東京湾横断道路研究会」や「JAPIC」に参加する企業の一部は、横断道着岸予定の木更津市や後背地に横断道の建設・開通を想定して関連会社などを通じて、早い段階において広大な土地を取得しており、開発利益を期待して保有土地での利益誘導を図る遠大な開発計画をすでに策定していた。開発計画実現のためにも横断道の建設を計画・推進する必要があった。

「東京湾横断道」が大規模「国家プロジェクト」であることは、政府が横断道建設のために特別の法律を制定していること、かつ総事業費が約5,000億円、約8,000億円、約1兆1500億円と上方修正をくり返し、最終的に約1兆5000億円の事業費規模に膨張していることでも明らかである。しかも建設事業費は政府保証債など政府補償によって調達している。1993年の変更事業計画では、総事業費1兆4823億円の資金は「東京湾横断道路株式会社」が政府保証債5,837億円、道路開発資金3,750億円、民間借入金・開銀借入金2,172億円、出資金900億円、日本道路公団の政府引受債等が2,164億円、いずれにしても政府が資金調達を裏づけている。同時期に開通した「明石海峡大橋」建設のための事業費4,000億円、関西国際空港第1期事業の事業費1兆4500億円と比較しても、横断道建設の事業規模の大きさは歴然としている。

新日鉄に代表される鉄鋼やセメントなど建設資材等を生産する企業、建設資材等の調達を営業する丸紅や三井物産など総合商社にとって、横断道の建設が魅力のある販路先・取引先であ

ることは、横断道が建設の際に使用する資材等の多さに示されている。たとえば、『東京湾横断道路のすべて』には横断道の建設規模の大きさを示すいくつかの数値が、以下のように紹介されている。鋼材使用量は「工事に使った鋼材はトータルで約46万トン。東京タワー115基建てられる量に相当する」、橋脚本数は「木更津人工島から着岸部までの約4.4kmを結ぶ橋梁は42基の橋脚を持つ。最大径間は240m。鋼製が12基、コンクリート製が30基」、採石投入量は「木更津人工島の平坦部は直径22mの鋼矢板セル48缶をつなぎ合わせて護岸を築く。セル1基当たりの採石投入量は1万2300立方メートル。現場では打設から12時間以内に採石を投入した」、セメント使用量は「工事に使ったセメントの量は約70万トン。大型トラックに満載して運んだら、7万台が必要になる計算」、石材・砂材使用量「工事に使った石材は約570万立方メートル、砂材は約560万立方メートル。合計すると1,130万立方メートルとなり、東京ドーム9杯がいっぱいになる」、セグメントの数は「RCセグメント部分のリング数は1万2000。セグメントの数は13万2000ピースに達する。1ピースの重さは約10t。10t積みのトラック1台に1ピースを積み込んで運搬するので、延べ13万2000台のトラックが往来する計算」、SCP（サンドコンパクションパイル）やDMM（深層混合処理）は「地盤改良の規模も大きく、浮島、川崎人工島、木更津人工島などの海域を中心とした事業全体で、SCPが90万m、DMMが125万立方メートルに及んだ」、トンネルは「トンネルは上り線が9,576m、下り線が9,583mある。このうちシールド機による掘進延長は1万8250m。トンネル1m当たりの工費は約2,000万円」、これらの数値は産業界や企業にとって横断道の建設がきわめて魅力的な事業であることを示している。事業費規模の大きさや事業費の上方修正とも大いに関係している。首都圏の高速道路の事業費は1キロ当たり100億円程度、埋め立て地など軟弱地盤では1キロ当たり事業費500億円の場合もある。横断道の場合の事業費は約15.1キロに約1兆5000億円、平均して1メートル当たり1億円、1キロ当たりにして1000億円と桁違いに大きい。

鋼材やセメント、石材、土砂など建設資材を新日鉄などの資材供給型の企業や総合商社などが供給・調達してきたわけである。企業や業界が販売・営業から得られる利益や経済効果は天文学的に大きい³⁷⁾。このほか、横断道の建設は、前述のように、新日鉄などの誘いに呼応し、「東京湾横断道路研究会」の発足や「JAPIC」の設立に参加し、大規模「国家プロジェクト」を相次いで計画し、事業化している。さらに「東京湾横断道路株式会社」の設立に当たっては出資に応じている。経営の一翼を担ったゼネコンや橋梁関連の企業は、人工島や海底トンネルや長大橋など横断道建設工事を元請けなどとして受注し、莫大な「建設利益」の分け前に与ってきた。新日鉄やゼネコンなどが横断道の建設から莫大な利益を得てきたことは、横断道建設時期に当たる1988年～1997年に工事受注企業が自民党に贈与してきた政治献金の大きさに端的にあらわれている³⁸⁾。

くわえて、横断道は高度経済成長期に構想・計画され、バブル期に事業計画を策定し、工事中直後にバブルが崩壊するなど環境激変があるにもかかわらず、立ち止まることもなく、建設を強行している。そこには強行突破せざるを得ない特別な事情が、建設を主導してきた建設

推進側の一部企業などに存在してきたといえる。そのじつ横断道建設の背後には、以下の重大な事情があった。「東京湾横断道路研究会」を発足させるなど横断道の建設・推進の主役を担ってきた新日鉄や日本興業銀行など一部の企業は、横断道の建設を想定し、着岸予定の木更津市や上総地域で、事業化決定前に低廉かつ広大な土地を取得していた。その一方、新日鉄などは千葉県や木更津市など地元自治体に働きかけ、上総地域の自社所有地に「上総研究開発都市構想」(現在の「かずさアカデミアパーク構想」)を誘導し、計画させ、開発利益に結びつけようとしている。現に千葉県は1984年に「長期構想」として策定した『2000年の千葉県 - 活力と希望に満ちた均衡ある発展をめざして』において、横断道の建設や成田国際空港の開港などを視野に「上総研究開発都市構想」(「かずさアカデミアパーク構想」)「幕張副都心構想」「成田国際空港都市構想」からなるいわゆる「千葉新産業三角構想」を提唱している。1986年に「実施計画」として策定した『ふるさと千葉5カ年計画 - 房総新時代への出発』では「千葉新産業三角構想」の具体化に踏み込んでいるし、「上総研究開発都市構想」の建設や横断道の建設促進に本腰を入れている。そして1992年には『千葉新産業三角構想 - 躍動する新しい房総』を策定し、「上総研究開発都市構想」(「かずさアカデミアパーク構想」)について、「小櫃川と小糸川に囲まれた上総丘陵部は、東京湾横断道路や東関東自動車道館山線等の建設により、首都圏の中核機能や成田と成田空港へのアクセスが飛躍的に向上し、大きな発展可能性を有するゾーンとなります。かずさアカデミアパーク構想は、この地域に民間研究所を中心にエレクトロニクス、新素材、バイオテクノロジーに代表される国際的水準の研究開発拠点を中心とする新都市を形成」する旨を発表している³⁹⁾。

こうした構想を受け、千葉県は新日鉄などの思惑通りに「かずさアカデミアパーク」建設のための調査費を計上し、中核施設を予定されている「かずさDNA研究所」の設置や関連公用地を確保する費用などとしてすでに140億円以上の県費を投入している⁴⁰⁾。さらに長大橋着地点の木更津市金田地区などでは、横断道開通後の企業進出や住宅開発などを期待し、県や市など行政の誘導と開発会社などの経営戦略によって多くの大規模「土地区画整理事業」が計画され、実施されてきた⁴⁰⁾。久慈力は著書『東京湾アクアラインの検証』(緑風出版)において、横断道建設の背景に横断道の1兆5000億円事業に群がる新日鉄など大企業の開発利益を追求する利益誘導の壮絶なドラマがあることを指摘している。「個人や中小の動きよりも、深刻に地価へ大きな影響を与えたのは、アクアラインやアカデミアパーク関連の大企業である。パブルの時期に木更津周辺の広大な土地に手を出し、地価を吊り上げ、パブル崩壊で痛い目にあっている。新日鉄と興業銀行がその双壁である。子会社の不動産会社に広大な土地を買い占めさせ、土地投機で膨大な開発利益を当て込んだが、思惑が大きく外れて大損。巨額の不良債権をかかえこんだ。」新日鉄の場合は、ジャパン・ディベロップメントなどの関連会社を通じて、「かずさアカデミアパーク」(当時は上総研究開発都市)の計画地を中心に約2,000haともいわれる土地を買い漁っていた。日本興業銀行の場合も、子会社の興和不動産を通じて広大な土地を買い占めていた。横断道の建設に伴う莫大な「開発利益」を期待し、広大な土地を買収した新日

鉄や日本興業銀行など企業にとっては、したがって、横断道の建設はバブルの崩壊など経済状況の激変の有無や事業費の3割以上の膨張などに関係なく、既定方針通りに建設工事を進捗させる必要があり、工事を中断や凍結して再検討するなどは念頭になかった⁴¹⁾。

同様の認識や指摘は民間の研究機関である千葉県自治体問題研究所によっても行われているし、東京商科大学・竹内壮一教授によっても行われている。千葉県自治体問題研究所は建設前段階における認識として、「『横断道』建設の問題は、木更津市を中心として「横断道」建設予定地とその周辺地域の土地を新日鉄の子会社である日鉄不動産やジャパンデベロップメントが買い占めていることである。ある調査によれば、新日鉄系列の会社が木更津市と君津市で買い占めた土地は、実は1,667ヘクタールに達すると言われている。（『宝石』1976年5月号）新日鉄は『横断道』の建設で鋼材を売り、加えて土地の買占めで利益を手に入れるという二重の儲けをねらっている。誰のための『横断道』か、その一端がここに現れている」旨の認識を示し⁴²⁾、また建設途上の1993年には「建設のために、鋼材約40万トン、コンクリート約140万立方メートル、盛土約1300万立方メートルといわれる巨大な工事がどんなに建設費がかさんでも、採算がとれなくても、その尻ぬぐいは公団に押しつけ、民間会社の儲けは確実に保証されるというまったく虫のいい仕組みです。『かずさアカデミアパーク』は、木更津・君津の丘陵地に研究学園都市をつくらうという計画です。計画地は、新日鉄の子会社『ジャパンデベロップメント』が買い占めた土地が中心になっており、新日鉄は、東京湾横断道路に鋼材を売って儲け、買い占めた後背地の開発でまた儲ける」ことになる旨の認識を示している⁴³⁾。

竹内教授は「JAPIC や横断道研究会が総力をあげて横断道建設を推進しているのは横断道の工事そのものにある。横断道は現在の価格で約1兆円の大事業、東京湾環状道路全体では3兆円を上回ると想定されている大事業である。直接建設にあたる土木建設業や建設機械産業、それに資材を売りこめる鉄鋼業（横断道建設に使われる鋼材だけで約百万トンといわれている）やセメント産業、そしてそれに間接的にかかわる商社・銀行をはじめとする多くの大企業がこの工事によってぼう大な利益を手にすることができるのである。JAPIC の場合も、そして横断道研究会でも、中心になっているのは新日鉄出身者であることは前に述べたとおりである。新日鉄がこの横断道建設にきわめて熱心なのは鋼材需要のほかにもう1つの理由がある。木更津市とその周辺に新日鉄系企業がぼう大な土地を買い占めている事実である。（中略）新日鉄資本は後楽園球場の1千倍もの土地をすでに手に入れているのである。新日鉄だけではなく日本興業銀行系の不動産会社（興和不動産）なども大規模な土地買い占めをおこなっているといわれている。横断道建設によって地価がはね上がり、それによって新日鉄など土地買占企業が手にする投機的利益ははかり知れない額となるであろう。ここに新日鉄が横断道建設促進の『主役』を担っているもう1つの理由がある。新日鉄に代表される独占の大企業・財界の横断道建設のねらいは、端的に言えば、工事それ自体からあがる利益と「開発利益」という名のあくどい土地投機利益を見こんだものなのである」⁴⁴⁾。竹内が示したこの認識は、横断道建設のからくりや構図を見事に暴き出している。

突きつめれば、以上が示す構想・計画、建設、開通後の今日にいたる横断道の計画の浮上から開通にいたる40年の経緯は、産業界や経済界や大企業が横断道に開発利益を期待して構想・計画し、建設してきた構図や論理を見事に示している。横断道の建設工事を受注したゼネコンなどが建設期間中に自民党に莫大な政治資金を献金しているのも、横断道建設の構図を示す現象であり、収益の確保を意図して工事を受注してきている。また千葉県や木更津市などは横断道の建設にかかわって、「かずさアカデミアパーク」関連費、開通効果を期待しての「土地区画整理事業」関連費などに莫大な公費を充当し、バブル崩壊後の自治体財政を圧迫し、財政脆弱化の原因をつくっている。くわえて、千葉県の場合は「東京湾横断道路株式会社」設立に当たって、日本道路公団のつぎに多い出資額を拠出している。1990年には全発行株数の15.8%に当たる19万株、関東地方7都県の出資額200億円中の半数近くの95億円を出資・保有している。横断道を前提に関連事業として千葉県は、後背部の上総丘陵地に主として新日鉄が取得した土地で建設を計画している「かずさアカデミアパーク」の中核施設「かずさDNA研究所」の設置にかかわって約150億円を支出している。さらに県は研究所の運営を期待して設立された財団法人・「かずさディー・エヌ・エー研究所」に対して基本財産50億円中の3/4に当たる37億5000万円を拠出している。

横断道の建設・開通後の住宅需要や地価の高騰、夜間人口の急増などに伴う消費需要の拡大、地域経済の活性化などに伴う税収等歳入増や財政規模の拡大などを期待し、木更津市や周辺地域では土地区画整理事業方式などによって住宅開発や業務用地などの大規模開発を計画し、実施している⁴⁶⁾。開発後には住民税や固定資産税など税収増が期待できるとして都市基盤整備などに莫大な行政投資を行っている。だが、バブル崩壊後の不況の長期化によって期待は大きくはずれ、住宅需要や消費需要は期待を裏切って伸び悩み、住民税や固定資産税など税収も期待はずれに終わっている。「開発利益」の期待を尻目に地価は暴騰どころか、大幅に反落・暴落し、固定資産税も予定を大きく下回り、税収増に寄与せず、木更津市の財政見通しを大きく狂わせてきた。土地区画整理事業などによって造成された住宅地などは売れ残り、放置され、一部はすでに不良債権化している。開発効果を期待した駅前商店街では一部の商店が廃業に追い込まれている。横断道の開通を想定して進出した大手スーパーのダイエーは同じく閉店・撤退を余儀なくされている。駅前商店街は「シャッター通り」の風景を呈している。

「夢の懸け橋」といわれ、鳴り物入りで出発した「東京湾横断道」は1兆4830万円を投じて完成し、1997年12月に開通・開業し、現在、開業7年目を迎えている。開通後の利用実績は当初予定した利用予測の1/3～1/2程度の低飛行に終始しており、利用予測に近づく等の回復の兆しを示していない。利用実績をあげるため、通行料金を大幅に値下げする措置などを講じているが、利用予測に近い数値を残すことは、現状では絶望的である。料金収入は伸びず、このため、建設費等の債務が累積的に増加し、債務返済も履行できない状況にある。開通後の横断道は確実に経営的破綻の軌跡をたどり、このままでは巨大かつ豪華華麗な横断道が不良債権化しかねない。景気回復のメドが立たない瀕死の日本経済に大きなお荷物としてのしかかること

は間違いない。

（注）

- 11) 日経コンストラクション編『東京湾横断道路のすべて』（日経 BP 社，1997年）158頁。
- 12) 前掲書，184～189頁。
- 13) 東京湾横断道路研究会編『東京湾横断道路の関連地域インパクト調査報告書』（1974年）38～39頁。
- 14) 前掲書，44～45頁。
- 15) 前掲書，53～54頁。
- 16) 前掲書，59～61頁。
- 17) 前掲書，47頁。
- 18) 前掲書，66頁。
- 19) 東京湾横断道路研究会編『東京湾横断道路の必要性和その社会・経済効果』（1985年）3～6頁。
- 20) 東京湾横断道路研究会編『前掲書』7～10頁。
- 21) 日本システム株式会社『東京湾横断道路（川崎～木更津間）建設の木更津市に与える影響と対策に関する調査』（1973年3月）1～4頁。
- 22) 横断道の建設を目前にして1986年に財団法人・千葉経済センターは野村総合研究所と共同で横断道が開通した場合、千葉県経済にどのようなインパクト・影響を与えるか調査・検討し、その結果を機関誌『経済月報』に掲載している。ここでは『経済月報』（1986年6月号）によって紹介する。
- 23) 千葉銀行・ちばぎん総合研究所『東京湾横断道路開通に伴う上総・南房総地域活性化方策検討調査 - 自然とハイテクが一体化した地域整備の提案』（1997年10月）1頁。
- 24) 前掲書，5頁。
- 25) 前掲書，23頁。
- 26) 前掲書，5～12頁。
- 27) 前掲書，26～27頁。
- 28) 前掲書，28～30頁。
- 29) 前掲書，31～33頁。
- 30) 久慈力著『東京湾アクアラインの検証』（緑風出版，1999年）37頁。
- 31) 前掲書，81頁。
- 32) 朝日新聞，2002年7月10日朝刊「アクアライン再値下げ」で紹介されている。
- 33) 朝日新聞，2002年7月10日朝刊「アクアライン再値下げ」の記事。
- 34) ここでは久慈力著『東京湾アクアラインの検証』26～27頁によって紹介した。
- 35) 安田八十五著「不要な東京湾横断道路をなげなく」（『週刊エコノミスト』毎日新聞社，1986年2月4日号）65～67頁。
- 36) 竹内壮一著「東京湾横断道路着工をめぐる動向とその特徴」（「第2回東京湾横断を考える」シンポジウム実行委員会編『東京湾横断道関係資料集』1986年4月）9頁。
- 37) 日経コンストラクション『東京湾横断道路のすべて』（日経 BP 社，1997年）167～168頁。
- 38) 横断道の建設期間である1988年～1997年の10年間に工事受注企業が自民党に政治献金した総額は71億3000万円に上っている。これに自民党議員等のパーティー券の購入分を含めると、工事受注企業から自民党等にキックバックされた政治献金や工作資金は天文学的な金額に達する。参院の委員会において、政治資金関係を所管する自治省（現在の総務省）選挙部長は、この10年間に新日鉄が5億6000万円、鹿島建設が3億1673万円、大林組が3億1914万円、清水建設が2億7570万円、大成建設が2億9240万円、前田建設工業が1億3419万円、自民党に政治献金していると発表している。
- 39) 横断道の建設にかかわって、千葉県が「長期構想」など行政計画において「上総新研究開発都市構想」（「かずさアカデミアパーク構想」）を提唱し、計画してきた経緯については、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）第6章を参照されたい。
- 40) 木更津市は横断道の建設を想定して木更津市内において地域振興策を打ち出し、各地区で開発構想を策定している。開発手法として積極的に持ち出しているのが「土地区画整理事業」である。1983年には『木更津市地域振興整備計画書』を策定し、着岸予定地の金田地区に関していえば、1986年10月には

『木更津市地域振興整備計画 - 金田地区開発構想策定調査』, 1988年3月には『金田地区土地区画整理事業調査報告書』を公表している。新日鉄などが買収済みの「上総新研究開発都市構想」予定地域に隣接する上総丘陵地の富来田地区でも, 市の地域振興計画にもとづき大規模開発を計画している。横断道建設の事業計画の最終決定と建設着工に照準を合わせて, 1988年3月には『富来田地区振興整備構想調査書』等を公表している。

- 41) 新日鉄などが横断道の建設を前提に開発利益を期待し, 上総地域で買収した広大な用地と千葉県「かずさアカデミアパーク構想」の関連性, 企業側の経営戦略については, 久慈力著『東京湾アクアラインの検証』(緑風出版, 1999年), 千葉県自治体問題研究所編『いま, ちばは... - 第3版県民・くらしの白書』(1985年)や『暮らしにひかりをいま転換のとき - 第5版県民のくらしの白書』(1993年)に詳しい。
- 42) 久慈力『東京湾アクアラインの検証』121~122頁。
- 43) 千葉県自治体問題研究所編『いま, ちばは... - 第3版県民・くらしの白書』(千葉県自治体問題研究所, 1985年)98~99頁。
- 44) 千葉県自治体問題研究所編『暮らしにひかりをいま転換のとき - 第5版県民のくらしの白書』(千葉県自治体問題研究所, 1993年)89頁。
- 45) 竹内壮一著「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』1984年)8頁。
- 46) 横断道の建設・開通を想定して木更津市は『木更津市基本計画』などを策定し, 千葉県もまた『木更津業務核都市基本構想』などを策定して開発計画をバックアップしている。横断道が開通した場合, 直接効果が期待・享受できる木更津市の金田地区(西地区と東地区), 岩根地区(西側地区と東側地区)および袖ヶ浦市の奈良輪地区と神納地区など約1,900haを2010年までに開発し, 現時点の27,000人を約83,000人に増やすとしている。開発手法として「土地区画整理事業」方式を採用するとしている。金田西地区を千葉県, 金田東地区を住宅・都市整備公団(現,都市再生機構), 岩根西側地区を木更津市, 岩根東側地区を組合施行で実施するとしている。なお, 袖ヶ浦市の2地区も組合施行で開発を実施するとしている。