

横浜市都心部における高速道路地下化事案に みる自治体による総合的調整の役割

田口 俊夫

非会員 副理事長 NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会

(〒232-0057 横浜市南区若宮町 4-52-1)

Email: taggame@jcom.home.ne.jp

首都高速道路横羽線の横浜都心部への延伸部分を地下化した事案は、一旦都市計画決定した高速道路事業を変更したものである。首都高速道路を所管する建設省と高速道路と路線で競合する市営地下鉄を所管する運輸省、そして首都高速道路公団と神奈川県に対して、都心部再開発の軸線として大通公園を構想する横浜市が主導して 1968 年から一年間に及ぶ総合的調整作業を行った。自治体が都市景観の保全という地域的価値観を掲げ、路線のかつ構造的に競合する都市インフラ事業を総合的に調整した。地域の価値観により都市づくりを総合的に実践するため、飛鳥田一雄市政は都市プランナー田村明を招き企画調整室を立ち上げ、総合的調整の事務局とした。当研究の目的は、それまで詳細が不明であった高速道路地下化に関わる総合的調整過程を明らかにすることである。

Key Words: national values, regional values, motorway undergrounding, local government, planning and coordination office

1. 研究の目的

横浜は首都圏南部（図-1）古くからの港湾都市である（図-2）。1960年代^{注1}、首都高速道路横羽線の東京羽田空港から横浜都心部への延伸が計画された。高速横浜羽田空港線（2期）新山下（山下橋）～横浜公園～東神奈川間 7.5 km の内、トンネルと半地下部分 2.3 km を巡る地下化交渉である。往復 4 車線工事費 802 億円で、東神奈川から横浜公園までが 1978 年暫定開通、横浜公園から新山下（山下橋）までが 1984 年開通した¹。

横浜都心部への高架形式による延伸部分の地下化（図-3）事案は、一旦市長も了解し都市計画法により都市計画決定した高速道路事業（1968 年 2 月 28 日建設省告示第 239 号）を変更したものである。高速道路地下化は、飛鳥田一雄市政²（1963-1978）の革新自治体^{注2}横浜市が地域のまちづくり方針に沿って新たな都市インフラ事業の在り方を総合的に調整した事案である。自治体が都市景観の保全という「地域的価値観」を掲げ、できれば高架形式で平準化された高速道路を推進したい国の「国家的価値観」に立ち向かったといえる。



図-1 首都圏での横浜の位置（筆者作図）



図-2 港湾都市ヨコハマ 2019 年、港から関内地区をみる（出典：横浜市港湾局）

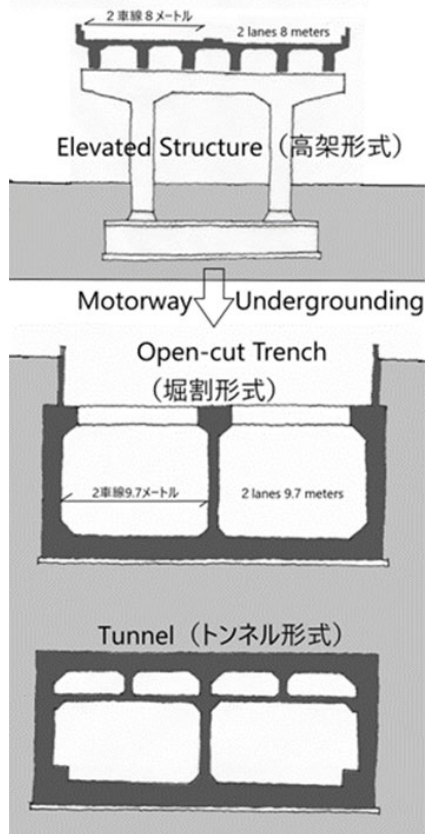


図-3 高架から地下化へ（参考文献 41 を参照し筆者作図）

そして、首都高速道路を所管する建設省と高速道路と路線で競合する市営地下鉄を所管する運輸省、そして首都高速道路公団（以下「公団」という）と神奈川県に対して、都心部再開発の「緑の軸線」（図-4）として大通公園を構想する横浜市が主導して、1968年から一年間に及ぶ路線と構造形式の変更に関わる総合的調整作業を行った。なお、競合する二つの都市インフラ事業（高速道路、地下鉄）は市が国に要請したもので、大通公園と共に市にとって不可欠のものであった。そして、市は当該調整作業のために、縦割り行政組織を横つなぎする企画調整室を新たに設置し総合的調整の事務局とした。

当該事案は自治体等の行政関係者や都市計画関係者の間で、高架高速道路計画を部分的に地下に変更したことは既知の事実であるが、その自治体主導の総合的調整過程は明らかになっていない。当事者であった企画調整室部長の田村明（1926-2010 以下「田村」という）の著書³⁾があるが、総合的調整過程に関わる部分は主観的なもので客観性に欠ける。当時の都市計画決定関係資料や公団と市の公開刊行物は、その経緯を説明するには不十分である。また、当時の関係者の証言録も、断片的な関与のため全体像を描き出すまでに至らない。そもそも、行政内情報を公開する制度が我が国では不十分なため、その総合的調整過程は一部関係者のみが理解したままブラックボックス化していた。

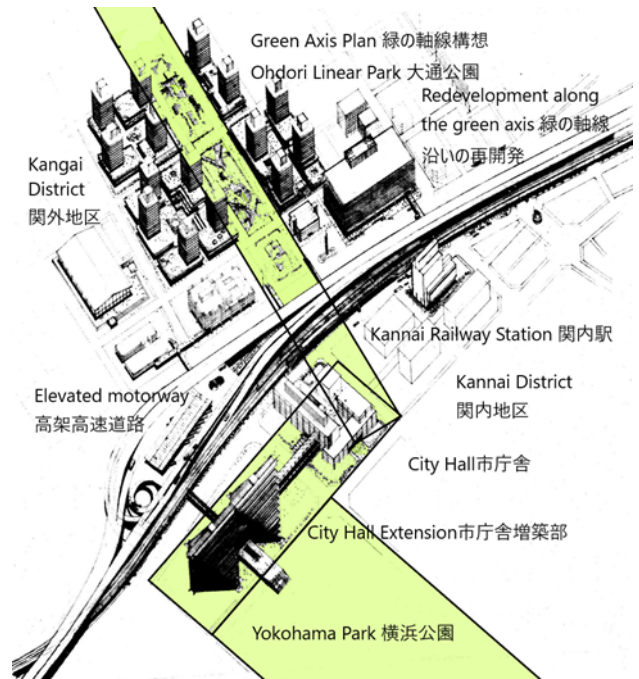


図-4 緑の軸線構想と周辺街区に対する再開発構想（出典：参考文献 31, 元の図版に筆者が説明部分を書入れ）

さて、筆者による当該事案に関する歴史的経緯をまとめた研究論文を発表後（以下、日本建築学会「既発表論文」⁴⁾ という）、調整過程を詳細に記述した経緯総括メモ「都心部ルート（高速道路・地下鉄）の対外折衝（国・県・公団・市）の経緯総括（部外秘）」⁵⁾（企画課、1969年4月23日、以下、「経緯メモ」という）と、関係機関の調停を担った政治家宛ての依頼メモ⁶⁾が横浜市史資料室に所蔵されていることを筆者は知った。既発表論文の段階で、関係資料から類推した「調整作業」を当該経緯メモから読み解くことで、事実関係を検証できると考えた。

以上から、筆者はリサーチクエストンとして、高速道路地下化に関わる総合的調整過程を詳細に明らかにすることを掲げる。

リサーチクエストンに答える研究手法として、横浜都心部への首都高速道路延伸と地下化に係る歴史資料を収集分析する。これまで未着手であった地下化事案に係る国県市公団等の行政文書（方針決裁書、内部メモ等）を公開請求し収集分析する。地下化事案に係った当事者（建設省、横浜市）のヒアリングを実施する。地下化事案の調整過程での技術的検討を可能な限り再現する。以上の研究手法を採用した。なお、行政文書はそれを特定しないと公開請求できないため、簡単には該当文書に到達できない。また、当事者ヒアリングも人物を特定し相手方への仲介がないと実施できないことと、相手方はヒアリング実施者の理解度に応じてのみ回答するので、充分なる下準備が欠かせない。因みに、横浜市は行政文

書を一括保管公開する公文書館を設立していない。以上から、当研究手法の実施は困難を伴った。

これまで、行政内における「調整作業」の重要性は一般に言われてきたが、その実像は明らかでなかった。行政当局にとって、事業目的や事業結果を公開することは一般的に行われるが、その過程を明らかにすることはできない。それゆえ、地下化の過程を明らかにする本研究の意義はあるといえる。

そもそも、広域的要請により土木技術は活用されることが多いが、地域的価値観に配慮することも必要といえる。それゆえ、当初競合する関係であったそれぞれの都市インフラ事業が地域的価値観に沿って共存する関係に至る過程を知ることは、地域と土木技術を更に結び付ける上で、意義あることと考える。

なお、先行研究として高速道路地下化に関わるものが二つある。都内で都道放射 36 号線と都営地下鉄 8 号線（有楽町線）建設に際して住民運動により都道の地下化が実現した事例（反対運動開始 1970 年で道路完成 1987 年）について堀江興（2003）⁷⁾ の論稿がある。千葉県流山市と柏市で住民運動が市長まで選出し高速道路地下化（常磐自動車道・日本道路公団）を実現した事例（反対運動開始 1972 年で道路完成 1985 年）について中村眞（2015）⁸⁾ の報告がある。ただし、両研究共に、自治体の総合的調整の視点からの論証はない。

2. 企画調整部門

(1) 企画調整部門のはじまり

当研究では高速道路地下化の総合的調整を実現する上で、企画調整室の役割があったと仮定する。それゆえ、企画調整部門の始まりを整理した。戦後、都道府県から始まった企画部門の設置は 1960 年代には小さな市町村でも、なんらかの企画担当者を置くまでになる。地域開発の進展や都市問題の深化を受け、地方自治法で固定化された組織で定形的業務として対応することができなくなる。法律でよく記述される「その他、他の部局に属さない事項」が生じ、それを管轄する部門として企画部門が誕生した。1960 年東京都に設置された企画室の役割は「都政一般の企画調査および事務管理、各局の事務事業の総合調整と知事、副知事の特命事項を処理することであり、また、庁議の事務局としての機能」⁹⁾ を課せられていた。そもそも自治体の行政機構は、執行機関としての首長と議決機関である議会で構成されている。予算編成権は執行機関にあり、議会は議決するだけとなる。執行機関として都市経営を行う首長は議会より強い権限をもつ、といえる。その執行機関であるトップマネジメントの強化が図られた。

田村によると「自治省は 1963 年、東京都に対して各部門の連絡調整と事業の進行管理、重要施策の機動的で効率的な決定の補佐をするために企画部門の強化充実が必要だと勧告」¹⁰⁾ した。それを受けて東龍太郎都政で、従来の企画室を都条例により 1964 年に企画調整局に改組した。美濃部亮吉都政（1967-1979）は企画調整局を引継ぎ、1976 年から政策室に改組し、美濃部都政が終わる 1979 年以降は企画報道室となる。美濃部都政での企画調整局の機能は「都行財政の総合一体性および計画性を確保」のため各局調整を行うが、「各事務事業の実施面にまで及ぶものではない」¹¹⁾ とした。

学者でなく、国家官僚や民間企業そして都市計画コンサルタントという多様な実務を経験した田村は、企画調整部門の実践的役割を重視した。田村は著書¹²⁾ でそのため、1) 縦割りではばらばらな自治体行政をヨコにつながる総合的な観点から都市づくりを行う、2) 自治体行政を主体的で能動的かつ積極的なものに変えていく、3) 無思想な現実主義に流されず都市づくりの理念をもつ、4) つねに現実に働きかけ理念に近づける実践的なものにする、5) 都市づくりを量の問題にとどめず質の問題と創造の視点を加えてゆく、6) 都市づくりを市民を中心とした自治体ベースに変える、と企画調整部門で重視する都市づくりの方向性をあげた。

1976 年に横浜市都市科学研究室が「自治体における企画調整部門の変遷と現状」¹³⁾ と題する全国調査を実施している。都道府県と人口 18 万人以上の市を対象として、配布サンプル数 150 で、回答率 88% であった。調査では、企画・調整・調査の文字の入った組織のうちの最上位の組織をもって、企画調整部門としている。その組織の発足年度、組織名、含まれる部門名、組織のランク（局・部・課・係）といった項目から、事務分掌に「調整」が記載されているか、実質的な調整の有無とその程度、総合計画と中期計画の有無と進行管理の事務分掌への記載、そして、進行管理の内容、立案した事業の施行、首脳部の意思決定への関わり方、予算編成における企画調整部門の役割、最後に調査研究についても質問している。回答の傾向は田村の著書に反映された通りであるが、この調査の項目建てで企画調整部門が進行管理を担い、そのための具体的な調整を図るべきという実践重視の姿勢が強く表れている。

横浜の企画調整室は当該事案以降、横浜市の都市づくりにおいて、その調整機能を発揮することで、数々の主要事業、土地利用・建築コントロール、そして都市デザイン分野において成果を出していく。企画調整室は 1972 年に企画調整局となり、1982 年に企画財政局に改組されるまで存続する。1977 年度の建築学会の業績部門学会賞「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」¹⁴⁾ として横浜市企画調整局が受賞した。組織

として、その業績が評価されている^{注3)}。その企画調整機能の萌芽が当該事案に表れていると仮定する。

(2) 横浜市企画調整室の構成

企画調整室の目的は、田村が1964年12月飛鳥田一雄市長に提案した横浜市の骨格を作り替える基幹事業である「六大事業」¹⁵⁾ (図-5)の推進のためである。田村に率いられた企画調整室が活動するのは1968年度から1977年度までのわずか10年間だったが、その後の横浜の都市づくりと都市経営の方向性を築いたといえる。都心部再開発としての「みなとみらい事業」や都市農業と住宅開発を融合させた「港北ニュータウン事業」、そして市内に散在した公害工場を集約して近代化・無公害化した「金沢地先埋立事業(臨海工場団地)」と横浜都心部を起点とした市営地下鉄網と港湾物流を効果的にさばく市内高速道路網(ベイブリッジを含む)などが、横浜の骨格を作り直す「六大事業」である。

六大事業の中にある高速道路網の建設と維持管理の主体は、日本道路公団(1956年設立、建設省道路局所管)と首都高速道路公団(1959年設立、建設省都市局所管)で、自治体の道路部門ではない。高速道路網の計画で地元自治体は計画づくりに参加して意見は述べるが、決定主体は当該公団を所管する建設省である。

企画調整室の組織上の特徴は、市道路部門と建設省の関係のように、法律や補助金制度上でつながる「上級官庁」としての国の省庁をもたないことである。このことが組織への制約をなくし、動きを活性化したといえる。企画調整室は局と同格の部門である。室長は局長級で、技監兼室長として鈴木和夫^{注4)}(以下「鈴木」という)が就任した。1968年5月総務局より「企画調整室設置にかかる事務の取扱いについて(依頼通達)」¹⁶⁾が出された。企画調整室設置の趣旨は「本市の重要事項の企画・調整及び進行管理を円滑に行なうことにある」とし、具体的には「六つの基幹事業を含む重要事業計画については、進行上のポイントごとに、できるだけ早期に企画調整室(企画調整部)と事前調整を行なうこと」とした。重要事業の実践に関わる企画調整室の姿勢が示された。

企画調整部には田村の他に主幹(部長級)として、鳴海正泰^{注5)}がいる。鳴海は飛鳥田市長を補佐して、飛鳥田の政治活動をプロデュースしていた。毎週開かれる庁議である「首脳部会議(市長・助役・企画調整室長・総務局長・財政局長)」には鳴海と田村も出席し、その事務局は企画調整部が当たった。

企画調整部の組織は、調整課(課長1名)に庶務係(係長1名職員5名)と調整係(係長1名職員4名)、総合計画担当の副主幹グループ(副主幹1名主査1名職員2名)、企画課(課長1名)に企画第一係(係長1名職員1名)と企画第二係(係長1名職員1名、主査1名職員1

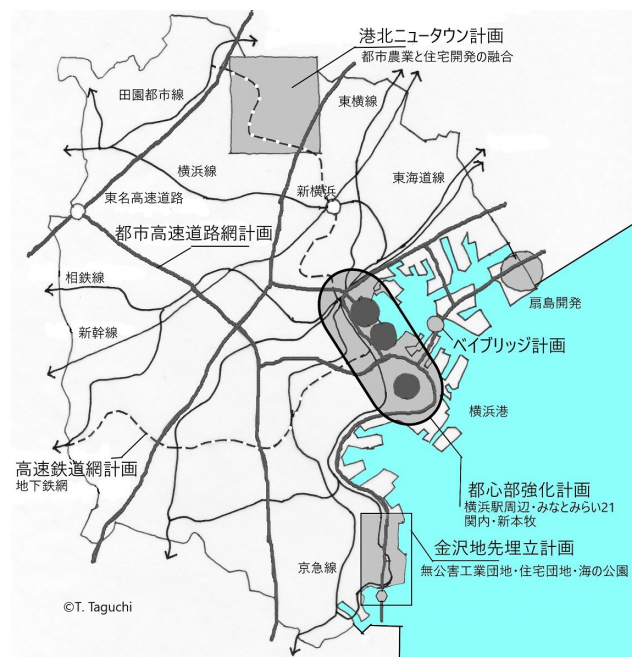


図-5 六大事業の位置図(筆者作図)

名)である。後年、企画調整室には外部からも多様な人材を採用していくが、設立当初は他部門から異動してきた職員であった。なお、副主幹は課長級で、主査は係長級である。調整課と副主幹グループは全員が事務職であるが、企画課は企画第一係の職員1名のみが事務職で他の全員は技術職(土木職5名、建築職1名)である。当時の全国の自治体における企画部門は事務職主体で、横浜市のように技術職中心の事例は珍しい。これら技術職の職員たちは、専門性と経験を生かして事務事業の専門部門の考え方や計画内容を分析調整した。

地下化事業に関わった関係機関の人物中、企画調整室メンバーで名前が確認できたのは、鈴木、田村(企画調整部長)、鳴海(主幹)、宮腰繁樹(企画課長)、田代善雄(企画第二係長)である。田代は土木職で企画調整室への異動前、計画局高速道路室(1968年4月から道路局高速道路課となる)に在籍し正に当該高速道路計画を担当していた。田村がその著書³⁾で、当該事案で田代が適宜技術的な対案を作成してくれたことを感謝している。なお、経緯メモは、筆跡と情報を集約できる立場からみて、田代が作成したと考えられる。そして、経緯メモが企画調整室で作成されたように、事案調整に関わる情報は常に企画調整室に集約分析され、進行管理に役立たれた。経緯メモに田代たち係長たちの名前はあまり出てこないが、田村たち幹部職員が出席する打合せの場に常に陪席しメモを取っていた、と考えられる。

3. 長い検討期間

総合的調整作業の実際に入る前に、都市内高速道路の構想段階からの歴史を振り返りたい。これにより、関係機関が何を大事に考え行動したかの背景を理解できると考えた。

(1) 1963年からの検討

田村が当初提案した都心部の高速道路網は、河川上空を利用した高架形式の環状線であった(図-6)。田村の提案前、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』¹⁷⁾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、田村が提案した同じ年の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。これによって財源の目途がつき、首都高速道路は初めて都外にまで延びることになった。

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

1965年9月1日、河川の埋立て利用を検討する横浜市河川利用審議会第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」¹⁸⁾を諮問した。派大岡川と吉田川の一部を市営の高速鉄道用(以下「地下鉄」という)に、吉田川は大通公園、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。高速道路利用は一言も出てこない。

なお、派大岡川(図-7)も吉田川(図-8)も大岡川水系の下流域(図-9)にある派川(注:派川であるが、

江戸期に関内・関外地区の埋立て築造時に作られた運河、Canal)である。大岡川は上流域の宅地開発が大幅に進行することで保水量が低下し、河川への流量が増加していた。そのため、1961年と1966年の6月に中下流域で氾濫し数千戸の住宅が浸水した。中下流域では市街化のため、河道を広げることは不可能で、浚渫で対応するしかなかった。派大岡川も溢れ市役所も浸水することがあった。このような背景での派大岡川と吉田川の埋立て利用は、上流域での根本的な河川対策がないと成立しない。それが上流域でトンネルを掘り根岸湾に洪水時の水量を流す「大岡川分水路」事業であった。県と市の共同事業として計画され、1969年に都市計画決定される。当該埋立て利用計画は、大岡川分水路ができることが前提となっている。そして、市が事業者となり、公有水面埋立法による埋立て許可を県より1970年3月付で受けている。

池沢¹⁹⁾によると、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)」に、都市内高速道路網を位置づける本格的検討に1966年から入った。

(2) 都心環状線の検討

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』²⁰⁾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と三菱造船所脇を通り桜木町から新山下町の山下橋(注:山下埠頭入口で堀川にかかる橋)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」または「南北線」である。

臨港線は桜木町から港側を通り新山下町に至るルート(図-10)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。南北線(図-

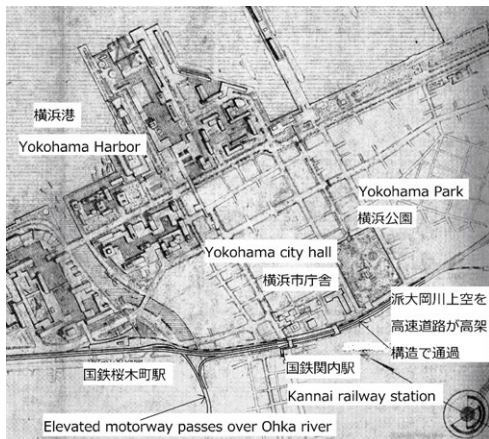


図-6 六大事業での都心部高速道路網の提案(部分)
(参考文献15に筆者が標題を書き入れ)



図-7 1964年当時の派大岡川(運河)、国鉄根岸線沿い、
右側が関内地区(出典:横浜市史資料室)



図-8 1967年当時の吉田川(運河), 国鉄根岸線関内駅の関内地区側からみる (出典: 横浜市史資料室)

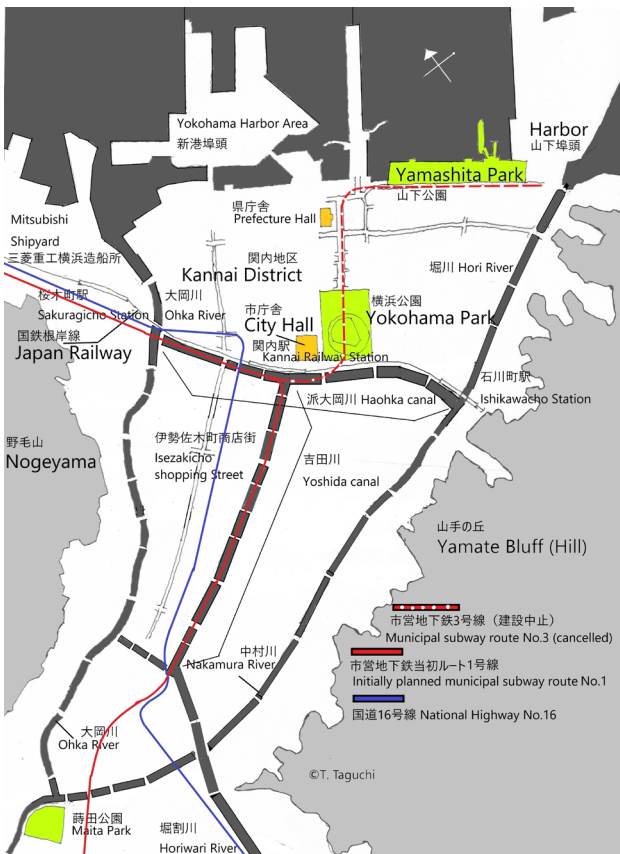


図-9 横浜都心部における運河と河川の位置図(当初計画の市営地下鉄ルートを示す) (筆者作図)

11) は吉田川6車線案が有力である, とした。「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。蛇行もしておらず線形もよい。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なわれた²¹⁾。基本的には派大岡川と吉田川を使う案が最有力であるとされた。

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, 吉田川の大通公園計画とも対立するので, 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

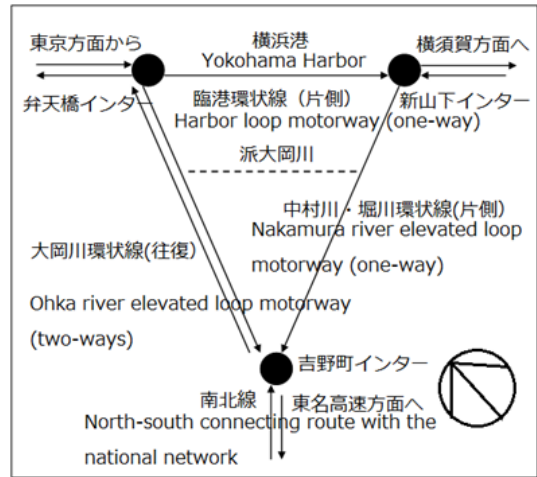


図-10 都市環状線の提案図(参考文献20をベースに筆者が作図)

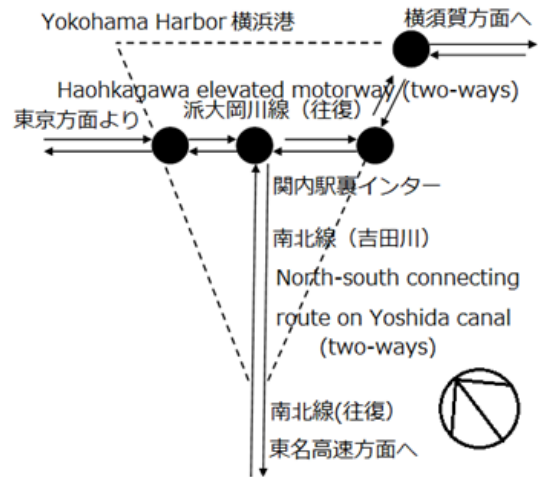


図-11 南北線の提案図(参考文献20をベースに筆者が作図)

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(二級河川で県管理)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「吉田川南北線案」を推していた。

(3) 地下鉄計画の始動

市営地下鉄計画が動き出す²²⁾。1966年7月, 都市交通審議会横浜部会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答申書を市長に提出した。会長は金子鼎一郎(市会議員)で学識経験者に河合正一(横浜国大教授)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また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(地下鉄)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。なお、「派大岡川等」には吉田川も含まれ、地下鉄ルートに想定されていた。

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。因みに、地下鉄3号線はその後、港湾物流関係者が代替ルートなき中でこの工事に反対し建設中断に追い込まれ、結果としてみなとみらい線（2004）が建設され路線廃止となった。

（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²³。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、市計画局職員の長谷川尚男^{注7}によれば、「1967年頃から横浜市と公団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（注：1967年9月）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。」²⁴、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²⁵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30メートル以上のヘ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、その下をベダスタル杭で支える不完全さがあった²⁶。首都高と地下鉄の地下交差工事も経験のないものだった。

1967年12月5日、市会全員協議会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っていた。

（5）建設省の意向

吉田川の南北線が建設省との折衝で俎上に上る。1968年3月22日付けの首脳部会議メモ²⁷によると、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。「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（注：南北線）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。」と説明した。

「建設省の強い意向（半地下方式）」とは、吉田川における構造形式を指すと考えられる。建設省としては大通公園予定地（吉田川）に高架方式か半地下方式で高速道路を入れたいが、先行する地下鉄路線との調整はできていない。半地下方式が選択肢として出ているのは、関内駅裏のインターチェンジを市の要請で地下化する場合の話である。市としては中村川でなく吉田川を選択するならば、大通公園と同居するため高速道路を半地下構造にしたいが、地下鉄との共存に関する技術的検討がなされていないため、当面は「高架方式」として発表することを選択した。

一方、建設省は吉田川ルートを既に決めていた、と推測される。それが『横浜都市高速道路網計画案』²⁸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、と考えられる²⁹。

(6) 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』³⁰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』³¹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形式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を描いていた(図-4)。

さて、都市美対策審議会(以下「都市美審議会」という)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、高速道路地下化に関わる記録がある。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諮問されていた。

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³²で、建築局長から土木局長に転出した鈴木和夫が、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日議事録によると、2月の神奈川県都市計画審議会が「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。その場に出席した鳴海いわく「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、キャパシティーと排気ガスの問題、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やる。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。地下鉄との交差とは、桜木町駅付近の大岡川下での地下化した場合の高速道路と地下鉄の交差問題で、後に「大岡川クロス問題」と呼ばれる事象である。市長意向を受け建設省として派大岡川での地下化を一応検討したが、技術的に難しいとなり、当面実質的に「高架」として都市計画決

定が進んでいく。

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。首都高速道路建設の実質責任者であった道路プランナー山田正男(1913-1995)も、東京では文化財や景観の保全のための配慮をした³³。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。ただし、首都東京ではできても、まだ接収地が多く残り復興が進まない横浜では相応しくない、と見られたと考えられる。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。つまり、南北線で当面、港湾物流に対応するしかないことが問題だった。

(7) 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³⁴。「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月中に工事施行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ブリッジは高さ二十数メートルとなる。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、それにより両地区を結びつける」と高架を容認する発言を飛鳥田はした。

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³⁵。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³⁶。高架構造で派大岡川と堀川を通る(図-12)。二か所で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。

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等を飛鳥田市長と遠田市会議長に陳情した³⁷。陳情の内容は、1)根岸線を越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。南北線の計画はまだ、市会や地元商店街に明らかにされてない。



図-12 高速道路当初計画（派大岡川と吉田川で高架形式、関内駅裏にインターチェンジ）（筆者作図）

(8) 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によると「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、半地下の掘割方式か）を決定しなければ、地下鉄だけの都市計画決定はできず、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7～8メートル（現行は2.5メートル）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）は作れない。
- ・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-13）の関係で建築規模が縮小される。」とある。

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。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

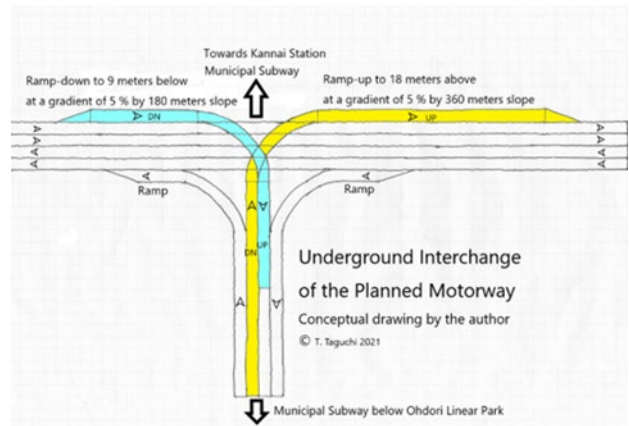


図-13 地下インターチェンジ想定図（道路構造令等を参照して筆者作図）

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』に内陸部と結ぶ有力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1968年3月22日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（注：内陸部への南北線）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（注：南北線の中村川上空を利用して建設）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のです。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）：掘割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。」と結ばれた。

生々しい議論がなされた。この場に横浜市入庁前の田村が同席していた。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でも整備したい、と飛鳥田は思ったのだろう。それまで田村は、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しても、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。

4. 交渉の詳細な過程

(1) 交渉開始から公団作業に至るまで

1968年3月22日市首脳部会議で飛鳥田市長が地下化に方針変更を決断する。因みに、高速道路と競合する市営地下鉄については地方鉄道法により1号線と3号線の事業免許を運輸省より1967年3月17日付で取得した。

経緯メモには1968年の4月と5月の動きが記載されていない。4月5日付で発足した企画調整室が、対外機関との交渉を前にした準備期間と考えられる。なお、当時の課長と係長級そして職員の異動は例年6月1日付で、局長や部長級の幹部職員の異動が4月に先行していた。経緯メモに記載された関係機関の職員は表-1の通りである。

6月13日、地下化の交渉が、建設省の葛生新一・技術参事官、高桑保治・建設専門官、渡部与四郎^{注8}・建設専門官（以下「専門官」という）との接触から始まっている。市側は、企画調整室の田村、計画局の寺内孝・計画部長、道路局の池沢利明・高速道路課長、交通局の安藤栄・高速鉄道建設部長が参加している。公団も同席している。「建設省は話を聞く程度」に止めた。

7月26日市首脳部会議で、高速道路について派大岡川で地下、中村川で高架とする方針を再び決める。7月31日、神奈川県都市計画課にこの方針を説明するが、「計画課としては諸手を挙げて賛成という訳には行かないが、お付き合いには乗る」という回答だった。同日、建設省に市の池沢が説明し「建設省と公団は相当抵抗するだろう」との心証を企画調整室に伝えている。

8月7日、運輸省大臣官房都市交通課と管理課に市交通局の安藤が説明し、「簡易な路線変更（注：派大岡川を高速道路に明け渡し地下鉄は尾上町通りに移動すること）とするので、乗換え地下道を計画するように」との事務的な指示が出された。8月10日、市計画局の野村局長が建設省の角田・都市高速道路公団監理官（以下「監理官」という）と渡部専門官、高桑専門官に会談する。

「事業費増加分を市が負担するのか、地元とのトラブル（注：中村川沿い住民折衝）に市が責任をもつのか」を問いかける。8月12日、市の池沢が県河港課長に説明している。「県としては中村川ルートを確認するが、現在の河川内に高速道路高架のピアを立てることは認めない」と回答された。

8月14日、神奈川県知事の津田文吾に市長と田村が面談した。「市案は結構ですので協力します」との回答だった。後藤明治・県土木部長は、9月2日に建設省に対して、「市の情勢を考慮しつつ高架案は下に降ろすことが適切である」と語った。ただし、県の動きはここで止まる。

8月16日、建設省渡部専門官が市の池沢と市計画局の

表-1 交渉過程に関与した各部署の関係者（大蔵省印刷局職員録等を参照し筆者作成）

建設省		横浜市	
建設事務次官	尾之内由紀夫	市長	飛鳥田一雄
建設省官房長	志村清一	助役	清水憲蔵
都市局長	竹内藤男	技監（企画調整室長）	鈴木和夫
参事官	山下武	企画調整部長	田村明
技術参事官	葛生新一	企画調整室主幹	嶋海正泰
前参事官	小林忠雄	企画課長	宮腰繁樹
都市高速道路公団監理官	角田正登	企画第二係長	田代義雄
建設専門官（土木）	高桑保治	計画局長	野村良政
建設専門官（土木）	渡部与四郎	計画部長	寺内孝
課長補佐	依田和夫	都市計画課長	猪狩剣正
街路課構造係長	藤田善行	都市計画係長	市園幸雄
建設専門官（公園）	三好勝彦	都市計画係職員	長谷川尚男
公園緑地課長	山下曠登	公園施設課長	川口弘
首都高速道路公団		道路局長	漆間大吉
首都高速道路公団理事	有田毅	建設部長	石黒義雄
首都高速道路公団理事	有江義晴	高速道路課長	池沢利明
業務部長	小高	高速道路課主査	立神孝
計画部長	岩出進	交通局長	川村政雄
第一計画課長	徳永俊雄	高速鉄道建設部長	安藤栄
調査課長	鈴木尚一	計画課長	村岡健一郎
神奈川建設局設計調査課長	西山啓伸	計画係長	田中日出雄
運輸省		設計課長	篠原博
運輸省官房長	鈴木珊吉	埋立事業局長	藤巻利吉
都市交通課長	柳昭夫	港湾局長	山添鉄一
鉄道監督局長	町田直		
民営鉄道部長	佐原享	神奈川県	
監理課長	中村四郎	神奈川県知事	津田文吾
財務課長	宇津木巖	副知事	佐々井典比古
		神奈川県土木部長	後藤明治
仲介者		計画課長	斎藤隆太郎
参議院議員	岡三郎	河港課長	清水保

市園幸雄・都市計画係長に「地下ルートは何とも言えない、中村川ルートはいただけない」と述べた。9月10日、市関係局長会議が開催され、大通公園の計画、大通公園周辺街区の再開発計画、同様に中村川周辺の再開発計画、そして街路計画を作成することになった。それを受けて、有江義晴・公団理事に市の鈴木と計画局と道路局の部課長が面談し、市案を要望したが、公団は「既定計画の派大岡川・吉田川共に高架案」を主張した。

ここで9月24日、竹内藤男・建設省都市局長より、「市案は結構であり協力したい、（高架から地下方式による）事業費の増嵩は余り気にしない、（派大岡川は）堀割式がやり易い」という好意的な反応が市の鈴木に語られた。同日、市計画局の川口・公園施設課長が、都市局の山下曠登・公園緑地課長と三好勝彦・専門官から、「大通公園の都市計画事業化は可能であり、全面的に協力推進したい」という答えを引き出す。かつ、同日の都市局局議で、「市の協力陳情にできるだけ協力するように」との方針が出される。9月26日、市道路局長の漆間と池沢が角田監理官と高桑専門官に会っている。市案を説明して、「市案は結構でできるならば是非やってみよう、公園計画には反対しないが公園に高速道路の施行命令は出せない」と言われる。

9月27日、「都市局内部が分裂し始めている」ことを危惧した竹内都市局長から「関係者による事態収拾の行動」を指示される。そして、事態収拾会議が東京で、建

設省の角田監理官・高桑専門官・渡部専門官、公団から岩井・計画部長、徳永・計画部第一計画課長、鈴木・計画部調査課長、西山・神奈川建設局設計調査課長、市から池沢課長・猪狩課長・宮腰課長が出席して開催された。基本方針は、「採算性をベースとし、オープンスペースをできるだけ考えて行く」とされた。宿題として、「提案された六案の採算性」を公団が精査する。以上を受けて「都市局内部の統一を図る」とした。この後、公団の精査作業は難航し、10月20日、続いて10月末の回答が延期された^{注9)}。

(2) 公団回答から共存案の検討まで

11月11日、やっと公団から回答が出てきた。この段階から交渉の局面が変わり、企画調整室が交渉の前面に出る。回答は、「横羽線二期（注：横浜都心部への延伸）を打切る以外はいずれの案も建設費の30年償還が困難」というものであった。11月15日、建設省葛生参事官らに、市の鈴木・田村・宮腰が面会する。都市局見解は、1) 公団に指示できるのは派大岡川・吉田川の高架案のみ、2) 市が増嵩分60億円を立替えるなら派大岡川・吉田川半地下化も考えられる、3) 吉田川部分（内陸への南北線）を取止めるなら派大岡川半地下化（注：堀割形式をいう）も可能として11月中の市の回答が求められた。都心部ルートと内陸部ルートを分離して、都心部ルートのみを先行する吉田川部分の取止め（分離案）は、ある意味では横浜市にとって願ってもないことであった。将来的にベイブリッジから延伸される東京湾岸高速からの路線（磯子区の堀割川ルート）で内陸部を結べば済むので問題はなかった。11月30日、市は分離案に賛同しようとしたが、「内陸部ルートの建設を分離するには、都市局内の調整を要する」と説明される。その場で、田村は市として吉田川半地下化の先行投資40億円の分割払い受入れを表明する。

交渉決着の1969年度から1977年度（1978年暫定開業の前年）までの間に、公団への出資金として市は41億7,750万円を分割支出している。この額が「増嵩分の負担」に該当するかは特定できないが、可能性は高い。特殊法人の資本金は全額政府出資によるものがほとんどであるが、首都高公団の場合、公団が建設する自動車専用道路は主として地方道（都県道）で、建設費が償還されたあとは当該自治体の営造物^{注10)}となるため、「資本金の一部を自治体に求める構造」³⁸⁾になっている。

12月12日、建設省角田監理官らに市の鈴木・田村・宮腰が面会し、「中村川高架案（注：内陸部への南北線）は捨てきれないが、条件付きで吉田川半地下を受入れる」ことを表明する。「これが受け入れられなければ、分離案に市は傾かざるをえない」と伝える。大分時間が空いて12月27日、建設省より回答がある。派大岡川と吉田

川を半地下とする。付帯条件として、1) 用地費は無償（運河埋立地）、2) 埋立て等共通費は関係機関で応分負担、3) 公団負担からの除外するものとして公園蓋がけの建設費、吉田川千秋橋まで（トンネル部分）の換気施設の建設費がついた。1969年1月9日の市首脳部会議で、1) 横羽線の事業決定は山下橋まで、2) オーバーハング（注：公園用に高速道路を部分的に蓋がけする）の復活を要求する、3) 公園蓋がけは道路側負担を要望することとなる。これを受けて1月10日、建設省葛生参事官らに市の鈴木・田村・宮腰が面会し、「市からの条件付きで派大岡川・吉田川半地下ルートを決定したい」と申し入れる。

それにもかかわらず、市交通局より、「地下鉄と高速道路の吉田川での共存は事実上無理で、分離案で進めて欲しい」と要望される。企画調整室は、「共存問題を決着するのが先決で、共存が無理とする根拠を、技術的かつ費用的に具体的に示すよう」求めた。1月20日、運輸省の民営鉄道部長と同部監理課長そして大臣官房都市交通課長に、市交通局長が面談している。「地下鉄1号線を16号国道に変更すると尾上町（関内地区中心部の交差点）で曲がれなくなり、1号線の直通運転ができなくなる」と説明した。運輸省より、「これでは交通審議会承認された前提条件と異なり、補助金がなくなる恐れがある。」更に1月29日、「都市交通審議会の権威がゆらぐ、課長段階の話ではない」と言われる。

この段階から、議論の中心は運輸省の対応姿勢に移っていく。共存が可能かを検討する場が、1月31日公団と市交通局の間でもたれる。共存できないおおきな理由は、吉田川で高速道路下に地下鉄を計画するため、筆者の計算によると（図-14）、地下鉄ケーソンの底面が地下30メートル以上となること、更に地下インターチェンジ下では、分岐するランプ通路が最低でも二方向に錯綜するため結果として、その下を抜ける地下鉄ケーソン底面は地下40メートル以上となる。この大深度を潜る地下鉄の線路勾配は、通常鉄道の最大30%（パーミル、水平距離1,000メートルに対する垂直距離）を超えかねない。

「緊急整備路線」として、東京・大阪・名古屋以外の大都市で選ばれた横浜で、無理をして施行することが適切なかが問われる。

筆者の計算によると（図-15）、地下化する吉田川での高速道路は、地下インターからほぼ三分の一がトンネル、三分の一が半地下、残り三分の一が高架に連結する斜路となる。トンネル構造の上部は利用できるが、堀割形式の半地下部分と斜路部分は、吉田川端部（阪東橋）にランプを設置するため、そこに至る街路を大通公園沿いにその用地を削って設ける。よって、実質的に大通公園の公園面積が大幅に狭くなっていく。堀割形式であれば、排気容量を考慮しつつ部分的に蓋がけ（オーバーハ

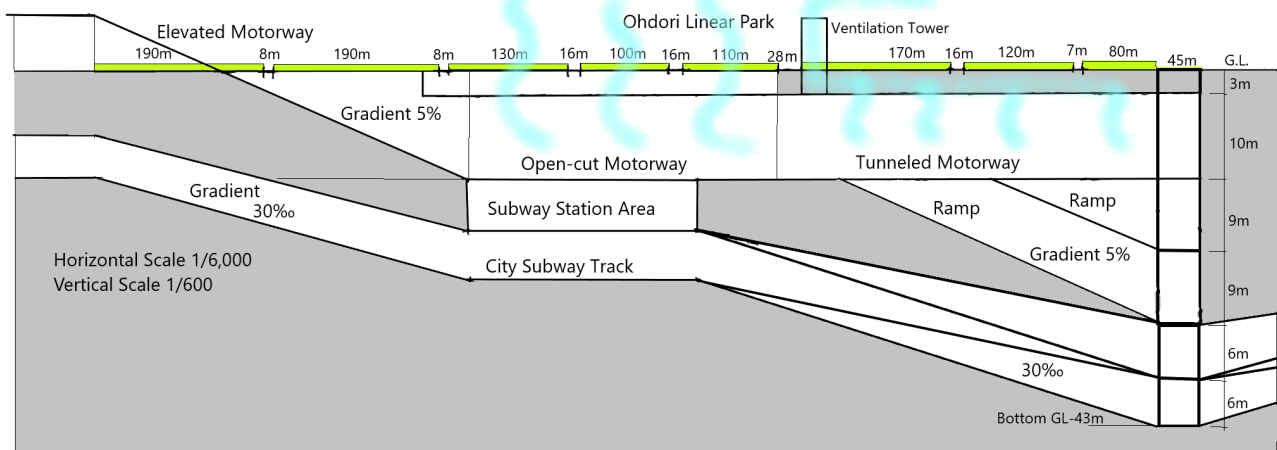


図-14 大通公園に高速道路と地下鉄が共存した場合の想定断面図（参考文献 22, 26 を参考に筆者作図）

ング)することも可能だが、その区間も斜路との関係に限られている。また、トンネル部分となる地下インターの換気塔も巨大なものが、公園沿いに必要になる。地下鉄は地下インターの下を通過するために潜るのだが、その前の地点から鉄路の勾配制限のため、半地下高速道路の下を深く潜っている必要がある。

2月1日、市首脳部会議で、「運輸省鉄道監督局長に地下鉄1号線の16号国道変更を申し入れる」こととなる。2月4日、運輸省より、「直通運転が不能になれば、都市交通審議会は再審議となり手続きに更なる時間を要する。一方、運輸審議会では免許取消しとなり、補助金の打切りとなるので、市から返上の一札が欲しい」と、極めて強硬な姿勢が示された。調整は暗礁に乗り上げることとなった。

(3) 岡議員による調停

建設・運輸両省へ「有力政治家（既発表論文 p.610）」による調停役は、社会党参議院議員の岡三郎（神奈川県選挙区）（以下「岡議員」という）である蓋然性ははるかに高い。当時の政権政党である自民党衆議院議員（旧神奈川県第1区）で有力政治家の藤山愛一郎ではなかった。社会党神奈川県本部委員長を務め、飛鳥田の盟友で市長の予定表を記載した「市長日録」³⁹⁾に1968年から1969年にかけて4回ほど岡の名前が登場する。岡が参議院建設委員会委員長を務めていることからして建設省にも影響力があると考えられ、調停役として適任であった。

2月6日、岡議員に清水恵蔵助役・鈴木・田村が国会内で面会し、建設省と運輸省への調停を依頼した。その足で、三人は運輸省に、それまでも事務方で拒否されている「1号線のルート変更を正式に申し入れ」をする。また、建設省に、岡議員が志村清一・官房長、竹内局長、

角田監理官に調停案を提示する。調停案は、「高速道路は山下迄早く、地下鉄は吉田川で早く」であった。つまり、吉田川での高速道路と地下鉄の共存はない。

2月7日、市関係局長会議で、吉田川で高速道路と地下鉄を共存させずに、それぞれを分離させる案（地下鉄を元のままの吉田川、高速道路を中村川に移動させる）所謂「分離案」が示された。2月8日、運輸省に、市の田村、宮腰、長谷川尚男（計画局職員）が面会し、「建設省と運輸省が話し合うよう」に申し入れた。運輸省は「話し合いに応じる用意はあるが、いい案があるのか」と疑問視していた。2月10日、市で作戦会議が開かれ、鈴木・田村・鳴海・宮腰と池沢が出席した。「分離案にした場合の道路体系の検討を2月13日まで行い、共存問題の最後の詰めも2月15日まで完了」する。2月14日、建設省より、「建設省と運輸省は2月21日に話し合いの予定をしている」と伝えられた。結果的に取止めとなる^{注10)}。

2月18日、岡議員が運輸省民鉄部長に面会する。同日、池沢が建設省に、中村川ルート計画を説明している。ところが再び、建設省より「共存問題を詳細に検討するよう指示」される。この動きに対して、2月21日夜緊急首脳部会議が開かれ、「共存はNO!である」とし、市長が明日一番で都市局に行くことになった。2月22日、竹内局長・葛生参事官・角田監理官に、市長・鈴木・田村が面会し市の方針を伝える、1) 共存は避ける、2) 地下鉄は吉田川で決定、3) 高速道路は花園橋（注：横浜スタジアム裏で関外地区と結ぶ花園橋で暫定開通用に横浜公園ランプを設置した）で事業決定し延伸は別途考えるとした。

2月25日、建設省竹内局長より鈴木に電話があり、「予定された次官会談では片ひげの宿題が出る」との意向が伝えられた。片ひげとは、横羽線本線からの分岐するラ

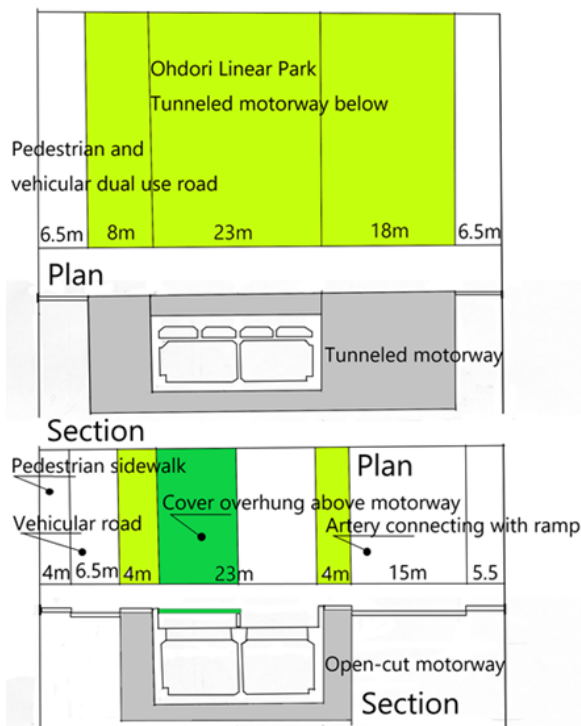


図-15 大通公園に高速道路を入れた場合のトンネル部分と掘割部分の想定平面図と断面図（参考文献 26 を参考に筆者作図）

ンプ出入口を指す。現行の横浜公園ランプは港側へ、出口ランプと陸側からの入口ランプしか存在しない。大通公園側に出られるランプ（片ひげとなる）を設置したい、という意向である。実はこのランプ設置は吉田川への地下インターを設けるのと同じぐらいの問題を引き起こす。本線と当該ランプの更に下を地下鉄が潜ることになるからである。

そして、2月27日の尾之内由紀夫・建設事務次官と田村の会談を迎える、岡議員が調停役である田村には宮腰が随伴した。田村の記憶による日（3月4日）と異なるが、当時の気象情報によれば大雪の日であった。岡議員より、「忙しいので手際よく頼む」との発言から始まった。事務次官より、「言いたい事と結論を聞きたい」とあった。田村が、「共存は難しい、片ひげも難しい、地下鉄を早く、また横羽線も早く、これが市の要望である」と発言した。事務次官より、「市の話は良く判りました」と発言があった。次官会談後の同日、「夕刻午後9時から始まった都市局局議は真夜中12時まで続き」大論争となった。3月1日、都市局への回答をつくるため、市側で清水助役・鈴木・田村・鳴海・宮腰と交通局の川村・安藤・村岡が集まり、1) 延伸保留山下橋まで事業決定、2) 延伸保留花園橋まで事業決定、3) 片ひげ共存案を検討した。ここでの「延伸保留」とは花園橋から山下橋までの延伸と南北線を意味する、と考える。

3月3日首脳部会議が開かれた。市の姿勢が確認書と



図-16 高速道路変更後（派大岡川を地下化、インターチェンジを中村川に移設）（筆者作図）

してまとめられた、1) 都市計画決定は地下鉄1号線を吉田川ルート、山下町から横浜駅までの3号線を尾上町ルートで、高速道路横羽線は派大岡川ルート地下掘割形式、事業決定は花園橋まで、2) 横羽線は吉田川に分岐しない、3) 吉田川を埋立て大通公園とする、4) 道路計画（注：延伸と内陸部ルートとしての南北線を意味する）は前向きに検討整備するとされた。

この確認書を持参し、3月3日午後、市長・鈴木・田村・宮腰が事務次官に面会する。確認書を手渡すと、事務次官も、「判りました、決まった事はやりましょう」と回答した。これが最終決着となった（図-16、図-17、図-18）。この動きは「地下化合意を前提にした市内の方針決裁書（既発表論文、p610）」⁴⁰が3月1日に起案され3月6日に決裁されていることと符合する。

(4) 大岡川クロス問題

この段階で大岡川クロス問題が生じてくる。桜木町側から派大岡川にかけて大岡川地下を横断する高速道路と地下鉄の位置決めの問題である。3月20日、大岡川クロス問題が公団と市（交通局村岡・篠原、道路局・立神）の間で話し合われた。3月22日、岡議員に、市長と田村が大岡川クロス問題の調停依頼をする。

4月7日、建設省より大岡川クロス問題で調停案の提示があった。経緯メモにあるように、建設省が岡議員の



図-17 高速道路堀割部分（筆者撮影 2019年撮影）

依頼で真剣に検討した結果、1) 市の希望案（地下鉄は上）、2) 大岡川は現在の河床で行く（地下鉄は下）、3) 計画河床を1.5メートル下げる（地下鉄は上）となった。結論として、建設省より市は第二案で治めて欲しいとなった。

(5) 都市計画地方審議会で公式に決着

大岡川クロス問題が解消されても、先行して地下鉄駅舎を再開発ビルに組み込んで建設済みの桜木町ゴールデンセンタービル問題が残っていた。また、尾上町駅（現在の関内駅）で合流する1号線と3号線のホーム位置の問題もあった。企画調整室・交通局・建築局と工事を行う戸田組と伊藤設計が集まり検討が進められた。桜木町駅の切り下げは可能で、尾上町駅は問題がないことが判った。1969年4月11日、首脳部会議で大岡川クロス問題の建設省調停案を受諾する。そして、「中村川改修増嵩分の負担に応ずること、派大岡川に並行新設する街路計画」についても議論された。

続いて4月18日、神奈川都市計画地方審議会への付議案に関する方針決裁書⁴⁾が建設省で起案された。4月19日市会全員協議会が開催され、埋立て利用計画の変更と都市計画決定について説明された。4月23日、第105回神奈川都市計画地方審議会が開催され、佐々井典比古・県副知事が審議会会長代理を務め、原案通り可決された。この回が旧都市計画法の最終審議会となった。

5. 調整過程の分析

「調整作業」の詳細（図-19）から明らかになったのは、以下の点である。なお破線で示す時期的な区切りは、協議段階別の変化を示している。ついに関係者が「交渉の場」につき交渉が開始された段階、「費用負担」に向けて協議し合意する段階、高速道路と地下鉄そして大通公園の共存を「技術検討」した段階、最後の「政治調停」を行った段階である。



図-18 完成した地下化された高速道路（堀割形式の部、筆者 2018年撮影）

建設省は一旦決めた高架方式で、南北線も進めることを変わらず計画していた。建設省内部で検討した地下化案が「技術的」かつ「費用的」に難しいとの結論をもっていたからである。そして、既に派大岡川ルートは実質「高架方式」で都市計画決定していた。この建設省の立場からして、飛鳥田市長が再び地下化を求めたのは建設省にとって唐突な印象となった。つまり、建設省は市との交渉の場に簡単には出てこない姿勢であった。

調整作業の第一段階は、建設省を交渉の場に出してもらうように説得工作を行うことであった。そのために、県や公団そして運輸省とも会話を進め、市は下準備をしていく。交渉の相手方が最初から友好的に「調整作業」ののってくることはない。それを懐柔して引っ張り出すのも、調整作業の一環といえる。そのため、市側が建設省や県そして公団の各部署に個別に接触し、市の方針の妥当性を粘り強く説明し納得してもらうことに努めた。建設省は都市局内の担当が個別に説得されそうになり、局としての統一された方針のもとに行動するため、ついに市側との協議に応ずることとなる。

やっと調整の場に出てきた建設省は、それまでの方針を復唱するだけで、自ら前向きに対応する姿勢ではなかった。その根本原因が「（建設の）費用問題」であることが判ってくる。かつて建設省が内部検討した「（地下化で）技術的に難しい」計画内容は、実は費用問題が根底にあったともいえる。それに対して、市が費用負担（40億円）を表明する。この段階から、調整作業は純粋に技術問題の局面に移る。

ここで、地下鉄を所管する運輸省が困った立場に追い込まれる。吉田川での高速道路の地下化によって、先行

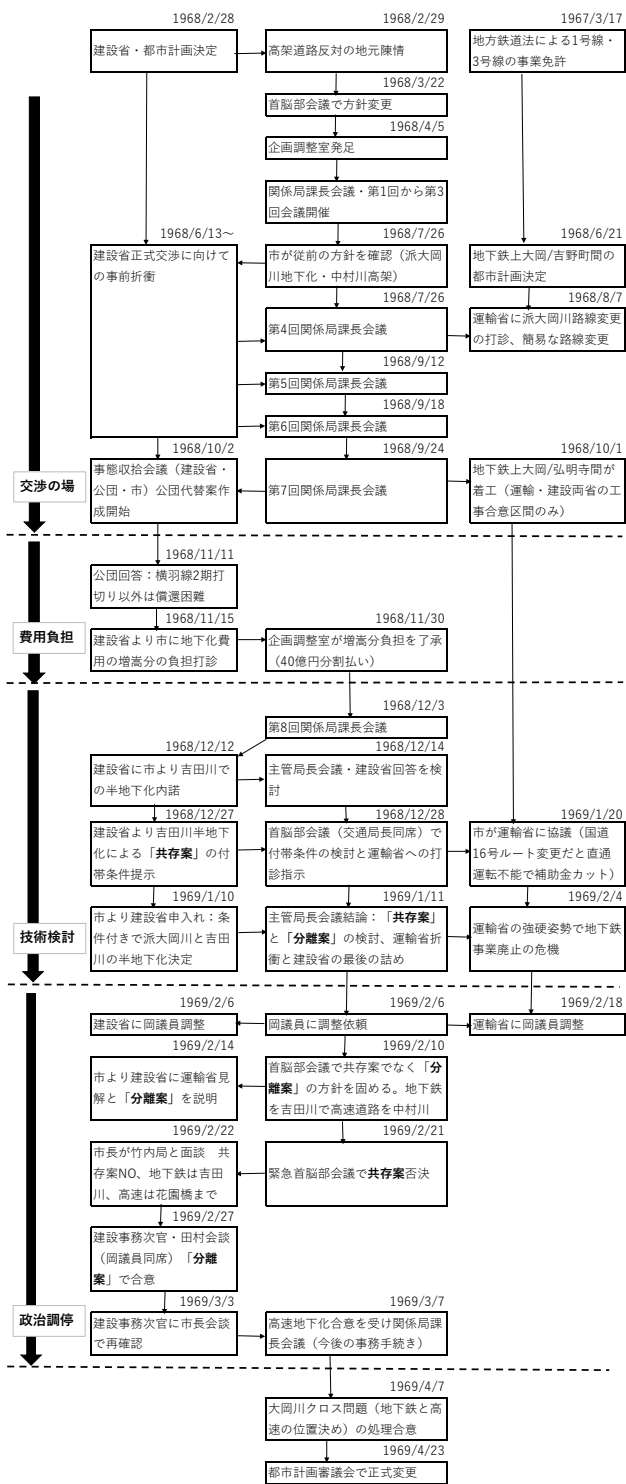


図-19 調整過程の説明図 (筆者作図)

して計画してきた地下鉄が大きく影響を受けることが判明するからである。「緊急整備路線」として特別に認可された横浜市営地下鉄路線は、開業時期と建設費が大きく制約されていた。

高速道路と共存する地下鉄は、「技術的」には可能であるが、それでは運輸省の当初方針と大きく異なるものとなる。結果として、変更は認められない。建設省も南北線の見通しがつかないと、対大蔵省との関係上事業着

手ができなくなる。いつまでも吉田川ルートに拘っている場合でなくなりつつあった。

なお、当該調整作業の事務局でかつ都心部再開発の軸線となる大通公園を構想する企画調整室にとって、高速道路の吉田川への導入は当初から歓迎すべきものではなかった。三つの都市インフラ事業（高速道路、地下鉄、大通公園）が吉田川で共存するのは無理だと企画調整室は見抜いていた、と推測できる。

そこで、建設省と運輸省の面子を保ち、市の方針に沿うように調整するため、有力政治家による調停作業が行われる。政治家宛ての状況説明メモから、それに関わる市の姿勢がよく判る。頂上会談で決着したとみえたが、建設省内部がもめることになる。それを、飛鳥田市長自らが建設省に出向き事務次官に「合意文書」を提示することで解決していく。

6. 結論

リサーチクエスチョンで設定したように、地下化に関わる調整過程を明らかにすることで分かった点は、以下の通りである。

- 1) 派大岡川ルートの地下化が吉田川ルートに先行して決着したと思われていたが、実態は吉田川ルートがまもらないため、すべてが最後まで引きずられていく実態が明らかになった。
- 2) 費用負担問題が大きな課題であったことが判明した。そのことを抜きにして、次なる技術的課題解決に至らなかったことも分かった。この費用負担問題はこれまで明らかにされていなかった点である。
- 3) 高速道路と地下鉄そして大通公園の「共存問題」を技術的に深く検討することで、関係者がそれぞれの主張の限界を感じ取っていく様子が垣間見られた。
- 4) これまで運輸省の立場が明確でなかったが、建設省と運輸省がそれぞれの主張を繰り返し広げることで隘路に陥り、両省の面子を保った妥協案が政治調停で効果的に打ち出されたことが判明した。
- 5) 調整の進行管理で企画調整室が頻繁に関係者から情報をとり総合化し次なる対応を組み立てていった様子が見えた。交渉後半で、対外折衝を企画調整室が担当することで調整の舵取りがなされたことも判明した。
- 6) 総合的調整の「総合」とは部分的な調整でなく、当該事案の過程にみるように、関係機関すべてが納得できる形の調整が実現できたこと、といえる。

そして、当初は対立する立場であった関係者が、最終的にはお互いの立場を尊重し協働することとなった。

建設省は南北線ルートを吉田川から中村川に変更した。



図-20 大通公園（石の広場）（筆者 2018 年撮影）

運輸省は当初の派大岡川ルートを高速道路地下化のために譲り、関内地区に路線を変更した。市は当初の方針通りに緑の軸線としての大通公園を確保し、地下には市営地下鉄を建設した。当該事案は自治体が、都市インフラ事業を所管する国の省と対等の立場で、都市インフラ事業の在り方を総合的に調整した我が国で最初の事例といえる。この総合的調整の事務局として、新設されたばかりの企画調整室が役割を果たした。ただし、企画調整室がその後の横浜市のまちづくりの中心的存在となるのはその後の話である。

国家的価値観と地域的価値観は、本来的に相反するものであってはいけない。高速道路のような土木構造物は、そもそも地域がネットワークされて国家的規模に発展するものである。当該事案のような地域的価値観に配慮した土木構造物は、永く地域の人びとに愛され、地域的誇りにもつながっている。筆者が田村自身から聞いた逸話だが、羽田からの空港バスに乗り合わせた隣の席の青年が「地下化された横浜の高速道路は世界に誇れるもの」だと語っていた、という。

謝辞：都市インフラ事業の建設には長い時間がかかる。大通公園（図-20）は、上空に高架高速道路が通ることなく 1978 年に完成した。当該事案で、市民と国県市公団のすべての関係者が協働しなければ地下化はありえなかった。関係者各位のご努力に敬意を表したい。最後に、経緯書の所在を知らせてくれた曽根和久氏と提供に尺力頂いた関係者、そして当該研究を支援してくれた研究者仲間へ感謝したい。また、当該研究へのご助言を頂戴した土木学会の研究者にもお礼を述べたい。そして、的確なるご指摘を頂戴した匿名の査読者の方々にも感謝したい。

NOTES

- 注 1) 1960 年代は世界の大都市で同時代的に都市内高速道路の建設問題が起こっていた。ニューヨークのマンハッタン島では 1968 年、建設王ロバート・モーゼスによるローアマンハッタンエクスプレスウェイの建設に反対する住民グループを支援する社会学者ジェーン・ジェイコブズが公聴会を妨害したとして逮捕された。当時のジョン・リンゼイ市政は道路上空の空中権活用で、地元を説得しようとしたが成功しなかった。詳細は筆者論文に詳しい。DOI <https://doi.org/103130/aija.86.559>
- 注 2) 革新自治体の定義は岡田一郎『革新自治体』（中公新書 2016）によれば、当時の日本社会党または日本共産党の支援を受けた首長を擁する自治体となっている。ただし、1963 年島野仙台市長の呼びかけで集まった横浜市を含む市長たちが結成したのが「革新市長会」で、飛鳥田たちの理解でいえば市民参加による行政改革を目指す自治体といえる。
- 注 3) 田村は都市づくりの実践家として初の大賞（業績名「都市づくりの理論及び手法の構築とその実践」）を、2000 年日本建築学会から受賞している。
- 注 4) 鈴木は東京大学建築学科卒業後に建設省に入り、各地を転任した後に神奈川県から横浜市建築局長となり、1967 年に計画局長に異動して、高速道路計画そのものを担当した。その後、企画調整室長になる。温厚な紳士で、まだ役所に慣れない田村を守るために鈴木が当面室長を務めた、という。
- 注 5) 鳴海は 1931 年青森生まれ東北大学文学部卒業後に福島大学を経て、財団法人東京都政調査会研究員となり、1963 年飛鳥田に請われ横浜市に入る。飛鳥田を補佐し、直接民主制の試みとしての「一万人集会」、公害対策横浜方式、公共交通赤字対策としての市電撤去、米軍戦車通行阻止闘争、アジア卓球選手権大会、全国革新市長会、国鉄新貨物線対策、等の政治的事案を一貫して担当した。企画調整室は市庁舎 3 階のベランダに増築された部屋だが、鳴海は 2 階の市長室や助役室があるフロアに部屋をもち市長に近い位置を保っていた。
- 注 6) 立神孝には 2013 年 11 月 8 日筆者がヒアリングを実施している。吉田川への地下インターチェンジ計画は視認性の関係で用地面積が大き過ぎ現実的でなかったなど、幾つかの重要な証言をしているが、総合的調整の全体の流れについては記憶が曖昧であった。それまで高架に反対しなかった田村明が市長意向で急に態度変更したことへの反発なども表明された。立神証言は、研究のための方向性を作る上で参考になった。ヒアリング内容は本人意向で非公開。
- 注 7) 長谷川尚男には 2013 年 11 月 21 日筆者がヒアリングを実施している。建設省との交渉で田村を補佐して、霞が関に日参したことを語った。1973 年長谷川は企画調整局に企画課係長として異動し交通分野を担当する。田村が 1978 年左遷された時に、立神が高速道路地下化で企画調整室に従わざるをえなかった思いを長谷川に吐露した、という逸話がある。なお、長谷川も総合的調整過程の全体像を語ることはできなかった。ヒアリング内容は本人意向で非公開。
- 注 8) 渡部与四郎（わたなべよしろう）には 2015 年 2 月 13 日筆者がヒアリングを実施している。交渉過程の詳細から分かるのだが、渡部は中心的役割を果たしていた。しかし、ヒアリングでは交渉は部下に任せていて全体像を知らない、と証言した。ただし、建設省の自分の席に田村

と池澤がよく来て、言い争いをしていた、とも証言している。証言録は、NPO法人田村明記念・まちづくり研究会HPで公開している。

<https://www.machi-initiative.com/research-materials/undergrounding-motorway/>

- 注 9) 高速道路の派大岡川ルートの地下化が先行して公式に合意した(既発表論文, p.608/609)としたが、間違いであった。立神孝証言と首都高事業の変更に係る建設省方針決裁書(1968年11月21日起案)が根拠であったが、立神証言は時期に関する記憶違いで、建設省方針決裁書は東神奈川料金所閉鎖に伴う線形変更であり当該部分とは関係がなかった。
- 注 10) 高速道路建設費の償還を当初30年で達成し、その後高速道路の維持管理を関係自治体に引き継ぐこととしていたが、自治体はその引き受けを拒否して現在に至っている。
- 注 11) 経緯メモによれば、2月18日、田村・渡部・八十島義之助(1919-1998)の三者による非公式会談が企画されたが中止となった。八十島は東大教授で交通工学の専門家で、田村と親しく、三人共に同窓であった。八十島は運輸省に影響力があり、建設省と運輸省の話し合いに向けての非公式調整ともみえる。

REFERENCES

- 1) 首都高速道路公団：首都高速道路公団三十年史，1989。[Metropolitan Motorway Authority: *Shuto Kousoku Dorokoudan Sanjunenshi (30th Anniversary history of the Metropolitan Motorway Authority)*, Tokyo: Metropolitan Motorway Authority, 1989. (in Japanese)]
- 2) 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。[Asukata, I.: *Seiseiryuten (Asukata's reminiscences)*, Tokyo: Asahi newspaper, 1987. (in Japanese)]
- 3) 田村明：田村明の闘いー横浜〈市民の政府〉をめざして，学芸出版社，2006。[Tamura, A.: *Tamura Akira No Tatakai (Akira Tamura's War towards the citizen's government)*, Kyoto: Gakugei publisher, 2006. (in Japanese)]
- 4) 田口俊夫：横浜市都心部における高速道路地下化事業にみる自治体企画調整室の役割，日本建築学会計画系論文集，第85巻，第769号，pp.603-613, 2020.3。[Taguchi, T.: *Yokohamatoshinbu Kosokudoro Chikakajian Nimiru Jichitaikikakuchoseishitsu No Yakuwari (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)*, Tokyo: *J.Archit.Plann.*, AIJ, Vol.85, No.769, pp.603-613, March 2020. (in Japanese)]
- 5) 横浜市企画調整室：都心部ルート(高速道路・地下鉄)の対外折衝(国・県・公団・市)の経緯総括，鳴海正泰寄贈資料，横浜市史資料室，1969。[City Planning and Coordination Office: *Toshinburuto Taigaisesho No Keii Sokatsu (Chronological report of negotiation processes of the motorway planning)*, Yokohama: Masayasu Narumi Archives, Yokohama city archives of history, 1969. (in Japanese)]
- 6) 横浜市企画調整室：飛鳥田市長から岡先生へのご願い，企画調整室との協議事項，田村明寄贈資料，横浜市史資料室，1969。[City Planning and Coordination Office: *Asukatashicho Kara Okasensei Eno Onegai (Request from Mayor Asukata to Oka M.P. Agenda of meeting with PCO)*, Yokohama: Akira Tamura Archives, Yokohama city archives of history, 1969. (in Japanese)]
- 7) 堀江興：東京都幹線道路放射36号線に関わる行政と住民との対話による整備の研究，新潟工業大学研究紀要第8号，2003.12。[Horie, K.: *Tokyoto Kansendoro 36gousen nikakawaru Gyousei to Jumin tonon Taiwa niyoru Seibi no Kenkyu (A study about the communication between the residents and the authorities over the planning and construction of the Tokyo metropolitan artery No.36)*, *Periodical No. 8, Niigata College of Technology*, Dec. 2003 (in Japanese)]
- 8) 中村眞：高速道路の環境対策史(常磐自動車道・流山柏・その1)，第42回土木学会関東支部技術研究発表会，2015.3。[Nakamura, S.: *Kosokudoro no Kankyou Taisakushi: Joban Jidoushudo Nagareyama & Kashiwa No.1 (History of environmental protection over Nagareyama and Kashiwa cities of Joban motorway construction No.1)*, *Kanto regional research conference No. 42 by Japan Society of Civil Engineers*, March. 2015. (in Japanese)]
- 9) 東京都企画室：企画室事務事業概要，東京都公文書館，1963.5。[Tokyo metropolitan planning office: *Kikakushitsu Jimujigyō Gaiyō 1963 (Yearly planning office report of 1963)*, Metropolitan archives of public information, May 1963. (in Japanese)]
- 10) 田村明：自治体の政策形成，学陽書房，pp.147-165, 1989。[Tamura, A.: *Jichitai no Seisakukeisei (Policy Formulation by local governments)*, Gakuyo-shobo, pp.147-165, 1989. (in Japanese)]
- 11) 東京都企画調整局：事業概要，東京都公文書館，1968.7。[City Planning and Coordination Bureau: *Kikakuchouseikyoku Jigyogaiyō 1968 (Yearly planning bureau report of 1968)*, Metropolitan archives of public information, July 1968. (in Japanese)]
- 12) 田村明：都市ヨコハマをつくる，中公新書，pp.8-9, 1983。[Tamura, A.: *Toshi Yokohama wo Tsukuru (YOKOHAMA: THE MAKING OF A CITY)*, Chuko Shinsho, pp.8-9, 1983. (in Japanese)]
- 13) 横浜市都市科学研究室：自治体における企画調整部門の変遷と現状，調査季報50号，横浜市企画調整局，1976.6。[Yokohama City Urban Science Laboratory: *Jichitai niokeru Kikakuchouseibumon no Hensen to Genjou (Chronological research of planning and coordination section in local governments)*, *Yokohama City Research Quarterly No.50*, June 1976. (in Japanese)]
- 14) 横浜市企画調整局：横浜・都市計画の実践的手法，SD別冊No.11，鹿島出版会，1978。[City Planning and Coordination Bureau: *Yokohama Toshikeikaku no Jisenteiki Shuho (Yokohama's practical methods of city planning)*, *Special edition of Space Design No.11*, Kajima Publisher, 1978. (in Japanese)]
- 15) 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。[Environmental Development Center. *Yokohamashi Shoraikeikaku Kisochoha Houkokusho (Overall research report of the future plan of Yokohama city)*, Yokohama: Yokohama city government, Dec. 1964. (in Japanese)]
- 16) 横浜市総務局：企画調整室設置にかかる事務の取扱いについて(依頼通達)，庁内報，第2号，1968.5。[City General Affairs Bureau: *Kikakuchoseishitsu*

- Sechinikakaru Jimunoatsukai (Request notification for conferring policy with the Planning and Coordination Office), Yokohama: *Newsletter for administrative staffs No.2* issued on 15 May 1968, Civic Bureau of Yokohama city government, 1968. (in Japanese)]
- 17) 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 [Prefecture Town Planning Bureau: *Yokohama Jidoshado Keikaku Chosahokokusho (Research report of Yokohama's motorway feasibility)*, Yokohama: Kanagawa prefecture government, Yokohama city government and Town planning association, Dec.1963. (in Japanese)]
 - 18) 横浜市港湾局臨海開発部：横浜の埋立， pp.79-84, 1992. [Reclamation section of Yokohama Harbor Bureau: *Yokohama no Umetate (Yokohama's history of reclamation)*, City of Yokohama, pp.79-84, 1992. (in Japanese)]
 - 19) 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. [Ikezawa, T.: *Kosokudoro no Network (A study of motorway networks)*, *Yokohama City Research Periodical No.28*, Yokohama City Urban Science Research Laboratory, p.47, March 1971. (in Japanese)]
 - 20) 横浜市計画局・都市計画協会：横浜都市高速道路計画調査報告書， 1966.[City Town Planning Bureau. *Yokohama Toshikosukudoro Keikaku Chosahokokusho (Research report of Yokohama's motorway network)*, Yokohama: Town planning bureau of Yokohama city government, 1966. (in Japanese)]
 - 21) 横浜市高速道路網建設準備室:41 - 9 - 29 首脳部会議資料， 田村明寄贈資料， 横浜市史資料室， 1966.9.29. [City section of motorway construction preparation: *Shunobukaigi Siryo 1966nen 9gatsu 29nichi (Documents submitted to the city executive meeting dated 29 Sept.1966)*, Akira Tamura Archives, Yokohama city archives of history, 29 Sept. 1966. (in Japanese)]
 - 22) 横浜市交通局：横浜高速鉄道建設史， 1987. [Municipal Transport Bureau: *Yokohama Kosokutetsudo Kensetsushi (Construction History of Yokohama Municipal Subway Systems)*, Yokohama: Municipal Transport Bureau of Yokohama City Government, 1987. (in Japanese)]
 - 23) 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. [Japan Road Association public foundation: *Doro no Chokikeikaku (Long term planning of roads)*, Tokyo: Maruzen publisher, p.205, March 2014. (in Japanese)]
 - 24) 横浜市：高速道路課二十年誌， 1988.6 [Yokohama City: *Kosokudoroka Nijunenshi (Booklet to commemorate its 20th anniversary of city motorway section)*, June 1988. (in Japanese)]
 - 25) 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. [Tatsugami, T: *Sakuragicho Gojyukosa Koji Keikaku To Seko (Report of civil engineering of underpass planning and construction of motorway and subway near Sakuragicho)*, Yokohama: *Yokohama City Research Quarterly Nov.63*, p.39, Sept. 1979. (in Japanese)]
 - 26) 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. [Kanagawa Construction Department of the Metropolitan Motorway Authority: *Yokohanesen Niki Oyobi Mitsuzawasen Kojishi (Construction History of Yokohane Line 2nd Phase and Mitsuzawa Line)*, Yokohama: Metropolitan Motorway Authority, pp.86-89, 20 March 1979. (in Japanese)]
 - 27) 横浜市：市首脳部会議議事録と添付資料， 田村明寄贈資料， 横浜市史資料室， 1968.3. [Yokohama City: *Shunobukaigi Gijiroku to Tenpusiryō (Minutes of the city executive meeting)*, Akira Tamura Archives, Yokohama city archives of history, March 1968. (in Japanese)]
 - 28) 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. [Research Committee of Yokohama's motorway planning: *Yokohama Toshikosukudoromo Keikakuan (Map of Yokohama's motorway network)*, January 1968. (in Japanese)]
 - 29) 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. [Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: *Koremadeno Doroseibi Gokanenkeikaku no Jiseki to Taihi (Comparison of achievements of five-year plans of national road construction)*, <http://www.mlit.go.jp/about/file000077.html>, (accessed 31 December 2018.) (in Japanese)]
 - 30) 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. [Environmental Development Center: *Yokohamatoshinbu Saikaihatsu Kihonkoso Hokokusho (Report of Yokohama's central district redevelopment scheme)*, April 1966. (in Japanese)]
 - 31) 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. [Environmental Development Center: *Yokohamashi Kosokutetsudo Kensetsu nikanrensuru Toshinbu Saikaihatsujigyo Chosahokokusho (Report of the city subway system construction and its surrounding areas redevelopment policy)*, March 1967. (in Japanese)]
 - 32) 横浜市建築局:都市美対策審議会議事録， 1967.11.29, 1968.3.22. [City Architecture Bureau: *Toshibishingikai Gijiroku (Minutes of the City Beautification Council of Yokohama held on 29 November 1967 and 22 March 1968)*, Yokohama: Architecture bureau of Yokohama city government, 29 Nov. 1967, 22 March 1968. (in Japanese)]
 - 33) 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. [Igarashi, J.: *Kaihatsu to Hozon no Choseisareta Shutokosoku 1gosen, 4gosen (Coordination between development and conservation on the case of the Metropolitan motorways of No.1 and No.4 lines)*, *Motorway and motorcar*, Motorway research association, p.31, Sept. 1964. (in Japanese)]
 - 34) 神奈川新聞: 朝刊記事， 1968.2.4. [Kanagawa Shinbun: (*Kanagawa newspaper: Morning edition*), 4 Feb.1968. (in Japanese)]
 - 35) 神奈川新聞: 朝刊記事， 1968.2.17. [Kanagawa Shinbun: (*Kanagawa newspaper: Morning edition*), 17 Feb. 1968. (in Japanese)]
 - 36) 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. [Kanagawa Prefecture: *Shutokosoku Yokohanesen Nishiku Takashimadori Ichome & Shinyamashitacho Ichome (Section between*

- Takashima 1 chome and Shinyamashita 1 chome of the metropolitan motorway scheme*), 99th of Kanagawa local town planning council, public information disclosure by the prefecture government, 16 Feb. 1968. (in Japanese)]
- 37) 神奈川新聞：朝刊記事・商店街の高架高速道路への反対陳情， 1968.3.1.[Kanagawa Shinbun: Article of the shop owners' opposition to the construction of the elevated motorway, Yokohama: *Morning edition, Kanagawa Newspaper* on 1 March 1968 (in Japanese), 1968.]
- 38) 首都高速道路公団：首都高速道路公団三十年史， p.21, 1989. [The Metropolitan Motorway Corporation: *Shutokosokudoro Kodan Sanjunenshi (Its thirty years history)*, p.21, 1989 (in Japanese)]
- 39) 横浜市秘書課：市長日録（高根町）No.7, No. 8, 飛鳥田一雄資料， 横浜市史資料室， 1968/1969.[Mayor's secretary office: *Shicho Nichiroku Takanecho (Schedule of the Mayor, Takanecho No.7, No.8)*, Yokohama: Asukata Archives, Yokohama city archives of history, 1968/1969. (in Japanese)]
- 40) 横浜市道路局：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. [Road bureau: *Shicho Hoshin Kessaisho Toshikosokudoro No Henko (Municipal policy formulation paper of modification of motorway structure signed by mayor Asukata on 1 March 1969)*, Yokohama: Open information of Yokohama city administration requested by the author, 1 March 1969. (in Japanese)]
- 41) 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. [Ministry of Construction: *Kensetsusho Hoshinkessaisho Toshinburuto Toshikeikakukettei No Henko (Ministry policy formulation paper of change of the motorway drafted on 18 April 1969)*, Tokyo: the National Archives, 18 April 1969. (in Japanese)]

THE ROLE OF COMPREHENSIVE COORDINATION BY LOCAL GOVERNMENT IN THE CASE OF YOKOHAMA INNER-CITY MOTORWAY UNDERGROUNDING PROJECT

Toshio TAGUCHI

The case of the undergrounding of the extension of the Yokohane Line of the Metropolitan Motorway into central Yokohama is a change to the motorway project once the urban planning decision had been legally made. The Ministry of Construction which was then in charge of the Metropolitan Motorway, the Ministry of Transport which was in charge of the municipal subway system that competed with the motorway, the Metropolitan Motorway Authority and Kanagawa Prefecture, and the City of Yokohama which envisioned Odori Park as the axis of redevelopment of the city center on the same location of the motorway and subway, led a comprehensive coordination process that lasted one year from 1968. The municipality of Yokohama comprehensively coordinated those urban infrastructure projects that were competing in terms of routes and structures, based on the regional value of preserving the urban landscape supported by the citizens. In order to comprehensively implement urban development based on local values, the municipal administration led by mayor Ichio Asuka invited urban planner Akira Tamura to set up the Planning and Coordination Office, which served as the secretariat for comprehensive coordination. The purpose of this study is to clarify the comprehensive coordination process for the undergrounding of the motorway, while the details of which were unknown until when this research started.