

◎京浜地域グランドデザインの視点（フロントシティ横浜の役割）

■土井一成

1 はじめに

「京浜」は言うまでもなく東京・横浜間の地域を指す言葉である。この地域は、人口八百万人の東京（都区部）と三百三十万人の横浜が直線距離で約二十五キロの至近に立地しており、その間の百二十万人の川崎を含め、世界でもこれほど高密度なメガロポリスは他にない。この二大都市地域を越えて約百年の歴史を経て京浜工業地帯は形成されてきた。本論は「京浜臨海部の活性化は東京・横浜の関係強化から実現するのではないか」という命題から出発している。京浜地域の都市形成のバックグラウンドとなる東京・横浜の関係を明らかにし今後のグランドデザインの基本となる都市づくりの視点について考えたい。

2 一京浜臨海部の歴史的変遷

京浜臨海部は東京・横浜間の東海道から南側、既成市街地と埋立地の区域を呼ぶ。まずこの地域の歴史的な流れに簡潔に触れたい。

① 東海道の宿場町から開国の表舞台

江戸時代、神奈川の宿から鶴見・川崎を経て品川の宿に至る沿線は、大名行列など多くの旅人が行き交う我が国第一の主要交通動線であった。鶴見・神奈川の部分は景色が美しい穏やかな海岸線地域であり、江戸まであと一歩、気持ちを安らげさせる宿場町であった。しかし、幕末の風雲の中でこの地域が開国の表舞台となる。江戸防衛の手段として神奈川に台場が造られ、またペリー来航以来の激しい攘夷運動として生麦事件が起こる。各国の要求に対し神奈川開港が決められるが、実際は東海道から離れた関内に開港場が設けられた。明治五年に東京（新橋）と横浜を結ぶ我が国最初の鉄道が敷設され、京浜臨海部の立地条件は格段に良くなる。

② 臨海産業地帯の形成

明治後期から大正にかけて浅野総一郎など民間企業家の手で、当時最新鋭の技術により鶴見地先の埋立と京浜運河の整備が進められた。モデルはロンドンのドックランド地域と

言い、工業生産の場と港湾物流の場が一体になった臨海産業地帯が完成する。ここは同時に花月園や扇島の海水浴場など市民の憩いの場も備えた新しい都市生活の場でもあった。

関東大震災のあと、東京からの工場移転などにより集積が進み、日本近代化のための物資供給基地、さらに戦後は高度経済成長を支えるエンジンの役割を果たした。これらの工場に働く場を求めて全国から人口が集中し、製造業就業者数では昭和三十―四十年代が京浜工業地帯のピークであった。

③ 公害・地方分散と空洞化問題

人口増により急速に都市化が進み、鉄道や高速道路などが整備され、京浜間は大動脈として増強される。周辺の住宅増加につれ京浜臨海部は市街地の中に取り込まれ、公害問題が大きくなる。京浜工業地帯のイメージは「活力」のプラスから「公害」のマイナスへと悪化していく。また、人口や産業の集中を防止し地方分散させる工業制限諸制度の確立や、工場の省力化や産業構造の変化の中で、

- 1 はじめに
- 2 一京浜臨海部の歴史的変遷
- 3 一東京・横浜 二大都市関係論
- 4 一新たなグランドデザインの構築
- 5 一柔らかなリノベーションの視点

就業者や事業所の数はしだいに減少していく。近年の経済のグローバル化に伴いコストの安いアジアなどへ生産拠点の海外移転が起り、大企業が移ると系列下の中小企業にも大きな影響を与え廃業や雇用喪失につながる。京浜臨海部の幅広い分野にわたる業種集積や、高度な技術集積が崩壊する危険性が高まっている。首都高横羽線の車窓から見ると、生産基地としてかつてはきらめく工場照明が美しかったが、空洞化に伴いしだいにあかりが減り、この地域がだんだん「忘れ去られた場所」になっていくようである。

3 一東京―横浜 二大都市関係論

横浜は港湾都市・工業都市・住宅都市の性格を持ち、その都市づくりの歩みには常に首都東京の存在が大きく影響を与えてきた。

①―開港都市横浜の基本的な性格づけ

横浜の都市の誕生は、幕末期に一寒村の横浜村が開港の地に選ばれたことに始まる。各国の江戸への開港要求に対し開港地は神奈川に決められ、しかも直ぐに東海道から地理的に離れた現在の関内に移され開港場と外国人居留地が設けられる。直接に首都江戸を開港するのは、海外列強の軍事力や先進文化が日本全体に影響する危険性があり、まず近接する横浜を代替的な場として活用し、その後様子をみて江戸を開けたい、という幕府の政策的判断の結果であった。

その後の横浜の都市形成を見ると、東京の外港として国家により海外貿易港が整備され

たこと、京浜間の鶴見を中心に大規模埋立が行われ日本の重工業化の拠点を作ったこと、戦後の進駐軍のベースとして横浜を中心にした規模な接収が行われたこと、等の事実もすべて同様な政策判断に起因していると思う。つまり、外的要素導入に当たり首都東京を代替して横浜を活用するという視点であり、横浜の都市の性格は常に首都東京の外部窓口機能であった。横浜は、都市誕生時から「首都の前線都市」フロンティア」と言える。

②―首都圏の二眼レフ構造

明治政府の強力な国家運営の中で、東京が政治・経済・文化などあらゆる面での中心として発展し、それと同時に、横浜は貿易・海外文化などの面で大きく成長し国際都市となっていく。この段階では、東京・横浜はある程度明確に役割分担がなされていたと言える。例えば、メインとなる居間・食堂・書斎である東京と、玄関・応接間である横浜という形だろう。性格を異にする二都市が相補的な関係を有しながら、日本の首都としての機能を発揮し、戦前までの首都圏は二つの大都市を中心とする「二眼レフ構造」であった。

関東大震災や戦災は東京・横浜ともに大きな痛手を与えたが、特に横浜にとって戦後に中心市街地の大部分が接収された影響は非常に大きかった。これにより復興が遅れ都市発展の障害となり、港湾施設の接収や金融・貿易業・商社などの市外流出により港湾都市としての機能は低下し、東京と横浜の間の役割分担やバランスは崩れていく。

③―人口急増による都市問題

昭和三十年代からの高度経済成長期の首都圏への急激な人口集中は、二つの都市の関係をさらに大きく変えることになる。都市の膨張を防ぎ適正な都市環境を誘導するため、大ロンドン計画などをモデルに「首都圏整備法」がつくられる。その中で人口増の要因は工場や大学の集中立地であるとして、過密過疎を防止し国土の均衡ある発展という目的から「工業等制限法」などの立地規制が適用される。京浜臨海部をはじめとした横浜の工業都市としての発展は大きく抑制される。

また、郊外部を中心に急激なスプロール化が進み東京南西部と市街地が連担し、横浜は東京のベットタウン的な性格を強め、市政は人口急増に対応した学校・交通・ごみなど基礎的な行政サービスに追われることになる。横浜都民と呼ばれる現象のように、このままでは横浜は完全に東京に飲み込まれ、単なる衛星都市になってしまう危険性があった。

そこで、昭和四十年代から都市づくりの戦略的な試みが図られ、高速道路・地下鉄・港北ニュータウン・金沢埋立などの重点プロジェクトである「六大事業」、人口抑制を基調に民間開発のコントロールを行う「宅地開発指導要綱」などの施策が打ち出された。それから四半世紀の取り組みを経て、現在の横浜の大都市としての骨格形成や良好な住宅市街地のストックにつながっている。

④―業務核都市構想

昭和五十年代に入り人口増は緩和したが、金融・情報・消費など経済的中枢機能の東京

都心への一極集中現象は加速され、横浜市民は長時間の通勤通学をはじめ、市民生活のあらゆる面で東京への依存度は大きくなった。これに対する横浜の自立性回復への取り組みとしては、まず第一に横浜駅東口開発がある。商業購買力の流出を防ぐため「ストップ・ザ・東京」を合い言葉に横浜駅周辺の大改造が行われ、新宿・池袋・渋谷などターミナル型副都心と並び独自商圏の足場を築いた。

次に、開港以来の中心地である関内と横浜駅周辺に分離していた二つの都心を連結するプロジェクトとして、都心臨海部総合整備事業（みなどみらい21）が動き出す。これは、業務機能の集積を図り都市部強化を目指す横浜再生の切り札ともなる大事業である。同時に、国においても東京一極集中の是正に向け「多極分散型国土形成促進法」による業務核都市構想がつけられた。東京の周りに方面別に、千葉、土浦・筑波、大宮・浦和、立川・八王子、横浜・川崎という業務機能を担う拠点都市をつくる構想であり、横浜ではみなどみらい21、新横浜、副都心などの受け皿地区の整備が進んでいる。しかしこの構想では横浜はあくまで東京周辺の五拠点の一つの位置づけであり、東京に準じた二眼レフよりさらに弱い地位に甘んじていると言える。

⑤ 横浜再生の新しいステップ

平成にはいり、グローバル化や高度情報化が著しく進む中で、横浜は少しずつ首都東京とは違った独自の個性を発揮し始めている。スポーツ・文化など多彩な市民のライフスタイルをベースとしながら、都市全体のコンベ

ンション機能の向上や広域的な集客力を持つ魅力スポットの充実などが進んできた。横浜は歴史的なストックと新しい時代要素が調和したイメージの良い都市と評価されつつあり、東京・横浜の相補的な関係を再度構築する可能性が生まれてきていると思う。

しかし、横浜の自立性は「都市の魅力」という面ではしだいに強化されてきているが、「都市の活力」という面ではどうだろうか。日本経済が冷え込む中で工業など産業空洞化問題、商業など中心市街地活性化の問題、さらに市民雇用の確保の問題など山積している。首都東京は政治改革・行政改革・金融改革などその中心機能の新たな脱皮が試みられているが、横浜も独自の特徴を生かし時代のフロントシテイの役割を果たす必要がある。その時、活用自由度が高いウォーターフロント地域は極めて重要であり、京浜臨海部は戦略的な先導プロジェクトに位置づけられる。

4 新たなブランドデザインの構築

① 波動的な計画のあり方

「忘れ去られた場所」京浜臨海部に対する価値感の転換が起こったのは平成六年度だ。この年に湾岸道路が開通し、慢性的渋滞であった首都高速横羽線や産業道路が生き返るとともに、はじめて海側から京浜の姿がとらえられる。みなどみらい21から羽田空港にかけての湾岸の近未来的な風景の中で、鶴見つばさ橋から見た京浜臨海部は、環境事業局工場や横浜火力発電所の新しい塔が建ち京浜運河や鶴見川がきらきらと光り、市民の目からは縁

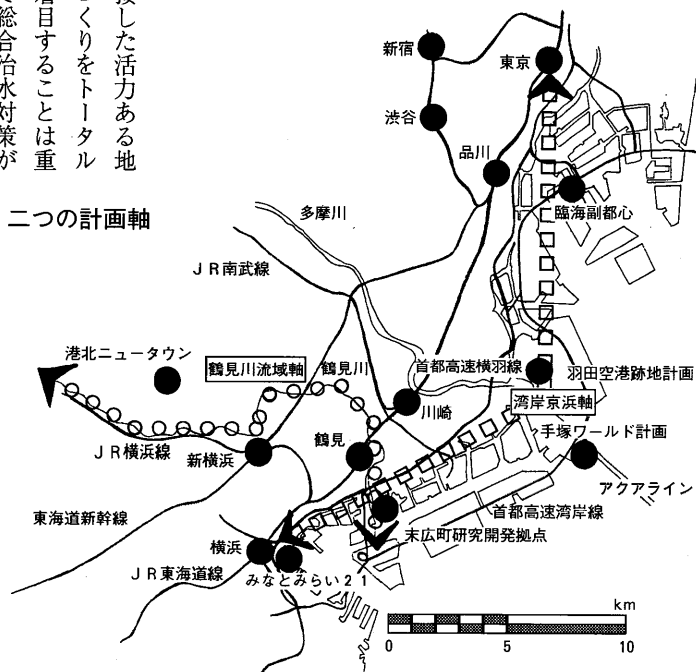
のない地域が、優れた交通条件を持ち魅力と可能性ある地域として再発見された。

歴史の変遷からわかるように、京浜臨海部の問題の背景には地域レベルから首都圏や世界レベルまで重層的に課題がからんでいる。また、再編整備の対象地域は埋立地部分だけでも約千六百ヘクタールの広大な地域で、大部分が民間企業の所有地である。このため、経済状況など先の見通しが困難な中で明確な将来計画を立てることは難しい。現在の「再編整備マスタープラン」はあくまで基本的な土地利用や基盤整備の方針を示したもので、具体的計画は今後三つの重点整備地区を中心に描くことになる。ここ

での再編整備の進め方は、戦略的に最も重要な場所からアクションを起こし周辺に波及させていく「波動的な計画」であり、さらに次に示す「二つの計画軸」（図参照）を設定し長い時間スパンをもった都市づくりとして考える必要がある。

② 鶴見川流域軸

調査季報前号の「総合的地域開発のあり方」に指摘されていたが、職住近接した活力ある地域づくりと持続可能な環境づくりをトータルに進める上で、河川流域に着目することは重要である。鶴見川はこれまで総合治水対策が実施され、市民活動の連携による鶴見川ネッ



トワークが形成され、ゆめはま二〇一〇プランの中でも「鶴見川タウンリバー構想」としてまちづくりと一体となった水と緑の環境形成が位置づけられてきた。流域の状況を見ると、上流部には大規模緑地や公園を持つと共に、中流部には大学などキャンパスの立地も多い。中流部には電気・情報などの大きな工業集積地があり、港北ニュータウンや新横浜地区と関連して市内で最も成長性ある産業ゾーンになっている。下流部には副都心である鶴見駅周辺地区や河川沿いの内陸工業集積地区が分布し、河口部には京浜臨海部の重点整備地区である末広町地区・大黒町地区がある。

現在の活気あるアメリカ経済を牽引したのはシリコンバレーの情報産業集積地と言われる。ここでは大学・企業・市民・行政が協調し、インターネット時代のNPO「スマートバレー」という組織を作り、多様な活動の相乗効果による地域づくりが進められている。個々の主体は厳しい状況でも各活動がつながり好循環を生み出すことで地域の活性化が可能であり、鶴見川流域は全国でもそのポテンシャルが最も高い地域であると思う。

③ 湾岸京浜軸

京浜間のウォーターフロントは、東京湾の中で羽田空港が立地する多摩川河口部を頂点として、北に約十五キロで東京都心、南西に約十五キロで横浜都心という三角形構造である。この湾岸道路に沿った軸上には、あらゆる経済活動・先端技術・国際情報などが高度に集積し、空港・港湾・高速道路など都市インフラが既に完成されている。また、品川新

幹線新駅、東京臨海副都心、羽田空港沖合展開・跡地整備、京浜臨海部再編整備、みなどみらい21等の新たなプロジェクトが動き、これらをつなぐ東海道貨物支線の貨客併用化（京浜臨海線）も検討されている。日本経済の落ち込みが続く中で再活性化をリードしていくためには、この地域の潜在力を十分に発揮させていくことが不可欠であると思う。

湾岸京浜軸の形成に向けて重要なポイントをあげたい。第一に、二十一世紀の大都市生活を支える場づくりとして考えること。生産加工、研究開発、レジャー、廃棄物、交通物流など、一般市街地内では充足できない様々なニーズに対して計画的な活用を図る必要がある。第二に、地域の持つ優れた循環ネットワークを生かし機能立地を図ること。行政境界を越えて最適位置に最適機能が立地され他の要素とうまく連動できるように、東京・横浜を中心とした湾岸都市間の連携が課題になる。第三に、東京湾のトータルな環境保全についてわかりやすい哲学と手法を確立すること。東京・神奈川・千葉の三都県の範囲で様々な主体の総合調整の仕組みが望まれる。第四に、国際化時代のインフラとして空港・港湾を最大限に活用するハブポートとしての将来ビジョンをつくること。経済のグローバル化に対応してアジア経済圏の活力を生む中核地域を目指すことが求められている。

5 一柔らかいリノベーションの視点

今年三月、新・国土総合開発計画「二十一世紀の国土のグランドデザイン」が決定され、

その中では大都市のリノベーション（修復・改修）が提案されている。また現在、時のアセス・環境共生・官民分担など公共事業の問い直し作業が求められている。京浜臨海部再編整備は現在ある資源に改善を加え最大限に生かす「リノベーションの視点」を先取りしているが、実際にどうすれば新しいアクティビティを創出でき、環境に配慮したまちづくりができるのか等、市民・企業・行政が十分に議論し互いに協力することが重要である。

その際に大きな課題は、行政内における国・県・市の枠や行政境界を越えた取り組みであり、行政改革や地方分権の議論の中で旧来の枠組みを一旦はずした柔軟なジョイント手法を生み出していく必要がある。また、京浜で生まれ発展した日本有数の企業群の参画が不可欠だが、現状では大企業ほど組織が硬直化し時代変化への対応が難しい。原点に戻り、地域に根ざした「企業市民意識」と、創業期に溢れていた「ベンチャー意識」を再生することが大切だと思う。結局、活性化のソフトの第一は人間の頭脳の柔軟性かもしれない。

京浜臨海部に立地する民間の企業はいま本当に厳しい状況にあり、京浜を担当する立場として「今後この地域が活性化するのだろうか？」という不安がある。現在は再編整備の第一段階として、二つの計画軸の交点に位置する末広町地区の「研究開発拠点」づくりから具体的なアクションを始めたところだ。果たしてこの波動が周辺に広がり、東京方面からの波ともシンクロし、日本経済の活性化につながっていくだろうか。しかし、フロントシテイ横浜がやらないでどこがやるのだ、という気概だけはもって取り組みたい。

△企画局京浜臨海部整備担当課長▽