

港湾と都市の融合 都心臨海部の再開発をととして

斉藤正勝（企画調整局企画課 主査）

かつて客船の占める比率が高かった時代、ふ頭は都心部と密接なかわりをもっていたが、貨物中心に機能を変化したいま、都心部にあるふ頭はどのように都市と結びつべきなのか。新港ふ頭の再開発をめぐって、都市機能と港湾機能の融合のあり方を考える。

一 まえがき

横浜においても港湾と都市との蜜月時代はあった。

開港以来、諸外国との貿易の伸展に伴い、横浜の商業活動は活況を呈した。港湾は貨物だけの扱いはかりでなく旅客船の出入はひんばんであり、西洋の文化、情報、最新技術を輸入する国の玄関であった。しかしながら、その後の航空機、通信施設等の発達により、港は情報、伝達の間としての機能を薄め、物流機能だけが拡大していくようになった。さらに戸数百戸あまりの寒村から国家行政の中で急拠開港するに至ったため、背後資本の形成が未熟であり、しか

も明治政府以来の中央集権政策の影響を受け貿易の拡大に伴って地場資本は次第に東京の中央資本に征服されてしまった。現在では横浜港の取扱貨物量のうち県内の商社・貿易商が扱っている量は輸出で二％、輸入で三％に過ぎない。

一方、戦後の東京のベッドタウン化を通し、横浜との関係が稀薄な人々が大量流入し、都市の規模を拡大していった。

そして港湾と都市の拡大は、両者の均衡点にあたる都市臨海部において交通公害等に見られるように、さまざまな都市問題を産み出したのである。

したがってこの均衡点にあたる横浜駅東口から新港ふ頭に至る都市臨海部を、港湾機能から

- 一 まえがき
- 二 都市と港湾
- 三 都心臨海部の再開発
- 四 おわりに

都市機能への転換を行うことによって、現在の都市問題を解決しようとする計画が、打ち出されたのである。

この機能転換を両者の衝突として処理することなくスムーズに行うことが、新たな蜜月時代の第一歩であるといえよう。

本文では第二章に臨海部再開発に至るまでの背景、第三章に再開発の手段・プログラムについて述べることにする。

二 都市と港湾

(一) 港湾整備の経過と方向

安政五年の「日米修好条約」が締結されて同

六年横浜港の第一歩が始まった。

当時、西波止場と東波止場を持って出発した横浜港は、明治年間の飛躍的貿易拡大によって現在の大棧橋の前身である鉄さん橋、そして新港ふ頭と、近代的施設を備えた港として整備されていった。さらにその後明治政府のもので、富国強兵・重化学工業推進政策が図られ、造船業界の発展が起こり、横浜船渠会社が設立され、工業発展の基盤も作り上げられた。

そして時代を経るに従って商業・工業とも発展し、横浜港は総合港湾として現在建設中の大黒ふ頭まで段階的整備が行われてきたのである。しかし、横浜港の体質は経済成長期における物流革新時代に重化学工業資本の要請や、中央集権的諸行政の中で種々の問題点を表出したのである。

重化学工業を軸とする大量生産、大量輸送は必然的に海外市場の確保と深化のために流通コストの削減を求め、きびしい合理化を港湾機能に要請した。

さらに横浜港は国家的行政の中で東日本の表玄関として位置付けられ、首都圏経済の物流基地としての課題を背負っている。

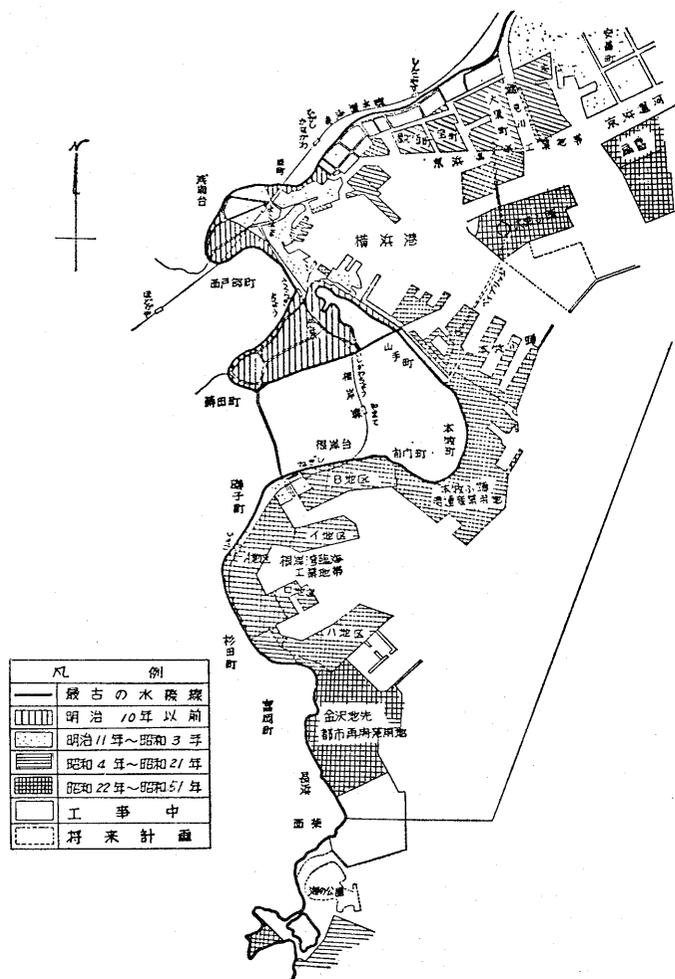
したがって、横浜港は新しい輸送手段と大量貨物に対応するために、乱開発とも思われるほどの大規模整備を連続的に行い、日本経済の一

翼を担ってきたのである。

しかしながら、昭和四十八、九年における石油ショックによって高度経済成長から安定成長時代に突入せざるを得なかった。港湾は経済をもっとも近似的に反映する場といわれ、四十八年に一億三千万トンを超えていた横浜港取扱貨物量も、五十年には一億一千万トン台に落ち込み、経済発展のスピード鈍化が明白な事実であることを現わしている。この時代にあつては、

港湾整備の方向を定量的余裕から生まれた質的変換の方に向けることができよう。さらに、昭和四十八年港湾法の改正によって、これまで海面の大規模開発のために、余りに都市サイドいわゆる市民を水際線から遠ざけたことに対する反省から環境整備を積極的に行うことを法制化した。これは単に港湾区域内の環境整備を行うに留らず、都市と有機的に結び付いた環境整備であり、都市機能の新たな開発空間としての場

図一 横浜市埋立事業実施年次経過概要



が海面であることも意味している。

これら二点の港湾を取り巻く状況の変化の中で港湾は一つの転換期にさしかかっているといえる。

(一) 都心部の強化

港湾の明治政府以来の中央集権的行政の一環としての独立的な発展の一方で、都市も、独自の発展、形成を続けてきた。開港当時から大正時代にかけての段階的港湾整備に伴う街づくりは、両者の機能的結合として規模が小さかったことがあるとしても評価できるものであったが、大正中期以降の横浜市への大資本の導入、そして東京のベッドタウン化としての大量人口の流入があり、港湾の発展と異なる都市の拡大が起こった。これはとりもなおさず東京を中心とする首都圏経済の膨張による衛星都市の必然的拡大であり、立地的に東京の衛星都市である横浜の宿命的課題である。

この結果、この都市の拡大は、都心部への都市機能の集中、拡大につながり、横浜市の二つに分離された横浜駅西口地区、関内地区の都心部の膨張が起こった。

関内地区を中心として伊勢佐木町そして南区に至る港湾地区からくさびを打ち込んだ形の都心部は、横浜のもっとも古い街で、開港と同時

に形成され、港湾機能業務とそれにとまらぬ商業地区として発展したものである。

一方、横浜駅西口地区は、先に述べた東京のベッドタウンとしての大量人口流入に伴う横浜市内陸部の住宅地区の拡大による、一大交通ターミナルとして発展したものである。

しかし、これら二つの都心部が分離して機能することは大都市にとっては大きな弱点であり、至急その有機的結合が要請されている。

横浜は今や人口二五〇万を超える大都市であるにもかかわらず、質的には、業務、商業、文化等、多方面において東京依存の体質を持っているため、独立した都市的機能を持たず、衛星都市の域を出ずにいる。したがって国際都市として独立都市横浜の形成を図る必要があり、その一つの方策が都心部の強化、すなわち、都心臨海部の再開発である。

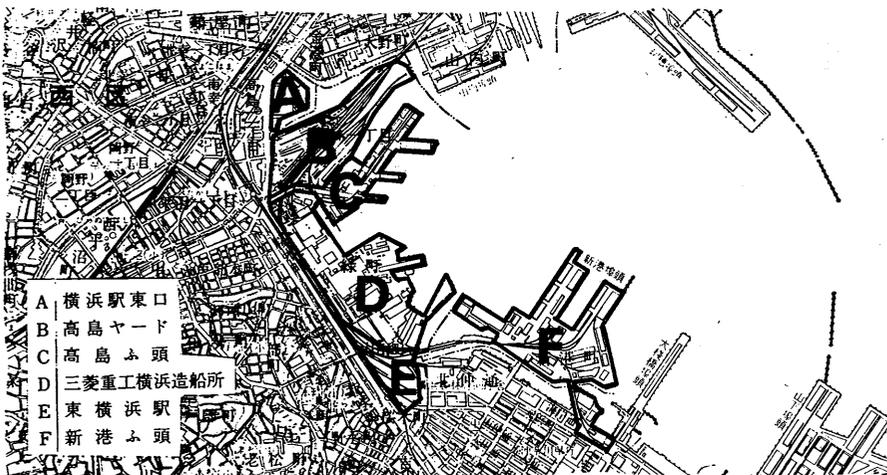
三——都心臨海部の再開発

(一) 地区の現況と問題点

都心臨海部は、関内地区と横浜駅西口との両都心を結ぶ回廊部に位置するとともに、港湾の強い影響下にある地区である。このような地区は、通常、両都心の発展により、序々に港湾と都市の融合化が進み、都心的土地利用に転換し

ていくものである。しかしながら、現況は、ふ頭、倉庫、造船所、国鉄貨物ヤード等、今日では都心機能との結びつきが薄くなってしまった物流機能が、明治以来、占有しつづけている。土地利用転換が進まないのは、二つの理由が考

図一 2 都心臨海部現況図



えられる。一つは、当該地区が、鉄道、幹線道路等により、物理的に既存都市と遮断されていることである。もう一つは、現存している前述の各機能が歴史も古く、単一の規模においても数十haと大きく、しかも都心機能との結びつきは薄れたが、現在でも重要な役割を果しており、強固な力を持っていることである。このことはかえって、スプロールのな開発の侵蝕を受けずに、計画的開発が受け入れられる余地を残しているといえよう。(図—2参照)

(二) 再開発の動機

一見、固定しているように見える土地利用にも、変化の兆が生まれている。数例を挙げてみると、

(1) 横浜駅東口再開発事業の進行

現在、東口開発公社によって、バスターミナル、交通広場、地下街、商業施設等の計画、建設が進められており、完成すれば都心臨海部北部の拠点として、周辺地区に大きな影響を与えるであろう。

(2) 新港ふ頭の再開発計画

新港ふ頭は、明治三十三年着工、大正五年完成の横浜港最古の近代ふ頭であり、大震災による破壊後の応急復旧のまま、今日に至っている。このため、施設は老朽化して危険であり、機能

も旧来のままで、利用効率の悪いふ頭になっている。市内部で再開発の計画を進めている。

(3) 三菱重工横浜造船所の移転計画

横浜造船所は都心臨海部のほぼ中央に位置し、三十haの広い敷地を有していることから早くから都心部強化の再開発重要拠点として注目されている。一方、造船所の機能も、明治二十四年開設以来、数次にわたる増設の結果、敷地の利用限界に達し、作業効率の低下、労働環境の悪化等が生じ、抜本的解決のため移転の必要が迫られている。この二点から、造船所の金沢地先埋立地への移転、跡地の潜在ポテンシャルの有効利用を図った再開発の方向が、打ち出されている。

この他にも、東横浜駅の移転、横浜駅東口周辺の倉庫群の土地利用転換の動き等がみられる。

このような変化を求めるエネルギーを、ガイドラインとなるべき目標、計画を定めて規制、誘導することが、当該地区の再開発を成功させる秘訣であろう。

(三) 再開発の目標

当該地区の再開発のねらいは、都市サイドからみれば都心部強化、港湾サイドからみればかつてのような市民(都市)との結びつきを取りもどすことである。具体的には次のようなこと

が挙げられる。

(1) 地域主義の推進

戦後の東京ベッドタウン化により、市民意識の稀薄、文化、商業機能の東京依存、通勤地獄、市財政の圧迫等の諸問題を惹起している。これらの諸問題を解決するには、当該地区に第三次産業を導入し、一大都心を形成し、東京から自立した、住む、働く、学ぶ、遊ぶという市民生活の総合機能を持った横浜を再生することである。一方、港湾サイドからみても、国家的要請の物流の受け皿としての港湾だけでなく、市民生活や地域経済に大きく寄与する港湾へ変えていく必要がある。

(2) 都心部交通体系の再整備

関内と横浜駅周辺との二つの都心を結ぶ道路は、地勢上、国道十六号線と桜川新道に集約され、しかも本牧、山下の港湾貨物車の大半が行するため、横浜最大の交通ネック地点になっている。回廊部の再開発により両都心の一体化を進め、都心部道路体系を再整備するとともに湾岸道路の建設に併せて、都心に立地する港湾機能の合理化等により、都心内の物流交通を制御する必要がある。

(3) 市民生活と海のふれあい

かつて白砂青松を誇った横浜の海岸線も、明治以来の工場用地埋立の結果、市民がふれられ

る場をほとんど失ってしまった。公共空間である商港すらも、物流革新による機械化、巨大化によって、市民に馴染みにくいものに変わってしまった。市民がもっとも集まる都心部に、再び海に、そして港にふれあう場を広げていくことは、港湾都市横浜の発展に欠かせないことである。

(4) 歴史的環境の保存

当該地区及び周辺部は、開港以来、中心地区として栄えた所なので、重要な役割を果し、しかも文化的にも価値のある歴史的建造物が数多く存在している。歴史の浅い横浜においては、このような建造物の積極的な市民的利用を計り、周囲の環境とともに、後世に歴史的遺産として残していくことは我々の使命である。

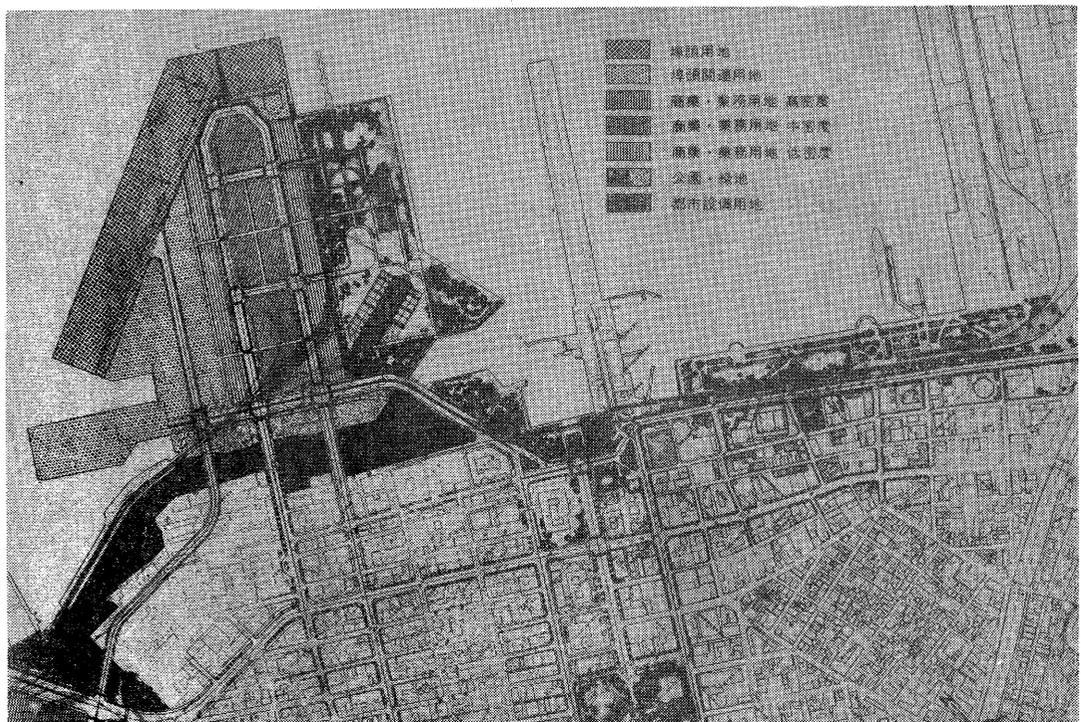
(四) 再開発計画

都心臨海部は、今後の横浜市の発展を担う最重要拠点であることから、今まで多く官庁、民間事務所等が、さまざまな再開発プランを描いている。いずれも当該地区を将来の横浜の一大都市として位置付け、商業、業務、文化、レクリエーション等の総合機能を持った街づくりを提案している。ここではこれらの各プランの中で、技術的検討を十分踏まえており、事業の可能性からみても秀れていると考えられる一プラン

表一 1 地区別土地利用の性格および面積諸元

(ha)

地区名	利用性格	現在面積	埋立面積	計	土地利用計画面積					
					ふ頭	同関連	公園	道路	商業 商公	その他
新港地区 (F)	公園、文化、商業施設と港湾施設の結合体	30.1	17.8	47.9	9.0	7.2	14.8	8.4	8.0	0.5
三菱地区 (D. E)	業務施設が主体で公園商業施設を付加	46.5	16.4	62.9	0	0	13.0	19.1	28.2	2.6
高島地区 (B. C)	三菱地区の影響を受け長期的に転換をはかる	32.7	5.2	37.9	0	0	7.6	9.3	18.7	2.3



ンを紹介して、説明しよう。図-3は土地利用計画図、表-1は再開発地区別の土地利用の性格及び面積諸元を示したものである。プランの具体的内容について記すと、

(1) 埋立法線計画

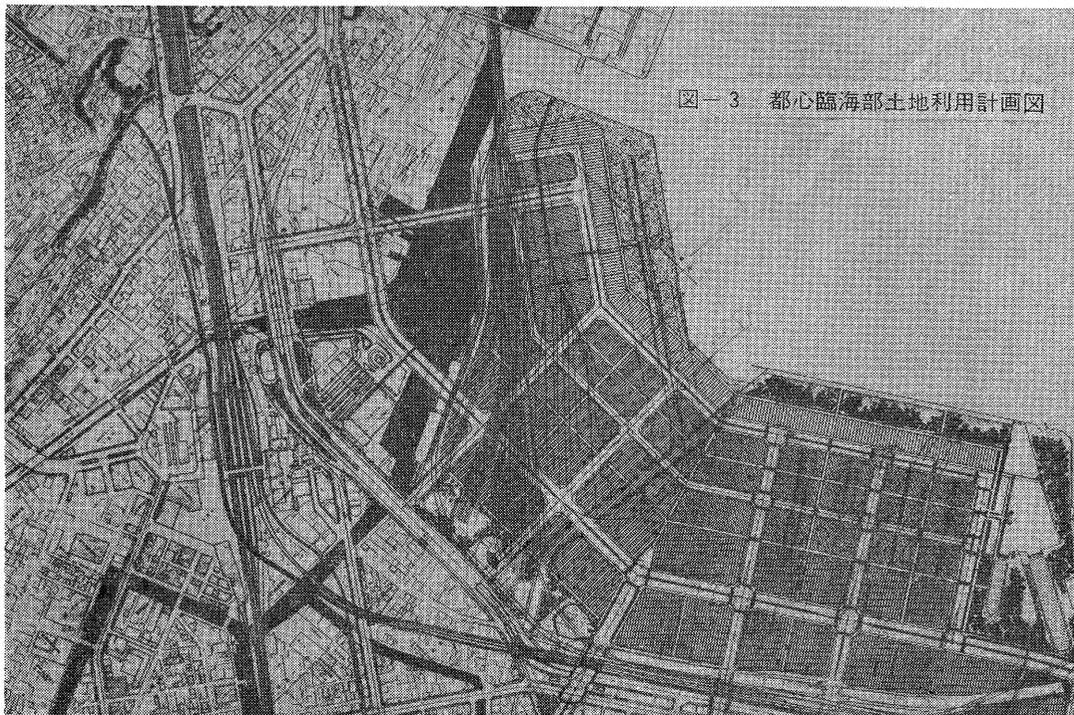
東京湾は首都圏にとって、海運、防災、生活環境等、多くの面で重要な役割を果たしている。貴重な水面をできる限り後世に残すことは、我々の重要な責務である。本プランでも埋立は、三菱跡地の複雑な水際線の整合、新港ふ頭の事業化を円滑に進めるための埋立等、最小限に抑えている。

法線の線形については、水深、地質、水路等の自然条件が考慮されていることはもちろんだが、幹線道路、鉄道、ふ頭の岸壁等からなる既存の軸線と整合させ、わかりやすい街づくりをねらいとしている。一例を挙げれば、三菱跡地の前面埋立法線は国道十六号線及び国鉄根岸線と平行である。次に重要視しているのはビスタ(眺望)である。三菱跡地前面の水際線は、臨海公園として広く市民の憩の場となるよう計画されている。この公園から見るベイブリッジの姿と入港してくる船舶を眺めるビスタは貴重な財産であり、このビスタが阻害されないよう新港ふ頭の法線は工夫されている。

(2) 交通計画

横浜駅東口、高島ヤード、三菱跡地の各地区を縦貫する幹線道路が骨格となっている。この新しい幹線道路は、国道十六号線の交通渋滞を解消するとともに、再開発地域の交通サービスを果すものである。この時点では、本牧、山下の港湾貨物車は、湾岸道路を通行すると考えてよいであろう。新しい幹線道路と既存幹線道路との接続点は重要な意味を持つが、北端では神奈川公園前で国道十五号線に、南端では桜木町駅前で国道一三三号線に接続している。いずれも二本以上の幹線道路が一本に絞られている地点である。新港ふ頭では、現在の馬車道の延長部の道路を、ショッピングストリートに変えて歩行者の吸引力を強め、自動車交通に対しては国道十六号線を尾上町から延伸させ、強

図-3 都心臨海部土地利用計画図



化している。新しい街づくりとして、歩行者専用道が公園緑地とネットワークを組んで積極的に導入され、人と車の分離を図っていることも注目に値する。

大量交通機関としては、神奈川通りから、横浜駅東口、三菱跡地、新港ふ頭を経て横浜公園に至る地下鉄を計画している。これは、横浜線の都心導入、または、地下鉄2号線の変更としての事業化を想定したものである。

(3) 土地利用計画

土地利用計画においてもっとも特徴的なことは、水際線のほとんどが公園に占められていることである。市民生活と海のふれあいというテーマにそって、連担した一大臨海公園を設け、内陸部の交通拠点や公園と歩行者専用道等によって結ぶことにより、グリーンネットワークを形成している。一文字ふ頭によって臨海公園が切断されているのは、このふ頭の建設時期が昭和三十年代と新しく、短期的な土地利用転換が困難なことを示唆している。長期的には、一文字ふ頭を緑地に変え、三菱跡地と吊橋等で結ぶことにより、山下公園から高島ふ頭に至る大臨海公園が実現しよう。

臨海公園は、二つの重要な歴史的建造物を取り入れて計画されている。一つは新港ふ頭の煉瓦一、二号上屋で、市民から、通称、赤レンガ

倉庫として親しまれている建物である。明治十四年、大蔵省臨時建設部(部長、妻木頼黄)の設計、監督によって竣工したもので、厚さ五十cmのイギリス積みのレンガ壁体からなる重量感あふれる建物で、倉庫建築の最高峰として評価されており、文化財的価値は高い。重要文化財に指定して完全保存するよりも、海洋博物館、横浜港記念館等、海(港)との結びつきがあり、市民に親しまれる文化施設として再生利用し、保存を図るのが望ましい。

もう一つは、三菱重工横浜造船所の一、二号ドックである。イギリス人ワトソンの設計により、明治三十年代に完成したもので、壁面、床とも、根府川石造で、壁面は階段状になっている。私企業の工場内にあり、構造物も地表面下であるため、一般にはあまり知られていないが、古代ギリシャの競技場を連想させる景観と構造美をもっており、我が国の造船の草分け的存在であることから、文化財的価値もけっして赤レンガ倉庫に劣ることはないといえよう。まだ見えない人は一見の価値がある。このドックをスポーツ施設、あるいは催物場として再利用することにより、新港ふ頭の赤レンガ倉庫周辺の公園が持つ文化的色彩が強く、格調の高い静かな性格に対して、新都心にふさわしい、にぎやかな、気軽に利用できる動的なドック公園の性

格を浮かび上がらせるであろう。

三菱跡地では、新都心の中核として、商業業務用地が大半を占めている。水際線に平行して三つのゾーンに分け、水際線から離れたゾーンほど容積率及び単位街区面積を大きくしている。これは海から受ける利益を、できるかぎり再開発区域全体に還元しようというねらいからである。各街区の性格としては、臨海ゾーンは臨海公園と調和のとれたホテル、レストラン、公共公益施設等の特殊な土地利用、中間ゾーンは丸ノ内型、内陸ゾーンは新宿副都心型と想定されよう。新港ふ頭の商業々務用地は、その歴史的作用から、港湾業務の管理中枢機能が立地するのは当然のことである。

再開発における当該地区の港湾機能のあり方は重要な課題である。新港ふ頭の再開発は、過去数年間、港湾局と企画調整局とで激論を闘わしてきた問題でもある。環境整備を図りながら、港湾機能の拡大再整備を主張する港湾局と、物流機能は湾岸道路に面した大黒、本牧等の各ふ頭に集約し、都心部ふ頭の都市機能への転換を主張する企画調整局との論戦は、横浜の都市問題の本質を浮かび上がらせたものである。本市最古の近代ふ頭で、船員や古くから横浜に居住している市民からセンタビアの別称で親しまれており、しかもほとんどが港湾関連の国有地

のため、港湾整備事業以外の効果的な事業手法がないことなどから、新港ふ頭から港湾機能を完全に除外してしまふことは望ましくない。本プランでも、物流交通を発生せず市民が親しむを持っている旅客船バースや、もっとも堅固な地盤上で立地するふ頭であることから、震災時の物資輸送の拠点バースを計画している。

(四) 再開発計画推進上の問題点

最後に、再開発計画を進める上での問題点にふれてみよう。横浜造船所や高島ヤードの移転の実現、各地区の開発時期のズレに対応した暫定措置等、多くの問題点を抱えているが、ここでは、もっとも重要なことと考えられる東京指向性からの脱却という問題に焦点を当ててみる。

この再開発の成否のカギは当該地区に強大な第三次産業を導入できるかという点にある。企業は集積の相乗効果を求め、ますます東京へ集積する。強者はますます強く、弱者はますます

弱くが、資本の論理である。集積が過密となり超過密となって、決定的なデメリットが生じるまで、集積は進む。高度成長時代ならいざ知らず、安定成長時代に入った現在では、企業が、工場ではなく、第三次産業として、東京から地方へ分散していくまで、受け皿だけ用意して待つのは得策ではない。国の地方分散政策もこの再開発にとっては強力な援助とはならない。しかし対策はある。本市において第三次産業を誘引できる力を持っているものが、一つだけある。

それはまさしく港である。大井ふ頭の完成等により東京湾内における横浜港の相対的地位は低下したが、大井ふ頭から陸揚げされた貨物の多くが、通関手続の迅速を求めて横浜に陸送され、通関を受けるなど、ソフト面での横浜港の力は、まだ強大である。大黒ふ頭の建設、後背地の基盤整備等によって大横浜港の復活は可能である。ここでもっとも重要な点は、横浜経済と横浜港の結びつきの強化である。現在、横浜港出入の貨物を取扱っているのは、ほとんどが東京

資本であり、地元資本の取扱いはわずか数%である。この問題を是正しないかぎり、いかに港が栄えようと東京の物流基地にすぎないのである。この地域経済と港との結びつきを強化することこそ自治体であり、港湾管理者でもある本市の使命にほかならない。そしてまさしくこの点に、都心臨海部再開発の実現のキーポイントがあるのではないだろうか。

四——おわりに

都心臨海部の再開発を、港湾機能から都市機能への土地利用転換として見てきたが、再開発を実現するには、港湾機能と地域経済、言葉を変えれば都市機能の結びつきの強化を図ることが必要であるとわかった。このことは、この再開発が、港湾機能を追い出して都市機能に変えることではなく、港湾機能と都市機能の融合、すなわち都市と港の新しい蜜月時代の夜明けであることを明確に裏付けているのである。