

結合による新しい試み

金沢地先埋立と都心部再開発
中村賢二

1——はじめに

市政の二本柱のひとつである「だれでも住みたくなる都市づくり」を積極的に推進するために、本市ではその原動力として6つの大きな事業をとりあげています。6つの事業とはいまさらのべるまでもなく、(1)高速鉄道建設事業、(2)高速道路網建設事業、(3)横浜港ベイブリッジ建設事業、(4)港北ニュータウン建設事業、(5)金沢地先埋立事業、(6)都心部再開発事業のことでありますが、これらの事業は、それぞれが互いに関連をもち、おぎなあい、刺激しあいながら横浜市の将来の、骨となり肉となる事業なのです。なかでも、金沢地先埋立事業と都心部再開発事業は、結合させることによってその相乗効果を期待しようというまったく新しい試みによるものなのです。

さきごろ野毛山遊園地で「動き

だした6大事業」というテーマで市政展が開かれましたが、その名のとおり、もはや「6大事業」は構想の段階をすぎて事業への第1歩を踏み出しているのです。

本稿では、これら6つの事業のうち、とくに金沢地先埋立事業と都心部再開発事業との「結合による新しい試み」について、以下にのべてみたい。

2——その発想

1・横浜のおいたち

開港当時、すなわち今から100余年前、戸数わずかに87戸という一寒村にすぎなかった横浜がその後、関東大震災、戦災、市街地中心部の接収という異状事態を経て数度の挫折をきたしながらも、この4月には人口200万人を突破して、名古屋をしのぎ、東京、大阪につぐわが国第3位の大都市となったことはひとつの驚異である。

このような横浜の成長発展は、東京という大都市に隣接していたという地理的な条件にもよるが、なによりも主要な要因は、天然の良港といわれたように、港湾のためのよい立地条件と、それにくわえて十分な水際線をもっていたからであるといえよう。したがって横浜の生たちを

考えるとき、この港との、ならば水際線との関係は忘れることのできないものである。

この水際線利用と横浜の成長発展の過程は、およそつぎの3期にわけて考えることができる。第1期は現在の大根橋を中心にいわゆる内港と呼ばれる部分でわが国の貿易額の3分の2以上をしめる、主として生糸の貿易を行なった時代であり、それと同時に外国文化の受入れ口となった時代である。しかしこの時代の横浜は、居留地問題や、外国商社の経済支配などからみれば、日本の中の外国都市という観があったようである。

第2期は大正以後の京浜地方の海岸一帯を埋立てて、ここに工業地帯を造成した時代である。それまでの横浜には、これといった産業はなかったが、ここに当時としてはわが国の最先端をゆく重化学工業を築き、横浜はたんなる港湾都市でなく、港湾・工業都市として変貌していったわけである。この時代は横浜の北東部、すなわち川崎に隣接する鶴見、神奈川が都市発展の中心となった。

第3期は終戦後から今日にいたる重化学工業の大幅な設備投資ブームに対応して、中部から南部にかけての海岸線を埋立ていった時代である。この時代の前半は主として根岸湾の埋立に力

がそがれ、現在は、本牧において近代港湾の整備と関連産業用地の造成が行なわれている。

2・横浜の現状と対策

横浜市はすでに200万人を突破し、今日ではさらに300万人にむかって歩み続けている。このために本市の郊外部では、いたるところで乱雑な宅地造成が行なわれ、市街地が無秩序に拡がって都市の環境を損ないつつある。その結果、道路や下水道等の整備もこれに追いつけず市内各所で交通渋滞や交通事故をおこしたり、河川の氾濫を生じたり、あるいは土砂くずれ等の人災を引き起こしたりしている。また住宅と工場が各所において混在し、公害に悩まされたり、生活環境施設が十分でないため、不便な生活を送る等、数多くの矛盾を生じている。

こうした弊害をなくすためには市街地が郊外部に粗放的に拡がって行くことを押え、それと同時に無秩序に拡がって身動きできなくなった既成の市街地に一定の秩序を与えることが必要になってくる。

そのためには、ニュータウンを建設することもそのひとつであるが、それと並行して既成市街地の再編成を進めなければならない。

既成の市街地を再編成すること

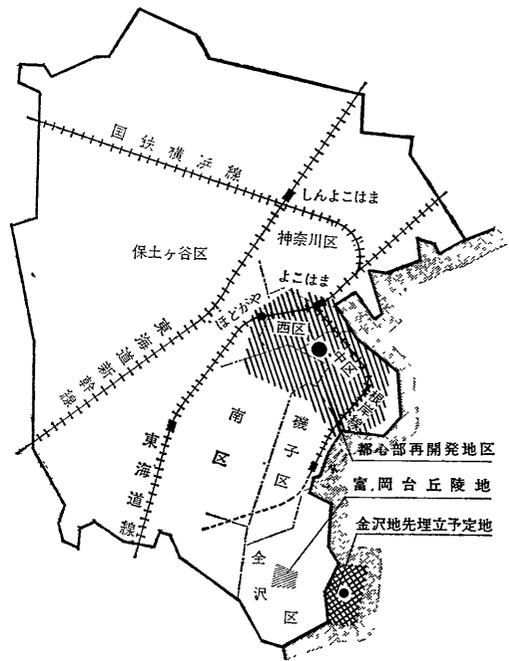
は、都心部再開発の目的のひとつである。それはどういうことかということ、道路、駐車場、下水道等の公共施設を整備したり土地の高度利用をしたりして無秩序にできあがった既成の市街地に一定の秩序を与え、それによって公共投資の

能率を一段と高め、都市に失われかけている「みどり」と「太陽」と「空間」をふたたび取り戻し、都市の生活に安全性とうるおいを与えるとともにまひ寸前の状態にある都心部の機能を回復させることである。そうすることによって都心部には経済基盤が築かれ、それがまた都心部の再編成にエネルギーを提供することになるのである。

3・結合へのステップ

しかし、都心部を再編成することは容易なことではない。それにはまづ都心部の商業、住居地域に混在して都市機能や環境を低下させている工場を移転したり、道路、駐車場等の公共施設を整備したり、民間開発を促進

図1 開発位置図



させたりする事業を一步づつ地道に行なわなければならないが都心部においては公共施設の整備にしても、通常行なわれている用地買収方式で実施することは、資金的にも、また土地利用状況からみても非常に困難である。したがって都心部の再編成を進めるためには、何か特別の手がかりをつかむ必要が生じてくる。

一方、本市の水際線は前述の3期を通じてその大半を埋めつくされ、今後大規模な埋立可能地としては、富岡から金沢にかけての地先海面のみとなった。このようにして貴重な水際線の大半を港湾や工業用地として利用してしまった今日、残されたこの海岸線の利用は本市の今後の

方向をきめる重要な問題として検討されるにいたった。そこには、この海岸線だけは自然の姿のまま温存させるという考えもあったが、本市の急激な都市化の状態からみて、この海岸線全体をそのままにしておくことは困難であった。だからといって、従来のように工場誘地を中心とした埋立地の切売りをするのではなく、本市の将来のためにその利用方法は全く新しい発想に立った検討を必要とする気運にあった。横浜市民の最後の海岸線であり、また本市の貴重な財産であるこの地区の埋立は最大限有効適切に行なう責務があるからである。

以上のことから、この金沢地先海面の埋立てを都心部の再開発と結合させるという新しい試みをもつにいたったのである。

4・結合による意義

都心部の再開発は、本市が都市整備を積極的に進めるために選定した6大事業のうちでもっとも中心的な事業であり、またもっとも困難な事業である。この事業を推進するためには、高速鉄道、高速道路、パイブリッジがいずれもその刺激となって好条件を与えるわけであるが、さらに相当な余裕資金と余裕の土地が必要である。

金沢地先埋立事業との結合は、

まず第1に都心部にある不適当な工場を、この埋立地に移転することにより、都心部の生活環境の改善と都市機能の向上をはかるとともに、その跡地を得ようとするににある。これは直接総合開発に供したり、また、道路や駐車場等の整備に直接または間接に供したりすることができるものであり、いずれにしても都心部再開発の物的な手掛かりとなる。

第2には、従来から不足しがちな資金面をカバーしようとすることである。都心部の再開発は公共施設がその骨格となって基礎条件を与えるが、開発の主体はむしろ民間であり、民間資金によるところが大きい。しかし、いずれにしてもぼう大な資金を要するものであり、資金繰りにたいする配慮も必要になってくる。

金沢地先埋立事業は、従来の埋立地切売りの場合のように予納金方式をとれないものであり、また資金的ゆとりのない中小企業にもついてゆけるようにするために、埋立事業主体が相当の余裕資金をもつ必要にせまられる。そのために、今回これを外債の発行という画期的手段に求めたわけであるが、これによって、埋立計画から一時的に多少の余裕金を生ずる場合もあり、これを都心部再開発に有効に利

用してゆくことも考えられる。以上のように、都心部再開発事業は、金沢地先埋立事業と結合させることによって、スペース資金両面において、これを推進するための有力な手掛かりをつかみうるのである。

3——この試みのもつ広域的な意義

金沢地先埋立事業の実施によって都心部の再開発が促進され、都市環境の改善とともに都市機能が飛躍的に向上し、首都圏における横浜市の機能的役割が一層効率よく果せることになる。すなわち、現在の事業手法では困難である都心部の街路整備にも、工場跡地の利用によって光明が与えられ、郊外部とともに都心部の街路整備が促進され、埋立地内に設ける幹線街路や将来の東京湾湾岸道路とともに、都市高速道路の助けをかりて東名高速道路等の国土縦貫道と連絡し、他の主要都市と結びつくことによって、合理的、能率的な輸送形態が確立され、港湾施設、臨海工業地帯の整備拡充とあいまって都心部に資本市場の形成をうながし、横浜市の経済興隆はもとより、我が国の経済や文化の向上に大いに貢献するようになることが期待される。

1・埋立の目的

いままでのべてきたように、この事業の主たる目的は、人口200万人からさらに300万人への歩みをつづける本市の都心部をそれにふさわしいかたちに再開発するための手段とすることであるが、このほかにも若干の目的をもっている。

そのひとつは、埋立に要するほうだいな土砂のうち相当量を埋立地背後の富岡台丘陵地から採取して、埋立と同時にこの丘陵地に計画的な開発をうながし、乱開発に悩む本市に、有利な条件を与えようとするこゝである。

もうひとつは、残された最後の埋立地を全部住宅や工場に使ってしまうのではなく、できるだけ自然美を残したかたちで臨海リクリエーション地区を確保し、海をうしなした市民へ、せめてもの、のびのびしたオープンスペースを提供しようとするこゝである。

しかしこれらのことは、程度の差はあっても、これまでの埋立に類のないものではないが、主目的である都心部再開発の手段としての埋立は、この金沢地先埋立事業以外にはまったく類のない新しい構想にもとづくもの

で、今後の埋立事業のあり方に新しいひとつの道を開くものである。

2・埋立地の概要

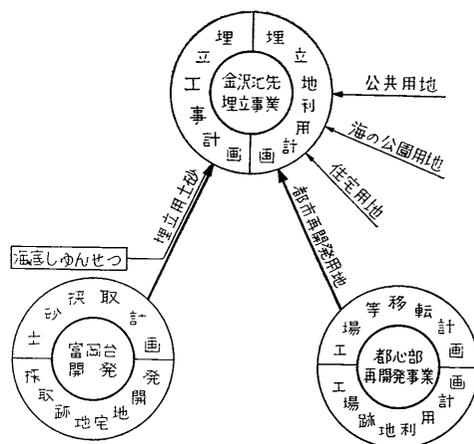
この事業の対象区域は、金沢区富岡町から同区乙幡町にかけて

の延長7,000mの地先海面で、ここに660万 m^2 の土地を造成しようとするものである。

この埋立地の利用計画は、都市再開発用地として430万 m^2 、住宅用地として100万 m^2 、海の公園用地として65万 m^2 をそれぞれ考えており、都市再開発用地には都心部の商業、住居地域に混在する工場のうち、都市機能上障害となるもの、集中協業化の効果の大きいもの、その他都心部にふさわしくないもの等の工場に移転してもらおう考えである。この用地には、各工場に積極的に移転してもらおうのであるから工場主にそれなりの意欲をもたせるような配慮が必要であり、そのために公共施設や公益施設を十分に整備して、公害のない魅力ある工業地帯とする必要がある。

また住宅用地には、この埋立地

図2 計画関連図



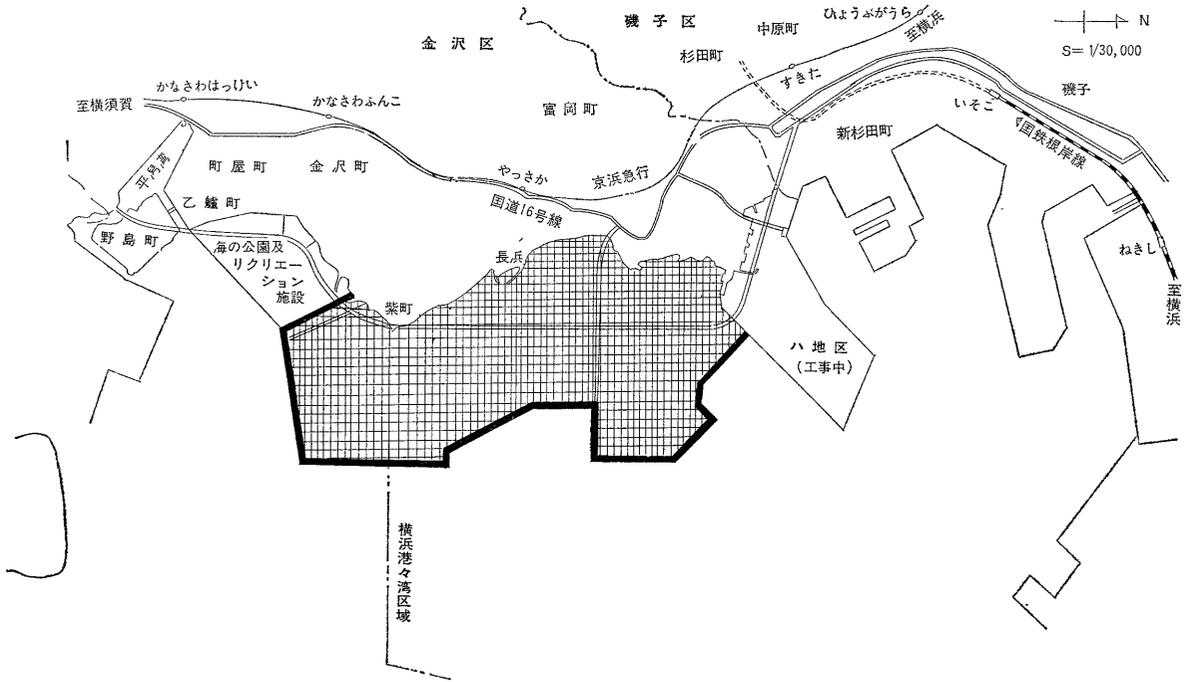
に移転してくる工場の従業員の住宅を建てたり、また都心部の公共施設の整備のために移転を余儀なくされる人びとの住宅を建てたり、さらに余裕があれば一般市民用の住宅も建てて17,000人乃至20,000人程度をここに住まわせるようにする。

また、海の公園用地には、すでに埋立てられてしまった本牧、根岸等の海岸線と、これから埋立ようとしている富岡、金沢等の海岸線の代替施設としてふさわしい各種のリクリエーション施設を設けて、市民にいいの場を提供しようとするものである。

公共用地とは、埋立地内に設ける幹線街路、地先街路、グリーンベルト、下水処理場、学校等にあてる用地のことである。

埋立地には、十分な地先街路を設けて、それぞれの用地の利用度を増進させたり、公園、グリ

図3 横浜金沢地先埋立計画と市街地再開発



ーンベルト、学校等を設けて環境のよい、しかも便利な住宅地を形成させたり、また金沢区全域を水洗化するための下水処理場を建設したりする。

またこのほか、住宅用地と工業用地の境界に幅員50mの幹線街路を設け、これを根岸地区の産業道路に連絡させて国道16号線のバイパスとし、将来は東京湾湾岸道路の一部分として他の主要都市と連絡させ、首都圏の一翼を担う都市として、また国際的な港湾・工業都市としてふさわしい流通機能をもたせるよう考慮をはらっている。

3・埋立土砂採取計画

この埋立には、全体で約6,000万 m^3 の土砂が必要であるが、こ

のあたりの海底は比較的深いことと、将来ここにふ頭を建設する構想もあるので、全土量を海底から採取することはやめて、約半分の3,300万 m^3 を海底のしゅん漂土にたより、残りの2,700万 m^3 程度の土は埋立地背後の富岡台丘陵地から安価に入手し適当な工法によって安く運搬して埋立工事費の節減をはかるとともに採取跡地の開発を有利にし、一石二鳥の効果をあげようとするものである。

4・埋立事業の資金計画

この事業は今年度から昭和47年度までの5カ年継続事業として行なうものであり、それに要する費用も総額で413億円というぼうだいなものである。

この費用のうち、先行投資となる288億円については外貨債を発行してまかなうことにし、あとは完成後の埋立地の売却代金をこれにあてる計画である。

外債としては、長期で低金利のマルク債によることにし、その一部90億円<1億ドイツマルク>についてはすでに発行済である。

5—— 都心部再開発事業の概要

1・再開発の目的

都心部再開発は多核的な事業であり、その目的もいくつかある。

そのひとつは、年間人口8万人

ないしは10万人の急増をしめし200万都市からさらに300万都市への歩みを続けている都市としては非常に貧弱である本市の都心部を、環境、機能ともにすぐれた都心部として強化して行くために、さきへのべれような方法で都心構造を再編成しようとするのである。

第2には、都心部に中枢管理機能をもたせることである。

横浜市はいまから110年ほど前に開港し、それ以後は港とこれに隣接する水際線が中心になって発展して、現在では川崎や東京とつながった一体の都市構造を形成しつつあるが、そもそも開港当初は、東京とはまったく別なひとつの都市として発展したものである。それは、やはり本市が良好な港湾を有し、貿易その他諸外国と交流する国際港都としてのよい立地条件をもっていたからであり、それだけに今後も首都圏の中枢管理機能の一部を分担する使命を担っているといえよう。

中枢管理機能をもたせるということは、具体的にいえば、国際会議場、国際研究所、その他国際的ビジネスセンター等を有してわが国の玄関口として、諸外国と経済、文化等の交流を行なうさいの中心としてふさわしい機能をもたせることである。

第3には、横浜を特色づけることである。横浜は、港が中心になって発展した都市であるだけに、港町特有の雰囲気をもっている。その顕著なものは、昔「メリケン波止場」と称された大棧橋から、山下公園、中華街、フランス山を経て、外人墓地、元町にいたる地区である。

この地区には、いまでも東京あたりから出かけてくる人達がいるが、今後は交通機関の発達やレジャータイムの増大によりさらにこの地を訪れる人は多くなるであろう。

今後は、この異国情緒を一層育てあげるとともに、これに加えてショッピングやレジャーも楽しめる、そういう魅力ある国際

色豊かな都市にしていくことになるろう。

第4には、交通形態や街区のあり方に再検討をくわえ、人車分離等の理想的な思想を少しでも実現させようとするのである。

このほかにもいくつかの目的はあるが、都心部再開発事業はだいたい以上のような目的と思想のもとに行なわれる事業であるといえよう。

2・再開発の計画区域

再開発を計画している区域は、旧来の横浜港、関内、伊勢佐木町を中心に南西に延びたくさび状の市街地と、戦後新たに発展をみた横浜駅西口を中心とするやはり南西に延びたくさび状の市街地との二つの地区を中心として、その膨張発展する可能性のある範囲と、横浜を特色づける本牧、山手、野毛等を取りこんだ区域が対象となる。

この区域の中には、工場混在率の高い5つの地区がある。これ

表1—再開発区域の工場調査表

業種 地区	軽工業		化学工業		鉄鋼金属工業		電機機械工業 その他		計	
	戸数	m ² 数	戸数	m ² 数	戸数	m ² 数	戸数	m ² 数	戸数	m ² 数
神奈川区	32	76,571	3	1,428	3	1,414	17	162,128	55	241,541
西区	272	81,275	18	34,696	75	197,875	120	573,772	485	887,618
中区	332	117,991	22	9,937	28	31,772	66	175,769	448	335,469
南区	639	241,251	27	29,693	71	131,546	111	64,081	848	468,571
保土ヶ谷区	63	56,817	10	277,180	21	21,165	44	113,514	138	468,676
磯子区	99	37,990	5	451,824	10	6,209	36	139,150	150	635,173
計	1,437	611,895	85	804,758	208	389,981	394	1,228,414	2,124	3,035,048

らは横浜の市街地がまだ小さかったころは、その周辺部あるいは無関係のところにあったのが、市街地が膨張して行くうちに、いつのまにかその中にとり込まれてしまったものと思われる。そして今日では、それが、都市にとっても、また工場にとっても、ともに機能低下をもたらしているのである。

この再開発計画区域のほかにも商密度の高い地域が若干ないでもないが、地形、地勢、都心部形成の沿革、都市機能等からみて、この地区が将来も横浜の中心となることはほぼ確実である。

しかし、実際にはこの地域がすべて同質、同密度に再開発されるのではなく、この中のポイントになるいくつかの地区が、再開発事業の直接の対象地区となるであろう。

3・再開発の構想

横浜市は、港から発展したという経緯にもよるが、主として地形的な制約から、港を中心とした二つの、それぞれ孤立したくさび状の市街地が形成され、これが今日の市の中心部となっている。

これは、都心部の機能を強化するためには好ましい姿ではないので、将来はこの二つの市街地を、中枢管理機能をもったゾー

ンで連結してかすがい状に形成させ、機能的一体性をもたせ、これを強化させるとともに、この既成の市街地の体質改善をはかって、都心部再開発の核とするのである。

このかすがい状市街地の中には何本かの河川がある。これらの河川の中には、昔運河として掘られ使用されてきたが、物資輸送が舟運から陸運に変わってきた今日、ほとんどその効用をはたしていないものがある。これらの河川を今後の再開発にどのようにして有効利用していくかが、都心部再開発事業の方向を決めるひとつの鍵となるであろう。利用方法としては、これを埋立てて、地下鉄や高速道路を通したり、バスターミナルや駐車場をつくったり、あるいは何か再開発の中核となるような施設を建設する等、いろいろ考えられるが、その

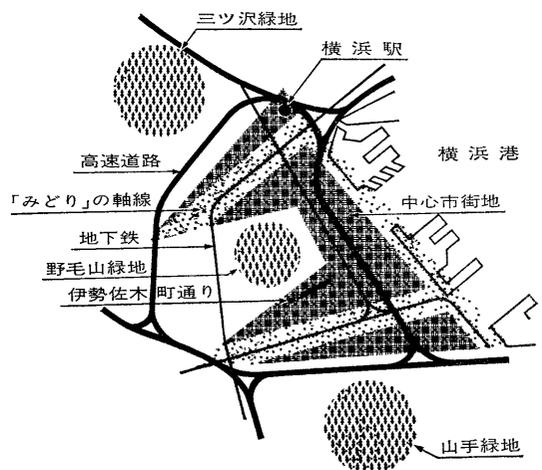
うちのひとつに大通り公園をつくったらどうかという構想もある。大通り公園は、形態的には都市の品格を高め、市民生活に「みどり」と「うるおい」をもたせてこれを豊かな

ものにするが、そればかりでなく、いったんことあるときは、防災の役割をも果し得ることが期待される。

また、ここは市民が集い、憩い語らうばかりでなく、各種の集会、行事等を行なう市民の集散の場として、再開発を誘発するひとつの軸線ともなるのである。いづれにしても、この河川の有効利用と、これによって区分される既成の市街地の各地区を、それぞれ業務を中心とする地区、業務と市街地住宅、商業と市街地住宅の地区、ショッピングやレジャーを中心とする地区、異国情緒を育成する地区等に性格づけるとともに、この機能を向上させ、高密度開発をはかって体質改善してゆくことになるであろう。

また、このかすがい状市街地に隣接する本牧、山手、野毛等の

図4 再開発基本構想模式図



丘陵地は、市街地住宅地として格好の地区であり、相当数の市街地住宅が建設されることが予想されるが、郊外部へのスプロールを抑え、緑の豊かな台地とするために、今後はある程度高層化をはかることが望ましい。そのためこの地区には、教育、文化、体育の場としての要素をもり込んで、国際色ある、魅力あふれた市街地住宅街として中密度に開発する考えである。都心部を再開発するうえで、道路、地下鉄等の交通施設は、大きな役割を果たすものである。都心部においては、一般街路を十分に整備するとともに、高速道路網を建設する。高速道路は都心部をとりまく環状線と、このリングから四散して他の主要地区とを結ぶ形態が一般に好ましいとされている。しかし、これは都市景観をそこねないよう、また河川敷を極力利用して建設しようという考えからすれば、その適地の選定にはなかなかむずかしいものがある。しかも、高速道路は、ランプの位置がもっとも重要な意味を持っている。これは、高速道路の機能そのものからしても、またその周辺に車が集散することからしても、そうである。したがって、ランプは街路率の高い場所を選んで設けるか、あるいは

その周辺の街路を整備するか、いずれかの配慮が必要である。また、横浜市は港から発展した都市であり、今後もまた港湾都市としての使命をも背負っている都市であるから、港湾と高速道路との連繋は実に重要なものである。これは、今後コンテナリゼーションをむかえるにあたってなおさらのことである。また、これと並行して地下鉄を建設してゆく必要がある。地下鉄の駅の配置は再開発の方向を大きく左右する点で重要である。これは高速道路の場合とは多少趣きを異にしており、都心部の拠点にまともに乗入れるかたちが、一般に好ましいとされている。地下鉄を建設することによって郊外地の拠点と都心部とを短時間に連絡して、都心部の過密化を防止するわけであるが、これに加えてこれからは地下鉄をふくむ各種の交通機関による人員輸送の適正な分担をはかって、都市の混雑を整理する方向に進むべきであろう。また、都心部には公園、緑地のほか、プロムナード、プラッツア等も積極的に整備して、人間尊重の思想にもとづくスペースを確保すべきである。これらのことからすれば、駐車場の整備についても、一定の方向が決められてくる。

本市の都心部には、その一部に駐車場法ならびに横浜市駐車場条例にもとづいて、駐車場整備地区の指定がなされており、今後の駐車場の整備はおおむねこの法律の精神に則って行なわれることになるが、都心部の街路整備は高速道路の建設と歩調を合せて進むことは困難なので、当面は高速道路のランプの周辺に駐車場を整備して、都心部交通の輻輳緩和をはかることに力点をおく必要があろう。また、都心部を水害から守り、市民生活を安全なものにするためには、河川の整備もまた忘れることのできないものである。しかしこれも、都心部においては、容易なことではないのである。このようなこともあって、将来の人口増に対処するために、本市では、いま特定な河川の上流部に、そこからよりの海岸に直行する、いわゆる「河川バイパス」の構想をたてて、これの具体化について検討を進めている。また、街区計画のあり方は、従来一般に行なわれてきた幹線街路を軸として、これに面する形態は好ましいものではなく、むしろ、幹線街路から派生する、2次的もしくは3次的街路に面するかたちの方が、ベターといえよう。

そして、建築物はなるべく共同化、高層化させることによって土地の高度利用をはかるとともに、建築物間には積極的にペDESTリアンデッキを設けさせる方向に進むべきであろう。これらは、いずれも人車分離計画へのアプローチとして重要である。

4・再開発の実施手法

都心部の再開発は、公的には都市の骨格となる公共物を建設することであるが、個々の街区造成は民間開発とあいまって行なわれるものであり、開発主体はむしろ民間である。

したがって、この骨格となる公共物の整備は、市が積極的に推進しなければならないが、わが国の現在の法体系は、これを円滑に行なうためにははなはだ弱体であり、何か特別な手段を講じない限り、通常的手法では、これすらも実施し難いものである。それゆえに、今回金沢地先の埋立と、これをリンクさせて計画したのである。

すなわち、金沢の埋立地に都心部の工場を移転して、都心部の環境、機能をともに向上させるとともに、その跡地をこのために有効利用しようというのである。

跡地利用の方法としては、立地条件のよい相当広い土地を得て

ここに公共施設の整備と民間開発とを同時に行なう総合開発の場合と、跡地を直接または2次的に利用して公共施設を整備する場合とがある。

公共施設のうちでも、駐車場、バスターミナル、公園のように面的なものには直接利用できる場合が多いが、道路のように、線的なものには2次的に利用することになる。

2次的利用の方法としては、工場跡地を、まず、できるだけ買取ることである。このためには都市開発資金を導入したり、新都市計画法が施行されたら、これにもとづいて土地基金制度を設けたりすることが必要であるが、開発公社等に協力を求めるのも一法であろう。

そして、一方では公共事業を積極的に導入し、これらの土地を代替地としてあつ旋して道路等に必要な用地を取得し、同時に建設を行なってゆくことが考えられる。また、総合開発の場合には、この地区に全く新しい市街地を形成させ、横浜を特色づけ、その中心には国際的なビジネス街や商業街等を建設して再開発の核の役割を果させ、これによって他の地区へ開発刺激を与えるようにするのである。

都市は、それぞれ発展の過程を異にしているが、横浜市の場合いま急激な膨張過程にあり、好むと好まざるとにかかわらず、300万都市への歩みを続けている。そして都心部はすでに飽和状態に近く、機能も低下しており、それが周辺部へのスプロールとしてはねかえって、ますます都市構造を複雑にしている。いまこそこの都心部にメスを入れ、今後の100年に耐えうる都心部として再建すべき時期に達している。

この時期に行なわれる金沢地先埋立事業は、この都心再開発事業を推進する積極的な起動力となるものであり、本市の将来に大きな意味をもつものである。これに加えて、市民の積極的参加を得て、横浜市は明日への限りない発展に、その一步を踏み出すことになろう。

<企画調整室企画課企画第一係長>