

# みなとみらい 21 開発の経緯

— 提案から実現までの 50 年間の歩み —

2016 年 4 月 3 日



田口 俊夫

NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 正会員

## 目次

<u>第1章 みなとみらい21前期：社会的意味性</u>	1
1-1 みなとみらい21の国内外での位置づけ	1
1-2 問題意識	2
1-3 横浜港の活況	6
1-4 東京湾の埋立て	8
1-5 造船業界の必要性	10
<u>第2章 みなとみらい21第1期：課題の整理と移転交渉の開始</u>	15
2-1 六大事業策定の依頼	15
2-2 七つのビジョン	17
2-3 市と三菱のトップ会談	21
2-4 造船所移転と国鉄問題	23
2-5 横浜新貨物線問題	25
2-6 貨物操車場問題	29
2-7 移転跡地の開発主体	32
2-8 造船所内の埋立て申請	35
2-9 三菱による跡地開発計画	38
2-10 鉄道延伸問題	41
2-11 市による計画調整への転換	42
2-12 移転交渉の具体化と停滞	44
<u>第3章 みなとみらい21第2期：事業化への再調整</u>	48
3-1 事業性と計画変更：八十島委員会構想から最終案へ	48
3-2 運輸省と建設省の調整作業	56
(1) MM開発の主要プレイヤー	56
(2) 運輸省と建設省の衝突	57
(3) 臨港地区における都市的用途	58
3-3 市と三菱の多面的な交渉	63
<u>第4章 みなとみらい21第3期：事業化の枠組みと負担</u>	69
4-1 事業化に向けた協定	69
4-2 三菱からの土地譲渡	71
4-3 区画整理事業の基本方針	73

4 - 4	横浜みなとみらい 21 会社の設立	80
4 - 5	民活法によるモデル事業	82
4 - 6	三菱の負担と用地交換	83
4 - 7	埋立て事業会計	87
4 - 8	土地開発公社の会計	88
4 - 9	負債の積み残し	89

## 第 5 章 総括 91

5 - 1	都心一体化の状況	91
5 - 2	民間主体開発の顛末	92
5 - 3	失敗でない必然性	93

## 追記 95

## 年表 96

## 情報開示文書一覧 97

## 参考文献一覧 98

## プロフィール 100

## 英文概要版 101

## **第1章 みなとみらい 21 前期：社会的意味性**

横浜のみなとみらい 21 は、「都市内臨海部における再開発事業」の先導的事例といえる。横浜は首都圏西南部で東京に隣接し、港湾都市から発展した 370 万人が住む大都市である。この横浜都心部に古くから立地稼働する大規模造船所を市内で移転させ、都心部に隣接する臨海部を、居住機能を含む新たな業務商業地区として再開発する事業がみなとみらい 21 である。

横浜の太平洋戦争後の接收時代から、港湾業界や埋立て事業そして造船業界の変化を読み取り、昭和 30 年代後半の高度経済成長期に至る時代まで、特に産業構造の変化を知ることが、現在に至るこの都心臨海部再開発事業の必然性を理解する鍵となる。横浜港は接收する米軍の貨物で活況を呈し、高度成長期に入りコンテナ化で大型港湾に変化していく。東京湾の大規模埋立てで自治体資金でなく民間資金を導入する出洲方式が考え出されたが、国民の財産である公有水面のあり方が国会でも議論されていた。三菱重工横浜造船所は輸出用の大型船の建造ラッシュで移転拡充を必要としていたが、造船の受注は世界経済の変動で先が読めなかった。一方、まちづくりに同じ人間が権力を持ちつづけ長期間に亘って関与しつづけることはありえないため、まちづくりに関与する人材が変わることを前提に考えるべきである。その人材が継承すべき思想と姿勢を、如何に伝えていくかが重要である。当該研究活動は、そのための実証的資料を発掘することにより、みなとみらい 21 の経緯を明らかにしようと務めた。

### **1-1. みなとみらいの国内外での位置づけ**

みなとみらい 21 開発にとって手本となったものがあるとするれば、それは米国ボストンにおけるウォーターフロント再開発事業であろう。ただし皮肉なことに、ボストンの港湾地帯と市街地は高架型式の高速道路で区切られていた。後年、横浜に遅れること数十年経って高速道路は地下化される。さて、日本が位置するアジア・オセアニア都市では大河川に都市の一部として港湾を有しているケースが多い。タイのチャオプラヤー川のクロントイ港、ベトナムのサイゴン川のサイゴン港、そしてオーストラリアのメルボルンのヤラ川の旧ドッグランズ地区、などみなとみらい 21 と同様な都市内臨海部における再開発事業がみられる。国内都市では、東京の臨海副都心が既存都市部から離れたかつてのゴミ処分場を位置づけ直し業務機能を集積したものであり、神戸の臨海再開発が既存臨海部から離れて人工島を埋立て新たな機能を追加した。

しかし、横浜の都市内臨海部における再開発事業は既存のマチの課題を解決し、既存のマチと新たなマチが一体となり発展することを前提とした。隔絶した港湾環境のなかに新都市をつくる発想とは異なる。港がマチに近いことが横浜の特徴である。その伝統を大事にする市民意識がある。図 1 は、筆者がかつて横浜の私立中学で教頭職を務めていた時代、交流していた保育園児たちと生徒が散歩にでかけ、大栈橋からみなとみらい 21 地区を見ている姿である。小さな児童が歩いていけるほど、新旧のマチが一体化しているといえる。



▲図 1：大棧橋からみたみなとみらい 21、筆者撮影 2010 年

さて、都市における再開発事業<sup>1</sup>では、官民共に多様な主体が多層的に関わる。それらの主体をとりまとめるのは、地域に責任をもつ地方政府としての地方自治体である。なお、よく都市計画関係者の間で「地方公共団体」という言葉が使われるが、それは国が地方をみる時の上から目線であると理解している。かつて、田村明は決して地方公共団体という言葉を使わず、自立した意思をもつ「地方自治体」であろうとした。それゆえ、地方自治体には「職員の主体性」と「組織の総合性」が求められると考えた。また、金はないが知恵で勝負した田村明時代の横浜市役所が標榜したように、再開発事業の主役はあくまでも資金をもち、それを回すことで利潤を生むことができる民間資本（民間企業）である。地方自治体と民間資本が共同して枠組みをつくり、地域住民の存在とその視点を忘れず、民間資本が主体となり再開発事業を行うことを期待する。

都市における再開発事業に関する研究は、その事業段階に入ってからからの状況を語ることが主であった。それ以前の恐らく数十年近くに亘る計画段階の状況を、克明に歴史的事実（史実）に関する資料を元に整理することがほとんどやられてこなかった。事業に関与した関係者の証言や著述はありえるが、多くが思い出話や手柄話に終始しがちである。それゆえ、当研究は、公開されるべき歴史的事実を通じて、再開発事業のプロセスを限りなく再現することに務めた。それにより、次世代に受け継がれるべき客観的かつ科学的な新たな学びとなることを期待した。

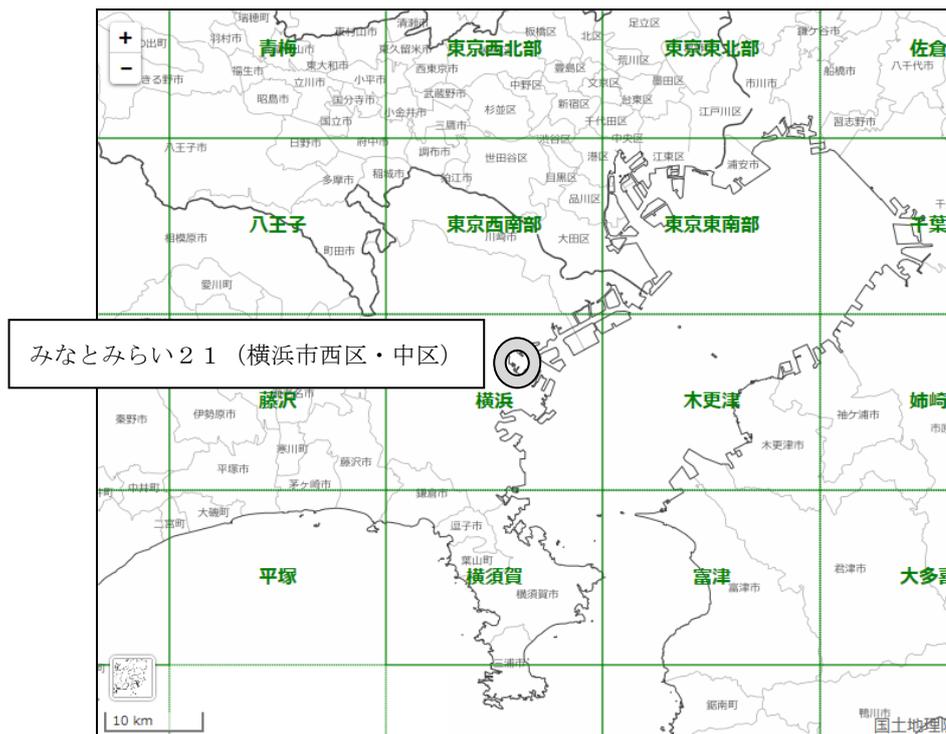
## 1-2. 問題意識

横浜は、江戸期幕末安政 6（1859）年に開港した開港場から発した人工的な計画都市である。入江を埋立て、村を移転させ、新田をつぶし街路と宅地を造成し、外国商館と日本人

---

<sup>1</sup> 都市再開発法（昭和四十四年六月三日法律第三十八号）による事業のみでなく、より広い概念の再開発事業をさす

商家を設けた。既存の城下町ではない。その後市政の発展により、関内・伊勢佐木町地区の繁華街と背後に外国人住宅地としての山手地区をもつ旧都心部と、その後鉄道ターミナル駅として商業業務施設が集積した横浜駅地区の新都心部の二つの都心をもっていた。その二つの地区をつないで立地する第三の新たな都心部となる「みなとみらい 21 (以下「MM」という)」は、かつて横浜港に面して造船所と貨物駅・貨物操車場が広がる「港らしい風景」で、市民が立ち入ることのできない場所であった。



▲図 2：首都圏におけるみなとみらい 21 の位置、ベースマップは国土地理院地形図を利用

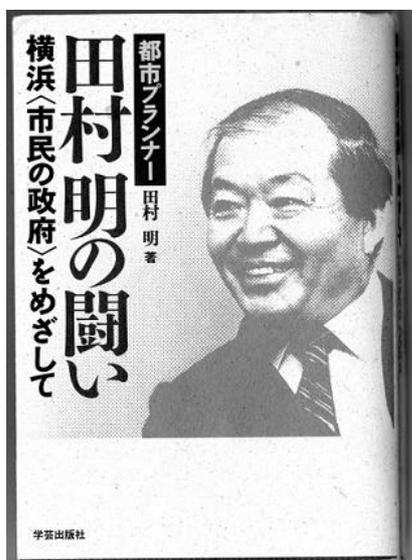
MM 地区の首都圏における位置関係は図 2 による。今や 370 万人の市民に親しまれ、年間来街者も 7,600 万人に達し、9 万 8,000 人が働く<sup>2</sup>。地区の港側の先端にコンベンション施設であるパシフィコ横浜があり、国際会議が多く開かれている。横浜市立美術館や帆船日本丸メモリアルパーク、そして地区内の商業業務施設を訪れる人は引きも切らない。国内第一位の超高層ビルであったランドマークタワーは市民的シンボルにもなっている。表面上は何の課題もないように見える。

その場所に今から 50 年前、新たな横浜の都心部をつくる再開発構想が提案された。その再開発構想は、横浜全体の都市構造を根本から変革するために提案された『六大事業』の一部をなすものである。その発想は、関内・伊勢佐木町地区と横浜駅地区を結びつけ、三つの地区が一体化して新たな都心部とする構想であった。歴史的な重みがある関内・伊勢佐木町地区と多くの市民が行き交う交通ターミナルである横浜駅地区の、それぞれの特性

<sup>2</sup> 一般社団法人横浜みなとみらい 21 『みなとみらい 21 インフォメーション 2015Vol.86』 2015 年 3 月

があって、初めて新市街地としての MM 地区が成立する。既存のマチの重みを新市街地が受け止める、そのような姿勢である。

その構想を求めたのが当時の横浜市長・飛鳥田一雄（1915～1990 年）である。そして、提案したのが当時まだ民間の都市計画コンサルタント事務所である環境開発センターにいた田村明（1926～2010 年）である。田村明は後年、日本を代表する実践的都市プランナーとして評価される人物である。飛鳥田は当時の社会党出身の革新市長で、田村は民間から飛鳥田に請われて、市長ブレーンとして横浜市に入った実践的都市プランナーである。田村は自治体の主体性と、都市づくりの総合性を主張した。そのため、バラバラな役所組織を横刺しにして自治体の総合力を発揮する企画調整局という新たな組織を、今から 50 年近く前に創り上げた。当時の事情は、図 3 の田村明の著書<sup>3</sup>に詳しいが、出版時にまだ関係者が存命中で事業も継続中のため、表現されていない部分が多く残っている。そのため、史実に即した事業の経緯を追うことが難しい。



▲ 図 3：田村明著『田村明の闘い』表紙、学芸出版社 2006 年 12 月 10 日

当論文では、飛鳥田と田村たちが語ることがなかった MM の経緯を詳細に、発掘した史実を元に論述することを意図した。MM のまちづくりが成功であったか、失敗であるかを論じることが目的ではない。その構想がどのような意図でつくられ、関係者がどのように工夫と苦勞をして計画を検討し、事業化に向けて調整を図り、事業として進めてきたかを史料に沿って明らかにしようとした。その視点は以下の三つである。

1. MM まちづくりの目的として、三つの地区をつなげて一体化した都心部とする発想があった、その戦略は如何がだったかを検証したい。近年、関内・伊勢佐木地区の凋落は激しいが、それが如何なる理由なのかは、別の研究を待たなければならない。ただし、当初、田村たちが構想した MM 地区の役割が変質し、本来他の地区でも立

<sup>3</sup> 田村明『田村明の闘い・横浜〈市民の政府〉をめざして』学芸出版社 2006 年 12 月 10 日

地するものを吸収し巨大化したのではないかとの説もある。

2. 次に MM まちづくりの手法として、当初から田村たちが一貫して主張した「民間主体の開発」方式について論じたい。大規模工場跡地等を地元自治体を買収し、インフラ整備をして民間企業誘致を行う方式を、飛鳥田と田村はまったく考えなかった。民間営利企業がまちづくりの事業化により適正な利益を上げつつ、法人市民として地域に責任をもち永く貢献する、そのような方式を田村たちは構想した。そのためには、中心となる民間企業がある程度の規模の土地を所有することは必然かもしれない。さて、その方式が貫徹したのか、又は変更されたのか、その背景は何か、を探りたい。
3. 最後に MM まちづくりを担った人材の視点から、MM まちづくりには田村と市内部や関係する公的機関や民間会社の多様な人材が関わってきた。その中で特に、田村を取り巻く市役所内部の人材が群像として、どう考え行動していったかを検証したい。田村のまちづくりに関する思想と姿勢は、それら人材に連綿と受け継がれてきたのかも知りたい。

当研究で「みなとみらい 21」と呼ぶのは主に、旧三菱重工横浜造船所と国鉄の東横浜貨物駅と高島ヤード（操車場）、そして高島埠頭を包含する地区とその地先埋立地によって構成される「みなとみらい 21 中央地区（MM 中央地区）」である。MM 中央地区に隣接し MM 全体地区に含まれる横浜駅東口地区の「出島地区」と横浜最古の近代埠頭である「新港埠頭」は除外している。趣旨は、当研究が三菱重工と三菱地所に代表される「民間主体の開発」方式のあり方に特に注目していることにある。なお、出島地区と新港埠頭地区も MM 地区の開発で重要な役割をしていることは理解しているが、その詳細は他の研究に譲りたい。

さて、検証に際しては、市民的に受け入れられている MM に、あえて「計画者と事業者」の視点を持ち出すことにした。市民的には目に見えない計画者と事業者の視点から、MM のまちづくりを総合的に検証する。一方、まちづくりとは、計画・事業の経緯の是非でなく、現在の姿である、という諸先輩もいる。ただ、それでは若者が学ぶ機会がなくなり、中堅の人々も学び直しをする意欲がなくなる。筆者は、謙虚に史実を紐解き、学び直しをしたいと友人たちと考え、この課題に挑戦した。

因みに、筆者はかつて横浜市企画調整局に昭和 53 年から 57 年の局廃止まで都市デザイン担当として在籍した。その後、人事異動で、株横浜みなとみらい 21 に出向することもあった。そのような筆者ではあるが、MM の計画と事業化の経緯と課題については、知らないことばかりであった。それゆえ、筆者も学び直しを当論文執筆で始めることとした。

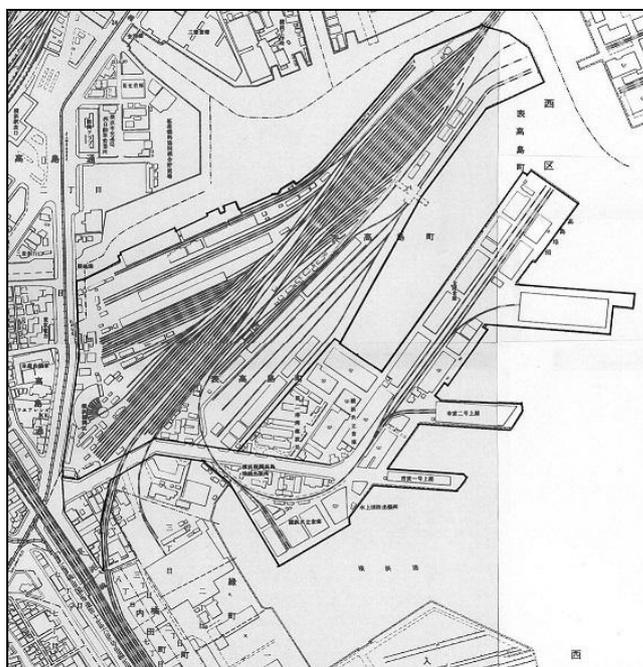
なお当研究に際して、横浜市をはじめ関係諸機関に行政情報等の開示請求を行った。歴史的な検証を進める上で、当時の方針決裁書や事業計画書などの行政情報の開示は不可欠である。史実に基づいた議論を進めるためには、活字化された公文書が有効な共通認識となりえる。当時の関係者へのヒヤリングも重要だが、それを開始するには周到なる事前の情

報整理が求められる。公文書を補完するものとして、当時の関係者の「個人メモ」がありえるが、そのみをもって正確なる史実と認定するわけではない。以上の資料を多角的に見比べることによって、資料の誤りも見つかるし、見えなかった仮説や推論も浮かんでくる。また、仮説や推論は、新たな資料の発掘などによって変更されることがある。多くの時間と多くの手間をかけた。それゆえ、情報開示等の面倒な作業を快く引き受けてくれた担当者の方々にお礼を述べたい。

### 1-3 横浜港の活況

太平洋戦争の終戦後、進駐した米軍に横浜港の港湾施設 9 割、横浜市街地の 3 割近くが接收された。米軍は物資の補給基地として横浜港を活用した。横浜の倉庫業は戦災で倉庫の 55%を失い、残った倉庫も 79%が米軍に接收された。米軍に港は接收されていたが、逆にそれが港の機能を活性化させたともいえる。荷役の港湾労働者は大挙して港に集まり、戦後少ない働き口を確保した。かつての横浜のビジネス中心街であった関内地区は戦災や接收で機能停止したが、その周辺地区の野毛などは活況を呈したという。

昭和 22 年 6 月、国有施設に先駆けて、市有の高島埠頭が接收解除になった。埠頭は図 4 の下側の部分で、栈橋が三カ所ある。図 5 が当時の活況を伝えている。22 年に民間貿易が一部再開され、同年に米国型港湾管理主体（ポートオーソリティ）の設置方針も出された。埠頭の栈橋や倉庫も順次整備され、高島埠頭一帯は港湾地帯の公共埠頭施設がほとんど接收される中で、占領期の横浜貿易を支えた<sup>4</sup>。



▲図 4：昭和 30 年代の地形図高島埠頭（下側）と高島ヤード（上側）、出典：横浜市地形図を筆者が張り合わせ

<sup>4</sup> 横浜市総務局市史編集室『横浜市史Ⅱ第二巻（下）』平成 12 年 3 月 31 日 323 頁



▲図 5: 高島埠頭の活況 (昭和 29 年頃) 出典: 運輸省第二港湾建設局京浜港湾工事事務所『直轄事業 100 年のあゆみ』平成 12 年 3 月、30 頁

昭和 25 年には全面的に民間貿易が再開した。同年 6 月に勃発した朝鮮戦争 (停戦協定が昭和 28 年) の特需により我が国経済は急速に回復した。横浜港は軍事物資輸送で賑わった。一方、米国型港湾管理主体 (ポートオーソリティ) に関しては、GHQ (連合国軍最高司令官総司令部) の指示により、運輸省の反対を押し切って、地方自治体が港湾管理者となる港湾法が 25 年に成立した。我が国経済は、戦後 10 年間の復興期を経て、昭和 30 年、関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) への加盟を果たすことで国際経済社会に復帰し、高度成長期に入った<sup>5</sup>。

港湾統計的にも東京・横浜・名古屋・大阪・神戸各港の内、特に横浜港は昭和 30 年以降で総取扱貨物量と外買取扱貨物量が急激に増加した。貿易額についても数年の遅れで大幅な増加となっていく<sup>6</sup>。鉄鋼業、電力業、造船業といった基幹産業を中心に発展し、それに引き続き自動車工業や石油精製業も成長した。40 年代に入ると、貨物のコンテナによる海上輸送が急速に増加し、コンテナ化は世界的な趨勢となった。このため、我が国もコンテナターミナルを整備する必要に迫られた。43 年 12 月に横浜港本牧埠頭にフルコンテナ船が初寄港した<sup>7</sup>。

戦後の横浜で、港湾は一貫して活況を呈していたが、市街地の復興は遅々として進まなかった。横浜の復興のため昭和 25 年、地方自治特別法として国会での議決後に住民投票を経て『横浜国際港都建設法』が制定された。第一条「目的」に、横浜市の貿易、海運及び外客誘致の一層の振興を期し、もってわが国の国際文化の向上に資するとともに経済復興に寄与することを目的とする、とされた。横浜市長はその進行状況を半年ごとに担当大臣に

<sup>5</sup> 横浜税関『横浜開港 150 年の歴史』平成 19 年 7 月、39～45 頁

<sup>6</sup> 林昌宏・瀬田史彦『港湾整備事業における行政体制の実態と戦略的方向性についての研究』平成 22 年度国土政策関係研究支援事業、13～17 頁

<sup>7</sup> 横浜税関『横浜開港 150 年の歴史』平成 19 年 7 月、47 頁

報告するとしている。そして、27年の平和条約発効により市街地中心部の接收施設を周辺部の施設に集約移転するリロケーション計画が日米間で合意され、多数の施設が返還された。しかし、細分化された土地所有形態と戦災接收による区画等の変質により、土地の集約化が進まなかった。また、長引く接收により、経済活動の拠点が東京等に移転していた。新たな建物に入るべき経済活動が欠乏していた。この情勢下で、横浜の都市構造を根本的に改革する六大事業が構想された。

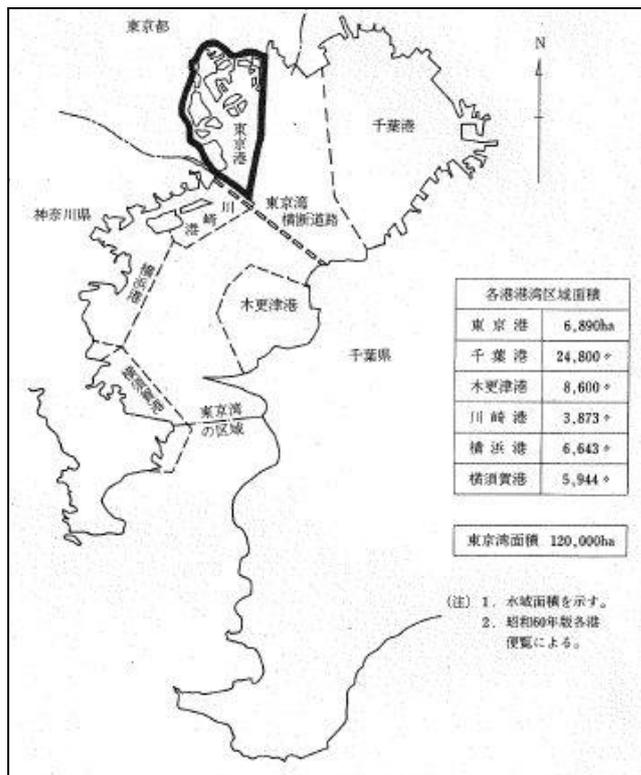
#### 1-4 東京湾の埋立て

六大事業が構想された昭和39年は、東京オリンピックの年で高度成長期の真っ只中であった。28年に朝鮮戦争が終わり、景気の上向き傾向は定着しつつあったが、まだ先行きに一抔の不安があった時代である。当時、東京湾岸の横浜市や千葉県では、大工場や倉庫誘致のための特殊な埋立事業方式が採用されていた。横浜港内の大黒町埋立て事業（昭和30年埋立て免許）が我が国戦後の臨海工業地帯造成のはしりとなった。まだ横浜市をはじめ自治体財政は極めて悪い状態であった。そこで考え出されたのが、土地売却代金の「予納金方式」である。埋立地の取得を希望する企業に、事前に負担金として土地代金を分納してもらい、これを埋立て工事費に充当するというものであった<sup>8</sup>。

図6を見てもらいたい、東京港や横浜港に比べて、千葉港や木更津港の港湾区域の広大さが目につく。特に千葉の港湾区域は遠浅の海岸で、埋立てがしやすい場所といえる。また、工場等の進出が遅れ、開発余力があった。そこで考えられたのが埋立てによる臨海工業地帯の開発である。

---

<sup>8</sup> 横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』1992年3月31日、33頁



▲図6：東京湾各港の港湾区域 出典：東京都港湾局『図表でみる東京臨海部』昭和62年5月246頁

千葉県では、県における最初の埋立て事業として、五井・市原地区の埋立てが計画された。県自身が埋立権を取得し造成工事の事業主体となるが、工場用地の造成費用（埋立工事費・漁業補償費等）や産業基盤の整備費用（地区内の道路・鉄道・公共緑地・防波堤等の建設費）の全部、及び後背地の整備費用の一部を進出企業に予納させる。同時にそれは、他府県の場合には通常買手市場となる埋立工場用地が、東京に近いという特殊性をもつ千葉県の場合には売手市場になりえるという有利な条件を利用したものであった。因みに、当時の千葉県は財政再建団体の指定を受けており、公共事業費の支出や起債を国から認められなかった。そこで県は事業費を民間資本の導入で対応しようとした<sup>9</sup>。

県から依頼を受けた三井不動産（以下「三井」という）は、県から浚渫埋立工事（昭和33年着工、36年完工）を一括受注する代わりに、進出企業の決定に協力することとされた。また、進出企業が未決定の埋立地がある場合、ないし進出企業が予納金を滞納した場合には代納する、などの条件を受入れた<sup>10</sup>。予納金方式は、実際に進出する企業と埋立て事業者である市や県との関係であるが、千葉県方式の特殊性は、民間工事業者が予納金を代納する点である。三井は膨大な資金負担を要するが、景気動向からみて資金回収は見込めた。ただしこの段階では、まだ三井は埋立造成地の所有者ではない。

<sup>9</sup> 三菱地所『三菱地所社史下巻』1993年3月6日、295頁

<sup>10</sup> 橘川武郎『高度成長期の三菱地所と三井不動産』一橋大学機関リポジトリ、1996年11月、134頁

これに引き続き、県からの要請で、三井が参画した千葉港中央地区（千葉市出洲海岸地先海面）の浚渫埋立事業（昭和 39 年着工、43 年完工）では「出洲（<sup>でず</sup>）方式」と呼ばれた。後に国会でも議論の対象となる新たな開発方式である。地方自治体が民間資本から資金提供を受け、その反対給付として造成地の一部を民間資本に分譲する。実際には総事業費の三分の一は県が負担し、三分の二は三井が負担する。造成地の内、公共用地を除く売却予定地の三分の二を三井に分譲する。そして、工事の二分の一は三井が施工する。この方式によって、三井は造成地の所有者となり、それを工業用地・商業用地・住宅用地として売却することで、地価上昇によるキャピタルゲインを得ることができた。一方、三井は、三井が当該方式で取得負担する権利義務の 100 分の 15 ずつを、三菱地所と住友不動産に分与した。昭和 46 年 2 月衆議院予算委員会で、千葉港中央地区における三井のキャピタルゲイン獲得が問題となった。三井は、三菱や住友も参加していると反論した。それでも、「出洲方式」に対する社会的批判はおさまらなかった。埋立てに伴う環境問題発生への批判もあり、公有水面埋立法（大正 10 年 4 月 9 日法律第 57 号）が 48 年 9 月大改正された。その後「出洲方式」の実行は不可能となった<sup>11</sup>。

そもそも、千葉県は五井・市原埋立て事業を、昭和 32 年に当初三菱地所にもちかけたが、丸の内の再開発を施工中で余力がないことを理由に断られた。そこで、三井に話が持ち込まれた。そして、三井は浚渫埋立事業に進出する。遅れること 39 年に三菱地所も、千葉港中央地区で浚渫埋立事業に進出する。三菱地所も川崎製鐵千葉製鉄所用地造成工事を契機に大型浚渫船 4 隻を建造するが、その後自社事業として展開する機会がなくなり、浚渫船も他社に貸し出され、最後は売却されてしまう<sup>12</sup>。

高度成長期に入った東京湾での埋立事業を取巻く社会的背景は、以上のようなものである。三井が「出洲方式」でおおきく利益を上げるなかで、三菱地所は五井・市原での決断を悔やんだかもしれない。六大事業を構想した当時の田村明も「出洲方式」を熟知していたはずである。MM での初期段階での埋立事業方式の検討では、具体的な内容は明らかになっていない。ただし、横浜市と三菱地所の間では昭和 40 年代初期の交渉開始時期に、「出洲方式」も可能性の一つとしてありえた、と推測される。

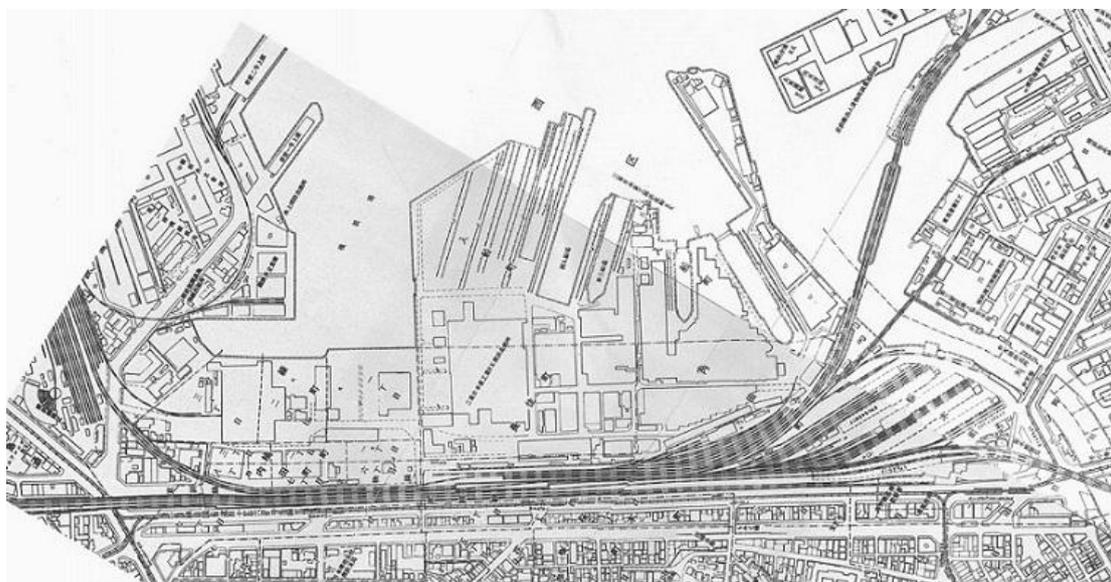
### 1-5 造船業界の必要性

そもそも、横浜中心部にある横浜造船所に、都心部再開発の視点から移転して欲しいという要望は、かねてよりあった。昭和 39 年に桜木町駅から磯子駅まで鉄道が延伸されるまで、国鉄も東急電鉄東横線も終点が桜木町駅であった。そもそも、桜木町駅は初代「横浜駅」であるわけで、開港場の関内地区への玄関口であった。この玄関口の脇に、造船所が明治 24（1891）年から存在した。図 7 にあるように、桜木町駅を降りると港側に国鉄の貨物駅が広がり、その向こうに大造船所があった。神奈川新聞によると昭和 20 年代後半から、造

<sup>11</sup> 橘川武郎『高度成長期の三菱地所と三井不動産』一橋大学機関リポジトリ 1996 年 11 月 135 頁

<sup>12</sup> 三菱地所『三菱地所社史下巻』1993 年 3 月 6 日 294～303 頁

船所の存在が港湾整備計画上支障となるとの理由で移転を求める意見があったという。造船所側からの移転の必要性はなかったが、その後の規模の拡大で、昭和 38 年 6 月横浜市との間で本牧埋立地約 23ha の売買契約に調印していた<sup>13</sup>。



▲図 7：昭和 30 年代の地形図三菱重工横浜製作所とその周辺、出典：横浜市地形図を筆者が張り合わせ

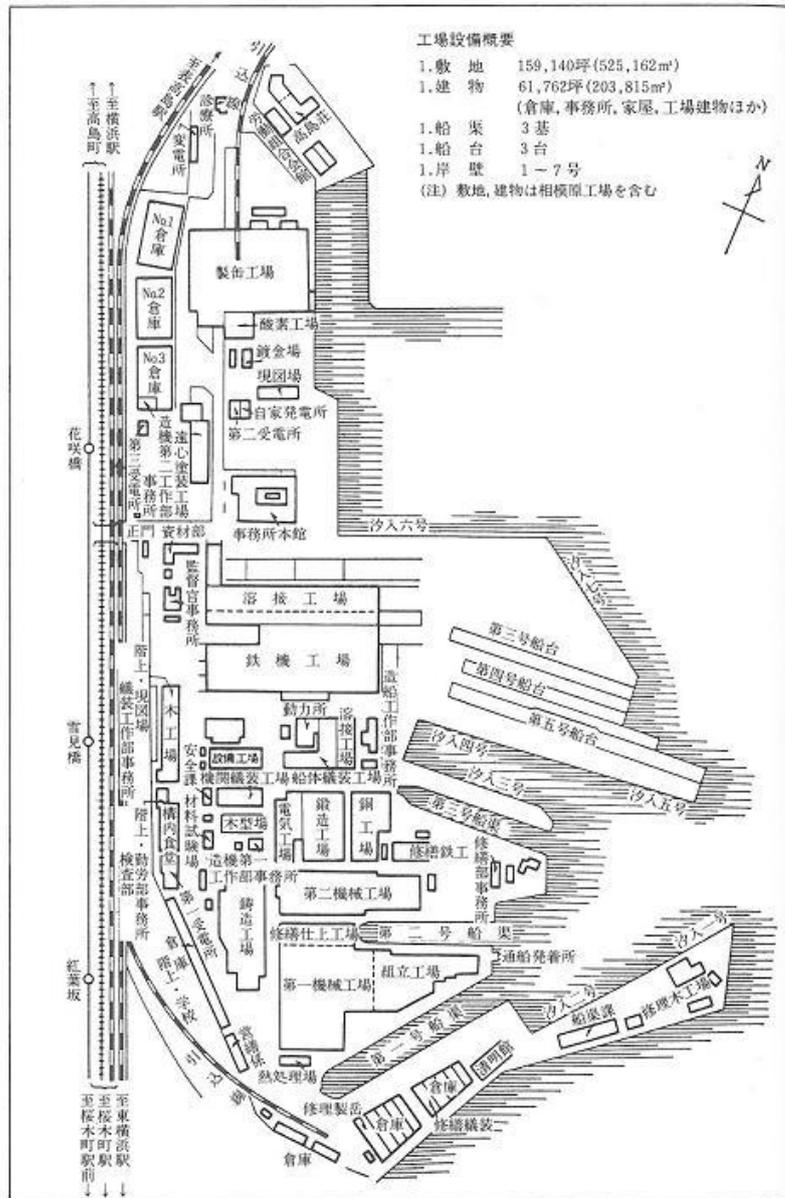
当時、大型船建造競争で他社に比べ出遅れていた三菱重工業（以下「三菱重工」という）は、それを可能にする立地を求めていた。神奈川新聞によると「新鋭造船所」では 100ha 規模の土地が必要とされた。ただし、もはや本牧埋立地にはそれだけの残地がない。結果として金沢地先埋立地となるだろう、と予測している。横浜造船所は歴史的にも由緒ある場所だが、工業等制限法<sup>14</sup>により工場の増設や拡充ができなく、かつ敷地も狭く、立地上の観点から現地での超大型船対応は全く不可能であった。

図 8 の工場配置図から分かるように、敷地内には工場設備が充満していた。横浜造船所の狭隘さは、造船業界で生き残る上でおおきな足枷となりつつあった。「船型の大型化が急ピッチですすむなかで横浜工場（横浜造船所）の狭隘が問題となり、また、当初敷地を横断する高速道路計画案も生起した。これらを解決するため、既に修繕ドックを建設中であった本牧工場地先 5 万坪を埋立て計 18 万 5,000 坪とし、ここに横浜工場の全施設を移転する計画案が検討された」<sup>15</sup>とあり、横浜市としても本牧地先埋立てを非公式に打診されていたはずで、このような三菱重工の意向を把握していたと考えられる。

<sup>13</sup> 神奈川新聞記事『解説』昭和 44 年 2 月 5 日朝刊

<sup>14</sup> 「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」昭和 34 年制定、通称「工業等制限法」、社会の実情に合わなくなり平成 14 年廃止

<sup>15</sup> 三菱重工業株式会社横浜製作所『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月 117 頁



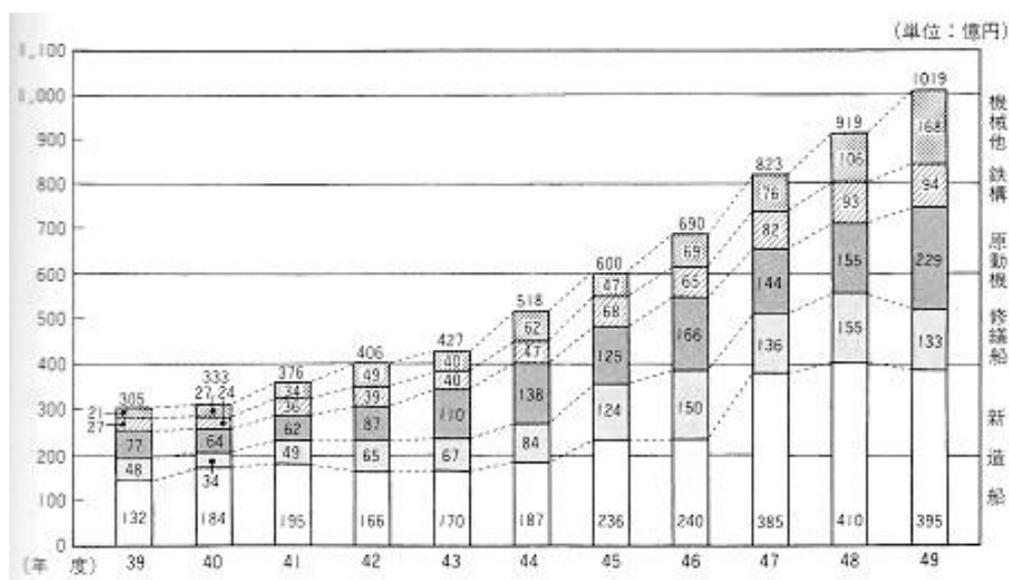
▲図8：昭和39年5月三菱重工横浜造船所工場配置図、出典：横浜製作所100年史編纂委員会『三菱重工横浜製作所百年史』平成4年2月188頁

つまり造船所の移転拡充は、当時の大型船受注で拡大を続ける造船業界としても受け入れ難いプロジェクトでなかった。横浜造船所の立地規模からして「横浜造船所では相次ぐ大型船の受注、手持ち工事量の増大により造船体制が限界に達していたため、当時この造船所のあり方が同社にとって大きな課題となっていた<sup>16)</sup>」ため、移転拡充する選択肢と方向性はほぼ決まっていた。

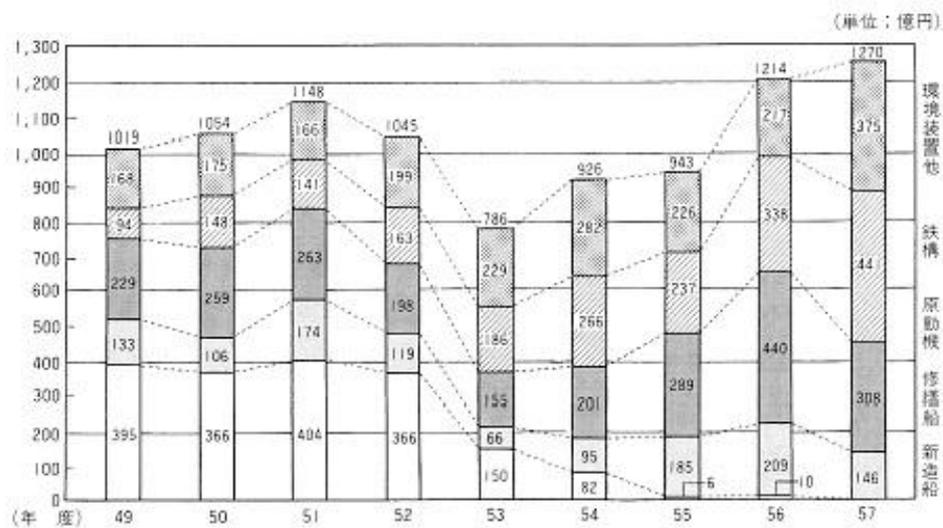
<sup>16)</sup> 三菱地所『三菱地所社史下巻』1993年3月6日379～380頁

ただし、造船業界は常に好況を維持していたわけではない。表1から分かるように、昭和39年以降49年まで、全体的には順調に業績が向上しているように見える。新造船部門は上昇した後に、停滞している。新造船は、基本的に国内需要でなく海外への輸出船に頼っており、世界経済の影響をもろに受ける構造となっていた。そのため、対応しきれない程の受注量があるかと思うと、翌年には造船のための船台がカラになる時期があったという。特に表2の49年以降の動きが激しい。その穴を埋めるために、新造船ばかりでなく修繕船の分野でも手堅く対応するのだが、それでも余剰人員が出てしまう。造船所が橋梁やボイラー、ゴミ焼却場までの陸上製品に幅を広げていく理由はそこにある。造船所はすべて受注生産であり、製作できる機器と人員体制を常に揃えておく必要がある。先を読む経営の舵取りが極めて難しい業界といえる。

▼表1：三菱重工横浜製作所生産高推移グラフ昭和39年～49年、出典：横浜製作所100年史編纂委員会『三菱重工横浜製作所百年史』平成4年2月79頁



▼表2：三菱重工横浜製作所生産高推移グラフ昭和49年～57年、出典：横浜製作所100年史編纂委員会『三菱重工横浜製作所百年史』平成4年2月102頁



因みに、旧三菱重工業は戦後、GHQ の財閥解体指令により三社に分割された。昭和 25 年 1 月地域別に分割され、東日本重工業、中日本重工業、西日本重工業株式会社が新たに発足した。その後、貿易・為替の自由化による開放経済への移行にともない、三重工が生産分野の競合、受注販売の過当競争、重複した設備投資などの問題が大きくなり、三社の合併を促すこととなった。そして、39 年 6 月戦後最大の合併が実施された。六大事業提案の年である。

## 第2章 みなとみらい21 第1期：課題の整理

浅田孝が日本初の都市計画コンサルタントとして、昭和36年設立したのが環境開発センターである。環境開発センターに参加した田村明は、戦災と接収で疲弊した横浜都心にある三菱重工横浜造船所を移転させる臨海部一帯の再開発を構想する。関内地区や横浜駅地区などの横浜の既存都心部を横につなげ、新たな都心部を臨海部につくりあげて、39年六大事業の一つとして飛鳥田一雄市長に提案する。飛鳥田は「市民本位の市政」を標榜して38年に初当選している。事業化に際して財政的に窮乏する横浜市の財源に頼らず、長期的視点を持ち民間主体の開発事業方式を構想した。

六大事業の実現のために田村明は、飛鳥田市長の要請で市企画調整室担当部長に43年就任する。造船所地先の埋立てと跡地開発のための横浜都市開発(株)を三菱地所と三菱重工が主体となって45年設立する。そして、粘り強く移転交渉を重ねるが、先が読みにくい造船業界の事情のためか、なかなか移転時期が確定しきれない。跡地開発主体として期待される三菱地所は47年自ら跡地開発構想を作成し、田村らと交渉を重ねる。しかし、48年の法改正により民間による埋立て事業が制限されていく。そこで、50年に企画調整局技術系職員と大高建築設計事務所の共同による都心臨海部再開発構想がまとめられる。それにより、事業化の方向性が確認され、53年3月末を期限とする三菱重工との移転仮契約に辿りつく。ただし、それには停止条件がつき、造船所周辺の再開発事業が同時進行することを三菱が要求する。一方、造船不況の深刻化で三菱重工は仮契約の解除まで考える状態に至るが、2年間の延長でどうにか決着する。

一方、沿線住民から反対を受けつつも国鉄の横浜新貨物線計画は進展し、MM 開発の入口となる東横浜貨物駅は羽沢の新貨物駅に移転する。しかし、高島ヤードの移転交渉がなかなか進展しない。その中で、飛鳥田が市を去ることになり、田村は強力な後ろ盾を失うことになる。53年に飛鳥田の後継市長となる細郷道一は、二人の確執で田村を企画調整局長から外す決断をする。

### 2-1 六大事業策定の依頼

市長就任2年目を迎えた横浜市長の飛鳥田一雄に、昭和39年12月5日付で(株)環境開発センターから『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』が提出された。所謂『六大事業』の構想書で、その後の都市づくりの基本的骨格事業となるものが示されている。株式会社環境開発センターは、東京大学工学部建築学科の丹下健三教授研究室の番頭格を務めてきた浅田孝が36年4月に、日本初の都市計画コンサルタント会社として設立したものである。

都市計画分野の異才である浅田孝は、東大工学部建築学科丹下研究室主任研究員・早稲田大学講師を昭和33年3月に辞職し、35年開催の世界デザイン会議事務局長に就任した。世界デザイン会議開催に合わせて若手建築家たちの集まりである「メタポリズムグループ」も浅田が結成を促している。時代の先を行く決意が、依頼を受けた仕事の報告書表紙に常

に「地域計画エキスパート」と表記することで示されている。そして、都市プランナーを目指す決意をした田村明は、昭和 38 年 1 月に大阪の日本生命不動産部を辞して入社している。計画部長の肩書きを与えられたが、当時の環境開発センターは浅田と田村を除いて所員はわずか 1 名であった。田村は東京大学工学部建築学科卒業後に、東大法学部法律学科に入りなおし同時に運輸省に勤務し、その後も人生の進むべき道に迷いつつ既に 36 歳になっていた。田村は妻眞生子と共に、図 9 の横浜山下公園前に新築された住宅公団のアパートに住むことになる。まだ接收解除後の空き地が目立つ街並みであった。39 年当時は、山下公園に沿って高架型式で臨港鉄道が建設されていた。



山下公園とその周辺(山下臨港鉄道建設中)—1964年(昭和39)2月28日

図 9：昭和 39 年の山下公園周辺写真  
田村明が住んだ山下町の住宅公団アパートがみえる。現在は取り壊されている。  
出典：横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』  
1992 年 3 月 31 日 8 頁

横浜では保守分裂により、大方の予想に反して社会党から横浜市長に当選した飛鳥田一雄が「市民本位の市政」を掲げ市政運営に乗り出した。そのための基本方針を作成することを、予てより交遊のあった浅田孝に依頼した。戦災と接收で都市機能の再生を阻まれながら、郊外部で爆発的な人口流入が始まった横浜は危機的な状況を迎えていた。当該報告書は、浅田孝の助言を入れながら田村明が中心となって作成した。後の時代に『六大事業』として知られていく調査報告書である。因みに、飛鳥田と浅田を結ぶ糸の絡み具合に、田村明の次兄義也がいたという説がある。義也は岩波書店の雑誌『世界』の編集長を務め、その後、装幀家としても名をはせた人物である。時代の先を見据えていた『世界』が何らかの接点を持っていたかもしれない。また、市長当選直後から飛鳥田を政治面で支えた鳴海正泰も、以前から浅田や田村と交流があったという<sup>17</sup>。鳴海は飛鳥田に請われ市に入り、後に企画調整局で主幹を務め、田村と共に飛鳥田のブレーンと言われた。

因みに、『六大事業』の基本理念を、初代の市企画調整室企画課長の宮腰繁樹は、調査季報第 50 号<sup>18</sup>の浅田孝や田村明が出席した座談会で「相互関連性のある都市施設整備で、他の事業に波及効果を及ぼす起爆剤的效果を期待する。自治体主導で横浜市が主体的に事業

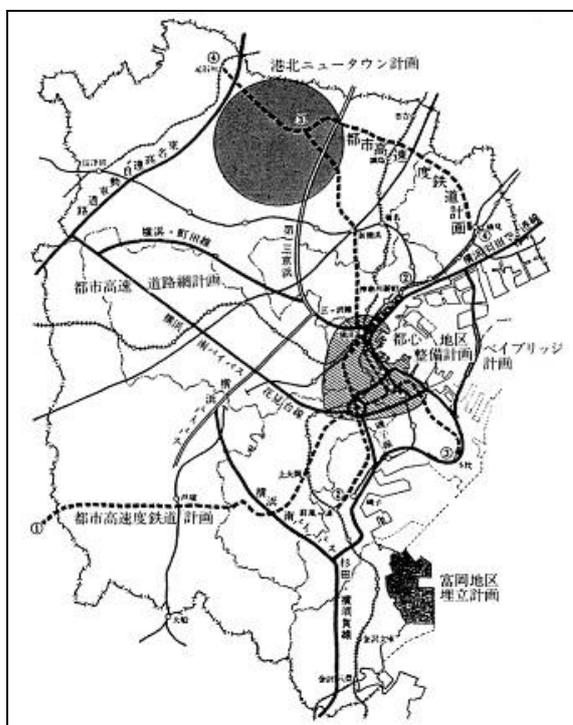
<sup>17</sup> 鳴海正泰『横浜の魅力あるまちづくり—飛鳥田市政と 6 大事業構想誕生から 50 年—』NPO 法人横浜シティガイド協会創立 20 周年記念講演、自治研かながわ月報 2014 年 4 月号 (No.146) 19 頁

<sup>18</sup> 横浜市企画調整局都市科学研究室『調査季報第 50 号』1976 年 6 月

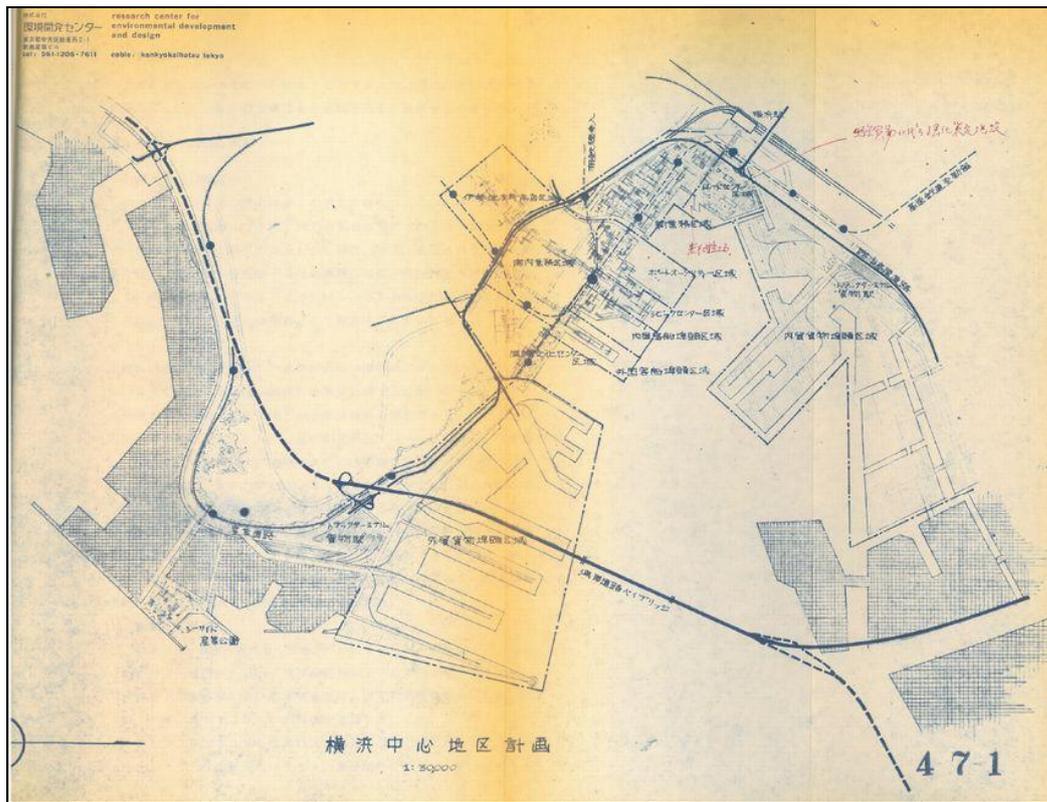
を選定し、市内部のヨコの連携をよくしながら実施していく。市の財政力と執行体制を補うため、市以外の事業主体も活用する」と述べている。なお、企画調整室は、飛鳥田が田村を横浜市に迎えるため昭和 43 年 4 月に設置した市長直轄の政策立案と推進調整組織である。その後、田村が局長に就任し企画調整局となる。宮腰は設置当初の企画調整室で田村を補佐した人物である。

## 2-2 七つのビジョン

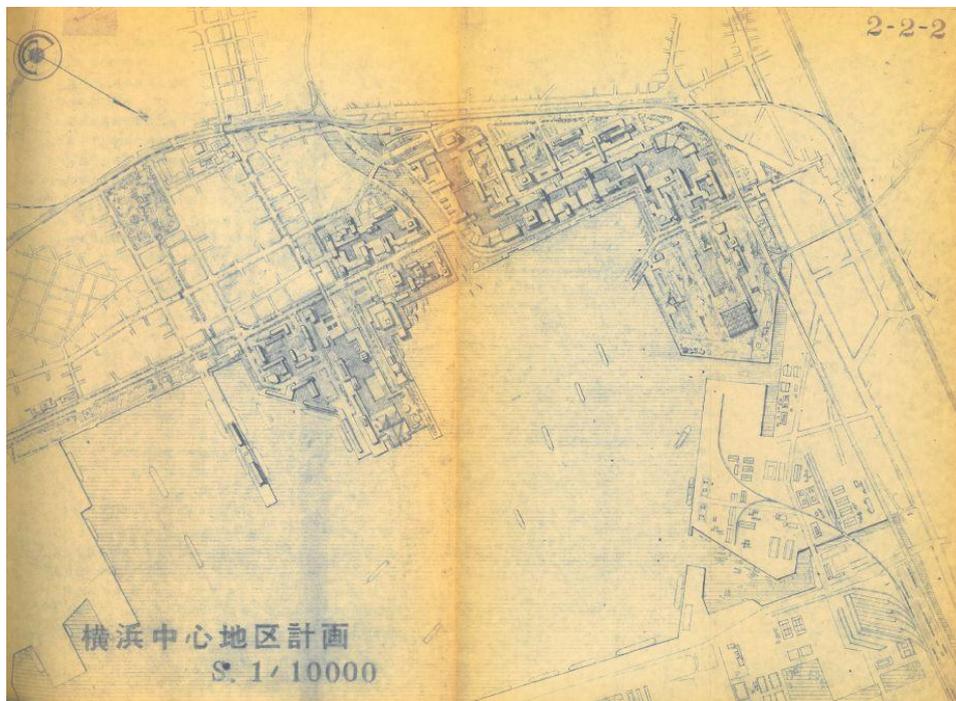
報告書は図 10 のように「七つの vision」を提案した。①新業務地域開発計画、②国際貿易センター開発計画、③横浜港ベイ・ブリッジ建設計画、④東名連絡道路建設計画、⑤高速鉄道計画、⑥金沢地先埋立事業計画、⑦25 万ニュータウン計画の七つである。その内の①と②の二つがみなとみらい 21 に関係する。



▲図 10：六大事業構想図（出典：横浜市『市民生活白書—新しい横浜の記録』昭和 41 年 11 月 215 頁）



▲図 11：横浜中心地区計画全体図、出典：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』  
昭和 39 年 12 月 5 日添付資料

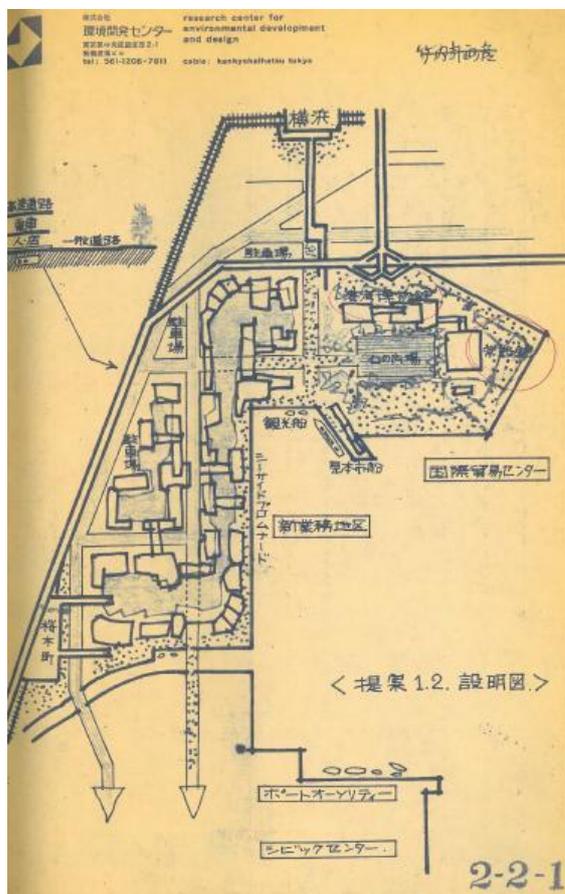


▲図 12：横浜中心地区計画部分図、出典：環境開発センター『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』  
昭和 39 年 12 月 5 日添付資料

提案 1. 新業務地域開発計画として、ポートサイド・ビジネスセンターを三菱造船所、国鉄東横浜貨物駅、国鉄高島操車場一部及び埋立地で計画する。

提案 2. 国際貿易センター開発計画として、高島埠頭と国鉄高島ヤード<sup>19</sup>及び埋立地で計画する。

後にこの二つの提案が一つにまとめられ、都心臨海部総合整備計画となり、そして現在のみなとみらい 21 となった。七大事業から『六大事業』となった。因みに、「みなとみらい 21」の名称は、昭和 56 年の市民公募で決まった事業名称である。当該地の計画初期段階では、固定的な名称が存在せず暗号的な名称が使われたりしていた。50 年頃になって都心臨海部総合整備計画が使われ始めた。



▲ 図 13：新業務地域開発計画（左側）・国際貿易センター開発計画（右側） 出典：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』昭和 39 年 12 月 5 日添付資料

提案では、図 11 広域図と図 12 詳細図にあるように、三菱重工業横浜造船所を移転させ、跡地に関内と横浜駅を結ぶ幹線道路を整備し業務商業住居機能をもつ「ポートサイドビジネスセンター」を設ける。現状地盤 44ha に埋立て 8ha、合計 52ha で業務 10 万人、住居

<sup>19</sup> 「国鉄高島操車場」ともいう

1.5万人を構想している。三菱造船所地区全体と高島埠頭と高島ヤード地区の約半分を含む地区を対象地区としている。

高島埠頭と高島ヤード地区の残り半分を対象とした地区には、図13のように当時の横浜に欠けていた大規模コンベンション施設を、横浜駅との近接性を生かして立地させる。現状地盤20haに埋立て7haを加え合計27haで「国際貿易センター開発計画」として構想している。

この二つの地区と大岡川を挟んで立地する新港埠頭地区は別の計画で、ポートオーソリティ区域・シビックセンター区域・内国客船埠頭区域・外国客船埠頭区域という計画名称が図11から読み取れる。そして、横浜駅から造船所そして新港埠頭に至る地区を横に串刺しする高速鉄道網が新宿から計画されている。横浜市北部の港北ニュータウン計画でも同様に、新宿と直結する鉄道の必要性が強調されている。また、相鉄線も新港埠頭地区に乗り入れる計画となっている。そして、当時市営地下鉄2号線が京急屏風ヶ浦駅から横浜駅東口経由神奈川新町駅まで計画されていた。ただし、2号線は京急線の増強で需要がなくなり実現しなかった。

因みに、新港埠頭は、明治末期から建設が始まり大正6年に竣工した日本最初の近代埠頭で、昭和30年代には老朽化で全面的な改築の必要性が言われていた。なお、明治末期から大正初期に竣工した妻木頼黄設計の歴史的建築物である赤レンガ倉庫2棟は、田村たちの計画図にはまだ保存活用する対象になっていない。図12の計画図には存在しない。

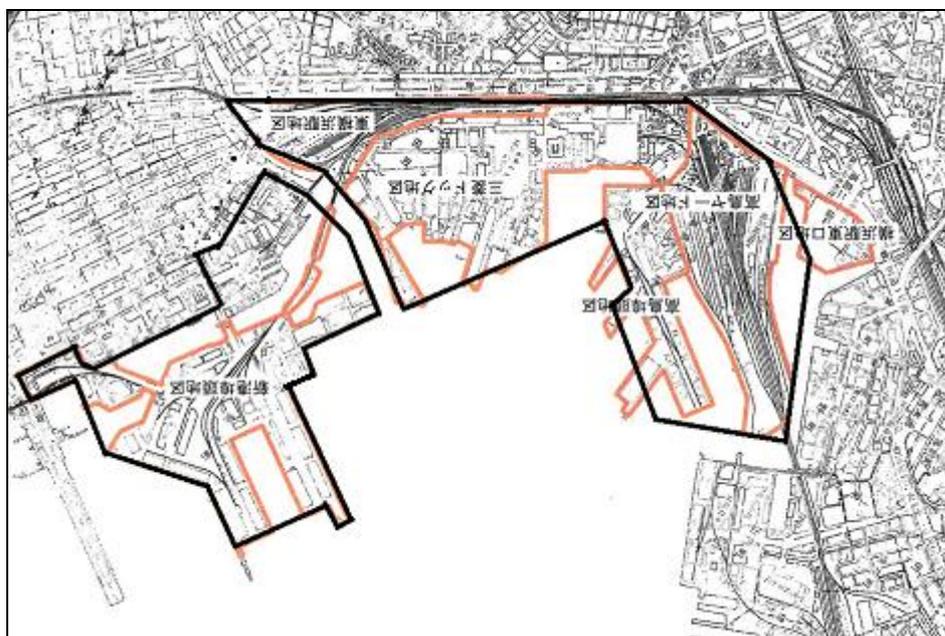
ポートサイドビジネスセンターには、商店街・娯楽施設や臨海プロムナードも設けられる。市域発展により横浜駅と関内地区に分かれた都心部を一体化するのが目的であった。進め方で「この計画の開発主体は必ずしも市によることなく、むしろ有力な不動産会社をディベロッパーとして動員して行わせ、市側は基礎的投資とその指導を計ってゆくべきである。本地区は工業制限法の適用除外とならなかったこと、三菱系三重工の合併の時期であり（筆者注：財閥解体により三菱重工業が三分割され、それが再び一つに合併する動きを指す）、その間の業務分担再編成が問題となることなどから現在は一つの推進時期であろう。この計画は三菱の移転を前提にしているが不可能な場合でも、この趣旨にそった最低限度の手当を加えておくべきであると考えられる<sup>20</sup>」と既に、田村は三菱地所等を中核に民間主体で当該計画を推進することを構想している。かつ、移転を確実視している姿勢が興味深い。

国際貿易センター開発計画は、トレードセンターとしての常設見本市会場を設け、見本市船の接岸も可能にする。港湾海洋博物館も設け、市民と港との接点として横浜のシンボルとする。全国の貿易商社を横浜に再結集させるように特殊な財団を作って運営に当たらせる、とまで宣言している。横浜駅地区は、昭和34年の横浜高島屋デパートが西口に開店するまで、東口が横浜の玄関口であった。駅舎もレンガ貼りの立派なものであった。国道1号線を渡ると出島地区があり、社会福祉法人神奈川県匡済会<sup>21</sup>が運営する横浜社会館のこれ

<sup>20</sup> 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』昭和39年12月5日8頁

<sup>21</sup> 横浜開港期から続く横浜財界の名家である渡邊家が設立

も立派なレンガ貼り建物があつた。その背後に国鉄高島操車場と市営高島埠頭が広がり横浜駅からのアクセス性もよい。



▲図 14：六大事業提案における①新業務地域開発計画対象地区、②国際貿易センター開発計画対象地区、  
出典：環境開発センター提案図を昭和 30 年代地形図に筆者が重ねて描いた、他の図との比較上あえて上下逆に表示した

図 14 のように、当初の提案と MM 開発前の臨海部の区域を重ねてみた。この図から明らかかなように、田村明たちは、開発に伴う埋立て規模を浅田孝が主張したように最小限に抑えていた。埋立てで土地を生み出すのは簡単だが、その事業費と埋立地を売却するまでの金利負担は負債となりかねない。その意識を役所がもてるだろうか、と浅田と田村たちは危惧していた。

さて、六大事業の提案を受けた後の昭和 42 年、飛鳥田市長と三菱重工は協議の席につく。「市と移転問題の折衝を開始することが 42 年 12 月に社内で承認され、同 12 月末、飛鳥田横浜市長と河野社長とのトップ会談がもたれた。これが、公式上の工場移転問題の始まりである」<sup>22</sup>、大枠の方向性は合意されたが、具体的な進め方のイメージは両者でまだ共有されていない。

### 2-3 市と三菱のトップ会談

横浜造船所の再開発に着手するには、埋立ての事業主体と規模についての「埋立て問題」を処理する必要があつた。昭和 44 年 2 月 4 日ニューグランドホテルの朝食会で、飛鳥田一雄市長は田村明企画調整室部長と共に三菱重工の古賀繁一副社長と三菱地所の渡辺武次郎

<sup>22</sup> 三菱重工業株式会社横浜製作所『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月 117 頁

社長そして中田乙一副社長と会談した。横浜中心部にある横浜造船所移転を正式に申し入れた。神奈川新聞は、三菱重工側が「社内的には役員会の協議事項なので即答はできないが、双方で話し合いを進めることに異議はない」と回答した<sup>23</sup>、と報じた。



▲図 15：三菱重工横浜造船所移転交渉を報じる新聞記事、出典：神奈川新聞昭和 44 年 2 月 5 日朝刊

図 15 の神奈川新聞記事によると市の申し入れは、①現在の横浜造船所を本牧か金沢の埋立地に移す②この埋立地の購入には市が算定する単価で分譲する③移転後の造船所跡地は市が買収しないが桜木町周辺の再開発を目的とした使用目的で検討してほしい④移転費用のほか一切の補償は行わない、とした。三菱重工としては、当時の敷地が 49ha で新鋭造船所としての体質改善に用地的に限界であると判断した。市では移転後にドック部分や入り組んだ処は埋立て、倉庫やビル街の業務地域とする。これによっていま造船所で分断されている横浜駅、桜木町駅周辺の二地区を結びつけ、都市機能分断の解消を図る。三菱重工が移転した跡地は三菱地所がその活用を考えるが、業務地域とする大前提の中でも市民のための町並となるよう要望をつける。したがってこの計画の中心は跡地利用でどのくらいの収益が予想されるか、その中で造船所移転の諸経費がまかなえるかどうかにある<sup>24</sup>。

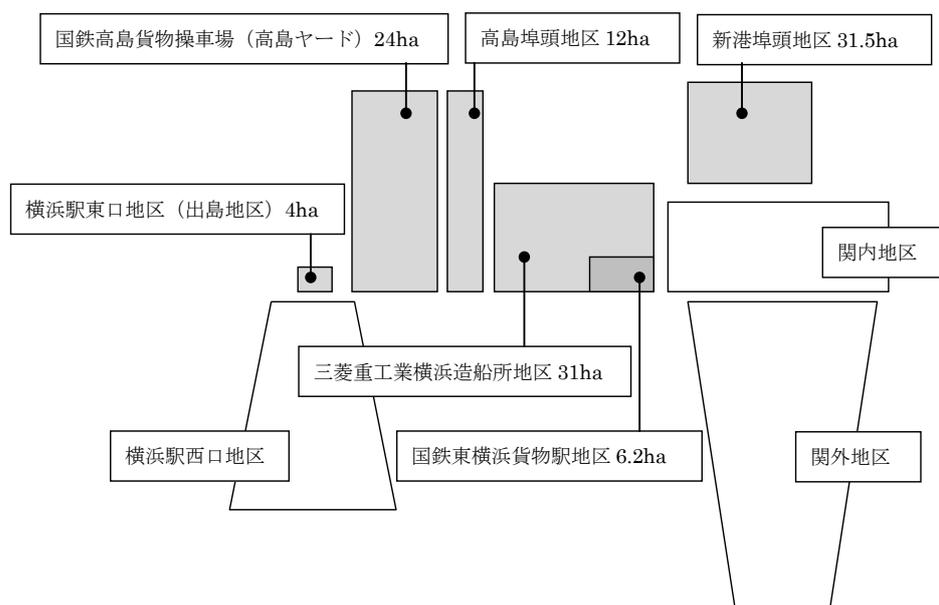
<sup>23</sup> 神奈川新聞記事昭和 44 年 2 月 5 日朝刊、雑誌『財界』44 年 3 月 15 日号

<sup>24</sup> 神奈川新聞記事昭和 44 年 2 月 5 日朝刊

さて、同日の市首脳部会議メモ<sup>25</sup>に、飛鳥田は新聞発表を前に発言し「1. 跡地は市民のための街並みとする、2. これですべて再開発に着手した、3. 跡地を市が買収するつもりはない、4. 移転費はビター文出さない、5. 跡地は横浜駅地区と関内地区とのつなぎのために利用、6. 開発主体は三菱地所、7. 地区を業務にする」とある。跡地を市が全面的に買収して、インフラ施設を整備した後に民間事業者に処分する「通常の開発方式」は横浜で採用しないことを宣言した。民間資本で民間の知恵で地域のために開発してもらおう、田村明が常々主張してきた「民間主体の開発方式」である。

## 2-4 造船所移転と国鉄問題

この会談に臨むにあたって、飛鳥田は重要な報告を受けている。それが環境開発センターによる『横浜市・緑町周辺地区再開発に関する基本構想及び土地利用計画報告書』昭和44年3月である<sup>26</sup>。六大事業での提案内容をより具体的につめたものである。移転する造船所跡地を核に、段階的に再開発を行い、隣接地区と徐々に一体化する開発戦略である。当該報告書の作業過程での情報を元に、飛鳥田たちは三菱と会談したと想像される。因みに、横浜造船所が立地する一帯の地番は「西区緑町」である。現在、その地名は消滅している。



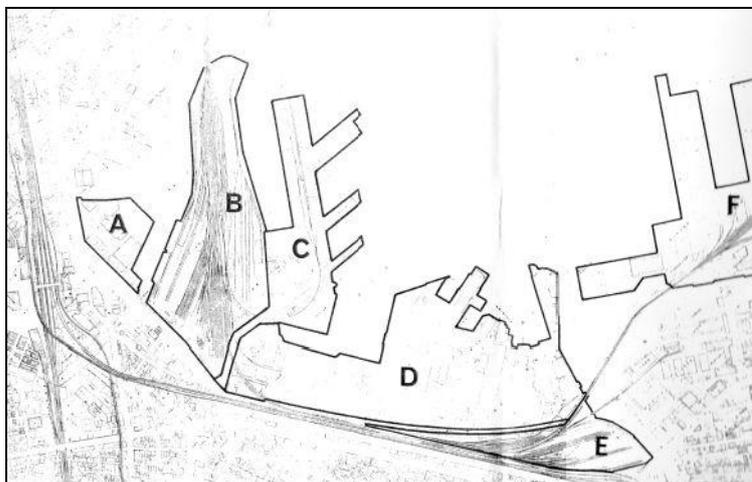
▲図 16：都心臨海部総合整備計画の対象地区の位置関係、出典：筆者が作成

当該報告書は、図 16 と図 17 のように横浜市の都心部構造からみて、既存集積市街地である関内地区、関外（伊勢佐木町）地区そして横浜駅西口地区の機能に対して「新たな業務中心」開発の必要性があるとした。図 18 のように民間企業導入による地区面積約 40ha

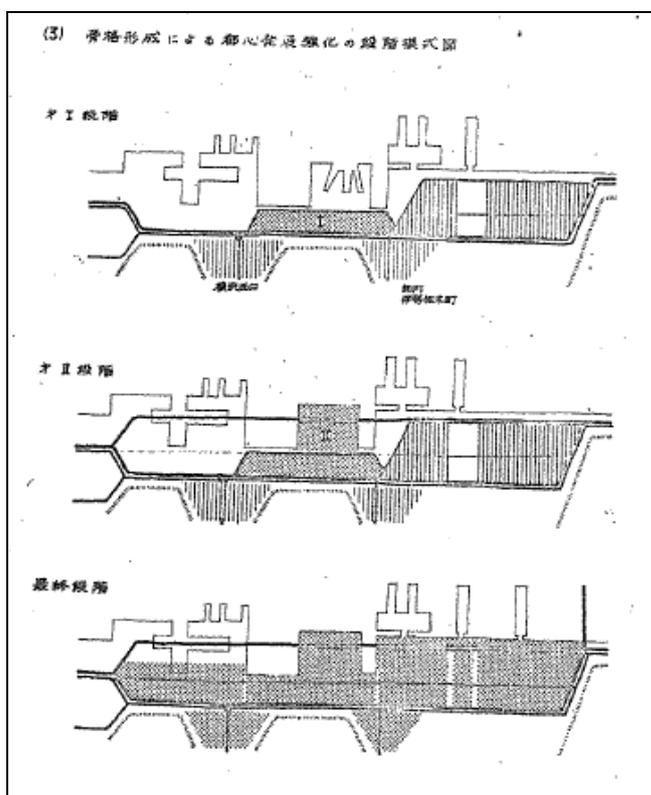
<sup>25</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42』

<sup>26</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42』

の再開発事業で、25～30年の事業期間を想定する。大規模再開発事業の利点を追求し、民間企業開発の中から、市民利用スペースを生む工夫をする。当該開発地の周辺部で再開発を誘発し、横浜全体の都市の再生をもたらす、としている。



▲図 17: 都心臨海部総合整備計画の対象地区 A 横浜駅東口地区、B 国鉄高島貨物操車場 (高島ヤード)、C 高島埠頭、D 三菱重工業横浜造船所、E 国鉄東横浜貨物駅、F 新港埠頭 出典：企画調整局・大高建築設計事務所『都心臨海部再開発基本構想』昭和 50 年 3 月



▲ 図 18: 限定的な三菱重工横浜造船所跡地開発を中心に周辺に波及する段階的開発方針を示した。出典：環境開発センター『横浜市・緑町周辺地区再開発に関する基本構想及び土地利用計画報告書』昭和 44

年3月

図18のように、第一段階で、造船所の鉄道寄りの基盤的な用地部分を先行的に再開発する。既に首都高速道路が造船所用地を削り国鉄線路に沿って通るのは決まっていた。第二段階で、造船所先端のドック部分を部分的に埋立て、そこに横浜駅方面から首都高速道路を分岐して通す。第三段階で、高島埠頭ヤード地区は手を触れないが、造船所地区の再開発に触発されて周辺地区が一体となり再開発されていく。図面から読み取ると、山下町方面から地下鉄が横浜駅を通過し神奈川新町方面に延伸していくように見える。それも第一段階から第二段階を通じて徐々に建設され、最終段階で完成する。

造船所内の開発内容として、第一段階を住宅・大規模商業施設・交通施設（鉄道と高速道路等との乗り換えターミナル）、第二段階をポートオーソリティー・商工貿易センター・国際的観光業務施設・都市設備施設（地域冷暖房、下水処理用ポンプ場等）・臨海公園を想定している。全体開発規模も33.68haである。埋立て事業を含む道路公園の公共事業費で93億円、住宅商業業務等の民間事業費で1,520億円の事業規模としている。また、この段階では埋立ては公共側で行うことを想定し、埋立て規模はわずか1.8haで極めて限定的といえる。そして、大高正人が四国の坂出で実験的に実施した「人工土地」の利用を計画している<sup>27</sup>。また、周辺部に波及する関連事業を誘発するため、他の都心部強化事業との調整プログラムが必要である、と述べている。

一方、前述の神奈川新聞の解説欄は、移転問題に関連する課題を的確に指摘している。ドック（横浜造船所）が移転すれば、横浜駅を中心とした地域と桜木町近くが結びつけられる。この点では横浜の都市計画の宿命といわれた「中央部のくびれ」が是正される。しかし、ドックの移転だけではその効果はフルに発揮できない。第二の課題は国鉄の高島機関庫<sup>28</sup>と桜木町駅裏の貨物駅<sup>29</sup>の移転である。市長は「一つ一つ片づけるつもりだ」と言っているが、新貨物線計画で国鉄と睨み合っている市がどこまでこれを実現できるかも、今のところ分からない<sup>30</sup>。横浜新貨物線問題で市と国鉄が「睨み合っている」かは、本当のところは分からない。ただし結果として、東横浜貨物駅問題は早く解決し、高島ヤード問題は大幅に長引くことになる。

## 2-5 横浜新貨物線問題

MMの当初の主要地権者は三菱重工と国鉄のわずか二者である。埋立てによって市も名を連ねるが、それは後の話である。国鉄分割民営化が行われた昭和62年4月以降の「旧国鉄」と、それ以前の国鉄とでは立場が異なる。三菱と異なり、民営化後の旧国鉄は当該地で将来的に事業を行うわけではなく、現在の機能を廃止し又は移転して、当該地を如何に旧国鉄

<sup>27</sup> 環境開発センター『横浜市・緑町周辺地区再開発に関する基本構想及び土地利用計画報告書』昭和44年3月10頁

<sup>28</sup> 高島ヤード

<sup>29</sup> 東横浜貨物駅

<sup>30</sup> 神奈川新聞記事昭和44年2月5日朝刊

の負債を返済するために高値で売却するかに腐心した。造船所の西側を占める高島ヤード（高島貨物駅・高島操車場）と東側で桜木町駅前の東横浜貨物駅は MM 開発において、共に玄関口となる極めて重要な位置を占めている。



▲図 19：東海道貨物線（「横浜新貨物線」とも当初称した、路線位置は左隅）路線図 出典：東海道貨物支線貨客併用化整備検討協議会 HP、[http://kakyaku.com/t\\_gaiyou.html](http://kakyaku.com/t_gaiyou.html)2015年12月9日閲覧

昭和 43 年 7 月、飛鳥田市長が国鉄石田礼助総裁と会談し、都心臨海部再開発で障害となる横浜都心部貨物駅の移転を要望した。同年 8 月に企画調整室の鈴木和夫室長と田村明部長が当該要望書を国鉄建設局長に手渡した。横浜都市開発㈱も前述のように、国鉄高島ヤード払い下げを国鉄に申し入れた<sup>31</sup>。

田村は著書<sup>32</sup>でも一切、国鉄操車場用地をどう調整して、MM 開発に組み入れたかを記載していない。関係者は国鉄問題についてほとんどコメントしていない。横浜市と国鉄との交渉過程はまったく明らかになっていない。

この高島ヤードと東横浜貨物駅の機能移転又は廃止に関する事案が、新設される東海道

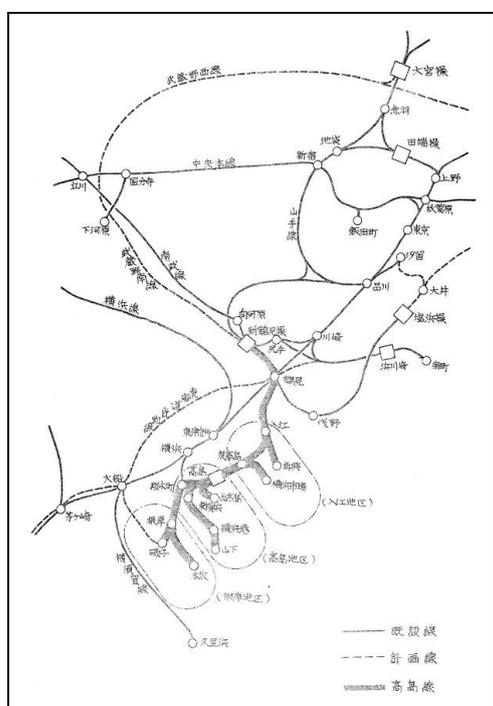
31 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料 No.42』

32 田村明著『田村明の闘い』学芸出版 2006 年 12 月 10 日、SD 別冊 No.11『横浜・都市計画の実践的手法』鹿島出版会 1978 年 11 月 20 日

貨物線（地元と市では「横浜新貨物線」と称した）の問題である。国鉄の貨物輸送の大改革が昭和 41 年に計画された。その重要な部分をなすのがこの新設貨物線である。その一環で近代化された操車場機能が、高速道路体系や当時計画にあった新幹線貨物と連動するために考えられた。その最適な立地が神奈川区羽沢地区であった。第三京浜道路と新幹線が交差する立地である。

当該計画は市にとっても意味があった。東横浜貨物駅や将来的には高島操車場も移転させることができる、と判断できるからである。その後の市の都心臨海部に関する調査報告書<sup>33</sup>に、東横浜操車場を羽沢に、少々時間がかかるが将来的には高島操車場を新鶴見操車場に移転させることができると明記されたことに表れている。

昭和 41 年の国鉄による計画発表と同時に、篠原菊名地区貨物線反対期成同盟が結成されている。42 年に広域な横浜新貨物線反対同盟連合協議会が結成される同時期に、飛鳥田市長は市の公害センターに貨物線の騒音・振動についての調査研究を命じた。続いて、市長が社会科学的検討を清水嘉治関東学院大教授と広岡治哉法政大学教授に委嘱した。その結果が 43 年 8 月市調査季報で、「新貨物線建設にあたって留意されるべき事項として、新貨物線の建設は必要であるが、その路線選定は横浜市の都市計画との整合性をもって行われる必要がある。新貨物線建設と平行して旧貨物輸送施設の整理、再編成とこれによる都心再開発への協力が望まれる」と述べた。因みに、東京では昭和 41 年当時に、国鉄が大井埠頭内で貨物駅 45ha と操車場用地 62ha そして新幹線車両基地 38ha の大規模な計画を立案し、都港湾局から用地を購入していた<sup>34</sup>。国鉄貨物輸送増強の時代であった。



33 大高建築設計事務所『都心臨海部再開発基本構想報告書』昭和 50 年 3 月

34 東京都港湾局『東京港史第 1 巻通史』平成 6 年 3 月 31 日 957 頁

▲図 20：横浜港周辺国鉄客線・貨物線の路線図 出典：環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』昭和 47 年 3 月

横浜市議会の公式記録<sup>35</sup>によれば、昭和 44 年 7 月飛鳥田市長は新貨物線についての「見解と要望」を公表し、建設やむなしの立場を明確にした、とある。そして、44 年 9 月の国鉄強制測量で住民と衝突し負傷者が出る。46 年、47 年と反対同盟は市長室前に座り込み、市庁舎内は大混乱となる。同時期に、市は新貨物線との関係で横浜港における国鉄貨物のあり方から、高島駅（「高島操車場」又は「高島ヤード」とも称した）の機能移転または廃止を研究していた<sup>36</sup>。

49 年 11 月市長は、それまでの不明瞭な立場から一転して、国鉄による強制収用のための土地物件調書への代理署名に踏み切った。もはや飛鳥田市長信頼に値せずとして、反対同盟は横浜市からの分離と市長選で独自候補を擁立することさえ検討する。53 年 6 月県収用委員会が収用を採決し、国鉄が全用地を取得する。これで闘争は終了する。55 年 10 月新貨物線が営業運転を開始した後の 56 年 8 月、裁判所の和解勧告により、住民と国鉄の間で「公害防止協定」が成立した。それまで国鉄は、反対住民との直接交渉を拒否していた。

かつて、筆者は市退職後の田村明に質問したことがある「なぜ住民の大反対を引き起こしながら無用の長物となった横浜新貨物線問題は起きたのか」、答えは「横浜市に国鉄計画のウソを見抜くことができなかった」と。また、田村は語っていた、「国鉄の有力 OB を使って国鉄貨物輸送には未来がないことを研究してもらい、それを市の名前で国鉄に提出したりもした」と。なお、新貨物線問題は当時の企画調整の鳴海正泰主幹とごく少数の職員で進められていた、という見方がある<sup>37</sup>。筆者が鳴海本人から直接聞いたところ、鳴海が関わったのは政策上の大局的なことで具体的ことは職員たちが担当していた、と語っている<sup>38</sup>。結果として、新貨物線は当初心配された公害問題を引き起こさなかったという。なぜならば、当初予想したほど貨物電車が通らなかったからである。

新貨物線反対同盟は当初から、国鉄の本当の意図は、別線増による通勤緩和論でないとしていた。国鉄の論法は、東京・大船間を東海道本線と同一軌道上で走行している横須賀線に新軌道を与え、両線を分離し、両線の通勤輸送緩和を計る。そのため、横須賀線の新軌道には従来の路線に並行に敷設されている貨物専用線が充当され、その貨物専用線のために、新たな軌道が設けられる、という論法であった。

昭和 38 年 11 月貨物列車の脱線に横須賀線電車が衝突し多くの死傷者を出した鶴見事故以降、主要幹線の線増と客貨線分離を推進し過密ダイヤの解消を図り、安全の確保と輸送の弾力性を保持する計画が策定された<sup>39</sup>。通勤緩和は確かに至上命題であった。それゆえ、不特定多数の人が利益を受ける通勤緩和のためであるから、新たな貨物線の周辺住民は我

<sup>35</sup> 横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（資料編）』平成元年 4 月 1 日、376 頁

<sup>36</sup> 環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』昭和 47 年 3 月

<sup>37</sup> 当時の企画調整局の廣瀬良一と内藤惇之からのインタビュー

<sup>38</sup> 平成 28 年 2 月 3 日付けの田口から鳴海への電話インタビュー

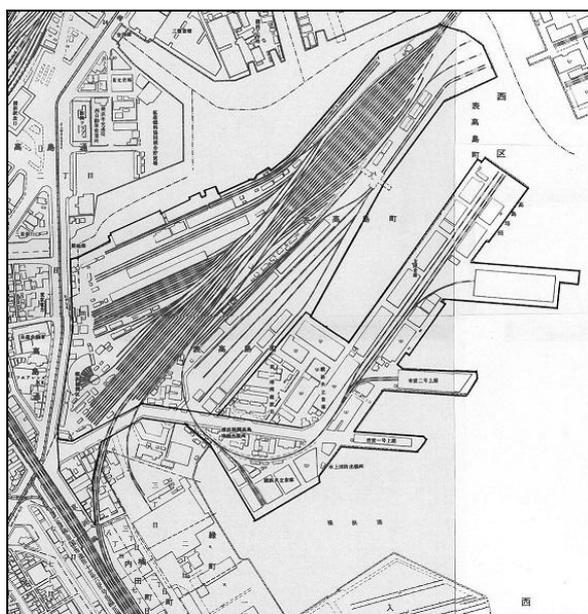
<sup>39</sup> 一橋大学鉄道研究会『鉄道貨物輸送の今』2009 年 11 月 28 日 <http://www.ikkyo-tekken.org/studies/2009/>

慢して欲しい、という説得である。それをして、反対同盟は飛鳥田を「啓蒙的市長」と呼んだ。

飛鳥田市長と田村明がどの程度、新貨物線問題と都心臨海部開発を連動していたかは定かでない。しかし結果的に、新貨物線問題が解消しようとしていた国鉄貨物の近代化としての貨物駅と貨物操車場（ヤード）の課題と関係性があるようにみえる。反対同盟の事務局長を務めた宮崎省吾は「地域エゴイズム」<sup>40</sup>を主張した。そして、市民への啓蒙主義を振りかざす飛鳥田革新市政に対して、不特定多数の横浜市民でない限定的な市民そして住民にとっての「公共性」とは何かを、国鉄との和解後も継続的に問い続けている。

## 2-6 貨物操車場問題

結果として、東横浜貨物駅の機能は羽沢に移転した。しかし、図 21 の高島操車場はなかなかその扱いが決まらなかった。高島操車場の用地が正式に廃止となるのは、昭和 62 年の国鉄改革から先の平成 7 年 2 月である。



▲図 21：国鉄高島操車場（高島ヤード）再掲、高島埠頭の上で線路が密集している場所 出典：昭和 30 年代の地形図を筆者が貼り合わせ

国鉄は昭和 39 年、東海道新幹線開業の年に単年度決算で赤字に転落し、それ以降も赤字を記録し 62 年の分割民営化を迎える。一橋大学鉄道研究会によると、国鉄の貨物輸送は、貨車集結輸送という操車場経由の輸送方式を採用し続けてきたが、この方式では到着日時が不明瞭なうえに輸送時間が異常にかかる。さらには輸送コストも嵩む。昭和 30 年代には道路網・港湾施設の整備が急速に進んだ結果、国鉄の貨物輸送におけるシェアは対応の遅

<sup>40</sup> 宮崎省吾『いま「公共性」を撃つ』創土社 2005 年 11 月 10 日、14 頁

れもあって低下の一途をたどった<sup>41</sup>。

同様に、昭和 30 年代当時の貨物は、80%が集結輸送方式で輸送されていた。この方式では輸送行程の 40%が駅での列車連結・解結作業に費やされ、他の 40%も操車場での仕訳作業と待ち合わせに費やされ、運転時間は全行程のわずか 20%であり、貨物列車の平均輸送速度はわずか 6km/時間であった。国鉄の貨物輸送は、昭和 59 年従来の操車場中継方式の廃止と拠点間直行輸送形式に全面転換したが、減少に歯止めがかかったに過ぎず増加には転じなかった<sup>42</sup>。

横浜港での物流の変化もあった<sup>43</sup>。昭和 30 年以降、貿易貨物の中心が石油および穀類に変化したことにともない、港湾機能の中心部は、神奈川区・鶴見区の私有埠頭をもつ臨海部の大工場地帯に移った。こうした傾向は、六大港湾に共通してみられる傾向だったが、特に横浜港で顕著だった。こうして海陸連絡機能の変化にともなって、臨港貨物駅の取扱い量も変化し、接続貨物は陸送が中心になっていった。海から鉄道というルートは先細りとなっていった。



▲ 図 22：高島ヤードの移設計画案 出典：環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地

41 一橋大学鉄道研究会『鉄道貨物輸送の今』2009年11月28日 <http://www.ikkyo-tekken.org/studies/2009/>

42 一橋大学鉄道研究会『鉄道貨物輸送の今』2009年11月28日 <http://www.ikkyo-tekken.org/studies/2009/>

43 横浜市『横浜市史Ⅱ第二巻下』2000年3月31日 323頁

昭和 46 年度に市は環境開発センターに委託して『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』（昭和 47 年 3 月）を作成している。当該報告書では、横浜港における国鉄貨物の動向から、まだ方向性が決まらない高島駅（高島ヤード）の扱いを検討するものであった。図 22 のような神奈川区内の臨海部でヤード機能を移転する苦肉の案も描かれている。しかし、結論的には「根本的な輸送構造の改変がない限り、いま直ちに、施設の全面撤去は考えられないところであるが、荷役などの省力化は、今日の鉄道輸送に課せられた近代化の条件でもあり、高島駅も、その限りにおいて大きな改造を必要とされよう」<sup>44</sup>としている。

一方、同報告書<sup>45</sup>の記述によると、昭和 46 年 3 月に株式会社建設技術研究所が行った『国鉄高島駅、東横浜駅の機能移設に関する調査報告書』で「東横浜貨物駅は、新保土ヶ谷貨物駅（筆者注：羽沢駅をさす）へその機能を移設する方向で整備が進行しているなかで、高島駅については、その移設について、周辺地区へ新たに移設する場合と、当該地区内で縮小していく案とが検討されている」とある。また、国の京浜地区都市再開発調査委員会（高山英華委員長）では、高島駅の移設に関して、その投資規模と輸送効率からみて、新鶴見操車場方向に移設することが好ましいとしている<sup>46</sup>。その後も、高島ヤードの移設もしくは機能廃止問題は、なかなか決着しなかった。

高島操車場は高島埠頭などの横浜港関連の貨物輸送や根岸線と結ぶ機能があったが、それらの廃止や需要低下で昭和 62 年 3 月国鉄最後の日に廃止手続きがとられた。しかし同年 4 月から JR 貨物の駅となり、正式廃止は平成 7 年 2 月までずれ込む<sup>47</sup>。現在は、MM 地区内を地下トンネルで根岸線と結ぶ JR 貨物が通過している。因みに、高島ヤード地区が区画整理事業地区に編入されるのは、平成 4 年である。そして、高島ヤードに附属する物揚げ場であった用品庫プールの埋立免許も平成 6 年に取得されている。

高島ヤードの廃止は昭和 53 年当時でも時間がかかることが予想され、MM 担当の小澤恵一はヤード上空を高架道路で抜くことさえ考えていた。その建設負担金を三菱が出す、出さないで議論があった、というメモも残っている。関内地区と横浜駅地区を結ぶ幹線道路が開通するのは平成 9 年 7 月であった。なにしろ時間がかかった。

一方、高島ヤード地区の国鉄清算事業団（以下「清算事業団」という）用地の横浜市への譲渡もおおきな問題を包含している。清算事業団は、昭和 62 年 4 月 1 日に JR グループ各社へ分割・民営化された国鉄の固定資産売却益による長期債務償還や余剰人員の再就職促

<sup>44</sup> 環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』昭和 47 年 3 月 35 頁

<sup>45</sup> 同上 35 頁

<sup>46</sup> 同上 36 頁

<sup>47</sup> 『高島駅（神奈川県）』-Wikipedia

進などを行うために設立された。日本国有鉄道清算事業団法<sup>48</sup>が根拠法で、平成 10 年 10 月に法律は廃止され清算事業団も解散している。長期債務問題がすべて解決しての解散ではなく、債務は国の一般会計に組み入れられ、国自体の借金となっている。処分資産は鉄道公団が継承し、その後平成 15 年に別の独立行政法人に継承された。国鉄時代の負債を償還するために設立された清算事業団は、その保有不動産をできるだけ有利な価格で売却することを目的としている。

一方、平成 3 年に開業した大規模コンベンション施設であるパシフィコ横浜の立地と建設時期は三菱地所の開発を誘発する上で重要であった。そもそも大規模コンベンション施設は田村の構想のように、横浜駅に近接する高島ヤード・高島埠頭地区が理想的な立地であった。しかし、高島ヤードの移転は簡単には目途がつかなかった。昭和 55 年 10 月横浜新貨物線は営業運転を開始したが、高島ヤードが区画整理区域に編入されるのは平成 4 年で、パシフィコ横浜が開業した 1 年後である。MM 開発で三菱地所は、自分たちが区画整理事業で換地される MM 中心部の近傍に、大規模コンベンション施設が立地することを強く望んだと想像される。それが民間開発を先導することにもなる。平成 5 年に開業する三菱地所のランドマークタワーは、パシフィコ横浜が着工した平成元年の 1 年後に着工している。高島ヤードの開発は遅れてしまった。ただし、それは三菱にとって不利なことではなかったともいえる。

## 2-7 移転跡地の開発主体

造船所の移転予定地は、横浜市南部の金沢地先の埋立地である。既に本牧埋立地にも用地をもつ三菱重工にとって、近接する同じ市内立地での新規造船所建設は、おおきな利点であった。そのため、移転費用を捻出する造船所跡地処分を有利に進めるには、市が提唱する新たな都心部づくりに関与する意味があった。商業・業務地となることで処分価格が高まることを期待した。まだ、分譲目的の公有水面埋め立てを民間事業者ができる旧公有水面埋立法の時代であった。港湾区域内での埋立てを承認する権限をもつ港湾管理者である飛鳥田市長は、出洲方式を念頭に三菱重工と三菱地所に埋立ての利権を認める発言をしたかもしれない。

三菱重工の牧田與一郎社長と三菱地所の中田乙一社長が昭和 44 年 7 月横浜問題についてトップ会談を行った<sup>49</sup>。両者は「富岡<sup>50</sup>並びに横船<sup>51</sup>跡地懇談の件」として、横船地先埋立ての権利をとる。跡地は再開発会社を設立し、同社が再開発の構想案をつくる。性格は君津開発会社<sup>52</sup>に近いものとし、地元の紳士を入れる、としている。

<sup>48</sup> 昭和 61 年 12 月 4 日法律 90 号

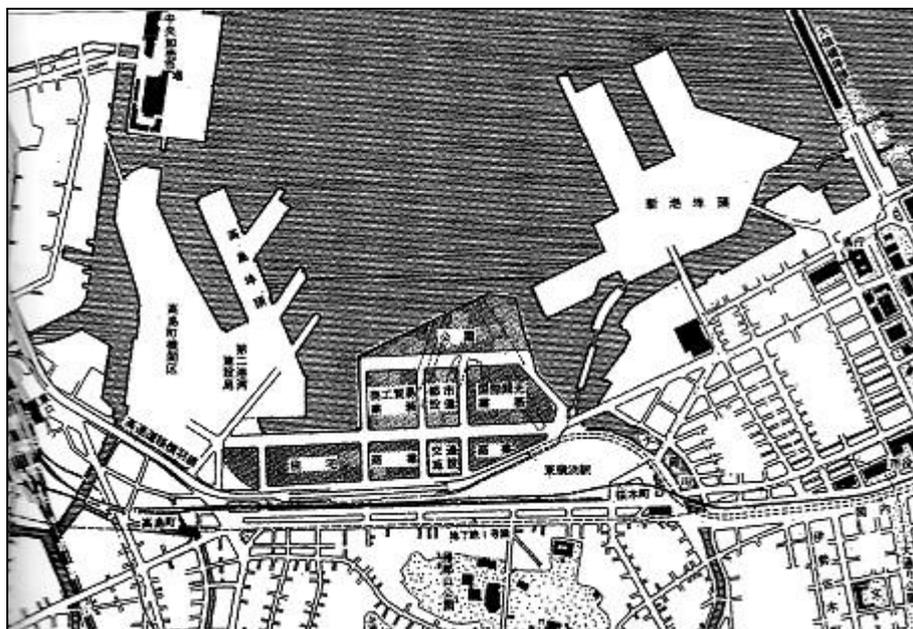
<sup>49</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42』

<sup>50</sup> 金沢地先埋立地を指す

<sup>51</sup> 「横浜造船所」のこと

<sup>52</sup> 「三菱君津開発株式会社」のこと、八幡製鐵君津製鉄所に隣接する富津地区で千葉県が計画した埋立造成事業で三菱各社を代表して分譲を受ける主体として設立されたが、結果として進出見送りとなった。三

これを受けて、飛鳥田は積極的な姿勢を表明する。地元財界人の集まりである横浜工業懇話会で昭和 44 年 12 月、飛鳥田は「横船跡地の開発体について、三菱地所が開発の母体となるが、開発会社を設立し、市からも役員を派遣し企画の面から参画する」と発言した<sup>53</sup>。設立発起人に飛鳥田は名前を連ねたが、県も市も出資は控えた。



▲図 23：三菱重工横浜造船所跡地開発に関する最初の開発イメージ図で造船所のみ対象、出典：市企画調整室と環境開発センターによる『緑町周辺地区開発基本構想』昭和 45 年 3 月

この間、市企画調整室と環境開発センターによる『緑町周辺地区開発基本構想』昭和 45 年 3 月が作成された。図 23 にあるように、当該跡地開発計画では、東横浜貨物駅と高島操車場などの国鉄用地と港湾埠頭用地を除外し、三菱造船所のみを対象とした計画図とした。埋立て規模も、造船所先端ドック間の海面を限定的に埋め立てるものであった。臨海公園、商工貿易業務、国際観光業務、商業住宅そして交通施設の街区が読み取れる。関内地区と横浜駅地区を結ぶ幹線道路は、まだ高島地区の見通しがつかないため、途中で止まっている。この構想が、三菱に跡地開発イメージを示すことになる。ただし、国鉄東横浜貨物駅と高島ヤード（計画図には「高島町機関区」となっている）そして高島埠頭などを含めた周辺地区との関連性が整理されていず、横浜の都心臨海部全体のあるべき姿を提示することが求められた。

昭和 45 年 5 月 1 日付で設立された横浜都市開発（株）は、三菱グループの新菱冷熱社長加賀美勝を取締役社長に据えた。加賀美勝は横浜国立大学の前身である横浜工専電気工学科高等部を昭和 13 年卒業し、早稲田大学に進学した。昭和 31 年に新菱冷熱工業(株)を設立

菱地所『三菱地所社史下巻』302 頁

<sup>53</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 38』

し取締役社長に就任している。昭和 41 年に富士スピードウェイ(株)取締役や横浜国立大学統合委員会会長に就任している。横浜国大の委員会は、横浜市内の土地を手当てして分散したキャンパスを統合する大プロジェクトである。加賀美は横浜地元でも名士であった。同時に、三菱グループ内に影響力をもつ不思議な人物であった。因みに、三菱の「菱」を新会社に冠することは簡単なことではなかったという。

横浜都市開発株式会社の資本金は 5,000 万円、本店は横浜市神奈川区沢渡 1-2 高島台第 3 ビル、そして主事務所は丸ビル 351 号室 16 坪で新菱冷熱から借用した。株主は、三菱重工が 40,100 株、三菱地所が 39,800 株、他は横浜銀行 9,900 株、三菱系の日本郵船 4,900 株、日本郵船系の横浜共立倉庫 4,500 株、そして渡部武次郎以下の関係者でそれぞれ 100 株を保有した。総務部長と男子社員 1 名は新菱冷熱から経費持ちで派遣された。昭和 52 年 9 月時点で、非常勤だが常務取締役に元横浜市助役の舟引守一の名前がある<sup>54</sup>。当該会社は、造船所移転跡地での開発とそのための跡地地先での埋立て事業を行うことを設立目的とした。これにより、跡地開発は三菱主体で行われる図式が出来上がった。

さて、横浜都市開発会社設立後、市と三菱側は調整を続けていくが、田村明たちが主張する「民間主体の開発」方式の意図を明確に記したメモがある<sup>55</sup>。市議会での想定質問への回答メモである。図 24 の文面から、昭和 48 年以降から金沢地先への移転仮契約が締結される 51 年の間と想像される。文中「実施の段階にまでプログラム化していく」という部分は、いかにも田村明の考えらしい。なお、筆跡をみた関係者の証言から、筆者は小澤恵一（企画調整局企画課長・当時）とみられる。

（質問）三菱ドックの移転はその後どうなっているか。

三菱ドックの移転については、昭和 40 年ごろから本市と三菱側の相互間で話し合いを進めてきた結果、三菱側も本市の都心部再開発の基本構想にそって金沢埋立地に移転し、その跡地を再開発し、新しい都心形成に役立てることについて基本的に了解に達し、このための再開発事業主体として 45 年 5 月 1 日横浜都市開発株式会社が設立されたことはすでに御承知のとおりであります。

これは、本市にとっても、また会社側にとっても、画期的な大事業でありますので、実施の過程では、いろいろな困難な点も出てまいり、性急かつ短期間に完了させることが容易でないことは申すまでもありません。

この事案には、公共性の確保が強く要請される一方、原則的には企業内の採算で公共用地を担保させることから、事業の経営ということも無視することができません。そこで、公共性と経営の双方を両立させながら、本市の基本構想を計画段階にまで具体化し、さらにこれを実施の段階にまでプログラム化していくことが必要であり、現在これらについて両者において鋭意つめを行っている段階であります。

<sup>54</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 38』

<sup>55</sup> 市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49』

三  
1222  
P

(質問) 三菱ビックの移転はその後どうなる  
 ことか。

三菱ビックの移転については、昭和40年ころ  
 本市と三菱側との相互の話し合いを基に  
 した結果、三菱側は、本市の都心部再開発の  
 あり構想を~~理解~~~~理解~~~~理解~~理解  
 したこと、金沢埋立地に移転し、その跡地に  
 再開発し、新しい都心形成に役立てることについて  
 基本は了解に達し、このため再開発事業(株)  
 として横浜都心開発株式会社を設立したことは  
 十分御承知のことと承知しております。  
 昭和45年1月

この事業は、本市にとって、社会側にとっても  
 画期的な大事業であり、本市の<sup>発展</sup>発展の足跡として  
 重要な役割を果すこととなり、性格から短期間  
 に完了したことが交易の盛んなことには申すまでも  
 ありません。

この事業には、公共性の確保が強く要請され、  
 一方、再開発の促進ということも無視することはできず、  
 かつ、公共性の促進の両面から双方を両立させ  
 ること、本市のまち構想を計画段階にまで具現化  
 すること、  
 原則的には本市内の探検地<sup>を</sup>公共用地を埋立地  
 とすること。

し、その埋立地を空堀の設備にまでつなぐには  
 いくらか必要であり、現在本市において  
 両面において、鋭意つめを行ってまいり  
 ております。

▲図 24：横浜市会での想定質問と回答の検討メモ 出典：市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49』

## 2-8 造船所内の埋立て申請

昭和 45 年 9 月三菱重工より、造船所内の潮入ドックの埋立て申請が、横浜都市開発会社を通じて市港湾局に提出された。田村は待ったをかけた、移転の「方向性」が決まっている工場が工場用地を増設するとは如何なものか、と。仮にそうであっても、三菱側に跡地開発の全体計画図があるならば理解できなくもない、それがまだない。結局、三菱側による埋立て申請は図 25 のように取り下げられ、図 26 と図 27 にあるように代わって市自らが埋立てを行い市有地とされた<sup>56</sup>。そして、当該市有地は造船所に無償で貸し与えられた。

<sup>56</sup> 横浜市港湾局港湾管財部管財第二課水域管理係からの情報開示資料

昭和46年4月1日

横浜港港務管理者の長  
横浜市長 飛鳥田 一 雄 殿

東京都千代田区九の内二丁目5番1号  
三菱重工業株式会社  
申請人 取締役社長 牧 田 興一 郎

横浜市西区緑町1番1号  
三菱重工業株式会社  
代理人 横浜造船所長 吉 川 徳 夫

公有水面埋立免許申請取下書

昭和45年9月2日付横浜市西区緑町68.72.74番地先公有水面埋立申請は事情により取下げますのでご了承くださいようお願い申し上げます。

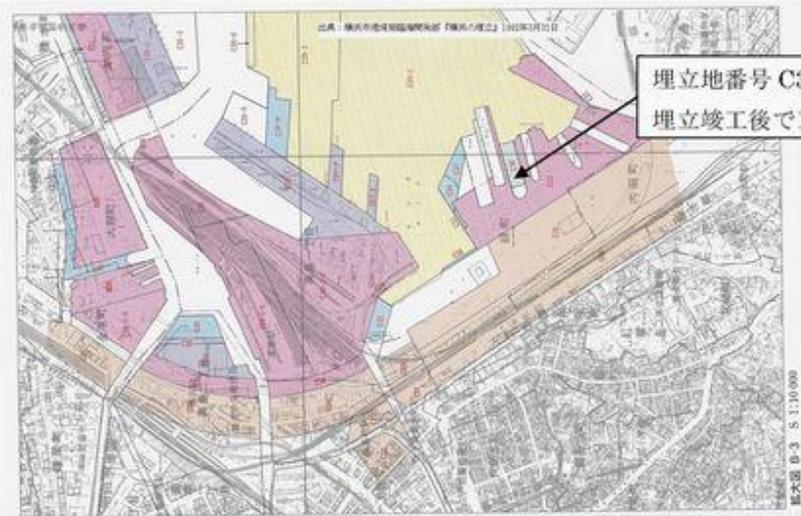


▲図 25：三菱重工からの横浜造船所内埋立て申請の取下げ申請書、昭和46年4月1日付、出典：横浜市



三菱重工業横浜造船所 ミナト横浜の象徴的存在だった。昭和47年には新造船の工事量が100万総トンを記録した。写真は48年

▲昭和48年当時の横浜造船所 上記写真出典：三菱地所株式会社『三菱地所社史下巻』1993年3月6日 380頁



▲横浜造船所内の埋め立て位置図 上記図版出典：横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』1992年3月31日

▲図26(上段) ▲図27(下段)

市との交渉窓口となった元三菱重工業株式会社横浜製作所<sup>57</sup>企画管理部長・天野博道によれば「当時の政治構図が両者<sup>58</sup>の腹を割った話し合いを難しくしていた点も否めない。特に、

<sup>57</sup> 横浜造船所は三菱重工社内組織上「横浜製作所」と称されていた

<sup>58</sup> 市と三菱重工横浜製作所

当所（横浜製作所内）の潮入埋立申請に対して、市が公有水面の埋立部分を市有地とする条件を強要した件は、当社トップの対市不信感を増幅させ、対市関係は一時険悪な状態におちいった。しかし、緑町の工場施設は、工業等制限法・工場立地法等の制限によって、スクラップ・アンド・ビルドによってもジリ貧は避けられないとの見通しとなってきた。そこで、移転によって近代的工場へ脱皮するための条件確保の対市戦略が必要であった。こうして” 当分の間市との接触無用” というトップ意向はあったものの、市との情報・意見交換を水面下で行うことになった<sup>59)</sup>とあり、この件が感情的問題となったが、水面下での実務レベルの接触は継続していく。

続いて横浜都市開発会社は、昭和 45 年 7 月に国鉄高島ヤード払い下げを国鉄に申し入れている。同年 8 月に県と市がそれに関する副申書を国鉄に送付している<sup>60)</sup>。高島ヤードはまだ現役の国鉄貨物輸送の主要基地である。時期尚早であったのだろうか。結果として、払い下げは実現化しなかった。横浜都市開発会社は、その後(株)横浜みなとみらい 21 が昭和 59 年 7 月設立され、それに移行されるまで、実質休眠会社となっていく<sup>61)</sup>。

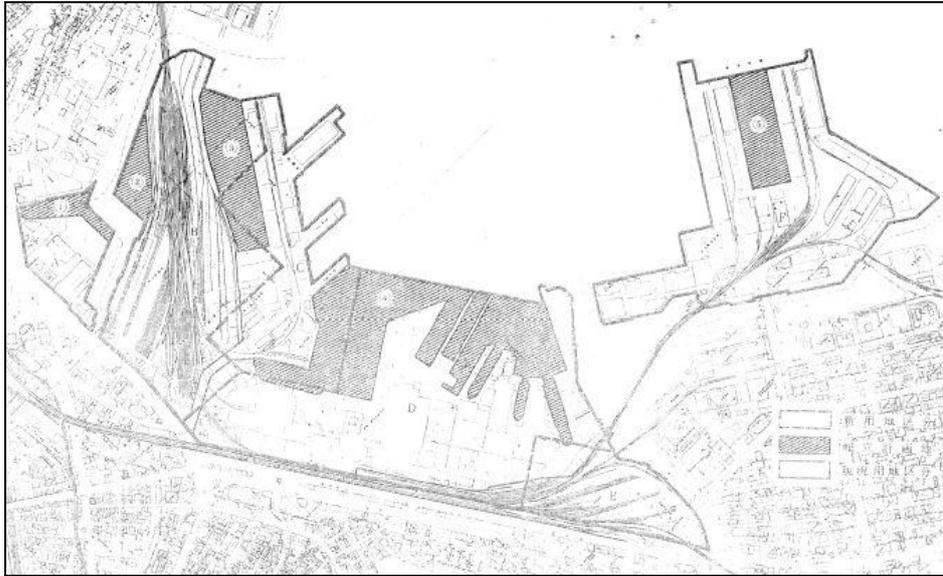
## 2-9 三菱による跡地開発計画

昭和 47 年 3 月に、市企画調整室と環境開発センターによる『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』がまとまった。それまでの調査報告書と異なり、造船所だけでなく、高島地区（国鉄ヤードと埠頭を含む）や国鉄東横浜貨物駅までを含む総合的な構想となっている。ただし、図 28 にあるように、埋立て規模は、高島ヤード用品庫プールと造船所地先の限定的水域、そして新港埠頭の埠頭間などを補完的にするもので、この方針は次の企画調整局と大高建築設計事務所による共同作業での基本構想でも守られる。なお、以前にもそれらしいものはあったが、この段階から MM 地区内に鉄道計画が明確に出現している。

<sup>59)</sup> 横浜製作所 100 年史編さん委員会『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月三菱重工業株式会社横浜製作所発行 125 頁

<sup>60)</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料 No.42』

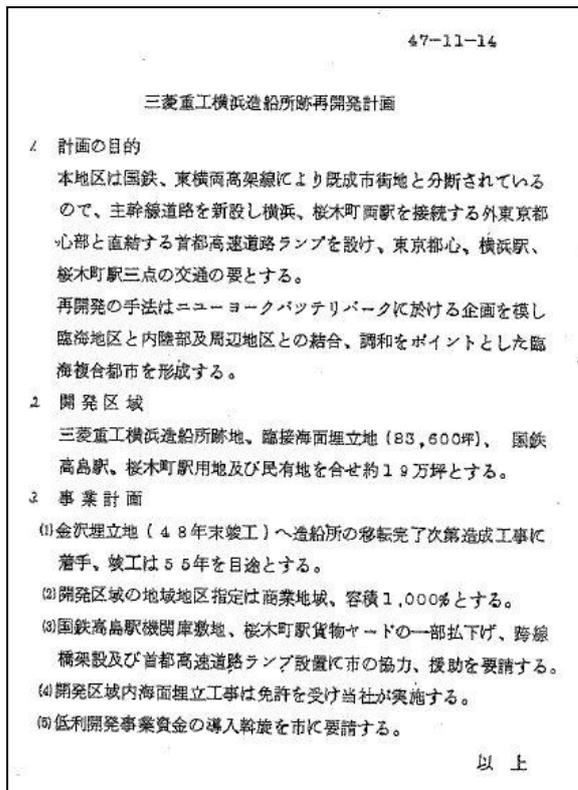
<sup>61)</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料』の『三菱メモ』



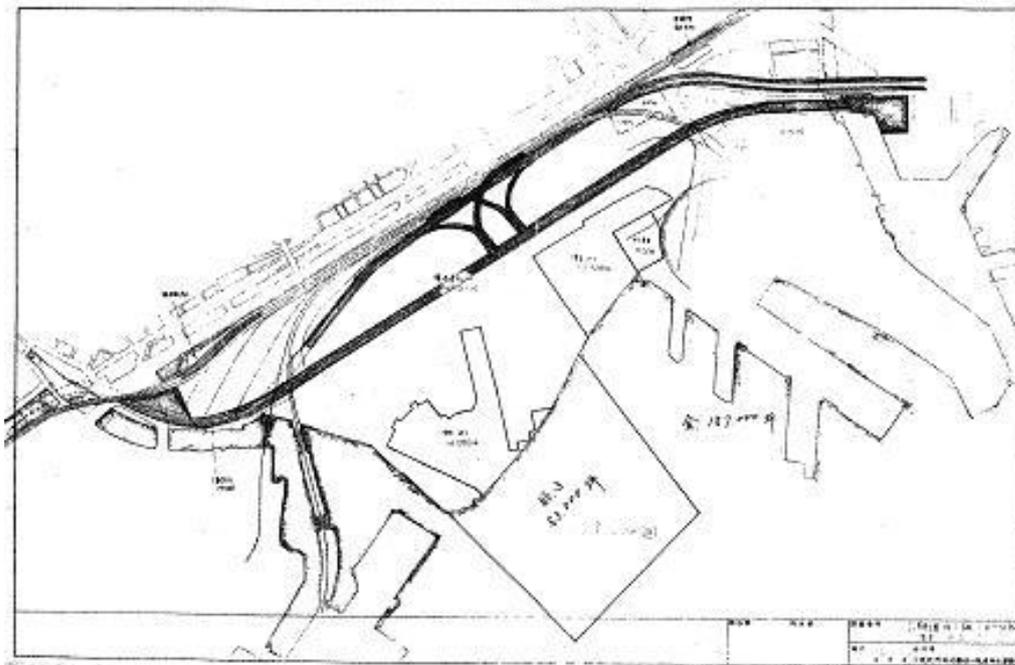
▲図 28：都心臨海部総合整備における限定的な埋立ての方向性を示した、出典：企画調整室・環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』昭和 47 年 3 月

一方、三菱地所は昭和 47 年 11 月になって、新規埋立地を含む横浜造船所跡地開発計画を図 29 のように作成し、三菱重工に提案した。45 年当時にセントラルコンサルタント(株)に依頼したという情報もあるが、図 30 と図 31 の当該計画図<sup>62</sup>がそれに該当するのか、又は別途あるのかは不明である。当該計画図は、造船所地先を公有水面埋立法による免許を三菱側がとり 27.5ha を埋め立てるものであった。既存地盤 35.1ha と合わせて合計 62.6ha となる。現 MM の全体面積 186ha の約 34%程度の規模である。なお、埋立て法線によっては高島埠頭や新港埠頭の航路に影響するが、それがどの程度考慮されたかは定かでない。市が求める関内地区と横浜駅地区を一体化する上で不可欠の両地区を結ぶ幹線道路はあるが、全体は大街区で構成されている。事業化が進んでいる首都高速道路から地区内をつなぐランプもみられる。ただし、具体的な施設計画は判然とせず、明白な公共性も見られない。そして、三菱側は開発に際して、市に公的 low 利融資を期待している。三菱側は自分たちの地区内と地先埋立てで完結しようとしている。

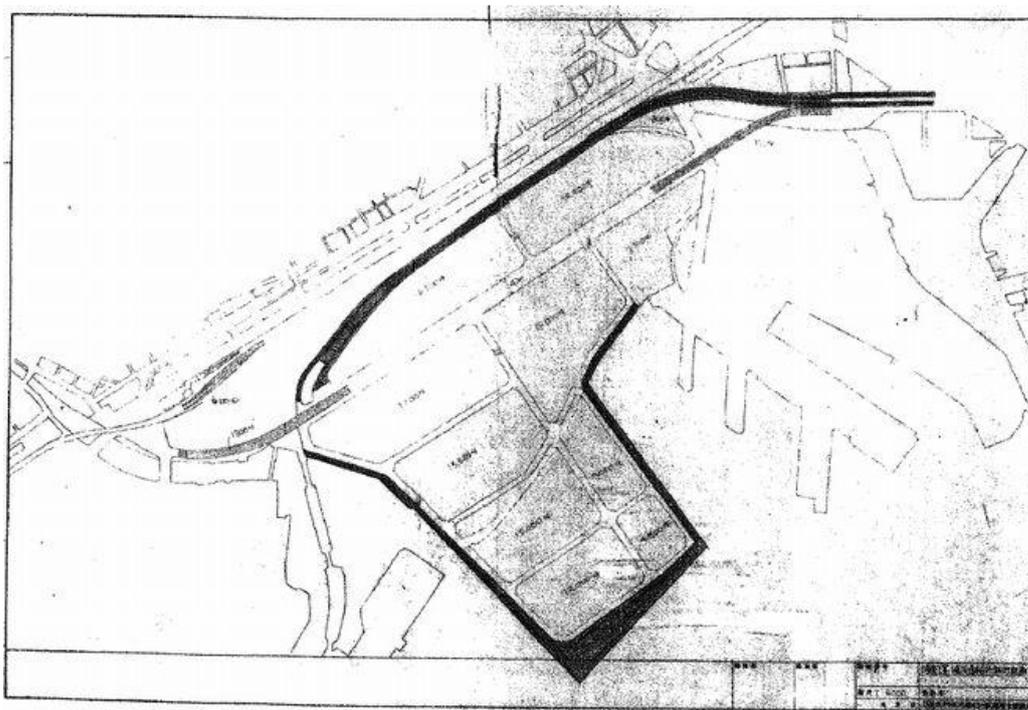
<sup>62</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料』



▲図 29：昭和 47 年三菱地所による三菱重工横浜造船所跡再開発計画（提案趣旨）出典：横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 51』



▲図 30：昭和 47 年三菱地所による三菱重工横浜造船所跡再開発計画その 1（埋立て規模と幹線道路）出典：横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 51』



▲図 31：昭和 47 年三菱地所による三菱重工横浜造船所跡再開発計画その 2（街区計画図）出典：横浜  
市資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 51』

そうこうしている間に、公有水面埋立法<sup>63</sup>が昭和 48 年 9 月大改正された。埋立て利権化問題と環境問題への意識の高まりから、国民共有の財産である埋立て免許を、当該法第二条三項と第四条五項で分譲目的の場合には公共団体に限るとした。これで、三菱側が自ら埋立てを行うことはできなくなった。分譲せず、自社保有を貫けばよいという考えもありえるが、不動産業界の事業形態では難しい。これで、48 年末に竣工する金沢地先埋立地への移転を、市が三菱側に働き掛ける材料がなくなった。このような状況下の 48 年 4 月の人事異動で、農業政策の専門家であった小澤恵一が企画調整局企画課長に就任した。田村局長に信頼され、三菱問題処理の中心人物となっていく。

## 2-10 鉄道延伸線問題

横浜市が国鉄に強く期待したものに、MM 地区への鉄道の延伸と経営がある。貨物輸送ではない、東京と直結する旅客輸送である。前述の様に、六大事業構想の提案時から、新宿と直結する鉄道建設が計画されていた。それを市は国鉄に求めた。

平成 16 年 2 月 1 日に開業した「みなとみらい線」は東急東横線が延伸したものである。だがそれまでの交渉過程では、国鉄横浜線を東神奈川駅から MM 地区に延伸することで、国鉄との交渉が進められていた。横浜線は横浜と相模原そして八王子を結ぶ路線で東京都の直結ではないが、相模原は神奈川県央の拠点都市としてリニア新幹線駅も予定されてい

<sup>63</sup> 大正 10 年 4 月 9 日法律第 57 号

る。また、国鉄の路線が結ばれていれば、東京方面との連結も難しくはない。

ただし、昭和 62 年 3 月に実行された国鉄分割民営化によって、「とても新規事業への参画も投資もできる状況になく<sup>64</sup>」、他の鉄道事業者である東急電鉄・京急電鉄・相模鉄道：市営地下鉄と交渉を重ねざるをえなくなった。結果として、東急横浜駅から桜木町駅までの盲腸路線の廃止メリットと、横浜駅の地下化による上空利用、そして MM 開発への参入の可能性を考慮して、62 年 6 月東急電鉄は決断した<sup>65</sup>。

みなとみらい線とは横浜駅と元町・中華街駅までのわずか 4.1km の短い鉄道路線である。そのため、第三セクターの横浜高速鉄道株式会社が設立された。横浜市を筆頭株主とする官民共同で出資して平成元年 3 月設立された鉄道事業法による第一種鉄道事業者として事業免許を受け、その所有・管理・運営の全てを行う事業主体である。東急電鉄と相互乗り入れして運行している。なお、事業費は、平成 15 年度時点で約 3,000 億円の巨費となっているが、MM 地区内の地権者は鉄道開通に伴う受益者負担の観点から、総額 500 億円を負担している<sup>66</sup>。

昭和 59 年 7 月に設立された MM 開発をプロデュースする「横浜みなとみらい会社」の社長に、元大蔵事務次官・前国鉄総裁の高木文雄が細郷市長に招かれて就任した。高木の使命は、高島ヤード問題の解決と国鉄横浜線の MM 地区への延伸であった、と理解する。結果として、高島ヤード問題は解決が長引き、国鉄延伸は頓挫した。

## 2-11 市による計画調整への転換

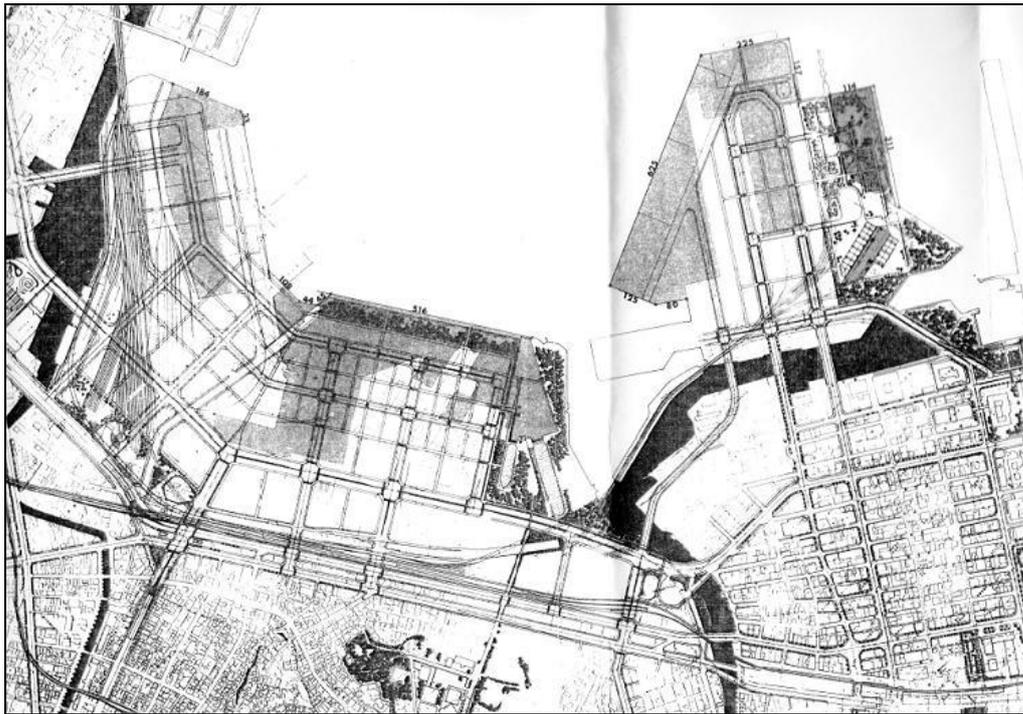
三菱でなく市が埋立て事業者となることを前提に、市と三菱そして国鉄の三者による大プロジェクト化に向けた諸条件の整理と構想づくりが開始された。市企画調整局では昭和 49 年 8 月に、自ら MM 開発のプランづくりをするプロジェクトチームを局内に発足させた。この作業のために、企画調整局内の技術系の係長クラスが集められ作業部隊が編成された。東大都市工学科出身の企画課主査がまとめ役だった。一度、絵を描いてみるという趣旨で、フィジカルプランを作成するのが目的であった。

---

64 廣瀬良一『みなとみらい線誕生物語』神奈川新聞社 2004 年 3 月 1 日 39 頁

65 廣瀬良一『みなとみらい線誕生物語』神奈川新聞社 2004 年 3 月 1 日 39～44 頁

66 廣瀬良一『みなとみらい線誕生物語』神奈川新聞社 2004 年 3 月 1 日 39～44 頁



▲図 32：都心臨海部再開発構想図 出典：市企画調整局・大高建築設計事務所『都心臨海部再開発基本構想報告書』昭和 50 年 3 月

埋立範囲を確定する埋立法線の検討担当、関内地区と横浜駅地区をつなぐ交通担当、地区内外をつなぐ鉄道担当、緑地担当、歩行者ネットワーク担当、上下水道担当、そして土地利用のボリュームと用途の担当に分かれていた。担当者が下作業をやり、適宜集まり議論を繰り返した。そこに田村明と交流があった大高建築設計事務所スタッフが参加した。当時、田村局長や小澤企画課長がこの議論に加わったことはなく、部下たちに任せていた。都市デザイン担当者の名前もあった<sup>67</sup>。水際線緑地をつくることや、赤レンガ倉庫と造船所内ドックの保存はこの当時から検討対象となっていた。なお、堀勇良（建築史家・元横浜開港資料館調査研究員）によると、田村はこの時期、東京大学生産技術研究所教授（昭和 49 年就任）で建築史家の村松貞次郎に、大高建築設計事務所を通じて、赤レンガ倉庫と造船所内ドックそして高島ヤードの歴史的価値を鑑定するよう依頼したという。

総合的な開発構想が図 32 のように、50 年 3 月に完成した。後に細郷市政下の八十島委員会で議論となった、市全体の昼夜間人口比を指標にした市の就業人口を増加させる考えはまだ出ていない。当時の市幹部には当該地の開発ポテンシャルへの不安感があったが、担当者たちは段階的に出来ていくだろうと考えていた。一方、三菱側は 49 年当時、市が前述の内部作業を始めるにあたって、自社の希望を述べている<sup>68</sup>。造船所地先や周辺を埋め立て、公共施設用地を確保するのはよいが、造船所の所有地約 30 ヘクタールは一切削らないで欲

<sup>67</sup> 元大高正人建築設計事務所の中尾明氏（株式会社都市設計研究所代表取締役）証言

<sup>68</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42 号』

しい、と。

構想図は横浜造船所や高島埠頭に加え国鉄高島ヤードと東横浜貨物駅を含む大規模なものだった。この段階で、地区内外をつなぐ幹線道路は一本のみで後の臨港幹線道路はまだ存在しない。埋立ても造船所地先と高島ヤードの用品庫プールそして新港埠頭のみで限定的であった。この構想案は物的計画（フィジカルプラン）のみで、開発方式としては土地区画整理事業を前提としたが、まだ開発に関する負担関係の整理は未着手であった<sup>69</sup>。絵だけがまず完成した。

## 2-12 移転交渉の具体化と停滞

三菱重工内部資料<sup>70</sup>によると、昭和 45 年 4 月三菱重工常務会の承認を得て、金沢地先への移転について横浜市との正式な折衝が開始された。46 年 8 月に移転予定地の用途が原動機・機械対象から新造船対象に変更された。48 年 7 月に追加埋立て 11 万坪を市に申し入れている。ただし、49 年以降、新造船見通しの悪化と会社全体の事業環境悪化で、移転交渉を白紙に戻すことを検討する状態となる。

社内的な検討がなされた。三菱重工の移転前提で市有地（金沢地先埋立地）が確保整備されているため損害賠償請求もありえること、企業の社会的責任が問われること、市からの反発で造船所運営への規制が厳しくなること、造船以外の分野の公共工事受注に影響がでること、などを考慮して対応策が練られた。移転により三菱重工が損失を被らないように市が配慮することを前提に、移転の約束はするが移転時期は極力先に延ばす。移転用地購入には 2 年間の猶予期間を設け、今後の情勢や、跡地開発の目処、更に横浜造船所の将来構想を慎重に検討し決定する。そして、解約可能なものとする。

51 年 3 月に『横浜造船所の金沢地先埋立地移転の協定（売買予約契約、覚書付）』が結ばれた。48 年のオイルショックによる経済の混乱が造船不況へと発展していく中での仮契約であった。協定書第 2 条に、移転の時期は 53 年 3 月 31 日までに協議して定め、移転の時期に関して延期事由を覚書で補完した。

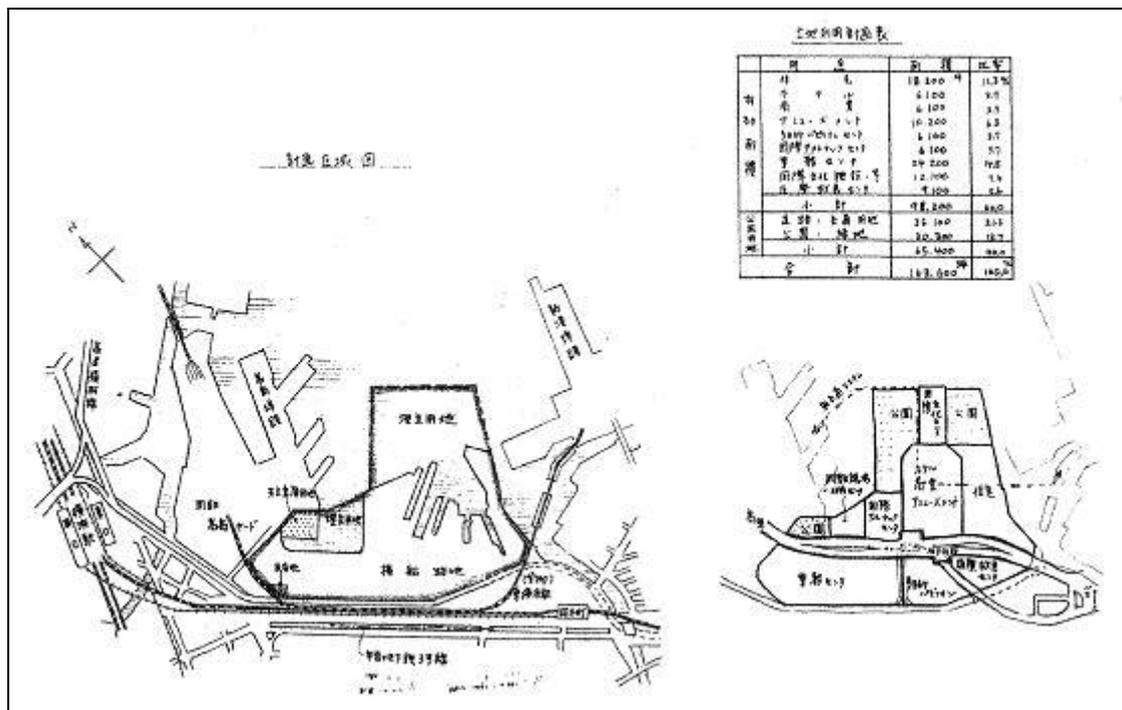
覚書 1 項で、移転時期は次の事由が生じた時、解消又は延期しうるとした。

- ① 移転跡地周辺の都市開発事業が遅延したとき
- ② 移転跡地の開発条件の整備（海面埋立て、交通体系等の公共施設・国鉄施設の移転促進）が遅延したとき
- ③ 経済情勢の著しい変動により三菱重工が誠意をつくしても事実上延期せざるをえない事情となったとき
- ④ 三菱重工が移転により通常の企業負担の限度をこえる損失を被ることが明らかとなるとき

<sup>69</sup> 元大高建築設計事務所の中尾明氏証言

<sup>70</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42 号』

以上の条件をふまえ、その後、三菱側は内部的に、契約の履行又は不履行を議論していく。その後、三菱重工は社内に発足させた「YKプロジェクトチーム」に、金沢地先埋立地移転問題と跡地開発問題を検討させていく。52年9月、造船不況の深刻化により金沢地先埋立地への移転断念も社内的な検討組上における中で、再度三菱として造船所跡地開発の構想を図33のようにつくりあげた。47年当時の埋立て構想をベースにしているが、公的施設とみえるものを多く配置している。高島埠頭の方から新交通システム（破線）のようなものが地区内を通過し、新港埠頭方面に伸びている。開発内容的には、業務センターが24,000坪、住宅が18,000坪、そして国際文化施設等で12,000坪が主要なものとなっている。三菱地所が得意とする業務系は旧造船所の基盤部分に計画され、埋立て先端部に臨海公園と国際系が配置されている。ただし民間事業者の制約として、自己所有地とその地先しか対象エリアとすることができず、市が50年に発表した総合的な開発構想図とはおおきく異なっている。



▲ 図 33：三菱重工『YKプロジェクトチーム造船所跡地開発構想』昭和 52 年 9 月 出典：横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 51』

一方昭和 52 年 12 月頃、三菱重工は予約契約の扱いについて市に解約を含め打診した。市は三菱重工からの申し入れに対して反論した<sup>71</sup>。その 52 年 12 月 20 日付の非公式メモが存在する。

金沢地先移転を前提に、横浜都市開発会社の設立にも市長や知事が発起人に名を連ねた。

<sup>71</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49 号』

市会にもそのように報告している。これまでの三菱からの早期取得の要望を受けて、埋立  
てが先行した金沢地先の 1 号地を割りつけた。面積と区画等への具体的な要望が三菱から  
出ない中で、市の判断で 17 万坪を確保した。その後の要望で大規模造船所用として 30 万  
坪拡大案を受けて、将来の埋め出しまで検討した。売却価格や条件等で三菱の意向を最大  
限配慮してきた。横浜造船所が移転しないで居座り続けることは、市が進める都心部強化  
事業の死命を制するので、他への移転か閉鎖かを明らかにして欲しい。工場操業を続ける  
と、暫定的に処理していた問題が顕在化する、工場敷地内の増改築制限と緑化義務、そし  
て公害防止の実施、岸壁改修等と海面利用への港湾管理面からの非協力、更に臨海道路や  
臨海公園も工場敷地のままでの都市計画決定もやぶさかでない、とまで述べている。

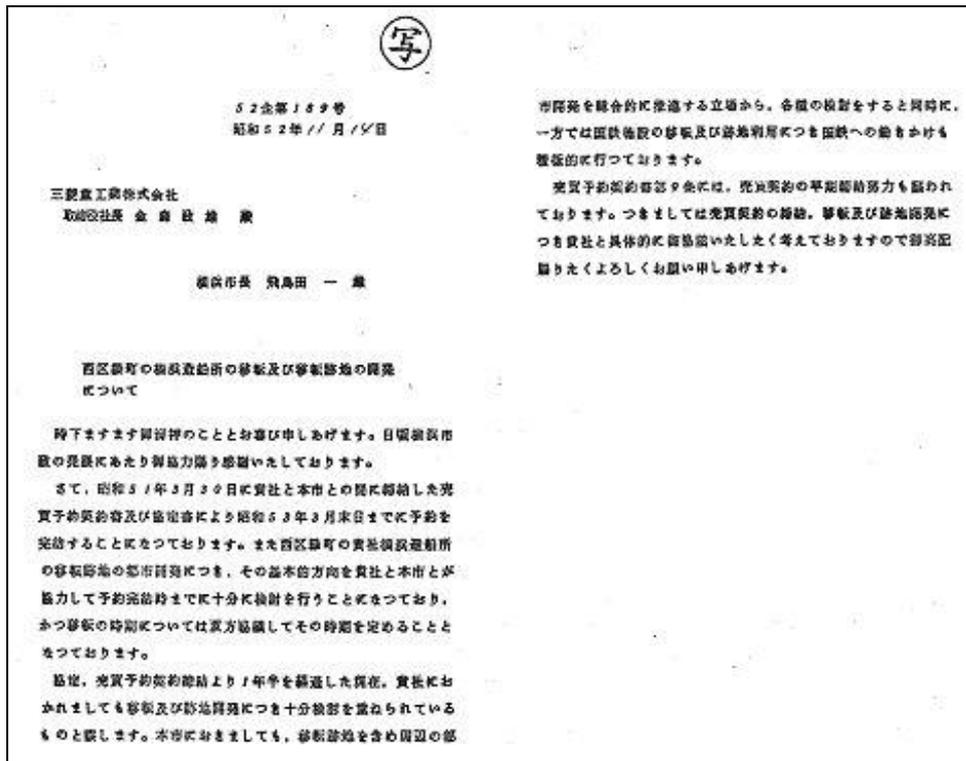
特に重要なこととして、東横浜貨物駅移転に引き続き高島ヤード問題での国鉄との調整作  
業がおおきく時機を失うことを危惧した。国鉄ともトップ・準トップ会談を経て、関係者  
による定期ミーティングを進めており、国鉄も積極的な協力姿勢にある。跡地開発に関し  
ては、そのポテンシャルアップのために長い時間をかけて色々な手を打っていく必要があ  
り、市としても努力している。ただし、リスクをすべて市が持つということは承服できな  
い。ここまで市は自らの立場を述べ切った。

市民からの反対を押し切り、昭和 52 年 12 月 13 日社会党委員長に就任した飛鳥田市長は  
国会に議席を得るために、横浜でなく都内から衆議院議員に立候補するしかなくなる。そ  
のため 53 年 2 月 27 日、市会の大久保議長に市長退職を正式に申し出る。52 年 11 月付で  
出された図 34 の三菱重工への市長申入書<sup>72</sup>は、市も国鉄との調整などで努力しているのだ  
から三菱側としても移転を早く決断して欲しい、と促した。飛鳥田は金沢地先埋立地に移  
転する企業に対して税の免除を定める条例の素案を提示した。革新市政としては異例の策  
で、飛鳥田市長と田村局長によるおおきな決断といえる。これは翌年に「横浜市金沢地先  
埋立地移転企業に係る固定資産税、特別土地保有税及び事業所税の免除に関する条例」<sup>73</sup>と  
して条例化される。飛鳥田は市長在任中に、三菱移転の道筋をつけようとした。田村もこ  
の申入れ書を抱えて東京の三菱重工本社を訪れている。

---

<sup>72</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49 号』

<sup>73</sup> 昭和 53 年 12 月 15 日条令代 78 号



▲図 34：昭和 52 年末時点での飛鳥田市長名による三菱重工への移転促進要請文、出典：横浜市史資料室  
『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49』

しかし、三菱重工は移転仮契約の延長を強く要請した。これは、三菱重工との覚書（前述）の国鉄調整の難航による「移転跡地の開発条件の整備（海面埋立て、交通体系等の公共施設・国鉄施設の移転促進）が遅延したとき」と造船不況の「経済情勢の著しい変動」条項に沿ったものだった。市は 53 年 4 月から仮契約を 2 年間延長に応じるしかなくなった。そして、飛鳥田市長は三菱移転問題に決着をつけることなく、市を 53 年 3 月 1 日付で去った。田村も理解者を失うことになる。

### 第3章 みなとみらい21第2期：事業化への再調整

田村明の下で三菱との交渉役を粘り強く務めてきた企画調整局企画課長の小澤恵一は、細郷市長の下で都心臨海部整備事業の再調整を開始する。小澤も田村の思想を受け継ぎ民間主体の開発を志向する。造船所跡地の開発ポテンシャルに不安を覚える三菱に配慮し、コンベンション施設や美術館等の公的開発を民間開発に先導させる方式を計画する。三菱の公的負担を軽減しつつ、三菱が長期的にまちづくりに責任を持ち続ける枠組を考え続けた。高島ヤード問題を抱える国鉄への対応を先送りにして、市と三菱は造船所移転と跡地開発の基本合意書に昭和55年調印する。国と県市そして住都公団や国鉄まで参加した八十島委員会構想の54年の発表以降も、大高建築設計事務所により埋立てと開発構想そして都市側と港湾側のあり方に関して度重なる検討が加えられる。その結果、港湾業界からの具体的な土地需要の要求により、中間案から最終案へと埋立て規模は拡大していく。一方、内港地区再開発で都市的用途の導入を図る運輸省と都市内港湾へ都市側からの拡大を志向する建設省の間で、臨港地区の扱いに関しておおきな議論が展開された。最終的には都市的港湾のモデル事業としての国際会議場や日本丸メモリアルパークが誕生していく。小澤は、埋立てが無から有を生むものでなく、長期的な負債となることを懸念していた。結果として57年4月、関係者が大同団結して最終形の埋立て法線に合意した。そして、みなとみらい21担当から小澤は異動することになる。

#### 3-1 事業性と計画変更：八十島委員会構想から最終案へ

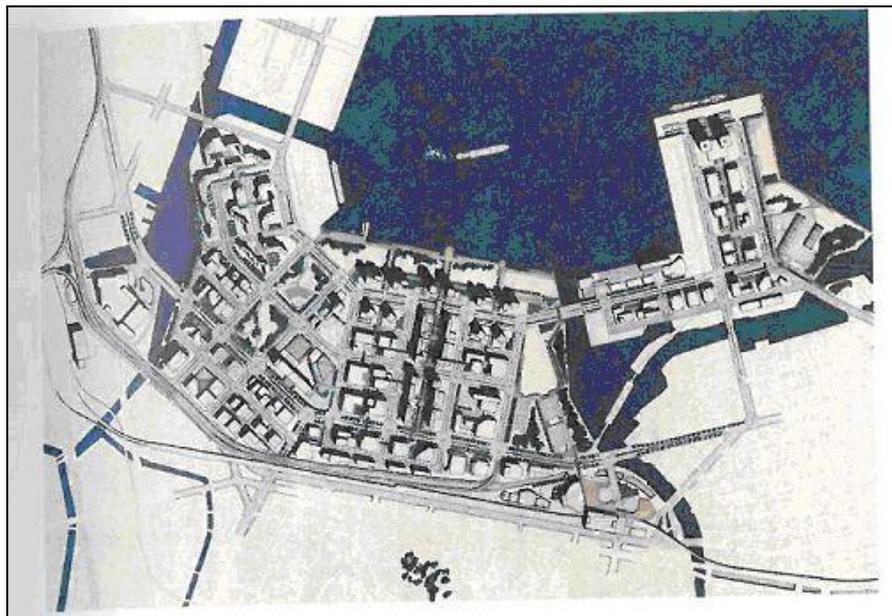
昭和53年4月に新市長細郷道一が登場する。横浜市出身で、元内務官僚の細郷は飛鳥田路線の継承を表明して当選した。横浜の下町出身の弁護士政治家飛鳥田とは、毛色を異にする政治家だった。細郷も、飛鳥田退任後に一旦とまりかけたMM開発を再調整して促進しようと考えた。そのため、三菱側との再調整が始まる。

市は交通工学の重鎮で東大教授の八十島義之助を委員長にして、53年11月にMMの開発構想を再検討する調査委員会を立上げ、翌年54年12月に図35のような構想案を提示した。八十島は飛鳥田・田村時代の「専門委員」四名（浅田孝・高山英華東大教授・八十島義之助東大教授・河合正一横浜国大教授）で唯一継続した委員であった。小澤恵一の証言によれば、MMのために八十島に残ってもらったという。なお、当該調査は当時の国土庁の調査費である国土総合開発事業調査費（調査の部）で公共事業の調整のために行われるもので、大きく二つ以上の省庁間の共同調査と課題調査に分けられる<sup>74</sup>。ここでは共同調査ということで、運輸省と建設省が行うこととなった。そして、建設省・運輸省・市等による「横浜市都心臨海部総合整備計画調査」として二ヵ年調査で行われた。市のイニシアチブは垣間見られるが、形式上はあくまでも国土庁による「国の調査研究」であった。

また並行して、建設省と運輸省の予算により同様な調査が行われ、調査担当の大高建築設

<sup>74</sup> 小澤恵一『横浜市都心臨海部総合整備計画』雑誌『港湾都市』<sup>74</sup>昭和56年6月、17頁

計事務所の中尾明は市とそれらの調査を掛け持ちしたという<sup>75</sup>。全体の調査委員会の委員として、国土庁・建設省・運輸省・道路公団・首都高速道路公団・国鉄・住宅都市整備公団・神奈川県土木部・横浜市の港湾局・都市整備局・道路局・交通局そして学識経験者が参加し<sup>76</sup>、事務局は小澤恵一の企画調整局企画課が担当した。作業は、大高建築設計事務所（担当は中尾明）が受け持った。中尾明は昭和 50 年の MM の構想づくりから現在のまちづくりまで一貫して、MM に 40 年近く関わることになる。



▲ 図 35：八十島委員会構想昭和 54 年 出典：(株)横浜みなとみらい 21『横浜みなとみらい 21-創造実験都市-』2002 年 3 月

八十島委員会の中には別途「五人委員会」が組織されていた。運輸省の竹内良夫元港湾局長<sup>77</sup>、建設省の依田和夫都市局都市計画課都市交通調査室長<sup>78</sup>、学識として八十島義之助とその副として東大都市工教授から横浜国大教授に転じたばかりの井上孝がいた。それに建築家大高正人が作業担当として加わった。八十島は竹内の東大の先輩格で、同じく東大卒の依田からみると大先生であった。

運輸省はインナーハーバー（内港）の再開発により、臨港地区で都市的用途への変更を意図し、新たな都市的港湾の姿を考えていた。建設省は埋立地を含む新たな都心臨海部づくりで、再開発事業と連携した新たな区画整理事業方式の導入を考えていた。ただし、後述するように、区画整理事業については、当該事業の中で住都公団が建築に関することはなく、結果的に通常の区画整理事業方式と変わらなくなった。ただし一方、共同溝や地域冷暖房

<sup>75</sup> 中尾明ヒヤリング記録 2015 年 2 月 7 日

<sup>76</sup> 小澤恵一『生きている都市つくる都市』ぎょうせい 1991 年 5 月 1 日、269 頁

<sup>77</sup> 当時、国際臨海開発研究センター理事長

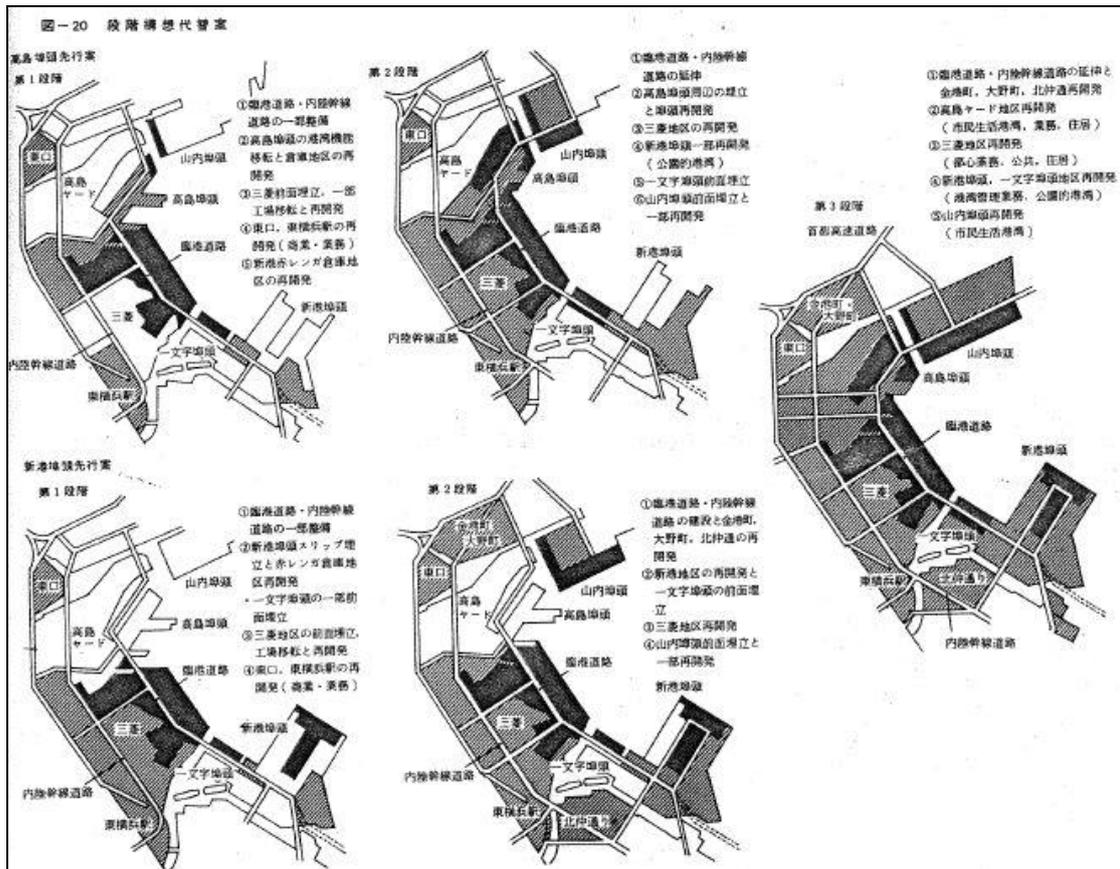
<sup>78</sup> 昭和 55 年 7 月から建設省都市局区画整理課長

そしてゴミの真空集塵システムの導入など、先進的な基盤整備が行われたのも事実である。

さて、議論の変遷を調査報告書から見てみる。MMの調査報告書は、八十島委員会以降も一貫して大高正人が主宰する大高建築設計事務所が担当した。なお、建築家大高正人は田村明の友人で、浅田孝との関係も深い人物である。

#### ①埋立て拡大への懸念：八十島委員会のフォロー（図 36）

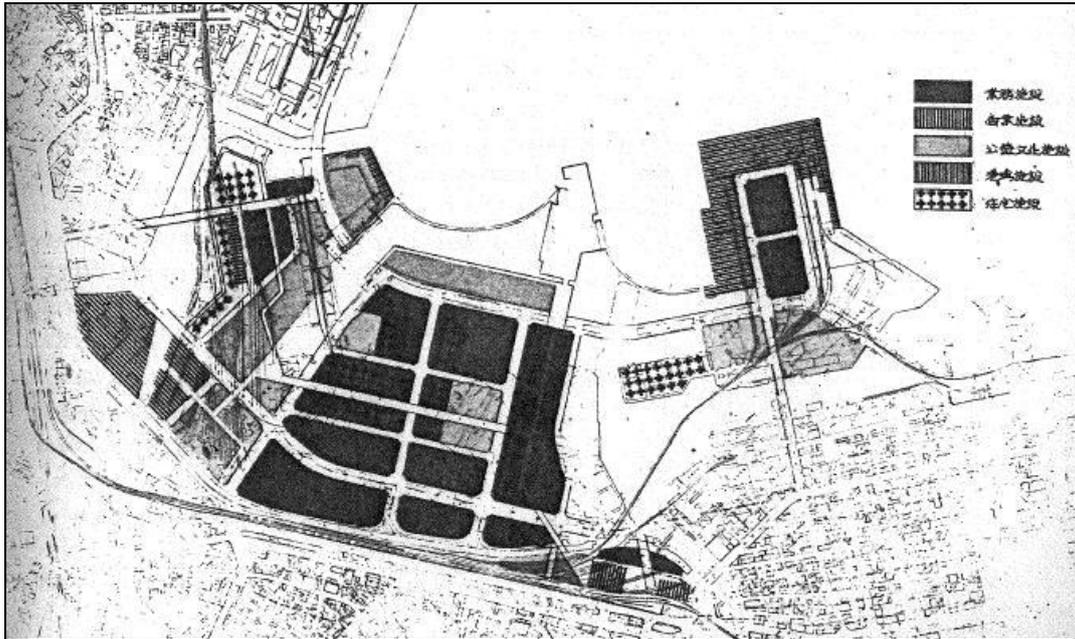
大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備計画構想報告書』昭和 55 年 3 月によれば、国土庁の調査研究費を受けて市が昭和 53 年と 54 年度の二カ年調査で設置した八十島義之助委員会の構想を受けて、市は続いて同委員会で開発人口規模や段階的開発のバリエーションを検討した。その中の「埋立面積と事業採算」項目で、「本計画の事業採算性は、埋立によって、割安な土地をどのように効率よく生み出すかによって、大きく変化する。埋立の面積を大きくすれば、それだけ事業採算上は有利に働くものと考えられる。ただし、そのようにして宅地面積を増やすことは、事業上はそれだけの需要が必要になることであり、仮に需要が少なく土地が埋まらないという状況が想定されるとすれば、それだけのリスクを負うことになるので、必ずしも面積が大きい方が事業上有利であるとは限らないのだが、それはまた別の問題である」という認識を示していた。控えめな表現ではあるが、埋立規模の拡大は将来的な負債となる可能性があることを指摘している。なお、この時点では既存地盤と埋立地を含めた土地区画整理事業を行うことが検討の俎上に乗っているが、まだ確定していない。



▲ 図 36：開発の対象地区別先行案 出典：大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備計画構想報告書』昭和 55 年 3 月

## ②新たな土地需要の発生：港湾機能の再編（図 37）

次に、大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備基本計画報告書』昭和 56 年 3 月によれば、埋立計画として「都心臨海部の計画は、就業人口 19 万人、居住人口 1 万人の新しい都心を創ろうとするものである。それだけの都市集積を受入れるためには、相応の土地が必要であり、現況の土地面積だけでは足りない。先に概略算定したように、土地需要としては、かなりの高密度開発を前提としても、約 180ha の面積が必要である。現在地区の面積は、全体で約 110ha であるので、その差分を埋立てによって生み出すことが必要となる」と述べ、導入機能からの検討として、「都心臨海部に導入したい機能の面からも、埋立ての必要性は考えられる。本計画の重要な課題のひとつに、都心部における交通ネックの解消があげられるが、それを実現する新しい道路網の形成のためにも、現況の土地の形態は適当ではない。また、港湾機能の再編という面からも、地区に今後想定したい旅客船バース、フェリーバース等の機能に対して、現在の水際線の形態は、必ずしも充分ではない。そうした新たに導入する機能に対応すべく、土地の形態を変更してゆく必要がある」と結論づけている。埋立て拡大への強い意思が働いている様子が見取れる。



▲ 図 37：中間案での地区別機能配置計画図 出典：大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備基本計画報告書』昭和 56 年 3 月

### ③市案としての中間案：港湾業界からの圧力

MM の計画は、八十島構想発表後に徐々に変わっていく。大幅に変わる分岐点が、八十島構想をベースに大幅に手を入れた「中間案」の出現で、その次がこの「中間案」から更に埋め出しが行われた「最終案」となる。そして、MM 計画の中心人物である小澤恵一は『横浜市都心臨海部総合整備計画』として、雑誌『港湾都市』<sup>79</sup>昭和 56 年 6 月で以下のように述べている。八十島構想をベースに業界の要望も聞きつつ市案を作成中であるとし、「三菱重工業との協定上では『昭和 60 年 3 月末日までに可及的速やかに移転を完了する』こととなっている。しかし、市の希望としても早く事業に着手したいこともあり、見通しとしては昭和 58 年 3 月末には移転を完了する見込みである。この外に、港湾関係業界、経済界等とこの提案をもとに話し合いをしてきた。そして、原則的に了解し、バックアップする方向にある。ところで行政的には、この提案<sup>80</sup>は、横浜市案ではないわけであり、また、その後に状況も変化した。都市づくりという視点、特に即地的検討は状況も不安定であり、委員会では十分にできなかったこともあった。そこで、横浜市案とすべく、市内部で作業をしてきた。さらに、横浜市・国鉄問題協議会にも都心臨海部会が設置され、東横浜貨物駅・高島ヤード等についても検討がはじめられた。以上のような状況の変化を踏まえ、未だ明確にならない部分はそれとして、一歩進めるために、昭和 55 年 11 月に市案の中間報

<sup>79</sup> 昭和 56 年 6 月 1 日発行 17 頁

<sup>80</sup> 昭和 54 年 12 月に報告書がとりまとめられた八十島義之助委員会による基本構想

告<sup>81</sup>を発表した」と小澤恵一は述べつつ、「現在、横浜市案を作成中であるが、そのベースはあくまでも八十島委員会の提案である」としている。つまり、まだ所謂「中間案」を対外的に公表する段階には来ていない。

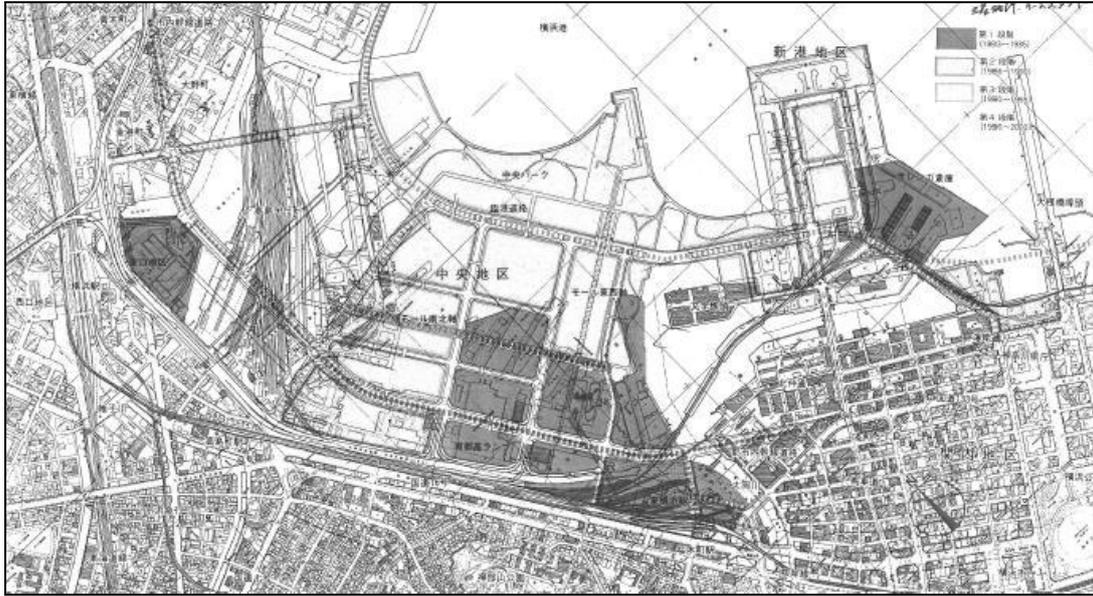
#### ④ 中間案の公表：港湾整備事業と土地区画整理事業（図 38）

この「中間案」が発表されることになる。横浜市『都心臨海部総合整備基本計画』が昭和 56 年なので、同年 7 月頃の公表と類推されるが、所謂「中間案」を対外的に市として公表するための冊子である。同年 3 月と 6 月の時点ではまだ公表する社会状況にないと判断していたものである。この中で埋立計画の基本方針として「土地需要を満たし、新しい都市空間の整備と市民的港湾の再整備を図るため、一部水域約 70ha の埋立を行う。埋立法線の位置及び形態については、主として次の 3 点を踏まえて計画する。(1)開発の各段階及び将来における水域利用に支障をきたさないこと。(2)本地域の土地利用及び空間整備にふさわしく、かつ、事業計画に見合う土地の量及び形態が確保できること。(3)本地域の整備が、既存の都心の骨格を根本的に変更せずに実施し得る範囲であり、かつ、既存市街地から水域をあまり遠く引き離さないこと」としている。

次に、事業手法と事業主体として「(1)港湾整備事業：中央地区の臨港道路を含む前面及びドックパーク並びに新港地区における岸壁、護岸等の港湾関連施設については、港湾整備事業により整備する。(2)都市計画事業：中央地区の臨港道路を除く内側で、ドックパークの北側の地区の整備については、事業の総合的、効率的な実施を考慮して、土地区画整理事業等を中心とした都市計画事業として実施する。なお、当該地域内の公有水面埋立事業については、原則として市が実施する。上物整備及び街づくりとして、文化施設、国際交流施設及び行政施設等の公益施設については、公共セクターが主体的に整備していく。その他の施設については、極力民間エネルギーを活用して建設することにより、活気ある表情豊かな街の形成を図る。必要な地区については、市街地再開発事業等を実施する」と事業区分と役割分担も明快に述べている。また、臨港地区の扱いについて「前述の港湾整備事業により基盤等の整備を行う地域については、臨港地区とし、その他の地域で現に臨港地区の指定がなされている部分については、これを解除する」と方針を明確化した。

---

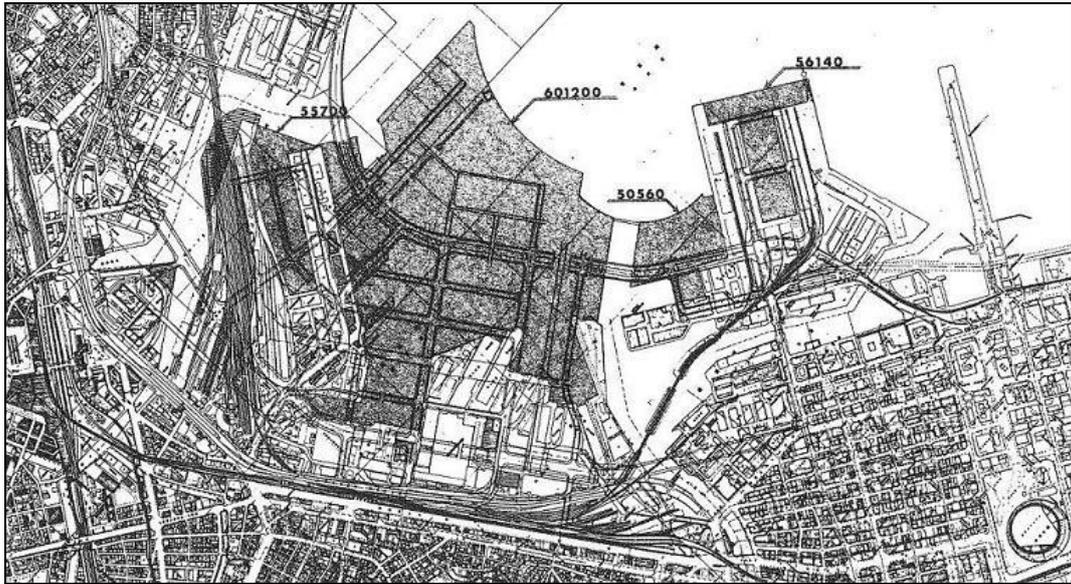
81 どのものを指すのか不明



▲ 図 38：公表中間案・横浜市『都心臨海部総合整備基本計画』昭和 56 年 7 月頃 出典：同報告書

⑤ 最終案で決着：大幅な埋立てと国際会議場の建設（図 39）

そして、大幅な埋め出しとなる「最終案」が出される。大高建築設計事務所による『都心臨海部総合整備基本計画調査（2）報告書（みなとみらい 21）』昭和 57 年 3 月は、中間案に比べ埋立て規模を更に拡大する意思を明快にした。その報告書序文で「先に提示された市基本計画以降、埋立法線を規定している前提条件にいくつかの変化が生じており、それに伴って法線の再検討が必要となった。大きな条件の変化は、a 帷子川放水路の整備計画に伴い水路幅員を確保する、b フェリーバースその他新港地区に想定していた港湾機能の変更である。さらに、上記の変化に伴い減少する埋立て量をいかに回復するか、のみならず事業的には、より埋立て量を増やす可能性がないか、法線の形態としては水際線からのヴィスタを横浜港のシンボルであるベイブリッジに向けることができないか、都心軸との関係をどう整理するか、等の検討課題がある」と述べた。新港地区での埋立規模はその後微妙に変化するが、MM 全体の開発規模 186ha の内、埋立規模は 76.2ha でほぼ変わらない。



▲図 39：埋立法線図 出典：大高建築設計事務所『都心臨海部総合整備基本計画調査（2）報告書（みなとみらい21）』昭和57年3月1頁

更に本文中で港湾サイドの土地需要として「都心臨海部の水際線は、港湾サイドの機能としてさまざまに利用される。中間案時に想定されていた水際線利用の各種機能が、その後の港湾計画の作業の中で検討され、一部変更されつつある。それは、そのまま水際線の再検討を必要とする要因となる。具体的には、高島地区で確保することとしていたバース数、その規模、新港地区で確保することとしていたフェリーバースの数、新たに加わった第三管区海上保安庁の防災基地構想等の変更要素があり、それを満足する形での法線計画が必要になって来ている。さらに、水際線利用のみならば、国際見本市会場等のように港湾サイドで利用したい土地需要についても、中間案時点よりは、かなりの量のニーズが提案されている。周辺地区とのバランスを保ちながら、可能な限りこうした土地需要を満たすことが求められることになり、埋立法線を考える上では、最も重大な要件となっている」と述べている。最初の水路幅やバース数の理由もあるが、国際会議場等の港湾サイドでの利用目的が拡大していく背景が読み取れる。

そして、埋立法線の検討を A～E 案で検討し、最終的に C 案と呼ばれる現況案が、土地の量が中間案に比較して約 10ha の増加となり選定された。なお、課題も指摘されている「港湾サイドの土地需要に応じて、水際線を大きく張り出し、ベイブリッジに向けた埋立法線計画としているため、せっかくの街づくりの中で、都市と海との間の距離が遠くなってしまっている点である。今後の課題としては、この都市と海との距離を埋める努力、それはその部分の土地利用計画であり、あるいはより小さなスケールでの水を引き込むと言った努力であろうと思われる」とある。

港湾サイドの圧力により、海は更に遠くに行ってしまった。最後に「都心臨海部コント

ロール態勢」として、市、住宅・都市整備公団（以下「住都公団」という、現在の独立行政法人都市再生機構「UR 都市機構」）、三菱、国鉄の役割を検討している。この中で、住都公団については土地区画整理事業施行者の役割以外に、自ら住宅やオフィスを建設する事業者の役割も期待している。また、国鉄についても独自の土地利用を期待しているが、その後の分割民営化で動きを作れなかった。

当論文の主題は、異なる開発主体がそれぞれに如何なる組織行動原理により、開発の区域を定め開発を主導し、それぞれが如何なる負担と受益を得たかを検証することにある。それゆえ、埋立ての区域とその規模にはおおきく着目している。田村が当初構想した開発規模は、わずか 33.7ha で、海面埋立ても 1.8ha でしかない。三菱地所が昭和 47 年跡地開発構想を作成した時点でも、開発規模は 62.7ha で、海面埋立ても 27.6ha である。それが最終的に MM の開発規模は 186ha となり、海面埋立ても 76.2ha に大幅に拡大した。埋立てが議論される時には、常に「事業性」という抽象的概念が持ち出された。港湾局関係者の間では埋立てを「無から有を生み出す」と言われていた。予想される土地需要に応じて埋立て規模を増やすという理由以外に、安く造成される土地（埋立地）を増やすことで開発地全体の土地価格を下げる、という理屈が語られた。

### 3-2 運輸省と建設省の調整作業

#### (1) MM 開発の主要プレイヤー

MM 開発は拡大していく。当初、田村明たちは三菱重工の横浜造船所を移転させ、跡地開発で三菱地所に責任をもたせる仕組みづくりに専念した。高島ヤードと東横浜貨物駅の機能廃止や機能移転も国鉄に働きかけた。高島埠頭と新港埠頭では埠頭の性格上、国有地（旧内務省用地も含む）を一部含み市有地があり、民間倉庫事業者が公有地を借地して倉庫・上屋を建設所有する。高島ヤードと東横浜貨物駅は旧国鉄の所有地で、その処分を国鉄清算事業団が引き継いだ。これに横浜駅東口地区（通称「出島地区」）があるが、市や民間事業者の共有地である。これに、港湾区域の公有水面を埋め立てた市有地としての「埋立地」が追加される。つまり、MM の主要地権者は概略、三菱地所・横浜市・国鉄清算事業団の三者である。ただし、国鉄清算事業団の所有地は結果として、地元自治体である横浜市に処分されていく。

事業化の段階になれば、土地区画整理事業の導入も必要になるだろう、と田村たちは考えていた。その場合には、土地区画整理法を所管する建設省を介して、その傘下の住都公団を土地区画整理事業の施行者とすることも視野に入っていた。

田村たちがどの程度考慮していたか公的資料で追えないものに、運輸省所管の「臨港地区」の扱いはある。横浜造船所と高島ヤードや東横浜貨物駅、また当然のこととして高島埠頭と新港埠頭は臨港地区である。公共埠頭である高島埠頭<sup>82</sup>と、昭和 30 年代には早急な改修

---

<sup>82</sup> 昭和 9 年竣工

の必要性をいわれていた新港埠頭<sup>83</sup>では、高島埠頭の機能を新港埠頭に集約化する方向性となっていた。新港埠頭は臨港地区のままである。

田村たちの埋立て規模を制限する意図は、過剰な公共投資を避けることと、港湾業界との摩擦を防ぐことにあったと想像する。ところが、その考え方が昭和 54 年の八十島委員会構想の公表後から崩れていく。港湾業界は、MM 開発で田村たちが計画を進めている時点ではまだ先が読めないため、様子を見ていた。ある有力港湾運送業者によると、三菱造船所や埠頭は港運業界にとって大切なお得意様だったので、計画が発表された当初は業界あげて協力モードだった。しかし、MM 開発の具体像が見えてくると、港湾地帯に丸の内オフィス街を持ち込んで港運業界の仕事場を奪われるのではないかと、疑心暗鬼になったという。

事業化に進み始めると、港湾業界は発言をはじめめる。港湾では荷物の上げ下ろしや保管業務そして運送業務、水先案内から検疫税関等の役所業務まで、港湾業界は幅広い。その中で、港湾運送機能はコンテナ化で外港にでるが、内港（インナーハーバー）は自分たちが明治以降長年に亘り仕事を積み上げてきた場所である。港湾機能がなくなるか、減少するとしても、自分たちの「資産」であると考えたと想像できる。結果として、MM 開発の主要プレイヤーは、三菱地所・横浜市・国鉄清算事業団・建設省・住都公団・運輸省そして港湾業界となった。

## (2) 運輸省と建設省の衝突

MM 開発の手法として土地区画整理法<sup>84</sup>による土地区画整理事業（「区画整理事業」ともいう）の導入が、造船所や埠頭用地等と埋立地が混在する状況下で街区を整え公共施設を整備するには不可欠とみられていた。土地区画整理法は、当時の建設省が所管する都市サイドの法制度である。臨港地区は、運輸省が所管する港湾法による港湾サイドの地区である。当時の行政関係者の間では、臨港地区では区画整理事業は施行できないのではないかと、という理解もあった。ただし、法制度上は昭和 29 年の法律制定当時から、臨港地区でも区画整理事業は実施可能であった。法第二条で「都市計画区域内の土地」で施行可能とされている。

ただし、公有水面埋立法<sup>85</sup>により海面を埋め立てた場合、その地区はまだ都市計画区域の市街化調整区域で、市街化区域に編入の経路を経て、地域地区指定で臨港地区に通常指定される。その後、当該埋立地で区画整理事業を行う場合には、埋立て免許を得た土地所有者の了解を得ることは当然のこととなる。また、土地区画整理法第二条 2 項で、区画整理事業施行上必要な埋立事業を区画整理事業に含めて施行できるとしている。その場合でも、区画整理事業施行者が埋立て免許を得ることは不可欠で、港湾区域の場合埋立て認可権者の港湾管理者の許諾を必要とする。港湾管理者は運輸省所管の港湾法に基づく主体である。

<sup>83</sup> 明治 38 年から 44 年に竣工

<sup>84</sup> 昭和 29 年 5 月 20 日法律第 119 号

<sup>85</sup> 大正 10 年 4 月 9 日法律第 57 号

つまり、港湾区域内で都市的利用を想定した埋立地の造成では、都市サイドと港湾サイドの協力が不可欠となる。

当時の状況を詳しく知る建築家・大高正人（大高建築設計事務所代表）によると「1978年、細郷市長が就任され、みなとみらい 21 は重点施策に取り上げられ、計画を担当する組織として、株式会社横浜みなとみらい 21 が発足した。都市設計の委員会は、委員長に井上孝先生に次いで八十島先生が務められ、住宅公団の依田さん<sup>86</sup>や、国の港湾建設局長<sup>87</sup>を務められた竹内さんなどそうそうたる方々が委員であった。けんけんがくがくの議論が行きつ戻りつ、又建設省と運輸省の縦割りの利害が衝突したりして、鉛筆役の私は、二枚別々の計画を描くわけにもゆかず立ち往生する、まさに忍耐の日々であった。一方、私の新しい街づくりの思想もかなりの程度承認していただけたので、充実した日々でもあった」<sup>88</sup>と「運建戦争<sup>89</sup>」の一端を述べている。

さて、MM 開発が始まる前の港湾法による臨港地区の分区指定は、三菱造船所と国鉄東横浜貨物駅が「工業港区」、高島埠頭と高島ヤードが「商港区」であった。それらの地先の海面が埋め立てられるわけで、すべてを臨港地区とする考えもないではない。反対に、造船所や埠頭そして鉄道用地をすべて「都市的用途」に変更するか、逆に埋立地と既存地盤を含む全地域から臨港地区を外す考えもありえる。法制度的には、臨港地区は、建設省所管の都市計画法に市街化区域で「地域地区」として定められる。そして、その臨港地区の分区指定が運輸省所管の港湾法でなされる。臨港地区の変更は、港湾管理者の要請を受けて都市計画変更を行うもので、都市サイドの判断のみで改廃はできない。ここに、運輸省と建設省が衝突する原因があった。

一方、三菱と開発の関係について述べると、高島ヤードの開発時機が見えない状況下で、三菱単独で開発を先行させるには、関係者が全員納得することが不可欠であった。つまり、都市サイドと港湾サイドが協力する必要があった。三菱も市と住都公団、そして建設省と運輸省が協同し、港湾業界の理解も得て開発に向う枠組みが必要であった。

### (3) 臨港地区における都市的用途

中間案では、開発主体を想定した開発イメージがより具体的に描かれた。高島地区（高島ヤード・高島埠頭）を切り離し、先行的に開発される街区として、桜木町駅から三菱地所による 25 街区開発（ランドマーク街区）、隣の 24 街区（クイーンズスクエア街区）での住都公団・市・三菱地所による共同開発、そして港を望む国際会議展示施設が計画された。みなとみらい線も 24 街区を横切って通る。この軸線の両脇を市立美術館と日本丸メモリアルパークが固める。これによって、三菱主体による MM 開発の舞台セットは整った。

そもそも、三菱地所はバブル景気前で開発の可能性に一抹の不安を感じていた。それゆえ、

<sup>86</sup> 依田和夫は建設省都市局から住宅・都市整備公団理事に転出したが、委員会当時は建設省勤務

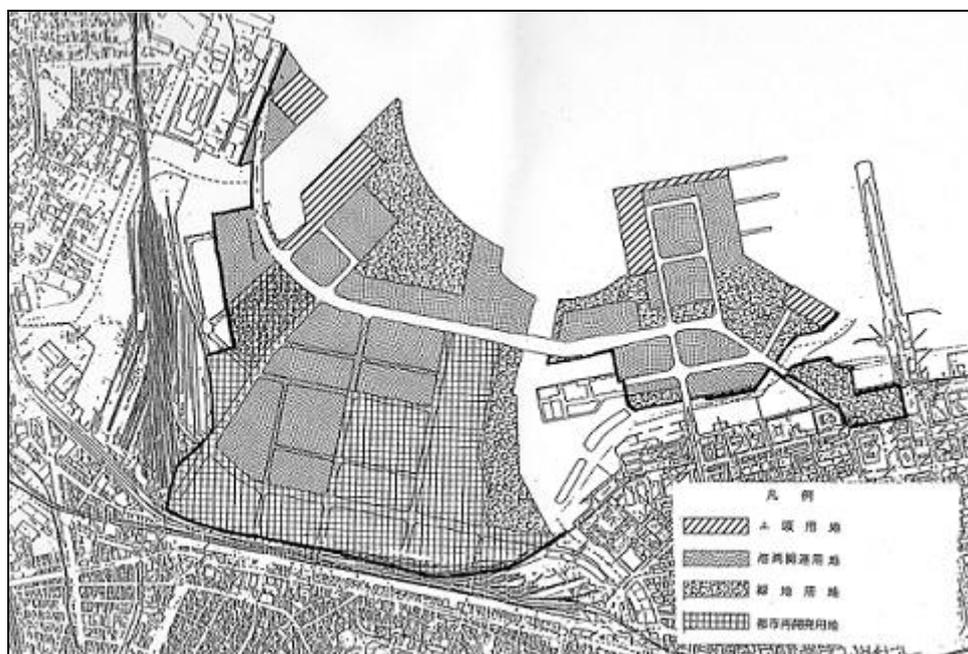
<sup>87</sup> 「元港湾局長」の誤りか

<sup>88</sup> 株式会社横浜みなとみらい 21 『横浜みなとみらい 21-創造実験都市-』 2002 年 3 月 125 頁

<sup>89</sup> 廣瀬良一証言録、鈴木伸治『都市デザインの現場から・横浜都市デザイン 40 年の軌跡』横浜市立大学

手厚い公的保護を求めた。埋立て規模が拡大しても、それは市の財政負担上の問題であった。公的先導施設としての収支見込みが長期的に絶対合わない国際会議展示施設や日本丸メモリアルパークは、内港地区（インナーハーバー地区）再開発の運輸省のモデル施設として、市の第三セクターに任せる。それゆえ、都市サイドだけでなく、国際会議展示施設等を建設する港湾サイドとも友好的関係を保ちたい。三菱地所はそう考えた可能性がある。

昭和 57 年 3 月の大高建築設計事務所による報告書で提案された「最終案」を追認するように、57 年 8 月横浜港港湾計画が改訂された。横浜港港湾管理者（横浜市長）名で横浜港港湾審議会第 99 回計画部会に提出された『横浜港港湾計画資料（その 1）-改訂-』241 頁に、図 40 にあるように内港地区再開発計画として「港のもつ物的・人的資産を有効に活かし、港湾関連業務を中心に商業・業務等の都心的機能の集積を図り、横浜の都心部強化を果たし、都市構造の歪みを是正することが重要課題である」と再開発の概要を述べている。ただし、埋立地の帰属が都市サイドの発想と異っている。



▲図 40：最終案となる内港地区再開発計画 出典：横浜港港湾審議会第 99 回計画部会『横浜港港湾計画資料（その 1）-改訂-』昭和 57 年 8 月 241 頁

横浜港中央地区（MM の「中央地区」と同じ）で「施設計画」として、埠頭用地 3.8ha、緑地 14.9ha、港湾関連用地 37.2ha、都市再開発用地 46.2ha、交通機能用地 4.8ha、計 106.9ha とした。旧造船所と高島埠頭の一部以外はすべて港湾関連用地等となっている。旧造船所と高島埠頭の旧地盤がほぼ都市再開発用地と設定されている。この時点ではまだ国鉄高島ヤードは計画対象区域から外れている。以上のことから、MM 開発のイニシアチブは港湾サイドがとるという強い意向が読み取れる。

▲図 41：市長方針決裁書 横浜市港湾局企画担当起案『横浜国際港都建設計画臨港地区及び分区の変更について (みなとみらい 21 中央地区)』平成 6 年 2 月起案

この内港地区再開発計画を制度的に確定するために、運輸省と建設省の合同で「重層通達」が出された。図 41 にあるように、横浜市港湾局企画担当起案『横浜国際港都建設計画臨港地区及び分区の変更について (みなとみらい 21 中央地区)』平成 6 年 2 月起案に、当該重層通達の概要が以下のように記述されている。

臨港地区内において、従来港湾にとって必要とされてきた施設に加え、港湾に対する新たなニーズにこたえる施設や、港湾機能と都市的機能が複合化した施設等の立地が、近年求められるようになってきた。また既存の港湾施設などの旧態化、港湾機能の沖合移転に伴い、臨港地区内での再開発の要請が強まっている。このような状況に的確に対応し、港湾制度と都市計画制度との間の円滑な調整を推進するため、平成 4 年 6 月 29 日付で運輸省港湾局管理課長と建設省都市局都市計画課長の連名で、「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」通達が出されている。通達では、港湾制度と都市計画制度の組合せ方等により、地区をレベル 0～3 に分け、制度の重層的な適用を可能にしてい

る。また港湾管理者と都市計画決定権者との間の協議の円滑化を図るため、運輸、建設両省間に設置される「臨海部開発推進協議会」において必要な連絡調整を行うこととしており、この協議会において今後新たな標準分区条例案の検討も行われる予定である。

#### 地区指定のイメージ

レベル0：一般的な都市的土地利用が行われる地区

レベル1：港湾を一体的に管理運営する必要から、十分に港湾機能が機能できるよう、臨港地区として土地利用を監視・指導していく必要があるが、一般的な都市的土地利用が主体となっている地区

レベル2：一部に一般的な都市的土地利用が含まれているが、港湾機能が中心であり、分区条例による土地利用制限が必要な地区

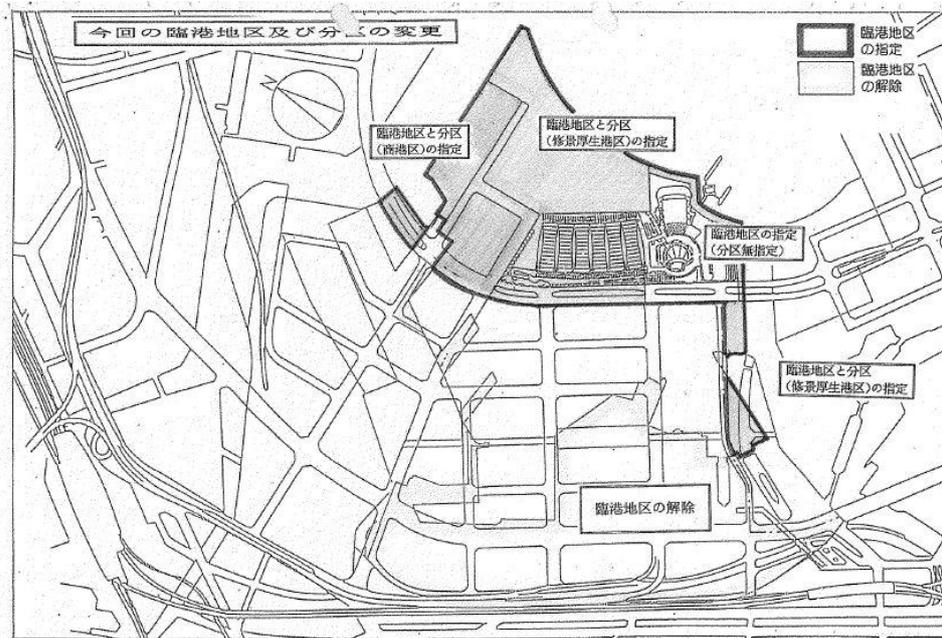
レベル3：港湾機能が中心の地区

そして、以上の重層通達の方針を受けて図 42 と図 43 にあるように、市の当該方針決裁で「臨港地区の取扱いにつきましては、事業当初に臨港幹線道路を境に、陸側は臨港地区を解除し、海側は臨港地区を指定することで大筋の整理を行いました。手続的に臨港地区の指定・解除を一括して整理することが困難な状況にあったため、部分的に分区を解除することにより事業進捗との整合を図ってきました。（中略）中央地区における臨港地区の整理においては、区域全体として整理・解決する必要があり、以下の方針により変更を行うこととします」として、

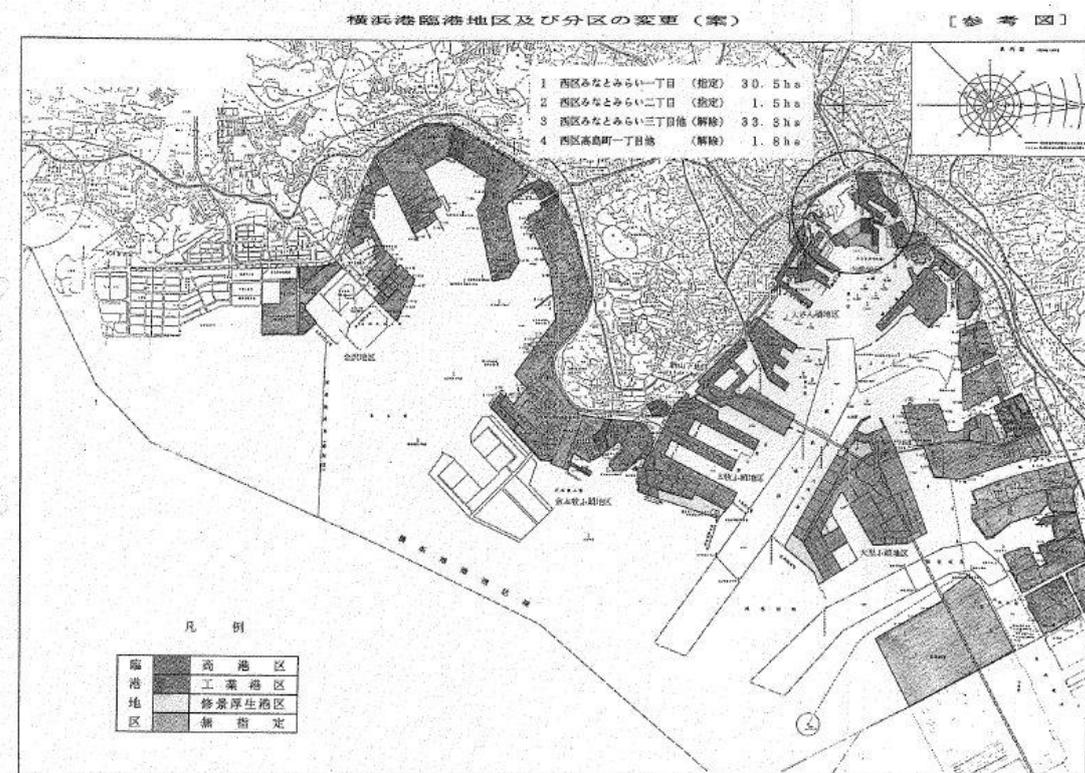
- 臨港幹線道路より海側の特定港湾開発地区については、臨港地区を指定の上、適切な分区を指定します。
- 日本丸メモリアルパーク部については、臨港地区を指定の上、修景厚生港区の分区指定を行います。
- 高島埠頭地区及び高島ヤード地区については、現在埋立手続を進めている用品庫プール部の市街化区域編入に併せて一括的な整理を行うこととし、今回の変更においては、促進街区部分<sup>90</sup>にかかる区域について臨港地区の解除を行います。
- 上記以外の地区については、臨港地区を解除します。

---

<sup>90</sup> MM 地区内での事業化を促進する街区



▲ 図 42 : MM 中央地区における臨港地区及び分区の変更 出典 : 横浜市港湾局企画担当起案『横浜国際港都建設計画臨港地区及び分区の変更について (みなとみらい 21 中央地区)』平成 6 年 2 月起案添付資料



▲ 図 43 : 横浜港全体の臨港地区における MM 地区の変更案 出典 : 横浜市港湾局企画担当起案『横浜国際港都建設計画臨港地区及び分区の変更について (みなとみらい 21 中央地区)』平成 6 年 2 月起案添付資料

当該中央地区における臨港地区の解除・指定を受けて、横浜港臨港地区の新面積は 2,665.7ha、旧面積は 2,668.8ha でほぼ変わらない。巧みな調整が行われたといえる。

### 3-3 市と三菱との多面的な交渉

昭和 53 年 6 月に、三菱地所企画部に横浜造船所跡地開発プロジェクトの担当チームが発足した。「同チームの仕事は、主に造船所跡地利用計画や全体の開発計画のなかで当社が果たす役割と事業の進め方を研究することであった」<sup>91</sup>。三菱地所は市の政権交代後、早速動きだした。

一方、造船業界の構造的な不況は建造能力削減問題が業界レベルで議論され、ついに 53 年 8 月に横浜造船所の新造船撤退が正式決定された。これを受けて、横浜造船所の将来構想が検討され、移転問題が再度本格的に議論されていく。新造船の受注競争は先が読めず受注量がおおきく浮き沈みする。横浜造船所は、新造船受注の穴をうめるために陸上製品部門に進出するが、全社の業績が好転しない時期が重なった。金沢に移転しても、業績が向上する約束はない。それでも「跡地問題では、既に、当社（三菱重工横浜製作所）や三菱地所、横浜市を交えた跡地問題研究会が、数回の研究会をもつなど精力的に活動していたが、54 年 11 月、三菱地所より跡地一括買収意向が表明されるなど、跡地についての計画も急展開をみせはじめた」<sup>92</sup>、と三菱重工はついに決断の時を迎えた。

55 年 2 月に細郷市長と三菱重工社長が会談し、翌月 3 月には市長と三菱重工と三菱地所社長たちが会談している。そして、市と三菱重工は造船所移転に関する協定書に調印することになるが、ここに至る周辺状況を説明するものがある。55 年 3 月 12 日付の三菱地所側からの聞き取りメモと推定される<sup>93</sup>ものである。それによると、

1. これまでの担当者間会議で、市が地所<sup>94</sup>及び重工<sup>95</sup>に確約した事項の確認

①跡地開発の公共用地は埋め立てによって捻出し、跡地面積<sup>96</sup> (94,000 坪) 分は 100%有効宅地として確保する

②埋立費用は市が全額負担し、開発者（地所その他）は負担しない

③跡地関連付帯事業（高島ヤード高架幹線道、地下鉄、埠頭関連道路等）の費用も開発者は負担しない<sup>97</sup>

④跡地土地基盤整備（道路、公園、上下水道等）に関し、地所（跡地の 90%保有を前提）

<sup>91</sup> 三菱地所社史下巻、1993 年 3 月 6 日、382 頁

<sup>92</sup> 三菱重工業株式会社横浜製作所『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月 119 頁

<sup>93</sup> 横浜市史資料室「小澤恵一寄贈資料・分類番号 69」

<sup>94</sup> 三菱地所

<sup>95</sup> 三菱重工業

<sup>96</sup> 31ha で造船所既存地盤面積

<sup>97</sup> 「高島ヤード高架幹線道」とは国鉄高島ヤードが移転又は廃止されないため、上空に高架道路を建設して横浜造船所側と横浜駅東口側をつなぐ計画である。「地下鉄」は地区内に新設される鉄道をさす

の負担する公共負担は総額 50 億円以下とする

⑤上記 50 億円の公共負担の内、上水負担を除く公共負担（約 30 億円）は宅地完成後支払う方式とする

2. これらの確約事項を盛り込んだ開発協定を市・地所間で締結する。締結者に重工及び横浜都市開発が加わる。

この負担調整以外にも、三菱側を悩ましていた問題がある。造船所跡地の売買価格である。跡地の一括購入を表明していた三菱地所は、開発する立場からできるだけ安く買いたい。跡地を売却して金沢地先に移転する三菱重工は、当該費用で移転費用と新工場の建設費用を賄うため、高く売りたい。市は MM 地区の主要地権者が保有する土地価格を、地価抑制の観点から妥当な価格に抑えたい。三菱重工は当初、820 億円を主張し、三菱地所は 575 億円を主張した。55 年 3 月時点での調整作業メモが残されている<sup>98</sup>。そして、市の仲介調整を三菱地所が求め、58 年 3 月時点で三菱重工が 770 億円、三菱地所が 605 億円、そして市が 680 億円を提示した。造船所の施設設備の撤去費用 25 億円の持ち手も議論となった。八十島委員会の試算では、造船所用地は 54 年度ベースで 20 万円/m<sup>2</sup>、58 年 3 月で 28ha680 億円として 24 万円/m<sup>2</sup>を想定していた。因みに 28ha とは、跡地総面積 31ha の 90% を三菱重工から三菱地所が譲渡を受けると想定した数字である。

以上の背景を踏まえ、かつ八十島委員会構想を受けて、市と三菱重工との協定締結となったと推定される。なお図 44 にあるように、市と重工との協定書締結の方針伺『三菱重工業横浜造船所横浜工場の移転とその跡地開発に関する協定の締結について（伺）』55 年 3 月 28 日起案 55 年 3 月 31 日発送完結は、小澤恵一企画課長自身が起案者となる異例なものであった。その協定全文は、以下の通りである。なお、横浜市による都心臨海部総合整備事業の進捗が遅れたり、実施不能になった場合には協定が解除されることが明記され、市に事業実現への努力義務を課している。

---

<sup>98</sup> 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 36』



海部総合整備事業を可及的速やかに推進するものとする。

2 横浜造船所の移転跡地（以下移転跡地という）は、甲の都心臨海部総合整備事業の趣旨に沿って開発されるものとし、この事業に対して甲乙協力するものとする。

3 移転跡地において必要となる公共公益施設用地及び移転跡地の有効な開発に必要な用地のための移転跡地地先海面埋立てについて甲の都市計画及び港湾整備計画並びに港湾管理上支障のない範囲において甲乙協議するものとする。

（移転時期の延期）

第 5 条 甲の都心臨海部総合整備事業がおくれた場合など止むを得ない事情が生じた場合は第 2 条の移転の時期を延期できるものとする。

（不可抗力による協定の解除等）

第 6 条 天災地変等不可抗力により、甲の都心臨海部総合整備事業が不能となった場合若しくは横浜造船所の移転が不能となった場合には、甲と乙は本協定の解除等について協議するものとする。

（協議）

第 7 条 この協定の履行に関して必要な事項及び疑義の生じた事項については、甲乙協議して定めるものとする。

この協定の締結を証するため本書 2 通を作成し甲・乙記名押印のうえ各自その 1 通を保有する。

昭和 55 年 3 月 31 日

甲 横浜市長 細郷道一

乙 三菱重工業株式会社取締役社長 金森政雄

53 年 3 月から 2 年間延長された造船所移転と跡地開発が、移転期日が定められ再度動き始めることになる。60 年 3 月を目処に造船所は移転することになった。ただしその後の調整により、60 年 3 月は 58 年 3 月となっていく。因みに、細郷道一市長の二期目は 57 年 4 月から始まる。MM 開発に筋道をつけたことは、細郷市長にとっておおきな実績となった。

なお、小澤恵一が雑誌『港湾都市』で述べたように、「三菱重工業との協定上では昭和 60 年 3 月末日までに可及的速やかに移転を完了することとなっている。しかし、市の希望としても早く事業に着手したいこともあり、見通しとしては昭和 58 年 3 月末には移転を完了する見込みである」として、56 年時点では三菱重工を含む関係者は既に 58 年 3 月ありきで以下のように動いている。

三菱地所社史によれば、「55 年 4 月、当社<sup>99</sup>は横浜造船所跡地 31 万 503 m<sup>2</sup>のうち、三菱重工業が引き続き所有する 3 万 913 m<sup>2</sup>を除く 27 万 9,590 m<sup>2</sup>について、同社と売買予約契約を締結した」<sup>100</sup>という。跡地 31 万 503 m<sup>2</sup>の 9 割で三菱地所が当初から意図した割合である。

99 三菱地所

100 三菱地所『三菱地所社史下巻』平成 5 年 3 月 6 日 382 頁

更に三菱地所は、56年12月に桜木町駅前の商業ビル「ゴールデンセンタービル（地下3階地上12階建て、延床面積2万1000㎡）」をテナント居抜きのまま買受けた。また57年3月には横浜駅東口の複合ビル「スカイビル（地下1階地上12階建て、延床面積2万9000㎡）」の経営権をジャパンラインから取得し、筆頭株主となった<sup>101</sup>。これで、みなとみらい21地区への二つの入口を抑えた形となった。

一方、横浜造船所社史によると、「昭和55年5月1日付で、臨時横浜工場移転計画室が設置された。組織は、室長の下に副室長、主管、主務、主任などを配置し、8人の兼務を含めて合計22人の構成とした」<sup>102</sup>とある。そして、「三菱地所との旧工場明渡し期限が58年3月末とされていたことから、移転スケジュールは極めて窮屈なものとなっていた。56年3月には、計画室を改め、新工場建設統括室とした。ようやく56年4月8日、待望の総合起工式が金沢工場建設用地で、細郷横浜市長、金森社長をはじめ関係者300人の列席のもとに挙行された」<sup>103</sup>とある。

また、非公式メモ<sup>104</sup>で、「市は、移転及び跡地開発事業の公共性等に鑑み、これら事業を促進するため、国等の公的資金の導入並びに課税に係る特別措置等につき、三菱重工に便宜を図るよう努力するものとする」がある。これが運輸省や建設省がおおきく関与するMMの国家プロジェクト化に繋がったと考えられる。

なお、市財政局によると、一般会計に前述の非公式メモにあるような三菱からの寄付金はこれまで存在しないという。また、特別な基金も設立されていない。公共負担金50億円が市の会計に入るには、「寄付金」としての扱いしかありえない。ただし、寄付金は一旦市の会計に入ると目的を指定することはできない。

また、小澤恵一は、日本興業銀行傘下の経済シンクタンクである日本経営システムを使ったMM内主要地権者による投資予測<sup>105</sup>で、三菱の所有面積を30ヘクタールに固定化して計算している。つまり、開発に伴う公共公益施設の負担を、土地を使って行わせる意図が見えない。そもそも、小澤が三菱地所を使って意図したのは民間企業による「責任ある開発」である。それまでの経験から、三菱地所は自社保有地を、長期的に収支を考え運用していく能力があると判断した。先が簡単には読めない大規模開発地として、最適のパートナーであると考えた。多くの土地を保有し、長期的視点から開発を進める力のある主体は歓迎される。それに反して、起債で埋立てや先買いを行い、大地主となっても、収支構造を意識できない公的主体の開発姿勢は課題がある。後の話であるが、2015年3月三菱地所は多額の損失処理を行った。総事業費2700億円をかけて建設した横浜ランドマークタワーの賃料収入が当初の計画に届かず、特別損失額は累計で1000億円を超えたという<sup>106</sup>。1000

101 三菱地所『三菱地所社史下巻』平成5年3月6日382頁

102 三菱重工業『横浜造船所百年史』平成4年2月119頁

103 三菱重工業『横浜造船所百年史』平成4年2月120頁

104 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号38』

105 財団法人日本経済研究所『都心臨海部総合整備計画にかかわる土地利用の検討調査』昭和55年12月

106 「週刊東洋経済」2015年9月19日号<14日発売>「核心レポート01」を転載

億円が会社全体の損失であるか、横浜のみかは定かでない。それでも、三菱地所は MM 開発に責任を持ち続ける、と期待される。

最後に、小澤恵一がどうして MM 担当を外れたのかを解明したい、と思った。結論的には、解明できなかった。ただし、企画調整局のなかで田村明の薫陶を受けた小澤は、田村が拘った民間主体の開発と埋立ての制限の考え方を共有していた、と理解する。小澤が MM を担当した当時の部下たちも、小澤が埋立ての拡大に批判的意見をもっていたことを証言している。港湾業界からのおおきな圧力に抗し切ることができず、小澤はついに受動的か又は能動的に折れた、と想像する。開発を進める上で、関係者の大同団結を期待する三菱からしても、業界との対立は避けたかったであろう。この時点で、人事異動の政治的判断が働いた、と想像する。以上は、あくまでも仮説である。

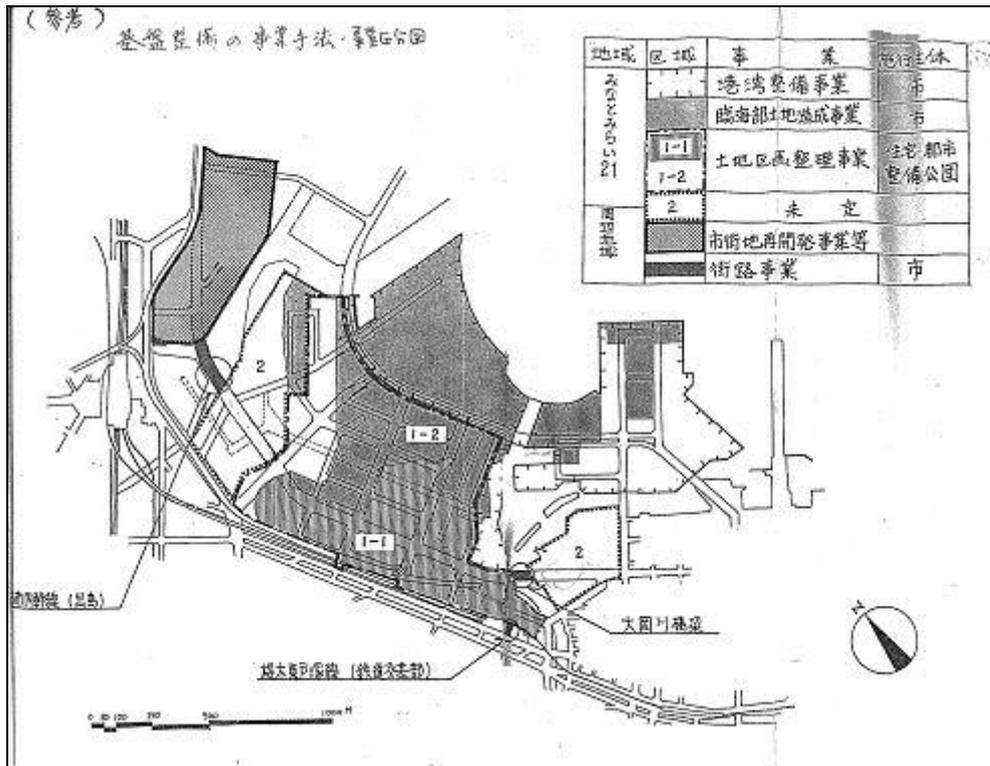
## 第4章 みなとみらい21第3期：事業化の枠組と負担

小澤恵一の後任となる廣瀬良一は、企画調整局の田村明の下で、宅地開発要綱等の土地利用コントロール面等で手腕を発揮した能吏である。廣瀬は三菱や国鉄そして港湾や建設側を取り纏め、埋立てと港湾事業整備そして臨港地区の都市的利用、また住都公団による土地区画整理事業等を開始する枠組を作り上げる。それまで頑なだった三菱も旧造船所用地の一部を提供し、市はそれらの用地を使い美術館や地域冷暖房施設そして首都高ランプ等を建設するなど公的施設が先行して立地していく。そして、これまで明らかでなかった三菱や住都公団そして横浜市のみなとみらい21地区における土地所有と移動状況を、情報開示請求によって明らかにし、また各関係機関のまちづくりへの係わり方を解明した。三菱はMMの主要地権者として公平な負担を行い、かつランドマークタワー等の大規模開発を率先して行った。しかし、拡大した埋立てと国鉄清算事業団からの高島ヤード跡地の買収など、市民的に親しまれているみなとみらい21の见えない部分の公的負債は廣瀬たちの努力にもかかわらず大幅に拡大し、にわかには解消できない規模に達していた。

### 4-1 事業化に向けた協定

昭和57年4月市内部の人事異動が発令され、小澤恵一がMM担当を外れ建築局宅地指導部長となった。後任は建築局の同じ部署から廣瀬良一である。ここからMMの事業化が本格的に始まる。因みに、廣瀬良一も小澤と同じく田村明の信任が厚い人物で、企画調整局総合土地調整課長時代から宅地開発要綱に代表されるコントロール面でおおきな実績をあげてきた。廣瀬はバランスをとりながらMMの開発調整を進めていく。キャンパスは大きくなり過ぎたが、昭和62年には東急東横線から延伸するみなとみらい線の建設調整を、廣瀬は果たした。みなとみらい線沿いの主要地権者が支払う鉄道建設への負担金制度も確立した。廣瀬はやるべきことを粛々と進めていった。切り離された国鉄高島ヤード問題も、ヤード全体が国鉄清算事業団による処分資産となり、結果として市が買収していくことになる。廣瀬は、与えられた枠組みの中で最善をつくした。公共負担面で、民間企業にも出すものは出してもらった。

昭和58年3月、横浜市と三菱重工そして三菱地所の三者は協力して造船所跡地開発を行うことに合意する。58年3月16日起案、3月29日決裁の市長方針決裁書『三菱重工業横浜造船所横浜工場跡地開発に関する協定の締結について(伺)』都市計画局みなとみらい21担当の廣瀬主幹・高橋副主幹・飛驒課長起案から一部を抜粋した。なお、事業区分と事業手法は当該方針決裁書の添付図面である図45のようになっている。



▲図 45：MM 基盤整備の事業手法・事業区分図 市長方針決裁書『三菱重工業横浜造船所横浜工場跡地開発に関する協定の締結について(伺)』58年3月16日起案

今般横浜市西区緑町1番1号ほかの所在する標記の跡地についての配分が確定することになりましたので、公団施行の区画整理事業の跡地開発について横浜市、三菱重工業、三菱地所の三者が総合に協力していくため協定を締結する。

横浜市（以下「甲」という）と三菱重工業株式会社（以下「乙」という）と三菱地所株式会社（以下「丙」という）とは、乙の横浜造船所横浜工場移転跡地（以下「跡地」という）の開発に関し、次の通り協定を締結する。

（街づくりの促進）

第1条 甲は、跡地及びその周辺が新しい都市の核にふさわしい地区となるよう「みなとみらい21」事業の推進に努めるものとする。

2 乙及び丙は、甲の「みなとみらい21」事業の趣旨に沿って、跡地における街づくりの促進に努めるものとする。

（基盤整備）

第2条 跡地を中心とした基盤整備は、住宅・都市整備公団施行の土地区画整理事業（以下「本事業」という）並びに甲施行の港湾整備事業及び臨海部土地造成事業により実施されるものとする。

2 甲、乙及び丙は、前項の基盤整備事業の実施に当たり、跡地の有効な開発に必要な用地の取扱いについて、別途協議するものとする

3 甲、乙及び丙は、跡地のうち、本事業の区域外の部分<sup>107</sup>については、その利用方法を別途協議するものとする。

(土地利用等)

第3条 乙及び丙は、土地利用等に当たり、「みなとみらい 21」事業の推進に必要となる公共公益的施設の設置及び横浜経済の振興について配慮するものとする。

(協議)

第4条 本協定書の履行に関し、必要な事項及び疑義の生じた事項について、甲、乙及び丙は協議するものとする。

抽象的な表現となっているが、重要な点は、この協定締結によって、三菱重工が跡地の一部を譲渡することに合意したことである。MM のまちづくりに協力する姿勢を明確にした画期的な変化といえる。民間企業といえども「公的存在」である、負担すべきものは負担する、そのような姿勢に市が転換を求めた。三菱はそれまでの「社有地は削らず、公的負担は最小限」の方針を変更した。

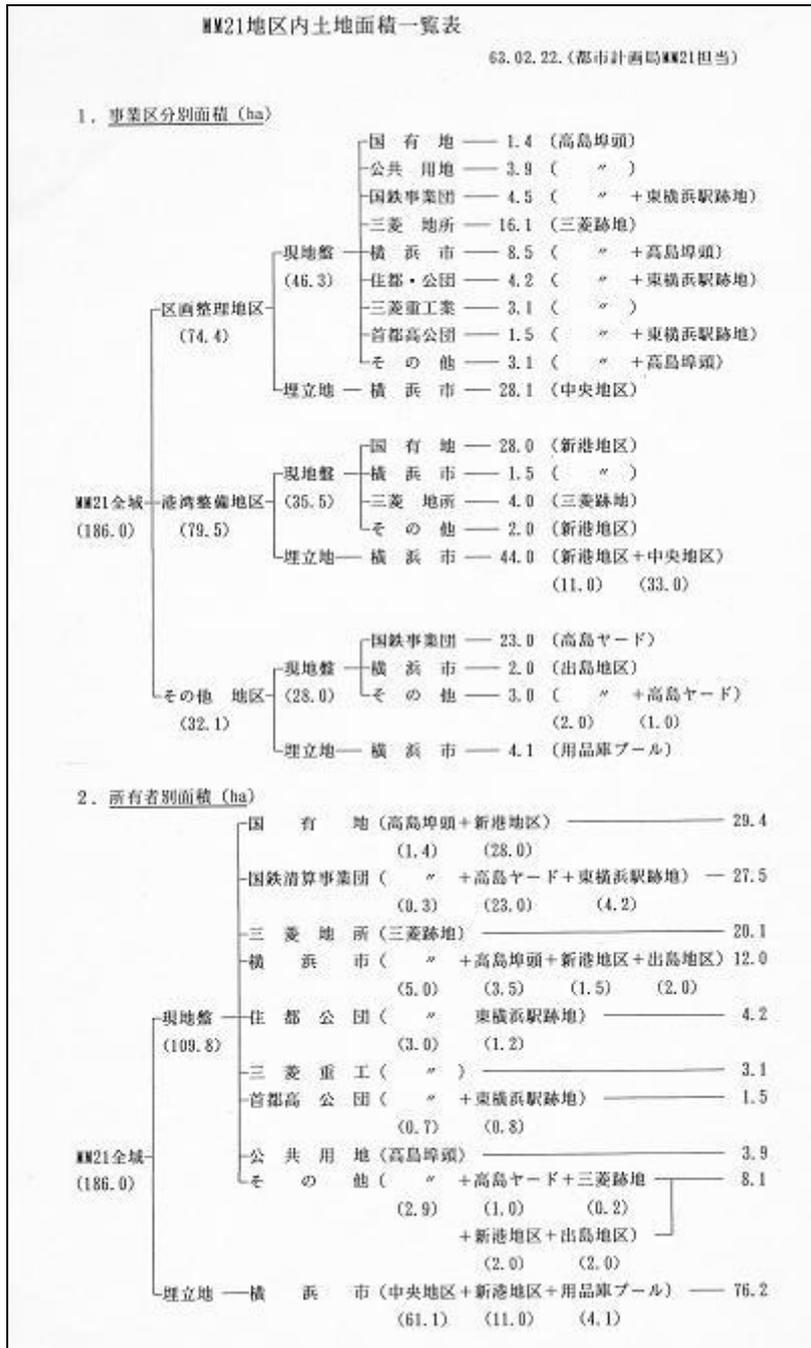
#### 4-2 三菱からの土地譲渡

三菱地所社史<sup>108</sup>によると、横浜造船所の全体面積は 31 万 503 m<sup>2</sup>だった。造船所が移転した跡地再開発事業地区内で、三菱重工が継続して自ら使う面積 3 万 913 m<sup>2</sup>を差し引いた、残り 27 万 959 m<sup>2</sup>を三菱地所が三菱重工から買い取る予約契約を昭和 55 年 4 月締結していた。

その後 58 年 3 月の三者協定の締結を受けて、この 27 万 959 m<sup>2</sup>から市に 5 ha、土地区画整理事業を行う住都公団に 3 ha が譲渡された。三菱地所へは当初の予約契約より 8 ha 少ない 19 万 959 m<sup>2</sup>の譲渡となった。そして、その内から土地区画整理事業の対象地区から除外された港湾地区に、造船所の 1 号ドックを含む 4 ha を、三菱地所は日本丸メモリアルパーク予定地として所有することとなった。MM 地区内の事業区分別面積と所有者別面積は、図 46 にあるように、当時の担当者である廣瀬良一の個人メモに詳細に記述されている。

<sup>107</sup> 地所が重工から譲渡された 4ha で日本丸パーク予定地に存在する

<sup>108</sup> 三菱地所『三菱地所社史下巻』1993年3月6日382頁



▼図 46 : MM の事業区分別面積と所有者別面積表 出典 : 廣瀬良一作成の個人資料

市に譲渡された土地は、2ha が市立美術館用地に、地域基盤施設用地(ゴミプラント 0.2ha、地域冷暖房センタープラント 0.5ha)、首都高速道路横羽線から MM に接続する高速道路ランプ用地 1ha、区画整理事業の公共減歩用地 1.3ha に使われた<sup>109</sup>。すべてが MM の都市整備のために使われた。

<sup>109</sup> 廣瀬良一『みなとみらい 21 データ』

首都高速道路横羽線のルートは決定していたが、昭和 43 年から 44 年にかけて田村明により地下化の調整が行われていた。造船所に隣接して元々造船所用地だと思われる面積 7,000 m<sup>2</sup>を首都高速道路公団が所有していた。横羽線はここから地下・半地下となり派大岡川を通り関内駅裏から一旦横浜公園ランプで地上に出ることになる。MM からの延伸で東横浜貨物駅の地下を通るため、国鉄から当該駅構内の用地 8,000 m<sup>2</sup>の譲渡を受けた。また同様に、住都公団は、国鉄から東横浜貨物駅構内の用地 1 万 2,000 m<sup>2</sup>の譲渡を受ける。市も同様に、国鉄から東横浜貨物駅構内の用地（面積不明）と市有地との交換をすることになる。

なお、造船所内には潮入ドックを市が埋め立てた市有地 3,426 m<sup>2</sup>があった。わずかな面積だが数少ない市有地として有効活用されたと考えられる。造船所内にある所有者不明の「その他」用地 2,000 m<sup>2</sup>については、その後の扱いは分からない。

住都公団は MM 開発に寄与する民間開発を誘導するために、区画整理事業の保留地と先行買収により区画整理地区内に換地を受けた自己所有地、そして三菱重工と横浜市から別途譲渡を受けた自己所有地を処分することが求められた。この土地処分が有効に機能することが、MM 開発の成功の鍵となると見られた。

#### 4-3 区画整理事業の基本方針

市は住都公団に土地区画整理事業の施行者となることを昭和 57 年 3 月市長名で要請した。この時点の要請文は基本的方向性を確認するだけで、詳細な負担関係の記述はない。住都公団を区画整理事業の施行者にすることで、本来ならば自治体がみずから先行負担して整備すべき、土地造成費や道路公園の築造費そして水道下水道などの基盤整備費を自治体に代わり一時的に公団が負担し、工事完成後に地権者から拋出される保留地の譲渡処分による保留地処分金で公団が回収する。

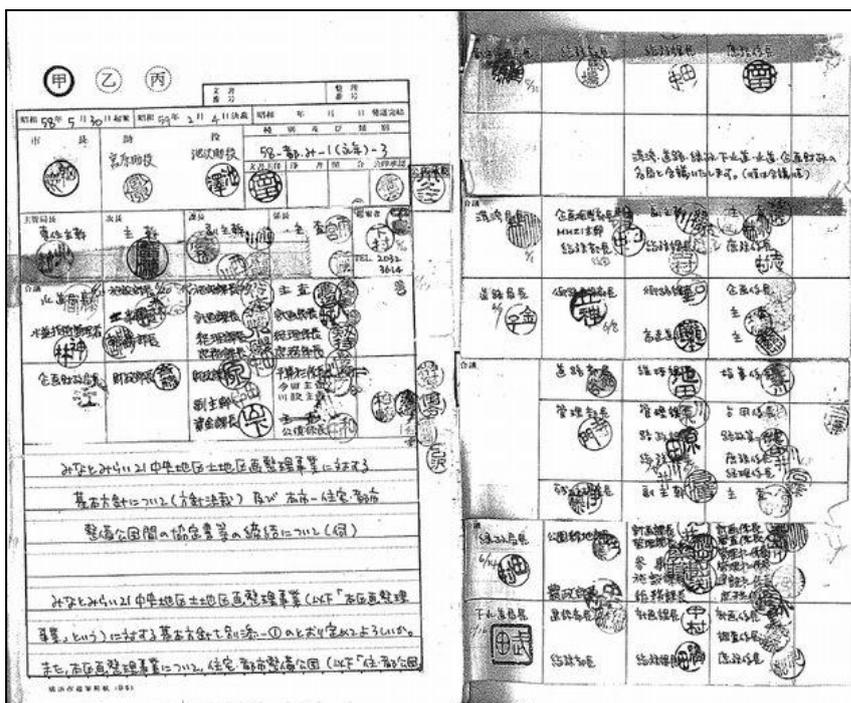
それまでも、昭和 44 年に旧住宅公団に港北ニュータウンの区画整理事業を依頼、56 年に新本牧地区土地区画整理事業を住都公団に依頼している。自治体は計画面で関与し、資金力と技術力をもつ公団を活用するものである。住都公団は、土地区画整理事業者となり、「保留地」の処分権限をもつ実態上の地権者となる。また、住都公団は先行買収用地として、既存地権者から用地の譲渡を受け、域内の地権者ともなっていく。住都公団がより積極的に MM で民間開発を誘導する地権者となることが期待されていた。そのため、都市機能の更新と市街地の整備改善を目的として、土地区画整理事業と市街地再開発事業をあわせ持つ特定再開発事業（現在の「都市機能更新型土地区画整理事業」）の制度が 56 年度に創設された<sup>110</sup>。MM 開発がその最初のモデルと構想されたようだが、神戸ハーバーランドが第 1 号となり、MM の記録は見当たらない。神戸のように、住都公団が民間と共同ビルを建設した事例は MM 内には存在しない。

さて、MM 開発は、臨海部の工場跡地や埋立地などの運輸省所管の臨港地区に、建設省所管の土地区画整理事業を導入するため、その進め方について多くの議論がなされた。土地

<sup>110</sup> UR 都市機構 HP<http://www.ur-net.go.jp/west/jouhou/toshikinou/>平成 28 年 2 月 3 日閲覧

区画整理事業は土地区画整理法第二条第一項で「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」とされる。前述のように、臨港地区も都市計画区域の地区区分であり、法制度上の問題はないが、役所の現場では臨港地区への都市サイド不介入の不文律があった。

図 47 の市長方針決裁「みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業に対する基本方針について（方針決裁）及び本市 - 住宅・都市整備公団間の協定書等の締結について（伺）」昭和 58 年 5 月 30 日起案、59 年 2 月 4 日決裁によると、



▲図 47：市と住宅・都市整備公団による土地区画整理事業に関わる協定書 出典：横浜市都市計画局情報開示資料

### みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業に対する基本方針について

#### (1) 方針の内容

ア. 基本方針：みなとみらい 21 事業は、本市の都心の拡充を図るために、本市自らが計画主体となって都市政策の一環として推進する都心部強化の中心的事業である。そのため、その基盤整備手法は、事業の効率的な促進及び国費の導入枠の拡大を図るため、各種の公共事業を複合化させ、街づくりの早期実現に向けて先導的に推進させていく必要がある。したがって、みなとみらい 21 における基盤整備事業のうち、今年度から事業着手することになっている土地区画整理事業等の整備内容及び他の関連事業との取扱いについては、「みなとみらい 21 事業」の性格、仕組み等を勘案し、以下の内容で進める。

- イ. 対象事業：すでに今年度からの事業着手が明確化している土地区画整理事業及び埋立事業を対象とし、事業手法が未定となっている高島ヤード地区については、事業手法が決定した段階で別途取扱う。
- ウ. 宅地開発要綱の取扱い：他の開発事業及び今後の開発事業への波及を勘案し、原則として宅地開発要綱を適用する。ただし、本事業の性格、仕組み等を勘案し、極力個別の公共事業等に対応する。
- エ. 整備内容：略

## (2)方針の背景

本区画整理事業には、次のような特徴がある。

- ア. 早期の上物建設を促進させるため、処分地価を抑制する。
  - イ. 本区画整理事業の採算性を確保する。
  - ウ. 既成市街地の区画整理であるがために、増進が新規開発地に比べ小さい。したがって、減歩はおのずから限界がある。
- これに対する本市の方針としては、以下のとおりである。
- ア. 国からの補助裏を本市の一般会計より歳出する。
  - イ. 公共基盤整備を土地区画整理事業だけでなく、他事業も導入して進めていく。
  - ウ. 埋立地を適切な価格で、住都公団に売却する。

本区画整理事業については、横浜市の開発事業への基本的姿勢として、宅地開発要綱を適用するも、上記の仕組みから、各工種の負担には限度があることは明確であり、土地区画整理事業以外の別途公共事業の導入を図ることとする。

### 3. 本市、住都公団間の協定書・覚書・確認書について

この協定書等の主な内容は、次のとおりである。

- (1) 本区画整理事業の整備については、基本的に地区内を対象とし、取付部・地区外については別途事業の導入を図る。
- (2) 区画整理補助金については、国から本市へ 2/3 出る補助金の上に、本市が補助金を 1/3 上のせして住都公団に補助する、間接補助方式とする。

本区画整理事業の施行区域は、埋立地を含む区域へ拡大変更するものとする。その際、本区画整理事業の採算性を確保するために、本市は住都公団に、埋立地を単価 90,000 円/m<sup>2</sup> (昭和 57 年度単価)、面積 6ha を目途として売却するものとする。また、90,000 円/m<sup>2</sup> は、昭和 57 年度における基準価格の意味であり、売却時には 90,000 円/m<sup>2</sup> にその時点までの物騰等スライド分を上乗せして売却するものである。

さて、横浜市宅地開発要綱は昭和 43 年 9 月 1 日より施行されたが、それに先立ち昭和 43 年 8 月調査季報（横浜市都市科学研究室刊）に掲載された解説文によると、宅地開発の原則は「健全な市街地の造成をはかるため必要かつ十分な公共公益施設と宅地の整備を行わしめるものとし、これに要する費用は原則として開発事業者の負担とする」とある。そ

して「開発事業者は、道路、水路、遊水地等のほか、公園用途として次の土地を提供すること、提供価格は無償とする。公共的事業者の場合は開発区域面積の4%以上。また、開発事業者は、学校、清掃工場等公益施設の用地として開発区域面積の5%を提供する。提供価格は平方メートル当たり3,000円とする。ただし、5%を越える部分で学校設置上必要な用地提供価格は原価とする。買収の時点は造成工事の竣功認可の直前とする」とある。

また、昭和47年の改正により、宅地開発要綱の適用対象事業に土地区画整理事業が加わっている。土地区画整理事業によるまちづくりでも法律上は最低限の負担しかできず、必要とされる公共公益用地が確保されない事態があるためと考えられる。

なお、開発区域の面積が30ha以上の場合、幹線道路幅員は車道11mに歩道をつけて16mとなる。つまり、6.5mの区画道路から16mの幹線道路まで開発区域内の道路整備は用地費から整備費まで開発者負担となる。ただし、MMの栄本町線や桜木東戸塚線などの広幅員の広域幹線道路整備は別途とされた。

MMでは、この宅地開発要綱による負担を軽減するため他の公共事業を同時施行するという極めて特殊な条件が設定された。造船所跡地という「既成市街地」のため公共負担が難しいとされた。造船所跡地が有効な宅地として活用できるようになるために、街路・上下水道整備や駅前広場整備そして市や国による民間開発に先行する誘導的公的開発がなされる必要がある。それらがあつて、初めて民間開発ができることになる。つまり、開発利益を得る民間開発が公共負担を軽減される論理は本来的に存在しない。

また、「早期の上物建設を促進させるため、処分地価を抑制する」とあり、これを公共負担なしの根拠の一つとしている。処分地価は果たして抑制されたのだろうか。みなとみらい21地区開発事業者募集情報<sup>111</sup>によると、43街区の西側半分7,848.31㎡を平米単価999,500円で売却しようとしている。容積率800%商業地域、みなとみらい地区内では一般的な街区である。かつ当該街区は中央地区土地区画整理事業1期目の旧造船所跡地に属する。そのため、「既成市街地の区画整理であるがために、増進<sup>112</sup>が新規開発地に比べ小さい。したがって、減歩はおのずから限界がある」と述べられた地区で、昭和57年当時地価が90,000円/㎡に設定された場所である。それが33年を経て11倍となった。当然、バブル期には比較しようもないレベルに上がっただろうが、バブル崩壊以降、土地を商品化せず「土地の利用価値」で商売をすべし、という田村明の主張通りの時代となっても、このように高騰した。

そして、当該「みなとみらい21中央地区土地区画整理事業」は、昭和58年11月に建設大臣の事業認可を当初横浜造船所と国鉄東横浜貨物駅を含む既存地盤35.1haで受け事業が開始される。順次、前述の様に5期に分け埋立地を含む区域を入れ事業区域が拡大され、最終的に101.8haとなった。換地処分公告が平成18年6月である。平成23年3月に事業

---

111 担当：横浜市港湾局資産活用課、出典：一般社団法人横浜みなとみらい

21HP [http://www.ymm21.jp/city-info/development/public\\_offering/guide.html](http://www.ymm21.jp/city-info/development/public_offering/guide.html) 平成27年4月

112 宅地の利用価値の増進

が完了している。施行期間は28年間で、清算期間5年間を含む。独立行政法人都市再生機構（通称「UR 都市機構」、住都公団の継承組織）への情報開示請求により、区画整理事業の事業計画書（平成17年12月28日付の変更・第7回）が公開された。区画整理事業の目的は「横浜国際港都建設計画に基づき、横浜駅周辺と関内・伊勢佐木地区に二分されている横浜の都心部を一体化しつつ新しい都心の形成を図る」としている。詳細は表3によるが、区画整理事業前宅地の公簿地積は、973,121 m<sup>2</sup>で、測量増を加えた更正地積が973,197 m<sup>2</sup>となり、区画整理後宅地地積が618,459 m<sup>2</sup>、保留地地積が70,329 m<sup>2</sup>、公共減歩率が29.22%、保留地減歩率が7.23%となる。また、区画整理事業の資金計画書によると、区画整理補助金（国費及び横浜市費）が86億円、都市再生補助金（国費及び住都公団負担金）が9億円、公共施設管理者負担金（河川用地費相当分）が646億円、そして保留地処分金が1605億円となっている。

▼表3：みなとみらい21中央地区換地計画総括表 出典：独立行政法人都市再生機構の情報開示資料『横浜国際港都建設事業 みなとみらい21中央地区土地区画整理事業 変更（第7回）事業計画書』平成7年12月28日

区分	従前の土地				換地処分後の土地			減歩率 (%)	清算		
	登記地積(m <sup>2</sup> )	基準地積(m <sup>2</sup> )	筆数	権利価額(円)	地積(m <sup>2</sup> )	筆数	権利価額(円)		徴収価額(円)	交付価額(円)	
宅地	法第89条該当地	宅地	721,584.34	722,233.52	107	340,262,720.625	590,809.56	127	463,732,458.750		
		鉄道用地	17,655.00	17,660.60	13	10,798,985.625				4,285,000	4,285,000
		雑種地	205,062.00	205,082.90	11	112,464,632.500					
		官有地	952.00	345.49	1	206,120,000					
		小計	945,253.34	945,322.51	132	463,732,458.750	590,809.56	127	463,732,458.750	37.5	4,285,000
	法第95条第1項該当地	宅地	8,792.13	8,792.13	15	525,133,750					
		鉄道用地	13,467.79	13,474.40	18	804,814,375	11,171.14	14	671,400,000		
		雑種地	3,056.00	3,056.86	2	182,580,000				0	0
		停車場敷地	1,787.00	1,787.00	3	106,733,125					
		停車場用敷地	765.00	765.00	3	45,690,625					
	合計	公共用道路					16,478.55	9	993,551,875		
		小計	27,867.92	27,875.39	41	1,664,951,875	27,649.69	23	1,664,951,875		0
	合計	973,121.26	973,197.90	173	465,397,410.625	618,459.25	150	465,397,410.625		4,285,000	4,285,000

注) 公有水面の埋立地は「従前の土地」の「宅地」に含まれる

▼表4：MM土地区画整理事業施行前後の地積表 出典：独立行政法人都市再生機構の情報開示資料『横浜国際港都建設事業 みなとみらい21中央地区土地区画整理事業 変更（第7回）事業計画書』平成7年12月28日

区画整理施行前後の地積  
(a)土地の種目別整理施行前後対照表

種目	施行前			施行後			
	地積(m <sup>2</sup> )	割合(%)	筆数	地積(m <sup>2</sup> )	割合(%)		
公共用地	国有地	道路	25,865	2.5%	4	25,865	2.5%
		河川	2,653	0.3%	10	23,884	2.3%
		計	28,518	2.8%	14	49,749	4.9%
	地方公共団体所有地	道路	16,701	1.6%	23	218,502	21.5%
		公園				49,959	4.9%
		駅前広場				11,418	1.1%
		河川					
計	16,701	1.6%	23	279,879	27.5%		
合計	45,219	4.4%	37	329,628	32.4%		
宅地	民有地	宅地	356,576	35.0%	55		
		鉄道用地	12,546	1.2%	14		
		計	369,122	36.2%	69		
	国有地	公用財産	6,751	0.7%	6		
		普通財産	9,505	0.9%	7		
		計	16,256	1.6%	13		
	地方公共団体所有地	横浜市	267,368	26.3%	36		
		横浜市土地開発公社	205,039	20.1%	10		
		計	472,407	46.4%	46		
	準国有地	首都高速道路公団用地	15,605	1.5%	28		
		独立行政法人都市再生機構用地	99,731	9.8%	15		
計		115,336	11.3%	43			
合計	973,121	95.6%	171	618,459	60.7%		
測量増	76						
保留地				70,329	6.9%		
総計	1,018,416	100%	208	1,018,416	100%		

出典：独立行政法人都市再生機構「横浜国際港都建設事業みなとみらい21中央地区土地区画整理事業 変更(第7回)事業計画書」平成17年12月28日、当該表を筆者が打ち直した

表4の「区画整理施行前後の地積表」から読み取れるように、地方公共団体（「横浜市」を指す）所有の道路用地が1.6haから21.8haに大幅に増加している。道路用地は、MMの区画整理対象地区内の幹線街路から区画道路までを含むためと考えられる。公園も4.9haが新設されている。多くの公共用地が出現した。残念ながら当該表からは、宅地の区画整理施行後の所有者別地積が明らかになっていない。合計の61.8haしか分からない。それでも、表5の減歩率計算表から読み取れるように、これだけの公共用地を生み出す公共減歩率29.2%は、少なくない数字と言える。

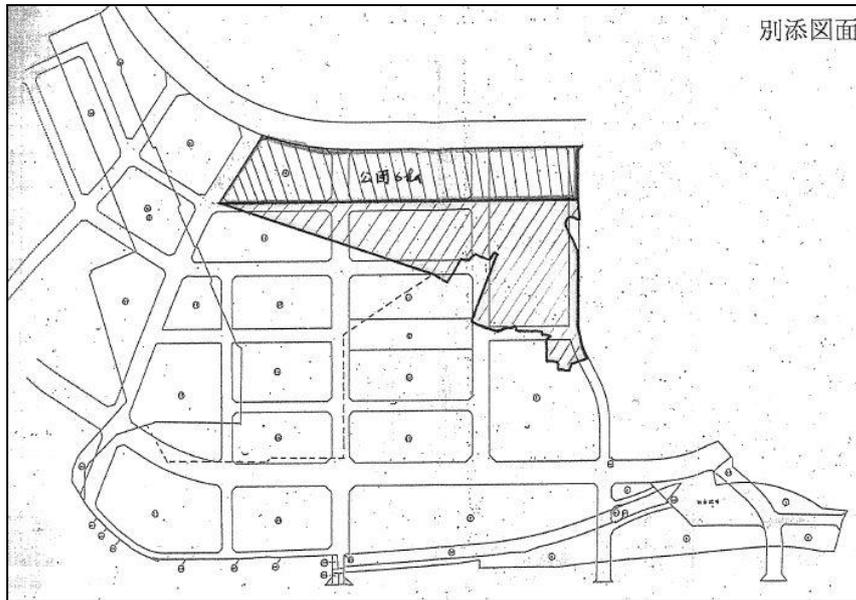
▼表5：MM 土地区画整理事業の減歩率計算・保留地の予定地積表 出典：独立行政法人都市再生機構の情報開示資料『横浜国際港都建設事業 みなとみらい21中央地区土地区画整理事業 変更(第7回)事業計画書』平成7年12月28日

減歩率計算表

整理前宅地 地積[公簿地 積](A)	整理前宅地 更正地積 「測量増を加 えたもの」 (B)	整理後宅地地積		差引減歩地積		減歩率	
		保留地を 含めた宅 地地積(C)	保留地を除 いた宅地 地積(D)	公共減歩 地積(B-C)	公共保留地 合算減歩地 積(B-D)	公共減歩 率(B- C)/B	公共保留 地合算減 歩率(B- D)/B
m <sup>2</sup> 973,121	m <sup>2</sup> 973,197	m <sup>2</sup> 688,788	m <sup>2</sup> 618,459	m <sup>2</sup> 284,409	m <sup>2</sup> 354,738	29.2%	36.5%

保留地の予定地積

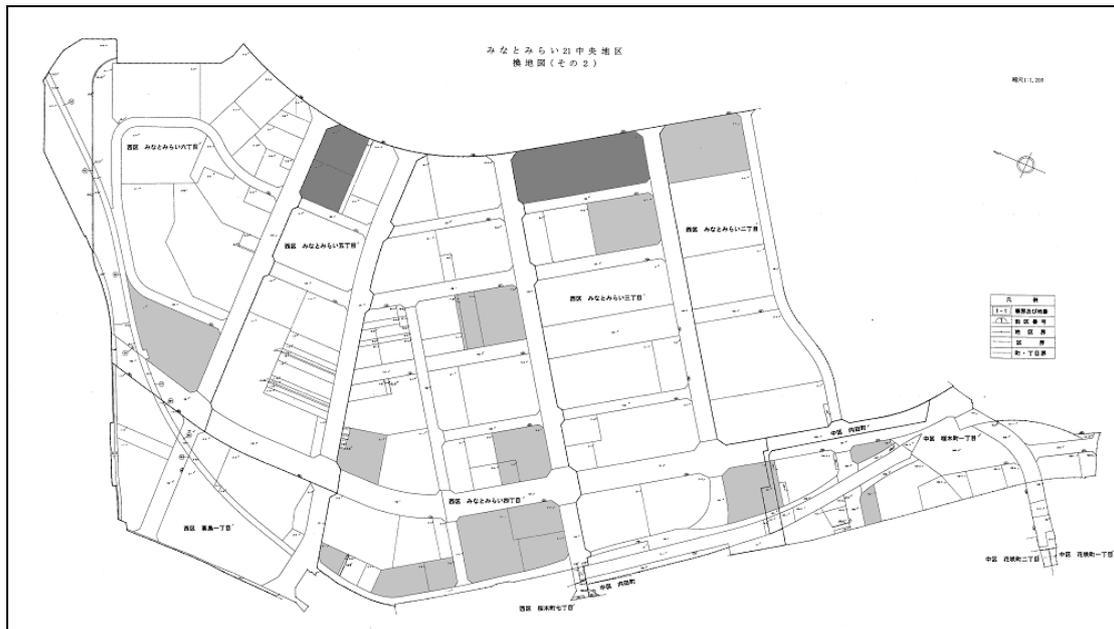
整理前宅地 価格総額 (予想)(A)	整理後宅地 価格総額 (予想)(B)	宅地価格 総額の増 加額 (C)=(B-A)	整理前m <sup>2</sup> 当たり予定 価格(昭和 58年11月) (D)	整理後m <sup>2</sup> 当たり予定 価格(昭和 58年11月) (E)	保留地とし て取り得る 最大限地積 (F)=(C/E)	保留地の 予定地積 (G)	割合 (H)=(G/F)
千円 222,764,793	千円 253,473,984	千円 30,709,191	円 228,900	円 368,000	m <sup>2</sup> 83,448	m <sup>2</sup> 70,329	% 84.3



▲図 48：住都公団への市埋立地の譲渡部分（上段斜線） 出典：市長方針決裁書『日本丸メモリアルパーク用地の取得について』平成元年 7 月横浜市港湾局への情報開示資料

住都公団は昭和 58 年、区画整理事業を横浜市から要請された協定で、図 48 にあるように、最大 6ha の埋立地を譲渡されることが決められている。その換地位置も 32 街区、50 街区 3-1・3-2 が譲渡された<sup>113</sup>。協定上は当初、39 街区が予定されていたが、三菱地所所有の日本丸メモリアルパーク用地との交換により 39 街区が三菱地所になったため、50 街区に変更された。換地前の面積は 58,055.8 m<sup>2</sup>で若干 6ha に欠けるようだ。先行買収地は鉄道用地のみで、中区桜木町一丁目（東横浜貨物駅構内）が 8,433 m<sup>2</sup>、西区緑町（東横浜貨物駅構内）と西区高島一丁目（高島埠頭入口部分）で 3,242 m<sup>2</sup>となっている。旧国鉄からの買収と考えられる。三菱重工から昭和 58 年 3 月時点で住都公団に譲渡された 3ha の用途については、41 街区、43 街区、44 街区そして 47 街区に換地された。保留地については、図 49 にあるように、24 街区 3-4、28 街区 102-1、29 街区 106、30 街区 1・100・105-1、38 街区 6-3、41 街区 7-5、44 街区 2-3、46 街区 4-1、47 街区 3-1・3-5、62 街区 1、そしてまったくの端切れ地の 59 街区 3-1（12 m<sup>2</sup>）と 74 街区 4-1（8.53 m<sup>2</sup>）がある。なお、24 街区 3-4 は当初、市埋立地 6ha 譲渡対象となっていたが、結果的に保留地となっている。その経緯は不明である。

<sup>113</sup> 横浜市港湾局への日本丸メモリアルパーク用地交換契約関係の情報開示請求、横浜市包括外部監査人・仁平信哉『平成 18 年度横浜市包括外部監査報告書』平成 19 年 1 月 22 日



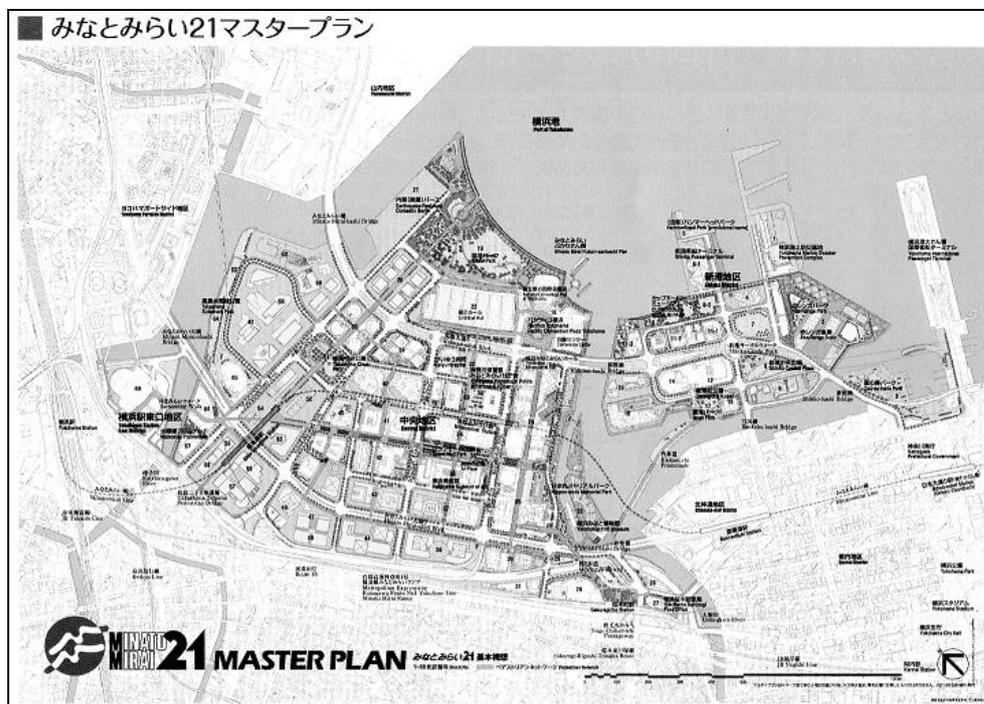
▲図 49：住宅都市整備公団の保留地と換地、濃いグレー部分は横浜市からの譲渡用地、出典：UR 都市機構東日本都市再生本部への情報開示提供資料、神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループへの情報開示提供資料を元に筆者が作図

ところで、MM 開発における開発対象地の変遷が、横浜駅地区と離れた桜木町駅周辺地区から始められたのは「まちづくりの戦略」として、横浜駅周辺に開発を固めるのではなく、桜木町駅周辺のような未開発の地区に開発を集中することで MM 地区全体の開発バランスをとるためという見方がある。それは現実と異なる。横浜駅裏の高島ヤードはなかなか目途が立たず、開発の緒につくことがまったくできなかつたからである。それゆえ、桜木町方面から高島ヤード上空を高架道路で抜く計画まで存在したのである。つまり、MM 開発は桜木町側から始めるしかなかった。

#### 4-4 横浜みなとみらい 21 会社の設立

昭和 58 年 11 月 MM の着工式が挙行された。そして、事業を調整推進する母体として、三菱による横浜都市開発㈱を改組して「㈱横浜みなとみらい 21 (「YMM」とも呼ばれた)」が 59 年 7 月に設立された。社長に大蔵事務次官から国鉄総裁となった高木文雄が細郷市長に請われて就任した。横浜市と MM 主要地権者が参加した「第三セクター」である。社長を補佐する専務に佐藤昌之(前市助役)、三菱地所・国鉄清算事業団・住都公団・横浜商工会議所それぞれから常勤役員として計常務四名、そして横浜銀行から監査役一名が就任した。非常勤役員としては、取締役として市・県・住都公団・国鉄清算事業団・横浜商工会議所・三菱地所・三菱重工・日本郵船・横浜共立倉庫から、そして監査役として市と新菱冷熱工業が就任している、新菱冷熱からは元横浜都市開発㈱社長の加賀美勝が就任し平成 4

年まで在職した。設立当初、役員以外にもそれぞれの母体から担当者が市から四名、三菱地所二名、国鉄清算事業団二名、住都公団一名が出向し、MM 開発の事業調整を行っていた<sup>114</sup>。



▲図 50 : MM 事業化進捗状況図 出典 : YMM パンフレット、Vol. 85、2014 年

筆者も一時期市から出向したが、市出向者は常に市側の組織である都市計画局みなとみらい 21 担当や市港湾局と連携をとりながら、他の出向者と時には連携し、時には牽制しながら事業を進めた。会社の業務内容は、MM 開発の「調整役」とされた。PR 業務もあるが、事業化に際しての主要地権者間の調整業務が一番重要視されていた。具体的な事業案は、それぞれの出身母体が作り、それらを持ち寄り調整された。

高木社長は国鉄改革に関った人物である。細郷市長としては高木社長に、MM 開発を進める上での主要課題である国鉄問題と MM 地区への鉄道延伸で、国鉄本体や清算事業団との調整を期待したとみる。市の組織と共に民間主導のまちづくりの調整・推進役を担ってきた YMM は、平成 21 年 2 月に解散し一般社団法人横浜みなとみらい 21 となっている。位置づけ上は、市の第三セクターのままで「エリアマネジメントを实践する」<sup>115</sup>組織となった。なお、YMM がそれまで担ってきた企業誘致業務は、市の組織（都市整備局みなとみらい 21 推進課、港湾局資産活用課、等）に戻されている。また、三菱地所は MM のまちづくりからおおいに学んだ、という説がある<sup>116</sup>。YMM はまちづくり方針を策定し、ビルの低

<sup>114</sup> 田口俊夫所蔵『株式会社横浜みなとみらい 21 役員在職者一覧』平成 14 年 7 月 29 日付

<sup>115</sup> 一般社団法人横浜みなとみらい 21 の設立目的 出典 : YMM パンフレット、Vol. 85、2014 年

<sup>116</sup> MM 担当を長年務めた内藤惇之の証言、2016 年 1 月

層部に人々が集まれるホールや店舗を入れ込み、マチを賑やかにしていくことを行った。三菱地所はそれまで、東京丸の内の「大地主」として多数のオフィスビルのテナント管理業務が主であった。丸の内オフィス街は夜間や週末は死んだようなマチとなっていた。そのため、マチの活性化のために、三菱地所が中心となり、一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会（通称「大丸有」）が昭和 63 年に設立された。まちづくりガイドラインの策定、オフィス街の低層部に店舗や美術館等の導入、イルミネーション演出等で丸の内を華やかなマチに変身しつつある。

#### 4-5 民活法によるモデル事業

一方、東京に集中する都市機能を首都圏の周辺都市に分散する「業務核都市構想」も打ち出された。昭和 61 年 6 月に「首都圏基本計画（第 4 次）」が正式に決定され、63 年に「多極分散型国土形成促進法」が制定された。田村明たちが長年に亘って主張してきた都市機能の分散がやっと制度的に完成した。これに伴い、国の省庁や外郭団体の本部機能が横浜をはじめ、さいたま市や立川市に分散されていく。MM は都市機能再配置の対象地区となる。

臨港幹線道路（MM 地区内は現「国際通り」）から港寄りのパシフィコ横浜や臨港パーク等がある港湾整備地区は、当時の運輸省が所管する地区である。臨港地区でもホテル・コンベンション・見本市ができるようにする当時の民活法（「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」昭和 61 年法律第 777 号）のモデル補助事業として昭和 62 年度に位置づけられた。この機能は内側の区画整理地区でも実現できないものではないが、運輸省は臨港地区での実現に当然強く拘った。なお、当該国際会議展示施設は MM 開発の目玉施設として当初から計画されていたもので、民活法によるモデル事業化は当該施設計画を追認したものである。

さて、パシフィコ横浜について、その用地確保のために、区画整理地区でなく臨港地区で大幅な埋め出しがなされた。海面埋立てがなされた処が臨港地区に指定された、という言い方が正確だろう。この経緯は前述の MM 計画策定時における、八十島構想から中間案そして最終案に至るもので詳述される。埋立ては市の港湾局が起債をもって施行する。埋立地はその造成コスト以上で売却できなければ負債となる。田村の薫陶を受けてきた小澤は、その危険性と第三セクタービジネスの脆弱さを感じていたと想像される。横浜市を筆頭株主（24.58%）に県と日本政策投資銀行が続く第三セクターであるパシフィコ横浜は、MICE コンベンションビジネスが堅調なこともあり近年の経常利益と当期利益は黒字である<sup>117</sup>。そのため現在、展示や会議スペースの増設とホテルの新設も検討されているようだ。なお、用地は港湾局から旧経済局に所管替えされ、市の所有である。パシフィコ横浜は、市から土地を借りその上に市施設を建設した。300 億円を越える建設投資の回収をまったく期待できない。コンベンション施設の重要性は否定しようもないが、その収支構造が課題である。

<sup>117</sup> パシフィコ横浜『2014 年度版アニュアルレポート』2015 年 7 月、7 頁

フローは黒字だが、ストックは赤字の構造は将来が見通せない。

#### 4-6 三菱の負担と用地交換

MM 地区の街区毎の土地所有者が誰であるかは、公開されていない。マンションなどの現在の所有者でなく、区画整理事業で最初に換地を受けたのが誰かを研究上は知りたいのだが、通常は公開されない。個人情報ということが理由である。会社法人であっても同じ扱いである。土地所有状況の変化を把握できないと、まちづくりにおける負担の構造は解明できない。特に主要地権者である三菱の動向を探れないと、研究上は手詰まりとなる。

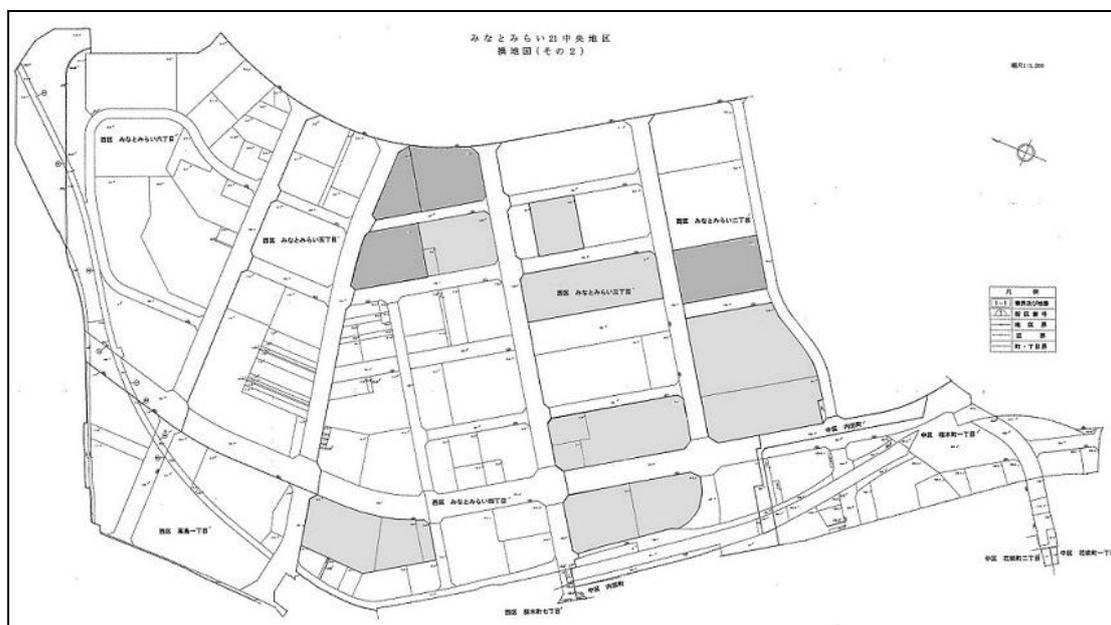


▲図 51：MM 区画整理対象地区の従前の土地図、グレー部分は旧緑町の海面、出典：UR 都市機構東日本都市再生本部への情報開示提供資料、神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループへの情報開示提供資料等を元に筆者が加筆

ただし調べる手がかりがあった。横浜造船所の地番はかつてすべてが「西区緑町」だった。だが現在、西区緑町は今存在しない。そこで、法務局で土地登記簿謄本のサンプル調査をした。明白に所有者が分かっている街区を調べた。その過程で、貴重な資料に遭遇した。独立行政法人都市再生機構が事業終了時（換地処分公告）に作成した『新旧町名地番対照表・みなとみらい 21 中央地区区画整理事業に伴う町名地番変更説明書』平成 18 年 6 月 19 日付である。法務局登記官の了解を得て閲覧した。

その過程で同じ緑町でも二桁の地番があり、それは主に緑町地先の埋立地の地番であることも分かった。埋立事業は市の港湾局が行い、埋立地は市有地となる。つまり、従前地番が埋立地の場合、換地された街区地番は理屈上市有地となる。ただし、横浜造船所と外部を結ぶ旧道路用地も二桁地番であった。また、埋立地が一旦横浜市に帰属せずに、そのまま民間地権者の用地になっているものがあった。それは、市港湾局によると、土地の登記

事務はまとめて行うため、時期によってはその前に土地の異動が生じてしまうためとされた。また、換地図とある街区の区画割りの不整合も発見した。



▲図 52：三菱地所と三菱重工所有の MM 区画整理対象地区内の換地位置図、濃いグレー部分が日本丸メモリアルパーク用地との交換用地、出典：UR 都市機構東日本都市再生本部への情報開示提供資料、神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループへの情報開示提供資料等により筆者が作図

これらの作業を経て、神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループへの MM 中央地区土地区画整理事業に係る換地計画関係資料の情報開示請求にたどり着く。図 51 と図 52 のように、ようやく MM 区画整理事業における三菱（三菱重工と三菱地所）の従前の地番と面積そして換地位置が明らかになった。なお、情報開示に際して所有者の許諾を必要とするが、県からの問合せに三菱は公開を問題なしとしてくれた。さて、表 6 から読み取れるように、三菱の土地負担は、従前所有地面積 188,339 m<sup>2</sup> に対して 63,481 m<sup>2</sup> を減歩（公共減歩と保留地減歩）し減歩率 33.71% であることが明らかとなった。これは全体宅地（法 89 条該当）従前地 945,322 m<sup>2</sup> に対して、全体換地 590,809 m<sup>2</sup> で減歩率 37.5% に比べて若干少ない率となっている。

なお、三菱重工は昭和 58 年 3 月時点で横浜市に 5ha、住宅・都市整備公団に 3 ha、計 8ha の土地を譲渡している。これら 8 ha の土地が公共公益施設整備の目的に使われたと想定すると、従前の造船所面積 31 ha に対して減歩約 6 ha に当該 8 ha を加えて計 14 ha の負担で減歩率 45.2% となり、異常に高率な負担となる。ただし、有償譲渡であれば減歩対象とはならないが、不動産業界として本来的に自己所有地となる土地を譲渡することは難しい判断だったろう。

三菱の換地位置は、基本的に旧造船所の既存地盤位置を望んだ。MM 地区内の主要幹線であるみなとみらい大通りとけやき通りに面して立地する街区を所有している。市立美術館

が建つ36街区も当初は三菱の換地になるはずであったが、三菱重工から市に先行的に譲渡された5haの一部となった。日本丸メモリアルパーク用地との交換対象となった39街区と40街区は高層マンション用地として分譲された。それらは共に埋立地である。三菱は主要なポイントを抑えた、ともいえる。

▼表6：MM内新旧地番対照表 出典：筆者が作成

MM内新旧地番対照表		2015年11月15日作成					
街区番号	新町名地番	面積㎡	換地時の所有者	旧町名地番	面積㎡	地目	備考
25	西区 みなとみらい2丁目 2番1	15,196.42	三菱地所	西区 緑町 7番11	865.87		
	西区 みなとみらい2丁目 2番1			西区 緑町 7番12	207.92		
	西区 みなとみらい2丁目 2番1			中区 桜木町1丁目 1番5	17,211.93		桜木駅前の造船所構内
	西区 みなとみらい2丁目 2番1			中区 内田町2丁目 2番1	4,356.12		造船所構内の道路
	西区 みなとみらい2丁目 2番2			西区 緑町 7番1	71,942.30		25、38、34街区に分割換地
24	西区 みなとみらい2丁目 3番1	12,455.87	三菱地所	西区 緑町 7番2	24,288.30	埋立地	日本丸メモリアルパーク用地との交換
	西区 みなとみらい2丁目 3番2、3		市有地	西区 緑町 7番9		埋立地	地番分割で3番2、3番3はTRYグループに譲渡
	西区 みなとみらい2丁目 3番4	13,732.29	保留地				TRYグループに譲渡
28	中区 桜木町1丁目 102番1	1,644.12	保留地				TOCみなとみらい
29	中区 桜木町1丁目 106番	1,569.20	保留地				横浜共済プラザビル
30	西区 みなとみらい3丁目 1番	6,053.29	保留地				横浜銀行ビル
	中区 内田町 100番	1,264.92	保留地				横浜銀行ビル
	中区 桜木町1丁目 105番1	693.58	保留地				道路状に整備
31	中区 桜木町1丁目 105番4		不明	西区 緑町 51番8			白石横浜ビル、造船所旧地盤
	中区 桜木町1丁目 103番1		市有地	西区 緑町 7番4			DHCセンタープラント、三菱重工から市への譲渡5haの一部
	中区 桜木町1丁目 103番4		市有地	西区 緑町 7番5			
32	西区 みなとみらい3丁目 7番1	10,083.38	住都公団	西区 緑町 77番3		埋立地	区画整理にともなう市からの譲渡6haの一部
	西区 みなとみらい3丁目 7番2	10,083.34	住都公団	西区 緑町 77番3		埋立地	
	西区 みなとみらい3丁目 6番1		不明	西区 緑町 7番13			東京海上火災保険ビル、造船所旧地盤
33	西区 みなとみらい3丁目 6番2	6,825.77	三菱地所	西区 緑町 7番14	8,453.67		みなとみらい3丁目6番3は保留地
	西区 みなとみらい3丁目 6番3	10,131.57	保留地				
	西区 みなとみらい3丁目 5番	18,050.59	三菱地所	西区 緑町 7番1	71,942.30		25、38、34街区に分割換地
36	西区 みなとみらい3丁目 4番1		市有地	西区 緑町 7番4			市立美術館用地で三菱重工が市に売却した5haの一部
	西区 みなとみらい3丁目 4番2		市有地	西区 緑町 7番9			
	西区 みなとみらい3丁目 3番1	2,048.21	三菱重工	西区 緑町 7番8	2,968.38		重工業ビル(街区東半分)
37	西区 みなとみらい3丁目 3番2	2,796.75	三菱重工	西区 緑町 3番6	4,053.24		
	西区 みなとみらい3丁目 3番3	15,331.94	三菱重工	西区 緑町 7番7	24,431.08		37、47街区に分割換地
	西区 みなとみらい3丁目 2番1	10,380.31	三菱地所	西区 緑町 3番1	14,443.89		
39	西区 みなとみらい3丁目 2番2	9,338.20	三菱地所	西区 緑町 7番1	71,942.30		25、38、34街区に分割換地
	西区 みなとみらい4丁目 10番1		市有地	西区 緑町 78番4		埋立地	日本丸メモリアルパーク用地との交換
	西区 みなとみらい4丁目 10番2	16,341.24	三菱地所	西区 緑町 78番3		埋立地	
40	西区 みなとみらい4丁目 9番1	9,874.64	三菱地所	西区 緑町 78番1	18,780.78	埋立地	日本丸メモリアルパーク用地との交換
	西区 みなとみらい4丁目 9番2	9,820.01	三菱地所	西区 緑町 7番15	12,474.64		
	西区 みなとみらい4丁目 9番3	874.96	三菱地所	西区 緑町 4番5	1,111.50		
41	西区 みなとみらい4丁目 7番1		市有地	西区 緑町 78番5		埋立地	NTTメディアセンター、市の施設も入居
	西区 みなとみらい4丁目 7番2		市有地	西区 緑町 78番6		埋立地	
	西区 みなとみらい4丁目 7番3	499.08	住都公団	西区 緑町 3番2			三菱重工から公団に売却した3haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 7番4		住都公団	西区 緑町 51番5	1,517.00		国鉄線用地
	西区 みなとみらい4丁目 7番4	2,683.38	住都公団	西区 緑町 51番6	298.00		国鉄線用地
42	西区 みなとみらい4丁目 7番5	6,969.51	保留地	西区 高島1丁目 4番52	1,427.00		国鉄線用地
	西区 みなとみらい4丁目 6番1		市有地	西区 緑町 79番8		埋立地	リーフみなとみらい
	西区 みなとみらい4丁目 6番2		市有地	西区 緑町 79番3		埋立地	
43	西区 みなとみらい4丁目 5番1		市有地	西区 緑町 79番2		埋立地	東副一部譲渡
	西区 みなとみらい4丁目 5番2	6,664.90	住都公団	中区 桜木町1丁目 11番46、47	48、49、57		国鉄線用地
	西区 みなとみらい4丁目 5番4	1,183.30	住都公団	西区 緑町 31番5	1,517.00		三菱重工から公団に売却した3haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 5番5		住都公団	西区 緑町 7番4			三菱重工から市に売却した5haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 2番1		市有地	西区 緑町 11番3			三菱重工から公団に売却した3haの一部
44	西区 みなとみらい4丁目 2番1	10,385.21	住都公団	西区 緑町 2番2			三菱重工から公団に売却した3haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 2番1		市有地	西区 緑町 7番2			
	西区 みなとみらい4丁目 2番2	4,728.98	住都公団	西区 緑町 3番2			三菱重工から公団に売却した3haの一部
46	西区 みなとみらい4丁目 2番3	4,055.02	保留地				
	西区 みなとみらい4丁目 4番1	5,491.08	保留地				
	西区 みなとみらい4丁目 4番1		市有地	西区 緑町 79番4		埋立地	東南側角地
47	西区 みなとみらい4丁目 3番1	1,491.57	保留地				
	西区 みなとみらい4丁目 3番2		市有地	西区 緑町 2番	156.56		北側東端、仮設店舗あり
	西区 みなとみらい4丁目 3番2	11,332.76	三菱地所	西区 緑町 2番17	9,317.73		
	西区 みなとみらい4丁目 3番2			西区 緑町 3番3	2,572.94		
	西区 みなとみらい4丁目 3番2		市有地	西区 緑町 7番3	5,449.06		
	西区 みなとみらい4丁目 3番3	5,390.63	三菱地所	西区 緑町 4番7	8,322.44		
	西区 みなとみらい4丁目 3番4	1,432.07	三菱重工	西区 緑町 3番2			
	西区 みなとみらい4丁目 3番5	2,516.38	保留地	西区 緑町 7番7	24,451.08		37、47街区に分割換地
	西区 みなとみらい4丁目 3番6	4,213.36	住都公団	西区 緑町 3番2			三菱重工から公団に売却した3haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 3番7		市有地	西区 緑町 2番3			
西区 みなとみらい4丁目 3番8		市有地	西区 緑町 7番4				
西区 みなとみらい4丁目 3番10		市有地	西区 緑町 7番6				
50	西区 みなとみらい4丁目 3番1	4,990.36	住都公団	西区 緑町 77番1		埋立地	区画整理にともなう市からの譲渡6haの一部
	西区 みなとみらい4丁目 3番2	4,990.30	住都公団	西区 緑町 77番2		埋立地	
	西区 みなとみらい4丁目 3番3		市有地	西区 緑町 77番7		埋立地	
	西区 みなとみらい4丁目 3番4		市有地	西区 緑町 80番2		埋立地	
	西区 みなとみらい4丁目 3番5		市有地	西区 緑町 79番7		埋立地	
59	西区 みなとみらい6丁目 3番1	12.00	保留地				雑種地
	西区 みなとみらい6丁目 3番3		市有地	西区 緑町 80番1		埋立地	未利用地
	西区 みなとみらい6丁目 3番7		市有地	西区 緑町 72番2		埋立地	
60	西区 みなとみらい6丁目 3番10		市有地	西区 緑町 81番		埋立地	
	西区 みなとみらい6丁目 3番5		市有地	西区 緑町 80番3		埋立地	
62	西区 みなとみらい6丁目 3番3	14,655.63	保留地				
	西区 高島1丁目 11番22		不明	西区 緑町 80番1		埋立地	位置不明
74	西区 高島1丁目 11番22		JR	西区 緑町 7番4			鉄道用地(地下線路)
	西区 みなとみらい6丁目 4番1	8.53	保留地				雑種地
道路	西区 みなとみらい4丁目 11番		市有地	西区 緑町 24番11			国道16号線からの取付け道路部分
	西区 みなとみらい4丁目 11番		市有地	西区 緑町 24番12			国道16号線からの取付け道路部分
	西区 みなとみらい4丁目 11番		市有地	西区 緑町 24番13			国道16号線からの取付け道路部分
	中区 桜木町1丁目 100番2		市有地	西区 緑町 39番7			国道16号線からの取付け道路部分
	道路 西区 みなとみらい3丁目 8番		市有地	西区 緑町 7番6			首都高速道路用地
	道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 39番			首都高速道路用地
	道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 39番3			首都高速道路用地
	道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 39番4			首都高速道路用地
	道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 39番5			首都高速道路用地
	道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 45番			首都高速道路用地
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 45番2			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 45番2			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 51番3			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 51番4			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 53番2			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 61番2			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 61番3			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 61番4			首都高速道路用地	
道路 西区 みなとみらい3丁目 9番1		市有地	西区 緑町 62番2			首都高速道路用地	
計		301,189.71					

参考資料その1:独立行政法人都市再生機構神奈川地域支社「旧新・新旧町名地番対照表」  
 みなとみらい21中央地区土地区画整理事業に伴う町名地番変更、平成18年6月19日施行  
 上記資料を法務省横浜地方方法務局で登記官の許可を得て閲覧、平成27年6月8日、7月13日  
 参考資料その2:神奈川県情報公開資料「各々換地明細書」  
 参考資料その3:独立行政法人都市再生機構情報公開資料「各々換地明細書」

一方、帆船日本丸が浮かぶ MM 地区内の日本丸メモリアルパークは元々、区画整理事業の区域外に置かれた横浜造船所跡地約 4 ha で、三菱地所に売却された。MM 開発を一旦停止し、対象用地を急遽会場にした横浜博覧会が平成元年に開催され、それと同時にオープンしている。市が三菱地所から用地の使用貸借契約を結び、日本丸メモリアルパークと横浜マリタイムミュージアムとして整備した。設計は三菱地所設計が設計コンペで選ばれた。現在は暫定オープンで、先端部を含めた最終用地面積は約 5.5ha である。

▲図 53：市長方針決裁書『日本丸メモリアルパーク用地の取得について』平成元年7月 出典：横浜市港湾局への情報開示資料

図 53 の市方針決裁書の情報開示<sup>118</sup>によると、市は三菱地所に売却を打診したが、交換を求められたことが明らかになった。38,671.75 m<sup>2</sup>の旧造船所内埠頭用地（それに附属する 865 m<sup>2</sup>は区画整理事業区域内の道路用地となっている）が交換対象である。当時、等価交換か等積交換かで議論があったが、結果として等積交換となった。当該地の価格は MM 内側の価格の 2～3 倍という非公式な意見もあった。ただし、市の鑑定結果ではほぼ同価格とされた。

当該日本丸用地は、24 街区に 12,455.87 m<sup>2</sup>、39 街区に 16,341.24 m<sup>2</sup>、40 街区に 9,874.64

<sup>118</sup> 横浜市港湾局への情報開示資料 市長方針決裁書『日本丸メモリアルパーク用地の取得について』平成元年7月

m<sup>2</sup>で合計 38,671.75 m<sup>2</sup>と交換された。24 街区 3-1 はクィーンズスクエアの開発用地、39 街区と 40 街区は三菱地所の高層マンション用地となった。厳密には土地評価上、平成元年 4 月 24 日時点で日本丸用地の横浜造船所内埠頭用地が約 1,706 億円で、市の交換用地が 1,696 億円で約 10 億円の差額があるが、総額の 0.5% で誤差の範囲と考えられる。因みに、日本丸用地は 441 万円/m<sup>2</sup>で、24 街区が 627 万円/m<sup>2</sup>、39 街区が 352 万円/m<sup>2</sup>、40 街区が 343 万円/m<sup>2</sup>と評価されている。かつての工場用地は異常に高価格の土地に生まれ変わった。

#### 4-7 埋立て事業会計

MM の土地に二つの区分がある、造船所や埠頭などの MM 開発前からある「既存地盤」と、港湾区域の公有水面を MM 開発で埋め立てた「埋立地」である。公的事業の区分も二つあり、旧臨港地区内の既存地盤と埋立地を含む「土地区画整理事業」と、臨港地区の埠頭や埋立地のみを対象とする「港湾整備事業」がある。会計的には、土地区画整理事業は定めた期間内に収支が一致して土地が元の所有者に戻されることが原則だが、港湾整備事業は埋立て地造成費用を土地売却によって回収するため収支が一致するのが先送りとなる。

MM の埋立事業は昭和 58 年度に埋立て免許を取得した中央地区 59.9 ha、昭和 63 年度の新港地区の一文字埠頭 7.3 ha、平成 6 年度の中央地区の旧高島ヤード高島用品庫プール 5.5 ha、平成 7 年度の新港地区の突堤間 1.2 ha で、中央地区だけでも 65.4 ha となる。また、MM の総事業費は、土地区画整理事業 1,766 億円、埋立事業 2,310 億円、港湾整備事業 380 億円、市事業 848 億円、それに旧高島ヤード 1,543 億円（平成 18 年時点の買収原価）を入れて基盤整備事業費計 6,847 億円となる。

因みに市の発表によると、MM を含む埋立事業会計全体の平成 24 年度末の未償還残高は約 2,370 億円で、前年度に比べて約 3.3% 減少した。将来的に埋立事業会計は、平成 34 年度末に全市の埋立て事業を完了することから、その後の 44 年度末に廃止する方針が出ている。なお、保有土地は 34 年度末までに売却し、売却できなかった土地は一般会計に有償で所管換えするという。34 年度末での企業債の未償還残高の見込は、955 億円となっている。

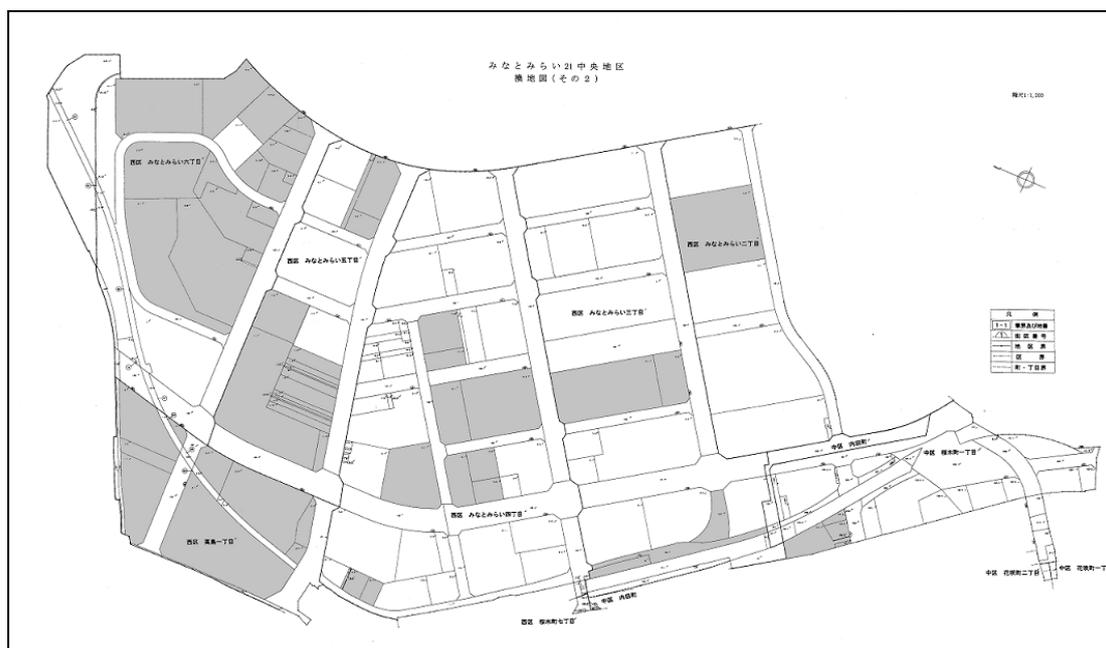
これだけ莫大な未償還残高を前にして、素朴な疑問だが、MM の埋立てでかつての「予納方式」は採用できなかったのだろうか。進出する工場等の大企業から資金の前払いを受け、その資金で埋立て事業を行う方式である。大規模工場であれば可能だろうが、業務ビルで進出する企業を特定して、それから埋立て事業を行うことは不可能に近いかもしれない。大不動産会社である三菱地所は、概ね既存地盤の上での不動産賃貸事業を望み、一部埋立地の譲渡を受けた部分はマンション用地として分譲している。同様に、「出洲方式」のように、資金提供する大手不動産会社が埋立地の所有権を得る方式もある。所有権を得た不動産会社は入居するテナントを探しつづけることになる。仮に、転売で利ザヤを稼ぐ方式もありえるが、社会的批判を受けかねない。公有水面埋立法では、処分制限の期間を埋立て竣功認可の告示の日から起算して 10 年に限定している。例えば、不動産会社の責務を担保するためとして、30 年近くの長期の期間を定めることは法律上できない。よって、予納方

式も出洲方式もありえず、現行の市港湾局直轄の埋立て事業となる。市は埋立て規模をコントロールするしかない。

#### 4-8 土地開発公社の会計

横浜市土地開発公社（以下「開発公社」という）による公有地の先行買収は、学校用地などのように目的が決まっている場合もある。MM での先行買収は旧高島ヤード地区（貨物操車場）が対象で、国鉄清算事業団が管理する土地である。公有地として保有し活用することが目的ではなく、MM 地区内でビル建設を計画する民間事業者に転売する。そのような民間事業者が出てこなければ、開発公社は土地を保有し続けることになる。公社の買収資金も起債で、有利子の外部資金である。

旧高島ヤードの土地は、図 54 にあるように、清算事業団より開発公社が平成 6 年から 11 年にかけて 5 回に分けて取得したもので、総面積 21 ha (205,060 m<sup>2</sup>)、取得総額は 1,174 億円となっている。因みに、これまでの金利 275 億円が原価に計上されている。横浜市包括外部監査人・仁平信哉『平成 18 年度横浜市包括外部監査報告書』平成 19 年 1 月 22 日によると、平成 6 年 3 月～平成 11 年 2 月までに買収単価 395,000 円/m<sup>2</sup>から 596,000 円/m<sup>2</sup>で 205,060 m<sup>2</sup>を 1,174 億円で横浜市土地開発公社が取得した。



▲図 54：横浜市換地の位置図、出典：UR 都市機構東日本都市再生本部への情報開示提供資料、神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループへの情報開示提供資料、横浜市都市計画局・港湾局・財政局等による用地処分公告関係資料等を元に筆者が作図

ただし、その後の旧高島ヤード用地の民間事業者への処分は、平成 18 年時点まで簿価を大幅に下回る価格でなされている。企業誘致に向けての政策的措置ともいえるが、果たし

て長期的収支結果をどうみているかが定かでない。売却損が 206 億円もでていいる。また、みなとみらい線の新高島駅建設の負担金 133 億円も原価に計上され、土地の総原価は平成 18 年 3 月末現在で 1,543 億円となっている。66 街区 1 ha を日産自動車に 67 億円で平成 18 年 5 月に売却しているが、当該地の簿価は 103 億円のため売却損 36 億円が出ている<sup>119</sup>。なお、旧高島ヤードは平成 4 年 3 月に土地区画整理事業の区域に編入された。

開発公社は平成 25 年度末で解散した。開発公社を所管する市財政局によると、①街づくりの進展に伴い公社に依頼し新たに土地を所得する必要性が薄れたこと、②厳しい財政状況の中で、事業化の進捗が遅れ土地の取得にかかる借入金の金利負担が増加していること、から開発公社を解散するとした。MM に関しては、25 年 3 月 31 日現在で、みなとみらい 1 丁目と高島 1 丁目に 10.1ha の保有地があり簿価 1,154 億円となっている<sup>120</sup>。わずかに負債は減少しているが金利負担は増え、結果として当時の取得総額とあまり変わらない状況となっている。

清算事業団の土地を開発公社が買収しない方法はあるのだろうか。平成 4 年に区画整理事業区域に編入された清算事業団用地を、道路や下水の基盤施設が整備された後に、一般宅地として清算事業団が長期に亘って保有し処分する方式である。それは、平成 10 年の清算事業団解散時に保有資産の処分を急いだように、清算事業団が主体として存続することがありえないため不可能といえる。住都公団が清算事業団の土地を全面的に譲渡を受けることもありえるが、市の開発公社と大幅な違いが見えない。市が宅地処分のための開発調整をするのか、住都公団がするのかの違いである。住都公団は国の政策変更により、その性格を変えざるをえない<sup>121</sup>。市は変わらずに存続する。よって、市に妥当性がある。ただし、清算事業団からの処分時期と規模の問題は残る。

#### 4-9 負債の積み残し

民間企業は赤字のままでは存続できない。企業活動のために借り入れた外部資金は利子がつき返済しなければならない。企業活動はおのずと、その制約を意識しながら企業の存続をかける。埋立て事業も公有地の先行買収事業も、役所の所管である。開発公社は市役所の外郭団体のため、その事業方針は市が定める。仮に資金的に利子支払いに不足する場合には、一般会計つまり税金で補填する。民間企業は赤字のままでは存続できないが、役所は別の財布から継続的に補填できる構造をもつ。

横浜で弁護士業を営む仁平信哉は「埋立事業会計で造成された土地も横浜市土地開発公社が取得した土地も多額の市債や借入金によるものであるにもかかわらず、この金利コスト

119 横浜市包括外部監査人『平成 18 年度横浜市包括外部監査報告書』平成 19 年 1 月 22 日

120 横浜市財政局サイト <http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/toti/totikaihatakousya/2015> 年 10 月 4 日閲覧

121 創立 1955 年の日本住宅公団と創立 1975 年の宅地開発公団が合併し住宅・都市整備公団が創立 1981 年、そして都市基盤整備公団に変更 1999 年、創立 1974 年の地域振興整備公団を吸収し独立行政法人都市再生機構に変更 2004 年

が土地の保有コスト、ひいては開発コストであることの認識が低い中で街づくりが優先されたという感が否めない」<sup>122</sup>とコメントしている。かつて、田村明は造船所を移転させ民間主体、つまり三菱グループの不動産会社である三菱地所に跡地開発を任せようとした。役所が跡地を買収し開発していく方式でなく、民間の力を使おうとした。高島ヤードと高島埠頭地区についても、横浜が絶対必要としている国際コンベンション施設を中心に開発を構想していた。曖昧に土地を先行取得して、それから開発してくれる主体を探す方式は考えていなかった。田村明は日本初の不動産鑑定士で、日本生命不動産部時代に民間開発を経験している。自らの存続を第一に考え無駄を排除する民間企業の事業方式は、田村が望むものであった。その思想がMM開発で完全には踏襲されなかった。

埋立て原価や先行買収原価に比べ分譲価格を政策的に低く設定することがある。経済情勢によっては適正価格を維持することも簡単ではない。そもそも、土地需要に対して、これだけの規模の埋立てや先行買収を行う必然性があったのかも問われる。浅田孝が懸念したように、埋立ては拡張され、負債も増えていった。

---

<sup>122</sup> 横浜市包括外部監査人『平成18年度横浜市包括外部監査報告書』平成19年1月22日 213頁

## 第5章 総括

当論文は、分析の縦軸にまちづくりを担う中心人物としての田村明・小澤恵一・廣瀬良一、そして彼らを取り巻く官民それぞれの機関に属する人々を「人的継承」面からみた。横軸に開発規模や区域そして開発主体別の「事業性」を据えている。この分析構造で、みなとみらい21の経緯を総合的に解明しようとした。田村が育てたまちづくりに係る人材の継承はうまくなされたといえる。ただし、みなとみらい21をつなぎに関内地区や横浜駅地区を含む三つの都心が一体となり発展する戦略は、横浜の歴史的都心部である関内地区の衰退が激しく十分には成功しなかった。民間主体開発の主要プレイヤーとなる三菱地所は努力しているが、埋立ての拡大や国鉄清算事業団用地の買収により、あまりにも開発規模が大きくなりすぎた。また、負債の処理を急ぐあまり、開発を急ぐ傾向がないとは言えない。そもそもみなとみらい21の事業化を急いだ結果、あまりにも大きすぎる開発キャンパスを作り上げてしまった。百年の大計を見据え、時機を「待つ」ことが都市内港湾における再開発事業では求められるのかもしれない。

### 5-1 都心一体化の状況

かつて田村明は、三菱重工が金沢地先移転の仮契約解除を市に申入れた昭和52年当時、このような申入れを受けた状態では「特に、東横浜貨物駅移転に引き続き高島ヤード問題での国鉄との調整作業がおおきく時機を失う」と強く警告した。田村は国鉄との調整におおいに苦勞し、市退職後も公に語らなかった。高島ヤード問題は、国鉄民営化の前に解決すべき問題であって、国鉄債務問題の渦の中に放り込むべきものではなかった。それゆえ、田村は解決を急いだ。MM開発は三菱造船所と国鉄ヤードを同時に処理する必要があった。田村を引き継いだ小澤恵一は、国鉄問題には手をつけず、三菱と市のみでMM開発を先行しようと考えた。民間開発に先導して公的施設を建設する開発方式によって、MM開発は旧造船所用地を核として、周辺地区に比べおおきく突出したものとなっていく。

MMの問題は、当初の目的である関内・関外地区と横浜駅地区を結び三地区が一体として横浜の新たな都心部を形成する、という意図が不明確になった点である。開発者は自己の所有地の範囲に拘る。どうしても、広大な開発予定地全体の進行管理には目が届かない。そして、周辺地区との一体化も難しくなっていく。特に関内・関外地区の衰退が著しい、と見られている。本来ならば関内地区に立地してもおかしくない企業がMMに吸い取られている、という意見もある。更に、MMと運河を挟んで立地する北仲通地区に民間の大規模超高層ビルが計画され、市庁舎も関内駅前から移転し吸い寄せられようとしている。

鉄道の結節点である横浜駅の東口地区に隣接して、MM開発の幹線街路(みなとみらい大通)を通すためにMM西側に再開発されたポートサイド地区がある。MM北東に立地し旧日本鋼管浅野ドックがあった山内埠頭地区も、コットンハーバー住宅地区として再開発され、MMの臨港幹線道路(MM内では「国際通り」)を通した。臨港幹線は、山之内埠頭地区からMMの新港埠頭を通過し山下公園前の海底をトンネルで通り、再開発が計画されて

いる山下埠頭に到達するという。

果たして、この巨大構造物を必要とするほどの交通量が発生するのだろうか、臨港幹線道路の意義性は分からない。ポートサイドとコットンハーバーの両地区共に超高層マンションが林立しているが、商業業務機能の集積は乏しい。結果的に MM の開発規模は、周辺地区の再開発を促進するという観点から、あまりにもそれ自身が大きすぎ、かつ自己完結的になってしまったといえないだろうか。

## 5-2 民間主体開発の顛末

MM 開発の立役者は、都市プランナー田村明を信頼し、すべてを任せた政治家飛鳥田一雄であるといえる。飛鳥田と田村の温かい交友関係は、飛鳥田が後年、田村に出した個人書簡<sup>123</sup>にみられる。政権交代後の苦しい状況下ながら、市に在職しつづけた田村への感謝の言葉が表されている。

田村は六大事業のすべてで、乏しい自治体財政に依存せず、当初から民間資金を導入し、民間に開発を任せることを意図した。ただし、計画は市がイニシアチブをとって、民間開発を誘導する、そのような方式である。横浜市には金がないが、知恵はある、と田村は考えただろう。

巨大企業三菱といえども株式会社である、どうしても短期的利益を優先し長期的展望を持ちにくい。日本生命不動産部時代に社宅・球場・劇場など多彩な新規不動産事業を経験してきた田村にとって、巨大民間企業的意思決定構造を理解することは難しくなっただろう。それゆえ、企業に対しては長期的展望を市が提示すべき、と考えたかもしれない。

田村の下で永らく三菱との交渉役を務めた小澤恵一も、田村の民間主体の開発路線を踏襲した。ただし、田村時代から積み残された大きな課題があった。国鉄問題である。前述のように、小澤は動かない高島ヤード上空を高架道路で抜くことさえ考えた。細郷市長と小澤の粘り強い働きかけにより、国鉄問題を先送りにするすることで、三菱はようやく MM 開発に乗り出すことになった。ただし、民間開発に先導する公的開発を用意することが条件であった。田村時代と同じ条件ともいえる。

開発への筋道をつけて、小澤は MM 担当を外れることになる。小澤を引き継いだ廣瀬良一は軌道修正を図る。三菱も、それまでの社有地削減一切なしの要求を取り下げた。三菱は、市と住都公団に土地を先行売却することで貢献していく。区画整理事業でも、三菱はほぼ適正な負担をする。都市インフラ整備でも、そのための会社に出資していく。三菱は大きく方向転換していく。

田村の東大時代の恩師である丹下健三が設計した市立美術館が昭和 60 年に着工している。同年、運輸省練習帆船である日本丸を誘致した日本丸メモリアルパークもオープンした。そして、コンベンション都市ヨコハマを形作るパシフィコ横浜も平成元年に着工した。この公的誘導施設三点セットに囲まれて、民間開発の先導役として 25 街区に三菱地所のラン

<sup>123</sup> 横浜市史資料室『田村明寄贈資料』

ドマークタワーがバブル経済崩壊 1 年前の平成 2 年に着工した。平成元年にニューヨークのロックフェラーセンターを買収した三菱地所は、横浜での責任を果たしていく。

主要民間地権者として、三菱地所はランドマークタワーに続き、24 街区のクイーンズスクエア開発（事業主は三菱地所と住友・東急グループだが、地権者は三菱地所・横浜市・住都公団の三者）、39 街区と 40 街区の超高層マンション開発、そして平成 25 年に 34 街区に大規模商業ビル「MARK IS みなとみらい」をオープンしている。マチの活性化に寄与しようと努力している。

ただし、当初の予想に反して、埋立地や先行取得の公有地が拡大しあまりにも増えすぎた。多様な民間主体が多様な開発を競い合う、とも言えるが、空地を埋めるために民間開発を呼び込むようにも見える。三菱地所がオフィス町内会の世話役となり、多くの事業者を束ねマチの演出を試みる東京丸の内地区のような状況にもない。横浜市役所も似たような状況で、市全体のまちづくりを統括し演出するセクションが存在しない。都市計画や港湾など、それぞれのセクションはビル誘致に勤しんでいる。果たして、MM のまちづくりを誘導するのは誰なのか、それが問われているといえる。

### 5-3 失敗でない必然性

そもそも MM 研究の発端は、市と三菱側の長年に亘る交渉過程を掘り起こすことから、開発に際して三菱の負担のあり方を検証しようと考えたことにある。先入観として、三菱は大幅に優遇されていたのでないか、と考えた。前述のように、発掘した情報データによって、その先入観はほぼ覆された。

田村の思想と姿勢は、田村から小澤そして廣瀬へと多少の凹凸はあっても継承された。田村のものごとを長期的かつ総合的にとらえ、そして当面の課題に臨機応変に対応する「姿勢」は変わらず継承されたといえる。そして、その伝統は、小澤や廣瀬を取巻く人材にも継承された。今の市役所の若手にも限定的だが見られる。

ただし、その「思想」は、それを裏打ちするまちづくり現場での具体的な経験を共有することができなかつたため、今の時代ではほとんど忘れ去られつつある。田村に仕えた当時の職員でさえ、田村たちが何を大事と考え、何に悩み、何を獲得しようとしたのか、それらは記憶の彼方に行ってしまった。実は田村もおおくを語っていない。それゆえ、当研究活動の「意味」がわずかながらも存在するのだが……

当小論文は、市民的には見えにくいまちづくりの経緯と背景を解き明かすことを目的としている。MM は長い歴史の過程で、多くの人々が関わり、それぞれの立場で努力し、議論を重ね、そして出来上がった。まちづくりである限り完成はないが、その過程で時機を失した場面もあった。それを「失敗」と決めつけることもできない。すべての出来事が必然であり、その積み上げで現在そして未来がある……それが MM といえる。関わった方々のご努力に敬意を表して、この小論を終えたい。

最後に、当該小論は、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会主催の研究会（2015 年

12月18日開催)で発表され出席者の賛同を得て、NPO 法人の会員と MM 開発に関係した方々にお送りし校正をお願いしました。幾つもの有益なご意見とご感想を頂戴し、それらを本文に反映しているつもりである。ご協力に深く感謝したい。

## 追記

最後に、昭和 53 年 4 月以降も田村明が細郷市長に信頼される企画調整局長として、継続的に MM 開発に携わったと仮定して、田村だったらどうしたかを検証したい。歴史的にはありえない話である。

田村戦略では、「布石をして時を待った」と考えられる。田村明はよく「意味」という言葉を使った。単なる物事の意味でなく、戦略的かつ長期的視点から、「君はどう考えるのか」を問いかけるものであった。

その考え方からして、高島地区（高島ヤードと高島埠頭）と三菱造船所地区は別物として扱うべきである。分割民営化路線が明らかになりつつある国鉄は、時期が来れば必ず高島ヤードを処分する。それに合わせて高島埠頭も再開発すればよい。

一方、三菱造船所は業界事情からみて、移転し工場機能の高度化を図るしか生き残る方策がない。よって、先行して三菱造船所地区を、最小限の埋め立て規模で既存地盤と合わせて開発をしていく。開発規模は、三菱地所が責任をもてる範囲に収める。その際、国際会議展示施設のような民間事業では採算が難しい施設は、民から用地提供を受けて横浜市が行うこともありえる。埋め立て規模が最小限のため、運輸省と建設省のテリトリー争いも生じにくい。将来への負債となりかねない不必要な埋め立てもなくなる。かつ、当該地区だけが突出することもなくなり、関内地区と横浜駅地区を結び三地区が一体となり発展する可能性が広がる。

恐らく三菱造船所地区に比べ 10 年以上開発が遅れる高島地区だが、それでも横浜駅への近接性から市場価値は高く設定できる。国鉄清算事業団が勝手に資産の投売りをしないように、開発コントロールを市が先行してかけておく。

功をあせると、相手方に足元を見られてしまう。まちづくりは世代を超えて継承されるもので、かつ民間の力に頼るしかない。横浜市には金はないが知恵がある、と理解したい。近年の日本型都市開発は急ぎすぎている。「待つ」ことは難しいが、意志をもって待つことで新たな展開が開けるはずである。

田村明は「非定型流動」という言葉を好んだ。固定観念にとらわれずに状況の変化を読み行動する、とでもいうことである。「待つ」ことを主張したが、田村から「田口君、それは違うよ、急いでやることもあるのだよ……」と言われそうな気もする。まだまだ学び切れていない実感がする今日この頃である。

最後に、この論文執筆に際して、NPO 研究会の仲間たちからの助言に助けられ、かつ情報開示請求で多くの方々のお世話になった。また、少々長すぎるこの論文に目を通し、意見や感想を送ってくれた諸先輩や友人たちにもお礼を述べたい。なお、NPO 研究会の活動方針として、研究成果を英訳して海外に発信することがある。その準備も進めつつあることもご報告して、お手伝い頂いている方々に感謝の意を表明したい。有難うございました。

年表

西暦	昭和/平成	主要な出来事	
1964	39	浅田孝・田村明による環境開発センターが『六大事業』を横浜市に提案	↑
1966	41	国鉄が横浜新貨物線計画を発表、地元に対抗同盟結成	
1967	42	飛鳥田市長と三菱重工社長が造船所移転に向けての基本合意	
1968	43	田村明が環境開発センターを辞して横浜市企画調整室部長に就任	
1968	43	造船所移転先となる金沢地先埋立事業計画を発表	
1969	44	三菱重工が市からの造船所移転申し入れを受けて検討を正式に開始	
1969	44	環境開発センター『横浜市・緑町周辺地区再開発に関する基本構想及び土地利用計画報告書』	
1970	45	環境開発センター『緑町周辺地区開発基本構想』	
1970	45	造船所跡地埋立・開発主体として「横浜都市開発株式会社」を設立	
1971	46	三菱重工が横浜造船所内埋立て申請を取り下げ市による埋立てに変更	
1972	47	環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』	↓
1973	48	公有水面埋立法が大改正され分譲埋立は公的の主体に限定される	
1974	49	企画調整局内に技術系係長クラスによるプロジェクトチーム発足・自前での跡地開発計画づくり	
1975	50	大高建築事務所『都心臨海部再開発基本構想』造船所周辺も含む総合的な構想図を発表	
1976	51	三菱重工が造船所移転先として金沢地先埋立地を仮契約	
1977	52	三菱重工内に跡地再開発と造船所のあり方を検討するチームが発足	
1977	52	飛鳥田市長より三菱重工社長へ造船所移転の促進を要請	
1978	53	飛鳥田市長が金沢地先埋立地への造船所移転仮契約を2年間延長で合意	
1978	53	細郷道一が横浜市長に就任、小澤恵一が補佐してみなとみらい事業化に着手	
1979	54	八十島委員会が『都心臨海部総合整備基本構想』発表	
1980	55	市と三菱重工が『三菱重工横浜造船所横浜工場の移転とその跡地開発に関する協定』を締結	
1981	56	大高建築設計事務所が『横浜市都心臨海部総合整備基本計画報告書』を作成	
1981	56	横浜市が『都心臨海部総合整備基本計画』で所謂「中間案」を発表	
1982	57	大高建築設計事務所が『都心臨海部総合整備基本計画調査(2)報告書』で所謂「最終案」を提示	
1982	57	横浜港港湾計画の改訂と「内港地区再開発計画」を発表	
1982	57	細郷市長の任期2期目、企画調整局の解体と企画財政局の新設	
1982	57	横浜市人事異動で小澤恵一MM担当主幹が廣瀬良一建築局宅地指導部長と交替	
1983	58	横浜市・三菱重工・三菱地所が協力して応分の負担で造船所跡地開発に合意	
1983	58	市長方針決裁『みなとみらい21中央地区土地区画整理事業に対する基本方針について(方針決裁)及び本市・住宅・都市整備公団間の協定書等の締結について(伺)』	↓
1983	58	MM21中央地区土地区画整理事業と埋立て事業の開始	
1984	59	㈱横浜みなとみらい21が設立	
1987	62	民法活認定施設としての株式会社横浜国際平和会議場が設立	
1987	62	国鉄の分割民営化による国鉄清算事業団による土地処分開始	
1987	62	みなとみらい線の事業化を東急東横線の延伸で決定	
1989	1	MM埋立地を暫定利用して横浜博覧会が開幕	
1989	1	横浜市が横浜高速鉄道(株)を設立	
1989	1	三菱地所所有の日本丸メモリアルパーク用地と市埋立地を等積交換	
1990	2	細郷市長が在任中に死去	
1990	2	三菱地所が横浜ランドマークタワーを着工	↑
1992	4	旧国鉄高島ヤード用地を区画整理事業区域に編入	
1994	6	旧国鉄高島ヤード用地を国鉄清算事業団から市が買取開始	

## 情報開示文書一覧

1. 昭和 46 年 4 月付『西区緑町地先公有水面埋立工事許認可綴り（横浜市）昭和 45 年』の中にある『昭和 46 年 4 月 1 日付公有水面埋立免許申請取り下げ書』文書保管課：横浜市港湾局管財第二課水域管理係
2. 昭和 55 年 3 月起案『三菱重工業横浜造船所横浜工場の移転とその跡地開発に関する協定の締結について（伺）』文書保管課：横浜市都市整備局みなとみらい 21 推進課
3. 昭和 57 年 3 月起案『みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業の方針決裁』文書保管課：横浜市都市整備局みなとみらい 21 推進課
4. 昭和 58 年 3 月起案『三菱重工業株式会社横浜造船所横浜工場跡地開発に関する協定の締結について（伺）』文書保管課：横浜市都市整備局みなとみらい 21 推進課
5. 昭和 58 年 5 月起案『みなとみらい 21 中央特土地区画整理事業に対する基本方針について（方針決裁）及び本市一住宅・都市整備公団間の協定書等の締結について（伺）』文書保管課：横浜市都市整備局みなとみらい 21 推進課
6. 平成元年 7 月起案『日本丸メモリアルパーク用地の取得について』文書保管課：横浜市港湾局賑わい振興課
7. 平成 6 年 2 月起案『横浜国際港都建設計画臨港地区及び分区の変更について（みなとみらい 21 中央地区）』文書保管課：横浜市港湾局企画調整課
8. 平成 17 年 12 月付『みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業に係る「変更（第 7 回）事業計画書」』独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部
9. 平成 17 年 12 月付『みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業に係る「UR 換地の換地明細書」、及び「UR 保留地の換地明細書」』独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部
10. 平成 17 年 12 月付『みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業に係る「換地図その 1（従前の土地図）」、及び「換地図（その 2）」』独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部
11. 平成 18 年 2 月付『横浜国際港都建設計画みなとみらい中央地区土地区画整理事業に係る①換地計画総括表②換地明細書（法第 89 条第 1 項該当地）③換地明細書（法第 95 条第 1 項該当地）④保留地明細書（法第 96 条第 2 項該当地）⑤公共用地明細書（法第 105 条第 2 項該当地）⑥公共用地明細書（法第 105 条第 1 項該当地）⑦公共用地明細書（法第 105 条第 3 項該当地）⑧換地図その 1（従前の土地）⑨換地図その 2（換地図）  
\*上記について、所有者法人が三菱地所㈱及び三菱重工業㈱の明細を公開請求対象とする』文書保管課：神奈川県県土整備局都市部都市整備課土地区画整理グループ

以上行政文書の公開に際しては、ご担当者の方々に大変お世話になりました。有難うございます。

## 参考文献一覧

1. 田村明著『田村明の闘い』表紙、学芸出版社 2006 年 12 月 10 日
2. 横浜市総務局市史編集室『横浜市史Ⅱ第二巻（下）』平成 12 年 3 月 31 日
3. 横浜税関『横浜開港 150 年の歴史』平成 19 年 7 月
4. 林昌宏・瀬田史彦『港湾整備事業における行政体制の実態と戦略的方向性についての研究』平成 22 年度国土政策関係研究支援事業
5. 横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』1992 年 3 月 31 日
6. 東京都港湾局『図表でみる東京臨海部』昭和 62 年 5 月
7. 東京都港湾局『東京港史第 1 巻通史』平成 6 年 3 月 31 日
8. 三菱地所『三菱地所社史下巻』1993 年 3 月 6 日
9. 三菱重工業株式会社横浜製作所『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月
10. 橘川武郎『高度成長期の三菱地所と三井不動産』一橋大学機関リポジトリ 1996 年 11 月
11. 横浜市企画調整局都市科学研究室『調査季報第 50 号』1976 年 6 月
12. 横浜市『市民生活白書－新しい横浜の記録』昭和 41 年 11 月
13. 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』昭和 39 年 12 月 5 日
14. 環境開発センター『横浜市・緑町周辺地区再開発に関する基本構想及び土地利用計画報告書』昭和 44 年 3 月
15. 環境開発センターによる『緑町周辺地区開発基本構想』昭和 45 年 3 月
16. 東海道貨物支線貨客併用化整備検討協議会 HP、  
[http://kakyaku.com/t\\_gaiyou.html](http://kakyaku.com/t_gaiyou.html)2015 年 12 月 9 日閲覧
17. SD 別冊 No.11『横浜・都市計画の実践的手法』鹿島出版会 1978 年 11 月 20 日
18. 環境開発センター『国鉄高島駅・東横浜駅地区および周辺地区の開発基本構想報告書』昭和 47 年 3 月
19. 一橋大学鉄道研究会『鉄道貨物輸送の今』2009 年 11 月 28 日  
<http://www.ikkyo-tekken.org/studies/2009/>、平成 27 年 9 月 1 日閲覧
20. 宮崎省吾『いま「公共性」を撃つ』創土社 2005 年 11 月 10 日
21. 『高島駅（神奈川県）』-Wikipedia、平成 27 年 9 月 1 日閲覧
22. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 36』
23. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 38』
24. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 42』
25. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 49』
26. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 51』
27. 横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料・分類番号 69』
28. 横浜製作所 100 年史編さん委員会『三菱重工横浜製作所百年史』平成 4 年 2 月三菱重工業株式会社横浜製作所発行
29. 廣瀬良一『みなとみらい線誕生物語』神奈川新聞社 2004 年 3 月 1 日
30. 企画調整局・大高建築設計事務所『都心臨海部再開発基本構想報告書』昭和 50 年 3 月
31. 大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備計画構想報告書』昭和 55 年 3 月
32. 大高建築設計事務所『横浜市都心臨海部総合整備基本計画報告書』昭和 56 年 3 月

33. 横浜市『都心臨海部総合整備基本計画』昭和56年7月頃
34. 大高建築設計事務所『都心臨海部総合整備基本計画調査(2)報告書(みなとみらい21)』昭和57年3月
35. 鈴木伸治『廣瀬良一証言録:都市デザインの現場から・横浜都市デザイン40年の軌跡』横浜市立大学、平成22年1月13日
36. 横浜港港湾審議会第99回計画部会『横浜港港湾計画資料(その1)-改訂-』昭和57年8月
37. ㈱横浜みなとみらい21『横浜みなとみらい21-創造実験都市-』2002年3月
38. 一般社団法人横浜みなとみらい21  
http://www.ymm21.jp/city-info/development/public\_offering/guide.html 平成27年4月閲覧
39. 横浜市包括外部監査人・仁平信哉『平成18年度横浜市包括外部監査報告書』平成19年1月22日
40. 株式会社横浜みなとみらい21『株式会社横浜みなとみらい21役員在職者一覧』平成14年7月29日付田口俊夫所蔵
41. パシフィコ横浜『2014年度版アニュアルレポート』2015年7月
42. 横浜市財政局サイト  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/toti/totikaihatukousya/>2015年10月4日閲覧
43. 横浜市史資料室『田村明寄贈資料・分類番号2297』
44. 運輸省第二港湾建設局京浜港湾工事事務所『直轄事業100年のあゆみ』平成12年3月
45. 横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年(資料編)』平成元年4月1日
46. 榎原博行・金井久著、神奈川サンケイ新聞社編『ヨコハマ再開発物語みなとみらい21』日本工業新聞社、昭和57年1月29日
47. 小澤恵一『生きている都市つくる都市』ぎょうせい、1991年5月1日

以上

#### **田口俊夫 プロフィール：**

1952 年生まれ、埼玉県浦和出身。早稲田大学理工学部建築学科から大学院に進学し、途中英国マンチェスター大学大学院アーバンデザイン修士課程に学ぶ。在学中に田村明との知己を得て、1978 年横浜市企画調整局都市デザイン担当に就職する。企画調整局長を降りた田村明を囲む市役所若手職員による勉強会「まちづくり研究会」の運営に関与する。みなとみらい 21 会社への出向を経て、市役所を退職する。その後、『まちづくりと CATV』をテーマに早稲田大学より博士号を授与される。清水建設株式会社に移り、建設会社内で教育コンサルタント業務を起業する。早期退職をして、横浜の私立学校に転出しグローバル教育担当教頭となるが、志半ばでリストラとなる。幾多のチャレンジと挫折を経て、在野の都市づくりとグローバル教育に関する研究者となる。現在、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長を務める。横浜市在住の 63 歳。

Email : taggame@jcom.home.ne.jp

#### **NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 プロフィール：**

都市づくりの歴史を学び直す NPO 法人で、日本を代表する都市プランナー田村明を記念して 2015 年 4 月 1 日横浜で設立された。田村明が中心的役割を果たした 1960 年代から 1970 年代の横浜における都市づくりの歴史と、田村の生い立ちから横浜以降までのすべての時期を研究対象とする。研究成果と研究活動を適宜 NPO 法人の HP で公開することで、次世代が都市づくりの理論と姿勢を学び直すことを可能にしたい。将来的には英文 HP を設け、海外への発信も意図する。理事長は、田村明の弟である田村千尋が務める。

HP URL: <http://www.machi-initiative.com/>

# Historical analysis of a waterfront redevelopment project Minato Mirai 21 in Yokohama

Abstract

April 3 2016

Author

Toshio Taguchi

Supported by

Akira Tamura Memorial - A Town Planning Research Initiative NPO



## CHAPTER TITLES

### Contents

#### Chapter 1 Preliminary stage of MM21: Social context

- 1-1 Meaning of MM21 in a global context
- 1-2 Approaches to research work
- 1-3 Situation of Yokohama Harbor after the war
- 1-4 Reclamation of Tokyo Bay
- 1-5 Economic position of shipbuilding industry

#### Chapter 2 MM21 Stage 1: Planning issues

- 2-1 Request to propose the six spine projects
- 2-2 Vision for seven proposals
- 2-3 Negotiations between heads of city government and Mitsubishi group companies
- 2-4 Issues regarding Mitsubishi shipyard and JNR freight yard
- 2-5 Unforeseen issues regarding JNR freight railway
- 2-6 Relocation of JNR freight yards
- 2-7 Body of development for relocated site
- 2-8 Application to reclaim land on shipyard site
- 2-9 Redevelopment plan by Mitsubishi group companies
- 2-10 New railway plan within MM21
- 2-11 Coordination by the city for plan making
- 2-12 Agreement regarding relocation of shipyard and postponement of contract

#### Chapter 3 MM21 Stage 2: Renegotiation of scheme

- 3-1 Feasibility of development and changes to plans: from Yasozima committee plan to the final plan
- 3-2 Process of coordination between the Ministry of Transport and Ministry of Construction
- 3-3 Deep negotiation between the city and Mitsubishi

#### Chapter 4 MM21 Stage 3: Framework of scheme implementation and public contributions

- 4-1 An agreement to start project execution
- 4-2 Transfer of subdivided land from Mitsubishi to the public sector
- 4-3 Policy of land readjustment

- 4-4 Set-up of Yokohama Minato Mirai 21 company
- 4-5 Model project of the Pacific Convention Plaza Yokohama by the privatization act
- 4-6 Contribution from Mitsubishi
- 4-7 Reclamation budget
- 4-8 Budget of municipal land development corporation
- 4-9 Debt left by MM21 development

#### Chapter 5 MM21 Conclusion

- 5-1 Situation of city center strategy
- 5-2 Outcome of private initiative methodology
- 5-3 Necessity, not failure

#### Appendix

#### Chronology

## Chapter 1 Preliminary stage of MM21 Social context

Yokohama is the second largest city of Japan, with a current population of 3.7 million. It was initially a tiny village, and rose to become the first port town opened to the outside world in 1859, at the end of Edo period. During the period when ships were the only means of international transport, Yokohama acted as a gateway to the world for Tokyo, the capital city of Japan. Embracing this history, the Minato Mirai 21 (“MM21” hereafter) project area in the middle of the Yokohama port areas is an attractive development that blends offices, residential and commercial uses. It was planned as a waterfront redevelopment to accommodate 190,000 workers and 10,000 residents, and is seen internationally as one of the leading examples of urban harbor redevelopment.



Figure 1. MM21 location in the Tokyo-Yokohama region

The planning of this project commenced in 1964, with the only similar project having been attempted in Boston, U.S.A. Boston’s old harbor areas were transformed for the use of local citizens, though these areas were isolated from the inland area by its elevated motorway.

In the case of Yokohama, it was planned that the private shipyard owned by Mitsubishi Heavy Industries would be relocated to a different site within the city. The new vacant site was intended to be used as a redevelopment project area in order to create a new city center by integrating surrounding areas. In Yokohama, unlike Boston, it was decided in 1968 that the urban motorway would be re-routed underground, changing the original elevated system. This demonstrated a proactive and forward-looking planning approach by a local government acting responsibly for the future of a city and its citizens.

Historically speaking, bombing by the U.S. Air Force completely destroyed the central part of Yokohama in March 1945. Shortly thereafter, the American army arrived at Yokohama and occupied the entire central area and also its harbor areas. Whenever attempting to understand a process of city planning it is necessary to have an overall view of its social and economic background as to why these city projects are needed. From the end of World War II until the period of rapid economic expansion in the 1960's, a knowledge of the changing trends in Yokohama's industrial structure is required in order to comprehend the necessity of the MM21 project. Therefore, the changing nature of maritime industries and shipyards must be understood.

Although the city center was devastated by the bombing, the occupied harbor of Yokohama was full of cargo servicing the American army. The outer harbor was constructed and developed into a new advanced harbor with container ship facilities during the era of high economic growth. As the availability of land in urban areas in Japan is generally limited, a popular option for acquiring necessary development sites is reclamation of the sea. A new method of financing reclamation using private investment called the Dezu-method (Dezu being the name of a local seaside area in Chiba prefecture) was invented by a local government in Chiba facing revenue difficulties. However, as the sea itself was coming to be acknowledged as a public asset by the National Assembly, it would not let the private sector use it solely for the profit of private companies. At this time, environmentally conscious movements led by citizens were occurring all over Japan, which demanded that local governments and the private sector prioritize citizens' welfare over financial outcomes.

As noted above, the shipyard of Mitsubishi Heavy Industries occupied the central part of the future MM21 project site. The company needed a bigger factory site to build large ships for export abroad, though it was difficult to predict the future trends in the world economy. In addition to the shipyard, there was a huge freight yard operated by Japan National Railways ("JNR" hereafter), and the management section of JNR had a strong desire to expand its freight train services. However, it was necessary to relocate the freight yard to a different site when commencing the MM21 project.

City planning is a process of transforming an environment where local residents live or work by using public funds or private investments. Through both its processes and its outcomes, local residents and private companies can receive benefits and sometimes suffer losses. Therefore, city planning needs a long-term perspective beginning from its preliminary planning stage and looking beyond implementation of the project. City planners know that a city will never cease to change, and they have to modify their plans according to emerging needs.

The Japanese city planning system is regulated in three tiers, being national government, prefectural government and city government. Planning regulations at the national level are originally formulated by the national ministries and then their actual measures are implemented by the prefectures and cities concerned. The national legal system tends to legislate reactively in response to intensifying social and urban problems that have been observed in cities. According to the Japanese local government system, citizens can elect their mayor directly. Municipal bylaws are locally made by a municipal assembly whose members are also elected directly by citizens. On the contrary, the prime minister of the nation is appointed by a majority of members of the political parties elected to the Diet, being the national assembly. There are often conflicts between mayors who are responsible for city administration and the local assembly who is responsible for making bylaws. In order to avoid these conflicts, mayors often promulgate ordinances as local rules at their discretion rather than requesting that the assembly pass new bylaws. These ordinances can solve emerging local issues in advance of national law-making achieved later by the national assembly. However, as for these ordinances, national government often accuses the local governments concerned of acting illegally in relation to law-enforcement. As Yokohama is a special large city, it has specific powers at both a prefectural government level and city government level. Therefore, it is possible for direct conflicts to arise between the city and the national government without the input of the prefectural government. This occurred particularly during the 1960s and 1970s, when Ichio Asukata was Yokohama's independent mayor belonging to the Japan Socialist Party, although he never refused to negotiate with the national government, public organizations and the private sector whenever he thought it was necessary to achieve objectives for citizens. Asukata was a kind of political hardliner with a socialist background, however he moved carefully and acted cleverly for citizens.

As city planning is a long process that requires a long-term view, it is inevitable that the persons with authority to direct planning power cannot sustain their positions indefinitely. We should acknowledge that there is a natural turnover in the people in charge of city planning and its execution. Therefore, it is essential that measures are taken to sustain the visions, ideas and attitudes of the professionals involved in city planning. When researching the case of MM21, I tried to make necessary investigation of the background and the history of its planning process by obtaining suitable historical documents and reliable references from the project's initial stage through its execution.

One of the primary materials available is a type of domestic policy formulation paper

called “*ringisho*” in Japanese, which is used among concerned sections of the city government when deciding new policies. This document bears the mayor’s seal and officially acknowledges a new city policy. This is regarded as an official policy formulation paper of the mayor and is preserved indefinitely according to the municipal rules on official document preservation. Based on this rule, I requested that the city government make these documents open and available. The city library also holds old research papers which were useful for my research activity. Further, the city archive center has useful materials donated from retired city government officers who were in charge of the project at various stages and which have also been utilized for this research. I tried to corroborate the public documents with reference to private ones in order to establish their reliability. Further, I personally conducted interviews of key persons involved in the project. However, in cases where I could not obtain related primary materials that could support those interviews I did not place significant reliance on their content. My research methodology required that I tried to avoid making assumptions when reconstructing the project’s history.

## **Chapter 2 MM21 Stage 1 Planning issues**

It is regrettable that Japanese approaches to city planning are not more highly regarded around the world. Japanese architects who were globally famous at the time included members of the Metabolism group consisting of Kenzo Tange, Kiyonori Kikutake, Kisho Kurokawa and others representing a new generation of architects after the war. But as far as city planning is concerned, the radical works by that group were confined to architectural drawings. Against this background, Takashi Asada who organized the Metabolism group at the international design conference of 1960 in Tokyo attempted to connect the group with tangible city planning projects.

To this end, Asada established the Environmental Development Center in 1961 as the first private city planning consultancy in Japan. Akira Tamura, an eminent Japanese city planner (1926 – 2010), joined Asada’s office in 1961. Although Tamura, after graduating from a prestigious national university, had entered an elite role at the Ministry of Transport, he left the office after a few years. He was a self-educated person who had developed his knowledge and expertise through practical experience.

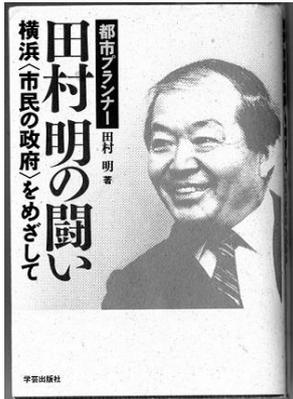


Figure 2. Akira Tamura and his book

Tamura is an exceptionally notable city planner in the history of Japanese city planning, and was a person who both conducted actual city planning as the executive planner of local government and a scholar who had broad knowledge of city planning. He had learned from Kenzo Tange at the Architecture department of Tokyo University, then entered the Ministry of Transport to formulate a national policy for inbound tourism as a measure to welcome wealthy foreign tourists to an economically devastated post-war Japan. While working in this role, he also returned to Tokyo University as a law student. After graduation, he moved to a life insurance company in Osaka and worked in its land utilization section, and at the age of 36, joined the office of Asada. It is clear that Tamura had a locally oriented planning approach towards city planning, which was different from Tange's more grandiose planning style.

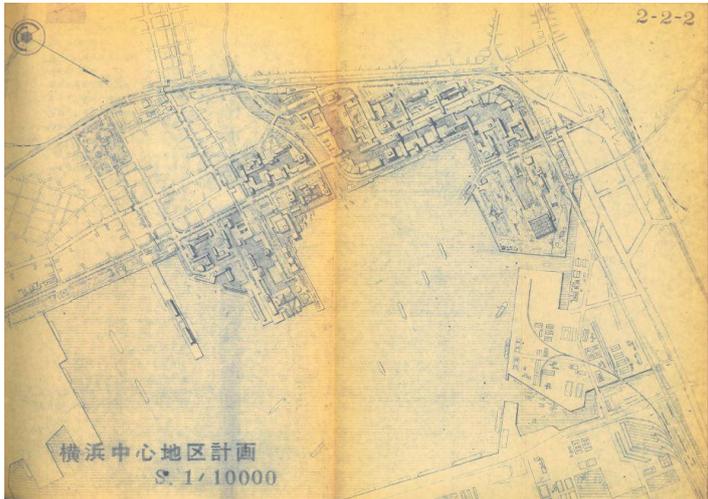


Figure 3. The original waterfront redevelopment plan prepared by Akira Tamura in 1964

While he was in the Environmental Development Center, Tamura conceived a new idea to relocate the huge shipyard of Mitsubishi Heavy Industries, a site of more than 30 hectares in the middle of Yokohama's old city center. Because of the wartime bombing

and occupation by the American army, the city's functions had been greatly reduced. On the other hand, urban sprawl of the city's housing developments at the periphery of Yokohama had expanded exponentially. This meant that Yokohama was becoming a residential city without a relevant and functioning city center. Further, its population was growing swiftly, increasing by 400,000 over just five years. In order to rebuild the functions of its city center, Tamura envisaged the creation of a new central district in between the old city center of Kannai and a new center that was already forming around the Yokohama railways terminal by using the shipyard and consolidating these three centers into a new unified central district along the waterfront. This plan was originally requested by the new mayor of Yokohama, Ichio Asukata, elected in 1963. Asukata was a mayor who proclaimed a new policy of "citizens first," in contrast to his predecessor who had favored corporate interests. Asukata remained in office until 1978 and was very popular among Yokohama's citizens.

In recognition of his strong work in relation to Yokohama, Asukata requested that Tamura come to work for the Yokohama city government to execute the spine projects initiated by the city government. In 1968, Tamura became the director of the planning and coordination bureau of Yokohama, giving the city the dynamic pair of a strong politician in Asukata and an able city planner in Tamura. The city's planning and coordination bureau was a special administrative section with the mission of streamlining the cumbersome city machinery and encouraging staff of the city to exhibit a sense of independence.

By enhancing cooperation between the different apparatuses of the city machinery Tamura strived to make the city government, which was then short of revenue and planning power, independent from the national government in terms of policy formulation and the execution of projects. He tried to establish an overall planning framework and rules for the private investment companies and developers according to which they could earn decent and sustainable profits.

By taking a far-sighted perspective to the implementation of the MM21 project, Tamura introduced a new paradigm for private initiatives. He believed that, despite its financially constrained position, Yokohama was full of city planning potential. In the case of redevelopment of large defunct industrial sites, it used to be a common practice for local governments to acquire whole sites and then subdivide them and sell the subdivided lots to private companies. However, Asukata and Tamura never followed such an approach. They believed that city planning from its implementation stage needed private investment rather than the limited public funds available to invest from cumbersome local authorities, generally speaking. Therefore, local governments needed

to formulate local investment policies, especially for the private sector.

Besides the waterfront redevelopment project Tamura proposed other novel structural plans such as the six spine projects, including a planned residential and farming development of Kohoku New Town, and an environmentally conscious industrial estate in newly reclaimed land of Kanazawa ward composed of relocated factories from the inland area of Yokohama. As Japanese planning controls on the usage of land were very weak at that time, Tamura established a new land use control method in Yokohama using a strong local government initiative. He also set up an urban design team within the city planning machinery. He advanced the city planning policy of Yokohama and coordinated all the public policies on the basis of the three pillars of structural projects, development control and urban design.

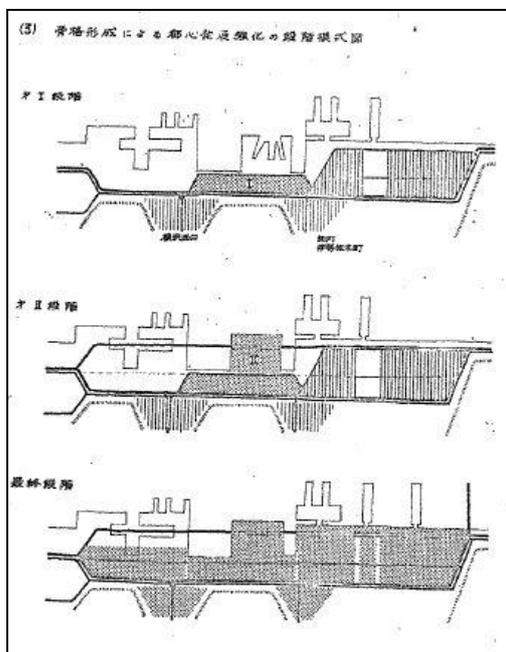


Figure 4. Staged redevelopment proposal for the shipyard prepared by the Environmental Development Center in 1969

With regard to MM21, Tamura initially tried to compress the development area into a 33.7 hectares site with a small reclamation area of 1.8 hectares. He concentrated the development into the limited area of the shipyard and freight train yard. The volume of development was confined to a scale so as to make it possible to give responsibility to private companies yet also allow the development to become a connecting core between the two other existing centers. One of the primary objectives was that none of the three centers should become larger than the other two.

A new development company named “Yokohama New City Development” was set up

by Mitsubishi group companies, Mitsubishi Heavy Industries and Mitsubishi Estate, Asukata and Tamura having advocated strongly for such a move. The main purposes of the company were the reclamation of the sea in the vicinity of the shipyard and redevelopment of the shipyard itself. The group of Mitsubishi companies is a conglomerate representing various Japanese business interests; its ship and machinery sector was at that time leading the group, which is now dominated by its space rocket business sector. Besides its industrial divisions the group has a real estate company, Mitsubishi Estate, which is a major land owner of the Marunouchi business district in front of Tokyo station, and which also once owned the Rockefeller Center building in New York.

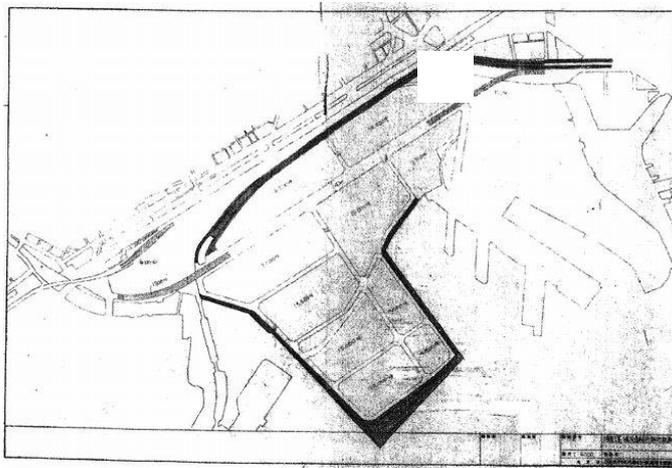


Figure 5. Redevelopment proposal by Mitsubishi Estate on the old shipyard in 1972

Despite the formation of this new development company, it was very difficult to decide when the shipyard should move due to the changing economic situation of the shipbuilding industry. On one occasion, Mitsubishi expressed an interest in acquiring a large block of land from the city in order to expand its shipbuilding activities, however at a later stage it decided to abandon its new shipbuilding operations completely due to unstable economic conditions. Mitsubishi became very confused over its future policy. On the other hand, Mitsubishi Estate, which was expected to become the main developer of the old shipyard, formulated a redevelopment plan in 1972 and began negotiating with the city government. The development area proposed by the company was 62.7 hectares in total with 27.6 hectares of reclaimed land. However, in 1973 the national assembly amended the old Reclamation Act 1921 by limiting the right of reclamation to the public sector, to exclude the private sector. Because of this amendment, the city government was left with no option but to do reclamation by itself.

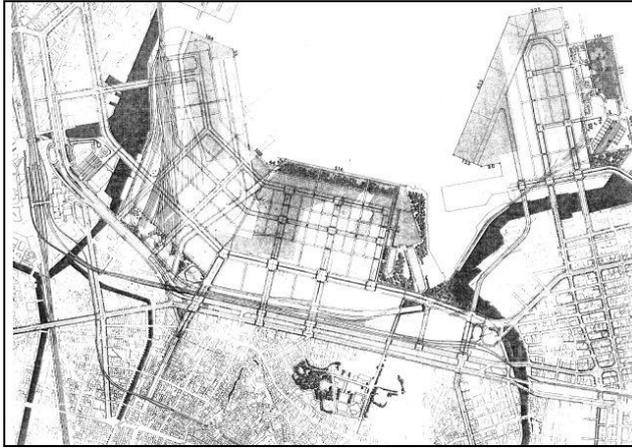


Figure 6. A basic concept of the city's urban waterfront redevelopment prepared in 1975

Therefore, Tamura used his staff members with special expertise to conceive a vision for the waterfront redevelopment plan with input from Masato Ohtaka, one of the Metabolism group's architects. The result was a testament to the success of the plan's formulation and the shared image for future development among the parties concerned. Then, in due course, a tentative relocation contract concerning the shipyard was signed by the city government and Mitsubishi Heavy Industries with a clause providing for a relocation deadline of March 1978.

In 1966 JNR released a plan for a new freight railway within the Yokohama region in order to expand its freight volume. This plan received heavy opposition from concerned residents along the proposed line. As the new freight railway plan coincided with MM21, the city government was presumed to have accepted the proposal from JNR and in doing so extracted a kind of concession that JNR would agree to relocate one of its freight yards adjacent to the Mitsubishi shipyard. However, the city government's primary goal to relocate the Takashima yard, a larger freight yard within the MM21 planned area, did not move smoothly, and the negotiations between the city and JNR came to a standstill.

A condition of the relocation contract of the shipyard was that the freight yards of JNR should move at the same time as the redevelopment of the shipyard itself. The Mitsubishi group companies were not confident of the success of redevelopment undertaken on their own. While the economic situation surrounding shipbuilding continued to deteriorate, Mitsubishi Heavy Industries was forced to consider the cancellation of the contract. However, Mitsubishi and the city government finally reached an agreement to extend the term of contract two more years until 1980.

However, during the period of intense negotiations, Asukata unexpectedly decided to

leave the city to become the chairman of the Japan Socialist Party. This meant that Tamura lost his most reliable and trustworthy supporter within the city government. When the successor of Asukata, the new mayor Michikazu Saigo, came to office after the election, he dismissed Tamura from his executive post in the Planning & Coordination Bureau because of their personal differences.

### **Chapter 3 MM21 Stage 2 Restart of scheme negotiations**

Keiichi Ozawa, who had negotiated strongly with the Mitsubishi group companies under the leadership of Akira Tamura, restarted the negotiations in 1978 under the new mayor Saigo. He was planning to follow the same development methodology, of encouraging a private initiative for the waterfront project, as Tamura had. While the city government wanted to make the site of the old shipyard into a new business center, the Mitsubishi group companies worried about its feasibility from the viewpoint of development potential. Therefore, they thought that some leading projects by the public sector such as an international convention center and/or arts museum would be beneficial for their development.

Ozawa gave deep consideration as to how the Mitsubishi group companies could be incentivized to take a longer-term perspective with regard to their responsibility for the redevelopment project. As JNR could not decide their future policy easily because of the planned privatization of the company, Mayor Saigo and Ozawa decided to postpone the relocation of the Takashima freight yard, the largest yard in the area. The city government and the Mitsubishi group companies agreed to a basic memorandum regarding the relocation of the shipyard and its redevelopment in 1980.

There were mixed views regarding the MM21 project among national ministries, i.e., some ministries expressed strong concerns about how to maximize their own interests on the project area. Generally speaking, all ministries have intimate connections with their own related business communities and so those communities' interests hold strong influence over policy formulation. For example, the Ministry of Construction regarded real estate and construction companies as important, while the Ministry of Transport paid special regard to the interests of maritime companies. Although these two ministries were later merged into a single ministry by the restructuring of national ministries, the actual situation never changed. Those ministries tended to enact laws covering their own areas of concern, and those laws were generally respected by other ministries, which were careful not to act against the interests of each other.

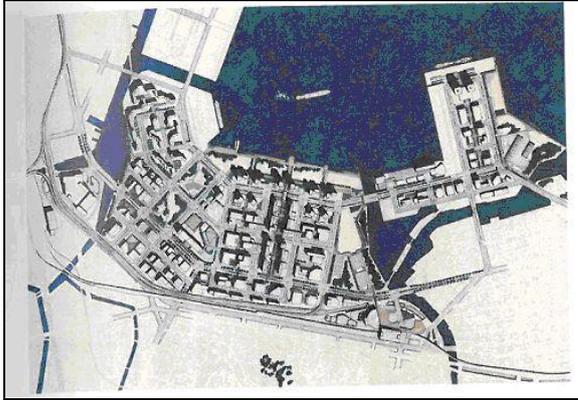


Figure7. The urban waterfront redevelopment basic plan in 1979

Taking this background into consideration, in 1978 the city government organized a special planning committee of MM21 consisting of several national ministries, prefectural and city governments, the national housing development authority and JNR which was chaired by Yoshinosuke Yasojima, an eminent professor from Tokyo University, who had strong connections with both the construction and transport industries. The final concept plan by the committee was made open to the public in 1979. After the committee had finalized its plan, the city government commissioned Ohtaka Architecture Design Office to progress the plan through several stages until 1982. Ohtaka investigated issues such as the size of the reclamation area and the overall volume of development, which required understandings from the Ministry of Construction representing the urban side and the Ministry of Transport representing the maritime side.

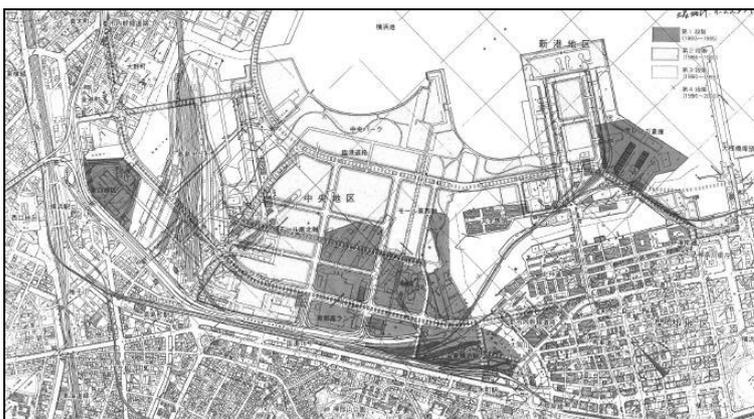


Figure 8. The revised Yokohama urban waterfront redevelopment interim plan in 1981

In the end, the maritime community of Yokohama demanded more reclaimed land with a vision of increasing future demand from the maritime sector, which demanded

several changes to the development plan. Regarding the inner harbor, the redevelopment policy of the Ministry of Construction wanted to include harbor areas into their land readjustment scheme, but the Ministry of Transport wanted to introduce new urban facilities into harbor areas by themselves. However, the construction of those new urban facilities was prohibited according to old harbor area regulations which had previously been agreed between the two ministries.

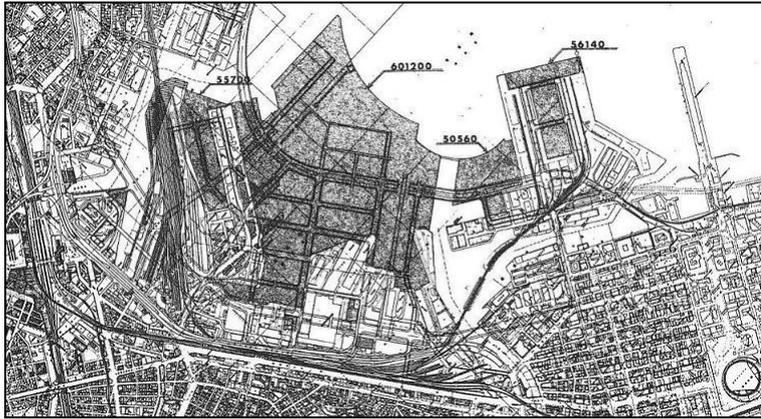


Figure 9. The Yokohama urban waterfront redevelopment final plan in 1982

Through protracted negotiations between the two ministries together with concerned city bureaus, the new international convention center and new memorial ship park were planned and executed as model schemes for urban inner harbor redevelopment which was open to the public. Ozawa believed that although sea reclamation could produce new land, if the actual demand for development land fell short of what was envisaged, new land would become useless and a liability in the future. Despite Ozawa's concern about protecting the original vision of the MM21 project, all concerned bodies wanted to reach an agreement in order to increase the pace of development. In April 1982 the final volume of reclamation was agreed at 76.2 hectares. The total development area of MM21 increased to 186 hectares. Not long after this agreement, Ozawa was ordered to leave the section of MM21.

#### **Chapter 4 MM21 Stage 3 Framework of scheme implementation and public contributions**

After Ozawa left the office, his successor was Ryoichi Hirose who had made great accomplishments as the chief of the land control section as a policy maker under the leadership of Akira Tamura in the Planning and Coordination Bureau. Hirose improved the overall scheme of MM21 by readjusting the previous one-sided agreement between the Mitsubishi group companies and the city, especially from the viewpoint of sharing

the development burden among the concerned land owners in the area. Then, together with concerned bodies such as the Mitsubishi group companies, JNR, the national housing and development authority and national ministries, he finalized a comprehensive and staged redevelopment plan. This plan also included concessions from two sides, i.e., on the finally agreed area of 186 hectare with reclamation, harbor redevelopment by the maritime side and land readjustment scheme by the urban side. Until then, the Mitsubishi group companies had been concerned exclusively with their own interests and were very negative towards contributing publicly such as by donating land for public use. Mitsubishi changed its policy and agreed to sell 8 hectares of its former shipyard to the public side comprised of the city and the national housing and development authority. This land was used by the city government to construct buildings such as a new city museum, a central factory for the local air conditioning system and lamps for the metropolitan motorway as public investment in the area.

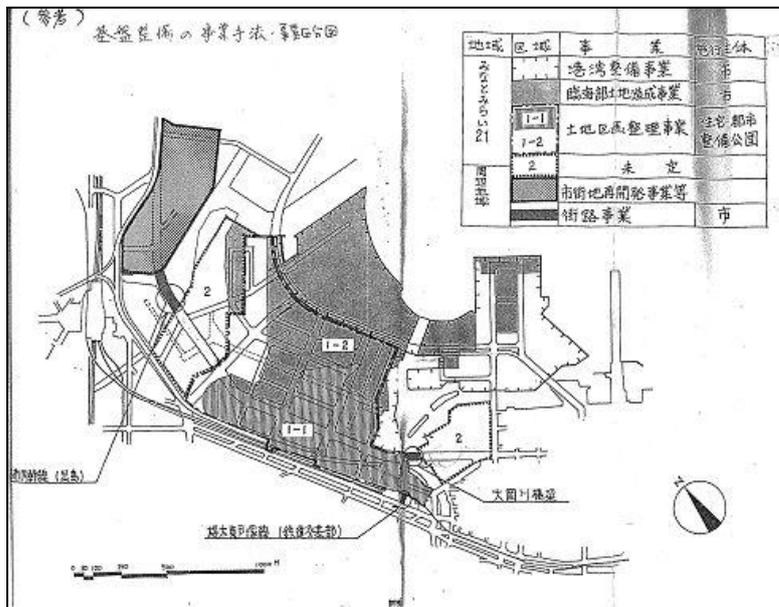


Figure 10. A mayoral policy formulation paper from 1983 depicting areas of land readjustment and sea reclamation for MM21

Pursuant to the local ordinance on public information disclosure, transactions of land owned by the Mitsubishi group companies, national housing and development authority and the city government in this area were made public, which show the amount of contributions by concerned bodies towards the redevelopment process. As far as the Mitsubishi group companies are concerned, it can be said that they had made a reasonable public contribution with regard to the land readjustment scheme which also required land donation. Further, since then they have conducted their business with

public responsibility as the largest landowner in the area, and constructed Landmark Tower, the tallest business tower in Japan, at an early stage of development in order to accelerate the development of the whole area.

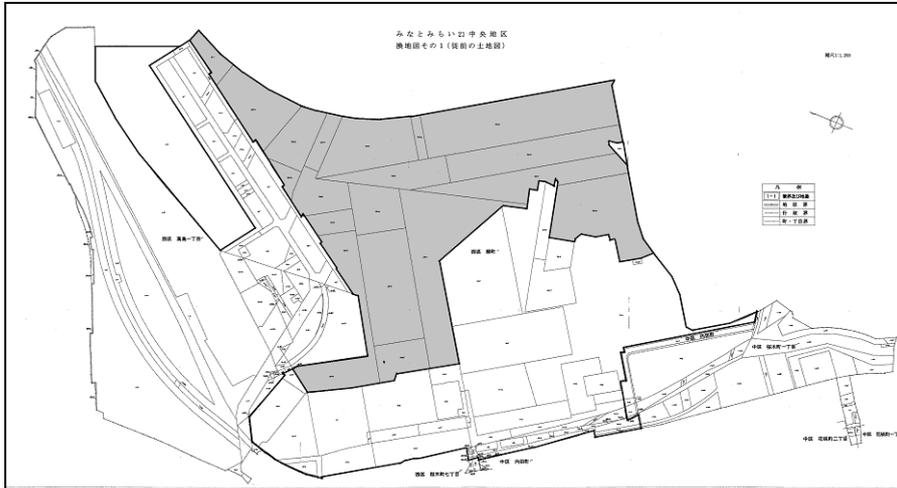


Figure 11. Landownership map of the old shipyard, pier and freight railway yard for the MM21 land readjustment area

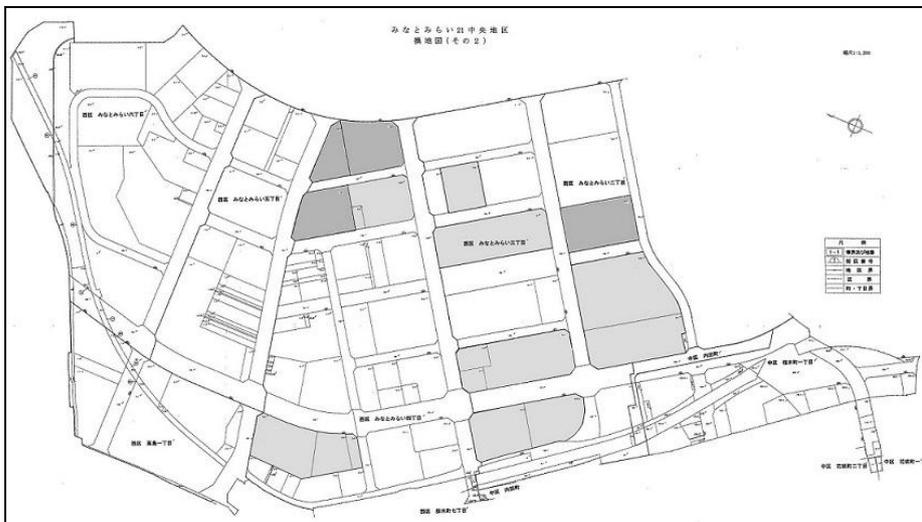


Figure 12. Land subdivision map of the MM21 land readjustment area

Although MM21 is now very popular among citizens and tourists, the city government had to purchase a huge quantity of land from the JNR settlement corporation which had been established in 1987 to attract the necessary finance for the privatization of JNR. Because of this purchase, the volume of debt attached to MM21 increased enormously in spite of Hirose's clever management of planning. At present there remain a large number of unused plots in the area. Some people regard these as an asset for future use,

but whether this will be borne out will be determined by the next generation to come.

## **Chapter 5 MM21 Conclusion**

The analytical methodology for this research is based on two approaches. The first approach, which looks at the continuity of the persons in charge of the project's formulation focuses on the three city planners, being Akira Tamura, Keiichi Ozawa and Ryoichi Hirose. The second approach considers the vision of the scheme. Within this framework, it is hoped that the overall history and meaning of MM21 can be identified. As a tentative conclusion, it is the writer's opinion that continuity of personnel and vision since Tamura's departure has been capably achieved.



Figure 13. Landmark Tower and new pedestrian walkway which was remodeled from an old railway on the MM21 site

As far as the strategy to combine the three centers together is concerned, this has not been adequately achieved, primarily because the historical center of Kannai unexpectedly and sharply declined as an economic and social hub of the city. As a major private developer, Mitsubishi Estate has continued to make its best endeavors towards the progress of MM21. However, the size of the project became excessively ambitious through the expansion of reclamation and purchase of JNR real estate. Further, since its initial conception in 1964, through the tenure of the new mayor Saigo until the present, the city government has acted in haste to sell the land in order to meet the huge debts generated. In other words, MM21 has become too large a canvas to paint a dream. Ideally speaking, rather than moving under urgency to complete the redevelopment scheme, Yokohama would be better to bide its time.



Figure 14. East side of MM21



Figure 15. West side of MM21

Year	Chronology of MM21		
1964	A proposal for six spine projects, of which MM21 was to become one, was made to Yokohama by Takashi Asada and Akira Tamura of the Environmental Development Center	↑	
1966	Japan National Railways announced a new freight railway in Yokohama and an opposition group was organized by local residents		
1967	A basic agreement for shipyard relocation was signed by mayor Asukata and the president of Mitsubishi Heavy Industries		
1968	Akira Tamura left the Environmental Development Center and became a director of the Planning and Coordination Bureau of the Yokohama city government		
1968	The Kanazawa reclamation project was officially announced by the Yokohama city government		
1969	The negotiations for shipyard relocation by Mitsubishi Heavy Industries officially began in response to an official request from the city		
1969	A research report titled "Basic plan and land use of Midori-cho, Mitsubishi's shipyard area, for redevelopment" was prepared by the Environmental Development Center		
1970	A research report titled "Basic plan for the surrounding area of Midori-cho" was prepared by the Environmental Development Center		Stage 1
1970	A new development company, Yokohama urban development, was established to develop the site of the former shipyard and its surrounding area		
1971	An application by Mitsubishi Heavy Industries for reclamation of a dock within their shipyard area was withdrawn following pressure from the city government		
1972	A research report titled "Basic development concept plan for Takashima freight station and East Yokohama freight station areas and their surrounding area" was prepared by the Environmental Development Center		
1973	The Public Waters Reclamation Law was amended to restrict reclamation for use of a subdivision to the public sector only		
1974	Internal work to plan the area of the former shipyard and its surrounding areas was commenced by junior engineers of the city's Planning and Coordination Bureau		
1975	An overall development plan jointly prepared by the Planning and Coordination Bureau and Ohtaka Architecture Design Office titled "A basic concept of the city's urban waterfront redevelopment plan"		
1976	A tentative agreement (containing a condition allowing Mitsubishi Heavy Industries to defer the relocation decision for two years in consideration of the uncertain economic position of the shipping industry) was signed between Mitsubishi Heavy Industries and the city government for the relocation of the shipyard to the Kanazawa reclaimed site		
1977	A special task force was set up within Mitsubishi Heavy Industries undertaking to formulate policies for the relocated site development and the future of its shipyard industry		
1977	An official request was made by Mayor Asukata to the president of Mitsubishi Heavy Industries about acceleration of the shipyard's relocation	↓	
1978	The relocation of the Mitsubishi shipyard to the Kanazawa reclaimed site which had been agreed between Mayor Asukata and the President of Mitsubishi Heavy Industries was deferred for another two years in accordance with the condition in the tentative agreement enabling Mitsubishi Heavy Industries to defer the decision		
1978	Since Michikazu Saigo had become the new mayor and Akira Tamura left the Planning and Coordination Bureau, Keiichi Ozawa, the Chief of the Planning and Coordination Bureau, formally began the Minatomirai 21 scheme with the support of the new mayor		
1979	The urban waterfront redevelopment basic plan was released to the city government and concerned public bodies, by the planning committee chaired by Yoshinosuke Yasojima, an eminent professor of Tokyo university		
1980	The official agreement was signed by the city government and Mitsubishi Heavy Industries regarding the relocation of Mitsubishi Heavy Industries shipyard and its future redevelopment		Stage 2
1981	The Yokohama urban waterfront redevelopment preliminary plan was prepared by Ohtaka Architecture Office		
1981	The revised Yokohama urban waterfront redevelopment interim plan was approved by the city government		
1982	The Yokohama urban waterfront redevelopment final plan was presented by Ohtaka Architecture Office		
1982	The Yokohama harbor plan was finalized and shortly thereafter an announcement was made regarding its inner harbor redevelopment plan		
1982	The second term of Michikazu Saigo's mayoralty commenced together with the abolition of the Planning and Coordination Bureau and establishment of the Planning and Financial Bureau		
1982	There was an exchange of personnel in city government posts between Keiichi Ozawa of the MM 21 project and Ryoichi Hirose of the land control section		
1983	A mutual agreement was signed among the city government, Mitsubishi Heavy Industries and Mitsubishi Estate regarding the redevelopment of the Mitsubishi shipyard with shared contributions from all parties concerned		
1983	A mayoral policy formulation paper titled "Basic policy for the land readjustment of MM21's central area and agreement of its execution between the city and Housing & Development Corporation" was prepared		
1983	The land readjustment of MM21 officially commenced, the planning stage having been officially completed		
1984	Yokohama MM21 Corporation was established as a coordinating body for all concerned sectors		
1987	The Pacific Convention Plaza Yokohama Corporation was established as a scheme designated by the privatization law		
1987	Privatization of Japan National Railways ("JNR") and sale of their property in Yokohama occurred	Stage 3	
1987	Decision to extend the Tokyu Toyoko line into the MM21 area was made		
1989	Yokohama Exposition was opened on the reclaimed land of MM21		
1989	Establishment of Yokohama Minatomirai Railway Company by the city government		
1989	Mitsubishi Estate company and the Yokohama city government agreed to exchange the land of Nihonmaru Memorial Park operated by the City Harbor Bureau, for the city's reclaimed land by taking over the Nihonmaru Memorial Park, which used to be a part of the old shipyard		
1990	Mayor Saigo died during his term in office		
1990	Construction of Yokohama Landmark Tower was commenced by the Mitsubishi Estate		
1992	The JNR Takashima freight yard was incorporated into the MM21 land readjustment area		
1994	The unused JNR Takashima freight yard was purchased by the city government		

#### Profile of Toshio Taguchi:

Toshio Taguchi is an independent scholar of city planning and global education. He received a Ph.D. of City Planning from Waseda University and a Masters of Urban Design from the University of Manchester. He was born in 1952, growing up in Saitama prefecture. After he returned from Manchester, he met Akira Tamura. He was persuaded by Tamura to come to Yokohama and work for the city government as an urban designer. During the period of his employment by the Yokohama city government he was in charge of MM21 for a period and also organized a voluntary study group of young officers of the city government chaired by Tamura. Since then, he has worked in Shimizu Corporation as an educational consultant, and at one stage was a deputy principal of a private high school in Yokohama. He is always eager to expand his fields of expertise, and now lives with his wife in Yokohama.

Email : [taggame@jcom.home.ne.jp](mailto:taggame@jcom.home.ne.jp)

#### Profile of Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO

This organization, established on April 1 2015, has the mission of studying the history of city planning in commemoration of Akira Tamura, an eminent Japanese city planner. Expected research targets are the history of city planning of Yokohama, especially during the period of Ichio Asukata acting as city mayor and Tamura working for the city government, as well as the personal history of Tamura throughout his life. The results of research activities are published on the organization's website and aim to provide the next young generation an opportunity to learn the philosophy and way of life of a city planner. In the near future an English version of the website will be made available online to reach a global audience. The president of the organization is Chihiro Tamura, brother of Akira Tamura.

Website URL: <http://www.machi-initiative.com/>