

日本的ウォーターフロント開発の現実と課題

— 東京大都市圏・川崎市を事例として

所員・文学部教授（地理学） 福島 義和

1. はじめに

2. 日本のウォーターフロント開発の歴史から学ぶもの

3. 川崎臨海部における遊休地発生と土地利用転換

4. おわりに

1. はじめに

最近、都市計画（街づくり）の研究の流れをみると、都市成長管理政策やコンパクトな街づくりが叫ばれている。その研究の背景には、都市の拡大によるディメリットが目につくからである。

例えば、通勤時間の延長化、通勤ラッシュ、高齢者居住などに伴う移動時間の問題、公共サービスの提供やインフラ整備のコストなどの行政側の問題、無秩序に発達する都市周辺部の土地利用変換に伴う諸問題、などが挙げられる。もちろん、都市居住者にとっても、住んでいる街へのアイデンティティの問題を考えると、都市の適正規模は存在する。

日本の高度経済成長を支えた多くの都市は、臨海部に大型のコンビナートを有する港湾都市である。東京湾を筆頭に、大阪湾、伊勢湾などのウォーターフロントは、鉄鋼や石油コンビナートなどの臨海性装置型工業が立地する巨大な工業集積地となり、市民の居住空間からはいつのまにか完全に隔離された空間になっていった。

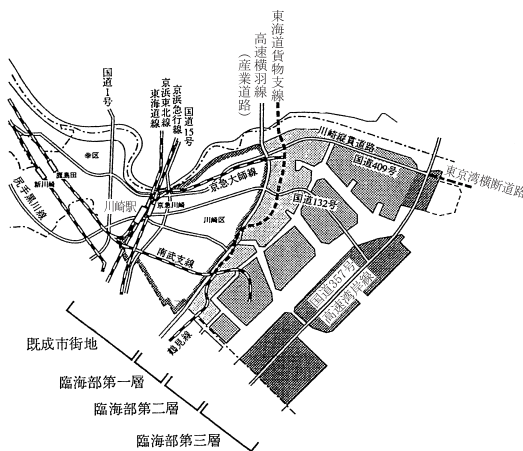
2. 日本のウォーターフロント開発の歴史から学ぶもの

2-1 立地企業と埋め立て地の関係

川崎臨海部は、約 4300ha の京浜工業地帯の中心的な役割を担ってきた地域である。1970 年代後半（昭和 50 年）以降、国の工業立地分散政策や公害問題の激化等のために、事業所の域外移転が進み、鉄鋼、石油化学を中心とする製造業の空洞化が長期的に顕著に見られる。当然、それに付随して雇用人数の減少、税収の大幅な減少、生産性の低下等の諸問題は地元自治体等にとっても大きな問題である。現在川崎臨海部は、産業構造の転換に対して、事業所の再編 restructure や土地利用転換 conversion の課題に直面している。

1 図に示すように、川崎臨海部（J R 東海道線以南のほぼ川崎区全域）は明治後期以降埋め立てが始まり、1912 年（大正 2 年）に浅野総一郎らによる埋め立て事業が本格化した。その後、既成市街地の海側に順次埋立地を形成していった。簡潔に埋め立て地の三層の特徴を整理すると、1 表になる。

1 図 川崎臨海部の三層地区



出所：川崎市（1996）川崎臨海部再編整備の基本方針

1 表 川崎臨海部三層地区別の土地利用

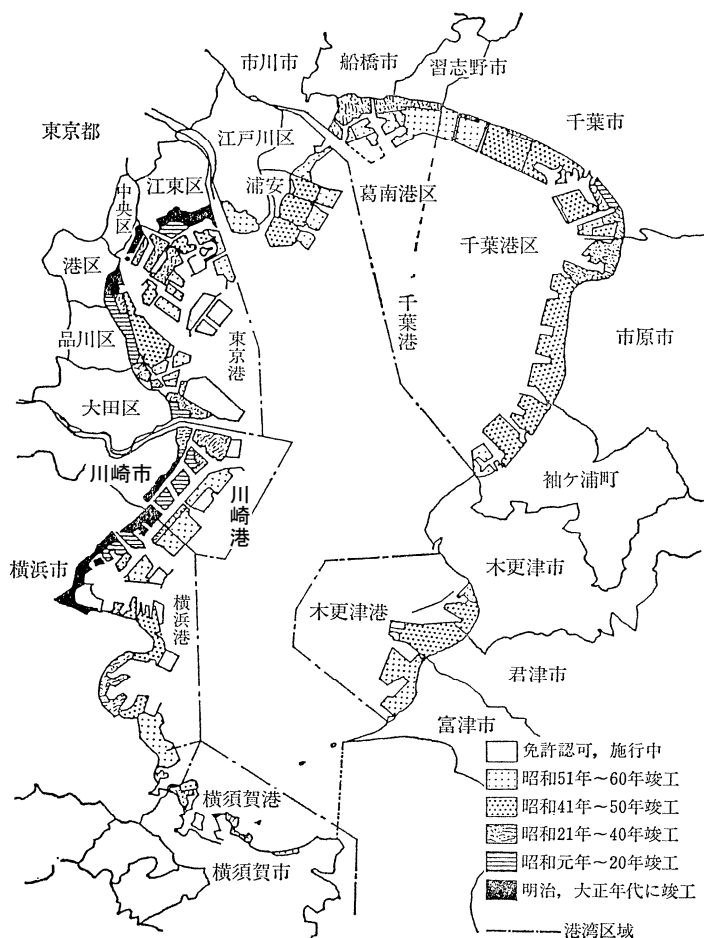
第一層；（大正期から戦前の昭和期） （産業道路から内奥運河） ★日本鋼管、浅野セメント（90 年前） ★日本鋼管など大規模工場の転出 ☆企業の低未利用地の土地利用転換 ☆既存工場内遊休地の有効利用 ☆土地売却への高い要求 ☆交通インフラの整備
第二層；（戦前からの埋め立て地と 1950 年半ばの埋立地） （内奥運河から京浜運河） ★産業活動の中心的地区 ★石油化学コンビナート ★ほとんどが工業専用地域 ☆企業の低未利用地の活用 ☆生産機能の高度化
第三層；（1970 年半ばから） （京浜運河から海側：扇島、東扇島） ★J F E スチール ★物流施設 ☆国際的な物流機能

（筆者作成）

2-2 日本の海岸：東京湾埋め立ての歴史が教えるもの

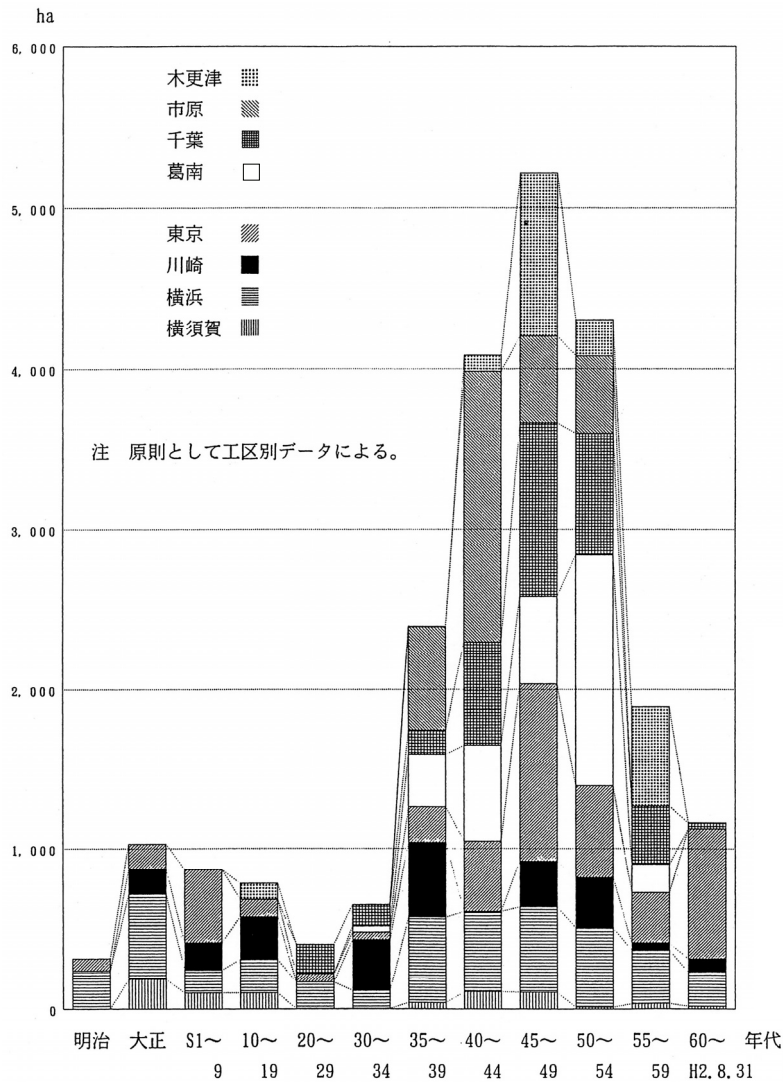
明治・大正時代になると、近代産業復興のための港湾づくりや工業地帯の建設が、東京、横浜、そして川崎で盛んになる。戦後も継承され、高度経済成長期から低成長期へ転換するころまでには、東京湾岸全域がほぼ埋め立てられることになる（2図・3図）。注意してみると、東京湾の埋め立てが、戦前までは京浜に限定されていたものが、戦後には千葉方面や横須賀方面へと拡大され、それらの場所では田園風景ではなく工業地帯が短期間のうちに出現している。大資本進出という「産業の論理」が、漁業権放棄、さらには環境破壊の問題を招いた。住民からすれば、海域という自然からはるかに遠のいた瞬間でもある。

2図 東京湾埋め立ての変遷（国土庁調べ）



資料：国土交通省国土計画局調べ

3 図 東京湾臨海部の埋め立て面積の推移（年代・地区別）

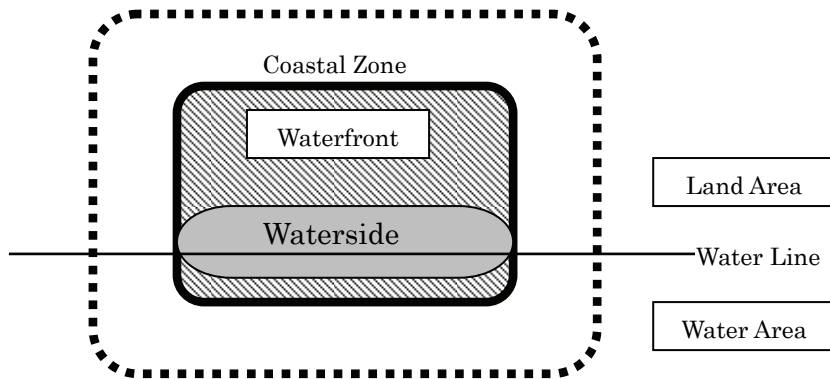


（出所）国土交通省編『平成 16 年度版 首都圏白書』

2-3. ウォーターフロント開発と地域産業政策

本研究では、ウォーターフロントの領域に既成市街地を含めて、4 図のように広義に捉え、水辺 waterside—ウォーターフロント waterfront—沿岸域 coastal zone の 3 地区から構成されているとする。

4 図 ウォーターフロントの領域



(出所) 横内憲久・桜井慎一 (1995)「ウォーターフロントの変遷と役割」を一部修正

例えば欧米のウォーターフロント開発をみると、海岸線の前進、つまり日本のような大規模な埋め立てにより、コンビナートの工業地帯を作り上げるようなことはあまり見られない。現実のウォーターフロントの開発の場合でも、ミティゲーション mitigation のような手法で、自然の保障（他の場所に土地を確保）を大前提で行う。開発か保存かという単純な二者択一の原則ではない。

古い建物を大切に残すのも同じ論理であろう。その場所にもとからあったもの、あるいは長きにわたり継続されてきたものを簡単に破壊しない思想は、特にヨーロッパは優れているようだ。

一方日本のウォーターフロント開発は、高度経済成長期に前述の東京湾を筆頭に、大阪湾、伊勢湾さらには太平洋ベルト地帯に拡大し、鉄鋼・石油コンビナートなど臨海性装置型工業が立地する巨大な工業集積地を形成させた。そして深刻な公害問題への対処療法的な対応が一段落した 1985 年以降は、民活事業や緑地の整備等により、港湾に人が憩い水に親しむことのできる空間に創出していく港湾行政が全国的に展開された（国土交通省港湾局、2005）。例えば、東京湾にみられる多くの開発計画・構想プロジェクトがそれらに該当する（2 表）。

2003 年、京浜臨海部再生プログラムの中に、構造改革特別区域法に基づく 5 つの構造改革特区が認定され、民間事業者などの事業展開が活発化できるように、規制緩和されている。特区を活用した既存立地企業の高度化や新産業の創出、物流拠点の整備などを進め、臨海部の発展を目指している（京浜臨海部再編整備協議会、2004）。はたしてこのような規制緩和政策に何ら問題点はないのだろうか？（2 表）

2 表 川崎市の地域産業政策（1960 年代～2000 年代）

1960 年代 高度経済成長期	1970 年代 安定成長期	1980 年代 バブル経済期 ----- コンビナート	1990 年代 ポストバブル経済期 「冬の時代」	2000 年代 「格差拡大」期
産業公害 (四大公害)	高速交通公害	生活公害	(失われた 10 年)	
京浜工業地帯 (鉄鋼・石油コンビ ナート)	公害対策と工場設 備移転集約 工業再配置促進法 (72)	研究開発機能の強 化	臨海部の物流・交流 拠点の整備 エコタウン構想 (98)	ゼロエミッション工 業団地 (02) 羽田空港の国際化 (09)
公害防止条例(市・ 県) 大気汚染防止法 騒音規制法	環境影響評価に関 する条例(市) 石油コンビナート 等防災計画(県) 日本鋼管(現 JFE) →移転→工場跡地 →扇町工業団地・ 浅野工業団地	「メトロポリス構 想(電子・機械工業 中心の都市)」 川崎市産業構造・ 雇用問題懇談会 (正村公宏教授)	K C T F A Z 「川崎臨海部再編 整備の基本方針」 ↓ 4 拠点の物流・人流 の拡大	「イノベーション・ クラスターによる 地域活性化政策」 (平尾光司教授) 構造改革特区→ 国際環境特区など

(出所) 長谷川公一(1993)『環境問題と社会運動』、伊藤和良(2004)『川崎市におけるエコタウン事業の
現況と課題』、東京大学社会科学研究所編(2005)『「失われた 10 年」を考えて：経済危機の教訓』
などより作成

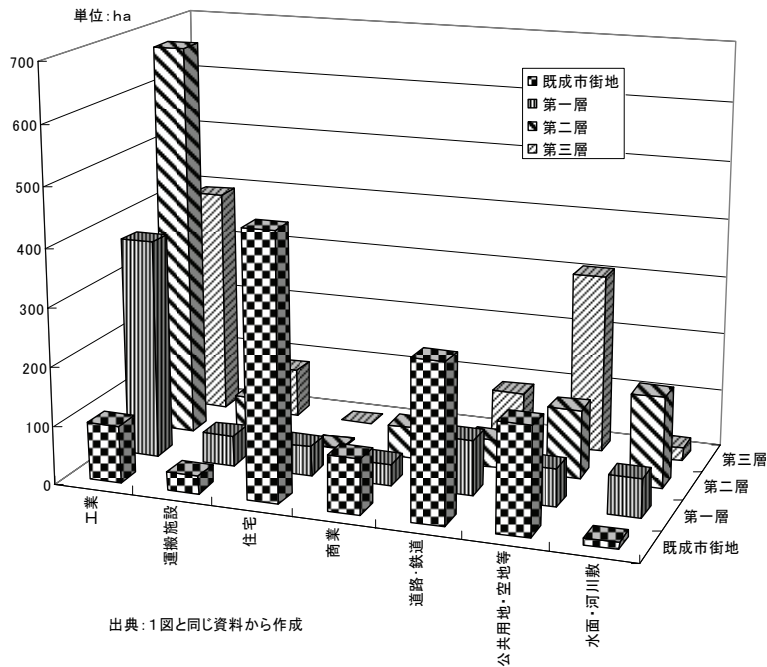
3. 川崎臨海部における遊休地発生と土地利用転換

3-1 川崎臨海部三層地区別の土地利用の特徴

本研究では、ウォーターフロントの地域概念として既成市街地(JR東海道線～産業道路)を含め、広義的に解釈する。それは都市そのものの地域再生に向けてのウォーターフロント開発を志向している理由からである。つまり、埋立地の抱える問題はインフラ整備を含め、既成市街地の問題と密接にリンクしている。同時に、広義のウォーターフロント(臨海部)は川崎市、さらには首都圏、そして日本全体へとリンクしている。港湾都市として位置づけられる川崎市は、後背地域の首都圏の重要な物流を中核とした拠点都市である。

5 図は、川崎臨海部の既成市街地と三層地区別の土地利用(1995 年)の状況である。既存工場やインフラの整備を含め、土地利用転換の方向性を検討するためにも土地利用の現況把握は必要である。

5 図 川崎臨海部の土地利用状況（1995 年）



5 図から、以下の 3 点を指摘できる。

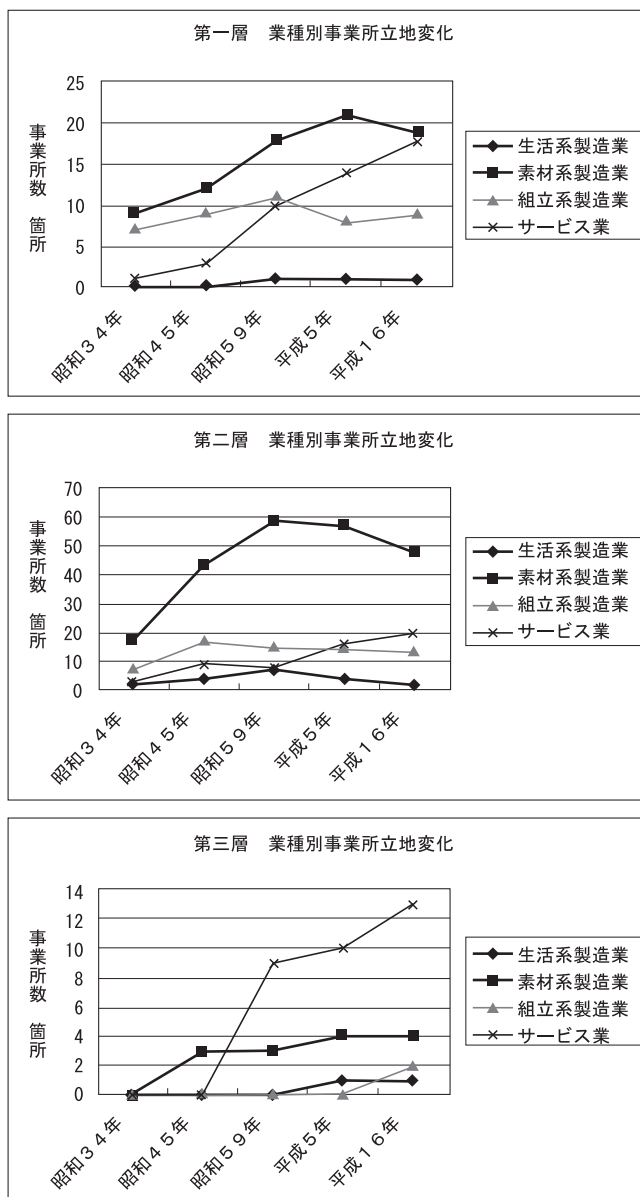
- ① 既成市街地では住宅が卓越しているが、埋立地の三層全体（第一層にわずかな住宅）をみても住宅はほとんどみかけない。
- ② 臨海部第二層は既存工業が特に卓越している。これらの既存産業（1973 年に改正された「工場立地法」施行以前から操業）の活性化や事業の新展開が期待される。
- ③ 第三層では、公共用地・空地等の割合が他の 2 層に比較し、高い割合を示している。

これらの傾向をみる限り、埋立地の三層地区にはほとんど居住性や娯楽性はなく、1995 年段階で産業道路を挟んだ駅側の既成市街地とはまったく隔絶された感がある。

3-2 川崎臨海部三層地区別の業種別事業所立地変化

次に三層別に臨海部の事業所の立地変化を検討しよう（6図）。

6図 川崎市臨海部の三層地区別における業種別事業所の立地変化



（出所）各年度別の住宅明細図の集計から作成

第一層は、1959 年当時、住宅地を残しながらも、すでに広大な面積の日本鋼管、そして旭ダウ、日本石油化学、日本冶金工業などの素材系企業が立地している。そして近年、交通体系の発展により、石油輸送関連やトラック輸送の拡大が要因で、サービス業が飛躍的に伸びている。この地区は様々な事業所が混在し、市街地とも連携を図っていく複合産業地区といえる。

第二層は、1959 年から現在にかけて、明らかに素材産業が大幅な割合を占め、それを基盤として発展してきた高度生産地区である。問題は平成に入って事業所数が減少傾向にあることで、全体としてはゼロ・エミッション工業団地にかかわっていく動きがある。さらに、この地区は内陸にも港にもアクセスが悪く、物流産業のメリットが少ないことも問題である。

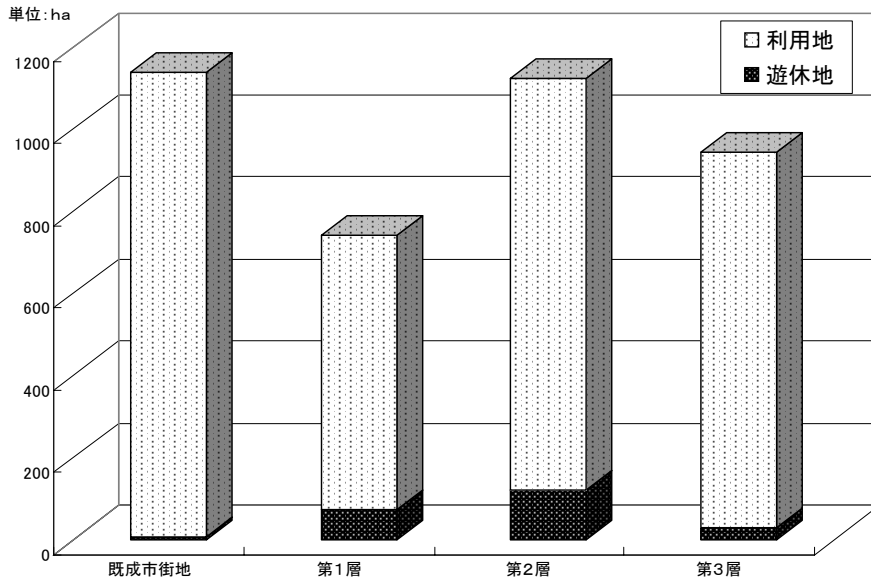
第三層は、1970 年によりやく扇島の一部の埋め立てが始まった。この地区は二つの特徴ある地域からなる。一つは日本鋼管（現 J F E）の巨大な工場が占める扇島で、他の一つは川崎市が埋め立てを行なった東扇島で、急速な道路網の拡充を背景に、東急ストアや資生堂、日産自動車などの物流関連産業が立地している。今後も、港湾物流施設の F A Z を利用するために、物流中心の立地となるだろう。

3－3 川崎臨海部の遊休地発生の動向と有効な土地利用転換

京浜臨海部地域は、日本経済を牽引してきた地域であり、その中核が川崎臨海部である。近年の産業構造や国際的な経済環境の変化に伴い、生産機能の域外への転出や不採算部門の撤退などの動きもみられる。その結果、企業間のネットワークの崩壊や基盤的技術の喪失などが顕著である。

特に川崎臨海部ではコンビナートの再編が確実に進行し、従来の連関が崩壊するなか土地利用が急激に微妙な変化をみせながら一部では遊休化している。2001 年度の臨海部三層別の遊休地は、県の調査（2001 年度）によると約 228ha（7 図）で、第二層に遊休地の半数を上回る 120ha（全遊休地の 53%）が集中している。

7 図 川崎市臨海部の各層別遊休地（2001 年）

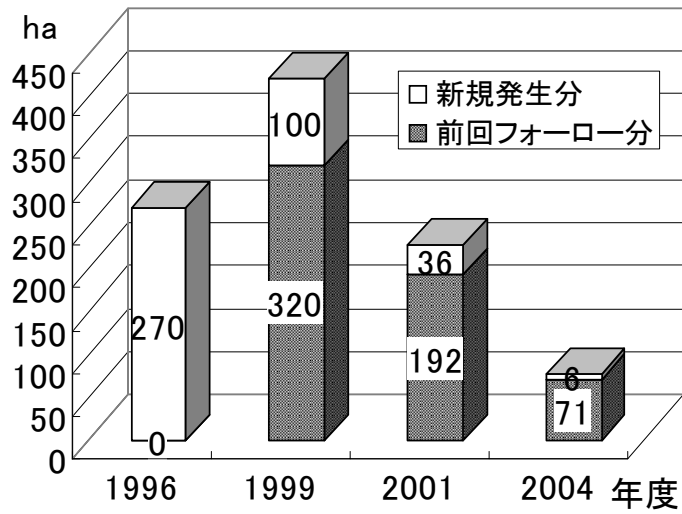


（出所）：1 図と同じ資料から作成

これらの遊休地が発生した埋立地をよくみると、どの埋立地も道路をつなぐ橋やトンネルがそれぞれ一箇所しかない。交通体系の整備が緊急課題である。また立地事業所も、法廷面積ぎりぎりでの緑地整備しか行われておらず、労働者の健康や安全面でも問題がある。現在、整備されている緑地は7箇所で約16 haしかない。最近の工場緑化規制緩和の動きもあって、川崎臨海部における緑地のあり方は重大な局面を迎えている。短期的および長期的な視点にたって、遊休地を公共的な目的のために具体的に集約させていく政策、およびその実行が期待される。

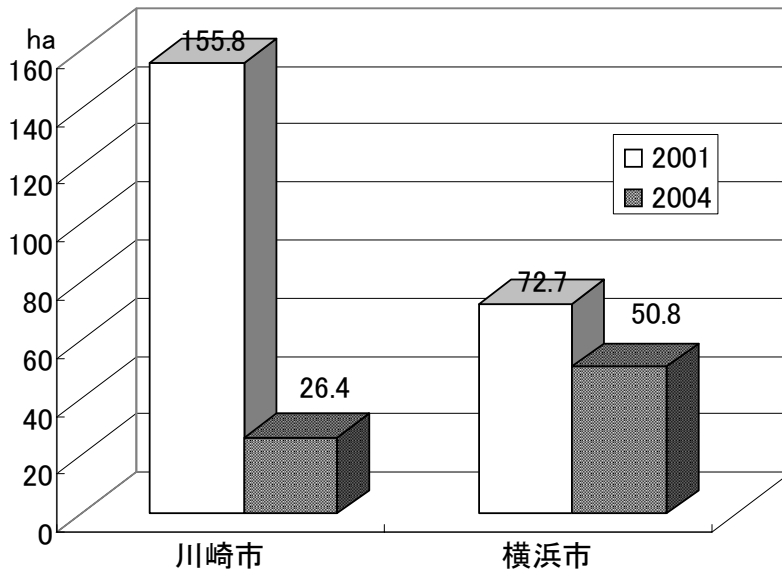
ところでこれらの遊休地にも、川崎市臨海部では新しい動きがみられる。8図と9図をみると、まず京浜臨海部の遊休地は1999年度をピークに遊休地の新規発生分の減少とともに遊休地そのものも確実に減少している。そして川崎市と横浜市の遊休地の減少傾向は、きわめて対照的である。2001年から2004年の僅か3年の間に、川崎市は遊休地の土地利用転換に一定の成果を上げた結果、2004年度において横浜市の遊休地の半数近くの面積に減少している。その代表的な土地利用転換の例は、3表に掲載している。

8 図 京浜臨海部の遊休地の推移（1996～2004 年）



（出所）京浜臨海部再編整備協議会「2004 年度事業所調査」から作成

9 図 京浜臨海部（川崎市、横浜市）の遊休地の推移（2001～2004 年）



（出所）京浜臨海部再編整備協議会「2004 年度事業所調査」から作成

3 表 川崎臨海部における代表的な土地利用転換の例

《エネルギー産業》	②川崎天然ガス発電所計画（扇町）・・・	2008 年から運転開始
	④扇島火力発電所計画（横浜市扇島）・・・	京浜臨海部への供給
《大規模物流施設》	⑤ヨドバシ配送センター（殿町）・・・	いすゞ自動車跡地
	⑥物流施設（池上）・・・	千代田プロテック跡地
《大規模商業施設》	⑧島忠ホームセンター計画（中瀬）・・・	多摩川側は住宅地
《リサイクル施設》	⑫川崎水江地区リサイクル新事業（水江町）・・・	再生アスファルト
《研究開発施設》	⑬味の素川崎事業所再構築構想（鈴木町）・・・	2006 年 6 月予定 食品研究・開発・工業化
	⑭日本ゼオン（夜光）・・・	次世代技術の総合開発センター

4 おわりにーむすびにかえてー

グローバル化の進行するなか、居住空間から隔離されたウォーターフロントが、再び市民に近づきやすい空間になるためには、どのような都市政策や街づくりが現実には実行されなければならないか。2000 年に改正された「港湾法」には、日本の港湾が持続可能な発展を遂げるには、環境保全への配慮が不可欠、とある。2006 年度から大規模工場の敷地の緑化規制緩和と政策（大手企業、地元経済団体、川崎市等からなる川崎臨海部再生リエゾン推進協議会が提案）が実施されている。

今後ウォーターフロント政策が産業政策一辺倒ではなく、物流機能や産業活動と環境保全を一体化したものにならざるを得ないだろう。2002 年のゼロ・エミッション工業団地は、その一つの試みである。（2 表参照）さらには、国が指定している川崎臨海部の都市再生緊急整備地域、特にいすゞ自動車跡地を中心とした川崎殿町・大師河原地域の「神奈川口構想」の実験的試みにも注目する必要がある。「新しいコンビナート」の構想にもつながるだろう。

【参考文献】

1. 永井進・寺西俊一・除本理史（2002）『環境再生―川崎から公害地域の再生を考える』有斐閣
2. （社）日本プロジェクト産業協議会（2003）『けいひんさいせいプラン 実践編：京浜臨海部の再整備に向けて』
3. 竹内光博（2004）「都市型社会における開発利益公共還元のあり方に関する一考察―都市計画アプローチの可能性と展望―」社会科学論集（埼玉大学経済学会）第 111 号 pp. 1-29
4. 浅妻裕（2004）「川崎臨海部における素材型産業の再編動向について」経済地理学年報 第

50 巻 pp. 289-309

5. 鹿嶋洋 (2004)「四日市地域における石油化学コンビナートの再編と地域産業政策」経済地理学年報 第 50 巻 pp. 310-324
6. 内野善之 (2005)「川崎臨海部の再編整備に向けて—土地利用の視点から—」専修大学社会科学研究所月報 No. 501 pp. 3-15
7. 松沢成文 (2005)『実践 ザ・ローカル・マニフェスト』東信堂
8. 鶴田俊正 (2005)「自治体の産業政策—地域クラスターの構築に向けて—」新産業政策研究かわさき 第 3 号 pp. 256-267
9. 東京大学社会科学研究所編 (2005)『「失われた 10 年」を超えて [I] 経済危機の教訓』東京大学出版会
10. 佐無田光 (2005)「環境と地域経済」環境と公害 35 巻 1 号 pp. 25-28
11. 川崎臨海部再生リエゾン推進協議会 (2005)「川崎臨海部再生リエゾン推進協議会活動報告」臨海部再生シンポジウム 2005
12. 国土交通省港湾局編 (2005)『港湾行政のグリーン化—今後の港湾環境政策の基本的な方向—』
13. 淡路剛監修 寺西俊一/西村幸夫 (2006)『地域再生の環境学』東京大学出版会
14. 横浜・川崎都市政策研究会編 (2006)『横浜・川崎計画地図』かんき出版

なお、この研究は私立大学学術研究高度化事業（「オープン・リサーチ・センター整備事業、略して ORC）による『イノベーション・クラスター形成に向けた川崎都市政策への提言』（研究代表者 平尾光司）の中で実施されたものである。