写真提供：横浜市

横浜みなとみらい21事業
－半世紀にわたる都市更新の軌跡と未来－

1．はじめに
2．事業の発端
3．事業用地の確保
4．整備計画の策定
5．事業化の調整
6．事業段階での調整
7．事業効果の維持と発展

主査

斉藤 親
元横浜市助役
東日本旅客鉄道（株）
技術顧問

薬師寺 えり子
みなとみらい21熱供給（株）
代表取締役社長
元横浜市

講演者

岸井 隆幸
（一財）計量計画研究所
代表理事
日本大学名誉教授

佐藤 行司
横浜市都市整備局みなとみらい・
東神奈川臨海部推進課
担当課長

廣瀬 良一
元横浜市助役

廣瀬 隆正
三菱地所（株）
顧問
元国土交通省

惠良 隆二
（公財）横浜市芸術文化振興財団
専務理事
元三菱地所（株）

坂和 伸賢
（一社）横浜みなとみらい21
理事長
元横浜市

「横浜みなとみらい21事業」は、2022（令和4）年で構想から58年、11月には着工から40周年を迎える。2023（令和5）年9月には、世界最大級の音楽ホールが開業するなど、いまなお整備が進む。日本の造船業を支えてきた三菱重工業横浜造船所の跡地を中心に土地区画整理事業と埋立事業により、土地利用転換・都市更新が図られ、都市再生事業の先駆けとなった大規模プロジェクトである。

当事業が構想され、現在に至るまでの様々な工夫と関係者の労苦を明らかにするとともに、首都圏・横浜市の都市政策に与えた影響と効果を紹介する。

1．はじめに

高度経済成長期の後半、大規模な工場や鉄道施設などが更新時期を迎え、商業・業務などへの土地利用転換が議論され始める。その代表が横浜みなとみらい21事業（以下、「MM21」という）である。MM21は、構想段階から現在に至るまで、様々な課題を解決し、成果を上げてきた。ここでは、①事業用地の確保、②整備計画（マスタープラン）の策定、③事業化の調整、④事業段階での調整　⑤事業効果の維持と発展の5項目にまとめて整理する。これらには相互に関係があり、他地区の都市更新の事業にも共通することも多い。紙面の関係で調整内容の記述は、かなり簡略化している。

2．事業の発端

（1）六大事業

1950年代からの高度経済成長期に首都東京へ経済活動や人口などが一極集中していた中、横浜市では、急激な郊外部の住宅開発による人口増と業務機能の東京への流出が課題になっていた。保守分裂により、革新系から出馬した飛鳥田一雄が1963（昭和38）年に市長に当選した。飛鳥田市長の要請により、（株）環境開発センター（以下、「開発センター」という）から『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』が翌年市に提出される。これは、市の骨格的事業の所謂『六大事業』の元となるものであった（表1に発端から現在に至る年表を示す）。

（2）都心部強化事業

六大事業は、①都心部強化事業　②港北ニュータウン建設事業　③金沢地先埋立事業　④高速鉄道建設事業　⑤高速道路網建設事業　⑥ベイブリッジ建設事業で構成され、それぞれ関連する事業であった。このうち、MM21は、①の中核となる事業で、三菱重工業横浜造船所（以下、「造船所」という）と旧国鉄（JR東）東横浜貨物駅と高島ヤード（貨物操車場）（以下、「操車場等」という）などで分断されていた関内・伊勢佐木町周辺地区と横浜駅周辺地区を一体化し、業務・商業及び文化施設等の集積した大きな都心をつくるものであった（写真1）。

これによって、市民が憩えるウォーターフロント空間の整備、国際交流機能の集積を図る港湾機能の質的転換と、就業人口19万人、居住人口1万人を擁する新たな都心を形成し、併せて首都圏における業務機能の分担をも目指していた[1)]。

写真1　MM21事業着工前（1980（昭和55）年）

表1　横浜みなとみらい21の状況と政治・経済の状況の年表

西　暦	横浜市／みなとみらい２１地区の状況	政治・経済の状況
1963	飛鳥田一雄（革新系）　横浜市長に初当選	
1964		東海道新幹線開業
		東京オリンピック開催
1965	市の六大事業として、当地区の再開発構想を発表	日韓国交正常化
1967	三菱重工、市と移転問題の折衝開始を社内承認。市長と社長のトップ会議	公害対策基本法公布
1969	市が三菱重工横浜造船所の移転交渉を正式に開始	日本のＧＮＰ世界第２位になる
		東名高速道路開通
1971		ニクソンショック
1972		田中角栄「日本列島改造論」発表
		日中国交正常化
1973		第１次オイルショック
1976	市が三菱重工（株）と土地売買予約契約締結	
1978	細郷道一（保守系）　横浜市長に初当選　※六大事業を継続	
	国土総合開発事業調整費（調査の部）導入	
	※国家プロジェクト化「横浜市都心臨海部総合整備計画委員会（委員長：八十島義之助東大教授）設置	
1979	「横浜市都心臨海部総合整備計画」基本構想発表	第２次オイルショック
1980	市が三菱重工（株）と移転協定締結	
1981	一般公募により事業名が「みなとみらい２１」に決定	
1983	三菱重工横浜造船所の移転完了	
	「みなとみらい２１事業」（ＵＲ施行の土地区画整理事業／横浜市施行の埋立事業）着工（１１月８日）	
1984	株式会社横浜みなとみらい２１設立	
1985	「横浜新都市ビル（横浜そごう）」開業	プラザ合意
	「日本丸メモリアルパーク」一部完成、日本丸を一般公開	
1986		バブル景気
		首都圏整備基本計画（第４次）において「業務核都市」が提案
1987		国鉄分割民営化／ＪＲ各社発足
1988	「みなとみらい21街づくり基本協定」締結	「多極分散国土形成促進法(業務核都市制度）」公布
1989	市制１００周年・開港１３０周年記念事業「横浜博覧会（ＹＥＳ'８９）」開催	消費税実施
	「横浜美術館」正式開館	
	みなとみらい２１熱供給の事業開始	
	廃棄物管路収集システムが一部稼働開始	
	「横浜国際平和会議場（パシフィコ横浜・展示ホール）」開業	
1990	高秀秀信（保守系）横浜市長に初当選	
1991		バブル崩壊
1993	「横浜業務核都市構想」策定	
	「横浜ランドマークタワー」（当時の高さ日本一のビル）開業	
	「横浜銀行本店ビル」竣工	
	「横浜ロイヤルパークホテルニッコー（現横浜ロイヤルパークホテル）」開業	
1995		阪神・淡路大震災
1996	高島地区（5.5ha）の埋立竣工	
1997	「パンパシフィックホテル横浜(現横浜ベイホテル東急）開業	山一証券自主廃業／北海道拓殖銀行経営破綻
1998	新港地区（8.5ha）の埋立竣工により埋立事業が概成	
2001	「横浜トリエンナーレ２００１」開催	中央省庁再編
2002	中田　宏　横浜市長に初当選	
2003	地区内初の高層マンション「M.M.TOWERS」竣工	
	「富士通ソフトABC（現富士通ソフト）本社ビル」竣工	
2004	「みなとみらい線」開通	
2006	東京芸術大学が「大学院映像研究科新港校舎」開設	
2007	「横浜アンパンマンこどもミュージアム」が暫定施設として開業	
2008	「シンクロン本社ビル」竣工	リーマンショック
2009	日産自動車が地区内に本社を移転	
	林　文子　横浜市長に初当選	
2010	「富士ゼロックスR&Dスクエア」完成	中国がＧＤＰで日本を抜き、世界第２位になる
	パシフィコ横浜にてAPECが開催	
2011	みなとみらい２１土地区画整理事業が完了	東日本大震災
	「カップヌードルミュージアム」開業	
2013	ブライダル関連複合施設「グランドオリエンタルみなとみらい」開業	
2014	アトラシアンの日本オフィスが渋谷から移転(現在は、ランドマークタワー内）	
2015	「MUFGグローバルラーニングセンター(研修施設）」開設	
2016	「オーケー本社ビル」完成	熊本地震
2017	日本丸が重要文化財に指定	
2018	廃棄物管路収集システムが廃止	
2019	「京急グループ本社ビル」完成	
	新たな客船ターミナル複合施設「横浜ハンマーヘッド」完成	
2020	大型コンサートアリーナ「ぴあアリーナMM」開業(30年の定借）	新型コロナウィルス流行
	新展示場「パシフィコ横浜ノース」開業	
	会員制リゾートホテル「横浜ベイコート倶楽部　ホテル＆スパリゾート開業	
	「ザ・カハラ・ホテル＆リゾート横浜」開業	
2021	神奈川大学が「みなとみらいキャンパス」を開設	
	ロープウェイ「YOKOHAMA　AIR　CABIN」開業	
	山中竹春　横浜市長に初当選	
	LGグループの研究開発拠点施設「LG　YOKOHAMA　INNOVATION　CENTER」完成	
2022	いすゞ自動車が「横濱ゲートタワー」に本社移転	
	「ウェスティンホテル横浜」開業	
2023	「三井ガーデンホテル横浜みなとみらいプレミア」開業	
	世界最大級の音楽ホール「Kアリーナ横浜」開業（予定）	

3. 事業用地の確保

(1) 横浜造船所の移転

MM21の事業用地を確保するためには、造船所と操車場等を移転させる必要があった。1967（昭和42）年、市と造船所移転問題の折衝を開始することが三菱重工業（以下、「重工」という）社内で承認され、市長と社長のトップ会談が行われた。その後の1969（昭和44）年に市長と重工社長に加え、三菱地所（以下、「地所」という）社長の3者が会談し、造船所移転を市は正式に申し入れた。当時、造船業界は海外からの大型船受注で活況を呈していたが、造船所敷地の狭隘さと工場等制限法の規制等で拡張できず、新たな土地での展開を検討することになった。

引き続き、移転先や跡地利用などの交渉は進められたが、1974（昭和49）年以降、オイルショックの影響もあって新造船受注見通しと会社全体の事業環境悪化で重工は交渉を白紙に戻すことを検討する状態になった。

(2) 操車場等の移転

1968（昭和43）年に市長が国鉄総裁に操車場等の移転を要望する。この移転は、東海道貨物線の新設が関係しており、同支線の東横浜貨物駅は、国鉄が東海道貨物新線の横浜羽沢駅を新設するのに伴い、1979（昭和54）年に廃止された。

一方、高島ヤードが廃止されたのは、かなり遅れて国鉄民営化後の1995（平成7）年となった。廃止に先立つ1992（平成4）年には、施行中であった土地区画整理事業に編入されている。なお現在、MM21地区内に残された貨物線は、地下化されている。

(3) 新規埋立て

造船所と操車場等に隣接する高島埠頭は、使用頻度が低く、早くから事業用地に含まれていた。これらの土地は水面と接しており、不整形であり、都心機能強化のためには、面積も不足していた。このため、計画の初期段階より、新規の埋立てが検討されていた（図1）。新規埋立ての規模は、計画の熟度が上がるに従い拡大して、現在の規模になっている。

4. 整備計画の策定

(1) 企画調整室の新設

開発センターで六大事業の元となった報告書を作成した田村明（写真2）は、事業の具体化のため、飛鳥田市長の招聘により、1968（昭和43）年に市役所に入る。田村を中心に企画調整室が新設され、1972（昭和47）年に当室と環境開発センターによって、『国鉄高島駅・東横浜駅地区及び周辺地区の開発基本構想報告書』がまとまった。この報告書では、まだ大規模な埋立事業は提案されていない。

その後、市企画調整局（室から改変）と建築家大高正人が主宰する大高建築設計事務所との共同作業の結果、1975（昭和50）年に大規模な埋立事業を採用した『都心臨海部再開発基本構想報告書』がまとまる（図2）。

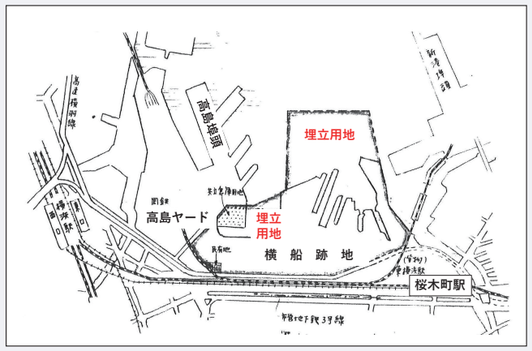

図1 1972（昭和47）年三菱地所による三菱重工横浜造船所跡再開発計画

写真2　横浜市時代の田村明

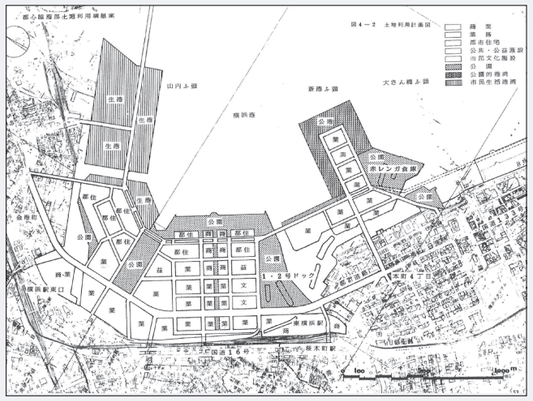

図2　都心臨海部再開発構想図

(2) 国土総合開発事業調整費調査等

1978（昭和47）年に細郷道一（保守系）が市長となる。元内務官僚の細郷は、飛鳥田路線の継承を表明し、六大事業も継承するが、MM21計画の再調整を行った。事業への国の支援を期待して、当時の国土庁の国土総合開発事業調整費の調査費を導入、八十島義之助東京大学教授を委員長に調査委員会を設け、2年間かけて検討を実施した。構想がまとまった1978（昭和53）年、田村は企画調整局長から技術職トップの技監になっていたが、その任も解かれ、1973（昭和48）年からMM21の担当となっていた小澤恵一が実質調整の中心人物となっていく。

また、1988（昭和63）年に公布された多極分散国土形成促進法において定められた業務核都市として横浜市が位置づけられ、MM21地区も業務施設集積地区とされた[2]。

(3) 八十島構想のフォロー

八十島構想は、その後、市の調査に引き継がれ、徐々に変わっていく。国際見本市会場など臨海部に立地する施設整備のために、埋立面積がさらに拡大し、1982（昭和57）年3月に出された『都心臨海部総合整備基本計画調査報告書』が現行の計画（以下、「マスタープラン」という）の下敷となる（図3）。

5. 事業化の調整

(1) 都市計画と港湾計画の調整

MM21地区内の造船所、東横浜貨物駅、高島埠頭、高島ヤードなどは、当時、臨港地区に指定されており、事業を進めるためには、都市計画で定めた臨港地区の区域を変更し、同時に港湾計画も変更する必要があった。八十島委員会には、当時の国土庁、建設省、運輸省が参加しており、この扱いも議論された[3]。その後の市の調査によって、①岸壁、護岸など港湾関連施設は港湾整備事業　②中央地区の内側部分は土地区画整理事業（以下、「区画整理」という）、③埋立事業については原則市が実施することとされた。

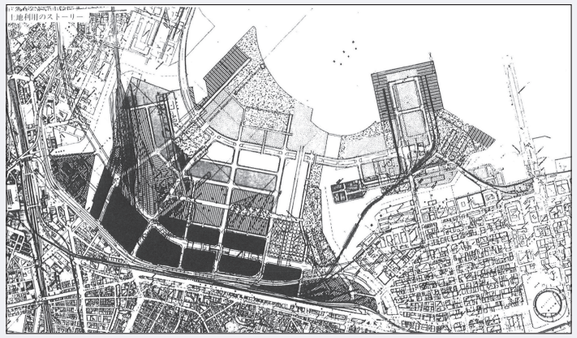

図3　土地利用構想図

1982（昭和57）年3月に市は住宅・都市整備公団（現在の都市再生機構、以下「UR」という）に区画整理の施行者となることを要請した。URには区画整理の施行者だけでなく、土地を取得して民間開発を誘導する役割をも期待された[4]。また、同年8月には港湾計画が改訂されている。

(2) 事業化に向け協定と土地譲渡

1978（昭和53）年6月に地所内にプロジェクトチームが発足、活動を始め、1979（昭和54）年11月には地所による造船所跡地の一括買収意向が表明されるなど、再交渉がスタートした。翌年3月に市と重工との移転協定が締結された。この時点では、重工と地所の事業に関する公的負担は、極めて限定的だったとされている[5]。

1982（昭和57）年4月の人事異動で小澤がMM21担当を外れ、廣瀬良一が後任となった。市は、民間企業も「公的存在」であり、負担すべきものは負担することを三菱側に求め、1983（昭和58）年3月に開発に関する協定を締結する。この結果、造船所跡地31haのうち、市に3ha、URに3ha、地所に20haが譲渡されることとなった。区画整理から外れた臨港地区の造船所の1号ドックを含む4haを地所が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。その後、市が地所から使用貸借契約を結び、横浜博覧会にあわせ、メモリアルパークとして整備した後、区画整理区域内の市有地と交換され、現在は市有地となっている。

これによって、概ね市の方針に沿う形で事業の役割が整理され（図4）、1983（昭和58）年3月に造船所の本牧及び金沢埋立地への移転が完了し、MM21地区の区画整理と埋立事業がほぼ同時に着工する（写真3）。

区分	事業名	事業主体
	臨海部土地造成事業	横浜市港湾局
	土地区画整理事業	独立行政法人都市再生機構
	港湾整備事業	横浜市港湾局、国

図4　基盤整備の事業区分

写真3　事業開始時（1983（昭和58）年）

6. 事業段階での調整

(1) 株式会社横浜みなとみらい21設立

事業化の調整によって、港湾関連施設、道路や公園・緑地などの都市基盤の整備手法は確定し、順調に整備が進むことになった。一方、マスタープランの目標である従業人口19万人を達成するためには、地区内への事業所立地を進める必要があった。このため、市は先行して横浜美術館やパシフィコ横浜などの施設を整備するとともに、1984（昭和59）年に株式会社横浜みなとみらい21（以下、「YMM」という）を設立した。

この会社は、オフィス整備や事業所設置を行う民間企業と市の橋渡し役として、民間企業の誘致とともに、市自らができない事業の相談や調整を担う役割を果たした。初代の社長は、元国鉄総裁の高木文雄が務めた。企業立地がある程度進んだ2009（平成21）年に一般社団法人化されている[6]。

(2) 街づくり基本協定

1988（昭和63）年にYMMは、街づくりのあり方の価値観を共有し、相互の工夫により、魅力ある調和のとれた街づくりを推進するため、地権者の間で自主的なルールである『みなとみらい21街づくり基本協定』を締結する。

この協定には、グランモール、クィーン軸、キング軸の三つの都市軸、歩行者ネットワーク、コモンスペースとアクティビティフロア、スカイライン、地域冷暖房や駐車場等の都市管理項目などが定められ、MM21の魅力的な空間と調和のとれた景観形成の実現と維持に貢献している。

(3) 横浜ランドマークタワーの整備

基盤整備が進捗する中、民間開発の第1号プロジェクトとして、地所が桜木町駅に隣接する街区で横浜ランドマークタワーの建設に着手する。MM21地区に建物が全くない状態で、当時日本一の高さとなる業務・ホテル・商業・文化施設からなる延べ床面積38.8万m²の大規模ビルの建設に着手したのである。

この大胆な投資は、地所内で市の定めたマスタープランを信頼することで決断された。地所による保存が決められていた第2号ドックについては、専門家や行政をメンバーとした保存活用委員会により、都市の広場として、ランドマークタワーの正面となるよう位置を若干移動し、解体復元された。ドックの底盤を平らにし、変更部を明確にするため、タワーの外装と同じ石材を用いて舗装されている（写真4）。

写真4　ドックヤードガーデンと横浜ランドマークタワー（低層部）

写真5　みなとみらい駅のホームから上層階を望む

（4）みなとみらい線の整備

1985（昭和60）年の運輸政策審議会答申第7号で「みなとみらい21線」として位置づけられていた新線計画は、東京急行電鉄が1987（昭和62）年に市の申し入れを受け入れ、東急東横線との相互直通運転へと計画が変更された。これによって、MM21地区内のルートが確定し、クイーンズスクエアの地下にみなとみらい駅が計画され、駅と商業施設が一体化した日本で初めての魅力的な空間が実現した（写真5）[7]。

（5）事業所立地の促進

市は進出企業の税軽減や助成金での支援策を導入して、MM21地区での事業所立地を誘導してきた。その結果、地区の立地事業所数は、2022（令和4）年末で約1,890社、就業者数は約131千人となっている（図5）。

事業の計画から現在までの間、経済社会状況は大きく変化した。特に、バブル景気とその崩壊、リーマンショックは、事業所立地に大きな影響を与えた。一方、土地取得や埋立事業の財源は、起債で賄っていることから、土地処分が滞ることになれば、事業収支は悪化する。みなとみらい線の開業により、集合住宅の人気が一層高くなったことから、市内部では高層住宅が可能なゾーンの拡大などが検討されたが、当初のマスタープラン（図6）を守り、2022（令和4）年9月時点で約96％の開発が完了している。

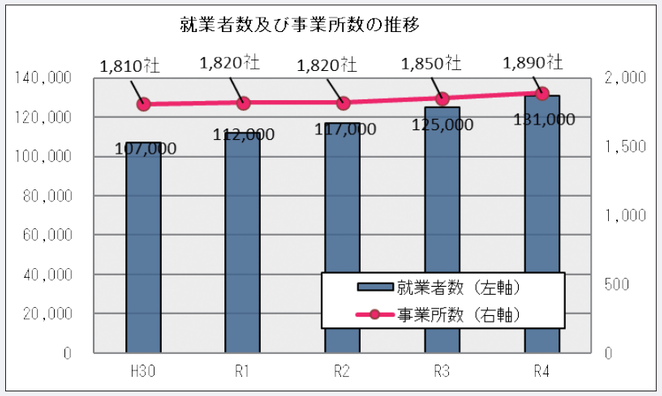

図5　就業者数及び事業所数の推移

7．事業効果の維持と発展

（1）新たなエリアマネジメントの導入

MM21地区には、大企業の本社、研究活動拠点、総合大学、展示場、国際会議場、商業施設、ホテル、音楽施設、ミュージアムなど多様な施設が立地し、来街者数は増加を続け、2019（平成31/令和元）年には約8,340万人に達した。翌年は、コロナ感染症の影響で大きく減少したが、徐々に回復し、2022（令和4）年は約6,680万人となっている（図7）。事業開始からこれまで各種のイベントやYMMを中心とした総合的エリアマネジメントを展開してきた成果である。

引き続き、都市のブランディングと新たな都市型の文化･産業の醸成を実現するため、MM21地区に限定せず、研究開発拠点の集積を図り、オープンイノベーションを推進するとともに、音楽施設や企業の集積を活用したミュージックポート横浜やアート・ミュージアム群の連携・活用を進めている[8]。さらに、公民連携で大都市における脱炭素モデルの構築に取り組んでいる。

（2）MM21成功の理由

現在、多くの企業や人を集めるMM21の成功の理由は、以下の五つが考えられる。第一は、横浜の価値を高めるために相互に連鎖する六大事業と一つとして実施された戦略性である。第二は、一貫した前向きな姿勢である。バブルの崩壊やリーマンションに耐え、6代の市長や市職員が当初のマスタープランを様々な工夫で実現したことである。第三は、国やJR東を巻き込み、事業を実現する柔軟な姿勢である。第四は、当初の民間開発だけによる開発を改め、パシフィコ横浜や美術館を市が整備したことやYMMの創設など公民連携の仕組みを整備し、活用したことである。第五は、ドックの保存や日本丸の誘致、レンガ倉庫の保存など歴史的遺産の保存と新たな開発を組み合わせたことである。

現在、六大事業は、ほぼ完成しており、当初の意図どおり、横浜市の都市力を格段に向上させたのである。

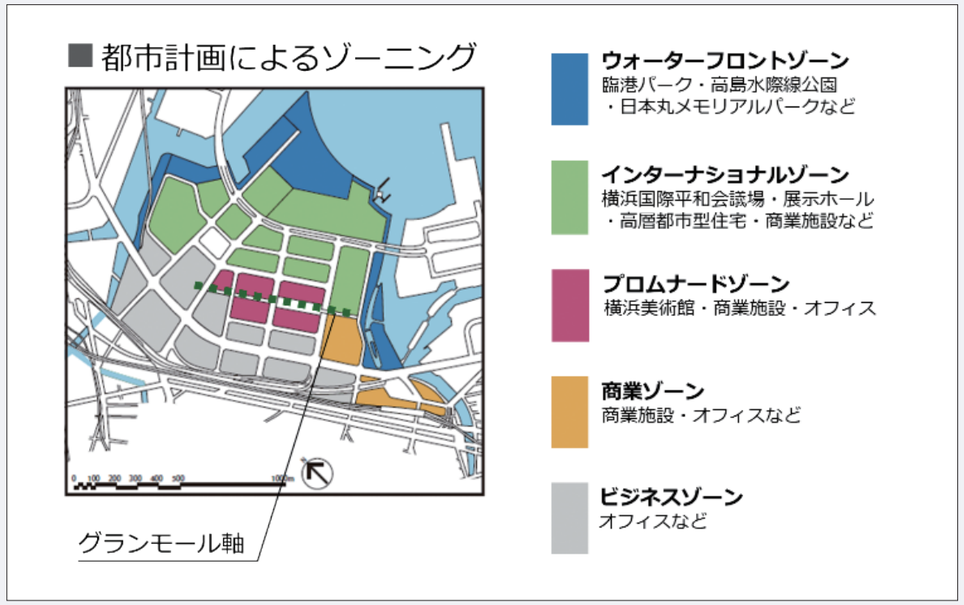

図6　みなとみらい21中央地区地区計画

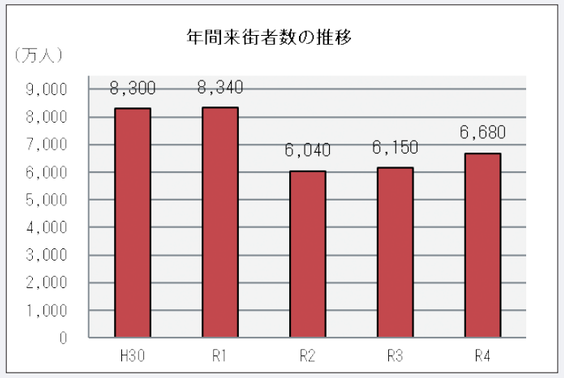

図7　年間来街者数の推移

（3）世界に発信する横浜

現在、市では事業の完了が見えてきたMM21地区に加え、横浜駅エキサイト22地区、関内・関外地区、神奈川臨海部周辺地区、山下ふ頭周辺地区を複合連携拠点として再整備することを構想している。

横浜には、豊かな海･緑･空、『ハマ』の都心居住といった東京にはない個性があり、これらを生かしたまちづくりをMM21で培った経験と能力を活用して、世界に問うまちづくりを引き続き展開していくことが重要である。

＜参考文献＞

1）情熱都市 YMM21 編集委員会編著　鹿島出版会発行：情熱都市 YMM21　まちづくりの美学と力学，2017.
2）横浜市：横浜業務核都市基本構想，2006.
3）森誠一郎談　NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会公開研究会：みなとみらい－こぼれ話，2019.
4）独立行政法人都市再生機機構神奈川地域支社 編集・発刊：みなとみらい 21 中央地区土地区画整理事業，2006.
5）田口俊夫　日本建築学会論文集　第 82 巻　第 735 号：横浜みなとみらい 21 中央地区における開発方式の時系列的分析，2017.
6）（一社）横浜みなとみらい 21　HP：みなとみらいの歩み．https://www.ymm21.jp/div/chronology.html
7）日建設計駅まち一体開発研究会　a+u　建築と都市 2013 年 10 月臨時増刊：駅まち一体開発　～公共交通志向型まちづくりの次なる展開～，2013.
8）（一社）横浜みなとみらい 21 HP：https://www.ymm21.jp/news/press/music_port_yokohama_1.php

＜図表・写真の提供＞

表 1　みなとみらい 21 関係は、参考文献 1 及び 6 等、政治経済の状況は、経済産業省 HP（https://www.meti.go.jp/statistics/toppage/topics/maruwakari/nenpyo.html）等を元に作成。
写真 1　横浜市
図 1　横浜市史資料室『小澤恵一寄贈資料　分類番号 51』（一部の文字を活字に変更）
写真 2　NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会
図 2 ～ 7　横浜市
写真 3、4　三菱地所（株）
写真 5　日建設計（株）