

令和3年9月13日

東京都港湾局長 古谷 ひろみ 様

特定非営利活動法人
首都東京みなと創り研究会
理事長 高野 一 男



第4次提言 東京港の目指すべき姿と取るべき施策

目 次

1. 初めに なぜ、今、提言か。
原点と特性、制約を見つめ、今後を構想
2. 東京港の機能と目指すべき姿
・海の玄関で物流拠点を基幹とする大都市港湾 ・目指すべき姿は選ばれる港
3. 歴史が明かす 東京港の特性
 - ①大都市港湾 ②至近港の経済性 ③物資供給の生命線
 - ④日本一のコンテナ港で輸入貨物超過型港湾 ⑤環境保全・回復
 - ⑥地方分権・地域の実情に基づく港湾の経営
4. 東京港の制約条件と取組みの方向
 - ①空間の限界 優先順位の設定 ②危機・災害への耐性 ③輸入貨物超過型港湾への対応
5. 選ばれる港の姿とその実現のための推進軸
 - 《選ばれる港》
 - 背後圏の住民と荷主、海運会社に選ばれる港 ○環境貢献で選ばれる港
 - 働く人々に選ばれる港 ○港の事業者を選ばれる港
 - 《推進軸》
 - 自動化等の物流構造変化に取り組む港 ●現場からの改善に取り組む港

各 論

6. 埠頭の再編・整備、及び道路整備の施策
7. 環境 脱炭素化施策
8. 外貿コンテナ関係港湾統計の改革
9. 大都市港湾の埋立地開発

参 考

1. 東京港略年表 2. 東京港の立地特性 3. 戦後埋立地開発の経緯と特徴

1. 初めに なぜ今、提言か 原点と特性、制約を見つめ、今後を構想

東京港は、首都東京の海の玄関である。首都圏 4,000 万人の生活と経済活動を支える物流の一大拠点であり、コンテナ貨物取扱量で日本一を 1998 年から 23 年続けている。コロナ禍により、2020 年の羽田空港の旅客数が 2019 年比で 64% の大幅減となったが、東京港のコンテナ貨物量は 5% 減にとどまった。この対照的な数字は、コロナ禍のもとでも、東京港が首都圏の物資供給の生命線として機能し続けたこと、その重大な存在価値を表している。関東大震災により陸上交通網の多くが途絶し、港の重要性が認識されたことを想起させる。

一方、東京港に問題が無いわけではない。コンテナターミナル（以下 CT という）の混雑や水深不足、地球環境のための炭素排出削減など多くの課題を抱えている。今日、コロナ禍により首都圏の消費行動やサプライチェーンの変化、物流のデジタル化などが加速している。また、わが国では少子高齢化により生産年齢人口の減少など社会経済構造の変化が進んでいる。世界ではコンテナ海運とサプライチェーンに混乱が生じており、国際分業も新たな再編が起こっている。このように、港をめぐる内外の環境が大きく変化するなかで、東京港はどう対処すべきか。

本提言では、先ず東京港は「大都市港湾」であることを受け止め、「選ばれる港」を目指すべきとした。港は言うまでもなく経済活動の場であり、その利用は選択による。その上で東京港の特性と制約を明らかにし、選ばれる港の姿と取組みの推進軸及び施策を提示した。

弊会では、コロナ禍が契機となり、東京港のあり方を改めて考えることになり、感染防止のためオンライン会議を利用し、活動を続けている。また、昨年 11 月から都港湾局は東京港の長期構想を検討していることから、弊会は、これまでの調査、研究の成果を提言として取りまとめ、港湾局に提出することとした。東京港発展のための一助になれば幸いである。

東京港は、港湾局や東京港運協会など関係者が、2020 大会運営と円滑な港湾物流の両立に向け、様々な対策を実施。その結果、大きな混乱は生じていない。関係者のご尽力とご労苦に敬意を表したい。また、7月14日から東京港のCT所要時間見える化システムが稼働し、通年、リアルタイムで実態が専用HPで公表されている。全国初の取組みであり、高く評価したい。

なお、弊会は2006年にNPOとして法人格を得てから、東京港の課題の解決や将来の発展のための方策について、調査、研究活動を行い、提言と提案等を6回行った。弊会は2017年に都から東京港港湾協力団体に指定され、今日に至っている。

2. 東京港の機能と目指すべき姿

- ・ 東京港は東京の海の玄関であり、首都圏の生活と経済を支える海陸物流の一大拠点で、これを基幹に海上公園や廃棄物処分場、臨海副都心など様々な機能を持つ大都市港湾である。この位置付けは、東京が存在する限り、将来も変わらないだろう。
- ・ 港はすぐれて経済活動の場であり、その利用は選択によるものである。荷主、船会社、港運業、陸運業、及び働く人々から選ばれる港であることを目指さなければならない。

3. 歴史が明かす東京港の特性

① 大都市港湾の性格は不変

江戸湊から今日の東京港に至るまで、大都市江戸・東京の物資供給拠点として、埋立てながら整備された大都市港湾である。

② 至近港の経済合理性が競争力、選択される源泉

近代港湾の横浜港からの輸入貨物の莫大な回送コスト削減のために近代港湾の東京築港論が提唱された。消費地に近接する立地上の優位性は変わらない。

③ 大都市東京への物資供給の生命線

物資供給は、平時及び災害時ともに極めて重要で危機管理の基本要素である。1923年の関東大震災で港の重要性が再認識され、近代港湾である東京港の整備が本格化した。コロナ禍の下では空港旅客需要は大幅に減少したが、輸入コンテナ貨物量の減少は少ない。このことは東京港の物流機能には代替が困難ほど大きな価値があることを示している。

④ 日本一のコンテナ港で輸入貨物超過型港湾

輸送革新に対応し、1967年品川ふ頭に初のコンテナ船の入港を迎えた。外貿コンテナ取扱量は、1998年以降は明治から日本を代表する国際貿易港であった横浜港や神戸港を上回り、23年連続で日本一の地位にある。一方、生活消費物資の輸入増加が顕著で、CTの混雑が進行し、その解消が大きな課題である。

⑤ 環境回復・保全

1975年に海上公園条例が制定され、港湾と臨海部の環境回復・保全の重要性と施策の実施が明確になった。海域環境保全のために、新海面処分場は東京都にとって廃棄物処理のための最後の大規模な空間である。さらに地球温暖化の進行を阻止するために、グローバルな視点から脱炭素化の新たな施策、施設の展開が求められている。

⑥ 地方分権・地域の実情に基づく港湾の経営

1982年に京浜外貿埠頭公団が廃止され、地方移管が実現したが、しかし、近年は、国の関与が増大し、直轄工事の拡大など逆行が目立つ。地域でできることは地域で実施すべきであり、地域に任せ、補助工事を基本とすべきである。

4 東京港の制約条件と取組みの方向

① 空間の限界 優先順位の設定

- ・限られた空間を、海無くして機能しないものに最優先に配分、配置すべきである。
- ・港湾物流機能の新設、再整備や再開発移転のために必要な用地、及び環境回復・保全を優先すべきである。
- ・廃棄物処理のための埋立は新海面処分場が最後である。公共事業残土の受入れ制限、埋立廃棄物の減容化及び新海面処分場の深掘り、海底土砂の有効活用で延命化すべきである。
- ・都市的な機能は東京港の臨海部以外の地域で、また、航空需要増は首都圏内などで対応すべきである。

② 危機・災害への耐性

一時的な需要増加を吸収できる空間を港湾物流施設に確保する必要がある。また、港湾区域を拡張し第3航路の増深など代替ルートを整備すべきである。

③ 輸入貨物超過型港湾への対応

輸入コンテナは輸出と比べ、ヤード滞留日数が長く、多段積みのため荷繰りに手間がかかり、コンテナ貨物のクリアランスも分散し管理が難しい。同量貨物であっても輸入が多ければ同一面積のCTより混雑する。また、荷主の配達希望時刻が午前集中することにより、同量の輸出貨物に比べCTのオペレーションに負荷がかかり、CTの面積も多く必要とする。この特性を踏まえハード、ソフトの両面から取り組む必要がある。

5. 選ばれる港の姿とその実現のための推進軸

《選ばれる港》

① 背後圏の住民と荷主、海運会社に選ばれる港

- ・海上輸送と陸上輸送の結節点として、輸入貨物超過型港湾として、環境負荷を軽減しつつ、安全、迅速、効率的な輸送を実現する。
- ・国際海上物流の玄関口(ゲートウェイ)の地位を堅持し、日本国内の国際フィーダー輸送の中継港の地位も強化する。
- ・国内トラック輸送の受け皿として、国内海上輸送の中核ターミナル機能を充実する。

② 環境回復・保全と省エネ、モーダルシフトによる負荷軽減により環境貢献で選ばれる港

- ・江戸湊の復活、陸域・水域の生態系の再生・保全と両立する物流空間を形成する。
- ・脱炭素化のために東京港でできること、すべきことの計画を作成し、実施する。

③ 長時間労働を削減し、安全、普通（快適）で、働く人々に選ばれる港

- ・長時間労働、CT 待機時間を削減し、現場と周辺環境を改善、魅力と誇りある現場にしていく。
- ・安全の確保と労働条件の改善に IT、AI などの技術を活用する。

④ 港運、陸運など港の産業が持続可能な事業基盤を創り、事業者を選ばれる港

- ・港湾インフラの整備保全と適正負担による事業基盤の確保、公正な競争環境で事業活動の発展に取り組む。
- ・IT、AI の導入を支援し、事業基盤の充実を促進する。

《推進軸》

- IoT、AI、CT 自動化等の技術進歩、E コマース等の物流構造変化に取り組む港
 - ・ CT、トラック等の自動化により安全と効率及び物流経路最適化を目指す。
 - ・ 物流情報のデジタル化により 見える化を進め、物流効率化と最適化を目指す。
- 現場からの改善に取り組む港
 - ・ コンテナ車両動線の改善など、現場の創意工夫を生かす。一灯照隅万灯照国



各論

6. 埠頭の再編・整備、及び道路整備

① 大井ふ頭

- ・ コンテナ船大型化に対応するために 16m に増深
- ・ 大井水産ふ頭を早期に移転し、コンテナ埠頭として一体運用
- ・ 現コンテナ車両待機場は、ストックヤードの恒久化などのコンテナ用地として一体運用

② 青海コンテナふ頭

- ・ 青海流通センターの移転（候補地：青海、若洲や晴海ふ頭の旧上屋など）により公共コンテナふ頭拡張

③ 品川コンテナふ頭

- ・ 既定港湾計画の早期実現とコンテナ車両を考慮した埠頭全体の道路車線増加等を行う。

④ 中防外側埋立地、新海面処分場

- ・ コンテナ関連用地の確保、ストックヤードの恒久化用地
- ・ 東側に、新しいふ頭整備の検討

⑤ 15号木材ふ頭のコンテナふ頭へ転換及び新規埋立

⑥ モーダルシフトの受け皿整備

- ・内貿 RO/RO 船対応の水際線と用地の確保のため、利用率大幅低下の埠頭の活用を検討
- ・内貿在来埠頭の再編整備を目指し 10 号その 1・その 2 ふ頭間の埋立を検討
- ⑦ 東京港野鳥公園東側交差点の立体化
 - ・大井南部陸橋から城南野鳥橋方面（城南島・大井 2 号線）の車線を立体で結ぶ
- ⑧ 海コントラクタータイム（待機時間）の短縮
 - ・CT 用地の拡大及び臨時のストックヤードを第 2 の CY（コンテナヤード）に位置付けて恒久化
 - ・トラクタータイムの通年・リアルタイムの計測の継続と活用
 - ・海コントラクターの CT 予約制の導入には、マッチング理論や統計学の活用の検討

7. 環境

(1) 海上公園の新展開

① 海上公園の充実

- ・14 号地その 1 埋立地東側及び南側などの未利用水際線の海上公園としての活用
- ・シンボルプロムナードを都民ガーデンとして活用するなど緑道公園の活用

② 有明北地区に海上公園の展開

- ・有明北地区の水面と緑地は、海上公園に位置付け、緑道、小公園を配置し、ネットワーク化し、植物、昆虫、鳥類からも選ばれる地域に。

③ 羽田沖浅場を海上公園に位置付けること

- ・羽田空港拡張により失われた浅場を再生するため、東京都により昭和 63 年から平成 12 年にかけて浅場造成が行われた。造成された浅場の面積は 250ha、総延長は約 7 kmにも及ぶ。

- ・以後、浅場の水域環境を良好な状態に維持するために、海底の耕しや藻場の造成試験、稚貝稚魚の放流、水質底質の調査分析などさまざまな試験、調査が実施されてきた。その実施にあたっては、都は東京港埠頭株式会社とともに、「羽田沖浅場運営協議会」を開催し、漁業関係者等の意見の反映に努めてきた。
- ・東京港の水域環境の回復・保全における同水域の重要性に鑑み、海上公園として正式に位置づけるべきである。

(2) 脱炭素化への取組み

東京都港湾局の2003年度の調査によれば、CTでのCO₂排出量は、CT内では、リーファー37%、トランスファークレーン31%、CT外では、シャーシー（走行、渋滞）77%、コンテナ船21%となっている。

① CTにおける対策

リーファーの温度管理の徹底、ハイブリッド型トランスファークレーンの導入、太陽光パネルの管理施設への設置などの削減対策が取られている。

② 船舶と陸上輸送における脱炭素化の取組み

一方、ターミナル外の対策は、世界的な船舶への排ガス規制強化、脱炭素燃料の開発が進んでいる。また、トラック輸送は、世界各国で、蓄電池や燃料電池による電気トラックの技術開発が進んでおり、一部導入の動きもある。日本政府も物流の温室効果ガス排出削減のための施策を推進している。

③ 東京港における今後の取組み

東京港には、太陽光や風力による発電施設が設置可能なスペースが多数存在している。脱炭素化の技術開発と実装が加速していることを踏まえ、それらの動向を注視しながら次によりCO₂削減に取り組んでいく必要がある。

- ・東京港における脱炭素化の現状、課題を明らかにし、脱炭素化の中長期的な計画作成
- ・ふ頭の船舶への陸電供給設備の整備
- ・港湾荷役等設備の電動化
- ・風力、太陽光発電の拡大と蓄電装置・充電設備の整備や水素供給用施設の整備
- ・船舶燃料の脱炭素化のために東京港が取り組むべき施策の調査、検討

8. 外貿コンテナ関係港湾統計の抜本的改革

港湾の計画・整備・運営はデータに基づき、進めることが不可欠である。これまでの港湾統計は、税関の貿易統計に比べ、発表時点が遅いこと（税関は翌月、港は3か月後）、貨物分類が国交省港湾局の独自なもので詳細性に欠け、また国際的な比較が困難なこと（税関の貨物品目は国際条約によるもの）、コンテナ数量の測定単位がTEUでないことなど、港湾統計を活用するためには多くの課題を抱えている。

NACCSを最大限活用して、統計業務のデジタル化を進め、諸課題の解決を図り、あわせて統計申告義務者の負担軽減と事務の効率化を推進すべきである。主な改善項目は次のとおりである。

- ・NACCSのデータを基本とし、貨物分類の基本は税関のHSコードにすること
- ・外貿コンテナ統計の月報を翌月に発表するなど迅速な情報提供を行うこと
- ・測定単位はTEUにし、航路別集計を仕向港・仕出港と合致するものにすること

9. 大都市港湾の埋立地開発

① 埋立地の需要の変遷

東京港の埋立地の需要は、時代とともに大きな変化があった。江戸時代から江戸の地先の海面は江戸の町づくりと廃棄物の埋立てに利用された。しかし、江戸時代は再利用が

徹底した循環型社会で、廃棄物の埋立は割れた茶わんなどの日用品と江戸の大火災の焼損物などに限られた。廃棄物の埋立ての最盛期は昭和の高度経済成長期であり、ごみ戦争の時期でもあった。

第2次世界大戦後の戦後復興の時期には、鉄と石炭の取扱施設、電力とガスのエネルギー生産施設のために埋立が行われた。その後の高度経済成長期は、埋立地は公害工場や都市再開発事業の移転先として大きな役割を果たしたが、オイルショックを契機に高度経済成長が終焉し、これらの需要は著しく低下した。

オイルショック後の低成長期を経て、バブル経済の時期には都心部の旺盛なオフィス需要の受け皿として臨海副都心が計画され事業化された。しかし、現在、オフィス需要は都心部の再開発で建設される超高層ビルなどが吸収しており、臨海副都心への需要は極めて少ない。一方、臨海部では民間所有地で超高層住宅の建設と大型の都市物流施設の整備が進行した。

土地需要が大きく変動し、従来の用途の計画のままの臨海部には大規模な未開発地が存在する。中でも臨海副都心の青海地区の業務施設用地は現在、臨時駐車場として利用されている。

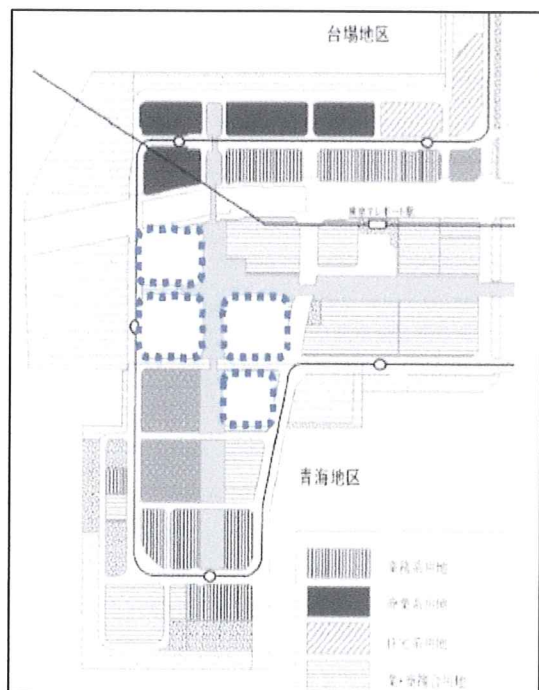
都は、MICE等の用地として開発を検討してきたが、新型コロナのパンデミックや物流の構造変化を踏まえ、根本から見直しを行うべきである。

既に述べたように、埋立地は限られた空間を、海無くしては機能しないものに最優先に配分、配置すべきである。

② 都市型先端物流施設の開発

物流施設は、環境対策から街とは隔絶した場所に設置することが、近年、不可欠とされてきた。しかし、一部の物流施設ではあるが、技術革新の進展がこの常識を変化させつつある。ユニクロは有明に情報拠点と自動化倉庫などを備える有明本部を設置した。また、三井不動産が旧船橋ヘルスセンターの跡地であるララポート東京ベイの近隣に大規模な街づくり型物流施設の MFLP 船橋を整備した。

E コマースで取扱う商品は輸入製品が多く含まれている。E コマースの荷物の配送先が都区内の場合、埋立地は最終消費地への輸送距離が短く、経済性と環境負荷から物流施設の立地が望ましい地域である。荷役ロボットや自動トラック等の技術革新を取り入れる IT-AI 実装の都市型の先端物流施設を、従来の都市機能整備のための用途に区分された埋立地にも受け入れることを検討すべきである。その候補地として、特に、臨海副都心の青海地区の未開発地区や晴海の旧上屋周辺等を取り上げたい。



臨海副都心青海地区の
点線内の未開発地を IT-AI 活用の
都市型先端物流施設用地に

③ 有明北地区のまちづくりのあり方

現在、タワーマンション、スポーツ施設などの大型の施設が立地している。今後は、住民の生活の質を高めるために、海面に近接する特性を生かしながら、多様できめ細かなニーズに応えるサービスと施設が供給される必要がある。

そのためには、民間の創意工夫と地域からの視点を生かせるように、土地の開発区画は中小規模にする必要がある。また、臨海副都心区域における再開発地区計画の個別限定的な用途規制を、街の発展段階や住民の様々なニーズに応えられるように、包括的で柔軟な規制に改める必要もある。規制の変更とともに、都は土地所有者として、土地の供給について情報提供を見直し、複数応募・公正競争の仕組みを整え、事業者の負担を明示し事業見通しをつけやすくするなど進出意欲に的確に応じる施策をとる必要がある。

参 考

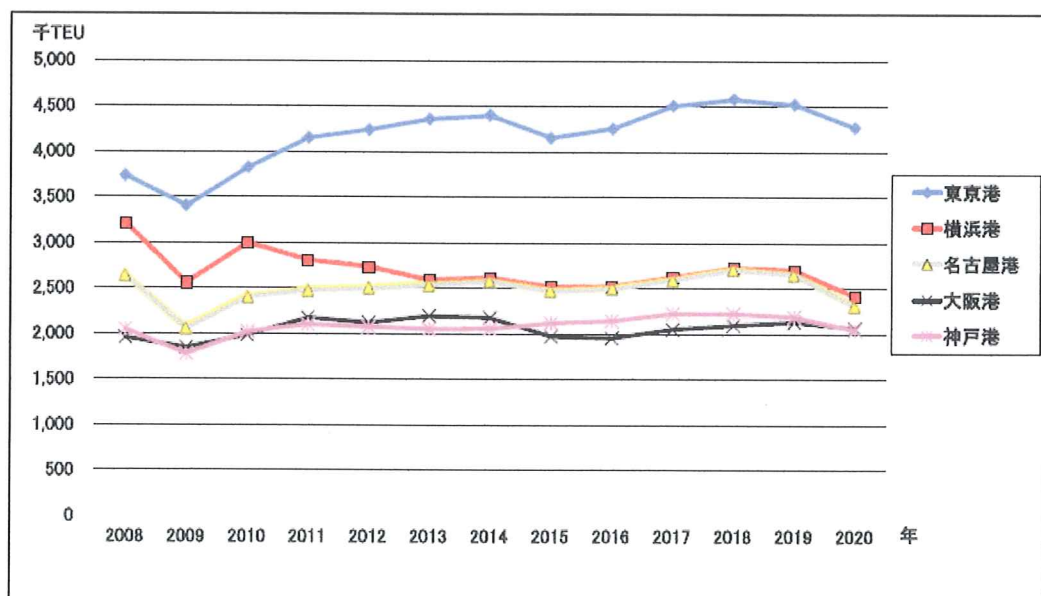
1、東京港略年表

- ・ 1612 年 徳川幕府江戸湊改築
- ・ 1880 年 東京府知事、東京港築港論を提案 至近港の経済合理性
- ・ 1923 年 関東大震災 物資供給の生命線
- ・ 1951 年 港湾法に基づき都が港湾管理者に
- ・ 1967 年 品川ふ頭に初のコンテナ船
ハワイアン・プランター号入港 輸送革新に対応
- ・ 1975 年 海上公園条例 環境回復・保全
- ・ 1982 年 京浜外貿埠頭公団廃止 地方移管 地方自治・分権
- ・ 1998 年以降、23 年連続で外貿コンテナ取扱量日本一。

コンテナ貨物量の増加の一方で、海コントラックの CT 長時間待機の短縮、コンテナ船の

大型化対応が課題に

新たな課題と挑戦



(参考)外貿コンテナ貨物量比較 (単位:%)

	20/08年	19/08年	19/18年	20/19年
東京港	14.4	21.1	▲ 1.2	▲ 5.6
横浜港	▲ 24.7	▲ 15.8	▲ 0.9	▲ 10.6
名古屋港	▲ 12.5	0.7	▲ 1.9	▲ 13.1
大阪港	5.6	9.2	1.6	▲ 3.3
神戸港	▲ 0.1	7.1	▲ 1.4	▲ 6.8
五大港計	▲ 3.5	4.6	▲ 0.9	▲ 7.8

2. 東京港の立地特性

① 自然条件

内湾 最奥部に位置し平穏な水域 船舶の安全な寄港地としての適性

関東平野 広大な背後圏と地理的近接 貨物流通拠点としての適性

大都市と港湾 背後圏と直結

② 国際貿易

背後圏の生活、産業活動を支える 輸入7割で大きな存在、輸出にも貢献

輸入価額 9兆3,622億円(20年全国シェア 18.9%)、

輸出価額 5兆22億円(8.7%)

③ 国内トラック輸送の代替に大きな期待 内航海運の大きな可能性「江戸湊の復活」

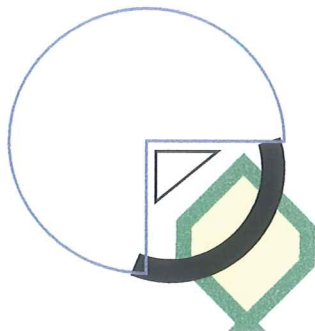
3. 戦後埋立地開発の経緯と特徴

埋立地開発の目的と用途は、戦後復興と高度経済成長、都市問題解決。臨海副都心開発はバブル崩壊を経て実需が伴わず、ベイエリア21で事実上の方向転換。

公害工場の移転等の対象療法的から臨海副都心開発のような戦略的なものに。

近年、新たな成長領域の観光・MICEに焦点を当てようとしたが、新型コロナのパンデミックで中断。臨海部の近年の実需は、住宅と物流施設が民間主導の開発で顕著。

(1) グランドデザイン 円型都市の4分1が欠けた部分 湾岸道路で結ぶ。



2243ha(700万坪)埋立計画(1961年東京港改訂港湾計画)

新規埋立地利用の基本方針

湾岸道路北側 住宅、商業

湾岸道路南側 港湾、物流用地

用途 都市問題解決の場

港湾、物流

廃棄物、再開発移転、住宅、空港拡張

(2) 臨海副都心とバブル崩壊

1989年 臨海副都心開発事業化計画 情報化、国際化の職住近接の未来型副都心

1995年 臨海副都心開発懇談会、翌年報告。いわゆる見直し懇、開発を継続

2001年 ベイエリア21 職住学遊 複合都市づくり

2019年 東京ベイエリアビジョン(仮称)提案 観光、MICEに重点 新型コロナのパン

デミック発生前の構想。MICEの適地は築地市場跡地などがある。