

# 欧米諸国における ウォーターフロント開発手法

川 端 直 志

## 1. はじめに

わが国で都市開発、地域開発の主要テーマとなっているウォーターフロント開発は欧米諸国では1960年代から、都市再生の切り札として都市・地域開発を先導してきた。1960年代に開発がスタートし、特にこの数年間の事業進捗が著しい英国、ロンドンのドックランド地区再開発、先駆的なリゾート開発を国家プロジェクトとして遂行した南仏ラングドック・ルシオン地域総合開発、臨空港型ビジネス・パークである米国テキサス州のラス・コリナスなど、この20年間に数多くの実施事例が現れている。これらの事例の中で、あるものは都心部インナーシティ対策として、また、過疎地の地域活性化の一手段として、さらには都市型産業の受け皿としてなど、開発の動機や位置付けは様々である。共通している点は水辺の素晴らしい環境を最大限生かした開発であること、地域の置かれた社会経済的な現状を踏まえつつ未来の都市環境、地域社会の有り方を鋭く提案した開発であることである。

ひるがえってわが国では、数年前から過熱状態ともいえるウォーターフロント・ブームが到来し、現在、東京湾岸だけで数十の開発プロジェクトがひしめく状態である。地方港湾においても開発プロジェクトは盛んであり、それぞれ華々しいマスタープランを連ねている。しかしながら深刻な都市問題に悩まされ、その解決策として計画、実施されるウォーターフロント開発と計画論に裏打ちされた開発手法や制度という面で欧米諸国には及ばないと言わざるを得ない。この点で欧米諸国の計画、事業手法に学ぶべきことは多い。

本稿ではまずウォーターフロント開発に係わるこれらの背景について述べ、ついで、これらの先進の開発を可能とした計画・事業手法を明らかにし、最後に制度面の有り方を論じる。以上の各項目毎の分析を通じてわが国のウォーターフロント開発の今後の有り方を考察する。

## 2. 欧米のウォーターフロント開発の背景

### 2-1 インナーハーバーとインナーシティ問題

欧米諸国でインナーシティ・インナーハーバー問題が顕在化したのは1950年代末からである。厳密にいえばインナーハーバー問題はインナーシティ問題の一領域と考えられるが、通常、インナーシティは都心（隣接）部の産業衰退地区、インナーハーバーは港湾機能（物流、旅客）から取り残された非効率な旧港地区とされる。インナーハーバーの発生は、港湾物流技術の発達（コンテナ化）の影響により、旧港の水深が比較的浅くバックヤードの狭い埠頭が大型化したコンテナ船に適合しなくなったことに主として起因している。これに加えて旅客機能が海路から空路へと大きく転換したことにより、旅客埠頭が遊休化し陳腐化したことが旧港周辺の港湾関連施設（倉庫、貿易関連企業、港湾管理施設など）の活動停滞を引き起こし、雇用力、インフラ施設整備レベルや商業活動の低下を招いた。代表的なインナーハーバーといわれたバルチモアの旧港地区やロンドンのドックランド地区にこうした傾向が現れ始めたのは1950年代末であった。（後者は造船を主とする工業地区であり、広域に及ぶインナーシティの一部として位置付けられている。）世界の大都市に隣接あるいは含まれる港湾のほとんどはインナーハーバーを有し、1960年代以降、インナーハーバー地区再生が都市再開発の主要なテーマとなった。ドックランド地区のセント・キャサリン・ドックの再開発やボストンのユニオン埠頭再開発はその先駆的な事業であるが、当時の事業は都市型観光や公園などを中心とす

るものが多かった。

インナーシティ地区再開発は都市全体の構造変革を開発の最終的目標としている点でインナーハーバー再開発と異なる。インナーシティ判定の条件として以下の三つの要因が挙げられる。すなわち人口の高齢化と減少、雇用力の減少、地価の下落である。まずかつては職住近接であったライフスタイルが変化し人々は郊外へと転出し、都心（隣接）部には老人しか残らなくなり、当然、消費購買力は低下し商業機能も郊外部へと逃避する。この現象が進みだすと最終的には業務機能の転出にまでいくつく。1960年代のボストンではこの現象が顕著に進み、地元の銀行家をして「ボストン都心部の不動産に投資するのは金をドブに捨てるようなものだ」と言わしめるまでになった。1960年代末から始まった都心部再開発（その多くはウォーターフロントであった）がボストン市再開発局（Boston Redevelopment Authority）によって進められた背景にはこうした事情が存在した。ウォーターフロント開発が都市再生の救世主と考えられるのもインナーハーバーやインナーシティがウォーターフロントに集中していたことによるものといえる。

さらにインナーシティ再開発は都市構造全体の再構築とも深い関係がある。バンクーバー（カナダ）やアムステルダム（オランダ）の都市計画の基本コンセプトは「コンパクト・シティ」と呼ばれる都市戦略である。人口の郊外化が都心部の施設利用の非効率化を引き起こし、例えば学校などの教育施設、劇場などの文化施設など公共民間の両セクターの施設遊休化や採算性の悪化が問題となった。その結果、施設は閉鎖、縮小され、ますます都心部の魅力を減少させることとなり、都心部の空洞化に拍車をかける結果となった。さらに郊外から都心への通勤通学のため郊外と都心部との間の交通機関、道路の整備に多大の公共投資がかかり都市財政を圧迫するようになる。1970年代、業務機能、商業機能を住宅機能やレクリエーション機能と併せて郊外部に計画的に配置する「サバーバン・センター」が先進国で進んだのもこのためである。しかし、これが都心部の空洞化に拍車をかけたことは言うまでもない。そのため上記の両都市では1980年代以降、都市をコンパクトにまとめた状態で再整備するための長期的な開発戦略に取り掛かった。コンパクト・シティとは都心部及びその周辺部に将来の都市開発投資を集中させ、都心部へ人口を呼び戻すための都市戦略である。歴史環境の保存やウォーターフロントのアメニティを活用した再開発は重要な戦略的プロジェクトと認識され、旧港の埠頭再開発や都心部に隣接する工場地帯の市民利用への土地利用転換が積極的に推進された。

## 2-2 ライフスタイルの変化が唱導するウォーターフロント開発

インナーシティ問題や都市経営からくる要因がウォーターフロント開発の公共サイドからの動機付けであるとすると、リゾートや都市型産業は民間サイドからくる動機付けだといえよう。1960年代には早くもフランスではバカンス時の混雑とレクリエーション施設不足に対して政府は国家的課題として対処しようとしていた。従来から南仏やイタリアの海岸地域でのリゾート開発は北欧諸国からの投資もあって盛んであったが、どれも自然発生的な開発であった。フランス政府はこうした民間開発では一般庶民向けのリゾート施設の開発は不可能である事、また開発に伴う地価の上昇などの社会的影響を最小限に止めるために11の省庁からなる省間委員会を設けた。これがラングドック・ルシオンのリゾート開発である。米国では連邦政府としては特に手当てはされなかったものの、民間セクターを中心に数多くのリゾートが開発された。余暇時間の増大と市民（特に若者）のライフスタイルの変化は海洋性レジャーや山岳性レジャーを促進し、マリナーやウォーターフロント・スポーツ施設の需要を一気に拡大した。この動きに連動し、かつての港湾機能（物流）の退潮と港湾地域の遊休化による土地と水域の供給が新たな港湾機能としてレクリエーション港湾という概念を生んだ。かつては特権階級のレジャーであったヨットや若者によって新しく開発されたサーフィンやウィンドサーフィンなどのスポーツが従来のレクリエーション施設とは異なった施設需要を生み出したこともリゾート開発に拍車をかけた。

また、リゾートブームは単にレジャー産業の隆盛に寄与しただけではなく、ビジネス一般にも多大な影響を与えている。特に米国に顕著な傾向として、優秀な労働力が賃金レベルや待遇によってではなく「生活の

質」(Quality of Life)によって移動する現象がある。逆に快適で安全な生活環境を供給することによって優れた労働力を確保できることから、リゾート開発がビジネス・パークやリサーチ・パークと結合する傾向もみられる。さらに都市活性化の一手段としてコンベンション都市戦略もリゾート開発と深く結びついている。人々が集まることによって都市の賑いを取り戻し、都市型産業を育成する長期的戦略によって都心部の再生に挑む都市戦略である。従来の観光と異なるのは余暇だけではなく仕事と余暇の混在したライフスタイルである点である。産業振興と余暇開発とが結合した新しい需要が発生したのである。ウォーターフロントの有する多くの魅力(都心部の歴史と文化がつくる魅力、郊外部の自然環境を中心とする魅力)がこうした新たな産業の資源となったのである。

### 3. ウォーターフロントの計画・事業手法

#### 3-1 土地利用の誘導手法

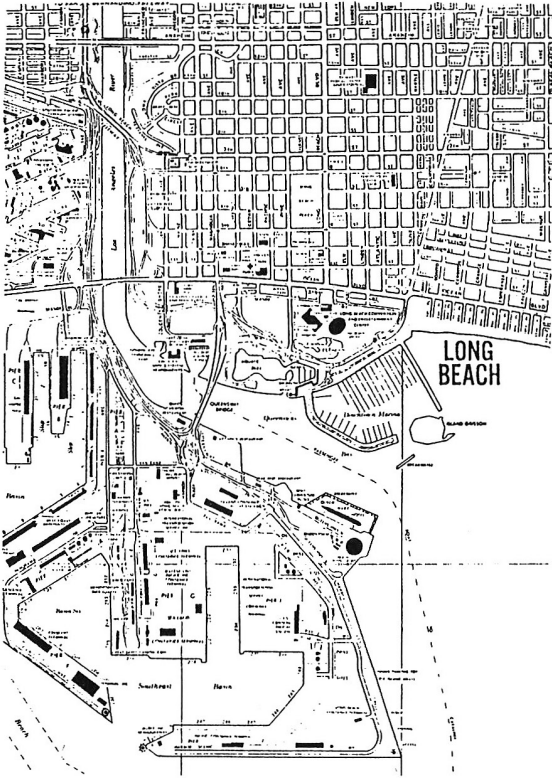
##### ① 市民開放(Open To Public)の原則

欧米諸国のウォーターフロント開発に共通するのはウォーターフロントに市民が自由にアクセスでき、また市民が自由に利用できる土地利用を原則としている点である。これは「市民開放の原則」(Open To Public)として有名な原則である。市民開放には確とした定義づけがある訳ではないが、一般に以下の三点を指していることが多い。

- ・ウォーターフロントに市民が直接、接することを可能とするアクセスを整備すること
- ・特定の個人や企業、行政体などが特定の用途で利用し市民を排除するような土地利用は出来るだけ避け、市民の立ち入りが可能な土地利用へと転換していくこと
- ・水際線の環境や市民利用を保護するため公的な立場から土地利用や管理を監視しコントロールすること

第一点に関してはチューリッヒ市(スイス)の事例にも見られるようにたとえ民有地であっても湖岸に立地する場合には一定の間隔で湖岸への道を一般市民に開放しなければならない、といった規定に代表される。他の諸国でもこれほどはっきりとした形で規定はされているものは少ないが、ウォーターフロント開発計画の中でガイドラインとして設定されることが多い。アクセスの確保は単に道を作るだけではなく快適で自然なルートをつくりだすことも含まれる。ボストンでは従来から「海への道」と呼ばれる市街地からウォーターフロントへ向かうアクセス整備を重視しており、例えばガバメント・センターからファニエルホールとウォーターフロントパークへ抜ける動線上に歩行者の通行と水際線への視覚的誘導を考えた道路整備を行った。さらに1987年にまとめられた新都心整備計画である「都市成長管理計画」(Urban Growth Management Program)のなかでも市街地全域のウォーターフロントに沿った歩行者路の整備をおこなっている。また、ウォーターフロントの大規模整備の中で既存市街地から新規に開発される市街地への道路の連続性などについても考慮されることが多い。例えば鉄道ヤードの再開発であるBCプレイス(カナダ、バンクーバー市)開発のガイドラインでは新市街地が既存市街地と太い道路で分断されないよう連続性のある道路ネットワークを開発ガイドラインの中に盛り込んでいる。それも景観シーケンス分析や既存コミュニティへの影響といった社会的なアプローチなど総合的な観点から検討されている。このようなウォーターフロントに向かうアクセス改善、ウォーターフロントに沿った親水空間の創造などによって市民を水辺に近づけようという手法は工業機能や物流機能などが依然混在するウォーターフロントにおいて市民利用を促進するための重要なポイントとなっている。

第二点の土地利用転換についても排他的とならざるを得ない工業や物流から市民に親しまれる公園や文化レクリエーション関連へと徐々に転換してゆく手法が取られる。またこれは土地所有と利用の関係にも影響を及ぼす。民間企業がウォーターフロントで商業、文化などの活動をする時も公有地であればその土地を売却せずに長期リースによって運用する手法が取られる。これは長期的に市民利用の土地利用を担保するために行われる訳であり、市民開放の原則に基づいている。すなわち長期リースの条件として市民に開放された



図ー1 ロングビーチ港の土地利用転換

QUEEN'S WAY BAY を挟んで図中右手の市街地再開発と左手の港湾部のレクリエーション開発が広域のバッファ・ゾーンを形成している



写真ー1 バルティモア港インナーハーバ

バルティモアのインナーハーバーは水際線を市民に開放したデザインの典型例  
先に見えるのは水族館であり、集客と回遊性を高める機能を有する

空間を義務付ける条項が入ることが多く、行政サイドからの指導力を発動することができる仕組みになっている。

第三点目のコントロールに関しては様々な手法が生み出されている。シカゴ市ではミシガン湖岸にレイクフロント地区として特別ゾーニングを引き、地区内の全ての現状変更行為は届け出の義務があり、湖岸の環境と水質に悪影響を及ぼす可能性のある変更は認められない。広域の湾全体にコントロールの網をかける制度としてはサンフランシスコ湾保全開発委員会が有名である。（4—3参照）陸域と水域を総合的に管理するため環境保全の立場からチェックを実施する仕組みも市民のための海という市民開放の原則に立っているといえよう。

## ② 土地利用の複合化と歴史・文化の継承

ウォーターフロント開発の背景にあるインナーシティ／インナーハーバー問題解決のためにはウォーターフロントに雇用力を発生させ、人口の定着を図り土地のポテンシャルを高めることが不可欠となる。水辺を市民に開放するという視点から従来のウォーターフロント整備は公園や遊歩道が一般的であったが、上記の目的を達成するには市民の賑いを作り出す土地利用が不可欠とされる。従ってレクリエーション、商業、文化、飲食など大量の雇用を作り出す土地利用がウォーターフロントに展開されることとなる。またこれらの機能が複合化することによる効果も無視できない。特に都市型リゾート機能を有することにより商業や飲食のポテンシャルを高め、質の向上も期待できること、文化機能（音楽、美術、映像など）が付加することにより夜間の賑い形成が可能となり他の機能を補完することになる。さらにこうした複合的な施設整備はプロジェクトの採算性にも良い影響を及ぼし、非採算部門である文化や公園、一部のレクリエーションなどの導入を容易にする。サンアントニオのリバーウォーク（河岸遊歩道）にある公園（プラサ・デ・アラモ）は公園敷地がホテルにリースされホテルのロビーとして使われている。外部からの出入りは自由であり屋内型の緑地としてユニークな空間は市民にも親しまれている。このように施設の複合化だけではなく機能自体も複合化することによって多様な市民のための空間を創造している例が数多く見られる。そうした市民に開放された複合的な空間創出が数多くの市民を引き寄せ、そのことによりウォーターフロントはより開放された空間となる。

土地利用の複合化とともにウォーターフロントを市民に親しみのあるものとしているのは地域の文化や歴史の継承、尊重である。インナーハーバー、インナーシティは見方を変えれば近代、近世の歴史的建造物やモニュメントの宝庫である。交易で蓄えられた富の蓄積は歴史的な商館や倉庫、港湾施設などにみられる。歴史資源はこれら一般的なものだけではない。グランビル・アイランド（カナダ、バンクーバー市）では1960年代まで全面的に操業を続けていた工場群を「地域経済を支えてきた地域の文化、歴史の一部」と位置付け、再開発にあたっては「工場地帯の薫り（Flavour）」を保存するため工場建築の保存再生や新築の場合でも周囲の工場建築との調和を義務付けるガイドラインを設定している。ニューヨークのサウスストリート・シーポートでは地区内の歴史的な倉庫などを保存再生するために開発権の移転（後述）を伴う新しい開発制度を導入までした。市民がウォーターフロントを単なる産業空間とみなさず市民が憩うことのできるアメニティ空間と感ずるために歴史や文化の保存再生、継承は重要なテーマである。

## ③ 開発インセンティブ（誘導策）

工場、倉庫などもともと決して良い条件とはいえない所に位置するウォーターフロント地区の開発を軌道に乗せるには様々な開発インセンティブ（誘導策）が使われる。インセンティブを用いる開発とはマスタープランに基づく再開発と異なり、流動的な状況を作りだすことでその時その時に応じたタイムリーな最適解を導きだす手法である。インセンティブには以下の種類がある。

- ・トリガー・プロジェクト（開発全体を動きださせるための引き金となるプロジェクト）に先導させる
- ・イベントによるインセンティブ
- ・インセンティブ・ゾーニング

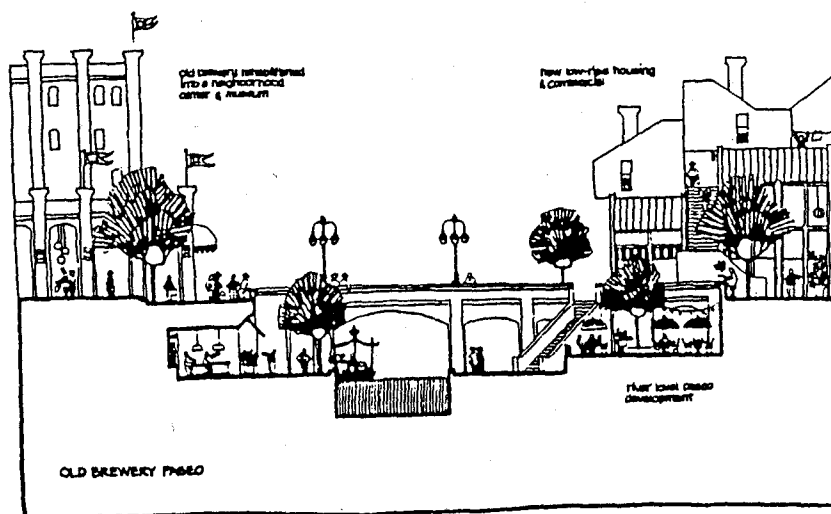


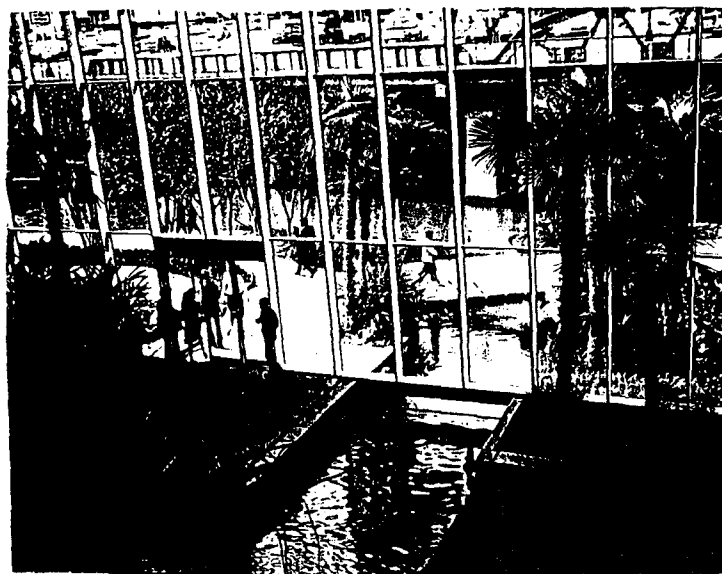
図-2 リバーワーク断面

河岸遊歩道は地上レベルより1層分低いところに位置し、そのため静寂な空間を保持でき、都会のオアシスとして市民に愛されている。

岸辺にはレストランなど賑いを形成する施設、静かな遊歩道、商工会議所、図書館などの公共施設が配置されている。

写真-2 パセオ・デル・アラモ公園とホテルロビー

リバーワークと公園、ホテルが接する地点、長期リースを活用し、賑い空間を形成している。同時にホテル側はロビーの管理を市民に開放した空間として行わねばならない。



- ・文化インセンティブ
- ・交通インセンティブ

トリガー・プロジェクトによる開発促進の代表的事例はボストンのファニールホール・マーケットプレース再開発である。ガバメント・センター再開発に始まるボストン中心市街地の再開発は一地区の再開発の成功をバネにして次の開発の始動へと導き、最終的には一連の再開発を連続的に実施していく戦略がとられた。ガバメント・センターはかつての入れ墨屋や安キャバレーなどの密集する地区を市庁舎を中心とする業務センターへと改造する典型的な1960年型の再開発であり、この成功によって隣接するファニールホール・マーケットプレースの再開発ポテンシャルは高まった。この再開発は1970年代以降米国で盛んに行われている歴史的建築の保存再生と組み合わせた物販、飲食などの商業再開発を先導する事例となり、その後急速に増加した類似の開発の先頭を切る役割りを果たした。さらに水際線の遊休埠頭を広々としたウォーターフロント・パークとし、開発は一応収斂した。

代表的なトリガー開発はコンベンション施設などの集客施設の開発である。コンベンションに集まる人々によってサービス産業の需要は喚起され、その後に続く都市開発にとって大きな契機となる。開発ポテンシャルの比較的低い旧港地区やインナーシティでは多用される手法である。

個々の開発プロジェクトをインセンティブとするトリガー型に対し、一定の地域内で誘導的なゾーニングをかけることで開発を誘導しようというのがインセンティブ・ゾーニングである。代表的なものとしては容積率のボーナス制度や開発権の移転がある。前者は開発の中で都市環境にアメニティを付与すると認められる場合、法定の容積率に上乗せする形でボーナスの容積率が認められる仕組みである。わが国の総合設計制度に類似した制度であるといえよう。通常ウォーターフロントでは高層建築に対し環境悪化の恐れからボーナス容積率は認められない事が多い。しかしシアトルでは容積率のボーナスをウォーターフロントへのアクセス改善に対して認めるという非常にユニークなゾーニング規則を持っている。急傾斜の斜面によって都心部のウォーターフロントは市街地から隔てられており、この障壁が市民をウォーターフロントから遠ざけているという認識があった。そこで急傾斜地に建つ建物の内部、外部を問わず上下間のアクセス改善に役に立つ装置、例えば階段、エスカレーター、身障者用のエレベーターなどに対して容積率のボーナスがつく。

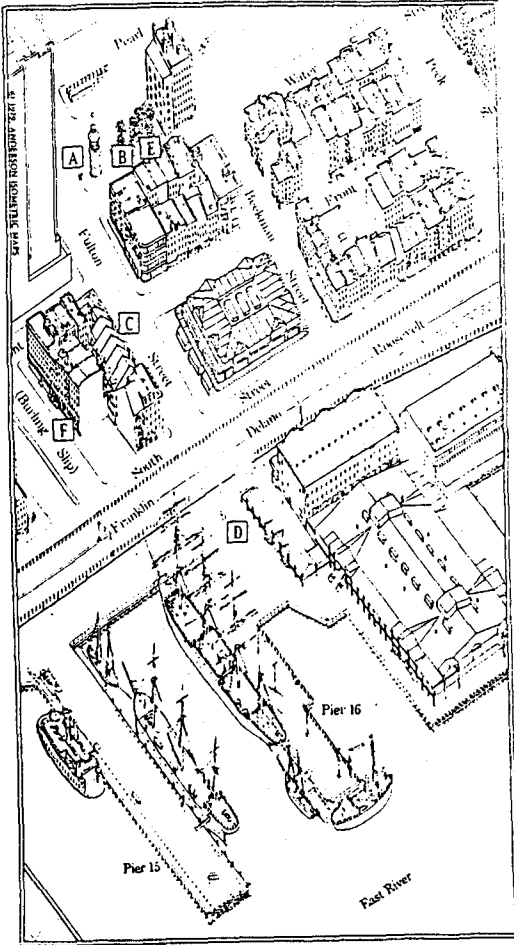
開発権の移転はウォーターフロントで多用される手法である。また、歴史的建築などが存在する区域は保存が義務付けられ法定容積率といえども消化しきれない。そこで消化出来ない未利用の容積率を隣接する地区に売却する仕組みもある。ニューヨークのサウスストリート・シーポート再開発はこの開発権移転の仕組みを上手く活用した開発として有名である。歴史地区の歴史的建築群はまず歴史記念物として市のランドマーク委員会に指定され保存された。その後、保存地区と開発地区の間で開発権の移転が実施された。この事例で興味深いのは銀行シンジケートが保存地区の移転される容積分を保存地区の権利者からまとめて買い取り、それを移転予定地側の地権者に長期リースした点である。

文化インセンティブについては広義には歴史保存や景観保存まで含まれるが、狭義には開発の中で文化施設やイベントが有する集客力を活用して開発ポテンシャルを高めることを指す。博覧会はその代表的なイベントであり、テーマ・パークは代表的施設である。博覧会開催時にインフラ施設を建設し終了後に始まる都市開発のコスト軽減を図ったり、面白い例としては博覧会開催時の植樹を終了後、グリーンバンクとして保存し樹年の高い緑地形成に役立てようというものもある。また水族館やIMAXシアターなど人気の高い施設を計画的に敷地内でも少し離れた部分に配置し、人々の流れを誘導することにより敷地全体の流動性を高めるという手法も多く用いられる。施設建設後も高質なイベントを連続的に打つことによって集客を回りプロジェクトを成功に導くことができる。

### 3-2 計画から事業への連続性

#### ① グランド・デザインとマスター・プランの意義と限界

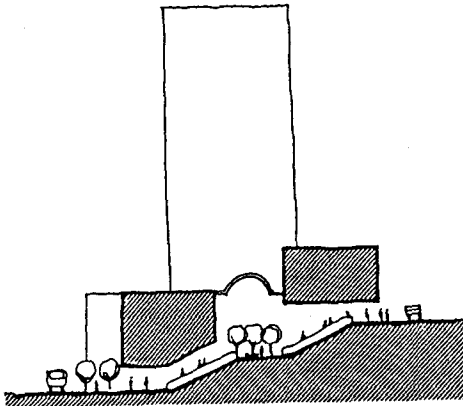
広大なウォーターフロントを開発するために開発全体のフレームワークを決定しその将来像を明確にする



図—3 サウスストリート・シーポート・ミュージアム

図中左上のビルはTDR (TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHT=開発権の移転) によって容積率の上乗せが可能となった業務ビル (権利譲受地区)  
手前低層部が歴史保存された建物 (権利譲渡地区)

Hillclimb Assists include elevators and escalators to assist pedestrian movement on sloping sites with grades in excess of 10%.



図—4 アクセス改善による容積ボーナス

急傾斜地に建つ建築の内部、外部を問わず市民に開放された階段、エレベーター、エスカレーターなどの上下間のアクセス改善に役立つ装置に対して容積率のボーナスが与えられる。

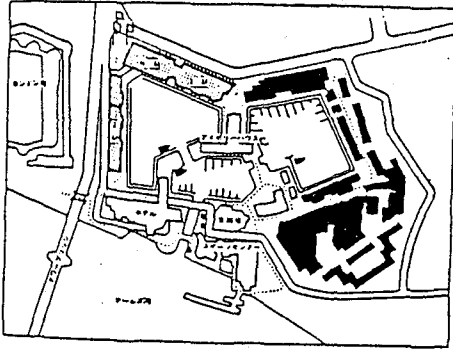


図-5 セント・キャサリン・ドックス

ドックランドの中で最も早く整備されたドック  
古い倉庫（アイボリーハウス）は再生  
されてブティックに、水面は保存され、前面には  
ホテル、会議場、オフィスビルなどが整備された  
。ロンドンの観光名所の一つとなっている。



図-6 アイル・オブ・ドックス

エンタープライズ・ゾーンに指定された  
地区。ドックの水面を生かした開発が進め  
られている。地区内のキャナリー・ワーフ  
開発はシティの金融関係の移転が予定され  
、国際金融センターの事業が進行中。  
ディベロッパーはカナダの業者。

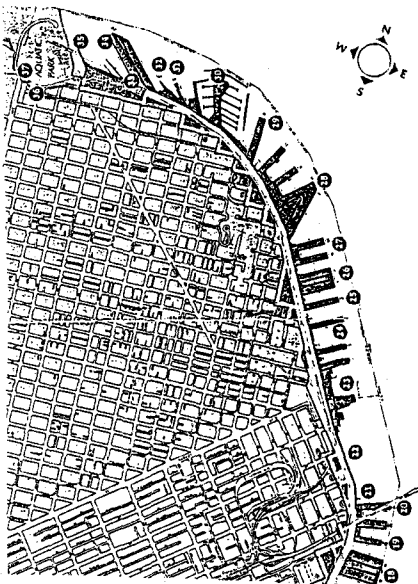


図-7 サンフランシスコ港

図中上半分は奇数番号のピアで  
市民利用、商業利用とされる。

下半分は港湾物流整備

③ ——— ピア39

③ ——— ピア45

市街地が迫っている港湾整備の典型例

ことが求められる。ドックランド開発では1971年に都市田園計画法に基づいて最初の段階である複数の土地利用案が提示された。英国の大規模開発では、最初のランド・デザイン段階の案は単一ではなく複数案を市民に提示し合意形成に資することが義務付けられていた。当時のランド・デザインはGLC（大ロンドン評議会——現在は解体され存在しない）によって作成されたが、住宅主体の土地利用から製造業主体のものまで様々な代替案がしめされた。続いてマスタープランが作成されるが実施に移されなかった。開発が獲得すべき目標として示されたのはインナーシティ問題の解消、すなわち人口減少の歯止め、雇用機会の創出、良好な居住環境づくりなどである。その後1981年に、新たに設立されたロンドン・ドックランド開発公社（LDDC）によってマスタープランが作成された。ドックランド内の多くの土地はロンドン・ポートオーソリティ（PLA）の所有になるものであり、GLCの当初作成した計画が実施に移されなかったのもGLC内に設置された委員会の提案にあった「土地銀行」制度が政府やPLAの合意を得られなかったことによるといわれる。この事例からランド・デザインとマスタープランの限界が見て取れる。公共の利益が必ずしも地権者や関係者の利益にはつながらず、ランド・デザインで示される内容が実施される保障はない。また、マスタープランも実施のための手段をもたなければ単なる「絵にかいた餅」となってしまう。実際、その後の展開はシティの金融機関の大量移転という当初は予想もしなかった成果をあげているが、逆に開発のそもそもの目的であった地元住民の定住化という面ではジェントリフィケーション（再開発による土地の prestéj と地価が上昇し既存の低所得者達が追い出され、替わって高所得者が入ってくる現象）が進み失敗であるという批判もされている。しかし、見方によってはビジネス一辺倒の街にならず、高所得者を中心とはいえ住機能や文化機能が担保されているのは当初のランド・デザイン（ランド・デザインの考え方はLDDC設立目的の中に生きている）の御蔭ともいえる。さらに公共交通インフラなどはマスタープランで決定されており、計画内容の担保機能を果たしている。

またマスタープランの意義の一つに市民の合意形成におけるものがある。バンクーバー（カナダ）のBCブレース開発においては、地権者であるブリティッシュ・コロンビア州の案と地元バンクーバー市の案が大幅に相違した時、両者は双方の主張を併記したパンフレットを市民に配付しそれぞれの主張を訴え、実施案の歩み寄りを図った。

この様にマスタープラン主義には多くの欠点が存在することが認識されており、後述するガイドラインや事業提案方式などが現在多用されるが、開発事業の基本線を維持するためには不可欠の存在であると認識されている点も忘れてはならない。

## ②ガイドライン主義

マスタープランが事業内容を一元的に規定する傾向があるのに対し、開発や整備の方向性を明確にし個々の事業の是非の判断基準をガイドラインとして定めるガイドライン主義が近年多くなっている。計画策定主体と地権者、事業実施主体が一致する場合はそれほど問題はないが、異なる場合には計画の実効性、事業実施の迅速性といった点でマスタープラン主義は問題が多いことは既述したとおりである。最も一般的なガイドラインは法律や条例に基づくガイドラインであり、開発をするにあたっての禁止項目、従わなければならない項目などを示し、事業実施者がそれに従った計画を提出する時には開発許可を与えるという方式である。そのためそうした開発計画の是非を判断する委員会、審議会などの組織と一対になっていることが多い。狭い規模ではサンアントニオ市のリバーウォーク地区の保存、開発に関するガイドラインがリバーウォーク条例として、またミシガン湖（シカゴ市）のリバーフロント地区の保存、開発のガイドラインがリバーフロント整備条例として設定されている例が挙げられる。広域ではサンフランシスコ湾の保存開発のガイドラインがサンフランシスコ・ベイプランとして定められ、沿岸の開発の許可を与える際の条件設定の考え方を示している。

ガイドラインの中には禁則条項だけではなく積極的に推進すべき整備内容やその実施にあたってのインセンティブを明示したものもある。しかし通常は抽象的な表現で述べられ、具体的な内容は委員会（審議会）

とその指示による自治体担当部局による作業に任されることが多い。例えばサンフランシスコ湾の場合、原則としてあらゆる埋め立て事業は禁止されているが、特に必要と認められる場合には埋め立て面積と同規模の水面を回復すれば許可されることがある。これなども個々の案件については申請に基づいて考慮される方法の典型例である。同時にこの方式では違反者に対する厳しい罰則が伴うのは当然である。具体的、積極的に整備内容が示されている例として、リバーウォーク条例の中には、河岸の対象地区にある歴史的建築様式（初期サンアントニオ様式）の保存や新築の際の色彩、材質などに関しての規定も含まれていることが挙げられる。

#### ③事業提案方式

民間企業から個々に提出される開発案件に対しては、民有地という制約もあり、ガイドライン主義で処理することが多いが、公有地の開発への民間開発の導入を進める場合には民間企業を選別する手法として事業提案方式がとられる。この際にはあらかじめ示されている開発目的、条件などのガイドラインを満足させる事業内容の提案を民間企業（あるいは企業群）に提出させ、その中から最も相応しいものを選び出すことになる。これは通常開発事業コンペと呼ばれ、企業連合間で競われる。企業連合は都市開発デベロッパー、銀行などを主体に建築デザイン会社やコンサルタントなどの専門家集団で周囲を固めることが多い。これは単に「ハコ」づくりだけではなく、その中に入るテナントを集める能力、事業実施に際しての財政面での能力など総合力が問題となるからである。大規模開発の際には全体を幾つかの工期に分け、それぞれについて事業提案を募ることが多い。かつては全体を一つの事業コンペで決定することも多かったが、最近は事業実施時点でのマーケティングの変化に対応するため、また複数の企業（連合）に競わせることによる開発全体の活性化などの理由で分割型が一般的となっている。この事業提案方式が他の方式に比べて優れているのは民間企業からの自由で市場性を考慮したバランスのとれた提案を受けることができること、その上、公共サイドで担保せねばならない条件（例えば市民開放の原則など）を確保できることなどが挙げられる。企業（連合）の総合力に差があり、ある企業（連合）は住宅に強く、別のグループはレクリエーション開発に強いなどそれぞれの特色が出た開発とすることができる。わが国でも最近はこの種の事業提案方式が盛んであるが、問題は決定の判断基準（Criteria）が明確でないため、単なるアイデアコンペと変わらなったり、公的に担保されねばならない条件が不明瞭であったりし、本来のより快適かつ市民性の高い空間を確保するという目的を達成していないものも多いことである。

#### ④空間の利用権と所有権の分離（リース方式）

わが国と英米両国の都市開発で最も違うのが土地の所有権と利用権の分離である。これも元々は王室の土地などについて適用されていたものが、都市戦略上、重要な土地について公共サイドの発言権を保留するため一種の借地権を設定したものである。5年程度から99年にいたるまで多くの種類があるが、それぞれ契約に従って設定される。地代も通常の地代として支払われる場合もあるが商業利用やホテル業などの場合、売上や利益の一定の割合をリース料として支払う契約もある。開発権というのは利用権の一種であり、売買の対象となったり、アメニティ保存のため移転されることもある。

リース方式が前述の事業提案方式と組み合わせられると公共サイドの環境に対する発言権、担保力は一層強くなり、複合的土地利用とアメニティ保存によって市民利用と開放されたウォーターフロント整備が推進される。最近ではこの代表的な組み合わせはボストン市のローズ埠頭の再開発に見られる。狭い敷地の中でオープンスペースをとることが非常に難しいために高層階に空中庭園をとり、一般市民に開放したものである。

#### ⑤開発指導要綱によるコントロール

米国の開発指導要綱は“SUBDIVISION”とよばれ、住宅開発の技術的基準となっている。これは開発に際して自治体によって指定される環境基準であり、これに反する開発は許可されない。州や自治体によって基準は異なるが、基本的には道路レベルや最小区画単位、緑被率などについて定められている。ウォーターフロ

ントの開発では遊水池と建築可能レベルについて規定がある。フロリダ州やテキサス州の住宅開発が河畔や湿地帯に立地する場合、洪水防止のため、また防災のため開発面積に対して一定の割合の遊水池を設けなければならない。もともとは単なる技術的基準であったこの規定が近年は水際に面する住宅の商品価値として認識され、住宅地の環境と景観を向上させるために利用されるようになった。さらに厳しい環境基準も存在する。湿地帯に住む生物保護のため開発後も定期的に追跡調査を義務付けることもよく行われる。（フロリダ州サラソタの民間開発では地域に生息する亀の追跡調査がデベロッパーに義務付けられている。）開発に当たってこれらの環境保護をより確かなものにするため、保護やメンテナンスにかかる経費をまかなうために基金を設定し開発者がその義務として基金の積立、運営に当たることが多い。

フランスのラングドック・ルシオン地域の開発は当初から厳しい開発基準が設定されたが当時の開発主体は国を主体とする第三セクターであった。数年前、開発が一巡した段階で従来の開発計画、実施主体であった機関が今後は個々の開発に対しデザインや環境保全の立場からコントロールを行う機関となった。

#### 4. ウォーターフロント管理の組織と制度

##### 4-1 開発主体としての港湾管理者 (Port Authority)

米国と英国の港湾管理者が他と違う点は幅広い権限と業務内容を有している点である。まず港湾局の権限が単に海港だけではなく空港や陸上交通（例えばニューヨーク・ニュージャージー・ポートオーソリティでは長距離バスターミナル、高速道路、トンネル、橋など）にまで及んでいることがある。さらに港湾機能が港湾物流や港湾旅客だけではなく商業機能やレクリエーション機能にまで及んでいることが特色である。ボストン港の開発で有名なマサチューセッツ・ポートオーソリティは歳入の八割をローガン空港から得ているし、サンフランシスコ・ポートオーソリティは六割以上をフィッシャーマンズ埠頭のリース料から得ている。NY&NJポートオーソリティとロンドン・ポートオーソリティは複数の州や自治体にまたがっていることから州政府よりも権限が強く、連邦政府、国に次ぐ権限を行政上は有している。この二者のように強大な権限を有する組織は例外としても多くの港湾管理者は自ら事業を計画、遂行し経営することができる。米国の地域開発の特色は各地方自治体が自らの意志で地方債を発行し、自らのリスクで事業を展開することができることにあるが、ポート・オーソリティは公的な企業体としてより自由に事業を営むことができる。交通や流通を中心として公共インフラ整備を幅広く行い、比較的採算性の高い分野（空港経営や都市開発）から採算性の低い分野（港湾経営や地下鉄などの交通インフラ）へと公共投資のバランスを調整する機能も有している。英米両国でポートオーソリティが多くのウォーターフロント開発の主体として港湾物流、旅客以外の都市開発、リゾート開発に手を伸ばすことができるのも公共インフラ事業と採算性の高い事業の双方をバランスよく併せ持つことによる。言葉を変えれば、開発利益の還元をする仕組みが存在するため、開発インセンティブとして交通インフラ整備を事業に先行して進めることができることになる。

一般にポートオーソリティが都市経営的感覚を持ち出したのは1960～70年代にそれまで州政府の所有、管轄であった港湾施設や土地の管理と経営権を譲り受けてからである。この時点で既に空港を有していたポートオーソリティとそうした歳入を生み出す施設の経営を出来ないポートオーソリティとでは経営基盤が異なっていた。有利な歳入施設を持たないポートオーソリティは自らの経営努力で港湾インフラ整備の原資を生み出さねばならず、サンフランシスコ・ポートオーソリティのように都市開発、商業開発によって経営状態の安定を図ることとなる。サンフランシスコでは港湾区域（ポートオーソリティの管轄範囲）のほぼ中央にあるフェリービルを挟んで南に位置する埠頭（偶数の埠頭番号）は港湾物流に、北側の埠頭（奇数番号）は商業利用に開発するという戦略をたてた。特にフィッシャーマンズ・ワーフ周辺はもともと観光ポテンシャルが高く、背後にもギラデリー・スクエアやキャナリー・スクエアなどの集客施設を有し、ピア39やピア45（フィッシング・プレース——事業計画中）などの高収益事業が行われている。（もっとも南側にもピア24のマリーナ開発など市民利用を目的とした開発も行われており、あくまで原則ということのようである

。)

ポートオーソリティが単なる港湾経営者という立場を離れて地域経営的な視点を有していることをよく示すのが連合港湾地区制度 (Unified Port District) である。サンディエゴのポートオーソリティはサンディエゴ市を中心とする4自治体が連合し港湾管理組織を形成したものである。州法に基づいて設立されるポートオーソリティには様々な組織形態が許容され、その地域の実情に即したものが可能となる。各自治体から送られる理事会メンバーによって運営され、広域のウォーターフロントの管理に威力を発揮する。ミッション・ベイをはじめとする多くのリゾート地帯を含むサンディエゴ周辺は同時に南カリフォルニアの経済的拠点でもあり、港湾物流や製造業施設整備とリゾート施設の土地利用バランス、環境維持、市民サービスなど広域で取り組まねばならない課題が数多い。これに加えて雇用力や税収の増大などを目指す自治体同士の競合問題もあり、より調和のとれた効率の良い開発組織として自治体連合という組織形態が取られることになる。

#### 4-2 沿岸域の環境保全制度と組織

米国の海岸線は総延長153,000kmあり、沿岸域の気象は熱帯性から寒冷地まで含まれその形態も変化にとんでいる。しかしこの沿岸域はこれまで重工業や資源工業を中心とする製造業によって占められ市民の利用はほとんど無い状態であり、州政府による海岸線の買い上げや環境面からの工場立地規制などが個別に実施されてきた。連邦政府ではより総合的な沿岸管理政策の必要性が全国的に望まれたことから、1972年に沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act 1972) を制定し州政府による沿岸域管理計画の策定に連邦政府の補助を可能とし、同時に全国での各州の計画立案の援助、承認、実績のチェックなどを行うこととなった。現在 (1987年)、全国で35州が沿岸域を有するが29州 (または準州) で計画が連邦政府の承認を受けている。

同法によると州政府は沿岸管理政策の主管部局を設置しなければならず、この部局が連邦政府の主管部局である海洋気象局と連絡をとることになる。州政府はまず沿岸域の自然、魚類、歴史環境、居住などの現状を調査し、沿岸域の将来目標及び利用方針案を策定する。興味深いのは計画策定に先立って緊急に開発を規制する必要がある地域を特別地区に指定することが出来る点である。連邦政府は提出された計画案を連邦レベルの計画、規制などに抵触しないか、また独自の環境アセスメントを経て影響をチェックした後に承認する。一旦、承認されればその後は連邦政府プロジェクトであろうと沿岸管理計画に整合していないと州政府が認める場合には連邦政府は国防上の必要性が認められない限り、プロジェクトの実施は出来ない。

沿岸域管理法は以下の項目について州政府の方針が規定される。

- ・沿岸域の範囲
- ・沿岸域の利用形態 (許容される利用形態/禁止される利用形態/一定地域内の利用制限)
- ・特定地域内の利用の優先順位のガイドライン
- ・特定地域の指定 (自然保護地区/野生生物生息地区/港湾区域)
- ・地域性を越えて必要とされる施設の設置を含む国家的利益
- ・地方政府の沿岸域における規制によって地域的利益を不当に制限、除外しないための措置

沿岸域の範囲は州 (あるいは州内の地域) によって異なるが、水際線から100 フィート (サンフランシスコ湾) から200 フィート (ワシントン州) という短いものから、最初の分水嶺あるいは5マイル (重要な資源のある所) (カリフォルニア州) という長いものまでである。また国家的利益、地域的利益という規定は誤解されやすいが、これは国家的利益という名目で原子力発電所や深水港湾などを無条件に建設できるという意味ではない。高速道路、港湾、石油精製基地などの公共、産業インフラに対する位置付けを計画段階から明確にするべきであるという意味である。同時に野生生物の避難所や砂浜、農業地域なども国家的利益という範囲に含まれている。地域的利益という言葉には、地方政府 (地方自治体) のきまぐれによって州全体あるいは隣接する州の利益を損なうことのないようとの配慮が示されている。

沿岸管理法によって州政府がイニシアティブをとって河口及び海洋部の重要な自然資源を保護する途が開かれた。現在(1987年)で16箇所の河口サンクチュアリと7箇所のマリン・サンクチュアリが指定されている。これらサンクチュアリは研究目的と一般市民の教育の場とすること、またレクリエーション上、景観上価値のあるエリアの保存を目的としている。指定を受けるとサンクチュアリの土地買収と管理経費の半額が200万ドル(年間)を限度として連邦政府から補助される。

沿岸域管理法に基づく地域の管理主体は州政府内の部局が当たるが、サンフランシスコ湾のBCDC(保全開発委員会)のように地域を限って別個にもたれることもある。(このような事例は連邦政府に先駆けて州独自の沿岸域管理政策を実施していた州に見られる。)また強力な単一の組織が主管とならず州政府内の複数の組織が協力して運営するネットワーク型の体制をとる州もある。一般にこの場合、管理体制に問題が生じることが多いようである。

また、州によってはウォーターフロント整備の財源にまで同法が言及するものもある。これはカリフォルニア州沿岸域管理法は第三章に「沿岸域から生ずる資源採取による歳入は沿岸域の都市施設、市民施設の整備に当てなければならない」という一項がある。具体的には沿岸域から採取される石油からの利益は州政府への歳入となるが、一種の特定財源として使途が限定されるという意味になる。ウォーターフロント・プロムナードや公園の建設、管理、マリーナの防波堤、埠頭などのインフラ施設の整備に使われるのである。マリーナ・デル・レイの巨大なマリーナ、人工海浜、水道、道路などはこの財源から支出された原資を担保にして郡政府が起債したボンドからの歳入でまかなわれている。

#### 4-3 インナーシティ対策の制度と組織

##### ①インナー・アーバン・エリア法とエンタープライズ・ゾーン

1960年代から1970年代に急速に進んだ大都市都心部、周辺部の空洞化は英国のそれまでの伝統的都市政策である郊外ニュータウン建設政策に転機をもたらした。郊外へ移転できない中小零細企業が集中するインナーシティでの失業率の増加、人口の高齢化と減少が都市環境の悪化を激化したからである。1970年末にインナー・アーバン・エリア法(IUAA)がこうした背景で制定された。同法は政府と自治体が協議し特別地域を指定し、インフラ整備に対する政府特別融資や産業振興のための補助金交付を可能とした。ドックランド開発は1960年代から調査・計画は進められていたが、本格的に始動したのはこのIUAA制定以降である。しかし、ドックランド再開発を急進させたのは1980年に制定された地方政府・計画及び土地法である。同法によって都市衰退の著しい地域で政府が直接事業を遂行するための都市開発公社を設立することが出来るようになった。LDDC(ロンドン・ドックランド開発公社)は同法に基づいて設立された国営開発会社である。開発に対して国が全面的に保障することによって民間資本の参加を促すとともに、最大の土地所有者であるポートオーソリティに対しての適当な事業パートナーを作ったのである。実際、基盤施設の整備資金は一部土地の売却利益から出るが、ほとんどは政府融資(無利息)でまかなわれる。また同法によってエンタープライズ・ゾーン(Enterprise Zone)と呼ばれる一種のインセンティブ・ゾーン(既述)が創設された。エンタープライズ・ゾーン内では民間企業の活性化を図るため、開発手続きの大幅な簡素化、固定資産税の免除、事業所税の大幅な減額などのインセンティブが与えられる。このような大幅な民間投資への優遇策により米国、カナダ、中近東などからの投資が投下され事業は進展をみせている。

##### ②その他の政府関係開発組織と政策

ウォーターフロント開発がインナーシティ/インナーハーバー問題の解決を目標としていること、市民に開放された水際空間の整備を実現せねばならないこと、また公的土地所有であることなどから開発主体が政府、州政府、自治体であることが多い。前項のLDDC以外にもカナダのバンクーバーで実施されたカナダ・ハーバープレースも国によって設立された開発公社であった。しかし通常は州(県)や自治体によるものが多い。その際、都市や地域全体の開発戦略と連動して事業は進められる。バッテリーパーク・シティ(ニューヨーク市)の開発主体であるバッテリーパーク開発公社は高収益の同事業からの利益をバッテリ

ーパーク住宅基金として特定財源化し、市内のインナーシティ地域の劣悪な環境の住宅地の再開発資金に充当している。こうして都市内の開発ポテンシャルの格差を是正し、バランスのとれた都市成長を意図する政策をとるための手立てが実現されるのも公的開発組織によって開発利益の配分が可能のためである。

ニューヨーク市の開発組織でユニークなのはニューヨーク市公共開発公社 (New York City Public Development Corporation) の存在である。同公社は数々の開発を手がけているが直接事業を実施するのではなく、行政サイドの需要と民間企業の開発意欲とをコーディネートすることを任務としている。ニューヨーク市のように民間の開発意欲が高く、同時に都市の変化が激しい都市に適合する仕組みである。

インナーシティ政策で常に問題となるのはジェントリフィケーション (Gentrification) 現象である。(3-2参照) この現象を避けるため、住宅に入居させる階層を年齢、性別、所得、結婚、ハンディキャップ者の比率などによって細かく分類し、調和のとれた社会階層の地域とする政策が見られる。バンクーバー (カナダ) のフォリスクリーク及びBCブレース再開発の住宅建設にさいしては、各ディベロッパーに入居者の属性毎の配分を定めた開発を前提に開発許可を下ろすという政策がとられている。特に強調されるのは老人やハンディキャップ者の入居の保障である。ポートランド (オレゴン州) のウォーターフロント再開発では非商業住宅 (特定の入居者層をあらかじめ指定した住宅) を建設するディベロッパーに対しては特別の住宅ローンを市が利子補給し提供したり、当該地の固定資産税の十年間の据え置きといったインセンティブを与えるという例もある。

## 5. おわりに

本稿では欧米 (特に米国) のウォーターフロント開発の様々な開発計画・事業手法について述べた。各国、各州で制度面や置かれた状況に違いはあるものの、現在、共通の認識が生まれつつあるように思える。一つはウォーターフロントの整備が開発だけでなく保全に重点が置かれている点である。自然と生態系を守り市民に憩いを与える空間とすることがウォーターフロント開発の第一の目標となっている。また重要なことは、この保存と開発が行政組織面でもその根拠となる制度面でも共通の土俵を有している点である。米国の沿岸域管理法はこの点からも非常に参考となろう。市民に対して開放された水際線、ウォーターフロントに依拠した、関連した (Water-dependent, Water-oriented) 土地利用の優先順位などの土地利用計画手法もこの共通の土俵であるコンセンサスに基づいていると言えよう。さらに、市民参加がこうした開放されたウォーターフロント政策を支えていることは注目に値する。シアトルのバイクブレース市場の保存も市民運動とそれに支えられた市民投票によって市当局の作成した案を覆し、新たな案を作ったことで実現したものである。

わが国では現在ようやくウォーターフロントに対する市民の関心が高まりつつあり、特に以下の二点が今後わが国で解決せねばならない課題であると考えられる。一つは港湾行政、都市開発行政、環境行政など関係する行政諸分野を統合する計画・事業体制の確立である。特に地域構造の変革を目指す広域のウォーターフロント開発の際、ランドデザインと事業実施の間には埋めがたい法制度面の隔たりが存在する。海域、陸域を含んだ総合的な整備体制の確立とそれを実施できる事業主体の設立が必要であろう。インフラ整備を先行させ大プロジェクトを成功させたロンドン・ドックランド再開発から学ぶべきはこの点である。他の一つは市民による参加と監視の体制の整備である。その際、自治体の計画・事業における権限の強化が前提になる。ゾーニング権とレベニュー・ボンド起債の権限は都市経営の基本であるが、わが国の自治体ではこの権限は非常に制限されている。これらが実現すれば自治体独自の政策が可能となり、国、県などによるチェックと併せて市民によるチェック機能も可能となるだろう。

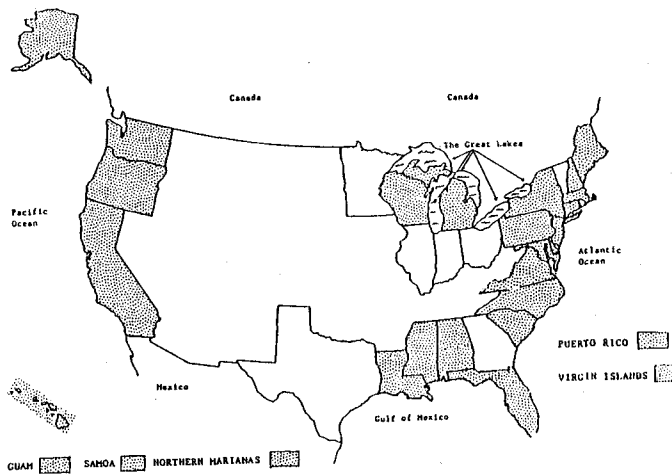
こうした制度面の整備と地域の文化や歴史を尊重した計画手法の開発が現在のわが国のウォーターフロント開発にとって今後最も重要なテーマとなると考えられる。

(地域研究所ケイ・プランナーズ作成)

[illegible]

〔参考文献〕

- 1 「ウォーターフロントの時代」  
拙著 都市文化社 1985 年
- 2 "Urban Waterfront Development"  
D.M.Wrenn the Urban Land Institute" 1983
- 3 "Improving Your Waterfront"  
Ann Breen Cowey 他 Dep. of Commerce 1980
- 4 "Castal Zone Management Act of 1972"
- 5 "the Shoreline Management Act of 1971"
- 6 "Waterfront World"  
the Waterfront Center 1982~1989



図一9 米国各州の沿岸域管理計画の承認  
状況

計画承認済   
 計画策定中   
 計画未承認 