

臨港地区におけるウォーターフロント開発の法制度に関する研究*

A Study of Law System about Waterfront Development in Harbor

安在真子¹ 横内憲久² 桜井慎一³ 西村祐子⁴ 田丸圭一⁵
 By Naoko ANZAI¹, Norihisa YOKOUCHI², Shin-ichi SAKURAI³,
 Yuko NISHIMURA⁴ and Keiichi TAMARU⁵

1. 研究背景

1950年(S25)、戦後の復興と発展を目的に港湾法が制定され、臨港地区*1は、生産、物流の拠点として位置づけられてきた。それから四半世紀を経て、運輸省は1985年(S60)に、これまでの物流のみの港湾から生活や賑わいの場としても利用しようとして「21世紀への港湾」を発表した。これに呼応した各地の港湾からは再開発案が提案され、また、港湾の歴史が色濃く残る地域ではその歴史的施設を「文化財」としてまちづくりに活かそうという試みも起こっており、ウォーターフロント開発に対する地域住民の期待は大きいといえる。しかし、これまで都市と遊離してきた臨港地区において都市計画との調整や整合をはかる段階でさまざまな問題が露呈してきている*2。これは、港湾法に都市開発という概念が想定されていないことに起因しており、また、地域により土地利用の要請が異なることを考えても、かつての港湾の枠組みではなく、生活の場へと視点を向けた新たな開発制度の構築が必要な時期にきているのではないかと認識する。

2. 研究目的

都市が居住や労働、娯楽、交通といった機能が混在しているのに対し、港湾は船舶を中心とした交通とそれを運営する物流および産業のみの場であるといえる。臨港地区は、都市計画では都市機能の一部を担う地域としているが、都市とは異なり、物流機

能を最大限に発揮できるように分区*3を指定し、必要な施設のみ建築可能とする分区条例*4で構築物の制限を行っている。したがって、分区条例では近年のウォーターフロント開発に見られるような都市的施設は想定しておらず、このような施設を含んだウォーターフロント開発を行う際には現行法制度の運用に無理や矛盾が生じていると予想される。

そこで本稿では、港湾の利用形態の変化に伴う港湾法および港湾政策の変遷を把握し、さらに、実際の開発での調査を通して、現行法制度の問題点を抽出し、その限界性を考察すること目的とする。

3. 研究方法

臨港地区に適用される現行法制度のしくみと港湾の利用形態の変化に伴う法制度の変遷を把握するため、文献調査および運輸省へのヒアリング調査を行った。また、臨港地区内で展開されているウォーターフロント開発13事例を対象に行政担当者へのアンケート調査およびヒアリング調査を行った(表-1)。以上の結果をふまえ、港湾政策の変遷を表-2に、事例調査の内容を表-3、法の運用状況を表-4にまとめる。

表-1 調査概要

港湾政策の変遷		
調査方法	文献調査	ヒアリング調査
調査日	1996年7月1日～12月20日	1996年8月13日～12月13日
調査対象	法令集、通達 / 長期政策	運輸省 / 各事例の行政担当者
調査内容	港湾政策の変遷とその背景 / 臨港地区の捉え方や考え方	
開発事例における現行法制度の運用状況		
調査方法	アンケート調査	ヒアリング調査
調査日	1996年11月1日～11月30日	1996年8月13日～12月13日
調査対象	各開発事例の行政担当者	
調査内容	・事例概要: 内容、目的、計画フレーム、開発主体、上位計画 ・港湾計画: 開発の位置づけと港湾の使われ方や考え方の変容 ・基盤整備事業 / 地区計画等: 事業手法と選択理由、導入区域 ・用途地域や分区による規制: 開発前、開発後 ・分区条例: 改正の有無と内容とその理由 ・臨港地区において開発を行う際の問題点等	

* キーワーズ: 都市計画、再開発、臨港地区

1 学生会員 日本大学大学院 理工学研究科 海洋建築工学専攻
 (〒274 船橋市習志野台 7-24-1 Tel & Fax 0474-69-5427)

2 正会員 工博 日本大学教授 理工学部海洋建築工学科

3 正会員 工博 日本大学専任講師 理工学部海洋建築工学科

4 佐倉市役所

5 大和ハウス工業(株)

4. 港湾政策とウォーターフロント開発の変遷

港湾法は1973年（S 48）に一部改正を行い、それまで貨物の種類によって分けられていた分区に、高度成長期の大規模な重化学工業の立地による公害などの環境問題に対応した分区（修景厚生港区）と、物流用の船舶とレジャー用の船舶が混在に対処するマリナー港区を加え、港湾機能の保全を図った。

その後、港湾の沖合展開にともない、内港地区では港湾機能の老朽化や遊休地化が起こり始めた。これに対して運輸省は、都市的機能を含んだ総合的な港湾の形成を目的に、1985年（S60）に港湾の長期政策として「21世紀の港湾」を発表し、1986年（S61）には、港湾の再開発を促進するために「ポートルネッサンス21調査」等の再開発調査を開始した。さらに、1987年（S 62）に分区のモデル条例を通達し、臨港地区内で建築可能となる施設を拡大するように各港湾管理者^{※5}に分区条例の改正を促した。しかし、都市的機能を有する施設が建築可能になると臨港地区指定の意味がないと1988年（S63）建設省が各港湾管理者に事務連絡を行ったため、この通達は事実上無効となっている。

臨港地区での都市的開発の問題に対し、1992年（H4）に運輸省と建設省が合同で分区と地区計画等

を重層的に適用するという旨の通達を出した。この通達以降、臨港地区内外に関わらず土地区画整理事業や地区計画等といった面的整備手法が導入できるようになった。

臨港地区におけるウォーターフロント開発は、1970年代後半から約20年を経て、都市計画制度を導入した面的な開発へと変化してきているといえる。しかし、港湾の利用形態が物流から人流を含んだものへと変容してきているにも関わらず、物流を中心とした臨港地区の法的な趣旨や分区の規制内容は変化していないといえる。

表-2 港湾政策とウォーターフロント開発の変遷

年代	社会状況	港湾政策	ウォーターフロント開発事例
1950年(S25)		S25 港湾法の制定	
1955年(S30)	戦後復興期		
1960年(S35)			
1965年(S40)	高度成長期		
1970年(S45)			
1975年(S50)	安定成長期	S48 港湾法の一部改正	名古屋臨港ポートタウン
1980年(S55)			
1985年(S60)	ウォーターフロント開発期	港湾の長期政策 S60 21世紀への港湾 S61 ポートルネッサンス21 S62 分区のモデル条例 H2 官公庁のウォーターフロントをめぐって H4 復興通達 港湾の長期政策 H7 文交時代への港湾	・横浜みなとみらい21 ・神戸ハーバーランド ・天童山ハーバービレッジ ・東京臨海副都心/あるかばーと下関 ・博多湾再開発/臨海シーポートプラザ ・門司地区再開発 ・福岡フッシャー・マンズン建設 ・小樽港地区臨港再開発 ・神戸東部臨港地区開発
1990年(H2)			
1995年(H7)			

注：事例の開発年に関しては、港湾計画が変更された、または港湾計画に開発が位置づけられた年を指す

表-3 事例調査の内容

調査事例	名古屋臨港ポートタウン計画	竹芝臨港再開発	横浜みなとみらい21	神戸ハーバーランド	天童山ハーバービレッジ	東京臨海副都心	あるかばーと下関	博多湾再開発	函館シーポートプラザ	門司港西海地区再開発	福岡フッシャー・マンズン再開発	小樽港地区臨港再開発	神戸東部臨港地区開発
位置	愛知県名古屋市	東京都港区	神奈川県横浜市	兵庫県神戸市	大阪府大阪市	東京都港区	山口県下関市	福岡県福岡市	北海道函館市	福岡県北九州市	北海道函館市	北海道小樽市	兵庫県神戸市
規模	110ha	約4.8ha	約180ha	約23ha	約448ha	約13.5ha	約11ha	約1.4ha	約0.2ha	約0.2ha	約0.2ha	約0.2ha	約120ha
開発目的	港湾物流機能の沖合展開、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	老朽化による港の強化、港湾機能の再生、東京の港町のイメージの創出、周辺市街地の活性化	横浜の自立性の強化、港湾機能の再開発、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	新しい都市機能の創出、港湾機能の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	物流機能の低下と外航船舶の増加、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	物流機能の低下と外航船舶の増加、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	老朽化、破壊された港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。	市民のニーズに合わせた港湾施設の再生、港湾機能の老朽化などにより、地味な開発から都市機能を含んだ開発へと変容。
開発内容	水辺緑地/商業/アミューズメント施設/商業施設	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル	旅客船ターミナル/緑地公園/商業施設/ホテル
港湾管理者	名古屋港開発公社	東京都港区	横浜市	神戸市	大阪市	東京都港区	下関市	福岡市	函館市	北九州市	函館市	小樽市	神戸市
開発計画	1973(S48) 1989(H2)	1981(S56) 1982(S57)	1982(S57)	1985(S60)	1987(S62)	1988(S63)	1988(S63)	1989(H2)	1989(H2)	1989(H2)	1989(H2)	1991(H3)	1995(H7)
開発主体	名古屋港開発公社/名古屋港計画/名古屋港開発公社/名古屋港開発公社	横浜市/住宅/竹芝地区開発/竹芝地区開発/竹芝地区開発	横浜市/住宅/竹芝地区開発/竹芝地区開発/竹芝地区開発	神戸市都市計画/神戸市都市計画/神戸市都市計画	大阪市港湾局/大阪府都市計画/大阪府都市計画	東京都/第3セクター	下関市港湾局/下関市港湾局/下関市港湾局	福岡市港湾局/福岡市港湾局/福岡市港湾局	函館市港湾局/函館市港湾局/函館市港湾局	函館市港湾局/函館市港湾局/函館市港湾局	函館市港湾局/函館市港湾局/函館市港湾局	函館市港湾局/函館市港湾局/函館市港湾局	神戸市都市計画/神戸市都市計画/神戸市都市計画
事業手法	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業	港湾整備事業
用途規制	水辺緑地を教育文化施設として、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。	分区による用途規制が上位に於いて、飲食・物品販売施設を水辺緑地の開発、無指定に指定している。
形態規制	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。	用途地域の規制に使う。

③都市的手法（地区計画・再開発地区計画）

臨港地区と背後地域とを面的に開発することを目的に都市的手法を導入している事例は4事例ある。

みなとみらい21では「地区計画」を導入することで、スカイラインの統一など臨港地区内外を一体的に整備することが可能となった。しかし、用途規制に関しては分区の規制に従うため、ホテルや会議場を建てる際には、国際展示場の附帯施設と解釈している。大規模な施設であるが故に、附帯施設として扱うことに無理が生じていると考えられる。

また、東京臨海副都心では「再開発地区計画」を導入し、情報業務ゾーンなどゾーニングによる一体開発を目的としている。しかし、このようなゾーンの一部に臨港地区が指定されていると分区が上位となるため、再開発地区計画による用途規制は行えなくなり、ゾーニングの意味合いが薄くなっているといえる。

一方、小樽築港駅周辺再開発では、小樽に残された数少ない平地を有効的に使いたいという市の希望から、大規模な商業施設の立地が検討された。そこで、高度利用を目的とした容積率等の緩和を行うため「再開発地区計画」を導入している。小樽港では、開発地に分区が指定されていなかったため、このような開発が可能であったといえる。

1992年（H4）の重層通達は臨港地区内に都市計画手法を取り入れる画期的な制度といえる。しかし、用途規制に関しては、分区の規制が上位となるため、分区が無指定の地域でなければ都市的手法は機能しない。つまり、地区計画等の導入は分区が「無分区」であることが条件となることから、分区の考え方が根本的に変わらない以上、この制度にも限界があると考えられる。

2）港湾と都市の管理者

臨港地区は港湾管理者によって管理されるが、地区計画等の導入に際して都市計画との協議や調整が必要となる。表-4に示すように、対象事例では大部分の開発が都市計画策定者である市町村が港湾管理者となっており、都市計画区域内の土地利用に関する協議は市レベルで行われる。名古屋港では、広域の港湾区域を管理すべく、複数の行政区域（名古屋市、東海市、知多市、弥富町、飛島村）によって組織

される組合方式^{*8}をとっている。名古屋市は都市と港湾が一体となった計画を行おうと管理組合に要請し、1987年（S62）に合同でマスタープランを策定したが、名古屋市以外の関連行政との協議や調整に時間を要するため、都市計画手法の導入は困難となっている。

このように、港湾側と都市側で管理主体が異なると双方での調整が難しく、港湾と都市が背離して面的な整備は行いにくいといえる。

5. まとめ

ウォーターフロント開発に代表される港湾の新たな利用への要請に対応すべく、臨港地区に地区計画が導入されるなど、法制度の整備が進められている。しかし、実際の開発では、①用途規制は分区が上位となるため、地区計画等の面的な整備手法を導入しても効力を発揮しない。②港湾と都市の管理主体が異なるため調整が難しい。といった問題が生じている。これは、港湾法における法的な臨港地区の趣旨や分区の規制が従来の物流機能のみを対象としたものから根本的に変わっていないことに起因していると考えられる。つまり、法制度の整備により都市側と港湾側の調整の機会は与えられても、そもそもの目的が異なる二つの考え方を調整するのにはもはや限界が生じており、特に「用途規制」「管理者」に関しては整合性が持てないというのが現実である。

以上のことをふまえると、ウォーターフロント開発に即した法制度への改善および整備を考えていくうえでは、異なる概念の調整という視点を越えて、港湾の新たな土地利用に対する規範やそれに基づく法制度のあり方を論究していくべきであると考えられる。

【補注】

- *1 港湾の管理運営を行うため、港湾区域と一体として機能すべき陸域であり、都市計画法の規定により臨港地区としての定められた地区または港湾管理者が、運輸大臣の許可を受けて定める地区（港湾法第2条）。本研究では、都市計画区域内の臨港地区を対象とする。
- *2 東京臨海副都心の国際展示場では、港湾施設が都市施設かで議論が交わされており、その位置づけが問題となっている⁹⁾。
- *3 港湾法に基づく、臨港地区の区分けのこと。貨物の分類による7分区と、港湾の環境と景観に考慮した修景厚生港区や航路の保全のためのマリナ港区をあわせて9種類の分区がある。
- *4 各分区において、その目的を著しく阻害する建築物を制限する条例。港湾管理者^{*5}が定める。
- *5 港湾法に基づき港湾を管理する者。地方公共団体など。
- *6 港湾法第58条では、建築基準法の用地地域による用途規制は、分区が指定されている場合は適用しないこととしている。
- *7 分区条例の例外規定。港湾管理者が「公益上必要やむを得ない」と特別に認め、分区内で建築可能となること。
- *8 複数の行政区域にまたがる港湾管理者。名古屋港の他に四日市港、苫小牧港が組合が港湾管理者となっている。