

我が国の臨海部におけるウォーターフロント 開発後の動向と今後の方向性

上島 顕司¹

¹正会員 国土技術政策総合研究所 沿岸域システム研究室長（〒239-0831 神奈川県横須賀市長瀬3-1-1）
E-mail:ueshima-k92y2@mlit.go.jp

我が国では、1980年代、老朽化、陳腐化した内港地区において、港湾再開発いわゆるウォーターフロント開発が行われた。しかし、その後、臨海部における空間整備に係るまとまった取り組みは暫く行われていない。そこで、主として、ウォーターフロント開発後の我が国の臨海部における開発の動向、事例分析を通じて、その課題について整理、概観するとともに、人口減少、防災対策との連携、クルーズ来訪客の増大等、新たな状況を踏まえた今後の臨海部における空間整備のあり方について考察する。

Key Words :waterfront,port development, renovation

1.はじめに

高度経済成長期以降、臨海部の老朽化、陳腐化した旧港地区において、空間整備に係る取り組みとして、港湾再開発いわゆるウォーターフロント開発が行われた。しかし、その後、臨海部における空間整備に係る取り組みは下火となっている。一方、今後も、人口減少下の社会において、物流機能の高度化に伴う土地利用転換、防災（津波、高潮）対策、クルーズ船の来訪客の増大、土木遺産の再生等をきっかけとした「みなとまち」の空間整備が考えられ、後述するように、そのような萌芽も散見されつつある。

そこで、本報では、現在までの我が国における臨海部における空間整備の流れ、課題について概観、整理するとともに、今後の臨海部における空間整備の方向性について述べることにする。

2.で我が国の臨海部における空間整備の流れについて概観し、3.で近年の新しい動向について、4.で課題と今後の方向性について述べる。

2.我が国の臨海部における空間形成の流れ

(1) 臨海部における空間整備の流れ

主として、平成5年から平成26年までの「数字で見る港湾」¹⁾及び国土交通省のHPを参照し、我が国の臨海部における空間整備の流れについて整理した。整理したものを表-1に示す。

そのうちの主な流れについて以下に述べる。

①港湾緑地

昭和48年、港湾法が一部改正され、港湾緑地が港湾施設に位置づけられた。昭和43年に検討された報告書²⁾によると、当時から人工海浜など、緩衝緑地以上の機能が検討されていたことが分かる。しかし、当時、実際に作られた緑地は工業地帯と住宅地の間等に設けられる緩衝緑地がメインであった。そのため、植生も密植、いわゆる「植つぶし」が主で、そこで一般市民が憩うこと等は、まだ、想定されていなかった。その後、一般市民が憩うことを想定したシンボル緑地などを加えた港湾緑地の概念が整理された。

②歴史的港湾環境整備事業

昭和58年には「歴史的港湾環境整備事業」として、環境整備（緑地整備）事業の一貫で、歴史的な港湾の土木資産の活用に目が向けられた。この流れの中で全国的に

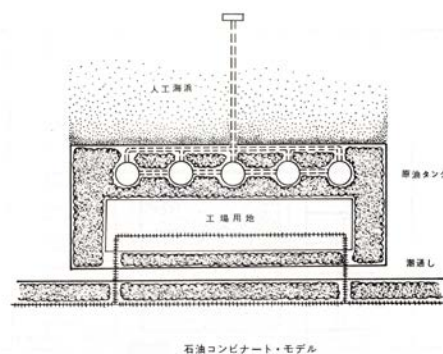


図-1 港湾緑地の概念図の一つ²⁾

表-1 我が国の臨海部における空間整備の流れ

	運輸省、国土交通省による組織、法律、制度等	港湾における長期構想、ガイドライン、関係する主要な書籍等	港湾に関する法律、制度、事業等
昭和25(1950)年			港湾法制定
昭和43(1968)年		運輸省港湾局臨海工業地帯課「臨海工業地帯における土地利用および発生貨物量に関する調査報告書－臨海地域の景観と緑地施設の導入－」	
昭和48(1973)年			港湾法改正(港湾環境整備施設追加)
昭和50(1975)年		都市住宅7507「ウォーターフロント」特集	
昭和51(1976)年		日本港湾協会「港湾緑地整備マニュアル」	
昭和58(1983)年			歴史的港湾環境整備事業
昭和60(1985)年		運輸省港湾局「21世紀への港湾」	
昭和61(1986)年		ダグラス・M・レン、横内憲久 訳「都市のウォーターフロント」	民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民法法)公布 ポートルネッサンス調査 マリンタウンプロジェクト
昭和62(1987)年	リゾート法		民間都市開発の推進に関する特別措置法(民都法)
昭和63(1988)年		井上聡史、石渡友夫「港湾の空間計画に関する基礎的考察」 横内憲久＋横内研究室 「ウォーターフロント開発の手法」	
平成2(1990)年		運輸省港湾局「豊かなウォーターフロントを目指して」	港湾景観形成モデル事業
平成3(1991)年		土木学会編「港の景観設計」	
平成4(1992)年			パブリックアクセス
平成6(1994)年			臨海部再編
平成7(1995)年		運輸省港湾局「大交流時代を支える港湾」	
平成11(1999)年			海岸法改正
平成14(2002)年		交通政策審議会答申「経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方」	みなとまちづくり
平成15(2003)年	美しい国づくり政策大綱 観光立国行動計画		みなとオアシス 里浜づくり宣言
平成16(2004)年	景観法 「公共事業における景観アセスメント(景観評価)」試行		
平成17(2005)年		港湾局「港湾景観形成ガイドライン」	
平成18(2006)年	観光立国推進基本法	国土交通省、農林水産省、水産庁「海岸景観形成ガイドライン」	
平成19(2007)年	「公共事業における景観アセスメント(景観評価)システム」運用		
平成20(2008)年	観光庁設置		みなとまちづくりマイスター
平成21(2009)年	「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案)」改訂		

港湾の土木資産に関する調査が行われ、その後の、近代土木遺産などの貴重なデータとなっている。

③ウォーターフロント開発

港湾におけるウォーターフロント開発は昭和61年の民法活法、ポートルネッサンス調査等によって制度や手法が整った。理論的には、昭和60年の港湾の長期政策「21世紀への港湾」³⁾、昭和63年の井上らの論文⁴⁾によって体系化された。そこでは、物流機能、生産機能だけであった「港湾空間」に生活機能を導入し、「総合的な港湾空間」を目指すことが謳われていた。写真-1は、全国各地に作られた水族館の一つ、海遊館である。

④港湾景観形成モデル事業

平成2年には港湾景観形成モデル事業が開始される。それに伴い、各種のマニュアル類等が整備された。そこでは景観計画の特徴として整備対象地区外においても、景観への配慮を求めている点が挙げられる。しかし、景観形成といいつつ、事実上は上物整備がメインであった例も見受けられる。

⑤港湾におけるパブリックアクセスの推進

平成6年には、港湾におけるパブリックアクセスについての構想が検討された。パブリックアクセスとは、港、水際線に近づけない状況の臨海部において、少しでも、一般の人々が「海や港の本来有する魅力を楽しむ」⁵⁾ことができるようにすることを目指したものであった。ここでは、親水性を単に、水辺に触れたり、水際線を歩けるようにする（ラテラル・アクセスの確保）だけでなく、陸域からのアクセス路を設置する（バーティカルアクセスの確保）、視点場を確保する（ヴィジュアルアクセスの確保）といった多様な方法を組み合わせて、ネットワーク化することを主張している（図-2）。先進事例としては、横須賀市における「1万mプロムナード」構想があり、民間建築部の内部を通過させるといった多様な事業（主体）を組み合わせたととなっていた。しかし、この制度は、自治体の強力なマネジメントを必要とするからか、全国的な展開とはならなかった。

⑥臨海部再編

臨海部の主として埋立地における重厚長大型産業のリプレイスや拠点の集約化に伴って生まれた低未利用地をどのように転換していくかという臨海部再編についての議論が、平成6、7年頃から盛んになる。小樽港再開発や大阪港此花地区の再開発（現在のUSJ）などである。小樽港再開発等については、八十島教授が委員長になった委員会が開催され、その跡地利用が決められた。

⑦みなとまちづくり

平成14年にはNPO法人、行政、港湾関係者等のネットワークづくりを進める「みなとまちづくり」の制度ができる。平成15年には、市町村、港湾管理者、NPO法人などの団体が申請して認定を受けると、広報や振興に係る



写真-1 海遊館（大阪港）



図-2 港湾におけるパブリックアクセスのイメージ

支援が受けられる「みなとオアシス」（平成29年2月現在、93箇所）の制度が、平成20年には（社）ウォーターフロント協会による「みなとまちづくりマイスター」の認定制度ができた。いずれもソフト面における港におけるまちづくりを推進するものである。

3.近年の動向と新しい萌芽

ウォーターフロント開発以降の臨海部における近年の動向及び新しい萌芽について、①倉庫を活用したリノベーション、②防災機能と地域資源の活用との調和・連携、③歴史的な土木遺産、資産の再生・活用、④水辺、遊覧船の活用、等の観点から事例を紹介する。

①倉庫を活用したリノベーション

港湾における遊休化した倉庫を有効活用する事例が全国各地に見られる。写真-2（奥）では、民間企業が倉庫のリノベーション等を行い、付近一体を賑わい空間として整備している。

②防災機能と地域資源の活用との調和・連携

高潮、津波対策等の防災対策において地域資源を有効活用する事例も見られる。写真-3では、高潮対策で整備した護岸上のプロムナードが、地域のランドマークである山に対する新しい視点場を提供する場ともなっている。

③歴史的な遺産、資産の活用

世界遺産や歴史的な土木遺産だけでなく、遊休化していた地域のインフラ資産を再生させ、有効活用している事例もある。写真-4では、かつて陸域から海への視線を阻害していた臨港貨物線が遊休化していたものをプロムナードとして有効活用している。写真-5は運河を憩いの場として再生させた事例である。

④水辺、遊覧船の活用

写真-2（手前）は、浮体構造物（レストラン船）によって水面占有を行った希少な事例である。写真-5のように遊覧船を活用した事例も最近、見られるようになってきている。



写真-2 倉庫の有効活用（奥）と水面を活用した事例（手前）
（天王洲）



写真-3 防災機能との調和・連携事例（別府）



写真-4 遊休化したインフラ遺産の有効活用事例（横浜）



写真-5 資源（運河）の有効活用と遊覧船の活用事例（富山）

4.空間整備における課題と今後の方向性

(1)空間整備における課題

空間整備における流れ及び近年の動向等を踏まえ、そこに見られる課題について整理する。

①空間整備→ソフト対策

ウォーターフロント開発から「みなとまちづくり」という流れは、景観整備、緑地整備といった空間整備からソフト対策への展開であった。国土交通省としては、観光立国や美しい国づくり政策大綱に始まる景観や観光への配慮の流れがこの時期に始まるが、港湾ではそのような動きは大きな流れにはならなかった。

その背景としては、平成7年の港湾長期政策「大交流時代を支える港湾」、平成14年の交通政策審議会答申「経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方」など、港湾政策における物流機能の集中化への流れがあると考えられる。

②孤立した開発

倉庫の有効活用などの新しい事例については、倉庫群の形成や賑わいの界限化に成功している事例（写真-2）もあるが、いずれも、個別の開発にとどまっていることも多い。

③背後都市も含めた総合的なヴィジョン

ウォーターフロント開発の際には、ポータルネッサンス調査など、背後都市を含めた臨海部全体についての検討調査が行われ、港の長期的なヴィジョンが策定され、関係者もそれを共有していたと考えられる。また、景観形成モデル事業もパブリックアクセスも背後都市も含めた臨海部全体を視野におくものであった。しかし、その後の動きは、開発地区のみを対象にしたものとなった。

③マネジメントと自治体の役割

ウォーターフロント開発時におけるポータルネッサンス調査は、港湾管理者、自治体、国が共同で作成するものであった。一方、現在は、民間主導（単独）の開発や活動に任せられているのが現状である。本来は、基礎自治体である市町村がマネジメントに大きな役割を有することが望ましいが、港湾については港湾管理者（主として

都道府県)が検討するものであるという縦割りの認識からか、そのようになっていない場面も多いように思われる。横浜市が現在でも港湾における質の高い空間整備を引き続き行っているのも、横浜市が市町村かつ港湾管理者であるということが、その成功の重要な一因となっているとも考えられる。

(2)今後の方向性

以上を踏まえ、今後の方向性について述べる。

①新しいまちづくりの拠点としての臨海部空間

人口減少下の社会においては、新しいまちづくりのアプローチが必要となろう。クルーズの来訪増に伴い、港や海を玄関(表)と考えたまちづくりも考えられるかもしれない。港からさらに他地域と広くネットワークが繋がり、海や港といった魅力的な地域資源を有する臨海部は、新しいまちづくりの拠点となることも考えられる。

②ビジョンの共有

個別に行われている活動や取り組みを繋げ、それを全体像の中に落とし込むといった総合的なビジョンづくりと、背後都市も含めた臨海部全体を考えたインフラ整備との連携やネットワーク化などの展開が必要であり、それを関係者が共有していることが重要であろう。

③仕組みづくり

そのため仕組みとして、例えば、港湾における長期構想の検討の活用等が考えられる。港湾管理者は港湾の施設整備のために、港湾計画を策定するが、これは、施設整備計画であって、土地利用をコントロールしたり、その将来像を担保するマスタープランのようなものではない。港湾計画の前に、通常、港湾における長期構想等を検討する。本来であれば、この段階等で港湾の空間整備

に係るマスタープラン的な議論や検討を行うことが望ましい。

④マネジメントと自治体の役割

その際には、基礎自治体の役割が重要となろう。本来は、基礎自治体である市町村が、臨海部が本来持っている地域資源としての魅力等を十分、理解すべきである。そして、その将来像、今後の展開についての戦略等について、港湾管理者、NPO法人等とともに、一翼を担うべきであろう。

5.おわりに

ウォーターフロント開発以降、臨海部における空間整備についての取り組みは下火となっている。しかし、既述したような取り組みの萌芽等が見られるなど、臨海部には新しいまちづくりの可能性がある。

今後も、臨海部における空間整備に係る新しい取り組みとともに、是非、興味を持つ研究者、関係者の議論が活発に続けばと考えている。

- 1) 国土交通省港湾局監修：数字で見る港湾 1993～2014, 日本港湾協会 1993～2014.
- 2) 運輸省港湾局臨海工業地帯課:臨海工業地帯における土地利用および発生貨物量に関する調査報告書—臨海地域の景観と緑地施設の導入—,1968
- 3) 運輸省港湾局：21世紀への港湾,1985
- 4) 井上聡史, 石渡友夫：港湾の空間計画に関する基礎的考察, 港湾技術研究所報告 Vol.25, No.4, 1986.
- 5) 運輸省港湾局:港湾におけるパブリックアクセス整備調査,1994.

(???)

表-2 我が国における主な空間整備の特徴と課題

年代	空間整備(計画)	対象	立地/都市との関係	要因	開発パターン
S60~	ウォーターフロント開発	再開発地区	大都市の内港地区/都市と港の接点	物流機能の変化 船舶の大型化に伴う 港湾機能の陳腐化	内港地区への都市機能の導入
H2~	景観形成モデル事業	モデル地区内	景観的關係に配慮	景観意識の向上	景観に配慮した施設整備
H5~	パブリックアクセス	港全体(但し、骨格のみ)	人流ネットワークにおける連携	市民と港の断絶	多様な手法による人流ネットワークの再構築
H6~	臨海部再編	未利用地区内	主として埋立地	産業構造の変化 未利用地の発生	土地区画整理事業 港湾緑地等公共施設整備
H14~	みなとまちづくり	旅客船ターミナルなどの拠点	港湾地域内の拠点(施設)	市民からの働きかけ	倉庫の再生・活用 イベント、人材のネットワーク化