

ウォーターフロント再生に向けたキーノート

岡田 智秀¹・田島 洋輔²・落合 正行³

¹正会員 日本大学教授 理工学部まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台 1-8-14)
E-mail: okada.tomohide@nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学助手 理工学部まちづくり工学科 (同上)
E-mail: tajima.yousuke@nihon-u.ac.jp

³非会員 日本大学助手 理工学部まちづくり工学科 (同上)
E-mail: ochiai.masayuki@nihon-u.ac.jp

わが国で“ウォーターフロント開発”が展開されるに至った契機は、旧運輸省が長期港湾整備政策として打ち出した 1985 年の「21 世紀への港湾」において、総合的な港湾空間整備や港湾空間全体の景観に配慮する必要性が明示されたところが大きい。それから四半世紀が経過した現在、社会構造や国民の価値観等が大きく変容してきており、当初の政策ビジョンも淘汰の時代を経て、港湾空間に新たなニーズが見え始めている。そこで本稿では、ウォーターフロント開発のエポックとなった「21 世紀への港湾」が発表された 1985 年以降を対象とし、その後の港湾整備政策や、ウォーターフロント開発として現出した事例の特徴から時代を 3 期に区分し、各期の特徴とともに、ウォーターフロント開発の今後の方向性を論考する。

Key Words: *waterfront, port, revitalization, unused space, cruising*

1. はじめに

わが国で“ウォーターフロント開発”が展開されるに至った契機は、旧運輸省が長期港湾整備政策として打ち出した 1985 年の「21 世紀への港湾」¹⁾において、総合的な港湾空間整備や港湾空間全体の景観に配慮する必要性が明示されたところが大きい。

そして、そのフォローアップとして、5年後の 1990 年に旧運輸省から「豊かなウォーターフロントをめざして」²⁾が発表され、物流機能中心の港湾整備政策を大きく転換させる具体的施策が複数展開されていくこととなる。

それから四半世紀が経過した現在、社会構造や国民の価値観等が大きく変容してきており、当初の政策ビジョンも淘汰の時代を経て、港湾空間に新たなニーズが見え始めている。これに関し、昨年度の当研究発表会において、ウォーターフロント開発を含む臨海部整備政策を論考した上島論文³⁾がある。

本稿ではこの上島論文の知見をふまえつつ、この四半世紀にわたるウォーターフロント開発の実現事例に焦点を当て、その特徴を通じて今後のウォーターフロント開発のあるべき方途を論考する。

2. 本稿の構成

本稿では、上述したウォーターフロント開発のエポックとなった長期港湾整備政策「21 世紀への港湾」が発表された 1985 年以降を対象とし、その後の港湾整備政策や、ウォーターフロント開発として現出した事例の特徴から時代を大きく 3 期に区分し、以下に各期の特徴を述べていく。そして、最後に各期の特徴を通じて、ウォーターフロント開発の今後の方向性を論考する。

3. ウォーターフロント開発の変遷

(1) 揺籃期

上述した「21 世紀への港湾」が策定された背景には、港湾輸送体系変革に伴う「港湾機能の沖合展開」によるところが大きい。すなわち、コンテナ船を中心とする物流船舶の大型化が進み、これにより大水深が必要とされ、港湾機能（コンテナふ頭）が沖合へと移転していった一方、水深が浅い内港部が遊休化していったため、その内港部の一般開放が進められていったのである。その当時、港湾遊休地・遊休施設の民間活用のニーズはすでに顕在化しはじめており、東京都内の芝浦地区の遊休倉庫がレストラン・ライブハウス・ディスコなどとして活用され

た。その代表事例として、「タンゴ」（1986 年開業）、「インクスティックイン・芝浦ファクトリー」（同年開業）、「ジュリアナ東京」（1991 年開業）などが挙げられる。こうした事例は、倉庫をゲリラ的に利用した“ロフト文化”と呼ばれたり、また「ジュリアナ東京」ではその無柱大空間を有効活用した“お立ち台”や当店特有の扇子“ジュリ扇”がディスコ文化として広がるなど、時代の象徴的スポットとして脚光を浴びた。このような倉庫の民間活用が実現に至った要因として、倉庫は本来、荷捌き・保管機能を前提とした施設であり、関係法規（倉庫業法等）もその機能を満たすための規定しか定められていなかったことから、飲食店や慰楽空間として禁じる定めがなかったために実現となった、いわゆる「反射効果」によるところが大きかったと推察される。

以上のような空間利用が展開される中、わが国でウォーターフロント開発を学術的な観点から啓発する書が発行されるに至る。それが横内憲久関連の「都市のウォーターフロント開発（1986 年）」⁴⁾や「ウォーターフロント開発の手法（1988 年）」⁵⁾である。これらの書の中で、ウォーターフロント開発の世界的源流は北米の港湾再開発であることを明示しているが、上述のように、わが国においても港湾機能の変革からウォーターフロント開発が始動した点をかんがみると、ウォーターフロント開発とは港湾再開発と明言しても過言ではない。

また、横内によれば、北米等の海外の多くでは、港湾機能の衰退からスラム化した港湾地区の再編手法をウォーターフロント開発と称しているのに対し、わが国の場合は、港湾遊休地の周囲では港湾機能が稼働しており、スラム化までは至らぬうちに遊休地再編としてウォーターフロント開発が行われてきたことから“衰退なき港湾再開発”と称して、北米等諸外国と日本のウォーターフロント開発とを一線画している⁶⁾。したがって、日本型ウォーターフロント開発では、躍動する港湾機能の姿を目の当たりにできることが港湾空間ゆえの地域性であることを再認識すべきであろう⁷⁾。

(2) 拡大期

上述した港湾空間における民間サイドのゲリラ的利用に対して、旧運輸省では 1986 年に遊休港湾の実態把握や港湾空間における地域資源発掘に向けた調査「ポータルネッサンス 21」や、港湾空間のリゾート整備の可能性を調査するための「コースタルリゾート」および地方の港湾空間を中心に地域活性化のためのまちづくりを展開する「マリンタウン・プロジェクト」といった省庁主導の調査・プロジェクトが展開された。これと連動して、同年に整備資金調達政策として、「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」、いわゆる「民活法」が整備され、その第 1 号適用事例として、釧路港に「釧路フィッシャーメンズワープ」（1989 年供用開始、写真 1）が誕生した。これを端緒として、各地のウォーターフロント開発（港湾再開発）として、一般市民の利用に供する大規模施設を中心とした空間整備が展開されていくことになる。大都市部の代表的な事例として、「晴海客船ターミナル」（1991 年供用開始、写真 2）、「名古屋港ガーデンふ頭」（1983 年供用開始、写真 3）、「天保山ハーバービレッジ」（1990 年供用開始、写真 4）、「神戸ハーバーランド」（1989 年供用開始、写真 5）、「博多マリゾン」（1989 年供用開始、写真 6）などが挙げられる。

これらが共通するものとして、単純な都市的商業施設整備にとどまるものではなく、客船ターミナルという港湾機能が含まれている点が特徴である。港湾法の土地利用の定めである「臨港地区制度」の当時の分区構成からもわかるように、港湾法の精神は当然ながら港湾機能向上が主となるため、都市的商業サービスは想定されていなかったことから、客船ターミナルを対象とする人流機能を含んだ商業施設が解決の道筋であった当時の工夫の様子が伺える。

他方、地方中小都市においては、1980 年代以降に複数のウォーターフロント開発が展開されるも、バブル景気終焉後の淘汰の時代を経て現存する代表事例として、



写真 1 釧路フィッシャーメンズワープ (釧路市) *



写真 2 晴海客船ターミナル (東京都)



写真 3 名古屋港ガーデンふ頭 (名古屋市) *



写真 4 天保山ハーバービレッジ (大阪市)



写真 5 神戸ハーバーランド (神戸市) *



写真 6 博多マリゾン (福岡市)

既述した「釧路フィッシャーメンズワーフ」のほか、「七尾フィッシャーメンズワーフ」（1991 年供用開始、写真 7）や「門司港レトロ」（1992 年供用開始、写真 8）などがある。後者の 2 事例に共通する特徴は、徒歩圏内に当該開発地と最寄主要鉄道駅があり、「七尾フィッシャーメンズワーフ」では JR 七尾駅と当該開発地を御祓川沿いの水辺遊歩道でつなぐことで両拠点間の連続一体性を演出している⁸⁾。「門司港レトロ」では JR 門司港駅から当該開発地を含む関門海峡への見通し（方向性）を演出するために、老朽化した建築物を撤去するという大胆な取り組みを展開している⁹⁾（写真 9）。つまり、単に物理的にアクセスがよければでなく、最寄主要鉄道駅と当該開発地とのつながりを豊かに演出している点が高く評価できよう。加えて「七尾フィッシャーメンズワーフ」では、当初から複合商業施設を想定してはいたが、集客の見込みが読めない初期段階の大規模整備のリスクを懸念した結果、暫定的な仮設店舗で模擬実験を行った（国際テント村プロジェクト）ほか、周辺の一大集客地である和倉温泉の観光客の誘致にも取り組むなどして、段階的整備を展開して現在に至っている¹⁰⁾。

(3) 転換期

大規模施設中心であったウォーターフロント開発は、いわゆるバブル崩壊後の 1990 年代以降低迷していく一方で、市民参加型のまちづくり活動が全国的に活発化するようになってくる。こうした潮流を受け、遊休地が増加していく港湾空間においても、市民イベント等による賑わい空間創出方策として、2003 年に国土交通省によって創設された制度が「みなとオアシス」である。この制度は、地域住民の交流や観光の振興を通じた地域活性化に資する港湾空間を核としたまちづくりを促進するため、住民参加による地域振興活動が継続的に行われる取り組みに対し、国土交通省港湾局長が認定したものをいう。創設以降 15 年が経過した現在、登録件数 108 箇所（平成 30 年 4 月 24 日現在）にのぼっている。その主な内容は、客船ターミナル、文化交流施設、地元港湾に関する資料館、地域情報の提供施設、地元物産品の販売施設、飲食施設などである。これらの特徴として、地元発意や継続可能な計画性が求められており、必ずしも大規模施設を必要とするものではなく、いわば“地域の身の丈”に応じた事業展開であることが要件になっている。中でも筆者が注目しているのは、既存の港湾倉庫を商業施設として転用する倉庫リノベーションである。港湾倉庫の活用は既述した「揺籃期」でも見受けられたが、当時はいわゆるゲリラ的利用であったのに対して、今日のは制度に則った公認の取り組みになっている。倉庫建築は無柱大空間を有するため、多様な用途に対応できる可能性を持っている（写真 10）。

このような倉庫活用事例は、近年のまちづくり手法として注目されている“地域の既存ストックの活用”に通じるものがあり、さらなる普及が期待される。



写真 7 七尾フィッシャーメンズワーフ（七尾市）*



写真 8 門司港レトロ（北九州市）



写真 9 老朽建物を撤去して JR 門司駅から海峡への見通しを確保



写真 10 サイクリスト対応の倉庫転用ホテル ONOMICHI-U2（尾道市）

4. 今後の展望

筆者の推論として、今後進みゆく人口減少社会と少子化の流れは、生産力と労働力の縮小化を促し、それに伴い都市空間や港湾空間の遊休地出現が一層加速していくように思われる。しかし、生産力や労働力が縮小するという事は、労働時間減少、すなわち余暇時間増大につながることも考えられ、そうした余暇時間を過ごすに際し、市街地と近接した内港部は格好の憩いの場として活用する可能性を有していよう。このことをふまえると、今日的な社会ニーズやライフスタイルに即したウォーターフロント開発が求められるところである。その方向性を検討するうえでは、ウォーターフロント開発のこれまでを振り返りつつ、その課題点や留意点を踏まえ、今後のヴィジョン形成が重要となろう。

そこで以降では、これまで3期に大別して述べてきたウォーターフロント開発事例の特徴を踏まえ、今後のウォーターフロント開発の方途について述べていく。

(1) 既存の人流機能の活用

港湾空間は長い歴史の中で、モノの流れ（物流）を円滑化するための整備で徹底されてきたため、その一般開放にあっては、ヒトの流れ（人流）を形成するための空間再編が欠かせない。その先導的モデルとして、港湾空間における“既存の人流機能”、すなわち既存の水上交通を活用する重要性を指摘したい。近年の港湾空間では国土交通省が推進する大型クルーズ客船誘致によるインバウンド効果が期待されているところであるが¹⁰⁾、ここで意図する対象は、小型客船で小一時間ほどで目的地間を移動もしくは周遊するという手軽で身近なタイプである。したがって、インバウンドというよりは、国内の人口減少問題を緩和させる交流人口促進の手立てを意図するものである。現在の日本人のライフスタイルは、単一の交通機関で長時間かけて移動（クルーズや長旅等）を楽しむというよりも、ごく限られた時間内で多様な拠点を迅速に巡るタイプが好まれているように思われる。このことから、1日ないし半日で周遊できる陸域の観光ルートの延長上に小型客船で小1時間ほど港内周遊を楽しむ、その後、やはり1時間程度で遊休岸壁において港湾景観とともにオープンカフェの空間で飲食を楽しむというスタイルを確立したい。

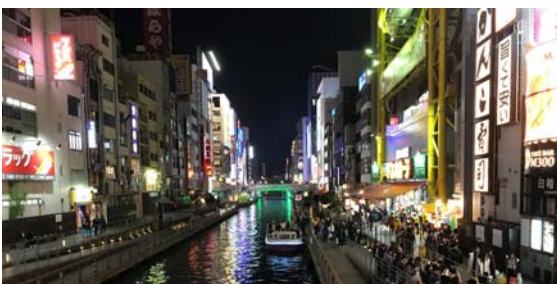


写真11 船着場を中心に祝祭性が広がる道頓堀川（大阪市）

こうした提案の中には、冒頭の「拡大期」にみられた大規模な資本投下は必要なく、港内周遊では普段見慣れた都市景観であっても、それを海上から望むことで非日常景観として楽しむことができ¹²⁾、さらに遊休岸壁の有効活用もふまえれば、人口減少社会のキーワードである“地域の既存ストックの活用”にもつながる。

(2) 人流空間の祝祭性

上述した小型客船による移動・周遊は各地で取り組まれているものの、筆者らの既往研究によれば、10年以上の営業継続は高きハードルになっている¹³⁾。その一因は、船着場が単なる通過点になってしまっている点が挙げられる¹⁴⁾。本来、交通ターミナルは、ヒト・モノ・情報が集積することで“ハレの場”としての演出が期待される。現在、大阪市が取り組んでいる「水都大阪プロジェクト」では、船着場ごとに周囲の建築物が水辺側にテラスを張り出し、イベントなども繰り広げられるなどして祝祭性が創出されていることはその証左といえよう¹⁵⁾（写真11）。したがって、港湾空間においても小型客船による人流空間形成にあたっては、船着場周辺部の祝祭性の演出が求められる。そのための手立てとして、前節で述べた遊休岸壁のオープンカフェの利用は一考に値すると考えられ、その好例として米国シアトル市の遊休棧橋の活用事例が挙げられる（写真12）¹⁶⁾。こうした仮設の店舗は、既述した「七尾フィッシャーメンズワーフ」の段階的取り組みの最初の第一歩として有効となっていたことから、事業が軌道に乗った時点で周囲の遊休倉庫の利活用へと発展させていけば、恒常的な賑わい創出が期待できよう。こうした倉庫リノベーションは、初期投資が抑えられるばかりでなく、港湾情緒の継承という意味でも有益と考えられる。

(3) “カオみなと”と“背みなと”の連続性

以上の論考を通しての最大のポイントは、人流を促す空間構成要素を単一的・散在的に配置するのではなく、それらの集積を基本に据えるランドデザインの必要性である。物流中心の港湾空間から人流中心のウォーターフロント空間への再編には、一般市民が憩える施設を集積させることで創出される“空間的分かりやすさ”、“使いやすさ”が重要となる。



写真12 遊休岸壁を有効活用したオープンカフェ（シアトル港）

こうした一般市民向けのわかりやすい中心的拠点空間、すなわち港湾空間のカオとなるような拠点空間をここでは「カオみなど」と称しておく。既述した「七尾」や「門司港レトロ」は、「カオみなど」と背後の最寄主要駅とを視覚的・物理的につないだ好例として紹介したが、このように「カオみなど」とその背後空間である「背みなど」を有機的につなぐ手立てもまた重要となる。このことは、単に遊休港湾内に人の流れを生み出すだけではなく、背後地域から遊休港湾に至る“まちの背骨”を人の流れによって創出すべきことを意図するものである。

5. おわりに

本稿ではウォーターフロント開発のエポックとなった「21 世紀への港湾」が策定された 1985 年以降の関連する取り組みを概観し、それらを通じて今後のウォーターフロント開発の望ましい方途を論考した。そこで、これまでに述べた、今後のウォーターフロント開発の戦略的事項とそれらのねらいを表 1 に整理して、まとめたい。

注釈

写真のキャプションの語尾に*印が付された写真画像は、(一財)港湾空間高度化環境研究センター編「Waterfront I - 日本のウォーターフロント」のものを使用した。

参考文献

- 1) 運輸省港湾局編：「21 世紀への港湾」,大蔵省印刷局,1985
- 2) 運輸省港湾局編：「豊かなウォーターフロントめざして」,大蔵省印刷局,1990
- 3) 上島顕司：「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」,土木計画学研究発表会・講演集 Vol.55,CD-R,土木学会,2017
- 4) ダグラス・M.レン著,横内憲久訳：「都市のウォーターフロント開発」,鹿島出版会,1986
- 5) 横内憲久+横内研究室著：「ウォーターフロント開発の手法」,鹿島出版会,1988

- 6) (前掲 5) ,pp.187-188
- 7) 岡田智秀・横内憲久ほか：「埠頭における港湾景観のアメニティ特性に関する研究-横浜港を事例として-」,土木計画学研究・論文集 11,pp.145-152,土木学会,1993
- 8) 日本建築学会編(執筆担当：岡田智秀)：「コンパクト建築設計資料集成 [都市再生]-港湾の再開発と都市軸の形成」,pp.192-193,丸善出版,2014
- 9) (前掲 8) ,p.191
- 10) 梶原健・横内憲久・岡田智秀：「地方都市における港湾を活用した地域活性化に関する研究-七尾フィッシュャーマンズワーフが地域に果たした役割について-」,日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.433-434,日本建築学会,2004
- 11) 国土交通省港湾局 HP：「港湾の中長期政策「PORT2030」中間とりまとめ」(直近閲覧日 2018.4.25),www.mlit.go.jp/common/001214689.pdf
- 12) 岡田智秀：「景観から見た臨海都市東京のあゆみ」,都市問題 Vol.106,pp.4-11,後藤・安田記念東京都市研究所,2015
- 13) 佐々木孝之・横内憲久・岡田智秀ほか：「都市内における水上交通整備を促す航路設定要件に関する研究-東京・千葉・神奈川における水上交通を対象として-」,日本大学理工学部学術講演会論文集,pp.868-869,2005
- 14) 岡田智秀：「水辺まちづくりのキーワードを巡る-人を集める水辺づくり」,日刊建設産業新聞,2015.12.10
- 15) 岩瀬谷悠里・岡田智秀・田島洋輔ほか：「都内水上交通の発展に資する船着場の魅力形成に関する研究-水都大阪「水の回廊」における船着場を中心とした建築形態の特徴」,日本大学理工学部が術講演会予稿集,CD-R,2017
- 16) (一財)港湾空間高度化環境研究センター編(執筆担当：岡田智秀・横内憲久)：「Waterfront II -米国シアトル港におけるウォーターフロント土地利用戦略」,pp.136-137,2007

表 1 今後のウォーターフロント開発の段階的戦略と各取り組み事項のねらい

戦略的取り組み事項	取り組みの意図
①人流空間の形成	港湾空間のモノの流れをヒトの流れに転換する
②既存の水上交通ターミナルの活用	水上交通は遊休港湾にヒトの流れを創出する装置となる
③陸域観光とのリンケージ	限られた時間内で多様な拠点を巡るコースに港内クルーズ導入(現代人のライフスタイル)
④船着場とその周辺の祝祭性創出	船着場とその周辺部は単なる通過点にせず、祝祭的空間とすることで集客拠点化
⑤遊休岸壁の有効活用 [港湾既存ストックの活用-1]	仮設店舗(オープンカフェ等)展開により、事業を軌道に乗せるための助走をつける ※事業の初動期は“いつでも撤退できる”という気楽さが重要、その方策として「仮設」が有効
⑥遊休倉庫の有効活用 [港湾既存ストックの活用-2]	倉庫は港湾風情を残しつつ集客性を高める装置となる ※倉庫前面の防護施設計画と倉庫内部の建築計画を一体的に取り組むことが重要
⑦“カオみなど”と“背みなど”の一体化	①～⑥の取り組みにより“カオみなど”を形成し、背後市街地の“背みなど”との視覚的・物理的連続性を創出することで“みなどからのまちづくり”を実現