

我が国の臨海部港湾空間整備の系譜と展望 —新しい時代のみなとまちづくりへ—

上島 顕司¹ ・小松崎 真彦²

¹正会員 国土技術政策総合研究所 沿岸海洋・防災研究部長 (〒239-0831 神奈川県横須賀市長瀬3-1-1)
E-mail: ueshima-k92y2@mlit.go.jp

²正会員 国土技術政策総合研究所 沿岸域システム研究室 研究官 (同上)
E-mail: komatsuzaki-m83ab@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が、その後ソフト対策が主となり、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かった。しかし、近年、港湾における中長期政策「PORT2030」、「新みなとまちづくり宣言」が出され、空間整備の重要性が再認識されつつあるところである。

そこで、新しいみなとまちづくりのあり方について議論するために、我が国臨海部における空間整備の経緯、課題について整理するとともに、社会背景、コンセプト、整備主体等に焦点をあてて、従来型のウォーターフロント開発と新しいみなとまちづくりの違いを明らかにする。さらに、実際の計画調査目標と操作対象となる空間整備レベルについて整理、提示する。

Key Words : waterfront, port development, renovation

1. はじめに

昭和60年5月に策定された長期港湾政策「21世紀への港湾」¹⁾において「生産」「物流」に「生活」機能を加えた「総合的な港湾空間」の創造という理念が提示された。この理念に基づき、遊休化した旧港地区を再開発する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。これにより、横浜港みなとみらい、神戸港ハーバーランド、門司港レトロ、七尾フィッシャマンズワープなど、現在でも、各地の港で当該地域の顔や核となっている開発が行われた。さらに、港湾景観形成モデル事業、港におけるパブリックアクセス推進、臨海部再編といった空間形成に係る施策も行われた。その後、国土交通省全体では、景観法などの地域資源に配慮したまちづくりを本格的に進める動きがあったが、港においてはNPO、イベント等ソフト対策がメインとなり、近年まで、空間形成に係るまとまった取り組みは暫く行われてこなかった。

平成30年7月、国土交通省港湾局によって港湾における中長期政策「PORT2030」²⁾が公表され港における「空間形成」が主要な施策の一つとして位置づけられた。

また、平成30年5月、みなと総合研究財団は国土技術政策総合研究所の協力のもと、港における良好な空間形成の推進を図るための基本的な考え方や制度のあり方等についてとりまとめ「新みなとまちづくり宣言」³⁾として公表した。このように、港における空間整備の重要性が再認識されつつあるところである。

上島(2017)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考察した⁴⁾が、本報では、今後の新しい時代のみなとまちづくりのあり方について議論するために、我が国臨海部における空間整備の経緯、課題について整理するとともに、社会背景、コンセプト、整備主体等に焦点をあてて、従来型のウォーターフロント開発と新しいみなとまちづくりの違いを明らかにする。さらに、実際の計画調査目標と空間整備の方法について整理、提示する。

2. 我が国臨海部における空間整備の流れと課題

主として、平成5年から令和2年までの「数字で見る港湾」⁵⁾及び国土交通省のHP等を参照し、我が国のウォーターフロント開発前後以降の臨海部における空間整備の流れについて概観し、その課題について整理する。

昭和61年の民法法、ポータルネッサンス調査等によってウォーターフロント開発が始まる。それと前後して、昭和58年に「歴史的港湾環境整備事業」、平成2年には港湾景観形成モデル事業が開始される。平成6年には港湾におけるパブリックアクセスの推進が検討される。同じ頃、小樽港築港地区再開発や大阪港此花地区再開発のような臨海部における重厚長大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転換する臨海部再編が始まる。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」、平成15年には「みなとオアシス」、平成20年には「みなとまちづくりマイスター」の制度ができる。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った。

一方、民間サイドの動きとしては、臨海部の水辺に大型商業施設などのロードサイド型の施設立地がみられるようになった。これらの施設の中には水辺に立地しながら水辺側に施設の裏を向けるなど、そのポテンシャルを活かしていない事例なども見受けられた。一方では、倉庫のリノベーションや水面を活用した先進的な事例も見られるようになってきたが、これらの事例の多くも単発的・孤立的で、港まち全体のネットワークを形成するに至っていない場合も見受けられた。

以上のウォーターフロント開発前後以降の臨海部における空間形成に係る取り組みの特徴と課題を示す(図-1. 上島(2017)表-2を改変)。

このように我が国の臨海部で行われてきた空間形成においては、

- a) 水辺の活用をはじめとする港町の魅力を再発掘し有効活用する取り組みがまだ不十分であったこと
 - b) 従来型の港湾再開発においては上物整備、公共施設の整備がメインであったこと
 - c) 先進的な取り組みにおいても限定的もしくは孤立しており、港全体、背後地域との連携、ネットワーク化が不十分であったこと
 - d) 公共主導から民間による開発、活動ヘシフトし、公共が関与するテーマではないという認識となったこと
 - e) 従来型の港湾再開発においては、臨海部への都市的機能の導入がテーマであったこと
- 等の特徴、課題をあげることができる。

以上を踏まえ、人口減少下における地域振興・再生に寄与するために「新しいみなとまちづくり」が目指すべき方向性としては、

- ① 港の再生による地域の再生・価値向上
- ② 水辺空間・既存ストックの有効利活用
- ③ みなと全体、背後とのネットワーク化
- ④ ある程度の公的な計画によるコントロール
- ⑤ 必要なインフラ・ネットワークの確保+民間による水辺空間の有効利活用をあげることができる。

年代	空間整備(計画)	主たる対象港湾	対象エリア	都市との関係	開発パターン・手法	公共と民間	備考/課題
S60~	ウォーターフロント開発	重要港湾	再開発地区	エリアへの都市機能の導入	上物整備+第三セクター等による運営 緑地等公共施設整備	公共+民間	上物整備メイン
H2~	景観形成モデル事業	重要港湾、歴史的港湾	モデル地区内	景観の関係に配慮	修景、表面的な整備(意匠、カラーリング、素材)	公共+民間	景観=上物整備化粧(機能の足し算)
H5~	パブリックアクセス	工業港湾、物流港湾	水際線+港町全体(骨格のみ)	人流ネットワークにおいて連携	ブルノード整備(道路、公園、緑地、遊歩道等)	公共+民間	全国的な展開にならず
H6.7	臨海部再編	大規模工業港湾	未利用地区内	都市側と調整のための委員会設置の上、計画策定	土地区画整理事業 緑地等公共施設整備	公共+民間	それほど数は多くない
H14	みなとまちづくり	地方港湾、重要港湾	港全体(但し、施設登録)	-	イベント等ソフト的な展開	民間主導	ソフト・メイン
臨海部における近年の動向	倉庫等リノベーション	地方港湾、重要港湾	臨海部	-	倉庫の再生・活用	民間主導	単発(面的な展開に至らず。港全体との関係性に乏しい)
	ロードサイド型の開発	地方港湾、重要港湾	臨海部	都市との接点 等利便性のよいところ	ロードサイド型施設の立地		水辺に裏を向けている。水辺を十分に活用していない
	都市再生等によるエリア再開発		臨海部(臨港地区に限らず)	都市再開発	エリア・マネジメント	公共→民間	限定的(港全体との関係性なし) 必ずしも水辺の活用が十分ではない
今後	新しいみなとまちづくり	重要港湾、地方港湾	③水辺空間+拠点地区(緑地、ターミナル等)土港町全体(骨格のみ)	①港の再生による都市の価値向上(人流ネットワークにおいて都市と連携)	④公的計画への位置づけに基づく⑤民間による①水辺の有効利活用 水辺・拠点・背後とのネットワークに係る道路・緑地等公共施設整備調査 戦略的計画・実施体制支援	公共→民間	

図-1 我が国臨海部における空間形成に係る系譜と「新しいみなとまちづくり」の方向性

3. 従来型のウォーターフロント開発と新しいみなとまちづくりの違い

今後の新しい時代のみなとまちづくりのあり方についてより明確にするため、ウォーターフロント開発と新しいみなとまちづくりについて、社会背景、対象空間、コンセプト、整備主体、整備内容等に注目して、その違いを明らかにする(表-1)。

(人口・社会構造)

- ・社会背景としては、人口増時代の計画・整備と人口減少社会下における計画・整備の違いと捉えることができる。

(開発の要因と目的)

- ・ウォーターフロント開発は、旧港老朽化・遊休不動産に係る問題解決のための再開発であった。一方、新しいみなとまちづくりは、それぞれの港の機能転換等を契機とする臨海部空間の再生がテーマになると考えられる。クルーズによる港全体の人流ネットワークの再構築、防災対策の検討、物流機能の再編等の多様な機会をとらえて、資源、既存ストックの有効利活用を図った、港からの(港を「表」とする)地域再生と位置づけられよう。

(コンセプト)

- ・ウォーターフロント開発では、既述のように、生産、物流+生活=総合的な港湾空間創造がコンセプトであった。
- ・新しいみなとまちづくりでは、人流の観点からの「みなとまち」の空間再編、その手段としての水辺等の既

存ストックの有効利活用と連携・ネットワーク化が課題になると考えられる。

- ・ウォーターフロント開発においては臨海部に都市機能(集客機能)を導入することが主要な目的、テーマであったが、新しいみなとまちづくりにおいては、地域住民の交流の場づくりのように、必ずしも広域を対象とした集客機能導入が目的ではないことも考えられる。

(整備主体)

- ・ウォーターフロント開発では、公共(国、管理者、市町村)が計画を策定し、実際の整備主体は、第3セクターが整備主体となることが主だった。新しいみなとまちづくりでは公共サイドが一定程度、計画に関与した上で、透明性をもって民間のノウハウ、知見に委ねることが必要と考えられる。

(整備内容)

- ・ウォーターフロント開発では、上物施設の新設が主であったといえるが、新しいみなとまちづくりでは、まずは、地域再生の文脈の中で、十分、生かされていない水辺等の地域資源の再発見・再活用を図っていくことが前提となるろう。

(対象エリア)

- ・ウォーターフロント開発において対象となるエリアは、老朽化・陳腐化した旧港地区であり、都市に近いポテンシャルの高い地区であった。

表-1 ウォーターフロント開発と新しいみなとまちづくり(文献3)表1を改変)

		ウォーターフロント開発	新しいみなとまちづくり
前提	人口・社会構造	人口増	人口減
	地域構造	郊外・拡大	縮退, コンパクト, 都心回帰
社会的要請	開発の契機・要因と目的	旧港老朽化・遊休不動産に係る問題解決のための再開発	地域資源, 既存ストックの有効利活用を契機とした, みなとを「表」とする地域再生 (クルーズによる港全体の人流ネットワークの再構築, 防災対策の検討, 物流機能の再編等の多様な要因)
開発の内容	コンセプト	生産, 物流+生活 =総合的な港湾空間 →都市的(集客)機能の導入	人流の観点からの「みなとまち」の空間再編 →地域資源, 既存ストックの有効利活用*と連携・ネットワーク化 * 地域の価値が向上すれば必ずしも集客機能でなくても可
	整備主体	公共+民間 (民間活力の導入)	PPP(官民連携)
	整備内容	上物整備/新設	ストック活用

・新しいみなまちづくりにおいては港全体の機能再配置、クルーズ等の新機能への対応、未活用の水辺等資源の活性化がメインであるため、一概に、どの地点、エリアが対象ということにはならないと考えられる。その都度、当該地点のポテンシャル、人流ネットワーク上の重要性、背後との関係性等を考慮して、その当該地点、エリアの他資源との連携等を図ってゆくことが必要となろう。

4. 新しいみなとまちづくりに係る計画調査と空間整備

新しいみなとまちづくりのための計画調査は「人流空間」「にぎわい空間」に係る計画であるが、それだけが計画調査の主テーマとなることは、現状では少ないと考えられる。そもそも、本来、港は、物流、生産、人流等からなる複合的な空間であり、総合的な計画調査の一部として、みなとまちづくりは考えられるべきであろう。

したがって、計画調査の目的としては「港の長期ビジョン」「地区再開発／面的再開発計画」「物流・産業機能の再編に伴う人流空間の再配置・再構築」「クルーズ対応」「環境対策（環境と利用の調整）」「防災対策（防災と利用の調整）⁶⁾」「みなとオアシスの活性化」等様々なケースが考えられる。それぞれの計画調査の一部（あるいは主テーマ）として新しいみなとまちづくりの検討が考えられるべきであろう。これは関係者、発注者、受注者ともに総合的な観点を必要とするということでもである。

また、そこで検討される空間整備についてもウォーターフロント開発のように予め再開発地区が設定された「地区再開発」レベルの整備だけでなく様々なレベルの整備が考えられる。臨海部、水辺と内陸の連携を図る都

市構造の骨格が検討される場合もあるだろうし、よりミクロには、貴重な資源である水辺空間をできるだけ魅力的に豊かに活用するような水辺空間・構造物レベルにおける空間・施設の新設・再編・リノベーション、デザインが必要となってこよう。さらには、施設整備を伴わないイベント等のテンポラリーな利用を含めた水辺空間や水面の活性化を図ることも考えられよう。（図-2）

このように計画調査の目的と同時にその達成手法も多様なレベルが考えられる。したがって、多様な機会をとらえ、多様な手法で水辺の価値を高める開発が行われることが望ましい。

新しいみなとまちづくりは緒についたばかりである。今後とも、臨海部における空間整備について様々な関係者、研究者の議論が活発に続くとともに新しい取り組みと知恵が蓄積するように願っている。

参考文献

- 1) 運輸省港湾局：21世紀への港湾,1985
- 2) 国土交通省港湾局：PORT2030,2018.7
- 3) みなと総合研究所：新みなとまちづくり宣言, 2019
- 4) 上島頭司：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,第 55 回土木計画学研究会発表会,2017
- 5) 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.
- 6) 苦瀬博仁, 市川紗恵, 岩波光保, 上島頭司：魅力ある空間としての港湾を目指して－水辺が持つポテンシャルをどう生かすか－, 特集「港の魅力」, 土木学会誌 2019. 8

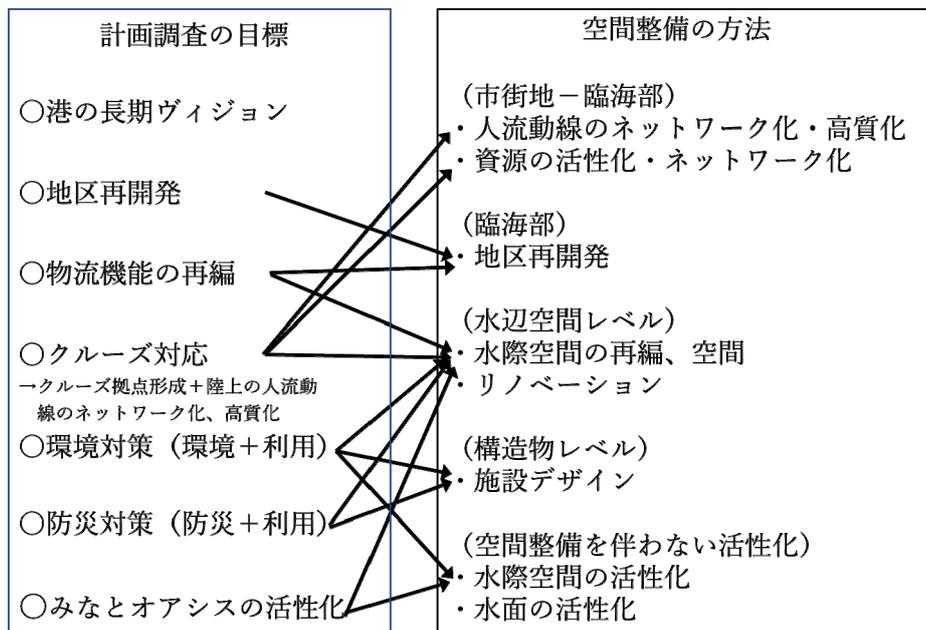


図-2 新しいみなとまちづくりのための計画調査目標と空間整備の方法