# 我が国臨海部の再編とみなとまちづくりの動向

上島　顕司[1]　・港　絢子[2]

[1]正会員　一般財団法人　みなと総合研究財団　首席研究員（〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-1-10）
E-mail:ueshima@wave.or.jp

[2]正会員　同　研究員（同上）
E-mail: minato@wave.or.jp

我が国では，1980 年代，陳腐化した内港地区において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，さらに令和 4 年 12 月には港湾法一部改正により港湾緑地の貸付に係る新規制度が創設された．これにより，港においても官民連携による活性化が進展することが期待され，港におけるまちづくりは新しい段階を迎えたと言える．ここでは，今後の港におけるまちづくりのあり方について議論するため，ウォーターフロント開発以降の我が国臨海部における港湾空間の再編に着目してその変遷と動向，今後の方向性について考察する．

***Key Words :****waterfront,port development, renovation*

## 1. はじめに

令和 4 年 12 月，港湾法一部改正により，港湾緑地等において収益施設の整備と当該施設による収益を還元して緑地等の再整備を行う民間事業者に対し，港湾緑地等の貸付を可能とする認定制度（以下，「新規制度」と呼ぶ）が創設された [1),2)]．さらに国土交通省港湾局では「“みなと”の再編」「みなとの地域振興プロジェクト」として，今後，本制度をはじめ臨海部の魅力向上に向けた公共空間の有効活用を図り，みなとの地域振興を後押しする取り組みを行うこととしている [3)]．

これは，平成 30 年 5 月の「新みなとまちづくり宣言」（みなと総合研究財団公表）[4)]，平成 30 年 7 月の港湾における中長期政策「PORT2030」（国土交通省港湾局公表）[5)]の流れを受けた港における空間形成の取り組みに係る重要なツールの創設と考えられる．当該制度の創設により，みなとまちづくりは新しい段階に入ったということができるかもしれない．

上島(2020)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 [6)]．本港では，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，

①まず，港における空間形成について国の施策がどのように変遷してきたかを把握するために，港湾法に定める「港湾及び開発保全航路の開発等に関する基本方針」の記述の変遷について考察する．

②ウォーターフロント開発，臨海部再編から，昨今までの，人流に係る政策を「空間再編」の観点から考察する．

③さらに，近年の個別の港湾の空間形成の方向性について把握すべく，昨今の港湾再開発の事例として「長崎港」「小樽港」「別府港」を取り上げる．

④最後に，臨海部の空間形成に係る今後の方向性について考察する．

## ２．空間形成の観点からみた「港湾及び開発保全航路の開発等に関する基本方針」の変遷

ここでは，港湾法第 3 条の 2 に定める「港湾及び開発保全航路の開発等に関する基本方針」（以下，「基本方針」と呼ぶ．）を対象として取り上げる．港湾法で基本方針は国土交通大臣が定めるものとされており（法第 3 条の 3 第 1 項），「港湾管理者の作成する港湾計画は基本方針に適合する必要がある」（法第 3 条の 3 第 2 項），「国土交通大臣は港湾計画が基本方針に適合していないと認めるときは当該港湾管理者に対しこれを変更すべきことを求めることができる」（法第 3 条の 3 第）等とされている．

このことから，基本方針は，国の考え方が十分表れた

ものと考えることができる.

なお，基本方針においては，次に掲げる事項を定めるものとされている.

① 港湾の開発，利用及び保全の方向に関する事項
② 港湾の配置，機能及び能力に関する基本的な事項
③ 開発保全航路の配置その他開発に関する基本的な事項
④ 港湾の開発，利用及び保全並びに開発保全航路の開発に際し配慮すべき環境の保全に関する基本的な事項
⑤ 経済的，自然的又は社会的な観点からみて密接な関係を有する港湾相互間の連携の確保に関する基本的な事項
⑥ 官民の連携による港湾の効果的な利用に関する基本的な事項
⑦ 民間の能力を活用した港湾の運営その他の港湾の効率的な運営に関する基本的な事項

基本方針は，平成 12 年以降，令和 5 年までに 9 回改正されている. ここでは，平成 12 年から令和 5 年までの 10 回の基本方針における用語の出現数の推移をみて，国が重要と考えているであろうテーマの変遷について考察する（表-1）.

これをみると，

・「景観」は少数のまま推移している
・「ウォーターフロント」という用語が使われていたが，平成 16 年の改正以降は使われていない
・平成 12 年以降，「環境」が増加している
・近年は「観光」，「クルーズ」，「港湾空間」「利活用」が増加している

ことが分かる. これは，

・重要と考えられるテーマが「環境」に，近年は「観光」「クルーズ」に移行した
・「ウォーターフロント」「景観」の重要性は認識されていない

ことが示唆される. その一方，

・港湾空間という総合的・全体を考慮するような視点が増加している，利活用という手法が重視されている

可能性があると言える.

## 2. 我が国臨海部における空間整備の流れと「港湾空間」の再編

### (1) 港湾緑地

以下では，ウォーターフロント開発以降の我が国臨海部における空間整備の流れを「港湾空間の再編」という観点から考察する.

1973（昭和 48）年，いわゆる「公害国会」において，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. その配置をみると，当初は，住宅地と工場地帯の間の緩衝地帯，埋立地の先端，ふ頭内の不整形で使い勝手が悪い用地に配置されていた. 空間の再編という観点からは積極的な役割を果たしていたとは言い難い.

市街地と港の間に位置し，両者を分断していた緩衝緑地については今後，場合によっては，一部，両空間を繋ぐように改良することも考えられるかもしれない．また，従来，港湾計画策定において緑地配置はどちらかというと従属的な位置づけであったと思われるが，今回の新規制度の創設によって，今後，積極的・戦略的に緑地配置計画を検討することが望まれる.

### (2) ウォーターフロント開発

1985（昭和 60）年，「21 世紀への港湾」において，物流，生産に生活機能も含めた総合的な港湾空間の創造という概念が示された. この理念に基づき，臨海部では，コンテナ貨物の増加，船舶の大型化等の物流機能の高度化に伴い，利用が低下した旧港地区等の再開発を行う，いわゆる「ウォーターフロント開発」が進展した.

ウォーターフロント開発は，市街地と近接した旧港地区の再開発を行うものであり，まさに，都市によっては，

表-1 「港湾及び開発保全航路の開発等に関する基本方針」に登場する用語の出現数の変遷

| | H12.12 | H16.10 | H20.12 | H23.9 | H26.1 | H26.12 | H29.7.7 | R1.6 | R2.3 | R5.3 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 港湾空間 | 5 | 4 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 41 | 41 | 43 |
| 緑地 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 7 | 7 | 18 |
| 環境 | 82 | 92 | 127 | 126 | 128 | 127 | 129 | 116 | 116 | 125 |
| WF | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 景観 | 5 | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| 観光 | 1 | 6 | 18 | 19 | 19 | 19 | 27 | 45 | 45 | 44 |
| クルーズ | 2 | 2 | 7 | 8 | 8 | 8 | 30 | 52 | 52 | 60 |
| 再編 | 7 | 8 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 | 7 |
| 賑わい | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 7 | 7 | 12 |
| 利活用 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 21 | 21 | 22 |

都市の空間構造を変える開発そのものであったといえる.

### (3) 港湾景観形成モデル事業

1990（平成 2）年には港湾景観形成モデル事業が開始される. 当該事業は，本来は，計画対象区域から区域外への眺め，計画対象区域外の著名視点からの計画対象区域内への眺めについて検討し，操作可能なものについて検討するものであった. これは，計画論的には，景観の観点から港湾空間の再編を促す計画思想であったといえるが，実際には，景観に配慮した（と称される）構造物や施設の整備が主となって，空間の再編を伴うとまでの事例はなかったと考えられる.

### (4) 港湾におけるパブリックアクセスの推進

1994(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図られた. パブリックアクセスとは，港の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享受」できるようにすることを目指したものであった.

これは，計画論的には空間の再編が事実上，困難である臨海部において，人流のネットワークをできるだけ確報しようという計画思想であったといえる. この時期の構想及び実現事例としては，横須賀市における「１万m プロムナード（現「うみかぜの道」）」がある. これは，多様な施設（道路，公園，漁港，海岸，民間施設）と多様な事業（国直轄事業，県の事業，市の事業，民間の事業）を組み合わせた画期的な構想であった.

後述のように，今後も，高質化した水辺をどのようにネットワーク化させるかが課題となってこよう.

### (4) 臨海部再編

1994（平成6）年頃から，小樽港築港地区や大阪港此花地地区において，臨海部における重厚長大型産業やＪＲの貨物ヤード跡地を再開発する「臨海部再編」についての議論が盛んになってきた.

臨海部再編プロジェクトは，いずれも大規模であり，その立地はふ頭の先端部や（ウォーターフロント開発ほどではないが）市街地周辺部であった. 立地によっては，都市の再編といえるような事例も見られたといえる. 一方，その後，現在までしばらくは，大規模な再開発はみられなかったといってよい.

昨今では，再び，重厚長大型産業において，臨海部の埋め立て地において大規模な用地の再開発がテーマになりつつある. 対象地区内における再開発にとどまらず，どのように地域・都市全体の再編と結びつけるかが課題となるといえよう.

## ３. 港湾空間の再編事例

ここでは，港湾空間再編の事例として長崎港，小樽港，別府港の事例を取りあげる. 小樽港，別府港については，構想段階の計画である.

### (1) 長崎港

長崎港においては，昭和61（1986）年策定の『ナガサキ・アーバン・ルネサンス2001構想』に基づき，平成12年度の「環長崎港地域アーバンデザインシステム」により，ウォーターフロント空間の再開発整備が進んだ.

これを港湾空間の再編という観点からみると，「裏」だった（市街地から見えない，アクセスできない）港を魅力のある「表」にした，まさに都市構造そのものを再編するものであったといえよう.

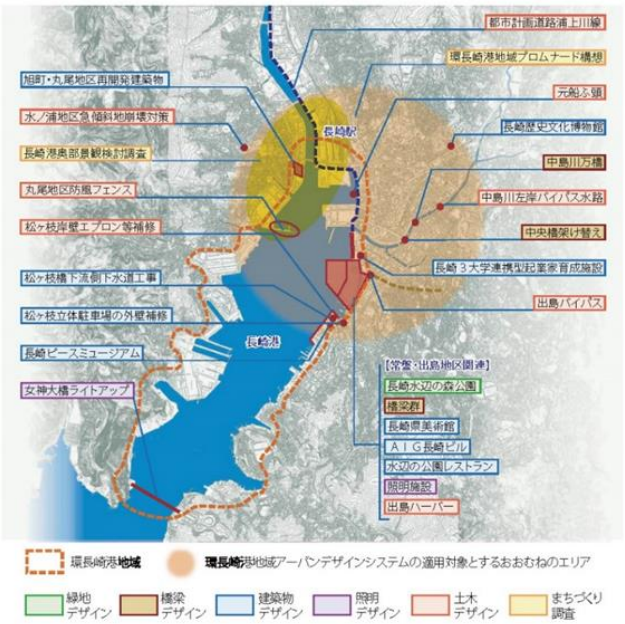



図-1　環長崎港地域アーバンデザインシステムの実績[7]

(2) 小樽港

令和2年12月に策定された「小樽港長期構想」では，分散していた既存機能を集約・再編しつつ，新しい機能としてクルーズターミナル機能を導入しつつ，観光の拠点化を図る構想となっている. 老朽化した構造物の更新ということではなく，まさに，港全体，ふ頭の再編を行行おうとしている事例といえる.




図-2　小樽港長期構想[8]

⑶別府港

別府港においては，２つのフェリー・ターミナルと老朽化している商業施設兼バスターミナルの３つの施設を集約化する構想が立てられている．フェリー機能の効率化と賑わい・集客機能を総合的に検討している例といえる．

図　別府港

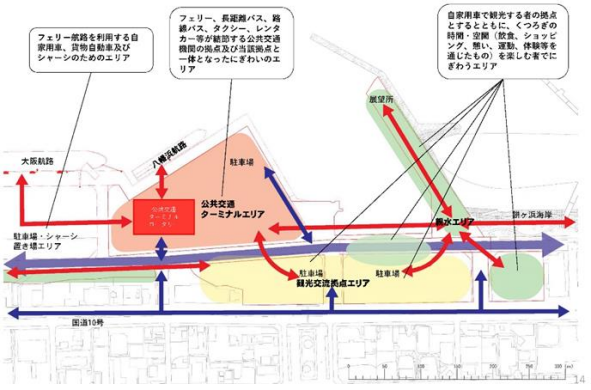



図-3　別府港再編計画[9]

## 3. 臨海部における空間形成の今後の方向性

### ⑴港湾機能の高度化･効率化と魅力的な水辺空間の実現

ウォーターフロント開発は，臨海部に都市機能，商業機能を導入するものであった．しかし，今後の新しい港の空間形成の方向性としては，都市機能の導入だけでなく，新エネルギーの導入等，CNP（カーボン・ニュートラル・ポート）への対応，フェリーターミナルの集約化等の港湾機能の高度化・効率化などに対応することが求められる．同時に，今回の新規制度等を活用した水辺空間（水面含む）の有効利活用による港らしい魅力のある水辺空間の実現が必要になってくると考えられる．

### ⑵港湾空間の再編から都市構造の再編へ

横浜港の再開発の事例や既述した長崎港の事例のように，都市サイドと港湾サイドが連携しつつ，港の再開発が都市の諸問題を解決するとともに，都市の魅力，競争力を高めるような，まさに都市構造の再編に繋がることが望ましい．

### ⑶パブリックアクセスの目標:「量」から「質」，ネットワーク化へ

従来，港湾においては，パブリックアクセスの確保が課題となっていた．その際は，水辺沿いをどれだけ歩けるかといった「量」（延長）の確保が課題であったとすると，今後は，その空間をどれだけ高質化・充実させるかという「質」の確保が課題になってくると考えられる．特に，新規制度等を活用して個別の空間の質を高めつつ，水辺空間をネットワーク化する試みが求められよう．

### ⑷水域の活用

単に，水辺を歩けるようにするだけでは，水辺の良さを十分に享受するということにはならない．水上交通，水上レクリエーションの拠点とする等，さらに水域を活用することが望まれる．

その際，運河，貯木場跡や内港の水深が浅い水域など港湾として低未利用になった水域が対象となろう．これらの水域は，市街地に近いことが多く，都市との連携に留意しつつ，その高質化を図り，港湾空間の再編に繋げることが望ましい．

1)　国土交通省港湾局 HP「港湾法の一部を改正する法律案」を閣議決定
https://www.mlit.go.jp/report/press/port01_hh_000250.html
（令和 5 年 10 月 12 日閲覧）
2)　国土交通省港湾局 HP「港湾法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」等を閣議決定
https://www.mlit.go.jp/report/press/port01_hh_000253.html
（令和 5 年 10 月 12 日閲覧）
3)　国土交通省港湾局 HP　”みなと”の再編「命を振るう みなとの地域振興プロジェクト」始動！～ 臨海部の魅力向上に向けた公共空間のさらなる有効活用を図ります ～
https://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000391.html
（令和 5 年 10 月 12 日閲覧）
4)みなと総合研究所：新みなとまちづくり宣言，2019
5)国土交通省港湾局：PORT2030,2018
6)上島顕司，小松﨑真司：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―，第 62 回土木計画学研究発表会，2020
7)　長崎県：環長崎アーバンデザイン・システム，2007
8)　小樽市：小樽港長期構想，2021
9)　大分県：別府港再編計画，2023