

1. はじめに

1.1 本研究の目的と概要

少子高齢化の進展やバブル崩壊により、ウォーターフロントにおける土地利用は、大きく変化してきている。また、地域経済が停滞する中で、地域経済の活性化が重要な課題となっている。このような状況の中で、ウォーターフロントにおける土地利用のシフトを円滑に進め、地域の活力を引き出す施策が強く求められている。そのためには、従来のウォーターフロント開発を有効に活用することに加えて、時代にあった新しい開発を誘導することが必要である。

従って、現在ウォーターフロント開発が進められている地区を所管する地方公共団体に対して、地区計画、景観条例について調査を実施し、それぞれの特徴について整理・考察を行う。

これらの調査結果は、ウォーターフロント開発に関する計画・整備・管理運営を行う際の参考資料となる。

1.2 ウォーターフロントの空間的特性

ウォーターフロントの空間的特性のうち、主要であるものは下記の通りであると考えられる。

- 1) 公的空間との認識が高いこと
- 2) 海や河川などにより自然（流れ、干満、生物棲息、自然浄化作用等）に触れやすいこと

住民のウォーターフロントに対するニーズは主に親水機能であり、都市内では最後の自然といっても過言でない水環境と触れたいニーズである。誰もが無理なく水辺に訪れることができる「水辺の開放」がウォーターフロント開発の重要な要素となっている。

- 3) 文化や歴史の蓄積が多いこと

都市の発展の歴史を見ると、日本・海外ともに多くの都市において港が核となり、内陸に向かって放射状に拡大していった。そのため、ウォーターフロントには文化・歴史的事物（建築物、記念碑等）の蓄積が多い。

- 4) 水域の存在によって見通しがきくこと

水辺における建築物は、広大な水面があることにより、通常水域側からも陸域側からも見ることができる。大都市のない陸側ではあまり体験できなくなったが、それらが郡となり形成されるスカイラインも水域を介することによって一望できることが多い。

- 5) 敷地前面が水域のためアクセスが限定されること

敷地前面に水域があることは、対岸からの悪影響を絶つ効果（水域の緩衝効果）とともに、開放地へのアクセ

ス路が極めて限定されることになる。

- 6) 土地利用に特化したものが多いこと
- 7) 一般の都市生活に供するインフラが未整備であること

日本のウォーターフロントは、高度成長期には工業生産機能や物流機能に重点が置かれていた。従って、商業・業務・居住機能の導入を促進させるインフラの未整備が指摘されている。

1.3 開発者、利用者からみたウォーターフロントの特性

ウォーターフロント開発の有する特性は、開発者側の立場と利用者側の立場からとに分けて考えられる。開発者側にとって、事業意欲を刺激・促進させるような有利な条件を保持していることが望ましい。利用者側にとって、内陸の市街地環境とは異なったウォーターフロント特有の雰囲気や醸し出す特性が生かされていることが望ましいと考えられる。これまで指摘されている特徴は以下の通りである。

【開発者からみた特性】

- 1) 地価の低さ

一般的にウォーターフロントは、これまで生産・物流機能に占有され、種々の商業・業務・居住機能を受け入れるだけのインフラストラクチャが整備されておらず、比較的地価が低い土地となっている場所が相当程度存在する。

- 2) 権利関係の単純さ

都市開発を実施する際には、土地にからむ権利関係（土地所有・建物所有・建物利用等）の整理に長時間費やさなければならず、経済的理由のみならず、開発に対する意欲を減退する要因となっている。しかしながら、ウォーターフロントの陸域は、歴史的に権利関係は比較的に単純であり、開発にとっては比較的に有利な条件が多い。

- 3) 開発規模の大きさ

一般的にウォーターフロントは、新規埋立地や物流・工業関連の敷地であることが多く、大規模な開発が可能であり、開発のポテンシャルが高い。

- 4) 自由度の高い開発の設定

一般的にウォーターフロントは、敷地前面が水域であり、開発の際に考慮すべき隣接敷地からの影響が半減され、自由度の高い開発が可能である。

【利用者からみた特性】

- 5) 水の魅力

水は生命の源であり、人の五感を刺激する。潮騒、船

辺に当たる水音、潮の香、触れる水などにより人を魅了し、夜の水面に映える照明の輝きは夢・幻の世界に人を導く。

6) 空間の広がり

ウォーターフロントにおける水域や空は、密集化・喧騒化した市街地では得られない開放感を持っている。ただし、メリハリのない茫漠とした空間は人にすぐ飽きられやすい点に留意する必要がある。

7) ファッション性

フィッシャーマンズウォーフ、水族館、マリナーなどというウォーターフロント開発の中心的施設は、先行事例の多い北米に由来している。北米における開発の成功の一つの要素として、ウォーターフロントが持つファッション性、話題性が挙げられる。

8) 公共的空間

ウォーターフロント開発においては、時代の流れ、行政・市民の意識変化があいまって、公共的空間の確保が重視され、市民の自由なアクセスを可能にする計画・開発が目指されている。空間の共有は市民意識の連帯性を生み出すことにもつながる。

2. 既存研究のレビュー

西（2004）は、東京湾に面する横須賀市から木更津市に至る21の地方自治体・行政機関にアンケート調査を行った。具体的には、低・未利用地に対する住民からの苦情、低・未利用地存在の利点と欠点、低・未利用地に対する誘導策、私有の低・未利用地の地権者に対する対応、公有の低・未利用に対する管理等の項目についてアンケート調査が行われている。その結果を踏まえて、私有・公有の低・未利用地に関する問題点、ウォーターフロントにおける住民の問題点、ウォーターフロントにおける公有地の管理の方法について、大まかな方向性が整理されている。

本田ら（2000）は、住民主体のウォーターフロント開発が周辺地域に与える空間的波及を実態調査から把握するとともに、ウォーターフロント開発と行政政策との関連を明らかにし、ウォーターフロント開発による空間的波及を戦略的に展開させるための街づくりのあり方を導くことを目的とした研究を行った。その主要な結果は下記の通りである。

1) ウォーターフロント開発が周辺地域に及ぼす空間的波及の内容は、当該の開発で用いられた外観の特徴がその周辺の更新建物にも活用されている「形態的波及」と、

周辺の更新建物の中で当該開発の集客のための開発コンセプトが活用される「意味的波及」の2つある。

2) 空間的波及は、潜在資源の集積性、可視性、賑わい性などの空間的制約より、当該施設の供用開始後を基準として、約3年後あたりから出現する。

3) 概ね6年後より、供用開始施設周辺において、行政による都市基盤整備や景観整備事業等が実施され、波及位置と行政施策位置が空間的に一体化する。

ウォーターフロントに立地する集合住宅にあっては、従来の計画要素に加えて、水辺ならではの環境を住民が感知できる環境が重要である。桜井ら（1998）は、都市の水辺に立地する集合住宅地に居住する住民を対象とした意識調査を通じて、1)住民は水辺環境を何によって関知しているか、2)それら要素の関知しやすさは居住階等によって変化するか、3)水辺を関知できることはどれほど優先的に評価されているか、4)水辺を関知できることは居住評価をどの程度向上させるかについて明らかにした。

1980年頃を境に、欧米諸国のウォーターフロント開発の開発理念や開発手法は、「新規供給型開発」から「地域修復型開発」へと大きく転換された。川端（1994）は、その変化の原因や方向を中心に今後のウォーターフロントの展開について言及している。まず、ウォーターフロント開発の背景は、インナーハーバー問題やインナーシティ問題であることを指摘している。また、1960年代においては拠点開発が中心であったものの、1980年代には総合的整備が主流となった。その背景には、付近の地価が高騰し業務・商業以外の土地利用が困難となったこと、高密度・高層の建設がパブリックアクセスの障壁となったこと、雇用力の確保や産業の活性化が要請されていることである。水面を背後地の土地利用に合わせて6水域にゾーニングし、水面の整備誘導策として3つの特別水区を設ける横浜市の政策（横浜市港湾局（1988）「水面活性化調査」）が紹介されている。

横内（1994）は、1800年から現在までの都市化の流れの中でウォーターフロントや港が担っていた機能・施設を4段階に分けて整理している。（①文化成熟期：1800年～1880年頃、②工業化揺籃期：1880年～1950年頃、③工業成熟期—都市と港の隔絶期 1950年～1980年代、④ポスト工業化期—再開発期：1985年～）ポスト工業化社会におけるウォーターフロント開発の目的は地域活性化であるとし、集客機能として都市内での遊びやゆとりの機能に着目しており、「景観づくり」、「親水空間づくり」、「アミューズメント施設づくり」の3つの空間づくりを取り上げている。

丹野（1994）は、博多港、天保山ハーバービレッジ、釧路港フィッシャーメンズワーフの3事例について、ウォーターフロント開発の経済効果を測定している。また、第3セクターがウォーターフロント開発を行うケースも比較的多くなってきていることから、第3セクターの問題点を取り上げている。第1点目は、公共性は高いものの収益性の低い事業を抱え込むことによる事業性の低さであり、第2点目は、寄り合い所帯のため機動的な経営に欠ける経営上の問題である。

川口ら（1998）は、1990年前後にオープンした都市型ウォーターフロント開発地を分類することと、開発地の利用者特性の実態を把握することを目的に研究を行った。数量化理論Ⅲ類により、31のカテゴリー（開発地の特性）を5つの項目に分類し、都市型ウォーターフロント開発地を4つに分類した。また、1990年前後にオープンした17か所の代表的なウォーターフロント開発地においてアンケート調査を行っている。利用者特性として、年齢、職業、グループ人数、グループ構成、利用回数、交通手段が取り上げられている。

西林ら（2005）は、既存の美術ならびに夜景ガイドブックにみるウォーターフロント夜景を抽出・類型化し、その特性を把握している。さらに琵琶湖大津港地区を対象に景観評価アンケートを現地にて実施し、ウォーターフロント地区における夜景の評価特性を昼景との比較検討とともに把握している。

井上ら（1986）は、港湾を空間として捉え計画的に整備することの意義を、わが国独自の港湾開発理念と港湾開発の歴史的経緯の中で明らかにしている。また、港湾空間の現状を分析し、空間構造の変化の様相および現在の港湾空間の問題点について考察し、港湾空間計画の基本方針と主要な課題について検討を行っている。また、内港地区再開発計画を事例として、内港空間の構造的特徴や港湾再開発計画への接近の視点を検討するとともに、具体的な検討手法について提案を行っている。

3. 調査の概要

3.1 調査対象

ウォーターフロント開発を促進するための制度は、全国的に適用される港湾・都市関連計画・事業制度と、港湾管理者を含めた地方自治体が独自に条例等で定めている制度の2つに大別できる。本調査ではウォーターフロント開発を特徴づける開発を行うための計画・規制手法である地区計画と景観条例とに着目する。

3.2 調査時期

本調査は平成16年5月～6月にかけて行った。

3.3 対象地区

対象地区は、「重要港湾以上において、ウォーターフロント開発（にぎわい交流空間や新産業空間へ土地利用を転換する再編事業）を現在実施している地区」とした。

具体的な調査対象地区名は、下記の通りである。

函館港函館駅周辺地区、小樽港若竹地区、網走港川筋地区、稚内港北地区、苫小牧港本港地区、釧路港北地区、仙台塩釜港塩釜地区、酒田港本港地区、秋田港本港地区、八戸港河原木地区、小名浜港1・2号ふ頭地区、横浜港神奈川地区、横浜港中央・新港地区、横須賀港浦賀地区、新潟港万代島地区、七尾港臨海部地区、名古屋港ガーデンふ頭地区、名古屋港中川運河、名古屋港2号地地区、大阪港此花地区、大阪港天保山地区、神戸港東部臨海部地区、堺港北港泉大津旧港地区、阪南港岸和田旧港地区、尼崎西宮芦屋港尼崎臨海西部、神戸港ハーバーランド地区、姫路港広畑地区、宇野港宇野地区、広島港宇品（内港）地区、下関港あるかポート地区、佐世保港三浦地区、長崎港常盤・出島・元船地区、北九州港門司港レトロ地区、北九州港八幡東田地区、博多港博多中央ふ頭地区、那覇港泊ふ頭地区（以上36地区）

4. ウォーターフロント開発地区における地区計画

4.1 地区計画制度の特徴

「地区計画等」は、都市計画法に定められた都市計画の種類の一つで、住民の生活に身近な地区を単位として、道路、公園などの施設の配置や建築物の建て方などについて、地区の特性に応じてきめ細かなルールを定めるまちづくりである。この制度の特徴としては、次のような点が挙げられる。

1) 地区レベルの詳細な計画であること

特定の地区を取り上げて、その中で道路・公園等の地区施設、建築物、土地利用に関する事項を総合的かつ詳細に計画する法定都市計画である。

2) 住民の意向を尊重した計画であること

住民にとっては身近で日常生活にも深く関わる都市計画であり、土地建物等の財産権を大きく制限する場合もある。そこで地区計画では、計画案の作成にあたって関係権利者の意見を求めることが制度に取り入れられている。

3) 計画決定の主体は市町村であること

この制度は地区レベルでの詳細な計画を立てるものであるため、地域の行政を直接担当しその実情に精通している市町村が計画決定主体となる。

4) 計画内容が選べること

この制度では計画内容として、道路・公園等の地区施設の配置や規模、建築物等に関する各種制限、土地の利用の制限などが用意されている。この中から地区の実情に合わせて、市町村が地元地権者等の意見を聴きながら計画内容を選択していくことができる。

5) 計画実現方法が選べること

この制度では計画の実現を担保する方法として、様々な手法が用意されているが、地区の実情に合わせて計画実現の方法を選択していくことができる。

4.2 ウォーターフロント開発地区における地区計画の概要

調査の結果、下記に示す地区において、地区計画または再開発地区計画が導入されていることが明らかになった。

函館港函館駅周辺地区、釧路港釧路フィッシャーマンズワフ地区、八戸港沼館地区（再開発）、横浜港みなとみらい21中央地区、横浜港みなとみらい21新港地区、大阪港此花西部臨海地区、岸和田旧港地区（再開発）、泉大津旧港地区（再開発）、神戸港東部新都心地区、神戸港神戸ハーバーランド地区、広島港宇品地区、福岡港中央ふ頭地区の12地区である。そのうち、八戸港沼館地区、岸和田旧港地区、泉大津旧港地区については、再開発地区計画が定められている。

それぞれの地区計画の概要について、「付録-A ウォーターフロント開発地区における地区計画の概要」に示す。

4.3 ウォーターフロント開発地区における地区計画の内容

12の地区計画、再開発地区について、「ゾーン分け」、「建築物の用途制限」、「容積率の最高限度」、「容積率の最低限度」、「建築物の敷地面積の最低限度」、「建築物の高さの最高（最低）限度」、「建築物等の形態又は意匠の制限」の各項目について内容を整理した。

(1) ゾーン分け

全体の半数の6地区については、4～5ゾーンと多くのゾーンが設定され、多様な開発に対応した形となっている。（函館港函館駅周辺地区、横浜港みなとみらい21地区、大阪港此花西部臨海地区、岸和田旧港地区、泉大津旧港地区、神戸港東部新都心地区）

4地区においては2ゾーンが設定され、ゾーン分けされていない地区も2地区ある。

(2) 建築物の用途制限

ウォーターフロント開発地区における地区計画、再開発地区計画において、大多数の地区において用途制限の対象となっている建築物は、建築基準法別表第2における規定に基づくと、下記の通り大別できる。

- 1) 住宅
- 2) 共同住宅、寄宿舎、下宿
- 3) 公衆浴場

表-1 地区計画のまとめ

港名	地区名	ゾーン分け	建築物の用途制限	容積率の最高限度	容積率の最低限度	敷地面積の最低限度	壁面位置の制限	高さの最高（最低）限度	形態や意匠の制限	垣又はさくの構造の制限
函館港	函館駅周辺地区	5ゾーン	キャバレー等、公衆浴場等、倉庫、畜舎(4ゾーン)	400%(1)	なし	なし	あり	なし	あり	なし
釧路港	釧路フィッシャーマンズワフ地区	2ゾーン	住宅、共同住宅等、神社等、老人ホーム等、マージャン屋等	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
八戸港	沼館地区(再開発)	2ゾーン	準工業地帯に建築できない工場、マージャン屋等、キャバレー	なし	なし	なし	あり	なし	あり	ブロック類
横浜港	みなとみらい21中央地区	5ゾーン	公衆浴場等、マージャン屋等、住宅等(臨港地区内)	なし	100%(4)	2500㎡、5,000㎡	あり	60、100、120、180、300m	なし	なし
横浜港	みなとみらい21新港地区	1ゾーン	住宅等、公衆浴場等、マージャン屋等	なし	なし	2,500㎡	あり	31m又は20m	あり	生け垣、フェンス等
大阪港	此花西部臨海地区	4ゾーン	危険物関連工場、畜舎等、公衆浴場等	200%、500%(2)、600%	なし	10,000㎡、2,000㎡	あり	なし	あり	生け垣、フェンス、鉄さく
岸和田港	岸和田旧港地区(再開発)	5ゾーン	事務所等、集会所等、体育館等、公衆浴場、劇場等	200%(2)、300%、250%(2)	なし	なし	あり	なし	あり	かき、さく
泉大津港	泉大津旧港地区(再開発)	5ゾーン	事務所等、集会所等、体育館等、公衆浴場等、工場、倉庫	200%(2)、400%(2)、300%	なし	なし	あり	なし	あり	かき、さく
神戸港	東部新都心地区	5ゾーン	住宅等、個室付浴場等、ホテル又は旅館、工場他	なし	200%、150%、70%(各1)	2,500㎡(2)	あり	15m(最低)	あり	へい、かき及びさく
神戸港	ハーバーランド地区	2ゾーン	1・2階部分について住宅等、娯楽施設類、ホテル等	なし	80%(1)	2,500㎡	あり	15m	なし	門、へい、かき、及びさく
広島港	宇品地区	2ゾーン	自動車教習所等、ボート場等、倉庫、畜舎	なし	なし	100㎡(戸建住宅)	あり	なし	なし	生け垣、網状のもの
福岡港	中央ふ頭地区	1ゾーン	建築できる建築物が規定	なし	なし	500㎡	あり	なし	あり	なし

- 4) ホテル又は旅館
- 5) (政令で定める規模の) 畜舎
- 6) マージャン屋, パチンコ屋, 射的場, 勝馬投票券発売所, 場外車券売場その他これらに類するもの
- 7) 倉庫業を営む倉庫

また, 特定の地区計画, 再開発地区計画において, 用途制限の対象となっている建築物としては, 下記のものが挙げられる。

- 1) 神社, 寺院, 教会その他これらに類するもの
- 2) 老人ホーム, 保育所, 身体障害者福祉ホームその他これらに類するもの
- 3) ボーリング場, スケート場, 水泳場その他これらに類する政令で定める運動施設
- 4) 運動施設

福岡港中央ふ頭地区においては, 例外的に建築できる建築物が規定されている。その建築物は, 1) 会議場, 展示場, ホテル等, 2) コンベンション機能等, 3) 港湾機能上必要な建築物となっている。

地区計画内の全ての地区に同じ内容の用途制限をかける地区もある。(函館港函館駅周辺地区, 横浜港みなとみらい 21 中央地区, 横浜港みなとみらい 21 新港地区の 3 地区)

(3) 容積率の最高限度

地区計画等が定められている 12 地区中 8 地区において, 容積率の最高限度が設定されていない。(表-1 参照)

函館港函館駅周辺地区においては, 「北海道の玄関口として, 広域的な集客に対応した商業, 業務の機能を併せ持った複合的な駅舎の整備を図る。」交流拠点地区のうち第 1 地区において, 400%と比較的高い容積率の最高限度が設定されている。

大阪港此花西部臨海部地区においては, 中核施設である USJ の導入を図る C 地区においては 200%と低い容積率の最高限度が, その他の地区においては 500%, 600%と高い容積率の最高限度が設定されている。「魅力あるウォーターフロントを活用して, ホテル, フェスティバルマーケット, 輸入品等を中心とした商業施設や親水施設等の整備を図る。」D 地区においては 500%, 「本地区への来訪者を対象とした都市型商業施設等の整備を図る。」E 地区においては 600%, 「本地区への水上アクセスの利便性を高めるため, 水上交通ターミナル, 駐車場, 親水緑地などを整備する。」G 地区においては 500%の容積率の最高限度が設定されている。(図-1 参照)

岸和田旧港地区においては, 全体として 200%から 300%の低い容積率の最高限度が設定されている。これは全体

としてゆったりとした再開発が計画されていることによるが, その中でもフェスティバルマーケットが立地する A-1 地区と港湾関連福祉厚生施設が立地する A-2 地区においては 200%と低く, 「既存市街地と連携した商業核を形成し, 文化・宿泊の機能を導入し国際交流拠点の形成を図る」B-1 地区において 300%と高く設定されている。(図-2 参照)

泉大津旧港地区においては, 「大阪湾岸線パーキングエリアとの立体利用を図りながら, 港湾関連業務機能, 福利厚生機能を導入する。」A-2 地区, 「大阪湾岸線パーキングエリアとの立体利用を図りながら, 業務関連機能を導入する。」B-1 地区において 400%と高い容積率が設定されている。(図-3 参照)

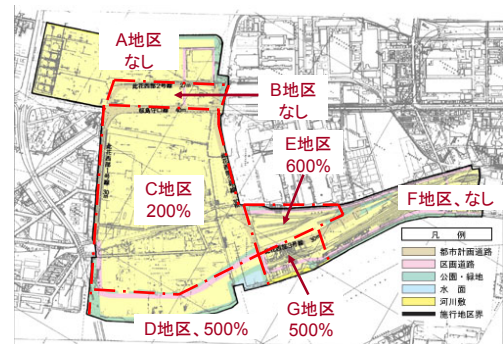


図-1 此花西部臨海部地区地区計画

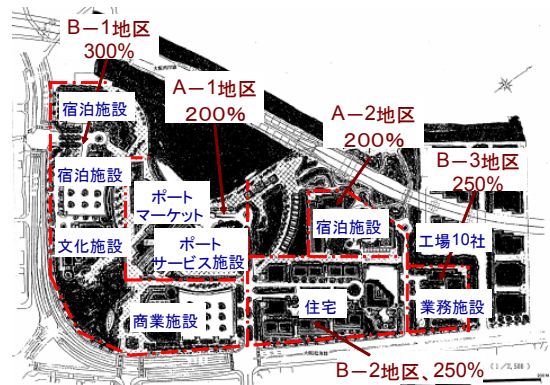


図-2 岸和田旧港地区地区計画

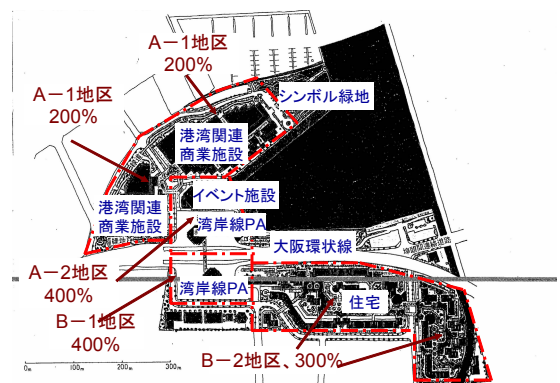


図-3 泉大津旧港地区地区計画