

港湾再開発における街区開発の推進手法についての考察

A case study on promoting redevelopment of the old piers and the yards in Japanese ports

金田 孝之*・近藤 健雄**・桜井 慎一**
Takayuki KANEDA, Takeo KONDO, Shinichi SAKURAI

要旨:「都市圏において市街地と隣接し、港湾と都市の空間・機能の再生を目的とした港湾再開発」は、再開発地区の既存の能力を上回る「商業・業務機能施設の集積」を目標としていた。港湾再開発の3事例を分析することにより、集積能力向上の方法として、以下の3つの推進手法が有効であったことが確かめられた。1) 港湾事業と街路事業を併用し、駅や近隣市街地へのアクセスを向上させる。2) 構想段階から主たる少数の民間開発者と公的主体との協議の枠組みをつくり、商業・業務機能施設の集積を担う民間の開発主体の意図をくみ取って、開発を促進する。3) 臨港地区内の開発においては、「計画から建設・管理まで一貫して取り扱える港湾法の枠組み」を活用し、公的主体がもつ基本計画と民間の提案を出発点に、独自性のある事業を段階的に完成させる。

キーワード: 街区開発、アクセスの向上、協議の枠組、民間の提案、臨港地区内の開発

1. 研究の目的と方法

1.1 目的

港湾を対象とした再開発の中で、代表的な港湾再開発は、みなとみらい21、神戸ハーバーランド、および小樽築港駅周辺地区再開発である¹⁾。この3つの港湾再開発において課題は、インフラ整備と、土地利用規制の緩和および商業・業務機能施設の集積であった^{2) 3) 4)}。本論文では、商業・業務機能施設の集積の指標として、その用途に供される床の延べ面積を使用している。港湾再開発のエリアは、従来は物流・工業エリアであり、インフラ整備と土地利用規制の緩和を公的主体(本論文では当該市をさす)が行ったとしても、商

業・業務機能施設の集積の主役は民間企業であり、集積は困難な課題であった。そこで、集積を具体的に担う街区開発の推進手法を明らかにし、今後の港湾再開発に生かしたい。

1.2 研究の方法

本論文では、3つの事例を含め港湾再開発を、①港湾事業の活用と都市計画事業の併用により護岸・岸壁・臨港道路・街路・緑地を整備し、②埋め立てや区画整理事業により面整備を行い、③市街地と隣接し、港湾と都市の空間・機能の再生を目的とする再開発と定義する。上記定義において、港湾の機能の再生を目的とせず、護岸・岸壁・臨港道路を整備する港湾事業を含まないものをウ

*正会員 一般財団法人みなと総合研究財団 **正会員 日本大学理工学部海洋建築工学科

ウォーターフロント再開発と定義する。

港湾再開発について、一般的特性、商業・業務機能施設の集積の条件である駅と市街地へのアクセス、そして計画が目標としている集積の困難性を、ウォーターフロント再開発と比較し、明らかにする。そのために、各再開発の計画フレーム、基盤整備、土地利用、基盤整備の事業手法及び商業・業務機能施設の集積のあり方を定める基本計画書、当該都市の用途地域の指定についての都市計画図書ならびに人口統計書を分析した。

その上で、商業・業務機能施設の集積を具体的に担う街区の開発を進めるために、どのように「基盤を整備し、用途容積の緩和をはかり、街区開発における主要な主体である民間事業者を誘導したのか」を、三つの港湾再開発の街区開発の事例から分析した。そのプロセスを具体的に調べるため、基本計画策定の前段階の基本構想、港湾区域内の基盤整備と土地利用を定める港湾計画書、街区開発についての報告図書、を上記図書に加え分析し、さらにそれぞれの再開発の推進主体の担当者からヒアリングした。

1.3 既往の港湾再開発における街区開発についての研究

港湾再開発の既往研究は、ウォーターフロントにおける土地利用規制^{5) 6) 7)}及び区画整理^{8) 9) 10)}に関するものであり、街区開発を扱ったものではない。

街区開発を、開発の観点から扱った論文は、限定され、事業経験に基づき、複数の街区よりなる大規模開発について述べている。

金田らの「みなとみらい21事業の目標と手段・制度」¹¹⁾においては、区画整理区域内における最初の大規模街区の開発開始段階において採用している推進手法について述べている。区画整理区域内の街区開発を対象とし、区画整理外で

港湾再開発区域内の街区は対象とされていない。また、開発開始段階の論文なので、推進手法の効果やプロセスに関わる実証的分析は行われていない。街区開発の対象を港湾再開発区域全体に広げ、開発が進行した現時点では、効果やプロセスについての実証的分析が必要となっている。

上田の「民間大規模開発に関する考察、大阪ビジネスパークを例にして」¹²⁾では、推進主体の特定、アクセスの改善、及び完成後の地域活動について述べている。山根の「大規模な再開発事業における事業推進方策と課題、JR尼崎駅北地区再開発を踏まえて」¹³⁾では、整備構想・計画の位置づけ、地元への周知、権利に関わる合意形成、及び、地方公共団体・施行者・総合コーディネーターの役割について述べている。上田と山根の論文は、大規模街区を含む大規模な都市開発において推進にあたって留意点を述べたものであり、その留意点は、同じように大規模街区を含む港湾再開発にも共通するものと想定される。したがって、その留意点を視点の一部として、港湾再開発、その街区開発及び開発推進プロセスを分析することが必要である。

上記の背景に基づき、本論文では、既往論文で対象とされていない、1.2で定義した港湾再開発における街区開発の推進手法について述べたい。

2 港湾再開発の特性

港湾再開発の一般的特性、駅と既存市街地へのアクセスおよび機能集積の困難性を整理した。

2.1 港湾再開発の概要

まず、港湾再開発について、経緯、事業推進者、地権者を表1に整理する。事業手法は、いずれも、公的主体による基盤整備と民間主体による複合した業務・商業施設開発の組み合わせである。

表 1 港湾再開発の概要¹⁾

	経緯	事業推進者	主な地権者
みなとみらい21	1965年の都心部強化事業により開発が検討され、1983年に事業着手。インフラ整備は完了するが、街区開発は継続中。	調整推進、街路事業、港湾事業は横浜市 区画整理事業は住宅都市整備公団	横浜市 住宅都市整備公団 清算事業団 三菱地所
神戸ハーバーランド	1983年の国鉄湊川駅跡地利用により開発が検討され、84年に事業着手、95年にインフラ整備、街区開発ともに完了。	同上 (横浜市が神戸市)	神戸市市住宅都市整備公団 清算事業団 三菱倉庫
小樽築港駅周辺地区再開発	1989年小樽港港湾計画で開発検討され、91年に事業着手、2000年にインフラ整備、街区開発ともに完了。	調整推進、街路事業、港湾事業 区画整理事業は小樽市 臨港道路は運輸省	小樽市 (株)小樽ベイシティ 開発

(1) みなとみらい21

横浜駅東口と関内との間に位置し、埠頭、造船所、ヤード跡地と埋め立て地からなる186haを開発するものである。

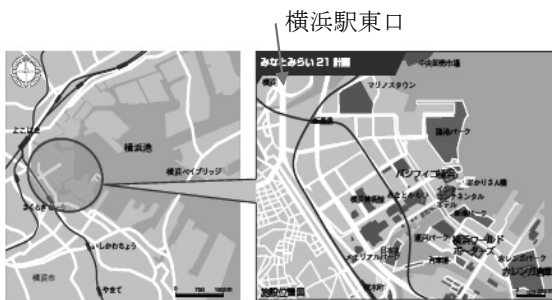


図 1 みなとみらい21¹⁾

(2) 神戸ハーバーランド

神戸駅から海に向かって位置し、港湾倉庫とヤード跡地 20.6ha を開発するものである。また、住宅整備を促進する区域 6ha が隣接している。

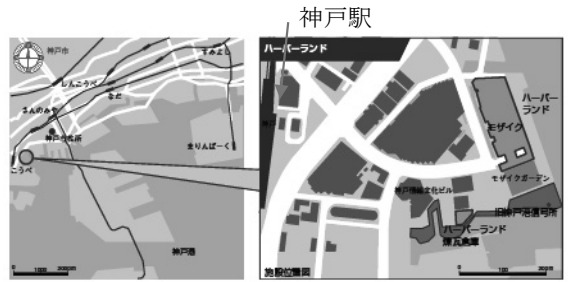


図 2 神戸ハーバーランド¹⁾

(3) 小樽築港駅周辺地区再開発

小樽市中心市街地東端の、小樽築港駅周辺の貯木場、ヤード跡地 55ha を開発するものである。



図 3 小樽築港駅周辺地区¹⁾ 小樽築港駅

2. 2 一般的特性

表 2 に見られるように、港湾再開発とウォーターフロント再開発は、立地・区域面積に近似性がある。

一方、港湾再開発の特性は、以下のようである。

- ① 埠頭を含んだ再開発で、再開発後も港湾事業により護岸・岸壁・臨港道路が整備される。
- ② 埋め立てによる用地の造成が行われる。
- ③ 水際線沿いの港湾事業が実施されたエリアでは、臨港地区による土地利用規制が行われる。
- ④ 土地利用が商業・業務に特化している。
- ⑤ 地権者の数が少ない。

表2 港湾再開発の一般的特性^{1) 2) 2)}

	港湾再開発 A みなとみらい21 B 神戸ハーバーランド C 小樽築港地区周辺地区再開発	ウォーターフロントでの再開発 a 豊洲2、3丁目 b ヨコハマポートサイド c HAT神戸
目標	土地利用を主として商業・業務に転換 地区内外を対象とする基盤を整備	土地利用を住宅・商業・業務に転換 主として地区内を対象とする基盤整備
立地	既存市街地、駅、街路に近接	同左
再開発区域面積	A 186ha B 26 C 55	a 60ha b 25.1 c 120
商業・業務宅地面積(全宅地に対する比率)	A 87ha (90%) B 12.6 (86) C 14.8 (82)	a 18.6ha (54%) b 25.1 (37) c 11.1 (22)
再開発前の用途	埠頭、倉庫、ヤード、工場	倉庫、工場、既存市街地
地権者数	少数	b、cは多数
事業方式	街路事業、区画整理事業、新都市拠点事業、特定住宅市街地総合整備促進事業、港湾事業、埋め立て事業	街路事業、区画整理事業、新都市拠点事業、特定住宅市街地総合整備促進事業
土地利用規制	用途地域、地区計画、臨港地区	用途地域、地区計画

2. 3 駅と既存市街地へのアクセス

商業・業務地は、鉄道、当該地区にさまざまなサービスを提供する近隣市街地、他の商業・業務地への良好なアクセス^{14) 15)}を条件として発展してきたものである。港湾再開発は、埠頭を再開発区域に含んでおり、埠頭の立地特性からして、駅と市街地から、道路や水路で隔離されていた。

商業・業務地の条件であるアクセスを比較するため、次のように数値化した。なお、表3内の()は、街路、地下道や動く歩道等のインフラ整備完了時の数値である。また、表中のクイーン軸開発時点とは、みなとみらい21の最初の開発エリアであるクイーン軸の街区開発が完了した1997年であり、その時点での数値を示した。クイーン軸の定義については、3. 1で述べる。

○鉄道：利用可能な駅の路線数を数え、地区内に駅がある場合は1、近接の場合は0.5を路線数に乗じた。

○市街地：近接する市街地に接続している面を数え、連続的に接続は1、幹線道路で隔てられている場合は0.5を乗じた。

○街路：近隣市街地との接続方向を数えた。

○ランプ：近隣市街地との接続方向を数え、地区内にランプがある場合は1、近接の場合は0.5の乗数を用いた。

表3 駅と市街地へのアクセス^{1) 2) 2)}

		駅	街路	高速道路 ランプ	近隣市街地	合計
港湾再開発の事例	みなとみらい21	2.5(7.5)	2(5)	(2)	0.5(2)	5(16.5)
	クイーン軸開発時点	3	5	2	1.5	11.5
	神戸ハーバーランド	0.5(1)	1(3)		0.5(2)	2(6)
	小樽築港駅周辺地区	0.5(1)	1(3)	1	0.5(1.5)	3(6.5)
ウォーターフロントでの再開発の事例	豊洲1、2丁目再開発	2	4		3	9(9)
	ヨコハマポートサイド	3.5(7)	1(3)	1(1)	0.5(1)	6(11.5)
	HAT神戸	1(1)	1(3)	1(1)	1(1)	1(6)

表3が示すように、港湾再開発のアクセスは、街路、地下道・動く歩道などのインフラが整備される前は、ウォーターフロント再開発に劣る。整備後は()内の値が示すように、2~3倍の値になり、ほぼ同じ水準にまで改善されている。

2. 4 港湾再開発における機能集積の困難性

表2が示すように、港湾再開発は、ウォーターフロント再開発と比較すると、土地利用が商業・業務に特化している。そこで、商業・業務用途の街区開発を完了する可能性ならびに就業人口フレームに到達する可能性について、ウォーターフロント再開発との比較を行う。基本的な数値として、次の4つをとりあげた。

- A 計画フレームにおける就業人口
- B 再開発区域内商業・業務系宅地面積

- C 広域的な商業圏・通勤圏^{1 6)}と考えられる30km 背後圏人口
- D 当該地区が本来もっている業務地^{1 5)}としてのポテンシャルを示す再開発地区と隣接する区(小樽築港地区周辺は市)の第3次産業就業者数

商業・業務用途の街区開発を完了する可能性の比較には、商業・業務地形成能力として

$C \div B$ をとりあげた。

開発しなければならぬ宅地面積あたりの背後圏人口が多いほど、街区開発の完了の可能性は高いと考えられる^{1 5)}。

また、就業人口フレームに到達する可能性の比較には、

$D \div A$ をとりあげた。

就業人口フレームあたりの「隣接する区の第3次産業就業者数」が多ければ多いほど、到達の可能性は高いと考えられる。

表4 機能集積の達成の可能性の比較^{1) 2 1) 2 2)}

		就業人口(千人)	背後圏人口(万人)	商業・業務地形成能力	就業人口フレーム到達可能性
港湾再開発	みなとみらい21	190	1390	22.0	1.6
	神戸ハーバーランド	15	651	56.6	11.3
	小樽築港駅周辺地区	2.5~3	208	4.9	8.6
市街地隣接ウォーターフロント再開発	豊洲1.2丁目	33	2006	43.1	8.6
	ヨコハマポートサイド	-	1390	399	-
	HAT神戸	49	651	-	3.0

表4の商業・業務地形成能力の値をみると、神戸ハーバーランドを除き、港湾再開発は、ウォーターフロント再開発にくらべて値が低いが、これは表2にみられるように商業・業務に特化した土地利用と背後圏人口が少ないことに起因してい

る。就業人口フレーム到達可能性をみると、みなとみらい21の値が極めて低いが、就業人口フレームが他事例の3~12倍であることによっている。港湾再開発のアクセスが、インフラ整備によってウォーターフロント再開発と同水準になったとしても、なお商業・業務機能施設の集積は困難で、街区開発の推進方法が課題となることがわかる。

3. 街区開発の特性

前節2.3と2.4から明らかのように、港湾再開発は、ウォーターフロント再開発に比べて、アクセスが不十分であり、商業・業務地形成能力も相対的に低い。その一方、スケールの大きい商業・業務機能施設の集積のため、初期の街区開発主体は、長期間にわたり、周辺街区が未整備というハンディを背負うことが予想されていた。このような問題点を克服し、どのように街区開発が推進されたのかを分析する。

なお、図4~6の説明で、(大)内の大は大規模開発、(公)は先行整備された公共建築物、()内の数字は供用開始年、(ア)はアクセスの改善のための基盤整備、(水イ)は水際線のインフラ整備、(水街)は水際線ぞいの街区開発を、それぞれ示している。

3. 1 街区開発の概要

(1) みなとみらい21

開発区域が広大なので、基本計画では、段階整備計画^{1 7)}が採用され、第一段階は、1983年から1995年を計画していた。図4に示す桜木町駅からパシフィコ横浜に至るクイーン軸開発エリアにおいて開発が行われた。

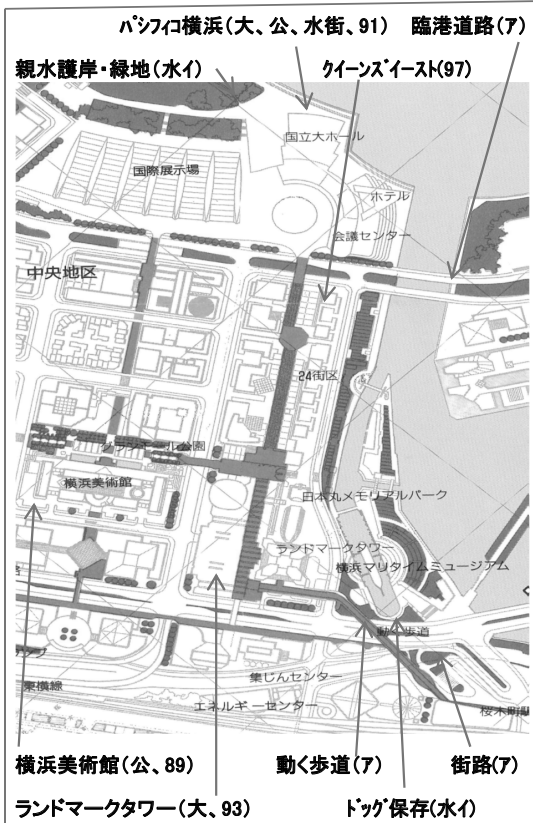


図4 クイーン軸開発エリア¹⁸⁾

1989年に、横浜みなと博物館(延床面積7千㎡)と横浜美術館(27千㎡)が先行整備され、その後、表5に示す開発が行われた。

表5 みなとみらい21の主たる街区開発^{18) 36)}

	パシフィコ横浜	ランドマークタワー	クイーンズイスト
供用開始	1991年	1993年	1997年
開発主体	第三セクター	三菱地所	住友商事等
敷地面積(千㎡)		51	38
延床面積(千㎡)		168	388
施設概要	会議センター ホテル 展示ホール 国立ホール	タワー棟 70階 オフィス ホテル 商業施設 72千㎡	オフィス 3棟 211千㎡ 商業施設 54千㎡ ホテル・音楽ホール

その他、1993年から97年に、横浜銀行本店ビル(延床面積86千㎡)、三菱重工横浜ビル(111千㎡)、などが整備された。

(2) 神戸ハーバーランド

公的施設が民間施設に一部先行して整備され、街区開発は1992年にほぼ完了している。表6に主たる街区開発を示す。図5に開発の位置を示す。

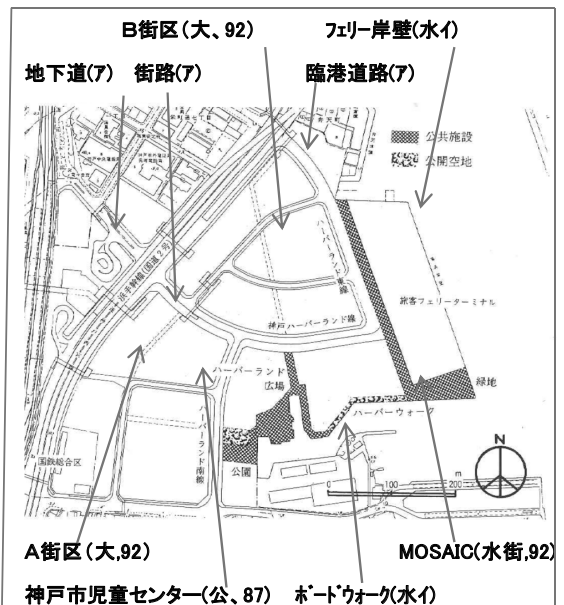


図5 神戸ハーバーランドの開発¹⁹⁾

表6 神戸ハーバーランドの主たる街区開発¹⁹⁾

	MOSAIC	B街区	A街区
供用開始	1992年	1992年	1992年
開発主体	三菱倉庫等	三菱倉庫 日本生命	住友生命
敷地面積(千㎡)		35	33
延床面積(千㎡)		32	192
施設概要	飲食 シネマコンプレックス	地上 21階 商業施設 170㎡ 事務所 21	地上 23階 高度情報センター 6千㎡ 商業施設 36 事務所 22 ホテル 22

この他、1992年から94年に、神戸ガスビル（延床面積56千㎡）、神戸クリスタルタワー（57千㎡）などが整備された。

(3) 小樽築港駅周辺地区再開発

マリナーと石原裕次郎記念館がウイングベイ小樽に9年先行して供用開始された。表7に開発概要を示す。

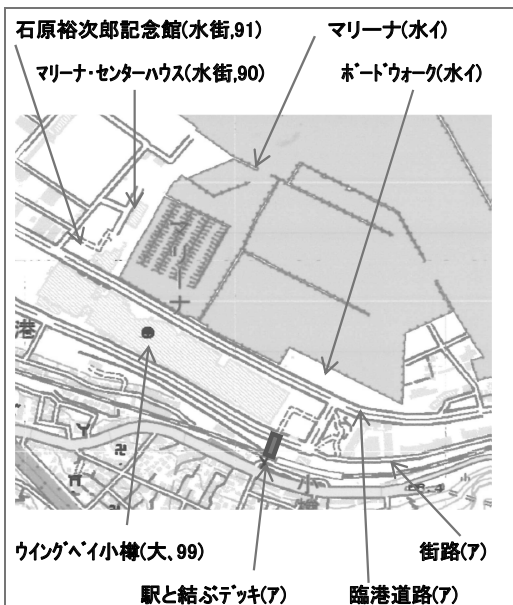


図6 小樽築港駅周辺の再開発²⁰⁾

表7 小樽築港駅周辺地区の開発概要¹⁾

	マリナー	石原裕次郎記念館	ウイングベイ小樽
供用開始	1990年	1991年	1999年
開発主体	第三セクター	(株)石原プロモーション	(株)小樽ベイシティ開発
敷地面積(千㎡)	23	9	116
延床面積(千㎡)	2	4	340
施設概要	収容隻数200艇 センターハウス	映画のセット 映画で使用された車の展示	物販施設 アミューズメント施設・フィットネス ホテル・レストラン

3.2 アクセスの改善

図4～6において、駅との地下道・動く歩道・デッキならびに市街地と連絡する街路は街路事業により、また臨港道路は港湾事業により整備された。整備概要を表8に示す。アクセスの改善が図られ、表3に示すように、港湾再開発はウォーターフロント再開発と同じ水準となった。

表8 アクセスの改善¹⁾

	みなとみらい21	神戸ハーバーランド	小樽築港駅周辺地区再開発
駅との接続	桜木町駅とランドマークタワーを連絡する動く歩道(図4)は、ランドマークタワーオープン前の1990年に供用開始する。	神戸駅とハーバーランド入口を連絡する地下街・地下道とデッキが、大部分の建物がオープンする1992年に供用開始される(図5)	駅と開発された街区ウイングベイ小樽を結ぶデッキが街区のオープンにあわせ、99年に整備される(図6)。
街路の整備	関内と横浜方面を結ぶ街路、桜木町方面を結ぶ街路、およびウォーターフロントに沿って市街地を連絡する臨港道路は、段階的に整備され、クイーンズスクエアがオープンする1997年までに完成する(図4)。	地区北側とハーバーランド臨港地区を連絡する臨港道路、神戸駅方面と連絡する神戸ハーバーランド線、南側と連絡する街路が、1992年に供用開始される(図5)	ウォーターフロントに沿って市街地を東西に連絡する臨港道路と近隣市街地を結ぶ街路が99年までに整備される(図6)

3.3 公的主体による先行整備

先行した公的主体の開発について、民間の街区開発との関係を表9にまとめた。みなとみらい21や神戸ハーバーランドでは、総延床面積の10%以上の規模であり、隣接民間の街区開発を誘導する役割を果たしたと考えられる。

表9 公的主体による先行整備^{1) 19) 36)}

	公的主体の開発が総延床面積に占める比率	最初の民間開発に対する平均先行年
みなとみらい21 クイーン軸開発エリア	16%	4年
神戸ハーバーランド	11%	1年
小樽築港駅周辺地区再開発	2%	9年

3. 4 大規模かつ連続的開発

港湾再開発の商業・業務開発と、ウォーターフロント再開発のそれとの比較を表10にまとめた。規模が大きく、また、最初の街区開発着手から最後の開発の供用開始までの年数の比較が示すように、開発がより連続的に行われている。

表10 商業・業務床の比較^{1) 19) 21) 22) 23) 36)}

	再開発地区	商業・業務床面積 (千㎡)	開発区域 (ha)	最初の街区開発着手から最後の街区開発の供用までの年数
港湾再開発	みなとみらい21 クイーン軸エリア	1161	45	12(1985~97年)
	神戸ハーバーランド	561	20.6	6(1988~94年)
	小樽築港駅周辺地区再開発	346	55	10(1989~99年)
ウォーターフロント再開発	横浜ポートサイド	約200	25.5	16(1986~02年)
	豊洲2、3丁目	500	60	20(1992~12年)
	HAT神戸	約200	120	12(1995~07年)

3. 5 水際線での街区開発の独自性と安定的構造

港湾再開発の特性として、水際線に接した街区が存在する。図4のパシフィコ横浜、図5のMOSAIC および図6石原裕次郎館やマリナー施設の立地する宅地である。

a) 開発の前提となるインフラの整備

図4、5、6で示すように、水際線に接した街区の既存市街地側に幹線となる臨港道路が整備されている。また、表11が示すように、港湾再開発では、ウォーターフロント再開発に比べ質・量において優れた水際線の整備が行われている。

表11 水際線の整備概要¹⁾

港湾再開発	みなとみらい21 クイーン軸開発エリア	浮桟橋、ドッグの保存、歩行空間となる人工地盤、親水護岸を有した緑地14.8ha
	神戸ハーバーランド	フェリー用岸壁、ボードウォークのある親水緑地1.5ha
	小樽築港駅周辺地区再開発	マリナー海域6.7ha、陸域2.3ha ボードウォークのある親水緑地1.7ha
ウォーターフロント再開発	横浜ポートサイド	水際線沿いの公園3.4ha
	豊洲2、3丁目	水際線沿いの公園2.6ha
	HAT神戸	水際線沿いの公園8.7ha

b) 弾力的な制度運用による事業の安定化と独自の事業

表12に示すように、開発主体は、「4.2で後述する誘致した民間主体」も参加して設立された第三セクター、あるいは、事業前からの既存地権者である。公民協議により弾力的な臨港地区の運用や宅地の地代低減²⁴⁾により事業の安定化を図っている。また、パシフィコ横浜や小樽マリナーはその事業目的により、神戸ハーバーランドMOSAICでは民間事業者の方針²⁵⁾により、いずれも、非水際線の街区と競合しない独自の事業内容である。

表12 水際線での街区開発¹⁾

	事業者	事業内容	宅地コスト負担
みなとみらい21 クイーン軸エリア	第三セクター	会議センター、ホテル 展示ホール	事業が成立 可能な範囲
神戸ハーバーランド 区画整理区域と港湾区域	既存地権者	フェリーターミナル、飲食 シネマコンプレックス	新たな負担なし
小樽マリナー整備と 小樽築港周辺地区再開発	第三セクター	マリナー	事業が成立 可能な範囲

c) 波及効果

a) およびb) で述べた水際線でのインフラ整備と街区開発の安定化と独自性により、非水際線の街区に開発ポテンシャルをもたらしものとして機能していると考えられる。

a) とb) が可能になった要因の一つとして、「港湾法では、計画、インフラ整備、施設管理、臨港地区の運用が、港湾法の枠内で港湾管理者の判断で行え、計画、インフラ整備、施設管理、臨港地区の運用の相互関係に齟齬が生じない」ことがあげられる。

表13に、ウォーターフロント再開発における街区開発の計画に関わる協議先を示したが、多岐にわたる。港湾再開発における水際線の開発(臨港地区内)では港湾管理者に一本化される。

表 1 3 ウォーターフロント再開発での協議

協議内容	協議先	基本となる法令
建物の用途、 形態	都市計画決定 権者	都市計画法
周辺道路との接続	道路管理者	道路法
周辺緑地との整合性	公園管理者	公園法
宅地の形状、 利用コスト	区画整理 事業者	区画整理法

3. 6 街区開発の推進手法についての考察

上記 3. 2 から 3. 5 の特性を街区開発の推進手法として考察する。

3. 3 公的主体による先行整備は有効性があるものと推定されるが、当該自治体がいつも大規模な公共建築物の整備が必要だとは限らない。3. 4 の大規模な商業・業務開発と街区の連続開発については、それが必要とされるニーズが不可欠である。社会的ニーズは時代とともに変わるが、港湾再開発地域の特性やその事業方式や関係する法令は大きく変わるものではない。変化の少ない地域の特性、事業方式ならびに関係する法令を、どのように時代ごとのニーズに生かしていくかが街区開発の推進手法を考えるときの基本となり、次のような手法が有効であろう。

(1) アクセスに優れた港湾空間の創出のための手法

港湾空間も含めウォーターフロント空間は、少なくとも一方は水面に面し、市街地との接続が限定されアクセスに乏しい。アクセスの飛躍的改善によりアクセスにすぐれた港湾空間を創出することが、再開発の基礎となると考えられる。港湾事業と街路事業を併用し、市街地に比較すると少ない「権利者と移転補償コスト」という港湾空間の特性を生かすことが有効であろう。

(2) 街区開発全体の促進のため、独自性のある「水際線での街区開発」を進める手法

水際線での街区開発を独自性のあるものとするため、建築と基盤整備の構想段階から、民間と公的主体が協議しながら、建築と基盤整備の機能とデザイン面での整合性、並びに街区開発の事業性と土地処分条件や用途容積緩和との調整が、図られることが望まれる。モザイクや小樽港マリナーでは、このようなプロセスで事業化されている。公共主体のみで計画を作るのではなく、民間の提案を出発点に、「計画から建設・管理まで一貫して取り扱える港湾法の枠組み」の中で計画・事業を完成させるのが、有効な手法と考えられる。

4 開発推進プロセスの特性

3 でのべたような街区開発の特性が形成された開発推進プロセスを分析し、開発推進に果たした役割を明らかにする。特徴的な二つのプロセス、即ち、事業計画を提案させ土地を処分するコンペ、(以下はコンペと表記)、と街区開発者と公的主体の間で行われた協議を分析する。

4. 1 コンペの果たした役割

みなとみらい 2 1 では、地権者間の話し合いにより^{2 6)}、神戸ハーバーランドでは施設立地検討委員会の報告書^{2 7)}において、コンペ実施が決められた。表 1 4 にコンペの概要^{1 9) 2 6)}を示す。

表 1 4 コンペの概要^{1 9) 2 6)}

	実施時期	実施主体	処分土地 面積	開発内容
みなとみらい 2 1 2 4 街区	1989年 ～ 1990年	横浜市・住宅都 市整備公団 (株)三菱地所	44千㎡	商業・業務 ホテル 文化施設
神戸ハーバーランド A 街区	1987年	神戸市・住宅都 市整備公団	14千㎡	商業・業務 情報センター
神戸ハーバーランド B 街区	同上	同上	11千㎡	商業・業務

2 4 街区コンペと B 街区コンペは、規模も大きく、表 1 5 に示すように、「公有地を取得するコ

ンペ当選者は、隣接する敷地の民間所有者と共同開発する」という同じ仕組みをもっている。

表 1 5 共同コンペの特性^{1 9) 2 6)}

	みなとみらい21・24街区	神戸ハーバーランド・B街区
共同コンペの背景	<ul style="list-style-type: none"> ・横浜市、住宅都市整備公団、(株)三菱地所の地権者3組織で、開発基本方針を共有して早期に開発を行う。 ・単一の計画の中で、建物内のクイーンモールを区画整理事業の費用により整備する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・神戸市・住宅都市整備公団と(株)三菱倉庫の間で、開発の時期、内容、規模に整合性を持たる。
コンペにおける隣接民間地権者の役割	<ul style="list-style-type: none"> ・コンペの主催者になり、開発内容を定める ・コンペには参加しない 	<ul style="list-style-type: none"> ・コンペの主催者にはならない ・コンペには参加する

表 1 5 に示したように、コンペ当選者が隣接する敷地の民間地権者と、開発の時期・計画を調整し整合性をもって、開発を促進しようとするものである。共同コンペでは、公有地を取得するコンペ当選者との共同開発により、隣接する敷地の民間地権者は、事業化で大きな役割をはたした。同時に、開発計画をリードする役割を担った。

2 4 街区では、三菱地所は、コンペ主催者の一員として、建物の用途や動線を定める事業計画提案要綱作成に加わり開発計画をリードした。

B 街区では、三菱倉庫は日本生命を代表とするグループに参加し開発の提案を行い、結果としてコンペで選定されたグループの構成員となって開発計画をリードした。

この二者は、コンペを通しての開発計画づくりとその後の共同開発に重要な役割を担った。

4. 2 協議の果たした役割

開発者と公的主体との協議にかかわるものの内、「すでに公的主体によって定められた基準に合致しているか否かについての協議は、定められた事前の手続き」によるが、開発内容やそれに関わる制度については、任意の事前協議となる。協議を、(1) 協議の背景、(2) 協議内容、(3) 協議結果の法定計画の反映に分けて分析する。

(1) 協議の背景

表 1 6 に示すように、みなとみらい21では横浜市から^{2 8)}、小樽港マリーナーでは港湾計画^{2 9)}に基づき小樽市から、小樽築地区港駅周辺地区再開発では計画書の提言^{3 0)}に基づき小樽市からの要請により、開発者は事業参画を決めた。

みなとみらい21と小樽築地区港駅周辺再開発では、事業の見通し^{3 1)}を公的主体が示した時点で、開発者は用地を購入し、街区開発についての協議が開始される。

神戸ハーバーランドでは、三菱倉庫は商業施設の開発の許可を、神戸市は三菱倉庫所有岸壁の前面に公共岸壁の建設を要請している。

このように、協議は、許認可でなく、開発パートナーとしての関係性に基づいている。

表 1 6 協議の背景^{2 8) 2 9) 3 0) 3 1)}

みなとみらい21 ランド マーク タワー	<p>1980年 基本構想が決定した段階で横浜市から事業参入の依頼。三菱地所は、横浜市と事前協議を開始</p> <p>1983年 基盤整備事業が開始、造船所跡地23haの大部分を購入。基盤整備事業だけでなく、自らの街区開発でもの開発を促進</p> <p>1986年 ランドマークの基本設計の検討にはいり、横浜市との協議開始</p>
神戸 ハーバー ランド MOSAIC	<p>三菱倉庫は、区画整理区域と港湾事業区域の総面積23.4haのうち9.6haを事業前より所有。ディベロッパーとして港湾事業区域内の商業施設の開発に強い意欲</p> <p>1984年 同社より神戸市港湾局に協議依頼 当港湾局は、三菱倉庫の所有岸壁の前面に公共岸壁の整備を申し入れ</p>
小樽港 マリーナ	<p>1985年 港湾計画で、貯木場を親水機能をもった観光型マリーナーとして再整備が決定 ヤマハの誘致が行われる。</p> <p>1988年 ヤマハのマリーナー事業開発計画が市に提示</p>
小樽築港駅 周辺地区 再開発	<p>1990年 小樽港再開発計画書で、全国的な視野にたった民間活力の導入が提言。 小樽市はマイカルグループを誘致。</p> <p>1991年 小樽港港湾計画で築港地区の土地利用の転換が位置づけ マイカルグループがJR北海道等と(株)小樽ベイシティ開発を設立。築港地区の18.3haを清算事業団から取得。小樽ベイシティ開発と小樽市で開発協議が開始。</p>

(2) 協議内容

表17に協議内容をしめすが、建物の用途、開発規模³²⁾、基盤整備手法³³⁾、及び用途容積の緩和にかかる制度など、開発にとって根幹的なものとなっている。民間の提案と公的主体が当該開発で実現したい事柄が協議され、公的主体は、ランドマークでは特定街区、MOSAICでは特定港湾再開発地区、及び、小樽築港駅周辺地区再開発では再開発地区計画により、用途や容積率の制度的解決にいたっている。

表17 協議内容^{32) 33) 34) 35) 36)}

みなと みらい21 ランド マーク タワー	地所の要望は、業務・商業・ホテルよりなる超高層ビルを1988年の前半で建設着手。市側が要望は、規模の大きい業務機能の集積と造船所で使われていた2号ドッグの保全活用。 1988年に開発構想案の発表となるが、2号ドッグの保存は部分的。 1989年最終案で、2号ドッグの全面保存と文化施設の整備、これに対して、特定街区制度により容積率を1030%とすることで、合意。
神戸 ハーバー ランド MOSAIC	1985年の協議では、隣接する区画整理区域との、公共用地を負担率の整合性が課題。区画整理区域と異なり用途のみの緩和で容積率の緩和はないので、緑地として敷地の20%にあたる0.9haを提供。
小樽港 マリーナー	1984年に、マリーナの施設整備について、小型棧橋は小樽市が整備し、係留施設その他はマリーナ運営主体が整備することで合意され、小樽市とヤマハなどで、運営主体が設立。
小樽 築港駅 周辺地区 再開発	1994年に、協議により事業の安定性を考え、当初の開発者による基盤整備の案から、区画整理事業を導入。 1995年に、区画整理計画に基づき、開発計画概要を(株)小樽ベイシティ開発が発表し、用途容積緩和が課題。小樽築港駅周辺地区の臨港地区は解除されず、再開発地区計画の適用によって用途容積の緩和となる。

(3) 協議結果の法定計画への反映

協議による合意内容は、港湾法³⁴⁾ならびに都

市計画法に関わる部分が法定計画に反映され、その後遅滞なく、開発着手となっている。

遅滞がない着工は、開発者側の開発への強い要望を示しており、着工の前提となる法定計画への反映のため、公的主体側が制度的解決策を見出すことは不可欠であったと考えられる。

4.3 開発推進プロセスについての考察

(1) 基本計画確定前からの少数の地権者と公的主体の共同による安定的な推進

街区開発着手までの経緯(4.1~4.2)で明らかのように、在来または土地を取得した少数の地権者と公的主体の間で、街区開発の内容・時期・規模・方法がコンペも含め協議された。表18に示すように、それらの協議による街区開発の全体の街区開発総延床面積に占める比率は、75~100%である。街区開発の事業上の見通しを、少数の主たる地権者と公的主体とで共有することができ、街区開発の安定推進に大きく寄与したと考えられる。港湾再開発では地権者が少ないので、より可能になったと考えられる。

表18 少数の地権者間による協議^{19) 25) 28) 33)}

	公的主体以外の主たる民間地権者の数	公的主体と主たる民間地権者の開発が総商業・業務床面積に占める比率
みなとみらい21	3 (一つは在来地権者)	88%
神戸ハーバーランド	2 (一つは在来地権者)	75%
小樽築港駅周辺地区再開発	1	100%

(2) 協議における民間提案の重要性

開発内容は、マーケットのニーズに対応しなければならぬが、その内容を定めるにあたり、民間開発主体の提案はきわめて重要である。みなとみらい21では、ランドマーク開発計画と24街

区コンペ提案要綱作成で(株)三菱地所は大きな役割を果たし、クイーン軸の開発が具体化された。また、神戸ハーバーランドでは、(株)三菱倉庫からの提案でモザイクとB街区の開発が具体化し、そして小樽築港駅周辺再開発では(株)小樽ベイシティ開発が開発基本構想を提出した。公的主体は、置かれた条件の中で可能の制度を見出し、このような民間からの提案を生かしていく取り組みが大切である。

5、結論

街区開発は、マーケットとそれに反応する民間開発者に大きく左右されるが、次の3つの推進方法が、マーケットの動向に関わらず有効と考えられる。

- 1、港湾再開発において、市街地に比べて相対的に少ない補償費、また港湾事業と街路事業を併用している特性を生かし、駅や近隣市街地へのアクセスを向上させる。
- 2、港湾再開発では、開発規模が大きくなり民間開発者のリスクも高くなる。リスクに加え、時代とともに変わる社会的ニーズに対応するためには、早期から主たる少数の民間開発者と公的主体との協議の枠組みをつくり、民間開発者の意図をくみ取って、開発を促進する。
- 3、臨港地区内の開発においては、港湾法により港湾管理者との協議により大部分の調整が進むので、市街地の再開発に比べ、より独自性のある開発提案を許容する可能性がある。公的主体がもつ基本計画と民間の提案を出発点に、開発内容を検討し独自性のある計画・事業を完成させる。

謝辞

各港湾再開発を推進された方々から、資料提供頂き、またヒアリングさせて頂きました。ここに、

深謝の意を表します。

引用・参考文献

- 1) 港湾空間高度化環境研究センター：日本のウォーターフロント, 2007
- 2) 横浜市：都心臨海部総合整備計画, pp. 58-64, 1981
- 3) ハーバーランド地区施設立地員会：同報告書, pp. 9-49, 1986
- 4) 港湾空間高度化センター：小樽港再開発計画報告書, pp. 40-41, 1989
- 5) 安西真子・横内憲久・桜井慎一：臨港地区の土地利用転換に伴う新たな都市計画制度の必要性, 第33回日本都市計画学会論文集, 1998
- 6) 山田郁子・大沢昌玄・岸井孝幸：臨港地区・商工区の設定状況に関する分析, 土木計画学, 研究発表会講演集 Vol. 131, pp. 66, 2005
- 7) 石田隆：国内のウォーターフロント開発地区における地区計画・景観条例に関する調査, 国総研資料第302号, pp. 1-20, 2006
- 8) 細川祐介・横内憲久・岡田智秀・大越正之：ウォーターフロントにおける土地地区画整理事業に関する研究, みなとみらい21中央地区を事例として, 土木計画学, 研究発表会講演集 Vol. 128, 2003
- 9) 細川祐介・横内憲久・岡田智秀・大越正之：ウォーターフロントにおける土地地区画整理事業に関する研究, 区画整理設計に着目して, 土木計画学, 研究発表会講演集 Vol. 130, 2000
- 10) 加瀬靖子・横内憲久・岡田智秀・大越正之・細川祐介：ウォーターフロントにおける土地地区画整理事業の特性に関する研究, 換地計画に着目して, 日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿), pp. 449-450, 2005
- 11) 金田孝之・大塚宏：みなとみらい21事業

- の目標と手段・制度，再開発研究 No. 8, pp. 45-49, 1991
- 1 2) 上田隆夫：民間大規模開発に関する考察，大阪ビジネスパークを例にして，都市計画学会，一般研究論文 187 巻，pp. 74-84, 1994
- 1 3) 山根勝利：大規模な再開発事業における事業推進方策と課題，JR 尼崎駅北地区再開発を踏まえて，再開発研究 No. 16, pp. 84-93, 1999
- 1 4) 岡田・横内・桜井ほか 3 名：東京港臨海部におけるパブリックアクセスに関する評価，日本沿岸域会議論文集，No.7, pp.11-21, 1995
- 1 5) 東京都：用途地域に関する指定方針及び指定基準，pp. 34-35, 2002
- 1 6) 経済産業省：商業環境の分析，pp. 10-15, 2002
- 1 7) 横浜市：都心臨海部総合整備基本計画，pp. 58-59, 1981
- 1 8) 横浜市都市計画局：みなとみらい 2 1 pp. 16-17, 1989
- 1 9) (財) 神戸都市問題研究所：神戸ハーバーランド，pp. 24-35, 1992
- 2 0) 国土地理院地図，2014
- 2 1) 横浜市：ヨコハマポートサイド地区，pp. 27, 2014
- 2 2) 豊洲 2・3 丁目地区まちづくり協議会：豊洲 2・3 丁目地区プロジェクトガイド，pp. 3, 2014
- 2 3) 神戸市：HAT 神戸立地施設，pp. 1-3, 2009
- 2 4) 横浜市文化観光局：本市の「MICE 機能強化」等への取り組み及び検討状況，pp. 1, 2013. 6
- 2 5) (株)三菱倉庫神戸支店ハーバーランド開発課：ダイヤニッセイビル／立体駐車場／モザイク，新都市開発，pp. 27-32, 1992. 5
- 2 6) 横浜市都市計画局：横浜みなとみらい 2 1 インフォメーション Vol. 24, pp. 2-3, 1990
- 2 7) ハーバーランド地区施設立地員会：ハーバーランド地区施設立地員会報告書，pp. 48, 1986
- 2 8) 日本経済新聞：1980. 7. 19
- 2 9) 小樽港港湾管理者：小樽港港湾計画書，pp. 2-3, 1989
- 3 0) 港湾空間高度化センター：小樽港再開発計画調査報告書，pp. 41, 1989
- 3 1) 小樽港港湾管理者：小樽港港湾計画書，pp. 2-4, 1991
- 3 2) 三菱地所株式会社：みなとみらい 2 1・2 5 街区開発構想案，1988
- 3 3) 坂本眞一：北海道における駅周辺整備と街づくり，運輸政策研究所 Vol. 32, pp. 27, 2002
- 3 4) 神戸港港湾管理者：神戸港港湾計画書，pp. 11-18, 1985
- 3 5) 金田孝之：都市計画のコツ，pp. 235-243, (株)行政，1998
- 3 6) 横浜市都市計画局：横浜みなとみらい 2 1 インフォメーション Vol. 83, pp. 7-20, 2012

筆者紹介

金田 孝之 (正会員)

みなと総合研究財団(東京都港区虎ノ門3丁目1番10号)、1970年京都大学大学院工学研究科修士課程(土木工学専攻)終了、理事長、1993年横浜市都市計画局みなとみらい21担当部長、2004年横浜市副市長、2012年からみなと総合研究財団理事長。

E-mail:kaneda@wave.or.jp

近藤健雄 (正会員)

日本大学理工学部海洋建築工学科(船橋市習志野台 7-24)、特任教授、工学博士

教授、工学博士

桜井慎一（正会員）

日本大学理工学部海洋建築工学科（船橋市習志野台 7-24）、

A case study on promoting redevelopment of old piers and yards in Japanese ports

ABSTRACT: Redevelopment of old piers and yards is one of the most important issues of large port cities, because redevelopment there has been expected to play an important role in stimulating and reinforcing the economic activities of the neighboring Central Business District (C.B.D). It is not easy to reconstruct old isolated area into new commerce and business zone, due to the limited access to neighboring C.B.D , the large scale of area lot and cost for infrastructures .

Based on the analysis of the three typical redevelopments of old piers and yards in Japan , it is concluded that ;1.The public sector had better to construct pedestrian networks, arterial roads and ramps to improve the access to the existing C.B.Ds and the stations;2 .The public sector had better to find out a key developer at the initial stage of making the master plan to execute redevelopment in cooperation with private developers ;3 .The planning and the implementation should be accordance with master plan by public sector and development conception by private sector to elaborate characteristic development along waterfront.

KEYWORDS: redevelopment of old piers and yards, improvement of access, cooperation with key developer, characteristic development along waterfront