

みなとまちづくりにおける臨港地区のあり方に関する研究

—東京港・横浜港におけるレベル通達の運用—

Study on the Ideal of the Waterfront Area from Port and City Planning

—Operation of Level notification at Port of Tokyo and Port of Yokohama—

○布川拓実¹, 横内憲久², 岡田智秀², 押田佳子², 加藤有紗¹

*Takumi Nunokawa¹, Norihisa Yokouchi², Tomohide Okada², Keiko Oshida², Arisa Kato¹

Abstract: This study aims to lead the ideal of the waterfront area from port and city planning from investigation of the operative actual situation of the level notification and harborside district at port of Tokyo and port of Yokohama.

1. 研究背景および目的—10年ほど前に1,060港以上存在していたわが国の港湾は、統廃合などで現在約930港に減少している。この要因を端的に言えば、主要港湾以外の取扱貨物量の減少や物流機能の集約化などである。一方、港湾機能を円滑に促進させる土地利用である臨港地区は、全国で約390地区(317都市)、約58,500ha^[1]を占めているが、ここでも物流施設の集約・縮小により、遊休地等が散見されるようになり、このことも港湾減少化の遠因となっている。

現在、この遊休地の多くは、都市的施設の要請が高く、これまでの港湾空間と直背後の都市空間の隔絶を融合化させる、みなとまちづくりの種地として注目を浴びている^[2]。しかし、臨港地区では、分区条例により各分区に適合した土地や施設の利用しかできないため、昭和60年代に分区を指定しないことで、都市的施設の立地が可能になる、いわゆる無分区^{*1}が現れ始めた。

その後、1992(平成4)年5月に開催された臨海開発推進連絡協議会において、社会経済の変化に伴い、港湾管理において必要とされる新たな施設や都市機能が複合する施設等の立地、港湾機能の沖合展開といった様々なニーズの対応が臨港地区内で求められた^[3]。そのため、同年6月に「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」の通達、いわゆるレベル通達が旧運輸省・建設省の合同で発出された^{[3][4]}。また2000(平成12)年には、地方分権一括法の施行および「都市計画運用指針」に伴い、上記の「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」と1997(平成9)年に発出された「臨港地区及び分区条例の運用について」の通達を廃止し、改めてレベル通達を提示した^[5](Table1)。以来、レベル通達は、現在の港湾計画や分区を定める際の指針となっているが、この運用実態は不明な部分も多い。

そこで、本研究では、15年前の2000(平成12)年に発出されたレベル通達および分区の現状を捉えることで、みなとまちづくりにおけるレベル通達の運用実態の把握及び今後の臨港地区のあり方を導くことを目的とする。なお、本稿では東京港と横浜港を対象として、これらの現状を報告する。

2. 研究方法—本稿は東京港および横浜港を対象とし、文献調査、ヒアリング調査および現地調査により臨港地区の実態、レベル通達の考え方等を捉えることとする(Table2)。

3. レベル通達と分区の概要

3-1. レベル通達の概要—レベル通達とは、Table3で示すように、レベル0からレベルⅢの4段階でのレベル分けを行い、各レベルに応じた土地利用を規定することで、臨港地区の都市的土地利用のあり方を提示している^[5]。また、レベル通達の発出により、港湾行政と都市行政の融合を図ることを目的とし、それまで暫定的に利用されていた無分区を積極的に活用することが求められた^[5]。

3-2. 分区の概要—臨港地区では、港湾の管理運営を円滑に進めるために、港湾の具体的な機能を、9つの分区という地区に分けている^[6](Table4)。そして、港湾管理者が9つの分区から、その地域の土地利用の目的に合わせて条例で分区を指定する。また、分区を指定することによって、建築基準法の用途地域による規制にかわり、港湾法の規定に基づき定められた分区条例により構築物等が規制される^[7]。

4. 結果および考察

4-1. 東京港でのレベル通達と分区の関係—東京港におけるレベル通達は、分区を定める際の指針として運用されており、現在の分区等に反映されている。具体の運用として、臨港地区ではない又は指定を解除された地区(一般に都市利用されている地区)をレベル0、臨港地区であるものの分区を指定せず無分区とする地区をレベルⅠとしている。また、

Table1 Overview of background of the level notification (レベル通達の発出の背景)

1992 H4	「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」 ^[3] ・1992(平成4)年6月に発出 ・状況変化に対応できる臨港地区の指定、変更に関する指針と港湾制度と都市計画制度を重層的に利用する方針であるレベル通達を示す
1997 H9	「臨港地区及び分区条例の運用について」 ^[4] ・1997(平成9)年に発出 ・各レベルにおける具体的な取り扱い内容を提示 ・分区条例の策定についての参考を提示
2000 H12	「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」 ^[3] ・「臨港地区及び分区条例の運用について」を廃止 ・地方分権一括法および都市計画運用指針に伴い、文言上の整理を行い、新たなレベル通達を提示

Table2 Outline of the survey (調査の概要)

調査方法	文獻調査 ^{[3][4]}	現地調査	ヒアリング調査
調査期間	2015年8月1日～9月30日	2015年9月18日	東京港:2015年8月20日 横浜港:2015年8月31日
調査対象	臨港地区・レベル通達・分区	横浜市南港地区 東京都港区木場地区	東京港:東京都港湾局港湾経営部 横浜港:横浜市港湾局企画調整部
調査内容	レベル通達・分区の概要	現地の写真撮影	レベル通達および分区との関係 および実施状況

1: 日大理工・学部・まち 2: 日大理工・教員・まち

レベルⅡは分区を指定するが、都市的施設も含むため、地区計画を重層的にかけることによって、港湾行政に支障のないように構築物等を規制する地区である。そして、レベルⅢは、分区を指定し構築物等を分区条例のみで規制する地区である。しかし現在、東京港のレベルⅢに該当する地区には、臨港道路^{※2}だけでなく、都市計画道路^{※3}も存在していることから、港湾的要素だけでなく都市的要素を含んでいるといえる。

このことから、東京港において、レベル 0 は臨港地区外、レベルⅠは無分区とされているため、両者の位置づけは明確である。しかし、レベルⅡとレベルⅢにおいては、どちらも分区を指定し、一部に都市的施設が存在するという類似点があることから、両者の境界は曖昧であるとしている。

4-2. 横浜港でのレベル通達と分区の関係—横浜港では東京港と同様に、レベル 0 を臨港地区外、レベルⅠを無分区としている。一方、レベルⅡとレベルⅢにおいては、東京港と同様に境界が曖昧であるということから、とくにレベルⅡを使用せず、レベルⅢを最も港湾的区分に位置づけ、分区条例により構築物を規制する地区としている。よって、レベル 0、レベルⅠ、レベルⅢの3段階での運用を行っている。

このように通常 4 段階であるレベル分けを 3 段階にすることで、各レベルがしっかりと役割を持つことから、レベルの位置づけが明確になっているといえよう。

4-3. 無分区の運用について—どちらの港湾においても、分区を指定せず無分区とする際には、地区計画や用途地域によって構築物等の規制を行っている。とくに地区計画をかけることによって、無分区内の港湾行政に支障をきたす住宅等の構築物を規制している。東京港内で無分区に指定されている新木場地区には「新木場・辰巳三丁目地区地区計画」が定められており、住宅等が規制されるとともに、イベント施設等の都市的施設が存在している (Figure1)。また、横浜港では、みなとみらい 21 地区に無分区が存在し、パシフィコ横浜やアミューズメント施設が立地している (Figure2)。これらの地区は港湾の管理運営を目的とする臨港地区に指定されているにも関わらず、都市的施設が存在していることから、無分区の利用が顕著な地区であるといえよう。

また、地区計画は地権者の合意によって策定されるため、臨港地区内のように地権者が少ない無分区では、地区計画の内容が恣意的になる可能性がないともいえぬため、地区

Table3 Overview of the level notification⁹⁾(レベル通達の概要)

区分	港湾行政上の規制	都市行政上の規制	概要
レベル 0	なし	なし	臨港地区以外の一一般に土地利用規制を行う区域
レベルⅠ	臨港地区による届出・勧告書 (分区を定めない)	用途地域及び特別用途地域による建築規制及び必要に応じ地区計画又は再開発地区計画による建築規制	港湾を一体的に管理運営する必要性から臨港地区に含める必要があるが、分区を定めず、必要に応じて用途地域や地区計画等により建築規制を行う区域
レベルⅡ	臨港地区による届出・勧告書及び分区条例による用途規制	必要に応じ地区計画等による建築規制	分区条例により港湾の管理運営に必要な用途規制を行い、必要に応じて地区計画等によって建築規制を併せて行う区域
レベルⅢ	なし	なし	分区条例による用途規制を行う区域

計画の内容に偏りがないように注意を払うべきである。

5. 補注・参考文献

【補注】

- ※1 東京港・横浜港とも「分区指定なし」と表記しているが、本研究では便宜上、一般に使われる「無分区」と表記している。
- ※2 臨港地区内で円滑な港湾機能を発揮するために整備された道路であり、岸壁背後の荷さばき地と幹線道路を結ぶ道¹⁰⁾。
- ※3 安心で安全な市民生活と機能的な都市活動を確保するため、都市交通における最も基幹的な都市施設として都市計画法に基づいて都市計画決定された道路¹¹⁾。

【参考文献】

- [1] 国土交通省港湾局総務課 HP [2] 松本真奈美, まちづくりにおける臨港地区の今後の位置づけに関する研究—主要5港の運用実態を中心として, 日本大学大学院理工学研究科不動産科学専攻修士論文梗概集第15号, pp. 27-32, 2008 [3] 柘植則孝, 港の管理運営講座—臨港地区(2)—, 港湾, 3月号, p.69, 日本港湾協会, 1994.2 [4] 磯野良樹, 最新の臨港地区関連の施策について, 港湾, 3月号, pp. 11-12, 日本港湾協会, 1998.3 [5] 建設省・運輸省, 都市計画区域内における臨港地区に関する運用指針について (通知), 2000.12.28 [6] 東京都港湾局 HP [7] 呉港 HP [8] 名古屋市 HP

Table4 Nine types of sub-district and no sub-district⁹⁾(9つ分区および無分区の機能・目的)

分区名	機能・目的
商港区	旅客又は一般の貨物を取り扱わせることを目的とする区域
特殊物資港区	石炭、鉱石その他大量積を通過しする物資を取り扱わせることを目的とする区域
工業港区	工場その他工業用施設を設置させることを目的とする区域
鉄道連絡港区	鉄道と鉄道連絡船との連絡を行わせることを目的とする区域
漁港区	水産物を取り扱わせ、又は漁船の出漁の準備を行わせることを目的とする区域
パンカー港区	船舶用燃料の貯蔵及び供給を行わせることを目的とする区域
保安港区	爆発物その他の危険物を取り扱わせることを目的とする区域
マリーナ港区	スポーツ又はレクリエーションの用に供するヨット、モーターボートその他の船舶の利便に供することを目的とする区域
修景厚生港区	その景観を整備するとともに、港湾関係者の厚生を促進を図ることを目的とする区域
分区指定なし(無分区)	港湾法に基づき記載されていない、分区を指定せず用途地域や地区計画等で土地利用を規制する区域

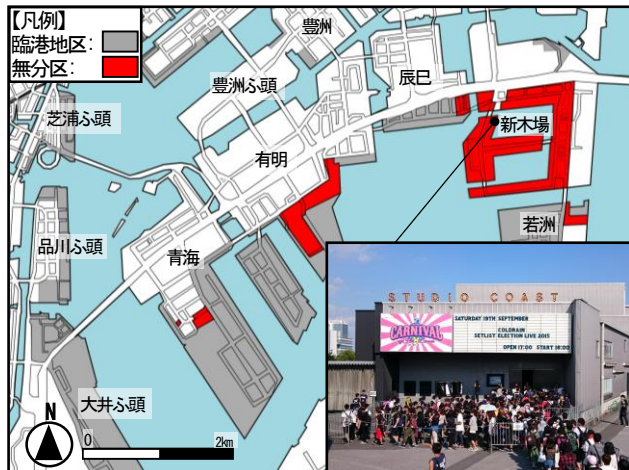


Figure1 A map of Port of Tokyo and photo of Shinkiba area (東京港の地区と新木場地区の写真)

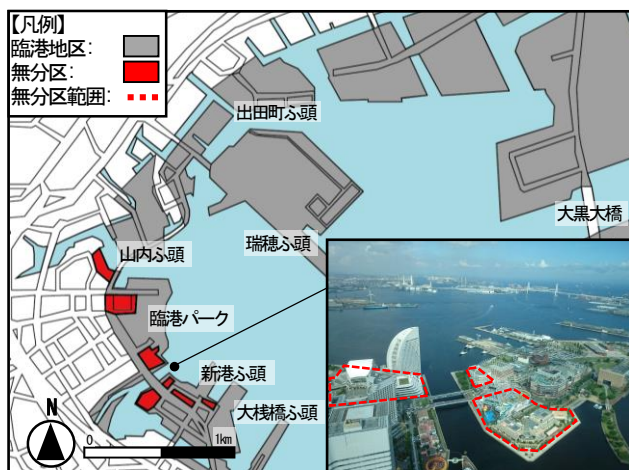


Figure2 A map of Port of Yokohama and photo of Shinko area (横浜港の地区と新港地区の写真)