

財団法人大阪湾ベイエリア開発推進機構 平成19年度自主調査

ウォーターフロント開発調査（概要）

1. 調査目的及び方針

ウォーターフロント開発は1980年代以降、全国的に多くの計画や事業が実施されてきたが、バブル経済崩壊後、頓挫したプロジェクトや異なった方向に動き出したプロジェクトも多い。本調査はこれまでのウォーターフロント開発の経緯や現状を把握することにより、今後の大阪湾ベイエリアのあり方を検討する上での基礎資料とすることを目的とする。

そこで4大都市圏を中心としたこれまでのウォーターフロント開発について、その背景や目的、整備コンセプト、整備計画、ファイナンスなどについて整理をおこない、地元自治体、運営主体へのヒアリング等も踏まえながら、これらのプロジェクトについて総括検証し、今後大阪湾ベイエリアのあるべき方向性についての検討資料とする。

2. ウォーターフロント開発の経緯と類型化

2-1 先進工業国におけるウォーターフロント開発の経緯と類型化

1960年代後半からヨーロッパで端を発した先進工業国の都市型ウォーターフロント開発は大きく以下の4類型に区分できる。多くのウォーターフロント開発は当初は単体施設整備で始っても最終的には地域単位の長期的な整備であり、第1類型から第3類型までの開発要素を重層的に有する複数の類型が積層したものとなる。ただし第4類型は第1から第3の要素を有するが地域整備として持続可能な展開を意図する計画・事業手法である。（表2-1参照）

① 第1類型：インナーハーバー・インナーシティの再生を試行的に実践、1960年代～

インナーハーバーの資源（歴史・文化・自然資源）を活用し、ウォーターフロントの環境を改善することに重点が置かれた。荒廃した港湾地域、インナーシティ再生のため「市民開放」の原則（Open to Public）が確立し、具体的には水辺の公園整備、水面を活かした整備などが実施された。多くの第1類型のウォーターフロント開発は、その後出現した他の類型の整備への前段階として、またそのための環境インフラ整備として位置づけられる。

② 第2類型：「海辺の賑わい」フェスティバル・マーケットプレイス、1970年代～

ウォーターフロント開発が新たな都市政策、産業政策の重要な領域と認識され、ウォーターフロントの自然（水や緑）、歴史、文化などの資源を活かし、そのポテンシャルを不動産開発の中で活かした商業開発がフェスティバル・マーケットプレイス開発である。「海辺の賑わい」というコンセプトを「市民開放」の原則の上に確立し、ウォーターフロントに賑わいをもたらす新しい商業開発モデルを定着させた。同類型によってウォーターフロント開発の中で公民協力が事業成功の大きな要素として認識されることとなった。

③ 第3類型：複合型ウォーターフロント開発（Mixed-Use Development、1980年代～）

ウォーターフロントの魅力を最大限の開発利益につなげようとする傾向が強くなり、不動産投資環境が向上し、不動産価格が高騰する中で高密度な開発とならざるを得なかった点が第3類型の特徴の一つである。第二の特徴は土地利用のより戦略的で複雑な組み合わせ、複合化である。都心型複合開発は業務・商業を中心とする複合開発が多く、インナーシティ型複合開発は大規模開発であるため個々の敷地単位ではなく全体のゾーニングの中で複合化を実現する手法がとられる。都心型複合開発が計画段階では公共が関与しても実施段階では民間企業による事業の比重が高いことが多いのに比べ、インナーシティ型複合開発は計画段階だけでなく事業実施段階でも公共事業の比重が高いことに特徴がある。

④ 第4類型：持続可能なウォーターフロント開発（1990年代～）

第3類型（都心型）の高密度なホテル、業務ビル、住宅などのコンプレックスは、ウォーターフロントへ市民がアクセスする際の物的にも景観上も「壁」となり、また、水際線沿いの空間がホテルなどの特

定用途に占用され、ウォーターフロント開発の最も基本的な概念である「市民開放」(Open to Public)の原則から大きく逸脱した開発事例が数多く出現した。複合開発(特に都心型)の弊害に対する批判が市民からあがり、ウォーターフロント開発の見直しが始まり、その結果、出現するのが第4類型のウォーターフロント開発である。第4類型の大きな特徴は第一に拠点開発からネットワーク重視の開発への移行、第二にゾーニング(ウォーターフロント・ゾーニング)とリンケージ手法にある。第4類型のウォーターフロント開発が目指すのは個々の拠点開発を結び、点から線、面とするネットワーク化である。その計画・推進主体として広域連携による主体が設立されることもあり、遊歩道整備などの個別プロジェクトは自治体や民間(企業、NPOなど)、交通インフラ主体(高速道路管理者、空港管理者など)が担い、計画・推進主体は遊歩道ネットワーク計画立案、事業推進のための市民との連携、技術支援の他、民間開発事業者等の個々の開発プロジェクトのコントロール、ウォーターフロントの市民利用のための誘導を行う。また第4類型のウォーターフロント開発のもう一つの大きな特徴はウォーターフロント・ゾーニングであり、都市全体にウォーターフロントの利用(市民利用、産業利用、インフラ利用)を総合的に位置づけ、個別の開発プロジェクトにウォーターフロント利用という視点からの方向性を付与し、土地利用や水面利用の誘導をしようというものである。

表 2-1 先進工業国におけるウォーターフロント開発の類型

	主な時期	都市再生との関連 (キーワード)	整備手法	計画・実施主体	代表的事例
第1類型	1960年代 ～ 1970年代 前半	インナーハーバー(インナーシティ)の再生 キーワード: 歴史保存、都市内自然、親水空間	インフラ整備(公園緑地、水路、船溜り)を先行 歴史文化保存を先行	公共	セント・キャサリンドックス(ロンドン)、ウォーターフロント・パーク(ボストン)
第2類型	1970年代 ～ 1980年代 前半	文化商業開発(社会政策から経済政策まで拡大) キーワード: フェスティバル・マーケットプレイス、水辺の賑わい、水族館	公設民営方式 長期リース方式(民間ディベロパー) 移転開発権を担保にした保存財源	民間(公民協力) 民間(非営利)	ファニユルホール・マーケットプレイス(ボストン)、バルティモア・インナーハーバー(バルティモア)、サウスストリート・シーポート(ニューヨーク)
第3類型	1980年代 ～ 1990年代	複合開発(都心部拠点開発と大規模低未利用地再開発) キーワード: 業務・商業・ホテルコンプレックス、ブラウンフィールド、大規模再開発	都心部拠点開発: 長期リース方式、不動産証券化 大規模低未利用地: 公共主導のインフラ整備+民間事業、MP・ガイドラインによる誘導	民間 公共(インフラ)	バッテリーパーク・シティ(ニューヨーク)、ローズ・ワーフ(ボストン)、ロンドン・ドックランズ(ロンドン)、フォルスクリーク(バンクーバー)
第4類型	1990年代 ～	サステイナブル開発(ネットワーク化とゾーニング) キーワード: ウォーターフロント・トレール、広域連携、公民協力、ウォーターフロント・ゾーニング、水面に依拠する利用、水上交通	ネットワーク: 広域計画・事業、組織間ネットワーク ゾーニング: ウォーターフロント・ゾーニング、オーバーレイ・ゾーニング、 ・雇用機会、パブリックアクセス整備基金、	広域計画組織=公共 ゾーニング=公共 企業・非営利組織	ペイトレール(サンフランシスコ湾)、ウォーターフロント・トレール(オンタリオ湖)、ハーバーパーク計画(ボストン)

2-2 日本のウォーターフロント開発の背景

日本のウォーターフロント開発の背景として以下の3項があげられる。

① 人口の大都市圏集中による土地需要と大規模埋立造成による土地創出

日本におけるウォーターフロント開発の特徴は大規模埋立造成による土地創出が契機となった点にある。日本では埋立造成による国土の拡大は近世から始まり、多くの新田開発が埋立造成により実施された。明治大正期には農業から製造業に埋立造成後の土地利用は変わり、臨海部に工業地帯が形成された。1960年代、大都市圏ウォーターフロントでは石油化学、製鉄など資源依拠型の製造業用地やコンテナ物流港として臨海部は埋め立てられる一方、大都市圏に集中する人口に対応するための住宅用地としての埋立造成が始まった。

② インナーシティ／インナーハーバー問題

日本では産業と雇用の大都市圏中心都市への集中は進み、産業構造の変化による土地の遊休化にもかかわらず土地利用転換によってインナーシティが顕在化することは大都市圏では少なく、インナーシティ／インナーハーバー問題の顕在化は遅れた。日本の大都市圏で早くからインナーシティ／インナーハーバー問題が顕在化したのは神戸市兵庫長田地区や北九州市門司港地区などに限定される。しかし函館、小樽、釧路などの地方都市・港湾では問題は早期から顕在化し、インナーシティ／インナーハーバー再生がウォーターフロント再生の大きな動機となった。

③ 時代的なずれ

日本のウォーターフロント開発は米国等の先進工業国と時代的にずれを生じながら課題を共有してきた。インナーハーバー／インナーシティの再生（第1類型）とフェスティバル・マーケットプレース型開発（第2類型）は日本では同時期に展開され、米国と15～20年のずれがある。これはインナーシティの顕在化が遅れたこと、都市と港湾の関係が米国等とは異なる枠組みであった点に起因する。米国等と日本が異なるのは土地利用転換の制度的な障壁が高い点とウォーターフロント開発の行政システムが一本化されていない点である。また、日本の大規模埋立造成による複合開発は土地創出が住宅等の都市的利用を目的に行われた点に特徴がある。

2-3 日本のウォーターフロント開発の類型化

上記に述べられた背景の相違から日本のウォーターフロント開発は他の先進工業国と異なった推移をたどることとなり、以下のとおり分類することができる。

- ① 類型Ⅰ（新都市建設型複合開発）：1970年代の神戸市ポートアイランド開発から始まり、1980年代以降、大規模埋立造成による新都市建設型複合面開発が多く実施された。大都市圏に多く、公有水面埋立法に基づき開発主体は自治体であることが一般的（民活事業による例外措置はある）であり、計画から実施完了までに長期間（15～20年）を要する。
- ② 類型Ⅱ（土地利用転換型複合開発）：都心部ウォーターフロントの大規模低未利用地を土地利用転換（倉庫、物流、製造業等からの転換）した複合開発であり1980年代後半から1990年代に竣工したものが多し。業務機能を中心としながら文化機能、ホテルなどの宿泊機能、居住機能などを含む複合開発である。既存の大規模低未利用地と埋立造成によって新規に創出された土地を併せて整備した沖合い拡張型複合面開発（みなとみらい21など）もこの類型にいれることができる。
- ③ 類型Ⅲ（歴史保存型開発）：インナーハーバーや運河など港湾機能上遊休化したインフラを都市環境インフラとして位置づけ、歴史・文化的遺産や都市内自然（水域）の魅力を活かして市民や来訪者が回遊する空間づくりをすることによって、インナーシティ／インナーハーバーの再生を実現しようというものである。米国における第1類型、第2類型に対応する。小樽運河、函館などのウォーターフロント再生が1980年代から民間事業者の自発的な開発と環境インフラ保全再生の市民運動によって展開されたが、門司港レトロ地区整備（北九州市、1994年）などの基本計画に基づく整備の事例も出現した。

④ 類型Ⅳ（リゾート型開発）

業務、商業、居住などの都市の機能的側面だけでなく、ウォーターフロントの魅力を生かした非日常的な空間や体験、スポーツやレクリエーションの場としてのウォーターフロント開発であり、ウォーターフロントの利点である水面や水を活用する海洋性リゾートであるマリーナ・ビーチや水族館を核とした都市型ウォーターフロント・リゾートなどがある。

また大規模低未利用地のテーマパークへの再生やテーマ性を前面に出したフェスティバル・マーケットプレイス型の商業施設などもある。リゾート型開発は大規模開発の一部を暫定利用に供する場合や本格的な事業への「助走期間」として展開される場合もある。

3. ウォーターフロント開発の事例

3-1 開発事例収集の方針

① 事例収集の対象

ウォーターフロント開発事例収集の対象は以下のものとする。

- 時期：1970年代から現在までに実現した都市型ウォーターフロント開発。ミチゲーションなどは含めない。大都市圏域の開発事例を中心とするが他にない都市開発の計画、事業面の際立った特徴を有するものは地方都市であっても含める。
- 開発の種類：ウォーターフロントに立地する複合的な土地利用を有する開発。住宅、製造業、業務など単一の用途に特化したものは含めない。
- 規模：施設単位のものから地区地域単位のものまで含める。
- 主体：計画、事業に公的な主体が係っているもの。事業は民間事業であっても、都市計画や港湾計画の中で明確な位置づけのあるものは含める。

② 収集データ項目

- プロジェクトの立地上の特徴、交通条件など：プロジェクトが実施された立地上の特徴について、特に既成市街地との関係、港湾機能との関連、周辺地区の土地利用との関連等について。また、当該プロジェクトの空港、鉄道駅（モノレール等の新交通システムも含む）、近くの主要都市からのアクセス、時間距離（乗り換え時間を含む）について。
- 後背都市の概要：プロジェクトが実施された都市の夜間人口及び昼間人口（市町村統計より）。プロジェクト実施地点から30キロ圏の人口（半径30キロ圏の市町村の人口合計）。プロジェクトが実施された都市の第一次、第二次、第三次産業の就業者の割合（市町村統計より）。
- 開発の背景と特徴：社会経済的背景、都市（港湾）整備やまちづくり上の要因、民間（市民、経済界等）の動きなど、当該プロジェクト実施の背景について。ウォーターフロント開発の施設整備上の特徴、計画・事業手法上の特徴、事業実施の効果、現在の課題等の中で特記すべきものについて。
- 計画・事業の経緯（プロセス）：プロジェクトの上位計画、関連計画の策定、計画決定など、また事業実施主体の設立・廃止、主要な施設の完成などについて時系列で整理
- 土地利用計画：プロジェクトの地区（施設）の主要な土地利用（床利用）について。

3-2 ウォーターフロント開発事例

上記の方針の下に以下の24事例についてデータ整理を行った。

表 3-1 ウォーターフロント開発事例の概要

プロジェクト名	所在	プロジェクトの概要	計画・事業の期間 (**)
1. 東京臨海副都心*	東京都港区・江東区	東京の都心部に近接した、国際会議場、見本市施設を核とした業務、商業、住宅等の大規模複合開発。	1980年～ 2016年以降
2. 豊洲1～3丁目地区再開発*	東京都江東区	都心に近接する造船所跡地の再開発。業務、商業、住宅の土地区画整理による複合開発。	1988年～2006年

3. みなとみらい2 1地区*	横浜市	造船所跡地と埋立造成による大規模再開発。国際会議場・見本市施設を核とする複合開発で業務、商業が中心であり、住宅は少ない。	1980年～2006年
4. 横浜ベイサイド マリーナ	横浜市	公共マリーナ、商業施設（第1期）、ホテル（第2期事業中）の複合型リゾート開発。	1987年～ 2008年（遅延）
5. 千葉幕張新都心	千葉市	国際会議場・見本市施設が核の業務、住宅、商業、物流（拡大地区—継続中）の複合開発。	1975年～継続中
6. 大阪南港咲洲コス モスクエア地区*	大阪市	見本市施設、業務ビルなど情報・通信機能や国際交易機能を核とした複合開発であるが近年、住宅機能を導入した。	1988年～継続中
7. 天保山地区*	大阪市	水族館、商業施設、ホテル等を中心とするフェスティバルマーケット型の複合開発。	1987年～1995年
8. エバーサル・スタジオ・ ジャパン	大阪市	工場跡地のテーマ・パークへの再開発。臨港地区内の土地区画整理事業。	1995年～2007年
9. 大阪ビジネスパ ーク	大阪市	旧砲兵工場跡地の業務、商業を中心とした再開発。住機能はない。	1976年～1990年
10. ポートアイラン ド*	神戸市	人工島開発による港湾機能、業務・商業機能、住機能、空港の複合開発。	1968年～2006年
11. 六甲アイランド	神戸市	人工島開発による港湾機能、業務・商業機能、住機能、教育・文化・レク機能の複合開発。	1972年～ 南地区継続中
12. 神戸ハーバーラ ンド*	神戸市	旧国鉄貨物駅の再開発による業務・商業機能、住機能、教育・福祉機能、港湾（旅客）機能の複合開発。	1984年～1995年 (「ザイクガーデン」開園)
13. 和歌山マリーナ シティ*	和歌山市	マリーナ、テーマパークを核とした住機能、商業機能（観光魚市場）の複合リゾート開発。	1988年～2004年
14. 名古屋ガールズ 頭東地区*	名古屋市	内港化した埠頭の市民利用への転換。イタリア村（商業施設）と緑地管理のPFI事業。	1988年～2003年～ 2005年
15. シーサイドもも ち	福岡市	ドーム球場、商業施設、人工海浜等による業務・商業機能、住機能、レク機能の複合開発。	1978年～2000年
16. 博多ベイサイド プレイス	福岡市	旅客機能（離島航路）に付属する商業開発。3セクを清算し、現在、経営再建中。	1987年～1991年
17. 門司港レトロ*	北九州市	船溜り、歴史的建造物等を保存再生し、旧港地区を再生。商業機能、文化レク機能。	1988年～ 第2期継続中
18. 長崎ハウステン ボス	佐世保市	失敗した工業団地整備を環境に配慮したテーマパーク、ホテル、住機能を導入し整備。2003年に経営破綻し2004年に再建。	1987年～1998年
19. マリントラス鹿 児島*	鹿児島市	内港再開発の中で緑地に隣接する業務・商業機能予定地（計画）が現時点では事業化困難なため商業施設として暫定利用。	1991年～2005年
20. 小樽築港駅周辺 地区*	小樽市	貨物ヤード再開発に業務・商業、住宅、ホテル等の機能を導入。臨港地区の土地区画整理事業。	1991年～2001年
21. 釧路フィッシャー マンズ ワーフ	釧路市	港湾（旅客）機能と商業機能の複合施設、屋内緑地、文化・コンベンション機能等の複合開発。	1986年～1997年
22. 函館港若松ふ頭 地区*	函館市	函館駅に隣接する旧青函連絡船と旧乗降施設の保存再生利用。3セク事業は破綻し現在は指定管理者によりクジツカ・ミュージアムと併せて経営。	1989年～1991年～
23. 函館港末広地区	函館市	内港の倉庫街の倉庫再生利用による商業機能、文化機能が展開。民間企業が主体の開発。	1986年～1994年
24. 青森ウォーター フロント	青森市	旧青函連絡船の保存展示と緑地整備。コンパクトシティ政策の中で青森駅とつながる都心部核を形成。	1988年～2002年

（*：詳細調査対象、**：開始は構想（計画）策定時又は着工時、終了は「まち開き」、土地区画整理事業の清算完了、又

は直近の主要施設竣工時。計画の完全な事業化は完了していない場合であっても将来の事業化時期が不確定なものは直近の事業の完成で終了とした。)

3-3 詳細調査

調査対象となった24事例の中でも特に詳細調査が必要と考えられる13事例についてさらに精査を加えた。その際、以下の点に留意して整理した。

① 計画—事業プロセス

ウォーターフロント開発事業は基本的に港湾機能や製造機能から都市機能への転換が計画・事業の大きなテーマとなっており、それも地域のおかれた状況の違いからや構想計画段階から事業化までの間にコンセプトが変化することが多い。インナーシティ問題、新たな都市機能や産業インキュベーター機能の場などであったウォーターフロント開発の位置づけは、2000年前後から持続可能な都市づくり、防災面や都市環境(都市気候)面からのアプローチが強調されている。「計画—事業プロセス」ではコンセプトと事業化の関係、社会経済的な変化によるコンセプトと事業の転換などに留意する。

② 計画手法

大規模開発(新都市建設型複合開発、土地利用転換型複合開発)は上位計画で開発の基本的な性格付けや基本的な都市機能が示されるに留まる。地区単位の開発や施設開発の場合には詳細なコンセプトが上位計画で示されることもあるが、逆に個別計画が上位計画を規定する場合がある。

ウォーターフロントの計画手法上、ウォーターフロントの管轄(臨港地区の有無)問題があり、臨港地区への都市的機能の導入、同地区内での都市事業(土地区画整理)の導入など、都市と港湾の計画上の調整が大きな課題であった。一方、面開発とは異なる地区再生に効果的な柔軟な整備計画手法(エリア整備)はウォーターフロントの特性を活かした計画手法として注目される。

③ 事業手法

ウォーターフロント開発の基盤整備に関しては、埋立造成による場合は特別会計で鉄軌道、道路、緑地等のインフラ整備を公共が実施し、土地処分の中で開発利益還元方式による収支均衡を図るが、同じ面開発でも既存地権者が存在する場合には、土地区画整理事業を適用することが多い。土地条件によって基盤整備手法は決定されるが、基本的には公共がインフラ整備、民間企業はウワモノ整備という区分となる。1980年代には開発主体として3セクが果たした役割は大きい。長期にわたるプロジェクトを遂行する「機関車役」として役割を3セクが果たした事例も多く、プロジェクトの立ち上げ、参加企業と公共側の調整、デザイン・ガイドラインづくりや運営、対外的なプロモーションなどの役割を担った。しかしバブル経済の崩壊に伴って経営が破綻し清算された3セクも多い。経営破綻は水上交通拠点や歴史的船舶を活用した事例に多く見られ、3セク制度上やその他法規制上の制約に問題があった点が指摘される。

大規模開発や地域内に分散した整備では地区管理(エリア・マネジメント)が開発の成否を決める重要な要素となり、従来からの地区計画、建築協定などハード面の手法が1980年代には中心であったが、1990年代以降、「街づくり基本協定」や「まちづくりガイドライン」など「まちづくり協議会」が半公共空間整備のあり方や維持管理を定めるなどの民法上の協定方式が出現した。

詳細調査では、13事例について表3-2に示されるポイントを中心にまとめられた。

表3-2 詳細調査対象の調査のポイント(*:4-2参照)

プロジェクト名	類型	所在地	調査のポイント	開発手法 (*)
東京臨海副都心	新都市建設型複合開発	東京都港区・江東区	<ul style="list-style-type: none"> ・土地処分方式の転換 ・民間投資の誘導手法 ・インフラ整備と開発プロセス 	面開発

豊洲 1～3 丁目地区 再開発	土地利用転換型複 合開発	東京都江東 区	・地権者が参加する再開発 ・エリアマネジメント手法	面開発
みなとみらい 2 1 地区	土地利用転換型複 合開発	横浜市	・ゆるやかなガイドラインと公募型による民間活力の活 用 ・都市事業と港湾事業のマッチング	面開発
大阪南港地区コス モスクエア	新都市建設型複合 開発	大阪市	・民間投資と公共投資の関係 ・「住」機能の位置づけ	面開発
ポートアイランド	新都市建設型複合 開発	神戸市	・港湾機能と都市機能のマッチング ・「オールドタウン」の再開発	面開発
小樽築港駅周辺地 区	土地利用転換型複 合開発	小樽市	・最初の臨港地区内の区画整理事業 ・開発規模とマーケットの課題	面開発
門司港レトロ	歴史保存型開発	北九州市	・地域資源を生かした整備 ・非マスタープラン型整備	エリア 整 備
名古屋港イタリア 村	リゾート型開発	名古屋市	・埠頭の暫定利用を P F I で実施	施設整備
天保山地区	リゾート型開発	大阪市	・文化レク施設を核にした都市型リゾート開発	エリア 整 備
函館港若松ふ頭地 区	歴史保存型開発	函館市	・文化資源と商業の組合せのミスマッチ ・都市整備と港湾整備のミスマッチ	施設整備
和歌山マリーナシ ティ	リゾート型開発	和歌山市	・滞在型リゾート開発とテーマパークの組み合わせ	面開発
マリンテラス鹿児 島	土地利用転換型複 合開発	鹿児島市	・基本計画策定後、事業者が揃わず、暫定利用を活用	エリア 整 備
神戸ハーバーラン ド	土地利用転換型複 合開発	神戸市	・インナーシティ対策と都市拠点 ・港湾機能を生かした都市整備	面開発

4. ウォーターフロント開発事例の分析

4-1 類型別開発の特色と課題

事例調査より明らかとなったウォーターフロント開発の特色と課題を類型別に整理すると以下のとおりとなる。

① 新都市建設型開発

竣工時期の相違によって不動産マーケット状況は異なり、開発戦略に影響を与えた。事務所需要、住宅需要の増減、コンベンション機能導入のタイミングなどの基本的な条件を考慮に入れた長期的なマーケット戦略に基づく計画の視点が必要とされ、博覧会等のイベントや高質な都市環境の提供などの開発戦略がウォーターフロント開発に導入された。

2000 年以降、1980 年代に完成した新都市の高齢化問題、土地利用のミスマッチなどの「オールドタウン」問題が顕在化し、地域活力の減少や安全・安心面からも社会的な問題ともなりつつある。その対策として住宅では社会的ミックス（年齢階層や所得階層の混在化）、賃貸と分譲の混在化などの手法が必要となっている。また地区全体の土地利用の枠組みの再編（物流から教育・文化など）など港湾機能や製造機能の高度化、旧施設の機能転換を都市全体の中で検討することが必要である。

② 土地利用転換型複合開発

大規模製造業用地か交通インフラ用地からの転換が多く、面開発（土地区画整理事業）によるため地価変動が事業の成否に大きく影響を与える。地価の変動に大きな影響を受けない面開発の手法が必要となっている。このタイプの開発は権利調整や補助事業との調整など、行政と地権者の調整業務が多くな

るため当初からしっかりした事務局体制が必要とされる。また事業完成後もソフト面のまちづくりや、次ステップへの計画準備などのため引き続いて組織が維持され（新たに協議会として設立され）、持続可能なエリアマネジメント体制が重要課題となっている。

③ 歴史保存型開発

1970年代末から小樽運河は公民の協力で歴史的なウォーターフロント（運河と石張り倉庫群）を保存し、民間企業が運河沿いの歴史的倉庫群を活用しガラス工芸を始めるなど歴史保存地区の新しいビジネスモデルが生まれた。函館では末広地区の倉庫群を商業施設、ガラス美術館、イベントホールなどに再利用し成功した。函館では歴史保存型開発はこれらの民間事業の成功や市民運動に刺激されて始まった。公共サイドからは「重要伝統的建造物群保存地区」制度（1974年）や景観形成地区制度などが適用されている。

門司港レトロ整備では公共が積極的に歴史保存を核にしたウォーターフロントまちづくりを実施した。行政はインフラ整備、民間事業者は営利事業の他に「門司港開発準備会」（後の3セクター門司港開発株式会社の前身）を設立し公民協力を進めた。旧門司港地区ではポイントとなる対象に集中的に投資し、それらのネットワーク化を図るという手法（「エリア整備」）をとった点が注目される。

④ リゾート型開発

代表的なウォーターフロント・リゾート施設であるマリーナはスポーツ・レクリエーション機能と商業機能、宿泊施設が複合化していることが多いが需要面からマリーナ利用者が商業施設需要に貢献していることは稀であり、マリーナは船や水面など景観面、心理面で商業環境を演出するインフラと位置づけられる。大きな商圈を有する場合はアウトレットなどの物販、小さな商圈の場合には広域からの集客が可能な観光的色彩の強い商業施設が適当となる。

テーマパークを核とした開発は都市型と保養型のものに分かれる。多大な初期投資のため投資回収に長期間を要し、高いリピーター率が安定した大量集客の基本となり、大都市圏に近接するテーマパークに成功例が多い。

都市型リゾートには高い集客力を有する文化レク施設との複合開発やテーマ性のある商業施設がある。都市型リゾートでは高い安定した集客力を有する核施設（文化レク施設）が不可欠である。

4-2 開発形態

ウォーターフロント開発の開発形態は「面開発」「エリア整備」「施設整備」の3つに分類することができる。

表 4-1 開発類型—開発形態の関係図

	新都市建設型複合開発	土地利用転換型複合開発	歴史保存型開発	リゾート開発	備考
面開発	◎ 東京臨海副都心など	◎ 小樽築港駅周辺地区など		◎ 和歌山マリーナシティなど	自治体/組合/3セク
エリア整備			◎ 門司港レトロ地区など	◎ 天保山地区など	公民協力
施設整備			○ 函館港若松ふ頭地区など	○ 名古屋イタリヤ村など	民間企業/3セク

① 面開発

大規模埋立造成による新都市建設型複合開発や土地区画整理事業による土地利用転換型複合開発があり、概して新都市建設型は事業面積が大きく、土地利用転換型は比較的小規模である。面開発の場合、ウォーターフロント立地特性を生かすために水際線部分は緑地遊歩道など市民利用の土地利用に供せられることが多く、港湾整備事業等で実施されるが、再開発（土地利用転換型）の場合には関係者が受益者負担で実

施することがある。面整備の利点は基盤整備が土地造成と一体でできる点であり、逆に欠点は地域の歴史性や特徴を失いがちである点である。そのため整備の中にドックなどの産業遺産を残し、市民利用を図る事例もある。

② エリア整備

エリア整備とは門司港レトロ整備（北九州市）に代表される開発形態であり、「事業エリアを特定しない」「計画（構想）に適合し、実施可能な事業を対象プロジェクトとする」「定性的な計画目標はあるが定量的な計画目標値はない」「事業手法は対象プロジェクトに適した手法とする」「個々のプロジェクトは個別に進行するが、全体構想の中で互いにネットワーク化する」の5つの特徴を持つ。

③ 施設整備

通常は何らかの形で複合開発となることが多いが、当初計画では複合施設でスタートした事業が事業計画通りに進まず施設単独となる事例や、逆に事業そのものは施設単独であっても既存の諸施設と相乗効果を生み実質的に複合開発として機能する事例もある。

歴史的船舶の保存展示はリピーターが見込めないことや周辺整備とのミスマッチから事業的に難しいことが多い。倉庫を活用した施設の事例は面開発やエリア開発の中の一部として倉庫の保存活用されたものも多く飲食や物販用途のものが一般的であるが、最近ではアートギャラリーや制作空間としての活用など、都市文化創造の活動拠点として整備される社会実験的なプロジェクトがある。

4-3 計画・事業

① 計画上の課題

ウォーターフロント開発は大規模低未利用地問題やインナーシティ問題を都市構造変革の中で解決する手法の一つであり、その役割を果たした現在、「オールドタウン」という新しい問題が提起されている。本調査を通じて以下の点が明らかになった。

● 都市構造上の課題

- ・ コンパクトシティ都市政策の中でウォーターフロント、特にインナーハーバー、インナーシティにおいては、その受け皿としての役割がある。
- ・ 産業クラスター政策と都市政策の交差するウォーターフロント開発の方針が都心に隣接するウォーターフロントには必要となる。
- ・ 都市内自然としてのウォーターフロントは地球温暖化の中で都市で果たすべき役割があり、生態系に十分配慮した開発手法が求められている。

● 土地利用上の課題

- ・ 戦略的な土地供給を実現するためには長期的な土地供給と都市機能配置の戦略が重要となり、必然性のある土地利用を確保するために保留地確保のプログラムが必要である。
- ・ 多様な住機能導入を産業政策と連動する形で進める必要がある。
- ・ 臨海部に雇用を確保し産業機能を支援するための複合開発の仕組み、また住機能やリゾート機能による複合開発クラスターと産業配置、インフラ整備をネットワークとして整備するための戦略が必要である。
- ・ ウォーターフロントの特徴の一つは敷地規模が大きいことにあり、製造機能や物流機能の土地利用転換に際しては将来の再転換も可能な規模の確保と土地利用の内容を担保する必要がある。

● 制度上の課題

- ・ 港湾計画と都市計画に関して臨港地区問題がある。臨港地区において土地利用の都市的利用適合の大小によってレベル付け、港湾、都市両管理者による協議によって再開発に都市事業を導入できる一定のルールができ、計画的な桎梏は減少したが、ウォーターフロントへの住宅機能の導入や防災機能と市民利用の調整など制度上の課題は多い。

- ・ ウォーターフロント開発を効率的な公共投資で進めるには「エリア整備」型の整備計画一事業が有効である。計画区域内外の多様なプロジェクトをネットワーク化し、必要と認められる計画区域外の基盤整備も計画として取り込める仕組みが望まれる。

② 事業手法上の課題

● 土地処分と事業者選定

これまでの公的主体によるウォーターフロント開発では計画段階でコンセプトが決まるが事業者は未定であり、ハード面の整備が終わって初めて事業者（分譲先）選定となる。本調査で明らかとなったことの一つは、大規模ウォーターフロント開発では核となる企業（組織）が成功の成否を握っているという点である。東京臨海副都心事業ではフジサンケイ・グループの本社移転で弾みがついた。大量の来訪者を抱えるマスコミ産業を取り込むことで情報化と新産業をテーマとした開発が実体化したといえる。また神戸ポートアイランド2期は医療産業都市構想と理化学研究所発生・再生総合研究センターの誘致決定で大きく動き出した。シーサイドももちのホークスタウンにより同プロジェクトの単位公共投資あたりの来訪者の数はみなとみらい21、六甲アイランド、ポートアイランドと比較して非常に高い。地区の核となる企業（組織）誘致はコンセプトを実現するために最も重要な要素である。

これらの事例はコンセプトと進出企業の思惑が一致し成功したが、公募による事業者選定では進出企業次第となる。現在、自治体ではプロモーション・ビューローを組織化し組織をあげた企業誘致活動を推進しているが、これからの都市間競争の時代には、開発計画立案過程から進出企業の誘致と調整の仕組みと手法が必要と考えられる。

● マーケットに対応した開発手法

現在、多くの大規模開発の主体は特定のディベロッパーや企業連合ではなくSPC、リート等を活用した匿名性の高いものになってきている。今後、その傾向は強まることになると考えられているが、現行の事業手法はそれに対応したものとはなっていない。10年間の転売禁止と買戻し特約はあっても、SPCの場合、それを確認する術がない。また文化施設など開発の目玉となる施設も通常5年に一回あるファンドの利回りチェックに引っかかれば、恒久的なものとはならない。こうしたリスクに対しヘッジとなる事業手法が必要となる。

● 暫定利用と保留地

経済状況改善までの間、不動産を活用する手法として、また社会実験として地区の将来の展開方向を実験的に実施して今後の計画一事業に資する手法、あるいは保留地確保の手法として暫定利用は有効である。賑わいづくりに貢献する効果もあるが、暫定利用を積極的に開発プログラムに取り入れる仕組みは現在のところ存在せず、今後の大きな課題である。

③ エリア・マネジメント

開発事業が終了した後の地区管理（エリア・マネジメント）はウォーターフロント開発の今後の大きな課題であることが明らかとなった。地区の環境を維持増進する手法として従来から建築協定、緑化協定などの協定、地区計画が活用されている。また開発事業の中で協議会や事業推進組織（3セク、民間企業連合体など）が設立され、事業完了後は地区管理組織になる場合もある。近年の特徴としては省エネルギーや環境、文化などの課題にも積極的に取り組んでいることが指摘される。

ウォーターフロント開発では近隣地区を含めた管理が重要性を高めており、特にインナーシティでは総合的なエリア・マネジメントの体制が求められる。また開発協議会の構成も地権者だけでなく旧住民や新住民も含め、周辺地区まで含めた地区全体の管理（エリア・マネジメント）体制の構築が課題となっている。

表 4-2 開発事例総括表

事例	類型 *1	開発形態	交通条件			後背都市		商圏人口(千人)	土地利用							事業手法				地区管理(エリアマネジメント)				
			空港	主要都市	最寄駅	夜間人口(千人)	昼間人口(千人)		業務	商業	港湾物流	文化・レク	福祉・教育	住	水上交通	コンベンション等	土地区画整理事業	港湾整備事業	民活事業	その他*2	地区計画	建築協定	協議会	その他*3
1.東京臨海副都心	都複	面	30分	20分 東京	0分東京テレポート	12,415	14,977	20,057	●	●		●		●	●	●		●	●		●			●
2.豊洲再開発	転複	面	40分	10分 東京	0分 豊洲	12,415	14,977	20,057	●	●		●	●	●	●		●	●			●			
3.みなとみらい21	転複	面	30分	15分 横浜	同左	3,205	3,545	13,901	●	●		●		●	●	●	●	●	●	●	●			●
4.横浜ベイサイドマリーナ	リゾ	面	55分	30分 横浜	5分 鳥浜	3,205	3,545	13,901		●		●					●							●
5.千葉幕張新都心	都複	面	60分	20分 千葉	0分 海浜幕張	919	894	13,394	●	●		●	●	●		●		●			●	●		
6.大阪南港咲洲コスモスクエア地区	都複	面	65分	25分 大阪	0分 コスモスクエア	2,594	3,581	10,874	●	●		●	●	●		●		●	●	●	●		●	
7.天保山地区	リゾ	エリア	65分	25分 大阪	5分 大阪港	2,594	3,581	10,874		●	(●)	●			●		●	●	●					●
8.USJ	リゾ	面	65分	20分 大阪	5分ユニバーサルシティ	2,594	3,581	10,874	●	●		●		●		●	●		●	●	●			●
9.大阪ビジネスパーク	転複	面	65分	10分 大阪	0分 OBP	2,594	3,581	11,046	●	●		●		●	●	●						●	●	
10.ポートアイランド*	都複	面	10分	10分 三宮	0分 市民広場	1,520	1,547	6,511	●	●	●	●	●	●	●	(●)*4	●	●			●		●	
11.六甲アイランド*	都複	面	50分	25分 三宮	0分アイランドセンター	1,520	1,547	6,511	●	●	●	●	●	●			●	●			●	●	●	
12.ハーバーランド*	転複	面	30分	5分 三宮	0分 神戸	1,520	1,547	6,511	●	●		●	●	●		●	●		●			●	●	
13.和歌山マリーナシティ	リゾ	面	95分	30分和歌山	15分 海南	374	340	702		●		●		●			●	●	●					●
14.名古屋カーテンふ頭東地区	リゾ	施設	50分	25分名古屋	5分 名古屋港	2,139	2,516	4,992		●	(●)	●			●	●		●		●				●
15.シーサイトももち	都複	面	35分	30分 博多	15分 西新	1,384	1,571	2,099	●	●		●	●	●	●		●	●			●			●
16.博多ベイサイドプレイス	リゾ	施設	30分	20分 博多	同左	1,384	1,571	2,622		●	(●)	●			●		●	●						
17.門司港レトロ	歴保	エリア	60分	15分 小倉	0分 門司港	992	1,020	1,455	●	●		●		●			●		●					●
18.長崎ハウステンボス	リゾ	面	50分	25分 佐世保	0分 ハウステンボス	247	252	392		●		●		●			●	●						●
19.マリンテラス鹿児島	転複	エリア	60分	20分 鹿児島	同左																			
20.小樽築港駅周辺地区	転複	面	80分	30分 札幌	0分 小樽築港	142	143	2,082	●	●		●		●		●	●				●			
21.釧路フィッシャーマンズワーフ	転複	エリア	45分	5分 釧路	同左	181	182	182		●		●		●	●		●	●						
22.函館港若松ふ頭地区	歴保	エリア	20分	5分 函館	同左	294	303	342		●		●				(●)*4	●	●						●
23.函館港末広地区	歴保	施設	25分	10分 函館	同左	294	303	342	●	●		●		●					●					
24.青森ウォーターフロント	歴保	エリア	40分	5分 青森	同左	311	317	451				●					●	●						●

注: *1 都複(新都市建設型複合開発)/転複(土地利用転換型複合開発)/歴保(歴史保存型開発)/リゾ(リゾート型開発)

*2 住宅市街地整備総合支援事業(事例2, 5)自主民間寄付事業(事例17)PFI(事例14)都市景観条例に基づく補助(事例23)業務施設集積地(事例5)河川事業(スーパー堤防)他(事例8)

*3 ガイドライン(事例1, 15, 4)地区管理3セク(事例3)民事上の協定(事例8)自社(事例18)

*4 ポートアイランド(埠頭再開発)函館港若松ふ頭地区(駅周辺整備に適用)

5. 大阪湾ベイエリア開発への適用

5-1 大阪湾ベイエリアの課題の整理

大阪湾ベイエリア整備に関する課題をウォーターフロント開発の視点から整理すると以下のようになる。

① 大規模低未利用地の再生

大阪湾ベイエリアの大規模低未利用地は一部は都市的利用、市民利用に土地利用転換され、近年は製造機能の立地も見られるようになったが、依然として大量の低未利用地が存在している。製造機能立地については技術イノベーションを持続的に生む製造機能とすることが必要であること、また臨海部立地の製造機能が内陸部（旧臨海部）に立地する中小零細製造業へのインパクトとなりインナーシティ問題に資する必要があることがあげられる。

② 都市構造上の課題

大阪湾ベイエリアの神戸市、尼崎市、堺市などで近年、活発な拠点形成とそれを支援する物流機能の充足等、産業面で動きがみられる。しかし、インナーシティ問題や郊外部の人口減少・高齢化などの空洞化の問題、また臨海部と内陸部のアクセス問題がある。都市の二分化現象という都市構造上の課題がある。

③ 交通、エネルギー等の社会基盤整備上の課題

交通インフラ整備上の課題として尼崎臨海部や大阪南部臨海部と内陸部をつなぐ交通インフラ整備、ボトルネックとなる道路整備が課題となる。特に物流ネットワークは都心部の交通・情報や人的ソフトと一体化した国際的な物流ネットワークとシームレスなネットワークとなることが求められている。

また臨海部では地球環境に配慮した環境負荷の少ないエネルギー・システムへと転換する必要がある。

④ 都市の個性、環境（まちづくり）からの課題

都市のウォーターフロントは市民に憩いと安らぎを与える大きな資源と位置づけられ、大阪湾ベイエリアの中でも神戸市、大阪市ではその整備（アーバン・リゾート）は進んでいるが、尼崎市インナーシティをはじめとするインナーシティの環境改善は依然として大きな課題としてある。

⑤ 縦割り行政からの脱却

都市行政、港湾行政、河川行政に分かれた施策では効果的な市民に開かれたウォーターフロント整備は難しい。計画・事業の中で一体的な運用と事業化の組み立てが必要である。

5-2 開発事例の活用と提案

本調査で得た識見から大阪湾ベイエリア整備に関して以下の提案をすることができる。

① 都市型リゾートの形成

広義のリゾート、その中でも都市型リゾートは大阪湾ベイエリア再生にとって有効な政策となる。社会実験等を通じてウォーターフロントの積極的な活用に市民的合意ができつつある。また現在、全国的に「上位計画に定める」等、一定の条件の下、従来の水域利用の規制が緩和されつつあり、大阪市や神戸市、堺市の運河など、旧港を市民の憩いの場として従来よりも積極的な活用を図るべく、仕組みを作るべきである。

② 周辺地域も含めたウォーターフロント開発とエリア・マネジメント

インナーエリアのウォーターフロント開発の中で整備効果を周辺にまで及ぼす上でエリア・マネジメントは重要な役割を果たす。特に周辺地区の関連整備を含めたウォーターフロント開発を実施できる仕組みを作ることは重要であり、ウォーターフロントの都市環境的価値を高め、事業的にもより拡がりを持つものとなる。

③ 「新臨海部ネットワーク」の構築

大阪湾ベイエリアのユニークな構造は神戸市ポートアイランドから尼崎市、大阪市、堺市の臨海部、関空まで沖合い部が高速道路インフラで連結している点である。この湾岸軸に産業や物流インフラが立地する大阪湾ベイエリアの新しいネットワーク形成が考えられる。この湾岸軸が機能することは各都市の内陸と湾岸とのアクセス改善の大きな動機付けにもなり、新社会基盤（医療、文化、教育等）整備にも自治体

の枠を超えた体制を構築すべきである。

④ ベイエリア環境形成産業の育成

大阪湾バイエリアで持続可能な都市構造を創り出すためには都市農業の育成や土地利用の中に農業的要素を取り込むなど環境形成型産業の育成は重要な要素となる。災害時の食料確保やコミュニティの活性化という点からも有効であると考えられる。

6. おわりに

本調査で検討したウォーターフロント事業には社会情勢の変化や、大規模開発のあり方の変化により計画—事業の過程で大きく変わったものが多くあることが分かった。今後、プロジェクト・ファイナンス手法の変化により世界の金融事情等の影響を大きく受ける可能性が高まっており、そのためのリスクヘッジが重要な課題となっている。

現在、大阪湾バイエリアは再び大きく変わりつつあり、持続可能なバイエリア開発を進めていくためには各自治体の努力とバイエリア開発の公民のステークホルダーをコーディネートしていく組織の重要性が増してきているといえよう。