遊休内港地区の漸進的再生に関する研究

－顕著な歴史的価値を有さない港湾施設を活用した事例を対象として－

STUDY ON THE INCREMENTAL REGENERATION
OF UNUTILISED INNER HARBOUR AREAS

－ Based on the survey of the conversion of the not highly historical valued harbour facilities －

大森文彦*, 黒瀬武史**

Fumihiko OMORI and Takefumi KUROSE

This study aims to clarify the process of the incremental regeneration of unutilised inner harbour areas in Japan. The way of gradual regeneration in inner harbour areas by renovating the old warehouses is being developed in the several ports in Japan recently. These examples (Tokushima-Komatsushima Port, Hiroshima Port, Oita Port) are characterized in the long-term conversion of the not highly historical valued harbour facilities and the cooperation between private companies, NPO and public sectors. Staged regeneration can reveal potentials of attracting people in inner harbour areas and stakeholders play their roles on enhancing the amenity of people's spending time there. Especially, developing the public spaces on seashore by public sectors is important for changing the usage on piers.

Keywords : Inner Harbour, Incremental Regeneration, Port Warehouses, Conversion

内港地区, 漸進的再生, 港湾倉庫, コンバージョン

1. はじめに

1-1. 研究の背景

海洋国家である日本の産業の発展は、明治維新以来、港湾とともに歩んだと言っても過言ではない。明治維新以降、日本各地に近代港湾が建設され、後背に市街地が形成され、物流業・各種工業・商業が発達し、戦前の富国強兵・殖産興業、戦後の高度経済成長を支えた。そうした多くの港湾は重要港湾の指定を受けたが、1970年代からの海運のコンテナ化の中で、外海部に大型の埠頭・港湾設備を必要とするため、日本国内の港湾整備においても「選択と集中」により、次第に重点的にコンテナ埠頭が整備される港湾が絞られていった。さらにアジア各国の港との間で、ハブ港湾の地位をめぐって厳しい競争にさらされることになった。その一方で重化学工業などを中心に、港湾を支えていた産業も、産業構造の変化により移転・衰退する傾向にある。

その中で、明治・大正期の開港以来、港湾の中心であり市街地に近接する埠頭や波止場周辺が、港湾に果たす役割は相対的に低下もしくは完全に失われた。そうした内港地区の再開発・用途転換は運輸省の主導で1990年前後に盛んに行われたが、近年経営が行き詰まる施設を抱えた港湾も見られる。他方で、内港地区は中心市街地に近接している場合が多く、後背の倉庫や作業場は住宅などへの用途転換が進んでおり、内港地区の再生・活用が求められている状況に変わりはない。

1-2. 研究の目的と方法

内港地区の再生に関して事例を調査したところ、近年、地元の自治体や企業・有志の主導で既存の港湾施設を小規模に改修し、段階

的に時間をかけて内港地区の用途転換を図る動きが見られた。こうした事例を概観する中で複数の共通性が見られたため、再度その共通性を基準に事例を調査した。そこで本研究ではこうした事例を内港地区の「漸進的再生」と定義した上でケーススタディを用い、(Ⅰ) 漸進的再生のプロセス、(Ⅱ) 漸進的再生に取り組む主体間の関係、(Ⅲ) ハード整備の役割分担に着目し、内港地区の漸進的再生に関する主体間の関係・役割分担を明らかにすることを目的とする。特に(Ⅰ)においては取り組みの経緯の中に準備期間・試行期間・成熟期間というタームを仮定し、3事例の共通性を抽出している。

調査方法は、対象となる港湾の管理者である港湾所在県の職員、および内港地区の漸進的再生に主導的役割を果たしている関係者へのヒアリングを中心とした。また対象港湾の歴史については県史・市史等を参照した。

2. 既往研究の整理

本研究に関連する既往研究として、(1) 港湾再開発の手法に関する研究 (2) 産業遺産の利活用に関する研究が挙げられる。

(1) は多くの再開発が竣工から20年ほどしか経っていない中で、研究も個別の事例にとどまり、1990年前後のいわゆるウォーターフロント(以下WF)開発を概括したものは少ない。ただし横内らの、WF開発の事例の一部を継続的に観察・調査した研究^{注1)}や近年の国交省の内港地区振興策の効果に関する研究^{注2)}がある。(2) については歴史的資源に恵まれた内港地区の再生についての研究^{注3)}^{注4)}および産業遺産の利活用に関する研究^{注5)}はすでに多くあり、小樽港や門司港、横浜港など、歴史的倉庫を利活用した事例も多い^{注6)}。ただし本研究で対象とするような、顕著な歴史的価値を有している

* 東京急行電鉄(株) 修士(工学)

** 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
助教・修士(工学)Tokyu Corporation, M. Eng.
Assistant Prof., Department of Urban Engineering, Graduate School of Engineering, The University of Tokyo, M. Eng.

わけではない既存の港湾施設の、段階的な用途転換に関する論文は現状ではまだ僅少である。

3. 日本における内港地区用途転換の潮流と調査事例の選定

内港地区問題は、港湾整備の歴史と広い港域を持つ重要港湾に典型の問題であるため、重要港湾を本研究の対象とした。ただし、交通不便地の拠点整備を目的として重要港湾に指定されている場合が多い、離島の重要港湾は除外する。

前段として、1980年代から小樽などの一部の港湾で行われた産業遺産的価値の高い港湾施設の保存・活用の動き、およびバブル経済期前後の運輸省主導のポートルネッサンス 21(以下 PR21)事業の潮流を文献調査した。

その後、重要港湾の中で、歴史的評価の高い建造物の活用や PR21 等の大規模な再開発に頼らず、既存施設を活用した漸進的内港地区再生を進めている港湾を調査事例として選定した。

3-1. 旧運輸省時代の内港地区再開発

1970 年代から産業構造の変化・新しい埠頭への港湾機能移転などで、重要港湾の内港地区の衰退が進んだ。その中で、小樽港や函館港・門司港など一部の港湾で、内港地区に残る歴史的価値の高い港湾施設を保存・活用しようとする動きが出てきた。多くは、施設や地区が文化財や伝統的建造物群保存地区の指定を受けるなど、歴史的価値が社会的にも評価されている。

一方で 1980 年代中頃から、プラザ合意後の急激な円高で内需拡大・規制緩和政策が取られ、日本国内では空前の土地高騰と金融好況が醸成され、一般的に「バブル景気」とよばれる状況になった。こうした中で、民活法・民都法・リゾート法などの WF 開発への支援制度が拡充され、運輸省により PR21 施策が進められた。PR21 は

上述の諸法や税制優遇などを組み合わせ、機能が低下した内港地区を大規模に再開発するための調査・計画の総称であり、1989 年までに全国 42 港で調査・計画が行われ、1990 年以降も調査および計画策定が行われている。また同様の施策としてマリンタウンプロジェクト (MT)、コースタルリゾートプロジェクト (CR) 等が実施された^{注7)}。

PR21・MT・CR の計画に基づき、日本各地の港湾の内港地区で再開発が実施されたが、バブル景気の減退後、一部の再開発施設では経営が悪化するものが見られた。要因としては、民活法を援用しながらも第三セクター方式の経営・施設の画一化・地元経済にとって過大な計画・比較的短期間での計画、隣接市街地との連携不足など、様々な要因が指摘されており^{注8) 注9)}、総じていわゆる「ハコモノ施設」としての整備となった施設が多いと言える。一部の港湾では PR21・MT・CR に基づく再開発計画を縮小・中止するものもあった。

3-2. 国土交通省時代の港湾政策

2001 年から運輸省が統合再編されて国土交通省となり、国交省は国際コンテナ港湾の強化を志向し、重点整備する港湾を選定し埠頭設備の増強を行うという「選択と集中」という方針のもと^{注7)}、純粋な港湾機能強化という原点回帰の港湾政策を進めた。

一方で内港地区については、「みなとまちづくり」や「みなとオアシス」など自治体・市民活動を支援する制度や情報提供の枠組み等を新たに設けているが、バブル期のようなハード整備を極力行わないソフト面での支援を中心としている。

3-3. 漸進的内港地区再生の取り組み

以上のように、港湾機能が陳腐化した内港地区の用途転換は、1990 年前後には国の主導による再開発が中心であった。その一方で、2000 年代に入り地元自治体・企業・団体の活動により、既存港湾施設(岸壁・倉庫)の改修による用途転換を図っている港湾が複数あることが、文献調査で分かった(舞鶴港、敦賀港、尾道糸崎港、小名浜港、徳島小松島港、広島港、大分港)(表 1)。ただし、舞鶴港および敦賀港の事例は、改修された倉庫がそれぞれ経産省の近代化産業遺産と重要文化財・登録文化財に指定された歴史的価値を持つなど、小樽港や函館港・門司港などの手法に準じたものであり、すでに手法が確立され研究も蓄積されつつある。一方で小名浜港・尾道港の倉庫改修事例は PR21 による再開発施設に隣接し、その延長での用途転換という側面が強い。

そのため本論文では歴史的資源に恵まれず大規模な再開発も行われていないが、既存港湾施設を活用して内港地区の用途転換を進めている事例として、万代中央埠頭(徳島小松島港)、宇品中央地区(広島港)、西大分地区(大分港)の 3 港 3 地区を対象とした。

4. 万代中央埠頭(徳島小松島港)

4-1. 万代中央埠頭の歴史と現状

徳島市は江戸時代から吉野川下流域のデルタ地帯に都市が発達し、吉野川派流の川沿いに蔵が立ち並び藍などの交易で栄えた。そのため明治維新後も基本的に川港を下流に向かって拡張するかたちで徳島港が発達した。

万代中央埠頭は徳島市の中心部に位置し、新町川に面した埠頭を

表 1 調査事例とする港湾の位置づけ

都道府県	港名	PR21など 大規模再開発	既存施設を活用した再生	
			大型開発との関係	歴史的評価
北海道	稚内港	○		
	釧路港	○		
	函館港	○	○	文化財・伝建地区
	小樽港	○	○	市指定歴史的建造物
青森県	青森港	○	○	青森WFの開発に伴う 機械遺産
秋田県	秋田港	○		
宮城県	仙台塩釜港	○		
福島県	小名浜港	○	○	水族館模の旧倉庫活用
千葉県	木更津港	○		
東京都	東京港	○	○	天王洲アイル再開発に伴う
神奈川県	横浜港	○	○	MM開発に伴う 近代化産業遺産
	横浜貨港	○		
新潟県	新潟港	○		
富山県	伏木富山港	○		
石川県	七尾港	○		
福井県	敦賀港	○	○	登録文化財
静岡県	清水港	○		
	御前崎港	○		
愛知県	名古屋港	○	○	ガーデンふ頭再開発に伴う
三重県	四日市港	○		
京都府	舞鶴港		○	近代化産業遺産・重文
大阪府	大阪港	○		
兵庫県	神戸港	○	○	ハーバーランド再開発に伴う
広島県	尾道糸崎港	○	○	WFビル再開発に伴う
	広島港		○	
鳥取県	境港	○		
山口県	下関港	○		
徳島県	徳島小松島港		○	
香川県	高松港	○		
福岡県	北九州港	○	○	門司港レトロ整備に伴う 重要文化財
	博多港	○		
長崎県	長崎港	○		
	佐世保港	○		
大分県	大分港		○	
鹿児島県	鹿児島港	○		
沖縄県	那覇港	○		

擁する川港で、建設は1960年代、供用開始は1965年である。1970年代は中型の船舶を中心に荷役が盛んであったが、外海部の埠頭整備が進んだことから、1999年を最後に岸壁を介した荷役が行われなくなり、岸壁沿いに建つ倉庫群は、港湾業務と関係しない倉庫業務や作業場などとして利用されるようになった。なお小松島港区ではPR21調査が行われたが実際の再開発は行われていない。

一方で河川港であるため市街地に近接しており、市街地中心部からの公共交通機関（バス・鉄道）も整っている。埠頭の後背市街地は住宅街となっており近年は集合住宅も増えている。

徳島市中心部を流れる新町川沿いは、徳島駅周辺から万代中央埠頭に至るまでほぼ途切れること無く緑地・遊歩道の整備がおこなわれており、さらに近年は、昭和初期まで盛んであった河川交通を復興させる動きが盛り上がりを見せており、水上タクシー運行の社会実験も実施されている。

4-2. 万代中央埠頭での取り組み

(Ⅰ) 取組のプロセス¹⁰⁾

新町川に面し、市中心部に近い万代中央埠頭を活用したいという提案は市民側からのアプローチが端緒となった。万代中央埠頭の利用転換を目的に2005年に制服屋、かまぼこ屋、保険屋、カフェ経営者、社労士、デザイナーなどの徳島市を拠点とする有志で組織されたNPO法人「アクア・チッタ」は、徳島県に対し同埠頭の空き倉庫を活用したいと申し出た。2010年、県はそれに呼応するかたちで学識者を交えた活性化推進協議会の設置と、倉庫を活用した社会実験の募集を行った。社会実験では3棟の倉庫を活用する団体を公募したが募集が少なく、結果として倉庫Ⅰを芸術展示ギャラリー、倉庫Ⅱをアクア・チッタの活動拠点として最低限の改修を経て供用することになった。

また2011年に倉庫を所有する物流事業者、徳島県、アクア・チッタなどで万代中央ふ頭にぎわいづくり協議会を設置し、活性化協議会も2012年に「万代中央ふ頭にぎわいづくり構想（案）」を策定した。

(Ⅱ) 主体間の関係¹⁰⁾

万代中央埠頭の活性化に向けた活動の中心は倉庫Ⅱを拠点とするNPOアクア・チッタであり、倉庫Ⅱと万代中央埠頭の岸壁を利用してマーケット・コンテスト・水上ツアー・クリスマスイベント・クリスマスディナークルーズ・清掃活動など、一年を通して様々なイベントを催している。イベントの都度、関係する団体（NPO・企業・

図1 徳島市中心部と万代中央埠頭の位置関係

表2 万代中央埠頭での取り組みの年表

年	事象
1990年代	港湾機能衰退
2005	万代中央ふ頭活用を目指す有志がNPO法人アクア・チッタ結成
2005～2010	アクア・チッタが各種イベントやWS実施(一部県・市との共同事業)
2010	アクア・チッタが独自に「万代中央ふ頭倉庫活用プロジェクト」策定 万代中央ふ頭活性化推進協議会結成、倉庫活用社会実験の候補者募集 港湾計画一部変更で万代中央埠頭が「再開発を検討する区域」に
2011	万代中央ふ頭にぎわいづくり協議会結成 社会実験開始、倉庫・岸壁を活用した各種イベント実施
2012	万代中央ふ頭にぎわいづくり構想(案)策定

図2 万代中央埠頭に関わる主体間の関係

店舗)と協力して実施しており、水上タクシーイベントではNPO法人「新町川を守る会」と協力して実施している。また発表会・ギャラリー・パーティー・シンポジウム・撮影スタジオなど各種イベントに倉庫や岸壁を貸し出し賃料を得ている。

港湾管理者である徳島県は社会実験に合わせ2012年までに県庁から万代中央埠頭にいたる新町川沿いの遊歩道を護岸整備(港湾改修事業)と合わせて設置し、市中心部から埠頭までほぼ途切れること無く川沿いを徒歩でアクセス出来る環境を整え、埠頭の岸壁にも手すりを設置、路面の整備も実施した。さらに社会実験に係る倉庫の賃料の半分以上を負担する補助をおこなっている。

(Ⅲ) ハード整備の役割分担¹⁰⁾

上述の通り、基本的に倉庫の改修は、倉庫を借り受けた団体が行い、遊歩道・岸壁の整備を港湾管理者の県がおこなっている。その整備の際、臨港地区内でありながらすでに荷役が想定されない同地区の現状を踏まえ、社会実験やイベントを行いやすい空間としての整備が行われている。

図3 万代中央埠頭平面図

写真1 NPO法人が利用する倉庫

写真2 路面と手摺が整備された岸壁

4-3. 万代中央埠頭での取り組みの特徴

(Ⅰ) 取組のプロセス

以上の取り組みは、同埠頭の活用をアクア・チッタが徳島県に働きかけたことが端緒となり、県は活性化推進協議会での検討等がおこなわれた（準備期間）。それを踏まえ、2012年の時点で、倉庫活用の実証実験をおこなっている段階であり、同埠頭のポテンシャルを見極める試行期間の途上にあると言える。同埠頭の活性化の実働を、多彩なメンバーで構成されたNPO アクア・チッタが担っており、倉庫および岸壁という物理的な拠点を持ったことで、自らの企画だけではなく、他団体が様々な企画を行うことができる。そのため、NPOに関わる身内だけのイベントにとどまらず、幅広い層の人が万代中央埠頭を訪れることに繋がっている。

(Ⅱ) 主体間の関係

同埠頭活性化のための各種イベントの中心はNPO 法人アクア・チッタが担っている。県は港湾管理者として岸壁部の整備など、活性化に向けた環境整備を行う一方、協議会の事務局を担っている。にぎわいづくり協議会はNPO・県・倉庫所有者という同埠頭に関わる全ての関係者の協議の場となっており、活性化推進協議会は港湾管理者である県へのアドバイザーとして機能している。

(Ⅲ) ハード整備の役割分担

アクア・チッタは自前で倉庫の改修を行ったが、賃料の一部は県が負担している。県は路面・手摺・遊歩道の整備を港湾整備事業として行い、NPO 活動を側面的に支援しつつ同埠頭の機能転換に向けた環境整備をおこなっている。

5. 広島港宇品中央地区

5-1. 宇品中央地区の歴史と現状

宇品中央地区は、1899年に築かれた宇品築港を起源としており、戦前は主に陸軍棧橋として利用された。戦後は岸壁に沿って県営の上屋がつくられ通常の埠頭として供用されていたが、外港部に大型埠頭の整備などが進み、1990年代から次第に機能が陳腐化した。広島駅から分岐していた旧国鉄の臨港貨物鉄道も1986年に廃止されている。

広島港は1987年にPR21計画が策定されたものの、90年代の景気後退により、出島地区に建設が予定されていた総合展示場やスタジアム、集合住宅などの交流・人流機能の整備を凍結（2010年に正式縮小）し、出島地区のコンテナ埠頭の整備を優先した。さらに隣接する外貨埠頭に大型客船が寄港することから、2000年代に入り、遊休化していた宇品中央地区の利用転換を段階的に始めた（表3）。

宇品中央地区は、近年マンション開発が進む後背の宇品の市街地および広島市街地に近接しており、またバス・路面電車の停車場とも近接している。さらに瀬戸内海を行き来するフェリーや渡船乗り場も近傍に立地する。

5-2. 宇品中央地区での取り組み

(Ⅰ) 取組のプロセス¹¹⁾

2003年の広島港国際コンテナターミナル（出島地区）の供用開始に伴い、荷役が当該地区へシフトし宇品中央地区の港湾荷役としての利用率が低下したこと、当時から宇品中央地区に隣接した宇品外貿ふ頭、大型旅客船の寄港実績があり、一体を賑わい地区とし

図4 広島市中心部と宇品中央地区の位置関係

て整備する要請が高まったことを受け、広島県は遊休化した宇品中央地区の県有上屋を同地区活性化のために利用することにした。

県有の倉庫を貸し出すため、広島県が設けたテナント選定委員会は民間経営者・大学・商工会議所・消費者協会などからの選定委員で構成し、事業継続性などを公正に選定する方式をとった。最も早く上屋の用途転換が行われたのが東側の5号上屋であり、2005年にカフェとインテリアショップが入った商業施設に改修された。選定テナントは改修の費用と賃料を負担し、年度ごとに借り上げの更新を行うが、営業が好調であるため現在までテナントは変わっていない。5号上屋転用店舗の営業が好調だったことを受け、荷捌場となっていた1・2号上屋跡地は、2011年にプライダル企業が借り上げ結婚式場とライブハウスおよびその利用者のための駐車場を建設した。こちらも県有地上にあり、県有地の占用の許可を受けている。さらに2012年には3・4号上屋を改修した店舗もオープンしている。（テナント選定委員会が選定）

また並行して、県は岸壁及び胸壁、駐車場など倉庫周辺の整備をおこなった。

(Ⅱ) 主体間の関係¹¹⁾

宇品中央地区での取組は、上屋を所有する広島県（権利の一部は広島市が持つ）が同地区の衰退をきっかけに県有資産を活用した活性化を望んだことから始まったもので民間発意ではない。ただし当初からテナントの選定、および経営に関して一切県が干渉しない方針とし、港湾管理者としての周辺整備に徹している。

宇品中央地区の用途転換に関して、現段階では主体的に関わっているNPOはいない。一方でみなとオアシス広島の事務局を務める広島市が、大型客船誘致に積極的に取り組んでおり、広島市が国際的認知度が高いこともあり、年間約30隻の客船が宇品中央地区に隣接する外貨埠頭に接岸している。そのため宇品波止場公園を利用して歓迎イベントが頻繁に行われており、定期的な集客を保っている。

(Ⅲ) ハード整備の役割分担¹¹⁾

表3 宇品中央地区での取り組みの年表

年	事象
1987	広島港ポータルネッサンス21計画策定
1990年代	景気後退に伴いPR21計画はコンテナ埠頭を優先して整備 宇品中央地区の港湾機能衰退
2000年代	市が外国の大型客船誘致に注力 県が宇品中央地区の活用検討開始
2003	県営5号上屋を活用するテナントの募集
2005	県営5号上屋改修店舗オープン 上屋前面の岸壁の路面整備完了
2006	宇品波止場公園・県営駐車場完成
2010	港湾計画変更、PR21の人流・物流機能縮小、物流機能優先
2011	1・2号荷捌場上に式場・ライブハウスオープン
2012	広島市みなと振興課を事務局とし「みなとオアシス」登録 県営3・4号上屋改修店舗オープン 「広島港宇品・出島地区賑わい創出に係る基本方針」策定

民間事業者の店舗の改修に関して、広島県・市ともに費用等の補助はおこなっていない。一方で、県は広島港港湾海岸保全施設整備事業の名目で上屋の岸壁側に階段上の胸壁（陸上の防潮堤）やアクリル製透明胸壁を整備、岸壁の路面も高品質なものに舗装し直し、海側に柵を設置している（2005年～）。さらに宇品中央地区周辺に複数の緑地整備と駐車場整備を進めた。

宇品中央地区は臨港地区（交流厚生用地）がかかっているため、こうしたテナントへの貸し出しはあくまで暫定的な利用であり、港湾貨物量が増加した場合、保管施設へと再転換する余地を残しておく、という前提に立っている。そのため、可能性としては極めて低いものの、上屋改修店舗は県の要請によっては倉庫として原状回復後返還しなくてはならない。結婚式場の土地の占用も要請があれば建物を撤去し、更地にして返還する義務を負っている。

倉庫の保全に関しては、上記のような原状回復義務に加え、県・市関係者の中では、最低限の改良（投資）により賑わいを転換できればよいとの認識があるため、既存倉庫の取り壊しと商業施設の新築は行われていない。

5-3. 宇品中央地区の取り組みの特徴

（Ⅰ）取組のプロセス

同地区の機能転換に関して、その端緒は客船誘致に向けた市からの要請および、県としての遊休埠頭利活用に向けた利害が一致した点があげられる。また県はテナントの選定委員会の選定過程に一切関与せず、選定結果を尊重し、選定基準は基本的に事業継続性も特徴である。2005年にオープンした5号上屋改修店舗の経営を見極める試行期間を経て、2011年から順次、複数の店舗が営業を開始した。現在の同地区は公園・倉庫改修店舗・岸壁部が一体的に整備された地区として一定の集客を保っており、成熟期間にあると言える。

図6 宇品中央地区に関わる主体間の関係

図5 宇品中央地区平面図

写真3 階段状の胸壁と倉庫転用店舗

写真4 荷捌場上の新築結婚式場

（Ⅱ）主体間の関係

倉庫の店舗への改修および、テナントの経営には行政の関与が一切無く、また選定委員会の独立性が強い点が特徴としてあげられる。一方同地区でのイベント企画や仲介は広島市に事務局を置く広島市みなとオアシスが担っており、県は周辺環境整備で同地区の機能転換を支えている。NPOが関係せず、行政主導で機能転換が図られているのが同地区の特徴である。

（Ⅲ）ハード整備の役割分担

倉庫の改修・及び結婚式場・ライブハウス施設の建設は、事業者の負担で行う一方、県は岸壁・公園・駐車場を整備することで、同地区に多くの来訪者が得られるような環境整備をおこなっている。

6. 大分港西大分地区

6-1. 西大分地区の歴史と現状

近代大分港は、明治期の地元有志による波止場修築、明治末期の県主導の埠頭修築、さらに昭和初期の内務省直轄工事により次第に港域が拡大し、こうした一連の整備が現在の西大分地区にあたる。大分港は戦後、新産業都市に指定されたことで、高度経済成長期以降、埠頭・泊地や臨海工業地帯が大規模に整備され、21世紀に入りコンテナターミナルも整備された。それに伴い、西大分地区はフェリーターミナル以外の港湾機能が次第に低下し、1980年代からコンテナなどが不法投棄されるようになり、臨港鉄道も1984年に廃止され貨物取扱機能を完全に喪失している。

その一方で西大分地区は自動車交通および鉄道交通に恵まれており、大分市中心部と別府市のいずれからも良好なアクセスを備えている。後背市街地の土地利用は港湾業務機能から次第に居住や商業機能に遷移しており、高層マンションが増加している。

6-2. 西大分地区での取り組み

（Ⅰ）取り組みのプロセス

1990年代初頭、バブル期に運輸省の調査により示された大分港

PR21 の大規模な再開発計画に対して、地元財界の勉強会である大分ウォーターフロント研究会が疑問を持ち、PR21 の失敗事例の視察を重点的に実施した。それを踏まえ 1994 年に研究会の有志がベイブラン(株)を結成、独自に倉庫を改修したホールの運営を開始した。その後の経済情勢の変化から県は PR21 計画を事実上中止した。¹³⁾

ベイブラン(株) (1994 年発足) は純粋に民間の企業であり、当初はイベント企画を主として西大分地区の知名度向上と倉庫の用途転換を進め、次第に倉庫改修店舗の経営や支援も行うなど、ベイブラン(株)を中心に、漸進的な港湾再生を進められた。ベイブラン(株)は、毎年店舗が入れ替わるチャレンジショップや、奇抜なイベントなどで同地区の認知度向上に努めた。さらに倉庫を所有する物流事業者に働きかけ、独自にテナントを斡旋、倉庫を改修した店舗が次第に増加した(現在 12 店舗)。¹³⁾

こうした民間からの働きかけを受け、2003 年に県との間にみなとまちづくり協議会が設置され、岸壁部の緑地整備が開始され 2011 年に完了している(港湾環境整備事業)。また、2010 年には改修利用に目的を限って県営上屋を売却し、民間が改修(ライブハウス、結婚式場)した。開業後、大分 WF 研究会の働きかけもあり、バス停の新設と増便が行われている。¹²⁾

(Ⅱ) 主体間の関係

大分 WF 研究会およびベイブラン(株)は各種イベントに関わっており、参加者が花火を持ち寄る花火大会、ガーデニング愛好家が自由に緑地を彩るガーデニングコンテスト、出演料の必要ない海上保安庁船舶や練習の展示、地元で途絶えていた祭事の復活誘致、地元大学のイベント誘致などをおこなっている。¹³⁾

PR21 計画が実施されなかった一方で、県も同地区の用途転換に関しては常に民間との協議を続けており、店舗運営は民間に任せ、緑地・駐車場の整備、さらに県営駐車場 1 時間無料などの柔軟な措置をおこなっている。¹²⁾

一方、大分港・西大分地区みなとまちづくり協議会は県と WF 研究会の協議の場となっている。¹²⁾

(Ⅲ) ハード整備の役割分担¹²⁾¹³⁾

倉庫の改修と店舗運営は、民間が独自に行なっている。その一方で大分県の港湾環境整備事業により、倉庫と海の間の岸壁部が緑地「かんたん港園」として整備され、様々なイベントに供され、地元の人が繰り返し訪れるオープンスペースとなっている。また県営駐車場と公衆トイレも合わせて整備された。協議会での協議を通じて、WF 研究会からの詳細な意匠・植栽の要望にも対応している。

図 7 大分市中心部と西大分地区の位置関係

表 4 西大分地区での取り組みの年表

年	事象
1980年代	西大分地区の港湾機能衰退
1988	ボートルネサンス21調査に向け大分ウォーターフロント開発(株)発足
1990	PR21調査に呼応し大分ウォーターフロント研究会結成
1990-91	PR21調査
1992	大分港PR21計画策定、大分港港湾計画で位置づけ
1992-94	大分WF研究会有志で、問題を抱える国内の内港地区大規模再開発の事例を調査
1994	大分WF研究会有志でベイブラン(株)を発足、倉庫を貸し会議室に改装
1999	港湾計画一部変更で、再開発の規模縮小
2003	大分WF研究会がNPO法人化 かんたんサーカス(チャレンジショップ)オープン 大分港・西大分地区みなとまちづくり協議会発足
2004	かんたんサーカス前面の緑地公園完成(港湾環境整備事業)
2005	ダイヤモンドフェリー乗り場移転、県営上屋およびフェリー乗り場周辺が遊休化 NPO法人みなとまちづくり(大分ウォーターフロント開発(株)内)が緑地の指定管理者に
2008	景観まちづくりWS 大分県が西大分港周辺にぎわいづくり構想策定
2010	県営1号上屋ベイブラン(株)に売却、ライブハウスに改修 県営2号上屋九州航空(株)に売却、結婚式場に改修 バス停増設・増便
2011	旧上屋前面を緑地・遊歩道に整備(港湾環境整備事業) メモリアル広場完成(港湾環境整備事業完了)
2012	当初の目的を達成したとして大分WF開発(株)解散 上記に伴い緑地管理は県の直営に、NPO法人みなとまちづくりが業務委託

6-3. 西大分地区の取り組みの特徴

(Ⅰ) 取組のプロセス

最初期からの民間有志の積極的関与が特徴としてあげられる。大分 WF 研究会による大規模 WF 開発への疑問と、その有志によるベイブラン(株)設立、さらに 1 棟目の倉庫改修店舗(貸し会議室・ホール)から 20 年近くをかけて次第に複数の倉庫を店舗に改修していく息の長い活動が同地区の特徴であり、チャレンジショップやテナント入れ替え、各種イベントの開催などの試行期間を経て、漸進的に同地区の用途転換を進めた。県もそれに呼応した周辺整備を順次進め、

現在は岸壁部の緑地と店舗転用の倉庫が並ぶ景観が形成され、成熟期間にあるといえる。

また協議会を通した県への働きかけにより、計画を修正しつつ断続的に 8 年近くをかけて質の高い岸壁緑地の整備が行われた。

(Ⅱ) 主体間の関係

同地区の活性化の中心は NPO 大分 WF 研究会およびその実働組織としてのベイブラン(株)が担っており、各種イベントを実施・仲介している。こうしたイベントは市街地中心部では行い難い企画かつ、ベイブラン(株)が資金をかけることなく多くの関係者を巻き込むことができる企画となっており、中には定着しなかった企画もあるが、積極的に多彩な企画を仕掛けており、同地区の認知度向上に寄与した。みなとまちづくり協議会は、全ての関係者の連絡協議の場として設置されたもので、あくまで同 NPO の活動が同地区活性化の中心となっている。

一方港湾管理者の大分県は、協議会を通して NPO からの意見を受け、場合によっては柔軟に計画を変更しつつ周辺環境整備につとめ

図 8 西大分地区に関わる主体間の関係

図9 西大分地区平面図

写真5 緑地化された岸壁と店舗群

写真6 転用された県営1・2号上屋

た点が特徴である。

(Ⅲ) ハード整備の役割分担

同地区の機能転換も、店舗改修・経営を民間、環境整備を港湾管理者の県が行っている点が特徴であるが、倉庫の多くが民間物流事業者所有であったことから、特に最初期の段階では、民間企業（ベイプラン㈱）が独自に倉庫を取得し転用を開始した点が他の2事例と異なる。当初より、NPO およびベイプラン㈱からの県への積極的な働きかけで緑地などの環境整備が行われており、倉庫転用店舗と調和し、またNPOがおこなうイベント等の使い勝手を考慮した環境整備となっていると言える。

7. 結

7-1. 漸進的な港湾再生の特徴

以上の事例のような漸進的内港地区再生の特徴を以下のように整理することが出来る。

(Ⅰ) 漸進的内港地区再生のプロセス

3事例のプロセスに関して共通して言えることは（表5参照）、地元有志が内港地区再生に向けNPOを結成し、港湾管理者である県に働きかけをおこなう「準備期間」（宇品中央地区の場合は市の要請）、最初の倉庫転用店舗の開業から、二番目の倉庫転用店舗開業までの、複数の店舗が併存できる需要があるかの判断に供される「試行期間」、複数の倉庫改修店舗が開業し岸壁の公園・駐車場の整備が完了し地区の認知が定着する「成熟期間」があると考えられる点である（表6参照）。特に「試行期間」において仮定的・暫定的な商業機能挿入とイベント実施による段階的な需要検証を行うことで、再生が進む地区として認知度が上がり来訪者も増えれば、さらなる民間の進出が見込むことができ、この試行期間における様々な実験的取組が重要であると考えられる。一方で、あまり来訪者を得られず、商業的に失敗あるいはこれ以上の需要は見込めないとなった場合、その時点での整備計画の中止・縮小や、原因究明とそ

れに基づく方針の転換といった判断ができる。

以上のように漸進的内港地区再生のプロセスは、当初からのマスタープランに沿って事業が進められるわけではなく、常に需要を見つつ段階的に用途転換が進められている点が特徴である。

(Ⅱ) 内港地区再生に関わる主体間の関係

3事例に共通して見出される関係者は、港湾管理者、倉庫所有者、店舗運営テナント、イベント・集客をおこなうNPO法人（宇品中央地区の場合、広島市みなと振興課に事務局を置くみなとオアシス）、各関係者が集う連絡協議会のいずれかに属している。（図10）

活性化の中心を担うNPO法人は地元の民間企業有志で結成されており、内港地区再生に積極的で、協議会を通して港湾管理者である県に多くの要望を出すことが多い（西大分地区・万代中央埠頭）。こうしたNPO活動は徳島港と大分港では顕著であるが、宇品中央地区ではこれに替わって、広島市みなとオアシス事務局として客船誘致と歓迎イベントを熱心に行なっている。ヒアリングでも継続的な賑わいづくりが重要であるとの広島市の認識を確認しており、活性化に向けた企画をおこなう団体が必ず求められるという点は、3港に共通した要素と言えよう。また必ずしもこうした活性化の中心を担う団体自らが大きな資金をかけてイベントを行うのではなく、イベントを行いたい人・団体のための場を用意し、継続的なイベント開催がおこなわれることが重要であるため、それに適したオープンスペース整備も重要である。その点、3事例とも港湾管理者である県が岸壁部にそれに適したスペース（緑地・路面整備した岸壁）を整備している。

一方で、協議会組織は連全ての関係者が集まり意見調整をおこなう場であるため、協議会自体が活動をおこなうわけではないが、多くの関係者が関わる内港地区の用途転換には必要とされる組織である。逆に、広島市と県の協議のみで進められている宇品中央地区の事例の場合、協議会組織にあたるものが存在しない。

またテナントの経営に港湾管理者が干渉しない点、テナント選定に関して、選定委員会は県によって招集されたものの独立性を保っており、事業継続性などの経営的立場でテナントを選定している点も特徴としてあげられる。バブル期の内港地区再開発事業で開業した施設の多くが、行政が関与する第三セクター方式であった点と大きく異なっている。

以上のように関係者それぞれの取組と役割分担が明確である点が3事例に共通している。

(Ⅲ) ハード整備における役割分担

3事例全てで、倉庫の店舗転用に伴う改修の費用を県・市が直接支援しておらず、テナントとなる民間企業が費用を賄っている。また倉庫を賃借・取得する際、倉庫所有物流事業者と民間企業間、県所有倉庫と民間企業間いずれにおいても、費用は民間企業が負担している（万代中央埠頭のみ賃料の一部を県が補助）。

一方で港湾管理者である県は、対象地区の用途転換を進めるため、対象地の臨海公園・緑地・遊歩道といったオープンスペースや駐車場・公衆トイレの整備、臨港道路の改修をおこなっている。（図11）

オープンスペースは近隣住民の日常的利用を誘発し、比較的幅広い世代が利用する場となり、さらに各種イベントの会場とすること

表5 三事例の内港地区再生プロセスの共通性

	年	万代中央埠頭(徳島港)	年	宇品中央地区(広島港)	年	西大分地区(大分港)
準備期間	1990年代	万代中央埠頭の港湾機能衰退	1987	広島港ポートルネッサンス21計画策定	1980年代	西大分地区の港湾機能衰退
			1990年代	景気後退に伴いPR21計画はコンテナ埠頭を優先して整備 宇品中央地区の港湾機能衰退	1988	ポートルネッサンス21調査に向けた大分ウォーターフロント開発(㈱発足)
	2005	万代中央ら頭活用を目指す有志がNPO法人アクア・テッタ結成 アクア・テッタが各種イベントやWS実施(一部県・市との共同事業)	2000年代	市が外国の大型客船誘致に注力 鬼が宇品中央地区の利活用検討開始	1990	PR21調査に呼応し大分ウォーターフロント研究会結成 PR21調査
	2005-2010					
	2010	アクア・テッタが独自に「万代中央ら頭倉庫活用プロジェクト」策定 万代中央ら頭活性化推進協議会結成、倉庫活用社会実験の候補者募集 港湾計画一部変更で万代中央埠頭が「再開発を検討する区域」に	2003	県営5号上屋を活用するテナントの募集	1992	大分港PR21計画策定、大分港港湾計画で位置づけ
試行期間	2011	社会実験開始、倉庫・岸壁を活用した各種イベント実施 万代中央ら頭にぎわいづくり協議会結成 2012 万代中央ら頭にぎわいづくり構想(案)策定	2005	県営5号上屋改修店舗オープン 上屋前面の岸壁の路面整備完了	1994	大分WF研究会が有志でベイパラン側を発見、倉庫を貸し金庫室に改装 港湾計画一部変更で、再開発の規模縮小
					1999	
	2012		2006	宇品波止増公園・県営駐車場完成	2003	大分WF研究会がNPO法人化 かんたんサーカス(チャレンジジョブ)オープン 大分港・西大分地区みなとまちづくり協議会発足
			2010	港湾計画変更、PR21の人流・物流機能縮小、物流機能優先		
					2004	かんたんサーカス前面の緑地公園完成(港湾環境整備事業)
					2005	ダイヤモンドフェリー乗り場移転、県営上屋およびフェリー乗り場周辺が遊休化 NPO法人みなとまちづくり(大分ウォーターフロント開発㈱内)が緑地の指定管理者に
成熟期間					2008	景観まちづくりWS 大分県が西大分港周辺にぎわいづくり構想策定
			2011	1・2号倉庫跡上に式場・ライブハウスオープン	2010	県営1号上屋ベイパラン側に売却、ライブハウスに改装 県営2号上屋九州航空側に売却、結婚式場に改装 バス停増設・増便
		2012	広島市みなと振興課を事務局と「みなとオアシス」登録 県営3・4号上屋改修店舗オープン 「広島港宇品・出島地区賑わい創出に係る基本方針」策定			
					2011	旧上屋前面を緑地・遊歩道に整備(港湾環境整備事業) メモリアル広場完成(港湾環境整備事業完了)
					2012	当初の目的を達成したとして大分WF開発(㈱解散 上記に伴い緑地管理は県の直営に、NPO法人みなとまちづくりが業務委託

表6 内港地区再生プロセスの一般化

	協働会	NPO(市)	民間テナント	港湾管理者(県)
	内港地区衰退			
準備期間		<p>結成・活動 内港地区再生を港湾管理者に働きかけ 自らがテナントとなることも</p> <p>各種イベントの実施</p>	<p>開店準備</p> <p>1楼、倉庫改修店舗オープン</p>	<p>段階的に周辺環境整備</p>
試行期間	<p>結成 各関係者の協議・意見 調整の場</p>		<p>1楼目の店舗が順調に経営</p> <p>複数の倉庫改修店舗オープン</p>	<p>発展性を考慮し、NPO・テナントの 意見を取り入れつつ整備物件・整 備エリアを拡大</p>
成熟期間				

が出来る。倉庫転用店舗などを運営する民間企業・NPOと県は整備
に関して協議会を通して意見交換をおこない、それをもとに県は周
辺整備を行っており、利用者・店舗関係者にとってアメニティの高
い整備を進めていると言える。以上のようにハード整備においても、
行政と民間の役割分担が確立されている点が特徴であるといえる。

7-2. 内港地区再生への示唆

前節7-1. (Ⅰ) で述べた時間をかけた柔軟で段階的な需要検証と・整備、(Ⅱ) および (Ⅲ) で述べたソフト・ハード両面での関係者（民間と行政）の健全な役割分担と協力、という特徴は非常に凡庸なものであるが、そこに通底するのは責任の所在が詳らかである、という点である。これはバブル期の内港地区再開発事業で開業した施設の多くが、経営の責任が不明確な第三セクター方式であった点と大きく異なっている。つまり、昨今の内港地区再生に関しては、各関係者が自らの取組に責任を持ち、また責任を取ることが可能な範囲で取り組むことが肝要であると考えられる。

バブル経済期に進められた大規模なウォーターフロント開発は、開業当初は注目されたが、後に地域経済を圧迫するものもあった。21世紀に入り、港湾整備の選択と集中、地方都市の縮退と地方経済の縮小により、バブル時と比べるとむしろ内港地区の遊休化はさらに大きな問題となっている。そうした中で、時間をかけて段階的に内港地区の用途転換を進め、民間企業の進出と様々な活動を育て

図 10 三事例に共通する組織間の関係

ていく港湾再生手法、さらに民間の力を引き出す行政の支援方策がますます重要になってくると言える。

さらに大規模投資を行わない結果として倉庫本来の外観を保った港湾景観が形成されている。倉庫や岸壁の改修・転用は、歴史的資源が豊富にある港湾（門司港・小樽港・函館港・横浜港など）では重視されてきた。しかし、本研究で取り上げた、文化財・産業遺産と言えない程度古さ・価値の倉庫や岸壁であっても、広い屋内空間（倉庫）と水辺の公共空間（岸壁）は、一般市街地とは異なるポテンシャルを持ち、港湾再生の資源と成り得る可能性があることがわかった。需要を見極めつつ行う複数回にわたる漸進的な改良・投資と、民間企業と行政の役割分担、港湾既存施設の特性を活かした多様なイベントの実施、民間事業者の誘致の継続による活動の創出が肝要であり、本研究で得られた内港地区再生への示唆と言える。

一方で、段階的な整備により内港地区の将来像の提示や計画策定が困難であること（継続的な関係者の協議が必要であること）、民間企業の経営能力やNP0活動の熱意に依拠していること、歴史的価値の評価が定まっていない施設ゆえに改修や新築に伴う景観変化に関して、関係者の共通認識形成に時間を要すること、が課題としてあげられる。

図 11 三事例に共通する民間と行政の役割分担の模式図

注

注 1) 梶原 健，横内 憲久，岡田 智秀，菅谷 彰夫：ウォーターフロントにおける開発手法に関する研究-地方中小都市におけるウォーターフロント開発による地域活性化の可能性-，日本建築学会学術講演会梗概集，A-2 分冊，pp. 353-354, 2003

注 2) 佐藤 隆二，横内 憲久，岡田 智秀，齋藤 淳：地方港湾における地域活性化方策に関する研究：（その 1）港湾活性化 3 施策が登録されるまでの経緯について，および（その 2）港湾活性化 3 施策の運用実態について，日本建築学会学術講演会梗概集，A-2 分冊，pp. 391-392, 2008

注 3) 更科 勝規，横内 憲久，岡田 智秀：歴史的港湾施設の保存に係わる法制度に関する研究：横浜港・函館港を対象として，日本建築学会計画系論文集，No. 618, pp. 165-172, 2007. 8

注 4) 田中泰典：港湾都市の再生に向けた新たな港湾空間の形成に関する考察 横浜内港地区における臨港地区の都市的利用の分析，日本建築学会学術講演梗概集，A-2 分冊，pp. 389-390, 2008

注 5) 山本和樹・阿部浩和：産業遺産を活かした都市再生に関する取り組みの現状と課題，日本建築学会学術講演梗概集，F-1 分冊，pp. 175-176, 2007

注 6) 春田 佳菜，赤川 貴雄：観光資源としての歴史的環境を活用したまちづくり活動に関する研究-北九州市門司港地区を事例として，日本建築学会九州支部研究報告第 46 号，pp573-576, 2007. 3

注 7) 運輸白書（1983 ～ 2000 年）および国土交通白書（2001 ～ 2011 年）参照

注 8) たとえば，深澤映司：第 3 セクターの経営悪化要因と地域経済，2005. 7，レファレンス

注 9) たとえば，横内 憲久：国際的視野からみた我が国のウォーターフロント開発の差異と問題，1993，建築雑誌 108, p18-19

注 10) ヒアリング（2012 年 11 月 29 日実施）
徳島県 県土整備部 運輸総局 運輸政策課企画担当 原田直樹氏
万代中央ふ頭にぎわいづくり協議会 富士貴子氏

注 11) ヒアリング（2012 年 11 月 30 日実施）
広島県 土木局 港湾企画整備課 港湾計画グループ 高橋直樹氏

広島市 都市整備局 みなと振興課 田口依久夫氏

注 12) ヒアリング（2013 年 3 月 5 日実施）
大分県 大分港振興室 渋谷良貴氏

注 13) ヒアリング（2013 年 3 月 5 日実施）
ペイプラン(株) 早瀬康信氏

■各事例歴史記述

・徳島港
徳島市：徳島市史，1973
徳島県：徳島県史，1967
徳島市立徳島城初物館：徳島城下絵図図録，2012

・広島港
広島市：新修広島市史，1962
広島県：広島県史，1984
広島縣：千田知事と宇品港，1940

・大分港
大分市：大分市史，1988
大分県：大分県史，1967

参考文献

1) 横内憲久・横内研究室：ウォーターフロント開発の手法，鹿島出版会，1988

2) 土木学会編：港の景観設計，技報堂出版，1991

3) 港湾協会編：刊港湾，港湾協会

4) 国土交通省港湾局環境整備計画室：港湾景観形成ガイドライン，2004

5) 万代中央ふ頭にぎわいづくり協議会：万代中央ふ頭にぎわいづくり構想（案），2012

6) 広島県土木局港湾漁港整備課：広島港宇品・出島地区賑わい創出に係る基本方針，2012

（2013 年 4 月 10 日原稿受理，2013 年 12 月 11 日採用決定）