浜名湖沿岸部におけるマリーナ開発の実態と課題に関する研究

A STUDY ON ACTUAL CONDITION AND ISSUES OF MARINA DEVELOPMENT IN COASTAL AREA OF THE HAMANAKO LAKE

浅野純一郎 — * 1 飯ヶ谷豪紀 — * 2

Junichiro ASANO — * 1 Goki IIGAYA — * 2

キーワード：

マリーナ開発, 立地特性, 国土利用五法, 市街化調整区域, 開発許可

Keywords:

Marina development, Locational characteristic, Five laws of national land utilization, Urbanization control area, Development permission

This study clarifies actual condition and issues of marina development in coastal area of the Hamanako Lake by empirically method as follows: 1) the facility outline and the location characteristics of marina, 2) the regulatory overview of five laws regulation on national land utilization, and 3) the issues due to neighboring relations with the surroundings of marina are clarified. The following results are obtained by these. 1) There were 35 of marinas confirmed in Hamanako Lake. 2) Many marinas are located in the north western part of Hamanako Lake. 3) Regulation on the location of marina development is not effected enough.

1. はじめに

我が国では 1980 年代以降に余暇の多様化から人々のマリンレジャーに対する関心が高まり、マリンスポーツが盛んに行われるようになったと言われている¹⁾。マリンスポーツの普及によりプレジャーボート（モーターボート、水上オートバイ、ヨット等）の保有隻数は増加し、日本マリン事業協会の調査によると 2000 年には我が国のプレジャーボートの保有隻数は約 44 万隻に達している²⁾。それに伴いプレジャーボートを係留、保管するための施設であるマリーナの需要も増加し、海岸部だけではなく河川や湖沼においてもマリーナ開発が多く見られるようになった。こうした中、近年のマリーナ開発に関わる問題の一つとして放置艇による問題が挙げられている¹⁾。放置艇による航行障害、燃料油の流出、景観の悪化、災害時における放置艇の流出等、周辺に悪影響を及ぼす可能性が指摘されている。しかし、これに加え、マリーナが河川や湖沼にも設置されるようになってきたことで、マリーナの存在自体が景観に及ぼす影響は非常に大きくなり（例えば、対岸から容易に視認される）、狭小道路をアクセス道とする場合の周辺集落の生活環境への影響、マリーナが修理工場や船舶保管を伴う工場・倉庫系の機能も有することから近接する住環境への影響等を考慮する必要が生まれてきたと考えられる。つまり、その立地性の問題を検討する必要がある。

マリーナ開発に関する主な規定としては、1971 年に旧運輸省（現：国土交通省）港湾局より刊行された「マリーナ施設計画指針（案）」がはじめてであり³⁾、これにはマリーナ開発に関する技術基準等が記載されている。また、近年ではマリーナの問題に関わる先行的な事例として、全国の 13 の地方公共団体においてプレジャーボートの係留保管の適正化（主に放置艇に対する施策）に関する条例・

要綱等を設けている^{注 1)}。条例の例としては、東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例があり、内容としては所有者に対する保管場所の確保、係留保管適正化計画の策定、適正化区域の指定、重点適正化区域の指定、立入調査、適正化区域内におけるプレジャーボートに対する罰則等がある。また、要綱の例としては、長崎県プレジャーボート対策要綱があり、内容としては所有者に対する保管場所の確保、不要プレジャーボートの適正処理、所有プレジャーボートの登録の届け出、重点係留保管禁止区域の指定、暫定係留区域の設定、行政における登録者への係留保管施設の情報提供等がある。その他、建設事業に関わる規定として、例えば、静岡県マリーナ建設事業に関する指導要綱があり、これには計画基準や立地基準等が記されている。この指導要綱は本研究の対象地である浜名湖にも適用されると考えられる。しかし、立地基準として建設事業者等に対してマリーナを立地させるべきではない区域を指定しているものの、森林法での保安林といったような、既存の各法の極めて規制力の強いエリア^{注 2)}に限られているため、一般の土地については適用されず規制効力がないのが現実である。このように、マリーナに関わる規定は設置に関わる技術規定が主であり、規制管理の要点はあくまで係留保管の適正化である。しかし、前述したようにマリーナの立地性を問う場合、あくまで土地利用の視点からのマリーナ開発の現状を明らかにすることが必要と考えられる。

既往の研究において、設計基準および技術基準等に関する研究がほとんどであり³⁾、マリーナに対して、立地性の観点から研究されたものはないのが現状である。そこで本研究では、日本でもマリンレジャーが盛んに行われている浜名湖を対象とし、マリーナ開発の実態とその計画的誘導へ向けた課題を明らかにすることを目的とする。浜名湖は 64.91km² の日本で 10 番目の広大な湖面を持ちながら、

¹⁾ 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系 教授・博士（工学）
（〒441-8580 豊橋市天伯町雲雀ヶ丘 1-1）

²⁾ 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学専攻

¹⁾ Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Technology, Toyohashi Univ. of Technology, Dr. Eng.

²⁾ Graduate Student, Toyohashi Univ. of Technology

が、レールランプや斜路が設置されているマリーナは計5件と少ないことがわかる。しかし、これらは規模に関係なく設置されている。施設規模は、最大75,000㎡、最小800㎡と多様であるが、浜名湖では3,000~9,000㎡の比較的中規模なマリーナが多くみられる(32件中17件)。また、面積が10,000㎡を超える12件のマリーナでは、情報提供施設(5件)、管制施設(3件)、研修施設(5件)が設置されていることが多いことがわかる。このことより、大規模なマリーナでは、マリーナの基本的な設備(クレーン、クラブハウス等)以外にも研修施設等の利用者のニーズに合わせた施設が求められていると考えられ、規模とリンクして施設機能は多くなっていることがわかる。

ヒアリング調査及び各マリーナのホームページより、併用開始年が明らかになったものは22件である(表1)。1970年以前のは1件、1970年代は6件、1980年代は6件、1990年代は5件、2000年以降は4件が該当する。よって、1970年代初頭から浜名湖沿岸部でのマリーナに対する需要が高まり、1980年代から90年代にかけて多くのマリーナ開発が行われたことがわかる。2000年以降(特に2010年以降)では設置数は少なくなっているが、これまでに立地したマリーナの今後の維持管理のあり方が問題であると同時に、依然として設置需要はあるものと見られる。

3-2. マリーナの立地特性

浜名湖におけるマリーナ開発の分布を図2に示す。35件のマリーナ(浜松市25件、湖西市10件)のうち、市街化区域に立地しているマリーナは浜松市、湖西市の両市で1件ずつだけであり、ほとんどが市街化調整区域(以下、調整区域)に開発されている(33件)。マリーナ開発は、風や波の影響を受けにくく、ボートの揚げ降ろしを比較的安全に行える浜名湖北部および入り江のような比較的奥まった場所で多くみられる(図2の1~7等、21件が該当する)注5)。

図2 農業振興地域整備法による土地利用計画とマリーナ分布

写真1 入り江部におけるマリーナ開発事例

しかし、入り江におけるマリーナ開発は、対岸から視認しやすい場所に立地することになる上、入り江における景観変容への影響が大きい(写真1)。入り江は三方を陸地に囲まれた水域であることから、一つのまとまった景観を形成しているが、マリーナが水面に面して立地することによって、景観の構成そのものが変わるからである。こうした場所は図2のa~f等、多数見られる。

4. 周辺施設との相隣環境やアプローチ道路からみたマリーナ開発の現状

本章では、マリーナ立地のミクロレベルの問題として、周辺施設との相隣環境やアプローチ道路の現状を明らかにする。表2は、現地調査で実態を把握できた31件の両者の結果を示している注6)。周辺施設の現況はその実態から、住宅地等の開発地や集落地に接している「A.住宅地設置型」、周囲の大部分が工業用地に接している「B.工業地設置型」、周囲の大部分が林地や農地に接している「C.農林地設置型」の3つに分類することができる。アプローチ道路は、対面2車線以上の幹線道路、その他の生活道路に分け、後者の内、袋小路道路をさらに分けた。表2の31件中、市街化区域への立地は2件(10、34)のみであるので、大半は調整区域における問題と言える。

まず、相隣環境について、特に問題となる住宅地設置型は31件中13件(41.9%)見られ、2件が市街化区域の事例であるので、9件(29.0%)は調整区域に該当する。アプローチ道路では、いずれの周辺施設の場合でも、幹線道路に接しているのは13~15%にすぎず、ほとんどは一般の生活道路がアプローチ道路であり、袋小路状道路の事例も15~33%存在する。特に住宅地設置型では幅員が4mに満たない狭小道路事例が多くなっており、周辺住民の日常生活への影

表2 周辺環境及び前面道路によるマリーナの分類					
周辺環境	アプローチ道路			計	
	1(幹線道路※1)	2(生活道路※2)	3(袋小路の道路)	件数	(%)
	A	2 15.4%	9 69.2%	2 15.4%	13 100.0%
B	No. 10, 20	No. 2, 7, 8, 14, 16, 19, 21, 28, 34	No. 24, 33	6 100.0%	6 100.0%
C	0 0.0%	4 66.7%	2 33.3%	6 100.0%	6 100.0%
	No. 22, 31, 32, 35	No. 5, 9	No. 17, 23	12 100.0%	12 100.0%
	2 16.7%	8 66.7%	2 16.7%	12 100.0%	12 100.0%
	No. 1, 6	No. 3, 4, 11, 12, 15, 18, 25, 29	No. 17, 23	6 19.4%	31 100.0%
計	4 12.9%	21 67.7%	6 19.4%	31 100.0%	31 100.0%
※1: 対面2車線以上の道路。※2: ○印のあるマリーナNo. は幅員が4m未満の場合を指す。					
A: 住宅地(集落地)設置型		B: 工業地設置型		C: 農林地設置型	
周囲の大部分が住宅等の開発地や集落地に接しているもの		周囲の大部分が工業用地(ソーバーパネル設置も含む)に接しているもの		周囲の大部分が林地や農地に接しているもの	

響が懸念される。このように、マリーナは、施設利用者のアプローチや船舶牽引車の利用を考えた場合、アプローチ道路は貧弱であり、特に住宅地に設置する場所でこうした事態が発生している。

特に相隣環境を考える上で問題だと考えられるのが、船舶保管施設の住宅地隣接部への設置である(写真2)。こうした事例は、14、15、19、22、28、29の6事例見られ、この内、14、19、28は住宅地に接しており、周辺住環境への悪影響が指摘できる。いずれも開発規制が厳格であるはずの調整区域において相隣環境やアプローチ道路の問題が発生している為、次章ではマリーナの土地利用規制の現状を検証する。

5. 浜名湖沿岸部のマリーナ施設に関わる土地利用規制

5-1. 都市計画法における開発許可制度の適用状況

浜名湖沿岸部全域は都市計画区域に指定されており、2件(浜松市1件、湖西市1件)を除く、33件(浜松市24件、湖西市9件)のマリーナが調整区域に立地している(図3)。このうち、浜松市、湖西市から入手した開発許可データによれば、開発許可をうけて立地しているマリーナは、浜松市で7件、湖西市で4件の計11件のみであった(表3)。開発許可台帳に記載されていないマリーナは22件(浜松市17件、湖西市5件)あるが、浜松市では2006年時点にマリーナ用途としての使用が確認できれば適法として処理されていた^{注7)}。また、上物が確認できないため、許可不要と判断されたものが2件であった。このように開発許可台帳に記載されていない事例が多いのは、3-1節で述べたように比較的初期に開発がされたもの

図3 都市計画法及び自然公園法による土地利用計画とマリーナ分布

写真2 敷地境界部における船舶保管施設

が多く、その上、一部は非線引き都市計画区域時代の開発が含まれる他、開発許可運用も浜松市が処理したものや静岡県が処理したものが混在していたことが背景としてあると考えられる。開発許可をうけた11件のうち、浜松市では旧既存宅地制度による開発が5件であり、2件がクラブハウス及び修理工場等の名目(表3のNo.29は法第34条第1号/漁船修理工場・住宅、No.32は法第34条第14号/クラブハウス・修理工

場)で開発されている。湖西市では旧既存宅地制度による開発が2件であり、それ以外の2件は浜松市と同様、クラブハウス及び修理工場等の名目(表2のNo.2は令第36条第1項第3号ハ/クラブハウス・管理棟、No.3は令第36条第1項第3号ハ/マリーナ管理棟)で開発されており、マリンレジャー施設というよりは、小規模かつ周辺にサービスを及ぼすものとして認められ、開発されているケースが多いと言える。このように、マリーナ開発ではマリーナに付随する上物部分(建築)がある場合のみ、開発許可制度の対象となるため、都市計画法の開発許可制度ではマリーナ開発に対して十分な立地基準の拘束力を持たないのが現状である。また、開発許可の対象となる場合にも、付随する上物部分への適用である為、4章でみた相隣環境やアプローチ道路に対する技術的な基準を有していない。

他方、浜松市では2007年の政令市への移行後、2008年4月に「市街化調整区域における開発許可制度の基本方針」(以下、基本方針)を策定している。これによれば、浜松市では調整区域の各エリアにおいて立地誘導地区を設けており、地区ごとの積極的な施設誘導を図っている。このうち、マリーナ開発に関する開発は観光施設立地誘導地区において規制誘導されることとしているが、その場所は①館山寺地区(内浦沿岸)、②三ヶ日町大崎地区(大崎半島)、③三ヶ日町尾奈地区(猪鼻湖沿岸)、④フラワーパーク、⑤フルーツパーク

表3 国土利用五法からみた土地利用規制状況

対象マリーナ	土地利用規制(国土利用計画五法)											
	都市地域				農業地域		自然公園地域					
	市街化区域	市街化調整区域	市街化調整区域 開発許可 有	市街化調整区域 開発許可 無	農用地	農振白地	特別地域 第2種特別地域	特別地域 第3種特別地域	特別保護地区	普通地域		
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												
17												
18												
19												
20												
21												
22												
23												
24												
25												
26												
27												
28												
29												
30												
31												
32												
33												
34												
35												
計	2	7	4	15	4	3	0	31	0	3	0	29

表中のマリーナの番号は図1に一致する。

の5カ所であり、①～④は浜名湖沿岸部に指定されている（各記号は図3中の記号に一致する）。この誘導施策が適用され、2008年の運用開始後に観光施設立地誘導地区に誘導・許可されたものは3件である。しかし、その3件すべてが土産屋等の小規模なもので、マリナーに関する観光施設は0件であった。既設のマリナーの一定の集積を根拠に観光施設立地誘導地区にマリナー施設が加えられたものと見られるが、マリナー用途としての誘導方針が調整区域に設定されたのは注目される。しかし、同市の「調整区域の運用基準」では、マリナーとしての施設は明記がなく、結局、付随する上物施設に対する適用であり、4章で見たような環境要件の改善は見込めないと考える。

5-2. 国土利用五法による規制

都市計画法を除く、国土利用計画五法による五地域区分の観点から浜名湖沿岸部の規制概況を示す（図2、3）。このうち、自然環境保全法による自然保全地域は、浜名湖沿岸部では指定されておらず規制の対象外である。また、森林法による森林地域についても、浜名湖沿岸部にはマリナー開発の規制に有効と考えられる国有林及び保安林の指定はほとんどない。一部に地域森林計画対象民有林がかかっているが、大部分では白地になっているため、ほとんど規制を受けずにマリナー開発が可能である。

浜名湖は景勝地であるため、自然公園法による自然公園地域によって浜名湖沿岸部に「浜名湖県立自然公園」が指定されている。沿岸の一部には第2種特別地域（県立）、第3種特別地域（県立）が指定されているものの、その大部分には普通地域が指定されている。そこには29件のマリナーが立地している（表2および図3）。普通地域における規制事項をマリナー開発に関わる観点からいえば、高さ13m又は延べ面積1,000㎡を超える工作物の新增改築等、水面の埋立又は干拓、土地の形状変更等一定の行為が対象となる。しかし、普通地域では届出制のため（届出のみ）、効力はほとんどないと言える。第2、3種特別地域（県立）でいえば、3件のマリナー（全て浜松市）が第3種特別地域に立地している。特別地域でも普通地域と同様の行為が対象となるが、許可制であるため比較的強い規制がかかる。浜名湖県立自然公園は1950年に指定されており、特別地域にみられる3件のマリナーのうち併用開始年が確認できるものは1980年代に開発されたものであるため、上記の要件による規制を受けて開発されたものだと考えられる。しかし、浜松市によれば⁸⁾、上物部分（クラブハウス、工場等の建築部分）に対しては工作物の新增改築等の行為に該当し、規制の対象となり処理される。しかし、それ以外のマリナー部分（クレーンの設置、保管棚の設置等）に対する規制はほとんど把握しきれていないのが現状であった。そのため、上物部分に対する規制は可能であるが、それ以外の部分に対しては弱いといえ、自然公園法でも十分な規制ができていないのが現状である。

農業振興地域整備法による農業地域では、一部に農用地区域がかかっているが（図2）、大部分においては農振白地とされており、31件のマリナーがそこに立地している。そのため、マリナー開発にあたっては農用地区域の除外が不要であり、農地転用の規制等をうけずにマリナー開発を行うことが可能である。そのため、農振法においても浜名湖沿岸部ではマリナー開発に対して十分な効力があるとはいえない。

6. まとめ

以下に本研究の知見をまとめ、マリナー立地に関わる土地利用制度の課題を考察する。

①浜名湖沿岸部におけるマリナー施設では、多くの施設機能を有する大規模なマリナーから必要最低限の施設を有し、ボートパーク等に類する小規模なマリナーまで、多種多様なマリナーがみられた。また、浜名湖では風の影響を受けにくく、比較的安全にボートの揚げ降ろし等を行える湖の中でも奥まった入り江（猪鼻湖周辺等）でのマリナー開発が多くみられた。入り江におけるマリナー立地は景観構成の変容に影響が大きいことを意味し、こうした事例が多いのも特徴である。

②マリナー立地に関わるミクロレベルの問題として、周辺施設との相隣環境やアプローチ道路の狭小がある。マリナーは大半が調整区域に立地しているが、約30%は住宅地や集落地に隣接しており、相隣環境の保全が求められる上（特に船舶保管施設の住宅地への隣接設置の例）、利用者や船舶牽引車の通行に適当なアプローチ道路を必要とするが、これらの条件は多くで満たされていない。

③本研究で対象とした35件のマリナーのうち、33件が市街化調整区域に立地していた。原則としてマリナーは付随する上物施設がある場合に都市計画法の開発許可制度の対象になるのであり、第二種工作物にも該当していない。従って、開発許可制度による立地基準の効果は期待できず、上物部分に適用になった場合においても、上物の種類によって適用基準が異なるため、②で指摘したミクロレベルの問題は解決されない。

④国土利用五法（都市計画法を除く）についても、マリナー開発に有効と考えられる農振法による農用地区域、森林法による国有林及び保安林、自然環境保全法による自然保全地域といった区域の指定は浜名湖沿岸部ではほとんどない。具体的に機能していたのは、自然公園法による第2、3種特別地域（県立）による規制のみであるが、これらも浜名湖沿岸部の一部にのみ指定されているため、十分な効力があるとはいえない。

マリナーはレジャー施設として、一般的な施設イメージは悪いものではなく、地域活性化への貢献を期待する向きもある。しかし湖沼や河川等、視認しやすい場所への立地は、水面に面して設置されることから景観構成への影響が大きい上、施設自体も係留施設だけではなく、各種サービス施設や工場・倉庫機能等を付随する等、複雑であることから、施設規模や施設内容を踏まえ、相隣環境への影響やアプローチ道路の問題を考慮する必要がある。つまり、これらは土地利用開発の一種として、その立地性を適切に誘導する必要があることを示唆する。現状では、こうした誘導方策はなされていないに等しい。今後の研究課題として、陸側からではなく水域側からみた課題を検討することがある。

謝辞

本研究を行うにあたり、浜松市土地政策課、湖西市都市計画課の方々、浜名湖のマリナー経営者の皆様にご協力頂きました。ここに感謝の意を表します。

脚注

注1) 岩手県「プレジャーボート等に係る水域の適正な利用及び事故に関する条例」(平成17年)、神奈川県「神奈川県のプレジャーボートの保管場所に関する条例」(平成14年)、東京都「東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例」(平成15年)、千葉県「千葉県のプレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成15年)、静岡県「静岡県プレジャーボートの係留保管の適正化等に関する条例」(平成12年)、和歌山県「和歌山県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成20年)、滋賀県「滋賀県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成18年)、兵庫県「プレジャーボートによる公共水域等の利用の適正化に関する要綱」(平成13年)、広島県「広島県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成10年)、岡山県「プレジャーボート対策要綱」(平成3年)、高知県「高知県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成12年)、長崎県「長崎県プレジャーボート対策要綱」(平成10年)、長崎県佐世保市「佐世保市プレジャーボート対策要綱」(平成14年)計13件

注2) 静岡県マリナー建設事業に関する指導要綱の第5条において、建設事業者は、マリナー建設事業に関する計画を策定しようとするときは、別表に定める基準に適合するようにしなければならないとあり、別表において各区域が定められている。例としては、河川法第6条第1項の河川区域のうち治水その他の河川の管理に支障があると認められる区域、森林法第25条第1項の規定により指定された保安林及び同法第41条第1項又は第3項の規定により指定された保安施設地区、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律第29条第1項の規定により指定された鳥獣保護区内の特別保護地区などがあり、これらを含む16項目の区域を掲げている。しかし、いずれも各法において、厳格に規制を求める区域であり、これらの区域を定めているエリアは対象地では少ない。

注3) 本研究では、民間企業または個人によって管理・運営されているマリナーを「民間マリナー」と位置づけをし、本研究ではこれらを対象とする。

注4) 単純化すると、係留施設にその他のサービス各施設が加わったのがマリナーであるのに対し、ボートパークやヨットハーバーは係留施設のみのもので該当する。よって、こららはマリナー施設の一つとして含めている。

注5) 図2や図3における図中の番号は、表1のマリナー番号に一致する。

注6) No.13(東急マリナー浜名湖)は東急リゾート(ホテル、別荘地等)の敷地内にあること、No.26、27(遠鉄マリナー、浜名湖マリナー)は遊園地等の娯楽施設の敷地内にあること、No.30(スブック)は現地調査と航空写真よりマリナー施設を確認できなかったことから、ここではこれらを分類の対象から除く。

注7) 浜松市では2005年7月に浜松市沿岸部に位置した旧雄踏町、旧舞阪町(共に旧西遠広域都市計画区域)、旧細江町、旧引佐町(共に旧奥浜名広域都市計画区域)、旧三ヶ日町(旧三ヶ日都市計画区域)等を編入合併しており、2007年1月に政令市へと移行した。この中で旧三ヶ日都市計画区域は非線引き都市計画区域であったが、政令市への移行と同時に浜松都市計画区域(線引き都市計画区域)に再編された。この過程で2006年時点でのマリナーの現況が確認され、開発許可制度の取り扱いとして適法かどうか判断されたと見られる。特に旧三ヶ日都市計画区域に位置する図2の11~18は非線引き時代に立地したものであった。

注8) 浜松市役所都市整備部緑政課より関連資料を入手した。

4) 同上、pp.1-2

[2018年9月21日原稿受理 2018年11月16日採用決定]

参考文献

- 1) 国土交通省・水産庁：プレジャーボートの適正管理及び利用環境改善のための総合的対策に関する推進計画、pp.1-2、2013.5
- 2) 同上、pp.2-5
- 3) 宮田正史・長尾毅・小澤敬二：性能設計体系に対応したマリナー施設の設計の基本的考え方、国総研資料、No.504、pp.3-5、2009