

わが国における水辺空間利用に関わる法制の方途：日本・アメリカ・シンガポールの事例をとおして

横内, 憲久 / YOKOUCHI, Norihisa / 法政大学大学院, エコ地域デザイン研究所 地域マネジメントプロジェクト[編]

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院エコ地域デザイン研究所・地域マネジメントプロジェクト

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

27

(発行年 / Year)

2007-03-25

— 目次 —

1. 研究背景と目的	1
2. わが国の水辺空間に関わる主な法制(都市計画法および港湾法)の現状	
2.1 都市計画法および港湾法における臨港地区の位置づけ	2
2.2 臨港地区制定の経緯	3
2.3 港湾に関する法制の現状	5
3. わが国での水辺空間に関わる新たな試み	
3.1 水上レストラン建設の概要	6
3.2 水上レストラン建設に関わる法制	7
3.2.1 都市計画法との関係について	9
3.2.2 建築基準法との関係について	9
3.2.3 港湾法との関係について	9
3.2.4 建築基準法と船舶安全法との関係について	10
3.3 河川敷地におけるオープンカフェ建設に関わる法制	10
3.4 わが国の法制に関わる今後の課題	11
4. 海外での水辺空間に関わる法制の仕組み	
4.1 米国シアトル港の事例	13
4.1.1 調査概要	13
4.1.2 シアトル市港湾局の役割	15
4.1.3 シアトル市港湾局の事業展開	15
4.1.4 シアトル市港湾局とテナントとの関係	15
4.2 シンガポール川・海辺の事例	17
4.2.1 調査概要	17
4.2.2 シンガポール川、海辺の水辺空間利用の法制	19
(1) 直背後が歴史的保存建築物地域の場合	19
(2) 直背後の建物が歴史的保存建築物地域以外の場合	20
(3) 海辺の建物等の建設の場合	21
5. まちづくりに伴う水辺空間利用に関わる法制の方途	
5.1 現状のまとめ	23
5.2 水辺空間利用に関わる法制の方途	23
〈補註〉	24
〈参考文献〉	24

1. 研究背景と目的

2006（平成16）年2月東京港の天王洲運河に浮遊式の水上演習場“Waterline”がオープンした（写真-1）。立方体の浮函体（バージ）を4隅の柱で水平方向の移動を制御し、潮の干満によって生じる垂直方向の移動は開放するという、ドルフィン係留となっている。浮函体の上に、3面がガラス張りの天井高約2.5mの水上演習場がつくられている。平面規模は約10m×25mの250㎡程度の大きさである*1。

これまでも海や河川に浮く水上演習場の類は全国にある。とくに、船舶を転用して、商業利用に供する例は多くみられるし、広島市内（元安川）のカキ船などは全国に知られている。この水上演習場が画期的なのは、第3セクターなどでない、純粋な民間企業が水域占用許可を得て、商業機能に特化した施設を水上に建設したことである。換言すれば、これまでの港湾区域では、物資輸送船、各種作業船など物流・人流機能以外の水域利用は、短期間のイベントなどのほかは原則的に認めてこなかった。また、棧橋やターミナル機能以外に浮函体を公共空間である水域に占用させることも少なかった。つまり、水上演習場はその形態、機能以上に、法制からみてきわめて革新的といえるのである。

現在、この水上演習場は活況を呈していると伝えられているが、そのもとは、直背後の水上演習場の隆盛があったからで、その下地がなければ、すぐに多くの利用客が付くとは思えない。水上演習場は、水辺の陸域から滲み出すように水域へ一歩踏み出したのである。天王洲地域はまさに水際線（護岸）を挟んで陸域と水域を包含した空間となり、水辺のまちづくりを体現した地域となりはじめたといえよう。

水辺に限らないが、具体的なまちづくりに必須の要件は、どのようなまちをつくるかの目標（哲学、ゴール等）とそれを担保する法制の存在である。水上演習場の例は、建設技術の問題よりも、港湾に関する法制をブレイクスルーした画期的事例として紹介した。

わが国の港湾は、明治期より富国強兵や殖産興業の国是のもとで、都市内にありながら、まちづくりとは隔絶した空間であった。当然ながら、法制も異なり今日まできた。しかし、都市において水辺の良好な環境を都市生活者が享受することが求められる現在、水辺もまちづくり（都市計画）のなかにしっかりと位置づけられる必要が生じてきたといえる。

そこで、小論は、まちづくりに水辺空間（水域およびそれに近傍の陸域）を法制として位置づけるための方策を「水辺空間利用に関わる法制の方途」として導いてみたい。なお、本論では、多様な水辺空間の概念から、都市内に存在して明確な法制を有している「港湾」を対象の中心として考察する。



写真-1 水上演習場（東京・天王洲）

東京都港の運河で初めての商業機能で水面占用許可を得た画期的な施設。

2. わが国の水辺空間に関わる主な法制（都市計画法および港湾法）の現状

2.1 都市計画法および港湾法における臨港地区の位置づけ

わが国の海洋・河川（湖沼含む）・運河・港（港湾および漁港）など水域に関連する空間（場）とその利用などに関わる法律は、およそ200以上は挙げられよう。そのうち、水辺空間を含んだまちづくりに関するものとなると、きわめて少数になり、都市計画法がもっとも近い法律になる。

都計法では、都市計画区域内を市街化区域と市街化調整区域（都市計画法5条および第7条）に分け、一般に市街化区域には用途地域含めて16種の地域地区制によるゾーニング（第8条）をいっている（図-1*2）。

この地域地区の中に「臨港地区」がある。臨港地区とは「港湾を管理運営するため定める地区」であり、港湾という空間が都市計画に位置づけられていることがわかる。ちなみに、ここでいう港湾^{註1}とは、港湾法に定められているものであり、漁港漁場整備法の漁港^{註1}とは異なる。一般にみなと（港・湊等）というときも港湾も漁港も区別はしないが、都市計画法では、港湾だけを都市を構成する地域として認めているといえる。しかし、臨港地区は都市計画に認められているが、その土地利用は都計法の用途地域の定めとは必ずしも連動しない場合がある。

臨港地区は、都市計画法と同時に港湾法にも規定されている。港湾法では、臨港地区内を9つの分区^{註2}に指定しており、その分区の目的に著しくそぐわない建築物や構造物などの建設を制限している。また、分区指定された地域には建築基準法第48条および第49条（用途地域および特別用途地域の用途規制）の規定は適用されない。つまり、都市計画法の臨港地区は、いわば港湾の器を規定している法律で、港湾法での臨港地区はその中味を規定しているといえる。したがって、結果的には、港湾法が都市計画法の上位法として位置づけられているのである。

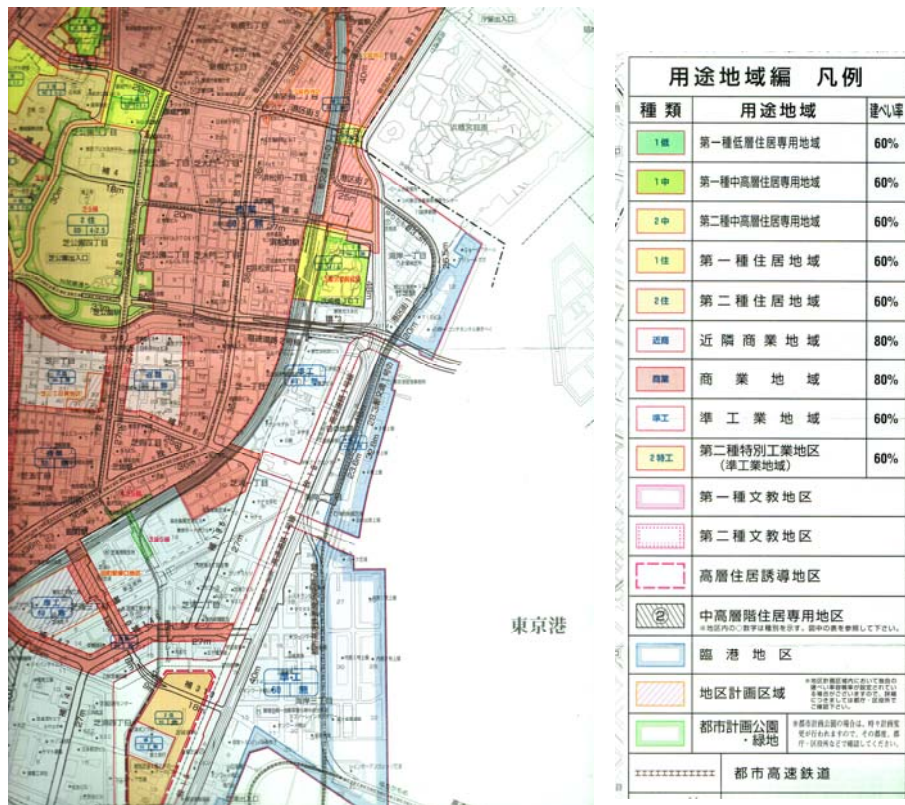


図-1 東京港区の都市計画図
臨海部の多くは臨港地区に指定されている。
(港区都市計画図より)

しかし、とくに内港や旧港地域の臨港地区周辺では、港湾機能以外の都市的開発が活発であり、本来の臨港地区の意味が薄れてきた。そのため、1992年に旧運輸省と旧建設省が合同で出した、いわゆる「平成4年通達」（および「平成9年通達」）^{註3}により臨港地区は都市的利用と港湾的利用の双方が認められるようになった。これによって、臨港地区の利用としては幅が広がったわけであるが、港湾秩序を維持し円滑な管理運営を行うための臨港地区の本来の位置づけが揺らいできた状況を浮き彫りにされたといえよう。

2.2 臨港地区制定の経緯

現在、都市行政と港湾行政狭間で揺れ動く臨港地区であるが、港湾を含めて臨港地区がどのようにわが国で制定されたのかを歴史的に捉えることとする。検討に当たっては、港湾政策が打ち出され始めた明治期から臨港地区が正式に認知された、港湾法の制定（1950年）までを対象とし、資料・文献を用いることとする（表-1, 2）。

1872(明治4)年、太政官布告による「道路橋梁河川港湾等通行錢徴収ノ件」(表-1①)において、わが国で初めて「港湾」という文字が使われた法令が定められた^{*3}。この布告には、富国強兵や殖産興業という国是を背景に物資輸送の要として港湾整備を普及させていくために、誰もが港湾造成でき、造成者はその施設の利用料が徴収できるという経済的メリットが与えられていた。しかし、各々の事業者がそれぞれの思いで係留施設背後の陸域に必要施設を建設したことで、港湾の施設混在化が問題となった。このようにこの時期では、臨港地区のおおもととなる港湾の概念は、法令上に出現したものの、港湾の空間構成に関する明確な言及はみられなかった。

大正期になると、「港湾経営ヲ内務省ニ於テ統一施行スルノ件(1918年)」(表-1②)の閣議決定において、港湾に必要なものとして防波堤や上屋、倉庫など具体的な施設に関する事項が示された^{*4}。これにより、法令上港湾が空間として認識され、港湾の空間的要素がみえはじめたといえる。さらに、1919(大正8)年に制定された旧都市計画法において、港湾に関する規定が述べられ(表-1③)、港湾が都市の中に明確に位置づけられるようになる^{*5}。このように港湾が都市計画上必要なものとして示されたことが、現在の都市計画法でも「臨港地区」が定められている所以であるといえよう。

明治期よりみられた港湾の自由な施設整備による混在化を背景に、1928(昭和3)年に臨港地域(表-1④)という考えを取り入れた港湾法草案が港湾協会より提出された^{*6}。この地域規制は、旧都市計画法との調整が図られたもので、その後、1938(昭和13)年の草案の臨港地(表-1⑤)へと継続され、1948(昭和23)年に過度な規制を避けるために具体的機能を示した「分区指定」が考案されるなど成案に向け建議が続けられた^{*7}。しかし、港湾行政の所管の違い(港湾の修築は内務省、税関は大蔵省等)から港湾管理者をめぐる権限争いとなり、これらの草案は見送られた^{*8}。このように、臨港地区の前身である考えが出現したが、行政間の対立を理由に成案には至らなかった。

太平洋戦争の終戦を迎え、日本がGHQ(連合国軍総司令部)の支配下となると、これまで議論されてきた行政間の争いをよそに、GHQは政府に対し、覚書によって「ポート・オーソリティ(港務局)」の思想を取り入れることを強要した。これは、日本の港湾情勢上なじまないことは明確であったが、法案では港務局による管理を本則としなければならなかったため、その設立ができない補足的な仕組みとして地方公共団体による港湾管理を認めるものとなった^{*8}。この港務局設置という考えは、日本に普及しなかったものの、なかなか港湾法が制定に至らなかったなかで、法制定を促したという点では評価できよう。こうし

て臨港地区は、1950(昭和25)年、港湾法制定時によりやく制度化(表-1⑥)され、同時に旧都市計画法では新たな地域地区として確立されたのである(表-1⑦*9*10)*18。

表-1 港湾法制定までの港湾行政および都市行政の変遷

年代	項目	特徴	港湾行政		都市行政	関連する出来事
			港湾管理に関する事項			
明治期	1907(M40)	制度上初の港湾概念の出現	<ul style="list-style-type: none"> [1871(M41)] 太政官布告「道路橋梁河川港湾通行錢徴収ノ件」(表-1①) [1907(M40)] 港湾協会「重要港湾ノ選定及施設ノ方針」【明治末期】 内務省土木局「港湾法草案」 	無秩序な港湾建設による混在化	<ul style="list-style-type: none"> [1888(M21)] 「東京市市区改正条例」発布 	[1904(M37)] 日露戦争
	1912(T1)	港湾の空間的要素の出現	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院「港湾政務統一に関する建議案」 [1918(T7)] 閣議「港湾経営ヲ内務省ニ於テ統一施行スルノ件」(表-1②) [1919(T8)] 内務省土木局「内務省土木局案」 衆議院「港湾行政に関する建議案」 日本海軍研究会「本邦港湾政策に関する建議」 港湾協会「港湾行政統一に関する建議」 日本海軍研究会「海軍行政統一に関する建議」 衆議院「港湾行政統一に関する質問主意書」 海軍研究会「海軍行政統一に関する建議」 		<ul style="list-style-type: none"> [1919(T8)] 「旧都市計画法」制定 第10条、第11条(表-13) 	
1921(T10)				<ul style="list-style-type: none"> [1923(T12)] 「旧都市計画法」 6大都市から25都市へ 		
1926(S1)	臨港地区の概念の出現		<ul style="list-style-type: none"> [1928(S3)] 港湾協会「港湾法草案」(表-1④) 港湾協会「港湾法制定に関する建議」 衆議院「港湾法制定に関する建議」 港湾協会「港湾行政合理化に関する建議」 	臨港地域		
1930(S5)						
1935(S10)						
1940(S15)		臨港地区の制定	<ul style="list-style-type: none"> [1938(S13)] 内務省土木局「港湾法草案」(表-1⑤) 衆議院「港湾法制定に関する建議」 [1943(S18)] 運輸通信省港湾局「港湾法草案」 衆議院「港湾法制定に関する建議」 [1948(S23)] 運輸省港湾局「港湾法要綱」作成 	臨港地		[1941(S16)~] 太平洋戦争
1945(S20)			分区指定		[1945(S20)] 運輸省発定 [1948(S24)] GHQによる賞書 「ポート・オーソリティ」	
1950(S25)		<ul style="list-style-type: none"> [1950(S25)] 「港湾法制定」(表-1⑥) 	臨港地区		[1950(S25)] 「旧都市計画法」改正(表-17)	

【凡例】 → : 関連 → : 継続・発展 → : 思想の出現 → : 出現

表-2 港湾あるいは臨港地区に関する条文抜粋

1	1871(明治4)年 「道路橋梁河川港湾通行錢徴収ノ件」(文獻3)(抜粋) 「…水行ヲ疎シ陸路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等 階級運輸ノ便利ヲ興シ候者ハ落成ノ上功費ノ多寡ニ応ジ年限ヲ定メ 料金取立方被差許候…」
2	1918(大正7)年 「港湾経営ヲ内務省ニ於テ統一施行スルノ件」(文獻3)(抜粋) 「国ニ於テ経営スル港ノ成立ニ必要ナル工事即チ防波堤等停船屋又ハ棧橋運搬架ノ築造、陸上設備ニ要スル敷地ノ創造、港内及航路浚渫等ハ内務省ニ於テ施行ス」 「但シ軌道、車道ノ 布設上屋倉庫ノ建設貨物ノ処理ヲ敏活ニスルニ要スル起重機ノ設備等港ノ陸上設備及修船架ノ築造ニ付テハ便宜港ノ利用者ト協議シテ其ノ施工者ヲ定ム…」
3	1919(大正8)年 「旧都市計画法」第10条、11条 (文獻5)(抜粋) 第10条 「都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地区ノ外土地ノ 状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為ニ特ニ地域ヲ指定スルコトヲ得」(第2項) 第11条 「第10条第1項ノ土地(道路、広場、河川、港湾、公園等)ノ境界内又ハ10条第2項ノ規定ニヨリ指定スル地区内ニ於ケル建築物、土地ニ關スル工事又ハ權利ニ關スル制限ニシテ都市計画上ニ必要ナルモノハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」
4	1928(昭和3)年 港湾協会「港湾法草案」における「臨港地域」(文獻6)(抜粋) 第3条 「本法に於テ臨港地域トハ港湾ニ隣接スル土地ニシテ港湾ノ利用ニ必要ナル区域ヲ謂フ」。 第35条 「臨港地域内ニ於テ土地ノ形状ヲ著シク変更シ又ハ工作物ノ新築、増築、放棄、除去ヲ為シ若ハ其ノ利用方法ヲ著シク変更セムトスル者ハ管理者ノ許可又ハ承認ヲ受クベシ」 第36条 「管理者ハ臨港地域内ノ土地又ハ工作物ノ所有者又ハ占有者ラシテ其ノ土地ノ決壊、土砂ノ流出、汚水ノ放流其ノ他 港湾ニ及ボス危害ヲ防止スル為ニ必要ナル施設ヲ為ザンムコトヲ得」(第1項)
5	1938(昭和13)年 内務省土木局「港湾法草案」における「臨港地」(文獻9)(抜粋) 第3条 「本法ニ於テ臨港地トハ港湾ノ区域内ニ存シ又ハ之ニ隣接スル土地ニシテ港湾ノ利用増進ノ為ニ必要ナルモノヲ謂フ」
6	1950(昭和25)年 「港湾法」における「臨港地区」(文獻9)(抜粋) 第38条 「港湾管理者は、都市計画法第2条の規定により決定された都市計画区域以外の地域について運輸大臣の認可を受けて臨港地区を定めることができる」(第1項) 「前項の臨港地区は、当該港湾区域を地先水面とする地域において、当該港湾の管理運営に必要な最小限度のものでなければならない」(第2項)
7	1950(昭和25)年 「旧都市計画法」改正 (文獻5)(抜粋) 第10条 「都市計画区域内において前項の場合(表-1②)のほか 港湾の管理運営のため臨港地区を指定することを得」(第3項)

2.3 港湾に関する法制の現状

わが国で港湾に関する基幹法である港湾法の成立は、第2次世界大戦後の1950(昭和25)年まで待たなければならなかった。もちろん、それまで港湾がなかったわけではなく、民間人や民間企業の力に頼り、民間主導で港づくりを進めたことが、民間の権利を調整し難くしてしまった結果、全国一律な法制として成立しなかった大きな要因のひとつである。したがって、上述したように、GHQの主導がなければ港湾法の成立はまだ遅れていたかもしれない。

戦後復興の主役は工業であり、工業の多くは港湾を舞台としていたため臨海工業地帯の形成は不可欠であった。必然的に臨港地区や港湾区域は、物流や工業の拠点となり、これら以外の機能(居住・商業・レクリエーション機能等)は厳しく排除された。それは、1950年制定の港湾法に延べられている臨港地区内の分区が、「商港区」、「特殊物資港区」、「工業港区」、「鉄道連絡港区」、「漁業港区」、「バンカー港区」、「保安港区」と工業系の地区が多くあったことから分かる。その後1973(昭和48)年によくレクリエーション系の「マリーナ港区」、「修景厚生港区」が加えられ、現在の9分区になって港湾利用の幅が広がった。さらに1992(平成4)年には、9つの分区のほかに、都市的機能の建設を狙ったと思われる「無分区」あるいは「分区の指定なし」という地区まで容認され、現在では住宅以外はほとんど建設できるようになった。

これ以前に1985(昭和60)年に旧運輸省から出された「21世紀への港湾」^{*19}は、これまでの物流一辺倒の港湾から、都市と一体となってまちづくりに港湾も貢献しようという画期的な政策であった。その後旧運輸省は港湾に加え「ウォーターフロント」という概念も打ち出してきた。そして、その後の所謂「バブル経済」にもり、ウォーターフロント開発は全国の主要で展開されたが、さすがに、民間の水域の利用(水域占用許可)までは至らなかった。

しかし、2004(平成16)年に出された、東京都の施策である「運河ルネッサンス」(☒-1^{註4})はついに民間に水域を使わせるところまでいったのである。



図-2 東京都・運河ルネッサンス構想
対象運河(濃く塗られた部分)

3. わが国での水辺空間に関わる新たな試み

3.1 水上レストラン建設の概要

冒頭に述べたように、2006(平成16)年に開店した東京・天王洲の水上レストラン(名称 WATERLINE/建築主寺田倉庫(株))は、形体としては、四角い浮函体の上に同様の平屋のガラス箱を載せたような単純なものである。これまで公有水面に商業施設がなかったわけではない。表-3*²⁰にみるように、古くは横浜・氷川丸(2007年撤去予定)のように船舶を転用したもの、栈橋やレジャーなどの公共施設および公共が関与した第3セクターによるもの、あるいは既得権的に水面を占有したものなど数は少ないが全国に散見される。

表-3 水域(公有水面)にある施設と関連法制の概要

大正10年	公有水面埋立法 制定
昭和25年	漁業法 制定 港湾法 制定 建築基準法 制定
31年	海岸法 制定
32年	建設省通達；地先公有水面と都市計画区域について(都市計画区域は市町村の行政区域単位で指定/水域を含む)
36年	「氷川丸」(港湾区域/海底に固定されており建築基準法を適応)
42年	「白浜海中展望塔」(和歌山/国内初の海中展望塔で海底に固定され建築基準法を適応)
43年	都市計画法 制定(旧法の全面改正) (都市計画区域は土地の区域とする)
44年	建設省通達；水面又は水中に設ける施設に関する安全性の確保について
45年	建設省通達；公有水面埋立法による埋立免許をえた区域における市街化区域及び市街化調整区域の区分について(旧法で指定されていた、水面を含めた都市計画区域は、現在の都市計画法での都市計画区域とすることができる) 「スカンジナビア(伊豆)」(漁港区域)
54年	「アクアポリス(沖縄海洋博覧会)」(一般海域)
62年	「長崎オランダ村(長崎)」(一般海域)
63年	船舶安全法施行規則の改正
平成元年	建設省通達；海洋建築物の取り扱いについて 「ハウステンボス大航海体験館(佐世保)」(港湾区域) 「マリゾン(福岡)」(港湾区域)
2年	日本建築センター；海洋建築物安全性評価指針 策定 運輸省通達；港湾区域内の水域の占用許可について
3年	「ぷかり栈橋(横浜)」
4年	都市計画法及び建築基準法の一部改正 運輸省・建設省通達；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
5年	「ホテルシップシンフォニー(赤穂)」(港湾区域)
9年	運輸省・建設省通達；臨港地区及び分区条例の運用について 河川法 改正 環境影響評価法
11年	海岸法 改正
12年	港湾法 改正 建築基準法 改正
13年	漁港法改正(漁港漁場整備法) 水産基本法 制定 都市再生特別措置法 制定；都市再生緊急整備地域を定める
14年	都市計画法 全面改正

しかし、本計画が画期的なのは、民間企業である寺田倉庫が物流にも工業にも関わりのない商業施設で東京都港湾局から水域占用許可を得た点である。これまで、港湾法制定以来、東京都に限らず、港湾管理者は、一時的なイベント等の使用は除き、原則として物流

関係・工業系以外の利用に対しては分区条例を根拠として拒否する考え方で通してきた。陸域である臨港地区であるようなのであるから、水域も当然厳しく管理されてきた。それが、許可を得たのであるから画期的といわざるを得ない。

しかしながら、この許可はすんなりと出されたわけではない。著者の知る限り、寺田倉庫は10年以上前から水上レストランの計画を考えており、機会があるごとに管理者に水域（運河）占有許可の要請をしていた。その当時、管理者はレストランを港湾本来の使用理由とは認めず、要請を聞き流していたが、都市観光の需要を高めるべく、都港湾局は2004年に運河ルネッサンス構想を打ち出した。本構想は、1980年代の英国・サッチャー政権が行った民間活力の導入（小さな政府）に似ており、構想に関する補助金等は都からは出さず、それに代わって規制を緩和することによって民間の自助努力を促そうとするものである。東京都は、舟運の役割をほとんど終えた東京港内にある約40運河（総延長約60Km）を、民間に使わせることは大きな問題とはならないと判断したのであろう。それでも足かけ3年の時間を要した。

許可を与えた大きな要件のひとつが運河ルネッサンス構想であるが、そのほかにも、当該水域が二重の運河の奥に位置し、静穏である上に水門で水位等をコントロールできてきわめて安全性が高いこと、直背後の倉庫をリニューアルしたレストランが7、8年盛況であること、周辺居住者（ステークホルダー/当事例の場合、天王洲協議会）の理解が得られたなどの要因も評価されたといえる。

3.2 水上レストラン建設に関わる法制

水上レストラン建設の過程で問題となったおもな水辺空間に関わる直接の法律は、以下のものである（図-3, 4 / 写真-2, 3, 4）*21。

- ① 都市計画法—市街化調整区域の解除・解釈
- ② 建築基準法—建築物の定義
- ③ 港湾法—水域占有許可
- ④ 船舶安全法—船舶規定の解釈

以降それぞれ問題になった点およびその解決方法等について述べていく。



図-3 水上レストラン位置図*1
天王洲運河と京浜運河からの引込み運河の交差部分に位置。

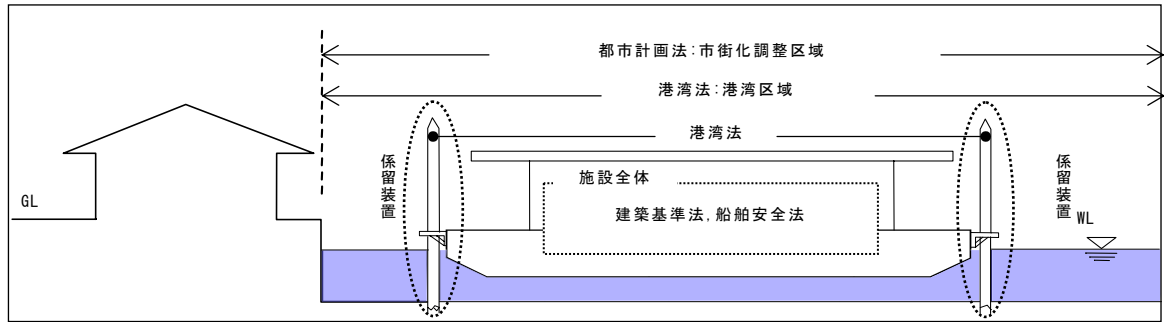
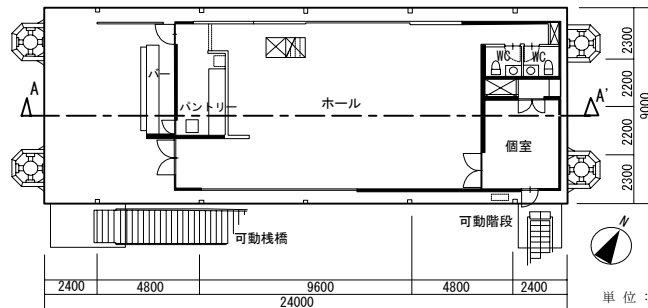
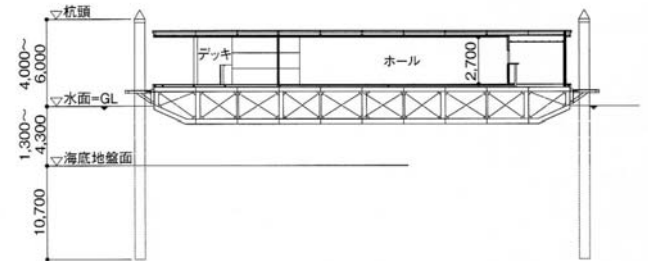


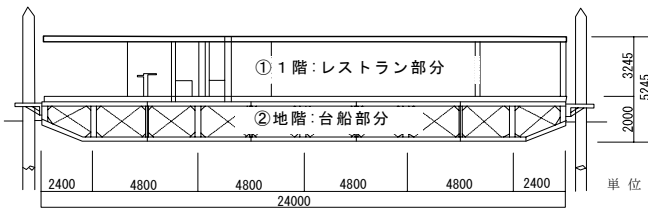
図-4 水上レストランに関わる法制



平面図



全体断面図



建物断面図

図-5 水上レストラン平面・断面図*21



写真-2 水上レストランから見る品川方面の夜景（東京・天王洲）



写真-3 水上レストランの係留杭



写真-4 水上レストランの浮函体内部
高さ2m程度あるので倉庫として利用

3.2.1 都市計画法との関係について

東京都区内の運河(都港湾局所管)では、すべての水面に都市計画法第7条にある市街化調整区域が指定されているため、当該区域内で開発行為を行う場合は都市計画法第29条に基づき、都道府県知事の許可を受けなければならない。過去に市街化調整区域内に建造された浮体施設は客船ターミナルや駐車場などで、これらは都市計画法第29条第1項第3号より、港湾機能を満たす公益上必要な建築物の建設という理由により、開発が許可されている。

これに対して、当事例は、民間事業者が水面に商業的な施設を建造するため、公益性という観点からは開発許可を得難い状況にある。この点が当事例の建造を進めるうえで、一つの障害となったが、運河ルネッサンス構想が運河を活用して東京都の都市観光を成り立たせようという取り組みであり、当事例はその理念を踏襲したプロジェクトであるとの考え方から、都市計画法第34条第1項第2号より、観光資源を有効に利用する場合に必要な建築物の建設という解釈により開発が許可された。

3.2.2 建築基準法との関係について

水上レストランの建設で建築基準法上最も問題となったのは、建築基準法第2条一号の建築物の定義である。そこには「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの(以下略)」と定義されており、そもそも水面上に浮いている構造物は、土地に定着していないため建築とはみなせられないのである(図-5)。

そこで本計画では、当該施設が建築物としての性能を有しているか否かを第三者機関(ここでは建築センター)に審査依頼^{註5}をした。そのため、通常の確認申請期間よりも大幅に時間をとることになった。建築センターでは構造計算書や材料等の審査を行い、結果的には建築の許可が得られたが、この審査の期間やそれに伴う経費の増加は施主としてはかなりの負担になったと思われる。

3.2.3 港湾法との関係について

①水面占用許可—当事例のある対象運河は、水域を利用する場合、港湾法第37条第1項に基づき港湾管理者の水面占有許可を受ける必要がある。その許可基準は、物流等の港湾機能を満たす用途に限られ、原則として当事例のような商業目的は認められない。一般的にはこのことが「浮遊式レストラン」を建造する際の障害となるが、当事例では運河ルネッサンス構想の中で、水面占用許可基準の緩和が提唱されているため、商業目的であっても占用が認められた。



②占用料—当事例は、「東京都港湾区域及び港湾隣接地域占用料等徴収条例」(以下「条例」)に従うことになるが、これまでの条例では、栈橋や起重機などの港湾施設の占用料しか定められていなかったため、2005(平成17)年4月に当条例が一部改正され、飲食機能を有する施設の占用料として「水域占用場所近傍の土地における固定資産税評価額」に平米あたり0.000625を乗じた額(月額)が定められた。

③占用期間—占用期間は、1990(平成2)年の通達^{*22}により、占用案件の性格等に応じ、最長10年間(更新可能)までとされており、案件ごとに期間が異なっている。当事例の場合は、「東京都港湾管理条例施行規則」第8条第1項第3号イにより1年間(毎年更新)とされている。

④係留装置の設計—係留装置は、港湾法第56条の2で定められた「港湾の施設の技術上の基準・同解説」に基づき設計される。この係留装置は、波や風などの外力により「浮体施設」が動いてしまわないように固定するものである。過去の事例では、この外力を吸収する緩衝材として、固定式の防舷材を用いていた。しかし、当事例では係留装置について、ローラー式という前例に乏しい防舷材を使用したため、地震時の安全性を確かめる必要がある

と判断された結果、専門家に振動計算を依頼することになり、時間とコストが嵩む結果となった。

3.2.4 建築基準法と船舶安全法との関係について


浮遊式レストランを建造する際は、建築基準法第 37 条に規定されていない特殊な建築材料や建造方法を採用する機会が多いことから、通常は、その技術的基準を示した財団法人日本建築センター発行の「海洋建築物安全評価指針」に基づき設計される。当事例についてもこれを踏襲した。工事着手にあたっては、建築基準法第 6 条の建築主事の確認(建築確認)が必要になるが、当事例では所管となる品川区で初の案件となることから、施設の安全性の確度を高めるために、日本建築センターに構造評定を依頼することになった。一方、船舶安全法は、通常、船舶を建造する際の技術的基準を示した日本海事協会提供の「NKルール」に基づき設計される。そして、船舶として認定されるには船舶安全法第 5 条の船舶検査を受けなければならない。過去に建造された浮遊施設では、のように施設の全体に建築基準法と船舶安全法の 2 法が同時に適用されたため、事業者はそれぞれの審査機関に交互に確認許可申請を行わなければならない、手続きが煩雑化していた。また、これに付随して「消火」や「避難」といった基準について、2 法が異なる概念を有していたため、消火設備の二重設置や避難階段の追加工事など、過剰な設備投資が余儀なくされた。これらの課題について当事例では、「レストラン部分」()は、内部空間を一般の人が利用するため建築基準法が適用され、また「台船部分」は、施設を浮遊させるための機能しか有していないため船舶安全法が適用されることになった。これより、建築基準法第 6 条の建築確認は、建築主事を通じて建築構造を専門とする日本建築センターが「レストラン部分」を評定し、船舶安全法第 5 条の船舶検査では、船舶構造を専門とする運輸局が「台船部分」を担当した。この運輸局の船舶検査にあたっては、造船会社の所在地にある運輸支局が対応にあたることになる。

以上より当事例では、「レストラン部分」と「台船部分」で明確に用途(機能)を分離させたことから、法律の適用箇所が明確になり、事業者は重複した審査・基準を受ける必要がなくなったため、円滑に申請の手続きが行えた。

3.3 河川敷地におけるオープンカフェ建設に関わる法制

水上レストランの建設は都市の運河水域を利用して、都市に賑わいの活動を惹起させようというねらいがある。このことは港湾だけでなく、より都市生活者に身近な水辺空間である河川でも試みられている。

河川は、2000(平成 12)年 8 月 24 日に大幅な河川法改正があるまで、もっぱら治水・利水の活用に特化していた。1896(明治 29)年の旧河川法の制定後、1964(昭和 39)年に現在の河川法があったが、この当時は「水系一貫管理制度」(治水)と「利水関係規定の整備」がおもであった。2000 年の改正では、治水・利水に加え、「河川環境」(河川の持つ自然環境、河川と人との関わりにおける生活環境)というテーマが明確に位置づけられた。つまり、今後は、水質、生態系の保全、水と緑の景観、河川空間のアメニティといったものが治水・利水に加わることになったのである。

2005(平成 17)年 10 月 20 日広島市内の京橋川(大田川の枝川)稲荷大橋付近の高水敷に開業した、オープンカフェの「京橋 R-Win(リバーウィン)」(/写真-5*²³)は、全国初の河川区域内の常設のカフェであり、まさに河川法改正によってアメニティ空間として具体化したもの(社会実験中)であろう。

当事例の開設にあたって、直接的に根拠となる法制は、河川法第 24 条の「河川敷地占用許可」と同法第 26 条の「工作物の新築などの許可」および都市公園法第 26 条「都市公園占用許可」と広島市公園条例第 4 条「公園使用許可」である。都市公園法と広島市公園条例は、当事例が公園内にあることから設けられているものであり、基本的には河川法がメインとなる。

河川法では、河川敷地の利用許可を受けることができる事業主体は、国または地方公共団体等の公益組織に限られる。東京の水上レストランが民間企業であること、また同じ公共空間である道路の民間利用が許可されていることを考えれば、事業主体の自由度はかなり狭められているといえる。当事例では、営業自体は民間が行っているが、占用の許可は、行政(国・県・市)、市民団体、学識経験者などで構成される「水の都ひろしま推進協議会」が得て、それを民間の出店者に貸しているシステムになっている。

これは、河川自体は行政(官)が管理してきた治水・利水の長い歴史を有していることや道路などと異なり、いったん被害が出た場合それが大規模になるとの想定からであろう。このことは、許可条件に、河川管理用の通路の確保、護岸に損傷を与えないこと、もし与えた場合は直ちに現状回復させること、災害時の防災活動を妨げないように建物を河川から 5 m 以上離すことなどからも伺うことができる。



図-6 オープンカフェ位置図(広島中区・橋本)

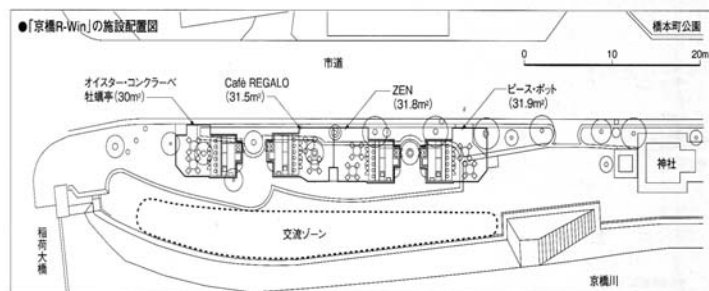


図-7 オープンカフェ配置図



写真-5 オープンカフェ(広島・京橋川)



3.4 わが国の法制に関わる今後の課題

わが国の水辺空間は水域も含めると公物の部分が圧倒的に多い。それゆえに、港湾法、河川法、海岸法などの公物管理関連法(以下、公物法)によって管理されており、上述した、民間による水上レストランや河岸のオープンカフェ(運営自体は民間企業)などは、公物法に抵触しているとは一概にいえませんが、少なくとも本来の使い方のひとつではない。し

かし、1980年代の後半から全国各地で現実化した、いわゆるウォーターフロント開発は、海辺や川辺の環境や景観の良さや面白さを市民に理解させることには貢献した。それゆえに、市民は公物法の存在や公共空間の民間利用といった面倒な手続きとは関わりなく、良好な水辺空間を満喫するために、これら施設の立地を管理者等に促したといえるのである。

ここで問題は、環境の良さが理解された地域を活用するのは当然のまちづくりの行為であり、経済行為でもある。しかし、無批判に運河の水面上や河川敷を利用していいとは限らない。それは、公共空間であるがゆえに、アメニティ的利用のほかにも大きな役割を担うからである。運河や港湾であれば、これらが物流に果たす役割は大きく^{註6*24}、国の財政状況を左右するほどである。また、河川においても、水面は舟運に利用されるし、各種用水として取水もあり、漁場になったり、生物生息や環境調整機能も有するなど、多様な利用がなされる水域である。したがって、水辺空間のアメニティ利用はあくまで公共空間利用のひとつとして理解しなければならない。

一方、公物法のいくつかは、ほとんど同時期に大きな改正をした。1999(平成11)年5月に海岸法が、続いて2000(平成12)年3月に港湾法が、同年8月に河川法が改正した。その内容はほとんど共通しており、海の営力からの防護一辺倒であった海岸法に「利用」と「環境」の概念が加わり、物流に特化していた港湾法にも「環境」と交流を促す「利用」が、治水・利水機能だけの河川法にも河川空間の「利用」と「環境」への配慮が付加された。

つまり、公物法で既定している本来の機能に加えて、多様な空間が入り込んできて、同一の空間の価値が多様化してきている。そのため、今後は公と私の利用、規制の緩和と強化、日常と非日常の転換など水辺空間が有している利用のバランスが取れるような合理的仕組みが要請されるであろう。

4. 海外での水辺空間に関わる法制の仕組み

これまでで、わが国の水辺空間に関わる法制の現状および課題等が明らかになった。

明治期以降、「欧米に追いつけ、追い越せ」の国是のもと工業立国を選択したわが国が、工業には欠かせない大量の水を河川から得たり、原材料および製品を移出させるために大規模な港湾を建設したりするのは必然といえる。ことに、大都市の水辺では工業・物流機能以外に水辺空間を利用させるのは決して効率的とはいえず、各種の公物法によって管理体制を強めたのである。

1980～90年代に欧米に追いついたといわれるわが国は、経済発展の副作用として、環境問題、コミュニティや都市の情緒・潤いの欠如といった問題が顕在化した。21世紀前後に水辺に関する公物法がめまぐるしく変わり始めたのは、何とかこれらの諸問題を解決に向けようという国や国民の意思であったと考えたい。

さて、わが国において、このような水辺空間の一般への開放化ともいえる状況は端緒についたともいえるが、海外ではどのような制度になっているのか、ここではアメリカでも早くからウォーターフロント開発によって水辺の開放を果たし、港湾空間を単に物流利用にとどめず、商業・業務・居住といった複合的な土地利用を展開することで地域活性を図っているシアトル市(ワシントン州)シアトル港と、東南アジアのなかでも水辺空間の利用のルールが整っているといわれるシンガポールを研究対象に現地調査等から検討してみる。

4.1 米国シアトル港の事例

4.1.1 調査概要

これまで述べたように、物流貨物量が減少化するわが国の港湾において、特に沖合い展開によって生じたいわゆる内港部では、倉庫や岸壁等における港湾施設の遊休化が激しい。こうした空間がそのまま放置されれば、周辺地域にとって地域活性・防犯といった観点から負の影響が懸念される一方、内港部は一般市民が集う市街地に近接するとともに、海という自然空間を有していることから、整備の仕方によっては一般市民にとって魅力的な憩いの空間となる可能性が高い。このため内港部をはじめとした遊休地をかかえる港湾にあっては、岸壁や倉庫等を一般開放することで賑わい空間を創出する手立てを一考することも重要といえよう。その具体として、遊休施設の一部をオープンカフェ等の商業利用として貸与できれば、賑わい創出のみならず、その事業者から賃料を徴収することで港湾経営としても新たな外貨獲得策の一助になると考える。しかし、そうした利用は港湾本来の目的とは異なり、前例も乏しいため、具体的な手立てを見出せないのが現状である。

そこで、港湾空間を単に物流利用にとどめず、商業・業務・居住といった複合的な土地利用を展開することで地域活性を図っている米国シアトル港を対象に、港湾管理者であるシアトル市港湾局 (Port of Seattle ; 以降 POS と略記) の具体的な取り組みを報告する。

シアトルでの調査内容は、おもにシアトル港 (図-8, 9*25*26 / 写真-6) の不動産を含めた土地利用および水辺空間利用(アメニティ関連)の規制等をヒアリング調査から、また現地調査によりその実態を捉えることとした。ヒアリング調査対象は、港湾管理者であるシアトル市港湾局 (Port of Seattle/以降、POS) および都市計画(ゾーニング)の担当であるシアトル市 (City of Seattle) とした。調査概要を表-4 に示す。



図-8 シアトル港港湾局管理区域 (黒塗部分)

表-4 シアトル港調査概要

調査日	2006年9月12日～9月16日	
調査方法	ヒアリング調査(現地踏査含)	文献調査
調査対象	Port of Seattle (9月13日) (Real Estate Section)	City of Seattle
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・郡/市とPOSとの関係 ・POSの主な事業内容 ・POSとテナントとの契約内容 	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸線の土地利用現況 ・港湾業務内容 ・港湾地区のデザイン指針

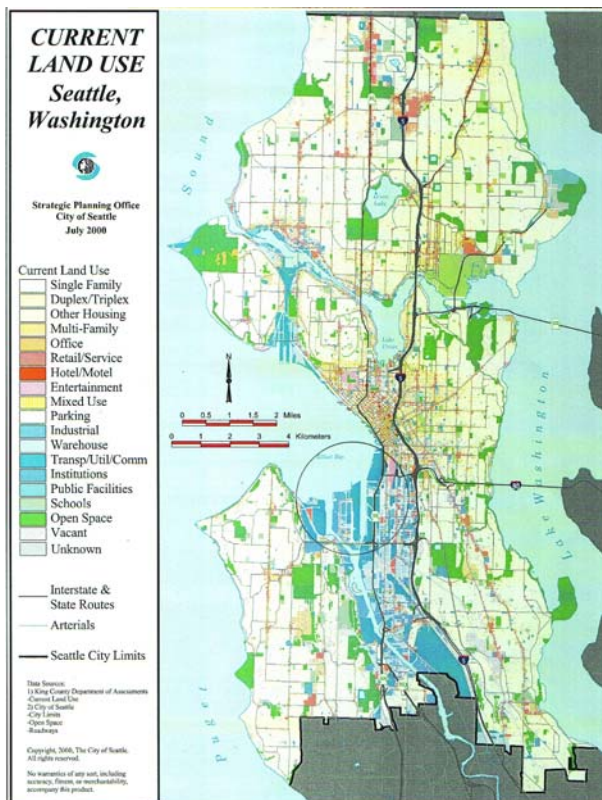



図-9 シアトル港位置図



写真-6 シアトル港ウォーターフロント

4.1.2 シアトル市港湾局の役割

POS は港湾地区の土地管理、およびその土地で事業を行うさまざまな公的機関あるいは私的企業の事業支援を目的として、キングカウンティ（郡）によって 1911 年に設立された公的機関である。

現在、POS はシアトル市内の港湾地区の土地を部分的（-8）に所有し、海運に関わる業務のほか、市の関係部局との協議を通じて所有地を貸与または売却することで事業を営んでいる。この点でわが国の港湾管理と大きく異なるのは、海運業にとどまらず不動産事業を積極的に展開していることである。

4.1.3 シアトル市港湾局の事業展開


POS が所有地を貸与するにあたっては、市が定めた土地利用に適合する業種に限られる。そして、収益の 8 割を占める物流機能を中心に配置を考え、その周囲には物流機能に依存する業種（保険会社、弁護士事務所、駐車場、飲食店等）を配置する。さらに、一般市民で賑わう中心市街を背後にひかえる海岸線には、一般市民も楽しめる飲食・商業系施設を誘致する。また、居住地として定めた土地の多くは売却するケースが多い。これは海運業を主とする POS 本来の業務とは異なるためと考えられる。

こうした賃借地で共通する特徴的な点としては、市内全体が傾斜地であることから、平坦な海岸線には車輛の走行が円滑となる幹線道路や鉄道敷で占められるため、大部分の賃借地が海に突出した栈橋上ということである。




これらのように、シアトル港では海岸線沿いの隣接地と背後地の双方から諸施設が有機的に関連付けされた土地利用計画を実現させており、機能と景観の両面からまとまりある空間を形成している。

4.1.4 シアトル市港湾局とテナントとの関係

①テナント募集方法；大きく 2 通りあり、広報誌による公募か、安定している特定業者への直接交渉がある。

②契約期間：最長 50 年契約として、ケースバイケースの契約期間を結んでいる。ここで特徴的なのは、5 年未満の契約期間であれば POS が独自に契約内容を定められるが、5 年以上になると Port of Seattle Commission（以下 POSC）と呼ばれる組織が契約内容やテナントの経営状況等を査定する。この POSC は 4 年ごとの市制選挙によって当選した 5 名の委員で構成されている。これにより、POS とテナントの関係に公平性（特定業者指名の場合はその妥当性）が担保される（）。

③契約条件：POS が賃借地のニーズを周辺土地利用等から判断し、そのニーズに応じた条件をテナントに付す。飲食店であれば、周辺の港湾関連企業に対して配達注文を受ける条件を設けている。こうした場所ごとのニーズに即した契約条件は、テナントにとっても経営戦略として有益な情報となっている。

また、市の定めるゾーニング（）^{*25} やデザイン規制（/）^{*26}（建物高さ、サインの形態など）を受けて、それらの規制をテナントに遵守するよう指導するのも POS の役割である。

このように、POS がかなり主導的に土地管理を実施している状況がうかがえる。これはテナントに敬遠されると思われがちであるが、市内は Clean Water Act（水質浄化法）などに基づき、海岸線の土地利用が厳格化され、事業許可が得にくいことから、テナントに

として POS が誘致を推進する港湾地区は海岸線の中で比較的参入しやすい事業地としてニーズがある。なお、施設の維持管理はテナントが自ら実施するのが通常とされている。

④リスクへの対応：テナントが破綻に陥った場合には裁判を通じて、法に則った措置を行うので、これはわが国と同様である。そうならないための事前策として、契約期間に応じて十分な保証金と入念な経営審査を行う。

例えば月極契約の場合は賃料 1 ヶ月間の保証金を必要とし、6 ヶ月契約では賃料 9 ヶ月間分の保証金、それ以上であれば銀行から資金が借入できる証書をもってテナント破綻に備えている。それでもテナントの経営状況が芳しくない場合には、できるだけテナントが経営維持できるよう、家賃を下げるなどの条件緩和によって善処する。これまでの事例では、7 年契約のテナントにおいて、1 年半の契約期間に切り替え、経営状況を短期で精査したことで経営維持を可能としている。破綻が明らかな場合には、契約期間を 1 ヶ月程度に短期化させ、その間に代替のテナントを探し、破綻寸前のテナントとの条件交渉（契約破棄とする時期、保証金の扱いなど）の後にテナントの入れ替えを行う。

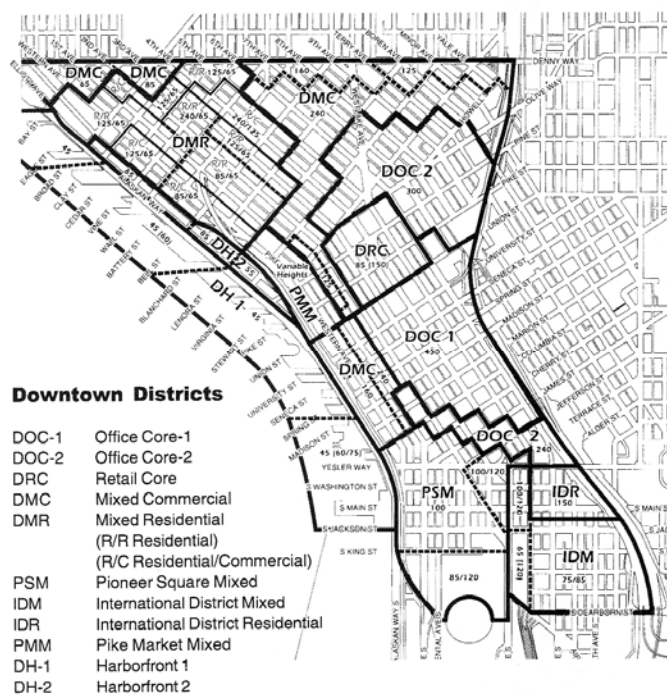


図-10 シアトル海岸線地域のゾーニング図の例



写真-7 杭棧橋上のレストラン



写真-8 棧橋の上は市民の憩いの場

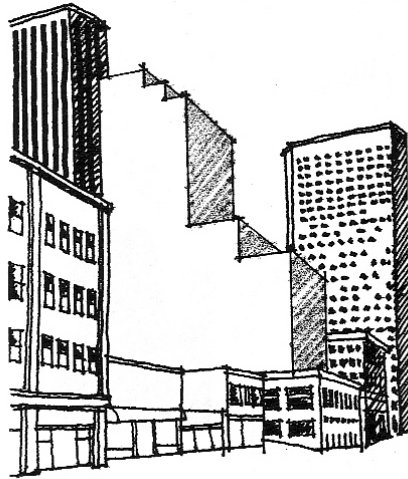


図-11 シアトル市内のデザインガイドラインの例
海岸線から内陸部に行くほどセットバックをすることをガイドラインで規定している例。



写真-9 高さ制限のあるウォーターフロントに面する住宅

ウォーターフロントは高さが最も低くなる。

以上のように、POS は市と連携した港湾空間の土地管理が使命であるが、わが国とは異なり、土地利用規制に加えて不動産業務を中心に事業を営んでいることがわかる。これは地方分権化と港湾の遊休化が進むわが国において、今後、わが国の港湾管理でも中心的に取り組むべき方途と考えられよう。

4.2 シンガポール川・海辺の事例

4.2.1 調査概要

周知のように、シンガポールはマレー半島の最南端の小さな島で、海への埋め立てによって国土を広げ、地を生かして東南アジアの貿易上の拠点となっている。海に面する多く土地（シンガポール港）は最大の収益である物流機能によって占有されていることから、都市生活者の水辺空間の利用は、少し内陸に入ったシンガポール川に集中している。

建物や人口密度が稠密なシンガポールは、貿易国であるとともにアジア有数の観光都市であることから、土地や建物などの空間の使い方にはかなりの制約をつけて、Garden Cityの美しさを誇っている。一方、シンガポール港においても、物流の沖合い展開に伴って、内港には遊休地が現出し始めている。湾奥のシンガポール川河口にあるマリナーベイ地区では、コンベンション施設、公園、さらに水上グラウンド（競技・球技場）とウォーターフロントスタンド（観客席）などのレクリエーション、スポーツ、イベント施設が建設されており、セントトーサ島に一番近いウォーターフロントにはショッピングセンターも営業を開始した。

そこで、本調査では、シンガポール川沿川の水辺空間開発の代表である、クラークキー（Clarke Quay）、ボートキー（Boat Quay）およびロバートソンキー（Robertson Quay／[図-12](#)）^{*27}、そして 2006 年に港湾地域に出現した大型商業開発ヴィヴォ（Vivo）センター（[図-13](#)）^{*28}を事例として、水辺開発・整備等の法制を中心として行うこととする。

調査対象は、シンガポール川およびシンガポール港の開発担当部局である都市再開発局（Urban Redevelopment Authority／以降、URA）、実際の計画を担当している DP Architects PTE 設計事務所（以降、DPA）および国立シンガポール大学建築学科とした。調査概要を表

-5 に示す。

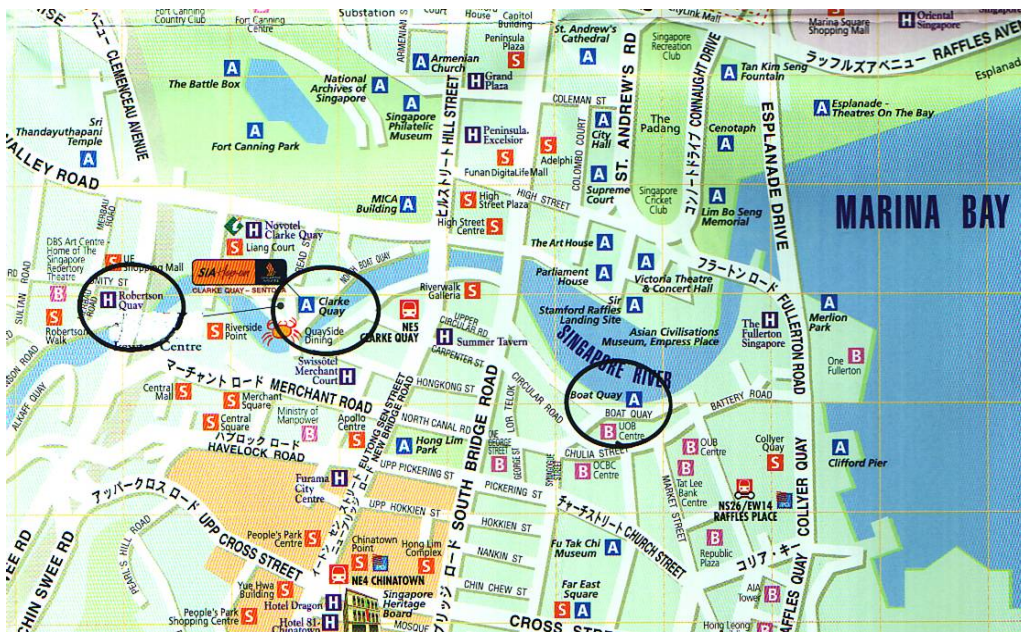


図-12 シンガポール川水辺開発の位置図
(○印左からロバートソンキー、クラークキー、ボートキー)

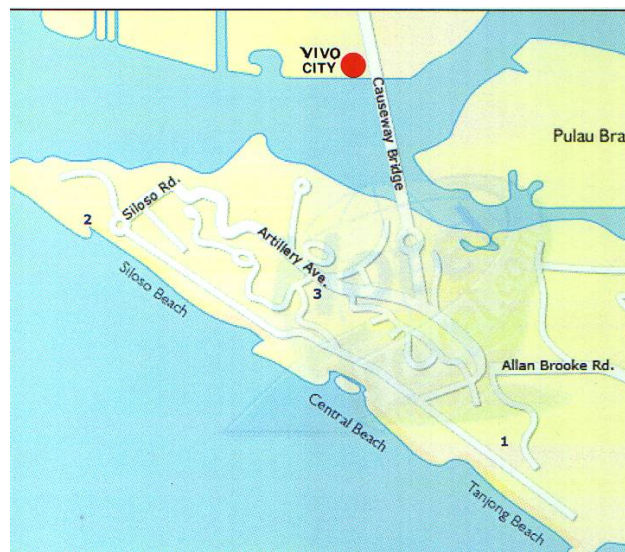


図-13 シンガポール最南端ハーバーフロントに建つヴィヴォセンターの位置図

表-5 シンガポール川・海辺調査概要

調査日	2006年11月1日～11月4日	
調査方法	ヒアリング調査(現地踏査含)	文献調査
調査対象	DP Architects PTE LTD National University of Singapore	Urban Redevelopment Authority
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・シンガポール河岸開発の規制等 ・開発とURAの関連 ・河川と港湾の水辺の規制等 	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸線の土地利用現況 ・河川岸開発の内容 ・河川および港湾地区のデザイン指針

4.2.2 シンガポール川、海辺の水辺空間利用の法制

シンガポール川は、現在のシンガポールの基盤をつくったトーマス・スタンフォード・ラッフルズ卿が1819年に上陸してから、貿易の拠点として活用されてきた。とくに、シンガポール川河口付近および現在のマリーナベイがその中心であった。一方で、マレー半島の最南端で狭小な国土のシンガポールは土地の高度利用が進んだ。そのため、港湾機能はコンテナ化に対応するため半島の西側に移動しているが、現在でもこの一体は中心市街地を形成している。居住機能に加え業務・商業機能の利用が一段と高まっており、河岸線まで高密な利用がなされているが、水辺空間の利用はきわめて綿密に管理されている。河川沿いとは限らないが、シンガポールの都市計画の規制・管理等はURAがすべて行っている。

開発・整備や利用規制は、ゾーニング(土地利用)が基本であり、約30の用途に細分されている(図-14)^{*29}。

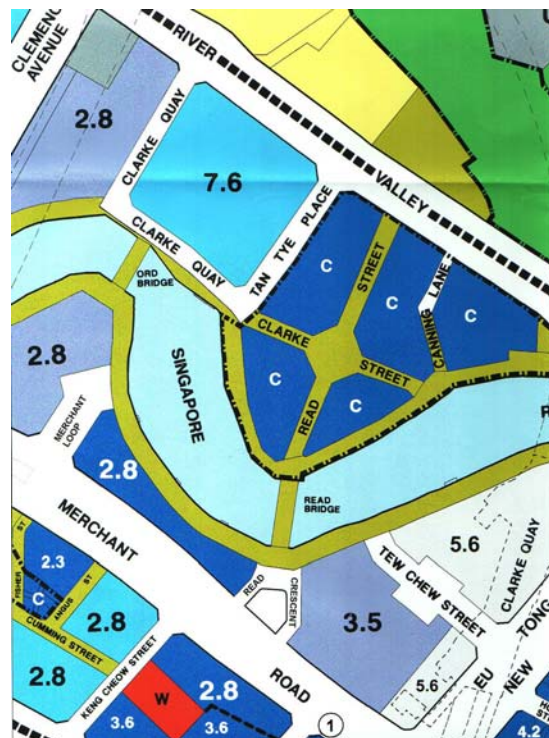


図-14 ゾーニング例 (クラークキー地域)
 ここは業務居住と商業などに規制されている。
 水際線はオープンスペース。

河川および海辺の水辺空間は、Foreshore Act (条例)で水際線(護岸)から内陸側に幅員15mのオープンスペースをとることが原則となっている。また、このオープンスペースにオープンカフェや屋台(以降、オープンテラス等)などを出す場合は、背後の土地利用や建物の状態等で以下の3つに大別できる。なお、ボートキーの背後は歴史的保存建築物地域、クラークキーは歴史的保存建築物地域(conservation building area)と新規開発地域、ロバートソンキーは新規開発地域となっている。

(1) 直背後が歴史的保存建築物地域の場合(図-15)^{*30}

- ・当該建築物の前面の空間が護岸まで16~20m以上でありかつ当該建築物が歴史的保存建築物の場合は護岸上にオープンテラス等がURAへの申請によって許可になる(写真-10, 11)。

- ・ただし、オープンテラス等と建物の間は4mの道（空間）を設けなければならない。これはもちろん、消防や救急の際の空間である。
- ・この地域には、護岸の河川側に、船などが接岸できるような階段等につくれない（写真-10, 11, 12）。
- ・オープンテラス等を出せるのは護岸直背後の建物のオーナーだけに限られる（写真-13）。

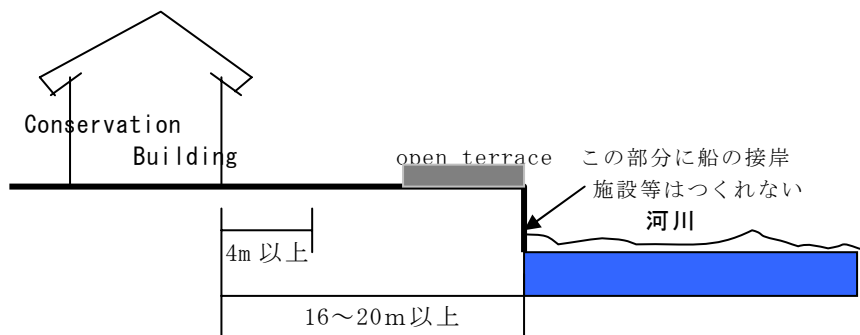


図-15 歴史的保存建築物地域 (conservation building area) の場合



写真-10 ポートキー右岸地域
背後が保存建築物となっているのでオープンテラス等の利用が可能。



写真-11 クラークキー右岸地域
背後が保存建築物となっている。



写真-12 必ず4m以上の道を設置のこと
(ポートキー右岸地域)



写真-13 オープンテラス等は背後の建物のオーナーのみ開設可能
(クラークキー右岸地域)

(2) 直背後の建物が歴史的保存建築物地域以外の場合 (図-16) *30

- ・護岸空間が15m以上なら建物側にオープンテラス等を設けられる。ただし、URAへの申請および許可が必要となる。

- ・その場合、護岸に沿って原則、2列の樹木を列植することが課せられる。また、樹木から4mはオープンスペースを取らなければならない（写真-14, 15）。
- ・同時に10m程度のオープンスペースを取らなければならない。
- ・船などを接岸させる階段等は設けられる。

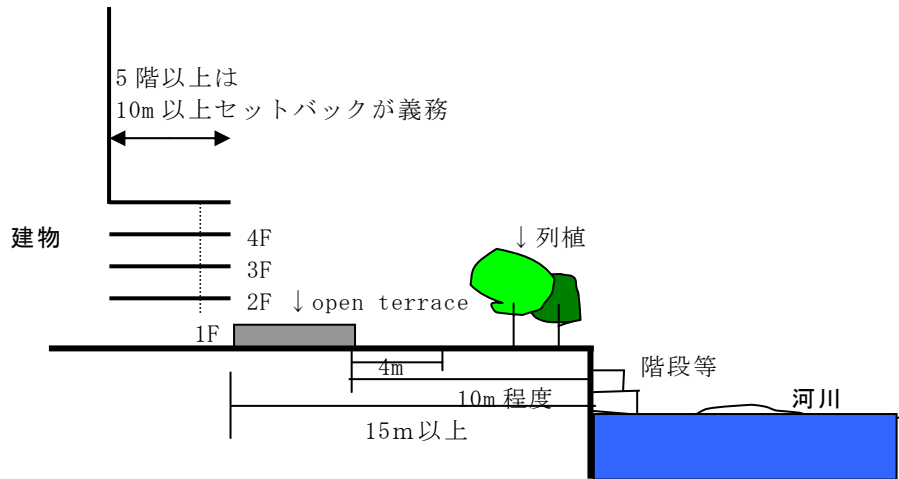


図-16 直背後の建物が歴史的保存建築物以外の場合



写真-14 ロバートソンキー右岸地域



写真-15 ロバートソンキー左岸地域

この地域は新規開発なので、ルールどおり、10mを超える護岸側のオープンスペースが確保され、列植が行われ、4mの道も確保されている。オープンテラス等は護岸側でなくて建物側にある。

(3) 海辺の建物等の建設の場合（図-17）*30

- ・水面が海の場合は、護岸（水際線）から内陸15mは、私有地、公有地に限らず防災上、パブリックアクセスの確保などの面からオープンスペースにしなければならない。
- ・護岸への船舶などの接岸は認められるが、栈橋などで海面上で乗降などを行うが一般的である。

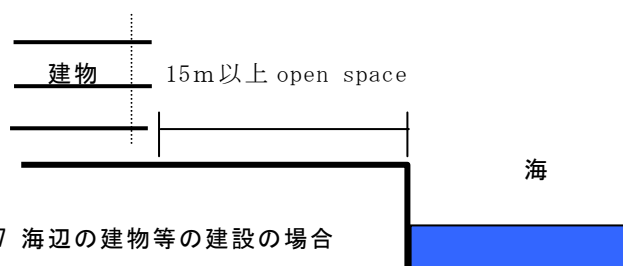


図-17 海辺の建物等の建設の場合

この建設事例を、シンガポール最南端の港湾再開発(ハーバーフロント地区再開発)であり、2006年10月から11月のソフトオープン(12月1日グランドオープン)時に、人口約400万人のシンガポールで700万人を集めたというヴィヴォシティでみる(写真-16, 17, 18) *31。

本計画に携わっていたDPAによると、本施設的设计者である伊東豊雄氏は、計画当初は、デザインテーマである「波」の表現として、護岸自体を曲線にするように、また護岸付近まで波打つファサードを近づけさせようとした。しかし、シンガポール港湾局もURAも護岸から15mの原則をかたくなに守り、結局は直線護岸となり、伊東氏は護岸を波状のプロムナードとして表現した。



写真-16 ヴィヴォセンター全体
センター周辺は港湾施設が稼働している。



写真-17 ヴィヴォセンター背後はクレーンが林立 *30

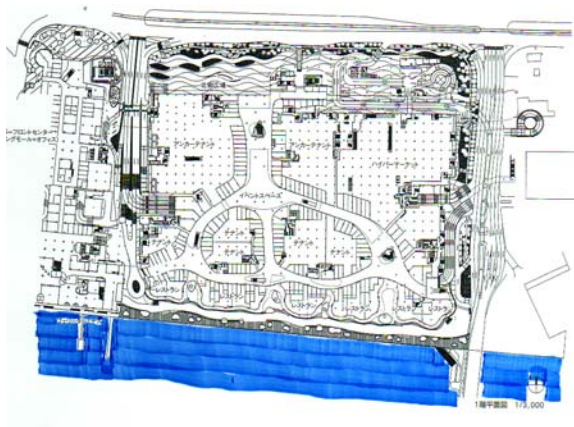


図-18 ヴィヴォセンター平面図 *31

護岸(海岸線)から15mはオープンスペースと規定されているので、波状のプロムナードとなっている。

ここでは、プロムナードの狭い幅員と広い幅員の平均値を15mとしている。



写真-18 ヴィヴォセンターの水辺プロムナード

5. まちづくりに伴う水辺空間利用に関わる法制の方途

5.1 現状のまとめ

都市内の河川や港湾・運河などは、まちづくりにとって重要な環境・空間として機能することは周知のことであろう。しかし、これまで述べてきたように、実際に水域や水際線近傍の空間を優先的に利用するとなると、河川法、港湾法、都市計画法、都市公園法、道路法などをはじめとして四方八方に網がかけられている状況で、そう簡単に各法律の有する目的外の使用は許されない。たとえば、公共財である河川空間を利用しようとする人々がまず突き当たるのが河川法である^{*32}。河川は公共財であるから市民は容易に利用できると思い勝ちであるが、公共空間であるからこそ、国民すべての共有財産であり、一部の人に利用させないという理屈になっている。

ここに風穴を開けたのが、事例で示した、東京・天王洲の水上レストランであり、広島・京橋 R-Win（リバーイン）である。いずれも、市民からの要請に対して、港湾管理者や河川管理者が使用許可を与えたのである。きわめて時代に合った、合理的判断であったといえよう。

水辺空間の多くは、都市計画法で定める都市計画区域に属している。ということは、都市計画（まちづくり）に港湾はじめ水辺空間を取り込む素地はできているということである。とくに、すっかり寂れているような感のある地方中小都市の地域活性化策として、良好な水辺空間の利用は重要であり、法制の規定にかかわらず、利用の時期に入っているといえよう。

一方、海外では水辺をまちづくりの戦略的基点にしているところがかかなりある。今回の調査対象である米国・シアトル港港湾局は、港湾本来の機能である物流をエリオット湾南部地域に集約させ、ダウンタウンの前の港はシアトル活性化のために、商業・業務機能に特化させ、その職種や企業などを吟味して過度な競争を起こさせないようにバランスをとった企業選択を行ったり、経営状況のチェックを頻繁にして、つねに地域が衰退しないような配慮をしている。行政というより、不動産業者のような緻密さである。

また、シンガポールでは都市再開発局が陸域と水辺および水域（ウォーターフロント）を包括的に管理して、シンガポールらしい水辺環境をつくり上げている。わが国のように、陸側（都市計画関係部署）、河川側（河川関係部署）、港湾側（港湾関係部署）といった縦割りを強調せず、ひとつの部署が計画・管理をするという意味が出やすいシステムは評価できよう。

5.2 水辺空間利用に関わる法制の方途

運河の水上レストランや河川敷のオープンカフェは実験的に展開されたが、水辺空間利用に関わる法制のあり方はこれからさらに検討しなければならない。それは、水辺空間は公共財ゆえに基本的には誰でもが利用可能であるルールにしなければならないからである。

都市空間は当該都市以外にふたつと同じものはない。したがって、ある都市・地域には適用が可能なルールでも他の都市には通用しない場合もある。たとえば、舟運が盛んな運河に移動を伴わない水上レストランは避けなければならないし、遊休化した倉庫や岸壁は格好の憩いの場として機能させるべきである。

したがって、ルールを作成する場合は、水辺空間ばかりに目を向けるのではなく、それを包含した広い範囲を視野に入れなければならない。つまり、水辺を中心とした広域的な管理システム（市民と行政および企業等のコラボレーション）が必要になろう。そのシステ

ムの中には、水辺をまちづくりの要素に位置づける意思を持つことが決定的に重要である。その意思の担保として法制が必要になるのである。

本研究を進めていくなかで、以下のようないくつかの課題が浮き彫りにされた。今後はこれらを明らかにしていく所存である。

- ・ 公共空間の開放化の意味(意義)
- ・ 開放化の空間概念
- ・ これらに則った具体的法制のあり方

都市の水辺は、ほとんどが人工物である都市のなかで、数少ない自然を有した空間である。このかけがえのない水辺を、生活のなかで無意識のうちに感じ取れるまちはかなり高質な格の高い都市といえ、それを達成するための努力はわれわれの責務でもあろう。

〈補註〉

- 註1 日本の港湾数は1,070港(H18.4.1現在)、漁港数は2,924港(H17.7.1現在)。
- 註2 港湾法の分区には、商港区、特殊物資港区、工業港区、鉄道連絡港区、漁業港区、バンカー港区、保安港区、マリナー港区、修景厚生港区の9つがある(港湾法第39条)。このほかに、条例で無分区を指定することもできる。無分区とは、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、相当程度の一般的都市機能を有する土地利用に対応して、分区を定めず、用途地域等による建築規制によることとし、必要に応じて、地区計画等による建築規制を行う区域(神戸港の臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例 平成5年10月5日条例第28号)。
- 註3 1992年6月29日付けで、旧運輸省・旧建設省から合同で出された「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」を指す。この通達は、分区の指定・無指定によって臨港地区内をⅠ～Ⅲまでの4段階のレベルに分け、都市的開発と物流機能との混在を整理しようとしたものである。なお、この通達は、「臨港地区及び分区条例の運用について」(平成9年3月31日付け)、「港湾における都市施設の都市計画決定について」(昭和47年6月19日付け)の2つの通達と併せて、平成12年12月28日付けで趣旨はほとんど変わらず、「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)」に統合された。
- 註4 運河ルネッサンス構想とは、東京都港湾局が2004年度に策定した。港湾局管理の運河の民間による有効利用に対して規制緩和等を行い地域活性化や都市観光化を促す構想。
- 註5 平成10年の建築基準法改正、平成12年6月以降の建築基準法施行令および告示の改正においては、いわゆる性能規定化を主眼とした改正が行われた。特殊な構造等の建築物は、旧38条がなくなり、性能評価ができる組織の認定が変わった。
- 註6 2003年統計によると、外国貿易の港湾(船舶)で取扱う貨物量は輸出量で99.5%(取扱い金額68.5%)、輸入で99.8%(金額70.5%)と圧倒的に物流拠点は港湾である。

〈参考文献〉

- *1 WATERLINE Floating Lounge, 日経アーキテクチュア, 2006-3-27号, 2006.3
- *2 港区都市計画図
- *3 (社)日本港湾協会, 日本港湾史, (社)日本港湾協会, 1978.3
- *4 東京都港湾局, 東京港湾史 第1巻 通史 |各論|, 東京都港湾局, 1994.3
- *5 都市計画名古屋地方委員会, 都市計画法規, 都市計画名古屋地方委員会, 1921
- *6 港湾, vol. 6. 6, (社)日本港湾協会, 1928
- *7 (社)全国漁港協会, 「漁港法」の誕生 漁港法制定過程の実証的研究, 社団法人全国漁港協会, 2000.10
- *8 国土交通省, 港湾法草案
- *9 原田純孝, 日本の都市法Ⅱ 諸相と動態, (財)東京大学出版会, 2001.5.30
- *10 北見俊郎, 港湾都市, 成山堂書店, 1993.5.5
- *11 港湾, vol. 6. 9, (社)日本港湾協会, 1928
- *12 港湾, vol. 27. 7, (社)日本港湾協会, 1950
- *13 北見俊郎, 都市と港, 同文館出版, 1976.4.20
- *14 泉雄三, 港湾行政, 成山堂書店, 1973.3.15

- *15 東京港開港 50 周年記念事業実行委員会, 東京港 きのお今日あした, 講談社, 1991. 5. 20
- *16 藤野慎吾・野崎芳一, 新体系土木工学 81 港湾計画, 技報堂出版, 1981. 2. 15
- *17 竹内良夫, 港をつくる 流通・産業から都市活動へ, 新潮社, 1989. 2. 10
- *18 佐藤隆二・横内・岡田智秀, 松本真奈美, ウォーターフロントにおける臨港地区の位置づけとあり方に関する研究, 平成 18 年度日本大学理工学部学術講演会論文集, 2006. 11. 25
- *19 運輸省, 21 世紀への港湾, 1985
- *20 安在真子・横内ほか 5 名, 浮体施設の実状に即した法制度のあり方について, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1996. 9
- *21 花野修平・横内・岡田, 浮体式海洋建築物の建造を促す法制度に関する研究, 2006 年日本建築学会大会梗概集, 2006. 9
- *22 運輸省:「港湾区域内の占用許可の運用について」, 事務連絡, 1990. 7. 20
- *23 河川空間を利用した初のオープンカフェ, 日経コンストラクション, 2006-10-13 号, 2006. 10
- *24 国土交通省港湾局, 2005 年版数字でみる港湾, (社)日本港湾協会 2005. 7. 15
- *25 City of Seattle, New Downtown Zoning Regulations, May 12 2006
- *26 City of Seattle, Design Review Guide Lines, April 1999
- *27 シンガポール地図, 2006. 3
- *28 シンガポール政府観光局 web site
- *29 Singapore U R A, 土地利用図, Master Plan 2003
- *30 Singapore U R A, Special & Detailed Controls Plan, Master Plan 2003
- *31 公園のように楽しめるシンガポール最大の S C, 日経アーキテクチュア, 2007-2-26 号, 2007. 2
- *32 監修橋爪紳也, 大阪のひきだし, 鹿島出版会, 2006

〈図表写真〉

- 写真-1 水上レストラン (東京・天王洲)
- 写真-2 水上レストランから見る品川方面の夜景
- 写真-3 水上レストランの係留杭
- 写真-4 水上レストランの浮函体内部
- 写真-5 オープンカフェ (広島・京橋川)
- 写真-6 シアトル港ウォーターフロント
- 写真-7 杭棧橋上のレストラン
- 写真-8 棧橋の上は市民の憩いの場
- 写真-9 高さ制限のあるウォーターフロントに面する住宅
- 写真-10 ポートキー右岸地域
- 写真-11 クラークキー右岸地域
- 写真-12 必ず 4 m 以上の道を設置のこと
- 写真-13 オープンテラス等は背後の建物のオーナーのみ開設可能
- 写真-14 ロバートソンキー右岸地域
- 写真-15 ロバートソンキー左岸地域
- 写真-16 ヴィヴォセンター全体
- 写真-17 ヴィヴォセンター背後はクレーンが林立
- 写真-18 ヴィヴォセンターのプロムナード

- 図-1 東京港区の都市計画図
- 図-2 東京都・運河ルネッサンス構想対象運河
- 図-3 水上レストランに関わる法制
- 図-4 水上レストラン位置図
- 図-5 水上レストラン平面図／断面図
- 図-6 オープンカフェ位置図
- 図-7 オープンカフェ配置図
- 図-8 シアトル港港湾局管理区域 (黒塗部分)
- 図-9 シアトル港位置図
- 図-10 シアトル海岸線地域のゾーニング図の例
- 図-11 シアトル市内のデザインガイドラインの例
- 図-12 シンガポール川水辺開発の位置図
- 図-13 シンガポール最南端ハーバーフロントに建つビボセンターの位置図
- 図-14 ゾーニング例 (クラークキー地区)
- 図-15 歴史的保存建築物地域 (conservation building area) の場合

- 図-16 直背後の建物が歴史的保存建築物以外の場合
- 図-17 海辺の建物等の建設の場合
- 図-18 ヴィヴォセンター平面図

- 表-1 港湾法制定までの港湾行政および都市行政の変遷
- 表-2 港湾あるいは臨港地区に関する条文抜粋
- 表-3 水域（公有水面）にある施設と関連法制の概要
- 表-4 シアトル港調査概要
- 表-5 シンガポール川・港調査概要

法政大学大学院 エコ地域デザイン研究所

2004年4月に文部科学省学術研究高度化推進事業「学術フロンティア」の採択を受け、法政大学と共同で設置された5年間の任期付の研究所(<http://www.eco-history.com>)

「環境の時代」を切り開く真の「都市と地域の再生」のための方法を研究することが、この研究所の目的。とくに、長い歴史のなかで豊かな環境を育みながら、20世紀の「負の遺産」におとめられた水辺空間を再生し、21世紀の都市・地域づくりの大きな柱にすることを目指す。「水」と「都市」を対象に、「歴史」、「エコロジー」、「地域マネジメント」、「再生」の四つのプロジェクトから構成される。

「地域マネジメントプロジェクト」は、都市・地域における水辺空間の再生を実現するための実現性、また受容性に富んだ方法論の提示を目的としたプロジェクトである。

本稿は、そのなかの「地域マネジメントプロジェクトの成果の一部である。

わが国における水辺空間利用に関わる法制の方途—日本・アメリカ・シンガポールの事例をととして—

法政大学大学院エコ地域デザイン研究所

地域マネジメントプロジェクト

発行日：平成19年3月25日

編集・発行：法政大学大学院エコ地域デザイン研究所・地域マネジメントプロジェクト

著者：横内憲久 日本大学理工学部海洋建築工学科教授

法政大学大学院エコ地域デザイン研究所兼任研究員

連絡先：〒184-8584 東京都小金井市梶野町3-7-2

TEL 042-387-6365 <http://www.eco-history.com>

印刷：(有)秋文社
