

# 臨海部都市再生・次世代モデルスキームの検討 港湾施設のコンバージョン(用途変換)に関する最近の動向について

(社) 日本埋立浚渫協会 第四研究部会 第2ワーキンググループ

低利用・遊休化した港湾施設のコンバージョンに新しい流れが見られる。従来は、小樽港運河倉庫や横浜港赤レンガ倉庫などのように、主として歴史的価値のある港湾施設の保存を目的とした事業や、貯木場跡水面をプレジャーボート係留施設として整備する事業などが行われてきた。しかしながら、最近では特筆すべき歴史的価値のない一般的な港湾倉庫や上屋を、賑わい系施設にコンバージョンする事業や、民間の資金・ノウハウの積極的な導入、さらにはNPOおよび地元有志による手作り感覚の事業が成功している事例も見られる。本ワーキンググループでは、臨海部都市再生における次世代モデルスキームの検討を行うにあたり、港湾施設のコンバージョンに関する最近の動向を把握するため、港湾管理者へのアンケートと事例調査を行ったので、ここにその概要を紹介する。

## 1. はじめに

平成17年4月、名古屋港ガーデンふ頭東地区に1950年代のベネチアを再現した「名古屋港イタリア村」がオープンした。細部までイタリアにこだわった飲食物販施設や、人工運河に浮かぶゴンドラなどが醸し出す雰囲気は人気を博し、名古屋の新名所として定着しつつある。しかしながら、このエリアがオープンのおよそ一年前は遊休化した倉庫街であったことや、再生に最新の公共事業手法であるPFIを適用していることは、あまり知られていない。

現在、わが国の産業構造等の変化により、歴史的な役割を終えた港湾施設の遊休化が問題となっておりその利活用の促進が求められている。今後の更なる社会・産業構造の変化に加え、港湾に対する国民ニーズの変化に即し、遊休化した港湾施設を積極的にコンバージョンして利活用することが一層求められると考えられる。

一方、昨今の「官から民」への流れの中、臨海部の都市再生事業においても、PFIや指定管理者制度などによる民間活力の導入や市民参加型の事業手法の適用が増加している。このような中、これまで港湾の再開発事業の重要な役割を担ってきた「民活法」の期限切れと、PFI方式を軸とする新しい形の官民連携方式（PPP：Public Private Partnerships）の拡大に対応した、新しい事業スキームの検討が今後の重要な課題となる。

そこで、本ワーキンググループでは、港湾施設のコンバージョンの現状、課題等を把握するために、全国の港湾管理者に対してアンケート調査を行い、コンバージョン事例について関係者へのヒアリングと現地調査を行った。

写真1-1 「名古屋港イタリア村」  
上：コンバージョン前、下：コンバージョン後



## 2. アンケート調査

### 2-1 概要

全国の重要港湾以上の港湾管理者に対して郵送によるアンケート調査を実施した（アンケート送付総数69、回答数40、回答率58%）。アンケートにおいては、以下の項目に関する質問を行った。

- ①港湾施設のコンバージョン事業の現況
- ②コンバージョン事業実施上の課題
- ③計画、実施中の事業手法の種類
- ④今後のコンバージョン事業の実施に対する要望等

### 2-2 アンケート結果

#### 2-2-1 港湾施設のコンバージョンの現況

コンバージョン事業が計画中または実施中である港湾管理者は14団体、29施設であった。

対象施設としては、泊地・水面貯木場などの「水域施設」、「係留施設」、「荷捌き施設」の順で多くなっており、コンバージョン後の用途は、「緑地」と「プレジャーボート（PB）等の係留施設」で3割ずつを占めている。

これらの結果から、昨今の港湾荷役機能の変化による施設の遊休化と、港湾へのニーズの変化などによる、物流施設から緑地等の賑わい系施設への変換需要がうかがえる。

図2-1 コンバージョンの対象施設

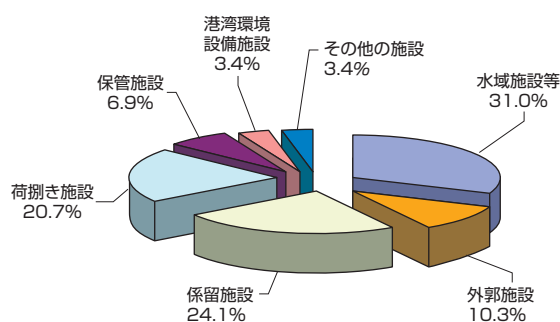
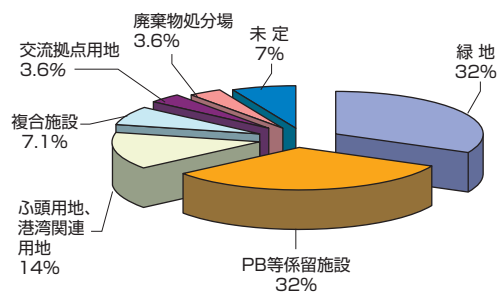


図2-2 コンバージョン後の用途



#### 2-2-2 コンバージョン事業実施上の課題

計画中および実施中のコンバージョン事業に関する課題としては、「公共の財政不足」が最も多く、次いで「港湾計画の土地利用計画上の規制」や「補助目的物の目的外の使用に関する規制」があげられた。これ以外には、「行政財産の処分・使用に関する規制」や「コンバージョン事業の費用対効果の低さ」を課題としてあげる団体が複数あった。その一方で、「公有水面埋立法上の規制」や「水域占用許可に関する規制」を課題にあげる団体はなかった。

前述のように、コンバージョン後の用途は「緑地」や「PB等係留施設」などの比較的収益性が低い施設が多いことから、民間活力の導入等による費用対効果の高い事業の計画・実施や、状況に応じ積極的な規制緩和措置等が必要となると考えられる。

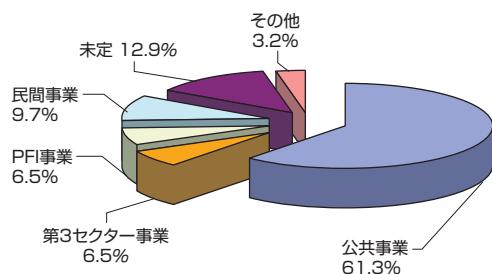
表2-1 コンバージョンの事業の実施上の課題（複数回答）

①公共の財政不足	7件 (20.6%)
②港湾計画の土地利用計画上の規制	4件 (11.8%)
③補助目的物の目的外の使用に関する規制（「適正化法」上の規制）	4件 (11.8%)
④行政財産の処分または使用に係わる規制	3件 (8.8%)
⑤コンバージョン事業の費用対効果が低い	3件 (8.8%)
⑥施設の老朽化が激しい	2件 (5.9%)
⑦コンバージョン事業の資金調達のメニュー不足	2件 (5.9%)
⑧臨港地区の分区上の規制	2件 (5.9%)
⑨住民の反対	2件 (5.9%)
⑩施設所有者や施設利用者の反対	2件 (5.9%)
⑪施設の用途変更に関する技術的課題が大きい（耐震補強技術・環境浄化技術・設備技術等）	1件 (2.9%)
⑫事業規模が小さい	1件 (2.9%)
⑬民間事業者の参画意欲が低い	1件 (2.9%)
⑭施設の新たな利用用途（ニーズ）がない	0件 (0.0%)
⑮コンバージョン事業手法のメニュー不足	0件 (0.0%)
⑯公有水面埋立法上の規制	0件 (0.0%)
⑰水域占用許可に係わる規制	0件 (0.0%)
⑱議会の反対	0件 (0.0%)
⑲参考となる先行事例がない	0件 (0.0%)
⑳その他	0件 (0.0%)

#### 2-2-3 事業手法の種類

計画中および実施中のコンバージョン事業実施手法としては、従来型の公共事業が最も多く過半数を占めている。また前述した事業実施上の課題の中では、「公共の財政不足」を課題としてあげる団体が最も多かったにもかかわらず、事業手法については、PFIや民間事業の適用などによる民間活力の導入を実施または検討している団体が少ない結果となっている。財政不足という問題を抱えながらも、民間活力の導入に踏み切れない課題の存在がうかがえる。

図2-2 事業実施手法



### 2-2-4 今後のコンバージョン事業の実施に対する要望等

今後、コンバージョン事業を行う上で適用や充実が望まれる事項としては、「国庫補助金メニューの充実」と「補助目的物の用途変換の弾力化」が多く、回答者全体の約30%から回答があった。これより、現況の補助制度ではコンバージョン事業の実施が十分に対応できていないことがうかがえる。また、コンバージョン事業の実施において必然的に直面する補助目的物の用途変換、つまり「適正化法」上の扱いが事業実施の隘路となる可能性が高いことが推察される。

昨今の構造改革特区制度により規制緩和が適用されている公有水面埋立法における処分制限についての制限緩和を望む意見も複数見られた。

表2-2 今後のコンバージョン事業の実施における要望等 (複数回答)

①国庫補助金メニューの充実	15件 (31.9%)
②補助目的物の用途変換の弾力化	14件 (29.8%)
③埋立地の権利移転や用途変換の制限の緩和	8件 (17.0%)
④行政財産の使用許可基準の弾力化	7件 (14.9%)
⑤水域占用許可基準の弾力化	2件 (4.3%)
⑥PFI事業における国庫補助金の適用 (イコールフィッティング)	1件 (2.1%)
⑦PFI事業における低利子・無利子融資制度	0件 (0.0%)
⑧現状では都市再生緊急整備地域に限定されている都市再生無利子貸付制度(「立替施行」)の適用範囲の拡大	0件 (0.0%)
⑨財)民間と民間開発推進機構の「参加業務」の適用範囲の拡大(面積要件)の緩和	0件 (0.0%)
⑩その他	0件 (0.0%)

## 3. 港湾施設のコンバージョン事例

広島港と名古屋港の港湾管理者に対して、事業の概要・特徴、コンバージョン事業に関する意見等のヒアリングおよび現地調査を行ったので、その概要を紹介する。

### 3-1 広島港宇品外貿地区旧県営宇品中央5号上屋コンバージョン事業

事業場所：広島県広島港

事業主体：広島県・広島市

事業前用途：県営上屋1棟

事業後用途：港湾緑地の利便施設 (商業施設)

事業時期：平成17年12月供用開始

#### ○事業概要

広島港宇品外貿地区において、緑地 (宇品波止場公園) 整備が進むふ頭用地上の旧県営上屋 (昭和38年築造 延べ面積約1,678m<sup>2</sup> 鉄骨造平屋建て) を、緑地内便益施設として商業施設 (インテリアショップ、カフェレストラン等) にコンバージョンした事業である。

「海に楽しむ」「普段着の楽しみ」「ここにしかない感動」をコンセプトに、コンバージョン事業者を公募・選定し、民間事業者に当該施設の使用許可を与えている。

#### ○特徴

官民が適切な役割分担を行う官民協調型事業。

民間は建築意匠、排煙設備と敷地内の給水・排水・ガス設備を整備し、公共は受変電設備、敷地までの給水・排水の引き込み、周辺の緑地と有料駐車場整備を行うとともに、上屋南側 (海側) に階段状の海岸保全施設を設ける高潮対策工事を実施した。

写真3-1 広島港宇品中央5号上屋コンバージョン事業  
上：コンバージョン前 (広島県HPより)、  
下：コンバージョン後



### ○コンバージョン事業に関する港湾管理者の意見

港湾施設のコンバージョンに関する国庫補助事業があると、遊休化した港湾施設の利活用が一層進むと思われる。

## 3-2 名古屋港飛島ふ頭東浜緑地コンバージョン事業

事業場所：愛知県名古屋港

事業主体：名古屋港管理組合

事業前用途：港湾緑地7.5ha

事業後用途：港湾関連用地（物流施設用地）

事業時期：平成18年度竣工予定

### ○事業概要

名古屋港の活発な物流需要に対応し、物流機能の強化を図るために、平成17年度の港湾計画の軽易な変更により、土地利用計画を緑地から港湾関連用地に変更した。

コンバージョン対象用地7.5haに関して、事業者を公募（事業名「名古屋港口ロジスティクスハブ形成事業」）した結果、メーカー系物流会社1社と港湾運送業者1社を選定し、前者に北側約4.3haを長期貸付（20年間）し、後者に南側3.2haを売却した。

### ○特徴

民間事業者のニーズに対し、長期貸付と売却という異なる方法で柔軟な対応を行っている。

貴重な港湾緑地を廃して物流施設用地としてコンバージョンするため、事業者の応募条件は、飛島ふ頭におけるロジスティクスの高度化・機能強化に資する高付加価値型物流施設に限定した。その一方で、名古屋港全体の港湾緑地のあり方を見直し、より効果的・効率的な港湾緑地の配置・整備を進めている。

写真3-2 名古屋港東浜緑地コンバージョン事業



### ○コンバージョン事業に関する港湾管理者の意見

港湾緑地の撤去に関しては、適用可能な国庫補助事業がないため単独事業として実施したが、既存施設の撤去やコンバージョンに適用できる国庫補助事業が今後望まれる。

また、従前の緑地施設には、耐用年数が異なる補助対象施設が混在していたため、施設ごとに減価償却費を算定して適正化法による補助金返還手続きを行う必要があり手続きが煩雑であった。大多数の施設が相当程度年数を経過している場合、複数施設を一括して処理できるとよい。

## 4. 港湾施設のコンバージョンを進めるために

上記2事例の調査において、コンバージョン事業に対する国庫補助事業の充実が課題となることわかった。

それ以外として、コンバージョン事業のより一層の促進のために、

①分区内構築物規制の柔軟な運用や、分区条例の変更手続きの迅速化

②行政財産の使用許可基準の弾力化

などを図る必要性があると思われる。

## 5. おわりに

港湾施設のコンバージョンは、対象施設・事業形態を多様化させながら、臨海部都市再生の新しい形として広がりつつあることが、今回の調査により把握できた。今後の臨海部都市再生事業では、官と民の協調と、既存ストックと新規施設の融合が重要なファクターになると考えられる。

今後、今回得られた知見を次世代モデルスキームの検討に活かしていく所存である。

最後にアンケート調査、ヒアリング調査を快く引き受けて頂いた関係各位、および調査研究にご助言、ご協力頂いた有識者の方々に深く御礼申し上げます。

（五洋建設株式会社 前田 泰芳）