

地域資源としての地方港湾を活用したまちづくり活動の可能性に関する研究

～三重県伊勢市の地方港湾宇治山田港を事例として～

A study on possibility of "machi-dukuri activities" which takes place on
"Local-Harbors" not likely used now as an industrial harbor or a transportation port.

～ Case study on "Uji-Yamada port" of Mie Pref. Ise City ~

46138 阪口玲磨

"Local-Harbor" is a kind of classification of Japanese harbors and most of the ports and harbors are classified to this level. By the change in the economic climate, "Local-Harbors" are now not fulfilling its' function of transportation. Town around the port are dependent on the harbor itself and "machi-dukuri activities" including the harbor-area activities, are now paid attention to vitalize the harbor surroundings. In this paper, by analyzing a spatial, system, and city locations of 17 Local-harbors located in Mie Pref., this study aim to search for the problem only of "Local-Harbors" and by studying the case of "Uji-yamada harbor", suggest the possibility of "machi-dukuri activities" on harbor-area.

序章 はじめに

1-1.研究の背景

日本には数多くの港町が存在しており、中でもその中の大半を占めるのが港格で言うところの地方港湾である。ただ、交通機能の移行や港湾機能（運輸・産業）の選択と集中という社会情勢の変化により、かつての港湾としての機能を果たしている地方港湾は多くないのが現状である。その中で現在、港湾への運輸や産業面といったアプローチではなく、都市の一部としてのまちづくりの場としての機能が国土交通省の「みなとまちづくり事業」等によって見直されている。重要港湾に比べ運輸機能や産業機能に劣る一方、地域とより密着度の高い地方港湾においてはまちづくりの資源としてのポテンシャルが高いはずであり有効活用すべきであると考えられる。港湾と都市が空間的に乖離していると述べられる重要港湾や特定重要港湾ではなく、実際に港湾周辺地区と港湾が近接している地方港湾はまちづくり資源として大きいと考えられる。

1-2.研究の方法と目的

本研究の目的は大きく2つ。1つ目は実際に地方港湾が港湾レベルで抱える問題を港湾政策、港湾管理、港湾空間特性から明らかにすることであり、2つ目は地方港湾下における住民参加によるまちづくり活動が現在どのように行われているかを事例を通して明らかにするとともに、今後の課題を明らかにする事である。地方港湾に関する研究はほとんどなく、複数港湾にまたがる横断的研究は存在しないため、三重県の17の地方港湾において、地方港湾特性を整理し、空間特性から見られるまちづくりへの転用可能性を論じるとともに、運輸省、国土

交通省による港湾政策が地方港湾においてどのように変化して来たかを示す。

文献研究に加え、国土交通省港湾局、国土交通省中部地方整備局、三重県県土整備部（港湾管理者）及び、港町でまちづくり活動を行う団体へのヒアリング。事例研究では伊勢市役所及び、NPO 神社みなとまち再生グループを中心にヒアリングを行った。

1-3.研究の構成

本研究の構成は大きく2部に分かれる。第一部は、地方港湾という港格でいうところの港湾の問題を、そしてその港湾を抱える地区での課題を示す。第二部では、地方港湾の存在する地区でのまちづくり活動の特性を示すとともに、地方港湾を地域資源として活用している事例を通じて、港湾を資源としたまちづくり活動の可能性を示す。



図1 三重県港湾図

第2章 港湾政策の変遷と地方港湾整備

2-1.港湾長期政策の変遷

港湾に関わる計画には大きく3つが存在する。それは、国土交通省港湾局¹が作成する「港湾長期政策」、港湾整備に関わる予算を決める港湾整備計画である「社会

¹ 港湾政策は旧運輸省管轄。

資本整備重点計画ⁱⁱ」、そして各港湾によって策定される「港湾計画」である。ただ、地方港湾において港湾計画策定義務は存在しないため、港湾計画として存在するのはとだけである。

長期政策は 1985 年に出された「21 世紀への港湾」及びそのフォローアップとして 1990 年に出された「豊かなウォーターフロントをめざして」そして 1995 年の「大交流時代を支える港湾」、2000 年の「新世紀港湾ビジョン」へと至る。

85 年及び 90 年に出された 2 つの長期政策では運輸、産業の場として特化してきた港湾からの反省として「人々の活動の場」として港湾を取り戻すべくウォーターフロント再開が叫ばれるものの、90 年代前半におけるバブルの崩壊によってその計画は白紙撤回及び規模縮小に至る。年からの「大交流時代～」では、アジアの港湾の台頭により、港湾そもそもの機能である運輸機能が見直され港湾の選択と集中の時代に突入する。そして、2000 年の「新世紀～」では港湾の選択と集中のさらなる進行の他、市民のためのみなとづくりが提言されており、事業としての「みなとまちづくり事業」の考え方が生まれる。

表 1 港湾政策・事業変遷

年度	整備計画	港湾関連政策 / 事業
1973		港湾環境整備事業
1985		港湾整備の長期政策「21世紀への港湾」策定
1986	第7次港湾整備5箇年計画	「マリンタウンプロジェクト」
		「ポータルネッサンス21プロジェクト」
		「コースタルリゾートプロジェクト」
		「民活法特定施設整備事業」
1988		「臨海部活性化事業」
		「Marine'99(マリンナインティナイン)計画」
1989		「プレジャーボートスポット(PBS)の整備事業」開始
		「歴史的港湾環境創造事業」創設
1990		港湾整備の長期政策「豊かなウォーターフロントをめざして」策定
1990		「港湾景観形成モデル事業」創設
1993		「広域資源活用護岸整備事業」
1994		「エコボートモデル事業」
1995		港湾整備の長期政策「大交流時代を支える港湾」策定
1996		「港湾緑地一体整備促進事業」
1997		「ボートパーク整備事業」開始
2000		港湾整備の長期政策「新世紀港湾ビジョン」策定
2005		みなとまちづくり事業スタート
		スーパー中核港湾の指定

2-2. 港湾整備計画の変遷

港湾長期政策の変遷に呼応するように港湾整備計画も大幅な予算カットの憂き目に遭い、多大なる公共投資を行っていた港湾予算は総務省の目に留まる事となり、予算規模は減少する。また、「港湾機能の選択と集中」に応じた形で港湾予算も港湾機能(この場合「運輸」機能)に応じて重点的に配分されることとなる。

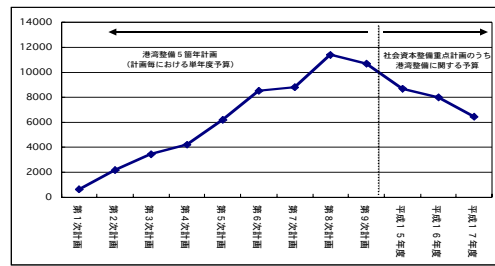


図2 港湾整備計画額の変遷(単年度当たり)

2-3. みなとまちづくり事業

平成15年度より、地域の個性ある発展を将来にわたり着実に進めるため、みなとの資産を住民・市民の立場から再評価するとともに、観光産業などの地域産業、海に開かれた特性など「みなと」の資産を最大限に活用して、市民の合意の下で美しく活力のある「みなと」空間を形成し、「みなとまちづくり」を推進するのがみなとまちづくり事業の目的であり、中でも平成15年16年合わせて、12港の地方港湾においてみなとまちづくりが行われている。(地方港湾951港)

2-4. 小結 地方港湾における港湾整備の変遷

ウォーターフロント開発の挫折

社会的情勢の変化から港湾政策からも見放された形になり地方港湾はウォーターフロント開発をやめるもの、縮小するものが現れる。実際に地方港湾で行われたウォーターフロント開発の主なものであるマリンタウンプロジェクトにおいては、調査実施26港(昭和63年時点)のうち完成まで至ったのは3港である。そして未だに実行されない計画にすぎている港湾も多く見受けられた。

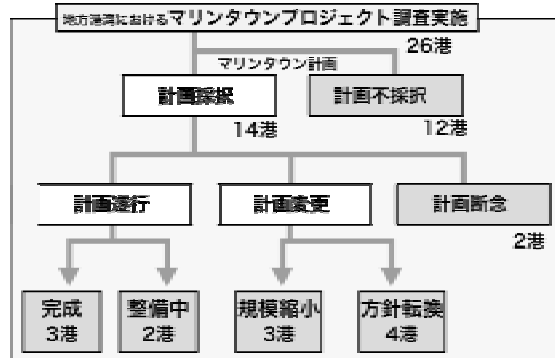


図3 マリンタウンプロジェクト追跡調査

みなとまちづくりへの期待

港湾整備を取り巻く財政的基盤の弱体化により、「箱もの」整備による活性化は難しくなっており、平成15年度からスタートした「みなとまちづくり事業」のようにみられる、住民活動を活用し港湾区域を町の一部として活用して行く方向性しか残されていないのが実情である。都市の一部としての港湾への再生への息吹が生まれ、大いに期待されている。

ⁱⁱ 平成12年から、以前は港湾整備5箇年計画道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸の9つの長期計画が統合されて誕生。

第3章 三重県の地方港湾における課題

3-1.事例選定理由

三重県を選定した理由は、まず1つに典型的な「県」による港湾管理体制が取られている事。全国の地方港湾951港中で、存在市町村が港湾管理者なのが366港、都道府県管理が522港である。三重県に存在する17の地方港湾はすべて三重県管理である。また、三重県は南北に長く多様な港湾が存在すること事例選定理由である。

表2 日本の港湾管理

区分	総数	港湾管理者				計	56条港湾
		都道府県	市町村	港務局	一部事務組合		
重要港湾	128	97	24	1	6	128	-
特定重要港湾	23	12	8	-	3	23	-
地方港湾	951	522	366	-	-	888	63
計	1079	619	390	1	6	1016	63
(避難港)	35	29	6	-	-	35	-

3-2.三重県の港湾管理

三重県には20港湾が存在しており、うち特定重要港湾が1港、重要港湾が2港その他の17の港湾が地方港湾と成っている。四日市港は管理組合によって港湾管理さ

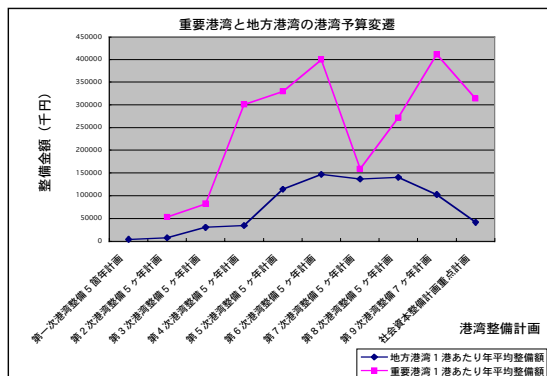


図5 重要港湾と地方港湾の港湾予算変遷

れているが、他の港湾はすべて三重県の管理下にある。三重県による港湾管理の中にも、港湾予算の選択と集中が行われており、実際に使用される＝運輸機能の大きな港湾への投資が多く行われており、重要港湾2港の方が地方港湾に比べ遥かに公共投資が行われている。また社会資本重点整備計画に移行した平成12年度以降も港湾格による格差は広がっている。

3-3.港湾周辺地区の港湾依存度

港湾の歴史の変遷及び、その形状と港湾周辺地区の関係性を図6に示した。港湾の空間的変遷はほとんど行われておらず、港に近接した集落構造を持っている。

・タイプ1「街道入り口型」・・・海道と街道を結んでいた港としての機能の消失により市街地は孤立しており、港湾周辺地区での高齢化、空地・空き家の増加が起きている。

・タイプ2「リアス式奥湾型/河口港型」・・・志摩半島から南にかけて多く存在するリアス式地形の奥湾に存在し河口に港が作られた地区のタイプの港湾では、後背地系が急峻、また後背地の面積が狭いため存在する集落は、港湾に開かれた形状を持っており、港湾に依存した集落の形状を持つ。

・タイプ3「都市立地沿岸港型」・・・かつて港町として栄えるも港湾の衰退と関係なく、街道が通り都市部に近いため、鉄道駅や国道に支えられる事が可能であり、港湾機能の低下に伴う地区の衰退が発生していない地区である。

タイプ1、2は港湾依存の高い集落構造を持っている一方、タイプ3は港湾依存の低い集落構造を持っている。



図6 港湾と周辺地区の形状による港湾分類（現地踏査・文献調査より著者作成）

3-4.小結

- ・港湾管理者は港湾の運輸機能で港湾予算の配分を決めており、港湾周辺地区の集落により決めていない。港湾機能は運輸機能だけで図られており、集落に与える影響まで考えられていないのが現状である。
- ・タイプ1や2に見られるように、港湾依存度の高い集落が地方港湾周辺には多く見られており港湾に手を加える事で地区の課題を解消する一つの最適解になりうる可能性がある。
- ・大規模港湾への選択と集中により地方港湾の港湾機能の低下（港湾自体の無機能化／単機能化＝漁港化）は結果地区の衰退をもたらすものの、港湾空間の余剰は結果として空きスペースを生むものであり、そのスペースをうまく活用する事で地区を活性化させる可能性は存在すると考えられる。かつて港から生まれた港町を、港湾が使用されなくなった現在、市民の手で港及びその施設を使用し、活性化する事が今後の地方港湾及びその後背地の課題である。

第4章 港湾周辺地域のまちづくり活動

この章では、実際に三重県の地方港湾においてどのような住民活動によって港湾を資源として活用したまちづくりが行われているのかを明らかにし、港湾を資源として扱う上での問題点を明らかにする。

4-1.港湾地域まちづくり活動の概要

港湾地域において現在どのようなまちづくり活動が行われているかを、三重県の港湾所在市町村毎に調査を行った。三重県でまちづくり活動を行うNPOを始めとする住民団体は386件存在し、その中で、実際に地方港湾を抱える地域、港湾海岸を有する地域でのまちづくり活動を行う団体は全部で30団体存在した。表3に活動の種類を分類した。

表3 港湾地区でのまちづくり活動と港湾との関係

団体名	所在地	活動内容	取り組み内容										その他取り組み								
			環境保全	まちづくり	イベントの開催	資源活用/交流	まちづくりの推進	まちづくりの推進	まちづくりの推進	まちづくりの推進	まちづくりの推進	まちづくりの推進		まちづくりの推進							
伊勢湾沿岸振興センター	伊勢市	伊勢湾の清掃に關わたり環境について考えたりしているまちづくり団体・・・17団体	○	○																	
伊勢湾沿岸振興センター	伊勢市	地域の資源の港空間を活用し、まちづくりに活かしているもの・・・5団体	○	○																	
伊勢湾沿岸振興センター	伊勢市	港町である特性を活用するレベル	○	○																	
伊勢湾沿岸振興センター	伊勢市	港町である特性を活かした上で、港湾及び港湾空間の積極的利用を進めながら、地域づくりを行っているレベル・・・1団体	○	○																	

4-2.港湾におけるまちづくりの種類

港湾に活動の範囲がただ触れるレベルから実際に港湾を中

心にまちづくりを考える団体まで様々なものが存在した。中でもやはり港湾に触れるレベルが30団体衆17団体と多かった。活動分類のレベルの3、4に該当した港湾地域で行われているまちづくりを次の6の住民団体にヒアリング等の調査を実施した。

表4 みなとまちづくり活動のレベル

レベル	港に触れるレベル
レベル1	港湾の清掃に關わたり環境について考えたりしているまちづくり団体・・・17団体
レベル2	港の空間を借りて活動を行うレベル 地域資源の港空間を活用し、まちづくりに活かしているもの・・・5団体
レベル3	港町である特性を活用するレベル 水産、風景、歴史資源など港町である魅力を活かして地域づくりに利用するもの・・・6団体
レベル4	港町である特性を活かした上で、港湾及び港湾空間の積極的利用を進めながら、地域づくりを行っているレベル・・・1団体

表5 活動団体と関係港湾

まちづくり団体名	対象とする港湾
桑名の殿様御台所祭実行委員会	桑名港
TMOまちづくり桑名(くわなりパークルーズ株式会社)	宇治山田港
神社みなとまち再生グループ	宇治山田港
伊勢河崎まちづくり会	伊勢港
鳥羽市自治会連合会	鳥羽港
まちづくりグループ「With Aibe」	浜島港

4-4.小結 みなとまちづくりの課題

- ・港町でまちづくりを行うものの「港湾として」の活用は少ない。資源として港を最重要視しなくてもまちづくりは可能である。6事例中2事例しか、港を活用しようとしてない(桑名/宇治山田)
- ・港を活用したいと考える団体は多いものの、採算性がとれなく断念
- ・住民の港湾に対する意識離れが進んでいる
- ・港湾利用における課題として見えるのが、やはり「整備の問題」である。港湾空間の積極的な利用も考えられるが現状では利用する価値はない。
- ・ハードの整備が港湾利用において必要になるも、「港湾管理者/河川管理者」との調整は困難である。

第5章 地域資源としての地方港湾の再生とまちづくり～三重県宇治山田港での取り組み～

この章では全国的にも数少ない、みなとまちづくりが行われている三重県伊勢市に存在する宇治山田港での取り組みを分析した。

5-1.事例選定事由

事例として取り上げる宇治山田港での取り組みでは、使用されなくなり老朽化の進む港湾施設ではあるが港の資源として棧橋を活用して、実際に港湾管理者である三重県と協働体制を築き、航路の導入に成功し、港湾の浚渫を促した(結果として港湾整備の予算をおろした)ことが、港湾を資源として活用する事の先進事例にあたり、研究の対象として適切であるために選んだ。

5-2.宇治山田港の水面管理

宇治山田港の港湾管理者・・・三重県、海岸管理者・・・三重県、勢田川・・・国管理、五十鈴川/宮川・・・国及び県管理であり、水面管理が複雑に入り組んでいる。港湾区域=1200ha



図7 宇治山田港湾水面管理図

5-3.宇治山田港湾地区概要

宇治山田港湾は勢田川の河口に位置し、宮川本川の右岸下流端から夫婦岩までを港湾区域とする河口港。往時は勢田川上流の河崎港、河口附近の神社港、大湊港よりなり、全国各地からのお伊勢まいりの客を乗せた船や、外来の物資を集散するさまざまな船が往来していた。現在、神社地区は中京地区に向けて砂利・砂など建設用骨材の供給基地として、大湊地区は歴史をもった造船技術を営々と引き継ぐ中・小型船建造を主に、一色・今一色地区は漁業の基地として、また二見地区は海水浴の人々ににぎわいを見せる。

5-4.宇治山田港におけるみなとまちづくり

1)第一期における活動の特徴(～H8)

第一期での活動の特徴として次の2点があげられる。

住民不在の構想計画

第一期での取り組みの中では、宇治山田港湾に対する構想は、伊勢市が独自で作成したものであり、地域住民の意見を取り入れて作成したものではない。市民のための水辺としての開発構想ではあるが、地域住民のための水辺としての開発構想ではない。

港湾の新規開発による活性化施策

この時期の伊勢市によつて開発構想は、大規模な水辺空間の開発であり、多額の公共投資及び民間活力を利用したものであった。既存の賑わいといった地域の特性に合わせて作成された構想ではなく、新たな賑わいを港湾や海岸を利用した開発を行う事でもたらす計画であった。計画は挫折。

2)第二期における活動の特徴(H9～H14)

国・地方整備局レベル

港湾行政の変化「H14年 交通政策審議会」によるみなとまちづくりの取り組み可能性について言及。ウォーターフロント開発からみなとまちづくりへの転身

伊勢市の方針転換

・住民参加によるマスタープランの策定(住民主導計画へのシフト)/住民との協働による宇治山田港湾整備促進協議会による「宇治山田港湾整備に向けての提言」

まちづくりNPOの誕生

・社会情勢の変化 NPO の誕生へ/市の支援の下活動を広げること(木造船の建造による水上バスの試み)

3)第三期における活動の特徴(H15～現在)

NPOによる活動

NPOによる伊勢1号の運行開始 H17 『事業社を自ら募り、航路開設 それに伴い航路・港湾浚渫(一部)、木造船みずきによる水上バスの運行開始 H17、港湾の風景を損ねる放置艇(プレジャーボート等遊漁船)に対する調査実施など『港としての再生』

国交省・地方整備局レベル

みなとまちづくり先進事例としての調査/伊勢二見地域観光交流空間作りモデル事業の実施

伊勢市の役割の変化

港湾整備促進協議会の役割の減少による行政主導から NPO 主導へ(支援に回ることになる)

5-5.小結

住民達の活動とその効果

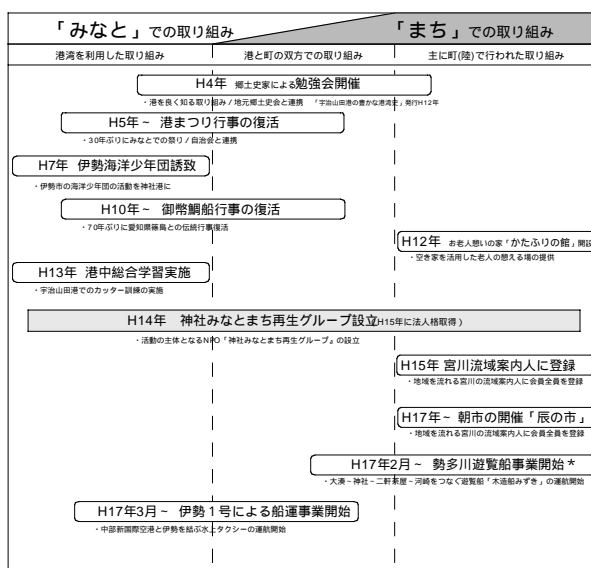


図8 まちづくりNPOの活動とその効果

宇治山田整備促進協議会の会長はNPOの代表でもある中村浩

NPO 法人神社みなとまち再生グループの活動を図9に示した⁴⁾。活動は大きく3つの段階に区別される。港の空間利用を図る事で住民に港を認知させる期間 町での活動を通じて、地域のまちづくり団体としての信頼獲得と活動の認知させる期間 港湾空間を利用した取り組みの実施することによる港としての機能を復活させる期間、である。木造船みずき号による勢田川遊覧船や中部新国際空港への水上タクシーの運航が現在では行われている。

港湾整備への段階的戦略

地方港湾 = 利用されない港湾という図式が存在し、それが故に港湾は整備されない。いかにして利用されない港湾からの脱却を図るかが NPO の目指したところであった。そのため、港湾施設を段階的に使用する事で港湾整備を具に促した。

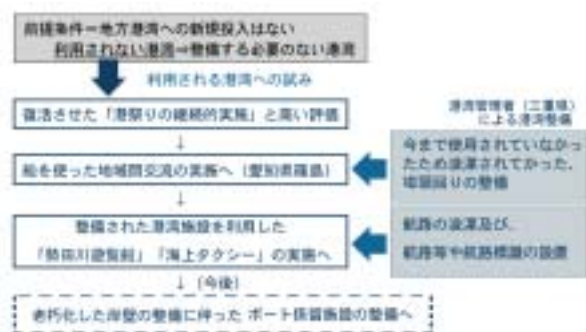


図9 NPO の戦略による港湾の段階的整備

終章 まちづくり資源としての地方港湾の可能性

6-1. 地方港湾の地域資源としての活用可能性

地域資源としての地方港湾の活用可能性

地方港湾と地方港湾周辺地区の現状から明らかになったこととして、乱暴ではあるが『地方港湾地区再生には「住民参加型のまちづくり」しかオプションがない』また、三重県の17港の地方港湾において、地方港湾と周辺地区の近接性から生まれる「港湾依存地区」が存在することが確認された。これは、住民たちのまちづくりによる活性化という限られる一方、活性化の鍵となるのが港湾であると言える。

地方港湾をまちづくり資源として扱う課題

少しの空間変化に至る財政的基盤の欠如から来る、調整・実現の困難さや、多岐にわたる水面管理者との調整の難しいという点が住民によるまちづくり活動において港湾を扱っていくのに、先行きの不透明性を与え、活動の継続性を保つのに困難を伴っている。（河川を取り込んだ港湾多い）また港湾が地域の資源として住民に認知されていないがために、資源として気づかれていないのも実情である。

⁴⁾ 前身団体での活動を含む

6-2. 事例からの示唆

持続的な活動を支える体制の構築

みなとまちづくりを進めて行く上で一番のポイントはいかに活動を継続させて行っていくかである。一朝一夕に港湾整備は行われないのに加え、住民から心理的に遠ざかった港湾空間をいかにして住民に認知させるかが課題だからである。港を含んだまちづくりを行うには、持続的な活動を支える体制づくりが重要である。宇治山田港での成功のポイントは以下の3つであると考えられる。

1. 「みなとまちづくりNPO」の存在

みなとづくりだけでなくまちづくりも同時に行う事で、幅広い補助金の獲得に成功しており持続的な活動を行えているのと同時にまちづくりNPOとしての認知が住民にされている。

2. 伊勢市や三重県との協働体制の確立

伊勢市による、NPOによる活動をスムーズにするまちづくりのサポート体制。港湾管理者との協働を可能にした伊勢市内に存在する「宇治山田港湾整備促進協議会」の存在。

3. 地域の港としての住民からの認知

港祭りの復活や愛知県篠島との地域間交流の実施などにより、港湾空間が地元住民の活動空間であり町の一部として認知させている。また、勢田川遊覧船の実施等により地域の他のNPO団体と共に積極的に活動しており、「地域の資源」としての港湾空間として位置づけられている。

6-3. 終わりに

地方港湾における横断的な既往研究はほとんど存在しない。華やかな港町としての面影は失われつつあるかもしれないが、運輸機能の担手として港湾機能が使用されなくなった今、地方港湾はかつての港湾行政から脱却し、都市の中の一つの資源として活用されるべきである。住民の活動に限りなく近接している港湾空間をうまく活用する事によって、すばらしい都市空間が形成されるはずである。そのためにも港湾管理を都道府県レベルで運輸機能の一端として「管理」するさせるのではなく、市町村レベルで積極的に都市の一部として「活用」していくべきである。

-- 《参考文献》 --

「港湾整備事業における実行計画の策定に関する考察」柳瀬太郎2000、「現代日本経済と港湾」小林照夫、澤喜四郎、香川正俊、吉岡秀輝 成山堂書店（2001）「景観検討・評価のための計画デザイン・システムに関する研究」国土技術政策総合研究所美しい国土の創造WG（2004）「港の景観設計」土木学会編 技報堂出版（1991）「豊かなウォーターフロントをめざして一開設」金子彰 雑誌港湾（1990.7）「特集大交潮時代を支える港湾—新たな長期港湾政策」運輸省港湾局開発課 雑誌港湾（1995.7）「総合的な港湾空間の形成に関する基礎的研究」井上聡史（1992）