

研 究 報 告

令和 8 年 4 月 23 日

公益財団法人 前田記念工学振興財団
理 事 長 岸 利 治 殿

研究代表者
所 属 : 東京科学大学

氏 名 : 大森文彦

研究課題名 : 都市臨海部における土地利用規制に関する史的研究
～港湾計画・臨港地区制度と都市計画の関係に着目して～

助成金額 : 100万円

研究実施期間 : 自 令和7年4月1日 ～ 至 令和8年3月31日

都市臨海部における土地利用規制に関する史的研究

～港湾計画・臨港地区制度と都市計画の関係に着目して～

A Historical Study of Land Use Regulations in Urban Waterfront Areas

東京科学大学 准教授 大森文彦

（研究計画ないし研究手法の概略）

港湾の陸域は、港湾行政と都市計画行政の重複するエリアであり、港湾法・都市計画法それぞれに基づく臨港地区やその分区に加えて、港湾法に基づく港湾計画と土地利用区分（用地）が設けられ、重層的な土地利用規制・誘導が図られている。しかし、こうした制度運用となった経緯は不明確であり、運用においても曖昧な点がある。本研究では、1950年の港湾法制定以降の、臨港地区の制度の変遷、港湾計画の土地利用区分の名称や運用の変遷を、文献調査（公文書、日本港湾協会発行の雑誌「港湾」など）を中心に明らかにした。また現在の港湾計画上での運用について、該当する重要港湾にヒアリングを行い、運用の実態を明らかにした。今後の都市臨海部の土地利用を検討するにあたって、制度の柔軟な運用が求められる一方で、都市計画との連携を図りながら恣意的な運用に陥らないような制度の見直しも必要である。

（実験調査によって得られた新しい知見）

1. はじめに

（1）研究の背景と目的

我が国の港湾は多くが都市に近接し、本来は貴重な都市の水辺であるが、専ら物流拠点としての機能も担うため、必ずしも市民に開かれた空間とはなっていない。制度面でも、都市計画法の用途地域と港湾法の臨港地区の分区や港湾計画が重複し、港湾管理者の存在とあわせて、都市と港湾の間には制度・運用・組織上の分断が存在する。特に臨港地区では分区による規制に加え、港湾管理者が策定する港湾計画に基づく「用地」による土地利用の指針が示され、都市計画とは異なる枠組みで運用されている。一方で近年はPPP/PFIや一般市民が利用できるような集客・賑わい施設の導入、クルーズ船の誘致などにより両者の境界が曖昧化しているが、制度の成立経緯や港湾計画の「用地」の定義は不明確である。本研究はこれらの制度の変遷を明らかにし、港湾と都市の連携にを検討するための示唆を得ることを目的とする。

（2）既往研究

既往研究では、臨海部開発の類型化や制度の限界、無分区の実態、港湾管理者と都市計画権者の関係などが論じられているが、臨港地区の通史的整理や港湾計画手法の形成過程については十分に解明されていない。

2. 臨港地区制度の変遷

（1）臨港地区制度の成立

1950 年の港湾法により臨港地区制度が創設されたが、都市計画区域内では都市計画手続きが必要であったため、当初は指定が進まなかった。

(2) 臨港地区の実際の運用

1950 年代は運輸省から欠く港湾への通達が繰り返されるながらも指定は低調であり、1957 年の岩国港が臨港地区指定の最初である。指定が低調であることにし行政官理庁や大蔵省などから勧告が出されたことで、1960 年代半ばに臨港地区指定は全国で急速に拡大した。1968 年の新都市計画法以降は港

湾管理者側の権限が強まり、現在ではほぼ全ての重要港湾で臨港地区が指定されている。

(3) 分区の変遷と無分区

臨港地区では分区により土地利用規制が行われ、1950 年の制度創設時の 7 区分に加え、1973 年や 2017 年に港湾法が改正され新たな区分が追加されたが、制度としては大きな変化は少ない。一方で 1992 年には、都市的土地利用の需要に対応するため分区を設けない「無分区」が導入され（代わりに都市計画法に基づく地区計画を設定する）、都市計画との併用により柔軟な運用・土地利用が可能となった（表-1）。

3. 港湾計画の手法の変遷

(1) 港湾計画を支える法制度

港湾法制定当初は港湾計画の定義や手続きは曖昧であったが、1950 年代に審議会制度が整備され、整備予算をつける国の関与が強まった。1973 年の法改正により重要港湾の港湾計画の策定が義務化され、制度的枠組みが確立した。

(2) 港湾計画策定のマニュアルおよびガイドライン

当初は各港湾で独自に作成されていた港湾計画は、1997 年のマニュアルや 2008 年のガイドラインにより、書式や図の体裁、用語の統一が進められた。制度上は各港湾の裁量は一定程度認められているものの、いずれの港湾もこうしたガイドラインに基づいて港湾計画を策定している。逆に、このガイドライン以上の計画表現が生まれ得ない状況にある。

(3) 港湾計画における「用地」

港湾計画の土地利用計画で表記される港湾関連用地や埠頭用地、交流厚生用地といった「用地」は法的根拠を持たない土地利用区分であり、あくまで上記のガイドラインに従っているものの、現実的には港湾管理者の今後の土地利用の意思を示す指針として機能し、臨港

表- 1 分区制度に関係する年表

年	法制度	通達・監察・広報物	臨港地区指定/特記事項
1950	港湾法制定・臨港地区制度（分区は第39条） 7分区：商港区・特殊物資港区・工業港区・鉄道連絡港区・漁港区・パンカー港区・保安港区		
1953		「都市計画区域内における臨港地区の指定について」	
1955		「都市計画区域内における臨港地区の指定について」（同上）	
1957			岩国港
1958		「臨港地区の設定及び申請手続きについて」	青森港・酒田港・神戸港
1959			秋田港・釧路港・田子の浦港など5港
1961			小樽港・函館港・稚内港
1962			苫小牧港
1963		「臨港地区の指定と陸域施設に対する国庫補助の取扱について」行政官理庁による行政監察	室蘭港
1964		「臨港地区未指定国有港湾の処理について」大蔵省	長崎港・清水港・下関港など96港
1965			北九州港・名古屋港・横浜港など123港
1966			東京港など11港
1968	新・都市計画法制定		
1972		「港湾における都市施設の都市計画決定について」	
1973	港湾法改正 分区追加：修景厚生港区・マリーナ港区		
1985		「21世紀への港湾」運輸省港湾局	
		「ポートルネッサンス21」運輸省港湾局	
1987		「臨港地区・分区モデル条例」運輸省	
1988		上記を無効とする建設省通達	
1992		「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」運輸省・建設省	無分区の運用が正式に開始される
1997		「臨港地区及び分区条例の運用について」運輸省・建設省	
2000		「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」運輸省・建設省	
2017	港湾法改正 分区追加：クルーズ港区	「都市計画区域内における臨港地区に関する運用指針」の改定について」国土交通省	

地区の分区より重視されている。法的拘束力はなく、実効性は臨港地区の分区と連携することで担保される点で、都市計画の用途地域とは性格が異なる。

(4) 「用地」の変遷

「用地」は1960年代前後の港湾計画で、施工中の埋立地や埋立予定地の将来用途を予め記載する中、各港湾で独自の名称が用いられた（表-2）。その後、公害対策やウォーターフロント開発に伴い用地名は非常に多様化した。1990年代以降は上記のマニュアル・ガイドラインにより整理・統一されている状況にある。

4. 先行事例にみる土地利用計画の対応策

臨港地区内における土地利用転換の対応方法は、各港湾管理者ごとに個別となっていることが明らかになった。今後港湾施設の改修時における用途転換に関する土地利用計画上の扱いを先行事例から捉えた上で、4章において抽出した既存の港湾施設改修時における検討事項を整理した。

(1) 港湾施設の用途転換に関する変更フローの整理

図-1に臨港地区内における導入用途から見た土地利用計画上の扱いを示す。改修時の用途から見ると、飲食施設や物販施設のような従来の港湾機能に近い機能については港湾計画では港湾関連用地、分区では商港区のような当初から位置付けられてきた土地利用計画に基づき事業が実施されている。一方、神戸港のような文化施設及びイベント施設のような従来の港湾機能とは異なる機能への用途転換については、都市機能の導入が図りやすい交流厚生用地や都市機能用地、分区では修景厚生港区や無分区に変更することで事業が実施されている。

(2) 既存の港湾施設の用途転換に関する検討フロー

図-2に臨港地区内における既存の港湾施設の用途転換に関する検討事項を示す。ヒアリング調査の結果、臨港地区内における用途転換時は、港湾計画の適合を確認したのち、規制を図る分区を確認する必要があることが分かった。現在、既存の港湾施設は、大半の施設が埠頭用地に位置付けられているため、都市機能への転換の際には前節で示した図を参考にしながら、導入用途に適合した用地に変更する必要がある。臨港地区内の分区変更では、臨港地区解除の対応が取られる場合、都市計画審議会に答申する必要があるが、臨港地区内の分区変更のみの場合は、各港湾における地方港湾審議会の答申のみでの対応が取られていた。

表-2 港湾計画「用地」の変遷

年代	全体	埠頭用地	港湾関連用地	交流厚生用地	工業用地	都市機能用地	交通機能用地	危険物取扱施設用地	緑地	産業物処理施設用地	海面処分用地	公共用地
1940		埠頭用地は戦前から使用され、初出の特定は1940年の千葉港湾振興計画			工業用地は一般に出発の特定が無く、1940年の東北港湾振興計画にて「工業用地」							戦前には、埋立地の公共用地として利用されている
1950	1950 港湾法制定・公布	1950 千葉港修築計画			1940 東北港修築計画							1951 大阪港「公共用地」
1960	1952 港湾計画会議	1952 港湾審議会計画部会	1961 改訂東京港湾計画【港湾機能用地】		1961 改訂東京港湾計画【都市機能用地】	1962 改訂東京港湾計画【都市機能用地】	1962 改訂東京港湾計画【交通機能用地】					1957 大阪港「公共用地」
			1966 東京港第一完全計画【港湾機能用地】内の分として「港湾施設用地」	1966 横浜統計計画【港湾機能用地】	1966 東京港第二完全計画【都市機能用地】や「住宅用地」など	1966 東京港第二完全計画【都市機能用地】	1966 東京港第二完全計画【交通機能用地】					1957 大阪港「公共用地」
			1966 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1966 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】								1957 大阪港「公共用地」
1970	1970 港湾計画資料集発行	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】	1971 神戸港ポートアイランド計画【埠頭用地】					1957 大阪港「公共用地」
	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化	1973 港湾法改正、港湾計画策定義務化					1957 大阪港「公共用地」
			1979 港湾計画概論：発行	1979 港湾計画概論：発行	1979 港湾計画概論：発行	1979 港湾計画概論：発行	1979 港湾計画概論：発行					1957 大阪港「公共用地」
1980		1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過	1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過	1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過	1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過	1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過	1987 運輸省「臨港地区モデル条例」通過					1957 大阪港「公共用地」
		1988 上記を無効とする建設後経過	1988 上記を無効とする建設後経過	1988 上記を無効とする建設後経過	1988 上記を無効とする建設後経過	1988 上記を無効とする建設後経過	1988 上記を無効とする建設後経過					1957 大阪港「公共用地」
1990		1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過	1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過	1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過	1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過	1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過	1992 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の権限について」通過					1957 大阪港「公共用地」
		1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過	1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過	1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過	1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過	1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過	1997 運輸省・建設省「臨港地区及び分区分割の運用について」通過					1957 大阪港「公共用地」
		1997 港湾計画作成マニュアル：発行	1997 港湾計画作成マニュアル：発行	1997 港湾計画作成マニュアル：発行	1997 港湾計画作成マニュアル：発行	1997 港湾計画作成マニュアル：発行	1997 港湾計画作成マニュアル：発行					1957 大阪港「公共用地」
2000		2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」	2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」	2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」	2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」	2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」	2000 運輸省・建設省「都市計画区域内における臨港地区に関する運用方針について」					1957 大阪港「公共用地」
		2009 港湾計画作成ガイドライン：発行	2009 港湾計画作成ガイドライン：発行	2009 港湾計画作成ガイドライン：発行	2009 港湾計画作成ガイドライン：発行	2009 港湾計画作成ガイドライン：発行	2009 港湾計画作成ガイドライン：発行					1957 大阪港「公共用地」

そのため、現在、臨港地区内の港湾施設の分区は、大半が商港区に位置付けられていることから、都市機能による用途転換を図る際には、想定される導入機能に適した土地利用計画への変更を行う必要がある。

4. 本研究のまとめ

(1) 分区と用地の変遷

分区は法的規制として安定的に運用されてきた一方、用地は港湾計画を策定する港湾管理者の間で 1960 年代以降に徐々に浸透し、社会的要請に応じて表現が多様化し、1990 年代以

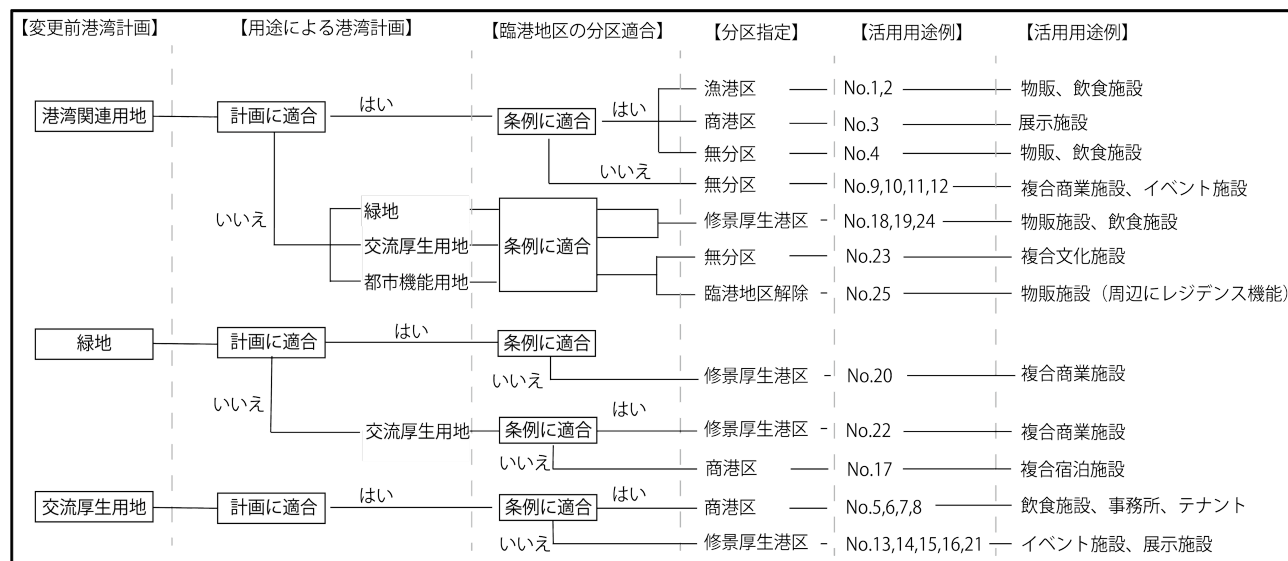


図- 1 導入用途からみた土地利用計画上の扱い

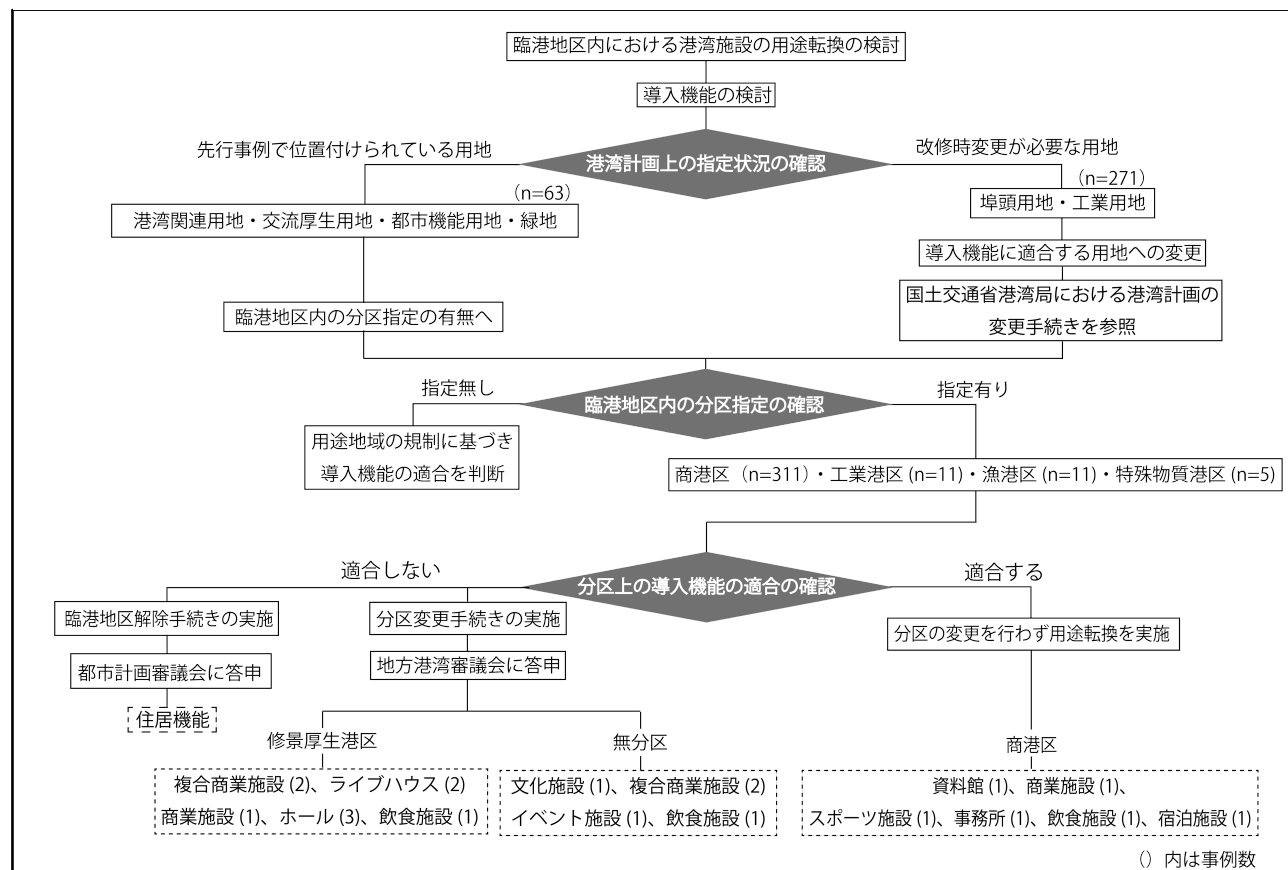


図- 2 既存港湾施設の用途転換に関する検討フロー

() 内は事例数

降にガイドラインに基づき統一された。実務上も、法的拘束力はないが、実質的な土地利用誘導手段として機能している。

(2) 分区と用地の運用の実態

港湾施設の用途転換時の港湾計画及び分区の変更内容に応じて5つに分類でき、施設用途や周辺の土地利用の変化に応じて港湾計画及び分区の変更対応が図られていた。全国で統一的な手続が取られておらず、改修後の導入機能を踏まえ、土地利用計画上の扱いについて個別に柔軟な手続・対応が図られている状況にある。

(3) 分区と用地の今後のあり方

分区は規制적であるのに対し、用地は柔軟に運用できるため有用性が高い。今後は両者を適切に組み合わせつつ都市計画との整合を図る必要があるが、用語や制度の重複・曖昧さの整理が課題である。本研究は港湾施設の都市的転用における土地利用計画の変更過程を明らかにしたが、今後は管理者側の意向や運用実態の調査が不可欠である。具体的には、酒田港のような官民連携の導入や、神戸・函館港で見られる土地利用計画の柔軟な運用を他港へ展開するための検証が求められる。また、港湾法と都市計画法の二重規制の解消や、計画策定プロセスへの市民意向の反映といった課題への対処も、円滑な機能転換には重要となる。

(発 表 論 文)

1. 大森文彦・菅原遼・鈴木貴之：港湾における土地利用制度の変遷とその背景—臨港地区および港湾計画に着目して—，第71回土木計画学研究発表会・講演集，2025年
2. 大森文彦，菅原遼：わが国における港務局の位置づけと今後の官民連携の可能性に関する考察，第72回土木計画学研究発表会・講演集 (47)，2025年
3. 鈴木貴之・菅原遼・大森 文彦・星上幸良：臨港地区内に立地する港湾施設の用途転換に向けた土地利用計画の変更過程に関する研究，都市計画論文集，2026年（査読済み掲載予定）
4. 大森文彦・菅原遼：港湾における土地利用制度の変遷とその背景—臨港地区および港湾計画に着目して—，土木計画学論文集，2026年（査読済み掲載予定）