

名古屋都心部に繋がる中川運河における港湾緑地の高度化に関する研究 ～みなと緑地PPPの活用によるにぎわい空間の創出～

名古屋都市センター 調査課 伊藤 健治

1 はじめに

1-1 研究の背景と目的

2012(平成24)年度に名古屋市と名古屋港管理組合が共同で策定した中川運河再生計画(以下「再生計画」という。)では、方針として、人と人、人と運河をつなぎ、水や緑、生き物に親しめる水辺空間の形成などを打ち出している。具体の施策として、憩い・にぎわいのある空間の創出、運河や周辺の歴史資産の保存・活用や緑地・プロムナードの設置が示されている。

再生計画の策定後における取組みとして、名古屋港管理組合では、再生計画に掲げるにぎわい施設等を誘導するため、2015(平成27)年3月に「中川運河再生計画に基づく沿岸用地の土地貸付に関するガイドライン」^{注(1)}(以下、「ガイドライン」という。)を策定し、沿岸用地にバーミキュラビレッジ(愛知ドビー(株))や珈琲元年(富士コーヒー(株))などの誘致を実現してきた。

さらに、2017(平成29)年度より、水上交通の活性化に向け、都心と名古屋港を結ぶ「クルーズ名古屋」の運航が開始されるとともに、市民交流・創造活動の展開として、2013(平成25)年度から10年間にわたり、中川運河を舞台に「ARToC(アートック)10」というアート活動への助成事業が実施されるなど中川運河再生に係る様々な取組みが行われ、にぎわい創出の動きが始まっている。

更なるにぎわい創出に向けて、既存緑地である堀止緑地(以下、「堀止緑地」という。)や老朽化した護岸の補強工事で生まれた上部空間を活用したプロムナードが整備され、沿岸用地が憩いの空間として機能しつつある。

こういった動きが進む中、中川運河の水辺を活かした魅力的な都市空間の創出に向け、取組みが進められるなど中川運河を取り巻く情勢が変化してきており、中川運河の再生を更に加速化していくため、2023(令和5)年10月には、再生計画更新版が策定された。

他方、全国の港湾緑地においては、民間活力を活用して魅力あるにぎわい空間機能を付加させたいニーズが顕在化していることを受け、国土交通省港湾局は、2022(令和4)年12月、収益施設から得られた収益を港湾緑地の整備や維持に還元する事業者収益施設の設置を可能にする港湾環境整備計画制度(以下、「みなと緑地PPP」という。)を創設した。

そこで、本研究では、中川運河において、にぎわい空間の創出や緑化の推進に向け、堀止緑地を含め、みなと緑地PPPの活用による沿岸用地への収益施設の誘導可能性について、ガイドラインとの比較を通して明らかにすることを目的とする。

1-2 中川運河に関する過去の研究

これまで、名古屋都市センターにおいては、中川運河を対象にした研究が多数行われてきた。2009(平成21)年度の研究では、中川運河の再生に向け、今後、大きく変貌する可能性のある堀止・露橋地区と港明・中川口地区に着目して取組みの可能性を展望した。この研究の結果として、堀止・露橋地区においては、都心のにぎわい空間を目指し、再開発が進められた「ささしまライブ24地区

(2017(平成29)年10月全面開業)」を訪れた人々が、さらに堀止緑地、露橋水处理センター、松重閘門を訪れることができるように、水辺風景の眺望や回遊性のある空間整備や土地利用転換を図り、にぎわいの連続性を確保することが望ましいとした。

また、港明地区においては、東邦ガス大規模工場跡地(現らぼーと名古屋みなとアクルス)を視野に入れ、荒子川公園と港北公園を結び回遊性を確保し、水と緑の回廊にすることで魅力ある空間形成が期待できることを明らかにした。また、中川口地区においては、レガッタやカヌーイベント等水上スポーツ・レクリエーションといったこれまでの経験を活かしながら、一層発展していくことが望ましいとした。

2011(平成23)年度の研究では、中川運河の新たな活用に向け、東京、大阪、富山における民間事業者による水辺の活用事例を調査し、運河の魅力を高める手法として、リノベーションの視点、アートの視点、プロムナードの視点が提示され、具体の整備・運営方法として、PFI事業や指定管理者制度の導入可能性が示された。

2016(平成28)年度の研究では、中川運河に相応しい風景の視点から研究が行われた。再生計画において、うるおい、憩い、にぎわい、魅力の向上、歴史資産、緑地整備、用地の緑化といった景観に深く関わるキーワードが頻出していることを踏まえ、再生計画の実現に向けて、風景の生成が重要との認識が示された。一方、中川運河周辺における用途地域は、準工業地域、工業地域といった工業系の用途が多く、再生計画の方向性と相反する状況が見られていることを指摘している。この研究では、そういった状況の緩和に向け、学識者の中川運河に関する研究結果を参考に、中川運河における風景、景観の生成について取りまとめるとともに、2009(平成21)年度の研究を踏まえ、堀止・露橋地区と港明・中川口地区について、風景生成に資するビジョンの原案を取りまとめた。

本研究は、これらの研究を踏まえながら、みなと緑地PPP導入による中川運河の新たな活用の具体的な進め方を明らかにする研究として位置づけることができるものと考えている。

2 本研究の概観

2-1 本研究の対象範囲

本研究の対象範囲は、再生計画にあるにぎわい誘導を目指す中川運河の長良橋以北の区域(以下、「にぎわいゾーン」という。)とする。(図1参照) 注(2)

にぎわいゾーンは、名古屋駅に近いささしまライブ地区に隣接する「堀止地区」、堀止地区から小栗橋に至る「北支線」、小栗橋から松重閘門に至る「東支線」、長良橋から小栗橋に至る「北幹線」で構成されている。

堀止地区では、地区の西側に「堀止緑地」が整備され、憩いの場として利用されている。また、地区の東側では、名古屋市がにぎわい事業者の公募を進めた結果、名古屋ステーション開発(株)が提案したホテル等の施設の計画が公表されており、将来的に、多くの人でにぎわうことが期待されている。

北幹線では、にぎわい施設を名古屋港管理組合が誘導したところ、鋳物ホーロー調理器ブランド「バーミキュラ」の製造・販売を手掛ける愛知ドビー(株)の体験型複合施設「バーミキュラビレッジ」や富士コーヒー(株)の旗艦店「珈琲元年」が立地し、多くの人でにぎわっている。

北支線や東支線では、中川運河の開通以降、引き続き、港湾関連用地として利用されているものの、一部において低未利用の状態にある。

本研究において、「にぎわいゾーン」を対象範囲とした理由は、名古屋駅に近い都心部に位置しており、既に港湾計画で緑地に位置付けられ整備された堀止緑地や以前から港湾関連用地として利用されている用地について、将来的に、収益施設の誘導とともに一般市民が緑や水辺を楽しめるにぎわ

い空間の創出の可能性があると考えられるためである。

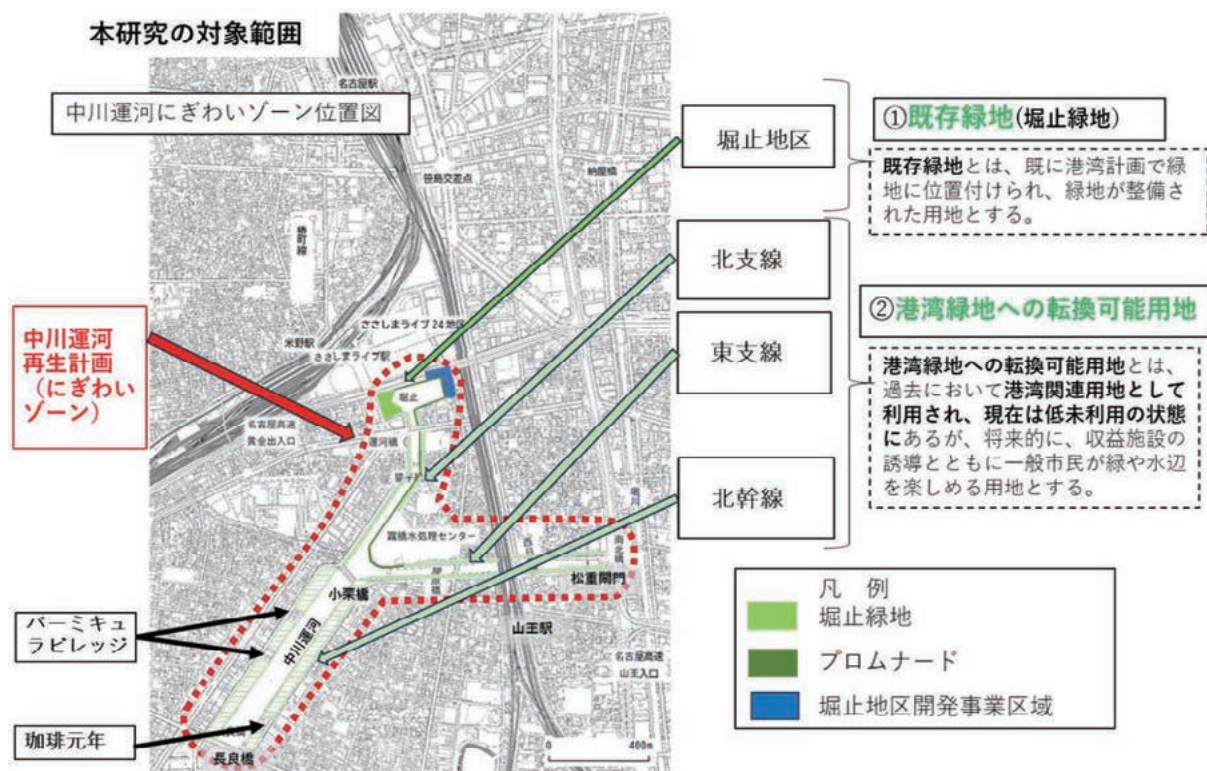


図1 本研究の対象範囲

出典：中川運河にぎわいゾーン にぎわい創成プロジェクト(平成29年3月)

2-2 中川運河沿岸用地における土地利用の変化と課題への対応

(1) 港湾物流活動における名古屋港沖合へのシフト

中川運河は、水位が一定に維持される閘門式運河として、1926(大正15)年に工事に着手、6年後の1932(昭和7)年に運河全線が供用開始され、当時の新聞では、「東洋一大運河」と呼ばれていた。

また、運河の開削に合わせ、掘った土を利用して運河兩岸の敷地造成が行われ、物揚場や道路の整備、土地区画整理事業による工場等の誘致が行われた。

以後、中川運河は、はしけやいかだによる一大輸送幹線としての役割を果たすとともに、市中心部の排水機能を受け持つ施設として市民生活を支えることになった。

しかし、昭和40年代に入ると、道路網の充実や貨物のコンテナ化などの進展により港湾荷役の形態が変化し始め、平成の時代になると、沖合での埋め立てによる名古屋港の整備進展や船舶の大型化、港湾荷役の効率化により、中川運河におけるはしけによる貨物輸送はトラック輸送へと転換した。水運利用は1964(昭和39)年をピークに減少し、2010(平成22)年度の通航船舶隻数はピーク時の約2%程度にまで減少した。

さらに、物流における人手不足やDX^{注(3)}への対応のため、港湾物流施設の大型化、効率化がますます進み、港湾物流の中心が名古屋港を横断する伊勢湾岸自動車道沿いに移転する中、沿岸用地に立地する港湾倉庫等は、撤退しつつあり、それに伴い低未利用地が発生している。

(2) 中川運河再生計画の策定

中川運河には、市街地における貴重な水辺空間として新たな利用のあり方が求められるようになり、名古屋市と名古屋港管理組合は、1993(平成5)年3月には、「中川運河整備基本計画」、2012(平成24)年には、「中川運河再生計画」、2023(令和5)年10月には、「中川運河再生計画更新版」を共同で策

定した。これらの計画には、人々の交流による活発な市民活動の創出、水質改善や緑化による市民への憩いの場の提供などが掲げられた。

その中では、特に沿岸用地における港湾物流空間から憩いやうるおい空間への転換、水辺を生かしたまちづくりに貢献する用地の有効活用が示された。

（３）港湾物流空間から憩いやうるおい空間への転換に当たっての課題

これまで港湾倉庫等に活用されてきた建物は、老朽化や陳腐化が進むにつれて、既存の建物が撤去され徐々に空地化が進みつつある中、こういった動きをうるおい空間の創出の機会としてとらえるとともに、港湾倉庫等に代わり、都心に近い立地条件を生かした一般市民でにぎわうまちづくりに貢献できるような用地の使い方が模索されている。

にぎわいゾーンにおいては、中川運河の水面を間近に楽しめるプロムナードが露橋水処理センターの周辺などから順次整備されている。また、運河や松重閘門を望む沿岸用地を活用した視点場が部分的に整備されている。

堀止地区においては、地区の西側に堀止緑地が整備され、憩いの空間として一般市民に利用されている。しかしながら、樹木や芝生、ベンチなど簡素な施設で構成されているため、一般市民をより引き付ける魅力という点において物足りなさが感じられる。

また、かつて港湾倉庫等が立地していた空地には、バーミキュラビレッジや珈琲元年が立地し、にぎわっているものの、その効果は、それらの周囲に限定され、中川運河全体に拡大させるインパクトを持ち合わせていないことが課題と考えられる。

３ みなと緑地 PPP を活用した港湾緑地への収益施設の導入可能性の検討

３-１ 港湾緑地に収益施設を誘導する意義、みなと緑地 PPP の活用メリット

（１）収益施設を誘導することによる港湾緑地の機能拡大

港湾緑地は、国土交通省港湾局の資料によると、港湾における就労環境や生活環境の向上並びに良好な自然環境の保全や向上等に資する港湾環境整備施設（緑地、海浜、植栽、広場、休憩所等）と定義されており、名古屋港においても、港湾緑地の積極的な整備や活用が期待されている。今般、港湾法改正によりみなと緑地PPPが創設されたことから、港湾緑地に収益施設の立地が可能となり、港湾緑地が憩いの空間のみならずにぎわい空間の創出にも活用できる可能性が高まってきた。

例えば、堀止緑地は、2017(平成29)年度に一部を供用開始し、2024(令和6)年4月に全面供用となった樹木や芝生が広がる港湾緑地であり、一般市民の憩いの場として利用されている。ここに、みなと緑地PPPを活用し、同緑地に収益施設の誘導を進めることで、憩いの空間と収益施設が併存するにぎわい空間を有する高度な緑地を形成できる可能性がある。

また、これまで港湾倉庫等に利用され、名古屋港及び背後圏経済の発展に寄与してきたものの、徐々に利用されなくなっている沿岸用地については、港湾緑地に位置付け、利用転換することにより、緑化の推進とともに、港湾物流空間から憩いの空間やにぎわい空間への転換が可能になるものと考えられる。

（２）みなと緑地 PPP の概要(図 2 参照)

次に、港湾緑地に収益施設の誘導を可能にする制度であるみなと緑地PPPの概要について説明する。みなと緑地PPPは、2022(令和4)年12月の港湾法改正に伴い、港湾緑地等において、カフェ等の収益施設の整備と当該施設から得られる収益を還元して緑地等のリニューアルを行う民間事業者に対し、緑地等の行政財産の貸付を可能にする認定制度である。

この制度が創設された背景として、港湾緑地は、これまで、港湾で働く人たちの休憩の場、港湾地

域と住宅地を隔てる緩衝緑地、一般市民の憩いの場として機能してきた。しかしながら、港湾緑地の維持管理に係る費用の負担感が強まってきており、また、民間活力を活用して魅力あるにぎわい空間としたいといった必要性も顕在化しつつあった。

この制度に対する国の期待は、みなと緑地PPPの活用により、港湾緑地の管理者は、緑地の整備、管理に係る財政負担の軽減が図られ、民間事業者は、港湾緑地に導入した収益施設から長期間安定的な収益が得られ、一般市民は、飲食施設などが充実した利便性、快適性、安全性の高い港湾緑地を楽しめることである。

なお、国土交通省ホームページにある資料^{注(4)}では、「既存の緑地ではなく、新設の緑地においても本制度を活用することは可能ですか？という問いに対し、可能です。本制度は、必ずしも老朽化・陳腐化した緑地等のみを対象としているものではないです。新設の緑地においてもご活用いただけます。」と記載されていることから、国は、みなと緑地PPPにより、既存の港湾緑地のみならず、これまで活用が困難であった用地についても、港湾緑地に利用転換した後、収益施設の誘導を図ることで、にぎわい空間の創出や土地の有効活用が図られることを期待していることが窺える。



図2 みなと緑地 PPP を活用した港湾緑地イメージ 出典：国土交通省

(3) みなと緑地 PPP のメリット

国土交通省の資料では、みなと緑地PPPの活用メリットとして、水際線を活用した質の高いにぎわい空間の創出、民間資金の活用による緑地の整備、管理にかかる財政負担の軽減などが列挙されている。

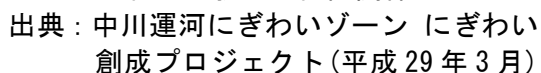
みなと緑地PPPを本研究の対象であるにぎわいゾーンで活用する1つ目のメリットとして、港湾緑地は、収益施設を誘導できるとはいえ、公共インフラであることを理由として、緑化を含めた基盤整備に国の支援が受けられるため、収益施設の設置を考える民間事業者が魅力を感じやすくさせる仕組みとなっていることにある。

2つ目として、港湾緑地内に設置された収益施設の利用者のみならず、その収益施設を利用しない方も敷地に立ち入って楽しむことが可能となることにある。名古屋港管理組合では、ガイドラインを

みなと緑地PPPの活用により、これまでは、憩いの空間に過ぎなかった港湾緑地や、ひいては、これまで港湾関連用地として利用されていた用地においても、収益施設を誘導し、にぎわい空間を創出できることが期待されている。

収益事業者が、沿岸用地に収益施設の設置を検討する場合、集客に必要なアクセスの良さや用地の使いやすさを重視するものと考えられる。そこで、沿岸用地のうち、堀止緑地、港湾緑地への転換可能用地(北幹線、北支線、東支線)の現状について調査した。

北幹線、北支線、東支線は、名古屋駅からやや距離があり、アクセス性に課題がある。東支線については、名鉄山王駅に近いものの、北支線や北幹線は、名鉄山王駅やささしまライブ駅から徒歩で10分以上要し、バス路線に頼らざるを得ない状況である。詳細は表1の通りである。



		収益施設の 設置しやすさ	アクセシビリティ（最寄り駅からの 徒歩所要時間）
既存 緑地	掘 止 緑 地	面積約1ha 商業地に隣接し、 競合施設が多い	ささしまライブ駅から 徒歩5分程度 名古屋駅から徒歩20分程度
港湾 緑地への 転換 可能 用地	北 幹 線	十分な奥行きがあり収 益施設が設置しやす い（奥行36m）	名鉄山王駅から 徒歩10～20分程度
	北 支 線	奥行きがなく傾斜があ り、収益施設が設置 しづらい（奥行9m）	名鉄山王駅・ささしまライ ブ駅から徒歩10～20分程度
	東 支 線	奥行きがなく傾斜があ り、収益施設が設置 しづらい（奥行9m）	名鉄山王駅から 徒歩5～10分程度

（３）立地条件の現状認識と対応

このような条件の下では、収益事業者に対し、収益施設の設置を働きかけることは困難である。とはいえ、このような状況の改善が進まないで沿岸用地が遊休化し、一般市民の立ち寄りにくい活気のない場所となる恐れがあるため、一般市民や収益事業者に、中川運河の有する潜在的価値を訴求できるようにするための施策に取り組む必要があると思われる。

３－２－２ 収益施設の設置しやすさと一般市民のアクセス性の関係から見た沿岸用地の現在位置

沿岸用地が、収益施設の設置しやすさや一般市民のアクセス性の観点からどのような位置づけにあるか分かりやすく示すために、収益施設の設置しやすさ(用地の広さ、使いやすさ)を横軸、アクセス性(立ち寄りやすさ)を縦軸としたマトリックス表を作成した。マトリックス表を作成した理由は、沿岸用地の現状と目指す目標(にぎわい空間の創出に資する収益施設の誘導)との関係を明確にして、改善の必要性を浮き彫りにするためである。そこで、沿岸用地を、堀止緑地、北幹線、北支線、東支線の４つに分類し、マトリックス表に落とし込んだ。(図４参照)

（１）堀止緑地

アクセス性においては、ささしまライブ駅から徒歩５分程度とアクセスしやすい立地条件にあるものの、名古屋駅からは徒歩で２０分以上要し、多くの人々にとって遠く感じられる可能性もあると考えられるため、ややアクセスしやすいとした。また、収益施設の設置しやすさにおいては、都心から近く、緑地面積が約１haと規模的には十分であるものの、近隣の商業施設との競合により、収益施設の設置が思うように進まない可能性もあると考え、やや設置しやすいとした。

（２）北幹線

アクセス性においては、名鉄山王駅から徒歩で１０～２０分程度要するため、アクセスしづらいとした。また、収益施設の設置しやすさにおいては、これまでに、バーミキュラビレッジや珈琲元年が進出しており、まとまった土地が確保できれば収益事業者が進出しやすくなると考えられるため、設置しやすいとした。

（３）北支線、東支線

北支線は、アクセス性においては、ささしまライブ駅や名鉄山王駅から徒歩１０～２０分程度要するため、アクセスしづらいとした。また、収益施設の設置しやすさにおいて、土地の奥行が９mしかなく、土地の使い方が制限されるため、設置しづらいとした。

東支線は、アクセス性においては、名鉄山王駅から徒歩５～１０分程度と、比較的アクセスしやすく、駅に近い立地条件を生かした収益施設の誘導可能性があるため、ややアクセスしやすいとした。一方、収益施設の設置しやすさにおいて、土地の奥行が北支線と同様に９mしかなく、土地の使い方が制限されるため、設置しづらいとした。

（４）まとめ

これまで述べたように、マトリックス表を活用することにより、沿岸用地における収益施設の設置しやすさやアクセス性は、場所によって大きく異なることが明らかになった。このことから、各々の場所に応じた適切な改善策が行われ、収益施設の設置しやすさや一般市民のアクセス性が改善されることにより、付加価値の高い都市空間として十分に活用されるものと考えられる。

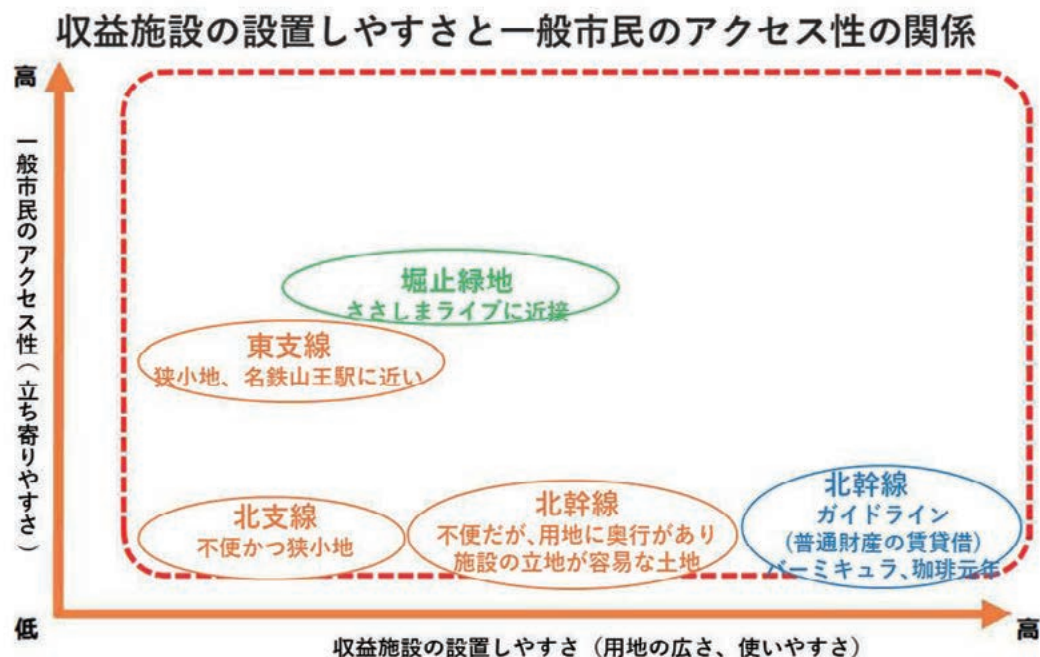


図4 収益施設の設置しやすさと一般市民のアクセス性の関係

3-2-3 収益施設の誘導を可能にする改善策の検討

（1）収益施設の設置しやすさの改善策（水面への浮棧橋の設置）

ここでは、土地の奥行が9mしかない北支線、東支線の沿岸用地における収益施設の設置しやすさの改善策について考える。この用地の特筆すべき点は、沿岸用地や港湾緑地が、水位の変動のない穏やかな水面に面していることである。そのため、水面の活用を前提とした収益施設の設置を促すことは、既に収益施設が設置されている他の公園との差別化を図り、一般市民に、わざわざ行きたくなる港湾緑地として認知してもらうためにも重要と考える。

図5に浮棧橋の設置状況写真を掲載した。浮棧橋は、①水上アクティビティを一般市民が楽しむための拠点として確保したい場合、②護岸が水面から高い位置にあるため、一般市民が水面に近づいて散策を楽しめるようにしたい場合、③乗船場所を設置したい場合に活用されている。

この他、浮棧橋にテーブルやいすを設置して休憩場所として活用できれば、沿岸用地と一体でにぎわい空間として機能するものと考えられる。



図5 浮棧橋の設置状況

場所 左：横浜市大岡川桜棧橋、中央：高知市堀川浮棧橋、右：東品川海上公園船着場
出典 左：全国かわまちづくり MAP(国土交通省) 中央：新高知観光遊覧船の HP 右：品川区の HP

（２）一般市民のアクセス性の改善策

堀止緑地については、ささしまライブ駅から徒歩圏内にあることを知らしめるとともに、現在運行している名古屋駅からささしまライブ地区を結ぶ「ささしまウェルカムバス」について、堀止緑地までの路線延伸を働きかけることが可能と考えられる。

一方、北幹線や北支線、東支線の周辺環境は、小規模な工場が立ち並び、住宅は多くない状況であるため、公共交通機関の充実は期待しづらいと思われる。そのため、徒歩での来訪者向けにプロムナードを整備し、回遊性や連坦性を確保することにより、一般市民が容易に散策できる環境を整えることが重要と考えられる。

とりわけ、北幹線は、用地に十分な奥行があるため、十分な台数の駐車場を確保することにより、東支線は、名鉄山王駅から徒歩 5～10 分と、利便性が高いため、駅において案内看板を設置することにより、アクセス性の悪さをカバーできる可能性がある。

3-3 土地管理者、収益事業者、一般市民から見た収益施設の設置のあり方

沿岸用地への収益施設の誘導に当たっては、その施設に関わる様々な立場の方を考慮することが望ましい。土地を管理する立場では、確実な収益確保が求められ、収益施設の設置を検討する事業者の立場では、負担する地代を含め事業採算性の確保が求められる。また、運河を訪れる一般市民の立場では、立地する収益施設のみならず、公共インフラとしての利用機会の拡大を期待しているものと考えられる。

そのため、沿岸用地への収益施設の誘導方法について、はじめに、土地管理者（港湾緑地の管理者）の収益性に着目し、北幹線、北支線、東支線ごとに比較した。次に、一般市民の立ち寄りやすさや収益事業者の負担額、港湾緑地の効果の視点からも検討し、総合的な視点で取りまとめた。なお、堀止緑地は、収益施設の誘導の条件が整っていると考え、ここでは対象としなかった。

（１）土地管理者の地代収入

１）北幹線

収益施設の誘導方法として、収益施設の誘導を前提としたみなと緑地 PPP の活用、収益施設の誘導実績のあるガイドラインの活用の 2 通りある。みなと緑地 PPP の場合は、維持管理費は収益事業者が負担するものの、土地管理者は、収益施設の建築面積相当分の地代収入を確保でき、ガイドラインの場合は、土地管理者が敷地全ての地代収入を確保できるものとして試算した。結果は以下の通りである。（表 2 参照）

表 2 収益施設の誘導方法別の収入比較（北幹線）

収入の比較	収支の内訳
みなと緑地PPPを活用 +936万円（※）	収入 936万円(地代,400㎡*0.3(建坪)*325円*12月*20年) 支出 0円(緑地維持費は事業者負担と仮定)
ガイドラインを活用 +3120万円	収入 3120万円(地代,400㎡*325円*12月*20年) 支出 0円(敷地の維持費は事業者負担)

（※）プロムナード及び港湾緑地における緑地本体整備費は国から支援が受けられるため、比較対象から除外した。

収支の試算条件

賃貸借期間 20年間（ガイドラインによる収益施設公募の条件と同条件）

敷地面積 400㎡と設定（北幹線：間口11m、奥行36m、北支線及び東支線：間口44m、奥行9m）

用地貸付単価325円/㎡・月（「パーミキュラ」公募時の提示単価）。収益事業者への貸付面積は敷地面積の30%（収益施設の建築面積）と仮定。緑地維持費は230円/㎡・年と設定（名古屋港緑地保全協会資料より算出）。みなと緑地PPP活用の場合、緑地維持費は収益事業者が負担すると仮定。プロムナード幅員は3.5mとし、整備単価は名古屋港管理組合資料を参考に設定。

収支比較の結果、北幹線においては、土地の収益性が高く、収益施設の誘導実績のあるガイドラインが有利であると考えられる。

2) 北支線、東支線

収益施設の誘導方法として、北幹線と同様に2通りについて試算した。なお、北支線、東支線は、土地が傾斜していることから、収益施設の設置を促進するため、土地を平坦にする土地造成工事を行うものとした。試算結果は以下の通りである。(表3参照)

表3 収益施設の誘導方法別の収入比較(北支線、東支線)

収入の比較	収支の内訳
みなと緑地PPPを活用 +936万円	収入 936万円(地代,400㎡*0.3(建坪)*325円*12月*20年) 支出 0円(緑地維持費は事業者負担と仮定)
ガイドラインを活用 +2190万円	収入 3120万円(地代,400㎡*325円*12月*20年) 支出 930万円(土地造成:擁壁設置,44m(間口)*12万円/㎡、 (盛土,44m(間口)*9m(奥行)*2m(高さ)*1/2*10200円/㎡)

(※) プロムナード及び港湾緑地における緑地本体整備費(土地造成含む)は国から支援が受けられるため、比較対象から除外した。

収支比較の結果、北支線・東支線においても、ガイドラインが有利であると考えられる。しかしながら、収益施設の誘導実績がないことから、実務的には難しい判断が求められると考えられる。

(2) 収益事業者の支出

沿岸用地に収益事業者が、収益施設を設置しようとする場合、地代や緑地の維持費は考慮すべき要素となる。

港湾緑地において収益施設を設置する場合、収益事業者の地代負担は、収益施設の建築面積相当分で済む可能性があり、敷地すべての地代負担が求められるガイドラインより負担は軽減される。(表4参照)

表4 収益事業者の支出比較

	ガイドライン	みなと緑地PPP
借受割合	100%	30% (事業者が、敷地面積の30%を借受、残り70%の緑地維持費を負担)
北幹線 北支線 東支線	3120万円(地代) 地代3120万円/年(400㎡*325円*12月*20年)	1065万円(地代+緑地維持費) 地代 936万円(400㎡*0.3(建築面積)*325円*12月*20年) 緑地維持費 129万円(400㎡*0.7(緑地)*230円*20年)
		50% (事業者が、敷地面積の50%を借受、残り50%の緑地維持費を負担)
		1652万円(地代+緑地維持費) 地代 1560万円(400㎡*0.5(建築面積)*325円*12月*20年) 緑地維持費 92万円(400㎡*0.5(緑地)*230円*20年)

(3) 一般市民の立ち寄りやすさ

港湾緑地は、公共インフラであり一般市民が自由に立ち入ることのできる憩いの場として活用されている。港湾緑地に収益施設が加わることで、そこで色々な楽しみが得られるなど来訪目的がより明確になり、港湾緑地の魅力度が向上する可能性がある。

(4) 港湾緑地の効果

港湾緑地には、安らぎを与える憩いの空間のほかに、産業活動に伴う影響を緩和するための緩衝機能をはじめ、地域における風致美観を形成したり、各緑地へのアプローチ動線に沿った緑道や緑地内の樹木等により環境を保全したりするための修景機能がある。沿岸用地に緑地を配置することで、収益施設の誘導によるにぎわい空間の形成のほか、地域における環境改善や快適性の向上といった効果も期待できると考えられる。

(5) まとめ

沿岸用地への収益施設の誘導方法の検討に当たり、はじめに、土地の収益性に着目して試算したところ、土地の収益性の高いガイドラインによる誘導が有効であることが分かった。しかしながら、収益事業者の地代負担が大きくなるため、事業者の進出判断が困難になる可能性があること、また、収益事業者の私権が発生するため、一般市民が立ち寄りにくくなるといった課題のあることも分かった。

このことから、土地管理者が収益施設の誘導を進めるのであれば、事業者や一般市民の立場においては、港湾緑地におけるみなと緑地 PPP を活用した収益施設の設置を期待するのではないかと考えられる。

沿岸用地のうち、北幹線については、土地に十分な奥行があって利用しやすく、土地管理者、収益事業者の双方が収益性を高めることができるため、ガイドラインによる誘導が有効と考えられる。他方、北支線、東支線については、土地が使いにくく収益性が低いことから、港湾緑地として整備を進めながら、収益事業者の地代負担が軽減されるみなと緑地 PPP による誘導が現実的と考えられる。

3-4 中川運河沿岸用地に適した収益施設の例

これまでの検討を参考に、堀止緑地、北支線、東支線において想定が可能な収益施設の例を提示する。なお、北幹線については、収益施設の設置が実現しているため割愛した。

(1) 堀止緑地における収益施設

水際線を活用した収益施設の事例として、2008(平成20)年9月に富山県富岩運河環水公園に初の公園内店舗を出店した「スターバックスコーヒージャパン富山環水公園店」がある。(図6参照)また、港湾緑地における収益施設として、2021(令和3)年8月にオープンした横浜港新港緑地のカップヌードルミュージアムパーク内のグランピング施設がある。

また、水面を活用した収益施設の事例として、東京港や大阪港において水上レストランがある。(図7参照)(2006(平成18)年2月に、東京都品川区天王洲に「水上ラウンジWATERLINE」が、2020(令和2)年1月には、大阪市大正区尻無川の護岸際に、飲食施設を含む複合施設「TUGBOAT TAISHO(タグボート大正)」がオープンしている。)

本緑地は、ささしまライブ地区に隣接すること、また、堀止地区の東側で、ホテル等の開発計画が公表されたことから、先に述べた事例を参考に、同緑地の水面を望める特徴を生かした収益施設を設置していくことが適切と考えられる。



図6 水辺を望めるカフェ
出典 富山市観光協会のHP



図7 水上レストラン（左：水上ラウンジ WATERLINE、
右：TUGBOAT TAISHO(タグボート大正)）
出典 左：国土交通省のHP 右：大阪府のHP

(2) 緑地への転換可能用地(北支線、東支線)における収益施設

国土交通省の資料に、空地が屋台・コンテナハウス、オープンスペース・駐車場、緑地・菜園等として活用されている事例が紹介されており、それを参考に、当用地における設置可能性のある収益施設を想定した。北支線は、鉄道の最寄り駅から遠いこと、また、用地が使いにくく収益施設が設置しづらいことから、コンテナハウスを活用するなど初期投資が少なく簡易な構築物による収益施設や、キッチンカーなど移動販売車も収益事業者の負担が軽減されるため、現実的と考えられる。むろん、収益施設の誘導に向けては、イベント等で中川運河の認知度を高めつつ、収益施設が設置できる環境づくりも必要と考えられる。

なお、ガイドラインにより、珈琲元年やバーミキュラビレッジといった収益施設を誘導しているが、これらの施設は、各企業の個性や収益性を重視したものとなっている。

4 中川運河における港湾緑地の高度化に向けて

4-1 必要なステップ

これまでに、中川運河の沿岸用地における港湾緑地の高度化(港湾緑地に収益施設を誘導することによるにぎわい空間の創出や緑化の推進)の可能性を明らかにするため、はじめに、港湾緑地に収益施設を誘導する意義やそれを可能にするみなと緑地 PPP を活用するメリットについて整理した。次に、収益施設の設置しやすさとアクセス性の関係から沿岸用地における収益施設の設置可能性を把握するとともに、収益施設の誘導に向けた改善策や中川運河に適した水辺や水面を活用した収益施設を提案した。また、土地管理者、収益事業者、一般市民といった異なる立場から見た収益施設の設置のあり方についても検討した。

以上を踏まえ、港湾緑地の高度化に必要な事項について、以下のとおりまとめた。

・ステップ1

沿岸用地における収益施設の設置しやすさや一般市民のアクセス性の改善

・ステップ2

みなと緑地 PPP を活用した中川運河の港湾緑地に適した収益施設の誘導

そこで、2つのステップについて、以下のとおり具体的に提案する。(図8参照)

ステップ1 沿岸用地における収益施設の設置しやすさや一般市民のアクセス性の改善

(1) 収益施設の設置しやすさの改善

収益事業者が施設を設置しやすいと考える条件は、施設配置など用地の使い方に制約が少なく、適正な賃料が設定されていることである。そのため、土地管理者において、収益施設の収益性に応じ、用地の貸付面積や地代を柔軟に設定したり、土地造成や駐車場、浮桟橋、トイレなど基盤施設の整備を行ったりすることが必要になる。

(2) 一般市民のアクセス性の改善

一般市民のアクセス性向上策として、名古屋市営バスやささしまウェルカムバスといった既存バス路線の充実はもとより、駐車場の設置や、回遊性や連坦性が確保できるプロムナード整備、最寄り駅における案内看板の設置、水上交通の利便性が高まる小型船用係留施設の整備が考えられる。

ステップ2 みなと緑地 PPP を活用した中川運河の港湾緑地に適した収益施設の誘導

ステップ1の実施により、収益施設の誘導を進めるための環境整備が整った段階において、中川運河に相応しい収益施設の誘導を進めることが可能となる。

堀止緑地では、水面を望むカフェ、都心でバーベキューが楽しめるグランピング施設、水面に浮かぶ水上レストラン、北支線や東支線では、狭小地での立地が可能なコンテナハウス、キッチンカー、水面やプロムナードの利用者の利便性向上を図る施設（ランニングステーション、喫茶スペースなど）、北幹線では、これまでの収益施設の誘導実績を生かした収益施設が有効と考えられる。

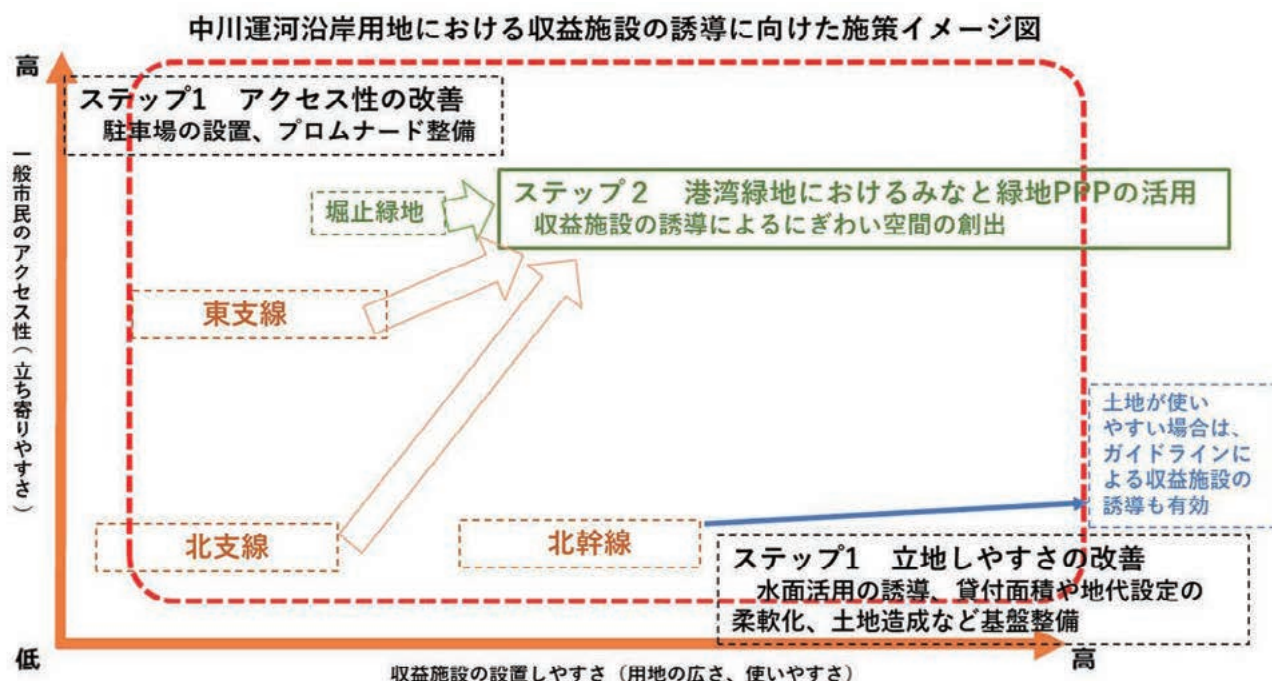


図8 中川運河沿岸用地における収益施設の誘導に向けた施策イメージ図

4-2 収益施設の誘導の進め方の提案(北支線、東支線)

堀止緑地は、収益施設の誘導に向けて条件が比較的整っていると思われるため、ここでは、条件を整えることが困難と思われる北支線や東支線において、より詳細に進め方を示す。

ステップ1 プロムナードの整備

中川運河の沿岸用地の護岸際には建物建っており、一般市民が護岸から水面を楽しむことができない状態にある。他方、護岸の老朽化に伴う補強工事によって生まれた護岸の上部空間を活用して、プロムナードの整備が計画されている中、露橋水処理センターなど一部で整備が進み、近隣住民を中心に利用されている。

このことから、プロムナードは、来訪者の歩行者動線や回遊性、連坦性の確保に寄与し、一般市民を中川運河にいざなう呼び水としての効果が期待できるため、引き続き、プロムナードをにぎわいゾーン全体にわたり整備していく必要がある。

ステップ2 港湾緑地の整備

沿岸用地の護岸際にプロムナードが整備され、歩行者用の道として活用され、ある程度、認知度が高まってくると、運河を眺めながら休息・滞在するといったニーズが生まれる可能性がある。

現在、沿岸用地には、所々に空地があり、活用方法が模索されている。そういった用地をにぎわい空間の創出に向けて港湾緑地に位置付けるとともに、将来的に、港湾緑地に収益施設の設置可能性が見出せるのであれば、空地が発生した段階で、みなと緑地PPPの活用を前提とした港湾緑地整備を進めることが求められる。

ステップ3 港湾緑地の利便性向上に資する浮棧橋設置

来訪者が滞在を楽しめるように、また、港湾緑地の活用の幅を広げていくため、護岸前面に水面を望める港湾緑地の附属施設として、水面の所々に浮棧橋を設置することが有効である。

ステップ4 収益施設の設置を促す港湾緑地の基盤整備

設置しにくさを少しでも緩和するため、港湾緑地の管理者は、適切な貸付面積や地代の設定に加え、収益事業者の負担軽減につながる土地造成や駐車場の整備、確保などの施策を講じる必要がある。

ステップ5 収益施設の種類に応じた適切な貸付面積や地代の設定

北支線や東支線は、用地が狭いため、大規模な収益施設の立地が難しく、こじんまりした店舗が中心になると考えられる。また、駅から離れており、繁華街に近くないため、夜間営業を中心とした業態も考えにくい。

収益施設には、多種多様なジャンルがあり、想定する客層、客単価の大小により、売上や地代の負担力は変動するため、実際に収益施設を誘導するに当たっては、きめ細かな下調べを行い、適切な貸付面積や地代を設定することで、収益事業者の参入機会の拡大や収益施設の設置可能性を高めていく必要がある。

ステップ6 中川運河沿岸用地に適した収益施設の誘導

中川運河沿岸用地の強みは、水面に面していることであり、水面近くにあることで、魅力度が高まる収益施設として、例えば、水上レストラン、水上アクティビティを支援するレンタルショップなどの誘導が有効である。

また、護岸際には、プロムナードが計画されているが、整備が進捗し、連坦性が確保されると、ジョギングやサイクリングを楽しむことが可能になる。そのような需要に応えるランニングステーション、自転車シェアサービスもあり、さらに、人々の往来が活発になれば、コンテナハウスを活用した収益施設やキッチンカーなどの誘導も有効である。

4-3 中川運河沿岸用地における港湾緑地と港湾倉庫等の共存に向けて(図9,10参照)

これまで、中川運河の港湾緑地に収益施設を誘導するための進め方や方策について述べてきた。しかしながら、現状において、中川運河沿岸用地の大半において、港湾関連の事業が営まれていることから、港湾関連用地から港湾緑地への利用転換、港湾倉庫等の撤退後の空地における港湾緑地の整備や収益施設の誘導は、なかなか進まないことが予想される。

そのため、沿岸用地においてにぎわい空間を創出していくに当たっては、港湾緑地と港湾倉庫等が共存できるよう工夫が求められるものと考えられる。以下に、工夫の方法について述べる。

(1) 港湾緑地への来訪者の安全確保

港湾緑地の横に、港湾倉庫等が立地している状況を想定する。これらの施設には、ひっきりなしに大型トラックが出入りしている。一方、港湾緑地には、市道から徒歩で来訪される人が大勢いる。心配されるのは、大型トラックと歩行者の交通事故であり、事故を未然に防ぐには、港湾緑地と港湾倉庫等の間に、緑地利用者用の駐車場を整備し、大型トラックの動線と来訪者の動線が近接しないような工夫が必要と考えられる。

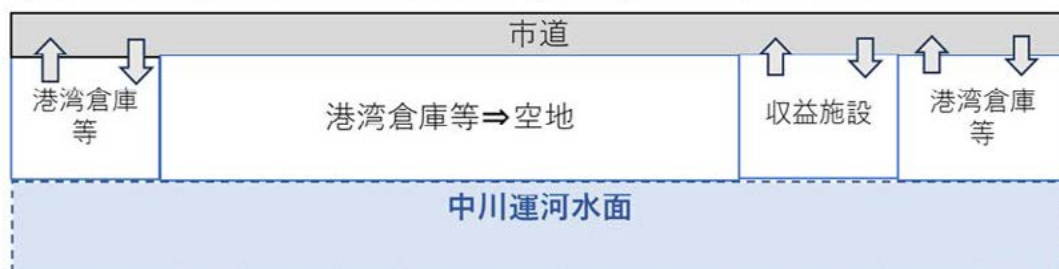
大型トラックと来訪者の動線が近接しないようにするもう一つの工夫は、プロムナードの活用である。来訪者はプロムナードから港湾緑地にアクセスするよう促すことで、大型トラックの動線と重なることなく、安全に楽しめるものとする。

また、運河背後の市道とプロムナードの間に、港湾倉庫等が立地しており、市道からプロムナードを視認することが難しいことから、プロムナードの入り口を示す案内看板を各所に設置し、来訪者のプロムナードの利用を誘導していくことが望まれる。

(2) 収益施設の近接リスク

既に収益施設が立地している隣接地に空地が発生した場合に、港湾緑地を整備して収益施設を誘導することは好ましくない可能性がある。隣接する収益施設間で競合し、最悪の場合共倒れするリスクがあるからである。こういったことから、まとまった用地を確保できたとしても、収益施設を誘導できなくなる可能性があることに留意する必要があると考えられる。

将来のある時点において港湾倉庫等が撤退し、空地が発生した状態



空地の利活用による港湾緑地・収益施設・港湾倉庫等の共存イメージ

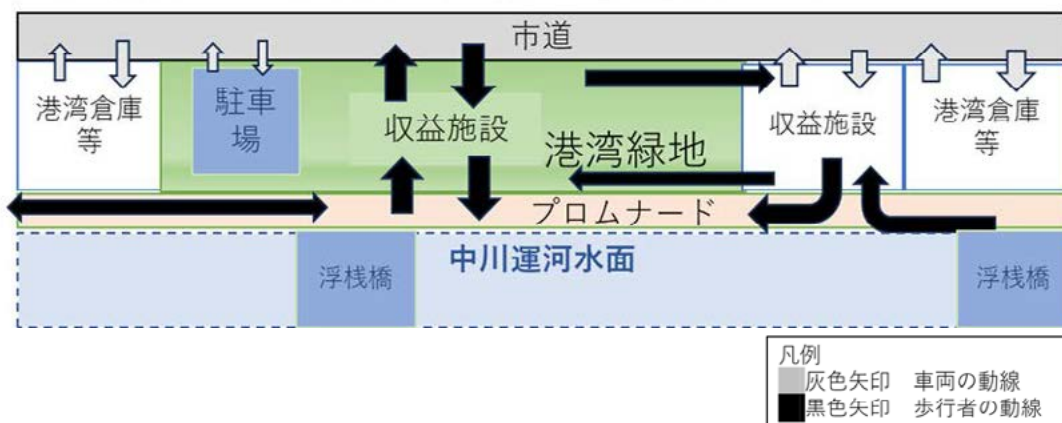


図9 中川運河沿岸用地を港湾緑地として活用する場合の収益施設設置イメージ(平面図)

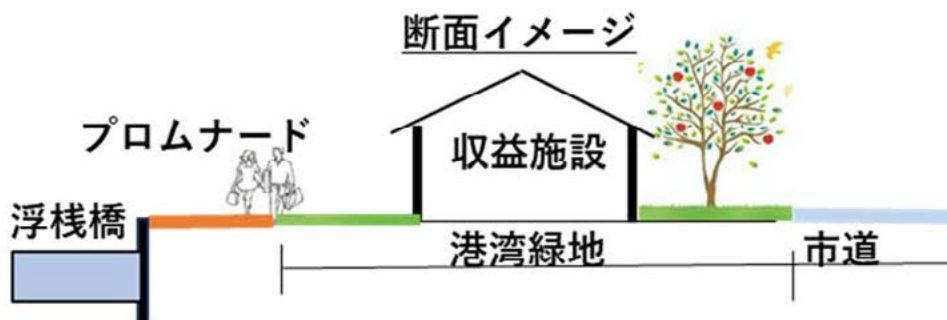


図10 中川運河沿岸用地を港湾緑地として活用する場合の収益施設設置イメージ(断面図)

4-4 まとめと考察

本研究の主題である「港湾緑地の高度化」については、「港湾緑地」を「既存緑地及び港湾緑地に利用転換され、収益施設の設置しやすさやアクセス性が改善された港湾緑地」、「高度化」を「港湾緑地に運河の水面を生かすとともに、土地の特性を踏まえて、みなと緑地 PPP を活用した港湾緑地への収益施設の誘導を進めることによる一般市民でにぎわう空間の創出」と定義づけたい。

名古屋港における港湾物流の中心が市街地から沖合に移動する中、港湾倉庫等が撤退し、空地が始めている中川運河において、一般市民が気軽に来訪できるにぎわい空間の創出を進めるには、行政が率先して、収益施設の設置しやすさや一般市民のアクセス性を改善するとともに、港湾緑地において、みなと緑地 PPP を導入し、水面を生かした収益施設の誘導を進めることが必要であると論じてきた。

特に、収益施設の誘導の確度が低いと思われる北支線や東支線については、土地管理者による土地造成や駐車場の設置などの基盤整備、浮桟橋の設置による付加価値創出、みなと緑地 PPP の活用による貸付面積や地代設定などの柔軟な対応や支援がどうしても必要になると考える。仮に、本研究における提案を実行しようとする際には、実用に耐えうるかどうかを検証すべきと考えられる。例えば、仮設店舗を準備して、事業者にトライアルしてもらうことも一案であるが、多額の費用と労力に見合うメリットを見出すことが困難であり、現実的でないと考えられる。また、収益施設の設置を前提に港湾緑地を整備したものの、収益事業者の応募がなかったという事態も実際に起こりうる問題として想定する必要がある、実用性の検証の進め方については、今後の課題としたい。

5 むすびに代えて

中川運河の沿岸用地への収益施設の誘導は、にぎわい空間創出に向けた手段であり、ゴールは、沿岸用地が一般市民の立ち寄りやすい空間になることであると考えている。そのためには、単に収益施設が設置されるだけではなく、一般市民の便益及び中川運河という都市空間の付加価値の向上が求められ、その手段として、沿岸用地を港湾緑地に利用転換し、収益施設の誘導(港湾緑地の高度化)を進めることが有効と考える。

本研究では、沿岸用地を堀止緑地、北幹線、北支線、東支線の4つに分類した上で、収益施設を誘導するために必要な施策や具体の収益施設について調査研究を行った。今後、沿岸用地を港湾緑地に利用転換した後、実際に収益施設を誘導する際には、用地の収益性ととも、一般市民の立ち寄りやすさを考慮しながら、最善な手法を選択することが必要と考える。

— 謝 辞 —

本研究を進めるに当たり、名古屋市、名古屋港管理組合、名古屋都市センターをはじめ関係機関の方々から多くの知見やご指導を賜り、この場をお借りしまして厚く御礼申し上げます。

(補注)

- (1) 中川運河再生計画に掲げるにぎわい施設等(商業施設や文化・芸術施設)を誘導するため、沿岸用地(普通財産)の貸付方法を定めた指針
- (2) 中川運河にある港湾緑地のうち中川口緑地については、研究対象をにぎわいゾーンとしたことから、本編では割愛する。
- (3) 企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること
- (4) 民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備(国土交通省港湾局産業港湾課)

【参考文献等】

- 1) 名古屋市ホームページ (最終閲覧日 2024. 3. 29)
- 2) 名古屋港管理組合ホームページ (最終閲覧日 2024. 3. 29)
- 3) 中川運河再生計画(平成 24 年 10 月)、中川運河再生計画更新版(令和 5 年 10 月)
- 4) PPP/PFI 推進施策説明会資料 (港湾分野における官民連携の推進～港湾環境整備計画制度の創設について～ (令和 5 年 2 月 3 日 国土交通省港湾局産業港湾課)
- 5) 港湾整備事業の費用対効果分析マニュアル (令和 5 年 12 月国土交通省港湾局)
- 6) スモールコンセンションの推進方策に関する検討会資料 (国土交通省)
- 7) 総務省統計局 地図で見る統計 (jSTAT MAP)
- 8) 立法と調査 2022. 12 No. 452 (参議院常任委員会調査室・特別調査室)
- 9) スターバックスコーヒージャパンホームページ (最終閲覧日 2024. 3. 29)
- 10) 横浜市ホームページ (最終閲覧日 2024. 3. 29)
- 11) 日本 PFI・PPP 協会全国 9 都市巡回セミナー資料
- 12) 空き地等の利活用に関する先進的取組 (事例集) (平成 31 年 3 月国土交通省土地・建設産業局企画課)
- 13) 飯島健太郎(2018)都市公園の管理運営と公民連携 芝草研究 47(1)、1～6
- 14) 本間拓実、松行美帆子(2018)都市公園への飲食店設置における効果・課題に関しての研究 都市計画報告集 No. 16 p378-382 日本都市計画学会
- 15) 山崎嵩拓、宋俊煥、泉山墨威、横張真(2019)全国の都市公園における公募を通じた収益施設の設置実態と立地条件の関係 Vol. 54 No. 2 p136-143 日本都市計画学会
- 16) 野口孝俊、阿部貴広(2019)港湾緑地整備方針の変遷と横浜港の賑わいの場整備に向けた一考察 Vol. 75 No. 2 p953-958 土木学会論文集
- 17) 大森文彦、黒瀬武史(2014)遊休内港地区の漸進的再生に関する研究-顕著な歴史的価値を有さない港湾施設を活用した事例を対象として- Vol. 79 No. 697 p701-709 日本建築学会計画系論文集
- 18) 落合正行、岡田智秀、初本みなみ(2022)わが国のみなとまちづくりにおける「倉庫リノベーション」の促進方策に関する研究-「みなとオアシス」登録港 16 港の法制度に着目して- Vol. 75 No. 5 p321-331 土木学会論文集
- 19) 小松崎真彦(2022)みなとオアシス登録施設の配置計画に関する研究 国土技術政策総合研究所資料第 1201 号