

臨港地区における構築物規制について

一般財団法人 民間都市開発推進機構
都市研究センター 主任研究員
渡邊 和重

1. はじめに

四方を海に囲まれ、臨海部に人口・資産等が集積する我が国において、港湾は、海上輸送と陸上輸送の結節点として物流や人流を支える交通基盤であるとともに、陸域と水域とが一体になった臨海部の空間である¹⁾。

港湾を構成する臨海部の空間のうち、港湾法に定める手続きに基づき指定された陸域部が臨港地区であり、水域部が港湾区域である。臨港地区、港湾区域は、民間都市開発の推進に関する特別措置法に基づき、民間都市開発推進機構が支援する民間都市開発事業の施行される地域に関する要件として、市街化区域等とともに規定されている地域でもある。

この臨港地区、港湾区域に関しては、港湾の適正な管理等を目的として指定される陸域又は海域であるが、港湾における種々の活動と市民生活との直接的な接点が乏しいこともあり、その指定に伴う具体的な効果等については、一般的には必ずしも十分に認識されていないのではないかと思われる。

したがって、臨海部における民間都市開発事業の一層の進展を期待しつつ、当該事業が展開する陸域である臨港地区について、民間都市開発事業に携わる関係者等における理解の一助とすべく筆を執ることと

した。

本稿の構成としては、先ず、港湾の基礎的な情報として港湾の種類及び管理主体について述べた上で、臨港地区の指定に伴う効果としての構築物規制について、港湾の整備、管理・運営に関する基本法である港湾法等に即して示す。

2. 港湾の種類と管理主体

(1) 港湾の種類

港湾法に基づく港湾数は933であり、我が国の海上輸送において果たす役割により、以下のとおり4種類に分類されており、その種類と定義は以下のとおりである²⁾なお、港湾の種類横に各種類に属する港の数³⁾を記すとともに、定義の末尾に当該種類に属する東京湾内に所在する港湾を()内に例示した。

i) 国際戦略港湾：5

長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ、当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾であって、その国際競争力の強化を重点的に図ることが必要な港湾として政令で定めるもの（東京港、横浜港、川崎港）

ii) 国際拠点港湾：18

国際戦略港湾以外の港湾であって、国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾として政令で定めるもの（千葉港）

iii) 重要港湾：102

国際戦略港湾及び国際拠点港湾以外の港湾であって、海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾として政令で定めるもの（横須賀港、木更津港）

iv) 地方港湾：808

国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾以外の港湾

ちなみに、国際戦略港湾及び国際拠点港湾は、三大湾や政令指定都市等に所在し、我が国の海上輸送において中核的な役割を担う港湾であり、これまで民間都市開発推進機構が支援を行った臨港地区における案件の7割強が当該種類に属する港湾に立地している。

(2) 港湾の管理主体

港湾法上、港湾の整備、管理及び運営の一元的な主体として港毎に港湾管理者を置くこととしているが、港湾管理者を設立できるのは地方公共団体のみであり、その形態については、以下のとおり3種類ある。

- ・単独で又は関係する地方公共団体が共同して港務局を設立
- ・関係する地方公共団体が共同で一部事務組合又は広域連合を設立
- ・単独で港湾管理者となる

ただし、港湾管理者としての業務や権能等港湾法上の取扱については形態如何に関わらず同一であり、いずれを採用するかは各地方公共団体の判断に委ねられている。

港湾管理者の形態別の現況としては、港務局は新居浜港の1港のみ、一部事務組合は名古屋港等6港であり、他の港（すなわち日本の港の大多数は）は都府県又は市町

村の単独である。

なお、港務局について補足すると、同形態は、港湾法制定時(昭和25年)に英米式のポート・オーソリティ制度を取り入れたものであり、地方公共団体によって設立されるものであるが、国や地方公共団体とは異なる法人格を有し、その意思決定は港務局に置かれる委員会においてなされるため、民主的な港湾の運営、発展が期待されたものである。しかしながら、港務局の財務については収支適合（整備コスト等の業務運営に必要な経費に見合った収益を確保すること）が義務付けられているものの、現実的には自立経営を図ることが困難である等の理由により港務局の形態での港湾の管理は普及しなかった⁴⁾。

3. 臨港地区と構築物規制

(1) 臨港地区の定義と指定の手続き

臨港地区とは、「都市計画法第2章の規定により臨港地区として定められた地区又は港湾法第38条の規定により港湾管理者が定めた地区」である⁵⁾。

臨港地区の目的等については、都市計画法においては、「港湾を管理運営するため定める地区」⁶⁾とされ、また、港湾法においては、「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」⁷⁾とされているが、臨港地区の指定の考え方及び指定の効果について差異があるわけではなく、単に指定手続きの根拠を異にしているに過ぎない。

臨港地区の指定手続きに関しては、都市計画法に基づき臨港地区を指定する場合、その指定の案は港湾管理者が申し出⁸⁾、これに基づいて国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾については都道府県、地方港湾

については市町村が定める⁹⁾ また、都市計画区域以外の地域については、港湾管理者が定めることとなる¹⁰⁾。

(2)臨港地区における構築物規制

臨港地区の指定に伴い、当該地区内の一定の施設が港湾施設になり、港湾管理者として港湾施設の整備や管理等の業務を行うとともに、港湾の管理運営上、一定の行為に対する規制が生じることとなる。

この臨港地区における行為規制としては、行為の事前届出（事業場の新設、改良等）及び構築物規制¹¹⁾があるが、以下、後者の構築物規制について記す。

臨港地区においては、後述する分区を設定することにより、分区内における構築物規制が可能となる。

この分区指定の目的は、港湾の安全かつ円滑な利用を図るため、岸壁などの係留施設の利用形態とその背後陸域の土地利用を一体として考え、背後陸域における建築物その他の構築物の用途を規制しようとするものである¹²⁾。

分区は、臨港地区内において港湾管理者が指定することができる地区であり、9つの類型（①商港区、②特殊物資港区、③工業港区、④鉄道連絡港区、⑤漁港区、⑥バンカー港区、⑦保安港区、⑧マリナー港区及び⑨修景厚生港区）がある¹³⁾。臨港地区は、この分区によって構成されるのが原則である¹⁴⁾。

具体的な規制内容については以下に示すとおりである。

まず、分区の区域内においては、各分区の目的を著しく阻害する建築物その他の構築物であって、港湾管理者としての地方公共団体の条例で定めるものを建設してはな

らず、また、建築物その他の構築物を改築し、又はその用途を変更して当該条例で定める構築物としてはならない¹⁵⁾。

また、分区条例に違反して建設等された構築物については、その所有者又は占有者に対し、当該構築物の撤去、移転等の措置を講ずべきことを命ずることができる¹⁶⁾。

さらに、分区条例施行前から存在する構築物についても当該分区の目的を著しく阻害する場合は、当該構築物の所有者又は占有者に対し、補償措置を講じた上で、当該構築物の移転等すべきことを命ずることができる¹⁷⁾。

上記に加え、都市計画法及び建築基準法における臨港地区や分区に関する取り扱いについては以下のとおりである。

- ・臨港地区は都市計画法第8条の地域地区の一類型であり、臨港地区内においても、市街化区域内であれば用途地域が定められることになる¹⁸⁾。
- ・一方、分区内においては建築基準法第48条（用途地域等における建築制限）及び第49条（特別用途地区における建築制限）は適用されず¹⁹⁾、この限りにおいて用途地域の効力は生じない。
- ・ただし、建築基準法のうち容積率、建ぺい率等に関する規定は、分区内においても用途地域に従って適用がある²⁰⁾。
- ・分区内においては、都計法第3章第1節に規定する開発行為等の規制に関する都道府県知事権限については、港湾管理者の長に委任することができる²¹⁾。

参考までに、国際戦略港湾である東京港における臨港地区及び分区の指定状況を示す。東京港の臨港地区の面積は1,033haで、

このうち約8割の831haにおいて分区の指定がなされている。指定されている分区の類型は、上述の9類型のうち④と⑥を除く7類型である。分区のうち最大の面積は商港区（旅客又は一般の貨物を取り扱わせることを目的とする区域）の約600haであり、分区指定面積の約7割を占める²²⁾。ちなみに、全国の港湾のうち、最大の臨港地区面積を有するのが名古屋港であり、約4,200haである²³⁾。

併せて、分区における構築物規制に関する条例についても、東京港を事例として紹介する。東京都の条例²⁴⁾の第3条において、分区毎に、港湾法第40条第1項に規定する条例で定める構築物（分区内において建設できない構築物）が規定されている。例えば、商港区については「別表に掲げる構築物以外」とし、別表において、港湾施設や港湾管理上必要となる官公署に加え、港湾運送等の物流事業者の事務所、銀行、日用品の販売を目的とする店舗、商港区内の就業者のための休泊所、診療所等が列挙されている。

4. まとめ

港湾においては、国民経済の健全な発展と国民生活の質の向上や地震・津波災害等に対する国民の安全・安心の確保、良好な港湾環境の保全等種々の要請への対応が求められている。一方、限られた港湾空間において、それらの要請に応ずるためには適正な機能配置に基づく調和のとれた港湾空間の形成とともにその適正な管理が必要になる。今後とも、我が国の経済・社会の課題に対応する港湾機能の展開を通じ、港湾のあり様も変化し続けていくことになると思われるが、臨海部における港湾機能の向

上に寄与する民間都市開発事業への支援ニーズに対しても適切な措置が講じられることが期待される。

- 1) 「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」（平成26年1月告示）
- 2) 港湾法第2条第2項
- 3) (公社)日本港湾協会：「数字で見る港湾2013」 P86
- 4) 鈴木延明 港湾管理者制度について（(社)日本港湾協会：「港湾」平成20年10月号）
- 5) 港湾法第2条第4項
- 6) 都市計画法第9条第22号
- 7) 港湾法第38条第2項
- 8) 都市計画法第23条第4項
- 9) 都市計画法第15条第1項第4号
- 10) 港湾法第38条第1項
- 11) 港湾法第40条～第41条
- 12) 池田伴男 港湾法をめぐる諸問題（(社)日本港湾協会：「港湾」昭和51年5月号）
- 13) 港湾法39条第1項（同項の各号において各分区の目的についても規定）
- 14) 荒谷俊昭 港湾管理と臨港地区（(社)日本港湾協会：「港湾」昭和43年10月号）
- 15) 港湾法第40条第1項
- 16) 港湾法第40条の2
- 17) 港湾法第41条
- 18) 都市計画法第13条第1項第7号
- 19) 港湾法第58条第1項
- 20) 池田伴男 港湾法をめぐる諸問題（(社)日本港湾協会：「港湾」昭和51年

4月号)

- 21) 都市計画法第 86 条及び同法施行令第 44 条
- 22) 東京都港湾局ホームページ
<http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/business/user/download/e04.html>
- 23) (公社)日本港湾協会：「数字で見る港湾 2013」 P 3
- 24) 東京都臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例(昭和 41 年 3 月 31 日 条例第 37 号)