第39回
用途転換が進む港湾
～臨海部の事業機会と港湾制度の課題～



内田 力
株式会社三井住友トラスト基礎研究所
PPP・インフラ投資調査部
主任研究員

Ⅰ. はじめに

港湾・臨海部には、物流・エネルギー・観光・環境に関わる事業が集積し、その用途も多様化しつつある。製鉄所跡地での物流施設の開発や、埠頭でのアリーナ・緑地の整備など、海に接する立地を活かした事業が広がっている。政府も、海や港湾に関わる分野を成長戦略に位置付ける。高市政権は2026年7月の「日本成長戦略」[注1]で、17の戦略分野のなかに海洋、造船、港湾ロジスティクスを挙げており、このうち港湾ロジスティクスでは、2030年代までに普通倉庫200万平方メートル、冷蔵倉庫40万設備トン（1㎥＝0.4設備トン）の次世代型倉庫の整備を目指すとしている。

例えば川崎市の扇島では、日本GLPがJFEスチール製鉄所跡地のうち約18ヘクタールを取得する契約を2026年8月に締結し、冷凍冷蔵倉庫を中心とする物流施設の開発を計画する[注2]。同じ8月に霞ヶ関キャピタルは子会社を通じて、和歌山市郊外の人工島でホテルや観光施設を運営する和歌山マリーナシティの全株式を取得したと発表した[注3]。みなと緑地PPPなど、公有の港湾施設を民間が利用する制度での取組みも進む。

これらの動きの背景として、港湾を取り巻く輸送需要の変化を指摘する見方がある。大手インフラ投資会社のブルックフィールドは、サプライチェーンの強化にはより多くの航路と輸送能力が必要になるため、脱グローバリゼーションの潮流は輸送需要を増やし得るとみる。そのうえで、港湾・ターミナルは希少な土地、許認可、内陸輸送網への接続が必要で、供給を増やしにくいため、需要の増加は既存資産の稼働率向上や能力拡張への投資機会につながり得るとする[注4]。

注1
内閣官房「日本成長戦略」2026年7月21日閣議決定
注2
川崎市・JFEホールディングス・JFEスチール・日本GLP「JFE、日本GLP、川崎市が連携し、次世代冷凍冷蔵機能による高度物流拠点形成プロジェクトを始動します～扇島地区の土地利用転換が大きく前進～」2026年8月25日
注3
霞ヶ関キャピタル「和歌山マリーナシティ株式会社の株式取得に関するお知らせ」2026年8月21日
注4
ブルックフィールド「運輸インフラストラクチャー：世界の貿易構造の再編」2026年11月2日

用途転換や民間事業者の参画には、用地や施設の利用を規定する港湾制度が関わる。そこで本稿では、港湾施設とその機能に密接につながる臨海部の施設・事業を対象に、新たな用途の広がりと、それを受け入れる制度の概要や課題を検討する。まず、神戸港を例にとって港湾の新しい用途を整理する。次に、用途転換と官民連携に関わる港湾制度を確認し、最後に、制度の運用や官民の役割分担に関する課題と改善の方向を考察する。

Ⅱ．港湾の新しい用途

船舶を受入れ貨物や旅客を陸へつなぐ従来の機能に加えて、港湾には物流（陸側の倉庫・物流施設）、エネルギー（次世代燃料の受入れ）、観光・エンタメ（ウォーターフロントの集客施設）、緑地・環境の四分野で新しい用途が生まれている。

神戸港では、港湾管理者である神戸市が、各分野に関わる施策を計画に盛り込んでいる。2022年12月の「神戸港中期計画」では、エリア再編による物流機能の高度化・効率化、水素等の次世代エネルギーの利活用、コンテナターミナル背後地の土地利用転換による高付加価値化、ブルーカーボンの活用などを打ち出した[注5]。さらに2025年4月の「神戸ウォーターフロントグランドデザイン」では、「民間投資によるまちづくり」を戦略の一つに掲げている[注6]。ここでは神戸港の臨海部を例に、各分野の施設・事業を紹介する（**図表1**）。

図表１　港湾の新用途への対応（神戸港臨海部の場合）

分野	神戸港臨海部での具体例	説明
物流	GLP神戸住吉浜	2025年3月竣工の冷凍冷蔵対応の賃貸型倉庫
	ルネロジ神戸ポートアイランド	2026年1月竣工の冷凍冷蔵対応の賃貸型倉庫
	ポートアイランド物流センター	2026年5月操業開始の普通品倉庫・危険物倉庫
エネルギー	Hy touch神戸（神戸空港島）	2020年完成の液化水素荷役実証ターミナル
	ポートアイランドの荷役クレーン	2025年4月に水素燃料化の実証実験を開始
観光・エンタメ（集客施設）	神戸ポートターミナル（新港第4突堤）	2015年3月のリニューアルで、大型クルーズ船対応の搭乗橋を整備した旅客ターミナル
	GLION ARENA KOBE（新港第2突堤）	2025年4月開業の約1万人収容アリーナ
緑地・環境	TOTTEI PARK（新港第2突堤）	2024年2月認定のみなと緑地PPPの全国第一号案件、飲食店等の収益事業と一体で緑地を整備・維持管理
	新港第1突堤	2026年5月にみなと緑地PPPに認定、大型艇（スーパーヨット）特化のマリーナと一体で緑地を整備する計画
	神戸空港島の緩傾斜護岸	藻場造成によるCO_2吸収量9.3トン分が2022年度にJブルークレジットとして認証

出所）各種公開情報をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

注５
神戸市「神戸港中期計画」2022年12月
注６
神戸市「神戸ウォーターフロントグランドデザイン」2025年4月

物流では、コンテナターミナルに近い臨海部で倉庫の整備が進む。賃貸型の冷凍冷蔵倉庫として、2025年3月に日本GLPの「GLP神戸住吉浜」、2026年1月に長谷工総合開発等の「ルネロジ神戸ポートアイランド」が相次いで竣工した。また、商船三井は普通品倉庫と危険物倉庫からなる「ポートアイランド物流センター」を建設し、2026年5月に操業を開始した[注7]。

エネルギーでは、水素の受入れと利用を実証する場として活用されている。神戸空港島では2020年に世界初の液化水素荷役実証ターミナル「Hy touch神戸」が完成し、2022年に豪州からの液化水素の荷揚げに成功した。ポートアイランドでも2018年に水素を燃料とする発電で近隣施設に電気と熱を供給する実証が行われ、2025年には荷役クレーンの燃料を水素に転換する実証が始まった。

観光・エンタメでは、神戸市が神戸ポートターミナルに大型クルーズ船に対応した搭乗橋を整備し、旅客の乗降時の利便性を高めた。加えて、新港第2突堤には約1万人収容のGLION ARENA KOBEが2025年4月に開業した。

緑地・環境では、新港第2突堤のTOTTEI PARKがみなと緑地PPPの全国第一号案件となり、緑地の維持管理を飲食施設の収益と結び付ける官民連携事業が実施されている[注8]。隣接する新港第1突堤も、大型艇（スーパーヨット）に特化したマリーナの整備と一体で緑地を整備する計画で、2026年5月にみなと緑地PPPの認定を受けた[注9]。また、神戸空港島の護岸では藻場造成によるCO_2吸収量9.3トン分が2022年度にJブルークレジットとして認証され、企業等に購入された[注10]。

Ⅲ. 用途転換と官民連携を規定する港湾の制度

港湾・臨海部には、企業が保有する工場や倉庫の用地の他に、国や港湾管理者が保有する岸壁、荷さばき地、緑地などがある。これらの空間で用途転換や民間事業者の参画を進める際には、土地利用に関する計画・規制と、施設の所有・管理に応じた利用制度が関わる。ここでは、港湾の土地利用を定めるしくみを確認したうえで、公有施設の利用・運営と港湾運営会社への出資に関わる制度を整理する。

用途転換を進める際には、港湾計画上の土地利用と、対象地に適用される分区条例等の用途規制を確認する必要がある。

港湾の土地利用を考えるうえで基本となるのが、港湾法に基づく港湾計画である。国際戦略港湾、国際拠点港湾、重要港湾の港湾管理者には、その策定が義務付けられている。この計画は、港湾の開発・利用・保全の方針や港湾施設の規模・

注7
商船三井「神戸港ポートアイランドに物流センターを建設～化学品物流強化の一環として、危険品倉庫を整備～」2024年11月5日、ジャパンエキスプレス「神戸港ポートアイランド物流センター・危険物倉庫にて操業開始」2026年5月7日

注8
国土交通省「港湾緑地における官民連携の推進」2025年1月28日、5頁。同事業は、国土交通省「グリーンインフラ推進戦略2030」の参考資料で、地域経済の活性化に資するグリーンインフラの事例として紹介されている。国土交通省「グリーンインフラ推進戦略2030 参考資料」2026年1月23日、16頁

注9
国土交通省「神戸港で新たに「みなと緑地PPP」が認定！～神戸市が港湾環境整備計画を認定しました～」2026年5月29日

注10
神戸市「神戸空港のブルーカーボン」

配置などを定めるものであり、土地利用についても埠頭用地、工業用地、緑地などの区分を示す。既存の用地や施設を新たな用途に転換する際には、この計画上の位置付けとの整合が論点となる。

これに対して、建築物等の用途を直接規制するしくみが臨港地区内の分区である。臨港地区は港湾の管理運営に必要な陸域に定められ、港湾管理者は、その内部に商港区、工業港区などの分区を指定できる。各分区では、目的を著しく阻害する建築物等について、地方公共団体の条例により建設や用途変更が規制される。例えば神戸市は、商港区、工業港区、マリーナ港区、修景厚生港区の四つの分区を設けている。分区が指定された区域では、建築基準法上の用途地域等による用途規制に代わって、分区条例による規制が適用される。

これらの計画・規制は、企業が保有する民有地の再開発でも同様である。また、開発に伴って道路などの公共インフラの整備が必要となる場合には、企業と行政の事業工程を相互に調整する必要が生じる。その例が前述の川崎市扇島地区である。同地区では、JFEスチールの高炉等休止を契機に土地利用転換が始まった。川崎市は2023年8月に土地利用方針を示し、2024年5月にJFEホールディングスと先導エリアの整備推進に関する協定を結んだ。同年11月に港湾計画を改訂して土地利用計画を変更し、2025年10月には約33.1ヘクタールを工業港区から商港区に改める分区の変更案を港湾審議会に諮ったうえで、2026年7月に用途地域を変更した。JFEスチールは既存設備の解体撤去を進め、2028年3月末までに約18ヘクタールの土地を日本GLPに引き渡す予定である。日本GLPは2030年7月までに物流施設の一部を先行稼働させる計画であり、川崎市と関係者は、それまでに首都高速湾岸線の出入口や周辺道路の供用開始を目指している[注11]。

一方、国や港湾管理者の所有する港湾施設は行政財産にあたり、原則として貸し付けることができない。しかし、港湾法では特例を設けており、施設の用途ごとに一定の要件のもとで民間事業者への貸付けが可能となっている。その一つが、2022年の港湾法改正で創設されたみなと緑地PPPである[注12]。港湾緑地等に飲食店などの収益施設を整備し、その収益の一部を緑地等の整備・維持管理に還元する民間事業者に対して、行政財産の長期貸付けが認められる。民間事業者は港湾環境整備計画を作成し、港湾管理者の認定を受ける必要がある。認定に当たっては、港湾計画への適合や、港湾の利用・保全に著しい支障を与えないことなどが求められる。港湾緑地としての機能を維持しながら、収益施設と一体で新たな利用を取り込むしくみといえる。

洋上風力発電の基地港湾にも、行政財産である岸壁や荷さばき施設等を、発電設備の設置・維持管理を行う事業者に貸し付ける制度がある。北九州港では、国と北九州市が、響灘東地区の岸壁、荷さばき施設、受変電・配電設備をひびきウインドエナジーに貸し付けている。契約期間は2024年9月から2047年3月までの約22年半である。この制度は、重量のある風車部材の輸送・

注11
前掲川崎市他「扇島地区における高度物流拠点形成プロジェクト」
注12
国土交通省「みなと緑地PPPガイドライン」2026年2月

組立てや、発電設備の維持管理等に必要な施設を長期に利用するためのものであり、参入時期の異なる複数の発電事業者が同じ埠頭を利用することも想定している[注13]。

また、コンテナターミナル等の運営では、2011年に創設された港湾運営会社制度が用いられる。これは、国際戦略港湾又は国際拠点港湾において、複数の埠頭からなる埠頭群を一体的に運営する株式会社を指定するしくみである。さらに2014年の港湾法改正により、設備投資を促進するため、国際戦略港湾の港湾運営会社への政府出資が可能となった。一方、港湾運営会社への民間出資については、議決権の保有制限がある。政府、地方公共団体等を除き、単一の保有者による20%以上の議決権の取得・保有は原則として禁止されている[注14]。このため、港湾運営会社に対する民間参画を考える際には、埠頭群の運営という業務の範囲と、出資に関する制度の双方が関わる。

Ⅳ. 制度の課題と改善の方向

前節で見たように、港湾・臨海部の土地利用には港湾計画や分区による調整・規制が関わり、公有施設の民間利用や港湾運営会社への出資には、それぞれ制度上の条件が設けられている。本節では、手続き・事業工程の調整、貸付制度の対象・期間、港湾運営会社への民間出資に期待する役割の三点から、制度の運用上の課題と改善の方向を検討する。

第一は、手続き・事業工程の調整である。扇島地区の場合、2023年8月の土地利用方針の策定後、2026年7月に用途地域の変更が告示された。用途転換では、このような手続きに加え、JFEスチールによる設備撤去・土地引渡し、日本GLPによる物流施設の建設、川崎市等による接続道路の整備といった事項について調整を要する。川崎市と関係者は、物流施設の一部稼働までに首都高速湾岸線の出入口や接続道路の供用開始を目指しており、各主体の工程は相互に関係する。さらに、分区条例の内容は地方公共団体ごとに定められるため、認められる施設の用途は港ごとに確認を要する。これらの手続きと各主体の工程との関係を事前に明確化できるならば、用途転換の円滑化につながるであろう。

第二は、貸付制度の対象・期間の把握である。行政財産の貸付特例は、埠頭群（港湾運営会社）、基地港湾の埠頭（洋上風力の発電事業者）、緑地・広場（みなと緑地PPP）と、用途ごとの個別の制度として順次創設されてきた。これら以外にも使用許可や既存の貸付制度等があり、新たな用途の施設を導入する際には、用途、財産区分、施設の利用状況に応じて適用可能なしくみの確認が求められる。貸付期間も、みなと緑地PPPは国有財産の場合に30年以内、基地港湾の埠頭は最長30年とされ、普通財産の貸付けも含め、期間や満了時の扱いは関係法令と契約により定まる。制度ごとの違いを前提に、新しい用途にどのしくみを適用でき、どの期間で利用でき、満了時にどう扱われるかを把握しやすくすることが課題となる。

第三は、港湾運営会社への民間出資に期待す

注13
北九州市「北九州港海洋再生可能エネルギー発電設備等取扱埠頭賃貸借契約の締結について」2024年9月4日

注14
財務・営業方針の決定に重要な影響を与える所定の場合は、この基準が15%となる。

る役割の明確化である。阪神国際港湾と横浜川崎国際港湾では、国と港湾所在都市が株式の大半を保有しており、民間銀行の出資比率はそれぞれ計4.1%、計0.5%である[注15]。前節で見た議決権の保有制限には、特定の者に偏らない適正な港湾運営を確保する目的がある。民間出資のあり方を検討する際には、この制度の趣旨を踏まえ、港湾運営会社の設備投資や資金需要、民間出資者に期待する知見や経営への関与の範囲を明らかにすることが論点となる。

改善に向けては、まず現行制度の運用で対応できる事項を具体化することが考えられる。第一に、港湾計画の変更、分区の変更、用途地域の変更、臨港道路等の整備について、港湾管理者が都市計画部局や関係事業者と連携し、公募や協定の段階で、必要な手続きと事業工程の関係や見通しを示すことである。第二に、国が既存制度を横断して整理し、港湾管理者が個別案件での適用可否や利用期間等を説明しやすくすることである。対象となる用途、期間、更新の可否、満了時の扱いなどを共通の項目で整理すれば、制度間の違いを比較しやすくなる。第三に、港湾運営会社については、公共側が民間出資に期待する役割を明らかにし、公共性の確保と両立できる官民連携のあり方を検討することが必要である。用途転換に必要な手続きや制度の適用関係を明確にするとともに、港湾の公共的な役割を踏まえて民間参画のあり方を具体化することが、制度の改善の方向となる。

Ⅴ. おわりに

本稿では、港湾・臨海部で広がる新たな用途を整理し、用途転換と官民連携に関わる港湾制度の概要と、その課題・改善の方向を検討した。

港湾の用途転換は、民間事業者にとって、希少な臨海部の用地や公有施設を活用する事業機会となる。ただし、その実現には、官民がそれぞれの役割を明確にし、制度の運用改善を重ねる必要がある。

加えて、臨海部の用地の希少性は、事業機会の魅力であると同時に、その使い方を慎重に選ぶ必要があることも意味する。大規模な施設への投資は、長期にわたって土地利用を方向付ける。現在の物流や集客の需要に応える施設を整備・転用しながら、CO_2回収・貯留（CCS）事業に伴う施設など、将来の新たな用途を受け止める余地をどう残すか。港湾の用途転換には、目の前の事業機会を活かすとともに、次の用途転換の可能性も見据える視点が求められる。

注 15
国土交通省「12月26日、阪神国際港湾株式会社に対して国が出資しました」2014年12月、横浜川崎国際港湾「会社案内」

参考文献

霞ヶ関キャピタル「和歌山マリーナシティ株式会社の株式取得に関するお知らせ」2026年8月21日
（https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000410.000048076.html）
川崎市・JFEホールディングス・JFEスチール・日本GLP「JFE、日本GLP、川崎市が連携し、次世代冷凍冷蔵機能による高度物流拠点形成プロジェクトを始動します～扇島地区の土地利用転換が大きく前進～」2026年8月25日
（https://www.jfe-holdings.co.jp/release/2026/0825/001986/）
北九州市「北九州港海洋再生可能エネルギー発電設備等取扱埠頭賃貸借契約の締結について」2024年9月4日
（https://www.city.kitakyushu.lg.jp/contents/30300041.html）
神戸市「神戸空港のブルーカーボン」
（https://www.city.kobe.lg.jp/a66324/business/kankyotaisaku/ondanka/blue_carbon_kobe_airport.html）
神戸市「神戸港中期計画」2022年12月
（https://www.city.kobe.lg.jp/a49918/shise/kekaku/minatosokyoku/kobeko/202212.html）
神戸市「神戸ウォーターフロントグランドデザイン」2025年4月
（https://www.city.kobe.lg.jp/a02564/kobewfvision.html）
国土交通省「12月26日、阪神国際港湾株式会社に対して国が出資しました」2014年12月
（https://www.mlit.go.jp/kowan/kowan_tk2_000012.html）
国土交通省（森本萌里）「港湾運営会社」『港湾』2023年12月
（https://www.phaj.or.jp/distribution/lib/basic_knowledge/kiso202312.pdf）
国土交通省「港湾緑地における官民連携の推進」2025年1月28日
（https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001858386.pdf）
国土交通省「グリーンインフラ推進戦略2030 参考資料」2026年1月23日、16頁
（https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/environment/content/001980050.pdf）
国土交通省「みなと緑地PPPガイドライン」2026年2月
（https://www.mlit.go.jp/kowan/content/002025728.pdf）
国土交通省「神戸港で新たに「みなと緑地PPP」が認定！～神戸市が港湾環境整備計画を認定しました～」2026年5月29日
（https://www.mlit.go.jp/kowan/kowan_tk4_000171.html）
ジャパンエキスプレス「神戸港ポートアイランド物流センター・危険物倉庫にて操業開始」2026年5月7日
（https://www.japan-express.co.jp/news/pdf/news20260507.pdf）
商船三井「神戸港ポートアイランドに物流センターを建設～化学品物流強化の一環として、危険品倉庫を整備～」2024年11月5日
（https://www.mol.co.jp/pr/2024/24118.html）
内閣官房「日本成長戦略」2026年7月21日閣議決定
（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nipponseichosenryaku/pdf/jgs2026.pdf）
ブルックフィールド「運輸インフラストラクチャー：世界の貿易構造の再編」2026年11月2日
（https://privatewealth.brookfield.com/ja/insight/transport-infrastructure-rewiring-global-trade）
横浜川崎国際港湾「会社案内」
（https://www.ykip.co.jp/company/）

うちだ　ちから

東京大学大学院博士課程修了、博士（学術）。
大学院修了後、漁業・林業などの資源管理を専門としてアカデミアにて活動。東洋大学でのSDGs推進業務を経て、前職では総合商社のシンクタンクにてサステナビリティ分野の調査研究に携わる。2024年6月より現職。
現在は、PPP・インフラ投資に関するリサーチ・コンサルティング業務に従事。著書に『グリーン・デジタル社会をつくるインフラ事業構築＆市場予測2025-2050』（日経BP、共著）など。