

大都市港湾の環境整備問題

——東京都における海上公園事業について——

小倉 健男

(東京都港湾局)

目 次

- まえがき
- 計画
- 整備
- 管理運営
- あとがき

1. まえがき

我が国における都市の発展が、港湾の発展と密接に結びついていることはあきらかであり、港湾の役割りは都市発展の初期の段階においては、都市住民の消費力にささえられた商取引き活動を可能にする所謂商業港であった。その後、我が国産業の重化学工業化にともなって、労働力、原材料、埋立てによる土地確保等の容易さを前提に、工業港機能をあわせ持つようになった。

これらは所謂都市港湾と呼んでよいものと思われるが、この間において大都市臨海部は資本の論理にもとづいて、経済活動の場としての価値に着眼した開発が行われ、現在みられるような状況になった。このような事情の背景は、原材料の輸入加工貿易に依存しなければならない我が国の産業構造に主としてあるものと思われるが、一方沿岸漁業の重要性に対する認識の不足が、産業資本の要求にもとづく広大な埋立地造成と海域の利用を容易に許したものと言い得よう。又同様に我が国の自然の持つ包容量を過信して来た生活態度、公共の“ひろば”を自ら生み出し得なかった国民性等にも原因が求められなければならないであろう。しかしながら最近の環境悪化に対する不満は、入浜権運動や、干潟を守る会の運動にみられるように、市民の生活環境防衛権利の主張となって

各地に激発して来ている。

東京都における“海上公園”は臨海部における市民権利復権の一つのあらわれであると云ってさしつかえないと思われるが、大都市臨海部における公園、ひろば空間の確保は、他にも要請されている都市機能とともに総合的な観点からも位置づけられなければならず、いろいろな問題をかかえている。従って、この報告は海上公園事業を紹介するとともにいくつかの問題点を指摘して、識者の御批判御指導をあおぐべくとりまとめたものである。

3. 計 画

東京都海上公園計画を立案した経過は、昭和42年、“江戸前のハゼを守る会”が中心となり、東京都の釣り人70万人の署名をもって、江戸川河口と荒川放水路河口の南にひろがる通称三投洲の保全とレクリエーション利用の促進を都に陳情したことにはじまる。三投洲は、略350haで當時は海面下であるが、大潮干潮時にはその一部を海面上にあらわす干潟であり、ここにおいてハゼの産卵生育がみられるとともに、渡り鳥の渡来休息地或いははんしょく地として東京湾内においては千葉県の小櫃川河口干潟とともに残された重要な場所であることが知られている。この海域はすでに東西両側から埋立てが行われ、いずれ、廃棄物の終末処理場や建材関係の港湾施設用地として埋立てられる事情にあった。上記の市民運動は、大都市臨海部の空間が港湾物流や都市残渣の終末処理等のみに利用されて来たことに対する反論のあらわれであり、陸の公園ではなく、海と河の自然が市民生活にとって如何に重要なものであるかを主張するものであった。勿論、埋立地には各所に公園用地を確保し整合のとれた開発を行うことになってはいたが、臨海部の自然を回復しそれを保全して行くことの重要性を必ずしも明確にしたものではなかった。

三投洲の保全運動は、公害やオープンスペースの欠陥になやむ大都市市民の支持を受け海上公園計画に発展する。海上公園は都市公園でもない、海中公園も臨海公園のようなものでもない、陸河海とつづく広大なスペースであり、そのためにはまさに海上の公園として名付けられたのである。都はこのようなイメ

ージを中核として、昭和45年まではじめにその構想をとりまとめたが、その主張する主な点を列記すると次のとおりとなる。

- (1) 江戸川河口から多摩川河口にいたる海面および埋立地を一体の公園として考える。この場合の公園は海の自然、埋立地の自然を回復し、それを保全して行く考えを実せんして行くオープンスペースと位置づける。従って物流の場や生産の場においても、この考え方方が根底になければならないと云うことであり、港湾の水域や河川にも連続するためその水質の改善が欠かせない重要な課題である。海上公園は、又都全体の公園やひろばの計画と出来るだけ整合を保つこととする。
- (2) 市民が臨海部海面や埋立地において、多様なレクリエーション活動が出来る場でなければならない。釣りやヨット等海のリクリエーションの復権を目指し、陸におけるリクリエーションもあわせて、市民の権利を従来臨海部において企業が主張して来た権利と同等に考える。従って単に港湾の環境問題としてのみでなく大都市問題としてとり組もうとするものである。
- (3) 海上公園は市民団体の運動からスタートしたものであるために、計画立案から管理運営にいたるまで、市民の大きな関心がよせられている。従って事業の実施にあたって、市民の意見を積極的にとり入れる。海のレクリエーションは、釣り、潮干がり、ヨット等があり安全性の問題も今まで以上に重要な課題となる。野島サンクチュアリーも経験の少いものの一つであり、スポーツ施設も地域住民のほか船員や港湾労働者の利用も図られなければならない。

以上の方針に従って構想がまとめられたが、この具体的な施策の推進にあたっては、一貫した方針と制度の確立が特に必要であり、又海を都民の手にとりもどすと云う中心課題は、将来とも都の基本施策として位置づけられる必要があるため、東京都は昭和50年12月、東京都海上公園条例を制定した。この条例においては海上公園の性格を具体的に示すとともに、三つの種類の公園によって海上公園が構成されることを明かにしている。

(1) 海浜公園

この公園は、主として水域における自然環境の回復と保全を図るとともに、水に親しむ場所として都民の利用に供することを目的とする。

(2) ふ頭公園

この公園は、主としてふ頭内の環境の整備を図るとともに、みなとの景観に親しむ場所として都民の利用に供することを目的とする。

(3) 緑道公園

この公園は、主として臨海地域における自然環境の回復を図るとともに、緑に親しむ場所として都民の利用に供し、あわせて海上公園の一体的な利用を促進することを目的とする。

実際の海上公園は、以上の三つの範ちゅうの公園が複合されたものとなろうが、あえて性格と目的を明かにしたのは、海を含める大都市臨海部においては従来の公園とちがった新しい公園が造り出されなければならないと思われるからである。

以上述べたように、東京都においては今や海上公園は単に港湾における環境緑地の範囲を大きく越えることになる。「東京における自然の保護と回復に関する条例」にもとづく自然保護計画においては、東京の行政区域をそれぞれの地域が持っている自然条件や社会的条件を考慮して9つの地域にわけているが、そのなかで臨海部を“海浜保全地域”として東京湾岸の海浜の自然を出来るだけ保護し、都民の海との接触を図る区域としているように、今や全都的視点からみた環境回復の重要な施策となっている。勿論これは自然の存在価値についての認識を深めると云う理念にもとづくものであるが、レクリエーション利用の促進と、港湾機能や他の都市機能の増進との間に、これから極めてきびしい議論が行われることになろう。

以上のように海上公園計画は着実に実現にむかって進みつつあるが、計画そのものに問題点がないわけではない。次にあげる問題点は今後更に検討されなければならないものであるが、本報告においては単に列記するにとどめたい。

(1) 海上公園には廃棄物処理場跡地利用が含まれており地域的な偏在があるが、他の土地利用と関連して適正な規模と配置になっているか。

- (2) 海上公園が埋立地内でしめる割合は15%であるが、この割合は妥当であるか。
- (3) 埋立地の水際線のうち何%を海上公園がしめることが妥当であるか。
- (4) 東京港周辺の海域のうち何%が海上公園として利用されるべきか。

表 1 公園種類別面積 単位: ha

海上公園				都市公園	その他	計
海浜	ふ頭	緑道	小計			
130	104	92	326	137	10	473

表 2 地域別公園面積 単位: ha

南部	中部	東部	葛西	旧港	計
101	61	196	75	40	473

表 3 地域別水際線延長 単位: km

地域別 延長	旧港区部	新港			計
		南部	中部	東部	
水際線延長	88.0	27.6	26.1	35.1	177.6
岸壁物揚場等	10.0	6.9	11.1	3.7	31.7
護岸等	78.8	20.7	15.0	31.4	145.9

(〃) 他に羽田、中防内外、葛西地区33.2km

3. 整 備

海上公園計画については、前節において示したいろいろな問題点を含んでいますが、その整備は着実にすすめられている。昭和52年度を終了すると整備された面積、投入された金額と会計別内訳は表4のとおりとなり、面積比で計画に對して略々24%となる。又大部分が埋立事業会計の負担によってまかなわれている。

埋立地の開発は、物流を中心としながらも大都市臨海部と云う立地条件にも

とづく各種の都市施設や、民間施設が複合された都市開発であって、埋立事業主体の立場から以上の開発主体との関係をみると表5のようになっている。

表4 海上公園事業実績（会計別）

整 備	全体(昭和46~60年)		実績(46~52)		残(53~60)	
	規 模 ha	金 額 百万円	規 模	金 額	規 模	金 額
会 計						
埋立事業	281	44,700	67	5,284	214	39,416
一 般	45	14,400	12	791	33	13,609
	326	59,100	79	6,075	247	53,225
	100%		24		76	

表5 埋立事業主体からみた費用の負担区分

事 業		経 済		内 部	外 部
港	公 共	用 施	地 設	○	
湾	専 用 (民間、公団、フェリー)	用 施	地 設		○
道	国	用 施	地 設	○	
路	都 区	用 施	地 設	○	
公	公 団	用 施	地 設		○
園	海 上	用 施	地 設	○	
交	都 市	用 施	地 設		○
通	鉄 道 ・ バ ス	用 施	地 設		○
そ	上 下 水	用 施	地 設	○	
施	清 掃 ・ 住 宅	用 施	地 設		○
他	エ ネ ル ギ ー 通 信	用 施	地 設		○
都		用 施	地 設		○
民		用 施	地 設		○
間		用 施	地 設		○

海上公園事業に関して云えば、その用地費用は埋立事業の内部経済にくみ入れられて、用地は無償で取得出来ることになっている。その理由としてはいくつかが考えられるが、公有水面埋立法にもとづけば公用、公共用土地を免許条

件として公共団体に帰属させることが出来るとしていること、又埋立によって海域をせばめた結果生ずる自然の回復力の減少を可能な限り復元するため、一定割合のオープンスペースの確保は埋立事業者の責任であること、等が考えられる。埋立法の考え方は、私人が埋立によって土地を造成し、その土地を私的利益追求のために利用することを前提としているために、当然のこととして法律上公共団体の権利を一部認めることとしていると考えられる。後者の理由が成り立つものとすれば、公共、公益事業者といえども責任を連担することは当然であろうと思われる。この考え方は、オープンスペースの確保が埋立の主要目的ではなく、整合ある埋立地開発に必要な道路スペース等と同様に位置づけられているために、用地費は埋立事業経済に内部化することが妥当であると云う考え方にもとづくものである。

一方、海浜公園のように海域そのものが公園であると云うことからすれば、隣接する陸上部分は埋立の目的そのものであると同時に、広域的要請によって運動公園等の用地取得が、既成市街地内において不可能であって埋立による方法しかない場合の例も又埋立の目的であると考えられる。この場合の埋立費用は、運動公園用地取得費用そのものであって、当然、一般会計即ち市民の間接的負担によることが妥当であるとも考えられる。従って、公園用地取得費用は、公園の性格、立地場所、規模等により埋立事業経済に内部化するか、外部化するかがきまるべきものであろう。しかしながら、このような考え方は確定したものではないために、今後の検討課題もあるし、又現実には公園の利用関係を厳密に規定出来るものでもない。従って、用地取得費用は埋立地原価処分の場合には、その原価構成要素とし、或いは埋立地時価処分の場合には差益をあてると云う考え方で現在は処理していると考えるのが妥当であろう。

公園施設の整備費用については埋立事業経済に内部化しているものが大部分であるが、港湾法にもとづく環境整備施設については、一般会計による負担となっている。この場合についても前述したように港湾関係労働者が主として利用するものであれば、埋立目的に附隨するものであるから埋立事業経済に内部化することが妥当な場合もある。一方、広域的利用を図る公園の施設につい

ては、一般会計による考え方も成り立つであろう。しかしながら、これらも上述した用地取得と同様な方法により処置しているのが現状である。

ともあれ、最近の自治体財政の逼迫は予断をゆるさない状況にあり、大都市経営に必要な都市施設に対する投資も慎重な検討のもとに重点的に選択しなければならない。このような時期にはややもすると海上公園事業に対する投資の手控えが先づとりあげられる可能性が大きいが、オープンスペース確保についての過去のあやまちを再び繰り返さない姿勢を堅持しなければならないであろう。そのためには埋立事業経済をどのように都財政と結びつけるかについて理論的根拠を明かにしておくことが必要であろう。

4. 管理・運営

この報告で海上公園の管理、運営についてとり上げる理由は、臨海部におけるオープンスペースの管理、運営は、その立地、自然条件の特性により従来の公園管理と相違したものになることが明かであること、並びにその費用確保について新しい考え方にもとづかなければならないこと等の問題があることによる。

海上公園は、前述したように基本的には海の公園であるために、なぎさ、干潟、レクリエーション水面、釣り場、ヨットハーバー等が主要な施設となるが、その他にも野鳥観察園、運動施設や宿泊施設等も考えられている。そのため、具体的な管理、運営内容を検討するときわめて多様な項目を含んでいる。なかでも特徴的なものは環境の管理であって、学術的な専門知識を必要とする新しい分野のものがある。又、自然の貴重さを教え、安全な海の利用を指導したり、野鳥の保護観察を指導したりする指導員の常置はかかせないものである。更に運動施設や研修、宿泊施設等にも指導員等が必要であることは云うまでもない。このように海上公園の管理、運営には専門的な知識経験を有する人達の多数の参加が期待されるとともに、利用者との間の情報伝達ルートを設け柔軟な対応も必要とされる。従って、海上公園管理者の総合的な企画立案のとともに、公益法人の参画や、可能な施設についてはボランティアなどによる管理

参加を受けとめることが考えられなければならない。

管理費用について云えば、年次別金額は表6のようなものになると予想されている。なぎさ、干潟等は当初の整備即ち自然の回復に関する施策が行われればよいと云うものではなく、種々の海象条件による変化に対応して保全対策が常時行われていなければならない。又野鳥観察園においても、野鳥の生態に合致するような調査、改善、補習等が行われなければならず、当初植栽した樹木が海風等によってこうむる影響を克服するために、樹種の選定についての研究や、植え替え、補植等、従来の公園より更に多くの管理費を要するものと思われる。従って管理費用の確保について充分な対策が行われていないと、将来にわたる問題であるために海上公園事業の遂行に重大な支障を及ぼすことになる。

表6 管理費の概略的想定

単位：百万円

区分	年 度	昭和52年度	昭和56年度	昭和60年度
公園施設維持費		185	840	1,970
人 件 費		234	650	1,420
計		419	1,490	3,390

現段階では海上公園の管理に要する費用は埋立事業経済のなかでまかなわれているが、本来、海上公園の管理費用はどの経済によってまかなわれるべきかは充分議論されなければならない問題である。このことは更に言うならば、大都市臨海部の埋立地が開発されて行く場合、都市経営の観点から、例えば、交通サービスに関しては公営交通企業が提供するサービスにかかる費用が、運賃収入によってまかないきれないときに生ずる所謂赤字を誰が負担するかと云うこと、埋立地造成者がその分を全部負担するか、或いは公営交通企業の性格から連担するのか、私営交通企業の場合はどうか等、必要な費用はどの程度埋立事業経済に内部化されるべきかと云うことの検討が必要なわけである。このように埋立地の整合ある開発が行われ又将来にわたって維持されて行くために必要な管理費の考え方方が明確になる段階で、海上公園の管理費についての考え方が

整理されるべきであろう。一方、公園の管理費用は従来から一般会計の負担によることが普通である。これは、市民が自由に出入り公園の持つ景観をたのしみ、自然にふれ、レクリエーションの時間を持ち得る、ひろば的機能を持つものは管理者である自治体財政のなかでまかなわれることが当然であるとする考え方によるものである。一部のケースとして入園料或いは施設利用料を徴収する場合においても、所謂整理料的徴収が行われることが一般的であって、その額の算出基準は明確なものではない。一つの考え方として施設の管理費は自治体の負担とし運営費は利用者の負担とする考え方もあるが、このような整理の仕方も一つの方法であろう。又、収益事業を営むことによって費用の一部をまかなうことも考えられてよい。

海上公園の場合については、埋立事業経済のなかでまかなうべき管理、運営費用の範囲はなにかと云うことが充分議論されなければならない。海と云う自然を都市問題解決の場としての埋立によって消滅せざるを得なかつた事実からみれば、少くとも緑化したスペースの維持管理費用は、埋立事業経済に内部化しておくべきであると云う考え方も成立するかも知れない。又、いくつかのケースにみられるように、海を臨海プールにかえた場合においては、やはり上述と同様の考え方によってまかなわれるべきであろう。しかしながら海上公園は広域的観点からの存在理由をあわせもっており、自治体の公園行政の一部を分担していることも明かである。従って、既存の都市公園の管理費用と同様の考え方も当然存在するのであって、負担の考え方についての整理が行われなければならない。又利用者負担については、特に施設の運営費についての負担を明かにすることにより、恩恵的でなく市民自らのものとしての参加意識の高まりを期待し、一層目的に合った利用が促進されることを意図することが必要であろう。収益的施設についても、積極的なとり組みを図るべきであろう。ともすれば、自治体が収益的施設を運営することの可否を問わがちであるが、海上公園の目的をそこなわない限り費用の確保を図ることが、究極的には海上公園の存在と利用を高めることになると思われる。

以上述べたように、海上公園の管理運営に関しては今後早急に明らかにして

おかなければならぬ問題が残されている。特別区の参加を図ることも一つの大きな課題となっている。

5. あとがき

東京都が昭和46年以來実施している海上公園事業の概略を紹介したが、この事業はあたらしく始ったばかりであり今後いろいろな問題を解決しながら、育て発展させていかなければならぬ。大都市臨海部に展開されて行く私的経済活動の目的と海上公園事業の目的とは限られた空間のなかで、特に最近の低成長経済環境のもとではますますギャップが拡大して行くことが予想される。このことは他の公共事業や公益的事業との間にも存在することは云うまでもない。市民権利復権の一つのあらわれである海上公園事業についての取り組み如何が、自治体行政の今後の方向を左右するものとなろう。特に費用の問題についての検討を早急に行なうことが、前に述べたギャップをいくらかでも小さくすることになると考えられる。識者の御指導をおねがいする次第である。