

地域開発政策と大都市港湾の計画上の課題

木村 武彦

(名古屋港管理組合)

目 次

1. はじめに
2. 地域開発政策の展開
3. 大都市港湾を中心とする湾沿岸域計画
4. 大都市と港湾の一体的計画への市民参加
5. むすび

1. はじめに

高度成長の終焉をもたらした 1973 年秋の石油ショックは、大規模プロジェクト構想を基調とした新全国総合開発計画（以下「新全総」という）の見直しを迫り、1977 年 11 月には安定成長路線を目指して第三次全国総合開発計画（以下「三全総」という）の策定をみるに至った。この三全総は、「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する」⁽¹⁾ として、1955 年頃から続いた高度成長の弊害としての人口の過密と過疎、強度の産業集積による公害多発、同時に進行した自然破壊等々、これらの居住環境の悪化への反省の結果として、このような選択を求めたことが窺える。

しかしながら、この「定住構想」を実現する方策としての「工業再配置と基盤整備」の項においては、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海地域を中心とした太平洋ベルト地帯において基礎資源型工業の過度集中を抑制しつつも、大規模プロジェクト構想を引継いで新たなる工業基地の建設をめざしたことは、⁽²⁾ 基本的にはこれまでの高度成長の矛盾を増幅させることになり兼ねない要因

を内包している。このような三全総の基調は、「港湾整備の長期構想」⁽³⁾の中でもその姿を鮮明に画き出されているが、果して、先行投資としての港湾開発を伴う基礎資源型工業の日本列島周辺部への誘導政策が、地域住民の合意を得て「人間居住の総合的環境の形成を図る」可能性を見出し得るのだろうか。あるいは、過密の弊害が強く指摘されている大都市港湾において、大都市の市民的あるいは都市的要請としての諸問題を港湾計画に吸収するとともに、国民経済的要請を如何に最小限に制限するかが最大の課題となりつつある今日、自然環境の再生を基本姿勢として、市民参加の保障を確立させるとともに、それぞれの要請の調整を図る必要がある。

この小論では、これらの課題への接近を試みながら、港湾管理者が港湾計画を策定する際、地域の経済的諸要素（人口、交通体系、物流等）あるいは環境事前評価のように、広域的に、直背の大都市のみならず数都府県の経済因子に影響される問題については、単に、港湾計画としての港湾区域だけの領域でなくその港湾の立地する湾域を中心としてた沿岸域⁽⁴⁾の広域計画策定の意義について考察するとともに、港湾計画策定の段階における市民参加の問題について検討を加えようとするものである。

これまでの公共事業計画はとすると住民ぬきで策定されており、そのことが事業実施の際の紛争の種となっている。その根本原因は、上述のように三全総の基調が新全総の大規模プロジェクト構想を払拭できず、高度成長の矛盾を増幅しかねない状況にあるため、なんらかの方途を講じて計画決定前に住民参加の途を開くことが、大都市における港湾計画の安定的な確立につながるものと考えられるからである。

注 (1) 国土庁計画・調整局編「第三次全国総合開発計画第1巻」（財国土計画協会、1978年）P.24

(2) 上掲書PP. 90～93 参照

(3) 運輸省港湾局「港湾整備の長期構想」（1980年）

(4) 国土庁計画・調整局編「前掲書」P.56

「海岸線をはさむ陸域と海域を沿岸陸海域（沿岸域）」と定義している。

2. 地域開発政策の展開

1955年頃から始まる高度成長は、既成の四大工業地帯を中心に工業の集中集積をめざした結果、産業基盤の脆弱さから、過密の弊害を露呈するとともに、所得の地域格差の拡大を生み出しつつあった。このような現状を打開するために、1961年には既成の集積地域に基盤整備投資を集中しても、資本の投資効率の低下がみられるので、むしろ既成工業地帯の周辺部に新規の工業立地を誘導し、農業を含めた地域の産業構造の再編成を図るべきである⁽¹⁾との指摘が行われた。

このような指摘をまつまでもなく、既に1959年に発表された池田内閣の「所得倍增計画」は、資本の強蓄積再編についての新たな展開を図るための施策の役割を担わされていることが窺える。「所得倍增計画」の中心施策としての太平洋ベルト地帯構想は、太平洋沿岸の既成の四大工業地帯の臨海部に新規の工業地帯を建設して、重化学工業のコンビナート形成にともなう生産体制の拡大を図ったものである。例えば、東京湾では京葉地区、伊勢湾では名古屋南部地区及び四日市、大阪湾瀬戸内海では堺泉北地区、播磨地区、岩国地区及び大竹地区にそれぞれ鉄鋼石油等の重化学工業を中心にしたコンビナートが建設された。

大規模コンビナートの分散配置による所得格差の是正をねらったにもかかわらず、現実には中枢管理部門や都市型産業の発展により大都市への人口集中は増幅され、環境破壊等の過密の弊害が顕在化し始めた。人口の集中に伴う過密過疎及び地域格差の拡大等の弊害の解消をめざして1962年に「全国総合開発計画」（以下「旧全総」という）が策定され、工業の全国的な分散政策を推進した。これらの政策を保障するものとして新産業都市建設促進法（昭和37年、法律117号）及び工業整備特別地域整備促進法（昭和39年、法律146号）等の法律が成立し、重化学工業の新規立地を全国の都市開発拠点及び工業開発拠点を中心に求め、他産業への波及効果と所得効果の拡大を図った。拠点開発方式を中心とした地域開発政策に便乗しようとして、全国の各県はそれぞれの思惑から地区指定の立候補を行なったが、その中から1964

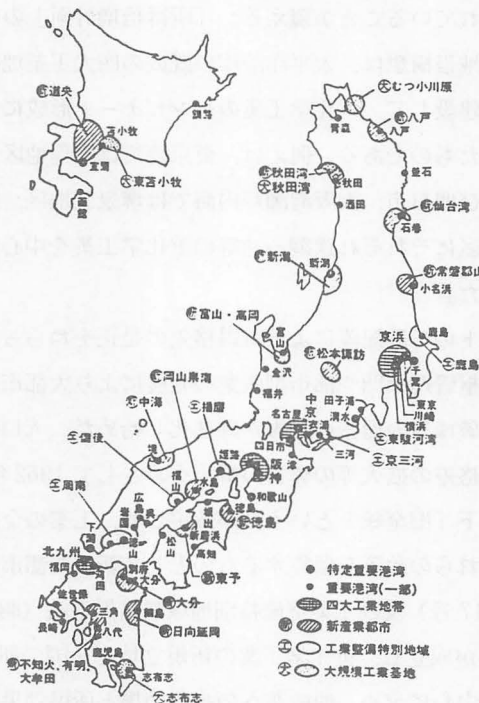
年以降新産都市（以下「新産」という）15ヶ所と工業整備特別地域（以下「工特」という）6ヶ所が指定された（図1参照）。

新産・工特を中心とする地域開発のほとんどは、臨海部開発の優位性に着目して、第1次から第3次までの港湾整備5ヶ年計画に誘導されて巨額な先行的港湾開発投資が行われた。その代表的な事例としては、掘込式港湾技術の開発に伴って、富山新港、新潟新港、秋田北港、石巻港、鹿島港及び田子の浦港等が地域開発拠点港として積極的に整備された。

また、大分、東予、福山、水島、播磨、坂出等の瀬戸内海の静穏な海面を埋立て、工業用地造成が行われ大規模な重化学工業コンビナートが出現した。⁽²⁾

しかしながら、基礎資源型工業の立地を中心とした拠点開発方式は、産業

図1 日本の工業地帯と港湾



(注) 運輸省港湾局作成による。

基盤としての生産関連施設については、かなりの実績を納めたものの生活基盤としての生活関連施設への整備が立遅れ（表1参照）、新産・工特の約10

表1 新産都市、工特地域における生産関連、生活関連別施設整備の状況

（単位：億円，％）

	新 産 業 都 市			工業整備特別地域		
	基本計画 投資額	昭和48年度 末累計額	進捗率	基本計画 投資額	48年度末 累計額	進捗率
生産関連施設	24,189 (25,462)	27,747 (22,357)	115 (88)	11,576 (12,185)	12,249 (9,797)	106 (80)
生活関連施設	22,357 (23,533)	22,133 (17,358)	99 (74)	9,606 (10,111)	6,901 (5,451)	72 (54)
合 計	46,546 (48,995)	49,879 (39,715)	107 (81)	21,182 (22,296)	19,150 (15,248)	90 (68)

（注）1. （ ）内は昭和40年価格に換算した数値である。

2. 生産関連施設：工業用地，工業用水，輸送施設（道路，鉄道，港湾），通信施設，国土保全施設等

生活関連施設：住宅及び住宅用地，水道及び下水道，教育及び厚生施設，職業訓練施設，公園緑地等

3. 三全総総点検作業編その1 P. 537 より

年経過後の1973年（昭和48年）において1965年（昭和40年）価格で生活関連施設整備の進捗率をみると新産で74％，工特では54％という低さである。また，新産・工特の拠点都市の財政について「市町村財政については，工業開発に伴い，財政力の強化，自主財源の増大等大きく改善はみられるが，生活環境施設に対する財政需要の増大や公害対策等の新しい財政需要を抱えることになり，当初の期待程改善されていない側面がある」⁽³⁾と指摘されている。

この指摘にみられるように，環境破壊が拠点開発地域を中心に進行し，地

域住民にとって外部不経済効果をも獲得する状況になってきた。このような状況下で、反公害の住民運動が拠点開発阻止という型で全国的に展開された。⁽¹⁾ 自然破壊、環境悪化が顕在化する中で、国は公害基本法の経済との調和条項を削除し、自然環境の優位性を打出す一方では、高密度社会への対応という理念に基づき旧全総の改訂を行ない、1969年に新全総を確定した。その基調は大規模プロジェクトと通信・交通ネットワークを全国に張りめぐらすもので、国土の周辺部に、従来一工業基地の規模が、2千から3千ヘクタールあったのに対して、1万から2万5千ヘクタールの苫小牧東、むつ小川原、秋田湾、周防灘及び志布志湾等の大規模工業基地が設定され、海外依存度の高い原々料の受入れのために大規模港湾の先行的建設を行う体制を企図した。

一方、大都市港湾においては、近傍港湾との投資の重複を避けるために広域港湾計画が志向され、「東京湾港湾計画の基本構想」「大阪湾港湾計画の基本構想」及び「伊勢湾港湾計画の基本構想」が出現した。このような一連の施策の推進は、当然に交通・通信ネットワークの拡充強化を促すとともに、大都市港湾周辺部の一層の高密度利用と大都市の中核管理機能の強化を促進した（表2参照）。

表2 三大湾地域及び太平洋ベルト地帯における
工業出荷額対全国比の推移

(単位：%)

地 域	業 種	昭和35年	40年	45年	48年	49年
三大湾地域	基礎資源型	60.9	63.6	63.3	62.4	60.3
	そ の 他	69.3	67.7	66.1	63.0	61.7
	全 業 種	66.8	66.5	65.3	62.8	61.3
太 平 洋 ベ ル ト 地 帯	基礎資源型	77.7	79.3	79.5	78.6	77.8
	そ の 他	77.6	75.9	73.9	71.2	70.2
	全 業 種	77.7	76.8	75.4	73.2	72.5

資料：通商産業省「工業統計表（昭和49年は概数）」

(注) 三全総総点検作業編その2 P. 707より

ここに掲げられた表2でみるかぎり、基礎資源型工業の6割強が三大湾地域に立地し、太平洋ベルト地帯をも含めると8割弱に達している状況が窺える。その後の粗鋼、石油精製及び石油化学について三大湾への立地状況をみると、粗鋼では実に95.3パーセント、石油精製で88.2パーセント及び石油化学に至っては100パーセントがこの地域に集中していること（表3参照）から考え合わせるとわが国の大都市を有する三大湾地域に「生産現場の機能と中枢管理機能などの経済の上部構造の機能とが二重に集中・集積したこと」⁽⁵⁾を大都市圏のあらゆる問題の特徴として指摘しているが、この事実がまさに三全総への「人間居住の総合環境の形成」の選択を迫ったものといわれている。

表3 大都市圏への重化学工業コンビナートの集中

(1979年現在)

		(1)東京湾	(2)伊勢湾	(3)瀬戸内	うち 大阪湾	(1)+(2) +(3)	全 国
粗 鋼	生産能力 (万 $\frac{1}{2}$ 年)	3,628	700	8,105	3,403.9	12,433	13,053
	全国比	27.8	5.4	62.1	26.1	95.3	100.0
石 油	設備能力 (万バレル/日)	225	76	223	76.21	524	594
	全国比	37.9	12.8	37.5	12.8	88.2	100.0
化石 学油	設備能力 (エチレン 万 $\frac{1}{2}$ 年)	234	66	232	33	532	532
	全国比	44.0	12.4	43.6	6.2	100.0	100.0

資料：中村剛治郎「瀬戸内地域と臨海コンビナート」科学者会議『第9回瀬戸内シンポジウム報告書』による。

(注) 宮本憲一著「都市経済論」P.215より

定住構想選択の要因は、まず第一に、1973年秋の石油ショックにみられるように、原油価格の高騰がわが国の産業体制の変更を求めたこと、第二に、

前述したように生産現場の機能と中枢管理機能が二重に大都市圏に集中集積した結果、地域の環境問題が外部不経済効果という形で露呈したこと、第三に国際的にみて食糧の自給要請が強くなってきたことである。

ここに集約したような現実的な要請を受けて、三全総は居住環境の総合的形成ということを基本としながらも、個々の政策について検討してみると次のような新全総の継承が明確になってくる。すなわち、大規模プロジェクトは、相変らず苫小牧東及びむつ小川原に建設し、更に秋田湾及び志布志湾等は環境影響評価を含め調査検討するとある。交通・通信体系についても、既定の国土開発幹線自動車道のほかに、日本海沿岸縦貫を始め5ルートについて約1万キロメートルを整備し、鉄道については高速鉄道網を唱い、港湾については広域港湾体系の整備を促進し、また、通信体系についてもネットワーク形成をめざしている。一方、工業出荷額についてみると、都市型工業における金属加工型工業の比率を40パーセントへと高めているものの、基礎資源型工業は一貫して30パーセント前後を示し地方資源型工業については20パーセント前後へとシェア低下がみられるが、農山漁村においては、主産業である第一次産業に根ざした地域社会との調和を図り、農水産加工業、木材加工業等の地方資源型工業などを中心に立地をすすめる⁶⁾という相矛盾した内容を含んでいる(表4参照)。

表4 工業出荷額

項 目	昭和40年	50 年	60 年	65 年
工業出荷額(昭和50年価格, 兆円)	49.3	127.5	250	320
指 数 (昭和50年=100)	(39)	(100)	(195)	(252)
(構成比%) 都 市 型	40.2	47.1	52	53
金 属 加 工 型	26.2	35.0	39	39
雑 貨 型	14.0	12.1	14	14
資 源 型	59.8	52.9	48	47
基 礎 資 源 型	29.2	29.3	28	28
地 方 資 源 型	30.5	23.5	20	19

- (注) 1. 金属加工型は金属製品、機械工業をいう。
2. 雑貨型は印刷・出版、衣服、家具、ゴム製品その他をいう。
3. 基礎資源型は、石油・石炭製品、化学、鉄鋼、非鉄金属、紙パルプをいう。
4. 地方資源型は、窯業・土石、食品、木材・木製品、繊維をいう。
5. 三全総より

これまでの考察から、三全総の内容が新全総にみられた基礎資源型工業を中心とした開発理念の継承であることを読みとることができる。地域開発政策のこのような理念は、これまでの検討で既に破綻していることが明らかになっている状況から、特に大都市港湾を中心に輸出主導型工業立地政策を転換し、真の意味での地域の振興を考えて、都市型工業を中心とした地域波及効果の大きい無公害型工業の配置をめざして政策転換を図らなければならない。

- 注 (1) 経済企画庁編「経済白書」1961年版 PP. 429～469
(2) 財団法人日本港湾協会「日本港湾史」(1978年) P. 193
(3) 国土庁計画・調整局編「前掲書第2巻」P. 537
(4) 宮本憲一著「地域開発はこれでよいのか」(岩波書店、1973年) PP. 45～46参照
(5) 宮本憲一著「都市経済論」(筑摩書房、1980年) P. 216
(6) 国土庁計画・調整局編「前掲書」PP. 89～95参照

3. 大都市港湾を中心とする湾沿岸域計画

大都市港湾を中心にした三大湾の広域港湾計画は、輸出主導型の工業立地政策を推進したため、工業生産力を中心として湾内の面的拡大を図ることを基本に、湾内各港の機能分担により重複投資を回避し、湾岸全体の合理的な輸送幹線施設の配置(交通ネットワーク化)に併せて工業基地を建設し、原料輸入のため基幹航路の整備やシーバースの建設を主眼とした。しかしながら、輸出主導型の重化学工業を基本とする工業配置や交通ネットワークの形成が、人口の過密化と同時に公害、特に大都市港湾においては、水質汚染、

大気汚染を加速させたため、その対応として自然環境を如何に保全するかが最大の課題となった。

そのため広域港湾計画そのものの理念が根本的に問いなおされており、このような状況への対応として三全総においては「沿岸域の保全と開発」の中で、高度成長を通じて沿岸域の利用拡大に伴い、急速な環境悪化と新旧の利用形態間に軋轢を生じたため「海岸線をはさむ陸域と海域を沿岸陸海域（沿岸域）として一体的にとらえ、多面的な利用が可能になる空間としての特色を十分に生かしつつ、沿岸域の自然的特性、地域的特性、生態環境に応じて保全と利用を一体的に行う必要がある」⁽¹⁾と沿岸域の課題を提起した。

さて、沿岸域利用に関する現行の空間利用計画を拾ってみると、国土利用計画法（昭和49年、法律 92 号）に基づく国土利用計画（第 4 条）、土地利用基本計画（第 9 条）、都市計画法（昭和34年、法律 100 号）に基づく都市計画（第 4 条第 1 項）及び港湾法（昭和25年、法律 218 号）に基づく港湾計画（第 3 条の 3）、開発保全航路計画（第 3 条の 2）等があり、特に前二者については陸域の空間利用計画であるのに対し、後者の場合のみが港湾区域という限定的な沿岸域の計画である。また、特定な資源保護的な観点から、陸域あるいは海域について、自然環境保全法（昭和47年、法律 85 号）、自然公園法（昭和32年、法律 161 号）及び水産資源保護法（昭和26年、法律 313 号）の中で、それぞれ自然環境保全計画（第23条）、公園計画（第12条）、沿岸漁場整備開発計画（第 3 条）及び保護水面管理計画（第17条）が策定されている。

このように沿岸域の空間利用計画は港湾計画を除いて全く皆無に等しく、その港湾計画策定の段階でも地域的に限定された大都市港湾の計画であるにもかかわらず、大都市及び地先水面にとどまらない理由は前節で指摘したように大都市港湾を中心に周辺部を含む三大湾の重化学工業生産能力が全国比 90 パーセントを超えて集中している事実にある。そのため海域汚染は極に達し、海域浄化と自然環境の保全が緊急の課題となり、湾全域の沿岸域について大気質、潮流、水質、生態系、景観及び水産資源について可能な限りの環境事前評価を行うことが、港湾計画策定の必要条件となってきた（1973 年

の港湾法及び公有水面埋立法の一部改正)。一方、1973年から高砂で始まった入浜権⁽²⁾運動にみられるように自然海岸破壊(表5参照)に対して、その保全とコンビナート立地前面への自由立入を求めて全国各地で住民運動が展開されている。

表5 東京湾及び瀬戸内海における人工海岸

	海岸線延長(km)			構成比(%)	
	人工海岸	自然海岸	合計	人工海岸	自然海岸
東京湾	588.7	107.4	696.1	84.6	15.4
瀬戸内海	2,488.0	2,926.7	5,414.7	45.9	54.1
全 国	8,395.0	24,386.8	32,782.8	25.6	74.4

資料：建設省「全国海岸域現況調査報告書」(昭和50年3月)

(注) 1. 人工海岸：農地、飛行場、塩田、その他

自然海岸：砂礫、岩

2. 河口部は含まない。

3. 三全総総点検作業編その2 P. 740より

これまでの一連の叙述は、アメリカにおいて1972年に「連邦沿岸域管理法」が制定された環境と酷似している。沿岸域がリゾートゾーンであるとともに自然生態系の維持に重要な役割を果していることの認識が高まり、干潟及び低湿地の保存のための立法化が各州ごとに1960年代当初より始まった。その頃より海洋開発の進展がみられ、一方臨海部に立地する発電所、重化学工業に対する環境保全のための規制が進められたが、このような個別の規制や環境対策では、いずれも不十分であり、土地利用そのものについて総合的、広域的な計画を行うことにより調和のとれた開発や効果的な環境保全が可能であるという理念のもとに「沿岸域管理法」が制定された。⁽³⁾

わが国では、1980年に海洋開発審議会から「長期的展望にたつ海洋開発の基本的構想及び推進方策について」の二次に渡る答申が出され、沿岸域の開

発及び保全について陸域及び海域を一体とした計画の早期実現と管理体制のあり方への方向を明確にした。これは三全総の方向づけの具体化の第一歩とみることができる。このような方向づけは、従来大都市港湾に集約されていた国民経済的な諸要請に基づく外部不経済効果の排除に貢献するものと考えられる。湾内の一点集中的な環境破壊は、利潤極大化原理に基づく個別企業の公害防止対策への不徹底さによるもので、その面的拡大を可能にする広域港湾計画では、環境保全と開発との調和は不可能であるとみられており、後で述べるような市民参加と環境事前評価を伴った最小限湾単位の沿岸域計画の必要性を強調するものである。

湾単位の沿岸域計画策定のためには、自治体ベースの協議会あるいは一歩進めて湾を単位とする一部事務組合方式が考えられるが、いずれの場合も間接自治の方向であり、各自治体の利害錯綜で調整の困難さをもたらしかねない。しかしながら、従来の広域行政の理念としての資本の効率的運用をめざした行政の反省がみられる今日、市民あるいは地域住民と一体となった自治体主導型の沿岸域計画策定をめざす必要がある。この計画の中には、既に述べた環境評価の5項目の他に陸域の居住環境確立の上で都市需要、市民需要が考えられる沿岸域利用項目、海浜リゾート用地、都市型工業用地、交通通信及び物流用地、一般廃棄物用地、臨海性エネルギー備蓄及び供給用地、臨海工業用地及び空港用地の7項目について調整を必要とする。仮にアメリカの「沿岸域管理法」のような法律の成立があったとしても、その理念としての沿岸域計画策定手順にある環境事前評価の完全実施と市民参加の保障は貫らぬかなければならない。⁽⁴⁾

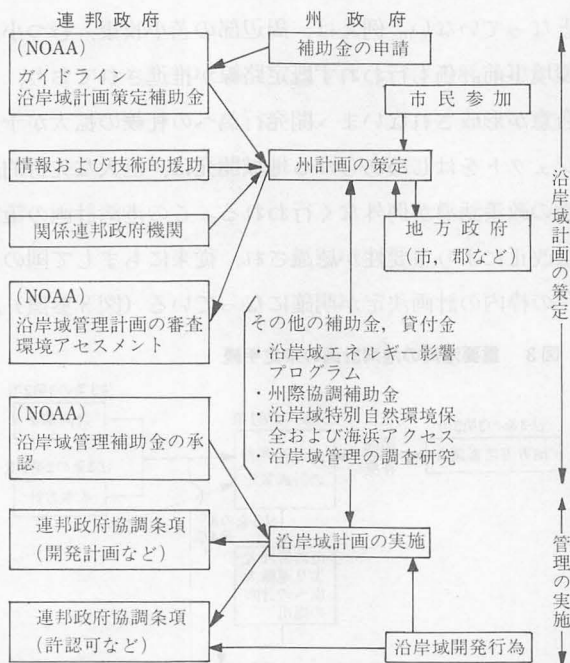
注 (1) 国土庁計画・調整局編「前掲書」P.56

(2) 本間義人著「入浜権の思想と行動」(御茶水書房、1977年)P.80 入浜権宣言の中に入浜権について次のように定義している。「古来、海は万民のものであり、浜辺に出て散策し、景観を楽しみ、魚を釣り、泳ぎ、あるいは汐を汲み、流木を集め、貝を掘り、のりを摘むなど生活の糧を得ることは地域住民の保有する法以前の権利であった。」

(3) 石井靖丸、今野修平編著「沿岸域開発計画」(技報堂出版(株)、1979年) PP. 257 ~ 258

(4) 「上掲書」PP. 259～261に「沿岸海域管理法の概要」についての叙述があるが、その中に「連邦法による沿岸域管理フロー」を次図に示すが、環境アセスメントと市民参加の保障を特に留意されたい。

図2 連邦法による沿岸域管理フロー



資料：Inoue, S., Toward a Framework for Coastal Zone Management, University of Washington Master Thesis, 1977, 石井靖丸・今野修平編著「沿岸域開発計画」p.260

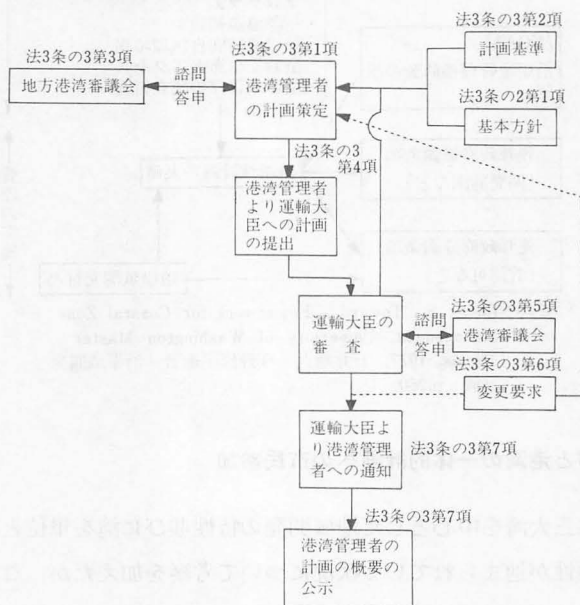
4. 大都市と港灣の一体的計画への市民参加

これまでに三大湾を中心とした地域開発の特性並びに湾を単位とした沿岸域計画の必要性が迫られている状況について考察を加えたが、この節では、その中心に据えられている大都市港湾の計画段階における大都市と港湾との一体的整備の方策とその計画への市民参加の課題について検討したい。

既に第二節において、全国総合開発計画の基調は基礎資源型工業の立地志

向により資源の最適配分をめざす効率基準原理に基づき、日本列島の周辺部への空間利用の拡大と交通通信ネットワークによる空間距離の克服を図り、資本の再編成と一層の集中集積を推進した結果、居住環境の悪化に拍車がかかったことを指摘した。その結果、環境保全への全国的な世論形成が行われ環境悪化への一定の歯止となる一連の公害立法の成立をみたが、必ずしも充分なものとなっていない。例えば、周辺部の苫小牧東、むつ小川原の開発に至っては環境事前評価も行われず既定路線が推進されており、この開発に対する住民合意が形成されないまま開発行為への軌轢の拡大が予想される。大規模プロジェクトをはじめあらゆる地域開発は、巨大な先行的開発投資を伴う港湾建設の政策誘導が例外なく行われる。この港湾計画の策定手順は1973年の港湾法改正により重要性が認識され、従来にもまして国の基本方針及び計画基準⁽¹⁾の枠内の計画決定が明確になっている(図3参照)。

図3 重要港湾の港湾計画の策定手続



- (注) 1. 「法」は「港湾法」のことである。
2. 1980年版港湾要覧による図を一部修正して作成。

特に基本方針の「3.港湾における環境保全を図るとともにその周辺における環境の悪化の防止に資する」の項で「港湾の開発利用にあたっては、その環境に与える影響を計画策定に際して事前に評価するとともに、その実施にあたっては広域的かつ長期的観点に立って環境の保全のための措置を講ずる」となっているが、これは図3でみたような港湾計画策定手順に従う限りあくまでも港湾管理者ないし国の環境事前評価であり、第3節で示した「沿岸域管理法」のフロー（図2）でみるような計画への市民参加があった上での環境事前評価とは別のものであると考えざるをえない。

これまでの港湾計画の策定に際して住民ないし市民参加の形式が整えられる上で、地方港湾審議会制度が導入されているが、利益代表的色彩が強く、⁽²⁾ 港湾への隣接地区を中心にして居住環境に大きな影響を受ける市民参加の場が提供されていない事実が驚かされる。港湾計画は基本方針に唱われているように「港湾が交通等の諸活動の重要な拠点であることにかんがみ、国土及び地域に関する諸計画との斉合を図るとともに交通体系上の位置づけ」に代表されるように国土、地域開発並びに交通運輸上の諸点に力点が置かれ、都市機能的あるいは市民生活上の海浜、自然海岸への立入の欲求等の視点がなおざりにされたのではあるまいか。

そのため大都市港湾においても残された唯一の空間となる埋立地を、「経済機能とそれに対応する施設の合理的配置という単純化された視点」⁽³⁾ にたつての、保管、貯蔵施設としての倉庫群、流通機能としての岸壁直背の上屋を一体としてのターミナル施設あるいは流通センターを含む複合ターミナル及び臨海工業地帯としての工業湾機能等どれをとりあげても経済機能のみの対応であった。このような現象がなお一層入浜不可能な港湾の形成をうながし、都市機能からみて市民あるいは地域住民の生活・生産から遠い存在となっていく。それに加えて港湾諸施設の大規模化は、市民の視界から港湾を遮蔽する役割を生み出した。

これまでに港湾計画策定段階から順を追って港湾の置かれている状況をみてきたのであるが、どれ一つとして市民ないし地域住民への合意を得られる状況にはなく、なんらかの方途を講じて市民生活上の要請を考慮するととも

に、都市機能的視点から「都市環境特に海に面した臨海部の地域特性の総合的レベルアップをいかに実現するか」⁽⁴⁾を基本理念として港湾計画の転換を図ることが、今日的な課題となっている。

われわれが、ここで特に強調しなければならない問題は、従来ともすると大都市港湾に課せられた主要な要請は国策として基礎資源型工業の立地に対応する体制を誘導することから出発して、その国策追従的な大都市港湾の施策が大きな矛盾を露呈したため、今日では経済機能を中心にした国民経済的要請を如何に最少限度にとどめるかが最大の課題となりつつある。国策の誘導は、基礎資源型工業の立地にとどまらず、最近では 1967 年から開始された国際コンテナ輸送に代表されるように、大規模コンテナ基地の設置により、大都市港湾の背後のコンテナ交錯輸送を生みだしており、道路混雑、大気汚染等外部不経済効果の要因を形成している。⁽⁵⁾

第 2 は、都市との一体性の確保をめざすもので、従来の経済機能優先を排し、人間生活と自然環境の質的改善及び保全を中軸に据えて、物流・交通体系の改善、都市再開発のほかレクリエーション、公園、緑地及び住宅等の複合的な利用目的の調整を図り、都市改造の戦略的空間として機能させる必要がある。⁽⁶⁾ このような視点に立った大都市港湾の開発は東京港の「木場移転事業」をはじめとする港湾計画、神戸港のポートアイランドへの都市軸の移転あるいは、大阪港の南港開発等いくつもの事例が数えられている。

第 3 には、第二課題の体制を保障するものとしての重要課題は、港湾計画への市民参加である。前述したように港湾計画への市民参加は形式的か、あるいは皆無と判断せざるを得ない。しかしながら、国民経済的要請に基づいて、港湾を経済機能中心に開発するか、人間生活と自然環境の回復改善をめざして都市改造の戦略空間として再生するかは、ひとえに市民参加体制を港湾計画策定の段階において如何に保障するかにかかっている。

都市環境悪化の中で生活しているところの市民は、都市的施設の内不足している施設等の市民生活のあらゆる面での状況を知りぬいており、自己の生活実体を基礎にした生活意識はいかなる都市専門家の見識にも変えがたい。大都市港湾への国民経済的アプローチにより、外部不経済効果をこうむるの

は臨接地区の市民であり、そのような要請へ如何なる反応を示すかは、市民意識の水準により種々の問題を惹起しかねない。港湾計画もその例にもれず、特に居住環境の悪化については、事業主体の行政当局からみれば地域エゴといわれる程に地域への阻害要因や誘因を明確に指摘できる。

ここに揚げたような特性を考慮に入れるとするならば、第3節で述べたアメリカの「沿岸域管理法」による州政府の計画策定の事例としてワシントン州の状況を見ると、まず基本計画の内容として、沿岸域における経済開発、公共アクセス、レクリエーション、交通体系、沿岸域利用、自然環境、生態系保全及び歴史的文化的遺産の7項目をもっている。また、計画策定の段階での市民参加の方法と時期をことこまかに明示しており、正式の公聴会の他に各分野の住民の考え方を反映させるために市民諮問委員会の設置を義務づけている⁽⁷⁾という叙述に直面した時、わが国の港湾計画策定手順の後進性を指摘させるを得ない。

第4に、市民参加を保障して都市と一体的な港湾計画が策定される状況が出現した場合、われわれは、港湾経営主体としての立場を明確にして、港湾都市機能サービスの高度化にともなう高負担を担保させねばならない。

その一つは港湾用役生産分野での港湾用役生産管理者としての姿勢であり、他の一つは不動産所有者（land Lord）として港湾都市機能サービスの向上にともなう開発利益を吸収するシステムの導入である。前者については既に2～3の論文⁽⁸⁾を出しているので、ここでは省略するが、後者については埋立地等を含む港湾用地を売却しないで保留し、貸付方式によって生産性を吸収する⁽⁹⁾ことが提唱されており、借地借家法の問題の解消さえ可能ならば、今後大都市港湾の経営の安定に貢献するものと考えられる。

ここに掲げた4つの課題の解決への方向をめざすことが、大都市と港湾の一体的計画を保障する市民参加の可能性を示唆するものである。

注 (1) 基本方針及び計画基準はそれぞれ「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を定める件」（昭和49年7月13日運輸省告示第278号）及び「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」（昭和49年8月3日運輸省令第35号）として定められている。

(2) 地方港湾審議会条例の事例として、名古屋港審議会の構成メンバーは、次

のようになっている。なお、六大港はほぼ同様な構成となっている。学識経験者 2 名、業界団体代表 12 名、隣接自治体代表 9 名、議会代表 4 名、労組代表 3 名、国の行政機関代表 7 名の計 37 名

- (3) 北見俊郎、奥村武正編著「都市と臨海部開発」（成山堂，1977 年）P. 95
- (4) 「上掲書」P. 95
- (5) 鈴木曉稿「「需要調整型」港湾体系への課題－港湾機能の転換と港湾投資－」（港湾経済研究 No.12，1974 年）PP. 181～182，及び棚橋貞明稿「コンテナ貨物の交錯輸送についての一考察－東京湾を中心として－」（港湾経済研究 No.14，1976 年）PP. 151～161 等を参照されたい。
- (6) 東京都港湾審議会答申「東京港埋立地の開発および埋立事業の経営について－都市のための新しい臨海部形成をめざして－」は 1973 年前後の大都市港湾の閉塞状況に対する港湾計画転換の示唆を与えた事実を見逃すことはできない。
- (7) 石井靖丸、今野修平編著「前掲書」PP. 265～266
- (8) 拙稿「大都市港湾管理における新理念の導入－営造物管理者から用役生産管理者へ－」（港湾経済研究 No.17，1979 年），拙稿「大都市港湾管理体制をめぐる政策課題」（港湾経済研究 No.18，1980 年）及び拙稿「港湾用役生産と港湾経営（管理）」（港湾労働経済研究年報 No.5，1981 年）を参照されたい。
- (9) 注(6)に同じ。

5. む す び

港湾計画の欠落部分について、都市機能的視点あるいは市民参加の保障を裏付ける視点から当面する課題を提起した。これまでの考察から、港湾計画の再生をめざすためには、この 2 つの視点から対応がせまられている。

大都市港湾の場合、1970 年代より環境の保全を基調としての港湾開発への転換がみられる。前節で指摘したように、東京都港湾審議会の答申の理念が、都市機能と港湾との一体性を確保し、大都市に残された貴重な戦略的空間として港湾開発を位置づけている。

また名古屋港の場合は、工業用地造成は現状にとどめ、保留工業用地について、輸送革新の進展にともなって西部臨海工業地帯の西 4 区埋立地 538

ヘクタールのうち 177 ヘクタールを物流機能基地に機能転換を図っている。また、300 ヘクタールの緑地計画を策定し、環境の改善とレクリエーション施設の確保をめざし、その具体的実施として「親しまれる港づくり懇談会」を設置し、特にその構成については P T A 関係、区政協力員、青年団、婦人団体、労働組合、行政機関及び学識経験者を網羅し親しまれる港湾への施策の方向性を求めた。その一つとして、旧東・中埠頭の再開発としてガーデン埠頭の出現をもたらし、公園と海事思想普及施設を有するポートビルの建設へと進んでいる。

一方、学識経験者、市民団体及び労働組合を中心に 1979 年に「住民に親しまれる名古屋港を考える会」が結成され、生活環境の面やレクリエーションの場としての港湾への積極的なアピールを行っており、今後の動向が注目される。

しかしながら、今日大都市港湾への国民経済的要請は陰に陽に姿を現しており、港湾計画への市民参加の制度化をめざさなければ、環境保全の実現は不可能に近くなるだろう。港湾計画の転換点にさしかかって、鉄とコンクリートによる自然環境の破壊への反省から、大都市港湾の管理者は大なり小なり親しまれる港づくりの施策を実施しているが、より豊かな環境保全を行うためには湾単位の沿岸域計画による総合的対策の中から大都市港湾の再生を生み出すことができるだろう。

この小論では、地域開発政策の転換期における諸問題の整理を通じて、大都市港湾の環境保全のためには、理念としての沿岸域計画の必要性を強調した。特に、環境保全の保障のためには市民参加の制度化を実現しなければならないことを論じたが、問題の提起の範囲にとどまって、必ずしも充分なものとなっていない。今後も大都市港湾における国民経済的要請と都市的、市民的要請の軋轢を自然環境の保全という視点にたって如何に確保するかを論及したい。