

沿岸域問題と港湾再開発

長尾義三
(京都大学)

目 次

1. はしがき
2. わが国の沿岸域の特性
3. 沿岸域問題の発生と課題
4. 港湾再開発の動機と要因
5. 港湾再開発の方向と問題点
6. 沿岸域活性化のための港湾管理者の役割
7. むすび

1. はしがき

ここで沿岸域とは陸域と水域で構成され、陸域でも、水域でもない第3の新たな国土の空間という概念を持つ。ここでの水域は、経済水域さらに領海に属し、主権は国にあるが、原則的として、地方自治団体の行政区域は明確でない特徴を持っている。沿岸域の水域の範囲自体、海岸法の示すように、春分の干潮面50m前後までとか、大陸棚の縁辺まで示すのか明確でない。ここでは、水深20m～50mまでの水域と一応規定しておく。^[1] 陸域は、土地利用、行政区画、さらに、土地所有、利用権について複雑ではあるが、明らかにされている特徴を持つ。しかし、その範囲は、海岸線満潮面から50m程度という、海岸法の規定もしくは、港湾隣接地域、臨港地区の範囲に拘わるものではないが、分水嶺までというような広大なものではなく、当該地域を自然沿岸とみなしたとき、高潮つなみ、もしくは潮風の著しく影響する範囲と一応規定しておく。いろいろな統計資料を利用する点から、これらの範囲を包括する行政区域の包む範囲をこの空間として考察することが実際的であろう。

海国日本というが、わが国は海国とはいえない。⁽²⁾ 何故なら、日本人の考え方として、陸の延長として海を考えようとする習慣があるからである。国民が海を理解し、海の摂理に従って、陸域での生活を考え、港湾、都市、そして地域の発展を考えるとき、海洋国家であるといえる。欧米諸国家と日本との一つの違いをこのような点でも指摘できる。例えば、地中海・北海の港湾都市、港湾から、内陸の街路鉄道を発達させた、ニューヨークの港湾都市、また海浜の自然系、生態系を考え、建物は高潮・波浪の及ぶ範囲に建設させ難くする制度を考えたりするのは、海からの考え方である。一方、浅海部を干拓、埋立したり、海岸堤防を水深の深い所に築造して陸地を増加させようとするのは陸からの思考といえる。海岸線に恵まれ、陸地が少ない国民性と、陸地が多く、海岸線に恵まれていない国民性との相違かも知れないが、沿岸域に対する考え方は、根本的に欧米人と相違することをまず指摘しておきたい。

わが国では、沿岸域において、干拓、埋立を通じて、土地利用、都市、港湾が活発に行われてきたが、どちらかというと、陸地の拡張という形で行われてきた。そこに、水と陸との接点、沿岸域の特性が失われ、重大な幾多の矛盾が表われるに至っている。また、開発してきた沿岸域のスプロールや、陳腐化も現われ始め、港湾再開発という要請も高まってきている。ここで本文では、わが国の沿岸域問題の所在を明らかにし、沿岸域の一つの部分である港湾の再開発を考えるときの課題を求めてみたい。

2. わが国の沿岸域の特性

(1) 海岸の特性

南北に細長い島国に連なるわが国の海岸線延長は約 33,000 km。表1のように、崖岩で構成される沿岸を除いた自然海岸は約 11,000 km と全体の $\frac{1}{3}$ に過ぎない。既に人工構造物のある人工海岸は、約 8,400 km と全海岸の 25% を占めている。東京港、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海における人工海岸率はそれぞれ 83 %, 70 %, 81 %, 41 % と全国平均に比べて高い。元来、海岸は、

河口部を中心として
内陸から排出される
土砂がゆるやかに堆
積し、河口デルタ、
海浜を形成し、そこ
に干潟、浜、沼、湿
地帯、浅海部等を通
じて海岸へと連続的
に続くのが常態であ
る。土地の少ないわ
が国では、河川堤防、
干拓および、表2の
ように埋立等が積極
的に行われて、内陸
が深海部に向けて拡
張し、海浜部が喪失
し、海と陸との不連
続沿岸域が多くなっ

表-1 海岸線と背後の土地利用

(単位: km, %)

海岸線区分	背後地土地利用	延長	構成比	構成比	備考
人工 海岸	田畑等	583	1.8	52.0	人工海岸計 8,396km
	森林	361	1.1	3232.2	
	建物用地等	94	0.3	8.4	自然海岸計
	荒地・その他	84	0.3	7.5	24,387km
	小計	1,121	3.4	100.0	
自然 海岸	田畑等	1,574	4.8	21.6	
	森林	1,929	5.8	26.5	
	建物用地等	2,850	8.6	39.5	
	荒地・その他	922	2.8	12.7	
	小計	7,275	22.0	100.0	
砂礫 崖岩	田畑等	2,228	6.7	20.2	
	森林	4,113	12.4	37.3	
	建物用地等	1,230	3.7	11.6	
	荒地・その他	3,450	10.4	31.3	
	小計	11,020	33.3	100.0	
河口部	田畑等	2,005	6.1	15.0	
	森林	6,872	20.8	51.4	
	建物用地等	593	1.8	4.4	
	荒地・その他	3,896	11.8	29.1	
	小計	13,367	40.4	100.0	
合計		33,057	100.0		

注: ① 国土地理院の「全国海岸域現況調査」(昭和50年), による。

② 海岸線区分の内訳は海岸線付近幅約100mの状況、背後地土地利用は海岸線より陸側約1kmまでの範囲の状況を示す。利

表-2 公有水面埋立 (昭和20年度~50年度)

(単位: 千ha, %)

工場用地	住宅用地	農用地	公共施設 その他用地	計
407 (34.4)	46 (3.9)	452 (38.2)	276 (23.4)	1,182 (100)

注: ①建設省、運輸省資料から作成。

注: ② 建設省分は免許ベースの値であり、かつ内水面の埋立・干拓を含んでおり、海面にかかる埋立・干拓の実績とは異なる。運輸省分は竣工ベースの値であり、昭和50年度末現在工事中の埋立を含んでいる。

③ ()内は利用目的別構成比である。

ている。瀬戸内海では、明治31年、2.5万haあった干潟は昭和44年1.5haと40%減少している。さらに、河川の上流には、砂防工事、ダム工事が行われ、

土砂の流下、海岸への堆積が止み、各所に侵食を起し、海洋のエネルギーが直接国土をおびやかす状態になっている。

(2) 生態学的特性

河口部、砂浜、干潟など浅海部を汽水域、Estuary と呼ぶ。この域は陸からの適度な淡水の供給を受け、塩水と連続的に混合し、藻場を形成し、デトリタス・ベントス・バクテリヤを生み、ひ弱な生物を育む。魚貝類、そして水鳥が成育する場でもある。自然系に抗し、一個所に多量に集められた排水は、この生態系を崩し、富栄養は、排水中の有害物質とともに、母なる海の再生機能を喪失させる。大阪湾のアマモ場は昭和40年から46年までの数年間に49%と半減した。沿岸域におけるこうした問題は人工陸地と、陸に住むものたちに見かけの便利をもたらしてはいるが、母なる海の大事な部分を殺しており、これを、単なる環境悪化、汚染問題として捉えることは皮相的である。沿岸域は、波・流れによって、絶えず動いている。これは、拡散・浄化に役立つ一方、大規模な沿岸域破かいが広域に伝搬する結果ともなる。沿岸域の生態系は、①食物連鎖、②結合媒体の複雑さ、③流入水の影響、④水域の循環機構、⑤エネルギーの発生・貯蔵、⑥窒素、⑦酸素、⑧光、⑨温度、⑩塩分濃度などと深く影響する。人工構造物とそれに影響を受ける生態系の適確な把握を行い、適切な保存、保全、開発計画を策定し、行動を行うのに、陸域とは違った理念と技術を必要とする。

(3) 利用特性

漁業そして他の域圏との広い交流の場として、沿岸域は利用されてきたのであるが、人間社会活動の高度化につれて、表2に示すように、大規模工業用地、農業用地、都市住宅、さらに、エネルギー生産備蓄用地、下水処理場、廃棄物処理場、レクリエーション用地などと、内陸に求められない用地として、干拓、埋立が、自然の造陸作用を先取りして行なわれてきた。その規模は表3に示されるように想定氾濫面積に等しい。その場合の問題点は、母なる海の再生機能はあまり考慮されることなく、先取りされ、あたかも弱肉強

表-3 沿岸域の人口、土地利用と全国との比較

区分	全国注:②			想定氾濫区域		氾濫区域			本調査の区分 (万)
	面積 (万ha)	構成比 (%)	面積 (万ha)	構成比 (%)	全国比 (%)	面積 (万ha)	構成比 (%)	全国比 (%)	
住宅地	88	2.3	33	13.0	14.8	8	11.9	9.0	住宅地区
事務所・店舗等の宅地	10	0.3	1	1.4	10.0	1	1.2	10.0	商業・業務地区
工業用地	13	0.3	6	5.7	46.2	4	5.4	30.7	工業地区
農用地	599	15.9	40	40.6	6.7	28	40.7	4.7	田地・畠地
森林	2,523	66.9	4	3.8	0.2	2	2.5	0.1	林地
その他	541	14.3	36	35.5	6.7	26	38.3	4.8	公共・公園緑地・海浜地・その他
面積合計	3,774	100.0	99	100.0	2.6	69	100.0	1.8	
人口注:②	103,720(千人)		17,963		17.3	11,822		11.4	m ²
人口密度	280.3(人/km)		1,817.7			1,706.6			

注:① 農林省、運輸省、建設省「海岸城保全効果調査報告書」による。

② 昭和47年度の値、国土庁「国土利用白書」による。

③ 昭和45年「国勢調査」による。

④ 想定氾濫区域は計画高潮位と計画波高により決定される範囲で、現実の海水の影響範囲より多少広い余裕を持った区域である。氾濫区域は、計画高潮位、計画波高、波の周期、継続時間、海底勾配等から求めた海水の浸水する区域を言う。

食の観をして陸地化され、沿岸域は消滅してしまったといえる。

(4) 制度特性

このように推移したのは、水面は公有とはいいうものの、無主物国有無管理状態におかれていたためと思われる。確かに、漁業法、鉱業法、公有水面埋立法、港域法、港則法、さらに、港湾、漁港法、海岸法などの法制度はあるが、単一目的達成のための水域利用管理法であり、相互に有機的に開発保全を一体的に考えたものではない。欧米諸国の沿岸域管理制度に比べて、著しい遅れを示している。

沿岸域の問題が総合的に考慮すべきと主張されたのは、昭和48年10月科学技術庁海岸開発審議会の答申^[3]が始めてでなかろうか。また昭和52年11月、第3次全国総合開発計画^[4]の中で、次のように述べられている。「近年新に海洋秩序の形成等新しい要請に対応した利用空間としての海域及び海岸への期待が急速に高まり、特に漁業の場としての重要性が一層増大しているとともに、残された自然海岸及び干潟の保全の必要性も認識されている。このよ

うな課題に対応するためには、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な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。したがって、今後、沿岸域の利用が増大すると予想される一方、保全の必要性も高まると想定される中で、利用分野間及び保全と利用の間で適切な調整を行うことが、極めて重要な課題である」とし、「沿岸域の特性を十分考慮した上で、早急に保全と利用の基本的な計画について検討する」と述べていることは、画期的なことといえる。しかし、その後、この実現に向けての制度化の顕著な動きが見られないことは、残念なことである。

3. 沿岸域問題の今後の課題

人間生活の多様化、社会活動の高度化、そして都市化の進む中で、沿岸域空間への利用圧力は今より一層高まると思える。陸域については、国土総合開発法、土地利用計画法、さらに、都市計画法および、これに関連する諸法規が改正整備され、スプロール開発は極力抑制するよう配慮されている。しかし、沿岸域については、これらの諸法を援用する程、成熟していない現状にある。科学技術庁、国土庁の適切な認識と提言を受けて、沿岸域の保全 Preservation、保存 conservation そして開発 utilization への具体的な方向を 1 日も早く見出させねばならないと思う。その場合の課題として、つぎの事項を列挙し得よう。

(1) 沿岸域問題の正しい認識と、関係者の取り組むべき基本的姿勢の確立

複雑な自然系と人文系とが織りなす沿岸域環境の中で、何が生じているか。どうすればよいか。それは、陸域の土地問題、住宅問題、社会資本の整備問題より深刻であり、陸域問題のツケを沿岸域で解決させるという安易な思考は許されないのである。

(2) 沿岸域基礎科学の充実

海洋問題、陸域問題程、沿岸域の科学的課題の研究は進んでいない。生態系1つ捉えても、開発行為が行なわれたとき、どう系が変化して行くかという動学的问题についての解明はほとんどなされていない。マクロ、ミクロを通じて、沿岸域の資料を整備し、重要な課題について、調査研究を早急に進める必要がある。

(3) 沿岸域開発可能ポテンシャルの把握

この分野の研究の必要性が指摘され、多種の研究調査が行なわれてきた。⁽⁵⁾しかし、静態的な限られたデータと、方法論の開発のみであり、前述した動学的データの蓄積はなく、また方法論にしても、隣接域間相互の関係、時間的変動を予測する研究が遅れているため、実用域に達していない。

(4) 需要動向の把握

短期、長期の需要予測が不完全である。このため、必要が生じたものからというスプロール現象にどうしても成り勝ちである。近年急激に、沿岸域利用の需要が多方面にわたり、大規模に生じ来つつある。そこで、需要間の対立、紛争も生じ、環境悪化の傾向が表われている。これに対処するため適正な沿岸域利用計画を策定することの必要性は分っていても、陸域のそれと比較して、バランスのとれた計画を策定して、不用・不急の計画に厳しい制約を与えることは、制度上の不備等実際問題として困難な状況にある。

(5) 沿岸域管理の制度化

現在わが国では、沿岸管理の主体が明確でない。水域はその場合国の包括管理に属するが、港湾、漁港区域、海岸保全区域などを除いては管理主体が明確でなく、水面を地先とする都道府県知事が機関委任事務として包括管理していることになっている。しかし、主務大臣も明確でなく、水面の境界も存在しないのが現状である。したがって、調査から計画の策定・調整行為を

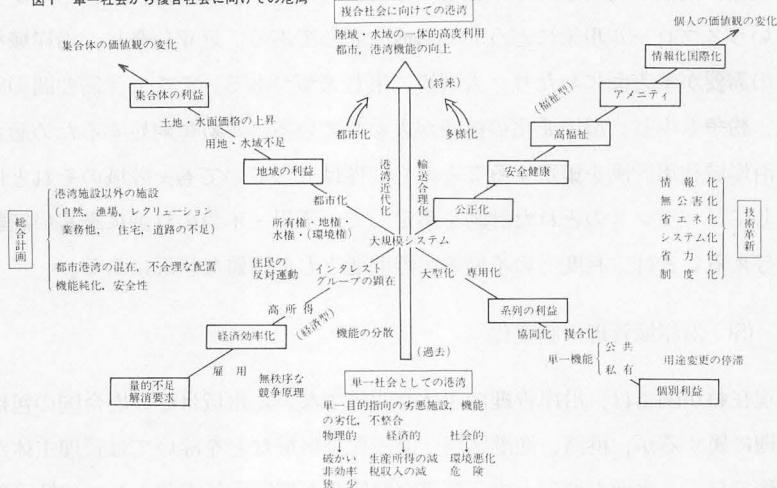
行うべき主体もない。

4. 港湾再開発の動機と要因

(1) 港湾再開発の動機

わが国の港湾は海陸交通の結節点として、ターミナル機能を持ち、地域開発・産業振興の基盤として整備されてきた。輸送交通の近代化、産業構造の変化、都市化の進展、ならびに人間・社会の多様化、価値観の変化に伴い、港湾機能の劣化、施設の陳腐化が生じ、港湾の再開発の要請が各所に生じてきている。これは日本のみでなく、欧米諸国を始めとして、国際的に共通の問題ともなっている。わが国の国土条件、産業構造、港湾の成立過程から欧米諸国における港湾再開発問題とは、性格を必ずしも同じくするものではないが、前述した沿岸域問題と重ね合わせて、問題を分析し、この分野の課題を明確にして行きたい。図1は港湾に発生している再開発の問題の要因を時

図1 単一社会から複合社会に向けての港湾



系列に配置し、動機を明らかにしようとした。右下から左上に沿って、港湾

関連企業動向の時系列変動であり、左下から右上に沿って、個人・社会の価値観の変化が並べてある。特徴は、個人、単一の価値観から、複合体の福祉型の価値観へと変化していることが示されている。外部的要因として、技術革新による輸送の近代化、複合社会として都市化、総合計画への要請が、沿岸域空間としての港湾の環境を形成している。過去单一社会の単一目的の集積として整備されてきた港湾は、物理的・経済的にさらに、社会的機能の劣化・不整合として再開発が要請されている。目標は、複合社会に向けての港湾であり、都市・港湾機能の向上、陸域・水域の一体的高度利用が目指されている。

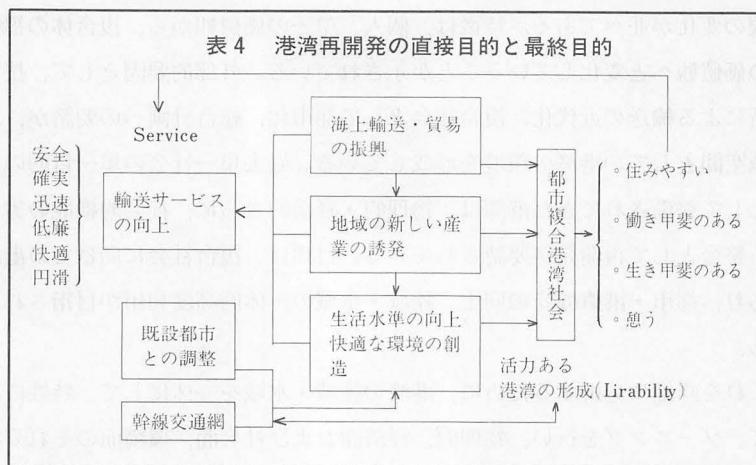
これを詳細に分析するためには、港湾の陸域・水域を一体にして、特性に応じて、ゾーニングを行い、物理面、経済面および社会面、環境面のそれぞれ適確に評価しうるよう項目、指標を選択することが必要である。また、港湾周辺にまで分析・評価することが必要である。この場合、評価する立場によって、評価自体が異なることも配慮しておかねばならない。

(2) 港湾再開発の定義と目的

個人およびその集合体の価値観の変化に伴い、単一社会から複合社会に向けて変貌する社会環境の中で、沿岸域の一部分としての港湾の区域内の劣化および不整合となった施設機能をゾーンごとに、修復・保全、保存、用途変換、移転、除却および新設を行い、陸域・水域空間の総合的な高度利用を図り、臨海都市機能を含めた港湾機能を向上させ、新しい港湾像を創造し、周辺の沿岸域の適正な一部として、よみ返えらせ、もって公共福祉の増進を図ることが港湾再開発の内容となろう。ここで、再開発は、施設のようなハードの部門のみでなく、協同化、協業化、情報化など運営・サービスシステムのようなソフトの部門を含めたものと理解さるべきである。

ここに新しい港湾像の具体的な内容について論及しておきたい。

表4に示すように、輸送・交通の安全・確実・迅速・低廉・快適・円滑をはかり、サービスの向上を直接目的としながら、最終的には住みやすい（ゆとりのある、よい環境）、働き甲斐のある（安定雇用、高所得、公正、成長



性のある）、生き甲斐のある（生産・消費・文化の創造に役立っている、より高い知識、世界の人と交っている）、憩う（余暇を沿岸域の有効利用によって活用する）、活力ある（Livability）ポートエリアとしての港湾の形成を目指すものであり、それは都市複合港湾社会の創造を意味する。

こうした複合社会形成の場としての港湾づくりには表5に示すような従来とは異なった幾つかの視点が必要となろう。

表5 単一社会から複合社会に向けての港湾再開発の視点

単一グループ	→	複合インテレストグループ
（個々の港湾・海軍産業）		（利用者・影響者・他の利用者）
単一企業	→	複合企業
單一目的（経済型）	→	複合目的（福祉型）
単一システム	→	複合システム
現時点打開	→	将来への展望
單一學問	→	複合学問
効率基準	→	公正基準（調和・和の必要）
狭い地域	→	広い地域さらに国際的視野
個別計画一集権制御	→	総合計画一分権的達成
（規制・補助）		（権利変換・税制・調整）

5. 港湾再開発の方向と問題点

(1) 港湾再開発を促す要因

図1に示したことを探して表6に示した。内的要因として、価値観の変

表6 港湾再開発を促す要因

内 的 要 員	外 的 要 員
<p>① 港湾内における企業ならびに環境における集合体の価値感の変化</p> <p>② 施設・機能の分化と不整合 物理的：材質、構造、形状、種類、規模、配置、団地の狹少 経済的：非効率、不便、取替修復の不経済 社会的：危険、スラム化、密集、社会不安、さびれ、環境の悪化（公害・景観の悪化、交通渋滞、不衛生etc）</p>	<p>① 技術革新 一般的：情報化、システム化、無公害化、省エネ、省力・制度化 国際化 輸送面：協同化、協業化、大型化、専門化、高速化、標準化、自動化</p> <p>② 都市化（港湾以外の需要の発生）</p> <p>③ 有限財としての沿岸域の有効利用、高度の付加価値への要請</p> <p>④ 沿岸域生態系の破かいの危機感</p>

化と港湾内の施設・機能の矛盾があげられる。一口にいうと経済効率から、社会福祉の向上、港湾という沿岸域の中での人間・社会活動の有り方の模索があげられる。それは、技術革新、都市化、有限財としての沿岸域空間の見直しという外的要因によって、必然性と緊迫性が与えられている。

しかし、具体的な港湾再開発の行動目標は各港の歴史的背景、現実の矛盾の表われ方、施設整備の過程、住民感情などによって、決して画一的なものではない。また画一的になることは好ましいものではない。ここで、バルティモアの例をあげたい。バルティモアは米国東部海岸にあり、古い歴史のある港湾都市である。内港と称される地区は、都心に近く、西部開拓の拠点として、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィヤと同様繁栄した港湾地区である。港湾の近代化につれ、新しい港湾施設は漸次港の外側に整備され、この地区は老朽化し、スラム化し、古ぼけた煉瓦づくりの倉庫群の立ち並ぶ

不衛生、治安の悪い街と変化した。公企業体であるポートオーソリティは、港湾の活性化を求めて、再開発しようとするより、都心から離れた沿岸域に、近代港湾を整備しつづける方が得策と思っている。バルティモア市自身、老朽化が進む都市であるが、市は、活性化のための一連の都市計画の一環としての内港地区の再開発を意図し、ポートオーソリティから、この地区的権利の依譲を受け、第3セクターを設立し、これを中心に、再開発することになった。このときの行動目標は、つぎの7つである。①適切な住宅供給、②治安の回復、③都市交通の整備、④雇用の改善、⑤教育施設⑥レクリエーションのための沿岸域の利用、⑦文化財としての建築物の保存による市の歴史の再認識、海への関心の普及をあげている。フィラデルフィヤ港についていえば、臨港道路を地下に入れ、人工地盤上に臨港公園を造成し、周辺に高級マンションを配し、付近の土地の付加価値を高める方針をとっている。ボストンでは、歴史的建造物を巡回経路に配し、旧倉庫の中を改造して、食堂街にし、周辺を若者の集う広場にしている。

共通していることは、米国の場合、港湾再開発というよりは、旧港湾地区を都市の一部として、再生 renewal しようとしている。ただ、沿岸域の特性を利用し、海事、港湾色を強く出すため、昔用いられた帆船や、水産食物を中心とするレストランを配するようにしていることである。これらの努力は、それなりに、成功しているようであるが、沿岸水域の限られているわが国でそのまま踏襲できる方向であるとは思えない。

ここで、港湾再開発の行動目標策定の方法として、留意すべき事項を列举してみたい。

1) 港湾を幾つかの特性により、ゾーニングを行い、要因別の評価項目、評価指標により、現状分析、ポテンシャルを測定し、項目別に劣化の程度を明らかにする。この場合、ポートエリアをできるだけ広くとる。港湾周辺、陸域をも取り込み少くとも、湾全体の沿岸域利用計画を持つこと。また、長期と短期の見通しを区別することも必要である。構想、基本計画、整備計画、実施計画と、明確に区別した、ステップを踏むこと。

2) 再開発の目的、行動目標を具体的に明確にする。誰のために行う

のかも明らかにしておく必要がある。利害がどのように発生するか、予測することも必要である。これは、各港湾ごと、地区の特性によって、異なるであろう。しかし、全体としての整合性が保たれる必要がある。

3) 都心近接型港湾地区では、臨港部の都市再開発の一環として思考することは有効である。（神戸港、横浜港）都心と離れている港湾地区では、臨海部のユニークな別都心をつくることも考えられる。（神戸ポートアイランド、大阪南港、名古屋、広島宇品）

4) ふ頭機能は、品目別、専門別、航路別、船社別に分担させる機会を生み出すことが必要であり、複数バース一体使用を誘導し、ふ頭利用運営の方式の改善を提案する。広いふ頭用地を確保するため、スリップの埋立など検討する。

5) 大規模臨海性レクリエーションゾーンの設定を行う。ここに、海事普及施設、歴史的船舶を配置する。文化財としての港湾の発見と再開発、保存が必要である。

6) 臨港道路特に湾岸道路を整備する。この場合、背後地と遮断とのないよう、構造に留意しなければならない。地下、半地下が好ましいが高架でも、都心とのアクセスが容易で沿道・視界が快適な環境を持つ必要がある。

7) 港湾関係者、特に、土地の所有者、施設の利用者と再開発について協議し、そこから、再開発の構想が生み出されることが必要である。この場合、港湾管理者は、一面、地方公共団体でもあるので、実施を自ら行うかどうかは別としても臨海部都市計画者としての立場をとることが必要である。

8) 計画案の代替案を列挙し、いろいろの立場から弾力的な総合評価を加える。再開発の場合、既得権益が存在するので、新設以上に、困難であるが、全体の利益が公正に損失を補う方策として生れてこなければ、実行性 *feasibility* が薄くなる。

9) わが国の場合、防災面を配慮した再開発が特に必要である。

10) 沿岸域の活性化に寄与する程度を、明確に評価しておくことが必要である。

6. 沿岸域活性化のための港湾管理者の役割

昭和25年の港湾法制定の趣旨にも拘わらず、地方行政の一環として、公物管理を基調とするわが国の港湾管理者制度は、營造物管理を主軸とする欧米主要港湾の公企業体運営とは趣きを異にする方向を辿ってきた。土地・施設を公企業体財産とみる欧米諸港湾では、港湾再開発も、土地施設の付加価値を高めることに視点がおかれて、地域全体の生活環境造成はどうしても受身になる。私権の複雑に入り込んだ陸域と、公権は存在しているが、不明確な水域とから構成される沿岸域を、空間整備行政の一環として開発保全を図ろうとする場合、わが国の現行港湾管理制度はむしろ好ましいといえる。特に港湾の場合、港湾区域のみならず、港湾の周辺地域、臨港地区の保全、利用について行政責任を持っている。法の適正な運用を図れば、広範囲の沿岸域空間の管理行政は行えると思われる。すなわち、当該港湾とその周辺沿岸域について、ポテンシャルの調査を行い、再開発の目的、理念、行動目標を立て、港湾の再開発を含めた沿岸域利用計画を策定することは、可能であり、積極的に行う必要すらある。しかし、その実行は、現在の港湾法のみでは、必ずしも、容易でない。都市計画、道路整備にあたって、逐次の事例研究を積み重ね、各種の法改正が行われてきたように、港湾の場合でも、その過程を踏む必要があろう。例えば、都市計画法、及びこれに関連する地区計画、沿道整備計画の規程、土地区画整理法、都市再開発法、特定住宅市街地の整備促進に関する諸制度あるいは日本住宅公団法の改正など、陸域空間の再開発、周辺整備に関する法制度の改正は着実に、積極的に行われている。沿岸域特に港湾の権益の存在は、陸域のそれとは異なったものがある。補助、用地権益の買収、売戻し、減歩、交換方式、管理処分方式等が画一的に実施可能ともいえない。したがって、上記法制度をそのまま、導入することにはじまない面があるし、各港湾の事情によって、新たな工夫が必要であろう。しかし、全体として、また、長期的にみて、沿岸域・港湾の再開発は必要なことであり、大きな便益、福祉を生むのであるから、利害の調整を図りうる手法を見出しうれば、実行可能となる。現実に、八幡浜港などにみられるように、

地区全体の合意が得られれば、現行制度の中でも、各種の制度を組み合わせて、実行可能な場合もある。しかし、抜本的には、各港湾ごとに、港湾管理者が中心となって、沿岸域利用計画をたて、港湾再開発計画の具体策をつくり、問題の所在をより明確にして、新たな手法を模索することが、目下の急務であろう。

7. むすび

沿岸域は、自由競争の原理と必要性の原理とによって各種の権益の複雑にからみ合った陸域と、管理主体の不明確な水域とから構成された第3の国土空間である。しかも、地理学的にも、生態学的にも、生活空間の場としても、陸域・水域と区別して認識されるべきでなく、一体的にその管理・利用が図られねばならない。陸上に住む人が、国土の狭隘を理由に、安易に陸地化を押し進めるることは、やがて、人類の死滅をも予測させる。わが国の場合、残り少ない稀少な有限資源であり、需要の圧力の大きさによって、無計画に先取りし、スプロール化を進めることを止めねばならない。沿岸域利用はその特性から、陸域の延長とみるのでなく、海からみた陸域の利用という視点が特に必要である。それは、海の生物との共存のほか、国際的、広域からの交流の場であり、自由と連帶の文化を生む貴重な空間でもある。古くから開発の進んだ港湾を含む沿岸域では、施設機能の劣化、環境の悪化が顕在化し、人間・社会の価値観の変化に伴う、輸送交通の近代化、都市化の流れの交錯の中で、再開発が要請されている。公害・自然の汚染防止のみの観点で、現状維持を図ることは決して良策ではない。また、大した影響はないとして、高度成長期に示した姿勢を今後とも続けるべきでもない。住みやすい、働き甲斐のある、生き甲斐のある、憩う、そして、個性的な、快適な、活力ある質的に良好な沿岸域を積極的に創造する決意を持つことが必要とされている。ここで、その先導する主体は、わが国の場合、港湾管理者であるとした。これは、輸送交通機能としての港湾あるいは施設管理を主体とするという従来の概念とは違って、沿岸域の中核となる港湾を第3の国土空間として認識し、その空間の管理者としての新たな役割を加えたことになる。したがって、広

般な観点から、沿岸域の特性、ポテンシャルを調査把握し、多様化する需要の利害を調整して、適正な沿岸域利用計画の中で、高い付加価値を生む港湾の再開発を行う主体となることが要請される。広域を扱い、多種の事業を取り込むことによって、利害の調整、分権的達成も容易になることもある。沿岸域利用計画、港湾再開発計画を推進する場合、権益保持者、利害関係者に計画の重要性とメリットを示して理解を求め、均しく参加する機構が必要であろう。そこに、新たな調整の論理と手法の開発も行われることとなる。民間の英知と資力を活用し、実行への推進力を得ることも必要であろう。国はこのような港湾管理者の努力に、必要な援助と制度化を積極的に促進していくのが現在特に望まれていると思う。港湾行政それ自体、輸送交通機能の近代化・合理化の基盤強化の方向に進むと同時に、沿岸域総合行政へと変貌する面を併せ持つことが必要な時期に来ており、国民的要請の中でこれの実現を期したいものと思う。これは、港湾関係者・港湾管理者の意識・性格さらに、組織の再編成に及ぶものであろうが、港湾法の本旨にむしろ合致するものと思われる。

〔文 献〕 1. 長尾義三：「わが国の沿岸域の特性と役割」

(『土木学会誌 66巻6号』1981年6月) PP2~7

2. 科学技術庁海洋開発審議会答申

: 「わが国海洋開発推進の基本的構想及び方策」

(昭和48年10月)

3. 国土庁、計画・調整局編

: 「第3次全国総合開発計画」

(昭和50年11月)

4. 石井靖丸・今野修平編著

: 「沿岸域開発計画」

(技報堂出版株式会社, 1979年4月)

5. ジョン・クラーク著、林 亨監修

: 「沿岸域の保全と開発」

(思考社, 昭和54年1月)