

都市・経済政策上の港湾活性化の理念

木村 武彦

(名古屋港管理組合)

目 次

1. はじめに
2. 大都市化の中での停滞現象
3. 大都市港湾活性化の理念形成

(1)大都市の人口吸収力要因

(2)大都市活性化の基調

(3)大都市港湾の活性化理念

4. 大都市港湾の市民的活性化一むすびにかえて一

1. はじめに

港湾活性化について論じられるようになったのは、1973年（昭和48年）の第一次石油ショックに続く79年の第二次石油ショックにより経済の低成長基調が定着し、従来のように社会資本への公共投資規模の拡大が不可能になったため、これを境に民間資本の自由な活動を縛っていた諸々の公共規制を緩和して、社会資本への民間資本の投入を可能にして、活力ある経済社会ひいては港湾の活性化を図っていきたいという国の意志に基づく政策が推進されたためである。既にこの流れは70年に伊勢湾において中京外貿埠頭公団（仮称）の設立が不可能になった際、公団方式によるコンテナ埠頭の建設に替えて名古屋コンテナ埠頭㈱や四日市コンテナ埠頭㈱が設立されて特許会社方式により民間資本の導入を図って民間の経営手腕の有効活用により埠頭の効率的運営の確保を狙ってコンテナ埠頭整備を実施した事例がある。この場合は、先進的輸送革新としてのコンテナ輸送が民間のニーズに基づいて輸送需要の

極大化が図られ、輸送サービスの高度化、効率化によって特許会社として採算可能であるとの位置づけが確立されたからであり、今後もこのような事業は港湾内で増加するものと考えられる。

然るに今日の港湾活性化論は、単に70年代の当初に考えられた埠頭整備における民間資本の導入という局所的な視点からだけでなく、都市経済の停滞を打破するための方法論として、特に大都市港湾においては、市民の臨水性要求に基づいて港頭地区の旧式埠頭の再開発に合わせ、これらの要求を満足させる諸施設（例えば、臨水性公園、展望室を備えたポートビル、海洋博物館、水族館等）の整備を図ると共に一体的に直背後都市の市街地の抜本的な再開発も同時に行なって、この一帯に来訪者の増強をうながし、またこれを増幅させる施設として見本市会場、国際研修館、国際展示場及び貿易港湾情報センター等をこの地区に設置して、コンベンション・シティ（Convention City）として地域活性化を目指すものである。

このような背景を念頭において、この小論では現代の港湾を有する大都市の停滞状況の現状を分析し、この状況を打破するための経済政策の中心になる全国総合開発計画の中で国策遂行上、国は大都市をどのように位置づけているか、また大都市港湾の再開発に際して活性化政策の基調は何かを解明する。また、その政策基調が市民的な立場からの都市政策からみた大都市港湾活性化理念との間にどのような差異が生じているかを検討し、大都市港湾活性化についての市民的立場の方向を明らかにしたい。

2. 大都市化の中での停滞現象

50年代の中頃から始まる高度成長は、東京、大阪及び名古屋等の三大都市圏を中心に重化学工業の集中集積を伴いながら太平洋ベルト地帯を形成すると共に首都東京を中心に三大都市への中枢管理機能の著しい集中という複合的要因を付加しつつ大都市への未曾有の人口集中をもたらした。

最近の国勢調査（80年10月1日実施）によると三大都市の50km圏の人口は4,960万人で全人口の42.4%に到達しており、また総人口のうち都市人口は

8,920万人で76.2%の値を示し、実にわが国の人口の4分3が都市部に居住するという状況になっている。このような日本列島総都市化の中で人口構造の主要な指標の変化を検討しながら大都市の停滞現象を考察することにする。

まず、人口集中地区（DID）⁽¹⁾の動向を60年から80年までの20年間について全国と三大都市圏を比較しながらみていこう（表1参照）。

表1 人口集中地区（DID）の動向

摘 要 年	全 国				
	D I D 人 口 (万人)	D I D 面 積 (万ha)	D I D 人口密度 (人 / ha)	D I D 普 通 世帯密度 (世帯 / ha)	D I D 人口比率 (%)
60 (昭35)	4,083	38	106	24.0	44
65 (昭40)	4,726	46	103	26.1	48
70 (昭45)	5,600	64	87	24.2	54
75 (昭50)	6,382	82	77	23.3	57
80 (昭55)	6,960	100	69	21.8	59
三 大 都 市 圏					
60 (昭35)	2,357	19	123	28.2	67
65 (昭40)	2,842	23	122	31.3	70
70 (昭45)	3,419	33	103	29.0	75
75 (昭50)	3,938	42	92	28.2	78
80 (昭55)	4,230	50	84	26.5	80

- (注) 1. 60年、65年については沖縄を含んでいない。
 2. 80年については既発表の43府県の数値に基づく経済企画庁総合計画局の推計による。
 3. 国勢調査報告により作成。

80年のDID人口は6,960万人で、総人口の60%弱で、DID面積100万haは国土面積の2.7%にしかすぎない。そのうち三大都市圏のDID人口は4,230万人であるからDID人口中60%を有しており、DID面積は50万haだから半分を占めている。この20年間の動向をみるとDID人口は2,877万人増加しているが、三大都市圏では1,873万人の増加をみており約3分2が三

大都市圏の増加に依拠していることがわかる。DID面積は38万haから100万haに2.6倍増加し、DID人口密度は106から69に減少しているが、これはDID普通世帯密度が24.0から21.8と減少している状況からみて低密度化の傾向は、世帯人員の縮小によるものと考えられている。三大都市圏でもこの現象は顕著であり人口密度で15、普通世帯密度で4.7%全国値を上回っており、このことはこの地域の集中度が高いことを物語っているものの、低密度DID面積の拡大は都市のスプロール化を一段と促進させているものと理解されている。この状況を三大都市圏の50kmの人口増減（表2参照）でみると、東京50km圏では60年代より10km圏内の人口減少をみており、各5年ごとに約30万人前後の減少となっているが、60年代の後半から70年代にかけて30km圏への人口増加が顕著になっている様子を見ることが出来る。また大阪50

表2 東京、大阪、名古屋の50キロ圏の距離帯別人口増減
(1960年～80年)

(△は減少)

都心からの距離 (km)		人 口 増 減 数 (1000人)				人 口 増 減 率 (%)			
		1960年 ～65年	65年 ～70年	70年 ～75年	75年 ～80年	1960年 ～65年	65年 ～70年	70年 ～75年	75年 ～80年
東京 50キロ圏	0～10	△ 63	△ 296	△ 279	△ 254	△ 1.4	△ 6.5	△ 6.5	△ 6.3
	10～20	1,337	791	448	164	25.3	11.9	6.2	2.1
	20～30	846	925	905	455	40.4	31.6	22.5	9.2
	30～40	716	1,177	1,154	715	37.0	43.6	29.7	14.2
	40～50	275	414	562	498	14.9	19.6	22.1	16.1
	50キロ圏計	3,111	3,011	2,789	1,578	19.7	15.9	12.7	6.4
大阪 50キロ圏	0～10	489	102	△ 159	△ 168	12.3	2.2	△ 3.4	△ 3.7
	10～20	681	701	557	247	41.3	32.5	19.5	7.2
	20～30	243	354	393	181	20.7	25.0	22.3	8.4
	30～40	252	316	312	215	14.0	15.5	13.2	8.6
	40～50	78	96	129	68	4.5	5.2	6.7	3.0
	50キロ圏計	1,741	1,569	1,232	543	16.9	13.0	9.0	3.6
名古屋 50キロ圏	0～10	240	125	53	△ 6	13.8	6.3	2.5	△ 0.3
	10～20	220	265	273	155	24.3	23.4	19.6	9.3
	20～30	109	172	169	138	14.0	19.0	15.7	11.1
	30～40	123	99	123	83	8.6	6.5	7.5	4.7
	40～50	5	18	38	27	1.0	3.3	6.7	4.6
	50キロ圏計	698	679	656	398	12.9	11.1	9.7	5.4

(注) 1. 期末時の境域による。

2. 総理府統計局編「我が国の人口」による。

km圏でも、70年代に10km圏での人口減が生じ30km～40km圏への人口増加を窺うことができる。名古屋圏の場合は、70年代の後半になってその傾向をみる事ができるが、この人口ドーナツ化現象は大都市衰退の一指標とみられている。これと併行して70年代に入ってから三大都市圏への人口集中が緩慢となり、70年代後半には人口の社会増がマイナスになり、大阪圏では73年から、名古屋圏では75年から人口の流出超過の現象がみられ、三大都市圏全体でみても流出入が安定傾向に推移しつつあることを読みとることができる(図1参照)。

図1 人口の大都市圏への転入超過と
1人当たり県民所得格差の推移



- (注) 1. 総理府「人口移動報告」及び経済企画庁「県民経済計算年報」による。
2. 国土庁計画・調整局編「日本21世紀への展望」
233 ページより。

この推移が1人当たり県民所得格差の変動係数の動きとはほぼ同じ軌跡を描いているのは面白い。工業分散化政策と大都市の過密の弊害の解消策が奏を功しつつあると国土庁は分析している。

これまでみてきたような低密度DID面積の拡大即ちスプロール化現象、人口ドーナツ化現象及び大都市人口の停滞状況等は大都市化の中での停滞現象を示す重要な特徴として捉えることができる。⁽²⁾ この三つの指標が顕在化する過程を全国総合開発計画（当初から順に「全総」「新全総」「三全総」という）の変遷を辿りながら、大都市経済を中心に大都市港湾活性化の理念を構成していくことにしたい。

注(1)人口集中地区（DID）は1960年の国勢調査から採用された統計上の地域基礎単位で、市町村の境域内で人口密度の高い調査区（原則として人口密度が1平方メートル当り約4,000人以上）が隣接して、国勢調査時に人口5,000人以上を有する場合と定義されている。

(2)宮本憲一著『都市経済論』（筑摩書房、1980年）第V章第1節（201～266ページ）に大都市のスプロール化、ドーナツ化及び人口停滞等の諸現象が、大都市衰退の要因であることを実証的に分析されているが、その要因の顕在化過程をみることにより、港湾活性化理念の形成を図る場合の一助としたい。

3. 大都市港湾活性化の理念形成

(1)大都市の人口吸収力要因

高度成長により大都市化を形成する要因の第一は、戦後の民主改革が推進され、財閥解体、農地改革、家族制度崩壊及び基本的人権の確立による農村共同体の枠組がはずされたことにより、快適と思われる都市生活への移動が可能になったことである。これに呼応するように農業の技術革新が進行し、耕作方法の変化がもたらされ大巾な機械の導入や農薬、合成肥料等の進歩により省力化、合理化が極端にすすみ、併せて小麦、大豆、飼料及び砂糖等の

農産品の海外依存度を高める政策が推進されたため、大巾な離農現象が生じ「第1次産業人口は1950年1,721万人（全体の48.5%）から1976年740万人（同13.9%）への劇的な減少をしめた。」⁽¹⁾と大阪市大の宮本教授は指摘されている。

第二は、戦災による旧式設備の消失により高度成長の担い手となった鉄鋼、石油精製、石油化学及び火力発電等の基礎資源型成長産業が最新の技術を駆使して大都市周辺の臨海工業地帯に立地したため、一層の人口吸収力と呼び起こした。しかしながら、四大工業地帯を中心にした成長産業の集積により、基盤整備の脆弱性が露呈され資本の投資効率の低下がみられ、同時に進行した急激な人口集中は、過密過疎や地域格差の拡大等の問題を提起したため、それを是正するための方策として62年に全総の拠点開発方式により新産業都市（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ヶ所が指定されたが、そのほとんどの地域開発は臨海部開発の優位性に着目して第一次から第三次の港湾整備五ヶ年計画に誘導されて工業港の先行開発整備という型で公共投資が行われた。

この施策推進の結果として、工業の地方分散化は進み、新産、工特の拠点都市の財政についても、財政力の強化、自主財源の増大等の改善はみられたが、生活環境施設に対する財政需要の増大や公害対策費等の新しい財政需要を抱えることになり、当初の期待通りの成果は得られていない。特に生活基盤整備投資の遅れは、一方的に地域住民に社会的損失を生みだし、公害反対運動の全国的な展開の中で公害基本法の経済との調和条項の削除と新たな全総への改訂へとつながった。69年の新全総の確定は、その基調として大規模プロジェクトと通信、交通ネットワークを全国的に張りめぐらすもので、従来の2千～3千haの工業基地を1万～1万5千haの大規模工業基地として国土の周辺部に展開した。⁽²⁾

この理念を当時の国土庁の担当官だった今野修平氏（福井医大教授）は、大都市への人口の集中集積は集積の利益を求めるものであって資本の論理に基づくものであると言及した後で、「この原則にまかせておけば、巨大市場に遠い地域では、経済活動は活発化せず人口は巨大都市へと流入する。これ

に抵抗する政策として、政策的に産業配置を推し進める必要があり、市場条件の悪さを規模の利益で補おうと発想されたものが大規模開発方式である。⁽³⁾と指摘されている。それ故に全総、新全総に流れる基本理念は一貫しており、特に新全総では大都市圏の集積を前提にしての工業の分散配置であったことは、資本の強蓄積の一層の推進であったと考えられている。

国土計画の上述のような基本理念による推進は、大都市における集積の利益の弊害を顕在化させ始めた。その一つとして、人口の大都市への集中が地震、高潮及び洪水等の災害体質への脆弱性を露呈すると共に、防災対策投資の高騰を招いて、大都市を経済的高コスト地域に転化させていった。その他公害規制の強化に伴う公害対策の負担増や高地価等の外部負経済の拡大により資本の投資効率の低下が一段と進んでおり、⁽⁴⁾初めて三全総において「人間居住の総合環境の形成」という基本理念の転換に基づく定住圏構想が打出された。

第三番目は、巨大市場の形成である。既に第二の要因で指摘した大量生産大量消費を基調とした生産体制の確立は、基礎資源型工業を中心に大都市臨海部に集積し、市場立地へ方向転換となったが、これは輸送革新の急速な展開の中で大型高速輸送が定着したため、輸送費用の立地における限界を無限に極小化させたことに由来する。このことは鉄鋼、石油精製、石油化学等の基礎資源型工業の市場立地状況は実に79年の数字で88～100%に達しており、⁽⁵⁾一方、中枢管理機能の一点集中化に伴って銀行を中心とする金融資本の集中は著しく、銀行預金残高でみた場合、三大都市圏の中で東京圏のシェアは79年に43.1%となっている。また、大企業本社数（資本金10億円以上）でみると80年に東京圏だけで6割を確保し、特に東京都においてはシェアの低下はみられるが53%を有している。大都市特有な事業として出版、印刷就業者数や情報処理サービス就業者数のそれぞれについてみると80年で68%と82%のシェアを占めている事情からみて大都市部への情報機能の集中を読みとることができる。中枢管理機能の象徴といわれるホワイトカラー数も三大都市圏で80年50%を超えており、また外国貿易額も80年に98%の値を示す等大都市への中枢管理機能の集中集積の強化を示している（表3参照）。

表 3 大都市への諸機能の集中集積状況

	年次	東京圏		大阪圏	名古屋圏	三大都市圏	地方圏
			東京都				
工業出荷額	70	29.6	11.8 (40)	19.8	11.1	60.5	39.5
	75	26.7	8.9 (32)	17.4	11.2	55.5	44.5
	78	26.6	8.6 (32)	16.5	11.8	54.9	45.1
銀行預金残高	70	42.4	34.4 (81)	20.9	6.8	70.1	29.9
	75	44.0	34.4 (78)	19.2	6.1	69.3	30.7
	79	43.1	32.6 (76)	18.1	5.7	66.9	33.1
卸売販売額	68	37.3	34.2 (92)	26.3	10.4	73.8	26.1
	74	37.7	34.5 (92)	24.4	9.8	71.9	28.1
	79	37.7	33.3 (88)	20.5	4.4	68.2	31.8
ホワイトカラー数 (就業者数)	70	30.4	16.4 (54)	15.0	6.5	52.8	47.3
	75	30.1	14.8 (49)	15.1	6.5	51.7	48.3
	80	30.1	13.8 (46)	14.5	6.5	51.1	48.9
出版, 印刷就業者数	70	47.4	32.5 (69)	17.2	5.0	69.7	30.3
	75	46.4	28.3 (61)	16.5	5.1	67.9	32.1
	80	46.8	27.1 (58)	15.5	5.6	67.9	32.1
大企業本社数 (資本金10億以上)	70	59.5	55.1 (93)	22.0	5.3	86.8	13.2
	75	58.4	52.3 (90)	19.9	4.9	83.2	16.8
	79	59.5	53.4 (90)	18.8	5.2	83.5	16.5
情報処理サービス就業者数	75	58.8	48.8 (83)	14.7	4.9	78.4	21.6
	80	65.1	55.9 (86)	12.1	4.3	81.5	18.5
輸出入額	75	52.1	49.0 (94)	42.0	3.6	97.7	2.3
	76	53.3	50.2 (94)	40.0	4.0	97.3	2.7
	77	54.5	50.9 (93)	38.1	4.6	97.1	2.9
	78	56.0	52.2 (93)	37.3	4.2	97.6	2.4
外国法人数	75	86.4	81.9 (95)	9.3	0.5	96.1	3.9
	79	86.8	82.2 (95)	8.6	0.7	96.1	3.9
人口	70	23.0	11.0 (48)	13.9	6.6	43.5	56.5
	75	24.2	10.4 (43)	14.0	6.7	44.9	55.1
	80	24.5	9.9 (40)	13.8	6.8	45.1	54.9

資料: 「地域経済総覧」(東洋経済)、「国勢調査」、「工業統計表」、「商業統計表」等。

(注) 1. 東京都の()内は東京圏に占めるシェア。

2. 輸出入額は企業(本社所在地)ベース。

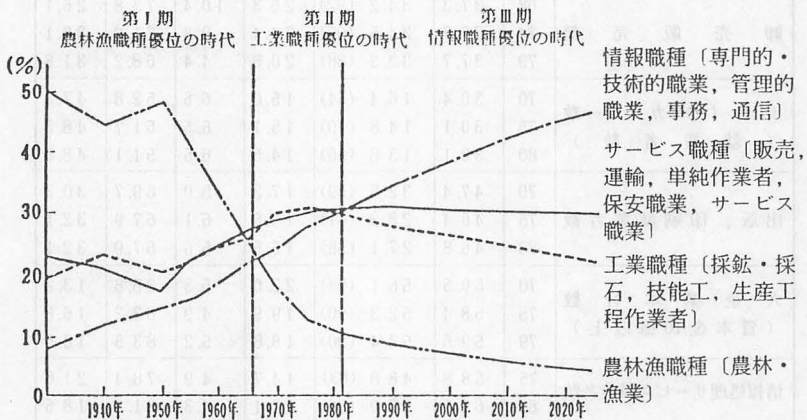
3. 東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)、名古屋圏(愛知、三重)、大阪圏(大阪、兵庫、京都)。

4. 経済企画庁総合計画局編「2000年の日本—良質な国土居住空間の形成」176ページ。

これまで述べたような中枢管理機能と生産現場機能という二つの機能の集中集積は巨大市場の特徴である大衆消費市場と産業消費を対象としての原料ないしは半製品消費市場の形成によって複合市場効果を拡大させた。

第四番目に巨大市場は分業の社会化を一層促進させ、第三次産業市場の急速な膨張となって表われ、経済のソフト化、サービス化にともなって雇用量の拡大となって現われている（図2参照）。

図2 職業別就業構造の展望



- (注) 1. 1930～1950年 総理府統計局「国勢調査」による。
 2. 1955～1980年 総理府統計局「労働力調査」による。
 3. 1980～2000年 国土庁「地域におけるサービスニーズとサービス産業の展望に関する調査」(1984年3月)による。
 4. 2000～2025年 1980～2000年の傾向をもとに、国土庁計画・調整局試算。
 5. 国土庁計画調整局編「日本21世紀への展望」106ページより。

これまでの検討から大都市への人口吸収誘因は高度成長期前後の社会経済構造の変化に起因した複合的な諸要素がわが国に大都市の出現をもたらしたものと考えられる。然るに第2節で検討したように大都市の停滞現象が生じており、ここにいたって大都市の活性化あるいは大都市港湾活性化の政策が始動をはじめた。

(2)大都市活性化の基調

大都市問題が政策の対象になり始めたのは、前項で検討を試みたように、資本の集中集積に伴い外部経済効果による利益拡大という利点が消失し、大都市が高コスト地域に転化し、過密の弊害の拡大と共に社会的損失⁽⁶⁾が発生し社会的矛盾が顕圧化しつつあった。その一つのあらわれとして67年の統一地方選挙で美濃部革新都政が誕生したのをはじめ五大府県で時の政権党の得票率が30%台に凋落し、続いて71年の大阪革新府政、73年の名古屋革新市政に代表されるように太平洋ベルト地帯を中心に革新自治体が出現したことである。この流れを背景として68年5月に自民党都市政策調査会の手によって「都市政策大綱」（以下「大綱」という）がまとめられ都市政策の登場ということになった。

まず、大綱の基本的な内容を検討し、それが大都市活性化の基本理念であることを確認しつつ、今後の政策の方向との関連を位置づけてみよう。大綱はまず第一に均衡のとれた国土総合開発計画、第二に大都市中心の効率投資から先行投資へ、第三に都市改造と地方開発への民間資金の導入、第四に公共の福祉のため土地の私有権の制限の四項目を基本政策として掲げ、その中で特に都市基盤整備主体として民間デベロッパーを前面に押し出して、民間資金の導入により都市開発の起動力を高めることを目指している。そのために一部中小地主の私有権を制限することによって大規模開発の実をあげようとねらっている。この政策を具体化するにあたって、財政資金の不足が考えられるが、そのために受益者負担の強化や民間デベロッパーの活動の規制緩和を示唆している。

その一例として、民間デベロッパーの資金収益が無収益施設としての公園、道路、水道等によって低下するため、その差額を公共資金で補助ないし利子補給しようとするものであり、低利資金融資のためには現政府系開銀をはじめとする産業銀行を再編してその任にあたらせようと企図した。また民間デベロッパーの登場は公共事業の大巾な委譲を前提として考えられており、港湾開発、工業用水、下水道、鉄道、有料高速道路及び公共住宅等については民間委譲か、公共と民間の共同出資による第三セクターか、もしくは両者の

協力によって実施することにしており、その他の公共事業についても受益者負担の原則を大巾に導入し、租税でまかなうものは、災害復旧、一般道路と治山治水に限定している。

その総括責任者として、国に国土開発省、土地委員会、国土開発研究所及び都市開発公団を設置して自治体の都市開発事業はその統制下に置くことを考えており、大都市自治体からの権限委譲と広域行政自治体への大都市自治体の統廃合への政策基調⁽⁷⁾は將に大都市自治体への挑戦の施策と位置づけることができるであろう。

これまでの検討で大綱が目指した大都市政策が明らかになってきたが、大都市の人口集中や資本の集中集積に伴う過密の弊害を露呈させた責任者は大都市自治体であり、中小の土地所有者であるという認識のもとに大綱をまとめており、資本の強蓄積に起因する矛盾の帰結であるという認識はさらさらない。

このようにみえてくると大都市活性化政策の基調は、民間デベロッパーといわれる巨大都市開発資本の大都市における公共空間の独占であり、それを支える中央集権機構の再編強化によって、大都市空間の再開発による利潤極大化原理の貫徹のために、従来から大都市自治体がもっていた都市開発規制権限を国に吸い上げて民間資本の自由な活動を保障しようとしたものであったといえよう。この基調は、前項の全総、新全総の基本理念とも一致するもので、大綱が「列島改造論」のミニ版といわれる所以でもある。その後の大都市の停滞現象の中で大綱の理念は再度「アーバン・ルネッサンス」「民間活力論」として衣を替えて登場してきており、79年11月に鉄鋼、建設、商社及び銀行の関連業界によって結成された日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）は東京湾岸道路、明石海峡橋、首都圏中央連絡道路や都心・臨海部の再開発等の大規模プロジェクト推進のための施策を展開中であり、民間の資金力、経営力、技術力によって安価な良質なサービスが得られることを前提に関西新国際空港は民間活力方式で事業実施に移された。

(3)大都市港湾の活性化理念

大都市活性化の基調の検討を通じて、都市臨海部の再開発が「アーバン・

ルネッサンス」「民間活力論」の主要な施策の一つであることを確認することができた。主要な大都市はそれぞれに「マイタウン構想」（東京都）、「みなとみらい21」（横浜市）、「大阪21世紀計画」（大阪府）あるいは「テクノポート大阪」（大阪市）等の計画をもっているが、これらの都市開発政策の中には必ず港湾との一体的な開発計画が姿をあらわしている。

各都市が未来の港として設定した姿は、ヒト、モノ、情報及び金の国際的交流の場としての港であり、従来の国際物的流通基地の他に、国際空港や国際情報ネットワークの形成を企図したもので、国際的な情報中枢管理センターとしてエントリーすることが情報、金融の集中集積をうながし、同時に大都市港湾の活性化に寄与するという理念である。

然らば、大都市港湾が構想した未来の港はどのようなものであろうか、東京港、横浜港及び大阪港のそれぞれが第二回世界テレポート会議（85年4月4・5日東京都主催）で発表された内容を整理しながら、各都市が目指す港湾の活性化理念としての具体的な構想をみていこう。⁽⁸⁾ まず、東京港からはじめよう。「東京テレポート構想」によると、既に発表されている首都改造基本構想に基づいて、副都心に業務核都市を育成することにより、現在の都心部一極構造から多心多核型の構造に再構築という基本方針が、今後策定予定の第四次首都圏基本構想や第四次全国総合開発計画（以下「四全総」という）に反映され、同時にマイタウン東京の実現につながると位置づけている。このため副都心の業務核都市へ業務管理機能等の分散誘導策が押し進められても、今後進行すると予想される情報化、国際化の進展を考慮すると都心部に金融機能、情報機能さらに企業のトップマネジメントに係る高次の中枢管理機能が更に集積するであろうと指摘している。一方、高度情報通信ネットワークと電気通信施設性能の向上がもたらす利用形態の多様化や情報通信需要の拡大によって、国際間遠距離通信需要が拡大するため、この要請に応じて登場したのが、衛星通信であり、その基地としてのテレポートが世界の各都市で進んでいる。東京港においては、その基地用地として13号地に40haを準備し、ここに6基の直径10m級のパラボナアンテナを設置した地球局、テレコムセンター、インテリジェントオフィスの三機能で構成させる。この

機能からサービスされるVANをはじめとする高度な付加価値情報は、都市部に集積する金融、証券、貿易、情報関連企業あるいは先端技術産業や観光をはじめとするサービス業等の高度な中枢管理機能をサポートする首都圏の一大情報基地として位置づけ、港湾と一体とした大都市の活性化をねらったものである。

次に横浜港の「みなとみらい21、テレポート計画」によると、首都改造計画の一貫として横浜を業務都市とするための先導的プロジェクトであり、最大級の都市臨海地域再開発を目的とした国家的プロジェクトであると位置づけている。この計画の情報都市としての五つの特徴は「計画的な新都心づくり」、「国際情報拠点」、「ビジネス拠点」、「優れたビジネス環境」及び「国際交流の拠点」を掲げており、テレトピア構想やニューメディア・コミュニティ構想の推進拠点として指定されていることから窺えるように首都圏の国際情報都市として全国的、世界的レベルの中枢管理機能の集積とハイレベルの情報サービス体制を築くことにしている。そのために通信衛星地上局を中心に光ファイバー網を利用した地域内情報ネットワークの形成を図っている。この地域内には、経済情報、産業情報を収集した「総合データベースセンター」、ファッション情報、催事・娯楽情報等を集めて映像化して提供する「映像情報センター」及び地域の冷暖房、電気、ガス、水道等をコントロールする「都市管理情報センター」を設置することが企画されており、情報基盤整備強化により土地に付加価値が加わり、不動産投資として高い利回りが期待できると結んでいる。

大阪港の「大阪テレポートと大阪の将来」の中では、大阪が国際都市として発展していくためには、世界に開かれた人と物と情報の「港」を整備し、国際ネットワーク、国際情報通信ネットワークに参加していくことが必要であると強調され、新国際空港の建設と共に、国際的「情報の港」大阪テレポートを大阪港の沖合の南港・北港地区に整備することを計画している。地上局は直径約10mのパラボラアンテナを4基設置し、この地域をデジタルネットワークとして構築すると共に、情報需要の多い都心部との間には地下鉄ルートを含む光ファイバーケーブルによる結節を計画している。特に、伝統的に

大阪がもっているアジア諸国との交流拠点としての有利性を生かして、「経済情報システム」、「技術情報システム」、「貿易取引情報システム」及び「総合物流情報システム」の四つのシステム構築を計画しており、高度情報社会の中で金融、取引、高度な技術情報の蓄積、交換及び新技術の開発促進、貿易取引の活発化及び陸海空の輸送体系の効率化、信頼度の高い輸送情報の提供を考えて、世界的なビジネスセンター、金融センターを国際空港と共に支える体制の基盤整備であることを強調している。また、この地域をコンベンション・シティの一角として各種の博物館、スポーツ、レクリエーション施設、大規模ドーム、高級ホテル、質の高い住宅の計画の他に既に見本市会場も設置されている。

これまでに三港のテレポート計画の構想を概観したが、東京、横浜の両港の意図しているところは、首都改造基本構想あるいは四全総への中に唱われる「業務機能の広域的、多核的配置」を背景にして、港湾の再開発に併せて高度情報化社会のパスポートといわれるテレポート構想を打ち出すことによって国際情報都市への脱皮を狙うと共に、特に横浜港においてはこの地域の不動産の高付加価値化をねらって二重の意味での大都市港湾の活性化であったのに対して、大阪港の場合は、伝統的に大阪がもっているアジア圏との交流拠点として位置づけ国際空港との両輪として大阪テレポートを提起したところが大きな違いである。しかしながら、いずれも国際的情報都市として発展するためには、大都市港湾がもつ国際的な交流拠点への付加機能として国際的高度中枢管理機能の一層の集中集積を目指しているのが、大都市港湾の再開発に際しての理念の帰結である。

注(1)宮本憲一著『前掲書』205ページ

(2)拙稿「地域開発政策と大都市港湾の計画上の課題」(『港湾経済研究No.19』1981年)55～61ページに新産、工特等の工業の分散配置に伴う核都市の現状や太平洋ベルト地帯への集中状況を分析しているので参照されたい。

(3)今野修平稿「新段階の地域開発と港湾」(『港湾経済研究No.16』1978年)47ページ。

- (4) 今野修平稿「都市化の経済変化からみた大都市港湾の展望と課題」(『港湾経済研究No.15』1977年) 89ページ参照。
- (5) 拙稿「前掲稿」59ページ。
- (6) 宮本憲一著『社会資本論』165ページの社会的損失の定義による。
- (7) 自民党都市政策調査会『都市政策大綱』(1968年5月)及び宮本憲一著『日本の都市問題』(筑摩書房, 1969年)を参照。
- (8) 1985年4月4～5日に東京都主催で開催された第二回世界テレポート会議の席上で発表された鈴木俊一(東京都知事)「東京テレポート構想」, 細郷道一(横浜市長)「みなと未来21, テレポート計画」, 大島靖(大阪市長)「大阪テレポートと大阪の将来」を参照してまとめた。

4. 大都市港湾の市民的活性化 ―むすびにかえて―

前節までの理念形成の検討により, 大都市港湾の活性化は, 国の政策基調に合せて経済活動への規制緩和を行い, 広域的多核的な業務都市機能の配置を考える中で老朽化した都市, 港湾の諸施設の改造を行う際に, 国際情報都市への脱皮を目指して「未来の港」の最先端機能テレポートを中心に高度中枢管理機能の強化を図るというものであった。かつての高度成長期に中枢管理機能と現場機能の二つの機能が太平洋ベルト地帯に集中集積し, 社会的費用を発生させ外部負経済効果となって顕在化した反省の上に, 市民的立場から都市政策の主張が展開されたが, その代表的な主張の一つがシビル・ミニマム⁽¹⁾であり, それを政策化したのが, 67年に出現した美濃部都政であった。

これは都市的生活様式を前提にして社会保障のみならず, 社会資本や社会保健の領域をも盛り込んだ生活権にかかわる規範的基準として市民ないし自治体により設定されたもので国政レベルの政策転換を意図したものであった。高度成長期における急速な都市化の矛盾を克服するために「(1)産業中心から生活中心への国富の配分, (2)バラマキ型施策を克服するために, 政策形成の計画型ルール化, (3)自治体の政策イニシアティブの確立」⁽²⁾を目指して提起

されたものであるが、今日では先進的自治体の努力の結果、かなりの政策が実現されており、新たな質的公準への脱皮が求められるようになっている。

これまでにシビル・ミニマム政策実現の一つとして大都市臨海部に立地した基礎資源型産業に対する公害防止協定の締結は少くとも公害発生源への自治体レベルの規制であり、社会保健の政策達成への一里塚であった。この事例のように政策実現への積重ねが、市民生活基準に照して確定していく過程が、量的に充足される状況を生み出しており、大都市港湾の活性化にしても、新たに市民の生活権の視点から臨水性施設の充足を考えるとともに、海洋性レジャー施設を中心とした沿岸域への市民的需要の多様化に応える再開発を考えるべきであろう。

この問題に関して京都大の長尾教授はボルテモアの港湾地域の都市再開発を事例として、再開発目標が①住宅供給、②治安の回復、③都市交通、④雇用政策、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文化財としての都市施設の保存による市の歴史の再確認や海への関心の普及等多岐にわたっており、しかも付近の土地が高付加価値をもつような方針をとっていることを指摘しながら、わが国の場合も次の10項目を行動目標の一助として検討されるように掲げている。⁽³⁾

①湾単位の沿岸域利用計画をもち、ゾーニングを行い、種々の評価を行って構想、基本計画、整備計画、実施計画を明確に区分してステップを踏むこと、②再開発目的の明確化、港湾各地区特性の配慮、③都市近接型港湾地区では、臨海部の都市再開発の一環として考え、都市と離れているところではユニークな別都心をも考慮、④ふ頭機能は品目別、専門別、航路別に機能させるとともに複数バースの一体的使用の誘導や広いふ頭用地の確保、⑤大規模レクリエーションゾーンの設定、⑥湾岸道路の整備、⑦港湾管理者は臨海部の都市計画者としての立場から土地所有者と充分協議を図る、⑨計画案を列举し、種々の立場から総合的評価して、全体の利益が公正に損失を補う方策を生み出す、⑧防災面を充分配慮、⑩沿岸域の活性化に寄与する程度の明確化。これらの行動指標は、港湾再開発の具体化の段階での計画策定のチェック項目に値するが、沿岸域概念を港湾再開発に導入した意義は大きい。

われわれが市民的生活基準から大都市港湾の活性化政策を確立する場合も、生活者として自分の生活環境を誰よりも知りぬいた者としての専門家以上の知識により、ここに掲げた項目をチェックしつつ、計画段階からの市民参加を保障する制度を要求しながら、「未来の港」として国際情報都市の確立過程で外部負経済効果の発生をくいとめると共に、社会的共同消費の充足を第一にして、大都市自治を骨抜きにするような施策には抵抗することによって市民生活の安寧を求めることが市民と大都市自治体の施策の方向であろう。

注(1)「シビル・ミニマムとは現代都市における市民生活基準をいう。だが、

シビル・ミニマムは、個人所得をめぐる提議されるのではなく、都市型社会における生活の社会化にともなって不可避とされる社会保障、社会資本、社会保健の制度的整備を指向し、その規範的基礎として設定されるものである。しかもその設定主体ないしその自治機構としての自治体であって、国はこのシビル・ミニマムの実現を体制的に保障する…。」

(松下圭一稿「シビル・ミニマムと都市政策」『現代都市政策・シビル・ミニマム』岩波書店、1973年) 3 ページ。

(2)松下圭一著『市民文化は可能か』(岩波書店、1985年) 83 ページ。

(3)長尾義三稿「沿岸域と港湾再開発」(『港湾経済研究No.19』1981年) 282～283 ページ参照。