

大都市港湾管理と統一的管理機関 ——大阪湾の場合——

本日、つづる議論は、まず開港（を第1章）を開港（の島内河港）を、次に開港（の島内河港）を、

入 谷 貴 夫

（大阪市立大学大学院）

目 次

1. はじめに
2. 大阪湾埋立て開発の現状と問題点
3. 大阪湾管理と統一的管理機関
4. むすび

1. はじめに

東京湾や大阪湾などの大都市臨海部は、低成長期とりわけ昭和60年代に入ってから「開発」と「保全」の対立をめぐって新たな段階をむかえている。⁽¹⁾ 東京湾での「東京湾横断道路」、大阪湾での「関西国際空港」「明石大橋」などはその代表的事例である。

これらの開発プロジェクトの新しさは、単にその規模の巨大さだけにあるのではなく、これらのプロジェクトを計画し事業化していく上で、日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）のイニシアチブがいかんなく發揮されているところにある。そして、このような傾向は今後一層強められる可能性があり、あらためて大都市臨海部での「開発」と「保全」の問題に焦点をあてて点検することが求められている。

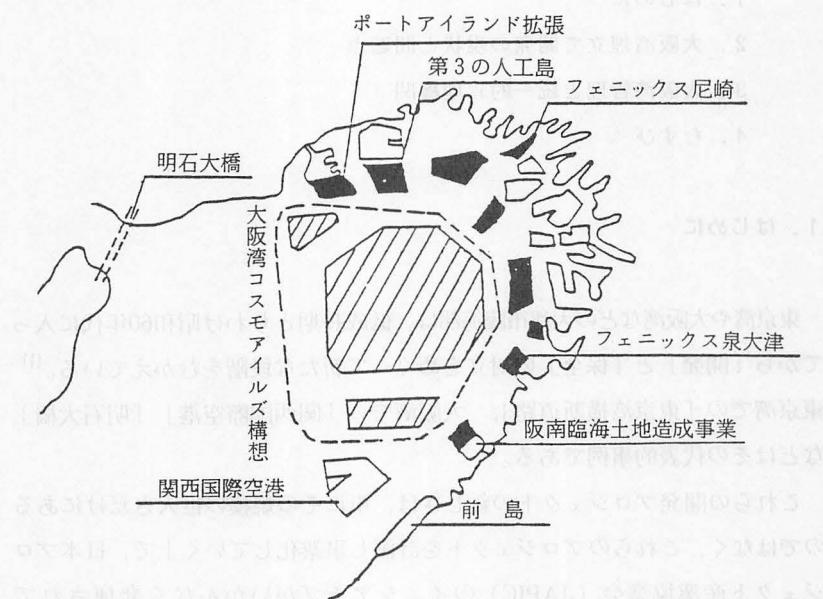
そこで、本稿では「関西国際空港」「フェニックス計画」「大阪湾港湾計画の基本構想」（運輸省）「近畿創生計画（すばるプラン）の基本構想」（国土庁）「大阪湾コスモアイルズ構想」（関西経済同友会）など、実施段階にあるものや構想段階にあるものなど百花繚乱の感を呈し、近年とみに注目を

あつめている大阪湾（図1）について、「開発」と「保全」の調和を図っていく上でいかなる管理主体が求められているか、その展望を探ることにする。

注(1)瀬戸内海の「開発」と「保全」問題を総括した最新の業績として、日本科学者会議瀬戸内委員会編『埋め立て地獄の瀬戸内沿岸』法律文化社、1985年1月がある。

（資料大：大都市開拓）

図1 大阪湾岸の主要プロジェクト



（注）黒く塗った部分は、運輸省第三港湾建設局「大阪湾港湾計画の基本構想」にもとづく埋立計画地である。国土庁の提唱しているすばるアイランドは、コスマイルズとほぼ同じ海域に位置する。

日刊工業新聞 1985年5月13日の記事を参考にした。

2. 大阪湾埋立て開発の現状と問題点

表2 大阪湾埋立て開発の歴史

第一期 (S. 30 年代) 「通産型」埋立	第二期 (S. 40・50 年代) 「『福祉』型」埋立	第三期 (S. 60 年～) 「JAPIC型」埋立			
〈堺・泉北港〉 堺・泉北臨海工業地帯造成	ha 1,700	〈大阪南港〉 大阪港整備第2次改訂計画	ha 858	関西国際空港	ha 500
〈大阪南港〉 大阪港改訂計画	574	〈神戸港〉 ポートアイランド	436	南大阪湾岸整備事業	320
〈神戸港〉 臨海工業用地造成	543	六甲アイランド 〈大阪港〉 北港 〈阪南港〉 阪南臨海土地造成事業	580 615 253	フェニックス計画 大阪湾港湾計画の基本構想 (運輸省第三港建) 近畿の創生計画(すばるプラン) の基本構想(国土庁) 大阪湾コスモアイルズの提唱 (関西経済同友会)	316 7,000 13,000

(注) 大阪南港の第2次改訂計画は、昭和46年度更を加え現在 937 ha となっている。第III期の埋立については、大林組も「21世紀の大坂ベイエリア構想」を発表している。

大阪湾開発の歴史は、埋立て開発の歴史であった（表1）。昭和30年代日本経済の「高度成長」とともに開始された臨海工業用地造成のための「通産型」埋立て（第Ⅰ期）、昭和40・50年代に集中した海上都市建設のための「『福祉』型」⁽¹⁾ 埋立て（第Ⅱ期）、「関西国際空港」建設等内需振興を目的とした今後の「JAPIC型」埋立て（第Ⅲ期）である。

（1）「JAPIC型」埋立て開発

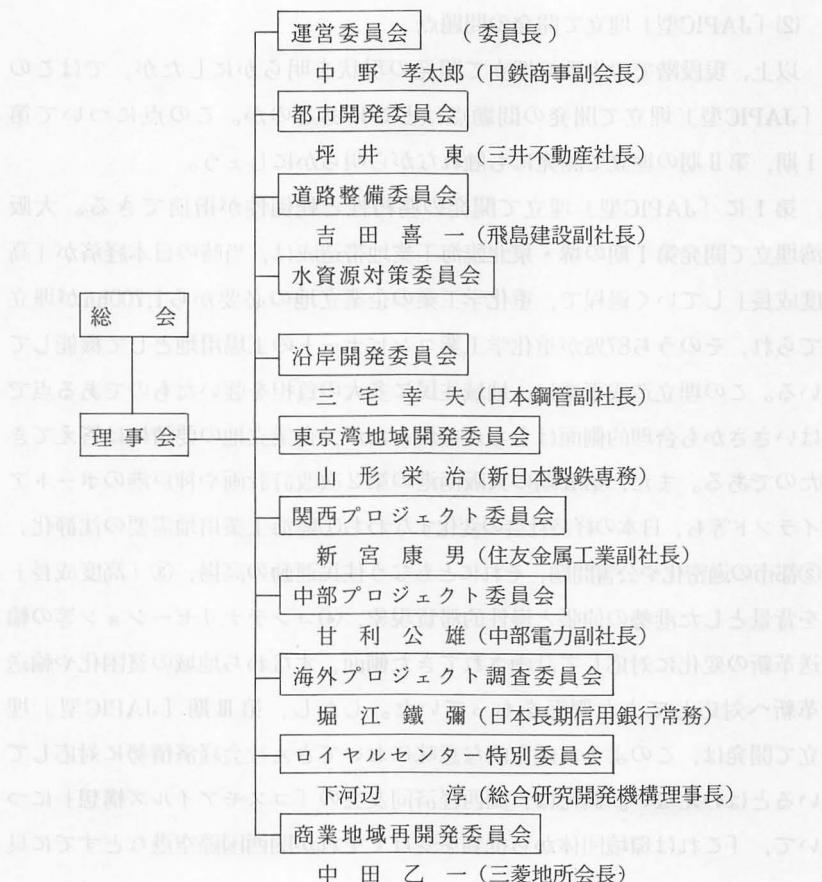
第Ⅲ期に突入した今日の大坂湾埋立て開発の中心はやはり「関西国際空港」建設であろう。「空港本島」「道路アクセス」「前島」「土砂採取」の4大プロジェクトもでそろい、本格的着工に向けて急ピッチで進められようとしている。また尼崎や泉大津における「フェニックス計画」も動きだしている。大坂湾においては、これらの実施段階にあるものその他に、運輸省第三港湾建設局も大坂湾沿岸域の自然環境の「保全」と「改善」に資するとともに今後の国際化に対応しつつ、「安全」で「快適」な都市圏の再構築を図ることを目的として、昨年9月「大坂湾港湾計画の基本構想」を発表し、昭和70年までに大坂湾を7,000ha埋立てる計画である。国土庁も「新しい近畿創生計画（すばるプラン）の基本構想」（昭和60年5月）を発表し、長期的観点から水域と陸域の自然環境の「保全」を図るため、未来の近畿の「発展」を担う場として、湾央部に近畿圏共有の人工島（すばるアイランド）造成を検討している。また、関西経済同友会も「大坂湾コスモアイルズの提唱」（昭和59年11月）を行ない、大坂湾を13,000ha埋立てる計画を発表している。このように今後の大坂湾埋立て開発は、実施段階から構想段階までまさに百花繚乱の感を呈している。そして、その埋立て面積（量的側面）からみても、開発内容・主体（質的側面）からみても新しい段階を画するものとなっている。

質的な面での新しさは、これらのプロジェクトの計画段階から事業化の段階さらに建設段階のすべてに、社団法人日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）が関与していることである。この意味で第Ⅲ期の埋立て開発を「JAPIC型」と特徴づけたのである。例えば、「関西国際空港」はJAPICが最も力を入れたプロジェクトの1つであり、実際に事業化し、総工費8,200億円のこの事業に鉄鋼、セメント等の各業界は“熱い期待”をしてい

る。⁽²⁾ さらに、運輸省の計画には7名、国土庁の計画には10数名のJAPICに加入する企業や団体の代表が関与している。したがって、今後の大阪湾埋立て開発の全体像を明らかにするためには、JAIPCのかかげる戦略を明らかにせねばならない。

JAPICは、1971年のドルショックや73年の石油ショックによって不況に陥った鉄鋼、建設、セメント、機械などの大企業連合体であり、昭和54年11月任意団体として発足し58年4月通産省、建設省、運輸省、国土庁の4省庁の共管による社団法人に改組した。現在その組織力から「日本列島改造の

表2 JAPICの委員会



総司令部」⁽³⁾としての役割を担っている。組織は、表2に示されているように11の委員会と18の個別研究会をもち、各種大型プロジェクトに関する内外資料の収集整備、調査研究、立案提言、広報PR、その他の推進事業を行なっている。JAPICのかかげる戦略は、「空に高く、地に深く、海に広ぐ」⁽⁴⁾というスローガンに端的に示されているように、自らの利潤獲得対象を拡大することにある。こうした戦略のもとに①都市化への対応、②高齢化・余暇化への対応、③情報通信の高度化への対応、④国土資源有効利用への対応、⑤事業の複合化による社会資本整備の促進方策、⑥地方ニーズへの対応等の個別の方策を提言し、これらの計画に自らが参入すること（民間活力の導入）⁽⁵⁾をかけている。

(2) 「JAPIC型」埋立て開発の問題点

以上、現段階での大阪湾埋立て開発の現状を明らかにしたが、ではこの「JAPIC型」埋立て開発の問題点はどこにあるのか。この点について第Ⅰ期、第Ⅱ期の埋立て開発にも触れながら明らかにしよう。

第1に「JAPIC型」埋立て開発の腐朽性と転倒性が指摘できる。大阪湾埋立て開発第Ⅰ期の堺・泉北臨海工業地帯造成は、当時の日本経済が「高度成長」していく過程で、重化学工業の企業立地の必要から1,700haが埋立てられ、そのうち87%が重化学工業コンビナートの工場用地として機能している。この埋立造成事業は、地域住民に多大の負担を強いたものである点ではいささかも合理的側面はもちえなかったが、企業立地の要請には答えてきたのである。また、第Ⅱ期の大阪南港の第2次改訂計画や神戸港のポートアイランド等も、日本の経済社会の変化すなわち①臨海工業用地需要の沈静化、②都市の過密化や公害問題、それにともなう住民運動の高揚、③「高度成長」を背景とした港勢の伸張と慢性的な滞貨現象、④コンテナリゼーション等の輸送革新の変化に対応して計画されてきた側面、すなわち地域の貧困化や輸送革新へ対応してきた側面をもっていた。しかし、第Ⅲ期「JAPIC型」埋立て開発は、このような限定的な意味においてさえ社会経済情勢に対応しているとはいえない。例えば、関西経済同友会の「コスモアイルズ構想」について、「これは環境団体から批判を受けてそれが関西国際空港などすでに具

体化している事業に飛び火しないため、故意に物語に仕立て上げたという見方もある」⁽⁶⁾との皮相的な見方もあるが、そうではなくて夢物語としてしか語れないような性格のものなのである。しかし、この夢物語を「大阪湾はもともと河川の上流からの流砂で埋まっていく運命にある」⁽⁷⁾とのとんでもない根拠で合理化しようとしているが、他方で「現時点では夢である」と本音を語っている。このように「JAPIC型」の巨大埋立構想は、夢物語であり、現実の社会情勢を反映した側面は皆無であるにもかかわらず、積極的に行動し提言しているのは、JAPICが埋立て事業そのものに最大関心をよせていていることを意味している。ここに、開発論における腐朽性を見ることができる。また、「大阪経済の地盤沈下を食い止め、さらに発展させるためには、大阪が人を集められる魅力的な都市であらねばならない」⁽⁸⁾として、大阪湾の埋立てに夢をたくす埋立て開発万能論に団執している。これは過去の歴史をくりかえすものでしかなく、ここに開発論における転倒性を見ることができる。

第2の問題点は、環境破壊を一層おしすすめる点である。環境破壊は第Ⅰ期・第Ⅱ期の埋立て開発の最大の問題点であった。⁽⁹⁾ 大阪湾は瀬戸内海の一部であり、この時期を通じて全国的にみても最大の埋立てが進行した海域である。これにより赤潮発生等の水質汚濁問題が発生してきたのである。瀬戸内海における赤潮発生回数は、昭和40年の44件以後急激に増大し、49年には298件と約7倍となっている。⁽¹⁰⁾ 「膨大な埋め立て開発による海の浄化能力の低下、利水に偏った改修工事による河川の浄化能力の低下が生じており、その一方で、多量のコンビナート工業の廃棄物、都市廃水や農業廃水がどんどん海へ放出されているのである。しかもその海水がプール状態、水の逃げ場があまりない瀬戸内海ともなれば、当然の結果として富栄養化が進行することになる」⁽¹¹⁾ のである。また、埋立て開発により、コンクリート化したり立ち入り禁止となっている海岸線は、大阪府の沿岸全長198.2km中182.5km（92.1%）、兵庫県175.3km中131.9km（75.2%）であり⁽¹²⁾ ほとんどの海岸線が人工化している。また、共有財産である海水浴場は年々減少し、現在大阪府下では二色の浜をはじめ4ヶ所のみとなり、1955年から1971年の間に7ヶ所の

海水浴場が消滅した。二色の浜も、新空港のための湾岸道路建設によって消滅の危機にある。このように第Ⅰ期・第Ⅱ期の埋立て開発は、大阪湾の環境を悪化させてきただけでなく、府民の共有財産さえもうばってきたのであり、第Ⅲ期に入ってこの危険性は増え増大している。

この点で、公害反対の世論を背景にして1973年に「瀬戸内海環境保全臨時措置法」が制定され、大阪湾奥部は原則として埋立てが禁止されたにもかかわらず、公害防止、環境保全に資するもの、水質汚濁防止法による特定施設を設置しないもの、または汚染負荷量の小さいものという留意事項により、埋立ては減るどころかそれ以後も増大し、今後もより大規模な埋立てが構想をされているといった具合である。

第3に埋立て開発には総合性・統一性がないということである。これは、開発主体が乱立していることの反映である。港湾管理者である大阪市、大阪府、神戸市、兵庫県が独自の埋立て開発を行なう一方で、新空港については「関西国際空港株式会社」、「フェニックス計画」は「大阪湾広域臨海環境整備センター」、コンテナ埠頭は「外貿埠頭公社」等である。またこれらに加えて運輸省や国土庁も先にみたようにそれぞれの立場から埋立て開発構想を提出している。このように大阪湾開発については統一的管理機関が存在していないのである。統一的管理機関が不在であるということから、各管理主体自らの個別目的のために相互に有機的連携をもたない埋立て開発を行なうことになり、まさに大阪湾の“乱開発”という事態をまねくことになる。今こそ、統一的管理主体の不在という問題を真剣に検討すべき時にきているのではないだろうか。

1961年に関西経済同友会は「阪神ポート・オーソリティ構想」を発表した。これは結局実現しなかったが、当時京阪神が大都市圏化し生産や物流で相互に関連が密接になりつつあった時、関西の財界は流通機能を合理化することによって経済発展を企図し、そのための統一的港湾管理機関を提唱したのである。しかし、今日のJAPICの考え方、「官」の「不効率」を指摘し財界自らが社会資本整備に参入しようというものであり、以前の状況と異なり行政主体の統一を望まず、むしろ乱立していることに利点をみいだしてい

る。したがって、腐朽的な埋立て開発を規制するためにも統一的管理の存在は増え重要となっている。

第4に港湾管理者の財政的自立の問題がある。これまでの港湾財政のあり方は、港湾管理者が、例えばコンテナ埠頭のような収益的部門をもちえず、もっぱら非収益的部門だけの管理にたずさわってきた。こうした収益的部門と非収益部門の分離という傾向は、今後一層強化される危険性がある。その1つは、公有水面埋立て事業への民間開発業者の再参入である。JAPICは次のように提言している。昭和48年の公有水面埋立法の改正によって、分譲を目的とする埋立事業への民間活力の導入が絶たれているので、今後①分譲を目的とする埋立て事業の免許を民間開発業者にも与えること、②官民共同方式による埋立分譲事業において、民間開発業者が事業資金出資比率に応じて埋立地を取得することを認めること、及び取得した埋立地についての譲渡制限を緩和して民間開発業者が適正利潤のもとにエンドユーザー（最終土地利用者）に分譲することを認めることである。¹³⁾ もう1つは、こうした埋立て事業を含む「沿岸域」開発において、官は「民間の行動原理である市場原理、競争原理が正常に機能する条件を整備することであり、民間が事業計画の策定、遂行にあたって必要とする諸情報や民間が計画及び事業の主体として参加できる手法などを整備し、計画～実行の各過程で官が種々の調整・推進機能を發揮することである」¹⁴⁾ として、民間のための市場原理整備を主張している。これらにみられることは、今後埋立て事業や開発事業に民間企業が参入し、それらの収益部門を独占しようともくろんでいることである。このように今後の方向は、収益部門と非収益部門の分離を一層拡大する方向に向いているのであり、港湾管理者の財政的自立の課題については無展望である。

注(1) 「『福祉』型」とは、埋立て地が住宅、公園、緑地など住民生活の基盤としても利用されていることを意味しているが、現実には生活上の不便さや危険性、不動産資本の利殖の対象とされているなどの点で眞の「福祉」型ではない。

- (2) 読売新聞、1984年6月27日付。
- (3) JAPIC研究会「新版『列島改造』の総司令部」『経済』1985年4月号、27ページ。
- (4) JAPIC『空に高く 地に深く 海に広く』1984年9月。
- (5) 同『社会資本整備と民間活力』1984年7月、132ページから。
- (6) 日刊工業新聞、1985年5月13日付。
- (7) 同、1985年5月9日付。
- (8) 同上。
- (9) 第Ⅰ期の埋立て開発の問題点については、宮本憲一編『大都市とコンピュート・大阪』筑摩書房、1977年11月参照。
- (10) 『人と国土』別冊『第三次全国総合開発計画』第三巻、国土庁計画・調整局編、昭和53年8月、719ページ。
- (11) 日本国学者会議瀬戸内委員会前掲書、128ページ。
- (12) 大阪湾問題を考える住民連絡会『いま大阪湾は——第3回大阪湾調査報告集』、1983年11月、37ページ。
- (13) JAPIC前掲書、158ページ。
- (14) 同上、223ページ。

3. 大阪湾管理と統一的管理機関

以上、大阪湾埋立て開発の現状と問題点について総括してきたが、本章ではこの総括の上にたって今後の大阪湾管理に真に責任をもつ民主的で統一的な管理機関の展望について検討する。

今後の大坂湾管理を考える場合、腐朽的で転倒的な埋立て事業を展望するJAPIC路線を規制し、大阪湾の保全に責任をもつ機関が必要となっている。そのためには第1に法律による規制、第2に民主的な行政主体による管理が必要である。前者については公有水面埋立法の改正や瀬戸内海環境保全特別措置法の強化がもとめられている。後者については、「港湾法」で規定されている「港務局」の現代的適用が求められる。本稿では、後者の側面に

限定して民主的港湾管理の方向性を探ることにする。

(1) 「港湾法」における「港務局」

港湾の管理を考える場合、「港湾法」における「港務局」に言及せざるをえない。同法は、港湾管理者として「港務局」又は地方公共団体と規定した。この「港務局」制度のもつ積極的側面について、和泉雄三氏は、第1に港湾管理権が国から地方公共団体に移譲させたこと、第2に港湾管理権が地方公共団体からも独立させられ「港務局」に移譲されることを明示したことにあると指摘している。⁽¹⁾しかし、現実には「港務局」制度は新居浜港を除いては実現されておらず、一部事務組合の管理する名古屋港など5港と県または市の行政部局が管理している港湾が大部分である。

このように「港務局」制度が実現しなかった理由として、当時の政治と行政の反動化を背景として財政基盤が弱かったこと、及び地域住民の民主主義化の未熟さがあげられる。⁽²⁾又、戦後30年代の「高度成長」を支える基盤として、太平洋ベルト地帯の臨海部はとくに重要な位置を与えられ、中央集権的な管理の要となったという事実にも根拠がある。このことは、運輸省が経済成長に対応して策定してきた「港湾整備五ヶ年計画」に端的にあらわれている。したがって、今後の港湾管理の民主化を探る場合、「港湾法」における積極的側面の強化すなわち地方自治の強化と財政的独立の問題は不可欠の要素である。まず、この点を確認しておきたい。

(2) アメリカにおける港湾管理

港湾の「開発」と「保全」の問題は、日本だけでなく経済不況と都市衰退などを背景にして、アメリカやイギリスでも“ウォーターフロントの時代”として昨今大きな感心をよんでいる。とりわけアメリカにおける港湾管理は、伝統的に地方自治の観念が強く港湾管理者が単一である点、また「開発」と「保全」が一定程度かみあっている事例がある点で、その事態についてみておくことは今後の日本での民主的港湾管理を考える場合参考になる（表3）⁽³⁾。

その代表的な事例は、サンフランシスコとサンディエゴである。⁽⁴⁾サンフランシスコの場合は、1972年の連邦沿岸域管理法（Costal Zone Management Act）制定のきっかけをつくった。サンフランシスコ湾は100年間に3分の

表 3 日米港湾管理体系の比較

	サンフランシスコ	サンディエゴ	大阪湾
港湾管理者	ポート・オーソリティ	サンディエゴ連合港湾地区委員会 「港湾基本計画」	大阪市、大阪府、神戸市、兵庫県、(関西国際空港株式会社、大阪湾広域臨海環境整備センター、公社、運輸省、国土庁)
沿岸法	マクアティア・ペトリス法	沿岸法	公有水面埋立法 瀬戸内海環境保全特別措置法「瀬戸内海環境保全基本計画」
沿岸委員会	ベイ・コミッション 「サンフランシスコ湾計画」	カリフォルニア沿岸委員会	

(注) 鶴見一夫「沿岸管理をめぐる法律構造」『公害研究』岩波書店 VOL14 No.4
1985年4月、および川端直志『ウォーターフロントの時代』都市文化社
1985年1月を参考にまとめた。

1が埋立てられ、そのうち干潟と湿地が主な標的とされ湿地の4分の3が消失した。さらに下水や産業廃水の流入による海水汚染問題も湾域の環境に深刻な問題をひきおこした。1962年バークレイ市が、4,000エーカーの埋立て計画を発表したことにより「サンフランシスコ湾を救え」という住民運動が起った。この住民運動を基礎にしてマクアティア・ペトリス法が制定されたのである。同法律は、湾は住民全体が利害関係を有す共有財産であること、保全と開発の調和が図られるべきこと、湾全体の生態系への配慮が払われるべきことなどを宣言している。また埋立て行為そのものを全面的には否定していないが、できる限り埋立てを抑制すべきことを指摘し湾域全体の利益のための総合的視点を導入すべきであるとし、このような機能を果すべき機関

としサンフランシスコ湾保全・開発委員会（BCDC）を位置づけている。BCDCの主な任務は、①埋立てと浚渫を規制すること、②湾岸から100フィートの内陸部分の開発を規制し環境を保護すること、③塩水池、湿地及び干潟の埋立てを制限しその保全を図ることである。また、BCDCの策定したサンフランシスコ湾計画は、基本目的として第1に湾を現在及び将来の世代のための貴重な天然資源として保護すること、第2に最小限の埋立てにより湾のもつ潜在力を最高度に利用することをあげている。そして、この計画は他のすべての計画の上位計画となっており、民間企業や公共団体の開発はすべてこの計画に従わなければならぬのである。こうしたサンフランシスコの事例で注目すべきことは、一方でBCDCによって保全のために開発が強力に規制されており、他方で港湾管理者たるポート・オーソリティは商業開発からの収入によって独立採算制を維持しているという点、すなわち、「開発」と「保全」の調和という課題と港湾管理者の財政的独立の課題が一定かみあっている点である。⁽⁵⁾

サンディエゴの場合、沿岸法（Coastal Act）とこれを執行するカリフォルニア沿岸委員会がチェック機能を果している。港湾計画を策定し開発事業を行なうのはサンディエゴ連合港湾地区委員会である（表3）。港湾計画では、①現在及び将来にわたって最大の経済的・社会的・美的な利益を提供すること、②沿岸域の生態系の保存、③ウォーターフロントへの市民のアプローチを妨げないこと、④水質の保全を内容としており港湾地区の総合的な管理をめざしている。

以上、サンフランシスコとサンディエゴの港湾管理をみてきたのであるが、両者のもつ積極的側面、大阪湾管理を展望する際参考になる点は次の諸点である。第1に、港湾地区の埋立て規制を行ない「開発」と「保全」の調和をはかりつつ、港湾管理者は独立採算制を維持していることである。第2に港湾管理における統一性が、管理者が単一であるという側面からも単一の港湾計画が存在するという側面からも保証されており、このことが乱開発に歯止めをかけることになっていることである。

(3)新しい「港務局」制度の展望

今後の大阪湾管理を考える場合の最大の課題は、腐朽的なJAPIC型の埋立てを規制し保全を促進することであった。

この点で、日本においても昨今アメリカ型の「沿岸域管理」⁽⁶⁾について論じられるようになっている。例えば、三全総では「特に、経済の高度成長期を通じて利用の急速な拡大に伴い、環境の悪化、既存の利用形態と新たな利用形態との間の競合等の問題が生ずるに至っている」⁽⁷⁾との認識のもとに、今後の課題として「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、保全と利用を一體的に行う必要がある」⁽⁸⁾というものである。又、JAPICも、今後も沿岸域のスペース利用指向の開発が続くであろうと予想しつつ「海洋、主として『沿岸域』は、単に、漁業、海上交通、用地造成、レクリエーションという従来からの『場』の提供や利用方法から、生活水準の向上等社会の成熟化に伴い、その自然的、地域的特性を生かした新しい開発利用へと進展とともに、これら利用の複合的展開が期待されている」⁽⁹⁾として、沿岸域を中心とした海洋開発の内容を示し（表4）「従来の港湾、沿岸構造物に加えて、海岸から離れた海洋構造物が登場してきている」⁽¹⁰⁾ことに注目している。

表4 沿岸域を中心とした海洋開発



（注） JAPIC『社会资本整備と民間活力』219ページ。

しかし、これらの議論はアメリカとは異なる日本の特性を考慮したものとはいがたい面をもっている。それは、第1にアメリカでは港湾管理については伝統的に地方自治の観念が強く、前述のサンフランシスコの場合も連法沿岸法に先がけて沿岸法を成立させていることや、連邦沿岸法においても「住民参加」の枠組が存在していることを十分みていないこと。第2に、日本では港湾開発は埋立てが主要なメントとなっており、今後のJAPIC路線も埋立て開発を前面に出していることをみた時、埋立てを前提とした沿岸域管理ではなく、埋立てを規制する方向での沿岸域管理でなければならないことである。以上の2点を考慮しない「沿岸域」管理の議論は、欺まん的である。

では、三全総やJAPICの目指す方向ではなくして、「開発」と「保全」の調和を図るにはいかにしたらよいのか。それは、JAPIC型の埋立て開発のもつ問題点に対処し、次の3つの課題を担う新しい「港務局」制度を確立することである。その課題とは、第1に環境保全を達成する課題、第2に管理機関の乱立から生じる乱開発という事態をさける課題、第3に港湾開発から生じる収益を確保し財政的独立を達成する課題である。

(注1)和泉雄三『港湾政治経済学』昭和58年、194～195ページ。

(2)同上、146ページ。

(3)アメリカにおける港湾管理の問題点については拙稿「ニューヨーク・ポート・オーソリティの事業と財政」『経営研究』第35巻第6号参照。

(4)以下アメリカの港湾管理（サンフランシスコとサンディエゴ）の叙述は、鷺見一夫「沿岸をいかに管理するか——サンフランシスコ湾のケーススタディ——」『海洋時報』34号、同「沿岸管理をめぐる法律構造」『公害研究』（岩波書店）VoL. 14 No. 4、川端直志『ウォーターフロントの時代』都市文化社、1985年1月に依拠している。

(5)サンフランシスコ・ポート・オーソリティについては、運輸港湾産業研究室『横浜ポート・オーソリティの研究』1971年9月第4章を参照。

(6)沿岸域管理については、注(4)の他に石井靖丸、今野修平編著『沿岸域開

『開発計画』技報堂出版1979年を参照。

(7) 「第三次全国総合開発計画」昭和52年11月閣議決定、47ページ。

(8) 同上。

(9) JAPIC『社会資本整備と民間活力』218ページ。

(10) 同上、218～220ページ。

4. むすび

本稿では、「JAPIC型」の埋立て開発が集中し「開発」と「保全」の問題がするどく問われている大阪湾について、その民主的港湾管理機関の展望について検討してきた。

今後、大都市臨海部を中心に海洋開発を展望した地域開発が予想される中で、それをめぐる議論の材料として新しい「港務局」制度の検討を行なったのである。

その主な結論は、湾域の「開発」と「保全」の調和は、埋立てを規制することを前提に、①環境保全の課題、②統一性・総合性の課題、③財政的独立の課題を担う新しい「港務局」制度の確立なくしては、達成できないのではないかということである。