

## 臨海部再開発の政策基調の変化

木 村 武 彦

(名古屋港管理組合)

### 目 次

1. はじめに
2. 国土計画における開発基調の変化
3. 大都市臨海部再開発と民間活力の活用
4. 大都市臨海部の再開発施策の展開
5. むすび

### 1. はじめに

わが国の大巾な経常収支の不均衡がもたらした世界経済の調和ある発展を阻害する要因は、日米、日欧間でみられるような貿易摩擦の激化を促し、それに伴うわが国の孤立化の危険が指摘されている。

そのために、1985年9月に開催された先進国蔵相・中央銀行総裁会議（G5）はドル高是正と国際協調で合意し、当時の1ドル＝240円から'87年5月現在で1ドル＝140円前後へと41.6%（IMF方式）もの円高を誘導した。その結果、'86年度の国際収支統計（速報）によると、わが国の貿易収支黒字1,400億ドルと史上初めて1,000億ドル台を突破し、経常収支も937億ドルの黒字を示した。特に、貿易収支黒字は対米が通関ベースで520億ドル（'85年度は430億ドル）、対欧（EC）が182億ドル（同127億ドル）と一層不均衡が拡大されていることが窺える。このような状況を是正するため、

'86年の国際協調のための経済構造調整研究会報告書（前川レポート）に続く'87年の経済審議会経済構造調整特別部会報告（新前川レポート）では、わが国経済を国際協調型経済構造へと転換を図り、対外不均衡を是正していくことを主眼にして、内需主導型の経済構造を志向し、国民生活の質の向上を狙ったものであった。

内需拡大のための施策として①住宅、②社会資本の整備、③土地対策、④構造調整促進のための設備投資、⑤消費の五項目が掲げられているが、われわれが特に注目しなければならないのは、②社会資本の整備と③土地対策の項目である。この二項目では、民間活力の活用を中心課題として謳っており、'80年代当初よりすすめられている臨時行政推進審議会（以下「行革審」という）路線を明確に提起している。

この小論では、このような経済政策推進の経済環境を前提にして、目下策定中の第4次全国総合開発計画（以下「四全総」という）の中で大都市臨海部の再開発整備をどう位置づけ、その開発手法として鳴物入りで提起された民間活力の活用がどのように組合わされて臨海部再開発を推進しようとしているのかを検討し、この政策基調が集中的に顕在化する大都市港湾においては、市民生活の福祉向上を目指す大都市政策との軋轢の中で、大都市臨海部再開発政策がどのように展開されつつあるかについての分析を加え、今後の港湾再開発政策の方向を模索しようとするものである。

## 2. 国土計画における開発基調の変化

わが国の明治以降の政策基調は、富国強兵・殖産興業策であり、そのためには、本格的な近代港湾の造成と中央集権制を軸とする港湾行政、海運補助政策等により貿易立国の基盤を築き、世界的船舶不足を手伝って、海運、造船部門の隆盛をもたらした。一方、明治末期より試みられた埋立による臨海工業地帯の造成が、港湾機能と海運、貿易とを有機的に結合させ、急速な資本主義の発展を促した。こうした臨海工業地帯と港湾機能との有機的結合は、第二次大戦中に、戦力増強、軍事生産力の増大や港湾の軍事拠点化を促進し、

軍港のみならず一般港湾においても重要な役割を果たしたこと<sup>(1)</sup>を青山学院大の北見教授は指摘されているが、このことは、近代港湾と臨海工業地帯の造成がわが国の資本主義の発展の原動力であったことの示唆である。

この傾向は、戦後の国土計画の一環としての地域開発政策にも受けつがれ、経済の高度成長期においても「国民経済をもっと豊かにしうる生産性の高い重化学工業を基盤にする<sup>(2)</sup>」という視点から臨海工業地帯の造成は一層拡大されていった。

ここでわれわれは、戦後の地域開発政策について、その基調がどのようなものであったかをふり返ってみよう。既に指摘したように、重化学工業化を政策基調とした高度成長政策は、技術革新と新規設備投資拡大によって'60代を通じて年率10%以上の経済成長を持続したが、これを支えた国土計画の一環としての地域開発政策について、富山大の中藤教授は次のような指摘を行っている。「ほんらい『地域開発』とは、後進地域の経済力を引上げ、雇用の拡大と所得の向上をはかり、住民の生活を豊かにすると同時に地域格差を是正するものであろうが、けっしてそういうものではなかった。経済成長期の新産業都市や工業整備特別地域の指定による拠点開発構想に代表されるように、わが国の地域開発政策は地域格差の是正や後進地域の開発を目標としながらも、実は産業立地政策であり、もっとも効率的な国土利用をめざした工業開発に重点が置かれていた<sup>(3)</sup>。」（アンダーラインを付したのは筆者）このように資本の強蓄積のための効率的な国土利用をめざした結果として過密過疎に代表される一極集中の国土利用構造を顕在化させる帰結を導いた。

#### (1) 国土総合開発法成立後の地域開発

戦後の地域開発政策は'50年に制定された国土総合開発法（以下「国総法」という）によってスタートするが、この法律に基づく開発計画は、「全国総合開発計画」、「都道府県総合開発計画」、「地方総合開発計画」及び「特定地域総合開発計画」の四つに分けられた。この四つの開発計画のうち内閣総理大臣の指定する「特定地域総合開発計画」がまず先行して、'62年の全国総合開発計画が策定されるまで国総法に基づく唯一の開発計画であった。

国総法のねらいは、年々繰り返される台風の被害に対する対策と電源開発を含む大規模・総合的な開発を促進しようとする意図であった<sup>(4)</sup>といわれているが、国は、この特定地域をTVA方式による総合開発を目指して、一ヶ所か、二ヶ所指定する予定であったにもかかわらず、後の新産業都市（以下「新産」という）や工業整備特別地域（以下「工特」という）の指定をめぐって猛烈な陳情合戦が繰り上げられたのと同じような状況となり、全国で21地域が指定されたため、当初の総合開発の目的を十分に果せなかった。国土計画協会の資料によると、特定地域の開発目標は国土保全と資源保全が中心で、工業立地条件整備を持っていたのは、北上、北九州、木曽等の数ヶ所だけであった（表1参照）。これらの地域の中で成果が得られたものは、北上川や只見川流域の開発方式で、多目的ダムを建設して流域の水資源を確保し、これを有効に利用することによって、この地域の経済開発を促進しよ

表1 特定地域の概況

地 域 名	面積 (km <sup>2</sup> )	人口 (人)	開 発 目 標	事業費 (百万円)
北 上	13,442	1,890,691	国土保全 (治山、治水)、工業立地条件整備、資源開発 (農産、電源、林産、水産、地下)	66,389
阿 仁 田 沢	2,038	75,537	資源開発 (林産、電源、農産)、国土保全 (治山、治水)	7,669
最 上	2,453	218,053	国土保全 (治山、治水)、資源開発 (農産、林産、地下)	7,069
天 竜 東 三 河	7,912	1,870,503	資源開発 (電源、農産、林産)、国土保全 (治山、治水)	84,645
大 山 出 雲	4,024	840,275	資源開発 (農産、水産、林産)、国土保全 (治山、治水)	18,488
北 九 州	2,314	2,166,798	工業立地条件整備、資源開発 (地下)、国土保全	74,992
阿 南 蘇 州	3,073	343,709	資源開発 (農産)、国土保全 (治山、治水)	17,221
阿 南 九 州	5,541	979,191	資源開発 (林産、水産、電源)、国土保全 (治山、治水、土壌浸蝕防止)	24,174
能 登	2,225	416,410	資源開発 (水産、農産)	8,557
芸 北	1,228	65,804	資源開発 (林産、電源)	7,569
錦 川	1,967	479,665	国土保全 (治山、治水)、工業立地条件整備、資源開発 (電源、地下)	12,608
四 国 西 南	4,535	645,213	国土保全 (治山、治水、土壌浸蝕防止)、資源開発 (電源、水産、林産)	8,816
只 見	4,458	239,202	資源開発 (電源、林産、地下、農産)	47,221
木 曾	12,140	4,530,977	資源開発 (農産、電源、林産)、国土保全 (治山、治水)、工業立地条件整備	140,426
飛 越	5,608	885,875	資源開発 (電源、農産、林産、地下)、国土保全 (治山、治水)、工業立地条件整備	85,874
吉 野 熊 野	5,017	408,224	資源開発 (電源、林産、農産)	59,050
那 賀 川	1,724	212,491	資源開発 (電源、林産)、工業立地条件整備	8,604
利 根	17,326	7,226,866	国土保全 (治山、治水)、資源開発 (農産、電源、林産)	158,976
仙 塩	1,361	578,828	工業立地条件整備	49,386
北 奥 羽	12,553	1,248,915	冷害防除、資源開発 (農産、水産、地下)、工業立地条件整備	87,360
十和田岩木川	3,464	569,900	資源開発 (農産、林産)、国土保全	20,094
計	114,403	25,893,127		995,188

(注) 国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』（1963年）より

うとするものであったが、現実には、電源開発のみに重点が置かれ、開発された電力は、地元の生産に寄与せず、大都市地域の重化学工業の需要を満たすために送電された。

それに輪をかけたのが、'50年6月に発生した朝鮮戦争の「特需ブーム」であり、地域開発政策は総合性を脱却して既成工業地帯の整備や石油化学コンビナート形成のための整備に転換して、大きく工業開発に比重を移していった。

## (2)所得倍増計画から第一～三次全国総合開発計画へ

'50年代の後半から、工業生産分野においては、生産装置の自動化と連続化を可能にする技術革新により大規模化と効率化が図られるようになったために、既成工業地帯では、産業基盤の脆弱性、特に狭隘化が露呈して、生産拡大の隘路となった。その結果、私的資本の側においても、既成の四大工業地帯の周辺部に分散していく傾向にあった。

このような状況下で、国は産業基盤としての道路、鉄道、港湾、工業用地及び工業用水の整備計画を'56年11月に策定した。これを受けて'55年に18.6%であった公共投資が、'60年には26.9%にまで上昇した<sup>15)</sup>。この傾向を地域開発政策において確定的にしたのは池田内閣の「所得倍増計画」であった。この計画は周知のように計画期間中の'70年までにGNPを二倍の26兆円に、一人当たり国民所得もそれに比例して二倍にする構想であった。

この間の工業生産の伸びは2.8倍と想定され、そのうち重化学工業部門が3.2倍、軽工業部門が1.8倍としており、目標年次には重化学工業が工業生産の中で73%を占めるというものであった。工業生産拡大のために工業用地5.5万ha、工業用水は7000～8000万トン／1日と計算され、その主要な地域は四大工業地帯をつなぐ太平洋ベルト地帯で、大消費地に近く、産業関連施設の整備も行なわれ、下請をはじめとする生産構造や用地、用水に余裕があり、立地条件としても充分であった。

そのため既成工業地帯への集積を制限して、太平洋ベルト地帯やその周辺部に工業分散を行うことにより既成工業地帯の隘路の打開を可能にした。

一方、わが国の周辺部一北海道、東北、裏日本などの低開発地域を急速に工業化することは所得倍増計画の支障をきたすおそれがあるので、工業の誘導と急速な開発は行なわず、既定計画どおりに開発し、つぎの工業化の準備地域とするというものであった。

この結果、既成の四大工業地帯の臨海部に重化学工業のコンビナートが建設された。例えば東京湾の京葉地区、伊勢湾の名古屋南部地区、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系の重化学工業を中心にコンビナートが形成された。

大規模コンビナートの分散配置による生産の拡大と所得格差の是正をねらったにもかかわらず、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し、環境破壊等の過密の弊害も顕在化し始めた。このまま放置すると国土の均衡ある発展をそこなうことが予想され、過密過疎や地域格差の拡大の解消を目指して、'62年に全国総合開発計画が策定された。

この計画は、拠点開発方式といわれるように、東京、大阪、名古屋などの大都市とその周辺部を除く地域に、その地域の特性に応じて区分し、それぞれの地域に応じた役割を果す開発拠点を設定して、先行的に公共投資を行い、工業等の生産機能の誘導を図ると共に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら発展させようとしたものであった。これを具体化するため、まず、'61年に「低開発地域工業開発促進法」が制定され、続いて'62年に「新産都市建設促進法」と「工業整備特別地域整備促進法」等の法律が成立した。この地域指定のために39道県から44ヶ所の指定候補地が名乗りをあげ誘致合戦が繰り広げられたことは既に指摘したが、そのうち15ヶ所の新産と6ヶ所の工特が指定された。併せて、中央集権制も強化され、特に産業立地誘導に必要な水行政の広域化のために、'61年に「水資源開発促進法」が成立し、また、河川の管理権も一級河川まで、道路についても二級国道まで管理権が知事から建設大臣に上げられた。中央に上げられた権限を行使して集中的な公共投資が進行し、工業用地の供給、輸送力の増強、工業用水の供給増大を導いた。

その結果、これらの地域では臨海部を中心に開発が促進され、生活関連施

設とのアンバランスから環境破壊が進み、公害基本法の中の経済との調和条項が削除された事情については別稿にて分析したのでここでは省略した<sup>(6)</sup>。この状況を脱却するために、'69年には「新全国総合開発計画」（以下「新全総」という）が登場した。

この計画基調は、大規模プロジェクト方式と通信・交通ネットワークを全国に張りめぐらすもので、国土の総都市化ないしは一日生活圏を目指したものであった。特に工業用地は9万haから30万haへと3倍以上に増加を見込んでいた。これは国土の周辺の工業用地規模を従来の5倍の1万ha～2.5万haに設定し、苫小牧東、むつ小川原、秋田湾、周防灘及び志布志湾等に海外依存度の高い原原料基地を誘導して、市場条件の悪さを規模の利益で補おうとしたものであった。

これまでの検討は、新全総までの基調が大都市圏の集積を前提にして工業の分散配置を図ったもので、既成工業地域の過密の弊害を全国的に分散することによって緩和すると共に、資本の強蓄積を一層推進したものであった。その結果、大都市への人口集中は継続され、地価の高騰をはじめ地震、風水害、高潮等に対する災害への弱さを露呈し、災害防止費用の公共・民間双方に投資を促したため、資本の経済コストを高騰させるに至った<sup>(7)</sup>。

こうした資本の投資効率の悪さを脱脚する方策として'77年に「第三次全国総合開発計画」（以下「三全総」という）を導くのであるが、その理念は人間居住の総合的環境の形式を図るという定住構想方式を考え、自然環境、生活環境及び生産環境の調和を主眼とした。

### (3)第四次全国総合開発計画の基調

三全総の基調が、定住構想方式を画いたのは、'73年に突然襲った第一次石油ショックにより高度成長路線の変更を迫られたこと、第二にわが国の新全総までの地域開発政策の結果、地方の過疎化が進み労働力の再生産が不可能な状況に陥ったこと、第三に人間居住の総合的環境の形成という理念を打出しながら、二・五全総と悪口をいわれるように「効率的な国土利用をめざした工業開発」の理念が先行して、新幹線ネットワーク計画や苫小牧東、むつ小川原、志布志湾等にみられるような大規模プロジェクトが原則的に残っ

たことである。

その上、第一次、第二次と続いた石油ショック後の国内需要の停滞や経済摩擦にひきつづく構造不況への十分な開発計画の政策対応が打出せなかったところに'84年に早くも全面的な見直しを行い、'86年に四全総をスタートさせる方針を確定した。

国土庁は'86年末に四全総の中間報告をまとめ、広く全国民の意見聴取に入ったが、基本理念としての「多核分散型国土と交流ネットワークの形成」にもかかわらず、東京一極集中型志向が顕著になったため、国民各層の反発をまねき、'87年5月に再度調整を行ない、四全総試案を発表した<sup>8)</sup>。

四全総策定の意義を①地域の産業構造転換問題として捉え、工業開発ばかりでなく、多様な産業施策の必要性、②国土の主軸の完成にともなって、地方主要都市を連絡する全国的なネットワークの早期完成、③三全総の定住構想の理念の発展、④近年東京を中心とした世界都市機能の集中や本格的な国際化の進展への対応の四点を強調している。

その理念として「交流ネットワーク構想の推進による多核分散型国土の形成」を基調としており、その主要課題として①定住と交流による地域の活性化、②国際化と世界都市機能の再編成、③安全で質の高い居住環境の整備を掲げている。

四全総の構成をみると、東京圏への世界都市機能の集中の是正を主要課題として取組んでいる。首都としての機能に、金融、情報等の面で世界的中枢都市を形成しつつある。その対応のために、都市部及び臨海部の総合整備をめざすと共に、都心に集中しがちな業務機能を圏域全体で受けとめる業務核都市等への選択的分散を考えている。関西圏は長い歴史と伝統を生かしつつ、関西文化学術研究都市をはじめとする世界的水準の諸機関、研究所の立地を図り、産業と文化を創造する中枢圏とする。名古屋圏へは、航空、宇宙、フェイْنَセラミックスをはじめとする先端技術分野に関する世界水準の研究開発機能、情報、国際交流の産業技術の中枢圏を形成する。

他の圏域については、それぞれの地域特性を生かして地方振興をすすめる交流ネットワークの形成を図ると共に、大規模リゾート地域の整備や東京、



関西及び名古屋圏との関係を位置づけている。国土計画のこのような考え方は、三全総までとは異なった経済社会環境、すなわち円高、貿易摩擦の衝撃や技術革新に伴う地域産業構造の急激な変化と情報化、金融、情報等の世界的都市機能を付加する国際化、あるいは急速化する高齢化等のような、これまで未経験の急激な変化を甘受しなければならなかったことである。

- 注(1) 北見俊郎・喜多村昌次郎・山上徹編著「改訂港と経済社会の変貌」（時潮社、1986年）pp.392～393.
- (2) 北見俊郎著「『港湾政策』の形成と課題」（丘書房、1985年）p.345.
- (3) 中藤康俊稿「二十一世紀の国土づくりの課題（Ⅲ）」（経済評論Vol.35, No.9, 1986年9月号）p.35.
- (4) 村田喜代治著「地域開発と社会的費用」（東洋経済新報社、1975年）p.63.
- (5) 同上、p.69.
- (6) 木村武彦稿「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）pp.55～61を参照されたい。
- (7) 木村武彦稿「都市・経済政策上の港湾活性化の理念」（港湾経済研究No.23, 1985年）p.74.
- (8) 国土庁「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」（1987年5月）以下四全総の内容についての引用はこの資料による。

### 3. 大都市臨海部再開発と民間活力の活用

#### (1) 大都市臨海部の位置づけと再開発

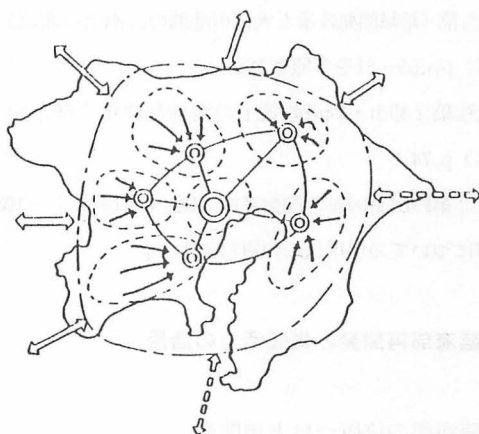
四全総では、三大湾については、従来どうり国際海上交通機能をもたせ、大深水コンテナ埠頭や多目的バースの整備を目指すと共に24時間運用体制の実現に努めるとしている。特に注目されるのは「物流機能の高度化と併せ、高質化、多様化する要請に応えるため、民間活力を活用しつつ再開発を進め、親水機能の向上等を図るほか、国際会議場、国際見本市会場、テレポート等の新たな機能の展開と調和を図りつつ、総合的な港湾空間を創出する。」と

謳い、三大湾については広域港湾を形成するが、特に東京湾の負荷を軽減する地域として常陸那珂港、清水港等があげられている。

これまでの四全総の大都市港湾に関する叙述は、東京圏への世界都市機能の集中を是正するための課題との関連から生じたものであり、併せて行革審の民間活力推進方策の方向を明確に提起している。

然らば、東京港を中心にした港湾の再開発計画はどのように進展しているのだろうか。'86年12月1日に東京オフィス市場が開設されて以来、ロンドン、ニューヨーク、東京と24時間の営業体制が可能になり、外国の金融、情報機関の事務所の集中や国内企業の本社機能の移転傾向が顕在化した。そのため四全総の計画期間中に約4,000haの床面積を必要とするため、業務機能を分散配置する連合都市圏型構造（図1）を構想している。その一核を構

図1 連合都市圏型構造の構想図



（注）国土庁「首都改造計画」による

成するのが臨海部副都心で、都心から南へ6 kmの距離にあることやスペースが比較的容易に確保できる等の優位性も手伝って計画が推進されつつある。

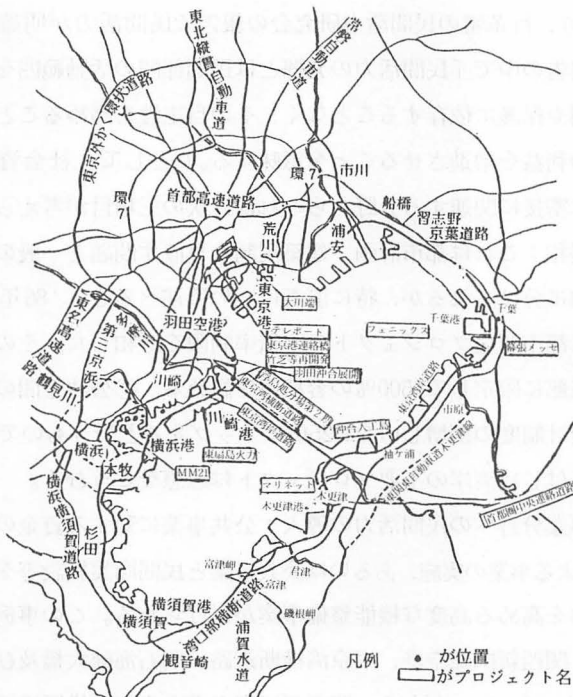
臨海部副都心形成地域は、13号地、有明地区及び10号地からなる総面積440 haを有し、国際化、情報化に対応する新しい型の副都心として育て、職住接

近の商業、文化、スポーツ、レクリエーション機能をもった地区として計画されている。具体的には、東京テレポート、国際展示場、さまざまな都市の情報機能あるいは交通ネットワーク機能をそなえ、ゆとりのあるウォーターフロントを生かした住環境整備である。

その他に東京港の内港部では施設の陳腐化に伴って、再開発を行ない新しい機能を導入するものとして、竹芝、日の出、芝浦埠頭地区、大川端、芝浦港南地区及び晴海、豊州地区がその対象となっている<sup>(1)</sup>。

湾域全体では、千葉の幕張新都心開発（メッセ機能を中心に440haの埋立地）や横浜港のMM21開発（国際性を軸に業務、商業、文化機能の整備に186ha）があり、民活導入で話題となった東京湾横断道路や首都圏中央連絡道路等の大規模プロジェクトがひしめいている（図2）。

図2 東京湾の主要プロジェクト



## (2)臨海部再開発への民間活力の活用

新前川レポートの内需拡大策として、社会資本の整備と土地対策については民活方式を提唱していることを既に指摘したが、港湾再開発にかかわる分野でどのように具体化しつつあるだろうか。

民活導入が最初に登場したのは、'68年5月に自民党都市政策調査会の手によってまとめられた「都市政策大綱」において最初に登場する。その中で「民間デベロッパーを都市づくりに誘導するため資金、税制などの面で助成措置をとる。これによって、民間の都市改造の事業に参加させ、そのエネルギーを活用する。」として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。この流れは、70年代に入って名古屋コンテナ埠頭㈱や四日市コンテナ埠頭㈱を設立してコンテナ埠頭の建設、経営に民間の経営原理と埠頭の効率運営を狙って民間資金を導入した例はあるが、その後民活の方法論が模索されつづけてきた。<sup>(2)</sup>

'80年代に入り、行革審の民間活力研究会の報告で民間活力が明確に定義された。その報告の中で「民間活力の発揮とは民間部門の活動範囲を拡張、公的部門の規制や保護に依存することなく、その自主性を高めることによって、社会公共の利益を増進させることを意味する。」として、社会資本の整備や土地対策に密接に関連する分野からみれば、次の三項目が考えられる。

(i) 規制緩和：これは都市計画、建築規制を見直す問題と一般の産業活動の規制の緩和に分けられるが、特に前者について述べると、'86年の末に建設省は優良な都市開発プロジェクトの容積率制限を緩和した。その内容は①当面東京臨海部に限定して1500%の容積率を認める。②公共空間の提供状況に応じ総合設計制度の割増し巾を1.25倍にアップするというもので、臨海部副都心構想をはじめ湾岸の主要プロジェクトは恩恵をこうむる。

(ii) 公共事業分野への民間活力の導入：公共事業に対する資金の提供、第三セクターによる事業の実施、あるいは公共事業と民間商業施設等を組合わせて、投資効率を高める高度な機能整備事業があげられる。この事例に属するものとして、関西新国際空港、東京湾横断道路、明石海峡大橋及び伊勢湾岸道路の四大プロジェクトがある。関西新国際空港と東京湾横断道路は法律

に基づく特許会社として民間が直接事業に参加する。しかしながら、東京湾横断橋の場合は、'86年10月に会社が発足し、本格着工までには第三セクターに移行し、その時点で道路公団、自治体、民間が3分の1ずつ出資して18億円の資本金としてスタートするが、完成後には公団に移管され、有料道路として経営は公団が行うシステムである。明石海峡大橋と伊勢湾岸道路の場合には、事業主体は公団で、縁故債を民間が引受けるというシステムである。

また、'86年5月に成立した「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（いわゆる民活法）は、港湾利用高度化施設、国際経済交流等施設、情報基盤施設、工業技術の研究開発及び企業化の基盤施設、電気通信高度化基盤施設、電気通信事業の技術の開放型研究施設、国際情報型地域開発基盤施設及び国際ビジネス交流基盤施設の八施設について、整備を第三セクターが行う場合に、各種の融資助成、減免税等を行うことを定めている。これらが活用されるであろう幕張メッセやMM21等は事業計画の認定や第三セクターの設立あるいは設立準備が進められており、臨海部副都心計画においても機能別施設に応じて建設管理主体が検討されている。

（Ⅲ）国有地の活用、臨海部の国鉄用地や国、自治体管理の遊休地の有効利用：'59～'60年にかけて国有地278件、162.2ha、国鉄用地10件、30haが選定されている。

注(1) 東京都「東京港の将来像について—21世紀に向けての東京臨海部の再生—」（1986年10月）を参照。

(2) 前注(7)の文献参照。

#### 4. 大都市港湾の再開発施策の展開

前節までに地域開発政策における大都市の臨海部再開発の政策基調について検討してきたが、大都市側は臨海部の再開発施策をどのように位置づけているのだろうか、東京、横浜、名古屋、大阪及び神戸の五大都市港湾についてみていこう。

それぞれの港は「東京港の将来像について」、「みなとみらい21」、「名古屋港が長期的に目指すべき方向—中間報告—」、「テクノポート大阪」、「フレッシュ神戸—21世紀都市への創造」（この前段階としての「神戸港長期計画検討委員会報告書」）等で、21世紀に向けての長期的展望を示している<sup>11)</sup>。大都市港湾の各港がそろいぶみをしたように21世紀に向けての長期的展望を策定するようになった背景には、まず第一に、内外航の在来定期船で賑わった内港部が輸送革新といわれるコンテナリゼーションの出現によって資本集約的な大規模施設のために外港部に新規港湾開発を行って移転したと、第二に、それに伴って内港部の港湾施設が老朽化、陳腐化して、再開発の段階にさしかかり、これまで物流と生産に専有されていた港湾空間を、もっと市民に親しめる場所に転換せよとか、ヨットやボートが乗れる港への欲求とか、夜に人影が絶える現状への不満とかが市民側から出される様になったために、市民に親しまれる港湾空間の創造をめざして大巾なスクラップ・エンド・ビルドの必要性が強調されたこと、第三に、新しい大都市機能需要を満たす土地を都心部に見出すことができないために、大規模な土地造成を可能にする臨海部に進出せざるをえなかったこと、第四に、それらの土地は、名古屋港の場合を除くと1km～10km範囲の比較的都心に至近距離に確保できたこと等が大都市臨海部再開発の誘因と考えられる。

更に、円高基調の下で貿易摩擦等の経済環境の変貌は、港湾取扱貨物を重厚長大型から軽薄短小型に転換させると共に、取扱量を横這いしないし低減傾向に向かわせている。この傾向は、従来の需要追従型港湾投資の転換へと導くものであるが、港湾投資の基礎をつくる各港の港湾計画が基本方針と計画基準の枠組の中で、従来にもまして土地利用計画、水域利用計画、交通体系計画及び施設配置計画の既定事実化が先行するために桎梏となり、港湾の新規需要、発想の転換を目指す需要の創造、あるいは環境の変化に柔軟に対応できない不満が顕在化したことによるものであろう。

東京湾の二港については、湾内の主要プロジェクトとして詳細に検討済みなので、大阪湾の二港からはじめよう。「テクノポート大阪」計画は、21世紀の大阪市が具備すべき都市機能を先駆的に集積させることによって近畿・大

阪大都市圏の発展をリードする新しいまちづくり計画としてスタートした。その中心的役割を担う大阪臨海部は、①中枢管理機能の集積する都心部に近接している、②全世界へ24時間窓口となる関西新国際空港と直結している、③大阪湾岸軸の中央に位置する等のすぐれた立地条件を有している。南港、北港南、北港北の三地区で700haに先端技術開発機能、国際交易機能、情報通信機能及び高次都市機能を整備することが謳われている。これに対して「神戸港長期計画検討委員会報告書」は、新しい海運の変革期に対する港湾機能の質的転換、港の再開発の必要性及び海上都市の役割について検討を加え、特に海上都市群への重要性を「今後の国際化の進展、市民の価値観・意識の多様化、急激に進む高齢化社会、情報化の進展等社会経済情勢の変化の中で神戸の発展のために海上都市群は重要な役割を果たすことになる。」と指摘しており、港湾都市としての方向性を明確に打出している。

また、「名古屋港が長期的に目指すべき方向—中間報告—」では、内港部を市民に解放するアメニティ空間として位置づけ、外港部の現在の南部臨海工業地帯を生産の高度化地域、西部臨海地域を従来の海上ターミナル機能に付加して空・陸ターミナル機能を有する高次複合物流拠点を形成する。港の中心部に位置する金城埠頭～11号地区には中枢管理機能、国際見本市会場、貿易・物流情報センターを集積させるとしている。

各大都市港湾はいずれも港湾空間の新たな創造に際して、都市化、国際化、情報化への対応をまず第一に考えている。第二に、高度成長期に遅れていた生活空間として人間復活宣言を行っている。第三に、あくまで港湾空間を都市空間の一部として捉え、市民的需要への対応や都市需要の新たな施策の展開の空間と考えている。第四に、新たな都市軸として位置づけて、港のもつ国際性に、人、物、情報の交流機能を明確化している。第五に、水辺のもつ特性がアメニティ空間として意識されるようになったのに伴い、親水性の都市環境整備地域として注目されつつある。

これまでの考察は、港湾への人間復活宣言の時代の到来を感じさせる。一方、第三節で指摘したように湾単位でみた場合、国家プロジェクトが集散的に配置される東京港の場合は世界経済的な都市機能の集積の対応が要請され

ており、国家プロジェクトと大都市港湾施策との矛盾が顕在化するものと考えられる。

注(1) 現在各大都市港湾が策定した下記に掲げる計画を参考にして再開発の方向を考察した。

「テクノポート」大阪懇談会「『テクノポート大阪』計画の基本構想」（1985年2月）、神戸市「フレッシュ神戸ー21世紀都市の創造」（1986年2月）、神戸港長期計画検討委員会「神戸港長期計画検討委員会報告書」（1985年2月）、横浜市「みなとみらい21」（1981年10月）、横浜港長期構想懇談会「横浜港長期整備計画」（1985年3月）、東京都については前注(1)の文献、名古屋港基本構想懇談会「名古屋港が長期的に目指すべき方向ー中間報告ー」（1987年3月）

## 5. むすび

臨海部再開発の政策基調の変化を考察してきたが、今日の地域開発政策の最大の課題は従来の主要な資本の強蓄積過程の推進に付加して、世界経済的な都市機能の集積、即ち金融、情報を中心とする多国籍企業の活動の場を東京を中心に構築しなければならないことである。

東京の超過密集積を分散させるために、連合都市型構造を考えたにもかかわらず、世界経済的な都市機能の集積を臨海部を中心に求めなければならなかった。その開発手法は民活利用が中心になっており、規制緩和、公共事業分野への民活導入、国有地等の遊休地の有効利用の施策が推進されつつあるが、この問題について、かつてニューヨークの都市破産を分析したニューヨーク市立大のタブ教授は、“The Long Default”の中で「『都市』危機の中心に位置するのは、空間的に根拠づけられた統治構造の統制を逃れる力を増大させている世界企業（およびその少数の仲間）である。人間的ニーズに応じた投資の社会的コントロールは、満足のかく都市政策の前提条件である。その敵は、社会的費用と社会的ニーズに関係なく、私的利潤を最大化するように資源配分をおこなう経済力の集積である。<sup>(1)</sup>」と指摘しているように、



多国籍企業とわが国の主要な資本の行動をチェックできる住民参加の計画と統制を可能にする制度的保障を確立する体制が組み込まなければならない。

わが国の場合、多国籍企業の活動に伴うドラスチックな社会的費用の発生の経験をもたないだけに、大都市港湾の再開発施策への住民参加による計画と統制のシステムづくりが急務となっているのではなかろうか。

注(1) William K. Tabb “The Long Default” 1982 (邦訳、宮本憲一、横田茂、佐々木雅章監訳「ニューヨーク市の危機と変貌—その政治経済学的考察—」(法津文化社、1985年) p.9)