

世界都市機能集積と沿岸域管理の共生

木村武彦

(名古屋港管理組合)

目次

はじめに

1. 東京圏への世界都市機能の集積
2. 東京湾のウォーターフロント開発の論理
3. 沿岸域の開発と保全
4. 東京圏の都市臨海部開発と沿岸域管理の
共生 — むすびにかえて —

はじめに

昭和62年（1987年）6月に閣議決定された第四次全国総合開発計画（以下「四全総」という。）は「交流ネットワーク推進による多極分散型国土の形成」を基本政策として、その実現のために、①工業の分散、再配置政策の推進、②政府機関の移転、再配置等の検討、推進、③全国的文化、研究施設の東京外立地、④事務所立地の地方都市等への誘導の検討、⑤遷都問題の検討の五つの課題を提起している。ここに掲げた諸課題は、「東京問題」を念頭に置いたもので、従来の全国総合開発計画で考えられていた大都市圏と地方圏という視点が払拭されて、東京一極集中が四全総策定過程で大きな問題となったことを示している。

なかでも東京への世界都市機能集積は、新たな都市問題を誘発しており、

その解消への政策推進が東京湾の臨海部開発への負荷を増大させている。このような認識のもとに、この小論では、東京圏への世界都市機能の集積構造を検討し、その帰結として発生したオフィス需要の増大を契機とした東京湾のウオーターフロントの開発の現状を分析して、東京湾へ沿岸域管理の思想を導入した場合の開発と保全の問題を提起することによって、経済的視点からの資源配分の効率性が保全の視点からはその論理が貫徹されないことを実証し、今日の東京湾の開発と沿岸域管理システムの共生の可能性について考察を加えようとするものである。

1. 東京圏への世界都市機能の集積

三大都市圏への人口集中は昭和30年（1955年）代にはじまる高度経済成長期に四大工業地帯をベルト状に結ぶ鉄鋼、石油化学工業コンビナートの形成を核に、大都市圏の中核管理機能の集積を享受することによって、一大輸出基地化を図ったことは周知の事実である。この現象を捉えて、大阪市大の宮本憲一教授は、世界にも類例のない中核管理機能と現場機能という二つの機能を大都市圏にもったことが、大都市圏の集中集積に一層の拍車をかけたことを指摘した¹⁾。

この時期を経て、昭和46年（1971年）8月の金一ドル交換停止のドルショックに引き続き、昭和48年（1973年）10月の第四次中東戦争の勃発による第一次石油ショックにより、経済の安定成長路線への転換が図られた。この頃より大都市圏への人口流入は沈静化がみられたが、昭和56年（1981年）以降

表1 三大都市圏の転入超過数の内訳

	昭和50年	51年	52年	53年	54年	55年	56年	57年	58年	59年	60年	61年
東京圏	65.8	44.4	56.8	69.7	53.1	49.9	74.9	89.5	109.3	112.6	122.6	155.7
名古屋圏	△ 9.6	△ 11.8	△ 2.8	△ 3.4	△ 6.3	△ 2.0	△ 1.7	△ 1.9	△ 4.0	△ 2.3	6.9	11.0
関西圏	△ 35.2	△ 42.8	△ 44.9	△ 39.9	△ 40.9	△ 35.0	△ 27.7	△ 21.4	△ 12.8	△ 11.2	△ 18.9	△ 8.5
合計	21.1	△ 10.2	9.1	26.4	6.0	12.3	45.5	66.1	92.5	99.1	110.6	158.2

(単位:千人)

資料:総務庁統計局「住民基本台帳人口移動報告」

(出所) 図説、四全総

(注) 1.ここで三大都市圏とは、①東京圏……埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県

②名古屋圏……岐阜、愛知、三重の3県

③関西圏……京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県をとっている。

2.圏別内訳は、3大都市圏間の移動を含む。

3.沖縄返還により、48年に段差がある。

増加の一途をたどり、特に東京圏では昭和61年（1986年）には155.6千人の転入超過を示し、関西圏が未だに転入減、名古屋圏が昭和60年（1985年）にようやく転入超過に転じたことを考えると、東京圏への人口の集中がいかに大きいものであったかを読み取ることができる（表1参照）。

このような人口集中が再び生じた東京圏の経済構造の変動指標をみていこう。都市機能の地域的配置状況（表2）によると対全国シェアが高いものは金融分野の手形交換高が昭和55年（1980年）に66.9％、在日外国銀行従業者数が昭和56年（1981年）に85.6％、外国企業事務所が昭和56年（1981年）に66.8％、情報サービス・調査・広告業従事者数が昭和56年（1981年）に55.9％、資本金10億円以上の企業の本社数が昭和55年（1980年）に59.4％と金融、国際、情報業務機能の東京集中が昭和55～56年（1980～1981年）を境に顕在化し、次第に集中化傾向が進んでいる状況が窺える。

このような東京一極集中現象の経済構造を他の資料により分析を加えよう。まず第一は、東京の国際金融センターとしての役割が浮上した事実である。

表2 都市機能の地域的配置状況

指 標	年次	対全国シェア(%)				指 標	年次	対全国シェア(%)					
		東京圏	関西圏	名古屋圏	地方圏			東京圏	関西圏	名古屋圏	地方圏		
人 口	1. 人口	45	23.0	14.8	8.3	53.9	9	卸売販売業	45	38.9	25.1	10.9	25.1
	50	24.2	15.0	8.4	52.4	51	38.8	22.1	9.8	24.6			
	55	24.5	14.8	8.4	52.3	54	37.7	21.4	10.1	30.9			
	60	25.0	14.7	8.5	51.8	57	42.3	19.4	9.5	28.7			
金 融	2. 手形交換高	45	53.2	24.3	8.0	14.5	60	41.5	19.5	10.1	28.8		
	50	57.9	22.0	6.8	13.3	10. 資本金10億円以上の企業の本社数	45	59.5	22.1	5.8	12.6		
	55	66.9	17.3	5.8	10.0	50	58.4	20.1	5.4	16.1			
	60	78.8	11.5	3.6	6.0	55	59.4	19.1	5.5	16.0			
国 際	3. 全国銀行貸出残高	45	47.6	22.0	7.0	23.5	60	58.9	18.3	5.5	16.9		
	50	43.5	20.5	7.3	28.6	11. 学術研究機関従業者数	44	47.4	12.8	4.5	35.4		
	55	49.6	19.6	5.9	24.8	50	49.2	13.5	4.2	33.1			
	61	54.0	18.0	5.3	22.7	56	46.3	13.4	5.0	35.4			
情 報	4. 在日外国銀行従業者数	44	66.9	29.5	3.5	0.0	12. 大学学生数	45	50.6	20.4	6.7	22.3	
	50	76.3	19.5	2.5	1.7	50	48.2	20.9	7.1	23.8			
	56	85.6	12.8	1.0	0.6	55	45.0	20.1	7.2	27.7			
	5. 外国企業事業所数	47	58.1	19.2	4.8	18.0	61	43.7	19.5	7.3	29.5		
社 業 所	6. 情報サービス・調査・広告業従業者数	50	62.5	17.2	5.0	15.3	13. 工業出荷額	45	29.7	20.4	12.6	37.3	
	56	66.3	17.4	3.4	12.5	50	27.0	18.0	12.7	42.3			
	54	52.5	19.3	5.7	22.5	55	26.6	16.5	13.2	43.7			
	50	63.5	16.8	5.2	24.5	60	25.6	15.8	14.4	44.3			
サ ー ビ ス	7. 専門サービス業（他に分類されないもの）従業者数	56	55.9	16.3	5.0	22.7	14. 文化的職業従事者数（従業地ベース）	45	50.9	17.5	5.7	25.0	
	44	27.8	14.4	7.4	50.3	50	50.9	16.4	5.9	26.8			
	50	32.3	14.8	7.6	45.2	55	50.7	15.8	6.1	27.4			
	56	35.8	15.3	7.6	43.3								
8. その他の事業サービス業従業者数	44	37.3	16.5	7.4	38.8								
50	34.5	18.8	6.7	40.0									
56	35.0	17.3	7.2	40.5									

(出所) 図説、四全総

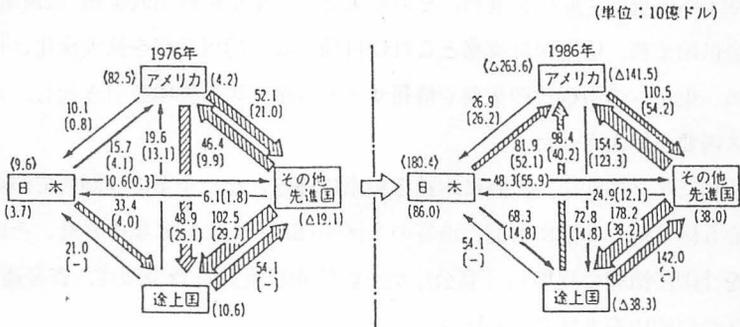
資料：総務庁「国勢調査」、事業所統計、通商産業省「工業統計」、商業統計、日本銀行「都道府県別経済統計」、国税庁「国税庁統計年報」、文部省「学校基本調査」より集計。

(注) 1. 手形交換高は歴年計、全国銀行貸出残高は各年3月末現在、大学学生数は各年5月1日現在の数値。

2. 工業出荷額の60年は速報値。

そこに至る経過を図1世界の貿易・資金フローによってみると、昭和51年（1976年）には、アメリカは日本を除く他の貿易相手国との間に貿易収支で黒字を出し、対外資産残高も黒字であったが、その後の10年間にすべての貿易相手国との間で貿易収支が悪化している。また、対外資産残高も大巾な赤字国に転落した。一方、日本やその他の先進国は貿易黒字の多くをアメリカに環流させている状況を読み取ることができる²⁾。

図1 世界の貿易・資金フロー



(備考) 1. IMF "Direction of Trade Statistics", 米商務省 "Survey of Current Business", OECD "Development Cooperation", 日本銀行「国際収支統計」により作成。
 2. 表中の計数は、各年の貿易取引黒(FOB価格表示)を示す。また、表中の符号の意味は下記の通り。
 (): 各年の資金フロー額、(-)は不明。
 (): 各年の貿易収支
 < > : 各年末の対外純資産残高

(出所) 昭和63年度年次経済報告より

これまで検討したような貿易、資金の流れの変化は、東京を貿易における自動車、電気機械、石油などを中心にした実需取引市場とアメリカに環流させる資金供給市場としての機能を高める帰結を導いた。特に、東京に国際金融センターとしての機能を与える契機となったのは、昭和58年（1983年）11月にレーガン大統領訪日時に設置された日米円・ドル委員会の報告書（昭和59年（1984年）5月発表）に求めることができる。その中で当面の金融の国際化・自由化目標を①日本の金融・資本市場の自由化、②日本の金融・資本市場への参入等の改善、③ユーロ市場の拡大、④直接投資交流の促進の四

項目にしぼっている。この方向は「円を非居住者に積極的に利用させようとするものであり、ドルの基軸通貨としての役割を円に肩代りさせようとする意図が感じられる³⁾。」と指摘されているように、わが国の大口金利の自由化やユーロ円市場を開放するための東京オフショア市場の開設（昭和61年（1986年）12月）等の規制緩和が進行し、これと相前後して外国銀行や証券の東京ラッシュが進行した。この9割までが東京都心3区（千代田区、中央区、港区）に集中立地していることが国土庁の調査⁴⁾で判明した。

第二は円高に伴うわが国産業の構造変動が、アジアNIESとの水平分業や欧米への現地生産化を進め、その結果として東京に輸出入業務、決済業務、資金供給業務、信用保証業務とこれに付随する許認可業務を拡大深化させたため、東京への中核管理業務や情報サービス産業等の集中を引き起し、オフィス需要を拡大させた。

昭和55年（1980年）以降に本社を東京に移転させた企業の9割までが東京都心5区（都心3区に新宿、渋谷の2区を加えたもの）に集中させ、その理由を「国際情報の収集」、「官公庁からの情報収集」、「資金調達、資金運用」の3つの理由をあげている⁵⁾。

第三は、これまで考えられなかった都市開発ないし再開発が新しいビジネス・チャンスとして抬頭したことである。昭和61年（1986年）3月に発足した第二次臨時行政調査会は社会資本の整備や土地政策に対する規制緩和を打出すと共に民活導入施策展開の契機となった。わが国では昭和43年（1968年）5月に自民党都市政策調査会がまとめた「都市政策大綱」の中で民間デベロッパーといわれる巨大開発資本による大都市空間の開発ないし再開発をすすめるために、従来大都市自治体もっていた権限を国に吸い上げることを提唱していた⁶⁾。

当時は都市政策も制度的に成熟しておらず、民間デベロッパーといわれる都市開発資本も、自らの論理と利潤動機で都市開発を推進することは不可能であった。これを可能にしたのは、今日の大都市開発における規制緩和や民活導入であった。この潮流は、イギリスのサッチャリズムやアメリカのレーガノミックスに代表されるような新保守主義の延長線上に理論化されたもの

であった。

これまでの検討の帰結として、東京一極集中は、単に国内経済構造変動によって生じたものでなく、世界経済の構造変動や多国籍企業の動向に大きく影響されて世界都市機能の集積をみるようになったことが窺われる。

2. 東京湾のウォーターフロント開発の論理

前節に掲げた東京圏一極集中化の要因が中枢管理機能の経済的集中化構造の分析だとすれば、先に指摘したように高度成長期に現場機能として臨海部に集積した素材型産業動向についても検討を行い、この二つの機能の構造分析を集約することによって一貫して流れる東京湾のウォーターフロントの開発論理をみていきたい。

まず、東京湾の埋立面積の推移(表3)からみていこう。昭和56年(1981年)3月までに事業実施中のものを含めて2万6千456haとなっており、そのうち高度成長期以降のものが2万2千726haと実に88%に達している。その利用状況も昭和35~39年(1960~64年)にはほぼ85%が工業用地として使われていたが、第一次石油ショック以降の昭和50~54年(1975~79年)には

表3 東京湾埋立地の面積

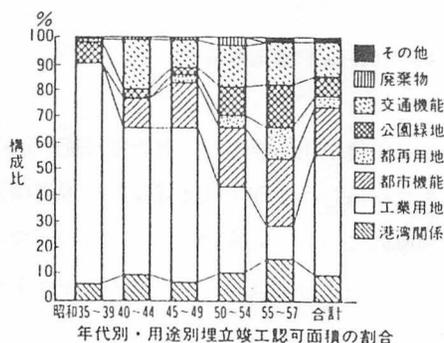
単位: ha

区 域 時代区分	東京都	神 奈 川 県				千葉県	東京湾 (計)
		川崎市	横浜市	横須賀市	小 計		
江戸時代	210						210
明治時代	75		240		240		315
大正時代	157	186	528	185	899		1,056
昭和1~10年	460	174	144	101	419		879
昭和11~20年	102	270	349	101	720	180	1,002
昭和21~30年	51	23	15	-	38	179	268
昭和31~35年	305	264	119	27	410	54	769
昭和36~40年	75	861	522	27	1,410	3,051	4,536
昭和41~45年	844	139	502	110	751	1,949	3,544
昭和46~50年	1,137	241	671	110	1,022	3,861	6,020
昭和51~56年3月	509	309	382	1	692	2,347	3,548
小 計	3,925	2,467	3,472	662	6,601	11,621	22,149
事 業 中	3,174	206	136	34	356	759	4,309
合 計	7,099	2,673	3,608	696	6,957	12,380	26,456

(出所) 国土庁大都市圏整備局資料による。

工業用地利用は35%前後に減り、その後も減少傾向にある。工業用地利用に代って増加したのは都市用地，都市再開発用地，公園緑地用地及び交通機能用地である（図2）。

図 2 東京湾における埋立竣工状況



（出所）国土庁大都市圏整備局資料による。

周知のように湾岸域の素材型重化学工業コンビナートの主要産業の供給能力は、石油精製が昭和54年（1979年）のピーク時に207万4000バレル（全国比35%），電力供給能力は昭和50年（1975年）のピーク時で1869万4000kw（全国比17%），ガス生産量は、昭和58年（1983年）実績33万7310億 Kcal/m²（全国比約40%）といったような基礎素材やエネルギーの供給・生産基地として日本経済の重化学工業化の骨格として高度成長を支えてきた。その反面、東京湾がもっていた豊かな漁場としての機能，多様な環境保全機能あるいは都市住民にとっての自然とのふれあいを通じてのレクリエーション機能等を大巾に減少させて，多面的複合公共空間としての東京湾を極端な一面的利用形態に収斂させていった過程とみることができる。⁷⁾

こういった一面的な湾岸利用形態に終止符を打ったのは，第一次石油ショックであった。エネルギー消費構造の転換に加えて，重厚長大型産業の不振は臨海型の素材型産業を構造不況業種へと導いた。鉄鋼，造船，石油精製及び石油化学等の構造不況産業はそれぞれリストラクチャリングに合せて東京湾岸域の生産能力の減退（日本鋼管の高炉一基を平成元年度休止，ゼネラル

石油、アジア石油、日本石油精製の川崎、横浜地区の常圧蒸留装置の廃棄等)あるいは事業部門の転換(石川島播磨重工業の根岸地区における造船部門から陸上部門への転換、三菱重工業の本牧、金沢地区における造船部門から陸上部門への転換等)、または需要縮少に伴う設備を廃棄し新規付加価値の高い部門への進出(日本石油化学のエチレンプラントの縮少廃棄過程において川崎事業所にスクワランやオレフィン系可塑性樹脂のプラントに進出)等構造転換を図った⁸⁾。

これに引続く昭和60年(1985年)9月のプラザ合意以降の円高の下では、一部工場の海外進出と産業のソフト化、サービス化に合せて工場跡地への研究開発機能の集約化がみられ、少量多品種生産に合致した生産体制として本社、研究開発拠点と生産拠点を近いところに立地させる方向に向いつつある。その意味から基礎研究は筑波、応用・開発研究は京浜地域と地域特性を生かした配置を目指している⁹⁾。

前節の中核管理機能とこれまで検討してきた現場機能のリストラクチャリングの経過の中で両機能を東京圏(あるいは東京湾岸域)へ集中拡大させた経済構造の論理を通してウォーターフロント開発の論理を整理しておこう。

まず第一は、高度成長期を通じて、東京湾の海面、湾岸域を問わず重化学工業の一面的利用に特化したため、それ以前の漁場としての機能、環境保全機能あるいはレクリエーション機能等の多面的複合公共空間としての利用が犠牲となり、その帰結として経済的機能中心の合理化過程の中で公害等の社会的損失を含む外部不経済が発生した¹⁰⁾。第二は世界都市機能を中心にした中核管理機能の集積過程でオフィススペースの絶対的不足から臨海部副都市を開発して、昭和40年代の後半からはじまった市民運動の高揚の中で多様な環境機能の再生要求や臨海部での親水性回復要求、特に水辺へのアクセス権の主張が強く出されるようになったため、大都市自治体も都心部への集中圧力を分散し、親水性をもつ居住空間やレクリエーション機能、あるいは国際交流機能をもつビジネス空間の創出を図ろうとするものである。第三は、物流革新によるコンテナ埠頭の沖合展開によって、旧来の港湾施設が陳腐化し、一部には施設の遊休化にともなって地域の荒廃もとりざたされたことから、

都市と一体となったウォーターフロント開発が考えられるようになった。欧米でのウォーターフロント開発は、昭和30年代の中葉（1960年代）からはじまっており、港が都心部に位置していたところから、インナシティー問題（人口の減少、老齢化、経済活動の停滞から生じる地価の下落）の解決策としてインナーハーバーの開発が早くから紹介されていた。しかしながら、わが国において現実味を帯びはじめたのは最近5年間位である。欧米での「ウォーターフロントの開発は親水空間のアメニティや歴史的環境、港町の本来有する賑いなどを再生し、市民に開放されたウォーターフロントとしようという意図があった¹¹⁾。」と指摘されているが、わが国の港湾再開発との差異については次節以降に譲りたい。第四は世界的経済構造変化の中でのわが国産業のリストラクチャリング過程で、臨海部に遊休地を生じるようになった。その活用策と併せてわが国経済の対外不均衡是正と内需拡大策の一貫として東京湾岸域の開発構想が公共、民間双方から提出されている。

これまでに展開された論理は第二に掲げた市民側の主張を除いて、いずれも支配的生産力である重化学工業資本と国の政策的主張である。いうなれば高度成長の延長線上に東京湾のウォーターフロントを開発しようという意図であった。次節で沿岸域の開発と保全を考える過程で欧米と比較しつつ検討してみたい。

3. 沿岸域の開発と保全

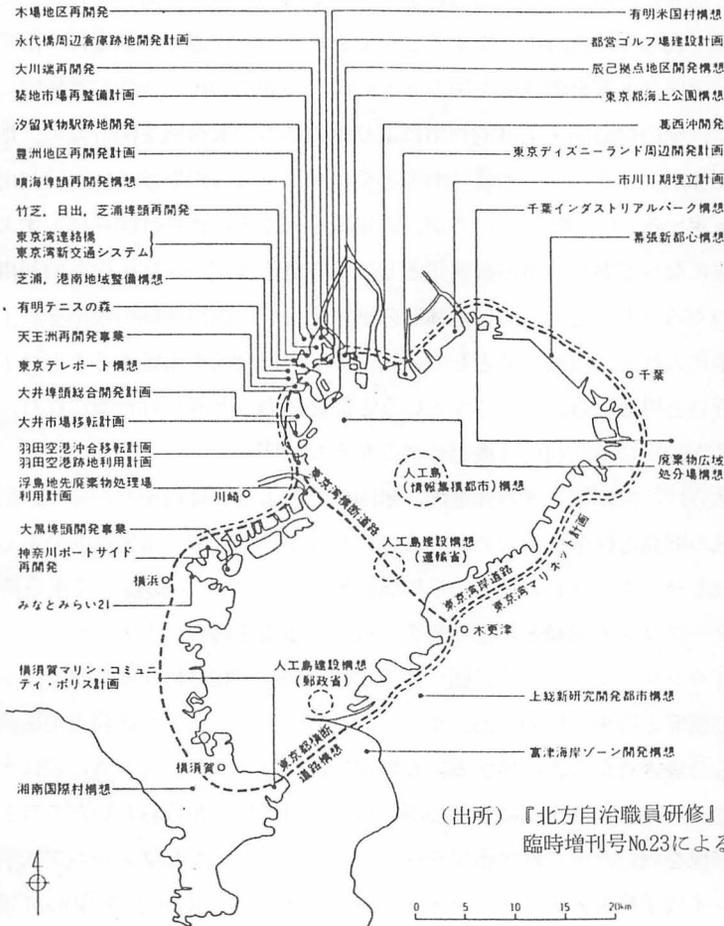
ここで沿岸域について検討するのは、東京湾のウォーターフロントの開発が将来沿岸域であり、これを現在の法体系で秩序ある開発と保全を整えるには、あまりにも貧弱な状況にあるからである。

現在ある東京湾岸域の主な開発計画・構想（図3参照）は、図におとしたものだけでも40弱あり、ほぼ湾全域に配置されている。これが前節で検討したような資本の論理で開発に移されるなら、高度成長期の臨海部重化学工業コンビナート開発と同様の、あるいはそれ以上の外部不経済を発生させるだろうと既に指摘した。とりわけそれぞれのプロジェクトが統一的な調整機関

のスクリーンを通して配置されたものでなく、競争的な開発行政や大都市自治体の開発エゴといいかねないような都市・経済政策の遂行によって計画・構想されたものであり、資源の効率配分の視点は貫かれるものの、自然と人間との調和は制約される。

このような経済的合理性の追求を基礎に高度成長期の港湾問題や都市問題への対応として、国民経済の再生産過程に、港湾機能や都市機能をいかに合理的に再編成させるかを政策的な焦点としたために、人間と「人間生活」を

図3 東京湾岸部地域の主な開発計画・構想



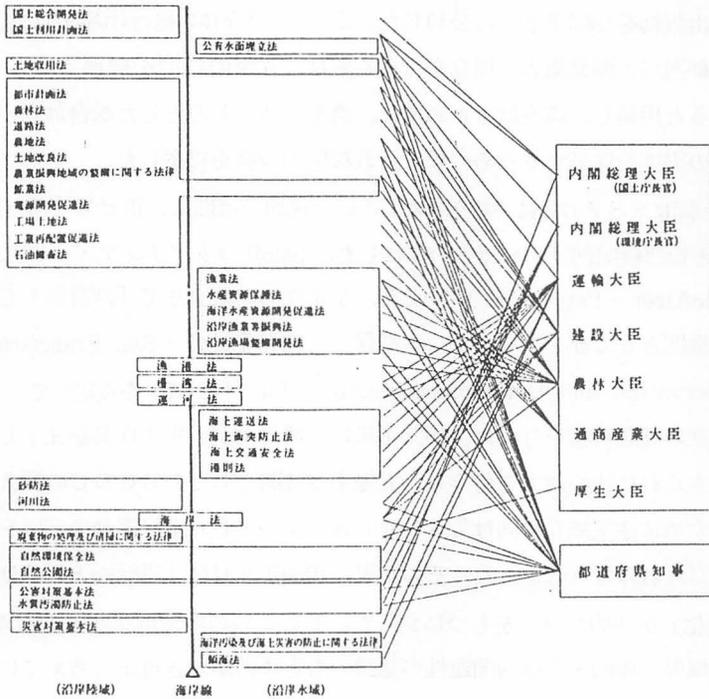
含めた「近代化」の理念を基礎にした文化論的（人間社会の合目的性を含む）概念が背後に押しやられて今日に至っていることが指摘されている¹²⁾。このような状況をつくりだしたのもわが国資本主義社会の未成熟さに由来するものである以上、今日の成熟状況の到来の中で、なおざりにされた「近代化」理念復活を考えなければならない。

さて、沿岸域概念がわが国の政策論議の中に登場したのは第三次全国総合開発計画（以下「三全総」という。）においてであった。三全総では「海岸線を挟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、その保全と開発の方向」を示すことによって「総合的な環境整備」を目指したところにそれなりの意義を見出すことができる。引き続き四全総では「沿岸域と環境の保全と安全の確保を図るとともに、多面的利用可能性を積極的に引き出し、その総合的・広域的利用により魅力ある地域振興を図るため、地方公共団体が主体となり、地域計画等と整合を図りつつ沿岸域の総合的利用計画を策定する。」と唱えているが、沿岸域をめぐる法体系は図4に示すように複雑になっており、地域振興策として地方自治体が沿岸域の総合的利用計画をつくろうとしても、各自治体間の調整を行い、国の機関の権限を利用計画の中に入れて、湾域全体としての統一的な利用計画を策定することは不可能に近いと思われる。どちらかという開発に力点が置かれた型になり、湾域の多面的複合空間利用は後退せざるをえない¹³⁾。

然らば、沿岸域管理の先進国、米国はどのような経過をたどって、閉鎖性湾域の開発と保全をすすめているのだろうか。世界で一番先進的であるといわれるサンフランシスコ湾の沿岸域管理システム¹⁴⁾を概観して東京湾ウォーターフロント開発と保全の政策形成への示唆を得ることとしたい。

「サンフランシスコ湾計画」の策定は、1959年12月に「サンフランシスコ湾の開発と将来・1960—2020年」という報告書がアメリカ商務省地域開発局から公表されたことに始まる。この中で、サンフランシスコ湾岸域は大幅な埋立のために、湾中央部の水深の深い所が河川状にしか残らないだろうという未来像を画いた。これに衝撃を受けた地域住民は、カリフォルニア大学バークレイ校学長夫人キャサニン・ケール（Catherine Kerr）を中心に1960年

図4 沿岸域の利用に関する法律



(出所) 長尾義三監修「沿岸域計画思考入門」日本港湾協会，1982年に「サンフランシスコ湾を救う会」(Save San Francisco Bay Association: S S F B A) を結成した。この間に湾岸の各都市は埋立・開発計画を発表したが、その中でも特に規模の大きい計画(4000エーカーの埋立計画「Dream Waterfront」)を1962年に発表したパークレイ市の湾埋立計画に危機感を強くして、反対運動を展開した。その特徴は、単なる批判にとどまらず埋立計画のフィジビリティとその環境の影響についてあらゆる専門家の意見を聴いて市当局のプランナーとの協議を重ねたことである。こうして市民の大きな関心事となり政治問題化して、1963年9月にパークレイ市当局は埋立計画を破棄した。この湾を救えという運動は湾岸域を包み込む型となり発展した。

この過程で、S S F B A は理論武装の必要性を痛感して、カルフォルニア大学パークレイ校の行政問題研究所に専門知識の提供を要請した。この要請

を受けてメル・スコット (Mel Scott) は「サンフランシスコ湾の将来」という出版物を1963年9月に公開した。この中で湾全体の総合計画のないまま、市・郡当局と開発業者が埋立を行うことは、究極的に湾を破壊させることになる」と指摘し、湾を救うためには、湾を一体のものとした総合計画の策定とその実施を保証するための単一行政機関の設置を提案した。

この間にSSFBAは「湾を救え」という運動を展開し、併せて「湾計画の策定と管理機関創設」を運動の柱にした。1965年マクアティア・ペトリス法 (McAteer - Petris Act) が成立、3年間の時限立法で「湾計画」を策定する機関としてサンフランシスコ湾保全・開発委員会 (San Francisco Bay Conservation and Development Commission: BCDC) を設定して、その間の埋立の許認可権を与えた。1968年には「湾計画」の策定作業が完了したが引続きこれに法的効力を付与し、実施する機関としてのBCDCの恒久化を図るために法案成立に向けてSSFBAを中心とした市民運動の支援を基礎にしなければならなかった。その結果、1969年8月に「湾計画とBCDCの恒久化」が法的な効力をもつに到った。BCDCの許認可活動の基礎には、沿岸域の一体的・有機的関連性の認識のもとに得がたき資産と考えていること、パブリック・アクセス (Public Access) の保証、沿岸域に対する関連性 (Coastal Relatedness) を優先権の基準と考えること、埋立の原則禁止 (Mitigationの要求) を理念とした自然の人間生活の調和がある。これを確固とした沿岸域管理システムとして構築した成果は市民運動に支えられているだけに、カルフォルニア沿岸域法 (1976年成立) の制定過程に生かされ、併せて沿岸資源保全債法 (1976年) の成立をみている。¹⁵⁾

4. 東京圏の都市臨海部開発と沿岸域管理の共生—むすびにかえて—

第1, 2節で指摘済みであるが、東京圏の各都市、なかでも東京は世界的都市機能の集積もあって、都心集中圧力にあえいでおり、その分散の意味も含めて臨海部への副都心計画を推進している。また、横浜のみならず未来21計画あるいは千葉の幕張都市計画等いずれの大都市自治体も湾岸域に利用の負荷を

かけつつある。湾域全体としても、東京湾横断道路、広域廃棄物処分場構想あるいは人工島計画が打上げられており、湾岸域のスプロール化開発現象を呈しつつある。

然るに、前節でみてきたようなサンフランシスコ湾岸域管理システムの事例もあり、都市と沿岸域管理の共生が図られている状況を考える時、自ずとその方向が明示されている。

一つは湾岸域の管理計画を策定することであり、他の一つは湾全体の統一的管理主体を設置することである。かつて私は、広域的行政につながる湾全域の統一的管理主体設置には資本の論理の貫徹につながるものとして疑問を呈してきた¹⁶⁾。しかしながら、市民参加を前提にして、湾の乱開発を規制し、自然環境や生体系を保全し、かつ水産資源や干潟を保護し、海上交通の安全や災害防止を実施することができる統一的管理主体なくしては、多面的複合空間利用は不可能であると考えようになってきた。

特に沿岸域管理の思想が、昭和47年（1972年）の国連人間環境会議（U.N. Conference on the Humam Environment の「人間環境宣言」（Declaration on the Human Enviroment）の流れを組むものであり、海洋が廃棄物を吸収し、これを無害化する能力と天然資源を再生産する能力は無限なものでないという考え方を前提にして、地球環境の不可逆的破壊の防止のために自然的環境の協調した秩序ある開発を目指したものである以上¹⁷⁾、各行政庁の管轄権の問題とか、各自自治体の開発エゴとか、あるいは各資本の論理の展開とかいった下位事象にとらわれているべきではないと考えている。東京湾の統一的管理主体の提唱は多数文献¹⁸⁾がでており細部についての検討は次の課題としたい。ここでは、東京湾岸域の都市による臨海部開発と沿岸域管理の共生の理念を中心に整理を試みたものである。

注1) 宮本憲一著『都市経済論』（筑摩書房、1980年）p. 216 参照。

2) 経済企画庁『昭和63年度年次経済報告』第2章第1節1 参照。

3) 武見浩充稿「東京金融市場はどこまで国際化したか」（毎日新聞社『エコノミスト1988年5月24日号』p. 71。なお金融の国際化、自由化についてはこの論文

に負うところが多大である。

- 4) 国土庁『都心の地価問題検討委員会報告書』（1986年3月）参照。
- 5) 同上参照。
- 6) 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. 78参照。
- 7) 寺西俊一稿「湾岸開発の動きはこれでよいのか」（田尻宗昭編『提言東京湾の保全と再生』日本評論社, 1988年）pp.19～20参照
- 8) 佐藤正之著『京浜メガテクノポリスの形式－東京圏－極集中のメカニズム』（日本評論社, 1988年）pp. 117～120 参照。
- 9) 同上 pp. 172～173 参照。
- 10) 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. 61～65。
- 11) 川端直志稿「東京湾ウォーターフロント再生のために－ウォーターフロント開発, 計画論の日米比較－」（公害研究 Vol. 17, No. 2, 岩波書店, 1987年10月）p. 35.
- 12) 北見俊郎稿「「港湾活性化と都市再開発」への基本的考察」（港湾経済研究No. 23, 1985年）pp. 90～92参照。
- 13) 1978年に制定された「瀬戸内海環境保全特別措置法」に基づいて瀬戸内海の水質保全, 自然景観の保全等に関して「瀬戸内海環境保全基本計画」が1978年5月1日に策定されたが, 法的拘束力をもっていないためガイドラインにすぎない。実施責任は関係府県に委ねられているが, 水質, 自然景観いずれにも規則権限を有していない以上, 十分な管理目的を達成することは不可能である。特に埋立等については関係府県, 市町村, 開発業者の開発エゴを調整することができず, ゼル法の典型といわれている。
東京湾岸域のように法もない段階での湾沿岸域の統一した計画はなおさら不可能に近いといえるだろう。
- 14) San Francisco Bay Conservation and Development Commission
“San Francisco Bay Plan” July, 1979 (矢々崎豊隆訳「湾計画」第2版 1984年), 鷺見一夫著『東京湾の「沿岸管理」構想－他海域での事例研究を通

じて一』1987年、田尻宗昭編『提言東京湾の保全と再生』日本評論社、1988年
都市環境研究会著『都市とウォーターフロント—沿岸域の管理・計画』都市文
化社、1988年、香川正俊稿「沿岸域の利用と保全—理論と実際」(日本沿岸域
会議論文集No.1、1989年3月)及び松岡俊二稿「アメリカのウォーターフロン

表4 サンフランシスコ湾保全開発委員会(BCDC)、カリフォルニア沿
岸委員会(CCC)、コースタル・コンサーバンシイ(SCC)の概要

	San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC)	California Coastal Commission (CCC)	California State Coastal Conservancy (SCC)
根拠法	1965年マクアティア・ペトリス法 1969年同修正法により常設機関となる。	1972年沿岸保全法(Proposition 20) 1976年沿岸法により常設機関となる。	沿岸資源保全法、1976、1980、1984年
設立経過	サンフランシスコ湾の埋立てを憂慮するカリフォルニア大学バークレイ校学長夫人キャサリン・ケールらによる「サンフランシスコ湾を救え」市民連合(SSFBA)」(1961年結成)等の活動を受けて設立される。	カリフォルニア沿岸域同盟(1971年結成)がサンフランシスコ湾の成功をカリフォルニア沿岸域全体に拡大することを目的として提起した市民発議(Proposition 20)によって設立される。	沿岸保全委員会の許認可の経験から、規制手法の限界を学んだ議会によって設立される。
目的	・サンフランシスコ湾計画の策定およびサンフランシスコ湾岸域での開発の許認可。	・カリフォルニア沿岸計画の策定および沿岸域での開発の許認可。 ・1976年以降は地方沿岸計画の策定の援助および地方政府の許認可に対する意義申し立ての審査。	・BCDCやCCCの許認可に対して反対があり当事者間の合意が困難なとき解決案の策定を援助する。 ・その他、沿岸計画の目標に有効な活動の援助。
管轄区域	・サンフランシスコ湾岸および海面。 ・沿岸線延長 約274マイル。 ・陸域規制区域:平均高潮線から100フィート。	・サンフランシスコ湾を除くカリフォルニア沿岸域。 ・沿岸線延長・約1,072マイル。 ・陸域規制区域:平均高潮線から1,000ヤード。	・サンフランシスコ湾を含むカリフォルニア沿岸域。 ・対象となるのは原則として1975年沿岸計画が認知した区域~5マイルまでの区域)。ただし規制機関ではないので柔軟性がある。
上位計画	1969年サンフランシスコ湾計画(その後改訂されている)	1975年カリフォルニア沿岸計画	1969年サンフランシスコ湾計画および1975年カリフォルニア沿岸計画
委員会構成	連邦政府2名、州政府5名 郡9名、市4名 民間7名(うち、知事の任命5名、残りは下院議長、上院規制委員会の任命) 合計27名	知事の任命4名(うち2名は地域利害を代表) 上院の任命4名 下院の任命4名 合計12名 他に下院機関として6つの地域委員会がある。	資源長官 財務局長 沿岸委員会委員長 その他4名(うち知事の任命2名、残りは上院臨時議長、下院議長の任命) 合計7名

(出所) 都市環境研究会著『都市とウォーターフロント』都市文化社、1988年。

- ト開発と沿岸域管理」(公害研究Vol.17, No.2, 岩波書店, 1987年10月)を参照してカリフォルニア州の沿岸域管理システム形成の理念を捉えることを試みる。
- 15) B C D Cの他にカリフォルニア沿岸委員会とコースタル・コンサーバンシィの活動がカリフォルニア州の沿岸域の管理システムに定着しているが、各機関の概要は表4のとおりである。
 - 16) 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 1989年) p. 64を参照されたい。
 - 17) 鷺見一夫稿「沿岸管理—『サンフランシスコ湾計画』の検討」(横浜市立大学総合研究No.3, 1985年) p. 1 及び関智文「東京湾保全法案要綱の趣旨」(田尻宗昭編『提言東京湾の保全と再生』日本評論社, 1988年) pp. 265 ~ 266 参照。
 - 18) 14) の文献の他に最近横浜市立大助教授鷺見一夫氏が精力的に業績を残している。