

第10章 大阪港のウォーターフロント

I はじめに

21世紀を数年後に控え世界は動いている。戦後の冷戦構造を規定していたヤルタ体制も終結し、米ソ2大国の協調、東欧諸国の民主化、東西ドイツの統一など世界的にデタントが拡がり、地球規模で環境問題が討論され、中東では世界の注目下、厳しく変動している。

日本では東欧のような急激な変化はないが、高度情報産業の発展、高齢化問題、日米構造協議に基づく内需拡大政策など、新たに時代に対応した考え方方が求められている。また、個人のライフスタイル、社会意識にも変化が生じており、個性の多様化、ゆとり、余暇の活用、アメニティの追求などが特徴として挙げられる。このような社会の変化、個性の多様化にともない、近年、水際（ウォーターフロント）が着目され続けている。そこには古来人類が親しんできた水が存在し、都市には少なくなったオープンスペースも残存している。

現在の日本のウォーターフロント開発を見ると、ウォーターフロントの持つ親水性や快適性を唱え、国や自治体、企業が特性を生かし魅力あるウォーターフロント開発を提起している。一方、個別の開発の経過にともない、地方自治体が民活事業の一環として実施しているものや、企業が港湾の一部分のみを開発提供している場合もあり、統一性、連続性の点において必ずしも調和のとれた開発とは言い難いものも存在している。そこで、関西国際空港の着工にともなって増え重要性の増した大阪港におけるウォーターフロント開発の経過と現状を紹介し、またいくつかの今後の課題も挙げてみたい。

II ウォーターフロント開発の概況

1. ウォーターフロント開発の流れ

古来人類が慣れ親しんできた水が存在し、都市に少なくなったオープンスペースがあるだけでウォーターフロントは着目されたのであろうか。人が密集し、曇って汚れた空間が溜まった都市圏内部が新天地を求めるという時代の流れに合致しウォーターフロントは一気に開花したと思われる。それが案を練りじっくり暖めて作成した開発プランであれば、結果も違っていたかもしれない

が、時流に乗ったために、現在のウォーターフロントブームには、次の5つの流れがあると考えられる。

第1の流れは、港湾の再開発である。コンテナ化や船舶の大型化により既設の港湾施設が使用できなくなり、港湾機能の地域移動、旧施設の陳腐化や遊休化が生じるなど、港湾における大規模な改造が必要となった流れである。

第2の流れは、産業構造の転換である。造船、鉄鋼など臨海部に広大な土地を持つ重厚長大産業が衰退したことにより、遊休地が多く発生した流れである。また、それらの産業衰退により、多くの労働者も臨海部から流出し、臨海部自体も衰退したのである。

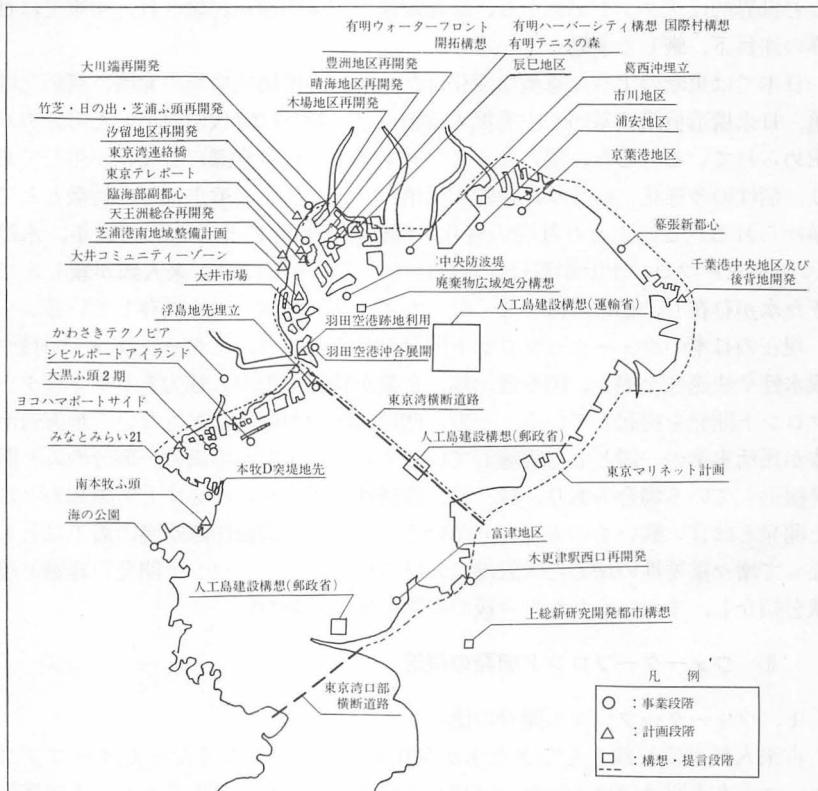


図-1 東京湾臨海部の主な開発計画・構想プロジェクト

(資料) 都市環境研究会『都市とウォーターフロント』

第3の流れは、都市の国際化、高度情報化である。都市圏の発展、成長の基本的条件として都市の国際化や高度情報化が必要となる。この機能を満足させるインテリジェントビルやテレポートの充実が、既存の密集した内陸部でなくウォーターフロントに求められたのである。

第4の流れは、市民・住民の要望である。戦後の混乱期より急激な経済成長により市民生活の向上した日本は現在、ゆとり、余暇の充実、遊び、アメニティを求めている。その矛先がウォーターフロントに向けられたのである。マリンスポーツの隆盛がこれを立証している。

第5の流れは、国や企業がウォーターフロントを投資対象としたことである。先程述べたように内需拡大政策、民活促進事業、金余り現象など種々の要因が重なり、日本は多大の円をウォーターフロントに投入する流れがある。

以上5つの支流が次々と出会い、1本の大きな流れとなりさらに強く“ウォーターフロント”開発の促進がなされている。

2. ウォーターフロント開発の分類

上記の5つの流れのもと、日本のウォーターフロントは次の3つのタイプに分類できる。

第1は大都市港湾における臨海地域の再開発である。第1、第2の流れがこれに含まれる。

第2は地方地域の活性化を進めるウォーターフロントであり、東京への一極集中から4全総にも言われている『多極分散型の国土形成』を目指し、地域振興を目的としたものである。

第3は沖合人工島、静穏海域構想等の沿岸域の開発である。国土の限られたわが国で大きな期待が寄せられるこの第3のウォーターフロントは、利用価値の高い静穏海域を有効に活用する点で今後技術的な問題を含め第1、第2のウォーターフロント以上に着目されるであろう。

ウォーターフロント開発はすべて何らかの構想、計画に基づいており、代表的なプロジェクトとしては、国土庁の第4次全国総合開発計画（4全総）、運輸省のポートルネッサンス21プロジェクト、マリンタウンプロジェクト、建設省のコースタルコミュニティゾーン（CCZ）整備計画などである。これらのプロジェクトを上位構想とし、地方自治体や企業が特徴を生かし多くのプロジェクトを全国で展開しているのが現状である。たとえば東京湾では、東京の13号埋立地を中心とする東京臨海部副都心計画、横浜のMM21（みなとみらい21）計画、千葉の幕張新副都心計画の3つの計画を初めとし、100を越える計画が目白押しである。（図-1参照）

III 大阪港におけるウォーターフロント開発の経過

戦後の日本の工業振興を支えてきた4大工業地帯の中で京浜工業地帯に次ぎ第2の阪神工業地帯は、臨海部の埋立にともなうコンビナートの整備が1955年（昭和30年）以降の高度経済成長過程において促進された。泉州海岸一帯を埋め立てた堺泉北臨海工業地帯の造成も関西経済の地盤沈下の回復を意図して計画された。

大阪湾の中心位置に存在する『市民港』大阪港でも、その経過はまさに日本の経済成長を支えてきたものであった。

大阪の町づくりは、豊臣秀吉の大坂城築城の頃、運河を開削しその土砂で埋立造成し市街地の整備を行ったことに始まる。さらに江戸中期には大和川付け替えなど洪水対策を進める一方、デルタ地帯や湿地帯の開拓を中心として多くの新田開発が行われ、大阪のまちは常にその時代の要請を受けて西(海)へ向かって埋立地を造成し市街地を拡大してきた。

近代港湾としての大坂港は、1868年（慶應4年）に安治川上流の川口町に開港したが、実質的には1897年（明治30年）に川口町に築港事務所を設けてから本格的な大阪港の建設工事が開始されたことにより始まる。それ以来第2次世界大戦に至るまで、市民の力をもとに財政上、技術上の苦難を克服しつつ近代港湾の建設が営々と続けられた。しかし第2次世界大戦の戦災や台風、地盤沈下に起因する浸水被害などにより臨海部は荒廃の極みに達し、戦災の復興事業により貨物取扱量が戦前の最盛期（1939年、3126万トン）を抜くのに実に17年の年月を要した。

一方、戦後の急激な高度成長の歪みとして人口や産業の都市への集中が住環境の悪化、公害の発生など深刻な社会問題を引き起こしていた。こうした背景をふまえて、1967年（昭和42年）大阪港の整備計画が改定され、当初臨海重化学工業地帯の造成に主眼を置いていた大阪南港は、港湾機能、都市再開発、住宅用地などに計画変更し、近代商港として脱皮、発展することになった。

IV 大阪港におけるウォーターフロント開発の現状

既述の経過を経て発展してきた大阪港沿岸域は以下のような特性をもっている。

1. 東京都市圏の場合、都市機能は東京を頂点とし一極集中構造になっているが、大阪都市圏の場合は、多核型の圈域構造となっており、湾岸諸都市において自立的な将来構想がたてやすい。

2. 東京都市圏は多くの大企業が基盤を置いているが、大阪には先端技術開発の潜在能力を持つ企業が中小ではあるが多く存在する。
3. 地理的にアジア大陸と近く、古くから東アジアの国際港として栄え、日本を代表する歴史や文化を持つ都市圏がある。
4. 地形的には大阪湾として閉鎖性の広大な湾を形成している。

上記の特性を有効に活かし、大阪港を含め大阪湾では個性ある開発を目指した構想として国土庁の4全総（1987年）、新しい近畿の創生計画（すばるプラン）（1987年）、近畿圏基本整備計画（1988年）などがある。これらの構想の中で大阪湾は、

「多極分散型国土形成の一翼を担う近畿の再生に大きな役割を果たす。」（4全総）

「海水の浄化作用などの役割を果たすなぎさ線を保存するなど自然海岸の保全に十分配慮しつつ、新都市開発、廃棄物処理、海上空港などのための埋め立てを進める。これらの新しい土地利用の展開に当たっては、大阪湾を近畿圏の共有財産とし、その再生、開発が双眼型国土構造を目指す新しい近畿創出の重要なキーになる。」（すばるプラン）

「近畿全体の活性化を促す主要な施策として利用したい。」（近畿圏基本整備計画）

と位置づけられており、これらの構想を受けて大阪湾臨海部では現在70余りの開発プロジェクトがあり、国、自治体、企業の計画が目白押しである。（図一2、表一1参照）

しかしこれらのプロジェクトは関西の活性化には重要なものであるが、各々では単にその地域のみの限定された“点開発”に終わるものであり、効果は十分に発揮できない恐れがある。しかも中には他のプロジェクトと競合するものも出てくるかもしれない。

こうした現状を受け、社団法人関西経済連合会（関経連）は、1989年4月に大阪湾沿岸を国、自治体、企業の枠を超えて、開発計画を統合、調整した『グレーターべイエリアルネッサンス構想』をまとめた。この構想は先程述べた3つの構想を基本構想とし、各々の計画を総合的にまとめた点では、大阪湾の中心構想といっても良いものであり、推進体制としては産・官・学が各々の役割を分担しつつ、代表者により「大阪湾ベイエリア開発推進協議会」を同年9月25日に設立した。

その後、推進協議会に設置された幹事会の場を中心に、総合的な開発整備の基本方向を提示し、個別プロジェクトの具体化の指針となる“グランドデザイ

ン”に盛り込むべき内容やその策定方法について検討を重ね、『大阪湾ベイエリア開発整備の基本的方向』として1990年4月に中間的にとりまとめた。

具体的な構想の内容としては

1. 関西国際空港の国際競争力強化
2. ウォーターフロントシティの建設
3. 大規模複合集客施設の建設
4. 大都市近郊リゾートの整備
5. 新たな環境の創造
6. ベイエリア産業の新展開
7. 空海陸の結節点における複合物流施設の建設
8. マート機能を備えたトレードセンターの建設
9. 環太平洋フリーゾーンの導入
10. 交通インフラの整備
11. 情報通信インフラの整備
12. 開発制度・土地制度の見直し

であり、特徴としては、時代に対応できない既存の施設、遊休地等の見直しを含め、新しい時代に適合したまち（ウォーターフロントシティ）づくりや施設の建設、そしてそれに関連した大幅な規制基準の見直しなどであり、埋め立ての促進を前提とした開発主体のものである。この構想の最大のポイントは国際化、高度情報化で既に格差の大きい東京都市圏に対する復権であり、関西経済の地盤沈下の阻止、活性化を意識したものである。

大阪湾における関西経済の中心地、大阪港においても『大阪湾ベイエリア開発整備の基本的方向』に足並みを揃え、隣接した他港と調整しつつ、今後の開発が企画されている。

V 大阪港におけるウォーターフロント開発の課題

大阪港の広さをいう場合、水面は港湾区域 (56km^2)、陸上は臨海区域 (17km^2) で表し、水際線の延長は約100kmである。この100kmの港で $7,400\text{km}^2$ に及ぶ大阪都市圏の中心都市『大阪市』を後背地に持ち、近畿地方の中核機能を担っている。しかも大阪湾には、西から時計回りに神戸港、尼崎西宮芦屋港、大阪港、堺泉北港、阪南港と日本を代表する大港湾が立地しており、かつその港湾区域が連続している。またそれらの港湾は古来人々に活用されてきた経緯もあり、人々の港に対する関わりや愛着は計り知れないものがある。

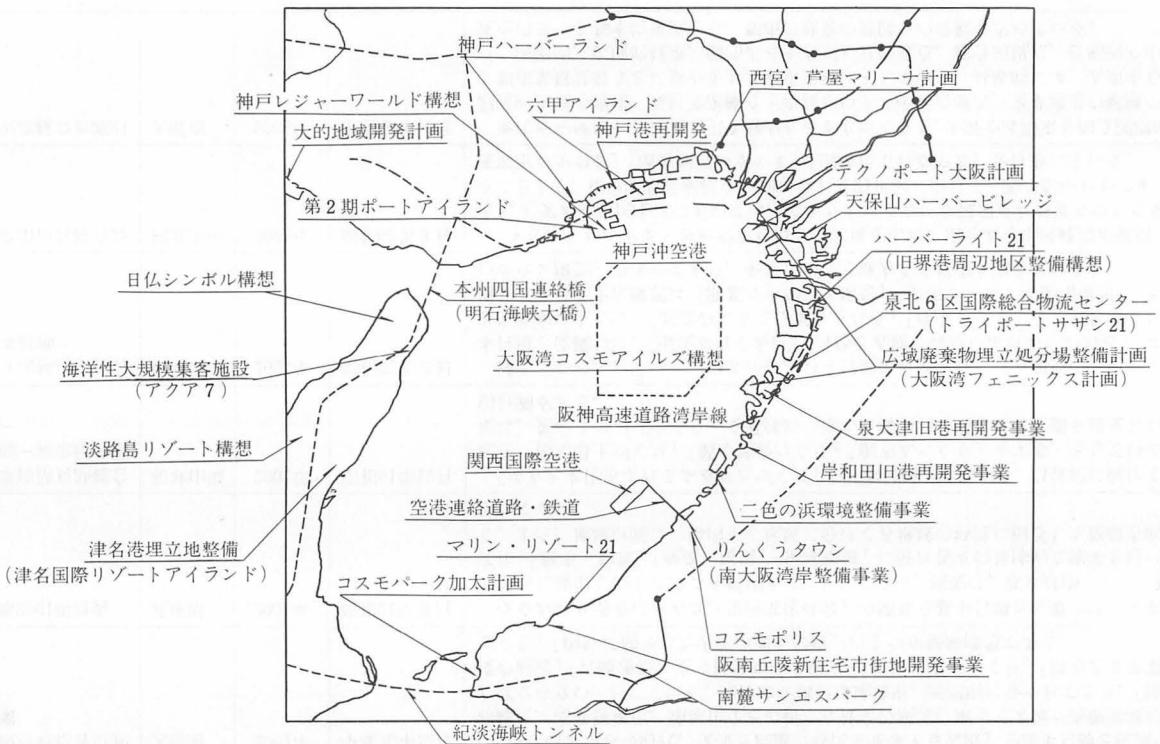


図-2 大阪湾臨海部の主な開発計画・構想プロジェクト
(資料) 日本鋼構造協会『大阪湾沿岸域の活用について』

表一1 各自治体の長期構想

名 称	自治体	目標年次	作 成 日	概 要
大阪府新総合計画 概案	大阪府	2001年	平成元年12月	「新しい豊かさの時代、交流と創造の時代を先導する大阪」を基本目標と位置づけ、高齢化、高度情報化、地球化などの新たな社会の潮流に乗って大阪が施策展開しなければならない、としている。具体的な構想は地域別、部門別に分かれており、「快適環境の創造」「人間連帯に立つ社会福祉の形成」「文化的風土づくり」「活力ある産業社会づくり」「内外に開かれた大都市圏の形成」の5つが整備構想である。
兵庫2001年計画	兵庫県	2001年	昭和61年3月	うるおいと活力にみちた「生活文化社会」の構築を基本目標と位置づけ、人生80年の社会に適応したシステムを形成する、としている。施策は、基本計画として「教育・文化」「健康・福祉」「産業・雇用」「地域整備」に分け各々の具体的な施策を述べている。また、地域計画は、県内を6地域に分けて各地域の特性に根ざした整備方向を明示している。
和歌山県長期総合 計画～新世紀の国 21～	和歌山県	2001年	昭和61年12月	「活力と文化あふれるふるさとづくり」を基本目標と位置づけ、21世紀に向けて21世紀を「拓く県土づくり」「築く社会づくり」「創る人づくり」をする、としている。施策は、先の3つの「づくり」を具体的に進める部門別計画と6定住圏を設定した地帯別計画がある。
第3次神戸市総合 基本計画	神戸市	2001年	昭和61年2月	緑と、心のふれあいと、いきがいという言葉に象徴される“人間都市”づくりを基本目標と位置づけ、「市民が育てあげ」「自然と人間の暖かいふれあいのある」「ゆとりと生きがいをもつ」「創造のよろこびがあふれる」「産業をはぐくむ」まちづくりを目指している。上位構想は「港都ルネサンス構想」「都市アメニティ倍増構想」「生きがいタウン構想」の3つであり、未来に向けて魅力ある都市を考えている。
和歌山市新総合計 画	和歌山市	2001年	昭和62年3月	「きらめくわかやま・さわやかCITY」実現を求め、活力ある地域経済が展開され、それを支える市民生活においては、ゆとりとうるおいが確保されたまちづくりを進めることとし、和歌山県長期総合計画に合わせ21世紀に向けて「国際都市わかやま」「快適都市わかやま」「活力都市わかやま」「広域都市わかやま」を目指している。
大阪市総合計画21	大阪市	2005年	平成2年10月	世代から世代へと連錠と引き継がれるまちづくりを、大阪では将来を担う国際的、創造的人材の育成、福祉や医療などの新しいシステムの導入、産業構造の転換や新たな都市基盤整備などに重点をおき追求する、としている。具体的には、人間中心の視点、国際的、広域的視点、個性あるまちづくりの視点、総合的視点、長期的や中期的視点の5つを基本的視点とし、都市の社会の発展への貢献を求めている。

近年、ウォーターフロントがブームになるにつれ、市民の水際への関心も高まり、水際の開放が望まれる。そこで現状のウォーターフロント開発のどのような点に留意し、より良い、市民の望むウォーターフロントにするにはどうすれば良いかを考察してみたい。

まず第1に埋立地、沖合人工島建設には総合的に検討をすべきである。現在、大阪港は大阪北港廃棄物処分地南地区（390ha）で廃棄物の受け入れを行っており、その基盤は『テクノポート大阪』計画である。しかしこの処分地も4年後には満杯になると予想されるため、新たな人工島の建設を盛り込んだ『大阪港長期港湾整備計画』を平成4年度にまとめる予定にしている。発生する廃棄物をできる限り抑制するのはもちろんのこと、処分地としての位置づけを再認識し、長期利用を図り、二次汚染を防止する等の対策が継続して望まれる。埋め立て開発は海洋汚染、生態系の破壊などの環境問題や、近年の船舶の大型化の中で水面の喪失による避難泊地の減少などを引き起こす可能性を常に秘めており、慎重に検討する必要がある。

第2に大阪港でも、官民一体となり近畿圏の復権に向けてウォーターフロントは利用されているが、多様なニーズがある中で臨海部を生産、港湾機能に限定せず、水際線を市民に開放するような公共的利用を常に頭におくべきである。国レベルでは『民間事業者の能力活用による特定施設整備促進に関する臨時措置法』（民活法）や『総合保養地整備法』（リゾート法）の制定にともない臨海部における開発の基盤整備が進められている。民間の資本、事業採算性を考慮し、かつウォーターフロント開発の公共性を重視すべきである。そのためには、官民一体となり調整るのはもちろんのこと、遊休地などの使用目的を変更する場合にも改めて検討するなど、市民、住民、港湾労働者など開発の影響の及ぶ人々の意見の反映を踏まえて計画利用すべきである。

第3に港湾に携わる人間にとって、ウォーターフロントはブームになる以前より慣れ親しんだ土地である。港湾の機械化、合理化は一般的な傾向であるが、それらの人々の移動も含めアフターケアの充実も重要な課題である。ウォーターフロントは独立したものではなく、市街地の延長線上に存在するものであり、後背地との調整、整合性が成功のポイントとなるであろう。

第4には総合開発性を維持することである。大阪港でも既に単独の開発ではなく大阪湾として構想が整備されており、湾岸諸都市が高速道路、国道でつながれつつある。このパブリックアクセスの充実、確保は優先課題である。これはウォーターフロント開発の各々独立した運用、発展を見直し、今後連携して総合的な大阪湾の開発を目指すためにも必要条件といえる。

以上、課題の全てに該当することであるが、ウォーターフロント開発は国、地方自治体、企業が一体となり、連携した発展をしなければならない。そこには既存地、埋立地共に、住民、市民、港湾労働者、漁業関係者等古くから関係する人々が存在しており、それらの人々の意見、要望を踏まえ、水際を開放し、多くの人に快適で憩いのある空間を提供しなければならない。自然と人類の調和した真の意味での『憩える水際』にするためには、行政、企業、住民のチームプレイが大切である。

本質的には、住民、市民のためにウォーターフロントが活用されるよう開発されなければならないと考えるものである。