

第14章 港・ウォーターフロント開発 における住民参加

I はじめに

韓国では、1990年11月5日“西海岸安眠島に”核廃棄物処理場施設構想に対し、人口5千の安眠島住民の中で中高校生99%が登校拒否をし、住民反対デモは、兵器庫・警察署・官用車両に放火・役所占拠・官吏拉致暴行・公共施設破壊・投入警察隊への火焰投棄などの5日間の激烈なデモとなり、これらは、結局、官僚主義・権威主義が今日の民主化を無視し、崩壊させた事例である。地域社会の主役は住民であり、地域住民の社会的意志決定こそが地域政策である。「誰の為の公益事業か」経済成長のみが社会問題に役立つと考えるのは大きな誤りである。単純に共産主義の挑戦や、「第3世界の面前における政治経済体制の競争でもないし、」また単に国防の絶対的必要性だけのものでもない。その目的には、健全な国内的理由が必要である。たとえば、豊かな生活空間を形成するための「ウォーターフロント開発と港」の体系的配置，“ウォーターフロントと港湾アメニティの向上”によるという具体的推進方策を検討していくべきである。

ウォーターフロントを大都市圏域構造の変化のなかに位置づけ Portopia（港湾理想化）の多極化に対応できるウォーターフロントと海洋環境保存を並立した沿岸域の総合計画管理により、市民生活と行政システムの定立が試行されるべきである。

ウォーターフロントをめぐる市民運動と行政システム改革は、単なる物流接点としての港湾でなく、産業と都市生活をより有機的に連結できる体系的な港湾再配置をテコとした自発的市民運動が必要である。ウォーターフロント管理と自然保全運動を通じての豊かな都市生活機能の開発がなされるべきである。港・ウォーターフロント開発による市民生活と行政システムの定立のために政府機関、関係組織およびその市民との相互理解、市民との協力による港湾行政が必要である。日本国は港湾法成立に際しての同法の解釈には、港湾は地方住民のものであると明言し、國は港湾の第一線から退き、港湾の主人公がその港湾に最も身近な利害関係を有し、その開発に情熱と愛情をめざす地域住民であ

るという従来とは根本的に異なる理念が確立したのである⁽¹⁾。

II 韓国沿岸の特殊性

韓国は1910年8月29日、韓・日合邦条約により国権を喪失することによって韓国の海運は日本の海運に隸属し、統治による潰滅政策が進められた1912年、朝鮮郵船(株)が設立され、第2次世界大戦の時には国家総動員による戦時海運管理令などでようやく命脈だけを維持してきた海運資本ないし海運企業さえも日本統制下で徵發され、2次大戦中に消滅、あるいは日本港域に回航し、8.15光復以後南韓地域に残っていた船は大部分が木造船であったのである⁽²⁾。

先進諸国の港湾建設および運営は民間企業の一部として運輸事業と共に発展してきたが、韓国の港湾は日本の大陸進出政策により、国家が建設運営する国有・国営の原則に立脚したものであった。

先進諸国においては、港湾を独占した財閥を含めて民間企業群が形成され、その集団が港湾運営の主体的役割を担当している場合が多いが、韓国の港湾ではブルジョアジー的性格を帯びた群小業者が乱立し、港湾発展のための主体勢力が形成されなかつた⁽³⁾。

また先進諸国の港湾は初期から企業原則による利潤追求が主な目標であるので、公企業への転換が簡単であるが、韓国港湾は当初より公共性を強調し過ぎて企業性についての考慮が全く欠如していたと見ることができる。第2に、行政的条件としては、先進諸国においては行政的にも自治制度がとくに成熟しており、港湾自治においてもその公共特性に適合する Port Authority 制度が発展したが⁽⁴⁾、韓国では地方自治制度が港湾自治形態の Port Authority 制度に転換することは困難であった。また、先進諸国の港湾制度は地方自治団体がその主軸を形成しているが、韓国においては地方自治体はこのような役割を演じるのに未成熟な状態であった。とくに港湾自治には個別港湾の特性と調和した運営制度の設定が重要な問題であると言える。

韓国での近代的港湾が発達したのは、1876年日本と締結した丙子修好条約以後のことであって、釜山港が1876年に開港され、次いで元山港が1880年、仁川港が1883年の順に開港されることによって遂げられたものと考えることができる。韓国は三面が海に包囲された半島国家で、海洋の湾曲が発達しており、水深も深くて港湾の開発において有利な地理的条件を備えている。海岸線の総延長は16,856.7kmであり、その内、南韓全域が占める延数は12,788.7kmであり、全体の76%を占めている。地域別海岸の特徴をみれば東海岸は屈曲が多く、単調であり、清い水と深い水深を維持し、海岸線の至る所に砂浜をなしてい

る。干満の差は極めて少ないが波浪は高く、海底の砂は常に漂砂の移動現象が甚だしい。また東海岸は南海岸に比べて波浪による波力が大きいので外郭施設費が高額になる反面、海底地質が良好で、接岸施設費が比較的に少なく、埋没量が少なくて維持浚渫費が少ないのが特徴である。

西海岸は湾の屈曲が極めて甚だしく水深が浅く、波浪は弱いが、海底地質の泥土が深く堆積しているため、軟弱地盤であり、接岸施設構築の工法に多くの問題がある。

そのほか西海岸は干満の差が甚だしく仁川港と同様に閘門式港湾の建設が必要であり、階段式物揚場、浮桟橋などを利用するため、特殊施設の建設が要求されることになる。

南海岸の特性は東西海岸の中間型であり、季節風の進入路である大海に接しており、台風が南海岸を通過する頻度が多いが、散在している多くの島しょによりその風力が弱まるため、東海岸に比べて外郭施設費が少ない。海底地盤は多少泥土質の発達した所があるが、一般的に岩盤の深度が浅く潮差もまた少ないので、接岸施設の築造が容易である。

このように各海岸の特殊性があるが、港湾開発は南海岸が比較的に早くスタートしたと見ることができる。

近代の初期港湾建設の様相は、まず施設の整備に重点があった。このような整備は、戦争との関係からも加速化された。

しかし、8.15解放後、韓国港湾施設はその半分ぐらいが、既に老朽した旧式施設で、それも6.25動乱により約45%の接岸施設と90%の陸上施設が破壊され、港湾の機能は麻痺状態となり、引き続き政局の混乱期における港湾の投資は皆無なこともあり、港湾建設の空白時代をもたらした。動乱以後、また政治的状況の混乱が生じたが、政局が安定し、港湾開発が考えられるようになったのは1次経済開発5カ年計画の社会間接部門として港湾開発計画がスタートした。その後においても継続的経済開発計画による港湾部門の投資が重要な位置を占めてきたのである。1966年を起点として1974年までの港湾開発を港湾発展のための現代化の分岐点として韓国経済発展の新紀元を画した。その後、4次および5次経済社会発展5カ年計画（1977～1986年）により世界的水準まで向上したのである。

III 地域開発と港湾機能

港湾と国民経済は、大部分の都市地域・国家全体の経済活動と港湾の開発および運営に関係している。UNの資料によると、港湾は次のように4つの基本

的な機能を効率的に遂行しなければ、港湾が経済的価値を高めることができない⁽⁵⁾。1つは、港湾背後地から発生する国際貿易需要を効率的に経済的方法で処理しなければならないこと。2つは、地域産業開発と貿易を促進させるための補助的な機能が十分に確定していなければならないこと。3つは、国内用ばかりでなく、中継・積換貨物に対しても、効率的な処理をしなければならないこと。4つは、輸送システムの新しい革新を推進しなければならない。また、港湾は前・後方基地および海・陸の連結点として利用主体のために効率的な連結施設の機能を行わなければならないことなどがある。

港湾が存在しなければ、西ヨーロッパ諸国は現在のような世界的な都市に発展することができなかったということが強調され、港湾と地域経済開発の密接な関係を提起している⁽⁶⁾。

このように港湾地域の展開やベルト状港湾の形成は、港湾機能に直接関わり合いをもつ特定地域を限定することをますます困難なものとする。したがって、一方では港湾経済・社会といわれるものの概念規定も困難なものとなるのであろう。つまり、港湾経済・社会といいうものは、特定港湾機能とその機能をとりまく近隣地域とでなるが、広範囲なベルト状港湾にあっては、メトロポリタン、もしくはメガロポリス的な都市圏を共通の後背地としている。その場合、港湾機能が直接的に関わり合いをもつ範囲はますます拡大するとともに、協同一貫輸送なり、流通革新にともなう後背地は特定の単一港湾とは限らなくなり、後背地の範囲は拡大し⁽⁷⁾、内陸各地に展開するであろう。後背地範囲の拡大は内陸交通の発展と、コンテナリゼーションなどの進展によってなされ、港湾投資の効果は内陸の奥深い遠隔の地点においても波及するようになる。

流通システムの合理化と、港湾機能の合理化が推進されると、港湾と地域開発の関係において、次のようなことが推定できる。広域港湾、ベルト状港湾の発展により、後背地の拡大や港湾機能の効果が波及する範囲が港湾所在の近隣地とかけはなれた内陸地帯に及ぶものとなるという理由から、地域開発の観点から港湾機能をかみ合わせる方法を検討しなければならることは明白である。

IV 港湾開発の国民経済性

港湾開発は地域と都市計画との連繫性を確立して行わなければならない。なぜなら、港湾開発は港湾機能に関連している背後都市の開発と直結される関係がある。すなわち、港湾開発の拡充は都市内あるいは都市間の人口・産業構造および土地利用を変化させ、これが連鎖的に都市および地域産業の育成、集積

の利益などをもたらして新しい港湾施設の需要を促進することになる。このような循環過程を通じて港湾と隣接する背後地域の人口・雇用・産業・交通体系、都市構造などを変化させる。したがって、港湾計画は都市計画・地域計画・国土計画などの上位計画と有機的な関連をもつことによって土地空間の効率的な利用ができる。

港湾の国民経済的・社会的諸問題を無視した開発計画は、港湾の物的機能を安易に地域開発の要因として考えるだけでは、港湾機能をして国民経済や地域の立場からも公正なものとならないであろう⁽⁸⁾。

レオンチエフ (W.W. Leontief) は経済体制内の構造に深い関心をもって1970年に発表した「米国の経済構造」と、その後これを総合的に整理した「米国の経済構造に関する研究」で米国の経済発展と経済成長は地域の均衡的な発展がなければならないということを提示している⁽⁹⁾。

このために港湾の開発・拡充と共に効率的な港湾の管理運営が必要であり、港湾管理は社会科学的接近にあるが、総合的性格を帯びる⁽¹⁰⁾。政府はそのために最近、経済規模すなわち物流量の急速な増加に対する新たな港湾需要に備えて継続的に港湾を建設し、あるいは整備・拡充してきたのである。港湾を開発するのに長期間の時間が要求されるばかりではなく、莫大な財源がいるが、とくに港湾それ自体だけではなく、背後の関連経済条件をも総合的に⁽¹¹⁾配置するためには、事前に調査などを実施することが必要である。韓国では、海上物流量の急激な増加にともなって港湾開発の要求は必然の現象と考えられている。

港湾建設における港湾機能の選択には海上輸送システムが急速に変化・発展するにともない、港湾施設規模および形態も世界の港湾発展趨勢の変化に適応しなければならないのである。

V 國土開発と市民生活

國土開発と地域開発との関係を見ると、國土開発とは産業配置・人口配分・交通計画・文化施設の設置・自然景観の保護などを含める総合的な土地利用⁽¹²⁾という開発計画を追求して自然破壊を抑制し、人間と自然の調和の中で、住みやすい文化的な人間生活環境を造成し、地域住民の福祉向上と格差是正を実現し、物理的意味でも國土空間の合理的な秩序賦与をするべきである。したがって、國土開発計画は國土および自然資源を総合的に開発・利用・保全することにあり、工業化の基盤を造成するというだけではなく、物理的な側面での國土計画外の経済・社会・文化的な広い見地で国民福祉と生活の質 (Quality of life) を高めることが望ましいと考える。

国家の経済政策や産業資本主義の発展の要請で、とくに生産と流通の合理化によって、港湾機能と臨海工業の有機的・合理的結合が、様々な面で都市に大きな影響を与えてきた。しかし、このことが必ずしも港湾と都市・市民との有機的関係にあることを示すものではない。

いわば港湾と都市・市民との関連性をあらためて欧米における代表的な都市と港の間に求めるまでもなく、韓国では、きわめて大きな比重が国民経済・社会の発展のためにあり、その両者の関係は明確なものではなく、むしろ欧米に比して前近代的な関連性を有していることが考えられる。

とくに「港湾都市」としては、当然に都市と港湾の機能的整合性を図ることが必須の課題となる。これは都市と港湾の交通体系を有機的にし、埋立地の利用方法に都市問題の解決をふくめると共に、市民生活の中に港湾機能をしみこませることである。これは環境問題として臨海公園や緑地化なども意義あるが、問題の本質は「港湾都市」の市民に対しても、港湾機能を有するがための経済的メリットを与えることであろう。これには様々な方法があるが、実現がむずかしい課題もある。

経済成長を中心とする一連の港湾問題の発生、公害問題および都市問題、自然破壊や環境問題などの発生は、市民の自覚と都市の主体性がようやく論じられ、「港湾法」の一部改正によって市民生活の立場をも考慮した臨海部の開発が行われ、都市機能や市民生活に関係ある臨海部開発を考えられつつあるが、それらの多くは物理的条件を主とするものであって、それでは港湾から都市を考える基本的な問題意識とあまり関係していない。ここでの課題は、港湾から都市を考えるとは、現象的な意味よりも本質的な点で、ターミナルと都市形成の原点を深くみつめることにある。そこでは都市政策の原点にも港湾機能を明確に位置づけることで、「港湾都市」の概念からすれば、都心は港湾と一体となる。かつての「港町」の理念をいかに現代の「港湾都市」に導入させるかということであるが、ここでは、単に「港町」の形態や機能のみでなく、港湾機能を土台とする制度的・機構的な変革と市民の精神的な成熟さを必要とする¹³⁾。

VI 地域社会開発と住民参加

韓国の地域計画は、都市計画法による都市計画と、国土建設総合計画法による全国計画・特定地域計画・道計画・郡計画などがあるが、都市計画・地域計画が中央政府の強力な統制下に行われ、地方自治体の自主的決定権が制約されている。

地域社会開発とは、地域社会における住民の参加と努力を通じ自発的に生活

向上と発展のための諸般事業を計画・実施する住民運動を意味する⁽¹⁴⁾。地域社会開発の主体は理論的に地域住民であることが原則で、国家あるいは地方自治体は、ただ住民の自助的な努力を支援・協力するものにすぎない。すなわち、地域社会開発の企画段階から施行段階に至るまで住民が自発的に参加することであろう。

韓国をはじめとする開発途上国は、地域社会開発運動を推進するにおいて住民の参加と自助的な協力を高めることを努めるべきであるが、しかし、実際においては官主導的性格がつよい。開発途上国の住民からは地域社会開発運動への自発的な参加を期待することは困難であるので、行政機関の先導的な役割はさけられないが、行政機関の一方的な努力だけでは、地域社会開発運動の目的を達することはできない。

韓国では、これまで都市計画の決定過程における住民参加がまったく実施されてこなかった。ただ都市計画事業の執行の際、住民意見の聴取制をとっているが、それも形式主義にすぎなかった。その後、1981年の都市計画法の改正で、都市計画における住民参加が制度的に補償されるようになった。

自治体の基本構想および長期計画が長期展望的・政策的・概括的であるに比し、都市計画は中期的・具体的・執行的であるので都市計画の作成の段階の住民参加制度は住民および利害関係者との調整をその目的にしなければならない。都市計画事業は都市の基本構造を決定し、地域社会を大きく変貌させるので地方政府が独自的に決定するとか、地域の名望家ののみの協議で決定するのでは不十分であり、住民参加が必要不可欠である。

表一 1 行政指導の特性比較

特性	類型	民主型・参加型	権威型・独裁型
為 主	住民為主	官為主	
与件の考慮	個別的	画一的	
指導方法	接触・説得・理解・協議	威脅・強要・指示	
内 容	規制・保護・助言	規制中心	
公開・非公開	公開的	非公開的	
コミュニケーション	双方交流的	一方的(下向的)	
住民意見	多数意見の尊重	少数意見のみの尊重	
強 調	補償を強調	制裁を強調	
指導の幅	幅広い非公式的指導の活用	主に公式的指導に依存	
指向性	民主性	能率性	
決定・事務処理	創意性・慎重性	独断性・拙速性	

港湾は地方住民のものであると明言して、港湾の主人公が「その港湾に最も身近な利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地方住民」であるという従来とは、根本的に異なる思想がとられるようになったのは、意義深いことである¹⁵⁾。

行政は選択であり、選択の如何によって行政は政策を転換することができる。行政機能を通しての港湾機能への国家介入は、港湾経済において不可欠のものである¹⁶⁾。現代的民主社会は、有機的結合なくしては港湾機能の近代化は望まれない。市政と港政、また住民参加が総合的に推進されることが必要である。

VII 港・ウォーターフロント開発の課題

韓国は長い海岸線をもっている海洋国なので、地形的に良港を多く保有している。

南北韓の海岸線の総延長は16,857kmで、その中で南韓の全地域の占めている海岸線の延長は12,789kmで、全海岸線の76%を占めている。この海岸線に沿って各種の港湾がその重要度と港湾の立地的条件を考慮して港湾法第2条および同施行令第1条の規定によって、指定港と工業港、さらに漁港と区別されている。

沿岸地域の活動がだいに増大するにしたがって、多くの論文は、港湾は沿岸都市の一部であり、沿岸都市は沿岸域の一部の開発地域であるという理解から、港湾を含む沿岸域の多目的利用を強調している¹⁷⁾。急変する環境に適応するため、既存港湾の再開発と機能強化、都市化した沿岸の整備と親水性を高めることが必要である。親水性ある沿岸開発、港湾と沿岸を連繋する多目的用途の新規開発および再開発などから、国土が狭くて干渉地がよく発達した韓国にとっては示唆する点が多いし、韓国も積極的な埋立事業の展開で国土拡張だけでなく土地の高度利用の増大にも努力しなければならないと思われる。

今後、ウォーターフロントの開発が注目されているなかで、市民の親水空間の場として港湾の役割はますます重要なものと考えられる。しかし、筆者は、ウォーターフロントの開発を都市的・長期的視座にとらえ、かけがえのない資源利用といった目的で、計画・検討し、経済性のみに偏った短絡的な開発に陥らない理念や理性をもつべきであると考える¹⁸⁾。今後のWF開発を考える上で、これらのこととは極めて重要な示唆を与えていたといえよう。

しかし、ウォーターフロント開発は、水域が存在していればどこでも成り立つものではなく、あくまでも都市と一体となってはじめて機能することを再確

認すべきである。つまり、ウォーターフロントは都市の中で切り取られた孤立的な空間ではなく、アーバンコンテクスト（都市の文脈）の中でとらえられなければならない。そうでなければ、どんなに質の高い施設をウォーターフロント地先に立地させてもその利用頻度は高くならず、かえって開発のデメリットを強調しかねないのである。

現存のウォーターフロント開発が空間要請に対する空間供給源という意味にのみ偏り、都市におけるウォーターフロントの位置づけが曖昧になり、マクロ的展望をないがしろにしかねないことを示唆することにもなろう。ウォーターフロントは、都市にとって有効な施策を展開できる最後の空間ともいえるものであり、次のようにウォーターフロントは明確なるビジョンのもとに開発計画がなされるべきである。

市民生活沿岸としての機能

- ① 生産空間としての港湾
 - ・工業生産の基地
 - ・第3次産業の進出
 - ・水産基地としての役割
- ② 生産空間としての港湾
 - ・都市環境向上
 - ・水辺への市民期待
 - ・沿岸を市民に開放
 - ・生活空間としての整備：オフィスビル・テレポート、親水レジャー施設、展示場
 - ・新居住地の展開：外国のビジネスマン住居、ホテル、ショッピングセンター、観光
- ③ 交通空間としての沿岸
 - ・輸送構造の変化：モータープール
 - ・物流機能の空間整備：木材貯木場、製材工場、食品加工
 - ・広域交通
- ④ 港湾の総合的利用：港湾関連産業、港湾依存産業、コンテナ・ヤード
- ⑤ 沿岸収入の増大など

以上、いずれの場合でも、機能的に従来の港湾機能から港湾機能更新による地域活性化の場合、とくに生活機能（都市機能）の新規機能の導入の場合、都市空間の延長としての生活空間づくりか、新規の大規模開発による新しい生活空間づくり、または都市機能の一部の特化機能地区形成となるであろう。

したがって、施設づくりや環境整備のみでなく、人々が集まり、賑わいと潤いのある生活空間づくりが主要な課題となり、その開発の背景には、本質的には住民参加が必要不可欠なものと考える。

- 注(1) 卷幡静彦『港湾法解説』(港湾協会、1950年) 41~53ページ。
- (2) 金在河「韓国海運の政策論的考察」(韓国港湾経済学会No.2、1985年) 191ページ。
- (3) 金洪基「韓国に於ける港湾行政と港湾開発」(『日本港湾経済学会年報』No.24、1986年) 234~231ページ参照。
- (4) 北見俊郎『都市と港』(同文館、1976年) 238~239ページ。
- (5) UN Port Development, *A Handbook for Planning in Developing Countries*, (TD/B/C., 4/175 New York 1978)p.1.
- (6) B.Nagorski, *Port Problems in Developing Countries*, (IAPH 1972)pp.11~66.
B.J. Thomas, *Improving Port Performance Programme a Management Development Programme*, (UNCTAD Geneva 1977)pp.7~11.
- (7) H.E. Lamine Fadika, 「第15次国際港湾協会総会の基調演説参照」(『港湾』韓国港湾協会、1987年) p.42.
- (8) 北見俊郎『港湾総論』(成山堂書店、1972年) 154ページ。
- (9) Wassily W.Leontief, *The Structure of American Economy 1919~1939*, (New York Oxford University Press 1950)pp.202~217.
- (10) J.G.Baudelaive, *Port Administration*, (Vol.11 Netherland 1976)pp.1~95 参照。
- (11) W.Alonson, *Location Theory*, (eds J.Friedman & W.Alonson MIT Press)pp.78~106.
- (12) 宮沢弘『新国土計画論』(有斐閣、1968年) 33ページ。
- (13) 北見俊郎「港湾都市の構造的背景と政策的課題」(『港湾労働経済研究所年報』No.10、1986年) 186~192ページ。
- (14) 金洪基『改訂増補版 行政国家と市民参与』(ソウル大旺社、1987年)
- (15) 北見俊郎, 前掲書, 192ページ。
- (16) Johon Bowae, *Solving the Generalized Transportation Problem*, (Vol.11 1981)pp.119~127.
- (17) 国吉直行『都市デザインと空間演出』(学陽書房、1989年) 139ページ。
- (18) 横内憲久監訳『都市のウォーターフロント開発』(鹿島出版会、1986年) 14~18ページ参照。