

## 港湾の隣接配置による政策的判断に関する史的研究\*

(北海道・石狩湾新港開発における事例)

Study on Policy-Oriented Decision Concerning Location of New Ports and Harbors Adjacent to Existing Ones(Case Study of the Development of Ishikari Bay New Port,Hokkaido)

清野 馨\*\*・堂柿 栄輔\*\*\*

By Kaoru SEINO and Eisuke DOHAKI

### 1. はじめに

日本は四辺を海に囲まれているため、港湾が歴史的にも陸上交通と海上交通の中継の場である交通拠点として様々な経済活動を支え、地域振興の基盤として活用されてきていることについては、周知のとおりである。実際、現在では特定重要港湾、重要港湾、地方港湾そして56条港湾を含めると、全国では1,000以上<sup>(1)</sup>の港湾が整備されており、そのいずれを見ても各地域に根ざした歴史的な文化、社会、経済の交流の場として発展し、背後圏を含めたまちづくりの進展を支える社会基盤施設として重要な役割を果たしている。

このような港湾施設を計画並びに建設する際に、場所によっては隣接した位置関係にある港湾もあり、その計画当初では既存港湾と新規計画港湾との関係について、内陸集積に対する港湾機能の必要とする規模や整備の進捗程度などが、基本的判断要素となったものも一部ある。

具体的には、国および海運関連業界等のマクロ的な観点から検討した場合、港の数を増やすよりは、ある特定の港湾に集中投資することにより施設規模を充実させた方が、一箇所で一連の作業が可能となり、しかも大量貨物を取り扱うことが現実となることにより、単位当たりのコストも低減されるという効果判断、あるいは取扱貨物が増加していくことが予測される中において、総合的な判断の中から貨物の集中や分散、機能の専門化等といった地域全体の利用計画を考慮することによって新たな施設が必要

だという判断もある。

このような港湾の隣接配置に対する建設着手までの、該当地域周辺における検討経過などについて調査研究した事例は過去に少ない。そこで今回は、北海道の代表的な港湾である小樽港と、そこから概ね30kmの所に新たに開発されている石狩湾新港(図-1)の歴史的経過を通じて、港湾の隣接配置による各種効果についてどのような政策的判断が過去になされてきたのか事例研究を行った。

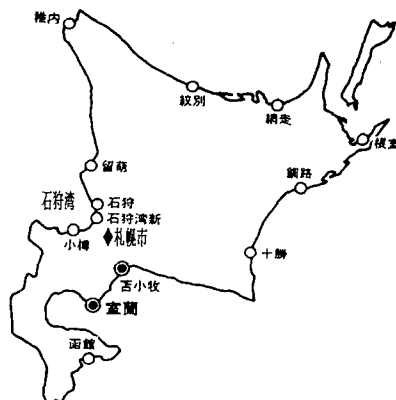


図-1 北海道の港湾位置図(出:鉄建(1)p30-部)

### 2. 石狩湾における新たな港湾建設の構想と計画

石狩湾に港湾を築設する構想は、明治新政府の手によって北海道開拓が本格化した明治初期に、多く

\* Keywords : 土木史、港湾計画

\*\* 正会員 石狩湾新港管理組合 技師

(〒061-32 北海道石狩町新港中央1丁目 202番地 TEL 0133-64-6661 FAX 0133-64-6666 )

\*\*\* 正会員 工博 北海学園大学工学部土木工学科 教授

(〒064 北海道札幌市中央区南26条西11丁目 TEL 011-841-1161 FAX 011-551-2951 )

の人々により立案<sup>(2)</sup>、<sup>(3)</sup>されていたが、1899（明治32）年の開港以来「小樽港」のめざましい発展等もあって、新たな港の着工には至らなかった。

しかしながら、1955（昭和30）年代に入ると、国有林伐採制限やパルプ用材、一般財の需要増大に伴って木材需給のバランスが崩れたことなどから、輸入材への期待がされ始めていた。その後、国において将来需要調査をしたところ、1970（昭和45）年には、北洋材を主とした急激な増加が見込まれる推計結果が報告<sup>(4)</sup>された。

これを受けた北海道開発局では、これまで小樽、釧路、稚内、函館、室蘭港等に輸入木材の受入れ施設を整備してはいたが所要量を満足できず、道央圏への供給を効率的に配送可能な位置への大規模面積を背後に有する（これら要請には単に輸入材を貯木するだけではなく、製材や木製品等の木材加工産業が背後に建設され、港湾機能と一体した整備がなされなければ効率的な供給活動ができないことから、港湾と付随した工業団地を誘致できる用地が必要であった）港湾施設を建設しなければならない気運が関係者の間で高まっていた。<sup>(5)</sup>

このような時代要請を受けて、1959（昭和34）年に後の石狩湾新港建設決定の誘因ともなった「銭函副港計画」が小樽市によって提案された。本提案は増大が予想されていた輸入原木を当時の小樽港では取り扱えきれないということから、消費の中心である札幌市に近い銭函に築港して、大面積の水面貯木スペース（約27万坪）を確保し、併せて当地区より石狩川旧河川に達する掘込み水路を開削することによって沿岸地域に工業開発を図ろうとする計画<sup>(6)</sup>であった。

なお、本計画の背景として1959（昭和34）年11月に開催された港湾審議会計画部会では、「小樽港の輸入原木取扱機能の限界理由」として以下の4点が考えられていた。<sup>(7)</sup>

①小樽市は山岳が背後にあり、港湾施設と直背後の面積が狭いという閉鎖的な地形であったため、これ以上の工業団地誘致は難しく交通アクセスの面からも港湾と都市との連絡協調を進める上で大きな障害となっていた。

②泊地が広く水深も深い、背後地が手狭で大型船に対する受入れ施設の能力にも限界がある。

③水深が深いということは、水面貯木スペースを造成する際に建設費高騰というデメリットとなる。

④小樽地域の開発速度が速く、長期的視点から流通需要を検討したときに、当時の小樽港では対応する受入れ能力に限界がある。

この銭函副港計画がきっかけとなり、いままでの外国人を含めた多くの先人たちが構想してきた石狩湾での港湾計画が注目され、活発な検討がなされるようになった反面、計画位置に関して石狩町有利という情報が小樽市民や港湾業界を始めとする関係者の間において、職域を奪われるなどの不安感をあおり、行政間での摩擦を次第に高まらせた。<sup>(8)</sup>（事実、小樽市議会においても1967（昭和42）年第2回定例会以降、石狩湾新港建設関連について活発な議論<sup>(9)</sup>がされ始めた）

この後、銭函副港計画は幾度も再検討され「札幌工業地帯造成素案」（1959（昭和34）年11月）、「銭函港整備計画」（1961（昭和36）年6月）そして最終的には「札幌港計画」（図-2）として運輸省港湾局へ1964（昭和39）年8月に提出され、その後の北海道開発局の指導のもと運輸省と協議しつつ地理的条件などから銭函より当時の石狩町域へと位置（北海道開発計画調査費にて「石狩湾沿岸総合開発計画調査」（1965（昭和40）年～1967（昭和42）年）を行った調査結果から判断された）を移した「石狩湾新港計画案」が策定されるに至った。（これには後述する1970（昭和45）年の北海道知事裁定が大きく関与している）

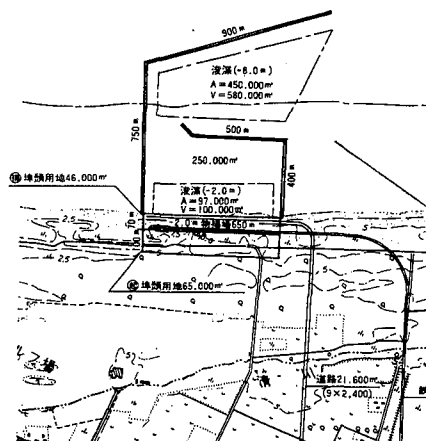


図-2 札幌港計画図(出典:参考文献(2) p63の図より)

### 3. 北海道知事裁定による隣接港開発(碓氷港)決定

運輸省においては、北海道が大型経済交流の拠点となる港湾拡充の構想として、道央中核都市圏における物資流通の増大と北方圏との経済交流の活発化に対処し、小樽港、室蘭港、苫小牧港の商港機能を補完し得るような機能を石狩湾沿岸に新規流通港湾として建設することを推進するべく、政策的に検討されていた第三期北海道総合計画(案)の基本方針に沿った内容で、石狩湾新港建設を1971(昭和46)年度からスタートする、第4次港湾整備五箇年計画(1971(昭和46)～1975(昭和50)年)に編入させるため、北海道として本計画に対する港湾管理体制や建設位置を早急に決定する必要性があった。

(運輸省への報告タイムリミットが1970(昭和45)年6月13日であった)

それと併せて、現在の石狩湾新港背後地域(石狩町域)では石狩開発(株)が石狩工業団地を造成しつつあり、港湾と一体となった物流体制を確保充実させるためなど、新港建設計画の早期決定を渴望される状況にあった。(※碓氷港とは、第3セクターである)

しかしながら、先にも示してきたような小樽市民の隣接港(石狩湾新港)計画に対する形の見えない不安感に対し、本計画地域に地先水面を有する石狩町では、港湾施設整備の地理的な責任感から、地域の活性化などを期待しつつ、積極的な企業誘致活動を行っていた。

このように相反する行政的な観点の違いから、その調整には多くの労力と時間を要していたようである。そこで道内での港湾建設計画では異例ともいえる、北海道知事が直接、関係行政機関の長である小樽市長と石狩町長を知事公館に招き、石狩湾新港開発計画について行政区域変更(小樽市に地先水面を持たせる)等という具体的な提案を示しながら、1970(昭和45)年7月10日の第三期北海道総合計画・閣議決定を目の前にした、同年5月25日に打合せを行っている。(打合せ内容<sup>(10)</sup>⇒①行政区域変更、②港湾管理者の案件、③第4次港湾整備五箇年計画編入の案件、④その他)

ここでは北海道知事より「石狩湾新港は北海道、小樽市、石狩町の3者共同管理(管理組合設立)とし、石狩地区に建設することを原則に実現を急ぎたい」<sup>(11)</sup>との基本方針を伝え、両市町長ともこの方

針に賛同し、この後、小樽港の隣接港である石狩湾新港開発に伴う各種検討及び住民との調整活動が加速度的に進み始めることとなった。

なお、港湾法(第4条第1項)の規定によれば、石狩町の地先水面に港湾を建設するよう計画された際には、法律上では「小樽市」は港湾管理者という観点からは何ら関係ない立場ではあるが、先に示した小樽市民の不安に対し北海道知事が熟慮し、当時は石狩町域であった一部分を無償で小樽市の行政区域に変更することにより地先水面を確保させ、港湾法上からも共同管理者として、参加できるように提案したものであった。

このような経過を経て、明治時代より検討されていた石狩湾新港開発が着手決定することになったところであるが、このことに対して小樽市はどのような見解を示しているか、1970(昭和45)年5月の北海道知事裁定後の小樽市議会(議員協議会:同年6月2日)における市長答弁<sup>(12)</sup>を調べると理解できるため、以下に要約したものを掲載する。

「(北海道知事裁定を受けて)北海道が本計画立案者として方針を示しているのは、小樽港の補強的な役割を果たし、共存共栄の港である小樽本港と競合する港でない方向で建設すべきだということを先ず方針として示している。

また石狩湾新港によって最大の利益を受けるのは確かに札幌であろう。しかし、札幌が大きくなればなるほど、また経済活動が活発になればなるほど、その背後圏を担う小樽というものは、また有利となる。

小樽の今の長所は何かというと、百万の経済消費力を持っている札幌が背後にあるということが非常に大きなメリットだと思う。従って、今後も経済的に拡充していくであろう札幌の経済力というものを太平洋側に向けてしまうかどうかということは地域の均衡ある発展と流通の経済的効果(及びセキュリティ効果)を図るうえでも、やはり事前に歯止めをしておく必要がある。そのときに、札幌・小樽が一体となって経済発展するためには、どうしても隣接港となる「石狩湾新港」という新しい港の成功が大きなウェイトを占めてくるのではないかと考えている」

このような政策的判断をも含めた裁定により、小

樽港の隣接港である石狩湾新港は、1972（昭和47）年より実質的な計画がスタートすることになる。

#### 4. おわりに

小樽港は1899（明治32）年に開港以来、政治経済の中心都市「札幌」に隣接していたこと、更には道内最初の鉄道が敷設され道央部の豊富な資源を有していたことなどから、北海道を代表する国際貿易港として早い時期から栄えていた。

しかしながら、北海道の卸売企業のほとんどが小樽市に集中していた状況から、次第に巨大な引力を増強する札幌市などへ移動することになった。その原因については本論の中でも触れていたが、やはり小樽港臨海部に平地が少ないといった地理的な要因が大きいものと考えられる。

臨海部に用地が少ないということは、工業も拡大させることができず、海運への安定的なベースカーゴが確保できないということになる。つまり、港湾としての「流通機能」部分が弱点となり、国際競争力を著しく低下させることになってしまう。この欠点を補強させるため、当時の小樽市では隣接地に新たなスペースとして、港湾を建設する「銭函副港計画」を立案した。この計画は、石狩川旧河川まで水路を掘り込み、その周辺を工業地帯として大規模貯木場とバラ貨物取扱を計画したものであった。

その後この計画は、本論の中で報告したごとく、我が国でも異例な経過を経ることにより「石狩湾新港計画」となった。この決定には、北海道知事が裁定するといった政策的色合いを色濃く残しており、小樽市長と石狩町長もその政策に賛同した形となっている。

小樽市側としては、港湾機能面からの地理的欠点を補うため、石狩町から無償で約 900万㎡（防風林を含め）を譲り受けることにより、法的にも石狩湾新港の管理者に正式に加わることができ、小樽港の意思を吹き込む風穴を大きくすることができた。更には、石狩町から小樽市域に編入した用地に立地した企業からは、各種税金収入<sup>(13)</sup>が小樽市財政を大きく援助することになるばかりでなく、臨港地区用地でも市民経済の視点から鑑みると、新たな所得の場となる可能性を創出したことになり、事実そのこ

とが現実化している。

石狩湾新港の発展は、日本海側港湾機能の拡充になり、貨物量の増大は小樽港における港湾運送業者などへのビジネスチャンス拡大にもつながる。そして何よりも、北海道物流機能の効率化が図られ、我が国にとっても北東アジアなどとの関係を展望する中で、大都市札幌に近接した日本海側港湾機能の拡充を早急に図っておく責任がある。

なお、著者の一人が石狩湾新港管理組合の職員であるが、本論は組織としての見解ではなく、組織と関係ない私的見解であることを申し添えさせて頂きたい。

#### 5. 参考文献

- (1) 『北海道の港湾』、北海道土木部空港港湾課、p2、1994年 3月
- (2) 『石狩湾新港史』、(財)寒地港湾技術研究センター p17～41、1991年 3月
- (3) 『北海道の港湾・海岸に関する調査報告書（明治20年～23年）－今でも生きている 100年前の港湾計画－』、(財)寒地港湾技術研究センター、p58～80、p120～122、p128～136、1994年11月
- (4) 『銭函港整備計画』、小樽市、p1～12、1961年 6月
- (5) 『小樽市史（第八巻行政・中）』、小樽市、p231～234、1994年
- (6) 『札幌工業地帯造成素案』、小樽市港湾部、p8～11、1959年11月
- (7) 前掲：『石狩湾新港史』、p43～47
- (8) 前掲：『小樽市史（第八巻行政・中）』、p236～238
- (9) 同前：『小樽市史（第八巻行政・中）』、p249～260
- (10) 前掲：『石狩湾新港史』、p104
- (11) 『三十年のあゆみ』、p125と前掲：『石狩湾新港史』、p103
- (12) 前掲：『小樽市史（第八巻行政・中）』、p245～249
- (13) 清野馨、堂柿栄輔：「石狩湾新港の開発計画と背後地域への影響について」、土木学会北海道支部論文報告集、p914～917、1993年