

石狩湾新港をめぐる機能分担について*

—社会史的視点からの考察—

The functional allotment of the port over the Ishikari Bay New Port

— Consideration from social historical aspect —

神代 方雅**・田中 敦幸***・長内 戦治****・田中 実*****・戸巻 昭三*****

By Masanori KUMASHIRO, Atuyuki TANAKA, Senji OSANAI, Minoru TANAKA and Shozo TOMAKI

Abstract

This thesis describes following statements ;

- ① It is clarified the necessity of new harbor from the historical background of functional assignment related to the Ishikari Bay New Port and economical reason of the transportation cost for the cargos at 5 ports in Doou area.
- ② It is expressed the correspondence of Hokkaido prefecture and port management for Otaru city that requires the concrete security of function allotment at the Ishikari Bay New Port and Otaru Port.

1. はじめに

石狩湾新港の誕生は、新たな港湾としての発展と期待があった。しかし、隣接する小樽港との機能分担に関連して、各地方自治体及び隣接都市との間の意見の相違や主義・主張など、人間と社会の狭間で苦闘することになる。

そこで本論文は、

- ①石狩湾新港に係る機能分担の歴史的背景、及び道央圏に存在する5港でそれぞれ取扱う貨物の輸送費用の経済性の面から、新規港湾の必要性を明らかにし、
- ②石狩湾新港と小樽港の機能分担の具体的な保障を求める小樽市の要望に対する北海道の対応と港湾管理などについて述べるものである。

2. 石狩湾新港おいたちの概要

石狩地区に港湾を築設しようとする構想は、遠く明治初期に遡る。多くの先人によってたてられた構想¹⁾は、主として石狩川の有効利用と背後の広大な平坦地の工業用地開発であり、港湾については水路ないし運河方式に

より石狩川と結ぶ計画であった。約140年前、蝦夷地を北海道と改め積極的な開拓が始まるとともに石狩は道央地区開発の門戸として重要視されてはいたが、石狩川の名にある通り、屈曲の多い川に対する治水工事の遅れや、河口特有の水深の不安定さ、加えて豊漁を続けた鮭漁だけに依存し地域の開発に意を注ぐことが少なかった。そのため、港湾の構想が計画として浮かび上がるまでには長い年月を要し、その内容も時代の要請、国の財政力、建設技術力の程度等によって幾多の変遷を重ねた。

石狩湾新港は、小樽港の近代港湾として発展するために必要な用地・用水の確保の悩みを、新しい地域に夢を託し「銭函副港計画²⁾」というビジョンを掲げ画期的な政策を行おうとしたことに始まる。この計画の採択につ



図-1 北海道(道央地区)図
(作成：石狩湾新港管理組合)

* keywords : 銭函副港計画、新たな要請、グローバル化

** 工博 (株)クマシロシステム設計

*** 北海道港湾経済研究所

**** フェロー会員 工博 前(株)北日本港湾コンサルタント

***** 元石狩町助役、北海道史研究協議会員

***** 正会員 工博 (株)クマシロシステム設計

(〒060-0807 札幌市北区北7条西2丁目)

いて第2期北海道総合開発計画³⁾(昭和38-45年)では、時期尚早として取り上げられなかったため北海道開発局は、自然条件、地域開発調査を継続して行い、計画策定の準備を進めた。そして発想の始原をさかのぼれば、100年以上経て、ようやく第3期北海道総合開発計画³⁾(昭和46-55年)において、具体的に「札幌圏における物資流通の増大、消費財工業の発展、北方圏との経済交流の進展に即応して、石狩湾沿岸に流通港湾の整備を図る。」と表現され、主要なプロジェクトとして現実のものとなった。

なお、図-1は北海道の道央地区を示した図である。

3. 機能分担の歴史的背景

小樽と石狩の機能分担の歴史的背景を、江戸時代から昭和初期そして銭函副港計画に至るまでについて述べる。

(1) 小樽・石狩の海運

小樽、石狩両地域における貨物の機能分担は、『石狩湾新港史⁴⁾』に示される「小樽、石狩の海運」にその草創を知ることができる。

「近江商人等と北陸の船乗りが開拓した蝦夷地と大坂間の北前船による日本海渡航ルートは、石狩や小樽もその寄港地の一つであった。やがて江戸幕府から明治新政府と移り、1969(明治2)年開拓使が設置され蝦夷地を北海道と改称し、札幌本府の建設が始まった。その建築用資材の多くは野辺地(青森県)から小樽と石狩の両港に荷揚げされた。そして、小樽、石狩間の海上輸送、石狩から茨戸までの石狩川水運、さらに小船により伏籠(伏古)川を遡上して札幌に運搬された。

このように、本州との交易あるいは河川の舟運において、江戸時代から明治初・中期にかけて小樽や石狩は交通の要衝として極めて重要な役割を担っており、こうした歩みが今日の石狩湾新港建設へのアプローチになったことは確かである。」と述べている。

その後、先人らによる石狩浜における港湾構想は立てられたが、機能分担にまで及ぶ計画には至らなかった。

(2) 林による札幌船渠論と輸送費用

しかし、1927(昭和2)年、林千秋⁵⁾は札幌に関係する札幌船渠(ドック)論を発表し、その中で具体的に小樽港の利用限度と札幌に隣接する港湾の必要性について、著書『港湾時論』で次のように論じている。

「他日、小樽港の利用限度が経済的に行き詰まり、札幌付近の発展から其の要求する消費貨物の低格低減が考慮せられる時の迫った暁、其必要を提唱せられ実施調査計画の気運を作り出すに至るべく余は此時期を昭和20年は至る間であらうと推定するものである。この建設費は3000万円に達するが、札幌船渠の出現によ

り札幌一小樽間の陸路運賃が1円80銭の節約となる。したがって、昭和20年における小樽経由の札幌関連貨物80万トンと予測する時、札幌市民は年額144万円を節約できることになる。」と。

林の構想は実現しなかったが、後述する「銭函副港計画」の基礎となった[伊藤長右衛門⁶⁾・中村廉次⁷⁾の構想]に大きな影響を与えた。

しかし、残念なことに『港湾時論』に発表した林による札幌船渠論の計画平面図⁸⁾は、戦災により焼失し現存しない。

(3) 石狩工業港構想と小樽市の対応

昭和15年、当時の北海道長官戸塚九一郎は、北海道総合計画委員会を設置し、石狩工業港の築設と臨海工業地帯の建設構想を立ち上げた。(図-2参照)

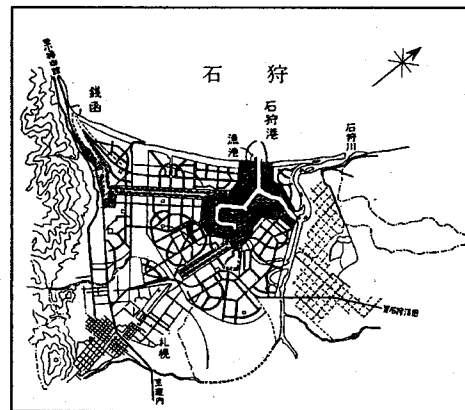


図-2 石狩工業港並びに工業都市計画図
1940(昭和15)年 (作成: 北海道庁)

この構想について『札幌市史⁹⁾』には次のように記述されている。すなわち、

「旧石狩川を改修して兩岸を重工業地帯とする外に、札幌まで大運河を開削して札幌市街と石狩工業地帯及び港口を結びつけようとするものであつて、名称は石狩工業港であるが、実は大札幌工業都の建設という構想をもったものであつた。」

しかし、このような石狩工業港築設について道総合計画委員会や道庁の意向が強まったことに小樽市側は反発し、同市議会が満場一致をもって石狩工業港の築設反対の決議をし、意見書を道庁長官らに提出¹⁰⁾した。

これまで小樽港は、歴史的に北海道における重要な商港として発展してきただけに石狩工業港の築設構想は、小樽港にとって利用度の減退と需要はよりすぐれた機能を提供する工業港に流れ、小樽経済の繁栄維持が危惧されたからである。

(4) 銭函副港計画と長期計画構想

小樽港は北海道の先進港湾の商港として位置付けられていたが、

①終戦前後の数年間施設の改修・改良についてはな

- ①泊地(1万G/T級)面積 10隻分
 ②使用可能バース
 33バースのうち、埠頭10、岸壁7、石炭栈橋3、
 計20バース
 ③1～3号埠頭先端も有効バースとすると 3バース
 ④昭和40年以降4号埠頭完成 6バース
 合計 39バース

b)1隻当りの滞船日数 平均3日

c)1隻当りの積荷

小樽港過去の実績 約1,500トン/隻

d)年収容可能隻数

39バース×360日/3日=4,680隻

e)貨物量

4,680隻×1,500トン/隻=702万トン

以上から、小樽港の取扱貨物量の限界は約700万トンと推計したが、これは小樽港の港湾施設能力からの限界値でもあった。

一方、1970(昭和45)年目標の小樽港取扱貨物量を経済指標に基づき推定した結果は、次の通りである。

全道港湾取扱貨物量を7,400万トンとし、うち青函航送700万トン、地方港湾約400万トン、苫小牧港を含めた重要港湾7港の取扱貨物量6,300万トンである。

この6,300万トンのうち、石炭を1,400万トンとして、残り4,900万トンは臨海処理貨物(鉄・セメント・油類)と背後圏関連貨物である。北海道開発局は過去の実績から鉄・セメント・油類の臨海処理貨物は60%。背後圏関連貨物は40%と推定している。

従って、背後圏関連貨物は、 $4,900 \times 0.4 = 2,000$ 万トンであり、このうち小樽港の6港対比は表-1より26.6%であるので、 $2,000 \times 0.3 = 600$ 万トンを小樽港の取扱貨物量とした。

以上から、小樽港の昭和45年目標の港湾取扱貨物量は

石炭 250万トン

木材 100万トン

背後貨物 600万トン

計 950万トン

と推計した。

推計結果より、1970(昭和45)年目標の小樽港取扱貨物量950万トンのうち銭函副港取扱量は、木材のほか、石油・セメント・車両・鋼材など小樽港の機能上取扱が困難なものとを合わせ約250万トンと計画し、両港の機能分担を明確にした。

4-2 石狩湾新港の機能分担¹³⁾¹⁴⁾

(1)港湾貨物流動調査

石狩湾新港の背後圏である札幌地区の著しい発展は、1970(昭和45)年、人口130万人を擁し、北海道における政治、経済、文化の中枢を形成しており、(1985)昭和60年代には人口200万人に達するとみられた。今後予想さ

れる生活の高度化と多様化に伴い、札幌圏が必要とする消費物資は飛躍的に拡大し、石狩湾沿岸に新たに流通機能を有する港湾が要請されるに至った。

なお、札幌圏とは、札幌、小樽、江別の3市と、広島、石狩の2町からなる。

北海道開発局は、現状における港湾貨物の流動を、道央4港(室蘭、苫小牧、小樽、留萌)について昭和44～45年の2ヶ年にわたって行った(表-3～5参照)。

この表にいう大量消費貨物とは、石油、セメント、木材、鋼材、車両等をさし、一般消費貨物とは、工場関連貨物(原油、鉄鉱石等)を除いた一般市民生活に寄与する貨物である。

この結果を比率で示すと、石狩支庁に流入する港湾経由貨物のうち、一般消費貨物は小樽、苫小牧港が共にウェイトが高く、一方、大量消費貨物では苫小牧、室蘭港は高いが小樽港はやや低いことが認められる。

表-3 一般消費貨物の市町別流動状況(昭和45年7月)

支庁 港名	(%)							
	石狩	胆振	後志	空知	上川	留萌	その他	計
室蘭港	11.6 0.3	64.3 92.6	2.4 0.1	12.5 0	3.0 6.5	0 0	6.2 0.5	100 100
小樽港	40.2 90.5	1.9 1.0	21.7 7.9	2.0 0	13.4 0.6	0.2 0	20.6 0	100 100
苫小牧港	54.8 6.2	31.9 78.0	3.6 0	4.1 1.2	1.5 12.2	0 0	4.1 13.2	100 100
留萌港	0 0	0.7 0	0 0	46.6 2.3	26.9 56.7	8.6 40.9	17.2 0.1	100 100

上段：輸移入、下段：輸移出

表-4 大量消費貨物の支庁別流動状況(昭和44年1ヵ年)

支庁 港名	(%)							
	石狩	胆振	後志	空知	上川	留萌	その他	計
室蘭港	44.0	29.0	2.7	2.2	11.6	0	10.5	100
小樽港	37.2	3.4	37.6	5.0	9.3	0	7.5	100
苫小牧港	53.1	19.2	1.7	13.4	4.9	0	7.7	100
留萌港	0	0	0	25.4	55.1	12.7	6.8	100

表-5 石狩支庁に流入する港湾経由貨物の構成

經由港湾 貨物区分	室蘭港	小樽港	苫小牧港	留萌港	計
一般消費貨物	12.7	34.0	53.3	0	100
大量消費貨物	27.2	12.2	60.4	0	100

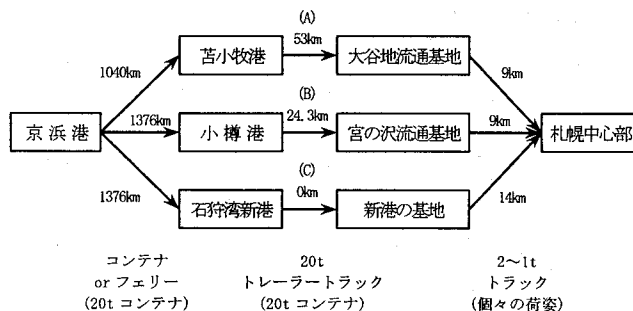


図-5 京浜～札幌間輸送ルート図

表-6 輸送コストの比較

(単位: 円/トン)

輸送費	ルート	(A)	(B)	(C)	(A)-(C)	(B)-(C)
海上輸送費		911	1093	1093	△182	0
陸上輸送費	港-流通基地	631	358	0	631	358
	流通基地-札幌	459	459	507	△16	△48
計		2001	1910	1600	401	310

次に、輸送費用比較例として、図-5の概要図は京浜～札幌の間における20tコンテナやトレーラーを用いた輸送ルートを図示し、表-6にそれぞれの輸送ルートのコスト比較を示したものである。

以上から、下記のような結論が得られた。

- ①石狩湾新港を利用する場合、苫小牧港より約400円/トン、小樽港より300円/トン有利であることがわかる。
- ②現状においては、苫小牧、小樽港に荷揚げされた物資は、それぞれ大谷地流通基地及び宮の沢流通基地(計画)を経由して札幌に運ばれる。
- ③これに対し、石狩湾新港を流通港湾として整備する場合は、岸壁に直結して流通基地を設けるから、物流でもっとも問題となる輸送のノード(節)が消去され、輸送コストに大きなメリットを生ずる。

(2) 輸送費用モデルから港湾取扱貨物量の推計と石狩湾新港の必要性

道央港湾に対する貨物配分は、室蘭、小樽、苫小牧、留萌の各港湾に石狩湾新港が加わる場合の関連について、リニアプログラミングの輸送問題解法の手法を用いて推定した。モデルの概要はつぎの通りである。

$$P_i^{m,n} = \sum_j P_{ij}^{m,n}$$

$$P_j^{m,n} = \sum_i P_{ij}^{m,n}$$

$$P^m = \sum_n \sum_j P_j^{m,n}$$

$P_j^{m,n}$: m年におけるn品目のi地域に関連するもののj港取扱量

$P_i^{m,n}$: m年におけるi地域のn品目の貨物量

$P_j^{m,n}$: m年におけるj地域におけるn品目の取扱量

P^m : m年の港湾取扱貨物量

のもとに、制限条件として

$$S_j^m \geq P_j^m$$

$$\sum_n \sum_j C_{ij}^{n,m} \cdot P_{ij}^{m,n} \leq \min \text{ とする。}$$

S_j^m : m年のj港の取扱貨物量

$C_{ij}^{n,m}$: n品目のi地域からj港への輸送費用

推計にあたり道央地区は、図-6に示すように11ゾーンに区分し、臨海工場関連貨物、石炭、水産品、フェリーを除いた内陸工場、一般及び大量消費貨物の計19品目について行った。

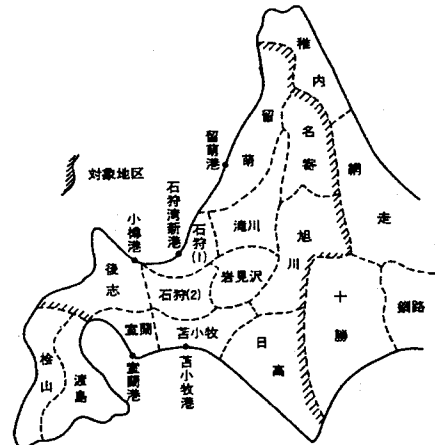


図-6 道央地区11ゾーンの対象地区

表-7 道央諸港取扱貨物量の推計

	総計	工場関連 (臨海)	工場関連 (内陸)	一般消費 貨物	大量消費 貨物	フェリー
室蘭港	22,842 45,215	13,832 30,476	5,408 7,967	466 1,425	2,705 1,847	380 3,500
小樽港	4,347 11,055		2,784 2,997	588 2,244	975 2,814	3,000
*苫小牧港	8,610 204,121	167,044	5,161 16,156	335 2,091	3,114 13,330	5,000
留萌港	2,518 7,599		1,995 3,580	75 464	447 3,545	
石狩湾新港	13,200		2,540	1,526	6,634	2,500
計	33,317 231,180	13,832 197,520	15,348 33,240	1,464 7,750	7,241 28,670	380 14,000

*苫小牧東部工場関連貨物を含む 上段44年、下段60年

また輸送費は、京浜～道央各港湾間の海上輸送コストに内陸輸送コストを加えた値としている。これらの設定条件のもとに、道央港湾貨物量を計算すると、その各港の配分貨物量は表-7に示す通りであり、1985(昭和60)年石狩湾新港は13,200千トンと推計された。

以上により、道央各港湾の取扱貨物量についての機能分担を行ったのである。

(3) 道央港湾の総輸送費用の比較

○道央港湾4港(室蘭、苫小牧、小樽、留萌)と石狩湾新港に貨物を最適配分(Linear Programing 輸送問題解法の手法による)した場合の総輸送費用を

試算すると次の通りである。

(単位: 億円/年)

年	条件	道央既存4港湾だけの 場合の総輸送費用	道央既存4港湾に石 狩湾新港を加えた場 合の総輸送費用	差 額
昭和60年		231.9	197.9	34.0

○上記の総輸送費用に、試算当時の所要バス数や新港防波堤の建設費用等を考慮した場合の総輸送費用は次の通りである。

(単位: 億円/年)

年	条件	道央既存4港湾だけ を整備する場合の総 費用	道央既存4港湾に石 狩湾新港も整備する 場合の総費用	差 額
昭和60年		266.7	240.1	26.6

(注)建設費は、配分貨物量に見合う所要バスを推定して投資額を算出した。

(4) 工業用地の将来需要と流通貨物量から見た石狩湾新港の必要性

a) 工業用地の需要から

- ①『石狩湾新港計画説明書¹⁵⁾』によれば、石狩支庁管内の工業出荷額は1968(昭和43)年実績で約2,000億円、1985(昭和60)年の想定では約1兆3400億円である。この工業出荷額の増加額と土地の生産性および公共用地25%を含めた換算率及び工場用地原単位4.2億円/hrによって所要の工業用地を求めた結果、約3,600haとなった。
- $$(13,400 - 2,000) \times 1 / (1 - 0.25) \times 1 / 4.2 = 3,600 \text{ha}$$

- ②一方、通産省などの調査¹⁶⁾によると、同管内の工業適地面積は、札幌・小樽地区872ha、千歳・恵庭地区1,459ha、石狩地区1,360ha合計3,691haであり、工業出荷額より換算した工業用地需要面積3,600haと極めて接近している。

b) 流通貨物量から

石狩支庁に流入する港湾経由の消費物資と、人口との関係から、1人当たり消費物資量は表-8¹⁷⁾に示す通り増加傾向にある。札幌圏の発展と消費の高度化、多様化を考慮すれば、今後も増加すると考えられるので、これを時系列的に1985(昭和60)年を推定すると、10.7t/人となる。

表-8 石狩支庁の流通貨物量と人口

年	S40	S41	S42	S43	S44	S45	S60
石狩支庁の流通 貨物量(港湾分)	千t 1,681	2,019	2,714	3,208	3,862	4,777	
石狩支庁の 人口	千人 1,001	1,002	1,062	1,106	1,161	1,218	
人口1人当り の消費量	t/人 1.679	2.015	2.550	2.90	3.33	3.92	10.7

注1)流通貨物量は昭和45年北海道開発局の流動調査による。

注2)昭和60年1人当たり消費量は時系列推定。

一方、石狩湾新港の第1次勢力圏を、函館本線、豊平川、石狩川下流によって囲まれる地区とし、『札幌市長期総合計画¹⁸⁾』の住区別計画人口配分表を基にこの地区の人口を求めると728千人となる。したがって、1985(昭和60)年の新港を経由してこの地区に流入する消費物資量は、728千人×10.7t/人=7,790千tとなる。

これに、表-7で推計した工場関連貨物(2,540千t)、フェリー貨物(2,500千t)を加えると、12,800千tとなり、先に電算により配分推定した港湾貨物量13,200千tの結果と大きな開きはない。

以上のことから、石狩支庁管内の工業用地の将来需要を満たすためには、同管内の工業適地をすべて充当させる必要があり、したがって石狩地区の工業適地1,360haを有効に活用する手段として、石狩湾新港の整備が必要である。

また、港湾経由の消費物資量と新港背後の第一次勢力圏の人口との関係から、マクロ的な港湾貨物量を推計したが、同様な結果が得られた。

5. 石狩湾新港の開発に対する小樽市の要望と道の対応、港湾管理

石狩湾新港は、当初小樽市により計画された銭函副港が基礎となり、その後、国や道により新規港湾は潜在的需要があると判断され、札幌圏の港という全く新たな発想のもとに戦略的に整備されることになった。

一方小樽市は、石狩湾新港の建設は小樽市にとってメリットが希薄であるという不安と焦慮が危機感をつのり、港湾管理組合設立まで暫定的な港湾管理者であり、また新港の港湾計画を主導する北海道に対し機能分担に関連する要望事項を提示しその実現を迫る等、港湾管理の複雑性について述べる。

5-1 小樽市の要望事項に対する道の対応

石狩湾新港建設予定地の論争は、ほぼ8年の長期間続けられたが、当時の町村道知事の裁定¹⁹⁾により、①港湾位置は石狩浜 ②境界変更を前提に、港湾管理は北海道、小樽市、石狩町三者の共同管理にすること等により両市町の原則的な了解が得られ一挙に解決された。

この段階までは、小樽市は勿論石狩町にとっても異論はなかった。そして1970(昭和45)年6月小樽市長は、市議会議員協議会²⁰⁾において、「石狩湾新港は、銭函副港の構想が時の推移によって次第に変化し、これが拡大したものと考えている。新港によって小樽港の利点の一つは、札幌経済の一体化であり、現状を固執していれば小樽港はいづれ各経済圏から離れた日本海側の孤児になってしまうのではないかと述べて新港建設を積極的に推進しようとする姿勢を示した。

しかし、その後小樽市議会の力関係や市民の中から銭

函副港計画が改変されて石狩湾新港となったもので、新港は小樽市にとってメリットが希薄であるという不安と焦慮が危機感をつのり、小樽市理事者もその市民感情のおもむくままに、対外的な発言内容も変化していった。

そして北海道に対して多くの要望事項を提示してきた。そのうち機能分担により波及したものは、既に述べた「港湾の建設位置」であり、そして「小樽港と石狩湾新港との機能分担」、「石狩湾新港港湾計画の見直し」、「港名」、「札幌市の管理組合への加入問題」の5項目であった。

(1) 小樽港と石狩湾新港の機能分担

「機能分担」について道の考え方は、道議会²¹⁾ 1971(昭和46)年第2定例会から1978(昭和53)年4月石狩湾新港管理組合設立後の昭和53年第3定例会まで7回における質疑を通してその方針を知ることができる。

道知事は、「小樽港との機能分担」について、終始「石狩湾新港は、小樽港を補完しながら大量バラ荷を主体とした貨物及び背後の工業基地からの生産品を取扱う流通港として機能を発揮できるように計画している。」さらに、「この計画は、60年代を目標とする長期間を要するものであり、また過密化する札幌の工場移転の場としての役割も大きいことから、この計画を着実に進める考えである。」という趣旨の答弁を繰り返すに止まっていた。

これに対し、小樽市議会では定例会は勿論のこと、1973(昭和48)年3月石狩湾新港に関する調査を行うことを目的として設置された「石狩湾新港特別委員会」²²⁾においても1987(昭和62)年3月まで14年間に93回という驚くべき回数の質疑が行われた。

特に、1977(昭和52)年、小樽市議会²³⁾ 第4定例会において、石狩湾新港管理組合の設立の件に関連し、「小樽市が同港の管理に加わることは、小樽港と新港の相互補完を可能とするために必要なことであり、小樽港の将来を考えると、機能分担は絶対に守らなければならない必要条件であるが、その具体的な保障はあるのか。」などと度重なる質問に小樽市はその対応に苦慮した。

そこで1977(昭和52)年、北海道が小樽市に示した機能分担に係る道の見解は、「石狩湾新港は、大量バラ荷貨物の取扱い施設を主体として整備するものとし、その他の施設は、段階的計画により弾力的に対処する。この場合、その他の整備にあったっては、小樽港の施設、能力に十分配慮するとともに、小樽市の同意を前提とし、関係者と十分協議して行うものとする。」と言う小樽市の意向に沿った内容で、道としては石狩湾新港の萌芽のため止むを得ない苦渋の決断であった。

一方、小樽市はこの見解を受けて、1972(昭和47)年10月、今後の小樽港の位置付けを決める『小樽港港湾計画書改定(港湾審議会第52回計画部会)²⁴⁾』への諮問に対し、小樽港及び石狩湾新港を一体の港湾として石狩湾岸港湾の取扱貨物量を推計し、機能分担について次のように記述している。

イ) 米穀類は小樽港にある既存の港湾施設(大型岸

壁、保管施設等)を充分に活用する観点から小樽港に重点的に配分した。

ロ) 外貨貨物として集約すべき農畜産品(マトン、バナナ)、雑工業品(合板)等は小樽港で取扱うものとした。

ハ) 輸入原木、石油類は小樽港の取扱能力、拡張余地などを考慮し、石狩湾新港に重点的に配分した。

(2) 石狩湾新港港湾計画の見直し

石狩湾新港地域の開発については、1972(昭和47)年8月、国により「石狩湾新港地域開発基本計画」が策定され、また同年11月には運輸大臣より「石狩湾新港港湾計画」が認可、その翌年3月及び6月には都市計画法に基づく市街化区域の決定及び用途地域の指定が行われる等、開発計画は逐次進められていった。

一方、1978(昭和53)年1月、小樽市議会臨時会²⁵⁾の石狩湾新港管理組合設立関連の審議では、

「石狩湾新港は、高度経済成長政策の破綻によって港湾取扱貨物量の見通しは大きく狂ってきた。小樽港が一向に活用されていないのに、競合する新港に大きな投資をするのは国費のむだ遣いである。小樽のセクトというより国の経済全体からみても、小樽港を整備して100%活用するのが筋道ではないか。

理事者は、取扱貨物量と港湾計画の見直しについて、将来小樽港の取扱い能力をはるかに超えると想定して計画された新港計画が、根本的に崩れることを懸念して意識的に作業を遅らせているのではないか。

道に対して計画見直しを早期に示すよう働きかけてきたのか。」等の質疑があり、このように以前から港湾計画の見直しについて市議会と理事者との間でせめぎ合いが続けられていた。

これは小樽市民にとって、単なる現状分析だけで未来志向が画けず、さらに地域社会にとって有用な港湾の意義を現実的かつ具体的な問題として把握することができなかった焦りから、市議会において理事者への質問となつて現れたのである。

そこで、道は小樽市の一連の対応を考え、先に示した機能分担の道の見解に次の事項を加えて示し、今後石狩湾新港港湾計画の見直しを進めることを明らかにした。すなわち、

「① 安定経済成長下における石狩湾新港経由の港湾取扱貨物量の将来の見直しは、直ちに再検討をおこなう。

② ①の検討結果に基づき、昭和56年以降の石狩湾新港の港湾計画の見直しを行うと同時に、小樽港と石狩湾新港相互の取扱貨物の分担を明らかにする。」

これにより、既に1978(昭和53)年4月発足していた北海道、小樽市、石狩町の3者で構成する石狩湾新港管理組合は、1988(昭和63)年8月港湾計画改定(港湾審議会第124回計画部会²⁶⁾)の手続きを行った。

この港湾計画改定に伴って、当初 13,200 千トン(昭和 60 年目標)であった港湾取扱貨物量は 6,145 千トン(昭和 70 年目標)に削減し、これに対する港湾計画平面図は、図-7 に示すように掘込み水路延長約 690m 及び西ふ頭(-12m)延長 480m の点線部分が減となり、小樽市の要望が実現した。

しかし、その後石狩湾新港の西地区に水深 14m の多目的国際ターミナル建設の要望が高まり、1997(平成 9)年 11 月先の港湾計画が改定されて工事に着手し、2006(平成 18)12 月西ふ頭は供用開始された。

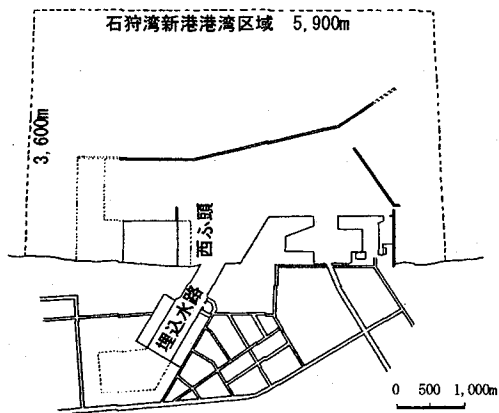


図-7 石狩湾新港計画平面図
(作成：港湾管理者)

一方、石狩町は「機能分担」について、直接的に関連性はなかったが、石狩湾新港の実現に向けて、

- ① 境界変更に伴う漁民の移転交渉²⁷⁾
- ② 漁業補償交渉²⁸⁾
- ③ 一括用地買収交渉²⁹⁾

等、多くの問題を抱え、道と石狩町の農民や漁民との狭間で大きな犠牲を払っていただけない、石狩湾新港の早期推進を訴えて、「事業縮小ともとれる計画見直しには同調できない。」という姿勢をとり、基本的な点で合意しなかった。

(3) 小樽と石狩を結ぶ新たな海岸道路の建設³⁰⁾

海岸道路の構想ができたのは、1961(昭和 36)年の札幌地方総合計画に産業開発幹線国道として盛り込まれたのが始まりである。その後、札幌経済協議会³¹⁾にこの構想は引き継がれ 1972(昭和 47)年に北海道及び北海道開発庁の石狩湾新港地域開発基本計画が策定された際にも、それぞれ「小樽港の流通機能をたかめ、さらに新港との相互補完をはかるための海岸道路の建設を促進する。」、あるいは「小樽港における流通機能との一体化をはかるため、必要な道路を整備する。」と明記されている。

また、1976(昭和 51)年に『石狩湾新港地域の土地利用計画³²⁾』が決定し、翌 52 年に『北海道発展計画³³⁾』が策定された際に、それぞれ海岸道路の建設促進がうたわれていた。

小樽市は、小樽港と石狩湾新港の機能分担が有機的に連けいが図られるよう、両港を最短距離で結ぶ国道(海岸道路)を新たに設置し、両港の一体的、効率的な管理運営を期するということで、これは石狩湾新港開港の小樽市側の必須条件とされた。

これらの情勢のもとで、1972(昭和 47)年には、小樽石狩海岸道路建設促進期成会も設立された。北海道も 1974(昭和 49)年度から 1978(昭和 53)年度までに、1,350 万円の費用を投じて、石狩湾海岸道路基本構想の調査等を実施し、北海道開発局も 1979(昭和 54)年度から継続して石狩湾新港地域開発事業総合推進調査の中で、海岸道路の調査を実施した。

しかし、調査の結果、「海岸道路」建設は当面困難であると小樽市に伝え、小樽港と石狩湾新港の機能を相互に補完することを目的とした海岸道路の問題は終焉した。

5-2 港湾管理

小樽市は、石狩湾新港管理組合設立にあたり、道に強く要求した項目の中に港名問題がある。

一方、石狩町は、港名問題に反対し財政負担軽減と新港により最も経済効果を受ける札幌市を管理組合に加入させて一体管理を主張する等、各自治体の港湾管理についての思惑を述べる。

(1) 港名問題

石狩湾沿岸に本格的な新しい港の建設の期待が大きく膨らもうとしている時、巷間で一人歩きをしている港名を、当時の北海道、小樽市、石狩町、札幌市等の議会議事録、公文書、会議メモ³⁴⁾、説明資料、各新聞記事、雑誌等から、次に紹介示す 16 指³⁵⁾にも及んだ。

銭函港、銭函副港、札幌港、札幌新港、茨戸港、石狩新港、札幌港、札幌新港、石狩湾港、石狩湾新港(札幌新港)、石狩湾沿岸港、石狩湾新港、石狩・小樽新港、小樽・石狩湾新港、はまなす港、スズラン港等。

このように、多種の港名が関係者の思惑もあって入り乱れて呼称されたことは、日本の中でも例外的であり、これをもってしても、いかに新港の誕生そして港湾管理業務の複雑さと困難性を物語るもので、関係者は今後の作業進展の遅れを畏れた。

当時の会議メモによると、港名問題について北海道開発局で部内検討し、次のような意見の統一が図られ、この港名については道も異論はなかった。

北海道開発局港湾部(当時、栗林隆部長)は幹部会で協議の結果、「石狩湾岸という大きな地区に新しい港を建設することになる。小樽市と石狩町による港湾建設位置の誘致合戦もいずれ終結し、位置が決定されるであろう。しかし、港の位置は両市町の思惑とさまざまな要素が絡み合っているため、港名はむしろ関係する市町名を入れず、小樽市、石狩町そして札幌市をも包含するにふさわしい名前にしたほうが、何れからも受け入れ易いのではないだろうか。」という理由から、「石狩湾新港」とするこ

とで意見の統一が図られた。

しかし、1973(昭和48)年4月16日付けで運輸大臣が石狩湾新港を重要港湾に指定し、「石狩」と官報告示したことによって小樽市から北海道に対し、今後港湾管理の協議を進めるに当たり、港名には小樽の名前を是非入れて、新港を小樽港と一体的な港となるよう「小樽・石狩港」あるいは「東部小樽港」などの港名を提案してきた。このように、小樽市が執拗に港名にこだわったのは、石狩湾新港は銭函副港が母体であり小樽港の補完港として誕生したもので札幌港ではない、というのが最大の理由であった。

つまり、小樽港は北海道の港湾の先駆者として、明治から昭和初期に至る日本の近代化の歩みと共にあった。そして、人間と社会の文化の向上に果たしてきた小樽港の役割は、常に重いものがあつたとされる所以からである。

一方、石狩町は従来からの「石狩湾新港」に固執し、さらに札幌市を早期に港湾管理組合へ加入させることを提案するなど、港名問題は港湾管理問題も絡んで管理組合が設立するまで北海道、小樽市および石狩町の母体関係者の間で11年の長い間もめ続けた。

しかし、1977(昭和52)年9月、小樽市長より道に対し、「港名にこだわるより、むしろ小樽港と石狩湾新港が相提携し、共存共栄を図る連携構造を生み出すことが大切であり、弾力的に考えたい。」という申し入れにより港名問題は漸く終止符が打たれた。

(2) 港湾管理

札幌市が港湾管理の一員となる要件について、運輸省および自治省の見解と小樽市の対応、さらに北海道が示した港湾管理の新たな提案について述べる。

石狩湾新港の管理問題のうち、札幌市の加入については1972(昭和47)年4月石狩湾新港地域開発委員会³⁶⁾が『石狩湾新港地域開発調査報告書』を取りまとめ、北海道知事に答申した時に始まる。従って、この問題は港湾管理者設立の前から予見された。

そして北海道が港湾管理体制の整備を進めている中で、港湾により最も利益を受ける札幌市の港湾管理者への加入問題も顕在化した。

そこで道は、1973(昭和48)年3月運輸省及び自治省に対し、札幌市が港湾管理者の一員となる要件について照会を行った。これに対し、「港湾法第4条第1項の規定により、当該港湾の施設の設置若しくは維持管理の経費を負担した地方公共団体が、管理組合の構成要員たりうる。」との回答を得、港湾区域に地先水面を持たない札幌市の港湾管理者への加入の道が明らかにされた。

1977(昭和52)年小樽市議会第4回定例会³⁷⁾においてもこの問題が取り上げられ、当時の市長は、「札幌市の加入問題は、入れるか入れないかは別にして将来の問題であるということで、将来これが提起された場合どういう態度をとるか。これは提起された時点で慎重に対処しなけ

ればならない。」と答弁を行っている。

しかし、港湾管理も軌道に乗ってきた1986(昭和61)年6月、北海道は小樽市に対し、「小樽港と石狩湾新港を一体とする共同管理を札幌市も加入した組織体制のもと、両港が連担する港湾区域を設定し既設の管理組合を変更したい。」という趣旨の提案³⁸⁾を行った。

これに対し、従来から札幌市の港湾管理者への加入に反対してきた小樽市は、「新港のメリットは札幌市が一番受けており、財政負担をさせるべきであるとの一般的考え方もあるが、両港を一体化し新たな管理組合を組織することは、石狩湾新港だけでなく小樽港までも札幌を含む4者管理にするものである。」との反対意見が小樽市議会議員の中から多数出され、道の提案は否決された。

その後、札幌市の加入問題は全く起こっていない。

将来の北海道の進路や、石狩湾新港の地域経済の実情に即した計画・政策の必要性そして経済地理学の関わりと地域連携等について参画してきた小樽商大伊藤森右衛門学長は、1982(昭和57)年8月石狩湾新港に第1船の入港を迎えるに際し、石狩湾新港の機能分担を双眼構造の港づくりであると評³⁹⁾し、次のように述べている。

「石狩湾新港と小樽港とは、同じ貨物を奪い合いをするのではなく、取り扱える港がそれを取り扱うというのであれば、機能的分担というのではなく、区分された特化したものとして、競合ではなく、併存する関係だといいたいのである。」

6. むすび

これまで述べた石狩湾新港をめぐる隣接周辺の港湾との機能分担については、歴史、社会、経済全体にかかわる極めて広範囲の社会現象であり、経済史を機軸としつつも、政治や社会史的さらに地域史的視点でとらえることが必要であった。

これまで日本の港湾開発は、地域住民の意志に基づいて行われてきた。しかし、運輸省の発表した『21世紀への港湾』⁴⁰⁾には、港湾空間は物流、産業、生活に関わる諸機能を有機的に連携させ、港湾の来るべき社会の変化に柔軟に適応させることが必要であると述べられている。

今や日本及び北海道をとりまく社会、経済環境が大きく変貌し、あらゆる分野でニーズの高度化、多様化し地域としての競争力を高めなければならない時、小樽港はこれまでのように、港湾を短期的な視点で事業の効率性や効果だけを評価する方途をとってはならない。

今後、小樽市は改めて小樽港の歴史を再認識し、利用の創造を含む新たな港湾の発展方向を模索していくための議論が必要である。

参考文献

- 1) 神代方雅、戸巻昭三：北海道石狩湾岸の港づくり一銭

- 函副港計画の推移を通して一、日本沿岸域学会誌、第10巻、第2号、PP. 17～28、2006.
- 2) 前出1)
- 3) 北海道総合開発計画:
北海道開発法第2条に基づき、国は北海道総合開発計画を樹立し、これに基づく事業を1951(昭和26)年度から当該事業に関する法律の規定に従い、実現するものとしている。
なお、第2期総合開発計画1963～1970(昭和38～45)年の開発の特色は産業構造の高度化であり、第3期総合開発計画1971～1980(昭和46～55)年の開発の特色は、高生産、高福祉社会の建設であった。
現在は、第3次北海道長期総合計画1998～2007(平成10～19)年が実施中である。
- 4) 石狩湾新港史編集委員会編:『石狩湾新港史』北海道開発協会、PP. 14～15、1991.
- 5) 林千秋:1915(大正4)年東京帝国大学土木工学科卒業、留萌築港事務所長、1921～1922(大正10～11)年先進国の港湾施設を視察後、1924(大正13)年、1925(大正14)年、1927(昭和2)年にそれぞれ『港湾時論』(一)、(二)、(三)、第3巻、を発表。第3巻の論文に「札幌船渠論」が記述されている。
- 6) 伊藤長右衛門(1875-1939):1902(明治35)年東京帝国大学土木工学科卒業。広井勇に師事し、1927(昭和2)年第2代小樽築港事務所長として、第二防波堤の建設者として知られる。広井勇の胸像と並べられ、小樽公園に建つ。
- 7) 中村廉次(1882-1967):1910(明治43)年東京帝国大学土木工学科卒業後直に小樽築港事務所に勤務し、広井博士と伊藤長右衛門に師事。1937(昭和12)年道庁河港課長で退官、この間全道港湾を調査、指導し既往の実績を『北海道港湾変遷史』、『北海道のみなと』の2大著書にまとめる。
- 8) 林による札幌船渠論の港湾計画平面図:元苫小牧港湾事務所長 梅木馨六(1909-1995)が、林千秋氏に直接問い合わせた所、戦災により平面図焼失の手紙を得た。(昭和35年10月10日)
- 9) 札幌市史編集委員会編:『札幌市史』、政治・行政編、札幌市役所、PP. 532～535、1953.
- 10) 石狩町編:『石狩町誌』、中巻二、石狩町、PP. 87～101、1991.
- 11) 札幌経済協議会:1951(昭和26)年12月発足。「札幌地区の各市町村が提携し、札幌地区の経済進展を期すると共に、本道総合開発を弾力的に推進する。」ことを目的とした。組織は、札幌、小樽の市長、助役、市議会正副議長、手稲町、町長、助役、町議会議長、札幌・小樽両商工会議所の正副会頭。昭和36年石狩町加入。
目的達成のための主な事業
①札幌両市の経済調査 ②札幌工業地帯の造成
③国鉄札幌間の複線化促進 ④工場誘致
- 12) 前出4)、PP. 58～62、1991.
- 13) 前出4)、PP. 182～186、1991.
- 14) 石狩湾新港港湾管理者編:石狩湾新港港湾計画資料、PP. 57～65、1972.
- 15) 北海道開発庁:石狩湾新港計画説明資料、P. 13、1971.
- 16) 石狩湾新港地域開発計画委員会編:石狩湾新港港湾計画(港湾専門部会)、(財)国土計画協会:PP. 58～61、1972.
- 17) 前出16)、P. 67、1972.
- 18) 札幌市:札幌市長期計画、PP. 50～51、1971.
- 19) 前出1).
- 20) 小樽市編:『小樽市史』、第8巻、行政編、(中)、小樽市、PP. 244～249、1994.
- 21) 北海道議会:北海道議会史、第8巻、1987.
- 22) 前出20)、P. 287～304、1994.
- 23) 前出20)、PP. 308～310、1994.
- 24) 小樽港湾管理者:小樽港港湾計画資料(改定)、港湾審議会第52回計画部会)、1972.
- 25) 前出20)、PP. 314～317、1994.
- 26) 石狩湾新港港湾管理者:石狩湾新港港湾計画資料(改定)、港湾審議会第124回計画部会、1988.
- 27) 田中実、戸巻昭三:石狩湾新港の建設に伴う用地買収と漁業補償の成立過程について、土木学会土木史研究講演集、Vol. 26、PP. 101～112、2006.
- 28) 田中実、戸巻昭三:漁業権と漁業補償について、石狩湾新港建設を例にして、土木学会土木史研究講演集、Vol. 25、PP. 397～406、2005.
- 29) 前出27).
- 30) 前出20)、PP. 334～339、1994.
- 31) 札幌経済協議会編:『札幌地区における物的流通体系に関する調査』札幌経済協議会、PP. 105～106、1991.
- 32) 前出27).
- 33) 北海道発展計画:1978～1987(昭和53-62)年第3期北海道総合開発計画の策定後、わが国内外における経済社会情勢は大きく変化したことに鑑み、3期計画の総点検を実施し、長期的展望に立って新しい北海道づくりを目指す北海道発展計画を策定した。
- 34) 石狩湾新港管理運営協議会:北海道、小樽市、石狩町で構成(昭和47年8月設立)、議事記録メモ、1975.
- 35) 前出4)、PP. 174～181、1991.
- 36) 石狩湾新港地域計画委員会:北海道は、石狩湾地域開発のマスタープラン策定のため「石狩湾新港地域開発計画委員会」(委員会は港湾、流通・工業、土地利用、交通、環境保全の5専門部会)を設置、昭和47年4月『石狩湾新港地域開発計画書』をまとめ道知事に提出した。国は、これを基にして開発基本計画を策定した。
- 37) 前出20)、PP. 330～369、1994.
- 38) 前出20)、PP. 363～369、1994.
- 39) 伊藤森右衛門:石狩湾新港の構想と将来的課題「新日本海時代」への諸条件、『かいほつ』、北海道開発問題研究調査会、PP. 24～28、1982.
- 40) 運輸省港湾局開発課:「21世紀への港湾」、港湾、第62巻、第7号、日本港湾協会、PP. 7～19、1985.