

カジノ万博——その発想

大阪湾岸・夢洲開発を振り返り、ベイエリア開発の後始末？

阪南大学流通学部教授 桜田照雄

1. 止められぬ「大型開発」——それはなぜ？

- ・ 租税を経済成長の「原資」とする発想＝財政投融資による公共投資の展開
- ・ 公益を私益に転化する「利権構造」
- ・ 地方自治のあり方——国家の政策遂行への自治体の態度＝追従か活用か
- ・ 国家政策を地域に活用する前提は、地域経済を自治体が熟知していること。そのためには定期的な悉皆調査（全数調査）が必要だが、大阪市では2002年に製造業に限って行われたに過ぎない。例外は東大阪市の長尾市政下での悉皆調査がある。

2. 大阪湾岸開発を振り返る

大阪湾岸(ベイエリア)開発の顛末	
1958	南港埋め立て開始。石油精製コンビナート建設を目論む
1964	「70年万博」の予定候補地に南港があがるが頓挫
1965	弁天埠頭(大阪港)完成
1966	フェリーターミナル営業開始
1967	重化学コンビナート建設断念→コンテナ埠頭・住宅地に転換
1972	舞洲の護岸整備開始(73年より廃棄物受入)
1975	ニュートラム(新交通システム)構想(住之江公園～大阪港)
1977	夢洲の護岸整備開始(85年から廃棄物受入)
1981	ニュートラム営業開始(大阪港駅ではなくコスモスクエア駅まで)
1982	大阪湾フェニックスセンター設立(廃棄物処理・埋立・土地造成)
1983	「テクノポート大阪」構想(総事業費2兆2000億円)
1988	「テクノポート大阪」・都市像」公表
1991	ワールド・トレード・センター(WTC)ビル着工 アジア太平洋・トレードセンター(ATC)ビル着工
1994	アジア太平洋・トレードセンター(ATC)ビル完成(総事業費1465億円)
1995	磯村市長「国際集客都市」構想・2008年オリンピック開催に立候補 ワールド・トレード・センター(WTC)ビル完成(総事業費1193億円)
1999	「夢舞大橋」完成(総事業費635億円) 2008年オリンピックの国内候補地に決定
2000	博物館「なにわの海の時空館」完成(総事業費253億円)
2001	オリンピック誘致に失敗(支持はわずか6票)
2004	WTC・ATC 金融機関と特定調停成立
2005	OTS社は大阪市に鉄道事業を譲渡
2008	「パネルベイ構想」が表面化(3兆円の製品出荷額をもくろむ) 「夢咲トンネル」完成(総事業費1060億円。市は1/3を負担)
2009	橋下大阪府知事はWTCを購入し庁舎を一部移転 パナソニック プラズマパネルの世界シェアトップに(第3四半期)
2012	シャープ堺工場・亀山工場ともに鴻海グループ傘下に
2013	「なにわの海の時空館」閉館
2013	パナソニック尼崎工場売却決定

◆中核的施設の整備状況（2017年9月）

大阪府	堺北臨海部地区	堺浜えんため館	2006年開業	営業中
		U-Green堺	2010年開業	営業中
		グリーンフロント堺(シャープ堺工場)	2009年開業	鴻海グループ(台湾)傘下に
		堺太陽光発電所	2011年運転開始	稼動中
	泉大津・高石臨海部地区	堺泉北港ポートサービスセンタービル	1996年竣工	ビル賃貸事業は3000万円の黒字(2006年)
	りんくうタウン等地區	りんくうゲートタワービル	1996年竣工	総工費659億円。2012年に香港資本が30億円で買収。
		りんくう国際物流センター	1996年竣工	2011年空港施設株式会社が取得
		りんくうエルガビルディング	1996年竣工	大阪ガス子会社が保有
		国際交流基金関西国際センター	1997年設立	各種イベントを開催
	泉佐野フィッシャーマンズワールド	1994年設立	総事業費280億円 地元漁協が青空市場を運営	
和泉・岸和田丘陵部地区	大阪府立産業技術総合研究所	1996年改組	独立法人化(2012)	
大阪市	テクノポート大阪咲洲地区	ワールドトレードセンタービル(WTC)	1995年開業	総事業費1200億円。債務超過(1998)、特定調停(2004)、会社更生・損失補償和解(2009)、大阪府に所有権移転(2010)
		ふれあい港館	1995年開設	建設費59億円。閉鎖(2008年)、7.1億円で学校法人に売却(2011)、専門学校校舎に(2014)
		海洋博物館(なにわの海の時空館)	2000年開設	総工費176億円。閉鎖(2013)
	此花西部臨海地区	ユニバーサル・スタジオ・ジャパン	2001年完成	総事業費1700億円
	湊町地区	大阪シティエアターミナルビル(OCAT)	1996年完成	大阪市債権放棄(約250億円)によるDES(デット・エクイティスワップ)を実施し、「累積赤字」解消。

◆巨大な社会資本を安価かつ効率的に建設する手法が、「拠点開発方式」であった。このもとで東京・名古屋・大阪という3大都市圏への人口集中が高度経済成長の原動力ともなった都市への人口集中は今日でも「東京一極集中」としてあらわれており、1962年以来、5次にわたって展開されてきた「均衡ある国土の発展」という政策目標は、果たされることはなかった。

◆大阪湾岸を対象とした開発政策は、「中央集権のもとでの3割自治」という言葉が示すように、多様性をもつ地域経済の実態が明らかにされないままに、「拠点開発」という国家政策が地域経済政策として具体化されていった。

◆大阪南港（咲洲）は、1958年の埋め立て着手時は臨海コンビナートの建設が目論まれた——重化学工業化への「産業構造転換」が大阪経済の至上命題とされた——のだが、「地盤の劣悪さ」から石油タンクの建設が危ぶまれ、コンテナ埠頭と住宅地への転用が図られ（1965年）、1977年に南港ポートタウンの「まちびらき」となる。さらに、1981年には地域内交通手段としてニュートラムが開通する。

◆居住環境から南港開発を省みると、今日の時点では、人工島では日常的生活要求を充足できず、不足する需要をまかなおうにも交通アクセスの不便さにより、他地区での施設でまかなうのも困難をとまなうことが明らかになっている。しかもこのことは、生活弱者ほど

重い負担となる。これだけにとどまらず、周囲を恒久的な施設に囲まれているので、人工島では外に向かって街が発展することもなく、住宅地内での土地利用が変化することもない。生活困難が半永久化する点が人工島型ニュータウンの際立った特徴だということだ。こういう欠陥を自治体の政策担当者は認識しているのか？

◆交通インフラでは、南港（咲洲）夢洲を結ぶ夢咲トンネルの建設費を捻出するために、大阪市は第三セクターである「大阪湾トランスポートシステム」（O T S）社にニュートラムの運営を委ねたが、交通アクセスとしての不便さや咲洲という魅力に乏しい住環境が災いして、同社は経営難に陥った。南港でトラック・ターミナルなどを経営する優良物流企業だったO T S社も、鉄道部門を抱えることで赤字経営が続き、2005年7月には鉄道事業の経営を大阪市に委ねることとなった。

◆外国貿易用のコンテナ埠頭の存在は、環境問題への懸念をひき起こす。かつてはポートアイランドのコンテナ埠頭に農薬原料（スミチオン）のドラム缶が野積みされていた（1989年）、輸入の農産物の燻蒸施設や化学薬品の貯蔵施設との「同居」という問題がある。コンテナ埠頭に併設された保税倉庫は、一種の治外法権の状態にあるので、税関を通過しない一時的な仮置き物資を確認する手段はない。コンテナ埠頭や保税倉庫の設置と集客施設の建設は避けるべきである。

3. 夢洲開発

◆「大阪湾フェニックス計画」：1970年から1980年で国内総生産（名目値）は約6倍に達した。大量生産・大量消費による廃棄物が大量に排出された。埋め立て造成（港湾整備）と廃棄物処分を同時に行う仕組み・組織づくりとして「大阪湾フェニックス計画」が立案された。これは、長期・安定的に広域の廃棄物を処理する観点から、海面に最終処分場を確保し埋め立てた土地を活用する計画であった。舞洲を皮切りに、夢洲、新島と廃棄物処分場の整備がこうして進められる。

◆1972年には舞洲の護岸整備が始まり、翌73年に廃棄物を受け入れた。夢洲では、1977年に護岸整備が始まり、85年から廃棄物の受け入れが始まった（夢洲1区）。土壤汚染防止法が施行されるのは2003年2月から。それ以前に夢洲2区・3区で埋め立てられた浚渫土砂・建設残土は規制対象外。

◆人工島での集客施設建設や集客イベント開催は不適當である。これは常識的判断だ。

4. ベイエリア開発の後始末

◆失敗の総括

2009年2月に咲洲プロジェクトチームが「咲洲・夢洲地区のまちづくりについて」と題する報告書を公表。ここでは、テクノポート大阪構想失敗の理由が以下のように総括された大阪南港開発の顛末は、「土地利用率が75%に、従業員人口も3万7000人という想定が、約40%の1万4000人とどまるなど、当初の計画通りになってはいない状況」と失敗を認めたとうえで、「高速大容量の光ファイバー網の充実など情報通信技術は想定以上に発達し、レポートそのものが陳腐化」してしまっていると述べている。

「まちづくり」の観点からすれば、地域内の機能分担が恒久化する人工島の土地利用は弾

力的に考えるべきであり、集客イベントの開催や集客施設建設は拙速と言わねばならない。

◆パネルベイ構想の失敗

「パネルベイを先端産業振興の戦略拠点に」という地域開発モデルでした。提案された2008年当時の認識によれば、大阪湾岸には、「シャープの液晶パネル工場と薄膜太陽電池工場（堺市），パナソニックのプラズマ・ディスプレイ・パネル工場（尼崎市），IPSアルファテクノロジーの液晶パネル工場（姫路市）など，わが国の次世代を担う先端分野での大規模投資が相次いでいる。3拠点の投資額は合計約1兆3000億円。経済波及効果は初期投資によるものが約1兆1250億円，稼働後の製品出荷額によるものが約3兆5473億円との試算もある」とされた。こうしたことが背景になって，初めての共同提言に結実した。

シャープ堺工場は，「世界最先端の環境先進ファクトリー『グリーンフロント堺』」と称された。ところが，操業開始以来，巨額の赤字を垂れ流し，稼働率が低下したシャープ亀山工場とともに，シャープの経営戦略の失敗が明らかになり，2012年からは台湾の鴻海グループの支配下におさめられた。

パナソニック社もプラズマディスプレイから撤退。2010年に稼働したばかりの，2100億円を投じた尼崎工場も不動産投資顧問会社に百数十億円で売却した。

◆実際のところ，住宅地にも適さず，商業地にも適さない広大な空間をどう利用するのか。ここは，化学物質による汚染の可能性のある工業地帯の浚渫残土を使って埋め立てた土地なのです。数千億円の公金を投じて造成してきたベイエリアの人工島。こういう条件の土地をどうするのか。自治体の政策立案能力だけでなく，たとえば「破壊されることを前提とした施設建設（太陽光発電施設など）」を許容できるかどうかといった，住民自身の統治能力も問われているように思われる。