

イギリス主要港湾に関する調査委員会報告書

(ロツチデール報告書 1962年)

中 西 瞳

(早稲田大学)

1961年3月29日、イギリス下院で、マーブル交通相は、『イギリス主要港湾がどの程度、現在ならびに将来の国家的要請にこたえるに充分であるかどうかを検討し、改善されるべきものあればその改善の方法を発見また勧告を行う』調査委員会を設けると発表した。その後直ちにロツチデール卿を委員長とする委員会が作られ、報告書が出来るまで正式な会合を34回、ロンドンで行い、実際の港湾視察に18日を費やした。調査の初期にあたつては、資料を集めるため、主要港の担当者を招待したり、また、この調査に興味を持つ個人団体と会つて、豊富な資料を集めることに成功すると共に、調査目的に役立つ、文献の解説分析を行つた。次いで、実際に主要港湾のみならず、地方港湾にもでかけて視察調査し、併せて、ヨーロッパの主要港湾であるアントワープ、ロッテルダム、ハンブルクを視察、それら各港湾の当事者と情報意見の交換を行つた。一方、港湾の財政面での調査に対しては、専門の会計事務所を数社専任して、その助言を受けて萬全を期した。関係官庁があらゆる援助、資料の提供を惜まなかつたのは言うまでもない。

このようにして、約一年半にわたり広範かつ綿密な調査を行い、1962年7月26日に報告書の作成を完了、9月末日に一般に発表した。同報告書は、全文264頁、9編44章からなるほう大なものであるが、ロツチデール委員長をはじめとする各委員は、『日常の港湾業務行政の細目について論議すれば、報告書の作成発表が遅れわれわれが緊急を要すると見ている行動の開始を遅らせることになるので、むしろ広範囲にわたる全般的政策について、勧告することを中心に置いている。

これまで戦前戦後を通じて、港湾に焦点を置き、調査研究がなされた事は、イギリスにおいて数多く有り、その主なものを挙げて見ると次のようなものがある。

第二次大戦前には、リヴァプールならびにロンドン港の紛争問題に助言を与えるため1858年及び1902年に任命された Royal Commission。

1924年ならびに1929年に二度報告書を発表した Chamber of Shipping 任命のイギリス港湾設備調査委員会、更に、1930年にその最終報告書の一章をさいて港湾問題を論じた Royal Commission on Transport がある。第二次大戦後は、港湾一般に関するものとして、1948年の海運の構造変化に関する報告書、1950年の機械化の増大に関する報告書などが労働組合側から発

表され、Port Efficiency Committee は 1952 年に二度、1956 年に一度、計三度の報告書を発表した。港湾の特定分野に関するものとしては、1945 年の Clyde Estuary に関するクーバー委員会報告書、1951 年の British Transport Commission の管理港湾に関する報告書などがある。猶また労働関係のものとしては、1920 年のショウ委員会を忘れてはならぬが、港湾労働の困難に対する分析を行つたものとしてレゲット・デヴィリン委員会報告書があり、ごく最近では、港湾労働機構の効果に関する調査を行つたホースター郷の研究がある。以上述べた委員会ならびに、報告書は、港湾に関する研究調査分析の過程において、重要な資料であるが、ロツチデール報告書のように、イギリス主要港湾全般にわたり、しかも、詳細かつ綿密で、完全な報告書は今迄見られないものであつた。それ故、港湾関係者、関係各方面ならびに、イギリス以外の港湾関係者にとつて、今後、イギリスは勿論のこと、諸外国の港湾調査の指針となり、基礎となることは間違いない。イギリス政府ならびに港湾関係者が、いかに、ロツチデール委員会の成果を重視したかは、この調査費用として約 8,900 ポンド邦貨にして 890 萬円が支出されている点からも理解出来る。

ロツチデール報告書は、前述したように、全文 264 頁、9 編 44 章からなつてゐる。

第一編では、イギリス主要港湾の取扱い貨物量ならびに、それが港湾が、国家の現在ならびに将来の要請にこたえるに充分なものであるかどうかを、概略的に観察している。主要港湾としては、イギリスに三百以上ある港湾の中から、(1)外国貿易に関係のある、ドライ・カーゴーがイギリスにとつてどれだけ重要性を持つか、(2)委員会の目的に對して、どれだけ有効な資料を提供してくれるかによつて、15 港湾を選んでいる。すなわち、ロンドン、サザンプトン、ブリストル、ニューポート、カーデフ、スオンジー、リヴァプール、マンチエスター、グラスゴー、グレンジマウス、リース、ニューカースル、アボン、タイン、ミドルスバラ、ハル、イミンガムの 15 港湾である。第二編から第六編までは、港湾産業の五つの基本的問題について述べてゐる。第二編は、管理、組織及び経営、第三編は財政問題、第四編、入港通路、港湾地域(Working space) と地域開発計画、第五編、工場ならびに設備、第六編、労働問題の五つの基本問題である。第七編では、重要港湾取扱い貨物のいくつかを選んで、海運の将来の方向を貨物取扱い量の時代的変化から占うと共に、イギリス港湾の現状、将来の開発の必要点などについて論じてゐる。第八編は、港湾を個別的にとりあげて論及してゐる。第九編は、委員会の主要な結論と勧告を

要約している。ロツチデール報告書は、以上のような構成を持つて立つてゐるのであるが、報告書の中に常に考慮が払われているひとつの問題があるようである。言いかえれば、ロツチデール卿ならびに各委員はひとつの信念と確心を持つて、調査を進め、報告書を作成している。この点では、調査の彈力性に欠けているのではないかと云う疑問も生ずるが、しかし、ぼう大な資料を集め、関係者多数の意見を聞いて撰択し、最後に実地見学も充分に行つてこの信念と確信を得たことは、種々の統計資料の扱い方、その利用した資料文献の非常に広範囲にわたること、更に、意見を聞いた関係機関、団体の数（同報告書の末尾に列挙されている）の大きさから見て杞憂にしか過ぎないよう思われる。

委員会が、主要港湾を調査している途中において抱き、遂に、最終的に信念となつたものは、『イギリス港湾を改善し、発展させる手段として、一度限りの単純な近道ではなく、全関係機関の絶え間なき努力によつてのみ達成されるもので、しかもこれらの努力はある中央機関のもとに統一的に行われるべきであると確信している。つまり、現状では、資源を最大限に利用し、一定期間内にその成果を期待するためには、ある種の国家的計画の樹立および統一の方法がとられるべきである。過去、イギリス港湾は、その時々の要請に辛うじて見合う程度の断片的な発展を示してきたが、近年急激な変化を見せてゐる貿易や海運需要を満たすには、全く不十分なものである。イギリス港湾が多くの関連産業から要求されている港湾業務の高標準化には、単なる現状施設の改善だけでは足らず、ある種の根本的な対策を必要とする』というものであつた。その具体的な策として、『イギリス港湾の総合的発展をはかるために、資本投資のコントロール、港湾諸経費に対する監督、港湾合同の計画、全般的な港湾の効果、効率の向上などを実施出来る法的権限を持つた、経営主体としてでなく監督機関の性格を持つ National Port Authorityを設立するべきである』と主張している。

ロツチデール報告書は、どの編、どの章を取りあげてみても、興味深く、多くの示唆を与えてくれる。しかし、このぼう大な報告書を完全に伝えるには、全報告書を完訳する以外に方法がない。ここでは、報告書の中で重要な点を伝えるだけに止めよう。

第一編では、先ず委員会の目的と調査の方向を示し、次いで、主要港の交通量について多くの統計を示し、過去、現在及び将来の傾向を調査している。貨物取扱い量の面で、委員会の選んだ 15 主要港湾は、イギリス輸出入貨物のほど 70 パーセントを取扱い、ロンドンとリヴァプール両港のみで三分の一のドライ・カーゴ、

ロンドンだけで全体の20パーセントを取扱つている。旅客運送の面では、ロンドン、サザンプトンならびにリヴァプール三港以外の主要港湾ではそれ程重要ではない。しかし、1938年以来、港湾交通量のパターンに大きな変化が生じている。第一に工業立地、工業地区の中心の変化移転、第二に石油貨物の急激な増加、第三はイギリス輸出入貿易の性格の変化、第四はEEC諸国との貿易拡大が予測されるEEC加盟によつて更に拡大するなどの諸原因によつて、パターンの変化が生じたと見ている。更に、これらの諸原因に加えて、船舶の船型の大型化、航空輸送の拡大などが、大きな影響をパターンの変化に強く与えて来ていることを指摘している。殊に航空輸送の拡大は、旅客運送量の増加だけでなく、比較的高価な商品である一般雑貨の依存度まで増大して来る。また、港湾諸経費は、将来、従価ベースで決定される傾向にあるので、港湾財政における影響は、扱い貨物の重量と容積に比例しないようになると予測している。しかし、イギリス港湾の現状は、全般的にその大半がすたれかゝつており、取扱い貨物の質のみならず、サービスの質の面で、国家の要請に応じるに充分であるためには、現在の港湾の設備を使つてもある程度、効率と生産性をあげることは出来るが、これは、今後二、三年の要求にこたえる最も実際的かつ安易な方法であつて、これのみで近代的港湾として要求される条件を完全にみたすことは難しく、とくに長期的観点から根本的かつ大規模な改善が要求される。特に石油や鉱石運送に要求される特殊港を除いては、現在の主要港を重点的に改善発展させ、その際水深の深い大型船埠頭を建設しなければならないとしている。

第二編の管理、組織及び経営では、先づ港湾機能について調査し、その責任所在が複雑な点を、ひとつひとつ実例をあげて指摘し次のように勧告している。(1)港庁、監督機関ならびに水先案内機能は、実践的だと思われるときはいつでも、単一のオーソリティの中に結合されるべきである。(2)港庁は、トランシット・シエド建設費用を支払う意図を持ち、クレーンや他の必要設備を提供する意志を有する船主または倉庫荷役業者に一般貨物バースを賃貸することを考慮するべきである。若し、賃貸を許すために必要なら、法律を変えるべきである。(3)港庁は大量貨物を輸入し、重量貨物を輸出する諸産業を魅するため、あらゆる機会を摑み、港湾資産の長期賃貸契約に興味を持ち、ビルディング、工場ならびに機械の投資にも興味を持つべきである。(4)一般的に見て、港湾における荷役は、大規模の港湾関係企業主の小数によつて行われるべきであり、その際港庁は必ず、その一人でなければならない。これを可能にするために、法律を変えるべきである。(5)港庁は、港

湾経営に関する総ての団体と、いかに密接な関係を保ち連絡するかについて考慮を払うべきである。第二に港湾管理の点では、board, trust, authority もしくは Commission と色々な名称で呼ばれる自治体によつて管理されるか、または経営される港湾と、British Transport Commission によつて公的に所有または運営される British Transport Dock の二つに大きくイギリスの港湾は分けられるとして、それぞれを考察し、次のように結論している。 (1)個々の場合実践的であれば、主要港湾の私法律 (Private Acts) の一般改正をするべきである。その際、特に、港序の活動、財政協定、ならびに Board の定員、代表利益団体の範囲、年令の制限、給与、就任期限などに關する規定を中心を置くべきである。 (2)新しい British Transport Docks Board は、その港湾が普通財政面で自立し、若し自立出来なければ、その港湾を維持するはつきりとした理由がない限り、港湾を閉鎖するべきであるということを心に止めるべきである。 (3)新しい British Transport Docks Board が発表する会計報告は、個々の港湾の完全な財政状況を別個に示すべきである。 (4)新しい British Transport Docks Board は、港湾の利用者利益団体に対して考慮する方法について再検討するべきである。

ここで注目を払う点は、港湾関係企業主の数を縮小することである。大巾な縮小が行われることによつて、最も望ましい労働者の常備制を経済的に達成することも、また最も能率的な労働管理方法を達成することも可能となるからである。第三に港湾の合併問題について述べ、過去から現在まで払われた合併の努力を再検討し、合併の長所欠点を考察すると共に、委員会としての結論を出している。統いて、港湾経営の面では、組織的な改良はさることながら、秀れた人材が他産業に逃れまた新しい有能な人材を得るのに、港湾は魅力にかけているので、給料、昇進、その他の労働条件将来の見透しを明るくすることによつて人材を出来るだけ集めなければならないと強く主張している。

ロツチデール委員会は以上の諸点をするどく観察批判しながら彼等の目的とする National Port Authority の必要性を主張する。すなわち、「イギリス港湾業務は全く中央計画に欠けており、これがイギリス港湾計画の基礎的な欠陥となつてゐることに気づいた。したがつて、イギリス港湾の総合的な発展をはかるため、官、公、私有、大小などの区別なく、全港湾に管轄権を持つ監理機関としての National Port Authority の必要性が痛感される。

同オーソリティの目的は、将来におけるイギリス港湾の発展について計画することにある。これには資本投資および各種チャージに対する統制、港湾合同の計画、統計および経済情報センターの設置、各種研究の促進、港湾施設の利用促進などが含まれる。

しかし、最初の数年は、特に、外国貿易貨物を扱う主要港の改善に集中すべきである。この National Port Authority のメンバーは交通大臣によつて指名された小委員会によつて構成され、一定期間の任期をつとめるものとする。このオーソリティの所要費用は、当然港湾企業からの徴集金によつて賄わるべきであるが、設立当初は、研究費用を除いては、公資金から支出されるのが妥当と考える』と National Port Authority の構成、性格、業務ならびに財政方面まで具体的に述べて、いかに、ロツチデール委員会が、この National Port Authority に、イギリス港湾将来の夢を託しているかはつきり知ることが出来るのである。

第三編は、財政問題であるが、ここでは、先づ主要港の財政状況について述べてゐる。委員会、港湾の経営はあくまで、商業的な線に沿つて行われるべきである。それ故、港湾の開発計画は、ポート・チャージの引上げか、または、一時的に市中銀行から融資を受けることで資金を確保し、政府貸出しはあくまで最終的手段として考えられるべきである。ヨーロッパ大陸諸港は、サービスの改善及び、港湾作業のスピード化はさる事ながら、ポート・チャージを著しく低率にして船主の負担をすくなくしたので、貿易貨物の誘引に成功、これを促進せしめているが、イギリスの場合、ポート・チャージの引上げはイギリス港湾取扱い貨物をヨーロッパ大陸の各港に転換させるおそれがあるとの見方もあるが、イギリス港湾扱い貨物にはほとんど積換えものもなく、大半がイギリスを起点としているので、ポート・チャージの引上げによつてこれら扱い貨物を他国に逃すことではないとの見解をロツチデール委員会は持つている。更に、委員会は、イギリス港湾の諸経費が割高な点を指摘し、この問題について非常に憂慮している。ポート・チャージは、イギリスとヨーロッパ各港を比較すると、各種船舶および貨物を通じ、イギリスの港湾の最も安い所で、ヨーロッパ大陸の最底水準にくらべて平均二倍、高いところでは三倍半という高率を示していることに気づき、更にまた、イギリス国内で、ポート・チャージの高低の差が著しく大きく、加えて、イギリス港湾は船舶に対する迅速かつ有効なサービス、スピーディな作業能率、労働問題の正常化、明瞭かつ簡単な計算方式および書類などに著しく欠けてゐる点を発見した。これらの諸問題の解決が急務で

あると考えたロツチデール委員会は、現実的には競争的な低いポート・チャージの設定が重要であるが、港における能率的かつ信頼性のあるサービスの提供も非常に重要であることを忘れてはならないと強くこの点を要望している。何故なら荷役回転率のスピード化は、それだけ船舶の航海数を増し、ひいては、運賃コストをそれだけ低くすることが出来るからである。船会社も自ら利用する港湾を対外的に同一の競争レベルに置くため、コンフワレンス政策と密接な関係を持つ荷役費の分配問題について再検討する必要があるとも述べている。

イギリスの港湾投資は戦後総計1億5,000萬ポンド、1,500億 しかなく非常に少ないことに委員会は驚いている。そして、港湾の近代化が遅れ、老朽化が明らかになつて来ている点とにらみ合せて、港湾投資の必要性を強く感じている。しかし、特殊なケースを除いて、『国家補助を必要とするケースは考えられない』と結論し、今後の資本調達は、あくまで、市中銀行に依存するべきであるとした。また、浚渫その他の管理費を政府が負担するという考え方、ポート・チャージのあり方や港湾の正常な発達を妨げるものだと理由から否定した。そして、港湾企業の課税および評価にも特別有利を扱いをする必要がないとしている。

第四編は出入港の通路、港湾地域ならびに地方開発計画全般の実情を伝えているが、現状把握に役立つとしても、それ程目新しいものはない。第五編の工場ならびに港湾設備についても、機械化、荷役の発達、重量貨物取扱いの問題を述べて、興味ある点が多く、世界貿易貨物の著しい戦後の変革を知ることが出来るが、それ程革新的な意見も見当らない。唯、浚渫、運営計画の促進、クレーンの新設、入渠中の船舶不労コスト、現存施設および労働力の生産性向上の方法、新設備による生産性向上の程度、コンテナー・システムの採用による新たな問題などを専門に調査研究する機関、港湾業界の設立する Port Industry Research Association が一日も早く設立されるよう希望している。

第六編は港湾労働問題である。イギリスの港湾労働問題は、戦後の労働争議の過程を眺めればつきりするが、イギリス港湾のガンとなつている。港湾労働者のストはイギリス港湾サービスのスピード化、能率ならびに信頼性の多くを失わしめた。ロツチデール委員会は、本編でこの微妙な問題をとりあげ、労働組合の背景、港湾労働制度・構成、労働安全制度の確立、港湾労働の直面している諸問題について、非常に神経を使い、港湾労働組合を刺激しないように観察調査を行つている。そして、港湾労働問題に関しては、労働者の常備制を採用することが唯一の長期的かつ確実な問題解決となる。これを実現するためには、まず港湾運送業者の数を縮小し、労

働の生産性を引上げ、くわえて機械設備の利用拡大をはからねばならない。さらに一步進んで、もし港湾労働状態を完全に満足出来る状態まで高めようとするなら、労働者に作業訓練および作業の快適さを与えることによつて達成出来るであろうと注意深く述べている。

第七編では港湾取扱い重要貨物を観察して、港湾のそれら貨物に対する適応性を述べ、同時に海運の船舶構造ならびに今後の方向について多くの示唆を与えている。第八編では、主要港湾のひとつひとつをとりあげて、現状を分析し、将来の発展開発計画について示唆を与えている。

イギリス港湾の取扱い重要貨物は石油、鉱石、穀物、木材などであるが、全般的に、世界船腹の大型化、スピード化にマッチする港湾の近代化が遅れ、港湾の老朽化が目立つて来ている。その上、船舶の大型化に対して、水深の深い大型船ドックに不足しているので、その開発建造をすみやかに行わなければならない。(なお詳細については、拙著 雑誌『海運』7月号 EECとイギリス海運を参照されたい。)

以上、ロツチデール報告書、すなわちイギリス主要港湾に關する調査委員会報告書の最も重要な点を中心にその概要を述べて見た。とにかくこの報告書を読んでいる間、私の頭に浮かんだものは日本港湾の現状であつた。日本港湾の現状とイギリス港湾の現状を比較して見ると、実に面白い対象的な事実が両国の港湾の間にすることが発見された。例えば港湾労働者の登録のように、既にイギリスではほとんど登録されているが、日本の場合はそうでない。一方、ロツチデール委員会の勧告事項を既に日本で実施して効果をあげているものが沢山あることであつた。これら両国港湾の実務と現状に、類似性と共に、日本が先鞭をつけたもの、イギリスが先進的であつたものなど比較して見て実に教えられるところが多かつた。恐らく、このロツチデール報告書のように、莫大な費用を費やし、用意萬全で完全な報告書は、今まで類例のないものであろう。日本の港湾経済学は、まだ方法論においてさえ、種々の考え方があり、絶対的な方法論の確立は、今後益々努力を尽さなければならない問題であると思う。しかし、港湾経済学の成立に対して、このロツチデール報告書は一字一句が、意義のある内容深い報告書であるので、この報告書を更に分析研究を進めて行けば、必ずや、港湾経済学成立のひとつの道標となることは間違いない。

ロツチデール報告書は、また、私の第二回目のイギリス留学(1959—1963年)と期を一にしていただけに、その調査経路がイギリスの新聞、雑誌に報告されて、その跡をたどることは誠に思い掛けものがある。それで、私自身にとつても、この報告書は一生忘れ得ぬものとなることは間違いない。