

向井梅次著

## 『港湾の管理開発』

喜多村昌次郎

(原田港湾作業株)

わが国経済の高度な成長発展の過程は、工業生産諸力の高度化に支えられて、貿易構造の質的变化とともに、量的にもまた、港湾における取扱貨物を増大させている。

これまで、港湾はその地理的、自然的な形態の諸条件よりして、人や物の転換移行にかかる「公共的」場所としての目的で管理開発されてきたが、経済成長下、海外交貨との関係、さらに、貿易依存度との関連において、ターミナル輸送用役の生産そのものが、広くわが国国民経済の再生産過程にくみ入れられてくる。このような、港湾の経済性と構造的変化は、さきの港湾機能の麻痺現象を契機として、しだいに明らかになってきた。しかしながら、港湾機能を構成する主体的な基礎条件、港湾施設の計画的な整備拡充と港湾の管理運営問題、および港湾産業とその労働関係の近代化等が、これまで著しく立遅れていたため、港湾機能の隘路的現状が露呈される結果ともなった。港湾機能の果たす経済性が再認識されてくるに及んで、その機能の総合的発揮が、あらためて国民経済の側からする強い「要請」を表現してくる。すなわち、昨年3月3日に内閣総理大臣の諮問に応えた港湾労働等対策審議会のいわゆる3・3答申も、港湾の近代的秩序を確立し、その効率的な利用をはかることが、現在緊急な要請であるとして、周知のとおり、

1. 港湾労働対策の基盤確立
2. 港湾の管理運営の改善
3. 港湾運送事業の近代化とその育成

を中心的課題におき、港湾関係各産業並びに金融機関の自主的な協力体制の確立と、国および地方公共団体の緊密な協力によって、これを実現せしめるような、社会的、経済的基盤を強化育成すべきである、とその意見判断を答申している。このうち、港湾労働にかかる対策の具体化は、主として日雇港湾労働者の登録制に基づく必要労働力の確保と、不就労手当、退職金支給制度の確立による所得保証——雇よりの安定、を

骨子とする港湾労働法（昭和40年6月3日公布、法律第102号）として法制化されている。このころ港湾の管理運営の改善と、港湾運送事業の近代化とその育成の課題については、近時港湾法に規定する公共規制を脱して、港湾経営に接近しようとする各種のこころみが、港湾事業団構想、埠頭運送事業法の制定や、港湾運送事業法改正に基づく企業の集約などを軸とする、運輸政策の展開となって現われている。

このような時期にあたって上梓された「港湾の管理開発」は、港湾の中核的問題の管理運営に焦点をあわせて、現代的課題にこたえたものであり、まことに好個の一大研究といえることができる。

本書の内容を要約紹介すれば、おおむねつぎのとおりである。

## 第1章 港湾の種類と格付

—日本港湾の現状と問題点

## 第2章 （続）港湾の種類と格付

—日本港湾の現状と問題点

## 第3章 港湾管理と諸行政機関との関連

—日米双方の比較対照

## 第4章 ロンドン港務局

—ロンドン港務局の成立よりロッチデール報告まで

## 第5章 ニューヨーク港務局

## 第6章 ニューオーリンズ港務局

## 第7章 ヒューストン港務局

—工業港管理の一例として

## 第8章 米国における港湾管理

## 第9章 日本諸港の近代埠頭（港湾開発その1）

## 第10章 専門埠頭の開発（港湾開発その2）

## 第11章 ターミナル、オペレーター（ポート、オペレーションその1）

## 第12章 上屋および倉庫、並びに港湾運送（ポート、オペレーションその2）

## 第13章 輸出入貨物の受渡と港湾倉庫（ポート、オペレーションその3）

## 第14章 外国貿易地帯の開発（港湾開発その3）

## 第15章 パース指定の諸問題（ポート、オペレーションその4）

第16章 港湾諸係り (Port charges) とその構成 (ポート、オペレーションその5)

第17章 欧米港湾荷役方法の比較について—埠頭起重機か本船ギヤかの基礎的研究  
(港湾開発その4)

第18章 港湾の開発計画

第19章 港湾管轄権と所管区域

第20章 港湾財務

第21章 日本の港湾労働

第22章 港湾労働海外諸国の施策

第23章 (続) 港湾労働海外諸国の施策)

第24章 ニューヨーク港湾労働の改革

第1章、第2章で述べられている港湾の種別と格付は、ともにわが国港湾の現状認識から引き出される港湾の問題点と、その発展の方向が示されている。すなわち、「港湾はわれわれの生活とは密接な関係があり、わが国経済の発展成長にとって重要な意味をもちながらも、施設は概して貧弱であり、経済成長に伴う貨物増加に追従できなくなっている。戦後のわが貿易が、戦前に比して著るしく遠距離となり、航続能力の増大をはかるうえから、船舶の大型化、専用化が進んだのは、アメリカ、中近東、東南アジア貿易が中心となったからである。このために、港湾の航路、泊地の浚渫のほか、港湾の施設を整備拡充して本線輸送 (Line haul) ならびにターミナル輸送の負担を軽減しなければならない。それとともに、工業生産力の増大とその質的变化は、海上輸送やターミナル輸送に多大の用地を必要とし、これが臨海工業地帯造成の必要と結びついていく。従来は港として価値少なかった遠浅のところに、大規模な築港工事の施工をみており、経済成長と建設技術の進歩にしたがって、天然の地形にこだわることなく、人工的に通商産業の中心地を目的とする、港湾造成が急速に進展して、港湾機能の経済性に質的变化が起りつつある」ことが指摘されている。

第3章～第8章では、港湾管理の現状と諸行政機関との関連が、米英港務局の実情との比較において詳述されている。「港湾には港湾管理者のほか、多数の官公署があるが、その複雑な活動を総称して、港湾行政といわれているもので、米国においても連邦ではなく、地方の公私機関が港港管理者となっている場合においても、連邦政府の諸機関が港湾に多数存在し、その行政活動は港湾の発展上重要であり、地方港湾管理

者においても、これらと常時密接な連絡の下に業務が行なわれている」という。わが国における港湾管理は、周知のとおりその形成の歴史的経緯から、国家権力の介入が強く行なわれてきた。戦後港湾法の制定により、港湾の管理開発はすべて地方公共団体の港湾管理者に委ねられたが、港湾施設の工事費については、在来の沿革を引継ぎ、港湾法その他によって国の負担または補助する工事の種類、助成率とその条件を定めているが、「運輸省において久しく港湾施設を基本施設と機能施設とに区分し、国の負担または補助は防波堤、泊地、岸壁、物揚場のような基本施設に限り、爾余の陸上施設等については、港湾管理者に対して起債の斡旋、民間倉庫等に対し開銀融資の斡旋を行なうに止まる。港湾は上記の基本施設ならびに機能施設が、有機的に結合して初めて完きをうるものである」と問題の基本を提起する。さらに、これとの関連において、港湾における近代的な埠頭の形成とその運営の実態（第9章～第13章、および第15章、第16章）が展開される。すなわち、港湾管理において近代的雑貨埠頭(modern facilities for handling general Cargo)の発展如何は、開発上における中核問題であり、港湾管理者は雑貨埠頭について、入港船舶の特性、貿易の性格、内陸輸送の変遷や、資材運搬荷役方法の推移と対応しつつ研究を進めるべきものとされ、雑貨埠頭の機能的要素をつぎの諸点にあげられている。

1. その埠頭を使用する船型の大小と特性
2. 予測せらるべき出入貨物の数量とその種類
3. この埠頭の用に供される内陸輸送手段の種類
4. それに接続した倉庫施設の利用可能性
5. 貨物荷役に用いられる機械装置

もとより、これらは埠頭機能の基礎条件とする、安全(Safety)、機動伸縮性(flexibility)、速度(Speed)、能率経済(economy)、が前提とならなければならないという。埠頭施設の基本的問題の設定に始まり、埠頭の運営問題の節では、横浜港における山下埠頭、神戸港における摩耶埠頭と、米国主要港すなわち、ニューヨーク、ボストン、ロスアンゼルス、ミルウォーキー、ニューオーリンズ、サンフランシスコ港の形成過程と制度的相違に説明を加えながら、その運営の実態比較が行なわれている。横浜港においては、主要航路ならびに山下埠頭につき、パース指定が行なわれており、神戸においても摩耶埠頭の若干パースはとりあえず、ニューヨーク航路の日本の船会社に優

先割当をしている。「バースの上屋は特定船の船積貨物に限定されるから、一見公平を欠くようにもとれるが、米国の主要港の実施しているバースの指定およびターミナル、オペレーターの形成に倣ったものであり、せっかくの埠頭の機能化に努めたしで、英国においてロッチデール報告の推奨する、バース貸与の方式とも根本において合致する」といわれる。このように、ターミナル輸送は港湾の管理運営上の焦点でもあり、バース指定をいかに調整するかは、港湾全体の利用促進の観点から、重要な問題の一つでもある。「米国においてはこのバース調整の方法として、(1)貸与(リース)(2)優先割当、(3)非優先(不特定)割当の三種類があって、各港の採用している調整の方法は、それぞれ区々であるといわれている。

英国においては、さきのロッチデール報告(Report of the Committee of Inquiry into the Major Ports of Great Britain. 1962)において、バースの貸与を全面的に英国諸港に採用することを奨め、これを阻害する港湾規則等は、改正すべきであるとして、バースの貸与方法の採用に基づく効果を次ぎのとおり指摘している。

- 1) 港務局の資金調達の責務が除かれる
- 2) ポート、オペレーションの効率について、船主に財務上の関心を抱かせる。
- 3) バースの規則的使用者をして、起機械その他の機重装置につき、最も必要とする種類のものを用意させるようになる。また、熟練常よう労働者を育成することになり、これがとくに肝要である」という。バース、上屋の連繫にもとづく一貫的な経岸ターミナル輸送の体系は、米国においては民営として発生し、何よりも業務処理の迅速をその目的としたものであるが、第一次大戦中、米国軍需品基地として、このターミナル形態を採用したことが、全米港湾にターミナルの普及する一因ともなり、当初の民間ターミナルだけでなく、港務局の手によってターミナルを建設し、その運営を民間に委託するところの、リース契約による公私共同のターミナルの形成をみた。なお、著者は米国におけるターミナルを次ぎのように定義されている。すなわち、そこに貨物を荷受けし、貯蔵保管し、迅速に積出すところの、一大荷捌場(Depots, in which goods can be received, stored and dispatched)であると。

ところで、最近におけるわが国港湾の管理開発の方向として、さきに運輸省の政策表明にもみられるとおり、新港湾整備5ヶ年計画に基づく主要外貿定期船埠頭の整備にあたっては、国および港湾管理者の財政負担の増大が不可避であるため、新たに港

湾事業団を設置する、という港湾管理運営の基本方針が具体化しつつある問題がある。これは港湾法に規定する「公共規制」を排除して、港湾事業団が施設を建設整備のうえ、ターミナル・オペレーター、または特定外貿定期船会社に専用貸しようとするもので、港湾施設の効率利用を目的とした対策であるといわれているが、あきらかに欧米諸港の組織制度の影響がうかがえる。

しかしながら、欧米諸港の歴史的な港湾の形成過程、ならびに経済社会的事情の相異からへる違和感が、現在港湾各産業と対立する結果ともなっている。この意味からして、この各章に展開される欧米諸港の制度的実態の叙述は、きわめて、義深いものがあり、また、サジェスティブな論旨をも提供してくれる。

第13章港湾の開発計画および第19章にとりあげられる要旨は、港湾の開発業務と臨海工業地域の管轄、臨海鉄道および道路の組織とその実態である。これらのほか、近代港湾開発の要諦として、米国における実情を叙説し、港湾開発の計画実施にあたっての警告とされている。「米国においても、港は大部分盲目的に成長しただけで当該港湾の整然たる開発を企図し、促進するようなことは、これまた港市側でも試みなかったところだといわれる。臨港地帯一帯は自由放任の民間企業の好餌となった区域であって、そこには早い者勝ちが適用せられ、鉄道その他の民間企業は、社会の一般的利害とは無関係にその要求を主張した。したがって、臨港地域にできた資産は、それぞれ独立の持主があり、相互に競合し、その錯綜振りはどうてい一定の企画に入れられたしだいではなかった」そして、近代港湾とは、限られた地域に相互に依存し合う諸施設が縫い合った配置を遂げ、個々の事業主や公衆に対し、それらを全体として、同一時期において、最善の利益をもたらすことを図るものである、という一語をもってこの章の結びとされている。

第20章の港湾財務の主要論点を、港湾自営自活主義に対する両説に焦点をあてられている。すなわち、米国においても港湾は果してセルフ、サポーテング（独立採算制）的なものか、またこれまでのわが国港湾管理の理念にみられる営造物と一般に認めながらも、港湾財政の独立制について、利用者負担の原則の導入、経常費用を償うことの可否が、港湾投資と社会費用との関係で問題がある、ときわめて示唆的な表現である。

第21章～第24章は、港湾労働の章にあてられており、わが国港湾労働の現状と問題

点が随所にとりあげられている。

問題の中心的課題を、港湾労働者の訓練と福利厚生の拡充において、港湾作業の能率如何は、雇用者側で行なう雇うの制度と労働条件いかに著るしく依存するものであるとの判断は、まことに当をえたものである。そして、港湾労働においても、他の一般労働に比べ、より以上の専門的知識、熟練を要するものがあるから、港湾労働者学校、または講座等を開講し、一定期間の職業訓練、指導を行ない、経験をつんで、社会的地位の向上を図るとともに、一方では福利厚生施設の充実や、労働条件の完備を軸とする労務管理の刷新が、とくに必要であると結ばれている。

以上全24章、397頁にわたる「港湾の管理開発」の一大研究は、フェア教授の「米国における港湾運営」(M. L. Fair, Port administration in the United States, Cambridge 1954)の港湾分析の手法をとり入れ、著者が大学教授として、学生向きに平易に編集された、港湾の管理運営と開発問題の集大成である。また、編さんにあたっては、図版写真等を多数集録し、随所に引用文献を挿入して、読者の理解を容易ならしめるよう配慮されているほか、巻末には百数十編におよぶ内外港湾関係文献資料を整理して載録されていることも、この労作の学問的価値を一そう深めている。わが国高度経済成長下における港湾の諸問題が、社会的領野で関心を集めている今日、港湾関係実務家はもとより、港湾経済の理論的研究者にとっても、必読の文献であろうことを疑わない。

A 5 判	397 頁
定 価	2,400 円
発行所	日本ポートシリーズ
発売所	荷影舎(東京都文京区小日向台町1の48)
発行日	昭和40年5月15日