

大都市港湾の問題点と将来

北 見 俊 郎

(関東学院大学)

目 次

1. 問題意識
2. 都市の形成と諸問題
3. 港湾の形成と諸問題
4. 大都市港湾の問題点と将来
5. むすび

1. 問題意識

「大都市港湾」をとりあげる際に、さしあたり次のことを考えてみる必要がある。つまり、「大都市港湾」という表現上の意味についてである。それは、都市分類上「大都市」といわれる都市に属する港湾と一般的に解されよう。したがって、(実態的には世界各国の例からして、)大都市における港湾は比較的「大港湾」であるので、「大都市港湾」とは「大港湾」の意味にも解される。しかし実際には大都市における小港湾もありうるわけで、論理的には、必ずしも「大港湾」を意味するとはかぎらない。あらためて考えれば、「大都市港湾」とは、「行政上の大都市に属する港湾」とするのがここでの研究対象一般とみてよい。

しかし、以上の問題と共に考えておかねばならない点は、「大都市港湾」という問題設定の前提として、「都市港湾」とは何かということである。一般に「都市港湾」という問題意識はまだ充分にとりあげられていないが、やはり「都市に属する港湾」といった形態的、現象的なとりあげ方がされ易い。しかし、この場合、「都市に属する」という意味は必ずしも形態的、現象的なものではなく、わが国においては「都市問題」によって提起されてい

る都市そのものの構造的諸問題なり、地方自治体のかかえこんでいる矛盾点をそのままふくむ港湾としてのとりあげ方もなされる。したがって、ここでは、（一般に『港湾』そのものも、『商業港』『工業港』もしくは『産業港湾』といったものの定義や性格規定でしばしば論じられるような）港湾の形態的、現象的側面からのアプローチによるものではなく、より本質的に港湾を現実支配する要因との関係でとらえてゆかねばならない。すなわち、現実には港湾をうごかす支配的な要因とは、資本主義経済にあっては、すぐれて「資本の要請」であり、さらにわが国にあっては歴史的にも論理的にも「国家の要請」といった経済・社会的諸条件がさしあたりあげることができる。

したがって「大都市港湾」もしくは「都市港湾」というものは、単に「大都市」もしくは「都市」に属するという形態的、現象的な故においてとりあげられるものではなく、「大都市」なり、「都市」における資本や国家の要請といったからみ合いを媒介とする港湾であらねば問題の本質は理解されないであろう。

次に、ここでいう大都市港湾の「問題点」とは何を意味するものか。この問題点というものが、「大都市港湾」にあるとすれば、そのうちの「大都市」の側にあるのか、また、「港湾」の側にあるのか。また、大都市と港湾の「両者」の側にあるのか。さらに、大都市と港湾の「外側」にあるものなのか。このように問題点の所在や源点や性格等についてもきびしい分析の視角をむけてゆかねばならない。

少なくとも以上のような原理的な考察の方法をとる必要があると考えられるのは、次の二つの理由にもとづく。一つに、ここでは、わが国における「大都市港湾の問題点と将来」をとりあげる以上、とりもなおさずわが国における大都市港湾の性格や諸問題が、どのような歴史的過程で形成されつつあるのか、また問題点の内容が何んであり、どのような立場からそれが問題点となるのかといった点を明確にしないかぎり、「将来」の展望はなしえないからである。また二つには、経済発展を急激にとげつつあるわが国にあって

は、港湾もまたそれにともなう激変を要請されるものの、経済発展なり、港湾の激変を形態的、現象的な側面からのみの考察においては「港湾」そのものの本質的あり方もまた埋没されてしまうからである。

2. 都市の形成と諸問題

今日、わが国において、「大都市港湾」という形で問題が出されるには、それなりの諸問題や、問題点があつてのことである。しかもそれが、「大港湾」という形ではなく、「大都市」という問題意識をもつにはそれなりの理由があつてのことである。したがって、ここでは、以上の諸問題や問題点をみる前に、さしあたり、その基盤ともなる大都市港湾の形成面を歴史的に考える必要がある。

まず、都市そのものの問題であるが、これは、一般に都市論もしくは都市社会学の領域でいわれているように、わが国の近代都市形成の歴史的な特性を認めざるを得ない。この歴史的特性とはもちろん欧米都市形成との比較において打出されたものである。⁽¹⁾ともあれ、周知のように、わが国の多くの近代都市の起源は封建都市に求められている。これが近代都市としての形態をととのえてきたのは明治以降であり、その意味ではわが国の資本主義経済の展開過程を基盤にしている。

明治維新後、もともと欧米におけるような「市民社会」の形成がなかったわが国では、天皇制にもとづく国家主義の理念による中央集権的な政治形態で国家的統一が完成された。したがって、封建社会にあって城下町として発展してたわが国の主要都市は、明治以降の中央集権的な国家的統合の過程でそれぞれ何らかの役割をになった面をもっている。この意味では東京は近代社会にあっても特殊な性格をもつにいたった。国家によって指導され、またその保護のもとに発展してきた資本主義経済の基盤は、経済的にも東京ならびに大阪に求められた。⁽²⁾

「産業革命の過程において旧来の諸都市は、従来の政治中心、商業中心と

しての消費都市から、工業化と結びついて生産都市化し、都市は人口扶養力を増したから、都市人口は急速に増加し、東京、大阪は近代交通機関を利用して衛星都市を含んだ巨大なメトロポリタン・コミュニティを形成していった。」⁽³⁾ こうして、原料輸入、製品輸出という貿易構造の進展は、一方では、これにすぐれた立地因子をもつ京浜、阪神、中京、北九州等の工業地帯が形成され、臨海工業地帯における近代工業都市が発展した。さらに一方では、近代産業の立地に適応性をもたない旧来の都市がおとろえた。

敗戦を契機として、周知のようにわが国の民主化の過程が始まった。新憲法による主権在民、官吏の公僕化規定、伝統的な独占企業の解体、選挙権の拡大、地方自治制度の制定、社会保障制度の進歩等、敗戦後におけるそれなりの新しい装いがみられた。こうした戦後における新しい装いは、都市の内部構造や機能をも徐々に変化せしめ、かつての伝統的なものが次第に経済的合理性にうつり変る傾向を示した。朝鮮動乱を機会にしての、わが国経済の立ち直りは、戦後における資本主義の展開を活潑にした。経済成長期をむかえたわが国の経済は、重化学工業のより一層の発展を背景にし、巨大な臨海工業地帯の造成を形成しつつある。一方、既成工業地帯を中心とする企業の集積・集中の利益にもとづく立地要因は、大都市外周部に公共・民間投資をも活潑にし都市圏の膨張をよんだ。こうして都市圏の膨張は、形態の上では、首都圏をはじめとして近畿圏、中京圏等の広域都市圏を生み、都市機能の新しい発展傾向を示してきた。一つは大都市における中枢管理機能化がそれである。また、工業化にともなう都市化の急速な進展は「……………大都市を中核とし、周辺諸都市を中心大都市の統合活動のなかに組み入れることによって、メトロポリタン・コンプレックスを発展していった。」⁽⁴⁾

さらに、「戦後の日本の都市は新しい段階にはいり、経済の高度成長と、これにともなう技術革新が工業の立地と構造を著しく変化させ、工業地域が大都市周辺に広がって巨大化してきたのみでなく、臨海地域としての太平洋沿岸に連続した形態で発展し、高度に発達した交通を媒介として、メトロポ

リタン・コンムレックス相互の分業を高度化して、これらの相互関係を強めた。そして全体は有機的に構成された多角都市地域をなし、国民社会における政治、経済、技術、文化における巨大な中核地帯としてメガロポリスを形成してきた。」⁽⁵⁾と。

以上は、わが国における近代の都市形成の形態的な側面であるが、これは同時に日本経済の特質とされるいわゆる「二重経済」の都市的表現とみることもできる。ここに、都市形成なり都市の性格を欧米におけるそれと比較して、その形成的特質を明確にする紙幅をもたないために、ただ以上のように、とりあえずの性格規定にとどめざるを得ない。ともあれ、わが国経済における「アジア的な底辺」については、明治以降の経済発展の過程で手をつけることは不可能なままに膨張してきた。したがって、その結果、経済成長期にいたってもっとも典型的な形での「都市問題」の発生をみている。⁽⁶⁾

この「都市問題」の発生は、とくに大都市における公害一般によって代表されるであろうが、いわばわが国の都市形成の過程でもっとも問題になるのは「市民不在」であった。かつての封建社会における都市理念は、そのまま明治以降の近代産業の発展、富国強兵策の中で、いわば産業もしくは産業社会にも適応されがちでもあった。これはたんにアジアの後進的経済構造をそのまま根にもちながら、高度成長を可能にしたという日本独自の社会的構造にも関係する。その意味でもミラクルなめざましい高度成長は、都市における「地方と中央」の関係を背景にしている。この関係は「三割自治」という周知の言葉によっても代表されるように、「形の上では、分権化と住民自治という地方自治制度が確立されながら、実際においては、地方団体の責任において処理しようとしても、自主財源の不足から中央政府に依存しなければならないという状況におかれている。」⁽⁷⁾という問題が存在する。このかげには、戦後における行政の民主化よりも能率化が優先しており、さらに「中央と地方」の伝統的な中央優先、上下関係等がタテ割行政と共に一つの骨格となっている。したがって、本来都市における行政任務は、都市に生活する住

民の日常生活が快適に行なわれるようにその生活環境を整備することではあるが、いわば、人間の基本的条件である環境整備は二次的なものになり易いのが現状である。

- 注 (1) 都市研究のうちでも、とく大都市研究においては、奥井復太郎著「現代大都市論」(有斐閣 昭15)の集大成されたものが一応の基礎になっている。
- (2) 今井登志喜著「都市発達史研究」(東大出版会、昭、26) 矢崎武夫著「日本都市の発展過程」(弘友堂、昭、38)「現代大都市構造論」(東洋経済、昭、43) 柴田徳衛著「現代都市論」(東大出版会、昭、43) 参照
- (3) 矢崎武夫著「現代大都市構造論」(前出) P. 18.
- (4) 矢崎武夫著「同上」P. 22. なお Metropolitan Complex は大都市複合地域を意味する。
- (5) 同上、P. 22.
- (6) 柴田徳衛著「前出」参照
- (7) 加藤一明稿「都市行政と中央・県」(都市問題講座 3「財政と行政」有斐閣 昭、4) P. 264~5.

3. 港湾の形成と諸問題

われわれは、前節において、都市ならびに大都市における形成事情とその問題点の概要をみた。1節における問題提起として、「大都市港湾」をみる場合の分析視角を考えた。そこでは、「大都市港湾」なるものが、大港湾であれ小港湾であれ、またそれが、商業港であれ、工業港であれ、そのような港湾の型態的な側面にこだわらないものとした。そのことは、従来、港湾研究における方法論の未熟さが、しばしば、港湾にかかわる現象的、型態的な側面にのみ視角をむけることにより、問題点の本質的な解決をとりながしていたのではないかという反省にもとづく。⁽¹⁾重ねていえば、現実の「港湾問題」の構造的 성격や、原因を明確に打ち出しうるような分析視角をもつためには史的考察を順序としても他に優先させなければならない。したがって、ここでもさしあたりとりあげ方が並列ではあるが、都市の史的考察につづいて近代における港湾の形成事情を若干みることにする。

周知のように、近代における港湾形成の歴史は開港時点の旧い横浜港からはじまる。黒船来航以降、横浜港の築造にあたっての一般的調査は明治3年

頃よりはじめられている。明治5年には、外国人技師による土木上の調査を行うなど、明治政府の港湾に対する異常な関心は、横浜港をはじめとし、わが国主要港湾のための調査、計画、築造準備となってあらわれている。こうした港湾造成への準備は明治中期にいたるといわれる辺境の地にまでおよんでいる。本格的な港湾造成工事は、明治22年、横浜港になされ、それ以降、大阪、神戸、名古屋等の重要港湾に着手されている。大正6年から11年にいたって、横浜、神戸の税関埠頭施設が完成し、はじめて水陸連絡施設を整えた埠頭の出現をみたとされている。⁽²⁾

こうした港湾造成は、主務大臣の決定により行われ、さらに主務大臣の諮問機関であり、勅令により公布された土木会、港湾調査会等により推進されてきた。当時における港湾形成は、近代交通全体にとっても、早急な産業革命と資本蓄積とならんで重要かつ急を要する課題であった。とくに整備にあたっては、資本主義の形成と同じく、一般的に資本そのものと資本を動因する機構もなかったために、技術的にも経営的にも私的資本がのり出す可能性もなく、さらに政治的にも否定されざるを得ないとすれば当然国家がみずから積極的な政策をもってあたらざるを得なかった。⁽³⁾

大正年代に入っては、第1次世界大戦を契機として、わが国の工業生産力と貿易は飛躍的に発展した。海外市場の開拓、貿易の展開は、一方において先進工業地帯と後進的農業地帯を形成したが、港湾は、たんに築港工事のみならず、上屋、倉庫、臨港鉄道、荷役の機械化等の各面に亘る合理的な港湾機能の育成がみられた。これは仲継貿易や委託販売等によって利潤を収めようとする「自由港制度」問題をも生ぜしめるなど、国民経済における流通過程合理化の一環としての港湾機能という、本質的な問題をのぞかせた。大正年代における重工業の発展は、産業構造の高度化を意味するとともに、「産業合理化運動」の展開をみた。このことは、港湾機能を重要な立地因子とする臨海工業地帯への指向性を高め、大都市周辺における工業地帯の形成を促進した。

昭和年代におよんでは、とくに軍需的性格を強めた工業地帯と港湾機能の結合を早めた。戦事態勢に入ってから、戦力増強のための生産力拡充が、一方では政府をして臨海工業地帯造成の国家的意義をさらに自覚せしめ、京浜工業地帯のみならず、大阪湾、伊勢湾、洞海湾の各主要港湾地域の重工業と港湾が、経済的合理性をこえた政策対象となった。したがって港湾の管理・運営の機構整備も強められるとともに港湾運送における「一港一社」も戦力増強の一環にくみ入れられるにいたった。⁽⁴⁾

以上は、戦前における港湾形成の大意にすぎないが、明治以降、日清、日露、第1次世界大戦等の戦争を媒介としつつ、「富国強兵策」の実をあげつつ展開してきた資本主義経済の中で、港湾もまた国家の指導と育成によってその規模と機能を拡大してきた。これは、物理的な機能上の造成面のみならず、とくに戦事態勢下にあつては、港湾機能は完全に、その経済・社会的側面まで国家支配下にあつた。

戦後における港湾のもっとも大きな問題は、まず昭和25年における「港湾法」の制定をめぐる諸問題からはじまる。これは、戦後における民主化という時代的要請の中で、いわば港湾の社会的あり方が問われた最初のでき事と思われる。つまり、港湾法の成立は、戦前まで一貫してきた港湾の管理・運営の主体を国家的支配から地方公共団体に移すということが主要課題でもあつた。そこでは地方自治体による港湾管理者の制定、欧米におけるポートオーソリテイ制度の導入といった港湾にかかわる行政機構の根本的な改革も試みられたはずであつた。しかしながら、昭和30年代にかけての経済発展や、その後の、いわゆる経済成長期の中では、この港湾法の制定にもとづく民主化理念は事実上大巾な後退を余儀なくせしめられる結果となる。経済成長期の中では、いわゆる戦後におけるもっとも大規模な臨海工業地帯や港湾機能の造成がはじめられつつも、30年代後半にいたる「港湾問題」の発生をむかえる。⁽⁵⁾

すなわち、昭和37・8年における「船ごみ」問題に端を発する港湾の諸問

題は、ある意味で、はじめて国民経済における港湾機能の重要性を本格的に認識せしめたものといつてよい。したがって、政府は国民所得倍增計画を背景として、昭和36年からの第1次「港湾整備5か年計画」の実施にふみきり、その後、この港湾長期整備計画は現在までに第3次に亘っている。これらの長期整備計画は、主要外貿港湾の整備、産業港湾の整備、等をはじめとし、激増する取扱貨物のつつがない荷さばきを何よりも政策目標としていた。この意味での港湾輸送の効率化、あるいは港湾生産力の増大が、たんに物理的機能としての規模拡大では解決できないことを自覚せしめたのが、経済成長期の「港湾問題」であったともいえる。つまり、港湾労働力の絶対的不足、港湾運送業の構造的諸問題、港湾行政、港湾管理、港湾運営、港湾財政等の社会的、経済的要因をもとにする港湾の全輸送体制そのものが、経済成長期にいたって一つのゆきづまりを生んできていることをはっきりさせた。したがって、昭和39年3月3日の総理府における港湾労働等対策審議会による「3・3答申」は、きわめて幅広い構造的諸問題を取りあげて根本的な経済・社会における港湾のあり方を問題にした。

この「3・3答申」に源を発する港湾の輸送体制の改革は、その後単発的に、港湾労働問題については労働省における「港湾労働法」に、港湾運送業問題、港湾管理・運営問題は運輸省における対策によって「港湾運送業の集約化」「外貿埠頭公団」等の結果となってあるわれるにいたった。問題は、これらの対策結果は総じて流通革新という港湾機能を利用する立場からの要請にもとづく港湾輸送効率を高め、港湾生産力を高める施策に焦点をおく結果ともなっている。しかも、これらの諸対策は、現実的にいって、港湾労働法の施行対象港、港湾運送業の集約化対象港、外貿埠頭公団の設置対象港等どれを取りあげてもわが国の六大港を中心とするものにかぎられている。その意味では、経済成長期における「港湾問題」は、いわば、大港湾における港湾問題であり、その諸対策も大都市港湾に中心があるという特徴を有している。しかし、考えてみれば、こうした大港湾中心の施策は明治以

降の一貫した傾向であり、このかぎりにおいても、わが国の港湾問題は国家ならびに国民経済との関連にその焦点があった。さらに、もう一つの特徴としては、「3・3答申」はすでにのべたように、かなり幅広い港湾輸送全体の「近代化」を目指した点があり、この意味では昭和25年における「港湾法」の問題意識と共通する点をもっているが、現実の港湾政策の上では体制的な近代化もしくは民主化を指向する港湾行政や、港湾における波動性の解消等を中心とする港湾利用のあり方についての「旧慣にとらわれない抜本的対策」は埋没したままで、港湾機能を利用する立場からの合理化対策の進捗がみられやすくなると考えられる。

- 注 (1) 拙著「港湾論」(海文堂、昭、43)第17章「経済発展における『港湾研究』の方法論的反省」(P. 254~268)参照
- (2) 運輸省港湾局編「日本港湾修築史」(日本港湾協会、昭、26) P. 21
- (3) 拙著「国民経済と港湾」(日本港湾協会、昭、33)第2章「国民経済の発展と港湾の形成」P. 11~35. 参照
- (4) 拙著「横浜港市文化の基礎構造——港湾文化論序説——」(横浜市、昭、43)参照
- (5) 拙著「港湾論」(前出)参照
- (6) 拙著「同上」および拙稿「東京湾港湾問題と広域港湾の基礎課題」(経済系 No. 79. 昭、44)「広域港湾とポート・オーソリティ問題」(海運経済学会年報、昭、44)参照

4. 大都市港湾の問題点と将来

われわれは2節において、大都市の形成とその諸問題を、さらに3節においては港湾形成とその諸問題をみてきた。いずれも歴史的な視角においてとらえたとはいえ、紙巾の都合もあってかなり素描にとどまった。したがって史的考察と諸問題の析出方法は必ずしも的確ではない。しかしながら、われわれは、以上の各節によって、わが国における「大都市港湾」と考えられるものの性格を規定するある程度の資料を得たと思われる。

1節の「問題意識」においては、「大都市港湾」というものを、行政上

「大都市に属する港湾」を一般的に考えるものとした。実は、この考え方、つまり行政的地域性を港湾の前提にするということも、結論的に考えれば、いかにもわが国の経済発展と港湾に対する日本的な考え方であるとも思える。次に、われわれは、「大都市港湾」の前提としての「都市港湾」を「都市に属する港湾」とし、そこでは港湾の形態的、現象的な問題にとらわれず、港湾の基盤としての「都市」との関係を考えるべきとした。こうした考え方は、いずれも現実の「大都市港湾」といわれるものが、一体何によってもっとも支配をうけるのか、といった本質的な問題意識をふまところから生ずるものでなければならぬとした。

以上のように、1節の「問題意識」との関係で、アプローチの方法や、方法論的な問題から、われわれは「大都市港湾」をかなりしぼったとらえ方をしたつもりである。したがって反面においては、かなり他の側面を一応とり去るような考え方をせざるを得なかった。ここに本稿の限界もまたかなりあることを自覚させられる。ともあれ、このような方法論の上でのしぼり方を史的考察にむすびつけたのは歴史学一般が教えるが故であるばかりでなく、わが国港湾のもつ構造的な問題意識の外におくことができないが故でもあった。さらに大都市港湾の問題点と将来を展望するには、どうしても史的考察を方法論の外におくことはできない論理的必然性の故でもあった。

さて、ここで「大都市港湾」の問題点をみる場合に、以上の2節、3節にてみた大都市と港湾の史的考察を安易に並列的に重ね合せようとする気持はない。しかし、この両者を注目することによって、われわれはかなり「大都市港湾」の歴史的な問題点を見出しうるものと思われる。はじめに、都市にしても港湾にしても共通する基本的な点は、わが国の資本主義形成が本質的にもっている国家的役割が都市および港湾の両面にそれぞれの諸問題を呈してきたということである。おくれず資本主義に参加したわが国は、都市形成においても、港湾形成においても、「市民社会」としての社会的条件を基盤とするゆとりもないままに、中央集権の諸機構を「てこ」とすることによって

効率のよい経済発展をとげてきた。都市においても、港湾においても、その発展は自由な「経済性の原則」の前提に、いずれも国家主義にもとづく法制化と行政力があつた。これは、それなりに急速な経済発展に貢献し、戦前における政策目的であつた「富国強兵」の実をあげた。

とくに早期な資本蓄積と急速な産業革命を遂行するためには、国家の公権力を媒介とすることがもっとも有効な手段であつたともいえる。近代的な市民意識が未成熟な都市にあっては地方自治の実質的基盤はなく、また港湾造成にかかわる民間資本も、資本を動員する機構もなかつた当時においては、都市も港湾も「地域」との関連性や、両者の機能的有機性ももてないままに国家的レベルにおいてとりあつかわれざるを得なかつた。とくに「富国強兵」策は、そのためにもっとも有効な経済政策として、「富国」のために一番生産性の高い重化学工業や産業を中核とする政策態度をとつてきた。したがつて、都市もまたこの政策的一環に組み入れられ、工業化と結合した生産都市化、集中化、大都市化の傾向を歩み、港湾もまた、港湾機能をもっとも利用する重化学工業や産業のための機能としての整備を進めた。とくに、都市もそうであるように、港湾は六大港に集約的に表現されるように、国家的な見地から、貿易を媒介とする生産力の増大に即応する機能として育成されてきた。この両者の機能は、その機能の存在する地域性を考慮する必要はなく、いわば集中化と集積化は国家政策を縦糸とするかぎりにおいて具現化される結果となつた。こうした縦糸の故をもつて戦前的大都市、大港湾は四大工業地帯にもっとも必要な立地因子となり、それがそのまま「富国強兵」策の具体的な支点ともなつた。さらに「中央と地方」の関係を決定づけた要因はすでにふれたように、天皇制を基盤とする中央集権の政治と行政的機構であり、これが縦糸の芯となつて大都市と大港湾が別々の次限で生産力の増大、外国貿易の促進、産業構造の高度化に貢献してきた。⁽¹⁾

戦後における民主化という時代的要請によって、主権在民、官吏の公僕化、地本自治制度の制定がみられたが、例えば地方自治の制度的改革がすな

わち地方自治の具現化に直接つながるだけの実質性を地方はもたない要素が山積していた。戦後おけるこのような新しい装いが、都市の内部構造や機能までを、そのまま主権在民の民主的実質性を表現するにはいささかの距離もあった。港湾においては「港湾法」の制定が問題になり、当時の趣旨では、「港湾の主人公『はその港湾に最も身近な利害関係を有し、その開発と情熱を有する地方住民』である」という従来とは根本的に異なる思想がとられるようになった……………この法律の目的は地方公共団体の自由な意志による港湾管理者の設立により港湾の管理、運営の方式を確立し、もって港湾の開発、発展と利用の促進をはかろうとするもので、港湾を場とする行政の統一の問題とは次元を異にする。」⁽²⁾とされた。いわば、港湾の主体は地方公共団体による港湾管理者の創設によって保たれるものであるというのであった。とくに六大港は主に六大都市の市長による港湾の管理、運営が行なわれるものであるとされ、大港湾が大都市に実質的に属し、国が行ってきた港湾の行政や港湾の営造物管理は都市に属するものであるかのようにであった。さらに都市や港湾における官吏の公僕規定は、戦前における前近代的な官僚制度を打破し、地方民主主義が都市を中心に根をおろすかのように見えた。

しかしながら戦後における経済発展が、一つの頂点ともなって現われた経済成長期において、都市も港湾もにわかに大きな諸問題をあらわすにいたった。一つが「都市問題」であり、他は「港湾問題」であった。わが国の都市問題の基盤は「一言にして要約すれば、いわゆる『二重構造』とよばれる日本経済の特質——底辺にアジアの後れた姿をもちつつ、その上に欧米に劣らぬ高度の独占資本をそびえさせている——この矛盾の結合した形が都市にもっとも鋭くあらわれているのだ。」⁽³⁾とする日本の都市の特色に求めうることができる。城下町としての都市は封建支配の中心地であり、そのための都市計画がなされたように、明治以降の近代都市も富国強兵の理念による近代産業の中心地であった。そのため一般市民の生活環境は軽視された。戦後における大都市への人口集中と重化学工業の発展を軸とする経済成長は、底辺

のアジア的特性を解消しえぬままにおしすすめられ、公害といわれる問題をはじめ、いよいよ「都市問題」を根深いものにしている。この過程の中では港湾も、大都市に集積した労働力の下層を給源とする労働力と公共投資、さらには中央集権的行政によって重化学工業を頂点とする産業発展の重要な機能となった。港湾機能が、貿易を媒介とする生産力の増大、（経済成長期においては、流通過程の合理化のために港湾経費の削減をはじめ、港湾機能の合理的利用が叫ばれて）市場拡大のための合理化の対象となって、一方では広般な港湾造成と、他方では港湾労働力、港湾運送業、港湾管理、運営の各面での再編成が進められた。以上の「港湾問題」⁽⁴⁾における特徴はかつての「港湾法」制定時にみられた期待が、地方財政の貧困、タテ割行政、人事構成等における中央の地方支配、地方の中央依存が強まることによって影をひそめてしまった。また、港湾機能の重要性が認識されるにおよび、港湾機能を利用する立場からの合理化が、諸対策や行政指導となってあらわれ、港湾機能を形成する港湾労働、港湾運送業、港湾管理者（都市）等の立場からの諸対策はかなりの立ちおくれをみるようになった。さらに、以上の「港湾問題」における諸対策の対象港は、いわば六大港を中心とする大都市港湾であって、港湾政策の焦点はあくまで大都市港湾にある。

以上の「都市問題」や「港湾問題」の内容的な性格はかなり共通な要素からできており、問題発生の基盤は未熟な民主化過程にあると要約できよう。この未熟な過程は「中央」と「地方」の両者によって支えられるもので、その両者の故に根深い大都市港湾の問題点が発生する。こうした両者の問題点をめくめて、総体的に考えてみると次のような「近代化」との関連で今後のことを展望する必要がある。⁽⁵⁾ まず、都市にしても港湾にしても、明治以降もっとも欠けていた点は、「近代化理念」にあった。歴史の時代的区分としての「近代」に明治以降が属していても、それは「過渡期」としての中央集権期もしくは絶対王朝期であった。したがって、近代都市、近代港湾という表現は近代という時代的区分に属する意味であって内容をものがたるものではな

かった。また、後進国としてのわが国が先進諸国からの文化を受容する態度も、先進諸国に「追いつき」かつ「追いこす」ための目的意識が強かったために、自からを真に「近代化」させることより、伝統的体制を保持したままに現象的なものの受容に終ったきらいがあった。およそ、先進的な文化の誕生や、先進性を生みだすためには次の条件と順序が必要である。つまり①人間、精神、②社会的機構、制度、③技術、物財、等である。この条件と順序が歴史的に形成されて順当な生産力や生産関係ができると共に近代化された社会が成立する。また、この順序の各条件が調和をもつことによってその発展が保たれる。ところで、このような過程をもった先進的なものを、わが国は明治以来③②という逆な順位で受容し、さらに①については天皇制を中心とする伝統的な人間と精神を基盤にしていた。その意味でも、それは「近代化」のための受容ではなく「近代化主義」にのっとったものであった。その結果は、いずれも政策目標を実行するための「合理化」に貢献し、それ故に「都市問題」や「港湾問題」の発生させる基盤ともなった。したがって、ここでは「合理化」と「近代化」の問題はかなり区分した考え方をするわけであるが、前者は港湾の場合、輸送体系の合理化となり、後者は輸送体制の近代化を意味するものとなる。大都市も大港湾もその意味では、主として巨大産業資本の論理と国家の要請にもとづく合理化に参加し、本質的な近代化の過程は今後に残されているとみてよい。(6)

それでは残された近代化の過程は一体何を意味するものであるのか。以上各節に亘って「都市と港湾」といった形で問題をとりあげてきたが、これは方法論上の貧しさからだけでなく、わが国にあっては「大都市港湾」の性格や問題点を、やはり「都市と港湾」といった二次限的な形で区分しなければならない形成のされ方であったことを認識する必要がある。つまり、現実大都市そのものに属する港湾は存在しないからである。存在するものは行政区域に属し、中央集権的行政に属するものであって、都市とのつながりは欧米主要港のような例は見当らない。実はこれこそが「大都市港湾」の性格

をものがたり、その問題点となるものであろう。この「大都市港湾」というのは、現実的には「大都市大港湾」であるが、これは都市や港湾の大小がとくに問題になるものではない。大港湾であれば、それだけに国民経済という全体的な経済に影響があるがために、それだけに問題が大きくなっている。これは大都市における港湾財政のゆきづまりをはじめ、港湾労働法の適用をめぐる諸問題、港湾運送業の集約化問題、外貿埠頭公園をめぐる横浜、神戸港の諸問題等「3・3答申」以降の現実の問題はいわば大都市港湾に焦点があることをみても理解される。⁽⁷⁾さらにこれらの問題が、すでにふれたように港湾機能を利用する立場からの「合理化」対策にアクセントがあって、港湾そのものの「近代化」対策になりえてない。

以上の港湾における「近代化」対策との関連で、「大都市港湾」を考えてみた場合、それならどのようなことがいえるであろうか。

都市においては、2節においてみたように、大都市圏の膨張は広域都市圏を生み、メトロポリタン・コンプレックス相互の分業を高度化し、メガロポリスを形成しつつある。一方、港湾においても、運輸省による「東京湾港湾計画の基本構想」⁽⁸⁾ならびに「大阪湾港湾計画の基本構想」⁽⁹⁾によって広域港湾の構想がうち出され、その一部は、すでに昭和43年度を初年度とする第3次「港湾整備5か年計画」の中において具体化されつつある。この両湾は、周知のように、わが国における代表的な大都市港湾が隣立し、また重化学工業地帯の中心地でもある。東京ならびに大阪の両湾地域を合せると、この地域だけで、全国の44.2%の人口が集中しており、工業出荷額は59.7%、港湾取扱貨物量は35.8%をしめている。したがって、それらは、まさしく国民経済を左右する特定地域として、計画的な開発、各港の機能分化と合理的配置を中心とする一つのビジョン策定が必要となったわけである。あるいは、別途に昭和60年を目標とした首都圏地域の港湾整備の方向も試案として、運輸省より打ち出されている。⁽¹⁰⁾ こうしたビジョン策定は、いずれも将来予想される経済発展に対応しうる港湾規模や港湾機能の計画であって、できる

かぎり港湾利用の面からも合理的なものとされている。

将来の都市あるいはメガロポリスについても、昭和44年5月30日に閣議決定をみた「新全国総合開発計画」⁽¹¹⁾は、それが大規模開発プロジェクトであり、広域生活圈構想の策定、総合効果への配慮等をはじめ、都市化、情報化の経済社会における国民総生産時間等新しい問題を取りあげ、昭和60年における国土利用の改善をねらっている。とくに大都市の問題については、都市の大型集中化、情報の集中化等から、大都市が中枢管理機能として位置付けられ、むしろ従来の工業地帯が遠隔立地に移り変るとされている。これとの関連で港湾機能は益々協同一貫輸送の実をあげると共に、輸送体系の合理的再編成が進むものと推定される。

以上は、きわめてかんたんな大都市や港湾の展望につきるが、こうした将来計画やビジョンの殆んどは、港湾の面からみれば輸送体系の合理性の追求につきている。それはそれなりに意義あるものであるが、問題は経済発展にともなう現象的問題を特定の立場より合理的に再編成するための現象的整理に終っている点は見のがしえない。そこでは現象的諸問題が、多くは数量的機能の問題としてとりあつかわれて本質的な問題点の折出を省略し、問題点の解決を本格的に行うという志向性にかけている。本質的な問題点とは何か。少なくともそれは歴史性をふまえた構造的、質的諸問題である。今後のメガロポリスにしても、広域港湾にしても、（およそ長期的計画やビジョンは、歴史の現段階においてもっとも問われている大問題が、短期的計画の中においてはとても解決されないものである故に、長期的なビジョンのスクリーンに解決された形で映写する必要がある。）そのような歴史的背景によって打ち出される「近代化」理念こそが必要である。

とくに、大都市港湾がかかえている本質的問題点は、メガロポリス、広域港湾といった単独な縦糸構想で画かれたままであり、その両者の機能を現実にかす横糸は依然として断たれている。大港湾の問題点は大都市を基盤とし、さらに、「近代化」の視角からすれば、中央集権的な行政機構、財政的

事情、港湾利用等の基本的解決、さらに法的規制の改廃や、港湾の管理、およびポートオーソリティのような港湾経営のあり方こそが実は戦後においてもっとも大きな問題点であったならば、当然それらは長期計画やビジョン策定の中に本質的問題として組み入れなければならない。⁽¹²⁾ こうした問題意識をぬきにして将来の「大都市港湾」を考えるならば、戦前における先進諸国の文化受容のアンバランスをくりかえし、「近代化」は「近代化主義」に終るであろう。さらに、将来の「大都市港湾」もまた経済・社会の面で都市と港湾の有機性をかいたものになり、「合理化」に貢献しえても「近代化」された港湾にはなり得ないであろう。

注 (1) 拙著「国民経済と港湾」（前出）参照。および、拙稿「経済発展と港湾」(港湾経済研究所『港湾年鑑』昭、44) 参照

(2) 巻幡静彦「港湾法制定の沿革及び各草案の検討」（『港湾』Vol. 27.No.7）および、同著「港湾法解説」（昭、25）参照

(3) 柴田徳衛稿「序説——経済の発展と都市および都市問題」（都市問題講座、『経済構造』有斐閣、昭、40）P.8.

(4) 拙著「港湾論」（前出）序章「経済発展と港湾問題（P.1～7.）参照

(5) 港湾における「近代化」問題は、少なくとも「近代化」(modernization)一般についての経済史(大塚久雄)、工業化(中山伊知郎)、思想(井上清、中村勝己)社会(高島善哉)等の各面、各氏からの理論を基礎的にふまえたものでなければならぬ。詳細については、拙著「港湾論」（前出）(第3章、『港湾輸送体制の形成と近代化』、第11章、『港湾運送業の近代化条件』、第12章「港湾管理・運営問題と港湾の近代化」)および拙稿「広域港湾経営のあり方」（神戸市「広域港湾の開発と発展」昭、43）、拙稿「『広域港湾』と『ポート・オーソリティ』問題＝港湾近代化の論理的基礎＝」（日本海運経済学会年報、No.3、昭、44）等参照

またここでは、順序として「近代化」理念を「合理化」(rationalization)理念と一応厳密に区分するが、この両者は各々密接な関係を有している。

(6) なをこの点の詳細については、拙稿「輸送の近代化と全港湾輸送体制」（港湾経済研究、No.5、昭、42）および拙稿「変革期の港湾産業とその課題」（港湾産業研究会編著『変革期の港湾産業』昭、43）参照

(7) 拙著「港湾論」（前出）第2章「港湾における『合理化』と問題性」P.19～34. 第10章「港湾労働法の問題点と展望」P.145～155. 等参照

(8) 運輸省港湾局「東京湾港湾の計画の基本構想（案）」（昭、42）参照

(9) 運輸省港湾局「大阪湾港湾計画の基本構想（案）」（昭、42）参照

- (10) 運輸省第2港湾建設局「昭和50年を目標とした首都圏地域の港湾整備の方向（試案）」（昭、43）参照
- (11) 経済企画庁「新全国総合開発計画」（昭、44）宮崎仁編『新全国総合開発計画の解説』日本経済新聞社、昭、44）参照
- (12) 実際の諸問題については原口忠次郎稿「都市と港湾」（神戸市）東寿稿「大阪湾ポート・オーソリティ問題」（神戸市、昭、43）是常福治稿「大阪湾ポート・オーソリティ」（神戸経済同友会）「大阪湾ポート・オーソリティの提案」神戸経済同友会（昭、43）等の資料は貴重なものと思われる。

5. むすび

以上、きわめて原理的な側面の素描にとどまったが、1節の「問題意識」にしたがって「大都市港湾」の問題点を史的考察の中から折出し、わずかに将来のことにおよんだ。紙巾の都合もあって実証的な資料を省略し、論理的な展開のみを試みた。したがって、この小誌は、実証的資料をあわせ、さらに展望を詳細に行い、かつ論旨を再検討して後日稿を改めねばならない性質のものである。

『大都市港湾』が何んであるかについては、必ずしも明解な解答は与えられなかったようであるが、わが国港湾は行政上大都市に属するものであり、「都市」としての大都市そのものに属してはいないという性格付がされそうである。これは、わが国の都市と港湾がはじめてから国家的色彩の強い史的過程の中ですごしてきたことをあらためてみたにすぎない。実は、もっとも深い問題点はそこから出発するわけであり、将来の展望において、今後のあり方を考える時に、いかに都市と港湾を密接なものにすべきかという政策的理論が生れる。⁽¹⁾その政策的理論の基盤となるものは、都市および港湾の近代化や民主化を計らねばならないという価値観である。しかし、現実においては、大都市港湾といわれるものほど、大きな問題点をもち、合理化過程に強く用いられ、近代化過程が困難であるかの印象をうける。さらに、やや結論的にはいわゆる「港湾都市」⁽²⁾の概念がわが国では実質的に育ちがたいということを指摘せねばならない。これも政策的には「港湾都市」の育成が近代

化や民主化との関係で重要であることをも指摘することになる。

- 注 (1) 拙著「港湾論」(前出)第15章「港湾都市の問題意識と課題」P.237~253.
参照。拙稿「流通過程における港湾の立場」(『港湾』Vol. 46. No. 5. 昭、44)参照
- (2) 梶幸雄稿「都市と港湾」(都市問題講座『都市交通』有斐閣、昭、41)
— 今野修平稿「都市港湾論序説」(海事産業研究所報、No.38~40、昭、43)
拙稿「港湾都市の国際比較—港湾と都市の機能をめぐって」(横浜市立大学、都市問題講座、昭、43)参照