

港 湾 と 港 湾 運 送

—港 湾 機能 拡 大 と 変 革 の 基 礎—

喜 多 村 昌 次 郎
(運輸港湾産業研究室)

目 次

1. はじめに
2. 港湾整備開発の方向
3. 「産業基礎強化」と港湾の役割
4. 専用ふ頭化の傾向と港湾運送
5. 港湾運送の体系変化
6. 港湾の機能拡大と港湾経営
7. む す び

1. は じ め に

港湾利用度の増加は、当面港湾経由貨物量の増大となって現象しており、生産力配置なり経済の集積が著しい地域に立地する特定重要港湾をめぐって、とくにその傾向が顕著である。

それゆえ、昭和36年度を初年度とする第1次港湾整備5カ年計画の実施いらい、すでに第4次港湾整備5カ年計画（昭和46年～昭和50年）の「策定」を必要とするまでにいたっているが、なお港湾施設の不足を解消しえず、港湾原単位の低下と港湾における滞船、滞貨時間の増加は慢性的となっており、港湾の整備開発とあわせ、港湾のあり方を総合的に問題とすべきことが課題となっている。

港湾施設と港湾運送の結合が、一定の合理性にもとづいて完成するという意義は、港湾施設の開発目的が港湾を必要とする産業資本の巡環過程に包摂されつつあるかぎり、港湾運送もその過程において機能することとなるわけであって、それとの関連で、港湾運送のあり方が問題となっているのである。

2. 港湾整備開発の方向

港湾整備計画の背景は、経済の自由企業体制を前提として、それぞれの分野における市場機構と価格機構を通じ、経済行為を展開するに際して、それを促進成長させるに必要な基礎の整備にある。いわゆる産業基盤の強化のための社会資本投資によって、生産力のいっそうの拡大と殖産興業の実を發揮させることであろう。

第1次港湾整備5カ年計画（昭和36年～昭和40年度）が、国の全体計画とされた国民所得倍増計画の一環として、閣議決定にもとづく拘束力と港湾整備緊急措置法（昭和36年法律第24号）による規制のもとに、はじめて国民経済的視野から港湾施設をとりあげた事情は周知のとおりである。

この計画の主要なねらいの一つに、経済規模の急速な拡大にともなう社会公共投資の相対的立遅れへの反省と、その回復の必要理由がのべられている。つまり、経済の近代化が産業構造の高度化によって達成されるものであるいじょう、重化学工業を中心とする第2次産業の拡大成長策が、国の経済計画の基本ともなるのである。そしてそれを促進させることによって他部門からの雇用を吸収し、あわせて他部門の生産性を引上げることの効用が、結果として就業構造の近代化と、二重構造の解消をもたらすものとされている。

そのためにまず、原材料、燃料および製品輸送の基礎施設ともなる港湾の整備開発を必要とするが、港湾は道路、空港、上下水道ならびに防波堤等の例にみられるように、ほんらい私的経済における市場メカニズムの作用しがたい場所であるため、国が行政投資をもって開発することとなるのである。

したがって第1次港湾整備5カ年計画の目的は、経済の発展成長に伴う港湾施設の拡充であり、とくに、産業基盤強化のための一般産業港湾が重点的にとりあげられている。

第2次港湾整備5カ年計画（昭和40年～昭和44年度）では、わが国の産業構造の高度化の進行と、開放体制への移行に対処するための港湾整備が重点となり、外国貿易港湾の整備にアクセントが置かれたこととなつたのであ

る。それとともに、大都市における過密化問題の台頭によって、過密地域からの工業分散と産業の適正配置構想が、港湾の整備計画との関連で意識の対象となっている。

もとより、このような地域的課題にかかる解決の主体は新産業都市の建設なり、あるいは工業整備特別地域の整備等にあるとしても、地域開発の基盤となる港湾はそれなりの関連を強くもつもので、この計画の背景となる中期経済計画においても、縷縷その事情が述べられている。

つぎに、第3次港湾整備5カ年計画（昭和43年～昭和47年度）は、経済社会発展計画（昭和42年）の策定に伴って発足するが、この計画の重点目標は流通近代化のための港湾の整備であって、外国貿易港湾および内国貿易の進展する港湾にその方向がむけられている。ついで大都市圏港湾と地域開発のための港湾整備が、計画の対象となるのである。

さらに、第4次港湾整備5カ年計画（昭和46年～昭和50年度）の目的意識は、周知のとおり新経済社会発展計画の発足に伴ってスタートするわけであり、ここでは港湾取扱貨物量の大巾な増加に対処すること、および物的流通の合理化に対応することがその基本となっている。それとともに、経済発展の基盤の強化を目的とした開発港湾の整備促進と、大規模臨海性工業基地の開発なり、あるいは国民福祉の向上をねらいとした地方生活基盤の整備（具体的には海洋性レクリエーション基地の整備と安全、公害対策等があげられる）等もこれに含めるため、整備対象、投資額ともに巨額に達するわけである。

このように、港湾整備計画の系譜をたどると、第1次整備計画をもたらした要因は、経済発展途上において急増する港湾取扱貨物量と入港船舶への物理的対応であり、第2次整備計画の背景は、貿易自由化と開放経済体制移行に伴う産業構造の高度化、合理化であって、高度成長のもたらす矛盾の集積が、産業基盤整備のための社会資本の不足を港湾において露呈したとみるべきであろう。

また、第3次整備計画の指向する方向は、いうまでもなく流通革新の社会

経済的要請の投影とみることができる⁽¹⁾。

さらに第4次整備計画の目標とする問題意識は、極大化する物流と対応する港湾の機能拡大であり、あわせて社会的緊張緩和の基盤形成に寄与することとなっている。かくして、港湾整備と開発に投入された投資額は、計画を重ねるにしたがって巨額化するとともに、計画目標においては、港湾機能の社会経済的役割の変化と対応しつつ推移しているのである。

それでもなお、港湾資産の蓄積度なり、港湾施設体系一般の不足事情を解決するにいたっていない原因は、もとより生産力拡大と、経済の高度化によってもたらされる港湾貨物輸送需要の極大化である。もともと我が国の港湾は、戦後の復興と需要増加への対応およびその近代化といふいわば三重の桎梏のもとに施設駆使型の港湾利用を基本としてきたものであって、その解決には長期にわたる計画と対策を必要とするものである。

3. 「産業基盤強化」と港湾の役割

生産部門の合理化が一応完成するにしたがって、そこでは流通部門における合理性を追求する方向と、生産過程と流通過程を一体とし、相互補完と関連のもとに全体の合理化を達成するという二つの傾向を指摘しうるが、港湾利用の形態からこれをみると、いずれも輸送革新の影響を表現しつつも、そこには基本的な相違がみとめられる。

前者は生産部門一般に共通する方向であるが、後者は装置産業に特化しつつ発展する流通の基本形態である。いわゆる専用ふ頭化の進展がそれを物語るとともに、ますますその傾向を拡大強化することとなって、「産業基盤強化のための社会公共資本の役割」が港湾投資の性格を問題視する⁽²⁾ようになっている。

ところで、港湾をめぐる輸送革新の具体化は、まず、第2次港湾整備5カ年計画の発足にあたって、外国貿易港湾の整備促進をうけた「港湾管理者の財政基盤の強化及び港湾施設の効率的使用の確保のため緊急に実施すべき方

策に関する答申」（昭和40年10月11日、港湾審議会）がその端緒ともなるが、その後の経済情勢の変化と生産力構造の変革の港湾への投影は、コンテナ専用ふ頭の開設と物資別専用ふ頭の開発によって結実する。

たとえば、第3次港湾整備5カ年計画でいう大都市圏港湾をめぐる流通の近代化は、大量流通をうけとめるための専門化と組織化であって、港湾内部の流通過程なり、あるいは流通基礎施設の提供活動からその機能を拡大させ、需要と供給、生産と消費にいたる全過程を対象とすることとなっている。

それをささえ、かつ、促進させることの政策的実践の方向は、周知のとおり、「専用ふ頭の効率的使用と特殊料金のあり方について」答申（昭和45年3月27日、港湾審議会）によって具体化されようとしている。ここでは、港湾における輸送革新の現状を、①、コンテナ輸送の発展、②、大型バルク・キャリアーの発達、③、大規模臨海流通センターの建設、④、フェリー輸送の発展、等のそれぞれの視角から、港湾のあり方を展望し、あわせてこれによって変貌する港湾運送の将来構想を設定するものとされている。

さらに、専用ふ頭の効率的使用についての基本原則と目的は、輸送の合理化によって輸送コストを低減させ、結果的には物価の抑制と国際競争の強化に寄与することにあるといわれているが、自由な経済活動と私的資本の自己責任制を前提とする「輸送革新」の本質は、むしろ資本の法則によって支配され、規制されるものとみなければならない。

港湾と港湾運送の効率化の目的達成に際しては、もとより与件となる前提によって対策、手段はおおきく相違するわけであって、たとえば、合理化を必要とする側の港湾利用の範囲が、大量、定型、均質、連続性からなる貨物輸送に限定的であるばかりには、港湾機能と港湾運送は生産過程に完全に包摂される方向で完成する。すなわち、専用ふ頭も生産部門の一環として機能することとなるのである。また、輸送の技術革新は、輸送における技術から組織へ発展し、コンテナリゼーションの例にみられるように、輸送経済の効率化のための体系化を目指すことによって達成される。

このような専用ふ頭化を主軸とする港湾施設の利用傾向は、別表1にしめすとおり、港湾貨物の専用ふ頭経由量の増大と、その将来予測によって実証されている。

それとともに、専用ふ頭における利用の効率性と港湾運送の実態が、これまでの港湾運送とは別体系として高度な生産性を記録している実情は、公共ふ頭扱いの運賃、料金との比較によってこれをみるまでもなく、迅速、低廉な用役生産関係をしめしているのである。

したがって、港湾施設の整備と開発は、とくに港湾貨物輸送需要の集中している大都市圏港湾において、海上コンテナふ頭、物資別流通センターふ頭、およびカーフェリーふ頭等が中心的課題となり、これに輸送の技術革新を関連させ、流通システムの体系的合理化をはかる構想が基本となっている。もとより、港湾運送の形態、組織についても、専用ふ頭における港湾運送の体系、様式をめざし、その方向での誘導が開始されつつある。この場合港湾施設一般が、私的経済活動の分野では市場機構なり価格機構が作用しないゆえをもって、行政投資、社会公共資本をもって開発することには問題もあろう。港湾を公共の場とする理論形成なり理念の設定には、一般公衆の利用に供するという最大多数の最大利益にその根拠があるともいわれるが、港湾は道路や公園あるいは上下水道のように、直接生活上の結びつきをもたない場所でもある。

したがって、そこではむしろ「産業基盤強化」を目的とした社会資本投資に性格づけられるものであるが⁽³⁾、港湾を利用することによって基盤の強化される産業もまた限定的である。かりに、そのような産業の基盤を整備、強化することによって、国際競争力を強め、ひいては物価の安定に寄与することの期待があるとしても、自由経済機構のもとでのその実現は容易でなく、また、現実がそれを実証しているわけでもある。

港湾整備と開発投資の性格には、このような産業への迂回生産資本としての役割を果たす側面も指摘されており、そのような問題性が生産過程に包摂

される専用ふ頭の発展によって、 しだいに顕在化しつつあるのが現状である。

物資別専用ふ頭の建設が、 生産過程の一貫として産業資本によって開発されたとしても、 ふ頭をめぐる陸域と水域の一定空間は、 航路、 防波堤および港湾道路との関連なり、 あるいは港湾全体との機能的かかわりにおいて、 なお強く公共性をもつべきものと思われる。港湾資産蓄積の不足と港湾施設の体系的遅れが問われ、 社会資本の相対的不足が問題視されているけれども、 無秩序な私的資本と需要の集中が⁽⁴⁾、 都市問題と同様港湾施設の相対的不備をもたらすという、 逆な命題も検討すべき必要があろう。

別表1 港湾における輸送の動向

(昭和46年6月、 運輸省港湾局)

年 度 区 分	昭 和 4 4 年		昭 和 5 0 年		倍 率	
	取扱貨物量	船 内 荷役量	取扱貨物量	船 内 荷役量	取扱量	荷役量
外 貿 貨 物	462(279)	274	1,001(599)	599	2.1 (2.2)	2.2
公 共 貨 物	121(118)		243(236)		(2.)	
コンテナ定期	2.5		28.2		11.2	
一 般 定 期	40.5		47.2		1.1	
不 定 期	78		167.6		2.1	
専 用 貨 物	341(161)		757(363)		(2.2)	
フェリー貨物	—		1			
内 貿 貨 物	890(468)	105	1,759(804)	171	2.2 (1.7)	1.6
公 共 貨 物	234(203)		383(336)		(1.6)	
専 用 貨 物	467(265)		888(468)		(1.7)	
フェリー貨物	189		489			
合 計	1,352(747)	379	2,760(1,403)	770	2.0 (1.9)	2.

注 1. 重要港湾及び特定重要港湾の数字である。

2. ()内は、 フェリー及び油量（原油及び石油類）を除いた内数。

3. 50年の港湾取扱貨物量は保留分を除く。

4. 専用ふ頭化の傾向と港湾運送

港湾運送における生産手段の体系変化—ふ頭の利用形態の変革—は、 港湾

運送の技術や組織にも影響をおよぼすこととなっている⁽⁵⁾。専用ふ頭化の進展にしたがって、対処すべき港湾運送のあり方を考えるに先立ち、港運業の現状と問題点にかかる関係者の認識は、おおむねつぎのように要約されている。

- (1) 港湾運送事業の集約についてはある程度の進捗を見たが、一貫責任体制の確立については充分でない。
- (2) 専用ふ頭の比重増大により、港湾運送はこれと接続する海運と陸運にわたる一貫したシステムの中で、最適のサービスを提供すべきである。
- (3) 労働環境と労働条件の改善をはかり、労働力の確保定着に努力すべきである。
- (4) 業界内部における前近代性の払拭と国民経済的要請（合理化）への対応をはかるべきである。

以上の問題点に共通する基礎条件は、別表にしめすとおり、港湾運送用役生産における決定的な労働手段要因の欠落である。

労働市場の需給ひっ迫に際して、労働条件を維持改善しつつ資本蓄積を達成するには、まず、港湾運送の生産性との関連を問題としなければならないものと思われる。いわゆる生産性は技術革新なり設備の改善やその合理化によってもたらされるものであるかぎり、必然的に資本の装備率を高めることとなるのである。

そのような資本制生産における基礎的な条件の充足なくして、労働力の確保定着も、また、企業の前近代性の払拭もともに困難な課題ともなろう。

つぎに、専用ふ頭化の比重増大にしたがって、そこにおいては迅速、低廉な港湾運送が現実に行なわれているわけであるが、そのような方向に転換、移行することをもって港湾運送の将来像とみなすには飛躍もあろう。なるほど物資別専門ふ頭におけるターミナル・オペレーションの低コスト態勢なり、あるいはコンテナふ頭をめぐる港湾運送の生産性の高さなどから類推するかぎりでは、こうした「眩惑」もまた自然であるかも知れない。

もともと運送業は社会的分業の発達にともない、商人の自己輸送から他人輸送へと分化しつつ独立の業を形成するのであるが、経済生活の進展と自然科学の進歩にしたがって運送技術も確立し、運送業はきわめて集団的、組織的に営なまれるようになる。商品経済が成立し、商品交換社会の確立するによんで、運送業もまた社会的分業の一部門として独立するにいたるわけであって、海、陸、空および港運も独自の沿革と制度のもとに発展してきたものである。

運送業の発達は、また企業の能率的な運営を容易にし、いっぽう利用者の選択上の利便に資することの必要から、運送市場秩序に区分を設けることが要請されてくる、いわゆる市場秩序維持のための区分であって、運送の性格なり、それが果たしている社会的重要度や公共性との関係で、公共的運送業者（Common Carrier）と特定運送業者（Contract Carrier）および自己運送（Private Carrier）とに区分されている。

自己の運送について、商人が自己の商品を自から運送するばあいを商人運送（Merchant Carrier）とし、さらに製造業が原料、製品を自から運送するものを製造業運送（Industrial Carrier）として秩序づけている。つまり、公共運送業者には一般利用者（不特定多数者）に対して合理的にその要求にこたえ、かつ、能率的で適正な運賃、料金をもってサービスを提供することの義務づけとともに、自己の業務に属する需要についてはこれを引き受けねばならないし、また利用者の選択も禁止されるのである。しかし、そのような義務を負う反面では公共運送業は社会にとって必要であり、有用な存在として他からの競争参入の規制一免許によって保護される一という制度によってさえられている。このような運送市場における秩序区分の港湾における関係では、公共港湾において、港湾運送事業法に規制される港湾運送事業者がこれに該当するものと思われる。

つぎに特定運送業者（Contract Carrier）の運送業態と責任は、特定荷主あるいは需要者との交渉によって運送契約を締結するもので、いわゆる不特

定多数者の需要についての引受け義務は生じない。したがって、特定需要者との運送条件をめぐっての契約により運送を業とするものであり、いわば、コンテナふ頭における契約港湾運送事業者がこれに相当するのである。

さらに、自己運送の現代版ともいわれる物資別専用ふ頭（商業資本によって開発された輸出専用ふ頭における系列港湾運送事業者は、Merchant Carrierともみなされる）において、生産過程に包摂されつつ機能するターミナルオペレーターは、明らかに Industrial Carrier として位置づけられるものであろう。

公共ふ頭における港湾運送が、一般利用者の需要の引受け義務と、確定料金（認可制にもとづく運賃、料金）にみられる公共規制、港湾運送需要の波動性負担など、反面では競争参入制限の免許制による保護をうけるとしても、運送原価構成上あるいは経営の安定とその基盤強化には多くの問題がある。

いっぽう、Contract Carrierとしてのコンテナふ頭における運送実態は、海上コンテナ輸送におけるウイークリー・サービスの体制確立によって、大量・定型、連続した運送対象の提供が約束されているわけであり、運送需要の波動性の解消と機械化の導入によって生産性向上を達成しうる。また、物資別専用ふ頭におけるターミナル・オペレーターのはあいでも、計画的な運送需要は需要者によって、長期に、定量的に提供されるのである。

したがって、Contract Carrier なり、あるいは Industrial Carrier のあげている高い生産性の実績と、その低廉なコスト構成をもって港湾運送の今後の全体像を規定することは問題であろう。つまり、公共港湾における港湾運送と、コンテナふ頭や物資別専用ふ頭のもとで行なわれる港湾運送とは体系が別であり、それゆえ、運送用役の生産性の価値基準、公共港湾と対応して実施される港湾運送の社会的必要性と有用度など、港湾運送需要との関連で、その体系化をはかる必要がある。

港湾運送を合理化の角度から現状、実態を見るととき、コンテナふ頭や物資別専用ふ頭で実施されているターミナル・オペレーションの合理的態勢とくに

労働能率向上とコスト・ダウンの達成—との比較において、公共ふ頭における港湾運送の非能率、非近代性が問われるが、現象面からの価値認識でなく、構造的相異をふまえた価値判断がとくに必要である。

(昭和45年10月、運輸省港湾局)

別表2 港湾運送事業の経営状況(労働装備率)

区分 業態		総資本回転率	総資本利益率	売上利益率	労働装備率
昭和45年3月末現在	一般港湾運送事業	1.80	6.8%	3.8%	1,372千円
	乙仲限定以外の限定一般港湾運送事業	1.65	5.9	3.6	1,202
	乙仲限定一般港湾運送事業	1.80	3.9	2.2	1,005
	船内荷役事業	1.71	5.7	3.3	297
	はしけ運送事業	1.74	5.9	3.4	1,112
	沿岸荷役事業	1.74	5.4	3.3	1,458
	船内荷役事業等のうち2以上の事業の免許をうけているもの	1.64	5.6	3.1	1,017
	計	1.81	6.0	3.4	1,206
昭和40年10月現在		1.28	3.4	2.7	—
全産業平均		1.19	4.8	4.0	3,189

注 全産業平均は日本銀行発行「主要企業経営分析」の44年度上期の数字である。

5. 港湾運送の体系変化

港湾運送事業が、公共的運送人として一定の業務組織をもち、港湾運送にかかる運送秩序を確立するのは港湾運送事業法(昭和26年5月29日法律第161号)の適用をうけてからのことである。

港湾施設の利用形態とその体系および施設量との関連で、港湾運送組織は沖荷役、はしけ回漕を基本とし、船内荷役、はしけ運送および沿岸荷役がそれぞれ独立的に機能することの実態のうえに、これを統括する一般港湾運送事業を置いて、港湾運送を完成させる方式がとられたのである。港湾運送事業をめぐる問題性のおおくは、もとより、港湾機能施設の公共利用—港湾運送事業經營からいえば運送手段であるが投資対象とはならない—と運送行為別の独立性によってさえられている經營規程の中小、零細性およびその多数性である。

ところで、以上の港湾運送事業の運送市場は、公共港湾における公共的運送人としての性格と地位により、きわめて閉鎖的な市場構造のもとにおいて機能してきたともみなされる。港湾運送においても他の運送関係と同様、運送市場を通じて需給が関連し合い、その用役の質に応じた価格—運賃、料金一を形成する方法が基本とならねばならないが、公共港湾と港湾運送の関係では、いわゆる運送需要の弾力性が極小となり、港湾運送の運賃⁽⁶⁾、料金の改訂に際して、需要者、供給者の間でつねに問題をのこしている。

運賃、料金は港湾運送のばあいであってもこれを港湾運送用役（サービス）の価格とみなすものであるかぎり、港湾運送貨物の重量、容積、距離、時間、速度、運送設備、運送手段、貨物の保安および付帯サービスの有無などの運送条件によって原価が構成され、これに需要者の評価が関連して対価が決定されるものと思われる。

もとより、運送用役の価格決定にいたる過程では、各種の機能が相互に作用し合って最終的に運賃、料金として表現されるものであるけれども、そのうちの基本となる価格の需給統制機能つまり価格の高低によって需要の切りつめ効果と供給促進効果がそれぞれ作用しつつ、需給関係の再調整、適正価格がもたらされる一を欠くことが問題となっている。

このような運送市場においては、ときに独占的な価格形成をともなうものであるが、港湾運送においては港湾運送事業法に定める認可料金制度の適用

をうけ、いわゆる公共料金体系のもとに「抑制」されてきたこと、および需給関係をめぐっての折衝過程で、港湾運送事業の経営がなお独立の用役生産関係を確立していないことなどの理由により、運賃、料金は原価を償いえないともいわれている。

港湾運送の用役生産過程において価格機構が作用しないのは、これまでにもふれてきたとおり、労働手段（港湾機能施設）と港湾労働力が、港湾運送用役（サービス）の生産をめぐって結合しないゆえである。

コンテナふ頭と物資別専用ふ頭などの出現と、それらのふ頭における新しい港湾運送（ターミナル・オペレーター）の台頭は、公共ふ頭と対応する港湾運送事業に、体制的な影響をもたらすこととなっている。

その第1は、まず港湾運送市場の拡大—需要の弾力性の増大—となって経営における能率刺激機能が作用はじめたことである。同じ港湾貨物が揚地（または積地）ふ頭を変えることによって、運送時間、コストおよび貨物の安全性について格段の相違をみせている現状は、今後の経営のあり方を考え、あわせてそのような事情をもたらす原因について探究されることとなっている。

第2には、公共ふ頭における港湾運送の社会的有用度と必要性についてである。港湾施設を公共投資によって開発し、広く一般の利用に開放することをもってたてまえとする公共ふ頭においては、それに対処する公共港湾運送が必要となる。そこでは不特定多数者の需要を引受けることによって生ずる需要の波動性、需要者の意思にもとづくために確定しない運送供給上の不規則性、常時引受けの義務づけ、需要選択の禁止などの規則をうける港湾運送につき、その有用性と必要性の限度において、社会的原価を適用することの可否である。

第3には、港湾運送の行為別規制と水際線に限定的な現状を拡大し、全流通過程において機能する運送としての位置づけをはかることにより、港運態勢を改善しようとする問題意識の台頭である。

港湾施設の整備開発の進展は、施設の利用形態の変更のみならず、港湾貨

物の増大を背景とした輸送革新との関連において、港湾運送もまた体制的な変革に当面するが、その契機ともなる専用ふ頭化の今後の方向はそれなりにまた複雑である。

6. 港湾の機能拡大と港湾経営

港湾の整備開発が、国民所得倍増計画以降の社会资本充実政策によって計画的に実施され、今後とも、その系譜にしたがって、大規模化しつつ継続されようとしている。

港湾の整備開発を必要とする背景なり基盤には、もとより急増する港湾貨物に対応する「目的」が一貫してつらぬかれているのであり、したがってこれまでにものべたとおり、各計画期間（第1次～第4次）のいずれのばあいでも、予測を上廻る港湾貨物量に見合うよう、中途変更しつつ対処してきたのである。

港湾貨物量が飛躍的に増大することの理由は、周知のとおり産業規模の拡大とその構造の高度化である。第1次港湾整備5カ年計画がスタートしている、港湾施設は格段と充足され拡充されてはいるが、反面、港湾を利用する産業資本の蓄積も、はるかにそれを上廻っているのである。したがって、港湾施設（資産）は絶対的に欠乏しているのではなく、いわば相対的に不足しているのであって、私的企業の原理により、無計画に拡大する産業資本の必要を充足するかぎり、なおこの関係は継続されるものと見なければならぬ。

とくに、太平洋側に位置する大都市周辺に投資が集中しており、臨海性産業生産高の大部分がこの地域から産出されている。したがって、工業用水、港湾、鉄道および道路などの社会的生産手段一般の需要をそれだけおおきくするとともに、また、それが土地問題、都市交通問題その他、過密のもたらす各種の問題を露呈する基礎ともなっている。

それゆえ、地域別港湾取扱貨物量の推移をみても、外貿貨物では関東の占

める割合がもっとも多く、内貿貨物では近畿、中国、四国の占める割合が大きいが、このうち、東京湾、大阪湾および伊勢湾で取扱われた貨物量は、全国のそれぞれ19.8%、12.4%、7.1%であり、これら3湾で39.3%を占めることとなっている。さらに、これを港格別港湾取扱量で示すと、特定重要港湾が全国計の52.8%，重要港湾が31.6%，そして地方港湾が15.6%を取扱ったこととなるのである⁽⁷⁾。

港湾の規模拡大はまた、それを管理する港湾管理者（地方自治体）の財政を増大させるが、港湾の管理、利用については港湾法（昭和25年5月法律第218号）の規定によって、そこでは施設の公共利用をたてまえとすること、港湾管理者の業務遂行についての私企業との競業禁止と不平等取扱いの規制、をうけるのみならず、施設使用料も手数料主義によって、原価を償いえないものとなっている。このことは、港湾施設工事費の国による補助と、地方自治体の一般会計からの繰入れおよび起債による補填のうえに、港湾が維持されつつあることを物語っている。

たとえば、主要8港（東京港、川崎港、横浜港、名古屋港、大阪港、神戸港、下関港および北九州港）の港湾管理者財政の概況を官庁会計方式によつてこれをみると、歳出総額399億7,100万円のうち、使用料収入27%，国庫負担金15.8%，県市および受益者負担金1.8%，一般財源28.8%，公債26.6%となっている（昭和45年度運輸白書）。これを企業会計方式によつたばあいでも、施設使用料および役務利用料はようやく管理費（歳出総額の17%弱）をまかないとするにすぎないのである。

したがって、港湾整備が進捗するにともなって起きあがってくる港湾施設の輸送革新へ対応要請は、いっそう港湾管理者の一般財源繰入れ額を増加させることとなる。もっとも、最近港湾法の一部改正により、外貿コンテナふ頭、専用ふ頭などの特定用途港湾施設の建設および管理について、これに民間事業を導入することにより、港湾管理者の財政負担の軽減と、能率的な企業経営の効果を期待する方法がとられてはいるが、基本的には港湾管理者の

財政を改革することとはならないであろう。

港湾はその地域の住民の利害と密接にかかわるものとして、地方分権の趣旨により港湾管理を地方自治に委譲したわけであるが、生産力構造とその配置が、港湾をもつことの利害のうちの（害）として、都市交通なり都市環境を含め、だいに顕在化しつつある事情が地域住民と港湾を疎外する原因になっている⁽⁸⁾。

輸送革新が港湾に要請する目的と理由は、輸送費の軽減利益の追求であり、それによって輸送の体系的合理化が達成されるとともに、あわせて資源の開発と産業の振興および市場圏の拡大などの経済的波及効果の期待にあるといわれている。しかし、反面で、港湾の拡張開発にともなう減少利益は、開発地域周辺にもっとも顕著であるという事実も見のがしえないのである。臨海工業の開発は別体系として進められているとしても、漁業および観光資源への影響、海水汚濁、振動騒音の発生および都市交通問題の台頭などの集積が、ますます拡大されているのはこのことの実証でもある。

自治体行政の基本的使命が、住民生活の安定（健康と生命および財産に対して）と福祉の増進にあるとすれば、自治体一般財政の支出はこれを尺度として決定すべき義務を負うもの、ともいえるのであり、港湾整備計画の大規模化にしたがって増大する自治体（港湾管理者）財政のいっそうの圧迫は、この点からも再検討を必要としているものと思われる。

港湾用地埋立技術の発達により、新しい用地の造成が合理的に可能となつた現在、交通用地なり流通常用地の建設と配置が計画的にすすめられているいっぽうでは、これを都市再開発との関連で利用することの発想が現実のものとなりつつある。このような問題意識が都市問題改善の一環としてクローズアップすることとなり「港湾機能と都市」とのかかわりが改めて認識されることとなって、「広域港湾問題」が都市サイドから接近する「契機」を提供することとなった。

港湾需要の増大が港湾の機能を拡大させ、同一港内あるいは隣接地域の港

湾相互の機能的一体性を密接化することとなって、各港湾機能の重複是正と投資効果の効率化を目的とする見地から、広域港湾構想が日程にのぼりつつあるが、このような物理的拡張は経済効果としての機能拡大であるがゆえに、都市を含む周辺の産業活動との調和がとくに必要となるのである。

こうした機能の調整をはかりつつ経済活動を促進する基礎は、機能を開発し提供する港湾にその主体があると思われるので、港湾整備開発の社会経済的役割と対応しうる「港湾経営」の理念形成が重要となる。そしてまた、「行政的機能」はこれとの関連で、その権限と区域がおのずから決定されることとなろう。

7. む す び

港湾利用度の増加が、港湾貨物量の増大となってあらわれており、これと対応する必要から港湾の整備開発が進行するとともに、いっぽうでは「施設の効率利用」「輸送革新の要請」もだいに具体化しつつある。こうした港湾に向けられている合理化なり効率化の影響は、港湾整備、港湾運送、港湾施設および港湾管理の各面に変容をもたらすこととなるが、その基礎はもとより生産力構造の影響として理解すべきものと思われる。

港湾が交通における基礎施設であり、また、輸送の体系化にとって重要なかなめともなっている性格からすれば、輸送革新の影響はそれなりにおおきいわけである。それとともに、産業基盤強化なりあるいは生産力の増強を目的とするばあいの累積社会資本総量は、とくに交通センターにおいて不足している事情があるので、港湾整備開発の必要性はあらためてのべるまでもないが、いっぽうでは、港湾をめぐる態勢との調和を欠き、だいに別な問題を提起はじめているのが現状である。港湾機能と経済活動の調和ある発展を目的とする目標には、もとより港湾地域（港湾産業もそれを構成する1部門として）の生活基盤の安定とその発展が含まれねばならないものと思われる。

注 (1) 拙稿「港湾投資と港湾政策」『貿易実務ダイジェスト』港湾講座⑬, 1968年2月号。

(2) 池田博行『交通資本の論理』, ミネルヴァ書房1971年4月, 15~17ページ。

(3) 宮本憲一『社会資本論』, 有斐閣1970年9月初版第5刷, 279ページ。

(4) 谷本谷一『大都市における物的流通の諸問題』交通日本社, 1969年4月, 27~28ページ。

(5) 「専用ふ頭の効率的使用と特殊料金のあり方について」の答申によれば、専用ふ頭とは一般に船舶に係る貨物の積卸しの用に供せられるふ頭のうち、港湾管理者によって公共の用に供せられるもの以外のものをいうのであるが、ここではさらに、特定の種類の貨物に特化して使用される公共ふ頭（専門ふ頭）をも含めて、広義の専用ふ頭として定義する。としている。

また、織田政夫稿「鉄鋼ターミナルの形成と一般的背景」では、専門ふ頭という表現の外に、専用ふ頭という語句も用いられているが、これは前者が「取扱い貨物」を後者が「ふ頭利用者」をそれぞれ基準にし、本質的に性格を異なる基準のもとに使い分けられているもので、ふ頭によっては双方の利用形態を示すものもある。とされる。北見俊郎・織田政夫・喜多村昌次郎共同研究『鉄鋼ターミナル経営と問題点』東京港における鉄鋼ターミナルの現状とあり方1967年2月、報告書4ページ。

(6) 一般に輸送サービスの価格を運賃といい、通信サービスの価格を料金と表現するが、輸送については距離、空間克服をサービスの対象とするものを運賃とされている。また、荷役、保管、運搬などの短距離、極地的輸送の対価を料金ということが通説のようである。港湾運送に運賃の概念が含まれるのは、はしけ運送も対象とするからである。

(7) 運輸白書、昭和45年度版、312ページ。

(8) 「港は住民に何を与えるか」について、①自然と住民の憩の場の破壊、②生活と健康はむしばまれる、③交通事故激増への不安、④危険物による事故の可能性増加、⑤港周辺の物価の上昇、⑥漁業の破壊、⑦市財政への影響等が懸念されている。

『湘南新港をめぐる平塚市的情勢』湘南港反対委員会、6~7ページ。また、自治体として「海岸線の変化、水産業への影響はもとより、港もない既成市街地に新港をつくる例はあっても極めて少ないので研究しなければならない。それよりも経済社会的に見た場合、本県に益する分は少ないと思われる。それなのに本県に膨大な工事費をねん出できるかが問題である」と考えられている。昭和43年5月12日、神奈川新聞、副知事談話の要約。