

# 広域港湾と港湾経営の 本質的課題

北見俊郎  
(青山学院大学)

## 目 次

1. 問題意識
2. 港湾の「広域化」と体系的合理性
3. 港湾の「広域化」と体制的近代化
4. 「広域港湾」と「港湾経営」
5. あとがき

## 1. 問題意識

「広域港湾」と「港湾経営」の二つのタームは、いずれも今後の課題としての理念もしくは概念として存在するものである。したがって、わが国の港湾活動の中で経験的事実をもったものではない。

しかしながら、その両者が理念もしくは概念としてとりあげられる問題意識は、わが国における明治以降の港湾形成の歴史的な諸問題を背景にしている。つまり、ここでなぜ「広域港湾」と「港湾経営」の関係を考えねばならないのかという発想点には、少なくも明治以降のわが国港湾の「あり方」にかんする特定の認識なり反省といったものがある。したがって、それらの問題は、当然これからわが国港湾の「あり方」にかんする展望とつらなる。その場合、これからわが国港湾の「あり方」にかんする展望の基準を何に求めるのかといえば、それはあらたまるまでもなく、「近代化」理念にもとづく。

「広域港湾」と「港湾経営」は、もともと両者の間に論理的関係はない。どこまでも、わが国における港湾の現状をふまえると共に将来への課題として個々に提起される問題である。したがって、この両者が論理的関係をもつのは政策的な意味においてである。しかも、この両者が政策的に論理性をお

びてくる思想的基盤となるのが「近代化」理念であるというわけである。

「広域港湾」や「港湾経営」についての論稿は貧しいながら、若干の発表を行ってきた。また、この両者の具体的な中間項としての「ポート・オーソリティ」についても先年少しく分析を試みた。それらは、いずれもまとまったものではないので、ここでは、以上の問題意識にしたがって、またすでに発表したものと補うと共に、「広域港湾」と「港湾経営」の基本的な関係をとらえてみたいと思う。<sup>(1)</sup>もちろん、この拙稿も小誌にとどまるものであって、さまざまな限界をもつものであることをもより自覚させられる。とくに、それらが、わが国における経験的存在でないだけに実証性をともなわない点にかなりの問題が残されよう。

注 (1) 例えば、「港湾管理・運営と港湾の近代化」、「港湾経営の基礎課題」、(いづれも拙著『港湾論』、海文堂、1968、第12章、13章)「広域港湾経営のあり方」(神戸市企画局調査部編『広域港湾の開発と発展』1968)「広域港湾とポート・オーソリティ問題」(日本海運経済学会編『海運経済研究』No.3、1969)「流通革新と港湾経営の基本問題」(日本港湾経済学会編『港湾経済研究』No.8、成山堂、1970)「東京湾港湾問題と広域港湾の基礎課題」(『経済系』No.79、1969)その他、等参照。

## 2. 港湾の「広域化」と体系的合理性

「広域港湾」という言葉が用いられるようになったはじめは、港湾労働等対策審議会(総理府)が、昭和39年3月3日に行なった「答申」や、昭和42年における運輸省の東京湾、大阪湾をはじめとする「湾」を単位とする計画の基本構想などによるものと思われる。

上記の「答申」、すなわち「3.3 答申」は、周知のように「港湾問題」解決のための諸対策の基調として昭和37年8月9日内閣総理大臣諮問「近年の港湾労働及び港湾の運営、利用の状況にかんがみ、これが改善のためるべき対策について貴会の意見を求める。」に対して行なわれた「答申」である。この「答申」は、経済成長期のはなやかな時期に、港湾の重要性をのべながら、港湾の近代的秩序を確立し、その効率的な利用を図ることの急務を

とき、そのために、必要労働力の確保、港湾運送事業の近代的育成、港湾関係施設の計画的拡充および、港湾運送事業者、貿易業者、海運業者、金融業者等の自主的な協力体制の確立等が必要であるとしている。またさらに「国及び地方公共団体は緊密な協力のもとに、これを実現せしめ得るような社会的・経済的基盤を育成すべきである。」とし、「このような見知から、旧慣を打破する抜本的な対策が必要であり、従来の考え方とらわれない広域港湾の構想のもとに、総合的な港湾秩序の確立を期すべきである。<sup>(2)</sup>」としている。（傍点筆者）

一方、運輸省における「湾」を単位とする計画の基本構想（『東京湾港湾計画の基本構想』をはじめ、大阪湾、伊勢湾等の基本構想もほぼ同様な構想である。）では、各湾に集積的に立地されている特定重要港湾や重要港湾ならびに各湾の周辺はいづれも政治、経済、産業などの中心的役割を果している<sup>(2)</sup>のでこうした地域を「秩序ある開発計画をたてることによって、水際線の有効利用をはかる必要があり、また各港の特性を尊重しながら、湾岸道路・鉄道の整備と相俟って」これらの地域の「全体を一つの広域港湾として、総合的に計画する必要にせまられてきた。<sup>(3)</sup>」としている。（傍点筆者）

以上は「広域港湾」について、政府が問題にしあじめた資料の一断面である。資料的に限られてはいるが、そこではとくに「広域港湾」というものの性格規定や概念などについてのまとまった見解はのべられてはいない。「3.3 答申」においても「基本構想」にしても、「広域港湾」にかんする発想や問題意識は、「経済成長期」の「港湾問題」を解決するための根本的な課題として、もしくは将来における港湾機能の合理的展開をねらってのビジョン的なとりあげ方としているものと考えられる。とくに「基本構想」においては、港湾機能の物理的側面を主眼とする港湾輸送の体系的合理性を追求する故に、港湾地域の「広域化」をねらったものである。<sup>(4)</sup>

注 (1) 港湾労働等対策審議会「答申」（昭和39年3月3日）

(2) 例えれば、東京湾の場合、東京湾地区は『京浜地区を中心として、わが国政治、経済、産業の中心的役割を果しており、その人口は全国の29.4%，工業出荷額

は全国の35.8%，港湾取扱貨物量についても全国の22.1%を取扱っている。」（運輸省港湾局『東京湾港湾計画の基本構想（案）』昭和42年9月，P.2）とし，大阪湾の場合は，大阪湾周辺地域が「阪神地区を中心として，西日本における産業，経済の中心であり，その人口は全国の14.8%，工業生産額は全国の23.9%であり，港湾取扱貨物量についても全国の13.7%を取扱っている。」（運輸省港湾局『大阪湾港湾計画の基本構想（案）』昭和42年8月，P.2）したがって，この両者だけでも合計すれば，東京湾，大阪湾周辺地域は，人口において44.2%，工業生産額港59.7%，湾取扱貨物量35.8%という全国対比をもつことになる。（拙稿『広域港湾とポート・オーソリティ問題』『海運経済研究』No.3, 1969. 参照。）

- (3) 運輸省港湾局『東京湾港湾計画の基本構想（案）』P.1（こうした考え方には，大阪湾，伊勢湾などの場合においてもほぼ同じである。）なお，これら計画の基本方針としての共通点として次のように整理しうる。
- ① 湾内海岸線，水面の計画的開発（環境保全と公害予防を考慮）
  - ② 各港の効果的な機能分化
  - ③ 貨物流通に対する商港施設の合理的配置
  - ④ 用地造成（重化学工業用地，港湾用地，都市開発用地等）の適正配置
  - ⑤ 港湾施設の利用効率化，物資別専門埠頭化
  - ⑥ 沿岸の幹線交通施設配置（流通の円滑化，都市交通の混雑緩和）
  - ⑦ 港内安全化，その他
- (4) 詳細については拙稿「東京湾港湾問題と広域港湾の基礎課題」（『経済系』No.79 1969.）「広域港湾とポート・オーソリティ問題港——港湾近代化の論理的基礎——」（『海運経済研究』No.3, 1969）等参照。

### 3. 港湾の「広域化」と体制的近代化

前節では，「広域港湾」の発想をさぐりながら，それが経済発展に港湾機能を即応させるため，「広域化」を計ることにより，港湾機能の合理性を追求するものであるとした。この港湾における機能的合理性の追求は，もっぱら港湾の物理的な体系を再編成したり，新しく開発させることによって達成しられるものであるという考え方が前提になっている。

こうした考え方は，明治以降のわが国港湾の開発にかんする基本的なものであった。つまり，現実の港湾が，その機能的役割を果たし，経済・社会において自からの発展を図るために，少なくも次の要因が必須の条件である。ターミナルとしての交通における①需要に応えうる機能を有すること。②ターミナル自からが順当な発展もしくは再生産を図るための諸条件をもつこと。さらに①需要に応えうる機能をもつためには，機能形成のための物的

条件、経済・社会的条件さらには人間・思想的条件が必要である。この場合、物的条件とは、港湾造成によって備えられる防波堤、岸べき、航路などの基礎施設や、荷役施設、保管施設などである。また、経済・社会的条件とは、ここではとくに需要に応えうるような社会的な機構、制度、組織などを意味する。さらに、その背景ともなる人間や思想的な条件が必要である。これらの各条件は、それぞれ相関連しており、それなりの時代的制約をもうけるが、（人間・思想）（制度・機構）（物財・技術）の相互反映をもつ<sup>(1)</sup>。

港湾が交通におけるターミナルとして、需要にこたえうる現実の機能は、以上の三者の総合体としての「生産力」を意味する。明治の世代におけるわが国港湾の「生産力」構造は、その時代の価値観にうらづけられた（人間・思想）に対応する半封建的、もしくは、絶体主義的（制度・機構）が港湾を支配しており、したがって、それらを背景とした港湾の（物財・技術）的条件が整備されてきた。あらためてのべるまでもなく、明治以降のわが国港湾の開発の系譜は、「港湾は国の公物である。」という表現に代表されるように、「公物思想」にうらづけられた港湾であった<sup>(2)</sup>。天皇制を価値観の基盤とした絶体主義もしくは全体主義的人間と思想は、官僚機構を媒介として、欧米港湾の物的・技術的な諸条件の導入につとめた。

しかしながら欧米港湾がもっていた物的・技術的諸条件の背景には、西欧社会に代表されるように個人主義や市民社会があった。欧米港湾の物的・技術的諸条件はそうした近代化された人間と思想、ならびに社会的な制度や機構にうらづけられると共に、こうした物的・技術的な諸条件がもたらす経済的・社会的効果の合理的分配が可能な民主的制度や機構があった<sup>(3)</sup>。

明治以降のわが国港湾の形成が、後進的資本主義であったが故に、欧米港湾の直接的な物的・技術的諸条件のみの導入を急ぎ、しかも日本の在來的な価値観や機構を「てこ」にして「富国強兵策」に役立つ結果になった。しかもそのことが、港湾にとってもっとも重要な「港湾経済」や「港湾社会」の形成をとり残す結果となった。つまり欧米港湾の「人間・思想」「制度・機

構」によって形成されているもの、つまり「港湾の生産力」そのものをつくる港湾個別の経済と社会の存在は、日本における国家主義とそれにもとづく官僚機構によって不必要とも思われたし、また物的・技術的諸条件を直接的に導入することによって日本の港湾は外見上形成されると共に、事実上「富国強兵策」に貢献したのであった。そのことは、欧米港湾におけるような、歴史的背景によってつちかわってきた港湾機能のための「生産力」の場（港湾機能供給の立場、港湾都市、港湾管理者、港湾産業等の立場）までが、国家のイニシアティブに属し、さらにそれが、港湾機能を利用する立場（港湾機能需要の立場）にふくめられた。その意味からも、わが国の港湾機能はとくに「富国強兵策」をもっとも代弁しうるものであったし、物理的な港湾機能の合理性の追求だけでこと足りたわけである。

「港湾は国の公物である。」としたのは、港湾機能を供給する立場や港湾の「生産力」を形成する場というものが、欧米においては、歴史的につちかわされていたが、鎖国、開国、外国貿易という国家的な規模のめまぐるしい変動を一挙に行なうためには、事実上国家権力以外にたよるものはなかったのは、一方では地域的な港湾経済・社会の発芽がありえなかつたがためである。現実の港湾は、すでにのべたように、「生産力」形成の場としての、（港湾という）特定の経済・社会を意味する。こうした形成の場を歴史的にもたなかつたわが国にあっては、当然、港湾というものを、「物」としてしか理解しえなかつたであらうし、その「物としての港湾」（つまりは、物財・技術）の体系のみを導入、移植し、他の諸条件（港湾経済・社会の諸条件、あるいは港湾にかかわる人間・思想、制度、機構等）はすべて国家の政策の中にふくめることが可能であった。

この場合、国家の政策とは「富国強兵」のための工業生産力の拡大であったが、このことが、結果的にも産業資本の政策と方向を同じくした。そのため、国家の政策としての港湾政策（法制化と行政力）による港湾支配と、産業資本の政策（合理化），は前節にふれたように、ただ港湾機能の体系的合

理性の追求のみがうち出される結果となった<sup>(4)</sup>。

以上は、明治以降のわが国港湾の「体制的」な構造性の概要をのべたにすぎない。問題は、それが第2次世界大戦以前のことではなく、基本的には、そのような構造性が、大戦後の「経済成長期」といわれた現代にまでつづいているのではないかということである。1節にみた「問題意識」と2節でとりあげた問題の焦点は以上にのべたわが国の歴史的な港湾の「体制」的な性格にある。したがって、この「体制」的性格を「近代化」することなしに、「広域港湾」の諸問題を考えることは時代錯互もはなはだしいといわねばならない。

注 (1)拙著「港湾総論」(成山堂, 1971)第1部, 第3章参照。

(2)詳細については運輸省港湾局編「日本港湾修築史」第2章参照。

(3)欧米港湾労働事情研究調査団編著「欧米の港湾」第2部「欧米の港湾とその背景」1971, 参照。

(4)拙著「港湾論」(海文堂, 1968)第5章, P.66以降参照。

#### 4. 「広域港湾」と「港湾経営」

われわれは、1節において「広域港湾」と「港湾経営」の両課題が、わが国にあっては未経験の問題であるとし、この両者が論理的に必然性をもつのは、明治以降におけるわが国の港湾形成のあり方にあるのではないかとした。「広域港湾」と「港湾経営」をむすぶ中間項となるものは、いわば前近代的な港湾の体制であり、これを港湾の「近代化」理念で展望する時、前近代的港湾のあり方を体制的にいかにすべきかということになる。これは2節で考察したように、わが国の港湾がたえず問われてきたのは、港湾における輸送の体系上の問題にかぎられており、この辺にわが国港湾の体質的な中心課題があるのではないかとした。経済成長期における「港湾問題」とそれにはかんする諸対策の多くは、いわば港湾の「合理化」対策がたえず中心になっており、むしろ「港湾問題」そのものの本質的課題ともいべき港湾の「体制」的側面の「近代化」がなされてこなかった。この辺の事情については、明治以降の港湾に課せられた立場や国家の果した役割などをふくめな

がら3節にとりあげた。

以上の諸考察は、決して充分なものとはいえないが、ただ考えておくべきは、わが国港湾の今後の展望において、明治以降の伝統や国家と港湾の関係を尊重しながら港湾の「体制」面をいかに近代化するかということである。このことは、3節においてもふれたように、港湾は「公物」ではなく、それ自体の経済社会体制を背景にもつものである以上、物理的な体系的合理性のみを追求するばかりでなく、体系的合理性を可能にさせるためには、それを支えている土台の「体制」を民主化しなければならないことになる。実は「広域港湾」の問題の発想が2節にのべたように物理的な体系的合理性に終っている点を、いかに近代的・民主的な「体制」をもったものにするかということに問題の焦点があり、この焦点に港湾の「経営」にかんする問題意識がある。

周知のように「経営」(Management, Betriebs Wirtschaft)ということが港湾との関連でもっとも基盤となる点は、すでに指摘したように、港湾が「公物」ではなく、港湾機能を形成し、かつ港湾用役の「生産力」をもつ経済・社会的な場であるという認識である。港湾用役の「生産力」は、それなりに独立した経済単位である。したがって港湾用役の生産は、たんに(物財・技術)的手段によってできるのではなく、それらは「生産力」を形成する他の要因、つまり「資本」「労働力」「労働対象」などとならぶ「労働手段」としての位置づけがなされ、それらが総合的にむすびついてはじめて現実の港湾機能となる<sup>(1)</sup>。この場合、したがって港湾機能を形成するそれらは独自の経済領域をもつものであり、港湾機能を利用する立場の独占物ではないし、また国家に属するものでもない。

港湾用役の生産は、経済活動一般がそうであるように、一方で港湾用役の消費がなければならない。したがって、港湾用役それ自体のためならず、用役消費(利用)の立場をもふくめた港湾活動の遂行にとって「経済性」(Wirtschaftlichkeit)が重要視される。この「経済性」の重要性は港湾機

能を生産する立場、あるいは消費の立場の営利目的のための手段としてではなく、港湾用役の生産と消費を総合する経済領域が考えられる。この港湾の経済領域の客観的秩序を主体的にとりあげるために、「港湾経営」がありうる<sup>(2)</sup>。

港湾の用役生産は、周知のように関係企業の営利目的のみに供せられるものではなく、「公共性」の立場よりも考えられねばならない。この場合も、公益事業もしくは公共事業としての秩序が必要であるが、また何よりも「経済性」を考慮せねばならない。ここにも、とくに港湾の「公共性」が「経済性」との関連において「経営」が要求されてくる。

ところで、一方港湾の「広域化」あるいは「広域港湾」における問題意識の根拠は、さきにのべたように、経済発展とともになう港湾用役の生産をいかに有機かつ合理的ならしむるかにある。とくにそのような合理性への追求が地域的拡大化とむすびついた体系的な再編成を意味する。港湾機能の合理的再編成が広域化とむすびつくのは、そこでは（物財・技術）的効用においてであるが、ここで問題にしているのは、港湾の「体制」的規模の拡大が地域的拡大とともになっておきあがる場合、その「体制」の質的近代化を広域化に際して当然考えるべきであろうということである。この「体制」の質的近代化こそが、港湾の法的、行政的「管理・運営」から「経済性」にもとづく「港湾経営」となってあらわれるものであろう。

この港湾の「運営」から「経営」への質的転化がのぞまれるのは、「経済性」の原則にもとづく「合理性」にもよるが、すでにのべたように、港湾用役生産の場の客観的秩序を認めることができが歴史的にも論理的にも「近代化」理念に則するがためである<sup>(3)</sup>。

また前節にも指摘したように、明治以降のわが国港湾体制の前近代性が、「経済性」にもとづく「経営」理念によってまかなわれることは、旧い中央集権的港湾行政の解体ともなり、むしろ今後における港湾のあり方の中で、一方では港湾の地域的民主化の方行を考えると共に他方では今後における国

家と港湾の新しい方向付けも考えてゆかねばならないことを示す。そのような港湾の「運営」から「経営」へのうごきが、そのまま欧米における Port Authority の導入とむすびつくかどうかはわからない。しかしながら、湾を単位とする広域化の合理性が、そのまま港湾の「体制」的な近代化とむすびつくとすれば、そこには在来各港の地域的主体性を認めた連合的な港湾規模の拡大としての「広域港湾」が考えられる。それはアプローチの方法としても民主的な意味をもつであろうし、「営経」という「経済性」の原則を実現させる方法としてもぞましいように思われる。

- 注 (1) 詳細については、拙著「国民経済と港湾」第1章第2節(日本港湾協会、1958) 参照。  
(2) 古川栄一著「経営学通論」(同文館、1970) P10~11、参照。  
(3) 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—」(『海運経済研究』No.3、1969) 参照。

## 5. あとがき

この小誌は、I節でもことわったように、「広域港湾」と「港湾経営」の基本的な関係をきわめて大ざっぱに考察するにとどまった。これはどこまでも「理論」の場からの推定的な論理を軸としての問題であって、そのことがそのまま政策的な実践を指向するものでないことは勿論である。また、したがって、明治以降のわが国港湾体制上の問題点にもふれたが、これについても特定の「価値判断」が勿論なされているわけでもない。

経済成長期における「港湾問題」の発生の本質は、たんに労働力不足や機械化のたちおくれにあるのではなく、港湾全体の体制的なたちおくれにあった。「港湾問題」の発生以来うたれてきた数々の対策は、部分的には問題を解決したかのようにも思われるが、それらはいづれも現象的側面の部分的修正にとどまっているために、問題の本格的な解決を意味してはいない。港湾労働の最近の事情や、コンテナにつづくラッシュ船の問題にかんしては、益々「港湾問題」の根を深くしているかのように思われるし、たん的にいっ

て、わが国港湾の特徴的な「タテ割」行政の破たんを示しつつある。これらは港湾機能の物理的な体系的合理性を問題にする以前の、港湾の全体制を検討すべき時期に来ていることを示すものである。ここにとりあげた、「広域港湾」もそのような全体制との関係で問題意識を深めないと港湾機能の一時的な「合理化」が可能になっても、そのことが港湾全体の近代化とは矛盾する結果となるであろう。