

港湾行政近代化と地域

和 泉 雄 三
(函 館 大 学)

目 次

1. 港湾行政の研究方法と視角
2. 港湾行政近代化の前提的基礎条件
3. 港湾行政民主化と地域性
4. 「市民」と港湾

1. 港湾行政の研究方法と視角

港湾行政のみならず、港湾に関する社会関係のどの側面を研究する場合にも、一定の研究方法及び視角というものがあるはずである。私は、何よりもこのことが重要な課題ではないかと考える。

私の場合、港湾行政を論ずる際、次の2つを研究方法として、採用したいと考える。

(1) 歴史的方法

港湾を含め、行政には、それぞれの国によって 差異がある。それは基本的にいって、生きた人類の社会生活の歴史を反映するものといえよう。故に、それは国別に、また、国内においても、地域別に差異をもつ。その差異は、広くいって、労働生産力の発展の地域的不均等性を基礎とし、それに照応した形態で作られる社会関係、生産関係を反映する。

行政は、この生産、社会関係を構成する一部である。従って行政も又、この社会関係、生産関係研究の一般的方法論に従って、研究されねばならないであろう。

その一般的方法論とは何か？それは、まず、生きた現実を、即ち、現象形態を、ありのまま把握することである。現象形態の客観的把握とは、現象

形態が常に変質し、変化するが故に、即ち、歴史性を有するが故に、歴史的研究方法をとるということに等しい。相矛盾し変化していく複雑な現象形態の整理の中から、一般的共通性、一般的理論を抽象していくことこそが、社会科学的研究方法といえよう。

行政研究の場合、この歴史的研究方法は、不可欠であったと思うが、それにもかかわらず、比較的軽視されていたのではないかと思う。

従来の行政研究というと、何よりもまず、行政法規、それも、実質行政法の解釈に重点をおきすぎていた嫌いがある。それは、日本における法律研究の伝統的方法、解釈法学を継承したものであったと考える。いってみると、それは、行政官庁のための官庁法学であったと極論することもできよう。

この歴史的方法論をもってするならば、港湾行政は、日本のそれを研究対象とすることになり、何よりもまずその行政史を研究することが重要となる。

この日本港湾行政史を研究するならば、そこに、戦前と戦後を分けた標識として、日本国憲法の実現とその港湾行政への適用とを、指摘することができる。その法律的表現は、即ち、昭和25年公布施行の港湾法である。その立法趣旨は、日本国憲法を法源とする港湾行政の民主化にはかならない。その具体的形態は、港湾行政の権限の、國から、地方公共団体への移行である。

この民主化こそが、港湾行政近代化の主要内容でなければならなかった。にもかかわらず、日本国憲法公布後、昭和20年代、30年代、を通じて、このことは、単なる理想、空想と受けとられ、実現の運びに至らなかった。ここ数年来漸く、この民主化が具体的検討の日程に上っているかの如くである。

この港湾行政の民主主義化ということを、港湾行政研究の重要課題にするということは、同時に研究視角の変化をも、もたらさずにはおかないのであろう。それは戦前の港湾行政が、国会の規制を受けない天皇の行政大権の実現として行なわれていたことに対する否定から生れる。これを、絶対主義として否定し、民主主義化するということは、法律的には港湾行政が、国民の選出する国會議員によって構成される国会の作る法律の下に、規制されることを意味する。社会的には港湾行政の主体が、天皇から、国民の手に移ったことを意味する。

ということは、港湾行政を検討し、批判する視角が変化したこと、即ち従来の行政主体としての国の行政官庁の側からみるのでなく、国民の、より具体的には、港湾所在市町村の地域住民の、要約して、市民の視角から港湾を論じ、港湾行政を眺めることを意味するのである。

（2）学際的方法

生きた港湾の諸現象を、市民の視角から眺めるならば、港湾行政が、常に社会経済的現実に直面し、その変化に即応していかねばならぬことを知ることができよう。港湾行政において、行政主体として、国及び地方公共団体としての港湾管理者及びその長をあげることができ、行政客体として、第1に民間商業、貿易業者等の商業資本、交通、倉庫業者等の物的流通資本、あるいは、交通資本、更に、工業資本、建設資本等の諸資本、第2に、これら諸資本に雇用される労働者群をあげることができる。更に、第3に、これ以外の地域住民の存在を指摘できよう。第4には、沿岸漁民としての独立自営業者を含めることもできよう。これら、行政客体は、それぞれ、港湾及びその近辺を場とする市民を構成する。その内容、特質、変化、発展を把握せずして、民主行政はありえない。それらの民間諸資本を含む、市民たちの動きは、基本的には、経済的発展とその影響とによって、規定される。更に、社会問題として現象化する。この故に、港湾行政の研究検討、とくに、港湾行政の近代化を課題にする以上、単に、行政主体を規定する行政組織法、及びその具体的実践的行動を規定する実質行政法の限界内で、論ずることは許されない。第1に経済史、第2に労働問題の知識を必要とする。第3に経済政策の動きを知ることが必要であろう。いわば、総合社会科学的視野が必要であり、研究方法としては、少くとも、法律学と、経済学（社会政策、労働問題を含め）の併用が必要であろうと考える。いうならば、学際的方法といってもよい。従来の港湾行政論は、余りにも解釈法学的伝統を重視しすぎた嫌いがあり、又、経済学者は、余りに法律学を軽視しすぎた嫌いがあったと、私は考えている。

2 港湾行政近代化の前提的基礎条件

港湾行政の民主化あるいはその促進を課題にするということは、港湾法の規定する、国から地方公共団体への、行政権の移行を課題とすることを、まずもって意味するだろう。しかし、このことは、一つの基本的条件が必要であることを示している。それは、行政権を移される地方公共団体に、行政上の受入れ体制がある程度備っていることが第1、地方公共団体それ自身の内部において、民主主義化が十分徹底していることが第2である。実は、港湾法が「絵に描いたモチ」に終った大きな理由として、この条件不備が考えられるのである。

第1の行政的受入れ体制の整備とは、第1に国から、港湾行政権が移されても、十分処理しうるだけの財政的能力の有無のことであり、第2に、実質港湾行政法の分野に、地方公共団体のつくる港湾管理者が、行政能力を発揮しうるように、実質的に、権限を移譲していることを意味する。第1の条件を仮に客観的条件と考えるならば、第2の条件は主観的乃至主体的条件ということになるだろう。

これらのこととを論ずるに先だって一言せねばならないのは、港湾法の規定する港湾管理者としての地方公共団体に、2つの種類の行政機関が存在することであり、このどちらに、国が、港湾行政権を移譲すべきかということである。即ち地方公共団体には、都道府県と、市町村との2種類があるということである。種類が違うというのは、日本行政史と行政民主化との、国と地方自治との間の関係から、指摘しうるのである。なぜならば、戦前まで、都道府県は、一般に国の地方行政を担当し、従ってその身分も、勅令により、天皇に勅任される官吏であったからである。即ち、地方における国の行政権は、都道府県が担当し、知事は、国の官庁として、地方官官制により、勅令で勅任されていた。ということは、国会の指揮下には入っていないということである。知事は、下級普通地方公共団体としての市町村を監督していた。だから、戦前の港湾行政は、国の出先機関としての都道府県が一応担当していたといってよい。

この点、市町村とは明らかに異なる。市町村の最高意思決定機関は、明治21年の市制及び町村制以来、市町村委会とされ、市町村委会は、公選によって就任した市町村議員が構成した。又市町村長は、市町村委会で選任されることになっていた。市町村は法人で、一般地方公共事務を処理する地方自治機関とされ、自治組織権、自治財政権、自治行政権をもち、市町村条例を定めることができた。

だから、歴史的にみて、不十分ながら地方自治体であったのである。それだから、港湾行政を、国から地方自治体へ移譲するという場合、通常は、都道府県から市町村へ、港湾管理権が移されるという意味になるはずである。

このことは、歴史的にも市町村が、地方自治の実績を有することからも、首肯しうるところであった。特に大都市は、財政力においても、相當に、自治能力を有していたのだから、なおさらのことである。

(1) 受入れ体制の整備——客観的条件

(1) 財政能力

地方自治が3割行政といわれるよう港湾法施行以来財政能力の点で、大多数の地方自治体が、行詰っていたのは周知の事実である。港湾を管理し、運営し、修繕補修するための、管理費にすら、事欠くのが現状であろう。いわんや、港湾の新規造成の如きは、不可能といつてもよかつた。この故にこそ港湾法が、国から地方公共団体へ行政権を移行するよう規定しても、市町村の方では、かえってこれを迷惑と感じたものと推定される。現在、港湾管理者を市が担当している地域は、47年6月1日現在、北海道の6市1町を除くと、横浜、川崎、横須賀、大阪、神戸、下関、呉、坂出、今治、八幡浜、佐世保、那覇、平良、石垣の15市にすぎない。これに名古屋港、四日市港、北九州港、苦小牧港、境港の各管理組合計5組合、新居浜港務局を加えると、港湾管理者が21市1町、5管理組合、1港務局となる。

20年代からみると、数量的には増加したが、全港湾管理者の大勢を制するには至っていない。他の港湾は全部、都道府県が港湾管理者である。もっとも、東京都は、東京都市というものがいいのだから、別に考えた方がよいであろう。特定重要港湾17港のうち7府県、重要港湾94港中75港と、大部分は府県が港湾管

理者である。

ここに明白に指摘しうることは、北海道、東京都、沖縄県を除くと、大都市港湾のように地方公共団体自体に財政的能力が存在する処では市当局が港湾管理者になっているケースが多いこと、財政能力の乏しいと推定される、京浜、京阪神、中京、北九州等の大都市及び工業地帯以外の、いわゆる「地方」に存在する港湾に、府県の港湾管理者が多いことである。即ち、市の財政能力が、港湾管理負担力に比例しているのである。地方公共団体の財政能力が、港湾法の規定する民主化の、第1の基礎条件たるゆえんである。唯一の例外は、北海道である。以上の所論からいうならば、北海道の各港は、北海道知事が、港湾管理者になっているはずであるが、事実はそうではなく、港湾法施行以来、市当局が、港湾管理者になっている。苫小牧港管理組合だけが例外で、これは、道と苫小牧市の共同管理である。

(ロ) 地方公共団体への権限移譲

たとえ、地方公共団体に財政能力が与えられていたにせよ、港湾管理者として実質的行政権限が、十分与えられていなければ、何にもならない。この点、少くとも現在では、港湾管理者に、十分の行政権限が与えられているとはいえない。

港湾計画、港湾使用料という基本的事項についてまで、国を代表する運輸省の認可、許可を必要としている。港湾行政の客体を構成する港湾所在工業、商業貿易、交通倉庫等各民間資本の指導監督は、運輸省を始め、国の方支分部局が、これを行う。これら民間諸資本に雇用される労働者に関する行政は、労働省の担当である。港湾内の海難救助、犯罪関係、水路・航路標識は海上保安庁が担当し、海上保安官の中から、港則法施行担当官として港長を任命する。

一体、港湾管理者の行う「管理」とは、誰に対する、どういう「管理」であるのか？

港湾内の船舶に対しては港長、民間諸資本及び雇用労働者は国の方支分部局が管理るのであるから、港湾管理者の行政客体は、実質的には、客体として前にあげた第3の一般市民だけに限られることになるのではないか？第4の

沿岸漁民を行政対象にするのは、水産庁であるから。

これでは、極端にいうと港湾管理権限が無いに等しい。

この点では、都道府県も、市と、それ程差はない。もっとも、労働省の地方支分部局としての職業安定所業務が一部都道府県の管理下に入っているから、多少は、多いとはいえるが……。

(2) 地方公共団体内部の民主化——主体的条件

第1の条件を客観的条件とすれば、この第2の条件は、いわば主体的条件をなすであろう。国から港湾行政権を移譲されるということが、民主化たることを象徴するためには、受入れる地方公共団体が、従って、その作る港湾管理者が、民主主義的公共組織体であることを必要とする。そうでない限り、それは単なる行政事務の配分という手続き上の変化を意味するにすぎなくなる。日本の港湾行政史を踏まえてみた場合、そのような意味を与えうるだろうか？

実は、この点にこそ、最も欠けた大部分があったのではないだろうか？確かに戦前の日本における大都市には、自治能力があり、又、民主主義的勢力もあったと思う。しかし、中都市以下、とくに、京浜、京阪神以外の地方中小都市には、この民主主義の旗手としての評価を与えることが、なかなかむずかしいのではないかだろうか？特に、都市の人口規模が小さくなればなる程、そうであったと考える。この点では、都市の規模、とくに人口規模に、ほぼ比例して、民主化の主体的条件が備わるのではないかと思う。

何故か？私の考えでは、都市の民主化は、政治活動、労働組合運動、消費組合運動、その他、自主的市民団体活動の規模と内容とによって象徴される。とくに、政治活動、政治的発言をなしうる市民団体、労働者団体の有無が決定的であろう。

この、労働運動を主体とする市民の組織的活動が、一つの政治的勢力となるに至るには、先ず、何よりも、そのような組織の形成が必要である。このことは、一定規模の諸資本の集積、従って、それに対応する雇用労働者群の結集を必要とする。これを基底として、労働組合が組織され、それを又基礎にして政党活動も生れ、更に、労働運動、政党活動以外の市民運動も、生れることにな

る。

以上のこととは、雇用労働者群の一定場所への集積、これを基礎とする都市の形成を必要条件たらしめよう。従って、労働運動その他の市民運動の盛衰は、都市の形成とその成長いかんにかかっている。孤立分散的人口構造は、組織化を阻む決定的条件である。それだからこそ、洋の東西を問わず、民主主義運動は都市内より生れ、都市の成長と共に、成長していくのである。それであるが故に、孤立分散的就業構造を特質とする農業、漁業形態の村落が、保守反動の拠点にもなり易いのである。

従って、この民主化という主体的条件は、都市と農漁村、更に都市内部でも首都、更に大都市と地方中小都市との間において、その成熟度に、地域性、地域的不均等性を生むのである。

故に、港湾を地方公共団体、とくに市町村に移譲せしめる場合、それが直ちにかつ一様に民主化を示すかどうか、具体的には、かなり問題になろう。総体的にいえば、国から、更に、都道府県から市町村へ港湾管理権を移譲することが、民主化を示すことには、誤りはない。しかし、それは、全国どこでも同じく一様にそうだとはいえない。都市の、とくに都市人口の規模が大なるに従って、そうなるというにすぎない。

問題は、中小都市の場合である。港湾管理権移譲が民主化を示すという意義が、都市規模の小なるに従って、うすれていくとすれば、しまいには、全くその意義がなくなってしまうある一線が存するのではないかどうかという問題が残る。

それは然り、と答えるべきであろう。雇用労働者が、組織化され、一定規模に達し、政治的発言力をうるためにには、例えば、20万人以上程度の都市人口規模を必要とするのではないだろうか？もちろん、その都市人口の就業構造、産業構造によって決定的に修正されるにしても……。

3 港湾行政民主化と地域性

港湾行政の民主化を、その近代化の内容として把握するとすれば、基本的方

向としては、国から、地方公共団体の作る港湾管理者への、港湾行政権の移譲が、近代化の具体的方法であると規定するのは、正しいと考える。しかし、それが、どの地域の港湾にも無条件的に適合するわけのものではない。

以上の前提的基礎条件から推論するならば、それは、港湾の立地する都市（行政区画としては市町村、ほぼ市）の規模によって、条件づけられる。従って、地域的不均等性を持つ。

差し当って、首都を含む大都市港湾と、地方港湾とを区別して 考えねばなるまい。その各々において、港湾行政近代化の諸条件が、かなり異なるものがある。特に、人口集積のいよいよ進む京浜地区大港湾と、いよいよ過疎化する地方港湾とでは、その不均等性の幅は広く、深さは決定的といつてもよい程度のものに達するだろう。

（1）大都市港湾

大都市港湾といつても、人口集積のいよいよ進む京浜地区所在港湾、東京港、横浜港とその他の港湾とでは、その諸条件において異なるものがある。特に問題は、大都市に立地しない大港湾が、かなり存在することであろう。例えば、特定重要港湾を大港湾とみるならば、室蘭、千葉、京浜、新潟、清水、名古屋、四日市、大阪、神戸・姫路、和歌山・下津、徳山・下松、関門と一応12を数えるが、この中で、大都市港湾に数えられるのは、京浜、名古屋、大阪、神戸・姫路である。これに準ずるものとして、清水、関門港などをあげができるが、それでも、その他の大港湾は必ずしも大都市港湾と同一ではない。故に、大港湾が、必ずしも全部港湾行政近代化の客観的、主体的条件を兼ね備えており、現在、直ちに、港湾管理権を十分握ることの歴史的正当性を与えられるというわけのものではない。

もちろん、都市内容を具体的に詳細明らかにしない限り、何事をもいうことはできないが、少くとも、大港湾必ずしも無条件的に港湾行政近代化の諸条件を備えていると断定することには、疑義が残る。特に、財政能力、主体的民主化の2点においてそうである。

しかし、京浜、大阪、神戸・姫路、名古屋の如き、それぞれ人口100万以上

の大都市に立地する大港湾については、疑義はないであろう。これらの大都市港湾の場合は、特に戦前から、すでに、自治行政の歴史をも持っていたはずである。現在、これらの大港湾の問題は具体的に、いかにして、自己地域の港湾を、「市民の手による、市民のための」港湾にすることができるかということであろう。

これら大都市港湾には、中央諸官庁の地方支分部局が、すべて、設置されていることは、いうまでもなかろう。従って、これらの大港湾の港湾管理者の大きな問題は、国の大たて割り行政であり、又、港湾管理権限の乏しさであろうと考える。

故に、大都市港湾の場合の主要問題は、第1に、港湾行政近代化の客観的的前提条件としての、港湾管理権限の拡大であろう。例えば、日雇依存度を高める理由になっている貨物需要の波動性、とくに月末集中配船を排除するための行政指導権限がそうである。そこまでいかなくとも、少くとも、港湾行政客体の最も主要な部分としての、港運業、倉庫業の指導権の移譲、従って、運輸省所管の、具体的には海運局所管事項の権限移譲と、労働省の所管する職業安定業務、即ち、職業安定所業務事項の権限移譲の2つは、日程に登ってもよいのではないか? 労働省の主管する労働基準行政についても同じことがいえる。

何の権限を、どのような形で、どこまで移譲すべきかは、軽々にはいえないと思うが、少くとも現在以上の権限を持つことの主張がなされても、おかしくはないと考える。

第2に、労働者の福祉行政の推進、とくに住宅の改善である。このことは、現在の法体系の中でも、ある程度なしうることであり、又、きわめて、大切なことの一つであろう。とくに、港湾労働者の住宅問題の重大性は大都市港湾の場合、決定的である。いわゆる「ドヤ街」の排除の問題である。ドヤ街の一掃は、港湾行政近代化を示す一つの重要な象徴でなければならない。

第3に、公害問題への対応である。公害は、特に、昭和30年代に入つてから、臨海工業地帯造成によって起った。今や、東京湾、瀬戸内海は死の海と化し、魚は住まず、空は、排煙によって汚されている。臨海工業地帯のかなめ石

は、正に港湾である。今や、公害問題の深刻化が、港湾自体を市民生活にとつて、有害無益の、厄介物たらしめんとさえしている。このための市民運動の激しさは、ますます全国的に、重要性を増しつつある。

もちろん、この公害問題と市民運動とは、大都市港湾特有のものではない。工業港であるならば、どこでも、そうなのである。しかし、大都市港湾の場合、市民運動のための客観的条件が備っているだけに、その動きはヨリ活発である。それと共に、大都市港湾、特に、東京、横浜、大阪、神戸、名古屋等の大都市港湾の公害問題とのその対応には、特殊な意義が、いま一つ、加えられている。それは、日本全地域、全地方港湾の代表者としての性格から起る。東京港、横浜港の作るケースは、それ自体が、日本全国の模範となるということである。その公害問題への対応の仕方、市民運動の動きは、全国各都市、各港湾の、各都市市民の先例となり、モデルとなるのである。であるが故に、その動きは政府も含め、全国民が注視しているのである。

(2) 地方都市港湾

かりに人口 100 万人以下の都市に立地する港湾を地方都市港湾と名づけると、日本における重要港湾の全部と、特定重要港湾の半数以上とが、これにあてはまる。

重要港湾としての地方都市港湾は、問題の所在からみて、現在、工業港と商港とにわけられるのではないかと思う。その大部分は、内貿を中心とする港湾であるが、工業港は、輸出入貿易としての機能をも、本来持つようになつてゐるはずである。

この地方都市港湾の場合、大都市港湾に比較して、民主主義市民勢力の成立、成長における主体的諸条件がヨリ劣悪である。もっともその劣悪の程度は、交通通信条件上からみて、大都市、とくに首都から離隔するに従って、ヨリ大となるだろう。特に、10万人以下の小都市港湾の場合そいえるだろう。

客観的諸条件も、そうである。一概にいえないにしても、人口規模が中規模から小規模になるに従って、財政的自治能力も弱まつてくるケースが多い。又中小規模、とくに小規模都市には、国の地方支分部局さえ、設置されない場

合も多い。

そのようにみると、地方都市港湾の場合、港湾法の規定するように、港湾行政権限を移譲するための前提的諸条件に欠けるケースが多い。それは、都市規模、とくに人口規模が小なるに比例して、そうなると思われる。

しかしながら、基本的に考えてみなければならないことが、2つある。第1は、港湾法の規定する国から地方公共団体への港湾管理権の移譲が、港湾行政の民主化を明示する度合は、抽象的には、地方都市港湾の場合においてこそ、強まるということである。何故ならば、近代化の諸条件に恵まれないが故に、地方都市は、一般に、前近代的であり、封建的要素を、より多く残存せしめるからである。

港湾法施行以来、港湾法の立法趣旨に反し、府県が港湾管理を担当し、市が担当しないケースというのは、実はこの地方都市港湾、とくに内貿を主とする商港の場合であったと考える。この場合、港湾法の規定する港務局制度が絵に描いたモチに終ったのは、港湾行政近代化の諸条件が、地方都市港湾の場合、前提的に欠けていたためと考えられる。

第2は、近代化の主体的条件としての労働運動、政党活動、市民運動が、本来、市民意識の自発的確立によって、始めて成立するのであり、それは、創造と出発の場所、地域が、大都市であるのにかかわらず、急速な波及性を地方にもたらすという普遍性のあることに関連する。それは、局地的現象に長く止っているものではないということである。そして、その市民意識の創造と確立は、即ち、民主主義の確立は、実は、地方都市に波及し、そこで定着するに及んで、始めて、全国的確信となり、日本全体を包むものである。ということは、日本の近代化、民主化は、都市人口規模が小なるに従って、おくれ、従って、都市人口が相対的に小なる都市において、民主主義の芽が育つに比例して、日本全体の近代化、民主化が象徴されるということである。それは巨大なる意義を有する。

この一点に注目するならば、ここに、地方都市、とくに地方工業港における公害反対市民運動の歴史的意義に到達するであろう。

地方都市港湾における公害問題は、昭和30年代から始まる重化学工業振興政策から生じた。この重化学工業企業を第1は内陸運輸費節減のため、第2はその原材料、燃料及び製品の外国産地市場とを結ぶ海運の積極的活用のため、港湾及びその接続地域に立地せしめたことから生じたわけである。既設旧港湾の改造拡大と、新工業港造成が相次いで行われ、ここに、大気汚染、海水河川の水質汚濁をもたらした。30年代、この臨海工業地帯造成には、地方都市は、きわめて積極的であった。しかし、公害の発生は、ついに、政党政派を超えた自主的市民団体の反対運動を創造せしめるに至った。水質汚濁が沿岸漁業に決定的ダメージを与えるに及んで、その反対運動に、もともと、保守的であった零細自営漁民が参加した。かくして、公害運動は、従来、前近代的要素を温存していた小都市、部落までも、まきこむに至っている。

これは日本の近代化の、民主化の、巨大な前進を表現するものと評価することができよう。

ここに、いま一つの問題が残る。それは、地方都市港湾の場合、戦前まで、国を代表していたのが、都道府県であったこと、現在の港湾管理者の大部分が、府県であることの関連である。もし地方都市港湾の主体的条件が、とくに工業港の場合、成熟しつつあると想定した場合、港湾法の規定を徹底し、府県から市へ、港湾管理権を移譲せしめるのが、民主化を意味し、あるいは、それを推進せしめることになるか、どうかということである。

結論からいうなら客観的諸条件が備わるのならば、もちろん、その方が望ましいといわざるをえない。

しかし、現在、日本全体が、民主化の、あるいは、静かな民主革命の過程にあると評価するならば、それは無条件的にそういえるのではないだろう。民主化は普遍性を有し、組織化は、地域をこえて、拡大し相呼応するからである。それは、戦後28年間、都道府県という地方公共団体が、どのように民主化され、かつての官僚行政を脱皮したかどうかの評価によって、きまるであろう。この点、地方公共団体化が、市町村のみならず、現在では、都道府県 자체、実現されつつあることを前提にせねばならない。地方中核都市を中心とし

て、都道府県規模で、近代化、民主化が、まず、行われることも十分ありうるのである。この点は地域地域の具体的諸条件いかんによるだろう。

4 「市民」と港湾

港湾行政の近代化には、客観的・主体的的前提条件があり、そのために近代化のための地域性が生じ、不均等的発展をとげること、以上の通りと考える。ただし、近代化の終極的目標が「市民のための港湾」にすることだということに変りはない。

少くとも、公害を生むが如き港湾の発展は、地域住民のためには、決してならないのであるから、それは、阻止あるいは訂正さるべきであろう。

最期に残るのは、一体、この場合の市民とは、誰かということである。

港湾内部に立地する港湾関連企業、即ち資本、労働者、港湾外部に居住する第3者的市民、いずれも市民といえばいえるだろう。

しかし、資本主義経済、それも独占資本主義経済段階において、労資の対立、階級闘争が公然化し激化する今日、あいまいにすることは許されまい。私は基本的には勤労大衆だと考えたい。