

物価問題と港湾の役割

東 壽

(東 海 大 学)

目 次

1. 序説—本論の範囲
2. 過去の港湾計画の方法論と現在の問題点
3. これからの港湾へのアプローチ
4. 新しい港湾政策とその例証
5. 結 言

1. 序 説—本論の範囲

「生産者は消費者に対してどう行動しているか。これはその社会の質を示す一つの基準である」と言う言葉を覚えている。かつて私は直轄工事体制に科学特経営管理を導入しようとして、まずテーラーから入ってそれが労働の搾取につながることに疑問を持ったが、フォードの「それによって得た利潤の半ばを社会に還元する」という言葉を見てためらうことなく実施に踏みきったことがある。このフォードの企業倫理が市場機構を通じて市場の競争によって消費者主権を守るであろうと考えたからである。たしかに私たちは港湾を計画する場合にクイック・デスパッチ、港湾の諸掛の低廉化が流通費用を低減し、消費者価格を廉くすることにつながる——そこに一般税を財源とする公共財供給の一つの理由があると考え続けてきた。しかし冷静にこの20年間の日本経済の高度成長の跡をたどると、ガルブレイスの「新しい産業国家」、「経済学と公共目的」が指摘しているように、日本においても大企業体制による大集団が市場機構を通ずる受益者負担原則による消費者主権の企業論理を打ち壊して行くようと思われる。私たちは何のために港湾を造っているのか、どうすればそれを地域住民の福祉に結びつけることができるのか。

本論は、港湾において消費者の力と新しい港湾政策とを結びつけることが、その対策の一つであることを述べてみたいと思う。

2. 過去の港湾計画の方法論と現在の問題点

終戦直後の戦災復旧計画（昭和21年）はさておいて、経済再建計画（昭和25年）、経済自立五か年計画（昭和30年）、新長期経済計画（昭和32年）、国民所得倍増計画（昭和35年）、中期経済計画（昭和40年）、経済社会発展計画（昭和42年）、新経済発展計画（昭和45年）、経済社会基本計画（昭和48年）の場合は、それぞれの手法はコラム方式、想定成長率法、計量経済モデル法との違いはあっても、国家経済計画として G. N. P. を中心に国家経済指標が示されているので、それを港湾においては11の経済地理的地方区域にブレーク・ダウンし、地域ごとの生産、消費の物資別数量を推計し、シミュレーションによって各地域間の海運輸送量から各港の計画目標を設定してきたが、その根底には次の4つの条件を前提としていた。

- (1) わが国の社会経済のメカニズムが自由な資本主義的基盤に立っていること。
- (2) 海運運賃がいかなる輸送機関によるよりも低廉であること。
- (3) 旅客または迅速を必要とする以外は海運を主とする輸送経路をとること。
- (4) 貨物の流れは自由な港湾競争によって、また港の中では諸掛りを最も廉くするような経路に流れること。

かくして毎年の港湾関係公共事業のうちの流通港湾の予算が確保され、その計画目標も現実の港湾取扱量とほとんど予想を裏切らなかった。しかし、背後の流通経済活動の場としての都市機能は国民所得倍増計画（昭和35年）までは何とかこなしてきたが、その後臨海工場とともに高度経済成長につれて海運貨物は東京湾、大阪湾に集中し、いわゆる大都市過密化の現象を呈してきた。

私はこれを背後の流通経済活動の場としての都市づくりの立遅れと、戦前に各港に必ずあった集貨機構が戦時中に壊滅し内航海運の復興を停滞させ、イニシアル・コストの安いトラック輸送がこれに代り、既存の東京経済、大阪経済という大都市中心の商的流通のメカニズムを過大化させたことにある。さらに

コンテナ等の海運の技術革新が外貿港湾の合理化を余りにも急進させ、港湾体制の前近代性の壁に打ちあたったものと見ている。その結果は、港湾の合理化と称して修築すればするほど港湾諸掛りが高くなることが多くなった。殊にこの4～5年は船舶の技術開発が港湾の動向を左右した。余りにも港湾と船舶とを密着して考えすぎた。やはり港湾は、その背後地の社会経済条件がこれを造る。しかもそこには厳とした商慣習が存在し、貨物はそのメカニズムの筋にそって流れる。すなわち港湾機能を物的流通だけの面から見る。例えば、計画目標に対し施設能力を増強するために埠頭地帯を建築する、または地域開発のために臨海地帯を造成する。それだけでは背後地に厳として既に存在する商的流通メカニズムは変わらない。却って既存の大都市港湾に集中化し、流通経済活動の場である都市機能を混乱に陥しいれ、却って港の施設をつくればつくるほど流通コストが高くなり、物価高騰の一因となる。あるいは、せっかく建築した埠頭、造成した臨海地帯は所期の目的に使用されず、高価な投資に対し地域住民にその利益を配分することなく無駄に放置される。全部がそうであるとは言わないが、この疑念は永い間公物として育てられてきた日本港湾の公共財供給制度に危機感を与えることは事実であろう。今ままの港湾管理者の管理経営の考え方では、既存の大都市港湾、臨海工業都市への物流の過度集中がさらにその欠陥を拡大するのではないかと危惧に堪えない。今こそ港湾計画、管理経営、運営の考え方の変更の時、曲り角にあるのではなかろうか。

3. これから港湾のあり方へのアプローチ

- 1) 第1に、港は背後地の社会経済組織機構がこれをつくることを改めて再認識すること。この4～5年例えばコンテナの技術開発によって港湾管理者自身が不用意にも船会社の合理化を港湾近代化と受けとり、右往左往し、本来の港湾自身の近代化、合理化対策を疎かにした。今その反省の時期にあるのではなかろうか。
- 2) 第2に、港を支配するものは、その背後地との関係において商的、物的流通のメカニズムを独占的に支配するものであるから、公共でなければならぬ

い。さてその公共とは、国、公共団体を通ずるとしても地域住民のためであることを、今港湾の考え方の曲り角にあたって再確認しておく必要がある。まず近代市民社会（地方自治化、民主化、市民化）への移行を前提とする、公共体を定義する時に体質からみて次の2つが区別されて概念されなければならない。

- (1) 国——行政官僚——臨港国家行政事務
 - (2) 地方公共自治体——地域住民——公企業経営
- 3) 第3に、地域住民の幸せになるように港を経営、運営するには、リーフマンのいう公営造物（専ら行政原理によって、支配される消費經濟的經營の程度——行政部門の1部局により管理經營）や公經濟（公益を目指しつつ實費主義的最小費用の原則によるもの——公社、公團）よりも公企業（營利經濟であって独立機構をもつもの——公有民営、公私共同企業、ポート・オーソリティ）が經營する方がよい。港湾ないし埠頭企業として、經營するには、お役所的でなく私企業的經營の知識、経験を活用したいからである。

私は世界港湾の史的發展過程を大きく英米式、大陸式に分けたが、前者は余りにも私企業的追及に任せたために資本主義的發展の欠陥が現われ、後者は余りにも公物的管理の弊害が続いて、ほぼ時期を同じくして港全体の公企業的經營制度（ポート・オーソリティー）をとるに至った。日本港湾は後者の大陸式の範疇に属するが、その体質からみると1924年仏のルアーブル港等が地方自治港制度（ポート・オーソリティー）をとる以前の50年間（国をあげて管理制度について論争が続いた）の状態に非常に似ている。その原因が、日本港湾における近代市民社会への移行の立ち遅れにあることはいうまでもない。封建社会から近代社会へのプロセスは、いわば「権力から經濟へ」の思想に裏づけられる。今までのいわゆる「港務所經營」を主体とした修築經營は「公営造物」の範囲であって、権力の内容の方が多い。港全体經營を近代化するということは、「公営造物」から「公經濟」へ、さらに「公企業」へ移行することを大陸式諸港湾の史的發展過程が教えている。また港全体經營を「公企業」として考えると、埠頭經營もまず原則として第

一義的には管理者の行なう企業として考えることから始めるのが理屈である。そこで公物としての公共統制が主となっている公共埠頭から現行法における体制、あるいはさらに近代化、合理化を進めるとどのような体制及び経営方式が考えられるであろうか。この詳細は、日本港湾經濟学会年報第9号「公企業としての港湾問題」に「政策論としての近代化と合理化」と題して詳述しておいたので、ここではその際に説明を判りやすくするために用いた図表を掲記するに止める。

- 4) 第4に、与えられた「物価問題と港湾の役割」というような課題に対するものとしては、港湾概念を現行港湾法の範囲から拡大する必要がある。港湾法は公物法であるが、元々日本では港湾が公物であるという考え方は、国有水面及びそこに公有水面埋立法の許可を得て築造された構造物に限られた根拠のもとにある。昭和18年内務省から運輸通信省へ港湾を移管する閣議で鈴木企画院総裁が示したものは海、陸併せて港湾機能に直接関係ある地域を円

表1 政策論としての港湾近代化と港湾合理化

概念	港湾近代化 Modernization	港湾合理化 Rationalization			政過程 民主化 市民化 地方自治化
		運営 生産手段と労働力の合理的操作を基礎とする。生産性向上、利潤追及の方法	専門化 公企業の経営形態 経営方式	専用化 港務所経営→現行港湾法体制→ポートオーバーティ制度	
1. 問題意識の場	経営 史的考察に基く港の体制のあり方ないし合目的性を考える態度				
2. 問題意識の中心					
3. 理論の内容	公企業の経営形態 経営方式	専門化 広域港湾としての港湾性格	専用化 要素の適正な配置	機械化(省人化) コソピュータによる情報管理、運営管理の一元化	
4. 政策一1 (港全体経営)	港務所経営→現行港湾法体制→ポートオーバーティ制度	公企業概念の徹底、独立採算制の採用			
5. 政策一2 (埠頭経営)	公物としての公共規制→現行港湾法体制→ターミナル、オペレーター制度 (公私共同企業又は公有民営) (海陸結合一貫輸送)	貨物別 専用埠頭	公共支配による埠頭会社優先使用 リース 経営賃貸借 経営委託	コソテナ、スピード、トレーナー、ロールオフ、ラッシュ、ターミナルオペレーションの自動化(省人化) 総揚、総積係岸荷役	

として画かれていたが、港湾法立案の時点において内務省との間に妥協が行なわれ、現行の狭義の港湾となり、港湾公共財供給の範囲が縮少されてしまった。速かに港湾という経済的有機体の会計学的追及が進められ、港湾機能という面からみた港湾概念に確固たる根拠を与えない限り、港湾財源問題を含めて港湾の近代化、合理化を進める上に大きな壁にぶつかると思う。

- 5) 第5に、私は既に日本港湾経済学会年報第10号に指摘したが、前述のような方向に進むにしろ、進まないにしろ、港湾管理者は財源問題という大きな壁にうち当ることは目に見えている。港湾当局も、私たちの埠頭経営研究会も既に研究に着手しているが、この問題は現在の法体制のもとでの画期的な発展は望むべくもない。

元来港湾財源研究のアプローチは大きく分けて次の5つがあるが、立場によってとり得ないものもあるので、立場立場で異なるアプローチについて徹底的に追及し、最後に相寄って妥協し最善の方策を求める以外に方法がないと思うので、ここでは詳述することを避けて次に項目をあげておくに止める。

- (1) 現行法体系のもとでの研究：使用料、入港料、屯税等の洗い直しと値上げ、基幹工業助成の国庫補助等公共事業に対する受益者負担制の導入についての抵抗
- (2) 港湾の外部経済効果を明らかにして、米国港湾の不動産税の1.0～1.5／1000の公共投資または日本における都市計画事業による近接地の土地の値上りに見合う都市計画税に類する港湾税の創設
- (3) 例え埠頭ごとに建設投資に対し貨物通過料としての総合チャージ制の採用
- (4) 会計学的に確立、拡大された港湾を公共財とし公共財供給する新しい「公共経済学」の確立
- (5) 各港の公企業的経営による利潤の配分：その企業形態は、直営、優先使用、賃貸借、公有民営、公私共同企業、私企業への斡旋等。
その企業の種類は、情報管理、環境保全、臨港国家行政事務の代行等

に対する対価及び埠頭経営、港湾サービス業等についての利潤又は斡旋料。

4. 新しい港湾政策とその例証

それでは以上の前提に立って今後どのように港湾の計画、管理、経営ないし運営が行われるべきかを、紙数の許す限り述べて、与えられた課題に対し責をふさぐことにしよう。

- 1) 第1に、各港の港湾管理者はその港全体経営の公企業的追及に徹底し、それをテコとしてややもすると金融資本、大企業グループ支配に進もうとする資本主義経済を地域住民の幸せになるように再建することが必要である。ある人は、これを資本主義社会の独占段階に対する公企業革命と言う。公企業はその国の社会思潮、社会経済組織機構によって純粋公企業、公私共同企業、公有民営などいろいろの企業形態があるが、公企業のもつ公共性とは会計学的に見た港湾の範囲を公共体が所有ないし支配することから始まって、その組織は地方自治化、民主化、市民化されて居り、その企業目的は地域住民の福祉の向上例えば今の時点でいうと物価の引き下げもまたその一つであろう。その公用役はある部分は独占的であるかも知れないが、生活必需的、産業開発的あるいは地域開発的に有効に効率的であること。公共規制としては港湾料金、人事、会計、監査の適正化によって地域住民の利益配分を最大ならしめるような努力が常にはらわれていて、これが独立採算制、生産性につながるものである。私は現在の「港務所経営」を逐次公企業追及に転換する手始めは、まず港湾管理者が港湾情報管理（船舶情報、貨物情報、労務情報）をコンピュータを使用して握ることにあると思う。これによって港湾利用者である海運業者、陸運業者、倉庫業者、荷主、また港湾サービス業者としての港運業者、安全管理関係者と一体となって港全体経営の地域住民のための公共コントロールが可能となる。次は従来の「港湾販売」を一步進めて経済理論的背後地を自らの市場とするために、貨物別の商的流通のメカニズムを洗い直し、港の近代化、合理化によってトラック、鉄道で運ばれて

いる陸運の海上転移、消費物資の他港経由をその港に引きつけて販売市場と直結し、地域住民に安い品物を提供する。あるいは遠隔基幹産業から粗材を入れて二次加工業を育成し、消費物資の最終価格を廉くするなど。これはいずれ大都市港湾の過密化阻止につながることとなる。前にも述べたように各港の集貨機構は全滅し内航海運は崩壊の危機にあるというが、これは施設計画が物流の数量だけをとらえて、施設をつくれば貨物は来ると考え、商的物流のメカニズムについての対策を忘れているからではなかろうか。まず商的流通のメカニズムの転換に港全体の公企業経営の態度をテコとして管理者自体が以上の努力をしなければ、依然として大都市港湾への貨物の集中、大都市の過密化を防ぎ得ないと思う。

- 2) 第2は、国は今国家経済計画、国土利用計画、福祉なし生活水準、人口等の洗い直しを始めているが、港湾当局はこの作業と併行して全国を11程度の地方経済地理的地域に分けて、全国指標をブレーク・ダウンし、各地域ごとの物資別生産、消費量を推計し、前項に示した管理者の公企業的追及の行政指導と併せて、外貿、沿岸海運貨物量の推定をし直すべき時に来ている。かくして始めて物価対策としての港湾整備計画が浮び出てくると思う。
- 3) 第3に、私は前述したように先進国港湾の史的生成発展の過程を英米式、大陸式に大別して、その国の社会的思潮、社会経済のメカニズムの変化に伴ってその国の港湾の管理経営制度の変遷をみつつ、特に仏港湾のそれに興味をもち、日本港湾もいつかはそこに落ちつく。今は近代市民社会（地方自治化、市民化、自由化）への移行の立ち遅れがそれを許さないものと思ってきた。

最近の諸状勢を見て「港湾革命前夜」という危機感さえ覚えているが、ここに至って与えられた課題に対する新しい港湾政策を改めて主張せざるを得ない。それは一言にして言えば、港湾管理者の立場に立ってその港全体経営の公企業的追及につきる。その企業目的は地域住民の福祉のためにあり、現時点で敢えて一例をあげればその港湾を通ずることによって消費物資の価格を廉くすることにある。その理論的根拠は数度にわたり日本港湾経済学会年

報、雑誌「港湾」講演等に述べたので、ここでは詳述することを止め多くの例証を掲げて本論の主意としたい。

第1例 「港湾販売」という言葉を改めて見直すことにある。「ポート・セーリング」は、マンチェスター港当局が800万ドルを投じて運河を開き、そのマンチェスター・シップ・キャナル会社をして船会社にマンチェスター港への直接寄港を要請させリバーピール港と同一の海上運賃とすることに成功し、さらに鉄道と交渉し奥地の工業物資の運賃を廉くさせ、マンチェスター港の港税、諸掛りを下げると共に、13人のセールスマンを使って荷主に徹底的に宣伝し、遂にリバーピール港経由の商慣習を変え、マンチェスター港経由の消費物資の価格を廉くしたことから始まって、今は各国港湾経営の基本的態度となっているが、その本質は一般の商品販売と異なるものではなく管理者自らの公共コントロールによって商的流通のメカニズムを変えることにある。

第2例 20年前シアトル港ではアラスカ開発の物資を上陸舟艇で運んでいたが、輸送コストが高くかかるので知事、市長が中心となって陸運、海運業者と懇談し、まずシーランド社の埠頭を市が買収し、コンテナ用荷役機械、バンを設備し、陸運、海運業者はコンテナ用専用車、船に投資し、現在各地に見られるようなコンテナ輸送に切換えた。もちろんそれぞれの輸送コストは公私共同の作用によって決定され、アラスカ開発物資の末端価格を引き下げることに成功した。シアトル市港湾局はさらに第2バースを建設し第1バースとともにその経営を直営で行なって、コンテナ方式のモデルともいべき成果をあげたことはご存知の通りである。

第3例 日本の例であるが、20年前石炭の山元値段を2～3円下げるために振興法による巨額の助成が行われていたが、800万屯増産計画と呼応して石炭港湾特別措置と名づけて石炭の積出し、揚げ施設を計画し、荷役機械化、専門埠頭化、公私共同企業の埠頭会社による専用化が図られれば、屯当たり200円の炭価引き下げが可能であることを認め、通産省と共同し閣議決定を経て苅田、唐津及び苫小牧港等の北海道諸港、東京、清水、名古屋、大

阪、神戸に石炭埠頭を築造し、公私共同企業の埠頭会社がこれを経営することとした（東京は公有民営方式）。その後この計画は石炭事情の悪化、炭価統制指導の不充分のために所期の成果を得るに至らなかつたが、もし800万屯増産計画が中止されることなく、石炭当局と管理者がこの埠頭経営を公企業的追及に徹底すれば、炭価引き下げに役立つたものと今でも信じている。

第4例 戦前名古屋港を通過する貨物は名古屋市、熱田市に関連のあるものに限られ、当然その背後地と思われる地域、東は浜松に至るまで大阪港を経由するものとなっていた。その理由はいろいろあるが、その主なものは名古屋経済界の旧財閥に対するモンロー主義と、神戸、横浜両港を外貿拠点として国が修築し旧財閥に外貿を独占せしめた国の政策にあったと思う。終戦直後の混乱時期、大阪港の復興の未完成の時期に旧財閥の解体に伴う商権の再編成が行われている間に、名古屋港当局は名古屋港が当然その背後地とすべき経済理論的勢力圏を求めて、その地域内の貨物を名古屋港経由となるよう着々と努力して現在の地位を確保することができた。その最大のものは、從来神戸港に独占されていた棉花の輸入の一部を名古屋港経由に変えたことであろう。よく考えてみると、その発展過程において旧財閥に支配されなかったことが却って私のいう港湾近代化、合理化をやりやすい港としているのではないかろうか。願わくば、この公企業的追及を一步進めて貨物別に既存の商的流通メカニズムを洗って貨物を名古屋港に引きつける。港湾近代化、合理化をテコとして流通費用を廉くし、地域住民のために物価政策の一助とされんことを望んでいる。

第5例 最近東京港に水産物専門埠頭が造成され、冷蔵庫を附帯する埠頭会社が設立された。まだ建設早々なので各業界の自主的運営に任せられている部分が多いようであるが、しかしこれが物的流通面からだけの解決策とみる。あるいは業界の内部問題の要請だけでは物価は廉くならない。実質的なターミナル・オペレーターとして東京都の行政指導のもとに自ら生産地と直結し、生鮮物、水産物を貯蔵し、中央市場と直結するというように商的流通のメカニズムを変え、現物管理的に流通コストを知事が公共的に支配し得る

ものとすれば、市内消費としての生鮮物、水産物の末端価格を知事が地域住民のためにコントロールし得ることとなる。

第6例 今は倉敷市の中に入っているが、当時は琴浦町である。この町は日本の学生服の過半数を500に及ぶ家内工業として生産し、毎夜多数のトラックにより大阪の問屋に運び翌日には現金化していた。これを公私共同企業による埠頭会社で集貨し海運に切り換えると当時の金額で年間1億円の流通コストの減になることが、町当局、企業協同組合、K海運との打合せで判ったので、1年で横桟橋、上屋を建設し、町が半額出資し町長を社長とする埠頭会社を設立したが、社長が石炭業者であったことから石炭専用埠頭として使われてしまったことと、今日の生産が翌日現金化する魅力に勝てなかつたことによって、いつのまにか所期の意図にそぐわないものとなっていた。何故供用開始後の行政指導を徹底しなかったのかと今でも残念に思っている。

以上の6は、港全体経営を公企業的追及に徹している各国港湾に無数にあるものの一部とさらに日本港湾でも現行法体系のもとにおいて考えられないことではないことを実証例としてあげ、くどくどしい論理に代えたつもりである。

5. 結 言

このような政策論を、ある人は「資本主義的発展の独占段階に対する公企業革命」といっている。この言葉といい、「港湾革命前夜」といい、いささかどぎつい表現であるが、最近の独占禁止法改正の方向を見ても、日本の資本主義が修正の段階にあることは事実である。ただいたずらに港をつくってはいけない、埋立をやらせない、工場誘致は許せないという声に脅えて、港湾経営に受け身だけに役立つことは、かえって地域住民にも不幸をもたらすこととなる。もちろんこの前提には、近代市民会社への移行がある。リリエンタールがT. V. A. に書いている扁額にかけた「米国市民のために」を文字通りに行った地域住民に対する説得への努力を忘れてはならないと思う。

以上課題を急に与えられ、思いつくままを述べたために一貫した主旨のものとなっていないことを恥じるが、私たちが今それぞれの立場で改めて発想の原

点に返り発想の転換をすべき時期に来ていることを主張しているのだと、いうことが判って頂ければ幸いである。