

地域開発の総合的性格と港湾問題

北 見 俊 郎

(青山学院大学)

目 次

1. は じ め に
2. 地域開発における総合性
3. 港の開発と総合性
4. 地域と港の総合的な開発課題

1. は じ め に

おくれで資本主義に参加したわが国の経済社会は、明治以降の発展過程で、きわめて日本的な構造的な「てこ」にして急速な進歩をみせた。これは第2次大戦後といえどもかなり共通した要因を秘めているように思われる。急速な進歩とか急激な発展というものには、いずれもどこかに問題点が残されるものであり、ひずみがつきまとうものである。このことは、一面において「歴史」というものの重みを知らしめられると共に、急激な発展というものが、しばしばアンバランスなものを内包するだけに、「歴史」に飛躍のないことをも教えられる。

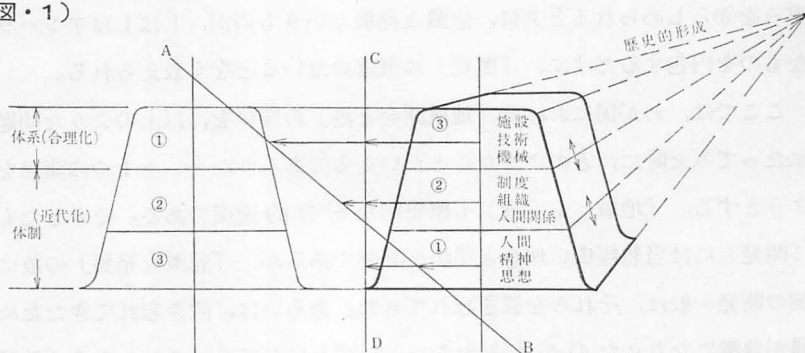
ここでは、わが国における「地域開発と港」の関係を、以上のような問題意識にたってみた時に、どのようなことがいえるであろうかという1つの素描を試みようとする。「地域」も「港」も歴史的な総合的遺産である。そうしたものの「開発」には当然幅広い理念と手法が必要であるが、「急激な発展」の故にわが国の開発一般は、それらを置き忘れてきた。あるいは、置き忘れてきたために発展が急激になりえたのかも知れない。いずれにしても、これからの「地域」と「港」の問題は以上のような意味からも、即効的なものよりも、本質的なものにとらえ方や考え方をもって、開発もしくは再開発の方向づけをゆっくり行なってゆくべき段階をむかえているように思われる。

しかしながら、この小誌においては紙幅の都合もあって、きめこまかい論述や

実証的な分析等をさせて、意とする諸点の概要を述べるにとどまる。したがって本文における「地域」、「港湾問題」といった分析対象の概念規定をも明確に行えないままに論旨の展開を余儀なくさせられるきらいがある。また「総合的」な開発の具体的手法についてもふれるまでにはいたらない。こうした小誌の不備な点は、今後の分析をもって補ってゆくと共に、全体的に稿を改めてゆかねばならないものであることと、あらかじめ大方の御海容を乞う次第である。

2. 地域開発における総合性

わが国の「地域開発」や「港湾開発」などをふくめ、開発問題一般における「開発」という言葉の理念は、どちらかというと物理的諸条件にアクセントが強いものであったように思われる。もともと「開発」(development)は、開発対象における「発展」という総合的な意味がふくまれているはずである。つまり、「地域開発」にせよ、「港湾開発」にせよ、それらの開発対象を構成する要因には、(図・1)に示すように、①人間・精神・思想、②制度・組織・人間関係、③施設・技術・機械等がある。こうした考え方については、しばしば述べてきたところでもあるので、ここでは詳細について省略するが、(図・1)から次のよ



うなことが考えられる。⁽¹⁾

「地域」の実体は以上に述べた大略3つの要因によって構成される。したがって、それらを「開発」という問題意識でとりあげようとする時は、開発目的がどこにあるのか、ということをあらためて考える必要がある。開発政策の本来的な

目的は、とくに「地域開発」にあつては「つねて発展的に住みよい地域社会をつくりあげ、かつその地域社会の発展がより広い地域の発展にも一体として役立つような機能を果すべきものと考えられる。」^[2]とか、または「地域開発は地域経済の発展を主内容とするが、その究極のねらいは住民福祉の向上にある。」^[3]とされるように、その地域における人間と社会の福祉の向上にある。こうした開発目的によるならば、開発対象が特定地域の ①人間・精神・思想、②制度・組織・人間関係、③施設・技術・機械などの全体にかかわるものとなるであろう。その意味からも、ここでは開発対象を、実体としてとらえた場合、それは、それらの3つの要因をふくむ「社会的構成体」であるとする。しかも、それが「社会的構成体」であるかぎり、歴史的に形成されたものであることを意識せねばならない。

そのように開発対象が、社会的かつ歴史的に構成されたものであるということは、その要因が（例えば①の変化は②と③に影響を与え、③の変化は①と②に影響を与えるというように）相互作用をもつものである。しかしながら、この節のはじめにふれたように、わが国における「開発」の理念は、物理的諸条件にアクセントが強いとうけとめられている。このことは、一般的に（図・1）における③の要因のみを開発対象にしてきたこと、また、開発による③の要因の変化によって、①と②がどのように影響をうけるかといった点については深く考えられてこなかったことを意味する。このことは、地域開発の場合、「究極のねらいは住民福祉の向上にある。」とする開発目的にそぐわぬものを数多く生み出してきたことを論理的にも歴史的にも認めざるを得ない。

したがって、「開発」ということが（development）であり、「発展」という総合的意味をふくむとすれば、開発対象は、たんに③の施設・技術・機械などの物理的諸条件のみならず、①と②の要因をあわせ考えるということが、開発目的の面からきわめて重要な課題となる。

以上の、わが国における「開発」は③の物理的諸条件にアクセントが強いということには、それなりの理由があった。これもしばしば述べてきたことではあるが、明治以降の後進国日本が早急な資本主義の確立を願うあまり、* すぐに直接的に役にたつ③の要因を欧米先進国より導入し、③が①と②とどのような関連にあ

るかを軽視してきた。したがって「地域」の開発効果が、(図・1)におけるC—Dのように3つの要因が相互調節をもちながら歩調がそろえば問題点も生じにくい、一般的にはA—Bのように③②①の順でアンバランスな結果が生じやすい。こうした開発の断層は、開発それ自体が開発目的である地域住民の福祉の向上という「近代化」理念よりも「合理化」理念に即応しうるような結果になりやすい。⁽⁶⁾

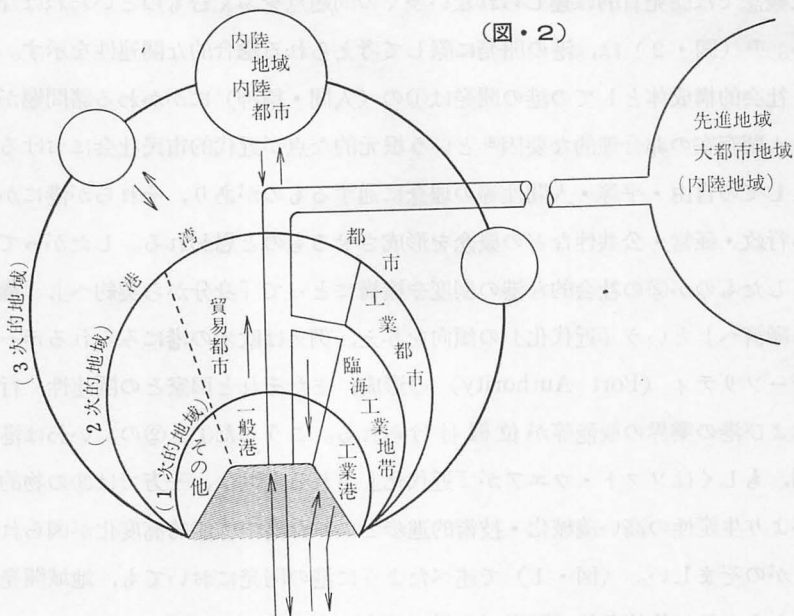
3. 港の開発と総合性

以上は主として「地域開発」における「開発」の目的が、究極のところ住民の福祉の向上にあるとするならば、「開発」の方法が総合的に行なわれるべきであるとした。このためには「開発」の対象をも総合的な「社会的構成体」として理解しなければならず、その意味からすると、わが国における「開発」一般は開発対象の1つの構成要因でもある物理的条件にアクセントが強く、実際の「開発」成果は「社会的構成体」としての他の2つの要因(人と制度)を「近代化」させるということよりも、「地域」をして経済的な「合理化」の場になりやすいとした。

このように、物理的条件の展開が「合理化」に貢献しやすく、「開発」が総合的な「近代化」、しいては development になりがたいということをしあたり、ここでは「港」の開発をめぐる「港湾問題」からとりあげようとするが、ここでもそれらについては前節で述べたと同じことが考えられる。つまり(図・1)における①②③の関係から、港もまた社会的構成体であり、したがってその開発も総合的であることが要請される。とくに港は周知のように、明治以降「国家の営造物」と考えられ、その開発の主たる対象は社会的構成体としての港のうちの③の要素(物的条件)が中心であった。しかしながら、ここで考える港の開発とは、少なくともターミナルを中心とする一定のひろがりをもった場における経済的、社会的活動を目的とする以上、そうした活動を構成する諸要因はすべて開発の対象になるはずである。実はこうした港全体を構成体として理解した上で、物理的条件の開発をしようとする場合には、もはや港は「営造物」や「公物」といっ

た概念では開発目的は達しられない多くの問題点をふくむものといわねばならない。^[7] (図・2) は、港の開発に際して考えられる総合的な関連性を示す。つまり社会的構成体としての港の開発は①の(人間・精神)にかかわる諸問題が、広く人間存在の非合理的な要因^[8] という根元的な点が近代的市民社会における旗印としての自由・平等・人間性等の理念に通ずるものがあり、それらが港にかかわる行政・経営・公共性などの概念を形成させるものと思われる。したがって、こうしたものが②の社会的な港の制度や機構にとって「身分から契約へ」、「権力から経済へ」という「近代化」の傾向を与え、例えば欧米の港にみられるポート・オーソリティ (Port Authority) の形成、またそれと国家との関連性、行財政および港の業界の機能等が位置付けられる。こうした①と②の、いわば港の体制、もしくはソフト・ウェアが「近代化」されると共に、一方では③の物的条件がより生産性の高い機械化・技術的進歩といった港の機能的高度化が図られることがのぞましい。(図・1) で述べたように港の開発においても、地域開発と同じように③の物的条件の開発が先行しやすく、(図・1におけるA—BよりもC—Dになりやすい。) その結果、③の物的条件の開発効果は、①と②の体制的な「近代化」と機械化による生産性の高度化・利潤の増大(合理化)との間にアンバランスが生じやすくなりがちである。

したがって、そこでは現実に港は、開発において社会的構成体たりえず「営造物」としての理解にもとづく対策で充分であったともいえるし、③の物的条件の開発にとまなう対策の効果は、資本主義の再生産過程における「合理化」(とくに「流通過程」において)の線上に港の機能を位置付けることだけで、「港湾問題」が解決しようという安易な理論形成が生まれがちであった。(図・2)の③の物的条件における「物的流通」とか「協同一貫輸送」、(intermodal transportation) もしくは、「総合交通体系」など、主として「経済成長期」に問題視された一連の言葉は、いずれも「交通」もしくは「輸送」の「合理性の追求」を目途としており、その一環として港における「荷役」や「輸送」の高速性・経済性・安全性・確実性などを求めるものであった。^[9] また、「港湾問題」の解決のための諸対策も、そうした要請にもとづき、港湾機能の拡大、港湾荷役の効率化



(注) 拙著「港湾総論」(成山堂, 1972年) p. 416. (図×6・3)による。

をねらいとするものが主流であったと思われる。

しかしながら、以上の港にかかわる要請や諸対策が、港の造成・機械化といった物的条件の高度化によってのみ図られようとしたものであったとすると、それらは近視眼的なものといわざるを得ない。したがって、そうした開発方法は、体系的「合理化」に貢献しえたとしても、①と②の体制的「近代化」になりがたく、また、逆にいえば、体制的「近代化」と調和しないかぎり、本来の「合理性の追求」が社会的に成立しにくいものになるであろう。きわめて基本的に考えれば「港湾問題」の解決は、以上の体系的「合理化」と体制的「近代化」が調和しえた時点において、はじめて達成しうるものと思われる。

4. 地域と港の総合的な開発課題

以上の各節で述べたように「開発」上の問題点は、「地域」においても「港」においても同様な性質をもつものと考えられる。ところで、この小誌でとりあげよ

うとしている問題は、「地域開発の総合的性格と港湾問題」であった。以上の2節では「地域」を、3節では「港」をそれぞれ社会的構成体として総合的に開発対象としてとらえることがのぞましいとした。したがって、この節では、港を「地域空間」の一部として、地域と港を総合的に一体化させた開発の対象と方法について考えることとする。また、このような「対象」と「方法」をもつことが、「港湾問題」の解決にとって本質的な課題ともなるであろうと思われるからである。

2節および3節で述べてきた地域と港の部分的（物的条件の開発を中心とする）な開発の方法は、そのまま地域と港の関連を軽視してきたわが国の「地域開発」の方法にも通ずるものがある。限られた紙幅で詳細に述べることはできないが、わが国における「地域開発」の系譜からすれば、港の問題が地域開発の中に登場してくるのは、大略昭和30年代の工業開発にとって港湾機能がきわめて有利であるということが確認されてからのこととみてよい。¹⁰⁰ しかも、工業港の造成が臨海工業の発展に不可欠な位置を占めることにより、その両者の組合せと展開が、あたかも地域開発であるかのように考えられがちであった。もちろん、地域開発と港の関係は、工業港と臨海工業の関係のみではなく、他の広範な諸対策をともなあって、それなりの成果をあげていることも事実である。しかしながら、現実の後進的地域に生産力を育成させ、附加価値を与えるためには、特定の地域に格別のポテンシャルがないかぎり、工業港と臨海工業の組合せと展開を図ることが手取り早く、それなりに合理的な手法であったと思われる。

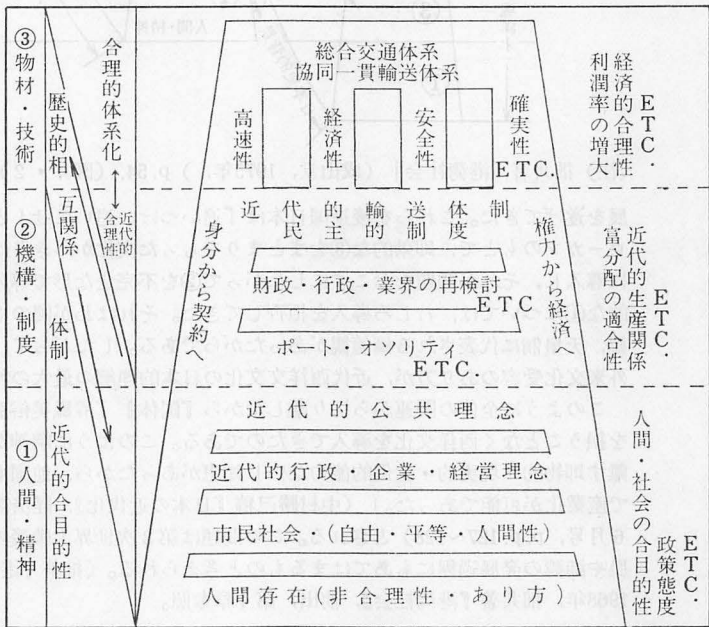
だが、そのような地域開発と港の出会いには、さまざまな問題点を秘めていたといわねばならない。1つには、すでに前節までに述べてきたように、それらの多くは「地域」においても「港」においても、③の物的条件の開発を主とするもので、開発の特定地域に臨海工場が建設され、工業港が造成されて、両者の機能的結合がいずれも高い生産性を示し、世界第二位といわれたG.N.Pを生みだすことを可能とした。しかしそうした経済的な合理性の追求が、進出企業や誘致産業の利潤率を増大させた割合には、社会的に地域住民の福祉の増進にならなかったことも確かであろう。もちろんケースによっては、地域住民の福祉の増進、地域社会の近代化にとって臨海工業と工業港が大きな役割を果たしてきたという例のあ

ることを知っている。もともと、地域開発における企業進出や交通網の整備などは、特定地域の発展 (development), 格差是正という経済・社会の不平等是正ということが開発理念にふくめられていても、実施の段階においては、むしろ先進的地域における工場立地のゆきづまり、大都市問題の解消の場として作用されやすく、開発の成果も後進地域の経済的発展、社会的な近代化に貢献する以上に、開発の「逆流効果」を生じやすい面があった。そうした場合の「地域開発」の手法は、主として、以上に述べてきた③の物的条件の開発が、①、②との関連性にうすく、したがって③の体系的進歩が、「地域」の①、②の体制の中に滲透しきれない面があった。(図・3)はその辺の事情を示したもので、とくに工業港と臨海工業の結合は工業生産力の増大にきわめて合理的な成果を示したが、ともするとその両者の間で、原料輸入→加工→製品輸出が完結されて、それらの地域的還元性に乏しく、臨海部の工業化が、地域労働力の吸収→地域扶養力の育成→都市化といった系譜は思ったより表現されてはこなかったと思われる。商業港(一般港)においても、地域による資本投資で港湾機能を増大させれば、その効果は、地域もしくは港湾所属の都市に反映されるであろうとする期待をうらぎって、その投資効果は、より先進的地域(大都市)に表現されるという例が多い。

地域開発に港湾機能を参加させる場合に、地域の福祉の増大、あるいは地域社会の近代化を目途とする開発目的が確立しているのなら、すでに述べたように、当然、開発上の効果が地域に吸収しうるような対策が別途必要である。(図・3)についていえば、直接的なターミナル活動を行なう1次的地域の成果を2次的地域(この場合都市もしくは近隣地域)に還元しうるような、地域と港の体制づくりをすることである。3節に述べた(図・2)の意とする点をいかに地域にはりつけるかが、今後の課題となるであろう。それらを、きわめて要点的に述べればまず「地域」と「港」のもつ社会的構成要素の相互関連性を重要視し、基本的な点については国家と密接な関連性をもつにしても、具体的な開発方法については地域(都市)が政策的主体性をもつことがのぞましい。また、商業港の機能を地域に関連づけるためには、物的流通システムをもふくめて、できうるかぎり商のメカニズムの定着化と拡大を図る。工業港と臨海工業については、以上に述べた問

題点をふまえ、いかに地域とのかかわりを求めるか。従来問題にされてきた地域の公害問題や、環境破壊などの面から安易な工場化でなく、「近代化」理念をふくめた「工業化」となりうるような基本的な対応が必要である。総じて、わが国における地域と港は、いずれも欧米にくらべると、機能的離反が目立つ。この両者の機能の結合が有機的に地域のために貢献しうるような政策主体の確立がのぞましく、さらに地域住民の関心と協力が必須なものとなる。⁽¹⁾

(図・3)

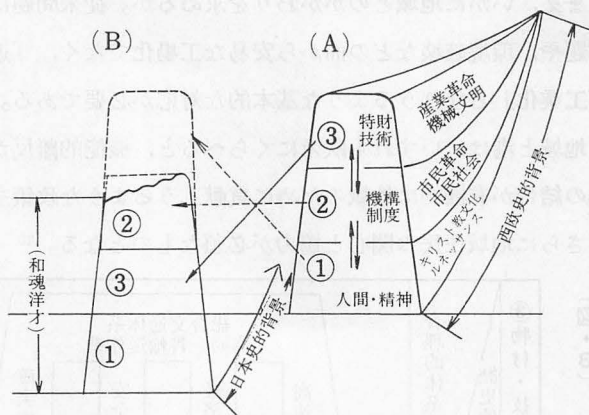


- 注 (1) 詳細については拙著「港湾総論」(成山堂, 1972年) 第1部各章, 「港湾社会」(成山堂, 1975年) 第1章、拙編著「港湾機能の総合的課題」(港湾労働経済研究所, 1977年) 第15章等の参照をのぞむ。
- (2) 米花稔著「地域開発計画論」(日本経営出版会・刊) p. 3
- (3) 伊藤善市著「都市化時代の開発政策」(春秋社) p. 63.
- (4) 詳細については拙共著「港湾社会」(前出) 第4章「港湾機能の社会的構成」p. 45 以降の参照をのぞむ。
- (5) 「明治以降のわが国資本主義の発展が『近代化主義』であったがために、本来の『近代化』をおきわすれてきたということが経済・社会・政治・文化のすべてにわたっていえるような重要な関係をもっている。」(拙共著『港湾社会』, p. 54) この点を(図・4)との関係でみると、Aの西欧文化は歴史的な過程において①・②・③の各要因が各交流をもちながら、1つのまとまりをもったものとして発

(図・4)

(B)

(A)



(注) 拙共著「港湾社会」(成山堂, 1975年,) p. 54. (図4・2) による。

展を遂げてきた。これらを後進国日本は「追いつけ、追いこせ」とする国家的スローガンのもとで、即効的な③をまとまりをもった文化からきりはなして先行的に導入し、それが問題をおこすにしたがって②を不完全な形で導入したが、基本的な①については、むしろ導入を拒否してきた。それはわが国の伝統的な人間観、天皇制に代表される価値観があったからである。したがって「技術主義的な外来文化受容のあり方が、近代西洋文文化の日本の理解の最大の特徴である。

このように全体の関連から切り離れたから『国体』『醇風美俗』『公序良俗』を損うことなく西洋文化を導入できたのである。このように精神から技術を切り離す即物的・現実的・世俗的能力ないし知恵があったから、他国もおどろく速さで産業化が可能であった。」(中村勝己稿『日本の近代化』, 経済評論, 1966年, 6月号, p. p. 127~128) とされる。この問題は第2次世界大戦後の資本主義の発展や港湾の発展過程にもあてはまるものと考えられる。(拙著『港湾論』海文堂, 1968年, 拙共著『港湾社会』, 前出, 第4章参照。

- (6) ここでは「合理化」(rationalization)と「近代化」(modernization)を、概念の上で基本的にかなり区別をしているが、その内容については拙著「港湾総論」(前出)第3章「港湾における合理化と近代化」の参照をのぞむ。
- (7) 詳細については拙共著「港湾社会」(前出)第4参, 拙著「都市と港—港湾都市研究序説」(同文館, 1976年), 等の参照をのぞむ。
- (8) 拙著「港湾総論」(前出)第1章「人間と経済社会の港湾」, 「都市と港」(前出)第1章「都市と港と人間の問題」参照。
- (9) 詳細については拙稿「わが国における“intermodal transportation”の問題意識とターミナルの諸問題」(港湾労働経済研究所年報No. 2, 1977年)の参照をのぞむ。
- (10) 「一般に地域開発が政策的にとりあげられたのは終戦直後からのうごきを背景にするが、……昭和25年(1950年)における『国土総合開発法』は……全国的な規模での資源開発を中心としたものである。これを第1段階とすると、第2段

階としては、昭和30年（1955年）頃からの工業開発、工業立地を主眼点とする条件整備が問われてくる……」「港湾がこの地域開発の段階の中で、はっきりした形で関係してくるのは、その第2段階においてである。」（拙著『港湾総論』前出，p. p. 141～142）

- (11) ここではこうした「課題」を紙幅の都合できわめて基本的、かつ抽象的な表現にとどまらざるを得ない。それらの具体的な内容については今後の他稿により補足してゆくべきものであることをおことわりする次第である。