

港湾振興と港湾管理者の役割

—— 二、三の港湾調査にふれつつ ——

柴田悦子

(大阪市立大学)

1. 港湾管理と港湾振興
2. 港湾振興に関する二、三の調査
3. 港湾振興における広域的視点

1. 港湾管理と港湾振興

港湾の管理運営の内容とその範囲は、港湾建設・整備のレベル、港湾利用の実態、すなわち出入港船舶の質量的側面と港湾運送業や港湾労働の諸情況、さらに臨接諸港や外貿埠頭公団との間に発生する競争条件によって変化すると考えられる。港湾法に規定されたいわゆる港湾の公共の利用の原則についての解釈が、現状の港湾利用の実態をうけて徐々に修正・変化してきたことは、すでに多くの人々によって指摘されている⁽¹⁾。港湾にのみ使われている管理・運営という概念が、港湾経営とは異なり、むしろ上から、港湾を利用させる側から提起された官庁的概念であることもしばしば議論されるところであり、このことから、港湾にもっと資本主義的经营理念を導入しようとする主張と、逆に港湾の公共性を最大限に保障していくためにも、私的経営理念や競争原理を排除して、港湾の公的性格を確立しようとする主張とが時には対立的様相を呈することがある。この小稿で取り扱おうとしている「港湾振興」なる概念も、「管理・運営」と同様に官庁的用語であって、上から港湾の利用の増進をはかるための諸施策をはかることを内容としている。しかし港湾振興に関する法的規定は特に存在せず、港湾法第12条、港務局の業務に関して規定した条項の第7項に「港湾の開発、利用および保全のため必要な調査研究および統計資料の作成を行い、並びに当該港湾の利用を宣伝すること」と述べているのみである。今日、港湾振興について各港ともに重要視しているにもかかわらず、その範囲および内容が広範におよび、しかも依拠

する法的基準が明確でないため、各港それぞれ独自の解釈の上になって「振興策」を行っているのが実情である。

とりわけ外貿埠頭、公団によって建設された埠頭を持つ港湾の場合、港湾管理者が行う港湾振興は一層複雑にならざるをえない。すでに多くの人々に指摘されている港湾管理の二元性は、その振興策にも当然影響を与えるはずである。ただし、現実には港湾振興の二元性は顕著化せず、港湾管理者が公団埠頭を含めた振興策を実行しているのである。これは、公団による港湾管理の範囲をどのように考えるかという点に関して、「外貿埠頭公団法」の規定が確定的規定を避け、かなり自由な解釈を可能にする余地を残しているからである。即ち、「外貿埠頭公団法」では、業務の範囲（第30条）について、1. 外貿埠頭の建設、2. その有償貸付、3. 建設した外貿埠頭に係る災害復旧工事、4. 建設した外貿埠頭の改良・維持その他の管理を行う（傍点筆者）、5. 上記業務に附帯する義務、等を規定している。「外貿埠頭公団法」によれば、外貿埠頭建設に関する基本計画は港湾管理者と協議せねばならないことを定め（第32条2項）、さらに建設した埠頭における倉庫、事務所等の施設造成に関して運輸大臣の認可を条件に、公団による建設整備を認める規定を記しているが（第30条2項）、これらの場合も港湾管理者との協議を義務づけている（第30条3項）。

「外貿埠頭公団法」でいう管理は、建設した外貿埠頭についてのみの管理、主として物的管理を指し、いわゆる港湾法でいう管理運営と異ってその範囲も限定されていると考えられる。しかし現実には公団建設のコンテナ・ターミナルを専用方式で運営しており、すでにこれを「公団方式」と呼ぶほどに定着してきているのであるから、わが国の港湾管理が多元化していることは事実であろう。

「港湾法」、「外貿埠頭公団法」に規定された港湾管理の内容は、それ自体としては理解出来るが、港湾管理者と外貿埠頭公団との関係に関しては明確な規定はない。すなわち、港湾管理者の管理範囲は港湾区域および区域内における公共施設、さらに海上埋立、整地を行った場合の臨港地区を指すのであるが、この領域内に港湾管理者以外が管理している公団コンテナ・パースの存在は、海洋汚染防止や海辺環境整備が港湾管理者の業務であるかぎり、多くの問題点を持ってお

り、その管理上の矛盾については、過去においても論じられていたことである。

この矛盾は港湾振興についても当然あらわれる。公団方式による埠頭運営には埠頭経営という概念がそのまま適用できる。この場合いわゆる「ポート・セールス」という用語がつかわれても不自然ではない。ただ、ここでもポート・セールスの主体者が、現実には港湾管理者であり、公団埠頭以外の在来ポート（公共的に運営されている埠頭）にまで、ポート・セールスの概念を拡大するのは必ずしも妥当性があるとは考えにくい。港湾振興にみられる多様化傾向は、港湾管理者と公団との問題のみならず、各港における振興のとり上げ方にかなりの差があることを示しているのである。

注 (1) 港湾の公共性に関する研究は、和泉雄三氏が『港湾行政』（港湾研究シリーズ、成山堂）の中で深く研究されており、とくに「第10章、高度成長下における港湾行政、第11章、港湾における公共性と経済性」の部分で、高度経済成長下でいわゆる「公共利用」の原則緩和の具体例が示されている。拙稿「港湾における『公共性』の再検討」（海運経済研究第7号）も、同様の問題意識の上ののった分析である。

2 港湾振興に関する二、三の調査

各港における港湾管理者は、その業務の中に「港湾振興」に関する部門を置き、担当の係を配置しているのが一般的である。一方港湾利用者を中心につくられている港湾振興協会は、定期的に港湾誌を発行している。主要港では各種統計や印刷物を通じて世界各国に宣伝が行きわたり、姉妹都市、姉妹港などの友好的行事も港湾振興に大きく役立っている。ここで最近神戸港、名古屋港で行われた調査を通じて、港湾振興のあり方を考えてみたい。

神戸港では2年前「神戸港と市民意識」⁽¹⁾の調査を行い、神戸市民の3割以上が国際港としての神戸港に誇りを抱き、半数近い人が友人に神戸港を案内したいと答えて「相手によっては案内したい」数を含めると9割に達する）、市民の神戸港に対する関心度の高さを示したが、その調査結果が新聞紙上などで伝えられると、世論に強い影響を与え、従来比較的無関心であった層まで含めて神戸港への関心が高まっていつている。同時期に行った「神戸港と市民経済調査」⁽²⁾においては、神戸市経済が神戸港に依存する比率は47.5%という高い数値を示して

いる。今年はじめ発表された「入港船舶がもたらす経済波及効果」では、神戸港へ入港後出港までの間に、入港船舶が神戸港にもたらす経済効果の数値が測定されたが、コンテナ船の所得効果は、定期船の2.4倍、不定期船の4.2倍に達することが明らかにされた。このような数字が市民に示されることによって、神戸港におけるコンテナ埠頭の建設や定期船埠頭の整備に対する市民的理解度を高めることが可能となるであろう。

名古屋港では、名古屋港振興のための基本調査が、名古屋港管理組合によって「背後地産業の利用港湾選択基準について」⁽³⁾ というレポートにまとめられた。この調査は、背後地の荷主がどんな条件を満した場合に名古屋港を利用するか、逆にコンテナ貨物が名古屋港から直接積み出されない理由は、従来から言われているように配船の便とか商習慣とかいった理由からなのか、といったことについて聴きとり調査を行い、名古屋港振興の隘路打開の方策をまとめたのである。これによれば、臨海地域の荷主の利用港湾選択基準要因は次のようにまとめられている。①総合商社を経由して輸出する場合は、通関集貨港および船積集荷港の指定権はすべて総合商社が持っている。名古屋港に本社をおく大規模総合商社がない以上、総合商社経由輸出貨物は、名古屋港への通関集荷さえ望めない。(鉄鋼、肥料のような臨海埋立地工場による重量物は例外) ②年間を通じて出荷回数の多い生産者(1回のロットがあまり小量でない場合)は、港頭地区倉庫のインベントリー機能をかなり無視している。③バイヤーとの交渉で輸出契約を行なう生産者は、バイヤーから利用船社の指定をうける場合が少なくないので、神戸港、横浜港に比して名古屋港利用は制約をうける。④海外に代理店等を持ち直質に依存する生産者は、コスト計算に合理性を貫こうとする志向が強く、工場も分散されているため、港湾利用も分散的利用の傾向が目立つ。⑤名古屋港が他の港湾に比して相対的劣位にある場合でも、名古屋港を本拠とする港運業者の精力的なセールス、ならびにサービス提供によって、相当量の名古屋港集荷を実現している例がある。⑥インランド・デポは特定生産者および港運業者には便利であっても、ある特定港湾のセールスには直接寄与するところがない。⑦生産地から港湾への近距離性は、利用港湾選定にあたって第一義的要因ではない。その理由として、

1. トラック運賃が特約できること、2. 在来貨物、あるいは不定期コンテナ船積み貨物の場合、配船サイドからの制約、3. 納期厳守の基準をより重視すること、4. 総合商社経由の場合は総合商社の指示に従わねばならないこと、5. 総合商社を利用した場合、たとえ距離要因が不利でも、換金速度が速いことによる金利面での有利さがある、6. 慣習性への執着などが指摘されている。このあと、調査結果をもとにして、今後の名古屋港振興のために次のような提言を行なっている。港湾管理者が主体となって実行できる課題としては、例えば名古屋市内交通渋滞の解決のため、コンテナ埠頭へのアクセス網整備、一貫輸送体系の実現、とくに船積み諸チャージの合理化への努力、情報システムの早急な整備作成、名古屋港の在庫保管能力の拡充などがあげられ、管理者が直接手を下せない問題として、配船増加、集荷力の増大などをあげている。

先にあげた神戸港の調査が、神戸港の地域経済とのかかわりを明確にすることによって、「神戸港あつての市民生活」というイメージを大きくアピールする点に重点がおかれていたのに対し、名古屋港の調査は、名古屋港をより発展させるために港湾管理者としてなすべき方法を明らかにする点に重点があった。もちろん神戸港調査においても今後の港湾整備の重点のかけ方や方向が示されたであろうし、名古屋港調査においても、単に港湾のすすむべき方向が明確にされただけでなく、地域住民と港湾との関連が示されたことも事実であろう。

この両港における調査の重点のちがいは、すでにコンテナ貨物扱いについてはわが国第1位をしめ、先進的国際港である神戸港と、神戸、横浜港の中間に位置して、背後経済圏の力量からみても、今後に多くの努力を期待せねばならぬ名古屋港との差異から生じたものであろう。しかし、この差異はただ単に特定二港(神戸、名古屋港)の特質の差から生じたものではなく、より根本的に港湾振興のあり方に関する差異と考えられる。

つまり、港湾振興のあり方、方法として、第一はその港湾がより完全にかつ有効に利用されるためになされる努力——例えば埠頭整備、保管機能拡充のため上屋建設といった物的条件整備から、労働力の確保、情報管理システムの整備、さらに港湾利用者に対するサービス向上など——であり、第二は、港湾に対する古

くからある一定のイメージを新しいものに変え、地域住民生活との調和をはかり、さらに進んで住民の港湾に対する理解と関心を高めるための努力をあげることが出来るであろう。この二つは港湾振興のための両輪であって、第一の部分のみに力を入れて、第二の住民の関心を啓発することを怠れば、日常の市民生活と結合度がうすい港湾に対する理解は全く得られないことにもなりかねない。反対に第二の部分にのみ重点をおいたのでは、わが国経済活動の重要な基幹としての港湾の役割が不明確になるおそれがある。その意味でも両者は港湾振興に欠かすことの出来ない二つの条件と考えられる。

さらに港湾振興の第三の道として、近年ポート・セールスという用語が使われるようになってきているが、その内容は必ずしも明確ではない。海外をはじめ国内も含めて港湾利用者に、港湾の利用度を高めてもらうように、訪問をも含むPRをしているようであるが、先にも述べたように、港湾の管理運営の主体者が、公共港湾（とりわけ公共バース）をポート・セールスの対象とするのは本来的には適切でない。

ポート・セールスを文字どおり読めば、公団埠頭のように特定船社に専用貸する場合に、その借り手に対して行う活動、あるいは土地造成にともなう専用埠頭用地の売却に関連した活動を指すように考えられる。ポート・セールスに関する解釈を若干拡大した場合、港湾管理担当者が特定企業あるいは特定企業集団を対象として行う「港湾振興」を指すのであろうが、いわゆる港湾振興に比して対象と行為が限定されているといえるのである。

名古屋港では、先の調査とほぼ同時期に、「親しまれる港づくり懇談会（会長井関弘太郎、名古屋大学文学部教授）」が、「親しまれる名古屋港づくりに関する提言」を行った。この「懇談会」は、委員に婦人団体、青年団、教育界、PTA、地域住民、労働組合など幅広い立場からの代表を含めている。「提言」の基本的考え方によれば、先づ「港でなければ得がたいものを最大限に生かしながら、名古屋港のイメージを誰にでも印象づけるようなものを目指し、そこを訪れるすべての人々が港に親しむことの出来る雰囲気や醸成するものであるとともに、港に対する認識を高め親近感を抱くことができるようなものにすること」と市民から

親しまれる港湾づくりを目指している。しかし同時に「親しまれる施設は、港が流通活動の場として必要な港湾機能に支障を及ぼさないよう、また港を訪れた人々の安全が保たれるよう、適切に配置および管理されること」として、港湾の主要な活動との調和をふまえて親しまれる港づくり構想をまとめている。

そのための施設として、①緑地、広場および散策できる海辺、②海事思想普及施設、③スポーツ施設、④魚つり施設などが必要施設にあげられ、見ること、行動できること、知識がえられることを通じて、港への近親感をより大々的につくり上げようというのである。

地元の婦人団体や青少年団体などの意見を吸みあげて、港湾の諸施設整備の方向を出すこと自体が、港と市民を接近させることであってもあって、名古屋港で行われた「親しまれる港づくり」の提案は、今後各港へ波及することもあるであろう。

大阪市港湾局も大阪港南港コンテナ埠頭の将来の発展方向を明かにするための調査⁽⁴⁾を野村総合研究所に依頼して行った。この調査は、上記の分類によれば、港の将来計画のための調査である。この調査とは別に、港湾管理者とは全く異った大阪商工会議所大阪港振興委員会から、大阪港を真に使いやすい港として利用度を高めるための提言⁽⁵⁾がなされた点も大阪港の特質を示している。これによれば、大阪港の具体策を、港湾施設、港湾管理、アクセス交通、港運、PRに分けて提言を行っており、大阪府、大阪市、商工会議所など関係諸団体が一丸となって大阪港振興に対する系統立った活動の必要性を強調している。

大阪府下諸港（堺、泉北、阪南港）についても、最近港湾振興に関する調査がまとめられつつある。この調査の中には、港湾管理者（大阪府）が各港ごとに港湾関係者や港湾利用者から聴き取りと討議の場を開いて、港湾利用に関する隘路打開や、将来計画への希望が収録されている。

これら各港における調査の内容やレベルは大きく異なるが、いずれの調査も港湾振興を目指し、模索している点では共通性を有している。

注 (1) 「神戸港と市民意識」1976年3月、神戸市港湾局、神戸港と市民とのかかわり合いを調べることを目的に、2,100人の市民を無作為抽出、アンケート調査票の配布、回収をもとにした調査である。

- (2) 「神戸港と市民経済」1975年12月、神戸市港湾局、港湾関連産業と港湾依存産業の生産活動面における神戸港への寄与度を計量化し、神戸港の所得波及効果を測量したもの。
- (3) 「名古屋港振興のための基本調査」1977年9月、背後地荷主が名古屋港を利用する場合の考え方についての聴き取り調査と、若干の統計資料の分析を加えたレポート。
- (4) 「大阪南港のコンテナ港としての潜在力に関する調査」1977年12月、大阪市港湾局。
- (5) 「大阪港振興策についての提言」1978年1月、大阪商工会議所の大阪港振興委員会港運関係分科会、要旨は『近代港湾』1978年4月号。

3. 港湾振興における広域的視点

長びく構造的不況は港湾にも多くの影響を与えた。取扱貨物量の伸びの停滞現象は、港湾活動についても量的側面から、質的側面へと重点をうつし、その結果の一つのあらわれが上記のような港湾活動に対する調査・分析となっているのであろう。しかし、上記の調査をみるかぎりでも、臨接港湾における競争と機能分担を主張する意見はかなり多い。例えば、大阪商工会議所の「大阪港振興に関する提言」は、「大阪港、とくに南港の施設整備は着々進歩しているが、大阪府下の諸港、あるいは神戸港との調整が適切に行われなかったため、折角の設備投資もその効果が減殺されている」と述べ、「大阪府と大阪市の管理・運営の不統一、競合を避け、両者による協同管理機関の設置の検討」を提言している。大阪府下諸港における聴き取り調査の場合も、臨接港との競合を避け、機能分担について関係者の意見を踏まえた強力な行政指導の必要性を望む声があった。

各港の港湾管理者が独自に港湾振興の具体策を持つのは、港湾法の理念からしても正当である。また今日のわが国の現状からみて、各港湾相互の競争的刺激が港湾の管理運営を改善していく意欲を高まらせ、そのための努力へ方向づけていく意義も納得できないわけではない。しかし現実をみれば港湾管理者相互間の競争は、かなりの程度に熾烈化しており、その結果、無駄な投資と過剰設備化の傾向が助長される危険がある。港湾の持つ社会資本的性格として、第一に港湾利用の長期性のゆえに、正確な将来予測の上に建設・整備を行わなければならないが、この作業がきわめて困難であること、第二に一度建設した港湾は、場所的固

定性とその特性から容易に用途転換が行なえないことを指摘出来る。港湾相互間における競争の不経済性について考えねばならぬ時期であろう。

以上のように考える時、先にあげたような各港独自の調査が進められている今日、港湾振興について広域的視点からのアプローチが導入される必要があるであろう。上記の各港の調査は、それ自体として有意義であり、調査を通じて港湾のコミュニケーションが進展するという大きな副産物を得られるのであるから、地域港湾関係者の港湾施策への参加の道はより広く開けられねばならないであろう。しかし一方で、限られた水際線と臨港地区の間で、港湾管理者間の相互連絡なしに、競争の原理で開発が進むなら、矛盾はより大きくなるにちがいない。

現港湾法第50条の2においても、港湾管理者の協議会の設置について決められており、港湾管理者を異にする二以上の港湾について広域的かつ総合的な見地からこれらの開発、利用および保全を図る必要があると認める時は、各港の連絡調整のための協議会を設けることが出来るようになっている。すでに東京湾、大阪湾などでは連絡協議会が持たれている。

各港における種々の調査によって、港湾利用者ならびに関係者の要望が汲み上げられて今後の港湾管理運営に生かされていくであろうが、その限りでは大阪湾単位での施策と対応は生まれてこない。各港の港湾振興のための調査がまとまり、その方向が示された段階で、大阪湾という単位の広域的視点からみた有効な港湾利用と、周辺住民に対して港湾への認識を深めるための調査やPRがなされる必要があるであろう。現在でも港湾活動のネックは、港湾管理者の領域の外に存在する 경우가多く（例えば阪神間の道路問題など）、広域的視点からの地域住民とのコミュニケーションが行われないかぎり、港湾の将来に対する展望も開けないのではないかと思うのである。