

都市と港湾の乖離

今野修平

(国土庁)

目次

はしがき

1. 交通革命の意義と都市への影響
2. 物流拠点化の港湾と管理機能化の都市
3. 港湾都市から臨海物流地帯へ
4. 乖離を前提とした時の課題と対策

あとがき

1. はしがき

人類の歴史始って以来、港はいずこにおいても、人々が相集い、船が泊り、貨物が集散する場であった。このため港湾は都市と不可分であるということは、古今東西、変らない共通の常識であり、この普遍的な常識に対し疑問をさしはさむ余地は、全くなかったといっても過言ではない。歴史地理学の分野では「港町」が、都市地理学の分野では「港湾都市」がそれぞれ研究領域として確立し、幾多の成果が発表されていることでも判明する⁽¹⁾。

筆者も長年に亘り、港湾と都市の關係に深い興味を持ち、兩者の關係からみた港湾の機能と性格、都市化の影響等について、報告を重ねて来た。その結果、高度経済成長期、さらに正確に言えば巨大都市化による大都市の出現は、大規模な臨海工業地帯の形成とも絡みながら、都市の持つ消費活動を支える港湾が誕生していることを指摘し、商港ではなく、「都市港湾」の概念を確立する必要があることを提唱した⁽²⁾。また高度成長期末期には、都市化と港湾の発展が、乖離してきている事実を指摘し、従来の動向からの変化について、考察を試みてみた⁽³⁾。こうした過去の考察の軌跡から、港湾の都市形成力が、大きく変化してきているのではないかとの疑念を持つに至ったが、たまたま訪日した Dr. P. Hanappe (パリ大学) との足掛け3日に亘る議論や、昨秋フランスにおいて開催された日仏地理

学会・都市と港湾シンポジウムにおけるフランス側の問題意識や、フランスの港湾と都市の実情を見聞するにつけ、この疑念は大きくかつ固定化する一方であった。

しかしながら、この疑念を客観的に証明しかつ論理的に説明するのは、筆者の学識と短時間での解析では、とても不可能であることだけは自明であり、この問題との取組みに苦慮していた。この問題に取り組むとすれば、当然のことかも知れないが、同学の志から数多くの叱正、検討を戴かねばならないし、また多くの研究成果を出し戴き、場合によっては、国際的連携や関連科学との連帯も必要である。このように考えた時、肩の荷が若干降りた感もし、蛮勇をふるって、仮説を組み立ててみることを決断し、筆をとることにしたものである。このため本稿は、論理構成上も極めて乱暴な点が多いし、実証し得ず推論のままで飛躍し過ぎていることも多い。しかし本稿で示した問題意識が理解され、多くの議論が生じ、検討がなされるようになれば、学発展のためにも、港湾のためにも有意義であり、かつ本稿の役割も果すと割り切り、実証的解析や理論構築の露払いとして、仮説として発表することにしたものである。反論が出て本仮説が消滅したとしても、学発展のためには有益であろうとの、身勝手な解釈と甘えがあることも前もってお断りしておく。

1. 交通革命の意義と都市への影響

第二次世界大戦とそれ以降、ベトナム戦争終結迄の30有余年は、人類史上最大の戦乱期であったと、歴史の上に位置づけて、間違いはないと考えている。史上最大の戦乱期、人類は軍事技術にひきづられて、あらゆる分野において、飛躍的に技術開発を進めた、その成果は、過去1,000年のそれよりも大きかったと評価することも可能であろう。

一方第二次世界大戦以降の世界経済は、技術開発の進展以上に急速に拡大した。この発展も技術開発同様、過去数100年に対応するとみて誤ちはないであろう。このため戦後の世界は、軍事技術にひきづられて開発された新技術が、ことごとくに活用され、これが世界経済の発展にも寄与したことは、疑う余地のないところである。

こうした史上未曾有の急成長期は、過去の歴史が証明するように、恒常的、永続的に起り得るものではないとの前提に立てば、この時期に変貌し、新しく誕生した交通は、まさしく新旧交代し、今後の世界において主役を果すものであるとの位置づけをしなければならないと考えられる。

人類は史上常に交通において、高速化、大量化（経済化）、快適化、安全化、安定化を目指して歩んできた。しかし、僅か30年程度の短期間に、既存の交通の数倍ないし数十倍の能力のものを取得し、かつ普及させたのは、産業革命に伴う交通革命以来、史上2度目のことであったといえる。まさしく、第2次交通革命と捉えることが至当である。

こうした基調の中で、海上交通の変革は、専用船化、大型船化、高速船化が成し遂げられた。これは陸上交通、航空交通も含め、共通的に進展した高速化、大型化に対応しているものであり、近視眼的位置づけのみでは、その本質を見失う恐れもある歴史上の変革であると解すべきであろう。

交通が大きな変革を成し遂げる時、既存の交通を軸に形成された都市や地域の空間秩序が、大きな影響を受けることは、歴史が教えているところである。わが国でも、江戸時代に形成されていた、帆船交通の拠点であった「湊」や「港町」が、帆船から汽船への転換により、栄枯盛衰の波に洗われ、衰退化した「湊」や「港町」も数多い。ことは良く知られている同様に街道筋の宿場町が、鉄道開通により衰微した例も、枚挙にいとまがない。こうした例は、わが国に限ったことではなく、洋の東西を問わないことから、避けて通れない問題と考えるのが至当であろう。

こうした歴史的教訓よりすれば、第二次交通革命とも位置づけられる変革を成し遂げた新しい交通は、当然何らかの形で都市や地域に影響を与えるであろうことは、容易に思料される。

第二次世界大戦後、人類が高速化、大量化に対応して所有することとなった交通施設に、高速道路、ジェット空港、大型港湾がある。この他わが国では高速鉄道の導入にも成功した。これらの新しい交通施設は、技術開発の成果を取り入れた新しい交通用具、すなわち、自動車、ジェット機、専用船、大型船、新幹線電

車を能力いっぱいに行き通らせるため、新たに整備が進められているのが世界的傾向ともなっている。

高速化、大型化した交通の導入と利用に当って、従来経験しなかった新しい経験をしたことも見逃せない。高速化、大型化した交通の利用に当っては、従来使いこなしてきた中低速の交通介在がないことには、徒歩交通や末端輸送と結びつかないし、ターミナルの必要性を認識したのも、高速化、大型化した交通のためであったといえる。また交通公害や交通事故という副作用との取組みが、大きな課題であることを知ったのも、高速化、大型化によってであるといえる。

この結果、高速化、大型化した交通導入の基本方向は、日常の居住空間から隔離し、段階的に日常生活と結びつけざるを得なくなったとみて大過はない。

高速化、大型化した交通の効用を十分発揮させるもう一つの基礎条件は、乗降（積卸）時間を含めて、交通用具の非生産的死時間の短縮であり、ターミナルの集約化と、ターミナル規模の拡大が不可欠であった。このため高速化、大型化に対応したターミナルの配置は、新しく再配置することが必要となった。

こうした基本傾向は、最も稠密な生活空間として、歴史的に作りあげてきた都市から、離れざるを得ないという動向があると認めねばならない。これは従来の中低速交通が、直接都市に乗り入れ、1メートルでも都心に近づこうとした動向とは正反対といえる。西独におけるアウトバーン、アメリカにおけるジェット空港等、その例はいくらでもあげることが出来る。むしろわが国の新幹線が、中低速時代に作りあげたターミナルと都心に、無理にも突入してくるという整備方式は、稀有といえる良いのではなからうか。東海道新幹線が、名古屋市内で、公害訴訟を起すなどしているのも、それなりに説明し得るという見方も成り立ち得よう。

以上のように考察してみると、交通革命の結果、所有し、利用することとなった高速化、大型化した交通は、基本的に都市から離れて成立し、段階的に中低速交通を介在して、いわば間接的に人間の居住と接しつつ、しかも従来とは比較にならぬ規模と密度で、現代の世界に根を落しつつあり、今後の交通の主役として、新しい交通時代を切り開くとみて良いのではなからうか。

こうした見方が、仮説とはいいながら成立するとすれば、高速化、大型化の波の一環として、高度成長期およびそれ以降の港湾の変化をどう捉えることが出来るか。またそれによって都市との関係がどう変化したか。論点を移して考察していくこととする。

2. 物流拠点化の港湾と管理機能化の都市

高度経済成長による経済の大規模化は、大量生産、大量流通、大量消費を生み、商品取引は現物取引が比重を下げ、見本取引の比率が増大した。さらに大量生産に伴う規格品生産は、見本取引からカタログ取引へと進めたが、これを支えたのは、情報化の進展であったといえる。

一方金融取引も、現金取引から為替、手形取引が進展し、さらに電算機導入によるシステム化は、取引の様相を大きく変化させた。

こうした商流と物流の分離は、早くから指摘されていたところであるが、こうした傾向が惹起したのは、高速化、大型化と一体不可分として出現したと考える。

この結果、港湾は物流拠点化し、商取引が行なわれない場となっていった。これは経済の大型化による商工分離につぐ、商物分離で、これについて本稿で筆者がこれ以上触れる必要はないであろう。

一方基本的には港湾は物流分野の中で、資源積出し港、工業港、都市港湾というより、単純化しつつある物流を受けて再編され、余程広大な背後地を有する港湾以外は、中継的機能としての物流拠点的性格は、薄らいできたといえる。これは流通経済全体の合理化という観点から、いわば必然の傾向であるといえよう。都市化の進展による都市の拡大が、大量流通、大量消費と結びつき、海上交通と直結しようとして新しい性格の港湾である都市港湾を誕生させた⁽⁴⁾ことは、商物分離による物流拠点化の必然のなり行きであったと位置づけることも出来よう。いわば海上物流体系の中では、都市の最終需要と結びつく末端輸送であり、末端なるが故に都市が惹き得たともいえる。

しかしながら、さらにミクロな視点よりみれば、都市が持つ本来の求心力の根源である都心が吸引しているのではないことが判明する。ニューヨーク、サンフラ

ンシスコ等諸外国の実例、東京、横浜、大阪のわが国の実例で説明する迄もなく、都心地域の港湾施設はいずれもその利用度が衰退し、一部は機能喪失して再開発の対象となっている。いわば世界的傾向であるといえよう。これは都市が発展し、産業革命以降今日迄巨大都市化が進展して、多くの巨大都市を生んだことにより、巨大都市内部での地域的機能分化が進んだことと、先に説明したような経済規模の拡大と情報化に支えられて、商工分離、商物分離、金融取引の変化の両者が相乗的に影響し、貨物取扱いの観点からみた時、都市が急変貌を遂げたためである。都市における貨物取扱地区、例えば工場地区、倉庫地区、貨物集配基地等は、都市の拡大に対応し、周辺地域や都市外へと移動していき、都心地区や住宅地区は、純粹化して、貨物の流動や貯留とは無縁となっていった。

一方こうした都市化に伴う都市内での変化に対し、船舶交通は従来持っていた旅客輸送の分野を、航空機と自動車に譲り渡した。その最大の要因は、高速化による変化で、いわば歴史的な新交通時代への突入のためといえよう。現在、離島航路、観光等での船舶交通が残されているが、これはあく迄もとり残された、あるいは代替性が他の交通で求められない例外的要因によるとみて差支えない。

かくして港湾は、貨物取扱いに特化してきたといって良い。都市が貨物を離し、港湾が旅客を離して貨物に特化していったことが、都市と港湾を分離させた基因である。

こうした都市の変化は、都市と港湾の関係だけでなく、都市をめぐる多くの分野で多くの変化をもたらしている。都市化の要因が管理機能に特化してきて、生産機能の有無とは関係が薄くなってきているし、工業基地として大成しても、大きな都市にはならない事実が、各地で出現し、工業都市も港湾都市と同じ傾向が認められる。ようになっている最近では大学も市街地から移動し、緑に囲まれた地域に新キャンパスを整備しているところが多いが、門前に街が形成される気配は、全くといって良い程ない所が多い。同様に物流機能に特化した倉庫団地、流通業務市街地、トラックターミナル、卸売団地、流通加工団地等も、附随した住宅地の形成も、商店街形成もみられなくなっている。

このように都市が交通との関わり合いの中で、大きくその性格を変化させ、戦

前の都市とは内容の異なる都市へと変化してきている。都市の機能が、管理機能化してきているといえる。港湾が物流機能化している動向とは、あまりにも異なる動きであることを、改めて認識しなければならない。

3. 港湾都市から臨海物流地帯へ

港湾と都市の乖離は、従来言われていた港湾都市の形成が、極めて難しいことを意味している。ヨーロッパにおいても、大規模な新港を建設したフォスやダンケルクでは、コンテナ配分基地や新工場は立場しても、住宅や商店街は形成されない。人々は、これらの新港の母都市ともいわれるマルセイユやダンケルクから通勤しており、わが国の鹿島や新潟東港の方が、余程市街地化が進んでいるといえそうである。しかし鹿島港の場合でも港湾の規模や港湾取扱貨物量に對比して、都市化が進展せず、依然市制施行も出来ないでいることは、周知の事実である。

こうした多くの既成事実よりすれば、今後新たに港湾を開発しても、都市形成はされないのではないかと推察される。これは既に記したような基因の他に、港湾自体の機械化が進展し、雇傭力を小さくしたことがあげられる。港湾における生産性の向上が、都市と港湾の乖離に大きく寄与しているという見方である。

さらに都市と港湾が乖離したことに大きく寄与した基因として、モータリゼーションの進展による市民の行動圏域の拡大をあげることが出来る。行動圏域の拡大は、通勤通学圏の拡大、買物圏の拡大等、生活圏の拡大を呼び起し、これに応じて都市の配置や機能が再編成されつつある状況であるとの認識も出来る。

したがって、都市と港湾の乖離は、交通の発達とこれに伴う新しい交通秩序で、人間の行動や地域の動向が、新しい動きをしているという全体的変化の一つとして表面化していると考えるのが妥当ではないかと考えられる。単なる港湾内での動きに留らないところに、問題の根深さがあるといえよう。

こうした動向の結果、港湾は港湾都市から臨海物流地帯へと性格を大きく変化させてきているといえる。この動向は、工業都市から、工場集積地帯、強いては工村へと変化している状況と一致しており、その点では港湾都市から港村へとい

う動きであるということも出来よう。まさしく港湾都市の崩壊と言って良い。

さて港湾が都市形成力を失い、新たに整備した港湾が、臨海物流地帯を形成することとなると、港湾都市はいかなる変化をしていくのか。わが国で従来港湾都市と呼ばれていた都市には、二種類あることは既に指摘したところである⁵⁾。一つは現在の都市経済の基盤を、明らかに港湾経済に置いている都市であり、もう一つは、都市発生の起点を港湾都市にしている歴史的港湾都市である。港湾の機能と規模が変化し、港湾と都市が乖離しているとすれば、従来形成されてきた港湾都市においても、港湾の比重が低下してきているのではないかと考えられる。港湾施設そのものを地理的に都市から移動させることは簡単なことではないが、大型化し機能が変化し、海上交通の主役となった船舶が、次第に船舶に合った施設を有する新港に移動するため、旧港湾施設は再開発して新しい海上交通に対応し得る施設に生まれ変わるか、機能と役割を変化させて新しい機能を有する港湾地区になるか、ゴーストポート化して港湾機能を喪失し、都市機能地区に変化するかの三つに一つの途を選択することになる。

こうした変化は、一般的には新港が都市からみると外部へ移動している動向となる。ニューヨーク、サンフランシスコ、ルアブル、マルセイユ、ダンケルク等の外国の例のみでなく、新潟、塩釜（仙台）、苫小牧などの港湾や、埋立地造成により沖合への展開を図った東京、横浜、神戸、大阪等、わが国の例もあげればきりが無い。その結果、従来港湾と一体的にあった都市、すなわち港湾都市は、港湾を喪失するか。港湾都市としては崩壊するかということになる。これに対する答は、従来の考え方に従えば、歴史的港湾都市へと変化してきているといって差支えなからうが、実は従来の港湾都市の概念では、把握切れない変化をしていると解釈出来ないかと考えている。それは従来港湾都市が形成されていたところでは、ベーシック産業の一つとして港湾産業が存在するため、地理的に隔離したところに港湾が新設されても、新設分の港湾機能迄従来の都市で持ち、これを自動車と電気通信が結ぶ形態がとられていると考えることが出来るからである。物理的規模に比し、都市形成力となる港湾の機能は、合理化により極めて小さくなっているが、それでも従来の集積地に吸引され、さらに集積していくことは、全体

として都市形成力を失いつつあっても、簡単に崩壊ときめつけられないと考えて良いのではなからうか。

これに対し、従来全く都市が形成されていないところに、新しく港湾が整備されても、都市形成が難渋していることは、鹿島港の例でも判明している。

こうした中で、従来の港湾都市の中で、成長力が鈍り、人口や経済指標の伸び悩みが見られる都市が出現してきている。概して工業と港湾にだけ依存している都市にその傾向が見られ、逆に港湾都市としての集積を利用して、県庁等管理機能を集積させた都市は、成長している都市が多い。一部ではこれによる都市の膨張が新たな物流需要を呼び起こし、港湾への貨物の集積を呼び、新しい機能、すなわち都市港湾を形成しつつある港湾もある。

かくして港湾都市は、新しい都市化の主因となり得る管理機能を併せ持つことに成功した都市のみが、都市としては成長するという新しい時代を迎えたと考えるのが、一般的傾向として正しい指摘であろう。特にわが国経済が益々国際経済化し、その中で先進国としての役割を果たしつつ、産業構造が第三次産業化することとは、今後の都市化が現在以上に即物的要因を小さくし、管理機能やサービス機能に依存することになるであろうことが容易に想像される。その点では、従来形成されてきた港湾都市が、明治前半同様、取捨選択再編成の時期となり、盛衰二分の時期になっていっても良いのではなからうか。

港湾を基盤として発生し、港湾経済に依存して発達してきた港湾都市は、港湾を中心にして集積してきた機能を核にして、かつ集積を利用して新しい展開を図らねばならない時になっている。同時に港湾は臨海物流地帯として、都市よりも広域的な地域整備の中で位置づけられねばならなくなっている。同時に合理化が進み、都市と乖離してきている港湾であるとはいえ、国民経済を支え、市民生活を究極的に維持している生産と流通の機能を、長期的観点から正当に評価されなければならないのは当然である。

4. 乖離を前提とした時の課題と対策

以上のように港湾の変貌と都市化の要因変化は、都市と港湾の乖離という大き

な社会的現象を呈していると考えられる。この現象については、本論においても実証的に事実指摘を進めてきたわけでもなく、また総合的地域有機体ともいえる港湾と都市を取上げたにも拘らず、多角的解析も行っていないからあくまでも仮説の域を脱しきれない解析である。

しかしこの仮説が、都市と港湾の社会現象を適格に指摘しているという前提に立つと、そこから新しい検討課題や考え、ねばならぬ対策が生じることになる。

その第一は、都市と港湾が乖離しているとの明確な認識が欠如していることである。港湾都市の研究が、港湾経済学会や都市学会ですら共通課題として取上げられていないこと等もこれを物語っていようし、港湾が整備されれば当然都市が発展するとの前提で、地域開発や都市計画が論じられているの、が有弁にこれを物語っている。これは早急に改められねばならない。改められない限り、新しい対策どころか、課題すら見出せないのではなかろうか。既に集積している港湾都市ではどう変化し、新しい港湾整備地域では地域がどう対応するのか。その中に隠されている課題を見出すのは、この問題を正しく認識するところから始まるといえよう。

第二に戦後わが国の国土計画や地域政策の中で、港湾整備が位置づけられ、港湾が地域開発の主役としてもはやされ、しかもその結果、臨海地域の都市開発や工業開発が進められ、高度成長や生活水準の向上に大いに資したと評価出来る。しかし以上の図式は港湾整備と都市整備が一体的であるとの前提の上に成り立っていたといえよう。近代的民主社会が、人口に比例して世論形成がなされ、それにより政策決定し、推進される中で、都市と港湾の乖離は、港湾が世論の支持率が低くなってきていることでもある。世論の支持率低下の中で、必要なものは必要として、港湾物流地帯の整備を進めるには、新しい理論構築が必要であり、地域開発の中での新しい位置づけが求められているといえよう。

第三に港湾経済と地域経済（都市も一つの地域と考えて）の関わり合いを考える時、商物分離の結果、港湾経済の地域的投影が、従来のままでは妥当でないのではないかとの疑問を抱かざるを得ない。これは港湾経済の本体に関わることで、「港湾経済とは何か」を改めて考えねばならない問題でもあるのではなかろ

うか。港湾という社会資本を舞台に展開される経済活動という抽象的定義だけでなく、具体的にどの領域迄を考え、かつその中の各経済活動が相互にどう関連しているのかという基礎的問題に取組まねば、港湾経済学の体系化は程遠いのではなからうか。体系化の問題は別に論じたので、ここでの詳説は避けるが、この問題迄つながることだけは事実であろう。

第四に港湾政策自体（港湾行政を含め）の課題がある。都市と港湾の乖離は、見方を変えると港湾における生活環境と生産環境の分離である。都市におけるそれは、都市交通がこれをつないだため、都市問題とか都市計画の中で、都市交通は大きな分野をしめて、都市の理論化や政策推進に力となってきた。今後の港湾は、その意味でも、母都市との間の交通をそれぞれの機能に応じ、十分確保することが、港湾政策や港湾行政の中で重要になってくるのではなからうか。同時に新旧交代の中で、古い港湾地帯を都市との関連でどう再開発するか等新しい課題が大きくなるのではなからうか。

第五に都市港湾が都市化の基潮の中で形成されたと筆者は論じてきた。この都市港湾が都市と港湾の乖離という現象の中で、どう把えるのか付言しなければならない。都市港湾の原動力が都市化の進展による都市の消費と物流の中心地化にあったとした見解は誤っていなかったと確信している。都市港湾は今後共都市の拡大に対応して発展するであろうが、都市港湾は他の港湾よりは都市から離れられないと考えている。しかし乖離の基本傾向は否定出来ず、港湾地帯の無人化、管理機能との乖離等が進展するのは間違いなからう。都市の中での臨海物流地帯形成であり、従来の市街地や港湾地帯と異なる地域形成を考えねばならなくなるのであろう。

あとがき

以上実証的解析なしに、仮説として極めて大胆に問題を提起してみた。今後もこの問題に大きな関心を寄せて、実証的解析にも取組んでみたいと考えている。本稿はその意味では課題と対策の整備も不十分であるが、本題の大きさからすれば、多くの研究者と検討し解析していかなければならないもので、その第一歩として

の議論の素材として、無理を承知で組立ててみたものである。まさしく仮説であるが、本稿の目的が果されれば、港湾経済学体系化への一石にもなろうし、同時により良き港湾の出現にも役に立つものと考えている。そのためにも本題の検討が進むことを切に願っていることを記し、あとがきに代えたい。

- (注) (1) 歴史地理学会，日本地理学会都市化研究小委員会等の学会活動や，歴史地理学，都市地理学関係の多くの著書，論文等を指す。
- (2) 今野修平，都市港湾論序説Ⅰ～Ⅵ，海事産業研究所報（38～41）（1969）
- (3) 今野修平，昭和40年代の都市化と港湾の動向，海事産業研究所報（1977）
- (4) 注2の文献のほか，大都市港湾の現状と問題点，日本交通学会「産業構造と交通」（1966）
- (5) 注2の文献による。
- (6) 今野修平，港湾経済学の体系化と課題，交通経済論集(8)，運輸調査局（1977）