

# 都市化の進展と港湾問題

山 村 学  
(法 政 大 学)

1. はじめに
2. 都市からみた港湾の位置づけと問題点
3. 都市問題としての港湾の検討
4. 結びにかえて

## 1. はじめに

都市は政治、経済、社会、文化などの諸機能集中や分業化の進展によって成立し、その度合が高まるにしたがって大都市化する。また、都市化の進展は、そこに過密化や環境悪化の問題を生ぜしめ、地方には過疎問題を発生させている。同時に都市と地方の間には政治、経済、社会、文化的な格差と都市の地方支配という問題をも生ぜしめる結果となっている。

一方、都市の成立や発展には交通運輸面の改善が必要なことは論をまたないし、港湾もその一要素であるといえる。そこでこれまでの港湾整備面に焦点を当ててみると、その拡充は専門ないし専用の施設を中心として急速に進められてきたことがわかる。

例えば、工業港の整備においては重化学工業部門の専用施設に重点がおかれ、流通拠点港湾においては定期船貨物の場合に船社を中心とした専門埠頭化と不定期船貨物の場合に荷主を中心とした物資別専門埠頭化が主体的に整備されてきている。

このような港湾整備の背景については既に数多くの論議がなされており、わが国が重化学工業化によって産業構造の高度化をはかる必要から生じたものであるということが一般的になっているので、本稿ではこの点に深く立入るつもりはない。しかし港湾における技術革新の進展や諸施設の変化とは裏腹に、港運業者間における利害関係の複雑化や業界構造などの問題が数多く残されている。また一

方では都市機能と港湾の関係についての直接間接的な利害に関する調整問題が表面化している。

そこで本稿では都市化との関連から今日における港湾問題について若干の検討を加えてみることにする。

## 2. 都市からみた港湾の位置づけと問題点。

### (1) 多様化する港湾の機能

港湾には基本施設（水域施設、外郭施設、係留施設、臨港交通施設など）のほかには各種航行補助施設、荷捌きや保管などの機能施設、港湾の公害防止や環境整備施設、廃棄物処理施設、福利厚生施設などに加えて種々の港湾関連機能施設や都市機能施設などがあり、これらの施設が「港湾」というシステムを形成するための大きな要素となっている。また、これらは空間的なまとまりをもっており、その中に都市活動の一部を包含して今日の港湾地域を形成しているわけである。

そこで、今日の港湾が果している機能や役割を眺めてみると生産や流通さらには都市活動の場であるばかりでなく、レクリエーション活動や環境安全、防災活動などの場にもなっており、極めて複合的かつ幅広い要請に応えようとしていることがわかる。しかも、このような機能や役割を果すために新しい施設の拡充が行われたり、既存諸施設の改変や代替化が進められたりして、今日的な社会的要請に応えようとしている面もうかがい知れる。

とはいっても、これは非常に広範化した港湾の諸施設面を総括的に眺めた結果であって、その機能や役割を具体的に実現していくのは港湾管理者や港湾関連の諸産業である。したがって、これらの当事者の実態を把握しない限り、都市からみた港湾の位置づけと問題点は明確にならないといえる。

### (2) 港湾管理者の実態と問題点

これまでの高度成長期においては、中央政府当局および港湾管理者が、それを可能ならしめるための港湾施設整備や拡充を種極的に推進し、起動力としての役割を果たしてきた。これは物的な側面からみる限りにおいて、その発展と成果を評価することができる。しかし、制度的には中央政府当局の支配力が強いため

に、一方では先決的な問題が数多く取残されてきているのも事実である。例えば、その実態をかい間みると、①港湾整備事業の範囲や内容については法的に港湾管理者の主体性が弱いことや縦割行政の制度の弊害などによって、都市の自律的な循環体系化につながり得なかったこと。

②港湾を主体的な経済活動の場とする港湾関連産業に対しての行政的な介入度合も制度的に制約されているため、その地域特性を活かした産業構造の形成や自立性強化がはかられ得なかったこと。

③一方、事業主体である港湾管理者は、このような制度的問題を重視するよりはむしろ、その枠内でのとりつくろいに終始してきている面が多いことなどがあげられる。

その結果としては周知のように港湾の整備拡充や管理運営の内容が都市との結びつきを弱いものにしてしまつて種々の矛盾をひき起こしたり、新しい問題を誘発したり、社会的費用の増大とか地域格差という問題をも生ぜしめることになっているのである<sup>(1)</sup>。

### (3) 港湾関連業界の実態と問題点

産業構造の高度化による成長過程は量的拡大が主体であり、港湾貨物取扱量が急増を続けてきた。この過程において重化学工業部門を中心とする荷主側は、港湾の近代化や合理化を政府当局や港湾業界に要請していたが、昭和40年前後から港湾がコスト低減の機会をもつ分野であるという認識を深めるようになり、自ら本格的な合理化を進め始めるのである。

具体的な事例をあげれば大型化、自動化した専用、専門埠頭化、コンテナやパレットなどによるユニットロード化、物資別専用輸送、結合一貫輸送、バージラインやフェリーバージシステムなどの新輸送方式と直結した効率的な埠頭荷捌体制の確立などであり、これらによって自己完結型の港湾利用体制強化をはかってきている。

港湾業界にとってみれば、非合理的な力関係を背景としたこのような荷主側の合理化対策に即応していかなければならなかったことから、自己の脆弱な体質改善にまで手が廻りそこねてきたのである。その上、不均等発展のゆがみからくる労

働力不足、前近代化的な労働条件、自己所有機能設備の立ち遅れ、地域的不整合化などの問題が加わって、業界の体質はむしろ悪化したといえる。しかし、これらの実態は取扱量の増大によって問題があまり表面化しなかったわけであり、既存業者の一部排除や新しい組織への再編入という形でうまく処理されてきている<sup>[2]</sup>。

したがって、かかる合理化は港湾における荷主側の物流コスト低減につながり、物流市場の支配力をますます強化させる結果となって寡占化体制の確立に役立った面が多いといえるわけである。

#### (4) 都市機能からみた港湾の問題点

都市化の進展とともに政治、経済、社会、文化の諸機能が都市に集中し、都市はさらに拡大することになる。何故ならば、都市はこれらの諸機能を備えていることが発展をうながすことになるからである。これは各産業発展の背景をみても、わかる通り都市へこのように諸機能が集中、集積することによって生じるプラス効果、すなわち外部効果を求めることにあつたし、一方都市はこの効果を生かすことで発展してきている。また、このような都市化の進展を大別すると、工業生産のウェートが高い中小都市と中枢管理機能や都市型次産業を主体にして交通、情報網の集中傾向が強い大都市とに分けることができる<sup>[3]</sup>。

しかし、ここで都市機能の一部を構成している港湾に目をむけてみると、つぎのようにいくつかの大きな問題を内在していることがわかる。

##### ① 港湾の諸施設からみた問題点

港湾が都市機能一部であるということは、都市化の進展とともにそれに見合った機能に改変されたり、新しい施設に代替されたり、複合化を進めたりしない限り、時代的要請に応えられないということになる。

ところが今日の港湾施設をみると物理的な面で、その機能が発揮できないままのものがあつたり、機能や環境面で他の活動分野と不調和の問題が発生したりしているし、都市の臨海部としては望ましくない形で利用されたりしてきている。その上社会的な諸要請への対応にせまられている面も多いといわざるを得ない。

もう少し具体的に言えば、物理的な面では施設の劣化によって必要な強度を維

持し得ないものや地震、波浪などの非連続的外力および沈下、埋没などの物理的要因によって本来の施設としての機能を発揮し得なくなっているものが多いということである。つぎに港湾での活動が機能や環境面で他の分野の活動と不調和を生じているというのは、都市内の諸活動との関係をみた場合に港湾貨物の発生量が都市内交通混雑につながっているからである。一方港湾内部においても危険物の取扱施設が分散していることから船舶航行その他で安全性の低下を余儀されているのも見逃せない事実である。

都市の臨海部として望しくない形で利用されている面では、港湾の都心隣接地域が老朽化して非効率的な利用となっていることや都市全体の構成からみて調和のとれた臨海部の総合的利用になっていないことなどがあげられる。

さらに社会的な諸要請への対応という面からみた場合には次のような問題が発生している。

#### (イ) 港湾施設の整備や存続に対する要請変化への対応

船舶の大型化や専用化などによってこれまでの水深、岸壁、荷役設備では対応できない場合、言い換えれば技術革新や経済的理由などで新しい施設整備への要請があった場合に、それぞれの都市機能として全体的に調和のとれる対応がなされてきていない。また、架橋によって物流活動が海から陸に移ったり、エネルギー転換によって石炭の如く港湾貨物取扱量が激減したりして、港湾利用に大きな変化を生じてきたが、これらへの対応も適確に行われてきていない。

#### (ロ) 港外における専用貨物用大型施設増強と既往の港内施設関係への対応

石油やLNGなどの輸入量増大や備蓄化に見合う形で既往施設の拡充を行っていくと港湾全体の安全性問題がでてくる。そのために新しい施設の開発や導入（例えば港外に専用バース、ターミナルなどを設置してパイプ輸送化するような方策）を行っていくと既往施設関係との港湾機能分担に変化を生じてくるが、この対応面でも種々の問題を残している。

#### (ハ) 新しい社会的要請にもとづく諸施設への対応

港湾内の水質浄化に対する社会的要請に対応するための方策として水流循環を考えた場合には、透過性の特殊施設を開発し、導入する必要がある。また市民生

活環境の改善や景観などの視点に立った港湾施設としては海岸防災施設の多目的利用化や市民のための臨海公園化などを積極的に進める必要がある。しかし、目下のところでは、これらへの対応も不十分であると言いきれない<sup>(4)</sup>。

## ② 港湾の機能からみた問題点

都市機能の一部として港湾機能が整備拡充されれば、直接的には分業化や市場の拡大につながるかも知れないが、それは都市の地方支配という形が強まることを意味する。

実際に積揚げ港間では従来以上に深化した機能の分担関係を成立せしめているが、これは集積利益を得ようとしている荷主が既存集積の強いところや、有利な面の多い都市への集中を目指すからにはかならない。その結果として全国的な分担関係が成立し、大都市と中小都市間に支配関係や過疎密化が生じることになる。

また、一方では市場競争の展開によって重複輸送、交錯輸送などが発生することから港湾の貨物取扱量も生産量を上廻る結果となり、国土の有効利用や資源の節約面での問題を生ぜしめることになる。

もちろん、私企業の投資対象となる諸機能施設は自己の利益追求に役立つ面のみであり、それによって供給される商品やサービスは大量化し、豊富化してきている。しかし、公共的に供給されるべき都市の基礎施設投資は前述のようなことからつねに不足の状態にあり、この隘路化が今日の大きな都市問題の一つとなっている。しかも都市においては、さまざまな機能が相互に依存し合っているために、これらの問題の糸口をつかむとすれば、まず港湾分野での市場の欠落を明確にしなければならないが、現在のところでは十分な検討が展開されるまでに至っていない。

例えば、都市化をはかるための工業港湾や流通拠点港湾の整備拡充が進み、そこでの取扱に量的増加や質的变化がみられれば、海上輸送ばかりでなく背後圏の陸上輸送も過密化してくる。これは海側からみると漁民の仕事場や市民の海辺利用の場などをなくし、大量化した廃棄物の処理如何によっては海水汚濁の度合を高めてしまうことになる。また陸側では業務施設の範囲拡大と高層化が進展すると同時に、一方では居住地域の外延化を伴って都市に動態的な変化を生じさせる



ことになる。しかし通路化や土地利用の転換化などは都市のもつ物理的構造の硬直性、既存立地者の執着性、大気汚染や騒音のような公害増大などから、かかる都市化は進展させ得ないことになる<sup>5)</sup>。

- (注) (1) この問題を明らかにするための事例は山村学稿「地域開発と港湾問題に関する一考察」(日本港湾経済学会編『日本港湾経済学会年報』No.16, 1978) P. 17~18を参照されたい。
- (2) 山村学稿「産業と物流政策」広岡, 雨宮編『現代の交通経済』有斐閣, 1977 P. 196~201を参照されたい。とくに港運業の近代化といわれた集約合併や系列化の促進, 新らしい作業形態に便乗した荷主系子会社の進出などは, その好例といえよう。
- (3) 都市成長と都市機能については山田浩之編「都市経済学」(有斐閣, 1978) P. 17~43で詳細な分析が行われている。
- (4) 港湾の開発や再開発については運輸省港湾局の港湾長期整備構想で述べられているが, 港湾の再開発に関しては運輸技研資料で詳細な分析が行われている。しかし, その内容は従来の中央行政的な発想から脱したものになっているとはいえない。
- (5) 都市機能からみた問題点の検討については広岡治哉編著「現代交通の理論と政策」(日本評論社, 1975『第1章4節都市の危機と交通』) P12~17を参照。

### 3. 都市問題としての港湾の検討

#### (1) 都市機能と港湾

限られた地域に都市機能が集中する過程では交通, 運輸が相互作用的に発達し, 資本主義的経済社会の場合は, この加速度合が高まるといわれている。これはターミナルとして都市機能の一部を形成している港湾についても同じであり, 物流技術や土木技術の発達とともに大型化, 機械化, 専用化などの効率性追及を中心に縦, 横両面から空間的な拡大が進行してきている。

したがって, 都市機能として港湾を検討するということは, このあり方にかかわることになるが, 逆に港湾機能のみをとらえると, それは海陸の結節点として貨物を取扱うところのターミナル機能ということになってしまう。そこで都市の進展によって経済, 社会, 文化的に変化していく過程, すなわち地域構造の変化となってあわれる過程を都市機能としての港湾の検討によって明らかにする必要

があるわけである<sup>6)</sup>。

## (2) 港湾の用役生産と基本施設の整備主体

港湾における用役生産は他の交通用役の生産と同様に即時財の需要に対応するものである。したがって用役生産の行われる場所でその利用や消費が行われなければならないし、需要の充足は時間的、空間的な選択を限定されることになる。また、このような用役生産には次に述べるような固定的公共基礎施設の利用が前提となり、そこでの用役生産内容は需要の高度化とともに多様化しているのが現状である。

つぎに交通運輸施設の基本的要素の一つである通路とターミナルの整備経過を振り返ってみると大部分が中央、地方政府の事業になっている。これは個々の私企業では困難な大規模事業であり、社会的性格をもっていることや土地収用権の行使が必要となることなどから公有化、公共規制などによって行われてきていると理解できる。

かかる背景のもとで港湾の整備と民間設備投資の促進、それに必要な公共補助、公共規制の調整および公私と新旧物流部門間や他部門間との調整などが行われてきたことから、その結果として中央、地方政府は必然的に港湾活動分野の調整機構として介入する機能や個別的資本としての機能をもつようになってきている。しかし既に述べた如く市場の欠落や不完全競争的な港湾の性格から、これらの促進より調整を困難にしているのが現状である<sup>7)</sup>。

さらに都市化が進むならば、港湾背後の都市道路や鉄道との補完関係が強まることになるので、港湾は都市のサブシステムとして検討されなければならないわけである。ところが港湾に関する検討素材は豊富であっても都市問題として港湾を検討するための理論は立ちおくれしており、分析の用具とはなり得ていないとすれば、現実の諸問題を学際的にとりまとめ、その上で帰納法による新しい理論を構築することが目下の急務といえるのではなからうか。

## (3) 港湾に対する中央行政機構

今日における港湾の利用状況を眺めてみると荷主側を主体とした物流管理の一元化が進んでいる。また港湾の整備と相俟って港湾業界側も横の連けい化や複合



化をはかり、これに対応してきている。

しかし、中央行政関係当局の機構をみると、それぞれ個別の法制度で縦割りのになっているし、税関、海上保安部、地万海運局、検疫などの如く多岐化しているのが現状である。そのため各省庁への提出書類関係も統一化や簡素化があまり進められていない。

これでは都市機能としての港湾を有機的かつ効率的なものになし得ないし、国民経済的または地域経済的な立場からの調整がむづかしくなるのは当然といえる。また港湾が大手荷主の自己完結的物流施設として利用され、荷主のための物流コスト低減の場となるばかりか荷主による物流市場の支配強化につながっても、その不合理な実態を明確に把握できないことになる。

最近では省エネ化をはかり、安定成長を目指すための方策として船舶輸送への転換とそれに見合った港湾の整備を検討している模様であるが、現状の機構では都市問題の深化につながる面をどのようにとらえられるか疑問である。

したがって中央行政機構の一元化を早急に実現し得るような検討がなされるべきであるといえる。また、これと併行して港運界業が適正な運賃、料金を収受できるような行政制度改善の検討も必要である。

例えば荷主側への行政的介入も一方策であるし、この場合に貨物の運賃負担力や他の物流部門との需要弾力性などが充分に検討されてしかるべきであろう。

#### (4) 港湾の管理運営

これまでの港湾整備やそれらの諸施設の管理運営経過を振り返ってみると、港湾における諸活動の効率化を迫及することが主体となっている。これは港湾のもつ外部効果からみると、採算限界を越えた施設の整備と供給が社会的に必要であり、合理的な面があったからであるといえる、しかし、都市からみた港湾は、これまでも既存の都市体系を前提として成り立っていたのも事実である。

とすれば都市問題としての港湾の管理運営を検討するためには、まず今日の港湾に生じている種々の問題をすべて洗い出すことが検討の前提になる。それから都市の財政からみた内部補助の限界を確認し、公共的な補助と同時に利用者負担や負の外部効果（社会的費用）を利用者の私的費用へ内部化させることの検討が

必要である<sup>(8)</sup>。

一方都市化の進展に見合った港湾の近代化をはかるために、その基礎条件を明確化する必要がある。例えば物資別専用作業や協同一貫作業などのような大量、定型、連続的な貨物取扱と少量多品種で分散的な貨物取扱に対応するものと市場を区分し、それぞれを都市機能との関連からどのように位置づけるかを明確にすることである。

さらに港湾の臨港地区全体をみると私有地化しているところが多くみられるので、その再開発に際しての権利の調整は一般市街地の再開発と同様に困難な面が多いことも確かである。したがって都市機能として港湾を整備拡充したり、再開発を行ったりする場合には、これからの都市構造の変化をふまえたプロジェクトを地域住民参加のもとで策定するようにし、総合的な検討の中から選択されるような体制にしなければならないであろう。

こうすることによって港湾のもつ外部効果の評価を行い、市場機構に依存できないものの事業範囲や内容を公共的に確保し得るようにすれば社会的限界費用の引上げにつながるかも知れないといえる。しかし、これを償うに足るものこそ必要な整備といえるのであって、結果的にみれば投資と需要量の縮少均衡なるにしても都市に必要なものとしての優先度を高めることになるといえるのではなかろうか<sup>(9)</sup>。

#### (5) 港湾業界の検討

港湾を主たる経済活動の場としている業界は、その業務内容に公共性があるということからそれぞれの関係事業法規によって保護や規制を受けているが、その主なものは事業の許認可制、事業範囲の規制、運賃料金等の改変認可制などである。しかし、これらが業界体質の改善や強化につながっているかといえは否といわざるを得ないのが現状である。

周知のように昭和37年の3・3答申では港湾労働力の確保と労働条件の向上、港運業の近代的な育成を打ち出し、前者については昭和40年6月に港湾労働法となって具体化されてきている。ところが、他産業と比較すると十分とはいえないし、港運業の近代化も立遅れをみせている。

例えば事業の集約化や運賃料金の適正化をはかるために昭和41年6月に事業法の一部を改正（免許基準の引上げや下請制限の強化など）して行政当局の育成指導が展開されてきたものの、実体は荷主の物流合理化に対応するような方向へ系列化、下請化されてしまっている。しかも、荷主と業界の運賃料金改訂における事前協議では、行政当局が極力介入をさせているために非合理的な力関係に左右されてしまっているといえる。

このような実状への対応策としては、業界自らも都市における地場産業としての認識を高め、自己の役割や機能を明確にし、社会的に正しく位置づけられるような積極策を打ち出す必要がある。

例えば実態を正しく把握できるように港湾の市場を再区分化したり、体質強化のために内部からの合理化や近代化を進めたり、運賃料金の適正収受化をはかったりすることなどの検討が具体的かつ積極的に行われるべきである<sup>10)</sup>。

今日の港湾は大規模化し、市街地から離れて貨物に特化している傾向にあるが、これを都市機能と有機的に結びつける役割が地場産業である港運業に課せられているといっても過言ではないであろう。

（注）（6）北見俊郎著「都市と港」（同文館，1976）の第10章都市と港の機能で詳細な分析が行われている。

（7）広岡治哉編著「現代交通の理論と政策」（日本評論社，1975）の12第章現代の交通政策の中で詳細な検討が行われている。

（8）前掲拙稿（注1）P21～22のを参照されたい。

（9）注8と同じ。

（10）前掲拙稿（注2）のP206～210を参照されたい。

#### 4. 結びにかえて

港湾の整備は都市計画の一環として進められてきたといえるかも知れないが、今日の都市機能からみると1体化していない面があることを本論において強調したつもりである。

したがって、都市との関連において港湾をみる場合には、その港湾が利用されている理由や内容を、まず十分に分析する必要がある。つぎに都市と港湾を直接、

間接的に結びつけている諸産業を再確認し、それらのメカニズムを明らかにすることである。これは換言すると都市を背景にしながら港湾の存在が前提となって成立している産業、港湾が主な立地要因となっている産業、これに派生する産業などを分析し、都市との関連を明確していくことである。

その上で都市機能との関係から港湾の効率的な活用が検討され、都市機能の強化につながるようにしていけない限り、都市と港湾は遊離したものになってしまう恐れがあるといえるのではなかろうか。

以 上