

## 生活環境施設としての港湾

今 野 修 平

(福井医科大学)

### 目 次

はしがき

1. 社会資本としての港湾の性格
2. 社会資本の基本的あり方
3. 港湾の基本的あり方
4. 港湾における生活環境機能
5. 港湾における生活環境施設整備の基本的方向

### はしがき

日本港湾経済学会が発足して十有余年、この間多くの論文や研究成果が、学会を通して発表されてきた。しかるに港湾施設を社会資本として捉え、ストックとしての経済学的評価をして公共投資論や社会的経済的投資効果論等を論じたものは極めて少なく、港湾産業からの機能論や港湾社会の性格論等が多く、どうみても港湾経済学として体系的でない成果と思われる。

港湾整備に対し、公共、民間両面から巨額の投資がなされているのに、投資されたものを素直に施設として取上げないのは、研究上でもやはりおかしいと考え、今回は港湾を原点としての施設として捉え、しかも資産としての港湾の本質である社会資本として、港湾を理論的性格づけを行うことをしたいと考えて取組んだものである。

特に今回は高度成長以降、わが国の経済社会が直面している課題や国民欲求の変化を十分にふまえ、社会資本として港湾が従来から性格づけられていた面はさておき、従来とかく見落されていた性格を探り、それを性格づけることを心掛けてみたものである。これは今後の港湾整備が、社会の成熟度と対応してどうあるべきかとか、地域社会の中での港湾の位置づけ等とも密接

に絡み得る問題でもあると認識している。

### 1. 社会資本としての港湾の性格

一般に社会資本といわれるものは、その資産が社会全体に大きく寄与するもので、社会共有の財と認識されるものを指しており、道路、空港、鉄道等の交通施設は全て社会資本として位置づけられている。港湾も当然のことながら社会資本の一つとして重要視されているのは、説く迄もないことである。港湾の場合、施設整備の主体は公共資本であること、施設管理が公共企業体である港湾管理者が行っていることから、公共社会資本の一つとして位置づけられている。

一方、港湾は日本経済が重化学工業化が進展して以来、わが国経済の中心産業である重化学工業の基盤となるという、利用面、機能面からの性格を与えられた。このことから、産業基盤の一つとしての性格を与えられてきた。この場合の産業とは、主として第2次産業を意識しているから、第2次産業の基盤ということであり、臨海工業地帯につながるとらえ方であるともいえる。

しかしながら、産業基盤としての性格が明確になってきたのは、重化学工業化、それも市場立地型重化学工業化以降であり、少なくとも軽工業主体時代、あるいはそれ以前の港湾は、単純に産業基盤という言い方が適合していないことも事実である。世界における多くの例をみる迄もなく、加工貿易で、重化学工業が臨海に凝集的に立地している例はむしろ少なく、多くの国々では流通や消費生活と密着した視点からとらえられているように思えてならない。世界の現況からも、歴史的にも、こうした性格があるとすれば、港湾本来の性格は産業基盤と呼ばれる性格以前のものを本来有していることは否定出来ないであろう。

港湾を原点にかえて大古より今日迄、何であったかを考えると、船舶による水上輸送の根拠地として、船舶を碇けいし、旅客、貨物を取扱う諸施設という点では、全く変化していない。これに対し主役をなす船舶は、経済社会の変化に対応して、輸送する貨物も、船舶の種類も大きく変化させたり、

新しい機能を追加したりしてきた。そして今後も現在では考えられない貨物が取扱われたり、各種の産業や経済社会と結びつくことは十分に考えられる。したがって、港湾が、重化学工業時代の今日、産業基盤として大きな役割を担っているというものの、産業基盤一色でないことは当然すぎるわけで、むしろ港湾の本来の性格は、産業を含めた経済社会全体と総合的多角的に結びついている資本であることを忘れてはならない。このような点からすると、港湾の性格は、第一に社会資本以外の何ものでもなく、これより微細な視点からの性格づけが先行する考え方・見方は誤りであるといえよう。

さて以上のような捉え方をした時、それは港湾に限らず、いわゆる社会資本と呼ばれる多くの資本に共通した性格であって、何も港湾に限定されたことにならないとの疑義が出る。これに答えるためには、港湾そのものを他の社会資本との対比を念頭において、その性格を特徴的に把握する必要がある。こうした視点から港湾を捉えた時、筆者は第一に港湾を面的社会資本であると捉えたい。数多くの社会資本のうち、港湾施設は地域社会にとって面的に分布し、しかも個々の施設が相互に連けいし、総体としてはじめて社会資本としての機能を果しているという特徴を有している。道路や鉄道は線的であり、学校やその他の生活施設の多くは点的である。農地や大規模な空港、欧米の都市にみられる大規模都市緑地等は、港湾に匹敵する程面的拡がりをもつ、面的社会資本ということが出来よう。

第二の性格である総合性という点での把握も重要である。社会資本を利用するという面からその機能をみる時、港湾は面的であるだけに、あらゆる機能を総合的に持っている。またこの機能は、単に面的であるからだけでなく、海陸接点のターミナルであり、交通本来が持つ総合性の反映でもある。道路、鉄道という社会資本としての交通施設は、いずれも同様の性格を有しており、人間生活のうち、生産、消費いずれにも広く利用されるものである点で港湾と共通しているといえよう。港湾が面的であるが故に、総合性と結びつくのは、都市計画による地域地区指定に、臨港地区があることだけでも明白であり、しばしば港湾が都市の一部として取上げられることだけでも、説明の要はないであろう。こうした総合性の点で、明らかに農地や大規模都市緑地と

異なる一面を有している。この性格を仮に総合的社会資本とっておきたい。このような総合的社会資本は、当然のことながら、経済的に十分説明のつき得る資本という性格だけでなく、非経済的一面も十分有していることを忘れてならない。港湾自体が往々にして自然災害に対する安全機能を有していたり、豪雪や緊急時の物資補給上の安全保障施設であったり、あるいは避難空間であったりするの好例である。また港湾の評価の一視点が美観上からなされたりしているのもその一例であろう。

第三に総合的社会資本であることは、利用者である国民の意向の変化に敏感に対応させられる宿命を有している。生活水準の変化、世代の交代、社会情勢の変化に対応して、国民の意向は敏感に変化するが、空間的総合的性格を有する以上、何らかの変化も大略関係することになる。こうした性格は、施設の原形は船舶をけい岸するという点で不変であるにも拘らず、その機能は無限に広く、これによって各種の施設が必要であると同時に、その組合せや各種施設の所有率は、常に社会の動向に適合していることが要求される。その点で大古以来、灌漑用の水を得ることにより、より生産性の高い農業を展開しようとして整備されてきた農業用水路等とはその性格が大部異なると考えて良い。あえて命名すれば、対応型社会資本ということが出来よう。

## 2. 社会資本の基本的あり方

港湾が社会資本であることについては、若干の疑義はあるにせよ、大方反論はないと考えられるが、社会資本自体の定義が極めて広範であるため、不鮮明の点も多い。特に一般的には、公共社会資本(Ig)と、私的社會資本(Ip)に分けて社会資本を考えるが、特に私的社會資本については、社会資本としての機能を、私的所有との絡みで、どこに線をひくか、常に議論を沸かせるところである。これらの議論は、社会資本自体を研究対象として取上げた著述の中で詳しいが、本論では港湾を考えねばならないことから、この点には触れず、むしろ港湾を考える原点として、社会資本を所有形態ないしは投資主体別に考えるのではなく、利用形態ないしは利用上の機能から考えることを提唱しておきたい。

こうした視点にたてば、社会資本の原点は国民生活の要素をどう考えるかにあるといえる。社会資本整備計画の基幹計画ともいえる全国総合開発計画では、人と国土との関わり合いを、第三次全国総合開発計画で自然環境、生産環境、生活環境の三側面からとらえている。自然環境はともかくとして、生産と生活という断面でとらえているのは興味深い。生産と消費というとらえ方にはない人間性の存在が、社会資本を考える際に必要な点を包含している意義を評価したいと考えている。

社会資本とはそもそも人間社会のためにあるのである。この原点からすれば、人間の一生、あるいは24時間における人間の生活構造をどうみるかが、国民生活の要素を考える原点でなければならない。この場合、生産と生活という二面でとらえるのが良いのか、もっと多面的にとらえるのが良いのか、多分に議論がある。二面でとらえた時、生産も生活も極めて広義となり、その範囲は不明確となる一面を有している。例えば高度文明社会程、人生において教育に費やす時間が長くなるが、これをどのように位置づけるのかは極めて難しい。同様に交通についても、交通に関与する時間が、文明の進歩と共に長くなってきているが、その時間は人によっては文化的、余暇的利用であるが、人によっては生産に従事している時間の延長線上であり、場合によっては生産そのものの施設とサービスを要求してくることも稀ではない。動くオフィスとか動く工場というのは、その好例であり、TEE が乗客サービスとして行っている秘書兼タイピストの乗務は典型例であろう。

人間の生活は極めて多角的であるのに対し人間生活それ自体に科学の光を直接あてるためには、科学の総合化、体系化が必要でありその点で社会生態学とか、生活科学というのは未熟の域を脱しきっていない。これが生活自体をどのように分類し、どう体系化したら良いのかを不鮮明にしている根源であろう。

こうした中で、現代社会を生産、流通、消費（休養）と基礎的な領域として、情報、教育と分けて考えるのも一案と考えられるし、人間生活を居住区、定住区、定住圏という生活圏からとらえる試みも第三次全国総合開発計画でなされている。社会資本もこれら生活圏を形成する基礎的資産と考え、それ

ぞれの圏域に必要な施設を求めているのである。

今後、今迄の検討、考察等をふりかえると、機能的分類である生産、生活またはこれに加えることに他の領域を加えるかは別とし、これと圏域とをマトリックスにして、社会資本を位置づけること等の研究を進める必要がある。

本稿では、一応生産環境と生活環境という人為的環境を二つに分けて考えることにする。元来、港湾を社会資本の原点にかえて考えることは、実は港湾を資本展開の場としてだけとらえるのではなく、人間生活の場として広く考えるのに不可欠であるからである。

### 3. 港湾の基本的あり方

社会資本自体は、本来生産環境施設としての社会資本か、生産環境施設としての社会資本か、生活環境施設としての社会資本かと分類してしまうことは意味もないし、不可能でもある。しかし人間生活が、大別して生産時間と生活時間に分けて考えられるのであれば、社会資本の利用者である人間は、生活環境施設として利用する場合もあるし、生産環境施設として利用する場合もあるのは当然であろう。施設を個々にとりあげて、その機能を論じると、港湾という総合的ターミナルとしてとらえるかにより異なるが、港湾は総合性があるこそ、ターミナルとして、また社会資本として、意義があるだけに、港湾内の個々の施設を生活環境施設か、生産環境施設かと論じることはむしろ避け、むしろ生活環境施設と生産環境施設の均衡が、十分にとれたターミナルであるか、が問題となるのであろう。ターミナルとは人間生活の全機能が果せるものでなくてはならないからである。交通施設における交通路とターミナルの本質的相異点は、まさしくこの一点にあるのであり、港湾もまたターミナルである以上、こうした機能は強く求められるのは当然である。

このように考えると、社会資本としての港湾は、同じ社会資本であっても、道路や鉄道とはかなり異なる性格を有する社会資本である。またその特性は、他の交通分野の社会資本以上に、より人間的でなければならない社会資本でもある。これは港湾が、人間生活の全機能が果せるよう、調和のとれた総合



性を強く求められる宿命を有している社会資本であるともいえよう。社会資本としての港湾を考えた時、どうしても到達しなければならない原点であると考えている。

以上のように考えると、生活環境施設か、生産環境施設かという論議は、生活環境機能か生産環境機能かという論議が正確であるともいえる。高度成長期、生産重点主義で進んできたわが国の経済社会は、生活水準の向上と国民欲求の変化によって、相対的に立遅れた生活環境の整備を求める声が大きくなったのは、まさに調和のとれた総合化を求める均衡化の振子運動以外の何物でもない。この点で港湾も産業基盤の一つとまで一部からいわれたことがあるのは、一面では本来のあるべき姿から離れた調和のとれぬ一時的状況の証明でもあったのであろう。この点で港湾はわが国経済社会の全体の動向と合致し、今こそ調和のとれた統合化のための動きが求められ、それが生活環境機能を求める動きであることは否定出来ないと思えてならない。

#### 4. 港湾における生活環境機能

さて港湾が、一般市民の生活展開の中で、生産以外の生活の何と結びつくのであろうか。また生活環境機能として、何を求められているのであろうか。市民と港湾をどう結びつけるのかとの問題意識は、以前から強く持たれて、これに伴う政策展開もいくつかなされてきた。今あらためてこの問題にとり組むとすれば、それは港湾側から考えるのではなく、市民の生活展開から港湾を見詰めるところからなされねばならない。市民の生活展開の中で、陸と結びついた船を、生産以外の生活としてどうゆう形で求めているのか。そして求めている行動を実施するに当たり、支障ないよう生活の基盤が総合的に整備されているのかが問われよう。

前者は、大別して見る行動と、乗る行動があろう。見る行動は、憩う、学ぶ等の目的達成のための主対象として見る行動と、他の目的遂行のための背景の構成要素としての見る行動に二分される。主対象として見る行動を受止めるには、憩う場、学ぶ場を整備する必要がある、公園、展望施設、博物館、図書館、研究施設、見学基地等が考えられよう。また背景の構成要素として

は、景観が、主務である食事する、運動する、散策する、観光旅行等にそれぞれマッチする構成でなければならない。その点では間接的であり雰囲気醸成であって、借景的センスによる都市造りになっていくといえよう。

乗る行動としては、船と結びつくスポーツ、観光、学習等が生産以外の生活の中で、どの位求められるかに大きく影響を受けるといえるが、これらのための根拠地こそが生活環境機能として評価される一つである。

これらはいずれも不特定多数の市民の生活の場である。第一に求められるのは、生産の場と異なり、効率性でなく快適性であり、同時に人間生活の全断面に対応出来るものを求められるのである。食事が出来ない、休む場がない、用便に不便、電話がないでは、いかに緑が多く、船が間近かでも、生活の場としてはやはり欠陥施設であり、人間不在といえる。いわばターミナル性の欠如であり、港湾としては本来あるべき姿ではないのではないか。生活環境機能が十分か否かは、一重に生活がどれだけの数多くの展開が出来るかにかかっているといえよう。

この他に、港湾は多くの人々の生産空間である。同時に船員にとっては居住空間でもある。こうした性格は、船員を含めた働く人々にとって、生産空間として生産時間内の人間生活展開上の基礎的な条件が具備されているか否かも密接に関連する。

このように考えると、今日迄の港湾では、これらのいくつかに気がついて施策の展開もなされてきたし、関係者の努力と苦労も大いに評価し得る状況が認められる。しかし体系的に考えられていないとか、気についていない課題や施策も多い等、生活環境機能について十分な考察と検討がなされているとはいえない。この状況は、ただちに生活環境施設整備の立遅れであるともいえる。こうした立遅れが市民と港湾の乖離を招いている大きな一因であることは否定出来ない。今後は真の総合的ターミナルとしての港湾を形成するため、均衡化を目指して、生活環境機能の強化を図ることが、真の社会資本としての整備につながることを理解して尽力すべき時期に来ているといえよう。



## 5. 港湾における生活環境施設整備の基本的方向

生活環境機能の充実を図るためには、ハード、ソフトの両面があるが、社会資本整備としては、一般的には生活環境機能を充足させる基礎施設の整備にあたらねばならない。生活環境機能を充足させる基礎施設としては、前章における分類に従えば、既にとりあげた公園、展望施設、博物館、図書館、研究施設、見学基地等の他、港の見える街路、港の見える料理飲食店街、運動公園、プロムナード、マリナ、海上公園、遊園池、水上動物園、水族館、釣り場、船上ホテル等が考えられよう。さらに生産の場としての港湾でも、勤労者休憩施設、船員の利用も可能な港湾コミュニティ施設、電話、洗面施設、医務施設、売店、食堂、水飲場等が一般の生産環境施設と同水準に整備されることは当然のことである。旅客ターミナルの整備についても、もっと質を求めるべき時になってこよう。

以上のように考えてみると、わが国の港湾において、既にすっかり定着している施設もあるが、欧米の港湾ではどこにでもあるものが、わが国ではほとんどみかけないものもある。わが国の港湾の規模が世界一流の大港湾を数多く整備し、かつそこで展開される港湾活動を軸に多くの港湾都市が育成されているにも拘らず、停泊する船を眺めながら家族で外食する場や、犬を連れて散歩するプロムナードや岸壁通りが全くといってよい程ない現状は、歴史の違いや蓄積のちがいはあるにせよ、淋しい限りであり、社会資本としては、未熟の段階であると断言せざるを得ない。港湾労働者の職場環境としての港湾も、露天の荷捌場で昼食をとる光景がある等、まだまだ立遅れが目立つ状況である。安全対策としてのきめの細かい整備も、やらねばならない課題が多く残されているようである。

港湾の整備水準が向上したというのは、あまりにも生産機能に特化した視点からであり、ターミナルとしての港湾の本来の性格を理解した上での社会資本としての港湾は、未だかなり低水準であり、今後やるべき課題を多く残している未熟の社会資本であるといえる。豊かな時代の生産とは、物を作ることでなく価値を作ることだといわれている。価値を作る港湾として、生産

環境施設としての港湾も対処の課題を有するであろうが、価値ある生活を展開出来る場としての機能と、それを発揮出来る施設整備がなされない限り、港湾が真のターミナルになり得ないことを考えると今後の港湾整備の基本方向の一つに、人間生活の上に立つ調和と総合性が求められる。人間不在の港湾といわれない社会資本とすることが、具体的施策として求められているといえよう。