

港湾管理者と港湾都市の基本的課題

北見俊郎

(青山学院大学)

目 次

1. はじめに
2. 城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）をめぐって
——港湾都市の歴史的前題——
3. 「港湾法」とポート・オーソリティの社会的背景
4. 港湾管理者と港湾都市の基本的課題

1. はじめに

第二次大戦後におけるわが国経済のもっとも特徴的な発展期は、周知のように「経済成長期」であった。この時期は、わが国の港がさまざまな角度からとりあげられ、あらためて港湾機能の重要性が全社会的な規模で注目された時期でもあった。その後のオイル・ショックを経ても、なお港にかかわる対策は相次いでうたれつつあるが、大ざっぱにみると「港湾問題」の焦点は、「経済成長期」における港湾機能の造成、臨海工業地帯の整備、地域開発問題、さらには港湾労働問題、港湾運送業の集約化、コンテナリゼーション、物流問題等を経過しながら、近年においては臨海部再海発問題、都市経済、港湾経営の諸問題等がとりあげられつつあると思われる。これは一面、港湾造成をはじめとする物理的条件の整備がある程度なされると共に、急激な経済発展に伴う公害問題、自然破壊、環境問題が新しい社会的課題となり、一連の都市問題との関連で、地域・都市・市民の側から港をとりあげる傾向をみせるようになってきたことを意味すると思われる。

こうした「港湾問題」や「港湾対策」の動向は、それぞれが交錯し、旧くして新しい問題もふくめられるが、その動向が次第に現象的な問題から、社会科学の立場からすると次第に本質的な問題を提起しつつあるように思われ

る。ここでとりあげようとする「港湾管理者と港湾都市の基本的課題」も、少なくも以上のような「港湾問題」の流れを背景にするものであり、または昭和25年の「港湾法」制定時以来の課題でもあると共に、さらには幕末開港にもさかのぼる旧くして新しい問題であるといえる。この旧くして新しい問題とは、その時々の対策では本質的な解決が与えられるような問題ではなく、長い歴史の過程を借りなければならぬ要素を秘めている。とりわけ、「都市と港」にかかる問題は、わが国の主要都市の殆んどが港湾機能をもちながら、都市研究の中では、港にかかる問題意識を欠いたままであり、港湾機能と都市機能の関連性、市民生活と港、都市行政と港の諸問題等が従来一つの盲点となっていた。

しかしながら、人間の生活→集落→都市の歴史は国家の歴史よりも古く、また国家はあっても人間や都市は変わらない一面をもっている。その意味では、「都市と港」の関係は「国家と港」の関係以上に旧い歴史をもつと共に本質的な課題をなげかけているように思われる。ここでの小誌は、少なくも以上のような問題意識をも併せもっているために、その考察は基本的な一面にかぎられるであろうし、具体的な諸問題に対する処方箋を記すようなものではない。ましてや、港湾管理者と港湾都市をめぐるさまざまな問題に対し一つの価値判断を加えるものではない。ただ港湾都市と港の「近代化」を意識しながら、きわめてマクロ的に、構造性を歴史的にみながら、今後の基本的課題のみにとどまるものであることをおことわりしておかねばならない。したがって、むしろこの小誌は「基本的課題」への問題提起という方が適切であり、この小誌の足りない点は、今後大方のご教導により補足修正がなされなければならないものと心得えている。

2. 城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）をめぐって

——港湾都市の歴史的前提——

欧米の港は歴史的に都市や市民を背景にして発展してきたのに対し、わが国の港は国家を背景にして発展してきた。それらは、いずれも彼我の経済・社会・人間等などの歴史的必然性があつてのことである。⁽¹⁾

周知のように、ヨーロッパの港を特徴づけるものの一つにハンザ (Hanze) がある。ハンザは12世紀から13世紀ごろヨーロッパに多く存在していた「旅商人の仲間」という「団体」であった。14世紀の中ごろにはリューベックを盟主として「ハンザ同盟」という都市同盟に発展し、中世ヨーロッパの商業発展に大きな役割を演じた。この「ハンザ同盟」はきわめてフレキシブルな経済的・政治的連合体であり、リューベックの他にハンブルグ、ブレーメン、ケルン等はその主要都市とされていた。このハンザによる交易体制は地中海都市にも及び、17世紀後半の解体までハンブルグは「ハンザ同盟」の中心地であった。

このハンブルグ (Hamburg) は、当時、エルベ河とアルスター・レイクとを運河で結び、その周辺を城砦 (Burg) で囲まれた典型的な中世都市の形態を有しており、毛皮・蜂蜜・タール・木材・鉄・穀物・鍊・毛織物・塩・ぶどう酒・羊毛等の自由貿易を行っていた。こうした取扱貨物は、Port が「城門」を意味するように、城門であるエレベ河港を通じ、城内の運河を経て市民の経済活動とむすびついた。このハンザ都市ハンブルグは、Burg による都市内の経済・社会・文化的機能が港の機能と密接につながっており、港の機能が城内（都市）によって支えられると共に、その機能の効果は城内において表現されるという相互関係を有していた。

一方、その城内（都市）における住民の主役はハンザによる商人階層でもあり、城砦外において農耕・牧畜を営む一般住民も、非常の際には、もちろん城内に保護しうるものであった。もともと、こうした住民（市民）は、Bürger(城の中で住む人) を意味し、Town は zaun (垣根) に由来している。つまり市民は zaun による Town の形成者でもあった。したがって、城内の都市空間は一般的に城館・修道院・聖堂・ヴァック（商工人の定住地）等を核とし、都市は自治行政を行いうる法人格をもつ地域団体でもあったとされている。⁽²⁾

以上は、ハンブルグを中心とする城門（港）と城内（都市）・市民との関連を述べたにすぎないが、こうした関連性はハンブルグのみならず中世から近世にかけてのヨーロッパの各所に同様な例を多く見受けることができる。

それらに対して、わが国の場合を考えてみると、現代における主要都市もヨーロッパと同じように、中世封建社会における城砦と城下町であった。ただかなり事情を異にする点は一般的にヨーロッパの諸都市が、以上に述べたような城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）の関係が一体化しているのに対してわが国の場合は、一般的に城門は港と関係がなく、城内は都市でもなく、いわゆる Bürger は存在していない（但し、やゝヨーロッパに近い事情を示すものに那覇・平戸・長崎・堺等をあげるが、それらは部分的に相似点を見る程度である。）。わが国にあっても「みなと」は上古の務古水門（むこのみなと、西宮市付近）、伊寺水戸（いでらみなと、石巻）等のように「水門」もしくは「水戸」をして「みなと」と呼び、出入口を意味した点は、Port の城門と共通点を有している。^③ また鎌倉時代の「和賀江島築港址」（鎌倉市材木座）は著名であり、江戸城と江戸湊、福山城と福山湾の入江、松前城と松前湊、その他彦根城と琵琶湖、その他沿岸部や河川岸部に立地された城砦は築城のため、あるいは軍事的・政治的に水運が不可欠であり、したがって港の機能が城の運営上重要な役割をもっていたと推定される。さきにふれた那覇港は那覇湾の入口に三重城（みえぐすく）、御物城（ぎょぶつぐすく）、屋良座城（やらざぐすく）等が配置されて、まさに城門の形を残し、それら城砦の内側にかっての港町が形成された。一方、長崎は周知のように「出島」に代表される港町で天文18年（1549年）のザビエル渡来以来、南蛮紅毛の町として、平戸とならんでさまざまな歴史を展開させた場でもある。「出島」は、もともと寛永11年（1634年）に江戸幕府がキリスト教の伝播をおそれ、ポルトガル商人を隔離収用するために築かせたものであるが、その後オランダ商館をも移して貿易の窓口とした。平戸城（もしくは亀山城）は宝永4年（1707年）に完成しているが、元録年間に平戸築城の許可が幕府によって認められた理由の一つには、平戸が貿易港であり、船の来航がはげしかったので、港や船の警備のためといわれている。

しかしながら、以上の限られた例ではあるが、わが国における「城と港」の関係は鎖国という幕藩体制の中では、一般的にヨーロッパにおけるような関係はなく、中国と薩摩藩の間で苦悩した那覇港は例外とも思われる。しか

も平土・長崎・堺においても、いわゆる城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）の関係は見当らない。⁴⁾

ヨーロッパにおける以上の諸関係は、そのまゝ近代にうけつけられているが、わが国においては幕末開港や明治以降の中央集権体制の形成過程で、港と都市と市民の関係が国家を基盤として新しくつくられるようになる。つまり、ヨーロッパにおける中世紀からの港と都市と市民の関係は近代的市民社会や近代都市の形成に貢献すると共に、近代港湾の経営体制のもとになっているが、わが国の場合には、鎖国の夢から自覚めることにより、もともと港と都市と市民の関係を有しなかったために、明治政府による中央集権体制によって港と都市と市民のすべては、相互の関連性をもつことなく国家機能につらなることになる。また、ヨーロッパにおける城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）の関係は（都市）を中心とする軍事的、政治的性格をもちながらも（市民）による経済的合理性が、いわば近代資本主義の形成や市民社会の発展に大きな役割を与えている。こうした点は、道路の形成においても、中世紀より貿易道路や莊園道路という経済的機能を重視していたヨーロッパに対して、わが国では東海道に典型的例が求められるように、政治的・軍事的機能が優先され、経済的機能はむしろ脇街道に依存していた。こうした点はわが国の城下町の計画にも示されており、Bürgerが「城の中に住む人」であるのに対して、わが国のは大名・武士階層のみが城の中に住み、町人・農民等は「城の外に住む人」であった。しかも城下町それ自体も軍事的・政治的機能が優先していた。したがって、彼らの港町・城下町は Bürgerと一体化しており、自治的行政、財政的主体性をもつことも可能であり、城内における教会や広場は近代的市民社会を形成させる温床でもあったが、わが国にあっては、部分的に堺や長崎に類似的な関係を見出せるとしても一般的にそうしたものは見られなかった。

注 (1) 詳細については拙著「港湾論」（海文堂、1968年）第1章、「港湾総論」（成山堂、1972年）第4章の参照をのぞむ。

(2) 高村象平著「ドイツ・ハンザの研究」（日本評論新社、1959年）、高橋理著「ハンザ同盟」（教育社、1980年参照。Hafenbetriebsdirektion: Von See, auf Hamburg, (Carl Giese. 1959) 参照。やや資料的な拙稿「城と港」（関東海事広報教会『海事広報』1981年9月）の参照をのぞむ。

詳細にして専門的な文献として Alfons Dopsch; *Wirtschaftliche und soziale Grundlagen der europäischen Kulturrentwicklung aus der Zeit von Caesar bis auf Karl den Großen*, Zweite, Veränderte und erweiterte Auflage, (Wien 1923—24) があげられる。

- (3) 千田稔著「埋れた港」（学生社，1974年）参照。拙編著「港の社会科学」（海文堂，1979年）第1章参照。
- (4) 赤星著「中世考古学の研究」および拙稿「城と港」（前出）参照。

3. 「港湾法」とポート・オーソリティの社会的背景

明治以来の「港は国家の營造物である」という考え方には、それなりの必然性があり、また後進国日本が急激な資本主義的生産様式を完成させ、富国強兵・殖産興業の実をあげる上で、きわめて有意義であった。こうして第二次世界大戦までのわが国の資本主義経済の発展がもたらされたが、資本主義の形成自体がそうであるように、港湾機能の形成と展開も殆んど国家に依存した。幕末開港から明治初年にかけて、港湾機能の形成は、富国強兵・殖産興業のための輸出産業の振興と共に焦急の急を告げるものであった。しかしながらわが国においては、イギリスにおけるような、かっての「重商主義」（mercantilism）による外国商船隊の活動と、それによる商業資本の蓄積をもたず、さりとて、前節にふれたように「ハンザ」による「自由ハンザ都市」（Freie und Hansestadt）の経済・社会的基盤ももっていなかった。いわば欧米における都市と港と Bürger という近代資本主義や近代市民社会の核を有してはいなかった。したがって、港湾機能の創設にかかる資本の創出、経営・管理の制度、さらには Bürger による人材等の各面において、都市や民間に依存しえなかつた。そのため、港の造成・施設等の物理的条件から管理・運営と人材の条件までも明治政府の手によらざるをえなかつた。⁽²⁾

一方、わが国における都市そのものも、また市民そのものも、前節で述べたような「前提」で近代日本をむかえたがため、都市は明治以降の曲りなりな封建社会の解体と政治・経済における中央集権的な再編成が進められる過程で、これも明治国家につらなつた。周知のように、明治以降、主流となつた都市の多くはかっての城下町であるが、その中心部は県庁とか旧陸軍の師

団や聯隊の司令部等によって占められていたように、政治的、軍事的な両面から中央集権機構の出張所的な役割を担当することになる。⁽³⁾ 前節でみたように、ヨーロッパにおいては、都市と港と市民の近代的関連性や近代市民社会の形成の要因が、すでに中世における城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）の中にうかがわれるが、わが国においては、それらが中央集権化への要因となるものを秘めていた。したがって、欧米における都市と港が、ブルジョアジーを媒介とする近代資本、近代的市民社会を形成し、また一面、都市機能と港湾機能は一体化した密接な関係をもち市民階層を背景とする港の経営理念の確立と経営・管理主体の充実をみた。わが国にあっては、都市と港はすでに述べたように、それら各々が明治政府の中央集権的国家機能に直結し、都市機能と港湾機能の関連性はみられず、都市も港も多岐的・タテ割行政によって統一化されたまま第二次世界大戦をむかえた。

第二次世界大戦後の米軍占領下における民主化政策の一つに「港湾法」の成立がある。これは周知のように、当時のG. H. Q（連合軍総司令部）による要請によるもので、港と国家の関係を民主化すると共に、アメリカにおけるポート・オーソリティ（port authority）の港湾経営・管理方式を導入しようとするものであった。ともあれ、昭和25年の「港湾法」の成立はさまざまな期待と不安をもってむかえられた。港湾法の成立は「港湾の開発、管理行政に大きな変革をもたらしたもので、従来国が開発、管理してきた港も地方公共団体またはその設立する港務局の管理に帰し国は港湾経営の第一線から退いたこと、港湾の管理者を单一に明定し、その決定が関係地方公共団体の協議による自由意志にまかせること、ポート・オーソリティ方式を導入する途を開いたこと、委員会制度を採用できるようにしたことなど、多くの特色を有している。」とされている。また、とくに「港湾の主人公が『その港湾に最も身近かな利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地方住民』であるという従来とは根本的に異なる思想がとられるようになったのは意義深いことである。」⁽⁴⁾ とされていた。こうした「港湾法」への解釈と期待は、戦後間もない当時の民主化へのはげしい問題意識もてつだっているようにも思われるが、港の近代化にとってはきわめて本質的なものとも考えられる。

しかしながら、「港湾法」施行から30余年を経た現在、果してどの程度、そうした「港湾法」への期待や、基本的な「近代化」がなされたであろうか。「港湾法」施行以前の大きな問題意識のうちには、「港湾行政の統一化」があった。ヨーロッパの港と異なり、幕末開港に伴う外国貿易を主眼とする港の修築・造成は、いわばわが国にとって新しい課題でもあり、明治政府は何よりも港の物的条件の整備を急務とした。したがって行政面では当然、港の修築・開発行政が機構的にも整備され、次いで次第に管理・運営上の行政がとりあげられ、一応明治中期にはほぼその整備もととのったとされている。⁽⁵⁾しかし、そのととのった整備というは港にかかる行政の分野は各省毎のものであり、そのため、すでに大正2年3月の第30回帝国議会において「港湾政務統一に関する建議」がなされている。この「港湾政務統一」にかかる建議は、その後、昭和18年3月に至る約30年間に8回にも亘って行なわれているがいずれも各省の利害関係により「統一」をみるにいたらなかった。⁽⁶⁾

こうした第二次大戦前の「港湾政務統一」にかかる問題意識を、しばしば「港湾法」の成立に期待をかけた一面をもっており、したがって、昭和25年における「港湾法」の成立をして「港湾政務統一」ができたかのような解釈（少なくも狭義の港湾行政——運輸省設立以前の内務省土木局が主管していた港湾土木行政——は一元化されたという）がなされている。⁽⁷⁾つまり、昭和25年における「港湾法」成立の基本的理、もしくはG. H. Q. がわが国の港の民主化や、アメリカのポート・オーソリティ導入を試みようとした考え方は、必ずしもそうしたわが国の港の行政上の統一といった次限の問題ではなかったはずである。

あらためて述べるまでもなく、欧米におけるポート・オーソリティの形成過程は多岐にわたるものであり、その経営形態も一様ではない。したがって、ここでいうポート・オーソリティとは、1908年に制定された「ロンドン港湾法（The Port of London Act）」によるロンドン・ポート・オーソリティ（London Port Authority）の発足（1909年）を原点としてはいるが、一般論として欧米各港に共通する「自治的港湾経営体」で、基礎的理念としては「都市・地域・住民などを基盤とした港の経営体」であり、そこでは「官僚政

治や政党から独立」した体制をもち、したがって「財政的に独立採算制」をもつ一種の「公企業体」(Public Corporation)を意味する。(しかし、欧米各港の経営体が、それでも以上のような概念ですべて統一づけられるものではなく、港のもつ地域性・歴史性によって、その内容はバラエティに富むものであることをお断りしておかねばならない。)⁽⁸⁾しかし、ここで問題とするのは、ポート・オーソリティの概念規定をすることではなく、こうしたバラエティに富む欧米の港の経営体制が多かれ少なかれ、わが国における昭和25年の「港湾法」制定時に期待された問題意識——「港湾の主人公が『その港湾に最も身近かな利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地方住民』であるという」——が歴史の中で定着化していることである。また、一つのポート・オーソリティによる「経営方式」の中には、前節に述べた城門(港)・城内(都市) Bürger(市民)の諸関係が「近代化」 modernization を生み出す要因であったと共に、それらの要因によって近代における欧米の港は都市と市民を母体とした「地域性」を、港の営なみ方の基礎にすると共に、国家との関連性を考慮しながらも、港湾都市の経済・社会的諸条件を重要視した「経営体」を形成させてきた点に注目する必要がある。⁽⁹⁾

明治以降のわが国の港の管理・運営の体制は「国家の営造物」を基盤とする中央集権的な多元的・タテワリ行政に依存してきたが、G. H. Q. による「港湾法」の制定で港湾管理者の創設をみたことは、ある意味でかなりの近代化をみたものの、欧米におけるポート・オーソリティ方式によるものと比較するとかなりの格差が見受けられる。それはあくまでも「近代化」理念を基にしてのことであって形態的なことをいうのではない。このことは、港の営みの現象的側面に問題があるのではなく、それを支える都市と市民の近代的諸条件や近代的市民社会の未熟さがあつてのことである。昭和25年における「港湾法」への期待は、当時の民主化への強い要望が先行しつゝあったものの、民主化の具体的条件を備えず意識的なもののみが先行しても、それを支える現実的諸条件が成熟していなかった。その現実的諸条件とは、港や都市に対する市民意識や、港湾管理者をはじめとする各港湾行政の時代的感覚、「三割自治」といわれた地方自治体の位置付け等であるが、これが30余年の間に

は、経済成長・公害問題・環境問題・都市問題等々を経験しており、「港湾法」における民主化実現の現実的諸条件が形成されつつあると考えられる。

こうした段階をむかえて、今後の港湾都市と港湾管理者の役割やあり方を展望する場合、一つには現実的な諸問題としては現行「港湾法」の枠内で港の営みをどう近代化しうるのか。また他には将来ビジョンとして、欧米におけるポート・オーソリティをモデルにしながら、わが国の港湾経営化をどのように考えるかということがきわめて大きな課題となるであろう。

- 注 (1) 詳細については拙著「港湾総論」(成山堂, 1972年)第4章の参照をのぞむ。
- (2) 拙著「都市と港」(同文館, 1976年)第4章参照。
- (3) 柴田徳衛著「現代大都市論」(東大出版会, 1968年)矢崎武雄著「現代大都市構造論」(東洋経済新報社, 1968年)等参照。新睦人著「ヨーロッパ都市の原像」(本社, 1975年)参照。
- (4) 卷幡静彦著「港湾法解説」(日本港湾協会, 1950年)参照。
- (5) 拙著「港湾総論」(前出)第21章参照。
- (6) 日本港湾協会編「各国港湾行政の実態」P. 201(付録2-1)参照。
- (7) 卷幡静彦著「前出」P. P. 54-55。
- (8) The Port of London Authority; The History and Development of The Port of London, 1968, D. J. Owen; The Port of London Yesterday and Today. 1927. および拙著「都市と港」(前出)第14章参照。

4. 港湾管理者と港湾都市の課題

——横浜港の問題をふくめて——

私は、1節においてわが国の都市は殆んどが港の機能を有する点から、素朴にそれを港湾都市とし、港湾問題の本質的課題としての問題意識をとりあげた。それをうけながら、まず2節では、主として近代以前のヨーロッパとわが国の都市と港の関係——城門(港)・城内(都市)・Bürger(市民)——を背景的に考察し、3節では明治以降の「国家の営造物」としての港湾管理・運営体制と都市(市民)の性格を欧米におけるポート・オーソリティ、ならびに「港湾法」との関連におよんだ。こうした歴史的な考察の基盤には少なくとも「近代化」理念があつてのことであり、したがって、この節においては、港都横浜と横浜港の近代化の問題をもふくめながら、港湾管理者の課題について考えてみることにする。

- (1) 以上の問題をとりあげる場合、まず基本的な課題として、「港」(port, Hafen)についての概念を今後は大巾に広めてゆかねばならない。紙巾の都合で詳細にふれることはできないが（他の拙著のご参照を乞う）⁽¹⁾、少なくもわが国で明治以降考えられてきた「營造物」もしくは「公物」理念から脱皮した港湾機能の総合的な体系化（社会的構成体として——人間＝市民とその生活、組織・制度＝都市・団体等の社会的条件、施設・物財＝物的条件等が一体化し、各条件の相互関係を重要視する。）の中で「港」を概念づけなければ、港湾都市における港湾管理者の役割や位置付けがされにくい。
- (2) したがって、港湾機能と都市機能が密接な関係の中にあって両者の形成が可能になることは以上の各節でとりあげた欧米の例からも明らかである。しかも「密接な関係」とはすぐれて経済的・社会的な関係であって、直接国家的な軍事・政治的視点は残されるにしても、地域や都市における上記の「密接な関係」を港湾管理者は今後重要な課題とせねばならない。この点が従来の港湾管理者は、今もって「營造物管理行政」のカテゴリーにとどまっていることが問題点となるであろう。
- (3) このことは、当然わが国における港湾行政のあり方と重要なかかわり合いをもつ。すでに述べたように欧米における都市と港の形成事情を異にするだけに、「港湾法」の成立以降においても、当時の「港湾法」への期待は実現されてはいない。これはわが国の法体系の基盤が明治以来、全体主義的な「大陸法」に依存しているのに対し、G. H. Qによるポート・オーソリティをモデルにしたインディビデュアリズムにもとづく「英米法」をもちこんだギャップが背景にあると思われるが、今後を予測した現代社会（近代的市民社会）の立場からすれば、港湾行政の大巾な変革が必要となるであろう。

前項にふれたように、現行の港湾行政の体系からすると港湾管理者はその一部分を担当するにとどまり、都市機能との関連性をふくむ港全体を營なむ役割を有してはいない。さらに問題点とされるのは、今もって多元的・タテワリ行政が中枢を占めていて、港の營なみを担当するにふさわしい

権限と機能を備えているとはいえない。⁽²⁾ この多元的・タテワリ行政は、後述するポート・オーソリティの日本の形成の上でも、また都市と港の近代化の面でもきわめて大きな課題となるであろう。

- (4) さらに、以上の多元的・タテワリ行政の問題は、単に「国家と港」の関連において問われるものではなく、一面「都市・市民と港」の関連で問われなければならない。2～3節で述べた欧米における城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）の関係がわが国に見出しがむづかしいのは歴史的背景の差によるものであるにせよ、現代的な問題意識に立って今後を展望する時に都市・港・市民の総合的な関連性はいよいよ密接なものになるであろう。これらの総合的な関連性は、少なくも市民とか都市、あるいは地域といった「団体」を核とした場が大きな役割をもつであろうし、こうした「団体」の連合体としての国家が近代社会にふさわしい場をもつと共に、国家と都市や港との新しい関係を見出すようになるであろう。こうした大まかな将来展望の中で港の行政のあり方や、港全体の営み方が、どのように変わるものであるか、具体的には予測しがたいが、方向として考えうることは、港や都市の「営み」の方法が、前近代的な身分や権力的機構より離脱して、組織・制度・人間関係が契約性と経済性を基軸にしてゆくであろうことは歴史的必然性として考えられると共に、その方向が「近代化」を示すことも明白である。したがって、それによって従来の行政体系が変化するとしても、「近代化」の方向にふさわしい「団体の論理」⁽³⁾と、それを支える都市や市民側の対応が必要とされる。この点、都市や市民側の対応性は従来見るべきものがあったとは言えない。「港湾法」制定時の解釈に、「港湾の主人公が『その港湾に最も身近かな利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地域住民』である」とするのは単にアメリカのポート・オーソリティ形成の理念だけではなくして、近代的市民社会と自由主義経済の理論的体系化を成しとげた「経済学の父」アダム・スマス（Adam Smith）のいう「人間は本来自からの環境の改善にもっとも熱心である」に原流を求めることができる。⁽⁴⁾ この点も、反面現実に港湾管理者が多元的・タテワリ行政の問題点に悩む前に自からの積極的な智恵と

努力が必要でもあると考えられる。

(5) 以上の「経済性と契約性」にもとづく港の「営み」方が「近代化」の方向を示すものであり、その場合、その「営み」に対する責任の主体が都市や市民であるという考え方は、欧米における「港湾経営」の基礎理念であり、したがって国家との関係においては重要な基本的項目にかぎられており、現実の「経営管理」はポート・オーソリティが担当すると共に財源への権限と責任をも背負っている。この「港湾経営」はそれ故にわが国における行政による「港湾管理・運営」とは質的に内容が異なっており、ましてや第2次世界大戦前における「港湾政務統一」の問題とは全く次限を異にする。

また港の営み方における「近代化」の方向が論理的に「管理・運営」から「経営・管理」にあるとすれば、この場合、以上に述べた「経済性と契約性」と共に、「公共性」の新しい方向付けが必要となる。^⑤ 明治以降の「公共性理念」はかかるての「滅私奉公」に代表される全体主義的公共性が、港の「管理運営」の背景にあった。この点がわが国の港の営み方の将来と港湾管理者にとって現実的な重要課題となる。補足的説明をあえて加えるならば、公 (Public) と私 (Private) の関係は、わが国にあっては前者が主とあり、後者が従であった。また、私は公のためにその存在価値が認められていた。こうした「公共性」の理念が国家主義を支え、かかるての「富国強兵策」の柱ともなっていたし、港をめぐる法制化や「管理・運営」の理念の中に残存していないとはいえない。今後の「近代化」過程においては、明らかに Public は Private を基にしての集合体であり、前者は後者を補うところに公の存在価値がある。^⑥ このことがまた「経営・管理」理念の経済性・契約性と密接な関係を有する。

(6) 以上の各項は、やや断片的であると共に抽象的な理念にかかわるくらいがあるが、実はそれらはすべて、これからわが国における都市と市民と港湾管理者の課題にとって基本的な役割を演ずるものであると思われる。こうした基本的理解をのぞいては港や都市の「近代化」はありえず、ポート・オーソリティの理解をも不可能とされる。今まで、ポート・オーソリ

ティの問題にふれてきたのは、どこかでわが国の港湾行政による「管理・運営」と比較し、少なくも前者のもつ「営み方」が近代的であり、後者が前近代的であるという考え方をしているが、両にかゝわる「価値判断」をしてはいない。以上は明らかに理念もしくは理論的な先行性があり、現実の政策・実践的な問題については、わが国の伝統・歴史・社会経済的条件があってのことであり、とくに従来国家が果してきた港への役割はきわめて大きいだけに、この点は充分に尊重しなければならないことは自明の理といわねばならない。

しかしながら、現実の港湾管理者がかかえる諸問題を長期的な視野においてとらえ、また都市や市民の直面する諸問題を港との関係で把握し、将来展望をする時に以上にとりあげた諸項をさけて「近代化」の方向をたどることはできない。したがって、それらを総合化させて考えうることは、現実の手法にはさまざまな困難がつきまとうが、以上の項目をふまえて、いかに欧米の都市と港と市民が内包させている「近代化要因」を質的に導入するかということである。これは単に、港の「営み方」を現象的に導入するのではなく、わが国の伝統と歴史をふまえて、いかに日本的なポート・オーソリティを形成させるということになる。集約的に表現すれば、そのことが港湾都市と港湾管理者の基本的課題であって、他の具体的な諸問題は基本的課題の解決にしたがって具体化されるであろう。

以上に述べてきた基本的課題にかかわる諸項を、最後に、わが国における代表港の一つでもある横浜港に例を求め、やや具体的にその方向付けを考えてみることにする。周知のように、幕末開港の中心的な舞台となった横浜の開港は、長崎の出島にならって軍事的・政治的な立場から、むしろペルリが主張する神奈川の経済的な立地点とは逆な横浜村に開港された。また、2～3節に述べたような城門（港）・城内（都市）・Bürger（市民）を全くもたない寒漁村に忽然とできた港湾施設と急速な幕府の政策で港町横浜の基礎がつくられた。明治以降はとくに大日本帝国の玄関口として生糸貿易から臨海工業地帯、物流の拠点へと120余年の変遷をもつが、ある意味で横浜港

と横浜はもっとも国家の投資と政策とによって発展してきた典型的な場でもあった。

したがって、以上の各項に述べた——(1)「營造物」からの脱皮、(2)「營造物管理行政」の問題点、(3)多元的・タテワリ行政の問題点、(4)都市と港をめぐる「団体の論理」・地域住民の諸問題、(5)「港湾経営」化や「公共性」の方向、(6)日本のポート・オーソリティの策定、等——をいかに消化し、「近代化」してゆくかということは現実的にはきわめて困難な問題であるといえる。これが地方港であったり、東古小牧等のように全く新しく造成される港や都市であれば、こうした理念は比較的政策・実践に移され易い面をもっている。しかし、とくに横浜港はその形成過程から、こうした「近代化」理念を実現させるためにはあまりにも複雑な諸問題をもつであろうし、国家と自治体の間の調整に長い時間が必要となる。

しかしながら、現実の問題として、以上に述べてきた諸項目の問題点をもっとも切実なものとし、ある意味で横浜は典型的な港湾都市でありながら、都市機能と港湾機能の整合性に欠けると共に、東京経済圏にくみこまれて港の中枢管理機能を失いつつある状態に、横浜港機能の横浜経済・社会への影響も問題視されつつある。亦他面においても全く国家の背景によって発展をとげたとも考えられる横浜港は、以上に述べた諸項目に示される問題意識が東京・名古屋・神戸港等の歴史と異なるだけに切実なものとなっていたいとも思われる。横浜港は一面、東京湾内においても代表港であれば東京湾問題・広域港湾問題等を加えて、以上にかけた諸項目を積極的にとりあげ、一例をあげれば横浜港ポート・オーソリティや東京湾ポート・オーソリティの形成ビジョンをかかげることがひとり横浜港の問題解決のみならず、わが国港湾の「近代化」に大きな役割を演ずることとなろう。こうしたビジョン作製の過程で、現実的な多元的・タテワリ行政の諸問題をはじめ都市や市民にかかわる諸問題も時間をかけて解決しうると思われる。ここでは紙巾の都合で、(例えは)横浜ポート・オーソリティの形成手順や方法については省略するが、港湾管理者は、「港湾法」の制定過程やその後の施行過程でさまざまな問題点をかかえながら現状をむかえたにしても、本来アメリカにお

けるポート・オーソリティの（あえて表現するならば、以上各節で述べてきたように、歴史的背景の差があるにしても近代的要因を多数に内包する点に注目し）本質を導入すると共に、民間諸力の活用をもって経済的合理性の実をあげる必要がある。それが現行「港湾法」の枠内で可能なものは積極的に実践に移し、不可能なものは、時間をかけてのビジョン作りを考えることが重要である。とくに、そのような港や都市にかかる制度的、機構的な面については、従来いずれの港湾管理者もあまり考えることを行なわず、港湾計画といえば施設や物理的条件のみにかぎられてきたともいえる。こうした点についても、横浜港は、東日本一帯に広くヒンター・ランドを有し、単に横浜の経済・社会のみを背景にしていないだけに、そのようなビジョン策定は結果的に国民経済や国家の立場から有意義なものとなるであろう。

- 注 (1) 港をなぜ「社会的構成体」として考えのか、その内容については拙共著「港湾社会」（成山堂、1975年）第1章の参照をのぞむ。
- (2) 和泉雄三著「港湾行政」（成山堂、1973年）および拙著「港湾総論」（成山堂、1972年）第21章参照。
- (3) 増田四郎著「西欧市民意識の形成」（春社社、1969年），拙共著「港湾社会」（成山堂、1970年）第13章参照。
- (4) A. Smith; *The Theory of Moral Sentiments*. 1757, (米济訳『道徳情操論』参照。
- (5) 「近代化」にかかる問題意識および内容については拙著「港湾総論」（前出）第3章、および「港湾経営化」に関する詳細については拙稿「わが国における『港湾経営化』の基礎的考察」（拙共著『現代交通と地域開発の諸問題』、時潮社、1979年）の参照をのぞむ。
- (6) 三戸公著「公と私」（未来社、1978年）参照。