

港湾における計画主体

長 尾 義 三 (京都大学工学部)

川 崎 芳 一 (運輸省第五港湾建設局)

目 次

1. 序 論
2. 港湾の機能と計画主体論の今日的意義
3. 港湾計画主体の諸例とその背景
4. 港湾計画主体を決定づける要素
5. 発展途上国の港湾計画主体のあり方に関する提案
6. 結 論

1. 序 論

今日、国際的にも国内的にも港湾計画について新たな検討が必要となっている。

港湾の機能についてみると、港湾は古くから海陸交通の結節点と認識されてきたが、わが国をはじめ、いくつかの国でこれに工業生産の場としての機能が付加され、さらには都市機能の一翼を担う場としてみなされるようになってきている。わが国の港湾がその典型的な例である。⁽¹⁾

もっとも、このような港湾の機能を広範に把える考え方、国際的にみても定着したものではなく、むしろ、こうした拡大的な考え方に対する否定的なところもある。しかしながら、環境問題、都市問題などから、物流基地としてへ従来通りの独自の理論を追求しえなくなっていることについては、ほぼ認識が一致しているといえよう。

またこれに関連して、港湾をどのような財としてみるかも大きな課題である。これについては二つの典型的な見方がある。

一つは、港湾を産業資本とみなし、市場原理にもとづいて港湾サービスを提供し、その対価を求め独立採算を前提に運営しようとするものであり、この考え方は資本の論理を追求することが港湾のもつ社会的の使命を果たす途とするものである。⁽²⁾ そこでは国や地域の政策課題について必ずしも能動的ではない。英米の港湾に関する考え方はその代表的なものである。

今一つの見方は、港湾を国や地域の発展のためのインフラストラクチャとする考え方で、国や地域の経済計画、開発計画の目標達成のための戦略的手段とみなすものである。この場合、港湾計画における財務的評価は重視されない。日本の考え方はその代表的なものである。

これら二つの見方は、前者が港湾の機能を限定的、つまり物流機能とさえているのに対し、後者は港湾の働きを広く使えるという港湾に対する認識の差異によっている。

こうした港湾に対する認識の差異は、計画目的の設定、手段の選択に直接影響を与えるもので港湾計画の根底に係わる問題である。すなわち、港湾をどのように認識するかということ、換言すれば誰が港湾計画を作成するかという計画主体論は、港湾計画の中核の課題である。

今日、国際的にも国内的にも、港湾に対する社会的要請は変貌しつつある。これに適確に対応するには、それにふさわしい港湾認識をもちうる計画主体であるか否かにかかっているといえる。

注(1)竹内良夫：港湾の開発とその評価に関する研究、昭和59年11月。

(2)運輸経済研究センター：港湾における比較法制度、昭和52年3月。

2. 港湾の機能と計画主体論の今日的意義

(1)港湾の機能

港湾の機能をどのようにみるかは、序論で指摘したように港湾に対する認

識、すなわち計画主体のあり方にかかっているが、港湾は、臨海空間に展開するものであるから、本質的に多様な機能をもちうるということができる

すなわち、すぐれた交通条件をもつ海上輸送特性と、自由に加工しうる空間としての価値をもつ空間特性をもっている。後者の空間特性は、さらにその位置的差異から既存陸域に近い水際空間特性と、沖合の海洋空間特性とに区分して考えることができる。これらの臨海空間をもつ特性と技術進歩によって創出される港湾機能との関連を図1に示す。

この図からもわかるように、港湾はその臨海空間のもつ諸特性によって、海陸交通の結節点としての機能、産業活動の基盤としての機能、および海洋空間特性によって多角的な空間利用という機能をもちうことになる。わが国ではこれらの機能は、おおむね図2に示すような時代経過をたどって発現してきたとされている。⁽¹⁾

(2)港湾政策の変遷

わが国の港湾政策の変遷を概観すると、戦前においては、港湾は国の営造物とされてきたが、戦後の港湾法の制定によって地方公共団体の営造物となるという根本的な変革をとげてきた。

すなわち、戦前にあっては若干の例外はあったものの、港湾は貿易立国による近代化政策の手段として国策的に整備された。1907年に制定された「重要港湾の選定及び施設の方針」は、全国の港湾を体系的に整備することを目標としたもので、戦前のわが国の港湾政策として特筆に値するものであり、限られた資金で計画的な港湾開発をするうえで意義の深いものであった。

戦後においては港湾法の制定により、港湾管理者は地方公共団体（あるいは港務局）とし、港湾計画の作成をその主要業務とするとともに、国はそれに対し国の立場から最小限の関与と支援をなすのみと規定された。

港湾計画主体を地方公共団体としたことは、戦後の民主化政策、地方自治政策が契機であったとはいえ、結果的には港湾計画を活発化させ、地域の開発を促し、国の発展に結びついたといえる。またその背景には、明治までの国主導型による港湾開発の時代を通じて、地方公共団体を計画主体としうるにたる人材と技術の蓄積が行われていたことも看過できない点である。この点

図1 港湾空間の特性と機能の関連図

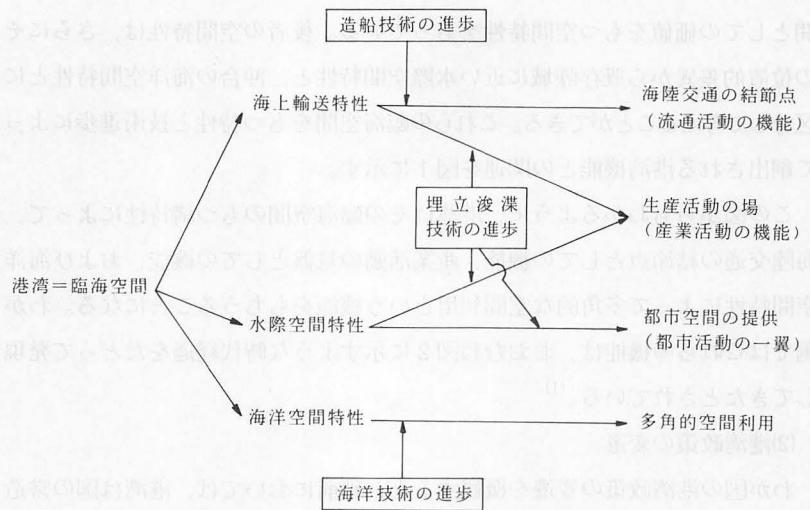


図2 港湾機能変遷の概念図



は本論文の論点のひとつである発展途上国の港湾計画主体のあり方を考える際とくに重要なことである。

この間、1960年代の高度成長期を経て、環境問題が大きな課題となり、1973年に港湾法の大改正が行われた。また、大港湾における外貿定期的ターミナルおよび主要港におけるフェリーターミナルについて公企業経営を目指して新しい整備主体が創られた。

しかし今日、わが国の港湾は再び大きな変革期を迎えており、それは国際化、情報化、都市化の進む地域社会のなかで、港湾がどのような貢献をなしうるかということである。先に運輸省が公表した「21世紀への港湾」はそのための試案であるが、どのような政策手段を用意するのかを含めて今まで港湾政策は変貌しようとしている。

先進国においても、それを自己の課題として認識するか否かを問わず、環境問題や地域社会とのつながりを除いて港湾を考えることはできなくなっている。ウォーターフロントの開発も市民権を得ている。

また、発展途上国においても港湾政策の転換が必要となっている。彼らの港湾は、資源の搬出、製品の搬入の窓口として旧宗主国によって建設されたため、大港集中主義で物流基地と目されてきたが、今日、自国の経済的、社会的発展のために港湾は何をなしうるかという視点が必要となっている。

(3)港湾計画主体論の今日的意義

このように港湾をめぐる環境条件は変化している。これに応じて港湾計画の考え方も従来の殻から脱皮する必要が生じている。

港湾が国や地域の課題にどの程度係わりうるかは、いうまでもなく個々の港湾によって異なる。しかし国や地域のもつ、あるいはもつであろう課題をどのように把握し、港湾をして如何にその課題目標の達成に貢献たらしめるかは、あげて港湾をあずかるものの問題意識にかかっている。すなわち、港湾をどのように認識し、港湾計画の目的をどのように設定するのか、具体的な計画内容（手段）をどのように選択するのかは、あげて計画主体の問題意識如何にある。とすれば、港湾計画において主体の設定が最も重要な鍵を握っているといえる。主体の設定は、一般に制度的なものであり、国の

歴史や他の行政制度等諸条件のなかで総合的に行われるものであって、アピリオリに設定できるものではない。しかしそれゆえに、いろいろな条件のもとで港湾計画技術の側面より港湾計画主体のあるべき姿について理論構成しておくことが必要である。とくに上述のように、港湾をめぐる経済・社会が変貌し、新たな港湾政策の展開が必至となっている今日、港湾計画主体のあり方はとくに重要である。

注(1)前掲 1

3. 港湾計画主体の諸例とその背景

わが国における港湾計画主体およびその変遷については前項に述べたとおりである。ここでは欧米諸国と発展途上国における港湾計画主体の概要について述べる。

(1)欧米諸国

表1は欧米諸国の港湾管理形態を一覧にしたものである。主要国について特記するとつきのとおりである。

①西ドイツ、オランダ、ベルギーの主要港湾は、ハンザ同盟以来の長い歴史があり、いずれも成熟段階に達し、地方政府を計画主体とし、運営は公企業経営として行っている。これらの港湾は、河川港であり、主要航路が国の管理であることを考えれば、埠頭を中心とする陸上部分が公企業経営の主たる対象となっていると解釈することができる。ただし、これらの国においては国の政策との連係が全くとられていないが、オランダ、ベルギーでは国の政策を何らかの方法で港湾計画に反映されることが必要であるとされている。スウェーデンの主要港湾の計画主体は地方政府であり運営は公企業経営を原則としている。

②イギリス、アメリカ合衆国では、港湾は流通交通サービスを提供する施設と目され産業資本の論理のもとで発達し、港湾計画主体は、イギリスでは国の港湾公社や法律にもとづく独立の港湾公社（ポート・オーソリティや

表1 欧米諸国の港湾管理形態（◎印はその国の主要な港湾）

	イギリス	オランダ	フランス	ベルギー	ドイツ	カナダ	アメリカ	スウェーデン	日本
①国がその部局により直接管理するもの（国有港湾）			セルブール			ポート・ホクスベリー			
②地方政府がその部局により直接管理するもの（地方政府有港湾）	ブリストル マンチェスター (注1)	◎ロッテルダム ◎アントワープ ブリッジング (注1)		◎アントワープ ブルージュ・ ゼブルージュ (注1)	◎ハンブルグ ◎ブレーメン・ ブレーメンハーフェン		◎オークランド ◎シアトル (注2)	◎イエテボリ	◎全港湾 (除く新居浜港)
③国が庁（公社のような組織）を設けて管理させるもの（国の公社港湾）	◎サザンブトン (BTDB) (注3)		◎マルセイユ			◎モントリオール (NHB) (注4)			
④地方政府が委員会（公社のような組織）を設けて管理させるもの（地方政府の公社港湾）							◎ニューヨーク ・ニュージャージ		新居浜
⑤個別の法律にもとづくポート・オーソリティ	◎ロンドン					◎ハリファックス			

- (注)1. 国、地方政府公共団体等からなる第3セクターが管理するもの。
 2. 港湾に関する特殊な地方公共団体を設けているもの。
 3. British Transport Docks Board
 4. National Harbours Board

トラスト), アメリカ合衆国では州や市政府の港湾公社形式のものが多く, 結果的に成熟港湾段階の計画主体となっている。イギリスの港湾も河川港が多く, またアメリカ合衆国の場合, ピア・ヘッド・ライン内を港湾としていることからもわかるように, 港湾の範囲は埠頭を中心とする陸域部分およびその直接前面水域である。

イギリスおよびアメリカ合衆国において, 港湾を単なる産業資本の論理で律することに限界があるとされ, むしろ社会資本の論理との混合体に移行すべきであるとの主張があり, これは筆者の主張する成熟段階における港湾計画主体の形態, すなわち西ドイツ, オランダ, ベルギーでみられるように, 地方政府が計画主体となり, 運営は埠頭を中心に公企業経営を行うという思想に近づいているものといえる。

またイギリスにおいて国家港湾審議会があり, アメリカ合衆国において連邦政府の港湾政策との連係をはかる必要があるとの意見は, ①に述べたオランダ, ベルギーでの同様の意見とあわせて, 成熟段階においても, 国の政策を何らかの形で反映させる必要があることを示唆している。

③フランスは, 国の流通政策および工業化政策のツールとして主要港湾の重点的開発を, 国主導型で行っており, 港湾開発に関する限り発展途上にあるといえる。同様にベルギーでは, 他国領を通過することなく外海と接する港湾として, ブルージュ・セブルージュ港を国も参画して開発しているが, これらからわかるように国策として港湾開発を進める場合, その途上においては国の主導あるいは参画が必要となる。

(2)発展途上国

表2は, いくつかの発展途上国の港湾管理形態を一覧にしたものである。これからわかるように, ほとんどの国の, とくに主要港の計画主体は, 国の港湾公社の形態をとっている。また, 単機能の港湾は, 当事者である民間会社あるいは当該物資を扱う特別の公社によって管理されている。

主要港湾の運営は独立採算を前提としており, 港湾を社会資本としてではなく, むしろ産業資本とみなし, 公企業経営の対象としている。

これは, 旧宗主国の港湾に対する考え方および多くの港湾が植民地経営の

表2 発展途上国の港湾管理形態 (◎: その国の主要港湾 ○: その他の港湾)

国名	管理形態	国有港湾	地方政府港湾	公社港湾		独立公社	私有港湾	備考
		国	地方政府	国	地方政府			
インドネシア	◎ ○			○	○			
フィリピン	○			○	○			
タイ	○			○	○			
マレーシア	○		○	○	○			
中国	○	○	○	○	○			
ビルマ				○	○			
パプア・ニューギニア	○			○	○			
西サモア	◎ ○			○	○		△ (鉱山会社)	別に自由加工貿易公社の港湾がある
コートジボアール				○	○			
ギニア				○	○			
ケニア				○	○			
ガーナ				○	○			
リベリヤ				○	○			
エジプト				○	○			
アルゼンチン		○		○	○		△	新規港湾の計画、建設段階までは開発省
ペルー				○	○		△	鉱石輸出専用港湾、石油取扱専用港湾は国の 鉱石公社あるいは私有の港湾
メキシコ	◎ ○							

手段として開発されたことの影響によるものと考えられるが、同時に、

- ①主要施設は、植民地時代あるいはその後において旧宗主国によって建設され、不十分ながら資産があったこと。
- ②地形上、防波堤等の非収益施設の割合が少なく、埠頭施設が中心であったことが今日まで独立採算を原則とする港湾公社方式を可能としてきた要因としてあげられる。

4. 港湾計画主体を決定づける要素

(1)決定要素の抽出

計画主体という視点からみると、港湾はつぎのような特性をもっている。

すなわち

- 1) 港湾開発は、自然条件の制約を受け易く、また環境に影響を与える。
- 2) 一般に建設費が膨大で、かつ懷妊期間が長い。
- 3) 収益施設と非収益施設が混在し、また各種社会資本と民間資本が一体となって機能する。
- 4) 港湾関連産業、港湾依存産業の活動と密接な関連にあり、また国や地域の経済活動、社会活動と関連している。
- 5) 港湾は、4)で述べた諸活動と一体となって自己発展する。

このような特性をもつ港湾がその機能を十分發揮しうるためには、計画主体は、通常の施設管理者の機能に加えて、下記の機能をもつことが必要である。すなわち、上記の1)の特性に関連して港湾計画主体は

- ①自然条件に関して十分な工学的知見をもち、適確な判断を下しうること
- 同様に2)と関連して
- ②十分な資金調達力と償還計画の当事者たりうること
- 3)に関連して、上記②のほかに
- ③利害関係者との調整を行いうる当事者能力をもっていること
- 4)に関連して
- ④港湾に關係の深い産業を誘致し、また要請に応えうること

⑤地域計画等との整合性を主体的にとりうること

⑥国の国土計画、経済計画と相互に関連させうること

さらに5)に関連して

⑦自己の港湾に関する総合的な計画をもちうること

が必要条件としてあげられる。

このような計画主体の果たすべき機能において、計画主体がどのような形態をとるべきかは、国が計画の対象として港湾をどのように認識しているかによって決まるといえる。

すなわち、

①自国の自然条件からみて港湾の開発が容易であるかどうか（港湾の自然的立地条件）

②自国の港湾にどのような役割を期待するのか（港湾の機能）

③港湾の発展の程度からみて、どのような整備、運営をするのがより施設利用、資金調達、費用負担の観点からみてより効率的であるのか（港湾の成熟度）

によっていると考える。

(2)港湾の自然的立地条件と計画主体

自然条件からみた港湾の立地条件は、その国の港湾の数で表現しうるが、港湾が唯一であるとか、限られた少数である場合には、国の関与が強まらざるを得ない。すなわち国が計画主体となる。また適地が多い場合には、発展途上国では人的、資金的制約から、国の主導権のもとで重点的、体系的な開発が必要であり国が計画主体となるが、国全体としてある程度成長すると、地方の自主性を尊重し港湾間に競争原理を導入するうえからも、計画主体を地方政府とすべきであるといえる（図3）。

(3)港湾機能と計画主体

当該港湾の機能については、当該港湾が単機能港湾ではその当事者（多くの場合民間企業）が計画主体となるが、複合機能港湾では国あるいは地方政府が計画主体となる。発展途上国では国の政策課題との関連が深いことから、国が計画主体となり、地域の意向を汲み取って行く形態がとられ、国の成長

とともに、地域の関連計画との整合性や利害関係者の調整を円滑にするためにも地方政府が計画主体となり、国の意向を反映させつつ計画作成を行うというように考えるべきである（図4）。

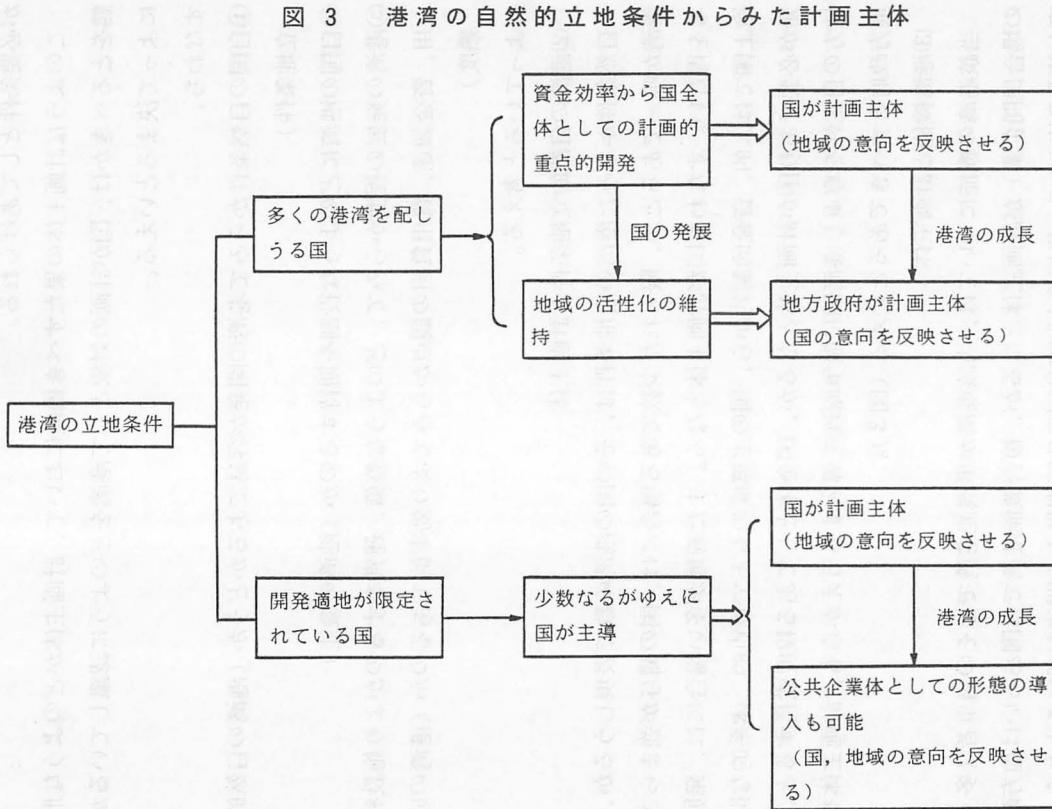
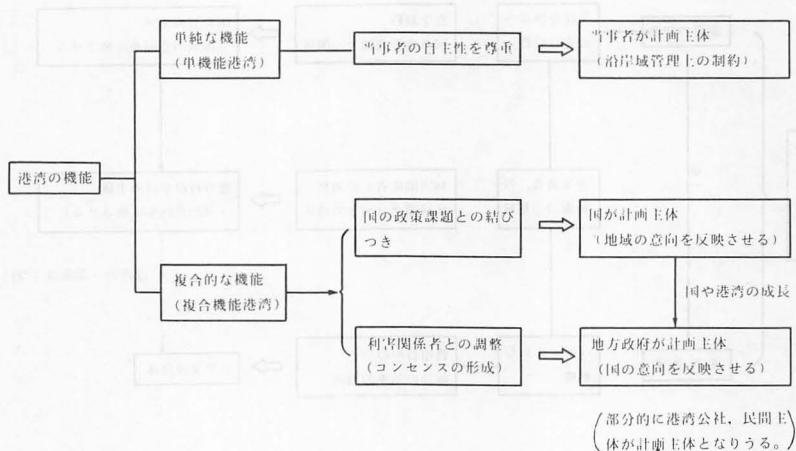


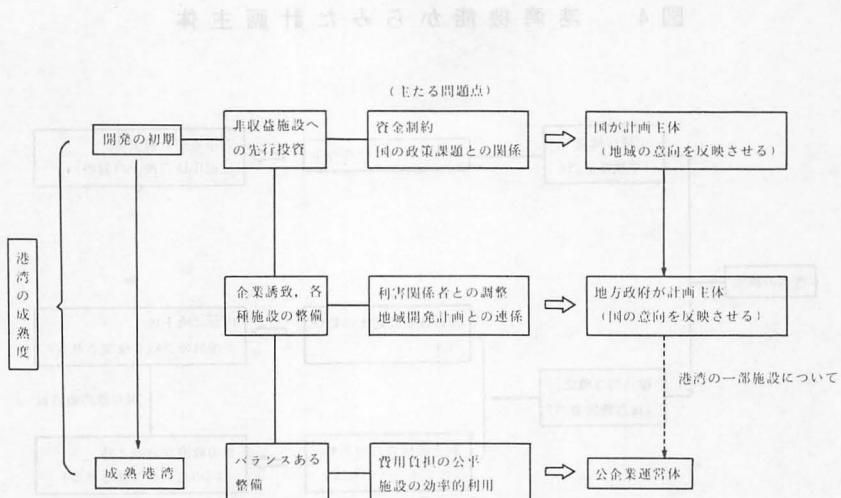
図4 港湾機能からみた計画主体



(4) 港湾の成熟度と計画主体

港湾の成熟度は、港湾自身の発展の程度で、港湾の開発は初期の段階では公的資金（税あるいは借入金であってもその償還が税で行われるもの）を必要とし、施設利用の形態も公共方式一先着順方式一にならざるを得ないが、取扱貨物量や利用船舶数が増加するにつれて、すなわち港湾が成長し、発展するにつれて、埠頭などの施設で、使用料利用者負担によって整備、運営することが可能となり、換言すれば独立採算を原則とする港湾公社によることが適当な施設が存在するようになる。また施設の効率的運営のためにも、公的規制のゆるい公企業経営体である港湾公社の方が好ましい（図5）。

図 5 港湾の成熟度と計画主体

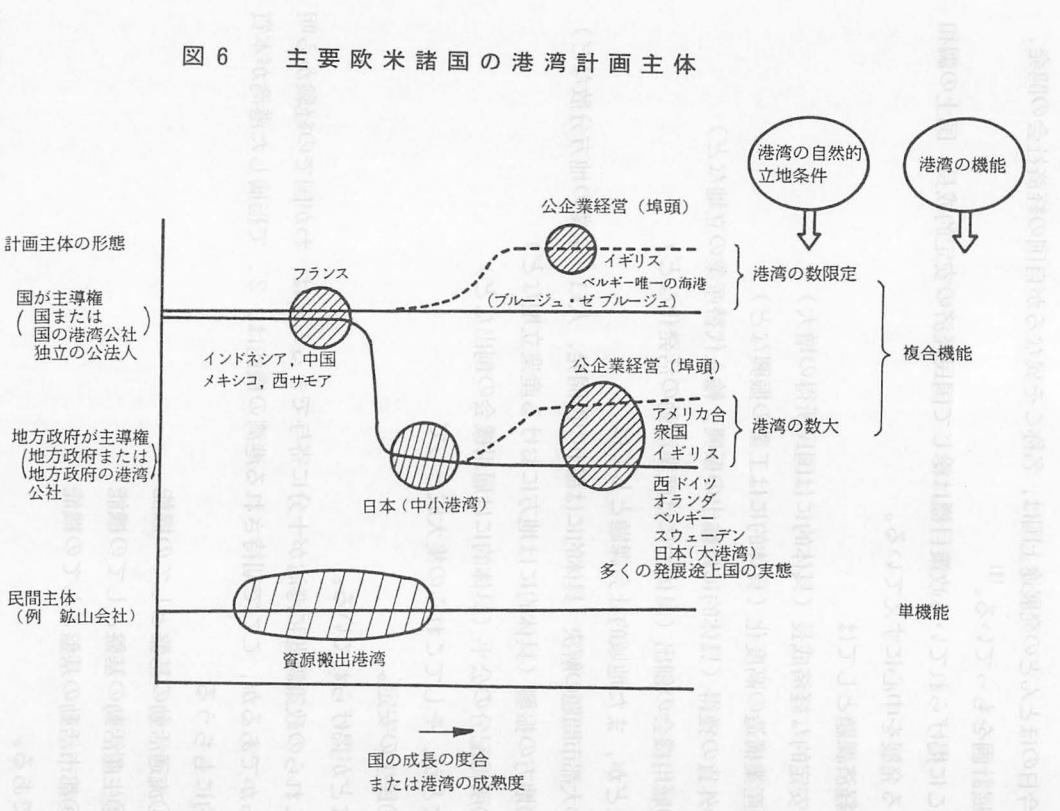


(5) 各国の計画主体

以上に述べたように、港湾計画主体は一義的に決まるものではなく、計画主体の決定要素というべき港湾の自然的立地条件、港湾の機能、および港湾の成熟度が当該港湾でどのような状況にあるかによって決められるものであることがわかった。これを図解し、前項3.で分析した各国の形態を図中にプロットすれば図6のようになる。

発展途上国のが多くが成熟段階に達した状況となっているが、これは前項(3.の3)発展途上国の項で述べたように、旧宗主国の影響によるものであり、本来発展の初期の段階として見直されるべきである。これについては次項で述べる。

図 6 主要欧米諸国の港湾計画主体



5. 発展途上国における港湾計画主体のあり方に関する提案

今日のほとんどの発展途上国は、名称こそ異なるが自国の経済社会の開発、
発展計画をもっている。⁽¹⁾

そこに掲げられている政策目標は総じて国民経済の安定的成長、国土の調和
ある発展を中心にしていている。

経済課題としては

- ①安定的な経済成長（具体的には国民所得の増大）
- ②産業構造の高度化（具体的には工業の振興など）
- ③外貨の獲得（具体的には輸出の振興、輸入代替産業の立地など）
- ④雇用機会の創出（具体的には産業活動の活発化など）

などが、また地域的・社会課題としては

- ⑤大都市問題の解決（具体的には都市の再開発、人口、産業の地方分散など）
- ⑥地方の振興（具体的には地方における産業立地など）
- ⑦所得配分の公平（具体的には雇用機会の創出など）

などが、そしてこれらの集大成として

- ⑨民生の安定。

などが掲げられている。

これらの政策課題に港湾が十分に寄与できることは、わが国での経験から明
らかであるが、ここで期待される港湾の機能は、2. で指摘した港湾が本質
的にもちうる

- ①流通活動の基盤としての機能
- ②生産活動の基盤としての機能
- ③都市活動の基盤としての機能

である。

このような複合的な機能が発揮されるためには国の政策課題および関連計
画と十分に連係のとれた港湾計画であることが必須の条件である。

従って発展途上国における港湾計画の計画主体は国であるといえる。

また、開発適地に恵まれていても、人材の有効活用および資金効率からみ

て国全体として体系的な港湾配置計画をもち、重点的投資を行うことが重要でその意味でも国が主体となる必要がある。

さらに、上述した政策課題に対応した港湾開発は需要追随型の施設整備ではなく、需要誘導型の戦略的整備であり、資金調達、費用負担の観点からみて営造物概念で認識することが必要である。以上を総括すると、発展途上国の港湾開発は、

- ①資金制約、人的制約から体系的な港湾配置計画にもとづき重点的に行うこと
 - ②国の開発計画、経済計画と密接な連係をとって進めること
 - ③国や地域の振興のためのインフラストラクチュアと認識して行うこと
- が必要である。したがって、計画主体として国を考えることが妥当であり、そのようにすることによってはじめて発展途上国の国はともいえる国の経済的、社会的発展に寄与しうる港湾計画の作成が可能となるといえる。

注(1)たとえば（財）世界経済情報サービス：（各国の）経済・産業の動向、

1982年

6. 結論

本小論では、港湾は本質的に多様な機能をもちうるが、その機能を活かし、国や地域の政策課題達成に貢献たらしめるか否かは、計画主体がそれにふさわしい問題意識をもちうるものであるかどうかにかかっていることを述べた。ついで計画主体がどのような要素から決められるかを分析し、各国の事例分析から港湾計画主体のあり方を論じ、その方法論をもとに、今日もっとも問題の多い発展途上国の港湾計画主体について提案を試みた。

わが国の港湾計画主体は、地方公共団体であり、今回の共通課題である「港湾活性化と都市再開発」という今日的な課題にマクロ的にみて対応しうる形態となっている。

しかし港湾の活性化と港湾都市の再開発は成熟社会のもつ複合的な目的をも

って行われるものであり、単に物流機能のみの認識しかもちえない計画主体であってはならない。⁽¹⁾

今後の港湾行政をめぐっては、「21世紀への港湾」に示された新しい港湾像にふさわしい内容をもつ港湾管理者であるとともに、その活動を容易ならしめる制度等を含めた国の支援が必要であるといえる。

注(1)長尾義三稿「沿岸域問題と港湾再開発」(日本港湾経済学会年報、1981年11月)