

港湾政策の形成

松浦 茂治

(愛知学院大学)

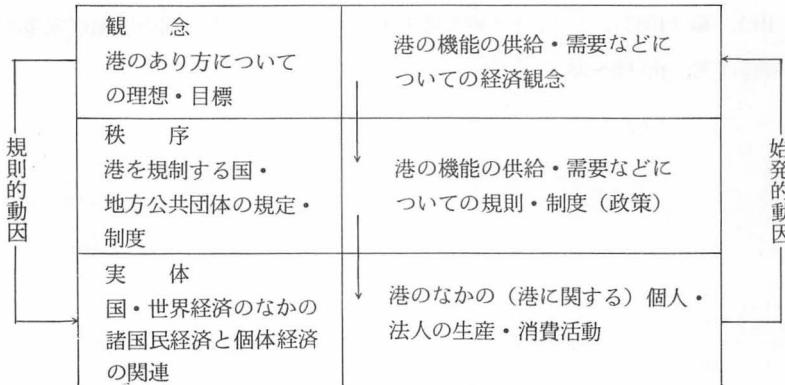
目 次

1. はじめに
2. 港湾政策形成の順序
3. 結語

1. はじめに

いま 1 つの港湾をとって考えるに、この組織的集団は個人・法人を含めた生活体であるが、図 1 「港を構成する階層の生活体の弁証法的過程」にみるよ

図 1 港を構成する 3 階層の生活体の弁証法的過程



うに、観念（目標）、秩序（政策）、実体（現実）という3階層の構造によって作られていると考えられる。このうち観念は、国家社会であればその国の憲法として示されるように、社会観念として具体化されている場合が多い。国が集って国家集団をなしている場合は、国際連合のような組織体をなしている場合が多く、その観念は国連憲章のように具体化される。また個人の場合には、その人の信情のようなものとして存在する。

これらの生活観念は、個人においても国家においても国際社会においても、いくつかの生活秩序（政策）として表わされている。これらは個人においても国家（地方公共団体）においても法律・規定・制度として存在する。個人ではその生活行動の準則、日常生活の規律であり、国家では法律・制度または社会道徳であり、国際社会では国連憲章、IMFやガットなどの国際組織・国際法などの生活秩序として形成され、現実の生活実体を規制している。地方公共団体の港湾政策は、国の法律や指導も受けて、この秩序（政策）として表われている。こうして生活秩序は、生活実体をその枠の中に制御している。

ところで、3階層の生活体の構造は静態的ではなく、絶えず変動している。これは生活体の始発的動因は、生活実体の変動に由来するからである。生活実体あるいは経済実体の変動は、何らかの矛盾を契機としておこるのである。世界的コンテナ輸送の展開の認識（実体）は、港の設備の技術革新の気運を盛りあげ（観念）、港のコンテナ倉庫や関連設備などを創設し（秩序）、港の現実の経済（実体）に大きな変動を発生せしめるのである。このように経済実体にみられる変動は、それまでの秩序・経済制度とそしてその上層の観念と矛盾し、従来の社会観念と対立する新観念を生みだすのである。この経済実体の矛盾・変化が、新しい経済観念を生み出す過程を、生活体発展の始発的動員と呼ぶ。このようにして、現実から観念が生成され秩序が更新されたことを示している。しかし注意すべきは、新しい観念は単なる実体の映像ではなく、実体の現実性から、独立した観念力ともいわれるべき独自性をもち、この独自の観念が新しい生活秩序（政策）をつくりあげることである。この秩序は生活実体を規制し、新しい社会的現実をつくり上げるのである。

生活実体の矛盾から新しい生活観念がはじき出される過程は唯物弁証法的であり、新しい生活観念がその独自の力をもって新秩序（政策）を作りだし、生活実体を新しい枠の中に改鋲する過程は観念弁証法的である。下より上は社会発展の始発的動因であり、上より下へは社会発展の規制的動因である。この2つの過程を合わせて考えるとき、それは綜合弁証法的な考え方と言ってよいだろう。

生活実体は、自然的・社会的環境のうちにあるわれわれの現実の生活である。しかし人間が現実に生活をいとなむ場合には、そこに社会制度あるいは生活秩序が生み出され、人間の行動は、この秩序によって規制されるのである。社会生活体には、生活実体を制御する社会秩序があり、これが社会生活体の骨格をなしている。このような生活実体を規制する秩序が、生活実体の上層に形成されているのである。ところでこの生活秩序は一定の生活観念のもとに構成されている。生活観念が異なるにしたがって、その生活秩序は異なるものになる。たとえば国民経済の主体のもつ観念が、国内産業の近代化・産業革新を主とするか、あるいは国民生活の厚生を主とするかなどによって、その社会秩序はいちじるしく異ったものになるであろう。このように生活観念は、生活体秩序の上層にあって、それを方向づけ規制するのであるが、その本質的性格は、生活実体と生活秩序との対立を、同一性に保持しようとする統一者なのである。実体と秩序とのあいだに矛盾が生ずるときには、観念は秩序と実体とを促進的あるいは阻止的上規制し、これを同一性に保持しようとするのである。

政策の形成を考えるに当っては、経済学の体系を経済史、経済理論、経済政策の3構成部分に分けて考えるのがよいであろう。経済史は過去から現在まで転成してきた経済現象を具体的あるいは個別的に把握し、環境とともに生きてきた経済現象の姿を叙述しようとする科学である。経済史は歴史の生きた具象性に密着し、それから離れることの許されないところに特質がある。現在の段階における事象、また将来へのさまざまな動向の叙述もこの歴史的認識に属し、直観的把握によって行われる。

直観的に把握された歴史の具体性は、次には悟性によって分析され、一般

化されねばならない。経済理論は、そのような事象の具体的な歴史性を否定して、そこに内在する普遍性を認識し、具体的な事象の内奥にある抽象的な関連や構造を分析するものである。これにより経済現象の因果関係あるいは相関関係が求められ、そこに法則性が確立される。歴史の直観的具体性の否定による概念化である。悟性による認識は分析的であり、具体性の抽象により一般化が行われる。

経済政策は、経済理論の悟性的な認識の否定のうえに成立する。政策は理論の抽象性を止揚して再び歴史の具体性に還元する。理論的な認識と政策的なそれとの相違は、前者が歴史の具体性を捨象するのにたいして、後者はそれをふたたび歴史性に復帰せしめ、生きた現実として把握しようとするところにある。したがって歴史の否定の否定が政策になるのである。しかし政策がとりもどす歴史性は、過去にみられた一定時点における一定の動向のみでなく、過去の集積としての現在が、将来に向って志向し、現実性をつくりつある歴史の本質的動向である。歴史性とともに理論性をも自己に止揚し、歴史から遊離せしめられた理論を歴史の地盤に照合し、歴史にあらわれた政策の効果を理論的に分析するのである。歴史の本質的動向は、経済史が現在から過去に投げかける動向分析と、経済理論による政策の効果分析との2つの武器を総合することによって、はじめて解明されるであろう¹⁾。

注1) 以上の考え方は、赤松要『金廃貨と国際経済』東洋経済新報社、昭和49年

第5章「国際経済思想変遷の歴史法則性」の考え方によっている。

2. 港湾政策形成の順序

わが国の社会では一般的に、明治の開国以来第2次大戦後の昭和30年代までは、経済の後進性が自覚され、「欧米先進国に追付き追越さねば」という考えが国民の問題意識（観念）の中にあった。そのため、まず繊維産業・雑貨産業などの軽工業において、生産力の増強・技術の輸入・開発がはかられた（政策）。第2次大戦前でも、重化学工業における鉄鋼・造船業などの分

野ではある程度の生産力増強が計画され、そして成功した（政策）。港湾においても以上のことを関連し、原料輸入・製品輸出の拡大に伴い、「海陸接続の場」の改善・修築が行われてきた。ただそこに見られたものは、「市場の拡大と深化」を目指す交通部門での「合理化」の追求であった。

昭和30年代末頃から、この合理化に加えて、いま1つの改善である「近代化」を港湾に定着するためには、1) 人間的諸要因（価値観、精神、思想）、2) 社会経済的諸要因（資本、制度、組織）、3) 物理的諸要因（施設、機械、技術）の各要因が総合的に一体化されて改革に努力され、港湾の「近代化」がはかられるようになった。これより先、昭和25年に港湾法が制定され、欧米のポート・オーソリティ（port authority）を考えての法的改変が踏みだされたが、現実のこれを受けての変化・進歩は弱かったのである。

このように港湾は、観念としては最近までは、工業生産力の増大——工業港の造成といった合理化がいつも強く意識されていた。昭和36年以降の「第1次港湾整備5カ年計画も、主要港湾における「船ごみ」現象の解消を目指す、合理化に主力が置かれた。

ただ昭和39年の港湾労働等対策会による「3・3答申」¹⁾は港湾の近代化を目指す考えをおり込んでいた。こうして徐々に近代化計画が審議され、答申され、実施に移されるようになった。昭和40年の「港湾労働法」の制定と昭和41年のその施行があった。昭和38年には運輸省に「港湾審議会管理部会」が設置され、「港湾管理運営の改善策について」が取上げられた。昭和42年「港湾運送事業の合理化に関する具体的方策について」の答申が、運輸省「港湾審議会港湾運送部会」に提出された。昭和42年コンテナ船の日本寄港問題にからんで、「外貿埠公団」が成立した。その後、「港湾整備5カ年計画は、第6次まで港湾整備について多くの計画を立案した。

前述のように、経済（港湾）政策は実体における直観的矛盾から、観念（目標）を生出し、これから秩序（政策）が樹立され、実体（現実の問題意識）を規制するのである。ここで港湾政策は、経済政策の一部門としての個別部政策（農業政策、工業政策、貿易政策……のように）として考えられる。前にも取上げたように「経済政策」は、国民経済（地方公共団体経済の場合も

ある)の主体が、その経済社会におこったなんらかの経済的矛盾を契機として生まれてきた観念(目標)を取上げ、国民経済をその方向に推し進める政策的実践である。国民経済の主体は国家(地方公共団体の場合もある)であり、国民経済・社会の矛盾は、その時ときにおける部分的な経済・社会的矛盾の組合せによって成立するのであるから、それは各産業分野の政策もしくは国民経済の部門における個別的政策の集成政策として考えられる。このように港湾政策も、港湾についての個別的政策として考えられるのである。

またわが国の経済政策は、重化学工業の発展を基調として考えられてきた。したがって港湾政策もこの基調によって、港湾を重化学工業の立場からコントロールするものとなり易かった。しかし港湾のもった本質的・独占的な矛盾から生まれてきた観念(目標)もあり、これにより策定された港湾政策もあった。海上輸送量の年ごとの増大という現場の矛盾(実体)から、船舶の大型化・専用化・埠頭水深の掘下げが要請され(観念)、政策として大型専用船の相次ぐ進水・港湾と埠頭の掘下げが見られた。また貨物をコンテナ、パレット等にまとめて戸口から戸口まで輸送するユニット・ロード・システムが先進国で始められるようになった(実体)のに対し、わが国政府は東京、横浜、大阪、神戸の4港に外貿埠頭公団によって昭和42年にコンテナ埠頭を集中的に建設する方針を明らかにし、建設を始めた(観念と政策)。昭和47年には名古屋はこれとは別に、名古屋コンテナ埠頭株式会社の設立という方式で、コンテナ埠頭を建設した(政策)。また港湾の海水汚濁が進み、港の周辺に緑地帯を欠き、周辺住民の港への愛着が薄く、「鉄とコンクリートの固まり」と言われるようになった矛盾から、公害防止対策すなわち環境改善を推進し、美しく親しまれる港を造成していくという観念を固め、港湾管理当局が港内の排水口からの排水を調査し、その結果を公害関係法令の執行機関に報告することにより、工場側等の汚濁防止の熱意を固めさせ(政策)、清水をとり戻した例が多い。また企業が工場用地を購入する際に、公害防止努力義務を内容とする公害防止協定を締結させることにより(政策)、緩衝緑地を造成させた例もある。さらに港湾会館とかプール、海洋博物館、休憩所などの福利厚生施設の建設・緑化計画要綱を策定(政策)して、港湾地域

に大量の緑を育成する等のことも行われた²⁾。

注 1) 昭和37年8月9日付内閣総理大臣諮問によって形成された「港湾労働等対策審議会」(総理府)による昭和39年3月3日答申を「3・3答申」と呼び、「船ごみ問題」の打開策をはかった答申であった。

2) この「2. 港湾政策形成の順序」は、北見俊郎「『港湾政策』の形成と課題」丘書房 昭和60年 第5部「港湾体制の近代化政策」、第6部「港湾政策の近代化問題」、第7部「港湾政策の背景的基礎」に依存して考えられた。なお、紅村文雄「港湾法と名古屋港の管理運営」日本港湾協会 昭和57年も参照した。

3. 結 語

以上港湾政策を、生活実体における矛盾の認識(問題意識)→そこから生まれてきた観念(目標)→秩序(政策)の形成→この政策による生活実体の規制とみてきたが、北見教授はこの政策はわが国においては、本質的に2つに分けられるものであるとされる。第1は港湾機能の需要側の主要生産力である重化学工業の発展を促進するための流通過程の合理化 rationalization を推進するものであるとする。そして第2は、港湾機能を供給する面からみて港湾というターミナル(terminal)の近代化(modernization)を促進するものであると見る。そこでは国家や全体主義的な国民経済というよりも、都市・地域・住民が基盤として考えられている。近代化は、欧米の諸港湾にみられるポート・オーソリティー port authority の基礎的な性格によく表現されている。そこでは国家との関係においては、国家は法律により基礎的な限界を設ける限度にとどめ、代って自治的管理運営を本旨として、経営に必要な大幅な権限が与えられ、経済的には独立採算性の立場がとられるものとする。さらに身分的・社会における権力的構造よりも、契約的・社会における経済的構造性を強くしているのである。そしてこの時の政策の主体(国、地方公共団体、ポート・オーソリティー)が、いくつかの政策を客観的に重要度を決めて実施していくものであると考える¹⁾。

先に港湾の近代化を考察し、そのモデルとして欧米のポート・オーソリティをあげた。ただ欧米におけるポート・オーソリティの実体は、歴史的・地域的に各港が特色を持って経営されている。これを共通点を抜きだして要約すれば「自治的港湾経営体」とも言えるだろう。そこでは港湾の経営が、私的企業により、都市や地域の経済や地域住民の利害を第一義的に重視して行われている。これら都市・地域の歴史的先進性（近代化）が、ポート・オーソリティ経営の土台になっていると言える。したがって昭和25年に立法化された「港湾法」は、当時の占領軍がわが国港湾の民主化をねらってアメリカのポート・オーソリティを導入しようとしたものであったが、この目標とした精神が、わが国港湾にうまく取り入れられなかったのは、わが国の経済・社会一般が、欧米のそれと異っていたからである。したがって今後は、わが国の歴史性や個別的事情をふまえた日本的な近代化を考えていくべきだろう。この場合には、わが国の経済・社会一般における近代的成熟度の進展が基盤になるであろう。わが国の「経済と社会」は、明治以降、欧米の文物を受け入れながら、近代化の過程を歩んできた。そして経済的な発展をとげてきたが、一方で精神的基盤の立ちおくれがあり、人間および社会に近代化の理念や民主主義のルールが必ずしも定着化していないと考えられる。人間は本来自からの環境の改善にもっとも熱心であるといえる。したがって個人を大切にした近代的市民社会の形成をまず進めていかねばならないであろう。

港湾政策を考えるとき、M. ウェーバーの「価値からの解放」Wert-freiheit という考え方により制約を受ける²⁾。それは港湾に關係を持つ国民が、実体である経済社会におこってくる経済的諸矛盾を契機として、一定の目標をさだめ、国民経済をその方向におしすすめる港湾政策のあり方に、限度を与えるのではないかとされるのである。経済政策において、国民経済の観念（目標）が 経済社会のさまざまな動向を基盤として成立し、また人々は異なる社会理念を持っているため、政策の観念（目標）は「価値判断」の問題につらなる。この価値判断を経済政策において、科学の立場から行うことが出来るであろうか。それは政策認識の客觀性の問題である。M. ウェーバーは「拘束的な規範や理想を発見し、それから実践に対する処方箋を導き出すようなことは、

断じて経験科学である経済学の課題ではないとして、学問の名において価値判断を下すことを拒否したのである。そのような価値判断は、主観的であって客觀性を持ち得ないというのである。こうして科学的認識に価値判断が導入され、認識に価値判断を含むような立場は、根本的に否定されることになった。ところで、このような立場に立つときは、科学としての経済政策はそのよって立つ根拠を失うことになる。

しかし筆者は「社会は個人の集合」ではなく、1つの全体としての超個人的存在として、觀念は社会を構成する多数者の意欲の方向であり、そこに社会の本質的動向があり、さらに、その本質的動向に即する政策目標がはじめて客觀性を持ち、「現実的當為」 *wirkliches Sollen* となり得るという立場をとる。

M. ウェーバーの価値からの解放によって、経済政策は経験科学として存在しうる根拠を失ったのであるが、G. Schmoller によって抽象的価値を前提とする技術的批判により³⁾、また G. Myrdal による効果分析の立場⁴⁾から打開され、政策を経済学のなかへ攝取することが出来た。

しかし政策はまた将来を形成しようとするものであるため、その政策の目標が正しいかどうかの目的批判をもなし得るものであることが要請される。いくたの政策觀念が相剋しているとき、いずれの觀念が正しいかを科学の立場から判定し得ないということは科学に対する期待に反する。科学者の立場から、いかにして政策の目的批判をなし得るか、また学問の立場においていかにして政策目標を設定し得るかということが問題になる。

さて、政策の目的批判を可能にする根拠はすでに述べた社会の本質的動向にある。社会生活の実践においては、現在より未来にむかって現実を形成しつつあるさまざまな動向 *werdende Wirklichkeit* があり、実体はたえず矛盾をはらみながら変転している。ひとつの動向は、ひとつの社会意欲である。それは直觀的価値ともいべきもので、未だ明確に意識された価値目標ではないが、何ものかを意欲している。すなわちこのような社会動向はたんなる存在 *Sein* ではなくて、すでにそのうちに當為 *Sollen* を潜在せしめているのである。ここに當為自体が、存在から誘発された根源をみいだすことがで

きる。直観的価値としての意欲は初めは無自覚的であるが、相剋的あるいは阻止的矛盾に逢着するとともに自覚的となって、将来の構想をもつ社会観念として飛躍し、彼岸における可能的存在となる。このような動向は秩序からの阻止規制によって後退するばかりもあるが、この阻止規制にもかかわらずある動向は成長増大し阻止不能の矛盾をつくりだす。阻止不能の矛盾をはらむ動向は本質的動向とよばれるべきものである。これを地盤とする具体的な社会観念は本質的であり可能的存在であって、やがて現実化しうる可能性を持つ。そこにこの本質的観念が、現実的當為として客觀性を持ち得る根拠がある。

港湾政策を考えるとき、政策を策定するということは将来のことについての予測を含む。それは換言すれば、本質的動向を事前につかむことを必要とする。本質的動向は現実の生活体すなわち実体のなかから、自主的に発生し、認識されたものである。それが観念（目標）に育ち、そこから秩序（政策）を生み出し、この秩序によって規制されたものである。本質的動向を事前につかむことは、ある動向の客体的ならびに主体的条件の分析すなわち動向分析と、これに対する政策効果の事前判定すなわち効果分析とによって可能となる。ところが本質的動向をつかむということは、将来への予測を含むものであり、それは現実のなかからつかみ出すよりも不確実性を含む。現代の経済学会においても「近代経済学は、原則的には、将来予測に専与すべきではない」とする考え方方が強い。しかし筆者は、この将来に伸びる動向を、「生成しつつある現実」としてとらえ、當為 *Sollen* を可能的現実の地盤に立たせようとする考え方をとる。動向は大海のなかにおける潮流のようなものであり、そのときの社会的現実のなかにおける一つの流れである。またこの動向を主体的な考え方とすれば、動向をめぐる社会的現実は客体的な環境的条件となる。この動向が社会の支配的動向にまで生成発展できると客觀的に認識されたとき、それは本質的動向と言ってよい。この動向を地盤とする観念は本質的観念となり、客觀的妥当性をもつ現実的當為となる。この現実的當為は、生成発展する本質的動向の観念（目標）となる。政策の策定は、「将来のなり行き」についての予測、換言すれば、本質的動向の事前的把握がなければ

不可能である。本質的動向の予測は、結局において過去から現在への動向に即して、将来への動向を推測することである⁵⁾。

なお、本質的動向は経済変動として発展的、循環的および構造的変動に分けることができる。したがって、この3つの変動類型に応じ 経済（港湾）政策もまた発展政策 循環政策、および構造政策の3つに分けて考えていくことになる。

注1) 北見俊郎『港湾政策の形成と課題』丘書房、76頁。

2) M. Weber, "Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozial-politischer Erkenntnis", 1904. (Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 1922. S148-154)

富永祐治・立野保男訳『社会科学方法論』岩波文庫、1936。

3) G. Schmoller, "Volkswirtschaft, Volkswirtschaftslehre und Methode". (Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III Bd., 1911.)

戸田武雄訳『国民経済、国民経済学及び方法』

4) G. Myrdal: "Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung", 1932. 山田雄三訳『経済学説と政治的要素』
G. Myrdal, "Value in Social Theory. A Selection of Essays on Methodology", ed. by P. Streeten, 1958.

5) この3の多くの部分は、赤松要『新訂 経済政策論』青林書院新社、昭和41年の主として第1章「経済政策の原理」による。