

Jean-Georges Baudelaire

「Port Administration and Management」

香川正俊

港湾管理者の中には、とかく日常的実務に追われ、港湾管理・運営に関する独自の理念なり、情勢変化に見合った機構改革の検討及び実行をおろそかにする傾向がある。わが国に限らず、歴史的過程から、管理・運営方法が一定の型として定着した先進国では共通の現象であるが、荷役方法などの各種技術革新が目覚ましい発達を遂げる一方、港湾を巡る諸環境が大きく変化しつつある近年に至って、「港湾管理者はなにをなすべきか」という基本的観点に立ち返り、管理・運営に関する新しい理念を模索すると共に、機構改革を大胆に押し進めようとする議論がイギリス・アメリカ・フランス・オランダなどで活発化している。しかし、わが国港湾管理者の間では依然としてその様な問題意識が比較的薄弱で、昭和25年の港湾法制定過程や港湾管理者決定に際して大いに展開された、管理・運営組織の在り方、組織の権限・国の権限範囲・港湾管理者による荷役作業等営業活動又は港湾運送業者に対する監督権付与の是非・管理者の財政問題等諸々の議論、或いは高度経済成長期に於ける港湾の「船混み」を背景とした国と管理者の役割分担・公共性と港湾利用者並びに港湾運送事業者など「港湾産業」の営利性との関係・港湾整備事業促進に関する国の権限強化・「広域港湾論」及び各港間調整問題等、港湾管理・運営の根幹に係わる論議が活発に行われた頃に比べると、逆に港湾管理・運営の在り方、方法の改善を図る上で基本となる、港湾管理・運営の理念なり改革方針への関心が薄らいでいるようにさえ思われる。

港湾管理・運営の理念を絶えず追求し、常により良い方向への改革を試行する努力は、各港湾管理者の第一義的な責任であって、これを多少なりとも怠ることは管理者が港湾管理責任主体としてのステータスを自ら損ねることを意味するであろう。最近、海運不況に伴って港湾経営は困難な状況にある。しかも港湾再開発の時期に当たり、

また港湾が都市機能との結び付きを強めつつある現在、港湾管理者が策定すべき短期・長期計画の自主性と独立性が益々求められている。国及び地方公共団体の総合計画と港湾計画との調和は勿論必要不可欠な要素ではあるが、調整にあたって各港湾管理者が港湾の発展を目的とする独自の明確な理念を持っていなければ、貴重な港湾スペースは他の様々な行政計画や民間セクターによる開発計画達成の「草刈り場」になる可能性がある。さらに、港湾管理者が、時代に見合った港湾管理・運営方法や機構改革の検討と実行を怠れば、総合計画の一環として位置付けられる港湾計画そのものの履行さえ担保出来なくなるであろう。

上述した港湾管理者の諸課題は、確固とした改革意識を前提に、旧態依然たる慣例の打破、諸改革に利害関係を有する国や港湾利用者・「港湾産業」界への十分な説得力を持った対応など忍耐強い努力が要請される。その意味で本書は、先進国を中心に世界各国の諸港湾の実態分析を通じて、港湾管理・運営を巡る諸問題を全角度から整理し、「世界各国港湾に通用する」港湾管理・運営の共通の理念なり改革方針を提起しようとする大胆な発想に基づいて書かれたところに価値があり、まさに時宣を得た書物である。

著者のジャン・ジョルジ・ボードレールは、パリ工科大学とフランス国立土木大学で理論力学を学んだが、1928年から14年間ル・アーブル港オーソリティに於いて港湾施設の建設・維持にあたり、また港務部長も勤めた。その後、都市計画部門の仕事にも関係しており、この間に港湾管理・運営に関する知識を蓄え、また港湾と都市の機能的一体性を認識したものと思われる。港湾や運輸行政に対する著者の国際的感覚は、1944年～49年に至るアメリカ・カナダでの港湾関係業務、49年～50年まで勤めた仏領モロッコ政府の運輸局長の職務経験、53年～58年にわたるアルジェ港の理事経験等を通じて得られたものである。彼はその後、63年までフランスに於いて港湾実務に携わっていたが、同年退職し、国際航行援助協会常任幹事等を勤めると共に、現在オランダのデルフト市にある港湾技術専門学校の教授として活躍している。

本書は、次の各章で構成されており、記述概要は以下に示す通りである。

第一章・海上輸送形態の変化がもたらす港湾への影響、第二章・港湾と利用者、第三章・既存の港湾類型、第四章・理想的な港湾管理・運営機構の形態と港湾管理者(1)、第五章・理想的な港湾管理・運営機構の形態と港湾管理者(2)、第六章・港湾運営の方法と手段、第七章・荷役オペレーションに関する諸問題へのアプロー

チ、第八章・港湾財政、第九章・港湾間協力、第十章・港湾労働。

著者はまず第一章で、港湾諸活動に直接影響を与える海上輸送形態の変貌を整理・類型化し、その将来を展望すると共に公共サービス機関としての港湾管理者がこれらの変化に適切に対応すべき義務について述べている。しかし必要な港湾諸施設数と整備方法の決定については港湾利用者にも重大な責任があるとし、第二章で、特に船主と港湾整備事業の密接不可分な関連性を明らかにした上で、港湾利用者の港湾に対する役割分担を主張する。第一・二章の記述を基礎に第三章では、各既存港湾の構造上の相違・港湾諸活動の主体を類型化しながら、先進諸国に於ける港湾管理・運営機構の評価を行い、問題点を提起している。第四・五章は、本書の中核部分であって、著者が考える理想的な港湾管理・運営機構の形態及び基本的理念・港湾管理者の責務・持つべき諸権限につき、港湾と都市・地域経済と国家経済・国家と港湾管理者又は周辺コミュニティとの係わりを各国の実態分析を踏まえつつ明らかにしており、その内容は大変示唆に富んだものになっている。若干詳しく紹介すれば、次の通りである。著者はまず、各国諸港湾の管理・運営制度は異なる歴史的・社会的条件或は各国政府の港湾政策との密接な関係を通して別個に形成されてきたもので、それに束縛されるとする多くの否定的見解に対して、国際貿易に携わる船舶や港湾貨物の取扱にあたって、港湾が提供すべき諸施設・サービスの有り様は世界中に共通する問題であるという認識から、世界的規模に於いて総体的に通用し得る理想的な管理・運営制度のガイドラインを提起することは可能であり、また、ガイドラインが存在しないこと自体が不自然だとする。その様な基本的立場から著者は、港湾管理・運営に関して変化する諸環境に各国港湾が組織的にどう対処しているかを実態分析している。分析の対象範囲は広く、港区域の決定、商・工業区域や自由貿易地帯の役割・港湾計画・土地管理政策・港湾荷役活動の主体問題及び都市と港湾の関係等にも及んでいるが、論理展開の特徴は、(1)港湾管理・運営形態に関し、過去の伝統とか保守的・固定的な概念を排除していること、(2)港湾管理・運営機構を施設整備状況と貨物取扱総量或いは港湾の社会的・経済的重要性から港湾機能と責務上の中核となるランド・ロード・ポート、ツール・ポート及びオペレーション・ポートの三つに分類し、それぞれの特性にしたがって港湾管理者の責務なり諸権限を分けていること、(3)理想的な組織形態のフレームワーク作成にあたり、理事会を頂点とする「指揮の統一」を重視していること、(4)

国家と各港港湾管理者の役割分担を明確にしていること、(5)港湾をめぐる政治・経済・地域的状況並びに改革上関係する各利害関係者との調整手段を扱っていることなどがあげられる。また、港湾の有する公益性と公的サービスに関する概念を整理し、荷役活動主体の在り方に係わる独自の理念をも提起する。こうして著者は、「世界中の港湾に通用する」管理・運営機構のフレームワークと港湾管理者の責務及びその履行に必要な権限の中味を理論的に導いているが、各国港湾の実態分析を基礎にしているだけに極めて説得力がある。第六・七章は、港湾運営とりわけ荷役オペレーションの改善方法や在り方に関する具体的な勧告が述べられている。第八章で著者は、「産業」としての港湾と公共サービス提供施設としての港湾の二面から港湾財政問題を扱っているが、全体的に港湾管理者の財政的平衡性については比較的重要視していない。第十章で高度な訓練を受けた優秀なスタッフの価値が重視され「港湾の将来発展を考えるとき一定量の固定資産より経済的価値がある」と述べているように、港湾財政問題の最終的解決は、各港湾管理者の自主性・独立性に支えられた港湾活力の発揮如何にかかっていると考えているようである。また、第九章ではヨーロッパ諸国の港湾で多く見られる激しい港間競争を批判し、港間相互協力の必要を効率性の観点から「受動的な協力」と「能動的な協力」に別けて述べると共に、国際的な港間相互協力についても扱っている。本書は主にポート・オーソリティの形態を採る港湾を対象として書かれたものであるが、各港湾管理者が日常業務に埋没したり、お座なりの改革に満足することなく、港湾の将来発展に見合った港湾管理・運営に係わる独自の理念なり改革意識を指向するならば、わが国にも十分通用する貴重な示唆に富んでおり、学界はもとより特に港湾管理者必読の書と言える。

(国際港湾協会出版、1986年、412p)