

港湾の計画とその地域的課題

千須和 富士夫

(広島商船高等専門学校)

目 次

1. 焦点となる「計画目標」
2. 「計画目標」の要素
3. 「計画目標」の選択主体と実現主体
4. 計画のシステム

1. 焦点となる「計画目標」

港湾をつくるのはなぜなのか。極く当たり前の疑問に答えるとするならば、港湾の機能をわたくしたちは思い浮かべ、貨物の流通を図るとか、都市再整備のための空間的戦略拠点だとか、種々の理由を挙げることになるであろう。港湾の整備計画を立案するに当たっても、同様にその目的はなにか、その目的を達成するに足る計画の目標はなにかは、常に所与の課題としてある。計画担当者にとって、目標が明確であれば、整備の手段は決まったのも同然と考えられており、むしろ計画目標が曖昧であることによって、期待された効果が生じないとか、なんのために整備をしたのかわからないという事態を迎えがちである。遊休化する期間が長いとか、予定の船舶の入出港がないとか、企業誘致が思うに任せないとか、目的通りに使えなくて、施設利用の目的変更を行わなければならないとか、当惑する事態は様ざまである。

1988(昭和63)年に、日本港湾経済学会の全国大会が旭川で開かれた際、大会シンポジウムにおける共通論題報告者の一人であった私に提起された会員からの質疑の一つに、「港湾の計画目標」はなんであるか、どのように考

えていくべきかというのがあった。

この問題提起は、言葉の上では従来からの港湾計画論の定義にのっとって答えが出せそうであったが、実はいくつもの隠れたステップが含まれるものであった。当然、私自身にも即答しえたのは、港湾管理者は責任を負う地域住民のシビル・ミニマムであろうというにすぎなかったのである。それ以来この問題の分析方法が頭の中から離れなくなった。

問題点を私なりに分解してみると、およそ次のようになる。

- ①港湾は多機能をもつ。したがって機能に応じた効用と効果をもつべきである。
- ②港湾の機能的連関性は、港湾管理者の依拠する行政地域を越えることがある。
- ③港湾の機能は民間企業の参加なしには発揮されない。
- ④港湾の費用の負担はだれに頼るべきなのか、明解ではない。
- ⑤企業経営責任のような明確で有期の責任主体がない。

などである。これらの項目をさらに詳細に検討してみるならば、次のようになる。

港湾の諸機能とその効用、効果とは、港湾そのものは空間的なひろがりをもつ物的施設であることを基盤として発揮する物流、商取引、生産、交通、観光レジャー、都市整備、軍事等々へ諸機能をもちうるが、その諸機能のすべてを受け持つのか部分を受け持つのか、あるいは対象地域を限定の仕方いかんによって、効用は限定され、したがって期待される効果も効用に従属されてくるものであるということである。

開発型港湾では、工業生産とかレジャーとかを中軸に提出しながらも、農林水産部門の産業も包含するような総合的な諸機能を期待するようになる。

当該港湾立地の地域全体に影響をもたらすような効用と効果を期待し、計画目標にそれらをうたわざるを得ない。広大な私有地を買収して整備を最初から行わなければならないような場合には、特に目標は総合性を強調するようになる。

そうなると、地域開発の目標はなんであり、港湾はその目標達成にどのよ

うな役割を果たすべきかという手段の地位に位置づけられてくる。開発目標が先行し、港湾は地域社会の経済構造の変革の物質的担い手、いわゆる社会資本としての任務を与えられる。その限りでは、開発目標や地域変革の目的意識に誤まりがない限り、港湾の計画論としては、開発目標に対応する性格であるかどうか、過剰か過小かの吟味に耐えればよいわけである。港湾の投資効果が建設段階で現われるものを除けば、運用効果が予期された通りであるかどうか問われるにすぎない。

既成型港湾における改築、再整備の問題は既存ストックのリストラクチャリングであり、機能向上や再活性化である。衰退を余儀なくされている港湾にあっては、こうした再活性化に係わる追加投資が、投資負担者である地域社会、わが国では当然港湾管理者の依拠する地方自治体の住民の同意の下に行われるならば、目的についても同意があったとみなしうるものである。この港湾の効用における論点は、いかなる効用を持たせるのか。その選択はどのように行うのかにあると思われる。一方、整備目標に適合する港湾計画は、直接目標達成に結びつく機能と資本集積や都市機能の発展と人口集積に対処するためのアローアンスをどのように織込むかという課題がある。

開発型港湾及び既成型港湾のいずれにも共通な計画上の問題点は、効用に効果が見合うようになったのか、そこに誤差を生じたとすれば、なにによったのか、その誤差処理にどんな手を打つかということであろう。誤差あるいは誤差処理には原因が計画者自身の計画技術上の責任もあり、客観情勢の変化もあり、目的そのものの誤まりもあり、対処方法は原因の明確化なしには決まらない。

第2の港湾の機能的連関性の空間的一経済機能的広域化の問題にあっては、港湾の整備計画の当事者である港湾管理者としての地方自治体と、地域産業連関分析などによって検証しうる関係地方自治体との任務分担のありかたがある。具体的には港湾整備主体の地方自治体と港湾利用の企業体や住民を抱える地方自治体との間で、なんらかの関係を樹立すべきであるか否かという問題である。港湾整備主体の地方自治体が利用者地方自治体を包括する上位の地方自治体、すなわち県レベルで吸収されるならば、県の総合計画の中で

港湾は取扱われるであろうが、他県に跨がり、あるいは吸引力大なる港湾である場合の関係は、物的な交通ネットワークの整備はいうまでもないが、サービス提供側とサービス享受側との相互のネットワーク化、いわゆるヒンターランド連結の経済的活動の支援が必要となる。

さらに加えるならば、サービス享受側の地方自治体並びに同地域に立地する企業の立地上の優遇に対し、単に港湾利用費用の直接負担のみでよいのかという問題が残る。念のためにいいそえば、法制度的な制約については、当面は無関心であって、ひたすら経済的合理性と可能性を仮想して推論を重ねるのみである。法制度上に矛盾があれば、その改変の妥当性を次の段階で検討すれば足りるからである。

第3の問題は、港湾機能の発揮のためには民間企業の参加は不可欠であるという必須要件の充足である。

物的施設であり、社会資本である港湾は、ハード面は専ら機能保持の基盤であって、実際には利用者である民間企業の存在とその拡大を抜きにしては、本来的に機能を発揮し得ないものである。利用者は周知のように基本的には荷主・旅客であり、船社である。港湾における諸労務の提供者は、港湾諸施設の直接の利用を行ない、港湾諸施設の諸機能の提供者として現われる。しかし経済的な範疇からいえば、交通用役の生産者であり、交通用役の販売者であり、時には交通用役生産の補助者である。機能面からいえば港湾の主導権は基本的な利用者の側にある。

しかし主導権を握るといっても、それは機能面の効用の享受の主体という意味である。港湾の統一性と機能の総合性を維持する管理運営面からの主導権は、やはり港湾管理者にある。統治権の分権化・多元化により、管理運営になお一元性を欠くとはいえ、主導権は港湾管理者にある。したがって港湾管理者の基本的な利用者に係わる積極的な関係は、ポート・セールスとして実現されていかなければならず、サービス提供への責任は、港湾管理者にサービス販売者の問題として登場せざるをえないのである。

第4の問題としては、港湾費用の負担が国及び地方自治体の基本財源によって賄われ、受益者はその利用に応じた割合で、費用を負担するとはいいな

がら、受益者を狭義に留めておくならば、港湾工事費等に限定されかねない。港湾の利用者は、施設使用料の負担もさることながら、港湾を通過するという理由による費用負担原則を考える問題があると思われる。すなわち有料道路を通行する自動車車両になぞらえられる船舶の場合の入港料、トン税があるが、基本的な利用者としての荷主、すなわち具体的には通適貨物、それに旅客に対する費用負担の原則をも考慮して計画を立案するならば、港湾の提供するサービスの内容、提供方式にも配慮がなされるようになるのではないかと思われるのである。港湾管理者がサービスの実際から離れて、ハードのみに関心を持たざるをえないという現実の矛盾した立場は、ハードそのものの使用効率への関心、すなわち効用の評価にも制約をもたらし、したがって効果の評価も制限されてくるということになる。つまり投資収益バランスに関心を向けることが必要になるであろう。

計画の目標をどこにおくかという設問は、こうして港湾経済学の領域に、限りなく深刻な課題の波紋を拡げて行くように思われるのである。

2. 「計画目標」の要素

個人の願望が社会システムを生み出すことはよくあることである。「飛翔願望」など、絶対権力者は命令でもって実現への道をたどることもでき、またその願望の故に身を減している。しかし権力を持たず、あるいは権限のレベルの低い地位にいる個人にとっては、組織の同意の下に、実現への道を歩まねばならない。しかるにこの願望というものは計画立案にとっては、重要な動機の一つとなっているのである。また世論は不確実ではあるが、動機の一つとなる。人びとの願望や嘆きなどがヒントになって、計画構想を打ち立てることにもなる。当然ながら事態の観察（調査）が前提とはなってくる。それにもまして大切なのは、宇宙開発で活躍したH・チェストナットもいっているように、計画立案の基礎には、計画の必要性和価値を確信している人間の存在が絶対に必要であるということである。⁽¹⁾

(2)

最も人間的な動機 — それは「千年来の貧困からの解放」というような社

会改革を地域開発の目的とするように、形式は願望であり、素朴な論理と情熱であっても、計画の火種となるのである。

次に周囲の人のびと、特に利害関係をもち、その計画採択に権限をもつ一地方自治体の選挙民、選良としての地方議会議員、発案のイニシヤチブを有する首長及びその補助者層、具体化に当たっての専門職集団、港湾管理者内の計画立案採否の権限を有する管理者層等々一を説得するだけの勇気と客観性をもち、かつ力強いリーダー的な存在が必要となる。

構想が形づくられる段階で、立案者に確信を抱かせるものは、次のような場合が起こらないという見通しである。

①結果もしくは過程が特定利益集団に帰属するに過ぎない場合、公共投資を奨励しても利用者が少なく、または閉鎖的な施設、運用効率の悪い施設が生じる場合。

②利益集団間で反目を起こす原因となり、解決に時間を要する場合。

③少数者の利害でも解決に時間を要する場合。ただし実現の見込み時間(期間)を考慮したならば、解決時間が相対的に小さい場合には忍容できるであろう。

④組織内調整、あるいは組織間調整のため利益分配が行われて費用が過大となり、実施時間が大きくなり、遊休時間が大きくなるなど、本来の計画価値を失った原案になった場合。

以上のような場合には確信をもつわけにはいかない。そのような計画案は実現の可能性があっても、満足すべき結果は期待できないから、廃棄すべきであろう。チェストナットの所説も、これらをあげている。

にもかかわらず、多くの場合、調整案が主観的には原案として妥当ではないと承知しながら、採択されて行くのが現実の姿となっていくと思われる。その結果が、計画に対する不信や悲観を生み出しているのではないだろうか。

港湾の計画価値には、国家威信をかけるもの、国防上の戦略的意義をもちうるものがないとはいえないが、軍港そのものの計画論を主題にしているわけではないので、除外し、発案者の首長の売名面子にこだわったり、個人の願望に発したまま、構想自体が恣意的、独善的である限り、計画論に確信

を寄せる者は現われないであろう。

そこで確信を得るに至る過程においては、利害の錯綜する現実の社会が存在するわけであるから、極めて階級的判断を伴うことになる。直接の利用者だけをとっても資本と労働の関係がその内部にあり、また港湾背後の地域社会にあっても、資本と労働の関係は定立している。また持つもの、持たざるものの対立がある。人間存在としては、独立した個人個人であっても、その実態は労働か資本かのいずれかに属する階級的に分裂した存在であるという実態がある。

動機が超階級的なロマンの形をとって展開される計画内容は、公共投資であり、私的資本の投資である以上、利益の帰属は、資本志向になることは避けられない。なぜなら先にも述べたように、私的資本としての企業の参加なくしては、港湾の機能が発揮できないからである。もしすべてのサービスを公的資本で供給するということになれば、資本主義経済の存立しにくい私有財産制自体を否認する方向に歩み出すことを意味しよう。

さて問題は利害が錯綜する舞台において、計画案について広く承認をうけるためには、計画自体の価値に共通の認識が必要となる。計画の価値とは、港湾施設計画がもたらす能力仕様でもなければ、年間貨物取扱量や入港船舶数などでもない。判断する側にとっての具体的な基準の明示でなければならない。それは港湾計画が手段であって、目的が別々にあるような、例えば、その地域の雇用の創出、生活水準の向上率、個人所得の向上率（もしくは実額の伸び）というような具体的なものとならざるをえない。

施設計画は、目標達成の手段であるから、計画価値はその予想される影響であり、経済的インパクトである。経済効果は多面であり、影響範囲も広範となり、多元的な利害に対応する多元的な評価基準を提供しうるのである。

フィジビリ・スタディにおいても、判定基準は具体的であることが必要とされる所故である。

経済効果には、当然プラス効果とマイナス効果がある。積極的な意味をもち、本来期待される開発効果というべきものがプラス効果であり、これに対し、想定しかつ予測しきれないマイナス効果、環境汚染、交通公害に伴う保

全投資の必要性の発生とか、立地予定企業の雇用量圧縮あるいは現地被用者の能力不適合とか、内陸への通過性向の高い貨物の取扱いで地元メリットが生じないなど、こうした面の効果に係わる計画の代替性を求めておくことは、計画への信頼性の保障となる。

計画の価値について、地域住民が承諾を与えるかどうかは、計画に対する納得・支援の岐路である。評価判定の基準が具体的であればあるほど評価はしやすいのである。

貨物量の伸びが何%予想されるから、しかじかの施設整備が必要というのが、伝統的な港湾計画の理論であった。地域住民と港湾計画がかい離するのは、計画担当者が専門職であり、計画が専門技術であるというだけの理由であったとはいわないが、計画価値に共通認識を広くもちえなかったことは事実である。

これを計画費用と対比させるならば、効果（価値）を生み出す費用は費用有効度 Cost Effectiveness をもって測定できるのではないかと思われるのである。

計画立案から実施までの長いフローの間には、時間の経過による環境変動という要素が加わってくるが、実施計画確定段階で最終チェックをしておし再評価をするだけの余裕をもたなければならない。

各港の港湾計画や改訂計画は独自ペースで進められるものではあるが、国の助成や起債承認とも絡み、国の長期計画化の採択事業としなければならないとされるため、評価や再評価はその意味で時間的拘束を受け、また国の長期計画に従属せざるをえない事情がある。国と地方とは、相互補完的な役割を担っているのではあるが、地域が理念をもたずに、自然条件のみに頼って、港湾の計画を委託してしまうようなことになれば、自治の基盤も地域振興の確信も育たないままに、計画だけが独り歩きしてしまうことになる。

計画の価値の確認は重要な要素とH・チェストナットも指摘する。それは「制作等の承認、着手決定にこの要素が非常に重要であるから」と彼は説明するのである。⁽³⁾

3. 「計画目標」選択の主体と実現の主体

アメリカでは1970年代に企業活動としての港湾経営という理念に対し、コンテナリゼーションを始めとする輸送革新や石油危機が進展する中で港湾間の競争が激しくなり、ロードセンター（Cab Center ともいう）とフィダーポートというような、従来の水平的共存関係から垂直的共存関係へと、港湾の個々の経済的位置を変貌させていく局面に遭遇して、今後の港湾は企業理念を維持すべきであるかどうか問われたことがある。⁽⁴⁾

その理由はこうである。「港湾の運営が公的になってきた第一の根拠は、公的な利便である。公営企業体ならば港湾施設から便益をえられるすべての見込み利用者が、公正な条件で港湾施設を利用しうるし、また投資相当の高額な費用を負担しうるということを確信しうるからである。港湾施設そのものは、増大しつつある投資を償うほど十分な収入をほとんど生み出しえていない。港湾施設使用料は手元金以外の費用さえも、普通には償い切れないのである。」「便益の多くと費用のうちのあるものは外部経済であり、地域社会には全体として便益をもたらすものとされる。それ故、地域社会には明々白々であろうと不分明であろうと便益に対する見返りとして、港湾費用の一部を負担することを正当化させられるのである。」⁽⁵⁾

アメリカの港湾経営は、独立宣言以来、自然法思想を継承して、財産の利用の権利は、私的な権利享受とみなされ、港湾は企業化の対象とされ、私企業の活動分野とされてきた。

私企業とは鉄道会社、汽船会社、私設埠頭会社、港湾産業諸企業のほか、石炭、穀物、木材、石油、綿などの製造会社群である。これら企業の衝突と公共利用の配慮から、ポート・オーソリティ制度が発達して来るのが19世紀末からである。各ポートオーソリティは航行機能維持、貿易振興、水際線管理、運輸機能維持を軸に、それぞれの歴史的沿革を反映しながら、相異なる欄能と任務を負って今日に至っているが、その場合の総合的計画機能とは、むしろ港湾の貿易、交通振興機能に力点が置かれているとってよい。M・L・フェアの調査によれば、ポートオーソリティの圧倒的な職務は、①交

通・財務の統計，②荷役に関する規制，③連邦政府援助に対する代表権，④施設建設，⑤開発計画立案，⑥会計，⑦振興などであったのであるが，開発計画立案については，連邦政府は全く関与しない。

1920年商船法 (Merchant Marine Act of 1920)により連邦政府商務省海事局は，港湾開発の調査，技術援助を行うが，海事局が造船・海運助成には積極的でありながら，港湾の開発助成には消極的である伝統と，諸州及び各地域の港湾管理者が，連邦政府の介入に極力反対してきたという経緯もある。⁽⁷⁾

各港湾のポート・オーソリティは，私企業の自由競争の原理を了解していて，競争関係にある他港と比べ利用者に対し港湾費用並びに提供されるサービスが有利に拮抗しえない限り，自らの港に与えられた貿易取引の分け前を維持できないことを承知しているのであり，それを前提として投資も行うのである。国家的，国民経済的に一見不合理のようであるが，国土計画に従いつつ機能配分を受け，地域住民の需要の確信のない状態で投資分担を行うのと比べ，自覚し自主的に決定して行く開発手法にはより合理性が見受けられるのではないかと考える。

アメリカ型のポートオーソリティ機能で計画目標に係わる港湾開発要素をM・L・フェアーは4点あげているが，第1は利用できる船舶サービスの確保(定期船，不定期船にかかわらずと考えてよいと思う)，第2に港を通過する交通量もしくは貿易取引量の拡大，第3に船社並びに荷主に役立つ港湾の物的施設の整備，第4にポート・セールスとしている。⁽⁸⁾ いずれの要素を介しても，港湾は背後の hinterland や，船舶，貨物を誘致するための相手港(仕出港もしくは仕向港)または相手取引先の開拓に積極的な姿勢を常時保持しているのである。港湾の繁栄は，港湾を核にもつ地域社会の繁栄に通じることの経験的な確信があるからである。

アメリカ憲法の成立史をみると，独立期に州の利益を代表する仕方が人口と州の主権の両面から合成されたことが知られる。国家の意志決定が政党政治の導入以前には，国民の主権を直接代表する方法と，⁽⁹⁾ 帰属する地域を代表する方法とに分けて考えられていたことがわかる。元来こうした2元性は州

間の利害の調整結果であったとはいえ、地域自治の主体としての自覚と経済的自立性が支えとなったことは間違いない。

アメリカで連邦政府が統一国家の立場で、潜在的にも後退して行く港湾につき、競争下においたまま生き残らせるためには、どの程度まで港湾・埠頭施設の維持管理費を出し続けるべきか、明らかに干渉的な関心からではあったが、港湾機能の集中化が進む中で、貨物流動を十分に保持できるのか、連邦政府の国防省工務局が担当する水路建設及びその維持管理費の支出に差別を設けてよいのかなどの行政判断を迫られる問題ともなってきたのである。

こうしてみると、港湾開発の動機の相違が明瞭となってくる。計画目標の選択も、実現も、自らのリスクで地域社会を開く、自主独立の主体が存在していることを意味する。連邦政府は一方でハラハラしながら、一方では現実には支弁しなければならない財政支出の効果を測定しようとするのである。連邦政府にとっては、国防のための必要経費という言い訳はちゃんとあるのではあるが、やはりその妥当性を反省せざるをえないのであろう。

わが国では、計画目標が物的施設の整備以上に選択されないうらみがあるという、いすぎだと批難を受けるかもしれない。港湾の繁栄と地域社会の繁栄がイコールであるという確信をもつ、その主張をなす計画担当者がどれだけいるのであろうか。

1976年、アメリカ国立調査協議会（National Research Council）の社会システム工学委員会に属するアメリカ港湾の未来需要に関するパネルグループは、港湾への広範な勧告を公表したが、その中で特に港湾の開発並びに計画については、次の諸点を勧告した。

- ①アメリカの港湾制度に集権的な港湾計画は避けるべきである。それは適切でもなければ、望ましくもないからである。
- ②連邦政府の役割は、現在、強調されている浚渫や公衆衛生、検疫、そして港湾計画や開発、維持管理への必要な財政的援助を含む日常的な機能を越えるべきである。
- ③港湾に関係する連邦政府機関は数を減らすべきであり、可能なところはどこからでも連邦政府の港湾に係わる権限と責任を統合すべきである。

- ④連邦政府は港湾調査や計画データの蒐集、解析、普及に指導的役割を果たすべきである。
- ⑤航路投資や港湾改修投資には費用便益分析に基づくマイナスの超過に際しては、投資を抑止すべきである。
- ⑥沿岸域の開発、特に環境影響評価に係わる政府の多元的権限に基づくメカニズムは港湾開発促進のためには簡素化すべきである。⁽¹⁰⁾

などを指摘している。連邦政府の港湾開発不関与の原則が再び貫ぬかれたのである。市場原理の下で地方のポートオーソリティが港湾の成長への衝動をもつのは、それぞれの積極的で本質的な経済効果であり、港湾関連産業の誘致能力が生み出す結果なのだ⁽¹¹⁾と国民経済的にも理解されているからである。

各ポートオーソリティが競合するヒンターランドを抱え、重複投資は不経済ではないかという疑念に対しては、やや過剰能力の経済的効用並びにリスク負担の哲学に基づき港湾開発へ投融资する人びとの存在を無視しており、港湾活動の多様な、かつダイナミックな性質からみれば、確信をもって余剰を測定することは現実的に容易ではない。同様の理由から、将来の港湾需要を量的に測定することも容易ではない。」と報告書は反論している。港湾計画担当者にとっては、市場動向や費用の情報は必要であるので、それらの情報提供機能をむしろ連邦政府に期待しているのである。

アメリカのポートオーソリティの姿を通して、「計画目標」の選択主体と実現主体の理念型を描いてきたつもりであるが、わが国での事例を鹿島港と鹿島総合開発について、大筋のみ述べて比較しておきたい。

鹿島の地域開発は、岩上二郎という個人が茨城県知事に就任すると同時に着想されたもので、政党や財界の国家政策として、当初出発したものではなかった。地域住民の生活向上を動機と目的にして、港湾はその基盤整備の一手法であった。彼を助けたのは県職員であり、人脈としての中央官庁の中堅技術陣、地元出身の財界人たちであった。構想をマスタープランへ移すと共に、財源はやはり国の援助と財界に頼らざるをえない。私権を基盤とする資本主義経済体制の下では、やはり市場原理が働くのである。わが国では国家の役割は、法制上、財政上最優位にある。また技術も情報も集積されている。

そのため地方自治体が独自で事業を行うにしても、あらゆる法の網の下で分権された多元な制度に基づく、指定や許認可、補助をえなければならない。したがって「計画目標」の選択主体も、時には実現主体も分裂していかなければならないこともある。

港湾審議会や地方港湾審議会の承認を経て決定される計画には、他省庁との調整が含まれている。地域住民のためという単独目的では計画化も容易ではないだろう。

選択主体と実現主体が、地域社会すなわち地方自治体であるとした場合、計画化のプロセスの中で主体性を確保していく手続きを考え出していくか、国家の権限の地方分権化を主張するかのほかはないであろう。

表1 鹿島港・鹿島総合開発の足どり

| | | |
|--------|------------------------------------|---------------------|
| 昭34. 4 | 岩上二郎 | 茨城県知事初当選 |
| 34. 4 | 構想伝達 | 渡辺昇開発準備室長発令 |
| 34. 9 | 地元出身財界人 | 鹿島視察 |
| 35. 8 | 坂本第2 港湾建設局長・比田港湾局計画課長と岩上面会 | 坂本, 実行の主体としての「人」を強調 |
| 35. 9 | 第二港建・本省港湾局計画課技術陣, | 調査着手 |
| 35. 10 | 岩上 | 北海道苫小牧港視察 |
| 36. 2 | 運輸省港湾局「鹿島人工港」試案(工業港)を茨城県へ提示 | |
| 36. 3 | 県会で岩上知事 | 農工両全の工業化政策発表 |
| 36. 4 | 現地に鹿島港湾調査事務所開設 | |
| 36. 6 | 建設・通産・運輸の中堅技術者 | 鹿島現地入り マスタープラン作成 |
| 36. 6 | 予算獲得運動に入る。 | |
| 36. 11 | 斉藤昇運輸大臣 | 鹿島視察, 建設実現を表明 |
| 36. 12 | 鹿島港試験調査費 | 37年度分計上さる |
| 37. 2 | 地元で「鹿島開発推進大会」開催 | |
| 37. 2 | 鹿島町で「鹿行地元説明会」土地6割返還4割提供の鹿島方式を初めて発表 | |
| 37. 3 | 県会「鹿島臨海工業開発組合条例」可決 | |
| 37. 3 | 住友金属 | 臨時取締役会で鹿島進出を決定 |

- 昭37. 4 開発組合設立認可 同日発表
37. 5 試験堤工事着工
37. 5 鹿島港 地方港湾に指定される。
37. 6 国土総合開発審議会 全国総合開発計画の工業拠点として採択
37. 9 建設省「広域都市調査区域」に指定
37. 11 鹿行開発推進事務局解散 (36. 5～), 企画開発部開設 鹿島1課・同2課を設置
37. 12 工業用地分譲予約契約締結 (三井不動産・住友金属の名は公表せず)
37. 12 38年度予算に鹿島港本工事分5億円計上される。
38. 4 港湾審議会第18回計画部会 鹿島港港湾計画決定
38. 4 需要港湾に指定される
38. 4 岩上2期目の知事当選
38. 11 港湾起工式
38. 12 常陽銀行 交付公債引受を決定 (土地買収費として県債発行)
39. 2 土地買収開始
39. 4 茨城県 大気, 水質, 疫学調査実施
39. 8 通産省「工業整備特別地域」に指定
39. 9 国鉄 鹿島線を「工事線」に指定
39. 11 法務省 買収関係土地登録税免除
40. 11 通産省「産業公害総合事前調査」実施
41. 11 県, 開発組合, 進出企業, 関係三町村合同会議 東京で開催, 企業名を初めて公表
41. 12 県「公害防止条例」制定
42. 1 神栖 波崎町村議会 都市計画法適用を採択
42. 4 岩上知事 3期目当選
42. 6 鹿島町議会も都市計画法適用採択
43. 5 住友金属 整地着工
44. 4 住金 操業開始

資料; 木本正次「砂の十字架」, 日本港湾協会「日本港湾史」

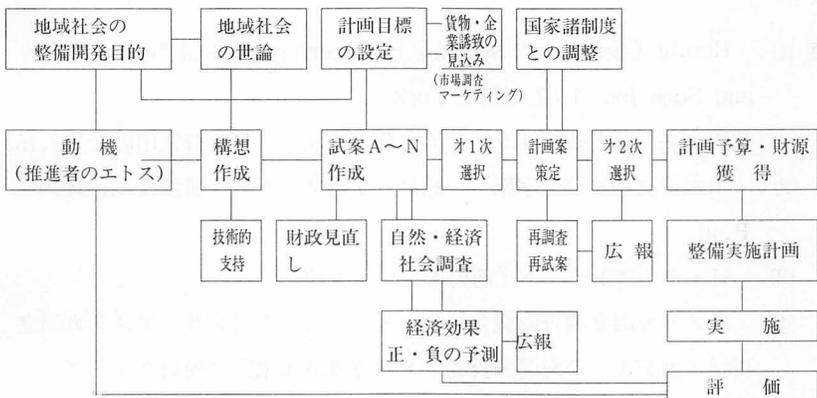
4. 計画のシステム化

計画論を社会科学の水準でまとめる作業をどのように進めて行くべきかを簡単にスケッチして結論としてみようと思う。

システム工学の原則は、物事の相対的大きさ、重要さを問題とするところに方法的特徴がある。量の比較ができるようにするのであるが、評価基準を数量化する時、すでにウェイトづけの作業で客観性が失なわれやすい。そのため比較のできる代替物を列挙して、ウェイトづけの格位を定めるが、代替物のうちから最良と思われるものに評点なり、投票なりして、同意を求めることになる。選択する主体は、選択に熱意をもち、評価の知識と自主的な判断力が問われる。

専門家でない大衆にこうした高度な行動を期待するのは危険だという考えを主張する人たちもいるが、自らに利害関係をもち課題には鋭敏な反応を示す態度に充分信頼が置けるといえるし、知性の拡大が人間社会の方向であることに確信をもたなければならないといえるであろう。

図1. 港湾計画の形成フロー



計画形成の起動力は特定の人間のエトスであるというのが、このフローの出発点であり、重視している点に、ご注意ください。それを支援するのは専門的技術集団である。ただしエトスを燃えあがらせる客観的な現実、地域社会の経済的、社会的、自然的、文化的諸環境があり、それらに依拠するのであって、個人のユートピア願望とは明らかに異なるのである。地域社会に連続する共通項をもつとはいえ、国家意志とか、政党利害とかのような地方自治体を上から抑え込むような絶対的な、あるいは強権的な手段を経ないところの、地域社会の多元的な意志を取入れた自発的な開発整備の構想に基づく道である。

試案公開が土地投機の原因になるとして、土地所有者の恣意と土地ブローカーの暗躍を憂慮するむきがあるが、計画の目標に地域社会に属する個々の家計への影響力が読みこまれるようにするならば、土地問題は個人の犠牲というようなマイナス意識や地価の暴騰に公共投資が役立ったにすぎないというような傷跡はつくらないで済むと期待するのである。

この計画形成フローに計画段階での選択（第1次）、諸条件が整ってきた段階での選択（第2次）で地域社会の確認・同意をもって、計画への確信としているところに、一つの提案の意義を見出して頂ければ幸いである。

- 注 (1) Herald Chestnut “ Systems Engineering Method ”(John Willy and Sons Inc 1967 New York
〔邦訳；糸川英夫監訳「システム工学の方法」(日本経営出版会) P.15
(2) 木本正次「砂の十字架 — 鹿島人工港ノート」(講談社 昭和45年) P.40
(3) H・チェストナット「前揚書」P.14～15
(4) アメリカ国立調査協議会社会システム工学委員会及びアメリカ国立科学アカデミーの海運調査局アメリカ港湾未来需要検討グループ
(Panel on Future Port Requirements of U.S. Maritime Transportation Research Board Commission on Sociotechnical System National Research Council) が科学アカデミーにより1976年1月に

発表された報告書“Port Development in the United States”が、この時の議論の集大成である。以下Reportという。

- (5) Report P.8
- (6) Marvin L. Fair “Port Administration in the United States” (Cornell Maritime Press 1954) P.51～53の表1参照 61港の中、50港以上が保持する任務。
- (7) 外国運輸法令に関する研究調査委員会「港湾に関する比較法制度」(財)運輸経済研究センター 昭和52年) P.100～102
- (8) M.L. Fair ibid P.95 港湾開発の独立した要素とっている。
- (9) Wilder, Ludlum and Brown “This is America’s Story” (Houghton Mifflin Co. 1967) P.207～214
- (10) Report P.149
- (11) Report P.150
- (12) Report P.150
- (13) 長尾義三「港湾工学」(共立出版 昭和43年初版) P.167以下 公共の福祉の増進というような定型的な規定でなく「港湾計画を科学的に進めようとする場合 あいまいな表徴 (verbal symbol) にとどまることなく、定量的にも明確にされた目的意識にたつことがたいせつなことである。」と同氏も指摘しているが (P.169～170)、定量化の課題は本文で述べたような選択があつて、はじめて評価ができ、科学たりうるのである。国家の計画が調整以上の機能を発揮した場合、定量といっても、それは国策そのものとなるであろう。

因みに、計画目標定立の中心手法に取扱貨物量推計が重視され、そのための投資見積りに原単位が採用され、滞船に至らない経験値として、原単位2円が唱えられた。(宮崎茂一「港湾計画」海文堂昭和39年p.59～60)その後国の各種計画フレームに整合させる目的で、ガイドラインを明示し、「港湾の開発、利用及び保全等に関する基本方針」(昭和49年告示、昭和62年改正)を公表している。港湾理念をうたうものであり指導理念とされるものである。