

国際港湾都市「横浜」の課題と展望

山 村 学

(明治学院大学)

目 次

1. はじめに
2. 横浜港発展の推移
3. 国際港湾都市の核「横浜港」の課題と展望

1. はじめに¹⁾

横浜港は周知のように1859年（安政6年）の日米修好通商条約によって開港されたが、当初の頃の主要取扱貨物は輸入が綿、毛織物、亜鉛、錫などで輸出が生糸、銅、菜種、茶などであったとされている。また、同港は開港10年目（明治2年）にして、わが国の貿易額の8割を占める程の輸出入貨物を取扱うという飛躍的な発展を遂げてくる。

その後、1896年（明治29年）にはメリケン波止場で知られる大さん橋埠頭が完成し、赤レンガ倉庫で有名な新港埠頭も1916年（大正5年）に全面供用されて、国際的な港湾としての形態が整ってくる。また、かかる過程において諸外国との交流が進み、種々の新しい文明や文化をとり入れた国際色豊かな都市として発展してくることになる。

このように「横浜」は港湾を基盤として発展してきたが、戦後も港湾機能の整備拡充をはかり、開港130有余年の年輪とともに、世界有数の総合的な国際港湾都市として位置づけられるに至っている。

本稿では、MM21計画の展開をふまえながら、どのような貨物でも取扱える港湾づくりを行っていくという新港湾計画と今日の港湾における問題点を取り上げ、それをいくつかの角度から検討を加えてみようとするものである。

2. 横浜港発展の推移²⁾

(1) 戦後における横浜港の発展

敗戦直後から米軍に接収されていた横浜港は、1950年頃（昭和25年）から徐々に返還され始め、港外投錨による沖荷役に加えて、埠頭接岸荷役が行われるようになってくるが、すでに1957年（昭和32年）には外国貿易額、入港船舶トン数、取扱貨物量において戦前の記録を上廻ってくる。しかし、当時は沖荷役も多く、東京湾内の各港湾地域へ舁廻漕を行うものが増大していたのも事実である。

昭和36年になると、港湾の荷捌き能力が不足し、未曾有の船混みを生じて港頭の滞貨も著しく増加したことから倉舁化と本船の長期滞船化が続いてくる。そのため、港湾の整備拡充政策が積極的に推進されるようになり、近代的な埠頭施設が、つぎつぎと整備され始める。

横浜港の場合は出田町埠頭、山下埠頭、大黒埠頭などを整備し、一方ではコンテナ貨物に対応していくための関連施設を本牧埠頭と大黒埠頭に整備するとともに工業港や内貿港としての機能充実もはかってくる。そして、このような物資別、航路別、荷姿別の近代的埠頭が東京湾各港に整備されるに及び、埠頭への集約によって在来の沖荷役は減少し、舁廻漕量が大きく落ち込んでくることになる。

さらに、巨大産業の投資による専用埠頭化も進められ、第三セクターや小会社設立などによって港湾への進出がはかられたことから港湾の物流業界は再編成を余儀なくされ、業者間の吸収、合併や元請の下請化、系列化なども行われてきている。

一方、港湾の物流業界側も行政当局の指導を受けながら、革新荷役の事前協議制や設備投資に必要な港湾近代化基金の創設とその活用化、港湾労働法の制定による労働力確保対策、業態の変化に対応した港湾運送事法の改正、福利厚生施設拡充のための分担金制度などによって業界の近代化を進めてきている。しかし、港湾特有の波動性への対応問題、つぎつぎと押寄せる物流革新の波、量的対応から質的サービス向上への要請、港湾の環境保全問題というように難問も山積みになってくる。また、時期を同じくして、京葉側に

においても消費地立地を目指した巨大企業が港域に進出し、東京湾岸の港湾開発が進むにつれて、京浜港関係の物流業者も同地域へ進出し、港湾物流事業を展開するようになる。

このようにして、横浜港をはじめ東京湾内の各港域は、港湾物流の量的増大に対応していくための整備拡充を進めてきたが、その結果として海上輸送や後背地の道路輸送は過密化し、生態系にも変化を生じて自然浄化作用の限界を越えるようになってしまうのである。これは漁業や海域レジャー、道路沿いの住民生活などに大きな影響を与えることとなり、環境アセスメント政策の展開と生活基盤の社会資本整備が必要不可欠となってくる。

換言すれば、外部経済問題を含む分野での資源配分の検討と、その対応策に他ならないわけであるが、その成果は不十分のそりをまねがれないまま今日に至っている。

したがって、横浜港のみをとらえて、港湾の物流問題を云々することはできなくなってきているのが現状である。

(2) 近年における横浜港の発展

横浜港においては、コンナリゼーションの進展や輸入貨物の増大に加え、物流合理化をはかるための複合一貫輸送体制確立などへの対応をはかるためこれに見合った港湾の物流機能が進められてきている。すなわち、どんな貨物でも取扱い得る埠頭の整備を目指した新港湾計画がそれであり、本牧埠頭の改良整備、大黒埠頭の施設拡充、新しい南本牧埠頭の建設などが代表事例としてあげられる。また、港を結ぶ道路計画も、すでに高速大黒大橋と横浜横断橋（ベイブリッジ）が供用を開始しており、臨港幹線道路および後背地と結びつくアクセス道路網の整備も急ピッチで進められている。

港湾機能の整備状況を、もう少し具体的にみてみると、コンテナ船の大型化に対応するための大規模大水深ターミナルの整備や航空貨物取扱いターミナルの整備拡充をはじめ、普通倉庫および冷蔵倉庫の充実、海上コンテナの鉄道輸送開始などがあげられる。つぎに、大黒埠頭Ⅱ期地区をみると荷さばき、保管、流通加工、配送、高度情報化などの総合的機能を備えた大規模な物流ターミナルや公共ヘリポートの建設計画も進められている。

さらに、2,000年に完成を目指す「みなとみらい21（MM21）事業として約180ヘクタールの地域に、約半分は市街地や住宅街を作り、残り半分を防災岸壁、共用岸壁、客船岸壁、内貿岸壁などのほか、公園や美術館、博物館、国際交流施設などを整備することになっているが、すでにその全容をあらわし始めている。一方、金沢地区に目を向ければ埋立て事業が着々と進んでおり、中小工場の市内からの移転が行われようとしているし、JRと京浜急行に結びつく新交通システムの金沢シーサイドラインも開通の運びとなっている。（表1）

表1 物流ニーズの変化に対応するための主な施策

施策名	規模・内容等	供用時期等
大規模大水深コンテナターミナルの整備	350 m × 500 m × 2バース 水深14～15m	平成4年秋および平成5年
横浜航空貨物ターミナルの整備（注）	敷地面積 6,200 m ² 延べ床面積 9,700 m ² 鉄骨造り4階建て	平成4年夏
普通倉庫・冷蔵倉庫機能の充実	割当面積 317,000 m ²	昭和54年以降随時
海上コンテナの鉄道輸送の開始	当面は横浜～東京間	平成元年
大規模総合物流ターミナルの建設	敷地面積 93,000 m ² 延べ床面積約 370,000 m ²	平成6年度を目途
公共用ヘリポートの整備	大黒ふ頭約4ha みなとみらい21地区約3,000 m ²	平成5年度
臨港幹線道路の整備	幅員18m、4車線	平成3年度以降
南本牧ふ頭の建設	ふ頭面積217ha	平成2年着工、平成13年完成予定
24時間入港体制の整備	対象船舶＝コンテナ専用船 対象バース＝本牧ふ頭のコンテナバース等	平成3年2月
「横浜港港湾管理システム」の充実・強化	中央処理装置2台 オンライン端末装置46台 8システムで構成	昭和57年以降

（注）横浜港における航空貨物の取り扱い、海上貨物用の上屋を暫定的に利用して、平成元年4月に開始した。

資料：「港湾」1991、6月号、「24時間港湾」横浜市港湾局安田岩男レポートによる。

もちろん、前述のようなハード面の施策に合せたソフト面からの対応も展開されている。例えば船舶の定時運航要請にこたえていくために、平成3年2月から24時間入港体制を一部開始し始めたし、情報化の進展に対しては昭和57年以降実施されている「横浜港湾管理システム」の充実強化がはかられている。

以上は主として、国内外の物流ニーズの変化に対応しつつ発展をつづける横浜港の現状を概観したものであるが、人的交流の場としても見逃せない。例えば国際交流の場ばかりでなく市民のレジャーやレクリエーションの場がそれである。今日でも、年に何回かは吹奏バンドが出迎えてテープが舞う大さん橋埠頭をはじめ、日本丸メモリアルパークや山下公園、さらには本牧海釣施設、大黒埠頭スポーツ施設、海釣公園などは周知の通りであり、本牧のシンボルタワー建設に加え、金沢地区の海の公園も人工砂浜で行う潮干狩りや人工島の一部もオープンするに至っている。

しかし、前述のような物流ニーズの変化に対応していくための施策が展開される中で、種々の問題が発生している事も否めない事実である。まず、物流業界全体にひろがっている労働力不足の問題であり、これは船員、港湾労働者、トラック運転手などに、とくに顕著にあらわれている。また、地価の高騰からくる倉庫のスペース不足問題も見逃せない。さらには、港湾や各ターミナルとその集配圏を結ぶ道路輸送においても混雑や渋滞がその度合を高め、駐車場不足がさらに輪をかける結果となっているし、排気ガスが大気汚染につながるというように、種々の社会問題が大きくクローズアップされるに至っている。

これは、言う迄もなく、物流ニーズの変化に対応するとともに、物流を取りまく環境の変化にも対応しなければならない事を意味するものである。したがって、今日の横浜港における物流活動の問題点を再度見直しながら社会的要請に見合った対応策が打ち出されなければならないのではなかろうか。

3. 国際港湾都市の核「横浜港」の課題と展望

既に述べたように、横浜港においては物流ニーズの変化に対応していくた

めの諸施策を展開中であるが、今日の港湾活動からみると種々の問題をかかえている事も事実である。確かに港湾を中心とした物流活動を経済的効率の面からみる限り、技術革新やシステム化の進展によって飛躍的に向上してきているが、一方物流をとりまく社会的環境の変化への対応はどうなっているだろうか。

とりわけ、深刻化している港湾労働力の不足問題、地価高騰による市内の倉庫スペース不足と貿易構造の変化による輸入貨物の受入れ体制問題、地球規模での対応をせまられている環境問題などが当面の検討課題となっているのは周知の通りである。そこで、これらの問題について、横浜港を中心に検討を加えてみることにする。

(1) 港湾労働力の不足とその対応方向について

まず、物流業に従事する労働者数（昭和63年度統計）を調べてみると、トラック運送業 104 万人、倉庫業 9 万人、港湾運送業 7 万人、内航運送業の船員 4 万人、通運業 2 万人となっている。しかし、これらの部門は 3 K と呼ばれるきびしい労働条件が災いして労働力不足を生じているわけである。若しこのままの状態が続くとしたならば物流活動に支障をきたし、他の諸産業の活動や国民の生活に重大な影響を及ぼすことにもなりかねないのは理解するに難しくないであろう。

したがって、港湾の物流業界では、魅力ある職場づくりや新規の若年労働者確保にやっきとなっており、一方では現職労働者の定着化や高令者の積極的な活用化をはかってきている。ここで参考迄に港湾労働者数の推移をみると、数年来から増加していないにも不拘、1 人 1 日当りの荷役量は大巾に増大していることがわかる。これは作業能率が著しく向上する一方で労働者の高令化が進んでいる事を意味するものである³⁾。

港湾の物流業団体においても、この対応策として（財）港湾労働安定協会の体制強化をはかり、6 大港では常用雇用の労働者を必要とする事業者へ派遣する制度を確立してきているし、技能労働者育成も行っている。また、事業者の経営基盤を充実、強化していくために（財）港運構造改善促進財団による助成金の交付が行われ、一方では（財）港湾運送近代化基金制度の活用

によって事業の効率化や合理化が推進されている。さらには、港湾労働者の福利厚生面を充実させていくために各地区の港湾福利厚生協会が、それぞれの施策を講じてきている。

しかし、このような対策を構じるためには原資が必要であり、荷主や船社の理解と協力のもとに運賃料金に加算された付加金や分担金が、その財源となっているのは周知の通りである。本年は個別事業者に対しても、運輸省当局が配慮を行い、認可料金改訂の必要性を認めたが、この原価策定に際して実績原価のほかに人材確保や定着対策などに必要なコストも導入すべきであることを示唆している。とすれば、これからの労働力確保の一環として、可能な限りにおいて女性労働力の活用やパートタイム、アルバイト労働力の活用なども検討されてしかるべきであろう。また、それと同時に期間雇用制度による外国人労働者の活用を認めていくも必要であろう。

横浜港の港湾管理者としては、このような労働力不足に対応していくための省力化施策を事業者と連携をとりながら推進すべきではなかろうか。

(2) 都市計画制度の問題と今後の対応方向について

わが国の都市計画制度の中で、とくに検討されねばならないのは、用途別地域制度の問題であろう。この制度は、市街化区域を8種類に区分し、その地域ごとに建築できる建物の用途を決めたものであるが、これまでは住居地域でもオフィスビルの進出を容認してきている。そのため、都市内における企業の需要増と相まって、住宅を周辺部へ追い出しながら、地価の高騰を誘発してきたのである。

都市計画中央審議会は、これからの都市計画のあり方をまとめているが、その中間報告によると、用途規制をするからには、整然とした土地利用を行うべきであるとしている。そして土地に関する権利を更に規制するとともに都市へのオフィスビル集中を抑制する方策を提案しているが、果してこれで十分であるかどうかを考えてみる必要がある。

例えば、建築後の用途変更をどの様にして防ぐかまでの検討はなされていないが、土地利権者が、その地区計画をつくらない限り、容積率を抑制しながら都市づくりを行っていく方向は示されている。確かに、このような方策

は理解できるが、新制度を実施する場合に、かけ込み集中をさけ得る施策も当然検討されてしかるべきであろう。

国際港湾都市横浜においても、再度見直しが必要であると考えられるし、前述のような背景をふまえて総合的な都市機能を形成していくことになる。また、これからの港湾物流にみられる変化を先取りし、港湾機能の充実強化策を構じていく必要があることは言うまでもない。

(3) 環境問題への対応方向について

わが国の経済活動によって発生するCO₂の排出量のうち物流(運輸部門)活動での割合は、全排出量の22.5%を占めるといわれている。CO₂の環境問題は、空気中の濃度が高まって地球温暖化現象に結びつくことであるが、このほかにもNO_xやSO_xなどの増大に伴う酸性雨の問題もとり上げられるに至っている。

このような環境問題は、科学技術の進歩に伴って人類の活動量が飛躍的に増大し、かつては想像もできなかったようなところで発生させてしまったとされており、具体的な対応策はみつからないまでも、経済学的なアプローチは展開されてきている。

例えば、A.アーシャルの「外部効果に関する検討」を一つの手法として解決策への模索が行われているし、「現代資本主義における公害の問題」という副題で知られるK. W. カップの「私的企業と社会的費用」に関する分析も重要な検討資料とされている。このK. W. カップの分析によれば、今日の環境問題は、私的費用と社会的費用のギャップを示す典型的なものとして受け止められるし、その損害は社会全体に転嫁されているわけである⁴⁾。

そこで、かかる社会的損害を除去したり、発生を防止をはかるためには、発生原因者や発生が見込まれる利用者に、その損害を負担させる方法がとられ始めているし、今日の6大港における環境整備分担金制度も、その一つである。他方、行政当局を中心に推進されている無公害車両の開発やトラック輸送貨物の海上および鉄道輸送へのモーダルシフトなども省エネルギー化と環境対策につながっているわけである。しかし、モーダルシフト論議は発想の範囲にとどまっており、実現化を目指すための明確な筋書きが示されていない

いことから、具体化するまでには時間を要するものと思われる。出来れば早急に費用便益分析を行い、その結果を公開し、さらに次の段階へと検討を進めていくべきであろう⁵⁾。

(4) 貿易構造変化への対応方向について

既に述べた通り、ボーダレス化の進展によって、多くの企業が経営資源の調達や配分を世界的な視点から最適化をはかろうとしてきている。したがって、これらの企業活動を支える港湾の物流も複雑多岐化しており、多品種、少量の場合は、コンソリデーターによるユニットロード化がはかられている。また一方では、製品輸入の増大に対応するための諸施設も整備拡充が進められている。

しかし、周知のように今秋の日米通商交渉において、なお一層の輸入拡大と輸出の自主規制が要請される事になる。とくに自動車部品の市場志向協力プランを具体化するための作業計画（ワークプラン）と完成車の日本市場における実態調査などを取決める模様であるが、前回の半導体協定のように結果的には輸入拡大を求められることになろう。そのほか、紙製品やコンピューターなどの輸入拡大と工作機械や鉄鋼などの輸出自主規制が要請されるものとみられている。いずれにしても国際協調体制の重要性を十分に話し合っただけの政治的解決という事になろうが、港湾の物流構造に影響がでてくるのは十分に予測されるところである。（表2）

表2 日米通商交渉の主な懸案事項

主要品目	主な交渉内容
自動車	部品はワークプラン策定、完成車は市場調査の項目など
工作機械	輸出自主規制の延長
鉄鋼	”
紙製品	輸入の拡大
コンピューター	政府調達の拡大ほか

資料：新聞、テレビなどの報道による。

既に港湾物流業界では、このような傾向に対応していくために、(社)国際港湾貨物流通協会を設立し、輸入製品の効率的な受入れ体制構築を目指しているし、全物流業界のあり方を総括的にとりまとめていく日本物流団体連合会(通称物流連)も発足して今日に至っている。

横浜港の場合は、世界屈指の国際港湾に発展してきているわけであるからこれからは国内外に類のない独自の物流体制構築も検討されてしかるべきであろう。あと一步の努力が実現につながり、世界一の国際港湾都市として横浜港が位置づけられるようになるのを期待するものである。

- 注(1) 国際貿易港として生成、発展し、世界屈指の港湾都市に成長した横浜は、さらに総合的な都市機能をそなえた国際港湾都市への発展を目指しているが、横浜港は、そのための主要な経済基盤であるし、市民の生活基盤としても大きな位置を占めてきている。本論は「国際港湾都市という題名にしたものの、その具体的な定義なり概念を問うつもりはない。国際貿易を支える港湾が核となって発展を続ける横浜港を中心に据えて、現在に至るまでの推移を確認しながら、今後の課題と展望を提起したものである。
- (2) 横浜港発展の推移やその過程における問題点と対応策については横浜市港湾局およびその他の諸資料による。
- (3) 港湾労働の統計については「港湾要覧」平成2年版、運輸省貨物流通局港湾貨物課監修の港湾労働部門を参照されたい。
- (4) K.W.カップ著、篠原泰三訳「私的企業と社会的費用」岩波書店刊の主な内容は、まず第1章の「社会的費用と経済学に始まり、第2章で「社会的費用の本質とその重要性」の検討を行っている。そして第3章で従来の議論を整理し、第4章からは、種々の分野にみられる社会的費用の分析を行い、さらに第15章で「科学のつまづき」を指摘した上で最終章の「新政治経済学への途」を展開している。
- (5) 費用便益分析(Cost benefit analysis)の手法は、アメリカにおいて開発されたものであり、一般的な定義としては「ある目的を達成するために、各代替案について、それに要する費用とそれによって得られる効果を消費者の支払おうとする対価で評価した便益とを評価対比して、代替案の望ましさを知り、代替案

の採否、あるいは優先順位を明らかにする分析」であるとしている。また、この手法は、欧米主要国において、市場機構の働きにくい公共投資の分野での投資基準や資源配分の方法論として用いられている。

なお、具体的な事例としては広岡治哉編著「現代交通の理論と政策」日本評論社刊の第4章運賃料金の理論と政策の(4)96頁から99頁を参照されたい。