



奥田剛章
論説委員
ニシキコンサルタント株式会社
顧問

海陸交通の結節点である港湾は都市形成の母体となり、都市は交流拠点として港湾を整備することによりさらに発展する。四囲を海に囲まれたわが国の大都市の多くが港湾を有しており、その整備や管理において都市の果たした役割は大きなものがある。本論ではその足跡をたどりながら、今後の港湾と都市の連携のあり方について考える。

明治維新後の港湾と都市の関係

開国後に開港場として国の直轄事業で整備され、背後地に都市建設がすすめられた都市は今でも港湾都市とよばれる。神戸、横浜、函館等がこれにあたり、開港場に指定される前は寒村にすぎなかった地が大都市として発展を見た。また諸外国との交易・交流の場となったことから独特の港文化が芽生え、今日に至るまで都市ブランドを形成している。

一方維新以前に相当の都市的な集積を有していた大阪や名古屋等は、その後の港湾整備により経済的に大成長をとげた。大阪港は 1868 年に開港されたものの、河川港の宿命から大型船の入港が困難となり、1897 年に起工された大阪築港の完成まで外航船の入港は見られなかった。大阪築港の事業費は当時の総額で 2000 万円（現在の約 2000 億円）にのぼり、このうち国の補助金は 15% で、大部分は長期の外債で支弁された。市制発足間もない大阪市がこのようなリスクの大きな事業に取り組んだ背景には当時の市議会の主要メンバーであった大阪財界の強力な要請の結果であった。しかしこの事業はその後の大阪の都市的発展に大きく貢献したことは周知のところである。

港湾が都市にもたらした経済効果の推計

—戦前の神戸港に見る

神戸市が発足した 1889 年に人口は 13.5 万人であったものが 1935 年には 91.2 万人と発展している。筆者は 1935 年における外航船の船客・船員（35 万人）のもたらす消費需要と、外航貨物（605 万トン）の港湾での総経費を推計したが、現在価値で約 3800 億円となった。さらに、神戸の臨海産業である造船業や鉄鋼業などの立地、大手商社の創業など大きな経済活動が創生したほか、港湾関連企業や行政機関が多く雇用機会を提供した。1935 年当時の神戸市の GDP を推計すると約 9000 億円となり、その大部分が港湾からの経済効果であったことが推測された。またこれらの経済活動は神戸市に大きな税収をもたらした。神戸市は国の港湾整備費用の一部を負担してきた。

戦後民主化改革と港湾管理者

第二次大戦後、GHQ は日本の非軍事化と民主化を求めて港湾管理を地方自治体にゆだねた。国会をはじめ多くの論議の結果、大港湾は都市が、地方港湾は府県が単独で管理することとなった（例外として名古屋港は県と市の共管）。この背景には港湾を管理することにより都市が大きな経済効果を受益できるためであった。しかし一方で同時期に地方税制が抜本的に変更され、都市の税源が常住人口と土地からの税収に依存することとなり、その後の港湾整備財源の確保に大きな困難を伴った。1960 年代のコンテナ輸送に対応する港湾整備を受業者負担制度に求めた要因はここにあった。

輸送革新と港湾から都市への経済効果の激減

コンテナ船とジャンボジェットの普及により、船客・船員の港湾への来港数が激減し、また港湾荷役の大幅なコストダウンにより港湾収入が大きく減少した結果、港湾による経済効果が都市の GDP に占める割合も 10% 以下まで減少した。このことは市民の港湾投資に対する意欲と関心を小さくし、港湾管理者は市民に直接還元できる事業に腐心することとなった。具体的には、緑地や廃棄物処分地の整備、ウォーターフロント開発によるまちづくりなどであるが、海外の港湾管理者がこれらの事業に取り組んだ例はほとんどない。またウォーターフロント開発が市民に水辺空間を開放し、憩いの場を提供したが、行き過ぎた投資によりバブル崩壊後に都市財政に大きな負の遺産をもたらした例も多い。

国際コンテナ戦略港湾政策と管理者制度の課題

1990 年代は経済のグローバル化が進み、コンテナ船の大型化が進んだ時期であったが、わが国は港湾整備の面で大きく後れを取り、基幹航路のコンテナ船の寄港が減少し企業の生産活動にまで影響を及ぼす要因となっている。

現在国においては「国際コンテナ戦略港湾政策」を推進し、施設整備の上下分離を進め国の財源を集中的に投下する一方で、コンテナ港湾の運営の民営化、広域化を推進している。しかし都市財政の悪化と港湾の経済効果の縮小した結果、都市は新たな港湾への負担に消極的になっている。港湾と都市の蜜月関係は終わっている。

国家戦略としての港湾政策を推進するためには港湾管理者の在り方について抜本的に見直す時期に来ていると考える。海外では港湾管理を基礎自治体である都市が担う例は少なく、多くは広域行政体が港湾管理の広域化と民営化を進めている。わが国においても法改正により新たな「港務局」制度を構築することにより港湾管理の広域化を進め、一方で現行の地方制度を改革し、道州制など広域的で強力な地方政府を構築し、そのもとに港湾管理をゆだねることが望まれる。一方都市は港湾振興事業や都市計画を通じて港湾活動の円滑化と港湾と調和した街づくりを進め、市民の理解を深める役割を担っていく必要があると考える。関係者の論議を期待する。