

都市政策

季 刊 第 38 号 '85.1

特集 港湾経営の政策課題

経済環境の変貌と港湾近代化……………伊 賀 隆
港湾近代化と港湾労働者……………三 木 信 一
輸送革新への経済評価……………神戸港近代化影響調査委員会
神戸港の経営管理……………宮 本 實
神戸港の建設計画……………脇 茂 行
神戸港の国際交流……………雑 喉 徹

港湾労働三代記……………是 常 福 治
地方自治思想の系譜Ⅳ……………神戸市地方自治研究会

港湾近代化影響調査報告書……………(財)神戸都市問題研究所

都市政策

第37号 主要目次 特集 自治体と国際交流

1984年10月1日発行

自治体の国際交流	矢野 暢
神戸商工会議所の国際交流	藤井 繁太
YMCAの国際交流	今井 鎮雄
国際化への政策ビジョン	高寄 昇三
㈱ITSの経営と活動	川原 興明
カネディアン・アカデミイの運営と国際交流	桑田 芳英
神戸市の国際交流	金光 清行
神戸国際交流協会の国際交流活動	大塚 辰美

地方自治思想の系譜Ⅱ

神戸市地方自治研究会

地域社会国際化への政策ビジョン

(財)神戸都市問題研究所

次号予告 第39号 特集 自治体OAシステム

1985年4月発行予定

OAシステム導入の理論的課題	吉田 寛
OA化と事務管理方式の変革	涌田 宏昭
自治体OA導入の政策課題	高寄 昇三
自治体OA導入の一般課題	伊達 信昭
OA化とプライバシー保護	上原 俊二
米国官公庁のOA動向	山本 力

自治体OA化の政策ビジョン

OAシステム研究会

地方自治思想の系譜Ⅴ

神戸市地方自治研究会

地方自治体OAアンケート

OAシステム研究会

■ 特集

港湾経営の政策課題

経済環境の変貌と港湾近代化……………	伊賀隆	3
港湾近代化と港湾労働者……………	三木信一	10
輸送革新への経済評価……………	神戸港近代化影響調査委員会	25
神戸港の経営管理……………	宮本實	35
神戸港の建設計画……………	脇茂行	45
神戸港の国際交流……………	雑喉徹	60

■ 特別論文

港湾労働三代記……………	是常福治	73
地方自治思想の系譜Ⅳ……………	神戸市地方自治研究会	94
— 田中正造の自治思想Ⅰ —		

■ 潮流

キャプテンシステム (118)	春日市個人情報保護条例 (120)
人材派遣業法の立法化をめぐる (122)	第四次全国総合開発計画 (123)
民間活力と土地信託 (126)	神戸市社会福祉審議会答申 (128)

■ 行政資料

神戸港近代化影響調査報告書……………	神戸都市問題研究所	130
--------------------	-----------	-----

■ 新刊紹介

179

は し が き

産業構造は40年代、大きな変貌を遂げた。軽薄短小に象徴されるように素材産業の低迷とハイテク産業、サービス産業の急成長である。

しかしこの変化は同じサービス産業の一環である港湾にあっては、むしろ輸送革新という厳しい変革の波となって構造改革を迫った。流通コストの低減をめざしたコンテナ化が、内外の港湾相互の競争をともなって展開され港湾の近代化は40年代、飛躍的に進んだ。

この近代化は40年代、貨物取扱量の伸びに支えられて大きな問題となることなく、その成長の過程で解消され、労働条件の改善、企業統合などをともないながら深化していった。

しかし50年代を迎えて、日本経済が低成長に入ると、港湾は構造的不況に見舞われ、その将来はにわかに厳しさを増し、60年代に向けて如何にこの政策課題に対処していくかに、港湾は直面することになった。

コンテナ化をすすめながら、その革新のメリットを如何にして港湾経済内部に留保していくか、港湾労働者にとっても雇用量を確保しながら如何にして労働条件を改善していくか、港運業にとっても取扱量を確保しながら如何にして経営収支を改善していくかという量と質との同時的追求を余儀なくされつつある。

それは港湾のみでなく、流通部門全体の共通の悩みでもある。しかし港湾の場合、これまで港湾という聖域のなかでの保護産業的色彩をもってしたが、今や大きな変革の波に好むと好まざるとにかかわらず巻き込まれようとしている。

これからの情報化社会に対応して、港湾全体の情報化をニューメディアを駆使して図っていかねばならない。また、さらに深化する機械化に対応して港運業も経営基盤の強化をさらに推進しなければならない。港湾労働者も新しい技能をさらに習得していかねばならない。

これらの課題を克服していくためには、神戸港が常に時代の先端を切って近代化を図っていき、その成長過程の成果の配分をつうじて新しい施策を展開していくことによってその将来は大きく開けるであろう。

港湾をとりまく環境は厳しいが、制約された条件のなかで関係者が最適の選択を政策ビジョンの下になすことによって、期待されるべき港湾近代化が可能となるであろう。

経済環境の変貌と港湾近代化

伊 賀 隆

(神戸大学経営学部教授)

1 港湾産業の外部経営環境

港湾産業はいま一つの転換期を迎えようとしているが、その背景には日本産業の構造的変化が存在する。

図-1は主要業種を対象に、需要量(実質)の変化を見たものであるが、昭和45年を基準として指数化した需要量を示している。昭和45年から56年までの12年間に、景気の波は2回の好況を示しており、セメントに対する需要量の動きがその波をもっとも忠実にあらわしている。景気変動というものは、各産業にとってあたかも障害物競争のようなものであり、不況がその障害物にあたるわけである。各産業は互いに激しい競争を展開しながら、次々にあらわれる障害物を飛び越えていかなければならないのであり、そのためには好況期に蓄えた余力をもって不況を乗り越えるということが基本的な戦略となる。

ところで図-1を見ると、需要量の変化には3つのパターンがあるように思われる。

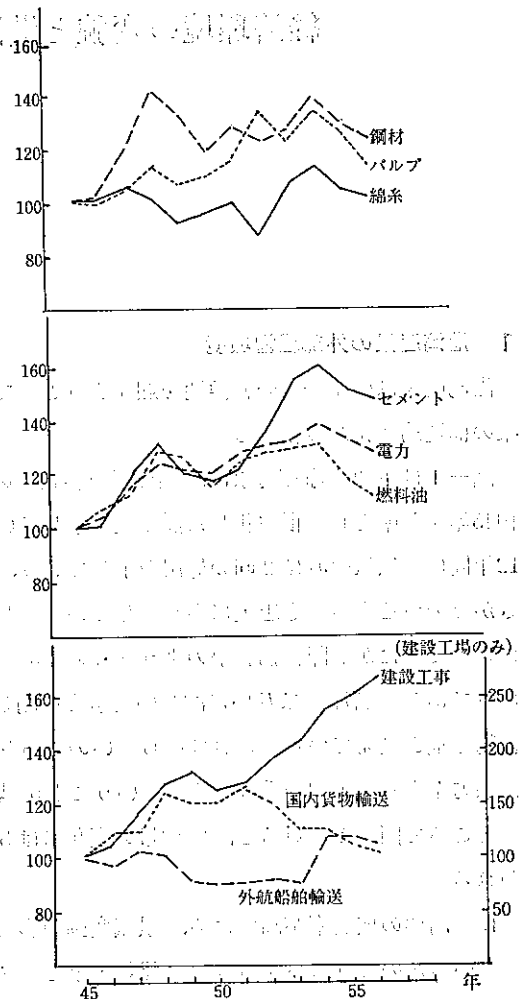
1. 需要の成長率が高いため、景気変動の影響がその中に埋没してしまっているかのように見えるもの。建設工事とセメントがそのパターンである。
2. 1回目の好況期にはかなり高い需要成長率を示しながら、2回目の好況期にはそれが頭打ちとなったかのように見えるもの。鋼材・電力・燃料油・国内貨物輸送などがそのパターンである。パルプは1回目の好況期にさほど高い需要成長率を示さなかったのに、2回目にはかなり高い需要成長率を示しており、これも便宜的に同一のパターンと見なしておく。

3. 需要が停滞してゼロ成長を続けながら、景気変動の影響は受けるもの。

綿糸と外航船舶輸送がこのパターンである。

このように外航船舶輸送が、繊維産業などと同じパターンに属している点に問題があるわけで、景気の好不況に左右されるという意味の循環型不況業種ではなく、好不況にかかわらず停滞を続けているという意味での構造不況業種であることを確認しておかなければならない。外航輸送産業がこのような停滞状況に陥った原因は、言うまでもなく70年代に顕著になった世界的同時不況にあるとしても、それだけでは説明のつかない部分があり、やはり日本経済の構造的変化ということを上記に重ね合わせて考えなければならない。

図一 1



すなわち戦後の覇権国家であるアメリカの世界戦略が今日至る所で挫折しており、その混迷が世界不況の基盤となっていることを確認する必要がある。そして世界不況が貿易の停滞を招き、貿易の停滞が港湾産業の不振をもたらしているという関連で、現在の状況を読み取らなければならない。港湾産業の振興

もまた、このような状況を念頭に置いて展開されるべきではないだろうか。短期政策と長期政策とが一致する保証はなく、むしろ両者はしばしば対立するものであるという認識が必要である。当面必要とされる施策を実行することは、きわめて容易である。緊急性がその施策に対する反対論を圧倒するからである。そのためつねに「当面必要」な対策が次々と実施される結果として、政策の全体がつぎはぎとなり、何もしなかった場合よりも悪い結果をもたらすということを知っておかなければならない。そうでないと、手術は成功したけれども病人は死亡したというようなことになる。

世界経済は転換期にあり、そのための混迷が世界不況をひき起こしている。このような状況は、少なくともあと10年または20年にわたって続くものと覚悟しなければならない。そうしたパースクティブに立って港湾政策を検討すべきであり、そうしないと緊急対策の積み重ねによって、根本的解決からますます遠ざかるかも知れないのである。

2 神戸港の振興と企業再編成

ここで神戸港の問題に帰ろう。図一1で見たように、外航船舶輸送に対する需要は、この10年間あまり、停滞し続けている。しかし神戸港に限定して考えると、その状況は一変する。図一2で示されているように、神戸港の取扱貨物量はこの12年間、増加し続けている。この図に見られる貨物取扱量の変化は、図一1で見たセメントに対する需要量の推移と似ており、明らかにふつうの循環型産業に対するものと同じパターンとなっている。外航・内航ともにその点では同じ姿を呈しており、神戸港に関する限り深刻な需要不振という感じは出てこない。

問題があるとなればそれは在来船の輸送量に関してであり、図一3を見れば分かるように外航貨物の中に占める在来船のシェアは、低落の一途をたどっている。そのことが現在の神戸港に対する意見の相違をもたらし、近代化に対する評価の分裂を招く原因となっているのである。一方では貿易停滞という状況の中でコンテナ化が強行されたため、在来船中心の業界にいわさうのダメージ

図 - 2

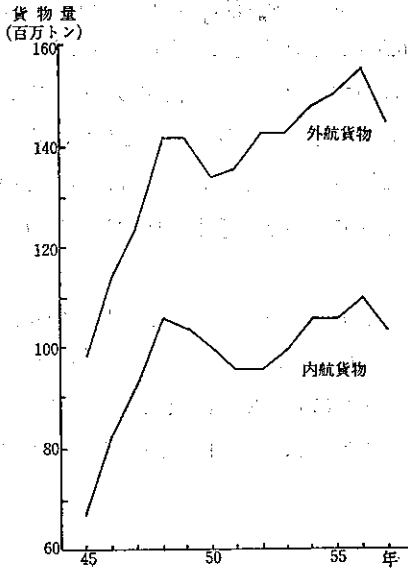
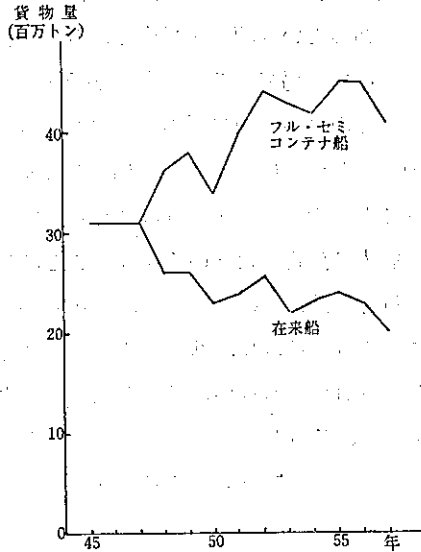


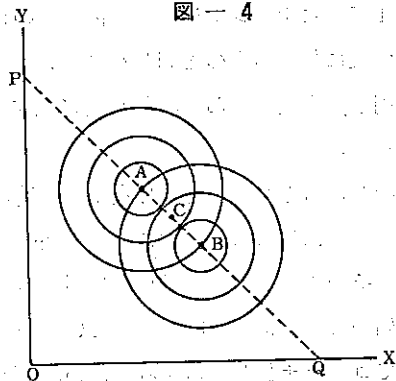
図 - 3



を与えたとする意見がある。他方ではコンテナ化こそ衰退する港湾にとっての起死回生策であり、他の港湾に先んじてコンテナ化に踏み切ったからこそ、外航貨物の減少を阻止できたのだとする意見もある。どちらの意見も一つの現象のある側面を強調しているわけであり、そのかぎりでは二つの意見はともに正しく、そしてともに誤っている。

港湾の近代化は、効率化をめざす二つの過程の統合としてとらえなければならない。利用者の意見としてしばしば出てきたトータル・コストという言葉が、その統合を象徴している。抽象的なモデルを使って、その点をもう一度確認しておきたい。図-4は等費用曲

図 - 4

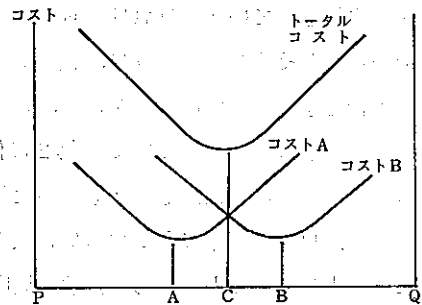


線 (iso-cost curve) を描いたものであるが、A・B二つの事業体があり、どちらも二つの生産要素 X と Y とを投入して活動を営んでいるとする。X を労働、Y を設備と考えてもよいが、それらの投入量の組合わせによってコストが変化する事業体 A にとっては A 点で示されるような生産要素の組合わせを採用した時にコストは最小となり、A 点を離れるにつれてコストは上昇する。同心円はそのことをあらわしており、同じ円周上の組合わせはすべて同じコストであるけれども、外側の円に移るほどコストは高くなっていくと考えるのである。同様のことが事業体 B についても言えるので、点 B で示されるような組合わせを採用した時に事業体 B の費用は最小となる。

ところで事業体 A も事業体 B も、ともに港運業の一端を担うものであり、たとえば事業体 A は船内荷役を、そして事業体 B は陸上運送を担当しているとする。貨物を輸送するには、どちらの業務も必要である。しかし点 A と点 B が一致しない点に問題がある。いま点 P から点 Q に向かって移動すると考え、その移動にともなって変化するコスト

図 - 5

を記録したとすると、その結果は図-5のような費用曲線によってあらわすことができる。そして事業体 A のコストと事業体 B のコストを合計し、それをこの場合のトータル・コストとして考えることにする。図-5ではトータル・コストの最小が点 C で達成される。しかし点 C は点 A と点 B ともちがっている。



もしも二つの事業体が歩み寄り、点 C で与えられるような組合わせで活動するならば、明らかにトータル・コストは低下する。しかし何の保証もなく両者が歩み寄るわけにいかないことも確かである。たとえば事業体 A が点 C の組合せを採用することは、点 A の組合せを採用する場合よりもコスト・アップになる。その不利を承知で点 C の組合せを採用するには、何らかの見返りを上

手に誘出することが公共機関または業界団体の役割である。業務提携から始まって再編統合に至る多くの方法があるけれども、単なる提携や単なる再編では駄目で、こうした見返りが捻出できるような形の方法が検討されなければならない。

3 港湾近代化への方向

こうして次のことを確認することができる。港湾の近代化は、技術の近代化と組織の近代化とがあり、両者の結合があって始めて完全な近代化が実現できる。そういう意味では、神戸港の近代化は未完成であり、不完全であると言わなければならない。新しい技術は新しい組織を必要とし、新しい組織は新しい技術を開放する。せつかくの近代化もコンテナ化という技術面だけに限定されており、これをもっと高度に活用するための組織面が未開発のままに残されている。そのため個々の部面でコスト・ダウンに成功しながら、トータル・コストの引き下げとならなかったのである。したがって神戸港の近代化は、今後ますます推進していかなければならないであろう。

他の企業がそうであるように、港湾企業も各種の競争に直面している。第1に他の輸送手段との間の競争があり、海輸の一翼を担当する港湾企業は陸輸や空輸との競争にさらされている。第2に他の港湾との競争があり、大阪港とか名古屋港、さらには横浜港なども含めた集荷競争に直面している。そして第3には港湾以外の産業に所属する他企業との間の競争があり、陸運会社が港運事業に進出してくるという形の競争が展開される。そして競争の位相がちがうと、近代化に対する評価もちがってくるわけで、こうした点を十分に整理した上で議論をしないと、結局はバベルの塔みたいなことになってしまって、生産的な結論は出てこないのである。技術面での近代化は主として輸送手段間の競争や、港湾間の競争に勝つために必須の条件であり、この面では近代化のメリットを高く評価しなければならない。しかし組織面での近代化は未完成であり、事業者・労働者・利用者との間で大きく評価がちがっている。事業者や労働者の側は他業種他企業の参入に警戒的であり、利用者の側は逆にそうした参入に

ることとはできない。

とりわけ変化の影響をもっとも強いドラスティックな形で受けるのは、ジョブに必要な技能が伝統的なものである場合であろう。作業が労働集約的であり、それに必要な技能がその習得にかなりな年月を要したり、また作業組織の運営に保守的な要因が含まれている場合には、変化や革新の影響は劇的な型をとることが多い。

そうした伝統的あるいは属人的技能や熟練、さらにそれに必要なノウハウ、さらにはそれに従事する人々の価値観とりわけ勤労意識などによっても近代化による影響の量的質的度合いは変ってくるものである。

最近の用語で言うならば、港湾のシステムも社会技術体系であって、技術そのものの革新はそこに古くから存在する社会システムと無関係ではなく、技術的要素と社会的要素の特有の関係のあり方が、変化にたいする対応の方法を規定することになる。近代化にしても港湾に見られるような急激な輸送システムの革新にしても、その与える意味には独特なものがあり、それを正確に見極めなければその影響を正しく把握することはできないだろう。

一般に労働の質的な変化は、何らかの新しい技術導入やそれに関連するハード面での変化によるものとされているが、単に技術そのものの性格ばかりではなく、産業そのものの置かれている状況はもちろんのこと、それまでに定着している労働のシステムのもつ性格によって質的な変化は異なるものである。技術システムと社会システムは相互相即的な関係にあるからである。技術システムの変化は雇用そのものに直接影響を与へることはもちろんであるが、雇用の絶対量のみならず作業のあり方という雇用の質的な側面にももちろん大きな変化をもたらす。

伝統的な産業の近代化は同時に伝統的な作業の近代化であり、港湾の場合も決して例外ではない。作業の形態とそれに必要な技能やノウハウは必然的に変化する。技術の内容によってその影響度が違うことはいうまでもない。

地域社会としてはどのような形でもって雇用の総量を維持し雇用機会を確保するかが問題となり、技術的には、新たに必要となる技能や職業的能力をどの

ように確保するかが短期的な適応上のテーマとなり（職種転換や新人の養成も含めて）、技術革新の導入に伴う不安や摩擦をどのようにして最少限に押えることができるかが社会的に重要な課題となってくる。近代化はこうした経済的・社会的・技術的諸条件の整備なしには実際の効果をあげることができないし、また関係者はすべての努力をそのために集中しなければならないことはいうまでもない。しかしながら近代化の拡がりや幅と速度によっては摩擦が不可避的な場面も生まれてくる可能性があり、それを最少限にとどめるために関係者の努力の調整が必要になってくる。

競争条件の如何によっては近代化は焦眉の急であり、そのことと与える影響の極小化とが同時に達成されることがいちおうの政策目的となってくるはずである。

一般に近代化は労働集約的システムの設備集約型への転換という型をとる。この転換が、それまでの長い伝統的な荷役作業の歴史の故に、きわめてドラステックな型をとりまたとったとの印象を与えることになる。

（2）**生産技術革新と流通技術革新**

概してインベージョンを生産と流通面でみると、前者における場合が先行してきたことは明らかである。企業単位でも製造業における生産技術の革新がほとんど常に流通業における革新の先導者となってきた。量的にはたしかにそうしたことが認められるが、影響力という点では流通面におけるインベージョンを軽視するわけにはいかない。

流通なかんずく港湾における技術革新は数多くあげられるとはいえ、その筆頭は近年ではコンテナ化であるといえよう。合理化は単純化、標準化、専門化の3Sを中心としてその系として見ることができるが、当初進められた専用埠頭はそれまでの長年にわたる合理化のいちおうの集大成であったのであるが、昭和40年代に入ってからコンテナ化、具体的にはコンテナ埠頭の占める位置と役割の増大は、いふならば港湾労働のあり方を一変させてしまったといっても決して過言ではないし、今後とも進められる輸送手段の革新は考え方によ

ては想像を絶するものがある。

つまり海貨の荷姿とその処理方法の変化が必然的にその運送や処理の方法を変えてしまったわけである。港灣における物流そのものが変化した面もないわけではないが、そうでなくて、物流の中の荷役のあり方が、そして在来荷役の占める地位が変わってしまったことに注目しなければならない。

もちろんコンテナ化以前においても、製造業からみれば若干の遅れがあったとはいえ、ベルト・コンベア・システムの導入やフォークリフトの採用、あるいはまたサイロの活用といったように運搬作業の合理化は着々と進められてきていたのであって、そうした過程において荷役作業のあり方は部分的には（そして時としてはかなりな部分の）変化を強いられ、フォークリフトの場合に見られるように従来とは異質の技能や技術の習得が要求されるようになり、労働の質的な側面はその速度はともかくとして変化してきたのである。

その間その動きと平行して沿岸あるいは周辺での設備投資は年々増大しており、荷役は年を追う毎に減少するという運命にさらされることになる。

マクロでの産業規模の拡大は当然に大量輸送手段を必要とすることになり、その場合輸送コストのいっそうの節約という観点から、一方では船舶自体の技術革新あるいは専用船化が、そして他方では専用埠頭に見られるような専門化が、そしてそうしたものを連結させる接点としての荷役の機械化自動化が次第にシステムとして確立されてくる。荷役の合理化は新しい荷姿の開発、運搬装置や手段の開発というハードな面の開発を促進するという形をとることになる。

こうした一連の動きは肩荷役の必要性を減少させるとともに、新たに職業訓練の重要性を増大させるのであるが、結局は荷役労働の多くを港灣から排除させることになったのである。港灣労働者の絶対数の減少はそのことを如実に物語っている。別表からも明らかなように、物流の面を見ただけでも、そうした動きがどのような速度で進んできたかを理解することは容易である。

外貨貨物のみについても、昭和43年には1%にも満たなかったコンテナ化率が、昭和56年にはついに過半数に達しており、今後ともその伸びが予想さ

れているのが実状である。

コンテナ船の稼動状況をも、昭和42年には6隻にすぎなかったフルコンテナ船が、昭和56年には2,622隻と実に437倍となっており、昭和46年以降の10か年のみをとってみても約6.4倍の成長率を示していることは、その影響力がどれだけ大きいかを物語っている。

(3)

すでに述べてきたように、港湾における輸送革新も、類型として把握すれば労働集約型から設備又は資本集約型への転換という典型的な形をとってきており、このことから理解できるように、雇用量は減少の一途をたどっている。(もっともマクロでの港湾関連の労働力の増加の推計が困難であることは断わっておかなければならないのであるが)

たとえば神戸港大観によれば、昭和42年の輸出入貨物の総量は約2,000万トンであったものが、昭和52年には約4,400万トンとその間約2.2倍に増加しているが、その間労働者数は約16,000人から約11,000人へと68.5%に減少しているのである。その間の事情を今少し詳細に見てみると、昭和42年のコンテナ化率0%が、昭和52年には実に42%となっており、そのことからコンテナ化が港湾労働の減少のもっとも大きな原因であることは明らかであろう。

同じ10年間に港湾労働者数は、船内6,204人が4,027人と64.9%に減少、舢板1,477人が905人と62.5%へ、沿岸・倉庫は6,580人が4,771人へと72.5%に、筏は139人が96人へと69%にいずれも顕著な減少傾向を示している。

以上の数字は常用労働者・日雇労働者を合計したものであるが、常用労働者についてみれば13,326人から10,604人へと79.5%に減少しているのにたいして、日雇労働者は2,736人が406人へと実に14.8%に激減しているのである。そして今日では更に減少を続け実数で300人近くまでに減少している。

以上のように、港湾近代化の進展は、一方では輸送の生産性を向上させるとともに、他方においては雇用量を減少させてきた。しかもこの傾向は将来も続くことが予想される。前掲の期間に一人当りの荷役量は3倍にも伸びてきてお

り、これを裏から見れば必要労働者数を減少させてきているのである。

総数においては昭和45年以降例外なく減少を続けており、自当時の16,802人が昭和58年には8,373人と約50%に激減している。そして先にも述べたように日雇労働者は1,532人から309人へと20.2%と約5分の1に減少している。

また就労延数でも、昭和45年から昭和58年までの13年間に、常用労働者で55.7%に、日雇労働者で17.3%へと人数比の場合と同じように減少し、ここでも日雇労働者の方が大きな影響を受けていることが分る。就労延数は昭和36年を100とした時、昭和58年では実に36と3分の1に減少しており、同一期間に労働者数が約半減しているのに対し、就労日数の落ち込みはさまざまな意味で大きな問題となっている。

以上を踏まえ、本稿では、(4) 労働者数の減少と労働力不足の発生について、

コンテナ化という技術革新は、物流の観点からみれば、貨物それ自体の形状の変化と、貨物の流れすなわち物流プロセスの変化をもたらすことになり、ひいては港湾機能全体の修正をシステム的に強いることになった。つまりコンテナ化は、部分的な革新であるというよりも、港湾システムの根本的な変革であることに注目しなければならない。それはシステムの構成要素すべての機能上の変革を要請するほどの大きさのものであると理解しなければならないだろう。

在来船の場合でいうと、上屋への搬入、検数、検量、さらには上屋からの搬出、あるいは舁積み、舁からの本船積み、船内荷役等々の作業のあり方全体を基本的に変えてしまう力を持っていると考えてよいし、実際にこの15年間の港の様相は一変したといっても過言ではない。

さらに具体的に見た場合、港湾でのバン詰めやバン出しといったこれまで量的に見て大きかった作業は著しく減少することになり、ワーク・フロー(作業の流れ)は工程図の上でも実際的にも激変ともいえるほどの変化を見せることになった。コンテナ化の基本は、物流上はフロム・ドア・ツー・ドアを狙ったものであり、確かに沿岸荷役そのものはゼロになる訳ではなく(海貨の種類等

によって)一部残存するとはいうものの、いわゆるインランド・デポや、工場内でコンテナ詰め作業を完了しそれをコンテナヤードに輸送し、そこからストラドル・キャリアやガントリー・クレーン等の近代設備を駆使することにより、いうならば完全な機械荷役によってコンテナ船への船積みが行われ、物流の一貫化と中間作業の極少化(あるいは排除)を目的としたシステムであるといえよう。これは、従来の岸荷役と異なり、従来の岸荷役は、岸荷役の機械化は、それは性質上沿岸荷役それも主として在来荷役の極少化(それによる省力化ひいてはコスト減)を目指すことにより、大量輸送をシステム化することにより経済性の飛躍的改善を狙ったものであり、すでに述べたように雇用総量の変化は当然に予想されるものである。

直接影響を受けることになったのは舁であり、在来荷役労働であり、別表に見られるように従業者の減少はそのことを如実に物語っている。

イノベーションの基本的なパターンは熟練の機械設備への移転と、部分的なシステム・コンポーネントやサブ・システムの革新は一定のタイムラグを経てシステム全体の新しいレベルへの移動を呼ぶものであるが、港湾システムの場合も決して例外ではない。伝統的と言えるかどうかは別として、在来荷役の技術と技能は機械荷役へと移転を余儀なくされる。いわゆる肉体的作業は減少し、機器の操作労働、運転労働といったものが主役になるとともに、それらを総合的に管理する情報システムの設計と具体的日常的なオペレーションが重要な役割をもたされることになる。

フォーク・リフト、ストラドル・キャリア、ガントリー・クレーンなどのオペレーターあるいはドライバーは典型的な近代化された港湾労働であるといえようし、情報化という点から見れば、情報システムの中で従事するこれまで見かけられることのなかった新しい職種が急増している。こうした職種あるいは職務構造の変化はなにも港湾に限ったことではなく、殆どの産業に見られるものではあるけれども、港湾の場合にはイノベーションのスタートの時期が比較的遅かったためもあってか、かなりドラスティックな形をとり、その進行もスピードがはやい。これは先述の通り、従来の岸荷役労働者も減少している。

（もっとも筋肉労働のすべてが姿を消したわけではなく、中間工程には依然としてそれを必要とする部分は残存しており、たとえばフォークリフトひとつをとっても、その前工程や後工程では部分的に高度の熟練作業が今なお必要であり、このような形はここ当分変ることはないだろう。①）

ところでコンテナ化のもうひとつの特徴は、荷詰めや取り出し作業を空間的に港湾もしくはごく限られた周辺地域に限定させる必要性を除去し、その作業場所を広く分散できるようにしたことで、このことの持つ意味は重要であり、今後も職域確保という面で様々な議論を呼ぶことが予想される。そうした作業が工場敷地内で行われようと、インランドデポで行われようと輸送の一貫体制にはなんの支障もないどころか、その方がむしろ輸送効率が高いのである。その結果港湾における必要労働者も減少を迫られることも大いに予想されるわけである。②）

このようにイノベーションは労働の量ばかりでなく、必要とされる労働者の能力にも新たな変化を求めているが、現時点で考えられるいくつかの問題を以下考えてみることにする。③）

- ① 減少したとはいうものの、今後とも一定数の質の高い労働力を確保しなければ、港湾運送システムの安全な稼働を確保することはできないことはたしかである。そのために総量はともかくとして、継続的に若年労働力の確保にいつその努力をするとともに、技能訓練を継続的に実施しなければならない。④）
- ② リフト、キャリア、ガントリー・クレーン等の車輛や施設のドライバー・オペレーターを確保し、その教育訓練を人的資源にたいする投資と考える必要がある。一部の車輛や設備は中高年にとりわけ高年労働者には不適なものがあるので、前述のように若年労働力を確保するとともに平行して中高年の適職開発や職域開発などにいつその工夫をこらし、体系的な高齢者雇用対策を港湾システム全体として考えなければならないだろう。⑤）
- ③ コンテナ化に代表されるような作業形態の変化、荷姿の変化はこれまでにはなかったような労働災害（やその可能性）を生み出す可能性がある。労働

働集約型の作業が主流を占めていた時代のような、作業者個人の注意や努力だけでは回避できないような事故を未然に防止するための体系的な努力や対策の確立が急務となってきている。その意味では港湾労働における安全確保も新時代を迎えているといってもよいだろう。

④ 機械荷役の一般化とともに、当該作業に従事する精神的・心理的負荷は増大しそれとともにストレスも高まってきていることが予想される。定年に至るまでのより充実した勤労生活を維持することができるよう、新しいシステムのもとでの適正作業基準(条件)を確立していかなければならない。今後ともいっそうの作業研究や職務分析が進められ、教育訓練や安全衛生とリンクして活用されるべきであろう。

⑤ 荷役も在来型のもののはっきりいって減少してきてはいるものの、運送あるいはコンテナ・メンテナンスといったような関連部分での雇用は増加している面もないわけではない。しかしながら、イノベーションがジョブ・キラーに終わらないよう、港湾の生産性を一方では高めながらも、同時に、港湾における職域の確保が可能であるように十全の対策を研究していく必要があることは認識していなければならない。

(5)

革新埠頭はユニット・ロード・システムという形態をとることによって情報化の波に乗りながら運送に関する先端的技術を次つぎと採用することによって高度運送(処理)システムとして成長してきたし今後とも技術革新は進んでいくものと考えられる。

こうしたシステムの高度化は港湾又はその関連に従事する人々が持つ(あるいは持つことを期待されている)能力や技能の水準を高度化するとともに、機械化や装置化の前後工程に従来タイプと違った新しい熟練労働者を必要としている。筋肉労働のある部分は急速に消えていくが、他の部分は依然として残るかもしれないし、仮に在来型の荷役は減少傾向をたどるとしてもコンテナ化100パーセントということはありません、在来型の作業形態にたいする需要は残

っていだろう。つまり労働力の構成に変化はあるとしても、それに対応できる供給体制を港灣としてはもっていなければならない。たとえば港の波動性が消滅しないかぎり、常用労働力のみ依存することは困難で別表のように数の上では減少しているとはいうものの日雇労働者にたいするニーズは依然として残っていくことだろう。様々な職種やタイプの労働力を長期的に確保するとともに、現存労働力の職域をどのようにして維持していくかは関係者すべてにとって大問題であることは間違いない。

またこうした労働力の量的な側面ばかりでなく、労働の形態や質の変化は、個々の労働者のみならず、労働組合や経営者に今後の労働生活そのものの内容 (Quality of Working Life) の改善や向上に目を向けさせることになるだろう。前述のように職域の確保をはかりながら、イノベーションのショックをどのように緩和し、新しい次元での均衡をはかるかが労働に関してはもっとも重要な課題であるといえよう。

表-1 港湾労働状況の推移

(単位：千円)

年	労働者数					就労延数			
	常用	日雇	計	対前年増減	36年=100	常用	日雇	計	36年=100
36	9,627	7,174	16,801		100	3,332,247	2,584,196	5,916,443	100
37	9,561	8,298	17,859	1,058	106	3,318,369	2,403,041	5,721,410	97
38	9,745	7,448	17,193	△ 666	102	3,443,446	2,201,194	5,644,640	95
39	9,111	7,224	16,335	△ 858	97	3,655,501	1,996,819	5,652,320	96
40	11,183	6,823	18,006	1,671	107	3,772,432	1,896,932	5,669,364	96
41	11,477	5,413	16,890	△ 1,116	101	4,078,133	1,117,781	5,195,914	88
42	13,594	2,878	16,472	△ 418	98	3,337,821	439,653	3,777,474	64
43	14,566	2,817	17,383	911	103	3,509,237	438,580	3,947,817	67
44	14,489	1,968	16,452	△ 926	98	3,674,436	307,320	3,981,756	67
45	15,270	1,532	16,802	345	100	3,711,029	278,594	3,989,623	67
46	14,624	1,213	15,837	△ 965	94	3,777,334	185,479	3,962,813	67
47	13,040	1,019	14,059	△ 1,778	84	3,401,058	142,924	3,543,982	60
48	11,936	902	12,838	△ 1,221	76	3,098,619	149,431	3,248,050	55
49	12,711	853	13,564	726	81	3,046,919	118,351	3,165,270	53
50	11,271	478	11,749	△ 1,815	70	2,869,817	59,496	2,929,313	50
51	11,129	445	11,574	△ 175	69	2,745,849	63,624	2,809,473	47
52	11,000	412	11,412	△ 162	68	2,666,788	47,178	2,713,966	46
53	9,978	392	10,370	△ 1,042	62	2,452,713	31,729	2,484,442	42
54	9,070	371	9,441	△ 929	56	2,235,539	45,650	2,281,189	39
55	8,989	332	9,321	△ 120	55	2,198,051	49,818	2,247,869	38
56	9,035	345	9,380	59	56	2,183,590	46,324	2,229,914	38
57	8,403	329	8,732	△ 648	52	2,067,108	48,256	2,115,364	36
58	8,064	309	8,373	△ 359	50				

(注1) 労働者数神戸港労働公共職業安定所調 (41年以前—3月末日現在)
(42年以降—12月 “)(注2) 就労延数 (41年以前—神戸海運局調)
(42年以降—神戸港労働公共職業安定所調)

表-2 港灣労働者数の推移
 (12月末現在 単位：人) 資料—神戸港労働公共職業安定所

年	常						用						日						雇						計					
	船内		沿岸		艘		艘連		計		船内		沿岸		艘		艘連		計		船内		沿岸		艘		艘連		計	
	船内	沿岸	艘	艘連	計	船内	沿岸	艘連	計	船内	沿岸	艘	艘連	計	船内	沿岸	艘	艘連	計	船内	沿岸	艘	艘連	計	船内	沿岸	艘	艘連	計	
42	5,951	4,888	1,440	1,372	13,594	761	1,909	208	2,878	6,712	6,597	1,440	143	1,580	16,472															
43	6,598	4,905	1,434	1,470	14,566	762	1,873	182	2,817	7,360	6,778	1,434	159	1,652	17,383															
44	6,847	4,997	1,480	1,020	14,489	462	1,370	136	1,968	7,309	6,367	1,480	145	1,156	16,457															
45	7,040	5,036	1,438	1,608	15,270	376	1,059	97	1,532	7,416	6,095	1,438	148	1,705	16,802															
46	6,609	4,930	1,508	1,449	14,624	298	854	61	1,213	6,907	5,784	1,508	128	1,510	15,837															
47	5,608	4,761	1,345	1,217	13,040	249	721	49	1,019	5,857	5,482	1,345	109	1,266	14,069															
48	4,841	4,652	1,271	1,067	11,936	215	648	39	902	5,056	5,300	1,271	105	1,106	12,888															
49	5,500	4,721	1,227	1,158	12,711	210	611	32	853	5,710	5,332	1,227	105	1,190	13,564															
50	4,268	4,650	1,119	1,132	11,271	135	329	14	478	4,403	4,979	1,119	102	1,146	11,749															
51	4,158	4,588	1,064	1,218	11,129	157	269	19	445	4,315	4,857	1,064	101	1,237	11,574															
52	4,123	4,616	940	1,227	11,000	155	239	18	412	4,278	4,853	940	94	1,245	11,412															
53	3,659	4,264	784	1,186	9,978	151	224	17	392	3,810	4,488	784	85	1,203	10,370															
54	3,181	4,021	698	1,099	9,070	150	206	15	371	3,331	4,227	698	71	1,114	9,441															
55	3,103	4,020	683	1,117	8,989	140	180	12	332	3,243	4,200	683	66	1,129	9,321															
56	3,105	4,060	672	1,138	9,035	146	187	12	345	3,251	4,247	672	60	1,150	9,380															
57	2,691	3,977	615	1,065	8,403	146	173	10	329	2,837	4,150	615	55	1,075	8,732															
58.10	2,468	3,970	581	997	8,064	140	159	10	309	2,608	4,129	581	48	1,007	8,373															

表-3 常用港湾労働者 年齢構成調(人数)

(神戸港湾労働公共職業安定所調)

年度	20歳以下	21~30	31~40	41~50	51~60	61歳以上	合計	平均年齢	備考
	人	人	人	人	人	人	人	歳	
45	239	3,134	4,976	4,459	1,737	586	15,131	39	
46	53	2,355	4,171	4,596	1,897	680	13,752	41	
47	72	1,995	3,644	4,309	1,869	590	12,479	41.2	
48	162	2,092	3,535	3,893	1,550	490	11,722	40.7	
49	181	2,274	3,744	4,183	1,711	497	12,590	40.2	
50	111	1,784	3,327	3,868	1,644	372	11,106	41.1	
51	112	1,758	3,249	3,770	1,589	317	10,795	41.7	
52	147	1,781	2,880	3,822	1,756	218	10,604	41.6	
53	83	1,225	2,424	3,538	1,967	209	9,446	42.6	
54	91	1,216	2,324	3,377	1,773	162	8,943	42.1	
55	133	1,095	2,319	3,278	1,964	171	8,960	42.5	
56	156	1,107	2,226	3,084	2,204	194	8,971	42.7	
57	54	1,001	1,820	2,779	2,297	239	8,190	42.8	

(注1) 年度により、調査時点が若干異なる。(ex. 12月末、3月末)

(注2) 年度により、区分が若干異なる。(ex. 20歳未満、20~29歳...
20歳以下、21~30歳...)

表-4 常用港湾労働者 年齢構成調(百分率)

(神戸港湾労働公共職業安定所調)

年度	20歳以下	21~30	31~40	41~50	51~60	61歳以上	合計	平均年齢	備考
	%	%	%	%	%	%	%	歳	
45	1.3	23.8	36.1	28.7	8.8	1.3	100	39	
46	0.4	17.1	30.3	33.4	13.8	5.0	100	41	
47	0.5	16.0	29.2	34.5	15.0	4.8	100	41.2	
48	1.4	17.8	30.2	33.2	13.2	4.2	100	40.7	
49	1.4	18.1	29.7	33.2	13.6	4.0	100	40.2	
50	1.0	16.1	30.0	34.8	14.8	3.3	100	41.1	
51	1.0	16.3	30.1	34.9	14.7	3.0	100	41.7	
52	1.4	16.8	27.1	36.0	16.6	2.1	100	41.6	
53	0.9	13.0	25.7	37.5	20.8	2.1	100	42.6	
54	1.0	13.6	26.0	37.8	19.8	1.8	100	42.1	
55	1.4	12.2	25.9	36.6	21.9	2.0	100	42.5	
56	1.7	12.3	24.8	34.4	24.6	2.2	100	42.7	
57	0.7	12.2	22.2	33.9	28.0	3.0	100	42.8	

表一五 日雇港灣労働者 年齢構成調(人数)

年度	20歳未満	20~29	30~39	40~49	50~59	60歳以上	合計	平均年齢	備考
	人	人	人	人	人	人	人	歳	
35	209	2,395	2,226	1,108	388	91	6,417		
36	133	2,720	2,785	1,264	624	140	7,666		
37	140	2,214	2,373	1,173	576	154	6,630		
38	109	1,996	2,513	1,256	610	159	6,643		
39	88	1,717	2,270	1,485	724	190	6,474		
40									
41	96	836	1,272	743	467	133	3,547		
42	18	376	770	572	333	148	2,217		
43	—	346	726	598	340	160	2,170		
44	—	216	636	631	418	67	1,968		
45	—	105	451	506	277	136	1,475	44	
46	—	65	315	413	237	122	1,152	46	
47	—	37	255	339	217	122	970	47	
48	—	28	213	327	198	115	881	47.9	
49	—	24	179	324	198	116	841	47.5	
50	—	10	122	235	108		475	44.9	50.8定年制(60歳)
51	—	6	99	203	124		432	46.1	
52	—	4	74	202	126		406	46.6	
53	—	—	65	189	136		390	47.3	
54	—	—	52	161	145		358	48	
55	—	—	29	143	153		325	48.5	
56	—	5	45	135	160		345	47.9	
57	—	2	36	117	167		322	48.7	

表一6 日雇港灣労働者の年齢構成調(百分率)

年度	20歳未満	20~29	30~39	40~49	50~59	60歳以上	合計	平均年齢	備考	
	%	%	%	%	%	%	%	歳		
35	3.3	37.3	34.7	17.3	6.0	1.4	100			
36	1.7	35.5	36.3	16.5	8.1	1.9	100			
37	2.1	33.4	35.8	17.7	8.7	2.3	100			
38	1.6	30.0	37.8	18.9	9.2	2.5	100			
39	1.4	26.5	35.1	22.9	11.2	2.9	100			
40										
41	2.7	23.6	35.9	20.9	13.2	3.7	100			
42	0.8	17.0	34.7	25.8	15.0	6.7	100			
43	—	15.9	33.5	27.6	15.7	7.4	100			
44	—	11.0	32.3	32.1	21.2	3.4	100			
45	—	7.1	30.6	34.3	18.8	9.2	100	44		
46	—	5.6	27.3	35.9	20.6	10.6	100	46		
47	—	3.8	26.3	34.9	22.4	12.6	100	47		
48	—	3.2	24.2	37.1	22.5	13.1	100	47.9		
49	—	2.9	21.3	38.5	23.5	13.8	100	47.5		
50	—	2.1	25.7	49.5	22.7		100	44.9		
51	—	1.4	22.9	47.0	28.7		100	46.1		
52	—	1.0	18.2	49.8	31.0		100	46.6		
53	—	—	16.7	48.5	34.9		100	47.3		
54	—	—	14.5	45.0	40.5		100	48		
55	—	—	8.9	44.0	47.1		100	48.5		
56	—	1.4	13.0	39.1	46.5		100	47.9		
57	—	0.6	11.2	36.3	51.9		100	48.7		

輸送革新への経済評価

神戸港近代化影響調査委員会

1 輸送革新下の資本と労働

輸送革新の評価はまず2つの視点が考えられる。1つは輸送革新はどのような成果を神戸港にもたらしたか、いいかえればその影響度である。2つは、輸送革新によってもたらされたメリットは、何処へ帰着したかである。

生産者と消費者との間に介在する流通コストを下げていこうとすることが、戦後の流通革命の流れであり、陸上運送面では鉄道に対するトラック運送の相対的優位が確立されつつある。一方、海上・航空輸送にあっては大型化がすすめられているが、リンク・コストの軽減をめざしてコンテナ化がすすめられている。このようなリンク・コストは生産者・消費者にとっては流通費と同じように、可能な限り少ないことが理想であり、今後、さらに軽減をめざしてコストダウンが迫られるであろう。

このような流通コストの低減は、生産部門、事務管理部門等あらゆる分野にあって浸透しつつある。

輸送革新から派生する問題は、2つあると考えられる。1つは労働力の問題であり、あと1つは、技術革新の問題である。

高度成長期は輸送革新の速度も早かったが、相対的な労働力不足に支えられ、失業という事態の発生は回避されたといえるが、むしろ輸送革新も一段落した50年代に入り、低成長期における貨物取扱量の伸び悩みによって労働問題が発生してきた。いずれにしてもこのような輸送革新にともなう労働問題をマクロで眺めるとき、次のようなことがいえるであろう。

輸送革新についての速度が緩やかな場合、高齢者の退職という形で円滑に労働者の減少に対応できるが、スピードが速い場合、配転、転職などの無理な形の減少方法をとることを半ば強制される結果となる。しかし、日本の企業体制は強制的な退職という形で、余剰労働力の社外放出を行わない。企業内で余剰労働力をかかえ込むという形をとる。従って兼業部門が少なく、中高年層のように配転の見込みが少ない場合、企業にとっては経営圧迫要因となり、重大な問題となる。ことに貨物取扱量による営業収益の頭打ちに見舞われる企業にとっては、営業収入の絶対量の減少であり、企業存続にもかかわる問題である。このような場合、企業が革新埠頭への進出、兼業部門の拡大によって人件費の圧迫を回避するか、企業合併、協業化、事務部門の効率化によって経営基盤の強化を図るなどの方策が考えられる。しかし、構造的な不況に脅やかされている業種、企業にとってきわめて困難な選択となるであろう。

2 輸送革新の投資効果

神戸港におけるコンテナ化いわゆる輸送革新の効果について『神戸港と市民経済』（昭和57年版）は表一Iにみるように「規模の拡大」と「資本と労働の代替」が行われたとのべている。

具体的には「1966年から79年に至る14年間産出量は100（100万トン）だけ増加しているけれども、拡張効果と代替効果の合成された結果と見なければならぬ。すなわちこの期間に資本量は650（10億）増加し、労働量は7（千人）減少している。したがって（規模の）拡張と（資本—労働の）代替とが同時に進行している。」

（『神戸港と市民経済』昭和57年版64～65頁）といわれている。

輸送革新の効果を人件費をつうじてみると、労働者が7,000人減となっているのであるから、労働者1人当りの生涯賃金を5,000万円と見積ると、3,500億円の投下資本量に匹敵する（『神戸港と市民経済』昭和57年版65頁参照）。このことは投下資本量の差650—350、つまり実質投下量300（単位10億円）で取扱量を3倍処理した効率性を示したといえよう。

表一 1 港湾における生産構造の変化

年次 昭和年	神戸港取扱貨物量 X (100万トン)	港湾社会資本* K (10億円)	港湾従業者 N (千人)
40(1965)	42	382	
41(1966)	49	417	16.5
42(1967)	55	448	16.0
43(1968)	70	494	17.1
44(1969)	80	520	16.0
45(1970)	98	576	16.3
46(1971)	114	649	14.8
47(1972)	124	722	13.4
48(1973)	142	784	12.6
49(1974)	142	822	13.3
50(1975)	134	871	11.5
51(1976)	136	910	11.2
52(1977)	143	956	11.0
53(1978)	143	1,002	9.8
54(1979)	148	1,068	9.3
55(1980)	151		9.3

*神戸市港湾局が今回の調査にあたって特別に推計したもの
* () は西暦

3 革新効果の帰着

このような輸送革新にもなう産業部門での利益・効果の吸収関係については、次のようにいわれている。

神戸港の輸送革新についての核心は、革新の効果が神戸港にプールされることなく、他港との競争関係から港湾にあって独占、非競争原理が働かず、取引関係へ拡散してしまったことである。すなわちトン当たり貨物取扱料金の低落となって作用したことである。かつての如く“船混み”現象が日常化すれば、港湾サイドに貨物の選択が可能であったが、陸上運送の発達などによって、主導権は荷主側に移ってしまった。このことは港湾施設の増設、コンテナ化、機械化をすすめればすすめる程、この力関係は荷主側に有利に働いていった。このことは丁度、鉄鋼メーカーが一貫生産体制を完成させ、トン当たりコストを低減

させればさせるほど、過剰生産能力をかかえ込むことによって経営が重大化し、構造的不況業種化していった経過とよく似ている。

しかしだからといって神戸港が港湾整備、輸送革新に取り組まなかったとしたら、喪失の原理が作用して絶対的な不況に見舞われる破目になったであろう。

輸送革新を先行的に導入してきた神戸港は規模拡大のメリットを内部に吸収しえたのみでなく、競争関係に立つ大阪港などとの関係で比較的有利な立場を保持することができた。このことはもし輸送革新に立遅れたとしたら、神戸港の雇用・投資の絶対量の減少という結果となっていた。

いいかえれば革新埠頭の整備によって、神戸港の雇用量はたしかに減ったが、もし革新埠頭がなくて在来埠頭のみであったとすれば、さらに激しい雇用減に見舞われ、ジリ貧の状況に追い詰められていったのではなかろうか。

港湾は社会資本といわれながら、分譲住宅、有料道路などと同じように競争関係が存在し、市場メカニズムが作用する数少ない公共施設である。ことに革新埠頭であるコンテナ埠頭は専用埠頭であることから、いわゆる「市場財」的存在で厳しい競争関係にあることを認識せざるをえないのである。

4 マクロ的効果

輸送革新の主たる効果は、以上のべてきたとおりであるが、効果はメリットとともにデメリットをともなう。これを神戸経済、神戸港関係業者、神戸港港運業者、港湾労働者、一般市民などどのように波及いいかえれば帰着していったかを概括的にまとめてみよう。

その第1がマクロ効果で、神戸経済、さらには神戸港全体への影響である。このうち1つは、神戸経済への影響である。もし、神戸港が輸送革新を図らなかつたとしたら、神戸港の成長はなかつただろう。仮定の上で推論すれば神戸港でコンテナ埠頭が建設されていなかつたとしたら、神戸港の貨物取扱高は半減したであろう。

この神戸港の衰退によってもたらされる「経済損失」は先の『神戸港と市民

『経済』(1982, 3)のデータから次のように推論される。

第1に、港湾関連企業は次第に競争力を失い、貨物取扱量が減って、在来荷役分のみとなり、コンテナ率50%付加価値率を在来荷役方式に比べて30%とすると、その打撃は取扱貨物量のコンテナ分から逆算すると、約15%の減少となる。したがって3,855億円の15%は所得喪失が見込まれ、その波及として、港湾依存所得は、派生所得、1兆934億円(54年度ベース)の15%、1,640億円の減少となると推定される。

また、就業者も関連依存産業の合計121,774人の15%18,266人の失業をきたすことになる。と推定される。

第2は、コンテナ埠頭の建設がなければ、ポートアイランド、六甲アイランドの建設もなかったと思われ、神戸経済はその分だけ経済活動量を喪失することになる。

問題はポートアイランド、六甲アイランドが建設されなかったとしても、神戸市内の内地部に進出企業のうち何割かは立地したであろうから、100%の喪失にはいたらない。しかし、ファッションタウン、コンベンションスクエアにしても、政策的な企業誘致、施設建設であるだけに、もし、ポートアイランドにあればの用地がなければ集積はなかったとも考えられる。また、ファッション産業、コンベンション都市としても今日みるように成功しなかったであろう。これらの効果がポートアイランド、六甲アイランドから予想される所得の何%かは推定がむずかしいが、半分としてもポートアイランドから1,000億円、六甲アイランドから1,000億円、計2,000億円の所得喪失につながるであろう。

すなわちコンテナ埠頭からの市民所得は先の『神戸港と市民経済』から港湾関連産業所得3,855億円(54年度ベース)の15%として578億円となる。港湾依存産業所得、派生所得を加えると2.8倍となり1,618億円となる。またポートアイランドからの市民所得の純増分は約1000億円と推計されるので、合計で約2,600億円と推計される。54年度市民分配所得2兆3,579億円の約1割となる。したがってもしポートアイランドがコンテナ化によって建設されなければ神戸経済は約1割の縮小を余儀なくされることになる。と推定される。

5 ミクロ効果

第2が、ミクロ効果といわれるものである。その1つが、投資過程で発生する一般的な需要誘発（乗数）効果、あるいは後方連鎖効果といわれるものである。

その2つは施設建設後の産出（利用）効果である。この産出効果は前方連鎖効果といわれるもので、コンテナ埠頭の出現によって既存の港運業・港湾労働者がどのような影響を受けたかである。この産出効果は直接的効果と間接的效果に分かれる。直接的効果は港運業とか港湾労働者に及び、間接的效果はメーカー、消費者などに及び。

ただこの具体的な直接便益も、港湾関係者によってさまざまである。まず港運業者について考えてみると、次のようにいえる。

コンテナ埠頭がなければコンテナ貨物の取扱いが極めて少ないことは当然として、在来荷役が現在の取扱貨物量より多く確保できたか少なくなっていたかである。この影響度によって大きく変わってくる。すなわちコンテナ化によって在来荷役が圧迫されたことはたしかであるが、コンテナ化がなければ在来荷役がその分だけ増加したかどうかは疑問である。おそらく大阪港をはじめとする近隣のコンテナ埠頭へ取扱貨物は流出していったであろう。むしろコンテナ埠頭が神戸港において併存することによって、何割かの在来荷役貨物をも確保できたと推定できる。

このことはコンテナ埠頭の整備が日本の港湾、また、近隣諸国で全く整備されなかったとしたら貨物取扱量の伸びに比例して在来荷役取扱貨物はふえたであろう。しかし、神戸港の取扱貨物を、輸送革新の波のなかで考えるとき、在来貨物量の減少は不可避である。しかし今仮りに在来荷役取扱貨物の増減を、コンテナ貨物の影響をネグレクトしても、はしけ運送業者にみられるような衰退は、一般的な輸送効率化の影響と考えられる。すなわち港運業としては在来荷役で処理できれば付加価値（1トン当り）も多く、企業としての収益は大きい。そのような在来荷役方式に止まることは、輸送・荷役革新の波のなかでは非現実的なことであり、輸送・荷役革新下でコンテナ化のみでなく、一般的

荷役革新の浸透は避けられない。

また、コンテナ埠頭の建設は、港運業についてもコンテナ埠頭への進出ができた企業とそうでない企業との企業格差をひろげることになった。

つぎに生産者を見てみると、港運業者より革新の効果を受けたといえるが、メーカー側の見方は次のようである。輸送革新の経済効果は単位当りの輸送コストの軽減である。仮りに今、先にみたように輸送にともなう生産性が、15倍に伸びたとすると、資本負担があると仮定しても単位当り船積みコストは確実に軽減することになる。運賃値上げもあり、ストレートにその効果が及ぶとは考えられないが、包装費、積込み費、品物の損傷などの点におけるトータル効果を考えてみると大きいであろう。

ただ生産者側がコンテナ化の効果に関係者よりもより大きく吸収したかどうかは疑問である。コンテナ化の効果を具体的数値で測定するのは取扱貨物の重量・価格によって千差万別であるのできわめてむずかしいが、仮りにアメリカへのカラーテレビという典型的な輸出品についてごく概数的に推計すると次のようにいわれている。

コンテナ化によって梱包費は約1割程度軽減されている。そして現在、梱包費は商品コストの5～6%と考えられるので、メーカー庫出価格を10万円とすると、梱包費は5～6,000円で、その1割5～600円程度のコスト節約につながっている。さらにコンテナ化によって品物の損傷が減ったことは保険料その他の軽減につながっているし、さらにコンテナ化によって、国内輸送費（工場～船積みまでの輸送コスト、商品価格のなかに占める割合5%程度、バン詰め、保管料、通関業務を含む）、海上運送コスト（全商品価格の構成比5～6%）の軽減につながっている。

もっともコンテナ化によって輸送コストが一挙に労働生産性に反比例して激減するのではない。むしろ海上運賃コストも国内運賃コストも一般的には協定料金制であり、それで試算すると、メーカーがコンテナ化の効果を独占したことにはなっていない。そしてその具体的効果はインフレーションを物価スライドすることなく物流コストとして吸収しえたということが一応結論としていえるので

はなかるうか。

より具体的にいえば、40年代当初、1万個を全部、在来荷役で輸送していたが、コンテナ化が初まると、貿易量が増加した分もネグレクトして8千個在来、2千個コンテナ、さらに5千個在来、5千個コンテナ、そして現在は1千個在来、9千個コンテナとコンテナの比重を高めるとともに、大型化、効率化、大量化によって輸送コストの軽減をもたらしている。すなわちここ10年ほどカラーテレビの輸送コストは物価上昇にもかかわらず、上昇していないのであるが、それはメーカー側の収益となったというより生産・販売価格の引下げとなったといえる。

最後に消費者である。コンテナ化によって輸送コストが低くなると、アメリカなどの消費者へその分だけ低コストで供給が可能となる。一般的に耐久消費財価格は昭和30～50年にかけてほとんど上昇していない。このことは技術革新、輸送革新、販売革新の全てのメリットが還元される形で、安価に入手できるようになっている。そのため結果としてはコンテナ化のメリットを内外の消費者が最も多く享受したという仮説を立てることができるのである。

6・港湾近代化への対応

このような輸送革新の影響を受けた港湾運送事業はどう対応していったかを考えてみると、たとえばコンテナ化によって極端な構造不況に見舞われているのは、はしけと筏であって、通常の経営改善、需要誘発策では対応しきれないので、国レベルの施策として(財)港湾運送近代化基金、(財)港運構造改善促進財団などの助成、資金貸付けなどによって救済、対応策がとられている。具体的には過剰船腹の第1～3次買上げ措置と離職・廃業者に対する生活保障金などの支出である。

これらの施策は、「港運構造改善促進財団」(昭和57年12月8日)(表一2参照)が中心となってすすめられたが、この財団の事業のうち「港運事業構造改善対策に関連する雇用対策に係る業務を行う団体に対する財政的援助」は、事業の廃止または縮小に伴って生じる離職労働者に対し、転職資金、生活助成金

表一 20. 港運構造改善促進財団の概要

1. 設立年月日	57年12月8日
2. 基本財産	8億円（港湾運送近代化基金から出捐）
3. 役員	<p>会長 杉浦 喬也（港湾近代化促進協議会会長）</p> <p>専務理事 森 雅史 他8名</p>
4. 事業計画	<p>(1) 港運事業構造改善対策に関する助成（いかに対策、コンテナ関連在来荷役対策）</p> <p>ア 事業の廃止等を行う事業者に対する見舞金の交付</p> <p>イ 事業規模の縮小に伴って生じる離職労働者の退職金特別加算分に係る資金の融通に関する利子補給金の支給</p> <p>(2) 港運事業構造改善対策に要する資金の貸付け及び当該資金の借り入れに係る債務保証（はしけ買い上げ資金の貸し付け）</p> <p>(3) 港運事業構造改善対策に関連する雇用対策に係る業務を行う団体に対する財政的援助</p> <p>事業の廃止または縮小に伴って生じる離職労働者に対し、転職資金、生活助成金を交付する日本港湾福利厚生協会に対する援助</p>

表一 3 港運事業構造改善拠出金

名 称	期 間	拠出者	負担者	金 額	備 考
筏 対 策 構 造 改 善 分 担 金 (97港)	57.11.16～ 3 年 間	元 請	荷 主	トン 10円	付加料金 構造改善対策資 金
筏 事 業 者 拠 出 金 (東京,名古屋,大阪)	57.4.10～ 4 年 間	元 請	荷 主	トン 30円	認可料金 木材取扱い港湾 運送事業対策
は 拠 出 金 (東京,横浜 大阪,神戸)	57.4.10～ 5 年 間	元 請	荷 主	トン 30円	認可料金 はしけ運送合理 化資金
コ 分 担 金 (6大港)	57.6.1～ 6 年 間	作業事業者 (船内, 沿岸)	船 社	20 t 70円 40 t 105円	協 定 船内, 沿岸在来 型荷役事業対策

を交付する日本港湾福利厚生協会に対する援助であり、転退職者に対する対策として期待されるのである。

その資金としては、表一 3 にみるように、はしけについては元請がトン30円

拠出することによって資金を捻出している。また20 tコンテナ1個につき70円、40 tコンテナ1個につき105円となっているコンテナ分担金についてもその資金の有効活用がのぞまれる。

神戸港にあっては第1～3次はしけ買上げ措置がとられた。第3次買上げではこの買上げ措置に必要な資金は、残存するはしけ運送事業者（元請業者）がその取扱貨物量に応じ1トン当たり30円の割合で拠出することによってまかなわれている。しかし、はしけ運送業全体が不況による経営不振であるため、その借入資金の返済にともなう5%の利子免除の措置がとられている。

このようにみえてくるとき、はしけの転廃業資金ははしけ関連の元請業者が負担する共済的なシステムといえる。したがって今後ともこれら制度の充実が期待されるのである。

神戸港の経営管理

宮 本 實

(神戸市港湾局管理部長)

1 はじめに

我が国は、四面を海で囲まれており、海運が重要であることは論をまたないが、その発展に欠くべからざるものは港湾であり、明治開国以来、その整備には力が注がれてきたところである。ただ、港湾の管理運営に関しては、永らく道路、河川等と同じような公物・営造物的な観点からとらえられていた。しかし、戦後の港湾整備が進む中で、神戸港のような先進港においては、従来の公物・営造物的な観点から、経営管理的な観点へと、その考え方が変化してきた。以下ではその変化について概観していくとともに、現下における港湾経営の課題について考えてみたい。

2 戦前の港湾管理の変遷

明治以降の港湾行政は、昭和25年に港湾法が制定されるまで基本法が整備されないまま、その時々が発せられた太政官布告や勅令等に基づいて行われてきた。その中で特に注目に値するものに「道路橋梁河川港湾等通行銭徴収ノ件」(別称「自費土木施行者税金免除布告」)がある。この布告の本来の趣旨は、道路、港湾などを造成した者に対し、その投下資本の回収のため、その施設の利用者から、利用の対価を徴収することを認めたものであり、そこには、港湾修築等を国家的要務としながらも、明治維新政府の財政力が乏しいため、私企業に港湾修築等を奨励しようとした方針がうかがわれる。これは、地方の民間資金の活用をねらったもので、今日よくいわれている民間活力の導入思想の萌芽とい

うべきものである。神戸港では、明治17年11月に神戸棧橋会社が小野浜の第一波止場前面に建設した我が国最初の外航船舶係留鉄製棧橋等がこの例に該当する。

この布告の趣旨は、時代の推移とともに、道路や港湾などの公共施設は無償使用を原則とするものであって、もし料金を徴収するとしても、①元資償却の範囲内において期限を限って認め、②政府（地方長官）の許可と主務大臣の認可を必要とすると解されるようになった。

そして、この布告は、私人を対象としたものであるにもかかわらず、港湾に関する法整備がなされなかったこともあり、港湾管理を規律する唯一の基本法としての性格を持つに至り、地方公共団体に対しても適用されるようになった。

ところで、国が整備した横浜港、神戸港などのいわゆる国営港湾においては、たとえその整備費用の一部を地方公共団体が負担した場合でも、地方公共団体には一切料金徴収は認められていなかったようである。

その後、大正9年（1920年）に勅令第82号「国ニ於テ施行スル内国貿易設備ニ関スル港湾工事ニ因リ生スル土地又ハ工作物ノ下付又ハ貸付及使用料ノ徴収ニ関スル件」が出された。この勅令の考え方は、国が整備した内国貿易設備であって、地方公共団体がその整備費用の一部を負担した場合には、その代償として、地方公共団体に対して無償払下げし、又は国有工作物を無償貸付けすることができるようにするとともに、使用料の徴収を認めるというものであった。

以上のような変遷の中で、料金についてみると、当初国が整備した港湾施設については、幾多の曲折を経ながらも無償使用から徐々に有償使用の方向に進んでいったようである。

一方、地方公共団体が独自で港湾施設を整備したときには、国の許可を得て料金を徴収することは可能であったはずであるが、大阪市政調査会発行の「港湾の財政と管理・経営の在り方」によれば、市営港である大阪港においては、近代的港湾諸施設が完成した後においても、その経営方針は前記の明治4年の太政官布告第648号の趣旨に事実上規制され、棧橋等の施設使用は、永らく無償使用の状態であった。

このように、明治以来、第2次大戦終了までの我が国においては、「港湾は国の営造物」という考え方が基本となっていたのである。

3 戦後の港湾管理の変遷

(1) 港湾法の制定

港湾の管理権及び料金徴収権が原則として国にあつた状態は、「港湾法」の制定により大きく修正された。すなわち、昭和25年5月31日に制定された港湾法は、①港湾の管理権を全面的に国から港湾管理者(港務局又は地方公共団体)へ委譲し、②明治4年の太政官布告第648号以来の港湾料金の許可制を廃止し、港湾管理者に料金徴収権を認め、③国と地方公共団体による多元的な港湾管理を改め、単一の港湾管理者が主体となって港湾を一元的に管理運営することとし、国を港湾管理主体から除外している。これは新憲法の保障する行政の民主化と地方分権の基本理念を実現するものであり、港湾の管理運営を地方自治に沿った自主的運営にまかせ、政府の監督規制は、国家利益を確保するための必要最少限度にとどめられるべきものとしている。

一方、港湾法における料金の考え方をみると、法制定以前のそれとは趣を異にしている。つまり、港湾施設を利用することによって、その利益を得る者は当然にその使用収益の対価を支払うべきものであるとする受益者負担の原則と、ポートオーソリティ(港務局)方式導入にみられるように、港湾を一つの経営体(企業体)としてとらえ、独立採算制の考え方を導入しているところにて特徴があり、港湾の管理運営における企業マインドの導入を企図している。

しかし、法制定以後の港湾をめぐる現実の社会経済情勢がドラスタックに変動する中で、企業の経済的負担力が十二分に醸成されていなかったことなどもあって、港湾管理者は、独立採算制ないしは受益者負担を原則とする企業経営的な港湾の管理運営をすぐに実践するまでには至らなかった。

(2) 神戸港の港湾管理の変遷

港湾法が制定されて、昭和26年に神戸市が神戸港の港湾管理者となり、以来30余年を経たが、その間の管理運営面における変遷を時代を追って説明してみた

い。

① 昭和20年代後半（戦後復興期）

我が国経済は、戦後の荒廃から立ち直るべく復興への道を歩み始めたが、それにつれ、海外との貿易も年を追って拡大していった。港湾では、利用船舶隻数、取扱貨物量の増加に伴う施設整備が進められ始め、神戸港においても、昭和25年の「神戸国際港都建設法」公布施行により、国際港湾都市として大きく歩み出すとともに、昭和26年の閣議決定「主要港湾荷役能力の緊急増強について」により、新港第7突堤の建設が着手された。

② 昭和30年代（高度経済成長時代のはじまり）

昭和35年の国民所得倍増計画を契機に、我が国は高度経済成長時代を迎えた。港湾においても、この高度経済成長に伴う海上輸送貨物の増大に対処すべく、施設の整備拡充が推し進められた。この時期、神戸港では昭和30年に新港第8突堤西堤が竣工し、昭和34年には、革新埠頭のさきがけとなった摩耶埠頭が着工した。

しかし、このように施設整備を行っても、利用船舶隻数、取扱貨物量の増加に対処しきれず、なお一層の港湾施設整備が要請されたのである。

ところで、そういった施設の量的拡大とは別に、この時期において、神戸港では港湾施設の効率使用のための試みがなされはじめた。

すなわち、港湾施設は一般の公共使用を原則とし、入港船のバース指定や公共岸壁背後の荷さばき施設の利用については、いわゆる無差別的な「先船優先」等の原則により個別に認めることを建前としている。このため、岸壁前面に着岸した船舶の貨物が岸壁背後の上屋等の荷さばき施設と一貫して取扱われない事態が頻繁に生じ、貨物流通の円滑性、施設利用の効率性が損なわれることになった。そこで、増大する貨物量を限られた施設で効率的に取扱うとの観点から、昭和35年に新港第8突堤を、印・パ、欧州航路の優先使用埠頭に指定したのをさきがけに、昭和38年には、上屋と岸壁をセットで使用できるようにした上屋付岸壁制度を導入したのである。こういった効率使用の動きは、昭和42年7月の港湾審議会答申（「港湾運送事業の運賃料金体系の合理化及び埠頭の

効率的使用について」の諮問にかかる答申)においても明確に打ち出されている。

③ 昭和40年代(物流革新時代)

この時期は、我が国経済がさらに目覚ましい成長を遂げた時期であり、港湾においても、コンテナによる流通革新が急激に進展した時期でもある。港湾の利用船舶隻数、取扱貨物量も引き続き増加し続け、神戸港では、取扱貨物量が昭和30年に比べて、昭和35年で1.7倍、昭和40年で3.6倍、昭和45年には8.4倍と急激に伸び、また入港船舶隻数においてもほぼ同様に増加した。

また、この時期においては、昭和30年代後半から発生した主要外貿港における船積み大量滞船状態を解消するとともに、船舶の大型化・高速化と荷役の機械化に対応するために、新たな港湾施設の建設がさらに要請された。神戸港では、摩耶埠頭が昭和41年にはほぼ完成していたが、昭和41年9月、海運造船合理化審議会から「わが国海上コンテナ輸送体制の整備について」の答申が運輸大臣になされたため、急拠、計画を一部変更し、第4突堤をコンテナバースとして整備した。そして、昭和42年は、第二の黒船到来と騒がれた米マトソン社のコンテナ船「ハワイアン・プランター号」の初入港があり、コンテナ時代の幕開けを迎えた。

なお、このようなコンテナ化を中心とする海運及び港湾をめぐる流通革新に対応するため、昭和42年には大規模革新埠頭の専用貸方式を導入した京浜及び阪神外貿埠頭公団が発足している。(昭和57年4月に公団の業務は、東京港、横浜港、大阪港及び神戸港の埠頭公社に承継されている。)

④ 昭和50年から現在まで(高度成長から安定成長へ)

昭和48年のオイルショックを契機に、我が国経済は高度成長から安定成長の時代へ移行し、港湾においても、世界経済の低迷の影響を受けて取扱貨物量の伸びは鈍化の方向をたどるが、一方では、コンテナ化、コンテナ船化はますます進展し、海運、港湾をめぐる物流形態はめまぐるしい変遷をみせている。

そのため、コンテナ化に対応した革新埠頭への需要を招来させるとともに、公共上屋等在来の公共施設は新たな機能を求められるようになった。

このような流動的な局面に対応するため、港湾管理者は、港湾施設の管理運営についてより適切かつ流動的な措置を講じなければならなくなった。神戸港においても例外ではなく、公共上屋等の港湾施設のポテンシャルを最大限に発揮させるうえにおいて、施設の運営面での工夫をこらすことが急務となってきたのである。

すなわち、昭和30年代後半から実施してきた埠頭の効率的な使用方式を一層充実発展させる一方、外貿埠頭公団所管のライナーバースと比肩しうる競争力を付与させるため、昭和49年5月に、摩耶第1突堤から第3突堤に、また昭和50年11月に新港突堤に、それぞれ「グループ使用方式」を導入した。この方式の考え方は、一般公共使用を原則としつつ、港湾施設の合理的利用と作業の一貫責任体制の推進を図るため、船舶運航事業者と港湾運送事業者でグループを結成し、岸壁と上屋とを一体的に運営していこうとするものである。

このような公共埠頭の効率的な使用は、流通コストの節減により利用者にメリットをもたらすだけでなく、港湾施設の利用を促進し、港湾管理者財政に資するものである。今後も、一般公共使用原則に依拠しつつ、港湾施設の効率使用方式の模索を続けたい。

4. 港湾管理思想の変革

以上のように、神戸港の港湾管理の変遷をみてきたが、港湾管理の思想面でのエポックになったのは、昭和40年の企業会計方式の導入である。この導入は会計処理上の変革を意味するにとどまらず、港湾管理の思想の変革を意味するものであった。すなわち、官庁会計方式は、現金の収支のみに着目するものであって、財産等の状態を含めた事業活動の成果は把握できない。それに対し、企業会計方式は、経営の現状や財政状況を的確に把握でき、港湾管理者にコスト意識を持たせ、運営面において企業的感觉を発揮させることができるからである。

我が国の港湾法のモデルとなった、サンフランシスコ・ポートオーソリティ及びニューヨーク・ニュージャージー・ポートオーソリティについてみると、

会計方式は一般私企業と同じ企業会計方式をとり、港湾を一つの企業として、完全な独立採算をとることを基本的な考え方としている。

成熟した港湾においては、港湾を一つの経営体としてとらえ、それを維持していく必要があり、そのためには港湾財政基盤の確立が重要であり、料金面においても収支相償う料金水準の設定が要請される所である。ただ、そういった考え方が、最初からとられていたわけではなく、徐々に進展していったのである。以下でその変化について説明していきたい。

5 神戸港の港湾料金の変遷

戦後復興期においては、国の貿易振興策、港湾利用者の経済的負担能力の低さ等もあって、料金は著しく低い水準に抑えられていた。

その後、高度成長期に入り、港湾施設整備の要請が高まる中で、それに応えるための財政基盤確立の必要性が唱えられ、一方で港湾施設利用者の経済的負担能力が次第に増加してきたこともあって、港湾施設の利用により利益を受ける者は、その受益の程度に応じて応分の負担をすべきであるとの気運が徐々にではあるが高まってきた。こういった動きを受け、昭和40年10月11日の港湾審議会の答申において、「料金の適正化と料金体系の再検討」さらには、「企業会計方式の採用」等、港湾財政基盤の確立の必要性が強調されるに至った。これに対応して、昭和40年に、神戸市は全国の港湾に先がけて全事業に企業会計方式を導入した。

この時期において、それまでの港湾料金に対する考え方は新たな転換期を迎えたといえよう。つまり、港湾施設を緊急に整備拡充していくための財源を確保する必要から、①収支相償う料金水準の設定、②効率利用促進のための料金体系の設定という考え方がほぼこの時期に定着するようになったのである。

特に、効率使用の料金体系については、神戸港においては、これに先んじて昭和38年に上屋付岸壁使用料という料金体系を新設した。そして、昭和42年にコンテナ船に対応した荷さばき施設付岸壁方式が制度化され、そのための料金体系も整備されたほか、昭和45年からは各種の岸壁優先使用方式（航路別、物

資別等)が採用された。

一方で、50年代に入ると、上屋機能の変容に対処するための体系設定も試みた。

元来、上屋は、輸出入貨物を短期に荷さばきするための施設であり、長期の保管機能を担う倉庫とは役割を異にする。従って、その効率使用の観点からは貨物の回転を促すことに重点が置かれ、貨物を短期保管する場合は割安なのに対して、保管期間が15日、30日、60日と長期化すればするほど割高になる、いわゆる滞貨割増制度がとられていた。

ところが、コンテナ化の進展等の影響により、上屋使用業者なかんずく海貨業者が、上屋をその基本的な用途である短期荷さばき機能として利用するだけでなく、貨物の集貨機能、いわゆる「ストックポイント機能」にウエイトを移した利用を行っているという実態に鑑み、神戸港は、昭和51年に上屋の料金体系を従来のトン建料金制から平方米(面積)建料金制に変更するとともに、昭和54年には、滞貨料についても、従来の貨物搬入後16日以後30日まで、31日以後60日まで、61日以後という三段階制の累進滞貨料システムを改めて、搬入後31日以降の貨物についてのみ滞貨料を課すという簡素な体系に切り換えた。

これは利用者の集貨活動に資するもので、その経営基盤の安定化を図るような料金体系であり、同時に管理者の適正な料金収入の確保も考慮に入れ、他方滞貨割増制度を残すことによって施設利用の効率性にも留意したものである。

ところで、港湾法においては、料金徴収が禁止されている施設又は料金徴収技術上の観点から徴収が事実上困難な施設、いわゆる無収益施設が存在している。ただし、水域施設(航路)、外かく施設(防波堤、護岸等)等の無収益施設については、総合チャージである入港料を徴収できるとしている。この入港料については、諸般の事情により永らく実施されなかった。

ところが、昭和40年代後半に公害・環境問題がクローズアップされ、港湾に対する環境保全の要請に応えるため、環境整備施設(緑地等)をはじめとする無収益施設に対する投資が従来以上に必要となってきた。このような中で、環境整備施設等の費用回収を図る形で、船舶に対しては、入港料が昭和52年から、

臨港地区内の事業者に対しては、一般的負担金たる環境整備負担金が昭和55年から、それぞれ実施された。

なお、港湾事業は無収益施設をかかえており、その分収入欠陥をきたすことになるが、これに対処するため、神戸港においては、普通財産としての土地等の貸付けによる賃貸料収入によりカバーしている。

前述のポートオーソリティにおいては、収益部門として、空港、トンネル、橋梁などの多くの収益施設を有し、港湾収入の大部分は施設賃貸料(リース料)である。リース料が主となっている港湾会計の場合には、一般的に安定した収入が確保され、神戸港における、いわゆる港湾機能用地の貸付けによる賃貸料収入の果たす役割は大きい。

6. 港湾経営の課題

港湾の経営管理の歴史を振り返って感じることは、高度成長期以来のめまぐるしい国際貿易の発展と変貌であり、なかでも輸送貨物の量的拡大に伴う輸送システムの変革には目を見張るものがある。戦後最大の輸送革新はいうまでもなくコンテナリゼーションである。これは、コンテナヤードやコンテナクレーン等のターミナル設備を出現させたばかりではなく、「ドア・トゥ・ドア」の輸送サービスのニーズに応えるために、一貫した責任と費用において複数の輸送手段にまたがる輸送をコーディネートする国際複合一貫輸送の時代に幕を開けた。こうした貨物のコンテナ化や複合一貫輸送システムは、荷主の流通コストに対する経済性の要求に応えるものである。そのような背景の中で、ターミナル部門の港湾にあっては、特に経済性に対する要求が強まってきているのではないかと考えられる。

ところで、港湾の持つ経済的価値というものには、単に個々の施設を低廉に利用しようといったことにとどまらず、港湾アクセスの整備状況、荷役業務の成熟度、就航航路の多様性等、効率性、安全性、確実性、利便性といった総合的な組織度においてはかられるものである。

また、港湾というのは、準地域独占的性格を有するものと考えられてきたが、

近年、各港において港湾施設の整備が進み、港の成熟度が増し、利用者にとら
ての選択の範囲も広がってきた。加えて、港湾は、固定費用が総費用に占める
比率が大きく、費用回収のためには施設の稼働率を高めることが要求される。
そういった中で、経営面において、次第に港間競争の問題が生じてきた。しか
も、国際的に輸送革新時代を迎え、国内のみならず国際的にも港間の競争力が
問われつつある。

このような中で、港湾経営の直面する課題として、港湾の経済的価値をより
高めるため、港湾管理者は今後とも施設の整備・改善を行うとともに、効率
的な管理運営方式をも考えてゆかなければならない。また、どのようにして経済
的価値の高まった港湾の利用促進を図るため、より一層ポードセールスを進め
なければならない。一方、このような施設整備や維持管理にあたっては、莫大
な経費を要するので、港湾財政基盤の確立のためには、より一層厳しい経営意
識が要求されるところである。

さらに、港湾を考える場合に、港湾は、利用者からみた経済性や管理者から
みた企業体といった観点からのみとらえられるものではないことは論をまたな
いであろう。港湾は、そこで働き生活する市民の生活の場として、社会的に重
要な役割を担うものである。港湾の経営というと、とかくその財政的な側面や
輸送体系に占める機能的な側面から見られがちであるが、港湾が市民生活に深
く根をおろす神戸のような都市にあっては、広く都市経営の観点から、市民に
とっての港湾の価値を高めてゆくことが要請されるのである。この意味から、
これまで進めてきた「働きやすい港」あるいは「親しみやすい港」づくりをさ
らに推し進め、今後とも、市民とともに歩む国際港として一層発展させてゆか
なければならないと考えている次第である。

（参 考 文 献） 寺谷武明著「日本港湾史論序説」日本港湾協会編「日本港湾史論」
（昭和47年）

寺谷武明著「日本港湾史論序説」日本港湾協会編「日本港湾史論」
（昭和47年）

神戸港の建設計画

脇 茂 行

(神戸市港湾局技術部長)

はじめに

港湾は古来より海陸交通の接点、仲継の場として重要な役割を演じている。特に四面を海に囲まれたわが国においては、主要都市の大部分が港を中心とした臨海都市として発達したことも明らかである。これは、都市の繁栄にとって、物流の円滑な確保をはじめ、人間相互の交流や異質な文化との接点である港湾の存在が条件となっていることを示している。また、日本の経済は従来、原材料輸入と加工製品輸出を産業構造の基本型としてきたが、これを支えてきたのが海運であり、この面からも経済活動に占める港湾の果たす役割は極めて大きい。このように港湾は国民生活を支える基盤として重要な使命をもち、半永久的に存在することが義務づけられている。これまで、神戸港においても日本経済の成長とそれに伴う取扱貨物量の増大に対応して施設拡充に努めてきた。しかしながら、1960年代の日本経済の高度成長と海運の近代化が、船舶の大型化、多様化、荷役方式の変革を促し、新しい施設が要請される一方、古い施設は機能的に陳腐化し、近代的な港湾の中でその役を果たせなくなっている。また、これからは港湾の取扱貨物量は、これまでのような大きな伸びは期待できないが、依然増加していくものと予想され、特に開発途上国間貿易の比重を高めていくものと思われる。このため、新しい埠頭の建設・開発も、古い埠頭の再開発と関連させ、整合させながら続けていかなければならない。

また、都市サイドからは、都市の過密化に伴う住宅地、公共施設用地等の不足、さらに交通事情の悪化を解消するための道路用地の確保など、いわば都市

の再開発に必要な用地確保の要請がある。

港の果たす役割、機能は今後ともその重要性を増し、従来の物流機能のみでなく、長期的な展望に立って、都市環境の一環としての見直しが重要になると考えられる。

2 神戸港と都市

(1) 都市と港湾の発展

本港は天然の良港としての条件を備え、3世紀頃から都に近い港として、すでに中国貿易の門戸となっていた。港の名称も「務古水門」「大輪田の泊」「兵庫の津」と変わっていつているが、なかでも平清盛の時代の対宋貿易、足利時代の対明貿易の基地として大いに栄えた。

その後、港が活況をとり戻し、再び海外との門戸になるのは、1868年の「兵庫港」開港によってである。この時は、わずかに第1、第2波止場、運上所(後の税関)、倉庫3棟を数えるにすぎなかったが、1873年には税関も設立され、名称も「神戸港」と命名され、次第に施設を整えていった。

1907年から第1期修築工事に着手し、続いて、1919年には第2期修築工事及び追加工事と港湾施設の建設が行なわれ、現在の新港第1～第6突堤、兵庫第1～第2突堤、中突堤と防波堤、物揚場、上屋などが国営港として建設された。

第2次世界大戦では、神戸港も大きな被害を受け、また、主要施設の駐留軍接收など港湾機能は一時麻痺したが、港湾法制定により1951年に神戸市が神戸港の港湾管理者になるとともに、他の港湾に先がけて積極的に戦災復旧にあたった。

1950年に民間貿易が再開されるとともに神戸港の入港船舶は年々著しく増加し、施設も、新港第7、第8突堤、長田港、兵庫第3突堤、摩耶埠頭など次々に建設し、港勢を拡大していった。

そして、海上輸送の革命である「コンテナ時代」の到来にいち早く対処するため、摩耶埠頭第4突堤に日本初のコンテナターミナルを整備(1967年)する

一方、本格的なコンテナ専用埠頭を確保するため、1966年からポートアイランドの建設に着手した。

一方、都市としての神戸は、開港当時、2万人であった人口も、市制施行を経て、市勢の発展と周辺市町村との合併で、1941年には、旧市街地の市域に100万人をこすほどに発展した。さらに、戦後も東西、北部隣接都市の合併を経て市域を拡大していった。このように周辺都市の合併は狭隘な市街地を拡大し、よりよい生活環境をつくり出すのはもちろん、港都としての東西の発展を目指す考えがあったのである。

港は神戸市民の中で育ってきたが、港に対する市民の期待は、今、大きく変わろうとしている。それは、港をただ、物資流通の転換の場としての機能にとどめることなく、市民の生活、文化の依りどころにしながら、神戸を国際都市、情報都市として飛躍させていくことである。この市民の期待にこたえるため、市民生活にとけこんだ港をつくり、港とともに育ってきた産業を知識集約型へと高め、環境、福祉、文化都市にふさわしい世界に開かれた産業を育み、豊かな生活に役立つ情報が活用できるような国際情報都市づくりを目指している。

(2) 神戸港の現況

コンテナは今や世界の海運の主流をなしており、このコンテナ化時代に対応するため、神戸港では日本最初の摩耶コンテナバースをはじめ、ポートアイランド、六甲アイランドに本格的なコンテナバースを建設・計画している。

こうした中で、1983年の港勢をみると年後半からの景気回復基調もあり入港船舶数は伸びなかったものの、取扱貨物量は前年を上まわっている。総入港船舶は9万3千隻、総トン数は2億1千万トンで、隻数では前年を5.2%下まわったものの、総トン数では船舶の大型化により前年並みとなっている。総取扱貨物量は1億4,800万トン、うち外貨は4,260万トン、内貨は1億540万トンで、いずれも前年を2~3%上まわっている。このうち、外貨コンテナ貨物は2,280万トンで対前年比7.1%増、特に輸出は、1,410万トンと好調で対前年比10%増となっている。1984年に入って、アメリカの景気回復の影響を受け、コ

コンテナ貨物は1983年の2割増で推移してきている。

a) 港の性格

神戸港の大きな特色は、従来の日本の代表的なライナーポードとしての性格に、コンテナポードとしての性格をつけ加えたことである。コンテナリゼーションの波にいち早く対応したことにより、神戸港では外国貿易におけるコンテナ貨物量は増大し、世界の主要港の中でもトップクラスの地位を築くこととなり、コンテナポードとしての地位を不動のものとしている。

表一 世界主要港の外貿コンテナ貨物量及び施設状況 (1982年)

(単位:千トン・基)

港 湾	単 位	コンテナ 貨物量	コンテナ施設状況及び利用効率			
			バース数	1バース 当り取扱 貨物量	クレーン数	クレーン1 基当り取扱 貨物量
神 戸	F/T	21,285	14	1,520	27	788
ロ ッ テ ル ダ ム	M/T	19,281	20	964	26	742
シ ン ガ ポ ー ル	F/T	13,847	7	1,978	16	865
ロ ン グ ビ ー チ	M/T	13,626	10	1,363	14	973
釜 山	M/T	13,478	4	3,370	8	1,685
横 浜	F/T	11,781	8	1,473	16	736
ホ ン コ ン	M/T	10,543	6	1,757	16	659
ニ ュ ー ヨ ー ク	M/T	10,170	42	242	40	254
東 京	F/T	9,596	11	872	18	533
ア ン ト ワ ー プ	M/T	7,218	7	1,031	8	902

このように神戸港のコンテナ貨物が他港に比べて多く、コンテナポードとして活況を呈している理由として次の三つが考えられる。その一つはライナーポードとしての長い歴史と良好な港湾機能施設を備えていたので、コンテナ化に即応できたこと。

二つめは、内外船社が寄港地を集約してコンテナターミナルを設置していく中で、神戸港を重点港として考え、コンテナ貨物を神戸に集積させる方策を採用したこと。

三つめは、コンテナ基地のスケールメリットを発揮させるため、国内ばかり

表一 外航定期航路 (1983年)

航路名	入港隻数	航路名	入港隻数
総数	10,362 隻	印・パ・ペルシャ湾	670 隻
定期航路	(74.6%) 7,733	香港	119
北米西岸 (PNW, PSW)	976	韓国	1,458
北米東岸 (N. Y)	520	その他	3,262
欧州	219	不定期航路	(25.4%) 2,629
近東・地中海	509		

注) その他航路には、南米西岸・南米東岸・東南アフリカ・西アフリカ・豪州・ニュージーランド・南太平洋諸島・ベンガル湾・インドネシア・タイ・インドシナ・シンガポール・マレーシア・北ボルネオ・フィリピン・台湾・中国・ナホトカを含む。

表一 外貿コンテナフィーダー貨物量
(単位：千トン・%)

年	コンテナ フィーダー 貨物量	フィーダー比率		
		総数	輸出	輸入
1983	5,811	26.3	20.6	33.4
1973	3,133	30.1	31.1	30.9

表一 内航フィーダーコンテナ取扱量
(単位：20'換算個数)

年	総数		移出		移入	
	実人	空	実人	空	実人	空
1983	57,351	25,588	17,753	22,600	39,598	2,988
1981	42,122	22,884	11,305	19,575	30,817	3,369
1979	34,238	19,409	8,390	17,453	25,848	1,956

でなく韓国をはじめ、東南アジア方面のコンテナ貨物をフィーダーサービスとして神戸につなぎ、仲継基地化したことである。

b) 市民経済への影響

流通の拠点としての港湾は、市民経済に大きな影響を及ぼしているのは明白

であるが、港湾の建設、完成後の企業活動を通じて広く市民経済にかかわっている。

〈神戸港と市民経済〉

これは、神戸港が市民経済に与える影響、港湾の市民経済へのかかわり合いを調査したものである。

○ 市民経済に貢献する神戸港

港の経済活動の市民経済に果たす役割は〈表-5〉に明らかなように高い比率を占めている。就業者ベースでは、港湾関連、依存産業の就業者の市内就業者に占める割合は20%、所得ベースでは、市内純生産の44%を占めている。比率はどちらも、1979年調査の方がわずかに減少しているが、この原因は1973年以降に経験した二度のオイルショックなどによる産業構造の再編成過程にあることと、造船不況などの影響によるものと思われる。

表-5 市民経済に占める港湾関連・依存産業（部門）の割合

項 目		前回調査(1973年)		今回調査(1979年)	
		実績数値	市全体に対する比率	実績数値	市全体に対する比率
就業者	港湾関連産業	6.1万人	9.9%	6.1万人	10.0%
	港湾依存産業	6.8万人	11.2%	6.1万人	10.0%
	計	12.9万人	21.1%	12.2万人	20.0%
所得	港湾関連産業	2,367億円	17.0%	3,855億円	15.5%
	港湾依存産業	2,995億円	21.5%	4,141億円	16.7%
	派生所得	1,243億円	9.0%	2,938億円	11.8%
	計	6,605億円	47.5%	10,934億円	44.0%

(注) ① 港湾関連産業

海運業、港運業、倉庫業等、船舶の運航や港湾の活動を行うに必要なサービスを行うことを業とする産業。

② 港湾依存産業

貿易業、鉄鋼業、造船業、ゴム製造業等、神戸港が主要な立地要因となっている産業や港湾部門と密接な取引のある産業。

港は、数多くの産業活動によって支えられ営まれており、その関係する業種の数50以上にものぼる。港になんらかのかかわりをもって働いている人は神戸市全体の就業者の5人に1人である。また、神戸港は、市民経済に所得面からみた比重でも高い率で貢献していることがわかる。

3 神戸港の整備拡充

(1) 拡張の誘因

前にも述べたように、神戸港の歴史は発展、拡張の一途であるが、その誘因として2つあげられよう。その1つは、日本経済の高度成長とともに取扱貨物量が飛躍的に増大し、これに対応するための拡張が必要となったこと。2つめは、コンテナ、カーフェリーに代表される輸送技術革新に対応する施設を建設する必要が生じたこと、である。

a) 近代的な港湾施設—摩耶埠頭

いわゆる近代的な港湾施設の建設は、1959年からの摩耶埠頭の建設からである。

取扱貨物量の増大と外航船舶数の増大に対応してバースの絶対数を増やすため、建設に着手されたもので、施設の部分的完成を待って順次利用を開始し、利用の効率化を図るため北米航路優先埠頭とし、また船舶と貨物の一体化を図るため、船社と港運業者とのグループによるバース利用方式を採用した。さらに、この埠頭の建設が70%程度進んだ1967年、コンテナ輸送が日本でも始まることになり、すぐにこれに対応すべく利用計画を変更した。第4突堤のコンテナバースは、公共利用方式であり、ライナーバースを変更していることからヤード規模も十分でなく、あくまで暫定的な対応を旨としたものであるが、現在でもその機能を十分發揮している。摩耶埠頭のコンテナバースによって、今日の神戸港のコンテナポートとしての隆盛がもたらされたといっても過言ではない。

b) 本格的なコンテナバース—ポートアイランド

新しい埠頭として、1966年からポートアイランドの建設に着手したが、目的

は、輸送技術革新への対応として本格的なコンテナターミナルの形成である。

従来の埠頭は、公共事業方式の建設で公共利用を建前としているが、ポートアイランドのコンテナバースは、船社への専用貸付方式を前提として、「阪神外貿埠頭公団」による建設、管理を行ない、効率的な利用を図ることとした。これは、また、施設整備には莫大な資金を必要とし、国、管理者の負担のみでは短期間に大量の建設整備が望めないことから、民間資金、財政投融資金を導入し建設の促進を図るねらいもあった。1970年に第1バースが供用を開始し、現在では12バース全部が稼働している。1983年には2700隻のコンテナ船がけい留し、1900万トンのコンテナ貨物を扱う盛況ぶりを示している。

一コンテナターミナルは、1ターミナルとして、大型船用岸壁（水深12m、延長300mと背後に10万㎡の敷地をもち、ここにコンテナクレーン2基、大量のコンテナを蔵置するコンテナヤード、コンテナ貨物を荷捌きするフレートステーション、ターミナルビル等が整備されている。――

このほか、ライナーバース等16バースと内航フィーダーバースがあり、コンテナ輸送に貢献している。

c) 内航海運の輸送技術革新—カーフェリー埠頭

国内輸送としてモータリゼーションの進展に伴い貨物量も飛躍的に増大してきたが、陸上交通の混雑、労働力不足等を解消する有力な手段として、中・長距離フェリーが1969年頃から急速に進展してきた。特に、神戸港と四国、九州の各港を連絡するフェリー輸送の急増が予想された。このため、日本で最初の大規模公共フェリーターミナルとして東神戸フェリーターミナルを建設し4バースを整備した。さらに、1973年に深江フェリー埠頭、1980年に六甲アイランドフェリー埠頭が稼働し、現在1日27便の大型フェリーが西日本各地に就航しており、神戸港は西日本の一大フェリー基地となっている。

d) 背後圏への道路網の整備

コンテナ輸送の需要が高まるにつれて、コンテナ貨物も年々増加し、神戸港の背後圏も拡大する傾向にある。このためコンテナ輸送の持つドア・ツウ・ドアの一貫輸送機能をさらに発揮させるため、海路の整備とともに背後道路網の

整備が重要である。

そこで、近畿圏はもとより、広く西日本を背後圏とする神戸港においても、その機能をより向上させるためには、

① 大阪湾岸の広域道路網としての大阪湾岸道路（計画中、一部供用、工事中）

② 背後圏の東西方向の連絡は、既に港と直結した高速道路や、整備された中国自動車道

③ 南北方向は、これら東西の幹線道路と連絡するとともに、将来は南北の自動車専用道路を整備することにより日本海側とも連絡する（計画中）。

これら道路網の整備は、港湾貨物の背後圏への輸送を円滑化するとともに、既成市街地における交通混雑が緩和される効果がある。

また、これら道路網の整備を促進するとともに、港湾管理者としても神戸港内の埠頭間、特にポートアイランド、六甲アイランド間をその建設に合わせて、港内埠頭間交通に対処する連絡道として港湾幹線道路の整備を行なっており、現在は、ポートアイランド～摩耶埠頭、六甲アイランド～高羽ランプの計5.2kmを供用している。

(2) 将来の見通しと建設計画

過去の数次にわたる5か年計画は、いずれも日本経済の高度成長に起因して、その目標を大幅に上まわっており、バースの建設がその需要に対応するのが精一杯の状態であり、摩耶埠頭、ポートアイランドなどの拡張をつぎつぎと行なった。しかしながら、2度にわたるオイルショックなどで世界経済は沈滞し、貿易量が減少するにつれて、神戸港の取扱貨物量もあまり大きくは伸びていない。

今後は、世界経済がどのような方向に進むのか極めて不透明な状況であり、将来を予想するのは困難であるが、ここしばらくは、このような状態が続くものと推測される。

a) 将来動向

① 貨物の動向

○貨物量は今後とも増加していくが、伸び率は低下する。先進国間貿易は伸びなやむが、開発途上国間貿易の伸びは期待できる。

○荷役形態としてのコンテナ化は、先進国間がすでに進展をみているため、今後は開発途上国間貿易で進展していくであろう。

② 船舶の動向

○在来船は、コンテナ船の進出によって減少傾向をたどっているが、開発途上国間航路ではしばらく存続するであろう。

○コンテナ船の大型化の動きは、受入れ港湾の能力、定期航路の寄港回数や船団編成の問題、集貨力に適合した積載効率の確保等の条件があるが、最近では大手の外船社は大型船の建造を進めており、すでに4,450個積の大型コンテナ船が神戸港にも寄港している。

○多目的船も、今後の進展が注目される分野である。その動向は専門船化や定期船化の進展により、かえって取扱いが困難となって貨物や開発途上国の港湾事情等に適合できるような船型を旨としており、今後、役割が大きくなっていくであろう。

○大型RO/RO船の就航もこれから期待できる分野である。開発途上国で、コンテナターミナルが完全に整備されるまでのリリーフ的性格を持ったものとして増加傾向にあり、大型化とともに今後も増える見通しである。

b) 建設計画

これらの貨物の動向、船舶の動向を踏まえて、六甲アイランドに大型コンテナバース(水深：-13~-14m、延長：350m、背後地約12万㎡)や物資別優先埠頭(重量物ターミナル、食料品ターミナル)等を計画し、物資別優先埠頭はすでに5バース全部が稼働しており、大型コンテナバースは1985年1月には2バースが供用開始の予定である。さらに続いて、バース借受船社から新たなバース借受の意向が続いており、今後も建設を進めていくことになっている。また、RO/RO船についても大型化してきており、従来の在来型バースより大型(水深：-12m、延長240m)のバースを現在、工事中である。

また、既設埠頭の再開発として港湾機能の向上としての利用、あるいは都市的利用の場合でも大幅なバース数の減少が生じる。このための受皿確保と、大きな伸びは期待できないまでも今後とも増加する取扱貨物量に対処するために、新規のバース拡充が必要となってくる。

4 神戸港の再開発

(1) 再開発の背景

輸送革新の流れの中で、船舶の大型化、荷役機械の大型化と新機種の導入など、様々な変化が生じ、古い既設の埠頭では、水深不足、大型船の接岸に制約が起り、またエプロン幅が狭く荷捌きヤードの不足など埠頭の狭隘、施設の老朽化、機能の陳腐化等により、効率的な輸送技術革新の進展に対応できなくなっている。このような背景から既設埠頭においては、管理運営を含めた施設の再開発、職場環境の整備、さらに市民に親しまれる港づくりといった近代化に対する要請が高まっており、重要な課題となっている。

(2) 基本的な考え方

既設埠頭の再開発計画を検討する目的で、1974年～1975年にかけて「神戸港再開発検討委員会」が設置され、再開発の基本的な方向が示されている。

基本方針としては

- ① 流通の近代化に対処できる港とする。
- ② 働きのいい港とする。
- ③ 市民に親しまれる港とする。

があり、この基本方針を基に再開発する場合の具体的な整備方針としてつぎのようなものがある。

- ④ 在来埠頭の機能改善——使いやすい広いスペースづくり
- ⑤ 機能純化への再配置——市民港湾づくり
- ⑥ 港湾流通機能の強化——港湾流通センターづくり
- ⑦ 港湾業務中枢の形成——ポートビジネスパークづくり
- ⑧ 都市的利用の導入——親しまれる港づくり

再開発の第1段階として、市民に親しまれる港づくりの方針に基いて現在、メリケンパークを建設中である。

5 神戸港の将来

1981年にポートピア'81が開催され、ポートアイランドは完成したが、これに続く第2の海上都市—六甲アイランドが現在、建設中である。

(1) 六甲アイランドの整備目標

神戸の都市像として、港を将来も主張し、市民の期待は単に機能のみではなく、市民生活、文化のよりどころとして、神戸を国際情報都市として飛躍させることにある。

六甲アイランドは、情報網が整備された近代的な港湾機能をもつ、使いやすい、働きやすい港としてつくられる。また、ウォーターフロント緑地を備え、市街地と調和した都市機能として市民生活の基盤となり、神戸の未来に夢と希望をもたらすような新しい港湾都市として整備される。

(2) 六甲アイランドの土地利用計画

港湾施設としてはコンテナ輸送の成熟期を迎えて、ポートアイランドより大型化したコンテナバースを整備しつつある。

他の施設では、物資別優先埠頭を整備して船舶と陸上施設が一体的に機能し、効率的な荷役活動ができる

ようにしている。

その背後に

は流通加工の場

を確保し、流通

と生産の場をセ

ットにした新しい形の港湾を形成しようとするものである。また、これらの外貿埠頭と一体的に、内航フィーダーバース、フェリーバース、内貿バースを整備して、輸送の効率化と陸上輸送への転換の低減を意図したものである。

表—6 ポートアイランド・六甲アイランドのコンテナバース比較

施設名	項目	水深	バース長	ヤード面積	背後地
ポートアイランド		-12m	注)1	(300m×350m) 105,000㎡	狭い (幅 0~90m)
			300m		
六甲アイランド		注)2 -14m	350m	(350m×350m) 122,500㎡	広い (幅 350m)

注) 1 大部分は300mであるが一部250mと350mがある。

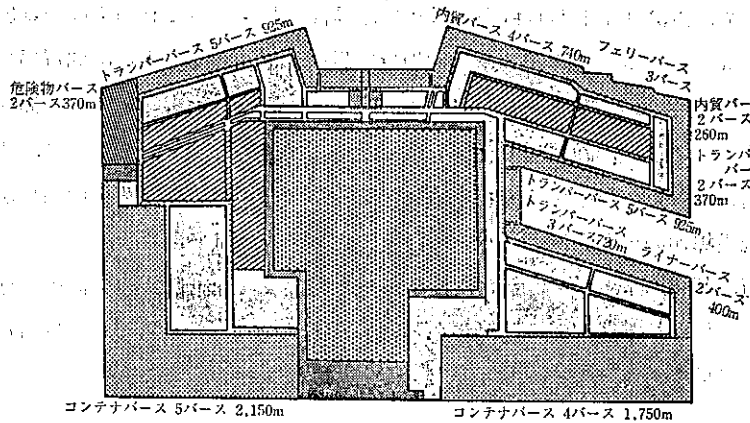
注) 2 大部分は-14mであるが一部-13mがある。

つぎに、働く場としての産業基盤用地、都市再開発用地の確保である。すでに国際輸送と関連した産業、地場産業の立地、既成市街地再開発による移転等で、19社の進出が決定している。

また、内部の都市機能用地は人口3万人の魅力ある街づくりを目標としている。既成市街地では得難い大規模な文化レクリエーション施設をつくるほか、埋立地の印象を感じさせないように多くの緑地を配し、都市環境を守るとともに、人工なぎさを設け、市民の憩いの場を創出していく計画である。

このほか、近年、航空貨物は著しく増大しており、関西新空港とも関連づけ

図一 六甲アイランド計画平面図



凡 例

用 地 区 分	六 甲 アイランド
ふ 頭 用 地	183 ha
港 湾 関 連 用 地	156
工 業 用 地	62
都 市 機 能 用 地	125
交 通 機 能 用 地	13
危 険 物 取 扱 施 設 用 地	10
緑 地	31
計	580 ha

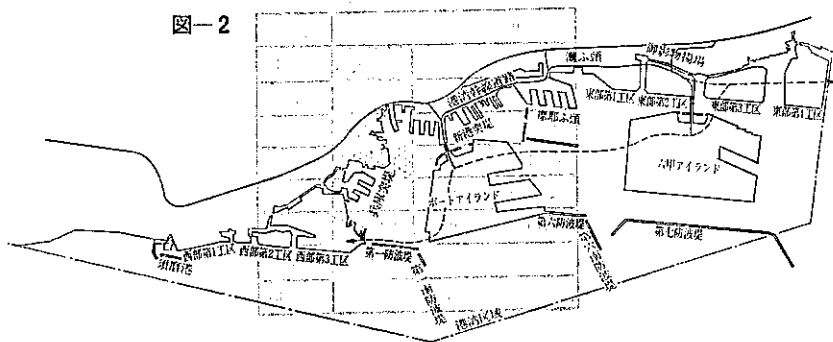
てエア・カーゴ・シティ・ターミナルの整備も計画しており、海、陸の貨物だけでなく航空貨物に対しても積極的に取組み、海一陸一空の国際複合一貫輸送に対処していきたいと考えている。

(3) 六甲アイランド以降

神戸港の拡張は、市の中心地付近から海岸沿いに東西に埋立て、発展したのを第1段階とすると(1868年の開港から1967年の摩耶埠頭の完成まで約100年、埋立面積887ha)、第2段階では、1966年から始まったポートアイランド、六甲アイランドの建設(完成予定1990年で25年間、埋立面積1,016ha)であるといえる。これまで、経済的・技術的な種々の問題を克服し、六甲アイランドを半分残すだけのところまで来たが、今また、新たな段階に入ろうとしている。

ここで、港湾サイドから将来を展望した場合、将来も港湾利用空間の創出が必要となってくる。その1つは、取扱貨物量の伸びである。先進国間貿易では伸びが鈍化するが、開発途上国間貿易の伸びは期待でき、全体としての伸びは低下するものの、依然として貨物量は増大する見通しである。2つめは、新しい輸送技術革新に対応する埠頭の確保である。3つめは、機能的に陳腐化が進んだ既設埠頭の再開発によるバース移設のための受け皿である。

一方、都市サイドからも新たな要請が生まれてこよう。市民の生活の多様化に応じて様々な機能空間の確保が必要となってくるが、それに対しては新たな用地が必要である。



神戸港の国際交流

雑 喉 徹

(神戸市港湾局経営開発部長)

1 姉妹港提携と三港セミナー

ここ数年来、日本の国際化が、国の内外から強く求められ、政治、経済、文化など、あらゆる面での国際交流が急速に進められて来た。

国際交流は、一面国際親善であると同時に、国際情報の交換授受という、更に重要な、もう1つの面を持ち合わせている。特に、国際取引の場としての港にとっては、国際情報の交換授受は、極めて重要な要素であり、港発展の原動力として、どうしても欠かせない基本的な手段である。何故なら、すべての取引は、情報の交換から始まるからであり、その取引の場を、如何に効率よく整備し、全体としての経済性を如何に高めるかは、情報の精度あるいは多寡にかかっているからである。

ご承知のように、神戸港は、オランダのロッテルダム港、及びアメリカのシアトル港と、姉妹港提携を結んでいる。これら3港が、姉妹港という太い絆で続かれるようになった背景には、単に国際親善という動機だけではなく、相互に、国際的な港湾及び海運についての、幅広い情報を交換しようという、もう1つの大きな目的があった。

姉妹港提携の歴史は、神戸市が昭和32年10月21日に、シアトル市と、先ず最初に姉妹都市提携をした時から始まる。その後、国家間の外交とは別に、文化の相違や社会制度の違いを乗り越えた、都市間の相互理解と友好親善が深まって行き、やがてその関係は、港同士の情報交換の必要性を、痛感させるようになって行った。即ち、シアトル、神戸両市間の提携とは別に、お互いの港湾管

理者同士が姉妹港提携を結び、都市提携によって築かれた相互交流の絆を、更に強めて行こうという話を持ち上がったのである。そこには、都市問題とは別に、港湾固有の問題、更には貿易と海運の問題について、互いに豊富な経験に基づき、専門的な知識と情報を交換しようという意識が、強く働いたことはいうまでもない。

丁度そのころ、世界海運は、コンテナ化の時代に突入しようとしていた時期でもあり、アメリカの西岸から日本に向けて、巨大なコンテナ船が、海運の革命児として押し寄せて来始めた時でもあった。

未知の経験と、時局の急変に対応するには、先ずおのれの力量を知ることが大切であり、同時に、相手の実力を正確に把握することが必要である。この意味からも、両港の提携はまさに時宜を得たものであったし、極めて意義深いものであった。

その後、両港のほかに、世界最大の国際貿易港であり、欧州から中東、アジアを経て北米に到る物流大動脈の一方の起点でもある、オランダのロッテルダム港を加え、3港の間で相互に姉妹港提携を結ぶこととなった。ロッテルダム港の重要性は、今さらいうまでもなく、それは文字どおり、ヨーロッパにおける物流の窓口であるため、この港を姉妹港の1つに加えることに、誰も異議を唱える者がいなかったのは当然である。

昭和42年5月15日、3港の姉妹港提携式が、神戸港の開港100周年祝賀式典と併せ、神戸市において盛大に挙行された。世界を代表するアジア、アメリカヨーロッパの三大港相互間における提携の歴史が、この瞬間から始まったのである。

時恰かも、コンテナ船、ラッシュ船、ローロー船、フェリー等によって代表される輸送革新の波は、これまでの港の施設や機能に、さまざまな変化をもたらしつつあった。しかし、これら革新船の中には、われわれに比較的なじみ易いものもあったが、ヨーロッパの地域だけで発達し、わが国にとっては、さほどメリットが感じられないもの等、種々のパターンがあったことも事実である。従って、それらを取捨選択し、わが国に最も適した輸送技術を採用することに

よって、最も高い経済効果を生み出すことが必要であった。そのことは、今後の港湾整備を進めて行く上での不可欠の条件であるとともに、港の運命を左右する重大な問題でもあった。当時、姉妹港提携によって、技術あるいは知識の交流、並びに、情報及びノウハウの交換等、きめ細かい国際交流の場を設けることに、大きな期待がかけられていたことも、こうした事情から、いわば当然のことであった。

前年に行われた3者予備会議の席上、姉妹港提携後の交流事業の1つとして定期的な研究会（セミナー）を開催することが正式に決定された。それは、港湾に関する必要な情報を相互に交換し合い、お互い共通の問題について、それぞれの立場から自由に討議しようとするものであった。そして先ず第1回のセミナーが、3港の期待を集めて、昭和44年4月に神戸で開催されたのである。その後、3年間は毎年開催されたが、やがて2年に1回の開催となり、神戸、シアトル、ロッテルダムの順で開催地を持ち回ることとなり、今日に至っている。

セミナーへの参加者としては、各港港湾管理者はもちろん、各港における海運、港運、倉庫、海貨業、及び労働者代表あるいは知識人等、幅広い層から編成されたメンバーが、互いに共通の場で研究と交流に励んでおり、特に開催地においては、広く一般市民からも参加者を募っている。

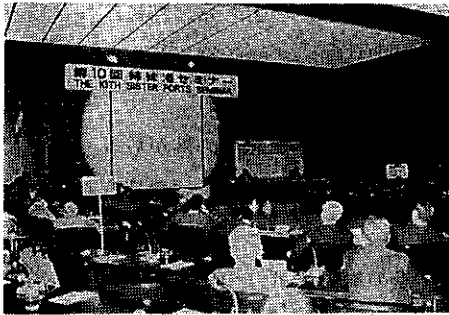
過去におけるセミナーの主なテーマだけを採り上げても、初期のころは、主として各港のコンテナ事情あるいは世界をめぐるコンテナ情勢等に話題が集中していたが、その後、コンピュータ導入の問題、安全と労働に関する諸問題、埠頭運営のあり方、内陸との一貫輸送問題、港湾の再開発、エネルギー問題等内容は一段と豊富になっており、そのどれ1つをとっても、港湾建設とその経済効果の発揮に、さまざまな示唆と有益な助言を与えるものばかりであった。また分科会活動を通じても、より具体的な問題の究明に当たって来た。

昭和59年10月22日から3日間、第10回姉妹港セミナーが、神戸市の国際交流会館を舞台に開催された。10月22日に行われた開会式に引き続き、今回は特に第10回大会を記念して、外務省顧問、内外政策研究会会長の大来佐武郎氏を招

き、“世界経済とアジアの役割”と題する記念講演が行われた。劇的な動きを示す世界経済の中でも、今後その発展に、海運の占める役割が一層重要視されるであろうという結論に、会場を埋め尽した700名に上る聴講者から、惜しめない拍手が贈られ、記念すべき講演会は、好評裏にその幕を閉じたのである。



メインホールで講演する大来佐武郎氏。



メインテーマで発表するシアトル港リチャード・フォード氏

神戸港では、昭和52年ごろから、“ポードセールス”に一段と力を注いで来た。姉妹港提携から学びとったノウハウも、また最新の技術によって整備された近代施設も、すべてそれらがうまく利用されなければ無意味である。一方、最近次第に激しくなった、近隣諸港からの追い上げも意識しなければならぬ。そこで、船舶、貨物の誘致が次の課題として浮上して来た。船舶、貨物の誘致を効果的に行うには、先ず最初の段階として、外国の海運及

一方、今回のメインテーマには、“輸送革新に対応する港湾経営のあり方——船舶の大型化に伴う諸問題——”という議題が選定され、最近、世界的にも注目を集めている、極めてホットな研究課題に全員が挑戦した。また3港からそれぞれ提出された個別テーマを討議する分科会においても、3港がそれぞれの立場から、各地域での拠点港を目指す強い姿勢が窺われ、期間中、会場では終始熱気に満ちた討論と交流の場が繰り広げられた。

2 世界の拠点を結ぶ情報ネットワーク

び造船界からの情報をいち早くキャッチし、その結果を踏まえて、外国船社及び内外荷主との接触を深めて行くことが大切である。そのためには、座して情報を待つより、直接海外に拠点を置いて行動した方が、遥かに能率的であることは論を待たない。このため、神戸市港湾局は、昭和52年6月、世界海運の中心ともいわれるイギリスのロンドンに、初めて海外事務所を設立した。自治体としては、極めて珍しいケースではあるが、以後、神戸港ロンドン事務所は、ヨーロッパ地域を中心とする、港湾、海運関係の情報収集拠点として、また姉妹港ロッテルダムとの交流を深めながら、荷主、船社へのセールス活動を進める足がかりとして、大いにその機能を発揮するとともに、海外での情報宣伝、国際交流活動を通じ船舶誘致の面でも、数多くの実績を挙げるようになった。

しかし、港湾にとって必要な情報は、単にヨーロッパ地域だけに止まらず、広く世界各地から収集しなければならない。このため、港湾局では、世界の各拠点地域を情報ネットワークで結ぶこととし、先ず北米地域については、シアトル港との交流を通じて、必要な情報を入手することとした。特に、コンピューターを利用した内陸との一貫輸送システムについては、今後シアトル港から学びとらねばならない多くの問題を残している。

一方、中南米地域については、計画中あるいは整備途上の港が数多くあり、それらについての情報は、現地のコンサルタントを通じて必要の都度取得するほか、オセアニア地域については、2年前、ポートセールスミッションを豪州各地に派遣した際、シドニー港と情報交換の約束をとりつけることに成功した。以来、シドニー港は、神戸港のいわば情報交換港となったわけであり、その後も密接な交流を保っている。

このように、現在神戸港では、世界をいくつかのブロックに分けて、それぞれの地域毎に、交流の拠点を置いているが、今後は更に、東南アジアを中心とする、いわゆる中進国、あるいは発展途上国との交流を進めなければならない。何故なら、これらの国々の発展のスピードは非常に速く、しかも神戸港への影響が、極めて直接的だからである。現在これら地域に直接拠点を置いてはいないが、できれば、香港、台湾、韓国、シンガポールといった要衝の地に、情

報収集のエージェントを設置し、それらとの委託契約によって、密度の高い情報を入手したいと思っている。従来からわれわれは、既にこれら地域についての現地調査等も行っており、また逆に、先方からの研修生の受け入れ等をも積極的にを行い、これら地域との交流頻度は、最近著しく増加することとなった。

（三）海外港湾研修職員の受け入れ
 1953年（昭和28年）11月、タイ国港務局の技術職員を、神戸港に受け入れた。

アジア地域を始めとする発展途上国の港湾整備にかける意欲は、近年とみに著しいものが見られ、輸送革新の波に対応する彼等の非常な熱意と努力には、まさに驚嘆に値するものが窺われる。特に、世界の中でも最も進んだ港の1つである神戸港の実態と、その経営内容について学ぼうとする彼等の研究意欲は想像以上に旺盛であり、数年前から、そういった傾向が顕著になって来た。

港湾局では、昭和53年11月から約3か月間、タイ国港湾局の技術職員を、港湾研修生として受け入れたのをきっかけに、以後毎年、発展途上国に対する港湾研修を、継続的に実施して来た。

コンテナ輸送を始め、神戸港が持つ最新の港湾設備と機能について、多角的に学習を行い、お互いの意見を交換することによって、発展途上国港湾の、今後の発展に資するというのが、この研修の目的であり、その上に、相互の友好親善というもう1つの大きな目標も加わって、次第に研修生の受け入れが行われている。

彼等の多くは、将来のエリートコースを約束された、若くて優秀な職員であり、以後、シンガポール港上級職員3名が来神したほか、台湾の高雄港からは港務局長以下数名が、2度にわたって研修に訪れた。

更に、友好港である天津港からは、長期にわたる計画的な研修職員の受け入れ要請があり、昭和54年4月から、1回につき概ね3か月、通算8次にわたる港湾研修生を受け入れて来た。メンバーは1回につき5名、それも当初は天津港港務管理局の事務及び技術職員だけであったが、第2次からは、中国交通部（わが国の運輸省に当たる）の職員が加わり、第4次からは大連港が、更に第5次からは、秦皇島及び連雲港が構成メンバーに加わった。その後、研修の効果

が高まるにつれ、中国を代表する殆どすべての重要港から、局長、副局長クラスを含む幹部職員が派遣されて来るようになった。

このようにして、中国の港湾整備にかける意欲は、まさに国ぐるみ、都市ぐるみにまで発展し、今や中国における港湾建設の先例は、すべて神戸港に学べという姿勢が定着した。そしてその風潮は、早速合い言葉となって中国全土を駆けめぐり、神戸港で研修を受けた中国各港の職員は、その知識と経験を高く買われ、文字どおり、港湾の最重鎮として活躍しているのが実情である。

われわれ神戸港側では、これらの中国研修生に対し、最新技術の授与はもちろん、民間業界からの協力による現場研修をも採り入れ、港湾の管理運営面、効率的な荷捌きの方法及び書類の作成等、具体的なノウハウの提供にも努力して来た。そして、互いに国の体制は異なるものの、彼等の強い要望もあって、港湾経営についての具体的な提言を試みたほか、改善すべき点についての勧告もいくつか行った。その都度、彼等は熱心に耳を傾け、問題点の把握と、実行への可能性を模索したようであった。彼等が持ち帰った成果が、やがて日の目を見る機会も、決して遠くはないと思われる。

引き続き昭和58年4月には、天津港から、コンピューターに関する専門研修生6名が来神した。早速コンピューターの基礎知識と実地指導のプログラムが編成され、3か月という期間はあっという間に過ぎ去ったが、彼等は、天津港へのコンピューター機器の導入について、何らかの具体的な解答を持ち帰った様子であった。

このほか、港湾局では、国の機関である国際協力事業団が行う発展途上国向けの研修についても、必要の都度、その要請に応じて協力して来た。最近では昭和59年11月、東南アジア、中近東及びアフリカ、中南米諸国からそれぞれ選抜された20名の研修生が、港湾セミナーの一環として神戸でのケーススタディに訪れ、多方面での実地研修に取り組んだのち、多大の成果を持って帰国して行った。更に、本年に入って、間もなく神戸港を舞台として、コンテナ研修が実施される予定である。これには ASEAN 諸国、中南米、アフリカ諸国から港湾関係技術者が大勢参加することとなっている。われわれは、この機会に、

神戸港の計画、建設、管理といった一連のケーススタディを実施し、これら発展途上国職員との交流を、今後一層深めて行きたいと念願している。

4. 友好港提携と環太平洋セミナー

神戸市は、中国天津市と、昭和48年6月に友好都市提携を行っている。その後、お互いの港同士も、一貫して友好関係を保ち、相互にいろいろ必要な情報の交換を行って来た。先に述べた天津港職員を主とした、研修生の受け入れもこの友好関係の一環として推進されたものであった。

折しも昭和55年、第3及び第4次の研修生が神戸を訪れていた際、天津港港務管理局と神戸市港湾局との間で、友好港湾としての関係を結ぼうという話が正式に持ち上がった。話は急速に進展し、同年8月26日、天津市に赴いた神戸港の代表団と、天津港首脳との間で、両港の友好港提携調印式が行われた。それと同時に、両港の発展と互いの交流の輪を広げるための、具体的な事業計画が、次々と打ち出されたのである。

それは先ず、神戸港と天津港にとって、共通の課題でもある、太平洋海運の動向を探ることであり、同時に、神戸港にとっては、天津港における今後のコンテナターミナルの計画を知ること、天津港にとっては、ターミナルオペレーションの方法と実態を、神戸港から学びとること等であった。そこで、できるだけ早い機会に、これらの問題を互いに討議し、研究するためのセミナーを持つという合意が、双方で成立した。

一方、このことを伝え聞いたアメリカのシアトル港は、このセミナーへの参加を強く希望して来た。もともと、日本は中国大陸と、地理的にも近接し、古くから両国は、互いに同文国として、文化の交流も盛んであり、その関係も、アメリカとの関係におけるよりは、遥かに密接である。互いに親しい東洋の両国が、更に友好関係を結んで、港湾や海運に関する研究を始めようとしていることに、遠く離れたアメリカのシアトル港は、たまらない魅力を感じたのである。そこでわれわれは、天津港との友好関係をシアトル港にまで及ぼすこととし、

更に、シアトル港と既に友好関係にあった上海港にも呼びかけ、4港が協調してセミナーを開催することで、意見の一致を見たのである。

一旦その方向で互いの合意が得られるや、作業は急ピッチで進められ、翌昭和56年5月、神戸市国際交流会館で、第1回目の“環太平洋セミナー”が開催される運びとなった。もちろん、神戸、シアトル、天津、上海の4港がこれに参加し、共通テーマとして選定された“太平洋を中心とする各国海運の動向”を中心に、コンテナ輸送と港湾の対応について、それぞれの立場から、現状と計画、そしてそれに対応する方法論等、活発な論議が展開された。

このようにして実現した環太平洋セミナーにおいては、直接の収穫ももちろん大きかったが、それにも増して意義深かったのは、先ず第1に、われわれが、神戸港を舞台として、中国大陸とアメリカ大陸との交流の橋渡し役を果たし得たこと、第2に、これを機会に、太平洋を隔てた3国が、互いに共通の利害と目標を設定し、協調して進んで行く方向を探し当てたこと、そして第3に、これら4港にとって、互いに必要な情報を、自由に交換できる素地が得られたこと等であった。

その結果、われわれは、将来に向かって、このセミナーを継続して行くことに、躊躇なく同意し、2年に1回、3国の間でそれぞれ持ち廻ることにより開催するという、基本的なルール作り成功した。早くも昭和58年5月、第2回目のセミナーが、アメリカのシアトル市で開かれ、“港湾の拡張——開発と再開発について——”をテーマに、港湾の経営分析と港湾運営における諸問題について、熱心な討議が行われた。

一方、先に述べた友好港提携の際に、もう一つ、天津側から重大な申し入れがあった。それは、天津港に対する、業務、技術両面にわたる協力要請であり、それには、第1点として、引き続き神戸港が天津側の研修生を受け入れること、第2に、神戸市が、業務、技術指導班を、天津港へ派遣することの2点が示されていた。

当時、天津新港コンテナバースは、施設面においては、岸壁、ヤード、上屋、荷役機械等、コンテナオペレーションに必要な設備がほぼ整い始めており、昭

和56年暮れには、コンテナターミナルの開所式が予定されていた。このため、天津側の要請を受けた、神戸港業務技術指導班が、急拠同年11月に訪中し、天津港での実地指導を連日精力的に続けた結果、ターミナルの本格稼働に必要なすべての作業を予定どおり完了し、昭和56年12月9日の開所式に、見事間に合わせる事ができた。

開所式には、神戸市から、永遠の時を刻む時計塔が贈られ、ここに記念すべき、天津港のコンテナ時代への幕開けが始まったのである。

このようにして、神戸港と天津港の友好関係は、次第に深まり、両港の交流も、日を追ってその奥行きを広げて行くこととなった。やがてこの関係は、昭和59年3月に行われた、天津港整備拡充に向けての技術協力の調印、そして顧問団の派遣へと発展して行くのである。

5 天津港整備拡充に向けての協力体制

天津港は、渤海湾に面し、中国の首都北京の海の玄関口として、中国有数の対外貿易港となっている。もともと天津港は、^{ハイカー}海河下流域のデルタ地帯にできた港で、それは、天津（内港）、^{タンター}塘沽、^{シンカン}新港の3区域から成り立っている。

天津港の年間貨物取扱量は、現在約1,200万トンであるが、その機能を十分に果たすためには、年間5,000万トンの取り扱いが必要とされている。しかし現状では1,300万トンの処理能力しかなく、従ってその整備拡充は焦眉の急となっており、できるだけ早い時期に、少なくとも3,000万トンまで、処理能力を高める必要に迫られている。

最近、世界的にも中国の貿易が拡大して行く中で、中国諸港の船混みが一層タイトなものとなっており、天津新港でも、常時20日ぐらいの長期滞船が起きているといわれている。中国国内では、港の拡充強化を含めた物流対策が、エネルギー、通信と並んで、第6次5か年計画の最重点項目となって来た。

このような背景の中で、中国政府及び天津港関係者は、天津港の近代化を推進するため、世界各国の代表的な港湾を、つづぎに調査して廻った。その結果神戸港が他に比して、最もよく整備されており、神戸港をモデルとして、港湾

の建設、管理の近代化を進める必要があることを痛感し、是非神戸市の協力を得たいという方針を打ち出した。幸い、神戸市と天津市は友好都市であり、港同士も友好港提携を行っていることにかんがみ、神戸市に協力して貰うことが互いの友好協力関係をより発展させ、日中の友好親善の強化にも貢献するという認識が、中国政府と天津市の間に芽生えたのも当然であった。

このため、昭和58年10月、宮崎辰雄神戸市長が、神戸・天津友好都市提携10周年記念行事に参加のため訪中した際、北京で萬理國務院副総理、胡啓立中国共産党中央書記処書記、及び李清交通部長等から、また天津市で、李瑞環天津市市長等から、天津港の近代化に対する神戸市の協力について、強い要請が行われた。これに対し、神戸市は、中国政府及び天津市と同じ認識の上に乗って、積極的に協力することを決定し、この要請を受け入れることとなった。

その後、神戸市会においても、当時の吉本泰男議長が市会各派を代表し、“神戸市会代表友好訪中団”の団長として天津市を訪問し、李瑞環天津市市長、王屏外事弁公室顧問等と会談し、神戸市が天津港の整備拡充計画に協力することについての基本方針と、具体的内容について意見の交換と、助言を行った。

このような経過をたどり、昭和59年3月に来神した聂壁初天津市副市長と、佐野雄一郎神戸市助役（当時）との間で、“神戸市の天津港の管理と建設問題協力に関する協議書”が作成調印された。これに基づき、天津市は、鳥居幸雄神戸市港湾局長（当時）を、天津港最高顧問として招聘することを決定し、また同時に神戸市側で組織された顧問団の派遣、団員の生活待遇等についても、詳細な取り決めが交わされた。

神戸市側は、自治体ベースでの技術協力、そして顧問団の派遣ということ自体、全く異例のことであり、しかも、中国が他国から、最高顧問を招聘するという話も、前代未聞のことであった。このため、最初この話が天津側から持ち上がった時神戸市側に、いささかとまどいが生じたことも事実である。しかし、いくつかの問題を乗り越え、関係省庁とも相談を重ねながら、この話が無理なく進んだ背景には、やはり何と云っても、10年来築き上げて来た友好都市としての交流実績が、実を結んだことは確かであり、市と市、港と港という二重の信頼関係

が、全国でも例を見ない壮挙となって現われたのである。

神戸市では、早速顧問団の編成に着手し、市を挙げてこの問題に取り組む必要性から、新たな組織として、港湾局に国際港湾協力室を設け、事務及び技術にたずさわる必要人員を配置した。更に、民間業界から選抜されたメンバーをも加え、昭和59年4月早々に、顧問団は天津に向け出発したのである。

その後、顧問団は、天津港の整備に関する緊急対策と、中国の輸送体制改革について、関係方面と数々の協議を重ね、“第1次調査報告書”を中国側に提出した。その中で述べられた天津港の緊急対策は、現在の沖待ち解消のため、ドルフィン7基と舳56隻をそれぞれ新設、購入し、更に必要な荷役機械を買い替えて、現在の沖待ちを1985年までに解消しようとするものである。また、これと同時に、物流の合理化をも急務とし、トラック輸送の活用を図ることの重要性とコストの低減、及び貨物輸送に対する責任体制の明確化を提言している

技術顧問団一行は、今後更に、天津港整備拡充に関する長期計画について、調査研究を継続し、天津港の抜本的な改善策と整備計画について、最終的な報告と提言を行う予定である。

6 あとがき

港はいうまでもなく、外国との交通上の接点であり、また人と人との触れ合いを通じて、語らいと友情を育む場でもある。特に神戸港は、世界でも代表的な近代港であるため、諸外国から神戸港を訪れる人の流れがあとを絶たない。国賓級のVIPをはじめ、世界各国から来る訪問客の顔ぶれは、使節団、視察団、調査団あるいは代表団等、その目的も非常に幅広く、人員もその時に応じてまちまちである。もちろん、先に述べた研修生達もこの中に含まれる。そして、いずれの場合でも、彼等は神戸港を自分達目で確認し、その姿を脳裏に焼きつけて帰って行く。従って、先ず相手に好印象を与えることが大切でありわれわれもそのために、随分気を配っている。

港湾局が所有する港務艇に“おおわだ”というのがある。来訪の目的はどうかあれ、神戸港見学を希望する人々には、時間の調整がつく限り、この“おおわ

特別論文

港湾労働三代記

是 常 福 治

(神戸都市問題研究所常務理事)

(明治) 権蔵(ゴンゾウ) 銭分け(ゼニワケ) 船荷(フネカネ) 船荷(フネカネ)
(大正) アンコー
(昭和前期) 暗黒時代——労働運動消滅
(同 戦後) 廃墟の港——労働組合再発足 労働協約 プームとアンコー受難 港労
法制定 弁天浜の夜明け——日雇労働組合誕生 コンテナ時代——産別
労使関係の成立 4・20協定 5・30協定 産別諸協定 ハイテク前夜
——1984春闘要求

(明 治)

権 蔵
——権蔵稼致候者ノ内赤裸の者アリ……仲間の 恥ノミナラズ第一御国辱ニ相
成候間仮令襦袢タリ共身ニ纏イ犬猫ニ劣ラヌ様致スヘキ事
これは明治4年7月25日付けで、兵庫県から司法省に提出された「人足屯所
百人部屋」の取締規則である。由来のほどは明らかではないが、人足寄り場
では、「常仲間」に対して臨時人夫を権蔵(ゴンゾウ)と呼んだらしい。
江戸末期、神戸の浜では、宇治川尻に「走人浜組」生田川尻に「札場浜組」
と2ヶ所の仲仕寄り場があった。江戸送りの貨物を、猪牙舟から檣垣船などの
渡海船に積み替える作業が主な仕事で、また薪炭などの荷車運搬もしていたよ
うである(上組50年史)。
「……明治3年……世上は一般に飢饉と称し……細民は四方より遠きを厭
はず、老も幼も男も女も、波濤の如く神戸に向て群入し、市街に乞丐の多き
こと、実に前代未聞の有様なり」

町の年寄りたちは、早舟営業をしていた関浦清五郎に、仲仕統轄のことを委

嘱し、清五郎これに応じて「人足寄り場」を造営したが、「…漸次その配下に属せる労働者については稍々規律を正し悪弊を矯むるを得た」。当局もまた清五郎に資金を貸与して事業を拡張させた。「人足屯所百人部屋」である。当局はこれを浮浪者の「収容所」としても利用したため、明治5年には、収容者千人余、そのうち神人足に従事する者200人弱とされている。(神戸開港30年史)。

しかし明治7年、当局の方針が変わって百人部屋は廃止され、浮浪者は監獄構内に設けられた「教育所」に収容された。清五郎は、生田川堤に百軒長屋を建築して、頑健で働ける者を収容した。また市中の木賃宿に移り住む者もあった。そして明治20年「宿屋取締規則」が制定され「市街木賃宿区割」が定められて窮民の居住区域が規制された。賀川豊彦の「死線をこえて」の舞台となった神戸スラムのルーツである。そしてその住人こそ長い間神戸港を支えた働き手であった。

銭 分 け

前記上組の社員申合規約第五条に、総収入金の10分の7を社員及び乙丙への支払に充て、10分の3は、機材費、減価償却、頭取及び役員賞与その他の諸経費に充てる。そして甲種社員(有限責任社員でいわゆる“仲間”、当時180名に限定)には歩合を支給、その額は年功と勤務成績により「其日ノ銭分金ノ六歩乃至一人迄トス」とある。この銭分金は、甲社員及び乙丙の労務者の賃金給与である。

銭分金と云う名称は、広く「買人足」供給業者の「組」でも使われていたらしい。戦後も労働組合からは悪習慣の典型と指摘されている。しかし上組では「当社は創業当時より業務に従事する者だけの団体であったから、組合員の給与はその日の収益の中、一定額を頭取肩銭として差引き、残額を各自が身分による歩合に応じて分配し、頭取は肩銭を以て組合運営の資本としておったものであり、各自も業務の繁閑に応じ収入が増減し、分訳金と称えられていた。」

としている。

因みに明治42年4月の同社決算をみると

損 益 勘 定 表	
収入之部	支出之部
	(中 略)
	銭 分 金 45,724.36円
(中 略)	買人足払金 28,984.80円
	給 料 及 手 当 9,097.79円
	(中 略)
合 計 127,263.85円	合 計 117,321.335円
	差引利益金 9,942.515円

となっており、銭分金、買人足賃、給料手当（事務職雇分）の合計は収入の約7割となっている。

そしてこの銭分制度は、第2次大戦中「賃金統制令」によって当局の規制を受けたが、上組の陳情によって存続が認められたとしている。

しかし大戦後「労働基準法」等、新制度の制定に対応し、昭和26年4月

「従来の制度を改変して一定の基準日当金を定め、一定基準の収入の上に従来の銭分制度を加味し、事業の繁閑による加算金制度を設け、あくまでも会社の収益に比例して収入が増減する制度とし、最も近代的な経営参加の賃金体制となったのである」

としている（上組五〇年史93頁）。

(大 正)

アンコー

「大正7年8月10日、東の空が白けはじめた頃、神戸港に停泊している本船の灯は、まだ点々と輝いて水面に反射していた。この港の底部にあたる弁天浜は、ボロ屑のようなアンコーたちが方々の貧民街から集ってきた。彼等はみな汚れた法被とパッチに草鞋ばき、煮しめたような手拭を首にかけ……腰に差している手鋤だけが武器のように光っている。

この浜は朝の間だけ労働市場になり、労働の買主が彼等を買いにここへ来

るのである。

アンコーたちはここへ来ると、先づ腹ごしらえをする。路傍には彼等を客とする飲食店の屋台車が目白押しに並んでいる。アンコーたちは……屋台に首をつっこんでパクついた。

……まもなく自転車に乗った親方の姿が見えると

「あっ来た来た」

と、アンコーたちは嬉しそうな顔をしながら親方の方へ寄って行った。

親方は……一人一人の顔を念をおすように人差指をさしながら頭数を算えた。それから彼等を見まわしながら「留公に……新公の野郎どないしたんや」

「あいつらさんのから博突で勝ってますよってに佐比江ぐらいにしけこんでいまんのやる……」

これは小説「黒い米」(武田芳一作)に描かれた弁天浜である。日雇労働者の様子が、問題点をも含めて実に端的に描かれている。

ここでは、日雇労働者をアンコーと呼んでいる。果して何を由来とし、いつ頃からそう呼ばれるようになったのか定かでない。或る者は、口をあけて餌を待っている魚の「鮎鯉」になぞらえたといひ、或は「船の腹」の中へはいるので「餅菓子」のアンコをあてたと云う人もいる。何れもスナリと受けとれない。

関東では「風太郎」と呼ぶようであるが、これも「風のように来て、風のように去ってゆく」ことから名づけたとも云われるが、或る人は「ポート太郎」が訛ったのだと云っている。神戸のアンコーもまた船の「アンカー」からきたのではなかろうか。

現場の古老の話だが、休憩中の作業員に「仕事にかかれ」と云うのに「さァ、アンケラあげようぜ」と云う監督もいたと云う。アンケラとは船の「アンカー」のこと、船は荷役が終ると、アンカーを揚げて出港することからきている。アンカーと云うのは、つまり「しんがり」のこと、リレー競技の最終ランナーもアンカーと云う。

神戸港の名門上組の社史によると、明治44年3月、「総社員間の従来の慣習や良俗を折込んだ」と云う「総社員申合規約」を定めている。その第五条に

「当会社ハ習慣ニ基キ総収入金の十分ノ七ヲ社員及ビ乙丙ノ支払ニ充テ残余ヲ左ノ割合ヲ以テ処分ス」となっており、第七条に「有限責任社員ハ当社ノ習慣上之ヲ甲種ト称ス」とあり、第八条に「……習慣上乙種と称する専属労働者……」という文言がある。ここには丙種についての規定は見えないが「臨時人夫」のようである。¹⁰⁾

以上、甲種社員（仲間）、乙種＝常用労務者と丙種＝臨時人夫のほか、繁忙時には出入りの人夫供給業者（＝親方）を通じて雇入れた「買入足」によって労力を補充したようである。この「買入足」は、港で働く人足仲間の最も「シソウガリ」に属すると云うわけで「アンカー」と云う称号を付け、転訛して「アソコー」となったのではあるまいか。（但し確証はない）¹¹⁾ 戦前（昭和前期）の労働運動は、戦時体制の形成と、戦時体制下の労働運動の消滅¹²⁾

前記の米騒動は、第一次大戦景気の煽りをうけた米価の暴騰、¹³⁾ それに戦争終息後の不況と失業と生活不安と、こうした大衆ストレスの爆発である。とくに神戸では、既に労組色を鮮明にしてきた「友愛会」（大正元年創立）が、各所の労使紛争を指導した。また大戦中の、ロシア共産革命の成功に刺激されて、思想家の活動も活発となって、労働運動が一せいに花開いた。¹⁴⁾

この労働運動も、満州事変を契機として暗転した。列国は、資源と製品市場を確保するため、殖民地の障壁をより高くしていった。日本は武力による極東圏制覇の途を選んだ。そして兵力増強が全てに優先した。こうして昭和10年代は、長い暗黒の時代となった。¹⁵⁾

昭和13年の国家総動員法の制定以後、企業も資源も労働者も、統制の網目に組み込まれていった。昭和16年国民労務手帳法、17年には、労働組合は「産業報国会」に、¹⁶⁾ 港湾等の日雇労働者は「労務報国会」に、命令によって編入され労働組合は姿を消した。¹⁷⁾

労働力の不足が進むにつれて19年9月、日雇労働者の雇入れには、員数について国民勤労働員署長（旧職業紹介所長）の認可を必要とした。¹⁸⁾ さらに労働力

の逼迫に伴ない、昭和20年2月には、港湾運送業を軍需充足会社に指定し、現地徴用制が実施された。

なおこの間、学徒や勤労報国隊が動員され、さらには浮虜や占領地からの強制連行者も投入された。

労働時間は、日出から日没までとし、3、4、9、10月は10時間、5、6、7、8は11時間、11、12、1、2月は9時間を基礎とした。

賃金は昭和14年以來、賃金臨時措置令によって統制され、17年には全国的な公定賃金制がとられ、時間外割増、夜間荷役、危険物荷役の特別加給金、請負賃金制などの付帯条件も統一された。

しかしこうした“賃金統制も日雇労働者の賃金嵩騰によって無力となった”、また加給金なども“握り金によって長時間労働が強要された”としている。しかし他方では、“日雇労働者の闇賃金の嵩騰によって、常用労働者の臨時労働者への移行が行なわれ、親方制度は実質的に瓦解した”と伝えている（全港湾運動史Ⅰ—P40～41）。

さらにまたこの時期は、労働者は戦力として軍人に次いで大事にされた時代でもあった。昭和17年には「重要事業場労務管理令」が施行され、これに基づいて主要港に「港湾荷役改善協会」が設立された。協会の任務は、港湾労働者のための給食、統制物資の配給、休けい及び仮眠施設、宿泊所、理髪室、診療室等の整備経営であった。この協会は終戦後も続けられ、現在は「港湾福利厚生協会」と改称、港湾労働の重要機関となっている。

こうして見ると、昭和10年代は暗黒時代とは云いながら、労務管理面ではかなりの進展があったのではあるまいか。賃金体系や労働時間、福利厚生面など大正期以來の近代労働運動を通して問題とされた事柄は、戦時統制を通して形を成してきたように思われる。

このことは、列国共にその軌を同じくしていたようである。1946年、今次大戦終息後のILO総会でも「戦時より平時への過渡期における雇用組織に関する勧告」において、“……建設および港湾のごとくその作業が不規則な産業については、加盟国が戦時中に採用あるいは拡張した雇用規則化の制度はこれを

維持し、労使協議して平時状態にこれを適合させなければならない」としている。日本では敗戦と占領と混乱の中で、戦時の全てを廃棄した。労務管理制度もまた例外ではなかった。

(戦 後)

廃墟の港——労働組合再発足

昭和20年8月15日、終戦によって、長い暗黒のトンネルから脱け出した。しかしそこは、一望の焼野が原、猛烈なインフレ、飢えた人々が闇市をさまよう街だった。民衆は“敗戦”の意味を噛みしめた。

港は、岸壁の被害は少なかったが、港内には四百数十隻の船が沈没しており、また投下された機雷が浮遊して使用できない。そんな所へ

“戦地からの復員者や、戦争末期、軍の貨物と共に裏日本の港に疎開していた者が復帰して労働者は増えた。しかし港は空白状態の日々、荷役会社は開店休業。仕事のなくなった港湾労働者は、被爆工場の片づけ作業に、或者は買出しのヤミ屋になってその日をしのいだ。明日の生活がどうなるか分らない。日を追って値上りする物価、食糧不足、混沌とした世情……港以外に働くすべを知らないアンコーたちは、船のはいつてくるのを待ちわびていた。

そのうち米軍の接收が始まった。兵庫突堤から第六突堤まで金網が張りめぐらされ、第四突堤には「アメリカ陸軍軍港」と記され、軍の船が入港して作業に行くにも、出入口で、実弾を装填、着剣した銃をもったアメリカ兵の厳重な検査を受けた。……………

昭和21年の夏ごろからMSA援助という名の小麦を満載したリバテイ船が相次いでアメリカからやってきた。次でキューバ糖や……米軍の軍需物資を積んだ船が入港し、港はよみがえったように活況をとり戻し、港湾労働者はせっせと小麦の荷揚げをした。八角モッコと云う、一パイ入れると約2トンは入る6畳敷ぐらいのモッコに、6人一組になってスコップで懸命に荷揚げをした。

……20人ぐらいで1日500トンの荷役をし米軍から感謝状をもらった。

しかし、当時の町はなお飢餓の日々だった。人々は闇米の買い出しに休日もなかったが。

“浜の仲間たちには、本船は宝の船だった。MS A援助の小麦の仕舞い船など、荷役モッコの中は仲間の持ち帰る食糧で大きくふくらんだ。

……買い出しとって、たばこや石ケンなどを船から買って出るとは、当時公然の秘密でもあった。

仲間の本船に行く発着場弁天浜は、船から持帰るヤミ物資の市場として大いに繁昌した。……小麦はメリケン粉やパンに変わるし、1個50円のたばこラッキーストライクやラックスの石ケンは、右から左に、150円で売れた。アソコ1日の賃金が12～30円。……

敗戦の弁天浜、ユーモラスな仲間の泣き笑い。当時を生きた日本人の全ての心に響くものがある。

花開いた労働組合

「昭和20年の末頃から組合を作ろうという空気が活発となり……神戸船舶荷役では、最初共済会的な集まりから始まり……はしけ部門、沿岸部門などと共に……神戸港自由労働組合が結成された。会社側も一役買って大いに組合作用を援助してくれた…」(西出政治稿前掲)

大正から昭和ひとけたにかけて活況を呈した労働組合は戦時港運統制の始まる頃には既に消滅していた。(兵庫県労働史、戦後I—304頁)。しかし当時の活動家はお健在だった。終戦と共に活動を開始している。

連合軍総司令部は、昭和20年10月11日、日本改革の五大指令を発した同日「労働組合運動の促進に関する指令」を出している。アメリカでは対日直開戦後の1942年、既に日本降伏後の対日政策の研究にとりかかっている。そして、労働組合を日本民主化の学校として育成する方策を立てていたようである(前竹栄治著「証言日本占領史」)。そしてGHQにも、また第8軍の地方民事部にも労働官を配置し、戦前の活動家とも連絡をとって組合結成の促進をはかった。

神戸港では、21年1月「神戸船舶荷役労働組合」、2月「神戸港運労働組合」6月「神戸検数労働組合」と続いている。指導者として、永江一夫、佐野芳雄両氏（何れも故人）の名が記るされている。なお戦後解放された共産党員の活動もあって、この年は労働運動が一勢に花開いた年でもある。

他方、企業は改革旋風で復興も手がつかない。折角復員してきたが工場は廃虚、中小企業などは会社の行方も分らない。食糧不足と物不足、物価だけは鯁のぼり。家計も赤字、企業も赤字、国も赤字、最近流行した不透明などとは次元の異った、正に一億総不安の日々であった。不安は凝結して「憤怒」の火の玉となり、占領下に、無謀と知りつつゼネストを、敢て企てた時代であった。こうした物情騒然の中で労働運動は大いに盛り上った。兵庫県労働運動史によると、21年末の県下の組合数は714、組合員238,442人と報告されている。

この頃、労働組合の発展を促す「労働協約」の重要性が注目される。

労働協約

労働組合の結成—団体交渉—労働協約というのが労働民主化の図式である。これを労使の基本秩序として根づかせることはGHQの任務でもあった。しかし労働組合発足当時、港は半休眠状態の占領下、労働者は食糧難とインフレと生活苦、そこへ賃金は遅欠配とあってはたまらない。「仕事よこせ、腹一パイ食わせろ、首切り反対」といった切実な要求を掲げ、港湾業者もまた、産業復興が遅々として進まない、そんなところへ復員や疎開者の復帰やらで増えた従業員を抱えて「賃下げか、首きりか、倒産か」と追い詰められていた。無い袖は振れないといったのが現実。そんな中で、統一労働協約といった高度の問題は、労使共に馴染み難いものではなかったろうか。

中央においては、労使共に態勢がととのわず、そのための団交も成立しなかった。労組の中央組織は、現実的な問題と取組む地区労使に突破口をみつけようとしたようである。

神戸港においては戦後の混乱も少しはおちついた昭和24年12月、全港湾神戸支部が、神戸港湾協会に対して「地区統一労働協約」を申入れ、翌25年7月7日協約調印に成功している。しかし、交渉は難行、数十回に及ぶ激しいやりと

りと前後数回のストを交え、GHQからもウォーレン労働官等が来神して協約締結を勧告する一と幕もあつた。¹⁰ 労働組合では「決して満足できる内容のものではなかったが、大争議によって組合側も疲弊し……朝鮮戦争勃発という新事態をむかえて、占領軍の労使紛争回避への圧力がつよまるなかで……ともかく統一労働協約を獲得した時点で事態を収拾した」としている（兵庫県労働史、戦後Iより）。

ブームとアンコー受難

昭和25年6月25日、朝鮮戦争の勃発は休眠の港を甦らせた。どくに神戸港は米軍の兵站基地として軍貨が殺到した。ブームは戦争終息のあと一と息き入れたが、これをハズミとして産業復興が本格化した。そして昭和30年には戦前水準を取戻し、経済白書は「戦後は終わった」と報告した。そして景気は、神武・岩戸・いざなぎとゴールデン・シックスティーズへと続いた。

港も既に戦前の最盛期を超え、さらに年々記録を更新していった。ために施設の建設が追いつかず、それに労働者不足で荷役がはかどらず、港外に荷役バースの空席を待つ船が行列し、貨物は埠頭に溢れ、港はマヒ状態となった。昭和36年春のことである。

船の荷役が文字通りの人海作業であった当時、最大のポイントは「労働者の数」だった。しかも港の仕事は、日によってムラがある。ブームの時代にも変らない港の宿命である。このため、舟つき場に「人いれ稼業のボス」が栄えたことは古今東西を問わない。日本の戦時統制は、こうしたボス組織を崩壊させたが、朝鮮戦争のブームはこれを復活させてしまった。そして続く神武・岩戸景気を通じて弁天浜に根を張っていった。

本船で24時間ぶっ通しで作業するのを「オールナイト」、翌日の作業員が乗船してくるまで働き、現場で交代するのを「現場交替（ゲンバク）」、翌日も引き続き作業するのが「追い通し」、またその翌日も働くことを「逆通し」と呼んだ。三日目になると人間の働く限界である。それでも本船から帰ることを許されない……夜明けと共に「丘廻り」（手配師）が本船にやっ

る。「交替ないゾー……今日一日やれよー」……朝食の弁当が届けられる。……「オーイ何人や……これうってきょう一日がんばれ——帰ってきても金払わんぞ——」、紙包がひもで吊されてダンブルにおろされる。中味はビールビンに入った水と注射器とヒロポンである。……常識では考えられない毎日が続いた。（西出稿・前掲）

こうした神戸港で、手配師による労働者撲殺事件がもちあがり、マスコミも「港の暴力」として世論を喚起した。浜の人々は、「これはたまたま表面に出たもので、波止場でも船の中でも暴力のない日は一日とて無かった」と述懐する（西出稿・前掲）。

この事件は国会でも取上げられた。労働省も、準備中であった「港湾労働対策協議会」を急拠設置して対策を急いだ。協議会は実地調査を重ね、数次の意見具申の後、「港湾労働の周辺に存在する各種の問題を審議検討」する必要があるとした。これによって政府は、上記協議会を発展的に解消し、新たに法律に基づく「港湾労働等対策審議会」を、内閣の機関として設置した。この審議会は、2年の審議討論の後、昭和39年3月3日答申を提出している。いわゆる3・3答申である。

答申は施設の管理、港運業、港湾労働等港湾全般に亘り、新時代に対応する近代化方策の理念と基本方向を示したものであった。この答申の展開によって、施設管理では、「公共埠頭方式の限界と専用埠頭方式が示され「外貿埠頭公団」設立の基礎を拓いた。また港湾運送業については、機械化時代に対応する業の資本充実を理念とする体質改善策が具申された。そして港湾労働については労働者常用の原則と、日雇労働者の労働ボスからの解放をテーマとする「港湾労働法」制定が提言されたのである。

（港湾労働法制定）

3・3答申を受けて労働省は、直ちに港湾労働法の制定に着手、関係機関の審議を経て昭和40年2月16日閣議で法案を決定、同月18日国会提出、4月8日衆議院、5月12日参議院議決、6月3日法律第120号として公布された。当局者の説明によると、本法は

“港湾運送に必要な労働力の確保と港湾労働者の福祉の増進を実現するためには、……前近代的な雇用慣行を一掃するため……既存の対策が個別の違反行為の取締りにとどまっていたのに対して、前近代的雇用慣行の存在を可能にしていた条件それ自体を一掃することにより問題の抜本的解決を図るもの”

としている。そしてこのため……

1. 常用港湾労働者には常用港湾労働者証を交付、日雇港湾労働者は登録を行なうことにより、近代的労働関係の形成に資する。
2. 日雇港湾労働者について職業安定機関の手によるプール制度を設け、就労日数の確保及び不就労時の生活の安定を図ることにより……前近代的雇用慣行に依存する要因を解消する。
3. 日雇港湾労働者の直接雇入れを禁止し、需給調整は公共職業安定所が一元的に行なうことにより、悪質仲介者の介在する余地を一掃する。
4. 労働者の福祉を害する恐れのある事業主に対しては港湾労働者の紹介を停止する。
5. 日雇港湾労働者の雇用に関する規制違反を港湾運送事業の免許の欠格条項に加える。

となっている（労働省職業安定局長有馬元治著「港湾労働法」より）。

法の実施は、40年7月1日関係審議会の発足、41年4月1日日雇港湾労働者の登録実施、そして同7月1日全面実施となった。登録実施と共に、ウインチ

マンやデッキマンなど、荷役ギヤングのキイとなる熟練者を中心に、従来の指名直行組の多くは関係業者の常用に編入された。この傾向は3・3答申の直後から既に始まっていたようである。

日雇労働者の常用化

	常用	日雇	計
39年3月末	9,111人	7,224人	16,335人
40 " "	11,183	6,822	18,006
41 " "	11,477	5,413	16,890
41年7月末	12,657	2,805	15,462

注) 資料：兵庫県労働部「神戸港の港湾労働」

弁天浜の夜明け——日雇労働組合誕生

“万全の準備にも拘わらず、7月1日の朝、安定所の窓口は予期しない大混乱がおこった”

港労法実施の日である。そして窓口の混乱は、その後もしばらく続いた。混乱の様相は、“発生の原因や、その時期によって異ってはいたが、終始共通していたことは、底に賃金に対する欲求不満があったことである。”（兵庫県労働部編「神戸港の港湾労働」）。

労働ボスが横行していたと云っても、これまでの青空市場では、賃金は需給の気配によって上下した。門前雇用や選抜制が無くなって賃金も一律となり、それが前日までの賃金よりダウンしている。労働者には、法施行によって手配師のピンハネがなくなり、その分だけよくなっている筈と云う期待があった。

しかし法実施前、日雇の常用化が徹底して進められた。繁忙の絶頂にあった当時、業者は競って常用を抱えた。そのため日雇の求人数は少なかった。その上、目ぼしい者は常用となっており、残った者は平均的に程度は低い。求人賃金もそれ相応と業者は見ている。

また、日雇労働者にも、キャリアと技能に自信のある者は、業者の労務連絡員にわたりをつけ、その日その日の高賃金を稼ぐ荒武者がいた。こうした「誇高い侍」たちは、新制度になっても、「港はこの腕が要る筈」と見込みをつけ、常用の誘いを拒否して日雇に留まった。しかし業者の基幹要員は常用がいきわたっていて、侍たちには声はかからなかった。雑役には多くの未充足が残っていたが、彼等の誇りが許さない。思わくの外れた憤懣は職安の窓口叩きつけられた。

ともかく職安窓口のトラブルは、“職安ではどうにもならない問題が多かった”としている（前掲「神戸港の港湾労働」）。

“しかし実際の紹介はまことにあっけなく……数分間のうちに終わっていた。そして残されたのは多くの未充足となった求人札と、大勢の登録者の叫喚だけだった。……それからやっとわかったのは前日までに手配師を通じて出されていた賃金に比べ、今日職安窓口を通じて出された賃金が、200円か

ら 500円ものダウンとなっていたことであり、そのいかりのはげしきは筆舌につくせないものがあった。……ともあれこのさわぎをきつかけとして、登録労働者の要求はにわかにとりまとめられ、早速その日のうちに大衆の中から登録労働者、代表が選出され8項目からなる要求事項をとりまとめて職安所長にもちこむことに成功した……”（『神戸港の港湾労働』より）。

このことは日雇労働者の組織化の大きな足がかりとなり、直後の7月11日労働組合結成大会が開催された。後の全港湾神戸支部弁天浜分会である。労働組合はできたが、日雇労働組合の団体交渉権、労働協約等、労働組合の市民権が認められるまでにはなお多くの曲折を重ねたことは言うまでもない。

コンテナ船時代——産別労使関係の成立

港労法は、高度成長期の、累増する荷役需要を背景として、何よりも労働力の確保をテーマとする近代的労働秩序の確立を意図するものであった。労働組合も「……昭和26年……制定が提唱されて以来14年にわたる……港湾労働者の闘いの成果である……」と評価している。しかしこの法律は「3・3答申の内容からみて不十分である」として、登録労働者先任制の徹底、日雇労働組合の団交権の確立など、制度のアフターケア運動を続けた。また港運業界も日々の労働力充足に奔命していた折柄、関係機関と共に「魅力ある港湾労働」の確立を標榜して対応していた。

しかし昭和42年10月、コンテナ船の就航によって事態は一変した。海上輸送の技術革新は石炭、鉱石、穀物など、粒粉状および石油等の液状貨物については夙くから始まっていた。本船の専門船化に対応して港では高速荷役機械を装置した専用埠頭が整備された。しかしその多くは地方港を中心としていたこともあり、また労働者不足が目立ちはじめた神戸・岩戸景気の陰にかくれて、当時はさほど騒ぎとはならなかった。しかしコンテナ船は、一般雑貨を対象とする荷役体制を変革するもので、ライナーの中核港を舞台とするものであった。

神戸港では、港労法実施の準備が進められていた41年初頭には、既にコンテナ船受入れの準備が始まっていた。

コンテナ埠頭では、荷役作業の大部分が機械化され、港灣労働の質的变化が要求される。機械操作の技能職が中心となり筋肉労働は減少する。そして、コンテナ船の積卸し作業の効率化とコンテナリゼーションの今一つの狙いは、「ドア・ツー・ドア・サービス」である。これを活用した荷主の物流戦略が進むにつれて、港灣貨物は港を素通りすることになる。

こうして港における労働需要は、コンテナ化の進展につれて急速に減退していった。データを見ると、外貿船の揚げ積み貨物量は、昭和41年の1,800万トンから、55年には4,400万トンと約2倍半となっているが、その間、港灣労働者の稼働延数は、41年519万人から55年228万人と2分の1以下に激減している。

とりわけ日雇労働者は、一般的に機械操作に弱い。業者は機械要員には若手の新規採用を充てる。こうして折角の港労法発足によって労働ボスからは解放されたが、コンテナ船をはじめとする輸送革新に追われるはめとなった。

こうして労働組合には、港労法体制のアフター・ケアもさることながら、何よりも当面する「就労不安」と「生活不安」と取り組まねばならなかった。

昭和44年12月、労働組合は「反合理化要求16項目」をまとめ、港運業界はじめ船社、荷主、港灣管理者、関係省庁に提出して行動を起した。翌45年にはこれを5項目に集約、さらに検討を加え、47年4月「港灣労働者の雇用と生活保障に関する要求」として提出している。いわゆる4・7要求である。この折衝過程において昭和47年6月8日「中央団体交渉に関する確認書」の調印を見、ここに港灣労働組合発足以来20数年の悲願が達成されたのである。

中央団交権確立を契機として、労働側も態勢を整えるため、47年11月1日従来の「連絡会議」を「全国港灣労働組合協議会」（全国港灣と略称）と改称した。全日本港灣労働組合（全港灣）はじめ7団体が加盟、全日通労働組合がオブザーバーとして参加している。

また同盟系組織である「日本港灣運輸労働組合協議会」（日港協）も49年

日港協と団交に関する協定を取結んだ。日港労協はその後、「全日本労働総同盟交通運輸港湾協議会・港湾部会」（同盟港湾と略称）と改称している。また、なお全国港湾は、このほか、港湾共闘会議、船労協、全交通系とも友誼団体として、ときに行動を共にすることとした。このようにして、日港協の活動が盛んになるのをうけて、コンテナ船がひき起した輸送革新のうねりの中で、港湾労使の産別化が進展し、業側にも“産別労働団体”としての意識が熟成した。こうして港湾労使は近代化への新時代を劃したと云えよう。

このことは直接的には、労組の反合理化運動を引き金とするものではあるが、その根底には、ユーザー主導の港湾合理化に対する労使共通の危機感が労使協調ムードを醸成したことも否めない。しかも、この危機感の背景には、ともあれ港湾労使は、産別化の成立の後、中央団交を精力的に積重ね、ときに激しい局面を展開しながら数多くの協定・確認を成立させている。そのうちとくに輸送革新による雇用不安を踏まえた49年の4・20協定および54年の5・30協定について述べておこう。この4・20協定は、4・7要求（4・7要求と4・20協定）の第5項「就業と生活の保障」の第1項「我が国の海運・港湾は、コンテナ輸送を中心にラッシュ船、長距離フェリー、大型サイロなどの輸送手段の急速な変化と、それに伴う……新しい港湾の造成、新鋭埠頭、大がかりな機械化がすすめられているが、その結果に港に働く労働者は仕事を奪われ、雇用と就労の不安と、さらには首切り、配置転換など多くの犠牲をこうむっている」に由来している。昭和47年4月9日に提出された4・7要求の前文である。要求の要目は、(1) 合理化についての「事前協議」、(2) 港運業者、利用者、国及び港湾管理者による「就業と生活の保障」、(3) 港湾労働者の定数策定基準と完全登録、(4) 最低保障賃金、(5) 生活保障基金制度の設定、(6) 労働者生活保障基金制度の創設となっている。

この4・20協定は、日港協と日港労協との間で締結された。この協定は、日港協と日港労協との間で締結された。この協定は、日港協と日港労協との間で締結された。

関する協定」が成立した。4・20協定である。

協定の要目は

- 1 港湾労働者生活保障基金の確立
 - 2 港湾合理化に関する「事前協議制」の確立
 - 3 労働災害補償制度の確立
 - 4 福利厚生施設の充実
- 等について「早期実現のために努力することを確認する」と云うものである。

ここで注目されることは、労働側は、団交当事者として、港湾労使だけでなく、ユーザーである船社・荷主団体および関係行政庁を入れた四者協議を求めたことである。港に輸送革新を導入したのは、港運業者ではなく、ユーザー資本であり、行政は国策としてこれを推進していると云う認識に基づくものである。欧米の先験例では、ユーザー団体が労使交渉の当事者となっている。しかし話し合いの結果、日港協をオールマイティーとする二者協議におちついた。但しユーザーとの関係は日港協をブリッジとすると云うものである。

(3・15要求と5・30協定)

4・20協定に基づく各項目の検討は引続いて続けられた。しかしこの当時は既に、いざなぎ景気はドルショックと共に終りを告げ、オイルショックに続く狂乱物価のさ中だった。産業は低迷、減量経営が流行語となり「雇用不安」モードが産業界全般に漂っていた。世界経済もまた、外為相場の不安定、石油タンクを抱いた中東をめぐる政治不安もあって、マスコミは「総不況」を伝えていた。この情勢を反映して国際貨物の荷動きは低調。加えてコンテナ化は、既に軌道にのって速度を早めていた。しかもドア・ツー・ドア・サービスを活用する荷主の物流戦略の展開も港湾労使を苛立たせた。こうした情勢を踏まえて労働組合は53年3月15日「港湾労働者の雇用安定に関する要求」を提出して団交を求めた。

その要目は

- 1 港湾労働者の職域設定

- 2 産業別事前協議制度の確立
- 3 港湾労働者保障基金制度の確立
- 4 雇用保障制度の確立—合理化失業に対する再雇用対策

となっている。このうち「保障基金制度」は、さきの4・20協定以来、その内容について労使間で検討を続けていたものであるが、さらに討議を詰めて54年5月30日「港湾労働者の雇用と生活保障制度に関する協定」として調印された。

5・30協定は、その前文に「港湾合理化に関する事前協議制度を確立し「労働者の雇用の確立」と「秩序ある労使関係」を確立するものとし、その要目は

- 1 港湾労働の職域
- 2 事前協議制度
- 3 港湾労働者の保障基金制度
(制度の内容)
 - イ 年金制度
 - ロ 最低保障賃金制度
 - ハ 職業訓練制度
 - ニ 転職資金制度

となっている。制度の財源は、同時に取交された確認書において、ユーザー負担を前提として取りきめている。

(産別協定・確認リスト)

以上の2協定は、時代を背景として、輸送革新に関する「事前協議制」、「雇用の確保」「生活保障制度」を中心としているのであるが、関連して、賃金、労働時間等、数多くの協定を成立させている。これらは、港湾労働近代化の現段階の全貌を示すものであるが紙面の関係上、協定・確認を列記するに止めたい。(拙著「港湾労働近代化のあゆみ」参照)

(労働条件及び雇用と生活保障の関係)

- 日曜祝日完休に関する確認書 (47.7.10)
- 労働時間短縮に関する協定書・同実施細目協定 (48.3.22~49.4.20)
- 標準者賃金に関する協定書 (49.4.20)

- 年金制度に関する協定書 (51.9.14)
 - 最低賃金に関する協定書 (54.8.2)
 - 雇用と生活保障制度に関する協定 (54.3.30)、実施細目確認書 (54.4.1)
 - 転職資金制度運営に関する覚書 (58.3.7)
(雇用確保に関するもの)
 - RO・RO船に関する確認書 (54.5.30)
 - 内航RO・RO船に関する協定 (54.12.1)
 - 革新船に関する検量作業に関する確認 (55.7.1)
 - 全貨検数に関する確認 (56.12.9)
 - 木材関係労働者の就労と雇用確保のための協定 (57.4.1) と同上に関する覚書 (58.10.4)
 - 事前協議の対象範囲に関する覚書 (57.1.22)
 - 港湾貨物情報ネットワーク・システム (シップネット) の実験に関する確認書 (57.7.13)
 - コンテナ埠頭における作業基準に関する協定 (58.3.24)
 - RO・RO船の作業基準に関する協定 (58.12.26)
 - 内航RO・ROの船の作業基準に関する協定 (協議中)
(労使協定事項の処理機関)
 - 港湾労働安定協会
 - (社)日本港湾福利厚生協会
 - (財)港運構造改善促進財団
 - (革新輸送に関する事前協議 (58年度まで延))
- | | |
|---------|-------|
| コンテナ船就航 | 525件 |
| RO・RO船 | 594 |
| 自動車専用船 | 204 |
| 荷主流通基地 | 2 |
| 計 | 1,325 |

ハイテク前夜——1984年春闘要求

こうして港湾労働は時代と共に大きく変わった。権蔵と云うのも既に死語となっている。アンコーも古老の思い出話でしか聞かれぬ。労使関係はすべて契約でと云うのも、改まって云う者もない。日雇労働者にも期末手当が支給され、有給休暇があり、退職金や年金も支給される。

しかし人間環境は絶えず変化する。変化はときに大渦を起し労使を共に呑み込んでしまう。

長期に亘る景気低迷の中で、世界の産業構造が変り、貿易構造も変った。マスコミは軽薄短小時代と云う。量を稼ぎの単位とする港にとっては好ましい新語ではない。

こうした中で情報産業が静かに力を貯えていた。新しい情報機器と荷役機械との結合が既に始まっている。そのシステムライズによって自動化倉庫、自動化ターミナルも既に話題となっている。船積の作業管理は、従来はポートキャプテンがつくるストウェジ・プランによって行われたが、今日のコンテナ・ターミナルでは、ターミナルオペレーターのローディング・プラン(L・P)によって取運ばれる。これを情報機器でシステムライズすれば自動化ターミナルも夢ではなさそうだ。マスコミはハイテク時代と云う。

さらにまた、国際的な物の流れの全行程を管理するサービス業務が話題となっている。70年ぶりで改正されたアメリカ新海運法及びI C C (国際商業会議所)の「改定信用状統一規則」の発効が引き金となったのだろうか。このような物流サービス業者をNVOCCと呼んでいる。B/Lもこの業者がスルーB/Lを発行する。こうなると船や列車やトラックそれに航空機も物を運ぶ設備であって、国際物流の司祭者はNVOCCと云うことになる。この業務を支えるのが新情報機能である。荷主もこうしたサービス機能をもった業者に貨物を托することになる。

こうなると、貨物を物理的に集める者は新情報機能を装備した国際物流業者と云うことになる。集貨力の源泉となる、このような業務機能の集積が港湾経営のポイントとなる。

こう云う時代に向けて港湾労働はどうか。新鋭物流業者として港湾外からの進出も伝えられている。昭和59年3月の、全国港湾の春闘要求は、その第4「港湾情報システム化に対する対策について」

- (1) 輸出入貨物に関するすべての業務は、既存の港湾運送事業に従事する労働者の職域として明確にし、その保障ならびに他産業の進出は認めないこと。
- (2) 輸出入業務は、免許を有する海貨・元請業に雇用されている労働者の手を経て行なうものとし、また全貨検数、全貨検量を完全実施すること。

としている。直接には既に事前協議の対象として既に協議を進めているシップ・ネットをとりあげたものであろう。しかしこのシステムも、さらに大きく拡がる可能性をもっているかも知れない。

ともかく、港もどんどん変る。港湾労働のイメージも、既に大きく変っている。労働内容の質的变化がますます進むであろう。人間が進歩を望む限り技術革新は拒否できない。そしてそれは、産業界の何処かで、常に進められている。技術革新は、労働と資本の分配には中立であると言う議論もあるが、それはマクロでの話である。ミクロではそうはいかない。労働者はミクロの中で生きている。ミクロの世界では技術革新の過渡期の渦潮が、常に何処かで起っている。過渡期に対しては対策が必要である。

港の過渡期もさらに繰返されるであろう。コンテナ旋風に当って港湾労使が対応した「事前協議」による革新のソフトランディング、「合理化利益の分配」を原資とする「生活保障基金」の設定、新技術適応のための「職業訓練」と「転職助成」など、何れもハイテク時代へ向けての貴重な嚮標となるであろう。何れにしても云えることは、労働問題は、結局は「関係労使」が処理する外はないと云うことではなかろうか。

地方自治思想の系譜 Ⅳ

— 田中正造の自治思想 1 —

神戸市地方自治研究会

《人民自治の思想》

明治地方自治論にあって欠落させてはならないのは、田中正造や南方熊楠の抵抗である。前者は公害、後者は神社会社で対権力との闘争に精力を傾注した超人であった。ことに田中正造の場合、権力の傲慢さ、無慈悲さと、それに対抗した、想像を絶するまでの土着的住民自治への献身があった。そこにはあまりにも赤裸々な明治自治制の正体が露呈しており、制度として自治制は擬制であり、この相剋こそ実像であったといわざるをえない。

田中正造は足尾鉍毒事件の運動リーダーとして、また、天皇直訴にまでいった行動性によって、正造と足尾事件との関係にあまりにも関心が集まり過ぎている。しかし鉍毒事件にタッチする以前から田中正造は、幕末の六角家との闘争、三島県令との対決という自治擁護の闘いを経てきた後に鉍毒事件にいたる。しかも鉍毒事件そのものが、谷中村の「自治」存亡をかけた、国家権力と住民自治との抗争であった。

昭和30年以降、公害の激化とともに、公害問題の原点として、また、住民運動の原型として足尾鉍毒事件における田中正造の活動がクローズアップされたが、田中正造のあと1つの原点である「自治村」擁護と明治国家との抗争を忘れてはならない。

すなわち自由なる人民の生活共同体としての自治村は、国家といえども優すことのできない自治権を有するという伝統的自然村の固有権の主張であった。西洋思想の輸入物ではなく、「自治好慣例」として農民がたたかい取ってきた伝統であった。明治自治制はこの伝統的自治を去勢した後に、専制国家の成果

物として形成された。したがって日本の地方自治を真に理解しようとするれば、田中正造が生涯かけてまもろうとした自治村の本質を知らなければ皮相的認識に終わるであろう。

すなわち現在、地方自治を西欧思想や明治国家がつくり上げた自治像という色眼鏡をとおしてみているが、日本の地方自治の原型はもっと生々としており、しかも権利性も内包する伝統をもっている。この伝統的自治がどのようなものであり、如何にして明治国家の前に押しつぶされていったかは、田中正造の生涯を辿っていけば、その実像に到達することができる。

したがって田中正造にとって生涯をかけて追い求めたのは住民自治の確立であり、その抵抗の精神的バックボーンを形成したのは土着的自治、いいかえれば自然村の自決思想であった。足尾鉍毒事件はその到達点として、いいかえれば明治政府によって追い詰められ崩壊寸前にあった自然村の存亡をかけた攻防の場であった。それ故にこそ正造はこの谷中村を身命を賭して守り抜こうとした。

ある意味では足尾事件は正造にとって自からの自治思想を蹂躪されようとしたことに対する抵抗の拠点を谷中村に求めたともいえ、公害事件であるよりも正造にとって自然村の闘いであり、生涯を通じて自治擁護の終着点でもあったが、それは自然村自治の葬送曲ともなった。

谷中村滅亡後、正造はまもるべき自治を喪失し、明治政府への絶望感からも次第に宗教的な思想の色彩を深めることになる。田中正造の思想はこの自然村自治を近代憲法下の自治と如何に定着さすかにあったのであり、輸入的自治の天下りではなかった。

いいかえれば田中正造の生涯は、常に住民自治との深い関連の下に展開され、国会への進出も1年ばかりで、谷中村自治へと回帰してくる。

「田中正造の生涯は抵抗、闘争にあげられた。」1人の人間にどうしてこれだけのエネルギーがあるのか、と思われるほど苦闘の連続であった。そしてその闘いの跡をたどるとき、かれの闘争が自治のための闘いであった¹といわれるように、その生きざまの「原点」に常に住民自治があったといっても過言では

ない。

大正2年10月12日、田中正造の葬儀に際して、大隈重信は弔詞で、次のようにのべている。

「孤弱ヲ扶ケ屈辱ヲ伸ベ險ヲ履ミ厄ニ遭ヒ家ヲ忘レ身ヲ献ゲテ下民ノ困難ヲ救ヘント欲シ、議院ノ内外ニ呼号シテ一世ノ惰眠ヲ攪破シ能ク渡良瀬沿岸数十万無告ノ民ヲ救済セリ。君ノ功モ亦豈偉ナラズヤ。君ノ生涯ハ奮闘ノ伝記ニシテ満身是レ同情ノ熱血ナリ。其濟民ノ精神老テ衰ヘズ、終ニ疾ヲ渡良瀬流域ノ村落ニ得テ鉅毒排除ノ運動ヲ共ニセシ同志者ノ家ニ逝ケリ。其志亦豈猛ナラズヤ」

この弔詞にのべられた言葉は誇張でもなんでもない。まさに文字どおりの正造の生涯であった。「家ヲ忘レ身ヲ献ゲテ」て孤独な闘いを谷中村にあって展開せざるをえなかった。また、「議院ノ内外ニ呼号シテ」明治政府と対決した。それはあたかも百姓一揆の様相と同じであった。正造は生涯、小中村の百姓として血が騒ぎ、名主としての名誉と使命の自覚の下に奔走した。そして常に人民を最後まで捨てさることなく、そのなかに没した。

注

- 1 五十嵐暁郎 「田中正造」 『日本の地方自治論』 64頁
- 2 田中正造全集 20巻 424～425頁（以下『全集』とする）

《抵抗の生涯》

田中正造の生涯は、周知の如く文字どおり抵抗・闘争の生涯であった。明治元年、領主六角家の不正に抗議して、1868年（明治元）捕われ、10か月余の入牢生活を送った。この抵抗は名主として、在来の民選を破棄した違法に對しての抵抗であった。この時期、正造は名主として、「領主支配の末端に連なったことであり、同時に領民＝農民の代表となることであった。いわば領主支配と被支配、この両者の矛盾の集中点に位置したのである。村落の期待を担い、真にその代表としての立場を貫こうとすれば、支配権力と対立し、支配権力の側に立てば、領民の敵対者となる。」¹ という緊迫感のなかで、領主側との交渉をつうじ、人民の上になつ責任者としての使命を身をもって会得していっ

たといえよう。

その後、江刺県（現岩手県の一部）の支所に付属補として赴任し、1年余の役人生活を送った。（この在職中、飢饉に際して県庁と交渉し、米の放出などに努力している。）ところが翌年の明治4年6月に上司殺害の容疑で逮捕され、維新後の混乱のため約3年間の獄中生活を送ったのちに無罪釈放された。

その後、故郷に帰り、県会議員となったが、そのかたわら『栃木新聞』の創業に加わり編集長となり、三島県令と対決する。この時、加波山事件の容疑をかけられ3度目の獄に下る。しかし、出所後は県会議長となり、さらに国会議員となるが、足尾鉍毒事件に没入し、再び自治へと回帰することになる。

田中正造の生涯は自治をかかげて権力との抗争にその全精力を傾倒していた激動の連続であった。「それだけにまた、長年にわたる自治のための闘いからくる疲労によって、心身ともにすりへらしていく晩年の正造の姿は、われわれの胸をうつ。自治こそ、正造にとってかけがえのない自己のよりどころであり毎日の運動を支える理念であった²。」、そして最後を谷中村自治の滅亡という悲劇をまのあたりにみて、正造自身、その地で没するのである。

正造は決して住民運動の先頭に立つだけの民権者ではなかった。名主を経てのち、栃木県会議長の要職を務め上げ、地方政治家をスタートとして国会議員になり政治家としても手腕もあったが、最後は一農民に帰り自治のために奮戦し力尽き没した生涯はまことに自治のための生涯としてふさわしい生き方であった。

このような苦闘の連続の生涯のなかであって、田中正造が生命を燃焼し尽しかねないまでの抵抗エネルギーを常に発揮できたのは何故か、それは正造がその行動の規範とした共同体的自治の精神的基盤が支えとなっていたからである。単なる輸入的欧米自治、擬制的制度自治ではなく体質としての住民自治が正造をして自治を叫び権力への抗争へと駆り立てた。

この伝統的農村自治は人間、自然、隣人愛という精神内容をともなっていたが故に、正造は鉍毒事件にあって生存権を唱えて、自治闘争を展開する。すなわち正造にとって自治とは団体自治的な制度的内容をもつ観念以上に住民自治

的な精神的内容をもった豊かさと激しさを内蔵していた。

「この近世自治村こそ正造の精神基盤であり、行動原理であった。すなわち、「正造の軌跡をたどると、その生涯を貫くたかひの基軸に、人民の生存権と平等権の具体的な発揚の場としてつねに『自治村』という概念がずえられている。この『自治村』こそが、小中村の未来にみた理想であるとともに、やがて中央集権のそれとたいする人民主権の拠点となるのである。」³といわれている。このような自治村の名主として政治家へのスタートを切ったが、名主は支配の末端を担ったが、同時に村民の総代として利害の代弁者でもあった。そして正造は生涯、住民の総代としての使命感を燃ええぎら喪失することはなかった。田中正造はその直訴状のなかで、町村自治につき次のようにふれている。

「而して地方牧民の職に在るもの亦括として省みるなし。甚しきは即ち人民の窮苦に堪へずして群起して其保護を請願するや、有司は警吏を派して之を圧抑し、誣て兇徒と称して獄に投ずるに至る。而して其極や既に国庫の歳入数十万円を減じ又將に幾億千万円に達せんとす、現に人民公民権を失ふもの算なくして、町村の自治全く頽廢せられ、貧苦疾病及び毒に中りて死するもの亦年々多きを加ふ。」⁴

当時の官吏の卑劣さはいまさういうまでもないが、正造がここでいう、「町村の自治全く頽廢せられ」というところの自治は、今日、われわれが考える制度上の自治とは異なる自治である。生活のなりわいという実態をもった自治である。この生活を侵すものと闘う自治であり、自治とはこの生活を保護すべき制度・政治であった。

日本にあってこのような生活実感溢れる自治は、久しく忘れ去っていた。しかし昭和30～40年の高度成長期、公害の激化とともに地方自治は国の開発優先政策に反発して生活自治の復権をみた。そして田中正造は再び甦がえった。

田中正造は明治28年秋に連載された「正造昔話」のなかで、次のように自分の土着的農民性にふれている。

「予は素より学問なく、又頗る記憶力に乏しきを以て苟も事の法律的に涉り若くは算盤的に組み立てられたる方面に向ては、其魯鈍や終に及ぶべからざるものあらむ、然れども亦一方に於て、大義名分の如何を識別し、大体の上より利害得失を比量し得て、自ら善と信じ利と認むる点を、遂行し收拾する時に当ては聊か奪ふべからざる精神を有す。」⁵

たしかに正造は国会議員、また県会議長の地位について、当時の政治家としては、政治知識において劣っていたかも知れない。しかし、「下野の百姓」として生活を見失うことなく、それ故にこそ政治感覚は誰にもまして鋭敏であった。明治の激動期にあって専制国家の意図を鋭く洞察し、その阻止に生涯をかけた。

同時代の啓蒙家であった福沢諭吉のように、権力に妥協することはなかった。また民権派の植木枝盛、河野広中のように士族民権の体質もなかった。一農民としての人民思想に根ざした政治思想と抵抗の精神は、地方自治論にあっても見事なまでの論理構成をもって地方主権を展開していった。

それ故にこそ明治政府はこの自然村を去勢するためその抵抗の精神を圧殺し、教育勅語に代表されるがごとき天皇支配原理への服従のための新しい共同体秩序をつくり上げることに腐心した。それはやがて昭和ファシズムの温床ともなる。したがって明治自治制はこの自然村の崩壊をもって国家支配の末端機構として名実ともに下僕と化するのである。

注

- 1 東海林吉郎、『歴史よ人民のために歩め』 25頁
- 2 五十嵐前掲論文 64頁
- 3 東海林前掲書 49頁
- 4 『全集』 第3巻 5頁
- 5 『全集』 第1巻 45頁

《古来自治村の思想》

田中正造が六角家闘争から谷中村事件まで、生命をかけて守りぬこうとしたのは農村における自治であった。

では一体このような農村自治とはどのような思想をもっていたのであろうか。田中正造はその昔話のなかで次のように農村自治をのべている。

「領内に於ける名主登用の法おのずから自治の態をなして因襲の久しき終に動かすべからざるの好慣例を形造れり、即ち名主は村内百姓の公選に依りて挙げられ、これに村内一切の公務を委ね且非常の権力を授けて、村費臨時費の徴収及び支払等悉く其意に一任し以て之れが決算報告をなさしむるに過ぎず、然れども一方に於て総代組頭等は年暮の決算報

告会に其出納を検査監督して、1点の私曲を挟ましめざるの制なれば、此自治的好慣例を遵奉するに於ては、永く領内の平和を維持し得て或は格別の事もなくして止みたらんやも知るべからざれど云々」

したがってこのような好慣例たる名主公選が破壊されたとき、それは人民不幸の始まりとして次のように批判している。

「近年名主を争ぐるに官選の法を以てせらるるに至りしが、是れ後日の災を孕む端緒とも申すべきか、就中官選せられたる名主の如きは三郎兵衛が計略を以て真ッ先に御用金の尽力を申付けらること疑なし、今に於て此難儀を未然に防がむには只だ速かに旧例に復して悉く村役人をして公選法に依り任用せしむるに如かずと信ず、抑も此度の儀は尋常一様の事に非ず」

この農村自治に支えられた正造の考えは、生涯を通じて変わることはなかった。県会議員、国会議員として常に官の冗費・浪費を鋭く追求し、また、住民の代表は常に公選たるべきとして、郡長・官長公選を繰り返して建議することになる。

もっとも名主・庄屋といっても、その職務は自治事務というよりも領主・代官の下請行政の比重が圧倒的に高かった。

もちろん近世農村自治の実態は、正造の考えとは違っていた。名主、庄屋には世襲、種族、公選の3種の選任方法があった。また公選された名主・庄屋が必ずしも代官・領主に認められるとは限らなかった。また庄屋・名主は地域の衆望を担った人物が必ず担当するとは限らなかった。すなわち

「元々庄屋名主は土豪の本流であり、また一面には農村において山林田畑その他の財産を有する百姓中、草分けまたは長百姓の中から選任せられたからその社会的地位と経済的実力が自から一郷一村に特立し、村民尊敬の的となったが、彼らはまた或る場合にはその権勢を濫用して村人を困惑せしめるものもないではなかった。また庄屋名主は世襲を許したから、その権勢も自から強大でその下知は克く徹底した。」のである。

すなわち村役人として庄屋・名主は、領主と百姓の中間にあって、末端支配機構の担い手であるとともに、百姓の総代として地域住民の代弁者、利益擁護者でもあった。しかし一方村役人層が献金や新田開発によって領主権力と結び、住民を搾取・圧迫するという名主層も存在した。領主側に接近し、一般百姓に対して支配力を行使する地位に立つこともあったことを忘れてはならない。

しかし農民一揆にみられるように名主・庄屋は惣代（総代）³として一命を賭けて支配者に抵抗し、村に殉ずるケースは少なくなかった。それ故にこそ正造は名主の公選、責任の確立をめざして近世から明治にかけて、日本の村々が頑張ってきたことこそよき伝統として死守しようとした。

このような農村自治にあって村寄合いが強い決定力を発揮しえたのは、村が抽象的法人ではなく、実在的法人として貢納、村方出入などによって村単位で行動したからである。

そして農村自治にあっては少なくとも村の問題は村民の集会で自決していくという村寄合いの伝統は確固たる慣習であった。

このように農村自治は地域レベルの決定に関する限り許されたが、それは施政者によって天下ってきた負担をどうするか、また、施政者が定めた枠組みのなかでの自治であったことも否定できない。しかも施政者たる幕府、領主は五人組、宗門帳などによって底辺の農民を掌握し、村落の共同責任をつうじて支配する手段をもっていた。

田中正造の苦悩はこのような底辺まで支配された小宇宙の農村自治を如何にして近代立憲制のなかの自治として脱皮させるかにあった。そして正造自身は抵抗と自主性を通じてそれは可能であり、また、憲法構造としても法律の枠、法律の下の自治であるが、自治権への干渉を許さない自治性を確立するという理論構成であった。そしてそれは伝統的農村自治の延長線上にあり、退嬰の伝統を変質させ発展させることで可能であるという発展的論理によって構築されていた。

たとえばこのような実在的法人としては村はその生活を取りきめる「村法」をもっていた。⁴ 幕府は村に自治を認めず、村に自治を認めないが、幕府は農民生活を規制するために領主側より触書・廻状が出されたが、それとは別に村落秩序を自ら維持するために農民が作り上げたものが村法である。この村法はどのような内容をもっていたかによって村の実態を知ることができるが、近世法はそれが農民支配のために領主が許した枠内の法とはいえ、自治立法であった。⁴

すなわち田中正造によれば、村には村のしきたりと掟があり、それは住民自治にもとづく自分たちの村落の重要事項を自決していくことであり、領主といえども、これを破り干渉することは許されないとする自治の思想である。それ故に田中正造は「村内百姓の公選」による名主制度を「自治的好慣例」として誇らしげに紹介し、またこの「古来の自治村」への権力の侵害に対して自治権を主張して抵抗した。明治政府はこの全員一致の村寄合に支えられた村落共同体を破壊し、その抵抗力を骨抜きにし、支配系列のなかで如何に飼養していくかに統治の詐術を弄するのである。

注

- 1 『全集』 第1巻 13頁
- 2 前掲書 20頁
- 3 坂本 晃 『市町村制度の変遷第1巻』 3頁
- 4 近世村法については前田正治『日本近世法の研究』、近代以降の町村規約の変遷については山中永之祐『近代国家の形成と村規約』を参照

《自治村と行政村》

では一体、田中正造が人民主権の根拠とした『自治村』と、維新後、明治政府が支配の基盤とした『行政村』との相違をどこに見出すことができるのであろうか。田中正造が理想とした、権力に脅やかされることのない農村共同体などはなかった。しかし、一方、フェシズム思想によって去勢化されてしまった昭和の行政村もまた近世自然村のなかに見出すこともむずかしいであろう。少なくとも田中正造が生きた近世末の農村は支配と自治、服従と抵抗の2つの性格を帯びた自然村であった。すなわちわれわれの知る昭和の『行政村』は『農民の伝統を装いながら、じつはそれを矮小化しているのにたいし、正造の『自治村』は、伝統への回帰をめざし、まさにそのことによりて革新につながる農民の歴史に深くかかわっているのである。正造の生涯のたたかいは、思想的にはこの『自治村』に根をおろし、つねに人民の側に身をおいていた。それはフェシズムとは永遠に無縁の地平にあったのである。」¹といわれている。

田中正造の中央権力との対決は、この伝統的自治村の伝統を、次第に形骸化されていく明治の自然村のなかに注入し、行政村と退化していくことを予防することに生命を賭したといえ、次のようにいわれている。

「正造は、この伝統を創造的に受けつぎ、人民主権の障地として再構築し、きびしいたたかいのなかで、より深化させてゆくのである。さらに正造は、この自治の理念を『女子の操の如』く『庭内に咲ける梅花の如』く『何人にも其枝を折り取るを許さず』(1909年12月13日付、碓井要作宛書簡)とも説明している。ここに盛られた自治の破壊者への峻烈な対決の姿勢は、その伝統の内部から象徴した新鮮なイメージによって、あるさわやかな趣きさえたよわせるのである。まさに正造は、真正の農民であり、それゆえその伝統を骨肉化し、血液を交わせ、そして生きた思想としたのである。」

今日、われわれが描く行政村としての農村と正造が理想として抱いた自治村とは全く異質の存在である。神島二郎が『近代日本の精神構造』において、ファシズムの土壌として指定した「自然村」と、それを律する5つの原理として第1は神道主義、第2は長老主義、第3は家族主義、第4は身分主義、第5は自給自足主義とを規定している正造の理想とする「自治村」の原理とは抵抗と服従、自治と支配という対極的な原理でもあった。

しかし正造がまもろうとした自治村の伝統、それは近世農村に現実に脈打っていた精神であり、今日の行政村の農村では見出し難いものである。すなわち正造は幻想を追い求め、観念論を原理としていたのではなく、現に自からの体内に流れている農民の心情としてのよき伝統を甦がえらそうとしたのである。いいかえれば現代の農村への認識は、正造にとって偏見でしかないのである。

では一体、自治村の伝統とは何であるか。それは市井二郎、布川浩二著『伝統的革新思想論』によって詳述されているが、まず、歴史観の転換が必要であると、次のようにのべている。

○「つまり明治維新前後に西洋の近代的革新思想が導入されるまで、日本の土壌にはみるべき革新思想の伝統がほとんどまったく欠如していた、というような見方である。現在における日本人の、過去の日本思想史にたいする見方は、概していえば、明治30年代以降にかたまった明治国家のもとで形成された国民思想のあり方を、それ以前の思想史にまで逆投影する、という強い傾きをもっている。しかし、あるべき革新思想の姿からいえば、日

本の中世から近世にかけて、日本人民は明治国家のもとにおけるよりは、いくつかの点ですぐれた思想伝統を形成していたのである。国家権力だけではなく、地方的権力や村内権力にいたるまで、もろもろの政治・経済的権力にたいする闘いにかんして、“近代日本”はそれ以前の日本の歴史に劣るのではないが、というのがわたしの基本認識なのである。

西洋の科学文明ですらギリシャ・ローマの科学文明という伝統の復興であった。先行する旧伝統が陳腐化したとき、その定型化を破ってより旧伝統が復活して、新しい生命を伝統に吹き込みその時代をリードしていくのである。

政治思想については儒教においてすら、革命理論としての「放伐論」がある。つまり政治的支配者が、「天」の委託に違犯して、人民の意志にこたえることを怠るならば、そのような支配者は力によって追放・討伐してよいのだ、という主張である。

田中正造が生涯を通じて主張したのは、政府なり権力者が、近世的には人の道をまもることであり、現代的には憲法を遵守することであった。政治権力者の責任が如何に重いかにつき、正造は、「日本古来ノ政治専ラ上ニアリ、人民之レニ信頼ス。信頼二千百余年久シキ生殺与奪ヲモ、拳ゲテ皆之ヲ上部ノ政治ニ信頼シテ疑ハザルニ至レリ。信頼ヲウケタルモノ責任ヲ重ゼザレバ、人民死スルモ犬死トナリ、財産ヲ奪ハルルモノハ油断ノ人トナリ。」とのべ、従順は人民の信頼を裏切ることになると指摘している。

田中正造が近代の法治主義にもとづきながらも政府・府県に抵抗したのは、権力者がその道をまもらなかったが故に、その追放をめざしたのであった。それはまさに放伐論にもとづくもので、形骸化した伝統的思想への反逆・革新の営みが、「真の伝統への復帰」という形をとるのである。そこには何らかの創造的営みがあり、社会慣習への無自覚な帰順を破るために、社会全体として「集団自律性の喚起」を訴えることになる。

田中正造が訴えようとしたのは、近世自然村がもっていたよき慣習としての自治村の思想という伝統への回帰をつうじて、その自治村を近代立憲国家の下での地方自治権、人民主権として止揚しようとした。ところが明治国家はこれを行政村という鋳型にはめ込んでしまい、そこに悪しき伝統としての権力への

追従という風習を新しい欧米行政村という機構の下に注入していったのである。しかし明治政府はこのように古い自然村の思想・伝統を大区小区制などによって一度は破壊し、その上に、欧米の行政思想・機構を定着さそうとし、その失敗・不可能が明らかになると、今度は伝統的思想への妥協を図ろうとした。このような外来・異種文化と伝統文化との融合がきわめて便宜的に行われては創造的新文化が生まれるはずはなかったし、歪んだ文化の発生しかのぞむべくもなかった。

すなわち異種文化の摂取といえども、「真に自覚的な経験はみずからの経験のみから生ずるのであるから、異集団の伝統から借りた観念の接木・移植は、それ自体がきわめて成功しがたい表皮現象にすぎなくなる傾きが強⁵」くなるざるをえないのである。田中正造のように古い自治村の伝統の上に新しい行政村を築くのが、文化伝来のあるべき手法であると主張した。ただ中央集権国家のためにのみ近代的地方行政制度を天下りの的に植えつけようとしても、その制度を支える精神が全くないところに主体的創造的な制度が育っていくはずがないと正造は批判した。

明治の地方自治は、仮りに西欧自治思想に学ぶとしても、その精神的基盤は近世民衆思想の上に築かれ、その展開によって成熟されるべきであった。なぜなら近世自治村の政治思想は、明治に入って輸入された西欧政治思想にも劣らない、人権、契約思想があったからである。すなわち近世の百姓一揆の模様を伝えた『万石騒動日録』や『那谷寺通夜物語』には、庶民のあいだにいだかれていた「権利」意識がはっきりと読みとることができる。他方で同じ江戸中期にトップ・クラスの知識人として、政治哲学を展開した室鳩巢の『不亡鈔』の思想があり、そこには「儒教的」契約思想の形成がみられたと次のようにいわれている。「為政者公僕論とも呼ぶべき以上の政治哲学は、儒教原典で放伐論と呼ばれる人民主義的な革命肯定論を、さらに理論的に発展させたものといっていい。しかしその理論的な核心は、『契約』という観念をあからさまに立てたこと

にある。儒教でいう『天道』を、この方向に発展させた鳩巢の政治哲学は、西欧近代の『社会契約』説と内在的に比肩しうる、独自の東洋の展開というべきだろう。……残る問題は、政治権力に密着した側から出たこのような政治哲学が、当時の幕府の公然たる官学とはならず、鳩巢ほどの影響力をもってしても、なおそれが武士層の秘められたタテマエとしかならなかった点にある。⁶」

「明治地方自治の悲劇はこのように伝統的自治のよき伝統を発達させ近代化させていった土壌の上に築かれなかったことである。むしろ悪しき伝統を繁殖させてその温床のなかに国家支配の制度上の自治を植え付けていた天下り性、輸入性にあつたといえる。」

注

- 1 東海林前掲書 50頁
- 2 東海林前掲書 51頁
- 3 市井二郎、布川浩二 『伝統的革新思想論』 10～11頁
- 4 明治44年8月27日日記 『全集』 第12巻 423頁
- 5 市井・布川前掲書 50頁
- 6 市井・布川前掲書 82頁

＜自然村の伝統自治＞

では一体、田中正造が自治村の伝統として誇った民衆の伝統とはどのような思想であつたのか。布川清司によると、「上層倫理」に対する、「下層倫理」の主張であり、それは「不服従の倫理」であるといわれている。

「具体的には1つは、「為政者倫理の逆用」で、為政者階級にたいする儒教的政治、簡単にいえば、仁政の要求で、要求は「民生安定」と「正義実践」の2つにわかれる。

「この状態が保たれなければ、為政者は批判され、一揆によって追放されてもやむをえないという思想である。この仁政の思想こそ明治政府が人民慰撫のため明治初年に活用した思想であつた。年貢半減、天皇仁政などを唱い文句としてバラ色の幻想を振りまいた。

「民衆政治思想の2つは、「下層倫理の主張」で、それは「つまり他のだれが

なんといおうと、弱い立場にあるものが自ら正しいとした人間のあり方の要求である。¹この倫理は、積極的には抵抗の姿となり、消極的には不服従の精神となつてあらわれた。

ではなぜこのような「下層倫理」に民衆は信念を抱きつづけることができたのか。それは次のような6つの根拠があった。

「すなわち、(1)民生安定・正義実践という為政者の責任・義務の追求、(2)民衆自らの価値にたいする自覚、(3)自らの行動の公的な性格、(4)主張の論理性にたいする自信、(5)民衆の道理の正当性、(6)道徳性と合法性にたいする自負²」である。

たとえば合法性への自負とは、「自分たち百姓が、すぐさま打ちこわしとか、越訴とかいう非合法的な行動をとることなく、できるだけ合法的な順序をふんで、やむをえず過激な百姓一揆を起こすにいらつたことをいう³」のであり、不服があれば直ちに一揆に訴えるのではない。

田中正造の闘いぶりをも、根気よく陳情書を出し、抗議文を送り、さらに訴訟にのぞみ、万策尽きて集団行動にでている。即ち実質的合法性を遵守しながら、仮りに法といえども実質的妥当性を欠くとそれは最早、法ではなく破られるべきであるという伝統的思想に立脚している。

西欧思想を直輸入した日本の明治法学は法解釈論に重点がおかれ、法そのものの存在を問う法哲学や法の変遷、運用の妥当性を追求する法社会学を軽視した。その結果、明治政府の制定した法律はその批判に対して厳格な罰をもって臨み、しかもその運用にあつては官治法学思想にもとづき官憲の恣意的な運用がなされた。田中正造が徹底して反対し非難してやまなかつたのはこのような官治的な法律の「権力解釈」であり、恣意的執行であつた。

このような権力支配への抵抗の精神は、ひとり正造のみでなく、近世後期、権力者の恣意的弾圧や社会不安のなかで、次第に伝統にもとづく革新をつうじて強化されていった。具体的には、「民衆の生来的な意識や行動の活用」、「獲得ないし蓄積された知識や権利」、「村落共同体を核とした日常闘争」、「伝統の継承」をつうじて培われていった。

これらの思想は、「伝統から実力へ」、「義理から実利へ」、「非合理から合理へ」と内容的にも近代的なものへ変化していき、遂に幕末の世直し一揆にみられるような政治変革思想にまで充実していく。

しかし周知のように世直し一揆による民衆運動は、明治維新の主導権をもつことなく、有司専制国家の成立をゆるしてしまった。それは世直し思想が、政治変革としては視野が狭く地域に限られた展望しかもちえなかったし、さらには一定の政治思想にもとづく民衆エネルギーを国家改革へと結びつける政治性が欠如していたからともいわれている。致命的な弱さは政治的主役を担当するという役割の体験がなかったからだ、次のようにいわれている。

「民衆にとって、明治維新がほんとうの意味での『夜明け』とならなかった原因はなにか。それは民衆が幕末維新期のいわば革命状態のなかで、日本の将来、民衆の幸福を左右する政治権力を旧来の為政者身分である下級武士にゆずったところにある。逆にいえば、民衆自らが明治維新のあと、政治権力の座につかなかったことによる。この政治の座を他にゆずる性格は、民衆にとって伝統的なものである。民衆はできるかぎり政治にかかわりたくない性格を本来的にもっている。この性行、この謙虚さがバラ色の『御一新』を灰色の『明治維新』にかえてしまったのである。」

要するに下級武士を中心に維新政府は、下からの民衆のエネルギーを倒幕へのエネルギーに転化させるとともに、新政府へと引きつけていった。すなわち、「心ある人々は、政府の巧妙な民心操縦策にあやつられて明治維新政府を盛りたてるのは自分たちだという気にさせられ、結局は、官僚政府確立のための踏み台として使われたにすぎなかったのであった。ここに青山半蔵の悲劇も生じたのである。」⁵とされている。

民衆は「仁政の実現」を信じ、そのような政府をつくったと思ったがそれは似て否なる政府であった。維新への期待はまさに幻想だった。

しかしこの民衆運動の思想が、明治になって閉塞してしまったわけではなく、政府に対する内的権威として確立された下層倫理は、田中正造ら在野民権運動にひきつがれ、幕末の一揆から明治の民権運動へと引きつがれるのである。

『朝野新聞』が「民権ナル者ハ果シテ欧米ノ新輸入物ニシテ、我国ニ於テハ古来一片ノ種子ダモ無キカ……蓋シ其真ニ民権ノ一種子トモ称スベキハ百姓一揆」であったとして佐倉宗五郎の一件を上げているが、これらの思想は草深い自然村の民権論者の抱いた心情を代弁するものであった。そして民衆思想が培った家→村→国といった下から上への価値体系、私利の拡大こそ公利という政策方向は豪農的民権思想の根底に流れていた。公議輿論の名分論における公議とは人民参加であるとする政府の支配論理を逆用した激しい民権運動を展開する。

しかし明治20年代を迎えると、「民利こそ公利とする発想が、いつのまにか国利こそ公利という発想におきかえられ、いつのまにか明治政府の側に完全にくり込まれているのである。」⁶そこには中央政府への被治者としての警戒心や国論への追従を拒むさめた人民意識はない。民権は次第に国権へなびき、「こうして近世の後半期に確立された民衆内部の2つの内的権威、つまり下層倫理の自覚と人間的努力にたいする確信も、明治政府の圧制と巧みな統治策によって、押しつぶされたり、政府安泰化のエネルギーに転用されて」⁷終わるのである。

田中正造はこのような「民利」の「国利」への転換の過程で、常に民利に立った公利を主張し民権運動を展開し、さらに自治権の形成のためにその論理を発展させていった。そして多くの民権論者がやがて有司専制の明治政府と妥協するなかで最後まで節を屈することがなかった民権論者であった。

注

- 1 市井・布川前掲書 115頁
- 2 市井・布川前掲書 142頁
- 3 市井・布川前掲書 131頁
- 4 市井・布川前掲書 280頁
- 5 市井・布川前掲書 277頁
- 6 市井・布川前掲書 286頁
- 7 市井・布川前掲書 286頁

《伝統自治の盛衰》

伝統的自治は明治維新を迎えたとき、革新性と保守性を備え、自治村へも行政村へも転化していく可能性を秘めていた。しかし結果としては行政村へと引きずり込まれ、悪しき伝統に支配されていたが、それはどのような経過をたどって退化していったのであろうか。明治維新はこのような農村自治について何ら手をつけることなく封建国家から近代国家へと変わっていった。そして政府にとって地方自治は事案山積の創成期には眼中になく、私事として放置されてきた。

したがって地方自治をどうするかについては全く旧法の踏襲というてよかった。したがって明治初期にあつては地方自治はいまだ明確には意識されていなかった。生活の安定こそが住民の関心事であり、政治行政構造を地方レベルで変革しようとする意欲は少なかった。また、藩政改革が行われたけれどもそれは近代自治とはおよそ縁遠い封建自治であり、また、地方官による郡政改革も啓蒙施策であり、国家施策の滲透のための機構整備であった。

また自由民権¹、ことに士族民権論にあつても自治意識は明確でなかった。次のようにいわれている。

「明治初年における町村が、地方自治をいかに観たかの問題は、当時の国民が何よりもつよく念願したことが生活の安固であつたという事実とつながりを持つ。政権は幕府の手から天皇の掌中に帰したといわれるが、事實は、それが薩長藩閥政府の手に移ったにすぎないではないか。この政権の移動は果たしてわれわれ国民に何物を与えたかというのが、彼等の切実に考へた問題であつた。彼等にとって、地方自治といふごとき概念はもとより明らかでない。ただ、府知事県令の施政が、往々平地に波瀾をまきおこして町村の平和をみだし、町村民の生活をおびやかすことを恐れたのである。一部の知識人は、当時すこぶる盛んであつた外国思想の輸入に刺激されて、かなり急激な思想も抱き、自由民主の政治を希求してゐたが、明確に近代的な地方自治の理念を会得したものは少なく、その大部分は一般的な憲政論との分界を意識していないのみか、幼稚素朴な反官思想にとらわれてゐるものが多い状態であつた。」

すなわち、維新当初の町村は近代自治を受け入れるだけの抽象性をもつていなかった。すなわち、

「当時の思想においては町村の団体性は認められながらも、それはローマ法的擬制人で

はなくて、ゲルマン法における実在的総合人に類する存在であった。町村と町村民とは渾然一体をなしてその間になんらの隔壁もなく、公私の区別も明確ではない状態にあった。」

しかもそこでの自治は、「旧幕以来の町村なるものが、区域も人口も至って小さく、その共同事務として取り扱う範囲も隣組といくばくのちがいがもなく、実務的に行政の概念に値するほどのものがなかったことに因るものであろう。東京、大坂というような大都会においても、自治を認められたのは各町内ごとのそれであって、都市全体としての自治ではなかったから、それは事実上、数百にのぼる小町村の自治の集積したものに外ならない。」といわれている。

このような町村自治体が地方自治を自覚したすのは、戸長制などによって地租改正、徴兵、学制などの国家権力がようやく底辺へ浸透しだした頃からである。

日本の地方自治制は国家政策の浸透装置としてフルに活用されてきたが、国家施策が国家の底辺にまで達し、それが国家目標として再び自治制をとおして吸収され結集されるためには、伝統的共同体秩序を利用した。

その伝統的秩序は具体的には家であり村であったが、旧い家・村がもつ自然的な自主の精神、いいかえれば、“個”の精神を抹殺しながらその利用は幻妙にすすめられていった。この点は次のようにのべられている。

「明治以降、日本の政治指導者たちは天才的な能力をもってこの秘密を読みとった。欧米資本主義が数百年要したその成長過程を数十年の短期に完了し、もってすでに帝国主義段階に達した欧米資本主義に対抗する。これが明治維新の政治指導者に課された至上命令であった。これを彼らは日本人のイエとムラを体制に組みこむことによってなしとげた。イエとムラの集団主義を最大限に利用し、なおイエとムラの危険性、すなわち自我の確立可能性をつぶすことによって、一致団結性、操作可能性だけを最大限に利用したのである。この構造が天皇制家族国家体制であった。この体制によって『実在としての個』は完全に抹殺され、滅私奉公の絶対主義が成立し、そのもとでわれわれは絶望的な太平洋戦争を闘い、その中で自意識過剰の泥沼におちこんだのであった。」

田中正造が明治政府に抵抗した精神的拠点は、伝統的な村落自治の理念であった。明治政府はこの伝統的秩序の全体への個の没入という精神作用のみを換骨奪胎して、住民に押しつけ洗脳していった。すなわち家・村落は本質的には

全体主義でも権威的でもなかった。しかし家・村としての“個”の存在価値を喪失した共同体秩序は、やがてエゴイズムに墮落し、中央統制にとって都合のよい精神と変質しまった。次のようにいわれている。

「日本人の『実在としての個』の確立は日本人のイエの中で行われてきた。しかし、明治以降の近代化はイエを歪曲することによって成立した。日本人の個はイエの中で、イエとともに成立するものであった。イエを失った個はエゴイズムに転落せざるをえなかった。欧米の個は神との契約によって確立しえた。今その神が亡びてしまった。神を失った欧米の個は、これまたエゴイズムに墮した。それと同じに日本の個はイエ、ムラという集団を失ってエゴイズムに墮した。」

明治政府は村落の共同体としての秩序を徹底して利用した。そのため村落秩序は悪しき秩序として近代化論者に批判されてきた。しかし共同体秩序は生活保障機能としての連帯的行動性をもっていたし、生活運営機能としての共同的統一性をもっていた。これらの機能は運命共同体としての営みに圧迫・干渉が加えられるとき、激しい抵抗性を発揮した。

明治維新から10年にかけて、連続的に農民騒擾が発生したが、当初は戸長・役場などを攻撃していた一揆は、次第にその背景にある国家権力に気付き、民権運動へと成長していく。いわばそれまでの曖昧な反官治思想、村落自治思想が、明確な地方自治権に裏付けられた地方自治観として成熟していくのに、反権力運動の過程のなかで培われていくのである。

すなわち政府の圧政が民権思想を培っていったと次のようにいわれている。

「政府の施政が、中央集権体制を強化するという至上目的のために、町村の生活につよい圧迫と束縛を与え、その結果次第にそれらのうちに、政府に対する反憤心が生まれ、かくて彼等の利益幸福は彼等の居住する町村の行政によって、みずから護ろうとする団体自治的な意識が生まれたことである。こうした意識は無論長い年月をかけて、次第に成熟して行ったのであるが、それまでは自治に対する明確な観念はなく、漠然たる反官思想のうちに、人民自治の観念の曙光を認めうる。」

ところが日本の地方自治の弱さは、伝統的秩序のなかでの“個”の成熟に努めるといふ固有の精神近代化の時代が欠落していた。すなわち抵抗はするが、それは生活に追い詰められた窮余の反発であり、感性的なものであった。

したがって日本的近代化も単に西欧化の外形を模倣する面に止まり、精神的土壤をもたない根なし草的制度であるためきわめて脆い体質をもつことになる。

田中正造の地方自治観の場合、もちろん当初は「小さな自治村」の政治的自治論であった。しかし正造は江刺県の牢獄で西欧政治思想を学び摂取し、また栃木県議としての活躍をつうじて、国家構造の枠組みのなかでの近代的地方自治論を自覚していった。ここに近代化過程にあって農村自治を「行政の足台」としようとする明治政府と、「自治の砦」としようとする正造の壮絶な戦いが展開される。しかし、一般住民はもちろん県議グループまでが必ずしも旺盛な自治思想を持ち合わせていなかった。多くの民権運動家も例外ではなく、志士的な国家志向性を示した。したがって正造は常に少数派として叫び訴えつづけなければならなかった。

その意味で足尾鉾山事件、谷中村事件は、明治17年、三新法改正によって民権的自治が崩壊した後において展開された、田中正造の孤高の抵抗であった。

いいかえれば現在、われわれが知っている町村自治は抵抗の精神、自治の思想の蒸発してしまった抜け殻のような行政自治である。しかし正造が活躍した明治初期の町村は、良き意味においても悪い意味においても共同体秩序をもって団結しており、人民運動のリーダーを先頭に政府へ対抗することも辞さなかった。明治初期の激しい農民一揆、そして10年代の自由民権運動はその表われである。それが故に正造は人民に訴え、人民に率先し、農村自治を近代化の過程で、人民主権に根ざした住民自治への転換を図ろうと叫び、そして行動したのであった。

したがって明治前期の地方自治制の核心は、農村共同体の支配をめぐる政府と住民自治の主導権争いであった。

注

1 亀野川浩 『明治地方自治制度の成立過程』 2頁参照

2 亀野川前掲書 4～5頁

3 亀野川前掲書 4頁

4 亀野川前掲書 4頁

- 5 山本 彰 『日本人と集団主義』 53頁
 6 山本前掲書 53頁
 7 亀野川前掲書 7頁

《民力休養の主張》

明治13年、田中正造は栃木県会議員に選出され、また栃木新聞編集長として本格的な政治活動に専念する。そして明治の鬼県令三島通庸と対決することになる。県会では改進黨に属し、出身地である安蘇郡を中心とする2、3町歩所有の小豪農の支持を基盤として、県会において地方税の節減と人民負担の軽減、小学校教育の充実、地方自治の拡充に努力する。

田中正造の議会活動における地方自治の第1の視点は、民力休養を掲げて不要不急の事業、また、官勢力の拡大・膨脹を阻止することにあつた。

田中正造は明治13年に「校庁舎建築ハ不急ノ土木ナル所以ヲ建議ス」と、次のような建議をなしている。その思想は次の「校庁舎建設は不急の土木なる所以を建議す」(明治13年)に如実に表明されている。校庁舎すなわち郡庁舎建設に反対する建議である。

「校庁舎建築ハ不急ノ土木ナル所以ヲ建議ス」 33番議員

屋宇破壊シテ坐シテ星ヲ数ヘ、墻壁墜落シテ寝テ露ニ湿ヒ、糟糠糲カニ飢ニ堪ヘ、葛麻辛フジテ寒ニ足り、……不急ノ土木ヲ起シ無用ノ外面ヲ裝飾スルノ弊ハ稍減少シタルガ如シト雖モ未ダ全ク免ルル能ハズ。……特ニ知ラズヤ、ソノ瓦壁ソノ石燈粒々々々彼ノ星ヲ数ヘ露ニ湿フノ人民ガ汗流ノ澀グ所ナルヲ。之ヲ思ヘバ泣然泣哭セザルヲ得ザルモノアリ。所謂開化ノ外飾文明ノ面粉ニ過ギザルコト猶珊瑚珠ノ蠶々タル一植虫ナルニ異ナラザルナリ。抑今日ノ郡区吏員一ノ官選吏ナリ。郡村人民ノ智力未ダソノ及バザルノ罪ニシテ止ムヲ得ザルモノタリ。若シ夫レ人々自治ノ精神ヲ發達シ自政權利ヲ掌握スルノ時ニ到ラバ、一郡庁ノ建築ノ如キ些々タル一朝ノ小事業トナリ了シ甘ジテソノ費ヲ醜セン。然リ然レドモ事ニ緩急アリ物ニ順序アリ、之ヲ今ノ急務トスルハ抑亦非ナリ。故ニ郡庁ハ暫ク寺院ヲ用キ民舎ヲ借り以テソノ便ニ充ツ可キノミ。今郡区庁舎ノ建築ヲ措テ之ヲ後年ニ期シ、僅カニ左ノ額ヲ積テ之ヲ備ヘンコトヲ欲ス。

一、郡庁ニ付金百円ツツヲ収入ス。

一、凡ソ1ヶ年ノ出納中ニ就テ剩余アレバ之ヲ其郡ニ備貯シ以テ之ニ充ツベシ。」

そこには人民の生活苦に対する限りなき慈悲と当時の官吏の非人民性に対する憎悪がみなぎっている。このような思想から正造は、しばしば中学教育に反

対し、小学教育に並々ならぬ熱意を露わにしている。

たとえば田中正造は中学校新築費議案に対して、次のように廃案意見²を論述している。

「小学校ハ兎モ角モ中学校ハ隆盛ニセザル可ラスト云フガ如キハ貧者ヲ教育スルノ過薄ニシテ富民ニ過厚ナルガ如シ、何トナレバ中学校ニ入り多少ノ学資ヲ要シ修業セント欲スルモノハ目今情況ヲ以テ考察ヲ下ストキハ重モニ資産ニ優カナル者ノ子弟ナラン、是レ廿二番ノ所論ハ貧人ニ薄フシテ富民ニ厚シト云フ所以ナリ、若シ今日官府ニシテ諸般ノ学校ヲ悉ク其自治ニ放任セバ何等ノ学校カ先ヅ其廢亡ヲ致スヤ、必ズ都会ノ中学校ニアラズシテ村落ノ小学校ナラン、何トナレバ彼此ノ学校ニ於テ生徒其富貧ヲ異ニシ又其志望ヲ一ニセザレバナリ、故ニ本員ハ先ヅ小学校ヲ盛シラシムルヲ以テ目下ノ急務ト為シ中学ノ如キハ尚ホ遲緩スベキ幾分ノ余地アルヲ信ズルナリ」

このような中学建設反対論に比して、小学教育こそ最優先順位の行政なりと、次のような「小学補助金論」³（明治17年3月）を建議している。

「小学補助金論」

今日小学ノ振ハザルハ苟クモ具眼者其人ニシテ之ヲ歎息セザルハナシ。然レドモ之ニ補助ヲ与フルハ妄リニ依頼ノ心ヲ増長セシメ自治ノ氣象ヲ養生スルノ妨害ヲ為スガ如キハ策ノ得タルニアラズ。宜シク追々補助ヲ減殺シテ自治ノ氣象ヲ増進セシムルニシカズ。此論至極尤ニ似タリト雖モ未ダ其ノヲ知りニヲ知ラザルモノト云フベシ。小学ノ有様ヲ見テレヨ、学生ハ十四歳以下ニシテ其結社人ノ如キ中ニハ一丁字ヲモシラザルモノアリ、朝四暮三ニ苦ムノ父兄モアリ。現ニ那須、塩谷、上都賀ノ山間ニ至リテハ結社ノ区画近キモ一里若シクハ二里、甚シキハ四里ノ遠キニ隔ルアリ。若シ夫レ霖雨ヒトシテ連日霽レザルノ日ニ於テハ学生ノ往還不便云フベカラズ、傘ヲ買フノ錢スラモナク竹ノ子笠ヲ冠リ兄ハ弟ノ手ヲ引助ケテ二里ノ遠キヲ通フニアラズヤ。余輩各地ノ実況ヲ見テ大ニ感動スル処アリ。補助費ヲ廢スル得策ニアラザルヲ信ズルナリ。然リ而シテ社会ノ進歩ハ自然上等級社会ニ傾クモノナリ。下等社会ノ如キハ教育上ノ資金乏シクシテタトヘ県下中央ニ大学校ノ設ケアルモ之ニ入獄スルノカナキ所以ナリ。今ニシテ此貧民ヲ救助スルノ道ヲ講ズルコソ目下ノ必用トスル処ナリ。之レ本員ガ幸福ヲ分配シテ公平ヲ得ント欲スル所以ナリ。」

この「小学校補助金」に流れる思想は、今日でいうシビル・ミニマム思想であろう。まず生存権的行政を優先させ財政援助をなすべきで「幸福ヲ分配シテ公平ヲ得ントス」とする社会的公平の政策表明である。

このような建議の背景にはもちろん住民への深い感情があつたが、同時に財政的には民力休養、負担の公平などの理念に支配されていたといえる。

田中正造はしばしば県立病院建設に反対しているが、その「衛生振興に関する意見書」⁴によると、次のような論拠からである。

「意見書 一番」

衛生ノ事タル人生欠クベカラザル学科ニシテ今日之ヲ講ズル決シテ無用ニアラザルヲ信ズ。夫病院ヲ設ケ百病ヲ治スルヤ美ハ即チ美ナリ。然リト雖モ病院ヲ以テ衛生ノ目的ヲ達セント欲スルハ蓋シ其功用ノ区域偏小ニシテ其費用ノ大ナルニ至リ、得失相償フベキニアラズシテ又地方税ノ性質ヨリ県下一般ノ蒼生ヲ安堵セシムルハ独リ一病院ノ克クスベキニアラズ。タトヘバ宇都宮一箇ノ病院ヲ設ケンカ、之ガ為メ治療ヲ受クルモノハ近傍数里ノ患者ニ過ギズ。凡ソモノ需用アレバ必ズ供給者アルハ社会経済ノ定則ニシテ決シテ官立病院ニアラザレバ之ガ需用ヲ充タスコト能ハズト云フノ理アラシヤ。貴頭ノ患者其医ヲ待ツノ需用多ケレバ即チ之ニ相当スル名家衛生種ヲ接シ数日ニシテ其需用ヲ充タスコト亦疑フベキニアラズ。夫レ需用ノ自然ナル宜敷自然ノ供給ヲ待ツベキナリ。例セ之他ニアラズ、明治十五年春県会ガ足利病院ノ支出ヲ止メタルヨリシテ、曩キニ他ニ転ゼシモノ遽然来ツテ医術ヲ足利ニ開業スルニ至リテ衛生ノ道前日ニ倍シ市街ノ篤志者争フテ之ガ資金ヲ募リ、熱心医師ヲ助ケテ以テ医師ノ自立ヲ計ル。」

当時、病院は庶民に手の届かぬ施設であり、そのため官費を投入することは、一部富裕者の利益に奉仕するに等しい。したがって民間エネルギーの活用を図って民営の医院の開設を期すべきであると、先例を引用し批判している。そこには民力休養と社会的公平を期そうとする正造の執拗なまでの論理の一貫性がみられる。

また警察費の支出増についても一貫して反対しているが、それは警察が単に権力機構の一環であるという観念論からではなく、警察の執行状況を目前にし、それは人民の保護に欠けるからで、次の質問のようにきわめて明快な反対論を展開している。

「警察ハ官民ノ中間ニアリテ丁寧ニ之ヲ保護スベキモノナリ、若シモ官民ノ中間ニ在リテ丁寧ニ保護スベキモノガ之ヲ保護セザルトキハ如何ナル結果ヲ視ルベキカ、抑モ地方税ハ人民ノ総代ガ会議シテ人民ノ幸福ヲ買ンガタメニ支出スルモノナリ、此幸福ヲ買フノ費用ガ不幸ノ基トナル等ノコトアリテハ人民ニ対シテ相済マザルノミカラズ支出スルノ趣意ニモ背クノ恐れアルヨリ警察ヲ置カルハノ趣意ヲ質問セント欲セシ所以ナリ」⁵

さらにこのような民力休養の理論は、単なる理論に止まることなく、冗費節約となって正造は歳費などの引き上げ反対となる。たとえば第7回通常県会にあって、議員旅費支給法につき、次のように反対している。

「余モ議員ノ良人物ヲ得議會ノ良団結ヲ得シコトハ深ク欲スル処ナリ、左レバ此ノ議員ノ日当旅費ヲ増スモ敢テ苦キニアラズトス、然レドモ翻テ民間ノ有様ヲ見ルニ又増ス能ハザルノ事実アリ、……古来凡庸ノ政治家ハ事業ヲ為スニ当テ只其利ヲ見テ之ニ伴フノ害ヲ見ズ、代議士タルモノハ亦是レ政治家ナリ、一事一業ヲ為スモ宜ク之ガ利害ヲ究メザル可ラズ、而シテ減額ノ説ハ稍ヤ休養ノ法ニカナフモノニ似タリ、苟クモ租税トシテハ幾分ナリトモ輕キ方人民ニ取リテハ便利ナリ、又代議士タルモノハ衆人ノ公擧ニシテ名譽尤モ高シ、金ヲ以テ之ヲ償フハ徳義上如何ナルモノニヤ是レ亦考ヘザル〔ベ〕カラザルナリ、然シ原按ノ額ハ数年前ヨリ断続シタルモノニテ別断害アリトモ思ハザレバ之ニテ可ナリトシ先ツ据エ置カントス」

田中正造がこのように新規事業・施策に反対したのはさまざまな理由からであった。1つは、当時の地方長官・官吏は、いたずらに事業を起こしその治績を誇示しようとした。このような無意味な不急の土木事業などを抑止する必要があった。ましてその背景には官選の県令・郡長などが住民の合意をえずに遂行する事業に支援する理由もなかった。

2つは、民の負担がいちじるしく、小学校の学費にも事欠く現状を無視して新たなる負担を加重することは許されないことであり、また、中学校・県立病院にみられるように県下の貧民がひとしく利用することができない施設に地方税を投入することは、却って社会的不平等を増幅させる結果となる。まして当時の地方税が低所得者に重い大衆課税であることを考えると、行政はひろく救済的な色彩のある施設・施策への投入を正造は主張せざるをえなかった。そしてこのような地方税削減をめざす方針は、後にふれる「備荒儲蓄法」をめぐる論議にあって遺憾なく発揮される。

注

- 1 『全集』 第6巻 6～9頁
- 2 『全集』 第6巻 230～231頁
- 3 『全集』 第6巻 3～4頁
- 4 『全集』 第6巻 17～18頁
- 5 『全集』 第6巻 469頁
- 6 『全集』 第6巻 491頁

潮流

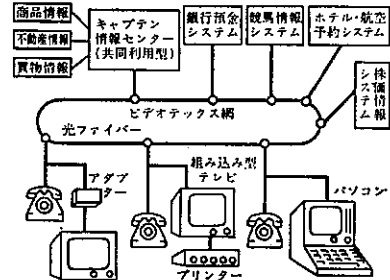
キャプテンシステム 春日市個人情報保護条例 人材派遣業法の立法化をめぐって 第四次全国総合開発計画 民間活力と土地信託 神戸市社会福祉審議会答申

■キャプテンシステム

今やニューメディアの時代と言われる中で、いち早く実用化が行われるのが、キャプテンシステムである。

一般的には、ビデオテックスと呼ばれるもので、コンピュータに電話線でテレビを結び、会話形式でコンピュータ内のデータベースから、文字と画像情報を提供するサービスのことである。日本では、郵政省と電々公社の手で開発され、昭和54年12月から東京において、実験サービスが続けられてきた。これをキャプテンシステム(Character And Pattern Telephone Access Information)と呼んでいる。

この新しいキャプテンシステムの構成は、ループ状の光ケーブルの通信網が電々公社の局内に設けられ、そこに共同利用型の情報をまとめるキャプテン情報センターをはじめ、銀行、デパート、旅行代理店、その他情報サービス会社のコンピュータが接続される。(構成図は、下記のとおり)



さらに、地域キャプテンの接続も可能である。現在、大分県では、大分ニューメディアサービス株式会社を設立し、工業団地をネットワーク化した地域キャプテンの開発を推進中である。また、特定業者が専門情報を、特別会員に対してのみ有料で提供するCUG(クローズド・ユーザー・グループ)サービスを行うこともできる。

キャプテンシステムで提供される情報サービスの内容としては、

- ①情報案内サービス……ニュース、天気予報、料理など暮らしに関するあらゆる情報の提供。また、CUGサービスとしての投資・利殖情報や不動産の物件情報。ビジネス向けの経済・金融情報、科学技術情報などの提供である。
- ②注文・予約サービス……ホームショッピング、座席予約、宿泊予約、入場券予約などで、今後ホームバンキングによる決済が可能になれば一層効率的となる。
- ③照会サービス……預金残高等の照会。
- ④娯楽サービス……テレビゲーム、クイズ星占い等。
- ⑤教育・学習サービス……学校教育の補習や通信教育の副教材として活用。
- ⑥広報・周知サービス……地方自治体等の広報活動や、地域団体の通知・連絡に利用。

このキャプテンシステムの実用化の経営

主体として、キャプテンシステム株式会社
が、59年2月14日に設立された。社長に
は、今里広記氏（日本精工相談役）が就任
し、資本金3億円で、電々公社が三分の一
の1億円を出資している。

商用サービスの開始は、59年11月30日か
らで、対象地域は東京地区及び京阪神地区
である。また、情報提供者（IP：Infor-
mation Provider）の応募状況は、59年11月
現在で500社弱である。

次に、キャプテンに関する料金制度は、
まず利用者の場合、契約料800円、通信料
が3分間30円である。一方、IPが支払う
料金は、キャプテンサービス株式会社へ原
稿を持込む場合と、IP自身が情報入力端
末機をもって、キャプテン情報センターへ
オンラインで画面の入力・更新を行う場合
とがあるが、一般的によく使われる前者の
場合で言えば、契約料800円、登録料が年間
50万円、画面入力料が画面あたり約10,000
円、画面使用料が100画面まで11,000円、
その他ガイドブック作成料等で年間15万円
くらい必要である。例えば500画面を年2
回更新するとして試算すれば、年間1,110
万円くらいの経費がかかることになる。

一方、行政当局としても、キャプテンシ
ステムに積極的に対応する必要がある。

活用すべき行政情報として、①手続き・
申請や相談の案内、②公共施設の利用状況
等の案内、③行事・ニュースの案内、④く
らしの情報の提供、⑤観光情報の提供など
がある。

東京都、神奈川県、大阪府や大阪市で
は、既にIPとして登録しており、500画
面から2,200画面くらいの情報提供を予定

している。今後、行政としても、かなりの
有効活用が図れることが期待される。

最後に、キャプテンシステムのもつ今後の
の問題点としては、

第1には、利用者の需要の問題がある。
ビジネス用はまだしも、家庭用となると、
現在でも十分に情報源があるため、22万円
もするアダプターを購入してまで知りたい
情報がキャプテンシステムに入っているで
あろうか。

第2には、キャプテンシステムのほかに
もテレテキスト（文字多重放送）が60年内
にも実用化され、同じような情報が提供さ
れる。テレテキストの場合、画面数は少な
いが、利用料は、アダプターの購入費を除
けば無料であり、キャプテンの強力なライ
バルとなる。

第3には、キャプテン情報センターは、
東京にしかないため、IPも東京地区にか
たよりがちとなり、京阪神地区にとっ
ては、不必要な情報ばかりとなることが予想
される。

さらに、キャプテンシステムの重要なサ
ービスであるホームバンキングの制度を大
蔵省がなかなか認めないこと。また、外国
資本のビデオテックスであるテリドン（カ
ナダ）やプレステル（イギリス）などが、
日本へ上陸しており、キャプテンシステム
と競争関係になっていることなどがある。

今後、キャプテンシステム自身が、価値
の高い情報提供を行えるよう努力するほ
か、家電業界も安価なアダプターの開発に
努めることによって、普及率の向上を図っ
ていくことが必要であろう。一方、行政に
とっては、新たな市民サービスの観点か

ら、キャプテンを含めた効率的なニューメディアの活用を図っていく必要がある。

■春日市個人情報保護条例

昭和59年10月1日、福岡市の南隣り春日市で個人情報保護条例が施行された。この条例は我が国初の本格的なプライバシー保護条例で、次の三つの大きな特長を持っている。

一番目は、積極的な意味のプライバシー権をほぼ全面的に条例に取り入れた点である。

そもそもプライバシーが権利として認められるようになったのは、19世紀の半ばアメリカにおいて、新聞の暴露記事から私生活を守るため「そっと一人にしておいてもらう権利」という消極的なものであった。これを伝統的プライバシー権という。これは我が国でも「宴のあと」事件の東京地裁判決で認められている。

これに対し、情報化社会の進展に伴い、情報の流通が活発に行われるようになると、プライバシー権も、自己情報コントロール権と呼ばれるように「自分に関する情報の流れは自分でコントロールする」という積極的な意味を持つようになってきた。これを現代的プライバシー権という。

この現代的プライバシー権には、昭和57年7月行政管理庁（現総務庁）の諮問機関「プライバシー保護研究会」が提言した「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」によると、次の五つの基本原則が必要とされている。

① 収集制限の原則

個人データの収集に際しては、収集目的

を明確にするとともに、収集するデータの内容も収集目的の達成に必要な範囲内に限定すべきである。また、データの収集は適法かつ公正な手段によらなければならない。

② 利用制限の原則

個人データの利用は、原則として、収集目的の範囲内に限定すべきである。

③ 個人参加の原則

個人が自己に関するデータの存在及び内容を知ることができ、かつ、必要な場合には、そのデータを訂正させることができるなどの手段を、保障すべきである。

④ 適正管理の原則

収集・蓄積した個人データは、正確かつ最新なものとして管理するとともに、その紛失、破壊、改ざん、不当な流通等の危険に対して、合理的な安全保護措置を講じるべきである。

⑤ 責任明確化の原則

プライバシー保護に関してデータ管理者等が負わなければならない責任の内容を明確にする必要がある。

春日市の条例では、この原則をほぼ完全に取り入れている。例えば

①収集制限の原則としては、第7条の一般的規制で市が収集してはならない情報を明記し、第8条で個人情報の保管等を新たに開始するときの手続を、第9条で個人情報は直接本人から収集するなど収集の規制を規定している。

②利用制限の原則としては、第10条で個人情報を収集目的外に利用するときは、原則として本人の同意を得るなど例外利用及び外部提供の規制を規定している。

③個人参加の原則については、第12条で閲覧等の請求を、第13条で訂正等の請求を、第14条で例外利用等の中止の請求を、第15条でそれらの請求が拒否された場合の救済の請求を規定している。

④適正管理の原則、⑤責任明確化の原則については、第11条記録保存の規制で規定されているが、細かくは施行規則で規定している。

なお、各種請求権の権利救済の機関として個人情報保護審査会を、また、この条例の運用を公正かつ効率的に行うために個人情報保護審議会をそれぞれ設けている。

二番目に大きな特長としては、コンピュータ処理に係る個人情報だけでなく、手書き文書（以下「マニュアル処理」という）の個人情報も対象に含めている点があげられる。

電算処理に係る個人情報の保護条例は、春日市の条例と比べると不十分であるが、昭和59年4月1日現在179団体が制定されている。これらは住民情報の機械化を契機とするものがほとんどである。これに対し、マニュアル処理に係る個人情報の保護条例は、つい最近まで皆無であった。これは、電算処理に係る個人情報が特定されているのに対し、マニュアル処理に係る個人情報は範囲が広く、条例化に伴う効果等を完全に把握しきれないためであろうと思われる。ところが最近情報公開制度の実施に伴い、情報公開条例の中で、埼玉県では自己情報開示請求権を、大阪府では自己情報開示請求権と訂正請求権を認めている。春日市のこの条例は、それらの動きを飛躍的に進展させたものといえるであろう。

三番目の特長は、行政だけでなく、市民、民間事業者にも個人情報の保護義務を課している点である。

具体的には、第5条で市民の責務を、第6条で事業者の責務を定めるとともに、第18条で市の機関から個人情報の処理について委託を受けた者は市の機関と同じ責務を負うものとし、第19条ではそれ以外の事業者に対しても、この条例の趣旨に反する行為をしていることを長が知った場合は、是正又は中止を指導、勧告できることになっており、それに従わない場合は、その事実及び当該事業者の住所・氏名を公表できるようにになっている。また、個人情報の保護のため必要と認めるときは、市の機関以外のものに対しても必要な指導を構じるよう要請することができるようになっている。

以上のように、この条例は我が国で初めての総合的な個人情報保護条例である。次に大阪府島本町が同様の条例の制定を予定しており、小さな都市の大きな試みは徐々に輪を広げていこうとしている。

ただ、個人情報の保護に関して最近社会問題化しているのは、民間事業者の保有している個人信用情報等であり、これらを規制するためには、前述した五つの基本原則を民間企業にも課すなど強い規制が必要であろう。しかし、このようなことは、情報のネットワーク化が発達した今日、一地方公共団体の条例では不可能なことであり、そういう点からも現在総務庁を中心に進められているプライバシー保護の法制化の研究成果が期待される。

職人材派遣業法の立法化をめぐる

経済のソフト化、高齢化の進展など近年の急激な社会経済情勢の変化の中で、警備、ビルメンテナンス、情報処理サービスなどの分野でいわゆる人材派遣業が急成長してきた。それに伴って労働者と派遣先企業との間でのトラブルの発生などの問題も生じており、なんらかの法的な規制を求める意見も強まっている。

中央職業安定審議会では、今年にはいつて労働者派遣事業等小委員会を設けて、規制のあり方について審議を行ってきたが、11月にその結果をまとめて報告した。

いわゆる人材派遣業は、自己の雇用する労働者を他の企業に派遣し、派遣先の事業所において業務に従事させるものであるが、このような人材派遣業が増加してきた要因としては、技術革新、経済のソフト化、高齢化の進展、女子の職場進出などの社会経済情勢の変化を背景とする、労働力の需給両面における変化が指摘される。即ち、労働者側にとっては、専門的な知識、技術をいかしてスペシャリストとして働きたい者や自分の都合の良い日や時間に都合の良い場所で働くことを希望する者がふえてきたことがあげられる。また、企業側では、経済活動の高度化に伴い専門的な知識、技術を必要とする職務が増加し、これらの分野については、一般とは異なる雇用管理を必要とすることなどから、効率化のために、外部に委ねたいとするニーズがふえていることなどがあげられる。このような状況の下で、人材派遣業は、労働力の需給バランスを図り、一般の労働市場では就職の機会の少ない中高年齢者や家庭の主婦

に対しても雇用機会を提供するなど一定の社会的役割を果たしているといわれる。

しかしそれに伴う問題点もある。ひとつは職業安定法第44条の労働者供給事業禁止規定との関係である。この規定は、強制労働や中間搾取といった弊害を排除するために設けられた。このため人材派遣業は形式的には請負事業の形態をとることになり、派遣元が使用者としての責任を形式上全て負うことになるが、就業の実態からみると、派遣元、派遣先のいずれが責任を負うの不明確であり、労働者の保護が十分になされないといった事態も起ってくる。

中央職業安定審議会の報告は、このような現状に鑑み、人材派遣業に法的な根拠を与えらるとともに、労働者保護の観点から必要な規制を行うため、「労働者派遣事業の立法化構想」を明らかにした。その主な内容は次のとおりである。

まず、労働者派遣事業を、「労働者派遣契約に基づき、自己の雇用する労働者を派遣し他人に使用させることを業として行うもの」と定義し、労働者供給事業や請負事業とは明確に区分した。対象業務は、

① 当該業務を迅速かつ的確に処理するためには、単純労働者以外の専門的知識や経験を有する者に行わせる必要のある業務であって、当該業務を処理する事業所において、その直接指揮の下に行わせることとする必要のある業務

② 業務の内容、勤務形態等の特殊性から、通常の企業活動においてキャリア形成を図りつつ、昇進、昇格させるといった雇用慣行が一般的には認められない業務であって、当該業務に従事する労働者について当

該企業の他の業務に従事する労働者とは異なる雇用管理が行われている業務とし、既に他の法律によって規制されている、港湾労働及び建設労働は対象業務とすべきでないとしている。そしてこの基準に合致し、当面検討の対象として考えられる業務例として、14業務を参考に示している。それには、秘書・通訳・翻訳、コンピュータ操作など情報処理サービス、建物管理・警備、パーティコンパニオンなど、現在派遣の事業活動の行なわれている業務の大半が含まれている。但し、これについては、今後新たな派遣業務が出てくることも予想されることから、法案では基準、原則を示すにとどめ、具体的な業務は法施行後、省令で決めることとしている。

労働者派遣事業には、実態的に、登録型と常用雇用型の2つのタイプがあるが、適正な運営を確保するためにはそれぞれのタイプに応じた規制措置が必要である。即ち、登録型は、労働大臣の許可制とし、常用雇用型は労働大臣への届け出制とする。また、適正な事業運営がなされているかどうかをチェックするため、定期的な報告、事業の改善・停止命令、許可の取り消しなどの措置を講じることとしている。

さらに労働者の保護のために、派遣元及び派遣先の責任を明確にし、派遣元は雇用主として労働者の労働条件の維持向上、福祉の増進に努め、派遣先は使用者として労働者の就業が適正に行なわれるように努めるべきことを明確にしている。また、労働基準法や労働安全衛生法等の適用についても、現状では責任の所在が不明確な点があることから、派遣労働者の保護が不十分と

なることのないよう派遣先、派遣元双方の責任を明確にし、必要な立法措置を講ずべきことを求めている。

これらの措置によって派遣労働者の保護と労働力需給の迅速・的確な結合が期待されるが、さらにこのような制度が適切に運営され実効をあげることができるよう、必要な罰則規定を設け、行政職員の立入検査権を認めるとともに、行政の指導・監督体制を強化することが必要であるとしている。

報告書の概要は以上のとおりであり、今後これに基いて法案作成、国会審議のスケジュールとなるが、なお業界・労働団体の双方において問題とする点がある。ひとつは、対象業務の指定についてであり、法制化によって対象業務以外は事業が行えなくなるため、指定を求める業界側からの働きかけがさらに強まることが予想される。しかし無制限な対象業務の拡大は既存の労働秩序の不安定化につながるとする労働側からの反論も強く、その調整が今後の課題となる。

また、労働者が派遣元企業で労働組合をつくっている場合は派遣先企業とも団体交渉ができるようにすべきだという労働側の意見についても、今回の報告には盛り込まれなかったが、労働者保護が不十分として立法化に反対の声もあり今後の争点となる可能性がある。

■第四次全国総合開発計画

人と国土をめぐる潮流は、21世紀に向けて大きな転換への胎動を示し始めている。○「三全総フォローアップ作業報告」(昭

和58年)において、

①予想を超える急速な高齢化の進展に伴って、今世紀の残された期間が来るべき21世紀の本格的な高齢化社会への貴重な準備期間としての意義を強めている。

②人口の地方定住が進むなかで、今後なお20～30年間持続するとみられる旺盛な都市化のエネルギーを適切に誘導し、地域の個性を尊重しつつ、都市の活力と田園のゆとりを調和的に結びつけた、安全で活力ある美しく快適な国土づくりを進めることが要請されている。

③急激かつ広範な技術革新の進展に伴って、生活と生産の態様の変化と産業構造の変革が進み、これに対する国土政策の適切な対応が求められている。

④国際的相互依存関係が強まり、経済、社会、生活のあらゆる側面で世界との結びつきが深まるこれからの時代に対応して、世界に開かれた国土づくりを進めることが求められている。

こうした点を踏まえて、報告書は、「21世紀へ向かって国土づくりを進めるための検討課題の提起」を併せ行うとともに、「三全総を発展的に継承しつつ、21世紀への準備としての意義を担う新たな国土計画体系(第四次全国総合開発計画、第二次国土利用計画など)が樹立され、息の長い着実な国土づくりが求められるよう期待して」その結論としている。

この三全総フォローアップ作業報告を受けて、長い歴史を通ずる人と国土のかかわりあいの積み重ねと未来への展望を踏まえ、内外諸情勢の変化に適切に対応しつ

つ、21世紀への国土づくりの指針を示すための第四次全国総合開発計画を策定することが決定された。

具体的には、昭和58年10月、第五回国土審議会が開催され、三全総フォローアップ作業報告が行われるとともに、第四次全国総合開発計画(四全総)の策定についての審議が行われた。同審議会では、新たな諸情勢の変化に対応した全国総合開発計画を策定することについての意見の一致をみるとともに、四全総に関し必要な事項について、調査審議し、その結果を審議会に報告するための計画部会の設置が決定された。

四全総の目標年次は、おおむね昭和75年(西暦2000年)とされ、その策定にあたっては、改定が予定される国土利用計画(全国計画)等との十分な調整を図るとともに、地方公共団体をはじめ各方面から意向聴取に努めることとされている。

そしてこのほど(昭和59年11月)国土庁は、国土審議会に四全総策定のいわば前段階の作業としての中間とりまとめ“日本21世紀への展望”を提出した。それによると、高齢化社会の到来と国際化、技術革新・情報化の進展とその対応に重点を置いている。

わが国の人口は、2010年前後をピークに減少する可能性があり、これは人口構成の急速な高齢化をもたらすとともに、人口増加を前提としたこれまでの社会制度に大きな影響を与えるとしている。そして高齢化社会の到来という新しい局面の中で、経済社会の活力をいかに維持していくかが21世紀型の国づくりの大きな課題となろう、としている。

[参考] 全国総合開発計画の基本的方向の対比

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画
1 策定時期	昭和37年10月5日閣議決定	昭和44年5月30日閣議決定	昭和52年11月4日閣議決定
2 計画期間及び目標年次	昭和35年～45年 昭和45年	昭和40年～60年 昭和60年	おおむね10か年 基準年次を50年とし、昭和75年を展望しつつ昭和60年ないし65年を目標年次として作業
3 背景	<ol style="list-style-type: none"> 1 低成長から高成長経済への移行 2 地域的課題の顕在化 <ol style="list-style-type: none"> (1) 過大都市問題 (2) 地域間の所得格差の拡大 3 所得増進計画の策定—太平洋ベルト地帯構想 	<ol style="list-style-type: none"> 1 高成長経済 2 人口、産業の大都市集中と過密問題 3 地方における過疎問題の深刻化 	<ol style="list-style-type: none"> 1 安定成長経済 2 人口の地方定着、産業の地方分散の兆し 3 地域の総合的格差 4 資源制約の顕在化 5 国民意識の変化
4 基本的目標	<地域間の均衡ある発展> <ol style="list-style-type: none"> 1 都市の過大化の防止と地域格差の縮小 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分 	<豊かな環境の創造> <ol style="list-style-type: none"> 1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全 	<人間居住の総合的環境の整備> <ol style="list-style-type: none"> 1 限られた国土資源を前提とする。 2 地域特性、歴史的伝統的文化を尊重する。 3 人間と自然との調和をめざす。
5 開発方式及び主要計画課題	<拠点開発構想> 目標達成のため工業の分散をはかることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。 <主要計画課題> <ol style="list-style-type: none"> 1 過密地域においては、工場等の新增設の抑制、地域外への移転、都市機能配置の再編成をはかる。 2 整備地域においては、計画的に工業分散を誘導し、また、中規模地方開発都市を設定する。 3 開発地域においては、積極的に開発を促進する。 	<大規模プロジェクト構想> 大都市への人口産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。 <主要計画課題> <ol style="list-style-type: none"> 1 交通、通信ネットワークを先行的に整備する。 2 ネットワークに関連させながら大規模プロジェクトを実施する。 3 広域生活圏を設定し、生活環境の国民的標準を確保する。 	<定住構想> 大都市への人口産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。 <主要計画課題> <ol style="list-style-type: none"> 1 国土の保全、開発、管理を進める。 2 住宅、食糧、エネルギーを確保する。 3 大都市、地方都市及び農山漁村における総合的環境を整備する。 4 教育、文化、医療施設の配置、ネットワークの整備など国土利用の均衡のための基盤整備をはかる。

資料：国土庁10年史

また、国際化は、「21世紀に向かうわが国の経済社会を貫くもう一つの大きな潮流である」とし、歴史と文化を育ててきた国土を国際交流の舞台にふさわしく整えていくための基盤整備を進めなければならない、と強調している。

更に、技術革新と情報化の進展は、高齢化が進むなかで経済社会に活力を与え続ける原動力となるものだとし、その成果を国土づくりに生かさなければならない、それぞれの地域で地域振興の契機としてとらえ、積極的な対応を図っていくことが望まれる、としている。

四全総がめざす21世紀型社会は、東京圏一極集中と域内過密・過疎問題に対処し、「大都市、地方中核・中枢都市をはじめとした、地域の特性を生かした特色ある諸都市相互が、自立し、競争しながらも国土全体としては調和し、それら都市を核として周辺地域相互が安定して活力ある連携を保つという、いわば共生したネットワーク型国土の形成が課題である」とし、そのために高速道路や新幹線、ジェット化空港など高速交通機関網と、情報通信網の整備を優先的に進める必要があることを強調している。

国土庁は、この“長期展望”について、今後各方面から意見を聞き、これを基に昭和60年に基本構想、昭和61年秋までに四全総計画案を作成、国土審議会への諮問・答申を経て閣議決定することとしている。

民間活力と土地信託

民間活力の導入と発揮は、第二臨調の基本的な姿勢であったし、中曽根内閣の経済

運営の要（かなめ）でもある。首相の私的研究会である「経済政策研究会」（座長牧野昇三菱総研会長）は59年10月30日、「これからの経済政策と民間活力の培養」と題する報告書をまとめ、首相に提出した。同報告書は、民間活力の発揮と培養について、「公共投資への民間活力導入」と「民間企業の活動分野の拡大」の観点から検討を行い、具体的方策を探っている。公共投資への民間活力の導入策として、①都市開発・再開発へのデレギュレーション（都市計画の線引きの見直し、公有水面埋立て、地下工事などの規制緩和）②ビッグプロジェクトへの民間参加（関西国際空港、東京湾岸道路開発プロジェクトなど）③上空と地下の利用などを提案し、基本的には民間企業のインセンティブを刺激するシステムが必要だとしている。また、民間企業の活動分野の拡大のためには、①情報投資の促進②エネルギー・セキュリティ基地の建設③研究開発推進のための基盤整備をあげている。

財政赤字の深刻化、円安ドル高基調の持続という状況のもとで、民間活力の利用や市場機能への依存が唱導されているわけだが批判も多い。一つは、現在の民間活力利用の主体についてである。民間活力導入の危険性は、民間から資金を集めて、政府がそれを使っていこうという民間活力になりがちであり、それは擬似民活ともいべき性格のものである。官庁が従来の権限を守るには、民活が一番てっとり早いと考えているようである。擬似民活では、官庁にコントロールのための手段が残され、官主導で事業を行うとする。関西国際空港でも第

二電々でも重要なポイントは民間でなく官庁が握っている。このようなものは本当の民活ではない（竹内宏・飯田経夫対談『資本輸出国日本』でいいのか『中央公論』59年12月号）。いま一つは民活論議の真の背景なり、民活の帰結についての批判である、先の「経済政策研究会」の報告書については、大型プロジェクトの推進は国民のためのものでなくてはならず、特定業界への仕事の提供であってはならない。海面埋立や地下街建設の促進は、かけがえのない海岸を保全しようとする現在の潮流に反するし、地下街建設も安全性に不安が残る。規制緩和は、都市環境の質を低下させ、町づくりに取り返しのつかない悔いを残すおそれの大きい緩和が数多く含まれている（59年10月12日付朝日新聞）。いずれにしても、民間活力導入の是非、具体策が検討されるのは望ましいことであり、真の民間活力が発揮されねばなるまい。

このような中で、脚光を浴びつつあるのが土地信託である。信託とは、他人をして一定の目的に従って、財産の管理または処分をさせるために、その者に財産を移転することであるが、わが国では金銭信託が中心で、他の信託はあまり発達していないといわれている。土地信託も信託の一つであり、①土地の所有者が信託銀行に土地を信託し、信託受益権を得る。②信託銀行は建物を建設、管理・運営し、賃料収入などから諸経費や自ら受け取る信託報酬を差し引いた額を信託配当として受益者に交付する③信託期間終了時に、信託財産を受益者に交付する（59年9月20日付日本経済新聞）。つまり遊休・未利用の土地所有者が、資金

力、開発力をもつ信託銀行に土地の利用を委ね、信託期間内は信託配当を受け取り、期間終了後に財産が返還される仕組みだ。民間では、土地信託の具体化が相つき始めている。土地利用の形態も、オフィスビル、マンション、レジャー施設にまで広がっており、資金も人材もノウハウもなく、土地を貸す交渉も面倒だという地主に適しているといえよう（59年9月20日付日本経済新聞）。また、都心近傍の高地価地帯では、新たに土地を取得して、ビルの建設・賃貸を行うことは資金面からみて困難であり、土地信託は省資金にもつながるといえ、不動産会社なども注目している。しかし、土地信託はようやく始動したばかりで、制度上の問題も多いといわれている。

特に問題となるのは、国公有地の土地信託が可能かどうかである。国有財産法、地方自治法のいずれも普通財産の管理・処分方法として貸付、交換、売り払い、譲渡は規定しているが、信託という形での財産の処分について何ら規定していない。土地信託は、国有財産法、地方自治法の全く予想していない財産の処分態様なのである。また、都市再開発法も信託を前提にしておらず、土地信託が同法の対象となるかどうか、はっきりしていない。

このように、新しい土地の利用形態である土地信託に法の壁は厚いが、国公有地の利用促進に向けた努力が必要であることは間違いない。また、国公有地の信託が仮に可能となっても、良好な土地利用がなされるように配慮されるべきことはいうまでもない。政府が、民間活力導入の一つの方策として、国公有地の開放を掲げるのなら、

土地信託について検討することが是非とも必要であろう。

■神戸市社会福祉審議会答申

昭和55年(1980年)に1,065万人、総人口の9.1%であった我国の老年人口(65歳以上人口)は、2000年には、15.6%と現在の西欧の水準となり、2020年には2,795万人、21.8%に達すると予測されている。(厚生省人口問題研究所)

高齢化社会の到来への国民的関心も高まりつつあるが、国レベルでは、「2000年の日本」(57年経済審議会長期展望委員会)をはじめ、その対応について、いくつかの重要な提言もなされ——それらの中には、深刻な財政危機を背景に専ら政府の財政負担軽減対策と読み取れるものもあるが——すでに、老人医療・退職者医療・健康保険や年金など制度の手直しが始まり、国民のなかにとまどいを生んでいるものもある。

地方においても、57年の東京都社会福祉審議会の答申を皮切りに、各都市で高齢化社会に向けての検討が行なわれているが、59年11月の神戸市社会福祉審議会の答申「高齢化社会に向けての神戸市の老人福祉施策のあり方について」も、21世紀の本格的な高齢化社会を見通しながら、残された10数年間をその準備期間としてとらえ、当面の諸課題とともに、長期的展望に立った提言をしている。

以下、この答申の特徴と思われる点をいくつかあげてみたい。

(1) 高齢者の増加が年金財政の破綻や若い世代の負担増を招くと強調されるむきがあるなかで、答申は、高齢化社会への対応に

ついて、①労働年齢の変化、婦人の就労、年少人口の減少など多様な要因を視野におさめた総合的な検討、②日本人の行動様式・価値観、家庭・地域・社会の特質などをふまえた我国に根をおろした福祉社会づくりの一環としての検討、そして③世代間・所得階層間の社会連帯を一層強固にする方向での検討と取り組みを求めている。

(2) 国際障害者年(1981年)を機に我国でも理解の広がり出した「完全参加と平等」「ノーマライゼーション」「インテグレーション(統合)」などの考え方を老人福祉の理念として打出している。

障害者に普通の(ノーマルな)生活条件を保障することを目標とするノーマライゼーションの考え方——統合はその方法である——は1950年代に北欧の精神遅滞者福祉の運動の中で生まれ、1970年前後に概念化されたといわれるが、答申は、これを障害者のみならず高齢者にも共通する普遍的な福祉の理念ととらえている。そして、その具体化にあたっては、高齢者を社会の主体的な構成員としてとらえ、その役割を明らかにすることが重要だとしている。

(3) 老人福祉施策を展開する政策理念として家族福祉と地域福祉を2つの柱にしている。そして、家族福祉については、その基礎である家族そのものの変化、多様化を想定しながら、現に存する家庭・家族機能の維持あるいはそれとあわせて家庭・家族機能に代わるものの創出を重視している。

その際、老人福祉の担い手の多くが婦人であることに着目したうえで、男女平等の達成、男女の伝統的な役割分担の再検討などを前提に、家庭・地域であるいは職業と

して婦人の特質を活かした役割の発揮、婦人の家事・介護負担の軽減、男性を含め家族全体による介護負担、施設利用・地域サービスの正しい理解さらには、男性の日常生活における自立などの重要性を指摘している。

(4) 他方、地域福祉については、それが老人と共に生きるという社会のあり方であると意義づけ、老人に地域社会での生活を保障していくための条件として、①小地域の基盤整備、②民間活動の助成促進、③情報化社会への対応を取上げている。

小地域の基盤整備では、現に取組まれている諸活動に立脚しながら、民生委員の役割の重要性、自治会婦人会等地域団体の福祉機能の発見・強化、ボランティアの育成、活動拠点の確保、そしてとくに各区の社会福祉協議会の強化を求めている。

民間活動の促進では、福祉サービスの拡充の必要性に伴い、「供給主体」の拡大が課題となり、有償福祉活動をも含んだ民間活動の役割の重要性が出てくると位置づけている。

具体的には、すでに活動の展開されつつある家事援助サービスについて、公私それぞれの事業の拡充と連携を図りつつ、援助を必要とするすべての高齢者にサービスを提供できる体制の確立を促している。

以上のような基本的視点に立って、答申は保健・医療、就労・所得保障、住環境整備、生きがい・社会参加などの一般的な老人施策とひとりぐらし・ねたきり・痴呆性老人などの要援護老人のための施策について提言している。個々の内容については、ここでは省略するが、老人生活実態調査な

どに基づく神戸市の老人の状況と現在実施されている施策の現状をふまえて、施策の拡充方向と課題が示されている。

最後に、答申に関連して、今後の課題にも若干触れておきたい。

(1) 効率主義の社会にあつて「役に立たない」ものとして疎外されがちな高齢者をあらゆる面で統合し、ノーマライゼーションの理念を実現していくには、価値観の大きな転換が必要とされよう。

(2) 変動の激しい社会にあつて、高齢者の役割を理論的にも、実践的にも明らかにしていくことがとりわけ重要である。

(3) 家庭・家族福祉の概念は未だ必ずしも明確とはいえない。とくに「日本型福祉社会論」も唱えられるなか、変化しつつある家庭・家族の実態をもふまえた家庭・家族福祉のより深い歴史的・理論的解明が待たれる。

(4) 地域福祉の展開にあつては、コミュニティ形成が不可欠であるが、市民の地域組織への不信感もある。個人の主体性を前提とした自主的・民主的な地域社会づくりが求められているが、具体的な老人福祉諸活動は、その推進の一契機となりうるのではないか。

(5) 答申の実現を裏づける財源問題であるが、家族福祉・地域福祉の推進は、政府が考えるほど安上りではない。当面、国の在宅福祉諸制度の抜本的改善を求めたいが、同時に21世紀を「我慢の時代」としてではなく、人間性豊かな活力ある高齢化社会として展望していくならば、それを保障する社会・経済構造の改革についても具体性のある研究と提言が望まれる。

神戸港近代化影響調査報告書(抜粋)

(財)神戸都市問題研究所

本稿は、(財)神戸都市問題研究所において行った神戸港近代化影響調査の報告書の主要な項目を抜粋して掲載したものである。第4章及び図表等の一部で割愛したものがあ

第1章 神戸港近代化の現況

第1節 神戸港の整備と発展

1 貨物・入港船舶の状況

神戸港への貨物・入港船舶などの状況は『神戸港大観』にくわしいが、輸送革新とか港湾労働との関連から改めて分析してみると次のようになる。

(1) 貨物取扱量の動向

貨物取扱量の動向をみみると、I-1表<省略>のとおりである。戦前のピークは昭和12年に1,769万トン記録している。戦後は占領軍による接收、神戸経済の低迷、戦災による港湾機能の破損などによって昭和21年には162万トンにまで激減している。

戦後、戦前の水準に戻るのには、昭和35年であって2,002万トンに達している。この年は奇しくも戦後、高度成長が本格化する時期でもある。それ以後、高度成長期10年を通じて、貨物取扱量は5倍近い伸びを示し、昭和45年には9,776万トン記録し、46年には1億トンペースに乗せている。

しかし昭和46年から55年にかけての10年間は、1億1429万トンが1億5080万トンと31.9%の伸びとなり成長の鈍化がみられる。

この原因としては、50年代に入ってから内外経済の低成長が影響しているものとも思われる。今後、神戸港はより近代的な港湾として整備され、また、神戸港関係者

Ⅰ—2表 コンテナ船入港数及び取扱貨物数量年次 (単位 隻・総トン・トン・個)

年	フルコンテナ船		セミコンテナ船		コンテナ貨物		コンテナ個数(実入)	
	隻数	総トン数	隻数	総トン数	輸 出	輸 入	輸 出	輸 入
昭和42年	6	85,476	—	—	*3,631	*1,400	*170	*73
43	45	701,194	—	—	*129,632	*74,360	*7,527	*4,570
44	127	2,037,178	—	—	*535,038	*392,046	*24,508	*19,332
45	287	3,885,651	—	—	*834,620	*523,663	*37,382	*28,289
46	410	5,296,999	1,529	12,586,092	2,120,919	1,179,779	94,133	58,782
47	638	11,068,776	1,937	14,602,234	3,138,583	2,058,655	180,406	112,048
48	1,069	21,174,465	2,100	14,530,073	5,039,236	5,076,913	306,591	286,708
49	1,091	24,171,115	2,107	12,745,461	5,763,972	5,382,915	381,863	326,031
50	1,335	26,826,154	2,218	12,314,001	5,982,240	4,852,573	402,911	317,582
51	1,538	28,367,119	1,413	5,530,680	8,799,919	7,194,202	560,219	447,803
52	1,957	31,692,344	1,193	5,264,970	10,760,737	7,754,869	635,150	499,636
53	2,136	34,293,630	1,224	5,701,625	11,476,432	9,136,915	681,028	593,279
54	2,250	36,925,896	1,007	5,034,296	10,395,060	8,535,179	604,730	548,357
55	2,510	43,658,261	926	4,602,579	12,181,628	8,640,689	680,518	555,814
56	2,622	46,246,908	949	5,303,353	13,847,507	9,095,295	746,012	588,926
57	2,664	47,639,717	1,020	6,500,470	12,841,966	8,443,215	713,771	547,363
58	2,695	50,370,501	975	7,087,765	14,098,996	8,701,558	778,347	567,609

(注) 45年までのコンテナ貨物・コンテナ個数(*印)はフルコンテナ船扱いのみで、セミコンテナ船扱いは含まない。また、個数は実個数。
46年以降のコンテナ個数は8'×8'×20'換算。
51年以降のセミコンテナ船には、コンテナ積在来船を含まない。

も集貨に努めるであろうが、より一層の貨物誘致を図り、取扱貨物量の増加に努める必要がある。

つきに取扱貨物量のうち、コンテナ化率がいくらであるかはⅠ—2表、Ⅰ—3表のとおりである。コンテナバースは昭和42年、摩耶埠頭に完成したが、ポートアイランドのコンテナ埠頭が稼動するまでは10%台に止まっていたが、本格的に稼動するにつれて、その率は飛躍的に増大していった。そして昭和56年には50.8%と過半数を占めるにいたり、昭和58年には53.5%となった。

今後のコンテナ化についてはさらにすすむと予測される。先進国のコンテナ化はほぼ上限に達し、今後は大型コンテナ船の航路などコンテナ化路線上の効率化がさらにすすむと予測されるが、一方、中国をはじめとする中進国、発展途上国のコンテナ埠頭整備がすすむとさらに中国、東南アジア、アフリカ向けの貨物がコンテナ化されていくことになる。さらに現在の雑貨などのバラ荷にあっても貿易量が多くなるとコンテナ化のための梱包がなされコンテナ貨物として運送されてくる比率が高くなってく

るであろう。このような傾向から考えてコンテナ化は当然、進行していくであろう。

Ⅰ-3表 コンテナ化率の推移

年	外貨貨物量 トン	コンテナ 貨物量 トン	コンテナ化率
			%
昭和42	20,024,023	5,039	0
43	24,482,108	203,992	0.8
44	26,746,688	927,084	3.5
45	30,674,693	1,358,283	4.4
46	31,172,445	3,300,698	10.6
47	31,373,681	5,197,238	16.6
48	36,021,874	10,116,149	28.1
49	37,049,800	11,146,887	30.1
50	34,368,538	10,834,813	31.5
51	40,182,306	15,994,121	39.8
52	43,912,085	18,515,606	42.2
53	43,323,013	20,613,347	47.6
54	41,937,751	18,930,239	45.1
55	44,691,697	20,822,317	46.6
56	45,162,935	22,942,802	50.8
57	41,159,090	21,285,181	51.7
58	42,583,145	22,800,554	53.5

$$\text{コンテナ化率} = \frac{\text{コンテナ貨物量}}{\text{外貨貨物量}}$$

(資料・神戸市港湾局)

(2) 入港船舶の状況

入港船舶の状況をみると、Ⅰ-4表<省略>のとおりである。戦前のピークは昭和11年の隻数10万6,630隻、総トン数5,400万トンである。この水準に回復するのは戦後も、昭和35年で、総トン数5,960万トンで、隻数では昭和39年の11万8,983隻である。

戦後の顕著な動きとしては、戦中、戦後に激減した船舶数が昭和29年以降、急激に回復するが、50年代に入ってから低滞気味である。すなわち船舶数は船舶の大型化によって伸び悩むが、総トン数は伸びていることである。

第2節 神戸港と神戸経済・市民生活

1 神戸港と神戸経済

(1) 神戸経済との関連性

神戸経済と神戸港のつながり、その波及効果などについては、神戸市港湾局が発行した『神戸港と市民経済』に詳しく分析されている。この調査は計量モデルを駆使して行われており、昭和43年、50年、57年と前後3回行われているので、神戸港の経年推移をもみることができる。

ここでは主として『神戸港と市民経済』（昭和57年3月）にもとづいて解説してみることとする。

神戸港は単に神戸港における荷役によって雇用・所得が発生するのみでなく、神戸港の存在によって関連企業が成立し、その企業によって雇用・所得が発生する。その典型は海運業とか港湾関連陸運業などであるが、それを一覧表にすると「I-7表<省略>」のとおりで、港湾はサービス産業としては裾野の広い産業といえる。

しかし、神戸港は輸送革新によって、労働集約型から資本装備型へと変化しつつある。また、産業のなかでも付加価値の高い業種から次第に後退しつつある。しかし、これらの一般産業構造理論のみでは、現実の神戸経済の課題は解決しえない。なぜなら仮りに神戸港が投資効率や雇用能力にあって低いランクに位置付けられるとしても、もし神戸港が衰退し、壊滅すればどのような打撃を神戸経済が受けるかは、想像にたかくないからである。

このようなケースについては経済学では「喪失原理 Loss Principle」といわれるが、この点について、先の『神戸港と市民経済』（昭和57年版）は、名古屋港の事例を引用して、神戸港の喪失は神戸経済に40%の打撃・喪失をもたらすとしている。

このことは神戸経済にとって神戸港は密接不可分の形で結びついていることを示している。神戸経済はいわば神戸港をとり込んだ形で活動しており、神戸港の神戸経済に占める比重が下がったとしても、都市経済装置としての価値はやはり大きいといわなければならない。

さてそれでは具体的に神戸港は神戸経済のなかでどれほどの比重を占めるかを先の『神戸港と市民経済』でみると、I-8表にみられるように就業者で20%、所得で44.0%となっている。これは港湾依存・関連産業を含めた分では、港湾関連のみでは

Ⅰ-8表 市民経済に占める港湾関連・依存産業（部門）の割合

項 目		実績数値	市全体に 対する比率
就 業 者	港湾関連産業	6.1万人	10.0%
	港湾依存産業	6.1万人	10.0%
	計	12.2万人	20.0%
所 得	港湾関連産業	3,855億円	15.5%
	港湾依存産業	4,141億円	16.7%
	派生所得	2,938億円	11.8%
	計	10,934億円	44.0%

【神戸港と市民経済】要約版 4頁

それぞれ10.0%、15.5%となる。

なお就業者の業種別内訳をみるとⅠ-9<省略>表のとおりで港湾関連で6万人、港湾依存で6万人、計12万人となっている。

(2) 所 得

神戸港から生み出される所得をみてみると、本源所得、いわゆる港湾関連・依存所得は8,000億円とみなされている。しかし『神戸港と市民経済』の48年度と54年度を比較するとⅠ-10表のようにその全市に占めるウェイトは6.3%下がっている。関連所得で1.5%、依存所得で4.8%の低下となっている。このことはやはり神戸港の付加価値の低下を物語るともいえるかも知れない。また、神戸経済における神戸港の比重は決して小さくはないが、神戸港関連産業の経済成長率、付加価値額は小さく、成長産業とは言いがたい。しかしこの現象は一部の第3次産業を除いて、在来の産業に共通してみられる衰退現象であり、そのようななかで各産業とも関連部門への進出、高付加価値業種への転換を図りつつある。したがって神戸港の港運業などについても、体質改善、港湾関連事業部門の強化などが期待されるのである。

神戸経済を全体としてみたとき、従来、重化学工業の大手企業とその下請関連企業で、神戸経済の約半分のシェアを占めていたといわれているが、近年、これら重化学工業の低迷は避けられず、それに代わってファッション産業、コンベンション産業の成長が著しい。

そのため重工業にあつては業種内容を転換し、より付加価値の高い内容へと脱皮が図られつつあるし、また、下請企業にあつても独自の技術を生かした先端技術産業へ

の飛躍をめざしつつある。この間の低迷をファッション産業などが埋め合わせているといえる。なぜなら神戸経済にあって、ファッション産業などが主力となって支えていくにはまだまだ不十分であって、どうしても機械・電気などの第2次産業の下支えがなければならない。そのため西神工業団地への工場誘致に力を注ぎ、その成功をみたわけである。

神戸経済にとって港湾も同じである。港湾の比重はたしかに下がったが、工場立地、関連産業にとって不可欠の機能であり、さらに港湾自身の所得も決して小さくはない。ただ、神戸港は輸送基地としてではなく、ポートアイランド、六甲アイランドにみられるように、次第に港湾機能を活用した、都市産業基地としてその活動分野を拡げつつあることはたしかである。港湾を単にコンテナ埠頭とかその運輸機能のみに限定して考える時代は去りつつあり、港湾再開発などによって新しい経済基地として、将来、港湾地区がよみがえっていく日もそう遠くないであろう。

表10-10 港湾関連・依存産業の所得および派生所得

項 目	前回調査(昭和48年度)		今回調査(昭和54年度)	
	金額	構成比	金額	構成比
港湾関連産業所得	2,367億円	17.0%	3,855億円	15.5%
港湾依存産業所得	2,995	21.5	4,141	16.7
派生所得	1,243	9.04	2,938	11.8
計	6,605	47.5	10,934	44.0
神戸市の総額	13,884	100	24,868	100

【神戸港と市民経済】 16頁

2 神戸港と市民生活 <省略>



本調査は、神戸市の経済状況を把握し、その発展の方向性を明らかにし、市民生活の向上に資することを目的として実施された。調査の結果、神戸市の経済は、戦後高度成長期以来、着実に発展を遂げてきた。特に、港湾関連産業の成長が顕著であり、市民生活の向上にも大きく貢献している。しかし、同時に、産業の多岐化や競争の激化など、新たな課題も生じている。本調査は、これらの課題を明らかにし、適切な政策の立案に資することを目的としている。

(注) 1. 調査の範囲は、神戸市の市域に限定している。
 2. 金額は、すべて百万円単位で示している。
 3. 構成比は、前年対比で示している。

このようなアンケートの回答は、中小企業の港運業にとって、コンテナ埠頭への進出は他律的な要因で進出を断念せざるをえなかったことを表わしている。そして結果としてはコンテナ荷役の比率が大きくなるにつれて船少均衡という経営へ次第に追い詰められていった。

(2) 港湾荷役の機械化

戦後、港湾荷役は省力化・機械化の一途をたどった。これからふれるように第1～3次機械化をたどって、専用埠頭方式やコンテナ荷役へと変わり、港湾労働へ少なからず影響を及ぼすことになる。

第1次機械化は埠頭整備による沿岸荷役の増大で、戦後も昭和30年頃までは、労働集約型の在来荷役が主流を占めていた。しかし、港湾施設の整備にともなって経岸荷役が次第にひろがり、浮起重機などの機械化がすすむようになった。

第2次機械化は沿岸荷役におけるフォークリフト、コンベヤーの出現である。昭和30年以降は、フォークリフト、コンベヤーなどの運搬機械の導入が本格的に行われた。

神戸港におけるコンベヤー類の保有台数の伸びは、固定式、移動式あわせて、昭和36年3月現在 243台であったものが、6年後の42年には、978台、46年のピーク1,039台まで漸増を続けた。フォークリフトの伸びは、昭和36年 165台であったが、その後18年間伸び続け、昭和53年には実に2,303台に達した。

このようにコンテナ化が本格化してくるまでの30年代後半から40年代前半までの機械化の主力となったのがこのコンベヤー、フォークリフトなどであることを見落としはならない。

第3次機械化は船内荷役におけるコンベヤー、フォークリフトの導入である。戦後における機械化は、沿岸荷役を中心としてすすめられてきたが、昭和30年後半に入ると、船内荷役にあっても機械化がすすんだ。すなわち船艙内へのフォークリフトの乗り入れによって、大型貨物の効率的荷役をめざした。このような動きに対応して本船構造も次第に改造され、フォークリフトの使用がスムーズにいくような構造に改められた。そのためギャングの編成にあっても質的变化をもたらすようになった。また、サイロによる穀物倉庫の整備もこの頃からはじまった。

第4次機械化がコンテナリゼーションである。第1～3次機械化は現在も進行中であるが、第4次機械化は第1～3次機械化とは質的に異なるコンテナリゼーションであった。

(3) 輸送革新の到来

機械化にもとづく荷役の効率化が第1期の輸送革新とすると、第2期の輸送革新は、専用埠頭、コンテナリゼーションの導入による一貫荷役の体系確立であった。

輸送革新はユニット・ロード・システム (Unit Load System) の確立を目指して行われた。高度経済成長による生産の拡大、原料製品の大量化は輸送体系の質的变化をもたらした。とくに港湾労働にとっては、コンテナリゼーションは革命とも呼ぶものであるものであった。

大量輸送に即応した船舶の技術変化、生産合理化はまず特定部門の港湾労働者を減少させた。専用船化によって、埠頭専用化、専用埠頭の増加さらには機械荷役設備がこれに伴い、従来の荷役形態を減少させた。大量的なバラもの荷役はサイロ化により装置荷役に変化した。

i 専用埠頭化による革新

港湾荷役の第1～3次機械化とコンテナリゼーションの間に、専用埠頭の整備が、船荷役や肩荷役を大幅に減少させることになった。この専用埠頭化は大量生産・大量消費を背景にして、石油、鉄鋼石などの素材から、穀物、飼料などの食糧品へ及んだ。また、自動車専用埠頭などいわゆる経岸荷役が進んだのもこの頃である。

ii. コンテナリゼーション

このような港運業の近代化に、さらに拍車をかけたのが、コンテナリゼーションによる革新であった。前に指摘したとおり、複雑な輸送体系は、簡単なシステムに変わることになった。

コンテナリゼーションは港湾荷役だけでなく、輸出入貨物の梱包などを簡素化、軽量化することによって、港湾関連産業の付加価値を低くしたが、さらに昨今は、コンテナの詰め出し作業を港湾地域外で行うなど、港湾が通過基点に過ぎなくなる傾向が現われている。

2 輸送革新の影響

(1) 作業効率

輸送革新による作業効率の向上はⅡ-1表にみられるように取扱貨物量と労働者との関係に如実に表わされている。船内荷役でみると42年対58年を1人当たり荷役量で見ると13.3トン対73.4トンと5.52倍、沿岸荷役では13.7トン対41.6トンと、3.04倍となっている。また、平均で見ると、58年は1人当たり26.55トンで42年の6.75トンの

I-1表 輸出入貨物量と延労働者数の推移

年 項目	輸出入貨物量		船内荷役			沿岸荷役		
	総量(A)	除コンテナ貨物(B)	労働者数(C)	1人当り荷役量		労働者数(D)	1人当り荷役量	
				A/C	B/C		A/D	B/D
	千トン	千トン	千人	トン	トン	千人	トン	トン
42	20,024	20,019	1,505	13.3	13.3	1,463	13.7	13.7
43	24,482	24,278	1,585	15.4	15.3	1,550	15.8	15.7
44	26,747	25,820	1,706	15.7	15.1	1,480	18.1	17.4
45	30,675	29,316	1,688	18.2	17.4	1,511	20.3	19.4
46	31,172	27,872	1,744	17.9	16.0	1,421	21.9	19.6
47	31,379	26,181	1,494	21.0	17.5	1,344	23.3	19.5
48	36,022	25,906	1,283	28.1	20.2	1,326	27.2	19.5
49	37,050	25,903	1,281	28.9	20.2	1,289	28.7	20.1
50	34,369	23,534	1,121	30.7	21.0	1,240	27.7	19.0
51	40,182	24,188	1,007	39.9	24.0	1,250	32.1	19.4
52	43,912	25,396	942	46.6	27.0	1,293	34.0	19.7
53	43,323	22,710	840	51.6	27.0	1,226	35.3	18.5
54	41,938	23,008	761	55.1	30.2	1,114	37.6	20.7
55	44,692	23,869	749	59.7	31.9	1,083	41.3	22.0
56	45,163	22,220	717	63.0	31.0	1,093	41.3	20.0
57	41,159	19,874	665	61.9	29.9	1,076	38.3	18.5
58	42,583	19,783	580	73.4	34.1	1,024	41.6	19.3

3.93倍、除コンテナ貨物でみると、58年は12.33トン、42年6.74トンで1.83倍となっている。この1人当り荷役量の伸びがすべてコンテナ化の効果とはいえないにしても、コンテナ化率の上昇とともに上昇していることを考えると船内・沿岸を問わず貨物のコンテナ化が作業効率を高めた原因であることは否定できない。

もっともこの効率性の背景には高い資本装備が働いていることは無視できないが、このことは港湾がますますその区域で付加価値を生みださないゾーンとなりつつあることを逆に示している。もっともこの傾向は全産業にみられ、たとえば建設業におけるコンクリートミキサー車、ブルドーザーなどの導入、さらには事務部門におけるコンピューター・システムの導入などである。

このような資本装備による効率化について、市内の各産業部門における生産性の向上をみてみると、II-2表のように各種商品小売業（百貨店・スーパーなど）では57年対41年の対比で、名目5.13（実質2.11）の伸びを示している。また、製造業でみると57年対42年では全業種で名目4.54（実質2.06）、鉄鋼で名目2.86（実質1.41）、一般機械で名目5.68（実質3.96）、食料品で名目4.63（実質1.93）、金属で名目4.53（実質2.13）、ゴムで名目3.78（実質1.77）とかなりの実績を上げている。

このような点から生産性の向上は全産業にわたって行われているが、物流中心の港

Ⅰ-2表 市内各産業の生産性の向上

各種商品小売業				
	従業者数	年間販売額 (100万円)	1人当り販 売額 (100万円)	伸び率 (倍)
41年	4,302	39,886	9.27 (21.05)	
57年	5,610	266,702	47.54 (44.51)	5.13 (2.11)

資料：商業統計調査

製造業（従業者規模4人以上）

業 種	年 次	従業者数 (人)	製造品出荷額等 (100万円)	1人当り出荷額等 (100万円)	伸び率 (倍)
全	42	139,807	721,817(1539055)	5.16 (11.01)	4.54
	57	113,846	2,665,165(2582524)	23.41 (22.68)	(2.06)
鉄 鋼	42	18,520	150,728 (299658)	8.14 (16.18)	2.86
	57	12,683	295,552 (288907)	23.29 (22.77)	(1.41)
一般機械用 輸 送	42	41,126	181,532 (258225)	4.41 (6.28)	5.68
	57	28,614	716,302 (711323)	25.03 (24.86)	(3.96)
食 料 品	42	18,667	182,820 (414558)	9.79 (22.21)	4.63
	57	16,925	767,047 (725683)	45.32 (42.88)	(1.93)
金 属	42	6,615	18,922 (40260)	2.86 (6.09)	4.53
	57	5,536	71,704 (71704)	12.95 (12.95)	(2.13)
ゴ ム	42	18,364	58,416 (128954)	3.18 (7.02)	3.78
	57	16,757	201,524 (207971)	12.03 (12.41)	(1.77)

() 内は実質値 55年価格

資料：工業統計調査

デフレーター 商 業 消費者物価指数
製造業 卸売物価指数

ただコンテナ化による生産性上昇の影響は必ずしも単純ではない。後にふれるように、コンテナ化には資本装備が必要であり、労働費の節約の何割かは資本費に充当されている。また、生産性の上昇があれば荷役料の値上げ抑制などの要因がより強くなることになる。さらに急速な生産性の上昇は過剰労働力を発生させるが、日本の企業の場合、人員整理を行うよりも企業内部に抱え込み、自然退職の欠員不補充という方法で雇用減に対処しており、装備近代化による効果がそのまま企業収益の上昇にはつながらなかった。

(2) 企業経営と港湾労働

輸送革新は後にふれるように港運業に大きな変化をもたらしたが、それ以上に港湾

労働に大きな変革をもたらした。

このような輸送革新が港湾労働にもたらした影響は、徐々に浸透し、港湾労働そのものの質的变化をもたらしつつあることに留意しなければならない。

第1に、港湾荷役が労働集約型から資本集約型へ変化しつつあることで、そのため雇用力の低下をきたしつつあることである。その結果、供給不足から供給過剰へと労働力市場は変化していった。

第2に、肉体的労働から解放され、次第に、技能的労働へと質的变化をきたしていることである。このことは中高年層の港湾労働者にとって新規に技能を習得することには困難で、新規雇用はいわゆる革新埠頭での若年技能労働者に偏りつつあることである。

第3に、波動性の減少とか、深夜労働の減少とかによって、港湾労働の条件が安定化しつつあることで、その結果、従来の出来高制的な給与から月給制へと次第にスライドしつつあることである。もっともこれらの雇用・賃金関係の安定化は労働組合による労働改善運動の成果であったことを見落とすことはできない。

第2節 港湾関連企業の変貌 <省略>

第3節 港運業の対応

1 輸送革新と港運業

輸送革新は港運業にさまざまな変化を与え、今もその変革の影響は浸透しつつある。これは全産業にわたって、オートメーションによる省力化、大量生産による低価格化などの変革の波が洗いだしたのと同じ現象である。港運業にあって労働集約型の在来荷役からの脱皮は早晩、避け難い動向であった。輸送革新の影響を概括的にいうと次のようにいえるであろう。

第1に、フォークリフト、コンベヤーにはじまる機械化は、コンテナ化によって頂点に達したが、そのため労働集約型から資本装備型へとかわった。しかし、それでも港運業の原価のなかに占める人件費の比率は依然として高い比率を占めているので、今後も機械化はすすめられるであろう。このことは各港間の競争、各企業間の競争がある限り資本装備による効率化は内部事務のOA化も加わりさらに進展するのではなからうか。したがって資本金のない企業、さらには投下資本を回収しうるだけの収益性のない企業は競争にあって苦しい立場に立たされる。

第2に、昭和30年以降、業界の再編成はつづけられてきたが、コンテナ化、専用埠頭化などの経営環境の変化は、さらに一層の再編成をうながすことになった。具体的には、コンテナ埠頭への進出企業とそうでない企業、埠頭荷役能力のアップとはしげ需要の減退などである。さらに内陸運送部門の港湾作業部門への進出もより容易な環境が作りだされ、港運業全体としては内圧・外圧の両面からの圧力で経営力の弱い部門から収益性の低下に見舞われることになった。

「第3に、港湾荷役にともなう単位当たりの付加価値が小さくなったことである。大量の貨物量を取扱いながら港運業が手にする付加価値は以前のように大きくない。このことは効率化にともなう不可避の現象であるが、港運業が全体として成長産業から脱落し、限られた所得のなかで存続を余儀なくされることになった。

2 はしげ運送の対応

(1) はしげ運送の激変

輸送革新の影響を港運業のなかにあつてモロに受けたのは、はしげ運送であつた。今日でこそコンテナをはじめとする沿岸荷役機能をフルに活用した経岸荷役が主流を占めている。しかし、40年代に入った当初では船混み現象、倉庫不足が顕在化し、はしげの活用は多方面にわたつた。そして将来も貨物量の伸びが見込まれたが、はしげ運送需要もこれにしたがつて増加するとの見込みのもとに仮需要を見落とした投機的なはしげ新造が行われたが、皮肉なことに40年代半ばには、はしげ運送需要は頭打ち、後半に入って急落することになる。ここに物理的なはしげの船腹過剰がはしげの遊休化、回転数と積載率の低下を招き、用船料の引き下げ、用船契約の一方的解約、過当競争などを誘発することによって、はしげ運送事業経営を圧迫する事態をもたらしたのである。

はしげ運送の激変は、神戸港にあつても同じで昭和40年代以降、はしげ運送はまさに文字どおりの激変に見舞われた。貨物量の伸びに対してバース不足と荷役体制の立ち遅れ、保管施設の不足などによってはしげ運送業は急速に上昇した。その模様はⅡ-2図<省略>にみられるとおりである。

このようなはしげ運送船腹量の増加のなかには「くらばしげ」といわれるような海上保管方式も加わっていることもあり、貨物量の伸びに比べてはしげの伸びが大きい過ぎた。すなわち神戸港のはしげ船腹量は、昭和40年から45年までの間に26万トンから46万トンと倍近く増加し、そして、わずか3年の頂上期を経て、昭和48年から53年ま

I-37表 神戸港のはしけ等買上げ実績

		第1次買上げ				第2次買上げ				第3次買上げ			
		買上量		残存量		買上量		残存量		買上量		残存量(58.3)	
		隻数	トン数(馬力)	隻数	トン数(馬力)	隻数	トン数(馬力)	隻数	トン数(馬力)	隻数	トン数(馬力)	隻数	トン数(馬力)
はしけ	木	261	48,350	330	68,975	156	35,220	28	7,310	11	2,800	2	700
	鋼	8	2,140	897	288,496	154	42,375	694	244,305	153	46,570	486	174,190
	計	269	50,490	1,227	357,471	310	77,595	722	251,615	164	49,370	488	174,890
船舶	木・鋼	71	5,495 (2,067)	350	35,970	101	9,920 (4,477)	189	21,866	47	4,855 (2,271)	99	12,361
合	計	340	55,985	1,577	393,441	411	87,515	911	273,481	211	54,225	587	187,251
引	船	4	(360)	179	(29,746)	19	(2,530)	145	(28,395)	8	(1,230)	114	(23,015)

での間に、革新荷役の進展によるはしけ貨物量の減少という構造的条件下で、今度は逆に46万トンから27万トンへと半分近くに縮小した。

数字的にのべるとはしけ船腹の伸びは40年26.3万トンから46年46.7万トンと1.78倍に伸びているが、取扱貨物は40年1,037万トンから45年1,490万トンと1.43倍しか伸びておらず、はしけ船腹の伸び過ぎである。また逆に、貨物量が45年1,490万トンから58年494万トンと33%へ減少しているのに、はしけ船腹は46年46.7万トンから58年18.7万トンと40%に止まっており、船腹の方がやや過剰気味である。

このような極端な構造不況に見舞われているのは、はしけと筏であって、通常の経営改善、需要誘発策では対応しきれないので、国レベルの施策として(財)港湾運送近代化基金、(財)港運構造改善促進財団などの助成、資金貸付けなどによって救済、対応策がとられている。具体的には過剰船腹の第1～3次買上げ措置と離職・廃業者に対する生活保障金などの支出である。

これらの施策は、先にふれた「港運構造改善促進財団」(昭和57年12月8日)(I-38表参照)が中心となってすすめられたが、この財団の事業のうち「港運事業構造改善対策に関連する雇用対策に係る業務を行う団体に対する財政的援助」は、事業の廃止または縮小に伴って生じる離職労働者に対し、転職資金、生活助成金を交付する日本港湾福利厚生協会に対する援助であり、転職者に対する対策として期待されるのである。

その資金としては、I-39表にみるように、はしけについては元請がトン30円拠出することによって資金を捻出している。また20tコンテナ1個につき70円、40tコンテナ1個につき105円となっているコンテナ分担金についてもその資金の有効活用がのぞまれる。

I-38表、港運構造改善促進財団の概要

1. 設立年月日	57年12月8日
2. 基本財産	8億円(港湾運送近代化基金から出捐)
3. 役員	会長 杉浦 喬也(港湾近代化促進協議会会長) 専務理事 森 雅史 他8名
4. 事業計画	(1) 港運事業構造改善対策に関する助成(いかに対策、コンテナ関連在来荷役対策) ア 事業の廃止等を行う事業者に対する見舞金の交付 イ 事業規模の縮小に伴って生じる離職労働者の退職金特別加算分に係る資金の融通に関する利子補給金の支給 (2) 港運事業構造改善対策に要する資金の貸付け及び当該資金の借り入れに係る債務保証(はしけ買上げ資金の貸し付け) (3) 港運事業構造改善対策に関連する雇用対策に係る業務を行う団体に対する財政的援助 事業の廃止または縮小に伴って生じる離職労働者に対し、転職資金、生活助成金を交付する日本港湾福利厚生協会に対する援助

I-39表 港運事業構造改善拠出金

名 称	期 間	拠出者	負担者	金 額	備 考
筏構造改善 対策分担金 (97港)	57.11.16~ 3年間	元請	荷主	トン 10円	付加料金 構造改善対策資金
筏事業者 拠出金 (東京,名古屋,大阪)	57.4.10~ 4年間	元請	荷主	トン 30円	認可料金 木材取扱い港湾運送 事業対策
はしけ 拠出金 (東京,横浜, 大阪,神戸)	57.4.10~ 5年間	元請	荷主	トン 30円	認可料金 はしけ運送合理化資 金
コンテナ 分担金 (6大港)	57.6.1~ 6年間	作業事業者 (船内,沿岸)	船社	20t 70円 40t 105円	協定 船内,沿岸在来型荷 役事業対策

神戸港にあってはII-37表のとおり第1~3次はしけ買上げ措置がとられた。第3次買上げではこの買上げ措置に必要な資金は、残存するはしけ運送事業者(元請業者)がその取扱貨物量に応じ1トン当たり30円の割合で拠出することによってまかなわれている。しかし、はしけ運送業全体が不況による経営不振であるため、その借入資金の返済にともなう5%の利子免除の措置がとられている。

このようにみえてくるとき、はしけの転廃業資金ははしけ関連の元請業者が負担する

共済的なシステムといえる。

取組(8)

(2) はしけ運送業の対応策

神戸港の取扱貨物が、コンテナ化するにしたがって、はしけ運送業の経営悪化は避けられない。ことに将来予測ではかなりの余剰船腹のあることが見込まれ、この供給過剰状態をどうするかが問題で、既に第1～3次買上げが行われたが、それでも不均衡は解消していない。これら不均衡ははしけの稼働率を低下させることによって、各はしけ事業者の採算性を悪化させ経営を圧迫する。さらに少ない貨物をめぐって過当競争が展開され、ますます経営危機を深める。これらの事態を回避するために、共同運営体制の確立のためにグループ化を図るとともに、段階的に共同請求、共同集金、共同配船などの共同化によって経営効率と経営基盤の強化を図ることである。

3 沿岸荷役の対応

(1) 革新荷役への移行

輸送革新は一挙にコンテナ化によって始まったのではない。すでに30年代から徐々に開始されていた。その方法としては、いわゆる荷姿の画一化、即ちパレチゼーション、ユニタイゼーション、コンテナ化への移行である。従来の袋詰めとか、不統一な箱詰めなどによって、貨物の品種の如何にかかわらず、様式の定型化した貨物へと統一化されていった。

このような荷姿の画一・統一化が、沿岸・船内荷役の機械化を促す要因であった。まず神戸港では固定式や移動式のコンベア類が導入され、46年のピークには1,039台と、年々26%というハイピッチで伸びた。またフォークリフトは53年には2,303台に達し、これは年率16%の伸びであった。

そして42年、コンテナ化が始まる。神戸港におけるコンテナ貨物量の伸びは、昭和43年の20.4万トンから昭和53年には2,061万トンと実に年率58.7%の伸びを示した。この結果、港湾荷役は一変し、40年代半ばから港湾労働者数は減少傾向を示すに到った。このことは逆に、港湾におけるフォークリフトなどの荷役機械化、コンテナ化、荷役形態のユニット化という技術革新が、他の業界にさきがけて行われてきたことを間接的に物語っている。ことに41年当初にすでに軌道に乗っていたことは、労働者の配転・転職については高度成長期という環境の下で行われ、条件として恵まれていたといえる。

(2) 経営問題

経営問題で注目されるのは、沿岸荷役業といっても、多種多様な形態に分類されることである。(Ⅱ-3図参照)

Ⅱ-3図 神戸港港運業者類型別区分表

分		類	
沿岸荷役事業 (129社)	元請 67社	元請直営型 (1+4)	28社
		元請一部直営型 (1+4限)	10社
		全面下請依存型 (1種)	29社
	下請専業 62社	関連下請無限定型	19社
		関連下請限定型	8社
		下請無限定型	9社
	下請限定型	26社	

したがって経営収支は一概に論ずることはむずかしく、一般的には船社直系の業者(いわゆるステベ)はよく伸びているが、船社系列以外は伸び悩んでいる。船社直系の業者はコンテナヤードの進出が可能だったが、海貨系の業者はコンテナ化の業務をあまり引き受けることができなかったからである。

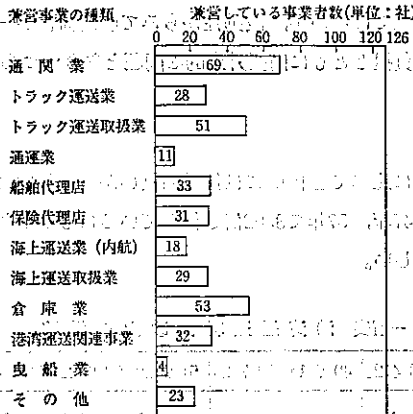
また、Ⅱ-4図にみられるように兼業部門が多く、不況期にはこの収益で港運業の落ち込みをカバーしていることである。概して兼業部門の方が好収益である。Ⅱ-14表<省略>にみられるように港運収支比率は55年度103.7、57年度99.4に対して兼業部門は55年度104.7、57年度102.6と不況抵抗力をもっている。なお昭和54年度ベース

Ⅱ-40表 神戸港港運業兼業部門収支 (単位:百万円)

区 分	昭 和 5 5 年 度			昭 和 5 7 年 度			
	収 益	費 用	損 益	収 益	費 用	損 益	
港 湾 運 送 事 業	42,305	40,814	1,491	41,345	41,585	△ 240	
兼 業	倉 庫 業	902	891	11	238	231	7
	貨物自動車運送事業	381	373	8	853	876	△ 23
	通 運 事 業						
	内 航 海 運 業	435	399	36	2,324	2,393	△ 69
そ の 他 事 業	28,956	27,634	1,322	26,552	722	830	
小 計	30,674	29,297	1,377	29,967	29,222	745	
合 計	72,979	70,111	2,868	71,312	70,807	505	

調査対象126社中で兼業企業、兼業内容はⅡ-4図のとおりである。

Ⅱ-4図 兼 営 状 況



関西交通経済研究センター『将来の港湾荷役形態に関する調査研究報告書』56年3月 213頁

(3) 将来への対応策

沿岸のみでなく船内を含めて港運業は全般的に経営は苦しい。これまでの経営分析は主として50～55年の経営数値では一応、安定化といえないこともないが、55年以降経営環境はさらに厳しさを増し、全く樂觀をゆるさない。次のような課題にどう対応していくか、かなり困難な問題である。

- i バン詰め出し作業の港湾地域外への逃避
- ii 革新埠頭に進出しなかった企業の経営悪化
- iii 作業形態の変化にともなう港湾内の付加価値の減少

これらの難問の解決のためには、共同経営、企業合併などによる経営の効率化、経営基盤の確保などとともに兼業部門への進出・拡充とともに、港湾地域内での流通センター機能の拡充によるバン詰め出し作業の呼び戻し対策などが考えられる。

4. 船内荷役の対応

(1) 雇用保障と経営問題

船内荷役にあっても、コンテナ化は在来貨物量の伸び悩みなどの諸要因により就労、

者の雇用減、稼働日数の減少という現象をもたらした。現在でも波動性があるため、一定の労働者数を確保しなければならないが、コンテナ化などによって荷役効率は一時的に改善され、全体的にみて稼働日数が減少し、不労がふえている。

船内荷役に固有の問題ではないが、波動性からみて船内荷役が一番大きな経営問題で資本装備による金融負担とともに内憂外患的な問題となりつつある。

(2) 経営問題

船内荷役は沿岸荷役に比べて全国的には比較的良いが、貨物取扱量は伸び、料金改定（Ⅰ-41表参照）も47年、57年で3.02倍と伸びているにもかかわらず、経営は営業収益の伸び1.64倍と苦しい。

Ⅰ-41表 港湾運送料金改定の推移 (単位:%)

種別	認可日	48.4.23	49.6.14	50.7.24	51.9.29	52.9.22	54.5.8	55.9.22	57.3.30
船内荷役料金		24.0	26.0	16.5	8.5	7.0	9.8	9.9	19.1 (9.3)
はしけ運送料金		19.5	18.0	15.8	6.1	4.0	6.0	6.2	15.5 (7.5)
沿岸荷役料金		22.0	23.0	17.0	7.1	4.5	6.9	7.1	14.2 (6.8)
いかだ運送料金		19.0	20.0	15.9	6.3	4.0	6.0	6.2	19.1 (9.3)
検数料金		24.5	26.0	15.8	7.8	4.5	7.6	7.9	18.9 (9.1)
鑑定料金		16.0	18.0	14.4	7.2	5.0	7.6	7.9	17.6 (8.4)
検量料金		17.5	26.0	17.2	7.4	5.0	7.6	7.9	18.9 (9.1)
加重平均		22.0	23.0	13.4	8.0	5.4	8.1	8.3	17.1 (8.2)

(注) 1. 48年は、船内の5大港26.0%、その他一類港22.5%、はしけの一類港21.5%、北海道及び日本海各港18.0%、沿岸の5大港24.0%、その他一類港20.5%の改定。

2. 57年の()内の数値は、57年4月10日から58年3月31日まで適用される調整料金の改定率。

また、コンテナ化と収益については、コンテナ方式は貨物の伸びに比して収益の伸びはよくない。Ⅰ-42表のとおりである。これはコンテナ化は大量処理方式である限り当然のことである。ただ、Ⅰ-42表にみられるように、コンテナ化1トン当たり27.0円、非コンテナ化1トン当たり1,212円と50倍近い開きがある。このことはコンテナ化のコスト軽減の効果をあまりにも雄弁に立証するものといえるが、逆にこれほどの効

率化を断行しておりながら収益性に反映されていないのは、効率化のメリットを内部利益として吸収しなかったからである。

Ⅰ-42表 コンテナバースにおけるトン当り収益

2社の例		区分	取扱貨物量	船内営業収益	円/トン
例1	コンテナバース		千トン	千円	
			4,913	210,791	42.9
例2	コンテナバース		4,021	108,585	27.0
	上記以外の在来船		520	630,425	1,212.0
	計		4,541	739,010	162.7

関西物流近代化センター『将来の港湾荷役形態に関する調査研究報告書』55年3月 217頁

(3) 将来への対応策

沿岸に比べて船内の方が、将来への対応はより困難である。それはコンテナ化により、その効率化の影響はより大きいから、在来荷役1の収入に対して、同じ取扱量では50分の1に近い収入しかコンテナ化によって上げることができないからである。しかも港湾労働としての波動性は沿岸よりも船内により多くみられるからである。したがって将来の対策としては、次のような点が考えられる。

コンテナ化によって波動性がますます少なくなりつつあるが、その対応策としての余剰労働力を如何に活用していくか。兼業部門などへの一時的転用が最も理想的であるが、現実的にはきわめてむずかしい。したがってギャング交流などの共同利用化を図る一方、適正労働力を指向することである。

第3章 港湾労働と輸送革新

第1節 港湾労働の推移

1 港湾労働の特質

神戸港における港湾労働者数などの推移はあとで分析していくとして、港湾労働の職種・特質などについて先にふれておくこととする。

(1) 職 種

港湾労働法上の港湾労働者として港湾運送事業法第2条第1項第2号から5号の船内荷役、はしけ運送、沿岸荷役、いかだ運送および同法第2条第3項の関連作業に従事する者と、それ以外として同法第2条第1項第6号から8号の検定、鑑定、検査作業に従事する者がある。

しかし、近年は船内、沿岸部門においてフォークリフト、コンテナに関連した荷役機械の操作など、次第に技能専門職種化しつつある。

(2) 特 質

港湾労働の質の面からの特質は、ギャング編成による協業的労働や、波動性による不安定雇用などがある。

このような特質から、雇用面についても非近代的な体質が温存されてきた。1つは高度成長期以前における日雇労働力への依存である。その結果、建設業と並んで港湾労働は日雇依存の比重の高い労働分野となった。2つは、港運業全般における下請・再下請の企業系列化で、このような階層化は、必然的に労働条件へしわ寄せとなった。

以上のような特質によって、港湾労働は前近代的イメージが定着し、また、その近代化が叫ばれてきた。しかし、高度成長期、貨物量の伸びに対する相対的労働力の不足は、港湾荷役の機械化を促し、肉体労働から技能労働へと変化するとともに、相対的労働力不足を背景として、労使の努力による労働条件の改善は、港湾労働のもつ非近代的体質を改善し、労働条件の向上に一応の成果をみた。

2. 港湾労働者数の推移

(1) 総数

神戸港の港湾労働者数は常用労働者・登録日雇労働者の総数でみると、Ⅱ-1表にみられるように昭和36年を100とすると、45年までは各年の指数は100前後で、大きな変動はない。しかし、45年以降は、徐々に輸送革新の効果が浸透し、58年現在では指数で50と36年ベースの半分に減っている。

この推移を今少し詳しくみると、昭和40年に対36年比で107と最高を示し、労働者総数も18,006人となっている。この背景として、日本の高度成長が本格化するのは昭和35年からであり、昭和45年にはそのピークに達している。しかし、神戸港、神戸経済の場合は、戦後復興期から経済加速が加わっており、「もはや戦後ではない」といわれた昭和30年から成長期に入っている。したがってその最盛期は昭和40年前後といえる。そのため港湾労働者のピークも昭和40年と日本全体よりやや早い時期に迎えるのも偶然の一致ではない。

2つ目に注目される現象は、昭和42年9月、摩耶埠頭にコンテナターミナルが整備され、輸送革新が本格化しつつあったことである。このため42年以降はこの効果が徐々に顕在化し45年以降本格化することになる。

3つ目の注目すべき現象としては、昭和36年以降、貨物取扱量が伸び、42年のコンテナ稼働までの間に取扱量は2倍以上伸びているにもかかわらず、労働者はほぼ横這いに止まっていることである。これは機械化の影響であり、省力化に効果があったのはコンテナ化のみでないことがわかる。

4つ目として注目される点は、50年、53年、54年、57年など、急激な雇用減がみられることであるが、コンテナ化が平均的に伸びつつあるのに、雇用減に大きな率の変化がみられることである。このことは、余剰労働力として企業内部でこれまで抱え込んでいたが、不況を契機として自然退職の形で雇用減を求めた結果ではないかと推測できる。

(2) 職種別労働者数の変化

昭和42年を基準にして58年と比較してみると、常用労働者は登録日雇労働者の常用化もあり、約40.8%減に止まっているが、登録日雇労働者は89.4%減となっている。

また職種別では、船内荷役61.9%減、沿岸荷役37.0%減、船運送60.6%減となっている。同じく昭和42年対昭和58年対比で常用労働者のみの減少比率をみると、全体で

Ⅰ-1表 港湾労働状況の推移

(単位:人)

年	労働者数				36年 =100	就労延数				36年 =100
	常用	日雇	計	対前年 増減		常用	日雇	計		
36	9,627	7,174	16,801	—	100	3,332,247	2,584,196	5,916,443	100	
37	9,561	8,298	17,859	1,058	106	3,318,369	2,403,041	5,721,410	97	
38	9,745	7,448	17,193	△ 666	102	3,443,446	2,201,194	5,644,640	95	
39	9,111	7,224	16,335	△ 858	97	3,655,501	1,996,819	5,652,320	96	
40	11,183	6,823	18,006	1,671	107	3,772,432	1,896,932	5,669,364	96	
41	11,477	5,413	16,890	△1,116	101	4,078,133	1,117,781	5,195,914	88	
42	13,594	2,878	16,472	△ 418	98	3,337,821	439,653	3,777,474	64	
43	14,566	2,817	17,383	911	103	3,509,237	438,580	3,947,817	67	
44	14,489	1,968	16,457	△ 926	98	3,674,436	307,320	3,981,756	67	
45	15,270	1,532	16,802	345	100	3,711,029	278,594	3,989,623	67	
46	14,624	1,213	15,837	△ 965	94	3,777,334	185,479	3,962,813	67	
47	13,040	1,019	14,059	△1,778	84	3,401,058	142,924	3,543,982	60	
48	11,936	902	12,838	△1,221	76	3,098,619	149,431	3,248,050	55	
49	12,711	853	13,564	726	81	3,046,919	118,351	3,165,270	53	
50	11,271	478	11,749	△1,815	70	2,869,817	59,496	2,929,313	50	
51	11,129	445	11,574	△ 175	69	2,745,849	63,624	2,809,473	47	
52	11,000	412	11,412	△ 162	68	2,666,788	47,178	2,713,966	46	
53	9,978	392	10,370	△1,042	62	2,452,713	31,729	2,484,442	42	
54	9,070	371	9,441	△ 929	56	2,235,539	45,650	2,281,189	39	
55	8,989	332	9,321	△ 120	55	2,198,051	49,818	2,247,869	38	
56	9,035	345	9,380	59	56	2,183,590	46,324	2,229,914	38	
57	8,403	329	8,732	△ 648	52	2,067,108	48,256	2,115,364	36	
58	8,052	304	8,356	△ 376	50	1,870,608	34,382	1,904,990	32	

(注1) 労働者数 神戸港労働公共職業安定所調(41年以前—3月末日現在)
42年以降—12月末日現在)

(注2) 就労延数 (41年以前—神戸海運局調
42年以降—神戸港労働公共職業安定所調)

1. 職種別港湾労働者数 (58.12末現在)

職種	常用	日雇	計
船内	2,418	138	2,556
沿岸	3,998	156	4,154
艇筏	568	—	568
関連	47	—	47
計	8,052	304	8,356

2. 平均年齢調

年月	47.2	50.1	53.3	56.3	58.3
常用	41	40.2	41.6	42.5	42.8
日雇	46	47.5	46.6	48.5	48.7

3. 港湾労働法施行 41年7月
4. 日雇労働者の常用移行者数 延2,250名 (41年~44年)
5. 日雇労働者の定年制 50年8月 延349名 (50.8~58.10)
6. 日雇労働者の新規登録 停止 43~45年、49年~56年 56.6から新規登録再開 43名

は40.8%であるが、船内荷役59.4%、沿岸荷役14.7%、舁運送60.6%、筏運送67.0%、関連25.6%である。船内、舁などの落ち込みが大きく、沿岸はそれほど大きくない。
(Ⅱ-3表参照)

(3) 年齢構成の変化

年齢構成は、全体では、41～50歳が34.0%、51～60歳29.0%、31～40歳21.8%、21～30歳11.8%と高齢化している。登録日雇労働者はその傾向が更に著しく、51～60歳51.9%、41～50歳36.3%、31～40歳11.2%で20歳台は0.6%に過ぎない。また常用労働者にあっても、この高齢化比率は高く、41～50歳33.9%、51～60歳28.1%となっている。(Ⅱ-4表参照)

なお高齢者層は在来荷役型の労働者であって、高齢化は肉体的にも厳しく、軽易な労働への転換が望まれる。このことは港湾労働のみでなく、一般的にもいえるが、それにしても、今後十年でかなりの退職者が予想される。

3 労働条件の変化

(1) 労働時間

コンテナ化を中心とする輸送革新の過程で労働者数は激変したが、労働条件はどのように変化していったか。神戸港もかつての船混み時代は長時間労働が行われていたが、48年3月22日に労働時間短縮に関する協定が労使間で締結され、拘束8時間、労働時間7時間、時間外労働時間50時間以内と労働時間について協定された。(時間外労働時間は59年4月から週45時間以内に改定されている。)

なお、日曜日はこの協定により2完休となっているが、神戸港では全完休となっている。

(2) 賃金・退職金の動向

賃金体系は次第に実質月給制へと接近しつつあり、固定給的要素が80%を占めている。賃金保障、いわゆる不労(アブレ)についても、その賃金保障が実施されるようになった。常用労働者については25日保障(48年3月22日付労働時間短縮に関する協定)登録日雇労働者については、現在14日保障(50年8月26日付登録日雇港湾労働者に対する就労保障に関する合意事項一覽書)がとられ、給与面でも大きな改善をみた。

退職金は、先にふれた保障制度(港湾労働年金制度など)によって事業縮小企業、倒産企業の場合のみ最低限は保障されている。

4 労働力需給の実態

(1) 流動性

かつて高度成長期は、労働条件の悪さと他業種の労働力不足から流動性がきわめて高かったが、近年は定着率がきわめて高くなってきた。それは労働者が全般的に高齢化したことと賃金、年金、福祉対策の充実によるところが大きい。

たとえばⅢ-5表<省略>にみられるように、労働者総数で流入、流出合計数を割ると、44年1.27、50年0.55、58年0.22となっており、定着率は上っている。このように定着率が高まったのは、他業種への転職がむずかしくなったことも1つの要因といえよう。

(2) 配転・退職・採用の実態

配転、退職などの実態はわかりにくい。ただ、40年代は高度成長期で港湾労働は労働者不足の時代であり、積極的な配転は行われなかったし、退職も他の職業への転職、帰農などと自然的流出現象となっていたに過ぎない。

第2節 港湾労働変貌への対応

1 雇用改善・調整 <省略>

2 輸送革新と労働市場

(1) 労働組合の対応

輸送革新に対して、労働組合は「反合理化闘争を展開し、労働条件の大きな改善がもたらされた。コンテナ化に対しては、昭和47年4月、『港湾労働者の雇用と生活保障に関する要求書』を雇用者側に提出し、実施を迫り、ストライキに訴えた。その結果、労働時間短縮協定が、さらに50年には港湾労働者年金制度が定められるなど、反合理化闘争を背景にして労働条件の大幅改善を勝ちとった」としている。

(2) 雇用減少についての分析

貨物量の伸びにもかかわらず、労働者数は減少している。この原因・背景をどう考え、分析するかである。

第1に、高度成長期は労働力不足から、省力化の推進があった。すなわち高度成長期は絶対的労働力不足であり、これを補うため機械化の導入が促進された。

第2に、高度成長期は他の業種への流出が大きかった。すなわち、港湾労働よりも条件のよい部門への流出があった。

第3に、50年代に入ってはむしろ定年退職などで減少がおこっている。機械化がすすみ貨物量に対して相対的に処理能力がオーバーするようになると、新規の労働力への需要は減り、そのため退職者不補充という形で対処していくため、全体としての労働者減がみられた。

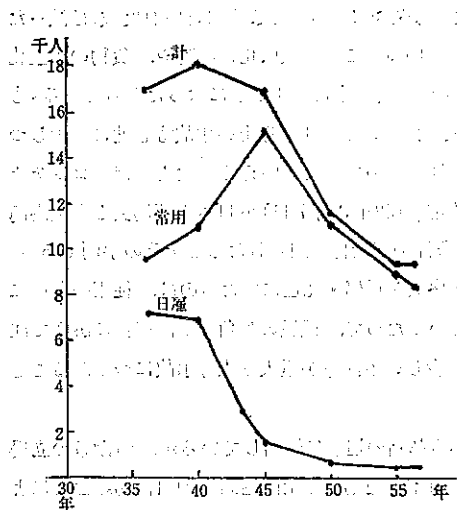
(3) 常用労働者・登録日雇労働者への評価

港湾労働者の経済的條件の改善、雇用関係の安定のためには、常用労働者の地位を確保することがのぞまれる。月給制、年功賃金、雇用期間の永続制(定年制)、年金制・退職金制など、その水準は十分

でないにしても、安定性は高まる。

そのため港湾労働者対策として、日雇労働者から常用労働者への移行が基本政策としてとられた。たとえば港湾労働法施行(41年7月)以来、44年までに日雇労働者の常用労働者移行者数は2,250名、日雇労働者の定年制度(50年8月)の発足以来、58年10月までの退職者は349名である。また、日雇労働者の新規登録については、43~45年、49~56年の間一時

Ⅲ-1 図 神戸港湾労働者数



停止していたが、56年6月に新規登録を再開し、56年6月から57年1月までに43名の新規登録が行われた。このようにわずかばかりの新規登録があったものの、Ⅲ-1図にみられるように登録日雇労働者は減少している。ただ、従来の日雇労働者と異なり常用労働者でない日雇労働者も登録制をとり入れ調整計画などにより極力、その雇用・就労の保障を図ることになっている。ただ最近是在来型の貨物取扱量も減り、登録日雇の就労状況はⅢ-7表<省略>のように、月平均就労日数が56年11.7日であったものが58年には8.0

日に減り、その分月平均保障日数も56年1.2日から58年5.3日にふえている。

さらに近年は、革新荷役の進展とともに実質労働日数の低下もあって、労使とも今後の課題となるであろう。

(4) 労働内容・条件の変貌への評価

i 労働密度

輸送革新によって労働密度が高まったか、低下したかは一概にはいえない。それは機械化によってたしかに省力化したが、在来労働者がこの革新分野に技能習得をして配転されていくケースが少ないからである。むしろ、在来労働のなかにフォークリフトなどが導入され、肉体労働による重労働の比重は少なくなり、また、コンテナ化、専用埠頭化などによって労働環境もかえってよくなった面がみられる。

また機械化によって緊張度と孤独化が進んだといえ、一概には評価しがたい。

ii 労働災害

労働災害の最近の傾向は、Ⅲ-8表<省略>にみられるように、件数(度数)は減ったが被害(強度)は大きくなったといわれている。これは機械化の影響や、貨物の大型化等によって、少しの不注意でも大きな労働災害をもたらすことになったからである。もっともこれも相対的な比較であって災害件数のうち4日以上事故も急速に減少しつつあり、労使双方の努力により、安全性を高めてきたといえる。たとえば「コンテナ専用埠頭における作業基準に関する協定」(58年3月7日)が日本港運協会と全国港湾労働組合協議会との間に結ばれ、労働条件の安全化が図られたなどがその事例である。このような安全対策にもかかわらず事故が重傷・死亡にいたるのは、従来の荷役に比べて機械化され、貨物も重量化しているためで、機械の死角とか、視覚に訴えて注意をうながすことがむずかしいため、少しの不注意が重大な人身事故につながることになる。

革新埠頭は荷役の効率化という点から革新の追求に傾斜しているが、労働者の立場からみて安全な職場という観点から、日本港運協会と全国港湾労働組合協議会とによる56年6月12日付労働条件改善に関する確認書により、労働安全と雇用安定の確保のため作業基準専門委員会が設置され、適正人員の配置基準を策定することになり協議が進められた。前述のコンテナ専用埠頭における作業基準のほか RO/RO 船に係る作業基準に関する協定書が締結されている。

iii 労働時間

労働時間・労働条件をめぐる問題は、常に労使の綱引き的状况にあるが、近年、労

働者雇用減と経営状況の悪化という労使ともに厳しい環境下にある。

当面の労働時間については、日本港運協会と全国港湾労働組合協議会とによる労働時間問題専門委員会での検討事項からみて、労働者側の要求事項は、とくに6大港においては拘束8時間、実働7時間、残業50時間(月)という8・7・50体制が全国港湾、同盟港湾関係店社において協定されており、この体制が港としてはほぼ定着しているので、この条件を改善することにある。(59年4月26日、時間外労働45時間に改定)

具体的には40時間残業、「足時間」の拘束時間繰入れ、週休2日、年間労働時間を2,700時間から2,000時間へ短縮などである。

(5) 生活安定・保障制度への評価

先にふれた労働条件・内容の改善に加えて、経済的給付を内容とする生活保障関係の制度も、従前にまして充実された。これは、昭和54年5月30日に締結されたいわゆる5・30協定によるところが大きい。これまでのような個々の企業保障に依存するのではなく、全国ベースにもとづく生活保障的の制度として確立されたことによって生活安定に寄与する度合は格段に増加した。

この5・30協定の正式名称は「港湾労働者の雇用保障制度に関する協定書」であるが、この内容は、港湾労働者年金制度、最低保障賃金制度、職業訓練制度、転職資金制度の4つからなっている。この協定の実施は「社団法人日本港運協会」「全国港湾労働組合協議会」「全日本労働総同盟交通運輸港湾協議会港湾部会」がその細目協定にもとづき運営を協議しながら進めることになるが、財源は(社)日本港運協会の10億円の出損金と港湾福利分担金(取扱貨物1トンにつき1円の拠出)をもって運営に当たっている。

この協定書にもとづく細目確認書によると、それぞれの制度の内容は次のように定められている。(59年4月26日改定)

2 保障制度

(1) 港湾労働者年金制度

現行の年額150,000円を昭和59年5月1日より年額174,000円に改訂する。

なお、支給額の内74,000円を港湾労働安定協会より助成する。

(2) 最低保障賃金制度

当分の間、各企業責任において実施する。

(3) 職業訓練制度

イ 各港毎に公的機関(港湾労働災害防止協会、社団法人港湾教育訓練協会等)

を通じて行なう訓練及び再教育については、標準訓練費を定めて、その50%相当額を港湾労働安定協会より助成する。再就職の斡旋を受ける者の面談料及び再就職斡旋期間中で再雇用のための訓練を必要とする者に対する訓練費については、標準訓練費の100%相当額を助成する。また、(八)上記の訓練及び再教育の細目については、別途協議し決定する。

(4) 転職資金制度 合理化による企業倒産により登録者が解雇された場合、港毎の労使で構成する雇用対策委員会で1ヶ月を限度として再就職の斡旋を行ない、その期間中は、再就職するまで生活助成金として月額150,000円を支給する。

なお、労使紛争中の者の取り扱いはその解決後から起算する。合理化による事業縮小で登録者が解雇される場合は、先ず当該企業が配置転換等の努力を行ない、配置転換等が不可能で解雇された者を雇用対策委員会に委ねるものとする。

木項イの解雇された登録者が雇用対策委員会で再就職の斡旋を受け期限に至るも再就職が不可能でやむを得ず港湾労働の職域以外の職業に転出する場合は、次の転職資金を支給する。

- (1) 勤続5年未満の者 …… 20万円
- (2) 〃 5年以上の者 …… 50万円
- (3) 〃 10年〃の者 …… 120万円
- (4) 〃 20年〃の者 …… 250万円

登録日雇港湾労働者が労使協議によりその登録を取消された場合は、従来事業者負担で支給していた転職資金の一部として次の金額を助成する。

- (1) 登録期間10年未満の者 …… 20万円
- (2) 〃 10年以上の者 …… 30万円

雇用対策委員会は、解雇された者の再雇用について積極的に努力し且つ社団法人日本港運協会及び地方港運協会は、その実現のためにも対処するものとする。

再雇用、再就職をあっせんする雇用対策委員会の実効に不安は残るものの、経済的給付の面では一応の措置がとられたことになる。しかし、これについては労働側からは、従前からみて改善であっても、現行の経済・労働条件からみて決して十分でないという意見がだされている。

(6) 配転、退職、採用への評価

配転、退職については、40年代は労働不足であったのであまり問題はなかったが、むしろこれからが問題で、雇用量を上回って輸送革新が行われれば就業不安につながる。もっともこの点は、絶対量としての雇用量を上回って輸送革新が行われても、強制的な退職にはつながらないが、配転、自然退職の不補充という形での対応はおこる。

これまでサイロの時もコンテナ化の時も労働力不足であったが、現在は労働力過剰の時代を迎えており、これからは雇用調整がますます重要な課題となってくる。

一般的にいて、配転は沿岸荷役よりも船内荷役の方がむずかしいと言われている。沿岸荷役の場合は車の補修、コンテナのコンディションチェックとかいった作業が残されているからである。しかし、このような作業も多角経営をしていなければ、その職場は限られており、適当な作業を企業体で見出すことはむずかしい。

今後、革新埠頭での技能労働者でも個人差はあるもののある一定の年齢を過ぎると、現場での機械操作がむずかしくなり、定年までの労働・職場をどう確保するかが新たな労働問題となってくる。

定年制の導入など退職については、港湾労働者にあっても60歳定年制が、順次導入されつつある。形式は雇用延長という形をとっている。しかし港湾労働の性質上、肉体的にかなり厳しいので、若干の割増退職金を支払って希望退職制を採用しているところもある。

もっとも定年後の再就職はかなり狭き門で、肉体的な面もあり、港湾労働以外の部門での新規開拓に依存しなければならないが、この問題は港湾のみでなく全労働者に共通する悩みである。

また再訓練をして、別の職種・職業につくことは、一般的には考えられるが、実際にはあまり前例はない。それだけ困難を伴うが低成長の今日ではますます技能習得訓練の重要性が高まっている。したがって、港湾労働者の再就職がきわめて困難な状況にあることから、関係者が協力し、何らかの対応策を検討することがのぞまれる。

第4章 神戸港近代化への評価 <省略>

第5章 神戸港の将来と方策

第1節 神戸港と神戸経済の将来と方策

1 神戸港と神戸経済の将来

(1) 神戸経済の発展方向と課題

神戸経済は先にみえたように、全国的にみても伸び悩んでいる。しかし、神戸市民の雇用や地元経済の存続のためには地域経済を發展させていかなければならない。その發展要因を何処に求めるかは神戸経済のみでなく、神戸市、神戸市民にとってきわめて重大な問題である。

また、神戸港にとっても、神戸港独自の力によってその發展のポテンシャル（潜在力）をもつことは不可能ではないが、神戸経済の規模の拡大による波及効果をテコとして浮上を図っていくことの方が容易であることは否定できない。すなわち繰返しみられているように神戸経済、神戸港の相互依存の関係、連鎖反応の効果を増幅・濃密化させることによって神戸港は成長軌道を確保していくべきである。

この点につき先の『神戸港と市民経済』（昭和57年度版）は、「神戸の主要産業は戦前においてすでに成熟期を迎え、そこから新しい産業が創出される可能性は乏しい。そのため港湾産業に対して、key industryとしての重責がかかってくるわけである。」

（同報告書5頁）とのべているが、近年の神戸経済の産業構造の変化からは、なお説明が必要である。

すなわちこの点につき「神戸市の産業のほとんどは神戸港を母体として誕生したのであるが、成長とともに内陸的性格が増してくる。これは生産過程の高度化を反映するもので、国内における加工部分が大きくなれば、表面的にはその分だけ港湾依存度が低下したかのような現象が出てくる。ゴム産業などはその好例であって、最近のようなファッション化・高付加価値化の傾向が強まってくると、どうしても内陸依存度が高くなって港湾依存度は低くなる。港湾を母体として生まれた諸産業はこういう形で「港離れ」をしていくわけで、産業の發展とともに一種の『離陸過程 take-off process』が進行するのである。」（『神戸港と市民経済』昭和57年度版38頁）とのべ

ている。

しかしに神戸港に神戸経済の地盤回復のための期待がかかっているが、内陸産業化、サービス産業化、ファッション産業化しつつある神戸経済の構造変化の過程において、港湾関連産業が Key industry としての役割を担うかどうかについては、次のような点からみて、やはり期待せざるをえないのではなからうか。

第1に、神戸経済は第3次産業化が進むなかにあっても、大阪、仙台、広島、名古屋、福岡などと異なり、広域経済圏の中心地ではない。したがって中枢管理機能の集積といってもそれほど大きな期待はもてない。しかし、そのなかにあつて神戸港は日本の神戸港であり、流通基地としては西日本の中核である。神戸経済が中枢管理機能の点から次第に低迷化するなかにあつて、神戸港は、広域的機能をもったかけがえのない都市機能であることは無視できない。

さらに工場誘致などにあつても、今日の情報化社会といえども、第2次産業にとつては、その立地要因としての港湾機能の評価は決して低くはない。西神工業団地に進出した小松フォークリフトについてみれば、輸出港への近接性、すなわち輸送コストの軽減が大きな要素として働いたことは否定できない。すなわち第3次産業はともかく第2次産業については、神戸港は企業立地にとつていまだ魅力ある要因である。

第2に、神戸市の空間スペースの点からみて、神戸港はかけがえのないスペースである。戦後、神戸経済の地盤沈下がいわれてきたが、市内の企業活力が枯渇したからではない。神戸製鋼、川崎製鉄、川崎重工にしても大規模工場用地を求めて市外へ進出していった。市内に工業用地があれば、神戸製鋼が東部第1工区、川崎重工が摂谷に進出したように、市内での立地をみたであらう。

神戸経済は企業成長力にあつて、そのエネルギーがなかったのではなく、用地がなかっただけである。今、神戸市がこの企業成長力を受け入れるスペースとしては、内陸部では西神工業団地、臨海部では六甲アイランドがある。ことに六甲アイランドの産業基盤用地は、新しい企業進出用地として既成市街地では唯一のスペースである。

ポートアイランドの南地区のファッション・タウン、コンベンション・スクエアにみられるように、重化学工業に代つて神戸経済を支えるファッション、コンベンション産業の用地として、今やその存在価値を本格的に発揮しようとしている。もしポートアイランドがなければファッション、コンベンション産業の将来もそれほど明るいとはいえないのではなからうか。また、コンテナ埠頭と住宅用地のみでは今日のポートアイランドのような収益性をもった造成はできなかったであらうし、経済機能の充実もなかったであらう。

要するに六甲アイランドにあっても、埠頭機能と産業基盤機能が併存し、複合的機能をめざす土地利用が行われて始めて、事業収支もバランスがとれ、埠頭用地も都市機能も完備した用地として造成することができるのである。すなわち六甲アイランドは神戸の経済成長の受け皿として不可欠の用地であり、それはコンテナ埠頭として成功するためにも必要な条件なのである。

このような視点から、神戸経済、神戸港の将来のカギを握っているのがやはり六甲アイランドといえる。

第3が、神戸港が単なる物流基地でなく、港湾機能を活かした海上都市、複合機能の場として、再編成されるための先験的空間として活かしていけることである。この点につき、先の『神戸港と市民経済』は、次のようにのべている。

「大きな流れの中で考えるならば、港湾を単なる物流基地のように扱うことは港湾自体の衰微を招くと考えられる。港湾を活性化するためには、物と物との交流と同時に、情報や文化や、そして人間の交流を活発にしなければならない。そうしないと港湾は都市活動のエネルギーを吸収できず、次第に『場すえ化』していかざるを得ない。その意味で海上都市にこめられた期待は大きい。この海上都市を起点にして、海外との市際関係・民際関係が強められていくならば、港湾にもよい影響を与えるものと考えられる。」（『神戸港と市民経済』昭和57年版7頁）

神戸港は五大港のなかでも市街地都心と近接した港湾であり、また、ポートアイランド、六甲アイランドも都市機能をもった港湾地区であり、将来、このような複合機能をもった港湾の有利性をフルに活用した、情報化社会に即応した港湾としてその活躍が期待されるのである。

(2) 神戸港の発展方向と課題

神戸港の将来をどのように考え、発展方向をどの方向にとるかについて、配慮すべき点は、次のような点であろう。

第1に、神戸港の経営環境として、コンテナ埠頭としての展開が考えられる。コンテナ化には港湾雇用力の低下、資本整備費の増大などの問題もあるが、コンテナ荷役のメリットからみて、やはりコンテナ化はさらに拡大するものと考えられる。なおコンテナ化のメリットについては、荷役の迅速性、雨天等荒天時荷役の可能性、省力化等による荷役効率の向上の他、貨物管理の容易化、物流の信頼性の向上等が掲げられているが、このようなコンテナ化のメリットのみでなく、各航路においてコンテナ化がさらに進展することを考えると、在来貨物の伸びはあまり期待できないのではなか

ろうか。神戸港のコンテナ化については、埠頭運営の再編成、荷役体制の強化、雇用確保などさまざまな問題があるが、コンテナ化は避けられないであろう。

第2は、コンテナ港としての競争激化である。神戸港のコンテナ貨物取扱量はこれまで順調に伸びてきたがV-1表にみるように54年には8.2%減少し、その後やや回復したが、以後も変動している。これらはコンテナ貨物の伸びの厳しさを暗示するものといえる。

このように取扱貨物量はここ数年は、韓国釜山港のコンテナ化にもかかわらず、神戸港はフィッダー港としての強みもあって港勢を維持しており、また、景気変動などによって激しく上下したが、いずれにしても、高度成長期のような一本調子の成長は期待できないようになった。

今後、地方港や東南アジアなどのコンテナ化などを考えると真剣に検討すべき課題がある。

その1つは、貨物の動向である。近年、輸出入貨物について集中型よりも分散型が次第にひろがりつつある。これは陸上の横持ち費用の圧迫を回避するため、ある程度の貨物がまとまれば船舶自身が横移動を行う方が割安である状況が成立した点である。その背景には水島、姫路港などの工業港にあって、港湾施設が整備され、荷役料金の有利性もあり競争力を次第に強化しつつあることも見落すことができない。さらにコンテナ貨物のバン詰め作業などが内陸部で行われるようになると、積出しに便利な港湾を自由に選択するような傾向が出てきた。このようなことは、後背地に大きな生産工場をもたない神戸港にとって相対的に不利であり、また、海上での移動によって陸上でのコスト高を吸収しようという動向も、港湾取扱貨物の集積力を1つの競争力としてきた神戸港にとって問題である。

2つ目は、東南アジアなどコンテナ埠頭の動向である。V-2表<省略>にみられるように各港とも整備に努め、しかも、取扱量は年々伸びている(V-1図参照)。具体的にみると、V-3表<省略>にみられるように、58年の神戸港経由のコンテナ貨物は韓国を中心にして5,811千トン、コンテナ貨物(22,801千トン)の約4分の1を占める。

第V-1表 コンテナ貨物量
(千トン)

年	貨物量	対前年比
53	20,613	111.3%
54	18,930	91.8
55	20,822	110.0
56	22,943	110.2
57	21,285	92.8
58	22,801	107.1

今後とも物流コスト軽減の要請は強くなり、地域経済の基盤が弱く、フィーダーのウエイトが大きい神戸港の前途は厳しいが、神戸がもつハード、ソフトの両面において、他港にない優れた港湾サービス機能を発揮していかなければならない。

2 神戸港の経営と建設

(1) 神戸港の経営

神戸港は現在、コンテナ貨物取扱量世界1位、総取扱貨物量、入港船舶数とも国内第1位にある。しかし、トップの座にあるとはいえ、このところ世界不況や貿易摩擦による輸出の減少、韓国、台湾の近隣港や国内他港など内外のライバル港の追い上げ競争が激化しつつある。

神戸港は今後とも市・海運・港運業関係者の努力によって発展していかなければならない。しかし、日本経済全体が高度成長期から安定成長期へ入っていること、また、輸出貨物にあっては軽薄短小といった高価格軽量商品に移行しつつあることなどによって、神戸港がかつてのように一本調子に拡大することは望めないであろう。

そのため神戸港にあって、次のような対応策が、港湾経営の視点から望まれるのである。

その1つは、ポートセールスの展開である。港湾機能を整備し、神戸港の知名度に依存しておれば、貨物が自然と集まってきた時代は完全に過ぎ去ったといえる。これからは神戸港の整備に合わせて、ポートサービスをテコにして、ポートセールス活動を展開することが不可欠となった。神戸市では兵庫県外の有力荷主の発掘、同盟船以外の誘致に乗り出すほか、例えば日米間の貨物の移動状況やコンテナ船の就航状態がひと目で分かるといったシステム開発にも取り組んでいる。並行して、コンテナ船の夜間入港の制限時間の延長、危険物検査を簡素化するなど港湾業務の改善にも努めている。

具体的な動きとしては、昭和58年2月、神戸港貨物誘致対策委員会を発足させて、積極的に生産地まで出向し、神戸港のPRや貨物誘致の交渉をすることになった。

また神戸市ではポートセールスを専門に担当する組織として、港湾局に経営開発部を新設し、神戸港ロンドン事務所、東京事務所等を活用し、積極的なポートセールスを展開する体制を整えてきた。このように官民一体となって積極的かつきめ細かい活動を行い、貨物誘致を図ることになった。

具体的な貨物誘致政策の第2は、同盟外の船舶へのアタックである。今日まで神戸

港は「同盟ポート」として同盟政策のワケをまもってきた。しかし、他港はこの同盟政策にこだわることなく、一般的に同盟船よりその運賃が安いといわれる盟外船を誘致することにより、貨物取扱量を伸ばしている。しかも太平洋を走っている船の55%は盟外船といわれており、これらを無視しえない状況になってきており、神戸港でも盟外船も誘致する方針を固めるようになった。

特に神戸市が着目しているのが中国船の動きである。わが国で初めて10年前に中国の都市と友好都市提携をした神戸市では、提携先の天津市との間で55年に友好港としての関係も結び、天津新港に対して港湾の管理技術の援助に努める一方で、今後の中国の経済発展を見越して中国船の神戸港寄港を働きかけている。

i. 港湾サービスの向上

貨物量の伸び悩みを反映して、各港間の競争は激化しつつあり、港湾サービスの向上が、集貨のためにますます求められるようになった。そのため神戸港も他港との競争に負けないため、ユーザーの声をもとにしてポート・サービスの改善に努めている。

その1つが、貨物取扱体制の改善である。具体的には昭和57年10月には神戸市がコンテナ船の夜間入港を3時間延長して午前零時まで入港できるようにしたし、神戸税関は昨年12月に輸入通関手続きをスピードアップしたのに続いて、今年1月からは輸出貨物の「本船出港48時間前申告制」を撤廃した。

この点は今後さらに強力に推進して、港湾サービスの水準を高めることが緊急の要件である。何故なら神戸港は船便数などの点において優位であるが、これまでこの船積みまでの滞留時間数においてサービスが悪いとの声もあったからである。

これまで神戸港はどちらかといえば、建設面を中心とする船積みそのものの効率性とか船舶便数とか同盟船の寄港とかといった点の優位性に甘えた面がみられた。しかしこれからは情報化社会の進展とともに一般業務サービスの迅速化が、港の選択の基準となる可能性があり、情報収集・処理能力を神戸港全体として高めることがのぞまれるのである。なぜなら貿易業者にとって1時間の遅れは、それが商品販売の立遅れにつながるのみならず、金利コストにもハネ返えるからである。

その2つは、通関手続、貿易手続などのコンピュータ化による事務の迅速化・省力化である。たとえば海貨業者において煩雑な貿易書類などの作成をプログラム化して荷主へのサービスを図ることである。

また、通関手続などいわゆる海貨業務のコンピュータ処理も求められている。通常、通関、船積み手続きなどを行う海貨業務には煩雑な書類作成事務がつきまとう。通関書類、コンテナ積み付け明細書、船積み指示書、船荷証券など、1件の輸出業務をこ

なすには10種類前後の書類を作る必要がある。しかも仕向け地、貨物の種類などさまざままで書類作成に費やす労力は相当なものとなる。荷主である商社、メーカーに代わって、これら船積み手続きを行う海貨業者は、事務手続きの簡素化のため、コンピュータ利用に力を入れている。これは好むと好まざるとにかかわらず時代の流れでもある。

コンピュータによる書類作成は、営業担当者が荷主から仕事の依頼を受けると、まず貨物の品目名、仕向け地、船便など必要データを入力、必要に応じて約10種類の書類を打ち出す仕組みとなっている。

さらに最近のコンピュータ処理の特長は、端末機の発達、いわゆるOAシステムの導入によって、オンライン化、相互交流が可能となったことで、本店・支店・営業所などでコンピュータに入力すれば、相互にそのデータが端末機で引き出せる点である。これはデータの相互交換が目的で、東京で受注し、神戸で船積みする場合でも、東京でデータを打ち込めば神戸で即座に書類が作成できる。荷主から貨物が届くまでには船積み書類がすべてできあがる。

このようなコンピュータ処理はもちろん海貨業務に限定されるものでなく、一般倉庫管理にあっても電算処理がすすんでいる。たとえば本店と倉庫とをオンラインで結び、在庫状況を本店でコンピュータ管理し、出来るだけ迅速かつ正確な処理を指示することによって、倉庫作業や保管業務の効率化が図られつつある。

今後、この事務管理の機械化はOA化の進展によってますますひろがっていくが、OA機器操作たとえばテレビ画像つき端末機(VDT)作業にともなう健康管理など十分配慮すべき問題に慎重に対処しながらすすめることがのぞまれる。

その3が、情報化社会にふさわしい情報システムを活用した港湾サービス体制を形成することにある。これまでの港湾経営におけるコンピュータの導入は、主として入港船舶の管理といういわばバースの効率的利用という点に力点がかけられていたが、これからは貨物・船舶の世界での動きをできるだけ早くキャッチして、ユーザーに伝えるようなポート・サービスが求められるであろう。

しかし、留意すべきは、このような情報化の問題については、そこで働く人々の意見が十分反映されて進められるべきであることは明らかである。

ii 効率的荷役の追求

コンテナ化は港湾荷役の革新をもたらし、画期的な効率化を達成した。しかし、各港のコンテナ化が一顧すると、さらに一層の効率化を追求する動きがある。

その1つが、より専門埠頭化の展開である。たとえば、六甲アイランドではより一

圃、使いやすさを追求した物資別優先埠頭を全国で初めて採用している。各埠頭は特定の貨物だけを扱い、関連業者が埠頭に接して立地するこの方式は運送コストの削減などの効用から進出企業が相次いでいる。食料品埠頭に隣接して食品冷蔵倉庫会社が並び、車両埠頭の前に自動車メーカーが輸出基地を置くなど物流合理化のモデル埠頭の感がある。今後、六甲アイランドなどに企業別・業種別・品種別の物流基地が設置され、ますます専門化していくであろう。

その2つは、コンテナ埠頭におけるヤードプランのコンピュータ化から船の積み降ろしのシステム化への転換である。

作業のコンピュータ化は、製造分野のみならずサービス分野にあって急速に浸透しつつある。港湾荷役も例外ではなく、コンピュータ化の波が押し寄せている。貨物のコンテナ化に次ぐ技術革新の第2の波である。

神戸港のコンテナ埠頭は、このようなコンテナのコンピュータ処理でも最先端を走っている。

(2) 港湾施設の整備

神戸港の直面する解決すべき課題は多い。これら政策課題を解決していくためには、神戸港が拡大していくことが至上命令となる。どうしても拡大均衡の過程で問題解決の手法を探っていくことが、解決への可能性をひろくことになるからである。そのための具体的な方向は、集貨能力の拡大というソフト面と港湾施設の拡大というハード面に分けられる。そしてハード面としての施設整備は、ポートアイランド、六甲アイランドのような新埠頭の建設と在来埠頭の再開発との2つの手法が考えられる。

まず港湾施設の拡充については、六甲アイランドの場合、47年12月に工事が始まって以来11年が経過し、すでに全体の58%の埋め立てが終了した。埠頭の整備については兵庫、新港、摩耶など、在来埠頭の再開発を進めるための受け皿として六甲アイランドを活用するなど、神戸港の在来埠頭の再開発用地との関連でも注目されるのである。同島が完成予定の65年までに現在の11バースのほかに、コンテナ9、フェリー2、内貿2、ライナー（定期船用）2、トランパー（不定期船用）10、その他3の28バースができる見込みである。また、船舶の大型化（4200TEU〔20フィートバン換算〕積みコンテナ船の登場等、-14m水深岸壁）時代にも対処することができる。

その2つが交通網の整備である。今や港湾整備にあって、半分近くが道路整備であるといっても過言ではない状況にある。神戸港は交通の便において阪神高速道路が、港のすぐ傍らを通しているという利便があり、国道2号線も加わって、交通の利便

性では各港の追随を許さない。

それでも神戸港の貨物取扱量の拡大に歩調を合せて、道路整備に取り組んできた。その主力は神戸港の3大拠点、ポートアイランド、六甲アイランド、摩耶埠頭間を結ぶ“ハーバーハイウェイ”の全線開通である。将来大阪や臨海各都市をつなぐ一大幹線、大阪湾岸道路が完成すれば集荷能力は急増する。中国自動車道との連絡道や、日本海側からの南北縦断道路の計画もあり、神戸港を結集点とした新交通動脈は高速道中心に形成されようとしている。

その3つが、神戸港の再開発である。港湾機能の再開発は、市街地の再開発に比べて立遅れている。既成市街地にあつてはすでに住宅地の区画整理、業務・商業地の再開発ビル、そして工場の郊外移転と跡地利用が進んでいる。

ところが神戸港の場合、コンテナ埠頭、専用埠頭化などによってその機能拡大、高度化に対処してきた。しかし近年になって在来埠頭の取扱貨物量の減少もあり、倉庫・上屋・荷役施設の余裕ができ、再開発の検討が必要となってきた。

再開発の直接のインセンティブは、一般の在来船も次第にコンテナ船化しつつあることである。すなわち、バラ荷とともにコンテナを船積みして入港し、在来埠頭でその積み降しが行われている。そのため在来埠頭は岸壁と上屋とのスペースが狭く、どうしてもオープンスペースが必要となってきたことである。これは在来船についてもコンテナ荷役のためだけでなく、貨物の大型化、コンテナの混載や荷役機械の大型化などにより、より広い荷役スペースが必要となってきた。すなわち一般荷役にあつてもフォークリフトの移動などある程度のオープンスペースが不可欠となった。このようなニーズにこたえていくために在来埠頭の再開発が考えられる。具体的事例としては、現在の檣の歯状の岸壁の1部を埋立て広いスペースを生み出していくことである。

ただこのような再開発事業にあつては、既存倉庫・上屋の移転補償とか用地の買上げなどいわば後ろ向きの事業費が必要である。しかしこのような費用については市街地再開発事業のような補助制度がない。工場移転とケースは全く同じであるが、建物敷地が自己所有のケースは、売却益を出し、六甲アイランドなどの新規用地の購入資金が捻出できるが、国有地を借り上げているケースでは今後の課題となろう。

第2節、港運業・港湾労働の将来と方策

1 港運事業の将来と方策

(1) 輸送革新の評価

業種によって輸送革新のメリット、デメリットは差があるが、基本的には港運業者にはメリットは少なかったのではないかと、ことにはしけ運送業のように取扱量そのものの激減に見舞われ、一部では、廃業を余儀なくされた企業も見られる。コンテナバースへの進出企業は、それなりのメリットはあったが、取扱貨物量の伸びの割りには、トン当りの収益が低下し、企業経営としては妙味は薄れつつある。

日本産業全般としては、取扱品目の高付加価値化、新製品の開発、他業界への進出、異業種との協業化などが基本的な対応策であるが、港運業のケースは高付加価値化には逆行するような動きで輸送革新をすすめてきたし、免許制ということもあり他業界・異業種との交流も少なく、その経営改善は限られた方策となりつつある。

(2) 港運事業の将来と方策

神戸港の成長や貨物の伸びと、その企業経営は盛衰をともしるともいえるが、神戸港の前途が厳しい以上、企業体質の強化、協業化による合理化、兼業部門の拡充などの対応策がのぞまれる。あれほどの輸送革新を断行したにもかかわらず、港運業の内部留保が不十分であることは、港運料金の水準が妥当であったかどうか改めて問われるわけである。ただ、港運業の経営環境がきわめて厳しいなかで、料金見直しなどがスムーズに展開される見通しがつきにくい。近隣港との競合もあるが、釜山、香港、台湾の追い上げもある。そのため港運業が一般的に不況産業に属する以上、不況打開の方法としては合併、統廃合などによる事業規模の拡大などの一般的施策が期待されるのである。

i 競争関係の激化

これまでふれてきたように、国内外の港湾間の競争は、今後、ますます激化することが予想される。神戸港はこれまで横浜港とともに国営港の歴史をもち、また、船社との関係で比較的優位に立ってきたが、近年、近隣他港の整備、後背地産業と直結した港湾の整備、盟外船の胎動、道路事情の変化などの環境変化によってこの相対的優位は変わりつつあるのではなからうか。

その1つが、船社よりもメーカー（荷主）の発言力、選別力が次第に大きくなり、

これまでのバースターム方式からF I方式（荷揚のみ）、F.O方式（積み込みのみ）への移行もみられるほどである。

ii 合併・協業

不況の圧迫に耐えるため合併・協業が通常考えられる対応策であるが、今までは合併、廃業、縮小といった目立った動きはない。しかし今後は合併はともかく協業化は経営コストの軽減のためにもすすめるを得ない。

そのような協業化のうごきとして、昭和54年2月22日、神戸船内荷役事業協同組合が設立された。この協同組合は具体的には以下の定款事業を行うことになっている。

- (1) 組合員の事業に関する、作業場への作業員の送迎、並びに荷役車両、機材の運搬
- (2) 組合員の事業に関する施設、車両、荷役機械・器具の保有並びに運営管理
- (3) 組合員の従業員への就労機会増進のためにする事業
- (4) 組合員に対する事業資金の貸付け、および組合員のためにするその借入れ
- (5) 組合員の事業に関する経営及び技術の改善向上または組合員の事業に関する知識の普及を図るための教育及び情報の提供
- (6) 組合員の福利厚生に関する事業
- (7) 前各号の事業に附帯する事業

このような事業をつうじて、例えば船内荷役におけるギャングの稼働率の向上を図っていくことによって経営危機を回避していこうとするところに協業化の目的がある。

同また、沿岸荷役機械の有効適切な利用を図っていくために、昭和37年5月「神戸港沿岸荷役機械利用組合」が設立された。この組合はその後「神戸港荷役機械株式会社」(43年12月設立)、「神港機械整備株式会社」(昭和41年9月設立)へと、業務を継承している。今後も経営危機の回避、経営基盤の強化をめざしてこのような協同化が期待される。

次に合併・協業化にともなう企業基盤の強化は、ひとり経営者側のみならず労働者側にとっても重大な問題であり、労働者側から、企業基盤強化の問題について、
①「今のような企業規模なり、体質では雇用している労働者に対して企業としての責任を持ってないのではないか。」
②「本船の大型化に伴ない荷役の単位も大きくなってきているのであるから、当然に港運業も大型化、装置化をはからなければ対応できないのではないか。」

③「かつて海運が中核6社に集約し国際競争力をつけたように、港運業も一港当り一ヶ々の単位、一社当り最低500人以上の規模に思い切って集約合併し、港運業

としての主体性を確立すべきである。

という意見が出されている。

最近、このような環境の変化に対応して港湾運送事業法の改正が行われつつある。その目的は、一種元請の事業基盤として新たに近代的流通埠頭のオペレーション行為を追加したことであり、国際複合一貫輸送に対応する港運業が“中核体”としての途を開かせ、その成果が十分に享受できるよう体制の整備をねらったといえる。また同時に、斜陽化にある「艇」を基盤とする一種元請が新たな活路を見出すべく、その脱皮のための円滑な指針を打ち出したものであり、今後、艇業界の集約・再編の論議が高まるものとみられる。

港運業をめぐる環境の今後の問題として、先にふれたように、バン詰めが港外で行われるのと逆の現象で、大手陸運業者を中核とした、海陸複合一貫輸送体系の確立をめざして、港運業界への侵出がみられるようになるからである。そのためこの新しい輸送体系の形成をめざして再編成がさらに促進される事態がくるのではなかろうか。

iii 兼業・新部門の拡大

不況業種はどの業種であっても、兼業部門を拡大し、不況抵抗力をつけ、経営環境の転換を自力で図っていくとしている。ところが余剰・遊休港湾労働力の活用という点から、兼業部門の拡大を図ろうとしても、専門的技能職員が少なく、賃金ベースもからみ機能的・採算的に進出部門に限られてくる。しかし、作業量の減少を回避するためには兼業・新部門への進出は不可欠である。企業の経営基盤の確立のみでなく、労働対策としても、きわめて有効な施策である。したがって直接的な雇用・再就職・配転とともに、雇用量拡大を図って実質的な労働環境の隘路打開の手段として精力的に展開していく必要がある。

まず、兼業部門への進出としては、神戸港内での港運事業を核としてその関連部門への進出が考えられる。

第1が、陸運部門への進出で、統計では営業収入のうち約1割を占め、倉庫業とともに主たる兼業である。ただ陸運部門への進出といってもストレートには必ずしも、次のような進出が考えられるであろう。

1つは、インランドのバン詰めが、各工場・流通センターで行われているため、内陸部の工場・センターへの進出である。少なくともコンテナの工場・センターから港湾への中継運搬については港運業が積極的に進出していくことを考えなければならない。

2つは、六甲アイランド内に流通センターを設立し、港運業も参画を図っていくと

とである。

3つは、海陸複合輸送、国内外を含めた一貫輸送とかプラン・据付けなどの付帯事業などへの進出である。

4つは、西神流通センター、西神工業団地への進出である。

つぎに新部門への進出が考えられる。その具体例としては、当面警備事業を行うことを目的として、昭和55年2月に設立された関神警エンタープライズがある。

また神戸港はしけ運送事業協同組合がまとめた『活路開拓調査事業報告書』（昭和55年3月）によると、警備事業及びメッセンジャー事業、港湾地区業務連絡用特殊バス運営事業、駐車場の建設、管理、運営、海洋公園＝マリンセンターの経営があげられている。しかし、新事業部門への進出は厳しくかつ限られており、雇用面でも効果は小さい。まず、余剰労働力に比して、港湾地域内で発生するサービス業務での再雇用は量的にはそれほど大きくない。また、定年退職後の業務として必ずしも肉体的に軽い労働とはいえ、個人の労働能力からみてすべての人が就業できない。一番多難な問題は、会社として経営ベースに乗せようとする、良い労働力を安価な賃金でという市場メカニズムが働き、一般企業の再就職層と競合せざるを得ないため、港湾労働者が全て採用者を占めるとは限らないことである。

このような問題を解決するためには、やはり港運関係者でふさわしい人を優先的にあっせんするというシステムを支援システムとしてもたない限り雇用確保の先細りは避けられない。また、一方、単なる警備とかメッセンジャーでなく特殊な競争力や技能をもった労働集約型サービスも附加しうるような企業サービスも行えるようであれば、再雇用がむずかしいだけでなく企業そのものの経営も行き詰りかねない。

新事業の開拓といっても、一般企業との競争関係の下で設立しようとなると、その競争力は決して強いとはいえない。しかし、今後は世界的なデレギュレーション（自由化）の動きとあいまって、ますます競争的社会環境となることから、内陸部を含め、広域的かつ多角的に経営できる競争力をもった企業体質への改善が大きな課題となろう。

iv 料金問題

この問題は、いわゆる港運料金の自由化の問題であり、同時に免許制の問題でもある。これらの問題については一般的には免許制、認可制が自由競争のメカニズムを崩し、港運業の硬直化をもたらしているという意見もなくはないが、港運業が概して零細で、船社とメーカーにはさまれた供給過剰の過当競争業界であることを考えると、公的規制による利益保護、適正競争の確保は必要である。

港灣運送事業法改正の審議過程における運輸省意見においても「監査結果の概要は船社との契約に基づくバースタム料金はおおむね良好だが、荷主とのFIO契約に基づく料金は必ずしもきちんと守られていない事例が見受けられる。特に不況業種にあたる品目、たとえば鋼材、木材、飼料、肥料など、結局は業者間の足の引張り合いによるダンピングではないかという点。また事業者の料金交渉における立場の弱さ。つまり荷主サイドから値引きを強要されているのではないかという懸念もある。」との発言がある。このように適正な競争条件の確保のためにも免許制が必要といえるが、それにもかかわらず料金問題については港運業は相対的に弱い立場にあるといえる。

この料金問題は、単に企業経営の問題であるのみならず、労働者にとってもきわめて重要な問題であると同時に最終的には、港灣サービスの最後の論議もこの「料金」にかかわっていることも忘れてはならない問題である。

2 港灣労働の将来と方策

(1) 輸送革新の評価

高度成長期の輸送革新を背景として、労働条件はかなり改善されたといえる。肉體労働の減少や、8.7.45体制、月間賃金保障、港灣年金制度等保障制度など、以前の港灣労働の実態と比較してみるときかなりの好転がみられる。これらすべてが輸送革新の効果といえないまでも、輸送革新がなければ、企業余力も生れなかつたであろうし、また労働内容の変化もなかつたであろう。

コンテナ化によって港灣労働者がメリットを受けたかどうかについて、経済指標からの分析としては、坂井吉良「港灣労働者の賃金変動とその変動要因」(『港運』昭和58年6月号)がある。これによると、まず国全体の動向は、V-4表のとおりであり、給与上昇率と労働生産性+消費者物価上昇率はほぼ同一である。

V-4表 賃金・物価・労働生産性

年	①	②	③	④	⑤	⑥
	現金給与総額 (全産業) 月平均 円	現金給与総額 上昇率 (賃金上昇率) %	労働生産性 = 実質GNP/就業者数 昭和50年価格 千円	労働生産 性上昇率 %	消費者物 価上昇率 %	④+⑤ %
40	39,360	—	1,458.6	—	—	—
41	43,925	11.6	1,581.2	8.4	5.2	13.6
42	48,714	10.9	1,718.8	8.7	3.8	12.5
43	55,405	13.1	1,905.6	10.9	5.3	16.2
44	64,333	16.1	2,123.7	11.4	5.3	16.7

(つづき)

年	①	②	③	④	⑤	⑥
	現金給与総額 (全産業) 月平均 円	現金給与総額 上昇率 (賃金上昇率) %	労働生産性 = 実質 GNP/就業者数 昭和50年価格 千円	労働生産性 上昇率 %	消費者物 価上昇率 %	④+⑤ %
45	74,436	15.7	2,308.4	8.7	7.6	16.3
46	86,834	16.7	2,403.9	4.1	6.0	10.1
47	100,586	15.8	2,617.0	8.9	4.6	13.5
48	122,545	21.8	2,775.8	6.1	11.8	17.9
49	154,967	27.2	2,752.9	-0.8	24.3	23.5
50	177,213	14.8	2,827.0	2.7	11.9	14.6
51	200,242	12.5	2,950.1	4.4	9.3	13.7
52	219,620	8.5	3,065.4	3.9	8.1	12.0
53	235,378	6.4	3,182.9	3.8	3.8	7.6
54	247,909	6.2	3,306.0	3.9	3.6	7.5
55	263,386	7.0	3,409.2	3.1	8.0	11.1
56	279,096	6.0	3,531.0	3.6	4.9	8.5
平均	—	13.2	—	5.7	7.7	13.4

資料 1) 労働省統計情報部編「毎月勤労統計調査報告」

2) 総理府統計局編「消費者物価指数年報」

3) 経済企画庁編「国民経済計算報告」

4) 総理府統計局編「労働力調査報告」より作成

坂井前掲論文37頁

港湾労働者の賃金上昇率はV-5表のとおりで、全産業よりも0.6ポイント高い上昇率となっている。

V-5表 港湾運送業の賃金変動と要因

年	付加価値生産性		付加価値率		労働分配率		港湾運送料 金 改定率 (加減平均) ⑦ (%)	港湾運送労働生産性		港湾労働者の賃金		
	①	②	③	④	⑤	⑥		⑧	⑨	⑩	⑪	⑫
	年 (千円)	上昇率 (%)	(%)	変化率 (%)	(%)	変化率 (%)	1人年間 取扱量 (トン)	上昇率 (%)	②+⑧ (%)	1人1日 平均賃 金(円)	上昇率 (%)	
昭和48	4,324	33.8	53.0	-0.9	72.3	-0.1	22.0	26,678.0	17.5	33.7	4,683	28.5
49	5,729	32.5	55.0	3.8	71.9	-0.6	23.0	29,047.0	8.9	31.9	6,410	36.9
50	5,787	1.0	57.5	4.5	74.7	-3.9	13.4	27,325.7	-5.9	4.9	7,399	15.4
51	5,814	-0.5	53.0	-7.8	72.3	-3.2	8.0	29,500.4	8.0	-2.7	8,226	11.2
52	6,002	3.2	49.9	-5.8	72.8	0.7	5.4	30,322.0	2.8	3.9	8,737	6.2
53	5,485	-8.6	44.0	-11.8	68.6	-5.8	—	31,752.0	4.7	-14.4	9,359	7.1
54	6,229	13.6	44.4	0.9	65.6	-4.4	8.1	33,914.0	6.8	9.2	9,728	3.9
55	7,009	12.5	42.1	-5.2	64.9	-1.1	8.3	35,297.5	4.1	11.4	10,359	6.5
56	7,352	4.9	42.3	0.5	65.5	0.9	—	38,173.5	8.1	4.0	11,282	8.9
平均	—	10.3	49.0	-2.4	69.8	-1.1	9.8	—	6.1	9.1	—	13.8

注 1) 付加価値生産性、付加価値率、労働分配率は日本開発銀行/設備投資研究所事務管理部編、「経営指標ハンドブック」1982年版より作成

2) 港湾運送料金は運輸省港湾局港政課監修「港運要覧」による

3) 港湾運送労働生産性は常用港湾労働者1人当たりの年間港湾貨物取扱量である。運輸省港湾局港政課編「港運統計資料」より作成。

4) 港湾労働者の賃金は労働大臣官房統計情報部編「建設・輸送関係等の賃金実態」より作成。ただし賃金は8時間稼働の場合に換算したものを利用している。

坂井前掲論文 40頁

また、「付加価値率」と「労働分配率」との関係については、次のようにいわれている。

「付加価値率と労働分配率の賃金に与える効果について検討しよう。付加価値率は昭和50年の57.5%をピークとして年々低下傾向にある。この期間において平均マイナス2.4%ずつ低下している。このような低下がいかなる理由によるものであるかは明確ではないが、ひとつは石油危機による原材料費の上昇であろう。一方、労働分配率（正確には人件費・労務費比率）も昭和50年の74.7%をピークとして年々低下しており、9年間の平均ではマイナス1.1%となっている。しかしこの労働分配率の低下が労働組合の交渉力の低下によるものか、あるいは資本・労働比率（労働装備率）の上昇によるものかについては、明らかではない。

このように、この期間では港湾運送業の付加価値率と労働分配率はともに港湾労働者の賃金を引き下げるように作用していたのである。したがって、この2つの引き下げ効果の存在にもかかわらず賃金が全産業の上昇率よりも大幅であったのは、高い労働生産性によるものであるといえよう。」

（坂井前掲論文 40頁）

いずれにしても高い生産性を背景にして、高い賃金上昇をからとったことは計数分析では推測できる。しかし将来は生産性の伸びの鈍化、資本装備費の経営圧迫もあり、これまでのような上昇率の確保はむずかしいのではあるまいか。

(2) 港湾労働の将来と方策

港湾労働の将来はきわめて厳しい。将来とも輸送革新にもとづく省力化がすすむであろうし、さらに、これまでのような取扱貨物量の伸びが見込めないため、労働者の絶対的な増加は、今後あまり期待できないからである。

港湾における将来の労働需要は、機械技能的分野で発生することになるが、これらの分野では、若年労働力が新規に参入しても、在来労働力が技能センターの訓練を経て配転されるケースは少ないのではないかと。むしろ港運業者は全般的に兼業部門があるので、その分野での配転確保が期待される。

なお一般的な労働情勢については再述すると次のようにいえるであろう。

第1に、雇用量については、貨物取扱量の伸びにリンクして増加することは期待薄である。それは省力化・コンピュータ化がすすむわけで、この場合、比較的若い労働者で、機械に適応力のある層は技能訓練を経て新しい分野への配転・進出を図っていくことが考えられるが、高年齢層についてはやはり在来荷役方式の作業がかなり残されているのでこの方面への従事がつけられるような事業計画がのぞまれる。

第2に就業、賃金保障については、港湾労働法をはじめとする措置によって、すでに雇用されている労働者については、一応、制度的保障にもつき経済的にも保障されている。問題は、構造不況が深刻化すると、賃金ベースの低下、実質的勧奨退職が行われるのではないかという不安である。

第3に日雇労働者への対応については、輸送革新による機械力によって荷役能力は飛躍的に増大し、また、専用埠頭化によって計画的岸壁使用も可能となるなど波動性は縮小しているけれども、依然として残っているが、労働日数の低下もあって労使とも今後の課題となるであろう。

第4に、労働安全の問題については、港湾機能が近代化されたにもかかわらず、依然として死亡・重傷につながる大きな人身事故が根絶されないことは課題である。

労働災害の抑制には種々の方法をとっているが、港湾労働の場合、仕事場が一定せず、しかも高所作業が多いことが災害発生の一つの原因となっている。このような点から船内荷役と沿岸荷役とは労働者の気質や作業のシステムに差があり、労働者の相互交流は同一企業内でも慎重に対処することを要する。ことに在来から革新荷役への転換は労働者が高齢化している場合は慎重を要する。

港湾労働災害防止も従来の労働者の安全確認とか会社側の安全対策を新しい作業体系のもとに根本的に見直さなければならない時期に来ているといえよう。

第5に労働条件については、高度成長期をつうじて大幅な改善を見たが、各港湾間の競争が激化するにしたがって、港湾サービスの向上が迫りつつある。しかし賃金水準・労働条件は労働者側が多額の犠牲を払って永年の努力の結果、確保したものであって、経済・経営条件によって一方的に押えられたり、変更されてはならない。このような対立条件のなかで、高度成長期は労働者側に有利な条件が作用したが、50年代に入って雇用不安、景気低迷、成長力鈍化など環境は芳しくなく、労働者側にとっては労働条件を緩和させても賃金、就業、雇用確保を図るといった“選択の時代”へ入りつつあるといえるのではないか。

第6に港湾労働需要の確保については、コンテナ化は世界各国で採り入れられているため、その進展をにわかに中止することはむずかしい。しかし、コンテナ化にもなると発生する関連労働需要たとえばコンテナのバンニング作業が内陸部で行われ、いわゆる自家詰め出しコンテナという事態がひろがりつつあるが、港湾労働の需要確保の点からは重大な問題である。バン詰め作業のインランド化につき、この調査報告書で結論を出すことは不可能であるが、客観的勢状からみる限りますます困難な運輸環境の変化が起りつつあるとい

える。それは通常、メーカー側は工場でバン詰めし港湾へという工場→港という輸送システムをとる場合と、多くの工場から各種の製品をその系列企業の輸送センターへ集結させ、そこで航路・日時などで各製品を選別し、バン詰めが行われるルートが多くなりつつあることである。すなわち工場→配送センター→港という中継地点を一度通過することである。

この配送センターでの情報収集機能、ルート、製品選別作業がメーカーと関連貿易業者との間で行われており、運送業者サイドよりも系列企業のヨコ割りシステムで行われており、港湾関係者が割り込むことがきわめてむずかしい輸送システムへと変貌しつつあることである。それでも現在の工場バン詰め、配送センターバン詰めとの比重は50%、50%と言われているので、港湾サイドの情報収集、貨物収集機能などを高めることによって、工場→港というルートを確保する余地は残されており、港運業がインランド外でバン詰め作業を請負うことは不可能ではない。

その場合でもインランド内のバン詰め作業は港運業者にとってかなり多くのバンディが内在している。それはコンテナ化によって梱包が軽装化され一般労働者でも作業が可能となっただけでなく、商品の積み降し作業の回数をできるだけ少なくするとともに、また商品の性質をよりよく知った関係者がバン詰め作業を指揮することが求められるようになったからである。したがって将来港湾地域内のバン詰めは、特定の商品とか少量の商品あるいは重量物とかに限られざるをえないのである。このような事態をさげようとする市場メカニズムに沿う限り、港湾地域内に生産性の高い、コストの低い流通センターを設置し、退職後の港湾労働者の活用とか、市場原理に即応した対策しか残されていない。きわめて解決困難な問題である。

第7の問題としては、日曜就労の問題がある。神戸港と東京、横浜港は完全休日（大阪港59年10月1日から）を日曜日に行っているが、国際競争上不利であるばかりでなく、投下資本の効率的使用という点からもマイナスに作用すると言われている。それのみでなく取扱貨物が他港へ流出することも考えられ、ひいては雇用量の減少につながるおそれもなしとしない。この問題については、現在、労使で交渉が行われている。

さて以上のような労働情勢からみても、その輸送革新と労働側の対応策がむずかしい。全国港湾労働組合協議会は、対応を迫られる緊急課題として、雇用問題と企業基盤の強化を上げている。そして雇用問題については、「今まで、雇用問題に対応してきた政策は大別して二つの手法であった。一つは職域の設定、もう一つは事前協議制である。この政策はまちがいでない。したがってこれからも維持し充実させなければならないが、応急措置としての歯止め効果はあるとしても、抜本的な対策にはなっ

いないのである。何故ならば『港湾を通過するすべての貨物の荷役作業及び、これに関連した前後の作業』（5・30協定による港湾労働の職域）は、コンテナリゼーションによる複合一貫体制の中で、その線引き（エリア）の設定を極めて困難にしていること。さらに、この輸送システム自体によって、人員削減が強制されているのが現状である。さらにむづかしい問題は専用船時代によって、私的専用埠頭や工場岸壁へ移動していく貨物は手の施しようがないことである。

また、事前協議制にしても、現在の組織形態（企業内組合）のままでは港間、企業間の競争対立が一つ対応を誤れば労働者間の対立に置きかえられる矛盾をもっていることである。したがって、貨物を港頭地帯に誘導させる政策としては、労働組合の一本化（職能別）による雇用の包括的契約しかないのである。」とべている。（MARITIME DAILY NEWS 58年1月7日）

このような見解からうかがえるように抜本的対応策はきわめて困難である。しかし長期的には基本原則をふまえて雇用問題の解決に対応していけばそれなりの環境・条件改善は期待できるであろう。

第8の問題として、再就職、転退職などを含めた老後の生活保障問題がある。これらの労働問題は退職時・後の条件がますます重要となりつつある。したがって退職前に再就職のための技能訓練とかの対策がのぞまれる。

ことに港湾労働者の場合は、職場環境が大きく変ることや、屋外肉体的労働者であることなど再就職に必ずしも有利な条件として作用しない面もあり、経営者側にあっても退職前からこれらの点につき十二分に配慮することがのぞまれる。

ともあれ近代化への対応は多面的に、かつ長期的展望を踏まえ検討されるべきであるが、個々の企業、個人の努力では限界があり、今後全国レベルで対応することが望まれる。

新刊紹介

税 法 学 原 論 都市の個性とはなにか 行政指導の理論と実際 日本のごみ処理

税法学原論

これまで税の問題は、財政的視点からまずとり上げられた。ついで「徴税の法」としての技術の研究対象であった。

しかし、税法は単に行政技術の法ではなく、同時に、納税者、いいかえれば租税支払権者の『権利立法』でなければならない。

このような視点から税法を研究し、技術法としてではなく、一般的権利の法律として分析し、解釈していこうとする努力がなされてきたが、その第一人者が著者の北野弘久教授で「北野税法学」ともいわれている。

本書はいわばこの北野税法学の初めての体系書であり、「税法学の特質」「租税の法的概念」「税法の体系」「納税者基本権」「租税法律主義の原則」「実質課税の原則」「応能負担原則」「地方財政権」「税務調査権」など税法の解釈ではなく、税法と他の法律との接点、また、税法の基本命題を論点にして展開されている。したがって読者はわずらわしい税法の文理解釈にわずらわされることなく、税法の基本的課題を知ることができる。

たとえば地方財政権の章では、大牟田電気ガス税訴訟を具体例としつつ、地方自治と地方財政権、新固有権税、本来的租税条

例主義などを根拠に法律による地方税への拘束力には限界があるという論拠を引き出している。

税法はこれまで無味乾燥的な技術法とみなされてきた。しかし、すぐれて憲法的課題を内包した実体でもあったのである。ただこれまでそれを十分に認識しなかっただけといえる。

それは「納税者基本権」の章をみれば如実にわかる。これまで納税者は納税の義務のみを負うと憲法に定められ、そう位置づけられていた。しかし、国民主権の視点からみれば納税者基本権を有し、その徴収された税の使途につき、タックスペイヤーとして関与すべき権利をもっているといえ、その意味でも納税者訴訟法の特別立法が求められるとしている。

これまで行政法にあって各論的法律はごく簡略に扱われてきたし、専門家の技術立法としてのみ関心がもたれてきた。そのため、運用、解釈にあっても憲法と乖離した理論が堂々とまかりとおり、現行法の不合理性を追求し改正さすまでの理論的支柱を築くことはなかった。

この点、北野税法学にあっては、税法の解釈、適用にあっても、市民生活秩序を前提にして展開された。そこから応能負担の原則にあっては住宅用固定資産の軽減、ま

た税務調査権における租税法主義の適用など新しい解釈、運用視点を導入するための論理構成に成功している。

税法という難解な課題につき、豊富な具体例をデータにして原論的論点を体系的に整理した本書は、とすれば専門技術にのみ埋没し勝ちな税法研究に新しい生命を吹き込んだ画期的な原論として、広く関係者が一読すべき概説書である。

（北野弘久著
青林書院新社刊 4,300円）

都市の個性とはなにか —都市美とアーバンデザイン—

最近、都市の景観が地方行政のなかでもかなり議論されるようになってきた。これは、物から心への流れのなかで、今までの経済優先、機能中心の都市から、快適さや美しさが見直されてきたからであろう。

本書は、横浜市ですでに個性的な都市景観づくりを実践してきた著者が、本格的にアーバンデザインについての考えをまとめたものである。

序章では、美しさとは画一的なものではなく、その都市の個性を出すことであると述べている。〇〇銀座が全国にあったように、アーバンデザインは画一化されたものではなくその都市の個性の表現によるものだという。

そのために、同じ都市に住みついている人はかえってその都市がわからないので、視点を交える旅をすることを勧めている。まず第1章では時間的な旅として、著者が育った東京の山の手の思い出から、生き生きと都市の美しさ、楽しさを描き出して

いる。明治神宮のために造られた立派な参道と、その裏の迷路のような路地を対照しながら、都市の多面性を描いている。

第2章は、世界的な都市のなかから、個性的にするための条件を探している。山や水などの自然や、人と自然がつくってきた広場や、道などを世界の街にたずねている。

広場では有名なシエナのカンポ広場やベニスのサンマルコの広場、道路と建築ではパリ、シンボルではフィレンツェ、などである。

第3章は“都市の個性とはなにか”で、都市の個性＝風土×歴史×人の営みとわかりやすく表現し、この三つの単純な和ではなく、このからみ合いによって生れてくるので個性も固定的なものではないことを述べている。

いま、都市の個性化が求められるようになったのは、都市があまりにも画一化し個性を失った結果に対する反省からであろう。地方都市の近代化は中央の横俣から始まり、国も補助金によって一律に規制した結果、全国の都市を画一化してきたので国の指導や補助金にも問題がある、と指摘している。

これに対する反省をこめて建設省では、H〇P E計画(地域に根ざした住宅づくり)を掲げ、住宅は地方の風土、材料、デザインによるのが本来の姿である、と180度の方向転換をはかっている。

3章までの内容は、すでに論ぜられているところもあるが本書のユニークなのは第4章“都市の個性をつくるために”であろう。

われわれは今まで、強大な権力によってつくられた都市を美しいと思い、神宮の参道を立派だと感じている。しかし今や強大な権力がなくなるとどうして調和した美しい街ができるのだろうかと考察を進めている。『スペインの都市の設計』(1961年)『パナマの都市設計』(1962年)のドコモが美しく見えるのは周辺のオレンジ色の薨の波と、低く押えた多くの建物がシンボルを引き立たせているのだし、パニスのカンマルゴの広場は一回にして成ったのではなく、建物同士が長い間かかって影響し合いながら今日の姿になったことを述べている。『都市設計』(1963年)『今日の都市は一人や二人ではなく、多数の人達の共作で生れる作品である。これらの多元的な主体を統合するシクミは地域の共同体であり、法的にも制度化されているのが自治体であるとし、美しいまちづくりへの自治体の役割が改めて強調されている。

海外へ年間数百万人の観光客が出かけているのは、個性のあるまちを訪ねるのが主目的と推察される。これらの人達の目がだんだんと肥えてきて、日本の都市はこれで良いのだろうか、と考え始めているのではないかと思われる。

アーバンデザインを深く考えさせる本書は、都市行政の担当者のみならず、自らの都市を愛する市民にも広く勧めるにたる時機を得た好著である。

田村明著
岩波書店、1700円

『行政指導の理論と実際』

行政指導は現代行政において多用されて

いる行政手段である。周知のように、行政指導が様々な行政需要に対応する行政手段であることに着目し、好意的な見方をする学説(もちろん救済措置を講じるという前提で)と、法治主義からの逸脱の可能性を危惧して冷淡な評価を行う学説がある。著者は次のように述べている。「行政指導は、便利であり、多用される行政手段ではあるが、私は、率直に言って、この行政手段に対して好感を持っているわけではない。ただし、それには、看過すべからざる弊害が伴うからである。……(その弊害の)特に重要なものは、法治主義の空洞化である。」そして、わが国の判例・学説の行政指導に対する評価は、好意的であり、甘すぎると指摘している。

本書は、著者の前著『行政指導』(昭和52年、弘文堂)を書き改めたものである。特色を二、三あげておこう。まず、行政指導の定義であるが、著者は「一定の行政上の目的を実施するために、行政機関が国民に対して行う指導であって、事実上の強制を伴うもの」としている。一般に行政指導に含められる行政上の助言的指導、勧告などは、別に「行政指導以外の事実行為」として扱われている。このような定義に対し、法学上実益がないのではないかという批判がなされている(藤田由晴『行政法』I)が、著者は、行政指導の実効性を図る手段、損害賠償等で実益があると反論している。

第二に、行政指導がなぜ多用されるのか、またその弊害は何かという問題に対し法社会学的なアプローチを多少とりいれていることである。行政指導が多用されるの

は、行政指導の応急性、簡便性、温情性、穏便性、隠密性などのためであり、弊害としては、行政責任の不明確、法治主義の空洞化、公共の福祉の軽視、刑罰法規の権威の失墜、行政の不公平、行政の密室化があるとされる。単なる法律解釈学の枠にとらわれない見方であり、示唆に富んでいる。

第三に、法律と条例（あるいは要綱も含めて）の關係に独自の学説を展開していることである。著者は、先占領域論、ナショナル・ミニマム論など既存の学説は解釈論として成り立たないとして、立法的担当が唯一の解決策だとする。「法律と条例との關係に関する法律」ともいうべき一般法を定立し、法律事項と条例事項を区別すること、地方自治の本旨に従い条例事項を拡大することなどを提案している。しかし、何を法律事項とし、何を条例事項とするかは容易に区分できるものではあるまいし、新しい行政需要に見合った地方公共団体の立法措置を損うおそれもある。著者が判例批評を行っている高知市普通河川管理条例事件で、著者は河川管理が国の事務であるから条例が無効であると論じている。このような考え方で、法律事項と条例事項の区分が行われるならば問題であろう。

以上のような様々な論点を含みつつも、本書は行政指導の体系的な研究書であり、わが国の行政法学が本格的に取り組んでいない行政手段論の領域をカバーする数少ない著作の一つであるといつてよからう。また新しい判例も紹介されていて便利である。

（山内一夫著
ぎょうせい刊 1,700円）

■日本のごみ処理

——実践する都市 134例——
現在、ごみ処理の問題は次第に忘れられようとしている。高度成長期には、日々増え続ける一方のごみをいかに処理するかが、自治体行政の重大な課題であり、ごみ戦争という言葉も生まれた。焼却場を次々に新設しなければならず、それがまた反対住民との間での紛争をひき起すなど、まさに自治体職員はごみの山と悪戦苦闘を続け、その中から様々のユニークな対策を生み出してきた。その結果今日では、ごみ問題は一応鎮静化しているようである。

本書は、全国の市町村が行っているユニークなごみ処理の事例を集めて紹介したものである。ごみの収集・処理、資源化、ごみ処理における民間活力の活用、市民参加など各分野で様々の試みが紹介されている。

収集の工夫としては、ごみの真空輸送システムや夜間収集による能率の向上など、処理・処分の工夫としては、清掃工場のコンピュータによる自動化や埋立処分地でのカラス対策などの取り組みがある。とくに現在は、資源化の対策に各自治体とも力を入れており、種々の取り組みがなされている。空き缶については色別の回収容器を設置して分別回収しリサイクルしている例があり、プラスチック類も植木鉢やフラワーポットなどに再生利用されている。家庭から排出される生ごみでたい肥づくりをしている例や、ごみの焼却による余熱を暖房や魚の養殖、施設園芸に活用している例もある。

また、資源化促進のために奨励金制度などを設けて市民の協力的体制づくりにとりく

んでいる自治体や、公社、第三セクター方式等を活用して民間活力をいかしながら資源化事業を進めている自治体も多い。

ごみ処理問題の解消に向けて、これらの様々な対策が大きな力を発揮してきたことはまちがいない。しかし、ごみ問題はなお解消したわけではない。プラスチック類の焼却によって発生するといわれるダイオキシンや、乾電池に含まれる水銀などの有害物質の処理など新たな課題がクローズアップされ、技術的な対応が迫られている。また、空き缶に代表される散乱ごみ問題など自治体行政がどこまで回収・処理の責任を負うべきかといったソフト面の課題もある。ごみ処理のコストも自治体財政に大きな負担となっており、すべてを公共負担で処理するシステムではいづまるおそれも

ある。

これからのごみ処理行政の課題としては、ひとつは役割分担の見直しであり、行政・市民・企業の間で適切な役割分担を行う必要がある。そのためには、三者の日常的なコミュニケーションの確立が求められる。

また、これまでの実践を通じて各自治体に蓄積されたごみ処理技術その他の情報を、今後はより積極的に交換し、各自治体の実情に即した対策の推進が求められる。その意味で本書に集められた134の事例は、貴重な情報であり、ごみ処理行政に携わる自治体関係者の座右の書として、大いに活用されることが望まれる。

（地域交流センター） 3,800円
 東京都港区新橋3-3-4
 駒倉ビル（03）580-8284

- 1. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 2. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 3. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 4. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 5. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 6. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 7. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 8. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 9. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 10. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 11. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 12. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 13. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 14. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 15. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 16. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 17. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 18. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 19. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284
- 20. 東京都港区新橋3-3-4 駒倉ビル (03)580-8284

本書をまとめた際の参考資料

1. 東京都環境局「東京都ごみ処理計画（第1次）」(1990年)

2. 東京都環境局「東京都ごみ処理計画（第2次）」(1995年)

3. 東京都環境局「東京都ごみ処理計画（第3次）」(2000年)

著者名	著者所属	著書名	発行年
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第1次）	1990
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第2次）	1995
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第3次）	2000
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第4次）	2005
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第5次）	2010
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第6次）	2015
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第7次）	2020
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第8次）	2025
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第9次）	2030
東京都環境局	東京都環境局	東京都ごみ処理計画（第10次）	2035

編 集 後 記

11月30日から、電々社によるキャブテンサービスが始まった。産業・市民生活をとりまく様々な分野で、来たるべき高度情報化社会に向けての胎動が始まっている。港も例外ではない。40年代以降、コンテナリゼーションに代表される輸送革新の波に洗われ、変革を遂げてきた大都市港湾は、今また情報化の新しい波を受けようとしている。今回は「港湾経営の政策課題」を特集し、現在かかえている問題点を明らかにしながら、今後の方向を探った。

まず、神戸大学の伊賀教授には港湾近代化の意義及び背景について、神戸商科大学の三木教授には港湾労働の変化についておまとめ頂いた。また神戸市港湾局の宮本、脇、雑喉3氏にはそれぞれ、神戸港の経営管理、建設計画、国際交流についてご紹介頂いた。第一線で港湾経営者にたずさわっておられる方々の御意見には参考となる点が多いだろう。さらに当研究所の是常が明治・大正・昭和の三代にわたる港湾労働の変遷のあとをたどり、港湾労働三代記としてまとめた。御一読頂ければ幸いである。

大きな変革の波にさらされているとはいえ港湾の都市経済に占める位置は大きい。世界的な視野に立って新時代の港湾経営のあり方を考えていく必要がある。

●おわび● 第36号及び第37号に誤りがありました。次のとおり訂正するとともに、お詫びします。

第36号 34頁 18行目、35頁 10、14行目 加納治五郎→嘉納治五郎
第37号 104頁 3行目 時事日報→時事新報

都市政策バックナンバー

- 第29号 特集 都市と廃棄物 1982年10月1日発行
- 第30号 特集 都市と景観 1983年1月1日発行
- 第31号 特集 都市と農業 1983年4月1日発行
- 第32号 特集 都市と住宅 1983年7月1日発行
- 第33号 特集 コンベンション都市政策 1983年10月1日発行
- 第34号 特集 総合福祉施設の将来像 1984年1月1日発行
- 第35号 特集 都市形成史 1984年4月1日発行
- 第36号 特集 都市とスポーツ 1984年7月1日発行
- 第37号 特集 自治体と国際交流 1984年10月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 38 号

印刷 昭和59年12月25日 発行 昭和60年1月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

行政情報の新しい地平を拓く
総合月刊誌ノ

編集発行

地方自治ジャーナル1月号
B5判 96頁 定価 600円 (〒55円)

〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル

TEL 03-811-5701 (株)公人の友社

特集：新幹線新駅の展望

一、特集ルポ

新幹線新駅に揺れる尾道市

二、費用地元負担に悩む地元自治体

三、悲願の新駅 富士市

四、論考

住民の理解による地域振興

神戸市市長室参事 高寄 昇三

ルポルタージュ

グリーンパワーが勝った

逗子市長選挙

朝日新聞 長谷 正遠

12月号 特集：アメニティ・タウン構想

11月号 特集：役所内ストレス考

10月号 特集：役所内禁煙を考える

地方自治通信

自治体革新の創造と
交流のための月刊誌

12月号

特集 企業の地域戦略と自治体

△インタビュー1▽

国土開発計画の流れと自治体の選択

野口雄一郎

△インタビュー2▽

国際化時代における企業の地域戦略

竹内 宏

転換期を迎えた企業の地域社会対策

安東 誠一

地域開発と産業界の動向——富山・高岡での事例から

△ルポ▽

企業戦下町・新居浜——住友の転進の果てに

田中 誠一

△企業と地域産業おこし▽

企業から——北海道・仁木町と西友の実験

森田 悦郎

現地から——北海道の産品開発と流通資本の連携

望月 直躬

発行所 地方自治センター

〒100 東京都千代田区筆町2-18 半蔵門 浅井

ビル2F TEL 03-2665-2775

B5版80ページ 定価500円 年間購読

6000円。

※本誌は直接販売のため、購読ご希望の方は右記までご連絡下さい。

読者のみなさん ■自治体行政の基本「地方自治法」を理解し実践するためのハンドブック■

地方自治法

逐条用語解説辞典

小島和夫/編著

A5判・288頁・定価1500円

まず条文を読むために

*自治体行政の基本法である「地方自治法」を自由に読むために、第1条から逐条でキーワードの「読み」を付し、正しい理解の基礎をかためる内容構成。新入職員の研修テキスト、自学自習の参考書、ハンドブックに――

法律は苦手ではすまされない

*地方公務員になって初めて六法全書を手にした方も多くは、中には自分の仕事は法律とは関係なしと思っている方もいるかもしれない。しかし、本当は「せめて地方自治法は分っていないければ」と考えているもの――

使いやすいハンディタイプ

*A5判のハンディタイプ。日常の仕事に最も結びついた地方自治法を一冊にまとめたコンパクト解説辞典。用語の意味調べから地方自治のより一層の理解まで、幅広く利用できるユニークな内容構成。

法令用語の解説も

*地方自治法の中で使われている「法令用語」の詳しい解説も収録。まぎらわしい法律の専門用語の意味や使い方もこの一冊で充分。起案や文書作成に力を発揮します。

●101 東京都千代田区神田保町3-2



公務職員研修協会

●03(230)3701

自治研修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

発行所

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京 3-133197

1985. 1 No. 297
毎月10日発行
定価 400円
年間購読料 6,345円

1月号

自治大ファイル 自治大学校研究部

自治大学校

自治大生活ノウハウシリーズ

研修事例 山形県職員研修所

中谷健太郎

随 題 寄藤斗志 (長 大昭和製紙顧問)

山本 明 (元総合研究所発機)

川島 正英 (朝日新聞論説委員)

伊藤龍太郎 (川西市長)

21世紀の地方自治

清水肇八郎 (千葉大学教授)

ハイモビリティ社会と地方自治

田村 明 (法政大学教授)

都市型社会と地方自治

渡辺 保男 (国際基督教大学長)

黒柳 俊雄 (北海道大学助教授)

21世紀の農業と地方自治

正村 公宏 (専修大学教授)

ハイテク社会と地方自治

岩田篤自治大学校長

地方自治の展望

長野士郎 (岡山県知事)

【論 説】

【新年のあいさつ】

21世紀の地方自治

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|------|-----------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 1500円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 1900円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 1800円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |

都市研究報告

- | | | |
|------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第4号 | 地域住民組織の実態分析 | 定価 3000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への
政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

勁草書房



季刊 都市政策 第38号 0331-976608-1836
発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 550円