

「都市と港」の基礎課題 横浜における「都市と港」をめぐる

北見俊郎（青山学院大学教授）

かつてヨーロッパでは、港湾都市は自由な市民社会形成の場であった。高度経済成長によって顕現化した今日の都市と港湾の背離を救う途は、港湾管理から港湾経営への転換をはかるため、都市による港の経営体を形成すべきであると提言する。

一 「港湾都市」の再認識——「都市と港」をめぐる個有的問題意識

『調査季報』の本号が「都市と港湾」を特集のテーマとされたことはきわめて意義深いといわねばならない。これは旧くして新しい課題ではあるが、わが国においてはおそらく本質的に問われたことがなかったであろうし、また問われるような状態にはなかったのではないかと思われる。

わが国においては周知のように、港のもつ役割がきわめて大きく、現象的に港の機能を有する都市の比重がきわめて高い。近年におけるわが国の一〇〇万人以上の都市においては、その

一 「港湾都市」の再認識

二 「都市と港」をめぐる個有的問題意識

三 港都横浜の形成と機能的背離

四 横浜における「都市と港」の課題

比重は九二・九%であり、五〇万〜三〇万においては七六・五%、三〇万〜一〇万で四三・〇%、平均六八・五一%と、人口一〇万の都市までふくめても約七〇%の都市が港を有するとされている。さらにこれらの都市の工業出荷額比重は全都市の七七・三%、商業販売額は八五・三%をしめしているとされる⁽¹⁾。

このように、わが国においては、都市全体に於ける「港の機能を有する都市」（とりあえずこれを『港湾都市』と名づけるならば）⁽²⁾——「港湾都市」の比重はきわめて高く、わが国経済・社会にとって重要な役割をもっていることを認識せねばならない。周知のように、わが国は数多い島々によって構成されており、国土面

積にくらべて海岸線の比率が大きく、その島々の多くは中央部が山脈や山岳地帯によってしめられているので、可住地面積は臨海部にかぎられる傾向にある。さらに、これもまた周知のようにわが国では重要資源と主要生産物市場を海外に依存しなければならず、したがって国民経済の海外依存度もまたきわめて高いといわねばならない。こうした国民経済の海外依存性は、わが国経済・社会を位置づけた自然的・地理的事情にもよるが、もう一つには、主として明治以降の資本主義の発展の性格とその時々にとられた経済政策の故でもあると思われる⁽³⁾。

いづれにしても、わが国の主要都市の多くは水際線をもつ臨海部に発展し、また近代工業も

また臨海工業地帯に形成されてきたが、それらは「臨海部」という地理的な現象に意味があるというより、機能的に交通におけるターミナル(terminal)としての「港」があることに重要な意味がある。つまり、港の機能を軸とする工業生産が、立地条件の面からもすぐれていることが確認されるにおよんで、臨海地や埋立造成地に相次いで工業地帯が形成されるようになった。この港の機能と工業とのむすびつきは、当然あらたな都市の出現や従来の都市機能を拡大する。また、一方では従来の「港町」が貿易の発展にもなつて、商的機能や流通機能をあわせもつ都市への発展をみると共に、現実には商業港や工業港も、その機能上の差異と関係なく都市を背景として、港湾都市の形成をみてきたとも考えられる。

しかもすでに述べたように、わが国の主要都市のほとんどは港湾都市であり、かつ近代工業は、この港湾都市とむすびついた場であり——いいかえればわが国の臨海部は港・都市・工業を軸として経済、産業、文化の中心地となっているといつても過言ではない。

さて、以上はわが国における「都市と港」の関係を、港をもつ都市の比重の大きさや、経済、社会での役割、とくに工業を中心とする支配的な生産力の場としての臨海部などにふれながら

港湾都市の再認識に資そうとしたものである。

しかしながら、それらはきわめて概略的なものであり、「都市と港」そのものについての内容にはふれてはいない。いわば国民経済・社会の枠のなかで「都市と港」の役割の重要性を述べたにすぎない。問題はむしろそのようなことを背景とする中で、「都市と港」における個有の問題意識についてである。その問題意識が、ある意味で明確な形であらわれ出したのは、国民経済・社会の枠の中で「都市と港」の役割がもつとも問われた経済成長期にあるとみてよい。

つまり経済成長期における「都市問題」と「港湾問題」がそれであつて、「経済成長」が異常な工業生産幅の増大、外国市場の拡大によるものとすれば、それは当然港湾機能の拡大と合理的な利用を要請し、きびしい「輸送革新」によつて港湾機能を構成する港湾労働、港湾産業、港湾管理運営などの問題点が指摘されると共に、

国家を中心とする諸対策によつて再編成に迫られた。一方では港湾機能の増大のための造成工事が全国的に進められ、港湾造成が地域開発政策の中心課題ともなり、大規模臨海工業地帯の造成とならんで進められた。このようにして、重化学工業の展開と港湾機能の増大は、他方において空気汚染、海水汚濁、自然破壊を生み出した。またそれは当然都市における人口の激増、

交通公害などをはじめ市民の生活環境をも破壊

するという重大な問題となつた。すでに述べたように、港・都市・工業を核とする臨海部は、国民経済・社会にとつて重要な意味を有するだけに、国家にとつても政策的な関心度が高く、したがつて政策的意向が強かつた。とくに港については、その政策的格付けが、例えば「重要港湾」とは「国の利害に重要な関係をもつ」がためであり、さらに「特定重要港湾」とは「国の利害に特に重要な関係をもつ」ものであつて、その他は「地方港湾」といった分類のされ方が今もつてなされている⁴⁾。こうした港の分類や格付けのされ方は、明治以降の「富国強兵策」の中で形成された政策理念にもとづくものであり、港湾機能の体制的な面についても、そうした伝統に根ざしたタテ割・多元的な行政機構によつて支えられている。

しかしながら「都市と港」はもともと地域性の強い要因を内在させている。ある意味で地域性を代表するものが都市であり、港も地域経済の物資をうけもつ場でもある。したがつて「都市と港」は必然的に地域を前提として有機的關係をもつもので、歴史的にも欧米における都市形成が港の機能に依存し、港の機能は都市を背景にして形成されてきた。またそのようにして「港湾都市」が自由な近代的「市民社会」を育

成してきている。例えばロンドンにおいては少なくとも「中世から近世へ」において、テムズ河畔のロンドン港を背景にして「すでに一四世紀頃、近代化への指向をもった国民的商人層を内に育てていたが、一六世紀に新世界の中心に躍り出て来た」^④。またハンブルグは「自由ハンザ都市」(Freie und Hansestadt)として他の

ハンザ都市と共に、自由貿易の発展にともしない、港の機能と都市の機能が地域を土台にして近代都市を形成してきた。その他ロッテルダムをはじめヨーロッパの主要都市と港の機能の関係はほぼ同様ながいえるし、アメリカにおいても東部のボストン、ニューヨーク、西部のシアトル、ロスアンゼルス、サンフランシスコなどにおいては、むしろヨーロッパの伝統やアジアの停滞性をもつことなく、「都市と港」の有機性が近代的「市民社会」としての「港湾都市」を形成してきた。

わが国においても、その意味では中世の一期における堺や長崎にそうした断面が見受けられないものではないといえるが、やはり明治以降の資本主義の発展過程において、「都市と港」は地域性をはなれて国家につらなつたといえる。「すなわち近代日本における都市は、明治以降の曲がりなりな封建社会の解体、中央集権の確立を背景にしなげら、封建都市の残滓をふ

くみつつ(主流となつたわが国の都市はかつての城下町であり)、県庁とか旧軍軍隊の師団・連隊司令部、軍港などの性格をもち、明治国家の権力的機構の拠点でもあつた。さらにまた当時の富国強兵策・殖産興業の国是に導かれた経済政策と中央集権的官僚制にもとづく、産業・行政の拠点であつた。

一方港の形成は、早急な資本蓄積と産業革命のため輸出の振興と貿易の拡大が急務とされたが、それらの具体的な支え手として急速な港湾造成が必要であつた。しかも、この港湾造成にかかわる資本の創出は民間資本に依存しえず、必然的に港湾機能の物理的な整備のすべてが明治政府の手によっておし進められ、さらに港の管理・運営の諸問題にいたるまで国家の行政に依存してきた^⑤。したがってわが国の港は「港湾は国の営造物である」とする「公物思想」が定着化し、港を「物」としての物理的な機能としてとらえる考え方が一般化した。

以上のことは、この節のはじめに述べたように、わが国の「臨海部」の役割をはじめとして「都市と港」にかかわるものもろの特質を説明しうるものである。港湾都市の比重がきわめて高いのにもかかわらず、「港湾都市」としての認識に乏しく、「都市問題」や「港湾問題」にかかわる対策についても有機性がみられること

もなく、さらに何よりも、それらが「地域性」に優先して国もしくは国民経済の次元で考えられがちであつたということである。したがって後述するように「都市機能」と「港湾機能」の離反がたえず見られ、機能的結合の成果が「地域性」を素通りにするという結果を秘めている。われわれは欧米の場合と比較するまでもなく、今後における「都市と港」のあり方を「港湾都市」としての実体形成の過程においてとらえようとする時——そこにおいてはじめて「都市と港」の個有的問題意識を見出すものである。

注(1) 以上の数字は人口区分においては昭和四〇年度国勢調査資料、工業出荷額は工業統計表(昭和三八年)、商業販売額は商業統計表(昭和三九年)によるもので、いわば経済成長前半のものである。現状においてはさらにそれぞれ高い比重を示すものと思われる。(詳細については、拙著『都市と港——港湾都市研究序説——』同文館、昭和五十一年四月、序章『都市と港』の参照をのぞむ。)

(2) 従来の「都市研究」においても、港の諸問題が都市の本質的な問題にくみ入れられたことはなく、また「港湾研究」においても都市の諸問題がくみ入れられてはいなかった。この意味では「港湾都市」そのものの本質的規定は今後に残されるものといえよう。

(3) 詳細については、拙著「港湾論」(海文堂、昭和四三年)、「港湾総論」(成山堂、昭和四七年)等の参照をのぞむ。

(4) 「港湾法」(昭和二五年)第一章第二条参照。

(5) 柴田徳衛著「現代都市論」(東大出版会、昭

和四三年)三一頁。

(6) 拙著「都市と港—港湾都市研究序説—」(同文館、昭和五年)一八頁。

二 港都横浜の形成と機能的背離

われわれは前節において、わが国における「都市と港」の問題を、「港湾都市」の再認識——地域にもとづく個有の問題意識——という形でとらえようとした。少なくともその問題意識とは、地域的な各都市、各港の諸問題の事情をみようとすることはなく、地域にもとづく「都市と港」の実体の形成、あるいは実体としての「港湾都市」の形成をめざすことが、歴史の中で「近代化」を意味するものであると思うからである。

その意味で、この節では「都市と港」を「横浜と横浜港」においてとりあげてみようとする。周知のように横浜港はわが国におけるもっとも代表的な港であるが、「都市と港」をめぐる日本的な特質を示す面でもっとも代表的な港であるともいえよう。つまり幕末開港の期に横浜は他の長崎、函館、神戸などちがって、「都市と港」の全くないところから「都市と港」がつくられはじめた。神奈川条約以来、幕府は安政五年横浜村に外国奉行をおき、内外人居留、役所、取締場の位置を定め、野毛浦と吉田新田堤防に野毛橋をかけ、現在の県庁の地に運上所(税関)

を建てた。また商人を勧誘して横浜に移住させたり、横浜、太田屋新田、戸部、野毛浦の四か村を神奈川奉行の支配下にするなどして具体的な開港準備を進めた。したがって開港後一年で幕府の貿易公許による国内商人は一九七軒、三年後には二九〇軒に急増したといわれている。

また五年後には外国人の数は士官・商人三〇九人に達したといわれる。こうした横浜への内外人の移住にともない、幕府は旧横浜村の農民を退去させると共に、堀割・架橋工事をはじめ、一方では遊廓の設置を認め、公館、街路、病院、公園、競馬場、屠牛場等の諸施設を建設した⁽⁴⁾。

このようにして開港にともなう街づくりは幕府の手によって進められるが、港の機能については、幕末に造成された波戸場・物揚場が近代における港としての基盤をうるにいたるのは、明治二年(一八六九年)にいたる築港工事によってである。横浜港造成の主要をみると、明治二二年以降大正九年頃までの造成によって現在の横浜港の機能の基礎を確立した時期、これを第一期とすると、第二期としてはそれ以降、第二次世界大戦までの間が考えられる(これは第一次世界大戦後の外国貿易のいちぢるしい伸びに対応する港湾施設の増大、関東大震災後の復旧工事、さらに戦時体制下における埋立、臨海工業地帯の拡大等がふくまれる)。第三期は敗戦後

の戦災復旧工事や昭和三〇年代前年までの戦後経済の復興と経済成長期にいたる時期のきわめてさまざまな港湾機能拡大のための造成をあげることができる。かりにそれ以降を第四期とするならば、むしろそれは今後に残された造成上の課題ともいえる⁽⁵⁾。

さて、一方横浜は、幕府による街づくりのあと、明治元年に神奈川県庁がおかれ、人口二万人の横浜町になり、その後明治二年には市政が布かれ、横浜港の発展にともなって名実共に国際都市として成長した。このような表現においては、港湾都市としての横浜が、港と都市の機能的、有機性のうちにかにも順当な発展を遂げたようにみえるが、事實は決してそうしたものではありません。「都市と港」の機能をめぐるさまざまな構造的な問題点があるといわねばならない。そうした問題点をみるためにも、次に述べるように約百年の間を特徴的段階においてとらえてみる必要がある。すなわち、第一期(明治元年(一八六九年)としての横浜は「実は東京における中央集権政府の形成にともなう文明開化の玄関にほかならぬ貿易都市横浜であった」とされる。第二期(明治一六年(一八八三年))この時期はすでに述べたように、横浜港の造成基盤が確立し、港湾機能に必要な都市の機能港務局の独立、横浜取引所・公設市場・横浜正金

銀行・横浜商工会議所などの創立)ができる。第三期(明治末期〜大正時代)この時期は横浜港の規模も拡大されると共に横浜の産業構造も高度化する。とくに第一次世界大戦後における京浜工業地帯の発展は横浜に工業都市としての一面を与える。第四期(大正末期〜第二次世界大戦)に関東大震災、金融恐慌、地元銀行の破産等をへて、戦時体制下に入り、横浜港もまた戦争経済にまきこまれる。第五期(第二次世界大戦後〜昭和三〇年代前半)。都市も戦災復興の時期をむかえるが、港湾法の施行などをめぐり港湾管理・運営への反省期であると共に再び経済成長期への港湾機能の拡大がはじめられる。第六期(昭和三〇年代後半以降)。経済成長期とそれ以降は、横浜港規模の飛躍的な拡大をもつが、人口の急増をはじめ公害問題、交通問題等一連の「都市問題」の発生が、臨海工業地帯のさらなる拡大、ニュータウンの出現等をみせる^④。さて、以上はきわめて大ざっぱな横浜の時代区分であるが、この一世紀の横浜における「都市と港」の歴史をみる時、この両者は幕府や明治政府の手によって作られたにせよ、両者の機能の斉合性が特定の時期までは保たれる傾向があった。つまり、横浜は横浜港の出現によって生れるわけであるが、本来横浜港は横浜のために生れたものではなく、大日本帝国、あるいは

帝都東京の玄関口として誕生した経過が、横浜における「都市と港」の原点でもある。したがって神戸港とならんで横浜港の発展に対する国の積極的な努力が大きい程に、横浜という都市や地域への有機的結合は他の港ほど定着性を強くしえないものがあつたであらう。さきに述べた港湾造成における第一期(明治二二年〜大正九年)と横浜経済の特徴的な段階の第三期頃まで(大正時代後半)は横浜港への積極的な努力が横浜経済への反映としてあらわれ、商業港としての港湾機能が都市への商的メカニズムを助長させ、ある意味で都市機能と港湾機能がコミットしうる「港湾都市」としての実体を示すかのようにみえた。しかしながら同じ第三期においては一面、すでに京浜工業地帯の発展にともなつて、横浜は産業資本の蓄積・転化をみなかつた地場産業の確立をみず、東京経済圏の一環としての特質化をみるようになる。このことは横浜港の経営もまた港の機能を地域経済・社会にむけて行うことは中央集権的行政の枠の中では殆んど不可能でもあり、それらがやがて都市機能と港湾機能が一体であるべき港都横浜の中で、二つの機能がそれぞれ背離する傾向をもちはじめるのである。こうした機能的背離が次第に明確になるのは昭和十六年における東京開港以後であり、第二次世界大戦後の経済成長期の

段階においては「輸送革新」の名において、流通過程の合理化が、外国市場の深化・拡大にあって必須の条件であり、それがとりもなおさず工業生産力の増大にとっても欠くことの出来ない要因であることが確認されるにおよんで機能的背離は決定的なものになる。

注(1) 「横浜市史」(第二巻、第三巻)、「横浜市史稿」(政治編、産業編)、「横浜経済文化辞典」(横浜市立大学経済研究所編、一九五八年)等参照。

(2) 横浜商工会議所編「横浜開港五十年史上」(明治四二年)、横浜市「横浜港二〇年の歩み」(昭和四八年)等参照。

(3) この段階の分類の原型は、早瀬利雄稿「港市社会」(『横浜経済文化辞典』三三二頁〜三三四頁)による。なお詳細については拙著「横浜市文化の基礎構造——港湾経済文化論」序説——(『横浜市文化財調査報告書』第五輯、横浜市、昭和四十三年)の参照をのぞむ。

三 横浜における「都市と港」の課題

われわれは一節の「港湾都市」の再認識において、国全体の立場からも港湾都市の比重や役割の高さから「港湾都市」への再認識が必要であるとされた。しかし、その本質は「地域性」にもとづく「都市と港」のあり方をめぐってであり、そうした個々の問題意識に立った「都市と港」が問われはじめたのは「経済成長」をめぐ

の場合は、東京および関東・東北地方を主なヒンターランドとするので、港湾貨物都市内貨物交通と都市外貨物交通の合理的な体系化を計り、都市内通過貨物の整理を計らねばならない。もっともこうした点は、現在計画中の東京湾々岸道路の実現によって、ある程度の解決がみられるであろうが、これにしてもその早期実現を主体的に進めることがのぞましい。また都市交通においても、いわば「港湾」都市の「都心」は港であるという前提にたつならば、その都心への容易な交通路と体系に欠けており、従来東京経済圏の一環としての内容を示すかのような地域経済を素通りしうる交通体系に片よりすぎている。「都市と港」をむすびつける具体的手段としての交通体系は、「都心」としての港を起点とする都市内環状交通がきわめて意義深いといわねばならない。

第四には、「港湾管理・運営」から「港湾経営」への脱皮についてである⁽⁴⁾。もちろんこの問題は、現行法としての「港湾法」の制限があるが、もともとこの「港湾法」は、G・H・Qがわが国港湾の近代化を図る意味で、アメリカにおけるポート・オーソリティー (Port Authority) の精神を導入しようとして試みられたものであって、都市(地方自治体)による港の「経営」化の途をひらいたものとも理解しうる点が

ある。一節において述べたような伝統的な「都市と港」の位置づけを解決する具体的な諸方策は都市による港の経営体を形成することが何よりも必要なことである⁽⁵⁾。もっとも、横浜港は伝統的なものの典型を示すだけに、国との関係において他港よりも困難な問題が山積するであろうが、横浜経済・社会に根ざし、かつ経済性の原則と経営可能な財政基盤と権限を備える経営組織と人材をもつための積極的な方策がのぞまれる。とくに東京湾の各港を連けいづける「広域港湾」⁽⁶⁾については、その物理的諸条件をめぐる基本構想を運輸省が昭和四十二年に発表されているが、問題はむしろ、本質的な「人と組織」をめぐる体制的な変革が残されたままである。この点についても、横浜港は将来の東京湾諸港をふくむポート・オーソリティーの問題について積極的な研究意欲がのぞまれよう。

第五には、港にかかわる産業と労働の諸問題であるが、例えば港湾運送業と港湾労働者の近代化や社会的地位の向上は、港湾都市特有の問題としても重要といわねばならない。最後に、港湾都市の文化についてであるが、本来、文化は交通によってもたらされるが、その文化を現実定着化させ発展させる場合はターミナルとしての港でもある。二節でふれたように、横浜は幕末開港と共に文明開化の窓口として、

近代日本における先駆的な場を保っていた。都市自体もわが国最初の洋式都市を示すものであった。しかし、それらの一部は定着化し、いわば「横浜文化」の柱となりえたものがあるとしても、横浜経済が東京経済圏の一環になると同じように、定着性を失なったものも多い。あらためて「港湾都市」の実体化を図る中で港湾都市文化の形成もきわめて重要であると付言せざるを得ない。

以上の諸課題は基本的なものを示すにとどまるが、そうした課題の実現に対してもっとも必要な要因は市民一般の自覚と協力であって、この問題をはなれては近代的な「港湾都市」の形成はのぞむべくもない。

注(1) 詳細については拙著「港湾総論」(成山堂、昭和四七年)。「港湾社会」(成山堂、昭和五十年)を参照されることをのぞむ。

(2) 拙著「港湾社会」(右同)第一章、第三章、第四章参照。

(3) 拙著「港湾総論」(前出)第三部「地域(都市)と港湾」参照。

(4) 詳細については拙著「港湾総論」(前出)第四部「港湾管理・運営と港湾経営」の参照をのぞむ。

(5) 詳細については拙著「都市と港」(同文館、昭和五年)第五部「都市と港の経営」の参照をのぞむ。

(6) 運輸省港湾局「東京湾港湾計画の基本構想」(昭和四二年)参照。