

対談 港と市民

鶴見俊一〈港湾局長〉

船橋成幸〈企画調整局都市科学研究室長〉

——「全国の港」を市民がどう考えるか

船橋 横浜という街は「初めに港ありき」で、横浜という街があってそこに港を作ったのではなく、港が先にあってそこに人が寄ってきてま

ちができたという形成の歴史があります。このような港と都市のかかわりあいを考える場合、これを肯定するとか否定するとかいう以前に横浜にとって港とは存在そのものの根底である。このことが問題の土台だろうと思います。

しかし横浜二六〇万市民の中では、港と直接かかわりをもって生活している市民ばかりでなく、それほどのかわりをもたない市民も少くありません。そこで、現実に営まれている市民

生活と港の機能がどこでどう結びついているのだろうか、港はたんなるシンボルなのか、それとももっと深い生活的な結びつきがあるのだろうかということが一つの問題として浮んできます。

また横浜のような大きな港になると、その存在意義を横浜市民の眼だけでみてはいけないのであって、もっと大きく日本列島に住んでいるすべての人々の生活が成立していくために不可欠なものだということを認識しなければならぬと考えられます。

しかしそのことは、市民の立場から港の意味を考えることを排除することにはならないでしょう。全国的に存在意義をもつ港が横浜のま

- 一——「全国の港」を市民がどう考えるか
- 二——貿易と友好の港か市民から遊離
- 三——マイナス面除去—市民との接触はかる
- 四——総合的な都市行政で
- 五——市民が楽しめる港に
- 六——港の管理と市民

に存在することを市民としてどう考えていくか、というように問題がたてられてくるのではないかと思うのです。このことを整理してみると、次のような論点が出てこようかと思えます。

第一に、このようにナショナルなレベルで存在意義をもつ横浜港が、市民本位の市政をすすめている横浜市政と基本的にどういふかかわり方をするのか、その位置づけと意義は何かということです。

第二には、市民生活にとっての横浜港は、一方ではふ頭の荷役活動とか港湾貨物の輸送による交通公害のように、日常の市民生活から遮断されているもの、あるいは遮断すべきものがあります。また一方では山下公園のように港に市

民が入り込むことによって市民生活と港がとけ込んでいく側面もあります。このような二つの側面に対して、港湾行政もふくめた市政としてどのようにバランスをとっていくのか、港湾行政に直接、間接にかかわる具体的な諸施策をおうかがいしたい。

第三に、ナショナルなレベルから横浜港の増強が要請されてきたし、これからも大きくなくていくでしょうが、これに対して市民生活の観点から市政はどういうコントロールないしは規制をしてきたのか、今後の発展、物理的な増強に対して、基本的にどういうお考えをお持ちなのでしょう。

二——貿易と友好の港が市民から遊離

鶴見 いまいわれた三つの問題は相互に関連があるので、まず総合的にお話しします。港ができた経緯をふりかえってみますと、明治維新以降の日本政府が早く先進資本主義諸国に追いつきたいと、積極的に資本主義化の政策を急ピッチですすめてきた、その一環として港が作られてきた。そしてその場所として横浜が選ばれ、いまいわれたように、先に横浜港ができ、その周辺に港街ができてきたわけです。

そこでいま横浜で港と市民生活とのかかわり

あいがクローズアップされている原因を考えてみますと、ひとつは、当初は港を中心に横浜の市民生活が営まれていたのが、最近では港で働く人よりも東京などへ通勤する市民が増えてきて、その人たちと港とのかかわりあいとぎれてきている。それがただとぎれているだけで港と市民生活との間に何ら矛盾が生じなければ問題にはならなかったのですが、近年ふ頭がどんなにできることによつて市民が自由に泳いだり釣をしたり眺めたりできる海が減ってくる。そればかりでなく、港があることで海が汚れる、自動車公害が大きい、スモッグが発生する。むしろ環境破壊のほうが大きではないか——というような市民が権利としてもっていた海が奪われたことへのレジスタンスとなって現われています。それが、港と市民の関係は何か、市民にとつて港は必要なのかという問題が浮び上がってきている背景なのだと思いますね。

そもそも港とは、いったい何なのでしょう。観念的に港というものを資本主義経済社会に貢献する出店のようにとらえて不要論となえる見方もあります。確かに資本主義経済の発展過程から必然的にその流通過程を海外に結合させ、そして輸出货量を増大させ、そのため貿易依存度は高くなり、港湾機能に対する依存度も高くなることは事実です。具体的にみますと、自

動車の輸出比率は、昭和三十五年には国内生産台数の8%であったものが、昭和四十年には10%、四十五年には20%、四十八年には29%というように国内生産の伸び以上に輸出が伸びています。あるいは、粗鋼の国内生産高に対する輸出の比率は、昭和三十五年が14%、四十年は29%、四十八年には27%となっています。このように輸出が増えますと、必然的に輸出入のバランスをとるためにも輸入を増大させなければならぬ。顕著な例として穀物を例にとってみますと、国内の穀物自給率は年々減少しています。昭和三十五年に83%（逆にいうと輸入率は17%）だったのが、昭和四十年には61%、四十五年48%、四十八年には41%というように、自給率は年々減少しています。総合自給率でも昭和三十五年の90%から昭和四十八年には71%にもなっています。

このような経済社会的見方の一方、天然自然的に観察するならば、国内資源の乏しいわが国では、どうしても海外貿易によらなければ国民生活を維持することができない分野もかなり多いということもいえると思います。先日ある外国人が、「食糧とエネルギーの輸入をとめられたら、日本人はどのように生活していくのだらうか」とまじめに心配していたということですが、私は本当に背筋がためたくなる感じがしま

した。先程の穀物自給率の話ですが、殊に小麦、大豆の自給率は、昭和四十八年でそれぞれ4%、3%と極めて低く、大部分を輸入に頼っているわけです。また、エネルギー資源についても、国内自給率は、水力、石炭等を含めて10%ということになっています。

このような現実を踏まえて日本民族が生存していくためには諸外国と友好関係を結ぶ必要があります。全世界の人々が仲良く生きていく推進役を日本国民が果すべきであり、その出先が港なのです。

資本主義経済の推進役としての港である一方、日本国民が全世界の人々と平和に生活していく先端としての港が現在の港の性格だと思っています。その港が、市民生活から遊離して公害問題などを起すようになっていく、という現在の港の姿が大都市横浜にみられる日本の港の縮図になって現われています。

三——マイナス除去——市民との接触はかる

鶴見 ではどうすればよいのかということですが、まず市民が身近にあった海や港に自由に入れなくなった許りか、自分に危害が加えられているという抵抗感をもっていることに對して、その対策を十分やらなければならないと考えま

す。第一に公害対策としては、市全体として工場排水の規制とか下水道の整備を積極的に行っていますし、港湾局の担当では排油の処理、海面の清掃などもやっています。船の排煙の規制も今後問題になるでしょう。第二に交通問題では、ベイブリッジや東京湾環状道路を作って重要貨物は市街地を通らずに持運びができるような態勢をとっていく。第三に港のなかでも、新

港ふ頭や高島ふ頭のような市街地に近い地区は、市民向け公園等の都市施設をとり入れた再開発をしていく一方、新しい埠頭を作る場合には本牧、大黒のように比較的市街地から遠い所に作っていくことによって、港のマイナス面をある程度市民から遠ざけていくことが必要だと考えています。

従来の港は旅客が船に乗ることによって市民に身近なものになっていた。往年は新橋から新港ふ頭までポートトレインで来てそこから船で外国へ行ったということですが、最近ではみな飛行機で行くようになり、港は貨物の流通基地となつて一般市民からは関係のないものになっている。ですからそういう物流機能は市民から遠いところでやるようにする。と同時に臨海公園や海釣公園を設けて市民が自由に港の中へも入れるようにする。また金沢埋立地では砂浜を作つて海浜遊びもできるようにする。そう

いうことによつて新しく市民と港との交流がでてくるのではないだろうか——これが今後の港に対する基本的な考え方です。

昨年、市政モニターにアンケートで港のことをたずねたのですが、市民の方々は非常に的確なことをいっておられます。港の整備には75%の人が積極的に取組んでほしいと答えています。と同時に港湾環境の整備については、臨海道路網を整備してほしい、公園や緑地をもっとたくさん作ってほしい、港のことをもっと市民に知らせてほしいという要望がそれぞれ半数以上を占めていました。また港内の海水も、最近では魚も泳ぐようになっていぶんきれいになったと思うのですが、市民にとってはもっときれいにしてほしいという要望が多くありました。私どもが今後しなければならぬことが全部このアンケートに出ていますね。

このような整備をすすめるながらも港を市民に理解してもらう努力も必要でしょう。このあいだも東南アジア向けの客船「セブンシーズ」の見学会をやったのですが、大勢の見学者でにぎわい、ご婦人の一人は「いいですね。私もぜひこんな船で行ってみたいですね」といっていました。また先日帆船の見学会をやったときは、雨の日でしたが、四千人の人が見に来ていました。このように最近では船や港に対する関心が非

常に高まっています。しかし同時にまた逆面の関心もあるわけですから、その両面をとらえて今後の港湾行政をやっていく必要があると考えます。

四——総合的な都市行政で

船橋 いまお話しただいたいろいろな施策は、総合的な都市計画、都市行政としてすすめていかなければならないことがらで、公害行政をとってみても、港湾局だけでなく、公害対策局をはじめ道路局、下水道局など各局が関係してきます。市の行政として総合的に立案し決定し、実施していく態勢はどのようにとられているのでしょうか。

鶴見 港湾関連の行政も、他の分野と同じように、タテ割行政でして、自分の守備範囲のことはよく知っているし、仕事もスムーズにすすむが、他に関連することは論議はされても現実には行われ難いという傾向がみられるのですが、横浜市政に関する分野では他の局との連繋が最近とくによくなったと私は思っています。私自身もベイブリッジや環状道路を早く着工してほしいとたびたび建設省に要望していますし、必要があれば他の都市へも話しに行っています。最近道路だ、下水だ、港湾ではなしに必要な

なところがそれぞれ連絡をとりながら必要なことをするようになってきていますし、それがまた極めて大切なことだと思えます。市民生活から出てくる要望をとらえて各局がプロジェクトチームを組んで対処していくことが必要で、現にその点では横浜は他都市よりもスムーズにしていると確信しています。

船橋 そのへんのところが市民がいちばん知りたいことですし、また市民にもよくわかる問題ではないかと思えます。日本の国が住宅と公園だけで形成されたら生活は成立しないわけで、資本主義でも社会主義でも港の存在は必要不可欠だということを市民は承知しています。ただ現実のさし迫ったところで、一人一人の市民生活の比重とそういうものの必要性の比重がどのように調整されているのだろうか、港は港で一人歩き、道路は道路で一人歩きではかなわんではないかという見方があると思うのです。それを横浜市がヨコの連繋を緊密にして市民の生活感覚で受け止められる形で示すことができれば、市民もそこに声をあげていこうという、ある意味の参加の意欲も出てくるし、国民経済のかなめのところにかかわっているという横浜市民の誇りも形成されてくることになると思えます。

鶴見 こういう施策は息の長い仕事なんです

ね。港とは何かという議論が今日も出ているということ、次の時代のすすめ方への関心がたかまっていることで、非常によいことですね。しかしそれはこれまでの長い蓄積から問題が出てきているので、これの解決に当たっても明日、あさってではなく、息の長い形で認めていただかないと困るのですが、私の感じでは、そういう将来へ向っての考え方が緒につけてきたといえるように思われます。身近な例を挙げると、外海に魚がみられるようになったことです。外国のお客さんをよく港へ案内しますが、魚がピョンとはねるのを見て「オヤ、魚がいますね」とおっしゃるぐらいになってきました。これは公害対策局などが一生懸命工場排水の規制などをやっておられるおかげですね。廃棄物を埋立ててふ頭を作ることにも港湾局だけでなく、公害対策局や環境事業局の人たちとプロジェクトチームを作って、どういう捨て方がよいか検討しながらすすめています。

船橋 ある意味で批判的な見地にたちますと、三十五年以降の高度経済成長長期では、そうはいっても港湾施設の整備増強のテンポが早すぎて、道路の混雑緩和や海の汚れの対策などの環境保全の施策、対策が立遅れたのではないかと思われます。これは国の経済の動向全体に原因があることですが。

鶴見 お話のとおりですね。港湾行政だけでなく、どの分野でも高度成長を転機として大きく変っています。昭和三十六、七年頃は横浜港でも毎日毎日「船待ち」といって沖に船がズラッと並んだのですね。そのような事態に前後して国の第一次港湾整備五カ年計画ができ、できるだけ早く港湾設備を増強したいということになった。と同時に、一方では海を埋めて工場を誘致し生産を上げていくことが積極的に行われた。その反動が今日できてきているということも過言ではないと思います。しかし当時は国の高度経済成長政策として押しすすめられたわけで、それに対して道路がついていけるか、環境面はどうなのだという意見がそれぞれあったと思うんですが、積極的には展開されなかったのでしょうかね。それが横浜市の責任なのか国の責任なのかとなると難しい問題ですね。国の行政は市以上にタテ割で各省庁間の問題となると、われわれがそれぞれの省庁へ行って話を直接する必要があり、もちろん非常に難航する場合がありますから、国もヨコのつながりを十分とってもらい必要があるですね。

船橋 全体としてそういう時代的背景を経過したということですか。

鶴見 そういう時代的背景の中で今日の問題が生じているということですか。ある人は横浜市の

道路行政が立遅れている、これはひとえに市政に欠点があるからだといえます。たしかに市政にも問題はあったかもしれませんが、基本的には経済の高度成長という大きな政策のもとで臨海工業地帯の造成とか港湾の積極的整備という方向に国の重点施策があつて、逆にそれに関連する公害対策とか道路網の整備などの他の施策が遅れたということが原因ではないかと私は思っています。

船橋 全国的にそういう状況の中で横浜市はデメリットに対する市民の声に対してはむしろ積極的に対処してきたといえますか。

鶴見 少くとも公害についてはいちばん積極的に行ってきたといえますね。道路問題については高速道路等についてはなかなか住民の理解をえられないという難しい問題もありますね。

船橋 通過交通は市街地を通さない、港湾貨物は海沿いに通すという道路計画の基本的な思想は早くから明確にされていたとかがついています。現実の施策としては難しい点もあつたかもしれないけれど、公害を始めとして打つ手を早く打ってきたということですか。

鶴見 考え方は良いのだから、あとはいかに早く建設するかということですが、湾岸道路などは建設省の所管なので、横浜市としても働きかけはしていますが、なかなかこちらの希望どお

りには進まない面もありますね。

五——市民が楽しめる港に

船橋 全体の状況として三十五年以降の成長のテンポが早すぎた、今後はあのテンポでは生産力は伸びない、デメリットを補いながら安定成長にもっていくんだということが一般的にいわれています。そうなるとなおさら、先程いわれた総合的行政の観点から、タテ割でないバランスのとれた港湾を中心にした都市政策が展開されなければならないと思うのですが。

鶴見 まったくそのとおりですね。新港ふ頭の再開発にしても、市街地のすぐそばですから市民のレクリエーションの場や災害時の避難場所にもなるようにしていくことを考えています。

新港ふ頭といえますのは、明治三十年代から大正初期にかけて作られた日本でも相当古いふ頭で、ここまで新橋からポルトレインという汽車が走っていました。貴賓室もそのまま残っていますし、明治時代の舗道や赤レンガの上屋も残っています。これらをうまく残しつつ公園を作って、市民も「昔の港はこんなだったのか」と楽しめるものにしていきたいと、企画調整局と港湾局で検討を続けているのです。

その隣の高島地区も、三菱ドックが金沢へ移

転する跡地と合せて、改造する時期にきています。あれは昭和の初期に内貿易の施設として作られたのですが、現在は流通機構にそぐわない場所になっています。

このように市街地に近いふ頭は都市的なものに再開発していくのですが、一方で本牧、大黒のような新しいふ頭では量よりも質への転換が求められています。いま輸送形態をできるだけシンプルにしようという輸送革新が進行しています。穀物やセメントなどは専用船にバラ積みのまま真空吸上げ方式で荷揚げする。また自動車や木材などもその貨物だけの専用船で運ぶというように、専用船が増えています。残ったのが一般雑貨ですが、これもコンテナに詰めて運搬するほうが便利で安上りなので、コンテナ貨物が急速に伸びています。昔は「一ギャング十数人」といって、一つのハッチの荷役に十数人必要だった。一万トンの船では五十人程度の港湾労働者が必要だったのが、いまのコンテナ船は数人で処理できます。しかも時間当り五倍程度でも荷役の効率がよくなっています。新しいふ頭はこれに適應できるように作られています。古いふ頭は使い勝手が悪く、上屋の傷みもでてきているので、再開発が必要になっているのです。

けれども港湾整備のテンポはこれまでのよう

なものではなく、ゆるやかなものになるでしょう。と同時に大黒ふ頭や本牧ふ頭にも市民が入って海を楽しめるようなものも作っていききたい。現在考えているのは、緑の公園だけでなく本牧ふ頭の先には安全に海釣ができる施設なども作っていききたいと考えています。今まで港ができるたびに市民を閉出していたのを、これからは海の一部を積極的に市民に開放して、市民に親しめるようにして、いままでのヒズミを徐々になおしていこうというのが、一つの大きな政策ですね。

船橋 ごく大まかに、これまでと今後のテンポのちがいを比べると、どうでしょうか。

鶴見 横浜港の一年間の取扱貨物量は、三十五年が二、六五〇万トン、三十六年が三、二七〇万トン、三十七年には三、五〇〇万トンで、この頃から急激に増えまして、三十八年が四、一〇〇万トン、三十九年五、〇〇〇万トン、四十年五、四〇〇万トンというように増え続け、ピークの四十八年には一億三、〇〇〇万トンに達しています。五十年には不況の影響で少し下って、一億一、三〇〇万トンになっています。今後はそうは伸びないでしょう。横浜市総合計画のうちの昭和五十六年までの五カ年指標をいま策定中ですが、ここでは五十六年の貨物取扱量は一億三、〇〇〇万トンで、港全体としては

横ばいですが、公共ふ頭扱分としては約三割方増加すると予測しています。

船橋 三十五年から四十八年にざっと五倍になっていますね。

鶴見 そうですね。このへんがいちばん増えているのですね。戦前の最高は昭和十二年の一、九四〇万トンですから、これに比べるとここ十余年にいかに大巾に伸びたかがわかります。工場の稼働による原材料の輸入が大きく影響しています。

六 港の管理と市民

船橋 横浜市の財政収支にとって、港湾があることはプラスなのでしょうが、マイナスなんでしょうか。

鶴見 料金算定の基準をどこにおくかによって変わってくるので、難しい問題ですね。かりに、企業会計方式によって試算すれば、減価償却費は国費相当分を除き、また収入には特別とん税、基準財政需要額を加算して収支バランスがとれていると公式には申し上げています。しかし横浜港や神戸港では、開港以来大巾な国費投入がなされているため、収支のバランスがとれているのですが、近年では、年々国庫補助率が減っていますので、なかなかバランスをとることが

困難になっています。これからは入港料とか、貨物に対してのチャージなども考えなければならぬでしょう。しかし料金徴収はなかなか困難です。前にも述べましたように、国は貿易優先の施策をとっているために、港湾建設に国費を入れていけると同様に、一方では海運界に対しては造船への利子補給などの助成をしています。その助成している船会社からほとんど料金をとるといって行政を、国の立場として指導できるかどうかは議論があるところです。入港料ひとつをとっても認可制になっていて自治体独自で決められない。

以上は港湾局に関連する財政の収支であって、ほかに関連して道路を建設する費用などのマイナス要因と、港があることで関連業種が活動し、その所得から市税が上るとか、観光客が市内で落ち金などのプラス要因があります。このようなプラス要因、マイナス要因を正確にとらえることは難しい問題ですね。

諸外国におけるポート・オーソリティーの組織は、ふ頭において相当大幅な権限をもって、ものに比べて、日本の港湾管理者は利潤の高い専門ふ頭や倉庫などの保管施設の運営を民間企業に譲っているなどの理由の他に、権限もはるかに少ないものですし、もともとが発達の歴史的道程も異なりますので、今後この港湾収支をど

のような方向にもっていくべきなのか、また市民との関連でどういう港湾の管理体制が望ましいのかは、極めて難しい問題です。いずれにしても港湾局内部に料金問題研究のプロジェクトチームを作っているというところを検討しています。

船橋 市民との関連で港の管理を考える場合、港への自治体の自主的な決定権は強くなっているのか、それとも国の実質的な権限が肥大化する方向にあるのか、どちらでしょう。

鶴見 港の管理をめぐっては、むしろ市民と港湾関連業界の利害が対立するような状況になっていると考えられます。先程のべたような物流部分を都市から離して湾岸道路で貨物運び、都市に近い部分は市民に開放していく港の改造が実現すれば、利害対立も緩和するでしょうが、現状では港湾業界は貨物をふやしてわれわれの商売が繁栄するようにと願い、市民は道路や港湾を取りまく環境の整備をしないうちにそんなことをやられてはたまったものではないというでしょう。市民にすればこのままでは海がなくなり公害がひどくなるだけだから、われわれが管理の主体にならなければならぬということになるでしょうし、業界にすれば諸外国のポート・オーソリティーのように港の部分を一元的に管理する形態にして流通機能を増進させて街を発展させる方向にいくべきだということにな

るでしょう。いずれにしても国の権限を強める方向にはないといえます。

今後五年、十年といったもう少しの長い仕事として見守ってもらいたいといったのはそんなですよ。時間をかけて努力すれば港で働く人と市民との融和は絶対に出てくるだろうと思います。基本的には同じ方向を向いていると思いますから。いままでそれがなかったのはたびたび述べているように、市民が港や海から閉め出されて公害などの被害だけを受けている状態にあったからで、施設の改造をすすめると共に、心のふれあいの意味でも、大黒ふ頭の中に公園や運動場、野球場などをつくっています。野球場はウィークデーは港湾労働者が使い、日曜日は市民に開放するというようなことによって、市民と港湾労働者の結びつきも出てくるでしょう。また港湾労働者の家族と港湾労働者との野球大会も計画されています。

そのようにいろいろな形で市民が港の中に自由に入ってこれる安全な場所をたくさん作ることにによって市民と港湾、あるいは港湾労働者とのふれあいを強めていきたいと考えています。

船橋 その港湾労働者の問題ですが、コンテナ化などの港湾合理化によって港湾労働者が減ってきている過程でいろいろな労働問題が生じていることに市民も関心をもっていていると思います

が……。

鶴見 たしかに港湾労働者は減る傾向にありません。貨物荷役をなるべく労働力を使わずに機械化して迅速に低廉に運ぼうという方向にありますし、またそうなることによってわれわれの生活もより豊かになるわけです。そのためには港湾労働者に別の分野に進出して活躍していただくかなければなりません。いまの港湾労働法は人

手が不足していた高度成長期にできた法律で、どちらかというところでは時代にはそぐわなくなっているのですから、別に港湾労働者に対する総合的な施策が必要だと考えます。

船橋 従来ともすれば「港と市民生活」といえば、一種のロマンチズムの対象としてとらえられがちで、具体的生活とのかかわりで港にとけ込むのは難しいという印象が市民にはあった

と思います。しかし経済的社会的状況の変化ということもございましょうし、また港湾行政や総合的市政との関連の中で市民の港との具体的ななかわり方が変わっていくルートが開けていき、市民が生活的に港を考え、参加していく機会ができていくことを大いに期待させていただきます。長時間ありがとうございます。