

戦後経済の流れと港湾政策の検討（前編・1982年まで）

柴田悦子
（大阪市立大学名誉教授）

目次

- 1 港湾政策を論じる前に
 1. 港湾政策の位置づけ
 2. 港湾政策の必要性
- 2 終戦直後から朝鮮特需と港湾
 1. 敗戦直後経済復旧への要因
 2. 港湾法制定
 3. 港湾運送事業法制定
- 3 高度経済成長期
 1. 貿易・物流の激増への対応に迫られる港湾政策
 2. 港湾整備5ヵ年計画はじまる
 3. 港湾労働法（旧法）
- 4 石油危機・物流システムの転換
 1. オイルショックとスタグフレーション
 2. 海上コンテナ輸送——「革命的」輸送構造の変化
 3. 外貿埠頭公団から埠頭公社へ・港湾管理の多元化
 4. 港湾環境対策
- 5 港湾政策前半（1982年まで）をふりかえって

1 港湾政策を論じる前に

1. 港湾政策の位置づけ

間もなく戦後65年になる。爆撃で焼き尽くされた街を知っている年代の人も年々減っている。まさにゼロ、いやマイナスから出発せざるをえなかった戦後日本が世界2位の経済大国に成長するとは、当時思いもよらぬことであった。「戦争で“神風”は吹かなかったが、戦後の復興・発展では“神風”が吹いた」という“神風信奉者”もいた。

それはともかく、戦後わが国の経済成長には多くの偶然的要素があるとしても、わが国の経済政策が果たした役割を否定することはできない。いうまでもなく港湾政策は経済政策の1部門であり、より具体的には交通政策に含まれて計画・実施されている。ただし、港湾政策の場合、陸地・水域と結合している港湾そのもの、いわゆる岸壁・埠頭・防潮堤・

港域水路など港湾インフラおよび上屋・倉庫・荷役機能を含む海陸にまたがるターミナルと、港湾荷役運送・海上コンテナの運送などを行う港湾関連企業を対象とする双方の政策がもとめられる。交通インフラとその利用者との関連で見れば、道路とトラック・タクシー業などとの関係と似ているものの、道路の場合走行車輦は単なる利用者として現象するため、道路はトラック・タクシー業にとって、必要不可欠の生産手段であるにもかかわらず、「単なる利用者」にすぎなくなる。道路は、個人消費者と共同利用されることから「単なる利用者」になることもある程度理解できる。ターミナルとしての港湾ともっとも類似しているのは空港である。ただし空港の場合、旅客中心に経営されることから、どうしても物流部門は副次的にならざるをえない。このように考えると港湾の直接利用者である海運に対する海運政策と港湾政策の整合性はきわめて重要である。

この小論で、港湾政策を検討するに際して念頭においたのは、大きな流れとしての経済の変化を受けて港湾政策および海運政策がどのように変化してきたか、その結果、わが国経済にどのような影響を及ぼしたかという点である。地方にいる一研究者が取り組むテーマとしては、若干無理は承知の上で今後も継続していく課題の途中整理を試みたのである。

2. 港湾政策の必要性

本題の検討にあたって、先ず論じなければいけないのは、基本的に港湾政策の必要性の証明であろう。

第一に、公共財といわれる社会資本は私企業の活動に不可欠のものであり、グローバル化時代の物流にとって、交通運輸・それを支える交通インフラは言うまでもなく重要である。この分野における国家との結合は、資本主義の初期からその発展段階に応じて程度の違いはあるが総じて強い分野である。これは個別企業の活動において、私企業の価値増殖に不可欠でありながら個別企業で供給不可能な生産手段、いわゆる社会的一般的生産手段の充足に国家の支援が必要となるからである。これには港湾をはじめ、それ以外に工業用水・工場土地をはじめ道路・空港・鉄道などが含まれる。これら多くの交通手段は、資本の自立的行動にまかせておいては、供給が円滑に行うことができない。さらにこれらは多数企業が共同利用する社会的生産手段であるため、国家によって供給されてきたのが一般的である。このことは、明治初期に政府主導で外国人技師を招いて国有鉄道が建設されたことをはじめ、第二次大戦で焦土と化した国土の動脈となる国鉄復旧に多額の資金が投入されたこと等をみれば明らかである。資本の活動がグローバル化した段階では、空港・港湾・道路・トンネル・架橋・運河・パイプラインなど、国際規模の社会資本建設が世界各国の共同プロジェクトによって実施されているのが実情である。

第二に、交通運輸インフラの建設整備には、直接建設をおこなう土建・土木業、その資材供給を行う鉄・電力・セメント・木材をはじめ多くの産業・工業分野に対する需要が創出される。これら広い産業分野に対する需要創出は、ケインズ時代から公共投資の有効性として知られている。加えて、交通運輸部門は独占大企業の市場として重要な役割を有している。航空機、自動車、車輦、造船、工作機械、電子機械産業などは、交通・運輸部門の成長や技術革新に企業活動が左右される。それゆえ、各時代における交通運輸政策は産業・工業の発展に大きく寄与することから、産業界からの要請も大きい。

第三に、交通運輸部門の持つ公共的機能との関連である。港湾についてみれば、食料の6割以上を輸入に依存しているわが国では港湾通過貨物の検査は、きわめて重要である。中国から輸入された冷凍餃子による中毒事件後、港湾検疫体制が若干改善されたとはいえ、近年急増している加工食品の検査までは追いつかないのが実状である。成田空港輸入貨物で、大きなウェイトを占めているのが食料品（魚介類・野菜・果物・肉類・加工食品など）であることをみれば、交通インフラが市民生活に与える公共的役割が明確になる。市民生活の安心と安全確保のためにも港湾政策の役割を明確にせねばならない。

2 終戦直後から朝鮮特需と港湾

1. 敗戦直後経済復旧への要因

第二次大戦の損失は人的・物的双方ともに甚大なものであった。戦争による兵員死者310万人、一般人を加えると犠牲者は1千万人近いといわれる。戦時中、海運企業所有の船舶は輸送船として国に徴用されたが、その大部分が撃沈され、戦後の所有船腹数は1,096隻・138万トン、明治末期のレベルにまで落ち込んだ。敗戦直後、アメリカ占領軍は海運・港湾ともに軍需関連部門とみなして、戦後経済復興の対象から除外していた。

一般市民生活は戦後も続く食糧統制のもと、米の遅配・欠配が常態化して、現在では考えられない食料不足・栄養失調に苦しんだ。空襲による工場地帯や都市の消失で生産機能を失ったとはいえ、戦時中軍部を中心に「本土決戦」にそなえて全国各地の廃坑や山の横穴に隠匿・備蓄した膨大な物資が、ヤミ市でヤミ物資として高値で売り出され、それによって巨額な収益を得た一群がいたことは、後になって広く知られている。意外なことに、壊滅的被害を受けた工場設備能力の内、銑鉄・アルミ・工作機械などの残存設備能力は戦前水準を上回っていたのである（戦前1937年を基準としてアルミ7.58倍・工作機械2.45倍・銑鉄1.86倍、国民経済研究協会調べ）。これは、戦時中のすべてを軍需生産に特化させた結果と考えられる。敗戦直後、生産はストップ、激しいインフレのなかで生き残った企業は在庫原材料や工作機械を高値で売り、結果的には生産サボタージュが拡大していった。

加えて、政府は例を見ない金融政策によってインフレの終息を図ったが、一般庶民の生活は戦中よりもきびしいものとなった。その内容は、旧来の日銀券を新円に切り替え、旧円はすべて銀行預金にした上で預金引き出し額を制限、月給は1ヶ月500円だけが新円で支払われ、あとの市場で使えない旧円支払い分はすべて銀行預金とした。この時期の食料不足を補ったのがアメリカからのガリオア・エロア援助物資であった。この対価は対日援助見返資金特別会計に積み立てられ、1947年復興金融公庫（政府金融機関）に受け継がれる（旧円封鎖は1948年7月解除）。

1946年誕生した吉田茂内閣は、戦後の経済復興政策に傾斜生産方式を採用した。石炭・鉄鋼・食糧・電力といった基礎部門の復興を重点的に行い、復興金融公庫を通じて政府基金の重点的投入をおこなったのである。加えて傾斜生産の生産物輸送は重量物が多いため、内航海運が主力となった。GHQの指導で「港湾復旧5ヵ年計画」（昭24～28）をもとに港湾整備に手がつけられた。貨物の大部分がバラ荷であったから、石炭・鉄鋼などは野積み埠頭とはしけが中心であった。木材は海面貯木場、荷役は人力、穀物を扱う埠頭には上屋が建設されていった。この「港湾復旧5ヵ年計画」はその後「港湾整備3ヵ年計画」

（昭26～28）に受け継がれるが、本格的に始まる第1次港湾整備5ヵ年計画は1961年（昭36）以降である。

占領政策によって民間貿易が禁止されていた当時、外航海運は復旧する余地もなかったが、1947年以降民間による対米貿易を中心に貿易制限・禁止などが徐々に解除、50年には貿易の全面再開となる。貿易が再開されると各国の船舶の就航もはじまり、1949（昭24）年海運民営化が行われて、造船への意欲的動きもでてきた。同時に南方・中国からの引き揚げ、ソ連抑留者の帰国に際しての船舶需要も造船への刺激的要因となったのである。さらに、1950年朝鮮戦争勃発を機にわが国が米軍の基地となり、軍需品の調達と輸送が急務となった。いわゆる朝鮮特需である。朝鮮戦争特需をベースとして工業生産・実質国民総生産は1951年に戦前水準を超えるレベルに達した。

2. 港湾法制定

「港湾の憲法」といわれた港湾法が制定されたのは1950（昭25）年である。朝鮮特需で経済の復旧目処がついたとはいえ、占領下における戦後の法整備のスピードは速かった。これはGHQの指導と関与があったからであろう。港湾法の中心は港湾管理の主体と組織にあった。戦前、「国の営造物」として国有・国営で運営されてきた港湾をいかに民主的運営方式に転換させるか、GHQはニューヨーク港・ロンドン港をはじめとする欧米諸国で採用されてきたポートオーソリティ方式（港湾利用者・関係者の代表による港湾独自組織）を提案した。しかし、すでに主要港では地方行政組織による港湾管理が進みつつある状況の中で、2方式にまとめられ、その選択は地方自治体でおこなわれた。つまり、①世界各港で採用されているポートオーソリティ方式、港湾法では港務局の設置 ②港湾に単一の港湾管理者をおくこと、その形態は各港で決定する。結果は横浜・神戸・東京・大阪各港は各市で、その他の多くの港湾は各県が港湾管理者となった。ただし、名古屋・関門港では港湾管理組合、新居浜・境港では港務局を設置した。関門港はその後門司港と下関港に分かれ門司港周辺を整備して北九州港となるが、前者は下関市が後者は北九州管理組合が管理者となっている。境港はその後管理組合で運営されている。このように港湾の経営・管理が地方公共団体にゆだねられることにより、各港の管理者が意欲的に港湾整備に取り組んだことはその後の港湾発展の実態が示している。

港湾法はわが国港湾の発展に欠かせない大きな貢献をした。港湾を都市計画の一部に組み込み、それぞれの都市の特性を活かした港湾整備がおこなわれたこと、その中で港湾のエキスパートを地もとで育てることが出来たことには大きな意義がある。しかし、国全体の視点からみる時、国レベルの港湾計画・建設整備と不整合部分が生じるのは当然であろう。各港の整備計画との間でおこなわれる調整は、予算配分段階できびしくなる。さらに隣接・近隣港湾との港間競争が限度を超えて激しい場合、過剰投資の原因をつくる結果となる。このことは、その後経済の急成長で港湾貨物が急増、入港船舶の沖待ちが常態化したとき、あるいはコンテナ時代に入りコンテナ船の荷役に対応できるコンテナ埠頭建設の段階、さらに近年ではスーパー中枢港湾選定に端を発して湾単位の港湾整備が組上に上った時、その都度ポートオーソリティを含む港湾管理のあり方が問題となる。加えて構造改革の一環として港湾民営化まで論じられているが、先に述べたように一般的社会資本いわゆる公共財である港湾の管理・運営は公的セクターでおこなわれるのが最適であり、その

形態を考える際に、戦後一連の民主的改革の中で作られた港湾法を改めて評価したいと思うのである。この点についてはこの小論の各段階で取り上げ、検討を加えたいと考える。

3. 港湾運送事業法の制定

港湾運送事業は戦争中国総動員法に基づき港湾運送事業等統制令によって「1港1社」に統制されていた。GHQが統制を廃止、自由化したのは1947（昭22）年であった。自由化とともに復活した港運業者は1,600社を数えたが、8割が資本金300万円以下の弱小企業であった。中には水上生活者（自己所有船で荷物運搬を営むが船が同時に生活の場ともなる）など個人業者も少なくなかった。港湾運送事業法は港運業の健全な発展を目指して、1951（昭26）年制定されたのである。港運法は、港運事業区分を定め（一般港湾運送事業・船内荷役業・はしけ業・沿岸荷役業の4種）各港ごとに業種登録制を採用した。さらに確定料金制を採用、利用者に対する差別扱い禁止などが定められた。その後、事業の免許制、料金の認可制などレベル強化が図られたが、一部の港運事業者を除き、全体として零細業者が多いこの業界の体質改善は容易なことではない。資本力の違う荷主からの要請で荷役料金ダンピングは日常化していた。この状況は今日でも本質的に改善されていない。

高度成長期の船混み状況の時、労働力不足で荷役が停滞、それを補うために港運業者は手配師を活用したが、結果的に荷役作業が暴力団に支配される港が出現、港湾のイメージが低下することになる。コンテナ時代以後、港湾荷役作業の変化と共に港運業界も変わらざるをえない。港湾運送事業法もそのつど改正されている。

3 高度経済成長期

1. 貿易・物流の激増への対応に迫られる港湾政策

前述のように港湾法によって港湾管理は各港にゆだねられるが、港湾建設・整備については国の計画に基づき、政府からの補助・助成によって進められた（補助の対象は、水域施設・外郭施設・係留施設・臨海交通施設など基本施設）。1953（昭28）年、港湾整備促進法が制定され、荷役機械・上屋・港湾区域内や臨港区域内の埋め立てなどに起債がみとめられる。港湾整備促進法は2003（平15）年に廃止されるまで、わが国の港湾整備に重要な役割を果たした。

高度経済成長期に入り、経済活動が活発化して貿易が急増、港湾貨物の激増に対応が迫られる。高度経済成長期の第1段階は、神武・岩戸・オリンピック景気とよばれ、鉄鋼・セメント・石油製品・アルミ・発電機・テレビ・家電などを中心に経済成長を続けた。第2段階は、乗用車・トラックなど運搬機器の生産が急増、1968年にはGNPで西ドイツを追い越し、アメリカに次ぐ経済大国に躍り出た。

強力な重化学工業国への成長段階で直面した課題の第1は、ほう大な原材料の輸入とアメリカをはじめとする世界各国への輸出ラッシュである。第2の課題は恒常的な輸出超過による対米貿易摩擦への対応である。この対応は政治舞台で行われる課題ではあるが、現在に至っても貿易自由化交渉に持ち込まれ、次々新しい課題との対応に追われている。第3は戦後の産業公害はこの時期に集中しており、いわゆる四大公害（熊本日本窒素水俣病・

神岡鉱山イタイイタイ病・カネミ油症・四日市石油コンビナート喘息）は10数年に及ぶ裁判闘争の結果、被告側の責任が法的に明らかにされた。

このような経済の急速な成長に対する物流のレベルは全く遅れていて、急増する輸出入貨物に対応すべく外貿埠頭の建設・整備に迫られたのが実態である。1953（昭28）年港湾整備促進法が制定され、59（昭34）年特定港湾施設特別措置法、61（昭36）年港湾整備緊急措置法が続いて制定されたことを見ても、港湾整備への緊急対応の実態が判るのである。しかし、本格的には港湾5ヵ年計画（第1次・1962年）によると考えられる。

国内輸送では、石炭・石油など重量貨物は内航海運で輸送、石油製品・電気製品・農産物その他小ロット貨物の輸送にトラック需要が急速にたかまり、それを受けて道路建設が急ピッチで進む。

2. 港湾整備5ヵ年計画はじまる

サンフランシスコ講和条約が締結され独立国としての形式が整うと、その一方では独占禁止法が改正されて大銀行を中核とした系列企業グループが組織された（1953年）。朝鮮戦争終結後も好景気は続き（神武景気）、高度経済成長期に入る（岩戸景気）。国民所得倍増計画（1961～70年）が発表され、右肩上がりの経済成長を支えてきた原材料輸入と製品輸出の急増へ対応できる物流整備が急務となる。1964年海運集約では、中核船社6社を中心にグループ化がおこなわれたのであるが、この集約は必ずしも海運企業側からの自主的集約ではなく、官側からの指導に基づくもので、集約に参加しない企業には海運・造船補助金の支給対象から除外されるとの条件がついた。その結果、外航海運150社のうち95社が集約に参加、大手海運企業の中では唯一三光汽船が集約に参加しなかった。このグループ化は、当時の物流構造強化と補助金の合理的配分のために急を要する集約であった。しかし、それから僅か4年後にマトソン社のフルコンテナ船が東京港へ入港することと関連して考えると、結果的に「海運革命」といわれるコンテナ輸送時代を見据えた集約であったことが判るのである。

港湾整備緊急措置法に基づいて、第1次港湾5ヵ年計画が策定されたのは1961（昭36）年であった。第1次は1年切り上げ1965（40）年から第2次5ヵ年計画（昭40～44）に移行する。この段階の5ヵ年計画は、①増加を続ける貿易貨物に対応できる外国貿易港湾（7.5m以上）の整備 ②主要国内貿易港施設の整備 ③新産業都市の中核となる港湾整備が重点的施策であった。タンカーの大型化をうけて、石油港では水深16m浚渫がおこなわれ、瀬戸内海に大型船航行可能な水深確保のため浚渫が続けられた。第3次港湾5ヵ年計画（昭43～47）は、同時期に制定された新総合開発計画（昭44）をうけて、5地域（苫小牧・むつ小川原・秋田湾・志布志湾・周防灘）の新規工業開発に伴う港湾整備が着手されたが、その後石油ショック（1973）の影響で計画変更を迫られる結果となる。

港湾整備5ヵ年計画の内容が時代の変化と要望を受けて、変わっていくのは当然である。

第5次（昭51～55）から公害対策と港湾環境整備、第6次からはウォーターフロント整備、第8次から地震など安全対策（テロ対策を含む）・廃棄物埋め立て整備、第9次（平成8～14、途中7年に変更）の後、2003年（平成15）以降は社会資本整備重点計画に一本化されることになる。

港湾整備計画は各港湾からの計画をもとに中央で策定するのであるが、初期の「必要に迫られての港湾建設」から国の全体ゾーンを見据えて、重点を定めた港湾整備に転換していくが、これは困難な作業である。わが国の場合、1970年代中頃から港湾整備も建設一辺倒ではなく、多元的整備に移行しているが、コンテナ埠頭建設からスーパー中樞港湾にいたるまで、取扱い貨物に比して設備過剰が指摘されているにもかかわらず、港湾政策の重点に港湾建設整備が一貫しておかれてきているのは、初期段階における港湾政策の理念が今なお残存しているのかもしれない。

3. 港湾労働法（旧法）

港湾労働法が制定されたのは、1965（昭40）年である。もともと船舶の出入港に合わせて集中的に需要が発生する波動性の高い港湾労働者の給源は、特定の地域から日雇いを募集していた。そこに手配師による賃金のピンハネや暴力的支配が常態化し、これに対して港湾労働の近代化が急がれていた。この時期に制定された港湾労働法は、第1に日雇い労働者の職業安定所への登録制を採用して、雇用をめぐる労働ボス支配を排除、手配師制度を廃絶したこと、第2に無権利状態にあった日雇い港湾労働者に一定額の所得保障と退職金共済制度の適用をきめ、福祉面で条件整備をしたこと、第3に港湾労働者の常用化を進める方向を示したことなど、一定の役割を果たした法令化であった。しかし、現実はずしも順調に進んだわけではなく元手配師の中には港湾運送会社の労務課員となって現場の支配を続けた例もあった。

旧港湾労働法は、高度経済成長期の労働力不足を補うために雇用された日雇い港湾労働者の保護が中心であった。1967～8年頃から海上コンテナ輸送が増加して荷役形態が全く変化する中で港湾労働の省力化が進み、港湾日雇いは減少、雇用不安がつよまる。この段階で港湾労働法は大幅に改定（1988年・昭63）、職安登録制を廃止して労働者派遣の形態に変わるのである。

4 石油危機・物流システムの転換

1. オイルショックとスタグフレーション

1971年、ニクソン・ショックによる変動相場制への移行は、輸出産業にきびしい影響をもたらし、円高による貿易収支の悪化が顕在化する。1973年オイルショック後、わが国経済は戦後初の本格的恐慌に陥るが（1974～75）、短期間で回復している。当時田中角栄内閣は「日本列島改造論」を実行に移し、公共投資の大判ふるまいを行なった。その結果、一方で土地投機ブームによる土地成金と、相続税のために先祖からの土地を手放さざる得ない市民の間に大きな格差を生み出したのである。

この時期2度にわたる石油危機（1973・78）は、エネルギー源の大部分を石油に依存しているわが国経済に重大な打撃を与えた（原油価格は第1次オイルショックで1バーレル約3ドルから11.65ドルへ4倍上昇、第2次ショックで32～40ドルへ上昇）。国際収支は悪化、この時生活必需品を中心とした「もの隠し」が横行、生活関連物資不足による営業倉庫立入り調査が当局の手でおこなわれた。砂糖・メリケン粉・トイレットペーパーなどが市場から姿を消し、これらが港湾地域の倉庫・はしけの中から摘発された様子がテレビで

放映され、「つくられたもの不足」の実態を知ることになる。「隠されたもの」が店頭に並んだとき、すべて値上げされており、市民はスタグフレーション（不況下の物価上昇）を体験した。

オイル上昇で海運界は大打撃をうけた。燃料不足から定期航路の一部運休が出て、運航速度を落とし、もっとも燃費がよい経済速度を設定して危機に対応した。石油危機後、タンカーによる石油備蓄がはじまり（1978年長崎県橘湾で25万トンタンカー10隻による備蓄）港湾に新しい機能が加わることになる。

わが国国内輸送は「ドア・ツウ・ドア」のトラック輸送に変わりつつあったが、まだ鉄道への依存度は少なくなかった。しかし、乗用車を中心に自動車産業の発展はめざましく、北米輸出の中心は完成車および自動車部品であった。オイルショック後、わが国産業構造の変化は目覚しい。重化学工業からハイテク産業への転換である。半導体・IC・ロボットなどの産業が成長、工場内のオートメ化が進み、原材料・部品から製品にいたる工程のシステム化により、労働力をはじめとするコスト削減に成功、企業体力の強化が実現する。

2. 海上コンテナ輸送——「革命的」輸送構造の変化

「暗黒大陸」といわれた流通分野を変えたのは、IC化による物流システムの変化であるといわれている（例えばPOSシステム）。貨物輸送分野では、トラクターと切り離せるトレーラーの出現、船舶に車が自走で乗り込めるカーフェリーなどをあげることができるが、中でも画期的なものは海上コンテナ船の出現である。アメリカで軍隊備品補給用に利用されていたコンテナがベトナム戦争後、民間の海運に利用されるようになり、世界中の定期航路が短期間にコンテナ船に変わったことはよく知られている。複雑な雑貨荷役をコンテナクレーンでスピーディに処理できるコンテナ輸送は「革命的」技術革新であった。コンテナへの貨物搬入と、ガントリークレーンによる本船へのコンテナ積み込みが時間的にも空間的にも分離できることにより、荷役形態は全くかわった。コンテナ船による港湾への停泊時間は10日間前後から24時間前後に大幅短縮された。これにより、船舶の回転率は上昇、貨物の大きな伸びがないかぎり世界船腹が過剰になるのは当然である。

コンテナ輸送は、従来海運企業が有していた独自のサービスをすべて標準化した。これは、きわめて大きな技術革新ではあるが、伝統的海運国以外の国が海運市場へ参入することを容易にした。「革命的」技術革新といわれた海上コンテナ輸送は、世界の海運市場競争を激化させる結果となり、150年近い歴史を持つ海運同盟（海運カルテル）を実質閉鎖に追い込むのである。

3. 外貿埠頭公団から埠頭公社へ・港湾管理の多元化

1967（昭42）年交付された「外貿埠頭公団法」に基づいて設立された京浜外貿埠頭公団・阪神外貿埠頭公団は、①コンテナ埠頭および外航貨物定期船埠頭の建設、②建設した埠頭は船社または港湾運送事業者へ専用貸付、③建設された公団埠頭の維持管理などを行なうことになった。建設資金は政府・地方自治体のほか埠頭利用者（船社・公団債の引き受け）が出資、港湾建設に民間資金が導入された。建設されたコンテナ埠頭は船社へ専用貸しされ、借受け船社はそれぞれ系列の港運業者をターミナルオペレーターとして、コンテナの荷役と集配、CFSの経営にあたらせている（公団方式）。

海陸一貫輸送が実現したコンテナ輸送の実績は確実に伸びて、定期航路貨物の大部分が公団バースでコンテナ扱いに変わる。公団方式による埠頭利用は、従来のオープン方式による在来埠頭運営よりもはるかに効率的であった。コンテナ埠頭では、専用借受けバースを特定船社に一時貸付いたり、外国船社と共同利用したり埠頭利用の効率化が図られて、港湾に経営理念が定着していった。1980年前後、神戸港のコンテナ取扱量がロッテルダムを抜いて世界1位になった記録がある。

1982（昭57）年「外貿埠頭公団解散および業務を継承するための法律施行令」に基づいて外貿埠頭公団は解散、東京・横浜・大阪・神戸各港に港湾管理者の外郭組織として4埠頭公社が設立され、公団の業務が移管された。公団から公社への移管は当時の行政改革の一環であったが、直接港湾管理者の手に戻さず、それぞれの港に関係指定法人（公社）の設立という複雑でわかりにくい形態となった。本来的には埠頭建設計画・整備・管理・運営など地方自治体が持つべき権限のかかなりの部分が、コンテナ埠頭については運輸大臣＝中央官庁に属することになり、港湾管理・経営の二元化は避けられなくなる。

公団埠頭は、港湾に効率化と収益化による経営理念を導入したことで大きな役割を果たした。しかし、港湾管理・経営の二元化は、わが国の経済成長に支えられた港湾貨物の増加が続く段階では矛盾も少なかったが、中国はじめアジア各国の港湾建設がすすみ、今後の港湾全体像をどうしていくかということに直面している段階では、内包されていた困難な問題が顕在化するのではないかと思われる。加えて埠頭民営化の流れや、東京湾3港（東京・横浜・川崎）包括連携という港湾広域化の動きもあって、港湾管理・運営をめぐる問題は今後研究を続けなければならない課題である。

4. 港湾環境対策

高度経済成長期に発生した産業公害の深刻化に伴い、港湾でも公害防止対策・環境改善への取り組みが求められ、公有水面埋め立て免許取得に際して環境アセスメントを導入した。海洋汚染をはじめ、港湾環境問題の法的整備がおこなわれるのは、1970年代以降である。海洋汚染防止法施行令・海上交通安全法（1971年）に続いて、港湾法の全面改正が行なわれ（1973年）、環境対策が新たに加えられた。また、1976（昭51）年には東京・横浜・川崎・名古屋・大阪・神戸各港で入港料徴収が開始されるが、これは港湾の汚染防止・環境改善が目的のものであった。廃棄物処理・海面埋め立てによる湾内汚染、架橋による汚染、港湾汚染対策と湾内安全対策は求められてはいるが、簡単に効果が出ない分野であるから、どうしても後回しになる。これは後編でよりくわしく論じるつもりである。

5 戦後港湾政策前半（1982年まで）をふりかえって

この小論では外航海運・外貿港を中心に港湾政策を見てきたため、内航・内貿港さらに工業港について論じることが出来なかった。それゆえ港湾政策すべてを網羅しているわけではない。しかし、時代の変化をうけてそれぞれの局面で実行されてきた港湾政策の特質は概略ではあるが論じることができた。

戦後の民主化路線の中で、戦前、国の営造物であり国有港として軍事利用されてきた港湾の管理・運営を短期間に地方自治体に移行するのは、大変な作業であったに違いない。

港湾法制定、港湾管理者の設定、この大変革の実行者たちは当面の作業に追われて、長期にわたる港湾整備計画の展望など持つことは不可能であったと思われる。

講和条約締結後（1952年）港湾の分野でも法整備が徐々に整うことで、港湾政策も軌道にのるが、当時は实体经济の急成長にあわせて、ともかく荷役が出来る岸壁・埠頭建設に追い立てられるのである。

高度成長期前半までの港湾政策は、港湾建設・整備政策が中心で、官庁の政策立案者も土木系出身者が多かった。六甲山を削ってトンネル内をコンベアベルトで土砂を運び出して海を埋め立てる工法は、土木学者で港湾管理者（原口忠次郎）のアイデアであった。後に環境問題から自然破壊のモデルとして批判をうけることになる。しかし、この段階の港湾政策は、経済成長に合わせればよいのであるから、内部的矛盾は少ない。

高度成長は輸送革新を必然化する。海陸一貫・ドア・ツウ・ドアの理想的輸送システムである海上コンテナの発展は、港湾に幾つかの課題をつきつけた。世界的規模で進展するコンテナ輸送に対応できる港湾建設整備であり、国家的プロジェクトで進む外貿埠頭公園によるコンテナ埠頭建設と、埠頭の船社への専用貸し制度の導入である。これは港湾法で決められたfirst come first useによるオープン使用原則の修正を余儀なくされる。ただし、それ以前から貨物別専用埠頭による埠頭の効率的利用が一般化していた状況からみて、新しいコンテナ埠頭の経営方式も次第に受け入れられていった。その後港湾法は実情に合わせて改定されたのであった。この段階の港湾政策は輸送技術革新に誘導されたといえる。

後編では国際競争との関係から港湾政策の変遷をみることになる。2000年代に入ると港湾政策に関係者の意見を反映しようとの試みがなされる。交通政策審議会港湾分科会は「中間報告に関する意見」を求め、意見に対する回答もふくめてインターネットで公開している。当局のこうした努力は認めるものの、わが国の伝統と技術を活かした世界に誇れる港湾とは何か、それに向けての港湾政策のあり方を後編では考えていくつもりである。

経済の動きと港湾政策年表（1945から1982）

年 号	元号	日本経済の動き	港湾政策
1945	昭20	戦後きびしいインフレ GHQ財閥解体・民主化政策	GHQ海上輸送の抑制政策
1946	21	金融緊急措置令・新円切り替え 吉田内閣「傾斜生産」採用	港湾行政の主管官庁として運輸省港湾局設置 港湾運送統制令廃止
1947	22	日本国憲法公布 2・1スト 復興金融公庫設立 最初の総選挙	傾斜生産による石炭・鉄鉱輸送の整備
1948	23	GHQ「ドッジライン・シャープ勧告」「経済安定9原則」	
1949	24	下山・松川・三鷹事件 レッドパージ	GHQ港湾復旧5ヵ年計画（S24～28）海上運送法公布 海運民営化
1950	25	朝鮮戦争 警察予備隊創設 朝鮮戦争特需 総評誕生	港湾法公布
1951	26	鉱工業生産戦前水準を超える 経済自立3ヵ年計画	港湾整備3ヵ年計画（S26～28） 港湾運送事業法公布

1952	27	サンフランシスコ条約締結 IMF加盟	港湾建設局設置（第一～第四）
1953	28	独占禁止法改正・大銀行中核に系 列企業群編成・朝鮮戦争終結	港湾整備促進法制定
1954	29	神武景気（54.11～57.6）	
1955	30	高度経済成長期（1955～73） GATT加盟	運輸省港湾審議会設置
1956	31	経済自立5ヵ年計画（S31～35） 経済白書「もはや戦後ではない」	倉庫業法公布 世界海運市況高騰
1957	32	なべ底不況（1958.6まで）	世界海運市況長期停滞に入る 世界初のコンテナ船就航（シーランド社）
1958	33	新長期経済計画（S33～35） 岩戸景気（1958.6～61.12） 経済成長率6.5%	海運造船審議会「今後における船腹拡充 ・海運企業の強化方策」答申
1959	34	伊勢湾台風・三池争議	特定港湾施設特別措置法公布
1960	35	国民所得倍増計画（S36～45） 日米新安保条約発効 ベトナム戦争はじまる	運輸省6ヵ月以内の外国貨物船の船舶自 由化決定
1961	36	経済協力開発機構OECD発足 災害対策基本法公布	港湾整備緊急措置法公布 港湾法改正 第1次港湾5ヵ年計画（S36～40）
1962	37	オリンピック景気（1964.11まで） 新産業都市設置促進法（H13廃止）	港湾統一スト（大規模世界統一スト）
1963	38		臨海工業地帯の造成・建設進む
1964	39	東海道新幹線開通 OECD加盟 全国総合開発計画	海運集約・海運再建整備2法施行 内航二法公布
1965	40	いざなぎ景気（65.11～70.7） 中期経済計画（歪み是正） 65年以降貿易黒字	第2次港湾5ヵ年計画（S40～44） 海造審「国際収支改善策」答申 港湾労働法（旧法）公布
1966	41	流通業務市街地の整備に関する法 律 GNP1000億ドル突破	港湾運送事業法改正（免許基準引き上げ ・下請けの禁止強化）
1967	42	経済社会発展計画決定（67～71公 害対策基本法 中東戦争勃発 ス エズ運河封鎖	マトソン社フルコンテナ船東京港入港 京浜・阪神外貿埠頭公団設立
1968	43	GNP西ドイツ追越し2位に 技術導入自由化実施 大気汚染防止法・騒音規正法	日本初フルコン「箱根丸」就航 小倉一神戸間長距離フェリー就航
1969	44	審全国総合開発計画制定	第3次港湾5ヵ年計画（S43～49） 新全総による5地域の地域開発と港湾整備 海造審「わが国海上コンテナ輸送体系 の整備について」答申
1970	45	大阪「日本万国博」 八幡・富士合併 新日鉄誕生 東京杉並光化学スモッグ発生	港湾法一部改正 海洋汚染および海上災害の防止に関する 法律公布
1971	46	ニクソンショック（金ドル交換停止 環境庁発足）	主要港にフェリー埠頭公社設立 第四次港湾5ヵ年計画（S46～50）

1972	47	日本列島改造論（田中角栄） 土地投機ブームと物価狂乱 沖縄復帰 日中国交正常化	海上交通安全法公布 沖縄復帰により沖縄航路は内航航路に
1973	48	第1次石油危機 経済社会基本計画（1973～77） 資本自由化原則100%決定	港湾法全面改正（環境対策加える） 広域埋立法改正（環境への対応加える） レクリエーション港湾整備事業開始
1974	49	戦後最初の本格的な不況（74～75） 国土庁設立	生活関連物資不足により営業倉庫に立入り検査 日中海運協定正式調印
1975	50	第1回先進国首脳会議（サミット） 沖縄海洋博覧会	スエズ運河8年ぶりに開通
1976	51	ロッキード事件で田中前首相逮捕	第5次港湾5ヵ年計画（S51～55） 東京・横浜など6大港で入港料徴収認可
1977	52	第3次全国総合開発計画 行政改革計画正式決定	海洋2法（領海法・漁業水域暫定措置法） 領海12カイリ・漁業水域200カイリ
1978	53	第2次石油危機、宮城県沖地震、 OPEC原油価格14.5%値上げ	長崎県橋湾で25万トンタンカー10隻による 石油備蓄開始
1979	54	新経済7ヵ年計画（1979～85） 電話全国完全自動化	
1980	55	イラン・イラク戦争勃発	海造審「今後長期にわたるわが国外航政策は いかにあるべきか」答申
1981	56	運政審「長期展望に基づく総合的な 交通政策の基本方向」答申	第6次港湾5ヵ年計画（S56～60） 外貿埠頭公団解散 東京・横浜・大阪・ 神戸に埠頭公社設立
1982	57	集中豪雨的輸出で大幅黒字	

【参考文献】

新版『日本港湾史』日本港湾協会編 2007年（成山堂書店）

『戦後日本の交通政策』運輸経済研究センター 1990年（白桃書店）

『戦後我が国の交通政策に関する調査研究 中間報告』1989年（運輸経済研究センター）

『現代の交通政策を問う』平井都士夫・柴田悦子編著 1993年（法律文化社）

『日本の港湾労働』喜多村昌次郎 1990年（港湾労働経済研究所）

『数字で見る港湾』各年次 運輸省港湾局・国土交通省（日本港湾協会）

『強奪の資本主義』林 直道 2007年（新日本出版社）

「外貿埠頭公団廃止に関する問題点」柴田悦子『経営研究』（大阪市大商学部）1982年