

## 近代日本港湾史における「大港集中主義」と「小港分散主義」\*

Centralise or Decentralise? - The Change of the Harbour Works Policy in Modern Japan

稲吉 晃\*\*

By Akira INAYOSHI

### Abstract

There were two ways to carry out the harbour works for the government of Japan. One was the centralising way that invested the capital in a few ports in order to win the international competition. Another was the decentralising way that constructed the smaller port all over the country to restrain the distribution cost. Although Japan's harbour works policy had adopted the centralising way until mid-Meiji era, it was changed to another. This paper focuses on the dispute with the Osaka Harbour Works (1897-1915) to examine the change of the harbour works policy in Modern Japan.

### 1. はじめに

東アジアの近代は、列国間の通商競争の舞台であった。その軍事的圧力を背景にしながら 19 世紀半ばに本格化した西洋列国の東アジア進出は、同世紀末になると清国分割へと展開していく。英・仏・露・独の各国は、威海衛・広州湾・大連旅順・膠州湾などの港湾をそれぞれ租借し、そこを拠点として清国内部への勢力拡大を図る。これらの港湾に加えて、19 世紀半ばに開港されていた上海は、欧亜間貿易の基点としてのみならず、東アジア域内貿易の中心地として特異の地位を築いていた。

かかる状況下で、後発資本主義国である日本が東アジア地域へ進出しようとするれば、列国の東アジアにおける通商拠点と対抗しうる通商拠点を整備する必要がある。そのためには、日本の通商拠点である横浜港や神戸港の整備に資本を集中的に投下しなければならない。

けれども、島国である日本には既に国内水運の伝統があり、また国内主要都市のほとんどが沿岸に立地するために、中央政府が各地の港湾整備を制限し、資本を集中的に投下することは困難であった。明治 20 年代から 30 年代にかけて港湾政策を主導した大蔵省は横浜・神戸の二大港整備を重視したが、明治 30 年代末より港湾政策を主導した内務省は国内各地の主要港を整備することを重視し、以後昭和戦前期に至るまで全国的な港湾整備を推し進めていく<sup>1)</sup>。

本稿は、以上のような日本の港湾政策の転換が如何なる背景をもってなされたのか、新聞・雑誌で展開された港湾整備のあり方をめぐる論争を検討することによって、明らかにしようとするものである。

その際には、明治 30 (1897) 年に着工されたものの、資金不足のために大正 4 (1915) 年に一時中断されることになった大阪築港第一期工事見直し論争に注目する。港湾修築には大規模な費用が必要となるが、それが公的資金である限り、その捻出には世論の支持が欠かせない。本稿が新聞・雑誌における論争に注目する理由は、その点にある。しかも大阪築港は、横浜・神戸の築港工事と異なり、国家ではなく大阪市によって実施されたものであった。いわば大阪港は国家構想からは外れた港湾だったのであり、その着工・継続は大阪市民の支持の獲得如何に大きく依存していたといえる。

以上のような関心のもとに日本港湾史を取り上げた研究は、寡聞にして知らない。しかし、本論でも触れるように、中小港湾の分散化が国家の意向に先んじて行われていたとするならば、それを正当化した論理を検討する必要があるだろう。本稿は、そのためのささやかな試論に過ぎない。

### 2. 「大港集中主義」と「小港分散主義」

#### (1) 「大港集中主義」とは何か

昭和 25 (1950) 年の港湾法制定に主体的な役割を果たした運輸官僚の巻幡静彦は、戦前期の港湾政策について、おおよそ次のように整理をしている<sup>2)</sup>。

まず、明治初年より 30 年代までの時期は、政府によって港湾取締及び整備に向けて各種の法整備が試みられたものの、いずれも定着せず、「政策の樹立よりも先づ実行に逐われた時代」とされる。

日本政府による港湾政策の提示は、明治 40 (1907) 年に内務省港湾調査会が「重要港湾の選定及び施設の方針」を議決したことに始まる。議決には横浜・神戸・敦賀・関門海峡の 4 港のみを国家が直接経営することが示されており、巻幡は、この議決をもって日本政府が「国策として小数の大港集中主義」を宣言したとする。

\* keyword: 港湾史 港湾整備論 大阪港

\*\* 非会員 博士(政治学) 東京大学社会科学研究所五百旗頭研究室 研究補助員

(〒214-0001 神奈川県川崎市多摩区菅 5-21-13-102)

その後、府県や市町村による港湾修築事業への着手が相次ぎ、「現実には地方小港分散という事態が着々進行」する状況に対して政府も助成を考慮せざるを得なくなり、昭和 7（1932）年度以降、地方小港湾修築に対して国庫補助制度が整った、とされる。

つまり巻幅は、国家が港湾に関与する数を対比して、明治 40 年の内務省議決を「大港集中主義」、昭和期以降は「小港分散」が進展した、と戦前の港湾政策を整理しているのである。そしてこのような整理は、現在も受け入れられているようである<sup>3)</sup>。けれども、明治 40 年の内務省議決には、国家が直接経営する港湾こそ 4 港に絞られてはいるものの、これら 4 港のほかにも全国 10 港の修築に対して国庫補助を下付する旨が明記されている。総計 14 港に国庫金を投入する内容をもった議決を「大港集中主義」と呼ぶのは、いささか無理があるのではないか。

実際、以下に述べるように、当時においても全国 1～2 港に国家資本を集中的に投入すべきだとして、日清戦後に府県や市町村が着手した各地の築港事業に対する批判的意見が論じられている。まず、これらの論考を検討することで、本稿における「大港集中主義」の意味を明らかにしておきたい。

## (2) 日清戦後の港湾整備論争

日清戦後、列国が清国沿岸に拠点港を租借したことは既に述べたが、通商面で重要であったのは、各国がそれらの港に自由港制度を導入した点であった。自由港とは、港内全部もしくは一部において外国貨物に課税せず、中継貿易や加工貿易を促進する制度である。英国はシンガポール及び香港に自由港制度を導入することによって、両港を通商の中心とすることに成功した。新たに東アジア地域に拠点港を獲得したロシアやドイツは、大連や膠州湾を自由港とすることで、英国の非公式帝国に対抗しようと試みたのである。経済学者・ジャーナリストとして知られる田口卯吉は、以上の状況を「東洋自由港の競争」と呼び、列国に対抗するために長崎港に自由港制度を導入することを訴えている<sup>4)</sup>。

列国の自由港整備に加えて、日清戦後経営のなか、各地で築港計画が検討されたことは、日本国内における港湾整備のあり方をめぐる議論を活発化させた。後の大阪市長で、交通学者としても知られる関一（東京高等商業学校教授）は、雑誌『太陽』上に「商港政策の方針を一定すべし」と題する論考を発表し、通商港の競争状況への対応策を講ずるべきだと主張している<sup>5)</sup>。

関は、通商港は「一国の門戸店舗として、外国貿易の消長に関係すること大なるを以て、対外的商港間の競争……は一商港の盛衰に止まず、引て国民の休戚に関し其貿易の消長に係はる」と、その整備は国家戦略に基づいて進められなければならない、とする。関にとっては、日本を代表する横浜・神戸の二港ですら十分な施設整備がなされていない状況で、近接する東京・大阪の築港工事に国庫補助を行うことは、国家自らが国内における港湾の競争状態を生み出す愚策であった。

もつとも、東京や大阪の築港論者からみれば、横浜・神戸に施設整備がなされていないからこそ東京・大阪に一大商港が必要となるわけで、彼らも国家戦略に基づいた資本の集中的投下に異論があるわけではない。たとえば、大阪築港論者である中橋徳五郎（大阪商船社長）は、貿易振興のためには輸出品製造地域及び輸入品消費地域に一大商港を建設するのが合理的であるとして、横浜・神戸よりも大阪に築港すべきだと主張している<sup>6)</sup>。

しかし、島国である日本では国内物流は水運に依存しており、また国内産業のほとんども沿岸に立地しているため、日清戦後の産業化が進められるなかで全国各地で築港が計画される時勢は止めようもなかった。

先にも紹介した田口卯吉は、日清戦後に各地で築港が計画されている状況を「各地人民商業に注意するの結果」として肯定的に評価した。けれども、各地の築港全てに国庫から補助しては際限がないので、築港を行う市町村に通過料徴収の権限を与えて、その収入の範囲内で整備を行うことを提案している<sup>7)</sup>。

以上のように、内務省議決がなされた明治 40（1907）年以前においては、東アジアにおける商港間の競争に対抗するために一大商港建設が必要とされ、そのための財源確保の方法が論議されていたのであって、横浜・神戸といえども東京・大阪にその座を奪われる可能性が論じられていたのである。

## (3) 松尾小三郎による港湾整備論批判

日露戦後、それまでの財源論を中心とした港湾整備論争に、設計面から異論を唱えたのが松尾小三郎である。松尾は、東京商船学校を卒業後、英国船に乗務して世界中を周遊した人物である<sup>8)</sup>。日露戦後、その経験を買われて南満州鉄道大連海務局長に就任するが、明治 41（1908）年頃より帰国して日本の港湾整備のあり方に対して批判を展開する。

松尾の批判の主要な点は、全国の港湾が一律に防波堤建設や、繫船埠頭・棧橋整備などの大規模土木工事を起こしている点にある。松尾によれば、港湾の形態は後背地の市場規模と周囲の交通整備状況によって大きく変質するものであって、それらの変化に応じられるようにすべきだとされる。大規模な防波堤や埋立は、港湾の地形を固定してしまう点で、船舶の大規模化や貿易量の増減に対応できない、とするのである<sup>9)</sup>。

また松尾は、全国に 1～2 港の重要商港に資本を重点的に整備すべきだとする主張にも反論する。松尾は、「長大なる周囲の沿岸に対し、二三の制限的国港を以て経営せんとするは、仮令其国港が如何に完全なるにせよ、全く自然に背反する政策」<sup>10)</sup>としている。国内物流は水運を中心として行い、全国津々浦々に市場規模に応じた小港湾を整備し、かつ分業的な役割を担わせることで、全体としての物流コストも低下する、と松尾は主張する。松尾は、それまでの港湾論で当然のものと考えられていた防波堤・繫船岸壁の建設そのものに異論を唱え、舢舨輸送の有効性を認めることで、全国的な中小港湾整備を進

めることを主張するのである。

以上のように、明治40年の内務省議決がなされる前後の時期には、全国で1～2港の港湾を選別して資本を集中的に投下することで国際競争力のある港湾を育成しようとする立場と、国内の中小港湾を分業的に整備することで物流コストを押し下げようとする松尾のような立場とがあったといえる。本稿では、前者を「大港集中主義」とし、これに対応するものとして後者を「小港分散主義」と呼ぶことにする。この用語法に従えば、明治40年の内務省議決は両者の中間に位置するものと評価できる。

### 3. 大阪築港見直し論争

#### (1) 大阪築港第一期工事の行き詰まり

松尾の主張する小港分散主義は、それまで語られてきた大港集中主義とはかけ離れたものであるが、全く相手にされなかったわけではない。とりわけ、独自に築港事業を実施していた市町村などには、受け入れられやすかったものと考えられる。実際に松尾は、明治45(1912)年6月、施工中であった大阪築港第一期工事の再検討を大阪市臨時港湾調査会より囑託されるのである。

明治初年より計画されていた大阪築港第一期工事は、明治30(1897)年10月、大阪市によって着工された。設計案は、当初は安治川水運を利用することを目指した小規模なものであったが、淀川改修事業との分離や神戸港との対抗上の必要などから次第に大規模化し、日清戦後に内務省や軍部が介入したことによって決定的に規模が大きくなる。明治27(1894)年には工費約1586万円の設計であったものが、最終的には工費約2167万円へと膨張してしまう<sup>11)</sup>。

しかも、築港に対する国庫補助は約187万円に過ぎず、

工費のほとんどは公債で賄わなければならなかったため、日清戦後不況の影響を受けて工事は資金不足に陥る。はやくも明治34(1901)年には、大阪市は工事を第一期・第二期に分割し、実質的に工事を縮小するにいたる<sup>12)</sup>。明治36(1903)年には一部開港にこぎつけるものの、明治末年には大阪市財政の悪化もあって、築港計画が再検討されることになったのである。

#### (2) 松尾小三郎の設計私案

大阪市からの囑託は、松尾にとって年来の港湾論を実現させる絶好の機会であった。しかも大阪湾沿岸は、国内でいち早く工業化が進展していた地域でもある。一定の貨物が見込める工業地帯は、松尾の主張である中小港湾の分業的分散には最も適した地域であったといえる。

松尾は、調査の結果、大正2(1913)年1月に新たな設計私案を臨時港湾調査会へ報告する。その内容は、おおそ以下のようなものであった。

大阪築港工事が費用不足に陥るのは繫船岸壁や臨港鉄道を築造しようとするからであり、市内水運を利用して市内各工場へ直接貨物を積卸しすれば、多額の費用を投じなくても港湾としての機能は発揮できる。具体的には、従来の繫船岸壁築造及び臨港鉄道建設を中心とした設計案ではなく、①安治川両岸整備、②尻無川の整備、③北防波堤外を工業地帯として整備、④江之子島近辺の水路及び中津川の整備、を提案している<sup>13)</sup>。

以上のように、松尾は自らが主張してきた小港分散主義を具現化するものとして、設計私案を臨時港湾調査会に提出したのである。ところが、松尾の報告を受けて臨時港湾調査会が同年4月に大阪市に提出した報告書は、従来通り臨港鉄道敷設及び繫船岸壁の築造を主としたものであった<sup>14)</sup>。

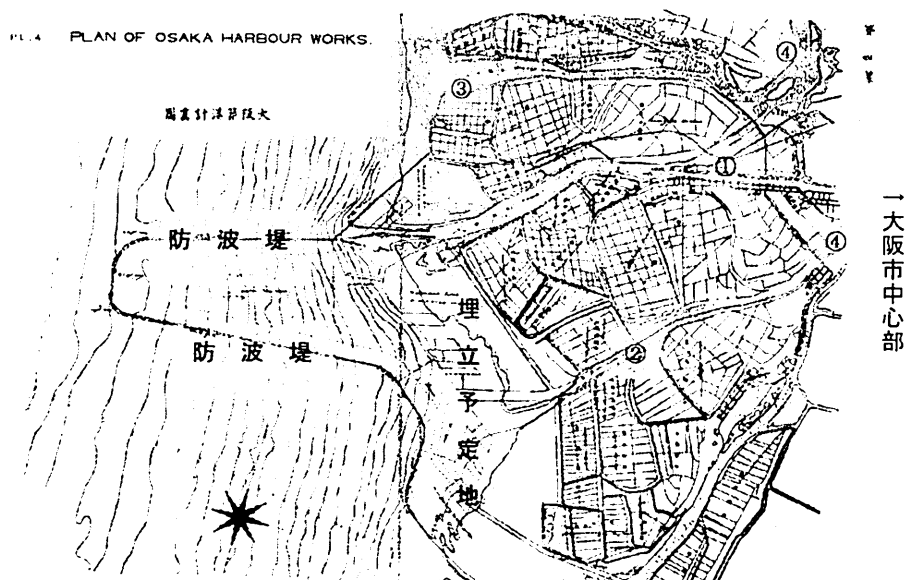


図-1. 大阪築港計画図(大阪市築港事務所:『大阪築港誌』図譜, 1906, 図4)  
丸数字は筆者が挿入。本文と対応しており、松尾小三郎設計私案を表す。

### (3) 大港集中主義者の巻き返しと工事の中断

臨時港湾調査会は、小港分散主義者である松尾を囑託に起用しながら、松尾の設計私案を、いわば無視したことになる。その理由は、大阪市政における大港集中主義者の巻き返しにあった。

明治末期の大阪市政は、予選派と刷新派との間で激しい争いが繰り広げられており、混乱した状態にあった<sup>15)</sup>。そして刷新派の中心人物の一人が、先にも触れた中橋徳五郎だったのである。中橋は、インド綿の直輸入を求める紡績業者の谷口房蔵らと組んで大阪市政を掌握しようと試みたが、その目的のひとつが、縮小を迫られていた築港計画を復活させることであった。松尾が設計私案を提出する直前の大正元年末、大阪市会議長であった中橋は大阪市政の主導権を握り、やはり大港集中主義者であった肝付兼行（元海軍中將）を大阪市長に据える<sup>16)</sup>。こうして、中橋は大阪築港計画の存続を図ったのである。

ところが、予選派の反発は激しく、中橋による市政の掌握は長続きしなかった。中橋は大正2年2月には市会議長を辞職し、肝付も同年8月には市長辞任を余儀なくされる。かくして、大阪築港の行く末は再び混乱する。

新たに市長に就任した池上四郎は、築港計画を再検討した結果、築港の打ち切りを決断する。池上は、築港打ち切りに対する反発を抑えるため、『大阪朝日新聞』を利用してキャンペーンを展開した。すなわち、大正4（1915）年5月より「築港問題」と題する連載のなかで、船舶会社や内務省土木局関係者に、大規模築港不要論を主張させることで世論の支持獲得を狙ったのである<sup>17)</sup>。彼らの主張の共通点は、①築港の規模が経済力に比して過大、②臨港鉄道は既存の西成鉄道で代替可能、③運河整備の必要、であり、松尾の設計私案の骨格が彼らにも共有されていたことがうかがえよう。

これに対して、大阪築港の存続を目指す谷口らは『大阪毎日新聞』を利用して対抗しようと試みた<sup>18)</sup>。しかし結局のところ、それは果たせなかった。同年11月、築港工事を大正5年度より5年間中断し、大正10年度より再開する、ただし政府によって臨港鉄道建設が実施された場合には中断期間であっても工事を再開する、との内容の妥結が市会でなされ、大阪築港の中断が決定される<sup>19)</sup>。

中断された築港工事を実質的に引き継いだのは、民間の倉庫業者であった。皮肉にも築港中断が決定された大正4年は、大戦景気を受けて大阪港がかつてない活況を呈していた時期でもあった。貿易量の急増に対して、住友・三井・三菱などの財閥系の倉庫業者らは、大阪臨港部の小規模な埋立利用を進めようとした<sup>20)</sup>。彼らは、大阪市の経済規模に応じて、まず船輸送に対応した港湾設備の整備に乗り出したのだといえる。これは、松尾のいう小港分散主義にほかならない。かくして、日本の港湾整備は小港分散への第一歩を踏み出していくのである。

### 4. おわりに

近代東アジアにおいて、日本は植民地・半植民地とは

ならなかった例外的な国家であった。それは、港湾立地に関して国家が自由に決定できる反面、国家構想から外れた地域社会までも、独自に港湾整備を通じた経済的發展を目指すことが可能だったことを意味する。港湾整備をめぐる大港集中主義と小港分散主義との論争は、そのような国家と地域社会との相剋にほかならない。

しかし、大正初年における小港分散主義の勝利は、地域社会の幅広い支持によってではなく、民間資本の成長によってもたらされたものであった。このことは、依然として地域社会の支持獲得が課題として残されていたことを示している。本稿の考察の範囲を超えるが、この後の見通しを述べるならば、日本の港湾整備は地域社会の支持獲得よりも、民間資本の誘致や国庫補助の獲得に依存する状況が続いていく。その意味で、大阪築港の中断は、小港分散主義の実現をもたらしたと同時に、地域社会の超えるべき課題を明確にしたといえよう。

- 1) 拙稿：『近代日本の港湾政策：「利益」の提起・共有と政策形成』、学位請求論文、首都大学東京大学院、2009。
- 2) 巻幡静彦：「本邦港湾修築経営政策の回顧」『港湾』26(10)、pp.4-8、1949。
- 3) 日本港湾協会：『新版日本港湾史』、成山堂書店、pp.8、2007。
- 4) 田口卯吉：「東洋自由港の競争」『東京経済雑誌』1195、pp.1-2、1903。
- 5) 関一：「商港政策の方針を一定すべし」『太陽』8(12)、pp.21-25、1902。
- 6) 中橋徳五郎：「国港論」『太陽』11(10)、pp.46-54、1905。
- 7) 田口卯吉：「各地築港の方法は市町村の自営を可とす」『東京経済雑誌』798、pp.684-686、1895。
- 8) 松尾小三郎：『海洋観』、集成館、序、1902。
- 9) 松尾小三郎：「築港問題」『海事新報』242、pp.9-15、1909。
- 10) 松尾小三郎：「港湾築造の方針に就て添田博士に質す」『東京経済雑誌』1639、pp.13、1912。
- 11) 大阪市港湾局：『大阪築港100年：海からのまちづくり』上巻、pp.43-50、1997。
- 12) 同上、pp.90。
- 13) 松尾小三郎：『大阪港湾調査報告』、大阪市臨時港湾調査会、pp.19-34、1913。
- 14) 大阪市役所：『大阪築港利用完成ニ関スル報告書』、pp.5-7、1913。
- 15) 原田敏一：『日本近代都市史研究』、思文閣、pp.322-330、1997。
- 16) 新修大阪市史編纂委員会：『新修大阪市史』第6巻、pp.93、1994。
- 17) 『大阪朝日新聞』、大正4年5月27日～6月11日。
- 18) 『大阪毎日新聞』、大正4年5月31日、6月1日、6月12～16日、9月5～18日。
- 19) 前掲『大阪築港100年』上巻、pp.119-122。
- 20) 同上、pp.134-138。