

東寿とその港湾運営構想 —戦後港湾行政を理解する手がかりとして—

稲吉 晃¹

¹ 非会員 新潟大学教授 人文社会科学系 (〒950-2181 新潟県新潟市西区五十嵐2の町 8050 番地)
E-mail: inayoshi@jura.niigata-u.ac.jp

本稿は、第二次世界大戦後の日本の港湾行政を理解する手がかりとして、運輸省港湾局で港湾法の起草にあたった東寿の活動とその港湾運営構想を、東本人と当時の関係者の回想、また東が執筆した論説を検討することにより明らかにするものである。その結果、①港湾法の起草過程における海運総局と港湾局の対立についてはより詳細な検討が必要であること、②東をはじめとする港湾技術者の課題は港湾行政の一体性の維持にあったこと、③東のいう「地方」とは、府県や市町村ではなく、それらから独立したポートオーソリティを意味していたこと、が明らかになった。

Key Words: 東寿, 港湾法, 運輸省港湾局, 港湾協会, ポートオーソリティ

1. はじめに

(1) 問題の背景：1950年港湾法とその評価

1950（昭和25）年5月、港湾法が衆参両院を通過し、成立した。1890年代に港湾法と同時に検討されていた河川法が1896（明治29）年、道路法も1919（大正8）年にそれぞれ制定されていることと比べると、港湾法はその成立にまで多くの時間を要している。そのため、たとえば元内務官僚で当時は神戸市長であった原口忠次郎が「関係者の多年にわたる夢が実を結んだ」¹⁾と表現するように、多くの港湾関係者は港湾法を感慨をもって迎えた。

この港湾法の最も大きな特徴は、港湾管理権を府県や市町村にも認めている点にある。港湾法成立以前は、横浜や神戸のような大港湾では、港湾所在都市ではなく中央政府によって築港工事の設計と施工がなされてきた。港湾法ではポートオーソリティ（条文では、港務局という名称を用いている）を設置することがめざされる一方で、府県・市町村が港湾管理者となることを否定するものではなかった。そしてこの原則は、港湾法が何度も修正された現在でも維持されている。そのため、この港湾法の成立をもって「戦後の港湾行政の出発点」と評されることもある²⁾。

もっとも、港湾法成立までの政治過程を主導したのがGHQ（連合軍総司令部）だったこともあって、この港湾法の評価は必ずしも定まっていない。たとえば、運

輸省港湾局管理課で実際に港湾法の起草にあたった巻幡静彦は、港湾管理権の地方への移管は「「マッカーサー政策」の結果であって、僕や運輸省の功績ではない」、
「立案者としては、…（中略）…制定に当って総司令部の関与が余りにも強かったために制定当時の港湾法全体については、法律技術者としてデザイン上の不満が残った」³⁾と述べ、港湾法に対する不満を隠さない。

GHQのみならず、横浜・神戸などの港湾所在都市や港運業者・海運業者から、運輸省港湾局には修正要望が相次いだ。港湾法は起草中に何度も修正を余儀なくされるばかりか、その施行から1年後の1951（昭和26）年には、港湾所在都市の要望にあわせるかたちで改正されている。

さらに近年では、港湾管理権を地方へ移管したことの画期性そのものも疑問視されている。行政法学者の木村琢磨は、港湾法が制定される以前も、横浜や神戸など少数の大港湾以外の「港湾の運営については、原則として地方公共団体が行うものとされ」ていたことを指摘している。総じて港湾法制定以前と以後には連続性が認められ、地方分権の趣旨だけを強調するのは一面的であると、木村は評価する⁴⁾。

要するに、日本の港湾整備の基本法である港湾法は、起草者である運輸省の意図を超えるかたちで実現したものであり、しかもそれは地方分権という意味での画期性も認められないということが、近年では指摘されているのである。

(2) 課題と方法

それでは、運輸省港湾局が港湾法の制定に際して当初めざしたものは、一体どのようなものであったのだろうか。この問いに答えることが、本稿の目的である。

そもそも運輸省港湾局が当初めざしたものが何かを明らかにしなければ、GHQ や港湾所在都市の介入の度合いがどの程度あったのか、また彼らが港湾法に何を求めたのかは理解できない。さらにいえば、その後の港湾法は現在に至るまで何度も改正されているが、その改正の意図を探るためにも、運輸省港湾局が本来めざした港湾運営構想を正確に理解することが必要だろう。

占領期の港湾行政について代表的な研究は、香川正俊による研究である⁹⁾。香川の研究は、戦時体制から1950年の港湾法制定にいたるまでの経緯を、とくに運輸省内の海運総局と港湾局の主導権争いを軸に整理したもので、この間の政治過程を理解するための見取り図を与えてくれる。しかし香川は行政機構の再編成に関心を寄せているため、それぞれの港湾運営構想の内容についてはなおに検討の余地が残されている。

近年では、戦前の港湾行政については稲吉晃が⁹⁾、戦後の港湾行政については林昌宏⁷⁾と山田健⁸⁾が、それぞれ研究を発表しているが、いずれも占領期については本格的に検討しているわけではない。運輸省港湾局の港湾運営構想を明らかにすることは、戦前と戦後の港湾行政研究を架橋するために必要な作業のひとつであるといえるだろう。

以上の目的を達成するため、本稿では運輸省港湾局の技師であった東寿に注目する。その理由は、当時の港湾局職員の回想によれば、港湾法起草の中心的役割を担ったのが東であったと考えられるからである。

たとえば、港湾法制定当時は運輸省港湾局計画課でGHQ との連絡役をつとめていた⁹⁾比田正は、「当時運輸省で法律を担当している事務官の多くは旧通信省系の人達で、港湾そのものには縁がうすかったので、起草グループにおける東さんの存在は貴重でした」¹⁰⁾と回想している。

東は港湾法成立前の1949年には本省を離れているが、当時は計画課に所属していた青島茂一が「東イデオロギーの信奉者」を自任し、また「公物法と企業法とを織交ぜたような現行の港湾法のなかには、東さんの思想が相当反映しているように思われる」¹⁰⁾と述べているように、東の構想は港湾局内で受け継がれたとされている。

以上の回想が事実だとすれば、港湾法の制定に際して運輸省港湾局がめざしたものを明らかにするための最初の作業としては、東寿の港湾運営構想を解明することが不可欠であろう。ところが、これまで港湾技術者の歴史研究は、河川技術者のそれと比べても進んでおらず、東

についてもひろく知られているとはいいがたい。以下では、当時の関係者および本人の回想を中心に当該時期における東寿の活動について確認したうえで、日本港湾協会の機関誌『港湾』に掲載された東の論説から彼の港湾運営構想を明らかにしたい。

2. 東寿とは何者か

(1) 内務官僚・運輸官僚としての経歴

まず東の経歴について、東の死後に刊行された追想録『東寿』により確認しておこう¹⁰⁾。東は、1911(明治44)年8月、北海道の旭川に生まれた。1933(昭和8)年3月、北海道帝国大学工学部を卒業後、内務省に入省し、大分県、佐賀県、下関土木出張所の勤務を経て、1942年4月より本省国土局港湾課に配属される。翌43年11月、新設の運輸通信省に内務省から港湾課が移管されて港湾局に昇格すると、東も同省(1945年5月からは運輸省)に移った。その後は1945年2月～11月を除き、本省港湾局管理課(1944年1月～1945年2月)・本省港湾局(1946年11月～1月)・本省海運総局港湾資材課(1946年2月～1949年6月)・本省港湾局港湾資材課(1949年6月～10月)などにつとめた後、第三港湾建設部神戸工事事務所に異動した。

1955年には再び本省に戻って港湾局建設課長・計画課長を歴任し、1959年からは第三港湾建設局長に就任した。同局長として在任中に、関西経済界の同意を得て大阪港と神戸港を一体的に運営する阪神ポートオーソリティ構想を提唱した⁷⁾。この構想は実現しなかったが、1961年に退官後も日本港湾協会・日本港湾経済学会の理事や東海大学教授を務めるなど、港湾計画の理論構築やその成果の発信を続けた。

東の経歴で特徴的なのは、とくに戦中・戦後は他の省・院との兼任が多いことである。戦時中の1942年5月からは企画院第六部(交通部)、1944年10月からは軍需省総動員局を兼務し、また戦後の1948年には建設院・建設省を兼務している¹⁰⁾。

企画院は、国家総動員計画の樹立などのために1937年10月に設立された機関である。その発足当初から港湾運営体制には関心を寄せており、各港の運送業者などを統合する案を、1939年6月にはまとめている¹¹⁾。内務省時代から東の同僚であった黒田静夫の回想によれば、東も港湾計画にかんする研究を進めており、1940年頃には「港湾計画学とも云うべき新しい分野を開」¹⁰⁾いていたというから、東のロジスティクスへの関心が評価されて企画院を兼務することになったのであろう。運輸通信省・運輸省でも東は資材業務を担当し、47年9月からは海運総局港湾資材課長の立場にあった。その際、工

事用資材ばかりか衣服類・衛生用具まで調達し、職員に感謝されたという¹⁰⁾。

東は、資材調達ばかりでなく、港湾修築の設計も手掛けている。大阪港復興計画への協力を大阪市が運輸省港湾局へ要請したことを受けて、1946年の夏には東が大阪へ派遣された¹⁰⁾。東の貢献は主として計画を裏付ける理論面にあったようで、「東博士による理論武装は、従来の港湾計画手法と比べ一歩も二歩も前進した画期的なものであった」¹²⁾と評されている。この大阪港復興計画の実施にあたり、大阪市のみでは事業費を捻出することが難しく、また周辺地域も含んだ総合的な開発を行う必要もあって、1947年4月に公私共同企業体として大阪港振興株式会社が設立された¹³⁾。

土木技師であり、同時にロジスティクスにも知見と経験をもつ東の個性は、当時においては特異であったように思われる。なぜなら日本において港湾行政は、少なくとも内務省内では、明治期以来ながく土木行政の一環として捉えられてきたからである。陸運と海運の接続点である港湾を運輸行政の一環として捉える視点は、ロジスティクスの重要性が増した戦時体制になってはじめて、政府内部でひろく共有されるようになったものである。

そのため戦後になると、港湾行政を土木行政と捉えるのか、それとも海運行政と捉えるのか、をめぐる対立が生じた。1947年末に内務省が廃止され、旧内務省国土局を中心とする土木行政は建設院（1948年7月からは建設省）へと移行したが、その際、港湾行政の所管が問題となった。旧内務官僚を中心とする土木技師グループは、港湾行政を土木行政の一環と位置付けて建設省に回収しようと試み、一方で港湾行政を海運行政の一部と捉える運輸省は、建設省への移管に反対した⁸⁾。

かかる状況にあって、東のアイデンティティは、あくまで土木技師としての立場にあった。運輸省港湾局に所属する多くの土木技師は、もともとは内務省土木局及びその後身である国土局に所属していたということもあって、港湾行政の建設省への移管を主張したが、その中心人物のひとりが東だったのである¹⁰⁾。東が1948年から建設院・建設省を兼務している背景には、こうした港湾行政の移管論議もあったといえるだろう。

(2) 港湾法の起草

港湾行政の移管をめぐる運動と同時並行的に進んでいたのが、港湾法の起草問題である。問題の発端は、1947年末にGHQが京浜・神戸両港の接收解除の意向を示したことにあった。両港の受け入れ体制構築のために、運輸省は港湾法の検討を始める。1948年の2月から5月にかけて、港湾局計画課では両港に設置する「港庁」試案を複数作成しており、さらに同年11月には港湾法草案をまとめている¹⁴⁾。

この「港庁」試案及び港湾法草案の内容は、後述する東の論説とほぼ同じ内容となっており、起草の中心には東がいたものと推察される。また1948年2月の試案は、ほぼ同じ内容のものが「海運総局内準備室」と「港湾局計画課」の二つの部署名でそれぞれ作成されている¹⁴⁾。したがってこの時期は「海運総局」名で出された文書であっても、海運系官僚の意向を代表したものでない可能性がある。海運総局は第二次世界大戦中の1943年には港湾管理法案を作成しているが¹⁵⁾、少なくとも1948年から49年の段階では、これらの試案とは別に海運総局が港湾法案を作成した形跡はみられない。すでにみたように、運輸省内で海運系と港湾系のあいだに対立構造があったのは事実であるが、その対立が港湾法草案の内容にまで波及していたのかについては、より詳細な検討が必要である。

なお、この草案は「戦時統制時代と同様に、中央集権的であり、官治統制色の濃厚なものであった」¹⁶⁾と評価されている。この評価が妥当かどうかは、次章で検討することにしよう。いずれにしても、この草案はGHQ及び港湾所在都市の反発を買い、1949年9月以降、港湾局は新たな草案を作成することになる。ただし、東は1949年10月には本省港湾局を離れて第三港湾建設部に異動しているの、その局面にはかかわっていない。

(3) 港湾協会改革

以上のような運輸省・建設省での活動に加えて、東は港湾協会の改革にも尽力している。

港湾協会とは、1922年に設立された外郭団体である。土木行政を所管する内務省だけでなく、関税行政を所管する大蔵省、運輸行政を所管する運輸省（その前身の逓信省・運輸通信省を含む）など、港湾行政に関係する官庁は多い。港湾法が長いあいだ検討されながら実現に至らなかったのは、官庁間で港湾行政に対する考え方に違いがあったからである。そのため関係各省・府県・市町村および民間事業者が集い、相互理解を深めることを目的として、港湾協会は設立された。

したがって港湾協会の運営は、内務省が主導しながらも、関係各省とのバランスを重視したものであった。副会長（当初は3名、のちに5名）は内務・大蔵・逓信各省の次官が就任しており、自由港の導入や港湾法の起草など重要な議題は、関係各省から委員を選任して議論した。またそれらの議論を対外的に公表する媒体として、機関誌『港湾』が毎月刊行された。『港湾』は大戦中も継続して発行されていたが、戦災の影響により1945年には休刊を余儀なくされた。

東の回想によれば、彼が港湾協会にかかわるようになったのは、戦後すぐのことである。その当時は、「現存の港湾協会を廃止し、新たな体質の機構をつくらうでは

ないか」という議論もあり、『港湾』の廃刊も検討されていたという。当初は、東も港湾協会廃止の立場に近かったようである。しかし同僚たちとの議論を経て、「独創性の欠如は組織体の問題ではなく、時代の状況に応じて変化を続けることで存在価値を維持するような「組織的慣性」をもつことが重要であると、考えを改めるに至った。そして、そうした「組織的慣性をつくるために、『港湾』の再刊が決まり」、東が編集責任者となる¹⁷⁾。

では、なぜこの時期に港湾協会の廃止が検討されていたのか。この回想の後半で東は、「日本港湾協会は、内務省時代の重臣政治につながる封建的機構から脱皮しようとし、名実ともに運輸通信省港湾局の外郭団体となるべく、機構、人事に文字通り運輸通信省の総力をあげて改革にあたった¹⁷⁾と述べている。

実際に1947年8月には、港湾協会発足時からの会長であった元内務大臣の水野錬太郎が退任し、港湾協会創立に尽力した元内務省土木局港湾課長の松本学が会長に就いた。副会長職も内務・大蔵・運輸通信の3省次官が就任するものではなく、このときには元内務省土木局技師で工学博士の鈴木雅次が就いた¹⁸⁾。これは、おそらく1942年に港湾行政が内務省から運輸通信省へ移管されたことのひとつの帰結であったろう。移管当初の港湾局は運輸通信省内で独立した組織であったが、1946年2月には海運総局の下に港湾局がおかれることになった。移管から数年を経て、港湾行政は海運行政の一部に組み込まれつつあったのである。東も「海運総局の1局となって以来、毎日が港湾行政の自主性維持への努力であった。…(中略)…このようないわば大国間の小国内部の動揺は、港湾法の制定まで続¹⁹⁾いと回想している。こうした状況で港湾協会は、複数の官公庁や事業者が考え方を共有する場から、港湾行政が解体されずに生き残るために一体性を高める場へ転換していくことが目指されたのだといえよう。

再刊された『港湾』の編集方針も、この変化に対応するものであった。東は、戦争によって被害を受けた日本の港湾の状況を詳しく紹介することにつとめ、またその際「明日はどうなっているだろうか」と問うものではなく、「明日をつくるために今日いかにとり組まなければならないか」を問う¹⁷⁾ことを心掛けたという。すなわち戦前の『港湾』は、関係各省の考え方が異なる自由港制度や港湾法などを意識的に取り上げていたが、新たな『港湾』ではより実践的な論題を積極的に取り上げていくことが基本方針となったのである。

もっとも、戦後の混乱期に原稿を集めることは大変だったようで、東は「面接または電話して寄稿をお願いし、催促し、遂には予定原稿が間に合わず、アナを埋めるために自分で徹夜して原稿を書いた¹⁸⁾と回想している。その結果、とくに1946年から1948年にかけては東の論

説が毎号のように掲載されることになる。

3. 『港湾』にみる東の港湾運営構想

(1) 『港湾』に掲載された東の論説

1946年から1950年までの期間に『港湾』に掲載された東の論説は、以下の7本である。

- ① 「商港立地問題(上)」23巻2号(1946年11月)
- ② 「商港立地問題(下)」24巻1号(1947年9月)
- ③ 「港格問題」24巻2号(1947年11月)
- ④ 「ポート・オーソリティ問題とその資料 港庁問題」25巻1号(1948年4月)
- ⑤ 「戦前及び戦後の港湾行政系統図」25巻3号(1948年10月)
- ⑥ 「港湾背後地問題」26巻8号(1949年10月)
- ⑦ 「港湾における公私共同企業問題」27巻12号(1950年12月)

東が自ら回想しているように、これらの論説は十分に時間をかけて執筆されたものというよりは、戦前・戦中から蓄積された東の研究成果と経験をストレートに表現したものといつてよいだろう。以下では、港湾の分類と経営という二つの点に注目して、これらの論説を検討する。

(2) 港湾の分類

東の港湾運営構想の基底にあるのは、日本の港湾が「修築の時代」から「経営の時代」に入っているという認識である。

東によれば、一般に港湾の発達の方向性は、立地、自然条件、経済性、社会の4つの因子によって決められるが、日本の場合は「港の格」という政策的条件が大きな要素となっている。すなわち、造船・航海技術の伸展が著しかった明治前期には、日本政府は横浜・神戸などの一部の外国貿易港、とくに税関施設を中心として修築に着手せざるを得なかった。一方で、横浜・神戸以外の港湾では、府県・市による任意の港湾修築が進められたため、中央政府は一定の方針を打ち出す必要に迫られた。これが、1907年に内務省が提示した「重要港湾選定及び施設の方針」である。同方針は、国家的に重要な港湾(第一種重要港)は国家が運営すること、それに準ずる港湾(第二種重要港)は府県・市が運営し、国家はこれに補助を与えることを宣言したものであった。そしてこの原則は、いくつかの修正を経ながらも、戦後まで続いている。

東は、この方針が「全国的に余り港湾修築が進んでいない時代²⁰⁾には適当な方法であったと認める。だが、第一種・第二種いずれの重要港にも一通り施設が整備さ

れ、また大阪港や名古屋港のように、第二種重要港でありながら横浜・神戸に匹敵する港湾があらわれた現在では、現行の種別は不相当であると断ずる。

とはいえ東は、国家が各地の港湾修築に全く関与せず、府県・市間の自由競争に任せることは想定しない。なぜなら、「それぞれの区域において総合的な港湾発展に対する指導がなされなければ、…(中略)…徒らな港湾競争の起る可能性が非常に多い」²⁰からである。「地元民の港湾発展に対する熱意を国全体から見て最も正しい方向に進ませるやうに努力しなければならない」²⁰と、東はいう。その場合、商港の規模を決定するのはその後背地の大きさであるから、それにしたがって「港の格」を設定し直すことが必要になる。

それでは、港湾の背後地の大きさをどのようにして測るのか。東は、背後地を「港湾経営の観点からその港湾を開発販売するための陸地域の勢力範囲」²⁰と定義し、それぞれの港からの陸運にかかる運賃によって、背後地の境界線を計算できるという。しかも運賃は品目ごとに明らかであるから、背後地は品目ごとに設定することが可能である。こうして予測される貨物量をもとに埠頭や倉庫の大きさなどを計算して港湾計画を立案することができる、東は述べる。これが東の港湾計画論の骨子でもある。そして、この新たな基準にしたがって第一種港から第四種港までの四種類に全国の港湾を分類することを提案するのである²⁰。

(3) 港湾の経営

その分類方法こそ異なるとはいえ、全国の港湾をその国家的な重要度によって分類する発想については、従来の日本の港湾政策と東の港湾運営構想は共通する。両者の違いは、経営主体にある。前者が第一種は国営、第二種は府県・市営、と港湾の種別と経営主体の区別を連動させていたのに対して、東は両者を切り離す。港湾の種別はあくまで港湾の規模の問題に過ぎず、どの種別の港湾であろうと経営主体は「公有公営の形が一番適当」だと東はいうのである。

1907年の「重要港湾選定及び施設の方針」以来、第一種重要港は国家、第二種重要港は地方によって、それぞれ経営されてきた。だが、第二種重要港でも大阪港や名古屋港は急速に台頭している。それはすなわち、地方にも大港湾を経営する能力があることを示している。したがって、「公共団体が自ら永年営々と努力し修築した施設を国に移管し、国の経営に任せやうとす」²⁰るべきではないと東は述べる。

だが、横浜や神戸のような第一種重要港はともかく、第二種重要港およびその他の港湾は、そもそも地方公共団体が経営してきたものではなかったか。なぜ、東は地方公共団体による港湾経営を、ことさらに強調しなけれ

ばならなかったのだろうか。その理由は二つある。

ひとつは、戦時には、とりわけ海運系によって港湾に対する国家的な統制が強まったことである。戦時中に陸運・海運・港湾荷役それぞれに国家的統制が行われたことによって、それまで「地方自治的に行われて来た港湾荷役」²⁰が運輸通信省の出先機関である地方海運局で担われることになった。一方、戦後は海外貿易が停止されているために税関の活動も停止しており、あたかも地方海運局が港湾全体を管理運営しているかのような状況がうまれた。こうした状況は、港の経営に対する地方公共団体の熱意を失わせている、と東は批判する。

いまひとつの理由は、修築のみならず、管理運営も含む「港全体の総括的な」²⁰行政をおこなう必要があることである。すでに述べたように、1946年に着手された大阪港の復興は、大阪市単独事業ではなく大阪港復興株式会社という公私共同企業体によるものであった。その背景を、東は以下のように説明する。

空襲によって 港湾地帯の全てを焼野原と化した大阪港が、その復興計画において…(中略)…、今までの外港進出主義を一擲して内港拡張主義に転換した…(中略)…、その結果新大阪港計画の及ぼす範囲は、単に臨港地域に止まらず、背後の膨大な地域を含むものとなった。又その事業の種類も単に岸壁、港湾機能に関係する労務住宅、医療、ホテル、商館、慰楽等の諸施設を包含しなければ、急激な大阪港の復興計画——新大阪港計画を全きものとすることはできなくなった。²⁰

すなわち、東が主導した大阪港の復興計画とは、単に港湾施設の復旧を目指したのではなく、周辺のホテルや娯楽施設なども含んだ総合的な地域開発を目指したものであったのである。こうした状況を前提として、東は港湾経営の究極的な形態を「公共的性格をもった地方自治的な企業体——一般行政庁と民間企業団体との中間にあるような特殊公法人」²⁰——ポートオーソリティ(港庁)であると主張する。

そしてここで注意しなければならないのは、東のいう地方自治的団体とは府県や市町村ではない、ということである。東によれば、ポートオーソリティは「国及び地方公共団体から独立し、特定の範囲の区域内において特定の権限を許されている公共的団体」であり、その区域は「港の経営、発展に最も適切な範囲であって、水域及び最小限の陸域を含むもの」とされる。これらの区域を、国家と府県・市町村のいずれからも切り離し、ポートオーソリティの管轄下におくことが、東が目指した港湾運営体制だったのである。

したがって、国から「地方」へと業務を移譲する場合

の「地方」とは、府県でも市町村でもなく、ポートオーソリティのことを東は指す。一方、港湾にはすでに府県・市町村や民間企業が所有している施設が多数あるが、これらはその存続を認め、港庁は「その管理経営を指導調整する」役割を担う。ただし、港運業・倉庫業の自由競争を認めるわけではなく、「港湾諸業はそれぞれ自主的に民主的な協同体を組織し、その運営は港庁の指導調整」にしたがうことが想定されている。

以上を要するに、東寿の港湾運営構想とは、国家的な統制を強めたという一般的な評価とは裏腹に、少なくとも東の意図としては、中央政府から地方へと港湾の管理運営権を移譲することをめざしたものであった。だがそれは、一般にイメージされるような、府県・市町村が経営する港湾が貨物の誘致をめぐる自由競争を展開するというようなものではなかった。東は、陸運の運賃によって合理的に推定される後方地域の大きさにしたがって配置される各地の港湾が、中央政府からも府県・市町村からも独立して、効率的に経営される姿を目指していたのである。この点が、国家的な統制を強めるものと理解され、GHQ や港湾所在都市の反発を買う要因になったといえよう。

4. 結論

本稿では、東寿の回想と論説を手がかりに、運輸省港湾局が港湾法制定を通じてめざしたものを明らかにしようとしてみた。これにより明らかになったことは、以下の三点に整理できる。

第一に、港湾法起草を主導した東は、ロジスティクスに知見と経験を有する土木技師という特異な個性をもち、海運総局と港湾局をまたいで活動していた。したがって、1948年の段階で港湾法草案の内容をめぐる海運総局と港湾局のあいだに対立があったのかどうかについては、より慎重な検討が必要である。

第二に、当時の港湾行政はその一体性の維持が危ぶまれており、東をはじめとする港湾技術者たちにとっての課題は、港湾行政の一体性の維持にあった。建設省への移管や港湾協会改革などの取り組みは、そのための方策であったと評価できる。

第三に、港湾行政の権限を中央から地方へ移譲するという場合に東が考える「地方」とは、ポートオーソリティ（港庁）のことであって、府県や市町村ではない。港湾法に対する評価のズレの多くは、おそらくこの点を意識的・無意識的に誤解している点に由来する。

付言すれば、第二の点・第三の点のいずれも、港湾行

政が海運行政や地方行政に吸収されてしまうのを防ぐという点で、東にとって同根の課題だったといえよう。このような東の構想が運輸省内でどのように評価され、また実際の港湾法制定にあたってどこまで反映されたのか、については別稿を期することにしたい。

謝辞：本稿は、公益社団法人日本港湾協会共同研究「港湾法制定時における地方公共団体側の活動」による成果の一部である。記して、研究会でご意見を頂いた関係者に謝したい。

参考文献

- 1) 原口忠次郎：所感 港湾 27 (7) , pp.6-7, 1950.
- 2) 田中常義：日本港湾こぼればな史〔第2集〕, pp.49-62, 全国みなと会, 2006.
- 3) 巻幡静彦：港湾法制定苦勞話, 港湾 57 (9) , pp.48-51, 1980.
- 4) 木村琢磨：港湾の法理論と実際, pp.119-125, 成山堂書店, 2008.
- 5) 香川正俊：港湾法制定における政治状況と政策決定過程, 熊本学園大学創立 50 周年記念論集, pp.1-30, 1992.
- 6) 稲吉晃：海港の政治史, 名古屋大学出版会, 2014.
- 7) 林昌宏：地方分権化と不確実性, 吉田書店, 2020.
- 8) 山田健：縮退する出先機関と日本の行政, 季刊行政管理研究 176, pp.50-63, 2021.
- 9) 比田正：敗戦前後の思い出, 日本港湾発展回顧録, pp.60-61, 日本港湾協会, 1977.
- 10) 東寿氏追想録刊行会：東寿, 1980.
- 11) 柏原兵太郎関係文書 94-3 (国立国会図書館憲政資料室寄託) .
- 12) 大阪市港湾局：大阪築港 100 年中巻, 1999.
- 13) 大阪港振興株式会社 30 年小史編集委員会：大阪港振興株式会社三〇年史, 1977.
- 14) 河合光栄文書 59 (横浜市史資料室所蔵) .
- 15) 日本港運協会：日本港湾運送事業史, 1967.
- 16) 巻幡静彦：港湾法制定の沿革及び従来の格草案の検討, 港湾 27 (7) , pp.39-44, 1950.
- 17) 東寿：終戦直後の「港湾」編集の思い出, 港湾 46 (7) , pp.59-62, 1969.
- 18) 会報, 港湾 24 (2) , 1947.
- 19) 東寿：港湾革命談義その2, 港湾 46 (9) , pp.73-74, 1969.
- 20) 東寿：港格問題, 港湾 24 (2) , pp.24-30, 1947.
- 21) 東寿：港湾背後地問題, 港湾 26 (8) , pp.9-13, 15, 1949.
- 22) 東寿：ポート・オーソリティ問題とその資料 港庁問題, 港湾 25 (1) , pp.1-6, 1948.
- 23) 東寿：港湾における公私共同企業問題, 港湾 27 (12) , pp.2-6, 1950.

(2022.4.18 受付)