

戦前の港湾法制定運動と都市計画の関係

臨港地域をめぐる議論に着目して

RELATION BETWEEN PORT ENACTMENT MOVEMENT AND URBAN PLANNING BEFORE WWII

Focusing on the waterfront zone designated in port enactment movement

大森文彦*¹, 中島直人*²*Fumihiko OMORI and Naoto NAKAJIMA*

Before WWII, "Port act" enactment movements occurred several times, but none of the movements were able to reach their goals mainly because Port administration at that time was divided to many bureaus and ministries and it was difficult to adjust the gap between them. In addition, industrial zone designated in city planning act was effective to control the usage of port land area to some extent without waterfront zone which port administration needed strongly. Port land area had been legally ambiguity between port administration and city planning administration until the end of WW II.

Keywords: port act, urban planning, waterfront zone

港湾法, 都市計画, 臨港地域

1 はじめに

1.1 研究の背景と目的

現在、都市計画法に基づいた都市計画と、港湾法に基づく臨港地区(陸域)および港湾区域(水域)の港湾計画は別個のものとなっており、特に2001年までは前者が建設省、後者が運輸省の所管であった。こうした都市・港湾行政の分断は、港湾の都市的利用や両者の連携した計画を難しくしていた面があり、この点に関して様々な研究や提言があると共に、現在進行形の課題として認識されている。

港湾法は1950年に制定されたが、港湾法が無かった戦前期も内務省直轄で地方港湾整備が実施されており、1919年制定の都市計画法(以下、都計法)に基づいた都市計画が全国の港湾都市に適用されたのと同時期であったが、港湾法成立以前の港湾・都市計画行政の関係については不明な点が多い。本研究では、1920年代~1945年の港湾法制定運動を背景として、港湾・都市計画行政の間で、法制度上、港湾一帯を都市の中でどのように取り扱おうとしていたのかを明らかにすることを目的とする。

1.2 既往研究と本研究の位置づけ

戦前の港湾政策に関する研究として、渡辺は、明治の開港以降1970年代に至るまでの港湾管理主体と所管官庁の変遷をまとめた上で、1950年まで港湾行政を包括的に司る港湾法が整備されなかった一方で、1907年に港湾建設のために内務大臣諮問機関として設置された港湾調査会による重要港湾指定が、港湾行政に果たした役割を明らかにしている¹⁾。同じく井上は、お雇い外国人に頼っていた明治初期の日本の港湾土木行政が、港湾調査会設立を以って、主体的な港湾近代化に乗り出したと位置付け、1920年代に至る港湾調査

会の役割の拡大(および一時的な廃止など)を概観し、港湾行政を司る法体系が無い中で、同調査会の果たした役割と、時の政権による同調査会の意思決定への影響を明らかにしている²⁾。さらに谷口は、港湾整備を担った内務省土木局の視点に立ち、国内の港湾を重要度に応じて等級づけすること自体を、必ずしも内務省が重視していなかった一方で、当時の内務大臣となった原敬が国家政策の観点から、経済発展のために鉄道と港湾の連結と高度化が必要との認識のもと、政治力を発揮、大規模な港湾調査と等級付けが実施されたことを明らかにしている³⁾。内海は、日露戦争後の日本の経済成長の中で鉄道と同様に港湾整備が重視されるようになり、横浜・神戸等の一部の大規模港湾だけではなく、地方港湾の整備まで国庫補助を以って促進する施策に切り替わっていくことで、港湾調査会制度が確立されていくと共に、土木行政への政治介入や、現在に至る地方(選挙基盤となる地元)への利益誘導・土建政治の端緒が見られることも併せて指摘している⁴⁾。

戦前の都市計画制度の確立と運用に関する研究としては、日本の近現代都市計画史についての石田による一連の研究や⁵⁾、浅野をはじめとした、旧都計法下を実施された各都市の実際の都市計画に関する一連の研究⁶⁾⁷⁾⁸⁾があるが、港湾都市についての言及はない。また、港湾一帯における都市計画の運用に関する議論は、後述するように、当時の港湾協会が議論の場となっているが、こうした経緯に関する研究は見られない。

以上のように、戦前における港湾・都市計画行政それぞれについては、その組織や法制度運用の実態がおおよそ明らかになっているが、港湾行政・都市計画行政の相互の関係については不明な点が多い。

*¹ 東急株式会社経営戦略室 主事・工修*² 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授・工博

Senior Staff, Urban Management Strategy Headquarters, Tokyu Corporation, M.Eng.

Assoc. Prof. Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The Univ. of Tokyo, Dr.Eng.

1.3 本研究の構成

本研究では、1920年代～1945年にかけての港湾政策・関係者の間で続いた港湾法制定運動に着目し、その運動・提言の中で港湾行政側が都市計画との関係をどのように捉えていたのか、その経過を検証する(3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 5.1)。併せて同年代の都市計画行政の制度や関係者の言説のうち、都市計画における港湾の扱いについて明らかにする(3.4, 3.5, 4.2, 4.3, 5.2)。結びとして6で、両者の関係について総括する。主に国立公文書館収蔵の1920年代～1945年の政府・内務省の公式文書、港湾協会発行の雑誌「港湾」、都市研究会発行の雑誌「都市公論」などを参照する。

2 港湾法制定運動前史

港湾法制定をめぐる議論の前提として、明治維新以降の各種土木関連法規の成立がある。明治から大正にかけて、1896年河川法・1913年運河法・1906年鉄道国有法・1919年地方鉄道法・1919年道路法・1919年都計法・1921年軌道法・1922年公有水面埋立法がそれぞれ成立している。しかし、港湾に関する法律は1897年の「国庫より補助する公共団体の事業に関する件」(明治三十年四月一日法律第三十七号)や1898年発布勅令39号の「開港港則」など、関連法規が断片的に散在している状態であった⁹⁾。一方で、1907年からは内務大臣の諮問機関である港湾調査会・臨時港湾調査会などにおいて、重要港湾の選定と港湾修築計画および国庫補助の認可が進められた。同調査会は内務大臣の諮問機関として、港湾法という根拠法を欠きながらも勅令に依るかたちで、実質的な港湾行政の中核機関として運用されていた¹⁰⁾。

最初に港湾法制定の必要性を公式に示した動きとして、1911年内務省土木局起草の港湾法草案があげられるが¹¹⁾、これは立ち消えとなっている。その詳細や経緯は不明だが、本草案は、港湾の自治を謳った欧米の港湾諸法の影響を強く受け、港湾工事の地方自弁と自主管理を原則としたものであったため、地方自治体の財力が乏しい当時の日本の状況に合わなかった、とされる¹²⁾。

こうした状況を踏まえ、港湾法制定による港湾行政統一を目指して、1923年に内務省関係者を中心に港湾協会が設立された。同会の初代会長には、内務次官・内務大臣や帝都復興院総裁を務めた水野鍊太郎が就任し、協会事務局は内務省内に置かれた¹³⁾。

3 1920年代の港湾法制定運動と都市計画

3.1 臨港地域設置の建議

1919年に都計法・市街地建築物法(以下、物法)が制定され、各都市で都市計画が運用され始めると、港湾関係者から、都市計画地域(用途地域)に関する疑義が出された。仮称「臨港地域」とされる用途地域の必要性について、最初に議論が出されたのは、1923年12月10日に大阪海陸協会が港湾協会に提出した下記の建議書であった¹³⁾。

「市街地建築物法に臨港地域設定の件
大阪海陸協会
我邦都市の多くは河港海湾に依りて発達せり。
而して港湾の発達は臨港地の活用を一要件とし、臨港地利用方法の適否は直に港湾の盛衰に関し、延ひて経済交通の消長に至大の影響を及ぼす所なり。

現行市街地建築物法によれば臨港地を何れの地域に指定するも港湾として特殊の使命を果す上に於て遺憾の点少しとせず。

仍て別に適當なる「臨港地域」を設くるの要ありと信するを以て該法に之が設定方御詮議相成度之段及建議候也。

理由

臨港地を住居地域に指定するの不可なるは論を待たず、又之を商業地域に指定するとせば上屋倉庫其他之に準ずべき建築物にして規模大なるものは、之を工業地域内にあらざれば建築することを得ずして港湾の特質を没却し其機能を減殺し将来の発達を全然失はしむるに至るべし。

港湾の繁盛に伴ひ臨港地は之を集約的に利用し上屋倉庫の如きは大規模数層の建築となり、貨物の揚卸及び運搬に機械力を利用するの趨勢にあり、又商取引の進展による仲継貿易の発達、貨物の積替或は再製の工場を見るの傾向は法に謂ふ商業区域(ママ)とは全然容ること能はざる建築物の集合地たるべきを以て之を他の地域に指定せざるを得ざるものとす。今之を工業地域に指定するとせば、

- (一) 工場が其原料並に生産品の揚卸は可及的港湾に近く設けらるるを利益とするを以て該地域概要の地を占有し港湾機能を著しく阻害し其発達を妨ぐるに至るべし。
- (二) 又工場にして衛生上有害又は保安上危険の虞ある用途に供するものありては工業地域内にあらざれば建築することを得ずと規定しあるを以て、之等は当然臨港地内にも建築し得ることとなり、斯くては上屋倉庫其他の富の集合体たるべき国家経済上の期間をして不安と危険に暴露せしむることとなるを以て港湾の自衛上之等工業とは両立すべからざるなり。
- (二)に対しては工業地域内に特別地区を指定して離隔せしむるの方法ありと雖も(一)に対しては臨港地の随處で大規模の工場が占有する虞ありて港湾に必要な施設と馳背するを免れず、之をもって「臨港地域」を法に規定し他の地域と対立して港湾の用途に添ふを要す。」(句読点、改行等筆者)

つまり、物法に基づく、港湾一帯をいかなる用途地域とすべきかが不明確で、住居地域はもちろんのこと、商業地域の場合は大型倉庫・起重機等の運搬機械・動力の設置が不可となり、工業地域では港湾機能を阻害する大規模工場が立地する懸念があるため、港湾用途に特化した「臨港地域」を設ける必要性を本建議は訴えていた。

3.2 臨港地域必要性の調査

上記の建議等を踏まえて、1926年に港湾協会内の調査部理事会において、臨港地域の必要性について議論が行われた。議論の次第は不明であるものの、既に都市計画を施行している港湾都市の関係者に意見を募ることとなった。意見募集の要項は下記となる¹⁴⁾。

- (一) 臨港地域設定の要否。
- (二) 臨港地の区域を如何に指定すべきや。
- (三) 臨港地域に建設を許すべき建物其他工作物の種類
- (四) 其他参考とすべき事項

以上のアンケート回答は雑誌「港湾」4巻(1926年)7号から5巻(1927年)3号にかけて掲載されたが¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾、31人・団体による回答結果は表(Table1)の通りとなる。回答に共通する主なものが下記となる。

臨港地域に求める諸元(建物高さと容積率)は商業地域に準拠し、必要に応じて港湾特有の建築物・工作物(大規模倉庫等)の設置を認

める、あるいは商業地域との連携が必要という点(Table1 中④・⑪・⑰・⑲)、港湾一帯に工場が集積しつつある現状から、工業地域と隣接して一部の業種を認める、もしくは臨港地域内で工業用の区域を画するといった臨海工業への対応の必要性(④・⑥・⑧・⑨・⑳)が見られた。さらに、危険物保管の区域を指定するという意見や、

危険物保管や災害対応のために臨港地域内の建物の構造を規定するという意見など、現行法の保安港区に通ずる提案も見られた。後述するように、港湾一帯を工業地域に指定することが1927年の都市計画決定標準で通達されるものの、このアンケートが実施された1926年当時、用途地域が実際に施行されている港湾都市がほとんど

Table1 survey on the necessity of waterfront zone 臨港地域に関するアンケート結果

役職 position	氏名 name	(一) 要否 (I) approval about waterfront zone	(二) 臨港地域の区域を如何に指定すべき (II) How to apply "waterfront zone" on port area	(三) 臨港地域に建設を許すべき建築物工場の種類 (III) What is allowed to built or put in "waterfront zone"	(四) 其他参考すべき事項 (IV) the other opinions
①長崎税関長 Nagasaki Customs	金光秀文 Hidemichi KIMURA	○	貨客の海陸連絡、貨物の貯蔵、分配、位置場内に於ける加工製造の業務に必要な範囲 the zone necessary for shipping passenger, freight, loading, storage, sorting and processing	上述倉庫、仮置場、海陸連絡関係業者事務所、臨港鉄道停車場、税関、官公署、必要な積込設備 depository, warehouse, office for port operation, station of port railway, customs, public office, other equipments for port operation	
②横浜商業会議所会頭 Yokohama Chamber of Commerce	井坂幸 Takashi ISAKA	○	住商工何れも適用できず、未指定地としているが、臨港地域は必要 Waterfront zone is necessary, while port area is not zoning to commerce zone or industrial zone but to unspecified zone.		
③福岡県知事 Fukuoka Governor	—	△	商業地域内なら waterfront zone should be applied only inside of commerce zone	港として直接必要な積荷、上屋、倉庫、曳強所、諸設備、貨物積卸搬起装置、港湾関係諸官署 陸上交通に必要な臨港鉄道入換機庫、給水機、石炭台、従業員詰所 necessary for port operation; pier, depository, warehouse, lookout, sign, derrick, public office necessary for ground transportation; port railway yard, water cooap, coal supply, rail staff office	市内外陸上交通系の幹線引込、運河等との直接連絡、貨客玄関口として美観保持 connecting main road and railway to city, connecting to canal, keeping the beauty as an entrance of port city
④大阪税関長 Osaka Customs	井上徳太郎 Tokuaro INOUE	○	大阪は沿岸八十間通りと安治川、淀川に囲まれた区域 In Osaka, the area surrounded by Hashi-juken-Street, Ajigawa-River, Sirinashi-River	規模大なる倉庫・原則として工場建設禁止・行政官庁の許可を得た造船工場其他港湾に必要な工場 huge warehouse, factory is not allowed to be built. However, ship yard and factory which allowed to built by port authority are OK	
⑤神奈川県知事 Kanagawa Governor	—	○	港湾界隈内の水陸交際に臨港地帯として必要なる一体地域 Whole area necessary for land and water transportation	上屋、倉庫、貯水場、船渠depository, warehouse, water tank, barge	市街地建築物法第一条に臨港地域を加ふ Adding waterfront zone in Art.1 of City Building Act
⑥大坂市長 Osaka Mayor	関一 Hajime SEKI	○	大阪は沿岸八十間通りの海岸側 In Osaka, Coastal side along Hashi-juken-Street	規模大なる倉庫、原則として工場建設禁止・行政官庁の許可を得た造船工場其他港湾に必要な工場 huge warehouse, Basically, factory is prohibited to be built. However, ship yard and factory which allowed to built by port authority are OK	建築物の高さ、建築面積等は商業地域に準ずる Building height and floor ratio in waterfront zone are equivalent to in commerce zone
⑦関東内務局長 Kanto Home Ministry	廣瀬直幹 Naomiki HIROSE	○	出来る限り広い区域とする As large as possible	海陸、警備、郵便、税関、旅客待合室内、貨物取扱所、倉庫、危険物取入庫、船員待合室、操車場、休泊所、労働者事務所、燃料油庫、税務所、治産所、選挙、乗船所、港湾に必要な建物や工場、河川舟運は別は製造工場 maritime office, police, post office, customs, other office, passenger room, freight handling area, warehouse, storage for dangerous objects, eratory for seaman, rail yard, rest place for heaver, coal supply, quarantine, clinic, dock, power plant, other equipments for port operation	火災、水害、震災、衛生に對し完全なる設備、二条以上の大通道と市内に通ずる道路、建築物、鉄骨コンクリート造又は煉瓦造、臨港地域の境界は道路、溝、橋、河川で画する Perfect preparing for fire, flood, earth quake, insantitary Ride street, more than 4lanes) connecting to the city All buildings are concrete or brick structure Waterfront zone is bounded by street, ditch, bridge or river.
⑧南滿洲鉄道株式社長事務局長 Harbor Section of South Manchou Railways Co. Ltd	市川敏道 Ichikawa MINAMI	○	工業業務、陸運、荷役業務を行う区域を含む広大な区域 工業地域と連絡を保持し得る Large area for port operation, land transportation and related business Connecting to industrial zone	船舶岸壁、卸積場、荷役作業用諸機械、上屋、倉庫、加工場、船舶修理工場、道路、鉄道、停車場、軌道、郵便局、税関、検査所、船舶取扱機庫、給水機、石炭台、従業員詰所 ship yard, unloading area, derrick, handling machine, depository, warehouse, processing plant, dock, street, railline, rail yard, station, tram power plant	貨物の移動を迅速ならしめ港の效率を増進せしむべき、出来る限り広い区域とする Waterfront zone should be as large as possible for the fast freight and for the efficient port operation.
⑨日南商業会議所会頭 Nitchon Chamber of Com	—	○	所謂臨港地区に工場建設を希望するもの多きは現実なり、将来の港湾拡張の場合、臨港地域を決定し、工場との棲み分けが必要 to build factory is needed in waterfront zone, to divide waterfront zone is necessary		
⑩四日市商業会議所会頭 Yokkaichi Chamber of Com	九鬼敏七 Monshichi KIKI	○	住商工何れも臨港地に指定するは不当、建物、工作物の機能は港湾の機能を侵害せざる限り可及的内に、地方的特殊の状況を考慮すべき。 Residence, commerce and industrial zone is unfit for port area. Buildings and Staffs are allowed to be built and to be put unless violating port operation. Considering about the situation of every port located region		
⑪阪神商業会議所会頭 Hakodate Chamber of Com	平出善三郎 Kisaburo HIRAOE	○	商業地域の間に介在するを便利とす Waterfront zone is located between commerce and industrial zone.	倉庫、上屋、物揚場、臨港鉄道、貯炭場、給水設備、冷凍施設、塩材置場、荷造場、加工場、保税地域、仮置場、官公署 supply, freezer, suit and timber storage, nacking area, processing plant, bonded area, temporary storage for public offices	燃料油庫、危険物貯蔵、鮮魚市場にも相当の考慮を要すし Oil tank, storage for dangerous objects and fish market are necessary.
⑫南滿洲鉄道株式社長事務局長 Railway Section of South Manchou Railways Co. Ltd	藤橋善吉 Fujihashi YOSHIYUKI	○	貨物保管用地、旅客施設用地、道路用地、線路用地、修理工場用地、臨港工場用地 the area for storage, passenger, load, railline, train factory and waterfront industries	上屋、倉庫、旅客待合所、停車場、荷役機械及附帯施設、発電所、変電所、事務所、道路、電線路、検査所、倉庫、危険物保管庫 depository, warehouse, passenger room, loading derrick and machine, power plant, bonded area, temporary storage, electric wire line, quarantine and storage for dangerous objects	建築物については適当なる構造に作り得る規定 To regulate the structure of buildings.
⑬内務大臣官房都市計画課 City Planning Section of Ministry of Inner Affairs	—	△	△標記の件は相当研究を要するに付早急回答致候様候了承相成度此段及回答候(保留) we need more time to consider this problem and can not answer it.		
⑭小樽商業会議所会頭 Otaru Chamber of Com	磯野達 Susumu ISONO	△	港灣拡張中であるため回答できない I can not answer this question because Otaru port is under construction	同左 same as on the left	
⑮富山県土木局長 Fukushi Mayor	佐々木平兵衛 Hosoe SASAKI	○	港湾の機能を発揮するに直接必要な建物工作物を臨港地域内に集約し For the efficient port operation, port functions should be put inside of waterfront zone.	以て港湾としての任務を充たらしむる必要ありと認む The building not relating to the port should be prohibited to be built.	
⑯神戸商業会議所会頭 Kobe Chamber of Com	—	×	神戸市に於ては現行法に支障なきを以て特に臨港地域指定の必要なしと認む Commerce zone in the City Building Act is enough without waterfront zone.		
⑰兵庫県 Hyogo Prefecture	—	×	商業地域で対応 Commerce zone is enough	倉庫、上屋、加工工場其他之に準すべき建築物、機械、店舗事務所 warehouse, depository, processing plant, machine, offices and shops	建築物については適当なる構造に作り得る規定 To regulate the structure of buildings.
⑱堺市長 Mojji Mayor	吉川幸一 Kouchi KIKUKAWA	△	△ No answer	△ No answer	△ No answer
⑲東京市政調査会 Tokyo Inst. for Municipal Administration	—	○	市街地建築物法改正に依りて指定 Zoning based on the City Building Act	港湾をしてその機能を十分に発揮せしむるもの為に利用せしむべき、必ずしも港湾付近に存在することを必要とせざるものに対してはその使用を禁止する。 The purpose of waterfront zone is realizing the efficient port function. The building not relating to the port should be prohibited to be built.	一般都市計画と港湾計画の融合 (ニュータウンの規制を参考にすべし) Considering about uniting the urban planning and the port planning
⑳神戸市長 Kobe Mayor	兼原弘志 Hiroshi KUROSE	○	都市存立の成因、地勢及物資の集散状態を勘考し、将来の港湾発展の趨勢を洞察して指定する Zoning based on the situation of the city, geographical features, shipping freight and future prediction.	上屋、倉庫、仮置場、貨品加工製造工場、停車場其他貨物に關係ある各種建物 depository, warehouse, temporary storage, processing plant, station, other equipments for port operation	
㉑大阪府知事 Osaka Governor	中川望 Nozomu NAKAGAWA	○	堺洲沿岸八十間通りの区域及及沿岸地の利用状態を考察して指定する In Osaka, coastal side of Hashi-juken-Street and pier area	規模大なる倉庫及之に準すべき建築物、造船及修理工場、仮置場、建築物の高さは商業地域の例に依らしめ、建築面積は十分のとなすこと huge warehouse, dock, ship yard, temporary yard. The height of buildings in waterfront zone should be equivalent to in commerce zone and building height should be 100%.	一般の道路通行より独立特種のものとなすこと Traffic regulation in waterfront zone should be different from in the other zone.
㉒横浜市長 Yokohama Mayor	有吉忠一 Chuichi ARIYOSHI	○	貿易地区を規模大なる倉庫等に充て、臨海工業を工業地区に充てる Waterfront zone should be divided into trade district and industrial district.		
㉓東京市長代理 Tokyo mayor	岡田忠彦 Tadahiko OKADA	○	港湾の機能に必要な建築物又は工作物の集積地を理想とするが故に、臨港地区の範囲亦即ち臨港地を指定する地帯に定めるべし Large zone not limited to area related to the port operation is ideal for the efficient port function.	海陸連絡設備、荷役及収蔵設備、港湾事務の官公署、交通、通信、運輸、金融等の建築物、港湾に關係する工作物 equipment for the land water transportation, storage, maritime offices, freight function, communication building, bank, other equipments for port operation	
㉔門司商業会議所 Mojji Chamber of Com	—	○	区域は広くなるよりは切實なるを要す。都市計画法の調査諮問機関の他、関係地方の諮問団体の意見を徴する Zone should be not large but limited. Advised by the city planning conference and other comtee.	当該地方の実情に適合せしむべし 取捨実行は地方関係団体の意見を徴して主務大臣が定むべし Adapting to the situation in every port city. Executed by the minister of inner affairs after advised by some local comtees.	門司港はいち早く臨港地帯を敷き、重要港湾としての機能を充たせしむる Applying waterfront zone as soon as possible in the Mojji Port and advance its port function.
㉕門司税関長 Mojji Customs	—	×	商業地域で対応可 Commerce zone is enough	臨港地域を設けるとすれば、商業地域の次に臨港地域を併し、海陸連絡の利便を旨とする處ある用途はこれを該区域内に建築するを得ず。建築物の高さ及建築面積は商業地域に準ずべし If waterfront zone is designated, it should be applied inside of commerce zone. And the buildings not related to port operation should be prohibited. Building height and floor ratio are equivalent to in commerce zone.	都市計画事業として、臨港地域に類似した用途規制を設定すればよい Area regulation might be designated like waterfront zone as city plaming projects.
㉖長崎市長 Nagasaki Mayor	鍋橋幹 Kan NISHIKORI	○	臨港法に依る指定地域、貨客集散地域、魚類集散地域 designated area by custom, low, passenger and freight area and fishery area.	臨港鉄道及附属建物、保税地域内上屋倉庫、船舶会社、関係公署、諸設備 port railway and related buildings, depository, warehouse, shipping company, public offices, other equipment	
㉗港湾協会北海道支部 Hokkaido Harbor Association	—	○	商業地域に直接し其の介在を殆くせずとも、港湾の実情に依りて定むべき Close to commerce zone, and adapted to the situation of every port	住宅の建築を禁止する。税関、港務所、警察署、上屋、倉庫、加工場、その他適當なる建物 warehouse, depository, loading space, coal storage, timber storage, water supply, freezer, nacking, facility port raillines	
㉘名古屋商業会議所会頭 Nagoya Chamber of Com	上達野富之助 Tominosuke KATONO	○	岸壁或は埠頭を臨る半円内外まで Inside area of 2km from coastal line	住宅の建築を禁止する。税関、港務所、警察署、上屋、倉庫、加工場、その他適當なる建物 Residence is prohibited to be built. Customs, port authority, warehouse, depository, processing plant, other buildings and equipments work for port	
㉙大阪商業会議所会頭 Osaka Chamber of Com	船橋謙太郎 Takahashi YOSHITARO	○	堺洲沿岸八十間通りの区域及び沿岸地の利用状態を考察し指定する In Osaka, coastal side of Hashi-juken-Street and pier area	規模大なる倉庫、造船所を除く工場の建設禁止。建築物の面積は商業地域以上、高さは商業地域に準ずる Buildings should be prohibited without huge warehouse and dockyard. Floor ratio should be larger than in commerce zone and building height should be equivalent to in commerce zone.	一般の道路通行より独立特種のものとなすこと Traffic regulation in waterfront zone should be original from general regulation.
㉚長崎県 Nagasaki Prefecture	—	○	各都市、港湾の事情に照して決定するを要す Apply based on the situation of every port city.	上屋、倉庫、積荷等港湾に直接必要な施設、臨港鉄道等陸上交通に必要な施設、官公署 depository, warehouse, pier and facilities related to port operation, port raillines and land transportation facilities, public offices	
㉛愛知県知事 Aichi Governor	山脇春樹 Haruki YAMAWAKI	○	沿岸より後十町内外の地名古瀬港で是立地とすことと後方十町の臨港地帯 Inside area 1km from castal line In Nagoya, all landfills and ken inland area	上屋、倉庫、鉄道、船渠、冷蔵倉庫、官公署、倉庫関係機関、港湾関係業者店舗、仮置場、加工場、造船工場、船員待合施設 depository, warehouse, raillines, dock, freezer, public offices, bank trade offices, port service office, temporary storage, shipping yard, processing plant, recreation for seaman	

無く^{注1)}、多くの関係者が商業地域をベースとしていたことが分かる。

また、少数ではあるが、臨港地域設定の必要性について留保・不要とする意見として下記が挙げられる。③福岡県知事は「商業地域内に「臨港地域」として、特別地域を設定のことにし、市街地建築物法施行令第三条の規定に係らず、行政官庁の許可を倉庫上屋の類を建築するを得しめ度。」¹⁴⁾とし、⑩神戸商業会議所は「神戸市に於ては現行法規にて差支えなきを以て特に臨港地域設定の必要なしと認む。」¹⁶⁾、⑪兵庫県も「臨港地域を設定し其の地域内に於ては倉庫・上屋・加工工場其の他の…工作物建設のみに制限し、…斯の如きは非常なる私権の制限と為り…、故に所謂臨港地域は寧ろ現行法の商業地域として指定し、法の運用に依り港湾の使命達成を期するに如かず、…将来自由貿易盛なるに至りたるときは部分的の工業地域を設定し、港湾の實際に於ては相対するを以て特に臨港地域設定の必要なきものと認む。」¹⁶⁾と回答するなど、商業地域の範疇で港湾一帯の用途をコントロールできるとする意見が見られた。注目すべき点として、内務大臣官房都市計画課は「標記の件は相当研究を要する議に付早急回答致兼候条御諒承相成度此段及回答候。」¹⁶⁾と回答を寄せており、港湾一帯にどのような用途地域を指定すべきか、都市計画行政の中核機関であるはずの都市計画課でも、この時点では明確な見解が無かったことが分かる。こうした臨港地域設置に関する議論は下記(3.3)の港湾法制定運動に糾合されていった。

3.3 港湾法制定に関する特別委員会

臨港地域のアンケートと同時期に、1926年10月25日の港湾協会第七回調査部理事会における議決を経て、「港湾法制定に関する特別委員会」が組織された¹⁹⁾。会長の水野鍊太郎により、港湾関係者から特別委員会を組織し、同委員会内の特別調査会で港湾法草案の策定をおこなった。同調査会は1928年に港湾法草案と草案要綱の作成を完了した。

同草案では、既に港湾調査会で決定・実施していた第一種～第三種重要港湾の分類を一等～三等港の分類に替え、一等港は主務大臣(内務大臣)が管理者となり、二・三等港は府県知事を管理者とした¹⁹⁾。また各種決定の審議機関として中央港湾委員会・地方港湾委員会を置くこととした¹⁹⁾。都市計画との関係では、用途地域として「臨港地域」を設け、同地域内の建築・工作物の制限を設け、同地域にかかる都市計画事業の決定の場合はあらかじめ地方港湾委員会と協議する旨が示された。港湾整備の費用負担については、一義的には当該港湾の管理者が港湾整備の全額を負担すべきであるが、勅令で国庫よりその費用の一部に対し補助できることを、明確にうたっていた¹⁹⁾。

同調査会の中心人物であった横浜市港湾部長の原静雄は、本草案では「都市計画法、市街地建築物法に付ては、港湾都市に於ては、港湾を除外しては都市計画は出来ぬ訳であるから、都市計画法は臨港地域内及港湾の区域内にも適用することとし、唯此の区域内に都市計画法に依り主務大臣が都市計画及都市計画事業を決定せんとするときは予め関係地方港湾委員会の意見を徴することになりました。…又都市計画法に依る地域地区の設定の件は港湾法の臨港地域に指定した区域は必要なきのみならず、徒らに混雑を来すのみであるから、之を排除することとし、又市街地建築物法に付ては地域地区の設定の件は前同様の意味であり、又建築物の制限に付ては港湾法の臨港地域内及港湾の区域内には港湾特殊の考慮を要することであ

るから特別の規定を設くるを便宜且つ必要とし、尚港湾行政統一の趣旨より其の制限に関する行政は此の区域内では管理者の手に統一するの要があるから、此の法律を全部排除し、其の代り臨港地域内及港湾の区域内に於ける工作物の制限に関する規定を本法の附属命令に掲ぐる考へて之を勅令に委任する条文を設けました。」²⁰⁾とし、臨港地域では、都計法・物法に対して港湾法が優先され、土地利用に関して港湾管理者が独自に規定を設けることを説明している。

1928年に港湾協会は本草案を、総理大臣をはじめとした内閣・政府閣僚に対して「港湾法制定に関する建議」として提出し¹²⁾、続いて1929年の第56回帝国議会において、衆議院議員水島彦一郎を代表者として建議が提出された²¹⁾。しかし、当時の港湾行政を分掌する内務省・大蔵省・通信省・商工省・厚生省・農林省などの関係各省との調整が整わず、港湾法が制定されることはなかった²²⁾。

3.4 都市計画法における港湾の扱い

1919年に都計法・物法が制定されたが、まず、都計法条文内における港湾に対する言及は「第十六条 1.道路、広場、河川、港湾、公園、緑地其の他政令を以て指定する施設に関する都市計画事業にして内閣の認可を受けたるものに必要なる土地は之を収用又は使用することを得」²³⁾との記載があり、同条文では港湾も都市計画の施設の一つであり、都市計画事業として施行可能と解釈できる。さらに都計法施行令第二十一条において「鉄道、軌道、運河、(飛行場;1933年追加)、水道、下水道、土地区画整理、運動場、一団地の住宅経営、市場、屠場、墓地、火葬場、塵埃焼却場又防風、防火、防水、防砂又は防潮の施設は都市計画法第十六条第一項の規定に依り之を指定す」と定め、上記の施設を都市計画施設として取り扱うこととしている²⁴⁾。これらに基いて、各都市で都市計画運河・公園・緑地・上下水道などが都市計画決定された一方で、戦前に「都市計画港湾」という決定をおこなった都市は実際には見られない。

このように、都市計画施設に港湾が含まれることになった経緯について、都計法起草に深く関与した当時の内務大臣官房都市計画課長(初代)の池田宏が、その著書「都市計画法制要論」の中で、「孰れの都市に在りても公共的役務は今日迄第一に個々断片的に立案計画され、…此等公共役務に関する法制亦頗る混線し、殊に国と自治体との間に於ける権限関係錯綜を免れざりしが為めに都市の側からいへば、最深き利害の関係を有し、其の施設の結果は都市共同生活の利便に關し其の公利公益に影響する重要な施設計画と雖も都市自ら其の当面の局に膺(あ)たり其の責に任ずること能はずして、国家に依りて都市と没交渉に經營せられ、併かも其の實際に施為せらるる所を見れば道路河川港湾衛生鉄道通信等各部局を擁して偏に割拠主義に是れ依る国政の主管行政庁本位に計画実施せられ勝ちで、其の結果都市の利害に深甚の関係を有する行政は兎角円滑に運轉することを得ずして互に撞着すること珍しからず、或は相殺する様の事もあつた。…水に対する行政が如何に都市に対して利害の重要なものあるかに無理解であつたかを裏書するものである。」²⁵⁾とした上で、本法の制度の特色として「我国法は都市計画に付ては施設と事業との二方面に分ち相俟ちて事実上都市を構成する地域に対して統制ある組織的計画の実現を期するを以て理想」²⁵⁾と述べて、港湾のような大規模施設を都計法で位置づけることに非常に腐心したことが示されている。つまり都市計画施設という制度は、それまで所管官庁や事業主体などによって位置や規模に関する意思決定が異なってい

た都市基盤・土木施設を、予め都市計画施設として決定しておくことで、当該都市の中でこうした施設が都市計画全体との不整合をもたらすことがないようにしておくことが目的であった。前述のように、実際に都市計画施設として特定の港湾が決定された事例は無かったが、少なくとも都計法設立当初は同法で港湾を都市計画の中に位置づけようとしていた意図があったことは、留意すべき点であろう。

3.5 都市計画決定標準における港湾の扱い

最初期の「都市計画決定標準」(都市計画策定の指針)は1927年に通達された²⁶⁾。このうち「五. 地域決定標準」で「工業地域とするもの イ、地勢平坦にして港湾、運河に接近し若は陸上運輸の便なる土地」とされ、港湾に隣接する一帯は工業地域指定とする一応の指針が示されたが、港湾隣接地として配慮を求める特段の指示は無かった。

4 1930年代の港湾法制定運動と都市計画

4.1 1930年代の港湾法制定の動き

1935年の「港湾」13巻1号で港湾協会理事三橋信三による論説「貿易の振興と港湾法制定の急務」²⁷⁾では「満州事変に関連し国際連盟と袂を別つこととなり連盟脱退を通告して以来満二ヶ年を経過し、既に脱退の効力は完全に発生するに至る」ことを挙げ、「国際政局上我国は殆んど孤立の運命に置かれてある」ため「日本の進むべき途は、残されたる唯一の途、即ち国内に輸出工業を進行し、之により農業の行塞りと人口増加の難問を解決するの他はない。即ち今後の国策としては工業の振興と、輸出貿易の奨励により、国際経済戦線の優勝者たることを目標として邁進するにありと信ずる。」状況であり、工業・貿易振興を国策的に遂行するにあたり「中央、地方を通じ築港計画に連絡統制を欠くがため近接港湾に二重投資が行はれたり、或は折角の基本施設も附属設備を欠くため永年充分の用をなさなかつたり、或は官公私営の諸施設が雑然として錯綜し其間に統一が無い各施設とも充分な機能を発揮することが出来ない」上に、「港湾行政に就ても各省分立主義は旧態依然たるものありて港湾能率上多大の不利不便を忍ばねばならぬ状態にある。」ことを理由に、「各省分立の弊を一掃するがため多年の懸案たる港湾法を速かに制定して先づ港湾行政を整備統一し更らに港湾の運用を組織づけることが刻下の喫緊事と考へられる」としている。

さらに、1938年の「港湾」16巻12号の農商務省技官関口四郎(漁港建設等を担当)の論説「港湾法制定を長期建設の機に望む」²⁸⁾では、1928年の港湾法制定の建議は「現港湾行政を可及的統一するを目的とし、現行関係法律の統括を旨とし、港湾の機能方面に互る事項は多く命令に依り、之を別に定むることにしてある。これは立法技術上能く見受くる所であるが、之が為其制定方建議の挙は政府を動かし、全国的に之を白熱化する迫力を欠いたことは、港湾法の誕生せざる因由であると思ふ。」としたうえで、「今や我国は未曾有の事変に遭遇し、明治維新を第一とすれば夫れにも優さる第二維新にして、東亜長期建設の大方針を定め、国運の大転換期に在り、行財政経済等諸般の制度革進の機に在る。港湾法制定問題も旧思想等に囚はれる時代では無く、須く東亜の新事態を基礎として進むべきで、新港湾法制定の好機である。」と訴えている。

上記のような、港湾協会・港湾関係者の継続的な要望もあり、1939

年6月26日に衆議院(議長小山松壽)で議決され、内閣(総理大臣平沼騏一郎)に提出された「港湾法制定に関する建議書」²⁹⁾では、港湾法の必要性を「港湾の物的設備の大部分は内務省又は地方公共団体に、税関に関するものは大蔵省に、船舶航路に関するものは通信省に、臨港鉄道は鉄道省の施設に属する等其の所管各省に分属し各々其の欲する所に従ひ之を施設せる為不統一を極むるのみならず港湾設備を利用する民衆に於ては当該多数管理者の支配を受くるの外警察官署の取締に服し其の適従に迷ふの状態にして港湾利用の効果を減殺するの实情に在り今や東亜建設の大業を実現する時に方り日滿支三国交通の完備を期するか為には港湾政策を確立して速に港湾法を制定し絛上の欠陥を矯正する」としている。ただし、外交方針の混迷と国際情勢の急変により平沼内閣は同年8月末に退陣し、この時も結局港湾法が制定されることはなかった。

以上の1930年代の港湾法制定運動は、基本的に1928年の港湾法草案を下地にした活動であり、「臨港地域」に準ずる制度は盛り込まれていたと思われるが、当時の言説ではこの点に関する言及は見られない。当時すでに港湾一帯を工業地域として指定することが都市計画決定標準で通達されており、同地域指定でも実際の港湾運営にあたって大きな問題はなかったと考えられる。さらに1930年代から内務省港湾局は港湾修築の目的の一つとして臨海工業地帯(初期には「工業港」という呼称)の整備を掲げており³⁰⁾、当時は内陸の軽工業から、臨海部での重化学工業へ産業構造が転換する時期にあたり^{注2)}、むしろ港湾一帯が工業地域指定がふさわしい状況になりつつあった、と解することも出来よう。一方で、日本の戦時体制強化と大東亜共栄圏確立のために港湾の機能強化が、港湾法要望の主要な事由に取って代わっていた。

4.2 都市計画と港湾を跨いだ工学者の見解

当時、必ずしも専門分野が未分化であった土木工学分野において、港湾と都市計画のいずれにも関係した専門家や工学者は多い。上述の池田宏もその一人であり、1919~20年の短期間ながら港湾調査会の臨時委員を務めている³¹⁾。

神戸市で港湾・都市計画・土木部長を兼任した森垣亀一郎は兵庫県都市研究会が出版する雑誌「都市研究」の1930年23号・24号³²⁾にわたって「都市計画と港湾」と題した論考を寄稿しており、その中で都市計画の最も重要な点は都計法第一条にある「重要施設の計画」であり、それは第一に「交通組織の整備」が挙げられ「道路、軌道、鉄道、運河、下線、港湾等水陸交通に関する整備」がこれに該当するとしている。また都市計画立案の基本調査の際に数十年後の人口増加を想定することに鑑み、「故に港湾問題を調査研究し計画を樹つるには、都市計画に就いての一般的考慮が必要であつて、一方に於ては法令によつて都市が強制的に其の施設をなさんとするのであるから、港湾を有する都市は、都市計画法の実施せらるると否とに拘らず、其の都市将来の発展と港湾関係を考へて、五十年六十年の後に於ける施設経営に支障なからしむる様にせねばならぬ。」と指摘している。その上で「港湾問題は都市計画問題と全く不可分の者(原文ママ)で、都市発展と常に因果関係を有する事は瞭で、港湾が将来発展する趨勢に鑑み、都市各般の施設を定むべきは勿論此の両者の計画及実施は、車の両輪の如く相共に進行すべく、決して一方に偏すべきではないのである。」と戒めている。

一方、同時期に大阪市で港湾・土木部長を兼任した直木倫太郎は、

1933年の「都市と港湾」³³⁾と題した講演の中で、地方中小港湾の整備が、地方都市にとっての生命線であるとしたうえで、地方港の整備においては「貨物が港を産むのであって、港が貨物を産むのではない」ため、「余りに計画の大袈裟なるを夢みる勿れ」と指摘、港湾整備は物流の変化に合わせて柔軟に拡張が出来るものであり、「この目まぐるしい変転流動の只中に立つて、独り港湾設備にだけ「百年の長計」気取りを認めるこそ、寧ろ大きな無理ではないか」としている。ここで鉄道が狭軌から広軌に、単線から複線に、二階建ての建築を四階建てに、それぞれ後から改変することは容易でないが、港湾建設は「弾力性に富み」逐次時代の要求に応ずることが出来るとしている。このように直木は、当初からその都市の経済規模と見合わない遠大な埋立て計画などを実施すると、その後埋立地売却処分が苦慮するとして（名古屋・大阪・長崎を例示）、都市計画やほかの都市施設に比して、港湾は適宜拡張可能で、物流規模拡大に合わせて弾力的に機能を更新・追加出来ることが港湾の特徴だとしている。

以上のように「大阪の直木、神戸の森垣」と称され、同様の役職・立場にあった両者であっても、直木は港湾計画は単独の事業として短期間で都度見直すべき、森垣は都市と港湾の長期的発展を見据え、相互に連携して計画策定をすべきとしており、港湾と都市の関係について、意見を異にするものであった。

4.3 都市計画運河による港湾への対応

1933年に出された「都市計画標準」³⁴⁾では「(ホ)運河計画標準」で「一 運河計画は主として工業地の開発、埋立地の利用、低湿地の改良等土地の地域的発展を計る必要ある場合に之を行ふ

二 運河の配置に関しては現在に於ける河川運河の利用を増進し若は港湾、道路、鉄道等水路交通の相互関係を緊密ならしむるやう考慮し、水路の連絡を主とするもの、沿岸の利用を主とするもの等に付適當の位置を選定し系統ある組織を保たしむ」とあり、都市計画運河の目的として港湾をはじめとした水運の連携強化がその一つとされた。また運河計画を行うにあたり既存港湾や計画中の港湾の図を提出するように求めており、都市計画運河が港湾との運輸連絡の面で、重要な役割を見出されていたことが示唆される。実際に戦前期に港湾と内陸を結ぶ目的で都市計画運河として事業実施されたものは中川運河(名古屋)³⁵⁾・富岩運河(富山)³⁶⁾・中堀運河(尼崎)³⁷⁾などがあり、一部施行や未実施のものでは川崎都市計画運河(川崎)³⁸⁾・通船川・大山運河(新潟)³⁹⁾などがある。

4.4 工業専用地区の制定

続いて、1938年の物法の改正を受けて、1939年に出された決定標準⁴⁰⁾によれば、新たに加わった工業専用地区について「(ニ)工業専用地区決定標準...(中略)...一. 位置 左の各号の事項を考慮して選定すること イ 港湾、運河等に沿ひ物資の運輸に便利なること...(中略)...二. 区域 イ 地区は原則として帯状と為すこと 但し土地の情態、工業的施設等に依り特に必要と認むる場合には集団とすること」を標準としている。これは物資輸送に至便な臨海部や運河に沿って帯状に工業専用地区を指定し、内陸部よりも臨海部の工業地帯形成を念頭に置いていたと見ることが出来る。実際に終戦までに工業専用地区が指定された名古屋⁴¹⁾(1940年)・西宮⁴²⁾・尼崎⁴³⁾・広畑⁴⁴⁾(1942年)・八戸⁴⁵⁾(1943年)・堺⁴⁶⁾・岡山⁴⁷⁾(1944年)では、いずれも臨海部や運河沿いで同地区指定がなされている。

5 1940年代の港湾法制定運動と都市計画

5.1 運輸通信省の発足と港湾法制定運動

1943年7月1日に衆議院議長岡田忠彦から内務大臣安藤麟三郎を通して内閣(総理大臣東条英機)に対して「港湾法制定に関する建議書」⁴⁸⁾が提出された。本書では建議の理由を「政府は大東亜共栄圏育成の為交通政策を確立し速に港湾法を制定せられむことを望む」としているが、この際も港湾法が制定されることはなかった。

1943年11月1日には、戦時下の海陸運輸体制を統一的に所管する組織として、通信省・鉄道省・内務省港湾部門・商工省の一部などを統合して「運輸通信省」が発足した⁴⁹⁾。同省内に設置された海運総局は、港湾行政統一を進めるために、港湾の管理運営の一元化と港湾機能の最大限の発揮を目的として、「港湾管理法要綱」を立案したが、これは省内での検討にとどまったとされる⁵⁰⁾。一方で、海運総局と別部署の港湾局でも1939年の港湾法案(原案は1928年草案)をもとにした独自の港湾法案を策定し検討したが、当時の時局を反映して、港湾を国の営造物として、国家管理を前面に出した法案であり、本法案の検討はおおよそ1943年12月前後に行われていたとされる⁵¹⁾。

当時の港湾協会理事鈴木栄一郎は1943年の「港湾」21巻12号の論説「港湾法制定を要望す」⁵⁰⁾にて「政府は曩に交通政策要綱を決定せられ、皇国を中心とする大東亜の総合的、有機的交通体制の確立、特に港湾に就ては重点的に総ての設備を整備拡充し、其の能率増進の為に水陸連絡設備、倉庫保管設備の整備、又は荷役力増強の為に舁の増備、荷役昨日の機械化を図る旨を声明せられたのである。...而して吾人は此の機会を逸せず、港湾法を制定し、港湾政策を確立せられむことを強く要望するものである。」として、改めて港湾法制定の呼びかけを行った。港湾協会としても、運輸通信省設置を契機として、同年11月27日に「港湾法制定に関する建議」を東条英機内閣総理大臣・八田運輸通信大臣宛てに提出している⁵⁰⁾。

こうした機運を受け、港湾協会では翌1944年に「港湾」誌上で港湾法制定促進のためのアンケート調査「港湾法案要綱に対する新構想」を実施した。同調査は1928年の港湾法草案を基本として、1944年時点で新たな要望を盛り込むために実施したものであった。ただし1926年のアンケート(table1)に対して、回答者や質問項目が異なっている点には留意する必要がある。回答はすべて「港湾」22巻4号～6号に掲載された⁵¹⁾。その回答は多岐に及ぶため、このうち都市計画と関連性のある質問五・六・八に対する回答についてtable2にまとめた^{注3)}。

「五、臨港地帯に関する事項」については、1928年の港湾法草案の「臨港地域」と同等のものであると思われるが、「三、港湾」に接続する港湾業務と関連する機能が集積した後背地を指しており、どの程度の帯域を差すかは、港湾ごとに個別に定義すべきであるという点で回答は共通している。都市計画との整合性についての言及も見られるが、いずれも、港湾の特殊性から、臨港地帯を定めた区域は、都市計画に優越する法規運用を求めている。

「六、港湾管理者」については、回答者によって見解が多様になっているものの、各港湾の国家的重要度に応じて主務大臣、地方長官、地方自治体の順で管理者に序列付けている見解が大勢となっている。

「八、私権の制限に関する事項」については、港湾および臨港地帯内では、何らかの私権の制限が必要であることが、回答者の共通

Table2 The survey about port enactment in 1944 1944年の港湾法要望アンケート

所属 position	氏名 name	五・臨港地帯に関する事項 waterfront zone	六・港湾管理者 port administrator	八・私権の制限に関する事項 limitation of private sectors
港湾協会理事 PHAJ principal	坂本丹治 Tani SAKAMOTO	港湾は港湾都市と境界を同くするか大小ある。臨港地帯及臨水地域並に是等地域に接続せる地にして施設に必要な利とする区域。 The area connected to land and water around a port and needed for port operation	港湾行政を運輸通信省に一元化し港湾計画を総合的に策定。重要港湾総てを国営化し管理者は主務大臣。 Port administration should be centralized in the ministry or transport and communication. Port Plans should be made in the ministry. Major ports should be owned by national government, and the minister should manage them.	私有設備は臨港地帯には許可せざるを原則。鉄道省の施設や既存の民営倉庫は同一管理者に統一運営。 Private Facilities are prohibited to be put inside of the waterfront zone. Port authorities should manage railline facilities and private warehouses.
元住友倉庫常務取締役 Former director, Sumitomo Warehouse 大阪地区港湾運送委員会 President, Osaka Transportation Association	山本五郎 Goro YAMAMOTO	港湾の機能を発揮するに必要な港内の水面と水辺の陸地とを包括する「港湾都市」の概念を以て、水域と地域とを同心区域を画して「港地帯」として主務官庁の権限もその範囲に及ぶ。都市計画に「臨港地帯」を設定。 To determine "port zone" in land and water of port area. To designate "waterfront zone" in City Building Act.	主務官庁は運輸通信省（大臣）とし港湾総局を置く。各港湾に「港湾局」と支局・港務官を置いて所管事務を代行。 General maritime bureau of the ministry of transportation and communication control port administration. In every port, local port bureau or branch is in practice.	港湾法において港湾行政、運営に必要な制約・取用・徴用・処分を加える。各港湾に港湾委員・中央に港湾委員会を設けて運輸通信省の諮問機関とする。 Limitation, drafting, expropriation and punishment is allowed in the port act for port administration and operation. Central and local advisory committee should be established for the ministry.
東京都港湾局長 Director, Port Bureau, Tokyo Metropolis	林清 Kiyoshi HAYASHI	甲種港を臨港地帯とし物資輸送の統制強化を図り、臨港地帯内に工場地域・倉庫地域等を指定。 Waterfront zone is applied in only land, and industrial district and storage district are designated inside of this zone.	地方長官港湾運営権を付与す。管理者は主務大臣の監督を受くる。工費は原則地元負担だが、必要に応じて国庫補助。 Local governor has a right to manage port administration. The minister supervises it. The cost of port construction spent by local government and the ministry subsidizes it as needed.	管理者が必要に応じて使用・徴用・取用・許可・承認を行う。 The port administrator should control and expropriate the private rights as required.
大阪市港湾局長 Director, Port Bureau, Osaka City	宮内義則 Yoshinori MIYAUCHI	港湾区域に隣接せる地域にして港湾施設の保全運営に必要な地域で、権利行使の制限・規制を設ける。 The waterfront zone should be applied in the area for port operation and facilities next to port water area and buildings not related to port operation are prohibited to be built.	港湾の実情に応じ主務大臣・地方長官・市長を以て管理者とする。 The minister, local governors or mayors should be port administrator.	私権の強度なる制限を為す。岸壁・棧橋等公共施設の私有は認めず。管理者は工作物の使用・取用し得る。漁業権・採掘権を制限し得る。用途地域の加し制を設くる。 The private properties should be controlled strictly. Zoning should be designated in port area. Port administrator can expropriate private properties.
大阪府土木部長 Director, Civil Engineering Bureau, Osaka Prefecture	城戸鎮吉 Sakichi KIDO	港湾区域に隣接して港湾の施設に必要な土地および港湾の種火上使用制限を要する地域を特定し、私権の制限を加へる。 The waterfront zone should be applied in the area for port operation, facilities and security next to port water area. Private properties should be prohibited.	管理者は地方長官 Local governor should manage port administration.	水域は勿論、港湾陸域並に臨港地帯に於ても私権の制限を行ひ、港湾経営遂行を期す。 The private properties should be controlled strictly for the efficient port operation.
三菱重工業株式会社社長・内閣顧問 President, Mitsubishi Heavy Industry Adviser of the cabinet	郷古潔 Kiyoshi GOKO	—	—	—
日本海運協会 Association of Shipping in Japan	記名なし no name	港湾及隣接水域に接する地帯。広く指定するより制限的に指定。 Next to port and water area. Not large zone but limited zone.	主務大臣が一管理し、必要に応じ地方行政協議会長・地方長官に権限移譲。 The ministry should manage all ports and transfer this authority to local governors as needed.	大東亜戦争に必要な使命遂行の為、私権の制限・工作物の徴用の権限を管理者に賦与す。 Port administrator can prohibit and expropriate private properties for the victory of the war.
日本通運株式会社理事 Principal, Nippon Express Co. Ltd	安座土眞 Makoto AZAKAMI	—	海陸輸送行政一元化の爲、運輸通信大臣を主務大臣とする。 The minister of transportation and communication should control port administration.	—
兵庫県土木部長 Director, Civil Eng. Bureau, Hyogo Prefecture	杉山宗次郎 Sajiro SUGIYAMA	水域たる港湾のみを対象とするのは不十分、港湾に隣接し港湾の保全・利用に必要な一定地域を臨港地帯とす。 Not only port water area but land area next to it should be applied to waterfront zone.	一等港の管理者は特別官庁・二等港以下は地方長官・市長を充てる。 The first grade port: the minister / The second grade port: local governors or mayors	その他、漁業権が障碍となっているため、強力な権限が必要 Fisheries rights should be limited for port construction.
静岡県土木部長 Director, Civil Eng. Bureau, Shizuoka Prefecture	上田柳一 Ryuichi UEDA	—	管理者は総て府県知事の以て充てられ度。 Local governors should be port administrator.	—
宮城県河港課長 Director, Port and River Division, Miyagi Prefecture	大谷英 Ei OTANI	港湾の利用に必要な区域を臨港地帯として監督官庁が認定す。 Waterfront zone is designated for the area necessary for port operation.	地方長官と市町村長、必要に応じて主務大臣。 Local governor, mayor or the minister.	私有の岸壁・棧橋、臨港地帯内に於ける工作物等と雖も私権の目的たることを禁止するの主義。 Port administrator can prohibit private properties such as piers, wharves and warehouses only for private use.
石川県土木課長 Director, Civil Eng. Division, Ishikawa Prefecture	木村儀四郎 Gishiro KIMURA	港湾と密接不可分の関係にある土地に対し一定の区域を限らず臨港地帯として指定し私権を制限。 Waterfront zone should be applied to the area related to port operation and private properties is limited inside of this zone.	交通運輸行政の一元化の見地よりして主務大臣を港湾管理者となす。 The minister control port administration.	一般公共の用に供するものなるに私権の設定等は相当制限すべき。 Private properties should be limited strictly.
宮崎県土木課長 Director, Civil Eng. Division, Miyazaki Prefecture	古賀久六 Kyuroku KOGA	港湾隣接地で港湾の利用に必要な区域を行政官庁にて臨港地帯と認定し私権を制限する。最小限度の認定とすべき。 The waterfront zone should be applied to the area necessary for port operation by the government agency. In order to limit the private properties, the waterfront zone should be as small as possible.	原則として、第一種・第二種は運輸通信大臣が管理し、それ未満は地方長官が管理。 The first and second grade ports: the minister of communication and transportation The other grade ports: local governors	港湾及附属物は勿論私権行使できないが、所有権の移転、抵当権設定は可とし、臨港地帯内に於て興業作物の新築・改築・造築、除却は管理者の許可・承認を要す。 Port and related equipments should be owned by public authority, but the other stuffs are owned by private sectors. They can transfer its ownership and establish its mortgage.
沖縄県土木課長 Director, Civil Eng. Division, Okinawa Prefecture	久保田秀雄 Hideo KUBOTA	臨港地帯内に於ては港湾の保全又は利用に必要な一定の作為、不作為を強制し得る。 Inside of the waterfront zone, the operation and properties are limited for the port administration	港湾の性格に応じ主務大臣・地方長官・特別官庁等 The first grade port: the minister The second and the other grade port: local governors	私権行使することを得ず。公共性を害せざる範囲内に於て一定の私権を認む。 The private properties are allowed to be built only for the public purpose.
樺太庁土木部長 Director, Civil Eng. Bureau, Karafuto Agency	奈良部竜松 Kamekichi NARABE	港湾の性格に応じ所要の区域を臨港地帯に設定し区域内に於ける作為、不作為を規制す。都市計画と緊密な関係があるが、港湾及臨港地帯は重要区に鑑み優先設定権を持つ。 Inside of the waterfront zone, land use should be controlled by the port act and the waterfront zone should be prior to city planning.	港湾の性格に応じ主務大臣・地方長官・特別官庁等 The minister, local governor or special agency depending on the grade of ports	港湾の将来計画を予め樹立し、その機能増強に資するものは奨励し、支障あるものは私権を制限す。 To promote or limit private rights for the future port plan.
福岡市長 Shizuoka Mayor	畠山四男美	—	—	—
七尾市長 Nanao Mayor	松川長康 Nagayasu MATSUKAWA	—	港務所・水上警察、その他業務の総合一元化を以て有機的経営・管理を為す。 The port authority should manage port office, port police and the other port services.	—
神奈川県商工経済会 Kanagawa Chamber of Commerce and Industry	記名なし no name	—	—	—
愛知県商工経済会会頭 President, Aichi Chamber of Commerce and Industry	青木謙太郎 Kentaro AOKI	港湾地域の独立性を認め、同地域内の河川並に道路に関する限り夫々の関係法より除外し、港湾法に編入し措置せられたし。 Rivers and roads inside of the waterfront zone should be controlled by port act independent from the river act and the road transportation act.	運輸通信省に統一し之れが附帯業務は凡て同部門にて処理する様措置せられたし。 All works of the port administration should be managed in the Ministry of transportation and Communication centrally.	港湾に関する重要事項を諮問審議せしむる為めに、中央港湾委員会並に地方港湾委員会を強力な組織機構として設けるべし。 (重要港湾認定、港湾計画、区域決定等) Central and local advisory committee should be established for discuss the important port policy such as port grading, port planning and port zoning.
名古屋海運協会会頭 President, Nagoya Association of Shipping	藍川清成 Kiyomari AIKAWA	—	—	—
福岡県商工経済会 Fukuoka Chamber of Commerce and Industry	記名なし no name	河川・道路の港湾地帯内に在る部分に関する取扱は港湾管理者の管轄事項として、埋立は権限事項とする。 Inside of the waterfront zone, river, roads and landfill are controlled by the port administrator.	重要な港湾は主務大臣又は地方長官若しくは市長の下にありて専門的養育人物。 The experts subject to the ministry, governor or mayor should have jurisdiction over port administration.	—
静岡県水産業会会長 President, Shizuoka Fisheries Association	服部亀吉 Kamekichi HATTORI	—	地方長官若しくは市長を管理者とする。手續が煩雑になるので主務大臣は不適。 Port manager should be local governor or mayor not the minister.	—
関東州経済会会頭 President, Chamber of Economy in Kwantung Territory	首藤定 Sadamu SHUTO	—	—	—
住友鉱業株式会社 Sumitomo Mining Co Ltd	別子鉱業所 Besshi Mine	—	—	—
港湾協会理事 PHAJ principal	横山五平太 Goheita YOKOYAMA	港湾に隣接する土地にして港湾の施設、利用、運営に必要な利とする地域。 The area next to the port and necessary to port operation	中央は運輸通信省・現地は地方海運局・都道府県市。 Central: the Ministry of Transportation and Communication Local: Regional shipping bureau or every prefecture and city government where port located	相当強度の制限を加ふべし。工作物の取用・徴用し得る。中央並に地方に審議諮問の港湾委員会を設けくべし。 Private rights should be strongly limited and private facilities should be expropriated. Advisory committee is needed for the central and local port administration.

の見解として示されている。港湾の公共性から、私権行使を港湾運営に資することのみに誘導する点は、「五、臨港地帯に関する事項」の回答と通底する意図が見られる。また、中央・地方港湾委員会という諮問機関を求める声も見られるが、同委員会が当時の都市計画中央・地方委員会に類似する組織を想定していたのかについては、本アンケート回答からは読み取ることが難しい。ただし、中央・地方委員会方式を用いて、中央から各地方港湾の在り方をコントロールする意図と解するのが自然であろう。当時、地方港湾の多くは内務省直轄施行と国庫補助を受けて近代化が実施されており⁵²⁾、また現実として地方港湾整備の決定は内務省中央の港湾調査会等の諮問機関(勅令に基づき、法的位置づけ無し)で行われていたことは前述(2)のとおりである。中央・地方委員会方式は、こうした諮問機関を、地方組織設置も含めて、港湾法で正式に位置付けようとしていたと考えられる。

本アンケートは、1928年の港湾法草案を基本としつつ、時代の変化・時局の要望に応じて同草案に対する修正事項を募るものであり、特に運輸通信省発足と大東亜共栄圏建設という国策を色濃く反映したものであったが、港湾行政一元化の期待と港湾法制定の機運が高揚していたことも回答から読み取れる。その後、本回答をとりまとめて、港湾協会から政府や運輸通信省への要望として建議することが意図されていたが⁵¹⁾、戦局の悪化もあり、実際の建議が1945年の終戦までに行われた記録はない。

5.2 新興工業都市計画

戦時体制強化の中で工業の地方分散などを目的として、国庫補助を受けて開始された新興工業都市計画の1941年の通達では、「II要領…2.土地区画整理…⑤港湾、鉄道、軌道、運河…その他の施設は必要に応じ其の用地を留保すること」⁵³⁾と記されており、土地区画整理手法を用いて港湾用地を確保するよう指示している。実際に、臨海部の港湾機能強化や埋立と併せて土地区画整理が計画された新興工業都市計画としては、四日市⁵⁴⁾・富山⁵⁵⁾・荻田⁵⁶⁾(北九州)・広畑⁵⁷⁾(兵庫県)等がこれに該当する。港湾整備そのものではないものの、臨海部の基盤整備が都市計画事業として位置付けられた事例と言える。

6 まとめ；戦前の港湾法制定運動と都市計画の関係

6.1 港湾法制定運動と臨港地域

港湾法の草案については、1928年建議の際の草案のみ入手できたため、各時代の港湾法草案を比較することは困難であるが、最初期の1911年を除くいずれの時代の建議も、1928年草案を基礎としていることから、各年代の草案の比較ができないため、港湾協会内での議論や建議の理由書などから、可能な限り考察を試みたい。

初期の港湾法要望(1928年)では、港湾行政を司る行政機関が分断されていたため、地方自治体や港湾に関わる事業者にとって手続が煩雑なこと、国家として統一した港湾行政が推進されていないこと、そして港湾の運営に適した用途地域が都計法・物法で設けられていないことが主たる理由であった。港湾協会は港湾法制定が協会発足の目的でもあり、積極的に同法制定運動を主導していた。

中期、1930年代には、おおよそ初期と同様の理由から、その制定を継続的に要望していたが、活動としてはやや停滞期であった。都市計画では、港湾一帯を工業地域指定とすることが1927年の決定

標準で定められ、港湾一帯の工業化を背景としてこの運用が各港湾都市で定着していった。そのため「臨港地域」の必要性はやや後退していたと考えられる。

後期、1930年代末から終戦にかけては、港湾法の要望の背景として、当時の国策たる大東亜共栄圏確立のため、具体的には満洲や中国大陸・南洋諸島等の日本施政下地域との海運強化による経済圏確立が念頭に置かれていた。つまり、より国策に沿った形で港湾法の必要性に意義付けを行い、関係者が活動した時期であった。特に、1943年の運輸通信省の設立を港湾法制定の好機と見て、関係者が制定活動を活発におこなった。一方で、鉄道省・通信省・内務省港湾部門を統合した運輸通信省海運総局・港湾局の設立は、港湾協会を中心とした港湾関係者が当初より求めていた港湾行政の統一という点では、不完全ながら一応の前進であったと見る事が出来る。

本論文で見てきたように、港湾法を要望する側には、何度か港湾法制定の機会・時機があった一方で、港湾法制定と港湾行政統一に向けては、関係省庁が分散しているが故に、実際の制定に向けては多大に困難な省庁間の調整が必要とされ¹²⁾、事実、終戦まで同法制定には至らなかった。1920年代は、港湾に面した陸域を都市計画上どのように扱うのか、という管理権限の問題、1930年代からは大東亜共栄圏繁栄のための港湾管理一元化、と港湾法を必要とする事由は形を変えてきたが、関係省庁の調整を経て同法を制定するほどの意義やきっかけを得ないまま、既存の諸制度に基づいた港湾運用が継続された、と言うことが出来よう。また、港湾陸域における港湾独自の土地利用規制は、戦後の1950年の港湾法制定により「臨港地区」制度として確立するが、戦前においてもその必要性は提起されながらも、実現されることは無かった。

6.2 都市計画における港湾一帯の扱い

都計法では当初から港湾を都市計画施設として扱うよう規定されていたものの、実際に「都市計画港湾」決定が行われた都市は見られなかった。実際に大規模な港湾整備は内務省直轄施行と国庫補助によって実施され、対照的に、都市計画事業は地方自治体の自弁が原則であった。多額の工費を要する港湾整備を、都市計画事業で実施することは現実的に難しかったと考えられる。

こうした都市計画施設・事業としての港湾ではなく、雑誌「港湾」における1926年のアンケート回答に見られるように、港湾一帯の用途地域に関する議論(臨港地域の要否)は、港湾法制定要望の動機の一つでもあった。その後、港湾一帯の用途地域については工業地域とすることが1927年の都市計画決定標準で示され、同法の必要性に関する主要な論点から次第に外れていったが、1944年のアンケートでは、改めて「臨港地帯」として同様の議論が提起されており、継続して関心が持たれていたことが分かる。この回答では、時局を反映して、港湾一帯における港湾管理者の土地利用に対する関与と権限が、私権の制限というかたちで、強く求められるものが多く見られた。最初期の港湾法案起草者である原静雄の主張に代表されるように、港湾関係者は港湾一帯の土地利用の管理権限を港湾行政側で掌握すべき、という意味が継続的に表明されていたと言える。

以上のように、都計法起草時は都市計画施設あるいは事業としての港湾の位置付けについて示されていたものの、実際の都計法施行後にはそうした運用はなされず、同法で当初想定していなかった港湾独自の「臨港地域」を求める議論も、戦前においては結論が出る

ことは無かった。池田や森垣、直木ら都市計画・港湾行政いずれにも関わった人物であっても、都市計画・港湾行政の関係について、主流となるような方法論を提示するまでには至らなかった。このように戦前の都市計画行政は、都市計画区域内の港湾に関して明確な法的位置づけを欠いていたと言える。

現在の港湾一帯は、特に港湾法に基づく臨港地区制度によって都市計画行政と港湾行政の分断があると指摘されることが多いが、臨港地区制度が無かった戦前期も、また違った形で課題を抱えていたことが分かった。

6.3 今後の研究の課題と展開

本研究では、戦前の港湾法制定運動の経過を中心として都市計画と港湾の関係を論じており、都市計画側の港湾への対応については、本論文のような法制度・言説の分析だけではなく、港湾の近代化工事が実施された各都市で、実際に策定された都市計画を調査分析することで明らかにしていく必要がある。加えて、その都市計画のうち事業実施に至った街路や運河といった都市計画事業と、国直轄による港湾整備との関係を各都市で検証することが求められる。

また本研究で見てきたような港湾陸域の用途地域に関する戦前の議論が、おそらく戦後の港湾法および臨港地区制度にも影響を与えていたと推察される。こうした戦後の港湾法起草の過程において、港湾と都市計画との関係がどのように議論され、現代に至る臨港地区制度が形作られていったのか、という点についても攻究の必要がある。

参考文献

- 1)Watanabe, K.: Transition of the port administration, text of Japan Nautical Society 20th lecture, Japan Coastguard, 1978 (in Japanese).
渡辺加藤一: 港湾行政の変遷について, 日本航海学会第 20 回講演会議事録, 海上保安大学校, 1978.
- 2)Inoue, T.: One consideration about the significance of the harbor investigation committee establishment of 1907, Hyokyo Institutional Repository, 2000 (in Japanese).
井上敏孝: 1907 年の港湾調査会設立の意義に関する一考察, 兵庫教育大学学術リポジトリ, 2000.
- 3)Taniguchi, T.: Why did the port survey start in 1906, Socio-Economic History Society, Vol.73, No.5, pp.509-526, 2008 (in Japanese).
谷口忠義: 港湾調査はなぜ 1906 年に開始されたか—港湾調査史上の歴史的転換点—, 社会経済史学, Vol.73, No.5, pp.509-526, 2008.
- 4)Utsumi, T.: Port problem after Japan-Russia war, Socio-Economic History Society, Vol.47, No.6, pp. 652-677,757-75, 1982 (in Japanese).
内海孝: 日露戦後の港湾問題: 港湾政策, の成立過程, 社会経済史学, Vol.47, No.6, pp.652-677,757-75, 1982.
- 5)Ishida, Y.: Improvement of the modern urban planning in Japan 1868-2003, Jichitai-Kenkyu-sha, 2004 (in Japanese).
石田頼房: 日本近現代都市計画の展開 1868-2003, 自治体研究社, 2004.
- 6)Asano, J.: A Study On Design Technique And Design Thought Of The First Decision Of City Planning Area By The City Planning Act Of 1919 - In The Cases Of 43 Small And Middle Scale Cities Where The City Planning Act Was Enforced By The Taisyo Era -, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol.70, No.595, pp.125-132, 2005.9 (in Japanese).
浅野純一郎: 旧都市計画法による最初期の都市計画区域指定に見る計画技術・思想とその実際に関する研究: 大正期迄に旧都市計画法が適用された中小都市 43 市を対象として, 日本建築学会計画系論文集, Vol.70, No.595, pp.125-132, 2005.9.
- 7) Asano, J.: A Study On The First Plan Of Streets Network And Its Characteristics By The City Planning Act Of 1919 - In the cases of 43 small and middle scale cities where the city planning act was enforced

- by the Taisyo era -, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol.71, No.603, pp.121-129, 2006.5 (in Japanese).
- 浅野純一郎: 旧都市計画法による初期街路計画の立案とその特色に関する研究: 大正期迄に旧都市計画法が適用された中小都市 43 市を対象として, 日本建築学会計画系論文集, Vol.71, No.603, pp.121-129, 2006.5.
- 8) Asano, J.: A Study On Method Of The First Zoning Designation By The City Planning Law And The Building Regulation Law Of 1919 - In the cases of 43 small and middle scale cities where the city planning law was enforced by the Taisyo era -, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol.77, No.680, pp.2389-2398, 2012.10 (in Japanese).
浅野純一郎: 旧都市計画法及び市街地建築物法による初期地域指定の方法に関する研究: 大正期までに旧都市計画法が適用された中小都市 43 市を対象として, 日本建築学会計画系論文集, Vol.77, No.680, pp.2389-2398, 2012.10.
- 9)Japan Society of Civil Engineers: Kindai Nihon Doboku-shi, Kajima-Shuppankai, p.80, 2018 (in Japanese).
土木学会土木史研究会: 図説 近代日本土木史, 鹿島出版会, p.80, 2018.
- 10)The Ministry of Transportation, The Port Bureau: Nihon Kowan Shuchiku-shi, The Ministry of Transportation, The Port Bureau, p.25-33, 1951 (in Japanese).
運輸省港湾局編: 日本港湾修築史, 運輸省港湾局, pp.25-33, 1951.
- 11)PHAJ: Kowan Kyokai 10 Nen-shi, PHAJ, p.143, 1934 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾協会十年史, 港湾協会, p.143, 1934 (in Japanese).
- 12)Makihata, S. and PHAJ: Kowan Vol.27, No.7, pp.40-43, 1950 (in Japanese).
巻, 第 27 号, 港湾協会編: 港湾, 第 27 巻, 第 7 号, 港湾協会, pp.40-43, 1950.
- 13)PHAJ: Kowan Vol.4, No.1, pp.67-68, 1926 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 4 巻, 第 1 号, 港湾協会, pp.67-68, 1926.
- 14) PHAJ: Kowan Vol.4, No.7, pp.99-102, 1926 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 4 巻, 第 7 号, 港湾協会, pp.99-102, 1926.
- 15) PHAJ: Kowan Vol.4, No.10, pp.70-74, 1926 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 4 巻, 第 10 号, 港湾協会, pp.70-74, 1926.
- 16) PHAJ: Kowan Vol.4, No.11, pp.71-72, 1926 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 4 巻, 第 11 号, 港湾協会, pp.71-72, 1926.
- 17) PHAJ: Kowan Vol.5, No.2, pp.69-70, 1927 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 5 巻, 第 2 号, 港湾協会, pp.69-70, 1927.
- 18) PHAJ: Kowan Vol.5, No.3, pp.70-74, 1927 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 5 巻, 第 3 号, 港湾協会, pp.70-74, 1927.
- 19) PHAJ: Kowan Vol.5, No.5, p.72, 1927 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 5 巻, 第 5 号, 港湾協会, p.72, 1927.
- 20) PHAJ: Kowan Vol.6, No.9, pp.1-5, 1928 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 6 巻, 第 9 号, 港湾協会, pp.1-5, 1928.
- 21) PHAJ: Kowan Vol.21, No.12, p.50, 1943 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 21 巻, 第 12 号, 港湾協会, p.50, 1943.
- 22) PHAJ: Kowan Vol.9, No.10, p.1, 1931 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 9 巻, 第 10 号, 港湾協会, p.1, 1931.
- 23) Japan Cabinet: Toshikeikaku Ho Shigaichi Kenchikubutsu Ho Wo Sadamu,1919 (in Japanese).
内閣: 都市計画法・市街地建築物法ヲ定ム, 内閣(公文類聚・第四十三編・大正八年・第二巻・政綱二・地方自治・市町村制), 1919.
- 24) Civil Eng. Bureau of Osaka Pref.: Civil Eng. Laws, Teikoku Chihou Gyosei Gakkai, 1937 (in Japanese).
大阪府土木部編: 土木例規, 帝国地方行政学会, 1937.
- 25)Ikeda, H.: Toshikeikaku Hosei Yoron, pp.16-21,66-68, 1921 (in Japanese).
池田宏: 都市計画法制要論, 都市研究会, pp.16-21,66-68, 1921.
- 26)Vice Minister of Inner Affairs: Toshikeikaku Chosa Shiryo Oyobi Kettei Hyojun, The Ministry of Inner Affairs, 1927 (in Japanese).
内務次官: 都市計画調査資料及決定標準, 内務省, 1927.
- 27) PHAJ: Kowan Vol.13, No.1, pp.2-5, 1935 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 13 巻, 第 1 号, 港湾協会, pp.2-5, 1935.
- 28) PHAJ: Kowan Vol.16, No.12, pp.5-6, 1938 (in Japanese).
港湾協会編: 港湾, 第 16 巻, 第 12 号, 港湾協会, pp.5-6, 1938.
- 29) Japan Cabinet: Kowan Ho Seitei Ni Kansuru Kengi No Ken, 1939 (in

- Japanese).
- 内閣: 港湾法制定ニ関スル建議ノ件, 公文雑纂・昭和十四年・第五十一卷・帝国議会一・帝国議会一(決議・建議), 1939.
- 30) The Bureau of Civil Eng., the Ministry of Inner Affairs: Kogyoko No Sokushin, The Bureau of Civil Engineers of the Ministry of Inner Affairs, 1935 (in Japanese).
- 内務省土木局編: 工業港の促進, 内務省土木局, 1935.
- 31) The ministry of Inner Affairs: Naimusyo-Sanjikan Maeda Tamon Hoka Ichimei Kowanchosakai Rinjiin Dourokaigi Rinjigin Meimen No Ken, 1920 (in Japanese).
- 内務省: 内務省参事官前田多門外一名港湾調査会臨時委員, 道路会議臨時議員命免ノ件, 内閣, 1920.
- 32) Morigaki, K.: Toshikeikaku To Kowan, Toshikenkyu Vol.23/24, Hyogoken Toshikenkyukai, 1930.
- 森垣亀一郎: 都市計画と港湾, 都市研究 23 号/24 号, 兵庫県都市研究会, 1930.
- 33) Naoki, R.: Nihon Toshi Taikan, Osaka Mainichi Shinbun-sha, pp.48-51, 1933.
- 直木倫太郎: 日本都市大観, 大阪毎日新聞社, pp.48-51, 1933.
- 34) Vice Minister of Inner Affairs: Toshikeikaku Chosa Shiryu Oyobi Keikaku Hyojun, Planning Bureau of the Ministry of Inner Affairs, 1933 (in Japanese).
- 内務次官: 都市計画調査資料及計画標準に関する件, 内務省, 1933.
- 35) Japan Cabinet: Nagoya Toshikeikaku Jigyo Unga Shinsetsu Oyobi Kenchiku Shikichi Zosei Narabini Nendowari, 1924 (in Japanese).
- 内閣: 名古屋都市計画事業運河新設及建築敷地造成並年度割ノ件, 公文雑纂・大正十三年・第十八卷・都市計画, 1924.
- 36) Japan Cabinet: Toyama Toshikeikaku Jigyo Gairo Shinsetsu Kakuchiku Oyobi Unga Shinsetsu, 1928 (in Japanese).
- 内閣: 富山都市計画事業街路新設拡築及運河新設並年度割決定ノ件, 公文雑纂・昭和三年・第三十九卷・都市計画一, 1928.
- 37) Japan Cabinet: Amagasaki Toshikeikaku Unga, 1934 (in Japanese).
- 内閣: 尼崎都市計画運河決定ノ件, 公文雑纂・昭和九年・第四十二卷・都市計画五, 1934.
- 38) Japan Cabinet: Kawasaki Toshikeikaku Unga Haishi, 1943 (in Japanese).
- 内閣: 川崎都市計画運河廃止ノ件, 公文雑纂・昭和十八年・第一百四十五卷・都市計画九, 1943.
- 39) Japan Cabinet: Niigata Toshikeikaku Unga, 1941 (in Japanese).
- 内閣: 新潟都市計画運河決定, 公文雑纂・昭和十六年・第八十九卷・都市計画十二, 1941.
- 40) Planning Bureau: Chiku Chosa Shiryu Oyobi Kettei Hyojun, The Ministry of Inner Affairs, 1939 (in Japanese).
- 内務省計画局: 地区調査資料及び決定標準, 内務省計画局, 1939
- 41) Japan Cabinet: Nagoya Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1940 (in Japanese).
- 内閣: 名古屋都市計画工業専用地区指定ノ件, 公文雑纂・昭和十五年・第七十八卷・都市計画三, 1940.
- 42) Japan Cabinet: Nishinomiya Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1942 (in Japanese).
- 内閣: 西宮都市計画工業専用地区指定ノ件, 公文雑纂・昭和十七年・第一百十一卷・都市計画二, 1942.
- 43) Japan Cabinet: Amagasaki Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1942 (in Japanese).
- 内閣: 尼崎都市計画工業専用地区指定ノ件, 公文雑纂・昭和十七年・第一百十二卷・都市計画三, 1942.
- 44) Japan Cabinet: Hirohata Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1942 (in Japanese).
- 内閣: 広畑都市計画工業専用地区指定ノ件, 公文雑纂・昭和十七年・第一百三十一卷・都市計画二十二, 1942.
- 45) Japan Cabinet: Hachinohe Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1943 (in Japanese).
- 内閣: 八戸都市計画工業専用地区指定決定ノ件, 公文雑纂・昭和十八年・第一百五十二卷・都市計画十六, 1943.
- 46) Japan Cabinet: Sakai Toshikeikaku Kogyo Senyo Chiku Shitei, 1943 (in Japanese).
- 内閣: 堺都市計画工業専用地区指定決定ノ件, 公文雑纂・昭和十八年・第一百五十二卷・都市計画十六, 1943.
- 47) The Ministry of Inner Affairs: Official Gazette 1944.12.05, The Ministry of Finance, 1944 (in Japanese).
- 内務省: 官報, 1944 年 12 月 05 日, 大蔵省印刷局, 1944.
- 48) Japan Cabinet: Kowan Ho Seitei Ni Kansuru Ken, 1943 (in Japanese).
- 内閣: 港湾法制定ニ関スル建議ノ件, 公文雑纂・昭和十八年・第九十七卷・帝国議会三・帝国議会三(決議・建議), 1943.
- 49) Japan Cabinet: Unyu-Tsushin Sho Secchi Ni Kansuru Ken Wo Sadamu, 1943 (in Japanese).
- 内閣: 運輸通信省設置ニ関スル件ヲ定ム, 公文類聚・第六十七編・昭和十八年・第三十一卷・官職二十五・官制二十五(運輸通信省), 1943.
- 50) PHAJ: Kowan Vol.21, No12, p.1/p.27, 1943 (in Japanese).
- 港湾協会編: 港湾, 第 21 卷, 第 12 号, 港湾協会, p.1/p.27, 1943.
- 51) PHAJ: Kowan Vol.22, No4-6, 1944 (in Japanese).
- 港湾協会編: 港湾, 第 22 卷, 第 4-6 号, 港湾協会, 1944.
- 52) The Port Bureau, The Ministry of Transportation: Nihon Kowan Shuchiku-shi, The Ministry of Transportation, The Port Bureau, p.35-36, 1951 (in Japanese).
- 運輸省港湾局編: 日本港湾修築史, 運輸省港湾局, pp.35-36, 1951.
- 53) Doboku Gakkai: Doboku Kogaku No Gaikan:1940-1945, Nihon Gakujutsu Shinko-kai, p.291, 1950.
- 土木学会編: 土木工学の概観:1940-1945, 日本学術振興会, p.291, 1950.
- 54) Japan Cabinet: Yokkaichi Toshikeikaku Rinkai Tochi Kukaku Seiri, 1939 (in Japanese).
- 内閣: 四日市都市計画臨海土地地区劃整理ノ件, 公文雑纂・昭和十四年・第七十五卷・都市計画八, 1939.
- 55) Japan Cabinet: Toyama Toshikeikaku Higashi Iwase Kogyo Tochi Kukaku Seiri, 1940 (in Japanese).
- 内閣: 富山都市計画東岩瀬工業土地地区劃整理決定ノ件, 公文雑纂・昭和十五年・第七十七卷・都市計画二, 1940.
- 56) Japan Cabinet: Kanda Toshikeikaku Tochi Kukaku Seiri, 1941 (in Japanese).
- 内閣: 福岡県苅田都市計画土地地区劃整理決定ノ件, 公文雑纂・昭和十六年・第七十八卷・都市計画一, 1941.
- 57) Japan Cabinet: Hiro Toshikeikaku Tochi Kukaku Seiri, 1937 (in Japanese).
- 内閣: 広島都市計画土地地区劃整理決定ノ件, 公文雑纂・昭和十二年・第六十六卷・都市計画二十一, 1937.

注

注 1) 1926 年時点で用途地域が適用されていた都市は東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸に限られる。

注 2) 例えば、大規模なものでは鶴見工業港と京浜運河・洞海湾工業地帯(北九州)・尼崎工業港・新居浜港・玉の港・水俣港などが挙げられる。また宇品港(広島港)では一括して未指定地域としている。

注 3) その他の回答の要旨は下記となる。

「一、港湾法を適用すべき港」については、おおよそ当時の第一種・第二種重要港湾に準じて、重要度に応じて港格をつけ、港湾を国家的に重要な営造物として位置付けようとする意見が多いが、少数ながら港湾は所在する県・市で管理すべきという意見も見られる。

「二、港湾法施行区域」については、当時の大東亜共栄圏建設という国策を受けて、理想としては外地を含めた港湾法適用を前提としているものの、現実的にはまず内地からの適用を志向している。

「三、港湾の定義」については、回答者間で大きな相違なく、船舶が出入・停泊する水域とそれに接続して物流機能を果たす陸域を一体的に捉えて港湾と定義している。

「四、港湾附属物の種類」も、統一した見解に近いと言えます、港湾物流業務に何かしらの関連性・必要性が求められる施設・設備・工作物等を附属物としている。

「七、港湾管理者の権限に関する事項」については、運輸通信省の設立で一定の港湾行政統一が進んでいる一方で、それがまだ不十分であるという見地から、港湾管理者に港湾建設・運営の権限集中を求める意見が多い。また、実際の港湾荷役業務については公社的な組織に統合・効率化していくことを求める意見が見られる。これは戦時下、徴兵によってすでに生産年齢人口が荷役業務で不足していたことも背景として考えられる。

RELATION BETWEEN PORT ENACTMENT MOVEMENT AND URBAN PLANNING BEFORE WWII

Focusing on the waterfront zone designated in port enactment movement

Fumihiko OMORI^{*1} and *Naoto NAKAJIMA*^{*2}

^{*1} Senior Staff, Urban Management Strategy Headquarters, Tokyu Corporation, M.Eng.

^{*2} Assoc. Prof., Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The Univ. of Tokyo, Dr.Eng.

Before WWII, port and harbor act (herein after “port act”), which regulates the use and administration of ports as a whole, had not been enacted despite of several enactment movements occurred in Japan. These movements claimed that Waterfront Zone which enables port administrations to control its usage, should be designated. On the other hand, city planning act and city building act (former building standard law) were enforced in 1920. Urban zonings of port land areas were unclear at that time.

The first movement rose in the 1920’s which was led by The Ports & Harbors Association of Japan (PHAJ). This association was established in order to establish the port act. They sent out a survey to question the necessity of Waterfront Zone to its members. Although some of the members who thought current zoning; commerce zone, which was already designated in the city building act, was enough to control the usage of port area, had negative opinions, most agreed to the establishment of the new zoning. The new draft of the port act was written based on these opinions and proposed to the Japanese cabinet in 1928. However, the legislation failed again, because most of several ministries (finance, railway, communication, agriculture, commerce) were not supportive although cooperation of these ministries was necessary.

The second occurred among the 1930’s. Under the condition of Japan gradually becoming isolated internationally, the purpose of establishing the port act had changed from organizing the use of waterfront area to creating the East-Asia economic sphere ruled by the empire of Japan. However, the enactment was stopped in 1939, because the Japanese cabinet resigned. At that time, most port areas were either replaced from aforesaid commerce zone or newly designated to industrial zone based on the standards of the city planning act.

The third was triggered by the absorption of the port bureau (of the ministry of inner affairs) in to the newly established General Maritime Bureau (of the ministry of communications) in 1943 which led to rise in momentum to establish the port act. Japan was defeated in several naval battles and needed to restructure its shipping system. In 1944, PHAJ took second survey about the demand of the port act from its members. Some members answered that the governmental authority should strictly control the waterfront areas and regulate shipping for efficient maritime freight. However, as the situation of the war was extremely worsening, it became difficult to continue this movement.

At last, none of the movements were able to reach their goals while Japanese Empire’s era. The major reasons were, firstly, port administration was divided to many bureaus and ministries and it was difficult to adjust the gap between them. Secondly, industrial zone designated in the city building act was effective to control the usage of port land area to some extent. Thirdly, the general maritime bureau realized in organizing port administration which partly replaced the purpose of the movements.

On the other hand, City planning act defined port as one of the city planning facilities and port land area was designated as industrial zone in many port towns. It was ambiguity to control the land usage on waterfront area under this act, but the zoning specific to port land area hadn’t been designated until 1950 when port act was enacted.

(546 字)

(2019年12月21日原稿受理, 2020年11月6日採用決定)