

イギリスにおける港湾諸料金の徴集制度と問題点

中 西

ちかし
陸

(早稲田大学)

- 1 は じ め に
- 2 イギリス港湾の現状
- 3 イギリス港湾料金制度の現状
 - 3-1 独立港湾諸料金の法的規制
 - 3-2 独立港湾諸料金の内容
 - 3-3 国営港湾諸料金の法的規制
- 4 イギリス港湾料金制度に対するロッテデール委員会の意見の勧告
- 5 む す び

1. は じ め に

わが国の運輸省は38年度で36年度から始まった港湾整備5年計画を打ち切り、39年度から55年度にわたる17カ年のわが国港湾整備の「長期ビジョン」をまとめた。これは、経済審議会が検討している中期経済計画の基礎資料となるものである。

この長期ビジョンの骨子は①55年の港湾取り扱い貨物量（36年＝6億6千万屯）は20億屯に達する。②これに必要な港湾整備事業費は39年以降 2兆6千2百億円と見込む。③43年までに7千200百億円の規模で整備を進め、貨物をなんとかさばき、それ以後欧米諸国の水準を目標に港湾の混雑度を緩和する。④外航定期船用の施設についてはさしあたり横浜、名古屋、神戸、門司4港を整備するが、将来も東京湾、伊勢湾、大阪湾、門司地区に集約して整備する。⑤これと並行し新産業都市、工業整備特別地域など、地域開発、工業の地方分散の整備に重点をおく——などとなっている。

しかし、わが国の港湾整備は中央集権的に政府の特別会計によって行なわれ、ただ港湾埠頭用地、上屋、荷役機械などの施設の整備は港湾整備事業のワク外となっており、港湾管理者（地方自治体）が起債によって整備してきたのであ

た。今度の長期ビジョンにおいてもこれら港湾管理者による起債は誠に重要であり無視できない。必要な投資額は、39年—43年で1千2百億円、44年—55年3千百億円、56年—65年で5千3百億円と見込まれている。

56年以降10年間で3兆2千億円の投資が必要で39年以降では5兆8千百億円の事業規模で港湾整備を進めなければならないとする今度の「長期ビジョン」達成のためには、いかに、これら整備に関する莫大な財政資金をどのようにして獲得するかにかかっている。その方法として現在ほとんど考慮の払われてない建設整備資金の原価回収という問題も熟慮しなければならないと思う。港湾施設の建設設備資金の原価は、今後必要とされるこれら莫大な資金の調達に絶対考慮されなければならないものである。また、国際収支改善のための努力として、港費・貨物費の問題が非常に重要な問題となってきた。この点に関する対策措置もまことに重大なことである。聞くところによれば、運輸省もこれら問題に注目し、港湾経営管理の直接費を回収することによってこれら資金にあて同時に国際収支改善に役立てようとしているようである。これは実に合理的な方法であるとともに実現可能なことでもあるので早急に実行されるよう心から希望するものである。

以上の問題に関する外国の資料として、わたくしが昭和38年度の日本港湾経済学会で紹介したイギリスのロッチデール報告書⁽¹⁾のうち港湾財政問題に関するものをここでとりまとめて見たいと思う。

注 (1) Report of the Committee of Inquiry into the

Major Ports of Great Britain, 1962

2. イギリス港湾の現状

財政問題に影響を与える一般的要素としてイギリス港湾の現状を要約して述べて見よう。

(1) 今すこし組織的なワーク・スタディーがなされ、またシフト・ワーク制を採用するならば港湾労働は改善され生産性が向上するにもかかわらず、労資協調の不足ならびに労働組合の機械化に対する反対と労働組合の特別な職種別構造によるストライキやサボタージュによって著しく港湾労働ならびに機能の生産性向上が阻害されている。

(2) 特定港湾を除き、特に小型中型の乾貨物取り扱い港湾の老朽化と近代化がおくれ、それが無駄な競争と非経済的な料率を招いている。特に石炭輸出が激減し、石油輸入が急増したため、港湾設備の改善が急務であるにもかかわらず、港湾運営の直接費用の増加、労働賃金の上昇、石油荷役による利益の損失をカバーするための使用などによって、港湾施設、設備の老朽化と近代化のおくれは重大な様想を帯びて来ている。その他港湾の老朽化と近代化をおくらせる要因として、自動車の発達による内航輸送の衰退、民間航空の発達による旅客輸送比率の激減、船舶の大型化、特殊化などがあげられる。

(3) 以上のような諸要因によって港湾の老朽化と近代化が遅れているため、設備取換費が莫大な額にのぼっているのであるが、港湾収入がそれをまかなえない状態にあるため、原価償却さえできないのが現状である。また、金利の上昇が盛んで以前安い金利で借りた借入金の支払いを現在の高い金利で支払っていることによって資金の欠亡は更に過重されている。

3. イギリス港湾料金制度の現状

3-1 independent ports (独立港湾) 諸料金の法的規制

British Transport Docks以外の港湾を independent ports と呼ぶが、これら港湾は主要港湾と中小港湾とでは規制される法律が違ふ。

主要港湾は Private Acts of Parliament relating to the individual ports (独立港湾に関する議会私法)によって規制される。Dues on ships(船舶に対する使用料) Dues on goods(貨物に対する徴集金)などの主要料金については最高料金を規定しそれ以上の料金を課することを禁じ、また、利用者に対していかなる事態においても差別待遇にしてはいけないとする。状況の変化によって最高料金の値上げが認められる場合、常に将来をみこして25%の値上げがこの法律によって許されるのが普通であるが、実際には5%位しか値上げは行なわない。

設備ならびに用役に対する料金、例えば、クレーン使用料や倉庫搬出入料などは“resonable”(合理的なもの)とのみ規定する。

更に交通省が権限を拡大し、主要料金の最高料金の決定をする場合には議会の承認を受けなければならない。

中小港湾の諸料金は Transport charges, etc (Miscellaneous provision) Act, 1954 の第6条によって規制を受ける。この場合、港庁が値上げを行なおうとする場合、交通省に申請するが最高料金を規制するというよりも実際的な値上げを決めるようである。しかし、港庁は値上げの希望率ならびに理由を事前に公表しなければならない。もし反対があれば交通省はその料金の値上げが港湾効率の改善に適正なものであるかどうか、また利用者に平等なものであるかどうかを調査裁定しなければならない。一方、港湾利用者は諸料金の引き下げを希望するとき、同じ手続きを持って値下げを申請することができる。

3-2 independent ports 諸料金の内容

A. Dues on ships (船舶に対する使用料)

港湾、ドック、埠頭、河川管理料金またはこれらの組み合わせ料金からなる Dues on ships は、得た収入を水路のしゆんせつ、航路標識、ブイ、河川埠頭のバース、ドック、またある場合にはドック内の水先案内業務やタグボートの維持に要する費用をまかなうために使用される。これら諸料金は法規で定められた限界内で、船主（或いは傭船主）に対して、通常登録純トン数について課せられる。また航海の種類によって料金が変わるのが普通である。外航船は内航船よりも高い料金が課せられる。また、入港の条件によっても料金がちがってくる。例えば、悪天候のため入港を余儀なくされた場合、修理または燃料の補給のために入港した場合には低い料率が課せられる。料金を支払った本船は、定められた期間、すなわち30日以内に碇泊することができるが、この期間を超える場合、その超過碇泊日または週毎に多少の追加料金を支払わなければならない。船型、碇泊期間などを考慮した設備利用の程度、貨物の種類、港湾利用の頻度によって割引料金が課せられる。しかし、現行の料金には数多くの例外規定割引、特典があるので合理的な計算制度を引き出すことは困難である。

B. Dues on goods (貨物に対する徴集金)

貨物に対する徴集金は、port retes, dock rates, wharfage rates, quay rates など各種の名称で知られている。これら徴集金は、重量、容積、数量の単位いくらという基準で船積、積卸し、中継貨物総てに対して徴集する。これらの料金は輸出入業者が港庁に支払い、得た収入は、貨物の運送に不可欠な固定施設（たと

えば、埠頭、道路、上屋など）を提供または維持する費用にあてられる。

諸料金は貨物の価格によって決めるのは事実であるが、ある料率といまひとつの料率が絶対にこの基準に立って定められたという根拠はない。料率表は各港で長年月をかけて作られたもので、特定貨物を引き寄せる必要、特定の貨物の量、および現有貨物荷役施設を考慮に入れて作られている。また諸料金は出入港貨物または内外貿易貨物それぞれの料金を異にしている。

C. Passenger dues (旅客に対する徴集金)

この料金も法によって定められているが、大部分の港において旅客は港湾運輸量の小部分を占めるに過ぎない。出入港旅客に対して極く小額の料金を徴せられるが、旅客輸送が主要部分を占める港は、そうでない港に比べて旅客及びその手荷物に対して高い料金を徴する傾向がある。

D. 荷 役 業 務

荷役業務料金は普通法律によって規制されていない。しかし“reasonable”（合理的）なものでなければならないとされている。それゆえ、ある港庁では荷役業務を行い、ある港庁ではこれを行っていない。

例えば、Manchester では積み荷、揚げ荷に対して独占権を持っている。Glasgow, Bristol, Leith および Tees and Tyne では港庁が荷役業務に従事できるが、その権限は時において制限される。制限の例としては、Glasgow の Mead-owside 穀物倉庫だけに港庁の荷役権が許されているなどがある。Liverpool では、荷役は港庁によって行なわれず master porters, master stevedores および Master lumpers によって行なわれている。master porters の料金は Mersey Docks および Harbour Board (港務局) によって作られた条例によって定められ、交通省の認可を受けるすべての港において、船主あるいはステベ会社によって直接雇用される労務者に対する料金は統制されていない。

E. その他のサービスおよび施設の料金

ここでの諸料金はクレーン、グラブ、重量計機の使用、ドックのしゆんせつ、給水、倉庫保管など非常に広範囲のものを含む。これら諸料金の統制は非常に異っている。Leith 及び Newcastle においては、法定の最高限度が長文のサービスリストに書きこまれている。これと反対に Glasgow では、法定の最高限度

が船舶、貨物、旅客に関する通常料金以外のものについて鉄道およびフェリーに関して定められている。大部分の港において、法定料金以外のものでも一部またはその全部に対して料金が合理的であることを要求される。

3-3 国営港湾諸料金の法的規制

国営港である British Transport Docks に関する British Transport Commission (イギリス運輸委員会) の料金制定権は、港湾建設を定めた最初の法律に根源を持っている。このドックの拡張および最初の料金制定権を認めた法規を含めてこの種の法規は数百にのぼっている。

第二次大戦中の1939年8月1日から実施された改定料金の実質的増加率は国防条例 (the Defence Regulations) によって合法化され、1947年から1956年に至る同基礎の上に立った数回にわたる料金引き上げは、1947年の the Transport Act の第82条によって認められたものであった。

1947年および1953年の the Transport Act は、諸料金を公聴会にかけた後、運輸審判所 (Transport Tribunal) に提出し承認をへた料金制度によって統制すべしと規定している。この料金制度は、法定最高料金を決定し、これが実際のでないか好ましくないときは料金が“合理的”であることが要求される。なお料金が“合理的”であるかどうかは運輸審判所によって決定される。

1958年6月1日に実施された料金制度のもとに、運輸委員会に属する比較的大規模な34の港湾が、1957年9月1日現在の料率の25%を超えない範囲で、船舶、貨物および旅客に関する料金を引き上げる権限を与えられた。その他のサービスおよび施設に関する料金は合理的であることが要求され、その判定は運輸審判所が行なう。1960年に別の料金制度が Hull, Grimsby, Fleetwood と Lowestoft 港で施行されたが、Hull の料金制度は以前実施された制度と無関係の最高料金を内容とする全く新しい料金制度であった。

1962年のTransport Act は料金の統制に関する限り国有港と独立港を同列に置いた。現在では、船舶、貨物および旅客に関するもののみ法定最高料率を定め、荷役料金や他のサービスおよび施設に関する料金は、ただ“合理的”であるべきことが要求されているだけである。

4. イギリス港湾料金制度に対するロッチデール委員会の意見と勧告

A. 現行の料金制度は不完全である。港湾がその料金に関して、国会または大臣の承認を必要とする現在の制度は、港湾事業が独占に近い性質であるために、船主あるいは貿易業者そして間接的には消費者を保護する必要があるという原理に主として由来するものと考えられる。ある特定の貨物について、船主および貿易業者は、實際上特定の港湾を利用し他の港湾をもってこれに変えることができないことは明らかである。それゆえ、the Traders Dock and Harbour Co-ordinating Committee は、諸料金に対して引き続き法統制を受けるべきとした。

ロッチデール委員会は、港湾能率の向上と内陸交通の弾力性のゆえに港湾間の競争が激化してくるので、料金を合理的な水準に保つことは、港庁に利用者団体から役員を送りこむのと同様に利用者の利益を保護するのに役立つと考えている。しかし、委員会は現在のイギリス港湾料金統制制度がつじつまの合わない不完全な不合理なものとなって来ていると見ている。それは、港によって料率の取り扱いが異っているからだと考えている。また、港湾料金が施設の更新あるいは改良のためのコストに見合うものであるという何等の証拠もないともいっている。更に最高料率の25%引き上げの認可が数年間是有効なものであり、港湾利用者の地位を高めると予期したのであるが一般的効果以上のものを期待しえないので不完全なものである。港湾利用者の利益は他の色々な方法によって保護されているからであると現行の実態に疑問をなげかけている。

B. 今後料金制度はどのように統制されるべきか。ロッチデール委員会は現在の港湾料金統制制度を廃止するよう勧告している。しかし料金の引き下げ改訂に対する港湾利用者の権利を留保するため、既設またはこれから設けられようとする船舶、貨物および旅客に対する港湾料金に対して異議を持つ場合、委員会の提案するイギリス全港湾の管理機関である National Ports Authority に申立てを行なうことができるようにし、それが好ましい事態であると考えられる場合には公聴会を開催して申立ての内容を聞き、関連するサービスのコストに対して高すぎるか安すぎるかを決定すべきである。なお、この National Port Authority の決定を上訴するべきでもなければ、また現実の料率と異った最高料率を統制するべきでない。それ他のサービス料金などは合理的でありさえすればよい。もしこ

れら料金の不足な港湾利用者は一般の裁判所に訴えればよいとしている。

港湾利用者の保護とともに、the National Port Authority が港湾料率を制御するための許可権 (permissive powers) を持つべきである。これらの権限は年々の会計や開発計画などに不満であるとしても、料率が経済的かつ合理的な基礎に立って定められていると考えられるときのみ与えられるべきである。しかしロッチデール委員会は以上のように主張しながらも、この権限が行使されるとき、National Port Authority と港湾事業体との間でこの種の問題は非公式に討議されるべきであると主張している。更に港湾事業体は、N・P・Aのこれら権限行使に対して交通大臣に訴える権限を与えられれば、交通大臣が個別的に問題を検討することができるのとべている。

C. 料率の決定は、諸港湾の経済的支出をまかなう以上に、その収入の中から借款利子の支払い、再建価格基準による資産の消却引当て、税金の支払、緊急事態に対処する若干の積立て、および部分的改修に必要な積立てを準備するよう心がけるべきである。勿論、諸港湾は能率の増進を通じてあらゆる角度から支出の縮少をはかると同時にその港湾料率の水準を再検討しなければならない。

収入は特定の港湾事業体の必要に関連性を持たすべきである。大きな河口、または地方のグループ港湾がひとつの単位として運営されている場合にはその単位の必要に応じて定められるべきである。British Transport Docks の場合、利子その他の中央のチャージの適当な配分を含みその港各自の必要に応じて定められるべきで規一料金を徴してはならない。

特定のサービス料金は実行できる限りその活動コストを基礎として定めなければならない。料率政策はイギリスの大部分の港において、損益が形づくられているコスト体系が満足なものでないで、必要かつ確実な基礎を提供することができない状態にある。一般的に言って料金は経済的であるべきであり港湾が通過施設として有効に利用されうるように懲罰金、奨励金ないし制止措置を適切に盛りこんだ財政原則を設けるべきである。勿論コストの研究、原価計算制度を確立しなければならない。

D. 料金の単純化をできるだけ行なわなければならない。主要港湾のように大規模な事業の場合、その料率および料金表が細かく長々と示されるのはやむを得

ない。しかし、料金表の単純化は原価計算会計監査にとって必要である。それゆえ書式の標準化が平行して必要となってくる。

E. 委員会は調査の結果、イギリスの港湾料金がヨーロッパ大陸諸港湾の料金よりも全般的に高いことを発見し、又国内港湾の料金が非常に格差のあることを発見した。しかし、委員会は、外国港湾に対して港湾諸料金が高いことよりも港湾の能率向上、サービス向上が重要であることを強調している。例えば、すみやかで効果的なサービス、スピーディーなタン・ラウンド、労働紛争のために生じた遅延に対する超過追徴金の支払をなくすなどの努力である。すなわち、信頼できるサービスの確立が重要なのである。

(5) む す び

港湾財政問題の中でも港湾料金問題を中心にイギリス港湾の現状をのべ、これに対するロッチデール委員会の調査、勧告を考慮して見た。日本港湾料金の抱えている問題と共通の悩みのあることを発見できたのは非常に興味がある。中でも港湾諸料金の徴集、その決定は港湾単位、それも港湾利用者の必要に応じて決定されるべきことを強調している点、また港湾料金の原価計算制度を確立しそれに一定積立金を加えたものをもって料金基準とすべきと主張する点はわれわれの学ばなければならない点である。また、料金が諸外国に較べて高いものであっても、それは絶対的なものでなく、出入港船舶の港湾に対する信用すなわち港湾サービスの向上と迅速化に中心を置いた点も注目しなければならない。

この論文では港湾料金に焦点を合せたが、港湾財政問題を分析するにあたって料金以外に、資本投資、財政援助、管理会計の分析も必要であることはいうまでもない。しかし残念ながら紙面の都合でこの問題には論及できなかった点をここに附記する。