

# 地方公営企業としての港湾整備事業

細野日出男  
(中央大学)

## 1. 港湾事業の経営主体

### 1-1 港湾法における経営主体

港湾は海陸運輸連絡の接点であって、国際的貿易及び旅行、国内的通商及び旅行を通じて、国土開発・地域開発・全国的地域的経済・社会・文化の発展に基本的な関係が深い。このため港湾は国と地方の政治・行政との接触面が大きく広く、国の港湾行政は多年文部省以外の各省は全部何等かの関係を持つといわれる程多角的共管行政の典型といわれていた。その経営主体も(国大蔵省税關)、府県・市町等に分れ、行政の一環として扱われ、経営能率はほとんど問題とされなかつた。

戦後、政治行政の民主化、地方自治の強化の波に乗って、多年懸案であった港湾法が昭和25年5月法律218号として成立した。この法律は、港湾管理者の設立による港湾の開発、利用及び管理の方法を定めることを目的とした(同法1条)もので、港湾の管理経営主体を地方公共団体若しくはそれが設立する港務局とすると明定した。従来の国営は解消し、地方公営原則が確立されたのである。港湾管理者の主力を「港湾局」という一種の地方公共企業体(委員会形式)に求め、港務局について詳細に規定し、地方公共団体(二団体以上共同の一部事務組合を含む)の直営については港務局規定の準用に止めている。港務局制度は欧米(London Newyorkその他)のPort Authority構造を取り入れたものであろうが、わが国港湾の実情はまだそこまでには発展しておらず、次表のように、港務局を設立したのは新居浜市のみで、他は悉く公共団体(一部事務組合を含む)の直営形態である。

第1表 港湾管理者（経営主体）の現況（40年7月）

区分	分類	総数	都府県	市町村	港務局	一部事務組合	公告水域
特定重要港湾		15	7	6	0	2	0
重要港湾		80	64	12	1	2	1
地方港湾		949	444	355	0	0	150
(うち避難港)		(35)	(28)	(6)	(0)	(0)	(1)
合計		1,044	515	375	1	4	151

注 港務局は新居浜、一部事務組合は名古屋、堺、北九州、苫小牧の4港である。

港湾法はこれら諸港の管理につき、各管理者に主体性をもたせ、港湾の一元的管理を確保しようとしているが、その経営原則も、法29条の財務原則として業務経費は港湾施設等の使用料、賃貸料、給水等の役務料金その他港湾の管理運営に伴う収入をもって、まかなわなければならぬと、独立採算的企業原則を明示している。ただし、同条の経費からは港湾工事に要する経費は除かれるのであって、港湾工事の費用は国庫負担若しくは国庫補助によって大幅に賄われる立前であり（同法5章）、地方財政からも相当の支出が行われる訳である。

すなわち、港湾に対する国の役割は港湾工事費用を大幅に負担乃至補助することであり、これは港湾が国土開発、地域開発の機能が高く、単に直接利用者を利用するだけでなく、相当広汎な後背地の経済を発展させ間接的な利益が大きいからである。工事費用までを含めたフルコスト独立採算制は直接利用者の料金負担を過大にし、その港の利用を困難にし、折角造った港に船が来ないという結果になるのである。港湾法の立前はいわば営業費（資本費に対し）独立採算制ともいべきもので、New York市の地下鉄経営などに採用されているものに似ているのである。

## 1—2 地方公営企業法と港湾整備事業

港湾の管理経営主体は港湾法によって地方公共団体であることが明定された。地方公共団体は多年企業として水道・都市交通・電気・ガス等の公営事業群を主力としてその他の企業も経営して来ているが、これを統一的に規制

する法律を欠いていた。そこで自治庁（当時）は地方公営企業法を立案し、昭和27年8月法律292号として成立公布され、41年には能率増進、財政再建を中心として大きく改正されたのである。

港湾事業は全国に1,044を算えるが、これ等の大部分はまだ地方公共団体の行政の一環として行われている状況であって、地方公営企業法に則って企業としてし経営されるものは少い。地方公営企業において港湾整備事業と称しているものは港湾全般の管理経営ではなく、①臨海工業用地等の埋立事業と、②港湾の荷役機械・上屋・倉庫等の施設利用事業の2つに限定されている。41年度末における事業数は埋立事業102、施設利用事業62、計164事業であり、経営団体数では128団体となっている。

これを経営主体別にみると、36都道府県、5大市（名古屋港は市・県の一部事務組合）、50市、27町村、5一部事務組合となっている。そのうち地方公営企業法を適用しているものはまだ15に過ぎず、非適用が113に上っている。これを事業・内容主体別に表示すれば次のようにになっている。都道府県の経営主体数のうち、東京・秋田・和歌山・愛媛・福岡の各都県は法適用の埋立事業と法非適用の施設利用事業とを併行させてるので重複している。

第2表 港湾整備事業の経営主体別内訳(41年度末)

	埋立事業			施設利用事業			経営主体		
	法適用	非適用	計	法適用	非適用	計	法適用	非適用	計
都道府県	9	27	36	—	26	26	9	32	41
六大城市	3	1	4	2	1	3	3	2	5
市	2	34	36	1	23	24	2	48	50
町・村	—	22	22	—	5	5	—	27	27
一部事務組合	1	3	4	1	3	4	1	4	5
計	15	87	102	4	58	62	15	113	128
40年度末	15	89	104	3	60	63	15	117	132

港湾整備事業のうち、埋立事業は最近の地方公共団体の地域開発への意欲を反映して積極的に推進され、また施設利用事業も最近の港湾貨物取扱量の激増や港湾労務者数の減少に伴う荷役の機械化等の要請をバックとして、こ

こ数年急速に伸展してきたが、39年度の半ば以降の経済不況によってその勢は停滞から後退に移り、41年度は景気回復にもかかわらず、事業数も決算規模や建設投資額も40年度に比べてやや後退気味である。

港湾法による管理者数 1,044 に対し、地方公営企業としての港湾整備事業の団体数は 128 に過ぎず、そのうち、港湾事業本来の施設利用事業はさらに少く、62に過ぎず、さらに地方公営企業法を適用して企業的経営の体制をとっているものは、埋立事業で 15、施設利用事業では僅々 4 に過ぎない状況である。これはわが国港湾が多年國や地方の行政の一環として行政的官庁経営の伝統が長く、港湾法で営業費独立採算方式を明らかにしても、依然たる官庁会計方式の官庁行政が温存されている状況であり、港湾事業の能率的経営はまだなかなか達成されていないといってよい。

## 2. 港湾整備事業の概況

### 2—1 地方公営企業における港湾整備事業の位置

わが国はいわゆる混合資本主義 mixed capitalism 体制の国であって、企業は民営を原則とするけれども国公営の企業もかなり盛大な国である。國は鉄道・電信電話・郵便の三大公益事業を明治の草創期から経営しているが、その後製鉄・塩煙草の専売・特殊銀行・公庫などの金融事業・簡健保等の社会保険系事業から主食の管理事業・道路住宅その他の公團事業など数十の企業のほか、日本航空・電源開発以下の半官半民企業も入れると百を相当越える企業を経営している。

一方、市町村等の地方公共団体も明治以来水道・都市交通から電気・ガスなどの公益事業を中心に公営企業の経営をしているが、第二次大戦終了後はその種類も急激に拡まって来た。昭和35年度—41年度における地方公営企業の数は、35年4,711—36年5,155—37年5,371—38年5,561—39年5,798—40年5,955—41年6,044と増加し、建設投資額も35年2,505億円から41年の5,518億円へ、決算規模も35年 3,560 億円から41年 12,462 億円へ、職員数も 35 年

の201,000人から41年の278,000人へと増加している。

この公営企業の業種別を41年末総数6,044の内訳でみると、上水道1,346、工業用水道76、交通189、電気40、ガス71の狭義公益事業計1,721が規模において主位を占めるが、この他に病院802、簡易水道1,928、港湾整備事業128、市場80、と畜場474、観光施設316、宅地造成369、公共下水道189、その他37となっている。港湾整備事業は35年98にであったものが128になっており、その増加率は30.5%と、全公営企業のこの間の増加率26.7%を上回っている。

41年度の地方公営企業における港湾整備事業のウェイトをみると、その企業数では2.2%に過ぎないが、建設投資額では5,518億円中で、685億円と12.4%を占め、上水道の27.0%、下水道の16.8%に次ぎ、宅地造成の12.7%と並び、都市交通644億円を上回っており、経営規模では全企業12,462億円の中で1,277億円と10.2%を占め、上水道の25.7%、交通の15.4%、病院の15.1%に次ぎ4位を占めている。

このように、港湾整備事業は地方公営企業としてはまだ歴史が極めて浅いものであり、事業数も少いが、建設投資額や財政規模からみると相当上位にあり、それだけにその経営成績のいかんは地方経済や地域開発にとって重要な影響を及ぼすものといわなければならない。

## 2-2 港湾整備事業の伸長状況

港湾整備事業は新しい地方公営企業であるが、その伸長状況を事業数・決算規模・建設投資等について35年以降を表示すると次の通りである。

事業数は35年に比べ、41年は98から128へと増加しているが、41年は前年より減っている。決算規模も建設投資も35年に比し、36年は急増しているがこれは、池田内閣の所得倍増10ヵ年計画によるわが国経済の急成長で、外国貿易港・工業港の船混みや工場用地難が激化したことに対し、急いで投資を開始したからであり、37年はさらに伸びたが、37年の不況を反映して38年は規模も投資も減少し、39年、40年と立ち直ったのが、40年の不況を反映して

41年がまた減少している。しかし、41年を35年に比べると、決算規模で442%、建設投資で263%という伸びである。

第3表 港湾整備事業の伸長状況

	事業数	決算規模 百万円	建設投資 百万円	対前年度増減(△)率%		
				事業数	決算規模	建設投資
昭35年	98	26,623	24,167	—	—	—
36	115	70,701	63,086	17.3	165.6	161.0
37	123	93,068	75,785	7.0	31.6	20.1
38	122	90,374	63,978	△0.8	△2.9	△15.6
39	130	121,479	68,982	6.6	29.6	7.8
40	132	131,115	78,223	1.5	7.9	13.4
41	128	117,713	63,628	△4.6	△10.3	△18.7

### 2-3 港湾整備事業の事業規模

港湾整備事業の事業規模を埋立事業と施設利用事業とに分けて示すと、41年度において次のようにになっている。

第4表 港湾整備事業の事業規模(41年度)

		単位	法適用	非適用	計
埋立事業	造成計画	総面積 千m <sup>2</sup>	193,854 100.0%	96,538 100.0%	290,392 100.0%
	完成40年度まで分	〃	79,465 41.0	48,751 50.5	128,216 44.2
	完成41年度分	〃	12,594 6.5	7,225 7.5	19,819 6.8
	小計	〃	92,059 47.5	55,976 58.0	148,035 51.0
	42年度以降分	〃	101,795 52.5	40,562 42.0	142,357 49.0
事業	完成状地	非売却分 千m <sup>2</sup>	14,142 7.8	8,294 8.6	22,436 7.7
	売却済分	〃	70,193 86.2	28,478 29.5	98,671 34.0
	未売却分	〃	11,776 6.1	17,196 17.8	28,972 10.0
	計	〃	96,111 49.6	53,968 55.9	150,079 51.7
施設利用事業	年貨物扱量	荷役機械 千t	2,363	28,527	30,900
	間時	上屋	〃	11,946	18,279
	取扱量	倉庫	〃	426	1,393
	時	木場	〃	1,708	14,132
					15,440

埋立事業の埋立計画総面積は290、百万m<sup>2</sup>に及ぶが、公営企業法適用事業は数は少いが、大規模なものが多く193百万m<sup>2</sup>を占めている。41年度末まで

の完成分は法適用事業で47.3%、非適用事業で58.0%である。完成分の売却済は法適用事業で全計画の36.2%、完成分の73%、未売却分は全体の6.1%完成分の12.3%、と割合好成績であるのに対し、法非適用事業では未売却分が全計画の17.8%、完成分の31.8%に及び、成績は振わない。

施設利用事業では法適用事業が僅か4に過ぎないので、非適用事業に比べて取扱量がずっと少くなっている。

## 2—4 港湾整備事業の資産、負債、資本

港湾整備事業の建設投資額は35年—41年につき第3表に示したが、法適用企業15事業の資産総額は41年度末で4,111億円、うち固定資産255億円、土地造成3,578億円（うち未完成3,110億円）で、土地造成が主力を占めている。資本金は自己資本金が417億円、借入資本金が1,432億円、剩余金9億円、資本合計1,858億円、固定負債2,105億円、流動負債とも負債合計2,253億円となっている。

自己資本金417億円の大部分411億円は固有（引継）資本金であるが、借入資本金1,432億円の大半1,402億円は企業債であり、他会計借入金が29億円ある。資本剩余金16.5億円のうち、工事負担金が4億円、再評価積立金が6.4億円、その他が5.8億円、国庫及び県補助金は僅か19百万円に過ぎない。利益剩余金は当年度純損失が10億円に達したため7.5億円の欠損となり、そのため剩余金は9億円に減少している。41年度の資本収入をみると、企業債が238億円、他会計出資金が僅々1億円、他会計借入金が31億円、他会計補助金が5.6億円、工事負担金（埋立事業）が250億円、その他が277億円、計804億円となっている。

法非適用を含む全港湾整備事業の41年度の企業債は419億円であり、建設改良費中に占める割合は38.2%に過ぎず、各種公営企業中企業債への依存率は最も低くなっているが、それは埋立事業の工事負担金や土地買入者からの借入金が多いからで、埋立事業の特殊性を表わしている。地方公営企業の企業債の原資は41年度で、政府資金48.8%（資金運用部35.5%、簡易保険12.1

%、厚生、国民年金3.2%）、民間資金51.2%（公営企業金融公庫12.8%、市場公募15.8%、縁故債22.8%）となっているが、港湾整備事業は縁故債が220億円で高い割合を占めている。なお企業債のうちには港湾整備事業と宅地造成事業には、漁業補償や用地買収に現金の代りに交付される交付公債があり、港湾整備事業では37年の393億円を最高に、41年にも72億円を交付している。41年度末の全地方公営企業債現在高17,942億円のうち、港湾整備事業（法適用と非適用）の分は2,049億円で11.7%を占めている。

## 2—5 港湾整備事業の経営状況

埋立事業と施設利用事業を合わせた港湾整備事業全体の41年度収益的収支は、建設中の8事業を除く法適用事業11のうち6が純利益（1.5億円）を、6が単年度欠損金（10.2億円）を生じている。また総収益対総費用比率は93.9%（40年度は111.2%）に低下し、ここ数年経営状況は次第に悪化して来ていたが、遂に100%を大きく割るに至った。また、法非適用企業では、145事業（うち建設中40事業）のうちで、120事業が黒字（17億円）、25事業が赤字（11.2億円）であり、収益的収支率は105.8%（40年度は132.6%）で、程度は軽いが、法適用事業同様経営成績は低下して来ている。

第5表 法適用港湾整備事業の経営状況（単位百万円）

	38年	39年	40年	41年
総 収 益	74	15,067	12,291	13,354
うち 営 業 収 益	74	14,632	11,742	12,809
総 費 用	51	12,494	11,057	14,227
純 利 益	(2) 23	(6) 2,647	(9) 1,667	(6) 151
純 損 失		(2) 134	(4) 433	(5) 1,024
繰 越 欠 損 金		(2) 134	(3) 624	(3) 1,644
不 良 債 務 額		—	—	(4) 2,048
収益的収支率(%)	146.4	120.1	111.2	93.9

注（ ）内は企業の数である

法非適用の埋立事業89、施設利用事業60、計149事業の41年度の経営状況は次のようになっている。

第6表 法非適用港湾整備事業の経営状況(単位百万円)

	38年	39年	40年	41年
実質収支	5,198	2,126	422	581
内訳				
黒字	(97) 5,809	(102) 2,669	(103) 1,122	(120) 1,706
赤字(a)	(17) 611	(15) 743	(13) 700	(25) 1,125
営業収益(b)	23,386	12,380	11,440	14,620
赤字比率(a/b)%	2.6	6.0	6.1	7.7
収益的収支率	278.9	112.1	132.6	105.8

38年当時は埋立事業の土地売却が盛んに成果をあげて、収益が計230億円、収支率が278.9%という好成績であったが、その後は総収益が大幅に減り、41年には146億円、収支率も105.8%と大幅に低下している。赤字事業も17の6.1億円から25の11億円と増加し、埋立事業もいつまでも儲かるという訳には行かない情勢を示している。土地は造成したが売れ残りが増加し、資本利子がかさんで来る。これは新産業都市の臨港埋立に多いのである。

### 3. 主要港湾整備事業の経営状況

#### 3-1 法適用港湾整備事業の経営成績

法適用事業は18であるが、その内訳は埋立事業が秋田県・千葉県・愛知県和歌山県・名古屋組合・釧路市・函館市(東京都・大阪市・鳥取県・愛媛県福岡県・横浜市・神戸市の7つは造成中のため決算を行っておらず、含まれていない)の7、施設利用事業は大阪市・神戸市・名古屋組合・釧路市の4である。

この11事業の41年度の総合損益計算書をみると次のようになっている。

(1)総収益は133.5億円で、営業収益128.0億円(うち主営業収益124.0億円受託工事収益3.9億円)、営業外収益5.4億円、(うち受取利息1.4億円、他会計補助金2.1億円、雑収益1.8億円)となっている。

(2)総費用は142.2億円で、営業費用125.3億円(うち主営業費113.5億円、受託工事費3.9億円、総係費2.5億円、減価償却費4.2億円など)、営業外費

用は16.9億円で、支払利息16.7億円がそのほとんどを占めている。

(3)当年度純利益は6事業で1.5億円である。

(4)当年度純損失は5事業で10,2億円に達している。

### 3—2 主要港湾整備事業の経営成績（41年度）

(1)埋立事業、東京都・横浜市・大阪府等の主要埋立事業は造成中で決算報告を出していないから、埋立事業で最大なのは名古屋港管理組合であり、次いで和歌山県となっている。

名古屋組合の埋立事業の総収益は66.2億円で、総費用は69.2億円、純損失2.9億円となっているが、その内容詳細は不明である。

和歌山県の埋立事業は、総収益34.7億円、うち営業収益33.3億円、営業外収益1.4億円で、総費用は34.1億円、うち営業費用33.4億円、支払利息を主とする営業外費用0.67億円、純利益0.64億円となっている。

秋田県の埋立事業は小規模であるが、3.4億円の収益があり、0.69億円の純利益をあげている。千葉県は総収益0.21億円で、純利益ゼロである。愛知県は5.34億円の総収益で6.96億円の欠損を出しているが、利息が8.63億円と巨額である。釧路市は総収益0.2億円の小規模であるが、0.17億円の利益を出している。

#### (2) 施設利用事業

法適用の施設利用事業は大阪市、神戸市、名古屋港管理組合、釧路市の僅か4に過ぎない。

最も大きいのは大阪市で、総収益8.42億円、うち営業収益5.99億円、営業外収益2.42億円（市の一般会計補助金2.18億円）で、総費用は8.42億円（うち主営業費4.65億円、受託工事費2.57億円、資産減耗費1.93億円等）、営業外費用3.76億円（利息3.63億円）であり、損益はゼロ決算を行っているが、これは赤字分2.18億円を市一般会計から補助して貰って、営業外収益に計上しているからであって、企業としては大きな欠損なのである。

神戸市の施設利用事業では、総収益6.86億円のほとんどが営業収益であり

総費用も6.86億円で、純損益はゼロ決算をしている。しかし、ここでは一般会計からの補助は受けておらず、償却額等を操作してのゼロ決算である。

名古屋港組合の施設利用事業は、総収益60.8億円でほとんどが主営業収益であり、補助等は受けていない。総費用62.1億円は営業費5.28億円（うち主営業費4.10億円、減価償却費1.04億円など）と営業外費用0.92億円（利息が主）とから成っている。当年は純損失0.12億円となった。

釧路市の施設利用事業は総収益0.63億円、欠損0.04億円という小規模なものである。

#### 4. 港湾事業の企業的経営への道

本論は港湾事業全体ではなく、そのうち地方公営企業としての港湾整備事業の最近の経営状況を、主として自治省の地方公営企業年鑑14集（42年12月刊）の資料によって解説報告したものであるが、筆者は近年地方公営企業の経営悪化、赤字転落の様相が深刻であるのに鑑み、その経営改善と再建に深い関心を持って調査研究して来ている。さきに自治省の地方公営企業制度調査会の委員を勤め、この1年半は全国市議会議長会の地方行政懇談会委員として人口30万以上の都市の公営企業を視察調査して来ている。しかし、制度調査会の頃は港湾関係事業はむしろ、好成績の部門に属していたのに、40年41年と急激に成績が低下して来ている。それは埋立事業のコスト高と売行不振とが目立って来たからである。港湾事業の本来のものは船舶の出入碇泊と船貨の取扱、上屋倉庫の施設利用にある。しかるに、港湾法は港湾管理者の営業費独立採算的経営原則を決めているが、一方、同法13条は私企業への不干与を定め、港湾運送業、倉庫業その他の輸送、保管業等の活動を妨げまたは干渉し、あるいは競争することを禁止している。これは、手足を縛って独算的企業活動を命ずるようなもので、これでは港湾管理者は活動範囲が狭少に過ぎて、企業的活動をする余地が少く、これが港湾管理者のほとんどを一般地方官庁のままにしている理由と思われる。地方公営企業化した施設利用

事業なるものも同法適用な僅か4事業に過ぎず、58事業が法非適用の官庁経営的姿にある。

港湾事業は広域的間接受益の大きな事業であり、それだけに社会会計的な行政事業の要素が強いことは否めないが、そのために港湾経営の能率を無視しても良いことにはならないのであり、負担区分を明確化して、料金売上げ等の営業収益で支弁すべき部門は独立採算制を確立し、あえて現行のような施設利用事業に限定せず、港湾事業全般に活動領域を拡大して行くことが必要である。私企業不干与とか競争禁止とかは私企業の立場からのものであり、公企業が私企業よりも安くつくならば、その方が市民、国民、利用者の利益なのである。

ただ、わが国では公企業、殊に近年の地方公営企業は、人件費のみが徒らに高く能率は甚だ低く、赤字万年化の様相が濃いのである。これを抜本的に正すことができなければ、港湾事業さえも、工事だけは公費で大きく賄い、あとは民営に経営委託をした方が良いということになりかねないであろう。