

港湾の近代化と「制度」の問題

佐々木 高志
(大興運輸・株)

はしがき

第7回大会は共通論題として「港湾の近代化」をテーマとして扱んでいる。この4、5年来、「港湾の近代化」があたかもスローガンのように、官・学・産各界にとりあげられてきたことは事実である。たまたま実務界にある者として考えさせられたことは、「なにを如何に近代化するか」という問題意識が明らかにされないままに、この問題がとりあげられていることである。

「港湾の近代化」は、なにを対象として論ぜられねばならないか。

いわゆる「港湾問題」の一側面としての「港湾の近代化」とは「なにをいかに近代化するか」を前提にしない限り、問題は捉えられないである。

「近代化」ということば自体きわめて漠然として、便宜的に用いられているとおもわれるが、ことばそのものを論議することは、私のよくすることではないので、ただ一般にならって用いさせて戴く。

1. 近年、多くの経済専門家の方々が港湾問題一般、特殊的には「港湾の近代化」問題に参加され、私にしても、その「港湾経済学」としての発展に啓発されることが多かった。

然し、「港湾経済学」的側面から「港湾」が捉えられる場合、一般的に「貨物流通の場」としての港湾として、即ち物理的、計量的に捉えられているのではなかろうか。このような視点から港湾を捉えようとするならば、「規模」の経済一般の対象としての港湾を論ずることになるだろう。

更には「規模」の経済一般として港湾を「港湾の近代化」を論ずること

は、たかだか「近代的港湾」の建設・造成計画の域を出るものではない。

本報告においては、「港湾の近代化」に関する問題提起を、「港湾」を規制する「制度」的側面からとりあげてみようとするのである。即ち、「港湾経済」を規制する「制度」の再検討、その制度的矛盾一すでにいくたびか指摘された古くて具つ新しい問題であるところの一経済発展に対応、適応しえないとされているそれらを、いかに合理的に調整してゆくか、この視点を本報告の端緒とする。

2. わが国において、「港湾経済」を考察する場合、果して経済政策の一環として考察されているであろうか。政府は、過去においても現在も、長期経済計画を策定している。わが国の経済政策が、長期であれ短期であれ、経済計画による「経済誘導政策」によるものであることは否定しえない。

従ってわが国の港湾経済もまた、経済政策の一環として経済計画に基づくものであること、即ち「港湾問題」がより経済政策として論ぜられることが必要であろう。

わが国の港湾問題が、経済政策学として論ぜられることが少いのは何故であろうか。

私は、この機会に敢えて経済専門家の方々に伺いたいのである。いわゆる港湾の近代化」論議に参加された方々が、その制度的検討をされないままに、論議を進めておられるのではないだろうか。後述するように、制度的没理解が論議の混乱を招いているとおもわれる所以である。

3. わが国において「港湾」を規制する「制度」は、
1. 港湾の建設を規制する制度
 2. 港湾の管理・運営を規制する制度
 3. 港湾の運送を規制する制度

であり、それらが実定法一法制として、1)、2)については「港湾法」(昭25・5・31法律218号)が、3)については「港湾運送事業法」(昭26・5・29法律161号)がそれぞれ制定されている。正しくはそれぞれ「港湾建設法」、

「港湾管理運営法」及び「港湾運送法」として制定されるべきであろうが、それぞれ実定法に従うこととする。

本報告の視点は、「港湾の近代化」とはすでに存在する港湾を、その「港湾活動」的局面において「いかに近代化してゆくか」におくのであるから、本報告においては「港湾建設」を対象外とするのである。

更には、「いかに管理運営されるべきか」が論ぜられぬまま、建設されている現実こそ問題として論ぜらるべきである。その例として、外貿埠頭公団方式における「建設主体」と「管理主体」との相互調整を挙げるにとどめる。

勿論、私とても、この10年来のわが国における近代的港湾の建設の事実を否定する者ではない。

然しながら、その建設された港湾において、港湾法の規定する「管理運営主体」と港湾運送事業法の規定する「運送企業主体」との相互関係は如何であるか。

もとより港湾活動を規制する法制について、前述の三つに限るものではないこと勿論である。この点については、本報告が、「港湾の近代化」に問題を限るため、前述の「港湾管理運営法」「港湾法」と「港湾運送法」「港湾運送事業法」との相互関係に限らせて戴く。

4. 国は港湾行政の立案・実施に当って、港湾審議会に対しその調査・審議・建議を諮問する。港湾審議会令（昭37・7・19政令129号）はその第1条及び附則第2項において、調査・審議・建議事項を規定している。

第1条第3項

港湾の開発及び管理に関する重要事項

附則第2項

昭和45年3月31日までの間に限り………港湾運送事業の合理化に関する重要事項

港湾審議会は、港湾審議会令第6条の規定により、その下部機構として

部会を設置することができる。港湾管理運営については「港湾管理部会」（以下管理部会という）。港湾運送については「港湾運送部会」（以下運送部会という）。

本報告は審議会制度そのもの、是非・功罪を論ずるいとまはないのであるが、次の点を指摘するにとどめる。

たびたび指摘される「縦割り行政」と審議会との関係である。

昭和39年8月7日運輸大臣は港湾審議会に対し、「港湾の財政その他管理運営の改善策について」諮問し、昭和40年10月11日同管理部会は「港湾管理者の財政基盤の強化及び港湾施設の効率的使用の確保のため緊急に実施すべき方策」（以下管理部会答申という。傍点報告者）として答申した。

昭和42年4月14日運輸大臣は港湾審議会に対し「港湾運送事業の健全な発達と公共性の確保に必要な運賃料金体系の合理化及び同事業による埠頭の効率的使用に関する基本的問題について」（傍点報告者）諮問し、昭和42年7月14日同港湾運送部会は答申した。（この2つの答申については、拙稿「埠頭の効率的使用の問題点」：港湾産業研究会年報No. 2 p. 35以下を御参照願いたい）。

この管理部会と運送部会とは、それぞれ独立して、その間になんらの関係をもっていないとおもわれる。その機能は二分化されて、然も、独立した事務局機能をもたず、それぞれ運輸省港湾局管理課と港政課が担当している。

論議の過程を顧みても、「行政権能の二分化一が、審議会機能の二分化に反映している。従って、「港湾の管理運営」と「港湾運送」とが制度的に有機的な相互関係をもちえず、背離されたままに問題が論議されてきたことに疑問をもつてゐる。

5. いまここで、「港湾の近代化」問題がとりあげられた歴史的経緯を、制度一法制一行政の一環として考察する。

昭和37年8月9日内閣総理大臣は港湾労働等対策審議会に対し、「近年

の港湾労働及び港湾の運営、利用の状況にかんがみ、これが改善のためとするべき対策について」諮問した。港湾労働対策等審議会は審議を重ねて、昭和39年3月3日答申を建議した。いわゆる「3・3答申」といわれるもので、以後、関係者の間で「港湾の近代化」問題の「原始定款」としてしばしば論議されたものである。

答申の内容については再言する必要はないであろうが、大綱として次の3点を挙げることができる。

- 1) 港湾労働
- 2) 港湾運送事業
- 3) 港湾の管理運営

1)については、港湾労働法（昭40・6・3法律第120号）、3)については外貿埠頭公団法（昭42・8・1法律第125号）の制定をみたが、3・3答申の趣旨からみて、不充分ではあるが、「制度」として、一つの成果であるとおもう。

2)については、港湾運送事業法の一部改正（昭41・6・15）によって、新しい段階を迎えたとおもう。

3・3答申の港湾運送事業に関する建議の趣旨は、「事業の近代化を促進するため、事業の集約化を図ること」とされている。「事業の集約化」が図られれば、「事業の近代化」が促進されるという政策的的前提は妥当であろうか。

いま、私は修辞上の論議をすることはしないが「港湾運送事業の合理化」（港湾審議会令附則第2項）と「港湾運送事業の近代化」（3・3答申）とは同義語として扱ってよいものか疑問におもう。

6. 昭和41年の港湾運送事業法改正後、運輸大臣は港湾審議会に対し、昭和41年7月20日「港湾運送事業の合理化について」諮問し、付託を受けた運送部会は昭和42年3月3日「港湾運送事業の合理化に関する具体的方策（事業の集約化）について」建議答申した。（以下一般にならって新3・3答申

という)。

新3・3答申の趣旨は、「事業集約化を推し進めることによってのみ業界の存続発展がありうる」という認識を業界に要請したのである。運送部会及びそれと密着している行政の側が、いわゆる「危機感を訴える」答申としてまとめねばならなかったのか。

「集約化の意義」と「近代化、合理化の必要性」を強調したとしても、この「危機感」によっては問題は解決しないのである。

まだしも3・3答申は、不充分ではあるが、いくつかの「制度的改善」を提言したのである。曰く、「資金援助等の誘導方式」、「共同免許制度」、「企業会計制度」、「中央港湾調整会議（仮称）の設置」、「受取船荷証券の流通」等々。

然しながら、「制度的改善」、「制度的検討」を論ずる場合の「制度」とは、このような行政としての問題ではないのである。

検討さるべきは、次の2点である。

一つはわが国陸・海・空に亘る「運送法体系」の脈絡に於て「港湾運送法」を構成すること。

第二に、一般に「事業法」と称せられる法則の性格を明確に認識すること。

7. 第一点について述べる。わが国の港湾運送を規制するのは、港湾運送事業法第2条第1項である。この報告は事業法を解説することを目的としないのであるが、この規定の没理解が、論議の混乱を招いている。

この規定は、海・陸運送需要の委託者と受託者との関係において規定されている。従って、海上運送契約法制と陸上運送契約法制に対する理解を欠くなれば、「港湾運送法」は理解されない。

港湾運送事業の合理化を論議する者が、港湾運送事業及び港湾運送事業者を規定する「港湾運送法体系」を理解しないまま、論議したとしても不毛に終ることは疑いない。

然らば、港湾運送事業法第2条第1項の規定する「港湾運送法制」乃至は「港湾運送契約法制」は妥当であるか。

結論は次のようであらねばならない。

「港湾運送事業の合理化」、「港湾運送事業の近代化」を論議する以前に、「港湾運送の合理化」こそ論議さるべきであり、それは港湾運送事業法第2条第1項の規定する「港湾運送法制」乃至は「港湾運送契約法制」が妥当であるか否かの検討を前提とすべきである。

第2点について述べる。

事業法はわが国の法制一実定法にあっては、産業保護法若しくはそれと表裏の関係としての行政指導法的色彩が強いのである。従って、港湾運送事業法に則して「港湾運送事業の合理化」を論議する場合、「企業主体組織法」の枠内にとどまる。

2.において述べた、42・7・14付運送部会答申が、40・10・11付管理部会答申を無視したか、或はまた検討する機会を自ら失したのか問うところではないが、いずれにしろ相互関係の絶えたままに審議されたのは何故であるか。

それは港湾法の規定する管理主体一地方自治体又は公法人一と港湾運送事業法の規定する運送企業主体一私企業一との矛盾の表現であると云わねばならない。

更には、その矛盾の調整は個別私企業の努力の限界を超えており、それこそ個別私企業が行政に期待するものである。

結論は次のようであらねばならない。

「港湾運送事業の合理化」を論議する場合、港湾運送事業法の枠内で論議してはならない。港湾運送事業法に則して論議する場合、産業保護法の規定を捨象しなければならない。（この場合、業界団体、業界の審議会等の参加等、この視点から論ぜられねばならぬ問題であるが、次の機会に譲る。）

むすび

以上、「港湾の近代化」問題の所在を、その「制度」的側面から、又「制度」を媒介として論じた。

あらためて指摘するまでもなく、「港湾活動」を規制する法制—法律関係はきわめて錯雜している。これを検討・整理することなしに、「港湾の近代化」を論じても不毛に終るであろうこと一重には、「港湾の近代化」問題はただ「運送企業主体」—「私企業經營」の問題に矮小化されるであろう。

そして又、これが「港湾の近代化」問題の今日的状況の一面である。

(付記) 本稿は第6回大会—43.8.6—に於て自由論題として報告したものに加筆したものである。

討論に於て述べさせて戴いた、「運送契約法制」については省略した。大会前、函館大学和泉教授より「企業法と企業保護法的性格について」御教示を戴いた。この機会にお礼を申し上げる。