

日本港湾におけるターミナル・オペレーターの論理

東 寿
(日本港湾経済学会常任理事)

目 次

1. はじめに——本論の範囲
2. 地方自治による港全体経営の公企業体化について港湾法20年の反省
3. 埠頭経営方式としてのターミナル・オペレーター制度について
 - (1) 企業の種類——ターミナル・オペレーター方式へ
 - (2) 企業の形態——公私企業の接近化
4. 公私共同企業について
 - (1) 公私共同企業概念
 - (2) ナチス以前のドイツにおける公私共同企業の歴史的経緯
 - (3) 公益企業統制の手段としての公私共同企業の価値
5. 戦後の日本港湾における公私企業接近化の実例について
6. むすび——現行港湾法改正論への反論

附表—港湾管理者が公私共同企業として設立したターミナル・オペレーター
(埠頭会社)一覽表

1. はじめに——本論の範囲

最近コンテナ・ターミナルにおいて、ターミナル・オペレーターと言う言葉が使われているが、ターミナル・オペレーションを行なう者の意味で、港湾運送事業者を指しているようである。本論で言う「ターミナル・オペレーター」はこのようなものでなく、自からターミナル・ファシリティーズ（埠頭施設）を所有し、それによって貨物を集め、船舶を誘致し、ターミナル作業など船車連絡についての一切のサービスを行なうことを業とするいわば埠頭業とも言うべきものを指している。

「論理」と題したのは、日本の港湾において運輸通信省の設置ないし港湾法の制定により、港全体の公企業的経営の一環としてターミナル・オペレーター制度を導入することの必然性を主張し、具体的に各港に公私共同企業の埠頭会社を実現せしめた論理を述べようとしたもので、本論が学問的研究な

いし学理ではなく政策論であることを明らかにしている。

2. 地方自治による港全体経営の公企業体化について港湾法20年の反省

昭和18年の運輸通信省の設置および昭和25年の港湾法の制定によって、港湾行政の考え方が根本から変らなければならなかった筈であるが、これを港湾法制定後20年の今、当時をふりかえって反省してことから、本論の問題点を引き出して行きたい。

昭和18年運輸通信省が設置され港湾行政が内務省から移管された。その閣議で、鈴木企画院総裁は港湾の概念を線画で表わして、陸海の境を示す湾入した線の上に陸部にかけて円を画き、港湾行政は陸域にも及び一切の港湾機能を含むものであることを明らかにした。この時点から行政上の港湾と云う概念は、「国の営造物」概念による保育行政から地域経済社会行政ないしは公企業行政へ一変しなければならなかった筈である。私が港湾を一種の地域経済社会ないし社会、経済的有機体として科学的に追及しようと思いついたのはこのためである。商港立地問題（港湾23の2、24の1）、港格問題（港湾24の2）、港庁問題（港湾25の1）、戦前及び戦後の港湾行政系統図（港湾25の3）、港湾における公私共同企業問題（港湾27の12）、港湾計画論、調査規則など。政策論としての科学的追及に私のふまえてきたものを明らかにしている。

さて昭和25年に港湾法が制定され、前述のような思考過程による主張のほとんどがその立法精神の中に生かされた。ただ残念なことは、法制定当時この法案を成立させるために涙を吞んで数個の条文修正に妥協せざるを得なかったことである。最近現行港湾法を改正しようとする動きがあって、その主な主張は、現行港湾法では日本経済の規模拡大に伴う流通革新に追いつき得ないこと、あるいは外貿を地方都市にまかせておけないと云うことにあるが、その根底にあるものは中央集権的官僚主義的思潮ないしはそれを利用して特権を望む一部体制ではないかと疑いたくなる。なるほど、現行法にはこの20

年間露出した幾つかの欠陥があるが、その欠陥を云う者は現行法の立法精神を敢えて忘れて妥協的に修正した末梢的条文にこだわっているからである。

それではまず現行法の立法精神と法案成立のための妥協的修正が現実の行政に及ぼした影響とを述べることにする。

元来、ヨーロッパ大陸と英米との間には「ものの考え方」に今日なお鋭い対立があるが、行政法の歴史においても中央集権的官僚主義型対地方自治的民主主義型の相違があった。

港湾法制定以前の港湾は、明治政府がドイツを範として大陸式の行政法を発達させてきたので、国の営造物として国の行う保育行政の一つとして扱われてきた。すなわち、道路、河川、港湾などの公共施設は、国が国土条件としてこれをつくりその上に企業が、国民生活が、自由に、安らかに行われる仕組みとなっていて、いわば政府によって「与えられるもの」であった。当然にその行政制度は、大陸型の中央集権的官僚主義であった。

しかるに、終戦後に制定された港湾法は港湾を国の営造物とすることなく、その発展に最も身近な利害をもつ地方住民のものであるとし、法第2章及び第3章に一切の港についての業務は地方住民の代表である地方公共団体が行なうものとして管理者の業務の内容を規程し、法第4章に管理者の行なう地方自治による公共性のための特権を明らかにし、法第5章に国のうける利益に対し国の共助の意思を示す工事費について国庫負担の額を定め、法第6章に国の共助の反射として公共性について国の最小限の監督権限を規定している。

またその工事費についても、現行憲法のもとに財政法、会計法、地方自治法など多くの財政関係法規が改正され、実質はともかく形式的には絶対主義的色彩を払底する努力が行われた結果、公共事業費は政府によって「与えられるもの」でなく国民みずからの金であることが明らかにされている。従って港湾を開発、管理、経営するものは政府でもなく、特権をもつ土木技術者でもなく、管理者なる言葉によって代表される地方住民の意志であることが

明らかとなった。しかも港湾法はその一連の条文において、港湾管理者がその港全体の経営を公企業経営的観点に立って行なうように主張している。すなわち、その発展に最も身近かな利害をもつ地方公共団体をその経営責任者としたこと。経営に関する国の監督権限を棄ててできるだけ野放しとしたこと。経営組織の代表的なものとして「港務局」を提示し、民主的支配による企業性を明らかにしたこと。経営上の種々の特権を与えるとともに国もまた財源について共助の意志を示したことなどが注目すべき点である。

現行港湾法の立法精神は、一口に言えば地方自治による港湾行政の統一、公共性の担保及び港全体の公企業の効率化にある。たしかに、昭和25年立法当時のGHQは港湾に対する考え方として、明らかに英米式の地方自治的民主主義型すなわち港全体経営を地方公共団体による公企業として国家権力の一切を排除することを要求しているし、実際に現行法の立法精神もそこにあったことは間違いない。これは大陸式の行政の「考え方」に慣れてきたわれわれにとっては大変な変化である。余りにも大きな変化であっただけに、総元締である運輸省港湾局も、新たに管理者に指定された地方公共団体も、この本質的な相違をまともにうけることなく、今までの「港務所経営」の法的根拠ができた位にしか認識しなかったのではないか。と言うのは、法制定後の運輸省の地方自治への行政指導も徹底したものでなく、管理者もまた港全体経営を公企業としてうけとめることに徹していたものはほとんどいない。私はいつも例にとるが、内務省で港湾資源調査規則を制定した時に、内務省各局の事務官、技師を2年にわたって総動員しこの規則の施行に徹底したと聞いているが、港湾法制定後の運輸省の行政指導はこのような熱意をもって行なわれたと思われず、施行規則も差当りの管理者設立の規程に限られていたことから想像し得ることである。

それはさておき、次に法制定当時法案成立のためにどのような妥協的条文の修正が行なわれたか、それが20年後の現在どのような欠陥となって表われているかを明らかにして、次の推論に進むこととしよう。

第1に、第1条の目的から「運営」と言う言葉が削除された。目的に運営を含むものであることは国会議事録に明記されているが、これが除かれた理由は地方海運局官制から戦時統制時の「港湾の運営に関する事項」を除き得なかったことにある。港湾の基本法としては経営主体を一にすることを建て前えとしながら、この妥協によって各港の経営の現実は一真二つに割れることとなった。また地方海運局の「運営」の事項を行政上裏付けるために港湾運送事業法の制定を見、それにつらなる行政指導がそれぞれ生成発展の歴史的基盤を異にする各港について全国劃一に行なわれたために種々の問題を提起し、これが管理者の公企業経営の熱意をそぎ、前述の港湾法改正の主張の遠因となっていることを知るべきである。

第2に、第2章港務局は精神規程であって実施のための条項を示していない。これは県市の反対に対する妥協の産物である。せっかく企業意識をもちこんだ立派な港湾法をつくりながら、画竜点睛を欠いた感がある。

これも前述の港湾法改正の主張へつながる。

第3は、第13条「私企業への不干与等」の条文の挿入である。法的には公物法に管理者を疑うような条文の入ることが不思議であるが、業界への妥協とし強行されたと聞いている。むしろ管理に強力な発言権を与えた方がよいと思ったが、これが現在になって港全体の近代化、埠頭ごとのターミナル・オペレーターによる効率化に非常な障碍になっていると思う。現行法でも公共規制さえ確保されれば、埠頭を適当なターミナル・オペレーターに経営委託、優先使用、リースすることも不可能ではないが、第13条がこれらの話合いの機会を失わしめてしまったように思われる。

そのほか、第3章に定められた港湾管理者は現実に府県を主とし、その発展に最も身近な利害をもつ地方住民の代表である市町村に限定しなかったために、管理者として依然として「港務所経営」を脱しきれなかったものが多いこと。また第4章の臨港地区について都市局との間に最小限の臨港地域によって妥協をとりつけざるを得なかったために、現在の東京湾、大阪湾な

ど過密都市港湾の救うべからざる問題を引き起していること。あるいは、第5章国庫負担の割合についてせっかく「格」にたる港の分類を定めながら、過去の負担区分をそのまま継承するように大蔵省との間に妥協したこと。さらに国直轄施行によるものは、国有財産法の改正によりすべて国有財産となり、一応「管理委託」の特例をつくったが、無条件に管理権を移転することに無理があるとして現在の外貿公団など国の企業が港の重要な部分に介入してくる理由となっていることは、「都市の論理（羽仁）」を引用するまでもなく、地方自治として由々しい問題である。また建設債の発行についても、自治省との間に解決されないまま現在に至って居り、港全体経営の財源獲得を困難にしている。

以上思いつくままに立法当時の妥協点を列記して、港湾法制定後20年間に露出した欠陥から現行法改正意見の生じてきている本質的な原因をさらけ出して見たが、それは結論として、現行法の立法精神である地方自治による港全体の公企業経営に、運輸省も、管理者も徹しきれなかったことにあることを主張しようとしたものである。

3. 埠頭経営方式としてのターミナル・オペレーター制度について

前章において、各港の現実はいろいろな事情によって異なっているものの現行港湾法の立法精神は地方自治による港全体経営の公企業体化にあることを述べたが、港全体の公企業経営を前提とすると、埠頭経営が港全体経営の根幹でもあり、また企業経営的には港湾即埠頭であるから、埠頭経営もまた原則としてないしは第一義的に管理者の行なう公企業であることが考えられてくる。

それでは埠頭経営ないし港全体経営を公企業としてみる場合、どのような企業の種類があるか、その企業形態としてどのようなものが考えられるか、そのほか必要な本質的な諸問題にふれてみることにしよう。

(1) 企業の種類

第1に、港全体の経営について述べる。

港湾法以前のいわゆる「港務所経営」の内容は、次のようなものである。

- 1) まず一般会計のなかから予算をとって防波堤をつくり、浚せつし、岸壁、物揚場をつくり、上屋をたて、荷役機械、臨港鉄道、臨港道路を整備する。
- 2) できあがると施設を一般に利用させるが、無償使用を原則としている。上屋、荷役機械などの使用料、けい岸使用料などがあるが、これは無制限専用をふせぐ意味のもので、その収入は建設費償却の一部あるいは管理者に充当される程度にすぎない。埋立の多くは、建設費の財源に充当するためあるいは県財政の他の必要から民間に払い下げられる。
- 3) 後は、公有水面の考え方による水面専用、工作物設置などの取締行政、港湾統計についての窓口事務の程度であった。

この今までの港務所経営は、R. Liefmann の分類（国、公共団体の営む事業を分けて公営造物、公経済、公企業とする）に言う「公営造物」の範囲であって「もっぱら行政原理によって支払いされる消費経済的運営の程度」にあったと言えよう。

これに対して港湾法は、第2章および第3章において明らかなように地方自治による港湾経営の効率化つまり港全体の経営を企業的に考えるようにその一連の条文によって主張していることは前に述べたとおりである。その管理主体は地方公共団体であるから、その性格はリーフマンの分類の少なくとも「公経済」すなわち「公益をめざしつつ実費主義的最小費用原則によるもの」であるか、あるいは「公企業」すなわち「営利経済であって独立の機構をもつもの」の範囲であって、一般的に広義の公企業と言われているものであると思う。

このような考え方による港全体経営は、私企業のように営利追及を絶対の目的とする狭義の企業とは違うが、かりに公行政を権力行政と非権力行政と

に分けた場合の非権力行政の一つとしての「公企業」であるとしても、やはり流通経済における一単位としての経済的事業の一つであって、その事業の内容は法第12条に示すとおりである。その企業目的は、港のなかにあつては既存施設との競い、港湾間にあつては自由な港湾競争によって船舶——貨物および旅客をその港に吸引し、「取扱貨物量の増大」および「港湾諸掛りの低廉化」をはかるためのいわゆる「港湾販売」にあると言えよう。ただ現実としては、前述の事情によってこのような段階にまで至っていないが、少なくとも港湾経営にぶつかる態度としてはここに基礎をおくことが必要であると思う。

次に第2に、個々の施設について考えて見よう。港全体経営が公企業として行なわれると、個々の施設経営のひとつひとつが経済的事業として扱われることは言うまでもない。これを法に定める施設の分類に従つて企業としての内容を述べると次のとおりである。

- 1) 水域施設および外かく施設——これらの施設は、その性質上企業の対象とはならない。入港料、こう門通過料などは受益者負担の規定によるものであるが、建設資金の償還財源として考えられるにすぎず、一応本論の範囲外におくのが妥当であろう。
- 2) けい留施設——従來の使用料が受益者負担と言うよりもむしろ無制限使用をふせぐ意味の罰則であつたのに対し、はっきりと受益者負担に徹するか、けい船諸業つまり綱取り、タグ作業などのサービス役務と併せて、その対価として料金をとるか、あるいは沿岸荷役業を兼ねることによって、けい留施設の経営を企業として考えることができる。
- 3) 臨港交通施設——道路は貨取り道路の考え方による以外にない。運河は運河法の定めるところにより企業的に考えることができる。臨港鉄道は、従來専用側線あるいは営業線として国鉄に経営を委任し従つて貨物扱いは日本通運(株)によるのが普通の例であるが、これも場所によっては特定免許を得て貨物扱いの役務の対価を収入とする企業が考えられよ

う。

4) 荷さばき施設——荷役機械、上屋もまた従来の考え方をすててはっきり受益者負担に徹する使用料をとるか、沿岸荷役業その他の諸業を兼ねるか、あるいは保管施設とあわせて企業化をはかれば、充分経営のなりたつものとする事ができよう。

5) 保管施設——これが倉庫業として企業経営に適した施設であることは言うまでもないが従来その業務は公行政の範囲外のものとて放置されていた。しかし事業を行なう態度として、公有または私有、公営または民営と言うように所有と経営を分離して現実適切な経営形態を選定すれば、例えば後述す公有民営、公私共同企業などの方式を導入すれば、一般貨物、石炭、石油、木材などの倉庫業を営むものと考えることが可能であると思う。

6) 船舶補給施設——給水は今でも公共団体の水道事業の一環として扱われてきているから、さらに経営を合理化し、設備を整備し、サービス役務を企業的に徹すればよいと思う。給炭、給油施設もまた保管施設とあわせ考えることによって企業として計画することができよう。

7) 港湾用地——これは従来も公共団体の財政措置とあわせて計画されてきたが、これを前述のけい留施設、荷さばき施設、保管施設などに関連づければ、適切な企業計画となると思う。

さて、第3に、結論としてターミナル・オペレーター方式の考え方が生ずる。すなわち以上個々の施設についてその企業経営的性格の有無を述べたが、できるだけ2つ以上の業を兼ねるようにする方が企業として有利であることは言うまでもない。例えば臨港倉庫業を例にとってみても、その主体事業による倉庫保管料よりも付帯事業による船内荷役料、回漕料、沿岸荷役料その他の方に収益が多かった例が多く、また港湾では多くの業を兼ねていることにより効率的運営が可能となり、諸掛りを安くし、貨物を確保する可能性が

強くなるものである。つまり、1つの埠頭、1つの棧橋、一般的に言うと、「輸送上の発着点に貨客の移動を容易ならしめるための一切の技術的設備」すなわちターミナル・ファシリティーズと「これらの設備によって提供される用務」すなわちターミナル・サービスとをあわせて一つの企業つまりターミナル・オペレーターの業を行なうことができる。ターミナル・オペレーターの営業とする範囲は実に広範にわたり、岸壁、物揚場、上屋、倉庫、荷役機械、臨港道路、臨港鉄道、港湾用地を含む一突堤を例にとると、船内荷役業、沿岸荷役業、けい船諸業、貨物陸揚荷さばき業、荷受船積業、乙種海運貨物仲立業、普通倉庫業、保税倉庫業、艀運送業、機帆船運送業、陸上小運送業、上屋荷さばき業、鉄道貨物取扱業、梱包荷造業、運送保険代理店業、通関代弁業などの多きに達する。

このターミナル・オペレーター方式の考え方が、港湾法立案の際に今後の施設経営の方向として法第12条との関連において考え得るものであったと云うことは、港湾に対する「ものの考え方」として忘れてはならない重要な問題であると思う。

(2) 企業の形態

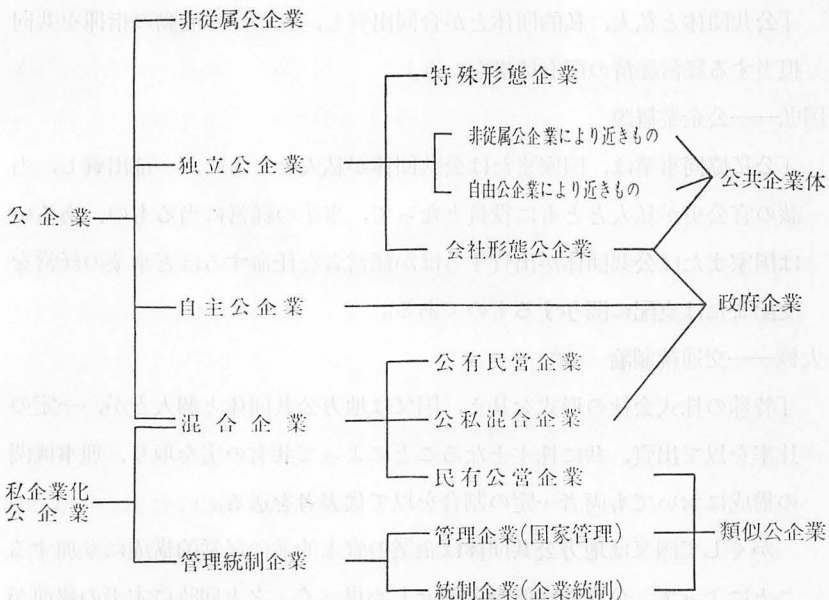
前項において、従来リーフマンの分類に云う「公営造物」としてしか考えられなかった港湾施設の管理も、港全体経営の企業的発展のプランであると考え、いろいろな種類の企業と結びついた事業となることを述べたが、次に多少とも企業形態論的に問題をとりあげて行くこととする。

さてここでは、事業を計画する者が管理者の立場に立って港全体経営の公企業としてその企業的発展のためのプランとして個々の事業を行なうのであるから、それぞれの施設の経営はまず公企業であることを建て前とするが、現在の社会思潮、社会経済組織の構造のもとでは現実にはどのような企業形態がとられるかを論ずるのが妥当であろう。しかしこれを、一般的に経営学または企業形態論の分野において追及することは、専門家でない私の良くするところではないので、ここでは政策論として港湾法の立法

精神から企業の形態を推論することとする。

港湾法は、道路法、河川法に見る国の営造物概念を一てきして、港湾は地方公共団体のものであるとした。もっとも公有水面埋立法、国有財産法を排除することができなかったで、公有水面、国有財産については国の委任事務となっているが、そのほかは地方自治により港湾行政の統一、公共性の担保、港湾経営の効率化を行なうことを立法の目的としていることは前述の通りである。しかし法律体系は依然として公物概念に立つ公物法であって、私企業の場合にたつ公益事業法ではない。港湾管理者がパブリックそのものであり、公共の用に供する港湾施設が公物そのものであればこそ、その開発に国が共助し、その施設費を国が分担する。また港湾管理者は、港の開発、経営のために積極的には公共施設を自ら整備し、自ら管理し、自ら運営する（法第12条）、消極的には公益の立場に立って私の行為を規制する（法第37～41条）責務をもっている。従って重要港湾におけるけい留施設のごとき、公共の用に供するために港湾管理者がこれを建設し、国もまた共助の意味でその工事費を負担しているものは、少なくとも管理者自ら積極的にこれを公企業として経営するのが建て前であると思う。重要港湾の臨港交通施設、地方港湾の各施設など助成の意味で国がその工事費に補助を与えるもの、あるいは何らかの事情によって管理者の単独事業として建設した施設においても、濃淡の差はあれこの立法精神はやはり通じている。これはまた、これらの公共施設が一般税を財源として建設されるために、その施設経営による利益が特定の一私人のみにかえることは妥当でないことから推論されよう。しかし、港湾法は、第13条において港務局（港湾管理者）の私企業への不干与を規定している。前述の個々の港湾施設経営の事業の多くは、この規程をうけると思われるが、港湾法は同時に法第46条によってそれらの施設が公共以外の用に供せられることを阻止しようとしていることからみて、その企業内容が公共性をもっていることを主張していると考えざるを得ない。これは「私企業を公益統制する」いわ

ば公益事業法的な考え方において解決できるようにも思われるが、公物法である港湾法ではそのような解決を許さない。従って問題は必然的に「公企業の私企業体化」の方向に進む。つまり公共と云う立法精神のもとに許されるだけの法文の拡張解釈をすることが必要となるだろう。このことは個々の施設経営の企業形態が、その施設のもつ公共性の度合、あるいはその企業内容の法第13条による制約の強度によって、公行政から変化して行く方向を示すものであるが、その企業形態はこの2つの強度の濃淡によって、つまりその時の社会思潮、社会経済組織の機構に根源するものによっていろいろな形態をとるものと思う。またこれは、それぞれの現実の客観条件によって決めるべきものと思われるので、ここでは「山城章——公企業」に示された具体的な企業分類を次に掲記しておくにとどめる。



図一1 企業分類（山城 章—公企業）

このうち本論において、後述の具体的事例について述べるように、公私混合企業および公有民営企業の2つが日本港湾の現状において適切な企業形

態であるとして採用してきたので、次にその概念、生成発展の論理などを述べてより認識を深めることとしたい。

4. 公私共同企業について

(1) 公私共同企業概念

まず公私共同企業概念については、

竹中——官公企業経営論

「公私共同企業は、私人と公法人とが資本の拠出（資本危険の負担を伴うものとす）と事業経営とを協同にせる私法的拘束的営利事業であって、公私の協同にその特質が存している」

増地——経営要論

「公共団体と私人、私的団体とが合同出資し、且つ経営活動の指揮を共同担当する経営経済の所有機構をいう」

国弘——公企業概説

「公私協同事業は、国家または公共団体が私人とともに、一部出資し、当該の官公吏が私人とともに役員となって、事業の経営に当るもの、あるいは国家または公共団体が出資するほか経営者を任命するほど事業の経営を支配または支配に関与するものである。

大槻——交通統制論

「特殊の株式会社の形式を具え、国又は地方公共団体と個人とが、一定の比率を以て出資、共に株主となることによって共有の実を取り、理事機関の構成においても両者一定の割合を以て代表者を送る。

かくして国又は地方公共団体は企業の資本的並に経営的構成に参加することによって、公共的機能を發揮せしめ得べく、之と同時に本来の建前が社会組織なることによって商事的经营能率をあげ得る形態である。」

などの諸説があるが、それぞれの設立を必要とした立場によって、次の3種類に分たれてその価値を判断されるものであろう。

（竹中——公共業講話、官公企業経営論）（小島——公企業）その1は、公企業、私企業とならんで独立の一企業形態として理解されるものであって、公共団体の投資は単に財政収入獲得の手段にすぎない。

その2は、公企業の経営合理化の一手段として理解されるもので公企業の一変態とみなされる。

その3は、公益企業統制の一手段として理解されるもので、公私企業の接近化傾向の立場から私経済的利益と公共的利益を結合せるものである。

本論の範囲においては、今後の推論に明らかにされて行くように第3の立場に立つものとして概念したい。従ってこの場合の公私共同企業は、その資本出資すなわち株式を公式的には公共団体が過半数所有して、株主総会を支配しつつ株式会社の事業経営を行なうものである。

(2) ナチス以前のドイツにおける公私共同企業の歴史的経緯

それではどのような場合に、公益企業統制の一手段としての公私共同企業が発達しその価値をもつものであろうか。今少しこれを認識するために「竹中官公企業経営論」より、西欧諸国において最も公私共同企業の発達したナチス以前のドイツについてその歴史的経緯を引用してみよう。

1) 経験時代（1908年～1914年）

この時代のドイツ都市会議加盟75都市の干係した公私共同企業は最も古い R. W. E. を始めとして91に達した。

「当時地方公共団体は過去の苦い経験と収益を自ら獲得せんとする積極的目的と相まって公益事業の私営に強硬に反対し」公営にしようとしたが、「ある都市は公企業の経営における財政的危険を免れることを主たる理由として」、「又ある都市は公企業につきものたる政治と営業との混同を免れることを基本目的として」、「更に電気および市街鉄道事業における技術の発達の結果企業経営上最も経済的な営業区域が都市の行政区画を超えるに至ったことを理由として」、「なお公企業においては予定された

剰余が事実上取得されず若しくは賃銀の引上げ料金の引下げその他によって剰余が縮減される傾向が強いので」公営よりも公私共同企業を選んだ。すなわちこの時代のドイツの公私共同企業は、それぞれの都市の財政政策的根拠とともに「公益企業を私営に放置することによって生ずる弊害を矯正し、公益企業自体の社会的職能を充分に発揮せしむる」ために、既存私企業の株式を取得することによって私企業より転化したものである。ただ前述の事情により完全な公企業の形態に至ること妨げたものであった。

- 2) 一時的発展時代（1914年～1918年） 歐洲大戦中のこの時代は、食糧供給の分野に新しい形の公私共同企業が起ったほか、この企業形態によって経済組織の破壊を防止しようとするのが試みられた。

すなわち戦時統制に対して、私企業の抵抗が公私共同企業の形態をとった。

- 3) 社会主義時代（1918年～1921年）

この時代の「公私共同企業はいわゆる社会化の信奉者によって無価値なる妥協もしくは公営に至る便宜なる踏石にすぎないと評価され」「公益企業の市営化が中心問題となった」。すなわちこの時代の社会思潮が経験時代におけるような現実を打ち破ろうとしたのであろう。しかし1920年のドイツ都市会議加盟159都市の関係した公私共同企業数は377に及んでいる。

- 4) インフレーション時代（1922年～1923年）

この時代の「公営企業は貨幣価値の急激なる下落に際して」料金表の頻繁な改訂もそれに追いつくことができず、さらに資本調達および信用獲得の困難によって「著しい経営困難に陥り」「遂に市営解消運動を生ずるに至った」「かくてこの時代においては公営よりも公私共同企業が選ばれ公私共同企業は著しく進展したのである」。

- 5) 「貨幣価値の安定と共に公私共同企業は再び沈滞時代に入った。けだし都市はもはや資本の調達、信用の獲得のために公私共同企業に避難場所を見出すことを必要としなくなったのみならず、公企業の新経営形態の導入

によって公企業の地位はより強固にせられたからである」

(3) 公益企業統制の手段としての公私共同企業の価値

前節の歴史的経緯によって明らかにされることは、

- 1) 「自由主義経済ならびに資本主義経済が成立した後その独占段階に入るに及んで」私経済的利益の追及によって起る弊害、すなわち「公益企業を私営に放置することによって生ずる弊害を矯正し、公益企業自体の社会的機能を十分に発揮せしむる」ために、私企業に対し何らかの形において公益企業統制の必要が生ずること。

現代の官公企業はその一つの場合として私企業より発生し、その資本的企業たる本質の故に行政的事業から種々の企業形態に発展して行ったものである。

- 2) 公益企業統制の一手段としての公私共同企業は、この場合次のような現実において主張されること。

- ① 公共団体が全額出資の意思がなく、一部の投資によって収益を獲得しようとする積極的意思を持つ場合
- ② 公共団体が、これによって公企業経営による財政的危険を免れようとする消極的意思を持つ場合
- ③ 公共団体がこれによって公企業につきものである政治と営業との混同を免れようとする場合
- ④ その企業経営上最も経済的な範囲が公共団体の行政部門の範囲を越えるに至った場合
- ⑤ 全体主義的なあるいは社会主義的な企業統制に対して私企業の抵抗の激しい場合
- ⑥ インフレーション時代のように、貨幣価値の急激な下落に対し弾力性のある経営形態を必要とする場合
- ⑦ 公企業とするには資本の調達、信用の獲得が困難な場合

⑧ 私企業者の技術的ならびに商人的経験の利用，私企業者の有する権利の併用など公営化の一時的便法として有利なる場合

⑨ その他企業とすることが不可能なる場合

ただこの場合「竹中——官公企業論」は、「公私共同企業が公益企業統制の一方法として重要な意義を有するものは地方公共団体が公益企業統制の主体として相当広い権限を有している場合である」ことを指摘している。

以上ナチス以前のドイツの例によって公益事業統制の手段として公私共同企業の起り得る段階とその価値を述べたのであるが、一般的に公益統制の方法としてどの程度の強さの企業形態が発展し価値を有するかは、その時代の社会経済組織の構造ならびに社会思潮の如何によって選択されるもので、その種々の公企業化の具体的形態として「小島——公企業」によるものは前掲の通りである。

さてこれらの形態のうち、公私共同企業を日本港湾の現状において適切なものとしてとりあげたが、このほか公私共同企業と比較検討される場合の多いものは公有民営企業形態であろう。公有民営企業は、公有公営を必要とするような段階において、公共団体が私企業を全部買収しあるいは公企業を創設しようとしたがその経営は公営とすることを不得策とした場合である。

例えば、その経営方式として一般行政の方式によることが困難であることなどによって。また「設備に多額の資本を要したとえ長期についてみれば収支相償うとしても」私企業としての成立が困難なような公益事業を、公共団体が設備を建設し、私企業をしてその経営をなさしめる場合である。

いずれの場合も、公共団体が設備に対する全額投資をなす意思を有するなど、前述の公私共同企業の場合と自ら相違するところがある。

5. 戦後の日本港湾における公私企業接近化の実例について

以上の思考過程を経て、結論として私は「港湾計画論」のなかで次のように述べている。「港湾法の立法精神が要求する港湾施設計画の最も困難なる

本質的問題は、その施設経営に対し、港湾法の主張する「公共性」と「経済性」との妥協点をどこに求めるかにあるかに気づれると思う。これは概念的に割り切れても現実はその時代の社会思潮、その港の特殊事情によって具体的に非常な困難な問題となってくる。この企業経営的考察による港湾施設計画に多少とも価値ありとすれば、この問題を「公企業の私企業体」化の方向に導いてきたところにあると思う」と述べて、その効果を明らかにしている。

その後機会あるごとに直接、間接に埠頭設備計画とともにその企業経営的考察による方法論を具体化することに努めてきた。附表に示すように、ターミナル・オペレーターたることを期待して設立された埠頭会社が、既に28に及んでいる。次にその事例について、設立の経緯と必然性を述べて、今後それぞれの設立目的に沿って完全なる発展をするよう熱望することとしたい。

その第1の実例は大阪港振興（株）である。空襲によって港湾地帯を焼野原と化した大阪港が、その復興計画において従来の問題である地盤沈下、西風に対する遮蔽、都心からの距離の解決のために内港拡張をとったことは当然であるが、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こととなった。その事業の種類も、従来は民間の事業である労務住宅、医療、ホテル、商館、慰楽などの諸施設を包含しなければ、急激な大阪港の復興を全きものとすることはできなくなった。しかし当時の民間諸企業の状態は、戦時統制の枠から突き放され漸く虚脱状態から立ち直ったものの自らの企業を最小限の規模に収取することに勢一ぱいの状態であった。手持ち資材の食いつぶし、施設の遊休化など、企業として積極的に設備の改善をはかる意志は全くマヒされていた。この時に国家の要求として生産の復興、輸送力の増強、大阪港の復興が計画された。この状態は、もし当時の社会思潮が民主主義体制へ、自由な資本主義へ風潮がなかったらば、当然に一挙に社会主義的な考え方による公共的施策がとられるような状況にあったと考える。すなわち私企業の公共化の目的のために創立された大阪港振興（株）が、公私共同企業の形態をとったことは、当時の社会思潮と

それに附随して起る種々の要件に左右されたものであろう。しかもその後の企業経営状態はこの方式が最も適切なものであったことを立証している。

第2の実例は、室蘭港振興（株）の設立である。室蘭市は始めに日鉄の営業中止による室蘭港の建て直しを商港発展に求めてまず上屋倉庫の建設および経営を計画し、市財政の制約のために資本的協調を民間資本、一般市民に求め、室蘭港振興（株）を設立したが、その建設と国庫補助を得ることが明らかとなったので、市企業として建設し、その経営を室蘭港振興（株）によってなさしめることとした。この形態は見かけとしては公有民営企業であるが実態は公私共同企業である。この形態の採用された理由は、1) 財閥資本の活動が禁止されていたために、従来の民間事業の分野に公企業が進出する必要があったこと。2) 市営事業とするには、市財政上の困難があったために民間資本および一般に資本的協同を求めたこと。3) 倉庫業を兼ねた事業内が公共団体の行なう行政事業の範囲を越えていたこと。4) 企業経営上私企業者の技術的、商人的経験を利用する必要があったことなどにあると思われる。

第3の実例は、東京港における豊洲埠頭の経営である。この石炭埠頭は、戦時、戦後数度にわたって都営企業として計画されてきたが、資金獲得上都営民営、都営と三転して遂に見返り資金によって施設の第1期計画を完成し、その経営は東洋埠頭をしてあたらせることとなり、前に述べた公有民営の典型的実例である企業形態をとるに至った。この形態は大阪港振興（株）と異ってその企業が性質上公企業の分野であり、また公共団体が設備に対し全額出資の積極的意思をもっているものであるが、この場合公私共同企業と比較して公有民営企業形態が適当であったかどうかは、一にその利潤がどのような割合により公共に返っているか、特にその時々を経済情勢に応じて利潤配分の割合も適切に即応して変えられるようになっているかにかかっていると思う。

このために東京都および東洋埠頭の間に一定期間を区切って経営委託の契

約内容を更新することを定め、新たな競争入札の方法がとられることのほか、経理を公開し利潤の過半を東京都に納入する方法をとっていたが、地方自治法において都より経営委託することに疑問があるとともに経営も安定してきたので、現在は三年ごとに更改するリースの形式をとっている。

第4の実例は、神戸港第7突堤における神戸埠頭（株）である。第7突堤は実質は棧橋でも上屋でもなく、倉庫業法による倉庫を諸掛りを安くするため本船のつくように海上に突き出し、倉庫の基礎として棧橋を建設し倉庫業の一部である荷さばき業務を行なうために、また輸出入を同一けい船岸壁で行い得るよう倉庫の一部を上屋とした。これによって従来特定の小数業者に独占されていた外貿に多くの倉庫業者が直接自らの臨水線をもって進出することを可能ならしめたことになる。

また当然にその埠頭企業の範囲は倉庫業、上屋業、沿岸荷役業など一切の棧橋全体の運営に必要な業を含むこととなり、当然にターミナル・オペレーターとして一企業者が埠頭全体を経営することが最善であるとした。

神戸市はこのために神戸埠頭（株）を設立した。すなわち、1) 第7突堤の棧橋は国の直轄工事により建設されたものであるから、法第54条によって神戸市に管理委託される。2) 神戸市は棧橋全体の経営を委任するために市の支配する公私共同企業（株）を設立する。3) 神戸埠頭（株）は棧橋全体の経営を委託されるとともにその経営に必要な上屋、倉庫、荷役機械の設備を整備して、管理者に代りターミナル・オペレーターとしての業務を行なう。（2、3階の倉庫数は分轄し民間倉庫業者にその経営を賃貸借することとした）4) 神戸埠頭（株）は東側にニューマール、サイロを建設し、食糧、飼料など専用のターミナル・オペレーター業務も行なっている。ここで神戸埠頭（株）の企業形式によって考えられる利点をあげておくと、

- 1) 公企業の一形態であること。従って港湾管理者による公共的支配を行なうことができること。およびその利潤が適切に公共に返還されることにより公共の性格をはっきりとすることができるとともに法的には港湾管理者

- とは別個の会社であるので港湾法上の制約をまぬがれること。
- 2) 建設投資の点において市政上有利であるとともに起債による全額出資の場合よりも早期完成の可能性による投資効率の有利性があること。
 - 3) 今後の施設改良の財源として市が施設の所有権を支配し、必要があれば融資の担保とすることができること。
 - 4) 公営より効率的に経営ができること。
 - 5) 必要があれば港湾運営の公益統制の手段となし得ること
- などであろう。

別掲の大阪港埠頭（株）も新しい港湾運営の方向をつくり出すために全く神戸埠頭（株）と同じ趣旨のもとに設立された。これもまた食糧、飼料の専用ターミナル・オペレーターを兼ねているが、企業経営の考え方が進めば当然の方向として大きく認識されるであろう。

第5の実例は、北海道各港の埠頭会社について説明しよう。北海道開拓の方針として石炭移出、漁港基地、鉄道船車連絡施設は別として一般雑貨は小樽港の倉庫に入りそこで売買されることとなっていて、例えば道東の生産物および加工品もすべて狩勝峠を越えて小樽を経由しなければならない商権が確立していた。おそらく1つの例外が室蘭港の本輪西埠頭で元々王子製紙（株）の専用埠頭として建設されたが、大阪港との貿易が増すにつれて道南の一般雑貨を取扱っていたにすぎない。ところが戦時中にこの小樽中継の商権が壊滅し、戦後の復旧にあたって各港がそれぞれの背後地を基盤にして新たな商権の確立をはかり、各港とも雑貨埠頭の修築をはかり、これに対応して集貨機構をも兼ねるターミナル・オペレーターたらしめるために設立されたのが、留萌、小樽、釧路、室蘭、苫小牧各港の埠頭会社である。いずれも公私共同企業として企画されたが、一般的に前述の論理により具体的に実現したものと言ってよいと思う。

第6の実例は、石炭特別会計に対応して積出地および揚地における専門埠頭として機械化、効率的経営をはかり炭価の低廉化を企画したものに、苫小

牧港開発（株）、室蘭開発（株）、豊洲埠頭（前述）、清水埠頭（株）、名古屋埠頭（株）、大阪石炭埠頭（株）、姫路埠頭（株）などがある。これらのうちその後の石炭事情の変動によって石炭以外の貨物を取扱っているものもあるが、埠頭経営の効率化を目的としての実績は充分に達している。同様に鉄鋼特別会計に対応するものとして、東京鉄鋼埠頭（株）、名古屋港鉄鋼埠頭（株）、大阪港鉄鋼共栄埠頭（株）などをそれぞれ公私共同企業として設立し、大都市消費地における流通基地の役割を充分にはたしていことは注目すべきである。

第7の実例として、本来は民間資本において設立すべきであるが、港全体の公企業経営の観点から新たな商権を獲得し港の発展をはかるために公私共同企業の埠頭会社を設立したものに、大阪木材倉庫（株）、岸和田木材（株）（以上木材）、西宮埠頭（株）（食用油）、高知埠頭（株）（セメント、鉱石、石炭）、田野浦埠頭（株）（セメント、鉱石）、博多港開発（株）（中小加工業用土地、製品および原料）、大浦埠頭（株）（石材）などがあり、それぞれの目的を充分に発揮していることは、前述の論理の正しいことを実証しているものと言えよう。

第8の実例は、新港を建設するにあたって、その港全体の経営を公企業に徹し、新たな商権を確立する努力をなすとともにその運営について公共の指導により速かに軌道にのせて港の適切な発展をはかることを目的として設立されるものに、田子浦埠頭（株）、岡山港埠頭開発（株）、倉敷運輸（株）鹿島埠頭（株）などがある。いずれも港全体の経営に対する管理者の確固たる信念を表示しているものとして、深い関心をもってその将来をながめているものである。

6. む す び

以上数章にわたって、終戦後20数年の間一貫して持ちつづけ日本港湾の経営のあり方についての私の考え方を、「地方自治による港全体の公企業経

営」から「ターミナル・オペレーターとしての私公共同企業の埠頭会社による埠頭経営」に至る論理と、その論理によって20数年にわたり直接、間接に自ら関係して全国各港に設立した埠頭会社28の実例について述べたが、むすびとして最後に本論を纏めた目的を明らかにしておきたい。

それは、現在方々に動き出している現行港湾法の改正意見に対する反論としたいからである。

すなわち、その第1は、現行法の範囲では日本経済の規模拡大に伴う流通革新に追いつき得ないと云うにあるが、その流通革新とは埠頭経営の近代的合理化にある。

具体的に言えば埠頭の専門化、ターミナル・オペレーター制度の採用にある。さらにこれを実施するための政策をズバリ言えば公企業ないし公企業体化公企業とせざるを得まい。法改正の問題点として出されているものは、前述のように法制定当時法案成立のための妥協的修文修正にあることをここに思い出して頂きたい。

さらに第2の法改正理由としてあげられているもの、すなわち外貿を地方都市責任に任せておけないと云うが、国が責任をもつ、言いかえると国の公企業とすることは、独、仏、英、米、ソ連と違って現在の日本では中央集権的官僚主義の進出以外に考えられない。その弊害は、なぜ仏国港湾が50年の経営を経て地方自治化にふみきったか、また米国ポート・オーソリティの規則にその職員が一生をその港に務めることを明示していることなどとともに、日本人の独特の性格、「ものの考え方」からみても、絶対に地方自治による港全体の公企業経営と言う点を失ってはいけないと思う。

要するに、全国港湾特に東京湾、大阪湾に港湾革命の危機がひしひしとせまっている。(港湾革命談議——港湾45の7, 9, 10, 11および46の1)
その根底にあるものは、以上2つの理由に表わされた現在の港湾管理者への不信である。本論はこの不信をはねかえし、地方自治による港全体の公企業経営の方策(ポート・オーソリティおよびターミナル・オペレーター制度の導入)の一端を示したものと了解して頂けば幸である。

附 表 港湾管理者が公私共同企業として設立したターミナル・オペレーター（埠頭会社）一覧表

港 名	会 社 名	設 立 年 月 日	資 本 金	出 資 割 合
留 萌	留萌港開発株式会社	昭和38年12月11日	100,000千円	北海道東北開発公庫40,000千円 留萌市20,000千円 旭川市 2,000千円
小 樽	小樽開発埠頭株式会社	昭和31年3月	100,000千円	北海道東北開発公庫40% 小樽市30% その他（民）30%
釧 路	釧路開発埠頭株式会社	昭和35年11月14日	5,000千円	釧路市 2,550,000千円 民間 2,450,000千円
室 蘭	室蘭開発株式会社 室蘭港振興株式会社	昭和25年 昭和25年	200,000千円	北海道東北開発公庫50% 室蘭市60% その他40%
苫 小 牧	苫小牧港開発株式会社 苫小牧埠頭株式会社	昭和35年3月 昭和35年5月	125,000千円 524,250千円	北海道東北開発公庫 435,000千円 苫小牧130,000千円 日本国有鉄道150,000千円 苫小牧63,000千円 北海道東北開発公庫168,500千円
東 京	東京鉄鋼埠頭株式会社 豊洲埠頭（東洋埠頭（株））	昭和32年10月7日	170,000千円	東京都58% 民間42% （江東区深川豊洲6丁目4ー7）
田 子 浦	田子浦埠頭株式会社	昭和37年8月	75,000千円	静岡県20% 富士市10% その他70%
清 水	清水埠頭株式会社	昭和32年	150,000千円	静岡県25% 清水市25% その他50%
名 古 屋	名古屋港鉄鋼埠頭株式会社 名古屋埠頭株式会社	昭和39年6月1日 昭和25年4月26日	600,000千円 120,000千円	名古屋港管理組合 400,000千円（港区空見町地先） 県20,000 民間20,000 市20,000千円（港区潮風町）
大 阪	大阪港振興株式会社 大阪埠頭倉庫株式会社 大阪石炭埠頭株式会社 大阪港鉄鋼共栄埠頭（株） 大阪木材倉庫株式会社	昭和22年 昭和26年 昭和38年5月 昭和38年 昭和32年	100,000千円 60,000千円 50,000千円 400,000千円 20,000千円	大阪市50.6% その他49.4% 大阪市50% その他50% 大阪市50% その他50% 大阪市52.5% その他47.5% 大阪市50% その他50%
岸 和 田	岸和田港木材倉庫株式会社	昭和41年11月	30,000千円	大阪府60% その他40%
神 戸	神戸埠頭株式会社	昭和27年5月	200,000千円	神戸市57.93% その他42.07%

港 名	会 社 名	設 立 年 月 日	資 本 金	出 資 割 合
西 宮	西宮埠頭株式会社	昭和36年12月	20,000千円	兵庫県27.5% 西宮市25% その他47.5%
姫 路	姫路埠頭株式会社	昭和32年10月	10,000千円	兵庫県55% 姫路市30% その他15%
岡 山	岡山港埠頭開発株式会社	昭和42年5月22日	15,000千円	岡山市 4,000千円 その他11,000千円
高 知	高知埠頭株式会社	昭和32年2月	2,500千円	県121株 民間179株 73,750屯(42年度) (高知市棧橋通6丁目48)
門 司	田野浦埠頭株式会社	昭和32年2月	2,500千円	北九州市51% その他49%
博 多	博多港開発株式会社		100,000千円	福岡市55% その他45%
鹿 島	鹿島埠頭株式会社	昭和43年7月1日	300,000千円	県50% 町村2% 民48%