

## ターミナル・オペレーションと「公共性」の経済的意味

千 須 和 富 士 夫

(港湾経済研究所)

### 目 次

#### はしがき

1. ターミナルとしての港湾の性格
2. 港湾における管理の経済構造
3. 港湾管理者財政の自立化と港湾の「公共性」の確保

### は し が き

港湾の「公共性」は、いろいろの形で論じられてきた。<sup>(1)(2)(3)(4)</sup> 代表的な見解からすれば、(1)公共投資に基づく施設であることにより守られなければならない基準とみなされているばあい、(2)港湾が有する機能が公益性をもつということによる効用的な見方のばあいに大きく分かれている。もっとも双方の見解は、公共目的をもちうるから公共投資をするのであり、また公共投資を行なうことにより、開発効果なり乗数効果なりを国民経済的に期待しうるか投資がなされるとも論述される相関性をもった見解である。

私は、この2つの考え方について、実定法上の「公共規制」のあり方は、一応現行法体系の秩序の理念として除外し、「公共性」の概念を経済学の範疇で取扱って、港湾管理もしくはターミナル・オペレーションの考え方の基礎としておきたいと思うのである。

港湾はターミナルの一つであり、機能的にも生産過程の場である。そこにおいて展開される「公共性」はいかなる性質をもちうるのであろうか。私は港湾社会を以下において論じようとは思わない。港湾とは抽象的なものとも考えない。法的概念で構成する規定の仕方もあるが、私は、港湾法を概念を下敷にしつつも、土地と資本としての港湾に関心をもつ。それこそが経済学の範疇に属するものだからである。

注 (1) 北見俊郎「港湾論」(昭和43年 海文堂) p.189以下 第12章 港湾管理経営問題と港湾の近代化

(2) 「港湾が建設面でも管理運営面でも、公益性をもつため各々の規制が与えられて

いる。……しかしながらこのような形で公共性の原則を守ることが、経済発展のなかでは、利用面では財政事情と効率の利用から桎梏を生んできており、……建設面においても、事実上は港湾が「産業基盤の強化」もしくは「社会的性格」の名のもとに、特定産業資本に有利な財政投資としての傾向を示している。……すなわちここにおいて、一方では港湾における「公共性」の概念が極めてあいまいであると共に、その概念規定を適確に行いうる理論形成が未だ行なわれておらず、他方では従来の概念性そのもののために、港湾管理面の基礎を明確化しえない状態を生んでいるものといつて過言ではない。

(2) 中西 睦「港湾流通経済の分析」(1967年成文堂) p. 69以下「3 港湾の公共性」

現在の日本の経済社会構造が資本主義を基調とした計画経済構造をもち、行政指導が強化されて、公共投資、社会資本の投資増大が今後ますます行なわれることは間違いない。それゆえ現段階においては、「公共性」を公共埠頭の「公共性」という点に限定して考えるとき、「公共性」は「公共性」の及ぶ範囲を港湾それ自体の持つ流通機構上の性格、または港湾関連企業の性格に限定してはならない。国民経済的視野に立つて、国民社会全体（これは個人を主体とする）と当該地方社会の福祉に反しないものであり、公正で適切なサービスと諸料金を提供しているという観点にたつて決定されるべきである。他の言葉で言う、公共埠頭の「公共性」は「もっともよいサービスをもっとも安く」提供する場合「公共性」があると考えてよい。(同 p. 83)

(3) 日本港湾協会「港湾管理の現状と問題点」(昭和40年) 第4章 港湾の利用 p. 257

港湾法では、公共埠頭の利用については、その公共性という見地から、一定の制限を加えており、また私企業への不干与、不平等取扱いの禁止という見地から港湾管理者の業務に制限を加えている。……港湾法の運用上いわゆる「公共規制」とは、……港湾施設の工事の費用を国が負担し、または補助したものについては、何人も同一の条件の下において当該施設を利用し得るように運営しなければならないこととなっている。

(4) 東京都港湾局事務事業研究会「変革期における東京港の課題と分析」(昭和43年) p. 72

歴史的にみても、公物が先にあって、権力者がここに港があった方がいいということで港ができたのではないのです。港が先にあって、その使われ方が公共の利益に大きな影響をもつので、運営に公的機関がタッチする。これが歴史の教えてくれたわれわれの文明原則です。

それでは公共の利益とはなにか、どうやってそういう抽象的な概念に価値体系(判断基準としての)を導入するか、具体的に計量はどうするのか、なかなか難しい問題です。そしてこの難しさのために公共性が公平性だとか、公開性だとかの手続きの問題にすりかえられてしまうことがよくあるのです。

## 1. ターミナルとしての港湾の性格

輸送機構を考える際に、Linkに対比してNodeがあるが<sup>(1)</sup>、システムネットワークの概念から、物的施設、生産手段の資本としてみなおしてみるなら

ば、Nodeであるターミナルは、あるLinkする交通輸送手段の端末であると同時に、他の交通輸送手段の端末であり、そこには物財の単なる「通過」や「流通」ということではなくて、輸送手段間に物財の移転が行なわれることが条件になっている。この移転はもちろん直接的にはないこともある。したがってターミナルにおいて行なわれる労働過程は、(1)物財そのものに対して行なう輸送手段への積みつけもしくは取りおろし、区間輸送、荷さばき、仕訳検才検量、保管、包装、情報伝達、政策的な管制等があり、(2)ターミナルを利用する交通手段に対して行なわれる誘導、安全維持、補給作業等があり、(3)ターミナルを施設として運営していくものとして、管制ならびにターミナルで作業する労働者およびターミナルを利用する人びとに対するサービス等を含むものと理解される（建設労働は除外）。私は、これらのうち生産的に機能する労働過程をターミナル労働と称したいと考えている。

交通労働が生産労働と不生産労働とに区分されるように、商品に追加価値を与える労働過程を生産過程として捉える。ターミナルの労働生産性は、このターミナル労働と労働手段としてのターミナル施設とのむすびつきのあり方によって決まってくるものと考えられる。交通手段は輸送機関、動力、通路より構成されるが、ターミナルは、厳密に言えば通路要因である。しかしターミナルの特質は、ターミナルにおいて機能する個別資本を成立させていることである。鉄道や道路が通路として使われる場合には、通路そのものを独占するか、有料道路（公団公社道路、自動車道事業道路）のごとく、通路そのものの所有に基づく資本が機能しているにすぎない。

この理由は次のとおりである。ターミナルにおいては、単に物財を通過させるだけでなく、方向性（どこへ向けるか）、時間性（いつ出入させるか）、媒体性（なにによるか）の選択、いわゆるオペレーションが必ず随伴する。これは、商品としての物財が本質的に要求する流過程（市場性）、生産過程（原材料の補給）における衝動である。このオペレーションの故に個別資本が独立して機能しうることになるわけである。

港湾はこうしたターミナルの一つである。しかも港湾は、商品の大量輸送のターミナルとして、他の航空、鉄道、自動車等のターミナルに比べ、きわだった特質がある。また港湾はマリン・ターミナルとも呼ばれるように、商品が必ず船舶により出入されるばあいの端末である。端末がいかなる形態であるべきかは、そこを通過する物財の内容による。その物財の内容は、理念的には、国民的な経済計画に基づく産業立地と地域開発計画によるものであるが、今日のわが国では、国土計画や経済計画は、産業誘導型であって、立地なり、生産規模なりは、ある程度個別資本にとって任意である。したがって、港湾は、臨海ならびに背後地における産業資本の立地の仕方によって、形態が規制されるようになっている。

歴史的に物財の集散の機能（外国貿易を含め）を果してきた港湾においては、都市型加工ならびに都市消費を前提とする商品の出入がある。特定工業を背景にした港湾には、特化した原材料もしくは製品の出入がある。農林水産業を背景にした港湾には、それなりの商品の出入があるのは当然である。港湾なるが故に派生的な機能をもち、地域経済に影響を与えるとするならば、本質的には、海運を媒介とする商品の大量輸送によって、そうした物財の大量輸送に適合した個別産業資本の立地、商品流通取引機能の成立、人口の吸引力の拡大等に波及していつているからであろうと思われる。

航空、鉄道、自動車などと並ぶ、船舶を必ず一方の端末とする港湾には、他のターミナルとは比べられないほどの土地（水域を含む）の広がり、大量輸送に対応する機能施設、労働力が必要であり、関係企業が成立しうる条件がある。逆に土地要因からの機能分化の傾向も現われている。例えば、港湾を骨格だけに洗い落すならば、港湾区域および臨港地区を定め、港湾施設を設けても、商品の通過を促進するに必要な機能は、空間的に分離できる条件をもっている。背後地への連絡ルートならびに情報伝達ネットワークを設け、もしくは商品の性質に適合した陸上輸送施設（例えば、石油パイプライン、カプセルライン、モノレール等）を設ければ、いわゆるターミナルの派生機

能として存在している商取引、金融保険、加工、保管などは、物理的には臨海部から分離できるのである。インランド・デポや内陸港湾などといわれるものが、そのような機能を代替していこうという構想でとりあげられていることはいうまでもない。

しかしたとえ空間的・物理的に分離できる派生機能があっても、ターミナルとしての港湾が、必要としている基本機能を支える土地ならびに諸施設として固定化された資本の問題は、生産手段の存在形態として残っている。そしてターミナル労働の労働生産性の向上はいつにかかって、生産手段としての土地ならびに資本の存在をターミナルにおいて拡大し、投資を行なって施設を革新し増強することにあるのである。

注 (1) 中西 陸「システム分析からみた海運—港湾の将来」『港湾』45の12)

(2) 高橋 清「道路の経済学」(昭和42年東洋経済新報社) p. 39

つまり交通業では、生産的労働と不生産的労働という二つの区別がともに適用されるのである。この二つの境界線は、かならずしも明確ではない。しかし、この区別それじたいは重要である。ここで、資本にとっての第一義的な関心事は、交通業における生産的労働によって商品の価値に追加される部分をできるだけ小さくすることである。

## 2. 港湾における管理の経済構造

港湾のターミナル機能の特質を考え、かつ機能の中にも空間的に分離できる要素があることを指摘し、港湾の性格を考えなおしたのであるが、さらに進んで、ターミナルの個別資本機能を離れて、ターミナルの機能を充実させ、規制したりする行政的な側面、つまり港湾管理者の管理権の経済的な意味を考えていくことにしたい。

港湾の管理の基礎は、管理主体の確立と管理対象の限定である。まず港湾区域、臨港地区等として土地(水面をも含む)を定めている。大部分は、「国ノ所有ニ関スル」公有水面(公有水面埋立法第1条)をもってあてて、必ずしも国有地ばかりではない。それはもともと国民全体のものであり、あるいは私人のものであり公有のものである土地を、特定目的に利用しようとい

うことから出発する。ここに港湾が国民から疎外されていく契機が生まれてくる。本来、港湾の利用目的は確かに多目的である。<sup>(1)</sup>多目的であっても、それは制約がある。

例えば今まで住民が自由に漁をし、リクリエーションをし、通行してきた場が港湾として囲い込まれてしまうのである。港湾区域内では工事等を行なうについては港湾管理者の許可が必要であり（港湾法第37条）、一方陸域における臨港地区においても、構築物の制限が行なわれる（同法第40条）。こうして土地が公有であろうと、私有であろうと公権力の介入によって、生活に制限が加えられてくるのである。

その土地の上に、公共投資が行なわれて行く。わが国の港湾では、国および港湾管理者の資金を基礎に公有水面（国有）を埋立てて整備を図ってきている。国庫負担事業による港湾施設は国有となり、国庫補助事業、起債事業、単独事業による港湾施設は管理者有（公有）であり、港湾管理者はこれらの固定資本と定められた土地を港湾として管理している。

しかし、すでにみてきたように、近代港湾は、ターミナル労働を基礎に、ターミナル施設を生産手段とする用役生産の場、生産過程の場である。つまり港湾は土地と固定資本からなる生産手段である。一方港湾を経過する物財は、ほとんどが商品であり、もしくは産業資本の生産過程に入りつつある原材料である。いずれにしても港湾貨物の大宗は私的資本の流通形態にすぎない。

港湾を構成する土地は、国有であろうと私有であろうと、所有権の帰属は重要ではないが、管理権の下に土地と固定資本とが吸収される。（法的に厳密に言えば、国公有の営造物を管理しているというのが、港湾管理者の行政的権限とされる。）こうして港湾は社会的所有となる。

しかし本来生産手段として機能している港湾が、社会的所有化されることは、大いなる矛盾であるといえる。なぜなら、資本制生産において生産手段は私的所有でなければ、生産性と結びつかないからである。港湾はその意味では生産手段でありながら、社会的所有となっているのである。「公共規制」



が行なわれるのも、社会的所有に基因している。つまり、利用におけ序列をあらわして、社会的所有を私的所有（利用としての占有）と調和させているにすぎない。

港湾は土地（水面を含む）と港湾施設として設けられた固定資本から形成されている。土地については、国有であろうと、自治体有であろうと、地代が成立する。地代には所有に基づく絶対地代と土地の位置、豊饒度の二つの系による差額地代が生まれる。固定資本については、建設利子が発生する。建設利子は追加的地代となる。現在使用料として徴収されているものは、こうした固定資本の一部に対する支払いであって、厳密には地代とはなんら係わりがないのである。それでは、これらの地代および建設利子については、どう取扱われているのか。実質的には、国費および地方自治体費に繰入れられることなく、国および地方自治体が負担しているというのが正しいようである<sup>(2)</sup>。その地代および建設利子は消え去ってしまうわけではない。港湾を通過した商品にその相当分だけ価値が転移していったのである。つまり実質的には無償で、新たに付加価値を伴って、商品は通過していくのである。そして一般国民として、また当該地方自治体構成員として商品の価値を高めていることに協力しているといえるであろう。

社会的所有の結果から起こる不合理を、——独占的に使用させてはならないし、公共投資が個別資本に吸収されていっていることを知られても困まる——行政的に正当に処理する必要がある。ゆくりなくも「最大限の地方自治権<sup>(3)</sup>」として、港湾管理権を地方自治体に移すことになったのであったが、管理権とはなにかということになると、港湾の改善開発発展を期するため、公共の営造物の保管あるいは管理をするにすぎない権利とされるのである<sup>(4)</sup>。これは生産手段の社会的所有化における所有権の擬制である。

公共の営造物が存在する土地の所有権に係わりなく、港湾管理権は港湾区域、臨港区域以外の管理者が管理上必要と認める施設まで及ぶ（港湾法第8条6項）。強大のようにみえるこの港湾管理権は、なかなか地方自治体に有利に働かない。港湾に港湾審議会が設けられ、住民の代表が参加できるよう

になっているが、しかし、こうした民主的な組織があっても、港湾の利用を通して、住民の側に機能しないで、結局個別産業資本に役立ってしまう（表一1参照）。住民のための管理ばかりでもなく、社会的に国民全体のものとしても働かないのである。このことが、地方自治体をして呻吟させ、あるいは住民から港湾を遠ざけ、あるいは港湾法上「公共の利便の増進」「一般公衆の利用を目的」と強調される根源である<sup>(5)</sup>。

すなわち、港湾に対する公共投資が国家的（公的）所有として蓄積され、他方では個別私的資本が地方自治体の管理に対応する費用を償わないほど低率の負担でこれを利用する。地方自治体は、自治権の一環とされた港湾管理権に伴う負担を負うが、その管理権は経済的にも法的にも不自由の状態におかれているということである<sup>(6)</sup>。

生産手段として機能する港湾は、国民経済的に低廉なサービスを提供するこ

表 1 港湾取扱貨物の品目別増加寄与率

	取扱貨物量(百万 吨)					増加寄与率 (％)		
	35 年		42 年		42 35	計	外 貿	内 貿
	構成比		構成比					
米 ・ 麦 ・ 穀 類	9	% 2	21	% 2	242	1.8	1.2	0.6
原 木 ・ 製 材	20	5	45	4	222	3.6	3.5	0.2
石 炭 鉄 鉱 石	99	23	165	15	167	9.7	8.5	1.2
砂 利 砂 石 材	37	8	76	7	209	5.9△	0.1	6.0
原 油	31	7	119	11	380	12.9	12.2	0.7
石 灰 石	15	3	33	3	223	2.7	0	2.7
鉄 鋼	31	7	97	8	303	9.1	1.7	7.4
機 械	9	2	159	14	1,679	21.9	1.0	21.0
セ メ ン ト	17	4	34	3	199	2.5	0	2.5
重 油 ・ 石 油 製 品	57	13	186	17	324	18.9	1.7	17.2
化 学 薬 品	6	2	15	1	233	1.3	0.1	1.1
飲 食 物	11	3	36	3	314	3.2	1.2	2.4
そ の 他 雑 貨	98	21	139	12	142	6.1	1.5	3.5
合 計	440	100	1,120	100	255	100	33.5	66.5

注：開銀「調査月報」1970年1月



とによって、国民生活に有効に働いているのではないかというのが大方のもつ疑問である。

この点に関しては、「便益」概念が問題とされてきているが、定量的な測定が行なえそうでいて未だ実現していない<sup>(7)</sup>。その根底には「便益」概念そのものに恣意性が含まれていて、「便益」を因果関係的に列挙することによれば、拡散的になるからといえるであろう。しかし方法の前進的な面を認めておきたい。

一層測定有法について私も研究したいと考えている。港湾管理権は、それが経済構造としても近代港湾そのものの矛盾によって、法的に制限されている。国家的に全港湾を統括し、港湾相互の調整を図らなければならないという理由によるが、生産手段の社会的所有化により、管理体制は一都市、町村の経済圏の問題ではなくなっているためである。これが経済構造的にみた管理権の実態である。

注 (1) 運輸省港湾局「変貌する経済社会と港湾」（昭和42年）日本の港湾参照

港湾の役割として交通施設、産業の場、都市および地域の発展要因の3要素をあげている。これは経済学的には現象記述型であることは、もちろんである。

(2) 高橋 清 前掲書 p.55

自動車輸送のばあい、交通手段のうちの通路（道路）から、輸送される商品生産物へなされる価値の追加価値が移される部分は、一般的にゼロにしてしまうことができるということになる。これは、国家が地代相当分を自己負担しているからであって、地代が消滅してしまうわけではない。

(3) 「港湾の管理運営に関し最大限の地方自治権を与え、国家的及び地方的利益に最も適合する形態の港湾管理者を選定する機能を地方公共団体に与えるということを中心眼目とし……」

（昭和25年4月26日 衆院運輸委員会 大屋晋三運輸大臣 同議事録）

(4) 「港湾の管理者は、營造物行政をやり、それから海運局では運輸行政をやる。こういうふうに考えるのが適当かと存じます。」（昭和26年3月30日 衆院運輸委員会 黒田静夫政府委員 同議事録）

(5) 北見俊郎 前掲書 p.188

港湾法の実施が外形的には、いかにも港湾管理が各地方公共団体を母体とする各港湾管理者によって主体的に行なわれることを意味するようであるが、現実にはたしかに「港湾法に基づき事務を行なうこと」であり、管理権の内容は、いわば雑用的なものが多いということは注意しなければならない。

(6) 柴田悦子「市民生活（台所）と港湾」（「港湾」48の11）

とくに最近食生活の変化や貿易の自由化にともなって、海外からの食料品の輸入量は増加の傾向をたどり、市民の台所は、港湾を通じて直接海外と結びつく傾向もより明白になってきたのである。……これらは輸入消費財という直接的に市民生活と連結できる部分であるが、たとえ工業用原材料、あるいは資本財といえ

ども、それがわが国の生産活動を刺激し、国民所得の分配を通じて、生活と結合するかぎりにおいては、輸入原材料と市民生活の結合も皆無というわけではない。しかし、今日わが国の産業構造からみて重化学工業に必要な原材料・燃料の輸入量は前記消費財の輸入に比して桁ちがいに甚大な数量を記録しており……(後略)」(7) 次節で管理者の財政をとりあげる。

(8) 長尾義三「港湾投資と費用便益分析」(「港湾」47の5)

方法適用上の問題として次の3点をあげている。

- ① 費用便益理論のもつ評価システムの性格から、港湾計画への適用はおのずから限界がある。
- ② 費用便益分析の過程には価値基準を設定するステップを初め、多くの仮説が設けられる。
- ③ 費用便益理論の実用を推進するのに、港湾投資を行なう側の深い理解が必要である。

### 3. 港湾管理者財政の自立化と港湾の「公共性」確保

わが国の代表的な、かつ規模でも最大の8大港、すなわち東京港、川崎港、横浜港、名古屋港、大阪港、神戸港、下関港、北九州港を港湾管理者財政の観点から、一つの計算の単位として、その財政収支の状況を昭和41年11月にまとめたことがある<sup>(1)</sup>。その後年度を繰り下げ38年度から42年度に直した計算も行なわれた。

8大港は全国の外国貿易雑貨貨物の58%<sup>(2)(3)</sup>、輸出雑貨では実に75%を取扱い、国内の内貿雑貨でもその35%を取扱っているのである。8大港の問題が、わが国港湾の典型となりうるのも、この貨物量分担率からいえるのであるが、特定重要港湾として港格の格付をされたことによる特殊な条件をば一応考慮しつつ、8大港の港湾管理財政の実態を考え、港湾の「公共性」をこの角度から検討していつてみたい。この節の論点は、個別産業資本の港湾利用が、経済的にいかなる影響を与えているかを知るためである。

8大港は港湾取扱い貨物量、入港船舶数、入港船舶トン数で高い増加率をみせてきている。ちなみに35年から42年までの7年間に5大港では港湾取扱い量は2.33倍、入港船舶数1.6倍、入港船舶トン数1.9倍になっているのである。このため各港とも港湾施設の整備拡充に大きな支出をしてきた。

昭和38年～42年度の8大港湾管理者の投資額は、この5年間で、1381億15

百万円であり、このうち一般財源繰入れ371億7百万円、公債466億7百万円  
合計837億14百万円を住民が負担し、使用料等の純港湾収入313億36百万円、  
県市負担金・受益者負担金17億75百万円、国庫支出金212億9千万円であっ  
た。住民の直接間接の負担割合は結局60.2%を占め、国は15.4%を受けもっ  
た。(表一2参照) また住民負担は額面の単純比較では117億4百万円から  
182億53百万円と1.56倍になった。

こうした港湾管理者である地方自治体の財政負担率は、5年前と比べると  
38年65.6%から順次39年66.6%、40年62.0%、41年58.1%、42年54.7%へと  
低減の傾向をみせてはいるが、管理者自身は、負担過重を危惧して、「この  
こと(公債発行収入が一般財源を上まわり、あるいは一般財源繰入れと同一  
水準となっていること——引用者注)は、地方財政の悪化を示していると同  
時に、将来における公債償還費の増大を意味しているものであり、悪化した財  
政を補うために発行した公債が、かえって将来の財政を圧迫するという悪循  
環を招いている<sup>(4)</sup>」と訴えざるをえなくなっているのである。負債として残  
った金額は、先にもあげたがこの5年間で466億7百万円、すでに償還に入  
ったものもある。

国庫の負担、補助については、特定重要港湾・重要港湾、地方港湾の順に  
負担率、補助率が順次小さくなるが、これらは法定限度額を示したものにす  
ぎないのであって、東京都の例によれば、この負担率の実態は、法定限度額  
を大巾に下まわり、水域施設・外かく施設100%が50%~60%、他の施設で  
は50%となっており、補助事業費の内容からいっても、住民負担はさらに大  
きくなる事態に追込まれる。その結果、限られた財源で補助対象事業を優先  
させていくということになれば、住民負担が絶対的に多くなっている実状か  
ら、管理者独自で施工しようとする予定の事業が圧迫制約されることになる<sup>(5)</sup>。補助事業と単独事業との相関性は逆比例の関係に立たされ、経済的にも事業計画は自主性を失ってくる。

それでは、自主財源はどのように求めるべきなのか。

表-2 港湾管理者財政状況(主要8港)

官庁会計方式による財政収支

(単位: 億円)

年度	支 出	収 入	負 担 金		一般財源 繰 入 れ	公 債
			国庫負担金	県市受益者 負担金		
38	209 (100)	36 (17.4)	33 (15.5)	3 (1.5)	55 (26.3)	82 (39.3)
39	243 (100)	47 (19.3)	32 (13.2)	2 (0.9)	83 (34.2)	79 (32.4)
40	265 (100)	58 (21.9)	40 (15.0)	3 (1.2)	72 (27.3)	92 (34.7)
41	331 (100)	78 (23.6)	57 (17.1)	4 (1.2)	64 (19.2)	128 (38.9)
42	334 (100)	94 (28.2)	52 (15.6)	5 (1.5)	98 (29.2)	85 (25.5)

注: 1. 主要8港とは、東京、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸、下関および北九州をいう。

2. 海岸保全、埋立造成関係は含まない。

3. 開銀「調査月報」1970年1月

起債が自主的な事業財源とみなされてきた。港湾で起債対象事業となるのは、港湾機能施設、つまり荷さばき施設、保管施設、移動式施設、港湾役務提供用船舶等の整備事業である。8大港で起債額は38年度と42年度とを比べると、絶対額では伸ばしていないが、収入分担率ではやや下げている。39.3%から25.5%へ変わったのであるが、しかるに年度ごとに一般財源繰入れ額と相関性をもち、一般財源の繰入れが少ない年度は、起債額は増大している。地方自治体の負担は、起債によって各年度水平化するといって差支えない。42年度は、38年度に比べ一般財源・公債合算で1.33倍、国庫支出金は1.69倍となっているが、港湾収入の増加が地方自治体負担をややカバーするようになってきている点が特徴的である。また収入基礎も施設使用料、役務利用料が主流となり、これらが89.3%を占めている。

しかし、住民負担となる地方債の起債は、やはり自由ではない。起債の対象事業は、地方財政法により、特別会計で経理されるいわゆる収益事業であって、現在の地方自治法上、発行にあたっては、「当分の間」自治大臣の許可が必要条件となり、事前許可制である。

大都市周辺港湾では、採算性の高い埋立地造成事業が積極的に実施される。もっとも公有水面埋立事業として国の規制を受けるが、埋立地造成事業は、港湾機能を整備拡充し、都市交通難の緩和、都市再開発に寄与したり、あるいは工業立地基盤を提供するというように、港湾管理者の母体である地方自治体の志向する意図に従い、かなりの差はあるが、多目的に機能を発揮する。この事業費は、直接工事費、漁業補償費、公債利払等に支出されるが、造成目的にもよるが、東京都の例では「投下金回収方式」の価格体系が採用され、埋立地のうち、ふ頭用地、道路、緑地等にあてる部分を除き、民間へ売却し、この売却代金をもって支出を賄う。剰余金が出れば一般財源へ納められる。適性な利潤を含め、港湾整備の財源とすべきであるようだが、国庫の負担補助の問題がからんで、特定目的にあてていないと聞いている。もし剰余金なりを直接港湾整備財源に充当するならば、港湾に関する国庫支出金の負担、補助率の引き下げ、もしくは削減が予想されるからであろう。結局地方自治体は格安に民間企業へ土地を提供し、港湾地先水面を開発しながらも、港湾整備の財源を拡充しえないで、企業会計的には大巾な赤字をかかえて、港湾管理財政をやっていかねばならない<sup>(6)</sup>。

現行法体制では、管理者は財源対策として、常時港湾料金の引上げを要求していくことは、必然化してくる。

「このような赤字を生ずるにいたった最大の原因は、防波堤、航路、道路など非収益施設が多いことにあるので、これら施設の管理費、公債利子、減価償却費に見合う費用を港湾利用者にも負担して頂きたいと考えております。この場合、施設の種類とその利用のあり方を勘して次のような区分で船舶と貨物から料金を徴収したいというのが、われわれ8大港の港湾管理者の願望であります。

船舶——外かく施設、水域施設、港内清掃、船員厚生施設等

貨物——道路、鉄道、物揚場、照明施設、港湾厚生施設等

このような料金は諸外国にも例の多いことであり(後略)」<sup>(7)</sup>地方自治体の

港湾管理権なるものが、生産手段としての港湾の社会的所有を擬制したものであり、私的資本の「所有への要求」を緩衝する機能を果してきていることを思い起こしていただきたいと思う。この港湾管理者の訴えは、擬制された管理権が、資本制生産の内在的な矛盾に耐えられなくなって、経済法則に合致させてくれという悶えの声である。管理者のこうした要求の中に、港湾利用料金の萌芽をみることができる。

管理者の苦しみ、すでに述べたように港湾を利用する貨物が、本来負担すべき地代および建設利子を負担せず、港湾が国家的な規模で生産手段として機能している段階で、これを地方自治体にその負担のみを押しつけている体制に由来するのである。港湾管理が仮りに自主的な管理権を行使しうようになるならば、財源がほぼ純港湾収入で賄われ、事業計画が国および他の港湾管理者の間で協議され、決定されるようになるであろう。少なくとも港湾管理を私的所有の形で経営させ、資金と収入とを保証させるならば、アメリカ型のポーリオソリティ化の道は歩みうる。

ところで港湾料金は、運輸大臣の認可事項であり、外かく施設、水域施設（泊地を除く）は料金徴収の禁止対象となっている（港湾法第44条2項）。しかも現状の経済機構のままで港湾料金を引上げるならば、公共料金として物価にはね返ってくる見通しが強い。

港湾法にいう「受益者負担」（同法第43条の3）は極めて狭義の港湾工事負担金である<sup>(8)</sup>。

入港料金は、港湾利用という条件で船舶から徴収できるようになっているが、徴収には類似の課税方式があって、実際に徴収しているのは、大型公共バースや機能施設の少ない和歌山下津港のごとき港湾に限られている。使用料金との重複が少ない、埠頭が私設専用埠頭に占められるというような工業港的性格の港湾での徴収に適合している料金制度といえよう。

収益施設使用・役務提供により得られる使用料金<sup>(9)</sup>は、港湾収入の大宗を占めていると先に指摘したが、38年度分調査に基づき8大港の使用料等収入



23億49百万円に対し、これを取扱公共貨物のトン当り収入に直すと33円となった。当時の港湾資産（国庫負担額等を含む総額）は、8大港で1899億35百万円と見積られており、これを資本とみなして、回転率を計算すると、1.7%にすぎないことになり、50年で1回転できるかできないかというありさまである。営業利益率はマイナス44%と出ているのは当然である。さらに収支比率は179.8と極めて高率で、費用がかかりすぎ、利益性に乏しいことを重ねて証明している。もし貨物に全部負担させるとするならば、当時でいくらになっておればよかったのかを計算してみると、38年の8大港では、

$$\begin{aligned}\text{港湾利用貨物トン当り分担額} &= \frac{5,845\text{百万円（総費用）}}{251\text{百万トン（港湾取扱貨物量）}} \\ &= 23.2\text{円}\end{aligned}$$

となり、港湾を経由するすべての貨物が、施設使用料金ではなくして、港湾利用料金として、平均して23.2円を負担すれば、港湾管理者つまり地方自治体財政を圧迫しないで済んでいたのである。

むしろ貨物の用途別もしくは政策的な考慮によって貨物別に差級を設け、港湾利用料金を徴収することは一向に差支えない。またそれが物価対策や港湾の真の「公共性」のためには必要な配慮である。

港湾において、なに故にこの利用料金の価格体系が生まれなかったのだろうか。

財政的には、港湾においても政府ならびに地方自治体が特定の税收を行なってきたという経緯がある。

国税としては、関税、とん税があり、地方税としては、船舶固定資産税、特別とん譲与税、地方交付税などがある。

関税は輸入貨物のみを対象とし、とん税は外国貿易船の入港ごとにその純トン数に対して、船舶固定資産税は内航船舶所有者に対し（なお港湾区域内における私有の土地、家屋及び償却財産にも固定資産税はその所有者に対して賦課される。）、特別とん譲与税は、一旦外国貿易船の入港ごとに純トン数に応

じて徴収された特別とん税が指定市町村に還付されるものであり、地方交付税は地方自治体の財政調整のため国から支給される交付金として、後者の3税が地方自治体の収入となる。いずれも間接的に国庫負担金、補助金、地方自治体の一般財源として港湾整備に流入してくるという推定である。

これをさらに進めて、特定目的のための目的税、すなわち港湾整備のための税の設定が議論されたことがあったが、展開をみていない。

次に経済政策的には、港湾は貿易促進と結びつけて考えられ、港湾における費用負担は、むしろ最小限に留むべきだとの考え方が一貫してある<sup>(10)</sup>。物的流通のコスト低減問題の底流にあるものは、個別産業資本の国際市場における競争性の確立、国内市場における優位性の確保の思想に一貫してつらぬかれており、政府がまたこの資本の意図を代表してきている<sup>(11)</sup>

私は地方港湾においても、この財政問題は苦痛であり、「公共性」を守りぬくの苦勞しておられることと思う。1970年頭において、港湾管理者が決まっていない港湾が重要港湾で1港、地方港湾では実に126港もあるのである。これは港湾投資の地域的な配分のあり方に問題が残されていることを想起させる。投資（整備計画）の性格について、次の議論は興味がある。

「大企業、大資本がつくるところの独占物資といわれるものは、卸売り物価そのものをとって、一つも下がっておらない現実なんです。港湾労働者を安く使い、そしてその土台の上に産業が一人だけ独走して発展していくという姿はとるべきでない。(中略)更にもう一つは、港湾はいわゆる海陸の結接点である。その結接点は、そこでコントロールするという役目が片面なくちゃならぬ。ところが先ほど申し上げたように、大産業の独走のままに、あるいは海運会社の独走のままにしわ寄せをくっておるといふ姿は、断じてこの5カ年計画の中でもとるべきではない。また今後5カ年計画がオーソライズされるであろうけれども、少なくとも単なる経済成長なり取扱い貨物の成長の指数だけで私はそろばんをはじくべきではないと思う。(後略)」<sup>(12)</sup>

港湾における「公共性」とは、わが国の経済社会においては、常にふ

みにじられ、国民から港湾を遠ざけてしまう結果、国民的な利益を代表する内容を与えられず、法手続きに象徴される港湾利用者の序列、すなわち港湾における私的資本の秩序とされてきた。「公物性」とは生産手段の社会的所有をいいあてているにすぎない。今日の課題は、いかにして「公共性」を確保するかにかかってきている。

私は、港湾のオペレーションにおいて、私的資本がいかに活動を活発化してきているかをとりあげて併せて論じたかったのであるが、次の機会に譲り、港湾の「公共性」がいかに守られるべきかの議論の扉を叩くだけにとどめておくことにしたい。

注 (1) 日本港湾協会「港湾管理の現状と問題点」p. 99以下

(2) 鈴木正明「港湾法等の一部改正について」（「港湾」48の6）

(3) 日本開発銀行調査部「わが国港湾の現状と課題」（同行「調査月報」1970年1月号）

(4) 六大港湾都市協議会「港湾管理者は訴える」p. 10

(5) 東京都港湾局事務事業研究会「変革期における東京港の課題と分析」（昭和44年）p. 32

昭和45年度より外かく施設・水域施設については東京、名古屋、大阪、川崎の各港は75%に、横浜、神戸、関門の各港は100%が90%に変わった。

(6) 日本港湾協会 前掲書 p. 237

埋立事業の収支事情について要約すると、投下資金回収方式によっても、近隣の地価より安い土地の埋立はほとんど終わっていて、造成費が周辺地価と均衡化してきている。そのほかに、事業者が資金繰りのため急ぐので、売却地価は低くなりやすい。収益を新たに考えることは困難であるとしている。

(7) 六大港湾都市協議会 前掲書 p. 21

(8) 昭和27年の港湾法の一部改正（港湾工事の受益者負担）に際し、提案者と江崎一治委員との質疑のやりとりから

岡田委員「港湾改修工事は、それぞれの港によりまして態様は異にしております。しかもまたこの受益の限度がどの程度であるかということも、また負担の限度がどの程度であるかということも、その工事をやってしまった結果でなければきまらない。これは想定すべきものでない。かように考えるのであります。しかもこの負担の限度は、管理者と受益者との間におきまして、十分協議をいたしまして、過重な負担にならない程度において、また最少にならない程度において負担させ、また徴収させることが、具体的に妥当性を得ておるのではないか、かような意味をもちまして、受益者負担によつての徴収額というものは現在予定いたしておりません。」

江崎（一）委員「港湾の運送業者が、この著しい利益を受けた者として指定されて、そのために港湾の修復とかいろいろな港湾の浚渫事業なんかに不当な分担金を課せられるようなことはないかどうかということについて心配しております。

（後略）」

岡田委員「今荷揚場というか、船着場というか、いろいろなところを改築した結果、それによって利益を受ける荷主、運送業者というような者は、受益者負担ということで徴収されはしないかというような御質問もあったようですが、そういう場合は、大体荷揚場その他の使用料ということで大体徴収いたしておりますので、港湾工事によって著しく利益を受けたという受益者負担ということによらないで、荷揚場その他の使用料ということで費用を負担させているようなわけであります」。（昭和27年5月15日 第13議会衆院運輸委）

(9) 埠頭を単位とする特別料金が貨物にかけられてきている。欧米ではこれをWharfage として定立している料金制度である。私がここで取り扱っている「港湾利用料金」は、港湾という機能を利用したことに基づく料金であって、単なる部分施設使用の料金ではないことを重ねて強調しておきたい。

(10) 「われわれは港湾の施設の面においても、どんどん改善しまして、これによって輸送費の削減をはかり、生産コストの低下をはかるということで港湾の整備をする必要があると思います。（後略）」

（昭和25年7月31日 衆院運輸委員会 三上恒政府委員 同議事録）

(11) 拙稿「物的流通近代化と保管機能」（「港湾と貿易」昭和42年12月号）

(12) 昭和39年2月25日 衆院運輸委員会 久保三郎委員 同議事録