

港湾行政の近代化

和 泉 雄 三
(函館大学)

目 次

1. 港湾行政の規定
2. 港湾の近代化
3. 港湾行政近代化のための諸問題
4. 結 び

1. 港湾行政の規定

港湾行政とは何か?と正面きって質問されると、返答がむずかしくなる。ということは、質問者も、答弁者も、暗に「港湾行政」を2つに区分し、そのどちらかの意義にとって問答するからである。質問者の想定する「港湾行政」の範囲と内容とが、答弁者の想定する「港湾行政」の範囲と内容とに一致しない場合、質問と答弁とがくい違って、討論にならなくなる。

その2つとは何か?、山口真弘、住田正二氏は、次のようにいわれる。⁽¹⁾「港湾は海陸交通の連絡の施設であり、そこにおいては、各種の行政が行われる。したがって、港湾において行われる行政は、きわめて複雑な様相を呈している。それは、港湾行政に關係のある行政機関が、地方海運局、港湾建設局、海上保安監部又は海上保安部、警備救難所、港湾管理者、港湾管理者の長、税關、入国管理事務所、検疫所、動物検疫所、植物防疫所、水上警察署等の多数にのぼっている一事をもってしても明かである。」とされ、この広い行政の分野を、従来、港湾管理行政と港湾修築行政とにわけていたといわれる。港湾管理行政は更に「營造物としての港湾の管理」行政と、港湾を場として行われるもろもろの行政とにわけることができる。「港湾修築行政」とは「港湾の開発、利用及び管理に關係のある施設の修築」行政である。⁽²⁾

この分類は、管理と修築とをまず2大別し、そのうちの管理行政を、港湾

管理者が主体となって行う營造物管理と、その他国、地方自治体の行う行政とに2分したものである。

然し、この分類は、行政機関の機能と地位とによって区分した分類であった。故に、この書の出版された昭和30年以降、特に昭和36年度以降の高度成長期における港湾行政の現実的諸問題を扱うには今少しく、キメ細かい観察が必要となっている。特に、問題は第1に、港湾管理者の行う行政と、国の行う行政とが相重なり、或いは矛盾する場合が、昭和30年以降の計画的港湾整備、拡大において、非常にみられるようになったことである。即ち昭和36年に始まった港湾整備5ヶ年計画、40年からの新港湾5ヶ年計画、これを修正した第3次港湾整備5ヶ年計画（昭和43～47年、総事業費1兆300億円）これを修正した第4次港湾整備5ヶ年計画は、どれもが、増大する港湾貨物需要に対応しきれず、つぎつぎに計画を変更、規模を増大させて行ったが、これと共に、港湾建設・修理のみならず、管理の面においても、国の権限と影響力とを増大させて行った。そのテコは、いうまでもなく、地方財政困窮による港湾管理者の国費及び公債依存の増大という経済財政制度にあった。財政面で、重要港湾管理者は、始めから苦しい事情にあったが、急増する港湾貨物を眼前に、とりあえず、港湾の拡充と整備とを行わねばならなかったことが、国との密着度とその従属度を増々強めた現在では、多くの重要港湾はもはや、港湾の管理と、建設修理即ち修築行政とを切り離して考えられなくなっているのではないか？

第2に、同じく昭和30年以降の日本の経済成長が、工業、とくに臨海工業の造成とその発展によってもたらされたことの意味である。港湾行政は、この臨海工業地帯の造成と管理に、もとより無関心ではありえないのであり、むしろ、その中心的行政分野になってきたのである。

第3に港湾における現実の運送機能を担当する資本と労働者へ、どう対応するかということである。港湾労働法の制定、41年の港湾運送事業法改正以降、その指導、助成、あるいは監督の重要性が、大きく浮び上ってきている

のである。これは、これらを港湾行政の視点から分類する問題である。

以上の諸点を考慮するならば、運輸省港湾局が区分した港湾行政の分類の方が、ヨリ機能的に、ヨリ現実的に、問題点にアプローチして行けるかもしれない。

運輸省港湾局は、「港湾を場とする行政」を行政機関の性質に従って次のように分類した。⁽⁸⁾

(1) 権力的行政

税関検査、動植物検疫、海陸検疫及び入出国管理などの通関関連行政並びに船舶交通取締行政のように、港湾を通過する人、船舶及び貨物に対して国が行う行政。

(2) 港湾施設の建設、管理、運営

国及び地方公共団体が行う、具体的には港湾建設局及び港湾管理者。

(3) 事業者、労働者を指導、監督、助成

港湾において種々の業務を行っている事業者、労働者を指導、監督、助成する行政で、地方海運局及び公共職業安定所が担当する。

港湾行政を近代化問題一般と相関せしめて論ずる場合には、山口、住田氏のいう広義の港湾行政を「港湾行政」の定義として、取上げた方が、ヨリ便宜的である。

この広義の意義での行政を包括して論じようとする意図には、従来、ふれていなかった「視点」の問題がふくまれている。従来、港湾行政を論ずる場合、行政主体の側に立っての、その行政主体の視点での、考え方、分類が表面に出て来ているように思うからである。国の行政主体としての運輸省の視点、港湾管理者の視点から、港湾行政を論じ、それが、分類にもあらわれる傾向がある。行政を論ずる場合、まず行政主体、行政機関を取り上げるのは当然ではあるが、行政主体の為す法律の実施ということで、港湾行政を分類し、論じ切るのは、一方的であると考える。行政客体の視点、即ち、港湾管

理者が地方自治体である限り、その行政客体であると共に、抽象的主体でもある地域住民の立場なり、視点なりが、行政主体の視点に劣らず重視されなければならない。特に、港湾行政を批判的にみるという立場に立つならば、このことは、同等以上に、重要視せねばならないと考える。広く一般国民の立場に立って、あるいは、地域住民の立場に立って、その視点から、港湾行政をみるということが、きわめて大切であると考える。一般国民、地域住民の立場から、港湾行政を眺めた場合、行政主体、行政機関は2つに大きく区分されるのであり、それ以上にはならないのではないだろうか？第1に国である。国を代表するのは、運輸省でも建設省でも自治省でも通産省でも、どこでも同じであって、区別はない。特にいいたいのは、運輸省の行う行政だけが国の港湾行政ではないということである。第2に地方自治体であり、その作る港湾管理者である。これも又、○○市港湾部だけが地方自治体の港湾行政主体ではない。だから、一般国民・地域住民の立場からみると、どうしても、「広義の港湾行政」を「港湾行政」と理解することになる。

2. 港湾の近代化

港湾行政の近代化ということの内容を明らかにするためには、次に「近代化」とは何か、を規定する必要がある。この規定については、すでに北見俊郎教授のすぐれた研究があるのはいうまでもない。⁽⁴⁾ 私は、社会科学の問題として港湾の近代化を取上げる以上、方法論上実証的に論ぜねばならぬと考える。抽象理論は、その実証の中から、抽出され一般理論化されるべきである。ということは、「近代化」を、現実の港湾史を踏まえて、論ずることである。方法論上の問題点の第2は、近代化というような社会関係一般の基本特徴を論ずる以上、政治経済学的に、事を処理する必要があるということだ。特に、法的諸現象を無視することは許されない。法律、経済の2面は、社会意識面と共に、同じ程度に重要視されるべきだという考え方である。

そのような方法論を採り上げて、港湾行政の近代化を歴史的に論ずるならば、そこに、2つの方向を発見することができる。

第1は、港湾行政の民主主義化の方向、路線であり、第2は、港湾施設の拡大、充実、ヨリ一般的にいうならば機械化である。経済史的には、合理化の方向、路線である。

第1の民主化の路線は、終戦における新憲法の定めた路線である。その最大の特徴は、国家権力を港湾行政より放逐することであった。いいかえれば、港湾行政の主体を地方自治体の結成する港湾管理者に切りかえたことであった。昭和25年の港湾法が、その輝かしい成果であったことは、今までもない。

第2は、昭和36年の「船ごみ」現象以来、運輸省及び港湾管理者が最大の重点をこめて推進してきた港湾運送機能の拡大であり、機械化、合理化である。それは、前述した幾つかの5ヶ年計画の中心課題であった。

日本の場合、「港湾近代化」を、このどちらの意義に解しようとも、それは、それなりに意味があるものといえよう。然し、このどちらかの意義にあらかじめ限定をしないで「近代化」を論ずるならば、論議がかみあわなくなるだろう。なぜならば、第1の「民主化」の意義からするならば、その最大の法律的結実としての港湾法の中心論点たる国から地方自治体への港湾行政主体の移行ということが、第2の国の指導と財政援助による港湾機能の拡大・充実を通して無視されつつあるのが現状だからである。この2つの方向と路線は、矛盾なく並行して進むのでなく、相矛盾し合い相斗争し合い、相衝突し合う路線となっているからである。だから、明確にされねばならないのである。

特に問題なのは、最近の地方首長選挙、公害論にみられる市民運動である。ここには、地域住民の自治意識の定着、一般に民主主義の定着化の傾向がうかがえる。港湾の民主化ということが、漸く、本格的に問題となる時期を迎えるつあるのではないだろうか？

それは、法律的には港湾法の再評価とその実践の問題であり、行政的には、港湾管理者の権限拡大と行政の民主化の問題であり、かつ、港湾収支改善の問題である。とくに、地方自治体の財政の貧困という現実をしっかりと認識し、民主化のために、この障害をどう克服するか、どのように認識し直すかが重大であろう。問題の根本は、港湾管理者の財政の貧困であって、その故に、増大する港湾「修築」需要に追ついで行けず、いわんや先行投資も不可能であり、そのために、港湾法の立法趣旨に反して、戦前に引つづき、港湾の実質的国家支配を導入しているからである。

尙で、私が現在とりあげている「港湾行政の近代化」というテーマと「港湾の近代化」というテーマとは、すべてが同じであるのでは勿論ない。「港湾行政の近代化」というテーマからするならば、その問題とする「近代化」の意義は、第1の「民主化」ということになるのであり、第2の機械化合理化ということは、直接のテーマとはならない。

3. 港湾行政近代化のための諸問題

1. 所謂タテ割り行政

港湾行政を国民一般、地域住民のサイドから眺めるならば、まずそれがきわめて多くの行政官庁によって執行されていることに気がつく。この場合、先に述べたように、「港湾行政」を、広義の意義に理解していることは勿論である。例えば、運輸省では、これを次のように示している。⁽⁵⁾ 以上の系統図では、現在問題の臨海工業地帯造成とその管理、公害行政という2つの重大行政分野が欠けている。又、貿易関係の行政分野も欠けている。従って、総理府、経済企画庁、建設省、通産省が加えられよう。ということは、事実上、重要な大部分の国の行政機関が港湾に所在し、各々その出先機関をもっているということである。これらの国の出先機関は、国家行政組織法に基く各省設置法により明文をもってその権限と所掌事務を制限せられた上で、設置されている。一方、港湾管理者の権限とその所掌事務は港湾法（昭

和25年法律第218号) 第12条により明文をもって規定せられている。その母体となる地方公共団体の権限と所掌事務は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第2条により例示され、その長と国との支配服従関係が、同法第146条に規定されている。財政は地方財政法(昭和23年法律第109号)で規定される。

港湾を場とする各種行政機関(昭和40年4月1日現在)

農林省	動物検疫所	本所 1	支署 3	出張所 8
	植物防疫所	本所 4	支署 5	出張所 25
厚生省	検疫所	本所 16	支署 13	出張所 35
法務省	入国管理事務所	本所 13		
大蔵省	税関	本関 8	支署 61	出張所 79
	港長	58		
	海上保安部	管区本部10	保安部61	保安監署36
	海運局	本局 10	支局 59	出張所 82
運輸省	港湾建設局	本局 5	調査設計事務所 4 機械整備事務所 4 工事事務所 42	
	港湾管理者	885		
労働省	(都道府県知事)一公共職業安定所	本所 458	出張所 142	

タテ割り行政の基本的原因は、このように法律の明文をもって、国の行政機関の権限と所掌事務及び地方公共団体及び港湾管理者の権限と所掌事務とを、精細に規定し、法律の改定を待たずしては、越権行為ができないように組織されている所にある。たとえ国民、地域住民が、不便だからといって、他省及び地方公共団体の権限と所掌事務に属する事務を代って、能率的に、実施できぬようになっているのである。

運輸省内といえども同じことである。運輸省は、水運、陸運、港湾、船舶及び鉄道車輌その他の陸運機器、船員、運輸に関連する観光、気象業務、倉庫業、海上の安全及び治安の確保、海難の審判、航空、捕獲審査所の検定の再審査を一体的に遂行する責任を負う国の行政機関である⁽⁶⁾が、その権限は運輸省設置法第4条に列挙せられており、それらは、内部部局(第19条以下)附属機関(第29条以下)地方支分部局(第39条以下)によって明文をも

って分担執行するように定められている。

このように厳密に法律で行政官庁の権限と所掌事務を規定するということは、一見、きわめて官僚的で、従って、非民主的にみえる。然し、このことは、日本の行政史、とくに、港湾行政史を踏まえてみた場合、そうは解釈しえない。逆に、根本的に、民主化されたからこそ、そうなったものといえる。

終戦前の日本の港湾行政は、終戦後とは全く逆に、ほとんど法規らしい法規を持たずに行われた。即ち、これを商港についていようと、商港は国の營造物でその施設はすべて国の所管に属するのであり、従って、その管理官庁は、その出先官庁としての地方長官であった。⁽⁷⁾ 国の行政組織はすべて天皇が親しくこれを定めるのであり、文武官の任免権をも持っていた。ということは議会の「協賛」を経なくてよいとされていたのである。⁽⁸⁾ 議会の議を経る必要がないということは、行政官庁の組織、権限と所掌事務の規定、官吏の任免について、国民の同意を必要とせず、審議に供しなくてもよいということである。これこそ天皇制絶対主義の表現そのものであった。立法は、議会の「協賛」を経なければならなかったので、民主主義政治にあっては、法律が数多くあることになる。⁽⁹⁾ 行政官庁が議会の承認を得た法律のみを実行することになれば、形式的には、国民の同意を得て、かつ、その限りにおいてのみ、行政権を発動せしめるということに解釈されよう。処が、終戦前の日本の港湾行政には、めぼしい法規がなかった。「行政の運用に当っては、従来の取扱慣習と条理とによっている」⁽¹⁰⁾ というのが戦前港湾行政執行の状態であった。そこには、民主主義と正に逆の絶対主義的官僚行政しかなかったのである。行政権そのものが立法権の上位権力であったのである。これを改め、行政機関の組織、その権限と所掌事務をすべて法律をもって定め、その行政組織を、すべて、内閣の下においていたことが、日本において、始めて、立法権を行政権より優位権力ならしめたのであり、ここに民主主義行政の基本が建設されたといってよい。戦後民主革命の革命たる所以の第1が、国会の実現であったとすれば、その第2は、行政組織の国会への従属の

実現に外ならないと評価すべきである。制度的には、ここに民主主義が実現したことになる。

現在の国の行政機関は、各省設置法によってきびしくその権限と所掌事務とを制限されている。それ以上に逸脱することは許されていない。運輸省内部でもこの原則が貫かれている。然し、現実の港湾行政は、この行政組織のうちの1つだけで処理しうる範囲と程度とを超えた程度、内容のものが次第に増加している。その処理が機能的に行われていないという批判が、タテ割り行政という非難の内容であったとしても、それは、以上の意味で、法律で精細にその権限と所掌事務とを規定したことそれ自体にまで及ぶべきではないであろう。それは、行政各機関の連けい、連絡をヨリ円滑に、ヨリスマースにすることによって、行政需要にヨリ速やかに対応し、以て国民と地域住民のサービス向上に努めるべきであるという程度に止めるべきである。

民主化との関連では、このタテ割り行政の批判には、かなり、危険な要素が含まれていると考えるべきであろう。

2. 官僚主義の排除

港湾行政の非能率性を指摘するのは正しい一面がある。港湾特有の現象といわれる波動性も、その原因を追求すると、港運部門でなく、貿易商業及び信用部門にその原因があるとされ、大蔵通産各省及び運輸行政の有機的連けいの下での業界指導が望まれていることなど、その一例であろう。⁽¹¹⁾ 港湾運送業界の資本集約も、運輸省の指導の下に、かなりの実績をあげているかの如くであるが、その資本の中小企業的性格に起る経営近代化の遅れ、労務管理の前近代性の克復も、国会図書館河越重任氏の多年唱導されるように、海運業界との統合、一元的労務管理なくして考えられぬかもしれない。これは、運輸行政における港湾局と海運局との有機的連けいなくして実現がむづかしいかもしれない。日本の港湾の特色ともいるべき日雇依存度の解消も、単に労働省の、いわんや公共職業安定所の指導だけで解消するとも思えない。

昭和36年以降の日本経済の高度成長が、臨海工業地帯の造成を中心として実現したとすれば、これは開発行政、都市計画行政及び建設行政と最も密接な連けいの下に進められねばなるまい。この面では、中央官庁間の連けいの外に、地方自治体、港湾管理者と中央官庁との連けいが問題であろう。総理府、経済企画庁、建設省、運輸省と、タテ割りにされた中央官庁の並立に、地方自治体、港湾管理者は、徒らに事務量増大を慨いているのではないだろうか？

日本経済の高度成長が生んだ公害、都市問題についても同じことがいえよう。

このようにあげて行くと、タテ割り行政の一元化、改善を望む声が、業界、港湾管理者と地方自治体の間に、長年の間、底流をなしているものと考えられる。

この要望を実現することは意義のあること勿論であるが、前項で述べたように、これを行政機関の法律による権限、所掌事務の限定の緩和に求めるのは、明らかに行きすぎであろう。然し、これを、行政官庁の官僚主義の排除とその訂正、これによる能率の向上に求めるのは正しい考え方であろう。

現状の法体系の下で、できる限り、有機的連けいを求めるべく、連絡調整機関を設置することもすでに行われていることである。もし、それがいかにしても問題解消に適合せず、恒久的行政指導を必要とすることが判明した場合に限って、法律の改正による行政機関の整理統合新設が行われるべきであろう。

3. 港湾法と港務局制度の再評価

昭和25年制定実施された港湾法の立法趣旨が、港湾行政の主体を国の行政機関から地方公共団体に移すことにより、民主主義化を実現しようとしたことにあるのは、議論の余地がない。その地方公共団体の港湾行政自体も、港湾局制度を設置することによって、更に、主体内部の民主化が、徹底的に実

現されたとした。この発想に誤りはない。なぜならば、民主化の第1は、国家行政の専制支配を排除することにあり、第2は、国に代る行政主体それ自体を更に民主化することでなければならないからである。

この港務局制度は、徹底していた。即ち港湾管理の主体それ自体においても地方公共団体の官僚組織を含む官僚主義を徹底的に排除しようとしているからである。その管理主体は、原則として7人以内の委員会であるが、この委員は「港湾に關し十分な知識と経験を有する者又は声望のある者のうちから、港務局を組織する地方公共団体の長が、当該地方公共団体の議会の同意を得て任命する」⁽¹²⁾のである。原則として地方公共団体の議会の議員、港務局の工事請負業者及びその代表者は委員に不適とされ、その任期は3年、議決は全委員の過半数で決する。もっとも、地方公共団体及び国の官公吏が委員になれないという欠格条項はないのであり、地方公共団体の長の任命制をとっているから、地方公共団体における官僚主義の弊害が、全く防止されたとはいえない。この港務局は、営利を目的としない公法上の独立法人であって、規程を定め、港湾整備のための債券を発行することができる。港湾工事費用を除き、原則として独立採算制がとられる。

以上のような組織原則は、港湾行政の主体として、当時にあっては革命的に民主的発想といわねばならない。

この構想が、その後、港湾法の実施過程で、全く無視され、空文に帰していることは、いう迄もなく、事実である。

然し、その不毛性の原因を、「実状にそわなかった」⁽¹³⁾といつてすませておくことはできない。確かに「実状にそわなかった」に違ひはないとしても、その「実状」とは、外でもない、日本の政治及び行政の民主化がストップし、遅延し、法律について行けなかった「実状」と理解すべきであろう。

又、昭和25年という時期は、朝鮮動乱が勃発し、米ソ間の冷たい戦争が激化し、国内では反動化が湧き起った時期でもある。「民主化」は、この年以降、ストップし、所謂「逆コース」の時期に入るのである。

然し、現在はどうであろうか？私は、その後20年を経て、日本に漸く民主主義政治が社会意識的に、定着しつつある時期と判断している。

日本の港湾は、歴史的にみても、現状においても、日本の政治経済、国の行政と全く密着した存在であったし、今もそうである、とするならば、日本の政治・社会が未だ民主化されていない時期にいかに港湾行政の民主化を図っても、所せん実現しなかったに違いないと考えられる。然し、もし、日本の政治社会の民主化が進み、そして、それが、経済の成長、即ち資本蓄積により裏うちされた場合には、状況は全く異なるはずである。私は、港務局制度が再評価されねばならぬ時期に入って来ているように思う。

運輸省は、ヨリ精細に原因を追求している。そのいうところは、終戦から昭和25年港湾法実施の間において、総司令部、政府間折衝で「地方公共団体が単独で港湾の管理主体となりうることが明らかにされていたので、地方公共団体は自らが設立母体となって……制限のヨリきびしい港務局を設立し、自らの業務の一部を独立法人たる港務局に委ねる誘因が少なかった」⁽¹⁴⁾のが根本原因だということである。

この「根本原因」の説明は全く不十分である。地方公共団体が港湾の管理主体になるということと、港務局という「制限のヨリきびしい港務局」を設立することとは、別のことである。港務局が必要なのは、地方公共団体の担当する港湾管理行政それ自体において、民主化が更に実現されねばならないからである。その必要性を感じ、力説するのは、従って、地方公共団体自体ではない。地方公共団体の行政客体である国民・地域住民（法人を含めて）でなければならぬはずである。実際、地方公共団体自体は、運輸省の説明の通り、港務局設置の必要を感じなかったはずである。問題を提起するのは、地方公共団体でなくして、行政客体でなければならなかったのだが、当時は、誰も、何にも、いわなかつたわけである。

然し、現状を、民主化が進行し定着しつつあると判断するのならば、港湾局制度を、実状にそわない、必要がないと一蹴し、無視し去ることはできな

い。この制度は、今後、何らかの形で、検討される時期がくるのではないか、というのが私の考えである。もっとも、どの港湾でもそうだというのではなく、大都市港湾でまず問題にされてよいという条件がつくだろう。

4. 港湾管理者財政の採算制

港湾法は、港湾行政民主化の方法として、第1に行政主体の国から地方公共団体への移行、第2に新たな行政主体としての港湾管理者=地方公共団体内部における公営企業制度としての港務局制度を構想した。

この構想が、絵に描いたモチに終っているのは、先に述べた民主化の遅れだけではない。地方公共団体の財政的貧困、特に港湾修築費の国費依存がその経済的原因である。

このことは、日本海運が漸く大戦の打撃から立直り、外航内航両面にかけて商船隊を拡充整備した昭和36年以降の高度成長期に明白になったし、現在も又問題であろう。

宮崎茂一氏によると、昭和36年度予算及び港湾整備5ヶ年計画（36～40年）における国費依存度は、全事業費の50～55%に達している。⁽¹⁵⁾ これに対し、港湾管理者（地方費）の負担割合は40%程度となっている。

第1表 港湾事業費の分担割合

	36年度予算	港湾整備5ヶ年計画 (36年～40年)
事業費	100	100
うち国費	52	55
〃地方費	38	41
〃受益者負担	10	4

注 宮崎茂一氏「港湾計画」P12より転載

この関係は、港湾法の規定した港務局の財務原則、即ち経常支出は経常収

入（使用料、賃貸料、役務料金その他港湾の管理運営に伴う収入）でまかなうこと、（但し、ぼう大な固定資本投下と通常以上にわたる固定資本回転期間をもつ港湾工事費は別で、この場合は、国が相当部分を負担する）が適用されているので、現在でも基本的には同じであろう。

基本的には同じであるといつても、昭和40年以降、重要な問題が提起されつつあるようである。それは、大都市港湾の財政的充実と、これによる国費依存脱却の傾向である。試みに昭和45年運輸白書から資料を求めるに、第2表の通り、主要8港では、国庫負担金の割合が、わずかに16%未満にすぎない。

第2表 昭和42年度主要8港収支（官庁会計方式）および財源構成

才 出		百万円 39,971	% 100
才 負 担 金	使 用 料 等 収 入	10,879	27.0
	国 庫 負 担 金	6,364	15.8
	県 市 負 担 金 受 益 者 負 担 金	744	1.8
一 般 財 源		11,276	28.8
公 債		10,708	26.6

注 1. 昭和45年版「運輸白書」P 316

2. 土地造成関係及び海岸保全事業関係を除く

この43年度の15.8%の国庫負担金の比重を、企業会計的にみて独立採算を脅かす赤字の原因と認識するかしないかは、見解のわかれるところであろうが、然し、高度成長期において、急増する港湾取扱量の処理のための修築工事を鋭意行っている8大港の状況からみて、むしろ、その財政負担の重さに留意すべきであろう。

勿論、特定重要港湾以外の港湾では、そのような財政負担力はない。特に臨海工業造成の対象地域となっている総合開発地域ではそうであって、未開

発地域であればある程、国費依存の必要度が増大しよう。

従って、港湾管理者の国費依存よりの脱却といつても、それは、無論、少數の大都市港湾について、いわれるにすぎない。その意味では、実は、大都市港湾は、戦前から、相当の経済力を持っていたのであり、それによって、自主財源で、港湾修築管理に当つて来ている。いま始つたことではない。

問題は、戦後、法体系的に、港湾行政主体が国から地方公共団体に移され、地域住民の間に、次第に、全国的に、民主主義が定着し始めた時期、段階においては、この大都市港湾の経済的自主性の維持、国費依存度の僅少性が、正に、制度的に、地方公共団体の国に対する発言権の増大をもたらすということの意義である。

このことは、一般に、港湾管理者財政における企業性導入の可否、独立採算制の是非の議論を呼び起すことになろう。

港湾管理者の財政収支が企業会計的に少くともバランスすることの是非は、無条件的一般的には、論ぜられない。

港湾法の意図したように、港湾行政の国から地方公共団体への行政主体の移行を「民主化」の象徴とみる場合には、港湾管理者の財政が自主性を持ち、国費に依存することなく、受益者負担主義を貫いて、収支バランスを平衡させることができ、正しいことになる。経済的主体性なくしては、政治的主体性も又もちえないからである。

この場合には、地方公共団体への港湾管理の移行が正に民主主義行政の象徴であることを、国民一般、地域住民が了解し納得し支持することが条件となろう。然し、港湾法のいう如く、国から地方公共団体への港湾行政主体の移行が民主化の象徴であるかどうかは、無条件的には、いえないであろう。まず、地方公共団体が主体的内部的に民主化の実をあげ、地域住民を納得せしめねばならぬのである。港務局が、そのための制度として構想されたことは前述した通りである。

ただ、日本港湾史を踏まえた上で判断するならば、一般的にいって、港湾

財政の自主性を確保することが、地方公共団体の国への発言権を増大させ、そのことが又、民主化を象徴するものとなるとは、いえるであろう。

5. 公共埠頭と専用埠頭

一反独占の問題一

公共埠頭と専用埠頭の問題については、考えるべき点が2つある。第1は、国と港湾管理者との関連であり、外貿埠頭公団にみられるような、港湾管理者の管理する港湾に対する国家規制の強化の問題である。これは、とくに昭和36年の船ごみ以来、外国貿易が行われる大都市港湾の港湾機能の能率化、有効利用を目的に実現している。このことは港湾の有効利用、能率化のためには、必要なことであろうと考えられる。一般に船舶が港湾の運送サービスの需要者であり、かつその需要者の船舶側が専用化を進めている以上、これを受け入れる港湾においても、専用化が行われてよい。但し、この港湾の有効利用、専用埠頭の造成運営が、地方公共団体としての港湾管理者の意思を無視あるいはおさえつけて行われるならば、その経済力に物をいわせる形で、即ち国の出資、国庫負担、国庫補助の経済的裏づけを武器に、そのような国家規制、支配の強化が行われるとすれば、全く別問題である。これが港湾法の民主主義原則に反するの勿論である。それ以上に国が国営或いは半国営の形で直接港湾運営を行うという形をとるならばどうか？これこそ港湾法の立法趣旨、国から地方公共団体への行政主体の移行に、正面から反対するものとなる。この意味では外貿埠頭公団の管理主体に問題が残っているようである。⁽¹⁶⁾

第2の問題は、大都市港湾だけでなく重要港湾、地方港湾一般に通ずる埠頭の公共性の性格である。

港湾行政という面からみると、これは、港湾管理者の行政、港湾管理あるいは運営の範囲の問題である。私は、別稿で、地方公共団体が、基本的に公共性原則をふまえている限り、専用埠頭の設定ということは、何ら、公共性原則と矛盾しないと述べた。⁽¹⁷⁾

然し、港湾行政の面から考える限り、この面での制限はやはり残るであろう。それは、港湾法の公共埠頭の構想が、基本的に、反独占を意図しているからである。独占こそ民主主義原則に反するものと考えているからである。もっとも港湾法では、はっきり明文をもって反独占原則を、一般的に強調してはいない、その第46条2項で「港湾管理者は……その管理する一般公衆の用に供する港湾施設を一般公衆の利用に供せられなくする行為をしてはならない」と規定しているだけである。これは運輸省の解釈するように「特定のものに岸壁を貸し付けて専用使用させること」の禁止という、あいまいな、見かたによっては非常にきびしい内容と理解せられる。然し、この規定を、民主化という大原則の下に統一解釈すると、これが私的独占禁止法を法的表現とする反独占原則の表明であるということになる。

反独占、それも私的資本の反独占というように理解を徹底させることにより、公共埠頭の「公共性」の意義が明白になると考える。

この反独占という一般的原則からすると、「独占」する経済主体、私的資本の内容と性格が更に問題となるであろう。独占資本がその具体的対象であろう。中小資本、過小資本は、その独占資本の「独占」行為によって自由競争市場より追い出される被害者である。故に、この中小、過小資本は、逆に独占資本に対して保護せられねばならない。中小過小資本が公共埠頭を「独占」する場合あるいは、保護さるべき中小過小資本が存在しない場合、公共埠頭の専用使用の許可は、反独占原則とは矛盾しない。

又、反独占が、民主化という大原則の一部として理解される限り、その「反独占」的規制が、逆に民主化を阻害する場合には、適用する必要はなかろう。⁽¹⁸⁾

4. 結　び

- (1) 港湾行政は、行政主体の性格と機能から広狭2つの意味にとられうる。狭義では港湾管理者の管理行政、狭義では、運輸省及び港湾管理者の管

理行政と考えられる。然し、私は、特に、一般国民、地域住民サイドよりみる立場で、「港湾を場とする港湾行政」全体を問題とする。

(2) 港湾行政の近代化の「近代化」の意義は2つある。機械化合理化と民主化である。ここでは「民主化」を問題とする。その関連で港湾行政の近代化を考える。

(3) 港湾行政近代化のための諸問題

1. タテ割り行政一行政の非能率を問題にするのはよいが、行政権の立法権による支配を冒さぬ限り、その範囲内で論議すべきである。
2. 官僚主義の排除ータテ割り行政をこの角度から問題にすべきである。
3. 港湾法と港務局制度の再評価=行政の民主化は、港湾管理者の主体的民主化も問題である。港務局制度をこの角度から再評価すべきである。
4. 港湾管理者財政の採算制=地方公共団体の民主化を条件とする限り、これは採らるべき原則である。
5. 公共埠頭と専用埠頭=港湾法は反専制主義の外に反独占主義を基礎とし背景としている。

但し、この反独占主義は、民主化原則に立脚した反独占資本主義であるべきであり、形式的無条件的性格に解すべきではない。

注 (1) 山口真弘、住田正二氏「港湾行政」P36~37、昭和30年、日本港湾協会刊

(2) 山口、住田氏は、以上の分類とは別に、「港湾行政を狭義の港湾行政と、広義の港湾行政とにわける場合がある。狭義の港湾行政とは、營造物としての港湾に関する行政であり、広義の港湾行政とは、狭義の港湾行政のはかに、港湾を場として行われるもうもろの行政を含めたものである」と紹介される。両氏は、同書では、この規定をとらず、前出の規定をとられる

(3) 「港湾管理の現状と問題点」P91、昭和40年、運輸省港湾局

(4) 北見俊郎氏「港湾論」昭和43年、海文堂、とくにその第11、12章

(5) 「港湾管理の現状と問題点」前出、P92

(6) 運輸省設置法（昭和24年、法律第157号）第3号

(7) 矢野剛氏「商港論」P299、昭和6年、嚴松堂

(8) 美濃部達吉氏「行政法撮要上巻」P149以下

大正13年初版、有斐閣

帝国憲法第10条「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」美濃部達吉先生は、これを行政組織の大権というとし、次のように説明されておられる。（P149~150）「國ノ行政権ハ天皇親シク總攬スル所ニシテ原

- 則トシテ議会ノ協賛ヲ要セザルヲ以テ天皇ノ下ニ行政権ヲ分掌スル機関ノ組織ヲ定ムルコトモ亦原則トシテ議会ノ協賛ヲ要セズノ大権、天皇ニ属スルナリ」
- (9) 旧帝国憲法第5条「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」
- (10) 矢野剛氏、前出、P 300、矢野氏は、「本邦の港湾管理に関する法規は開港港則、同施行規則、海港検疫法、太政官達及び太政官布告を数えるに過ぎず……」(P 300)と説明されておられる。
- (11) 喜多村昌次郎氏「港湾労働の構造と変動」P 291、昭和39年、海文堂、喜多村氏は次のようにいわれる、港湾における「経営の近代化の実証的方策について考察すれば、まず第1に港湾に特有な荷役需要の月間波動性を解消する関係者の努力から出発しなければならないと考える。……この港湾に特有な荷役の波動性は……おもに輸出入商品の船積期限と、信用状開設の関係が国際的な商慣習により、また輸出業者とメーカーの商品取引の時期が、長年の慣習によって月末に片寄ることなどが、集中配船の主要な原因となっている。したがって波動性の緩和対策は、港運関係業者の努力で達成し得るものではなく、より広範な視点からメーカー、商社、船舶運航業者等の関連業界に、港湾関係行政機関を含め、総合的な対策を構する必要が考えられる。」
- (12) 港湾法第14、15、16条
- (13) 宮崎茂一氏「港湾計画」P 8~9、昭和39年、海文堂
- (14) 前出「港湾管理の現状と問題点」P 40
- (15) 前出、宮崎茂一氏「港湾計画」P 12
- (16) 昭和40年10月11日、港湾審議会が運輸大臣に答申した「港湾の管理運営に関する答申」中の「3. 主要港における外貿定期船埠頭の建設運営についての特別措置」では、外貿埠頭を「港湾管理者の一元的港湾管理のもとに国と港湾管理者がともに出资する1つの団体を設け」ることを提案している。私と同趣旨と理解する。又、この答申の最期に、「この種の政府関係機関がつぎつぎに設置されることは好ましくないと一般的建前より賛成できない旨の意見のあったことを附記する」とある。この附記意見こそが、最も正しく港湾法の立法趣旨を貫いているものと考える。
- 中西睦氏、「港湾流通経済の分析」P 269以下、1967年、成文堂
- (17) 和泉雄三、「港湾における公共性と経済性」海事産業研究所報No.55、P 14、1971年1月号所収
- 私は、この場合、公共性という概念を民主主義という意味に理解している。又、戦後日本の港湾史を踏まえている限りにおいて、国からの地方公共団体への行政主体の移行という港湾法の趣旨を、民主化を象徴したものと理解し、かつ合理性あるものと認めている。又その限りにおいて、経済性、採算性を民主主義の経済的表現と理解している。
- (18) 昭和24年1月12日総司令部民間運輸局は港運会社等解体再編成に関するメモランダムを発表、戦時中の港湾運送業等統制令による企業合同を「独占企業」として、解散又は再編成の指示を行った。これは京浜運輸会社の運営に対する横浜の占領軍当局の批判が契機といわれるが、これは、誤りであったと思う。港運業は形式こそ「独占」資本の如く見えたが、資本力弱少であった。むしろ、戦時中の1港1社制を存続せしめることにより、資本基盤を強化すべきであった。これがために、6大港の港運労働関係は長く前近代的遺制が残存されるに至り、労働組合も育たず、大局的にいって、民主化に逆行する路線を辿ったと考えられる。

以上は、北海道立総合経済研究所「港湾労働」P81、その他、第2章「港運企業の史的分析」より（筆者担当）