

輸送システムの変革と新しい 公共財概念——港湾管理者の立場に立って

東 寿
(東 海 大 学)

目 次

1. はじめに——本論の主題
2. 公共企業による南仏パカンス基地の建設
3. 公共財としての港湾
4. 新しい公共財概念
5. むすび

1. はじめに——本論の範囲

共通論題「輸送システムの変革と港湾管理」は、陸、海、空、港の輸送の全体を総合システムとみてその大変革に伴う港湾管理のあり方を追及することと、今一つはこれに伴って港湾管理をシステム化することにある。さてこれを「システム化」の方法論に限定してみると、現在日本の輸送システムの変革とは、それぞれの輸送機関またはその組合せの新技術開発によって、過密都市化による都市問題、環境問題などを含むシヴィル・ミニマムないしは近未来を経て未来社会を追及する政策論であると言ってよいと思う。そこで新技術開発の研究、予測の情報を集めているうちに、重大な疑問にうちあたりざるを得なかった。「システム化」は大きく機能システムと評価システムとに分けられるが、評価のポイントが経済的なものに限られ社会環境、政治環境に及ぶべきことが忘れられていた。特に私企業の新技術開発については評価システムにおいて、その企業として利潤を得られないものは除かれてしまう。ところがこの捨ててしまうものに未来社会の基盤として必要な新技術が多いことに気がついて、この必要なものは一体だれがやるのかとたずねると、国ないし公共がやるだろうという答えが返ってくる。港湾に限ってみて

も、今までの明治、大正以来の港湾公物論——国有水面の範囲に毛のはえた程度を公共財とする惰性的な考え方をそのまま続けるのでは、言いかえると公共財の範囲を質的、量的に拡大して思い切った公共投資が現実に投ぜられないと、私たちが選択する未来社会にたどりつけないのではないか。これは従来の市場機構中心の経済学では律しきれない。この問題意識は、港湾管理者の港全体経営の企業的追及につながる。その公企業経営の目的は、地域住民の幸せのためのものでなければならない。そこで初めて、新しい考え方による広い市の公共財供給の社会的制度の成立が期待できるからである。

本論は、まず南仏の海洋レクリエーション基地建設にあたって仏のといった公共財供給の制度を述べて、日本の従来の惰性的にとられてきた港湾開発の考え方と比較し、日本港湾も今や新しい公共財供給制度に踏みきらなければ、港湾管理者は今後の輸送システムの大変革に対処し得ないことと、それが地域住民のための公企業的追及の本質につながることを主張したい。

2. 公企業による南仏バカンス基地の建設

最近未来社会の研究とともにレジャーの問題が大きく浮び上ってきた。農村では働く空間、寝る、住む空間、遊ぶ空間が一体化しているが、都市化によってこの3つの空間が分離し、相対化して行く。この3つの空間を20分以内の範囲に都市を計画するように教えられたが、今はそれが2時間にもなる。加えて所得が増加し、機械化に伴う労働の単純化が進んで行くと、生きがいを働くことに求めるだけでなく、あそびのなかにも生きがいを求める。週休2日制から3日制へ、さらに長期有給休暇制へと進む。その結果は、セカンド・ハウス、セカンド・レジャーの時代となるという。1936年仏は、バカンスについて次のように労働法を改正した。

- ① 4週間の有給休暇を5～9月の間に1回を2週間以上長期にとる。
- ② 配偶者があれば一緒にとる。
- ③ 男女を問わず子供の休みに合せて家族一緒にバカンスをする。

これが、南仏ラングドック・ルシアン地区の巨大なバカンス都市の建設を実現させた。地中海沿岸ロース河以西スペイン国境まで180kmの海岸地帯は、仏で最も日照時間が長く（年間2750時間）太陽に恵まれているが、沼に蚊が多く、水と道路がなく、背後は石灰岩の地肌が露出している地域なので、毎年1500万人の観光客がバカンスを求めて、ここを素通りしてスペインに流れていた。1959年、公共事業省大臣（ピエール・シュドロ）がこの見棄てられた地域に着目し、秘かに国としてバカンス都市建設の計画をたて、会社をつくって1200万 m^2 の土地を1 m^2 当り1フラン（約68円）で買収し1962年に終了したが、地価の高騰をふせぐために国がこの計画に加わることを公表しなかった。1963年国、公共団体による開発共同体が設立され、ラングドック・ルシアン地区のバカンス都市建設計画、実施方針の決定、資金の獲得にあたる。モント・ペリエールに地方本部があり、主としてマリナー施設工事、植樹、蚊退治を行なう。2年間の調査の結果6ヶ所の最も近代的なホリデー・リゾートの開発計画が決定されると、政府は直ちに4,046万 m^2 の土地を買収し、周りの250,852万 m^2 の土地に投機的行為を防止する措置を宣言した。道路、水道、電気、電話などは政府の別途予算で設備されるとともに、地方本部の手によって新ヨット・ハーバーが掘削、築造され、植樹、蚊退治が実施されて行った。共同体が国の資金によって土地を用意すると、地方4県66ヶ町村の団体は、その用地を譲りうけ基本設備をした上で「儲けることなしで」私企業、個人に売却または賃貸する。用地はアパート、別荘、ホテルなどの別に目的が決まっていて、共同体の指導協力のもとにそれぞれの設備がなされ、一般庶民に売却または賃貸される。附属施設としては、ヨット・ハーバー、乗馬コース、テニス・コート、遊歩道などのほか、レストラン、スーパー・マーケットなどのショッピング街、銀行、病院、小学校などもあり、人々が永住できるようになっている。現在着工している6港のバカンス・リゾートの建設に8億フランが必要とされ、政府は差当り5ヶ年計画として4億フランの支出を決定した。

ラングドック・ルシアン海岸は、これで20の港、110哩以上の海浜、15,000隻以上のボート収容能力、150,000人の宿泊設備をもつ都市人口90万人のヨーロッパの主要な海洋レクリエーション基地となる。完成は1975年となる。

以上ながながと南仏バカンス拠点としてのラングドック・ルシアン海岸地帯の開発について述べたが、要するにフランスは都市化によるあそびの空間をつくるために、延々180kmに及ぶ海岸地帯を一般税を財源とした国の公共投資によって、国、地方自治体の共同体をつくって計画し、実施した。その事業経営の方式はリーフマンの分類でいう「公企業」（営利経済であって独立機構をもつもの）に近い。造ったものを目的の通りに利用して貰うための指導、宣伝、販売、その後のサービス、独立採算制の採用、特に土地を公有とし、また土地の値上りをふせぐためにとった実効的措置など、いわば『遊ぶ空間をこれからの社会生活の基盤として、国土条件として国すなわち「公共」がかくも徹底してつくる。国民はその上にのびのびと遊びなさい』。端的に表現するとこうなると思うが、今の日本では、まだまだとても考えられない「ものの考え方」および現象が南フランスを舞台として現実に起っていることは間違いない。そこでこの南仏の港湾開発の考え方を日本港湾における公共財概念と比較して追及して行けば、本論の主張するところを論理づけることができると思う。

3. 公共財としての港湾

さて問題意識の第1に解明したいことが2つある。その1は、港湾と定義づけられるものの範囲が日本とフランスとの間に差があること。その2は、港湾を公共としてとらえるには公共統制を必要とするのだが、日本では法律すなわち権力による対し、フランスでは管理権はまず所有権から——権力でなく契約による。これが近代市民社会の鉄則であるが、これを忠実に守るフランスとの差があることを解明してゆきたいと思う。

私は、世界各港の生成発達を調べているうちに、2つの大きな流れ——大陸式と英米式と名づける——があることに気がついた。

英米はいわゆる司法国家で政府も私人と同様にコモン・ローの支配をうけ、通常裁判所の裁判権に服する。こういうところに中央集権的官僚主義は育たない。港湾は私企業の企業目的の必要から港に臨む企業附帯施設がつくられ、その資本主義的発達によって港が発展して行ったので、私的財の供給から始まっている。これは日本の場合と根本的に異なるので、まずおいておくこととして、もう1つの大陸式はフランス、イタリー、ドイツなど。日本は明治維新後ドイツの行政制度を倣って近代国家体制をとったが、そのドイツがフランスに準じた行政制度をとった。

行政法がコモン・ローに優先するいわゆる行政国家である。その性質上中央集権的官僚主義となりやすい。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、いわば主権者によって「与えられるもの」であった。フランスは民法で「港湾は公物である」と規定し、それによる行政法が整えられ、港湾は当然に公共財として供給され、管理された。ここまでは日本における港湾法以前のいわゆる「港務所経営」制度と似ている。ただ日本では限られた公有水面とそこに造ることを許可された港湾構造物とを港湾の公共財と定義づけているので、非常に狭い範囲となっていて、仏港湾が港湾機能施設を包含しているものとの違いがあった。

ところで仏は20世紀末から余りにも中央集権的、官僚主義、行政国家である弊害ができて大陸沿岸各港との港湾競争に遅れをとるようになって、1924年にルアーブルほか3港が地方自治港となった。マルセイユ港も国有商工会議所経営であったが、5年前に新港区域を併せ、マルセイユ自治港として地方自治による公企業的経営の追及に徹底することとなった。

日本でも終戦後にG.H.Q.の指示もあり、新憲法をうけて港湾法の制度となり、フランスと同じように地方自治化、公企業的経営の方向に進むはずで

あったが、法制定当時法案成立のための妥協もあり、また日本社会の近代市民社会への移行の遅れもあって、近代化、民主化に徹しきれないことによる差異が、フランス港湾との間に公共財概念について大きな違いを生じてきたようである。あれだけ立派な港湾法をつくりながら、依然として中央集権的官僚主義の支配が残る日本の港湾には、法律によれば、権力によって私的財を公共規制できるとまず考える「港務所経営」の思想がまだ続いている。私はフランスこそ中央集権的官僚主義の権化であって、それだからラングドック・ルシアン地区のあそびの施設を土地まで含めて国費をもって実施していると考えていた。ところが実際に公共共同体のとった公共投資による港湾開発の公企業的追及の態度——例えば、管理権はまず所有権を得ることから始まる。権力でなく契約による公共統制。土地買収にあたって、資金手当にあたって、また建設体制、建設後の管理、サービスのすみずみにまでとられたものは、民主化、市民化、地方自治化された「ものの考え方」。つまり未来社会へ移る地域社会構造の基盤として、地域住民の安らかな生活のために必要なものを、国が何の条件もつけずに公共財として供給している。そこには官僚主義的な臭いはかけらもない。日本では公共財を充実するとして公共事業関係費を大巾に拡大するとすると、資金の調達はずまず公債、次が財政投融資で財源は特別会計や民間からの借金であって当然に返済また利子の必要な資金である。従って公共財は有料となり、値上りする。国民には高負担だけが廻ってくる。日本では官僚主義的な臭いがする。その違いが、フランスと日本との公共財概念の違いとなっているのではないかと思う。

4. 新しい公共財概念

次に問題意識の第2は、今までの日本港湾における公共財概念を一てきして、量的にも質的にもフランスのそれに倣うことはできないであろうか。そのために新しい公共財概念を必要とすることを明らかにしたい。

サムエルソンが「すべての人が等量消費する財」を公共財と名づけて以来、

市場機構中心の経済学の通説としては「純粹の公共財というのは、消費者が互にライバルでなく（消費の外部性）すべての人に同時に結合供給され（結合供給）かつどのような人もその財から排除されない（非排除性）もので、このような財は市場機構を通じて受益者負担の原則に従って供給することは不適當である」と定義されている。日本港湾の明治、大正、昭和とつながる港湾公物論。例えば埠頭の公共使用の原則。繫船岸は公物であるとする。したがって一般税を財源とする公共事業費でこれをつくる。これら一連の考え方に示される公共財概念は全く純粹の公共財ズバリであって、私的財とはハッキリと一線を画してきた。

ところが終戦後、新憲法をうけて港湾法が制定された。国有の公物概念から港全体経営の地方自治公企業へ——ここで私は必然的に埠頭経営の公私企業接近化の方向を主張するのであるが、現実には流通革新による合理化の波におされて、近代化の追いつかないまま、外資公団による埠頭経営の国有民営方式、さらに名古屋港にみる国、地方自治体、私の共同企業による埠頭企業方式が現われてきた。終戦後私が直接、間接に関係した公私共同の埠頭会社は、全国で29社にも及んでいる。これらはいずれも岸壁だけでなく背後土地、施設を一体化して埠頭経営企業の対象として考えざるを得なくなる。

つまり現在の日本港湾は、その合理化の要請急なるにつれて、港湾公物——純粹の公共財でなく、公共財と私的財との結びつきまたは中間的財として供給されていることが明らかである。これを前述のフランスのラングドック・ルシアン地区の遊覧港の開発に全面的に公共財として供給されているのを比較してみると、日本・フランス港湾における公共財概念の差異が明らかとなるであろう。マルセイユ新港地域をみると、コンテナ・ターミナル、臨海工業地帯、背後都市地域のすべての設備が、土地を含めて、ポート・オーソリティーの資金及び国の公共事業費によって、すなわち公共財として供給されている。

日本港湾もかくありたいと思う。それには明治、大正以来情性となってい

る雁字がらめの港湾公物論から脱皮せねばならない。これを論理づけるために、従来の市場機構中心の経済学でなく、新しい公共経済論が必要となるのである。以下京都大学山田助教授の論文「交通問題と経済学」（経済評論47—1）を引用しながら、多少とも私の主張を論理づけることとする。

第1に、「公共財と考えてそれが社会的に必要であるものは、政府の財政支出を通じて供給されるべきことは明らかで……この判断は地域住民のシヴィル・ミニマムの水準をいかに決定するかにかかってくる」。近未来を経て未来社会の予測が、例えばフランスのように第2のレジャー、第2のハウスをシヴィル・ミニマムとして必要とするのであれば、土地もハウスも含めてその設備を公共財として供給することも当然となる。輸送システムの変革に應ずる港湾においても、新しい公共財概念の拡大にとりくまねばならない時期に来ているのではなからうか。

第2に、埠頭のような中間財の場合、例えば「アメリカのハイウエーは大部分無料の公共財として供給されるに対し、日本の観光道路、私鉄は私的財として供給されるか或いは有料制をとっても赤字を認めて公共の補助金によって収支のバランスをとっているが、……大事な事は公共財か私的財かの区別はいかなる社会的制度を選択するかによってどうにでも決まる」ということである。つまり私的財として供給する際の市場設立、運営費用と、公共財として供給する場合との費用を比較し、社会的に最も効率的制度を選択すべきだということ。さらにその所得配分が公共にどう返えるかと言うことを考慮すると、港湾はその背後地を独占するものなので、そのために市場を設立し価格を支払わない人を排除しようとするれば莫大な費用を要することとなり、そのような財は社会全体の観点から公共財として供給することが最も効率的であると考えてはいけなからうか。勿論従来の惰性を打ち破るために強力な地域住民の運動が必要である。

第3に、埠頭全域にわたるような中間財の場合は、「その財から得られる便益が直接に利用者だけに帰属するのではなく、利用者以外に種々の外部的

効果がもたらされる」典型的な例であろう。

しかし現実には、すべての受益者をもれなく捕捉することは極めて困難であって、受益者負担の原則による市場機構を通じる解決は今のままでは最適とは言えない。私は中間財がたとえ赤字経営であっても、港湾諸掛りを廉くし、それによって地域社会の消費生活に利益を及ぼすことが明らかであれば、地域住民の市民運動の力をかりても、これを公共財として扱うことを貫くべきではないかと思う。もちろん今までの市場機構中心の経済学からはでてこない考え方であろう。

第4に、港湾の投資は、「問題の財が公的に供給されようと私的に供給されようと」その港湾社会あるいは背後地「地域社会の社会経済構造を大きく変える」。私たちが近未来ないし未来社会に生活する基盤となる国土条件、社会条件を変えるとすれば、その国土条件、社会条件それ自体が一つの重要な公共財であると考えたい。それが永い間日本の行政制度の1部門であった保育行政の考え方そのものではないかと思う。新しい公共経済学の成立を願うゆえんである。

5. むすび

本論の大意は、去る日本港湾協会主催の港湾講演会において「新しい公共経済論と港湾開発の考え方」と題して提案したものであるが、本論は日本社会が近代市民社会へ移行しているかいないかという思想的背景を解明することから始める必要があり、また精神的な豊かさの創造的欲望が要求する人間中心の未来社会への発展を予測してこれを前提として推論しているのであるから、今までの明治、大正以来の通念となっている港湾公共財概念——港湾当局、財政当局が永い間惰性として規制してきた公共財の考え方——を一てきして港湾開発にもっと巾の広い公共投資を質的、量的に拡大せよということに徹底するには、より多くの人の問題意識を高め、地域住民の運動としてその実現をはかることが必要となろう。そのためには港湾開発の公共投資に

対し公企業的追及がなされ、少なくとも流通港湾の開発によって諸掛りが安く、物価が廉くなり、地域住民の消費生活に役立つことがまず明らかにならなければならない。T. V. A. においてリリエントールのいう「合衆国市民のために」と言う言葉——ダムにかかげた扁額の言葉——は全く同じ問題意識に立っている。つまりこのような地域住民の問題意識を高め、世論を説得するには、どうしても経済の専門家の協力により新しい公共経済学の成立を願うばかりである。そしてこのことが、永年私の港全体経営、埠頭経営の公企業的追及を主張したことにむすびつき、ひいては港湾管理者の立場において言えば、これからの輸送システムの大変革に対処する道であると確信する。