

港湾および港湾事業の経済学的性質—序説—

田 中 文 信
(市邨学園短期大学)

目 次

1. 概 説
 - 1 はじめに
 - 2 港湾とは
 - 3 工業港
2. 港湾運送サービス
 - 1 運輸サービス概説
 - 2 港湾運送サービスの観念
3. 港湾事業の公共企業体化傾向
 - 1 公企業から公共企業体へ
 - 2 公共企業体の本質
 - 3 イギリスにおける公共企業体の発達およびロンドン港湾局
 - 4 ニューヨーク港湾局
 - 5 英旧植民地への影響
 - 6 わが国の港務局制度

1 概説および工業港

1. はじめに

わが国における港湾の社会科学的研究は欧米に比較して極めて立ち遅れを示していたが約11年前、日本港湾経済学会が結成され、研究の雰囲気醸成されて以来、好著良編が相次いで発表されたのみでなく、今般「港湾研究シリーズ全10巻」が専門学者によって執筆され公刊される盛況に立ち至ったことは、まことに同慶の至りである。

この間にあって筆者は、これまでの港湾専攻学者の研究手法とは全く方法を異にして港湾および港湾事業を経済学的側面から考察して見たいと思う。

2. 港湾とは

港湾は従来、商港を中心として研究されてきた結果、商港を規定したものが多く、しかし次に掲げる諸定義は、必ずしも商港のみに限定としたものでない点で若干の進歩を示している。

(1) Meyers Lexikon の規定

港湾とは天然により（天然港）又は人工によって（人工港）保護されたところの船舶の碇泊地であり、あるいは避難港として、あるいは客貨の乗降積卸しや船舶の修理、船塵の処分、艀装の設備のある利用港となる。商港ともなれば、陸上及び海上運送に奉仕するものである。

(2) F. W. Morgan の規定

港湾とは海上運送の機関である船舶をして、陸地との連絡上の必要を充たすべき設備ある場所をいう。軍港は軍艦を受入れその錨地を供給する。商港も等しく船舶を受入れはするが、むしろその岸壁、棧橋等の特別な設置によって貨物、郵便並びに乗客の船舶と陸岸の通行を可能ならしめるをもって任務とするものである。

(3) 北見教授の語源説

北見教授は port および harbor の語源的考察から港湾の本質をとらえ、港湾の地形的表現は、むしろ port よりも harbor に関係がふかいとし、こうした意味での港湾が商業的取引の場であり、さらに文化一般と深い関係をもつとされる。極めて示唆に富む興味深い説明をされている。

3. 工業港

以上の所説は程度の差こそあれ、商港を重視する考え方に立っている。しかし現実には今日においては純然たる商港は殆ど存在しないといってよく、大多数の港湾は臨海地域の工業と密接な関連を持っている。それは全国総合開発計画の視野から、すなわち地方開発との関連から新たに取り上げられた

最近の問題であるのみでなく、既成の大港湾と最も近隣の工業と緊密な関連を持つことを強く認識して見解を拡大しなければならないと思われる。

周知の通り、工業港には(1)単独工業港 (Single industrial port) と一般工業港とがある。前者には製鉄工業港、工業原料積出港等を含んでおり、後者は複数工業の立地を有利とする地域である。いずれの場合であるとを問わず港湾は工業立地を極めて有利に転換するところの要因であり、港湾学者に熱心な研究を期待したいところのテーマの一つである。

工業立地問題研究は周知の通り、ウェバー (A. Weber) によって先鞭をつけられ、港湾立地の研究は最初彼の高弟であるカウツ (Kautz) によって進展せしめられ、わが国の東博士によって一応完成せしめられた。その後、一般立地理論についてはあるがすぐれたレッシュ (Lösch) フーヴァー (Edgar M. Hoover) などの名著が出現し、殊に前者は結節地点としての港湾が立地上すぐれていることを強調し、そしてフーヴァーはターミナル及びジャンクションが総輸送費の節減の意味で企業の港湾立地を推賞した。

以上のほか港湾の企業立地問題に関連して、特に近時重要となってきたものにコンビナート (Combination, Kombination) がある。それは主として港湾を中心とし、そこに先駆として基幹産業を開設しそれを中心として大工場群を造成しようというものである。

2 港湾運送サービス

1. 運輸サービス概説

(1) 運輸サービスの概念

港湾事業の研究を経済学的に推進させるためには、それが何を生産しつつあるかを解明しなければならない。

ここでは筆者が交通ないし運輸理論上、20年以上前から主張してきた運輸サービスないし交通用役の概念を略述して、港湾事業を中心として

港湾運送サービスの観念が果して成立するか否かを検証して見たい。

筆者は運輸サービスの概念を次のごとく規定している。

「運輸サービス (transportation service) または交通用役 (Verkehrsleistung) とは、運輸経営が、旅客および荷主 (通信業の場合は通信の発信者をいう) の需要に応ずるために、主として機械力によって創出する場所的移動を機能する無形、独立かつ商品性を持つ労務 (通信特に電気通信の場合はエネルギー) である。」と。

以下これを分説しよう。

- ① 運輸サービスは、第1に場所的移動を機能する労務である。それは一般労働と異なり、有形財質に価値を添加するものではない。
- ② 運輸サービスは、第2に、主として機械力によって創出される労務である。現代のような大量かつ規則的な運輸サービスが蒸気機関→後に電気機関および内燃機関→の交通運輸手段 (積載具および通路) への利用によって発現したものであることは、周知の通りである。
- ③ 運輸サービスとは、第3に無形の労務である。ここに無形であるとは、運輸サービスがセイ (J. B. Say) のいう無形的生産物 (produit immatériel) の類型に属し、一般財貨ないし商品と峻別される要点である。それが無形であることは即時性、したがって非貯蔵性をもつことを意味する。
- ④ 運輸サービスとは、独立の労務である。場所的移動を機能する労務は往古から存在しているが、当時の交通ないし運輸手段は主として自己運送の手段であった。しかし陸運においては、1830年の公開運輸鉄道の開設によって、また海運においては1838年末大西洋に定期航路の開設があってから、運輸業は他種企業から独立して専ら運輸サービスを供給するに至ったのである。
- ⑤ 運輸サービスとは、第5に商品性ないし価格性を持つ労務である。元来、価格は経済学上、有形財質について認められたところであるので、

これを無形存在にまで拡大することについてはあるいは異議があるだろう。しかし労働についてすら、すでに**商品性**が肯定されており、かつ実際にも**価格（賃金）**が生じている。ここに運輸サービスの商品性ないし**価格性（運賃，料金收受性）**を肯定するゆえんである。（詳細は拙著『近代交通経営論』、『旅客運輸の近代的経営』、『貨物運輸の近代化』（3冊とも交通日本社刊）参照）

(2) 運輸サービスの質的観察

前項で述べたところは、運輸サービスの一般的性質である。本項では進んでその質的方面を考察しよう。

運輸サービスの質的構造は、それが安全であるか、正確であるか、迅速であるか、廉価であるかなどの諸点から考察することができる。①**安全性** (Safety; Sicherheit), ②**正確性** (Punctuality; Pünktlichkeit), ③**迅速性** (Swiftmess; Schnelligkeit), ④**廉価性** (Cheapness; Billigkeit) はそれに対応するものである。運輸近代化の意義および内容はそれぞれ諸家の説くところは必ずしも一致しないが、筆者の観察からすれば、終局において、その質的諸要素を上昇することにほかならない。港湾および港湾事業においても、それが供給するサービスの安全性、正確性、迅速性、廉価性等が期待される。問題の港湾および港湾事業の近代化とはそれらの諸性質を向上および発展せしめることにほかならない。

2. 港湾運送サービスの観念

(1) 港湾運送の分析

以上述べた運輸サービスの概念が、わが港湾運送事業が生産するところのものと相マッチするか否かが検証せらるべきである。

港湾運送事業法は下記8種を港湾運送事業とする。

- | | |
|------------|-----------|
| ① 一般港湾運送事業 | ② はしけ運送事業 |
| ③ 船内荷役事業 | ④ 沿岸荷役事業 |

⑤ いかだ運送事業

⑥ 検数事業

⑦ 鑑定事業

⑧ 検量事業

これらの事業が本稿でいう運輸サービス供給といかなる関係にあるかを考察しよう。

まず(1)の一般港湾事業は指定港湾内で必要とされる港湾運送事業のすべてを一貫して行ないかつ運送責任を負うものである。それは港湾運送事業の中核であり、将来港湾運送事業が推進せらるべき場合にそのリーダーシップをとるべき地位にあるものと見ることができよう。これによれば、一般港湾運送事業がたとえ陸運および海運の場合に比較して活動の地域が極めて限定されてはいるが、ある種の運輸サービスを供給する事業であると見るができる。(俗にいう無限定一種とか限定一種、あるいは海貨とか海貨無限定ないし新海貨と運輸サービス供給との関係は省略することとする。)

一般港湾運送事業は、種々雑多の単独事業に分解することができ、また逆に種々雑多な単独事業の累積と見るができる。上掲の②および⑤も運送事業である。すなわちはしけ運送の場合独航はしけ(原動機付はしけ)が典形であり、いかだ運送事業のうち曳航の場合が代表的である。ただ③の船内荷役事業および④の沿岸荷役事業は、単独港湾運送事業としての適格を持つか否かについては疑義があるが、一貫運送を考へる場合には、その中に包括されるものと見るができよう。

以上①から⑤までの事業は港湾運送において物動の面を担当する事業である。それに対して⑥から⑧までは港湾事業を経済的に完結せしめる事業であると見るができよう。それらは形式的にはともかく、實質的に陸上運送および海上運送の中にも存在するところであるので、広義の運輸サービスの概念中に包含して差支ないものと見るができよう。

(2) 港湾施設を何と見るか

港湾施設は大陸系およびわが国において 営造物 (Anstalt) として発

展してきた結果として、港湾運送とは分離して考察されがちである。しかし(1)港湾を陸海運輸のターミナルないしジャンクションとして見ても、または(2)港湾を港湾運送事業が運輸サービスを供給する基礎または物的構造と解するとしても、広義の運送施設の中に包括するものであり、狭義の港湾運送事業と合して運輸サービスを供給する物的基礎と見ることができであろう。

(3) 港湾運送事業の公共性

港湾管理および運営——それは終局的に港湾運送に帰着する——は、公共性ないしは公益事業性を持つことは一部の識者によって指摘されているところであるが、いまだ全般的な容認を受けるに至っていない。このことは第3節における港湾事業の公共企業体化と密接な関係があるので、英国の場合はそこで論じ、ここではアメリカの重大判例を紹介するに止めたい。

アメリカ合衆国が法源としてイギリスの慣習法を継受したことは周知の通りである。ここでは同国最高裁判所が1877年判決を下したマン対イリノイ (Munn v. Illinois) 事件を中心として公益原則の発達を觀取しよう。本件はただに公益事業の觀念を最初に樹立したものであるのみでなく、埠頭料金に関連するものであるので注意を要する。

本件に関しウェイト裁判長 (Chief Justice Waite) は次の如くいう。

「西部の7ないし8の大きな州の莫大な小麦産物が……途中に通らなければならぬ一切の揚穀機施設は、1つの実質上の独占であることは明らかである。……それら揚穀機は通商の関門に立ち、すべて通過する者から通行税 (toll) を取っている。彼らの事業は正に公衆課税を行うものであり、公共の利益と使用に供せられるものである。……この通行税は1つの公衆課税であり、……そのような倉庫業者は公共的統制 (public regulation) の下にあるべきものであり、倉庫業者は単に合理的通行料 (reasonable toll) だけを取得すべきである」と。

この判例を先駆としてアメリカ判例は公益原則を確立し、またウィスコンシン大学を中心として諸学者が公益企業の理論的整備を行い、今日の公益事業理論研究の隆盛をもたらした。

次に港湾事業サービスが公共性を持つことは、本邦港湾運送事業法（昭和26年5月29日法律第161号）にこれを見ることができる。同法第1条は「この法律は港湾運送に関する秩序を確立し、港湾運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とする」と規定している。この中で「公共の福祉を増進するとは第1に港湾運送の円滑化を通じて港湾を経由する物的流通の効率化をはかり、もって国民経済の繁栄を維持してその発展をはかり、そして第2に港湾運送の円滑化という見地から、あわせて港湾労働者に妥当な労働環境を与えようとするものである」と解せられている。

3 港湾事業の公共企業体化傾向

1. 公企業から公共企業体へ

国または地方公共団体が、その経営体の活動に必要な資金を全額出資し、その運営もみずからの行政機関によっておこなうとき、そこに公企業の原型がみられる。それは行政と経営の合一を意味し、所有と経営とが未分離な、いわば幼稚な経営形態にあるものといわなければならない。

しかしこのような状態は、他面、技術の進歩に追従しおよび公企業に通常要請される独立採算制の目的を達成することができなくなるであろう。ここにおいて巨大な資本を投下して所有権を持つ国家および地方公共団体は、それを適切に経営する企業体に経営を委ねなければならない。つまり国家および地方公共団体は資産を所有するにとどまり、所有と経営が分離した大企業が享受しているような経営上の収益を受けるため信託機関に経営委託することとなるのである。港湾もまたこのような方向に進みつつあるのである。

2. 公共企業体の本質

上記のように公企業の経営を信託された機関はいわゆる公共企業体 (public corporation) である。それはまず、独立の経営組織をもち事業体として自主性を維持することによって、外部からの政治的干渉を排除する。もちろん国民又は地方公共団体住民の意志を代表する議会の支配を否定するものではなく、さればこそ、予算ならびに決算の報告を議会に提出する義務があり、その監督に服さなければならないのである。

公共企業体は生産性の向上を意図するため、財務について自己責任の原則に立つほか、経営政策決定上の権限が与えられおよびそれに伴う責任を負う義務を有する。

以下イギリスにおける公共企業体の発達の跡を顧みてロンドン・ポート・オーソリティーの概要を見、次いでそれを継受したアメリカのニューヨーク・ポート・オーソリティーを概説したい。

3. イギリスにおける公共企業体の発達およびロンドン港湾局

(1) イギリス公共企業発達概観

イギリスにおける慣習法 (Common law) の初期発達において、公益に密接な関係のある職業を公用職業 (Common calling) とし、その中に渡船場および運搬業を含ましめていた。

その後、重商主義の発達の結果、道路の不備甚だしく、それを改善し、かつ妥当に管理するためにターンパイク・トラスト (Turnpike Trust) が結成され、それに信託された。いわゆる公共企業体 (public corporation) の先駆であった。

その後第19紀の中葉、私有の埠頭は料金が高過ぎるとの苦情がもち上り、また種々の弊害がでてきた。その救済手段として私企業を市行政機関に移すことなく、公益信託 (public trust) を新設してそれに経営を

委託した。これらの信託機関のうち重要なものとしては、ロンドン港湾局、マーセイ港湾局 (The Mersey Docks and Harbour Board)、クライド航海信託 (The Clyde Navigation Trust) がある。

1933年には公共企業体としてロンドン旅客運輸局 (The London Passenger Transport) が組織された。その公共企業体的性格は格段の進歩を示している。

1947年には労働党内閣によって、鉄道、運河、ドック、トラックを含む全運輸機関の国有化が敢行され、その経営を新たに創設された公共企業体であるイギリス運輸委員会 (The British Transport Commission) に委託された。その中に前述のポート・オーソリティーとなったもの以外の港湾の公共企業体化を含んでいることに注目されたい。BTC 条例第3条第1項は BTC (公共企業体) は「旅客および貨物のため、イギリス内における能率的、妥当的かつ経済的にして適当に統合された国内公共運輸および港湾施設を設け、また作業の安全性に関し、適切な考慮を払いつつ、この設備を確保し、かつ増進を図るべき最高政策決定である」と規定している。

(2) ロンドン港湾局の構成

ロンドン港のポート・オーソリティーの設立については、最初の法律案は1903年に国会に提出されたが、港湾関係者とくに港湾運送業界から反対があつて難航したが、1908年ロイド・ジョージ (Lloyd George) が関係ドック諸会社を説得し2300万ポンドを支出してドックを買収することに成功した。そしてここに Port of London Act が国会を通過したのであった。

この法律によってドック事業と権限とは Port of London Authority と呼ばれる公共企業体に引きつがれた。理事28人のうち10名は任命制で、残り18名は選挙によって選ばれてきている。これは(1)総務委員会、(2)ドック倉庫委員会、(3)河川委員会、(4)財務委員会、(5)人事委員会、(6)資材

委員会、(7)法務・国会委員会および(8)整備委員会の8委員会を持ち、管理部門、技術部門その他の実務は委員会の下にある総支配人 (General Manager) をして総括せしめている。

ロンドン港湾局は幾多のドックを経営するほか、テムズ河の航路の浚渫、護岸の維持等に携わり、航路標識・警視庁の事務港内の衛生事務の一部を除いては、殆ど同港の管理・経営・開発に関する全責任を担っている。

4. ニューヨーク港湾局

(1) アメリカの公共企業体による港湾経営の発達

ポート・オーソリティーによる港湾の管理・運営形態は、米国民に歓迎を受け、移植された。下表はそれを示している。

港 湾 名	経 営 体 名 称
New York	Port of New York Authority.
New Orleans	Board of Commissioners. (Agency of State of Louisiana)
San Francisco	San Francisco Port Commission
Los Angeles	Board of Harbor Commissioners.

(2) ニューヨーク港湾局の略史

ニューヨーク港は周知のようにハドソン川をはさんでニューヨーク州とニュージャージー州にまたがる港である。第1次大戦直前に港の混乱がはなはだしくなったので合同委員をあげて調査した結果、1921年の春の最終報告によってポート・オーソリティーの設定が決定された。

これは12人の委員によって構成され、うち6名はニューヨーク州知事により、そして他の6名はニュージャージー知事によって任命される。これらの人びとは港湾区域における貿易、工業、金融その他民間実業界

のリーダーであり、したがってアメリカ人のいう大企業が港湾を支配していることを示している。

このポート・オーソリティーは Board of Commission を組織し、下部に次の4委員会を持つ。

- ① 建設委員会 (Committee on Construction)
- ② 財務委員会 (Committee of Finance)
- ③ 運営委員会 (Committee on Operation)
- ④ 計画委員会 (Committee on Port Planning)

その執行機関として Office of the Executive Director があり、財務、法律、渉外、管理、技術、作業 (operation)、開発、土地、航空、トンネルおよび橋梁、ターミナル(海)、ターミナル(陸)の各部門を統括している。

5. 英旧植民地への影響

イギリス港湾の公共企業体制は北米の外、下記の通り旧英領植民地に影響を与えた。

国名	港名	経営体名
カナダ	バンクーバー	National Harbour Board
	モントリオール	"
	ケベック	"
	ハリハックス	"
印度	ボンベイ	Bonbay Port Trust.
	マドラス	Madras Port Trust.
	カルカッタ	Commissioners of the Port of Calcutta

ただし南阿連邦はイギリス植民地でも鉄道を中心として特異な発達をとげた結果、ケープタウン (Cape Town) 港は南阿鉄道および港湾行政部の管理および経営下にあり、また香港港湾は同政庁海事部の管轄下にあるのが例外である。なおタイ国のバンコック港がイギリスの制度にならって The Port

Authority of Thailand を採用していることは興味深い。

6. わが国の港務局制度

わが国港湾法第2章の港務局の全貌は欧米のポート・オーソリティーに倣ったもので、制定の前年に総司令部のメモランダムによって次の新制度が示唆された。

- (1) 地方公共団体は自ら港湾の管理者となり又はポート・オーソリティーを設立し得る。
- (2) 国は自ら港湾の管理者となることなく、必要最少限度の監督と助成を行うこと。
- (3) 港湾の管理者は、自ら港湾の開発々展のため港湾工事を起し、その他積極的に港湾を振興する権限と責任を有する。

昭和25年5月の港湾法は「港湾の開発、利用及び管理」の目的(第1条)を達成するために「地方公共団体は……港務局を設立することができる」(第4条)。「港務局は営利を目的としない公法上の法人」(第5条)とし、そこに置かれる「委員会は……7人以内の委員をもって組織」(第16条)し、第12条に定める業務を行うものとしている。なお第28条以下において港務局の財務を規定し、独立採算制の実施をなし、かつ債券を発行することができる(第29・30条)ものとしている。これを見ればわが国の港湾制度は明かにロンドン港湾局やニューヨーク港湾局に範をとっていることはすぶる明らかであろうと思う。

しからば英米における公共企業体であるポート・オーソリティーとわが国港湾法第5条の公法人が、直ちに公共企業体に合致するか否かは疑の存するところである。法制上、港務局がまだ公共企業体として認められているか否かについて疑問があるのみでなく、わが国の港務局は英米港湾公共企業体に比較してむしろ営造物(Anstalt)の管理者的色彩が強いのではないかとの疑義を有する。これらの点については改めて別の機会に詳論するであろう。