

港 湾 行 政

〔港湾研究シリーズ⑧〕

和 泉 雄 三 著

鈴 木 暁
(港湾総合研究所)

1 はじめに——著者の問題意識

貿易立国であるわが国にとって、港湾は日本の貿易の窓口の機能を果たし、また経済発展の原動力の一つでもあるが経済的にそのような重大な意味をもった港湾も、それが行政上の対象として重視されたのは、戦後になってからだという。このことを著者は、経済は社会の物質的生産関係の土台（下部構造）であり、行政は法律、政治とともに土台の上に立ち、その変化と発展とによって規制される上部構造であり、経済の発展に追随するという、この土台と上部構造の関係を港湾の世界に投影して、港湾における資本と労働をめぐる生産関係の問題が先行して生じ、上部構造である行政問題は遅れて登場するとしている。

したがって、わが国の港湾行政は開港以来第2次大戦までほとんどみるべきものがなかったとして、「あったとしても、それは土木工業の分野に入る技術的側面に対する行政であり、せいぜいその資金調達に関するものにすぎない。残余の行政は、実は、港湾行政というより、貿易を内容とする商業政策、行政であった。それは、港湾行政というより、むしろ、海運行政とよび、貿易行政と範疇づけるべき性質のものであった。港湾行政は、世界大戦終了後、昭和20年8月15日以降、本格的に始められたといっても、そう間違っていない」（「まえがき」3頁）。これは著者の一つの結論であり、問題意識であろう。もっとも、戦時中の港湾運送事業等統制令にみられるように軍事的要請の一環としての政策・行政はあったが、これは平時の行政とは性格を異にする。

本書の論述の中心は「日本の港湾行政が新憲法により、いかに民主化されたか、その内容はどうかであったか、その民主化され近代化された行政法とその推進の過程で、どんな問題が生じてきたか、という点にある」と著者自身が「まえがき」（3頁）で述べ、

さらに港湾行政を単に行政主体の視点からみるのではなく、行政客体あるいは一般市民の目から眺めるという視点をとっている。

それを若干ふえんしてみると、戦後の港湾行政について著者は、民主憲法施行を背景に港湾法が制定され、港湾管理運営の主体が国から地方自治体に移行されたことによって、港湾行政における民主化が集中的に表現されたと評価している。そして、その後の経済高度成長の過程を経て今日にいたるまでに、地方自治体に与えられた権限がなしくずし的に弱められ、むしろ今日の港湾管理者は、港湾施設の管理者ではあっても、港湾全体の計画については国の規制を受けて、直接主体者としての機能を十分発揮しえない。一例をあげれば、港湾建設費用が膨大である半面、地方自治体財政の貧困さから国家財政で補完され、それが財政的に地方自治体の自主性を弱める主因となっている。加えて経常費用についても、各港湾管理者は例外なく赤字が慢性化しており、地方自治体財政に負担を与えているが、これは最大の収入源である港湾料金が公共性の名のもとに国の規制を受けて低率となっているからに他ならない。つまりこれらの現象は上(国)からの行政が先行していることの背景と結果である。地方自治体が地域住民の意志を反映させる行政体であるはずなのに、実体としては国の「産業優先」政策の執行機関化している一面を有していた。その反省をふまえて最近いわれるようになった“生活優先”もまだ定着したものとはいえないものである。こうした一連の動きについての論述は本書の第10章以降で展開されており、それが本書の中心的論点を構成しているところでもある。

2 本書の構成と内容

本書の構成とその特色を整理してみよう。著者が「まえがき」で指摘しているように、全体としては歴史的記述法をとっているので、第2章から末章までは日本における港湾行政の沿革を今日的諸問題にまで及んで展開しており、しかも、その構成は次のように2つに大別できる。すなわち、第2章から第9章までをかりに前編とすれば、第10章以降を後編として位置づけができる(なお、第1章は港湾の種類など港湾行政の対象についての基本的定義と解説が主であり、本論の序章といえる)。それを少し説明すると、第9章までは、戦前、戦後の港湾行政の沿革、現行港湾行政機構の役割、港湾行政関係法の成立とその運用などについてやや解説的に論述し、また第10章以降は、高度成長過程から今日的港湾行政の諸問題を論究している。したがって、前編は第1章を含めて後

編に対する導入部分であり、入門者にもアプローチしやすいように配慮された部分であろう。しかしながら、港湾行政機構の役割や機能などに関する説明に重点がおかれているために、著者の主張はあまり表現されている部分ではないといえる。その意味では、著者の理論と見解が集約的に表現されている後編が本書の読みどころを構成しており、そして末尾の第13章は本書全体の結論となっている。

そこで次に本書の内容を要約的に章を追って紹介してみよう。

「第1章 港湾」は、港湾の種類、区域、施設などについて、関係法令によって性格づけを行っており、まさにアプローチの部分である。

「第2章 戦前、戦中時代の港湾行政」では、戦前の港湾行政について、港湾管理法、行政機関、重要港湾、商港の費用負担、大貿易港の私営形態、入港料または使用料の徴収者などについて述べ、戦中の行政としては太平洋戦争下における一港一社制、つまり統制経済下の港湾行政を述べている。

「第3章 新憲法による港湾行政の民主化」では、国家行政機関の民主化、地方自治の徹底、港湾管理の民主化政策、労働組合成立と港湾労働行政の新展開など、敗戦後の一連の民主化への移行を特色として述べている。

「第4章 現行港湾行政機関」では、現行法と国の行政機関、国の行政事務と地方公共団体業務を概説しているが、とくに地方公共団体の行政権限がきわめて限定的であるという点に特色があるとしている（ここでは港湾行政に限定せず、地方自治体の行政事務として説明）。

「第5章 国の現行港湾行政機関としての運輸省」では、運輸省の所掌事項・権限、運輸、港湾の各審議会、本省港湾局、地方支分部局について、それぞれ業務の内容などを解説的に述べている。

「第6章 運輸省以外の国の港湾行政機関」では、法務省、大蔵省、労働省など関係官庁の港湾行政の内容とこれら官庁によるタテ割行政の現況を概説しているが、とくにタテ割行政は「国の一体的遂行」の責任と権限が制約されているために生ずると指摘している。

「第7章 地方公共団体」では、港湾管理者の業務、国の監督、港湾修築費用の負担などについて、とくに地方公共団体の乏しい財政力がその自主性回復を困難にしている現実を衝いている。

「第8章 行政組織法と実質的行政法」では、とくに民主行政との関係からタテ割行政の全てを否定できないとして、「……タテ割行政そのものが民主主義的理念によって成立するが故に、その弊害はやむをえないものとして容認しなければならないだろう。しかし、行きすぎたタテ割行政は、これを正さねばならぬ」(112頁)と主張している。

「第9章 主要な港湾実質行政法」は、港湾法、港湾運送事業法、港湾労働法などの港湾実質行政法19をとりあげ、それぞれについて内容、特徴などを解説している。この19の法律とは上記のほかに外貿埠頭公団法、港湾整備促進法、特定港湾施設整備特別措置法、倉庫業法、港則法、関税法、労働基準法等々などで、これらを港湾実質行政法とした理由はこの章では明示していない(8章までで若干述べている)。

「第10章 高度成長下における港湾行政」は港湾整備計画、港湾運送事業の近代化、港湾労働問題と港湾労働法など、高度成長過程で表面化してきたいわゆる“港湾問題”の特色を述べている。そして高度成長の過程でその矛盾の集積体である公害問題について、港湾または臨海地域を中心に市民運動、地方公共団体の対応などについてその特色を述べている。

「第11章 港湾における公共性と経済性」ここでは、前章を受けて登場してきた“港湾問題”の核心の一つである「公共性」概念について著者の見解を示している。つまり、戦前の港湾は国有、国营を原則としていたので、公共性の企業性、経済性とは両立しなかったとし、その段階では経済性、企業性概念の主張は民主主義化、近代化を意味し、歴史的進歩を示す。しかし民主化が達成された場合の公共性概念は、地域住民の絶対多数の利益と福利の向上がその内容となるという(226頁)。こうした問題意識を現実の港湾管理運営に則して、たとえば、「……地方公共団体が経済性、企業性を原則化し、その上に立ってその赤字補填のための財源を国に要求するのは、すなわち民主主義政治原則そのものの表現であり、公共性をもつが故の態度と評価せねばならない」(222頁)と述べている。なお、「専用埠頭と公共埠頭」(224～225頁)の節で述べている“専用埠頭”とは文意から専門埠頭のことを指していると思える(専用埠頭はわれわれの理解では民間企業が所有し経営する埠頭で、工場埠頭などとも呼ばれる)。

「第12章 港湾行政の近代化」では、近代化の概念規程(近代化の概念については基本的には北見教授と同じ立場に立っているようにみえる)、近代化のための諸問題などについて論述している。後者の近代化の条件として、タテ割行政の是正の程度、官僚主

義の排除、港湾法と港務局制度の再評価、港湾管理者財政の採算制確立の必要性、埠頭利用における反独占——などを強調している。

「第13章 港湾行政上の諸問題」ここでは本書全体に対する著者自身の結論を展開している部分であり、とくに第10章から第12章までに提起された問題意識を集約化している。したがって、この章で新たな問題が提起されてはいないようである。

3 若干の意見として

さて、最後に本書に対する若干の意見を述べてみよう。

(1) 従来の港湾行政の主役は、経済高度成長過程で生じた船混み問題を主因として策定実施された港湾整備計画に代表される建設土木行政に比重がおかれていたが、今日では建設、整備された港湾施設をいかに管理運営するかという課題に変ってきた。日本の経済がいわばかけ足で高度成長をとげ、しかもそれは量的発展に重点がおかれていたが、これからは質的发展が中心課題であるといわれ、産業優先から生活優先への政策転換が要請され、同様のことが港湾にもいえるわけである。たとえば外貿埠頭公団がコンテナ化に対応して建設したコンテナ埠頭の整備も今日では一段落して、次の課題はそれをいかに効率的に運営するかにあるといえる。これは港湾行政における課題が新しい要請に迫られているということも意味する。本書がこのように港湾行政が転期に立とうとしている時期に刊行されたのは時代的要請に応えたものといえよう。

(2) すでにみてきたように、今日、港湾法の民主的精神が十分生かされないままに、港湾管理における国の指導力が強まっているわけだが、その一つの現れとして、港湾行政の一元化や広域行政への要請から広域港湾化への動きも強くなっている。しかも、これらの傾向は、港湾と結びつくはずの地域住民の立場や地域の実情を無視する危険性を内包し、とどのつまりは、港湾行政における中央集権促進の具体的現れともみられる。この広域港湾化の動きとしては、東京湾港湾計画基本構想など主要湾内規模で総合的な港湾整備が国のレベルで検討されてきたことがあった（運輸省港湾局計画部会）。また、昨年末（1972年末）に運輸審議会より提示された港湾法改正案の内容にも広域化の志向を読みとれるものである。実は、この辺の事情を著者にもう少し論究してほしいところであった。もっとも、本書の10章における、「港湾管理における国の指導力強化」という項にあるいは第12章の「港湾行政近代化のための諸問題」で、いわゆる“タテ割行政”の問題を提起して、「民主化との関連では、タテ割行政の批判にはかなり、危険な要素

が含まれている(235頁)などの指摘はある。著者が“危険”だと指摘するのは、ふえんすれば前述のように一元化、広域化が国によって一方的に進められようとしているからだということであろう。また、現状のタテ割行政のデメリット面を解消するためには、究極的には、「法律の改正による行政機関の整理統合新設が行なわれるべきであろう」(236頁)と提起しているし、それが民主的な方法によって実現するものであれば、異存のないところである。

(3) 港湾法の民主主義的原則を貫いて港湾管理者＝地方自治体の自主権回復への方法論的課題について、もう一步具体的提示もほしかったように思われるが、総花的要求となろうか。たとえば、いわゆる欧米のポート・オーソリティ方式について、わが国の適応性の是非などに関する著者自身の見解を知りたいと思う読者も多いと思われる。もっとも著者は、第12章で、「港務局制度が再評価されねばならぬ時期に入ってきているように思う」(238頁)という見解を示し、「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、民主化が実現されねばならない」(238頁)とし、その条件は地方公共団体の行政客体である国民、地域住民の声を反映したものでなければならないという。理念的には異義をはさむ余地はないが、その方法論、とくに港湾管理者の財政基盤強化のため具体策についての展開も望まれるところである。

(4) 最後に、本書の論述の中心点を前段でも「まえがき」からの引用で紹介してきたが、実は、この「まえがき」で主張している「港湾行政の本質とその開始」は、独立した章で展開されるような重要な課題であったように思われる。つまり若干大胆な注文を許していただければ、第1章から9章までの構成を圧縮して、あるいは意識的に圧縮してでも、その分をこの「まえがき」相当分の新たな章の論述が望まれるし、またその価値もあるように思われる。

(成山堂書店、1973年3月刊、A5判、260頁、定価2,200円)