

## 港湾財政の基本問題

田 中 文 信  
(市邨学園短期大学)

### 目 次

1. 港湾経営と財政との関連
2. イギリス港湾を中心とする財政政策(1)
3. 欧州大陸港湾を中心とする財政政策
4. イギリス港湾を中心とする財政政策(2)
5. 日本港湾を中心とする財政政策(結論)

### 1. 港湾経営と財政との関連

#### (1) は じ め に

港湾は、単に陸海運輸の結節点としての交通上の意義および便益をもつのみでなく、産業の発展(地域開発を含む)、通商・貿易の促進など国民経済上、極めて重要な地歩を占めていることは周知の通りである。

それゆえに、一国の重要港湾を拡充し、整備し、かつ十全の機能を発揮せしむることは、緊急かつ不可欠な要件である。それを達成するための施策は種々あろうが、その大宗をなすものは、巨額の資本投下——ここでは財政的支出——であると信ぜられる。

港湾財政問題を単に港湾経営収支のバランスをとることに限定する一面観も有意義ではあるが、狭きに過ぎるので、本稿においては高所・大所から港湾財政の研究をすすめることとしたい。

#### (2) 港湾経営と財政の課題

港湾の任務と機能を達成するためには、基盤工事に対する巨額の投資並びにその後の十分な維持費および運営費の支出が絶対的に不可欠である。その財源としては、(1)国家ないし地方自治体の財政支出(租税および公債に依存)と、(2)港湾施設使用料の徴収がある。ところが近時ワグナー(Adolf Wagner)

の『国家経費膨張の原則』が顕現するので、たとえば典型的にはイギリスに見るごとく、港湾経営のために特別の公法人（公共企業体；Public Corporation）を設立し、手数料を財源として独立採算制（financial autonomy）をとらしめるに至った。ここにおいて直面する課題は、(i)公共企業体（独立採算制）により、国家等との財政とは無関係に港湾を維持・管理すべきか、または(ii)租税、公債および使用料を混用してそれを営むべきかを比較検討することにあると思われる。

それに先だって、古来からの著名な財政学者の名言中から港湾経営に関連する基本理論を抽出して参考に資そうと思う。

### (3) 財政学者の示唆

今日の財政学は、イギリスを中心として発達した古典経済学と、ドイツに発源した官房学（Kameralwissenschaft）とが 1830 年代に奇妙な結婚をなして生成し、発達して現代に至ったところのものである。

まずアダム・スミスは自由な活動によって国民の富の増大を図ろうとし、国民の自由活動を阻止するような国家活動を可及的抑制しようとして国家非生産説（国家消費説）を唱えた。後述する通り、イギリスは後年主要港湾の経営を公共企業（独立採算制）に委したのは、他に公益上の理由があったが、国家不生産説（国費節減）がその一要因をなしたものと推測される根拠がある。

国債に関して、彼はむしろ反対論をとらえたのであるが、今日から見れば甚だ遺憾である。

これより先、ドイツのフォン・ユスチ（J. H. G. Justi, 1717—70）は財政学を「全財産において基礎付けられた国家の準備財産を経済的に徴収し（erheben）統治者と国民との共同善のために賢明に適用し（anwenden）、それに必要な施策に良き秩序と組織を与え、これを維持する学問である。」とし財政学に深い理解を示した。

同じくドイツのラウ（Karl Henrich Rau）は『財政学原理』において、スミス以来、ほとんど取り扱われていない経費論を取り上げ、経費の能率的使用を目的とする節約の原理を主張した。財政学の新しい進歩といえよう。

独のシュタイン (Lorenz von Stein, 1815—90) は、国家収入の目的が、その再生産的使用の過程において、納税者に再び利益をもたらす租税再生産性<sup>1)</sup>の思想を主張した。これを港湾経済理論に当てはめると頗る有意義である。国債については、それを国民経済の不可分の構成要素とみとめ、国債の過小なことは、国家が将来の国民に対する配慮の不足を意味するものであるとまで極言した。これは港湾投資に有力な根拠を与えるところのものである。

アドルフ・ワグナーは近代財政学を一応完成に導いた学者である。特に彼は政策論に重点をおき、有名な「国家活動膨張の法則」(Gesetz der Wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und Speziell der Staatstätigkeit) を主張したことは周知の通りである。

以上のうち、ドイツを中心とする諸大家の財政理論は、今日まで伝統として続き、大陸諸国の港湾財政政策にユニークな影響を与えている。

## 2. イギリスの港湾を中心とする財政政策(1)

### (1) イギリス港湾制度の発達

イギリスにおいては、往古から港湾や河川の支配は王室土地所有権の一部を形成し、徴税権はしばしば特許状によって地方団体に与えられていた。しかし第19世紀の初頭、港湾ないし埠頭が海運に必要とされ始めたとき、諸会社が設立され、彼らは通行料や使用料から収益を得て、必要な資本的支出を支弁していた。若干の重要都市リヴァプール (Liverpool) とブリストル (Bristol) は自ら埠頭を建設した。またサザンプトン (Southampton) の如く鉄道によって建設されかつ所有された埠頭も少くない。

第19世紀の中葉、私有の埠頭は料金が高すぎるとの苦情がもち上ったとき、その救済手段は市行政機関に移管することではなくて、公益信託を目的とする公共企業体を新設して独立採算制をとらしめることにあった。その典型はロンドン港であった。

### (2) ロンドン・ポート・オーソリティーの成立

ロンドン・ポート・オーソリティー (Port of London Authority) の設立

についての最初の法律案は1903年に国会に提出されたが、港湾関係業者達の反対にあって難航した。1908年ロイド・ジョージ (Lloyd George) が関係ドック会社を説得してそれを国家買収することに成功し、次いでロンドン港条例 (Port of London Act) が国会を通過した。

この条例によって該オーソリティーが発足し、独立採算制が開始された。独立採算制を採用したところに、政府のその後の港湾拡張および維持費支弁を大いに軽減しようとした意図がうかがわれる。

この点は後述する大陸諸港湾政策との比較研究において最も重要な意義を持つものといえるだろう。

該オーソリティーの構成を見るに、理事28名のうち10名は任命制で、残り18名は選挙によって選出されている。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)整備委員会に細分され、そして管理部門、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・ポート・オーソリティーは、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、警視庁の事務および港内の衛生事務の一部を除けば、ほとんど同港の管理・経営および開発に関する全責任を担っている。それは独立採算制附与の美名にカムフラージュされて、当然に国家ないし地方公共団体が負担すべき経費を、該オーソリティーの手で賄なわなければならないことを意味する。それほど英港湾手数料は高く、大陸諸国港湾との競争で不利に立つ。後述するところを参照せられたい。

### 3. 欧州大陸港湾を中心とする財政政策

#### (1) 概 説

欧州大陸港湾のうち、ここではフランス、西ドイツ、オランダおよびベルギーの代表的港湾を中心として、国家ないし地方自治体と港湾とが緊密な連繫をとりつつ、港湾発展へ尽瘁しつつある事情を素描したいと思う。

まず、上掲諸国における現代の公的援助を通観すれば、下記の通りである。

- ① 固定資産に対する補助もしくは固定資産の無条件贈与といった「資本勘定」の面で、政府または地方自治体は港湾に対して、巨額の財政援助を与える。
- ② 河川および港湾の浚渫、その他ポート・オペレーションおよびサービスに対する「収益勘定面」で政府または地方自治体は港湾に対し財政援助を与えている。
- ③ 港湾の欠損および剰余金は、地方自治全体の会計勘定に吸収されている。これら大港湾が近時赤字を生じているので、結果的には関係自治体の一般収入から補助を与えている。(二重に補助を与えられている。)

以下、港湾別にそれを通覧しよう。

## (2) フランスの港湾政策

フランス港湾政策の特徴は、政府が基礎下部構造の80%、その他の下部構造の60%の建設費を負担することにある。運河や水門など港湾への水路の整備費もまた政府が負担している。その法理的根拠はフランス法固有の「公産」(domaialité) ないし「公有物」(domaine public)、別の観点から立言すれば「協同組織」(Système mixte) である。

元来、フランスの主要港湾は歴史的に国営であった。しかし中央集権制の弊害のゆえに、近隣の外国諸港湾との競争上、国営港から自治制による港庁制度へと発展・移行した。すなわち1920年「海商港の自治制および港湾工事施行手続簡易化に関する法律」にもとづいて1924年11月13日の大統領令により、自治制がまず「ル・アーブル」(Le Havre) 港に実施され特殊法人(港庁制)となった。

同港庁は、港の基本施設を国から、そして陸上施設を商業会議所から贈与を受け、これを所有・経営することとなった。

フランスの重要港湾は、一連の港湾開発計画(1976年1月発足の第7次5カ年計画)で新しい出発をなしている。下部構造の建設費補助は前掲の通りである。しかしターミナルの施設(クレーン、上屋その他)は港湾収入で賄なわな

ければならない。

ダンケルク (Dunkerque) 港もまたその線に沿うて繁栄を続けている。特記すべきことは同港がコストを直接反映する港湾料金を課しているということである。すなわち建設費と整備費以外については、各勘定費目の収支バランスをとるべき義務を課されている結果である。したがって同港がわずかな赤字を出しても、これを港湾料金の引き上げ等によってカバーするよう国家から要求される。

### (3) 西ドイツの港湾政策

数多い西ドイツの諸港湾のうち、ここではハンブルク港を代表として、同国の港湾財政政策を見よう。

ハンブルク (Hamburg) 港は、以前のアルトナ (Altona) 港湾地域を含み、ハンブルクとペルヘルムスバーク (Wilhelmsburg) が合併して成った港である。商業および運輸オーソリティー (Authority of Commerce Traffic) の所管に属する。

同港の全ての収支は、ハンブルク市全体の会計勘定に含められており、港湾だけの独立会計を行っていない。同港に関する資本勘定も収益勘定の全ての支出も、それが生じた年度に帳消しにされている。現在の同港に関する総支出額は、総収入額を(英貨換算)年間600万ポンド上回っているものと推定されている。

序ながら、同国諸港の港湾手数料、曳船料等は全国的に統一されている。

### (4) オランダの港湾財政政策

ロッテルダム (Rotterdam) 港はアムステルダム (Amsterdam) 港と並ぶオランダの巨大港であって、ロッテルダム市港湾局 (Rotterdam Municipal Port Management) により管理・運営されている。

同港の特徴は何よりも、他の大陸諸港と同様に、国家が河川を浚渫することによって大きな恩恵を受けていることである。同港で確認できた他の助成措置は、同港湾経営におけるいかなる欠損も毎年度市の会計勘定に肩替りされていることである。その代わりに、当然のことながら剰余金が出れば市の財政に吸

収され、逆に欠損が生ずれば市の財政負担となる次第である。現実に同港は近年多額の欠損を生じており、こうした傾向は今後も数年間続くものと見られている。

#### (5) ベルギーの港湾財政政策

アントワープ (Antwerp) 港は首都ブリュッセル (Brüssel) と共にベルギーの大港湾である。アントワープ市の直営である。

同港の伝統的発展は近時におけるその近代化によって大いに鼓吹されている。商業および産業の発展した過般の10年間にドル換算10億5千万の巨額が投じられた。そのうち1956～57年の1年間に於いてさえ、政府から4,800万ポンド (1975年ドル換算11,641万ドル) 相当の固定資産と、またそれに対する利子支払い並びに減価償却の義務を免除された。いわば無償贈与を受けたのである。

### 4. イギリス港湾を中心とする財政政策 (2)

#### (1) 英国港湾の戦後の変化

戦後において、港湾取扱い貨物の激増、貿易の性格変化、EEC 加盟等によって、イギリス港湾は激変を受けざるを得なくなった。またポート・オーソリティー制によって辛くも収支の均衡をつづけているが、大陸港湾から激しい競争を受けなければならなかった。ここにおいてイギリスは港湾政策を立て直す必要に迫られたのである。

#### (2) イギリス港湾料金の高額

イギリス港湾料金が、大陸諸港のそれに比較して高額であることはすでに定評のあるところである。1930年の王立運輸委員会 (Royal Commission on Transport) の報告は如実にそれを示している。このことは1960年代に入っても依然として変わらないので、1968年に国家港湾会議 (National Port Council) は他の団体に委嘱してアントワープ、ハンブルク、ロッテルダムおよびダンケルクの4港を現地調査せしめたところ、前述した通り、英国ではポート・オーソリティーが自らの費用負担において行わなければならない浚渫、ポート・オ



ペレージョンおよびサービスが、大陸では政府または地方自治体の手で無償で行なわれていることが判明した。そこで大陸港湾が受けていると同程度の助成をイギリス港湾が受けるとすれば、荷役作業料金以外の船舶および貨物に課される港湾料金を15%ないし100%引き下げることができると報じている。

ちなみに港湾の機能を十分に発揮することができる諸施設をもつほか、港湾料金の低下こそは港湾および貿易の対外競争力を大いに増進する絶好の手段であることを重ねて強調しておかなければならない。

### (3) 英国港湾に対する財政補助開始

このような状態を永く持続することがイギリスにとって極めて不利であることは明白である。ここをもってイギリス政府は遅まきながら港湾に対する次の2つの財政補助制度を樹立した。

#### ① 港湾近代化補助制

これは(a)国際貿易に大きく貢献する建造物および土木工事と、(b)航洋船の貨物積み卸しもしくは波止場または港湾地域の航洋船のハンドリングに必要なとされる特殊施設および機械設備の建設に対する補助金交付(20%)との2つに分けられる。

しかし(a)の制度はようやく1966年に導入されたばかりなので、現在のポート・オーソリティーの営業成績に見るに足る効果をあげていない。

#### ② 投資補助

(b)の投資補助についてポート・オーソリティーに与えられるものは、通常、港湾の運営に必要なとされる船舶およびコンピューターの購入費のみで、実際に営業成績に及ぼす影響は少ない。

## 5. 日本港湾を中心とする財政政策

### (1) 戦前のわが国港湾行政

日本港湾は明治時代に地方官制中に港湾部を特設して官治行政の対象——国の営造物(Anstalt)——とされていた。その後大正13年『税関』制度が開設されて港湾行政全般(検疫、行政警察を含む)を掌握した。欧州諸港湾制度に



似て、採算無視の傾向は一そう強化されるに至った。

## (2) 港湾法の制定と公法人化

港湾管理上における関税行政と港湾行政とが明確に分離したのは戦後における一大変化である。当時の進駐軍総司令部は日本の重要港湾をポート・オーソリティー化することを希望していたことは ミラー (H. T. Miller) 民間運輸局長の言(下記利益)によって明らかである。

- ① 港湾使用の地方民の利益のために
- ② 港湾利用の民主化のために
- ③ 港湾改良の経費使用の合理化のために

とまれ、港湾法5条は港湾を公法人化する途を開いた。

## (3) 公法人化による経費使用の合理化

日本重要港湾に公法人化する途を開いたことについては批判の余地がないわけではない。それが重要港湾の独立採算を狙うものであると仮定すれば、それ

表1 港湾関係事業費

(単位：百万円)

年 度	港湾基本施設整備事業	港湾機能施設整備事業	臨海部土地造成事業	港湾海岸関係事業	港湾災害関係事業
30	6,159	429	538	325	4,300
35	23,327	2,516	22,857	6,197	4,489
40	66,487	11,025	77,265	9,212	9,423
45	156,124	20,281	177,100	14,745	1,372
46	209,492	28,959	247,380	18,778	3,608
47	265,530	28,805	242,008	23,908	6,980
48	281,306	27,826	230,934	25,218	4,921
49	278,807	33,283	238,301	26,104	3,491

注(1) 港湾基本施設とは、岸壁、ブイ、防波堤、航路等であり、その整備は、国の直轄補助事業等により行われている。

(2) 港湾機能施設とは、上屋、荷役機械、引船等であり、その整備は大部分起債事業により行われている。

(3) 港湾海岸関係事業とは、港湾における海岸保全事業であり、補助事業等により行われている。

(4) 港湾災害関係事業とは、港湾における災害復旧、災害関連事業等である。

(5) 上記事業費には地方単独事業費は含まれていない。

は先にロンドン・ポート・オーソリティーで見た如く、その達成はほとんど不可能であり、それにわが国政府および港湾当局が望んでいるような妥当な港湾料金の引上げ促進の原動力とはならないであろう。

もっとも独立採算制を採ることは、一面において港湾作業の合理化を促進し、従ってポート・オペレーションのコストを低下し、その限りにおいて、その料金を低下する可能性がない訳ではない。

しかし根本的に重要なことは、港湾の外廓施設、繫留施設、航行補助施設および（日本）港湾法2条5項の諸施設を改めて(a)当然に国家の公共施設と見做すべき部分と、(b)それ以外（主として特定の利用者に利用せしむる）採算に乗るべき部分とに分け、(a)については採算と無関係に国家が巨大投資をなすべきであり、そして(b)に対しては現在よりも広範な種類の（財源となる）事務量を与えなければならない。そして(b)については適切なる原価計算を施し、それに公正報酬（fair return）を加えたものを料金として徴収すべきである。

なお一般港湾運送事業以下8種の港湾関係事業の統合および整理を行い、公共性の発揮と港湾財政の充実を期すべきである。