

港湾財政問題に関する若干の考察

——当面する問題点を中心に——

奥村 武 正

(東京鉄鋼埠頭㈱)

高橋 恵 三

(東京都港湾局)

目 次

1. 序 論
2. 港湾財政の当面する問題点
3. 港湾財政の今後の方向
4. む す び

1. 序 論

(1) 検討の視点

港湾財政問題という多様な側面をもつ、理論的・政策的課題にたいし、いかなる視点から接近しその内容を明らかにするかがまずこの問題に関する重要な論点となろう。そして、これにあたって特に留意すべきところは、港湾財政問題とはすぐれて港湾が本来的に保持している経済的機能に密接に関連する主題であり、本質的に両者は切り離して論ずることのできない課題であるという点かと思われる。

すなわち、港湾を物的流通における経済用役の生産の場として把握するならば⁽¹⁾、その生産性のレベルと財政問題とは不可分な関係にあり、経費負担、投資規模、財源構成など、いわゆる「財政問題」の内容をなす諸課題は、本質的に前者によって規定されつつ決定される傾向性をもつものと理解することができるのである。

したがって、港湾財政問題を考察するにあたっては、港湾の運営や整備に要する経費の負担論、財源論を一義的に追求するのみでなく——もち論このこと

がその重要な要素であることを否定するものではない——港湾の経済的機能との関連においてそれらの諸課題の意味を明確にすることにまず留意する必要がある。

本稿においては、一応以上のような問題意識を基底にすえながら、当面する港湾財政の現実的諸課題について、主として港湾管理者財政の現状と問題点及び港湾整備と財政問題の二点を中心に概括的な考察の展開を試みるものである。

(2) 問題の背景

ところで、今日広く港湾財政問題が注目をあびるところとなっていることの背景はどこに存するのであろうか。

周知のとおり、わが国の近代港湾は明治以後における資本主義経済体制の成立——発展の過程をつうじ、それをサポートする基底の一部門として形成されてきた⁽²⁾。原材料輸入→製品加工→貿易拡大という産業構造を基本的なパターンとして国民経済の発展を図らざるをえないわが国にあっては、近代的港湾の

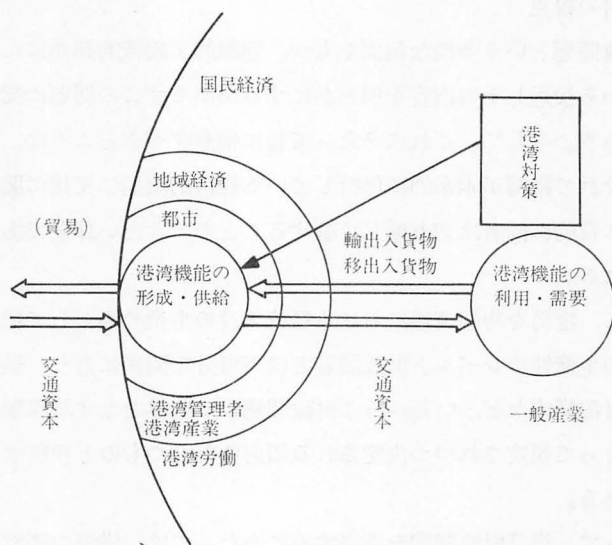


図1 港湾機能と流通過程

(注) 北見俊郎著「港湾総論」(成山堂書店、1972年) p. 42

整備・開発は貿易・産業の振興や地域開発上すぐれて重要な存在であり、戦前においては主としてこのような観点から神戸・横浜等の重要港湾に対し重点的に国家資金が投入され、国営港湾として強力に整備が図られてきたことも、「上からの近代化」を推進した当時の状況下において十分に理由の存するところであった。

戦後における港湾整備は、経済成長の過程で顕在化してきた社会資本ストックの相対的・絶対的不足という課題の克服を志向しつつ、道路、鉄道とならぶ重点的な公共投資事業として推進されてきた⁽³⁾。

特に、昭和40年代以降にあっては、コンテナリゼーションやカーフェリーシステムなどに代表される輸送技術革新に対応する大規模な港湾近代化投資が東京湾や大阪湾などに重点的に投入され、わが国港湾の物的施設面における高度化は急速に達成されることとなったのである。

「高度成長」という言葉によって表明されたわが国経済の発展は、内容的には生産過程の徹底した合理化による工業生産力の拡大を推進するとともに、更に流通過程における合理化を追求することによって完成されてきたものであるが⁽⁴⁾、この過程で港湾に対する投資規模も必然的に拡大の一途をたどることとなった。

しかしながら、これによる膨大な投資需要の財政措置については、従来から

表 1 港湾整備 5 か年計画の推移 (単位: 10 億円)

	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
投資規模				
(1) 港湾整備事業	233	485	800	1,550
(2) 災害関連地方単独事業等	17	65	120	240
(3) 港湾機能施設整備事業	—	100	110	210
(4) 予備費	—	—	—	100
(5) 合計	250	650	1,030	2,100
計画期間	昭和36 ～40年度	昭和40 ～44年度	昭和43 ～47年度	昭和46 ～50年度
実施期間	昭和36 ～39年度	昭和40 ～42年度	昭和43 ～45年度	昭和46 ～50年度

(注) 運輸経済研究センター「港湾財政問題についての研究」(昭和50年3月) p. 13

の方式にのっとり国及び地方公共団体の財政資金によって措置するという明治以来の考え方がほぼそのまま継承されて今日に及んでいる。

一方現在、港湾整備と港湾機能水準の向上、港湾における経済的合理性の追求、あるいは環境対策等外部経済的諸条件との新たな調和の達成など港湾をめぐる幾多の課題の解決が提起されるところとなっているが、これらをふまえて港湾における財政問題についても、従来の原則や制度・方式を根本的に再検討することの要請が各分野から急速に強まるところとなっている。

このような観点に立って、港湾財政の今日的課題を整理すれば以下の三点に要約されよう。

- ① 港湾投資の拡大は、必然的にその中心目的である港湾用役の生産性の向上に対するシビアな秤量をもたらす。このことを利用者側からみれば「船舶の在港費用は……港湾施設整備の状態と密接な関係がある」⁽⁵⁾ という事実の認識に基づく経済合理性の一層の追求であるが、更には港湾が物的流通という側面における経済活動の場であることを一般的に明白にするとともに、港湾における受益者とその負担の問題をも提起するところとなっている。
- ② 港湾の近代化・合理化の進展と表裏の関係において、港湾管理者財政の悪化が進行し、このため地方公共団体は相当の一般財源を投入して港湾の建設・維持運営にあたらなければならない状態となっている。そして、このことは、現行の公共港湾の管理・運営方式の再検討を迫るものでもある。
- ③ わが国経済の安定成長段階への移行という状況下における投資配分の問題、すなわち、今後福祉関係経費の増大が予測されるなかで必要な港湾整備投資の財源をいかにして確保するかという問題もまた極めて重要な課題である。特に環境整備など、従来港湾の外部的条件と考えられていた事業の内部化や、安全性の向上など生産性とは必ずしも直接的に結びつかない投資の拡大を予測しつつ、今後における財政需要に対応する投資原資充当の原則を確立することが要請されている。

今日における港湾の財政問題とは、以上のごとく多様なまた相互に関連性を持ちつつも必ずしも同一次元に統一されえない諸事情を背景として提起されて

いる課題であることをまず認識し、以下その現状と問題点、及び今後のあるべき方向について検討を加えることとしたい。

- 注(1) “物的流通という面から港湾機能を抽象的に考えると、海運と陸運という異種の交通用役を円滑に連結することを目的とする交通用役であり、その用役生産は岸壁、エプロン、上屋、荷役機械等々の施設・設備と港湾荷役労働等の労働力からなる生産要素の結合により行われている” 山本和夫『港湾における物的流通革新と港湾経営』成山堂書店「港湾流通」p. 122
- (2) 羽倉弘之“Modern Transport Economics”(成山堂書店「港湾経済研究」No. 13) p. 140
- (3) 戦後の港湾投資を国家計画主導型で推進する上で不可欠な役割を果たしている「港湾整備促進法」の制定及びこれに基づく最初の5か年計画の策定が高度成長政策の出発点となった所得倍増計画の初年度、昭和36年に行なわれたことは極めて象徴的な事実といえよう。
- (4) 北見俊郎著「港湾総論」(成山堂書店1972年), p. 79
- (5) 長尾義三稿「港湾におけるコスト形成の諸問題」(成山堂書店「港湾経済研究」No. 13) p. 2

2. 港湾財政の当面する問題点

(1) 港湾管理者財政の現状と問題点

まず、日本の現行の港湾管理運営上の財務原則はどのように位置づけられているであろうか。

港湾の管理運営主体の大部分が地方公共団体である現在、港湾管理者財政といっても実際には独立した会計組織によって計理されているものはほとんどなく、地方公共団体の一般的財務会計制度の中に組み込まれているのが現状である。

したがって、現行の地方自治法、地方財政法などの諸法規が港湾財政運営の根拠規定となっている訳であるが、港湾事業にあっては、地方財政法第6条及び同施行令12条の規定により、「埋立事業並びに荷役機械、上屋、倉庫、貯木場及び曳船」⁽¹⁾の6事業につき「その事業の経営に伴う収入をもって、その経費にあてるべきこと」が定められ、特別会計の設置が義務づけられている。一方このことから、前記6事業以外の港湾事業については当然に「当該事業の収

入をもって経費を措置する」という原則は排除されるところとなり、港湾事業の大宗を占めるけい留施設、外かく施設・臨港交通施設等の建設・管理にかかわる財政運営は、一般行政事務の一環として計理されるところとなっている。

このような規定から、港湾管理者たる地方公共団体は港湾事業の財務会計処理のため一般会計及び特別会計の2本建ての会計制度をとることが最少限義務づけられているのであるが、具体的な処理方式は各地方公共団体の実情に応じ、それぞれ固有のシステムを採用している。これについて若干の具体例をあげれば、一般会計、特別会計、企業会計の3本建方式（東京港）、一般会計、企業会計方式（大阪港）、一般会計、特別会計方式（横浜港）などが典型的に存在し、更に神戸港のような一般会計事業をも含めた企業会計のみの方式、あるいは名古屋港のごとく管理組合財務のなかでの一般会計、特別会計、企業会計方式計理などもみられる。

このように、港湾管理者の財務会計制度が必ずしも統一的でないことは、それ自体一つの問題とというるであろうが、より根本的な問題は現実の財政運営をみる限り「港湾管理者財政」という概念は一つのフィクションにすぎず⁽²⁾、一般的な地方公共団体財政の一部門としてそれ自体独立した財政的基盤を実態上はもちろん、制度上もほとんど保持していないということであろう。そしてこのような事実にてらしていえば、現在の港湾事業の財政の運営・制度は、複合的施設の統一体である「港湾」の機能の具体的究明をつうじ、どのような財政原則にのっとって資金調達や経費負担を行なうべきか、更に計理処理の技術的体系としての財務会計制度はいかなる方式が適切であるかの点が十分明らかにされないまま、明治以来の公物港湾思想に立脚しつつ、地方公共団体の公物管理者財政として慣行的に処理されていると考えざるをえないのである。

一方、現実の港湾管理者財政の状況については、以上のような制度上の制約もあって正確・統一的に把握することが困難な面もあるが、運輸省公表の資料から看取しうるとおり、逐年悪化の傾向をたどっていることは明らかである。

このように、現在港湾管理者財政は幾多の課題を抱えているが、それらは大別して以下の2点と考えることができよう。

表 2 主要 8 港収支（企業会計方式）

（単位：百万円）

年 度		45	46	47	48
収 入 (A)		12,787	14,455	16,110	19,517
支 出 (B)	管 理 費	10,524	12,126	13,395	15,595
	公 債 利 子	5,084	5,445	6,307	7,525
	減 価 償 却 費	3,271	3,695	4,140	4,824
	計	18,879	21,266	23,842	27,944
差 引 (A - B)		△ 6,092	△ 6,811	△ 7,732	△ 8,427
収支比率 (B/A)		148	147	148	143

（注）(1) 収入は、港湾収入のうち施設使用料及び役務利用料である。

(2) 管理費は、経営及び建設関係人件費、庁費、維持補修費等である。

(3) 土地造成関係及び海岸保全事業関係を除く。

(4) 運輸白書 48, 49, 50年版より作成。

第一は、港湾管理者財政が構造的に赤字であり、しかも年々赤字額が増大していることである。表 2 から明らかなとおり、わが国の港湾の中でも、資産的に最も充実し、港湾利用も活況を呈している 8 大港においてすら港湾使用料収入をもっては、減価償却費を全く計上しないとしても管理費＋公債利子をまかなうこともできない実態であり、しかも、赤字額は 45 年度 60 億円、46 年度 68 億円、47 年度 77 億円、48 年度 84 億円と増加の一途を示している。この赤字は当然、地方公共団体の負担において措置されているのであるが、この結果、港湾機能の地方経済や住民生活に及ぼす直接・間接の経済的効果は論外として、少なくとも前記事実に着目する限り、港湾の建設、運営は地方公共団体に過重な財政負担をもたらしているといえるところである。

この原因を考えるならば、まず港湾使用料が適正な水準以下に設定されていることがあげられる。現在の港湾使用料の算定方式は、投資経費（原価）回収方式をとるか否かの原則が必ずしも明確でなく、しかも公共埠頭の使用料はできるだけ低額であることが望ましいという政策的価値判断が慣行的に優先する傾向をもっている。更に防波堤や航路等の無収施設や環境整備事業等に要する経費（建設費・維持運営費）について、これらは当然に無収であるべきか――

したがって本来的に一般財源で措置すべき性質の事業であるかどうかについて明らかでなく、これらの施設を含めて算定した港湾収支（前掲運輸白書等）の赤字を認識することはできても、財政論の見地からその当否を論究する基準を欠いているといわざるをえない⁽³⁾。

更に、このように港湾管理者の管理する公共埠頭が低料金＝収支赤字を恒常的に構造化している反面、同一港湾内においても外資埠頭公団やフェリー埠頭公社のように投下経費の完全回収を制度的に定められている埠頭が存在している。このことは、管理方式の不統一を示すものでもあるが、基本的には、高水準な港湾使用料負担の可能な高生産性をもつ埠頭と旧態依然とした「公共埠頭」とが現在混在していることの財政面からの証左であり、この点の認識にたった港湾機能の合理的位置づけが行なわれることこそ、港湾財政問題の根本的解決を図るものであることを示唆するものである。

第二の問題としては、以上のような現状をふまえて、港湾の管理・運営・整備に関する財政をトータルかつ正確に把握できるように財務会計制度を再検討することである。現行法による一般会計、特別会計の区分については、港湾事業を分類する基準において問題があると考えざるをえない。港湾機能に着目して財政問題を考える以上、少なくとも港湾の中核をなす「埠頭施設」（岸壁、荷役機械、荷さばき地、上屋等）を二会計に分離して計理処理をすることは適切でないと思われるので、今後より合理的な財務会計の原則・方式を検討すべきであろう。

(2) 港湾整備と財政問題

現行制度上、港湾整備の主体は、国、地方公共団体をはじめ、公団、公社、私企業などをあげることができるが、その中核的役割を担ってきたものが、国及び地方公共団体であることは論をまたないところである。特に巨大な国家財政力を背景として国が果たしてきた役割は極めて大きく、今日までの港湾整備は主として国の主導する整備計画に基づく巨額な国家資金の投入を楨幹として推進されてきたといっても過言ではない。第3表からも明らかなおと、港湾投資のなかで地方単独事業が占める比率は極めて少部分であり、国及び地方公

表 3 港湾行政投資額の推移（総括）（単位：百万円）

昭和 年度	基本施設 整備事業	機能施設 整備事業	地方単独事業	結果的 地方単独	災害関連	合 計
30	6,494	429	2,556	—	—	9,476
31	6,408	627	4,011	—	—	11,046
32	9,635	1,854	5,213	—	—	16,702
33	12,441	1,730	7,142	—	—	21,313
34	20,061	2,361	5,327	—	—	7,749
35	24,163	2,516	6,661	[914]	—	33,340
36	34,412	4,724	7,652	[2,076]	—	46,788
37	40,995	5,488	8,056	[2,603]	[94]	54,539
38	51,786	10,236	6,165	[2,544]	[21]	68,187
39	55,905	10,667	4,590	[3,236]	[71]	71,162
40	64,487	11,025	4,876	[3,091]	[29]	80,388
41	77,027	12,192	5,328	[2,484]	[41]	94,547
42	92,942	13,567	6,044	[3,115]	[23]	112,553
43	106,859	15,078	6,500	4,768	29	133,234
44	125,220	18,895	16,000	6,021	3	166,139
45	156,124	20,281	17,500	8,253	2	202,160
46	209,517	28,959	20,200	12,394	6	271,076
47	265,542	28,805	23,200	11,884	16	329,447

（注）（1）結果的・地方単独の30～34年および災害関連の30～36年は未集計である。

（2）結果的・地方単独および災害関連の42年以前〔 〕分は合計には含めていない。

（3）運輸省港湾局「港湾計画資料集」p. 364

共同体の一般財源を投入する「補助事業」（基本的施設整備事業）、及び起債あ
 っせん事業（機能施設整備事業）が港湾投資の実質を形成してきたものといえ
 る。

現行の港湾投資にあたっての基本的考え方は、港湾の種類（港格）及び港湾
 施設の分類という二つの基準によって一般財源の投入や起債措置などの原則を
 制度化している。

港湾の種類による分類とは、港湾法に基づく特定重要港湾、重要港湾、地方
 港湾の区分であり、このような港湾の格づけによって国家資金の投入比率（国
 庫負担率）がそれぞれ異なるところとなっている⁽⁴⁾。この考え方は、特定重要
 港湾のように外国貿易の促進上特に重要な港湾については、広域的範囲にわた

る機能が大きく、国民経済的観点から整備を促進する必要があるところから、国家資金を高率に配分しようとするものである。

また、湾港施設の種別としては、岸壁、防波堤、航路等の「基本施設⁽⁵⁾」と上屋、荷役機械等の「機能施設」との区分がある。そしてこの区分によって、「基本施設」については国、地方公共団体の一般財源を、「機能施設」については起債をそれぞれの財政措置の原則とすることとなるのであるが、このことから「機能施設」は収益性を有し、公営企業債を充当し、使用料によって償還を含む一切の経費を回収することが適当な事業と観念されていると解される。

一方、以上のような従来からの方式にのっとりた公共港湾の投資原則に対し、これとは異なった新しい観点による方式が近来制度化され実施にうつされている。その代表的事例が外貿埠頭公団法によるコンテナ埠頭等の整備⁽⁶⁾であるが、この場合特徴的なことは、これまでの港湾整備の考え方が、岸壁、上屋、荷役機械等々の個々の施設の形態や機能に着目しているのに対し、「外貿埠頭」という一括した機能から、岸壁、荷役機械、F.S.等の施設を一体のものとしてとらえ、これらの整備を同一構成の資金によって行なうとともに、その資金措置にあたっては受益者負担を導入し、かつ投下資金は全額を使用料収入をもって回収する原則を確立したことであり、今後における港湾整備の重要な方向が示唆されているものといえよう。

以上、現行における港湾整備方式の概括的整理を試みたのであるが、ここにおける問題点として概略以下の二点を指摘することとしたい。

- ① 現行方式の立脚点となっている「港格別」、「施設別」分類の妥当性を再検討する必要がある。例えば特定重要港湾として一括されるものにおいても、神戸、横浜港等と、四日市、和歌山下津港等とでは明らかに港湾の性格上大きな差異がある。またそれぞれの港のなかにあっても在来の公共埠頭と公団埠頭等との間に経済機能の効率上大きな格差が存在することも明白な現実である。したがって、港湾が地域や国民経済の上で果たしている経済的機能を再評価し、外貿港湾、工業港湾、内貿流通港湾などそれぞれの特性に応じた新しい整備方式を検討するとともに、同一港湾内においても種々の埠頭ごと

の特性に応じた方式を選択できるようにすべきであろう。

- ② このことを財源面から考えるならば、受益者負担制度を今後どのようにして、どの程度導入していくかという問題であり、現行の一般財源に依存する整備方式を再検討することが必要である。

これにあたっては、前述したとおり、いかなる施設を一般財源、もしくは起債によって整備するかについての現行制度の基準が施設の経済機能という側面からみるとき不明確であることにかんがみ、岸壁等のけい留施設が果たしている埠頭機能の経済的価値に着目した投資原資の充当原則を確立することが重要であり、今後は埠頭運営の実態及びその改善をふまえて受益者負担方式の強化を図るべきものと考ええる。

表 4 交通基盤施設等整備財源内訳 (単位：億円)

	一般財源	受益者負担	財投など	その他	計
港 湾	2,322.6 (74.3)	363.9 (11.7)	436.3 (14.0)		3,122.8 (100.0)
道 路	9,807.0 (32.2)	13,402.0 (44.0)	7,262.0 (23.8)		30,471.0 (100.0)
空 港	188.4 (23.9)	360.1 (46.1)	200.0 (25.6)	32.3 (4.2)	780.8 (100.0)
漁 港	726.8 (96.8)	23.7 (3.2)			750.5 (100.0)

(注) (1) 港湾は49年度予算、他は48年度予算の事業費による。

(2) 港湾の受益者負担には、とん税 (70 億円)、特別とん税 (88 億円) を受益者負担とみなし組み入れてある。

(3) 道路の受益者負担は、特定財源と業務収入等である。

(4) 空港の受益者負担は、空港使用料、航空燃料税及び一般国費の中の通行税相当分である。

(5) 漁港の受益者負担には、漁業用揮発油税見替りを含む。

(6) 運輸経済研究センター「港湾財政問題についての研究」p. 17

注 (1) 地方財政法の規定は、埋立事業を港湾事業の一部としているかにも考えられるが、昭和39年当時埋立事業に地方公営企業法が強制適用された経緯や、事業の特性からみて他の事業とはやや性質を異にするものと考えるのが一般的であり、現在一般に企業会計方式によって計理されている。しかし、このことが直ちに港湾管理者財政と埋立事業会計を切り離すことの可否につながるものでもない。

(2) 神戸港のように、港湾事業をまとめて1つの企業会計としているところでは、

少なくとも会計制度的には管理者財政の独自性が認識しうるが、この場合でも財政運営の実態面で、一般財源への依存性が高い事実は変らない。

(3) 地方公営企業法第17条の2（経費負担の原則）

「次に掲げる地方公営企業の経費で政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする。

1. その性質上地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費

2. 当該地方公営企業の性質上、能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費」

港湾事業についても、このような見地から事業の内容を分析し、経費負担原則を明らかにする必要がある。

(4) 離島港湾については、離島振興法による別途の国庫負担率が定められており、また、沖縄、北海道についても特別法の定めがある。

(5) 基本施設については、それぞれの施設ごとによって、国庫負担率が異なる。

(6) 同種の事業として、カーフェリー埠頭事業があり、また特定港湾施設整備特別措置法による受益者負担方式などもある。

3. 港湾財政の今後の方向

以上、港湾財政の現状と当面する問題点を考察したが、以下この問題の今後の方向について若干検討を加えることとしたい。

① 港湾財政問題は、本質的には港湾における経済用役の生産性向上によって解決されるものである。

これまでの港湾投資は、港湾が道路、河川等の公共財と性格的に同一であるという認識を前提として、港湾運営上の非能率性や経済性の欠如の存在について十分検討を加えないまま、公共資金の投入を続けてきたうらみがある。しかし、これからの港湾整備の方向は、利用者の便益の拡大を追求し、経営効率の向上を一つの基準として実現を図る必要がある。

換言すれば、今後の港湾はこれまでのいわゆる「港務所管理」から脱皮し、管理者を主体とする公企業として港全体の経営を考えていくことが重要であり⁽¹⁾、わが国の港湾のいくつかについても、これまでの投資による資産の蓄積及び利用度の向上とともに、この方向を現実のものとする条件がとと

のいつつある。したがって、今後の港湾整備にあたっては、港湾近代化体制への道をふまえた合理化に取り組むことが第一であり、これをつうじて利用者による港湾財政の適正な負担を実現し、一般財政負担の増大化傾向に対する抑制も可能となるのである。

- ② このような方向を実現するにあたっては、安定経済成長下における海運・貿易政策や国内物流の動向に見あった港湾整備の計画的方針を港湾政策として確立することが肝要である。

この場合、従来の「特定重要港湾……地方港湾」という港格づけに変わる新しい視点を導入し、国民経済的な立場から国土の均衡ある利用開発や、都市と港湾との有機的関連性を具体的に配慮した投資配分を検討することが重要である。すなわち、これまでの港湾整備によって一定程度まで施設の充実を実現した既成大港湾と今後新規投資の重点的投入が必要となる新規開発港湾とを区分するなど、わが国経済の将来的規模に適正に対応する港湾の配置、整備計画を戦略的に確立し、ここにおけるそれぞれの港湾の質に対応した投資計画及び財源計画を明らかにすべきである。

- ③ 今後の港湾投資の財政措置については上記のような港湾政策を考慮しながら、港湾の性質や各種港湾施設の別などに応じ、できるだけ多様な方途——源資面の多様化及びその選択範囲の多様化——を考えるべきである。

このような原則に立脚しつつ、今後の財政措置の大宗的方向としては、

- (a) 一般財源によって負担する事業と、その事業の収益をもって経費を負担する事業との区分を新しい基準により明確にすべきである。

これについては、港湾用役の直接的生産手段である埠頭施設（けい留施設、上屋、荷役機械、荷さばき地等）や保管施設（倉庫、貯木場等）は原則的に事業収入をもって収支均衡を図ることとし、一般財源の投入は経済機能の効果が間接的な、外かく施設、環境保全施設等に限定すべきであろう。（この場合においても維持運営費、施設整備費の一部を利用者に負担させることを考える必要がある。）

- (b) 上記を原則としつつも、港湾施設の整備状況や利用状況、所要投資規

模、立地の地域的特性などを勘案し、一般財源による補助、出資、無利子貸付けなどを必要度に応じて行なう（外貿埠頭公団に対する政府、地方公共団体出資等）。

- (c) 「埠頭施設」の整備財源は起債をもって措置することとし、この源資は政府資金によるほか、埠頭利用態様の転換（いわゆる公共の利用方式からリース方式へ）と並行させながら利用者引受方式も考慮する必要がある。なお、これとともに埠頭利用者の経営効率の向上を図るため、埠頭施設と一体的な整備が必要な民間施設に対する助成措置を検討すべきであろう。

- ④ 受益者による所要経費の適切な負担を実現するため、負担能力、国民経済に与える影響等を配慮し、以下のような事項の具体的検討が望まれる。

- (a) 港湾使用料の料率の適正化（投資原価の回収及び経済効率に対応する負担）
- (b) 入港料の実現及び埠頭通過料等新しい負担制度の設定
- (c) とん税、特別とん税の水準の検討と目的税化並びに港湾のための新目的税の創設
- (d) 関税収入の地方公共団体への還元

注（１） 東寿「物価問題と港湾の役割」成山堂書店「港湾経済研究」No. 12, p. 29

4. む す び

以上、港湾財政問題について、極めて概括的な問題整理を行なった。昭和50年代においては、これまで施設面の急激な近代化に追われてきたわが国の港湾を、管理・運営——経営の側面から改めて見直し、その実態の合理化を本格的に推進することが重要な課題として提起されるところとなっている。

■ 港湾財政問題も、またこのような意味において、これまでの設備投資主導型の港湾政策を再検討していく大きな方向の中に位置づけて認識されるとともに、具体的な政策課題としてその解決が図られるべきものと考えらる次第である。