

地方財政からみた港湾経営問題の一考察

山 村 学
(明治学院大学)

目 次

1. 地方財政の概要
2. 地方財政構造の変せん
3. 港湾の経営と地方財政

1. 地方財政の概要

地方財政の歳入は地方税、地方交付税交付金、地方債、その他国庫支出金などによるものであるが、このうち地方税は昭和51年度の当初計画をみると歳入の35%程度になっている。

そこで地方税の主なものを50年度補正後の内容からみると市町村民税 23.5%、事業税18.4%、道府県民税12.4%となっており、この3税で税収の54.3%を占めていることがわかる。また、地方税と国税の割合は 35 : 65 であり、過去 10 年の間ほとんど変わっていないが、地方と中央の実質的な配分を考慮する

表 1 昭和50年度補正後の地方税内訳

(単位：億円，%)

項 目	額	構 成 比
道府県税計	38,075	48.7
(道府県民税)	9,720	12.4
(事業税)	14,340	18.4
(その他)	14,015	17.9
市町村税計	40,143	51.3
(市町村民税)	18,400	23.5
(その他)	21,743	27.8
地方税合計	78,218	100.0

資料：日経新聞

表 2 租税の実質配分状況推移

(単位：億円，%)

年 度		41	42	43	44	45	46	47	48	49	50 (見込み)	51(予)
租 税 総 額	国 税 (A)	36,630	43,968	53,238	64,554	77,754	84,439	104,006	140,478	157,544	142,021	166,151
	地 方 税 (B)	17,686	21,495	25,801	30,902	37,507	42,357	50,045	64,913	82,375	79,502	88,830
	計 (C)	54,316	65,463	79,039	95,456	115,261	126,796	154,051	205,391	239,919	221,523	254,981
	(A/C)	67.4	67.2	67.4	67.6	67.5	66.6	67.5	68.4	65.7	64.1	65.2
	(B/C)	32.6	32.8	32.6	32.4	32.5	33.4	32.5	31.6	34.3	35.9	34.8
実 質 的 配 分 額	地方への 交付額											
	地方交付税(D)	8,238	9,590	11,255	14,608	17,982	21,014	25,530	31,318	41,987	44,711	(13,141) 38,733
	地方譲与税(E)	592	692	796	931	1,087	1,258	1,639	1,797	2,226	2,322	—
	国庫支出金(F)	12,628	14,065	16,177	18,252	20,930	25,660	33,849	38,007	50,269	58,206	—
	計 (G)	21,458	24,347	28,228	33,791	39,999	47,932	61,018	71,122	94,482	105,239	—
	地方から国へ の負担額 (H)	747	806	912	1,004	1,262	1,702	2,264	2,145	2,353	2,472	—
	国 計(A-G+H)	15,919	20,427	25,922	31,767	39,017	38,209	45,252	71,501	65,415	39,254	—
	地方計(B+G-H)	38,397	45,036	53,117	63,689	76,244	88,587	108,799	133,890	174,504	182,269	—
A-G+H/C		29.3	31.2	32.8	33.3	33.9	30.1	29.4	34.8	27.3	17.7	—
B+G-H/C		70.7	68.8	67.2	66.7	66.1	69.9	70.6	65.2	72.7	82.3	—

(注) 51年度(予)の地方交付税は、国税3税分(32%)38,097億円と臨時特例交付金636億円、計38,733億円のほかに財投枠外貸付分13,141億円を外数で()内に表示した。

資料：地方財政白書，財政金融月報，その他

と、この割合は逆転して 70 : 30 となっている。(表 1, 表 2)

なお配分の仕組みを、もう少し具体的に追うと次の通りである。

まず中央から地方へ配分される地方交付税交付金は地方交付税法第 6 条によるものであり、国税 3 税(所得税、法人税、酒税)の 32% が一般会計予算の歳出に計上され、交付税及び譲与税配付金特別会計に繰入れられてから地方に交付される。この地方交付税交付金は国税 3 税の増大によって 49 年度まで地方財政歳入のほぼ 20% を占めていた。

しかし、50 年度は国税 3 税が減収となったため、地方交付金を一般会計歳出で 1 兆 1, 005 億円も減額補正(50 年 11 月 7 日に補正予算成立)したが、地方財政対策として同額を資金運用部資金からの借入れで充当するとともに、臨時地方特別交付金を 220 億円追加している。いうまでもなく、この地方交付税は国が財源不足の地方団体に対して、その不足程度に見合うような傾斜配分を行なうものであって、50 年度は東京都、愛知県、大阪府が不交付団体となっている。

51 年度の場合も、引続き国税 3 税の減少が見込まれており、臨時地方特例交付金 636 億円を含めて 3 兆 8, 733 億円にとどまるので前年度比 13% 減となって、地方財政の歳入に占める割合が 20% から 15% に低下している。そのため 51 年度予算では、財政投融资計画の枠外として資金運用部資金 1 兆 3, 141 億円を交付税及び譲与税配付金特別会計へ貸付けることにし、地方交付税交付金を 5 兆 1, 874 億円としている。

つぎに地方譲与税譲与金であるが、これは国が徴集した地方道路税及び特別トン税の全額、石油ガス税の 1/2 相当額、航空機燃料税の 2/3 相当額、自動車重量税の 1/4 相当額について当該特別会計を通じて地方団体に譲与されている。しかし、これは一般会計に計上されないし、規模も 2, 000 億円程度にとどまっている。

一方、地方から中央へ配分される地方分担金(中央直轄の公共事業のうち地方が分担する額)は 50 年度の補正後で 2, 472 億円(中央 74% に対する地方分担比率 26% 相当額)となっている。この地方分担金は、地方財政の歳出に直轄事業負担金として計上され、中央はそれぞれの事業特別会計歳入で処理されてい

る⁽¹⁾。

なお、このほか中央から地方へ配分される補助金その他があるが、後述の地方財政計画に関する検討の中で明らかにしていくことにする。

2. 地方財政構造の変せん

昭和50年4月1日現在の普通地方公共団体は47都道府県、9大市、634市、1,974町、640村の計3,304団体となっている。

しかし、これらの地方財政は、戦後のシャープ勧告によって基盤が強化されたといわれるものの、つねに財政危機という綱渡りを演じてきているのはなぜだろうか。

要約すれば、シャープ勧告の底流となっていた地方自治の強化による民主主義化とこれを実現していくための地方財政制度や運営方法などが、そのまま具現化されず変形してしまったことである。

とくに道府県民税の重要な柱となっていた普通税の中の付加価値税は、時期尚早ということで見送りになり、その名残りが地方税法の特例として一部業種の法人事業税にみられる程度となってしまう。また、地方財政平衡交付金制度も、各自治体の収入不足額を完全に補てんしていくことであったものが、昭和29年度から国税の一定割合を配分する地方交付税交付金制度となり、その範囲内で調整が行なわれていることなどは見逃がせない問題であろう⁽²⁾。

そこで、30年12月の臨時国会で成立した地方財政再建促進特別措置法から今日の財政危機に至るまでの財政構造がどのように変化したかを追ってみる必要がある。

(1) 昭和30年前半の財政構造

地方財政に関する特別措置法の成立によって、種々の再建策が行なわれた。

まず160億円の臨時地方特別交付金の配分をはじめ、地方交付税率の引上げ改正や譲与税譲与金の交付、赤字再建団体に対する補助率アップなどの措置がとられた。また、一方では地方財政再建特別措置法によって再建団体に指定されると赤字を棚上げにする再建債の発行が認められ、この利子補給が行なわれ

ることになった。

この過程で、確かに地方財政は好転の傾向をたどっているが、政府の財政対策や地方自治体の経費節減策などによるとみるのは早合点である。

いふなれば神武景気（31～32年）や岩戸景気による財政歳入面の増大が基因であったとみるべきであり、地方財政問題の本質にかかわる分析とその解決策が残されたままとなっている。

（2）30年代後半の地方財政

所得倍増計画による高度成長を目指して、中央政府は地域開発関係の促進法をつぎつぎと施行し、昭和37年10月には地域開発の基本となる全国総合開発計画の決定をみるに至る。もちろん港湾整備5か年計画もこの時期に策定されている。

地方自治体は、この政策が地域経済社会の発展につながるという期待感から積極的な受入れ姿勢をとったものの、産業誘致に必要な公共事業に追まぐられる結果となった。そればかりか、産業誘致のために行なった事業税や固定資産税の減免策が地方財政を悪化せしめることになったのである。

その上、39年の後半から景気が後退したため税収減と開発支出の板ばさみにあって、財政危機はより深刻化した。

このように高度成長政策は、地域開発といっても産業基盤確立という生産関連中心の公共投資や地域開発であったために、かかる結果をもたらしたといえる。

なぜならば、だんだんと生活基盤の強化をはかっていくと言いながら、実際は費用便益分析論が、つねに政策展開の中で駆使されてきたからである。

そのため、地方の公共事業費増大による財政悪化に加え、地域社会における生活環境までも悪化せしめた。また、同時に港湾や道路などの長期整備計画が策定されて地方財政に与える影響度合が高まったことは、中央政府の支配体制強化につながるものであったとみるべきであろう。

（3）40年代前半の地方財政

40年の不況時には2千億円の赤字国債が発行され、41年になると歳入予算の

16.9% (7,300億円) の国債を発行すると同時に、国税と地方税で3,600億円の減税を行なうという景気浮揚策がとられた。

ところが、この政策によると住民税が減収し、国税も減収となって自動的に地方交付税配分が減ることになった。その上、景気回復策として行なわれる公共投資の大部分は、国庫補助による地方自治体の事業であるため、財政上大きな影響を及ぼす結果となったのである。

政府はそのための地方財政援助策として、従来の地方交付税 (29.5%) を32%に上げるとともに、414億円の臨時地方特例交付金配分と1,200億円の地方債発行を決定し、実施に移したので問題が顕在化せずに終わっている。

その後、景気の抑制や国際収支改善の際に財政硬直化が問題となったものの、歳入は高度成長に支えられて伸びつづけてきた。

しかし、地域開発が進んだ反面、過密過疎化や公害問題の発生などによって社会環境は悪化し、このための地方財政需要を急増させることになったのである。

(4) 40年代後半からの地方財政問題

ニクソンショックによる不況対策として、中央政府は46年秋に予算を大型へ補正し、47年も超大型の財政計画を編成した。一方、1兆におよぶ地方財源の不足 (税収不足、公共事業費の負担増、給与改定による経費増など) は、臨時地方特例交付金の配分や交付税特別会計からの貸し出しなどでまかなわれた。

しかし、48年には過剰流動性が背景となって需給がひっ迫しながら物価を上昇せしめ、10月のオイルショックで火に油を注ぐ物不足下の狂乱物価が生じた。そのため公定歩合、預金準備率引上げなどの金融政策や財政執行のくり延べ、49年度予算規模の圧縮などによる財政政策が行なわれた。いうまでもなく公共投資抑制、公共料金の凍結、予算や財投の弾力的な運用などは、地方財政に多大の影響を及ぼすことになったのである。

この時期と相前後して、地方財政問題がりょう原の火になって燃えひろがってきた。

例えば、地方財政悪化の原因は財政構造そのものにあり、中央集権的な制度

が地方を支配する道具となっているという美濃部都知事の制度問題指摘や新財源構想研究会などに刺激され、各地方自治体も相次いで理論武装体制作りを行なってきている。

また、国庫支出金（支出目的により負担金、補助金、委託費、交付金、補給金などに分けられる）の中で港湾、道路などの公共事業補助金や国家直轄事業負担金は、その配分割合から地方の超過負担が、しばしば問題となっているし、地方債発行許可制も国と地方が対立化している。

すでに東京都の場合などは、法人事業税の超過課税や法人住民税の制限税率限度まで引上げたが、他地区でもいろいろな主張や対策の検討が行なわれているのは周知の通りである。

一方中央政府は、地方財政の悪化を人件費是正に求めているが、これら問題を中央財政政策へ反映させていくための検討にせまられているのも確かであろう。

いずれにせよ、地方財政基盤を強化するためには、自主財源の確保が必要となるので、地方への権限による地方自治体制の強化をはかっていくことを基本的な検討課題とすべきではなかろうか。

(5) 51年度の地方財政と問題点

51年度の地方財政計画による歳入は、すでに述べた如く総額が25兆2千億円であり、その内訳をみると地方税8兆8千億円（35%）、地方交付税交付金5兆1,874億円（21%）（国税3税分3兆8,097億円、財投枠外貸付け分1兆3,141億円、臨時地方特例交付金636億円）、地方債2兆9,169億円（12%）、その他国庫支出金など8兆2,957億円（32%）となっている。

また、全国知事会が5月30日に発表した47都道府県の51年度普通会計予算（一般会計と企業会計を除く特別会計の合算）をみると地方債の倍増などから歳入の1割が借金という非弾力的な予算内容になっている。

これは自主財源の支柱となる道府県民税の落ち込みや地方交付税の伸び悩みなどによるものであるが、その結果、歳出面は国庫補助による公共事業を除けば、福祉費や人件費は抑制され、単独事業も超過負担のからみで縮小されてい

表 3 50年度(当初)の公共事業費内訳 (単位: 億円, %)

事業区分, 割合	事業費	国庫負担		地方負担	
		額	構成比	額	構成比
中央直轄事業 (11.0)	8,309	6,153	74.0	2,156	26.0
中央地方共同事業 (47.0)	36,212	22,266	61.0	13,946	39.0
地方単独事業 (41.0)	31,367	0	—	31,367	100.0
失業対策事業 (1.0)	1,043	701	67.0	342	33.0
計 (100.0)	76,931	29,120	38.0	47,811	62.0

(注) 1. 50年度補正後の国庫負担額は33,306億5,300万円, また51年度当初は35,272億円(ほかに予備費1,500億円)となっている。

2. また財投は50年度当初の93,100億円を107,057億円に改定(13,957億円の追加)し, 51年度当初は106,190億円となっている。

資料: 財政金融統計月報ほか

る(表3)。

3. 港湾の経営と地方財政

港湾は生産や流通活動に欠かせない基礎的な施設(産業基礎施設)である。しかも、一般に広く利用される施設であることから公共性が要求され、外部経済効果が高い上に費用でい減の法則が働くという性格をもっている。

そのため市場機構にのみゆだねていると社会的に必要とされる内容のものに対して著しくかい離を生ずるおそれがあるので、その建設や維持は、公共事業として行なわれており、社会的間接資本として形成されてきている。

もちろん、この事業は原則として港湾管理者が行なうことになっているが、規模や内容によって直轄事業や補助事業となる。また、地方の各管理者が独自で行なう単独事業もある。

周知のように、わが国経済の高度成長過程では国内外貨物の海上輸送が増大の一途をたどってきたので、つねに港湾の整備拡充が追従的に行なわれてきた。

しかしこれは、単に港湾取扱い貨物量の増大ばかりでなく船舶の大型化、専用船化、コンテナ化に対処するための合理化対策中心のものであり、港湾利用

の質的变化や労働問題のひっ迫化などに加えて、公害や安全問題の顕在化とか、地域社会の構造的変化などの面からの近代化要請には充分に応え得なかったことがわかる。

例えば、特定重要港湾（50年3月現在17港）、重要港湾（同106港）、地方港湾（同962港）という区分にしても、内外貿易の重要度合、換言するとGNPや鉱工業生産などで計られる経済の量的側面が重視されており、財政優遇措置の基準となっているからである。

また、第4次港湾整備5か年計画（最終の50年度）をみると整備事業のための一般会計予算は1,368億円（49年度1,417億円）となっており、うち1,299億円が港湾整備特別会計へ繰入れられ、残りの分から19億円が京浜、阪神再外貿ふ頭公団へ出資、50億円が北海道と沖縄の各開発庁における支出となっている。港湾特別会計では、一般からの受入れと管理者負担金326億円、受益者負担金21億円その他を加えた総額1,670億円（49年度1,779億円）によって事業が行なわれている。

これを総事業費でみると2,638億円（49年度当初の2,758億円に比し4.4%減）となるが、港湾整備勘定では

- 地域住民の生活基盤となる港湾の整備
- 航路整備および避難港など航行安全確保のための事業拡充
- 廃棄物処理施設、海水油濁防止施設および港湾汚染防除用資材の備蓄などを重点とした港湾環境の整備施策が盛られている。

しかし、施策上の基本ともいふべき利用構造の変化や労働問題への対応とか地方財政と港湾管理者の経営問題などについてはおろそかにされたきらいがあり、ちぐはぐなままで今日に至っていると言っても過言ではない。

以下、港湾の経営と地方財政の問題について、主なものをいくつかとり上げてみることにする。

（1）港湾経済活動の特殊性

港湾における用役生産は、時間的、季節的ばかりでなく景気循環のような周期的変動にも大きく左右される。

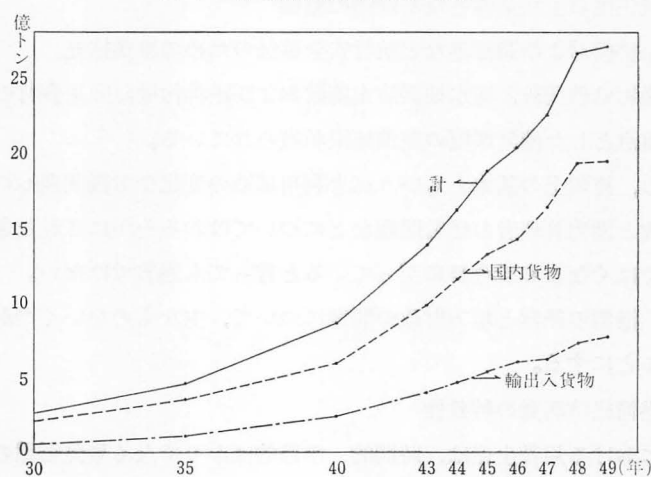
しかし用役は即時財の供給であるから供給時にならないと需給関係の過不足が把握しにくい。そのため、つねに需要に適應する施設の整備が要請されることになる。

これは、需要減退期 (OFF PEAK TIME) になると不使用能力 (UNUSED CAPACITY) を回避できないということにつながるものであり、他産業のように年間を通じて、極力平均的な生産を続け、オフ・ピークに商品を貯蔵して、ピーク時に備えることができない特殊性をもっている。しかも近年の港湾は周知の如く固定的な部分が大きく、専門化や専用化の傾向をたどってきているので、操業伸縮が弾力的に行ない得なくなっているといえる。

また、港湾は日本経済の発展を支えるため、技術的な面からの整備度合を強く要請されてきており、内外貿易上ますます重要な役割を果たすようになっていく。これは港湾の整備内容如何が貨物の移動方向に加えて用役生産の内容、船舶の種類、貨物量などを規定することになるからである。

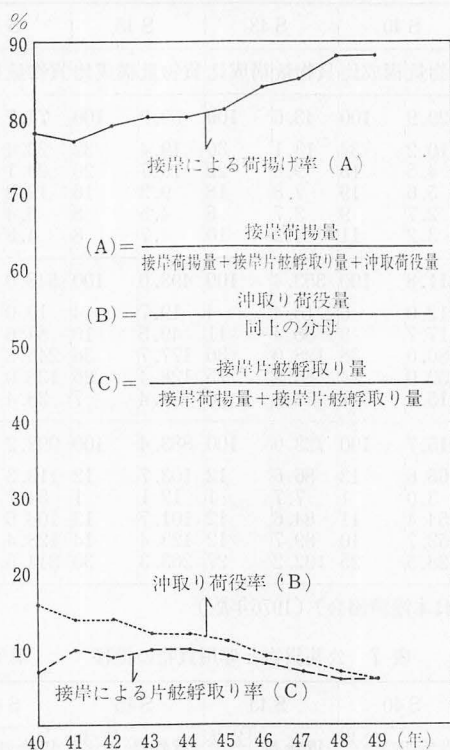
ところが、以上のような港湾物流構造の変化については、被害を蒙る一部の港運業者や地域関係者などから、多少の抵抗があったにせよ、昭和30年代を

表 4 全国港湾貨物取扱量の推移



資料：港湾統計年報

表 5 接岸及び沖取荷役率の推移



資料：運輸省「港政要覧」

通じて大方容認されてきたのも確かである。しかし、この容認されてきた経過をたどってみると、港湾経済の発達には、取扱貨物の大量化、大型化と荷役スピードのアップにあるとされていたし、またそれが日本経済の活動力強化と結びついて近代工業化社会に再編成されていく過程という理解があったといえる。

そのため港湾整備を担当する行政当局は、迅速化や大量化を主目的にすることができたわけである。(表 4, 5, 6, 7)

もちろん、産業基盤の港湾整備が進めば、旧来の地域社会構造に種々の分解現象を生ぜしめることになるが、ある一定の限界をこえた不均等発展は過疎、過密化を呼び起こす。そして、過密地域の港湾は、さらに投資を要求するとい

表 6 主要品目構成比の推移 (単位: 百万トン, %)

		S 40		S 43		S 45		S 47		S 48	
		貨物量	構成比	貨物量	構成比	貨物量	構成比	貨物量	構成比	貨物量	構成比
輸 出	合 計	29.9	100	43.6	100	59.9	100	74.7	100	78.9	100
	金 属 類	10.2	34	13.1	30	19.4	32	23.4	31	26.7	34
	機 械 類	4.5	15	9.8	22	15.7	26	23.1	31	24.8	31
	化学工業品	5.6	19	7.8	18	9.3	16	12.8	17	11.8	15
	軽工業品	2.7	9	3.7	8	4.5	8	5.4	7	5.0	6
	雑工業品	3.2	11	4.2	10	4.7	8	4.8	6	4.6	6
輸 入	合 計	211.8	100	353.4	100	493.0	100	548.0	100	647.7	100
	米 穀 類	12.0	6	15.4	4	19.7	4	19.0	4	23.2	4
	林産品	17.7	8	38.4	11	49.5	10	54.6	10	65.7	10
	原油類	80.0	38	128.0	36	177.7	36	246.3	45	273.1	42
	石油類	50.0	24	86.9	25	128.4	26	138.0	25	171.7	27
	石 油 類	15.0	7	21.3	6	34.4	7	28.4	5	26.2	4
内 貨 (フェリーを除く)	合 計	515.7	100	723.0	100	883.4	100	992.2	100	1153.3	100
	砂・砂 油類	65.6	13	86.6	12	103.7	12	113.3	11	124.6	11
	砂 油類	3.0	1	7.7	1	12.1	1	54.7	6	84.2	7
	石 油類	54.4	11	84.6	12	101.7	12	108.5	11	126.7	11
	金属類	53.7	10	89.7	12	123.4	14	128.4	13	152.9	13
	石油類	128.5	25	192.2	27	263.3	30	314.5	32	362.4	31

資料: 港湾要覧 (日本港湾協会) (1976年版)

表 7 公共貨物と専用貨物の推移 (単位: 百万トン, %)

		S 40		S 43		S 45		S 47		S 48	
		貨物量	公共比	貨物量	公共比	貨物量	公共比	貨物量	公共比	貨物量	公共比
合 計	計	808.2		1,360.2		1,852.5		2,224.5		2,630.6	
	公	320.2		540.7		672.4		729.0		1,004.8	
	専	488.0	40	819.5	40	1,180.1	36	1,495.5	33	1,625.8	38
輸 出	計	29.9		43.6		59.9		74.7		78.9	
	公	22.4		32.0		41.9		47.7		47.2	
	専	7.5	75	11.6	73	18.0	70	27.0	64	31.7	60
輸 入	計	211.8		353.4		493.0		548.0		647.7	
	公	54.1		86.5		98.4		95.5		116.3	
	専	157.7	26	266.9	25	294.6	20	452.5	17	531.4	18
内貨(フェリーを除く)	計	515.7		723.0		883.4		992.2		1,153.3	
	公	220.7		302.3		318.2		332.1		381.3	
	専	295.0	43	420.7	42	565.2	36	660.1	34	772.0	33
フェリー	計	50.8		240.2		416.2		609.6		750.7	
	公	23.0		119.9		213.9		253.7		460.0	
	専	27.8	45	120.3	50	202.3	51	355.9	56	290.7	61

(注) 1. 公……公共貨物 専……専用貨物

2. 公共比=公共貨物/合計

資料: 港湾要覧(1976 年版)

うフィードバック効果を高めながら他の問題までも発生せしめるという結果を招来する⁽³⁾。

これが、いうまでもなく今日の港湾経済に内在する諸問題であり、その中でも地方財政の問題は、港湾行政の仕組みとからみ合っているのです、その解決が非常にむずかしくなっているといえる。

(2) 地方財政からみた港湾整備の問題点

港湾の外かく施設や埋立による土地造成事業は、国庫補助と地方の一般会計で行なわれており、埋立事業の場合は主に次のような方式がとられてきている。すなわち千葉県の如き予約分譲方式、横浜や大阪のような企業局中心の割りふり方式、東京の埋立造成後売却方式と最近のリース方式などである。

また、港湾の機能施設整備については、特別会計で行なわれるものが多く、使用料などはこの中で運用されているが、これも前述の諸整備事業とともに起債の対象となっているのはいうまでもない。

しかし、かかる港湾整備事業は不況時においても景気浮揚対策の一環として行なわれてきたので、地方財政に大きな圧迫を加える一因となったところに問題がある。(表8, 9)

実際に8大港の収支状況をみても、昭和48年度の収入が195億円(47年度161億円)に対して、支出は管理費が156億円(同134億円)、公債利子が75億円(同63億円)、減価償却費が48億円(同41億円)で計279億円(同238億円)、差引84億円(同77億円)の赤字となっている。

かと言って中央の整備計画ばかりでなく、地方の港湾管理者(地方自治体)の地域経済発展構想についても煮つめに甘さがあり、地方財政の支出増(地方の裏金増加)と不況期の遊休地増が財政悪化につながったことと、環境対策をおろそかにしてきた面がある。もちろん手が回らなかったのと企業に対して強い姿勢をとれなかったことが外部不経済(社会的費用)を増大せしめたのも確かであろう。(表10, 11, 12)

いずれにせよ、結果としては港湾経済活動に種々の歪を生ぜしめることになったわけである。

表 8 港湾関係予算表

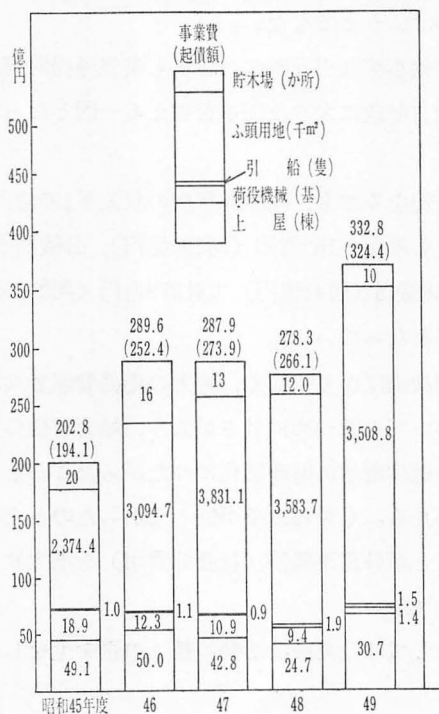
(単位: 億円)

年 度 区 分	昭和46年度		昭和47年度		昭和48年度		昭和49年度		昭和50年度	
	事業費	国 費	事業費	国 費	事業費	国 費	事業費	国 費	事業費	国 費
港 湾 整 備 事 業	2,095.3	1,031.4	2,649.7	1,324.0	2,805.5	1,425.3	2,757.8	1,439.7	2,637.7	1,392.4
港湾海岸防災事業	231.7	134.6	298.9	175.0	300.8	175.6	283.7	162.2	300.4	171.5
小 計	2,327.0	1,166.0	2,948.6	1,499.0	3,106.3	1,600.9	3,041.5	1,601.9	2,938.1	1,563.9
港湾機能施設整備事業	289.6 (252.4)		287.9 (273.9)		278.3 (266.1)		332.8 (324.4)		407.0 (390.0)	
臨海工業用地等造成事業	2,574.1 (882.1)		2,594.5 (1,126.7)		2,309.3 (1,146.2)		2,383.0 (1,229.9)		2,775.0 (885.0)	
合 計	5,190.7	(1,134.5) 1,166.0	5,831.0	(1,400.6) 1,499.0	5,693.9	(1,412.3) 1,600.9	5,757.3	(1,554.3) 1,601.9	6,120.1	(1,275.0) 1,563.9

(注) 港湾機能施設整備事業、臨海工業用地等造成事業の国費欄の()書は、起債額を示す。50年度起債額は当初計画額である。

資料: 港湾要覧(1976年版)

表 9 港湾機能施設整備事業施設別事業費の推移



資料: 港湾要覧
(1976年版)

表 10 主要 8 港における経常収支の推移

(単位：百万円，%)

年 度	収 入 (A)	支 出 (B)				差 引 (A - B)	収支比率 (B/A)
		管 理 費	公債利子	減価償却費	計		
昭36	2,589	3,091	740	980	4,811	△ 2,222	186
	(105)	(109)	(135)	(100)	(111)	(119)	
37	2,716	3,383	997	980	5,360	△ 2,644	197
	(120)	(109)	(139)	(113)	(115)	(111)	
38	3,249	3,699	1,386	1,104	6,189	△ 2,940	190
	(127)	(120)	(155)	(115)	(127)	(127)	
39	4,124	4,432	2,154	1,266	7,852	△ 3,728	190
	(124)	(114)	(122)	(125)	(118)	(111)	
40	5,094	5,049	2,618	1,581	9,248	△ 4,154	182
	(124)	(122)	(111)	(131)	(121)	(121)	
41	6,333	6,160	2,915	2,070	11,145	△ 4,812	176
	(118)	(110)	(124)	(119)	(116)	(112)	
42	7,487	6,800	3,617	2,466	12,883	△ 5,396	172
	(117)	(112)	(111)	(115)	(112)	(106)	
43	8,798	7,636	4,029	2,854	14,519	△ 5,721	165
	(118)	(115)	(112)	(108)	(113)	(105)	
44	10,368	8,765	4,498	3,087	16,350	△ 5,982	158
	(123)	(120)	(113)	(116)	(117)	(107)	
45	12,787	10,524	5,084	3,271	18,779	△ 6,092	148
	(113)	(115)	(107)	(113)	(113)	(112)	
46	14,455	12,126	5,445	3,695	21,266	△ 6,811	147
	(111)	(110)	(116)	(112)	(112)	(114)	
47	16,110	13,395	6,307	4,140	23,842	△ 7,732	148
	(121)	(116)	(119)	(117)	(117)	(109)	
48	19,517	15,595	7,525	4,824	27,994	△ 8,427	143
49							

(注) ① 企業会計方式，() は対前年度比

② 経常収入は施設使用及び役務利用料

③ 経常費用支出のうち管理費は施設維持補修費を含む

④ 土地造成及び海岸保全関係を除く

資料：各年の運輸白書

表 11 主要 8 港における港湾財政の構成比推移 (単位: %)

年 度	歳 入						歳 出							(参考) 歳入の 公債十 一般財 源
	使用料 等収入	国庫 支出	県市 受益者 負担金	公債	一般 財源	計	管理 費	施設 維持 修繕	基本 整備	機能 整備	公債 費	その他	計	
昭36	18.2	15.2	4.5	19.8	42.3	100	16.3	2.8	56.7	15.2	8.0	1.0	100	62.1
37	16.4	15.2	3.8	23.8	40.8	100	14.5	2.5	54.6	18.0	8.6	1.8	100	64.6
38	17.4	15.5	1.5	39.3	26.3	100	15.2	2.5	54.6	12.6	11.6	3.5	100	65.6
39	19.3	13.2	0.9	32.4	34.2	100	15.7	2.5	44.2	19.4	15.1	3.1	100	66.6
40	21.9	15.0	1.2	34.7	24.2	100	16.4	2.7	43.1	19.9	17.1	0.8	100	58.9
41	23.6	17.1	1.2	38.9	19.2	100	15.2	3.2	45.8	18.2	16.6	1.0	100	58.1
42	28.2	15.6	1.5	25.5	29.2	100	17.5	2.9	41.0	13.8	20.0	4.8	100	54.7
43	27.0	15.8	1.8	26.6	28.8	100	16.6	2.5	39.0	16.8	20.0	5.1	100	55.4
44	22.6	16.3	2.2	23.6	35.3	100	15.1	2.7	37.7	19.9	18.9	5.7	100	58.9
45	26.6	16.6	1.9	19.8	35.1	100	17.6	3.0	38.9	15.3	20.5	4.7	100	54.9
46	26.1	16.8	1.4	30.2	25.5	100	16.6	2.8	38.8	19.1	18.0	4.7	100	55.7
47	24.4	17.5	1.2	31.0	25.9	100	15.5	2.3	44.6	14.0	17.2	6.4	100	56.9
48	25.0	15.6	1.8	27.9	29.7	100	16.5	2.6	39.5	16.8	18.2	6.4	100	57.6
49														

(注) ①土地造成及び海岸保全関係を除く ②官庁会計方式による

資料: 各年の運輸白書

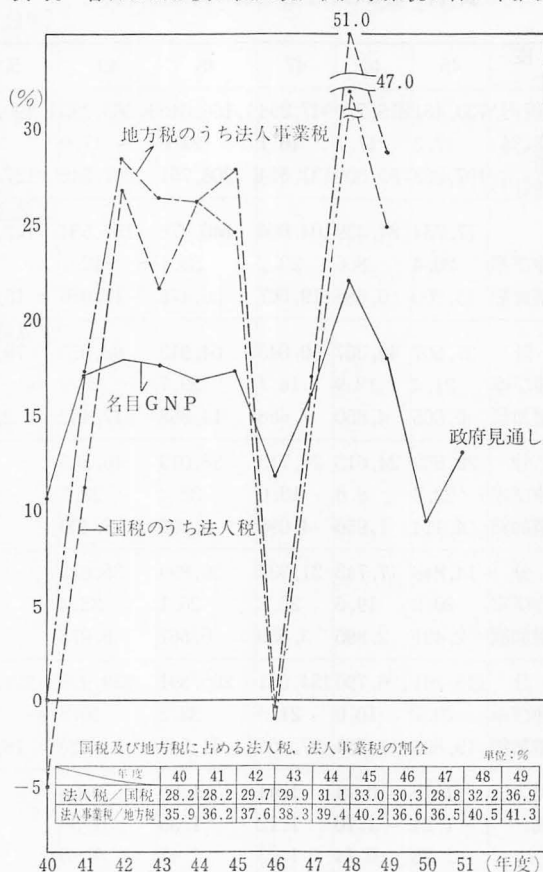
表 12 主要 8 港における港湾財政の対前年度比推移 (単位: %)

年 度		37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49
歳 入	使用料等収入	109	112	129	124	135	120	115	102	123	120	112	112	
	国庫支出金	118	94	96	125	142	94	122	125	106	123	126	97	
	県市受益者負担金							148	143	92	88	103	167	
	一般財源繰入金	117	68	151	87	93	153	115	153	102	89	123	125	
	公債	146	174	96	116	142	66	125	108	87	187	123	98	
	計	121	105	116	109	126	101	119	122	104	122	120	109	
歳 出	管 理 費	110	110	120	114	116	116	113	112	121	116	112	116	
	施設維持修繕費	106	106	118	115	156	90	104	131	117	113	98	122	
	基本施設整備費	117	105	94	106	131	90	113	119	107	122	138	97	
	機能施設整備費	144	74	128	112	115	77	145	146	80	152	88	131	
	公債費	130	142	152	123	121	122	119	116	112	107	115	116	
	その他	169	195	123	30	125	580	127	123	86	122	165	108	
	計	121	105	116	109	126	101	119	122	104	122	120	109	

(注) ①土地造成及び海岸保全関係を除く ②官庁会計方式による

資料: 各年の運輸白書

表 13 各目GNP及び法人税、法人事業税の伸び率推移



資料：地方財政白書（51年版），ほか

そこで地方財政の構造を検討してみると、少なくとも、現在の税制下では税収のGNP弾性値が高いため成長率に左右されるので、低成長になれば、これからの港湾整備はますます地方財政に圧迫を加えることになるし、起債を行なっても、これを返す目当てがあるのかということが問題になる。（表13、14）

したがって、投資目的とか効果の具体的な内容についての明確化がより強く要請されるようになるのは火をみるよりも明らかであろう。

（3）港湾の整備と管理運営の課題

表 14 名目GNPと租税の関係推移状況

(単位: 億円, %)

年 度		45	46	47	48	49	50	51 (政府 見通し)
名 目 G N P (億円)		730,461	815,770	947,294	1,156,045	1,363,393	1,490,923	1,681,000
// 対前年度伸び率(%)		17.3	11.7	16.1	22.0	17.9	9.4	13.0
// 対前年度増加額 (億円)		107,862	85,309	131,524	208,751	207,348	127,530	190,077
国 税		77,754	84,439	104,006	140,478	157,554	(見込み) 142,021	(予算) 166,151
// 対前年度伸び率		20.4	8.6	23.2	35.1	12.1	△ 9.9	17.0
// 対前年度増加額		13,200	6,685	19,567	36,472	17,076	△ 15,533	24,130
地 方 税 内 訳	地 方 税 計	37,507	42,357	50,045	64,913	82,375	(見込み) 79,502	(計画) 88,830
	// 対前年度伸び率	21.4	12.9	18.1	29.7	26.9	△ 3.5	11.7
	// 対前年度増加額	6,605	4,850	7,688	14,868	17,462	△ 2,873	9,328
	都 道 府 県 分	22,659	24,615	28,713	38,013	46,503		
	// 対前年度伸び率	22.2	8.6	16.6	32.4	22.3		
	// 対前年度増加額	4,114	1,956	4,098	9,300	8,490		
市 町 村 分	市 町 村 分	14,848	17,743	21,332	26,899	35,872		
	// 対前年度伸び率	20.2	19.5	20.2	26.1	33.4		
	// 対前年度増加額	2,491	2,895	3,589	5,567	8,973		
租 税 計	租 税 合 計	115,261	126,796	154,051	205,391	239,929	221,523	254,981
	// 対前年度伸び率	20.7	10.0	21.5	33.3	16.3	△ 7.7	15.1
	// 対前年度増加額	19,805	11,535	27,255	51,340	34,538	△ 18,396	33,458
対 G N P 弾 性 値	国 税	1.18	0.74	1.44	1.60	0.68		
	地 方 税	1.24	1.10	1.12	1.35	1.50		
	(都道府県分)	1.28	0.74	1.03	1.47	1.25		
	(市町村分)	1.17	1.67	1.25	1.19	1.87		
	租 税 合 計	1.20	0.85	1.34	1.51	0.94		
限 界 税 額 率	国 税(%)	12.2	7.8	14.9	17.5	8.2		1.31
	地 方 税(%)	6.1	5.7	5.8	7.1	8.4		0.90
	(都道府県分)(%)	3.8	2.3	3.1	4.5	4.1		
	(市町村分)(%)	2.3	3.4	2.7	2.7	4.3		
	租 税 合 計(%)	18.4	13.5	20.7	24.6	16.7		1.16

(注) ① 国税には租税及び印紙収入のほかに専売納付金を含む。

② 租税の対GNP弾性値は各税の伸び率のGNP伸び率に対する割合である。

③ 限界税額率は各税増加分のGNP増加分に対する割合である。

資料: 地方財政白書, 財政金融統計月報など

公共財である港湾の運営、管理を行ないながら健全な財政維持をはかっていく体制を確立したとしても、最終的な経費負担者となる地域住民に対して何らかの形で利益が還元されるものでなければならないが、いまだにどの程度で、どんな範囲なり内容になっているのか不明確である。

これは基本的な態度が明確でないことに基因するので、その主なものを取り上げながら若干の検討を加えてみる必要がある。

地方財政法や港湾法の基本原則に立つまでもなく、港湾諸施設の運営管理は収支均衡の保持を前提とするが、今日のような国内外経済社会の変動期においては、それに耐え得る弾力性が要求されている。

これは、いうまでもなく積極的な効率化をはかることによって運営管理水準の向上を目指してこそ可能となるものであるが、当面は少なくとも経常収支面でのバランスを保持できるようにしなければならないのではなからうか。

それから実際の運営管理面では、どの程度に公平ないし公正の原則を貫くことができるかということを明らかにする必要があるし、また長期的な安定策という点からみれば経費負担の適切化や秩序維持に必要な整合化などがはかられねばならないであろう。

例えば、大規模工業港湾の場合をみると、最近では航路から岸壁の機能施設に至るまで大部分が民間の企業投資にリスクを移してきている。しかし、流通港湾機能が併設された場合には外かく施設の分担や外部不経済費用の負担区分などをもっと明確にしていく必要がある。また工場岸壁を主体とした港湾は、ほとんど専用化されてしまうので、ともすれば港湾管理者本来の業務が有名無実化することになったり、財政の収入源も地方諸税ということになったりしないような体制を確立する必要がある⁽⁴⁾。

とくに、工業港湾や流通港湾に立地する諸企業はほとんどが大資本であるし、貨物も大量で大型化や定型化して、いわゆる専用船化と専用ふ頭化が進んできている。そのため、地域の中小零細な諸企業は量その他の面で港湾との結びつきを弱めたり、港湾以外の物流施設利用にとどまらざるを得なくなる。

したがって地場産業や地域社会の住民という立場からみると、港湾の諸経費

増大に比して地域に還元される相対的な利益なり、外部経済効果は少ないということになる。

これは換言すれば、港湾という公共財の供給を必要とするのは地域経済社会の機構全体からくるものではなく、大企業発展の基盤として要請されてきたということになる。それに港湾管理者は、港湾法による法的経営基礎をもちながら独立採算の範囲や限界が不明確であるばかりでなく、大家または地主的な物権管理にとどまっているので公企業経営的な行動をとるものが少なかったといえる。一方、国の港湾行政についても中央集権性が強く、官僚主義の縦割りからくる管理行政や免許行政などは、それぞれの斉合性がとれていないといっても過言ではない。

以上の点からみてもわかる通り、今日の課題として早急に検討されなければならないものは、港湾財政の累積赤字解消による健全な運営管理体制確立の方向である。

そこで具体的な検討項目は何かということになるが、その主なものとして次の諸点があげられる。

まず第1点は、シャープ勧告の基本線の如く地方自治の強化が民主主義の根底であるとすれば、これを実現させるためには財政の裏付けを必要とする。また、港湾財政もその一部であるから経常支出を償い得るだけの収入が確保されねばならないので、総合チャージ制の導入可能性が早急に検討されてしかるべきであろう⁽⁵⁾。

例えば港湾管理者（地方自治体）が公企業として一元的な経営体制化の可能性と限界を明らかにしていけば、入港税徴集の問題も理解度を高め得るし、外資ふ頭公団の関係とか、そこに生じる経済的メリットの適正配分などもすっきりさせ得るのではなからうか。その上、港湾経済活動の強化や充実化をはかっていくためには、どの権限をどれだけ地方に委譲した方がよいかも、より明確になってくると思われる⁽⁶⁾。（表15）

もう少しブレークダウンすれば、施設の有効利用と同時に新しい機能施設による事業範囲の拡大をはかりつつ、料金体系面でも整合化を進めていくこと

表 15 コンテナ貨物量における公団の占める役割

		S. 44	S. 45	S. 46	S. 47	S. 48
東京湾計		2,016千F/T	3,135千F/T	3,378千F/T	5,526千F/T	9,358千F/T
公団	東京港			21	1,814	4,189
	横浜港	51	893	1,613	1,577	1,976
	合 計	51 (2.5%)	893 (28.5%)	1,634 (48.4%)	3,391 (61.4%)	6,165 (65.9%)
大阪湾計		1,554千F/T	2,491千F/T	3,946千F/T	6,512千F/T	11,459千F/T
公団	神戸港		357	1,625	3,047	7,124
	大阪港	94	473	645	639	1,343
	合 計	94 (6.0%)	830 (33.3%)	2,270 (57.5%)	3,686 (56.6%)	8,467 (73.9%)

資料：港湾要覧（1976年版）

とか、会計制度そのものを再検討することが必要であろう。さらに経営形態ばかりでなく、要員の適正配置についても人件費の面から検討を加えていく必要がある。

第2点として、受益者の費用負担原則については、真向から全額負担させるのではなく、どのような負担をするのが全体的にみて最適化かという観点からつめなおしてみるべきである⁽⁷⁾。

つぎに第3点として、港湾財政健全化の総合的な施策を検討していく場合には、収益対象外の施設があり、しかもその範囲が大きくなってきているのを見逃がしてはならない。

例えば、港湾の環境整備ということから公園などを造成した場合に財源や管理を地方自治体の一般行政面とどのように区分していくべきとか、または直接の港湾経營業務とすべきかということが問題になる⁽⁸⁾。

したがって、ロングタームで幅広くみた地方財政と港湾経営のあり方は、もっといろいろな角度から早急に検討されていくべきであり、さもないとますます危機の度合を強めることになるといえるのではなからうか⁽⁹⁾。

注(1) 地方財政の構造については、地方財務協会発行の「地方財政のしくみとその運営の実態」に詳しく述べられている。

- (2) 戦後の地方財政構造変化については日経新聞社編「破綻する地方財政」や財政詳報社発行、関根則之編「地方財政」、地方財務協会刊の「地方財政統計年報」などを参照されたい。

- (3) 公共投資政策の展開方向としては、港湾など生産関連の社会資本充実から、だんだんと生活関連に傾斜してきている。また、この過程で費用便益分析論が導入された。しかし、港湾地域において種々の利害関係が発生し、その調整ができないばかりか、問題を悪化されたり、他の問題をひきおこしつづけてきている。

かかるフィードバック効果の問題については飯田経夫、山田浩之編「社会資本の経済学」(有斐閣)の中で社会資本論の課題として提起され、種々の分析が試みられている。

- (4) それぞれの港湾ごとに規模や性格などを、もっと詳細に検討してみなければ具体的なことは言えないが、一般的な傾向として限界資本係数の高い港湾ほど専用化、専門化が進んでいる。これは限界費用の増大と限界収入率の低下につながっているのも確かであろう。

- (5) 総合チャージ制は、現在那覇港で行われているだけである。

これからの課題として総合チャージ制を実現していくためには海運業界や荷主の理解を深めると同時に、中央政府や港湾管理者が一体となって港湾経済の構造を分析していく必要がある。

- (6) 例えば京浜外貿埠頭公団が東京港に埠頭をつくった結果として外貿貨物は増大した。しかし経済的なメリットの吸収先は利用者と関税収入先の国であって、東京港の財政と無関係になっている。

間接的な外部経済効果はあるだろうが、該埠頭周辺の諸機能施設整備や維持補修費用などを考えると相対的にプラスかどうか疑問であるといわざるを得ないであろう。

- (7) 港湾には公共性と経済性が併存するという特質を有しながらも、その利用対価は手数料や機能施設主体の実費徴集などにとどまっている。

これは港湾関係の財源を租税、起債その他で補填しているので経営主義の目的とかけ離れたものといえるし、地域住民に悪影響を及ぼしてはならない義務を怠っているということもできよう。

少なくとも応益の原則をふまえて直接ないしは間接的に対価プラス α を徴集する経営主義の採用の方が、利用者に均等の利益を与え、事業も能率化をはかれると共に財政面が好転することにもなろう。

例えば能率が向上し、冗費が節約されるようになると、財政不足の補填が減少するのは明らかである。

- (8) 地域環境が整備された福祉経済社会の実現には応益の費用を公平に負担し合う原則が貫かれねばならないし、行政需要の増大に対する地方自治体の行政合理化

も徹底して行われる必要がある。

この場合、地域の期待を裏切らない方策として、港湾財政問題の解決には住民参加の道をもっと広げることが前提となろう。

なぜならば地域の問題は地域住民の判断にもとづいて責任のある処理対策が打出されてこそ、民主的地方自治の基盤を確立することができるからである。なお地方財政再建の検討については日経新聞社編「破綻する地方財政」が詳しい。

- (9) 東京都をはじめ各地方自治体とも現在の組織体制の抜本的な再検討を進めているが、港湾経営についてもさらに実体に見合った合理化を積極的に推進すべきであらう。