

# 港湾管理・運営の問題点と港湾経営の課題

## —— 港湾経営論序説 ——

富 田 功

((財)港湾労働経済研究所)

### はしがき（問題意識）

1. 港湾管理・運営の制度的問題点
2. 港湾経営の意義と目的
3. 港湾経営の基本構造
4. 港湾経営の課題

### あ と が き

### はしがき（問題意識）

これまでのわが国「港湾問題研究」は概ね以下の如く要約されよう<sup>(1)</sup>。すなわち、港湾の存在意義の重要性については、一貫して、その国際経済的、国民経済的及び地域経済的な機能論の観点から指摘され、また、一方では「港湾問題」への対処策として、主に港湾政策の立場から「近代化問題」、 「合理化問題」が総論的、あるいは史的に採りあげられ、他方では港湾労働の領域から「民主化問題」等々が理論的、実態的に提起され、そして港湾経済の観点からは、主として「地域経済・社会問題」との関係において具体的に政策課題が追求され、さらに加えて、主に大都市問題分析手法を用いて港湾経済活動の本質に関わる基本的課題等々が指摘されてきたのである。

これらの研究のうちでとりわけ、われわれが目指したい研究課題は、先覚者が将来課題として唱導されてきた港湾における経済的・経営的（技術的）効率性<sup>(2)</sup>の確保の問題、換言すれば港湾経営の問題である。以下では、わが国港湾管理・運営の自主化という見地から港湾経営の具体的方向性を考察してみようと思う。

これまでの「港湾管理・運営」の制度は、常に国の経済計画との連関において考えられてきたが、そこでは港湾管理者の自主的意思決定が十分なされてこなかったのではあるまいか。港湾管理・運営の基本問題はここに伏在しているように

思われる。

注 (1) ここでは、以下の諸論稿に言及して指摘するものである。

柴田銀次郎稿「港湾経営の諸問題—経営形態—(その1)」, 長崎県立国際経済大学(『調査と研究2巻1号』) 1970年9月

東 寿稿「公企業経営としての港湾問題」港湾経済研究No.9, 1971年10月

北見俊郎著『都市と港—港湾都市研究序説—』同文館, 1976年4月

喜多村昌次郎稿「港湾労務管理の研究—労使関係の形成と展開—」港湾労働経済研究所, (年報No.2) 1978年1月

柴田悦子著『港湾経済』成山堂, 1972年6月

今野修平稿「都市化と経済の変化からみた大都市港湾の展望と課題」港湾経済研究No.15, 1977年10月等々。

(2) 岡田 清稿「公企業の役割とその形態」季刊現代経済 No.22, 1976年4月, 日本経済新聞社, p.14

## 1. 港湾管理・運営の制度的問題点<sup>(1)</sup>

### (1) 港湾管理・運営の問題点

わが国の港湾整備は港湾法制定以降もこれまでの伝統的な「公物法思想」に基づき計画的になされ、そのため、港湾施設は国に代って地方公共団体が港湾管理者としてこれを管理し運営するという基本理念が貫徹されてきたのである。つまり、港湾法の立法精神は、基本的には当該港湾の「管理権」<sup>(2)</sup>を「中央」から「地方」へ権限移譲させる点にその狙いがあったといわれるが、このことは、形式論理的には十分肯定されうる実態に至っていないように思われる。例えば、港湾運送事業の許認可権についてみれば明らかであろう。この場合の論点は、国家の利益と地域の利益の均衡化<sup>(3)</sup>に関する問題に帰着するようである。つまり、こうした問題が発生してくる背景には、わが国の港湾で本来相克されて合意に達せられて然るはずの公共の利益(Public Interest)が未だ達せられていないのではないか、こういう側面があるように思われる。その意味で、この問題はわが国港湾行政の構造的な性格にも依拠している面があるのではないか。

こうした側面での最たる問題性は、主要港湾の管理者財政状況に反映しているようである。

### (2) 港湾管理者財政の問題点<sup>(4)</sup>

横浜港をのぞいては、近時コンテナ埠頭の拡充整備と相俟って外航船隻数に漸

増傾向がみられ、外貨貨物量の構成比率も国内経済構造を反映し著増傾向の趨勢にあり、したがって外航船の大型化は著しい状況裡にある（表1参照）。

表 1

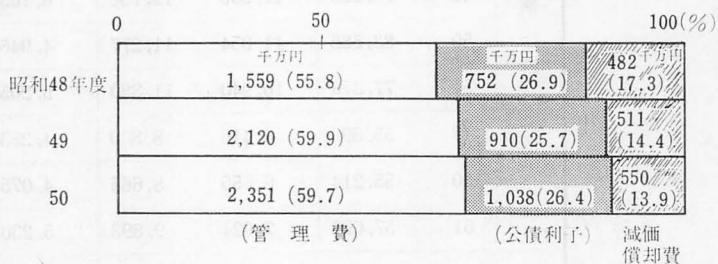
港	年	入 港 船 舶 数		取 扱 貨 物 量	
		(隻)	外航商船	(万トン)	外貨貨物
東 京	49	72,222	3,010	5,567	1,359
	50	65,444	3,609	4,989	1,150
	51	64,794	3,428	5,523	1,409
横 浜	49	93,983	11,500	12,730	6,103
	50	83,586	11,054	11,277	4,946
	51	77,378	10,940	11,380	5,205
名 古 屋	49	55,390	6,416	8,800	4,233
	50	55,214	6,655	8,666	4,075
	51	57,692	7,024	9,893	5,230
大 阪	49	104,201	4,417	7,706	1,603
	50	93,337	4,629	7,367	1,447
	51	92,129	4,830	7,881	1,612
神 戸	49	121,743	9,741	14,180	4,002
	50	108,439	10,280	13,389	3,440
	51	107,824	10,823	13,586	4,018

資料：運輸省『港湾統計(年報)』各年版より作成

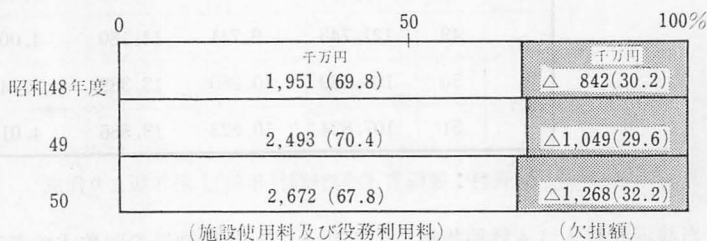
当該港湾収入は入港船隻数，したがって取扱貨物量の函数式で表示されるであろうから，当該港湾の収入規模は概ね取扱貨物量に依存するといえよう。このことは，当該港湾施設の単位あたりの平均的利用度が漸増すればする程，他の事情が等しければ，単位あたりの平均港湾収入も漸増することを意味する。しかしながら，よく知られているように，この単位あたり平均的利用度は国際経済動向の影響をこうむりやすいけれども，船舶の大型化が一般的には港費，したがって貨物費の削減化にその狙いがあるため，輸送技術革新の目ざすそうした大型化傾向は当該港湾の収入規模を決定的に増大させる要因ではないであろう。

一方、当該港湾支出は港湾施設の維持補修に要する管理費用と資本関係費用で構成されており、これは、いうまでもなく一般的経済水準の変動とともに相関的に増大する性質のものと、公共投資規模の拡充条件によって比例的に増大する性質のものがある。このうち主として入港船舶（取扱貨物量）の増勢によってもたらされるのが後者である。前者はむしろ、取扱貨物量と間接的に関わるものといえよう。

図1 主要8港の支出構成比（企業会計方式）



主要8港における港湾収入の港湾支出に対する割合



資料「運輸白書」各年版より作成

したがって、現在主要港における企業会計上の港湾収支の不均衡（図1参照）は、単位あたり使用料水準の不適正化によるのか、単位あたり管理費用水準の増嵩化によるのか、もしくは公共助成等の問題によるところ大なのか、これらの複合的な、あるいはいずれかに起因するものである。<sup>(5)</sup>

使用料水準の社会的な妥当性は、従来、社会資本的な性格のものに賦課されてきた実費手数料という観点から主張されてきたように思われる。しかし、単位あ

たりの建設・整備関係の原価をかなり下廻るとされている現行の使用料水準は、経済的資源配分を損っているであろう。というのは、船舶の大型化増勢によって施設利用から得る便益とそのためを生じる社会的費用とを勘案すれば、それ応分の使用料の負担がなされるべきであろうから。

次に、管理費用水準の問題は、取扱貨物量と直接相関しない部門の要員配置の適正問題と同時に、これらの部門間における機関事務的業務量の増大に伴う国家予算措置の問題、及び取扱貨物量と直接関係する部門内での要員問題等々を指摘できよう。これらは、もし港湾管理者が適正料金水準を設定しこれを利用者から徴収しようとするならば回避されてはならない問題であろう。

それでは、港湾施設使用料の適正水準問題を繞る利用者の動向をみてみよう。

### (3) 港湾利用の問題点

港湾施設の利用条件は、これを不特定多数者が利用するものであるという観点から、「オープン使用」を第一基本原則とし、漸次、「船混み問題」の発生以降単位あたり施設利用度の増勢に対応すべく「優先使用」の原則が確立され今日に及んでいる。

こうした施設利用形態の変化と相俟って集荷体制の機能分化の面にもいっそうの経済性が要請されるようになり、このため、主たる「利用者資本」の動向が港湾運送機能のサービス供給者側に与える社会・経済的影響力は益々大きくなりつつある。<sup>16)</sup> このことは、港湾運送事業者側のサービス供給条件が「利用者資本」の動向の影響を最もこうむりやすく、したがって前者にとっては後者へ対向化するよりも、むしろいっそう傾斜化することの方が自らの事業経営の維持を容易ならしめるのかもしれない。

このような港湾利用<sup>17)</sup>の条件に対し、国はこれまで、港湾運送事業の一貫責任体制化、集約化等々の一連の合理化、近代化対策を指導してきたが、その政策的効果は未だ不十分のようである<sup>18)</sup>。国の政策課題は、一方では、周知のように2～3年前より港湾利用の側面で市場支配力をもつ「利用者資本」にも向けられている。すなわち、港湾料金体系のうちに「環境整備負担金」（入港料）が新たに設定され、53年春より実施予定の受益者負担の原則が確立されたことは、費用・便

益システム (Cost・Benefit system) の観点から考えても妥当なものといえよう。港湾利用問題について、国は需要者側の市場行動面への政策介入<sup>9)</sup>の是非を検討すべきであろう。

これまで述べてきたような問題の解決方向を「港湾経営」の見地から検討したいと思う。

- 注 (1) 本質的な問題を考えるためには、これまで主として機能的なカテゴリーで区分されてきた、商港、工業港という如き竣別をせずに一般港湾を対象としている。したがって、問題解決の方向は一般港湾に共通な政策判断が望まれるであろう。
- (2) 山村学稿「港湾の管理運営問題に関する一考察」交通学研究年報(1977)等に詳説されている。
- 港湾管理権の制限性については、千須和富士夫稿「ターミナル・オペレーションと“公共性”の経済的意味」港湾経済研究No. 8, 1970年10月, p. 91~p. 95に詳しい。
- (3) Charles R. Cherington, The Regulation of Railroad Abandonments, Harvard University Press 10 1948, chap. VI, pp. 119—130
- (4) 柴田悦子「前掲書」, p. 43—p. 54 に詳しい。港湾管理者財政の自主化については千須和富士夫「前掲稿」が興味深い。
- (5) 港湾収支を規定する条件としては次のように指摘されている。
- ①内外船寄港数 ②港湾諸料金 ③貿易構造 ④港湾能力と機能 ⑤港湾の立地条件。 柴田悦子「前掲書」p. 92—p. 93
- (6) 単に荷主・メーカーと元請業者間の関係のみではなく、元請業者と専業者間のそれをも念頭に措いている。
- (7) 喜多村昌次郎『港湾産業』成山堂, 1971年, 第3章に詳しい。
- (8) 港運業に関する「市場からの撤退」の論議は十分なされていないように思われる。
- (9) 国の港湾活動に対する指導と規制については、柴田悦子「前掲書」p. 135—p. 156に詳述されている。

## 2. 港湾経営の意義と目的

### (1) 港湾経営の意義<sup>1)</sup>

ここで港湾を「経営」ということは、港湾管理者が、①「政治」からの自主性を確保すること、②自らが財政的自立性を達成すること、③地域住民の経済的利益(社会的総余剰)を最優先することである、この場合、港湾経営の意義は、港湾管理者が国に代って「規制権限」を有すると共に、その「責任」を負うことにある。

したがって、港湾経営の原理的意義は、港湾管理者が自らも港湾の公共サービ



スを産出し<sup>(2)</sup>、これを販売し、適正利潤の創出を公企業経営目標とすること、そして、これら諸過程内及び諸過程間を統制してこの経営効果が当該地域住民に還元しうるようにすることである。このような港湾体系は、港湾管理者が自ら経営計画を樹立し、これを実現するための実施機能を統合し、調整することである。

われわれは、港湾経営の本質性を「経済性」の継続的な追求をいっそう助長せしめうる側面に求めるものである。港湾経営の目的を吟味してみよう。

## (2) 港湾経営の目的

一般的に、自由主義経済・社会における企業の利潤追求目標度は、当該産業の生産する財・サービスの社会的必要性（必需性）等の程度いかんによって制約されてくるものであり、したがって企業の社会的責任の大きさは一様ではない。現在、社会的必要性の最も高いといわれる公益事業関係の財・サービスを供給する当該産業の社会的責任度は著しく高いであろう。これを換言すれば、この場合の当該産業は、なおいっそう低廉かつ良質の財・サービスの継続的供給という社会的要請に応えなければならないわけである。

準公共財<sup>(3)</sup>としてのサービスを不断に供給することを目的とする港湾経営の場合、港湾管理者は経済的、経営的効率性に基づいた「料金設定」によって公共的利益の達成を基本目的とすべき経済主体となろう<sup>(4)</sup>。したがって、港湾経営によってもたらされるであろう公共的利益の確保は、当該港湾の利害関係グループの社会的利益をバランスイングすることなくしてはありえないであろう。このことは、受益者負担の原則が公共的利益の確保を行わしめる有効な「料金」原則であることを意味しよう。以上の如く、われわれは、港湾経営の社会・経済的意義、目的の重要性を指摘するものである。

次にこのための基本要件を検討してみよう。

## (3) 港湾経営の基本要件

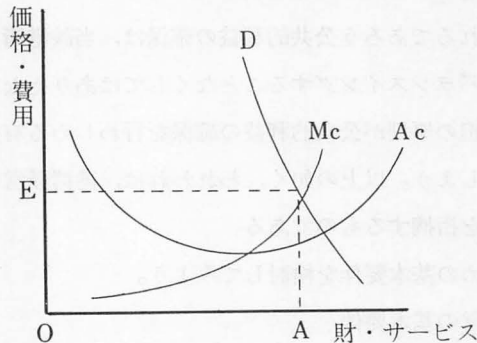
①港湾経営の主体者は、投下資本比率の観点からすれば公共部門であり、②港湾業務範囲の分担構造の観点からみれば主たる管理機能の役割は公私共同部門が果たし、③経営組織体の経営効率の観点からすれば港湾機能形成上の関係サービ

ス部門の統轄も公私共同部門が行う方が望ましい。したがって、準公共財として供給される港湾サービスの性格上、公共部門が公私共同部門と一体となって民間部門をコントロールし、この方法は、形成される情報処理部門の管轄業務範囲に依ることになる。そして、必要最低限の港湾経営・管理業務等は公共部門自らが遂行しなくてはなるまい。さらに、公共部門が現業関係のサービス部門へ向けて直接・間接的にも規制力をもたない方が、経営・管理費用形成の原理<sup>(5)</sup>から考えて総コストの低減化に寄与しうるのはである。

こうした基本前提ともいふべき諸要件を踏まえ、経営・管理費用の最少化の見地から、この条件下の基本構造を考えてみよう。

- 注 (1) 『わが国の港湾には、本来の「経営」概念はなく、また、それによる本来的な「管理」もみられていないことになる。』とされる。北見俊郎稿「港湾経営の理念と問題性」、港湾経済研究No. 3, 1965年10月。
- (2) 港湾サービスの生産体系、生産条件等について現状分析されたのは、山本和夫稿「低経済成長下の都市港湾の経営問題」、港湾経済研究No.16, 1977年に詳しい。
- (3) この概念規定は、森本三男稿「港湾経営の経営体制と経営目的」、横浜市大経済研究所（経済と貿易 121号）、1977年3月、においてもなされている。
- (4) 不変費が存在する場合、供給量は需要が十分に大きい程に大きければこの範囲内では平均費用は通減するので、需要曲線がDのようであれば、限界費用価格（MC）はOEでOAだけの供給量がなされ、価格は平均費用（AC）より大であるから採算は十分にとれよう（図2参照）。根岸隆稿「公共料金」（『公共経済学』）有斐閣、1973年8月、p. 58～p. 79

図 2



- (5) 公企業経営体制下では「情報費用」に要する所期投下資本規模が大きい故、経営・管理関係費用（BC）は、港湾管理運営体制下の関係費用（AC）よりも短期的には相対的に高水準になるが、長期的にみればBC曲線の上昇カーブはACのそれよりも緩やかになる。この「仮説」は別の機会に検証してみたい。

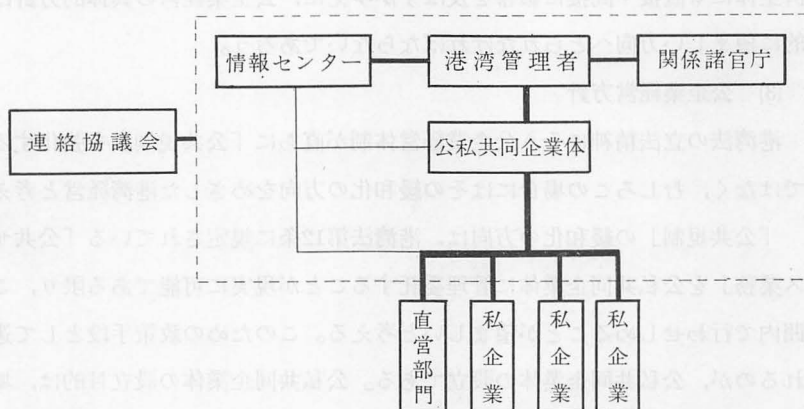


### 3. 港湾経営の基本構造

#### (1) 公企業経営の組織体制

われわれの考える公企業経営体制は図3のように想定しうる。公企業経営組織体の特色は、①公・私両セクターが港湾経営・管理体制をとるための最も有効な手段として「情報管理」機能を導入し、貨物、船舶及びターミナル関係の「情報の一元化」を実現すること、②これによって港湾経営体制は機能的に連繫し、し

図3 一元的経営のための基本的組織計画図



出所：埠頭経営研究会『大規模工業基地港湾の経営事業計画』1975年9月，p. 226

かも公共・公私共同・私的各セクターの自立性を損わず、したがって港湾経営計画の基本目標である社会的総余剰を最大化ならしめること、③そして、長期的にみれば港湾のトータルコストの低減化効果が著しくなること等々である。図3からもわかるように公私共同部門の果たす社会・経済的役割は重要となってくる。

#### (2) 公私共同企業体の機能と役割<sup>1)</sup>

公私共同企業体の社会・経済的役割や必要性は現実の経済・社会条件によって影響されるといわれている。<sup>2)</sup>

公企業経営体制下の公私共同企業体の基本的役割は、もとより公共の利益に貢献すべく経済性をも追求すべき点にあることはいうまでもない。このため、公私共同企業体は、「情報機能」を媒介として当該港湾の、流通経済市場および全体

の経済活動を統制し、当該公共サービス需要の安定的確保に努めると共に、その潜在的需要の開発も積極的に行うことである。他方、サービス供給水準の引上げにあたっては平均費用の通減化（とりわけ、可変費用関係）にその経営努力を向けなければならぬ。

また、公私共同企業体は、その支配下にある現業関係のサービス部門の当該料金収受が遅滞なく行われうるような機能も整備しなくてはならないであろう。

このように公私共同企業体の、とりわけ経済的機能の遂行は当該港湾の外部経済主体にも直接・間接に影響を及ぼすがゆえに、公企業経営の具体的方針は社会的に望ましい方向へととられなければならないであろう。

### (3) 公企業経営方針

港湾法の立法精神にそう公企業経営体制が直ちに「公共規制」を強化するものではなく、むしろこの場合にはその緩和化の方向をめざした港湾経営と考える。

「公共規制」の緩和化の方向は、港湾法第12条に規定されている「公共サービス業務」を公私共同企業体に管理委託することが現実に可能である限り、この範囲内で行わせしめることが望ましいと考える。このための政策手段として選択されるのが、公私共同企業体の設立である。公私共同企業体の設立目的は、埠頭経営を公共政策的見地から実践させようとする点にあらう。この場合、公私共同企業体による埠頭経営の具体的理念は、公私共同企業体が港湾公共サービスの生産と販売を完結させ、自らが港湾の経営・管理システムを確立することである。こうした港湾の経営・管理体系の運用に際しては、次のような点を十分考慮しなければならぬ。

注 (1) ここでは、われわれは企業形態論等で通説となっている公私協同企業、公私共同企業、公私合同事業及び公私混合企業等の総称としての公私共同事業を構想するものではない。喜多村昌次郎稿「公私共同企業体による埠頭経営と課題」、埠頭経営研究会（『公私共同企業体による埠頭経営』）、1973年3月、p. 1 参照。

(2) 喜多村昌次郎「前掲稿」、p. 1

## 4. 港湾経営の課題

### (1) 公私共同企業体形成の課題

港湾経済の生産力構造は、一般的に、当該港湾の内部経済および背後経済圏の産業構造によって影響されるところ大である。したがって、当該港湾全体の産業経済活動における総生産コスト低減化の方向は当該産業（企業）をして経営合理化の基本理念とされ、この理念は、当該市場を独占的、もしくは寡占的に支配しうる条件にあればいっそう達成可能とされよう<sup>(1)</sup>。

一般的に、当該港湾の産業経済活動においては寡占的市場条件が形成されやすい。通常、寡占的市場形態の条件下では、当該産業（企業）の生産コスト、したがって流通コストの低減化対策の方向は、周知のように、企業内部部門のみに止まらず外部の流通経済部門にも向けられる。このため、流通経済部門では主として当該産業（企業）の資本系列等の支配条件を受けやすい。

港湾流通部門<sup>(2)</sup>の形成も、一般的には、寡占的市場支配力をもつ「利用者資本」の系列下等によってその影響を受けてきたといわれる。この港湾流通部門は一方ではその事業性格上常に過当競争状態が生じやすい<sup>(3)</sup>。こうした部門を統制する公私共同企業体の形成にあたっては以下の点を留意しなければならないであろう、①港湾利用者の寡占力に匹敵すべく、少なくとも港湾流通部門を各々独占的、もしくは寡占的に形成しなくてはなるまい。②この場合、当該部門の各々が近隣港湾の市場支配力等の面でいずれも競争関係になるのであれば、当該部門の形成条件は検討を要しよう。③情報機能の一元的経営コントロールによる体制下になるけれども、なお労働集約性の強い港湾労働の需要面ではとくに当該港湾の労働組合の組織条件およびその供給構造の動向をも考慮しなければなるまい。

## (2) 公企業経営体制と港湾管理者の基本課題

一元的経営による場合の港湾管理者の基本理念は、港湾公共サービスを経済的に供給するための諸条件を確立しなければならない、①港湾経営意識を明確にし、当該地域住民の「港湾意識」を高揚化しうること。②港湾経営組織は従来通りの機能別によるのが効率的なのか、もしくは事業部門別による方がより効率的体制なのかを政策判断しなければなるまい。③直接及び間接管理部門要員の増減根拠<sup>(4)</sup>を明確にしなければならないであろう。

## (3) 港湾経営効果を繞る再分配問題

公企業経営体制によってもたらされる経営効果は、前述したとおり、港湾情報システム化の確立が基本要件であることはいうまでもない。この場合、港湾情報システムを確立化するということは、とりもなおさず、関連港湾業務が一元的に経営せらるることであり、これによって施設の総合的な利用計画が可能となり、港湾労働の合理的配置が可能となり、よって全体の収支が均衡化しうることを意味している<sup>(5)</sup>。

こうした一元的经营効果は港湾経済のみに止まらず、外部経済主体にも波及するはずである。つまり、外部経済主体は港湾公共サービスをより安価に、より迅速に、より定時的に需要しうようになる。このことから生ずる新たな社会的便益を享受する外部経済主体は、そのために要する資本関係費用を適正料金化の原則（受益者負担の原則）で負担することは当然といえよう。

この外部経済主体は、一般的に独占的、もしくは寡占的市場支配力をもちやすいがゆえに、これを平準化し<sup>(6)</sup>最終消費者の利益は保護されなければならないことはいうまでもない。

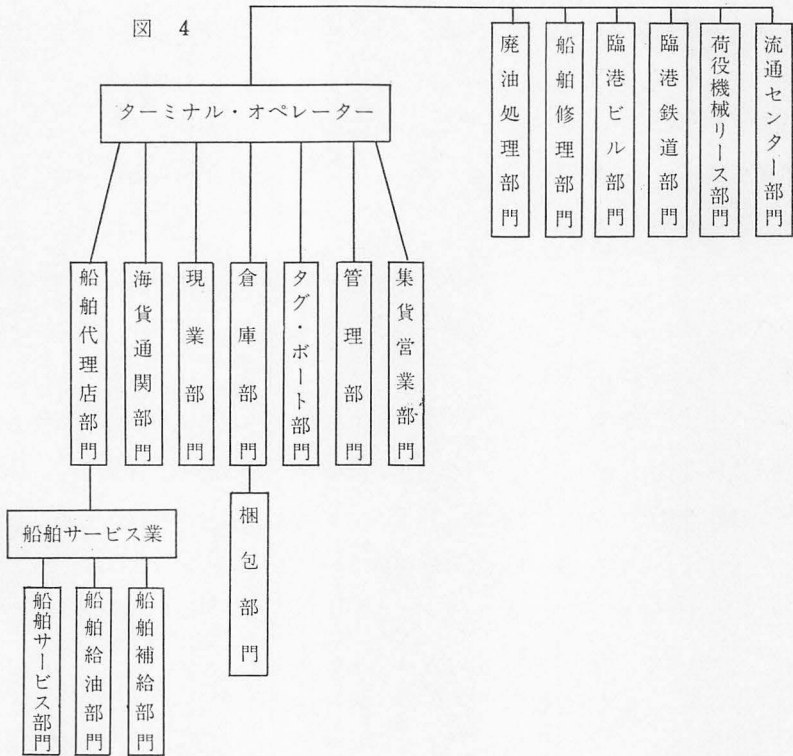
- 注 (1) この場合、労働集約度の高い、しかも固定資本化率の相対的に小さい産業(企業)では、生産合理化の短期的な達成効果は望むべくもないといわれている。
- (2) ここでの関係部門は、一般的に「オペレーション部門」、「サービス部門」、及び「役務部門」に大別されるであろう。これを示したものが図4である。
- (3) 港湾関係事業の経営上の諸問題については、拙稿「経営計画の概説と若干の問題点」埠頭経営研究会（前掲書、1975年9月）p. 217～p. 220参照。
- (4) たとえば、入港料徴収に際しての増員問題は、

$x_0$ .....	1人あたり港湾事業収入
$\alpha$ .....	コストアップ率
$x_0(1+\alpha)$ .....	次年度の1人あたり港湾事業収入
$y_0$ .....	現在の要員数
$y_i$ .....	増員数
$(y_0+y_i)(1+\alpha)x_0$ .....	次年度の稼得目標港湾事業収入
$z_0$ .....	当年度の入港料
$z_0(1+\beta)$ .....	次年度の入港料

とすると、 $(y_0+y_i)(1+\alpha)x_0=z_0(1+\beta)$

$\therefore y_i = \frac{(1+\beta)z_0}{(1+\alpha)x_0} - y_0$  この式は、 $\alpha, \beta$  がもし同率の上昇度であれば、結局増員数は現要員数に大きく制約されるであろうことを表示している。

- (5) 喜多村昌次郎稿「港湾業務の一元的経営の意義」, (埠頭経営研究会『大規模工業



出所：埠頭経営研究会「前掲書」1975年9月，p. 229

基地港湾の経営事業計画）1975年9月，p. 221～p. 223参照。

(6) 拙稿「市民経済と港湾政策の転換」港湾経済研究No.13，1975年10月参照。

## あ と が き

公企業経営体制に関する調査・研究は，4～5年前，埠頭経営研究会（東寿理事長代行）が主宰し，2，3の港湾を事例にしてなされてきたのがその嚆矢であろう。この小論もそうした調査・研究を基にして纏めたものである。関係した研究会で，とくに東寿教授，喜多村昌次郎所長からは公企業経営構想についてご教導を賜わり，両先生に感謝申しあげたいと思う。また，常日頃ご指導いただいている北見俊郎教授からは，貴重な示唆を賜わることができ教授に感謝申しあげねばならない。今後，いっそう港湾経営問題が総合的，本質的に議論されることを望むものである。