

大都市港湾管理における新理念の導入

——营造物管理者から用役生産管理者へ——

木 村 武 彦

(名古屋港管理組合)

目 次

1. はじめに
2. 戦前の大都市港湾管理の特質
3. 港湾管理への経営的視点の導入
 - (1) 大都市港湾管理に経営的視点の導入
 - (2) 港湾管理主体が当面する諸問題
4. 港湾管理体制の転換
5. むすび

1. はじめに

わが国の代表的大都市港湾といわれる、東京、横浜、名古屋、大阪及び神戸の五大港は、それぞれの機能形成過程に差異はあるが、日本経済の発展過程における国の政策や資本の要請に支えられて、今日みられるような施設と取扱貨物量について世界でも有数の港湾に成長した。

この大都市港湾の管理は、当然国の营造物管理行政の一部分として位置づけられ、当初から国営港として建設された横浜、神戸の両港を中心に大都市の地域経済ないしは地域住民とは無縁のものとして管理された。しかしながら戦後の民主化の中で1950年に港湾法が成立し、その中で港湾の管理を港湾に最も利害を有する地方自治体に委ね、国は港湾管理の第一線から退いた。

ところが、高度成長期を経る中で輸送革新に対応するため外貿埠頭公団の専用使用方式の埠頭が出現し、従来の地方自治体管理の公共方式のそれとの間に矛盾を顕在化させた。

今日港湾がかかえる諸課題の中でも、港湾管理体制をどのようにするかという問題は、輸送革新の進展下で提起された重要な課題である。

この小論では、大都市港湾の管理が伝統的な营造物管理理念を払拭して用役生

産管理理念を導入することにより、港湾管理における経営の可能性についての考察を試みるものである。

2. 戦前の大都市港湾管理の特質

1889年に、横浜港で大規模工事が本格化し、それ以降大阪、神戸、名古屋等の重要港湾の工事が着手された。1907年には、わが国港湾修築史上のエポックといわれる「重要港湾の選定及び施設の方針」が定められ、これが港湾行政の根幹となった。その中で横浜、神戸、関門及び敦賀港は国営港として、他は地方の管理にゆだねられて、国が共助するとされた。

その後、港湾管理に関する行政は、戦後港湾法の成立に至るまで訓令等で実施されてきた。訓令等の主要なものをとりあげると、1918年には港湾修築工事の全てを内務省に統一する閣議決定がなされたが、実質的な権限は各省庁に保留されていた。1922年には指定港湾制度が設けられ、従来の大規模港湾中心主義から地方分散という事態が進行中であり、1932年には監督のみならず助成を行なう体制が完成している。⁽¹⁾

この過程で港湾法制定の動きは放置されたままでなく、1928年には港湾協会が港湾法案を作成し、関係大臣に建議しており、その内容は「港湾が其の機能として水陸連絡輸送の転換を図るに、迅速、安全、確実且低廉に遂行されることに不拘、沿革や制度の関係から港務の系統が多岐に分れ、統制を欠く現状にある。一港の管理經營が数個の機関に分属されること、外国貿易地帯は関税徵収上、税關の所管に属し、又内国貿易地帯は、地元の公共団体たる県又は市に經營されるが、一般的港湾の管理については地方長官の所掌に属することになっている。…加え、港湾に不可欠の存在たる艤、仲仕、曳船、起重機船を始め、水、燃料等の補給その他関係業務は全く自由放任の状態にあって、各般の関係を総合して有機的經營が没却せられつつある。殊に海運繁忙の時機に於て港湾設備の整頓せるに不拘、内部諸作業が渋滞して船舶の運用効率を減殺する事例の乏しくない如きは、明に港湾機構の不備が責の一半を負うべきものと謂い得る。」⁽²⁾とあり、港湾の開発、利用及び管理に関する総合的統一法制定を求めて、港湾のばらばら管理の現

状と港湾用役生産における総合機能の整合性が皆無に等しいことを強く指摘している。

このような動きの中にあって1929年には衆議院において、「港湾法制定に関する建議書」が出されており、また内務省においても港湾法の企画立案が行なわれたが、いずれも港湾法の制定に至っていない。これまでの経過からもわかるように、港湾修築行政及び港湾管理行政（營造物の管理行政及び港湾を場とする行政の二つを包含する広義の管理行政を意味する。）を一元的に行なう管理主体を設ける困難さを如実に示している。

さて、ここで地域の経済構造をみるために、20世紀の初めから現代に至る工業生産額の地域別分布の変化を掲げることにしよう（表1参照）。1909年には京浜、阪神の両地域は工業地帯を形成しつつあり、中京、北九州地域もその萌芽が

表1 工業生産額の地域別分布の変化 (%)

工 業 地 域	1909年	1920年	1930年	1940年	1950年	1960年	1970年
A. 京 浜 工 業 地 帯	14.9	19.2	18.5	26.6	19.2	24.7	22.2
B. 阪 神 工 業 地 帯	30.0	28.7	27.0	22.2	20.5	20.9	17.7
C. 中 京 工 業 地 帯	6.9	6.3	7.5	7.3	7.2	9.1	9.2
D. 北 九 州 工 業 地 帯	3.0	3.7	4.0	8.0	5.7	4.1	2.7
E. 周 辺 地 域	24.5	23.1	22.0	19.2	27.0	25.5	32.8
F = A + B + C + D + E 太平洋ベルト地帯	79.3	81.0	79.0	83.3	79.6	84.3	84.6
G. 外 縁 地 域	20.7	19.0	21.0	16.7	20.4	15.7	15.4
H = F + G 合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- (注)1. 通産省「工業統計50年史」その他、「日本工業の地域構造」(大明堂, 1979年)
北村嘉行氏作成による
2. Aは東京・神奈川の2都県、Bは大阪・兵庫の2府県、Cは愛知県、Dは福岡県の統計である。
3. Fは茨城から長崎にいたる23都府県、Gはその他の23道県、沖縄は資料がそろえられず除外した。

みられる。30年代まで阪神工業地帯が京浜工業地帯を凌駕して、27%のシェアを獲得していたが、40年代には京浜運河の完成と臨海性立地を基調とする重化学工

業の進出がめざましく、京浜工業地帯が工業生産額の第一位になった。

このような工業生産額の地域別分布をみる限り、40年代に至る間に四大工業地帯の輪郭が明確になりつつある。既に指摘したごとく四大工業地帯の成立は、重化学工業化に最も適した地域として、貿易、海運及び労働力確保に容易な大都市周辺部の臨海地区を埋立てて、臨海工業地帯を造成することにより推進された。

これまでの帰結から、港湾はあたかも道路、河川等を管理した方法と全く同一で産業基盤の整備の一貫として国の投資によって賄われたが、国の管理行政は一元的とは程遠くむしろ分権的で港湾の統一的管理主体に相当する機関が存在しないままに、いわば下級的行政機関による複合管理にゆだねられた。⁽³⁾一方、わが国における基幹産業原材料の対外依存度の高い特性は、大都市港湾水際線における臨海工業地帯造成を促進し、高エネルギー産業が大都市港湾を自己の生産設備の一部にとり入れたような型で港湾機能が造成された。

その結果、港湾はそれを保持する地域住民とは全く無縁のものとなり、欧米先進諸港においてみられるような港湾と地域が一体となった経営方式とは懸隔の感が強い。

- 注 (1) 日本港湾協会編「日本港湾史」(1978年) pp. 1~2 及び巻幡静彦著「港湾法の解説」(港湾協会、1950年) pp. 7~34 参照
 (2) 日本港湾協会編「前掲書」p. 89
 (3) 山上徹稿「わが国港湾管理体制における経営管理の課題」(財・港湾労働経済研究所「港湾機能の総合的課題」1977年) pp. 112~115 及び住田正二著「港湾運送と港湾管理の基礎理論」(成山堂、1967年) pp. 154~183に港湾管理の概念についての詳論があるので参照されたい。

3. 港湾管理への経営的視点の導入

(1) 大都市港湾管理に経営的視点の導入

1950年に港湾法(昭和25年、法律218号)が成立し、最も利害関係を有する地方自治体の手に委ねられ、港湾の管理に経営的視点が大巾に導入された。わが国への港湾施設返還にあたっての重要な覚書SCAPI N7009-Aによると「港湾管理運営に関し最大限の地方自治権を与える、且国家的及び地方的利益を最も適合

する港湾管理主体の形態を設置又は創設する機能を地方公共団体に与える法律の制定によって補足さるべきである。……港湾管理主体の設置、機能、組織財政的機構に関する特別な条項を包せつすべきである。」とあり、欧米諸港における先進的な管理方式ポート・オーソリティー(Port Authority)の理念を基本とし、非政治性、非営利性及び財政的独立の三原則を貫き、官僚制度に制約されない自由で能率的活動を目指したものであった。(1)

成立当時の港湾法の目的は「この法律は港湾管理者の設立による港湾の開発及び管理の方法を定めることを目的とする」(第1条)と定めており、港湾管理者とは港務局又は第33条の規定による地方公共団体(第1条第2項)として港湾管理主体の確立により、港湾の埋立を含む開発及び維持管理等の方法を確立したものである。

この港務局は関係地方公共団体で単独又は共同で定款を定めて組織するが、営利を目的としない公法上の法人として、登記をもって第三者への対抗要件としていることから(第4条～第8条)，地方公共団体の中にあって独立の機関となっている。

港務局の施策を決定し、事務を指揮統制する組織は委員会で7人以内で構成され、任期は3年である。委員の欠格条項としては、非政治性の原則から、国會議員、地方公共団体の議員(ただし、関係地方公共団体の議会が推薦した議員1名は委員になることができる。)及び港務局の工事の請負を業とする営業体の役員及び同等の権限を有するものの3項目からなっている(第14条～第18条)。

財務原則は、業務を行なうための経費(港湾工事に要する経費を除く)は管理する施設等の使用料及び賃貸料並びに給水等の役務の料金その他港湾の管理運営に伴う収入で賄わなければならないとしているが、現状では受益者負担主義を完全に貫くことがむつかしいので、建設改良、復旧工事の費用にあてるために債券の発行が認められている(第26、30条)。又、損益勘定を明らかにするために企業会計方式を採用している(第31、32条)。

これらの原則は、独立採算性を示唆しており、財政的独立を確立しようとしたものといえるであろう。

以上のような港湾法の成立に伴う管理主体の確立は、経営的視点からみるならば従来の行政機関として位置づけた管理から、経営的視点の導入という上位の管理体制への移行を図ったものいえるであろう。⁽²⁾

ここでわれわれは、伝統的な施設管理者としての管理行政の最下位に位置づけられた港務所経営⁽³⁾に対して、港湾用役生産管理者としての港湾管理体制の確立をめざすものである。経営的視点からみた場合、上位のこの管理体制は、施設提供者としての権限の他に港湾用役生産の担い手である港湾運送業者及び港湾労働者に対する調整権を保有し、なお且つ従来の背後地の配分（Allocate）による港湾の最適配置から脱皮して、港湾相互間の競争原理に基づく港湾の最適配置を基本理念とする。これを実現するためには、集荷及び配船の状況により港湾の収益施設については用役生産にマッチした使用方式を確立することにより、海運及び荷主に対して高能率に用役を提供するとともに、それに相当する受益者負担原則を貫き、一方非収益施設に対しては維持改修を含めて国費を投入するか、高率補助によるかの体制を敷き、地方自治体を中心とした港湾経営主体であると、とりあえず定義しておこう。

ところが、1978年現在全国で1,084港の港湾があるが、そのうち港務局の経営形態としては新居浜港務局のみで、他は地方自治体の単独又は共同（一部事務組合の管理は4港）で管理されている現状である。

特に大都市港湾といわれる五大港は、名古屋港が一部事務組合の管理形態をとっているのみで、他はいずれも大都市の単独管理となっている。港湾法の趣旨からすれば、管理主体はポート・オーソリティー即ち港務局を目指したものであるが、次善の管理主体としての地方自治体の単独管理が主流となった要因は何故だろうか。

その第一は前章でも指摘したが、港湾が国策に基づき国家資本により修築されなければならなかつた歴史的背景がある。そのため港湾修築は、財政投資の対象となつたが、国民経済的あるいは地域経済的効果は対象外であった。そのため港湾管理に経営的視点を導入して港湾管理主体間の相互に競争原理を貫徹させることが、港湾用役生産に有効な成果を生み出すという管理理念を生じさせなかつた

第二は港湾法上の港務局という管理主体に対する財政基盤が脆弱であり有能な組織構成員を吸収するための条件も、一般官公庁に比較して劣悪であった。これを裏付ける事例の幾つかを挙げよう。①法的には債券の発行が可能とされていたが、現実には債券発行が認められた事例はない。②地方自治法上の自治体でないため、職員に共済制度が適用されず、自治体との人的交流が阻害され、人材確保を著しく困難とした。③自治体が港湾管理主体になっているのに較べて固定資産税、不動産取得税等の税法上の優遇措置が不足している。④港務局会計における歳入の基本となる港湾使用料が国策上低率であったため伝統的港務所経営とあいまって港湾用役の高度なサービスを提供しようという視点が育ちにくかった。⁽⁴⁾

第三に港湾法の成立当時、港湾整備の状況及び船舶入港数並びに貨物取扱高等を勘案した場合、経営可能であるといわれている大都市港湾の幾つかも第一の要因が災いして、経営的にみて未成熟の状態にあったことが挙げられる。港湾法成立後13年経過した1963年における大都市港湾施設収入及び原価費用の計算事例を次に掲げよう（表2参照）。

表2 大都市港湾五港の使用料等収入と原価費用（1963年度）

港 名	施 設 別 費 目	全 施 設			収 益 施 設		
		収入(A)	原価費用(B)	A/B	収入(A)	原価費用(B)	A/B
東京		379	775	49.0%	349	551	63.4%
横浜		406	953	42.6	406	778	52.5
名古屋		565	1,256	45.0	550	959	57.4
大阪		773	1,457	53.0	773	1,050	73.6
神戸		832	950	87.6	818	733	111.6
計		2,955	5,391	54.8	2,896	4,071	71.2

- （注）1. 「港湾管理の現状と問題点」（運輸省港湾局、1965年）pp. 179～180より作成
 2. 収益施設とは水域施設、外郭施設及び臨港交通施設、を除いた港湾施設のことである。
 3. 単位は百万円とした。

この表でみる限り、大都市港湾計の全施設について云えば使用料収入は原価費用の54.8%しか賄っていない。港湾施設整備が最も進んでいる神戸港ですら、こ

の比は87.6%にとどまり、大阪港が50%をわずかに上回っているが、他の三港は50%に達していない。又同様に収益施設でみると、収入は原価費用の71.2%を賄うことになるが、完全に賄いきっているのは神戸港のみで111.6%を示している。一方神戸港と並んで比較的港湾施設整備が進んでいたといわれる横浜港は、52.5%に留まり、東京、名古屋、大阪の諸港は60~70%を示している。

1963年当時においては、神戸港を除く他の四港は収益施設からの収入で原価費用を賄えなかったことは明白であり、原価計算に基づく收支バランスの実現を港湾管理の一つの原則として掲げるには程遠い状態にあったと云えよう。

然らば、輸送革新の時期を経た今日、大都市等の管理主体は港湾経営の追求にあたってどのような問題をかかえているのだろうか。

(2) 港湾管理主体が当面する諸問題

わが国の貿易、海運及び産業立地政策の要としての大都市港湾は、その大部分が大都市の一部局として管理運営されてきた。しかし管理の内容は経営的視点から程遠いものと云わなければならない。

経営主体は、計画、組織、調整、動機づけ及び統制という経営の諸作用を貫徹させねばならないが、港湾の場合、伝統的港務所経営の中で、地域住民も地方自治体も自分達の利害に直接係わるものとして受けとめる環境が譲成されていかなかった。

特に横浜、神戸の両港における状況は伝統的に国営港であったため、その傾向が一層濃厚であった。それに対して伝統的に大都市等によって管理された港はシティ・ポート(City Port)⁽⁵⁾として港務所経営からいち早く抜け出した。

1951年当時の港湾取扱貨物量は全国で190百万トン、そのうち36.1%にあたる69百万トンを大都市港湾で取扱っているが、中でも外貿の比重は高くとなっている。その後今日に至るまでの推移をみると大都市港湾の取扱貨物量は、18%前後に低下しているが、外貿特に輸出に対するシェアは一貫して60%前後を維持している(表3参照)。

表3 全国港湾貨物量と大都市港湾五港貨物量 (単位: 百万トン)

年 事項	全 国 港 湾 貨 物 量			大 都 市 港 湾 五 港 の 貨 物 量		
	計	外 貿(出 入)	内 貿	計	外 貿〔出 入〕	内 貿
51	190 [1]	30	160	69(36.1) [1]	23(7.9)	46(28.8)
65	440	107 (15, 92)	333	110(25.0)	41(38.3)[9(60.0) 32(34.7)]	69(20.7)
65	803	242 (30, 212)	566	161(19.9)	50(20.6)[18(60.0) 32(15.0)]	111(17.7)
70	1,853	553 (60, 493)	1,300	374(20.1)	143(25.8)[38(63.3) 105(21.2)]	231(17.7)
75	2,527	702 (97, 605)	1,825	455(18.0)	150(21.3)[55(56.7) 95(15.7)]	605(16.7)
77	2,694 [14.1]	775 (120, 655)	1,919	496(18.4) [7.1]	181(23.3)[74(61.6) 107(16.3)]	315(16.4)

- (注) 1. 各年版運輸白書並びに名古屋港統計年報より作成
 2. 51年大都市港湾五港取扱量は統計資料の都合上八港（五港に川崎、北九州、門司各港を含む）の取扱量となっている。
 3. 表中〔 〕は伸率を示し、大都市港湾五港の（ ）は全国港湾貨物量に対する比率を示している。

大都市港湾が輸出の60%を一貫して担わなければならなかつた理由は、一つには海運の経営理念としての海運同盟（Conference）の寄港地削減原則が貫徹されていること、二つめには第2章で指摘したように大都市部を中心に臨海工業地帯が造成され、外貿貨物流通の集積現象が必然的に発生したこと、三つには先進国需要輸出構造への転換が立地点を大都市周辺に求めた重化学工業製品が、輸出の85%にも達したことである（表4参照）。

大都市港湾に課せられた数多くの問題の中で、特に港湾建設投資のための資金調達は、最も深刻といわなければならない。港湾建設が長期にしかも巨額の資本投入を必要とする理由は、まず交通需要の一般的特性に由来するが、需要のピーク時に合わせて施設を整備しなければならない宿命を負っている点である。港湾発生需要の波動性を考慮した場合、ピーク時以外には稼動率の著しい低下を生じさせる。第二には、受益者負担原則の適用が困難な泊地及び防波堤等水域、外郭施設を、船舶けい留施設以外に必要とすることである。⁽⁶⁾

これらの事情から、港湾建設は国家投資による公共事業として推進されてきた。そのため特に高度成長期を通じ大都市港湾における港湾管理は、港湾建設のため急激な負担増をもたらすと同時にコンテナを中心とした物流革新に対応する

表 4 輸出構成比の変化

	年	食料品	原燃料	軽工業品		重化学工業品			合計	
				織維	計	機械	金属	化学		
輸出構成比	30(5)年	9.0	5.1	63.9	76.5	3.1	3.8	2.5	9.4	100.0
	50(25)年	6.3	6.9	48.4	56.0	10.4	18.9	1.5	30.8	100.0
	55(30)年	6.8	3.2	37.4	52.2	13.8	19.3	4.7	37.8	100.0
	60(35)年	6.3	2.2	30.0	47.3	25.6	14.1	4.5	44.2	100.0
	65(40)年	4.1	1.5	18.8	32.0	35.4	20.5	6.5	62.4	100.0
	70(45)年	3.4	1.0	12.6	22.6	46.7	19.9	6.4	73.0	100.0
	75(50)年	1.4	1.1	6.8	13.1	54.5	22.8	7.1	83.4	100.0
	76(51)年	1.3	0.8	6.3	12.9	59.6	19.8	5.6	85.0	100.0
	77(52)年	1.1	0.9	5.9	12.6	62.3	17.7	5.4	85.4	100.0

(注) 1. 輸出構成比は、戦前は東洋経済新報社「日本貿易精覧」、戦後は大蔵省「日本外国貿易年報」、同「外国貿易概況」より算出。特殊取扱（品再輸出等）を除く。

2. 計にはその他を含む。
3. 1978年版経済白書より。

ため埠頭建設に外貿埠頭公団という管理主体を登場させ、このことが一層港湾管理の複雑さをもたらした。^[7]

ここで大都市港湾の管理を企業会計方式による財政収支状況について、その推移をみてみよう（表5参照）。

1961年度には、経常収益で管理費さえも賄い得なかったが、1966年度には管理費を賄うに至っている。損益比率でみると、1966年度を100とした場合、1977年度には274を示し132億円の赤字を計上している。一方、収支比率は、1961年度の186から年々改善のあとを示して143まで低下している。この成果は、料金適正化努力に負うとみられるけれども反面、管理費の増加も著しく、依然として財政収支の逼迫に脅やかされている。

一方、官庁会計方式の歳出内訳について内容を検討した場合（表6参照）、基本施設及び運営施設建設費用の割合は、1961年度70%，1966年度64%，1967年度

表5 主要港企業会計方式による財政収支の推移

(単位:百万円)

年 度	経常収益 (A)	経 常 費 用 (B)						損 益 (C = A - B)		収支 比率 (D = B/A)
		管 理 費	公 債 利 子	減 働 償 却 費	計					
61(36)	2,589 41	3,091 (64.2)	50 (15.4)	740 25	980 (20.4)	47 (100)	4,811 (100)	43 △ 2,222	46	186
66(41)	6,333 100	6,160 (55.3)	100 (26.1)	2,915 100	2,070 (18.6)	100 (100)	11,145 (100)	100 △ 4,812	100	176
71(46)	14,455 228	12,126 (57.0)	197 (25.6)	5,445 187	3,695 (17.4)	178 (100)	21,266 (100)	191 △ 6,811	142	147
73(48)	19,517 308	15,477 (55.7)	251 (27.1)	7,525 258	4,762 (17.2)	230 (100)	27,764 (100)	249 △ 8,247	171	142
74(49)	24,930 394	21,070 (59.7)	342 (26.0)	9,172 315	5,060 (14.3)	244 (100)	35,302 (100)	317 △ 10,371	216	142
75(50)	27,274 431	36,630 (60.1)	384 (26.1)	10,265 352	5,418 (13.8)	262 (100)	39,313 (100)	353 △ 12,039	250	144
76(51)	30,843 487	25,245 (57.3)	410 (28.2)	12,443 427	6,362 (14.5)	307 (100)	44,050 (100)	395 △ 13,207	274	143

注 (1) 収入は、施設使用料及び役務利用料の収入である。

(2) 減価償却費には、国庫負担金その他の港湾管理者以外の者が負担した分に係る償却費は含んでいない。

(3) 管理費には施設維持補修費を含む。

(4) 1978年版運輸白書より。

表6 主 要 8 港 歳 出 内 訳 の 推 移

(単位:百万円)

年度	管 理 費	施 設 維 持 費	基 本 施 設 整 備 費	運 営 施 設 整 備 費	公 債 還 債 費	そ の 他	合 计
61(36)	2,626 (16.0)	52 (2.8)	465 44 (54.9)	9,003 59 (15.2)	2,484 41 (8.0)	1,310 24 (3.1)	504 183 16,392 (100) 50
66(46)	5,093 (15.4)	100 (3.2)	1,065 (45.8)	15,153 100 (18.2)	6,022 100 (16.6)	5,493 100 (0.8)	276 100 33,102 (100) 100
71(46)	10,390 (16.6)	204 (2.8)	1,737 163 (38.8)	24,230 160 (19.1)	11,927 198 (18.0)	11,210 204 (4.7)	2,943 1,066 62,437 (100) 189
73(48)	13,295 (16.2)	261 (2.7)	2,181 205 (39.8)	32,593 215 (16.5)	13,485 224 (18.3)	14,942 272 (6.5)	5,298 1,920 81,797 (100) 247
74(49)	17,912 (19.1)	352 (3.4)	3,158 297 (37.7)	35,347 233 (14.9)	14,014 233 (18.4)	17,222 314 (6.5)	6,116 2,316 93,769 (100) 283
75(50)	20,098 (22.4)	395 (4.0)	3,532 332 (29.9)	25,751 177 (16.2)	14,539 244 (20.7)	18,514 337 (6.8)	6,127 2,220 89,561 (100) 271
76(51)	20,986 (19.1)	412 (3.9)	4,259 400 (28.1)	30,799 203 (25.5)	28,013 465 (19.9)	21,807 397 (3.5)	3,795 1,375 109,659 (100) 331

注 (1) 基本施設とは、水域、外かく、係留及び臨港交通施設である。

(2) 運営施設とは、基本施設以外の港湾施設である。

(3) 1978年版運輸白書より。

53%と低下を続けたが、実額は、1966年度を100とした場合、1976年度のそれぞれの施設は203、465と拡大している。

投資のための資金調達は、公債依存度を高め、公債償還金の著増が目立っている。さらに高度成長のつけとも云うべき環境悪化に対する環境整備費も増加傾向にあり、その原資を求めて入港料及び環境整備負担金の導入が試みられたが、後者は未だに実現していない。

- 注 (1) 卷幡静彦著「前掲書参」pp. 41~53参照
 (2) 山上徹稿「前掲書」p. 20
 (3) 東寿稿「輸送システム変革と新しい公共財概念——港湾管理者の立場にたって」（港湾経済研究No.10 1972年）p.65において港湾法以前の港湾管理・経営形態を「港務所経営」と指摘しているが、この用語の定義で、わが国の港湾管理が營造物管理として下位の行政統制の範疇しかもちえなかつたこととフランス法との違いで述べている。
 (4) 運輸省港湾局「港湾管理の現状と問題点」（1965年）p.40年及び森本三男稿「港湾経営の経営体制と経営目的—港湾の経営学的研究試論」（名古屋港 Vol.26 No.5, 1977, 5) p. 6 参照
 (5) 摘稿「大都市港湾の機能転換と経済政策との相互作用」（港湾経済研究No.16, 1978年）p. 118
 (6) 柴田悦子著「港湾経済」（成山堂, 1972年）p. 16参照
 (7) 摘稿「大都市港湾における港湾、運輸政策と港湾管理上の課題」（港湾労働経済研究 No.3 1979年）pp. 101~123 に現在大都市港湾管理者がかかる諸課題と物流革新という視点から分析したので参照されたい。

4. 港湾管理体制の転換

高度成長が始まった60年代以降、港湾は国の経済計画に組入れられ公共事業費による長期的事業計画対象として重視されるに至った。1961年度に第1次港湾整備5ヶ年計画が策定されて後、第5次港湾整備5ヶ年計画に至るまで国の投資規模は毎回倍増しているにもかかわらず第3章に指摘したように大都市港湾の経営危機が拡大され、港湾経営がバランスを崩しつつあるにも拘わらず、かえって健全な港湾経営の可能性が追及されるのは何故であろうか。

動機の一つは、港湾法における港湾一元管理規定の根柢にある原理とは異質と

みられる特別法としての外貿埠頭公団法に基づき外貿埠頭公団が埠頭施設の一体的専用貸しを行なうことにより、埠頭経営を軌道に乗せた事実に求められる。第二は単なる營造物管理的理念にウエイトを置いた國の港湾管理活動は、港湾用役の生産という視点から見れば抑制的に機能する面が多いと評価され、他方先進的な港湾の經營形態としての Port Authority による管理の方が港湾用役生産に対して促進的に機能することが多いという事実である。第三の動機は、英國のロッチャード報告に見られるように、港湾は商業的事業でありロケーションそのものにも用役性があり、競争者のない場合は実質的には独占的性格を屢々持つ従って設備の充足された港湾においては、港湾用役生産にともなう収入から、管理費は云うに及ばず建設費も賄い得て当然であるという考え方が抬頭している事実である。第四に交通手段として通路の一部を形成する港湾は、海運用役生産性向上のための新規投資対象となる可能性を内蔵しつつあるという事実である。即ち、外貿埠頭公団による神戸のコンテナ埠頭がいざれも当初の操業率を上回るに足る集荷を行ない埠頭ターミナル事業として好収益をあげている事実である。⁽¹⁾

これまでの考察はわれわれに港湾經營主体に適切な権原を与えることが、港湾經營における収支バランスの達成にとって極めて重要であることを示唆している。

ここで港湾經營の可能性のある大都市港湾についてこれまでの分析を整理してみよう。船舶入港隻数、貨物量共に港湾収支をバランスさせる状況にあるが、輸送革新の進行が大規模な非収益施設の建設投資をもたらした。又社会的費用の絶対額も拡大させたことである。ところが前者の費用については欧米諸国では全額国の費用で建設しており⁽²⁾、わが国の場合も国民經濟的視点から非収益施設については全額国費投入を明確にすべきであろう。後者については、環境整備負担金を設定し実施に向けて検討中であり、それに対応する入港料の徴収も実現しているので、発生者負担の原則に一步近づきつつある。

実に3・3答申以降の一貫した港湾政策の中で明確になっていることであるが、海運用役生産に最もマッチした港湾經營方式を採用すべきであろう。従来の公共港湾は海運用役生産の一過程としての港湾用役生産の向上に充分対応する体制に

なかったことである。即ち、一般的労働手段としての港湾と労働力が別々の経営主体によって分離され、経営の諸要素が機能的に作用しなかったことが、港湾における低生産性を生みだした。

これに対して、公団のリース方式は、水際線の最高の場所に輸送革新に対応する施設を建設したこともある、つまり食い的な埠頭経営であるが、従来の港湾経営に一石を投じたものであった。しかもその埠頭経営方式はリース料が従来の公共埠頭の使用料に比較すると高額ではあるが、海運用役生産の高能率性を保障するものであってみれば、生産性の高さに較べれば高額なリース料になっていないばかりか、港湾への集荷及び寄港の集積をもたらし、港湾相互間の競争原理に基づく港湾建設に多大な効果をもたらした。

これまでの帰結から、大都市港湾が経営を目指す場合、外賃埠頭公団の解散も云々されている昨今、それを大都市港湾経営の中に吸収するとき、港湾管理の一元化の中で多面的な埠頭経営方式が実現することになる。

ここで第2章で定義した港湾管理体制の実現がより一層急務であることが明確になり、そのことは港湾経営の安定性をもたらすものであると確信するものである。

- 注 (1) 田中省三稿「公団埠頭にみられる専用的利用について(1)」(海事産業研究所報 No. 151, 1979年) p.31 及び拙稿「前掲書」(港湾労働経済研究No.3, 1979年) p. 115からコンテナ・ターミナルの効率の高さとそれとともに収益性の高さについて述べてるので参照されたい。
(2) (社)日本港湾協会・(財)国際港湾協力財団「欧米諸国の港湾管理とその財政」(1977年)

5. むすび

大都市港湾管理体制を伝統的港務所経営としての施設管理者理念から港湾用役生産管理者理念へ脱皮することが可能かどうかの考察を試みたものであるが、多面的な問題が複雑にからみあっており、その整理に大部分を費した。

港湾経営という側面から、大都市港湾をみると、戦前の港務所経営が今日まで重く影を落していたが、それを払拭する要因となったのは既に指摘したように

高度成長を通じて抬頭した輸送革新であった。今日の公団による埠頭の専用使用方式は、港湾法の一元管理規定からみた場合、その粹をはみだしたものであったが、主要港湾でその比重を増加させつつあり、大都市港湾経営にインパクトを生じさせた意義は大きい。この小論では問題提起に終始したが、別の機会に用役生産管理者の実体への論及を試みたい。