

物流事業と公共性

—— 港運・倉庫事業を中心として ——

斎藤 公助
(日本倉庫協会)

目 次

はじめに

1. 公共事業と公共性
 2. 公共サービス価格とその形成
 3. 公共性と港運・倉庫事業の位置づけ
- むすび

はじめに

いうまでもなく、「もの」の輸送を行なう事業としてこれを捉えた場合、鉄道自動車・海運・航空の各事業がある。同時に、これらを補完するもの、あるいは広く物流事業として把握した場合は、このほか通運・倉庫・港運ならびにこれが関連事業など数多くのサービス事業がある。

現在、これら事業の多くは、それぞれ関係法規により規制がなされている。この理由とするところは、一言でいえば、いずれもが輸送ならびにその関連事業としてこれら用役は、国民生活ないしは国民経済に大きく関連をもっていることである。換言すれば、公共性への認識であるといえる。

ここでは、公共性の問題にふれ、これと港湾ともっとも結びつきの深い港湾運送事業、さらには倉庫の法規制の経緯を辿り、その背景ともいうべきものも求め、さらには今後の課題ともいうべきものを探ろうとするものである。

1. 公共事業と公共性

公共事業は、国または地方公共団体等の行なう道路、橋梁、港湾など土木事業あるいは治水事業を指して一般に用いられる（とくに予算関連公共事業の場合）また、一方では広く解した場合、前記のほか、上下水道、公園など衛生・環境施設、さらには通信、鉄道、電力、ガス施設、さらにはまた福祉施設（養護施

設、医療施設）、保健体育施設、文化施設などいわゆる社会施設ならびにこれらの事業までも加えるといった考え方も生れている（注、これらの事業は、公益事業ないしは公益事業に準ずるものでもある）。以上のように広い意味の公共事業は、時代とともにその考え方も変わってきていることである。

これらの公共事業の事業主体は、一般には国または地方公共団体であるが、戦後の特長としては公共企業体（三公社をはじめとして、国などからの出資によるもの、委託によるものをも含めて）が非常に多くなってきており、しかもこれら企業体は実施面でも、それ自体近代化合理化が大きく求められるようになってきている。国鉄、電々公社はじめ、住宅公団、道路公団などは公共企業体の代表的なものといえる。

一方、公共事業とはいわないが、「公共性をもった事業」もしくは「公共規制事業」といわれるものがある。これらは公共事業に準ずるものであり、また公共的色彩をもった事業でもある。これには、輸送をはじめとした物流事業がある。これら事業は、いずれもサービスを提供する事業であり、国民経済の面からも巾広い規制がなされている。いま、旅客関係は別として、物流業についてみると、トラック、港運、倉庫などがあげられる。これらの業種においては、いずれも当該サービス料（運賃・料金）は、すべて政府の許・認可によってなされていることである。したがって公共料金に準ずるものとみなされている。なおこのように前記物流業が公共規制事業としてまた、公共性をもった事業とみられるようになった経緯ないしは背景については、あとで述べる。

公共とは、もともと個人に対比した概念であり、社会一般もしくは社会共同を意味している。また、公共性とは、特定の財貨あるいはサービスが社会全般に自由にかつ公平に利用されるべきであり、そのような性質のものである場合（例えば鉄道、航空輸送など）、さらにはまた個人の利益よりも公共の利益が優るかどうかにより多くの場合公共性が強調される。同時にまた、そのサービスが社会的必需性をもっているかどうかということと、さらにこれが社会生活上欠くことができないものであるかどうかということにかかっている。

いま、かりに倉庫業一つを採り上げてみると、倉庫事業は食糧など国民の非常

備蓄ともいふべきものを大きな使命として行っており、この意味から公共性を持った事業であるといえよう。また、倉庫事業は、商品ことに一般生活必需物資の流通の結節点として、取引の円滑化を計るよう、流通における重要な役割りを果していることも前記公共性に準ずる役割りをもっているといえよう。

2. 公共サービス価格とその形成

公共サービスの対価となるものは公共料金である。同時に公共料金は、政府が常に直接規制し、あるいはまた規制ができる体制にあるところのものである。広く公共料金といわれるものには、大きく三つの仕組みがある。その1つは、国会の議決によって決められるもの（例えば国鉄運賃）、2つには政府が直接決定するもの、3つには政府が許・認可によって決定するものである。

現在、このような規制にもとづく公共料金にはかなり多くのものがある。例えば、消費者米価、公営家賃、ガス・水道・電気料金・郵便・電信電話料金・入浴料・診療費などがあり、また輸送関係では国鉄・私鉄の運賃、バス・タクシー運賃、トラック運賃などがある。これらはいずれも市民生活には大きくかわりをもっており、強く公共性をもつものといわれる。したがって、これらサービス料金の決定については、インフレの問題ともからんで重要な施策ともなっている。いま、公共サービス価格の形成について、その理論ないしは体系づけとみられるものを捉えたとつぎのとおりである。

その1つは「負担力説といわれるものである。これはサービスの価格すなわちその料金は、これを求め消費する需要者の負担力に応じて決められるべきであるという考え方であり、理論である。この考え方では、その料金コストに直接関係はない。

つぎに、これに対し「費用（コスト）説」がある。「費用（コスト）説」は、サービスの価格（料金）は、そのサービスの生産コストにもとづいて決定、形成されるべきであるという考え方であり、理論である。したがって、この場合、サービス価格は、競争（自由）市場において形成されることとなるので、公共規制として、そのサービス価格は、適正な利潤を含むコスト原理により規制されるこ

ととなる。また、この場合実際にサービス価格の決定は、負担力（またサービス自体の価値）がマキシマムを示し、またコスト（この場合平均費用）がミニマムを決めることとなろう。

以上のように公共サービス価格の形成は、重要な問題であり、施策としても重要な課題であることはいうまでもない。ただ、留意すべきことは、企業（公共企業体をも含めて）自体の近代化、合理化による企業努力いかんが問題であり、同時に国民的合意も当然求められるであろう。

3. 公共性と港運・倉庫事業の位置づけ

交通運輸業、とくに旅客輸送における社会的、公共的な役割りは、ひとりわが国のみではなく、広く現代社会では強く認識されるところである。このことは、これらは現代の国民生活とは全く切り放せないものとなっているからである。したがって、その交通サービスの価格の形成は、社会政策的な関係もあって、国の重要な施策のつとしてとりあげられ、規制がなされていることである。このような法規制からでもその公共性が裏付けられる。

さらにこのことは、進んでひとり旅客輸送のみではなく、貨物輸送、さらには広く物流業についてもこれらの認識がなされ、またはなされるべきものと思われる。すなわち、広く物流業は流通の円滑化による物価の安定の面をも含めて国民生活とは大きくかかわりあいを持っているからである。

ここでは、物流業としての港湾運送事業ならびに倉庫事業について、とり上げてみたい。

港湾運送事業ならびに倉庫事業については、現在それぞれ法規制がなされているが、現行規制のポイントとなるものは、①企業が事業行為を行なう場合、営業開始の認可ないしは許可を必要とすることである。ついで、②一定の認められた定額報酬（料金）の収受が義務づけられていることである。

いま、これらのことについて、港運ならびに倉庫事業における法規制の経緯と、その背景ともいうべきものについて若干ふれてみたい。

(1) 港運事業の法規制とその経緯

現在、港湾運送事業は、さきにも述べたように港湾運送事業法により、すべて免許制（第1種である一般港湾運送事業から第8種である検量事業まで）となっているが、もともと当該事業は過去においては自由業であった。また、戦前も何らの法規制はなかった（一時期、戦時中の統制時を除いて）。しかし、その後終戦後の混乱期を経て、昭和年26はじめて「港湾運送事業法」が生れ、制定をみるようになった。

この背景には、当時わが国の経済が、戦後の混乱期を脱して、内外貿易もようやく回復の兆がみえはじめ、これとともに海陸の接点である港湾の重要性が高まってきて、港運の円滑化がわが国産業経済の重要な課題となってあらわれてきたことである。すなわち、これまで自由業であり、とかく弱小企業が乱立し、経営状態が不健全、不安定であり、また労働問題など数々の問題の多かった事業界のあり方が、改めて反省され、これが事業法制定への気運となり足がかりとなったのである。このようにして、港運事業に関する秩序を確立し、事業の健全なる発達をはかり、これによって港湾における輸出入貨物を中心とした流動の円滑化を推進しようというものであった。

以後、同法は、いく度かの改正がなされて現在に至っている。この間の経緯をみると、まず当初は、登録制（業者）で、また料金もおよそフリーであった。しかし、その後登録制度の強化などをえて、昭和34年はじめて免許制となり体制の基礎づくりがなされた。ついでこれが改正でもっとも大きかったものは、昭和41年6月の法律第84号によるものであった。これが現行法へのまた事業推進への一つの大きな柱となっている。

この41年の改正は、新しい戦後の時代の要請に即応しうる体制づくりをねらったものであり、具体的には、①事業者の事業規模の拡大、②免許基準の整備、さらには③下請に関する規制の強化、などであった。このようにして現在の事業法が生れてきている。

同事業法の目的は、その第1条にも明記されているとおりである。すなわち、「港湾運送に関する秩序を確立し、港湾運送事業の健全なる発達を図り、もっ

て“公共の福祉”を増進すること”をもって目的とする」と明記されている。ここで大きく注目されることは“公共の福祉”を図るということである。このことは換言すれば、港湾運送の円滑化、港湾労働の適正化により、港湾を経由する物資の効率化、近代化を図り、これによって国民経済の繁栄を維持し、発展をはかろうとするものである。これがまた“公共の福祉”につながるものであるとしていることである。

(2) 倉庫事業の法規制とその経緯

つぎに、倉庫事業についてみると、同事業に関する法規制の歴史は古く、そのはじめは戦前の昭和10年（法律第41号）に遡る。

当時の法規制は、事業そのものの規制よりはむしろ、「倉庫証券の発行（事業者の）についてのみ許可制」とするというものであった。この背景には、昭和初期の経済界の深刻な不況もあったが、さらに重要なことは倉庫証券（貨物を代表する一種の有価証券）の「公信力の確保」ということであった。すなわち、証券は、商品の売買および商品担保（金融）という大きな使命をもっており、万一これが濫用あるいは不正に濫発された場合、産業界、金融界に大きな影響を及ぼすこととなるからである。なお、当時の証券の流通は現在とは異り、かなり広く流通していたことである⁽¹⁾。

その後、終戦の混乱期から、戦後に入り、ようやく初めての業法改正が昭和25年、行なわれた。これによって発券（業者）の許可制に加えて、新に数多くの非発券業者にも届出制ではあるが営業行為についての届出義務が課せられることとなった。

ついで、昭和31年（法律第21号）にほぼ現在の倉庫業法に改められた。すなわち、この改正で倉庫業は、発券・非発券を問わずすべて「全面的な許可制」が実施され強化され現在に至っている。

現行倉庫業法は、その目的として、第1条に「この法律は、倉庫業の適正な運営および倉庫証券の円滑な流通を確保することををもって目的とする」と明記されている。したがって、現行業法にもとづく諸々の規制、例えばさきに述べた営業

の許可（新規），さらには収受料金の事前届出制（実質的には許可料金制），さらにはまた業者に対する監査の制度，各種の報告義務などが定められている。

倉庫業は、さきにもふれたが、物資の生産者から消費者へ流れる過程で、港湾あるいは都市など交通の要衝に立地し、これが物資の円滑な流通を図るとともに、万一に備えた備蓄など保管サービスを行ない国民生活の安定に大きな役割りを果たしている。

（注）(1) 上記戦前の倉庫業法の趣旨は、現行倉庫業法にも一部生かされている。すなわち、現行倉庫業法では、倉庫業（営業）の許可とは別に、証券発行の許可制度が設けられている。

むすび

これまで港運事業ならびに倉庫事業における法規制を経緯を述べてきたが、いうまでもなく、規制と公共性とは大きな「かかわりあい」をもっている。端的にいうならば、表裏をなしているといってもよい。すなわち、強く規制することによって公共性がつらぬかれ、また逆に公共性をもたせるようにするためには規制が避けられないからである。

港運事業にしても倉庫事業にしても、現在わが国経済ことに輸出入を中心とした産業経済にとっては、まことに地味な存在ではあるが重要な役割りを果たしていることである。同時に倉庫業についてみてもその多くは一般消費物資であり、当然のことながら国民生活と大きくかかわりあいをもっていることである。このことは、過去において石油ショック直後の物価高、「もの隠し」などの際、倉庫業の正しい姿が国民の前に示されたことなど、やはり公共的な性格をしめした一端であるともいえる。

なお、今後の課題として、現在低成長下まことに環境がきびしい時代を迎えているが、これを乗り越えるためには、より一層企業の体質改善と近代化への努力が望まれよう。さらにはまた、業界は、物流の効率化に寄与する方向で、社会のニーズに応えることが肝要である。これがまた、社会の負託（ふたく）にこたえる道であり、ひいては事業の公共性にも通じる道でもあると思う。