

「港湾経営」に関する基本考察

——「港湾経営化」の特質をめぐって——

富 田 功
(財・港湾労働経済研究所)

目 次

1. はしがき
2. 「港湾経営」の特質
3. 港湾運送機能の若干の問題点
4. 「港湾機能対策」の課題

1. はしがき

明治以降から戦後の港湾法制定時までのわが国港湾の生成・展開過程の基本的性格は、一言でいうならば、資本主義経済（国民経済）そのものを発展させるために外国貿易が必然的であり、民間の資本蓄積が未成熟であった⁽¹⁾がゆえに、国家資本の動員による中央集権的な修築・管理行政をシェーマとしてきた点であろう（傍点は筆者の付したもので、以下同じ）。すなわち、わが国資本主義経済そのものを列強資本主義経済諸国の発展水準に追従させることが「政策目標」の基本であったとするならば、わが国産業革命⁽²⁾の展開にとってとくに、外国貿易の増強策等は合目的な「政策手段」としてなされたのであろう。そこでは、「港湾」は、政策目標」貫徹のためのいわゆる下部構造にすぎず、単に貿易輸送の物的基礎施設にアクセントをおいた経済的条件としてうけとめられてきたようである。そうした意味では、わが国の港湾行政の焦点は国民経済そのものの形成・発展を図るという側面にあてられてきたといっても過言ではないであろう。

戦後、港湾法の制定によって『我が国における港湾管理の最大の特徴は、地方公共団体を母体とした港湾管理者により港湾の整備管理及び運営が行われており、現在の港湾行政が地方自治行政の一部であることを示している。

このように、港湾は、当該港湾に直接的な利害関係を有する地方公共団体の手により、それぞれの地域の実情に応じて、整備及び管理運営がなされている………。』⁽³⁾といわれているが、地域経済そのもののポテンシャルティを誘発し、した

がって、地域の経済力を総体的に高め、いっぽうで、「港湾」の本来有する社会的条件としての市民意識の高揚化を図るためには、これまでの伝統的な港湾行政に依拠し続けることが果たしてのぞましいのであろうか。

「港湾」が、当該地域経済全体の発展の原動力となりうるためには、「行政」から「経営」^[4]へ移行することの方がのぞましいように思われる。この小論では、「行政」から「経営」へ移行することが社会・経済的にのぞまれるばあいの特質とはいったいなんなのか、現実の港湾機能とくに港湾運送機能にはどのような問題が具現しているのか、そして、この場合の問題を「港湾経営」との関連で論じるならば何が課題として考えられるのか、について明らかにしてみたいと思う。

注 (1) 北見俊郎著『港湾総論』、成山堂書店、昭和47年3月、P. 60

(2) イギリス産業革命期の内陸交通手段の発達状況については、下記の文献は有益であらう、A. M. Milne "The Economics of Inland Transport", pitman, London, 1963, chap. II Development of Transport, pp. 24~47

(3) 「日本の港湾1977」, 日本海事広報協会昭和52年12月, P. 13

(4) 港湾経営については、とくに昭和39年以降、諸先学者によって多角的に論じられてきたので一たとえば、「経済発展と港湾経営」(神戸大会)、「流通革新と埠頭経営」(清水大会)、「広域港湾と港湾経営の諸問題」(横浜大会)、「港湾経営と財政問題」(那覇大会)一、ここでは、港湾経営の意義と目的についてはそれらの玉稿を参照すると共に、拙稿「港湾経営論序説」(『港湾経済研究No.16』昭和53年8月所収)P. 132~P. 134、を参照して頂きたい。

行政と経営との差異については、現在、①目的の多元性と一元性、②権力手段の有無、③行動に対する法的規制の大小、④対象に対する平等原則の範囲の大小、という四点に見いだされているとされている、山上徹稿「わが国港湾管理体制における経営管理の課題」(『港湾機能の総合的課題』、(財)港湾労働経済研究所、昭和52年4月所収)P. 113

2. 「港湾経営」の特質^{(1) (2)}

(1) 「港湾経営」原則

港湾の「管理・運営」から「経営化」^[3]へと移行させようとする場合の実践的基本原則は、まず何よりも当該地域経済そのものの利益(=公共の利益^[4])を優先的に確保することが第一に考えられなくてはならないであらう。^[5] 港湾を「経

営化」することによって、当該地域経済の港湾所得が相対的に高まり、したがって港湾の雇用所得も漸次高まり、いっぽう、港湾の「経営化」を図るによって、当該地域経済内での購買力水準も相対的に高まり、その結果、そこでは港湾所得以外の派生所得も漸増傾向を顯示するであろう。したがって、港湾の「経営化」によって、当該地域経済内での港湾関連所得（港湾所得＋派生所得）の占めるウェイトは相対的に増加傾向に向かうであろう。⁶⁾

したがって、港湾を「経営化」するということの第一義的な基本原則とは、当該地域経済の経済力・所得購買力の活性化に貢献しうることになるであろう。そういう意味での「政策目標」を構想し、これを実践し維持し、拡大発展させることこそ、「港湾経営」本来の基本原則のように思われる。「港湾経営の原則」としては、この他に「営利目的説」、「事業目的説」、「不可知説」および「体制維持説」⁷⁾などが考えられるのであるが、港湾を「経営化」するということが歴史的必然の方向であるとするならば、現在の港湾管理体制のもとでは、ややもすると、「不毛」⁸⁾にされやすい当該地域経済そのものの利益を優先的に確保しうるような「港湾体制」づくりが図られる点にこそ、「港湾経営」本来の目的を見いだすことがのぞましいのではなかろうか。⁹⁾

それでは、政策的概念¹⁰⁾として考えられる公共の利益は、実際、「港湾経営」を制度的にどのように行うならば確保されうるであろうか。

(2) 「港湾経営」制度

公共の利益 (Public Interest) は、元来その起源 (Origin) からすれば、「独占権」(「特権」) が政府によって事業者に付与され、これに対して事業者、換言すれば、当該産業もしくは企業がそれに見合う一定の「義務」を法的に履行する社会・経済上の政策概念として考えられてきたようである¹¹⁾。すなわち「当該産業(企業)が生産・供給する財・サービスに必需性・便宜性 (Public Necessity and Convenience) がありうるならば、政府は当該産業(企業)の供給市場を独占的に確保せしめ、一方で、当該産業に対し、合理的な価格で適正にサービスを供給せしめ、かつ適正な施設を具備せしめるようその供給条件を義務づけるのである。したがって、政府が公共の利益を確保するために採る実施政策は当該産業(企業)

に対して「強制力」(Coercion)となって発現するであろう。そうであるがゆえに、この概念が為政者(「集権者側」)の価値基準に依存するところ大であることに気づかされるであろう。

われわれは為政者の価値基準にもとづいてそのように規制を加えられている産業を「規制産業」(Regulated Industry)¹²⁸と呼んでいるが、ここでの論議の焦点は周知の如く、現在の港湾管理体制のもとで港湾機能の形成者側に課されている「公共規制」¹²⁹を現状維持の状態にさせるのか、あるいはいっそう強化させるのか、それともこれを緩和させるのか、これらのいずれかに絞られるであろう。¹³⁰すなわち、港湾機能の形成者が供給するサービスの価格(料金)¹³¹は実費手数料や規制料金であり、しかも当該サービスの適正な供給は技術的制約などのために必ずしも容易ではなく、かつその条件を充足するために巨額の公共投資をもって適正に施設を具備することなど一公共規制の政策一は、「行政」から「経営」へと移行させる条件下にあっても依然として維持され、もしくは強化されることがのぞましいのであろうか。

前項で考察した公共の利益は、そのオリジンの歴史的な性格から推論してみると、「規制緩和化」に向かいつつ社会・経済的に確保されてきたように思われる。その意味からすれば、公共の利益という概念は、為政者がその時代の社会・経済的要請をも政策的に反映しうるように認識されてきたようである。そうであればこそ、さきにみた公共規制策の緩和論¹³²と公共の利益の確保論とは基本的に矛盾しないであろう。¹³³

したがって、港湾の「経営化」を図ろうとする基本理念として制度的に要請されるのは、換言すれば、経済性原則の確立と公益性の確保であろう。では、われわれは、資本主義経済体制のもとで制度的に要請されている「港湾経営体制」¹³⁴をどのように構想化しうるであろうか。

(3) 「港湾経営体制」

ここでは、港湾の「経営化」によって当該地域経済そのものの利益、広義の意味ではその社会・経済的利益が確保されうような「体制」¹³⁵を構想しようとするものである。このばあい、さきにみたように、社会・経済的に要請される基本

原則の貫徹にとって「政策的」に不可欠な要件は、「公共規制の緩和化」であろうと考えてきたのである。したがって、ここでいう「港湾経営体制」の成立は、これらの二つの要件が充足されうるような、また不可欠とされうるような資本主義的な経営体制を思考しようとするものである。もしそうでなければ、われわれの考察しようとしている「経営」は「行政」となんら峻別されえないはずであろうから。そうした意味での資本主義的な「港湾経営体制」とは、自立採算制が採用されうることと、不合理な港湾料金体系が是正されうること、この2つが少なくとも政策的に実施されることが、その要件であろうと思う。

これらの「政策」の基本的性格は、おおむね、以下にみられる見解に含蓄されているであろう、『公企業が企業性にもとづき独立採算制を採用する場合、収益性の向上に努力することは当然であるが、この収益性は最大利潤率ではなくて、公共性によってその上限がおさえられねばならないであろう。それは、公企業が公共目的を達成するに必要な拡大生産を可能にする程度の最適利潤率であることがのぞましい。』²⁰ 21 いっぽう、港湾運送機能の形成者が供給するサービス価格（料金）は、周知のように、公共性の観点から、能率性（生産性）向上の条件がその利用者側に十分容認されないで設定されてきた傾向にあり、したがって、公益性と経済性の原則の追求をめざす「港湾経営」のもとでは、こうした傾向は是正されなければならないであろう、つまり現行の港湾運送事業の料金体系は、固定費と変動費の配賦基準から、基本料金（需要原価 demand cost）、最低料金（需要者原価 customer cost）、従量料金（供給量原価 output cost）の3本柱で構成されているようであるけれども、このばあいの従量料金は、原価の変動に対応すべく料率基準の設定がのぞまれるところであろう。²²

港湾を「経営化」することの究極的な目標は、いうまでもなく、経済的合理性を追求することが社会的合目的性に適うものであるという点を再認識させようということにある。もし「港湾経営」のもとで経済的合理性の追求が原則化されなければ、これは現行の「管理・運営」となんら本質的にかかわるところなく、したがって港湾と地域経済の問題も旧態依然のままにされてしまうであろう。その意味からすれば、港湾を「経営化」ということは社会・経済的な体制変革の

意識²³なくしてありえないであろうし、いっぽう港湾都市の地域住民が自からの社会・経済的な利益の優先を主張しうことは、結局は、港湾の「経営化」に依拠するところきわめて大といわなければならないであろう。

港湾を「経営化」するということは、換言すれば、資本主義的生産における港湾機能を「公正」²⁴に維持、拡大せしめる有効な「体制的方法」を考えるともしえるであろう。

港湾機能、とりわけ、港湾運送機能はどのように形成され、維持されているのかをみてみよう。²⁵

- 注 (1) 港湾経営の特質について、森本三男教授は、港湾は水陸連絡交通サービス生産の社会経済的システム (Socio-economic system) であるとの見解にたち、『港湾経営は、閉鎖的な自己完結的存在としてのクローズド・システム (closed system) ではなく、多くの関係者と相互作用しながら機能するオープン・システム (open system) である。いま、港湾になんらか有意にかかわり合いをもつ外界の事象および要因の集合をもって港湾環境 (Port environment) とよぶならば、こうした環境の要請にこたえ、環境変化に適応することが、港湾経営の基本的課題になる。』森本三男稿「港湾経営の経営体制と経営目的」(『経済と貿易121号』横浜市立大学経済研究所、昭和25年3月所収) P. 2

同教授の港湾経営目的論は、『私的経営によらない港湾経営が存在するから、……維持経営体 (going concern) として港湾経営をとらえ、それにふさわしい究極的経営目的として、「存続・成長 (Survival and growth) 論」をとる。』とされる(「同上稿」, p. 11, 傍点は引用者の付したもので、以下同じ)

- (2) 港湾経営の特色について、市来清也教授は、港湾の有するターミナル機能および都市生活関連機能が提供するあらゆるサービスが、港湾用役であるとの見地から、以下のように四点を指摘されている、『①非弾力性…環境の変化に対し港湾経営は全く弾力性に乏しいものとなっている。②受動性…港湾用役の販売を対象とする港湾経営は、物流用役が商流に従属的存在で、商流サービスに左右される受動的性格のものとなっているように、この面において全く受動的性格を有することになる。③非調節性…無形財としての港湾用役を不況時に貯蔵して、好況時に販売するなどの需給に対応した調節は、全く困難である。④制約性…物流との関連においてみる場合、港湾経営は、その施設および料金面から制約を受けており、生産性の著しい向上は、困難な面が多い。』詳しくは、市来清也稿「物流と港湾問題」(『港湾労働経済研究No. 3』, (財)港湾労働経済研究所、昭和54年1月所収) P. 79～P. 98の参照をのぞむ。

- (3) この概念の理解については、北見俊郎教授の、以下のような解釈は示唆に富む

であろう、『……「経営化」は歴史的な時代の流れの中で、すでに港湾をして「社会的構成体」として規定せざるを得ない点、また一般的な社会体制の「近代化」の過程で、港湾機能にかかわる社会体制もまた「近代化」を迫られるという点、以上の二点から、そうした「近代化」を港湾の「営み方」に照応させた場合、それは結果的に「管理・運営」から「経営」へという移行を意味する。』、北見俊郎稿「わが国における“港湾経営化”の基礎的一考察」（鷹取稠先生還暦記念事業会編『現代交通と地域経済の諸問題』、時潮社、昭和54年5月所収）P. 8

- (4) 公共性と公共の利益との概念規定は、森本三男教授が次のように指摘されるごとく本来峻別されて然るべきであろう、『港湾経営における公共性とは、港湾の水陸連絡交通サービスが何人に対しても不平等な取扱いをなすことなく平等に提供されること、すなわち、港湾が一種の公共財的性格をもつことをいう。また、港湾経営における公益性とは、港湾関係者の利益が全体として最大化されるよう努めるべきであるとともに、それが各関係者の貢献に応じて公正に配分ないし還元されるべきこと、裏返しに言えば、関係者の犠牲・負担が享受するサービスに対応して公正になされるべきことをいう。』「森本三男「前掲稿」P. 4）
- (5) この基本原則の理念は、大島国雄教授がかつて「公企業の目的説」について吟味された“抽象的公共目的説”（社会公共の福祉の増進）の考え方とかなり接近していることに気づかされる。（大島国雄著『公企業の経営学』、白桃書房、昭和46年9月、P. 63～P. 65の参照をのぞむ）
- (6) 港湾生産所得および港湾所得の推計方式については、拙稿「港湾所得推計に関する若干の考察」（『港湾労働経済研究年報・創刊号』財・港湾労働経済研究所、昭和51年12月所収）P. 125～P. 135を参照して頂きたい。
- (7) 大島国雄著『前掲書』P. 65～P. 71、『公企業は、国民大衆へのサービス、公共主義もさることながら、実質的に私的資本とくに大資本の利益により多く奉仕せしめられ、そのための資本主義体制の維持に役立ってきたのである。……公企業は本来的には、公共の経済的利益の増進を目的原理とすべきであるが、これまでの資本主義社会では、上述のごとき意味での体制維持目的を実現してきたのである。』
- (8) この概念の意味内容については、主として、北見俊郎著『前掲書』、P. 129. ～P. 138などの参照をのぞむ。
- (9) そうした「港湾経営化」の構想論は、政策実践の段階ではその賛否が問われるであろうが、その際、以下のような見解も十分検討するに値いするであろう、『……それぞれの地域社会と港湾機能との有する特質に基づいて、港湾経営が公共的利益からみて望ましいと信ずる場合のみ実現化されねばならない。』、山上徹「前掲稿」P. 126
- (10) これに対して、理想主義的（=idealistic）概念とされる論者もおる、Charles

- A. Reich, "Property and Personal Freedom" (C. Lowell Haris, Selected Readings in Economics, Prentice-Hall, 1967) pp. 165~168
- (11) Charles F. Phillips, The Economics of Regulation, Richard D. Irwin, Illinois, 1969, pp.52~55
- (12) C. F. Phillips, Ibid, pp. 3~16 に詳しい。
- (13) ここでは、主として、港湾法第12条第13条および第37条~第41条をその検討対象に考えている。
- (14) 元来、公共の利益を視点に据えた理論化は圧制的 (oppressive) になるであろうから (Charles A. Reich, Ibid, p.165), この場合の政策基準の単一的選択は慎重になされねばならないであろう。
- (15) 港湾施設使用料, 港湾運送料金などを指している。
- (16) これに関連するものとして、次のような見解がなされていることを指摘しておきたい、『……これまで、港湾の管理運営にかかる基本目標は「港湾法」の規定する趣旨、目的にしたがって、港湾管理者は、同法第12条および第13条に定める業務を行なってきたものである。しかしながら、この結果は、港湾管理者財政の赤字, 港湾と地域経済とのかかわりなどに、さまざまな問題をかかえてきたのである。……換言すれば、従来方式の港湾管理運営では、港湾管理者財政の赤字の増大, 港湾開発と地域経済との遊離がいつそう拡大されることとなって、地域経済社会への寄与が不十分なものとなるのである。』, 喜多村昌次郎稿「公企業経営の目的と構成」(『福井港湾経営調査』, 埠頭経営研究会, 昭和52年3月, 所収) 森本三男教授は、港湾経営の公的経営主体の補強に関連して、『……港湾の公共性や公益性を高めること、法的に要求されている規制・許可等の行政的機能を除外しえないこと……』とされている(森本三男「前掲稿」P.13)
- (17) 『港湾における公共性は、一般に租税負担にもとづく公共財「公共の営造物」に由来する概念として位置づけられ、発展してきたものであるが、公共財の性格は、少なくともすべての人が共通かつ等量に消費しうる財であること、需要しない人びとでも供給の対象から排除できない財であることを考えると、港湾の公共性は港湾をめぐる経済活動にあたって、その利用の公平をはかるという、「港湾を利用する」特定者を対象とした規制基準の意味をもつものである。
- したがって、港湾における公共性と経済性は必ずしも対立する概念ではなく、むしろその統一をはかることが今後の港湾管理に共通する課題である。』喜多村昌次郎「前掲稿」P.49
- (18) 港湾経営体制の詳述については、森本三男「前掲稿」P.3~P.7の参照をのぞむ。
- 港湾経営の基本構造については、拙稿「港湾経営論序説」(前掲, 港湾経済研究 No.16所収) P.135~P.136, を参照して頂きたい。
- (19) ここでは、この概念を社会的・歴史的意識の意味としても用いている。

森本三男教授は『経営体制は、経営に関して基本的意思決定をなしうるもの者ないし機関すなわち経営主体を中心に考察するのが一般である。経営主体がその地位にありうるのは、なんらかの意味で支配力を保有することに由来するから、経営体制はまた、経営をめぐる支配関係であるといってもよい。』とされている（森本三男「前掲稿」P.3）

- (20) 大島国雄稿「公企業財政の基本的性格—港湾財政の健全化のために—」（『港湾財政問題研究』埠頭経営研究会，昭和51年9月所収）P.24

- (21) 公正適正報酬率（ r ）= $\frac{R-E}{V-D}$ （ただし R：総収益，E：営業費，V：資産の新設当時の公正価値，D：資産価値の減価）をどの程度にするかについては，さらに検討してみたいと思う。詳しくは拙稿「港湾の“経営化”と料金理論形成の予備的考察」（鷹取潤先生還暦記念事業会編『前掲書』，昭和54年5月，所収）P.95～P.98を参照して頂きたい。

- (22) 周知の如く，こうした料金体系は公益事業料金の決定原則とされているけれども，一連の「港湾サービス」が公益事業性を具備するものか否かについては，議論が分かれるであろう。

- (23) これについては，北見俊郎教授によって提唱された「近代化理論」に教示される点が多い。

- (24) この他に「政策基準」としては，「効率」，「安定」，「発展」などがあろうから，ここで用いたように単一的ではなく，複合的に考えることも検討してみたいと思う。

- (25) 主としてここでの事例は，東京，横浜，大阪，神戸の4大港で，昭和53年2月1日～28日までの1カ月間にわたって実施調査された，「はしけ実態調査報告書」（財・港湾近代化促進協議会，昭和54年3月）の諸資料に分析・検討を加えたものに負っている。

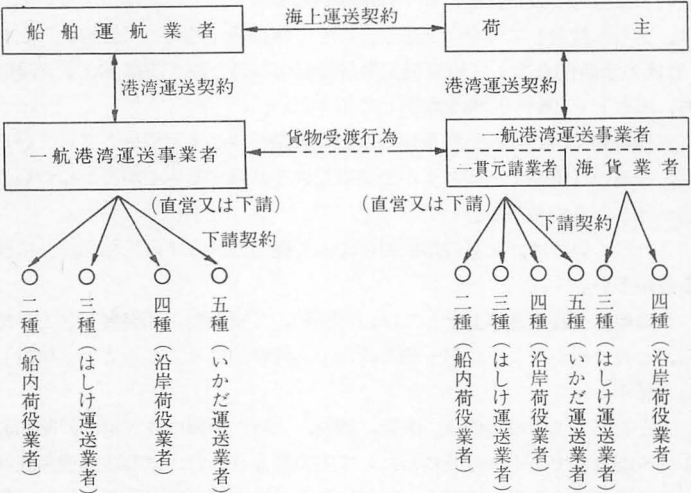
3. 港湾運送機能の若干の問題点

(1) 港湾運送機能⁽¹⁾の特色

わが国主要港湾のシンボリックな特色は，これを機能的にみるならば，「所有と経営」の未確立であり，したがって未分化な点ではなかろうかと思う。⁽²⁾つまり，これまでのわが国港湾機能の形成，維持および拡充は，本質的には，その資本主義経済の発展・拡大に寄与せんがためになされ，いっぽう「港湾」の管理権はその所有権の擬制⁽³⁾にもとづく公共統制の色彩が強くなされ，その意味では，「港湾の経営化」⁽³⁾はなされないままに推移してきたのである。

こうした状況裡で、経済的・交通的機能を主たる役割とする「港湾運送」は、図1にみられるように、きわめて重層的な構造となっているようである。そこでの基本的な特色は、極地輸送に関わるオペレーショナルな行為であるともいわれている。⁽⁴⁾ このことは、はしけ運送機能にティピカルにあらわれている。オペレーショナルな運送行為というのは、元来、二重・三重の事業構造へと向かうよう

図1 港湾運送の引受形態



出所：天田乙丙稿「主として在来荷役運送体系の中における港運業の在り方について」(『港運第4巻32号』，昭和54年2月所収)，P.51

表1 はしけ等の業態別積載率

1. はしけ

東京港			延航海数	延船腹トン数	延貨物量	平均積載率
業種別内訳	元請		700	200,655	132,031	65.8
	限定		46	13,270	6,811	51.3
	新海貨		11	2,750	1,883	68.5
	海貨		47	14,410	7,727	53.6
	専業		418	138,435	108,878	78.6
合計			1,222	399,520	257,330	69.6

1. は し け

横 浜 港			延 航 海 数	延船腹トン数	延 貨 物 量	平均積載率
業 種 別 内 訳	元	請	784	220,592	144,890	65.7
	限	定	100	32,425	23,541	72.6
	新	海 貨	121	31,975	17,652	55.2
	海	貨	405	105,820	58,529	55.3
	専	業	1,903	668,654	461,546	69.0
合 計			3,313	1,059,466	706,158	66.7

2. 船 舶

東 京 港			延 航 海 数	延船腹トン数	延 貨 物 量	平均積載率
業 種 別 内 訳	元	請	342	77,350	51,878	67.1
	限	定	20	8,021	7,665	95.6
	新	海 貨	26	4,680	2,485	53.1
	海	貨	5	640	433	67.7
	専	業	226	48,365	32,792	67.8
合 計			618	139,056	95,253	68.5

2. 船 舶

横 浜 港			延 航 海 数	延船腹トン数	延 貨 物 量	平均積載率
業 種 別 内 訳	元	請	72	12,185	5,169	42.4
	限	定	12	2,065	903	43.7
	新	海 貨	56	8,850	3,951	44.6
	海	貨	202	50,185	38,972	77.7
	専	業	651	138,804	77,954	60.5
合 計			993	202,089	126,949	62.8

である。というのは、その行為の一つ一つ—「受渡し」行為—は事業者自ら「操作することが可能となるからである。たとえば、運送人と運送取扱人との連繋的機能⁵⁾にみられるごとくである。

当該港湾運送の需要量を事業者自ら「操作」することが可能であれば、事業者は、必要最低限の生産手段（たとえば、はしけ、荷役機械など）と労働力を保有しさえすればよいことになる。そうであるがゆえに、オーバー・デマンドのばあいには、事業者自らその全部（100%）を下請契約することすら生じるのであり、逆にアンダー・デマンドのばあいには、はしけ（労働力も含む）などを事業者相互間で「用船」形態として保有し合うことになるのである。このばあい、当該港湾運送の需要量を事業者自ら「操作」しうることの可能性は、港運市場におけるその情報収集力、集荷力（需要獲得力）などに依存するであろう。

港運市場における情報収集力、集荷力などは通常、港湾運送機能の利用者側との経済的取引関係で決定され、しかもこの経済的取引関係は「資本系列化」⁶⁾によって規定されているようである。したがって、港運市場における情報収集力、集荷力などは、「資本系列化」への程度と範囲によって異なるであろう。はしけ、船舶の積載率⁷⁾などもそうした事実関係をあらわすものではなからうか（表1参照）。

したがって、当該港湾運送の需要量を事業者自らが「操作」しうることの可能性は、結局は、「資本系列化」への程度と範囲に依存するものであろう。

そうした港湾運送組織を特色とする港運市場では、現在、何が問題なのであろうか。

(2) 港湾運送機能の問題点

オペレーショナル行為を基本機能とする港運市場では、「資本系列化」にみられる如く、その供給構造はきわめて重層的であるといわれている（表2参照）。供給構造の重層性は、「運送市場」そのものの形成条件—財・サービスの生産市場から消費市場へ結合させるための流通過程である—からすればそこに介在しうる、かつ、しようとする供給者数—供給条件—にはさして大きな制約がないよう

なので、一般的に組織化されやすいのであろう。したがって流通過程における供給構造の重層性は、供給条件などに制約がなければい程ますます複雑となるであらう。

表 2 は し け 等 の 業 態 別 保 有 船 腹 量

東 京 港	は し け		船 舶		計	
	隻 数	船 腹 量	隻 数	船 腹 量	隻 数	船 腹 量
元 請 (20 社)	186	53,250 (39.7%)	74	17,855 (45.5%)	260	71,105 (41.0%)
限 定 (5 社)	14	4,160 (3.1%)	0	4,207 (8.2%)	22	7,367 (4.3%)
新 海 貨 (2 社)	2	450 (0.3%)	3	570 (1.4%)	5	1,020 (0.6%)
海 貨 (4 社)	15	4,640 (3.5%)	2	260 (0.7%)	17	4,900 (2.8%)
専 業 (4 社)	195	71,485 (53.4%)	72	17,340 (44.2%)	267	88,825 (51.3%)
計	412	133,985 (100.0%)	159	39,232 (100.0%)	571	173,217 (100.0%)

横 浜 港	は し け		船 舶		計	
	隻 数	船 腹 量	隻 数	船 腹 量	隻 数	船 腹 量
元 請 (22 社)	198	57,701 (16.2%)	11	1,800 (4.0%)	209	59,501 (14.8%)
限 定 (4 社)	35	10,975 (3.1%)	3	525 (1.2%)	38	11,500 (2.9%)
新 海 貨 (17 社)	29	8,010 (2.3%)	11	1,610 (3.5%)	40	9,620 (2.4%)
海 貨 (35 社)	180	30,490 (8.6%)	40	9,425 (20.8%)	148	39,915 (9.9%)
専 業 (23 社)	660	248,317 (69.8%)	154	32,032 (70.7%)	814	280,403 (70.0%)
計	1,030	355,547 (100.0%)	219	45,342 (100.0%)	1,249	400,939 (100.0%)

流通過程における供給構造は、これが複雑化しやすければしやすい程、企業の市場参加に対するエントリー制は厳しく設けられ、したがって政府の介入策も一段と強化されやすくなるであろう。たとえば、免許基準の引上げなどはこれに相当するであろう。

確かに、港湾運送事業の保護育成のために規制政策と助成対策⁽⁸⁾が採られ、これによって港運業経営の健全性、安定性が図られるべく目されてきたわけであるが、それは十分港運業経営の効率性を促進させうる政策（対策）ではなかったようである。

港運業経営の効率性は、港運コストが取扱量の増大に比例して漸減する範囲内で料金設定がなされるかぎり、これは確保されうるものであるから、したがって、このばあい、港運コストが漸増する範囲で料金設定をするという、単に港運業を保護育成することのみを目した政策（対策）は必ずしも港運業全体の経営を効率的なものにするとはかぎらないであろう。

したがって、港運業経営の効率性は、これまでのような伝統的な港運政策では十分促進されえないはずである。このことは、単なる「港湾運送機能対策」では不十分であり、新たな「港湾機能対策」が要請されるものであることを意味している。

では、「新たな港湾機能対策」としての課題とはなんであろうか。

注 (1) ここでは、主として、はしけ運送機能を考察の対象としている。詳しくは、拙稿「港湾運送機能の諸問題」(『港湾労働経済研究年報No.3』昭和54年1月[所収])、P.60～P.90を参照して頂きたい。

(2) この場合分業 (division of labour) 体制が未だ特殊化 (specialization) されていないであろうという意味に用いている。詳細については、C. H. Robertson & S. R. Dennison, *The control of Industry*, The Cambridge University Press, London, 1960, p p. 12～21 (chap. II *Large-scale industry*)

(3) 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』、昭和45年10月所収) P.93

(4) 詳細については、喜多村昌次郎著『港湾産業』、成山堂書店、昭和46年9月、P.85などの参照をのぞむ。

(5) 喜多村昌次郎著『前掲書』、P.84～P.94、に詳しい。

(6) ここでは、以下のように、資本支配と人的統制によっているものをも含んでいる。

- イ 元請け業者が下請け業者の発行済株式の $\frac{1}{4}$ 以上の株式を保有するとともに役員を派遣していること。
- ロ 元請け業者と下請け業者との間に、長期（5年程度）の下請契約が結ばれており、これとともに元請け業者が下請け業者に対し、当該作業に必要な施設、資金その他の経済上の利益を提供していること。しかし、二以上の元請け業者と下請契約を結ぶことは、下請け業者の作業能力が、免許基準を上回っている場合であって、元請け業者1社の全作業を行なってもなお余力がある場合に限るものとする。
- ハ 下請け業者が元請け業者の株式を $\frac{1}{2}$ 以上保有していること。
- ニ 下請け業者が元請け業者の株式の $\frac{1}{4}$ 以上を保有するとともに、役員を派遣していること。（喜多村昌次郎著『前掲書』，P.69）
- (7) 単にこの指標のみで、港運業経営の安定性、効率性などは必ずしも測定されえないであろう。この点は他の機会に検討してみたい。
- (8) 過去2回にわたるはしけ等の買上げ対策を指している。

表 3 過剰はしけ等買上廃棄の実績

港 名	昭 和 48 年 度		昭 和 52 年 度	
	隻 数	積 ト ン 数	隻 数	積 ト ン 数
東 京	105	16,940	260	56,750
横 浜	293	40,626	639	126,758
名 古 屋	74	10,295	34	5,105
大 阪	282	44,106	348	79,677
神 戸	357	58,765	426	87,515
関 門	119	26,290	21	4,635
	1,230	197,022	1,728	360,450

出所：（財）港湾近代化促進協議会資料

4. 「港湾機能対策」の課題

港湾運送機能の効率性は、これまでの伝統的な規制政策のもとでは十分公平に確保されがたいであろう。これが公平に確保されることなくして港運業経営の安定性も、また十分のぞめないであろう。確かに港運業経営の不安定性は、当該地域経済そのものの利益、換言すれば、公共の利益を阻害せしめる基本的要因とも考えられるであろう。そうであればこそ、改めて公共の利益を阻害せしめる要

因の解消策が社会的に、したがって制度的に検討されねばならないであろう。これが「港湾機能対策」の所以である。

これまでの港湾機能の維持、拡充対策のもとでは、近代化理念と「自由化」理念⁽¹⁾はいずれも港運政策の目標理念として十分追求されてこなかった傾向にある。⁽²⁾ この意味からすれば、少なくとも、伝統的な港運政策には「限界」が存しているといっても過言ではないであろう。そうであればこそ、これからの港運政策の課題は、一つには近代化理念、そして二つには「自由化」理念がいっそう追求されうる諸対策を明示することのように思われる。

ところで、われわれはこれらの諸対策が現行の「港湾管理体制」のもとで十分なされうる、とは断言しがたい。新しい「港湾機能対策」が、すなわち、港湾の経営化の方向でしかのぞみえないとすれば、それは、結局は、港湾機能と地域経済にかかわる港湾政策の改革の問題に帰着するであろう。

注 (1) 「自由化」理念、即近代化であるかについては、十分検討してみたいと思う。

(2) この点の詳論については、北見俊郎著『前掲書』、第5章国民経済における輸送の合理的体系化と港湾の輸送体制、P.77～P.89を参照されたい。