

港湾行政の研究と実態について

中 本 昭 夫

(佐世保市役所)

目 次

1. はじめに
2. 港湾行政の研究と歴史的考察
3. 国民の海事認識
4. 港湾行政の実態
5. むすび

1. はじめに

港湾についての一般的な概念は、法令などによる規定はないが、「一定の水域とこれに隣接する陸域で、船舶の出入、碇泊、旅客の乗降、貨物の積卸し、荷さばき、運送、保管などの機能を果たすに必要な諸施設の総合体」として把握され、そのように理解されている。

このようなことから、一般の港湾研究は、一定の水域や臨港地区において機能を果たす諸施設がその対象となり、港湾行政の研究もその範囲に絞られて、港湾の修築と修築された施設などの管理運営が行政の主たるものとして考えられがちである。

しかしながら、近年、港湾行政についての研究が進んで、港湾の修築は別として、港湾は、単に営造物としての物理的な視点において把握されるだけでなく、一定の場として、経済的社会的な諸々の行為が展開されるところとされ、それらの行為や現象を巾広く対象としたのが港湾行政であるとされている。従って、それらの巾広い行政の基をなす法域もおおむね把握されるようになった。

一般的には、港湾行政は修築行政と管理行政に分類され、さらに管理行政

が営造物管理行政と港湾を場とする行政に分けられている。⁽¹⁾

港湾行政についての一般的な認識について、ここ数年にわたって、画一ではないが、大都市港湾を除く10数港の港湾関係者及び一般住民から口頭質問により意見を聞いたところ、数量化はできなかったものの、次のようなことがわかった。

(イ) 港湾管理者の職員の場合

港湾行政は、主は修築行政であり、営造物管理は従である。港湾を場とする行政は別の分野であり関心がない。

(ロ) 港湾関係企業の従業者の場合

港湾行政は、営造物管理行政が主であり、修築行政は別の分野のものである。場とする行政は、港湾行政としてではなく個々の別の行政として、港湾行政以上に関心がある。

(ハ) 一般市民の場合

修築行政は、土木行政の範囲である。営造物管理行政は、企業と同じで行政とは思わない。場とする行政については無関心であるが、海上保安部長が港長であるから、その方が港湾行政の主体だと思われる。

この質問調査の過程において、極めて注目すべき点として、全般的に港湾はもとより海事に関する関心が極めて低く、港湾管理者の職員も例外ではなかった。また、港湾及び海事に対する知識がより高かったのは港港湾関係企業の従業者で、意外に知識が低かったのは港湾管理者の職員であった。県管理の場合は特に低く、さらに、技術職と事務職では事務職の方が低かったことを挙げなければならない。

このような結果の中から、特に港湾を場とする行政について、どのような枠組みをして研究対象とすべきかを考えてみた。比較的小さい港湾の関係者は、港湾行政に対して無関心で、港湾を場とする行政機関との接触もほとんど無かったが、個々の関心事を総合すると、港湾行政の本質を、港湾を場とする行政として理解しながらも、わが国の港湾行政の範囲が不明確であり、

複雑多岐にわたっていることが強調され、今なお、明治以来の伝統を背景にして、それぞれの国家行政機関が縄張り意識を固執して、縦割行政を続けているという不満もあったので、実態として見ると、港湾を場とする行政をみる限りにおいては、国の各関係機関は、確かに港湾を場として行政を行っていないながらも、それぞれ、関税行政、海上保安行政、防疫行政といった個別の意識が強く、それぞれの行政そのものが、行政主体のための行政に片寄り、行政客体を無視した、対象化されていない行政を一方的に進めていることが解った。

こういったことを考えてくると、歴史的な経過を辿って説明しなければならないが、これらのことについては、和泉教授、北見教授などの優れた著書⁽²⁾があるので、歴史的な経過を別の視点で考察しながら、港湾行政の研究と実態について若干の意見を述べてみたい。

注 (1) 山口真弘、住田正二著「港湾行政」(日本港湾協会 昭和30年) P35以降

(2) 和泉雄三著「港湾行政」(成山堂 港湾研究シリーズ⑧) 参照

北見俊郎著「港湾総論」(成山堂 港湾研究シリーズ①) P371 以降参照

2. 港湾行政の研究と歴史的考察

(1) 港湾行政の研究

港湾行政を一般的に分類して、修築行政、営造物管理行政、場とする行政の三つに分けて研究をしてみても、そのどれが港湾行政の核となるのか判断できない。教育行政とか福祉行政のように、諸々の対象を包括して一言で表現できない巾広い内容をもっている港湾行政の研究は、過去においては、法の解釈にのみ重点がおかれてきた。まづ、その欠点を指摘しなければならないし、和泉教授が述べているように、港湾行政の研究は、総合社会科学的な視野にたって、⁽¹⁾ 多くの人々が関心をもち、研究がより一般的になるような方向に進められる糸口を開かなくてはならないであろう。

港湾行政の研究は、その視点をどこに求めるかによって、それぞれの港湾

に対する認識や考え方も随分と変わってくるのは当然であるが、和泉教授が述べているように「一定の研究方法及び視角というのがあるはずであり」^[2] まづ、研究方法とその視角を明確にしておくことが必要欠くべからざるものと考えてみる。

和泉教授の場合は、「港湾行政近代化と地域」という論文によれば、歴史的方法と学際的方法の二つを研究方法として採られ、優れた意見を述べている。しかし、どのような方法を採用したとしても、港湾行政が複雑多岐にわたっていることには変わりなく、行政機構やその運用に欠陥があることは明らかな事実として指摘されなければならない。そういった問題点を、行政の客体である港湾の利用者や一般国民のレベルにまで掘り下げて研究をしなければ意味がなくなるが、そうした場合、仮りに、視点を数点に絞ったとしても、港湾行政のもつ巾広さや、奥深さは、輪廓として浮び上ってこないし、曖昧である。より深く掘り下げて研究を進めれば、それが理論を超えて、情緒に落ち、行政に対する批判のための批判に傾く危険性が出てくる。

しかしながら、一般的な港湾行政の研究は、行政に対する法解釈を中心とした体制擁護か実態把握による体制批判の両極のいずれかに傾きがちで、その双方によらなければ港湾行政の全容を明らかにすることはできないのではないだろうか。その点、和泉教授の研究方法は、これまでの港湾行政研究よりも本質的、实际的で、高く評価すべきであろう。

わが国の行政組織は、明治以降の天皇の行政大権の中で機構を整備しながら育ってきた。その間に築かれた各省庁の機構は、常に官位優先絶対の思想によって統一連携しながらも、分掌する行政については、個々の伝統を揺がせないという意志を守り貫いて現在に至っている。民主主義国家となつてから35年を過ぎた現在もなお、立法に対する行政という基本的な精神は完全に埋没し、形骸化して、立法を上廻る行政力によって国家活動が主導されている。

そのような点から考えると、港湾の歴史も、行政権力者を中心としたものになりがちで、その底辺にある一般国民や港湾関係者が築きあげた港湾の歴

史は稗史として無視され、港湾行政は、主体者が築きあげた歴史を基盤としてのみ新しい時代に対応するという、極めて視野の狭い国民不在の発想が選択されている。

こうして、わが国では、「四面海に囲まれた海洋国日本」を自負しているにもかかわらず、港湾についてはもちろん、海事全般についての認識が一般国民に得られず、今後とも「港湾は国の営造物である」という観念が無意識の中で国民に定着して、港湾は、さらに近寄りがたい存在となるであろう。

港湾行政研究の過程で、港湾行政の範疇にあると思われる諸官庁の職員に、港湾についての質問をしても、一般的な海事常識も浅く、港湾行政を進めていくうえで必要不可欠と思われる港湾の問題に対して適切な回答を得ることができなかった。さらに、それぞれの行政機関の職員には、港湾についての認識に共通の分母は発見できなかった。

このことは、単なる実態としてではなく、将来の大きな課題として、港湾行政研究の中で凝視したい。

(2) 歴史的な考察

わが国の港湾の発展は、横浜、神戸、長崎、函館、新潟の開港をもって一応その幕開きとし、富国強兵と殖産振興の国策によって進められてきた。そして、それは同時に西欧諸国の近代化に追いつけ、追い越せという目的をもち、大東亜戦争の終焉を一つの区切りとして大転換し、平和国家の建設と国民の福祉を目的とする工業の発展と貿易の拡大が国策となった。そんな中で港湾は、新しい道を求めることになったのであるが、港湾そのものの位置づけは、国民一般の意識の中では必ずしも明確ではない。民主的な港湾の運営という建前からすると、港湾法制定から今日に至っても、まだ一般的な認識を得ていない港湾では、目的意識が見失なわれたままの行政が続けられていたと言えるのではないだろうか。

行政大権が巾を利かせた大東亜戦争以前のわが国では、明治の当初に富国と強兵、それに殖産振興という国策が行政主導で押し進められてきた。西欧

に追いつけ、追い越せという目的が国民への表看板となって殖産振興が勧められたが、その本旨は、富国のための強兵にあったと考えられる。それが、やがて強兵が表看板となり、そのための富国が殖産振興によるという国民への説得となり、その重圧は、国民に大きくのしかかっていたのである。

参考として、明治8年（1875）の1月～6月の予算を見ると表1のとおりである。（当時は暦年、半年）

表 1 明治8年5月太政官布告書

才 入		才 出	
	円		円
1. 地租及各種ノ税	40,783,174	1. 内外国債元利償却	2,209,851
(内港湾碇泊税及諸税	24,465)	2. 宮繕堤防	1,672,494
2. 郵便及印紙税	518,317	3. 太政官	340,745
3. 海関税及諸税	724,207	4. 各省使府県	13,257,672
(内 横浜	500,000)	(内 外務省	85,000)
(内 兵庫	142,000)	(内 内務省	267,757)
(内 大阪	21,000)	(内 大蔵省	706,057)
(内 長崎	54,650)	(内 陸省軍	4,000,000)
(内 新潟	150)	(内 海軍省	1,191,135)
(内 函館	5,907)	(内 文部省	1,000,000)
4. 賦課各種ノ収入	1,981,800	(内 教部省	38,000)
5. 鉱山及汽車電信ノ収入	462,584	(内 工部省	2,566,880)
6. 琉球藩貢納	59,450	(内 司法省	450,000)
7. 官禄税	30,000	(内 宮内省	416,000)
8. 宮中御用途ノ内ヨリ兵備へ	18,000	(内 開拓使	802,000)
9. 奉還掌典家禄常用ヨリ準備へ繰入	3,314,234	(内 三付	301,194)
10. 臨時種々ノ入高	10,837,620	(内 四港	162,147)
11. 前年ヨリ越高	20,602,853	(内 諸県	1,268,974)
計	79,332,239	5. 貨幣分析其外	53,747
		6. 警視庁並巡察還卒等費	662,152
		7. 神社費	113,203
		8. 外国公使館及領事館	250,000

9. 奉還掌典家禄常用ヨリ繰出シ高	3,314,234
10. 臨時費	17,147,973
計	39,022,071
才入才出差引残	40,310,168
軍艦買上代	2,300,000
残	38,010,168

表1のように、才入において港湾の収入が大きなウェイトを占め、才出においては軍費が特に多く、軍艦を別枠としていることが注目される。また、当時の布告などを見ても、海軍や運輸通信に関するもの、関税を中心にした船舶、港湾に関するものが多い。

この明治8年という年は、現在の船舶法、船舶安全法、海上衝突予防法、港則法、関税法などの海事取締法規を包括したとも言われる「商船規則」の布告（明治3年）、その改正による「国内廻漕規則」の制定（明治6年）に続いて「航海公証規則」「内国船難破及漂流物取締規則」「西洋形日本船各開港出入規則」などが制定された年で、港湾を場とした行政が形作られた年でもある。

その頃から、港湾の修築などは、消極的な裏面の行政とみられ、港湾の基本施設である水域の全権は、海軍によってコントロールされ、以後、港湾の測量や調査、海図の作成は、すべて海軍の水路部で行なわれていた。

国民一般に海国日本を意識させるため、海事思想の普及を始めたのは、明治30年以降と言われ、政府は、国民に海外雄飛を奨励し、さらには、主導権をもつ海軍の意志のもとで、海洋の利用による積極的な国家発展策が試みられた。そのためには、無敵海軍の完成、即ち強兵のための富国が必要であった。その基盤となったのは、一般国民の低賃金労働による殖産振興であった。それが表面的には、質素と儉約による国民の努力によって驚異的な資本主義経済の発展をもたらしたとし、国際的な地位を高めたとされたのである。

このような海軍に主導されていた港湾そのものは、行政の基本ともなる布

告や法の必要もなく、当時は、軍を中心とした行政大権の名のもとに港湾が修築され運用されたので、手段優先主義が行政そのものの目的となって、現在、港湾行政と言われているようなものは、当時は実質が無く、港湾の修築などは、土木行政の分野に属し、水域施設のみが港湾施設として区分されて考えられていた。従って、わが国の港湾の建設は点的発想によって進められ、城塞感覚的な港湾都市建設が無意識のうちに定着して、陸上交通と海上交通の結節は、部分的にはかなり遅れていた。このようなことが、港湾行政一元化についての再三の提唱にもかかわらず実現しなかった時代背景となっていたのである。

また、法解釈を中心とした研究学者の間でも港湾行政を特に浮び上らせる理論の展開はなく、昭和12年の新法学全集でも、法域としての海事は狭義では海商とし、広義には海事公法として次のような分類をしている。

- (イ) 船舶自体に関するもの
- (ロ) 船員及水先人に関するもの
- (ハ) 航海に関するもの
- (ニ) 海港に関するもの
- (ホ) 使用料及関税、吨税に関するもの
- (ヘ) 遠洋漁業に関するもの

(ニ)の海港に関するものとして、開港港則、海港檢疫法を挙げている。⁽³⁾

そうした流れの一つには、海軍によって研究されていたSea Powerの問題があったことも見逃せない。現在では、Sea Power⁽⁴⁾ は海洋力と訳されているが、日露戦争後には、海上権とか海上権力と訳され、海上路の確保なくして富国なく、富国は強兵、即ち海洋国にふさわしい海軍力によって国の繁栄が導かれるというように考えられ、マッキンダーのハートランド理論⁽⁵⁾に対する太平洋における海上権力が相互に重なり合う部分に大東亜共栄圏があり、そこにこそ日本を中心にした新らしい世界があるとする考え方が、大東亜戦争の末期まで持続された。こうした戦略的な国家意識を行政体内にもっている以上、すでに形作られた、海運、税関などの行政と同じレベルで港湾行政を論じ、中核的な行政としての港湾管理を成立させることが出来なかつ

たのは当然であり、直接ではないにしても、海軍の力が港湾行政のうえに大きく作用していたとも言えるのである。

そのような状況下で展開された港湾における諸々の企業活動は、人的資源を対象とした人入れ稼業が中心となり、貧苦に喘ぐ農家の次、三男や職を失なった男達など、社会の底辺にある階層に恵与する職場として根を降し、港湾は、国家財政を潤す源泉として、大蔵、海軍、陸軍、運輸といった個々の行政から重要視されながらも、社会的な評価は黙殺されていた。であるから、一般国民は、海は泳ぐところ、そして港湾は別離の悲しみの場といった極めて情緒的な認識しかもてなかったのである。

わが国のこうした海事認識について、ある外国人は、「日本は四面海に囲まれた山岳国である」と揶揄したと言われているが、正しい評価である。

民主化が定着した今日でも、Sea Power を海上権力として研究する者が増えてきた。Sea Power は海洋力とすることが適当であり、海洋力は、海洋から直接、または海洋を通じて、国民の経済的な利益を得ようとする積極的な能力であり、従って、海洋力（漁業力）、それに相当する港湾力と、それを側面的に支援する海上保安力の合力であると考ええる。港湾力のない海運力は無に等しいので、港湾力を十分に発揮するためには、港湾行政の充実が先決となり、それは一元的に整理されることから始まると考える。

港湾行政の充実を図るうえで考えなくてはならないのは、行政が対する立法、そして国民との関係である。港湾に関する限りでは、国民の認識は低く、十分な意見を述べる知識がなく、仮りに、港湾行政の改善を求めるにしても抽象的な願望の域を出ないであろう。

また、仮りに、現状の港湾行政が批判されるとするならば、その責任は、行政の主体者はもちろん、国民一般にもあるものと考ええる。

立法を上廻る行政力は、わが国の体質であり、行政主体で立案した法律が、立法府においてほとんど問題にならないほど国民の代表が不勉強であることも手伝って、法律は、行政主体の意のままに制定されていることを考えると、港湾行政に今後とも新鮮な方向を発見することは難かしい。長い年月に

培養された行政体質が、いわば自然であり、新しい改革は人為的であるとする行政主体者の考え方だけは終止符を打つべきであろう。

注 (1) 和泉雄三稿「港湾行政近代化と地域」(日本港湾経済学会編『港湾経済研究No.11』昭和48年)P20

(2) 同 上 (同 上) P18

(3) 鳥賀陽然良著「海法」(日本評論社『新法学全集』昭和12年)P1~4

(4) Sea Power は、アメリカのアルフレッドT. マハーンの海上戦略理論の中で使われている。

(5) ハートランド理論は、ユーラシア大陸における戦略理論でイギリスの地理学者マッキンダーの提唱で、後日ナチスが実践したと言われている。

3. 国民の海事認識

人間は常に動に対して関心が強く、静に対しては比較的に関心が薄い。港湾は、どちらかというとき静態で、受動的であり、港湾に対する海運などは動態であり、能動的である。したがって、国民一般の港湾の認識は、船舶を通してなされる。だからといって、船舶によって代表される海運に対しての関心が強いかというと、そうでもなく、船舶そのものの型とか速力などに興味を示められている。

昭和55年12月に日本世論調査会が行なった「海」を主題とする世論調査では、「海」という言葉から連想する言葉の第1位は「船」で23.1%であった。そして、「海水浴」「ロマン」「外国」「魚」「釣り」につづいて「港」は7位、6.7%という結果がでている。このことから考えても、国民の港湾に対する認識が低いことが解る。

人間の動的な関心が、港湾をまるで絵画の主体である船の背景としてのみ抱えたとするならば、港湾行政になんらかの欠陥か短落があると言えないことはない。

港湾は、船舶を受け入れる器として存在の意義をもっているから、港湾と船舶は絶対因果関係にある。海洋力についての国際的な評価は、船舶の量とか質だけではなく、当然、海洋力に相当する港湾力をも含めてなされるので

あるが、海運に対する港湾は、単に物理的な施設として存在するのではなく、船舶の航海の前後はもちろん、海洋における活動のすべてを処理する機能をもたなくてはならない。だから、船舶にかかわる現象や行為は、直接と間接とを問わず、すべて、ある意味では港湾における行為となるので、海洋力は、港湾力によって代表されるとも言えないことはない。その意味では、海運力に相当する港湾力とは何かという質問に対して、わが国の現体制では、港湾の行政力であると言わなければならないであろう。

しかしながら、港湾または港湾を取り囲む複雑しかも多岐にわたる行政対象に対して、港湾行政の名のもとに、組織なり機構なりが十分に力が発揮できるかと言うと、そうではなく、むしろ、行政の力が内にこもってしまって、十分に機能していない部分もあると考える。このようなことから、大正末期から港湾行政の一元化の要請が高まったのであるが、合同庁舎の建設などにより事務の簡素化ができるなどと対策的な手段で糊塗し、現在に至っている。

港湾行政が何故（Why）一元化できないのか、ということについては次元の低い弁明があり、如何（how）にして一元化すべきかということと、何時（when）までに一元化すべきかということについては、検討さえされていない。

国家行政組織法第2条や運輸省設置法において「一体的な行政事務の遂行」「一体とした行政機能の発揮」を規定しているが、運輸省の内部でさえ連携がとれていない。

法は、常に建前となり、行政主体の予算要求の手段にのみ使われていると言われているように、行政自体が明確な目的をもっていないのである。

港湾行政は、その研究の糸口として、港湾法を軸にして考えることになるが、一般的な海事法域の中での港湾法は、海運関係法の一つと見做され、行政組織上も運輸省の中の1部局として港湾局があり、海運局に主導されている。そして、同列の船舶局、船員局、気象庁、海上保安庁が、それぞれ港湾

にかかわりをもち、さらに、税関、検疫、防疫、入国管理など、他の省庁の分野が関係するから、一般国民ならずとも国の行政組織は極めて理解しにくい。

これらのことを港湾行政として整理するために、直接主体と間接主体に分けて考えてもよいのではないか、また、行政の実態から、対象となる港湾利用者を直接客体、そして一般国民を間接客体として考えると案外すっきりした答えが得られるようにも思われる。

港湾の機能は、国民の経済生活に及ぼす影響が大きいが、港湾行政に対する国民の関心が薄く、行政需用が正常な形でなされていないので、今後は、国民の海事意識の開発に目標をおくべきであろう。

一般国民は、行政は常に一体であると考えているが、肥大化した国家行政組織は十分に機能していない。行政は、その目的を達成するためのあらゆる要素要因を調整する機能を有すべきであるのに、問題解決に熱意がなく、仮りに、港湾の問題が運輸省から提起されたとしても、他の省庁との関係もあってすぐには解決されないから、「一体的な」という意味を内閣調査会に持ち込んで解決すべきであると解してしまう者さえある。

このように、一般国民は、行政に対して対抗の手段がなく無力であり、また無関心でもある。

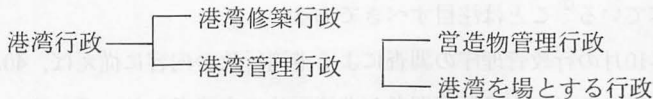
それをよいことにして、特に海事については、関係者の中だけの問題として片付けられがちである。

運輸省の海運局は、海事を総括して、「海事思想の普及および宣伝」をすることになっているが、海の記念日の行事など、必ずしも適切ではなく、関係者のための関係者だけの行事に終り、一般の認識を得るような方法とはられていない。むしろ、防衛意識を高め、自衛隊を支持してもらうことを目的にした海上自衛隊のパンフレットの方が、海運、港湾の重要性を解り易く強調しており立派である。

このような問題を多角的に検討してみても、一般国民の海事に対する認識を高めることが行政としての当面の目的でなくてはならないと考えられる。

4. 港湾行政の実態

港湾行政の実態を述べる前に、一応、港湾行政の分類をしなければならないが、諸先生の一般的な方法の中から、北見教授が港湾総論で採られた分類により、それぞれについて述べてみたい。



この場合も「港湾行政の主体性は、むしろ直接港湾を行政対象とする部門にあったというのではなく港湾機能を利用する経済主体を直接に行政対象とする部分にあった」⁽¹⁾とする北見教授の意見のように港湾行政の意義は、むしろ場とする行政にあって、港湾管理者の行なう営造物の管理などは、行政という形では一般的には認識されず、企業として考えられている。さらに港湾管理者が行なう行政は、一般的には、権能の母体である地方公共団体の行政として認識され、港湾の建設を請負う業者などは、港湾工事そのものは、行政とは理解せず、その規制などを行なう海上保安部の港長業務が港湾行政だと考えている。であるから、港湾行政（一般には港湾に関すると言った方が適当であろうと思われる）に対する不満は、港湾管理者に対してよりも、むしろ、港湾を場とする行政を所管する国家機関に対してであり、港湾管理者は、それらの不満を代弁して、国の行政に対することが多い。そんな意味を含めて、港湾管理者は、むしろ行政客体として考えられることの方が多い。そのことは、港湾法を吟味しても色濃ゆく窺われる。

(1) 港湾を場とする行政について

港湾行政の中でも、特に港湾を場とする行政が複雑しかも多岐にわたり、その機能を十分に発揮できない点や、そのための港湾行政一元化の問題提起などについては前述のとおりであるが、港湾行政と言われるものが、海運行政の一部であるのか、関税行政の一部であるのか明確ではなく、現在一般的に言われている港湾行政の範囲も、関係者のすべての認知を受けてはいない。

鳥賀陽然良著の海法では、船舶を中心にした関係法が海法として指称される⁽²⁾とし、住田正一著の近海港湾論では、港湾を(イ)行政的法規的に見る場合、(ロ)海運政策として見る場合、(ハ)配船より見る場合とに分類して論じ、いずれも、港湾を受身の静態として把らえているようである。また、(イ)の行政的法規的に見る場合の中で、港湾省の設置の検討をすることも必要であるという主旨を述べている⁽³⁾ことは注目すべきである。

昭和33年10月の行政管理庁の調査による港湾行政の内容に従えば、40以上の法令により、8省庁と港湾管理者が港湾行政の主務者となっている。これらの行政機関に対する行政客体の意見は、卒直で実態を鋭く把らえたものもあり、その結論は、一元化へ帰結するものが多い。

行政客体としての利用者の卒直な意見をまとめると、おおむね、(イ)行政主体職員の意識の問題、(ロ)組織と機構の問題とに分けられる。

(イ) 職員の意識の問題

職員の意識の問題は、組織と機構にも大に関係がある。国の行政機構では、職員の入省庁が、その将来を左右し、当初からその省庁にふさわしい職員意識が形成される。しかも極めて短期間に同一職域内での職場異動をするので、仮りに今執っている行政事務が港湾行政の範囲にあったとしても、それが港湾行政だとは意識していないことが多い。そのような省庁別々の意識をもった者が集まっている地方の港湾合同庁舎では、連絡会議をもったとしても、共通の意識がないので、会議の主題は、「水洗便所の使用水量と分担金程度である」と言われている。また末端の地方支局などでは、通常の許認可の事務以外は権限と能力がないので、陳情などは受付けだけに終ることが多い。

そのうえ、末端になればなるほど省庁間の縄張り意識が強よく、陳情者を混乱させることが多い。

これが、地方の局などから、さらに本省庁となると、法理論が先行し、自己の権限は最大に主張するが、新しい事案であるとか政治性のあることに対しては、極めて憶病で、その処理判断に適確性を欠き、決着に長期間を費やす。その一方では、手段優先的な行政慣習が尊重されている。

各省庁の行政事務の中心となっているのは、予算獲得のための国会対策であり、そのための圧力団体となるような組織に対して特に意を注ぐことが多い。その結果、相手により、また自己のポストによって行政判断が異なるので、国家が目指すものは何か解らない場合もある。

特に高級行政官僚と言われる者の判断は、国家としてのものか、私的なものか明確でない場合が多く、行政客体側は、高級行政官僚の自由裁量を期待し、陳情という形をとるのである。現在では陳情行政が定着し、人、物、金が、あらゆる角度から行政をゆさぶっている。

強力なはずの国の行政力も、分解してみると、実は全く意志の弱い行政職員によって構成されていることになる。こういったことを、単に行政に対する批判としてではなく、今後の反省材料として提起したい。

(ロ) 組織と機構の問題

国家行政組織法では、すべて一体として行政機能を発揮することになっているが、職員の意識の問題でもふれたように、それぞれの省庁、部局、さらに下部の課、係ごとに権限が分化していることもあって、国家が目指す目的に向って、一体としての有機的な連携がなされていない。機構が、機能する構造になっていないのである。

特に、次の2点について再考の必要がある。

第1点は、地方局とその出先機関の問題である。地方局は、海運局10、港湾建設局5、海上保安本部11、税関9、検疫所17、出入国管理事務所14などとなっており、さらに、その配下に、支局、保安部、支署、出張所などがある。しかし、その分布は、表2のとおり各省庁まちまちである。

表2 地方局所在地(例)

港名	管理者 (県)	海運局	海上保安 本部	港 湾 建設局	税 関	検 疫 所	出 入 国 管理事務所
宮古	盛 岡	塩 釜	塩 釜	横 浜	函 館	東 京	仙 台
敦賀	福 井	大 阪	舞 鶴	新 潟	大 阪	大 阪	名古屋
三角	福 岡	北九州	鹿児島	下 関	長 崎	長 崎	北九州

別表2のとおり、地方局の所在地がバラバラであることについて、港湾関係企業などの意見は、支局や出張所で処理できないことが多く、地方局などに出向く場合、関連性のある各地方局が同一都市に所在していないので、時間的経済的なマイナスは避けられないとし、このような点についての配慮がなくては、合同庁舎が在っても意味がないとしている。

第2点として、運輸省の地方局と出先機関の問題であるが、港湾局をはじめ、船舶局、船員局などの事務は、地方の海運局とその支局で処理しているが、港湾局関係のものは機械的に処理される場合が多い。

港湾局の場合は、地方に港湾建設局が在りながら、港湾局が技術者中心の組織であるため、他局との人事交流が少なく、雑多な事務を海運局に委せているという職員感情もあるが、予算の規模などから別格異質の職域であると考えられ、海運局職員は、港湾局の事務を主たる業務として考えず、委託事務といった意識さえもっている。そのため、修築を除く港湾局に関する行政事務は、直接本省が窓口となることも多く、今後は、人事の交流、事務の再配分を考えるべきであろう。

その他、海上保安部と警察の関係、合同庁舎内の書類の受付け、港湾管理者と各省庁との関係など、組織や機構からくる人為的なマイナスを指摘する者が多い。

(2) 港湾の営造物管理行政について

港湾の営造物管理行政は、修築行政に対する行政であり、これは、当然港湾管理者の業務であるが、ただそれだけに限ると、地方公共団体の個有の業務だと考えられないこともない。

港湾管理者は、港湾法に基づいて設立され、港湾を統べる地位にあるが、港湾法制定当時は、その目的が港湾の管理の方法にあって、港湾管理者それぞれが努力をしてきたのであるが、港湾法の改正によって、その目的が、「交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的とする」こととなり、港湾管理の目的が、土木行政的なものに変質した。

このことは、本来の民主的な港湾の運営という大前提が、行政主体の中で風化し、港湾管理者自体もそれに同化して、港湾管理者は、修築を本務とする港湾行政の客体となって、国家行政にコントロールされつつあることを意味する。

その根底には、地方自治体の財政問題などもあるが、国の機構に合わせた地方行政の縦割化が進んで、国の出先機関的な性格をもつ一面もあり、地域住民と密着していない県などでは、港湾管理の本質が見失なわれつつあることが明確となった。

港湾法による港湾施設の建設は、国の財政支出が、分担と補助に区別され、基本施設に対する国の主権の主張が明らかにされ、営造物の管理は、公共性を建前とし、経済性を考慮するような積極性をもっていない。従って、県などが管理する港湾では、地方の市町村にその事務が委託されたりして、委託を受けた市町村の職員は、港湾施設の使用料を一般税に対する税外収入という認識で処理し、船舶の港湾利用の方法などについては無関心であり、港湾行政の主体意識はもっていない。

港湾法第12条の業務の中で、港湾の利用を宣伝することになっているが、港湾管理者が作った多くのパンフレット類は、各港湾管理者との情報交換、港湾審議会の資料、予算獲得陳情のためといった目的に使われていて、パンフレットを作ること自体に目的があり、利用の宣伝は忘れ去られている。

特に奇異に感じることは、港湾営造物管理を行なうための事務職員が、一様に修築行政実務者の庶務的役割を果たすことが本務と考えていることである。

(3) 港湾の修築行政について

港湾の修築行政は、歴史的な背景からみても解るように、一般でいう港湾行政とは別個の行政として考えた方がよい。港湾の修築は、港湾の利用を予定するものであるから、関連性が無いとは言えないが、修築に要する費用の分担方法なども、内務省土木部時代と変らないし、港湾法が制定されて、技

術中心の機構に一般的な管理部門を無理して埋め合わせて行政体制を整えたので、港湾を場とする行政などとの関係をより一層複雑にしている。

港湾関係の技術と言えば、土木工学的な分野が主流となり、海象、気象、荷役などに関する分野はほとんど列外とされている。しかも土木工学の中の一分野としての港湾工学は、一般的な認知がなく、高等学校、大学などの専門課程でも独立した地位を得ていないので、行政機関において、初めて取り組む技術職員が大多数である。そのうえ官公庁の技術職は行政事務的技術の範囲を出ていないから、結果として建設された港湾施設は、必ずしも評価されるようなものではない。

修築行政の問題点は、技術上のことよりも制度にある。港湾管理者が行なう港湾工事は、基本施設の場合、重要港湾においては国が5割の費用分担をするが、これには、港湾管理者との協議が整った場合、運輸大臣自からが行なうことができる直轄工事のシステムがある。協議が整わなければ直轄工事は行なわなくてもよいが、運輸省の港湾局がかかえている技術者に合わせた工事予算を計上しているので、国の予算は直轄工事を予定し、制度化していることになる。

直轄という言葉は、国のという意味であるが、一般的には理解しにくい。港湾管理者が行なう工事は、補助、単独として区別されているので、分担制度のある基本施設は直轄工事となるし、仮りに港湾管理者が協議に応じなければ「予算に組み入れ、国会の議を経なければ」その工事はできないことになる。換言すれば、運輸省の港湾局の都合で施設が出来たり、出来なかったりするし、直轄工事の協議が整ったら、港湾管理者が分担する5割の費用は国に請負工事をさせているような形となり、事務費の二重支出で工事費用が割高となる。

直轄工事の定量継続は、港湾局職員にとって必須のものであるから、必要に迫られた港湾の基本施設が長期の継続事業となっている。反面、離島振興法などにより、必要以上に立派な施設が完成しているというアンバランスは、国民には納得のゆかない点として指摘される。

より立派な施設を建設するための直轄工事は、天下り人事を強制する一面

をもち、国によってコントロールされている修築行政が、港湾管理者の力量として地方議会などで問われていることには問題がある。

港湾修築のための予算獲得と消化が中心になっている行政は、船舶の利用のためとか地域経済の発展のためといった建前とは必ずしも一致していない。

(4) そ の 他

特別とん譲与税による交付金の問題であるが、これは開港所在市町村に交付されているが、その意味は明確ではない。一種の迷惑料だともされているが、港湾管理者でない市町村が交付を受けるとするならば、港湾管理者は何か、県が港湾管理者となっている場合には問題がある。

これは一例として挙げたものであるが、こういった矛盾の一つ一つをこれから整理してゆかなければ、港湾行政の研究は進まない。

注 (1) 北見俊郎著「港湾総論」(成山堂 港湾研究シリーズ①) P385)

(2) 鳥賀陽然良著「海法」(日本評論社 新法学全集 昭和12年) P4

(3) 住田正一著「近海港湾論」(巖松堂 大正10年) P1～3

(一) 行政的法規的立脚点ヨリ港湾ヲ考察スルトキハ、港湾法規ニ関スル立法論例ヘバ、税関又ハ港務ノ手續カ煩瑣ニシテ現代ノ進歩セル海運取引ノ迅速ニ合致セサルコト多ク不便カラサルカ故ニ之カ改革方法トシテ攻究論議セラルル立法論ノ如キ或ハ港湾官庁ノ統一例ヘハ現今ニ於ケル港湾事務ハ大蔵省、内務省、逓信省ニ分割的ニ執掌セラルルカ故ニ、権限爭議ヲ生スル虚アリ、寧ロ総テ之ヲ統一シテ港湾省ノ如キモノヲ設置シ命令系統ヲ一ニスル必要ナキカ否カノ論ノ如キ其ノ他港湾ニ関スル現今法規ノ不便ナル事項ノ改革例ヘハ最近内務省ニテ立案セラルル港湾法規ノ制定ノ如キ其他種々ノ法規的論議問題ヲ有ス

5. む す び

港湾行政については、その分類から実態まで、あらゆる角度からの掘り下げた研究がさらに必要であるが、一言にして表現すれば、行政機構の中核となる「人の問題」として論求しなければならない。行政が常に行政主体のた

めに行なわれているという実態は、法を含めて問い直されるべきであり、なによりも各行政分野の職員が一元となる素地、即ち、共通の海事乃至は港湾に対する知識をもち、それを分母として行動しなければならない。

行政が批判されなければならない原因の一つには、国民の理解が乏しく、認識が常に情緒的であり、すべて行政委せであることも挙げなければならない。そこで、国民の1人1人が、海洋国にふさわしい知識人とならなくてはならないであろう。

港湾行政の研究の中で、具体的な例を出して批判と思われる論述をすることは、かなりの躊躇があることも事実であるが、そうせざるをえないのが港湾行政の現実の姿であることも事実である。

今後の港湾行政は、一元化に向けての巾広い検討が必要であり、そのための研究には農耕的な努力が必要となってくる。

その前提として、まづ、国民的な課題として、国民一般の海事認識の高揚が、また行政側の課題として、関係職員の共通の意識育成のための海事研修制度と機関設置が必要であると考ええる。