

港湾行政について

中本 昭夫

(佐世保文化協会)

目次

- | | |
|------------|-------------|
| 1. はじめに | 3. 港湾行政の問題点 |
| 2. 港湾行政の実体 | 4. むすび |

1. はじめに

港湾行政は、海事立法の発展経過の中でみると、現在の船舶法、船舶安全法、海上衝突予防法、港則法、関税法の基礎となった明治3年(1879年)の布告「商船規則」制定からはじまり、明治31年(1898年)開港港則の制定、さらに明治40年(1907年)の内務省監督下の港湾調査会が「重要港湾の選定および施設の方針」を決議したことにより、ようやく独立した形ではじまったと言える。

しかしながら、港湾そのものは、海運を支える脇役という地位を得たに過ぎず、港湾は道路と同じく、現在もなお、単なる施設概念で捉えられているから、港湾行政というと、施設の修築と管理を中心に考えられがちである。

港湾行政については、和泉雄三教授の港湾研究シリーズ⑧「港湾行政」をはじめ、北見俊郎教授の港湾論など数多くの学者が、あらゆる視点で港湾行政を論じているが、現在もなお旧態依然とした国家行政の縦割りなどが踏襲されていて、実質的な港湾行政法である港湾法に限ってみても、港湾法制定による港湾の民主的な管理運営への期待感が遠退き、最近では港湾行政そのものを論じる学者が少なくなった。

第二次世界大戦後のわが国は、朝鮮動乱を契機としてかつてない急速な経済の発展と時代の変化を経験し、現在では、国際化、情報化、高度化、高齢化社会を迎え、産業構造、就職構造の変化の中で、物を中心とした価値観が心を支配するに至り、人間としての存在感さえ失われつつある。そうしたあらゆる面での変化は、港湾にも波及している。そこで、かつて産業の発展と

貿易の振興の両輪の軸として重要な役割を果たしてきた港湾を、改めて問い直すために、港湾の政策、行政について若干の意見を述べてみたい。

2. 港湾行政の実体

これまでに 港湾行政を中心とした海事行政の一元化について、多くの学者が意見を述べてきたが、行政組織法と実質的行政法⁽¹⁾による、わが国の伝統的な縦割り行政は改善されることなく、あらゆる面での隘路となっている。そこで、まず港湾の実質的行政法と行政組織についての実体を述べることにする。

(1) 港湾に関する実質的行政法

港湾の実質的行政法の主なものは、概ね次のとおりである。

- | | |
|---------------------------|----------------|
| ①港湾法、漁港法 | (運輸省港湾局 農林水産省) |
| ②港湾整備促進法 | (運輸省港湾局) |
| ③港湾整備緊急措置法 | (同 上) |
| ④特定港湾施設整備特別措置法 | (同 上) |
| ⑤北海道開発のためにする港湾工事に
する法律 | (同 上) |
| ⑥外貿埠頭公団法 | (同 上) |
| ⑦公共土木施設災害復旧事業国庫負担法 | (同 上) |
| ⑧港湾運送事業法 | (同 上) |
| ⑨倉庫業法 | (同 上) |
| ⑩港則法 | (海上保安庁) |
| ⑪海上交通安全法 | (同 上) |
| ⑫海岸法 | (運輸省港湾局・農林水産省) |
| ⑬関税法、とん税法、特別とん税法 | (大蔵省) |
| ⑭労働基準法 | (労働省) |
| ⑮職業安定法 | (同 上) |
| ⑯港湾労働法 | (同 上) |
| ⑰労働組合法 | (同 上) |

- ⑱公害対策基本法 (総理府)
- ⑲海洋汚染防止法 (運輸省)
- ⑳公有水面埋立法 (運輸省、建設省)

以上であるが、これが海事関係全般となると、造船法、船員法、出入国管理令、検疫法など実に100を越える。

(2) 行政組織

港湾の実質的行政に係わる行政組織は、運輸省をはじめ、大蔵省、農林省などの各省庁に及ぶが、港湾に直接的な関係をもつ運輸省に限ってみると、次のとおりとなる。

- ① 港湾局（管理課，計画課，開発課，建設課，環境整備課，労災課，技術課）
- ② 運輸政策局（政策課，総合計画課，運輸産業課，海洋・海事課，情報管理部）
- ③ 国際運輸・観光局（政策課，国際協力課，海運事業課，外航課，観光部）
- ④ 地域交通局（交通計画課，交通整備課，海上交通課）
- ⑤ 貨物流通局（貨物流通施設課，複合貨物流通課，海上貨物課，港湾貨物課）
- ⑥ 海上技術安全局（造船課，船員部）

以上の所掌する事務は、運輸省設置法第3条の2に規定されている。

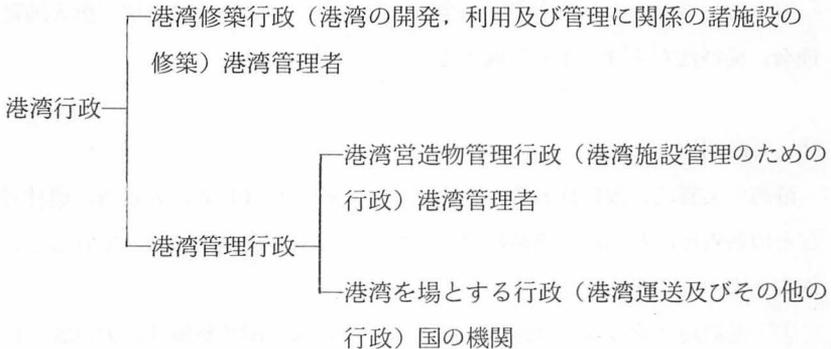
(3) 地方公共団体の場合

行政組織法は、行政機関が、法に定められた目的に対しての行動の主体、行動の方法とその範囲を決めたもので、国家組織だけでなく、地方公共団体の組織をも包含するものと考えられる⁽²⁾。

そこで、港湾行政を国家組織と地方公共団体の組織との関連でみると、港湾法、海岸法、漁港法など、施設関連の内容に限られていることから、港湾に関する地方公共団体の実質的行政は、一般的に港湾法を基本として考えら

れている。

港湾行政は、港湾の修築行政、港湾の管理行政に分類され、さらに港湾の管理行政は、営造物管理行政と港湾を場とする行政に分類される⁽³⁾。



国家機関で港湾行政を主管するのは、運輸省であるが、港湾修築行政と港湾管理行政のうち営造物管理は港湾局が所掌するが、港湾を場とする行政は、他の省庁または部局にまたがっているので、地方公共団体は、港湾法により運輸省の港湾局と密接不可分の関係を有していることから、地方公共団体の多くは、港湾法が、港湾行政のすべてであるかのように錯覚しており、地方公共団体の組織でも、港湾の修築、営造物の管理以外は、他の部局が所掌し、連携されていない場合が多い。また運輸省関係の行政も、その内部で縦割りとなっていて、これが地方公共団体へと裾を拡げている。

3. 港湾行政の問題点

港湾行政を論ずる前に、まず行政とは何かを明確にする必要がある。一般的には、行政とは、法に従って国を治めることで、その機関としては、国家機関と公共団体がある。ここで、問題として提起しなければならないことは、法の問題である。行政は法に従い国を治めるのだが、これまで、港湾法そのものが時代の進展もしくは国際社会の要請に従うという理由で、行政機関の立案により改正されてきた。いわば、行政内部の都合で法が改正されてきたのである。その多くは、行政機関のための予算獲得の手段であって、ある意味では、法そのものが、組織の強化、存続、人員確保のための手段と化し、

地方公共団体をも巻き込み、中央集権的な色彩を強めている。

港湾は、単なる施設であるのか、それとも有機的な活動主体の場なのかを明確にしなければならない。しかしながら、現実の問題として、地方公共団体の港湾への認識は、組織としての行動を、港湾法に基本を置くそれぞれの条令などで規定しているから、港湾施設の修築及び管理が主務となり、その域を出ない。いずれにしても、地方公共団体の港湾管理行政は、財政上の問題から運輸省の港湾局と縦につながる以外に命脈を保ち得ない体質を持っている。

港湾法は、昭和25年（1950年）にその目的を「港湾管理者の設立による港湾の開発、利用及び管理の方法を定める」こととして公布施行されたが、その後、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」に変更され、民主的な港湾の管理運営の基本理念が、法の上では後退した。

その港湾法の目的の変更が適当であったか否かについては議論の余地もあるが、そうした基本理念の変更に異論を挟まなかった地方公共団体にも多くの問題があることを指摘しておかなければならない。

港湾法そのものは、国と地方公共団体の関係を中心にしたものであることから、一般市民の港湾法に対する関心はきわめて低く、港湾の施設利用に対して、港湾管理者の条令に従って、相当する使用料を支払えばこと足りるという認識があるだけで、港湾に対する国の政策などとは別の次元のものとして解釈されている面が多い。

港湾行政の最終目的は、都市機能の中核となる港湾の民主的な管理運営であり、港湾法では、その方法を港務局の設立に求めているが、ほとんど実現していない。それは、港湾法第5条の「港務局は、営利を目的としない公法上の法人とする」という規定に躊躇があるからで、ほとんどの港湾所在都市の地方公共団体は、港湾法33条による港湾管理者となることを選んだ。

さらに、その地方公共団体の港湾管理者設立にも問題がある。港湾法の当初の趣旨が、民主的な港湾の管理運営であったことからすると、港湾管理者

は、港湾所在都市の住民にもっとも密接なつながりを有する市町村であるべきだが、道府県が港湾管理者となっている場合が多い。その理由は、既存の港湾施設を、道府県が修築、管理運営してきたことと、その財産権に問題があるが、都道府県の行政実体は、地方公共団体というよりは、国の出先的な色彩が強いので、港湾管理者としては相応しくない。

道府県は、国が国有財産である港湾施設を港湾管理者に無償で貸付けていると同様に、港湾所在都市に無償貸付をして、港湾管理者を辞退するか、または、名古屋港のように、縣市共同で港湾管理者を設立すべきである。

いずれにしても、港湾の修築や管理運営は、施設使用料の歳入によって行なうという建前からすると、港湾管理者の権能の母体である地方公共団体からの繰入れ資金なくしては収支のバランスがとれない状態にある。そこで、現況のように、民主的な港湾の運営が閉されている場合は、港湾を道路と同じように、単なる公共施設として割り切るかどうかを、今後の課題として考えるべきであろう。

少なくとも、現行の港湾法では、関係機関の職員の意識の問題として、国の支配力が強まりつつあるので、当初めざした港湾法の趣旨は、著しく後退したことになる。当初めざした港湾法の趣旨が、後退することにより、そこで、港湾管理者の権限とか地位の問題が浮上してくる。

港湾法は、これまでに、第一条（目的）の改正をはじめ、昭和40年以降、実に24回も改正されており、法制定以後の改正は46回にも及んでいる。これは社会情勢の変化に対応するためのものもあるが、港湾行政そのものが、対策的で、政策的でないことを意味し、それは港湾行政機関の職員の意識の問題にも関係がある。

現在の行政には、時代に即応した裁量権が与えられていないので、こと細かく法で規定しなければ行動できないという事情はあるが、行政は、ある目的を達成するための、あらゆる要素、要因を調整する技術でもあるということ、関係機関の職員が理解しなくてはならない。

ここで、実質的に港湾を管理運営する港湾管理者たる地方公共団体と国の機関との関係について、述べてみたい。

(1) 修築行政の問題

港湾管理者が行なう修築行政は、その財源の大部分を国に求めていることから、国すなわち運輸省の港湾局の権限は大きく、いかに国の予算を引出すかが港湾管理者の重要な仕事のひとつとなっている。運輸省の港湾局の直接の出先機関が、港湾建設局であることからみても十分に納得できる。

ここで問題となるのは、港湾建設または修築に対する工事の考え方である。港湾の基本施設の工事に対しては、重要港湾の場合、国と港湾管理者である地方公共団体が、それぞれ50%を負担し、港湾管理者が工事を施行することになっているが、港湾法第52条により、直轄工事として、国が施行するケースが多い。建前としては、国と港湾管理者との協議が整ったときということになっている。実質的には、港湾管理者から委託を受けた形で工事が行なわれ、直轄工事が常習となっている。それは、地方の港湾建設局職員の仕事量の確保の手段となっているからにはほかならない。その直轄工事という用語は国の工事の場合を指し、港湾管理者が直接行なう工事には使用しない。

この直轄工事がすべて港湾局の職員の手で行なわれるのであれば問題としないが、工事は入札により業者が行なうのであるから、港湾管理者が行なっても問題はないし、むしろ港湾の民主的な管理運営という意味からも港湾管理者に行なわせる方が正当である。

(2) 港湾管理者の施設管理と権限の問題

港湾法第2条の5号で規定された港湾施設は、港湾管理者が施設の管理を行なうのであるが、港湾の基本施設である水域施設の場合、その利用管理は、実質的には特定港（重要港湾以上）の港長（海上保安部長）に権限がある。港長は、港則法により、港内における船舶交通の安全及び港内の整とんを図ることのための権限を有し、港長が錨地の指定などを行なうことになっている。そこで問題となるのが、港湾管理者の管理権の問題である。

港湾は、基本的には水域施設を意味するのであるが、運輸省の港湾局では、係留施設の修築に行政の重点がおかれ、港湾の水域施設については、航路の開発以外については無関心で、特に水域管理の面においては曖昧な点が多く、真の意味での指導力をもっていない。その例として防衛施設所在港湾、特に

米海軍の使用を認めた横須賀港、佐世保港の場合が挙げられる。

港湾区域は、運輸大臣の承認を得て、港湾管理者が管理する区域となっているが、それに重複した形で、港内水域施設の大部分を米軍が管理している。しかも、その米軍の管理を認めたのは、運輸大臣ではなく、外務省＝防衛庁であることから、多くの矛盾が起っている。水域の使用（公有水面の使用）の場合、米軍の管理する水域では、米軍の許可を必要とする。そのため、その使用料は徴収されない場合がある。また、港湾管理者と米軍に同じ申請をする場合もある。こうしたことは、利用者側の港湾管理者の権限に対する不信感を招来することにもなる。そうした問題について、当初から港湾局と他の省庁との調整が行なわれていない。

また、港湾は、海運つまり船舶との絶対因果関係をもっているから、港湾の管理は、すべて船舶を中心に考えなくてはならないが、港湾の水域では、港湾法、港則法をはじめ、関税法、検疫法、漁業法、漁港法、水難救護法などが重複して適用され、個々ばらばらに運用されている。このようなことから、元来、国民を保護するための国家行政機関が、国民の、直接的には海事関係企業の活動を拘束し、また不必要な経費負担を強いるものとなっている。そのために、港湾を場とする国の行政と港湾管理者との関係の改善や海事行政の一元化が叫ばれてきた。

(3) 港湾行政の変化

池田内閣の所得倍増政策以後、港湾の「船ごみ」が問題となり、わが国の港湾の整備は急速に進んだが、若年労働者を中心に人口移動が急となり、人口の過密、過疎現象が現れ、港湾でも船舶利用をはじめ、あらゆる面において大都市港湾と地方都市港湾との差が生じた。そのために地方都市港湾の利用率は低下し、港湾施設の遊休化が見られはじめ、第四次全国総合計画により地方の時代を迎え、地域活性化を目指す地方の各県は、県庁所在地またはその至近地への経済、交通などのあらゆる機能の集中を図るため、その活路を港湾に求めはじめた。宮崎港、熊本港などがその例で、そのために既存の港湾は衰微しはじめている。そうした対策的とも言える、それらの計画は、あらゆる面で歪みを生じ、その歪みは、特に府県庁所在地以外の都市の港湾

では顕著である。

国の港湾行政が、施設の修築にのみに力点をおくあまりに、港湾管理者の主たる業務である港湾の管理に対する指導力を失ない、港湾管理者をして、ただ単に港湾施設を管理し、使用料を徴収することが港湾の管理運営だという錯覚を与えてしまった。そのため、港湾管理者の職員は、港湾施設の利用を、禁止の解除であると意識し、利用管理すなわち港湾販売についての関心が低下した。その原因は、運輸省の港湾局の地方出先機関に港湾の管理を指導する機構が皆無であるからでもある。

それらのことを、別の面で考えると、国の港湾行政が、施設を中心にした管理行政のみを各港湾管理者に任せることだけが民主的な港湾の運営だと考えているし、また港湾行政の縦割りの末端に位置する各地方の港湾管理者も、運輸省の港湾局とのつながりのみを重視し、その域を出ていない。そのために、港湾運送事業者、さらには地域経済界などとの連携も図っていないので、流通体系全般の中での港湾の孤立化が進行し、港湾管理者は、地方公共団体の権能を母体としていながら、国の港湾行政の一部を担う単なる機関と化している。そうしたことにより、港湾は市民の認識から遠ざかりつつある。

かつて、港湾は、その都市の経済、文化の中核機能として存在し、市民に愛されてきたのであるが、現在では、大都市港湾の場合は、過密の生産の場として、地方都市の場合は、遊休化した閑散の場として、市民には認識されている。そうしたことから、運輸省の港湾局は、地域住民の関心を港湾に向けさせるため、港湾の歴史的環境の整備を提唱し、さらにポート・ルネッサンス構想を打ち出し、親水運動、レクリエーション港湾の建設に眼を向け、積極的に各港湾管理者に対して、21世紀への港湾＝ポート・ルネッサンスをフォローするために、「豊かなウォーターフロントをめざして」と題してPRをしている。その理由として、予想以上の状況の変化があったとしているが、港湾そのものに変化があったのではなく、港湾を取り巻く環境に変化があったのだが、これまでに、それらの外的な状況の変化を港湾と常にリンクして考えなかった港湾行政の機構、直接的にはその職員の意識の方に問題があったと言うべきであろう。これまで、港湾は、海運の動向により変化してきた。

現在の港湾は海運以外の要素要因により変化しようとしている。そして、港湾管理者は、港湾活用について、新しい方向の模索をはじめ、その結果として、港湾本来の利用目的より、ウォーターフロントの開発などに行政としての比重を高めつつある。

4. むすび

港湾行政そのものは、運輸省の港湾局が所掌する範囲では、国民の一般的な理解を得ていないというべきであろう。

港湾行政である限り、港湾運送事業など港湾の実質的行政法に基づく行政のうち、少なくとも運輸省の機構内のものは、緊密な連携を保つべきであるが、それも行なわれてはいない。そこで、現在各地方の海運局で行なわれている事務の一部を港湾管理者に委任する方法も考えられるが、それよりも先に、地方運輸局の港湾に関する業務を地方の港湾建設局に移し、地方港湾局とすることを考えてもよいのではないかと考える。そうした思い切った行政改革により、地域住民の経費の負担軽減も図られる。

港湾行政は、港湾管理者自体も、法律を主にして内面的に見る場合が多いが、港湾を利用する側、つまり住民側から見る必要がある。港湾を場とする行政を含めると、その地域割りと機構が分散し、港湾管理者を含めた利用者の時間的、経済的な負担は大きい。

もっとも、各重要港湾所在都市には、港湾または海事合同庁舎が設置されてはいるが、軽微な事務処理以外の権限がなく、地方局、または本庁と称される各省庁に出向く場合が多いので、今後の問題というより、積年の問題として、大胆な改革が必要であろう。

21世紀への課題である文化的な成熟社会へのステップとして、よく言われる高度化、国際化、情報化、高齢化の問題に対して、また、産業構造、就職構造の著しい変化に対して、港湾に関する限り相当の遅れがあることを行政機関の職員が認識しなければ、港湾自体の未来は開けない。

港湾行政は、国の指導と言うよりは、国の政策として、総花的に国家予算を投下し、それなりに港湾の整備を行ってきた。それが、港湾の積極的な

利用のためというよりは、地方の一時的な活性化と行政機関職員の仕事の継続維持に重点がおかれたと思われる点が多いので、有効的な国家予算の投下とはなっていない。離島振興法による港湾の整備によく見られる政治的な総花配慮施設の完成後の遊休化と同じように、地方の港湾でも、その例が多く見られる。真の意味での港湾行政とは何か、港湾の管理とは何かを、行政機構を含めて真剣に考え直す必要がある。

港湾法では、港湾の修築についての、国の負担や補助の割合を条文化し、特定重要港湾、重要港湾、地方港湾のランク付けをしているが、それを改めて、それぞれの港湾の使命を明確にした位置付けをすべきであろう。例えばつぎのようなことが考えられる。

1. 国際貿易港湾 (横浜、神戸などの大都市港湾)
2. 産業港湾 (千葉、四日市などの港湾)
3. 地域経済中核港湾 (博多、清水などの港湾)
4. 地域経済補完港湾 (長崎、函館などの港湾)
5. 観光・保養港湾 (唐津などの港湾)
6. その他の港湾 (現在の地方港湾)

このように、港湾の使命を明確にして、その内容に応じた港湾の再開発を図ることにより、これまでのような、多目的港湾が乱立して、競合することを避けて、多目的化のための不必要な施設整備に対して国費の負担または補助などを抑制し、港湾整備の大都市集中傾向に歯止めをかけ、ポート・ルネッサンス構想などによる各港施設の同質化を避けるべきである。

要するに、現在重要港湾であるために、継続的に無意味な港湾の修築や開発を行なうという姿勢を排除し、むしろ現状の港湾施設の有効利用について、国及び地方の港湾管理者が真剣に取り組むべきであろう。

港湾は、船舶の停泊と人または物の乗り降り、積み降しの場であるという基本的な考えを再認識し、その基本的な考えにたって、レクリエーションの場としての開発などを図るべきで、そうでない場合は、港湾法による港湾としての地位は失うということを、港湾行政の立場からも明確にする必要がある。

港湾行政は、ある意味では、曲がり角を回り過ぎたと考える。それは国の全行政の体質とも関連し、特に縦割り行政、権限固執など、職員の意識の問題が多く弊害を呼び、それが、国の行政指導対象である都道府県、市町村の港湾管理者へと末端にまで及びつつあることが危惧される。

要するに、行政は人間の問題でもあり、行政機関の職員の文化意識や価値観の問題でもあるので、知能的であるより、知的な行政が、特に現在の港湾については望まれる。

- 注 (1) 和泉雄三著『港湾行政』成山堂、昭和48年3月発行、p.108参照。
(2) 和泉雄三著『港湾行政』成山堂、昭和48年3月発行、p.108参照。
(3) 北見俊郎著『港湾総論』成山堂、昭和47年3月発行、p.371参照。