



<論説>港湾における諸問題

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2009-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 村上, 義弘 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00002288

港湾における諸問題

村上義弘

一 序 説

工業地帯と港湾が極めて密接な関係をもち、ある工業地帯に良港を保持しているか否かがその工業地帯の発展を大きく左右するものであることはここに改めて贅言を費すまでもなく広く一般に承認されることであろう。従って「大阪湾臨海及び内陸工業地帯造成に伴う経済的、社会的、行政的見地からの総合研究」の一環として、主として行政的見地から問題を取り上げる場合―他に多くの問題はあるとしても―「港湾問題を取り上げることは、必ずしも当を失したことはなからう」というのが当総合研究の一部としてこの問題を取り上げた理由である。そして最初の私の企図は右工業地帯と密接な関係にある大阪、堺港を中心に、当工業地帯造成に伴って飛躍的に増大する使命を円滑に果たすために港湾計画並びにその能率的な管理運営は如何にあるべきかを研究することであった。しかし最初の企図は必ずしも成功しなかった。というのはこのような企図の下に大阪港、堺港を中心に問題の研究を始めたが、少く問題の研究してみると、港湾整備・建設計画等以外は個別特殊な問題は比較的少く、重要な問題は殆んど我が国の港湾一般にほぼ共通に存する問題であるということを知ることに至ったからである。その結果、最初地域研究のつもりで始めたものが、研究をまとめてみると地域研究としての色彩は極めて稀薄となり、始めの意図とは逆に港湾問題一般の研究の中に、処々、大阪港、堺港に関する特殊問題を折り込んだという形となった。ただ視点は絶えず大阪港、堺港におき、ここに取り上げた諸問題は

常にこの二港に存する現状から見出したものであり、又その改善のために論じたという点において僅かに地域研究の一端と強弁すればし得るに過ぎない。

我が国の港湾はその施設・機能の両面において戦前においても先進諸国のそれと比較して甚だ劣弱なものであったが、戦後においては特に戦争によって港湾施設が甚だしい戦災を受け大きな痛手を被り、又終戦直後の空白状態によって設備が荒れ放題にされ、戦後港湾改良の予算が極度に押えられたことなどが原因となって設備の増強改善は極めておくれて貨物の流通を甚しく阻害してきた。そのため港湾施設の改善、増強の必要性はつとに各方面から叫ばれ、国においてもその拡充整備の緊急な必要性を次第に認め、港湾施設の建設、改善のためには、昭和二八年に港湾整備促進法が、又昭和三四年には特定港湾施設整備特別措置法が、更には又三六年四月には港湾整備緊急措置法が制定され、特に三七年二月には港湾整備緊急措置法に基づいて港湾整備五ヶ年計画が閣議決定され、三六年以降五ヶ年間に総額二、五〇〇億円の行政投資計画を定めており、国及び各港湾管理者によってこれに応ずる具体的な計画がなされ、漸くその改善のきざしが見えつつあるが、なお具体的には問題とすべき点が多い。

更には又、輸出入、船舶の出入港等に伴う行政手続の面において、行政機構が複雑化し、各機構が独自の立場で港湾行政介入しているため、港湾に於ける手続が複雑多岐にわたり、円滑な港湾活動の障害となっている面があり、又港湾運送業者等埠頭業者の濫立或いはその業務形態の前近代的非能率が、港湾活動の能率向上を妨げているというような面も見受けられる。

そこで遂次これらの問題点を検討し、又その改善方法を研究してみたいと思うが、具体的個別的問題の検討に入る前に、次節以下に行ったような港湾問題の区分について簡単に説明し、断っておきたいと思う。一口に港湾に於ける問題と試みてみるも港湾を場として行われる活動は極めて複雑多岐であり、それ故その研究のためには前提として何らかの系統的把握が必要である。そこで私は港湾における諸活動を我が国の現行制度を基にして一応次のように図式

的に観念し、それを基礎として研究を進めて行きたいと思う。即ち港湾においては、(一)港湾管理者が主要な港湾施設を提供し(具体的活動としては港湾を建設管理、保全、修築し)、(二)その施設を利用して運送業者(特に埠頭業者ターミナル・オペレーター)がその中心をなす)が貨物もしくは旅客の積卸し等の運送業務(埠頭業務ターミナル・オペレーション)を行い、(三)国家が国家的見地からする必要に応じてその場における諸活動に対して諸規制を行ってついでと。従って港湾の機能を分析し、その問題点を明らかにし、その改善策を見出し、より港湾機能の円滑なる活動の方途を見出すためには、この三つの領域に一応分類し、研究を進めてゆくのが妥当な方法と思われる。

港湾問題特に港湾行政が論ぜられる場合、それは、取締的行政(港長、税関及び入国管理庁等)、監督助長行政(地方海運局)及びサービス行政(港湾管理者)などと系列的に分類される場合がある(大阪市港湾局「港湾行政機構改革関係資料」(三十七年三月)二三頁参照)。しかし私は私自身の問題意識特に港湾活動全体の能率化という点からみて埠頭業務のあり方に特に問題があると考えたが故にこのような分類方法をとった。

尚、用語並びに概念の不明確、不一致が議論の焦点を不明瞭ならしめたり、その他種々不都合を生ぜしめる苦い経験に鑑み、本橋では便宜的に(一)のような活動を港湾「管理」作用と観念し、(二)の活動を港湾「運営」と観念し、(三)の作用を港湾に於ける国の「行政」と観念し、この用法で原則的には一貫したいと思う。

二 港湾管理に関する問題

一、港湾管理者

現在我が国の港湾管理者は港湾法により港務局又は地方公共団体とされている(第二条、第四条、第三三条)。しかし我が国の現況は港務局を設立して港湾を管理している例は極めて稀であり(現在僅かに洞海港、新居浜港、小倉港の三港にすぎない)その殆んどが普通地方公共団体(府県及び市)によって管理されている。大阪港及び堺港等当

工業地帯近辺の諸港も同様であつて、大阪港は大阪市、堺港は大阪府が管理者である。港灣法の規定の仕方からみれば港灣の管理者は原則的には港務局であり例外的に普通地方公共団体が管理者であるように見えるのであるが、現状は右に述べた通りである。何故にこのような管理形態がとられるようになったかを顧みるにそれには次のような諸理由が考えられる。我が国では港灣法制定以前は、港灣を管理する主体が法律上規定されておらず、各港、各施設まぢまちであつた（日本港灣協会編「各国港灣行政の実態」一七五頁以下参照）。ところが昭和二五年連合軍接收港灣施設の一部返還を前にして、港灣法を制定すべき旨の占領軍の内示があつて港灣法が制定されることとなつた。それ故その内容も極めてアメリカ的色彩の濃いものとなり、港灣管理者として港務局が前面にあらわれたと思われる。しかし、欧米においても港務局の如き特殊の独立法人によつて港灣の管理がなされているのが一般的であるというわけではなく（アメリカについては前掲「各国港灣行政の実態」一二頁以下、イギリスについては同書五一頁、フランスについては八二頁以下参照）地方公共団体である場合もあり、国である場合もあり、公共企業体である場合もあり、又前述の港務局方式の場合もある。しかも港務局方式による港灣の管理形態はそれらの国においても比較的新しいものであり、それぞれの港における歴史的、政治的、経済的事状を背景にして生れてきたものである。そのような方式をその背景を全く異にする我が国に突然に輸入してみても、そうたやすくは受け入れられなかつたのは当然であらう。

具体的には更に次のような理由が、我が国に於いて港務局による港灣の管理方式として一般的にならなかつた原因として挙げられている。即ち我が国の「港灣はその大半が建設途上にあり建設費を全額国庫で負担されれば格別、一部国庫負担或は補助によるとしても地元としては負担分を調達しなければならぬし、結局その財源は借入れにまたなければならぬが、港灣管理者を港務局とした場合借入に困難な事情にあることによるものと認められる。また『自己が開発建設した港灣は自己が管理する』という觀念があり、港に關係公共団体が多数併立する場合には關係地方団体の利害が対立して港務局の設立が困難」である（行政管理庁監察部「行政監察年報」（昭和二八年版）五四〇頁）。

その外に更に「(イ)市中の施設を離して別個の公法人たる港務局に移管することは市議会の承認を受け難い。(ロ)港務局を運営する委員会の任命は、地方議会の議決を経て公共団体の長が行うもの、一度任命してしまえば地方公共団体はこの委員の行動に対して何等の発言権もない。(ハ)港務局の決算に赤字を生じた場合に市として引き受けねばならぬ危惧がある」(大阪市政研究所「大阪市民生活圏の実証的研究」(一九五六・八)一一〇頁)等の理由も挙げられている。右のような事情により我が国では港務局による港灣の管理形態は極めて僅少であり、大阪及び堺港は、それぞれ大阪府及び大阪府によって管理されている。しかし、このような我が国の港灣の管理形態に対して、二つの有力な改革意見が存在する。即ち一つは一般的に我が国の主要港の管理を国に移管せよとの意見であり、今一つは大阪港臨海工業地帯に関して大阪港、神戸港、堺港等を一体として港務局を設立せよとの意見である。

前者は日本関税協会等が衆参議院その他に対して提出した「港灣行政の機構並びに運用合理化に関する意見書」(三年一月)の中にみられ、更には行政管理庁長官の諮問に依じて行政審議会の答申した「港灣行政の改善についての行政審議会の行政制度改革に関する答申書」(三四年一月二二目)の骨子となっている考え方である。これらの意見の基礎となっているのは第一は日本関税協会の意見書の中にみられるように、港灣施設の整備拡充が非常に立ち遅れているが現在の都市という港灣管理者では現在程度が精一杯であつてもその財政能力では充分な整備拡充は不可能であるということ、第二は右意見書にもみられ、又行政審議会の答申書の基礎となつた港灣行政改善要綱案の中に述べられているように「わが国の港灣行政は、その機構ならびに運営の面において、複雑多岐をきわめわが国経済の発展を阻害するものが少くなく……したがって港灣行政機関を統合整理して窓口を一とし、その運営について出来るかぎり簡素能率的なものとする……必要がある」こと、即ち一口にいえば港灣行政の簡素化の要望であり、第三は、各港の開発及びその利用は単に一地方の利害に関係することではなく、特に国際貿易港は日本全体の産業、経済の発展に極めて密接に関係していること等の諸理由である。

これらを理由に行政審議会の答申した案は、港湾の開発、管理、保安及び運輸に関する事務は、運輸省の地方支分部局につかさどらしめ、出入国管理及び輸出入に関する行政事務については、大蔵省の地方支分部局として所要の地に海関局を設置しそれらの事務をつかさどらしめ、東京港、横浜港、川崎港、名古屋港、大阪港、神戸港及び関門港については、国が直接その管理にあたるという内容であった。この案は結局関係各省及び関係地方公共団体のほげしい反対に遇い実現されなかった。

この案については後に港湾に於ける国の行政に関して述べるところで又取り上げるが、港湾における複雑な行政を簡素化しようとする意図において注目すべき案であるが、私も主要港の管理者を現在の地方公共団体から国に移管するという考え方には以下述べるような理由から賛成し難い。

まず一般的にいつて、諸外国の例をみても港湾の管理ということと、港湾に於ける(国の)行政というものとは比較的はつきりと観念的に区別されている(勿論実際の各国の制度はその区別に凹凸があり、その区別の境界ははつきりせず、この両者を截然と区別することは不可能であるが)。例えばアメリカに於いては、管理者は殆んど例外なく地方公共団体か港務局方式の公法人であり、その各港の関税、検疫、出入国管理等の事務は連邦の出先機関が取扱っているし(前掲「各国港湾行政の実態」二八頁参照)、又港湾の国有化形態をとっているイギリスの諸港に於いても(イギリスの港湾の全部が国有化形態をとっているのではなく、矢張自治体管理が大部分であり、全港湾の中約三〇%が国有である)港湾の管理と港湾における行政とは、はっきり区別されている。要するに英米においては、ポート・オーソリティーと国の機関による港湾行政事務との区分が伝統的に明確に区別して観念されており、これらを一括統合するというような考え方は殆んど生れる余地がなかったと思われる(前掲「各国港湾行政の実態」九頁参照)。

ところが我国においては港湾の管理と、港湾における国の行政とは、過去の港湾行政の歴史をみてもわかるように、全く観念的に区別されていなかった(巻幡静彦「港湾法制定の沿革及び従来の各草案の検討」港湾二七巻七号、三九

頁以下、及び前掲「各国港湾行政の実態」一七三頁参照）。このことは右の改革案についても同様のことがいえるのであり、港湾に於ける行政を簡素化するため行政機関を統合すると同時に、そのみならず行政機関と管理機関との統合をも安易に提案しているところに問題がある。

そもそも港湾管理者の基本的な任務は港湾の修築、保全、管理であり、港湾法の規定しているところもそれと大差はない。ところで現在の我が国において緊急を要するのは港湾の拡充整備であることは前述の意見書にもある通りである。しかしこの港湾の拡充整備事業と関連して我が国の現況において特に考慮すべき特殊な事情がある。それは現在各地方公共団体は各地域の地域開発に積極的に乗り出しつつあり、その計画も最近の我が国の産業構造の変革に伴って重化学工業地帯—臨海工業地帯の造成を目標としているということである。この臨海工業地帯、特に海浜埋立による工業地帯の造成は港湾の整備拡充と表裏一体をなしており、港湾の浚渫即埋立地の造成、埋立地の造成即港湾の建設という密接な関係にある。このように港湾整備拡充計画と地方開発計画と緊密な関係にある現状において、港湾の造成、修築、管理だけを国に移すということは開発計画に支障を来すであろうし、又経済的能率的な港湾建設整備という点からいっても賢明な方策ではない。

しかも、又このような港湾の管理と当該地域の地方公共団体との密接な関係は、特に大阪港のような人工港についてみる場合、単に右のような開発が行われる際の一時的現象ではない。大阪市のような場合においては都市計画と港湾計画とは常に一体である。例えば終戦後昭和二二年より始められた修築一〇ヶ年計画は、大阪港の内港化を計画し地盤沈下で低湿化した臨港地区が戦災で大部分焼失したのを機会に安治川、尻無川等の川口を拡中浚渫し、その土砂で臨港地区の約九百万平方メートルを盛上して高汐の惧のない土地とし、盛土された地区は従来にこだわらない区画整理を行い、又住吉区に新たに貯木場を設け、大正区における木材工業を全面的にそちらに移転するなど、港湾計画と都市計画は一体として樹立され実行されてきている。このようなことは港湾管理者が当該地域の地方公共団体であること

によって始めて円滑に行いうることである。

国营を主張する人々は、現在の地方の財政能力では港湾の充分な整備拡充は行い得ないといい、或いは各港の果す機能は単に一地方にのみ関係するものではないことを理由に港湾の国による管理を主張するが、しかるが故に港湾法第四二条以下に於いて重要港においては主な港湾工事費用は港湾管理者と国とがそれぞれ十分の五つつ負担することを定め、又特定重要港湾においては十分の七・五乃至全額を国で負担し得ると規定しているし（第四二条二項）、又重要港湾において必要がある場合には国が直轄工事をなし得ることと規定しているのである（第五二条）。従って港湾の管理権を国に移管したところで、国家の予算にも限度がある以上、国の投資額が飛躍的に増大して、港湾の整備が一挙に解決するとは期待できない。又港湾に於ける行政事務の簡素化の要望に関しては、後に述べるように問題は主として国の行政機関並びに手続の複雑化にあるのであって、港湾の管理者が地方団体であるということに起因する面は極めて少ない。以上要するに港湾の管理者を現行制度を改革して国にするという必要は殆んどないのみか、地域開発の面からいっても、又能率的、経済的な港湾建設のためにも港湾法制定当初の主旨、港湾の主人公は「その港湾に最も身近かな利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地方住民」であるという主旨を生かすことが賢明であり、ひいては国家的利益にも資することと思われる。

次に港湾管理者の型態について今一つの案阪神ポート・オーソリティー構想について検討してみよう。この案は神戸経済同友会が提唱し、関西経済同友会において大々的に取り上げられたものであるが、この構想の狙いは次の四点にあるとされている。(1)大阪湾の埋立地をつつんで伊勢湾台風のような台風を防ぐ。(2)防波堤の上を高速道路にして阪神間の輸送を緩和する。(3)防波堤の内側に将来の日本経済の規模に対応する総合港湾施設を建設する。(4)防波堤の内側に土地造成を行ない、生産、流通、住宅、緑地を有機的に配した新たな経済活動圏を作る（阪神ポート・オーソリティー合同委員会「阪神ポート・オーソリティーに関する研究報告」二頁）。

この案は誠に規模壮大、一見非常に魅力のある構想にみえるが、ここにいわれているポート・オーソリティというのは果して港湾を管理する当局という意味におけるポート・オーソリティ（港務局）なのであるか。というのはこの構想の目的内容を些細に見てみると、ポート・オーソリティといわれているものの阪神都市圏を一体化する機関を作るのがその主目的であると思われるのである。例えば、三五年六月に関西経済同友会から出されているパンフレット「Kobe-Osaka Port Authority の設立について」のまえがきに次のような言葉がみられる。「近畿経済或いは阪神経済の一本化が叫ばれその研究が進み、各種の資料も作成されて居りますことは御承知の通りであります。しかし乍ら、……それらの計画が常に陸地の上に立って物を見ているという風に感ぜられるのであります。……そこで我々は今迄と違った角度から此の問題をもう一度眺め直してみようとしたわけであります。即ち我々は、一步外に出て海の方から此の問題を取り上げたのであります。神戸、大阪を一本とした港湾を整備し、そこにポート・オーソリティを作りこれが中核体となって近畿経済一体化を計ろうとした所以はそこにあるのであります。」又前掲「阪神ポート・オーソリティに関する研究報告」の中にも「(1)経済界が阪神都市圏の規模を決め、都市圏総合計画の設定に積極的に努力すること。(2)六六〇〇平方メートルの新都市地域を、含む阪神港を、今までのように国、公共団体にだけ頼るのではなく、経済界自らの努力で資金を求めて整備し、それをペイするために経営すること。(3)経済界が主となる機構によってその埋立地域を管理し、経済規模拡大に應ずる新たな経済活動の場とするために経済界の共通の場として積極的な進出をはかること、の三つの事項を具体的に実施するために「阪神ポート・オーソリティ」という表現をもって提案がなされたのである」と。このような説明をみると私が先に述べた推測も的はずれてはいないと思われるのである。それ故、このような構想を、港湾の管理型態を問題としているこの個所での程度真面目に批判の対象としてよいか迷わざるを得ないが、兎も角諸外国においても経済圏の一体化とか地域開発計画を主目的としたポート・オーソリティは私の知る範囲では皆無であり、その権限、活動範囲には広狭さまざまあるが、主任務は港湾の管理乃至は運営である。

そして諸外国特に英米に於いてポート・オーソリテイが設立された政治的経済的理由はさまざまであるが（例えばポート・オブ・ニューヨーク・オーソリテイは近接港との無駄な競争をさけるため、又ポート・オブ・ロンドン・オーソリテイはロンドン港に於ける私営ドッグ会社間の過当競争を逃れるために設立された）ポート・オーソリテイによって港湾を管理するという方式の基底となっている理念は港湾施設の利用者（の代表）自身が港湾を管理に参与するという考えである。

そういう意味では我が国の港湾管理者の型態を今一度検討してみる必要はあるとも思われるが、しかし私は次のような理由で、現状では現行の型態の方がよいと思う。即ち、(一)現在我が国では高度の経済発展の下に、港湾の建設が急務とされており、十分な財源が与えられない港務局ではこのような要請を十分に果すことができないこと、又港湾建設事業は先にも述べたように地域開発計画特に臨海工業地帯造成計画及び都市計画と密接な関係をもっており、従って地方公共団体以外に別の独立団体を作つて港湾管理をさせることは港湾建設の面からいっても都市計画、工業地帯造成の面からいってもマイナスであるということ。(二)ポート・オーソリテイによる管理型態の理念は港の施設利用者自身によって民主的に管理することであるといつても、米国のように比較的民主政治に習熟している国においてもその理念は理想通り実現されておらず、(1)各代表者は自己の業界については極めて忠実熱心であるけれども公共的精神に欠けていることと、屢々業界の代表者である自覚を見失つて自己の会社の利益のために働くことがなきにしもあらず、このため業界から其の人選に於て常に悩むこと、(2)異種にして屢々利害相反する業界から選ばれた委員は互に牽制し合うため迅速に決議を得ることが困難であつて行政効率に欠ける場合が多く、又此のため一人の積極的な委員が委員であるときは之にひきずられて民主的なるべき行政が却つて専制的になつてしまふことがある。「(「港湾」二七卷一号一三頁)等の欠点があるといわれ、我が国においても同様の危険が危惧されること。(三)又ポート・オーソリテイに右構想が考へているような課税権、警察権、規則制定権など普通地方公共団体の有する権限とあまり異なる権

限を与え、広範な地域を管轄する公共団体とすることは、なるほど港湾管理という行政目的では行政一元化の実をあげるかも知れないが、他の面ではこの地域に独立の小自治体を作り、最近その必要がさげばれている広域行政の要望に逆行する恐れなしとしないこと等である。

ただ、阪神ポート・オーソリティ構想の中には先に述べたようなその主目的において港湾管理の本筋から逸脱していると思われる節があつて問題があるけれども、経済圏として殆んど一体をなす阪神間の諸港を一つの管理機関によつて管理し、個別的にはなく一体としてそれらの諸港の合理的建設計画を立て、有機的により能率的に管理運営しようとする意図においては、極めて示唆に富む。私は前に述べたように現段階においては、港湾は横の結びつきよりも縦の結びつき（即ち港湾と港湾の背後の自治体との結びつき）の方をより重視すべきであると考えるので、現状で直ちに阪神間の諸港を一つの管理機関に統合してその下におくということには賛成できないけれども、少くともこれら諸港の管理者の間に港湾の建設運営の両面にわたつて、連絡し、協議しようという気運が生れ、協議機関を設けるなどして一体として後背地阪神工業地帯の発展に資すべきではないかと思われる。残念乍ら私の調査した範囲では港湾の管理を直接担当している機関にはこのような気運は殆んどみられなかった。河川の国家管理案にみられるように、各地方公共団体があまりに狭い自己の自治体の利害にのみ熱心で近隣の諸団体と広い立場に立った利害を顧みないとき、又もや先に述べたような港湾の国営案のような主張に合理的根拠を与えることにもなりかねないであろう。

このことは最近港湾施設の合理的、能率的運営を計るため、航路別、品種別の専用埠頭の建設・整備による荷役方式の近代化の必要性が痛感されつつあるとき、特に必要であると思われる。大阪地方計画策的資料（一九六二）においても大阪港の整備計画に関連して「大阪港の長期的な整備計画の策定に当つては、隣接神戸港との機能的な分担関係を明らかにすることが先決であり、将来阪神港としての一体的な運営について検討を加える必要がある」（一五二頁）と述べているのも、同じ趣旨であり、私は将来の堺港の発展も頭に入れて、少くとも大阪港、神戸港、堺港の諸

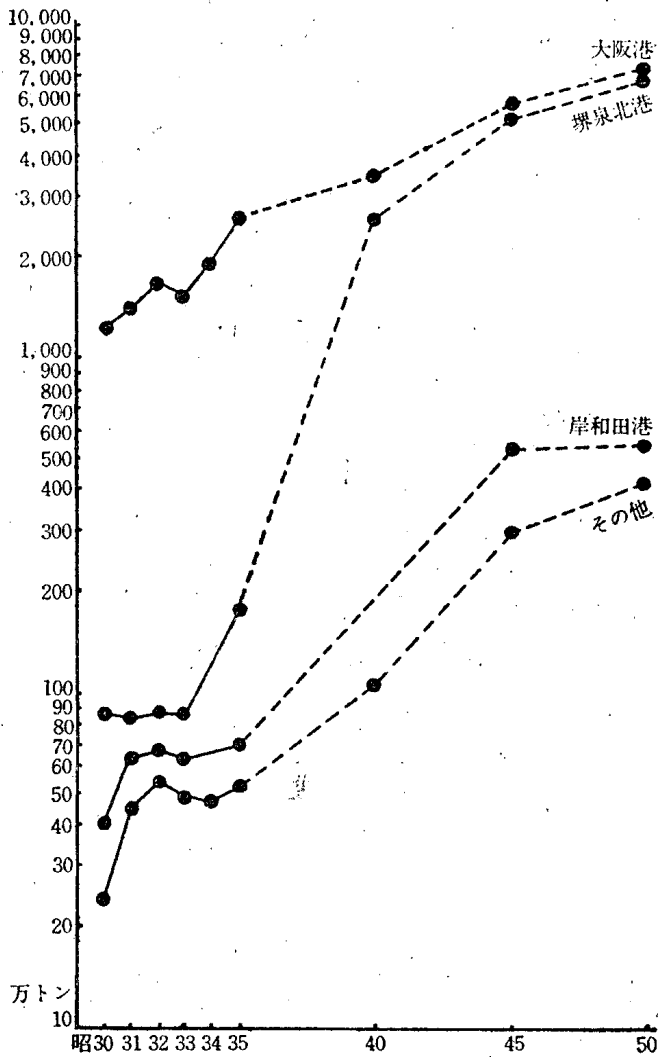
港の管理者の建設運営に関する連絡協議会が設けられるべきではないかと考える。

二、港湾整備計画

大阪地方計画によれば大阪府下の各港の整備計画は次のとおりである。

(1) 大阪港 大阪港は、最近におけるわが国経済のいちじるしい拡大成長および背後地の産業活動の進展にともなう、取扱貨物量が大巾に増大しており、昭和三五年における年間取扱貨物量は、二、六四一万吨にも達している。一方その接岸施設能力は、現在の取扱貨物量にも不足をきたしている状況であり、将来の貨物量の増大に対処して各種施設の緊急な整備を行なう必要がある。すなわち、船舶の大型化に備えて航路泊地の増深（主航路で10〜15メートル）をはかり内外貿易の増大に対処して、輸出専用埠頭、鉄鋼専用埠頭および石炭専用埠頭の整備を促進するほか荷役施設の近代化等を促進する。

第1図 港湾別貨物量の予測



「大阪地方計画'62」91頁より

第一 図

(2) 堺港及び泉北港 堺港及び泉北港（現在の天津港）については、臨海工業地帯造

第1表 港湾整備計画

港湾における諸問題

事業名	事業主体	計画期間	事業箇所	内容又は工種	事業量	単位	事業費
重要港湾整備事業	大阪府	36~45年度	大阪港	浚渫	30,112,000	m ³	百万円 8,390
				岸壁新設	46	バース	6,777
				“改良	18	バース	996
				物揚場	5,784	m	1,969
				浮標	30	基	149
				道路	536,000	m ²	1,717
				鉄道	14,425	m	1,375
				防波堤	2,170	m	848
				荷役機械	1式		5,293
				上屋	55	棟	3,748
				貯炭場	25,820	m ²	114
				野積場	143,640	m ²	635
				その他			3,289
計			35,300				
重要港湾整備事業	大阪府	36~50年度	堺港および泉北港	浚渫	20,759,200	m ³	6,897
				護岸けい船施設	3,707	m	2,264
				荷役施設			1,566
				上屋	14	棟	1,740
				埋立、整地	238,300	m ²	185
				道路	1,080	m	72
				その他			977
				計			13,701
地方港湾整備事業	大阪府	36~50年度	忠岡港	埋立、整地	122,000	m ²	300
				けい船施設	660	m	4,200
				荷役施設			132
				上屋	1	棟	100
				防波堤			1,561
				道路	700	m	32
				その他			50
計			6,375				

「大阪地方計画'62」92頁より

成にともなう重化学工業用原材料輸入のための出入船舶の大型化が予想されるので六万トンの重量トン級の大型船舶が容易に入港接岸できるよう最大水深一五メートルの航路泊地を浚渫し、工業港として整備を行なう。

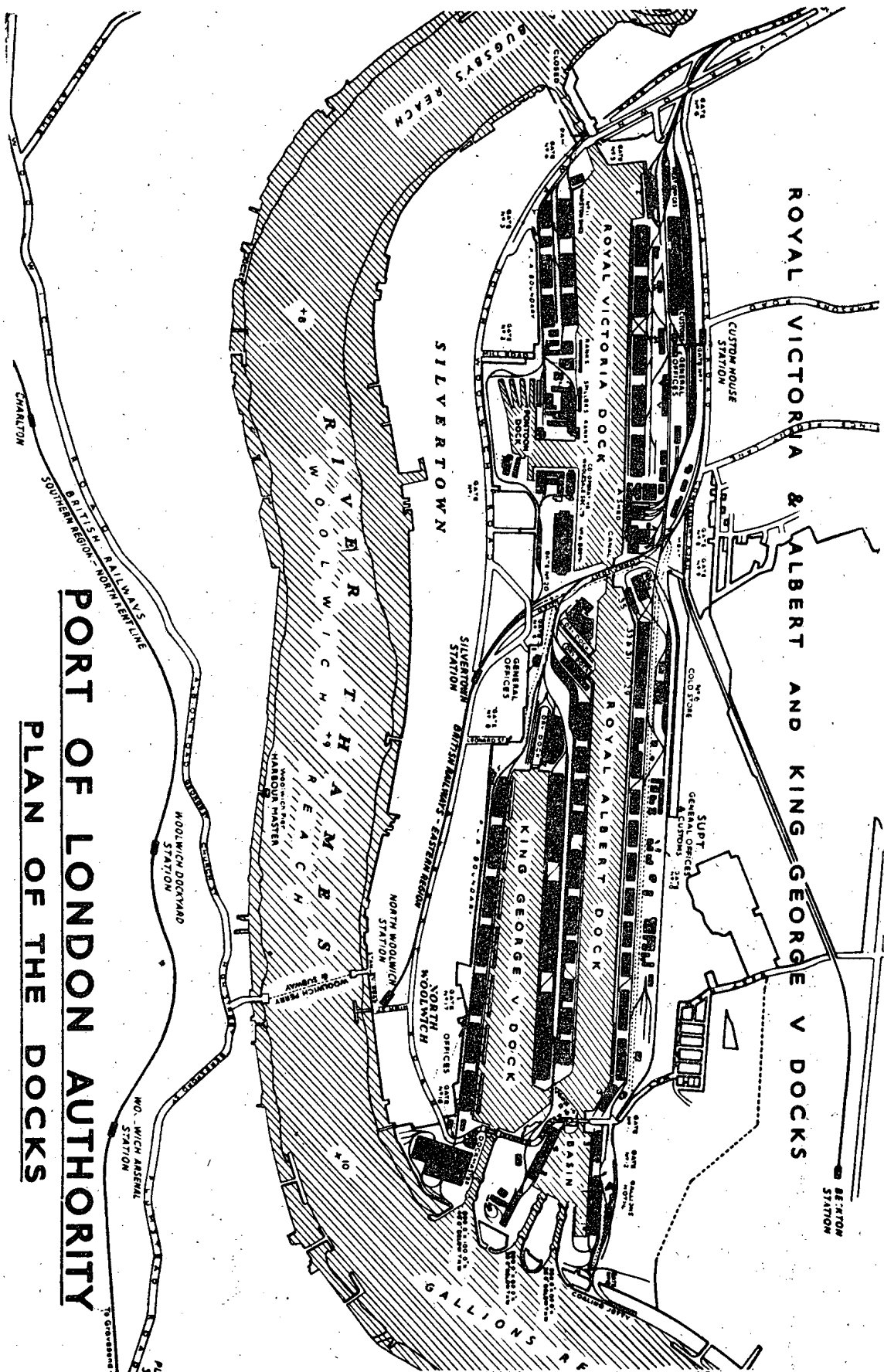
なお、商業埠頭についても、最大量三、〇〇〇重量トン級の船舶を対象に水深一五メートルの岸壁を築造し、関連施設の整備を行なう。

(3) 泉南港 泉南港については、岸和田港および貝塚港は鉄鋼、石油等の二次加工製品を主として取り扱う港湾として、忠岡港および泉佐野港は木材、水産加工品等の取扱貨物を主とする商業港として、二色港および淡輪港は公園、遊園地等を近隣にもつ観光港として、深日港は淡路、四国との連絡港としてそれぞれの地域の特色に応じて整備を行なう（大阪地方計画専門調査委員会第一次報告「大阪地方計画」62頁91頁）。

大阪府下の臨海並びに内陸の工業地帯造成に伴う港湾の整備、拡充計画は右の通りであるが、この計画の微細な点にわたっては批判することは私の能力の範囲外である。そこでこの計画に関連して二、三の問題を取り上げてみたいと思う。

先ず大阪港についてであるが、大阪港が戦後の大阪港修築十ヶ年計画を契機として、従来の外海突出方針を一八〇度転換し内港化方式に切換えられた（大阪市港湾局「大阪港史」第一巻五七四頁）ことは、大阪港の地理的、気象的状况からして極めて賢明な策であったと思われるが、私はこの内港化方式を更に一段と進めて、ドック式（海岸や河岸を掘り、入口を残して周囲を岸壁で囲んで荷役又は繋船する施設を作る）に切換えることを提案する。というのは大阪港が外海突出の港湾から内港化方式に切換えられた原因の一つもここにあると考えられるのであるが、大阪港は西方に面しており、常時、特に冬季において強い西風を受け、この風によって港湾における荷役作業が屢々阻害される。それ故「北米、欧州定期航路の運賃同盟は、大阪港を一人前の港として認めていない」（朝日新聞、昭和三八年四月一七日、朝「近畿パトロール」⑥）。ドック式にすれば大阪港の右のような欠点は大いに改善され、更にそれ以外

港湾における諸問題



PORT OF LONDON AUTHORITY
PLAN OF THE DOCKS

第二圖

(註) このようなドックがテムズ河に沿って、他に数カ所ある。

第2表 港湾別取扱貨物量の予測

(年間)

港名	区分	昭35	40	45	50
		万トン 1,302	万トン 2,272	万トン 2,794	万トン 3,566
大阪港	公共				
	専用	1,339	1,314	3,155	4,046
	計	2,641	3,586	5,949	7,612
堺泉北港	公共	136	265	350	390
	専用	38	2,300	4,800	6,500
	計	174	2,565	5,150	6,890

港湾における諸問題

「大阪地方計画'62」90頁より

に次のような利点が考えられる。即ち比較的狭い場所に長い船舶接岸岸壁ができて、しかも港湾設備（臨港鉄道、荷役機械等）を一ヶ所に集中的に、しかも有機的に建設することができ、港湾荷役の機械に極めて便利である。又接岸船舶が船舶の往來の激しい水路を防ぐこともなく円滑な港内交通も維持するためにも極めて好都合である。又ドックに水門を造れば船舶が接岸荷役中に潮位による影響を受けることも全くない。別図に示すように、テムズ川を利用したロンドン港は殆んどすべてドック式である。大阪港においても淀川、安治川、尻無川、木津川等を利用してこのような形式の港を造ることは可能である。工事費その他種々の問題があるであろうが、何よりも冬季強風の障害が避けられること、港湾施設の機械化に利する所大きい点を考えれば、港の価値を倍加させ、その機能を飛躍的に増大せしめるためにも最も有効な方式であると考ええる。

次に堺泉北港の建設計画についてであるが、地方計画によれば堺泉北港は主として工業港として建設整備されるようで第二表を見てもわかる通り昭和五〇年に於ける同港の取扱貨物量の予測はその総量においては大阪港と大差はないにもかかわらず、公共埠頭における取扱貨物量は大阪港の約十分の一、三九〇万トンに過ぎない。しかし次のような事情を考えると、公共埠頭の建設計画は小規模にすぎないだろうか。即ち堺泉北港の後背地である泉州丘陵地帯は大阪府下に於いても最も未開発の地域であり、

そのことは却って新しい工業地帯に中小企業団地として最適の場所ではないかと思われる。このことは大阪地方計画の中にも折込まれており、同計画の内陸開発地帯の開発計画に「泉州南河内地域の適地に工業の計画的配置を行なう」（二二頁）と述べられている。又臨海工業地帯との関連で考えてみても、なるほど臨海工業地帯の重化学工場は原料の輸入は私有の専用埠頭によって行うであろうが、その移輸出について専ら専用埠頭を利用するというわけにはゆかないであろう。

同様のことは堺商工会議所によっても指摘されており、「堺、泉北臨海工業地帯には大企業のコンビナート群が進出、それぞれの敷地に数万トンの貨物船やタンカーが接岸できるが、これはいわば『海の自家用駐車場』で自社系列工場へ出入りする船だけに限られ、一般には使えない。しかしいまの計画では一、三区の商業港部分の岸壁は全部完成しても一万トン級一バース、三千トン級三バースしかできず、荷役施設もこのバースの能力に応じてつくられる。ところが産業の生産規模が大きくなったのと臨海工業地帯へ進出した工場が操業をはじめ荷動きが激しくなり、岸壁や倉庫、上屋などの公共施設の利用が急増してきた。そのうえ臨港鉄道、中央環状線、堺―四日市―名古屋間の臨海工業地帯を結ぶ、名阪国道ができれば公共岸壁などの施設の利用者はますますふえ、現状のままではあと数年もすれば港の荷役能力が限界に達し、商業港としての機能がマヒする恐れもある」（朝日新聞、堺版（朝）三月三日）とし、公共岸壁の充実を要望している。工業地帯の造成と港湾の建設整備とは表裏一体をなすものであり、工業地帯が順調に発展するか否かはその地帯に良港の存するか否かにかかっている点を考えれば、堺港の建設計画は今一度再検討してみることがある。

三 港湾運営に関する問題

港湾運営ということばは、非常に多義的であり、又極めてあいまいな言葉である。そこで先ず私がここで使用する

場合に、私なりに観念しているこの言葉の意義内容を改めて明らかにしておこう。勿論それは極めて独断的なものであって、最初に述べたように、港灣における諸問題を分析するに当ってこのような観念を分析の基準にすることが有効であると判断して私独自の立場に立って与えた意義内容にすぎない。前節で港灣管理に関する問題を取り扱ったが、その際管理という言葉が港灣活動の中の港灣の建設、保全、管理等を意味するものと観念していた。従ってここで港灣運営という場合大ざっぱに言えば海陸の接合点である港灣地域において港灣の主たる役割である運輸と関連して行われる活動、その中でも特に港灣施設の運営、港灣荷役を考えている。従ってこの場合公的な機関の活動（しかし検査、関税、出入国管理など国家机关による行政活動は除外することはいうまでもない）のみならず、民間企業特に港灣運送事業者の活動も含めている。そして本節では特にこの港灣運送事業者の現状と港灣機能との関係を中心に問題を検討したいと考えている。

先ず最初に港灣管理者と港灣運営はどのような関係にあるかを検討してみよう。港灣法第一条は次のように規定している。即ち「この法律は、港灣管理者の設立による港灣の開発、利用及び管理の方法を定めることを目的とする」と。勿論この一条だけでは港灣の管理者と港灣運営の関係はどのようなようになっていくか明確には判断しがたいが、この法律の立法過程において、右第一条の「利用及び管理」の後に「運営」という言葉を入れよという港灣管理者側の相当強い要望があったにも関わらず結局現在のよう規定になった経過を知るとき（「港灣」二七卷七号二一頁、二三頁、二七頁参照。なお「各国港灣行政の実態」二一七頁参照）港灣管理者と港灣運営権について港灣法が定めた方向は大体推測がつくのである。事実港灣法の第一二条の管理者の業務を定めた規定の港灣管理者の港灣運営について極めて消極的で、運営については、同条第一項第五号において「一般公衆の利用に供するけい留施設のうち一般公衆の利便を増進するため必要なものを自ら運営し」とあり、又同第八号において「船舶に対する給水、離着岸の補助その他船舶に対する役務が、他の者によって適当且つ十分に提供されない場合において、これらの役務を提供するこ

と」とあるのみであり、却って同法第一三条においては「港務局は、港湾運送業、倉庫業その他輸送及び保管に関連する私企業の公正な活動を妨げ、その活動に干渉し、又はこれらの者と競争して事業を営んではならない」と規定している。これらのことからいい得ることは、港湾法は原則として港湾管理者の役割は港湾施設の建設、維持、保全といった静的な面にのみかぎり、運営はごく特別の場合にしか認めないという態度であるということができる。

事実、我が国の現状は、港湾管理者は港湾運営について常に控え目な態度であって、右に挙げた港湾法に認められている事項以外一部限られた範囲即ち私企業と競合しない範囲で、その運営にたずさわっているに過ぎない。その重なるものを一般的に列挙してみると、

① 船員、港湾労働者に対する福利、厚生施設の経営

船員、港湾労働者の休憩所、宿泊所

艇労働者の児童の養護施設、病院等

② 船舶離着岸の補助

水先案内

曳船による船舶離着岸の補助

③ 船舶に対する給水給油給炭業務

④ 船客待合所、荷役連絡所等の経営

⑤ 船舶電話の経営

しかし、右の事項についても管理者が直接運営せず単に施設を提供してその運営は民間その他の団体に委託している場合が多い。例えば大阪港の場合、船員宿泊所は財団法人大阪船員厚生協会に、港湾労働者用宿泊施設は財団法人大阪港湾作業援護協会に委託経営させている。

その他公共上屋は横浜、名古屋、神戸港等では管理者は、単に管理するのみならず運営も行っているようであるが、大阪港の場合、形式的には自ら運営するような形になっているが、実質は一部は一定業者に専用貸、他は大阪市が半額出資した所謂半公半民の大阪港振興株式会社に運営を委託している。

又港湾荷役機械については、横浜港においては管理者の指導の下に関係荷役業者の出資による「横浜港荷役振興株式会社」を設立し、それに管理者所有の荷役機械を有償貸与しており、「(各国港湾行数の実態」一九四頁) 大阪港の場合、起重機等は管理者が直営しているが、「(大阪港史」第一卷三十八頁) サイロ施設については大阪市が半額出資する大阪埠頭倉庫株式会社にその経営を委託している(「大阪港史」第二卷三五五頁) 等各港各施設についてまちなちである。

ところで、先に述べた意味に於ける港湾運営の中で、何といつてもその中心をなすのは港湾荷役作業である。我が国においてはこの作業はすべて民間業者によって行われている。しかしその現状は設備の面においても企業型態の面においても極めて前近代的であり、その作業能率は甚だ低い。港湾における荷役能率は港の生命にかかわる問題であるといわれるだけにこの問題は極めて重要な問題であるが、この点については一向に改善のきざしは見えていない。しかもこの問題には複雑な諸要因がからんでいる。そしてその諸要因がそれぞれ相互に因となり果となっている。従つてこの問題を徹底的に究明するためには詳細な調査研究を必要とするが、ここでは私の現段階における知識を基礎として簡単に検討してみたい。

まず第一にいうことは港湾運送事業は港湾運送業者に対して私企業活動の場として与えられているけれども、企業にとっては決して恵まれた場ではない。というのは港の景気(註)というものは国内、国外両者の景気変動の波を正面から受け、極めて好、不況の変動の激しいものであるからである。従つて大企業はこのような事業に直接関与することは避け、それは専ら乱立する中小企業者によって行われている。従つてこれらの業者に大々的な港湾荷役の機械化

のための投資は望むべくもない。それよりもこれらの企業者にとっては、投資を必要とせず不況になっても維持費も管理費もあまり必要でない、日傭労務者を主体とする企業型態（常傭の労務者についても賃金は実労働に対して支払われるのが大部分で、従ってこれらの労務者も身分的保障はあっても収入の保障はない）の方が却って企業としても安全性があり賢明な方法であるといえよう。しかもわが国、特に大阪港などにおいてはそのような労働力の需要に應ずる供給源がスラム街を中心として伝統的に存在する。かくして港湾運送業はこのような労務者を好、不況に対するクッションとして存続しているといえるのである。このような前近代的な弱小の企業に港湾荷役の能率化は望むべくもなく、ここに我が国港湾運営に於ける根本的な問題の一つがある。加うるにその頼みとする労働力さえ、「近年は経済成長に伴って、労働力需給が次第にひっ迫し、とくに同種の労働力を使用する土建業の伸長のため、次第に港湾労働者が不足するように」（運輸省「日本海運の現状」三十七年七月、一三二頁）さえなってきたており、三十六年において我が国の各港においてみられた船混みは、港湾労働力の不足が最大の原因の一つであったといわれている。

以下更にこの問題について個別的に検討してみよう。

一、港湾荷役の機械化に関する問題　　港湾荷役の機械化は現状ではなかなか促進されそうにもないことは右に述べた通りであり、海運白書でも「事業者が資金的余裕に乏しいことのためにその整備が著しくおかれている」（運輸省編「日本海運の現状」昭和三十七年、一三〇頁）と述べている。そこで政府の計画ではそのための賃金の確保を計ってこの整備、充実を港湾管理者に行わしめようとしているようである。即ち前掲の白書によれば、「三十二年より地方債の内に一般単独起債と別に準公営企業債として枠が設けられ、これによって（上屋及び荷役機械の）資金は年々増加した、……三十六年度より四〇年度に至る港湾整備五カ年計画に対応して、上屋二六〇棟事業費一六六億円、荷役機械四〇六基事業費一五三億円を計画している。……荷役機械については、とくに雑貨用荷役機械が不足しているので、最近急激に増加しつつある港湾貨物を合理的に処理するため、その整備を強く促進している」（同書、一三〇頁）と。し

かしの計画も、起債の償還期間が割合に短く決められていて地方財政に圧迫を加える因となっていて、その整備が充分行われていないのが現状のようである（同書、同頁）。しかし資金的な面もさることながら、制度的にも港湾荷役の機械化を港湾管理者にやらせようということにそもそも無理があるように思われる。というのは港湾運送業は業者の乱立によって常に過当競争の状態にありそのため業界から業者を規制せよとの要望があり、昭和二六年に港湾運送事業法が制定され、更に同三四年にはそれまで港湾運送事業が登録制であったのを免許制に切換えるようにしたのであるが、それでも大阪港だけでも三〇〇社を超える業者が乱立競争している状態である。このような情況の下に港湾法で原則として港湾の運営権はないものとされ、あまつさえ同法一三条で私企業圧迫の禁止規定を設けられている法制の下で、荷役の機械化促進の主役を港湾管理者に期待することは恐らく無理であろう。（現に二五頁第一表にあるごとく、大阪地方計画による港湾整備計画では、大阪港にたった一式の荷役機械の建設が予定されているにすぎない。）又昭和三〇年に大阪市が大阪港にサイロを建設したとき業者から輸入小麦が専掌されることのないようにサイロの運営に制限を加えられたいと大阪市および大阪食糧事務所に要望書が提出されたという事例も存する。

しかも問題はこれのみに止まらない。労務者対策も考慮に入れなければならない。同じく右のサイロ建設の折、サイロ運転によって港湾労務者は就労の機会を圧迫され、生活権がおびやかされるから補償せよと全港湾労組から会社（即ちサイロ運営のため市の半額出資によって設立された大阪埠頭倉庫株式会社）に対して要求がなされた（「大阪港史」第二卷三五五頁）。このようなことは港湾労務者が不足している現在でも、なお多くの労務者が港湾労務に就労していることを考えれば本質的には問題は少しも変わっていないと考えるべきであろう。

以上要するに、右のような事実は、港湾荷役の機械化の問題は港湾の建設計画以上に複雑な問題を含んでいることを認識しておく必要があることを痛感せしめる。

（註）田中直方氏によれば「元來港湾作業は申すまでもなく極度に波動性を有しているのが特質であるが、之が為に少数の指

第3表 汽船船内荷役接岸，沖取比率

上段 25年 下段 36年 (単位 1,000トン)

区分 港名		接岸		沖取		計
		貨物数量	%	貨物数量	%	
京 浜 港	東 京	5,625	47.0	6,342	53.0	11,967
	横 浜 (含 川 崎)	6,647	48.9	6,957	51.1	13,604
名 古 屋		16,515	80.8	3,916	19.2	20,431
		20,208	81.7	4,536	18.3	24,744
大 阪		4,887	55.6	3,907	44.4	8,794
		5,664	57.1	4,247	42.9	9,911
神 戸		6,346	50.1	6,334	49.9	12,680
		8,017	52.3	7,309	47.7	15,326
関 門		7,584	69.0	3,409	31.0	10,993
		8,950	74.4	3,089	25.6	12,039
以 上 計		2,629	55.6	2,097	44.4	4,726
		3,331	58.3	2,383	41.7	5,714
そ の 他 81 港		43,586	62.6	26,005	37.4	69,591
		52,817	64.9	28,521	35.1	81,338
全 国 86 港		53,728	84.6	9,749	15.4	63,477
		71,778	85.9	11,762	14.1	83,540
		97,314	73.1	35,754	26.9	133,068
		124,595	75.6	40,283	24.4	164,878

「海運白書」37年7月133頁より

導的直備労務者を中心として、之に多数の臨時備労務者を加えて作業が行われるのが常態である。之は上記の労務の波動性から来る基礎的経営方法として真にやむを得ないことで、かくて港湾作業能率はこの特殊の労働事情によって左右される実情である」(「港湾」二七卷一一号 四〇五頁)

二、解運送に関する問題 港湾荷役が解によって行われることが常に非能率であるということはできないが(川や運河を水路はしけで運ぶ方が有利である貨物も多い)一般的にいつて、荷役のスピード化、貨物の損傷の度合などの点からいつて、又気象状況、その他種々の事情により解荷役による場合屢々本船の定期出航を遅らせることが多いなど、港湾運営上非能率であることは周知の通りである。我が国では第三表に見るように港湾荷役を解に依存する率は極めて高い。それは基本的には未だ港湾の整備が不十分で接岸ベースが不足していることに起因していることと思うが、その他の点からも問題とすべき点が多い。

例えば横浜市港湾局の指摘している次のような事実
は極めて注目すべきである。各エーゼント、港湾業者

それぞれの企業体のなかには乙仲業（乙種海運仲立業の略。輸出入手続書類作成事務その他運送手配など荷主に代行して一切の手続を行うもの）の企業部門、船積物の企業部門、を兼営しているものが多く、一方、船会社各社相互間には、船積貨物の集荷競争が行われており、それらの船会社は、自分の代理店や直結荷役会社の外に数多くの乙仲業者の手を通じて集荷の実績の向上を図っている。そこで船会社が荷主と直結して乙仲業者の船積物を排除すれば集荷に困難を来し、その船会社だけは船積荷物が減少するおそれがある。又港における全部の船会社が同一の歩調で同一の中間排除の集荷体制を実施すれば船積荷物はその港をさけて他港に逃げる度合が強くなる（「各国港灣行政の実態」二六三頁）。その外、本船バースに直結する公共上屋が利用されないで船積物が利用される理由として、(1)上屋蔵置貨物の保管責任に不安があること、(2)荷主、乙仲及びステベ（Stevor 荷役業者）等の貨物取扱い業者が猛烈な集荷競争の中で、自己の取引する貨物の得意先の秘密保持並びに業者間の営業上の利害に重大な関係が生ずるため、上屋の共同荷役態勢の成立が困難であること、(3)現在輸出荷物の集荷が大部分沢山の乙仲業者に依って行われており、此等業者は上屋の戸前でエージェント（Shipping agent）に渡すことはその取扱料金が減少するから、本船積の最終段階まで自己の手によって荷物の取扱いをなさんとするのは当然であり、自分らの手による船積を利用する傾向が強いこと等が挙げられている。そして横浜港では、現にニューヨーク及び欧州航路のバースの指定を実施し、同航路専用バースを持っているにかかわらず以上のような理由によって現在なお本船に直結した上屋への貨物が一向に集まらない現状であるといわれている（「各国港灣行政の実態」二六四頁）。右のような事実は明らかに港灣運送事業のあり方と、業者の乱立による過当競争に起因するものといえよう。

今一つ船が多く利用されることの理由として港灣荷役の料金の差が考えられる。我々には誠に奇異に思えることであるが、手数料のかかる船による荷役の方が本船が直接接岸して行われる荷役よりも安いのが現状である。即ち直接接岸の場合の「Landing Charge（陸揚料）」は、（船による場合の船積回漕料）、沿岸荷役料貨物の仕訳料、貨物検数料等の代

第4表 横浜渡の雑貨100トンを港内の沖懸本船から船側直取し、船内の上屋または倉庫に舢を回漕のうゑ沿岸荷役を行なつて陸揚した場合と、本船を機橋に繋留し、同機橋上屋に搬入した場合との比較。

費 目	沖 懸 舢 取	Landing Agent の 機 橋 上 屋 揚
船 内 荷 役 料	140×100=14,000	140×100=14,000
舢 回 漕 料	250×100=25,000	0
検 数 立 会 料	30×100= 3,000	0
沿 岸 荷 役 料	145×100=14,500	0
陸揚料(Landing Charge)	0	504×100=50,400
合 計	¥ 56,500	¥ 64,400

但し、双方共通の軽少な諸掛を省略し、且つ舢取に際しての舢待や舢滞泊料はないものとする。

貿易実務講座第4巻 貿易と運送 421頁より

償とみなす料金である。しかし直舢を使用した料金よりもかなり高率であるから、港湾に立派な上屋が設備されているにも拘らず、貨主は Landing Agent によつて総揚おれぬことを好まない。」又「輸出貨物を本船に積む場合もこれと同様で、Shipping Agent の上屋から岸壁を通して本船に積込むのが荷役型態の本筋であるが、実際は上屋を利用するものは非常に少く、またトラック等で直接岸壁本船船側に持込む場合でも Agent に対して所定船積料 (Shipping Charge) を支払わねばならぬが、この料金は港内回漕料、検数料、上屋保管料、沿岸荷役料の合算額と恰かも同額に近いため、貨主は岸壁より積むのを避け、まとまった数量の場合は直舢を仕立て海上より直接本船船側に回漕横付けして積込みをなすことと多く、小口貨物を混載して海面より本船船側につけて費用の軽減をはかることが多い」(小川・高橋・米里編「貿易と運送」(貿易実務講座第四巻)四二二頁)。近畿海運局の話では、大阪港において本船からの直接の荷役の方が、舢による荷役に比して大体二割高ということである。その理由は例えば荷卸しの場合、本船からの荷卸しは船に装備された起重機によってスピーデイに行われるため、それに応じて岸壁荷役を能率的に行うためには「口」(Gang) 数をふやさなければならず (即ち多数の労務者を必要と

し、従つて却つて労賃が高くつくからとのことである。しかし接岸荷役にはそのような特殊な事情があるにせよ、解による荷役の場合は、積卸しに二重の手間がかかるわけであり、従つて接岸荷役の場合は一時に多くの労務者が必要であるとしても延人員は少くて済む筈であり、トン当りの荷役コストも安く済むのではないかと考えられる。それ故推測ではあるが接岸荷役の方が二割高であるということは實際のコストの差ではなく接岸荷役は解による荷役に比してスピーディな点、荷傷みの少い点、荷役時間が正確で本船出航を遅らせ船会社に不測の損害を与えることのない点などの利点から「プレミア」的料金を折込んでそのような市場価格（即ち運賃料金）が形成されているのではないかと考えられる。以上の推測が正しいとすればこのような矛盾は、港湾運送事業のあり方、又港湾運営の合理化が進めば改善され得ることではなからうか。

右に述べた不合理を是正し、港湾運営の円滑化を計るために、その改善策として現在の港湾運営型態（特に港湾運送事業のあり方）を再検討して見る必要が痛感される。そこで以下この点についての研究を行つてみたいと思う。

最初に少しく過去に遡つて問題をみてみよう。戦前の我が国の港湾運営型態がどうであったか詳かにしないが、田井増五郎氏（昭和二五年当時の全日本港湾労働組合中央執行委員長）の「港運業の再建のために」（「港湾」二七卷一〇号九頁以下）によつて管見してみると、「我が国の港湾産業は昭和一六年九月に公布された『港湾運送業等統制令』によつて、はじめて独立した産業として我国の産業界に登場したのであった。それ以前は周知のように倉庫業または船会社資本の隷屬的な産業として、御用商人的な存在を続けてきたのであるがそれが前記法律によつて一応日のめを見る事が出来るようになったわけである。」かくして右の統制令は戦時の国家的要請に應えるため制定されたもので、戦時の経済統制的色彩の濃いものである点問題があるが「港湾運送業の自立」を可能ならしめ、「港運業を集約統合せしめて一元的運営をはかり、高度の能率を發揮せしめ」たことは、「その出発点の意図を別とすれば、その後の経

験からして、港灣運送業の集約統合について積極的な意義」が認められるのである。

終戦後は「あらゆる産業がそうであったように、港灣運送業も戦時中のままの形（即ち一港一社の原則）で一定時期を経過して来たのであったが、昭和二二年九月に至って、六大港の一つである横浜港に於て、戦時統合会社である京浜運輸株式会社が突如閉鎖機関令によって、所謂閉鎖機関に指定されるに至ったのである。これはつまり、統合する前に解等現物供出をして株式を取得している旧株主にその現物を返還するというのであって、完全に統合前への復帰」であった。「続いて港運業は六大港に於ける主要港運会社等の規制及び第二次閉鎖機関指定等によって再編成が強行され、全国六大港に於る七つの主要港運会社は、京浜運輸に倣って完全に解体されたのである。併し港運業に対する再編成の鋭い要請は、これを以て終ることを許さず、昨年（昭和二四年）初頭に至ってその範囲は更に拡大され、中小港灣の再編成メモによって、広く全国に亘ってメスが入れられることになったのである。」「なお船内荷役会社に対しても強硬な措置がとられた。もともと我国の船舶荷役会社の中には船内荷役労働者の一部を自ら直備し、大部分を職業安定所から供給をうけることによって、元請業者に対して下請として作業を引受けているものが多いのであるが（親方制度的な労務の供給）、その場合下請は船内荷役に限られているのが通例であって強硬措置（船内荷役の下請禁止）の発端はここにあった。かくして船内荷役会社は解散せしめられ、新しく職業安定所の監督下（但し労務面のみに限る）に業務を行う独立のステベ会社が設立されるに至った。」「このように戦前まで一港一社を原則としていた港灣が、戦後六年に亘る政府の施策によって相次いで複数化され、ここに中小業者業者が著しく濫立し、ひどい所では二〇〇を下らない新規業者が続出して、荷物を奪い合うことになった。」すなわち港運業は「完全な弱小企業体に転落し、企業体としての機能も失するが如き微弱な資本力となり終ったため、各経営は取扱貨物の争奪戦を始め、企業採算を割る不当競争を始め、惹いてはこれが赤字経営に益々拍車をかけることとなった。

このような状況の下で港運業界及び関係労働者団体から種々の改善策が提案された。その第一は弱小企業の濫立を

防止するための港湾運送事業の立法化、それに基づく港湾運送事業の免許制乃至に許可制である（津田隆「港湾運送業の現状と労働問題」港湾二七卷一一号九頁及び田中直方「港湾運送業に関する諸問題」同二三頁）。これは昭和二六年六月二〇日に港湾運送事業法の制定により港運業を登録制とし、又同三四年には同法の一部改正により、免許制とし、その要望は実現された。しかしその後の経過は、この法律が港運業界に存する若干の問題解決に資したとしても、能率的な港湾運営という目的（勿論この法律の目的はそれではなかったかも知れないが）には充分には役立ち得なかったことを示している。

しかし、港湾運営の合理化能率化という点からみれば、当時提案されたが実現されなかった提案に注目すべき改革案がみられる。一つは、前掲の田井増五郎氏の論稿にみられる提案で「思うに港湾運送業は平時であると戦時であるを問わず、海運と陸運とを結ぶ接点であって、その帰趨如何は国の経済に重大な影響を有しており極めて高い公共性をもっている。従つて国の能力を最高度に發揮するという立場に立つならば、その基本的な在り方として弱小企業に分立して、無秩序無統制のまま放置さるべきでないということは明瞭であろう。」「現在の港湾運送業は企業採算をわった不当な競争を行っているが、これを排除するために一つの港に一つの公共荷受機関を設置し、不当競争の原因を根絶することが是非必要である。」即ち港湾運営、特に港湾運送事業の公共企業化である。

今一つは港湾労働者に関する提案である。即ち津田隆氏（当時の日本港運協会会長）は次のような提案をしている。「現在、六大港では船内荷役労働者の直備制が行われておりますが、必ずしも万全とは云えません。そこで私は労資双方及び政府より成る一つの機関を設け、之に労働者を雇傭せしめ、この労働者を以て荷役の波動性に備えしめるような特別の措置をとられるよう提案致すものであります。もしこの案が実現不可能ならば近く設けられる港務局にこの役目をやって頂き我々が分に応じた協力をする方法をとりたいのであります。」ここに提案されているような制度は不安定な港湾労働者の労働条件の改善というためのみならず、能率的な港湾運営に必要な質のよい労働者を確保す

るためにも又先に述べたような港湾荷役の機械化に伴って港湾労務者との間に起る摩擦を円満に解決し、積極的に港湾荷役の機械化を進めるためにも極めて有益な制度であると考えられる。因みにフランスにおいては既にこれに類似の制度が法制化されている（一九五六年海港法典八四条以下「各国港湾行政の実態」一一三頁以下参照。）

戦時から戦後にかけてのわが国の港湾運送事業の変遷は右の通りであり、結局戦後占領軍の一方的な命令により港運会社が解体され、その後政府によっても適当な措置がとられなかったこと等が原因となつて、弱小企業の監立となり、能率的な港湾運営という面からみると多くの問題を残しつつ現在に至つていくことができる。

ただ戦後に於いても統一的一元的な港湾運営という考え方も皆無ではなかつた。先に述べた歴史的事実と若干矛盾するようであるが、港湾法制定前、一九四八年八月一三日附で総司令部から発出された「日本港湾の運営並びに港湾施設及びターミナル・サーヴィスの料金」に関する覚書等にこの構想を見ることが出来る。四方田耕三氏（当時運省港湾局倉庫課長）の「埠頭業務の在り方について」（「港湾」二七卷六号、六頁以下）によつてそのあらましをみると次のようである。即ち同覚書第四項に「埠頭業務は誠実な商慣行によつて実施されなければならない。日本政府所有の埠頭に於ける埠頭業務は日本政府との契約の下に於て確実な民間商社がこれを実施すべきである」とあつた。この覚書が発せられた当時所謂「ターミナル・オペレーション」とは如何なるものであるかが屢々論議せられた。覚書第二項はその業務内容を次の如く列挙していた。(1)埠頭及び倉庫を運用する。(2)本般の為に取扱つた貨物の検数、警備保管等の責に任ずること。(3)輸入貨物を荷受人引渡し又は輸出貨物を船積みのために受領すること。(4)満足な埠頭業務を行なうに必要な労務、設備、用品、曳船、艇及び現場職員等を配備すること、等であつた。以上によつて大体の輪郭は判明するが、かかる埠頭業務を行なう所謂ターミナル・オペレーターは各埠頭毎に一社であるべきか、数社あつてもよいかについて覚書の解釈が岐れた。しかし、一九四九年七月一九日に同じく総司令部より発せられた「港湾施設及びターミナル・サーヴィスの運営に関する覚書」の第四項はこの疑問に一応の解答を与えた。

即ち同項 A によれば「ターミナル・オペレーターは埠頭又はその分ち得る一部におけるすべての貨物の取扱作業の責任を負う会社又は個人であつて、当該埠頭上で得られるあらゆる施設、サーヴィスの運用、監督、調整を行なうものである。従つて右は輸入貨物については、船具をはなれて後又は埠頭に最初に持ち込まれた後より、荷受人又は貨物取扱人に対する適法の引渡時期まで、輸出貨物についてはその受領より、適法に船積の爲め船具まで引渡すか、埠頭より取去られる迄貨物取扱の責に任ずる」と定義されたのである。そして四方田氏によれば、これらの覚書が予想しているターミナル・オペレーターターミナル・オペレーターの性格及び書務範囲を整理して表現すれば次の如くなる。

(一) ターミナル・オペレーターは各埠頭に於ける貨物の取扱及び保管の責任者であると共に、埠頭に装備された倉庫（上屋を含む）荷役機械等一切の保管、荷捌施設の管理人である。従つてその数は一港一社或は一埠頭一社である必要はないが、少くともまとまった単位埠頭地区に於て、まとまった貨物を取扱い得る能力がなければならぬ。

(二) 日本政府又は地方公共団体はその所有に属する埠頭を商業的計算コンシダレーションの上に於て、能率的に管理経営せしめる為に経営委託又は賃貸その他の方法に依て、その一切をターミナル・オペレーターに請負わすべきことが要望されている（四方田氏、前掲論稿九頁）。

この構想は一九四九年八月三十一日閣議決定され同九月一日附で総司令部に提出された港湾運営計画書（「港湾施設及びターミナル・サーヴィスの運営」）にはほぼ全面的に取入れられている（同計画書 2 の (2) 「ターミナル・オペレーション」の項「各国港湾行政の実態」二一五頁参照）。しかしその後港湾法が制定されたが、前にも述べた通り同法は主として港湾の管理に重点をおいて規定がなされ、港湾の運営については殆んど触れず、又続いて港湾運送事業法が主として港湾運送事業者の濫立に悩む業界からの強い要望によって制定されたが、その制定の動機からも推測されるように同法とて港湾の能率的な運営のためというよりはむしろ、多分に港湾運送事業者の利益にウェイトをおいて立法

されたため、積極的に港湾運営の能率化を計るという面は、推進されなかった。

今一つ港湾の統一的運営を計るという構想は、港湾の管理のみならず運営をも港湾管理者によってなさしめようとした、運輸省港湾局の港湾法要綱案（昭和二三年一月一日）にみられる。

即ち同要綱案は先ず法の目的を「港湾の開発経営に関する国及び地方公共団体の責任を明らかにし、港湾の円満な発展に支障なからしめるよう計画統制すると共に港湾事業の助長及びその公共性の確保を図り、その他港湾における海陸連絡のためにする施設及び役務の迅速、確実、低廉な提供を確保し、港湾機能を保全開発しもって交通運輸の利便を増進し国民経済の興隆を期すること」（第一章）とし港湾の修築に重点をおいた従来の考え方に対し、港湾を海陸連絡の場とみ、むしろでき上った施設を海陸連絡の用に供するという点に着目し、これを港湾事業ないし、港湾経営と観念している（巻幡静彦「港湾法制定の沿革及び従来の各草案の検討」港湾二七巻七号、四三頁参照）。そして港湾経営の主体は重要港では国自身か、国と地方公共団体で設立する公共企業体、その他の港湾では地方公共団体又はその設立する公共企業体とし（第三章）その組織は「国又は地方公共団体の行なう港湾事業の経営が公権力の行使を目的とする公行政組織から独立して能率的経済的に行なわれるための経営組織で港湾営団及び港湾公私協同株式会社とする」としている。ただこの要綱案においても港湾運送業、倉庫業等の私企業が存在を認めており（即ち第一章において倉庫業、港湾運送事業等の屈出制を規定している）その点これらの諸業特に港湾荷役作業は専ら私企業にまかせるのか或いは港湾経営主体と私企業が競合的に行なうのか不明であるが、「役務提供の義務等の規定を港湾諸業にも準用する」と規定するところからみて両者の競合を考えていたものとみられる。

要するにこの要綱案は、巻幡氏によれば「港湾を従来のように単に修築、管理、費用負担というような主として経営以前において把握することに満足せず、海陸連絡の施設及び役務の提供という機能の面から把握しようとする意図は、甚だ清新なもの」であった。「惜しむらくは十分な精錬を経ず素材のまま投出して世の批判を乞うたため、てん

やわんやの論議の的となり遂に白紙に返されたのである。」即ち「企業経営と公権力の行使を分離するという進歩的経営経済学の説くところに忠実の余り、国や公共団体の港湾経営をも全く民間経営の埠頭業と同列に置くことになり、先ず何等かの『権限』を第一義的に重視する地方公共団体の『お役人』の反撃を食うと同時に、一方公共企業の経営的保護に重点を置くことによって公企業と私企業の経営範囲の限界を不明確ならしめ、私企業に対するガヴァメント・コンペティションを結果することになって民間業界からの猛反対を受けたのである。」（巻幟、前掲論文「港湾」二七卷七号四四頁）。

以上簡単に検討して来た戦後の港湾運営の歴史、諸事実並びにそれに関連する諸提案から、先に述べた現在の港湾運営の不合理を是正し、港湾運営の円滑化を計るための改善策としていくつかの方途があることを教えられる。勿論これらの改善策は殆んどすべて現在の港湾に関連する諸企業、特に港湾運送事業者の利害に密接に関連するであろう。しかし問題は、港湾という経済活動の場にも、あくまで自由経済、自由競争の原則を確保しつつけて、港湾機能の能率の低下という犠牲を忍んでまで私企業活動の場を提供すべきだとするか、或いは、港湾の機能の良否が国の経済もしくは港湾の存する地域社会の経済に及ぼす影響を考え、その公共性を重視して、私企業を規制し時にはその参加を排除すべきだとするか、二者択一の問に対していずれに決断するかである。私は決して港湾における諸企業の既得の利益を軽視するものではないが、この論稿の目的、即ち我が国の経済の発展に寄与するための港湾運営の能率を促進せしめる方法を検討するという目的のため、場合によっては一部私企業の犠牲も止むを得ないという前提に立って改善策を考えてみたい。

まず改革案の第一として考えられるのは港湾法（特に第一三条）を改正して港湾管理者をして積極的に港湾運営に参加せしめることである。我が国の港湾法は管理者が港湾運営に関与することには極めて消極的であることは前にも

述べた通りであるが、諸外国においては比較的積極的に管理者が港灣運営に参加している例が見られる。例えばニューヨーク港では港灣管理者たるポート・オブ・ニューヨーク・オーソリテイは河底トンネル、有料架橋、フェリー、自動車ターミナルを経営しているのみならず、一部では、ポート・オーソリテイに属する労務者による荷役を行っており（谷川久「ポート・オーソリテイと地方自治」都市問題研究一四卷一号、六六頁及び「各国港灣行政の実態」二五頁参照）、又サンフランシスコ港の管理者たるカリフォルニア州港灣管理委員会も「一般行政の外貨物の積卸に関する運営一切」を行ない同管理委員会は「全面的に管理しているのみならず直接運営にも当たっている」（柴田銀次郎「アメリカ合衆国に於ける港灣の経営」港灣、二七卷一号、一五頁）。又イギリスに於いてもロンドン港においては、全面的ではないが、一部の地域において、同港の管理者たるポート・オブ・ロンドン・オーソリテイが港灣荷役作業を直接行っており（「各国港灣行政の実態」八頁）、更には国有港灣においては、公共企業体であるイギリス港灣部（British Transport Dock Division）が国有港の管理運営に当たっている。一九五六年における決算報告書をみると同港灣部の総収入二〇、九九四、一九三ポンドの中、荷役作業による収入が八、五七九、八五一ポンドで全体の約五分の二に当り国有港においてはその運営の「重点は、港灣荷役においている」（「各国港灣行政の実態五」八頁なお五七頁の決算報告書参照）といわれている。

ところで、我が国において港灣管理者が直接、積極的に港灣運営、特に港灣荷役作業に参与することは、港灣運送事業者の激しい反対が予想されるということは別としても、それ以外にも問題が存する。即ち我が国の港灣管理者が独立の企業的形態のものではなく、殆んどが先にも述べた通り普通地方公共団体であるという点である。港灣運営特に荷役作業等というものは仕事の性質上、行政機関の一部局たる港灣局の如きものでは実務上困難なことであり、又財政的な面からいってもコマシャル・ベースに基づく企業的色彩の濃い独立の団体によって運営がなされるべきであると考えられる点から問題がある。先に挙げた外国の諸例の場合においては管理者は常に独立の法人か或いはそれ

に近い組織形態をとつてをり、しかも公共企業体的色彩の濃いものであった。そこでこの点から考えた場合、我が国においても港務局方式の推進、そして港灣運営への積極的参加という方向が一応考え得るわけであるが、現状での港務局方式の採用は、我が国の現段階における港灣における問題の特殊さ、特に大々的な港灣の整備拡充を必要としている事情、それに必然的に結びつく財政的な面及び港灣計画と後背地の都市計画並びに地域開発計画とが密接な関連を有していることなどから考えて問題であるということは先にも述べた通りである。これと比較して港灣の運営に積極的に参与している例として先に挙げた外国の諸港では、港灣建設よりも港灣の運営に主眼をおいている場合が多い。例えば「ポート・オブ・ロンドン・オーソリティー」が設けられるに至った理由は……私企業によるドックの維持・管理が統制的に困難になってきた状態を打開するために、その経営を肩替りし、ロンドン港域の統一的運営による経営の合理化を推し進めることにあつたといえる。したがって、ここでは既存の港灣施設の維持・改善に主力がそがれており、新たな港灣設備の開発は第二義的となつている（谷川久、前掲六八頁）といわれている。こういう点からみて、港務局による管理更には運営という方式は、我が国港灣建設整備計画が一段落し、その主な任務が港灣の運営におかれるようになった時に考え得る可能性として残されよう。

第二の案は独占禁止法の適用を全面的に排除して（現在は港灣運送事業法第十九条により、港灣運送事業者間の協定、契約又は共同行為に限って適用除外されている）港灣運送事業の整備統合を計り、先に述べたターミナル・オペレーターに該当するような港灣業務の一切を一貫して引受ける企業とするとともに、合併により資本力の増大を計り、港灣荷役の機械化を推進せしめることである。これらのことは業者の自主的な行為によってなされることが最も望ましいが、必要に応じて当局がイニシアティブを取るべきであると考えられる。そしてより一層強力な方式では公企業による港灣の運営という形態も考え得るであろう。

ただこの場合右のような改革と並行して港灣労務者対策が同時に推進されなければならない。元來港灣業務は極度

に波動性を有しているのが特質であるが、前にも述べた通りこのため港湾作業は少数の指導的直備労務者中心として之に多数の臨時備労務者を加えて作業が行われているのが現状である。しかし港湾能率向上を計るためには設備の機械化、近代化を推進することが必須の条件であるけれども、この設備の改善と共に良質の港湾労務者を確保し育成し、且つその生活の安定を計ることが必要である。逆に云えば港湾設備の機械化及び近代化も、良質の労務者の裏打があつてこそ始め効率的に推進されうる。このためには先に例を挙げたフランスの海港法典に於て実施されているような各港湾毎に港湾労務者管理組織を作り、港湾労務者に雇傭の機会を常に保障すると共に、身分及び所得の安定保障を計る制度が参考になるし、更には津田氏の提案された労使双方及び政府より成る一つの機関を設け、之に港湾労務者を雇傭せしめ、この労務者を以て、港湾荷役の波動性に備えしめるようにするという案も極めて有益であると思われる。このような制度は又、港湾設備の機械化の推進によって港湾労務者に徒らに不安を与え、それが又港湾の機械化を阻止する要因になるかも知れないという可能性を考へるとき、このような組織の確立は、企業の統一、港湾設備の整備と並んで、港湾運営の能率向上のため是非とも必要であると考えらる。

最近港湾の重要性が特に強く認識され、国及び港湾管理者により港湾施設の整備拡充計画（即ち、埠頭もしくは岸壁並びに上屋の増設、水深の増加等）が次々の建てられその実施も緒につきつつある。勿論港湾の基本施設であるこれらの施設を整備拡充することは港湾の能力を飛躍的に増大せしめるため不可欠の要件であるが、しかしこれらの計画がたとえ実施されても港湾の運営が相変らず旧態、依然前近代的非能率なしたのであれば、折角貴重な資金を費して実現せられた諸施設も存分にその機能を發揮することはできない。そのように考へてみると港湾運営の合理化即ち港湾荷役の近代化ということが極めて重要な問題として浮び上ってくる。しかし、現状は港湾施設の整備拡充計画（即ち管理面）に重点がおかれ、港湾運営の合理化もしくは能率向上という点はなおざりにされているようである。その理由は前者は主として施設の建設という物的な面で、資金さえ確保されれば他は政治的な問題があまり存在しないの

に反し、後者は港湾事業の整備、統合、再編成等、或いは労働問題など、人的、制度的な面で政治的、社会的に複雑な問題をはらんでいるからであろうか。しかし、わが国が或は又阪神工業地帯の如き、地域経済社会が、その経済的発展の活路を海外貿易に求めようとしているとき、後者の問題についても決意をもって対処すべきではないかと考える。

四 港湾に於ける行政に関する問題

港湾に於ける活動、特に輸出入業務に関連して、その円滑なる活動を阻害している今一つの障害として港湾に於ける行政機構の複雑さ及びそれに伴う手続の複雑さが屢々問題とされる。例えば先に挙げた日本関税協会の意見書も、又その他日本船主協会の提出した「港湾関係団体の一元化に関する陳情書」(昭和三十三年三月)も、又日本貿易会の「貿易振興のための港湾合理化促進に関する要望」においてもすべてこの問題が採り上げられ港湾手続の簡素化を要望している。しかしこれらの要望書はいずれも港湾に於ける行政機構の系統的な分析もせず、ただ港湾に於ける行政機構が複雑であり、且つ港湾手続が繁さであるから簡素化せよと要望しているのであるが、そのための方法として何でもかでも行政機関を整理統合すれば目的を達し得るといった誤った考え方に支配されているような節が見受けられる。確かに現在の港湾行政並びにその行政機構には後に述べるように不合理な改善すべき点があるが、しかし、港湾における諸機関を整理統合しさえすれば問題は片づくというものでもない。

もともと港湾、特に開港においてはそれが外国への出入口であること、従って多くの船舶が出入し、それに応じて多くの旅客及び貨物が出入りし、その活動に附随して更に種々の関連産業並びに企業がい集しているという形態であれば、種々の行政が必要となり、狭い地域に諸種の行政機関が集り、それぞれの目的に則した行政的規制がなされるということは或程度港湾の宿命ともいえるであろう。しかも我が国の行政組織がすべて縦割りの行政であるというこ

とを考えれば、これを整理統合しようという考えは国の行政機構の根本的な改革につながる問題である。勿論最近地方に包括的な権限をもつ地方行政庁を設け、それに中央の権限をできるだけ下し、地方で生ずる行政需要はなるべく地方で処理しようとする考え方があがるが、たとえそのような案が実現されたとしても、更に狭い地域である港湾における行政が一元化され簡素化されるとは考えられない。

問題—先に挙げた要望書に共通する要望、且つ一般に提起されている問題—は、如何にすれば港湾に於ける活動が貿易、その中でも特に輸出入貿易に関連して、円滑に合理的に能率的に行われ得るかということである。従ってこのような問題提起に対して、港湾に係するあらゆる行政機関を列挙し、雑多な行政内容を数え挙げその複雑さを論じてみても、右に述べた問題の解決にはならないと思う。

このような考え方からすれば問題として取り挙げられなければならないのは貿易、特に海外貿易に関連して、人又は貨物の港湾通過—当然船舶の出入を伴う—の過程に於いて、行政が関与する際の行政のあり方の問題である。問題をこの面に限ってみても港湾に於ける行政は確かに複雑である。例えば外国船入港の際の手續を一覧表にすれば次のようになる。

一、入出船舶に対する行政									
(イ) 入出港手續									
(ロ)	(ハ)	(ニ)	(ホ)	(ヘ)					
びよう地の指定	けい留施設の指定	水先人	船員雇入契約の公認	とん税、特別とん税の徴収					
運	運	運	運	運	大	運	大	運	運
輸	輸	輸	輸	輸	蔵	輸	蔵	輸	輸
港	港	海	海	港	港	港	港	港	港
湾	湾	運	運	湾	湾	湾	湾	湾	湾
管	管	局	局	管	管	管	管	管	管
理	理			理	理	理	理	理	理
者	者			者	者	者	者	者	者
長	長			長	長	長	長	長	長
関	関			関	関	関	関	関	関
長	長			長	長	長	長	長	長
者	者			者	者	者	者	者	者
港	港	水	水	港	港	港	港	港	港
湾	湾	先	先	湾	湾	湾	湾	湾	湾
管	管	員	員	管	管	管	管	管	管
理	理	法	法	理	理	理	理	理	理
者	者	法	法	者	者	者	者	者	者
長	長	法	法	長	長	長	長	長	長
関	関	法	法	関	関	関	関	関	関
長	長	法	法	長	長	長	長	長	長
者	者	法	法	者	者	者	者	者	者
港	港	とん	とん	港	港	港	港	港	港
湾	湾	税	税	湾	湾	湾	湾	湾	湾
管	管	法	法	管	管	管	管	管	管
理	理	法	法	理	理	理	理	理	理
者	者	法	法	者	者	者	者	者	者
長	長	法	法	長	長	長	長	長	長
関	関	法	法	関	関	関	関	関	関
長	長	法	法	長	長	長	長	長	長
者	者	法	法	者	者	者	者	者	者

港湾における諸問題

- (ト) 船員の労働関係、福利厚生
- (チ) 港務通信
- 二、出入貨物に対する行政
 - (イ) 貨物の積卸に対する規制
 - (ロ) 保税地域への出入、保税運送
 - (ハ) 関税及び国内消費税の徴収
 - (ニ) 輸出入貨物の検査他法令による輸出入の規制の確保
 - (ホ) 動物検査
 - (ヘ) 植物防疫
 - (ト) 輸出品検査

運輸	厚生	農林	通産	農林	農林	大蔵	大蔵	大蔵	大蔵	郵政	運輸
海運局	国立衛生試験所	輸出品検査所	繊維製品検査所 工業品検査所	動物検査所 植物防疫所	動物検査所	税関	税関	税関	税関	地方電波監理局	海運局
自家検査	主務大臣が指定した民間の検査	自家検査	主務大臣が指定した民間の検査	自家検査	主務大臣が指定した民間の検査	自家検査	自家検査	自家検査	自家検査	港務管理者	港務管理者
輸出品検査法	輸出品検査法	輸出品検査法	輸出品検査法	輸出品検査法	植物防疫法 家畜伝染病予防法	関税法	関税法	関税法	関税法	電波法	船員法 運輸省設置法 港湾法

(チ) 薬品の輸入許可 (公定書外のもの) (リ) 薬品の輸入検査	厚生 厚生	(駐在官) 横浜・神戸	(検査機関) 国立衛生試験所 (東京・大阪)	薬事法 薬事法
(ヌ) 食品の輸入検査	厚生	(駐在官)	(検査機関) 国立衛生試験所 (東京・大阪)	食品衛生法
(ル) 輸出入貨物の承認	通産	通商産業局(承認) 税関(承認取締)	税関	外国為替及び 外国貿易管理法
三、外国為替管理	大蔵	税関	税関	外国為替及び 外国貿易管理法
四、出入国者に対する行政 (イ) 出入国管理	法務	入国管理事務所	入国管理事務所 管区海上保安本部 税関 都道府県警察	出入国管理令
(ロ) 検疫 (ハ) 旅具検査及び支払手段等の取締	厚生 大蔵	検疫所 税関	税関	検疫法 関税法 外国為替及び 外国貿易管理法

(岡田瑞穂「港湾行政の現状と問題点」都市問題研究第一二巻五号より)

以下このような港湾手続について検討してみよう。

先ず第一に、先に述べたように人及び貨物並びに船舶の港への出入の過程には種々の行政機関が関与、規制しているので、必要に応じてそれぞれの機関に書類を提出するのみならず、種々の機関に同じような書類提出をしなければ

ならない場合も多い。例えば入港予定通知は、税関、港長、港灣管理者、検疫所、植物防疫所、動物検疫所、入国管理事務所へ、又入（出）港届は税関、港長、港灣管理者、入国管理事務所へ、乗組員名簿は税関、入国管理事務所等へなどである。又事務の重複もしばしばみられる。例えば動物、植物の検疫と通関の検査はそれぞれ別個の機関によって別々に行われ、さらにこれが食品衛生法に定められた食品の場合であると厚生省の輸入食品衛生検査駐在官の検査を受けなければならないことになり、三重の検査の対象となる場合があり、又輸出の場合、国又は多数の民間機関の輸出検査を受けた後、税関の検査があることである。この際税関の検査は、輸出検査の確認のみを行うことが建前となっているが、実際には、検査同様のことが行われているとされており、ここにも二重行政が存在しているといわれている（岡田瑞穂「港灣行政の現状と問題点」、都市問題研究一二巻五号、二五頁以下参照）。

勿論右の重複は種々の行政がそれぞれの目的に応じて規制し、関与している結果だとすれば厳密な意味で二重行政ではないわけであるが、規制を受ける者の立場に立てば不経済な手続のさく、さうと見え、それが港灣に於ける円滑な活動を阻害していると感じられる。それ故、これらの手続もしくは事務はできるだけ統一簡素化してほしいという要望も無理からぬことである。

ただ右の諸事例の外に例えば次のような事例も挙げられている。即ち保税地域内の「蔵置貨物の取締りは関税法により税関が取締っているが、施設の管理運営は港灣局が行っているため、いわゆる二元行政が採られている。このため貨物の搬出入届を提出する必要がある、二重の手続を余儀なくされている」と（前掲、日本関税協会の意見書、なお岡田氏前掲論文、二六頁参照）。しかしこの種の問題はいささか検討の必要がある。というのは港灣局が上屋等を管理しているのは施設の所有者乃至は管理者としての立場に立ってである。たまたま我が国に於いては上屋が港灣管理者の所有に属し、しかもその港灣管理が一の行政機関たる地方公共団体によって行われているが故に、関税などの権力的行政と二元的に理解される因ともなっているが、しかしそのような施設が個人の所有又は管理する場合であ

つても、矢張り所有者又は管理者による制約を受けるわけであり、従つてその管理の仕方が極めて官僚的であり能率を阻害するが故に改善せよというのならば理解できるが、そうでないかぎり、両者を一にして管理的業務も権力的行政も同一機関によつて行えという要求は無理であろう。そして港湾施設の管理は現状の通り地方公共団体をして行わしめる方が港湾施設の整備拡充、その他より高い立場に立つて港湾機能の増進も考えた場合、合理的であるといふことは前にも述べた通りである。

もし右のような事例が二重行政と見做され、それが港湾管理国営論、即ち港湾行政の一元化論の一因となつていふとすれば、港湾に於ける問題の体系的把握の欠除による誤つた議論であるといえよう。この点について先の日本関税協会の意見書に反論して横浜市港湾局など現在の港湾管理者が一を権力行政、一をサービスの行政として両者が本質的に異なることも強調してその一元化に反対しているは当然のことといえよう（「各国港湾行政の実態」二六頁以下参照）。このように港湾行政の簡素化の要望には若干の問題はあるにせよ、實際港湾に於ける諸事務にたずさわり、それに關係する立場に立つものにとつては当然の要求とみられる点多々ある。そして港湾において、特に好況時に港湾業務がさく、さうし、船混み状態にある時など一の過程に於ける遅延が、他の多くの港湾活動の停滞を呼ぶ場合もあることを考えれば、他に大きな支障を生ぜず港湾行政の簡素化が行い得るとすれば当然検討されなければならない事柄と老えられる。

事実、今までも關係機関において追々そのような努力はなされてゐる。例えば、入港届であるが、港則法により港長に、港湾法により港湾管理者に、関税法により税関にそれぞれ提出しなければならぬわけであるが、従来は内容が大体同一のものであるにかかわらず別個の様式であつたが、昭和三一年頃から様式は統一されるようになったし、又大阪港などでは港長又は管理者にまとめて提出すればそれぞれに回送されるようになった。又神戸港等の港においては今まで各所に散在していた各行政機関を一ヶ所に集めるため港湾総合庁舎を造り窓口事務の集結を計つてゐる。

(大阪港、堺港も現在計画中)。又各機関ばらばらに行政が行われていた結果生ずる障害や非能率を是正するため、大阪港では、海上保安部、税関、海運局、市の港灣局と大阪港振興協会によって連絡会議を設け、問題の生じた時には随時会議を開き、相互の事務の連絡調整を行い、各機関協力の下に問題の解決に当たっている。

しかし、更に一歩進めて港灣行政の統一もしくは簡素化が必要であるとすれば昭和三四年一月に出された「港灣行政の改善についての行政審議会の行政制度改革に関する答申書」——但し、港灣管理を国へ移管するという点は反対である——ということは前にも述べた通りである——が参考とされるべき案だと考える。即ちこの問題について右答申案は「出入国者及び輸出入貨物に関する行政事務については、大蔵省の地方支分部局として所要の地に海関局を設置し、これに次の事務を移管すること。

(1)税関の所掌する事務 (2)海港検疫に関する事務 (3)植物防疫所及び動物検疫所の所掌する事務のうち、海港検疫に関する事務 (4)入国管理事務所海港出張所の所掌する事務 (5)厚生省の所掌する輸入食品検査駐在官の事務

なお、通商産業省の所掌する輸出貨物の承認並びに通商に伴う為替管理に関する事務についてもできるかぎり移管すること。海関局長は、関係各省大臣の指揮監督を受けるものとする。」

右の案に対しては厚生省、農林省、通商産業省、法務省等から強い反対の意見が表明された(「各国港灣行政の実態」二八九頁以下参照)。その反対意見に於いて共通してみられる主張は、港灣に於ける行政は国内行政と緊密に連繫して、これを切離して他の機関にゆだねることは、それぞれの行政の一体性をそこなうことになるという点である。即ち「検疫は、衛生行政であり、国内防疫に直結するものである」、「輸入衛生検査は、国内の食品衛生検査に直結するものである」(厚生省)、「動植物の検疫機構は、国内防疫を主眼としながらこれと国際防疫(輸出入防疫)とを一元的に、且つ連繫して運営することによって防疫効果を十全に發揮する組織を形成し、又この両者ともに所掌する機構として活動している。これを分難して他の機関に統合すること及び植物、動物両者を統合することは、動植物

防疫行政の体制を根本的に破壊することとなる（農林省）等々である。確かにこのような問題は決して軽視されるべきでない。というのは港灣運営の能率向上に熱心なあまり、更に広い国民一般の公益が害されるようなことは決して許さるべきことではないからである。しかし、先の答申書もこの点は決して無視してはいるのではない。即ちこれらの諸行政を統合した機関の長たる海関局長は関係各省大臣の指揮監督を受けるものとするとしているからである。このような体制がとられる限り、各省の権限を一応海関局長に統合したとしてもそれ程各行政の統一性を破壊するものは老えられない。というのは現在、国の事務は、相当数知事その他地方公共団体の長に委任事務として委任され、それらの長が国の機関として主務大臣の指揮監督を受けるといふ形で行われているが、それが為め国の行政が統一性、一体性を欠いて不合理な結果が起っているという事態はあまりみられないし、却って能率的、合理的に運営されたいとみられる。勿論これとあれとは全く同一に論じ得られないだろうが、各行政機関相互の協調さえ確立されれば、ここに提起されている二つの要請を両立させ得ないとも考えられない。それ故、港灣運営の能率向上が、今後の我が国の経済的發展に影響する所大であるという認識に立って、各機関が自らの現有の権限に固執することなく、虚心に問題の解決に寄与しようという意欲の下に研究がなされるならば、行政審議會の出した案或いはその趣旨を活かす解決方法は実行不能のものではないと思われる。行政審議會の案は一方では港灣の管理を国に移すという構想を含んでいたが故に、関係地方公共団体こぞつての烈しい反対を受け、他方では各省の現有の権限を一の機関に統合するという提案を含んでいたが故に、関係各省の強い反対をうけ、一見あたかもその案全体が甚だ不当なもののような印象を与えたが、私は港灣特に輸出入貿易に関係する事務に関して、それに関与する行政機関の統合を勧告している点については、港灣運営の能率化、簡素化という面から、今一度検討してみる必要があると考える。

五　む　す　び

港湾が国の経済並びに地域社会の経済的發展に極めて重要な割合を演ずる、特に我が国のように海外貿易をもって将来の国の経済的繁栄の基盤とするような場合にはそうであるという前提に立って、以上のように港湾における問題を大まかに三つに分けて分析を試みた。従ってその主眼点は、この認識の上に立っての港湾機能の増大、即ち如何にすれば港湾が国又は地域社会に対して負っている使命を有効に果し得るかという点においた。従ってある面では極めてドラスティックな改革を提案した点もあるかも知れないが、この意図が理解されれば、その点も諒解され得るものと信ずる。

(昭和三十八年三月)

(本稿は昭和三十八年度文部省科学研究員による総合研究「大阪湾臨海および内陸工業地帯造成に対する統制的・社会的・行政的見地よりする総合的研究」の一端として執筆したものである。)