

# 港湾機能の拡大と行政の 新方向

特集

1

山添鉄一

米国東海岸のボストン——ニューヨーク——フィラデルフィア——ワシントンに広がるベルト地帯に、フランスの地理学者ガットマンは古代ギリシャの言葉を復活して「メガロポリス」と名づけた。わが国においても、京浜、中京、阪神の人口100万を超える巨大都市を中心とする先進地域は産業の急激な発展と過度の人口の集中により、従来はメトロポリス化されていた大都市の概念が、平面的にも立体的にも機能的にも連体化されて、太平洋ベルト地帯なる言葉を生じた。すなわち、メトロポリスは発展してその姿をメガロポリスに変えつつあるといえよう。

横浜市はこの巨大なメガロポリス内のコアであり、横浜港はこの横浜市のもつエネルギーを背景とした、メガロポリス内の物資流通の一大拠点である。経済の急激な伸張にともない、進行するメガロポリス内の都市の拡大発展は、必然的に都市間交通の高度化と物資輸送の大量化をもたらすものと考えれば、この必然性に対応できるような港湾のあり方を考えねばならない。都市間交通の高速化はすなわち専用路線化であり、そうだとすれば、交通需要者と交通路線をむすぶ最大の交通拠点が海陸を接続する港湾である。とすれば、交通路線は、少くとも港湾を場とする交通を、他の交通にさきがけて開発さるべきものと信じている。横浜港を祖上にのせて考えてみよう。過去100年の成果である現在の横浜港の施設とほぼ同様な規模をもつ、すなわち15,000トン級大型船29隻と同時に着岸し、年間取扱貨物量500万トンを吞吐する大規模の本牧ふ頭は、昭和44年度完成をめざし急ピッチで工事が進められ、完工のあかつきには、横浜港の施設能力は完全に2倍となることが予想される。いいかえれば、横浜市の最大の交通拠点が2倍の能力にまで増強されるにもかかわらず、

横浜港と背後地連絡交通は、いぜんとして計画はあるが、実施に移されていない。まことに残念だというほかはない。輸送の革命といわれるコンテナ輸送が、米国から押し寄せて1年、海運港湾業界は縦横にゆさぶられながら、陸運の密接な協力を期待しつつ、海陸の二方式間輸送であるコンテナ輸送計画を、政府、港湾管理者、業界それぞれの立場で強力に推進しつつある。横浜港もその例にもれず全力をあげてコンテナターミナルの整備を進めているが、いかにせん、日本船会社は背後交通のあい路<高島町>をあげて、東京港品川ふ頭にそのターミナルを定めようとしている。なんとしても残念というほかはない。

横浜港は商港から工業港へと発展し、いま大都市のもつ集荷力、消費力に代表される貨物、生産から消費まで一貫して流れるエネルギーを受けとめている。横浜港という一大交通拠点が、この巨大なエネルギーをそのままの抵抗もなく流してゆくためには、道路というパイプがぜひとも港湾より先行して拡充整備せねばならないと考えている。横浜港が直面する最大でしかも緊急に解決を要する問題は道路問題であると提言した上で、港湾プロパーの問題を拾ってみよう。

## 2—ふ頭の効率的な使用

### 1・公共ふ頭における貨物の流れ

今日の主要港における外貿定期船ふ頭の船積、船卸の貨物の流れは、岸壁にけい留された本船にまたは本船から、岸壁直背後の上屋からまたは上屋へ、直接貨物が移動する形態になっていない。船積貨物を例にとってみれば、大部分の貨物は積みこまるべき本船とは関係なく、別のバース背後の上屋または倉庫などからはしけ積みされて本船舷側に運ばれ、本船デリックによって船積される場

合が非常に多いことである。揚荷の場合はまったく逆の順序となる。本来ならば船積貨物は上屋または野積場に搬入され、当該バースに接岸されている本船に岸壁積みさるべきもので、現在のような使用方法であれば、これらの岸壁は繫船浮標となんら変るところがないわけである。

なにゆえこんな不合理な船積がまかり通っているのだろうか。横浜港を例にとつて解析を試みてみよう。問題点の一つは岸壁が不足していることである。横浜港には大小あわせて45バースがあるが、このうち接收中の8バースを除き稼動可能なバースは37バースである。そのうち1万トン以上<水深9メートル以上>の能力のある現有稼働けい船能力、岸壁24バース、けい船浮標33基<22バースに使用>に対し、昭和40年の入港外航船舶は8,727隻にのぼり、入港船舶にくらべてけい船能力がいちじるしく不足している。そのうえ、入港船舶隻数のうち、50%以上が予定通りの日時に入港できず、しかも公共使用の立前から先船優先の原則により、接岸を許可せざるをえない事情も手伝って、さらにけい船施設の不足に拍車をかけるわけで、入港船舶のバース指定は前日または前々日とならざるをえない。船積貨物の上屋搬入も本船の接岸バースをきめない限り岸壁直背後の上屋に前もって貨物を搬入することは不可能である。

問題点の第2は、業界内部の事情が複雑で実態がよくわからないが、港運料金の不合理さである。船積の場合を例にとつて考えてみよう。ふ頭における貨物船積みの場合、船会社の代理としてエージェント、荷主の代理として乙仲が貨物を扱うのがしきたりであり、荷主と船会社との貨物の受渡しは、船側でなされるシップ・サイド・テークルの原則によって行なわれている。したがって乙仲は、荷主の代行として貨物を本船に積みこむ作業の料金<認可料金>は雑貨の場合、上屋入れ～上屋出し～はしけ積取～本船積込の方法で、1トン

あたり1,645円、上屋入れ～上屋出し～本船積込の方法で1トン当たり1,295円と定められているが、第2の場合の本船岸壁積については、乙仲はイベントに直積料金として1トンあたり協定料金540円を支払うのが慣習となっている。540円の内訳はよくわからないが、荷受費検数料金と、その夜間割増、待機割増、警備料、事務費とされており、その内訳が妥当かどうかは別としても、不利益なはしけ積みの場合1トンあたり1,645円である。また、便利で経費が安くて済むはずの岸壁積みの場合、1トンあたり1,835円となり、岸壁積みよりはしけ積みの方が190円安いということになる。理論上の計算は上記の通りだが、これに商売上の値引き、たとえば乙仲では荷主と貨物の1年間取扱契約をする事例も多々あり、陸上運賃もこみで、1トンあたり3,000円とか、3,600円とかで、契約されていることもあって、単純には割り切れない。少なくとも手数の余分にかかるはしけ積みの方が、手数の少ない岸壁直積みより安価であるという珍現象を呈しているわけである。このような経済原則に反した事情も手伝って、シビヤーに考えた経岸率は10%にも満たないのが現状である。この解決策として、横浜港においては山下方式、神戸港においては摩耶方式と、それぞれ特色のある優先使用方式を一部採用し、岸壁と直背上屋との有機的連けいをはかることによる効率的な荷役、いいかえれば効率的な貨物の流れにもっていく努力を積み重ねているわけである。しかし、管理者、業界ともども努力をしているものの、まだ満足できる状態にはなっていない。複雑な港湾運送の実態は、なかなか把握が困難であり、しかも長い間の慣習の上に成り立っている現行の貨物の流れを急激に変えることは、いたずらに業界に混乱をまきおこすばかりである。したがって、長期にわたる管理者の辛抱強い指導と、業界相互間の理解と協調の努力を重ねることによ

て、一步一步改善の方向にもっていくより以外にないと思われる。

注 昭和42年7月、港湾審議会長鈴木雅次氏より運輸大臣に答申された「港湾運送事業の運賃料金体系の合理化及びふ頭の効率的使用について」のなかに、明確に改善の方向が示されているので、この答申もあわせて参照されたい。

## 2・専用ふ頭<外貿ふ頭公団による>

港湾は入港船舶が小型の時代には物揚場ていどでことたりていたが、経済が発展するにつれてたんなる物揚場ていどの施設では、大型化する船舶、増大する取扱貨物量を消化できないようになり、徐々に防波堤、棧橋、岸壁など本格的港湾施設が整備されてきた。この段階から港湾はさらに発展し本船の速発、荷役と輸送の安全じん速化をはかるため、荷さばき施設の増強および背後臨港交通施設などに巨額の投資が必要となり、管理者へは負担金の増大となり、財政を極度に圧迫するようになった。したがってこの種の大港湾は、財政窮乏の重圧から脱却するために、その利用者に対してはみずからうける経済的利益の範囲内で、適正な対価を支払うと同時に、管理者もコマーシャル・ベースの観念に徹し、みずからは管理費用の節減につとめるとともに、利用サービスの向上につとめねばならなくなってきた。このことは、すでに欧米の港湾ではベースの優先使用、専用使用の形で具体化されている。このような港湾を、最近成熟した港湾とよんでいる。かく考えてみると、横浜港もわが国のもっとも成熟した港湾の一つであるといえよう。しかし、現行港湾法第43条あるいは第46条に、一般公衆の用に供する港湾施設について、国が工事の費用を負担または補助する旨の規定がある。このことは、港湾が公共規制を受けその使用は入港船は先着順に配船する、いわゆるオープン使用を原則とすることを指示してい

るものと解釈される。

このオープン使用が、成熟した港湾においては使用効率をいちじるしく低下せしめ、港湾運営上種々の混乱を生じさせているのが現状である。このように考えてくると、公団でふ頭を建設し、そのふ頭を運営する思想が出てくるのであるが、この間の事情を説明するのに港湾審議会管理部会答申「港湾管理者の財政基盤の強化及び港湾施設の効率的な使用確保のため、緊急に実施すべき方策に関する答申」のなかの1節を記載させていただくことにする。

「主要外貿港湾において、定期船ふ頭の緊急整備の必要性はいまさらいうまでもないが、この場合において管理者財政に特段の配慮を加えることが必要である。また、完成されたふ頭の効率的な使用も一層緊急度が高いと考えられる。これら二つの必要性をともに充足するためには、国および港湾管理者の負担を縮小して、長期低利の資金を大巾に導入、資金の回転運用の下にふ頭整備の促進を図っていく。と同時にふ頭を船会社などに貸付け効率的に使用することを可能にするため、港湾法により一般公衆の用に供する施設に対し、施設ごとに国庫負担を行なっている現行方式とは異なった行き方をとることが必要と思われる。これを可能にする方法の一つは、港湾管理者の一元的管理のもとに国と港湾管理者がともに出資する一つの団体を設け、長期低利の財政資金を導入して、ふ頭の建設を行ない、もって効率的な運営を図ることである」とむすんでいる。

注 港湾審議会管理部会は、昭和39年8月、運輸大臣の「港湾の財政その他管理運営の改善策について」の諮問により検討を開始した。昭和41年10月、運輸大臣あて管理部会より中間答申がなされた。詳細は答申書を参照されたい。

かくして、昭和42年度運輸省港湾局の大蔵省に対する港湾予算として、大きく外貿ふ頭公団事業が

要求された。おりから米国マトソン社の日本へのコンテナ船就航を発表し、これをきっかけとしてコンテナリゼーションが大きく脚光を浴び、日本海運業界はこの輸送革命に乗りおくれまいと業界あげてコンテナ船運航の準備を始めた。これをうけて、コンテナふ頭建設を加え、外貿貨物の急増、外貿ふ頭の緊急整備とふ頭使用の効率化、港湾管理者財政の逼迫、財政資金の導入、ふ頭の専用貸方式の採用の必要性を強調した。期間は昭和42年度から昭和48年度まで7年間に、コンテナふ頭として東京港8バース、横浜港3バース、大阪港5バース、神戸港6バース、一般外貿ふ頭として東京港26バース、神戸港26バース計52バースを建設する。また、財源の調達方法としては、国、港湾管理者は事業費の40%を出資するものとし、その割合は3対1、上記事業費の60%分および上記以外の施設に要する事業費に対しては、長期低利の財政資金<年利6.5%、30年償還、うち5年据置き>の導入を図る。コンテナふ頭においては岸壁とコンテナ・ヤード、クレーン、フレートステーション等を、一般外貿ふ頭においては岸壁と背後の上屋をそれぞれ一体として外航定期船会社または一般港湾運送事業者へ貸付け借りうけたものの専用使用とし、年間1バースあたりの使用料はコンテナふ頭、一般外貿ふ頭それぞれ1億5,000万円および4,100万円をいどとして要求された。

しかしながら、大蔵省の査定は意外に辛く、事業費の総わくは認められたものの、政府管理者出資は20%で比率は1対1、財政投融資資金の導入は公団債を発行してその事業費の40%、年利7分3厘、その他の40%は船会社からの縁故借入とし年利は8分3厘となり、資金コストの上昇を招いた結果、船会社等のコンテナふ頭の専用使用料も2億円をいどと大巾にはねあがった。固定資産税免除規定は、自治省の強い抵抗にあって2分の1と

なり、使用料単価に大きくはねかえることとなった。このような事態に、船会社は5,000万円以上の使用料の値上りと、40%の資金の調達に難色を示し、いまなお政府関係当局にこの負担の軽減について根強い要望をつづけている。

政府出資が当初の30%から10%に大巾に低下し、船会社からのトンネル融資が40%となった現時点で、この公団の意義を考えると、公団の有利さが大きく後退しているといえる。このような資金計画ではむしろ港湾管理者を主体とした公社を設立し、管理者の責任と努力に期待して、政府が10%資金を公社につぎこみ、港湾法の精神にのっとり港湾管理者の完全な一元的管理の下においたらどうだろうか。政府出資ができないとすれば、40%の財投、40%の船会社のトンネル融資、管理者の10%出資とし、事業費を公団計画の90%とし、不足分の10%は管理者の企業努力にまってもよいのではないか。とくに横浜港の本牧コンテナバースは基礎地盤の良好なことを考慮に入れば、事業費の10%ていどの節減は可能であると考えられる。国会を通過した外貿ふ頭公団法は、案の段階で、大蔵省、自治省、港湾管理者からの強い要望が出され、たとえば、事業計画、船会社への専用貸し等重要事項はことごとく管理者との協議事項となったことを考えれば、公団方式がはたして最良の方策であったのだろうかと考えさせられる問題である。

### 3・船舶の月末月初集中

昭和36年夏から秋にかけて、主要外貿港湾には一様に未曾有の船混みを生じた。この異常な船混み現象は、根本的には貿易為替自由化という日本経済動向が生んだ輸入貨物の増大に対して、これを取扱う港湾施設が極度に不足していたことが原因である。いずれにしてもバース不足、上屋・倉庫・野積場の不足、その連鎖反応ではしけ貨物が

はけず、はしけの回転が鈍化し極端なはしけ不足を生じたのである。さらに港湾労働者の不足が混乱に拍車をかける結果となり收拾できないような事態が生じた。横浜港においても、はなはだしい船混みに対処すべく緊急に官民一致の船混み応急対策協議会を設置して、事態の收拾をはかった。船混みと同時に、バース規制を開始し、定期船優先を原則とし、接收中のノース・ピヤールの条件つき一般商船への解放、民間バースの活用をはかった。さらに、上屋蔵置期間の短縮をはかり、山下ふ頭、新港ふ頭、一文字地区敷地を民間19社に貸与し、または売却した。緊急対策としては、浮標5バースの増設、はしけ建造融資を行なった。その後異常な船混みは、緊急対策の実施と景気調整による輸入物資の伸びの鈍化により緩和された。しかし、主要外貿港湾の船混みはその後もひきつづいており、慢性化現象を呈している。横浜港における昭和36年、41年のバース混みのためのバース待隻数および待ち時間をあげれば、つぎの通りである。

表1——横浜港における船混み現象

	昭和36年1～12月	昭和41年1～12月
バース待隻数	782隻	715隻
待時間	36,695時間	28,191時間
$\frac{\text{バース待隻数}}{\text{入港隻数}}$	10%	6.6%

このバース混みは、毎月25日前後から翌月の初めにかけて集中する輸出貨物と外航船とによるものである。このように月末月初にかけて集中することは、平均化した施設利用をさまたげ、バース、上屋、はしけおよび港湾労働者の不足となって現われ、正常な港の運営を複雑にし、混乱をおこす原因となっている。貨物や本船が、1カ月を通じほぼ平均化して集まってくるのが望ましいことは申すまでもない。

この原因については、

(1) 輸出貨物の船積条件から、月末積みが慣習となっていること。

(2) 輸出業者は、輸入業者の信用状開設をまってメーカーから貨物引取りの準備をすること。

(3) メーカーの生産はおくれがちであり、品物の納入代金は月末払いが多く、とくに輸出貨物については生産は月末を目標に傾斜生産されること。これらが一般にあげられているのであるが、この解決がはかられれば、港湾施設の平均化した使用が可能となり、所要の施設は少なくてすむ。施設の建設費は節減され、労務者の雇用も一定した計画の下に無駄のない配置が可能となり、港湾の波動性によっておこる諸問題は大中に解決されるものと思われる。しかしながらこの月末月初の集中がいまだに解決されないことは、いかにこの問題がむずかしく複雑であるかを示しているものである。問題解決が叫ばれてからすでに久しい。なんとか解決ができないものだろうか。この解決はもはや港湾関係の官公庁、業界のみの努力ではいかんともしがたいもので、少くとも国家機関あげての強力な指導と関係業界のたゆまざる努力にまつほかはない。巾広い経済計画の観点から経済企画庁、実務面からは運輸省、生産面は通産省、金融面からは大蔵省、日銀が一体となり、国権の最高機関である国会のバック・アップをえて強力な指導を行なう以外に方法はないだろう。もはや運輸省の担当局の肝入りぐらいではどうにも解決するものではないと考えられる。

### 3———港湾管理者の財政

わが国の各港湾とも逐年港湾施設が増強されているが、とくに外貿港湾は経済の急激な伸びにともない取扱貨物の増大はいちじるしく、国の経済指標より推定された取扱貨物量は、目標年度にいた

らない前に達成されてしまっている。この貨物の伸びに対して、港湾管理者は全力をあげて港湾施設の拡充につとめているのが現状であるが、なかなか充分とまではいかない。これらの施設増強のための事業費の、国と港湾管理者との負担割合は、港湾法第42条により、水域施設、外かく施設については、その工事に要する費用の10/10までを、けい留施設については、その工事に要する費用の7.5/10までを国において負担することができることになっている。このほか、上屋、荷役機械などの機能施設については国の負担がなく、起債のあっせんを行ない、管理者が全額負担することになっている。

ここで、主要港の港湾管理者の財政を考えてみよう。主要8港<東京、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸、下関および北九州>の港湾事業の歳出は、運輸省調査によれば、昭和34年度を100とすると昭和38年度には232に達している。歳入は、施設使用料収入、国庫負担金、受益者負担金、港湾管理者の一般財源および公債発行収入であるが、このうち管理者財政にとって問題となる使用料をとりあげて考えてみよう。

昭和38年度における管理者の使用料は、歳出総額の14%できわめて少ない。伸び率も176となっていて、歳出の伸び232に対してかなり低いものである。そのために管理者は、一般財源と公債発行収入をもって歳出不足を補なわねばならない。したがって管理者の一般財源繰入の額は、伸びにして265ときわめて大きいものとなっている。さらにこの内容を分析すれば、一般財源繰入が総歳出の30%をしめるのに対して、公債発行収入は36%と一般財源繰入額を凌駕している。このことを横浜港に例をとって考えてみよう。

昭和41年度<決算額>、昭和42年度<予算額>の市費繰入額は、それぞれ12億6,000万円、15億2,000万円で、総決算額および予算額にしめる割合は、

それぞれ27%、29%となっている。市債額は17億400万円、23億4,000万円それぞれ36.7%、44.4%。市債の償還額は10億7,000万円、10億7,600万円それぞれ23%、21%となっている。市費の繰入額の増加していく現象は、横浜港のように成熟した港湾においてはやむをえぬことであろう。さきにものべた通り、取扱貨物量の増大による港湾施設の急激な増加のために、この市費繰入額はますます増大することは必至であり、純然たる市費の充当額がこれ以上多く望めないとするれば、当然の結果として、公債依存の割合が増加せざるをえず、このことは公債の元利償還の累増となって現われ、さらに一層管理者財政を圧迫することになる。この解決はどうしたらよいのであろうか。

第1に考えられることは、港湾施設使用料の増収をはかることである。前項においてものべてきたとおり、港湾は道路等と同様公共物であり、国、県、市がその建設費用を負担して築造すべきものである。その利用料は公共施設の使用という考え方から、きわめて安価であるべきだと考えられてきたため、一挙に経常収支が償うような使用料に改訂することは困難である。個別の使用料は順次

表2——横浜港港湾管理者の歳入構成

科目別\年度別	41年度		42年度	
	千円	%	千円	%
受益者負担金	48,977	(1.05)		
施設使用料及び手数料	868,660	(18.7)	802,544	(15.2)
国庫支出金	400,212	(8.62)	317,000	(6.00)
県支出金	17,202	(0.37)	142	
諸収入	275,301	(5.93)	290,005	(5.39)
市債	1,704,722	(36.73)	2,344,000	(44.40)
繰越金	66,238	(1.4)	1	
一般財源繰入額	1,259,509	(27.13)	1,524,407	(28.88)
一般会計	1,231,296		1,406,364	
特別会計	28,213		118,043	
計	4,640,821		5,278,099	

注 昭和41年度 起債償還額 1,074,601千円 <23%>

一般会計	元金	338,385千円
	利子	380,536千円
特別会計	元金	207,136千円
	利子	148,544千円

増額されてはいるが、港湾施設のなかには、港湾法第44条の2において水域施設<泊地を除く>または外かく施設の利用に対し料金を徴収できない旨明記されており、多額の投資を必要とする上記施設および臨港道路等実際問題として使用料徴収が不可能であるものがあることを考えると、個別使用料の値上げのみでは、解決できないような気がする。また港湾管理者の業務として、港湾法第12条6号の消火、救難、警備に必要な施設を設けること、同条12号の船舶乗組員または港湾労働者の休泊所等のほか、福利厚生を増進するための施設や海上通信施設等の収益のともなわない施設等を建設運営していかねばならず、赤字の増大は避けられないものと思われる。

このように考えてくると、総合チャージをとったかどうかという議論が出てくる。港湾利用のていどに応じて、船舶と貨物に負担してもらおう考え方である。前者によるものを入港料、後者によるものをふ頭通過料といっている。入港料徴収については、港湾法44条の2に規定されており、港湾管理者は運輸大臣の認可をえて徴収できるもので、大橋運輸大臣も先般の通常国会で大出代議士の港湾施設使用料の質問に対し、「わが国の港湾施設使用料は国際的にみても低すぎるので、引き上げを検討している」と答弁されている。しかし荷主、船主からは、「地方団体はすでに特別トン税による港湾収入をえており、入港料の徴収は納得できない」として、強い抵抗を示しているのも無視できない。管理者側も入港料徴収に焦点をしばって準備を進めており、8大港一律に1総トンあたり2円を徴収すべく、地方議会の承認と運輸大臣の認可を求めていることになっている。8大港合わせて年間15億円ていどであるが、管理者収支改善の第一歩として、来年度からの実施にふみきれれば幸いと思われる。

注 港湾施設使用料比較<7,000総トン、3日間停泊>

横浜 175ドル、ニューヨーク309ドル、ロンドン2,779ドル、ハンブルグ998ドル、シンガポール412ドル。

入港料、ふ頭通過料のほかに、山下ふ頭で行なっている優先使用に対してうける利益の範囲内で、船会社から優先使用料を徴収すべきものと考えている。いずれにしても、港湾管理者の財務については、港湾法第29条に示される財務原則すなわち「港湾管理者がその業務を行なうために要する経費は、その管理する港湾施設等の使用料及び賃貸料並びに港湾管理者の提供する給水等の役務料金その他の港湾の管理運営に伴う収入をもってまかなわなければならない」にしたがって、經常収支の均衡をはかるよう努力が肝心である。

第2に考えられることは、さきにものべた通り公債借入による元利償還額の返済に対する救済策である。港湾財政の収支悪化の原因の一つであるこの問題の解決のために、まず第1に起債条件の緩和をはからねばならない。現行の起債条件は、償還年限については基本施設20年、上屋15年、荷役機械10年となっているが、これら諸施設の耐用年数、たとえば、岸壁50年、上屋30年、荷役機械12年も構造によって差異はあるものとしても、償還年限は大巾に短くなっている。このことが、港湾財政の資金繰りを一層苦しめているわけである。この償還年限を耐用年数の近くまで引きのばすことができ、かつ利率の低い良質な公債がえられるならば、公債費増大による管理者財政への圧迫はかなり緩和されることになるだろう。

第3に考えなければならないことは、管理者の財政支出の引きしめである。さきにものべた通り、港湾の管理運営は公物管理の思想が強く、商業ベースでの考え方が本格的に取り入れられてはいない。たとえば、港湾の管理運営のなかで、サービス過剰な部分はないか、ことさらに監督ばかり厳重で貨物取扱に支障になっていることはないか、人員配置が過剰で能率を阻害してはいないかなど

管理運営の実体を究明して、管理費の節減につとめなければならない。

#### 4———その他の諸問題

##### 1・漁業補償

港湾の整備拡充をすすめる場合には、ほとんど例外なしに漁業補償問題に遭遇する。横浜港のような歴史のある大港湾が港湾工事をする場合、漁業補償をまずせねばならぬといっても、事情を知らぬ方々には理解できない問題であるかもしれない。まだ港内に漁業権はあるのかと反問された方があったことも覚えている。戦後のふ頭新設工事では、出田町ふ頭、山下ふ頭<2回>、本牧ふ頭と建設のたびごとに漁業補償交渉を行なってきた。漁民の方々に事業が港湾の発展上欠くことができなことを説明し、漁業権<許可漁業、自由漁業を含む>の放棄を決心してもらい、初めて補償額の折衝となるものである。漁業補償がいかに大変なものであるかは、実際にその衝に当たった人でなければ理解できないと思うが、参考のため最近の事例をあげて説明を加えてみよう。本牧ふ頭および関連産業用地埋立に際しては、昭和37年当初から予備折衝に入り漁民の理解を深める努力をつづけ、その基盤の上に正式の漁業補償折衝の場が開かれた。大下元助役が終始第1線に立たれ、悪戦苦闘されたことはいまだに目の前に見えるような気がする。最後の補償額交渉のつめには、半井元市長、飛鳥田現市長はみずから最高責任者として、調停者<議員団、学識経験者、県農政部首脳>のあっせんにあたり、妥決にもちこまれたものである。

その間の関係者の辛苦は並たいていのものでなく、漁場を喪失する漁民の方々はいわずものがない、放棄をお願いする当局側、調停者、ともども



疲労しきって、ほのぼの夜あけをむがえる頃やらかたがつくことが多い。このような漁業補償をなんとかすこしでもやりやすくする方法はないものだろうか。それには補償基準を定め補償額算定ルールをきめ、互いにこれを守ることである。もちろん両者が納得できるような基準であり、その補償額の算定ルールである。

建設省においては昭和35年に公共用地取得制度調査会を設け、この調査会の答申にもとずいてとくに重要な公共事業に必要な用地の確保をはかる特別措置として、「公共用地取得に関する特別措置法」の立法化がはかられた。この法律の審議の過程で、参議院建設委員会で、補償問題に関して、

「公正妥当を期するため補償基準の適正化と統一をはかること」の旨の附帯条件が附された。ついで公共用地審議会が設置され、委員7名、臨時委員14名、専門委員7名が前後8回にわたり慎重な審議を重ねた結果、昭和37年3月20日建設大臣に答申がなされた。

建設省は、この答申をうけて草案を作成し、大蔵省、通産省、農林省、自治省、運輸省、郵政省、経済企画庁等関係各省との意見調整を行ない、原案を修正の上昭和37年6月29日は、「公共用地取得に伴う損失補償基準要項」の閣議決定が行なわれた。

漁業補償については、同要項第38条から第40条にわたって、漁業廃止の補償、漁業休止の補償、漁業経営規模縮小の補償に分けて、それぞれ補償対象と補償額算定の基準を規定している。われわれはこの規定により補償交渉をしていきたいと思っているが、聞くところによれば漁業の監督官庁である農林省は全面的にこの要綱に賛意を表していないともいわれ、**事実がまちがっていたらお許しを願いたい**、関係機関の指導と協力が全面的にえられていない。漁業補償方式は大筋は資本還元方式であるが、根岸方式、川崎方式、東京方式、

本牧方式と、いずれも交渉時の当局と漁民との力関係の上に立って、漁場面積、依存度、漁獲量、単価、経費率、資本還元利率等に種々の考え方がとり入れられている。この要綱がせつかく決定された以上、関係者の間で遵守されねばならないし、関係各省は強力な指導とバック・アップをすべきであろう。まな農林省は漁民の指導の立場にあるとするならば、この補償要綱は漁民に充分理解せしめるような努力がなされるべきものと思われる。もし納得できないものがあれば、要綱の改訂に努力すべきだと思う。いずれにしても、この補償要綱が権威あるものとして尊重され、できれば法律化できないものだろうか。

## 2・港湾における行政機関

戦前には港湾行政といえば、大蔵省の地方機関である税関、通信省の地方機関である海事部、府県の三つの機関によって行なわれてきた。昭和18年の統制時代には、運輸通信省の地方機関である海運局に統合された。戦時中のこととはいえ簡素化のみの観点から考えれば、名実ともに一元化された時期だといえる。ところが昭和21年、敗戦の翌年進駐軍総司令部の命令で港湾に係する主務省がそれぞれ地方機関を設置し、それぞれの立場から監督行政を行なうようになり、現在の複雑な港湾行政に移行する素地がつけられた。昭和25年5月31日から画期的な港湾法が制定され、港湾管理者制度が発足した。港湾における行政機関を調べてみよう。

この港湾における行政機関の数をみただけでも、港湾行政はいかに複雑なものであるかがわかる。これだけ多くの行政機関が存在するので、行政機関への手続きの複雑さは大変なものである。たんに入港に要する書類だけでも、9種類25~28通の多きにおよんでいることを考えれば、その複雑さは想像以上のものがある。

表3—港灣関係行政機関

行政機関	所管	主要関係法令
地方公共団体 海運局	運輸省	地方自治法, 港灣法 港灣運送事業法, 海上運送法, 水先法, 倉庫業法, 船舶安全法, 船舶法, 船員法
税関 入国管理事務所 海上保安部	大蔵省 法務省 運輸省	関税法, とん税法, 外国為替及外国貿易管理法 出入国管理令 海上保安庁法, 船舶安全法, 海上衝突予防法, 水路業務法, 水難 救護法
港長	運輸省	港則法
検疫所	厚生省	検疫所法
食品衛生監視員	厚生省	食品衛生法, 輸出検査法
動物検疫所	農林省	家畜伝染病予防法
通商産業局	通産省	外国為替, 外国貿易管理法, 輸出入取引法
電波管理局	郵政省	電波管理法
陸運局	運輸省	運送事業法
陸運事務所	運輸省	道路運送法
鉄道管理局	日本国有鉄道	日本国有鉄道法
労働基準局	労働省	労働基準法
労働基準監督所	労働省	緊急失業対策法
公共職業安定所	労働省	職業安定法
地方労働委員会	労働省	労働関係調整法
府県警察署	府県	刑事訴訟法, 警察法
市消防署	市	消防法

これを解決するため、行政機関の統合、行政手続きの簡素化については、従来からたえず叫ばれそれはそれなりの努力がなされてきたが、わが国の行政組織がすべてたて割りであるため、各省それぞれの出先機関の統合ができず、これといった効果はあがっていない。その上最近においては、この本質的な問題解決が港灣合同庁舎の建設という名称に塗りかえられている。横浜港においても港灣合同庁舎が建設され、一部の官庁が庁舎に入居したのであるが、この合同庁舎方式は問題の根本的解決ではなく、本質はあくまでも行政の統合、簡素化にあることを忘れてはならない。

注 新港港灣合同庁舎 <昭和41年竣功> 入居官庁はつぎの通り。横浜税関の一部、関東海運局、関東船員地方労働委員会事務局、横浜繊維製品検査所、工業品検査所横浜出張所、横浜衛生食品監視員事務所、薬務局監視課横浜駐在薬事専門官室

### 3・大型タンカー

近年エネルギー資源として、原油、LPG、LNGの輸入、ガソリン等の石油製品の海上輸送が激増してきている。原油の輸入量についてみると、昭和40年8,300万キロリットル、昭和32年にくらべて約6倍になっている。総合エネルギー調査会の資料によれば、昭和40年を100として昭和45年には166、昭和50年には246になると推計を行なっている。このように原油の輸入量の増大にしたがって、これを運ぶタンカーは急激に大型化していることは周知のことである。出光丸といい、東京丸といい、ついに20万重量トンの超大型タンカーの出現をみているのであるが、今後ますます大型化を予想される超大型タンカーの入港については、港灣管理者としてどんな措置をとればよいのか。国際航路会議協会<PIAHC>は、1961年に大型タンカーの問題について専門委員会を設置して港灣と大型タンカーの問題について熱心に研究を

現在もつづけている。昭和37年11月18日、横浜港第4区航路で起った宗像丸とプロビック号の衝突事件、昭和40年5月23日室蘭港でのヘイム・バード号の大火災事故、ごく最近では英仏海峡でおこったトリ・キャニオン号の坐礁事件等、一步まちがえば戦りつすべき大事故の発生が予想される。横浜港においても、この大型タンカー問題が重要な問題として研究されている。たとえば4区航路は水深12メートル以上は浚渫しない。すなわち12メートル以上の水深の大型タンカーは入港を規制するとともに4区航路防波堤外にシーバースを設置して、大型タンカーはシーバース扱いとし、事故防止のための対策としている。アジア石油は今この方針にそってシーバースを計画中である。東京湾に入港する般船は、みな浦賀水道を通して入港してくるが、同水道における般船交通量の増加は昭和39年を100とすれば、41年は180にも達している。このような増加を考えると、狭水道で屈曲が多く、潮流が速いなど自然条件のきわめてきびしいところを、小は数トンの漁船から大は20万トン以上のタンカーの航行等大きさ、速力、運航状態の異なる船舶が航行していることを考えると、いつかは大事故がぼつ発も予想しなければならないような気がする。

東京湾内で、タンカー事故がおこったら大変である。夢の提案かもしれないが、オランダのロッテルダム港のユーローポートのように東京湾の入口に製油工場を移設できないだろうか。あるいはまた東京湾入口に一大貯油場を設置して、タンカーはことごとくこの貯油場に原油を陸揚げする。タンカーは東京湾内にははいれないというのはいかがなものだろうか。

#### 4・コンテナターミナルと日本船

昨春以来コンテナ旋風が海運界を吹きあれている。日本郵船、昭和海運と商船三井、山下新日本

汽船、川崎汽船、ジャパン・ラインの二つのグループにわかれ、コンテナ輸送計画を積極的にすすめている。すなわち来年秋フルコンテナ船就航をめざして各社各1隻のフルコンテナ船を建造中である。なかでも日本郵船は6社中もっとも積極的で、昨年いち早く米マトソン社と提携を発表し、京浜地区のターミナルを東京品川ふ頭に、阪神地区のターミナルを神戸港摩耶ふ頭に決定し、マトソン社は在来船2隻を三菱重工業で改装中で、本年9月から北米西海岸～日本間のコンテナ船運航を決定している。商船三井、川崎汽船等4社グループは、外地ターミナルはやっと決定したが、いまだに京浜地区の内地ターミナル決定に東京品川だ、横浜本牧だと互いに主張をゆずらぬまま、社長のトップ会談で最後の協議がなされているやに聞いている。各社の特殊事情はよくわからぬが、なんとか4社グループだけでも横浜に誘致できないものだろうか。

日本の表玄関、ライナーポートの横浜港がコンテナ船問題を契機に、ライナーポートとしての地位を東京にあたえ、やがては横浜港は昔日の繁栄をうばわれるのではないかと、少々気になることである。ある人は、東京の経済は横浜にくらべて圧倒的に巨大で、この経済の原則からやむをえないのではないかもいってくれる。しかし横浜港の繁栄を夢み、横浜港とともに生きる一かたまりのグループには、なんともいえないコンプレックスを感じる。横浜港にも、来年3月には、本牧ふ頭に40フィートコンテナを扱えるターミナルが完成する。このターミナルの多幸を祈ってやまない。

<湾港局技術部長>