

# 港湾の運営と外貿ふ頭公団

中新井昂〈港湾局海務部長〉

戦後制定された港湾法は港湾管理の一元化を規定しているが、コンテナ化の過程で設立された外貿ふ頭公団が、一元化を混乱させる結果になっている。公団バースの「外航貨物定期船への一体貸付」の原則が崩れている現状に對して、筆者は公共バースと公団バースの関係の見直しを提唱する。

## 一 日本の港湾と港湾管理者の設置

日本の港湾行政は、明治四年、太政官布告第六四八号によって、道路・河川および運河と共にはじめられ、その後道路・河川および運河はそれぞれ独立した法規制をもつようになったが港湾は、昭和二十五年、港湾法が制定されるまでその基本となるべき法規制がなかった。

しかしながら、この間、明治末期における紡績業を中心とした機械工業の発展、道路・鉄道・通信の発達と、船舶による沿岸航路および外国航路の開発等の状況から、政府は、港湾機能の合理的な発展が、工業の進展と貿易の伸長にとって不可欠の条件であること、またそれが日

本の経済社会の成長発展に重要な役割を持つことを認識し、「港湾調査会」（明治三十九年）を設置して港湾対策の策定にとりかかった。

以来、政府としては、

工業港としての洞海湾の改修（大正七年）  
京浜重工業地帯形成のための東京湾埋立  
重要港湾の指定（大正十一年）

など国民経済的観点から、種々港湾政策を実施してきている。

昭和に入ってからの港湾は、軍事目的としての性格を強め、軍事産業としての重化学工業の影響を受けながら発展してくる。

また、戦後は臨海工業地帯の発達と、外国貿易の推進により、さらに拡大発展するのである

- 一 日本の港湾と港湾管理者の設置
- 二 外貿ふ頭公団の設立と現状
- 三 港湾の役割と外貿ふ頭公団
- 四 港湾の管理と外貿ふ頭公団

が、港湾管理面については、明治以降、国家の行政を基軸とし、法制化を背景にしたものであり、多数の法律と、多数の行政機関の手に運営されてきた。

たとえば、港湾の開發行政、施設の管理行政、船舶の出入港に係る海上保安行政等について、大蔵・法務・農林・通産・建設・厚生・運輸の各省がそれぞれ独立して権限を保有している。このことはひらたくいえば、港湾の建設には多大の国費が投入されているので、その管理権限は、直接、国自体が持つという考え方であり、個々の業務については前記した各省の所掌するところとなっている。

こうしたことが港湾の運営について、非能率

的であり、なによりも責任の所在が不明確になるということ、ふるくから管理運営の一元化が叫ばれていたことと、昭和二十三年より昭和二十四年にいたる、三次に亘つての占領軍の寛書により、港湾は、その発展に直接利害関係をもつ地方住民にその管理をまかせる、という所謂民主化政策となつて、港湾法が制定され（昭和二十五年）、翌年全国各港に、地方自治体を母体とする港湾管理が誕生した。

港湾法は制定以来、港湾に関する基本法として、港湾の整備運営面の主体を統一し、その発展に多大の役割を果たしてきたが、昭和四八年にいたつて大改正を行ない、その目的規定を次のように変えた。

- (一) 港湾の秩序ある整備
- (二) 港湾の適正な運営
- (三) 航路の開発および保全

このことは、港湾の整備面を重視してきたことからさらにすすんで、管理内容の適正という内容面の重視への転換を意味している。

したがって、今後、港湾管理者としてはより適正な施策によって港湾を管理し、公共の福祉の増進に寄与する必要があるが、旧目的規定の意図していた、「港湾管理者の設立による港湾の開発、利用および保全の方法を定める」という港湾管理の一元化が再び不明確になった。

このことは、「港湾整備緊急措置法」（昭和三六年）および、後述する外貿ふ頭公団の設立ともからんで今後ますます港湾の管理運営を混乱させる原因になるであろう。

## 二 外貿ふ頭公団の設立と現状

昭和三五年頃から「国民所得倍増計画」と呼ばれた高度経済成長によって、外国貿易における輸出入は振興増大し、海陸交通の結合点としての港湾は、その需要が急速に伸展した。

昭和三六年頃の横浜港は、

公共岸壁 二六バース（大さん橋、新港、高島、山の内、出田町）

公共ブイバース 三九バース

、公共バースへの入港船隻数年間七、五〇〇隻

隻

沖待船隻数 年間九一〇隻

一隻当り沖待ち時間 四八・七時間（現況、平均一九時間）となつていた。

こういふ、年々増加する入港船隻数、外貿貨物をさばくための施設が絶対的に不足していること。

これら港湾施設を緊急に整備するには巨額の費用が必要なこと。

また港湾が、その資本の性格上、「公共の営

造物」である以上、利用に関する規制がつよく、効率的利用が不可能であること。

さらに米国からはじまり世界主要航路に普及しはじめた海上コンテナ輸送に対処するためには、公共ふ頭では不可能なことといった考え方が運輸省から発表された。（昭和四八年）

このことの本旨は、「新たな構想に基づく港湾施設の整備により、国および港湾管理者の財政負担を軽減する。（長期借入金による肩替り）

また、コンテナふ頭および一般外貿定期ふ頭を海運事業者等に専用的に貸付け、施設の利用者は、物資の流通段階における時間の節約や船舶の稼働率を向上させて多くの利益がみこめる。したがって、施設の使用料支払能力も増大し、ひいては管理者の財源も確保出来る」と

表一 外貿ふ頭公団の施設概要（昭和51現在）

(コンテナバース)		稼働中のもの	建設中のもの	公共バース
東	京	8	2	2
横	浜	4	2	2
大	阪	4	3	
神	戸	9	3	2
(ライナーバース)				
東	京	9		
横	浜	4	4	
大	阪	7		
神	戸	15	1	

いったものであり、政府はこれによって、外貨  
ふ頭公団法（昭和四二年）を制定し、京浜と阪神  
にそれぞれ外貨ふ頭公団が設置された。

東京港に公団コンテナバースが建設されたた  
め、横浜に寄港していた、ニューヨーク航路、  
欧州航路、北米西岸航路の一部がコンテナ化さ  
れて東京港に基地を替えた事も周知のとおりで  
あり、在来船時代の隻数に直して実に月間三十  
数隻の船が横浜から消えた。『横浜たそがれ』  
といわれた原因はここにあった。

要するに、公団ふ頭建設の考え方としては、  
「港湾は、公共の利益に配慮しつつ、建設、管  
理が行なわれるものの、その運営に当っては、  
商業採算の原則にしたがって、利用にたいして  
は、原価に基づく対価をとることを建前とし、  
これに対応した施設の効率性に考慮を払うこと  
が必要」であるとするもので、いわば欧米の港  
湾管理方式に近づけたともいえ、また、港湾を  
利用する者が、企業としてかなり成長したもの  
とみなしているわけである。

一般公衆の用に供するような公共施設は、社  
会資本の規模も小さく、施設の利用度も少ない  
いわば発展途上段階のものであり、効率もわる  
く、事業効果もあがらないということである。  
はたしてそうであるか否かは、許容された範囲  
内での公共ふ頭の利用如何にかかっている。

また最近の、国際競争力低下を嘆く日本海運  
界、および借りうけた公団ライナーバースの供  
用開始延期を訴えている港湾運送事業者をみた  
とき、港湾に関係した企業が成長したとも考え  
られないのである。

### 三——港湾の役割と外貨ふ頭公団

港湾が、地域経済、国民経済と深くかかわり  
あっており、全国的視野に立って、その配置が  
考えられなければならないことは今さらいうま  
でもない。

誰でも知っているように、わが国は戦争を放  
棄し、貿易によって国を立てることを国是とし  
ているが、貿易のための手段となる港湾は、  
わが国の地形からみると、かなり多くの場所に  
おいて築造が可能である。

国の利害に重大な関係を有する特定重要港湾  
および重要港湾をみると、北海道から沖縄にい  
たるまで約一四港にもおよんでいる。この点  
は英国が非常に多くの港を持っていることに似  
ている。

こうした重要港湾の配置をみると、港湾がそ  
れぞれの性格をもって地域社会経済に十分関連  
していることが読みとれる。しかしながら近年  
になって、大都市周辺における臨海工場の激増

と、高度経済成長政策の結果増大した海運貨物  
は、東京湾、大阪湾に集中し、いわゆる、大都  
市過密化現象を呈してきた。

昭和三九年頃の、主要定期航路船の貨物取扱  
量の地域別割合をみると、

東京湾	三一・六%
伊勢湾	一七・三%
大阪湾	四三・二%
その他	七・九%

となっている。（この割合は現在でも大差ない）

こうした港湾利用に関する不均衡の原因は、  
輸入品の消費地、および輸入原料品の集積地、  
輸出品の加工生産地、等の配置からくる貨物の  
流通過程における商習慣、メカニズムといった  
ものに対する考慮の不足と、道路整備の立ち遅  
れにあるといえる。

港湾は背後地の社会経済機構がそれを形づく  
るものといっても過言ではない。背後地として  
の経済圏も定めずに、港湾施設のみ、大都市近  
辺に過度に造成しても、都市機能は混乱し、流  
通コストはたかくなり、地域住民にも、国民に  
も利益とはならず、港湾の役割もかがが薄れて  
くる。

もうひとつ考えたいことは、大都市近辺の港  
湾は過密状態になってきていることから、逆に  
地域社会から遠ざかっているように思われる。

過疎になった港は、また逆の意味で地域社会から遠ざかっているわけだが、港町が港湾都市になり、大都会へと発展していく過程で、港と都市のかかわりあいはどこが限度なのか。

大都會を志向するならば、港湾の経営が余分なものに思えてくるだろうし、港湾を都市機能のなかに完全に位置づけていくならば、港湾にまったく関係のない部分が大きくなりすぎてはいけない。

西独のハンブルグ港には、現在一〇万トンまでのタンカーバースしかない。

港湾関係者の言によれば、「ハンブルグ港から石油を供給する地域は、西独北部であり、ルール地方の石油は、オランダのロッテルダム港からのパイプライン輸送に依存した方が経済的である。西独北部の石油消費量が増加するならばタンカーバースも増設する」といつていた。

日本の港湾の役割を考えた地域的配備は、なにが根拠になっているのか？

海運と造船の事情のみから考察するのでなく、もっと港湾に関連した経済圏を見きわめて役割が十分果せるよう整備すべきであると考ええる。こうした港湾の役割というか、使命というものを考慮したとき、単に港湾内部で、一部の施設のみを担当する外貿ふ頭なるものは、本来の意味で港湾を役立たせる存在になるかどうか

疑問がある。

#### 四——港湾の管理と外貿ふ頭公団

港湾は貨物の海上輸送と陸上輸送が転換をすための場所であり、ここには起る諸々の事象については、多数の関係官庁がそれぞれに行政権をもつて管轄していることは前述したが、港湾の利用者からみた理想的な管理形態は、利用に当っての諸官庁への手続、あるいは希望意見の開陳等が一括した組織で処理されることがもっとも望ましい。港湾の利用者にとってみればこの他に関係企業への連絡打合せが多数のこざれているわけである。

唐突のことのようにだが、なんとかならないものだろうか。

港湾の管理方式については、以前から多くの人々が意見を述べられてきており、その中に、ポート・オーソリティーという考え方があつた。また諸外国にはそうした名称をもつた港湾管理者もあるが、失礼ながら、どの案を読み、どの実体をみても、およそ、オーソリティーにはほど遠いものばかりである。

港湾の管理を云々するならば、この辺からはじめるべきだと思う。

港湾法の中にも「管理」という文言が各所に

用いられているが、その解釈については、それぞれの条項において異つたものとなっている。一般的に管理という概念は、「人と物との在り方を、長期的・総合的な観点から、能率増進にもっとも適した状態たらしめようとする、計画的・組織的措置」であると考える。

現象として起きる実体を総合的に見きわめずに管理という言葉のみ云々してみても、物事の解決にはならない。したがって、一部の施設のみの管理を云々した所で、本当の港湾管理にはならない。

全国各港に、公共施設を数多くかかえた港湾管理者がいるわけだが、港をどうするか、真剣に論議されずに、外貿ふ頭公団が誕生し、専用貸しの一般雑貨ふ頭を作りあげた。このことは港湾内部の問題をますます混乱におとしつけているように思えてならない。

たとえば、外貿ふ頭公団法によれば、「岸壁等の貸付け」は、「外航貨物定期船の使用の単位ごとに岸壁等を一体として貸しつけるものとする」となっており、貸し付けを受ける者としては、

- 一 当該岸壁等に係る港湾を、航路の起点、寄港地、または終点とする外航貨物定期事業を営む者
- 二 当該岸壁等にかかわる港湾について、港

湾運送事業法第三条第一号の一般港湾運送事業の免許を受けた者

となっているが、外貿ふ頭の通称ライナー・リースに、「外航貨物定期船」が何隻着岸したかどうか。そのほとんどは不定期貨物船である。そうでもしなければ、ライナー・リースを借りうけた港運業者は、施設の賃貸料も払えないわけである。

この結果は、一般公共ふ頭と公団・リースとの間で、船舶の誘致について、必然的に競合関係に入り、また、かねてから批判されている港湾運送業料金がますます不明確なものとなっていくことが予想される。

コンテナリースについてみても、公団と借受

者の間で取りかわされる「岸壁等賃貸借契約書」

の「使用目的」によれば、「乙（借受者）は岸壁等を、その外航貨物定期航路事業（外貿ふ頭公団法、第二条第一号）の用に供する船舶の係留および当該船舶の運送した貨物、または、運送する貨物の荷捌きのために、使用しなければならぬものとする」となっており、「譲渡等の禁止」条項もあって、賃借権を第三者に譲渡したり、担保に供したり、岸壁等を転貸してはならないことになっている。

しかしながら、公団のコンテナリース利用船舶のなかには、借受者とまったく関係のない船舶運航をやっているところもあり、いわゆる転貸と考えられるケースが多い。

コンテナふ頭の利用については、コンテナ船舶の運航隻数とコンテナリースの数が不均衡な点から考え、止むを得ないとも考えられるが、とにかく、法律なり、契約書の規定なりが、このように拡大解釈されたのでは、港湾の効率的運営もさることながら、港湾の秩序ある利用などに底望めそうもない。

外貿ふ頭公団の構想は、港湾管理者の財源問題と、公共ふ頭の有効利用、とくにコンテナ船舶の扱いから出てきたものであるが、当初の見込とは大分変わった状況になっているところが見受けられる現在、あらためて、公団・リースと公共リースの関係を見直すべきだろうと思う。