

# 欧米ポルト・オーソリテイ わが国の港湾行政を考える

富田 功（港湾労働経済研究所研究員）

欧米の港湾は「ポルト・オーソリテイ」によって一元的に管理運営されており、戦後をはじめ制定された港湾法にもあるていどその思想がとり入れられていると言われているが、運営の実態には必ずしもそれが生かされていない。欧米のポルト・オーソリテイを紹介しつつ、日本の港湾管理を考える。

## 一 はしがき

わが国経済の安定的運用を繞る諸条件は、国際経済情勢を顧りみ、これに対応しようとする方向で見い出されてきたことは衆知の事実である。したがって、国際経済情勢が一時的にせよそのバランスを失うと、わが国経済の安定的運用が重要な政策課題として日程にのぼる。

今日、わが国の経済運用を繞る政策課題はスタグフレーションの克服にあると認識されている。この問題の深刻さは、資本主義経済の命運に関わるほどの厳しさがあるともいわれている。資本主義経済体制の国際貿易面における特徴点は、いうまでもなく比較生産費に基づく条件

を基盤にしている。ところでこの条件の本来的意義は、今日では資源をもたざる先進国とこれを有する開発途上国間との非経済的相克等を背景に変動していると一般的に理解されている。

国際貿易における比較生産費条件の変動が、先進国相互及び開発途上国相互間の「経済競争」を硬直的に制限しようとする方向に向うことなく、むしろこれを弾力的に促進するような

方向で国際経済は運用されていかななくてはならないであろう。というのは国際経済面でのそうした相互的協調性こそ、資本主義経済の命運に関わるといわれているスタグフレーションを緩和しうる効果的な手段と考えられるからだ。スタグフレーションの経済面に及ぼしている

## 一 はしがき

- 二 欧米主要国の経済・社会的特質
- 三 欧米主要港における港湾管理の特色
- 四 わが国港湾管理運営の問題点
- 五 港湾行政の「近代化」とその基本的課題

影響は一国の財政規模を厳しくリデュースするほどまでに経済運営活動は停滞させられ、不安定化さえされようとしている。

国の財政運営活動が地方行政体にも影響を及ぼすことはいうまでもない。地方行政体の財政規模はその経済活動の停滞化傾向により、税収面での伸長が図られない等のためにリデュースされざるをえない局面にあるといわれている。

地方行政体の財政面での混迷を考えると、**「港湾」**を管理する地方自治体は一層複雑多岐に亘るほど深刻な課題を背負うているように思われてならない。

ここでは、「港湾都市」の現下の基本的課題ともいうべき問題を以下の諸項目で考えてみよう

## 二 欧米主要国の経済・社会的特質

現代のわが国「港湾都市」における基本的課題ともいべき問題を考察しようとする場合、われわれの念頭には常に、欧米主要港の形成事情が想起される<sup>④</sup>。つまり、われわれはこの場合、欧米主要港の形成過程のなかにわが国港湾における管理運営問題の本質的解決策が見い出されるのではなからうかと考えるがためである。したがって、わが国「港湾都市」における基本的課題を詳らかにするためには、まず欧米主要国の経済・社会的特質を理解しておくことが不可欠のように思われる。欧米主要港の特質は、経済・社会におけるそれが比較形態論的にみてわが国港湾と異なっている点に求められるのが一般的である。このことは、欧米主要国の経済社会のそのものの形成のされ方を把握することを意味している。ということは、一方ではわが国にとつては欧米主要国の生成、発展過程が絶えずその規範モデルとされていたように考えられる。つまり、わが国経済・社会にとつて欧米主要国のその動向は摂取されるべき要因を備えていたのである。

先進欧米主要国の経済・社会的特質は、ラシヨナルな経済性追求の「競争精神」にあるといわれている<sup>⑤</sup>。すなわち、資本主義経済社会に

おける発展目標は、私的産業の労働生産性を高め、換言すれば経済性の向上化の方向で、私的資本増殖が絶えずなされねばならないという点に集約されよう。つまり、私的資本増殖化と生産性向上化はラシヨナルな相互規定関係にあり、これを成立せしめる条件として、「己を切差琢磨し、他人の人格も承認する」という「競争精神」が合目的な手段として媒介してきたのではあるまいかと分析できよう<sup>⑥</sup>。この意味では、先進欧米主要国の経済社会発展の原動力は、ラシヨナルなコンペティズムそのものがインピタスとして作用してきたように思われる。

これと対比せられるのが、わが国のパターナリズム (Paternalism) であろう<sup>⑦</sup>。すなわち、わが国経済社会における発展目標は、資本主義生成時に私的資本の自主的展開がみられなかったために、公的資本が産業誘導、産業保護という温情主義の下でコンペティズムを抑制しつつ、経済活動を作動せしめてきたという点に統合されよう。つまり、そこでは、私的資本の自主的展開・助長策が決して第一次的なものではなく、国の経済発展そのものが目ざすべき第一目標のように方向づけられてきたともいわれている。その意味では、欧米主要国にみられたコンペティズムそのものの萌芽が現われても、これは容易に経済発展のインピタスになりえな

ったのではあるまいか。したがって、わが国経済社会においては、「己を切差琢磨し、しかも他人の人格をアブループする」という「競争精神」は唯一の、ラシヨナルな手段として認識されてこなかったのではなからうか。

そのように経済の発展目標のための両者の志向手段に基本的相異点を求めるならば、経済・社会における「港湾」の位置づけは欧米主要国とわが国とは必然的に異なるようである。

先進欧米主要国における「港」は、周知の如く、コミュニティの構成要因として地域住民に意識せられ、しかもコミュニティの発展、拡大因子としての役割を負ってきたわけである。したがって、そこでの「港」は確かにコミュニティの経済・社会生活に不可欠な構成体でもあったわけである<sup>⑧</sup>。それゆえ、欧米主要国の経済・社会では「港」は単なるファシリテイでは決してなかったといわれている。これに対し、わが国では上述の如き意味での「港」という実体は存在していなかったというべきである。この点の問題に関しては北見俊郎教授、喜多村昌次郎氏(財・港湾労働経済研究所長)などの所説として開陳されているので、ここではあえて再言しないこととする<sup>⑨</sup>。わが国経済・社会では「港」というよりも、むしろ「港湾」というべきであって、この場合には資本主義経済におけ

る「交通」部門<sup>①</sup>として位置づけるような理解が一般的になされている。そこでの「港湾」はファシリティ以外のなものでもなからうとされている。したがって、「港湾」に対する経済・社会的認識を一層深めるがために、「港」のコミュニティにおける役割の重要性が力説されなければならないようである<sup>②</sup>。

以上のように、経済社会の発展方向及び「港」の役割が、欧米主要国とわが国とは歴史的社會背景の異なることを概述してきたわけであるが、このことが現実にとどのように投影されているのかを考えてみよう。

注(一) 欧米主要港の港湾事情に関する調査報告書として、運輸港湾産業研究室(現在「財」港湾労働経済研究所)「横浜ポルト・オンソリテイの研究(その一)——欧米における港湾事情とポルト・オンソリテイ」一九七一年九月など参照。

② Arthur H. Cole, *Business Enterprise in its social setting*, Harvard University Press, 1959 (中川敬一郎訳『経営と社会——企業者史学序説』ダイヤモンド社、昭和四十一年五月、第三章実証的考察における諸要素——企業者とその組織、P. P. 四八—七二)。「競争」をどのよう<sup>③</sup>にみるかについての理解を深めるためには、中川敬一郎「経営者行動の国際比較」(『国際経営』河出書房、昭和四十三年一月) P. P. 二二—二三二などの参照が有益であろう。

③ 前掲書 P. P. 四八—七二

④ A. H. コール教授であつては、わが国のアントル・プルヌール(Entrepreneur) 企業者活動

・引用者注)の特質の一つはPaternalismである<sup>④</sup>と指摘される。前掲書、P. P. 四八—七二

⑤ 北見俊郎『都市と港——港湾都市研究序説』同文館、昭和五十一年四月などの参照をのぞむ

⑥ 北見俊郎、前掲書。喜多村昌次郎『欧米の港湾労働』港湾総合研究所、昭和四十八年一月などに詳述されている。

⑦ 北見俊郎『港湾論』(海文堂、昭和43年6月)を参照。

⑧ 北見俊郎教授、喜多村昌次郎所長等が唱導。

### 三——欧米主要港における港湾管理の特色

欧米主要港における港湾管理形態は、周知の如く、ポルト・オンソリテイ(Port Authority)形式を採用しているものが多い<sup>⑤</sup>。

『ポルト・オンソリテイとは自治的港湾管理庁のことで、これに代わる名称として古くから使われているのがポルト・トラストである。公共トラストの特色を述べれば次のようである。

① 公共トラストは、大規模のサーヴィスまたは経済的企業の公有制度である。

② 公共トラストは、特別の法律によって創設

③ 役員は、地方自治体または事業の利用者によって任命される。

④ 法的独占企業である。

⑤ 株主、出資者はすべて実質上債権者ではあるが、事業の経営に対する参加権はない。

⑥ 非営利企業であつて、その獲得すべき収益額ならびにその処分を以て制限される。

⑦ 『経営は任命委員に一任され、これに対しては広範囲の自由が与えられ、国有国营企業に比べてより大なる経済的または企業経営的能率を高めるために、間接的、臨時的性質の政治的管理に服せしめられる』(矢野剛『港湾経済の研究』日本港湾協会、昭和三十一年十一月、P. P. 六九—七〇)

欧米主要港湾にみられるポルト・オンソリテイは、確かにそれ自体経済的な一企業単位であり、その組織運営目的は社会性<sup>⑥</sup>と経済性の追求にあり、しかも、経営と所有は分離されながらも営利本位の独占的企業ではないようである。したがって、そうした特色をもたされているがゆえに、政治的コントロールを間接的、臨時的に受けることもあるといわれている。

ポルト・オンソリテイをこのように認識する限り、それは北見俊郎教授が言及される如く<sup>⑦</sup>、すぐれて社会的構成体であると考えられる。

社会的構成体として自由主義経済社会でその維持、発展を図ろうとする場合の基本原則は、社会公共に対して利潤を還元せしめるという経営責任の遂行であるともいわれている<sup>⑧</sup>。

ポルト・オンソリテイの社会的経営責任は、『財政的自給自足主義を採り、港湾収入が一般

会計に繰入れられないし、また港債も発行しう  
るから、所要資金が随時に得られ港・湾改善の時  
機を失しない。そして、事業上の利益を挙げて株  
主配当をするを要しない公益企業であるから、  
従って課徴料率の低れんが期し得られる』(矢  
野剛前掲書、P.七二、傍点は引用者注)とされ

る如く、ポルト・オソリテイのコミュニティ  
に対する「消費者利益の還元」は充分されてい  
るのが一般的であるかもしれない。そしてコミ  
ュニティにもたらされた社会的便益はその購買  
力の増大化等々の指標として顕現されるであろ  
う。その意味では、したがって欧米主要港におけ  
るポルト・オソリテイはコミュニティと密接  
な「横の繋り」の関係にあるといえるであろう。

欧米主要港にみられるポルト・オソリテイ  
の港湾管理上の特色は、資本主義経営理念がコ  
ミュニティに深く、広く根ざしている点に求め  
られて然るべきであろう。

それでは以下、わが国港湾の管理運営におい  
ては何が、どのようにして関係を保持せられて  
きたのかを少しく考えてみよう。

注 (一) 欧米のポルト・オソリテイには、組織機構  
上共通点もあれば相異点もあるといわれてい  
る。ここでは、そうした管理形態面のみについて  
れることなく、ポルト・オソリテイの運用上  
の観点からわが国港湾のそれと比較しよう  
とする。したがって、『港湾経営主体の複数制

と港庁制への移行』(矢野剛前掲書、P.七三  
—七五)という要項をもってポルト・オソリ  
テイの特色とはしていない。なおロンドン港庁  
とニューヨーク港庁との組織機構上の対比は、  
矢野剛「欧米のポルト・オソリテイとわが国の  
港湾管理問題」(『港湾経済研究』No.八—一九七〇、  
P.九—一四)で詳らかにされている。  
(二) 北見俊郎教授にあっては、それを公共の代替  
語として用いられることがある。『港湾総論』  
成山堂、昭和四十七年三月の参照をのぞむ。  
(三) 北見俊郎、荒木智種『港湾社会』(成山堂、  
昭和五十年十二月)で詳説せられている。  
(四) 中川敬一郎訳、前掲書に詳しい。

#### 四 わが国港湾管理運営の基本的性格

わが国の港湾管理制度<sup>(1)</sup>は、周知のように、取  
扱法ともいわれる「港湾法」によって規定され  
ている。すなわち、「港湾法の特色」は、「公  
営造物思想」なりに「公物思想」とかいわれる  
立法精神の下に港湾管理者を位置づけようとする  
ところに求められよう。つまり、国が「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」(「港湾法」第一条)という見地から  
港湾整備のために巨額な資金を投資し、投資対  
象施設の管理・運営面を地方自治体なり地方公  
共団体に委託(委譲)せしめている点が指摘さ  
れねばなるまい。このことが、法制化による国  
と港湾管理者との権限委譲関係であると一般的

には理解されているようである。つまり、『港  
湾管理』の国から地方自治体への移譲は、港湾  
を地方住民のものとして、港湾の発展に直接利  
害関係をもつ地方住民にその管理をまかせると  
ともに、国の管理権の後退を規定したことがあ  
げられる』とされている。「喜多村昌次郎「横  
浜港における港湾管理・運営の問題点と近代化」  
(『横浜ポルト・オソリテイの研究』(その二)  
—港湾管理・運営の現状とポルト・オソリテ  
イの課題—」横浜市港湾局、一九七二年六月)  
P.二二—二二」

それでは、「港湾法」制定以来の上述のよう  
な港湾管理制度の下で、いわゆる国の管理権は  
はたして後退したのであるうか。

これについては次のような言及点によって気  
づかせられる。『港湾法の制定当初から、港湾  
管理の組織と主体を「港務局」におき、これに  
ロンドンおよびニューヨークまたはサンフラン  
シスコの各ポルト・オソリテイにみられるよ  
うな「港湾管理」を期待したものであるが、現  
実には、港湾を一般公衆の利用を目的として開  
発整備するという公物思想が残されているこ  
と、そのために国は重点的にその費用を負担ま  
たは補助すること、独立採算制を可能とする利  
用者負担の施設使用料系が確立されなないこと  
などのため、ポルト・オソリテイにかかる港

湾管理についての独算制、国の行政ならびに政治からの独立性などを、きわめてあいまいなものとしたのである(喜多村前掲稿P.22—23)

したがって、わが国の現下の港湾管理制度の

観点からすれば、昭和二五年に制定された「港湾法」には未だもってポート・オソリテイ思想は実質的には採り入れられていないとみるべきであろう。つまり、国の港湾管理権の反後退性はポート・オソリテイ形式による公共企業体としての独立した経営組織体の設立を保障せず、自由な経済性にもとづく独立採算性方式による合理的な港湾管理の組織形成<sup>(3)</sup>の促進を阻止させようとする方向に作動するのかもしれない。その意味では、国の港湾管理権はどのような方向で改変されなければならないのか、この問題がわれわれの次の関心事ともされよう。

以下では、この問題を、港湾行政に関わる「近代化」対策の見地から若干考察してみよう。

注(一) これについては、拙稿「横浜港におけるポ

ト・オソリテイへの問題意識」(『横浜、ポト・オソリテイの研究(その二)——港湾管理・運営の現状とポト・オソリテイの課題——』横浜市港湾局、一九七二年六月、P.六七—七三)を参照して頂ければ幸いである。

(二) 独立採算原則の採用方式は世界主要港において異なっている。詳しくは東京都港湾局「世界主要港湾における管理運営状況調査」昭和四七年三月巻末参照。

なお、ポト・オソリテイの財源調達方法としては、補助を受けるものと自己財源(港湾の使用料、公債等)によってこれを賄うものとの二種があることは周知のとおりである。

(三) 喜多村昌次郎、前掲稿(本節の引用稿)、P.二三

## 五 港湾行政の「近代化」とその

### 基本的課題

港湾管理行政の「近代化」実現の方向に、われわれは価値前提、したがって価値判断の意義を認めようとする。つまり、われわれは、現下の港湾行政が理念的には経営体組織から港湾経営へ志向し、形態的には経営体組織に变革されることが望ましいと考える。

港湾行政の「近代化」に関わる問題点に言及する前に、「近代化」に関する一般的条件を把握しておこう。というのは、部分的、個別的な「近代化」の実現は、全体的、総合的な「近代化」の内在から生成し、後者の実現は、前者の醸成、発展を前提にするように思われるゆえである。したがって、実質的な「近代化」の意義は、前者と後者の相互作用が発現される、動態的情況裡に見い出されるのではあるまいか。それゆえ、われわれが「近代化」を達成するための要件は、以下のようである。第一に人間の価値観なり、意識構造を变革させることである。

ということとは、「近代化」それ自体は決して自生的ではないかもしれないからである。その意味では、「近代化」はその国の経済・社会的基盤と独立的ではなく、むしろ依存しているように思われる。第二の要件は、われわれの経済・社会を支配している組織・機構制度の变革意識にめざめることである。ということとは、「近代化」それ自体は決して付与されるものではなく、その意味では、「近代化」はその国の経済・社会制度と無関係ではありえないかもしれない。もしそうだとすれば、その固有の「近代化」制度・組織が形成されるにちがいない。そして、第三には生産要素を合理的に使用せねばならないことである。ということとは、合理的でない生産方法はこれを改革し、より合理的な生産方法たらしめ、資本、労働技術を生産目標に則り、合理的に組織化することである。その意味では、「近代化」は「合理化」なくしては決して実現されえないであろう<sup>(1)</sup>。

したがって、「近代化」の意義は、これらの要件がそれぞれ、独立的ではなく、相互関係作用によって展開される点に求められるようである。その意味では、したがって経済・社会の「近代化」を達成するということは、従来の原理・原則を改革すべきものは改革し、否定すべきものは否定することに他ならないであろう。

それでは港湾行政「近代化」の達成のためには、何が問題点として指摘されなければならぬであろうか。さきの第一要件と第二要件からすれば、「港湾法」を基盤とした管理理念、管理制度を指摘しておかないわけにはいくまい。

国が現行の港湾管理制度を実質的に中央集権制から地方分権制へ必ずしも容易に改変させないようとする根拠は、一体何なのであるか。港湾機能の形成者はその参画によって何らかの直接、間接の便益なり効果を享受しよう。この一例は港湾投資の波及過程からも明らかにされるようである<sup>(2)</sup>。

したがって、かかる便益・効果の波及が現行の港湾管理制度に基づくものであるならば、それが体系的に失われるような現下の「制度」は改変されないにちがいないであろう。というのは、もし、その「制度」が改変されるならば、わが国港湾政策の転換—その程度を問わず—は余儀なくされるであろうし、しかも、これによって経済政策としての海運貿易・政策と港湾政策とのバランスが失われることになるかもしれないからであろう。さらには、経済政策としての前者と後者のアンバランスは、経済政策それ自体のアンバランスによってもたらされるかもしれないであらう<sup>(3)</sup>。

逆に、港湾サービスの需要者サイドのかかる

便益・効果ももし、トータルに漸減、もしくは顕減していくようであるならば、現行の「制度」に何らかの改変があったのではあるまいか—たとえば、港湾整備費用に占める国の公共事業の財源比率の変動等—と思われる。したがって、その「制度」が何ら改革されなければ、上述のごとき便益・効果の享受者に決定的な影響を及ぼさないにちがいないであろう。

それゆえ、以上のような政策論的根拠によって、わが国港湾の「管理制度」が中央集権制から地方分権制へ全面的に移行するためには、それなりの条件が必要とされよう。たとえば、港湾サービスの需要者サイドの便益・効果を、従来どおり維持せしめること等々である。

しかしながらそうした条件整備のみでは実質的な「近代化」の実現性へ向かうものにはならないというべきであろう。基本的にはむしろ、そのような条件整備は実質的な「近代化」と矛盾するため、排除されるべきかもしれない。この場合、港湾サービスの需要者サイドによる「港湾利用」の意識度を「近代化」の方向へ徹底的に向かわせねばならないであろう。換言すれば需要者サイドによる「発展」の原動力そのものを変革化しなければならぬように思われてならない。

注 (一) これについては、北見俊郎教授の所説に依存しているところがきわめて多いが、その誤りは

筆者の責に帰すべきものである。北見俊郎「港湾総論」成山堂、昭和47年3月の参照をのぞむ。  
(二) 神戸市港湾局調査(一九六九年)、横浜市港湾局調査(一九七四年)〔未定稿〕による港湾関連事業の所得推計値、日本港湾経済学会調査(一九六二年、一九六六年)による国家収入と港湾管理者収入との比率からも理解されよう。

#### あとがき

この小論では、欧米のポルト・オーソリテイに焦点をあわせ、わが国の港湾管理の問題点及びその課題を主たる考察対象とすることに狙いをおいて構成されたものである。そこでは、欧米のポルト・オーソリテイを紹介しつつ、わが国の港湾管理問題を基本的に考えてみようと思図されたわけである。すなわち、欧米のポルト・オーソリテイの要点とその社会的背景、わが国港湾法に採り入れられたポルト・オーソリテイの思想的特色ならびにそれが生かされない事情なり背景を考え、わが国港湾行政の問題点とその課題を析出しようと試みたものである。そうした内容構成の下では、「都市の自治」の観点からみた港湾管理の望ましい姿とその可能性についての問題は十分されていない恨みがあるかもしれないが、この点は新たに別の機会に論及させて頂くと共に、この小論の不備な点については、喜多村昌次郎弊所長の労作『欧米の港湾労働』をご参照して頂き、その理解を一層深めて頂ければ幸いです。一九七六・一二