

地域振興の観点から評価する我が国の港湾管理運営方式の一考察 *

(石狩湾新港における一部事務組合管理体制を事例として)

An Overview of Japan's Port and Harbor Management and Administration Systems

Based on the Promotion of the Region.

(A case study of a port authority system at Ishikari Bay New Port)

清野 馨**・堂柿 栄輔***・五十嵐 日出夫****

By Kaoru SETINO, Eisuke DOHCAKI and Hideo IGARASHI.

Abstract

This paper investigated a port authority system—a special organization structure unique in Japan—from the viewpoint of the basic promotion of the region, taking Ishikari Bay New Port as an example.

Furthermore, based on the result of the investigation, the author clarified problems associated with port management and administration systems in compliance with the current Port and Harbor Law, and proposed the reorganization of the management system of Ishikari Bay New Port and the restoration of the international competitiveness of Japan's port and harbors.

1. はじめに

我が国における港湾が、歴史的にも陸上交通と海上交通の中継の場である交通拠点として様々な経済活動を支え、地域振興の基盤として活用されてきていることについては周知のとおりである。実際、現在では特定重要港湾、重要港湾、地方港湾そして56条港湾を含めると、全国では1,000以上⁽¹⁾の港湾が整備されている。そのいずれを見ても各地域に根ざした歴史的な文化、社会、経済の交流の場として発展し、背後圏を含めたまちづくりの進展を支える社会基盤施設として重要な役割を果たしてきている。

しかし、現在の港湾法が制定される1950(昭和25)年以前の我が国の港湾に対する考え方は「港湾は国の営造物であるという思想を基調として、国の必要から国または国の機関である都道府県知事が開発、管理する」⁽²⁾というものであった。つまり港湾開発に対し地方自治の精神や商業的な経営という思想は皆無に等しかった。

戦後、日本占領連合軍が進駐するとともに、聖域とも言える我が国の、このような伝統的港湾思想に大きな変革を呈した。それは、地方公共団体などの港湾に対する自主性、民主制を重んじる立法精神へと変革させ、港湾の開発運営が各港湾管理者に概ね任せられることにより各種事業が進められてきていることであると考える。

港湾法により港湾管理者となることができる者は地方公共団体に限定⁽³⁾されており、港湾管理者となることができる地方公共団体の要件は、①現にその港湾において港湾の施設を管理する地方公共団体、②従来その港湾において、港湾の施設の設置又は維持管理の費用を負担した地方公共団体、③予定臨港地区を地先水面とする地方公共団体である。これらの要件のうち、いずれか一つを満足する地方公共団体においては港湾管理者の設立に参加可能⁽⁴⁾とされている。

こうした背景を踏まえ本研究では、港湾が地域振興策の基盤であるとの観点から、比較的關係自治の商業的な経営に近い複数の地方公共団体が一つの組織となり管理運営する「一部事務組合方式」を考察の対象とした。

本考察においては、一部事務組合方式を採用している北海道の石狩湾新港を事例としつつ、同港の本管理方式への変遷と、我が国における他の同管理方式を採用している港湾の比較検証を行う。併せて、石狩湾新港における管理運営思想を地域振興策の視点から検証する。更にも同検証結果に基づき、石狩湾新港の開発効果をより効率化させるための組織改革を提案しつつ、我が国港湾の管理運営問題を併せて指摘しようとするものである。

図-1に本論において事例とした石狩湾新港の位置を示した。

* Keywords: 地域振興、管理運営、石狩湾新港

** 正会員 石狩湾新港管理組合港務部施設課 主任

(〒061-3242 北海道石狩市新港中央1丁目 202番地 サポートセンター2階)

*** 正会員 博(工学) 北海学園大学工学部土木工学科 教授

**** 7x0-会員 工博 北海学園大学工学部土木工学科 教授

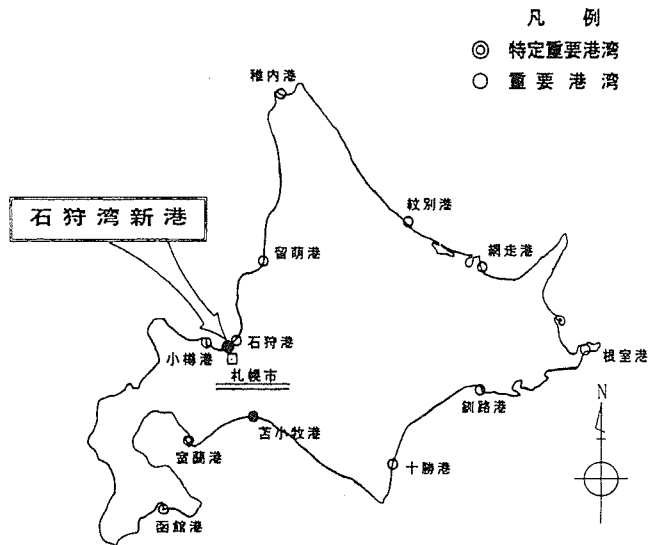


図-1 石狩湾新港の位置図

2. 港湾思想の変遷と港湾開発の考え方

(1) 公物思想の時代

明治以前の港湾については天然地形を利用した簡単なもので、それら施設を統括する法令などがあったという資料は見当たらない。しかし1871(明治4)年には、太政官布告として「道路、橋梁、河川、港湾等通行銭徴収の件」が公になっている。

本布告の中での港湾に関しては、現在の受益者負担金の観点からの考え方により、私人から料金を徴収するものであった。結果的に本布告は、中央政権の財政的な問題を解決させる手段の一つとして考えられただけで、我が国全体の国土計画的な位置付けにある方針を示したものではなかった。⁽⁵⁾

港湾整備に関する方針が整ったと考えられるのは1907(明治40)年に定められた「重要港湾の選定及び施設の方針」⁽⁶⁾であった。本方針は必ずしも全国の港湾に一律的に適用されたわけではないが、国と地方の負担や補助に関する考え方を示しつつ港湾を公共財とみなし「公物思想」に基づいた建設管理をしようとしたものであった。

(2) 営造物思想への転換

太平洋戦争終戦後、日本占領連合軍最高司令部の下部機関であった連合軍総司令部民間運輸局では、日本の海運を復活させるべからず⁽⁷⁾の大方針のもと、戦時中における我が国の港湾関連諸法令と諸制度を廃止させている。

その後1949(昭和24)年に同運輸局より「政府が港湾の運営に干渉しすぎる」ことなど、我が国における港湾政策の不備を指摘⁽⁸⁾されたのを受けて1950(昭和25)年に現在の港湾法が制定されている。その根底にあった考え方としては、英米等のポートオーソリティ思想であり、港湾をかつての公物思想ではなく営造物思想へ転換した公企業体による港湾運営であった。⁽⁹⁾そのため、これまでのように港湾計画の主体が国ではなく、港湾法第2条、第33条などに定義された港務局または地方公共

団体が港湾法第3条の2の規定に定める「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」(以下「港湾開発の基本方針」という)に基づき、港湾計画を策定することを同法第3条の3にて定めている。

(3) 港湾法に基づく港湾開発の基本方針

運輸大臣は関係行政機関の長に協議し、かつ政令で定める審議会の意見を聴きつつ、交通体系の整備、国土の適正な利用及び均衡ある発展、並びに国民の福祉の向上のために果たすべき港湾及び開発保全航路の役割を考慮した港湾開発の基本方針を定め、公表している。

本基本方針の中では、我が国における港湾が海陸交通の結節の場としての役割に留まらず、国民生活や産業活動を支える基盤として複合的な機能を果たしてきた空間であることを明確にさせている。また昨今、港湾に寄せられている各種要請を踏まえた上で、我が国における港湾が、国際海上輸送の拠点であり国内輸送の結節点として、国土の骨格となる交通体系を形成することの必要性を示している。この様に本基本方針では、港湾が安定した国土の発展を支える一責務を果たすことの必要性を明らかにしている。

本基本方針では、これらのことを踏まえ国土を形成する各地域が、その資質を活かしつつ互いに連携することにより自立的に発展する社会の実現を誘導させようとしている。このため、臨海部の特性や歴史、文化を活かした港湾空間の創造により、個性豊かで魅力ある地域づくりに貢献することを明文化している。

(4) 地域振興策の基盤としての港湾

我が国における港湾開発は、複合的な機能を果たす空間として創造されてきている。そこには国土政策、経済政策などの観点や地域社会の発展の立場から、沿岸域の持つ潜在的な可能性を最大限に活用することが必要不可欠である。港湾はこうした沿岸域利用の中核的な役割を果たしつつ、地域振興策の基盤として位置付け、計画的に開発すべきであるという一つの考え方を港湾開発の基本方針から理解することができる。

港湾開発を地域の発展を促す基本的な戦略として位置付け、先行的に開発を進めることに関する背景を筆者は以下のように考えている。

一般に膨大な事業費と長い投資期間を必要とする港湾開発には、事業着手当初から地域開発の戦略として多角的な目的の下に展開されるべきものである。当然ここには、基本的に地域の将来像に対する明確な計画とコンセンサスがなければならないのであって、港湾開発が地域の総合的な計画の中で十分に認識されていることが必要不可欠である。

更に、港湾法において港湾の管理運営を地方公共団体などに全て委ねるという考え方からも、地域振興策の基盤としての港湾開発をより実行性の高いものとさせている。つまり地域全体の発展を目指す地方公共団体などが港湾の管理主体であるため、地域の将来像を実現させる

諸方策の中に自らの港湾開発を適切に位置付けることは別個の港湾管理主体が存在する場合に比べ極めて容易となる。なおかつ、他の社会基盤施設整備との連携を円滑化させ戦略的な地域振興策を実現させることが可能となる。

港湾は、人や物の交流を支える交通基盤であり、国民生活や産業活動などを支える沿岸地域利用の拠点でもある。このため、他の基盤整備と一体となってこそ港湾そのものの機能が発揮でき、なおかつ港湾を核とした地域の発展を誘導させることができるものと考えられる。

(5) 港湾法の理想と現実の乖離

港湾法制定から約半世紀を経た現在、同法の第一義的と考えられていた港務局は、純粋な営造物思想の下に位置付けられた。しかし、未だ港湾が国民経済の基盤であるという認識の下、国の負担割合等において公物思想が残されている。また、本思想自体我が国の行財政に馴染まないことなどから、結果的に港湾法が理想としていた港務局体制は1港のみで、他は全て地方公共団体が港湾管理者となっている。

特に国の負担割合については、北海道、沖縄そして離島などのように、自治体財政力が比較的高度化されていない地域ほど公物的色彩を強くさせている。

表－1 港湾整備事業等の負担率、補助率一覧
(出典：参考文献(1) p81より)

所管	事業区分	水城・外郭施設	係留施設	臨港交通施設	港湾施設用地等	根拠法
運 輸 省	特定重要港湾	直轄 2/3 *1 5/10	2/3 *1 5/10	2/3 5/10		港 湾 法
	重要港湾	直轄 5/10 補助 5/10	5/10 5/10	5/10 2.5/10 *2		
	地方港湾	補助 4/10 1/3 *3	4/10 1/3 *3	4/10 1/3 *3		
	避 難 港	直轄 2/3 補助 5/10				予 算 補 助
	局 部 改 良	補助 1/3	1/3	1/3		
	修 繕	補助 1/3	1/3	1/3		
	利用高度化	補助			1/3 *4	
北 海 道 開 発 庁	特定重要港湾	直轄 8.5/10	2/3	2/3	2/3	北海道開発のため にする港湾工事に 関する法律
	重要港湾	補助 7.5/10	6/10	6/10	6/10	
	地方港湾	補助 1/3	1/3	1/3		
	修 繕	補助			1/3 *4	
国 土 庁 (離 島)	重要港湾	直轄 8.5/10 補助 8/10	2/3 6/10	2/3 6/10		離島振興法 (北海道における離島 振興法指定地域を含む)
	地方港湾	補助 8/10 1/3 *3	6/10 1/3 *3	6/10 2/3 *5 6/10		
	局 部 改 良	補助 5.5/10	5.5/10	5.5/10		
	修 繕	補助 1/3	1/3	1/3		
国 土 庁 (奄 美)	重要港湾	直轄 9/10 補助 9/10	8/10 7.5/10	8/10 7.5/10	2/3 6/10	奄美群島振興開発 特別措置法
	地方港湾	補助 9/10 1/3 *3	7.5/10 1/3 *3	7.5/10 1/3 *3	6/10	
	局 部 改 良	補助 1/3	1/3	1/3		
	修 繕	補助			1/3 *4	
沖 縄 開 発 庁	重要港湾	直轄 9.5/10	9.5/10	9.5/10	9.5/10	沖縄振興開発特別措置法
	地方港湾	補助 9/10 9/10 1/3 *3	9/10 9/10	9/10 9/10	9/10 9/10	
	局 部 改 良	補助 1/3	1/3	1/3		
	修 繕	補助			1/3 *4	

(注) 1. 1993年度より改訂された。
2. 港湾法第55条の6による地盤沈下対策(重要港湾以上)は、直轄2/3、補助1/2。
3. 「*1」は外郭施設(防波堤)、水城施設(航路)及び係留施設(中継港湾の耐震強化分)に限る。
4. 「*2」は特定の施設整備に係るものである。
5. 「*3」は地方活性化モデル事業に係るもので予算補助である。
6. 「*4」は港湾利用高度化促進事業に係るものである。
7. 「*5」は本土と離島及び離島と離島を連絡する橋梁の建設又は改良に係るものである。

その様な中、営造物思想に比較的近いと考えられる都道府県と市町村が相携えることにより港湾の共同開発、共同管理そして共同運営を図ることなどを目的とした一部事務組合方式(港湾法第33条そして地方自治法第284条)を適用しているのは、我が国において1,000以上の港湾が整備されている中で僅か5港(名古屋港、境港、苫小牧港、四日市港、石狩湾新港)のみであり、極めて特異な港湾管理体制で運営されていると言える。

3. 一部事務組合方式による管理体制設立の史的経緯

(1) 管理組合組織設立への変遷

我が国に5港ある一部事務組合のうち、本研究において事例としている石狩湾新港以外の組織体制設立までの史的経緯概要を各港湾史に基づき以下の通り整理する。更に、それら組織の設立過程が、港湾開発の基本方針における一つの考え方でもある、地域振興を目的としたものであったか否か評価する。

a) 名古屋港

地方自治の尊重を柱とした港湾法が制定されて以来、一部事務組合方式による管理組合体制を最初に設立したのは名古屋港である。

名古屋港では、従来県営港として愛知県の管理するところであったが、戦後、名古屋市において戦災都市復興計画に伴う大名古屋市建設計画を樹立推進するうえで、同港の機能は同市の発展と密接不可分の関係にあるとしていた。このことにより1947(昭和22)年10月、名古屋市長が愛知県知事などに対し、名古屋港を名古屋市に移管されたい旨の陳情書⁽¹⁰⁾を提出している。この陳情を受けて愛知県議会が設置した調査委員会では、1949(昭和24)年11月に連合国総司令部の政府に対する指導を鑑みつつ、県と市が最も意義ある機構で運営し、港湾の発展に協力しあうとの意見で一致した。その後、開港以来44年目の1951(昭和26)年9月8日に、港湾法第33条と地方自治法第284条に基づく初の一部事務組合、名古屋港管理組合が設立されている。

b) 境港

境港は地理的、経済的その他あらゆる面において鳥取県と島根県に跨がっている。両県にとって同港を開発発展させることは、直接両県の地域振興につながるとして1958(昭和33)年4月1日に、境港管理組合が設立されている。⁽¹¹⁾

c) 苫小牧港

1965(昭和40)年7月1日に苫小牧港管理組合が設立されている。同港は1951(昭和26)年8月18日に起工され、1953(昭和28)年3月より、苫小牧市が単独で同港の港湾管理者となっていた。その後、1963(昭和38)年4月に重要港湾の指定を受け、同年4月25日に第1船が入港し開港している。しかしながら港湾開発への地元管理者負担は当時の同市財政上から極めて苦しい額であった。また、非公式ではあるが大蔵省や北海道開発庁から港湾管理を同市と北海道の共同管理にしてはなどと、間

接的な形で打診⁽¹²⁾があったことなどをを受けて、1964（昭和39）年9月に同市長から北海道知事に対して「北海道と苫小牧市一体となった共同管理に移行されるよう配慮願いたい」旨の陳情書が提出され、管理組合の設立に至っている。

d) 四日市港

1966（昭和41）年4月1日に、四日市港にて一部事務組合方式を採用している。同港は港湾法の制定により、従来からの管理者であった三重県が、関係地方公共団体である四日市市の意見を聞いた上で、同県が引き続き単独管理することを定め、1952（昭和27）年7月1日に国の許可を得ている。

しかしながら1960（昭和35）年6月21日に開催された同港港湾審議会の席上で、委員として出席していた四日市市長が、同市にとって港湾を如何に利用するかは重要な課題であると発言している。併せて港湾開発に対する同市の意思を十分に反映できるよう三重県と四日市市の共同管理を要請している。その後、埋立関連などの課題と併せ、運輸省港湾局の調停に委ねられ1965（昭和40）年5月に「四日市港の管理、埋立等に関する覚書」⁽¹³⁾が同港湾局長の立会いの下、三重県知事と四日市市長が交わし同港の共同管理が実現している。

(2) 地域振興の観点から評価する組織設立過程

1951（昭和26）年から1966（昭和41）年までの15年間において港湾法第33条と地方自治法第284条に基づく一部事務組合の史の変遷を各港湾史などにより調査した。

これら一部事務組合方式に参画している各地方公共団体では、地先にある港湾を核とした、複数の関係団体などの意思を十分に踏襲された計画を策定し、先行的に港湾関連施設などを整備することにより工業を誘致するなど、地域振興を活性化させ、ひいては我が国の経済も伸長させるとの考え方を管理組合設立の基本理念としていた。

これら4港については、結果的に地先を有する地方公共団体と、その開発効果が大きく反映される地方公共団体が一致していた港湾であった。よって、これら管理組合は地域振興策の基盤としての港湾開発を踏まえた適切な設立過程であったものと評価される。

これら港湾の史的評価を下に、1978（昭和53）年4月1日から一部事務組合方式を採用している『石狩湾新港管理組合』設立までの変遷を調査しつつ、同管理組合体制を地域振興の観点から以下の通り評価する。

4. 石狩湾新港における港湾管理者体制設立への経緯

(1) 新たな港湾の必要性和建設位置の検討

石狩湾に港湾を築設する構想は、明治新政府の手により北海道開拓が本格化した明治初期に多くの人々により立案⁽¹⁴⁾、⁽¹⁵⁾されていた。しかし1899（明治32）年の開港以来「小樽港」のめざましい発展等もあって、新たな港の着工には至らなかった。

その後1955（昭和30）年代に入ると国有林伐採制限や

パルプ用材、一般財の需要増大に伴い木材需給のバランスが崩れたことなどから、北洋材などの急激な増加⁽¹⁶⁾が予測されていた。この様な需要予測を含め港湾関係者の間では、札幌市を中心とする道央圏への供給を効率的に配送可能とさせる石狩湾内において、大規模面積を背後に有する港湾施設を建設しなければならない気運が高まり始めていた。⁽¹⁷⁾

これには小樽港における地理的特性として、山岳が背後に迫り、港湾施設と直背後の面積が狭いという閉鎖的な欠点を克服しようとするのが計画立案背景の一つとしてあった。また、同港におけるこのような地理的特性を勘案すると、これ以上の工業誘致などは難しく交通アクセスの面からも、港湾と都市との連絡協調を進める上で大きな障害となっていた。具体的には、港湾関係者の間で予測されていた輸入原木などの増大にともなう取り扱いのみならず、効率的な物資流動の実現自体、支障が生じてくるものと考えられていた。⁽¹⁸⁾

このような小樽港の地理的特性を克服し、時代の要請に対応するため、消費の中心にもなっていた札幌市に近い小樽市銭函地区へ、水面貯木スペースをも確保する新たな港湾を建設し、工業開発を図ろうとする「銭函副港

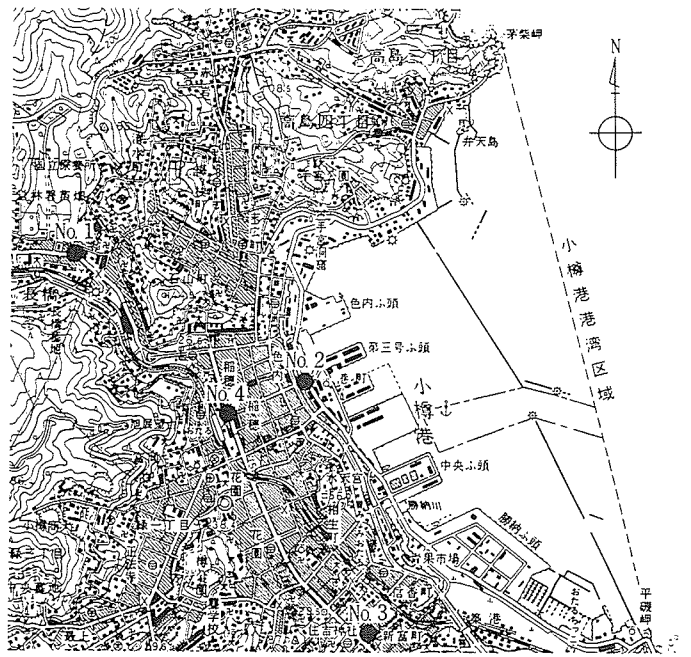


図-2 小樽港周辺地形図（小樽市作成，平成6年版）

計画」（札幌工業地帯造成素案）が小樽市によって1959（昭和34）年に提案されている。⁽¹⁹⁾

この後、同計画は幾度も再検討され、北海道開発局や運輸省などと協議しつつ、当時の地理的条件などから小樽市銭函地区より、札幌市へ最も近い石狩湾内の石狩市域へと位置を移した箇所で計画が立案され、1969（昭和44）年に北海道開発局などが「石狩湾新港計画案」を提案するに至っている。

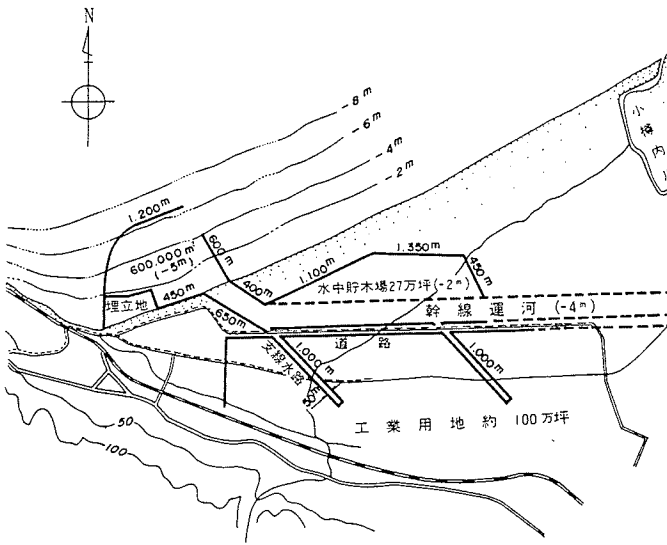


図-3 札幌工業地帯造成計画図
(小樽市港湾部にて昭和34年に作成)

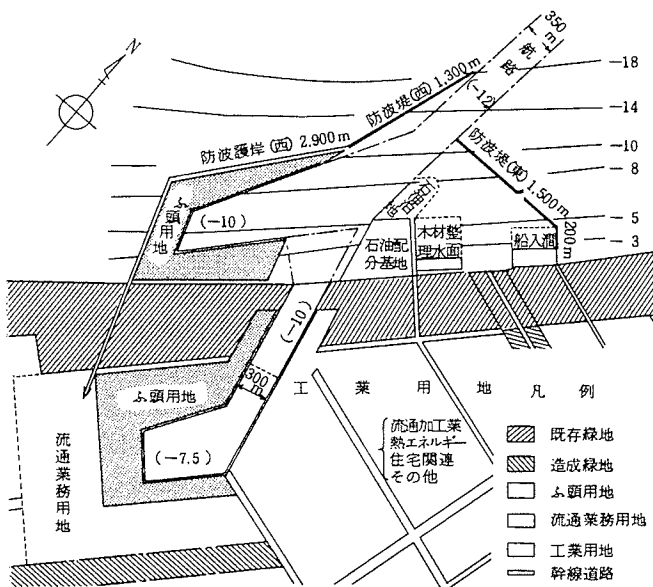


図-4 石狩湾新港湾計画構想図
(出典：参考文献(14) p120 より)

(2)知事裁定による一部事務組合管理方式への移行

小樽港の地理的な問題を克服し、効率的な物資流動を実現させることを目的の一つとして提案された石狩湾新港が、立案当初の建設位置であった小樽市域ではなく石狩市域へと計画位置が移った。このことは、小樽市民や港湾業界をはじめとする関係者の間において職域を奪われるなどの不安感を生じさせ、その当時、小樽市と石狩市の間では行政的摩擦まで起きていた。⁽²⁰⁾

そのため、石狩湾新港の計画的な位置付けまでの調整には多くの労力と時間(建設位置の決定を巡り1951(昭和26)年より小樽市と石狩市間にて競合していた)を要していた。そのため1970(昭和45)年5月に北海道知事

が直接、関係行政機関の長である小樽市長と石狩市長(当時は石狩町長)に対し、本計画の管理体制を「北海道、小樽市、石狩市の3者で一部事務組合を設立し石狩市域での港湾建設を急ぎたい」旨の基本方針を提案している。

両市長は本方針に賛同し、この後は計画地に地先を有しない小樽市に対して石狩市域を無償で約900万㎡譲ることにより、法的にも港湾管理者になりえる条件を整理している。その他各種調整が加速度的に進展し1973(昭和48)年より石狩湾新港の整備がスタートしている。

このような特異な経過を踏まえ、1978(昭和53)年から一部事務組合方式により「石狩湾新港管理組合」が設立され港湾の開発運営が実現し現在に至っている。

(3)地域振興の観点から評価する管理組織設立の史的変遷

我が国における一部事務組合方式での管理体制を導入している港湾は、石狩湾新港の他に4港ある。そのいずれの港湾も、営造物思想や港湾開発の基本方針に基づき地域振興策を目的とする設立経過を踏まえた管理組織を設立させている。しかし石狩湾新港における一部事務組合管理方式までの変遷を検証した場合、隣接港である小樽港との競合問題を北海道知事が仲裁している歴史的経過のみを検証すると、地域振興策の基盤としての港湾開発を目的とした一部事務組合とは評価できない。

但し、小樽港の地理的制約を克服することに、石狩湾新港の計画的な位置付けの源泉があることを踏まえ、両港が相互に協力しあい、それぞれの地域振興を図っていくために、効率的な組織運営を図ることを北海道知事が誘導した面を評価した場合には、その当時として概ね適切な設立過程であったと評価することができる。

(4)地域振興の観点から評価する運営組織体制について

石狩湾新港における一部事務組合管理方式への変遷を検証した場合、地域振興策の基盤としての港湾開発を目的としていたか否かは、その当時の時点で二面性があることを先に指摘した。また、石狩湾新港の起源とも言える銭函副港計画は各種時代の要請に対応するため、消費の中心でもあった「札幌市」を強く意識していた。

石狩湾新港地域の開発効果を大きく期待できるという観点では、道都・札幌市は小樽港の欠点克服を願った小樽市同様、営造物思想を基盤とする港湾法の問題から評価すると同港にとって重要な地方公共団体と位置付けることができる。

事実、石狩湾新港地域は、過去の歴史的な経緯から石狩市と小樽市に跨がり開発されているが、札幌市にも隣接する位置関係にあって、現在、同港背後に進出している企業の内、78%が北海道内企業であって、その51%が札幌市からの進出企業となっている。(1996(平成8)年9月末調査)⁽²¹⁾ 更には、札幌市の主な工業団地のいずれからでも、既存の苫小牧港や室蘭港などから物資輸送を行うより、隣接する石狩湾新港を利用した方が遙かに効率的な物資輸送が実現でき、その経済効果も大きく期待できる地理的環境にある。⁽²²⁾ このように石狩湾新港

と密接な位置関係にある札幌市にとって、隣接した港湾を利用することによる効率的な物資流動の実現や産業活動の活性化などは、同市の更なる地域振興を実現させる重要な要素となるものと考えられる。

(5)近隣都市自治体の管理運営参画の検討

現在、石狩湾新港において港湾管理者に加入していない政令指定都市・札幌市は、北海道内における機関別輸送量の97.9%（平成7年）⁽²³⁾を港湾に頼っている。

また、先に考察した石狩湾新港の源泉となる計画の位置付けにおいても同市は、港湾開発による物資流動の適正化や地域振興を図る観点などから重要な都市の一つであった。このことは石狩湾新港との地理的位置関係（同港から道都・札幌市中心部まで陸上距離で約15kmと最も近接した地理的条件を有している）や企業動向実績および港湾開発の基本方針からも考察することができる。例えば、札幌市が同港の管理者として加わることにより、同市の地域振興戦略を実現させるための港湾政策を誘導させようとする意識を持ったと仮定する。このことを港湾法が目的としている国土の適正な利用と均衡ある発展を目指した観点から検証しても、同戦略は結果的に我が国経済をも伸長させるものとなり、適正な判断であると想定評価することができる。

5. 我が国の港湾管理運営上の問題点

(1)公企業体による港湾管理運営の可能性

港湾法の根底にある考え方としてポートオーソリティ思想がある。また、港湾をかつての公物思想ではなく営造物思想へ転換した公企業体（港務局）による港湾運営が理想像であったことは前述したところである。それから約半世紀を経た現在の我が国において港湾開発などの公共事業は国家財政を逼迫させており、国の補助金も重点的かつ効率的な配分が肝要となってきた。⁽²⁴⁾

そのような中で、改めて港湾法の立法精神に立ち返ることにより、我が国の港湾管理者が公企業体による完全運営を「財政的自立」といった別の観点から考察しておくことが必要な情勢にあるものと考えられる。

今回考察してきた石狩湾新港は、1988（昭和63）年より港湾施設が充実しはじめたため港湾としての歴史は比較的浅い。しかしCIQにとまなう開港が1994（平成6）年に実現し1997（平成9）年には初の外貿定期コンテナ航路（韓国・釜山港）が開設しているなど、関係地域における振興の核として今後の開発が期待できる港湾である。但し歴史ある他の港湾とは違い、港湾機能の充実度については札幌市を中心とする背後圏の需要を勘案した場合、未だ初期の段階にある。そのため引き続き積極的な港湾施設整備の推進が必要な発展途上港湾でもある。

港湾の基本ともなる各種施設の熟度が高い港湾の場合においてさえ、港湾管理者における管理運営上の経済的負担は大きい（表-2）。殊更、歴史が未だ浅く貨物量の熟度も低い石狩湾新港の如き港湾においては、港湾法に基づく公企業体による完全運営は管理者である地方公

共団体にとって経済的負担が大きすぎ、現段階において実現することは極めて難しいと判断される。

表-2 主要8港の財政収支（企業会計方式）状況
（出典：参考文献(1) p62より）
（単位：百万円）

年度	収入 (A)		経常経費 (B)						差引 (C=A-B)		収支比率 (D=B/A×100)		
	収入	千円	管理費	公債利息費等	減価償却費	計	差引	千円					
91	84,383	100	48,191 (48.8)	100	27,535 (27.9)	100	22,960 (23.3)	100	98,686 (100)	100	△14,303	100	117
92	87,393	104	51,602 (48.5)	107	28,935 (27.2)	105	25,849 (24.3)	113	106,386 (100)	108	△18,993	133	122
93	91,235	108	55,337 (48.4)	115	30,606 (26.7)	111	28,516 (24.9)	124	114,459 (100)	116	△23,224	162	125
94	90,386	107	53,599 (47.0)	111	31,161 (27.3)	113	29,372 (25.7)	128	114,132 (100)	116	△23,746	156	126
95	89,708	106	51,888 (44.7)	108	32,811 (28.3)	119	31,384 (27.0)	137	116,083 (100)	118	△26,375	184	129
96	93,867	111	55,298 (44.6)	115	35,631 (28.7)	129	33,079 (26.7)	144	124,008 (100)	126	△30,141	211	132

(注) 1. 右側の数字は伸率(%), ()内は構成比(%)である。
2. 収入は、施設使用料、役務利用料及び占用料等の収入である。
3. 管理費には、建設関係に係る分は含まない。
4. 公債利息費等は、公債利息及び借入金利息等である。
5. 減価償却費には、水城施設の償却費も含んでいる。国庫負担金等港湾管理者以外の者が負担した分に係る償却費は含んでいない。

(2)港湾法による管理運営上の問題点

港湾法に基づく理想は港務局であったが、法律上での解釈として港務局は、公企業体であり独立採算性を建前としている。しかも営利を目的としない公企業体であるから政治、行政から独立し得る立場にある港湾管理運営には自主性が尊重されているところであるが、財政的独立は現行法規の下では非常に困難である。

時代の流れを先読みし、地域振興を目的とした港湾の建設、改良などの整備事業には莫大な資本を長期間固定しなければならないので民間投資は望みにくい。しかも公企業体という立場であるため港湾の各種諸料金は公共料金なみの低料金を要請され、経営上の損益事業においても収支均衡を保ちにくい。従って港務局を設立した場合、これらの財源は主として起債と地方公共団体の投資及び国の補助に頼らなければならない。このことは港湾法の理想像と乖離が生ずるばかりでなく、組織設立そのものが困難となる法体制となっていることに大きな問題がある。

(3)石狩湾新港における公企業体運営の施策の検討

将来的に石狩湾新港の歴史が厚みを増し、港湾関連施設の質及び取扱貨物量の熟度が高度化したことを前提として、同港における公企業体運営の可能性を考察する。

なお本内容を検討する前提条件として、先に指摘した港湾法体制の課題を克服させるために国側において港務局のごとき完全運営の円滑な誘導を実現させるべく、同管理体制への起債の保証及び援助、国の財政投融资の優先的増額、税法上の優遇、現行法による企業経営上の規制緩和など、独立採算的経営を可能ならしめるような対策の実施が必要である。

以上のことを条件とした上で、石狩湾新港において地域振興を実現させるために財政的にも自立した港湾運営を現実化させる具体的な施策としては、第一に現行の管理者体制を拡充することにより、適切な財源を確保する

ことにある。今回指摘してきたように現在の管理者体制に札幌市と同様、石狩湾新港地域開発を利用した地域振興が実現可能な地方公共団体を加えた公企業体を組織し運営することが必要である。

第二として、石狩湾新港地域内に進出している企業から各自治体に納税されている金額の一部を港湾管理者の財源に充てることによる完全運営を図る。

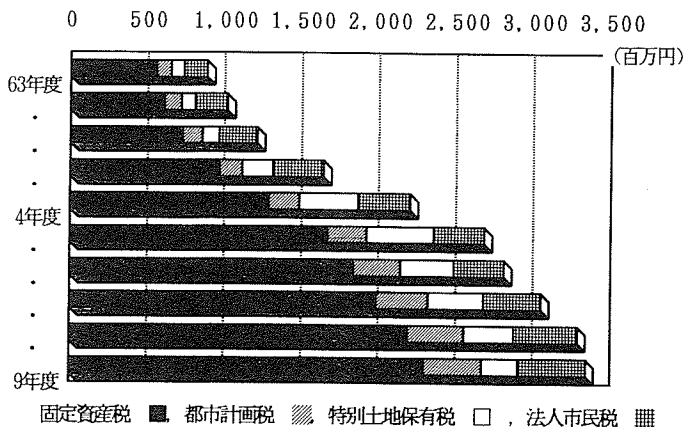


図-5 石狩湾新港地域背後における税金収入状況 (小樽市、石狩市へヒアリングし筆者が整理)

1997(平成9)年度における同地域からの納税額(固定資産税, 都市計画税, 特別土地保有税, 法人市民税)は、概ね33億円⁽²⁵⁾とされており、未分譲地などの面積から推計すると将来的には50億円程度にまで税収が伸びる。

第三として、我が国港湾の国際競争力を低下させている原因⁽²⁶⁾を勘案しつつ、国側による港湾関係業法(港湾運送事業法, 内航海運業法, 倉庫業法など)の見直しを前提に、港湾料金の適正化を図り、24時間365日の荷役体制を確立させる。なおかつ港湾業界の理解を得ながら岸壁使用に係わる事前協議⁽²⁷⁾の慣行を廃止させるなど、港湾管理者のみならず運輸省をはじめ各関係者が一丸となって喪失している国際競争力を増強させることが必要である。

これまでのように石狩湾新港を事例とした完全運営の具体的な手法を考察してきた。筆者は、先に指摘した我が国における港湾法を軸とした周辺法律の根本的な問題を解決しない限り、現行法の港務局制度は欧米のポートオーソリティ制度の単なる組織の模倣に終わるものと考えられる。このことは、適正なる地域振興を誘導する社会基盤施設の一つである港湾の管理者が、何時までも財政的に自立できず国の財源に大きく頼り続けなければならないことをも意味する。更に関係地域における振興策の実現のみならず、経済体質基盤の強化をも自力で実現することができないことを示唆するものである。これらのことは結果的に、関係市民へも経済原則と乖離した物流コストを各種商品などを通じて間接的に負担させざるを得ないことなど、広い範囲にわたって影響を及ぼすものであることと考える。

6. おわりに

1950(昭和25)年に制定された港湾法の目指していたものは、営造物思想に基づいた公企業体による港湾運営であった。しかし我が国において未だ純粋な営造物思想に転換できるほど、全国の港湾施設が港湾収支などの面において成熟しきっていない。また、港湾自体の公共性が非常に高いことから、これまで公物思想が残された下で港湾運営が行われてきていることも事実である。このような中、我が国の港湾管理者は地域振興目的から先行的に港湾などを整備することにより関連企業を誘致し、経済の効率的な活性化を実現させるため、比較的、営造物思想に近い考え方の下、国のみならず都道府県などから必要な知的、人的、財的支援を仰いできた。

本研究では、関係自治体との共同運営を図ろうとした全国の一部事務組合方式を検証しつつ、同組合方式としては歴史的に最も新しい「石狩湾新港」を事例としながら営造物思想に基づく管理運営を地域振興の観点から考察してきた。更に港湾法の基本精神に基づいた港湾の完全運営についても、現状を踏まえた上で同港における機能成熟と国からの支援策の構築を条件に提案した。

しかし、港湾法に基づく理想の港湾管理体制に各港が転換させていくためには、基本的にハード面の港湾機能を含めたソフト面の周辺環境の成熟が高度化する必要がある。併せて、財政的にも自立した完全運営を誘導するような港湾法自体の見直しを国側において行われなければならない。このような各種問題点を勘案すると、港湾の自立運営までには膨大な時間と労力が必要であることが予想される。しかしながら、我が国港湾の国際競争力が著しく下降している現実⁽²⁸⁾、更には中央主導型の港湾開発の実態を踏まえて、早急に港湾法に基づく港湾開発の基本方針にも関連する地域振興を主体とした営造物思想を今後の経済社会情勢の推移などを念頭に置きながら実現させ、各種港湾戦略を適切な時期に独自に実現できるような港湾管理運営方式にしていかなければならないものとする。

7. 参考文献・注釈

- (1) 運輸省港湾局監修：『数字でみる港湾1998』, (株)日本港湾協会, p1, 1998年7月
- (2) 日本港湾史編集委員会：『日本港湾史』, (株)日本港湾協会, p6, 1978年3月
- (3) 『港湾法』第2条, 1950年5月31日法律第218号として制定
- (4) 前掲：『数字でみる港湾1998』, p216
- (5) 竹内良夫：港湾の開発とその評価に関する研究, p21, 1984年7月
- (6) 前掲：『日本港湾史』, p1
- (7) 岡部 保：『港湾 VOL.72』, (株)日本港湾協会, pp6-10, 1995年12月
- (8) 前掲：『日本港湾史』, pp7-8
- (9) 前掲：『日本港湾史』, pp6-9 および前掲の「港湾

- の開発とその評価に関する研究」, p22
- (10)名古屋港史編集委員会：『名古屋港史』（港勢編）
名古屋港管理組合, p46, 1990年3月
- (11)境港管理組合議会：臨時境港管理組合議会議事
, 1958年4月
- (12)苫小牧港史編集委員会：『苫小牧港史』, 苫小牧港
管理組合, p329, 1982年3月
- (13)四日市港史編集委員会：『四日市港史』, 四日市港
管理組合, p290
- (14)石狩湾新港史編集委員会：『石狩湾新港史』, (株)寒
地港湾技術研究センター pp17~41, 1991年
- (15) C.S.MEIK : 『北海道の港湾・海岸に関する調査報
告書（明治20年~23年）-今でも生きている 100年
前の港湾計画-』, (株)寒地港湾技術研究センター, pp58
~80, pp120~122, pp128~136, 1994年11月
- (16)『銭函港整備計画』, 小樽市, pp1~12, 1961年
- (17)小樽市史編さん室：『小樽市史 第八巻行政・中』
小樽市, pp231~234, 1994年
- (18)前掲：『石狩湾新港史』, pp43~47
- (19)『札幌工業地帯造成素案』, 小樽市港湾部,
pp8~11, 1959年11月
- (20)前掲：『小樽市史 第八巻行政・中』,
pp236~238
- (21)石狩開発(株)による管理データを著者が整理
- (22)清野馨, 堂柿栄輔：港湾の隣接配置による政策的判
断に関する史的研究, 土木計画学研究講演集19,
1996年
- (23)北海道開発局、J R北海道へヒアリング後、著者が
整理
- (24)運輸省港湾局計画課：『港湾 VOL.75』, (株)日本港
湾協会, pp10~13, 1998年4月
- (25)小樽市、石狩市へヒアリング後、著者が整理
- (26)清野馨：我が国の港湾物流体制の改革について,
「港湾・6月号」, (株)日本港湾協会, pp53~58
1998年6月
- (27)「コンテナ船の配船, 変更などに関し、港湾におけ
る雇用調整システムとして事前に海運企業と(株)日本
港運協会との間で協議が行われ、その後、(株)日本港
運協会と港湾労働組合との間で協議が行われるとい
った2者2者協議システムが取られている。
我が国では、他国に見られないこのような特異な慣
行を「事前協議制度」と称している。
本制度に関しては、これまで内外船社等の関係者や
米国, EU等海外の政府から手続きの改善を強く求め
られてきていた。
これら要請を受け、(株)日本港運協会、邦船社団体、
外船社団体および運輸省の4者間では、1998（平成
10）年10月末に事前協議制度の簡素化などについて
の合意がなされている。
しかしながら、国際的な観点から評価すると未だ不
十分であり、(株)日本港運協会を経由しない事前協議

- 方式など、更なる改善を検討しなければならない情
勢にある」
- (28)運輸省海上交通局編集：『日本海運の現況（平成10
年版）』, (財)日本海事広報協会, pp148~158,
1998年7月