

港湾の財源

小林一男〈港湾局総務部管財課長〉

白鳥正美〈港湾局総務部管財課料金係長〉

港湾財政の性格とその問題点は、港湾の形成発展の歴史的過程と背景に規定されて複雑な内容となっている。わが国のもっとも利用度の高いあるいは成熟した港湾と目される横浜港においても、港湾整備開発のための財源確保及び公共投資の仕組みは時代の経済環境、社会の変化と要請に応じて推移してきた。現行の港湾法第二十九条が予想する理念としては、港湾工事を除く港湾の経営を目標に港湾施設等の使用料及び賃貸料ならびに役務料金等をもって賄うべきものとする財務原則を一応の目安としてきた。

一方、国から管理委託を受けた国有施設についても、その使用料を管理者の収入とする反面、維持管理費は管理者が負担することを前提とし

た港湾管理の地方移譲により、横浜市政の一環として位置づけられて以来、多種多様の港湾施設について、その経済性を重視して料金収入で経営していくのがよいか、それとも公共性を考へて税財源を投入していくべきか多くの議論があり、見解もわかれるところである。

まず、港湾経営に独立採算の原則を導入しようとする考え方一つをとりあげても、多くの検討課題をかかえている。

一 財政の断面から

試みに過去五カ年(四十六年度より五十年(度まで)の港湾局の歳出決算総額(一般会計分

- 一 財政の断面から
- 二 自主財源について
- 三 経済性と公共性と
- 四 港湾公共料金の考え方

と特別会計分とを合わせ約五三六億円)に対する財源・歳入構造をみるため、同じ五年間の歳入総額に占める構成費を計算してみた。(各年度とも総務課経理係のデータによったが、詳細に数字を操作した結論ではないため性急な比較には若干無理もあることを考慮し、一応五年の累積額とした)。

まず、市債約四四四%(累計で約二三七億円・各年度の歳入に対する構成比の単純平均値では約四二%)、次に使用料収入約三五%(累計約一八八億円、各年度の平均では約三四%)。ついで国費約一一%(累計約五八億円、各年度平均でもほぼ同じ)以上三種の財源で概ね九〇%近くを占め、残りが財産収入や県費などであ

る。

昭和五十一年度の本市一般会計予算のうち港湾局分の対前年比が最高の伸び率(三〇・八%)を示したのも、港湾機能強化のために市債を財源として建設改良費を増額した理由によるものであり、ちなみに、「市民のひろば」(五十一年度の予算の内容をみる)の資料によれば、本年度の、市全体の一般会計を支える歳入予算を財源別構成比でみると、市税が四五・六%、国庫支出金一四・二%、次いで市債一三・六%地方交付税八・六%とつづいている。

周知のように、横浜市が借り入れる長期(一年以上)の借入金つまり市債の償還に要する経費は、元金・利子を合わせて「公債費」として財政局サイドで一本化し、償還計画に基づき一般財源より義務的に支出されるのが通例となっている。この公債費が一般財源に占める割合を公債費比率と呼び、本年度の一般会計予算(横浜市全体)では約一〇%程度と目され、その程度でおさまる見込ならばまずまずだとの見方もあろう。

さて、わが港湾の場合にはどんな具合になろうか。

一般財源という財源分類用語からすれば、用途の限定されない財源として、使用料及び手数料・財産収入が自主財源の主体となる。

大雑把な数字の引用だが、財政局資料によると、ここ数年の各年度における港湾費で、歳出の区分を人件費・物件費・投資的事業費(公共と単独)及び公債費のように経費別に試算した場合の公債費は、二〇億円台、三〇億円台、四〇億円台(いずれも予算額)と増加の傾向にある。

港湾サイドでは、財政収支を企業会計方式(八大港Ⅱ東京・川崎・横浜・名古屋・大阪・神戸・下関及び北九州の八港を指すⅡでは神戸港が採用しており、いわゆる二条予算の収益的収支、三条予算の資本的収支に編成する)に換算して分析する試みがなされているが、本来、「企業としての帳じりの合わせ方」では、当然に長期負債たる公債の利子と固定資産の減価償却費を収益的支出の欄に計上しなければならぬ。

もともと港湾は、その基本施設の建設が長期にわたるうえ、巨額な先行投資を必要とするものであり、企業の採算がとりにくい施設であるとともに、また、市場メカニズムが作用しない構造物である。にもかかわらず、「国の利害に重大な関係を有する」または「外国貿易の増進上とくに重要」とされる特定重要港湾(現在、国内約千余の港湾のうち、横浜・神戸・東京・川崎・名古屋・大阪など合計一七港)をはじめその重要度に比例して、国の直接投資および非常に高い補助率をもった国費投入額があてられ

てきた。つまり、重点的な財政投資によって、港湾を公共の営造物として公共的にその利用に供してきたものである。

そこで、公共投資によって建設整備した趣旨からして、補助金を除いた建設費の相当額について減価償却を見込むことを一般的な会計処理方式としている。結果として、旧国営港である横浜・神戸等については、ほぼ採算のとれる段階に達している。

昭和五十一年八月、全国市長会港湾都市協議会による「港湾財政に関する提言」にも、今後の大都市港湾の財政は可能な限り独立採算制を強化する方向で運営がはかられるべきとの観点にたちながらも、建設費そのものについては、次のように指摘している。

すなわち、航路や錨泊地など船舶航行に不可欠な基本施設であるとともに内外貿易促進の基礎ともなりあるいは防波堤、護岸など国土保全の機能を果している等を考慮し、国民経済的視野からみれば租税負担に基づく公共投資すなわち国及び港湾管理者の一般財源によることを妥当とする、と。

二 自主財源について

現行港湾法ではその個別の使用料を徴収でき

ない無収施設、すなわち防波堤・航路・泊地や船だまり等についても、港湾利用者のために設置されていることを理由に、なんらかのかたちでその対価を徴収し、建設費の公債利子と維持管理財源に充てるべきとの考え方があつた。

港湾法第四十四条に「港湾管理者は当該港湾に入港する船舶から当該港湾の利用につき入港料を徴収することができる」旨の規定がおかれて以来二十有余年、ながらくその実現を願望してきたものである。さる昭和四十八年に環境整備負担金制度が法制化され、環境浄化に対する社会的要請に対応した臨港区域の事業所、工場等の費用負担が契機となつて、海運業界と話し合いが開け、本市の鶴見港湾局長が終始有力メンバーとなつて八大港統一交渉を重ね、ようやく合意にこぎつけたものである。

これは、横浜港の港湾区域内に入る七百総トン以上の船舶より一総トン当り二円（経過措置として今年度は一円六〇銭、来年度は一円八十銭、内航船は各々半額に減免）を徴収し、港湾環境整備の財源に充てるものである。

向う三カ年度をあわせても五億円にいたらぬ見込み金額で、財源的にも充分とはいえないが従来、個々の施設との利用関係の中で徴収されてきた体系によらず、いわゆる港湾施設利用にかかる総合チャージであつて、意義は大きい。

管理者側の主張としては、防波堤や航路、泊地など巨大投資を必要とするすべての無収施設について原価費用を要求したのであるが、海運振興の国策下、ながい間不徴収だった背景や利用者への急激なる負担増への配慮などを理由に、当面は環境整備事業に絞り、おおむね半々を陸側と海側（船舶——船舶運航者）で財源を負担しあう考えを余儀なくされ、運輸大臣の認可申請にのぞんだ次第である。海運業界との合意内容を尊重する限り将来にわたつておおむね三年ごとに料率を見直し、その都度、運輸省の認可を経る以上、港湾経営についての説得力ある財務分析が必要とならう。

同時に、前述の環境整備負担金制度についても条例制定をはじめ前途のきびしい道のりで、諸兄の御支援を切に願つてやまない。

（現在、八大港と協議しながら、条例制度上の問題点消化や、敷地一ヘクタール以上を使用する臨港区域内事業所等の把握に取り組み段階である）

三——経済性と公共性と

開港当時百戸足らずの一漁村にすぎなかつた横浜村が、明治以来の埋立による市街地の発展及び貿易商社の誘致等によつて出入船舶は増加

し、日本の代表的港湾また国際航路の寄港地として政策的に誘導された国際港に発展した。そして、港湾法の改正後、昭和二十六年六月に横浜市が港湾管理者となるまで、国営港として国費投入によつて開発整備されてきた経緯と背景のもと、本来港湾は一般公衆の利用に供する目的の公共の営造物であるから、公共的にその利用を開放しその費用は原則として無償とするという伝統的な思想が底流にあつたためか、施設使用料を賦課する場合でも、それは原価に基づく対価ではなく、手数料的に低い料金体系であつたことも否定できない。加えて、過去数十年わが国の経済発展策として資源を安定的に安い運賃で輸送し、また製品を輸出する日本船による日本海運が不可欠だとされ、強い国の助成・保護育成が海運業界に対しなされてきたこともみのがせない。

また港湾施設運営の実態からみて「施設の長期独占的使用は、管理者財政の面では安定した収入が期待でき、かく管理費も少額で済む利点がある反面、それが貸付けであれ専用使用許可であれ、特定業者の独占的排他的使用の弊害が生じやすい」とか、「上屋（倉）荷さばき地の累進制料金は、貨物の長期蔵置に対する罰則として使用料の累進制をとっているが、単に港湾収入の増大を図るという立場から考えると、貨物

滞留は好ましいという結果になり、施設の本来の目的を逸脱する」。従って使用料問題は単に財政問題ではなく、管理運営全般の立場で論ずべきだとの指摘がある。(ふ頭経営研究会『港湾財政問題研究』)

筆者註・上屋＝ウワヤと読み、貨物を仮に一時置いておく建物。Warehouse、ウエアハウス＝倉庫が語源らしいが、輸出入の通関手続の済んでいない荷物を長期にわたって入れておくのは保税倉庫で、短期間の場合は上屋へと区別されている。港湾法上の扱いも、倉庫は保管施設で、上屋は荷さばき施設とされ横浜港の公共上屋は五七棟あり、すべてふ頭の水準に設置され広く利用されている。

民間企業による専用ふ頭(横浜港では私設けい留施設として大小とりまぜ約一四〇ベース)では一般に穀物・鉄鉱石などばら荷貨物あるいは鉄鋼等の物資別のように、取扱う貨物の特定化、単一化、定型化したがい、輸送形態に対応して港の設備すなわち岸壁、荷役設備やふ頭のレイアウトが計画され、荷役の合理化による能率向上等それぞれ経済的合理性を追求しながら流通の機能を果している。反面、収益性のかい営業倉庫等の整備は私企業にゆだねることを原則とする現行体制のもとで、(例・港湾法第十三条私企業への不干与等、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

またはこれらの者と競争して事業を営んではならない)港湾管理者による一般公共ふ頭では上屋など荷さばき施設を整備し、主に多種類の貨物を扱うつまり流通経費が多くなる雑貨ふ頭の役割を担わされて、収益を期待し得ない場合が多い現実には独立採算を要求すること自体、無理な注文である。

あるべき姿としては、港湾全体の立場で公共性を保てるような観点で個々のふ頭の管理運営形態を見直すことが必要であろう。もし港湾を一つの経済活動の場として捉える条件設定のもとで、経営の採算がとれるような方策を指向するのであれば、欧米諸外国にその本来的な例をみる、いわゆるポート・オーソリティの組織・運営形態も一考の要がある。(ポート・オーソリティのイメージやその実態については、過去現在とも各方面の識者による解説や報告、論評等少なくない。また港湾局のふ頭事務所を中心に、昨今、外国の主要港におけるタリフ料率表など資料の訳読、分析を通じ、港湾収入の実情把握に苦心しているが、これらの中間報告ないし要約紹介についても、私自身なお勉強中ゆえ、今回は割愛、お許し願う。)

四——港湾公共料金の考え方

(一) 公共料金

公共料金を簡単に定義するならば、「公共投資が行なわれたとき、その費用の負担の公平を図るため、その施設の利用者から、利用の対価として徴収する料金である」ということができ

(二) 公共投資の目的

公共投資が行なわれる目的を一般的にみると、次のとおりである。

- 1 社会資本の効率的活用
- 2 施設の共同利用による無駄の排除
- 3 公平利用のための独占又は寡占の排除
- 4 能率的利用または安定利用のための秩序維持
- 5 労働・施設の安全性の高揚又は確保
- 6 弱者の救済または育成・奨励のための助成
- 7 社会的・経済的に基盤となる施設の建設

この中、3、独占の排除及び、4、秩序の維持は、公共投資の場合のもっとも特徴とするところである。

(三) 港湾投資の特色

港湾では、その建設改良に古くから巨額の投資が行なわれてきたが、多くの場合、その性質

上、規模が大きいため、工期がながく、しかも回収に長年月を要するので、資金の回転がきわめて悪いという大きな欠点を持っている。

とくに、最近の船舶の大化型や荷役機械の大化型は、必然的に施設の大規模化を要求するため、この傾向を一層強くしている。このため、ごく一部の特殊な場合を除き、民間による建設は行なわれない。

一方、多くの良港に恵まれたわが国とはいえ、社会的経済的に制約があるため、利用可能な港湾には限りがあり、さらに、港湾を利用する運送業者等の大半が、その取扱う貨物量が港湾施設の建設費に比して少ないため、いきおい、施設の共同利用を図ることとなる。したがって、効率的かつ公平な利用を期するため、独占または寡占を排除し、利用の秩序維持が必要となる。

また、外国貿易により立国するわが国では、港湾において取扱われる貨物量がきわめて膨大で、経済に及ぼす影響は非常に大きく、この点からも、港湾の秩序ある利用は、大変重要な意味を持つものである。

このように、港湾は、いわば、経済社会の基盤的施設ともいふべきものであるので、その建設には、年々巨額の公費が投入されている。

(四) 費用の負担

どんな場合でも、投資が行なわれれば、その費用は、だれかが、なんらかの形で負担し、そして、なんらかの方法で回収されるのが通常である。

公共投資が行なわれる場合でも例外ではない。この場合の費用負担についてみれば、およそ次のように大別できる。

1 税金による方法

この方法では、負担者は、納税者つまり一般市民（目的税である場合はその納税者）ということになる。したがって、通常、その施設が、一般の利用に開放されるもので、利用者が特定することなく、誰にでもほぼ同様に利用の機会があり、かつ、いつでも利用できるものである場合、または、そのような施設の効用を援助するものである場合、あるいは、市民が共通して受益するものである場合に適した方法であるといえる。いいかえれば、市民が、利用の都度、個々に負担する代りに、市民共通の負担として一元的に負担する方法である。

2 利用料等による方法

これは、利用の都度、使用料または利用料として、その利用の程度に応じて負担する方法で利用しない者との負担のアンバランスを是正するためにとられる手段と考えられ、利用者が特定する場合や、利用が排他的である場合に適し

ていると考えられる。

3 原因者負担による方法

これは、その公共投資を余儀なくさせる原因について、何等かの特別の責任を有するものがその責任を果す場合に用いる方法で、特殊のケースと考えられる。

4 受益者負担による方法

これは、他の利用者比べて特別に受益すると考えられる場合に、負担の公平を図るため、その特別の受益者に、その程度に応じて負担させるものである。

5 その他の方法

たとえば、寄付金による方法などで、その施設とは必ずしも関係のない者が、特別に負担する方法である。これらの方法は、実際には、複合的に使われることが多い。

(四) 港湾利用の実態

港湾は、海陸輸送の結節点として、他の交通機関へ積み替えが行なわれる場所であって、輸送の中間点である。したがって、港湾における貨物は、輸送業務の一貫の中で取扱われることになる。いいかえれば、港湾は、輸送業という企業活動の事業場であるということになる。

実際に、港湾はヨットハーバーのような特殊

な場合を除き、一般個人の利用に供されることはほとんどない。

このような実情を勘案するとき、港湾における公共投資の費用負担の方法は、負担の公平を期するため、利用料等を基本とすることがもっとも適切であると考えられる。

しかしながら、港湾は、自然発生的な流通の経路であるとして、港湾を一般道路と同様の社会資本としてとらえ、さらに、港湾が国家経済に及ぼす影響に着目して、港湾の利用は無償であるべきだとする考え方が一方にある。

その上、わが国では、経済成長促進のため、ふるくから永年にわたり、助成措置の一貫として、港湾施設の使用料等を低率とし、一部については無償とする措置がとられてきたことから、港湾においては、利用料等による費用負担の観念が乏しく、無償または低率とする考え方がいままなお根深く残っている。

他方、港湾施設が、事実上、私的営利企業の事業場となっている実態や、公費投入と受益者の関係がわかりにくいこと、とくに、大港湾の場合、港湾を管理運営している自治体の区域と港湾の経済圏がかなり合致しないことなどから、負担の公平を期するため、港湾にかかる費用は、一次的便益を受ける直接の利用者が負担すべきであるとする声が、昨今の地方自治体の財政危機を機にたかまってきた。このことは、最近さかんに聞かれる港湾の独立採算説が如実に物語っている。この独立採算説は、港湾管理のコストの明確化、効率化及び納入使用料等の使途の明確化の観点から、港湾利用者の間にもでており、注目に値する。

(六) 港湾の料率

現行の港湾施設使用料は、ほとんどの場合、いわば一行程毎の料率といえるほど、こま切れ

の料率によって定められている。このため、原価算入の範囲が不明確になりがちで、とくに間接的費用の見落としや按分方法等问题が多い。さらに、施設の新旧、相互関連、サービスの範囲等々、料率設定上の難問が多い。

港湾管理の近代化を図るには、前述の諸論を背景に、負担の公平を旨とした適正料率設定のために、料率設定の基本理念と料金体系について根本的に再検討を加える必要があると思われる。

また、このためには、現行の港湾管理業務の実態及びそれに投入されている費用、管理機構、港湾利用の実態、さらには、現行の港湾管理制度について、こまかく突込んだ分析と検討が必要である。

(本稿は一、二、三、を小林が、四を白鳥が執筆した)