

港湾研究シリーズ ⑧

港 湾 行 政

和 泉 雄 三 著

株式会社

成 山 堂 書 店

港湾研究シリーズ ⑧

港 湾 行 政

和 泉 雄 三 著

株式会社

成 山 堂 書 店

《著者紹介》

いず み ゆう ぞう
和 泉 雄 三

（経歴）

大正9年11月、札幌市に生る
北海道庁立稚内中学校、第2高等学校文科甲類（旧制、
仙台市）を経て、東京帝国大学法学部政治学科に昭和17
年10月入学、兵役（第1回学徒出陣）ののち、昭和21年
9月同校卒。夕刊北海タイムス記者、論説委員、北海道
立労働科学研究所、北海道立総合経済研究所を経て、42
年8月函館大学教授となり現在に至る（担当講座、交通
論、労働問題、労働経済学）、労働問題の研究と共に、
37年より港湾経済の研究調査に従事

（主な著書、論文）

「臨時工」前、後編、昭和30、31年日本評論新社（共同
著作）（下請の分担当）。「炭鉱下請の研究」道立労研、
34年（単独）。「港湾労働」39年道立総研（共同著作）（企
業経営担当）「北海道移出入白書」43年道立総研（共同
著作）（交通の分担当）最近の港湾関係論文は「港湾の
近代化と運送の機械化」（43年「港湾経済研究」No. 6）
「港湾における公共性と経済性」（46年海事産業研究所
報No.55）「港湾行政の近代化」（46年「港湾経済研究
No.10」）（学会）

現在、日本港湾経済学会理事、北海道経済学会理事、社
会政策学会会員、日本人口学会々員。

港湾研究
シリーズ⑧ 港 湾 行 政

¥2200

昭和48年3月15日 初版印刷
昭和48年3月18日 初版発行
©Izumi 1973

著 者 和 泉 雄 三
発行者 成 山 堂 書 店
（代表）小川 實
印 刷 精 文 堂 印 刷
製 本 協 和 製 本

発行所 株式会社 成山堂書店 東京都新宿区南元町4番51号(〒160)
電話・東京03(357)5861(代)〜7
振替口座 東京78174番

3056-24111-3819

「港湾研究シリーズ」の刊行に際して

わが国経済・社会の発展の中で「港湾問題」が重要視され、社会的な注目をあびるようになってから約10年になる。この間、各面からの対策がうたれらるとともに社会科学的な研究も進められるようになった。しかしながら、他の研究領域からすると港湾、空港、駅などをふくめてターミナルの経済・社会的研究の歴史は浅い。したがって、現実の政策と理論の分離がなされず、それらの総合性にも欠けるうらみがある。ターミナルの問題は単に交通の課題にとどまらず、背後の都市問題、臨海工業、地域開発等の諸問題から、港湾の政策、行政、産業、労働、管理、運営等々のきわめて広域な諸問題が交錯した独特な世界を形成している。こうした分野の研究は方法論の上でも研究態勢の面でもかなりの広さと深さをもった総合性が要請されるであろう。

この「港湾研究シリーズ」は、ともするとわが国の港湾が、技術的な手法や経済社会が直面する現代的な問題意識をぬきにした理論で考えられやすい点を考慮しつつ、体系的にまとめようと試みられたものである。われわれは、現代的な問題意識と実証的な分析を通じて、当面する問題の解決の方向を客観的にみようとする努力の軌跡が、やがて一方ではこの分野の学問系譜の一里塚となることを自覚させられている。

また以上のような研究は決して個人の業で可能になるものではない。とくに港湾のように新しい研究分野の開拓には、多くの人々の協力を欠くことができない。幸いこのシリーズは、日本港湾経済学会につらなる篤学の士により刊行にまでこぎつけることができた。このシリーズの各巻は、それぞれの著者による自由な研究を尊重するものであって、編集にあたって統一した価値観や規制を行なっていない。希わくは、このシリーズがわが国の港湾の近代化やわが国の経済・社会の順当な発展のために、何らかの貢献がなされ

るならば各著者ととも編者にとってもよろこびに耐えない。また各著者におかれては「大学紛争」の嵐の中でもこのシリーズのために心くだかれたことを想い厚い謝意を表するとともに、成山堂小川社長には、編者の不手際から刊行の時期が遅延したことについて、深くおわびをしなければならない。

1973年3月

責任編集者 北 見 俊 郎
喜多村 昌次郎

まえがき

港湾行政の本質とその開始

港湾は日本経済の発展の起動力の一つであったし、現在もまたそうである。貿易開始が近代日本のれい明を告げる号砲であり、明治維新そのものの標識であったとすれば、それは開港場の設定、すなわち、安政5年5カ国条約で締結された神奈川、兵庫、長崎、函館、新潟5港の開港によって具体化されてからであった。それが鎖国からの日本を開放し、世界市場に参加させる経済的意味あいを与え、それを土台として日本に資本主義経済体制をもたらした。以来100年余、港湾は日本資本主義の建設とその発展との物質的トレーガーとなり、標識ともなっている。

しかし経済的にみてそのように重大な意味を持った港湾であったにしても、それが行政上の対象として、同じ程度に、かつ同じ時点において、重大化していったわけではない。行政上の対象としての港湾が重要となり、組織が検討され始めたのは、むしろはるか以降のことに属する。そこに経済と政治、行政との差があるのだ。いってみれば、経済は土台・下部構造・物質的性格のものであり、政治・法律・行政は、その下部構造の上にそびえ立ち、その変化と発展とによって動きを制せられる上部構造である。それは、人とその組織・集団、要するに社会を対象とするものである。発展は、又変化は、政治・法律・行政の以前に、まず、経済において、事実上、生ずるのである。政治・法律・行政は、これに追従し、おくれで登場する。

港湾の場合も同じである。

まず港湾が造成される。それと共に、社会構造・組織が、地方分国的・領主的封建制度から、全国的・世界資本主義的近代統一国家へと変質する。それまでの行政は、単に、港湾造成と、これに要する資金調達が中心であった。いわば土木技術、港湾技術の適用とその助長という工業技術的領域が、港湾行政の

中心であった。

社会的側面における課題は、第1は造成費用の調達であり、第2に、開港場としての貿易実施に伴う法律体制の制定とその行政的執行の開始であった。

しかし、明治30年代以降第1次世界大戦までの期間において完成した日本の産業革命以後、下部経済構造に変化が生じた。港湾に、海運・倉庫産業以外の、港湾運送業が生じ、これが資本として次第に定着し始めた。ということは同時に、港湾運送に従う賃金労働者が生じたということである。これらの賃金労働者は、都市にいよいよ集積された停滞の過剰人口層より供給された。そのことは、港湾に、逆に停滞の過剰人口を、いよいよ集中せしめる役割をも演ずることになった。港湾に新しい法的行政課題が生れたのである。港湾運送業への政策・行政と、労働政策・行政とがこれである。

しかし、課題の生起、問題が生れただけで、それがそのまま、政治・法律・行政の課題として、取上げられるとは限らない。政治的、社会的体制に重大な支障を与え、その解決なくして体制の維持がむつかしくなるのでない限り、政治的・法律的・行政的に取上げられるものではない。本来、政治・法律・行政は、近代資本主義国家においては、とくに、現行体制の平穏な維持、いわゆる社会秩序の維持をもって、その本質的任務とするものである。本質的に保守的であり、いわば「体制」派なのである。

港湾運送業、あるいはその資本、企業、及び労働者政策は、何らみるべきものをもたず、そのまま、自然のまま放置された。アダムスミスのいうように「神の見えざる手」の導くままに、成り行きにまかせていたといった方が正しい。それが政策であり、行政であった。レッセ・フェール政策であり、行政であった。

港湾運送業が行政の対象となったのは、明治維新以来、実に80年近く経過した第2次世界大戦中であった。昭和16年9月に公布実施された港湾運送事業等統制令がそれである。しかし、この命令規程は、基本的に港湾荷役生産力強化のための軍事的必要から起ったのであり、国家総動員法の一環にすぎなかった。しかし、いかに軍事的統制の一環であったにせよ、それは一港一社制実現

という注目すべき経済的重要性をもつ政策・行政であった。その経済的社会的結果は、注目するに足るものであったが、労働政策には全くみるべきものがない。

この統制令は、昭和21年9月、敗戦と共に廃止、24年1月12日の総司令部民間運輸局の港湾会社等解体再編成に関するメモランダムを機に再び小資本のレッセ・フェール政策に転化する。

以上のように、第2次世界大戦まで約80年の間、港湾に関する政治・法律、従って行政は、ほとんどみるべきものがなかったというべきである。あったとしても、それは土木工業の分野に入る技術的側面に対する行政であり、せいぜいその資金調達に関するものにすぎない。残余の行政は、実は、港湾行政というより、貿易を内容とする商業政策、行政であった。それは、港湾行政というより、むしろ、海運行政とよび、貿易行政と範疇づけるべき性質のものであった。

港湾行政は、世界大戦終了後、昭和20年8月15日以降、本格的に始められたといっても、そう間違っていない。

使用した法律政令と論述の中心

使用した資料のうち行政組織法及び実質的港湾行政法のそれぞれともに、昭和47年6月現在の法令を使用した。

論述の中心は、日本の港湾行政が新憲法により、いかに民主化され近代化されたか、その内容はどうかであったか、その民主化され近代化された行政法とその推進の過程で、どんな問題が生じてきたか、という点である。すなわち、港湾行政の近代化に中心を置いた。

また、前述の基本的視点から、できる限り現実の港湾経済の動きと密着して、考えるという態度をとった。ただし、行政以外の港湾経済に関する動きを示す諸材料の引用は、すべて、(注)において、掲げることになっている。

このような歴史的記述方法をとったために、ごらんなような構成になったのである。法律専門書として書かれたものならば、現在の行政機関の説明から、

説き起すのが当然であつたろう。

港湾行政は、山口真弘、住田正二氏の分類に従えば、狭義の港湾行政と広義の港湾行政とに分けられる。前者は、「営造物としての港湾に関する行政」⁽¹⁾で、後者は「狭義の港湾行政のほかに、港湾を場として行われるもろもろの行政」⁽²⁾である。私の論述は、「広義の港湾行政」について行ったものである。この理由は、本来行政というものが、運輸省、港湾管理者を含む国、地方自治体の行う具体的実践行動であると解したこと、運輸省の行政だけに限って眺めると、最近の「工業港的」「臨海工業地帯」の一つとしての港湾機能がかたまりなくなるからである。また「商港」を含む「商工業港」として港湾をつかむことが必要と考えたからである。

さらに重要なことは、第11, 12章で指摘したように、港湾行政を単に行政主体の視点から眺めるのではなく、行政客体、あるいは一般市民の眼から眺めるという視点をとったことである。このような視点をとる限り、「狭義の港湾行政」を「港湾行政」と理解することは不適當であつて、「広義の港湾行政」を「港湾行政」と解することの方が適當と判断したのである。

注 (1), (2)『港湾行政』p. 36 山口真弘、住田正二氏共著、昭和30年、日本港湾協会

1973年 3 月

著 者

目 次

まえがき

第1章 港 湾	1
1 港湾の種類	1
2 港湾区域	10
3 臨港地区	11
4 臨港分区	11
5 公共水域	12
6 海岸保全区域，海岸保全施設	12
7 港湾施設	13
8 外貿埠頭	15
9 漁港施設	15
第2章 戦前，戦中時代の港湾行政	17
1 旧憲法時代の行政	17
1.1 行政大権	17
1.2 府 県	19
1.3 北 海 道	20
1.4 市 町 村	20
2 戦前の港湾行政	22
2.1 商 港	22
2.2 港湾管理法規	23
2.3 行政機関と所管事項	24
2.4 重要港湾	25
2.5 商港の費用負担	26
2.6 修築費の負担者	27
2.7 商港の修築工事施行者	27
2.8 商港の経営者	28
2.9 大貿易港の市営形態	29
2.10 入港料又は使用料の徴収者	29
3 太平洋戦争と一港一社制	30
第3章 新憲法による港湾行政の民主化	33

1	国家行政機関の民主化	33
2	運輸省の発足	34
3	地方自治の徹底	36
4	港湾管理の民主化政策	37
5	港湾運送事業の民主化政策	43
6	港湾における労働組合の成立と港湾労働行政の新展開	45
7	昭和20年代港湾修築事業の重点	46
第4章	現行港湾行政機関	49
1	現行法と国の行政機関	49
2	現行法における国の行政事務と地方公共団体	52
3	地方公共団体	53
第5章	国の現行港湾行政機関としての運輸省	58
1	運輸省の所掌事項・権限	58
2	運輸審議会	62
3	港湾審議会	64
4	本省港湾局	65
5	地方支分部局	67
5.1	海運局の所掌事務	67
5.2	海運局の名称、位置、管轄区域	68
5.3	海運局の支局、出張所等	69
5.4	港湾建設局の所掌事務	69
5.5	港湾建設局の名称、位置及び管轄区域	70
5.6	工事事務所、調査設計事務所、機械整備事務所	70
5.7	北海道開発局	70
6	海上保安庁	73
6.1	所掌事務	74
6.2	組織・権限	74
6.3	海上保安官	79
7	気象庁	80
7.1	所掌事務と地方支分部局	80
7.2	地方気象台の位置	81
7.3	測候所等（略）	81
第6章	運輸省以外の国の港湾行政機関	82

1	たて割り行政	82
2	総理府経済企画庁	83
3	港湾調整審議会	84
4	法 務 省	84
5	大 蔵 省	85
5.1	所掌事務	85
5.2	税関の所掌事項	85
5.3	税関の名称、位置及び管轄区域	86
6	厚 生 省	87
6.1	所掌事務	87
6.2	地区麻薬取締官事務所	88
6.3	検 疫 所	88
7	農 林 省	89
7.1	所掌事務	89
7.2	内部部局	90
7.3	輸出品検査所	90
7.4	植物検疫所	90
7.5	動物検疫所	91
8	水 産 庁	91
9	労 働 省	93
9.1	任 務	93
9.2	内部部局	95
9.3	附属機関	96
9.4	地方支分部局	96
9.5	外 局	97
10	環 境 庁	98
10.1	任務・所掌事務・権限	98
10.2	機 構	99
第7章	地方公共団体	100
1	港湾管理者	100
2	港湾管理者の長の事務	103
3	港湾管理者の業務に対する国の監督	104
4	港湾修築費用の負担	105

第8章 行政組織法と実質的行政法	108
1 実質的行政法の必要	108
2 民主行政とたて割り行政	110
第9章 主要な港湾実質行政法	113
1 港 湾 法	113
1.1 内 容	113
1.2 特 徴	115
2 港湾整備促進法	116
3 港湾整備緊急措置法	117
4 特定港湾施設整備特別措置法	118
5 北海道開発のためにする港湾工事に關する法律	120
6 外貿埠頭公団法	121
6.1 目 的	121
6.2 業務の範圍	122
6.3 運輸省の監督權	122
7 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	123
8 港湾運送事業法	125
8.1 前近代性の克服—その特徴—	125
8.2 港湾運送の定義と事業の種類	128
8.3 免 許	129
8.4 免許基準	130
8.5 名義貸禁止，下請制限	130
8.6 その他の内容	131
9 倉庫業法	132
10 港 則 法	135
11 海 岸 法	136
12 関 税 法	137
13 労働基準法	138
13.1 原則と適用範圍	138
13.2 前近代的労働関係の払拭	140
13.3 労働条件の最低基準	142
13.4 3.6協 定	142
13.5 労働環境の最低基準	143

13.6	災害補償	145
13.7	就業規則	146
14	職業安定法	147
14.1	目的と原則	147
14.2	営利職業紹介事業の禁止	148
14.3	労働者の募集	149
14.4	労働者供給事業の禁止	150
14.5	職業紹介	152
15	港湾労働法	153
15.1	内 容	153
15.2	目 的	154
15.3	実施主体とその業務内容	155
15.4	福祉増進対策	158
16	労働組合法	159
16.1	旧労働組合法と現行法	159
16.2	目 的	160
16.3	内 容	161
17	公害対策基本法	162
17.1	目的と公害の定義	162
17.2	責 務	163
17.3	基本施策	163
17.4	国の施策	163
18	海洋汚染防止法	165
18.1	目 的	165
18.2	油の規制	165
18.3	廃油処理事業等	167
18.4	海洋汚染防除措置	168
19	公有水面埋立法	169
19.1	公有水面埋立の免許制	169
19.2	補償と工事着手	170
19.3	免許取消・変更等の命令	171
第10章	高度成長下における港湾行政	173
1	経済計画と工業の発展	173

2	臨海工業地帯造成	176
3	公共埠頭と専用埠頭	179
4	港湾整備5カ年計画の推進	180
4.1	港湾整備5カ年計画	180
4.2	港湾機能施設整備5カ年計画	188
4.3	倉庫整備5カ年計画	188
4.4	港湾整備5カ年計画実施と港湾管理における国の指導力強化	190
5	港湾運送事業の近代化	191
6	新しい港湾労働問題の発生と港湾労働法の登場	193
6.1	港湾労働力不足現象	193
6.2	港湾労働法の成立とその内容	194
6.3	施行の成果	198
7	公害行政の登場	199
7.1	公害問題の発生	199
7.2	公害反対市民運動	200
7.3	地方公共団体、特に大港湾都市の抵抗運動	201
7.4	公害関係法の成立	202
7.5	環境庁の新設	203
8	臨海工業地帯造成と沿岸漁民との衝突	203
第11章	港湾における公共性と経済性	205
1	戦前の公共性の概念	205
1.1	公 企 業	205
1.2	公益法人	207
2	現行法上の公共性と経済性	209
3	新憲法と港湾の公共性・経済性	211
3.1	戦後港湾における公共性概念の質的变化	211
3.2	戦後公共性概念の質的变化と経済性概念の登場	212
3.3	まとめ（公共性と経済性の両立）	214
4	戦後港湾の公共性と経済性	216
4.1	民主化以降の公共性と経済性	216
4.2	戦後の日本港湾と民主化	218
5	専用埠頭と公共埠頭	224
6	公害と港湾	225

7 結 び	225
第12章 港湾行政の近代化	227
1 港湾行政の規定	227
2 港湾の近代化	230
3 港湾行政近代化のための諸問題	232
3.1 いわゆるたて割り行政	232
3.2 官僚主義の排除	235
3.3 港湾法と港務局制度の再評価	236
3.4 港湾管理者財政の採算制	238
3.5 公共埠頭と専用埠頭一反独占の問題	241
4 結 び	243
第13章 港湾行政上の諸問題	246
1 行政機関の民主化	246
2 たて割り行政	246
3 審議機関の活用	247
4 地方自治体の港湾管理者への国の規制	248
5 公共埠頭と専用埠頭	249
6 港湾運送法の問題	249
7 港湾労働問題	250
8 公害行政の進展	250

第1章 港 湾

実質行政法の分野は具体的、実践的である。港湾における行政機関の実践行動の行動基準であるから、実質行政法の規定は、具体的であり、明瞭であることが第1に要求される。行政主体の行政機関を構成する行政官吏の誰もが理解し、その客体となり対象となる港湾関係諸機関を構成する民間人たちも、一読して了解できるような形態をとるべきである。具体的にして明瞭、詳細なはずの実質行政法の分野の諸規定が、必ずしもそうでないものがあるのは残念であるが、その批判は別として、港湾における実質行政法令に入る前に、まず一休法律上、港湾とはどのような地理的領域のものであり、港湾施設とはどのような内容のものか、港湾の種類は何かということを明らかにしておくことが便利であろう。それは、港湾法の規定を基本として展開、規定される。他の法律政令では、この港湾法規定の港湾の定義をベースに、その法令の目的に応じて理解される。

1. 港湾の種類

国の地方公共団体への、行政的、財政的關係上、港湾法では、まず港湾を重要港湾と地方港湾とにわけている。(第2条2)

重要港湾とは、国の利害に重大な關係を有する港湾で政令で定めるものをいい、地方港湾とは重要港湾以外の港湾をいう。

この区別は、具体的には、港湾新築、改修工事費における国の負担額を定めることの必要から出てくる。国は、港湾工事費補助負担の面で、港湾にウェイトをつけているのである。又、行政的關係としては、国の行政機関としての所掌管轄があげられる。すなわち、運輸省は、漁港以外の港湾、農林省は、漁港を管轄するからである。

港湾法では、漁港以外の港湾を対象とするのである。(第3条)