

② 横浜港の管理・運営と財政

■小田正治

1 港湾の管理・運営と「港湾法」

港湾の管理・運営の基本法は、「港湾法」である。

昭和二十五年、港湾法が制定され、本市は関係自治体等との困難な協議を経て、翌年六月一日、単独で横浜港の港湾管理者となった。港湾の主人公が、「その港湾に最も身近な利害関係を有し、その開発に情熱と愛情を有する地方住民」であるとした点で、港湾法は、まさに画期的であった。

同法では、港務局——営利を目的としないが、原則として独立採算性に基つき、委員会及び事務局の組織のもとに運営される港湾管理者としての公法上の法人——について、最も力点を置き詳細に規定している。しかし、法の意図したところと違い、港務局がつけられたのは新居浜港のみとなっている。

同法はまた、港務局を設立しない港湾について、関係地方自治体が単独で港湾管理者となり、または地方自治法上の一部事務組合を設立することができる、としている。現在、各港の管理者に、県、市、管理組合などのパートナーがある理由である。

財政的視点から現在の同法をみると、国の費用負担や補助をはじめ、原因者負担、港湾

環境整備負担金などの費用負担の原則や、料金、入港料などの収入について定めている。

地方自治体に管理権が付与されたものの、港湾整備のための財政力がこれに伴わなかったため、昭和二十八年、港湾整備促進法、昭和三十六年には、港湾整備緊急措置法が制定され、国による整備資金の融通努力を定めると共に、積極的に国費導入や国直轄事業を推進することになり今日に至っている。(昭和四十二年には、外貿埠頭公団法が成立し、一時期公団がコンテナ埠頭などの整備運営を行っていたが、昭和五十七年末に解散し、各港ごとに設立された埠頭公社に業務が継承されている。)

このような時代の流れを受け、本市は、国と連携しながら横浜港の緊急整備といういわば国家的課題に対処し、長い年月多額の投資を行ってきた。

私に与えられたテーマは、管理・運営と財政ということだが、日頃の業務を手掛かりに、このテーマの入口の一部にでも触れてみることにしたい。

2 本市財政と「港湾費」

① 港湾費の位置

表1を見ていただきたい。一般会計歳出総額と港湾費の経年変化を表したものが、ここ十年間の一般会計総額の伸びに対し、港湾費も概ね同程度の伸びを示している。構成比は、三・〇%から四・〇%の幅で変化しており、これは、政策優先度や主要事業の進捗度合によるものと思われる。国の六年度予算で焦点となった公共事業の配分シェアの固定化論議が、対照的に想起される。「港湾」のシェアは、「漁港」などとともに大いに注目された。

表2は、「平成五年度予算案について」の中の参考資料の一つである。種々の行政経費で、「港湾費」だけ一般財源の充当額がマインスとなっている。「予算額」(歳出)を「特定財源」(歳入)が上回っていることによる。

表3は、港湾費に市債償還を加え、港湾事業の収支をごく単純化したものである。公債費のウエイトが大きく、収支相償わずの状況にある。

次の表4は、港湾費の主な特定財源を、一般会計歳入全体の中においたものである。「港湾使用料」が「使用料」の中で、特に大きな比重を占めている。

最後に表5だが、港湾費とその主な特定

1 港湾の管理・運営と「港湾法」
2 本市財政と「港湾費」
3 港湾収支と港湾行政
4 結びにかえて

表1 一般会計歳出総額及び港湾費の経年変化(決算ベース)

年度	(単位:百万円)										
	S58	S59	S60	S61	S62	S63	H元	H2	H3	H4	H5 (当初予算)
一般会計歳出	685,066	692,668	749,432	813,010	873,594	924,049	993,622	1,079,692	1,168,026	1,310,833	1,379,174
A	(100.0)	(101.1)	(109.4)	(118.7)	(127.5)	(134.9)	(145.0)	(157.6)	(170.5)	(191.3)	(201.3)
港湾費	25,034	27,615	29,420	25,710	31,820	30,780	29,756	42,934	47,053	40,257	45,195
B	(100.0)	(110.3)	(117.5)	(102.7)	(127.1)	(123.0)	(118.9)	(171.5)	(188.0)	(160.8)	(180.5)
B 構成比A(%)	3.7	4.0	3.9	3.2	3.6	3.3	3.0	4.0	4.0	3.1	3.3

財源の変化を対比したものである。国庫負担金と港湾使用料が、このところ伸びが見られないものの、安定的に推移しているのに対し、港湾債は、起債事業の進捗具合により大きく変化しているのが見てとれる。

港湾事業の特徴は、歳入面に表れていると思われるので、次に、港湾費の特定財源を整理してみた。

② 港湾費特定財源

⑦ 国費

地方財政法一〇条の二において「…港湾等に係る重要な土木施設の新設及び改良に要する経費」は、「国が、その経費の全部又は一部を負担する」としている。国庫負担金として収入するいわれである。

負担率は、現在概ね十分の五となっている。横浜港の場合は、特定重要港湾として、工事費の十分の十から十分の七・五までを、「国において負担することができる」と港湾法四二条にある。

現在、出田町ふ頭岸壁改修工事が対象となっているのははじめ、法四三条により、臨港幹線道路整備、大黒ふ頭の道路・緑地整備やしゅんせつ費に交付されている。

⑧ 港湾使用料

港湾使用料は、港湾施設使用料（五年度予算額百十六億円）、水域占用料（同五億円）及び入港料（同五億円）に大別される。

港湾施設使用料は、昭和二十四年に制定された「港湾施設使用条例」に基づき徴収される。各種の施設使用料があるが、岸壁、荷さばき地、ふ頭用地及びガントリークレーン使用料で総額

の九六%を占めている。物流施設に対し、海づくり施設など市民利用施設の使用料は二%に満たない。使用料の算定は、原則、原価計算によるものの、他港状況等も勘案し設定している面もあり改定は容易ではないが、五年度は、六大港統一料金である岸壁使用料や大黒ふ頭の成熟化を反映させ同ふ頭用地使用料等の単価改定を行った。

水域占用料は、規則に基づき、港湾区域内における水域の占用等について、使用料を徴収するものである。

入港料は、比較的近年（昭和五十二年）に施行された入港料条例に基づき、入港船舶について、港湾という営造物利用の対価として徴収される。六大港統一料金となっており、海運業界の経営環境が厳しいこともあり、昭和六十年以来改定されていない。

⑨ 市債（港湾費）

五年度予算では、一般公共債（十一億円）、公共事業等臨時特別債（二十五億円）、特別転貸債（八億円）、一般単独債（十一億円）も計上しているが、中でも港湾整備事業債は二百億円を計上し、総額の八割を占める。

⑩ その他

県支出金や各種負担金、普通財産貸付、建設発生土受入収入等がある。

港湾環境整備負担金（二億円）は、昭和四十八年の法改正により設けられたもので（法四三条の五）、本市では昭和五十五年に条例を制定し、翌年から徴収を開始した。本市が施行する環境整備工事について、臨港地区内で一万平方メートル以上の敷地に事業場を設置している者は、その工事費の一部を負担す

る。前述の入港料は、昭和二十九年に法に追加されているが、この負担金の法制化を契機に「環境整備に対する負担金に見合った金額のものとして」ようやく実現したもので、負担対象工事も極めて限定されたものとなっている。

更に、運輸省第二港湾建設局直轄工事があ。現在、航路しゅんせつをはじめ、南本牧ふ頭の岸壁・護岸や大さん橋を重点に、実施されている。本市負担金の額は、近年ほぼ三十億円前後で、負担率は概ね十分の五となっている。直轄工事によって生じた港湾施設は、「港湾管理者に貸し付け、又は管理を委託しなければならず、その管理費用は管理者が負担し、その使用料は管理者の収入となるので、便宜的にこの項に入れた。

⑪ 横浜港の本市財政への影響

港湾費という狭い範囲で、特に財源の面を中心に整理してきた。もう少し広く本市財政面とのかかわりをみてみたい。

⑫ 国の本市財政への対応

まず、港湾費の基準財政需要額への参入がある。地方交付税制度は、非常に専門的で分かりにくいのが、港湾費については、経常経費は係留施設の延長、投資的経費は外郭施設の延長を各々「測定単位」とし、これに、各々に定められ「単位費用」を乗じ需要額を算定する。この間補正係数等の措置もあり、結局本市需要総額のおよそ一%程度を占めるようである。

次に、特別トシ譲与税。日本船の外国船に對する税負担面における不利を解消するため、

人口 3,276,484人
世帯 1,218,965世帯 平成5年1月1日調

表一 2 市税の使途および市民の負担状況

区分	平成5年度		人口当たり		世帯当たり		差引一般財源		一般財源の内訳			
	予算額	構成比	1人	1世帯	特定財源	充当額	構成比	市税以外の一般財源		市税		
								金額	人口当たり	金額	世帯当たり	
港湾費	45,195,284	3.28	13,794	37,077	49,507,820	△4,312,536	△0.51	-	△4,312,536	△1,316	△3,538	
合計	1,379,173,765	100.00	420,931	1,131,430	535,335,455	843,838,310	100.00	114,077,741	729,760,569	222,727	598,672	

主として外国貿易に従事する外航船舶にかかる固定資産税を軽減したことに伴う減収の補てん措置として、昭和三十三年設けられたもの。外国貿易船が開港に入港した時に当税が課され、同時にこの収入額の相当する額が、特別トン譲与税として全国開港市町村(百八十二市町村)に譲与される。五年度本市予算に約九億円計上されている。これは全国(百二十三億円)の約七・五%の案分率である。

同税に関しては、国の五年度海運関係税制改正の一環として、税率引き上げが粗上に載せられた。しかし、船舶固定資産税の非課税措置が撤廃され、入港料も課徴されており、地方公共団体の財源確保に十分対応しているとの理由から、海運業界が強く反対し頓挫している。このように港湾整備費が累増する中で、この税率は三十年間据え置かれたままである。

なお、本市の船舶固定資産税収入額は、二億円程度である。ちなみに、少し古いが手元の資料によると、船舶会社の船舶諸経費の中で、港費の占める比率は一・七%(コンテナ船の場合)だという。(港費の中でも、民間チャージの方がウエイトが大きい)。

④ 税収効果

以上が横浜港の存在による国の本市財政への対応であるが、本港による本市財政への貢献を考える場合、税収もその対象としていいと思う。港湾は流通機能だけでなく、産業空間としての機能を果たしている。港湾の発展は、臨海工業地帯の発展と相互依存関係にある。詳細は別に譲るとして、港湾関連産業の立地による経済効果(直接効果及び波及効果)

は、市民税収入の三割程度に及んでいる。市民税の五年度予算額は、個人約三千二百億円、法人約六百億円である。更に固定資産税や都市計画税、事業所税への効果もあると思われる。

⑤ 経済・社会(マイナス)効果

一方、横浜港により、マイナス効果、外部不経済も生じる。港湾から発生する重交通による道路事情の悪化、騒音や大気汚染の発生、臨海工業地帯による大気・水質の悪化、災害、事故、更には沈没船や流出油の発生など、このための財政需要が増加し、社会費用が生じる。しかし、精神的側面としての社会的効果もまた考慮されなければならない。何より横浜港は、横浜市民のアイデンティティーの拠りどころであり、国際貿易港が醸し出す港湾都市の魅力を感じ、精神的豊かさを実感することができる。

種々の要素を勘案し、横浜港のバランスシートを描くのは難しい。確かに今まで見てきたように、狭い範囲でみた港湾費では、欠損金が累積している。港湾債の未償還残高も多額に上り(約二千億円)、今後も費用は累増していくだろう。しかし、経済・社会(マイナス)効果まで広げた場合の評価はどうであろうか。更に漠とした言い方が許されるなら、観光資源としてのナショナルなレベルまで広がる経済・社会効果、東日本をヒンターランドとする国家的規模としての国民経済効果、国際的な自由貿易ルールの下に輸入促進など、外に向かって開かれた経済社会の実現を図るという国家目標に対する言わば国際的シンボル効果……様々なレベルの(マイナス)価値

表一 単純化した港湾事業収支(1993年(H5)一般会計当初予算ベース)

予算科目	予算額	
港湾費負担金	2,391	(4.6)
港湾使用料	12,593	(24.4)
歳入		
港湾費国庫負担金	2,500	(4.9)
港湾費県負担金・補助金・委託金	88	(0.2)
財産運用・売払収入	3,006	(5.8)
(A) 諸収入	5,489	(10.7)
港湾債	25,488	(49.4)
計	51,555	(100.0)
港湾費	45,195	(64.3)
歳出		
港湾管理費	7,281	(10.4)
港湾整備費	37,914	(53.9)
(B) 公債費(港湾債の元利払)	25,109	(35.7)
計	70,304	(100.0)
(A) - (B)	△ 18,749	

鉦歳入51,555百万円の内1,880百万円(横浜港埠頭公社貸付金元利収入)及び167百万円(N T T債償還元金)は一般財源としている。特定財源は差引49,508百万円。

表二 一般会計歳入総額に対する主な港湾費特定財源の割合

(1993年(H5)当初予算)		
(単位:百万円)		
区分	予算額	割合(%)
歳入総額	1,314,871	100.0
一般財源	843,838	64.2
市税	729,761	55.5
地方交付税	14,500	1.1
地方譲与税	24,171	1.9
その他	75,406	5.7
特定財源	471,033	35.8
国庫支出金	99,061	7.5
国庫負担金	71,347	5.4
港湾費国庫負担金	2,500	0.2
使用料及び手数料	40,079	3.0
使用料	28,640	2.2
港湾使用料	12,593	1.0
建築使用料	6,327	0.5
道路使用料	4,187	0.3
その他使用料	5,533	0.4
市債	175,516	13.4
市債	175,516	13.4
港湾債	25,488	1.9
その他	156,377	11.9