

# わが国における戦略的港湾運営の 問題点および改善方向について 長瀬氏の報告へのコメント



021008 運輸政策コロキウム  
横浜国立大学国際社会科学部  
来生 新

# 本日のコメント内容

- **法的な視点**からのコメント

- 1 ターミナル運営のあり方中心

公共方式における公共性の理解

公社制度の問題点

この2点を中心にコメント

# 公共性の要請の根拠

- なぜ公共性が問題となるのか  
唯一の強制力の保持主体である国家は、強制力の行使の前提として、全ての国民を平等に取り扱うことを要請されている（近代市民国家の基本的要請）  
税金の徴収は典型的な強制力の行使  
税金を用いる事業と国民の平等取り扱いの原則の古典的結びつき  
**税金で特定私人の営利の手助けをしてはならない**  
という要請  
私人でない存在としての第3セクター、公社、公団の歴史的意義と使命

# 港湾法における公共性の具体化

- 港湾法46条による国の直轄,補助による施設の譲渡,貸付等の制限
- 1項: 港湾管理者は該当施設の譲渡,担保,貸付につき大臣の認可を得る義務。一般公衆利用で3年以内の貸付期間であれば許可不要
- 2項: 港湾管理者が運輸大臣の認可を受けた場合に,「その管理する一般公衆の利用に供する港湾施設を一般公衆の利用に供せられなくする行為をしてはならない」 港湾管理者の業務: 一般公衆の利用に供する施設の提供とその管理。これらの施設の専用的,排他的使用管理は,公共性が担保されない。具体には, 施設への私権設定, 使用の不平等な取り扱いはだめ

# 国有財産法の財産管理の視点からの 行政財産の使用収益の原則

- 行政財産をその用途または目的を妨げない限度で、使用収益させるかどうかは、当該施設の管理機関の判断
- 国の庁舎等の使用または収益を許可する場合の取扱いの基準について(昭和33年1月7日 蔵管第1号)
- 空港における給油施設、航空機整備工場のように、**当該施設の設置を認めなければ、国の施設の機能または効用が発揮できない場合**

# 空港と高速道路に見る専用使用

- 空港整備法による国の負担
- 補助対象：滑走路，着陸帯，誘導路，エプロンの基本施設並びに排水施設，照明施設，護岸，道路，自動車駐車場等の付帯施設
- 空港のターミナルビルは，多くの場合第三セクター，
- 羽田空港ビルは純民間企業
- 給油施設,整備工場の専用使用
- このような使用は許可使用とはいえず，いわゆる特許使用
- 高速道路
  - 食事施設，購買施設その他これに類する施設
  - これも特許使用

# 1 一般使用,許可使用,特許使用

- 一般使用：道路の通行等,公共用物を何らかの行政庁の行為を必要としないで使用できる
- 許可使用：公共岸壁の使用等,公物の使用による公共の安全・秩序の確保,多数人の使用関係の調整のために,一般的禁止をかけ,それを個別に解除する
- 特許使用：特定人のために一般には認められていない使用权を設定する行為



# 道路法33条2項

- (道路の占用の許可基準)
- 第33条 道路管理者は、道路の占用が前条第1項各号の一に該当するものであつて道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、且つ、同条第2項第2号から第7号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条第1項又は第3項の許可を与えることができる。
- 2 前項の規定にかかわらず、前条第1項第5号から第7号までに掲げる工作物、物件又は施設のうち、**高速自動車国道又は自動車専用道路の連結路附属地**(これらの道路のうち、これらの道路と当該道路以外の交通の用に供する通路その他の施設とを連結する部分で国土交通省令で定める交通の用に供するものに附属する道路の区域内の土地をいう。以下この項において同じ。)に設けられるこれらの道路の通行者の利便の増進に資する施設で、当該連結路附属地をその合理的な利用の観点から継続して使用するにふさわしいと認められ、かつ、前項の規定に基づく政令で定める基準に適合するもののための道路の占用については、同条第1項又は第3項の許可を与えることができる。



# 占用許可に関する規定の比較

- 道路法
- 32条,施行令7条  
占用許可について規定  
許可対象施設(1項)
- 33条占用許可基準の法定
- 1項は許可使用
- 2項は特許使用 高速道路の利便施設. 場所,利用者の利便性の向上,当該場所の合理的利用にとって継続的使用がふさわしい,政令基準適合性の諸要件が法定されている.
- 航空法,空港整備法
- 占用許可規定 規定なし. 54条の2 設置者に管理規定策定義務(大臣認可)
- 利便施設の専用の実態  
大臣管理空港: 地方航空局長から**国有財産法18条3項(その用途または目的を妨げない限度においての使用収益許可)**による**土地使用する許可**と運輸大臣の定める管理規定に基づく認可を受ける.  
地方公共団体管理空港: 空港管理条例等により,知事または市長の許可を得る.

# 港湾法における占用許可と コンテナ施設の専用使用

- 港湾法46条による国の直轄,補助による施設の譲渡,貸付等の制限
- 1項: 港湾管理者は該当施設の譲渡,担保,貸付につき大臣の認可を得る義務. 一般公衆利用で3年以内の貸付期間であれば許可不要
- 2項: 港湾管理者が運輸大臣の認可を受けた場合に, 「その管理する一般公衆の利用に供する港湾施設を一般公衆の利用に供せられなくする行為をしてはならない」  
港湾管理者の業務: 一般公衆の利用に供する施設の提供とその管理. これらの施設の専用的,排他的使用管理は, 公共性が担保されない. 具体には, 施設への私権設定, 使用の不平等な取り扱いはだめ

# 高速道路, 空港, 港湾の比較

- 港湾の岸壁に匹敵する施設は何か？
- 空港においては滑走路
- 高速道路については、道路本体
- 滑走路・道路については, 専用・排他的利用を認めていない

港湾は岸壁という行政財産本体部分の専用  
がニーズとなっている点が特徴。

# コンテナ取り扱い施設の区分可能性

- 岸壁と背後地の区分は合理的ではないか？  
岸壁の専用は特定船社の専用だが、それが運ぶコンテナ貨物は不特定の所有物。  
高速道路のサービス施設との類似性は背後地において高まるといえないか？  
船がなくなり貨物が正面に出てくる。
- コンテナ船はもともと多数主体の所有物を運送、岸壁の専用もその意味では公共性あり、との論理の若干の修正（飛行機との横並び）
- 背後地のサービス提供主体への専用許可を、道路との横並びで法定する方向転換の提案
- 複数性、共同利用、3セク、短い期間（以上現在の公共岸壁の要請）を条件とせず、道路のサービス施設と横並び。

# 公共岸壁と専用

- 税金で特定人の営利を助けてはならないという単純な要請の説得力の大きさを打破することは困難
- 空港,道路との横並びでも,行政財産本体の専用は難しい  
形式における非専用,実質における専用度の高さとで割り切る  
岸壁について専用の使用という考え方のいっそうの弾力化  
新方式: 南本牧,鍋田ですでに実現 「事前包括承認」制度  
(当該岸壁で, 特定航路の特定船名が特定の曜日に使用することを, 一年分事前許可)  
海外の参考事例: 港湾管理者とターミナルオペレータの長期リース契約における第二次使用権の確保

# アメリカにおける港湾管理者の 第二次使用权

- 港湾管理者とターミナルオペレーターの長期リース契約において、管理者は、施設が利用されていない時に、他の者に当該施設の利用を認める可能性を確保（これが第二次使用权）しつつ、具体の権利行使については、一般に慎重な態度をとる  
形式的には純粋な専用とはいえないが、管理者の契約条項の運用しだいで限りなく専用（日本と方向は逆、専用から出発してそれを制限）  
日本的に言えば、公共性担保への配慮？

# 港湾施設の専用についての アメリカと日本の比較

- アメリカ
  - ターミナルオペレーターにリース契約によって使用权（私権）設定
  - しかし,第2次使用权を港湾管理者が確保することで,ある種の公共性を担保
- 日本
  - 公共財産である岸壁等（係留,荷捌き施設）に私権の設定,不平等な取り扱いを認めない.
  - しかし,共同利用を前提とする許可使用,あるいは短い期限付きの専用利用の許可で,専用的利用を認める



# 港湾法,道路法,空港整備法の比較と 改善のポイント

- 道路法：特許使用法定による営利主体の専用利用
- 空港整備法：規定なく財産管理の一般原則で営利主体の専用利用
- 港湾法：営利主体の専用利用を明文で禁止
- ？ 運送技術進歩への法制度整備の遅れ．道路法は高速道路対応で特別規定,空港はそもそも航空機所有者の数の少なさを前提にしているのではないか
- 他の重要公物管理法制との横並びで,専用の許可は合理的港湾における港湾利用者の利便の促進に資する施設についての特許使用の承認に向けての法改正岸壁の専用的利用のいっそうの弾力化．アメリカに学ぶ形式と運用の差

# 公社制度の問題点

- 港湾審議会（平成11年12月答申）
- 「公社方式」が原価回収を基本とする固定的な貸し付け料金になっているために、貨物取扱量が借主の当初想定量と異なる場合に、船会社の負担が大きくなること、
- 船舶の大型化による施設の高規格化・大規模化が、施設整備費を巨大化させ、貸し付け料金の上昇を招いていること、
- 公共方式の下でのコンテナ船用の施設整備の進展による、公社方式のメリットの相対的低下

# 公社方式から公共岸壁の 専用的利用の拡大へ

- 非権力主体のメリット: 専用使用の実現
- 歴史的にはメリット大, しかし今日それが薄れつつある.
- 私的な主体のディメリット: 採算の確保が大前提, 公金投入の限界(無利子貸付)
- 公社方式による料金引き下げの難しさ  
料金の高さが国際競争力喪失の主原因だとすれば, **新方式の拡大が合理的選択**

# 政府の手の延長と 私人による公共性の実現

- 財の理論的区分：公共財, 準公共財, 私的財
- 政府による供給と私人による供給と財の区分  
私人は公共財は供給し得ない．準公共財は  
双方が供給可能．政府は私的財も供給可能
- 伝統的な公・私2分論と準公共財部門への政  
府の手の延長による供給 公社, 公団, 3セク
- 非営利であるが故の政府非効率性の継承
- 赤字を一般財源から補填

# PFIと公共性

- PFIの出現による私的主体の公共性の増大
- PFIの公共性担保の根拠としての手続
- 総理大臣による基本方針策定 公共施設管理者による実施方針策定 特定事業実施民間事業者の公募による客観的評価と選定 地方公共団体の議会によるチェック
- 私的主体がなお安くできること,公正な競争による選定が私的主体の非平等取り扱いを正当化する根拠
- 公社にとっても,私的主体より低いコストでできるかどうか問われる時代. **主体による公共性の自動実現**という考え方で**効率性**のせめぎあい.
- 港湾においても同じ.