

港湾整備制度の特徴



栗田 悟 (くりた さとる)

一般社団法人北海道建設業協会副会長

山形県山形市生まれ。1979年3月東北大学大学院工学研究科土木工学専攻修了。同年4月運輸省港湾局採用、北海道開発庁北海道開発局小樽開発建設部。2001年1月国土交通省北海道局企画課企画調整官、2010年5月北海道開発局港湾空港部長、2013年7月中国地方整備局長。2015年5月から現職。

北海道の港湾管理者は、どうして北海道じゃないの

この質問をよく尋ねられました。今も時々質問されます。平たく言えば、定番の質問です。

北海道と本州等を比較すると前述定番質問に加えて、いくつか「どうして」ということがあります。「地方港湾で国の直轄工事がどうしてできるの」、「港湾なのにどうして漁港区があるの」、港湾とよく似た整備をする漁港についても、「どうして国の直轄工事で出来るの」などです。「北海道特例」という言葉を良く聞きます。「北海道総合開発計画の樹立」と「予算の一括計上」を指して言うことが多いですが、港湾に関するこれらの事項も特例です。特例というのは、今風の言葉で言い換えれば、国の制度の「ダブルスタンダード」となるでしょう。

それでは、なぜ北海道の港湾・漁港にこういった特例があるのでしょうか。

まず、「北海道の港湾管理者は、どうして北海道じゃないの」に関してお話ししていきます。現在、北海道の港湾管理者は市町村です。一部事務組合を作って管理している苫小牧港と石狩湾新港以外はすべて市町村の単独管理です。港湾の管理は戦前では施設を整備した者が管理者となる施設毎の管理者でした。たとえば、

石炭の積み出し棧橋のあった室蘭や小樽は内閣鉄道院(明治41年)が棧橋を整備しているの、管理者は鉄道院となります。室蘭の日本製鋼所も自社で岸壁を整備しています。また、北海道庁が整備した小樽北防波堤や函館区が整備した今の函館漁港は、北海道庁や函館区が管理者です。

つまり、港全体を俯瞰して全体の整合性を取る組織はなかったと言っていると考えています。一つだけあるとすれば、内務省に設置されたいわゆる審議会である「港湾調査会」(1次(1900-1903)、2次(1907-1924)、臨時(1925-)、三回、設置されている)が港湾全体を俯瞰する組織として一部機能していたと考えています。最も長く設置され港湾政策に影響を与えたと考えられる第二次港湾調査会の規則第一条には「港灣調査會ハ内務大臣ノ監督ニ屬シ港灣ニ關スル制度、計畫設備ノ他重要ナ事項ヲ調査審議ス」とあり、個々の港湾の計画設備の整備方針や国としての港湾政策を決定しています。港湾政策としては、調査会設置後すぐ、1907年に「重要港灣ノ選定及ビ施設ノ方針」が答申され、国家的な重要な港湾として14港を挙げています。ただし、港湾調査会は内務省の所掌に入らない北海道、台湾、樺太は審議対象から除かれています。

港湾全体を俯瞰して運営する組織が制度化されるのは、戦後の港湾法制定になります。港湾法は昭和25年に制定され、この中で港湾管理者が位置づけられています。港湾法を所掌する運輸省は、全国の都道府県に対して港湾管理者の設置を昭和28年までに決定するように通知します。北海道では、地方自治法上の北海道が港湾管理者となるべく制度案を、北海道港湾都市連盟に提案し議論を行いました。この北海道港湾都市連盟とは、戦前の主要港湾所在地で、すでに自ら埠頭や倉庫を作るなど港湾に投資をし、維持管理をしていた小樽市、室蘭市、函館市、留萌市、釧路市、稚内市で構成され、北海道庁とどちらが港湾管理者となるか議論がなされました。

お互いが、それぞれの立場を主張し議論は平行線でしたが、昭和28年3月、運輸省から地元市町村があたることを承認する通達^{*1}があり、現在にまで至る市町村管理が決定されました。その直前、昭和28年1月に、運輸省は「港湾管理形態の決定基準」^{*2}を示しています。

なお、港湾法の内容には、港湾管理者の確立や管理者による自主的な港湾運営など連合国^{*3}の意向が反映されているといわれており、その中には、国は港湾管理者になれないことも含まれています。国会での議論は議事録が速記停止となっており、決定されるまでの議論過程は明らかになっていません。私が若いころ、諸先輩方の会話には、自分達の手で自主的な港湾法を作りたいということがよく出ていました。

以上のような経緯で、北海道の港湾は市町村管理となりました。

地方港湾で国直轄工事がどうしてできるの

「地方港湾で国直轄工事がどうしてできるの」に関しては、戦前の整備方式をそのまま引き継いだというのが真実と考えています。主要な施設、防波堤、航路・泊地、大型岸壁・埋立などの整備は、国費により内務省の地方機関としての北海道庁が拓殖計画に基づき行っていました。

港湾法では、「国と港湾管理者の協議が調ったときは、運輸（国土交通）大臣は、予算の範囲内で次に掲げる港湾工事を自らすることができる。」となっているだけで、国は港湾管理者と協議をして合意を得なければ直轄工事は出来ません。また、港格が重要港湾以上で直轄工事が出来ることとなっています。北海道では、港湾管理者が市町村となったこともあり、主要施設整備を国が行うことは戦前の流れを受け継いで自然のことだったと考えています。

○ 国際拠点港湾

外国との貿易など国際海上輸送網の拠点となっている特に重要なみなと。全国で23港、北海道には2港あり、以前は特定重要港湾と呼ばれていましたが、2011年4月から名称が変更されました。

○ 重要港湾

外国との貿易など国際海上輸送網または国内海上輸送網の拠点となっているみなと。北海道では10港があります。

○ 地方港湾

重要港湾以外の港で、海上交通や漁業など地域の暮らしに大きな影響をもつみなと。北海道では23港があります。

※ 国際拠点港湾（道内は無し）

日本の国際競争力の強化を図ることを目的に、2011年4月から新たに位置付けられたみなと（港湾）。日本国内の国際戦略港湾として、本州の京浜港と阪神港が指定されています。

出所：北海道開発局ホームページ

また、港湾法には港湾管理者の工事に関する費用負担が明記されており、戦前の高率な国費負担から全国一律の負担となりました。このことは、事業の推進上大きな障害となることが予想され、北海道総合開発の重要性に鑑みて、昭和26年に「北海道開発のためにする港湾工事に関する法律」が制定され、防波堤などの外郭施設、航路・泊地などの水域施設は、国が100%負担、岸壁などの係留施設、道路などの交通施設、公共用の港湾施設用地は、国が75%負担することとなりました。つまり、国が港湾工事を行うことにより高率

*1 創立40周年記念「北海道港湾協会」記録誌、発行 北海道港湾協会、平成6年4月、p25

*2 創立40周年記念「北海道港湾協会」記録誌、発行 北海道港湾協会、平成6年4月、p25、運輸省「港湾管理形態の決定基準」方針指示、関係地方公共団体が単独で設立する場合の必要条件、①港湾の施設もしくは維持管理の費用の全部または大部分を負担していること、②港湾の施設の全部または大部分を保有していること、③港湾の施設の全部または大部分を維持管理運営していること、④予定港湾を地先水面とする地域を区域としていること。

な国費負担が可能となることも直轄工事に関して協議が整いやすくなっていることにつながります。

港湾なのにどうして漁港区があるの

「港湾なのにどうして漁港区があるの」に関しては、これも港湾管理者が市町村になったことに関連していると考えています。港湾法では、臨港地区の分区として漁港区を定義しています。港湾法制定と同じ頃、昭和25年に漁港の整備に関する法律である漁港法（現在は、漁港漁場整備法と平成13年に名称を変えています）も制定されています。本州等の港湾は、港湾管理者が都府県となりました。港湾内にあった漁港機能は、都府県の組織として水産部門も整備され、また、漁港法の漁港として区域分けが行われ、漁港として現在に至っています。北海道では、北海道が港湾管理者にならなかったことにより、市町村の港湾管理者は戦前と同様に整備されることを望み、そのまま漁港区として港湾内にとどまったものと考えています。

なお、戦前の北海道拓殖計画では、商港修築費と漁港修築費があり、第二期拓殖計画では、商港修築費には、函館、小樽、室蘭、釧路、留萌、稚内、網走、根室港が区分され、漁港修築費には、岩内、浦河、杓形、江差、紋別、余市、広尾、天売港、が区分されています*4。戦後、港湾法と漁港法が制定されたときに、戦前の漁港修築費で整備された港はすべて港湾法の港湾となっています。諸先輩からは、港湾のほうが予算をたくさん持っていたので港湾管理者は港湾での整備を望んだと伺っています。

どうして漁港整備も国直轄工事で出来るの

「どうして漁港整備も国直轄工事で出来るの」に関してです。北海道の漁港は、第三種と第四種漁港は直轄工事で整備しています。直轄工事は北海道でだけ行われています。漁港法に、地方自治体、漁業協同組合との協議、北海道における国費負担が示されており、整備に対して地方自治体に負担を求める時は、自治体

議会の議決が必要とされています。これらのことから、法律制定時から北海道では直轄工事を想定していたことがうかがえます。

漁港の種類

北海道には244の漁港（H29.4.1）があり、漁船の利用範囲によって、第1種から第4種までの漁港に分類されています。

第1種漁港

その利用範囲が地元の漁業を主とするもの。全国で2,128港、北海道には170港あります。

第2種漁港

その利用範囲が第1種漁港より広く、第3種漁港に属しないもの。全国で519港、北海道には36港あります。

第3種漁港

その利用範囲が全国的なもの。全国で114港、北海道には18港あります。

第4種漁港

離島やその他辺地にあつて漁場の開発、漁船の避難上特に必要なもの。全国で99港、北海道には20港あります。

（指定漁港数：平成29年4月1日現在）

出所：北海道開発局ホームページ

以上、港湾整備に関して北海道が多くの特例や本州等にはない特徴を持っている背景です。市町村管理が現在の制度の背景にあることが大きな要因であることがよくわかります。私にとって市町村管理は、いろいろ課題がある中で非常に大切なことと考えています。港湾所在地の企業活動を市町村職員は肌で理解していることが重要です。そのため港湾運営について十分な理解の中で行動しています。大きな組織では今のようなきめ細やかな管理運営をしていくことは難しいと考えています。課題は財政力が小さいということに尽きると思います。大規模整備を行うとき、財政基盤が弱いのはどうしようもないことです。これを必要のあるときは財政的に他者が補填する仕組みが必要になります。

なお、これらの考えは私の独自の意見ですので、ご異論のある方も居られることと思います。今後詳細な文献検証が必要と思っています。（第2部に続く）

※港湾篇第2部は7月号の予定です。

*3 連合国

第二次大戦で、日本・ドイツ・イタリアなどの枢軸国に対し、米・英・仏・ソビエト連邦・中華民国を中心に連合して戦った国々。

*4 北海道港湾建設史、監修 北海道開発局港湾部、発行 財団法人北海道開発協会、昭和53年11月発行。