

規制改革会議

第1回 IT・エネルギー・運輸タスクフォース / 国際経済連携タスクフォース

議事概要

1. 日時：平成 19 年 5 月 18 日（金）17:31～18:37
2. 場所：永田町合同庁舎 2 階第 2 共用会議室
3. 議事：現行会議の今後の課題に係る有識者ヒアリング
 1. 港湾法に関する課題について
 2. (その他行政法・公物法の立場から見た交通インフラに関するご提言について)
4. 出席者：
学習院大学法学部教授 櫻井 敬子 氏
規制改革会議：有富委員、中条委員、福井委員、深川専門委員
5. 議事概要：

有富委員 それでは、定刻になりましたので、規制改革会議「国際経済連携タスクフォース」「IT・エネルギー・運輸タスクフォース」共催のヒアリングを始めたいと思います。櫻井先生におかれましては、お忙しいところ御足労賜りまして誠にありがとうございます。

当会議は、前身の規制改革・民間開放推進会議が 1 月 26 日付で衣替えをして発足しております。私が国際経済連携タスクフォースの主査を担っております。

お隣におります慶応義塾大学の中条先生は、IT・エネルギー・運輸タスクフォースの主査並びに国際経済連携タスクフォースの副主査を担っております。櫻井先生を御紹介いただきました政策研究大学院大学の福井先生、それから、国際経済連携タスクフォースの専門委員として早稲田大学の深川先生にもご参加頂いております。

本日は当会議の年末答申に向けた検討を行うに当たりまして、有識者からのヒアリングという趣旨でお越しいただいたわけですが、櫻井先生からは港湾法に関する課題につき規制改革の観点から取り組むべき事項についてお考えをお聞かせいただきたく思います。また併せて港湾以外の交通インフラにつきましても行政法、公物法に関する長年の御研究を踏まえて当会議への御提言があれば拝聴させていただきたいと思います。

なお、本日の議事録は後日、当会議のホームページ上で公開する取扱いとさせていただきます。

それでは、早速でございますけれども、櫻井先生から 30 分程度御説明をいただきまして、残りの 30 分は質疑応答という進め方にさせていただきたいと思います。よろしくお願いたします。

櫻井先生 学習院大学の櫻井でございます。今日はお招きいただきまして、誠にありがとうございます。

私は専門が行政法でございます。行政法というのはなかなか認知度が低い科目かと思

います。行政全般が一応研究対象ということになるんですけども、我が国には1,900本くらい生きている行政関連の法律があるということなんですが、一応形式的にはそれが全部対象ということになります。しかしながら、個々の法律についてそんな詳細に知っているわけではなく、要するにそういうものを成り立たせている基本的な考え方と言いましょ、理論がありまして、主としてはそういう理論研究をするというのが仕事です。

今日は、港湾法の課題その他についてということで、主として港湾に念頭を置きまして少し意見を述べさせていただきたいと思います。レジюмеに沿ってまいりたいと思いますが、まず「はじめに」というところです。港湾というのは、つまるところ海の話ということになるんですけども、どうも私自身も最近になって気がついたというような次第ですが、海をめぐる議論というものは法学の中では戦後ずっとなされてこなかったテーマでした。

港湾法もはなはだ不完全なものですが、海については法制度そのものが欠落しておりまして、海という観念自体が法的には全然安定したものではありません。したがって、海に関して行政がなすべきことはどういうことかという問題について、ほとんど議論がないというのが現状です。ここにきまして海洋基本法など、議員立法で多少ナショナルスティックな議論が出てきているんですけども、これがほぼ初めての動きと言っているのではないかと思います。

これは、我が国が敗戦国だということが直接影響していると理解しているのんですけども、海の話というのは、どうしても国家というのが出てくるし、国際法の世界ですので国家権力というものがむき出しの形で出てくるということと、それから国益がストレートに問題となる法領域です。戦前には海軍というものがあったわけで、軍港の扱いなんていう問題もございました。そこで、戦後は、海について国には手を出せないようにするという強い占領政策の下で、海に関する議論というものは法制度上も封じられてきたし、法学の領域ですと、そもそも国家とは何かとか、国家権力とは何かとか、国益とは何かという議論そのものが本当は行政法が一番メインテーマだと思うんですけども、ほぼタブーでありましたし、今でもタブーだと思います。そういうことで、こういう問題があるということ自体を、私自身も認識していなかったということでございます。

例えば、我が国の海に関する法律としては、すぐ海岸法なんていうものを思いつくわけですけども、海岸法は、海岸といっても陸上に近接した非常に狭いエリアについて、物理的に工事をしますよという、それだけの法律です。ほとんど海には進出してない法律であります。

そのために、実は海岸の先には湾があったり、一般海域広がっていて、それから、公海へとさらに広がっていくわけですけども、まず例えば東京の中の一般海域なんていうと、もう全然法的にはブランクなんです。そのために、しかも国が海そのものについて何かやるなんていう仕組みはありませんので、そうするとしようがないから地方分権の時代ですから市町村管理でいくということで、東京湾の場合ですと東京都とかそれから周辺の自治

体がございます。そこが条例をつくって一般海域を管理するなどという、矮小な話ぐらいしか出てこない。これが現状でございます。

もう一つ港湾法という法律があるんですが、港湾については比較的関連法律がいろいろと錯綜した形であるんですけども、その中の港湾法という法律に関しては、これは驚くほど占領政策の影響がダイレクトに反映した法律となっています。港湾法のプリンシプルは、「（プリミティブな民主化と分権化）」と書きましたが、要するに、今、分権の時代ですがそのもっと前、昭和 25 年当時の民主化を意味しているということと、それから、分権化ということで徹底した理念の下につくられたのが、港湾法ということでございます。

先般、安倍総理大臣が戦後レジームの克服というようなことをおっしゃいましたが、戦後レジームそのものと言いますか、教育基本法と並ぶ占領法というふうについてよろしいかと思えます。

そういう法律が、ほとんど実質的な改正もなくずっと来ているわけございまして、ここ数年になりまして「にわかな状況の変化」というふうに書きましたが、テロ対策などがあって、危機管理の話がようやく初めて出てきた。危機管理も本当にここ数年のことで、やはり国家を意識させるとか、権力を意識させるような議論はなされなかったし、法制的にも全くなかったということです。

それから、領土問題もございまして、少し海が意識された。最近ですと、特にこの会議との関係でいいますと、経済界の方が特に国際物流対策というものとの関係で、海の話、港湾の話にようやく着目されたということで、にわかに状況が変わってきたかなという印象をもっています。

私自身は、法律ということもありまして、この海の話に関してはどちらかといいますとテロ対策とか、領土問題とか、防災とか、そちらの議論から入っているのですけれども、ここに来まして、経済的と言いますか産業政策的な観点からの議論というものに、これはちょっとまだ勉強中でございますけれども、関心を持ちつつあるというところでございます。

「海の議論の特徴」というところですが、そこに書いたとおりで、国際的な話、国益に直結していて利害関係が非常に錯綜している。とにかく至難の行政課題と言っていいと思います。多分行政課題の中で一番難しい課題が海の話なんだろうと思います。

そのため、港湾法は、戦前においては法律がそもそもできなかったんです。それは、余りにも利害が錯綜していたからということで、行政的にアドホックな政策を打っていただけで、戦後になって初めて統一法ができた。道路法とか河川法はみんな戦前にできていますので、それとの比較でいいますと、法的な議論の密度は限りなくゼロに近かったという、そういう領域です。

そういうわけで、国家を意識させる議論ですので、本質的には内閣マターなんだろうし政治マターなんだろうなと思うわけですが、特に大きな柱としましてはその「規制強化・中央集権化と規制緩和・分権化・民営化が同時に要請される」というところがこの海の議

論の特徴だと思えます。だから、それだけでも非常にさばき方が難しいということになるわけですが、そうであるがゆえにこういう超越的と言いますか、横並びではないセクションが扱わない限り、多分手が付けられないという、そういう問題ではないかと思うわけです。

具体的に申し上げますと、港湾法の問題点ということですが、まず ですが、港湾法という法律は一応昭和 25 年にできておるんですけども、見事に全く定着していない法律と言ってよろしいと思えます。ちょっと憲法に似ているところがあります。港湾法はポートオーソリティを基本的に想定していて、ポートオーソリティによって港湾を管理するというのが港湾法の大原則なわけです。ポートオーソリティというのは、自治体が構成する法人ですが、それに管理をしてもらう。それは民主的でしかも分権的な仕組みでいいのだということをつくられたわけですけども、これは文字どおり横文字を縦にしたと言いますか、アメリカの仕組みをそのまま持ってきたものでございましたので、我が国のそれまでの伝統に全然そぐわないものだったということがあり、ほぼ 100 % 空振りに終わった仕組みとして、今日まで来ているということになります。

ですから、ポートオーソリティは現在は新居浜港だけでありまして、実際の港湾管理は単独自治体か、例外的に一部事務組合の名古屋港などがございますけれども、それにとどまっているということでもあります。

我が国の港湾というのは、そこに書きましたが元来大陸型だというふうに言いましたが、これはフランスがモデルの議論になるんですけども、フランスの場合ですと、港湾というのは公物で公が管理するもので、しかも国がやるというところから出発して、しかし、国とか公の管理ではどうしても硬直的なところがあるので、そこに少しずつ民間的な手法を取り入れて現代化していくというのがフランスの流れということなんです。

本来であれば、フランスモデルみたいなかたちで現代化していくということが、我が国の港湾についてひとつのあり得る途だったのでしょうけれども、実際には、未知の英米型のポートオーソリティというものが突如登場し、これで行けということになったわけです。これは観念的には民主的なものだったかもしれませんが、我が国の実態には全く合わなかったということでもあります。

現在はそういうことで、単独地方公共団体がほとんど港湾管理者になっているんですけども、その単独地方公共団体の中でも市町村と都道府県ということで、市町村管理のものも相当程度あるわけです。

そのためにどういうことが起きるかということ、1つは、広域管理の要請に全然応えられていないということです。東京湾とか大阪湾とか、最近も議論があるようですけども、海は全部つながっているんで、しかも先の方には外国が待っているんで、本来は縦の面でも横の面でも広域管理が必要と思われるのですが、全然そういう問題意識が出てこないということです。

もう一つの問題は、港湾行政というものが、 のところと関わりますが、港湾法のやっ

ている行政内容が、ほとんど内容がないんです。要するに、物理的な管理をする。まず、工事をしてコンクリートを打って港湾の施設をつくる。そして、基本的にそれっきりなんです。

ですから、やっていることは「限りなく放置に近い物理的管理」ということになっておりまして、最近ですと、財政難であるというようなことも言われますし、一般行政扱いされているために、40年以上経ってもそのままになっているような施設もございます。本来、はきちんとお金と技術力をかけて施設整備しないといけないんだけど、文字どおりお荷物扱いということで、一般行政のなかで後回しになっているということです。

全国知事会の方でも港湾管理は市町村に全部任せるといふふうに言っているようで、どこもやりたくないと言いますか、そんなふうに投げちゃっているというのが現状かなと思います。

他方、地方分権の動きというのがございまして、これは前の地方分権のときにある行政学の先生が、港湾法は理想の地方分権的な法律の仕組みであるというようなことを言ったために、がんじがらめになっている部分もあります。港湾ベースで、そのレジームを変えようとする、分権に反するということでほとんど何にもできない、結果として国も手を出せないという仕組みになっております。

ちょっとそこに書き忘れましたが、もう一つ、港湾法は、国の関与を意識的に遮断して作られています。要するに、自治体に全部やらせる。それがいいということで、これは勿論、分権化というのがお題目ではあるんだけど、港に国を関与させるとよろしくないというはっきりとしたGHQの政治的な意図の下につくられているということです。港湾局の方も何かやりたいけれども、法的な取っかかりがないという、ある種のジレンマがあるようであります。

もう一つは「私企業に対抗できない」と書きましたが、実は港湾管理というのは、港の先の方というのは大企業が専用岸壁を持っているということが普通の状況なのですが、そうすると港湾管理者が一市町村というような形になりますと、例えば港湾をつくるときに海域と陸域とあるわけですが、一体として規制をかけるべきところはかけて、機能的な港湾管理をやるということが経済面でも重要だと思うんです。ところが企業が事実上占有している、事実上というか法的にも占有しているわけですが、そのエリアの部分に港湾としての機能管理を入れさせてくださいということで臨港地区の設定をさせてもらいたいといったとすると、企業としては自分たちが規制されるというふうに当然思いますので、そうすると大企業と市町村という力関係では、そういうことができないわけです。

そのため、一切規制がなくて、そのまま好きなように企業が使うということになるんですが、その企業がちゃんと動いている間はまだいいわけですが、経済状況が悪くて撤退したり、未利用地があったりすると、その部分が放ったらかしになってしまっています。海際の私的な土地が放ったらかしになってしまっているわけです。行政としても手を出せないということになっておりまして、ある行政法の先生が言われていたのは、戦前の租界み

たいになっている。そのエリアは、日本の領土のはずなのに、沿岸管理なんてことも全然できないということで、これは国土の安全という観点からも非常に問題であると思われる。

ですが、「行政内容の貧しさ」というのは、これは港湾法の中身についてですが、国の方は、工事と補助金しかないんです。それで終わり。国がダイレクトに何か言うということは基本的にできない仕組みになっています。直轄工事をして、港湾が整備されますと、管理委託という形で港湾管理者に委託するんですが、そうすると、管理は地方公共団体だけがやるという形になります。

しかし、地方公共団体は先ほど申しましたように、機能管理という観念がないものですから、物理的に放って置くだけで穴が空いたら埋めるとか、そのくらいの管理しか基本的にやっていないということです。これは、法律自体がそういうことしかそもそも要請していないという面もあります。

もう一つ、重要なのは経済活動との関係では、事業管理という発想が全くないんです。港湾の前提になっている不動産、土地と建物と言いますが、その管理にとどまっております、その上物の経済活動に関わるようなところについては、これは自治体としては入れないものですから、そうすると、港湾管理は本当にお荷物にしかならない、もうかるわけでも何でもないということで、いいところが1つもないということだと思います。

レジュメの2ページ目でございますが、「港湾政策の基本的視点」というふうに書きましたが、私が見ている港湾政策の議論というのは、現象面の話というのはいろいろあるわけですが、手続を統一にするとか、税金を一本化するとかということはあるんですが、その大もとが港湾法です。港湾法が港湾管理を地方公共団体しかやってはいけないとしていることと、国の関与を意図的に排除しているということで、港湾管理が港湾ごとにバラバラで統一性を欠いている原因は港湾法ですから、そこを変えないと、効率的で機能性のある港湾というのはできないのではないと思うわけです。

国交省は基本的に法律論が弱いという印象があるのですが、制度論を無視するにしても、それもほぼ限界に来ているのではないかという気がしております。港湾法に関しては、全部変えた方がいいと思っています。港湾局の方も、種々の考えの方がおられると思いますが、全体としては、貧すれば鈍す、みたいな感じで、法律改正するのは大変ですから、なかなか港湾法改正を言い出せなくなっている。

昭和25年に法律ができたときは、余りにもひどい法律だということで、その翌年か、国会決議で港湾法を改正するなんていう決議をしているという話を聞いたことがあります。当初はそういう気持ちもあったみたいですが、後はそれっきりで、このまま来てしまっているということのようです。

公物論ということで申し上げますと、港湾というのは国際社会に開かれた社会基盤で、そういう意味では道路とか河川とかと全然違うんです。非常に特徴のある社会基盤で、まさに国の話と関わる。国際社会との接点であるということになりますので、国の役割を適

切に評価するという事は不可欠のところだと思います。

ところが、港湾は徹底した分権主義になっております。道路や河川の場合ですと、我が国の場合はドメスティックなものについて国が強く関与していると言いますか、道路も国の関与が非常に強いですし、河川も水系管理主義とか言って国主導の仕組みに、むしろなっているわけです。これは制度レベルで、明らかに平仄があわないといえます。

海岸法でも、基本的には都道府県単位で管理するという事だったのですが、平成11年の改正で、沖ノ鳥島の管理はやはり国がやらなければいけないではないかということで、国直轄管理というのが初めて入れられています。海岸法はそうは言っても防災が目的の法律ですので、そういうところすら国管理が認められているのに、港湾政策のような国際的な観点が必要なところで国が関与できないというのは、制度論としておかしいのではないだろうかということであります。

港湾の場合、そういうことで私の主張というのは、国の役割を承認するということが、規制緩和の大前提として必要なのではないかということなのです。

これは、昨年来、経団連や商工会議所の方でも、港湾行政についてはいろいろ提言をされていますが、多分、同じようなことを感じておられるんだと思いますが、経団連さんの去年の11月21日に出された提言を見ますと、地方自治体ごとに分かれている主要港湾における行政の見直しをすべきだ、特に港湾管理における国の権限強化と広域連携の強化をやってほしいというような言い方をされています。

それから商工会議所の方も、広域ポートオーソリティというような言葉を使って、広域ポートオーソリティの設立等によって港湾経営の改善と利用コストを低減してほしいというようなことを言っておられまして、ほとんど死んでいる状態のポートオーソリティをもう一回活用する道を考えてほしいというようなこともおっしゃっているわけであります。

レジュメの続きでございますが、ただ、私の考えでは、ポートオーソリティをここで活用するというのは非常に筋が悪いのではないかなというふうに思っています、そもそも自治体にやらせるといっても、本当に国際的な感覚を持ってしかも効率的に整備をするということになりますと、これは多分、自治体の事務としての範囲を超えています。

しかも、国策としてと言いますか、要するに国際的な物流の基点をつくるという話でありますから、資金的にもかなり大規模な国費投入というのが本当は必要でしょうし、それから、港湾の広さという意味でも、単純に、例えば幾つかの複数の自治体が集まってつくるとするのがポートオーソリティですから、それはやはり管理のやり方としては非常に効率が悪いのと、集まったら大体まとまらないので、効果のあるような管理行為というのは、そもそも熟練が必要だし、今までそういうことを基本的にやっていないわけですので、ちょっとそこは違うのではないかと。

言っていることは美しいのですが、多分ねらいは思いっきり外れるのではないかと思いますし、そのほか協議会方式でやったらいいのではないかという議論もあるんですが、これもやはり、コストパフォーマンスが悪いという感じがしております、私のイメージと

しましては、やはり単一の管理主体というのが一番いいだろう。

勿論、その管理主体には、国という名前がついている必要は全然ないんですが、何かそういう目端の利く組織体が管理をするということで、その後、実際上の管理形態というのは、ある種の国の関与を少し認めた上で、しかし実際上の管理は民間会社にやらせる。だから、規制緩和のためにまさに中央集権が必要だということです。そういう発想は、一部今回のスーパー中枢港湾にも見られるように思います。

ただ、スーパー中枢港湾はどこがスーパーなのかという点は大疑問でございまして、そういうことで港湾政策を批判していたのですが、このことは当局においてもどうも認識されておられるようです。ただ、現行制度上はこれが精一杯ということのようです。

スーパー中枢港湾と言うからには、本来であれば、港湾のエリアそのものをもっと広域的に複数自治体間をまたがるような形で管理の対象にしなければいけませんし、それから背後地のことも考えなければいけないのと、それから背後に鉄道とか道路といった交通インフラをつなげる話も関連して次々と出てくるはずですが、しかし、今回のスーパー中枢港湾構想には、そうした発想はほとんど見られません。埠頭の先のところを、国が直接、認定事業者に貸し付けることができますということを言っているだけです。

そういう意味では、全然頭出しの頭出しぐらいのところ、埠頭管理の一体的運営ということにとどまっている。したがって、港湾区域そのものが地方単位ということでは全然スーパーとは言えないでしょうということを申し上げております。

もう一つは、港湾をめぐる動きとしましては、なんとか制度を動かそうと思ったときに、突破口となる議論として残されているのは、唯一防災ぐらいしかありません。そこで、これも去年、一昨年動きですけれども、川崎港を基幹的な広域防災拠点にするという話がございまして、これはにわかに港湾局も少しやる気になったみたいで、国の直轄管理の制度要求というのをやったようです。

やってみたのですが、結局のところ全然できなかったということです。そのときに言われたのは、お決まりのフレーズとして、地方分権に反するとか、災対法という法律がございまして、これも原始的な分権主義の法律で、最近は大規模な自然災害については、災害対策基本法がネックになって有効な救済活動ができないということが、現場では認識されているんですけれども、これも全然動かないという状況があります。

結局、そんなことで、川崎港については少し動きがあったところですが、最終的にはしようがないので、管理委託を解除するという対応することにしたようです。

川崎港が自治体としてほぼ全面的に責任を負って管理をしていくんですが、それだと国が全然口を出せない、国が口を出せるように、管理委託を解除するという、小さな対応で収めざるを得なかったということです。

管理委託を解除するということは、国が財産管理として港湾を管理するということで、財産管理というのは、やはり穴が空いたら埋めるとか、その程度ですので、機能的な管理とは全然違います。これでは、当初の目的は達成されているとはいえません。

あと御承知のように、次ですけれども、F A L条約の関係の、これは結構象徴的事例だったと思いますが、港湾の基準がいろいろあるわけですが、現在、これが自治体単位ですので、それぞれ条例で管理条例をつくるということになっております。条例ですので、港湾ごとに規制はばらばらという状態であったわけです。国際標準に合わせるといっても、それは、まず、国の方がちゃんとこういう統一モデルをつくってくださいということが言えないと統一しないわけです。

そこで、F A L条約を批准しましたので、港湾手続を統一化するために港湾管理者の手続について国土交通省令で基準が示せるという条文を入れようとしたんです。ただ、これが非常に大変なことで、特に自治行政局が、要するに分権に反するからその国土交通省令で決めるというのはけしからぬということでなかなか認めてくれなかった。難産の末、やっと国土交通省令で統一的な手続を定めることが不十分ながらできるようになったという経緯がありました。港湾法の改正にやっとのことでこぎつけたというケースでございます。

しかし、これは既に経済界の方からも、F A L条約の対象になっていないような手続のところをどうするのかという問題提起がなされています。これは国土交通省令の範囲を広げるということになるんですけれども、そこについては同様のハードルがあるということで動くに動けないというのが現状なんだろうと思います。

その他、既に申し上げているところですが、港湾とか埠頭の管理を統合するとかいろんなほかのインフラとの関係も考えるというようなことになると、課題山積であるにもかかわらず、法制度が全然何にも動いていないと言いますか、役に立っていない。現在の港湾法は、多分、なくても余り困らない、その程度の法律だと思います。

要するに、その内容は、国が直轄工事するということと、補助金を出すそれだけの法律です。自治体は実際は管理条例を作っていますが、管理の実態はほとんど限りなく無に近いと言うと、ちょっと言い過ぎかもしれませんが、そんなところでございまして、大変シャビーな法律だと思います。

あとレジユメの最後でございますが、「参考」で、これは私が公物管理との関係で分析すると、かなり港湾というのはいろんな特徴があって、理論的にはいろんな難しい問題がたくさんあるんだなということがまとめて書かれているだけです。御参考までに見ていただければ結構です。

おおむね、港湾につきましてはそんなところで、そのほかの交通インフラということですが、これは必ずしも十分準備しておりませんけれども、一言だけ申し上げますと、空港につきましては、航空行政の実態は必ずしもつかみきれていないのですが、多分、一般的な印象としては、港湾行政よりもずっと問題が多だろう。

どういう問題が多いかと言うと、行政がちゃんとやっていないと言いますか、行政がないような感じなんです。妙な規制はあるんです。ところが、行政の内容自体が非常に希薄で、航空法を別にすると、管理法としては空港整備法しかありません。空港整備法で空港は整備するんでしょうけれども、管理のところは基本的に特殊会社に、丸投げ状態なんで

す。それで、航空局と空港管理会社、エアラインの関係を見ると、明らかに民間の方が能力があるし、管理会社の方が能力が高くて空港のことをよくわかっている。

航空局は、形としては監督官庁ということになっているのですが、どこまで実のあるかたちでコミットしておられるのか、疑問に思っています。どうしてそういうことになったのかという問題はありますが、法制度がどのくらい整備されているかという観点から言うと、港湾よりも、さらに内容が薄いということはいえるのではないかと思っています。

それから、鉄道につきましては、御承知のように国鉄改革のトラウマというのがあるって、公が何かやると失敗するという恐怖心があるために、現在でも路線の対立があるんだそうです。国がもっとちゃんとやるべきだという路線と、いや、やはり失敗したんだからやめた方がいい、民間にやらせておいた方がいいという消極路線、ある種の無責任状態になっているんだと思います。

鉄道の話も、例えば路線をどういうふうにつなげるかとか、どのくらい大規模な施設をつくるかとか、都市計画とどう絡めるのかとかという話になると、本当は公的な仕組みがもっときちんとしていないと、効率的な交通政策は実現できないはずですが。しかし、官と民という軸で見ますと、昔から民の方がずっと能力が高くて問題意識もあるという点で、通常の規制緩和の前提を欠いている状態があるように見えます。多分、鉄道もそうだし空港もそうだし、港湾もそういうところがあるのだらうと思うんですけども、いずれにしても、そういう、ちょっと特殊な世界だといえるかと思えます。

道路につきましては、これは旧運輸省行政とは対照的にまた違って、逆に公の性質が強すぎるわけです。道路特定財源などの話もございませぬけれども、なかなか手ごわいという感じです。道路については、道路法だけでなく、道路運送法的な発想をどう取り込むか、民間的手法をどのように取り入れるかという問題が、突破口になり得るのかなというふうに思っております。

かいつまんで、そんなところでございます。

有富委員 大変示唆の多いお話をありがとうございました。質疑応答に入らせていただきたいと思えます。

一つ訊かせていただきたいんですが、2ページの上のところ「国の『直轄』管理港湾の必要性（実際の管理は株式会社がよい）」とありますが、このとおりだと私も実は思っています。この間、港湾局の説明を聞く機会があったのですが、コンテナ取扱コストを比較すると、日本の港湾を100とすると高雄が65、釜山が64だそうです。彼らは、国際競争力を高めるため、日本のコストを7割まで持っていくという計画だと、堂々と説明されました。しかし、それではいつまでたっても追いつけませんよ。だから、例えば民間が運営するなど他の方法を考えるの一案ではないかとも思うわけです。櫻井先生は、そのためには国が統括できるように一度法律を変えてからおっしゃるんだけれども、日本がおかれている貿易競争の現状には、そんな時間はないのではないかと思えます。何かもうちょっと別の、便宜的な方法がないものではないでしょうか。方法論的な話なんですけれど。

櫻井先生 それは私もそう思うんです。直轄港湾をつくるというのはいろんな意味でハードルがとて高いんです。ただ、実際の例としましては、レジュメの3ページ目に「3）S O L A S 条約改正と国際船舶・港湾保安法」というのがあります。これ実は、港湾法とは別の法律を作り、実質的に港湾法のスキームを変えてしまっているところがあります。これはS O L A S 条約関係で、テロ対策のためにダイレクトにつくったもので、条約そのものは、もう決まってしまう話であり、そういう外来の法律の場合、事実上、国会審議も余りされないまま法律ができています。

通常の港湾管理の場合、こういう外圧的なものというのは必ずしも想定し難いけれども、結果としては、これと同じようなことができれば、港湾法に手を付けなくて大きな改革をすることはできるだろうと思います。特別措置法みたいなものをつくりますかということになりますけれども、ただ、その場合には、港湾管理者が、たくさん小さい自治体がいますけれども、それはそのままにして、広域的なエリアを、大臣か何か、内閣総理大臣が指定して、一括して民間の会社が管理しますというようなことになるのか。

また、港湾管理にあたって、民間会社が公権力を行使することがあり得ると思いますので、そこをどうクリアーするかという問題も出てくると思います。それもまた、それほど簡単には処理できないような気がします。

有富委員 ありがとうございます。

深川専門委員 関連した質問ですけれども、かなりどっちのルートも難しい用語なので、すごい小さい話なんですけれども、地方の小さい港湾は、スーパー中核は、また別の問題で、国際競争力は、やはりそれに関わってくる話なので、これは本当にどうするか、真剣に考えなければいけないんですけれども、ちまちました小さいところは、いっぱいありますので、ここはしょうがないから、英明なそこを仕切っている人々がいるじゃないですか。あの人たちに、より英明なお考えを持ってもらって教育。ある意味で、その人たちが仕切った方が、法律をつくるよりは早いですね。ですから、例えば清水港みたいに納得していただいて、それでE D Iを絶対にできないと、うちの港は残れないと思えば、彼が声をかけてやってくれる世界もあるので、モデル方式で、すばらしい成功例をつくって、生き残るにはこれだと思って、みんないつものようにどっとなびく。小さいところは、とりあえず、これで解決するという方法はどうですかね。

櫻井先生 いいと思います。地方港湾は余り関係ないので、漁港と同じなんです。ですから、あとはどのぐらいのものが日本の国の中で大規模港湾として必要なのかというところを考えて、そこは特殊なかちとした枠をつくるということだと思います。

有富委員 大規模な港湾を全て正面から直すことは考えずに、例えばどこか工場が周辺に多く立地している港湾を取り上げて、民間企業が何社が集まって民間会社をつくって、それこそ物凄く効率のいい港湾の作業を提供する仕組みをつくり、それをベンチマークにしてしまうという考え方もできますね。

櫻井先生 特区方式とかですね。

有富委員 市場化テストとか

櫻井先生 あと、都市再生の特別措置法みたいな形で、ここだというエリアを決めて、現行法とは全く違うスキームをぼんをつくってしまうというのは、あり得ると思います。それができれば、その方がいいかもしれません。学者的な関心をちょっと置くと、そうだと思います。

中条委員 私は一番問題なのは補助金だと思っている。補助金の制度だけで、これだけ無駄な港湾をつくってきたわけです。空港も同じなんです。空港の方はまだ使われているだけましなだけけれども。

ですから、やはり補助金が一番大きく影響している。私は櫻井先生とちょっと違って、空港の方は国の権力がかなり強いと思っているんです。地方空港は全部自治体空港なだけけれども、実際には、現実的には国がコントロールしてしまっていますし、官制も全部国がやっている。一応、自治体管理になっているだけけれども、料金水準なんてみんな横並びで、国は規制していないというだけけれども、現実的にはやっていると言っているという状況なんで、国の権限がかなり強い。それに対して港湾は、補助金だけ出して、後は何もやっていないと、その点はまさにおっしゃるとおりなんです。そのこのところで、その次私はどう考えていいかわからないところがあって、では、国がやったらうまくいくのか。自治体よりも国の方がましだと言えいいのか、その点が1つ疑問というか、考えなければいけない点だと思っているのです。

まさにおっしゃるように、1回国が全部一括してしまって、それから民営化する。なかなか自治体は売らないですから、国営に一括してしまってから民営化するというのは、一つの方法だとは思いますが。

実際、こういった社会資本を民営化した諸外国のケースというのは、大概は、最初に何か間違えて、公的一元化みたいなことをやっちゃってしまっているところが多いわけです。イギリスなんかもそうなんですけれども、空港公社とか、そんなものをいっぱい労働党政権のときにつくっちゃって、それで一括して国営化してしまっただけなんです。なので、次に民営化するときには、割とまとめて民営化できるという状況があった。

ですから、そういう点では、国が1回取得してから民間に全部移してしまうというのはいいと思うんです。けれども、問題は、ひとたび国が持ってしまったら、わが国では国は手放さないだろうという心配がある。そこをどうやって回避したらいいんだろうか。そんなことをちょっと思いました。

櫻井先生 港湾の特殊性は、保安対策をやらなければいけないので、そういう意味で、国は関与せざるを得ないというところにあります。これは、港湾の存続の前提になっている話で、保安対策も、そういう意味では十分ではないんです。それが1つ。

それから、国と地方はどっちがましかという話ですが、国の方がかなりましな部分があるというのが私の判断で、よく言われるのは、地方分権がどんどん進んでいったときに、最後に国に残るのは何だろうかという問いをたてると、専門的な技術力がそれではないか

ということが言われています。少なくとも現状だと、港湾なら港湾の専門家が一定数いるのは、国をおいてないんですね。自治体の方は、むしろ一般職員が普通の事務と同じように港湾管理に対応しているだけですので、そこは港湾の場合はかなりはっきりしているのではないかと思っています。

ですから、専門的な管理ということでは、現状では国にアドバンテージがあるように思います。

中条委員 専門技術の方は、民間だって、実は持っている。道路の場合もそうなんですけれども、本当に国で持っていなければいけないのか。鉄道なんて、まさにさっきおっしゃったように、JRが持っているわけですね。

ですから、しばしば技術力が国にはあってということをおっしゃるんだけど、そこが本当にそうなのかなというのは、若干疑問があるんです。それと、保安対策ですが、これは当然やらなければいけないんだけど、今、分割されているがために、それができないという点は確かにある。これは仮に民営化して、巨大な民営化港湾ができたとしても、保安上の、あるいは危機管理上の規制、これは当然必要だと思います。これは空港の場合も同じですけども、私は必要だと思います。

要するに、今の状態では、それぞれの港湾がばらばらなことをやっていて、それを統一的なことを何かやろうとしても、それは地方分権だと言われて、それで排除されてしまう。そのために、非常に効率性が落ちている。

ではどうするかというときに、1つの方法は、櫻井先生がおっしゃるような形で、まとめてしまえという話が1つなんだけれども、もう一つは、放っておけという話もあるかもしれない。廃れる地方港湾は廃れてくださいと。ただし、そのときには補助金をちゃんと絶たないとだめなんです。金だけ付いているものだから、それが生き残ってしまうんです。そこをいかにして壊すかということが1つ重要な点かなと思います。

有富委員 それは特別会計ですか。

中条委員 港湾整備特別会計なんです。ただ、空港整備特別会計とか、道路整備特別会計というのは、基本的に全体としては一応利用者負担なんです。ただ、特定のところがいっぱい負担をしている。要するに、端的に言えば、航空で言えば、羽田がいっぱい持っているわけです。それで、地方の空港整備をしている。これに対して、港湾は一般財源がかなり入っています。その点もおかしいと思います。

そういう意味では、内部補助でやっているというよりは、一般財源で港湾整備をやっていて、それは港湾の公共性という観点からすれば必要な部分もあるんだけど、全部釣り堀のための地方港湾に行ってしまうている。

そこが、1つ大きな問題なんだけれども、これは政治的には是正するのは、なかなか難しいという状況です。

福井委員 この問題意識は非常によく理解できたんですが、国と地方の港湾行政に考える役割分担のルールなりについての頭の整理というんでしょうか。それをどういうふう

にしたら合理的というふうにお考えになりますか。

櫻井先生 拠点港湾をどうつくるかということであれば、重点投資も含め、一元的な管理が集中してできるというふうにして、先ほど来申し上げているみたいに効率的な管理ができるスキームをつくるということです。

福井委員 基本的には、余り地方の役割というのはないのではないかと。そういう方向ですか。

櫻井先生 重要な港湾はそうです。

福井委員 ということは、自治体に重要な港湾の管理を任せているという公物管理法制にそもそも問題が内在しているということになりますか。

櫻井先生 というか、丸投げになってしまっているというところが問題であるということです。

福井委員 管理の名義というよりも、国策的なコントロールが一切及ばないというところに問題がある。

櫻井先生 放ったらかして、ずっとここまで来たわけですね。ですから、更にずっと放ったらかしてしまえというのもあるかもしれませんけれどもね。

中条委員 放ったらかしてカネだけやっている。

福井委員 効果がないのに。

櫻井先生 経済界の方は、一応、行政体制も見直してほしいということをおっしゃるんだけど、行政体制がどうあるべきかということは、詳細にわたっては研究されたことが、今まで余りなかったみたいで、そこはどうも詰めた議論はされていないような印象があります。

ですから、恐らくその問題意識をもう少し詰められると、もう少し現実に動きそうな、方法を模索する余地は十分あるのではないかという感じは持っています。

福井委員 勿論管理とか、一定の補助による誘導なり助長なりというのはあるのかもしれませんが、いっそのこと、管理者が全部民間になってしまうというような新しい港湾法制スキームというのはどうですか。

櫻井先生 それは当然ありますよ。ただ、保安対策と両立しなければいけないし、最低ラインの制度設計はなければいけないだろうということです。

福井委員 港湾が日本とアジアと結局競争しているように、国内でも、港湾相互がいい意味で競争して、言わばどこかが勝ちを収めたら、また、それを脅かすような、もっと効率のいい港湾が国内でも現れるというような形で発展淘汰されていくというような方向もあり得ますね。

櫻井先生 ただ、そのためには、港湾はお荷物でしかないんですね。お金がかかるだけなんです。もうかる仕組みになっていないので、競争も何も、その前提がないので、そこがまず、大きく全然違うのではないかと思います。

福井委員 入港料とかを港湾管理者が自由に取れるようにして、逆に言えば、港湾に出

入る船なり貨物なりに対するチャージでもうかる、ちゃんと整備すれば収益が上がるというふうになれば、後は勝手に競争していただくということもあり得るわけですね。

櫻井先生 そうですね。あり得ると思います。

中条委員 ただ、そのときに自治体に任せておいたのでは、別にもうからなくてもいいから、改善インセンティブがないわけです。赤字になったらなっただ補助金をもらってやっているから。そこを民営化しないと、自分の足で立たないでしょう。

ところが、まさにさっき櫻井さんがおっしゃったように、では中枢港湾は民営化するといったときに、東京港と横浜港と東京湾一体でスーパー・ポート・オーソリティーにならなければいけないんだけど、そこは、それぞれ別の自治体になっているからね。

福井委員 細分化され過ぎていて意味がない。

中条委員 そうです。

福井委員 結局、自治体単位で管理させると、インセンティブがないのもいけないし、インセンティブが仮にあったとしても、狭い自治体間同士の面子の張り合いみたいなことで、本当に効率的な土壌はできない、ということが起こり得るわけですね。

自治体がなまじ権力を持っている分、そこに管理権限を与えておくと、適宜適切な有機的な連携なり、再編なりができない。ということは、やはり自治体の管理権限はやめてしまった方がいい、という方向になりますか。

中条委員 だからそのところで、自治体でやるのと、国がやるのとでは、国の方がまだましだと櫻井さんがおっしゃった。

福井委員 私もそう思います。

中条委員 私もそう思うんだけど、それではいつまで経っても地方分権ができないじゃないのかと。

福井委員 ただ、自治体は基本的には、その土地の住民の利害のためにあるわけで、たまたまそこが国全体の港にふさわしいからといって、自治体がそれを国のために使うとか、隣県のために使うということは、もともと求められていないわけですね。港湾とは結局はその自治体だけのものではなくて、それこそスピルオーバーする外部性をいっぱい持っているわけで、何かおかしい気がするんです。

中条委員 スピルオーバーする外部性があるんだったら、隣り同士で共同してつくればいいじゃないですか。例えば自治体だって、一部事務組合みたいなので、いろいろできるようにはなっているはずなので、例えばイギリスの空港なんか、隣り同士の自治体またいで共同で空港運営したりしていたわけです。そんなことを何でやらないんだろうなと。

福井委員 政治的な取引費用が高いから、首長の面子やら議会の面子やらが関わるし、空港だって、成田と羽田で、何であんなに対立するのかということ、自治体が別だからというのがありますね。港湾にも多分同じような問題があるので、結局、交渉コストのことを考えたら、できるだけ広域単位で統一する実益がある。国が何も管理の全面に出ていけという意味ではないんですけども、管理のスキームとしては、国が全国の港湾について、

例えば入札か何かで民間を選定する手順だけ決めてその管理だけする。あとは、もうかるとする管理職志願者が、例えば東京港と横浜港とをくっつけて応札して幾ら幾らで落とし、あとは自由な管理で収益を上げられるようにする、といったイメージです。

中条委員 それが本当は一番いいんですよ。私もそう思っているし、別に全部民間でいいと思うんです。

有富委員 さっき申し上げたような、例えば現在の枠組み、地方自治体に権限があるという枠組みのまま、どこかの港の管理を民営化し、港湾に入ってきたときの料金をもらったりする作業を、その会社にやらしてもらおうような仕組みもありうると思います。意欲のある民間事業者が手を挙げてそういう会社をつくって、それで物凄いスピードで新しいモデルをつくってしまうというようなやり方だってありますね。

櫻井先生 特殊会社みたいなものをつくって、単一で管理しますよということにするわけですか。

その場合、自治体がどう抵抗するか、しないかもしれませんね。もともと何もやっていないし、お荷物を降ろせるわけだから。そういう取引は成り立つ可能性はあるかもしれませんね。

有富委員 利益が出れば、自治体にはその会社から税金が入ります。

櫻井先生 それはあるかもしれないです。そこまでいってしまっているのが港湾行政の実態だと思います。今のところ、港湾管理なんて、みんなやりたくない。知事会は嫌だし、市町村も嫌だしというのがベースにありますから、費用負担をもってくれて、多少あがりがあるということになれば、実質的な障害はないかもしれません。

有富委員 輸出や輸入にかかる所要時間が物凄く短くなったりすると、多分、周辺には工場が増えていくでしょう。

櫻井先生 そうですね。それはあるかもしれない。

中条委員 ですから、それはまさにどこかの会社が「うちがやる」と、例えばですよ、そういうことをだれかが言わないとだめだというのが、まず1つなんです。

その次に、放り出したくないかという話があります。放り出したくないかというのは、空港だったら、まだ大分利権が余り絡まないの、ターミナルビルの部分だけ、空港民営化を何で地方でやる人がいないかということ、ターミナルビルは民間なわけです。それでもうかっているわけです。ですから、そこでもうけておけばいいから、よけいなエアサイドの方は一緒にやりたくないというのがあるわけです。

港湾は、もっとそこが複雑で、中の荷役だとか、そういったもののコントロールは、実は自治体は何もやっていないわけです。そこは、民間事業者がやっている。まさに、さっき櫻井さんがおっしゃったように、民間の方が強いという話は、そのところでやっているのは民間事業者で、そのところは、かなり独占的にやっているところがあったりするわけです。

それを全部抱え込んで、では、どなたかおやりになりますかというときに、これは困っ

たなという話が出てくる。

そうすると、全く新しい港だったら、多分そういうことを全部1からやれる。そこをどうするかというのがね。

櫻井先生 そこは、形は民間会社でも、実質は権力の話がでてくると思うんです。結局、ほかの関連行政との統一をどう図るかということも当然出てくるので、それも全部引き受けるということになりますね。ただ、民間会社と言えば、とおりがいいから、それで実質行くと、関空みたいなものですけれども、そういうのもあるかもしれないという気はしていますね。

福井委員 数年前にジョホールバルとか深センとか、幾つかアジアの港湾に調査に行ったことがあるんですけども、そのときに非常に関心したのは、一応、自治体なり政府なり公的機関が胴元なんですけれども、一括して管理を民間に丸投げしているんです。実質的に入札で決めるポート会社が、好きに料金を設定して、好きにルールを決めて、いつ動かすなども全部自発的に運営して、上がり方を公的機関に収めさせながら、あとは勝手にしゃかりきに管理し運営してうまくやっていました。

中条委員 しゃかりきに民間会社がやるわけですね。

福井委員 そうです。もうけていてしかも国民に貢献しているんです。

有富委員 いずれにしましても、日本の港でもそんな取組があると、貿易競争力の向上につながられるかもしれませぬね。中条先生のおっしゃるとおり、誰かが手を挙げなければ始まりませぬけれど。

深川専門委員 私、1つだけ違う話をお伺いして、結局、にわかな状況の変化として、テロとか、領土問題とか、国際物流とかがあったと思うんですけども、やはりテロがオペレーションを民間に委託した方が、それは効率がいいに決まっていると、私も思いますが、今まで、余り民間がテロに遭うということをおめでたくも考えずに生きてきてしまったんです。

これから、某経済規制をやっているようなところからのテロとか、それはやはりあり得るわけです。

しかも、スーパー中枢みたいな大きいところではなく、必ず弱いところはねらって突破しようとして、作戦上、当然しますね。でも、津々浦々に港ありの、この国のことですから、小さい漁港から中途半端な規模のところまでいろいろあって、多分その辺が一番テロにさらされるところなんです。完璧に調べていますからね。

福井委員 これも私のアジアでの印象ですが、むしろ民兵がマシンガンなどを持って立っていて、日本よりよっぽど安全という印象でした。

深川専門委員 これは、レガシーコストというより、国がネーションステーツができ上がっていないからできることであって、日本だと逆に言えば、武器を持たせるかどうかはともかくとして、民間がテロに遭ったら、政府機関の管理者がテロに遭うより、はるかに甚大な損失を被るわけですから、インセンティブにおいては、私は民間の方がはるかにま

しにテロ対策をやるのではないかという気がします。ただ、やはり民兵を雇うコストが、この国では尋常ではないですから、人件費がむちゃくちゃ高い国なので、民間にそれを負わせるというのは、相当にね。

福井委員 公務員がやるのなら、税金でそのコストを払っているんですから、同じです。コストが見えないだけです。

中条委員 それはそうなんだけれどもね。

深川専門委員 そのときに、今の港湾法では、国とテロ対策ということに関した場合に、国と地方の関与というのは、どういう仕分けになっているんですか。

櫻井先生 そういう問題意識はないですから、規定はないです。

深川専門委員 起きないことになっている。

櫻井先生 工事して、放ったらかして置くというのが法の内容なので、それで終わります。

福井委員 諸外国で、特に先進諸国だと日本みたいな港湾法制は、公物管理法制としては特異な方なんですか。ほかはもう少しシステムチックですか。

櫻井先生 そうですね。直轄港湾がないのは日本ぐらいじゃないですかね。そう思いますけれどもね。

福井委員 まずは中央集権というのもありうるかもしれないですね。

櫻井先生 港湾というのは、国内から見てはだめなんですね。外から見なければいけないけれども、港湾の自由使用というのは、外洋から船が港に入ってくるということなので、入ってくる船は、日本国に入っていると思って来るわけだから、本来、ローカルな話は二次的な意味しかないはずですよ。

福井委員 道路とはえらい違いですね。

櫻井先生 全然違います。

有富委員 ではいまここで、どうすべきだという結論は出ませんが、やはり時間がかかる問題だと思います。個人的には、港湾局など政府の方とは、「日本の国際競争力を高める」という最終的な目標は共通していると思っています。方法論や考え方は違うなと思う部分もあるし、各論については徹底的に議論していくことは避けられないと思いますが、ただ、最終的な「日本の競争力を高める」という目標達成に向けて、お互いに協力すべきところも出てくるかもしれません。

福井委員 いい意味でね。

分権の行き過ぎの弊害もありますね。

櫻井先生 港湾局サイドも、制度改正をしかけたりしていますから、問題意識はあるのだと思います。経済界や、内閣、規制改革会議、それから政治といった外部にある者や組織が、現実のニーズを踏まえて、当局を動かしていくことが求められていると思います。

有富委員 それでは、時間もまいりましたので、本日の意見交換は、これにて終了とさせていただきますと思います。櫻井先生におかれましては、本日は貴重なお話をお聞かせ

いただきまして、ありがとうございました。以上で、本日の予定議事をすべて終了しましたので、散会とさせていただきますと思います。どうもありがとうございました。