

港湾財政と港湾整備特別会計の構造

澤 喜司郎

はじめに

グローバル化の進展により地球規模での競争が激化する中で、国土交通省は日本が国際競争力を維持・向上させるためには国際海上輸送においては多頻度・高速化や、コスト削減など荷主の高度なニーズに対応した効率的な物流サービスの提供が可能となるような基盤整備として、国際海運ネットワークの拠点となる中枢国際港湾やこれを補完する地域の中核となる中核国際港湾等においては大水深のコンテナターミナル等の整備を図る必要があるとしている。

しかし、バブル経済の崩壊以降の景気低迷の中での積極的な財政出動や社会資本整備の量的な拡大によって国も地方も財政状況が大幅に悪化し、投資余力が減少した現在においては追加的な社会資本整備を目的とした財政出動を検討する場合には、景気の動向のみならず財政状況などを踏まえた総合的な判断が必要となってきた。そのため、社会資本整備においては従来にも増して重点化・効率化や、PFIの活用などによる民間投資の誘発が要請されているのが現状である¹⁾。

1) 国土交通省（編集協力）『平成13年度国土交通白書』ぎょうせい，平成14年，31-2，111-2頁。

また、財政調査会編纂『国の予算（平成14年度）』（はせ書房，平成15年）は、「わが国の社会資本整備は、その本格的な着手が欧米先進諸国に比べてかなり遅れたこともあり、この遅れを取り戻すため、戦後、一貫してこれらの国々に比べて積極的な公共投資が行われてきた。…欧米先進諸国の公的固定資産形成のGDPに占める比率が徐々に低下もしくは横ばいとなり、その水準も低い（約1～3%）のに対し、わが国の水準は一貫して高く（2000年度で5.1%）、かつ、90年代前半には趨勢としてその差が広がっている。これは、バブル崩壊後の累次の経済対策において公共投資の大幅な追加を行

本稿では、このような現状認識の下で大水深のコンテナターミナルの整備など公共事業として行われる港湾整備事業つまり港湾施設の建設等の港湾工事における財政問題に焦点をあて、港湾整備事業における財政的な枠組みと仕組み、その中核をなす港湾整備特別会計の意義と構造について若干の検討を行うこととする²⁾³⁾。

なお、平成14年度末をもって公共事業の個別分野ごとに長期計画の作成を定めた社会資本整備関連の緊急措置法が廃止あるいは一部改正されるとともに、個別分野を網羅した「社会資本整備重点計画法」(平成15年法律第20号)が施行され⁴⁾、本稿に関連するものとしては「港湾整備緊急措置法」が廃止

い、景気の下支えを図ったためであるが、他方、このように欧米先進諸国と比べて公共投資の国民経済に占める比率が著しく高いことが、わが国の巨額の財政赤字の要因の一つになっていることは否めないものと考えられる。これまでの社会資本整備の結果…なお欧米先進諸国に比べて劣後していたり、国内において地域格差が存在する分野が残されているものの…わが国の各種の社会資本の整備水準はかつてに比べ相当上昇してきている。従って、今後の社会資本整備を考えるに当たってはこうした状況を踏まえた上で、公共投資のあり方、重点配分の対象分野について議論を進めていくことが必要となっている」(283, 285頁)としている。

- 2) 「社会資本」や「公共投資」という言葉に必ずしも明確な定義はないが、一般的に社会資本とは「私的な動機による投資のみに委ねているときには、国民経済社会の必要性から見て、その存在量が不足するかあるいは著しく不均衡になる等の好ましくない状態におかれると考えられる性質を有する資本」とされ、この社会資本整備のための投資のうち国や地方公共団体等の公的部門が行う投資が公共投資とされている。財政調査会編纂、前掲書、285頁。
- 3) 港湾整備の現状については、拙稿「港湾整備における重点化政策の現状」、『山口経済学雑誌』第50巻第1号、2002年1月を参照されたい。
- 4) 「社会資本整備重点計画法」は、「社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するため、社会資本整備重点計画の策定等の措置を講ずることにより、交通の安全の確保とその円滑化、経済基盤の強化、生活環境の保全、都市環境の改善及び国土の保全と開発を図り、もって国民経済の健全な発展及び国民生活の安定と向上に寄与することを目的とする」(第1条)とし、「社会資本整備重点計画(以下「重点計画」という。)は、これに基づき社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に実施することにより、国際競争力の強化等による経済社会の活力の向上及び持続的発展、豊かな国民生活の実現及びその安全の確保、環境の保全(良好な環境の創出を含む。以下同じ。)並びに自立的で個性豊かな地域社会の形成が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。重点計画は、社会資本整備事業の実施に関し、地方公共団体の自

され、「港湾整備特別会計法」が一部改正されるなど、長期計画の策定方法が大きく変更されたが、本稿は「港湾整備緊急措置法」の下での港湾整備事

主性及び自立性を尊重しつつ、適切な役割分担の下に国の責務が十分に果たされることとなるよう定めるものとする。重点計画は、民間事業者の能力の活用及び財政資金の効率的使用に配慮しつつ、社会資本の整備状況その他の地域の特性に応じた社会資本整備事業が実施されるよう定めるものとする」(第3条) ことをその基本理念としている。

なお、ここにいる「社会資本整備事業」とは、①道路法(昭和27年法律第180号)第2条第1項に規定する道路の新設、改築、維持及び修繕に関する事業、②交通安全施設等整備事業の推進に関する法律(昭和41年法律第45号)第2条第3項に規定する交通安全施設等整備事業(同項第1号に掲げる事業に限る。)、③鉄道事業法(昭和61年法律第92号)第8条第1項に規定する鉄道施設(軌道法(大正10年法律第76号)による軌道施設を含む。)の建設又は改良に関する事業、④空港整備法(昭和31年法律第80号)第2条第1項に規定する空港その他の飛行場で公共の用に供されるもの(これらと併せて設置すべき政令で定める施設を含む。以下この号において「空港」という。)の設置及び改良に関する事業並びに空港の周辺における航空機の騒音により生ずる障害の防止等に関する事業、⑤港湾法(昭和25年法律第218号)第2条第5項に規定する港湾施設の建設又は改良に関する事業及びこれらの事業以外の事業で港湾その他の海域における汚泥その他公害の原因となる物質の積の排除、汚濁水の浄化その他の公害防止のために行うもの並びに同条第8項に規定する開発保全航路の開発及び保全に関する事業、⑥航路標識法(昭和24年法律第99号)第1条第2項に規定する航路標識の整備に関する事業、⑦都市公園法(昭和31年法律第79号)第2条第1項に規定する都市公園その他政令で定める公園又は緑地の新設又は改築に関する事業及び都市における緑地の保全に関する事業、⑧下水道法(昭和33年法律第79号)第2条第3号に規定する公共下水道、同条第4号に規定する流域下水道及び同条第5号に規定する都市下水路の設置又は改築に関する事業、⑨河川法(昭和39年法律第167号)第3条第1項に規定する河川(同法第百条の規定により同法の二級河川に関する規定が準用される河川を含む。)に関する事業、⑩砂防法(明治30年法律第29号)第1条に規定する砂防設備に関する事業、⑪地すべり等防止法(昭和33年法律第30号)第51条第1項第1号又は第3号に規定する地すべり地域又はぼた山に関して同法第三条又は第四条の規定によって指定された地すべり防止区域又はぼた山崩壊防止区域における地すべり防止工事又はぼた山崩壊防止工事に関する事業、⑫急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和44年法律第57号)第2条第3項に規定する急傾斜地崩壊防止工事に関する事業、⑬海岸法(昭和31年法律第101号)第2条第1項に規定する海岸保全施設に関する事業及び海岸環境の整備に関する事業、⑭前各号に掲げるもののほか、前各号に掲げる事業と一体となってその効果を増大させるため実施される事務又は事業、をいう(第2条)。

業における財政的な枠組みや仕組み等について、それを整理し記録する意味から若干の検討を試みたものであることを予めお断りしておく。

I. 港湾整備事業と事業主体

(1) 港湾管理者と港湾工事

わが国の港湾に関する基本法である「港湾法」(昭和25年法律第218号)は、港務局または地方公共団体を港湾管理者と規定し、地方公共団体には「地方自治法」第284条第2項もしくは第3項にいう普通地方自治体が設立する一部事務組合と広域連合が含まれる。

「港湾法」が規定する港湾管理者の業務には、港湾計画の作成や港湾区域及びその管理する港湾施設の維持等とともに「港湾の開発、利用及び保全並びに隣接する地域の保全のため必要な港湾施設の建設及び改良に関する港湾工事」がある。ここにいう港湾施設とは水域施設(航路、泊地及び船だまり)、外郭施設(防波堤、護岸、堤防等)、係留施設(岸壁、さん橋、物揚場等)、臨港交通施設(道路、駐車場、運河等)、荷捌き施設(固定式・軌道走行式荷役機械、荷捌き地及び上屋)、旅客施設(旅客乗降用固定施設、手荷物取扱所、待合所等)及び保管施設(倉庫、野積場、貯油施設等)等をいい、港湾工事とは「港湾施設を建設し、改良し、維持し、または復旧する工事及びこれらの工事以外の工事で港湾における汚泥その他公害の原因となる物質の堆積の排除、汚濁水の浄化、漂流物の除去その他の港湾の保全のために行なうもの」をいう。

このように、「港湾法」は「アメリカにおけるポートオーソリティー制度に倣い、地方自治を重視した港湾管理主体の設置等を柱とし」⁵⁾て、原則的には港湾施設の建設及び維持・管理等を港湾管理者の業務とし、「ポートオーソリティーのような港務局による管理を期待しているが、ほとんど地方自治体

5) 吉田昭二「港湾の管理運営制度に関する検討の方向性」、小林照夫・澤喜司郎・香川正俊・吉岡秀輝編著『現代日本経済と港湾』成山堂書店、平成13年、58頁。

の管理に属している」⁶⁾のが現状である。

他方で、「港湾法」は一定の重要な港湾施設の建設等の港湾工事については国が事業主体となることを認めている。つまり、「港湾法」は「重要港湾において一般交通の利便の増進、公害の発生の防止または環境の整備を図り、避難港において一般交通の利便の増進を図るため必要がある場合において国と港湾管理者の協議が調ったときは、国土交通大臣は、予算の範囲内で港湾工事を自らすることができる」と規定している⁷⁾。

そして、国が自ら行う港湾工事は直轄工事（直轄事業）と呼ばれ、この場合には港湾管理者は工事費用の一部を負担しなければならず、その負担割合は、たとえば国際海上輸送拠点として機能するために必要な施設で特定重要港湾における水域施設、外郭施設もしくは係留施設等については3分の1、重要港湾における水域施設、外郭施設、係留施設または臨港交通施設については10分の4.5、避難港における水域施設または外郭施設については3分の1、等々と定められている。

なお、国有財産である港湾施設の財産管理については「国有財産法」（昭和23年法律第73号）の特例法として「港湾法」が適用され、国は直轄工事によって生じた土地・工作物を港湾管理者が負担した費用の額に相当する価額の範囲内で無償で港湾管理者に譲渡することができ、また国は直轄工事によって生じた港湾施設（港湾の管理運営に必要な土地を含む）を港湾管理者に貸し付けるか、あるいは管理を委託しなければならず、港湾管理者が管理する

6) 財政調査会編纂，前掲書，547頁。

7) 国が予算の範囲内で自らすることができる港湾工事について、「港湾法」は重要港湾が国際海上輸送網または国内海上輸送網の拠点として機能するために必要な水域施設、外郭施設、係留施設または臨港交通施設等の港湾工事、重要港湾が国際海上輸送網または国内海上輸送網の拠点としての機能を発揮するために必要な港湾公害防止施設、港湾環境整備施設、廃棄物物理立護岸または海洋性廃棄物処理施設等のうち大規模な港湾工事、避難港の水域施設または外郭施設のうち大規模な港湾工事、高度の技術を必要とするものその他港湾管理者が自らすることが困難である港湾工事、と規定している。このことから明らかなように、地方港湾の整備は北海道の特例を除きすべて補助事業とされている。

こととなった港湾施設については港湾管理者がその管理費用を負担しなければならないが、当該施設の使用料及び賃貸料は港湾管理者の収入となる。

(2) 港湾整備事業主体としての公社と株式会社

「港湾法」は、前述のように港湾施設の建設等の港湾工事つまり港湾整備事業の事業主体を基本的には港湾管理者及び国と定めているが、それ以外にも港湾整備事業を自ら行うことができるものも存在する。

それは「外貿埠頭公団の解散及び業務の継承に関する法律」(昭和56年法律第28号)に基づいて京浜外貿埠頭公団及び阪神外貿埠頭公団の一切の権利と義務を継承し、港湾管理者が設立した財団法人で運輸大臣が指定するもの(以下、指定法人という)であり、(財)東京港埠頭公社、(財)横浜港埠頭公社、(財)大阪港埠頭公社及び(財)神戸港埠頭公社がそれである。これらの指定法人は「旧公団法第2条に規定する外貿埠頭の建設並びに貸付け及び改良、維持、災害復旧その他の管理を行うことを目的とするもの」で、たとえば(財)神戸港埠頭公社は外貿埠頭及びフェリー埠頭の建設・貸付・維持管理、外貿埠頭及びフェリー埠頭に関連する施設の建設及び維持管理を業務とし、財務的には埠頭の建設・改善に要する資金は国(港湾整備特別会計)及び港湾管理者(神戸市)からの無利子借入金並びに港湾管理者からの特別転貸借債借入金及び公社債の発行または借受者等からの借入金によって調達し、その償還は埠頭の貸付料によっている⁸⁾。

他方、株式会社等の民間事業者も港湾整備事業の事業主体となることができ、たとえば「民間都市開発の推進に関する特別措置法」(昭和62年法律第

8) これらの公社と同様に、「広域臨海環境整備センター法」(昭和56年法律第76号)により設立が認可された広域臨海環境整備センターは、港湾管理者の委託を受けての「港湾法」に規定する廃棄物埋立護岸の建設及び改良、維持その他の管理、地方公共団体の委託を受けての港湾区域内に設置される「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年法律第137号)に規定する一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場の建設及び改良、維持その他の管理等をその業務とし、同センターも港湾整備事業の事業主体となる。

62号)は民間事業者が「都市における土地の合理的かつ健全な利用及び都市機能の増進に寄与する建築物及びその敷地の整備に関する事業のうち水域施設、外郭施設及び係留施設等の公共の用に供する施設の整備を伴うもの」(民間都市開発事業)を行うことを認めている。なお、国は民間都市開発事業の推進を目的として設立された財団法人を民間都市開発推進機構として指定することができ、指定された民間都市開発推進機構は「民間都市開発事業のうち地域社会における都市の健全な発展を図る上でその事業を推進することが特に有効な地域として政令で定める地域において施行されるもの」(特定民間都市開発事業)の施行に要する費用の一部を負担して当該事業に参加することや、同事業を施行する者に対して当該事業の施行に要する費用に充てるための長期かつ低利の資金を融資することをその業務とし、政府はその業務に要する資金のうち政令で定める港湾施設の整備に関する費用に充てるべきものの一部を同機構に対して無利子で貸し付けることができる。

また「民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律(PFI法)」(平成11年法律第117号)は、港湾管理者が選定した公共施設を建設する等の特定事業を港湾管理者によって選定された民間事業者が行うことを認め、特に公共性が高いと認めるものに係る資金について国は予算の範囲内で民間事業者が無利子で貸付を行うことができるとしている。

そして、このような民間事業者等への資金の貸付については「港湾法」でも、国は重要港湾の港湾管理者が港湾管理者以外の者(国を除く)で国土交通大臣が政令で定める基準に適合すると認める者に対し特定用途港湾施設の建設または改良に要する費用に充てる資金を無利子で貸し付けることができると規定している。なお、ここにいう特定用途港湾施設とは政令で定める用途に供する岸壁または棧橋及びこれに附帯する政令で定める荷捌き施設その他の港湾施設で、港湾計画においてその建設または改良に関する計画が定められたものである⁹⁾。

II. 港湾整備事業の財政的枠組みと仕組み

(1) 港湾財政の枠組みと法的構造

国が港湾工事（直轄工事）を自ら行う場合には、それは国の港湾への直接的な財政支出（歳出）を意味するが、国の港湾への財政支出は直轄工事だけではなく、港湾管理者が行う港湾工事に対する国の費用負担（国庫負担）という形態での間接的な財政支出もある。つまり、「港湾法」は「港湾管理者が重要港湾において一般公衆の利便に供する目的で水域施設、外郭施設または係留施設の建設・改良重要な工事をする場合」及び「港湾管理者が避難港において水域施設または外郭施設の建設・改良の工事をする場合」には、その工事に要する費用は国と港湾管理者がそれぞれ10分の5を負担すると規定している。ただし、国が負担するのは港湾管理者が予め国土交通大臣に申し出て国会の議決を経た予算に組み入れられている場合に限られる。

また、国の港湾への間接的な財政支出には港湾管理者が行う港湾工事の費用に対して国が財政的に補助するという形態での財政支出もあり、「港湾法」は「国は特に必要があると認めるときは、予算の範囲内で一般公衆の利用に供する目的で港湾管理者のする港湾工事の費用に対し補助することができる」と規定し、その補助の基準を、たとえば重要港湾における水域施設、外郭施設または係留施設のうち小規模なものの建設・改良工事については10分の4以内、重要港湾における臨港交通施設の建設・改良工事については10分の5以内、地方港湾における水域施設、外郭施設、係留施設または臨港交通施設の建設・改良工事については10分の4以内、等々と定めている¹⁰⁾。

このように、港湾管理者の行う港湾工事に対して国が費用負担し、または国が補助する港湾工事が補助工事（補助事業）と呼ばれ、港湾管理者は国が

9) 「港湾整備促進法」(昭和28年法律第170号)は、重要港湾またはその整備を促進することが著しく国民経済の発展もしくは国土の開発に寄与すると認められる地方港湾であって政令で定めるものにおいて港湾管理者が国において承認された特定港湾施設整備事業(荷さばき施設や貯木場の建設・改良又は復旧等の工事)を行う場合には、国は当該事業に要する費用に充てるための資金の融通を斡旋すると規定している。

工事費用を負担・補助した港湾施設を譲渡し、担保に供し、もしくは貸付を行うときは国の認可を受けなければならないが、ただし国が負担・補助した金額に相当する金額を国に返還した場合、または貸付を受けた者がその物を一般公衆の利用に供し、かつその貸付期間が3年以内である場合には国の認可を必要としない。

他方、港湾に関する直接的な財政収入（歳入）については、前述のように、直轄工事において港湾管理者が負担する費用は負担金として国の歳入となるが、これ以外にも港湾工事によって受益を受ける者が負担する工事費用や徴収される特別利用料も歳入となる。たとえば、「港湾法」は「港湾工事によって著しく利益を受ける者があるときは、港湾管理者はその利益を受ける限度において、その港湾工事の費用の一部を負担させることができる」と規定し、「企業合理化促進法」（昭和27年法律第5号）は工業や運輸業等の事業者は企業の合理化に資するために必要な港湾施設の建設、改良、維持または復旧を港湾管理者に申請することができ、港湾管理者は必要があると認めるときは「港湾法」の定めるところによりその工事を行い、また国は必要があると認めるときはその工事を「港湾法」または「沖縄振興特別措置法」（平成14年法律第14号）の定めるところにより自ら行い、いずれの場合にも事業者はその受益の限度において工事費用の一部を負担させることができると規定している。

また「特定港湾施設整備特別措置法」（昭和34年法律第67号）は、「政令で定める港湾の水域施設、外郭施設または係留施設で政令で定めるものの建設または改良工事で港湾法等の規定により国が施行するもの」（特定港湾施設

10) 国庫負担・補助率は、重要港湾、地方港湾等の港格別、施設の種別別に異なって定められている。また、北海道、離島、奄美及び沖縄については直轄工事における港湾管理者の負担割合や補助事業における国の補助割合の特例を設けており、それを定めた法律には「北海道開発のためにする港湾工事に関する法律」（昭和26年法律第13号）、「離島振興法」（昭和28年法律第72号）、「奄美群島振興開発特別措置法」（昭和29年法律第89号）、「特定港湾施設整備特別措置法」（昭和34年法律第67号）、「〔旧〕沖縄振興開発特別措置法（抄）」（昭和46年法律第131号）、「沖縄振興特別措置法」（平成14年法律第14号）がある。

工事)においては、港湾管理者が負担する負担金のうち当該工事に要する額の10分の2(北海道及び沖縄県の港湾については10分の1)に相当する部分の財源に充てるために特別利用料を徴収すると規定している。

(2) 港湾整備事業の予算と仕組み

港湾整備事業の緊急かつ計画的な実施を促進するため「港湾整備緊急措置法」(昭和36年法律第24号)が制定され、同法には国は政令で定める審議会の意見を聴いて五箇年間に於いて実施すべき港湾整備事業に関する港湾整備五箇年計画案を作成して閣議の決定を求め、政府はこの港湾整備五箇年計画を実施するために必要な措置を講ずるものとするとして規定されている¹¹⁾。なお、ここにいう港湾整備事業とは港湾の建設または改良事業及びこれらの事業以外の事業で港湾その他の海域における汚泥その他公害の原因となる物質の堆積の排除、汚濁水の浄化その他の公害防止のために行うものであって、国及び港湾管理者が施行し、これに要する費用の全部または一部を国が負担または補助する事業等をいう。

そして、この港湾整備五箇年計画が閣議決定されると、それは予算要求の基礎となり、予算要求はこの港湾整備五箇年計画に基づいてなされ¹²⁾、同五箇年計画の実施に伴い国が施行する港湾整備事業に関する政府の経理を明確にするために設置されたのが港湾整備特別会計である。詳しくは後述するが、

11) 「社会資本整備重点計画法」は、主務大臣等(国家公安委員会、農林水産大臣及び国土交通大臣)は政令で定めるところにより重点計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないとし、重点計画には①計画期間における社会資本整備事業の実施に関する重点目標、②前号の重点目標の達成のため、計画期間において効果的かつ効率的に実施すべき社会資本整備事業の概要、③地域住民等の理解と協力の確保、事業相互間の連携の確保、既存の社会資本の有効活用、公共工事の入札及び契約の改善、技術開発等による費用の縮減その他社会資本整備事業を効果的かつ効率的に実施するための措置に関する事項、④その他社会資本整備事業の重点的、効果的かつ効率的な実施に関し必要な事項、を定めなければならないとし(第4条)、「政府は、この法律及び他の法律で定めるもののほか、重点計画を実施するために必要な措置を講ずるものとする」(第8条)としている。

12) 住田正二『お役人の無駄遣い』読売新聞社、1998年、111-2頁。

特別会計の設置は「財政法」（昭和22年法律第34号）に規定され、そこでは国の会計を一般会計と特別会計に分け、「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合、その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の会計の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律をもって特別会計を設置する」としている¹³⁾。

なお、港湾整備事業における計画は港湾管理者が策定する「港湾計画」、国土交通大臣の案に基づき閣議決定される「港湾整備五箇年計画」、国土交通省港湾局が取りまとめる「長期港湾政策」に区分することができ、このうち基本となるのが「港湾計画」である。港湾計画は「港湾法」により重要港湾の港湾管理者に策定が義務づけられ、港湾管理者が主体となって策定するものであるが、国として港湾行政の整合性を確保するために国土交通大臣の定める「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」及び「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」に適合したものでなければならぬと「港湾法」は規定している。

さて、港湾整備五箇年計画に基づいて要求された港湾事業費は一般会計の公共事業関係費の中の港湾空港鉄道等整備事業費に計上され、たとえば平成14年度を最終年とする第9次港湾整備七箇年計画に基づき平成14年度一般会計予算に計上された港湾事業費をみると、図1に示されるように、所管別予算では内閣府が307億円、国土交通省が2,782億円であり、計3,089億円が港湾

13) 港湾整備五箇年計画のような公共事業関係長期計画には平成14年度現在、治水、治山、海岸、道路、空港など港湾を含めて15の長期計画があり、社会資本整備はそれぞれの公共事業関係長期計画等にしながら進められ、また特別会計の数や内容は年度とともに変遷してきているが、平成14年度現在、道路整備特別会計、空港整備特別会計、国民年金特別会計、産業投資特別会計など港湾整備特別会計を含めて37の特別会計が設置されている。加藤治彦編『図説日本の財政（平成14年度版）』東洋経済新報社、2002年、72-3、198頁を参照。また、特別会計は事業の種類によって、事業特別会計、資金運用特別会計、整理区分特別会計に分類され、事業特別会計はさらに企業特別会計、保険事業特別会計、公共事業特別会計、融資事業特別会計、行政的事業特別会計に再分類される。大場貴代「特別会計等財務書類作成ガイドラインと港湾整備特別会計」『港湾経済研究』No.41、2003年、113頁。

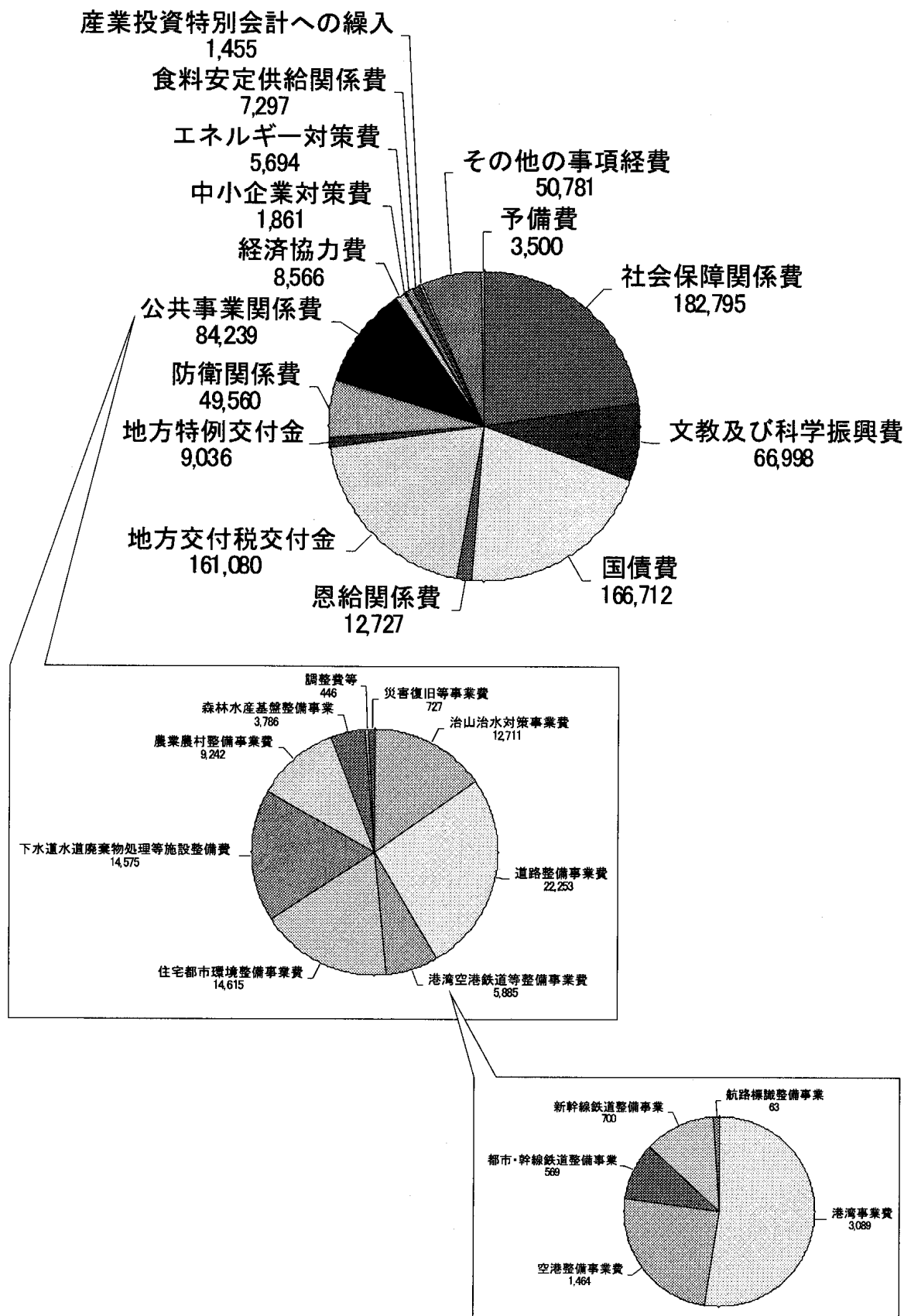


図1 平成14年度一般会計予算の構造と港湾事業費 (単位：億円)

事業費として一般会計に計上されている¹⁴⁾。このうち一般会計で支出されるのは港湾整備関係工事諸費等62億円（内訳：北海道港湾事業工事諸費52億円，沖縄港湾事業工事諸費7億円，港湾利用高度化拠点施設緊急整備事業費補助4億円）であり，残りの3,027億円は港湾整備特別会計に繰り入れられている。つまり，一般会計と特別会計の関係についていえば，一般会計は国の基本的経費を賄うもので，所得税や法人税等をその財源としているが，揮発油税のような目的税は一般会計の歳入とはならず特別会計の歳入となり，また一般会計に計上された予算の中にも一般会計から特別会計へ繰り入れられるものもある。港湾については，上述のように一般会計に計上された港湾事業費のほとんどが港湾整備特別会計に繰り入れられている¹⁵⁾。

Ⅲ．港湾整備特別会計の意義と構造

(1) 港湾整備特別会計の意義

港湾整備特別会計は，港湾整備五箇年計画の実施に伴い国が施行する港湾

14) 第9次港湾整備七箇年計画（平成8～14年度）は，国際化への対応や高コスト構造是正といった経済構造改革や国民生活の質の向上等，昨今の港湾を取りまく喫緊の課題に対応するため，以下に記す3つの目標と6つの施策を掲げ，港湾整備事業を緊急かつ計画的に実施することを目的として平成8年12月13日に閣議決定された。なお，港湾整備計画は当初は五箇年計画であったが，「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成9年法律第109号）第15条第1項の規定に基づく2年間の期間延長が平成9年12月12日に閣議決定され，第9次港湾整備計画の計画期間の終了は平成14年度末とされたのである。そして，3つの目標と6つの施策とは，目標1：国際競争力を有する物流ネットワークの形成（施策①国際海運ネットワークにおける拠点形成，②複合一貫輸送等に対応した国内物流基地の充実），目標2：信頼性の高い空間の創造（施策①災害に強い港湾システムの構築，②海上交通の安定性の向上），目標3：活力に満ちた地域づくりの推進（施策①地域の活力を支える豊かな港湾空間の創造，②良好な港湾環境の形成）であり，その投資規模を示せば，港湾整備事業が4兆3,100億円，災害関連事業・地方単独事業が6,800億円，港湾機能施設整備事業等が1兆4,000億円，調整費が1兆1,000億円，計7兆4,900億円である。財政調査会編纂，前掲書，547-8頁。

15) 予算の仕組み等については，片山泰輔編著『図解国家予算の仕組み』東洋経済新報社，2001年が分かりやすい。

整備事業に関する政府の経理を明確にするために「港湾整備特別会計法」(昭和36年法律第25号)に基づいて設置された特別会計¹⁶⁾、この会計が経理するものは港湾整備五箇年計画(第9次については七箇年計画)の実施に伴うもののほか、港湾整備関係受託工事(直轄港湾整備事業に密接に関連のある工事等で国が委託に基づき施行するもの)、特定港湾施設関係受託工事(特定港湾施設工事等に密接に関連のある工事等で国が委託に基づき施行するもの)、一般会計所属港湾関係工事の管理、空港整備特別会計所属空港関係工事の管理、港湾整備事業で港湾管理者が施行するもの等に係る負担金または補助金の交付、港湾整備事業に係る貸付であり、国土交通大臣によって管理される。

そして、港湾整備特別会計は港湾整備勘定と特定港湾施設工事勘定に区分され、後者の特定港湾施設工事勘定は「特定の企業が特に利益を受けるような港湾施設の整備を国の直轄事業として行う場合に経理するもので、この場合は、当該受益者から受益者負担金または特別利用料を徴収するので、この関係の事業(エネルギー港湾、鉄鋼港湾、物資別専門港湾)を他の一般事業(港湾整備勘定で経理する。)と区分整理する必要があるため別勘定としている」¹⁷⁾のである。

港湾整備勘定は、一般会計、空港整備特別会計及び特定港湾施設工事勘定からの繰入金、直轄港湾整備事業に係る負担金、港湾整備関係受託工事に係る納付金及び貸付金の償還金等をもって歳入とし、直轄港湾整備事業及び港湾整備関係受託工事に関する費用、一般会計所属港湾関係工事、空港整備特別会計所属空港関係工事、特定港湾施設工事等及び特定港湾施設関係受託工事に関する事務費、港湾整備事業で港湾管理者が施行するもの等に係る負担金及び補助金、貸付金及び一般会計への繰入金をもって歳出としている。他

16) 港湾整備特別会計は、昭和36年に策定された港湾整備五箇年計画を的確に実施するため、昭和36年度に旧特定港湾施設工事特別会計を吸収して新設されたものである。財政調査会編纂、前掲書、546頁。

17) 財政調査会編纂、前掲書、547頁。

方、特定港湾施設工事勘定は一般会計からの繰入金、特定港湾施設工事等に係る負担金及び特定港湾施設関係受託工事に係る納付金等をもって歳入とし、特定港湾施設工事等及び特定港湾施設関係受託工事に関する費用、同工事に関する事務費の額に相当する金額の港湾整備勘定への繰入金及び一般会計への繰入金をもって歳出としている。

また、一般会計からの繰り入れについては直轄港湾整備事業に関する費用で国庫が負担するもの、一般会計所属港湾関係工事に関する事務費、港湾整備事業で港湾管理者が施行するものに係る負担金及び補助金、それに貸付金の額に相当する金額が毎会計年度一般会計から港湾整備勘定に繰り入れられ、特定港湾施設工事等に関する費用で国庫が負担するものの額に相当する金額は毎会計年度一般会計から特定港湾施設工事勘定に繰り入れられる。他方、港湾整備関係受託工事及び特定港湾施設関係受託工事に係る納付金のうち、一般会計において支弁した政令で定める経費の額に相当する金額は当該納付金を収納した年度内において港湾整備関係受託工事に係るものについては港湾整備勘定から、特定港湾施設関係受託工事に係るものについては特定港湾施設工事勘定から一般会計にそれぞれ繰り入れられる。

なお、国土交通大臣は毎会計年度この会計の歳入歳出予定計算書等及び歳入歳出決定計算書を作成して財務大臣に送付し、内閣は毎会計年度この会計の予算を作成し、一般会計の予算とともに国会に提出しなければならない。

(2) 港湾整備特別会計の構造

港湾整備特別会計の平成14年度予算科目表は以下に示されるとおりであり¹⁸⁾、その歳入は「国が直轄で行う事業に充てるために必要な財源及び国が

18) 平成14年度港湾整備特別会計予算の内容については「物流の効率化、国民生活の質の向上に資するため、中枢・中核国際港湾における国際海上コンテナターミナルの整備、深刻な廃棄物処理問題に対応するための廃棄物海面処分場の整備を最重点施策として推進するとともに、投資の重点化、既存ストックの有効活用、他施策・事業との連携等の施策を講じ、効率的・効果的な事業実施を図っている」(財政調査会編纂、前掲書、550頁)とされている。

管理者に補助するために必要な財源で」¹⁹⁾、港湾整備勘定には一般会計からの繰入以外に産業投資特別会計社会資本整備勘定と空港整備特別会計からの繰入がある。つまり、北海道港湾事業工事諸費及び沖縄港湾事業工事諸費は前述のように一般会計で経理されるが、空港整備特別会計で経理される東京及び大阪空港以外の空港に関する工事諸費はこの特別会計で経理されるため、空港整備特別会計からの繰入がある²⁰⁾。そして、港湾整備勘定については一般会計からの繰入が歳入の4分の3を占めていることから、港湾整備事業は一般会計予算規模に大きく制約されることになる。

他方、歳出についてみると、港湾整備勘定では北海道、離島及び沖縄の港湾事業費が全体の約3割、それ以外（内地）の港湾事業費が全体の約6割弱を占めている。そして、これらの港湾事業費の事業内容別配分をみると、直轄港湾改修費が68.6%、港湾改修費補助が18.8%、その他補助（港湾環境整備事業費補助等）が10.6%、その他（作業船整備費・港湾事業調査費）が2.0%と、直轄港湾改修費が港湾事業費の3分の2を占め、この直轄港湾改修費及び港湾改修費補助の港湾別配分をみると、特定重要港湾が46.6%、重要港湾が36.1%、地方港湾が4.0%、避難港が1.7%である。

その他補助には港湾環境整備事業費補助、廃棄物処理施設整備事業費補助等があり、前者は港湾環境の保全に資するための事業で、埠頭における緑地等の整備のための緑地等施設整備事業と海域環境の改善や海域空間の創出を図るための海域環境創造等事業及び廃棄物埋立護岸事業（北海道、離島、沖縄）に対する補助、後者は廃棄物を埋立処分するための護岸の整備及び船舶等から発生する廃棄物を処理するための焼却施設等を整備する廃棄物埋立護岸等事業と船舶の油による海洋の汚染を防止するための施設整備を行う海水油濁防止施設整備事業に対する補助である。

貸付金には、埠頭整備資金貸付金と港湾開発資金貸付金がある。前者は、重要港湾において港湾管理者以外の公社あるいは株式会社が埠頭の整備を実

19) 財政調査会編纂，前掲書，547頁。

20) 同上，549頁。

表1 平成14年度の港湾整備特別会計予算科目表 (単位：百万円)

	港 湾 整 備 勘 定	特定港湾施 設工事勘定	計
(歳入)			
一般会計	299,879	3,543	303,422
産業投資特別会計	800	0	800
空港整備特別会計	1,224	0	1,224
特定港湾施設工事勘定より受入	779	0	779
港湾管理者工事費負担金	69,736	2,247	71,983
受益者工事費負担金		5,800	5,860
埠頭整備資金等貸付金償還金	3,108		3,108
港湾開発資金貸付金償還金	214		214
収益回収公共事業資金貸付金償還金	3,087		3,087
受託工事納付金	16,560		16,560
前年度剰余金	2,404	113	2,517
雑収入	661	6	667
歳入合計	398,463	11,709	410,172
(歳出)			
港湾事業費	232,635		232,635
北海道港湾事業費	55,051		55,051
離島港湾事業費	31,591		31,591
沖縄港湾事業費	31,037		31,037
埠頭整備資金貸付金	4,027		4,027
港湾開発資金貸付金	800		800
エネルギー港湾施設工事費		10,830	10,830
港湾事業等工事諸費	23,791		23,791
受託工事費	15,444		15,444
産業投資特別会計への繰入	3,087		3,087
工事諸費港湾整備勘定への繰入		779	779
予備費	1,000	100	1,100
歳出合計	398,463	11,709	410,172

施する場合、一定の要件の下で無利子貸付を行うもので、前述の4つの指定法人（公社）が行う外貿埠頭の整備、PFI法に基づく民間事業者が行う公共荷捌き施設等の整備に要する資金である。後者の港湾開発資金貸付金は、地方都市等において民間都市開発プロジェクトの促進を図るために国土交通省が設立する民間都市開発推進機構に無利子貸付を行うものである。

また、特定港湾施設工事勘定のエネルギー港湾施設工事費は、受益者負担金または特別利用料を徴収して国が実施するエネルギー港湾の整備事業費で

あり、エネルギー港湾のほか鉄鋼港湾と物資別専門港湾の施設工事費が科目としてあるが、平成14年度予算には計上されていない²¹⁾。

おわりに

「港湾法」は、港湾の管理・運営については地方自治を重視した港湾管理主体の設置を規定しているが、港湾計画の策定とともに港湾整備事業つまり港湾施設の建設等の港湾工事については国が直轄事業や補助事業を通して主体的かつ主導的な役割を果たし、その財源を一般会計に大きく依存している。そのため、毎年の財政赤字の累積により債務残高が増加し、また少子・高齢化の急速な進展に伴って経費が増大するなど、財政を取り巻く環境がますます厳しさを増してきている状況のもとでは、財政的には港湾整備においても従来にも増して重点化・効率化や、PFIの活用などによる民間投資の誘発が要請されることになり、同時に個々の港湾工事等の個別公共事業の評価を含む政策評価はますます重要なものになる²²⁾。

また、公会計改革の一環として財政制度等審議会は特別会計の財務書類の作成方法について検討を始め、平成14年10月に「特別会計における新たな財務書類の作成に係る中間とりまとめ（試作基準）」を公表していることから、個々の港湾整備事業の評価とともに、財政的な視点から直轄工事量や費用負担・補助のあり方などを総合的に検証することも必要であり、その意味で今後は港湾整備特別会計の財政分析（企業会計でいう財務分析）が必要となってくるであろう。

21) 同上, 550-5頁。

22) 港湾整備の制度は「地方分権的であり、かつ計画制度の法的制度化が進んでいる点をもって、ある意味では公共事業制度の先駆的モデルと評価することができよう。本来このような制度の下で策定される港湾計画は実効性に優れていると考えられるが、現実には…他の公共事業分野と比較して、必ずしも計画の実効性に優れているとはいえない」（柳瀬太郎「港湾整備事業における実効的計画の策定に関する考察」『会計検査研究』No.22, 2000年9月, 101-2頁）という指摘もある。