

我が国における戦略的港湾運営

平成14年10月8日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 長瀬友則 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. コメンテーター 来生 新 横浜国立大学国際社会科学部研究科教授

3. 司会 中村英夫 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1 研究の目的

グローバル化の進展、利用者ニーズの多様化・高度化の中で、アジア主要港湾に対し相対的に地位が低下している我が国の港湾について、ハード面ではなく、特に運営面に着目し、国際競争力の強化のための諸制度の在り方を提案することを目的とする。

2 コンテナ港湾の重要性と現状

2.1 コンテナ港湾と国民生活との関わり

国際貿易量の99.7%(重量ベース)は海上輸送に依存、主要5港のコンテナ化率は金額ベースで約78%という高い率を示している。

2.2 アジアの中での相対的地位の低下

コンテナ取扱量は、図1に示すとおり、80年にはほぼ拮抗していたものが、2000年には他国に大きく水をあけられるようになった。性格の異なる港湾をコンテナ取扱量のみで比較するの

は問題もあるが、取扱量の差は港湾インフラの利用効率と無関係ではない。

2.3 コンテナターミナルの諸元(ハード面)比較

図2に示すとおり、主要港湾をハード面の指標で比較すると、取扱量の差ほどの差異はないことがわかる。地位低下の原因は、施設(ハード)面の劣勢より、むしろ、運営(ソフト)面に課題が多いからではないかと思われる。

2.4 新たなコンテナターミナルの台頭

タンジュンブルパス(マレーシア)

シンガポールの北西約30kmに位置するマレーシアのタンジュンブルパス港は、港湾利用料をシンガポールの約7割に設定することで、大手船社の貨物集約拠点として急成長している。取扱量は2001年には約200万TEU、対前年5倍の伸びを示している。

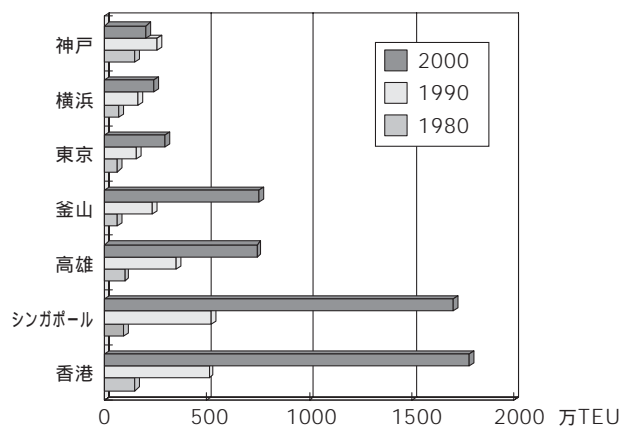


図1 アジア諸国のコンテナ取扱量推移
海事産業レポート平成13年版

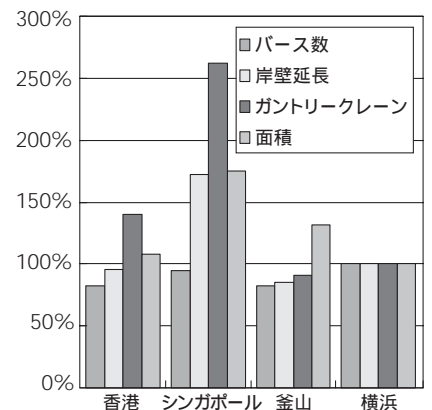


図2 コンテナターミナルの諸元比較
(横浜=100%)

国際輸送ハンドブック2002等より作成



講師: 長瀬友則



コメンテーター: 来生 新

ジオイアタウロ(イタリア)(図 3)
 イタリアの南端に位置するジオイアタウロ港は、もともと1970年に政府が鉄鋼産業を誘致するために整備を進めたものであるが、しばらく休眠状態にあったこの港湾を、最近になって民間のターミナルオペレーターがコンテナターミナルとして再生した。1995年の開港以降、地中海の51港とのフィーダーネットワークを持ち、いわゆるトランシップ貨物の取扱量を伸ばしている(2000年の取扱量は265万TEU)。

3 地位低下をめぐる背景

産業構造の変化の中で荷主や海運業は、自らのニーズに合致する港湾のみを選択する傾向にあり、もはや日本の港湾

に固執する必要が薄れる傾向にある。このような状態が今後とも続けば、物流コストの上昇、産業立地競争力の低下、物価の問題や雇用の問題まで惹起しかねない。

3.1 荷主及び海運業をめぐる変化

荷主は、不安定で予測不能な顧客ニーズに対応するため、荷主は需要動向の迅速な把握と生産・販売-「リードタイムと在庫の削減」-を最も重視している。また、最近、一部ではなく全ての生産・販売活動が海外に移転されるケースが普通となってきた。

外航海運業者は、80年代～現在まで、図 4に示すように、運営面において、サービス向上と効率化を両立させ

る様々な努力を払ってきた。また、運航面においても、単位当たりの輸送コストを削減するために、順次コンテナ船の大型化を図っている。

3.2 我が国港湾の地位低下の要因

国際港湾に求められる機能は、うまい、早い、安いの3拍子が揃うことである。

サービスレベルの向上(うまい)

港湾の運営時間は、図 5のとおりであり、日本でも、ようやく荷役が24時間可能となった。最近では横浜港等において24時間フルオープン化実験も実施されつつあるが、通関の問題などまだまだ改善の余地があると言わざるを得ない。



図 3 ジオイアタウロ(伊)

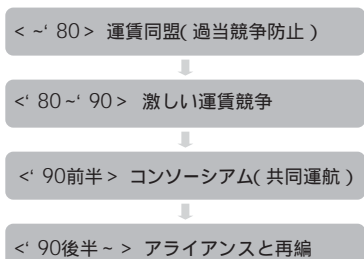


図 4 海運業：企業の再編

	日本	シンガポール 香港、高雄 釜山	ロッテルダム	ロサンゼルス
ゲート	8:30~20:00	24時間	月~金 5:00~翌3:00 土 5:00~15:00	24時間
荷役	24時間	24時間	24時間	24時間

図 5 港湾運営時間の国際比較
 海事レポート2001

リードタイムの短縮(早い)

コンテナ貨物関連情報システムは、現在のところ、Sea-NACCS、港湾EDI、POLINETなど当事者ごとにバラバラで、十分にリンクせず、標準化されていないため、利用者が限定され、重複入力が避けられない。

料金の低廉化(安い)

日本の港湾諸料金(入港料、トン税、ターミナル費用、荷役料、パイロット料やタグボート料)は、直接の競争相手である釜山や高雄などの他の港湾に比較してまだまだ割高感がある。

4 問題点及び改善の方向性

上記「うまい」「早い」「安い」への直接の対策を縦系とするならば、もっと根本的に改善すべき部分を横系的な対策案として整理する。

4.1 ターミナル運営(operation)の在り方

香港、シンガポールとも、複数バースを1社又は数社でオペレートしている。これに対し、例えば横浜の本牧埠頭では12のコンテナバースを別々の主体がオペレートしている。オペレーターが広域的に、全体として運営を行うことが可能となれば、臨機応変なバースの割り当てや空バースの別用途利用など、さらなる収益性の向上につながるのではないかと考えられる。

コンテナバース整備方式と利用方式との切り離し(国有財産法等の解釈の柔軟性)

ターミナル運営の一元化の障壁と考えられるのが、整備方式によってその利用方式が限定されてしまうという問題である。現在、我が国のコンテナバースの整備方式には、公共方式、公社方式の2種類があるが、国有財産法等の厳格な解釈、外貿埠頭公団(のちに地方埠頭公社)が専ら専用バースを整備してきた歴史的経緯等を背景に、公物として整備された公共港湾は特定船社の専

用使用ができないという考え方が厳格に守られている。しかしながら、実態は、「公共バースを専用的」に利用するケースや、公社バースであっても、特定船社以外の船社に融通しあう公共的な利用ケースが見られるようになっており、この運営形態の厳然たる分離が効率的港湾運営の障害になる恐れがある。

一方、同じ結節施設としての空港施設についてみると、空港ターミナルビルや航空機格納庫などの用地(国有財産)について、特定民間企業による特許使用が認められている。これは特許使用の許可基準にこれらの施設が明記されているためであるが、空港と港湾でこのような施設利用規定や解釈に差異があること自体、疑問と言わざるを得ない。

メガオペレーターの進出とターミナル業の専門化

最近、PSA(シンガポール)、HPH(香港)など、船社から独立してターミナルオペレーションを専門に行うメガオペレーターが、その高い収益性を背景に全世界に進出している。我が国にも、北九州ひびきコンテナターミナルにPSAが進出する動きがあり、これを契機とする港湾運営の更なる活性化が期待される。

4.2 整備及び支援(construction and subsidies)の在り方

港湾施設の整備主体、公的支援、費用償還方式の分類

主な港湾について大まかに分類すると以下ようになる。

アジア型：高雄、釜山、(シンガポール)

- ・国による手厚い支援を受けた港湾整備(目的税など)
- ・上物整備から徐々に民間による施設整備
- ・費用償還後余剰資金をプールし、将来の建設費を捻出

アジア自立型：香港(シンガポール)

- ・民間入札による運営権獲得と自立的港湾整備、運営
- ・公的支援原則なし(ただし土地所有権を国に留保)
- ・費用償還型

欧米型：ロッテルダム、ハンブルグ、ロサンゼルス

- ・上物は民間、下物は公共で整備
- ・上物への公的支援は原則なし
- ・費用償還型(港湾管理者も独立採算)

港湾管理者の財務

日本の港湾管理者の財務諸表は、もともと作成義務がないが、自主的に作成している港湾のみを対象に、諸外国と比較すると以下のような特徴がある。

- ・本業収入(土地や施設の貸付料収入)が著しく少ない。
- ・借入金の利払いなどの「営業外費用」の割合が格段に大きい。
- ・保有固定資産が港湾規模に比し著しく大きい。

したがって、港湾管理者の会計は単年度で収支せず、地方自治体の一般会計からの赤字補填が恒常化(図6)

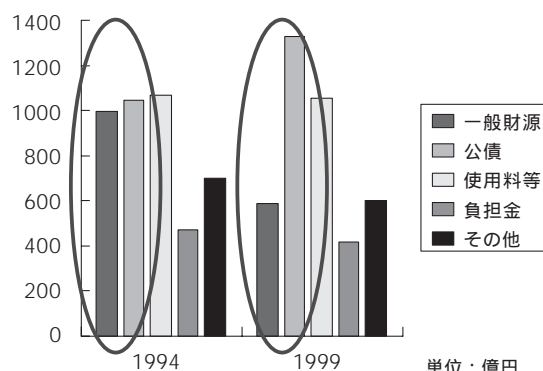


図6 港湾管理者(主要8港)の収入
数字で見る港湾2001

している。このため、今後とも、国際競争力の強化や地域経済の活性化を根拠として、国の支援、特に資産保有リスクを減少させるような支援を効果的に行う必要がある。

支援の重点化

我が国には、国際輸送拠点として重要な「特定重要港湾」が22港も存在する。限られた財源の中で効率的に国際競争力の高い港湾を集中的に整備するためには、中国の貨物需要の変化、我が国の地理的特性などを踏まえた国家としての戦略やビジョンがさらに重要となる。また、これを踏まえた国と地方の支援のメリハリも必要ではないだろうか。

4.3 港湾管理者制度(administration)の在り方

我が国の港湾法では、独立採算の公的企業体である「港務局」が港湾管理者となることを原則としているが、現在、これは1港にすぎない。その結果、港湾整備や運営のコストが表面化しにくく、収支が悪化すれば公的資金をつぎ込むという悪循環が起きているのではないだろうか。これを防ぐため、最低限財務を透明化(B/S, P/Lを作成公表)し、徐々に港務局を活用するなど、経営インセンティブが働くような努力を行うことが必要であると考えられる。

コメントの概要

「ターミナル運営の在り方」の部分のうち、公共方式における公共性をどのように理解するか、公社制度の問題点、の2点を中心にコメントしたい。

1 公共方式における「公共性」

1.1 なぜ公共性が問題となるのか

近代市民国家の基本的要請として、強制力の唯一の保持主体である国家は、税金の徴収などの強制力の行使、税金を用いる事業において、全ての国

民の平等な取扱をしなければならない。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のが基本的思想。

1.2 公物管理法(港湾,道路,空港)における「公共性」の解釈

- ・港湾：国の直轄、補助による施設への私権設定の制限(許可制)。ただし、一般公衆利用で3年以内の貸付であれば許可は不要。(港湾法第46条第1項)施設使用の平等取扱の禁止(同条第2項)
- ・高速道路：一定場所の特定施設(食事、購買施設)について、特許使用許可(道路法第33条第2項)
- ・空港：用途又は目的を妨げない限度での特許使用許可(許可基準に空港施設明記(国有財産法第18条第3項)地方空港については条例により特許使用許可)

1.3 岸壁と背後地の区分の合理性(立法論)

港湾の岸壁に匹敵する施設は、高速道路では道路の部分、空港では滑走路に当たるのではないかと考えられる。道路、滑走路についてはそもそも専用使用の考え方はなく、これに類似する岸壁については、特許使用を認めることは難しい。しかし、現在空港におけるターミナルビル、格納庫、道路のサービス施設などはいわゆる特許使用が認められており、これに類似する港湾の背後地には、横並びで特許使用を法定する合理性、可能性はあるのではないかと。その意味では、コンテナ船はもとも多数主体の所有物を運送するから岸壁の専用利用について弾力的な解釈が可能である、というこれまでの論理をわざわざ展開する必要はないかもしれない。

一方、公共岸壁については、形式的には専用貸しできないとの立場をとりつ

つ、実質的な専用度の高さ(専用的利用)で割り切ることが重要であると思う。南本牧等で採られている「事前包括承認制度」の活用のほか、アメリカにおける港湾管理者の「第二次使用権」も参考にすべきである。第二次使用権とは、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の条項に、施設が利用されていない時に港湾管理者による他の者への利用可能性を担保する規定を形式的に加えておくことである(具体的権利行使は慎重)。

このように、港湾における利用者利便促進施設については特許使用の承認を法定し、岸壁については形式的には専用使用を不可としつつ、専用的利用を一層弾力的に認めていく方向が考えられるのではないかと。

2 公社制度の問題点

公社方式については、非権力主体が施設整備することによって専用使用を実現してきたという歴史的メリットは大きかったと言える。しかし、今日、

実体的には公共バスでも専用的使用が見られるようになってきたこと、採算の確保が大前提であり、料金引き下げが困難となっていること、等そのメリットが相対的に低下している。

公社による港湾施設の整備は、もとも港湾を含む準公共財は私人も政府も供給できるという原則の中で、準公共財部門への政府の手の延長による供給と捉えることができるが、昨今、非営利であるがゆえの非効率性が大きく問題となり、その過程でPFI方式なども議論されるようになってきている。

いずれにしても、これら一連の流れは、「主体の違いによる公共性の実現」と「効率性の実現による公共性の実現」とのせめぎ合いである。

質疑応答

参加者全員による質疑で以下のような議論があった。

- ・ハード比較では、水深や背後の用地などの質の話が抜けているのではないか。
- ・港湾管理者の固定資産が大きいのは土地に起因する。また、欧米では防波堤や航路などの外郭施設への投資が少ないため、採算性が良い。
- ・貨物や航路の性格によって港湾の利用形態は変わる。地方港からアジアへは直接輸送した方がいいかも知れないし、欧米へはハブ港へ

集中させた方がいいかも知れない。

- ・日本の港湾は用地造成まで行うのでその部分は裏負担となっている。埋立は別の会計で処理されているのでこれも考慮して財務を比較すべき。
- ・公社方式でも港運が借りる埠頭が増加している中で、公共性についてはより緩やかな解釈が可能ではないか。
- ・港務局制度については、アメリカの直輸入であるが、地震、津波、台風の影響で外郭施設など収益性の低い施設が必要、また、外郭施設の整備主体は外国では国や軍であ

るなど、港湾管理者は独立採算からは遠くなってしまっている。

- ・港務局をつくらうとした時に、起債発行をなかなか自治省から認めてもらえず、港湾管理者は起債の発行ができる地方自治体に落ち着いた経緯があると聞いている。
- ・運営主体を変更しただけで稼働率は上がらない。国際競争力を高めるための重点投資や支援の見直しなど、全体的なビジョンを持った政策を並行して行うことが当然必要。
- ・港湾整備への営利主体の関与も必要(BOT方式など)。