

EU共通港湾政策の波紋

林 克彦
HAYASHI, Katsuhiko

(財)運輸政策研究機構外国論文研究会員
流通科学大学商学部教授

1 EU初の共通港湾政策

1997年末、EUは、共通港湾政策の方向性を示す緑書 Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructureを提案した^{注1)}。従来、港湾政策は各国政府および各港湾管理者に委ねられていたが、同緑書では共同体としての共通運輸政策の対象として港湾を組み入れることを提案しており、関係者に波紋を及ぼしている。

欧州では、イギリスが港湾の民営化を進めているのに対し、大陸諸国では大部分が公営のままである。一方、市場統合で貨物量が増大し、さらに船舶の大型化により、港湾の集荷競争は激化している。集荷や船社を誘致するため、各国政府は港湾への補助を行っている。欧州委員会は、このような港湾問題に対し個別に対処してきたが、同緑書を契機に、共同体として一貫した枠組み作りを開始する。

同緑書は、1. 序、2. EU港湾と経済、3. EU港湾と共通運輸政策、4. 港湾および海運インフラの財務と費用賦課、5. 港湾サービスから構成される。以下、この構成に沿って、その後の進展も含めて、内容を紹介する。

2 トランスヨーロッパネットワークとしての位置付け

「1. 序」「2. EU港湾と経済」では、EU経済のなかで港湾に求められる役割が変化しており、新たな港湾政策が必要とされていることを述べている。この時期に初めて共通港湾政策を提案する背景として、市場統合により物流の広域化が進み、域内港湾間の競争が激化していることをあげている。港湾料金制度や整備方式など競争条件の調和により、港湾間で公正な競争が行われることが求められている。また、トランスヨーロッパネットワーク(TEN)の一環として港湾を整備することにより共同体の統合を強化すること、環境問題に優れた複合輸送を促進することも目的としてあげられている。

「3. EU港湾と共通運輸政策」では、港湾を共通運輸政策の対象として組み入れる必要性について、TENの構成要素として、EU加盟が見込まれる国との間の輸送手段として、複合輸送の結節点として、沿岸海運の発展において、海運の安全性と環境問題に対して、港湾がそれぞれ重要な役割を

果たしていることを述べている。

これらの提案の中心は、TENに港湾を位置付けることである。欧州委員会は、1998年に海港、内陸港湾、複合輸送ターミナルをTENに組み込む決定案(COM(97)681 final)を示した。欧州議会は、同案に対し修正事項を示し、現在、この修正を含めた決定案(COM(1999)277 final)が閣僚理事会にかけられている。同案が通過すれば、年間貨物取扱量100万トン以上または年間旅客数20万人以上の海港約300がTENに位置付けられることになる^{注2)}。

3 港湾料金をめぐる議論

緑書がもっとも議論を呼んでいるのは、「4. 港湾および海運インフラの財務と費用賦課」に含まれる政策である。欧州委員会は、港湾の所有、組織、管理形態について、現状どおり加盟各国の決定に任せることを認めながらも、公正な港湾競争上、資金の流れについて一定の基準を導入することを提案している。

民営化を始めとする港湾組織に対する政策スタンスは、加盟国で異なっており、この部分にEUが手をつけることは難しい状況にある。緑書の提案は、これを容認したうえで、資金の流れを透明にし明確にすることにより、競争条件を確保しようとするものである。

共通運輸政策のなかで、港湾のようにインフラの整備と運用の両面を持つ分野として鉄道政策があげられる。共通鉄道政策と比較すると、今回の共通港湾政策の特徴が明確になる。共通鉄道政策では、各国鉄道に対し会計上、組織上の上下分離を義務付けているのに対し、共通港湾政策では組織形態については加盟国に任せる姿勢である。これは鉄道が国有鉄道として中央集権的に運営されており、また経営面でも抜本的な改革が求められる状況にあるのに対し、港湾では加盟国、さらには各港湾局等への地方分権が浸透しており、その競争のもとで港湾が活性化されてきたことと関係している。

しかし、港湾間の競争が激しくなるにつれ、国、自治体からの補助がエスカレートするようになり、欧州委員会も看過

できないほどになった。コンテナターミナルなどで民間部門の営利活動が急速に拡大しており、港湾インフラの公共的性格の強さを認めながらも、なんらかの基準を設けて歯止めをかけなければならなくなった。同緑書では、港湾利用者に対し新規投資費用、運営費用、さらには外部費用を含めた費用をまかなう料金を課すべきとする基準を提示している。特定の事業者に対する財務的支援は、共同体の競争法が禁止する国家補助とみなされる。

1998年5月、欧州委員会は、バルセロナ港で「欧州港湾の将来展望協議会」(the conference on the Future Prospective for European Ports)を開催し、加盟各国の港湾当局者と同緑書に関する討議を行った。その会議で、運輸担当Kinnock欧州委員(当時)は、緑書でもっとも多く反論が寄せられたのは、公平な競争条件であったと述べている。港湾業界や加盟国から寄せられた意見の多くは、競争条件の調和や利用者の差別禁止、港湾会計の透明性の確保を支持するものの、その手段として料金に関する共同体の指令を立法化するのには「官僚的」「理論的」すぎると懸念する声があった。

同委員は、このような懸念に対し、全港湾に対して同じタリフを適用するような硬直的な指令を提案するつもりはなく、もっと柔軟な枠組みを検討していると説明した。港湾インフラへの国家補助のガイドラインが設けられるのではないかという懸念に対しては、すべての利用者に対し差別することなく開かれているインフラに対しては、競争法で禁止される国家補助に該当しないことを再確認した。

インフラ利用料金の問題は、全輸送機関を含めたより広い枠組みでも議論されてきた。欧州委員会は1995年に緑書Fair and Efficient Pricingを発表し、議論を続けてきた。これを受け、1998年には白書Fair Payment for Infrastructure Useを発表した。白書の基本的な考え方は、実際の料金水準を設定するのではなく、限界的社会費用に基づいて加盟国が料金を設定する枠組みを設けることである。限界的社会費用は、運営費、インフラ損傷費、混雑・希少費用、環境費用、事故費を含むとする。実際に計算するには困難な項目が多いように思われるが、同白書では1998～2000年に限界的社会費用の測定方法の確立、運輸会計方式の開発等を行うことを提案している。次いで、港湾も含む全輸送機関について、この原則を適用することを提案している。

4 港湾サービスの自由化

古い歴史をもつ欧州諸港のなかには、港湾運送、水先案内、曳航等の港湾サービスで競争を妨げる慣行が残されている。これまで欧州委員会はそのような慣行に対し、ケースバイケースで対処してきたが、より一貫した港湾政策が求められるようになった。

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no09.html>

「5. 港湾サービス」では、港湾サービス部門の段階的な自由化を提案している。国際貨物を取り扱う主要港湾を対象に、安全基準等を遵守させつつ、一定期間を定めて自由化することを示している。自由化の目的は、透明性、無差別、一定の料金方式の原則のもとで、港湾サービスを自由に提供できるような事業環境をつくることにある。

他の分野の共通政策でみられるように、自由化とともに公共サービス義務や安全規制といった点への配慮も併記している。必要とされる場合には、従業員の教育訓練や設備等の最低基準等の設定も提案している。

しかしながら、港湾サービスの多様性やその地域における役割の差異に配慮して、一律の自由化は要求していない。自由化する場合にも十分な時間的余裕が必要なことを記しており、他の運輸分野と比べ港湾の地域性や自治に配慮した慎重なトーンになっている。

前述のバルセロナ協議会で、Kinnock委員は、緑書発表後半年余りで100件以上の反応があったが、その大部分は緑書を歓迎し徹底的な議論が必要という内容であったという。しかし、Bruce(1998)によれば、欧州南部諸港で結成される圧力団体InterMed、ドイツ港湾協会等から強硬な反論を受けている。加盟各国や港湾当局にとって、新たな中央集権化の動きともとられかねない政策であるだけに、あまり人気が出ないこともうなずける。

緑書発表後、欧州委員会は、バルセロナ協議会での討議等を踏まえて、TENへの位置付け、港湾料金の設定等の法案を提出している。当初の反応からみれば順調な滑り出しであるが、法令の採択をめぐる激しい議論が行われ、難航が予想される。

共通港湾政策を多国間に渡る港湾間競争のあり方をめぐる議論としてみれば、ハブ港湾競争の条件整備とも関連してくる。日本を含むアジア地域でも共通の競争条件整備が必要とされる時期にきており、その点でも共通港湾政策の進捗は興味深い。

注

注1) 欧州委員会による緑書は、特定の政策分野の方向を関係者に示すコミュニケーションである。関係者の議論を経た結果が、指令、規則等の形で法制化される場合が多く、緑書は政策を展望するうえで重要である。

注2) 離島航路の場合、地域政策の観点からこの基準を満たさなくてもTENに組み込まれる。

参考文献

- 1) Bruce, Barnard "Port rivalry may accelerate reforms" *Journal of Commerce*, April 21 1998
- 2) Commission of the European Communities, *Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure, COM(97)678 final*, Dec. 10 1997
- 3) Kinnock, Niel "The future perspectives for European sea ports", Speech at Barcelona Conference, May 7 1998