

我が国における戦略的港湾運営

我が国の国民生活，経済に重要な役割を果たしているコンテナ港湾が，アジア諸港湾に対し相対的に地位を低下させている。

本研究では，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，我が国の港湾が来した相対的地位低下の原因を整理するとともに，港湾整備・償還方式及び港湾管理者の財務諸表の国際比較等を通じて，我が国の港湾政策（ソフト面）のあり方を提案する。また，内航輸送との連携の必要性と政策の方向性についても言及する。

キーワード | グローバリゼーション，国際競争力，港湾政策，内航海運政策

長瀬友則

NAGASE, Tomonori

前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1 はじめに - 研究の目的 -

貿易量の99.7%を取扱う海上輸送の分野において，コンテナ輸送は特に重要な役割を担っており，そのゲートとしての我が国の港湾は，コンテナ取扱量を僅かに増加させているものの，釜山，高雄，香港，シンガポール等のアジア諸港湾に対し相対的に地位を低下させている。例えば，2001年における東京港のコンテナ取扱量は，シンガポールや香港の1/5～1/6程度となっている。

本研究では，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，我が国の港湾が来した相対的地位低下の原因を整理する(第2章)とともに，我が国の産業立地競争力の強化，ひいては雇用促進にも寄与すると考えられるコンテナ港湾の国際競争力強化のため，特に対策が遅れており抜本的対策強化が必要と考えられる運営面(ソフト面)に着目し，ターミナル運用，整備・支援方策，港湾管理者制度について，その在り方を考察し，方向性を提案する。検討に当たっては，これまでほとんど実施されることのなかった各国の港湾整備・支援制度及び港湾管理者の財務諸表の国際比較手法を用いることとする(第3章)。

また，我が国港湾の国際競争力強化の観点から極めて重要な視点であるスケールメリットを増大させるためのコンテナの集中に関し，特に重要な役割を担うと考えられる内航海運について，その活性化を阻害している主な要因についても考察し，方向性を提案する(第4章)。

なお，港湾の国際競争力強化のための方策は，これ以

外にも例えば鉄道コンテナ輸送などあらゆる分野が対象となりうるが，ここでは，当面，特に強化すべきと考えられる港湾政策と内航政策に絞って検討を進めることとしたい。

2 相対的地位低下の背景

港湾の相対的地位を向上させるための対策を検討するに際し，なぜその地位低下が起こったのか，その原因を正確に理解しなければ，実施すべき対策の方向性を見誤る可能性がある。このため，本章では，荷主，海運業といったコンテナ港湾の利用者側のニーズ変化と，その変化への我が国港湾の対応状況を整理することにより，対策の検討に当たって留意すべき点を明確化する。

2.1 荷主をめぐる変化

顧客ニーズの多様化，競争の激化を背景として，現在，荷主にとって最も重要なのは，不安定で，変わりやすく，予測不能な顧客ニーズに如何に対応するかである。多量の在庫をかかえ多様なニーズにタイムリーに対応するという手法も考えられるが，在庫費用がかかりすぎ利潤は低下する。したがって，顧客の需要を素早くつかみ，それを即座に生産・販売へとつなげるための「リードタイムと在庫の削減」が極めて重要である。

また，1990年代に入り，製造業に代表される荷主の生産・販売活動は，全世界に展開されるようになってきた。例えば，日本のメーカーでありながら，ヨーロッパで部品

から組立までの生産活動を完結させ、現地で販売したり、第三国へ輸出し販売したりするケースも通常となってきた。このようなケースでは、日本の荷主の活動に対し、日本の物流が全く関与できなくなる。

2.2 海運業をめぐる変化

外航海運の最近の歴史を見ると、1980年までのいわゆる「運賃同盟」による過当競争防止、80年代におけるアジア盟外船社参入による激しい運賃競争、90年代前半におけるコンソーシアムの形成、そして、90年代後半においては、船舶のみならず、コンテナターミナルなどの施設をも共同利用するアライアンスが形成されるようになり、企業の合併・買収もさかんに行われた(図1)。

また、コンテナ1個当たりの輸送コストを削減するため、搭載能力6,000TEUを超えるようなコンテナ船の大型化が図られている。海運業においては、サービス向上とコスト削減を両立させるための様々な努力がなされているのである。

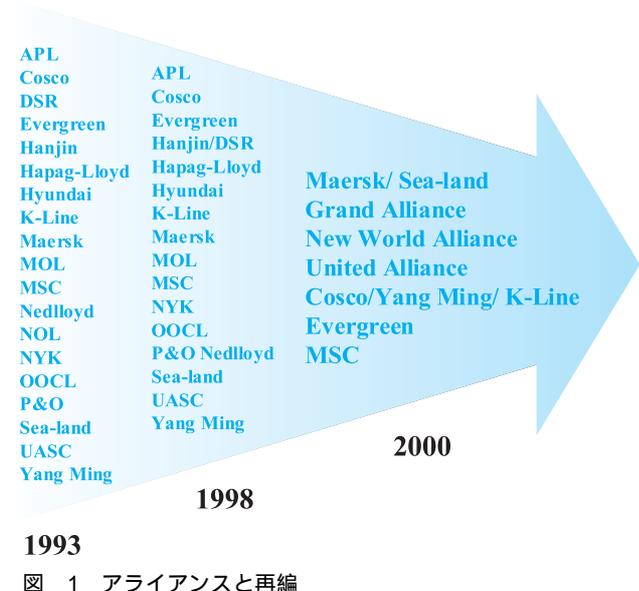


図1 アライアンスと再編

2.3 日本港湾の対応の遅れ

コンテナターミナルの諸元(ハード面)について、バース数、岸壁延長、ガントリークレーンの数を例に比較すると、シンガポールは若干ぬきんでているものの、取扱量ほどの差異はない(図2)。この比較のみをもってハード面では問題がないというのは拙速に過ぎるが、日本の相対的地位の低下について、むしろ問題視すべきは、ハードそのものというよりは、せっかくのハードを十分に活かすためのソフト面の充実ではないだろうか。荷主、海運業のニーズに対応するため、ソフト面で国際港湾に求められるものは、

- ・サービスレベルが高いこと(うまい)

- ・リードタイムが短いこと(早い)

- ・利用料金が安いこと(安い)

に集約できよう。そして、港湾諸料金をシンガポールの7割に設定したことでマースクシーランド(デンマーク)やエバーグリーン(台湾)などの大手船社の船舶を寄港させ急成長を遂げているタンジュンプルパス(マレーシア)や、地中海を中心とする51港とのフィーダーサービスを展開し急成長を遂げているジオアタウロク(イタリア)の台頭は、まさにソフト面の充実こそが港湾の活性化の鍵を握っていることを証明するものである。

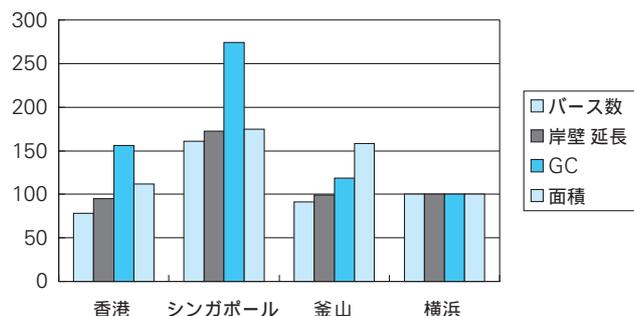


図2 コンテナターミナルの諸元比較(横浜=100)

一方で、日本の港湾の現状は、例えば、2001年末の労使合意により、ようやく港湾荷役の24時間化が可能となったものの、ゲートや税関側の対応が不十分であるなど、諸外国に比しサービスレベルが低い面がまだ存在する。また、円滑な港湾物流にとって不可欠な情報システムが、当事者間ごとに別々に存在し相互にリンクしていないなど、情報化の遅れがリードタイムの短縮を大きく阻んでいる。さらに、日本の港湾諸料金は諸外国に比して、まだ相対的に割高感があるといわざるをえない。

荷主、海運業が例え日本の企業であっても、もはやこうした3つの要求に応えることのできる港湾でなければあえて利用する必要はない。このような状況下において、現在の状態が今後とも続けば、国内の物流コストはさらに上昇し、産業立地競争力が衰え、物価の問題や雇用の問題まで惹起しかねない。港湾の活性化は我が国産業や社会全体の問題であることを再認識する必要がある。

3 港湾政策 - 運用・経営の効率化 -

さて、上記3命題への個別対応策については、現在様々な取り組みがなされつつある。例えばターミナルゲートのフルオープン化に関し、2002年10月より横浜の南本牧埠頭において実証実験が開始された。また、2003年度中に輸出入・港湾関連手続きのワンストップサービスシステムの供用がなされる予定である。本稿では、こうした個

別対策自体ではなく、これまであまり触れられることなかったコンテナ港湾の経営的側面等についての課題に言及することとする。すなわち、上記3命題への直接の対策を縦系とするならば、それらに複合的に寄与すると考えられる横系的対策についてである。

3.1 ターミナル運用の在り方

3.1.1 ターミナル運用の現状と一元化のメリット

ターミナルにおける船舶からのコンテナ積み卸し等のハンドリング業務は、コンテナオペレーター(港湾運送事業者)が実施している。まず、香港は、9つのターミナルのハンドリング業務を、CSX(ワールドワイドターミナルス)、HIT(香港インターナショナルターミナル)、MTI(モダンコンテナターミナル)の3社で、また、シンガポールでは、4ターミナルをPSA1社で実施している。PSA社は、もともと国の機関であるPort of Singapore Authorityのターミナル部門のみが1997年に分離して民営化されたものである。これに比し、例えば横浜の本牧埠頭では、港湾管理者が保有する公共バスと埠頭公社が保有する公社バス合計12バスで、別々の港湾運送事業者がハンドリングを実施している。

ターミナル運用がバス毎でバラバラである場合、非効率性やサービスレベルの低下が懸念される。折しも銀行の合併により数々の支店やATMコーナーは再編された。しかしながら、一見統合された銀行の情報システムは、まだ旧システムを引きずり、運用が一元化されていないものもある。このため、相互運用性の欠如によりサービスは限定されている。コンテナバスも同様、バス毎ではなく、当該コンテナバス群全体としての運用が実施されれば、例えば、遅れて入港した船舶に対する臨機応変なバスの割り当てや集中的な荷役等が可能となる。

3.1.2 公共方式と公社方式

ターミナル運用の一元化に当たって、我が国にはどうしても越えなければならない制度上の課題がある。ターミナルの運用方法が、コンテナの整備方式によって自ずと限定される点である。

従来型の公共方式による港湾整備は、公的主体が行うものであり、道路や公園と同じように、それは「公物」として、特定のユーザーへの専用使用ができないものであった。折しも、1960年代後半にはコンテナバスの不足が問題となり、1967年、新たな整備主体として、外貿埠頭公団(京浜外貿埠頭公団及び阪神外貿埠頭公団)が設立されるに至ったが、その目的には、コンテナバス不足への対応のほか、現行の公物管理法(国有財産法)のもとで、より効率的な船社の専用使用を可能ならしめるといった重要な目的があったのである。その後、公団の業務

は、地方分権と行政改革の流れの中で、1981年に地方埠頭公社へと承継されたが、整備方式は「公社方式」としてそのまま引き継がれている。

こうして、「公共バス」と「公社バス」とは、特定船社の専用使用という点において明確に区分された。ところが、最近では、双方の利用形態が実体的に接近してきている。つまり、公共バスでありながら、特定船社の専用のな利用が行われるケースや、公社バスであっても、船舶スケジュール上の都合等で、特定船社以外の船舶に融通しあうケースが見られるようになっている。これは、実態上、公物の公平な利用という観点にある程度目をつぶり、施設の効率的利用という側面を重視せざるを得なかった結果であると考えられる。もはや、「公社バス」と「公共バス」の運用面での実質的な境目はなくなり、荷主や船社のニーズに応え、フレキシブルにターミナルの使い方を変えていく柔軟性の方が重視されなければならない時代にさしかかっており、このため、次に詳述する関係法令の解釈の柔軟化等が必要である。

3.1.3 国有財産法の解釈の柔軟化¹⁾

国有財産法では、まず、原則として公物への私権設定が制限される(法第18条第1項)。ただし、用途又は目的を妨げない範囲での使用収益が許可される(同条第3項)。次に、港湾法では、施設の利用について不平等な取扱が禁止(第13条第2項)され、同様に、国が費用負担等をした施設の一般公衆利用の原則と、貸付、譲渡についての認可制(第46条第3項)が規定されている。この限りでは、許可や認可を得れば、一定範囲内での専用貸が認められるはずであるが、実際、この点で柔軟な運用がなされていない。

ここで比較の対象となるのが、空港施設である。空港用地の使用収益許可については、空港整備法に規定はなく、専ら国有財産法による。そして、上記「用途又は目的を妨げない範囲」内であるかどうかの基準(1962年旧大蔵省蔵管第1号)には、「空港における給油施設、航空機整備工場のように、当該施設の使用を認めなければ、国の施設の機能又は効用が発揮できない場合」が明記され、これに基づき、羽田空港では、国有地に、多くの民間企業が、空港ターミナルビル、航空機の格納庫、整備工場、給油施設、駐車場、貨物ターミナルなどを設置し、専用使用している。

一方、港湾については、このような通達上の基準はなく、国有財産である土地の上に特定の民間企業が施設を設置しサービスを提供するという行為が原則として認められていなかったため、公団や公社を設立せざるを得なかったことになる。コンテナターミナル内においてガントリークレーンや上屋などを設置することは、「国の施設

の機能又は効用」を「発揮」するため必要不可欠な行為と考えられるし、空港と港湾は結節機能を有する同種の施設でありながら、国有財産法の解釈がこれほど異なっているのは問題があり、法令の解釈の柔軟化や見直しが必要である。なお、その際には、公社＝専用貸という図式が崩れるため、自ずと、公社の在り方も抜本的に見直す必要がある。

3.1.4 メガオペレーターの進出とターミナル業の專業化

メガオペレーターとは、ターミナルオペレーション自体を専門に行う大規模会社のこと、Hutchison Port Holdings(香港)、PSA Co(シンガポール)、APモラー(デンマーク)、P&O Ports(英)、Eurogate(独)、Stevedoring Services of America(米)、CSK(米)のピック7が有名であるが、彼らは極めて高い利益率を背景にアジア地域も含め全世界に進出しており、すでに全世界のコンテナの4割を扱っている。

我が国にも、こうしたメガオペレーター進出の動きが見られる。北九州のひびきコンテナターミナルは、2003年の供用開始を目標に整備が進められており、PFI事業者として、PSA社の参画が決まっている。

我が国でも、昨年末、日本郵船が、アメリカのオペレーター「セレス」の買収手続を完了し、世界屈指のオペレーターとしての成長が期待されているが、このような海外のメガオペレーターの経営ノウハウを活かし、我が国のコンテナ港湾を活性化させるという視点が今後極めて重要となる。

3.2 整備及び支援の在り方

コンテナ港湾の整備及び支援の在り方について検討するため、港湾整備・償還方式の国際比較を行う。比較対象港湾については、アジア、アメリカ、ヨーロッパにおけ

るコンテナ取扱量上位港より選定した。

なお、便宜上、

- ・上物：ガントリークレーン、陸上荷役機器、上屋
- ・下物：岸壁、ヤード(用地)

と定義する(防波堤、航路・泊地については、港湾法により料金をとってはならないこととされており、償還の考え方になじまないことから、比較の対象としない)。

3.2.1 港湾施設の整備・償還方式の国際比較²⁾³⁾

(1)日本

<公共方式>

上物も下物も港湾管理者が整備し、保有する(ただし、国の直轄工事分については、国が保有し港湾管理者に貸し付ける)。その際、下物の一部である岸壁のみ国の補助等(上限2/3)がある。ターミナルオペレーターが船社から荷役料を受取り、港湾管理者に対して上物、下物の使用料を支払うが、これらは、他のアジア諸港湾との競争上、整備費用の償還分よりも相当安く設定せざるを得ないのが現状である。つまり、使用料で整備費を償還することが不可能となっている。

<公社方式>

上物も下物も公社が整備し、保有する。その際、施設全てについて、国及び港湾管理者からの無利子貸付を受けている(国、自治体それぞれ10%が原則(大規模なものは30%まで上乘せ))。ターミナルオペレーターが支払う上物、下物のリース料によって整備費用が償還される。

<新方式>

上下分離方式の一形態であり、上物については公社方式、下物については公共方式を取り入れたもので、上物は、リース料で償還され、下物については、整備費用は使用料で償還が不可能となっている。導入例はまだ少ない。

表 1 整備・費用償還方式の国際比較

		上物			下物			備考
		整備主体	補助	償還	整備主体	補助	償還	
アジア	日本(公共)		x	x			x	
	日本(公社)							
	日本(新)						x	
	日本(PFI)						x	
	高雄(公共)							目的税(基金)
	高雄(PFI)		x					目的税(基金)
	釜山	所有権留保(BOT)	x					公団に無償貸与
	香港		x		所有権留保(BTO)	x		
アメリカ	シンガポール		x		一部所有権留保	x		土地所有権は国
	LA		x			x		
	LB		x			x		
欧州	NYNJ		x			x		
	ロッテルダム		x			x		
	ハンブルグ		x			x	-	一般会計
	アントワープ		x					

官 公社 民間

凡例：補助の項 xなし 無利子貸付 一部補助 100%近い補助(国設)
 凡例：償還の項 x償還できない 償還 償還してさらにプール

< PFI方式 >

新方式の上物の整備主体が公社から純民間企業であるターミナルオペレーターに変わったものであり、支援内容や償還の考え方は基本的に新方式と同じである。ただし、オペレーター自身が上物を整備することで、自由度が高まり、また、より安く整備できる可能性がある。この導入例も少ない

(2)釜山(韓国)

政府海洋水産部の地方組織(釜山地方海洋水産庁)による国営港湾である。ターミナルにより異なるが、典型的な方式は以下の通りである、上物をターミナルオペレーターが整備し、保有する(一定期間経過後は所有権が国に移管されるいわゆるBOT方式)。下物は100%国が整備し、釜山コンテナ埠頭公団に無償で貸し付けられ、さらにターミナルオペレーターに再貸与される。上物については、リース料で償還されるが、下物については、公団が整備資金を投入していないため、公団へのリース料収入は比較的潤沢にプールされる。また、上物、下物とも所有権が最終的には国に留保されることで、公団やターミナルオペレーターの資産保有リスクが回避されている。

(3)高雄(台湾)

台湾政府の地方組織(高雄港務局)による国営港湾である。方式はターミナルにより異なり、近年めまぐるしく変化しているが、主として以下の2方式があると思われる。

< 公共方式 >

上物も下物も、目的税による基金を基礎とした台湾中央政府からの100%近い資金に基づき、高雄港務局が整備する。ターミナルオペレーターがリース料を支払うが、もともと国の支援による部分が大きいため、リース料収入は比較的潤沢にプールされる。

< 民活方式 >

我が国のPFI方式に似た上下分離方式で、上物についてはターミナルオペレーターが整備・保有し、下物については高雄港務局が整備・保有する。ただし、下物については、同様に目的税による基金を基礎とした中央政府からの手厚い支援がある。上物については、リース料で償還され、下物については、中央政府の整備資金が大きいため、リース料収入は比較的潤沢にプールされる。

(4)香港

香港政庁による国営港湾である。まず、香港政庁が権利金を入札にかけ、ターミナルオペレーターを選定し、選ばれたオペレーターが上物も下物も整備する。ただし、下物については、所有権が国に移管され、オペレーターの資産保有リスクが回避される(BTO方式)。施設整備について補助制度はない。上物も、下物も、リース料で償還する考え方をとっている。

(5)シンガポール⁴⁾

港湾管理者として規制権限を持っているのはMPA(Maritime and Port Authority of Singapore)。ターミナルオペレーターはPSA社である。以前は両者とも国の組織だったが、1997年にオペレーティング部門が独立して民営化された。基本的に上物も下物もターミナルオペレーターが整備し、保有する。ただし、下物のうち用地の所有権は国にある(シンガポールでは港湾に限らず、土地は原則として国有財産である)。整備に当たっての支援はなく、基本的に上物も下物も、リース料で償還するが、民営化時における国からの譲渡資産が多いことが、料金設定の自由度の高さにつながっているものと思われる。

(6)アメリカ

ロサンゼルス、ロングビーチ、ニューヨークニュージャージーの整備方式は我が国のPFI方式に類似しており、上物についてはターミナルオペレーターが、下物については港湾管理者が整備し、保有する。しかしながら、下物については支援が一切なく、ターミナルオペレーターも、港湾管理者も、純粋にリース料収入で整備費用を償還することになる。港湾管理者は、ポートオーソリティとして行政当局と一線を画している点が注目される。

(7)ヨーロッパ

ロッテルダム(オランダ)、ハンブルグ(ドイツ)、アントワープ(ベルギー)の例では、港湾管理者は、いずれも市であるが、整備方式、支援、償還の考え方いずれも、基本的にはアメリカの事例と類似している。ただし、アントワープだけは、下物の一部である岸壁について、フランドル州からの補助がある。

3.2.2 港湾管理者財務の国際比較⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾

次に、港湾管理者の財務諸表(貸借対照表(B/S)、損益計算書(P/L))を国際比較する。日本ではそもそも官庁会計方式がとられ、これらが作成されていないこと、また、作成ルールが一律でないこと等から、この比較自体困難な部分が多い。日本では数港が自主的に企業会計方式による財務諸表を作成しているため、これを用いることとした。また、そもそも、制度が異なり保有資産の種類にも開きがある(表2)各国港湾の財務諸表を比較するのは不適切であるという見方もあり、これらの諸条件をできる限り共通化した上での比較を試みた研究も存在する¹⁰⁾が、ここでは、現港湾管理者の一企

表 2 財務諸表に含まれる主な施設

	日本A港	シンガポール	ロングビーチ	NY/NJ	ロッテルダム	アントワープ
上物						
下物						
航路泊地						
空港施設						

業体としての健全性自体を比較するという視点から、あえて諸条件が異なるという前提での比較を試みることにする。

なお、保有固定資産の運用収入(賃貸料等)を主な収入源とする不動産業、交通産業からは保有固定資産の運用収入である運賃を主な収入源とする鉄道業のデータも参考に掲載する。

(1) 売上高経常利益率(総合的収益力)

企業が事業活動全体からどれだけ効率よく利益を上げているか(会社の総合力)を比較する指標が売上高経常利益率(経常利益/売上高(%))である。図3に示すとおり、ロングビーチ(37.5%)、シンガポール(28.7%)、ロッテルダム(18.4%)の順で高くなっており、ニューヨーク/ニュージャージー(NY/NJ)、アントワープでは10%以下であるが、日本(A港)の経常利益自体がマイナスとなっている。これは、主として、売上高に比し、利払いに代表される営業外費用の割合が高いことが影響している。

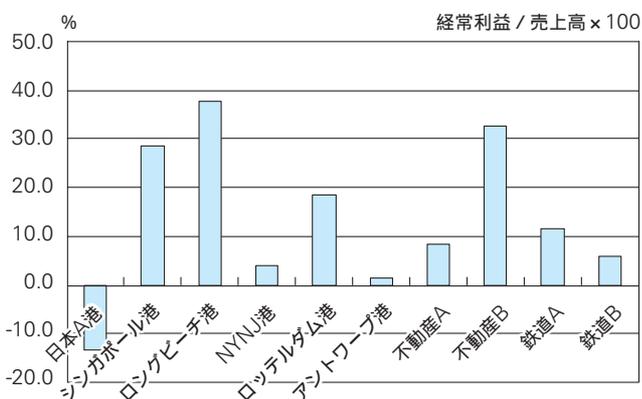


図3 売上高経常利益率比較

(2) 総資本回転率(収益性)

企業が資産をどの程度無駄なく運用し収益を上げているか(収益性)を比較する指標が総資本回転率(売上高/資本及び負債計)である。図4に示すとおり、シンガポール及びヨーロッパの諸港湾が0.2回転以上、アメリカの港湾が約0.1~0.2回転となっているのに対し、日本のA港では0.01回転と運用効率性が著しく劣ることがわかる。

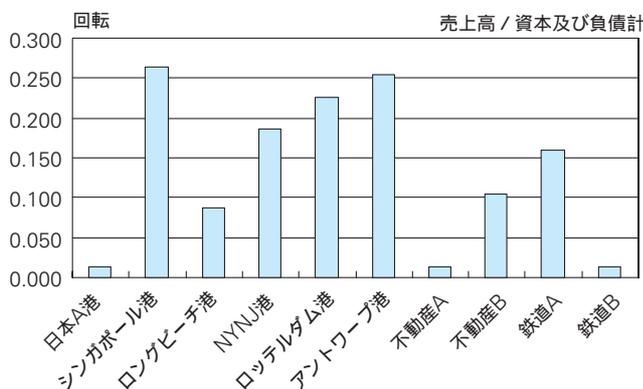


図4 総資本回転率比較

力の港湾が約0.1~0.2回転となっているのに対し、日本のA港では0.01回転と運用効率性が著しく劣ることがわかる。

なお、不動産A社、鉄道B社は、バブル崩壊に伴う保有資産のいわゆる含み損の顕在化が総資本回転率の低下に影響しているものと思われる。

(3) 固定資産回転率(設備投資の適性度)

日本の港湾の固定資産が相対的に大きいことを比較したのが図5であるが、これは、日本(A港)の場合、港湾全体の面積は欧米の諸港湾に対し小さいにもかかわらず、上物及び航路、泊地などの施設が保有資産に含まれていることが大きく影響している。また、NY/NJの固定資産額が著しく大きいのは、固定資産に空港施設が含まれているためである(表2参照)。

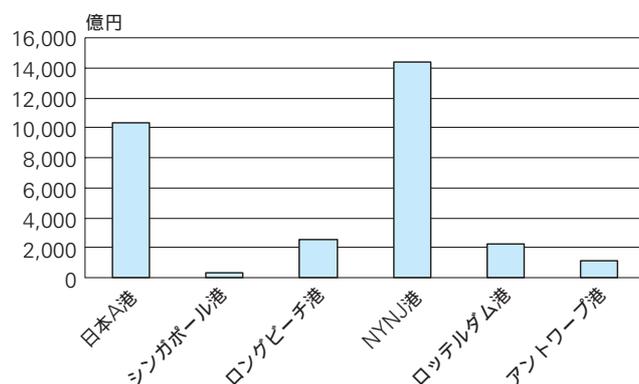


図5 固定資産比較

したがって、保有固定資産が健全なレベルであるかどうかを改めて比較する必要がある。固定資産の有効活用度を示す指標である固定資産回転率(売上高/固定資産)を用いて比較する。

図6に示すとおり、全ての港湾が0.1回転以上となっているのに比し、日本(A港)のみが0.014回転と、著しく固定資産の活用度が低くなっている。売上高をベースにすると、日本の港湾は他港湾の約10~20倍程度に相当するインフラをかかえており、体力以上の投資を行ってきたことが明白となる。

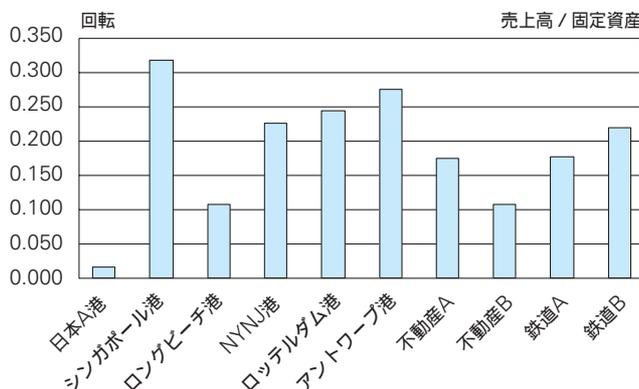


図6 固定資産回転率比較

3.2.3 国際港湾の絞り込みと支援の重点化

港湾施設の整備・償還方式及び港湾管理者の財務諸表の国際比較から日本の港湾についていえることは以下のとおりである。

国際競争上、施設利用料をインフラ整備費用回収レベルに設定することが不可能であり、また、コンテナの取扱量も伸び悩んでいることから、本業収入が少ない。

巨額の借入れに基づく施設整備により、営業外費用がかさみ、また、体力以上の保有固定資産により減価償却費などの負担が著しく大きい。

アジア諸港湾における国の支援(整備補助、所有権留保等)に比し、補助対象が岸壁の一部に限られるなど、国の支援が著しく薄い。

上物(収益施設)については民間による整備・運営、下物については官による整備といった官民の役割分担の議論が欧米に比し不十分である。

日本がアジアの諸港湾と競争していくためには、もちろん港湾管理者自体の効率的な経営努力も必要であるが、財務状況がこれほど異なる現実は無視することはできず、競争条件の平等化という観点からも、今後、港湾管理者の資産保有リスクを軽減するようなさらなる国の支援が不可欠であると考えられる。

そもそも、港湾には、国際競争力の強化や地域経済の活性化といった、多大なる外部効果があるが、港湾ごとにその内容は異なると考えられる。現在、我が国には「特定重要港湾」が22港、「中枢港湾」が4地域、「中核港湾」がさらに8地域あるが、中国の経済成長、港湾の地理的特性等を考慮しつつ、国際競争力強化の役割の大きい真の国際港湾について戦略的な絞り込みを行い、国の支援を重点化する必要がある。

もっとも、2002年11月に交通政策審議会から答申がなされ、現在、上記の考え方に基づく「スーパー中枢港湾」の選定作業が行われているが、本「スーパー中枢港湾」の法律上の位置づけ及び具体的な国の支援強化内容が現段階では不明であり、その検討と公表が急がれる。また、その一方で、市場原理が活用できる可能性の高い、例えば上物の整備については、民間部門の積極的活用を行っていくことも重要となる。

3.3 港湾管理者制度の在り方

3.3.1 ポートオーソリティ制度と日本の現状

港湾管理者の財政状況が極めて厳しいことは先に述べた。そして、この財政悪化は、港湾管理者が地方自

治体そのものであり、一般会計からの赤字補填が常態化していることによって拍車がかかっている恐れがある。欧米では、港湾管理者が地方公共団体とは一線を画し、独立して港湾経営に携わる、いわゆるポートオーソリティ制度が主流となっている。もっとも日本の港湾法も基本的にはアメリカ型の制度を踏襲したポートオーソリティ(港務局)の設立を原則としているが、我が国では、港湾管理者はほとんどが都道府県や市町村であり、港務局は1港しか存在しないのは良く知られたことである。

もともとポートオーソリティ制度は、沿革的に大陸系と英米系の流れがあった。イタリア、フランスにおいて、もともと港湾は国営又は公営が原則とされてきたが、その後議会干渉や非効率的運営が問題視され、ポートオーソリティを設立したという流れ(大陸系)と、反対に、もともと民間企業が運営してきたが、競争の激化や諸費用の高騰により、公共的側面から支援する必要性にかられ、ポートオーソリティが設立されたという流れ(英米系)である。歴史は異なるが、ポートオーソリティは、港湾経営のために公共性と経済性を兼ね備えた独立の公共企業体と定義することができる。

3.3.2 ロサンゼルスポートオーソリティ¹¹⁾

ロサンゼルスポートオーソリティでは、最高意思決定機関として委員会制度をとっており、法律家、企業家、ファイナンス、年金、病院経営とおよそ港湾とはかけ離れたメンバーが選定されている。事務局は行政側であるが、外部人材を積極的に登用し、例えば港湾局長はマースクから採用した。財政・財務が一般会計とは完全に切り離され、独自で債券を発行できるほか、独立の財務諸表を作成・公表している。これらは、我が国の港湾管理者が行政機関の一部局であるのと対照的である。

3.3.3 港務局制度の活用と財務の透明化

港湾管理者の財務状況がこれほど悪いにもかかわらず、それが社会的にあまり明らかにされず、港湾の社会的な重要性によって恒常的に一般会計からの赤字補填が是認され、これによって港湾管理者の経営インセンティブが働きにくくなっていることは明白である。国際競争力の向上のため、今一度港湾法の思想に立ち返り、ポートオーソリティ制度のメリットを活かして行くべきである。

歴史的経緯により、ポートオーソリティ制度を即座に導入することには困難が伴うとしても、少なくとも、透明性の向上を通じた経営インセンティブ向上の観点から、最低限、財務諸表の作成・公表を制度化する必要があると考える。

4 内航海運政策 - 内航コンテナ輸送の活性化 -

4.1 港湾政策との連携強化

これまでの検討は、「基本的には結節「点」としての港湾にかかるものである。しかしながら、「点」としての港湾を効率化しても、それぞれが直接国際航路を張り付けるのでは、国家としての国際競争力向上の効果は減殺されてしまう。国際港湾にスケールメリットを与えるためには、貨物の集中という、いわば「線」の議論が同時に重要となる。

特に、国土交通省の試算によれば、釜山より4割高いと言われている日本の港湾料金は、取扱量を倍にすれば同レベルに下げられるが、逆に、料金を下げなければ貨物が集まらず、このトレードオフの関係にメスを入れるためには、まず、集中すべきコンテナの対象を絞るという戦略がトリガーとして極めて重要となると考える。

幸い、我が国には、自国発着貨物が多いという特徴がある。日本全体での自国発着コンテナは1,300万TEUで、台湾、韓国の2倍、シンガポールの4倍に上る(図7)。我が国ではまず、これらの集中に力をいれ、ある程度スケールメリットを享受したうえで、結果的にトランシップ貨物を集めるというシナリオを描くことが自然と考える。

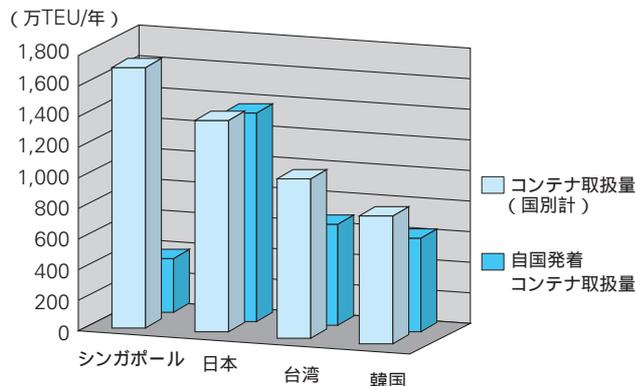


図7 自国発着コンテナ貨物量(推計)

次に、どのモードにより国際港湾へのコンテナ貨物集中を図るかであるが、我が国と同様、四面を海に囲まれた地理的条件を有するイギリスとの間で、内航海運の輸送分担率の比較(海外交通統計:国土交通省)を行うと、

トンキロベース: 日本44%('93),イギリス26%('93)

トンベース: 日本9%('94),イギリス44%('91)

となっている。トンベースの分担率が逆転するのは、我が国内航輸送の平均距離がイギリスに比し、著しく大きいためである。我が国内航の平均輸送距離は約450km、自動車のそれは約50kmである(2000年)が、この間の距離帯の輸送については、まだまだ内航輸送で担う潜在力があると考えられる。また、品目についても、図8のとおり、産業基礎物資以外のモーダルシフト貨物については、まだまだ内航輸送の潜在力があると考えられる。

<産業基礎物資>



<モーダルシフト対象貨物>



図8 品目別分担率(トンキロベース)(%)

ここで輸出コンテナの場合を例にとると、主要ルートとしては以下の3ルートが考えられるが、

- 国内発地 (自動車) 国際港湾 (外航船) 欧米
- 国内発地 (自動車) 地方港湾 (外航フィーダー) 釜山港等 (外航船) 欧米
- 国内発地 (自動車) 地方港湾 (内航フィーダー) 国際港湾 (外航船) 欧米

このうち、又はの輸送形態がとられるのは、コンテナ貨物の内陸部(荷主)からの輸送を自動車に頼らざるを得ない現状において、輸出港湾まで自動車直接輸送した方が、時間、コスト面で有利なこと、あるいは、内航フィーダーではなく外航フィーダーを利用した方が同様の視点から有利であることが主な理由であると考えられる。

大量輸送機関である内航フィーダーを利用するの輸送形態が増加すれば、国際港湾への貨物のさらなる集中が図られ、国際港湾の分散にも一定の歯止めがかかると考えられ、このため、内航フィーダー輸送を利用する場合()のトータルとしての時間、コスト(港湾(ターミナル)費用、内航輸送費等)を、やのケースとそれほど遜色のないレベルに維持することが極めて重要であると考えられる。

実際、我が国コンテナ貨物量の増加を踏まえ、内航コンテナ輸送をビジネスチャンスとして捉える事業者も出てきている。荷主のニーズに応えた輸送形態の多様化を図ることが求められる中で、少なくともこうした内航フィーダーサービスを事業展開しようとする事業者の事業意欲を阻害する要因は除去しておく必要がある。

折しも、諸外国では、港湾、海運政策の担当機関を一体化させる傾向にあり(表3)、我が国も上記の観点か

表3 諸外国の行政組織(海運・港湾)

韓国	海洋水産部
中国	交通部水運司
シンガポール	運輸情報通信省 海事港湾庁海事港湾庁(MPA)
ドイツ	交通建設住宅省 航空・海運局第2部
フランス	設備・運輸・住宅省 海運・港湾・沿岸局

ら、2つの政策を、車の両輪として強力に連携させるべき時期と考える。

4.2 内航コンテナ輸送活性化阻害要因の除去

- 内航バス運用の改善 -

4.2.1 内航フィーダーと釜山フィーダーとのコスト比較

「外航コンテナの国内フィーダー促進に関する研究」報告書¹²⁾(内航総連)によれば、現在日本で輸出入されるコンテナのうち内航フィーダー分(国内港経由)が年間215万TEU、釜山内航コンテナフィーダー分が234万TEUある。釜山フィーダー分が多い原因として、輸送コストが安いことが大きく影響しているが、同研究では、両ケースについて具体的コスト比較を実施している。輸出の4ケース(図9)について、20フィートコンテナ一個当たりの個別費用を、釜山フィーダーのケースを100として比較したものが、図10である。ターミナル間の横持料は、これら4費用合計の約10%を占めるに過ぎないものの、釜山の6~8倍と相対的に著しく高いことがわかる。日本のGDPは韓国の約3.7倍(2001年)であることを考慮した場合、この費用については、削減の必要性が高く、またその可能性(容易度)も高いと思われる。



図9 比較対象4ケース(輸出)
内航総連「新規物流に関する研究」報告書より作成

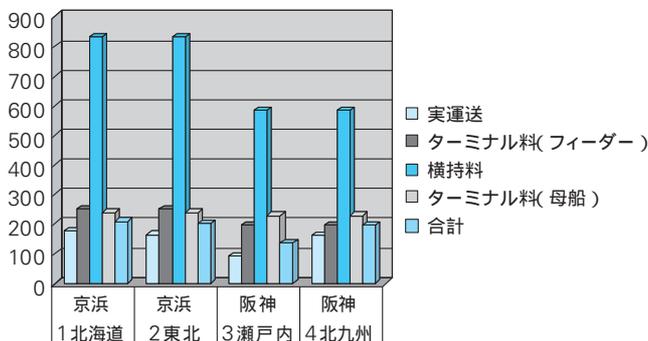


図10 フィーダー輸送各コスト比較(釜山 = 100)
内航総連「新規物流に関する研究」報告書より作成

4.2.2 内航バス運用の改善

横持料の高騰要因は、主としてバスの縦割り問題にあると考えられる。日本では陸揚げされたコンテナが外航バスと内航バスとの間で移動する場合、直接ターミナル内を移動するのではなく、いったんトラック事業者のシャーシに積み直され、公道経由で移動しているのが現状である。実際、両バス間には柵があり(図11)、事業者のハンドリング範囲が厳格に決められている。また、当該運送を長年トラック業者に任せており、事業者の職域の問題が大きく影響していると考えられる。

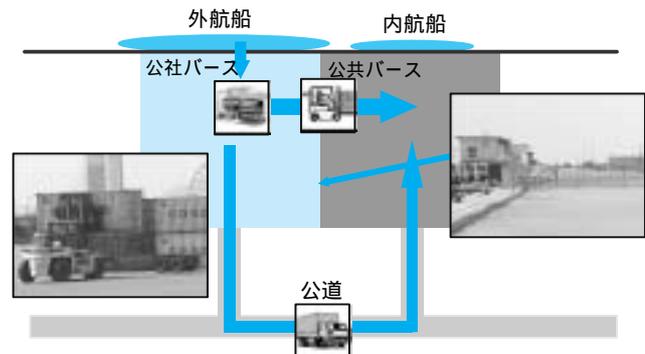


図11 バスの縦割り問題

また、内航船の外航バスへの着岸については、そもそも、公社バスは外航船のみの利用を前提として制度設計されており、特別の目的外使用許可が必要となる。このため、許可タイムラグや手続の厳格さによって需要の変化に対応しにくくなっている。

こうした業界慣行や内部規制等の見直しにより、大型の荷役機械やシンガポールのような簡易な横持ち用車両(図12)の導入が可能となれば、全体の横持ちコストの大幅な削減が可能となる。

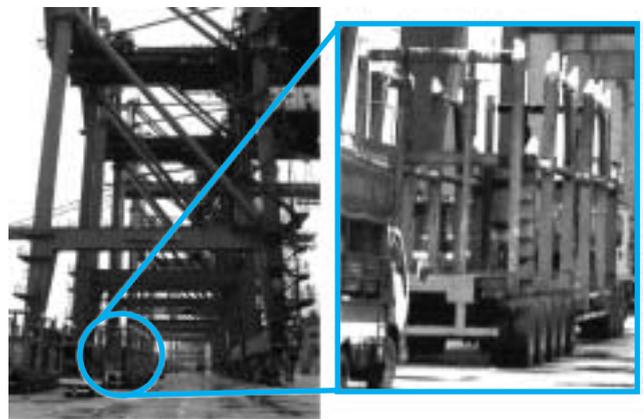


図12 シンガポールにおける横持ち車両

現在実施されているスーパー中核港湾の指定に当たっては、こうした具体的対策の有無に十分配慮がなされることが求められる。

4.3 内航コンテナ輸送活性化阻害要因の除去

- 内航コンテナ船供給の円滑化 -

4.3.1 内航暫定措置事業の経緯と現状

内航船舶の新たな建造については、長年、船腹調整事業が機能してきたという経緯がある。これは、1950年～60年代前半のエネルギー革命と朝鮮戦争特需により、著しい需給ギャップが生じたため、1964年に措置されたものだが、具体的には、平成8年の値では、新たな船舶1建造当たり、貨物船やタンカーには1.2、コンテナ船や自動車専用船等には0.5単位のスクラップが求められるというものであった。本事業は、安定的な輸送サービスの提供等に寄与したものの、新規参入、事業規模拡大を阻害するとの議論が高まり、平成10年度に解消された。

しかしながら、既に船舶をスクラップする権利が引当権として財産的価値を持ち、これを担保に銀行から営業資金を借り入れることも可能となっていたため、こうした実態に配慮したソフトランディング策として、現在、既存船のスクラップに対し交付金を与える代わりに、新規建造者からは納付金を納付させる「内航海運暫定措置事業」が実施されている。具体的には、例えば、総トン数500トン(約1,500GT)のコンテナ船(一般貨物船)の建造について、船価約4億円に加え、約1億円強の納付金が必要となる

ところが、現在、本事業の収支が大幅に悪化している。平成10年から現在までの交付金需要に対し、平成13、14年度分約300億円分が未払いとなっているのである。これは、新規船の建造とスクラップ船のインバランスが直接的な原因であるが、景気の低迷、国の財政の逼迫等により金融機関等からの資金調達が行えないことも大きな原因となっている。当面、収支改善を新規船の建造による納付金収入の増加に頼るしかないという事情がある。

4.3.2 モーダルシフト船へのインセンティブの現状

もちろん、この事業でも、モーダルシフト船建造への配慮がなされている。コンテナ船やRORO船などは、暫定措置事業の区分上、表4に示すとおり4つに分類される可能性があり、モーダルシフト(MS)船Aに区分される場合、納付金は一般貨物船の約10分の1で済み、モーダルシフト(MS)船Bや特殊貨物船と区分される場合は約6割程度で済むことになる。ところが、MS船(A又はB)の認定を受けるためには、同表に示すようなトン数制限、寄港制限、距離制限、モーダルシフト率など様々な要件をクリアする必要があり、これまでの認定実績は、新規建造コンテナ船及びRORO船の約半分(16隻)にすぎない。特にコンテナ船にいたっては、全く認定されていないのが現状である。原因は、例えば、寄港地制限によりコン

テナ集荷量が制限されること、モーダルシフト率50%を達成するほどの対自動車競争力を高めることが困難なことなどが考えられるが、最も大きいのは船舶のサイズであると考えられる。つまり、内航船舶明細書に記載されている既存のコンテナ積載可能船についてのみ見ても、約90%が積載トン数4,000トン未満の小さい船舶であり、中でも490GT(積載トン数で約1,500トン、100個積みクラス)が、約50%を占めるのである。インセンティブが実態と乖離している状況がわかる。

表4 モーダルシフト船のインセンティブと認定要件

	納付金(円) トン(H10)	認定要件			
		D/W(トン)	寄港制限	距離	MS率
MS船A	15000	6000～	4港まで	500km超	50%以上
MS船B	70000	4000～6000	7港まで	500km超	50%以上
特殊貨物船	75000	-	7港まで	-	-
一般貨物船	125000	-	-	-	-

RORO船については10000～

4.3.3 インセンティブ拡充が事業収入に与える影響

次に、内航海運暫定措置事業の収支悪化に配慮した制度改善の可能性について検討する。モーダルシフト船のインセンティブを実態に合わせ拡充した場合、内航海運暫定措置事業の納付金収入に与えるインパクト(収入の悪化)はどの程度かについて、いくつかのケースを前提にシミュレーションを実施したい。

- ・ケース1：全RORO、コンテナ船 MS船A並
- ・ケース2：全RORO、コンテナ船 MS船B並
- ・ケース3：全コンテナ船 MS船A並
- ・ケース4：全コンテナ船 MS船B並

それぞれの場合について、これまでの新規船建造を前提に、事業収入に与える影響を示したのが図13である。

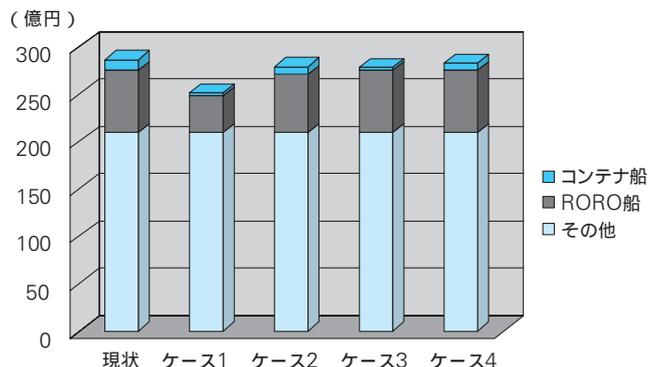


図13 インセンティブ拡充による事業収入への影響(シミュレーション)

事業導入から約5年間で約300億の納付金収入があったが、ケース1の場合で約35億円のマイナス、ケース2や3では約7億円のマイナスで済むし、ケース4では約3億円のマイナスで済むことになる。

4.4.4 モーダルシフト船へのインセンティブ拡充の必要性

モーダルシフト船はそもそも自動車からの転換を図ろうとするものであり、既存の内航需要を奪い取るうとするものではないことから、そもそも競争制限政策になじまず、暫定措置事業から一刻も早く除外することが最も望ましい。しかしながら、現在の内航海運暫定措置事業の事業収支悪化にかんがみれば、一朝一夕には問題は解決しない。

したがって、モーダルシフト船についてのみ優遇する根拠については業界内で十分な議論が必要だとしても、上記分析からも明らかのように、事業全体への影響の小ささからすれば、モーダルシフト船へのインセンティブを実態にいち早く合わせることは必要であり、可能性も低くないと考える。

5 おわりに

以上、我が国のコンテナ港湾の国際競争力強化に必要なソフト策について、港湾政策及び内航海運政策の観点からそのあり方を述べてきた。本検討において明らかとなったように、港湾の運用を効率化し、経営を健全化させるための諸対策、結節「点」としての港湾利用を活性化させるための内航コンテナ輸送に関する諸対策は、コンテナ港湾の国際競争力向上にとって喫緊の課題である。

しかしながら、港湾の国際競争力向上の問題は、このほかにも鉄道コンテナ輸送サービス向上など多岐に渡り、本研究における検討は到底網羅的なものではない。また、本問題は、単に交通政策の観点からだけではなく、産業立地競争力、雇用対策の観点からも今後極めて重要な課題と考えられ、引き続き関係者による努力が傾注されなければならない。

付記：折しも本研究の継続中¹³⁾¹⁴⁾、交通政策審議会での議論が、自身の問題意識と共鳴する部分が少なくなく、

また、同審議会答申¹⁵⁾を受けて、我が国港湾の国際競争力強化のための政策が少しずつ実現に向かっていることは、大変喜ばしいことであり、また、このテーマを研究させていただいた者の一人としても感慨深いものを覚えている。

謝辞：本研究に当たり、中村英夫運輸政策研究所長には、テーマの選定、研究手法及び内容について様々なご指導をいただいた。さらに、当研究所研究員の皆様をはじめヒアリング調査関係者の方々には、様々なご示唆やご指摘をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げたい。

参考文献

- 1) 来生新[2001] 公共性概念と排他性(横浜国際経済法学第9巻第3号)横浜国立大学国際経済法学会
- 2) 〔財〕港湾空間高度化センター[1993,1994] 世界のコンテナターミナル調査報告書
- 3) 〔財〕港湾近代化促進協議会[1994,1995] 港湾運送の課題と将来展望に関する調査報告書
- 4) PSA Co., Ltd. Annual Report 2001
- 5) Maritime and Port Authority of Singapore Annual Report 2001
- 6) Rotterdam Municipal Port Management Annual Report 2001
- 7) Antwerp Port Authority Annual Report 2001
- 8) The Port Authority of NY/NJ Financial Statements and Appended Notes Year 2001
- 9) The Harbor department of the City of Long Beach Financial Statements 2001
- 10) 齊藤純[2002] 港湾の効率的な経営に関する研究 運輸政策研究Vol.5 No.2(財)運輸政策研究機構
- 11) 大和弘明[1999] 米国地方自治体公営事業にみるビジネスマインド - ロスアンゼルス市港湾局の事例を中心に - 日本開発銀行
- 12) 日本内航海運組合総連合会 新規物流に関する研究報告書[2003]
- 13) 長瀬友則[2002] 我が国における戦略的港湾運営 運輸政策研究Vol.5 No.2(財)運輸政策研究機構
- 14) 長瀬友則[2003] 同上 運輸政策研究Vol.5 No.4(財)運輸政策研究機構
- 15) 交通政策審議会[2002] 経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方(答申)

(国土交通省大臣官房総務課付)

(原稿受付 2003年7月31日)

Strategic Measures for Betterment Container Ports Management

By Tomonori NAGASE

Container Ports in Japan are playing very important roles in lives of the people and social economy, but relevant status in Asia region become relatively low recently under the circumstances of globalization and diversification of the people's interest. This study aims to clear up the reasons of low status in Japanese ports and tries to pursue a resolution in Japanese port policy and coastal shipping policy especially based on the port management point of view.

Key Words ; *globalization, international competitive power, port policy, coastal shipping policy*
