

港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部改正について

—わが国港湾の国際競争力の向上を目指して—

菊地身智雄
KIKUCHI, Michio

前国土交通省港湾局港湾経営民営化プロジェクトチーム室長

1—改正の背景

経済のグローバル化や東アジア地域の経済発展、製造業におけるアジア諸国との水平分業の進展、アジア諸国での中間所得層の増加等を反映して、世界の海上荷動き量はアジアを中心に拡大しており、特に中国がWTOに加盟した2001年以降、その傾向は顕著となっている。

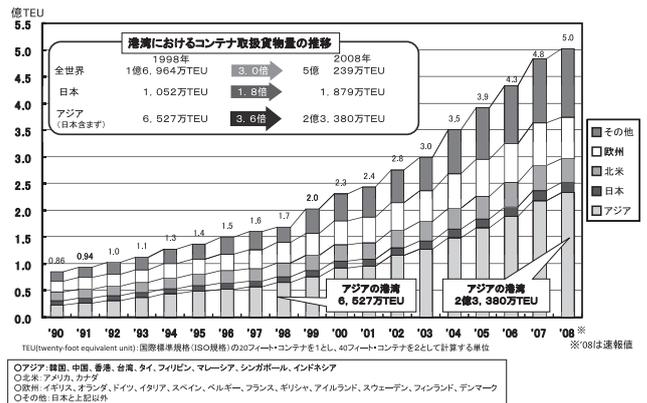
なかでも製品、部品、食料品、衣料品など様々な物資輸送を担う国際海上コンテナについてみると、わが国の港湾での取扱量は約10年前と比べて1.8倍に増加しているものの、アジア発着コンテナ貨物が3.6倍と急激に増加しており、結果としてアジアにおけるわが国港湾の相対的地位は低下してきている。また、国際海上コンテナ輸送量の増大に対応してコンテナ船の大型化も進展している。このため、わが国の港湾に十分な貨物を集め、アジア主要港に比べて競争力のあるサービスやコストを提供できなければ、大型のコンテナ船が就航する欧米基幹航路をわが国に維持することは困難な状況となっている。

欧米基幹航路の減少傾向、それに伴う海外トランシップ率（日本発着貨物のうち海外の港湾で積み替えられて輸送される貨物の比率）の増大は、日本の国際物流システムが外国の港湾に依存する極めて不安定なシステムとなってしまう、輸送時間の増大や物流コストの上昇を招き、わが国の製造業が生産拠点を海外に移すことにつながるなど、わが国の経済活動や産業構造に深刻な影響を与えかねない。

こうした状況を踏まえて、昨年6月に閣議決定された新成長戦略の「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」において、「港湾の選択と集中を進め、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現を図る」ことが位置づけられた。

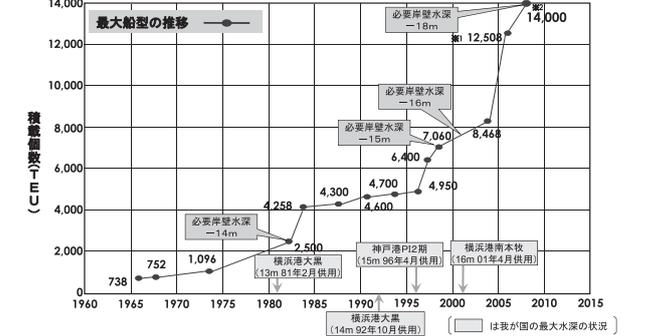
今回の港湾法改正は、これを法制度面から整備するために行ったものである。

港湾法等改正法案は、平成23年2月4日に閣議決定・国会提出され、3月31日に成立・即日公布、4月1日に施行の運びとなった。

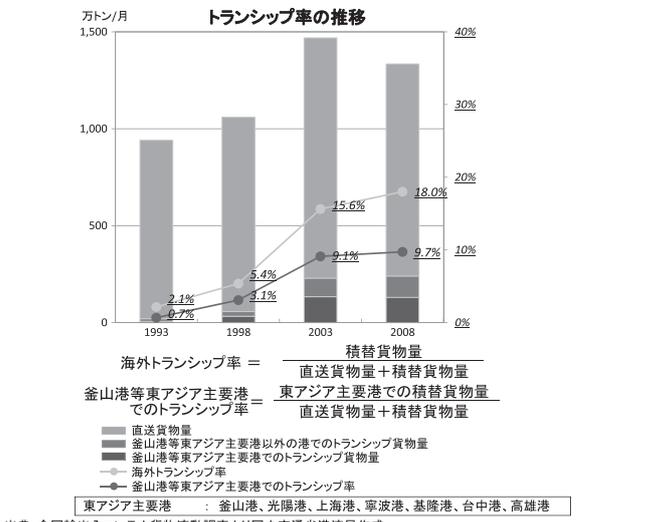


図一 世界各地の港湾におけるコンテナ取扱貨物量の推移

スケールメリットによる輸送コスト低減のため、コンテナ船が超大型化



図二 コンテナ船の大型化と我が国港湾の最大水深岸壁の推移



図三 釜山港等東アジア主要港でのトランシップ率

2—改正の概要

I 港湾法の一部改正

(1)国際戦略港湾及び国際拠点港湾の港格の追加

港湾法においては、わが国において各港湾の果たす役割・機能等に応じ、従来「国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点その他の国の利害に重大な関係を有する港湾」を重要港湾、「重要港湾以外の港湾」を地方港湾、「重要港湾のうち国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾」を特定重要港湾と港格として分類し、これに応じて、港湾工事の国費負担率、港湾計画の策定、直轄港湾工事の実施対象、港湾管理者の業務に関する収支状況の国土交通大臣への報告義務などの点において差異を設け、「適切な港湾運営の確保」と「秩序ある港湾整備」を図ってきたところである。

しかしながら、今後のアジア主要港との厳しい国際間競争に打ち勝ち、わが国港湾に欧米基幹航路を維持拡大するためには、国策として国際コンテナ戦略港湾に施策を集中させることが必要であり、平成23年度予算要求において、以下の制度が認められた。

【平成23年度予算で認められた国際コンテナ戦略港湾に対する制度】

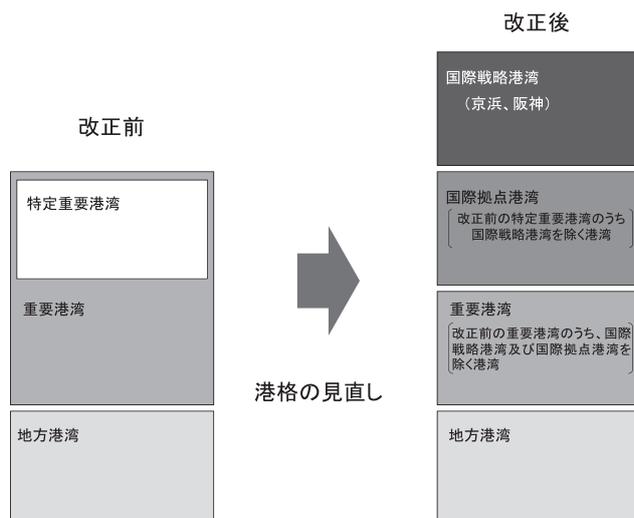
- ・水深16m以上の耐震強化コンテナターミナルに係る係留施設に対する直轄港湾工事の国費負担率の引き上げ
- ・上記ターミナルに係る荷さばき地の直轄事業化
- ・港湾運営会社に関する国土交通大臣の指定・監督
- ・港湾運営会社に対する国有港湾施設の直接貸付
- ・港湾運営会社に対する無利子資金の貸付け

これらの施策を集中させる港湾をこれまでの特定重要港湾とは別の港格として設けることとし、国際コンテナ戦略港湾施策の目的達成という国家プロジェクトを戦略的に推進していく港湾であることからその名称を「国際戦略港湾」とし、その定義については、「長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ、当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾であって、その国際競争力の強化を重点的に図ることが必要な港湾」として規定した。

また、改正前の港湾法における特定重要港湾のうち国際戦略港湾に該当しない港湾については、国際戦略港湾の選定後も、成長著しいアジア諸国等との間の国際海上コンテナ輸送網の拠点として、またバルク貨物の輸出入の大宗を占める国際海上貨物輸送網の拠点として重要な役割を果たすことが求められる。

このため「重要港湾のうち国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾」と定義されている改正前の港湾法による特定重要港湾から国際戦略港湾を除いた港湾を「国際拠点港湾」とし、その定義を「国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾」と

して規定し直すこととし、引き続き直轄港湾工事の国費負担率の取り扱いについて重要港湾とは別に定めることとした。



■図一四 港湾の選択と集中(港格の見直し)

(2)直轄港湾工事の対象の追加及び費用に係る国の負担割合の設定

国際戦略港湾における高規格コンテナターミナル(水深16m以上の耐震強化岸壁)は欧米基幹航路の維持拡大のための根幹的な施設であり、当該施設が世界の海運動向を踏まえて適時適切に供給されなければ、わが国港湾への欧米基幹航路の就航に大きな影響を及ぼすこととなる。

なかでも、船舶が接岸する係留施設はコンテナターミナルにおいて最も基本的な施設であるため、国際戦略港湾の高規格コンテナターミナルの係留施設の整備については、国家プロジェクトとしてこれを推進する観点から、直轄港湾工事の国費負担率を従来の3分の2から10分の7に引き上げることとした。

また、現在、欧米基幹航路に就航するコンテナ船は大型化が進展しており、1回の寄港で取り扱われるコンテナ貨物量の増大に伴い、背後の荷さばき地(=コンテナヤード)も益々大型化し、その整備に莫大な費用が必要となっている。

わが国のコンテナターミナルの整備は、係留施設(岸壁)は公共事業により実施されているが、コンテナヤードは使用収益による償還を前提とした起債事業により実施されているため、その整備費用は、港湾のコストとして船社、荷主等に転嫁されている。

一方、諸外国の港湾では、コンテナターミナルの整備は岸壁とコンテナヤードを区別せずに公的セクターによって整備されており、ヤードも含めて極めて低廉な料金設定がなされている。

わが国の起債事業方式によるコンテナターミナルの整備方式では、今後コスト面で釜山港をはじめとする東アジア主要港との競争は厳しい状況となることが想定されることから、国際戦略港湾の高規格コンテナターミナルに附帯するコンテナヤードについては、直轄港湾工事の対象施設に新たに追加することとした。

(3) 港湾運営会社制度の創設

国際戦略港湾及び国際拠点港湾において、当該港湾における港湾施設の一体的な運営を可能とすること、一の港湾区域を超えた事業展開を可能とすること、積極的なポートセールス実施のため個々の荷主や船社との緊密な営業を可能とすることにより、港湾運営の更なる効率化を図るため、港湾運営会社制度を創設することとした。

港湾運営会社は、一体的な運営を行うことが適当とされた岸壁その他の係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設等の港湾施設である埠頭群の貸付けを受け、当該埠頭群の運営の事業を行うため、その参入についてはこれを特定する行政行為として指定制度を採ることとした。

なお、当該指定について、国際戦略港湾では、その国家戦略上の重要性及び管轄する範囲の広域性を踏まえ、国土交通大臣が事前に各港湾管理者の同意を得た上でこれを行うこととした。一方で、国際拠点港湾では、当該港湾の港湾管理者が、埠頭群に国有財産法上の行政財産である港湾施設又は工事の費用を国が負担・補助した地方自治法上の行政財産である港湾施設が含まれる場合には事前に国土交通大臣の同意を得た上でこれを行うこととした。

国際戦略港湾では、大阪港及び神戸港など特に地理的に近接しているような場合に、個別の国際戦略港湾ごとにその運営の効率化に取り組むよりも、その大括り化を進展させ、複数の国際戦略港湾の主要な公共埠頭を一つの港湾運営会社に一元的に運営させる方が、港湾の運営の効率化、国際競争力強化に資すると考えられることから、こうした国際戦略港湾については、港湾法上の複数の港湾において一つの港湾運営会社の指定を行うことができるようにした。

なお、これは国際コンテナ戦略港湾の選定の過程で、阪神港から提案された考え方を踏まえたものである。

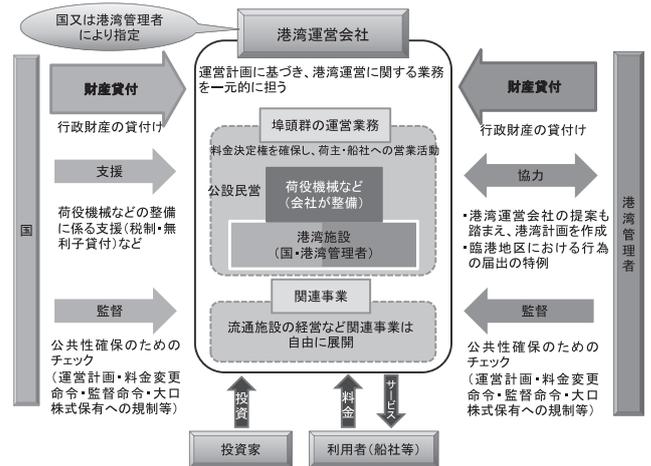
港湾運営会社の指定の手続きとしては、まず港湾運営会社の指定を受けようとする者は、商号及び本店の所在地のほか埠頭群の運営の事業に関する計画(運営計画)を記載した申請書及び添付書類を提出しなければならないこととし、申請者が欠格事由(第四十三条の十一第七項)に該当しないことを確認した上で、これらの内容が港湾運営会社の指定要件(第四十三条の十一第一項(第六項))に適合しているかどうかを指定権者が判断することとした。

なお、運営計画の記載事項は、港湾運営会社の適格性を判断し指定を行う上での重要な要素であるため、これを変更する際には軽微な事項を除き、指定権者の認可に係らしめることとしている。

港湾運営会社の指定権者である国土交通大臣又は国際拠点港湾の港湾管理者は、埠頭群の運営の事業の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは業務に関し監督上必要な命令をすることができることとした。

また、港湾運営会社が事業の全部の休廃止を行う場合は、港湾の機能が停止する事態を招くおそれが強いいため、これを避けるために指定権者の許可に係らしめることとした。そして、これは港湾運営会社としての事業の廃止を意味するため、当該許可と同時に指定の取消しを行うこととした。

この他、国際戦略港湾及び国際拠点港湾の重要性に鑑み、埠頭群の運営の事業を適正に行うことができないと認められるとき、港湾法又はこれに基づく命令により課された義務に違反したとき、監督命令に違反したときにおいても、指定権者がその指定を取り消すことができることとした。



■図5 港湾運営の民営化

(4) 港湾運営会社に対する港湾施設の貸付け等

港湾運営会社は、一体的な運営を行うことが適当とされた岸壁その他の係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設等の港湾施設である埠頭群の貸付けを受け、当該埠頭群の運営の事業を行うこととしており、港湾運営会社が運営することとなる埠頭群とは、同一の港湾に存する二以上の埠頭の総体と定義しており、これを構成する係留施設及びこれに附帯する荷さばき地その他の国土交通省令で定める係留施設以外の港湾施設が行政財産からなるものであり、その具体的な基準は国土交通省令で定めることとしている。

国際戦略港湾において設立される港湾運営会社については国土交通大臣がその指定を行うこととしているが、港湾運営会社に対して、その最も重要な事業基盤である国有港湾施設(係留施設等)の利用に関しても国の政策意図を直接反映する必要があるとともに、国有港湾施設の改良の機動的かつ適切な実施の確保、国有港湾施設の維持の一層の適正化等を図る観点から、国土交通大臣から港湾運営会社に国有港湾施設を直接貸し付けることとした。

また、港湾運営会社は、埠頭群に係る行政財産の貸付けを受け、一体的な運営を担うこととなるが、効率的で質の高い港湾サービスを実現していくためには、必要に応じて自らガントリークレーンなどの荷さばき施設等の整備を実施する必要がある。



■写真—1 東京港

ある。しかしながら、これらの施設の整備に要する費用も船舶の大型化等に対応するため非常に多額なものとなってきており、初期投資のリスク低減等を図るため、港湾運営会社が行う荷さばき施設等の整備に係る費用の一部に対して、無利子資金の貸付けを可能とすることとした。

(5) 港湾運営会社の株主の議決権の保有制限

港湾は、わが国の経済活動や国民生活に広く密接に関わる基幹インフラであり、かつ、歴史的経緯から、港湾運送事業法において港湾運送に関する秩序の確立が法目的として定められているほか、港湾法において港湾の適正な運営についても法目的として定められているなど、特定の者による港湾運営会社の恣意的な運営を確実に排除する必要があるため、港湾運営会社について、大口株式保有に係る資本規制を設けることで港湾の適正な運営を確保することとした。具体的には、地方公共団体若しくは港務局又はその総株主の議決権の3分の2以上の数の議決権を地方公共団体が保有している株式会社を除いて、何人も港湾運営会社の総株主の議決権の100分の20(その者が港湾運営会社の財務及び営業の方針の決定に対して重要な影響を与えることが推測される場合には100分の15)以上の数の議決権を取得し、又は保有してはならないこととした。

II. 特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部改正

港湾の国際競争力の強化の必要性の高まりに伴い、特定外貿埠頭の管理運営に関する法律に規定する指定会社に対しても更なる民間活力を図るため、発行済み株式の総数の2分の1以上の民間出資を制度上可能とする社会的要請が増してきている。

本法律においても、議決権の保有制限を採用することは、特定の者の便宜のみを図る者が株式保有を通じて指定会社の経営に介入する事態を排除しつつ、民間の活力及び資金の導入を一層図り、港湾の国際競争力の強化を進めていく上で必要であることから、港湾管理者に対し指定会社の発行済み株式の総数の2分の1以上にあたる株式を保有させる義務を廃止するとともに、改正港湾法において規定した港湾運営会社の株主の議決権の保有制限と同様の規制を指定会社を対象に設けることとした。

III. その他所要の改正を行うこと

国際戦略港湾及び国際拠点港湾の港格の追加等に係る改正規定にあわせて、所要の改正を行った。

IV. 附則

港格に係る改正規定並びに直轄港湾工事の国費負担率及び対象施設に係る改正規定については、年度当初より行われる港湾工事に対応する必要があるため、平成23年4月1日から施行することとした。

基本方針及び港湾計画の変更に係る改正規定については、これらの変更にあたって地方港湾審議会、交通政策審議会等の手続きを経る必要があるため、公布の日から6月を超えない範囲内において政令で定める日を施行日とすることとした。

港湾運営会社制度に係る改正規定については、その制度導入の準備に時間を要することから、公布の日から1年を超えない範囲内において政令で定める日を施行日とすることとした。

3—おわりに

昭和26年に特定重要港湾を港格として規定して以来、60年ぶりに港格規定の改正を行ったことや、港湾運営に民の視点を取り込み港湾を一元的に運営する主体として港湾運営会社の制度を創設したことなど、今回の改正は港湾法の抜本改正となった。

改正港湾法で創設された諸制度を活用し、わが国の港湾の国際競争力を抜本的に強化し、効率的で安定した国際物流を通じてわが国の産業活動、国民生活を支えていくことができるよう、引き続き関係各位のご理解とご協力をお願いしたい。