

サプライチェーン時代における港湾の経営

—公企業化の戦略的意義と枠組み—

港湾を取り巻く環境はサプライチェーン・マネジメントの本格化により構造的に変化し、海陸輸送の結節機能に主眼を置く伝統的な港湾経営は多くの限界に直面している。本研究は、こうした問題点を分析し、新時代の港湾経営がロジスティクス・システムの拠点形成へと脱皮すべきことを提示したうえで、その基本的な戦略と経営組織が満たすべき要件を考察した。とくに新しい港湾経営の有力な組織形態として公企業化に着目し、欧州の港湾の実態調査を行い、意思決定や財務運営の自立性さらに事業の多角性などを総合的に評価し、公企業化の戦略的意義を確認するとともに課題を抽出した。さらに我が国の港湾政策への示唆をまとめた。

キーワード | 港湾経営, 公企業化, サプライチェーン

井上聡史

INOUE, Satoshi

博(工) 政策研究大学院大学客員教授

1—はじめに

世界の港湾は、地球規模でのサプライチェーン・システムの進展により経営環境が大きく変化し、伝統的な港湾概念からの脱皮と新たな港湾経営への変革を迫られている。折しも我が国では、2011年3月の国会において港湾法が改正され、民間の視点を港湾経営に導入することを目的に港湾運営会社制度が創設された¹⁾。

本研究は、新しい時代に対応する港湾経営の有力な組織形態として港湾の公企業化を取り上げ、その新たな意義と基本的な枠組みを考察する^{注1)}。公企業化に踏み切った欧州の港湾の実態を分析することにより、港湾の公企業化の有効性と課題を明らかにするとともに、日本の港湾政策への示唆を得ようとするものである。

2—既往研究と本研究の位置づけ

2.1 港湾の経営変革に関する研究

世界の港湾は、グローバル化の進展とともに経営の形態や戦略を大きく変化させてきた。なかでも1980年代に始まる港湾の民営化に関しては、各国の事例分析や理論的な考察が重ねられてきた²⁾⁻⁷⁾。Baird⁸⁾やCass⁹⁾は、ターミナルの整備と運営に対する民間参入の類型化を提示し、進行する民営化をその枠組みの中に位置付けた。世界銀行が作成した港湾民営化マニュアル¹⁰⁾は、民営化に取り組む具体的な手順や選択肢を体系化した。しかし、この時点での主たる関心はターミナル整備の負担軽減と運営の効率化にあり、その後の物流の高度化が港湾経営に及ぼす影響は視野に入っていない。

これと並行して、港湾管理者がターミナルの民営化後に、

どのような機能を果たすべきかに関する研究も相次いだ。当初は、港湾を基本的にターミナルの集合体であると認識し、入出港船舶の安全やターミナル貸付方式、公正な競争など港湾内部の経営に関する役割に主眼が置かれた^{11), 12)}。その後、サプライチェーンの進展により港湾が直面する構造的な環境変化の研究が進み、背後圏への輸送システムの高度化など港湾管理者がターミナルの経営を越えて取り組むべき新しい課題が提起されるに至っている¹³⁾⁻¹⁶⁾。

これと前後して、Brooks^{17), 18)}らを中心に港湾経営をガバナンスの視点から分析する研究が活発化した。ターミナルの民営化を越える新しい視座をもつものと注目されるが、港湾のガバナンス構造について明確な枠組みを提示できてはいない。港湾におけるガバナンスの実態については多くが断片的な研究に留まっているが、欧州海港機構(ESPO)¹⁹⁾はEU加盟各国の港湾の実態を国別に分析し、港湾の経営目的と機能、制度的枠組み、財務運営について貴重な俯瞰的情報を提供している。しかし個別の港湾の経営実態については言及していない。

2.2 本研究の位置づけと構成

本研究は、サプライチェーンの時代における港湾経営の有力な組織形態として公企業化に着目し、事例分析を含めてその基本的な要件と枠組みを考察することを目的としている。港湾経営のガバナンスに関する公企業化に焦点を当てた研究と位置付けることができる。

本論文は、以下3章で港湾の伝統的な役割が限界に直面していることを明らかにし、4章で新しい時代の港湾経営の方向性と満たすべき組織要件を論じ、有力な経営形態として公企業化の基本的な枠組み提起する。5章で欧州の主要港湾の公企業化について実態を分析する。6章で港湾の公企業化の意

義と課題をまとめるとともに、7章で日本への示唆を考察する。

3—グローバル化の進展と港湾経営

3.1 グローバル化と港湾

世界経済は1980年代初めより本格的にグローバル化を始めた。世界のGDP(実質)は1980年から2010年への30年間で2.4倍に増大した。これに並行して国際海運の輸送量も1980年の36億トンから2010年の84億トンへと2.3倍に増加した。とくにコンテナ輸送は爆発的なスピードで増加し、1980年に世界の港湾のコンテナ取扱量が僅か3,700万TEUであったものが、2010年には14.3倍の5億3,100万TEUに達した。

コンテナ輸送が本格的に導入され始めた1970年代から今日に至るまでの港湾の対応は、図一1のように概観することができる。1970年代は増大する物流の効率化が求められた時代であり、主要航路に導入されたコンテナ化に対応するため、世界の港湾は既存の在来埠頭の再開発や新規のコンテナ・ターミナルの整備に精力的に取り組んだ。1980年代に入るとコンテナ輸送量は爆発的に増加し、コンテナ・ターミナルの効率化が大きな課題となった。このためターミナルの運営を直営体制から民間事業者(ターミナル・オペレーター)に切り替えることにより効率化を図ろうとした。後述する港湾の民営化である。1990年代にはコンテナ船の大型化に拍車が掛かり、超大型コンテナ船が競うように就航を始めた。超大型船の配船はハブ&スポーク方式によるため寄港数が絞られ、港湾間競争が激化した。港湾は大規模なターミナル開発を進め大型船の誘致を競うとともに、有力なターミナル・オペレーターの獲

得を争った。2000年代になると国際的なサプライチェーン・マネジメントが本格化し、荷主や3PLなどロジスティクス事業者が港湾の選択に大きな影響力をもつようになった。

3.2 ターミナル効率化と港湾の民営化

前述のように1980年代から1990年代にかけて、世界の多くの港湾は“民営化”に取り組んだ。この港湾の民営化は、後に触れる英国の港湾私営化とほぼ同時期に進行したため、しばしば誤解されるが、決して港湾の経営そのものを民間事業者に任せた訳ではない²⁰⁾。この時代、多くの港湾はターミナルを直営体制により運営していたため、労務問題に直結する組織内の改革は容易でなく、ターミナルの効率化が進まなかった。当時New Public Management²¹⁾、²²⁾という旗印のもと、行政の効率化と財政負担の抑制を目指して各種サービスの外注化や民営化を進める世界的な流れがあり、港湾においても公共が整備したターミナルを民間事業者に貸し付け、上物インフラの整備と荷役を含めた運営すべてを任せる方式が導入されたのである。

港湾は、「岸壁などインフラの提供」「荷役機械やヤードなど上物インフラの提供」「荷役作業などターミナルの運営」「港湾活動の規制・取締」を公共と民間のどちらが責任を持つかにより、4つの類型に分類される⁸⁾⁻¹⁰⁾。直営サービス型(Service Port)はこれらすべての機能を港湾経営する公共が実施するもの。上下インフラ提供型(Tool Port)は前者からターミナル運営だけを民間に任せるもので日本のコンテナ港湾もこれに該当する。地主型(Landlord Port)はさらに上物インフラの整備も民間に任せるもので、最後の類型がこの4つの機能すべてを民間

| | 1970年代 | 1980年代 | 1990年代 | 2000年代 |
|--------|---------------------------|--------------------------|--|---|
| 世界経済 | 経済の成長 | グローバル化の本格化 | グローバル化の進展 | グローバル化の進展 |
| 国際物流 | 物流の効率化 | ロジスティクスのシステム化 | サプライチェーンのシステム化 | サプライチェーン・マネジメントの本格化 |
| コンテナ輸送 | コンテナ輸送の導入・普及 | ターミナル・オペレーターの台頭 | 超大型コンテナ船の就航 ハブ&スポーク戦略 コンテナ船社の寡占化 ターミナル・オペレーターの国際化、寡占化 | ロジスティクス・サービス・プロバイダーの台頭 |
| コンテナ港湾 | コンテナ・ターミナルの開発 在来埠頭の再開発 | コンテナ・ターミナルの効率化 | 港湾間競争の激化 大規模ターミナルの開発 | ロジスティクス・パーク インランド・ポート 背後圏チャトルサービス ターミナルの技術革新 |
| 港湾戦略 | | ターミナルの民営化 ビジネス・モデルの変革 | ターミナルの民営化 ビジネス・モデルの変革 | ロジスティクス戦略 ガバナンス・モデルの変革 |

■図一1 グローバリゼーションと港湾の変革

が行う私営港(Private Port)である。

つまりこの時期の港湾民営化とは、直営サービス型(Service Port)から地主型(Landlord Port)への移行を意味する。要すれば、港湾管理者の業務であった荷役などターミナル運営のアウトソーシングであり、初期のグローバル化に伴う港湾ビジネス・モデルの変革であったと捉えることができる。

3.3 伝統的な港湾経営の限界

こうしたグローバル化の進展の中で、海陸輸送を結節すると云う港湾の伝統的な経営モデルは、構造的な課題を抱えその限界を迎えている。まず雇用創出による港湾の地域経済に貢献する力が低下している。荷役の機械化とくに労働集約的な在来荷役方式からコンテナ荷役方式への転換により、日本を含め欧州や米国の港湾労働者数は大幅に減少した²³⁾。ターミナルの自動化、高速化が急速に進み、港湾が取扱量を増加させても港湾労働者の需要は減少するため、地域に雇用を創出するためには新しい港湾モデルが必要となっている。

また巨大化、寡占化する船社やターミナル・オペレーターに対して港湾が交渉力を失いつつある²⁴⁾。大手船社5社で世界のコンテナ船腹の約40%を占め、大手ターミナル・オペレーター4社で世界のコンテナ扱い量の約30%を占めるなど、船社やターミナル・オペレーターは寡占化し市場の支配力を高めている。彼らの港湾選択は地元と協力し発展する姿勢からグローバルな経済合理性に基づくようになり、その見直しも頻繁に行われるため、地域に根差す港湾にとってターミナルの改善強化だけでは安定的な利用者の確保が困難になっている。

さらにサプライチェーン時代の到来である。1970年代の物流の効率化が求められる時代から、1980年代には生産と販売の同期化など企業ロジスティクスのシステム化が取り組まれ、1990年代になると生産地から消費地までのトータルなサプライチェーンの質が問われる時代に入り、2000年代にはサプライチェーン・マネジメントが本格化した²⁵⁾。つまりグローバルに分業化した生産活動をシームレスに繋ぎ、完成した製品を世界各地の需要に合わせて間断なく送り届けるためには、高度なサプライチェーンの形成が不可欠な時代に入った。

世界銀行が開発したロジスティクス能力指標(LPI)²⁶⁾が示すように港湾を含むインフラだけでなく通関や貨物の追跡能力、時間信頼性などサプライチェーン全体の質が重要となっている。港湾がそのターミナルの効率性、経済性だけを改善しても、背後圏に至る港湾を含めたサプライチェーン全体が優れていなくては、港湾そのものが市場から選択されない時代に入っている。即ち“物流の時代”から“サプライチェーンの時代”への移行は、港湾管理者が港湾の内側にだけ目を向けターミナルの高度化に注力す

る伝統的な港湾経営から脱皮することを迫っている。

4——港湾の公企業化

4.1 サプライチェーン時代の港湾経営

港湾の経営形態は、そのビジネス・モデルとガバナンス・モデルにより規定される¹⁶⁾。前者は誰を対象にどのような製品・サービスをどのように作り提供し収益をあげるかと云う仕組みである。後者は公的セクターが担う港湾経営そのものにおいて、誰が何を目的としてどのような責任と手続きにより判断し運営していくかと云う仕組みである。サプライチェーン時代における港湾は、いまやビジネス・モデルとガバナンス・モデルの両面において刷新の必要があると考えられる。

まず港湾の新しいビジネス・モデルは、3.2節に述べた民営化初期の議論を越え、単に効率的なターミナルを提供するだけでなく、港湾を経由するサプライチェーンに多様なロジスティクス・サービス^{注2)}を提供できるよう港湾が主体的に関わるのが重要となる¹³⁻¹⁶⁾。即ち港湾管理者が多くの民間企業、行政機関に働きかけ、あるいは自ら事業に参画することにより、港湾を広域的なロジスティクス・ネットワーク^{注3)}の中核的な拠点として発展させる幅広い取り組みが重要となる。例えば立地条件の改善や優遇措置の提供により港湾内に多様なロジスティクス産業を集積させ利用者のロジスティクス・ニーズに応える。また背後圏における内陸ターミナルの整備や鉄道・内陸水運のシャトルサービスの実現などにより効率的なサプライチェーン構築を支援することが新しい港湾の基本戦略となる。

こうした幅広い港湾のロジスティクス戦略^{注4)}により初めて港湾が単なる貨物の通過点ではなく、利用者にならぬ新たなロジスティクス上の付加価値を提供し、かつ背後圏への効率的な輸送システムの入り口を提供することが可能となる。その結果、港湾は前述した伝統的な港湾モデルの限界、例えば巨大化、寡占化した船社やオペレーターさらにグローバル化した荷主に対して、港湾がターミナルだけでなくサプライチェーン全体を含めた高い利用価値を説き港湾の利用振興に臨むことができる。また同時に、港湾に流通加工や保管、配送など幅広いロジスティクス産業を積極的に立地させることにより、地元にならぬ新たな雇用を生み出し、地域経済への貢献を新しい時代においても続けていくことが可能となる。

4.2 新たな港湾管理者の満たすべき要件

次にガバナンス・モデルを考察する。4.1節に述べた新しいビジネス・モデルを展開するためには、初期の民営化議論を越え、港湾管理者が港湾に関係する多くの民間企業や行政機関に主導的に働きかけ、“港湾を越えた港湾づくり”のために連携し行動していくことが不可欠となる。

即ち市場のニーズに応じて、柔軟な行動を迅速に決定し実行できる自立性の高い民間企業的なガバナンス・モデルが求められる。また港湾の効果的なロジスティクス戦略の実施には多様な事業を幅広い手法により行政上の地理的境界をも越えて展開できる自由度が必要となる。

したがってサプライチェーン時代の港湾のガバナンス・モデルにとって、経営の自立性と事業の自由度が重要な要件を構成すると云える。まず経営の自立性はその意思決定と財務運営のあり方によって基本的な枠組みが規定されると考えられる。さらに港湾資産の所有形態や処分能力、ターミナルの整備制度も大きな影響を与えると判断される。一方、事業の自由度は法的に取り組むことが許容される事業の種類、事業の手法、地理的範囲によって大きく規定される。また経営の自立性や自由度を高めると同時に、港湾の経営が公益に貢献することを担保する要件もより重要となる。

したがって新しい港湾管理者に求められるこれらの要件は以下のように整理することができる。ここではターミナル運営に係る経営事項を除いて検討するため、3.2節で述べた港湾サービス提供に関する官民分担の種類のうち港湾管理者が地主型(Landlord Port)あるいは上下インフラ提供型(Tool Port)であることを前提とする。従来の経営組織がターミナルの効率化を実現するため下記の要件を部分的かつ限定的に追求していたのに対し、新しい時代の経営組織はこれらすべてをより高度に満たすことが重要となる。

<公企業性>

(1) 経営の目的：地域経済の振興や環境との調和など公的利益の増進を目指しながら、市場ニーズに的確に対応べく企業的な戦略や手法を用いて経営する。

<自立性>

(2) 意思決定の独立性：市場ニーズに柔軟かつ迅速に対応するため、港湾の経営に関する諸事項を可能な限り組織内で決定できる独立性の確立。

(3) 財務運営の自立性：充実した自己財源と多様な資金調達により自立性の高い財務運営をする能力であり、各種料金を独自に決定する権限を含む。

(4) 港湾資産の所有・処分：事業基盤となる港湾資産(土地・水域・港湾施設)を保有しその開発・貸付・売却に関する裁量権をもつ。これは財務基盤の強化にも直結する。

(5) ターミナルの開発：地主型ないし上下インフラ提供型港湾として、主体的にターミナルの整備計画から費用調達、建設、オペレーターへの貸付まで遂行できる能力。

<自由度>

(6) 事業活動の範囲：港湾におけるロジスティクス・パークの開発、背後圏への輸送システムや内陸ターミナルの形成などを幅広く取り組む能力。

(7) 事業手法の多様性：他企業との協定や共同事業の開

設、子会社の設立、経営参画のための出資など、多様な事業手法を採用・展開する能力。

(8) 活動の地理的範囲：各種のロジスティクス戦略事業を港湾内に限定することなく、行政界を越えて背後圏や前方圏など広範に展開できる能力。

<公益確保>

(9) 公益貢献の確保：新組織の経営の自由度を損ねることなく、港湾が最終的に地域の経済、公共の利益に貢献することを確保する必要がある。詳細は4.4節で考察する。

4.3 港湾の組織改革と公企業化

1980年代以降検討されてきた組織改革のガバナンスの形態は多様であるが^{10), 17)}、主要な形態としては地方行政化(Decentralization)、商業化(Commercialization)、企業化(Corporatization)、私営化(Privatization)がある^{注5)}。前節で検討した地主型あるいは上下インフラ提供型の港湾管理者に求められる新しいガバナンス・モデルの要件に照らして、これら主要な組織形態について、その特徴と適性を比較考察したものが表—1である。

まず地方行政化は、中央政府から港湾の利用者により近い地方政府へ港湾経営の権限と責任を移管することによって、市場ニーズへのよりの確な対応が可能となることを目指すものである。しかし基本的に行政組織の一部局としての港湾経営であるため、事業の執行や財源の確保など重要事項について議会の承認が必要であり、意思決定の独立性や財務運営の自立性を確保することは難しい。さらに地方政府の一般的な活動を越える民間事業者との連携や共同事業への取り組みは不可能ではないにしても大きな困難を伴う。

商業化は、一般の行政機構から独立し法的人格を有するため、一定の枠内ではあるが意思決定や財務運営に独立性・自立性が確保される。ただしターミナルなど港湾施設の整備や貸付には一般的に政府の承認を要するなど民間事業に近い経営を目指すには制約がある。さらに事業範囲を積極的に拡大することは設置目的の実現に照らして可能であるが、一般的には政府の承認が前提となる。一方、企業化は株式の全てないし一部を政府など公的機関が保有するものの、法的には民間の株式会社と変わらず企業的な手法を駆使する経営が可能である。意思決定や財務運営に高い独立性・自立性を確保でき、広範な事業の展開も自己のリスクと責任において可能である。ただし株主である政府の関与は残る。

私営化は、港湾の土地、水域、施設ののみならず港湾管理者の持つすべての権限や責任を私企業に売却するものである。このため経営の自由度は最大に広がるが、その活動原理はあくまで企業としての利益を基準とするものであり、地域経済や公共利益の増進を目指すもので

■表—1 港湾の組織改革の特徴と公企業化

| | 地方行政化 (Decentralization) | 公企業化 | | 私営化 (Privatization) |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | | 商業化 (Commercialization) | 企業化 (Corporatization) | |
| 組織形態の概要 | 中央政府から地方政府に港湾経営を分権化する | 行政の外部組織として企業的な経営を行う | 地方政府から独立し企業的な経営を行う | 完全な私企業として港湾を経営する |
| 法的性格と資本構成 | 行政機関の一部局 株式資本はない | 法人格をもつ組織 株式資本はない | 法人格をもつ組織 株式資本あり(政府が株主) | 法人格をもつ組織 株式資本あり(民間が株主) |
| 経営の目的 | 公的利益の確保, 増進 | 公的利益と組織利益の両立 | 公的利益と組織利益の両立 | 企業利益の確保, 増進 |
| 意思決定の独立性 (政府の関与) | 行政の一部局であり, 議会の承認が必要 | 一定の独立性をもつが, 重要事項は政府の承認が必要 | 高い独立性をもつが, 中核事項は株主(政府)の承認 | 政府の意志と無関係に意思決定できる |
| 財務運営の自立性 | 予算, 料金等は議会承認 外部資金の調達に限定的 | 予算, 料金等は政府承認 外部資金の調達は枠内可能 | 予算, 料金等は自己決定 外部資金の調達は自由 | 予算, 料金等は自己決定 外部資金の調達は自由 |
| 港湾資産の 所有・処分 | 組織として所有権をもたず 貸付・売却は議会が決定 | 組織として所有するも, 貸付・売却は政府の承認必要 | 組織として所有し貸付決定 できる(売却は政府承認) | 組織として所有し, 自由に 貸付, 売却できる |
| ターミナルの開発 | 公共財源による整備 議会の承認が必要 | 借入を含む自己財源による 整備で, 政府の承認必要 | 借入を含む自己財源による 整備で, 自己決定できる | 借入を含む自己財源による 整備で, 自己決定できる |
| 事業活動の範囲 | 港湾の管理運営に限定 | 幅広い事業が可能なるも, 政府の承認が必要 | 経営目的の実現のためであ れば制約なし | 経営目的の実現のためであ れば制約なし |
| 事業手法の多様性 (経営参加/会社設立) | 極めて限定的 議会の承認が必要 | 幅広い事業手法が可能なる も, 政府の承認が必要 | 経営目的の実現のためであ れば制約なし | 経営目的の実現のためであ れば制約なし |
| 活動の地理的範囲 (広域・国際的事業) | 極めて限定的 議会の承認が必要 | 地域を越えた事業が可能なる も, 政府の承認が必要 | 経営目的の実現のためであ れば制約なし | 経営目的の実現のためであ れば制約なし |

注: 表中の「政府」は中央及び地方政府を指す。

はない。当然ながら、政府を含め公的機関がその意思決定や財務運営に関与することはできない。

こうした評価の結果、新しいサプライチェーンの時代には港湾経営の自立性と自由度を高めながらも公的な利益の実現を目指す「商業化組織」と「企業化組織」が有力なガバナンス・モデルであると判断される。本研究ではこの両者を一括して港湾の公企業化された経営組織(Public Corporation)と呼ぶこととし「行政から独立した法人格をもち、一定の責任範囲で港湾を自立的に経営する権限、責任、資源を付与された主体」と定義する。

4.4 中央・地方政府の関与

港湾の公企業化は市場ニーズに応える企業的な港湾経営を実現しながらも、その行動や成果が公共の利益に貢献することを目指すものである。また港湾は一般的に地域や国家の経営とさまざまな関係を有している。まず港湾は地域や国の経済に大きな影響を与えるインフラであり、その経営に経済の発展が掛かっている。第2に港湾が沿岸域や河川など地域の掛け替えのない空間資源を大規模に利用する。第3に港湾とその活動が地域の安全や保安そして自然環境やアメニティに大きな影響を与える。第4に港湾に関係する広域的なインフラ(例えば幹線道路や内陸水路など)の整備には多額の一般財源の投入を要する。第5に港湾が従来の行政の枠を越えて広域的、国際的な事業を展開する。

このため中央ないし地方政府が港湾経営に関与する仕組み作りが重要となる。しかし政府の過度な関与が公企業化の目指す港湾経営の主体性を損ねては変革の目

的を遂げることはできない。したがって港湾経営が実現すべき目的を明確に設定し、透明性のある政府関与の仕組みを構築する必要があるが、経営の自立性と政府の関与と云う、相反する要件をどのように両立させるかは容易な決定ではなく、地域社会の風土や経済を反映した極めて政治的な決断となる²⁷⁾。

5—事例分析: 欧州港湾の公企業化^{注6)}

サプライチェーン時代における港湾経営のあり方と経営組織の公企業化に関する4の検討で得られた観点をもとに、欧州を代表する諸港湾における近年の公企業化の実態について分析する。

5.1 欧州の港湾経営

欧州における近代の港湾の経営概念と体制は大きく3つに類型化される²⁸⁾。第1に英国における、港湾を純粋な企業活動として捉えるアングロサクソン型である。第2に欧州大陸北部を中心とする、港湾を地域の社会インフラとして捉え、港湾所在の都市が経営するハンザ型である。第3に欧州大陸の西部及び南部諸国における、港湾をハンザ型と同様に捉えつつも中央政府の責任のもとで経営するラテン型である。

英国の主要港湾は第二次大戦後長らく国営企業として経営されてきたが、サッチャー政権が1980年代初頭から取り組んだ港湾の民営化政策により、主要港湾は既にすべてが民間資本に売却され私営化されている²⁹⁾、³⁰⁾。ま

たラテン型の典型であるフランスは、1999年及び2008年の港湾改革を経て、その基幹港湾の経営体制をより分権化、公企業化し、中央政府の関与を大きく後退させている³¹⁾。

さて欧州のコンテナ港湾界を引っ張るのは、大陸北部のオランダのロッテルダム港、ベルギーのアントワープ港、ドイツのハンブルグ港であり、この3港はいずれもハンザ型の港湾として、その港湾所在の都市が港湾を開発し運営してきた。ESPOによれば2010年のコンテナ取扱量はそれぞれ1,110万TEU、850万TEU、790万TEUと、この上位3港だけで全EU港湾のコンテナ取扱量の4割弱を占めている。しかしロッテルダム港は2004年、アントワープ港は1997年、ハンブルグ港は2005年に、それぞれ市役所の組織から分離、独立し公企業として生まれ変わった。

5.2 公企業化の経緯と背景

5.2.1 ロッテルダム港

まずオランダでは、中世より中央政府は港湾に関与せず港湾所在の各市が経営してきた³²⁾。ロッテルダム港は同市の建設局により開発、運営されてきたが、1932年に港湾局(Rotterdam Municipal Port Management)を設置し、施設の整備は建設局に委ねつつも港湾の計画と運営業務を港湾局に一元化した³²⁾。さらに第二次大戦後の復興に伴い急増する開発資金を市中より調達するため、1970年に市の部局として唯一の独立会計を開設した。しかし当然のことながら港湾にかかわる予算の策定から決算、港湾料金の改定、開発計画の策定や港湾内外への投資など、すべて市議会の承認を必要とした。1990年代に入ると市場のニーズに的確に対応するため、港湾の経営をより独立性、専門性の高い機構に移すべしとの議論が高まった。熾烈化する北部欧州のコンテナ港湾の競争と危機感が新しい体制への移行を強く要請する一方、市議会の与党である労働党は地域経済にとって港湾が重要であり市自ら経営すべしとの主張を譲らなかった。しかし2002年の市議会選挙により行政サービスの効率化を掲げる自由党が与党となり、市が100%株主となる港湾経営会社Port of Rotterdam Authorityの設立に踏み切り、2004年1月に会社が発足した。さらに2006年、同港が進める大規模開発マースフラクテIIへの中央政府の財政支援とも絡み、国が30%の株主として参画した。

5.2.2 アントワープ港

ベルギーでも、歴史的に港湾の経営は所在の市政府に任されてきた³²⁾⁻³³⁾。中央政府は港湾へのアクセス施設である航路、閘門や道路の整備に責任を持つとともに、オランダとは異なり岸壁の整備についても財政支援を行ってきた。この中央政府の役割は1988年以降、同国の地方

分権化政策によりフランダース地方政府にすべて引き継がれた。アントワープ港は物流需要の増加に対応して大規模な開発を進め投資を拡大する中で、1990年頃より独立性の高い港湾経営の必要性について議論が高まった。1994年市議員の選挙が実施され、長年与党であったキリスト教民主党に代わり保守の自由民主党が勝利した。1995年1月の新しい市政府発足とともに港湾の公企業化を決定した。同年5月には市執行部が港湾公社の組織に関する詳細を提案し、9月には市職員との交渉を開始する一方、新法人の定款案の作成を急いだ。1996年6月市議会が正式に港湾公社Antwerp Port Authorityの設立を決定し、翌1997年1月正式に発足した。なお1999年にフランダース地方港湾法が制定され、域内すべての港湾がアントワープ港の経営形態に統一された。

5.2.3 ハンブルグ港

連邦制を敷くドイツ共和国にあっては、伝統的に港湾に関わる一切の事項は州政府の責任であり、中央政府は関与しない³²⁾。なかでもハンブルグ市はベルリン、ブレーメンとともに通常の州政府と同等の権限をもつ三つの特別市(都市州)の一つであるため、市政府は極めて強い権限を有し、港湾の経営を精力的に行ってきた。1960年代に入りコンテナ化の到来とともに、港湾施設への投資需要が急増する一方、市の港湾運送公社HHLAが独占的に行っていたターミナル運営に批判が強まったため、1970年に市はHHLAを民営化し一般の民間企業がターミナル事業に参画できる改革を実施した。さらに2000年になると、市の経済労働省(港湾開発局、港湾企画局)と財務省(資産管理局)の2省3部局にまたがる港湾の経営体制が問題となり、これを一元化する議論が高まった。また市の予算に頼らず外部から資金調達を迅速に行い、市場のニーズに的確に応えることができる体制づくりの重要性が叫ばれた。2004年の市議会選挙で保守党が勝利し新しい市政府の執行部が編成され、2005年4月議会に対し新たに港湾公社を設立する法案を提出し、議会は全会派一致で採択した。そして2005年10月に港湾公社Hamburg Port Authorityが発足した。

5.2.4 小括：公企業化の動機

3港湾の公企業化に至る経緯を見てきた。これら3港はともに古くから地主型(Landlord Port)の港湾である。したがって、ハンザ同盟以来の伝統をもつ市自ら港湾を運営するガバナンス・モデルを敢えて変革した最大の動機は、もはや“ターミナル運営の効率化”ではなく“港湾経営の効率化”にあったと理解すべきである。より具体的には以下の諸点に集約することができる。

第1に港湾の経営組織が市の行政に深く組み込まれ、予

算や決算、開発事業の契約、ターミナルの貸付など港湾経営に係る主要な事項はすべて議会の決定によるため、多大な時間とエネルギーを費やし、市場の要請に迅速に対応することが難しい。第2に港湾経営を審議するためには、世界経済の動向や国際物流の変化から船舶の安全、環境との調和まで広範かつ専門的な知識と判断が求められるが、市議員が十分に熟知しているわけではない。第3に港湾が市場の中で信頼を得るためには、一貫した方針のもと継続性の高い港湾経営が求められるが、選挙の都度交替する可能性のある市議員や執行部体制のもとでは、必ずしも容易ではない。第4に船社、ターミナル・オペレーター、物流事業者など民間事業者と連携して経営活動を展開するためには、市の一般行政を規定する規則や過去の事例を越えた活動の自由度が求められる。第5に港湾開発の財源を市の一般財政に頼っていたため予算確保が難しく、市中からの資金調達も自由に行えない。第6に港湾の戦略が当該市域を大きく越え背後圏各地で展開する必要性が高まってきたが、市議会の理解と承認を得ることは容易でない。

5.3 港湾の経営システム

次に、公企業化されたロッテルダム港、アントワープ港、ハンブルグ港の経営システムの実態について、4.2節で述べた要件に照らして、3港の比較を交えながら分析を進める^{34) - 36)}。3港の主な特徴を表-2に示す。

5.3.1 組織の法的性格と目的

公企業化と云っても、3港の新しい港湾管理者の法的な性格は同一でない。ロッテルダム港の場合は法律上の

株式会社である。ただし株主は市及び国のみであり、民間企業の参画を定款上も認めていない。一方、アントワープ港とハンブルグ港は株式会社ではなく市の法律により創設した公社である。ただし、その定款は両国の会社法による諸規定を最大限に取り入れ株式会社に準ずる企業的な経営行動を目指している。

その結果、3港湾の組織体制の構造は極めて類似しており、執行役員をトップとする港湾経営の実務機構があり、これを監督・指導し最高意思決定を行う監督役員会(ロッテルダム港、ハンブルグ港)ないし理事会(アントワープ港)がある。

また組織に与えられた目的は、3港湾ともに、港湾の開発、運営、振興などの活動を通して欧州の拠点港としての発展を図ることが謳われている。そのため港湾の資産や人材を最大限に活用することは勿論、組織として子会社の設立や他企業との提携、資本参画など広範な活動が認められている。

5.3.2 意思決定メカニズム

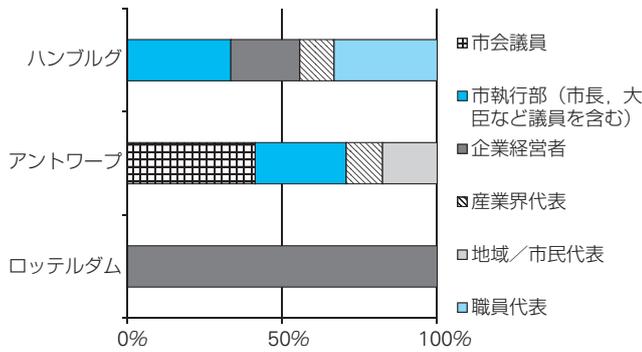
3港湾とも以前は予算や決算、契約の締結、料金の設定などすべて市議会の議決に依ったが、独自に決定できるようになった。執行役員会が日常の港湾経営に関する事項を決定し、これを監督する監督役員会/理事会が港湾経営のすべての重要事項、例えば事業計画、予算・決算、投資、料金、人事などを決定する。

ただし監督役員会/理事会の構成はロッテルダム港がすべて民間企業のトップであるのに対し、アントワープ港は理事の過半数を市議員によると定め、市議会各派がすべて理事会に代表を送る仕組みとなっている。

ハンブルグ港は市議会議員を含まず市執行部と民間

■表-2 公企業化されたロッテルダム港・アントワープ港・ハンブルグ港の比較

| | ロッテルダム港 | アントワープ港 | ハンブルグ港 | |
|-------------|-------------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| 港湾タイプ | 地主型 (Landlord Port) | 地主型 (Landlord Port) | 地主型 (Landlord Port) | |
| 設立時期 | 2004年1月設立 | 1997年1月設立 | 2005年10月設立 | |
| 法的性格 | 変革前 | 市の行政組織 (企業会計方式を採用) | 市の行政組織 (官庁会計方式を採用) | |
| | 変革後 | 株式会社 (出資比率: 国29%, 市71%) | 市設立の公企業 | 市設立の公企業 |
| 港湾資産 | 所有 | 港湾用地, 施設は市所有, 無償で貸与 | 港湾用地, 施設は港湾管理者が所有 | 港湾用地, 施設は港湾管理者が所有 |
| | 処分 (開発, 貸付, 売却) | 貸付は港湾管理者が決定, 第三者売却は不可, 購入資産も市財産とした後に再貸与 | 貸付は港湾管理者が決定する 第三者への売却は不可 | 貸付は港湾管理者が決定する 第三者への売却は不可 |
| 意思決定 | 最高決定機関 | 監督役員会 (通常業務は執行役員会) | 理事会 (通常業務は執行役員会) | 監督役員会 (通常業務は執行役員会) |
| | 最高決定機関の役員構成 | 5名 (すべて大手企業経営者) | 23名 (市執行部5名 (すべて市議員), 市議員12名, 民間3名, その他3名) | 9名 (市執行部3名 (うち2名市議員), 民間3名, 職員代表3名) |
| | 役員任命者 | 監督役員, 執行役員はすべて株主総会が任命 | 理事は市議会, 執行役員は理事会が任命 | 監督役員6名は市執行部, 3名は職員協議会, 執行役員は監督役員会が任命 |
| 財務運営 (2010) | 営業収入 | 551百万ユーロ | 252百万ユーロ | 144百万ユーロ |
| | 収入内訳 | 港湾料金52%, 賃貸料45% | 港湾料金31%, 賃貸料43%, その他26% | 港湾料金31%, 賃貸料52%, その他17% |
| | 利率決定 | 執行役員会 | 執行役員会 | 監督役員会 (賃貸料は執行役員会) |
| 港湾開発 | 海上アクセス | 中央政府 | 州政府 | 中央政府 (港湾外), 市政府 (港湾内) |
| | 陸上アクセス | 中央政府, 市政府 | 州政府, 市政府 | 中央政府, 市政府 |
| | ターミナル | 港湾管理者 | 港湾管理者 (80%), 州政府 (20%) | 港湾管理者 |
| 投資・出資 | (投資) 内陸ターミナル等 (出資) 海外港湾会社, 鉄道会社等 | (投資) 内陸ターミナル等 (出資) 海外港湾会社, 港湾情報会社等 | なし | |
| 国・市の関与 | 株主総会 (株主: 国, 市) 市との各種協定 | 市政府 (市議会) 州港湾監理官, 州港湾委員会 | 市政府 (執行部) | |



注：アントワープ港はこの他に執行役員トップ1名が投票権のない理事として加わる。

■図-2 最高意思決定機関のメンバー構成

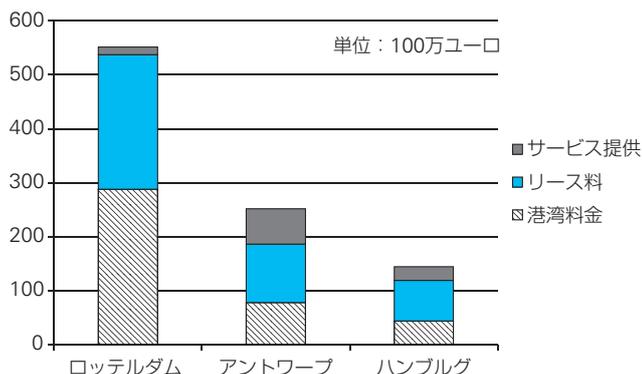
経営者、職員代表より構成している(図-2)。しかし独立性を高めたロッテルダム港では、後述するように地域の公的利益を担保するさまざまな措置を取っている。

5.3.3 財務運営メカニズム

3港とも財務的に自立しており、港湾の運営から得る収入により人件費や施設償却費を含む運営経費をすべて賄い、かつ港湾施設の建設や維持に要する投資にも充当する。不足する資金は外部から調達しこれに当てる。ただし5.3.4節で述べるように港湾管理者が責任をもつ港湾インフラの範疇は日本と異なり、岸壁とその背後を含むターミナルに限定される点に注意する必要がある。

2010年の港湾活動に伴う売上高はロッテルダム港が551百万ユーロ、アントワープ港が252百万ユーロ、ハンブルグ港が144百万ユーロである。収入源の構成は各港異なるが、いずれも港湾料金のほかに用地や施設の賃貸料が大きなウェイトを占めており、文字通り地主型(Landlord Port)と呼ぶに相応しい(図-3)。ロッテルダム港ではリース料が全収入の45%、アントワープ港では43%、ハンブルグ港では52%を占めている。

しかし港湾料金の構成が同一でないため、単純な比較はできない。即ち、ロッテルダム港とアントワープ港は入港船舶の規模と取り扱う貨物量により港湾料金を徴収しているが、ハンブルグ港では日本と同様に船舶の規模にのみ



出典：各港の年次報告書より作成

■図-3 港湾営業収入の内訳(2010)

よって料金を定めている^{注7)}。またハンブルグ港では公企業化以前のターミナル・リース料が必ずしもコストをカバーしていないケースがあり、財務基盤の弱さに繋がっている。

5.3.4 港湾インフラの開発メカニズム

港湾の開発は、中央・地方政府が定める空間計画(Spatial Plan)や環境影響評価など一般的な大規模開発に適用される諸手続きを経て、はじめて可能となる。加えて、近年ではEUが定める野鳥保護や河川流域管理など多くのEU規制が影響し、港湾開発の不確実性が大きな問題となっている³⁷⁾。このため計画の早い段階から市や国政府また地元市民への説明や討議を活発に実施し、円滑な港湾整備の実現に努めている。

また日本とは異なり、港湾管理者の港湾インフラへの投資は岸壁やターミナル用地など利用者が特定されるインフラ整備に限定される。外洋から港湾へのアクセス施設(航路、閘門)や外郭施設(防波堤、外郭護岸)、さらに陸上からのアクセス施設(道路、鉄道など)は、国、州、市政府の負担によっている。なお前述の通り、ベルギーでは伝統的に州政府が岸壁についても整備費を補助(60%)してきたが、2004年以降これを20%に削減し80%を港湾公社が負担するスキームに移行した。これは公平な港湾競争を目指すEUが、ターミナル整備への過大な補助金に異議を唱えている影響が大きい。

ただ財源の豊かなロッテルダム港は、重要な航路整備や道路整備にも港湾の自己資金を充当することにより、国や市による整備の促進を図る事例が見受けられる。一方ハンブルグ港では、これらアクセス施設の整備に要する負担に市政府の財政が追いつかず、事業実施を代行している港湾も埋め合わせるだけの財源を持たぬため、公企業化後の収支決算は毎年赤字を計上している。

5.4 経営戦略と活動範囲

この3港湾は背後圏がほぼ共通するため熾烈な競争を展開している。公企業化によって得られた経営の自立性と事業の自由度をもとに、各港とも幅広いロジスティクス戦略を展開しているが、それらはおおよそ5つの戦略分野に大別することが出来る。まず革新的なコンテナ・ターミナルの開発である。3港湾ともに国際的なターミナル・オペレーターを経営力、集荷力、資金力、革新性などの観点から厳しく選定し、事業パートナーとして密接な協力のもと先端的なターミナル開発に取り組んでいる。2番目は大規模ロジスティクス・パークの開発である。ロッテルダム港やアントワープ港では港湾地帯の中に広大な用地を計画的に確保し、貨物の特性に応じたロジスティクス・パークを整備することにより、多様な流通加工や保管、配送など幅広いロジスティクス・

サービスを提供するロジスティクス企業を誘致、集積させている。3番目に、背後圏各地に向けた複合的な輸送手段によるアクセス強化である。各港とも道路、鉄道や内陸水運との接続施設を港湾内に拡充するとともに、背後圏の主要拠点との間を結ぶ鉄道輸送事業者や内陸水運事業者による多頻度、定時、直行型のシャトルサービスの展開を積極的に支援しロジスティクス回廊づくりに取り組んでいる^{注8)}。

4番目が港湾所在都市を離れた背後圏各地における内陸ターミナルの開発である。港湾で扱うコンテナや各種貨物の内陸集散基地であり、複合的な輸送システムへの積替え基地である。とくにロッテルダム港とアントワープ港は広域ロジスティクス・ネットワークを構築するため、内陸のターミナル開発を急いでいる。両港とも50km圏内に集配機能をもつ内陸ターミナルを自ら投資しあるいは港湾のターミナル・オペレーターと共同で開発している。また欧州最大の内陸ロジスティクス・センターに発展したデュイスブルグ港はロッテルダム港、アントワープ港から約200km離れているが、両港ともターミナル施設を自ら確保し鉄道と内陸水運による多数のシャトルサービスの受け皿を提供している。こうした取り組みは、港湾に至る幹線道路の混雑回避や輸送効率の向上だけでなく、CO₂を削減するモーダルシフトの観点からも各港湾ともに力を注いでいる。

最後に欧州を離れた海外の港湾経営にも取り組んでいる。ロッテルダム港は既に中東オマーンのソハール港の経営を受託しており、さらにブラジルの新港開発にも参画を決定した。アントワープ港は途上国港湾の職員研修やコンサルティング活動を展開してきたが、2010年海外の港湾経営に乗り出すため子会社を設立した。

5.5 港湾経営に対する国・市の関与

公企業化したことにより、市や国(ベルギーではフランダーズ地方政府)の港湾に対する関与は大幅に低下した。しかし4.4節で述べたように港湾が国家や地域の経済にとって重要であることに変わりはなく、日常の港湾経営により大きな自由度と裁量権を与えながらも、公共の利益をいかに担保し増進していくが重大な課題となる。

5.5.1 ロッテルダム港

ロッテルダム港においては、国と市による株主会議が直接的な関与の場となる。株主会議は大規模投資の承認や監督役員、執行役員任命、更迭の権利を有する。その際の中央政府の基本的な関心事は国家の利益の担保と安定的な経営の確保である。前者は運輸省、後者は財務省が担当している。運輸省は(1)需要に見合う港湾施設の安定的供給と質の確保、(2)港湾サービス業の公正な競争、(3)入出港船舶の航行安全、(4)環境と調和し持続性ある土地利

用の4つの観点から、ロッテルダム港の経営内容や事業活動を検討する。また財務省は港湾経営の財務的な健全性と同国経済への寄与に重点を置いて経営活動を評価する。

また市は公企業化に際し株主としての権限を強化するだけでなく、複数の協定を港湾会社との間に交わした。例えばロッテルダム港の中期事業計画は市議会の承認も必要としている。さらに非常事態への備えとして、港湾の全ての用地と施設を市が所有し無償で港湾会社に貸し付け、万が一、港湾の経営に著しい問題が生じた際には港湾会社への貸し付けを取り消す権利を残している。

さらに国や市は、国土・地域空間計画(Spatial Plan)や環境アセスメントによる大規模開発の審査・規制手法によって、ロッテルダム港湾会社の行動を管理できる。他の2港にも共通するが、こうした一般的な開発事業の審査や規制制度が社会的に信頼され機能していることが、港湾の公企業化を地域社会が受け入れるいま1つの大きな要因になっているものと考えられる。

5.5.2 アントワープ港

アントワープ港の場合は、ロッテルダム港と大きく異なり市会議員が港湾公社の理事会の過半を占める定めになっている。このため理事会を通して市会議員の関与は従前と同様に強いものがある。しかし港湾公社の評価によれば、港湾の案件だけを集中して審議することができるようになり、以前より議会との調整が格段に効率化したと云う。また1999年港湾法により、関与の最終的な手段として市議会が港湾公社の決定に対して変更や却下を指示する強い権限を有している。

フランダーズ地方政府は、航路など港湾インフラの開発に直接責任をもちターミナル整備への補助金も出しているため、港湾公社が絶えず地方政府と意思疎通を図っていることは想像に難くない。加えて、1999年港湾法により港湾監督官が設置され、港湾公社の理事会にすべて出席し決定を拒否する権限をもつ。ただし、その権能は港湾法に定める透明性や公平性など手続き要件の順守の確認と合弁事業などへの出資の妥当性の確認に限定されている。

5.5.3 ハンブルグ港

基本的に港湾の経営に関する連邦政府の関与はない。とは云え、河川港であるハンブルグ港にとって命運を握るバルト海からエルベ河を遡るアクセス航路の改修、維持はすべて連邦政府の責任であるため、港湾公社と連邦政府との連携は緊密に保たれている。

しかし他の2港と異なり港湾公社は市政府の行政的な監督下にあり市議会の直接的な関与は制度上あり得ない。市の担当大臣(市会議員)や関係局長らが経済界代

表や公社職員代表とともに港湾公社の監督役員会を構成しており、このチャンネルを通して市の意向や判断が港湾経営の基本事項に反映される。さらに加えて港湾公社の執行部人事、新たな会社設立や新分野への参入、国際的な債務の引受など、経営の重要事項については市の担当大臣の承認を必要としている。

6——港湾公企業化の評価と課題

サプライチェーン時代における港湾経営の組織形態として、港湾管理者の公企業化の有効性について、欧州港湾の実態分析の結果も踏まえながら、その評価と課題を以下に考察する。

- (1) 新しい時代環境は単なるターミナル強化を越えた効率的なサプライチェーンの形成と提供を要請している。このため港湾経営を議会や行政など政府の直接管理から一定の距離に置き、民間企業的な体制と手法によって柔軟で迅速な行動を可能とする港湾組織の公企業化は高い有効性をもつと考えられる。欧州での事例では、公企業化による港湾経営の自立性と自由度により港湾が広域的なロジスティクス戦略の推進を多角的に推進しており、その有効性を評価することができる。
- (2) しかし、隣接しあう欧州3港の事例でも明らかなように、公企業化された経営組織のガバナンス構造は地域の政治、経済、風土を反映し極めて多様である。とくに最高の意思決定機関となる監督役員会あるいは理事会の委員構成には制度設計の理念や志向が色濃く反映される。また経営組織の独立性と後述する政府の関与は難しいバランス関係にある。
- (3) 財務基盤は公企業化の成否に関わる重要な要素である。欧州の事例では、港湾料金収入に加えてターミナルや港湾用地のリース料金収入が極めて重要な財源となっており強い財務基盤を作り出している。しかし港湾料金や賃料の水準が市場を考慮して設定される以上、公企業化による財務基盤強化の可能性を過度に期待することは危険である。
- (4) 公企業化した組織は子会社の設立や合弁事業の開設、背後圏各地への投資、海外港湾事業への参画などにより、多様なロジスティクス戦略を展開することができる。この点に関して欧州の3港湾のうちではロッテルダム港とアントワープ港がとくに積極的である。また3港湾ともに自己資金のみならずEU、中央政府や地方政府の政策推進プログラム(モーダルシフト推進、地球温暖化対策など)の公的資金を巧みに活用しながら、ロジスティクス戦略を実施していることは注目すべきである。
- (5) 港湾の公企業化の成否には、港湾管理者が港湾のど

のインフラ整備に責任をもち主体的にその開発を進め得るかどうか大きな影響を与える。欧州の事例では、主要航路や幹線道路など公共的で非収益的なアクセス施設は中央政府が責任を持ち、港湾管理者は岸壁を含むターミナルを整備しリース料で投資を回収する制度になっていることが、港湾の公企業化を現実的なものとしていると考えられる。この分担関係は市場への迅速な対応と云う観点からも有効な枠組みである。

- (6) 港湾のロジスティクス戦略の展開には多くの事業パートナーの存在が重要である。公企業化により得た事業の自由度を活かすためには民間事業者との連携が欠かせない。とくに地主型(Landlord Port)及び上下インフラ提供型(Tool Port)の港湾においては、国際的な集荷力や豊富な資金をもつターミナル・オペレーターが極めて大きな役割を果たすと考えられる。欧州の事例では、3港湾ともに革新的なターミナル開発をオペレーターと共同で積極的に進めている。また内陸ターミナルの開発やアクセスの強化においても港湾管理者の最も身近で重要なパートナーとなっている。
- (7) 公企業化に伴う国及び地方政府の関与のあり方は難しい課題である。しかし直接的な関与によるだけでなく異なる種類の手法を適切に併用することが現実的であるとされる。欧州の事例では、港湾経営に係る基本的事項に限定した政府の承認規定に加え、港湾経営が国家や地域の利益に反する事態に陥った際の非常措置、そして大規模開発の環境アセスメントや安全規定など開発行為に係る一般的な審査・規制の仕組みを組み合わせている。港湾の経営組織の自立性と政府関与のバランスをどう実現していくか、より多くの事例の収集と分析が待たれる。

7——日本の港湾政策への示唆

7.1 日本の港湾経営の課題

サプライチェーン時代の港湾経営を展開するために日本の港湾が取り組むべき課題は少なくない。

まず港湾ロジスティクス戦略への理解と取り組みの欠如を指摘する必要がある。アジアの活力を取り込んだ成長を掲げる日本にとって、アジア域内の緊密なロジスティクス・ネットワークの形成は最重要の課題と考えられる。海洋で繋がるアジア地域は欧米など大陸諸国に比べて海運と港湾の役割が格段に大きく、日本の港湾にとって国内の背後圏のみならずアジア域内の前方圏をカバーするロジスティクス戦略への積極的な取り組みが重要な意味を持っている³⁸⁾。

また、港湾管理者が地方自治体の一部局であるが故に

生じるさまざまな問題を抱えている。公企業化以前の欧州港湾と同様に柔軟で迅速な意思決定や自立性の高い財務運営が困難だけでなく、わが国では国際的な港湾経営に通じた専門性の高い人材の育成や確保が容易ではない。

さらに港湾管理者の計画策定、施設整備、利用管理に対する国の関与や規制が大きく、市場への迅速かつ柔軟な対応を難しくしている。とくにコンテナ港湾については、基本的に上下インフラ提供型(Tool Port)であり、近年の政府予算の制約によりターミナル整備に多大の時間を要している。

また国際的な意味でのターミナル・オペレーターが存在しない特異な状況が続いている。世界ではコンテナ・ターミナルはオペレーター自ら経営するプロフィット・センターとして高い収益を上げている³⁹⁾。我が国では1967年の外貿埠頭公団の設立以来、ターミナルの整備と運営にさまざまな改善の取り組みがなされてきたが、個々の港湾運送事業者が船社からターミナル作業を請負う基本的構図に変化は見られず、ターミナルの主体的な経営が行われているとは云い難い^{注9)}。

7.2 日本型港湾経営の新たな体制を求めて

本研究で明らかにしたように、港湾の公企業化は港湾管理者制度の改革である。しかし今般日本に導入されることとなった港湾運営会社は、国及び港湾管理者である地方自治体から岸壁とコンテナヤードなど基本施設を借り受け、荷役機械を自ら整備し、ターミナルを民間事業者に貸し付けるものである¹⁾。港湾管理者制度を見直さずに港湾運営会社を設立するため、行政部局と公企業が一体となり効率的な港湾経営を実現できるのか予断を許さない。さらに港湾運営会社に港湾管理者のみならず民間の出資を義務付ける論理も判然としない。

一方また、日本の港湾は海外の港湾と異なり、交通の拠点としてだけでなく都市空間の拠点としても幅広い役割を負っているため⁴¹⁾、欧州港湾の公企業化をそのまま日本に導入することは早計である。まず新しい時代環境を踏まえた日本型港湾経営とも呼ぶべき体制を構想する必要がある。その中で港湾経営のすべての領域を公企業化する可能性とその是非を検討すべきである。もし部分的な公企業化がもっとも望ましいとなれば、公企業化すべき経営領域と港湾行政に残すべき領域を明確化する必要がある。さらに公企業体の自立性の確保、行政との連携の仕組み、政府の関与のあり方を慎重に設計することが重要である。とくに現在の港湾管理者の脆弱な財政基盤のままでは効果的な改革は難しく、抜本的な財政基盤の強化策が急がれる⁴²⁾。

また日本の港湾の活性化にはターミナルを自ら経営するオペレーターの育成・導入が欠かせない。これから重要性を増す港湾のロジスティクス戦略の展開は、オペレー

ターを含めた港湾産業の積極的な参画により初めて機能するものである。我が国における港湾の制度改革の真の鍵は、この点にかかっていると云っても過言ではない。

8—おわりに

グローバル化の進展により物流の時代からサプライチェーンの時代に移行するなかで、伝統的な港湾の経営が行き詰まり新たな役割と戦略が必要となっていることを明らかにした。この変化に対応する港湾経営の組織形態として公企業化の有効性を検証した。欧州の主要港湾における事例分析も踏まえ、港湾の公企業化に積極的な効用を認めるとともに制度設計におけるその課題を考察した。

今後は、欧州の他の経営類型の港湾及び北米大陸の港湾における経営変革とロジスティクス戦略について研究を広げる予定である。同時に日本の新しい港湾経営のあり方について研究を掘り下げていきたい。

本研究が日本の港湾の発展と政策検討の一助になれば幸いである。

謝辞: 本研究は、政策研究大学院大学のリサーチプロジェクト「港湾経営の国際的な戦略変化に関する研究」の成果の一部をまとめたものである。ロッテルダム港、アントワープ港、ハンブルグ港の調査においては、各港湾管理者や中央・地方政府を含めた多くの方々に貴重なご教示を賜った。この場を借りて深く感謝の意を表したい。

注

- 注1) 本論文では、「港湾経営」という言葉を「港湾に係る計画、開発、管理、運営、振興を行う総合的な活動」の意味で幅広く用いている。また港湾経営の主体となる組織を、その法的な形態、国内・海外に拘わらず「港湾管理者」と表現している。
- 注2) ロジスティクス・サービスには、広範な流通加工や保管・配送に加え、通関・検疫など貿易手続き、返品や欠陥品の処理、見本商品の展示や売買契約、コンテナの修理・検査さらに企業のロジスティクス中核管理機能など多くの機能が含まれる。
- 注3) ロジスティクスを構成する各種輸送手段や工場、倉庫、店舗などからなるネットワーク。
- 注4) 港湾の広域ロジスティクス拠点としての位置づけを強化する広範な取り組みが港湾ロジスティクス戦略である。欧州の事例は5.4節に記述するが、米国でもロサンゼルス港ロングビーチ港のアラメダ回廊、ノーフォーク港のハートランド回廊など鉄道事業者と連携した輸送システム構築が盛んである。
- 注5) 港湾民営化の組織分類については世界銀行¹⁰⁾も認めるように混乱がある。その主因を著者はターミナル運営の民営化と港湾管理者そのものの民営化を区分しないことにあると考えている。本研究では直営サービス型港湾を除外しているため後者に焦点を絞っている。
- 注6) 分析対象とした3港湾に関する内容は、著者の各港3度にわたる現地調査と照会確認に多くを依っている。数多くの関係者の協力を得たが、とくにRotterdam港の改革に深く関わったVictor Schoenmakers国際・欧州局長、Antwerp港のJan Blomme戦略局長、Hamburg港の改革事務局長であったManfred Reuter国際業務局長(当時)からヒヤリングできたことが大きい。本論文ではそこで得た情報をとくに出所を明記せずに用いている。
- 注7) 2012年7月より、ハンブルグ港も他の2港と同様に港湾料金を船舶の規模と貨物量の双方に基づいて決める方式に移行する予定である。
- 注8) ロッテルダム港はオランダ鉄道と共同して貨物専用鉄道の運営会社(Key

Rail)を設立し利用拡大に努めている。またハンブル港は300kmを越える港内の鉄道システムの更新や拡充に1億2,500万ユーロの集中投資を行い、民間の鉄道輸送事業者と連携して年間4,000万トンを鉄道で輸送している。

注9)所謂スーパー中樞港湾政策のもと2004年に横浜、名古屋、大阪、神戸の各港に港湾運送事業者などの共同出資によるメガターミナルオペレーター会社が設立された。しかしその実態は石原・合田⁴⁰⁾によれば、施設の所有・管理会社に留まり国際的な意味でのターミナル・オペレーターに程遠い。

参考文献

- 1)国土交通省[2011],「港湾法及び特定外貨埠頭の管理運営に関する法律の一部を改正する法律案及び説明資料」。
- 2) Baird, A.J.[1995], "Privatization of trust ports in the United Kingdom: review and analysis of the first sales", *Transport Policy*, Vol. 2, pp. 41-50.
- 3) Baird, A.J.[2002], "Privatization trends at the world's top-100 container ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol.29, pp.271-284.
- 4) Everett, S., and Robinson, R.[1998], "Port reform in Australia: Issues in the ownership debate", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 25, pp. 41-62.
- 5) Reveley, J. and Tull, M.[2008], *Port Privatization: the Asia-Pacific Experience*, Edward Elgar.
- 6) UNCTAD[1998], *Guideline for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities*, UNCTAD.
- 7) Asian Development Bank[2000], *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure-Ports*, Asian Development Bank.
- 8) Baird, A.J.[2000], "Port privatization, Objectives, Extent, Process, and the UK-Experience", *International Journal of Maritime Economics*, Vol. 2, pp. 177-194.
- 9) Cass, S.[1998], *World Port Privatization: Finance, Funding and Ownership*, Cargo Systems.
- 10) World Bank[2001], *Port Reform Toolkit*, World Bank.
- 11) Goss, R.O.[1990], "Economic policies and seaports: 3. Are port authorities necessary?", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 17, pp. 257-271.
- 12) Grosdidier de Matons, J.[1996], "Port Privatization a historical and public administration perspective", Hakin, S., Seidenstat, P., Bowman, G. W.(eds.), *Privatizing Transportation Systems*, Praeger.
- 13) Notteboom, T. H. and Winkelmans, W.[2001], "Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge?", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 28, pp. 71-89.
- 14) Robinson, R.[2002], "Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29, pp. 241-255.
- 15) Van der Lugt, L and De Langen, P. W.[2007], "Port authority strategy: beyond the landlord-a conceptual approach", *2007 International Association of Maritime Economists Conference Proceedings*, IAME.
- 16) 井上聰史[2004], "グローバル化と港湾経営の新たな展開", *港湾経済研究*, 第42巻, pp. 15-29.
- 17) Brooks, M. R.[2004], "The Governance Structure of Ports", *Review of network Economics*, Vol. 3, pp. 168-183.
- 18) Brooks, M. R. and Cullinane, K.[2007], *Devolution, Port Governance and Port Performance*, Elsevier.
- 19) European Sea Ports Organization[2011], *European Port Governance*, ESPO.

- 20) Baird, A.J.[2000], "Port privatization: objectives, process and financing", *Ports and Harbors*, Vol. 45, pp. 14-19.
- 21) Pollitt, C. and Bouckaert, G.[2000], *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford.
- 22) OECD[2005], *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD.
- 23) Laple, D.[1998], "The City and Port of Hamburg", Kreukels, T. and Weber, E. (eds.), *North Sea Ports in Transition: Changing Tides*, Van Gorcum.
- 24) Heaven, T., Meersman, H., Moglia, F. and Van de Voorde, E. [2000], "Do mergers and alliances influence European shipping and port competitions?", *Journal of Maritime Policy and Management*.
- 25) 宮下國生[2011],『日本経済のロジスティクス革新力』,千倉書房.
- 26) Arvis, J. F., Mustra, M. A., Ojala, L., Shepherd, B. and Saslavsky, D.[2010], *Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy - the Logistics Performance Index and its Indicators*, World Bank.
- 27) Ng, K. Y. A. and Pallis, A. A.[2007], "The role of political culture in reforming port governance: a comparative analysis", *International Association Maritime Economists Conference Proceedings*, CD-ROM, IAME.
- 28) Suykens, F.[1998], "European seaports policy", Kreukels, T. and Weber, E. (eds.), *North Sea Ports in Transition: Changing Tides*, Van Gorcum.
- 29) Pettit, S. J.[2008], "United Kingdom Ports Policy: Changing government attitudes", *Journal of Marine Policy*, Vol. 32, pp. 719-727.
- 30) 井上岳・赤倉康寛[2011], "英国港湾の計画・管理運営法制",『国土技術政策総合研究所資料』, No. 629.
- 31) 木村琢磨[2008],『港湾の法理論と実際』,成山堂.
- 32) Stevens, H.[1999], *The Institutional Position of Seaports: an international comparison*, Kluwer Academic Publishers.
- 33) Van Hooydonk, E. and Verhoeven, P.[2007], *The Ports Portable: a cultural travel guide to the port cities of Antwerp, Hamburg and Rotterdam*, Pandora Publishers.
- 34) Havenbedrijf Rotterdam N. V.[2009], "Articles of Association of Havenbedrijf Rotterdam N. V.", (online), <http://www.portofrotterdam.com>, 2010/5/10.
- 35) Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen[2000], Articles of Association of the Municipal Port Antwerp.
- 36) Burgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg[2005], *Gesetz zur Errichtung der Hamburg Port Authority*.
- 37) Verhpoeven, P.[2009], "European ports policy: meeting contemporary governance challenges", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 36, pp. 79-101.
- 38) 井上聰史[2010], "政策提言:国際ロジスティクス産業ゾーンの開発—新たな貿易立国を目指して—",『港湾』, 87巻11号, pp. 10-27.
- 39) Drewry Shipping Consultants[2010], *Annual Review of Global Container Terminal Operators*, Drewry.
- 40) 石原伸志・合田浩之[2010],『コンテナ物流の理論と実際』,成山堂書店.
- 41) 井上聰史・石渡友夫[1986], "港湾の空間計画に関する基礎的考察",『港湾技術研究所報告』, 25巻4号, pp. 57-101.
- 42) 寺田一薫[2008], "港湾整備における地方分権と公民役割分担",『国際交通安全学会誌』, Vol. 33, pp. 58-64.

(原稿受付 2012年5月21日)

Port Management Challenges in the Supply Chain Age: Strategic Effectiveness and Framework of Port Corporatization

By Satoshi INOUE

In the progress of supply chain management, traditional management of ports as an interface between shipping and land transport has faced serious limitations. This study analyzes these limitations and proposes a new direction towards ports as logistics center rather than maritime terminals, discussing new requirements for strategies and institutional capability of port authorities. With analyses of European ports recently corporatized, the effectiveness of port corporatization is evaluated in terms of such basic aspects as decision-making, financial autonomy, and ability to undertake a range of strategies, identifying key issues in corporatizing ports. Also considered are its implications to Japan's port policy.

Key Words : *port management, corporatization, supply chain*
