世界におけるコンテナ港の港湾管理・運営形態と港湾政策の分析*

Analysis of World's Container Ports Management/Operation and Port Policies*

土井正幸**
By Masayuki DOI**

１．はじめに

コンテナ港に着目して、港湾体系整備や運営効率を左右するのが港湾管理・運営形態であり、世界的に各地域・国のそれぞれ港湾物流構造や経済発展状況などを背景として多様化している。そこで、船社利用形態、港湾管理形態、港湾管理組織、港湾運営組織などについて、世界的な実態を分類し、最近動向を含めてその傾向を分析する。次に、その結果とられている港湾政策について、アジア諸国、欧州諸国、アメリカなどに分けて、その傾向と要因を分析する。最後に、日本の港湾物流構造を分析し、それに則って日本の港湾管理・運営と港湾政策について示唆を得る。公的関与あるいは港湾間競争という視点を軸とし、港湾物流構造や経済発展状況との対応で分析・提言することを特徴とする[1)]。

競争か公的関与かの政策環境は、港湾管理・運営形態の議論に大きな鍵となる。というのは、各港湾のサービスは同質ではなく、立地の違いにより各荷主からの距離も異なり、港湾間に競争が起こる場合でも、完全競争を期待することは無理で、一種の不完全競争となる。また、港湾サービスは単独の港湾施設のみによって可能となるのではなく、様々な港湾関連サービスが不可欠で港湾競争の急展開を期待することはできず、公的関与も必要とし、港湾荷役労働問題もあり、単純な民間企業による市場が機能しにくい。この他にも、経済的、社会的、地理的、政治的な理由を含めて、港湾事業には市場メカニズムが機能しない競争阻害要因が数多く、複雑に取り巻いている。

したがって、公的関与と競争を両立させるべくバランスを状況に応じて取りながら、それぞれのプラス面を機能させつつマイナス面を押さえて、ネットのプラス面を最大化する考え方が必要である。このような点を考慮して港湾政策や各種港湾料金決定を論じる時、中・長期的港湾体系整備が望ましい方向へ整備されるかどうかという点と、港湾の短期的運営が効率的になされるかどうかという両方の点が、最大着目点である。その意味で、港湾管理・運営がどのような観点からどのような形態をとっているのか、そしてそれに則ってどのような事業方針がとられているのかが注目される。

２．港湾管理・運営形態

（１）船社利用形態

さて、コンテナ港の港湾管理・運営形態として、具体的にまず船社利用形態に関して公共利用、優先利用、専用利用に分けられる。公共利用はどの船社も“First come, first served”の原則によりサービスを受ける方式で、優先利用はその際特定の船社が一定の取扱量などを条件に料率や利用時間で優遇される方式で、逆に専用利用は特定の船会社ないしそのターミナル・運営会社がターミナルを原則その船社の利用だけのために借り切ってしまう方式である。大手船社のコンテナ定期船事業に対する主要港湾の対応として、あらかじめ定曜日などにバースを特定船社のために確保するなど公共利用と優先利

*キーワーズ：コンテナ港、管理・運営形態、港湾政策、港湾物流、地域経済

**非会員、経博・Ph.D.、筑波大学大学院システム情報工学研究科
（茨城県つくば市天王台1－1－1、
TEL029-853-5546、FAX029-853-5546）

1）本稿は、土井正幸［2003］の第1章の一部を加筆・修正したものである。

用の区別がつかない方式もよく見られる[2]。世界的にコンテナ・ターミナルの厳密な専用利用はそう多くなく、アジアではわが国の東京、横浜、神戸、大阪各港以外に高雄港がこの方式を採っており、アメリカではロサンゼルス、ロングビーチ、オークランド、シアトルの西海岸各港に集中している。

船社の側からは、専用利用は混雑による滞船を防ぎ、配船効率を上げるために有効であり、港湾事業者の側から専用利用は、安定需要の確保による需要変動リスク回避、船社のノウハウ活用による港湾施設利用と貨物取扱の効率改善などのねらいがある。特に 1995 年から活発化した船社のグローバル・アライアンスにより、重複を避けるためなどで専用ターミナルの借り受け再編が行われ、一部の専用利用ターミナルは過剰供給になっている。後述の国際ターミナル・オペレーターを含めてターミナル・オペレーターがそのノウハウを発揮して多くの船舶を効率的に迎える場合は一般的に、公共利用かせいぜい優先利用である。今後の港湾ではいろいろな事業方針の船社あるいはアライアンスに対応すべく、専用利用ターミナルだけを準備するのでなく、公共利用や優先利用を適度に組み合わせる方向が望ましい。

（2）港湾管理形態

港湾管理者の担当範囲に着目して港湾管理形態を分類するに当って、コンテナ・ターミナルのインフラストラクチュアとスーパーストラクチュアを分けて議論することが国際的に定着している。インフラストラクチュア（以下、インフラ)とは岸壁などの係留施設やターミナル・エリアの土地造成・舗装などのことであり、スーパーストラクチュア（以下、スーパー)には上屋・倉庫といった荷捌き施設やガントリークレーンなどの荷役機械が含まれる。港湾管理形態に関しては、[第Ⅰ型]権利交付のみ家主型(計画・開発権利許可のみ)、[第Ⅱ型]設備なし家主型（インフラの整備まで)、[第Ⅲ型]設備付き家主型（インフラとスーパーの整備まで)、[第Ⅳ型]設備・まかない付き家主型（インフラとスーパーの整備及びその運営)、に分けられる。

[第Ⅰ型]は、香港港である。[第Ⅱ型]の典型は欧州本土の主要港に見られ、欧州型とも呼べる。[第Ⅲ型]は典型的には、高雄港、釜山港、日本の主要港など東アジアに見られるので、東アジア型と呼ぶこととする。[第Ⅳ型]の典型はシンガポール港で、純然たる民間会社が管理を行うイギリスのフェリックストゥ港もこれに相当する。アメリカの主要港では、後述のように[第Ⅰ型]を除く 3 つのタイプが混在している。このような傾向を示すには、それぞれ港湾物流構造などの背景があり、後述する。

３．港湾管理組織

港湾管理組織に関しては、中央政府港湾管理、地方政府港湾管理者、公企業港湾管理者、民間会社港湾管理者に分けられる。

（1）中央政府港湾管理者

中央政府が直接港湾管理者となることには一般的に業務の内容が違いすぎ、雇用・会計・意思決定などが円滑・迅速・効率的に行えない。国が全面的に直接の港湾管理者となっている例は、主要コンテナ港では基本的にもはや見られなくなった。しかしながら、港湾管理者としてではないが、一般に国などの政府の関与が見られるのは、まず水側の基本施設（航路・防波堤など）の整備・維持である。水域について、港湾地区内は港湾管理者の責任で行われることは所が変わってもほぼ普遍の制度であるが、アプローチ・チャネルの開発および維持浚渫についてはアメリカや欧州本土などの主要港において、国により実施または補助されることが多い。さらに、やはりアジア・欧米に関わらず政府が関与することが多いのは、国が行うか地方政府が行うかは国により事情の違いがあるが、道路などの関連インフラの整備である。水側基本施設や関連インフラなどを鑑みると、港湾事業が複雑なサービスであり、単純な民間企業による市場が機能しにくいことがうかがえる。

[2] たとえばロッテルダム港 ECT の dedicated terminal のように、限りなく専用利用に近い優先利用などの方式もある。

（2）地方政府港湾管理者

港湾は地域経済に影響が大きいので地方公共団体が管理に関わることは多く、しかも地方政府が公企業を設けることなく直接港湾管理者となっている例も見られる。欧州本土ではロッテルダム、ハンブルグ、ブレーメン／ブレーメンハーフェン、アントワープなどの各主要港が市によって管理されている。中国でも、1980 年代から多くの場合で市が港湾管理の主導役となった。アメリカでは、ロサンゼルス、ロングビーチ、オークランドなどの各港において市が直接港湾管理者となり、マイアミ、エバーグレーズなどの各港で郡が直接港湾管理者となっている。しかし、アメリカの主要港で州が直接的に港湾管理者となることはなく（国と同様の理由と考えられる）、州が深く関与する場合でも公企業を設けて行っている。そしてわが国では昭和 25 年の港湾法制定の時にアメリカの影響を受けており、以来市もしくは複数の地方公共団体による管理組合などの地方政府が港湾管理者となっている。

市など同じ地方政府が管理者となっていても、管理の仕組みによって港湾事業の完結性(他の行政分野・部門からの独立性)が強いか弱いかの差が三段階で生じる [3]。具体的に、(i) 他の行政分野・部門と一緒に予算・会計が一般予算・会計の中で行われ、意思決定も一般の計画審議会や議会で行われる場合、(ii) 予算と会計について港湾だけ独立させる一方、意思決定については他の分野・部門と一緒に計画審議会・議会で行われる場合、(iii) 予算・会計も独立し、意思決定機関としても港湾だけの審議会が議会と別に設けられる場合である。欧州本土やアメリカ南東部では比較的公的要素の強い保守的な管理体制が採られており、アメリカ南西部では地方政府が直接管理する中では比較的商業的要素の強い管理体制となっている。一般的傾向としては(i)→(ii)→(iii)の順序で、管理体制が公的な関与が強い形から商業主義性が高い形へ移行する流れがあり、これは公的な利益を確保しながらも商業主義的な管理・運営が住民から要求されているためである。

[3] 地方政府管理者の詳細は、土井正幸［2003］pp.59-60 参照。

（3）公企業港湾管理者

中央ないし地方政府が港湾管理に関わる場合、上述のように直接行う以外に、別に公企業 [4]を設立してこれを行わせることがよく見られる。公企業としては、以下のような分類と傾向が見られる。まず、(i) 公企業の設立根拠となる法律を制定するいわば特殊法人に当るものがあり、シンガポールの民営化以前の PSA、韓国コンテナ埠頭公団などがこれに相当し、国が計画・管理に関与する傾向が強いアジア型の組織作りといえる。次に、(ii) 港湾管理に関する活動枠組が特定の法整備などによって設けられた後、それぞれの地域にそれを実施する公企業が公社のように設立されるものがある。台湾の高雄港（高雄港務局）、基隆港（基隆港務局）や、アメリカのシアトル港 Port of Seattle、タコマ港 Port of Tacoma 、ポートランド港 Port of Portland などがこれに相当する。そして、(iii) 会社法の基に設立されるが、監督官庁などが出資したり、非営利会社にしたりするなどして公的要素を加えた公企業がある。アントワープ港など欧州本土でこのような公企業化の動きがあり、イギリスで民営化されつつある信託港湾の新組織などが、これに相当する。

全般的にうかがえる傾向としては（例外もある）、前者ほど公的な要素が強く、後者ほど商業主義的な要素が強い。たとえば、意思決定についていずれも独立の評議会などをもつわけであるが、特殊法人である NY／ NJ Port Authority や Virginia Port Authority では評議員を州知事が任命し評議会決定に知事が拒否権を行使でき、監督官庁の権限が強い。これに対して、公社である Port of Seattle Authority や Port of Tacoma の評議員は民選で、その決定は最終的である。

（4）民間会社港湾管理者

イギリスとニュージーランドでは、文字どおり100%の民間会社による港湾管理 [5]が見られるようになった。イギリスのフェリックストゥ港

[4] 公企業管理者の詳細は、土井正幸［2003］pp.60-61 参照。

[5] 民間会社管理者の詳細は、土井正幸［2003］pp.61-62 参照。

（FDRC）、サザンプトン港（ABP）、テムズポート港（MTSL）などがこれに相当し、一切の政府関与を受けない。このような場合には、水側の基本施設（航路・防波堤など）の整備・維持や道路などの関連インフラの整備などの面で、調整が課題となる。

４．ターミナル・オペレーター

港湾管理でなく今度は運営面で、コンテナ・ターミナル・オペレーターとしては民間企業の他に公企業もめずらしくない。また、コンテナ・ターミナルの運営で注目しないとならない最近の傾向は、国際ターミナル・オペレーターの台頭である。　近年、国際コンテナ・ターミナルを広く運営する大手ターミナル施設運営請負業ともいうべき事業が活発化しており、ここでは国際ターミナル・オペレーター（メガ・オペレーターと呼ばれることもある）と呼ぶ。これら国際ターミナル・オペレーターは、ターミナル運営事業に収益性を見出し、中小のオペレーターの買収や新しいターミナルに進出して、**表－1**のように世界シェアの 3 割にも迫る積極的な事業展開をしている[6]。

既に多くの国に参入しており、また中国に多く進出しているのも特徴である。国際ターミナル・オペレーターがさらに発展して、そのコンテナ港が国際的な利用航路ネットワークで結ばれて便宜を図るようになると港湾運営も新たな段階に突入する。

表－１　国際ターミナル・オペレーターのコンテナ取扱量

国際ターミナル・オペレーター内訳		コンテナ取扱量 (百万 TEU)
“Famous Five”	Hutchison	20.2
	PSA	20.9
	Eurogate	6.4
	P&O Ports	6.2
	SSA	3.9
“Famous Five” 計		57.3
他の公共ターミナル		103.5
船社専用ターミナル		45.0
合　　計		205.8

(出所) Drewry Shipping Consultants、 Containerisation、International Yearbook2001、 OCDI 資料より国土交通省作成。

５．主要アジア諸国の港湾政策

（１）港湾管理・運営の特徴

以下では、港湾の公的関与と港湾間競争の傾向などを中心に、コンテナ港に焦点を当てて、国別に港湾政策の特徴を概観することとし、まず、アジア地域から始める。アジア諸国における港湾管理・運営の全般的特徴としては、港湾計画・管理・整備・振興などに関してこれまで国が直接または特殊法人など公企業を設立しそれを通して関与することが多い。また港湾整備の資金調達に貸付あるいは補助金を与えるなどすることもある。同じ民営化にしても、イギリスの場合国は一切の関与をしていないのに対して、香港の場合は香港政庁が計画の最終決定や開発権利交付に国の役割を残している。

アジアにおいてより典型的には、公企業を設立しそれを監督するなどして計画・整備などに国は関与することが多く、同じ公企業でも特殊法人など公的な要素の強い組織がよく見られる。また、そうした一環で国は、港湾整備の資金調達に貸付あるいは補助金を与えるなどすることもある。また、アジアでは港湾管理のために公企業を組織して効率を高めようとするものの、[第Ⅲ型] 設備付き家主型や[第Ⅳ型]設備・まかない付き家主型港湾管理者が多く、しかも国または中央・地方政府の影響の強い公企業が関与している。利用する船社やターミナル・オペレーターの自由度よりも、管理者の計画意図が比較的現れた管理形態が多いのが特徴となっている。この傾向については、歴史的・社会経済的・地理的背景があるもので、これを考察する。

こうした管理・運営形態の分析によっても明らかなように、アジアでは近代的コンテナ港の整備・運営などに最も公的関与が深かった。その背景要因のうち特にアジアに特有の点をいま一度思い起こすと、先進欧米諸国と違い、(i)急速な経済発展途上で切実なニーズがあったということ、(ii)港湾整備の

6) 国際ターミナル・オペレーターの詳細は、土井正幸［2003］pp.62-64 参照。

歴史が浅く港湾産業市場に任せては整備・運営が間に合わなかったということ、そして(iii)基本的に港湾間競争が起こりにくい港湾物流構造をしていたということである。前二者の要因についてはその後アジアの国によって状況が変わっている国（日本を含む）とそうでない国があるが、最後の要因については原則的に変わっていない。アジアの港湾ではコンテナ中継輸送が活発であるが、大貨物発生・集中地のゲートウェイ機能を沿岸に並んだ港湾が激しく競うという欧米とは、また違った港湾物流構造を呈している。**図－1** は、アジアの主要港のサービス圏域を示したものである。一部中継輸送圏域を重複して競争があるものの、地理的に島や半島の国が多く、基本的に地場輸出・本輸入など自国のローカル貨物をベースにするか、中継輸送圏を大局的に互いに独立させるハブ港が多く、欧米ほど全面的な競争構造になっているわけではない。

図－１　アジア主要港の中継輸送サービス圏域

（出所）さくら資料などより筆者作成。

（２）経緯と背景要因

欧米では後述のように港湾管理・運営の長い歴史の中で傾向や政策が変化してきたのに対して、アジア諸国では経済発展が欧米と比べて相対的には遅れたこともあり、近代的なコンテナ港湾整備は 1960 年代にさしかかった。このため、最初の本格的な港湾整備がすなわちコンテナ化への対応というタイミングになっており、欧州などの場合と違って港湾政策変化の入る余地は最近までなかった。シンガポールでは、民間会社の桟橋施設を 1905 年に政府が没収し 1912 年に Singapore Harbor Board を設けていたなどという若干の経緯はあったものの、1963 年にイギリスからの独立と同時に PSA(シンガポール港湾庁)を設立し、 その民営化まで大きな政策変化なく現在のコンテナ港湾施設と管理・運営体制が築かれてきた。香港では 1966 年に香港政庁がコンテナ委員会を設置し、1970 年に最初の建設許可を与えたのが本格的な港湾整備の始まりであると同時に、やはり現在のコンテナ港湾施設と管理・運営体制の基盤そのものであった。

韓国は長い間特別な措置を伴わない中央政府（海運港湾庁）の直轄で、発展途上国に典型的な深刻なコンテナ船の滞船問題や港頭地区混雑問題を経験し、やっと 1990 年に韓国コンテナ埠頭公団を設立するなど管理体制を大幅に変革している。しかし、全国のコンテナ埠頭を全て一元的に特殊法人が管理する方式は、最も中央政府の公的な要素の強い形態で、アジア的な管理体制を遅いけれども作り直したという印象が強い。

それではこうした経緯でいわば一気に構築された港湾管理体制の背景を分析するとなると、アジアの急成長する経済発展に着目しなければならない。かつてわが国が高度経済成長期に輸出主導型経済発展を支えるため外貿埠頭公団を設立してコンテナ埠頭建設を急いだのと類似の状況で、アジア諸国ではコンテナ・ターミナルの建設を急務としていた。アジア諸国が目指す輸出主導型経済発展にとって、コンテナ輸送は迅速・高信頼性の理想的な輸送技術であると共に、港湾整備の遅れは急激な経済発展の阻害要因とさえなるものであった。

しかも、欧米と違い在来輸送でさえ港湾整備にそれ程実績がない施設・管理・運営状況で、これを短期間に達成しなければならなかった。加えてコンテナ輸送は、資本集約的で多くの資金調達を必要とし、高度な技術や埋め立てなどの大規模事業も要求された。こうした需要側と供給側の事情は、まだ未成熟な民間の港湾産業の成長を市場に任せて待っていて

は達成できないもので、当然国の戦略的な計画・管理・整備などに渡る関与を不可欠にした。しかも、結果として得られた持続的なアジアの経済成長は、こうした港湾政策を支持する世論を十分作り出したといえる。

陸上二次輸送ルート上にある大貨物発生・集中地のゲートウェイを激しく競うという港湾物流構造の欧米と違って、アジアの場合地理的に島や半島の国が多く競争の余地が一部の中継輸送に限られており、競争よりも戦略的な計画に基づいて港湾整備を行ってきた。しかもアジアの経済は先進欧米諸国と違い競って急速な発展段階にあったものでそれを港湾整備が支え、いわばアジアでは経済と港湾が一体となって他国の経済と港湾が一体となったものと競争してきたのである。シンガポール港と香港港の場合は中継輸送のウェイトが大きく、地場輸出・本輸入というローカル貨物が中心の他のアジア諸国と事情は若干異にするが、それぞれの中継輸送圏である東南アジアや華南経済圏に視野を拡大して着目すれば同様の位置づけであり、それぞれの地域の中枢港湾機能を求めたと理解できる。こうした必要な港湾政策の陰でできたアジアの港湾管理体制は、国が直接または公企業を通して関与したものになっているのは当然で、十分評価される成果を残したものである。

港湾管理形態に関して、[第Ⅳ型]の典型としてシンガポール港の PSA（特殊法人であったが 1996 年に国際展開のため民営化）は、インフラとスーパーの両方の整備を含め、計画・所有からターミナル・オペレーションまで全てを行う。シンガポール港の場合そもそも地場輸出・本輸入が少なく、差別料金を採用するなど工夫して中継輸送と再輸出を誘致してきたもので、このようにひとつの公企業が全面的な責任を独占してもなおかつ商業主義や効率性が維持されるユニークなケースである。それは、中継輸送を取扱うことによって所得と雇用を獲得するという、港湾事業をひとつの産業とみなす資源が少なく生産機会が限られた国の基本姿勢に支えられている。

港湾管理形態に関して第Ⅳ型とは対照的に港湾管理者が最も管理・運営に手をかけないのが、[第 I 型]権利交付のみ家主型の香港港である [7]。香港港における港湾整備計画は、まず港湾開発委員会（Port Development Board：PDB）という地元財界、港湾産業、そして香港政庁も参加した委員会が需要予測に基づいて諮問し、香港政庁が決定する。香港政庁から競争入札（もしくは随意指名）にて選ばれた後プレミアムと呼ばれる権利金を支払った民間のターミナル・オペレーション会社は開発権利許可を香港政庁から与えられ、自らの自己または借入資金で埋め立てによる土地造成とターミナル建設を行う。完成したターミナルの所有権だけは香港政庁に移転されるが、長期の使用権は民間ターミナル・オペレーターに与えられ、運営・営業を行う。民間会社が権利を買い、建設後先に施設所有権を移転してから運営を行うという意味では、BTO 方式（Build, Transfer, and Operate）の一種といえる。

東・東南アジアの中では経済発展が遅れた中国でも交通部(運輸省に相当)の直属という形で中央政府による高度に集中的な港湾管理方式がとられていたが、1980 年代中頃に秦皇島港（最重要な石炭積出し港）などの例外を除いた主要港で「二重指導、地方主導」とする管理体制により、港湾の権利を所在都市に委譲した [8]。中国の港湾の管理・運営体制が改革の途にあることは上述の通りであるが、コンテナ埠頭は迅速で高信頼性の運営が物流合理化を図る荷主企業や船社から要求される。このためコンテナ埠頭の運営に先述の国際ターミナル・オペレーターを参入させる動きは世界的にも早く、まず 1992 年に上海港の張華浜コンテナ・ターミナルの運営をする上海コンテナ・ターミナルズに、ハッチンソン・

---

[7] 香港はレッセ・フェール政策などに見られるように伝統的に民間活力を尊重する傾向にあり、コンテナ・ターミナルの整備・運営は民間会社に任される。この意味で後述のフェリックストゥ港など民営化されたイギリスと共通しているが、イギリスの場合は民間会社が計画から全てを一切の政府関与なしに行う。香港の場合は計画と開発権利許可という役割が政庁の手に保持されており、港湾管理者は民間会社ではなく政庁なのでそれに着目して分類すると港湾管理形態の[第Ⅳ型]とは正反対の[第Ⅰ型]に相当する。アジアの港湾では国の関与が大きいのであるが、同じ民営化でも香港の場合あくまでも計画と許可に政府関与を残したいわばアジア型の民営化となっている点が興味深い。

[8] 中国の港湾政策の詳細は、土井正幸［2003］pp.68-71 参照。

ワンポア社が 50%参加している。現在では 14 港で、国際ターミナル・オペレーターの参入を見ている。

６．欧州本土諸国の港湾政策

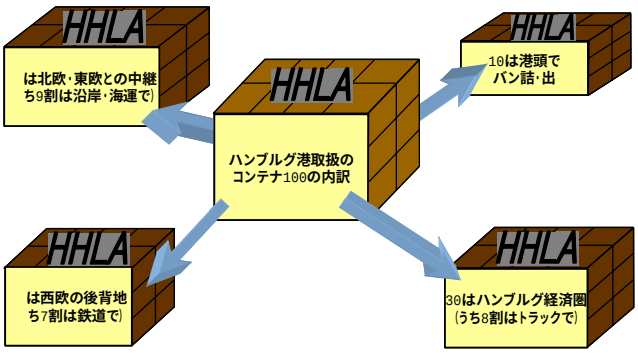
（１）管理・運営の経緯と特徴

欧州本土の主要港においてはアジアのような形での国の関与は見られず、一部を除く地方政府による直接または公企業を通した関わりである。それでも欧米の中では欧州本土は地方政府が関わり、比較的公的な要素の強い管理体制を採っている。というのも、欧州本土の港湾の歴史は古く自由港として始まり、ハンザ同盟都市の組織管理などを経て、19 世紀のうちに国家政府強化による港湾の国営または公営化が進められた。この名残でロッテルダム、ハンブルグ、ブレーメン／ブレーメンハーフェン、アントワープなどの各主要港が市政府によって直接管理されてきた。

中でもドイツのハンブルグ港は予算・意思決定とも市の一般部門の枠組みでなされ、コンテナ・ターミナル・オペレーターとしてシェアの高い Hamburger Hafen-und Lagerhaus-Aktiengesellschaft (HHLA)が市の 100%出資会社となっているなど、公的な要素が濃い印象を与えている。さらに、これらの港湾では工業用地などを含めて臨海地区の土地を全て市が所有し、将来の再開発を容易にするねらいもあって売却せずにリースするというやり方も採られている。また、オランダなどで航路の維持に国が 100%の補助金を出しているが、これは河川港でアプローチ・チャネルが長く港湾利用者からの収益だけで負担するには大きすぎる事情もあるが、やはり公的関与の現われである。アントワープ港では、さらにコンテナ・ターミナル整備にもベルギーの地域政府から補助が出ていた。

その一方運営面で、欧州本土の主要港ではひとつの港湾内に複数のコンテナ・ターミナル・オペレーターがリースをし、ターミナル・オペレーターが同じ港の他のオペレーターや近隣の他の港のオペレーターと激しく競争する。運営と同時に活発な営業活動を行っており、HHLA などは東ヨーロッパの鉄道ターミナル運営などにも進出している。こうした活動は、欧州本土の最終仕出・仕向地が陸続きで、激しいゲートウェイ競争に対応する港湾物流構造のためである（**図2**参照）。この意味で欧州本土は公的介入と競争が並立した状況が作り出されており、いわば地方政府港湾管理者と補助者としての国と民間オペレーターが一緒になって、近隣の他の地方政府管理者と補助者としての国と民間オペレーターが一緒になったものと競争している構造になっている。この場合港湾管理者は港湾管理形態として[第Ⅱ型]設備なし家主型にとどまり、公共利用ないし優先利用方式により運営・営業で同港・他港の同業者と厳しい競争するターミナル・オペレーターの自由度を増す目的があると考えられる。

図－２　ハンブルク港（HHLA ターミナル）の港湾物流構造



（出所）　ハンブルグ港資料より筆者作成。

（２）管理・運営の背景と今後

ヨーロッパでは EU で港湾に対する補助金をなくし港湾間競争を高めようという動きがあり、完全民営化をしたイギリスからの声がその動きを助長している。このため地方政府管理の範囲内では予算や意思決定を港湾事業について独立させることにより公的関与を少なくし、さらに港湾管理・運営組織の公企業化や民営化の圧力がある。たとえばアントワープ港はその典型的事例で、最初予算も意思決定も市の他部門と一緒であったのが、1988 年から予算が独立となった。アントワープ港とロッテルダム港の隣接港は、互いをけん制しながら、公企業化により意思決定の独立化の方向である。

しかし、これら主要港はいずれも長い河川アプローチ・チャネルを擁しており、たとえばこの補助が

打ち切られることになれば新たな負担は大きい。こういった点を含めて、ハンブルグ港などでは政府の関与を正当化するような意見も聞かれる。欧州本土主要コンテナ港では自国の本輸入・地場輸出貨物は限られており、他国仕向・仕出の中継貨物のゲートウェイとなって、港湾産業により所得・雇用を創出しようというシンガポールとも共通した考え方が強い。したがって、補助をしても地域経済や国家経済にとって結局は便益がもたらされるというコンセンサスが地元にある限り、市・国・民間が一体となった競争はより幅の広い自由度の高い競争といえる。港湾が水側インフラや関連インフラも含めた総合的な事業であることを考えると、その一部を競争から除外してしまうのは理論的に資源の最適配分を妨げることとなる。

７．イギリスの港湾政策

（１）港湾管理・運営の経緯

もともと非常に強い公的関与にあったイギリスの港湾は港湾労働規制による問題が極めて深刻化するなどし、1980 年代の終わりにその方針を 180 度転換して、一切政府の関与をなくし主要港は全面的な民間化となるに至った。イギリスでは特にフェリックストゥ港にコンテナ取扱実績が集中しているが、同港は戦争直後取扱がほとんどなかったため港湾労働法の非適用港であった。それが 1960 年代の終わりからコンテナ化が進む中で、多くの適用港が規制による高い港運費用の問題に悩まされる一方で、自由な港湾労働の雇用により効率的な運営を進め、コンテナ港として港勢を急速に高めた。

しかも、港湾労働法廃止後は英国政府が一切の港湾計画・補助・規制を放棄する形になっており当然フェリックストゥ港も一切の補助を受けておらず、管理形態として[第Ⅳ型]に分類され、計画・整備・所有・運営まで全てを行う。しかし、イギリス主要港の整備は体系的あるいは戦略的な計画に基づいておらず、たとえば道路などの関連インフラ整備が貧弱であるなどの深刻な課題を持つ。港湾サービスはイギリス全土に計画的に配分されず、イギリス中部に分散している輸出需要への対応も十分ではなく、かなりがロッテルダム港などからフィーダー輸送される。なお、完全な港湾の民営化を果たした国として、世界的にはイギリス以外にニュージーランドがある。

（２）1989 年港湾労働法の廃止

深い公的関与からその撤廃と主要港の完全民営化という極端な転身の陰には、港湾労働規制による問題と保守党政権による全般的な民営化政策などの各種要因があった。このように主要港湾が民営化され、同時に政府が港湾計画・管理を退いた過程を理解するために、大きく港湾労働法の廃止と英国港湾庁の民営化である 1983 年の ABP(Associated British Ports)の設立と 1991 年港湾法を知る必要がある。ここでは、第一者のみ説明しておく[9]。

戦時中に港湾物流を円滑に行うため多くの港湾労働者が必要とされ、非常事態としてそれまで横行していた日雇い労働者雇用をやめ、港湾労働者の登録措置が採られた。戦後、こうして非常事態として行われた労働者登録措置を元の日雇い方式に戻すのはよくないという意見が強く、当時は港湾需要が多かったこともあって、1946 年に港湾労働法が制定され、1947 年に施行された。これにより登録港湾労働者のみが貨物を取り扱うことを許され、免許を持った港運事業者だけが登録港湾労働者の雇用を許された。さらに、港湾は港湾労働法が適用される適用港と適用されない非適用港とに分けられた。当時労働者登録措置を採っていた大きな港は適用港、そうでない小さな港は非適用港と指定された。

問題は、1960 年代から 1970 年代初めのコンテナ化進展によって起こった。機械化により港湾労働者需要は減少すると共に、標準化により非適用港の台頭が起こった。これにより適用港の港運事業者は廃業をやむなくされ、その雇用者たる登録港湾労働者は臨時無所属登録者となった。これに反発した労働組合が反対した結果、こうした無所属登録者を生き残った港運事業者が雇用することになった。一方で非適用港は港湾労働法に縛られない低賃金で効率

9) イギリスの港湾政策・現況の詳細は、土井正幸［2003］pp.73-79 参照。

的な労働者を使って実績を伸ばし、適用港の方はどんどん無所属登録者を引き取って高費用の運営になり需要をさらに失った。非適用港として最も港勢発展を謳歌したのが、フェリックストゥ港であった。ついに、耐えられなくなった港運事業者協会は、政府に港湾労働法の廃止を訴え、1989 年 4 月にこれが実現した。これ以降港湾労働者の賃金は正当な水準に戻り、効率的な運営が可能となり、元のサザンプトン港など適用港も競争に参加できるようになった。

８．アメリカの港湾政策

（１）港湾管理・運営の特徴

アメリカ連邦政府は管理・運営について、計画・調整も含めて関与せず、基本的には後述のように航路浚渫に関わるのと道路など関連インフラの整備に補助を行うのみである。連邦政府は何らの港湾間調整をしておらず、それぞれの港湾で州か郡か市が中心となって様々な管理・運営形態をとっている[10)]。

しかし、図－３に示すようにアメリカの主要コンテナ港湾は、ニューヨーク地域とミッド・ウェスト地域(シカゴなど)の二大貨物発生・吸収地へのコンテナ貨物に対するゲートウェイ機能を取り合って、ダブル・スタック・トレインで輸送するという競争をしている[11)]。このため、大規模な補助金なしに各主要港湾が整備・運営両面で商業主義を強く持っているため、顕著な過当競争にはなっていない。このようなゲートウェイ機能競争の中で、コンテナ貨物を取扱うことによって各港湾事業は産業としてその地域に雇用や地域所得をもたらすわけで、いわば地域経済と港湾管理者が一体となって他の地域経済と港湾管理者が一体となったものと貨物獲得競争をしている構造になっている。欧州本土と違って国内であるため港湾間競争には国が関与していないが、地方政府による関与を伴いつつ競争をしている点で欧州本土と共通するところがある。

図－３　アメリカの港湾物流構造

（出所）各港ヒアリング（1995 年）に基づき筆者作成。

管理を行うのは州か郡か市であり、州の場合は公企業の設立を通し、郡や市などの場合直接もしくは公企業組織を作って行う。ただし、直接行う場合でも独立事業予算ベースであるばかりでなく、独立した審議会などという意思決定機関を持つことが多い[12)]。公企業にする場合、基本的には州の法律でこれを定められるため、州によって公企業の性格や法的根拠が異なる。NY／NJ Port Authority や Virginia Port Authority （ハンプトンローズ港）などは特殊法人で、シアトル、タコマ、ポートランド港の場合港湾行政区域 Port District を特別立法で設定して公社としている。また、管理者ではないが、ハンプトンローズ港のターミナル・オペレーターである Virginia International Terminal は会社法の非営利団体に相当する。公企業でも特殊法人の場合意思決定する評議会の委員は、NY／NJ や Virginia Port Authority のように州知事が指名し評議会決定に指名者の拒否権がある、公的な要素が強いものである。公社の場合は、シアトル、タコマ、ポートランドのように民選で選んで、その決定が最終的であるなど、独立性が強い。

10) アメリカの港湾政策・現況の詳細は、土井正幸［2003］pp.80-83 参照。

11) アメリカ港湾物流の詳細は、土井正幸［2003］pp.27-29 参照。

12) たとえば、オークランド、ロサンゼルス各港はこのタイプ、マイアミ、エバーグレーズ各港の場合は郡が直接やり、一般の(他の分野・部門も含めた)郡の審

コンテナ・ターミナルの船社による利用形態としては、ロサンゼルス、シアトル、タコマ、オークランドという西岸の主要港に専用利用形態があり、タコマ港では専用・公共利用が併用されている。あとはシーランド社など船社の特別な方針がある以外は、基本的に公共利用である。ただし、マイアミとエバーグレーズはヤードのみ専用利用で、ターミナルのバース部分は管理者が配船を行う。この方式は、エバーグレーズ、サバンナ、チャールストン(一部のみ)、ヒューストンで採られている。コンテナ・ターミナルに着目した港湾管理タイプとしては、[第 I 型]権利交付のみ家主型は見当たらないが、他の 3 つのタイプは混在して見られ、多様化している[13]。しかし、コンテナ港湾物流が港湾間競争をもたらす構造のため、港湾管理タイプは違ってもそれぞれの立場で効率的な運営を目指す点で共通しており、興味深い。

（２）管理・運営の経緯と傾向

イギリスと同様、アメリカの港湾は当初民間によって、開設されたものが多い。それを公共港湾として十分機能させるため、政府が管理に乗り出した。イギリスの場合、逆に後で完全な民営化へと極端な方向転換をたどったが、アメリカの場合地方政府による公的な関与の中で商業的運営ができている。それは、大貨物発生・集中地である NY／NJ 地域などへの貨物の激しいゲートウェイ競争があることと、地方政府関係者でも商業的意識が高いことなどが要因となっている。

前節で詳しく分析したように港湾間競争の観点から物流構造としては、アメリカの主要港湾はニューヨーク地域とミッド・ウェスト地域(シカゴ、クリーブランドなど)へのコンテナ貨物のゲートウェイ機能を取り合ってダブル・スタック・トレインで輸送するという競争をしている。さらに、カナダの主要港であるハリファックス、モントリオール、バンクーバーなども、これに参加している[14]。このため連邦政府は何らの港湾間調整をしていないが、管理・運営形態に関わらず大規模な補助金なしに各主要港湾が商業意識を強く持っているため、顕著な過当競争にはなっていない。このゲートウェイ競争により国内中継貨物を取扱うことによって各港湾事業は産業としてその地域に雇用や地域所得をもたらすわけで、先述のようにいわば地域経済と港湾管理者が一体となって他の地域経済と港湾管理者が一体となったものと貨物獲得競争をしている構造になっている。

アメリカにおける港湾整備資金の構成を全米港湾計で見ると（1992 年）、港湾料・リース料収益の留保利益（34%）、債券(40%)が中心である。これはかなり独立採算制が取れていることを示しており、特に西岸主要港ではその傾向がさらに強い。そんな中でも補助金は全くないことはなく、全米で整備資金の 5%は何らかの補助金で[15]、特に南部の湾岸部の小さな港では補助率が高い。このうち、開発利益還元など多様な財源を持っていること、そして浚渫への連邦関与の方法などが特徴的である。

８．日本への示唆

日本の港湾は明治以降第二次大戦まで国が深く関与して投資を行ってきたが、1950 年（昭和 25 年）港湾法制定により地方公共団体に移管した。先述の公的な関与の強いアジア諸国の港湾管理形態の背景と共通するところがわが国にもあるというより、輸出主導型の高度経済成長を支えるためにたとえば外貿埠頭公団を設立するなどしてコンテナ港湾を戦略的に計画し資本集約的な建設を速やかに実施する重要性をアジア諸国に認識せしめたのが、むしろわが国である。わが国の港湾管理体制の実績に支えられた経済が、評価されたものといえる[16]。

議会が意思決定をする。

13) [第Ⅱ型]設備なし家主型としては、NY／NJ、ハンプトンローズ、オークランド、タコマ、ロサンゼルス、ロングビーチの各港。[第Ⅲ型]設備付き家主型としては、シアトル港。[第Ⅳ型]設備・まかない付き家主型としては、マイアミ、エバーグレーズ、ポートランドなどの各港。ただし、NY／NJ、タコマ、ポートランドなどの各港で[第Ⅱ型]と[第Ⅲ型]が利用者の意向に応じて併用されるなど柔軟的に運用。

14) カナダの港湾政策の詳細は、土井正幸［2003］p.84 参照。

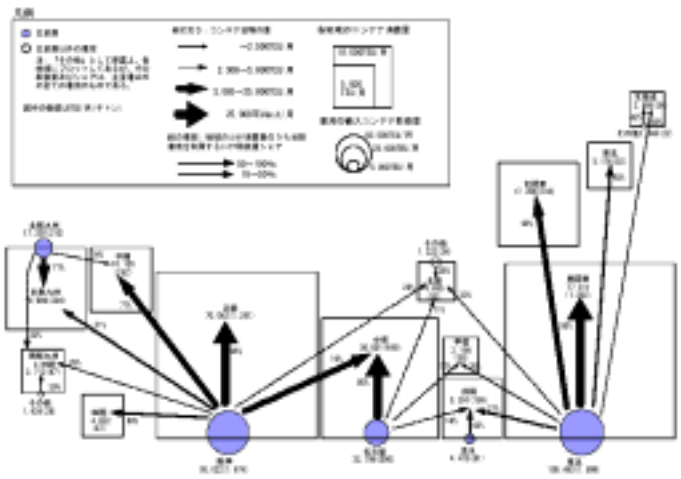
15) 補助政策の詳細は、土井正幸［2003］p.83 参照。

16) 土井正幸［2003］第 5.1 節の経済効果分析も参照。

中継輸送に絡む競争はその時点はそこでは確かにかなりの密度の経済性をもたらすものの、中継貨物仕出し国の経済・港湾状況は変化するのもので、範囲をとっても時間をとってもそう持続的ではない。この意味で、陸上二次輸送ルート上にある大貨物発生・集中地のゲートウェイを激しく競うという港湾物流構造の欧米と違って、アジアの場合地域内での港湾だけの競争には余地に限りがある[17]。これが先述の他の要因とも合間って、欧米と違って、港湾間の競争よりも戦略的な計画に基づいて港湾整備を行ってきた。そこには絶えずアジアでのめまぐるしい経済発展が背景としてあり、アジアではいわば経済と港湾が一体となって他国の経済と港湾が一体となったものと競争してきた訳である。日本経済がアジアで一足早く安定成長期に入ったからといって経済と港湾が一体となった競争まで止めてしまうのではなく、アジアでは他の経済と港湾はいまだ急成長であるから、これに対抗するには産業・貿易構造変化に配慮した一層効率化した港湾管理が必要となる。

国内の港湾間の競争についても地方港の整備でかなり港湾間競争は見られるようになったものの、わが国では三大湾が貨物発生・吸収の中心で、この三大湾には五大港があり、それぞれの直背後圏の取扱に非常に有利なため、**図－4** のように競争の余地は限られている[18]。このような非競争的な日本の港湾物流構造を考えると、港湾ネットワークの中・長期的な構築に向けては、港湾間競争に委ねるというより、計画的な判断が必要である。長年に渡って日本経済は港湾の整備により新たな貿易・直接投資・産業再配置などの構造的な生産体制改革を果たし、成長を勝ち取ってきた。今後の港湾ネットワークの構築に際しては、日本企業の新たな生産活動形態を可能にする輸送システムが切望されている。また、運営面で日本のコンテナ・ターミナルは、船社の専用利用に相当する公社バースと公共バースがあるが、効率的な運営が前提であり、バースの事業方式や運営形態とあわせて総合的な政策が必要である。

図－４　日本の輸入コンテナ貨物の消費地と利用港湾



（出所）『平成５年度全国輸出入コンテナ貨物流動調査』より三和総研（現ＵＦＪ総研）作成。

参考文献

1）土井正幸編著：港湾と地域の経済学、多賀出版、2003.

17) ただし、互いに近い釜山港と日本の港湾との間では、中国仕出・仕向の中継輸送に関してある程度の競争関係は存在する。日本の港湾政策への示唆の詳細は、土井正幸［2003］pp.84-89 参照。

18) 日本の港湾物流構造の詳細は、土井正幸［2003］pp.35-41 及び第 2 章第 2、3 節参照。