

スーパー中枢港湾政策とその効果の評価*

Evaluation on Government Assistances under Super-hub Port Initiatives*

小野憲司**・安部 賢***

By Kenji ONO**・Ken ABE***

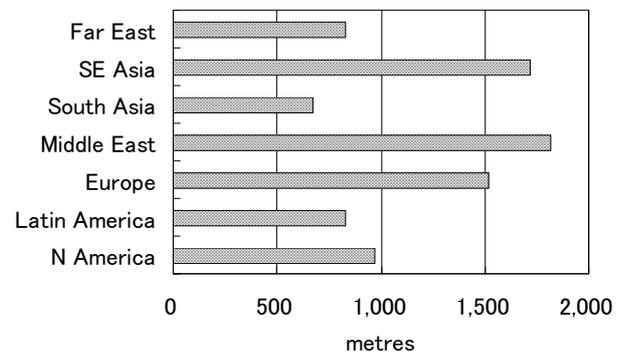
1. はじめに

国土交通省は平成 17 年通常国会に港湾の活性化のための港湾法等の一部を改正する法律案を提出した。本年 7 月 1 日施行予定のこの改正港湾法の下では、国土交通大臣が指定する指定特定重要港湾（スーパー中枢港湾）において、一定規模以上の特定国際コンテナ埠頭（次世代高規格コンテナターミナル）を運営する認定運営者（メガオペレーター）に対し、国有コンテナ岸壁等の公共施設の長期貸付や、認定運営者に対する無利子貸付け、固定資産税等の軽減等の支援が可能となる。本報告では、特定国際コンテナ埠頭等の大規模なコンテナターミナルにおいて、港湾諸料金の引き下げ等の競争政策を展開した場合のターミナルオペレーターの財務状況をシミュレーションすることを通じて、上記支援策の効果の評価を試みる。なおこの報告は、あくまで筆者の独自の解析結果と理解に沿ったものであることをあらかじめご了解いただきたい。

2. スーパー中枢港湾政策の概要

スーパー中枢港湾は、平成 14 年 11 月に取りまとめられた交通政策審議会答申^(注1)において提案されたわが国の国際コンテナターミナル競争力強化のための政策である。これまでのわが国のコンテナターミナルは、埠頭公社制度の下で船社専用ターミナル

として発展してきた歴史を反映し、個々の船社の市場開拓能力に応じた 1～2 バースがターミナル運営の 1 単位であり、一般的に小規模であった。一方、1990 年台後半に世界のコンテナ港湾において急激に台頭したハチソン、PSA コーポレーション、AP モラーターミナル等のグローバルオペレーター^(注2)は、IT を活用した経営管理及び大規模ターミナル運営の規模のメリットと、世界のコンテナ基幹航路沿いに張り巡らしたターミナルネットワークのシナジー効果を生かして、事実上世界のコンテナ物流を支配するに至っている。特に大量のコンテナ輸送需要が集中するアジアの港湾においてグローバルオペレーターは、コンテナ取扱量の急成長に乗じてター



図一 グローバルオペレーター運営ターミナルの平均岸壁延長

出典: Drewry Shipping Consultant Ltd

* キーワーズ: システム分析、公共事業評価法、財源・制度論

**正員、工修・Msc、国土交通省港湾局企画調査室長
(東京都千代田区霞ヶ関 2-1-3、Tel:03-5253-8670、
e-mail:ono-k2ea@mlit.go.jp)

*** 正員、国土交通省港湾局開発課課長補佐
(所属所在地、Tel 同上、e-mail:abe-k55xr@mlit.go.jp)

1 「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）」

2 従来「メガターミナルオペレーター」と呼ぶ文献が多いが、スーパー中枢港湾政策の検討が進む中でわが国港湾においては、3バース以上の大規模ターミナルを一体的に運営しようとする事業者をメガターミナルオペレーターと呼ぶ傾向があるため、個々のターミナルの大規模化に加え、世界各地のターミナルネットワークを重視するハチソン等を区別してここでは「グローバルオペレーター」と呼ぶ。Drewry社は、グローバルオペレーターを『完全な専用使用又は国営・公営以外の形態で世界の複数の港湾で事業を営むターミナル会社』と定義しており、日本郵船等の邦船社のターミナル部門も含む 25社を含む。

ミナル運営規模を拡大し、平均でも1,700mの岸壁延長と1,000mあたり10基を超えるコンテナクレーンを装備した大規模コンテナターミナルの経営を展開し、岸壁の生産性はわが国の主要コンテナターミナルの1.5倍～2.5倍に達している。例えば、近隣のハブ港である釜山港で岸壁の生産性は、コモンタ

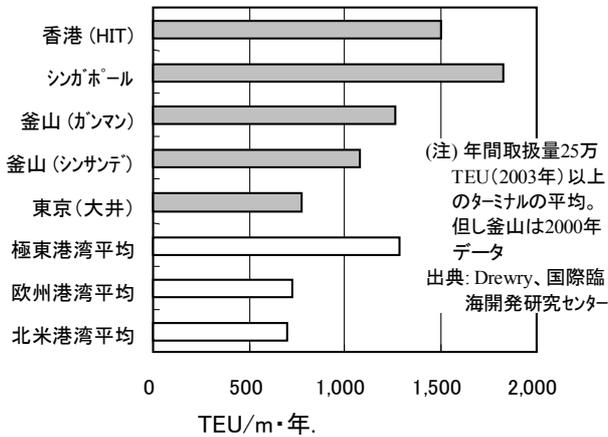


図-2 岸壁利用効率の国際比較

ーミナルであるシンサンデターミナルで1,080TEU/m・年、船社専用ターミナルが太宗を占めるガンマンターミナルでは1,260TEU/m・年に達している。(図-1及び2参照)

スーパー中枢港湾政策においては、このような海外のグローバルオペレーターの経営戦略に習い、-16m級の大水深コンテナバースの整備を進めるとともに、既存埠頭の集約、ターミナル運営システムの統合等を推進して、バース延長1,000m、ターミナル面積50ヘクタールを最小単位とする大規模ターミナルの運営を目指す。また併せて、港湾管理者、

表-1 ターミナルオペレーター会社

	京浜港	伊勢湾	阪神港		
次世代高規格コンテナターミナル	横浜港本牧ふ頭BC突堤間	名古屋港飛島ふ頭南側	大阪港 夢洲地区 (C10~C12)	神戸港 ポートアイランドII期	
ターミナルオペレーター	会社名	横浜港メガターミナル	飛島コンテナ埠頭	夢洲コンテナターミナル	神戸メガコンテナターミナル
	出資	横浜港運協会等3団体 山九、鈴江コーポレーション等港運15社。	飛島物流サービス、日本郵船等邦船3社、名港海運等港運6社	辰巳商会等港運14社	上組等港運5社
	設立等	2004年6月24日	2003年7月1日	2004年7月20日	2004年6月30日

国の関係官署、業界が官民一体となって大規模ターミナル経営のための環境整備を進めることとしており、その取り組みの行動指針として『スーパー中枢港湾育成プログラムを』が平成16年3月末までに作成され、国土交通省に提出された。(注3) 国土交通省は、スーパー中枢港湾育成プログラムに基づき大規模ターミナル運営を目指す民間運営会社が設立された京浜港(東京港及び横浜港)、伊勢湾(名古屋港及び四日市港)、阪神港(大阪港及び神戸港)の3地域を、平成16年7月にスーパー中枢港湾に指定するとともに、港湾法を改正して、平成17年度より民間運営会社に対する本格的な支援を開始することとしている。(表-1及び図-3参照)

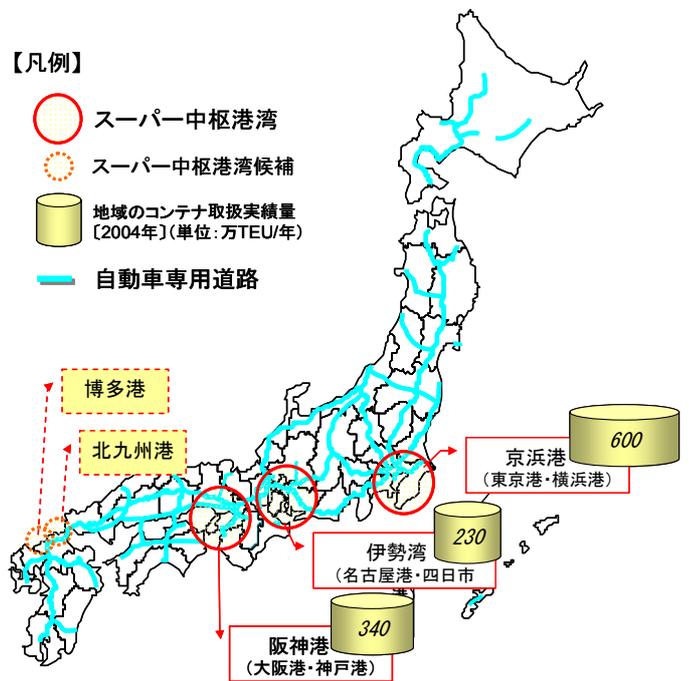


図-3 スーパー中枢港湾の位置とポテンシャル

3. 民間運営会社に対する支援の枠組み

スーパー中枢港湾において実現を図る大規模コンテナターミナルの整備、一体運営は、これまでわが国において実施された事例がなく(注4)、またターミナルが複数の船社を顧客とするコモンターミナルとして運営されることから、投資リスク及び需要リスクの高いプロジェクトとなることが予想される。この

3 スーパー中枢港湾政策の概念、狙い等の内容については、小野(2004)を参照されたい。

4 -12m岸壁3バース一体運営の事例としては名古屋コンテナターミナルがあげられる。小野(2005)を参照されたい。

ため、国土交通省では、大規模なコンテナターミナル運営事業の実現がわが国の港湾の国際競争力を強化する上で特に重要と考えられる港湾を国土交通大臣が港湾法上の『指定特定重要港湾』に指定し、当該港湾においてバース延長 1,000m 以上等の国土交通省令に定める規模の基準を満たす『特定国際コンテナ埠頭』を運営する事業を提案した民間事業者であって指定特定重要港湾の港湾管理者が認定した事業者（『認定運営者』と呼ぶ）に対して、事業リスク軽減のための以下の支援を行うこととした。

- ① 認定運営者の長期的な視点に立った戦略的経営と資金調達を容易にするため、国有財産法及び地方自治法の特例措置として、国の行政財産であるコンテナ岸壁及び港湾管理者の公共財産である埠頭用地等について最大 30 年の長期貸し付けを行う、
- ② ターミナル上物施設の調達コストを引き下げるため、認定運営者がガントリークレーン、トランスター、ヤード舗装、ゲート、管理棟等の上物施設を自ら整備する場合、その資金の 80%（国及び港湾管理者が各 40%）を最大 20 年まで無利子で貸し付ける、
- ③ ターミナル運営コストを引き下げるため、上記の無利子貸付対象となる上物施設の固定資産税及び都市計画税の課税標準額を二分の一に引き下げる。

上記支援措置は、これまで日本のコンテナターミナルの主流を成してきた埠頭公社制度がもたらした

付事業によって整備してきたコンテナ岸壁等のインフラ施設を、公共事業で整備した港湾施設の活用に切り替えるとともに、埠頭公社が行ってきたコンテナヤード舗装、荷役機械、管理棟、ゲート等の上物施設の整備を民間運営者の手に委ねて需要への柔軟な対応と調達コストの削減を期待する『公設民営方式』をより大規模、徹底するための枠組みを与えるものと期待される。^(注5)

4. 特定国際コンテナ埠頭支援策の効果評価

(1) 評価モデルの概要

モデルターミナルについて収支シミュレーションを行い、港湾コストを 3 割低減して国際競争を行ったときの特定国際コンテナ埠頭の財務状況について、国及び港湾管理者の支援措置の効果を埠頭公社及び新方式と比較して評価した。^(注6)

モデルターミナルの規模は、既存のコンテナターミナルの事例を参照し、表-3 のとおり設定した。

表-3 モデルターミナルの規模

整備方式	運営方式	施設規模			
		岸壁延長	ターミナル面積	荷役機械	その他
埠頭公社	1バース単 独運営	400m	20ha	GC:3基 RTG:10基	
新方式	3バース一 体運営	1,000m	50ha	GC:7基 RTG:23基 (取扱量に 応じて増 設)	管理棟、メ ンテナンス ハウス、 ゲート等を 統合
特定国際コン テナ埠頭					

表-2 コンテナ埠頭に対する公的支援の内容比較

	埠頭公社 ターミナル	新方式 ターミナル	特定国際 コンテナ埠頭
用地造成	起債事業(港湾管理者)		
コンテナ 岸壁	公共事業(国)		
ガントリーク レーン	《公社に対する》 無利子貸付(最大6割) 及び 税制優遇措置		《民間運営者に対 する》 無利子貸付(8割) 及び 税制優遇措置
ヤード 舗装			
管理棟、 ゲート等 の上物施設			
トランスター	民間単独事業		
フォークリ フト、トレー 等			

また、モデルターミナルの整備・運営単価は、東京港及び大阪港等における実績データに基づき 1 バース単独運営時のターミナル費用を設定し、3 バース一体運営が行われる場合には、運営規模のメリットを勘案して、オフィスワーカー人件費等の管理的経費は 50% 程度、現場の人件費、電力・燃料費は 3

⁵ 公共コンテナ岸壁の背後コンテナヤードを埠頭公社事業として整備する方式は 1998 年に「新方式」として、また、コンテナターミナル上物施設の整備運営を第三セクターに委ねる方式は 1999 年に「PF1」方式として導入された。特定国際コンテナ埠頭では、純粋な民間事業者にターミナル運営を開放するとともに、国が国有コンテナ岸壁を政策的、長期的に貸付け、より徹底した公設民営方式を目指す。

⁶ 港湾コストは、ターミナル費用、荷役費用、船舶関係費用で構成される。詳細は、小野(2005)を参照されたい。

0%程度縮減されるものと仮定した。なお、このシミュレーションでは、コンテナ取扱量の増加にあわせて荷役機械の数及び荷役ギャング数、夜間シフト数を増強し、その分の追加経費を考慮した。

(2) 評価の結果

整備方式の区分毎に試算した認定運営者の収支を図-4に示す。国等の支援を受けた特定国際コンテナ埠頭の場合、バース1mあたり年間1,000TEUのコンテナを取り扱うことができれば、2.4%の、また、1,200 TEU 取り扱い時には約14%の営業利益を上げることができるが、埠頭公社制度の下では、バース1mあたり年間1,270TEU 取り扱い時にわずか1%の営業利益が出るに止まる。

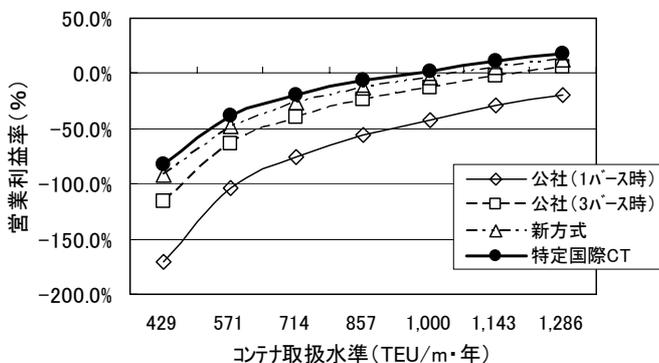


図-4 各方式による運営者の営業収支の変化

図-5は各方式の損益分岐点を示す。年間1,180TEUの埠頭公社ターミナルに対して、特定国際コンテナ埠頭では960TEUまで損益分岐点が低下し、需要リスクを引き下げ効果が伺える。グローバルオペレーターの経営水準は図-2に示すように1,000~1,500TEU/m・年であるから、施設整備費や人件費等が高く、多量の国際トランシップの獲得が期待できないわが国港湾においては、1,000TEUをきる程度まで損益分岐点を下げることができればアジア諸港

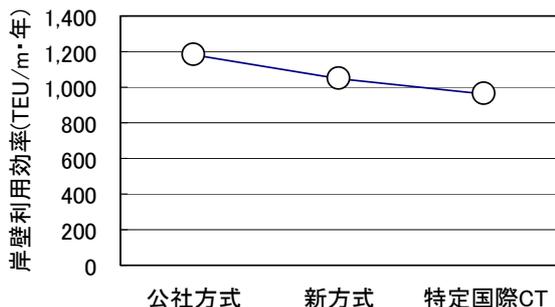


図-5 整備方式別の損益分岐点

との競争も視野に入れたターミナル経営の可能性が開けるものと考えられ、特定国際コンテナ埠頭に対する支援策の効果が示唆される。また、営業開始6年目の純固定資産利益率を見ると年間1,000TEU取扱時に2.7%、年間1,100TEU取扱時では10.5%となり、1,100TEUに近づけば、活発な民間投資を誘発する可能性が示唆される。

図-6にモデルターミナルの資産の保有割合を示す。公社方式、新方式では10%以下にすぎなかった民間運営者の資産保有比率が特定国際コンテナ埠頭

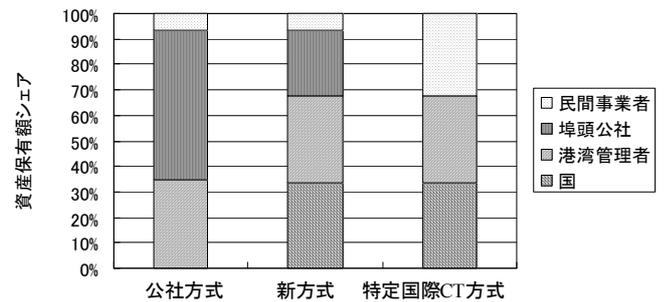


図-6 資産保有シェア

では30%を越し、本制度の下で民間ノウハウを活用した更なる調達コストの削減や資産の有効運用による競争力強化が図られることが期待される。

5. あとがき

本稿においては、スーパー中枢港湾政策に担い手として期待される民間運営者に対する国等の支援策の効果を検証した。冒頭述べた様に、ここに記述した内容は、港湾法の改正等にあたり国土交通省がこれまで公表してきた資料とは別途の、筆者の独自の考察に基づくものであり、記述内容に係る全ての責任は筆者に属するものとしていただきたい。

参考文献

- 1) 小野憲司：わが国のスーパー中枢港湾政策の狙い，土木計画学研究・港演集 Vol. 29, No. 179, (社) 日本土木学会, 2004年6月
- 2) 小野憲司：日本のコンテナ港湾の発展過程とその課題，港湾経済研究 No. 43, 日本港湾経済学会, 2005年3月
- 3) *Annual Review of Global Container Terminal Operators-2004*, Drewry Shipping Consultant Ltd, London, UK.