

外貿コンテナ埠頭の管理運営体制に関する一考察*

Investigations of Management and Administration Systems for Foreign Trade Container Terminals

清野 馨**・紅村 文雄***・堂柿 栄輔****・五十嵐 日出夫*****

By Kaoru SEINO, Fumio KOHMURA, Eisuke DOHGAKI and Hideo IGARASHI.

Abstract

Against the background of expanding economic exchanges between Japan and foreign countries and the growing use of containers in marine transportation, the container cargo volume handled in Japanese ports is rapidly increasing. Furthermore, the trade value of container cargo accounts for over 40% of the total of seaborne trade in Japan, thus making container cargo trading one of the most important modes of shipping, closely connected to people's lives. Under these circumstances, and with the goal of continuously contributing to the stable development of the nation and further improvement of living standards, this paper summarizes and evaluates the historical transition of traditional management and administration systems for foreign trade container terminals, while at the same time discussing, from a practical point of view, management and administration systems for such terminals which are desirable for the future.

1. はじめに

1957(昭和32)年、Sea-Land社(米国)の改造船 Gateway City号がニューヨーク港からヒューストンまで、フルコンテナ船として世界で初めての航海を行なった。その後、1966(昭和41)年、国際海上コンテナ航路として、同社が Fairland号を北大西洋航路(ニューヨーク～欧州間)に就航⁽¹⁾させたのを契機に、世界における海上コンテナ輸送時代が始まることとなった。

わが国では、1968(昭和43)年9月、日本郵船(株)と昭和海運(株)のグループによるフルコンテナ船・箱根丸が、また同年10月には大阪商船三井船舶(株)、川崎汽船(株)、ジャパンライン(株)そして山下新日本汽船(株)の4社グループによるフルコンテナ船・あめりか丸が日本／加州航路(Pacific Southwest :PSW)間に投入⁽²⁾され、国際海上コンテナ輸送時代に入っている。

このような海上コンテナによる輸送が実現したことにより、港頭地区での①荷役時間の短縮、②人力荷役の軽減、③異業種機関間における荷役作業の連続性⁽³⁾などによる荷役コストの大幅な削減が可能となった。それにとともに、船舶の運航効率をも大幅に引き上げられた結果、国際標準化機構の規格に則った海上コンテナによる

輸送は、世界の高速・大量輸送時代において急速に発展してきた。

現在、表-1にも示した如く、中枢国際港湾⁽⁴⁾に位置付けられている東京、横浜、名古屋、大阪、神戸の主要5大港においては、全貿易額に対する海上コンテナによる貿易額の占める割合が非常に高くなっており、国民生活に密着した重要な輸送形態となっていることが理解できる。

表-1 海上コンテナによる貿易額
(出典：運輸省編集『日本海運の現況』p.184, 1999年)
[輸 出]

港 名	価格(百万円)	全貿易額に占める率
東京港	4,406,000	94.0%
横浜港	4,441,034	64.8%
名古屋港	3,990,106	60.2%
大阪港	1,558,147	87.2%
神戸港	3,705,884	79.7%
全国	22,889,458	45.2%

[輸 入]

港 名	価格(百万円)	全貿易額に占める率
東京港	4,026,996	89.9%
横浜港	2,267,275	75.1%
名古屋港	1,703,800	69.7%
大阪港	1,942,511	89.2%
神戸港	2,039,412	88.0%
全国	15,588,738	40.4%

※なお、航空貨物に関わる貿易額は除く

* Keywords : 港湾物流, 外貿コンテナ埠頭, 管理運営

** 正会員 石狩湾新港管理組合港務部施設課 主任
(〒006-0811 北海道札幌市手稲区前田1条9丁目5-31)

*** 元・運輸大臣官房統計調査部長

**** 正会員 博(工学) 北海学園大学工学部教授

***** フェロ-会員 工博 北海学園大学工学部教授

このような情勢を踏まえ、運輸省（現在は国土交通省）では1995（平成7）年6月に、港づくりの将来ビジョンとして発表した「大交流時代を支える港湾」において、効率的物資流動を適切に誘導するべく、わが国における外貿コンテナ埠頭の配置計画などを示している。

本論文では、これまでの外貿コンテナ埠頭の緊急整備と埠頭使用の効率化を図り、わが国経済の急速な発展にともなう外貿定期コンテナ貨物量の急増に対処しようとした、外貿埠頭公団の設立背景や、現在の各埠頭公社への承継過程を整理、考察する。

また、一元的な港湾管理を確保する独特の埠頭会社方式を創設した、名古屋コンテナ埠頭株式会社設立までの変遷についても併せて整理、考察し、将来における外貿コンテナ埠頭のあるべき管理運営体制に関して、実務的な観点から考察する。

2. 外貿埠頭公団設立の背景とその変遷

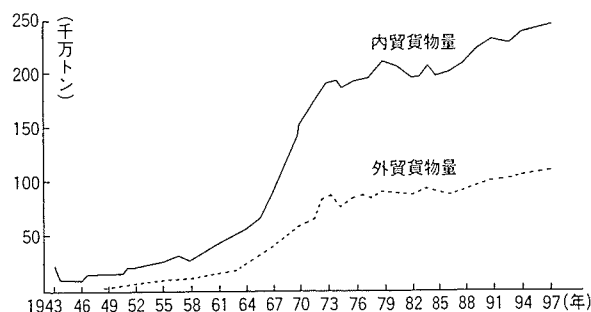
（1）港湾整備の基本的考え方

わが国における港湾開発は、限られた国土を有効利用するべく、交通、産業、生活などの複合的な機能を果たす空間として創造されてきている。また昨今、港湾に寄せられている各種要請を踏まえた上で、わが国における港湾が、国際海上輸送の拠点であり国内輸送の結節点として、国土の骨格となる交通体系を形成することが港湾法第3条の2の規定に定める基本方針⁽⁵⁾において示されている。

このような認識に基づき、各港湾管理者においては、国の経済計画や国土計画などに対応した輸送需要の見通しや先の基本方針を踏まえ、海上貨物輸送動向に対する対応や地域振興戦略⁽⁶⁾の観点などから、複合的な機能を果たす空間の計画を策定し創造している。国は、それらが一般公衆の利用に供することを基本として、適切に計画、管理、運営されるよう各港湾管理者に対し指導し、財政的な助成を進めてきている。

このことから、港湾施設の建設及び改良に関する基本施設については、原則として国と港湾管理者とが分割負担をして工事を実施し、機能施設に関しては港湾管理者がその全額を負担、国はこれに対して起償の斡旋を行っている。

しかしながら、港湾の開発には膨大な事業費と長い投資期間を必要とすることから、現在に至るまでその整備財源対策が論議の焦点となってきた。特に、1959（昭和34）年以降、高度経済成長が始まるにともない、港湾における取扱貨物量の増大により、東京湾や大阪湾などの主要港において滞船が社会問題化⁽⁷⁾し、わが国の経済発展に重大な隘路として横たわった。政府は、このような問題に対して緊急かつ、計画的な港湾整備の実施を促



（注）1947年までは外貿貨物の数値は公表されていない。
（出所）港湾統計（年報）、運輸省運輸政策局情報管理部より作成。

（出典：参考文献（7）p. 32）

図一 港湾貨物取扱量の推移

進させるため、港湾整備緊急措置法（1961（昭和36）年3月31日 法律第24号）の制定をもって、国民経済の健全なる発展と国民生活の向上に寄与しようとした。この頃から、施設整備財源問題が特に大きく露呈するようになり、あわせて港湾施設の公共性の確保と能率向上の問題がこれまで議論、研究されてきている。

近年では、国および地方公共団体などの財政状況がなお一層厳しさを増す中で、良好な水準の公共サービスが低廉に国民へ提供されるよう、新たな制度としてPFI（Private Finance Initiative）による港湾関係公共施設などの整備促進が活発化しようとしている。⁽⁸⁾

（2）外貿埠頭公団設立の背景

世界におけるコンテナ輸送の始まりは、表一にも示した如く、実際の営業輸送に採用された1920（大正9）年の米国鉄道（ペンシルベニア鉄道、ニューヨークセントラル鉄道）であった。その後、海上輸送において世界で初めての航海を行なったのが、先にも示した1957（昭和32）年のGateway City号（Sea-Land社）である。その後、コンテナ輸送が在来船によるそれと比較して大量輸送を可能とさせるとともに、安く・速くそして安全に貨物を輸送させる利点により、その当時米国を中心に発展、世界各国に波及していった。

一方わが国においては、1965（昭和40）年に米国のMatson社などが極東・米国西岸航路のコンテナ化計画の発表により、このような世界海運の輸送革新に対応せざるを得なくなった。運輸大臣は1966（昭和41）年6月、海運造船合理化審議会に世界海運におけるコンテナ化への国の基本姿勢や経営体制の確立、港湾施設の建設方針並びに内陸一貫輸送の整備方針などについて諮問した。同審議会は、同年9月12日に「わが国の海上コンテナ輸送体制の整備について」を答申し、このような輸送革新に対して、わが国が早急かつ円滑に具現化する必要性を示しつつ、政府において所要の助成措置を講ずる

表－２ 世界におけるコンテナ輸送の変遷
 (日本港湾協会発行『日本港湾史』(1978)p.393を参考に筆者が作成)

西 暦	コンテナ輸送の革新
1920 年	ペンシルベニア鉄道、ニューヨークセントラル鉄道、コンテナによる輸送開始
1953 年	米国にて第2次世界大戦中に開発されたビギンバックシステム(コンテナをシャシに搭載したまま鉄道輸送する形態)が急増
1955 年 1 月	ビギンバックシステムと海上輸送との連絡を米国のマルコム・マクリン氏が考案
1956 年	ニューヨークとヒューストン間で4隻の改造タンカーによるトレーラーの海上試験輸送が行われた
1957 年 10 月	米国 Sea-Land 社の改造船 Gateway City 号がニューヨーク港からヒューストンまで、フルコンテナ船として世界で初めての航海を行なった
1966 年 4 月	世界初の国際海上コンテナ航路として、Sea-Land 社が Fairland 号を北大西洋航路(ニューヨーク～欧州間)に就航させた
1966 年 9 月	運輸大臣の諮問機関である海運造船合理化審議会により「わが国の海上コンテナ輸送体制の整備について」を答申し、わが国も至急コンテナ輸送体制を整備する必要性を示した
1967 年 9 月	米国の Matson 社が米国西海岸と日本との間に、2 隻の改造フルコンテナ船を就航させた
1967 年 10 月	京浜外貿埠頭公団と阪神外貿埠頭公団を設立
1968 年 9 月	日本郵船㈱と昭和海運㈱のグループによるフルコンテナ船・箱根丸が、日本／加州航路(Pacific Southwest :PSW)間に投入
1969 年 9 月	日本～豪州航路サービスの開始
1970 年 5 月	日本～PNW(Pacific Northwest)航路サービスの開始
1970 年 12 月	わが国独特の埠頭会社方式を採用した、名古屋コンテナ埠頭株式会社が設立
1971 年 12 月	日本～欧州航路サービスの開始
1972 年 7 月	山下新日本汽船㈱所有の新造フルコンテナ船・鎌倉丸が日本～ニューヨーク航路においてサービスの開始
1973 年 6 月	日本～比米太平洋岸に大型高速船(Sea-Land 社 2000 個積みフルコンテナ船)就航
1979 年 11 月	港湾審議会に外貿埠頭公団の業務の移管について諮問、1980 年 12 月に答申
1981 年 4 月	「外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律」を公布

べきであることを答申している。

1967(昭和42)年9月に米国西海岸と日本との間にフルコンテナ船を就航させた Matson 社は、当時わが国の一般港湾において、その大半が公共埠頭であるのに対し、日本郵船㈱との提携交渉の場において、米国などでは一般的であったコンテナターミナル施設の「専用使用」などの条件⁽⁹⁾が示されていた。

(3) 京浜・阪神両外貿埠頭公団の発足

わが国における港湾管理者は、港湾法第2条により港務局又は地方公共団体に限定されている。また、港湾管理者は、その管理する公共港湾施設を「一般公衆の利用に供せられなくする行為をしてはならない」(港湾法第13条第2項、第34条による)としており、何人も同一の条件の下において当該施設を利用し得るよう運営されることが求められている。

よって、外国の主要港湾において一般的なコンテナターミナル施設の専用貸し付けによる使用は、わが国の港湾法上での解釈に疑義があった。このようなことから政府は、港湾管理者の財政負担の軽減を図りつつ、埠頭の専用貸し付けを可能ならしめるとともに、先の海運造船合理化審議会の答申を受け、外貿コンテナ埠頭の緊急整備と埠頭使用の効率化を図る⁽¹⁰⁾ため、1967(昭和42)年8月に港湾法の特例法規として外貿埠頭公団法を成立させた。また、同年10月20日、わが国港湾分野における最初の公団として、東京都に京浜外貿埠頭公団(国と東京都、横浜市の共同出資)、そして神戸市に阪神外貿埠頭公団(国と大阪市、神戸市の共同出資)をそれぞれ発足させている。

公団の整備資金の調達には、国の出資10%(無利子借入金)、港湾管理者の出資10%(無利子借入金)、財投資金40%そして市中借入40%の割合⁽¹¹⁾でなされた。また、施設の運営については、コンテナ埠頭における岸壁と背後のヤード、荷役機械、コンテナフレートステーションなどを、一般外貿埠頭においては岸壁と背後の上屋を一体として貸し付け、借り受け者の専用使用とする方式を採用した。

(4) 自治的管理と経営面から考察する外貿埠頭公団

これまで考察してきたように、1967(昭和42)年10月に設立された京浜・阪神両外貿埠頭公団は、それまでの公共埠頭方式を専用埠頭方式へと転換させ、コンテナ埠頭をはじめとする外貿定期船埠頭を緊急整備し、埠頭使用の効率化を図ることで、わが国経済の適切な誘導を実現させようとした。

当時、両公団の性格は独立した法人であったが、運輸大臣は役員の任免、基本計画の指示、認可、事業計画、予算、資金計画の認可、借入金の認可、債権発行の認可、その償還計画の認可、その他重要事項の承認など、広範

団に渡って徹底した監督権⁽¹²⁾を持っていた。また、東京、横浜、大阪、神戸の各都市は、公団設立の際に出資はしているが、公団が所有する埠頭に対しては関係港湾の管理者としての管理権が及ばない。このことから、両公団は厳しい運輸大臣の監督下において、その建設した施設の管理と運営を行っていた。

このような運輸大臣の持つ強い監督権などにより、両公団は港湾法が求めている自治的管理運営ではなく、清野・堂柿・五十嵐⁽¹³⁾が整理・考察したように、事実上運輸省の下部機関としての国営港的な考え方でもある、公物思想的色彩のもとで管理運営されていた。しかしながら、その当時、国際海運業界のコンテナ動向や増大する外貿定期船貨物量の対応策として、関連する施設を巨額の資金をもって緊急整備するには、各港湾管理者における財政負担力があまりにも厳しい環境にあった。このような観点から評価すると、地方公共団体などの港湾に対する自主性、民主制を重んじる立法精神とは乖離があるが、ある一定期間、国の必要から公共財として開発、管理、運営していたことは、地元自治体における厳しい財政負担を克服せざるを得ないなかにおける特別措置として、適切な行動であったと考える。

次に、両公団を経営面から評価する。公団のコンテナ埠頭については、船社または港運業者に貸し付けることとしており、その専用的な使用から利用者側における船舶利用の回転率向上など、多くの利益をもたらすこととなった。公団は、その対価として在来の公共バース使用料より効率的に貸し付け料を徴収でき、公団における借入金の償還と管理費に充てていた。このため、それら埠頭の建設、維持、管理に要する総原価は全額、この貸し付け料で賄うことができ、港湾法上の港湾管理者の場合に比べ⁽¹⁴⁾、船社などへの負担が大きい問題が潜在しているが、1970（昭和45）年3月25日の第63回国会衆議院運輸委員会における内閣提出第62号（港湾法及び港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律案）に対する議論なども踏まえ、民間の経営手腕などが期待でき、経営の独立性は相対的に向上したものと評価できる。

3. 埠頭会社方式の創設と外貿埠頭公団の解散

(1) 名古屋コンテナ埠頭株式会社の発足

外貿埠頭公団法に基づき発足した京浜・阪神両外貿埠頭公団により、東京、横浜、大阪、神戸にはコンテナバースが建設されようとしていた。しかし、名古屋港では地方自治の後退につながるのでは、という懸念についての議論に管理者が終始したことにより、当時の運輸省における考え方に賛同するか否かの意思を伝えられず⁽¹⁵⁾結果として同法の適用対象から除外されていた。

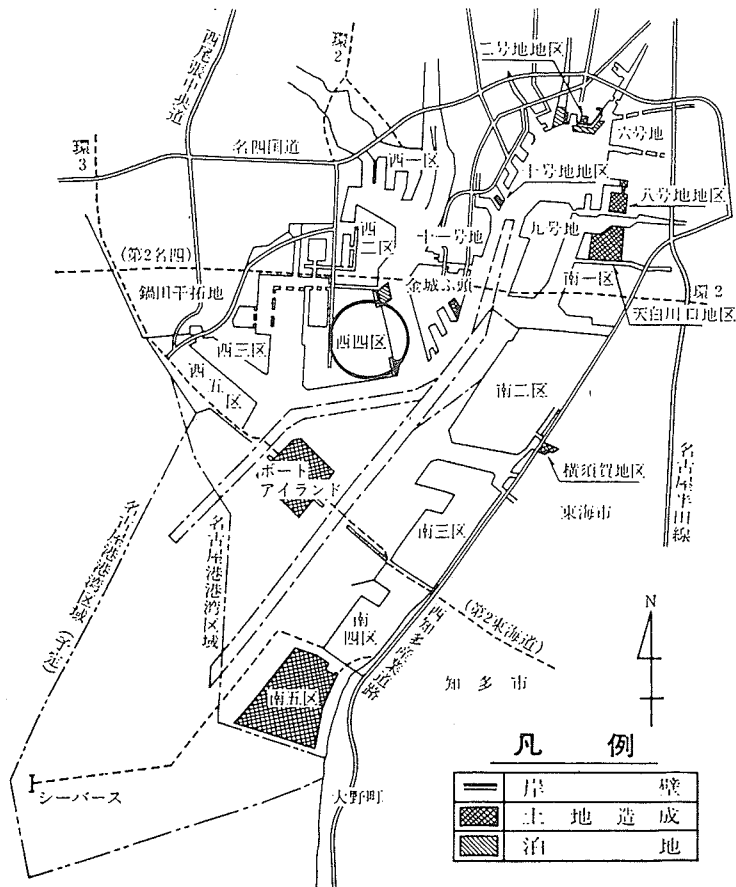
このことに対し、これまで北米向け輸出定期船貨物の

実績が殆ど無かった東京港、大阪港にコンテナ埠頭を整備するための特別措置を講じていながら、横浜港、神戸港と同等のコンテナ化対象貨物が潜在⁽¹⁶⁾している名古屋港に同施設を整備しないということは、地域振興の観点から名古屋経済界に大きな影響が出るとして、地元財界、港湾関係者から同港における本格的なコンテナバース建設の声が高まった。⁽¹⁷⁾

このような要望を受け1968（昭和43）年8月、名古屋港管理組合などでは、京浜・阪神両外貿埠頭公団に続く中京外貿埠頭公団（仮称）の設置を各関係機関などへ要望⁽¹⁸⁾している。これと併せて同管理組合では、わが国船社の意向を適確に把握することをも含め、水面下において日本船主協会とも接触し、その活路を平行して模索していた。

同年11月から、同管理組合と6船社（日本郵船、大阪商船三井船舶、川崎汽船、山下新日本汽船、昭和海運、ジャパンライン）並びに日本船主協会との間で、公団とは異なる埠頭会社方式による整備の検討が内々に始まり、1969（昭和44）年4月18日、6船社社長名連名での申し入れ文書が名古屋港管理組合管理者（愛知県知事）へ提出されている。

これは、西4区に専用埠頭3バースを整備するため、



※名古屋港港湾計画（1973～1980年）

（参考文献（17）p. 440に加筆）

図—2 西4区位置図

6 船社が 39 億円、同管理組合が西 4 区の土地（45 万㎡ 14 億円）をそれぞれ出資し埠頭会社を設立、基本施設の建設費は自己資金で賄い、機能施設の建造に要する資金（31 億円）を借入金で調達するという具体的内容であった。

同年 6 月 7 日、同管理組合では本申入文書を踏まえ、名古屋コンテナ埠頭会社（仮称）計画を公表した。これは、国の公団新設抑制の方針などから 1970（昭和 45）年度の設置が極めて難しくなったことを受け、世界の輸送革新に対応できないことによる中部圏発展の障害を懸念したこと。更には、本計画に参画する 6 船社が、既に設立されている外貿埠頭公団に対しての出資額が予想以上に大きいこと⁽¹⁹⁾などがその背景としてあった。

以上のことを踏まえ、1970（昭和 45）年 12 月 26 日、港湾法、港湾整備緊急措置法、港湾整備特別会計法の一部改正⁽²⁰⁾により、公団方式とは別の埠頭会社方式（民間資本導入）を初めて採用した、名古屋コンテナ埠頭株式が発足している。

（2）自治的管理と経営面から考察する埠頭会社方式

名古屋コンテナ埠頭株式を事例とする埠頭会社方式は、港湾管理者と船社が共同出資し設立される組織であることから、外貿埠頭公団よりは港湾管理者の意志が反映されやすい。そのことから自治的管理の観点からは、依然として公共性確保のため、監督官庁の厳しい統制と法令の規制下には置かれるが、港湾に対する考え方は国の公共財から、地方住民を主体とする民主化路線へと改善された。

更に、船社側にとっても対象港湾のコンテナ専用基地を自分の財産の活用という観点から重視することとなる。その結果として、これら船社が参画する埠頭会社方式は外貿埠頭公団と比較した場合⁽²¹⁾、世界海運の動向を長期的に考察しながら、港湾の施設計画やその整備に対しての意向が十分に反映できるものと考ええる。

次に、本埠頭会社方式を経営面から評価する。わが国における埠頭会社方式を創設した、名古屋コンテナ埠頭株式の場合、設立当時、自己資本比率が 63%と極めて高く、更には総事業費の 83%に当る民間資本を導入するという強い事業基盤体制⁽²²⁾であった。そのことから、世界海運動向に対して適切に対応した時期の施設整備が可能となるばかりでなく、岸壁使用料の低廉化も実現させることが可能であった。また、本方式の創設に直接携わった紅村が整理・考察した文献⁽²²⁾などをも踏まえると、本方式は規制の厳しい先の外貿埠頭公団と比較した場合、運輸大臣の承認などは必要であるが、民間の経営手腕の発揮が期待できること、また船社への使用料負担の大きさなどが改善されることによって、より弾力的な組織が設立されたと評価できる。

（3）外貿埠頭公団の解散と埠頭公社への承継

1979（昭和 54）年、外貿埠頭の整備は既に相当程度進捗し、京浜・阪神両外貿埠頭公団の設立目的の一つであった、外貿埠頭の緊急整備という目的は概ね達成されようとしていた。このことを踏まえ政府は、行政改革の一環として両公団の解散と、その業務の円滑なる承継を図ることとし、同年 11 月、港湾審議会に外貿埠頭公団の業務の移管について諮問、1980（昭和 55）年 12 月に答申を受け、1981（昭和 56）年 4 月 25 日付け法律第 28 号によって「外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律」（以下「承継法」という）が公布・施行された。

公団業務の承継については、公団の所有する外貿埠頭における、当時の雑貨定期貨物取扱量の全国のそれに占める比重からみて、その運営如何がわが国の外航海運、国民経済などに及ぼす影響が極めて大きい⁽²³⁾ものと考え、承継法第 3 条に基づく指定法人が承継することとした。なお、国の海運、港湾政策との整合性を確保するため、これまで同様、運輸大臣による監督を続けることとし、現在に至っている。

2000（平成 12）年 12 月現在、表-3 に概要を示した 5 箇所の埠頭公社のうち、東京、横浜、大阪、神戸の各公社が、承継法第 2 条に基づき 1982（昭和 57）年 3 月 1 日に運輸大臣の認定を受け、それぞれの公団施設を承継している。なお、名古屋港埠頭公社については 1993（平成 5）年 2 月 26 日、既存の名古屋フェリー埠頭公社を改組し発展した公社である。

表-3 わが国の埠頭公社の概要

（筆者が調査し作成）

名 称	コンテナ埠頭数	主な専用借受者
東京港埠頭公社	8B	川崎汽船、商船三井、日本郵船など
横浜港埠頭公社	10B （うち 2B は専用借受者なし）	シーランド、川崎汽船、商船三井、日本郵船など
大阪港埠頭公社	5B	エバーグリーン/エグザローリ、川崎汽船など
神戸港埠頭公社	19B （うち 6B は専用借受者なし）	COSCO、川崎汽船、商船三井、日本郵船など
名古屋港埠頭公社	1B	伊勢湾海運

※2000（平成 12）年 12 月現在

（4）国際競争力の観点から考察する埠頭公社方式

わが国における各埠頭公社並びに埠頭会社などが所有する、外貿コンテナ埠頭の岸壁利用率（TEU/m）を世界主要港湾と比較した場合、表-4 にも示した様にフィ

表－４ 外貿コンテナ埠頭の岸壁利用率比較（平成９年）

（参考文献（24）p. 20に筆者が加筆）

区分	港湾名	ふ頭（コンテナターミナル）名	延長（m）	コンテナ取扱個数		備 考
				総個数（TEU）	TEU/m	
公 共 バ ー ス	東京港	品川ふ頭	320	276,888	865.3	延長は実稼動分のみ計上
		青海コンテナターミナル	650	290,438	446.8	
	横浜港	本牧ふ頭	1,600	630,550	394.1	
		大黒ふ頭	720	54,372	75.5	
	名古屋港	金城ふ頭	800	278,771	348.5	
		飛鳥ふ頭北	620	243,048	392.0	
		飛鳥ふ頭南	700	300,388	429.1	
	大阪港	R2, R3, R4, C6, C7, C9	1,615	492,858	305.2	
	神戸港	摩耶、ポートアイランド、六甲アイランド	1,800	259,485	144.2	
	北九州港	太刀浦	1,035	334,463	323.2	
		田野浦	370	12,014	32.5	
	博多港	日明東	420	11,737	27.9	
		箱崎ふ頭	240	74,032	308.5	
		香椎バークポート	600	223,329	372.2	
ス	5大港計		8,825	2,826,798	320.3	
	合計		11,490	3,482,373	303.1	
公 社 バ ー ス	東京港	大井ふ頭	1,750	1,290,062	737.2	
		青海コンテナターミナル	700	403,129	575.9	
	横浜港	本牧ふ頭	1,700	950,129	558.9	空きバース延長を除くと655.2TEU/m
		大黒ふ頭	1,300	671,471	516.5	空きバース延長を除くと671.4TEU/m
	名古屋港	鍋田ふ頭	350	14,306	40.9	平成9年4月供用開始
	大阪港	C1～C4, C8	1,750	676,888	386.8	
	神戸港	ポートアイランド	2,150	661,137	307.5	空きバース延長を除くと357.4TEU/m
		六甲アイランド	2,450	900,823	367.7	空きバース延長を除くと429.0TEU/m
	合計		12,150	5,567,945	458.3	
その他	名古屋港	NCB	900	648,632	720.7	
	四日市港	YCB	250	50,636	202.5	
世 界 の 主 要 港	ロッテルダム港		7,400	5,432,952	734.2	
		ECT（1996年）	3,700	2,600,000	702.7	
	ハンブルグ港		5,743	3,337,477	581.1	
		HHLA	4,050	2,275,928	562.0	
		Burchardkai	2,800	1,543,656	551.3	
		EUROKAI	1,600	907,928	567.5	
	フェリクスポート港		2,523	2,044,800	810.5	
	ロングビーチ港		6,375	3,504,603	549.7	
	ロサンゼルス港		6,640	2,959,714	445.7	
	シンガポール港		8,300	14,120,000	1701.2	
	香港港		6,812	14,567,000	2138.4	バース1,058m含む
	高雄港		8,297	5,693,339	686.2	
	釜山港		2,962	5,258,000	1775.2	

注意：コンテナ取扱個数については、実入りと空コンテナの合計である。

一ダー貨物を多く取り扱うという特性はあるものの、シンガポール港、香港港、釜山港などより低い利用率にある⁽²⁴⁾。

更に、京浜・阪神両外貿埠頭公団が、国の政策として精力的に外貿埠頭の整備を行ってきたことに対し、各埠頭公社は、原則として当該埠頭の専用借受者が決ってから整備することとしている。両公団と比較して財政基盤の脆弱な公社にとっては、先進的な世界海運動向と連動したコンテナ埠頭への改良、または先行投資などに消極的にならざるを得ない状況となっている。その結果として表－3にも示したように近年、専用借受者の存在しない遊休施設が発生し、投資回収ができず陳腐化していることが、非常に大きな問題となって露呈してきている。

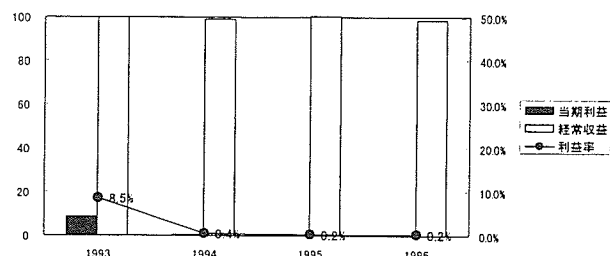
世界におけるコンテナ定期航路において、コンソーシアムを形成することによる、船舶の大型化に対応できないわが国は、近年活発化している、航路の再編成によって更に抜港される可能性がある。⁽²⁵⁾ このことには、国内におけるコンテナ獲得競争の激化による1港当たりの取扱貨物量の減少や、バースリース料、荷役料金の高さなどから船社側におけるフレイト料金に占める収入率が、東南アジアのそれと比較し少ないことなど様々な理由がある。

筆者は、大水深コンテナ埠頭の適切な整備が機動的にできず、近隣アジア諸国に遅れを取り、結果としてわが国港湾の国際競争力を相対的に低下させたのは、図－3にも某公社の利益率推移を事例として示したように、

表－6 新方式の整備・管理運営形態

(出典：参考文献(25) p. 60)

	岸 壁	背後用地	上物施設
整 備	公共事業 (国・地方)	港湾管理者 整備 (地 方)	公社整備 (国・地方 無利子貸付等)
管 理 運 営	公社による岸壁、背後用地及び上物施設の 機動的、一元管理		
		特定単一のターミナルオペレーターによる高 度化システムを用いた一体的運営	
	総体として、海運事業者、港湾運送事業者による 共同利用・高度利用		



※当期利益と経常収益は、1993 年度を 100 とした場合の値である。

(出典：財団法人・港湾空間高度化センター『規制緩和における港湾運営方式の研究調査報告書・その 1：委員会編』p. 18, 1999 年 3 月)

図－3 A 公社の利益率推移

公社方式による経営面の問題点を早期に見直し、改善してこなかったことも、その一因としてあるものと考え。

以下においては、これまで整理・考察してきた外貿コンテナ埠頭の管理運営体制に関する史の変遷を踏まえ、わが国港湾の効率的運営に寄与するための、将来あるべき管理運営体制について、平成 10 年度より国が導入している新方式⁽²⁶⁾などを事例としながら実務的な観点から考察したい。

4. 外貿コンテナ埠頭の効率的な管理運営に関する一考察

(1) 国際ハブ機能拡充のための新方式に対する考察

1998 (平成 10) 年 3 月 20 日、港湾審議会は世界海運におけるコンソーシアムによる、外貿コンテナ埠頭の共同利用にも対応でき、海運事業者による港湾の選択にも耐え得る、より低廉でより使い勝手のよいサービスの実現を目指した新方式の導入の必要性を答申した。

表－5 コンテナターミナルの建設と運営主体

(現地調査や文献調査などにより筆者が作成)

	公共方式※	公社方式	会社方式	新方式
岸 壁	公共	公社	会社	公共
背後用地	公共	公社※※	会社	公共
上物施設	公共	公社	会社	公社
他の荷役 機械や 荷役作業	基本的 に 民 間			

※：公社の専用バースに入らない船社のため、又は公社制度のない港湾に整備された重量物対応の多目的岸壁で、係留施設やガントリークレーンなどの施設が港湾管理者によって整備される方式

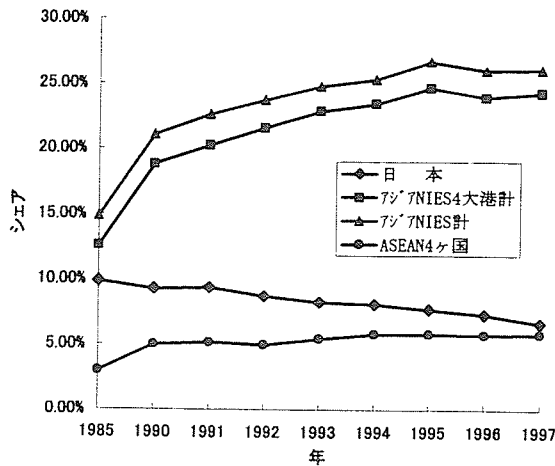
※※：公社方式の背後用地には、一部公共あり

ここでいう新方式とは、国際基幹航路が集積してコンテナ貨物の取り扱いが多く、埠頭公社が存在している三大湾（東京湾、伊勢湾、大阪湾）において、今後整備される大水深・高規格のコンテナターミナルのみを対象としている。なお、その方式の概要については表－5 と表－6 に示したが、管理運営を公社による機動的、一元的管理⁽²⁶⁾を前提に、複数の海運事業者や港湾運送事業者の利用が行われているとして、その岸壁と背後用地の公共性が確保されているとの解釈のもと、公共埠頭と同様、国の補助金を投入した方式である。

筆者は、わが国港湾が近隣アジア諸国と比較し、コンテナ輸送の面において相対的な国際競争力が低下している事実（図－4 参照）を踏まえ、その大きな原因の一つとなっている公社の割高なバースリース料（表－7 参照）などの改善を図るための措置として、遅まきながら適切な制度であると評価する。

なお、本方式は平成 10 年度より導入されており、整備費の大きい大水深岸壁部分の工事を補助率 50% とする公共事業によって整備されることから、減価償却費を抑え、船社などの利用者に対し、低廉なバース貸付けが可能（図－5 参照）となる利点がある。その他、背後ヤードを海運事業者、港湾運送事業者が主体となる特定単一のターミナルオペレーターが、高度化システムを用いて一体的に運営することによる利用効率の向上。そして、特定単一のターミナルオペレーターを通じ、複数の海運事業者の岸壁の共同利用が図られるとともに、総体として海運事業者、港湾運送事業者による共同利用・高度利用が促進されることによる利便性の確保と、利用コストが低減されるなどの利点がある。

しかしながら本方式によると、岸壁部分などは国有財産となり、国有財産法や地方自治法による転貸が禁止されていることから、同一の外貿コンテナ埠頭内において港湾管理者と公社との 2 元管理体制となる。このことは、



(Containerization International Yearbook, Emap Business Communications, 1987-1999 より筆者が作成)

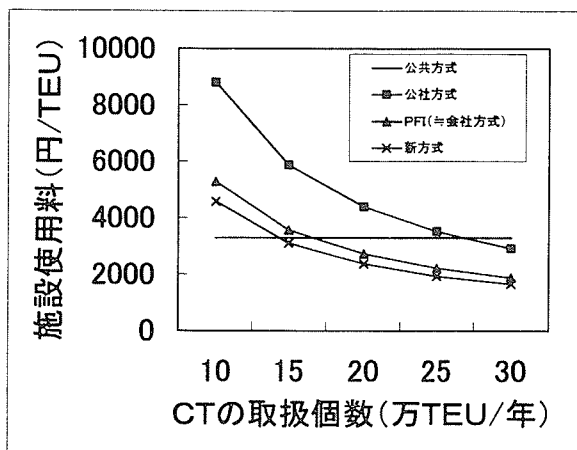
図-4 東アジア諸国における
コンテナ貨物取扱シェアの変遷

表-7 わが国港湾と釜山港のバース借受料の比較

(出典：運輸省編集『日本海運の現況』1998年)

	東京港	横浜港	釜山港
バース数	8バース	8バース	9バース
借受料	7,154百万円	7,722百万円	5,158百万円
1バース当たり借受料	894百万円(1.56倍)	965百万円(1.68倍)	573百万円
取扱量	1,845千TEU	1,565千TEU	4,725千TEU
1バース当たり取扱量	230,625TEU (0.70倍)	195,673TEU (0.59倍)	331,777TEU
1TEU当たり借受料	3,873円/TEU (2.24倍)	4,934円/TEU (2.86倍)	1,728円/TEU

注1) 100万円=9.92円として計算
注2) ()内は釜山港を1とした場合の倍率



[検討条件]

- 岸壁水深-15m, 延長350m, ターミナル奥行き500m, 岸壁整備費用60億円(用地費は除く)
- ガントリークレーン, トランスファークレーン, オペレーションなど合計60億円
- 利用船舶は3,000GTで1船舶1入港当りの積み卸し個数は500TEU
- 公共方式の施設使用料は常陸那珂港の条例料金より試算
- ここでのPFI方式は、下物が国・港湾管理者により整備し、上物をPFI事業者が整備を行い、上物と下物を併せて一括管理を行なう方式。これは、本論における埠頭会社方式と類似した考え方である。

(出典：参考文献(30)に筆者が加筆)

図-5 各方式の利用料金曲線

岸壁使用にともなう料金徴収と管理に際して、複雑な手続きを利用船社などへ要請する可能性があり、国が前提としている「公社による機動的、一元的管理」の障害となる恐れがある。

筆者は、以上のことを改善させるため、関係施設が供用開始する迄に、その関係法律の見直しと港湾管理者と公社との間での、実務的な議論による事務的整理が必要であるものと考え。

(2) 耐震性岸壁制度の導入に対する考察

各埠頭公社が所有する施設の割高なバースリース料の改善策として導入された先の新方式は、基本的に東京、横浜、大阪、神戸そして名古屋の各港でかつ、複数利用者を見込む公共性の確保を前提とした新たなコンテナターミナル施設の建設のみを対象としている。よって、本方式は既存施設の発展的な改良などに対して適用できない。

国のこのような姿勢に対し、国際競争力増強という観点から不完全な方式との評価の仕方もある。しかしながら筆者は、外貿埠頭公団時代から承継している既存施設の専用使用を前提とした施設への考え方を尊重し、一般財源を投入しないとした国の判断は、現在の港湾法の考え方でもある、一般公衆の利用に供することを基本とした姿勢を守る観点から、適切な判断であったと評価する。

このことを踏まえ、以下に耐震性岸壁制度の導入について考察する。

各公社が所有する岸壁水深を世界のコンテナ船型の大型化に対応させるため、その水深を増進させようとした場合、一般的に当該岸壁の前出し工事により対応することとなる。その際、阪神・淡路大震災を教訓として、地震などの非常事態時にのみ緊急物資輸送などを目的に利用する(平常時は現状通りの専用使用)との前提で、耐震強化岸壁としての性格の下、一般財源を投入する制度がある。本制度の導入により、先の新方式と同様バースリース料の改善を図ることが可能となる利点と、2元管理体制による複雑な事務手続きが必要となるなどの課題が出てくる。

しかし本制度は、一般公衆の利用に供することを基本とした港湾法第46条などの考え方から考察すると、このような機能は同港内の公共方式により整備されたコンテナターミナルへ適用すれば良いことであり、専用使用を前提に建設された公社埠頭へ一般財源を投入することは、現行法上の考え方から、基本的に適切ではないと考える。

(3) 埠頭公社方式の管理運営体制の見直し

輸出入物資の99.8%⁽²⁷⁾が港湾を経由し、更には表-1にも示した如く全貿易額に占める海上コンテナの割合が非常に高いことから、それらコンテナ貨物を取り扱

うコンテナターミナルの配置は、わが国経済に大きく影響する問題である。このような観点から、運輸省はわが国におけるコンテナターミナルの配置計画を中枢・中核国際港湾、そして地域国際流通港湾として位置付け、その配置構想を公表⁽²⁸⁾している。このような国の政策の下、わが国経済を支える外貿コンテナ埠頭は、隣接港湾相互間の重複投資や競合を避け、効率的な投資による最大限の投資効果を発揮させなければならない。このことは、これまで整理、考察してきた外貿埠頭公団から埠頭公社への承継の考え方からも明らかである。

筆者は、現在のコンテナターミナル配置の重要性を踏まえ、わが国経済体質基盤の強化実現を最大の目的に、関係する港湾管理者の意志が反映され難くなる欠点も伴い非常に難しいとは言われているが、5公社を1つの組織とした日本外貿埠頭公社（仮称）や三大湾毎の広域的埠頭公社創設による、効率的な管理運営体制への体質強化を提案したい。このことにより、重点的な投資も可能となり、近隣港湾間の重複投資が排除され、専用借受者のいない遊休バースも含めた施設の効率的使用の確保、更には人件費などをも含めた経費の削減が実現しやすい環境となるものと考ええる。

なお、わが国においては2000（平成12）年12月26日の運輸省令第48号において、港湾相互間の連携の確保を「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」に新たに追加されたことから、その素地が法律面から整えられている。また、世界では港湾管理者も連携・統合することで、国際競争を生き抜くべきとの意見⁽²⁹⁾もあり、事実欧州では2001（平成13）年1月に、デンマークのコペンハーゲン港とスウェーデンのマalmö港が経営統合している情勢にある。

但し、本提案を実現させる際には、これまでの史的変遷の整理、考察などを踏まえ、以下の項目などについて注意、検討していく必要がある。

- ①国の政策を尊重し密な連絡協議は行なうが、関係省庁の強い法規制を受けることによる障害回避
- ②世界海運動向を適確に把握するための機関を創設し、借受者の意向を事前にくみ上げた施設整備の実現
- ③経営の独立性を確保しつつ、国際競争力あるバースリース料の実現などへの公的支援策の検討と、関連する法律の改正

なお、この中の③については先の新方式に対する考察を下に、国有財産法や地方自治法の見直し、更には一般財源を投下した公共施設の長期貸付け制度の創設と、港湾法などの見直しを中心に検討するべきである。

（４）外貿コンテナ埠頭のあるべき管理運営体制

先に示した提案は、コンテナターミナルの重要性を踏まえ、わが国経済体質基盤の強化という観点からは適切

であると考ええる。しかしながら、地域振興策などを目的とした自治的管理運営の面から評価した場合、関係する港湾管理者の意志が反映され難くなる点が残ることから、最も適切な管理運営体制とは評価し難い一面もある。

筆者は、港湾法が定めた港湾管理者の意志が十分に反映でき、しかも直接利用する複数の海運事業者や、港湾運送事業者などの経営能力、技術的能力などが活用でき、なおかつ財政基盤が安定的となり、複数の民間資本が導入される管理運営体制が民意をも取り込んだ望ましい、あるべき体制であると考ええる。

このような観点から考察すると、今後、更なる研究を重ねていかなければならないが、3.（2）にて評価した、名古屋コンテナ埠頭協会の如き埠頭会社方式が、現在のわが国における、外貿コンテナ埠頭のあるべき管理運営体制を考える上で、貴重な事例対象の一つであると思われる。

わが国においては、1999（平成11）年9月24日に施行された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下「PFI法」という）に基づき、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間資金とそのノウハウを活用し、良好な水準の公共サービスの提供を図ることとしている。

このことを踏まえ、わが国は埠頭会社方式に対し、財政基盤の更なる強化を図り、港湾関係公共施設などの整備促進を活性化させることを適切に誘導するため、図5の利用料金曲線⁽³⁰⁾からもその効果が期待できる先の新方式を、埠頭会社方式にも導入することを港湾法上の考え方や関係法律の解釈などの面から想定検証しておくべきである。

このことは、埠頭会社方式に参画する民間企業数が、名古屋コンテナ埠頭協会の如く多数の場合、先にも考察した関係法律の改正などはともなうが、港湾管理者の業務を代わって遂行し、港湾法に基づく一般公衆の利用に供することを原則⁽³¹⁾とした観点から考察すると、公共的な利用がなされると解釈することが可能ではないかと考える。

以上のことが関係機関において議論され、整理された場合、港湾管理者側にとっては上物施設などへの公共投資が軽減され、安定的な料金収入が期待でき、しかも民間事業者による積極的な集荷への努力により、地域振興策が図れるなどの効果があると考ええる。また、民間事業者側にとっては、港湾管理者へ支払う貸付け料金が一定しており、コンテナの最低取扱量確保というリスクは伴うが、それを超える取扱量を増やすほど収益が増大すること、更には最小の投資で、効率的な施設整備ができるなどの利点がある。

5. おわりに

本論文では、わが国における国民生活に密着した海上コンテナ貨物を取り扱う外貿コンテナ埠頭を管理運営してきた公団方式、そしてそれを承継した公社方式、ならびに埠頭整備事業資本貸付方式を初めて採用した名古屋コンテナ埠頭㈱を事例とする会社方式について、自治的管理と経営面などから整理、考察してきた。

公団方式については、その設立の時代背景などから事実上、運輸省の下部機関として、国営港的な考え方でもある公物思想的色彩のもと管理運営されてきたと評価した。しかしながら、ある一定期間、国の必要から国策的色彩のもと開発、管理、運営してきたことは、わが国経済の発展を誘導するための特別措置としては適切と考察している。なお、経営面については船社などへの負担は大きい、その独立性は認められていたと評価した。

公社方式については、基本的に受注生産方式のため、公団より承継した各施設を世界海運動向に対応する施設へと機動的に改良できず、借受者が存在しない遊休施設の発生と、そのことともなう資金回収ができない問題が潜在していることを指摘した。

会社方式については、監督官庁の厳しい統制と法律の規制下には置かれるが、公団方式と比較し地方住民を主体とする民主化路線へ改善されたと評価した。また、海運事業者が参画していることから世界海運動向を長期的に見定めながら、施設計画やその整備に対しての意向が、十分に反映することができたと考察した。なお経営面については、取引先銀行からも企業としての内容を高く評価されるほどの、強い事業基盤体制であることから、岸壁使用料の低廉化が実現できたと評価した。

以上の如く、実務的な観点からの考察を踏まえ、将来における効率的な管理運営が可能となる、あるべき管理運営方式については、既存公社方式の連携・統合による港湾アライアンスの検討や、会社方式への新方式導入の検討の必要性などについて提案した。

特に会社方式については、高齢化の進展ともなう投資余力の減少、国・地方公共団体の財政状況の悪化の中で、今後も適確に社会資本整備を図ることを実現させるためにも、1999（平成11）年に公布、施行されたPFI法に基づき、積極的に導入できるよう国の各種支援策が必要だと考える。

なお、本論文は『CONTAINER AGE』APRIL・MAY, 2000（コンテナエージ社発行）へ掲載したものに、加筆修正を加えたものである。

6. 参考文献・注釈

- (1) 運輸省港湾局計画課：国際海上コンテナの発達、港湾6月号、(社)日本港湾協会、pp. 6-9, 1997

- 年
- (2) 汪正仁：『東アジア国際物流の知識』、文理閣、p. 156, 1999年
- (3) ㈱日通総合研究所編集：『最新 物流ハンドブック』、白桃書房、p. 375, 1991年
- (4) 運輸省港湾局：大交流時代を支える港湾（世界に開かれ、活力を支える港づくりビジョン）、pp. 10-11, 1995年
- (5) 「港湾法第3条の2の規定に基づき、1996（平成8）年11月6日運輸省告示第631号をもって“港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針”を改正公表している」
- (6) 清野馨、堂柿栄輔、五十嵐日出夫：地域振興の観点から評価する我が国の港湾管理運営方式の一考察、土木史研究19、土木学会土木史研究委員会、1999年
- (7) 森地茂、屋井鉄雄編：『社会資本の未来』、日本経済新聞社、pp. 32-33, 1999年
- (8) 運輸省港湾局：平成12年度概算要求の概要、p. 40及びp. 53, 1999年9月
- (9) 笹谷準一：コンテナ時代の到来、港湾12月号、(社)日本港湾協会、pp. 20-24, 1995年
- (10) 日本港湾史編集委員会：『日本港湾史』、(社)日本港湾協会、p. 394, 1978年
- (11) 「1996（平成8）年4月に移動した神戸国際コンテナターミナル（マヰ15m岸壁、PC14・15）を建設する際からは、この割合が国：30%（無利子）、港湾管理者：30%（無利子）、財投資金：20%（有利子）、市中借入：20%（有利子）となっている」
- (12) 清野馨：わが国港湾管理運営の史的観点からの評価、CONTAINER AGE 7月号、コンテナエージ社、pp. 61-65, 1998年
- (13) 前掲：地域振興の観点から評価する我が国の港湾管理運営方式の一考察
- (14) 土木学会土木計画学研究委員会編：『交通整備制度（仕組と課題）』、土木学会、p. 144, 1991年
- (15) 紅村文雄：『ユニットロードシステムのための新しい埠頭整備方式』、(社)日本港湾協会、pp. 9-10 および pp. 15-16, 1975年
- (16) 「運輸大臣官房統計調査部では、1965（昭和40）年における北米向け輸出定期船貨物中のコンテナ化に適する貨物分布を調査している。それによれば、横浜港が96万ト、神戸港が105万ト、名古屋港が83万トで、東京港や大阪港の実績は見るべき物が無かった」
- (17) 名古屋港管理組合30年史編集会議編：『名古屋港管理組合30年史』、名古屋港管理組合、p. 359, 1984年

- (18) 名古屋港史編集委員会編：『名古屋港史・港勢編』、名古屋港管理組合、p. 127, 1990 年
- (19) 前掲：『名古屋港管理組合 30 年史』、p. 361
- (20) 「港湾法および港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律は、1970（昭和 45）年 5 月、法律第 76 号によって公布・施行された。ここでは、港湾法の第 55 条の 7 を新設し、港湾整備緊急措置法において国が資金を貸し付ける特定用途港湾施設の建設、または改良事業も港湾整備事業に含めることを明らかにした。更に同年 9 月には港湾法施行令および港湾整備特別会計法施行令の一部が公布・施行され、国の港湾管理者に対する無利子貸付金額は、港湾管理者の民間事業者に対する無利子貸付金額及び出資金の金額の合計額の 2 分の 1 以上の金額とすることなどが決められた。」
- (21) 野田美光：公社コンテナ埠頭の問題点、ポートオーソリティ研究第 8 号、ポートオーソリティ研究会、pp. 9-16, 1999 年
- (22) 前掲：『ユニットロードシステムのための新しい埠頭整備方式』、p. 43
- (23) 前掲：国際海上コンテナの発達、p. 7
- (24) 木村裕毅：地主型港湾方式による国際競争力の向上、第 11 回 WAVE 調査研究報告会、財団法人・港湾空間高度化センター、p. 20, 1999 年
- (25) 小梶幸一、清野馨：東アジアとわが国港湾の現状について、海と港 No. 17, 社団法人・寒地港湾技術研究センター、pp. 106-113, 1999 年
- (26) 運輸省港湾局監修：『数字でみる港湾'99』、日本港湾協会、p. 60, 1999 年
- (27) 運輸省港湾局計画課：平成 12 年度港湾整備事業概算要求の概要、港湾 9 月号、（社）日本港湾協会、p. 8, 1999 年
- (28) 前掲：大交流時代を支える港湾（世界に開かれ、活力を支える港づくりビジョン）、pp. 7-12
- (29) 「1999（平成 11）年 5 月、マレーシア・クアラルンプールで開催された国際港湾協会の総会において、ニューヨーク・ニュージャージー港の港湾商務局長が次のように発言している。“船会社がアライアンスを組む時代では、港湾も個別には対応できない。むしろ連携・統合などの形式は色々あるにせよ、港湾管理者側も真剣にアライアンスを組むことを考えなければ生き残れない”」
- (30) 難波喬司：外貿コンテナターミナルにおける PFI 事業の採算性の分析と PFI 導入の意義、港湾 3 月号、（社）日本港湾協会、pp. 26-29, 2000 年
- (31) 「1970（昭和 45）年 3 月 25 日の第 63 回国会衆議院運輸委員会における内閣提出第 62 号（港湾法及び港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律案）に対し、委員（国会議員）からの埠頭会社方式に関しての質疑のなかで、当時の運輸省港湾局長が政府委員として次のように答弁している。“（本方式は）港湾管理者が行ないます仕事の肩代わりであるというふうに考えてございますし、ただいまご指摘がございました出資した会社が独占して使うということではあってはなりませんので、出資して会社はつくりますけれども、会社の経営その他につきましては、一般の港湾法の精神に従いましてだれでもつかえるというような原則というよりも、使えなければいけないというふうに考えてございます。”」