

IV-44

シドニーにおける

港湾再開発計画について

石狩湾新港管理組合	正員	清野 馨
Sydney Ports Corporation	非会員	Roger Webster.
㈱クマシロシステム設計	正員	神代 方雅
北海学園大学工学部	正員	堂柿 栄輔

1. 本研究の背景と目的

日本における「港湾」の位置づけは、単なる海の交通ターミナルにとどまらず、港湾を含めた背後圏の戦略的な総合地域開発を各関係自治体に行わせるべく、地域発展施策の重要な社会基盤施設として各港湾管理者の港湾計画に基づき、公共事業によって整備されてきている。更に、国家はこれを国土開発の視点から適正なる利用と均衡ある発展を誘導し、全国港湾の育成を体系的に実施することを念頭におきながら、五箇年計画を策定し政策的レベルから各港湾の指導、調整を行ってきた。これらのことが功を奏して、戦後、港湾を中心とする臨海部の発展が政策的に誘導されることによって、世界に類をみない本国の高度経済成長を支えてきた重要なインフラストラクチャーの一つであったことは誰もが認めるところであろう。

しかしながら、欧米主要国における「港湾」の位置づけは、政府の干渉から独立した所謂独立採算性で経営を行い、発展していくことこそが、これまで理想とされてきており、そのことを実現させるべく各国においてポート・オーソリティ（経営体）が創設されてきた。特にイギリスやアメリカなどにおいては、港湾開発が自由競争にまかされており政府による政策的観点からの指導、調整はほとんどない。そのため、小規模な港湾が多数開発され、激しい過当競争により閉鎖された港湾もあったようである。

そのような観点から考えると、本国が位置づけている「港湾」は、政策と連動しており、戦後の日本を復興させるための適切な判断であったものと思われる。但しこのことは現在からその当時を振り返った場合の判断であり、将来とも現状の基本姿勢が維持されていくべきであるとは一概に言えない。

例えば、港湾法上、管理者の経費（工事費用を除く）は使用料等で賄うことが原則とされているが、全国的にみても殆どの港湾は使用料収入だけでは支出をまかなえきれず、一般財源からの繰入等で補っているのが現状である。この原因は、冒頭でも述べたように「港湾」が政策的性格を色濃く有しているため、建設に必要なコストは国家が負担すべきであるといった明治以来の考え方が未だ払拭されないまま、既存の流通メカニズムの中において著しく安価な港湾利用コストが組み込まれている現実にあるものと思われる。そのため、多くの港湾管理者は「港湾管理」だけで終わってしまっており、現在の基本理念が確立してから約半世紀経過した今日も、「港湾経営」にステップアップできないのが現実となっている。

今後の港湾を取り巻く社会状況の変化を物流、産業などの視点から考えた場合、いずれも大きな増大はないものと見られる。つまり港湾使用料収入にも大きな伸びは期待できず、現状のままだと一般財源からの繰入等に益々頼らざるを得なくなる危険性が潜んでいる。そのため、早急に港湾管理関係者には管理者業務コスト意識を導入し、管理者自らが経済性と効率性を重視した運営を目指さなければ、限りなくコスト削減、スピードアップが求められる物流活動の拠点でもある港湾全体を運営していくことなど到底おぼつかないものと思われる。

そこで今回の研究目的は、1995年7月に経営体がポート・オーソリティから、更に「経営」を追求する組織としてコーポレーションに生まれ変わったシドニー港における港湾再開発計画を通じ、港湾経営手法を事例研究し、本国における港湾管理者の将来像について考えて置くべき事柄を論及する。

A Study of the Redevelopment Plan in the Port Facilities of Sydney.

By Kaoru SEINO, Roger Webster, Masanori KUMASHIRO and Eisuke DOHGAKI.

2. シドニーにおける港湾再開発の基本姿勢

(1) 港湾再開発の基本方針

シドニーにおける港湾再開発の将来ビジョンとして、「The Port Land Use Strategy. (港湾地域活用政策)」がある。この政策は、公共及び第三セクターがシドニーを中心とした広いエリアに対し影響がある計画、経営および商業上の戦略決定を行う場合の基礎資料となるものでもある。

本政策の基本方針は、シドニー港とボタニー港にある港湾施設を引き続き適切な機能分担を図り運用させることによって、シドニー港にある各種既存施設を近代的なコア施設に再開発（例えば旧倉庫をレストランにしたり、旧旅客ターミナルをマーケットにしたりといった古い建築物の保存と再活用を目的としたプロジェクト）させるべく、これまでのシドニー港発展に大きく貢献した「The Two Port Strategy. (2港政策)」を柱にし策定されたものである。

なおThe Two Port Strategy. (2港政策)とは、公共施設へのこれまでの継続的な投資を最大限に活用し、新規に必要な投資を最小限に止め、また急変する市場の需要にも対応できる柔軟性を維持するものとして、今後のシドニー港を中心とした再開発には、必要不可欠な基本政策として位置づけられている。

(2) シドニー港における再開発計画の概要

シドニー港の港湾施設は、ホワイト湾、グリーブ島、シドニーコーブそしてダーリング港を中心とした再開発が推進されていく計画であり、これらは天然の大水深施設として、これまでかなりの投資が行われている。これらの施設を維持、再開発することにより利用していくことは、過去の投資を最大限有効に利用することでもあり、その効果を実現させるために、約20km南に近接するボタニー港において貨物量増加に伴う新たな施設計画を補完させるべく政

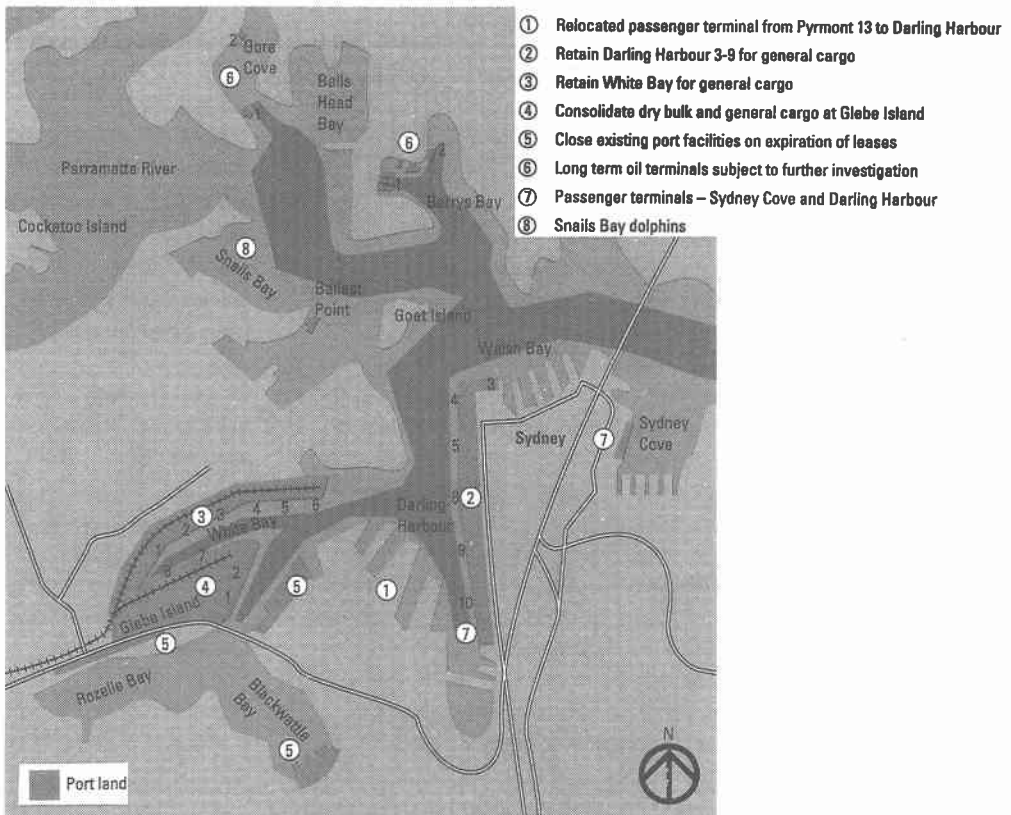


図-1 シドニーにおける港湾施設計画

策推進していることは、両極を有する都市という観点からも極めて高度な戦略といえる。この点については本国においても港湾政策の手法に違いがあることや、水面下での綱の引っ張りあいがないとは言えない現実の下、隣接港を有する港湾が多いといった地域性を逆に利用し、協力体制をとることにより小さな勢力圏をお互いに奪い合うのではなく、国土全体を考えた場合に効率的なルートを充実させるために「マクロな競争力」を獲得することも、各該当地域において今後考えていくべきである。

(3) ボタニー港における開発の概要

ボタニー港においては、今後も引き続きNSW州における重要コンテナターミナルとしての機能を担わせることにより、シドニー港の再開発計画推進をバックアップする重要なエリアとなる。

シドニーにおける港湾再開発計画では、本ターミナルにおいて2010年までに、現在の約2倍のコンテナ量を取り扱う必要があると推計している。また、1994年5月には民間企業において大規模な地下LPG貯蔵施設建設計画の許可を国から獲得しており、

新たな大プロジェクトが始動しようとしている。

これらの需要に対応させるべく、ボタニー港のブラザーザン埠頭とシドニー空港滑走路の間を埋め立てることにより、港湾施設の拡張を将来実現させようとしている。

なお、本国において港湾計画および埋立計画策定時などにおいて環境アセスメントが必要であることは、既に常識化されているが、その後の継続的な監視という面では少々疑問なところがある。この点についてシドニーでは、両港の貴重な環境が港湾開発および港湾関連活動から受ける影響が今後増大していくことが予想されることから、「シドニー港環境管理計画」を策定し、継続的に貴重な資源を管理していくシステムが盛り込まれている。このような目的の計画は豪州においては、初めてのものであり、環境に責任を持った港湾運営を確実に実施されるよう立案されたものである。

このことが単に、レクリエーションと観光の名所であるからという捉え方でなく、国民と行政の責任として我が国も見習わなければならない事柄の一つであると思われる。

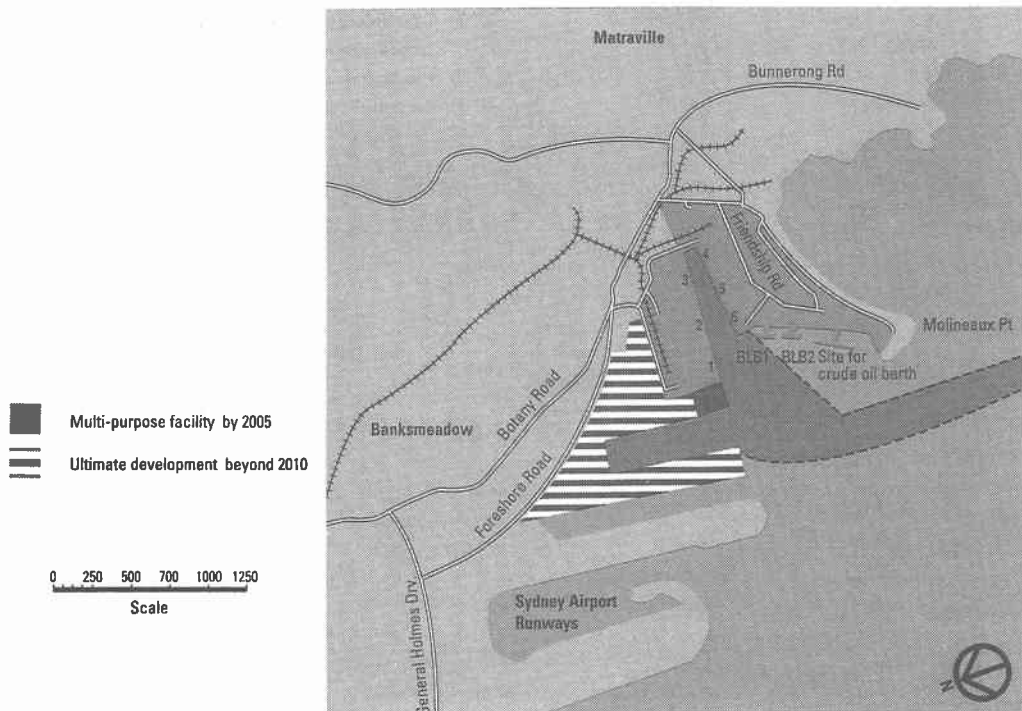


図-2 ボタニー湾における港湾施設計画

(4) 両極港湾からの交通計画

輸送網により貨物輸送を効率的に行うことは、顧客に対する「港湾サービス」の改善に不可欠であるといった認識から、豪州においては他部局が担当している交通計画について港湾に関係する道路網、鉄道網の各種建設計画への発言権を有しており、事実港湾の長期計画の中においてもシドニー、ボタニーからの交通量予測などを行うことにより市内への交通計画を提案している。

本国において、港湾管理者は自らの港湾区域内についての交通計画を策定することはできても、他の圏域に通ずる道路計画などについては積極的に発言されていない。交通担当部局において、計画策定時に発生集中量等を調査推計し決定されていくことか

ら、港湾管理者からの計画発言権までは与えられていない。この点についても、港湾開発は地域計画の重要な位置づけにあることを再認識し、必要な権限については認めていくべきであると思われる。

なお豪州においては、このような政策提案を各管理者が定期的集まる定例経過報告会において、関係部局へ提言され、実行プログラムへと組み込まれる体制となっている。

この場においては、自分の権限領域を保守するという認識ではなく、国全体の技術的および交易上の発展などを念頭に同志として討論され、実施されていくシステムとなっている。このような姿勢を行政担当者レベルにおいてこそ、積極的に見習い戦略的地域開発をしていく必要がある。

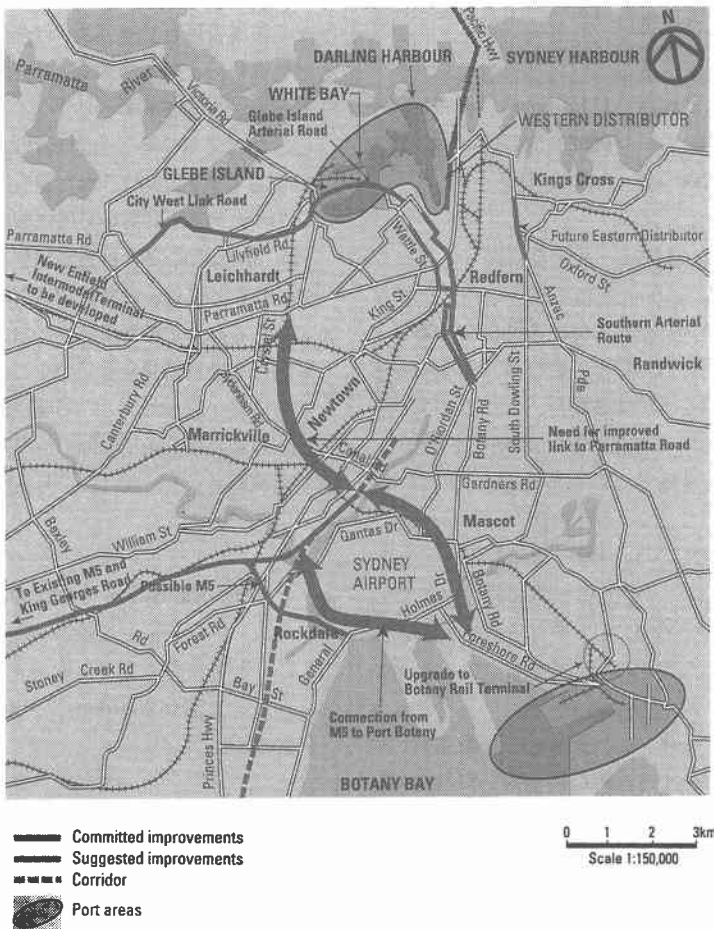


図-3 両極港湾からの交通施設改善必要箇所図

3. 港湾管理者レベルでの改革について

これまでシドニーにおける港湾、航行、航路を管理する組織としてはMaritime Services Board（海事サービス評議会；以下、MSB）において管轄されてきていた。更に本組織の下には4つのポートオーソリティが自らの責任区域を管理しており、港湾利用者や顧客の要望に対応し、かつ地域産業の支援を念頭に運営されてきていた。この中の一つのポートオーソリティとしてシドニーポートオーソリティは位置付けられていた。

MSB Organisation Structure.

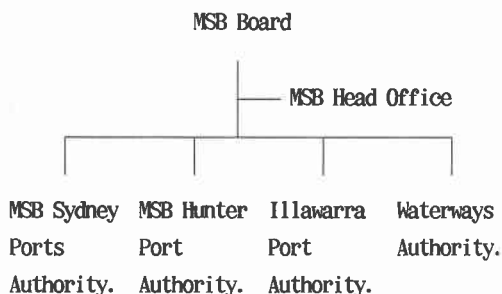


図-4 MSB（旧）組織図

しかしながら1995年7月には、これらの組織が「会社法人」に移行されている。これは、港湾の拡張や港湾施設の新設を実施する場合、これまで州政府の承認を受け取るのに非常に時間がかかり、そのことが荷主を始めとする多くの港湾関係者に多大な損失を与えるばかりでなく、都市経済へも影響を及ぼす事態も懸念されていた。事実、港湾計画と実施時の事業計画に縛られ、時代のニーズに急遽対応させるべく計画を変更する際には、更なる時間が必要となり、社会の急激な変化に対応できなくなっていた部分もあった。

オーストラリアでは、これまでも港湾関連コストの低減とサービス向上を含めた「港湾改革」が港湾に関心の高い多くの市民から批評されていた。特に「港湾のトータルコスト」（港湾利用者が税関、検疫または綱取り、パイロットなどのサービス提供者へ支払うコスト+州政府が港湾ユーザーに課す税金+連邦政府が港湾ユーザーに課す税金+港湾管理者

が課す手数料+その他）が他諸国の港湾トータルコストと比較すると高いという批評があり、以前より港湾管理者レベルにおいて各種改革を行うことにより、国際競争力を向上させてきた。

具体的には、1988年から1993年の6年間でMSBにおいては約62%の職員を削減するといった辛いリストラにより、港湾手数料を26%コストダウンさせ、実質労働生産率を2倍に向上させることを実現させている。更には、民間部門でより安く効率的に事業を推進できそうな部門については外注し、サービス提供の面で競争レベルを向上させることも実施している。

このような港湾管理者レベルの改革により、実質価格（港湾管理者が課す手数料）を約30%削減したと、州政府の連邦行政運営委員会が過去に発表している。しかしながら、先の港湾トータルコストに占める港湾管理者関連コストは全体の約25%程度であり、これ以上のトータルコスト削減には州政府と連邦政府が行政改革する必要がある。

以上、述べてきた「港湾管理者」レベルでの国際競争力アップに向けられた過去の激しい戦いは、現状の州政府傘下において既に限界に至っている。今後、尚一層の改革と社会変化への迅速な対応を実現させるためには、港湾管理者が公共部門全般の規制に制約されず、港湾産業界において事業慣行及び商業慣行を独自に開発していくことが可能な権限を有する必要があった。そこで現在は、会社法人として生まれ変わり、希望の権限を獲得することによって「港湾経営」を行おうと、今まさに始動しはじめたところである。

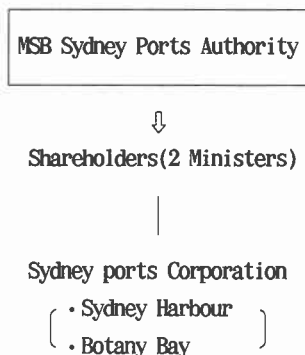


図-5 現在のシドニー港管理体制

4. おわりに

本論の前段においては、香港、リオデジャネイロと並んで世界三大美港の一つに数えられている、シドニーにおける港湾再開発計画について論及した。

シドニー湾では約100年程前、港湾機能と親水機能の奪い合いが行政と住民の間で行われ、港湾計画と都市計画に連動性が少ないまま開発、利用が進められたことも手伝ってか、ネズミによる疫病が大発生した。そのため、シドニーにおいて数多くの人命が失われたことにより、当時の州政府が政府所有の施設及び私有施設に立ち入り再開されたことが、現在の港湾計画の根底にある。

シドニー湾の魅力を市民に還元させるための再開計画を実現させるためには、それまでの港湾機能の一部を担う第2の港湾が必要となり、1970年後半約20km南に位置するボタニー湾へ港湾機能の一部をシフトさせるべく開発された。現在は、シドニーにおける重要な貨物取扱港としてシドニー湾を凌ぐ勢いで急成長している。そのため、シドニー湾において利用頻度が低下した埠頭用地や上屋、倉庫などの利用を止め、市民や観光客へのウォーターフロントとして還元させるべく再開することが可能となっている。

このような点から考えると、美しいシドニー湾を市民へ返すため、隣接港ともいえるボタニー湾と適切な機能分担を図ることにより、「天然の良港」を所有する都市の責任を果たすといった、勇気ある決断を市民と行政が一体となることにより実現した結果といえる。

現在のところ欧米では、港湾経営こそが死活問題であるが、本国の場合は幸いなことに政策的な性格を色濃く有していることから、環境保全を十分検討した港湾開発については各地域において開発が持続可能であろうし、また地域の経済発展上必要なことであると思われる。しかしながら、背後地の広さ、主要消費地とのアクセスなどといった地形的問題を抱えていたり、港湾都市として後世に保存を必要とするような歴史的建造物が多いなどといった歴史的特徴、更には市民ばかりでなく国民などへ提供しなければならないような美しい地形を有した、所謂「天然の良港」と言われる港湾については、隣接港や他港と連携協力することにより、自然と開発のバラ

ンスに配慮した港湾開発を考えなければならないものと思われる。また、そのことこそが「天然の良港」を有した市民と行政の責務であり、超長期的視点にたった計画を推進できる行政側の英断であると考ええる。

次に、本論の後段ではオーストラリアにおける港湾管理者の改革について若干ふれた。これは、冒頭でも説明したが、本国における港湾運営体制が一部の港湾を除き「管理」段階で終止しており、「経営」という段階にまで進んでいないことから、本国港湾管理体制の将来像について考える際の参考事例として御紹介した。

我が国の港湾管理体制は、本論の中においても何度かふれているが、「港湾」の位置づけに支配されているところが多分にある。そのため、今回ご紹介したようなシドニーの事例については実現が極めて難しいことかもしれない。しかしながら、現在どこの港湾でも抱えている「管理者財政の悪化」については、とりわけ取扱貨物量が少なく、港湾の歴史が浅い（港湾施設規模が整備途中又は途上）港ほど大きな問題としてのしかかっているものと思われる。シドニーのごとく会社法人になることは日本の既存システムから考えて難しいが、成熟港湾（歴史が古く港湾施設量、取扱貨物量の熟度が高くしかも背後圏人口が多い港湾）などにおいては、ある程度の権限を与え、営利目的の活動をさせることも将来考えていかなければならない課題であることは、間違いのない。

最後に、本論を取りまとめるにあたり、The Australian National UniversityのDr. Peter J. Rimmer及びThe University of New South WalesのDr. Paul TranterそしてLand Transport Safety AuthorityのDr. Jagadish Guriaには貴重な時間を提供していただき有益な議論をさせていただいた。この場を借りてお礼申し上げる。

参考文献

- (1) John K. Hirst : Issues in the Commercialisation of Australia's Ports. ("Ports"; 1994)
- (2) 栗田 悟, 宮本 義憲 : 「新しい港湾計画手法について」 (平成元年北海道開発局技術研究発表会)