

港湾の管理運営における 民営化方式に関する一考察

—特に日本における港湾の民営化を中心に—

李 貞 和

1. はじめに

1960年代以降、コンテナ輸送システムや複合運送の出現により、年々コンテナ海上貨物輸送は増加してきた。次いで1970年代に入ると、日本をはじめ先進国の企業のアジアへの海外企業進出にともない、東アジアの経済成長は東アジア域内のコンテナ海上貨物取扱量を著しく伸展させた。このような、世界貿易の環境変化によるコンテナ貨物の増大、船舶の大型化やコンテナターミナルの大規模化は世界の諸港湾に近代的な港湾の管理運営から港湾機能の管理運営の効率化のために港湾経営の一環として、1980年代からイギリスを始め世界的に港湾の民営化方式の導入が進められた。

民営化方式を導入する主な理由としては、行政的な規制による港湾運営の非効率化及びインフラの整備による政府の財政の負担の軽減や大型船舶に対応できる大規模のコンテナターミナル化及び港湾利用者の多様なニーズに応じる効率高い管理運営の必要性が挙げられる。

港湾の民営化方式の形態として完全民営化 (total privatization) と部分的な民営化 (partial privatization) のどちらを導入するのが港湾の効率化のためになるのかはひとつの課題である。それは、国々の体質¹が違いうように諸国の港湾の管理運営の形態においてもそれぞれの伝統と慣習が根深くてなかなか新たな経営方式を受け入れるのには相当な期間が要すると思われる。民営化方式の導入後の課題は、①公共部門と民間部門の役割分担、②規制業務の効率化、③資金回収、④民間企業の寡占による港湾の格差などが考えられる。

¹ 「個人には、それぞれ特有の体質 (Constitution) がある、個人には体質があるように国も体質がある」 渡辺 昇一著、『歴史の読み方』祥伝社、2000年

本稿では、港湾の環境の急速な変化による港湾の管理運営においての新たな港湾の経営形態を検討し、港湾の管理運営の主体が地方自治体である日本と中央政府が管理運営の主体である韓国を中心として、適切な民営化方式は何であるかおよび民営化の問題点を明らかにしたい。

2. 世界港湾の環境の変化—港湾の発展段階—

世界港湾の環境を大きく変化させた主な理由は急速な世界貿易のグローバリゼーション化である。世界先進企業は生産活動の効率化および物流の円滑化を求め生産拠点を世界中に広げているし、物流拠点を1国家1拠点から多国家1拠点に変貌させた。

特に東アジア諸国の国際貿易の自由化への展開及び眠っていた13億人口の中国の開放政策にともない著しい経済成長と世界への進出により、東アジア地域は世界の生産基地のみならず販売市場としても成長しつつある²。このような、東アジア地域の経済成長とグローバリゼーション化は、東アジア域内の海上コンテナ輸送貨物の荷動きの伸展をもたらした。益々、増大している海上コンテナ貨物取扱量に対応するために³既存の港湾施設および港湾の管理運営から新たな港湾施設整備や効率高い港湾の管理運営が求められた。

港湾の発展段階と変貌は（表—1）、一般的に1960年代の第1世代から1980年代以降を第3世代に分けて考えられる。1960年代以前の港湾は国の関門として海と陸地を繋げる交通の結節点の役割を尽くしたが、1960年代以降は海上輸送に革命を起こしたコンテナリゼーション（containerization）により貨物輸送においては単一運送から複合一貫運送体制に移った。コンテナリゼーションは、何よりも荷役作業に大きな革新をもたらし、貨物の安全、荷作業の迅速化、経費節減など港湾の機能を高めたのである。

1970年代にはいると日本をはじめ先進国企業の東アジア地域への進出が著しくなり、東アジア域内の海上貨物の荷動きが急速に伸びたのである。1980年代以降には、増加している海上コンテナ貨物にともない船舶の大型化が進められ、1982年から1987年には2000-3000TEU、1988年に4000TEU、1990年代以降には6000TEUに大型化

² 大木 博巳著『東アジア市場の拡大と日本企業』ジェトロセンサー、2004年2月号6 頁

³ 国際臨海開発研究センターの資料によると全世界の海上コンテナ取扱量は、1990年の約8千8百万TEUから2002年には2億7千3百万TEU、2020年にはトランシブ貨物を除いて4億2千7百23万TEUを予測している。

し、次々と大型船舶化がされてきた⁴。

21世紀における港湾は、第4世代を迎えて東アジア域内の海上コンテナ貨物の増加(表一2)による海上コンテナ貨物を取組んだアジア諸港湾の競い合い、大型船舶化及び大規模コンテナターミナル化、ITシステムによる物流の管理にともない港湾利用者の多様なニーズは、既存の港湾の管理運営に対して新たな港湾経営の展開を働かせた。そこで、競争力強化および効率高い港湾の管理運営を求めて導入しているのが港湾の民営化方式である。

表一1 港湾開発の発展段階 (Port evolution)

世代	第1世代	第2世代	第3世代
開発時期	1960年代以前	1960年代以降	1980年代以降
主な貨物	在来貨物 ⁵	散荷、乾・液体貨物	散荷、コンテナ貨物
港湾開発及び方針	単純な交通の結節点としての港湾	港湾の拡充、輸送の拠点および商工業の中心地としての港湾	利益の創出地、複合一貫運送体制と国際貿易における物流拠点としての港湾
港湾活動の主な範囲	港湾の範囲は狭小、主な業務はふ頭の荷役作業	港湾の範囲が拡大、貨物の変化、船舶関連の商工業業務	貨物及び港湾情報提供の中心及び物流拠点としてのターミナルの機能強化
諸般の特性	港湾内の活動が独立	港湾利用者との緊密化	地域社会と共生する港湾
生産性の特性	簡単な荷役作業	複合サービス提供	貨物の情報の迅速化
主な決定の変数	労働と資本	資本	技術及び専門知識

出所：イ チョルヨン著、『港湾物流システム』ヒョソン社、1998年 (UNCTAD, 『Port marketing and the Challenge of the Third Generation Port』1992) により再作成

表一2 世界トップ10代コンテナ港の実績 (百万TEU)

港湾	国	地域	1999年	2002年
香港	中国	東アジア	16.2	19.0
シンガポール	シンガポール	東南アジア	15.9	16.8

⁴ 小林 照夫共著『現代日本経済と港湾』、上羽 博人第「第7章国際分業における港湾の物流拠点化」129頁、成山堂2001年

⁵ 積上げに特別な注意が要求されない貨物の総称、雑貨物、液体又は半液体をいう。

釜山	韓国	北東アジア	6.4	9.3
高雄	台湾	東アジア	7.0	8.5
ロッテルダム	オランダ	北部欧州	6.3	6.5
上海	中国	東アジア	4.2	8.6
ロサンゼルス	米国	北部西岸	3.8	6.1
ロングビーチ	米国	北部西岸	4.4	4.5
ハンブルク	ドイツ	北部欧州	3.7	5.3
アントワープ	ベルギー	北部欧州	3.6	4.9
深川	中国	東アジア		7.6

出所：館野 美久著『コンテナターミナル新たな覇権争い』第8章「アジアの港湾物流」、2004年124頁により再作成

3. 新たな港湾経営の展開—民営化方式の導入—

公企業の民営化の傾向は、1980年代から日本のみならず世界的に行われてきた。特にイギリスを中心として実践されたのはイギリスにサッチャー政権が成立された後、直ちに民営化政策を実行し⁶、イギリス港湾庁により所有、管理していた20港湾を完全民営化に転化した⁷。このようなイギリスの民営化政策の導入は欧州の他の国にも影響をあたえたと思われる。次いで1990年以降には欧州などの先進国及び東アジア、東欧などの途上国においても部分的民営化政策の導入を積極的に推進した⁸。

1) 港湾の管理運営における民営化の背景

世界港湾は政府が中心として行われた港湾の管理運営を「民間企業参与」という政策を取組んで港湾の縦的な管理(Administration)から港湾の経営(Management)に転化した主な理由は、前述したように行政的な規制による港湾運営の非効率化の改善及び世界港湾の環境の急速な変化である。

つまり、港湾物流システムのIT(Information Technology)化及び大型船舶に対応可能な大規模コンテナターミナル拡充、港湾機能の多様化と港湾利用者のニーズに応

⁶ 金 ヒョンテ著「日本における港湾管理・運営体制の近代化政策に関する研究」青山学院大学大学院・博士論文、1992年231頁、

⁷ 井上 聡史著「変貌する世界の港湾経営」、海事産業研究所報418号2001年、7頁

⁸ 野田 由美子編著『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社、2004年、11頁

じる、なおかつ、港湾の競争力を高めるためにも効率高い港湾の管理運営が求められるからである。従って港湾施設などのインフラ整備事業による政府の財政の負担の軽減及び円滑な港湾の管理運営のためにも民間企業とともに港湾の管理運営を行う民営化方式を政策として進めた。

港湾の民営化方式の導入においては完全民営化方式と部分的民営方式があり、民営化方式のなかでどのような経営形態の民営化方式を導入し、策定するのが重点である。その国の政治、文化および社会慣習を考えなければならない。それは、世界的なハブ港として成功したシンガポール港の管理運営方式が日本港湾や韓国港湾に適用した場合、必ずしもシンガポール港と同じく成功するとはいえない。

2) 港湾の管理運営類型と経営形態

港湾の管理運営には民間の参与部分と管理主体によって「公営港湾(public port)」、「公・民営港湾(public/private port)」、「民・公営港湾(private/public port)」、「民営港湾(private port)」など一般的に4つの類型があり、港湾基本施設の所有する管理主体と別に港湾機能施設と荷役サービスの提供によって「地主型港湾(Landlord port)」、「整備型港湾(Tool port)」、「運営型港湾(Service : Operating port)」と大きく3つの経営形態に分けている。

(1) 港湾の管理運営の類型

①公営港湾(Public port)

公営港湾は、伝統的な方式で港湾の所有・規制・運営を政府または公共機関が行い、第4世代の港湾の管理運営には非効率な港湾の管理運営方式である。公営港湾として代表的な港湾はシンガポール港であったが、港湾運営を活性化させ、港湾の競争優位を確保するために1997年にシンガポール港湾庁をシンガポール港湾会社に変更され、民間企業として港湾運営を行っている。

②公・民営港湾(Public/private port)

公・民営港湾は港湾の所有・規制は政府が担当し、運営は民間によって行われ、港湾経営において民間の経営ノウハウを導入して港湾の管理運営の効率性を高めるとともに港湾の公共性を確保できる港湾の管理運営方式として世界的に広く採択されている。

③民・公営港湾(Private/public port)

港湾の規制業務に関しては政府が担当し、所有・運営は民間が担当する港湾の管理運営方式である。すなわち、ターミナルなど港湾施設の整備及び運営は民間によっ

て行われるが、政府は港湾の環境・安全管理に関する規制及び港湾の開発計画の策定が行われる港湾の管理運営方式であり、この方式を採択している代表的な港湾は香港港とその他に日本の東京港と横浜港などがある。

④民営港湾(Private port)

民営港湾は、港湾の所有・規制及び運営が民間によって行われる港湾として港湾の環境・安全管理及び港湾の開発計画までも民間が実施する港湾の管理運営方式である。代表的な港湾は、イギリスのイギリス港湾連合(Associated British Port : ABP)に所属している23港がある。

上の4つの管理運営類型の港湾機能の管理運営及び長所と短所を考えると(表一3) 国の基幹産業である港湾が公共性を排除して管理運営を行う完全民営化方式は中央官僚的な日本と韓国の場合は受け入れ難しいと思われる。

表一3 港湾の管理運営の類型及び長所と短所

類型	規制	地主	運営	長所	短所
公営	公共により担当	公共により担当	公共により担当	港湾の開発・運営において国家政策の目標の達成が容易である。	独占的な運営により港湾利用者のニーズに応じられないし、非効率である
公・民営	公共により担当	公共により担当	民間により担当	民間の経営ノウハウの受け入れにより港湾の効率化が期待されるとともに港湾の間の競争体制の構築	官の統制が強く、民間の経営能力の発揮に限界がある。
民・公営	公共により担当	民間により担当	民間により担当	港湾の所有・運営を民間が担当し、規制・許可は公によって行われ港湾の経営能力の向上及び港湾の効率化を高める	国家政策の目標の達成の遅延、民間企業の利潤極大化の志向が公共性を阻害要因になる可能性がある

民営	民間	民間	民間	外・内部的な港湾の変化に迅速に応じるし、経営能力拡大による港湾の効率化を極大化される	国家政策の目標の達成の遅延、規制業務の限界、利潤を中心とする経営及び大手運送事業者の寡占である
----	----	----	----	--	---

出所：韓国海洋水産開発研究院資料及び日本『スーパー中枢港湾に関する研究報告書2004』、により再作成

(2) 港湾の管理主体による経営形態⁹

港湾の管理主体になる港湾管理者が港湾施設機能を所有していても自ら運営もするし、もしくはある団体に委託や長期貸付させ港湾の管理運営を行っている。この経営形態は、一般的に①地主型港湾(Landlord port)、②整備型港湾(Tool port)、③運営型港湾(Service : Operating port)の3つに分けて見られるし、その内容は次の通りである。

①地主型港湾は、港湾の土地使用許可及び背後地の利用と港湾の基本インフラ施設（航路、岸壁、ふ頭用地）を整備して管理する管理主体となり、岸壁、ふ頭用地など基本インフラ施設を港湾利用者¹⁰に長期貸付させて民間企業によって運営を行い、港湾の機能施設（カントリ・クレーン、倉庫、上屋など）の整備と荷役サービスの提供は民間企業がする経営形態である。

この形態においての管理者の役割は一般的な土地売買取引の家主と同じように港湾の資産を港湾の運営者に所有権の譲渡・権利権の引渡し、もしくは長期貸付とともに港湾運営者が円滑に運営できるように必要な港湾の基本施設を提供しなければならない。この経営形態は、欧州のドイツ、オランダなどと米国の港湾(ロスアンゼルス、ロングビーチ)で採択されているし、ほとんど先進国によって行われている。

②整備型港湾は、地主型港湾が変形といわれる港湾の経営形態として港湾の管理

⁹ この節では、河 明伸共著『港湾物流論』タソム出版社、2003年199－200頁、山上 徹編著『国際物流と港湾』井上 聡史著第1章「変貌する世界港湾経営と新たな潮流」(株)パールロード、2004年4頁を参考した寺田 英子著「港湾の民営化にともなう港湾管理の変化と政策的な課題」、運輸と経済第63巻、第5号、2003年、

¹⁰ ここでの港湾利用者はコンテナターミナルオペレーター、船社、国際物流企業などの港湾関連の民間企業を称するものである

者は地主型制度での管理者の義務以外にも港湾の機能施設及び船舶の統制施設、船舶修理施設など各種の操作整備を確保し、民間企業に貸付、民間企業は自らの人力を投入して運営を行う経営形態である。

この形態の特徴は、地理的な問題、貨物集積不足及び経済的に大規模港湾施設の整備が不可能な状況においている港湾に適合で、大手民間企業の寡占を防ぐことが出来る経営形態であり、フランスの場合は荷役整備施設までも民間企業に貸付けている。この形態を採択している主な港湾は、日本の公社のコンテナターミナル、韓国の釜山港米国のシアトル港などが挙げられる。

③運営型港湾における港湾管理者は、港湾開発計画、港湾施設整備から運営まで港湾利用者に提供するサービス業務を行わなければならない。しかし、港湾運営の一部分を民間に委託する港湾も見られ、代表的な港湾はシンガポール港である。

このような港湾の経営形態は、近年には、港湾環境の変化にともない港湾の商業的、経済的な活性化により大手船社やグローバルターミナルオペレーターに港湾の管理運営を任せて港湾の効率性とサービス向上を図る趨勢である。港湾研究者である井上 聡史氏の論文(前掲書)では、「港湾の経営主体として港湾の管理者の基本的な役割は、計画と開発機能、運営と監視機能、そして、規制・管理機能及び港湾振興・調整機能を遂げなければならない」と書かれている。つまり、言うまでもないが、港湾の発展を道づくのには港湾の管理主体者の新たな変化に速やかに対応できる弾力的な経営力が必要であるということだろう。

(3) 民間参与形態による港湾の管理運営方式 (表—4)

民間参与形態による港湾の管理運営方式は、大部分が民間資金投入という形態で、PPP(Public Private Partnerships : 官民協力体制)制度の手法である。民間参与形態は港湾の運営目標、港湾の規模及び参与部分によって管理運営方式は大きく異なる。主な民間参与形態は下記のような方式がある。

第1に、港湾全体を売却する方式、完全民営化方式であるこの形態は政府が財政的に深刻な状況に置かれたときに使われる方式である。

第2に、民間によって特定港湾もしくはターミナルを開発させて所有・運営を民間に一任させるBOO方式(Build, Operate and Own)は、政府の短期的な財政の必要性から推進されている。

第3に、民間により港湾の施設整備または再開発させて一定期間に管理運営を一任した後、所有権を国家に帰属させるBOT方式 (Build, Operate and Transfer)は、政府に所有権を譲渡するのが特徴であり、最も伝統的な民営化方式である。

第4に、BOT方式と類似している方式であるBTO(Build, Transfer and Operate)は、民間により港湾の施設整備または再開発をさせた後、港湾を管理運営する前に、先に港湾の所有権を政府に移転させて一定期間に港湾の管理運営を行い、開発投資費用を回収する民営化方式である。BOT方式の場合は、民間参加者は港湾の運営期間の間には所有者としての権利をもつことから施設や整備の設置または変更は比較的自由的な反面、この方式は港湾の管理運営の期間の間に所有権が政府にあることから施設や整備の設置または変更には政府の統制を受けなければならない。韓国の港湾の民営化方式はBTO方式で行われていることから、港湾の間の競争力体制の構築、効率的な民間資金誘致の推進の壁になっている。

第5は、日本の響灘コンテナ港で採択して実施しているPFI(Private Finance Initiative)制度である。従来、公的部門によって行われてきた社会資本の整備、港湾の管理運営に民間事業者の資金および経営ノウハウを導入し効率的に行うとする手法である。PFI制度のメリットは適用する事業の範囲の広さと他の民間参加形態制度の大部分は料金収入がある事業のみを対象にする傾向があるが、PFI制度は料金収入にはかかわらずに広く多様な公共事業に参加可能な民営化方式である¹¹。

PFI制度の問題点は、リスクの負担である。これは、民間企業が長期的な事業の運営からリスクを発生した場合には、リスクの損失を政府が背負わなければならないし、結果的に国民に損失をもたらすことになるだろう。

第6に、管理・運営契約による民間参加方式としてManagement contract方式がある、この方式は、単純な港湾局と民間企業との港湾の管理運営における契約締結により港湾の管理運営を民間企業に一任する方式として、基本港湾施設及び港湾機能施設の所有権が政府に属して民間企業は運営のみを行う。従って、投資及びリスクまでも政府が負う方式である。代表的な港湾は、イギリスのブリストル港である。

その他にも合作投資(joint venture)などの民間参加形態の方式がある、合作投資は、公共部分と民間企業、民間企業と民間企業または公企業と公企業とともに合作する方式である。官民協力体制の制度として港湾の管理運営を行っている代表的な港湾は、中国の上海港とマレーシアのクラン港があり、民間間協力体制はそれぞれの企業の専門知識を活かして港湾の管理運営を行う。公企業間協力体制の制度を採択している代表的な港湾はシンガポール港湾公社である。

このような、公共事業に民間企業が参加する形態において、問題点は公共事業の

¹¹ 野田 由美子編著『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社、2004年、105頁

ほとんどが長期事業であることから、リスクの認識、参与民間企業の利益配分及びリスクに対する経営方針はもつとも主要な部分である¹²。

表一4 主な民間参与形態による港湾管理運営方式の事業内容

方式	所有権	運営・維持	資金投資	期間（年）
コンセッション (事業権契約)	公	民	民	25～30
BOT(build operate transfer)	民から公へ	民	民	20～30
BOO(build own operate)	民	民	民	20～30(以上)
BTO(build transfer & operate)	公	民	民	20～30
Management contract	公	民	公	一定期間

出所：韓国海洋開発院の資料、日本港湾用語辞典、小林 照夫・三村 眞人編著、
<http://www.psi-jc.jp/>により再作成

表一5 PFI制度の3つの類型

内容	資金調達	資金回収方法	例
独立採算型	民間からの出資金、金融機関からの借入金(民)	利用者からのサービス料金徴収が原則	有料の橋、水族館、駐車場など
公的セクターへのサービス購入型	独立採算型と同一(民)	政府からサービス料金徴収	PFI事業の一般的形態(庁舎、病院、道路)
Joint Venture型	民間企業及び金融機関、政府からの補助金、全面的に民間が主導権を持つ(公と民)	利用者からのサービス料金徴収	都市開発、鉄道、ケアハウスなど

出所：富澤 幸弘編著『PFI法』財務省、2001年、<http://www.psi-jc.jp/topics/2003-03>により再作成

¹² Darrin Grimsey and Mervyn K. Lewis 『Public Private Partnerships』 Edward egar publishing, 2004,136頁

3) 主な世界諸港湾の民営化方式

(1) イギリス港湾の民営化

1980年代に港湾の民営化を最初に実施したイギリスの港湾の民営化の推進は、政府が財政負担を回避するために国有港湾と公法人のトラスト組織により運営された公有の信託港湾を対象にし¹³、1981年、イギリスの運輸法(Transport Act 1981)により連合英国港湾会社(Associated British Ports : ABP)の設立にともない政府の融資が停止し、ABPは、当時英国運輸ふ頭局に所属していた22港湾の民営化の推進を担当し、なおかつ、ABPは1984年の会社法により設立した親会社である連合英国港湾持主会社の所有になっていたが、国有港湾から民営化に転化するため、1983年に政府はこの会社の持分の株49%を売り出し、翌年、1984年に残り持ち株を売り出した。これによって、ABPに所属している港湾は完全民営化された。

なお、1991年、港湾法により大部分の信託港湾は有限会社に変更され、イギリスの民営港湾は、所有、管理運営のみならず規制業務に関する統制機能までも自体的に行う体制になったのである。しかし、イギリスの港湾の完全民営化は港湾間の競争力には影響を与えられなかった。ちなみに、民営化にすれば、資金調達や投資決定が容易となり競争力が高くなるという論は見直す必要がある。

一般的に知られている港湾の競争力の要素は、立地、施設、荷役の質の条件などであることに基づいて民営化方式の推進を考えるべきである。港湾のイギリスの港湾は、民営化の過程によって公共港湾は完全に廃止されたが、民営化港湾以外にも信託港湾(Trust Port)、市営港湾(Municipal port)、企業港湾(Company Port)などの港湾の管理運営形態によって運営されている。

(2) 米国港湾の民営化

米国の港湾の民営化は、すでに建国の初期から民間企業により港湾の開発及び管理運営を進めてきた。従って、米国の港湾の大部分は伝統的に港湾の開発と管理運営が民間企業により主体的に行われたことから公共性よりも商業性の収益が優先する独立採算形態である。

主な港湾の管理運営形態は、地域に適合な開発と運営を中心にする市営港湾、州によって広域的に開発・運営を行っている州営港湾、そして、州が共同で地方公企業である公社港湾、民間企業が所有し管理運営を行う民間港湾がある。

¹³ 千須和 富士夫著「港湾私有化20年—英国の教訓—」『日本港湾経済学会年報』第38号、1999年、26頁

(3) シンガポール港湾の民営化

シンガポールの民営化は1986年から始まり、実質的な港湾の民営化は、民営化事業に選ばれた大部分の公企業が相当に民営化された1997年頃からである。シンガポール政府は、公企業の民営化のために10年をかけて政府の持ち株を、順次に市場で売却する方法として民営化を進めてきた¹⁴。次いで、シンガポール港湾庁 (Port of Singapore Authority : PSA) も同じ方法で時間をかけて民営化を推進し、1996年に港湾の民営化のために海事港湾庁 (Maritime and Port Authority : MPA) が設立され、PSAにより港湾の規制業務及び安全管理などの港湾の全般的な業務を引き継いだのである。

さらに、1997年にPSAは、シンガポール港湾会社 (PSA Corporation Ltd. : PSAC) に転化され、株式化された後、PSACは民間企業として積極的に欧州および東アジアにおいて、M&A、Joint venture、海外コンテナターミナルに技術協力などのコンテナターミナル事業を積極的に行い、2000年以降は、世界諸港湾の14カ国のコンテナターミナル事業に進出している。

しかし、PSACの親会社であるテマセク持主会社 (Temasek holdings Co.) は、政府が設立した投資会社の一つであることから真の民間企業による港湾の民営化とはいえないし、ある意味では、港湾の発展においては政府の援助は欠かせない要素であることを示した。

(4) 韓国港湾の民営化

韓国の港湾における民営化は、1977年に釜山港の第1段階の開発事業を行った際に国際復興開発銀行 (IBRD) から港湾の開発の資金を借入したときに条件として埠頭別に指定会社制度を導入され、不完全な民営化から始まったのである、それから、1991年に釜山港の神仙台ふ頭をはじめコンテナターミナルの運営権を民間企業に売却する手法によるコンテナターミナルを中心とする民営化が進めた。

一般埠頭においては、民間企業の管理運営方式である「埠頭運営会社 (Terminal Operating Company : TOC)」制度を導入し、港湾の生産性の向上と管理運営の効率化及び港湾利用者のニーズに応じる付加価値の高いサービスを提供する港湾の管理運営を目指した。2003年以降は、全国の9つの貿易港のコンテナターミナルにTOC制度を採択して運営を行っている。

韓国は政策的に、東北アジア物流拠点のハブ港を目指して、釜山港に続く第2ハ

¹⁴ 三村 真人・寺田 英子編著「港湾の民営化」『経済社会と港湾』(株)パールロード、37頁

ブ港である光陽港及び釜山新港などの大規模コンテナターミナルの整備事業を行い、大部分を国内・国外民間コンテナターミナル運営会社に運営をさせており、多数のグローバルコンテナターミナルオペレーターが進出している。

さらに、2004年には釜山港の国際競争力の強化及び世界的に位置づけるために「釜山埠頭公社」が設立され、港湾の港湾施設の効率的な開発及び管理運営を目的して民間による港湾の経営を進めている。従って、韓国の港湾の管理運営はターミナル運営業者に埠頭を長期貸付で行う公・民の形態の民営化方式である。しかし、釜山港や光陽港を東北アジアハブ港として育成させるためにも民営化政策を積極的に受け入れるが、内・外国大手企業の寡占に対しても考えなければならない。

(5) 日本港湾の民営化

日本の港湾は、スーパー中枢港の構築にともない港湾の民営化を活発に推進している。日本の港湾の民営化における代表的な港湾はPFI制度を導入した北九州港の響灘コンテナターミナル港である。日本港湾の民営化の特色は、国の補助制度により地方自治団体から始めたことである。響灘コンテナターミナル港は、北九州市による「北九州港の響灘環黄海圏ハブポート構想」に基づいて環黄海圏ハブ港を目指して整備されたターミナルである。

響灘コンテナ港が注目されたもっとも大きい理由は、日本の港湾において初の民間資金より整備され、民間企業により管理運営を行うコンテナターミナル港だからである。響灘コンテナ港のPFI制度の仕組みは、国からの貸付、金融機関による融資、選定された民間事業者による出資で事業を行い、基本港湾施設及び運営会社において整備を行わないものの上物施設は北九州市が整備し、ヤードなど港湾施設を運営会社に提供にともない資金の出資や融資も提供してコンテナターミナルの運営は運営会社に一任する仕組みである¹⁵。

前述したようにPFI制度の主な問題はリスク分担であると示した。PFI制度を円滑に推進するためには、公共性の確保、官民のリスク分担、規制緩和及び港湾における商慣行の見直し、地方港における事業実施の難しさと物流施設としての課題を改善しなければならない¹⁶といわれている。

なお、港湾の開発という公共事業は長期事業であり高い収益が短期に得られる事業ではないことからリスク削減、すなわち、資金回収に対するmanagementも一つ

¹⁵ 北九州市の政策資料、『ひびきコンテナターミナルPFI事業募集要項』2000年

¹⁶ 小林 照夫編著『国際物流と港湾』(株) パールロード、2004年、111頁

の課題である。今後、日本の港湾の民営化政策を成功させるためには、公共性が根強い港湾の管理運営の緩和や建物を貸付で運営業者から使用料を収益で安住する家主的な港湾から革新的な新たな経営の姿勢が求められる¹⁷。

4. 港湾の民営化の効果と課題

近年、世界港湾は、激しい港湾間の競争に優位を確保するために新たな港湾政策として、より効率的な港湾の管理運営のためのインフラ施設の拡充、資金調達及び港湾のサービスが求められている。

世界諸港湾が民営化を推進している主な理由は、検討して調べた結果、社会資本整備による政府の財政の負担の軽減させるためには民間資金を導入せざるを得ないということと港湾利用者の多様なニーズに応じる迅速な付加価値の高いサービス提供及び港湾の活性化を目指して、民間参与形態の経営方式の導入は加速化した。港湾の民営化方式の導入による港湾の効果と成果及び課題は次の通りである。

1) 港湾の管理運営に民営化の効果

民営港湾の管理運営における効果は、

- ①インフラ整備による政府の財政の負担の軽減、
- ②港湾の管理運営の担当者の能力拡大、
- ③港湾の管理運営における官僚的・政治性の排除、
- ④港湾利用者に対しての付加価値高いサービス提供、
- ⑤港湾運営においての競争体制の導入による経済的な収益の確保
- ⑥ふ頭における生産性の向上などを挙げられ、このような、民営化の効果により港湾の経営状況を改善させることが可能である。

2) 港湾の民営化の実施による成果

港湾の民営化による成果を上げた代表的な港湾は、イタリアのジェノア港である、ジェノア港は、長年間伝統的な官主導的なサービス型形態の管理運営の港湾であったが、近年、港湾の競争力及び生産性が低下したため、1984年に、官民の荷役公社を設立され、民営化に一步を踏出し、港湾管理者の業務を縮小しながら、順次的に民営化を進めて埠頭の運営を民間企業に一任し、さらに官民の荷役公社も廃止し港湾の管理運営を民営化させたのである。

その結果、コンテナターミナルの生産性の向上や民間の港湾施設整備によるイン

¹⁷ 前掲書井上 聡史、7頁

フラ施設の拡充は、荷役によるコスト削減及び迅速な物流処理などの成果を得たのである。その他、マレーシアのクラン港は、官民協力体制における港湾の管理運営により効率性、活性化を高めながら民間投資による港湾の高度化を図り、2000年以降は、近隣港のシンガポール港と並べる港湾として位置づけられたのである。

3) 港湾の民営化における問題点

港湾における民営化方式においての問題点としては、

- ①港湾の公共サービスの低下として、民間投資及び収益性を優先にする運営により収益性がない港湾施設やサービスは回避が生じる憂慮。
- ②大手民間企業による寡占化である、これは、コンテナターミナル運営においてグローバルコンテナオペレーターや大手船社による寡占化。
- ③官民協力体制の非効率化における問題点は、港湾の所有と運営が分離されることから投資、運営などにおいて協力体制の維持の難しさ。
- ④港湾利用者に対する差別の極大化として、民間運営者の利潤の極大化による運営による港湾利用者に対する差別化が深化する問題などを考えられる。

従って、港湾の管理運営において公共性を排除しては効率の高い港湾の管理運営は期待されないのである。また、民営港湾の管理運営における大きな課題は地主としての機能及び政策計画や開発機能そして規制業務に対する監視機能などの公共部分の役割である。つまり、港湾の民営化を成功的に成し遂げるためには公共性を維持しながら行うべきである。今後、民間資本の投資により生じるリスクに対するmanagementについての研究も主要な課題である。