

# ◎ 港湾経営と自治体財政

## ① これからの港湾経営

■ 金 亨泰

### 1 問題の提起

理想的な港湾経営が行われるためにポーツオリティが港湾をどのように経営すればいいのに関する議論は、港湾が大規模に成長してから提起された問題である。ところがこれに対する明白な結論が未だ見出されていないのは、港湾をめぐる環境変化に対する正確な対応や港湾経営に関する方法論が明確に確立されていないことによる。実際、世界各国の港湾には、その港湾が置かれている時代的、空間的背景が異なるため経営方法も当然異なる。ましてや一国内の港湾であっても経営方法が異なる場合も多い。これらの事実を考えると、特定時間と空間を超えてどの港湾にも適用できる理想的な港湾経営のあり方が存在するとはいえないかも知れない。とこ

ろが、だからといってより効率的でより合理的な港湾経営に関する方法論の模索を放棄することはできない。横浜港が抱えている今日の諸問題を解決し、さらにやってくる二十一世紀を迎えて先進港湾として浮び上がるためには、港湾が地域社会に中核的な寄与をし、さらに利用者に対して質の高いサービスを提供できる新しい経営方法に対するあり方を確立する必要がある。

### 2 港湾経営体制の類型と特徴

ポーツオリティが港湾施設の中のどの施設を提供し、港湾サービスのどこまでを提供するのが望ましいのか。これは港湾の経営をいかなる形態で行うべきかに関係する問題であり、ポーツオリティと民間が、港湾

経営においてそれぞれ分担する範囲がどこまでにかかわる問題でもある。

この課題を分析するためにはまず港湾整備および経営にはいかなる形態があり、各形態の特徴はなにかを明確に認識する必要がある。ボードレル (Baudelaire) は "Port Administration and Management" という著書で港湾の経営形態を①運営型港湾 (Operating Ports) ②道具型港湾 (Tool Ports) ③地主型港湾 (Landlord Ports) と類型化している<sup>1)</sup>。この類型の基準としては(1)さまざまな港湾施設を提供する主体が誰であるのか、(2)荷役サービスの提供主体は誰であるのかである。この二つの基準を適用すると次の四つの形態として類型化することができる。

まず、ポーツオリティが航路、防波堤、泊地など船舶の航行のための補助施設や岸壁、

① これからの港湾経営  
② 横浜港の管理・運営と財政

1 問題の提起  
2 港湾経営体制の類型と特徴  
3 埠頭業と埠頭業者  
4 港湾の発展段階  
5 これからの港湾経営  
6 結論

埠頭のような下部施設を提供するだけでなく、荷役施設や荷役サービスも同時に提供する「運営型港湾」。次に、航行補助施設と下部施設および荷役施設はポートオーソリテイが提供するが、荷役サービスは民間によって提供される「荷役施設提供型港湾」。さらに、ポートオーソリテイが航行補助施設と下部施設だけ提供しそれ以外のすべての施設およびサービスは民間によって提供される「下部施設提供型港湾」。かつ、ポートオーソリテイは航行補助施設のみを提供しそれ以外のすべての施設およびサービスは民間によって提供される「航行補助施設提供型港湾」。以下ではこれらの各類型の港湾の特徴を比較してみる。

### ① 運営型港湾

第一に、ポートオーソリテイが航行補助施設や下部施設を提供するだけでなく、荷役施設や荷役サービスも同時に提供する「運営型港湾」の場合には、ポートオーソリテイがほとんどの港湾サービスを提供するという意味で、これらの港湾を「運営型港湾」(operating ports)という。この類型に属する港湾としては、ロンドン港およびシンガポール港等を指摘することができる。

「運営型港湾」の場合にはポートオーソリテイによる一元的な港湾運営や迅速な港湾サービスの提供が可能であるという長所がある。

反面、ポートオーソリテイの最高管理者がバースの指定、荷役作業、機能施設の設置および維持補修、港湾労働者の雇用など日常的業務(routine jobs)に深く関係するので、港湾の長期整備構想や経営方針のような戦略的問題

を軽視する傾向が強くなる短所がある。ロンドンポートオーソリテイが一時倉庫の経営および荷役サービスまで行ったために経営の多角化で名を得たことがあったが、港湾労働者の雇用および福祉問題に深く関係し過ぎたので、ロンドン港全体の発展戦略の策定に失敗し、さらに近隣港湾との競争にも敗れ、現在は英国においても二流港湾に落ちてしまったという事実を想起する必要がある。

また、「運営型港湾」の場合には、すべての港湾施設をポートオーソリテイが整備するので、ポートオーソリテイが投資財源を確保しなければならぬ問題が発生する。さらに投資や運営における非効率性の問題が発生する可能性も強い。したがって港湾が独占もしくは開発初期にあり、かつ港湾に対する民間投資が行われる可能性がほとんどない場合には、この類型の港湾経営が望ましいといえる。

### ② 荷役施設提供型(道具型)港湾

第二に、ポートオーソリテイが航行補助施設や下部施設および荷役施設まで整備するが、荷役サービスは民間によって提供される「荷役施設提供型港湾」の場合には、民間企業の参加が運営型港湾に比べれば拡大されるといえる。この類型は、貨物の取り扱いに必要な荷役施設までポートオーソリテイが提供するということの意味で「道具型港湾」(Tool Ports)ともいわれる。ドイツやフランス、日本および韓国の一部港湾がこの類型に属する。ドイツのブレメン港とブレーマーハーフェン港の場合には、ポートオーソリテイがほとんどの施設を提供するが、施設の運営および荷役サ-

ビスは第三セクターである「ブレメン港倉庫株式会社」(BIG)に委任している。このようにポートオーソリテイが岸壁、野積場および屋上だけでなく荷役設備まで提供するが、荷役作業は民間企業に任せている港湾である。

「荷役施設提供型港湾」の場合には、すべての港湾施設をポートオーソリテイが提供するので、一元的な港湾整備および管理が可能であるという長所がある。ポートオーソリテイの最高管理者が、荷役サービスの一般的な業務から解放されるが、バースの指定、荷役機械の設置、施設の維持補修等のような業務からは完全に独立することはできない。

ほとんどの港湾施設をポートオーソリテイが整備するので投資財源を確保しなければならぬ。したがって投資財源の確保や投資および経営の非効率性の面において「運営型港湾」と同様な問題点をもつ。さらにこの場合に導入される民間活力は荷役サービスのようなく一部のサービスに過ぎない。港湾に対する民間資金の投資可能性がほとんどないが荷役サービスは民間の能力を導入可能な場合には、この港湾設備および経営方法が望ましいといえる。

### ③ 下部施設提供型(地主型)港湾

第三に、荷役施設および荷役サービスが民間によって提供される「下部施設提供型港湾」の場合には、航行補助施設および下部施設だけポートオーソリテイが提供する。民間企業は下部施設(埠頭)を賃貸契約等で借り受けて荷役に必要な施設を自分の費用で設置し荷役サービスを提供する。これらの類型のポ-

トオソリテイは、港湾の下部施設に対する「地主」の役割をするという意味で、「地主型港湾」(Landlord Ports)ともいわれる。ロッテルダム港、アントワープ港、アムステルダム港、ニューヨーク・ニュージャージ港、シアトル港、ロサンゼルス港等欧米先進国港湾のほとんどがこの類型に属する。

「地主型港湾」の場合には、埠頭施設が船会社や荷役業者のような民間企業に貸付けられて経営される。これらの民間は、いわゆるターミナル・オペレーター(Terminal Operator)として借り受けた施設を効率的に経営するために必要な機能施設をみずから整備するので、ポートオソリテイがこれらの施設の投資費用を節約することができる。ターミナル・オペレーターは埠頭施設を所有ないし借り受けて荷役サービスを提供する港湾企業である。このようにほとんどの港湾サービスが民間によって行われるので、ポートオソリテイは日常的な業務から完全に解放される。ポートオソリテイは、ターミナル・オペレーターが可能な限り最大の利潤を確保できるようにポートセールスを行うなど環境の整備をするだけでよい。もし港湾利用者から施設の不足に対する不満や拡大の要請がある場合には、当該利用者を港湾投資に直接参加させることによって解決することもできる。したがってポートオソリテイは、埠頭用地を造成することだけでも港湾施設を拡大することができ。

「地主型港湾」のひとつの大きな特徴は、埠頭経営の民営化を代表している点である。港湾経営の非効率性や迅速な港湾整備のため

には埠頭経営の民営化が必須的であるといわれている。ところで地主型港湾の場合には、ターミナル・オペレーターが埠頭経営に参加されることによって埠頭経営の民営化が自然的に行われる長所がある。

ポートオソリテイがターミナル・オペレーターと結ぶ契約内容によってポートオソリテイとターミナル・オペレーターがそれぞれ整備する施設の範囲や契約金額が決定される。したがってポートオソリテイは民間が投資する部分に対して収益率が保障できるように制度的装置を提供するだけでよい。

ボードレールが類型化することはできなかったが、「航行補助施設提供型港湾」(Navigation Ports)もしくは「管理型港湾」(Administrative Ports)とも分類できる港湾がある。この類型はポートオソリテイが荷役サービスや下部施設を全然提供せず、航行補助施設の提供や港湾全体に対する一元的な管理および監督機能だけ行う。したがって「管理型港湾」は「地主型港湾」よりもっと進んだ類型の港湾であるといえる。この類型は「地主型港湾」がもつ長所をもつだけでなく、それより優れた特徴として民間資本によって大部分の港湾施設が整備・経営されるので、ポートオソリテイが港湾施設の整備のための財源がほとんど必要でなくなるという点である。したがって、「管理型港湾」こそ港湾整備および経営において完全な民営化を表わしており、港湾投資および経営面において最高の効率性を発揮できる理想的な経営方法ともいえる。この類型に最も近い港湾としてはホンコン港を指摘することができる。

ホンコン港にはポートオソリテイが埠頭提供機能をほとんど行っていない。民間が自己資金で埠頭を整備・経営している。ホンコン港のポートオソリテイは、民間埠頭業者が埠頭施設を整備するように公有水面とその下の空間のみを提供する。もちろんポートオソリテイが埠頭の提供および経営には全然関係せず港湾全体の管理・監督だけ行うが、民間が埠頭を整備・経営および荷役作業まで直接行うので、利用者には効率のよいサービスが提供されるのである。

### 3 埠頭業と埠頭業者

港湾には埠頭業がある。埠頭業とはバース、荷役機械、野積場、屋上等の埠頭施設を整備・所有して顧客に提供し、さらに荷役サービスまで提供する事業である。このようなサービスを提供する事業者が埠頭業者である。埠頭業者の中で代表的なものがポートオソリテイである。一方、埠頭業者の中には埠頭を整備して利用者一般に提供することにとどまる埠頭提供業者と、埠頭を実際運営する埠頭運営業者に分かれる。埠頭提供業者は埠頭を整備して利用者に貸貸し、実際の運営には参加しない事業者である。これに対して埠頭運営業者は、みずから埠頭を整備・運営するか、もしくは埠頭提供業者から埠頭を借り受けて、みずから埠頭を運営する事業者である。

英国の場合、信託港湾(Trust Ports)の形態を取っている多くのポートオソリテイは、埠頭提供と埠頭運営を同時に行っている純粋な埠頭業者として、彼らは港湾労働者ま