

ポートオーソリティーは主導権をとらなければならない

Port authorities must take the lead

Dr Peter de Langen

最近、大半のポートオーソリティーは土地と基本的施設を民間セクターに提供し、それ以外の運営についても民間企業に任せるといって、地主としての位置づけをとっている。

厳密に言えば、教科書的な意味での地主型港湾はターミナル運営に参画しないし、クレーンや倉庫などの様々な港湾施設に投資しないものである。しかしながら、多数のポートオーソリティーは基本的な地主港湾の原則に忠実であるものの、実際には土地と最低限の施設を提供するのみでなく投資も行い、「港湾クラスター」全体によい効果を与えている。

「港湾クラスター」とは海港において船や貨物の到着に関連するすべての企業からなるもので、港湾周辺に存在するものである。この記事において、港湾クラスターに含まれる企業とは、ターミナルオペレーター、内陸物流企業、倉庫会社、港湾産業、海事法律家のようなサービス業者を含んでいる。

ポートオーソリティーの港湾クラスターの支配人としての役割は、「共同で解決しなければならない問題」を港湾の円滑な運営のための組織的な責任として解決することである。港湾クラスターに存在する多数の民間会社が、共同投資により利益をうけるが、フリーライダー（ただ乗り）問題により、そのような共同投資はほとんど実現しない。対照的に、ポートオーソリティーは港湾使用料や土地の賃貸料からそのような投資をするための原資を生み出すことができるのである。

そのような投資がなされている港湾においては、使用量や賃貸料は比較的高いかもしれないが、港湾情報システム、マーケティング、教育施設、革新プログラムの質は高いものとなる。

ポートオーソリティーが港湾クラスター全体の便益のために投資を行った 2、3 のすばらしい例として、たとえば、ロッテルダム、バルセロナのポートオーソリティーは、「港湾共同体システム」に投資している。ロッテルダムは、さらにニューヨークと同様、他の国々の港湾代理人にも投資している。一方で、バルセロナやハンブルクは内陸ターミナルにも出資している。人事的な見地では、ニューオリンズとルアーブルは港湾クラスター全体の雇用者向けのトレーニングや教育プログラムに投資している。

大きく様々な機能を持った港湾において、これらの投資は少ない港湾収入に比べてきわめて効率的である。受身のポートオーソリティーはそれらの投資を

しないということの意味し、結果として内陸ゲートの混雑や高価な情報料、労働者不足に伴う高労働者コスト、非効率的港湾マーケティング、もしくは港湾マーケティングが存在しないなど、「共同で行動しなければならない問題」につながるものである。

<資金マネジメント>

ポートオーソリティーは、地区の支配人としての役割を務めるために、二つの能力を備える必要がある。一つは投資判断を正しくする能力、二つ目は投資を効率的に実施する能力である。双方とも港に存在する民間企業の参加が必要とされる。

民間企業のサポートなしに、港全体に対してベストなやり方を見つけ出したり、プロジェクトが効率的に動いているかについて確信をもって進めたりすることは事実上不可能に近い。それゆえに、効率的な港湾クラスター運営のためは、ポートオーソリティーと民間企業のパートナーシップや責任の共同分担が必要となる。

しかし、プロジェクトの実施や費用の支払いを行う前に、ポートオーソリティーは、その投資がいくつかの基本的な条件に適合するかを検討する必要がある。まず、その投資が港湾クラスター全体に対して外部的な便益があるか、すなわちその投資が港湾クラスターにおけるさまざまな企業の競争力に寄与しなければならない。

二番目に、全体便益（ポートオーソリティー自身と港湾クラスターに存在する企業の便益）が投資の全体コストを上回らなければならない。

民間企業が投資を行う意向がない場合、ポートオーソリティーは投資額について、ゴミ回収などサービスへの直接課金によりできる限りの額を回収しなければならない。

それが不可能な場合、ポートオーソリティーは港湾使用料や土地賃貸料からの収入を浚渫などへの投資額に使うことができる。民間企業が投資に寄与したい場合、投資はパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）として編成されるべきである。それらのパートナーシップは、内陸のターミナル施設など、パートナーシップ自身が提供するサービスに課金したり、マーケティングなど特段の課金なしに投資を行うこともできる。

ポートオーソリティーが地区支配人としての役割を務めることによる、港湾クラスターおよび経済全体への利益を念頭に置くと、ポートオーソリティーの組織は効率的に地区支配人としての役割を果たせるようなかたちになっていなければならない。

このことは、ポートオーソリティーの2つの重要な組織的特色を示している。すなわち、ポートオーソリティーの所有形態（民か官か）と地理的な観点（集権的か非集権的か）である。

<官か民かの観点>

公的なポートオーソリティーの必要性に対する古くからの議論は完全に正しいものとはいえない。ターミナル運営や土地賃貸における独占という民営のポートオーソリティーが引き起こすと思われる問題については、比較的簡単に規制によって防ぐことができるためである。

港湾施設の一部は公共財としての役割を果たさなければならないという議論も納得しうるものではない。民間企業への補助金は、公共財提供へ政策的選択肢として広く受け入れられている。

同じように、公的な計画が必要であるという議論も十分ではない。民間の計画能力が公的機関の計画能力に劣るという理由は何もない。

安全性の観点は、明らかに公的機関の港湾運営への参画の理由となるが、特定の安全管理者のほうが、公的パブリックオーソリティーよりも安全確保上、よりよい手段といえるかもしれない。

実際、港湾クラスター運営者としてのポートオーソリティーのあり方について考えることにより、公的なポートオーソリティーの必要性が説明しうる。民間ポートオーソリティーは実際のところ、全体の便益のための投資をする傾向にはない。というのも、それらの投資はポートオーソリティーの財務状況の改善よりも別の企業の収益を改善することにつながるものであるからである。

この議論からすれば、民間ポートオーソリティーは港湾クラスター全体便益のための投資が必要ないときのみ適切なものであるということになる。実際、単一ユーザー、もしくは少数のユーザーによって使われている港には当てはまるものかもしれない。しかし、それら以外の港においては、経済学的な見地から、港湾クラスター全体にとってポートオーソリティーの公的な所有がよりよい形態である。

イギリスにおいては、なぜロンドン港が公営で、フェリクストウ港が民営かということの説明するのに上記の論理が使われる。「運営権」はロンドン港において民間企業によって自主的に解決されていない「共同で行動しなければならない問題」の一例であり、公営ポートオーソリティーによって扱われているものである。対照的に、フェリクストウ港は一者によって使われている港であり、「共同で行動しなければならない問題」が特に存在しないものとなっている。

<国営と地域、市営かの観点>

ポートオーソリティーが港湾クラスターの支配人としての役割を果たすことができるようにすることは、適切な地理的な集中性にも関係してくる。一つの港湾クラスターは一つのポートオーソリティーによって管理されるべきである。

行き過ぎた集権化（たとえば、使用料設定、徴収、投資決定を国立ポートオーソリティーが行うなど）は、三つの理由から有効ではない。一つ目として、すべての収入が中央で回収されることから、各港を管理する支局において、効率的に港湾運営を行うインセンティブが限定されてしまうことにある。そのた

め、運営状況の監視コストが高つくことになる。

二つ目は、投資額と使用料のレベルが地方レベルで決定できないことである。つまり、港湾使用料が、受益できるサービスのレベルに沿った形で最適化されないということである。

三つ目は、政治的動機に基づいた投資判断が増えるということである。各港への投資が、各港それぞれの使用料収入に基づいてなされず、国家機関によってなされることから、地方支局を含む地方港関連者が投資を得るために陳情などのロビー活動をすることになる。これにより、実質的に、国立ポートオーソリティーは投資プロジェクトのコストと便益について客観的なアセスメントをすることができなくなる。

反面、行き過ぎた分権化も2つの理由から同じく有効ではない。ポートオーソリティーの管轄範囲が狭すぎる場合、管轄範囲の外側への新規投資によりよい効果が得られると思われても、それが実施できなくなる。これは、常に変遷する地理的条件の変化により、新しい場所における新しい港湾施設投資が必要となるということかもしれない。

二つ目に、管轄範囲の狭いポートオーソリティーは規模の経済利益を生み出すことができない。コンテナターミナル、貨物情報追跡システム、内陸施設、港湾内情報システムなど、同じような施設にそれぞれのポートオーソリティーが投資することになる。

それゆえ、適切な地理的な観点は、一つのポートオーソリティーが一つの港を管轄することである。この場合、港湾クラスターの企業はポートオーソリティーの業績を改善するというインセンティブをもつことになり、これが企業とポートオーソリティーの間の協力体制をより強固なものにする。これは、すでにロッテルダム、ミシシッピ川下流、マルモ、コペンハーゲンで実際に存在するものである。

最適な状況は、一港に一つのポートオーソリティーが存在し、港湾クラスター全体の便益を上げるための投資量を明らかにし、効率的に投資を行うために、官民協力が可能であれば周辺民間企業とできる限り協力していくことである。この公的ポートオーソリティーは直接的であれ間接的であれ、投資コストを港湾クラスターに存在する企業から回収していくであろう。

それらの力をもったポートオーソリティーは急速にその港の比較競争性を生み出していくことになるであろう。

(抄訳者 東北地方整備局 港湾計画課 課長補佐 鈴木崇弘)
(校閲 国土交通省 港湾局建設課 国際業務室)