

《研究ノート》

港湾運営会社制度の特徴と課題

津 守 貴 之

目 次

問題の所在

1. 港湾運営会社制度の概要と特徴
2. 制度設計の問題点とその経緯および背景

小 括

問題の所在

本稿の目的は次の2点である。①港湾運営会社制度の制度設計の基本的な問題点の整理：港湾運営会社の制度設計の特徴の1つは、その適用対象を国際戦略港湾、国際拠点港湾の2つのランクの港格にわけ、これら2つの港格の港湾運営会社の間で国の支援制度の格差を設ける一方で、国際戦略港湾の港湾運営会社制度を基準としてそれを国際拠点港湾に援用していることである。この特徴から生じる制度設計の問題点とは、国際戦略港湾と国際拠点港湾の間に異質性があるにもかかわらず類似の制度を適用していること、このことから港湾運営の非効率が生じていることである。本稿ではこれらの問題点を阪神港、京浜港、名古屋港、水島港を事例として検討する。②上記問題点が発生する経緯・背景の整理：スーパー中枢港湾プロジェクトの時期から顕在化した「国営港湾化」の動きが、国際コンテナ戦略港湾政策では港湾運営会社制度という形でより強められた。そしてこれまで生み出されてきた埠頭公社制度、特定埠頭運営事業者制度、メガ・ターミナル・オペレータ制度等が港湾運営会社制度に収斂された。このことはこれらの制度が創設されるたびに新たに組織が設立されてきたこと、制度変更がなされることによってこれら設立された組織の存立を保証する制度は消失し、制度変更された新たな制度に合わせざるを得なくなっていることを意味する。本稿では上述した制度設計の問題点は、これまで改廃されてきた諸制度のもとで創設された各組織と、新たに作られた港湾運営会社制度との間での制度的な不具合によるものであることを明らかにする。

1. 港湾運営会社制度の概要と特徴

まず港湾運営会社制度の概要と特徴を簡単に整理しておこう。

(1) 港格の変更と港湾運営会社への国の支援のあり方

1) 港格の変更＝国際戦略港湾と国際拠点港湾¹

港湾運営会社制度は2011年度の港湾法改正で導入された。この時の改正港湾法では港格を変更し、従来の特定重要港湾の中から国際戦略港湾として京浜＝東京、川崎、横浜、阪神＝大阪、神戸の5港が、また特定重要港湾のうち残りの18港（室蘭、苫小牧、仙台塩釜、千葉、新潟、伏木富山、清水、名古屋、四日市、堺泉北、姫路、和歌山下津、水島、広島、下関、徳山下松、北九州、博多）が国際拠点港湾とされた。

国際戦略港湾については、「長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾として政令で定めるもの」（港湾法改正案第二条第二項）とされている。つまり国際戦略港湾とは、「長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点」＝欧米基幹航路が就航している港湾であり、「かつ当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾」＝内航フィーダー輸送ネットワークを利用した国内ハブ港であることが条件となっている。

一方、「国際拠点港湾」は「国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾」とされており、それは「外貨貨物量が多い港湾」であるが、国際拠点港湾には「国内のコンテナ貨物の集荷は集中させない」とされている。つまり国際戦略港湾との違いは、国内遠隔地貨物の集荷力がなく地元対応の港湾であるという点にある。

そして「重要港湾」については「国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾」とされている。

2) 制度の基本的特徴と国による支援制度の内容

a) 制度の基本的特徴

2011年改正港湾法によって国際戦略港湾と国際拠点港湾では公的港湾施設の長期一体貸付を受けるためには港湾運営会社を設立することが義務づけられた。港湾運営会社制度の基本的特徴は次のとおりである。

① 国際戦略港湾：複数港湾（湾域）にまたがったコンテナ・ターミナル群（いわゆる「埠頭群」）

表 港湾法改正による港格ごとの支援制度

港 格	直轄事業の 国費負担率	コンテナヤードの 直轄事業化	固定資産税等の課税基準 (港湾運営会社)	港湾運営会社への 無利子融資割合
国際戦略港湾	7/10	可能	1/2換算	4割+4割*1
国際拠点港湾	2/3	－	2/3換算	3割+3割*2
重要港湾	5.5/10	－	－	－

* 1：国、地方公共団体がそれぞれ4割である。なお名古屋港、四日市港は無利子融資については国際戦略港湾と同等の8割とされている。両港についてはそれ以外の支援制度は国際拠点港湾と同様である。

* 2：国、地方公共団体がそれぞれ3割である。

出所：国交省港湾局配布資料「港湾法改正等の概要」平成23年2月をもとに筆者作成。

1 国交省港湾局「港湾法改正案」の条文による。

を一元管理する主体を港湾運営会社として認め、それにこれらコンテナ・ターミナル群を長期一体貸し付けする。

- ② 国際拠点港湾:同一港湾内の複数埠頭（埠頭群）を一元管理する主体を港湾運営会社として認め、それにこれら複数埠頭を長期一体貸し付けする。

表は2011年度改正港湾法によって定められた港格ごとの支援制度の内容を整理したものである。以下、この表をもとに支援制度の概要を見てみよう。

b) 国による港湾管理者・旧公社所有港湾施設の買取・直貸し制度の拡充

- ① 国際戦略港湾については、従来の直轄港湾整備事業の国費負担率を2/3から7/10に引き上げる：従来から「係留施設」、すなわち岸壁部分は直轄港湾整備事業で行われてきたが、その直轄比率を若干上げて、整備の際の港湾管理者・埠頭株式会社（旧埠頭公社）負担部分を少し軽くするというものである。

国際拠点港湾については従来通りの2/3のままである。

- ② 国際戦略港湾については、直轄港湾整備事業の対象施設をヤードにまで拡大させ、国費負担率を2/3とする：従来、直轄港湾整備事業に含まれていなかった「係留施設に附帯する荷さばき地」=ヤードも含めて国費を投入し、整備の際の港湾管理者負担を軽減するとともに、ヤードも国有財産とすることができるとする。

国際拠点港湾についてはヤードの直轄事業化はなされない。

- ③ 国際戦略港湾については、これら国有財産となった港湾施設を国が港湾運営会社に直接貸し付けることができるようにする。

国際拠点港湾については新たな直貸し制度は導入されていない。ただしスーパー中枢港湾プロジェクトの際に直貸し制度をいち早く導入した名古屋港TCBおよび四日市港霞北埠頭の岸壁についてはそのまま直貸し制度が継続されている。

c) 税制上の優遇措置および無利子融資制度

支援制度としては上記以外に「国際コンテナ戦略港湾等の港湾運営会社が取得した荷さばき施設等の上物施設に係る税制特例措置」や「港湾運営会社が行う荷役機械等の整備に対する無利子貸付制度の創設」がある。前者については、「国際コンテナ戦略港湾における外貿埠頭公社の民営化に係る登録免許税の軽減措置」を新設し、外貿埠頭公社が平成24年度までに民営化した場合の不動産所有権移転に係る登録免許税を通常は不動産評価額の20/1000であるのに対して、15/1000に軽減するというものである。また「港湾運営の民営化のための港湾運営会社に係る固定資産税等の軽減措置」も新設する。これは港湾運営会社が平成24年度までに新規取得した荷さばき施設等に係る固定資産税等の軽減措置を創設するというもので、国際コンテナ戦略港湾に指定された阪神、京浜両港の場合は10年間1/2に、それ以外の一定の要件を満たす港湾として、苫小牧、仙台塩釜、新潟、清水、名古屋、四日市、広島、関門、博多を選び、これら港湾については10年間2/3とするというものである。

また無利子資金の貸付対象として港湾運営会社を限定し、国際戦略港湾の場合、それを6割から8

割に引き上げる。これについては国の融資割合が4割，地方公共団体が4割，転貸債が1割，民間市中金融機関が1割の割合となっている。国際拠点港湾の場合は，同様に3割，3割，2割，2割となっている。加えて整備資金貸付基準を見直し，無担保化する。なおかつてのスーパー中樞港湾であった伊勢湾港（名古屋港，四日市港）は表の註にあるように，国際戦略港湾と同等の8割とされている。これは例えば免震機能付ガントリークレーンを港湾運営会社が設置する場合等に活用されるものである。

港湾運営会社の指定は，国際戦略港湾は国土交通大臣が，国際拠点港湾はその港湾の港湾管理者が行うものとなっている。

（2）組織と業務

国際戦略港湾における港湾運営会社の組織と業務については国交省港湾局がそれを大まかに示した「国土交通大臣が行う港湾運営会社の指定について」（以下「指定について」と略）を一定の基準として定められてきた。そしてこの「指定について」の内容は単に国際戦略港湾にのみ適用されるのではなく，実質的に国際拠点港湾もこれに準じた対応を求められているものである。

1）組織

「指定について」における組織に関する説明はきわめて簡略である。当初は民間企業経営者を経営トップとすること，また専門家集団を擁することの2点のみであった。これは国際コンテナ戦略港湾政策が標榜する「民の視点」での経営という方針を反映させたものである。この方針を受けて国際戦略港湾およびそれを目指している名古屋港，四日市港の港湾運営会社は全てトップが民間企業出身者となっている²。

国際拠点港湾においても国際戦略港湾に準じて民間経営者をトップに据えることが国交省港湾局から求められた。そのため現在では民間出身者が経営トップになっている会社と行政出身者がトップになっている会社の両方がある。

また国際戦略港湾の港湾運営会社は港湾ごとに設立されるのではなく，湾域で1社設立されることになっている。そのため選定された京浜港，阪神港にそれぞれ1社ずつ港湾運営会社が設立されることになる。しかし，現在，統合された港湾運営会社は阪神港の阪神国際港湾のみである。当初の予定では京浜港の港湾運営会社の統合は2014年度を目処としていたが，その後，2015年度中に延期しており，現在，統合が求められている東京港埠頭株式会社，横浜港埠頭株式会社，川崎港埠頭株式会社の3社のうち，横浜－川崎2社統合を先行させることになった。

一方，国際拠点港湾は複数港湾ではなく，同じ港湾内部の複数埠頭を「埠頭群」として一元管理することが義務づけられた。

2 ただし2013年終わり頃から必ずしも民間企業出身者である必要はなく，港湾に対して知識を十分に持つ元国家公務員でもかまわない，あるいは望ましいという意見が出されるようになってきている。

2) 業務

港湾運営会社の基本的な業務については以下の通りである。

- ① 主要業務1 = 国・港湾管理者・資産管理会社から借り受けた港湾施設・機器を民間ターミナル・オペレータあるいは港運事業者等に又貸しすること。借受料金と貸付料金の差額が港湾運営会社の収入の柱になる。
- ② 主要業務2 = 国や港湾管理者からの各種支援措置（= 無利子融資や港湾施設の割安での借受および機器整備の際の補助金等）を受け取ること。
- ③ 追加業務 = 集荷活動および創荷活動を行うこと。
- ④ 基本的な機能 = 又貸しのさやおよび国・港湾管理者からの各種支援措置を元手としてターミナル等の港湾施設や荷役機械等の機器の貸付料金、使用料金を柔軟に設定し、ターゲットとする船社や貨物（荷主）を誘致する。あるいは必要な荷役機械等の購入や物流倉庫の設置とその割安料金での事業者への貸付等の集荷施策を展開する。

上記のことから、港湾運営会社の収入の多寡がおおむねその港湾運営会社が運営している港湾のコンテナ貨物取扱量と稼働率に規定される。そして当該会社の収入の多寡が港湾運営会社の集荷・創荷戦略の内容と規模を規定することは言うまでもない。したがって港湾運営会社が又貸しによってどれだけ利益を得ることができるのか、また各種支援措置によって元手をどの程度確保することができるのかは港湾運営会社の経営戦略上の柔軟性を規定することになる。逆に言うならば、又貸しのさやが薄い、あるいは支援措置が弱いという状況では港湾運営会社はほとんど戦略的な集荷・創荷措置を展開することができない。

3) 出資について

a) 国際戦略港湾

民間出資については、「3割」が1つの目安として示されていた。またその目的が「民の視点によるガバナンスの一層の確立を図るため」とあることから、民間企業が出資することによって民間から経営者を迎えやすくするとともに、「港湾運営会社」の業績に対して民間出資者が敏感になること、具体的には株価や配当が問題とされることによって「港湾運営会社」の経営効率が高まることを想定していると言える。一方、経営効率のみで公共性が損なわれると公共空間としての港湾の役割を果たすことができない。そのため公共性の項目が付加されている。

ただし出資についても2013年になって国交省港湾局の方針は、少なくとも表面上は「180度転換」した。「民の視点」から「国の関与」への「転換」である³。収益性が弱い港湾運営会社に対する民間出資が困難であること、「広域的なインフラづくり」、「広域的なエリアから集荷を図るため」あるいは「国家的利益の確保・最大化」という理由から、民間出資の代わりに国の出資を是認する方向に国交省港湾局の方針は「転換」したのである。

3 ここで「少なくとも表面上は」という言葉を用い、また「180度転換」という言葉をかっこ付きにしているのは、もともと国交省港湾局は国営港湾化を意図して政策展開しているため、「転換」ではなく、ストレートにその意図が表面化したに過ぎないからである。

b) 国際拠点港湾

一方、国際拠点港湾に対しては必ずしも国の出資は必要とされていない。また民間出資についても特段の言及はない。これは国際拠点港湾の場合は、港湾運営会社制度に先行して作られていた特定埠頭運営事業者制度やメガ・ターミナル・オペレータ制度によって設立された組織がすでに民間出資を受け入れていることにもよるものと思われる。

港湾運営会社制度は国際コンテナ戦略港湾政策を展開するために創出されたものである。そのため同制度は国際コンテナ戦略港湾に選定された京浜港、阪神港の状況にある程度、想定して作られている。つまり同制度が適用される国際拠点港湾の実態を考慮して制度設計されたものではない。それにも関わらず、これまで見てきたように、同制度は国際戦略港湾向けの内容を基準として国際拠点港湾に援用する制度内容となっている。

2. 制度設計の問題点とその経緯および背景

(1) 阪神港における特例港湾運営会社の統合

当初、神戸港埠頭株式会社と大阪港埠頭株式会社は、前者が後者よりも債務が大幅に多いという両者の財務状態の違いから、そのままでは対等合併することが困難であった。そこで考えられたのが、以下の上下分離方式での統合である。

- ① 統合前の特例運営会社が保有する資産を管理する会社（以下、「資産管理会社」と略）と統合後の港湾運営会社を別会社にする。
- ② 統合後の港湾運営会社は資産管理会社が保有する資産を借り受けて、それによって港湾運営を行うこと。
- ③ 統合後、新たに追加された資産については港湾運営会社が管理すること。

統合後の港湾運営会社は少なくとも当初は土地を持たないため、上物（＝荷役機械等の機器や管理棟等）と下物（＝土地）が分離された形で管理されることになる。そのため、このような称呼となっている。この上下分離方式を分かりやすく表すと下記ようになる。

- ・ 資産管理会社としての旧特例港湾運営会社＝旧埠頭公社
- ・ 運営会社としての統合新会社

ただし資産管理会社の位置づけは、統合前の神戸港埠頭株式会社と大阪港埠頭株式会社との間で統一されているわけではない。神戸の場合は、おそらく旧埠頭公社が持つ資産を処分するための会社であり、いわば資産処分会社である。そして資産が処分されれば解散することになるだろう。それに対して大阪の場合は資産処分会社ではなく、資産管理を継続する会社として位置づけられている。またここで「名目的な分社方式」という表現にしているのは、資産管理会社の業務は実際には統合された新会社あるいは港湾管理者に委託されるケースが多いからである。そのため資産管理会社はごくわずかな人員しかいない名目的な会社となる。これは前述した神戸港埠頭株式会社と大阪港埠頭株式会社の間での財務状況の違い＝神戸港埠頭株式会社の債務の多さから、統合会社と旧会社の「分社」方式をとらざるをえなかったこと、つまり本来ならばそのまま統合すればよいところを、財務状況をはじ

め両社の状況が大きく異なることから別会社を作らざるを得なかったことから生じた組織的な「工夫」である。つまり統合が実現し正式な港湾運営会社となっている阪神国際港湾株式会社も港湾運営会社制度に合わせるためには「分社方式」という追加的な工夫、作業、組織を必要としたということである。

なお上述した神戸港埠頭株式会社、大阪港埠頭株式会社の債務の多さが、これら両港を管理している神戸市および大阪市をしてこれら2つの埠頭会社の資産を国に売却し、国の直貸し制度を導入する背景となっている。阪神港における港湾運営会社の正式発足＝阪神国際港湾株式会社の設立は、国交省港湾局による国営港湾化の推進と、阪神港管理者、とりわけ神戸市による「身売り戦略」の実施という両者の利害関係が一致して可能となったものであると言える。

(2) 京浜港における組織問題

東京港においては東京港埠頭公社の「民営化」という名の株式会社化が他の5大港に先んじて2009年に行われた。そして株式会社化した東京港埠頭株式会社は2010年に東京都の他の臨海部第3セクターを束ねる持株会社である臨海ホールディングスの傘下に編入された。つまり現在の東京港の特例港湾運営会社である東京港埠頭株式会社は臨海ホールディングスの一部となっている。また東京港はそのコンテナ取扱量が約440万TEUと日本では突出した多さであり、それに応じて東京港埠頭株式会社の財務状態も余裕がある。つまり自前での港湾運営が可能な状態にあると言える。

一方、横浜港では横浜市港湾局が横浜港の一元管理を進めていた。具体的には横浜港埠頭公社（当時）に横浜市が管理する公共コンテナ・ターミナルだけでなく、在来埠頭も管理を委託し、横浜港全体を横浜港埠頭公社による一元管理のもとにおくようにしていた。

このような状況の中で、仮に上下分離方式をとったとしても、東京港埠頭株式会社と横浜港埠頭株式会社を単純に統合させることになると、東京港埠頭株式会社を臨海ホールディングスから抜き取って横浜港埠頭株式会社と対等合併させるか、横浜港埠頭株式会社を臨海ホールディングスの傘下に組み入れるか、いずれかの方法をとるしかない。言うまでもなく前者は東京都が、後者は横浜市が容認できない条件である。

京浜港においては、港湾管理者である東京都、横浜市ともに異なるアプローチで港湾の管理・運営の仕組みの効率化を独自に進めてきた。そのため東京港埠頭株式会社と横浜港埠頭株式会社を統合して京浜港の港湾運営会社にするには、その歴史的経緯と組織的な特徴から見て簡単ではない。そしてそれ以前に東京都は財政的にも東京港埠頭株式会社の経営的にも、国営港湾化のみならず、京浜港の港湾運営会社の統合そのものの必要性も感じていないと言える。

(3) 名古屋港における港湾運営主体の多様化・多層化

名古屋港においては埠頭公社制度、スーパー中枢港湾プロジェクト、国際コンテナ戦略港湾政策を通じて現在、次の5つの港湾管理・運営主体が併存、錯綜する状況になっている。5つの港湾管理主体とは、①公共埠頭の管理・運営主体である名古屋港管理組合、②旧名古屋港埠頭公社＝特例港湾運営会社である名古屋港埠頭株式会社、③官民連携組織であるNCB（名古屋コンテナ埠頭株式会社）、④メガ・ターミナル・オペレータであったTCB（飛島コンテナ埠頭株式会社）、⑤特定埠頭運営事業

者であったNUCT（名古屋ユナイテッド・コンテナ・ターミナル株式会社）である。

名古屋港においては京浜、阪神と異なり、外貿埠頭公団が設立されなかったため、コンテナ・ターミナル整備の仕組みとして官民連携組織としてNCBが設立されターミナルの整備・運営を行ってきた。その後、名古屋港埠頭公社が設立され、一部のコンテナ・ターミナルの整備・運営を担当することになった。さらにスーパー中樞港湾プロジェクトの際にメガ・ターミナル・オペレータとしてTCBが設立され、岸壁が国直轄で整備されるとともに国による直貸し制度が全国ではじめて導入された。またTCBは管理棟における業務・作業をTCB出資事業者間で統合する等、神戸港や大阪港、横浜港のメガ・ターミナル・オペレータと比べて最も完成度の高いメガ・ターミナル・オペレータであり、他にはない自動化も推進した。これに加えて鍋田埠頭においては新規ターミナルの整備が行われNUCTが特定埠頭運営事業者としてこれを運営することとなった。その後、旧名古屋港埠頭公社を改組し、特例港湾運営会社である名古屋港埠頭株式会社が設立されている。

このように名古屋港においてはこれまでの制度形成に応じて新たな組織が生み出されてきた。そして港湾運営会社制度の創設によって埠頭公社制度やメガ・ターミナル・オペレータ制度、特定埠頭運営事業者制度が廃止されたため、これら先行する諸制度にもとづいて設立され、運営基盤も運営戦略も異なる複数の港湾運営主体を港湾運営会社制度という仕組みの中に統合させる必要が出てきている。

（４）水島港における「埠頭群」形成問題

水島港においては博多港、那覇港とともに2003年に構造改革特区港湾に認定された。そして特定埠頭運営事業者制度にもとづいて設立された水島国際物流センター株式会社が水島港のコンテナ・ターミナルの管理を受託してきた。ただし水島港のコンテナ・ターミナル（玉島人工島地区）はかつて4号埠頭と6号埠頭の2ヶ所に分かれており、特定埠頭運営事業者としての水島国際物流センター株式会社が管理・運営していたのは6号埠頭のみであった。その後、6号埠頭に水深12m、岸壁延長240mのヤードの追加整備されたこと（岸壁部分は国の直轄事業）にともない、4号埠頭を利用していた港運事業者を6号埠頭に誘致した。コンテナ・ターミナルを6号埠頭に集約し、水島国際物流センター株式会社がコンテナ・ターミナル全体を効率的に一体管理する体制にしたのである。一方、それまでコンテナ・ターミナルとして利用されていた4号埠頭は乗用車等の内航貨物取扱いターミナルに用途変更し、従来通り岡山県が管理していた。

ところが港湾運営会社制度の創設にともない、国際拠点港湾では特定埠頭運営事業者制度がなくなり、水島国際物流センター株式会社はその存立根拠となる制度を港湾運営会社制度に切り替えなければ港湾施設の長期一体貸付を受けることができなくなった。そして国際拠点港湾の港湾運営会社は複数ターミナル＝「埠頭群」の運営が指定の条件となっている。このことから、コンテナ・ターミナルである6号埠頭だけでなく、内貿ユニット・ロード・ターミナルである4号埠頭も管理しなくてはならなくなった。水島港においては6号埠頭へのコンテナ・ターミナルの集約による港湾運営の効率化を図ろうとした矢先に4号埠頭の管理も追加的に発生したため6号埠頭への集約効果が減殺されたと見える。

なお水島港と同時に特定埠頭運営事業者制度を導入した那覇港は国際拠点港湾ではなく、重要港湾であるため、同制度のもとでの長期一体貸付の仕組みが存続する。一方、博多港は、当初から香椎パーク・ポート、アイランド・シティという2つのターミナルの一元管理を担当してきたため、港湾運営会社制度への切り替えにともなう混乱は少なかった。

(5) 複数制度の「収斂」にともなう制度設計の不具合の発生

港湾運営会社制度は、直接的には国際コンテナ戦略港湾政策における「国営港湾化」＝国交省港湾局の港湾管理者化を実現するための方策として、また間接的には埠頭公社の株式会社化によって作り出されたものである。国際戦略港湾の間でもこれら2点への対応と国際コンテナ戦略港湾政策の位置づけが異なる。あえて単純化するならば、国営港湾化＝「身売り戦略」に傾斜した神戸市と、自前路線を堅持する東京都は対極の状況と対応を示しており、大阪港、横浜港はその中間に位置している。

一方、「国営港湾化」はスーパー中枢港湾プロジェクトにおける国直轄整備岸壁の直貸し制度の導入によって表面化したものであり、直貸し制度は当時は名古屋港、四日市港のみに適用されたものであった。つまり名古屋港、四日市港は国営港湾化を全国に先駆けて実施した一種の「モデル・ケース」となったのである。しかし国際コンテナ戦略港湾政策において対象港湾を絞り込む必要があったため名古屋港・四日市港を合わせた伊勢湾港は国際コンテナ戦略港湾の選定から外された。また港湾運営会社制度の創設によってメガ・ターミナル・オペレータ制度が廃止されたため、直貸し制度を前提に運営されてきた名古屋港TCBおよび四日市港のYCT（四日市コンテナターミナル株式会社）はそのままでは長期一体貸付を受けることができない。そのため国際戦略港湾ではないこれら両港のメガ・ターミナル・オペレータを救済するためにもこれら両港にもメガ・ターミナル・オペレータ制度に代えて港湾運営会社制度を導入する必要があった。ところが港格の変更により、名古屋港、四日市港はその他の特定重要港湾と同じ国際拠点港湾と位置づけられたため、名古屋港、四日市港に適用された港湾運営会社制度がその他の特定重要港湾にも適用されるようになった。そしてそれは同時に国際拠点港湾における特定埠頭運営事業者制度の廃止を意味した（図参照）。

港湾運営会社制度、埠頭公社制度、特定埠頭運営事業者制度、メガ・ターミナル・オペレータ制度は全て「港湾・ターミナルの運営効率の向上と競争力強化」を目的として創設されてきたものである。しかしもともと異なる環境と組織構造のもとで作られた制度であり、またその制度を根拠に設立された組織も組織能力のあり方が当然異なっていた。たとえば特定埠頭運営事業者制度は当初から第3セクター方式をとっており、「民営化」に力点があったのではなく、地方公共団体の条例に縛られる施設使用料金の設定等を柔軟に行えることが目的の1つであった。それに対してメガ・ターミナル・オペレータ制度は最初からほぼ純民間組織を前提としており、公設されたコンテナ・ターミナルを借受者である民間事業者＝メガ・ターミナル・オペレータがより安い借受料金でより自由に運営できることを目的としている。また特定埠頭運営事業者制度が公共埠頭をもとにしているのに対して、メガ・ターミナル・オペレータ制度は主に埠頭公社が存在する港湾の運営の仕組みを改めることも目的の1つであった。つまり特定埠頭運営事業者制度は港湾管理者主導、メガ・ターミナル・オペレータ制度は民間主導での港湾運営の効率化の仕組みであったと言える。一方、港湾運営会社制度は公設を国が

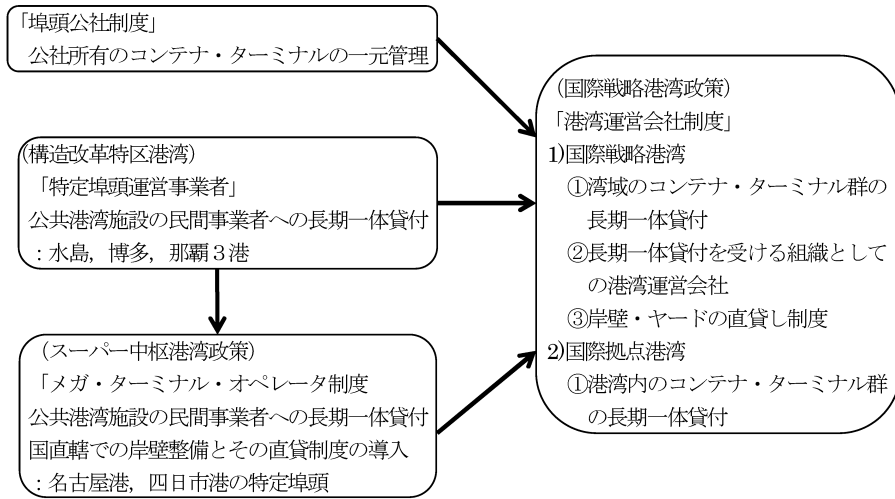


図 複数の港湾管理制度の港湾運営会社制度への「収斂」状況

出所：筆者作成。

行うという国営化，すなわち，国主導での港湾運営の効率化を模索する仕組みである。このような3つの制度の異質性がある中で最も新しい港湾運営会社制度という1つの制度の中に全ての港湾とそこで活動する港湾運営制度・組織を収斂・統合させることは制度的に不具合を発生させ，それぞれの港湾が持つ固有の競争力を阻害するケースも散見されている。

小 括

港湾運営会社制度を本来の目的である港湾運営の効率化のために活用するためには港湾間の多様性への制度的対応が必要である。多様性には，①阪神港・京浜港間の異質性，②東京港・横浜港間の異質性，③京浜港・阪神港と伊勢湾港の間の異質性，④国際戦略港湾と国際拠点港湾の間の異質性，⑤国際拠点港湾間の異質性，というヴァリエーションがある。これらの異質性に対応する制度設計の柔軟な見直しが必要とされる。ただし単に異質性，多様性に対応すればよいというだけではない。もう1つの重要な問題点は，港湾運営会社制度の導入によって港湾管理・運営の責任の所在が不明確になることである。本制度によって，港湾管理権限がこれまでの港湾管理者である地方公共団体だけでなく，国交省港湾局も持ちえることになった。そのため今後，国交省港湾局，港湾管理者，港湾運営会社の間での役割分担が不明確になる可能性がある。異質性に野方図に対応すると，港湾の管理・運営に関与する各主体間の役割分担が不明確化し，無責任体制をもたらしかねない。この点も港湾運営会社制度の制度設計が持つ重要な問題点の1つである。この異質性への対応と無責任体制の回避の両立については稿を改めて論じることとしたい。