

# 港湾整備事業と P F I

## －ひびきコンテナターミナルの事例－

宮崎大学  
入谷 貴夫

### 目次

1. はじめに
2. 港湾整備事業への P F I 導入
3. ひびきコンテナターミナル整備事業と P F I
4. ひびきコンテナターミナル整備事業の公共性
5. むすび

### 1. はじめに

従来型の公共事業に代わって、P F I (Private Finance Initiative) が注目されている。これは、官民の混合型から協働型への移行を意味しており、かつ第三セクターの経営・管理体制の限界を克服するものとされている<sup>1)</sup>。

現在、構想・計画されている P F I 事業は、21 分野で 193 事業あり、その 64% が文化・コミュニティ施設、庁舎、余暇・スポーツ施設、ごみ処理施設であり、生活基盤から産業基盤まで幅広い。また、今後 P F I 事業が公共事業の 1～2 割を占めると予想されている<sup>2)</sup>。

本稿では、代表的な産業基盤である港湾整備における P F I 導入の現状と今後の課題について、北九州市のひびきコンテナターミナルの事例を考察する。

### 2. 港湾整備事業への P F I 導入

運輸省港湾局は、政府の P F I 導入の検討にあわせて、港湾事業としての取り組みを検討してきた<sup>3)</sup>。その検討結果は、次のようなものである。

港湾整備事業は、不特定多数の利用者を対象に実施される公共性の高い事業であり、受益者を特定し料金を徴収できる市場性の高い分野は多くない。こうした港湾整備事業の特性から、P F I の対象としては、収益性の確保がある程度見込まれ、民間事業者のノウハウが活かされる可能性が高く、民間による投資が期待できることが不可欠である。事業により生じる収益をもって費用を支弁することが可能であるものは積極的に民間に委ねるとした「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下、P F I 法と略）」の理念から、これに合致する事業として公共荷捌き施設整備事業（利用効率の向上や物流コストの低減に資する荷役機械等の港湾施設の整備を行う事業）と放置艇対策事業（放置艇の解消に寄与する係留・保管施設等の施設整備を行う事業）をあげている。

このように、運輸省は、P F I 事業の条件として収益性がある程度あることをあげていることからみて、P F I 事業の 3 類型の中の独立採算型を念頭に置いているものと思われる。

公共荷捌き施設整備事業への P F I 導入によって、次のような効果が見られるとしている。公共ターミナルは、公共性確保の観点から不特定多数の利用者に対して、優先利用の原則をとっている。しかし、このため一つのターミナルを複数の港運事業者が分割して利

用しているため、特定の船会社に専用的に貸し付け一元的な管理が行われている外貿埠頭公社のターミナルと比べて、一般的に効率が悪い。したがって、公共投資効率化のために、岸壁と背後ヤードの一体的管理、背後ヤードの特定単一オペレーターによる一体的運営、複数の海運業者・港湾運送事業者による共同利用を満たす管理運営方式が求められている。そして、この方式をPFIの導入によって達成し、ターミナルの使用効率の向上、利用者の利便性向上、事業者の収益の増大が図られるとしている<sup>4)</sup>。運輸省は、手始めとして、常陸那珂港と北九州港のコンテナターミナル整備事業にPFIを導入した。

公共ターミナルの荷役機械等の上物については、港湾管理者が施設使用料を償還資源とする起債事業により整備してきた。しかし、先に見たように、港湾整備事業は、本来収益性は高くないため、PFI導入にあたっては各種のインセンティブが付与されている。2000年度から、中枢中核国際港湾におけるPFI事業について、埠頭整備資金貸付事業(港湾法第55条の7)に基づく無利子貸付金の融資、財政投融资(特別転貸債、40%を上限)、税制優遇措置(固定資産税、課税標準1/2)、その他(財政投融资政策金利Ⅲ、特別土地保有税の非課税)の優遇措置がとられている。

### 3. ひびきコンテナターミナル整備事業とPFI

#### (1) 環黄海圏ハブポート構想

運輸省港湾局は、1995年7月、港湾整備に関する長期計画である『大交流時代を支える港湾』を策定した<sup>5)</sup>。この中で、国際コンテナ港湾の国際競争力を強化するために、東京湾、伊勢湾、大阪湾及び北部九州を中枢国際港湾と位置づけ、国際ハブ港として、5,000～6,000TEU積みの大型コンテナ船に対応できる水深15メートル以上の大水深岸壁を有するコンテナターミナルを整備するとした。

これを受けて、北九州市は、1996年3月に「北九州港響灘環黄海圏ハブポート構想」を策定した。これは、2020年には、北米・欧州航路の本船が寄港できる水深15～16mの岸壁6バース、水深12m岸壁4バース、水深10m岸壁2バースを有する大水深コンテナターミナルを整備し、年間150万TEUの貨物を取り扱うことを目標としている。

本構想の第一期整備事業として、1997年度から総事業費1,000億円の響灘大水深港湾整備事業が開始された。これは、北九州市若松区響灘地区に50万TEUの貨物取扱能力を有する水深15m岸壁2バース、水深10m岸壁2バースを整備し、西日本地域一帯及び今後のコンテナ貨物の増大が予想される中国・環黄海圏において発生する北米・欧州向け貨物の中継(トランシップ)拠点機能を担う国際ハブポートを目指すものであり、2003年度の開業を予定している。

#### (2) ひびきコンテナターミナル整備へのPFI導入の経緯

北九州市は、2000年2月22日、ひびきコンテナターミナルを環黄海圏のハブポートとして機能させ、アジアの主要港に負けない国際競争力のあるサービスを提供するために、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(以下、PFI法と略)」を「ひびきコンテナターミナル」の整備及び運営に活用するための検討を開始すると発表した<sup>6)</sup>。

その後、5月11日、国の「PFI事業の実施に関する基本方針」を受けて、PFI法に基づく特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うに当たっての基本的な考え方を示す

「ひびきコンテナターミナルにおけるPFI事業に関する実施方針」を公表した。さらに、6月15日、本事業を特定事業として選定しこと及びその評価の結果を公表し、併せて当該特定事業を実施する民間事業者を選定する際の「ひびきコンテナターミナルのPFI事業募集要項」を公表した。

現在、第1次審査と第2次審査を経て、PSA社（シンガポール）を総括代表者とするPSAグループを優先交渉者（民間事業者）として選定し、基本協定と出資協定を締結し、ターミナル運営会社を設立する予定となっている。

### （3）ひびきコンテナターミナルPFI事業の概要

ひびきコンテナターミナルPFI事業は、民間事業者により、ガントリークレーン等の荷さばき施設等の整備及び維持管理並びにコンテナターミナルの運営（コンテナ荷役作業を含む）を一体的に行い、船会社等のターミナル利用者に対して、国際競争力のあるコンテナ貨物取扱サービスを提供し、同時に積極的な集貨及び航路誘致活動を行うことにより、コンテナ貨物取扱量の増大に取り組むことを内容としている<sup>7)</sup>。公共施設は、-15m<sup>2</sup>バース、-10m<sup>2</sup>バース、コンテナターミナル用地約43ヘクタール、年間貨物取扱能力50万TEUである。

この事業を担う運営会社は、商法に規定する株式会社であり、港灣法第55条の7に定められている支援制度を活用するために、北九州市が出資することになっている。

この運営会社と国・北九州市の業務範囲は、以下のごとくである。運営会社は、上物施設であるガントリークレーン及びヤード内荷役機械の整備及び維持管理、オペレーションシステムの構築及び維持管理、その他の荷さばき施設の内、運営会社によって整備を行うものとして提案された施設の整備及び維持管理、コンテナターミナルの運営を担当する。国・北九州市は、防波堤、航路、泊地、岸壁、ヤード等の基礎構造物の整備、その他荷さばき施設の内、市が整備するものと決定した管理棟、ヤード舗装を担当する。

運営会社は、船会社等のターミナル利用者に対しコンテナ取扱サービスを提供することにより収入を確保し、人件費、維持管理費等の運営経費の支払い及び投資した建設資金等の回収を行う。また、運営会社は、ヤード等の市の所有する施設を使用する対価として、市に対して使用料を支払う。

事業の継続が困難となった場合の措置は、市は、事業の継続を最優先として、運営会社に資金供給を行う金融機関との協議を行う等事業実施協定に定める措置をとる。また、市は、運営会社による事業の継続が困難となった場合は、それを回避するために行われる運営会社に対する追加融資、資金貸付、債務保証等に応じる等一切の義務は負わないとしている。

予想されるリスク分担は、運営会社が実施する事業に係るリスクは運営会社が担うこと、市の責めに帰すべき事由がある場合は市が責任を負うこと、運営会社が事業を実施するに当たり、故意又は過失により市又は第三者に損害を及ぼした時は、運営会社がその損害の賠償を負うこと、災害等不可抗力による場合に備えて、運営会社はその保有する施設等に関し災害保険への加入等の予防措置を講ずることを基本的な考え方としている<sup>8)</sup>。

### （4）ひびきコンテナターミナルPFI事業に期待される効果

北九州市は、ひびきコンテナターミナル整備にPFIを導入する目的について、民間の資金、経営能力及び技術的能力を最大限に活用することによって、公共コンテナターミナ

ル施設の整備の促進と利用効率の向上を図ることにあるとしている。

P F I 方式によって整備することによって、民間事業者のノウハウや投資資金回収努力による施設稼働率の向上や施設整備及び維持管理におけるコストダウンが期待できる。これにより、アジアの主要港に負けない国際競争力のあるコンテナ貨物取扱サービスの提供が可能となり、サービス水準の向上と取扱貨物量の増大が期待できる。また、施設整備及び管理運営のリスクを民間事業者に移転できることにより、市の事業リスクが軽減できる。

以上のことから、ひびきコンテナターミナルが環黄海圏のハブポートとしての機能が実現され、北米・欧州向けコンテナ貨物等の取扱貨物量が増大し、さらには周辺開発や雇用の促進など、市が直接事業を実施する場合と比べて大きな事業効果と経済効果がもたらされるとしている<sup>9)</sup>。

ひびきコンテナターミナル整備へのP F I 導入は、以上の事業効果と経済効果が期待されているのであるが、それを担うのが選定される民間事業者である。

第1次審査では、ICTSI社（フィリピン）、PSA社（シンガポール）、三菱商事・SSAインターナショナル社（アメリカ）、日本通運、上組、丸紅、日商岩井・日立造船のコンテナターミナルオペレーターなど7グループの応募があった。これらのグループの応募内容について、経営及び財務状況の健全性、安定性・信頼性・事業実施能力の有無、事業実施体制の信頼性等の各項目について審査した結果、7グループ全てを合格とした<sup>10)</sup>。

さらに、第2次審査では、日商岩井グループとPSAグループの2グループの応募があった。前者は、日商岩井が46%、日立造船が44%、市が10%出資し、資本金額6,000万円の運営会社を提案し、施設計画は取扱能力年間50万TEU、集荷計画は35万TEUを提案した。後者は、PSA社が60%、上組等16社が30%、市が10%出資し、資本金額38億5,000万円の運営会社を提案し、貨物取扱能力112万5,000TEU、112万5,000TEUのトランシップ貨物の集荷計画を提案した<sup>11)</sup>。

審査委員会は、この2グループの提案について、「環黄海圏ハブポート構想」実現に向けた戦略、管理・運営システム構築計画、施設整備計画、資金調達計画及び北九州市への使用料支払計画、事業収支計画、ターミナル運営実績の各項目を審査した結果PSA社を優先交渉者として選定したが、その理由は以下の点である。すなわち、①貨物取扱量及び基幹航路における寄港船舶数が多く見込まれ、ハブポート機能が十分に発揮されること、②大連CT・仁川CT・ひびきCTトライアングルネットワーク構想など、集荷戦略及び航路誘致戦略が具体的であること、③施設内容が充実しIT対応の機能を備えコンテナ貨物を効率的に処理できること、④コンテナ取扱実績のある企業等で構成され事業実施体制が確実であること、⑤運営会社の資本金額が大きく安定性があることである<sup>12)</sup>。

さらに、ひびきコンテナターミナル整備へのP F I の導入は、『日本一安い経費の港』『365日24時間稼働の港』『定時性、信頼性、効率性の高い港』の目標実現に向け、効率的に施設を整備するとともに、古い習慣にとらわれない一元的な運営体制を構築し、アジア主要港に負けない質の高い、国際競争力のあるサービスを提供しなければならない。<sup>13)</sup> として、古い習慣にとらわれない一元的な運営体制を構築することも目指されている。

#### 4. ひびきコンテナターミナル整備事業の公共性

### (1) 外部効率性

公共部門がPFI事業を選択する基準は、PFI事業によってVFM(Value for Money)が発生すること、すなわち支払額に対する受取価値が最大化することである。PFI事業によってVFMが発生するならば効率的であるとされる。ここで重要なことは、PFI事業の効率性とは公共負担の削減という内部効率性を意味するだけでなく、同時にそれが地域のニーズに適合しているという外部効率性をも意味している<sup>14)</sup>。

コンテナターミナルは、生産基盤であるためそれが外部効率性を有するためには、地域経済活性化（地域振興）という機能がなければならない。

ひびきコンテナターミナルを運営する第三セクターは、株式会社であるため採算性を確保しなければならない。このため、PSA社は、大連CT・仁川CT・ひびきCTトライアングルネットワーク構想によるトランシップ貨物の集荷計画を提案していた。しかし、この集荷計画に対して、貨物の4分の3は日本国内からの集荷を見込んでいるとして、上組と日本通運の2社がグループからの離脱を表明した<sup>15)</sup>。こうした集荷計画は、北九州市の既存のコンテナターミナルだけでなく近隣諸港との競合関係を招来し、形成されている港湾と背後地のバランスを有する地域経済に新たな不均衡を持ち込み、地域経済の活力を弱体化させかねない。こうした外部効率性の問題を解決しなければならない。

### (2) 地方自治法の「公の施設」

港湾施設は、地方自治法第244条の「公の施設」であり、不当な差別的扱いを禁止している。また、第244条2において施設の委託制度を定めており、施行令173条によれば受託者は自治体の出資比率1/2以上の団体とされている。

自治省は、事務次官通知「地方公共団体におけるPFI事業について」（2000.3.29）において、受託者の要件を満たさない場合も、公の施設の維持補修等のメンテナンス、警備、清掃などの事実上の業務を行わせることが可能とした。これに対して、日本生産性本部のアンケート調査では、自治体も民間も、法改正するなどして明確な法的位置づけを図らない限り混乱するとしている<sup>16)</sup>。

### (3) 情報公開

PFI事業は、PFI法第8条で特定事業と民間事業者の選定について、基本方針で事業計画や協定を公表することを定めている。また、基本方針では、「適正な公共サービスの提供を担保する」ために「事業の実施状況報告」「財務状況報告」等の提出を定めている。しかし、これらの公表は、「民間事業者の利益を害する恐れ」がある事項は公表しなくてもよいとされている。

ひびきコンテナターミナルの場合、資金調達計画や事業収支計画は公表されていない。また、集荷計画も事後的に問題が指摘されている。したがって、「具体的な不利益」が明らかにされないまま、公共事業でありながら情報が公開されておらず、「民」と「議会」「住民」との間のパートナーシップの形成上重要な透明性に限界がある。

## 5. むすび

以上、ひびきコンテナターミナルを事例にして、港湾整備におけるPFI事業について考察してきた。

PFI事業は、官民の協働による第三セクターの限界を克服する公共事業の新手法とし

て期待されている。しかし、本稿で考察したように、P F I 事業が公共事業である以上求められる公共性について解決しなければならない点があることもまた事実である。これらの点を解決しなければ、P F I 事業の定着は困難である。

注)

- 1) 拙稿「P F I 事業の基本構造と財政」(『宮崎大学教育文化学部紀要 社会科学』第 4 号, 2001 年 3 月, 男澤智治「P F I に関する一考察」(日本港湾経済学会編『港湾経済研究』No.39, 2001 年参照。
- 2) 産業タイムズ社『P F I 最前線』2001 年参照。
- 3) 特集「P F I と社会資本整備」(日本港湾協会『港湾』Vol.77, 2000.3) 22 頁。
- 4) 同上, 24 頁。
- 5) 運輸省港湾局編『大交流時代を支える港湾』1995 年。
- 6) 北九州港響灘大水深コンテナ港湾整備促進期成会『響灘ハブポートニュース』Vol.6, 2001 年 2 月。
- 7) 同上。
- 8) 北九州市『ひびきコンテナターミナルP F I 事業募集要項』2000 年 6 月, 13 頁。
- 9) 北九州市長「特定事業(ひびきコンテナターミナル整備及び運営事業)の選定について」2000 年 6 月 15 日。
- 10) 『響灘ハブポートニュース』Vol.5。
- 11) ひびきコンテナターミナルP F I 事業審査委員会『ひびきコンテナターミナルP F I 事業最終審査結果報告書(概要版)』2000 年 12 月 26 日。
- 12) 同上。
- 13) 北九州市『ひびきコンテナターミナルP F I 事業に関する実施方針』2000 年 5 月。
- 14) 神野直彦『自治体壊滅』NTT 出版, 1999 年, 137 頁。
- 15) 『日本海事新聞』2001 年 4 月 9 日。
- 16) 社会経済生産性本部「P F I に関するアンケート調査結果」2001 年 8 月 2 日。