

第6章 港湾財政戦略と民営化戦略

6.1 港湾財政戦略

港湾財政戦略は図 6.1.1.1 のとおりである。

6.1.1 政府、IPC と民間セクターの役割

(1) インドネシアにおける政府、IPC と民間セクターの役割

同国には 656 の商業港が存在する。112 の商業港は公社化された IPC により管理・運営され、残る 544 の小規模で非収益的な港湾は直接、政府により管理される。1994 年以来、民営化は港湾開発と運営において奨励されてきた。ペースが遅いとはいえ、過去 5 年間で、民営化は徐々にではあるが、確実に進展してきた。今日の金融危機のために、進展は遅れているが、民営化は間違いなく、港湾開発を推進し、港湾の効率を高める最も重要な鍵を握っているであろう。

他方、民営化事業の増加は国家的、中立的と財務的視野から政府（公共セクター）の重要な役割を変更させるものではない。最も重要なことは、港湾開発における長期政策を立案するために、政府、IPC と民間セクターがいかなる役割を果たすべきかを明確にすることである。現在の主要な役割は次のとおりである。

1) 政府の役割

政府は常に、“規制考案者”、“政策決定者”、“計画者”、“安全監視者”、“開発者”そして“IPC の持分保持者”としての役割を果たす。

2) IPC の役割

IPC は常に、“計画者”としてだけでなく、商業港における“管理者”かつ“日常の業務遂行者”としての役割を担当する。

3) 民間セクターの役割

民間セクターは、幾つかの例外を除く全ての港湾活動に参加することで、政府の財政負担を軽減し、港湾開発・運営に高い効率性をもたらすために重要な役割を果たさなければならない。

政府、IPC と民間セクターの主要な役割は、表 6.1.1.1 に要約される。

図 6.1.1.1 港湾財政戦略

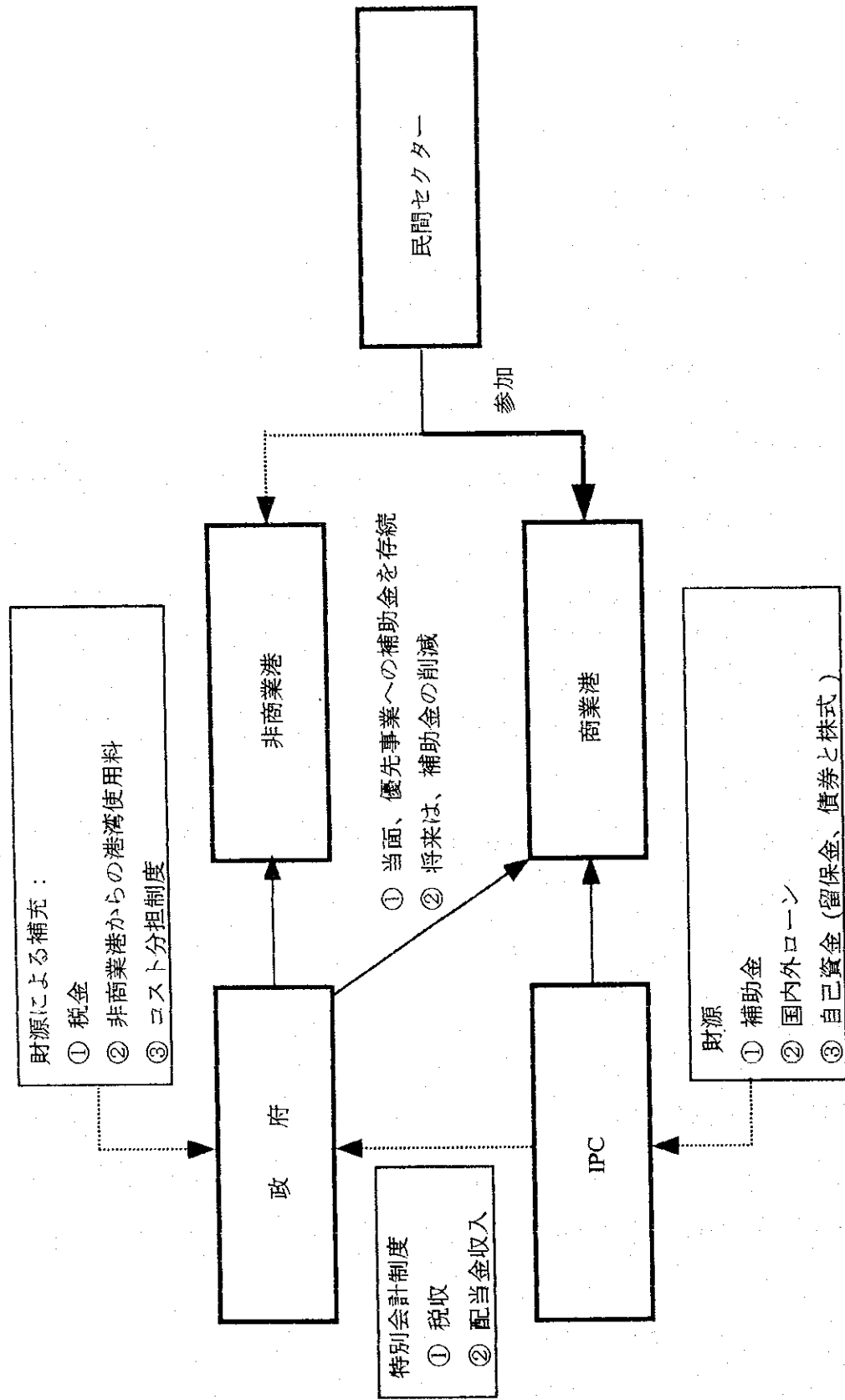


表 6.1.1.1 政府、IPC と民間セクターの主要な役割の要約

<p>政府の主要な役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 基本原則、関連法令の制定と IPC と協力して“港湾計画”を立案すること ② 国家的な視点から国民生活を守るために行う、“航路”、“防波堤”と“航行安全施設”の整備と維持すること ③ 港湾関連スペースを管理すること ④ “ナショナル・ミニマム”の確保のための非商業港を開発・管理・運営すること ⑤ IPC 港湾の主要施設に補助金を分配すること
<p>IPC の主要な役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 政府と協力して“港湾計画”を立案すること ② 商業港湾を開発・管理・運営すること ③ 利用者に日常のサービスを提供すること ④ IPC 港湾の開発・管理・運営に民間セクターの参入を促すこと
<p>民間セクターの主要な役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ① IPC と協力して港湾施設の整備に参加すること ② IPC と協力して商業港湾の運営の参加すること ③ 公正な競争を通じて、政府の財政負担を軽減し、高い効率性と技術を導入すること <p>例外 ; (a) 航行安全のための泊地 (b) 港湾エリアにおける陸水域の所有</p>

(2) 勧告

1) 明確な政策の決定の必要性

インドネシア政府は政府（公共セクター）、IPC と民間セクターにおける明確な政策の決定を確立することが望ましい。このために、日本の制度は優れた参考となる。

2) 競争力のある港湾の創造

- ① 日本においては、基本政策は政府により決定される一方で、実際の管理と運用は港湾管理者（地方自治体）と民間セクターに委ねられる。
- ② しかし、日本の中央政府は“港湾計画”の承認と主要港湾における補助金の配分を通して、インフラ整備を推進してきた。
- ③ また、中央政府は港湾開発において（特に、基本インフラ整備）、地方自治体と協力して、重要な役割を担ってきた。その財源は通例、税収等“一般財源”から賄われる。つまり、“一般的な受益者”（国民）がその負担を負う。
- ④ この考えはインドネシアにも当てはまる。同国においても、商業港であっても、航路浚

渚、防波堤や関連道路等の非収益的な開発においても政府が責任を負うことが望ましい。これらのインフラ施設は国益の観点から、一般税収により整備されるべきである。

- ⑤ これらの基礎的施設は国民の重要な資産として重要である。また、このコンセプトは商業港における民営化を推進するのに有用となろう。

3) 民営化の推進

- ① 民営化の推進は政府にとって重要な役割である。政府は寡占的な構造を是正し、民間セクターができるだけ自由に港湾開発と運営に参加できるように良好な環境を創造すべきである。
- ② 政府は”競争原理”の導入を通して効率的な開発と運営を確保すべきである。

6.1.2 国家予算の一般原則の確立

6.1.2.1 港湾開発への国家予算の配分政策

勧告

以上の事情を考慮して、インドネシアにおける国家予算の配分政策を立案すべきである。

(1) 国家予算

1) 非商業港

国家予算は非商業港における非収益的なインフラ整備と港湾開発に使用しなければならない。

2) IPC 港湾

- ① 原則として、国家予算は IPC 港湾の開発に使用すべきでない。

- ② 原則として、次の理由により、国家は”主航路浚渚”と”防波堤”等非収益的なインフラ整備に責任を負うべきである。

- (a) これらの施設は自然災害から国土を保護し、国民の安全を守るべき施設とみなされる。
- (b) これらの施設は陸上交通整備における国道と同じく、港湾開発における基本的な必要物である。
- (c) 長期間にわたり、インドネシア国民に社会的な利益をもたらすものと考えうる。
- (d) 航路や防波堤の建設には多額の投資が必要である。さらに、これらの施設は非収益的な基本施設で、それ故に財務的視点から IPC が独力で整備することが困難である。
- (e) これらのインフラが供用されるまで多くの時間がかかる。

(f) 政府は民間セクターが港湾活動においてより重要な役割を担えるように、望ましい環境を整備するように努力する必要がある。

③ しかし、実際的な視点から、たとえ IPC 港湾の開発であっても国家予算を使用すべきである。この場合は、次のような特別な基準を導入する必要がある。

(a) 政府は IPC 港湾への国家予算の配分すべき港湾開発の“プロジェクト・リスト”を準備すべきである。

(b) プロジェクトの“優先度合い”は国家政策により決定されるべきである。

(c) 国家予算はその配分を最大限に活用できるように、“国家的優先度”に応じて、配分すべきである。

④ しかし、もしある IPC が株式会社化した場合は、政府はそれらに補助金を拠出すべきでない。せいぜい、政府は“低利息”の国内外のローンの斡旋にとどめるべきである。政府は将来的に、IPC への国庫補助を削減していくべきである。

(2) IPC 予算

1) IPC は IPC 港湾の開発に自己予算を充てなくてはならない。

2) この場合、IPC は自己資金の多様化（余剰金、銀行からの貸付け、外国ローン、債券の発行と株式売却等）を慎重に検討すべきである。

3) 原則として、IPC は国庫補助に依存すべきでなく、財政状況の改善により自己活動を自己資金により賄うようにしなければならない。

4) IPC は効率的な管理と運営を推進するよに設立された。この考えは、本来の目的に沿うものである。

(3) 日本とインドネシア間のコスト分配制度

1) “公的セクタータイプ”

前述したとおり、日本においては国と地方自治体間のコスト分配制度は各港湾の構造や施設により、明確に定義されている。この場合、両組織ともに公的セクターであり、“公的視点”から、決まった割合でインフラ整備のコストを分担しあうことが合理的である。両セクターともに収益的・非収益的基本施設に一般税収入を使用するものである（“公共セクター型”）。

2) “民営化支援タイプ”

① IPC の性格

日本とは異なり、政府の相手方は収益を求める“国有会社”(IPC)であり、将来的には株式会

社化も視野に入れている。IPC は商業港に投資するための資金を留保する必要があり、また民間セクターを港湾運営だけでなく、開発事業に導くことにも熱心である。それ故に、両者の性格は大きく異なる。

従って、IPC は財政能力の向上を強く求められており、港湾開発に充当する資金の留保だけでなく、開発プロジェクトへの民間セクターの誘致が必要である。また、財政状況が悪い場合には、市場における低い評価につながり、将来的に IPC が市場から資金を確保することに困難をきたす恐れがある。

② ヨーロッパの港湾からの教訓

ヨーロッパ本土の“競争力ある港湾”(ハンブルク、ロッテルダム、アントワープ等)においては、公的セクターと民間セクター間の役割分担が明確である。公的セクターは非収益的施設(航路、防波堤や道路整備)に責任を負う一方、地方自治体が“家主型”の港湾管理者の役割を担い、民間のターミナルオペレーターが効率的な運営を提供する。

この理論はインドネシアの港湾にも当てはまる。競争力のある港湾システムを構築するには、各セクターの役割を次のとおり、慎重に検討する必要がある。原則として、政府は民間セクターのための良好な環境を創出するため、“非収益的な”インフラ施設に関しても責任を負うべきである。政府は“非収益的な”基本的港湾施設(航路、防波堤と関連道路)に対して責任を負う一方、IPC と民間セクターは共同して“実行可能な港湾”に投資すべきである。このタイプは“民営化援助型”と言える。

6.1.2.2 港湾開発資金拠出のための特別会計の創設

勧告

インドネシアにおける近年の税金・配当金制度の状況や特別会計制度の利点を考慮して、次の勧告をなすことができる。

- 1) 政府は港湾開発のための基礎的な資金として IPC により拠出される“税金”や“配当金収入”を使用すべきである。この場合、港湾開発のための“特別会計制度”やそれに類似した制度を確立することが望まれる。
- 2) “特別会計制度”は特定の目的のみのために特定財源を充てる制度である。また、同制度は歳入と歳出間の関係を明確にするのに有用である。
“特別会計制度”採用の理由は次のとおりである。
 - ① “商業港”から生ずる税金や配当金を徴収し、“非商業港”の開発に充当することが合理的である。これは、IPC が無料で国が開発した施設を利用するからであり、IPC はその得た物の一部を国民に返還すべきである。
 - ② 政府にとって、国家港湾の均等のとれた開発のために、富を再分配することが重要である。
 - ③ 政府にとって遠隔地に住む人々のために“ナショナル・ミニマム”を確保することが重要であり、それ故に政府には安定・確実な資金を確保することが求められる。
 - ④ “特別会計制度”は歳出・歳入の関係を明確にするだけでなく、限られた予算の効率的な利用を奨励するものである。
- 3) 当面の間、財源の不足分については、税金や非商業港の港湾使用料により補填されるべきである。

次の表 6.1.2.1 と図 6.1.2.1 は、インドネシアにおける港湾開発における想定上の特別会計の事例である。

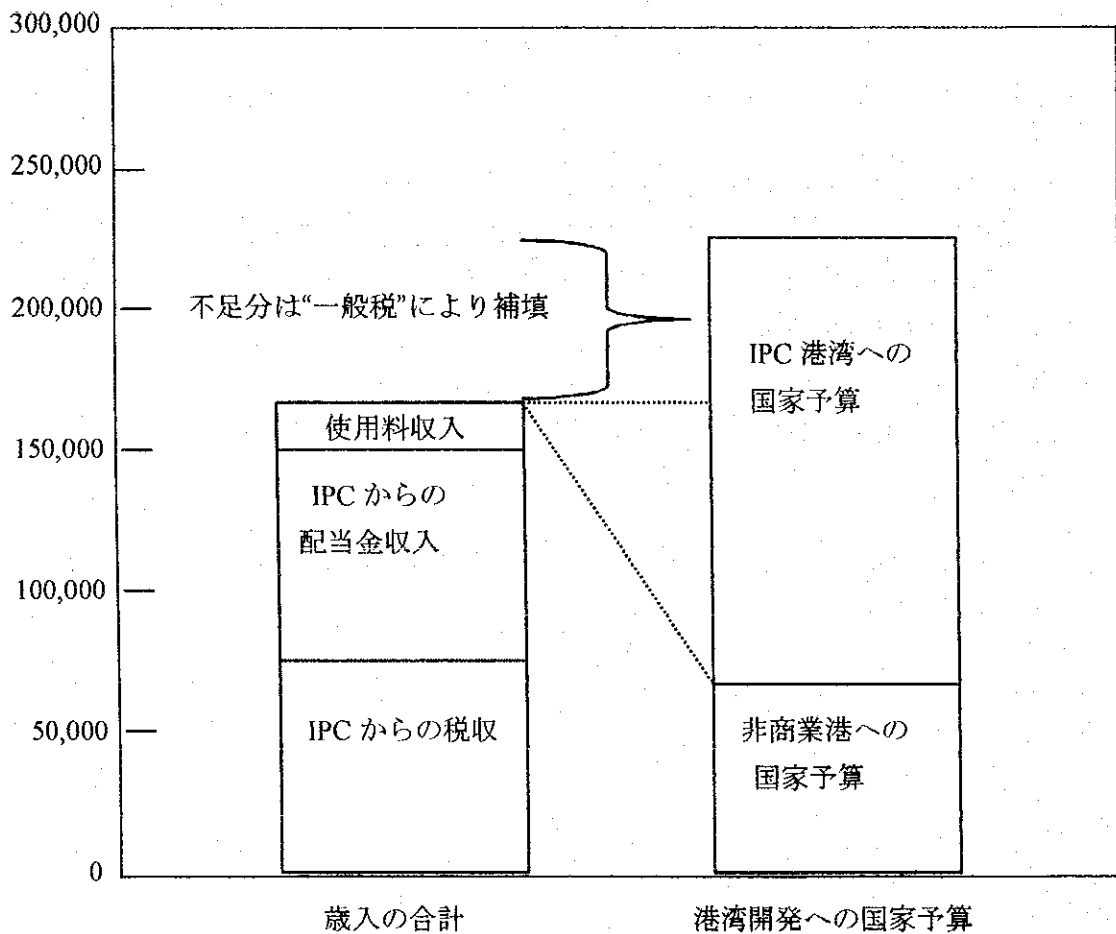
表 6.1.2.1 インドネシアにおける想定上の特別会計制度 (1996 年)

(単位: 百万ルピア)

記 述	1995	1996
① IPC からの税収入	85,105	76,766
② IPC からの配当収入	65,052	79,867
③ 非商業港からの使用料収入	9,791	11,497
④ 収入合計(①~③)	159,948	168,130
⑤ 港湾開発に対する国家予算	257,485	226,816
⑥ 非商業港の開発のための国家予算	96,590	67,457
⑦ IPC 港湾の開発のための国家予算	160,895	159,359
⑧ ④/⑤	0.621	0.741
⑨ ④/⑥	1.655	2.492

図 6.1.2.1 想定上の特別会計制度 (1996 年)

(単位 : 百万ルピア)



6.1.2.3 受益者とのコスト分担制度

(1) 港湾開発に対する国家財源の充実

インドネシアにおける海運セクターの重要性を考慮して、政府は港湾開発に対してより多くの資金を投入すべきである。また、港湾開発に税収や使用料収入だけを充当することが不合理とされる場合も考えられる。例えば、次の具体策を検討すべきである。

- ① 確実に港湾利用料を徴収すること
- ② 建設費用に見合った港湾使用料を設定すること
- ③ 必要に応じて（例：インフレ）使用料を値上げすること
- ④ “コスト分担制度”を確立すること

- 例：
- (a) 原因者負担
 - (b) 受益者負担
 - (c) 環境整備負担金
 - (d) 水域占用料

(2) 日本における“コスト分担制度”の概要

一般に、港湾管理者(通例、公的セクター)は港湾開発に充てる資金として“一般税収”や“港湾使用料収入”を使用する。税金は居住者等“一般受益者”に課される一方、使用料は港湾利用者等の“当然の受益者”に課されるものである。

しかし、特定の場合には、港湾建設工事に税収や使用料収入のみを使用するのが不公正で不合理な場合がある。こういった場合は、港湾管理者は港湾工事費の一部の負担を“特別の受益者等”に求める場合がある（コスト分担制度）。

例えば、日本の“港湾法”等の関連法規では、幾つかのコスト分担制度が導入されている。また、類似規定が外国の法令に規定されている場合もある。例えば、次の表 6.1.2.2 は日本における港湾開発のコスト分担制度の基本的な概念を示す。

表 6.1.2.2 日本における港湾開発のコスト分担制度の基本的な概念

制度名称	法的根拠	コスト分担者	現 状
① 一般税	国・地方税法	一般受益者： “住民”は税金を支払う義務を負う。	原則として、一般税はインフラ開発に充てられる。
② 港湾使用料	港湾法 44 条	当然の受益者： “利用者”は使用料を支払わなければならない。	原則として、使用料は“原価計算”で決められる。
③ 原因者負担	同法 43 条の 3	特別の受益者： 港湾工事を生じさせた者がコストを負担しなければならない。	ケースバイケースにより決められる。
④ 受益者負担	同法 43 条の 4	特別の受益者： 港湾工事から最も利益を受けた者がコストを負担しなければならない。	ケースバイケースにより決められる。
⑤ 環境整備負担金	同法 44 条の 2	特別の受益者： 港湾地域に立地する工場等がコストを負担しなければならない。	日本の主要 6 港湾（東京や大阪等）でのみ運用されている。
⑥ 水域占用料	同法 37 条 7 項	特別の受益者： 占用を許された者だけがコストを負担しなければならない。	条例により使用料が決められる。

(3) インドネシアにおけるコスト負担制度(特別港における使用料賦課制度)

1) 一般

インドネシアにおいては、受益者とのコスト分担制度は存在していない。その代わりに、政府と IPC は表 6.1.2.3 のとおり特別港湾の利用者から使用料(入港料、接岸料と埠頭使用料)を徴収する。その理由は次のとおりである。

- ① 政府と IPC は維持管理経費（安全、監督や維持浚渫等）の経費を負担している。
- ② それ故に、特別港の利用者は使用料を支払うことでその経費を分担すべきである。

表 6.1.2.3 特別港における港湾使用料賦課制度

項 目		特別岸壁		③ 特別港湾
		① IPC	② 政府/ 非商業港	
誰の収入か？		IPC	IPC	政府
① 入港料	自己目的 *	100%	100%	100%
	一般目的	100%	100%	100%
② 接岸料	自己目的 *	交渉	-	-
	一般目的	交渉	50%	50%
③ 埠頭使用料	自己目的 *	交渉	-	-
	一般目的	交渉	50%	50%

* 注：自己目的：管理者自身の直接目的の物資、生産物と装備を輸送する。

2) 港湾使用料制度の評価

“入港料”を除いて、次の理由により利用者から港湾使用料を徴収することを正当化することは困難である。

- ① 日本においては、特別港は自己資金で建設されている以上、特別港の利用者は中央政府や地方自治体に利用料を支払う必要はない。
- ② 原則として、“サービス無し”とは“負担無し”を意味する。
- ③ 特別港に関連した使用料収入と支出の関係は不明確である。
- ④ 使用料賦課制度は合理的な理由、明確な手続と公的機関からのチェックを欠いているように思われる。例えば、日本の“環境整備負担金”の場合は、自治体は“地方港湾審議会”に照会の上、その意見聴取しなければならない。
- ⑤ この使用料賦課制度と IPC による過度の関与は IPC 管轄内における民間セクターの参入を阻害する恐れがある(7.1.4 章を参照)。

(4) 勧告

- 1) 政府は一般目的の特別港の利用者から利用料を徴収することを正当化する努力をすべきである。
- 2) たとえ利用料賦課制度が正当化されたとしても、“サービス無し”とは“負担無し”を意味する以上、原則として政府と IPC は利用者から使用料を賦課すべきではない。
- 3) 長期的な視野にたつて、同国政府は確固たる法的枠組みに基づき、コスト分担制度のより透明性の高く明確な基準を確立することが望まれる。
- 4) 使用料賦課方式の代わりに、“Shipping Law No.21(1992)”又は “Government Regulation No.70 (1996)”等の一般法において、次の“受益者負担制度”を立法化するのも 1 つの考えである。
 - ① 原因者負担 ② 受益者負担 ③ 環境整備負担金

6.1.3 IPCの財源に関する一般的原則の確立

6.1.3.1 IPCの財政の現状

次の表 6.1.3.1 は現在の IPC の財政的な位置付けを示している。現状の理解を基礎として、将来の位置付けを想定すべきである。この場合は、次の開始時期について注目すべきである。

表 6.1.3.1 現在の IPC の財政的な位置付け

項目	IPC I	IPC II	IPC III	IPC IV	
設立年	1992	1992	1992	1992	
1996年における人員数(現業を除く)	1,571	5,086	3,444	1,428	
1996年における純固定資産 (billion Rp.)	1,119	3,316	1,333	498	
1996年における 収支状況 (billion Rp.)	① 歳入	117	519	245	67
	② 歳出	71	308	145	51
	③ 税引前利益	46	211	100	16
	③ / ①	39%	41%	41%	31%
償却負担前運営 経費率 (%)	1994年	54%	48%	47%	68%
	1995年	52%	48%	41%	62%
	1996年	51%	53%	44%	56%
運営経費率 (%)	1994年	73%	59%	66%	83%
	1995年	69%	57%	55%	74%
	1996年	68%	63%	58%	71%
純固定資産利益 率 (%)	1994年	2%	5%	5%	2%
	1995年	3%	7%	9%	4%
	1996年	3%	6%	9%	4%
債券発行開始年	-	1994	-	-	
コンテナターミナルにおける”ジョイント オペレーション”又は”リース”の開始年	-	1997 (Tg. Priok)	1998 (予定) (Tg. Perak)	-	

注 : (1) 償却負担前運営経費率 = “減価償却費以外運営経費” ÷ “営業収入”

運営経費率 = “営業経費” ÷ “営業収入”

純固定資産利益率 = “税引前金利負担前純利益” ÷ “純固定資産”

(2) 世界銀行の貸付基準は次のとおり。

① 償却負担前運営経費率 ≤ 50~60%

② 運営経費率 ≤ 70~75%

③ 純固定資産利益率 ≥ 7%

1) 株式会社化

収益力のある IPC II と III は 1998 年度中の組織の株式会社化に関心を示している。政府は将来的には、他の IPC についても株式会社化の方針を有している。

2) 債券の発行

債券発行は、自己による港湾開発の資金を調達する有効な手段の 1 つである。IPC II は既に、1994 年から債券の発行を開始した。その他の IPC もプロジェクトの資金調達のための債券の発行を検討している。詳細は次の部で説明する。

3) 民間セクターによるコンテナターミナルの運営

“コンテナターミナルのリース方式”は、日本やアジアの主要港湾では一般的である。将来的には、リースによるターミナルの運用も有効な効率的な運営手段として視野に入れるべきである。

インドネシアでは、まだターミナルはリースや委託契約により民間セクターに運用が任されたりしていないが、Tg. Priok 港の CT III においては、IPC II と民間セクター間における“ジョイントオペレーション”が開始された。さらに 1998 年には、IPC III と民間との間で Tg. Perak 港の CT III で他の“ジョイントオペレーション”を開始した。ターミナル運営の詳細は 6.3.3 章を参照。

6.1.3.2 港湾開発に対する IPC 資金の多様化の必要

今後は、次の財源を視野に入れる必要がある。外国為替のリスクを考慮して、当面の間、③と④は回避されなければならない。

- ① 外国公共セクターからの貸付 (OECD ローン、開発銀行ローン)
- ② 国内・ルピア建てローン
- ③ 国内・外貨建てローン
- ④ オフショアローン
- ⑤ 債券の発行 (国内又は外国マーケット)
- ⑥ 株式の売却 (国内又は外国マーケット)

次の表 6.1.3.2 は、“外国ローン”、“債券発行”と“株式売却”の比較を示している。IPC にとって、それらの利点と欠点を把握した上で、どうやって活用すべきかを慎重に検討する必要がある。参考に、次に他国における“債券発行”と“株式の売却”の状況を紹介する。

表 6.1.3.2 外国ローン、債券発行と株式売却の比較

項目	外国ローン	債券発行	株式売却
1. 貸し手	国際金融機関	公共/投資家	公共/投資家
2. 平均年利	* 1 ADB 10.50% OECD 2.7%	* 2 MTN 8.06%	-
3. 利点	① 安定 ② 信頼性高い基金から多額の資金を調達できる。	① 投資家にとって安定し、かつ安全である。 ② 原則として、低利息である。 ③ 自己の判断に基づき、公共から多額の資金を調達できる。	① 自己のリスクに基づき、公共から多額の資金を調達できる。
4. 欠点	① 手続が官僚的で、時間がかかる。 ② 決定が他の組織に委ねられている。	① 財務状況と市場の状態に左右される。 ② 外国通貨ベースの場合は為替リスクを伴う。	① 投資家にとってリスクが大きく、不安定。 ② 市場の状況と組織の財政状況による。

* 注

1) IPC III (ADB688 & ADB 797)と IPC IV (ADB 797 & ADB951)の長期債務

2) IPC IIにより発行された MTN

6.1.3.3 債券発行

日本、米国やその他の港湾管理者においては、債券発行が港湾開発に必要な資金を調達する最も有効かつ一般的な手段である。日本においては、港湾管理者(地方自治体)は、大規模プロジェクトに要する財源を調達するため、通例、市場において債券を発行する。なぜなら、債券は実際に利益を受けるであろう将来の世代によって長期間にわたり償還される性格のものである。

例えば、1989年から1994年までの日本の主要8港における財源では、おおよそ18~24%が債券発行により賅われている。米国の主要港湾においても、1994年では全体の約25%が債券発行により調達したものであり(一般保障債券と歳入債券)、1995年から99年ではその割合は54%にまで上昇することが見込まれている。

債券発行の最大の利点は、公共から“多額の資金”を“低利息”で調達することと、分割払いで“長期間”にわたり償還していく点にある。インドネシアを含むアジア市場が成熟化していくに従い、債券発行は港湾開発のための資金調達の効果的な仕組みを提供するであろう。外

国為替におけるリスクを考慮して、“現地通貨を基本とした”債券市場”の育成が政府にとって重要となろう。

6.1.3.4 株式の売却 (組織の株式会社化)

世界的にも“組織の株式会社化”はそれほど長い歴史を有しない。英国、ニュージーランドとマレーシア等に事例があるにすぎないが、現在は公社化した PSA (シンガポール) が数年内に株式の公開を計画している。インドネシアにおいては収益力のある IPC II と III は株式会社化 (“株式の一般公開”)、つまり株式市場での持分の売却に関心を持っている。

株式売却も公共から資金を調達する魅力ある手段の 1 つである。その意味では、IPC は港湾開発に必要な資金を調達し、その価値の増加を通してインドネシアの国民に多くの利益をもたらすことも可能である。

しかしながら、同時に株式の公開はある問題を引き起こす可能性もある。例えば、多くの一般投資家が意思決定に参加するに従い、政府は公社全体の運営をコントロールすることが困難になるであろう。政府は株式会社化に伴う問題、同国における株式市場の状況や IPC の財務能力等の重要な要素を考慮に入れて、慎重に株式会社化の可否を検討しなければならない。

6.1.3.5 勧告

以上の事情を斟酌して、次の勧告をする。

(1) IPC の財務方針

- 1) 長期的視野に立ち、各 IPC は国庫補助に依存すべきではなく、自己の資金調達能力を向上させることが強く求められる。
- 2) 財務的に健全な IPC II や III はさらに財務能力と資金調達能力を強化するように努めるべきである。この場合、慎重に財源の多様化(商業港からの借入、債券発行や株式売却等)を検討すべきである。
- 3) 実際的な視野から、政府は当面、IPC I と IV への財政的な援助を維持すべきである。それ故に、IPC I と IV は当面、急激な民営化は回避すべきである。しかし、IPC I と IV も徐々に財務能力の向上に努めるべきである。この場合、赤字港湾の数を減らし、また政府へ返還することも 1 つの考えである。
- 4) IPC は、より効率的な港湾運営を確保するため、運営形態を“直営型”から“道具型”又は“家主型”に転換すべきである。2018 年までには、主要港湾に“道具型”又は“家主型”を導入することが望ましい。

(2) 債券の発行

1) 一般

- ① インドネシアにおいて、政府にとってインフラ施設の整備に要する財源を生み出すための“債券市場”を育成することが重要である。
- ② 同国における債券市場が成熟化するに従い、発行債券の満期期間も長くなるであろう。政府は最終的に債券制度の利点を最大限に活用できるであろう。
- ③ 財政的に健全な IPC は、短期間に公共からの資金の調達をする効果的な手段として債券制度の活用に取り組むべきである。

2) 債務支払い額に対する限度の設定

- ① 債券発行は同時に借財を意味する以上、政府と IPC は常に債券の発行総額に注意を払うべきである。1年度における合計返済額の明確な限度基準を設定すべきである。
- ② 例えば、米国のロサンゼルス市は、次のとおり債券に対する返済額に関して2つの限度を設定している。
 - (a) 同市の憲章は、債券の発行残高が、所有財産の評価額合計の3.75%以内におさまるよう求めている。1995年度における結果は次のとおりである。

表 6.1.3.3 ロス市における所有財産の評価額合計に対する債券発行残高の割合

FY	債券発行残高	資産評価額合計	割合
1995	約 \$665 百万	約 \$191,675 百万	0.34%

- (b) 同市は“一般財源”から支払われる“債券の償還額”を、“一般財源総額”の10%以内におさまるように限度を設定している。過去3年間の結果は次のとおりである。

表 6.1.3.4 一般財源に対する債券償還額の割合

FY	債券償還額	* 一般財源 (General Fund Revenue)	割合
1994-95	\$ 145,856,000	\$ 2,491,872,000	5.85%
1995-96	\$ 183,731,000	\$ 2,462,454,000	7.46%
1996-97	\$ 207,846,870	\$ 2,543,922,860	8.17%

* General Fund Revenue :

歳入の使用目的が限定され、かつ、その財源が主に税金と使用料等により構成される一般的な財源。

3) 債券発行に対するインセンティブ

債券の購買を刺激する方策として次の2つの方策が考えられる (“政府保証債券”と“免税措置付き債券”)。インドネシアにおいて、政府はそういった刺激策の導入を慎重に検討す

べきであり、その条件等の詳細を関係政府機関内で協議すべきである。

① 政府保証債券

日本においては、41の政府系公社等（例：道路公団、関西国際空港会社等）が発行する債券の元本の支払いと利息の返済は政府により保証されている。その債券の目的は社会資本（道路、鉄道、住宅等）を増やし、公的開発を支援し、産業と国民生活の基礎を充実させることである。

② 免税措置付き債券

米国においては、政府により提供された同制度が公共機関により活用されている。例えば、“利息”に対する税金の減免措置は魅力的な政策である。この制度は、免税措置を施し投資家をより引き付けることで、IPCの資金調達を容易にする制度である。同制度は港湾開発等のインフラ整備への民間セクターの参入を促すものである。

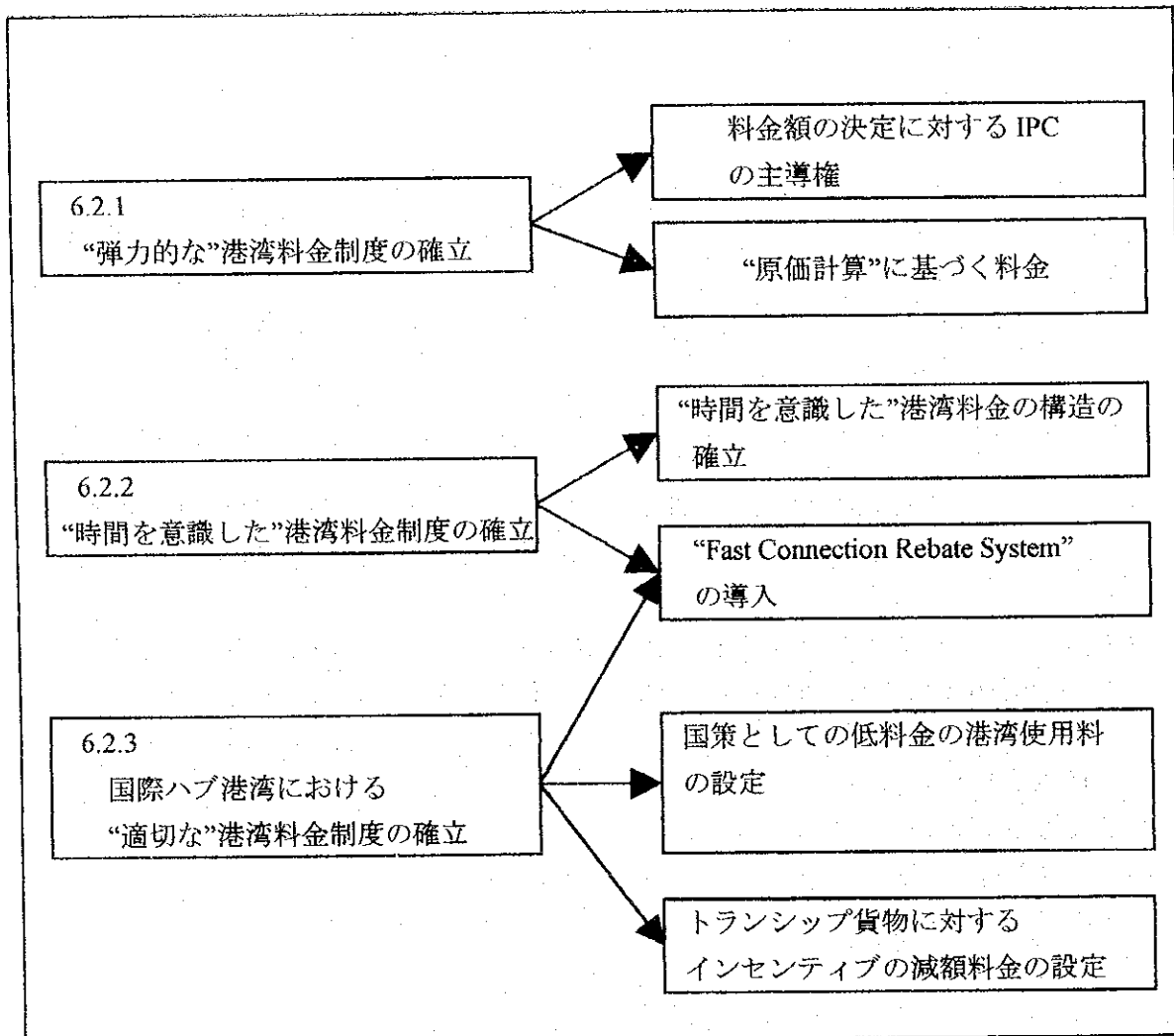
(3) 株式の売却

- 1) 政府は、IPCの株式会社化に伴う問題、同国における株式市場の状況やIPCの財務能力等の重要な要素を考慮に入れて、慎重に株式会社化の可否を検討しなければならない。
- 2) 政府は、市場からの要請（収益を最大化させること）と公共からの要請（港湾計画の立案、関連陸・水域の管理等）をいかにして調和させるかを注意深く検討すべきである。
- 3) たとえ、あるIPCが株式会社化されても、政府は安定した経営を確保するため、当面、50%以上の持分を保持すべきである。
- 4) 営業成績を伸ばし、IPCに対する忠誠心を向上させる“従業員持株制度”を採用することはIPCにとって1つのアイデアである。例えば、ニュージーランドのオークランド港湾会社では87%の従業員が自社の持株を有し、マレーシアのKCT社においても株式の5%がKCTの従業員により所有されている。

6.2 港湾使用料金システム戦略

港湾料金システム戦略については図 6.2.1.1 のとおりである。詳細は項目毎に説明する。

図 6.2.1.1 港湾使用料金システム戦略



6.2.1 “弾力的な”港湾料金制度の確立

勧告

インドネシアにおける港湾料金システムへの基本的な考え方を、次のとおり考慮すべきである。

(1) “弾力的な”港湾料金の決定

- 1) “非商業港”における料金額は政府により決定されるべきである。
- 2) 原則として、“入港料”の料金額は、ある程度、統一的な金額を適用する必要を考慮して、国家的な視点から決定されるべきである。
- 3) “商業港”における他の港湾料金は各 IPC により決定されるべきである。決定又は改定する前には、IPC は協力関係にある投資家と相談するべきである。
- 4) IPC は利用者（利用者団体等）に意見の照会と聴取をすることが望ましい。
- 5) それ故に、各港湾間における料率は投資額を考慮に入れて、個別に決定されるべきである。これは、IPC に経済状況の変化に応じて、料金を弾力的に上げ下げすることを可能とする。
- 6) 料金の値上げの場合は、IPC はその理由（例えば、インフレ等）を明確にしなければならず、同時に、利用者に対してサービスの質を向上させるように努力しなければならない。
- 7) しかし、今日の IPC の寡占的な状況下では、国家的な観点（市民生活を守り、不合理な料金改定を防止する等）から、国によるある程度の関与はやむ負えない。
- 8) 例えば、不合理な料金の改定を防止するため、次のとおり、政府が料金の“シーリング”（上限）を設けることは1つの考えである。
 - ① もし、料金が上限の範囲内なら、IPC は政府に報告するだけでいい。
 - ② もし料金が上限を超える場合は、IPC は政府の認可を受けなくてはならない。
- 9) しかし、政府はできるだけ IPC の提案を尊重すべきであり、それ故に、政府の認可制度は排他的なものであってはならない。
- 10) 政府は“競争原理”がよく機能している領域を規制すべきではない。今日、民間参加は徐々にではあるが増加している（例えば、雑貨ターミナルの運営や Tg.Priok 港におけるコンテナターミナルの運営）。
- 11) 将来的には、港湾サービスにおける民営化の増加によりもたらされる“競争”が、政府に対してさらなる料金決定の規制緩和を求めることとなろう。この場合、IPC と他の民間セクターは報告するだけで足りる。

(2) 主要港における“原価計算”

- 1) 港湾料金が政府の法律により規制される現行制度の下では、IPC は経済状況の変化によって、弾力的に料金を変更することが困難である。その結果、IPC は投資した全てのコストを回収することも困難である。また、政府が“画一的に”規制した料金制度は、主要港における民間セクターの参加を大きく阻害している。
- 2) 原則として、港湾料金は、一定期間の間に、減価償却費、管理運営費用を回収し、かつ適度の収入をあげられるように設定されるべきである。同時に、料金は“インフレ率の上昇”を考慮して、設定されるべきである。

- 3) それ故に、政府と IPC は、特に主要港では、“原価計算”に基づいて、料金を設定するように努力すべきである。

6.2.2 “時間を意識した” 港湾料金制度の確立

(I) “時間を意識した”港湾の確立の重要性

“利用者志向”の港になるために、“時間を意識した港湾制度”を確立することは政府にとって、極めて重要である。これは、“時間”は荷主と船会社にとって非常に重要であり、それ故に、インドネシアにおける港は港湾施設の効率的な利用を促進するために、常に“時間”を意識しなければならないのである。

同制度は、港湾管理者に船舶の停泊時間を短縮し、利用者のために貨物処理の能率を促進することを可能にする。これは、同国における国際ハブ港湾だけでなく、主要港にとっても有益なことである。次の戦略を検討すべきである。

- 1) “時間を意識した”料金構造の確立
- 2) “Fast Connection Rebate System” (FCR システム)の導入

次の表 6.2.2.1 は、インドネシアとシンガポールにおける料金構造の主な相違点を示している。シンガポールの構造がインドネシアのものより、時間に力点を置いていると言える。例えば、インドネシアにおける“入港料”は、滞在期間が 10 日以内ならば画一である（1997 年の KM28 では、入港毎）。

表 6.2.2.1 インドネシアとシンガポールにおける料金構造の主要な相違点

項 目	* インドネシア	シンガポール
① 入港料	GRT/10 日ごと	100GRT/24 時間ごと
② パイロット料	船舶/GRT/回数ごと	GRT/1 時間、又は、半時間ごと
③ 接岸料	GRT/etmal (24 時間)ごと	最初の 150m と時間ごと
④ 非コンテナ貨物に対する荷役料	box/荷役ごと	box/荷役/時間ごと
⑤ OH FCL と OH トランシップコンテナ貨物に対する荷役料	box/荷役ごと	box/荷役/時間ごと

* 注：旧使用料金の構造は“KM 65 of 1994”と“KM 67 of 1994”に基づく。

(2) 勧告

1) “時間を意識した”港湾料金構造の確立

この港湾構造は船舶ができるだけ早く港を離れること、及び、荷主にできるだけ早く荷を取りに来ることを促す。また、港湾管理者にとっては船舶の接岸時間を短縮し、貨物の迅速な回転を可能とする。最終的には、これは船会社や荷主にとって管理・運営コストの削減につながり、それ故に、国民に手頃な価格でのサービスの提供を可能とする。

シンガポールの事例を参考に、DGSC は、迅速な船舶の接・離岸と貨物の回転を促進するように、インドネシアにおける料金構造を変更すべきである。それ故に、同国における料金構造は次の表のとおり変更すべきである。

項目	* 旧料金体系	新料金体系
① 入港料	GRT/10日ごと	100GRT/24時間ごと
② パイロット料	船舶/GRT/回数ごと	GRT/1又は半時間ごと
③ 接岸料	GRT/ctmal (24時間)ごと	船舶の長さ/時間ごと
④ 非コンテナ貨物に対する荷役料	box/荷役ごと	box/荷役/時間ごと
⑤ OH FCL と OH トランシップコンテナ貨物に対する荷役料	box/荷役ごと	box/荷役/時間ごと

この考え方は、“ESCAP”の港湾使用料の構造に関するモデルと矛盾するものではない。

2) FCR システムの導入

港湾料金の構造は施設の効率的な運営を促すように設定されるべきである。それ故に、港湾管理者は利用者のために、船舶の長時間に及ぶ停泊を防止し、岸壁とヤードの回転を高めることが求められる。この意味で、インドネシアにとって、シンガポールで採用されている“Fast Connection Rebate System”のような制度の導入が望まれる。

この制度は、トランシップ・コンテナの迅速な処理を促し、ヤードのスペースを開放するようにコスト面でインセンティブを使う制度である。この制度は荷役作業の効率を高めることだけでなく、トランシップ貨物に割引インセンティブを与えることに有益である。トランシップコンテナが次の要件を満たした場合に FCR 制度が適用される(表 6.2.2.2)。

表 6.2.2.2 FCR システムの概要

No	条件	割引
①	第1船舶からの積み下ろしの終了後“24時間内”に、第2船舶に積み込まれた場合	荷役料が35%割引
②	第1船舶からの積み下ろしの終了後“48時間内”に、第2船舶に積み込まれた場合	荷役料が25%割引
③	第1船舶からの積み下ろしの終了後“72時間内”に、	荷役料が15%割引

6.2.3 国際ハブ港における“適切な”港湾料金制度の確立

6.2.3.1 国際ハブ港になるための要件

インドネシア政府にとって、シンガポール等競争力の高い港湾と競い、国際的なハブ港において定期航路を復活させることは重要である。

そのためには、次の要件を満たす必要がある。

- ① “時間を意識した”港湾料金制度の確立
- ② 国策としての”低料金”の港湾使用料設定
- ③ トランシップ貨物に対する適切なインセンティブ（割引）の提供
- ④ 地域港湾とのフィーダーネットワークの確立
- ⑤ 貨物取扱の生産性の向上
- ⑥ 利用者のために”ジャスト・オンタイム制度”の確立
- ⑦ 利用者への供給と修理を含んだ強力な援助サービスの付与

条件①については、既に6.2.2章で述べているが、港湾料金制度と密接に関係する条件②と③について、次の6.2.3.2と6.2.3.3で述べる。

6.2.3.2 国策としての”低料金”の港湾使用料の設定

次の表6.2.3.1は同じ条件の下では、Tg. Priok港の港湾使用料の合計がシンガポールの港湾よりも約24%低いことを示している。通例の条件の下では、この相違は合理的なものである。

こういった違いがあるにもかかわらず、インドネシアにとって、既に世界中に確固たるネットワーク網を築きあげた競争力の高いシンガポールと競争することは極めて困難である。政府関係者はいかにしてこのネットワーク網を打破するかを入念に議論すべきである。“国家の優先政策”として”潜在的な国際ハブ港”において、“極端な低料金”を設定することも1つのアイデアである。

表 6.2.3.1 インドネシアとシンガポールにおける港湾料金の比較

項目	インドネシア (Tg.Priok)	シンガポール
① 入港料	US \$1,980	US \$2,142
② パイロット料	US \$268	US \$347
③ 曳船料	US \$715	US \$940
④ 接岸料	US \$2,610	US \$1,960
⑤ コンテナターミナルでの荷役料	US \$62,000	US \$84,000
合計	US \$67,573 (24.4%低料金)	US \$89,389

6.2.3.3 勧告

(1) "低料金"の港湾使用料の設定

その料金の低さにもかかわらず、同国政府にとって、既に世界中に確固たるネットワーク網を築きあげたシンガポールのような競争力のある国と競うことは困難であろう。それ故に、そのネットワークシステム網の一部を打破し定期航路を復活させるためには、潜在的な国際ハブ港湾において、"優先的な国策"として、おもいきった"低料金"の港湾使用料の設定をすることも必要であろう。

(2) トランシップ貨物に対するインセンティブの港湾使用料の設定

- 1) シンガポールにおいて前述したシステムを斟酌した上で、同国にとって潜在的な国際ハブ港湾においてトランシップ貨物を優遇する制度を確立することが望まれる。
- 2) 例えば、トランシップコンテナに対する"保管料が無料となる期間の延長"と"割引された保管料"を設定することはいいアイデアである。

インドネシアの港湾はトランシップ貨物に対してインセンティブ制度を有していないが、シンガポールは次の表 6.2.3.2 と 6.2.3.3 に示すとおり非常に詳細なインセンティブ施策を有している。同国は次のとおり、トランシップ・コンテナ貨物に対して、2種類の割引制度を持つ。トランシップ貨物に対する多くの種類のインセンティブ制度に注意を払うべきである。なぜなら、トランシップ貨物は普通の輸出入貨物と比較して、物理的にターミナルオペレーターに多くの面倒をかけないからである。

- 1) トランシップ・コンテナ貨物に対する長時間の無料保管制度
- 2) トランシップ・コンテナ貨物に対する割引保管料制度

表 6.2.3.2 シンガポールにおけるコンテナ貨物に対する無料保管制度

項目	種別	無料保管期間
FCL 輸出入コンテナ	FCL 空コンテナ	48 時間
	FCL 積載コンテナ	72 時間
トランシップ・コンテナ	空と積載コンテナ	168 時間

表 6.2.3.3 シンガポールにおけるコンテナ貨物に対する保管料

(単位：日/box あたり)

	空コンテナ	積載コンテナ	トランシップ	割引率
20'	US\$3.36	-	US\$2.52	25%
	-	US\$6.72	US\$3.36	50%
40'	US\$6.72	-	US\$5.04	25%
	-	US \$13.44	US\$6.72	50%

6.3 民営化戦略

民営化戦略については、図 6.3.1.1 に要約されている。

6.3.1 民営化推進のための一般原則

6.3.1.1 民営化の目的

(1) 一般的説明

民営化を推進するには幾つかの目的が存在する。政府にとって、港湾サービスのみならず、港湾開発においても民営化を推進するために、その目的を明確化することは重要である。目的は次のとおり要約できる。

- 1) 重い投資の負担から政府の責任を軽減すること
- 2) 港湾施設の処理能力を高めること
- 3) 公正な競争を通じて、高い効率性を導入すること
- 4) 利用者に対して低価格で高い質のサービスを提供すること
- 5) 技術とノウハウを移転すること
- 6) プロジェクトの早期実施を推進すること

インドネシアでは、政府の予算不足から、目的 1) と 2) が強調されがちであったが、3) や 4) 等より積極的な目的の重点を置くべきであろう。

(2) 民営化の最大活用

しかしながら、民営化によりもたらされる利点を最大限に活用するためには、インドネシアにおける市場が健全な競争の状態になくしてはならない。成熟した市場と参入分野への十分な需要がなくしては、民営化を成功させることは困難である。それ故に、政府は次の点に十分に配慮する必要がある。

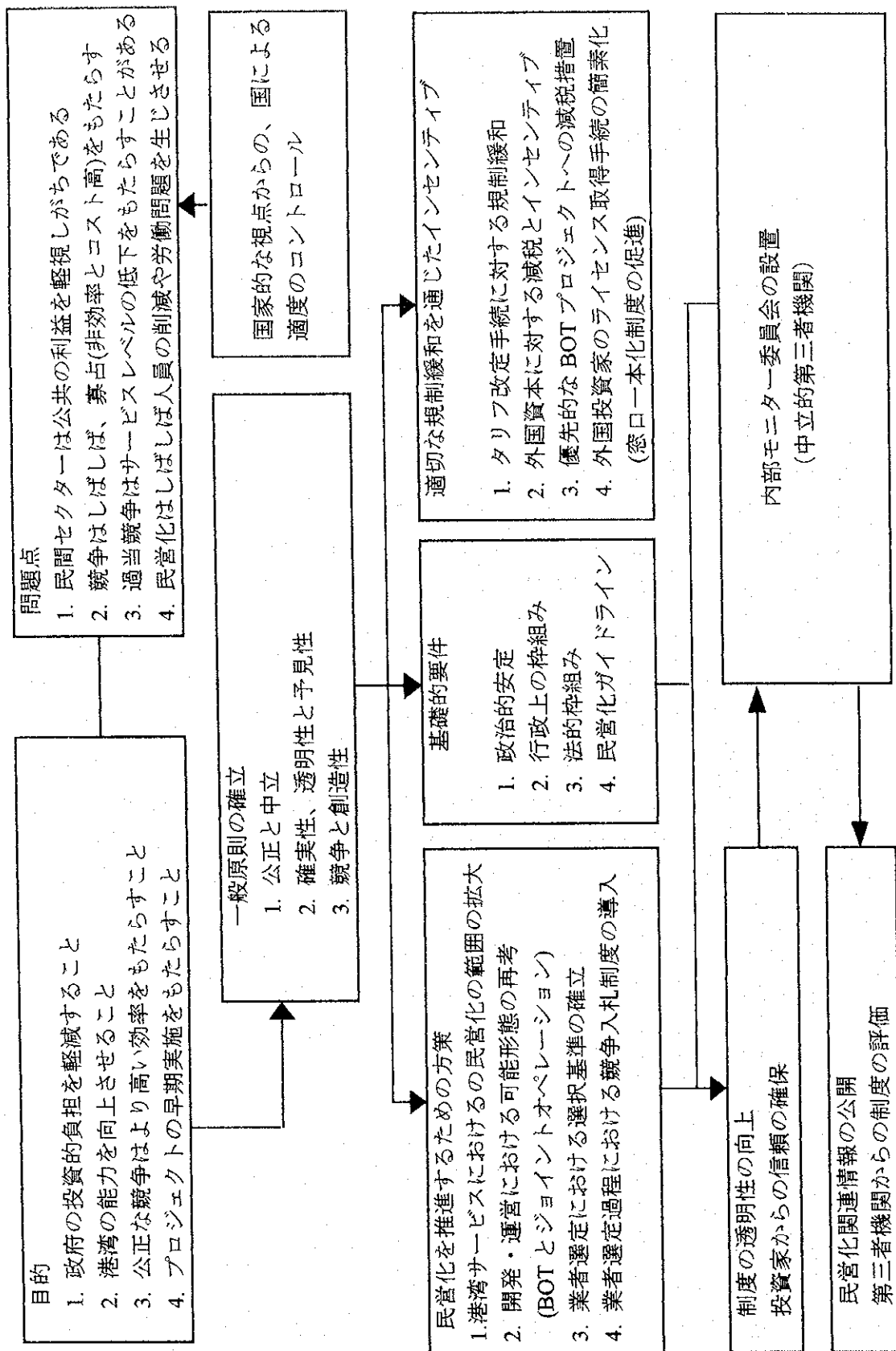
- 1) 民間セクターが互いに競争できるように競争的環境を創造すること
- 2) 民営化に適した分野と適さない分野を区別すること

6.3.1.2 民営化の問題点

他方、民営化には次のような潜在的な問題点が存在する。

- 1) 無制限な民営化は、環境配慮や住民の生活といった公的利益を無視しがちである。
- 2) 競争は強い民間セクターによる「寡占」を導くことがあり、結果として非効率的な運営とコスト高を招く。
- 3) 結果的に、敗れた民間セクターは常に倒産する危険を内在する。
- 4) 過当競争は、しばしばサービスレベルの低下と差別的な取扱いを導く。

図 6.3.1.1 民営化戦略



- 5) 民営化はしばしば、政府と IPC に人員の削減を伴った合理化や組織の再編を強いることがあり、それ故に、労働問題に発展することもある。

6.3.1.3 政府による適度な監督の必要性

民営化に関してはその効用のみが強調されがちであるが、同時にその否定的な側面にも注意を払う必要がある。その意味では、政府による「港湾計画」や関連法規による適度な監督が要求される。

他方、「競争原理」がうまく機能している場合の政府による過度の介入はプロジェクトへの民間参加を阻害する要因になりかねない。それ故に、政府は両方の要求のバランスを取ることが求められる。

6.3.1.4 民営化のための一般原則の確立

政府にとって、プロジェクトへの民間参加を促すために、民営化の全ての過程に適用される一般原則を確立することは不可欠である。特に、次の3つの概念を強調すべきである。

- (1) 公正と中立
- (2) 確実性、透明性と予見性
- (3) 競争と創造性

長期的な視野にたち、「公正」で「中立的」な公的セクターが最終的には民間セクターからの信頼を勝ち取り、同国におけるインフラ整備を促進することができる。

また、民間の選定過程における「透明性」は、投資家からの信頼を確保し、プロジェクトへの民間参加を促すために不可欠である。政府は、民間セクターがその権利が十分に保護されるという「法的な確実性」と「予見性」を持ってインフラ整備のプロジェクトに自由に参入できるような、望ましい環境を提供するべきである。他方、政府にとって民間セクターにおける「健全な競争」を促進し、民間セクターの「創造性」を発揮させることが重要である。政府は、民営化プロジェクトを計画し、実施しモニターする場合には、こういった一般原則の実現を通じて民営化システムの質的な向上を図るべきである。

6.3.1.5 民営化推進のための基礎的要件

一般的に、民間セクターが投資するか否かは、民営化に対する政府の姿勢次第である。外国投資家の場合は、特にこの傾向が顕著である。最初に、民営化推進のための最も基礎的な要件を確立することが肝要である。

一般的に次の4つの基礎的要件の充足が必要である。

- (1) 政治的安定
- (2) 行政上の枠組み

(3) 法的枠組み

(4) 民営化ガイドライン

政府は民営化プロジェクトに対して責任を負う堅実で安定した「行政上の枠組み」を確立しなくてはならない。港湾開発においては、DGSC や IPC が、民営化プロジェクトを直接、推進・実行・監督する“Excuting Agencies”（実施主体）とされる。それ故に、DGSC は内部に民営化を担当する課やチームを設けるべきである。また、DGSC や IPC は実施主体として、互いに緊密に連絡を取り合うことが必要である。

他方、十分かつ明確な「法的枠組み」は政府に民間セクターに信頼感を付与し、その結果として民間を魅惑することを可能とする。その意味で、明確で一貫性のある「法的枠組み」を構築することが求められる。

さらに、政府は IPC や民間セクターに明確で具体的な指針を付与するために、「法的枠組み」に基づいて、より詳細で明確な「民営化ガイドライン」を策定しなければならない。同時に、政府は状況の変化に応じて、適宜、弾力的にこのガイドラインを改正・改善すべきである。

6.3.1.6 民営化に関する公的セクターと民間セクターの役割

(1) 政府の役割

政府は“政策決定者”、“規定作成者”や“民営化の推進者”として重要な役割を果たさなければならない。他方、政府にとって、インドネシア語と英語等により書かれた「宣伝用のパンフレット」を作成し・投資家に配布することで、民営化プロジェクトを推進することは重要である。DGSC は MOC、BAPPENAS、IPC や関連組織と協力してその推進に積極的に取り組むべきである。

他方、政府にとって、国家的な視野から公共の利益を保護することも重要である。この場合は、政府は次の手段（関連法、港湾計画や民間と IPC との間の覚書締結に対する承認等）を用いて、適度に IPC と民間セクターを監督する最終的な権限を保持すべきである。但し、同時に、政府による過度で不必要な介入は、民営化の推進にとって「百害あって利益なし」である。

(2) IPC の役割

IPC の主要な役割は、「実施主体」として、政府の政策や方針を実現し、公共セクターと民間セクターの間の関連する全ての手続の調整を行い、民間と協力してプロジェクトを実行することである。

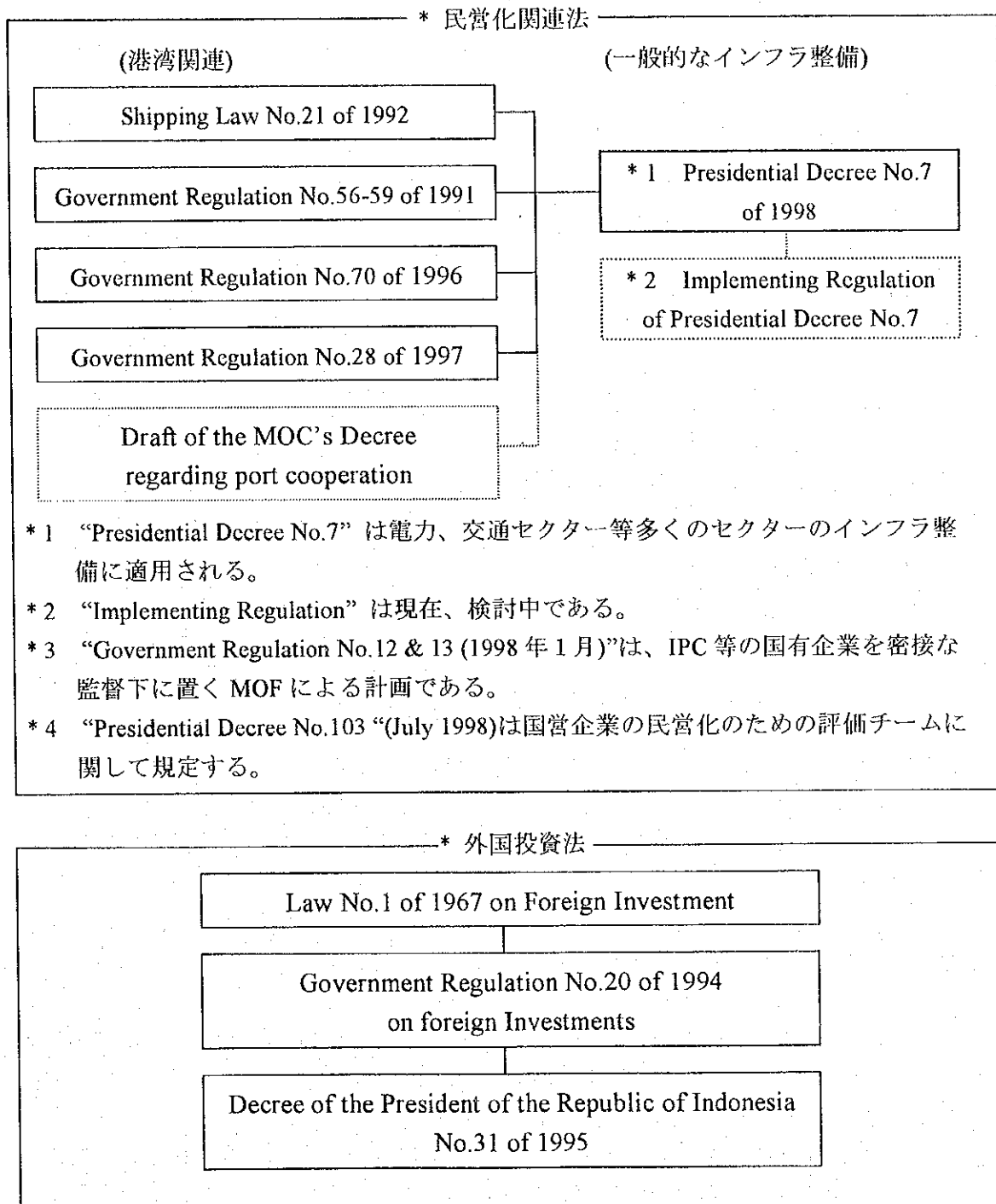
(3) 民間セクターの役割

他方、民間セクターの主な役割は、プロジェクト管理と財政を請け負い、プロジェクトを管理するために必要な全ての活動（事前審査への招待、入札、契約、建設、運営期間の満了までの運営）を実施することである。

6.3.2. 現行の「法的枠組み」に対する再審査と再評価

次の図 6.3.2.1 は、インドネシアにおける民営化と外国投資に関する現行の「法的枠組み」を表している。

図 6.3.2.1 民営化と外国投資に関する現行の法的枠組み



6.3.2.1 民営化関連の既存の法的枠組みに関する勧告

法的枠組みの重要性とインドネシアにおける現状を踏まえて、次の勧告を行う。

(1) Presidential Decree No.7

- 1) 本 No.7 は民営化を推進し、投資家の信頼を確保するのに極めて有用であるが、最も重要な点はいかにして同令の理想の実現を図るかということである。
- 2) 政府は IPC と民間セクターを混乱させないために、同令の規定を実行するためのより詳細な「施行規則」を直ちに制定すべきである。
- 3) 調整者、評価者としての BAPPENAS の役割をより明確にすべきである。
- 4) 政府の内部からのチェックでは不十分である。
- 5) “評価チーム”の詳細をより明確にすべきである。

(2) 法的枠組み全体

- 1) また、MOC の省令のドラフトも、幾つかの改善すべき点はあるが、港湾の民営化プロジェクトの制度の透明性を向上させる上で有用であろう。しかし、現実の適用がさらに重要である。
- 2) この意味で、関係機関は実際の適用を通じて経験を深めるべきである。政府にとって、実際の適用と経験を通して、制度全体の質の向上を図ることがより重要である。
- 3) また、同国における既存の法令が民営化に関して詳細を規定していない。不十分な法的枠組みは、政府、IPC、外国投資家を含めた民間セクターに明確な指針を示すことはできない。Presidential Decree No.7 を基礎として、政府は、法的枠組み全体の一貫性を維持しながら、法制度全体を整備するように努力すべきである。
- 4) 幾つかの下位の規則は既存の法令の規定を補足・実行するが、Shipping Law No.21(1992)や民営化関連の法令には「施行規則」が存在していない。「施行規則」の付存在は潜在的な投資家や外国投資家の参入を阻害する要因になりかねない。

(3) IPC との強制的な協力義務

- 1) この協力義務 (Shipping Law No.21 と Government Regulation No.70)が港湾開発と運営への民間参加を阻害する要因の1つとなっている。長期的な視野に立ち、政府は条項の見直しを検討すべきである。
- 2) この必要は新港や新ターミナルのプロジェクトにおいてより顕著となる。政府にとって特に採算性がきわどい状況にあるプロジェクトについて、民間企業を誘致でき

るように、“伝導性のある”環境を創り上げることが必要である。

- 3) この場合、鉱業セクターにおける取り扱いと同じく、民間セクターは直接、国に対して使用料を支払うだけでいいのである。
- 4) 政府は民間セクターが、低価格でより効率的なサービスを提供できるようにできるだけ自由に参入し、互いに競争できる環境を創造すべきである。
- 5) IPC は民間セクターを単なる賃借人とするのではなく、“対等なビジネスパートナー”として認識しなければならない。

6.3.2.2 外国投資関連の既存の法的枠組みに関する勧告

インドネシアにおける現状を踏まえて、次の勧告を行う。

(1) “Law No.1” (1967)と“Government Regulation NO.20” (1994)の関係

両法令の関係に曖昧な点がある。例えば、前者は港湾プロジェクトを含んだ多くのインフラ整備への外国投資家の参入を禁止しながら（4条）、後者はそれを容認している（5条）。単なる規則が法律に優先するのは不可解であり、政府はその矛盾を解決するように努力すべきである。

(2) 現地法人設立規制

現地法人の設立規制は不必要な制限であるとする経済学者は多い。この種の規制は民営化を阻害する要因となりうる。外国投資の重要性と世界における規制緩和の傾向を踏まえて、港湾事業における「直接投資会社」の設立を入念に検討すべきである。

(3) ジョイントベンチャー設立の規制

外国投資家に常にインドネシアの現地法人との合弁を義務付けることは不合理である。既存の規制は、現地法人を単なる“賃料追求者”としてしまう恐れがある。その結果、現地人に対するサービスコストの上昇を招くこととなる。

(4) 現地出資者の最低出資

他のアジア諸国の規制と比較して、インドネシアにおける現地出資者の最低出資率は極めて寛大である。現地会社が運営から収益だけでなく、合弁の運営を通じてノウハウや技術を得ることができるので、政府はこのレベルを維持すべきである。しかし、外国投資家の重要性も考慮に入れて、“優先度の高い”港湾開発事業への100%外国企業が保有する民間の参入の容認も慎重に検討すべきである（6.3.6章を見よ）。

6.3.3 港湾サービスにおける民営化の範囲の拡大

6.3.3.1 港湾運営の類型

(1) 直営型、道具型と家主型の比較

一般的に言って、港湾の運営形態は3つのタイプに類型化される(直営型、道具型と家主型)。この3つのタイプの比較は表 6.3.3.1 に要約されている。インドネシアにおけるコンテナターミナルの運営は、今のところ IPC による”直営型”が採用されてきている。しかしながら、同タイプには次の問題点がある。

- 1) 本来、直営型は寡占の構造を有し、それ故に、利用者は他に選択肢を有しない。
- 2) 港湾管理者による直接の管理・運営は非効率的な運営と低い生産性につながりがちである。
- 3) ターミナルの開発と運営に「船会社」を誘致することはインドネシアの港湾に、定期船の来航を復活させ、船舶の寄港回数の増加につながる。
- 4) 表が示すように、世界の主要港においては、道具型か家主型が主流である。

同国においても、港湾運営の形態を”直営型”から”道具型”又は”家主型”に徐々に転換していくことが望まれる。

(2) ターミナル開発と運営における中央政府、港湾管理者と民間セクターの役割

世界の主要港において、ターミナルの開発と運営に関して各セクターがいかなる役割を果たしているかを理解することは DGSC にとって重要である。

特に、ヨーロッパ本土における主要港湾(ハンブルグ、ロッテルダムやアントワープ)の事例はインドネシアにとって参考となる。こういった競争力のある港湾においては、各セクターの役割が非常に明確である(家主型)。”公的セクター”(中央政府)は非収益的な基本施設(航路、防波堤や関連道路)の整備に責任を負う一方、”港湾管理者”(地方自治体)はインフラ(岸壁とヤード)の整備を行い、”民間セクター”はスーパーストラクチャーとオペレーションを提供する。

(3) 船会社によるターミナルの利用形態

ターミナルの利用形態には3つのタイプがある(公共利用、優先利用と専用利用)。一般的に、各タイプはそれぞれ長所と短所を有しているが、太平洋航路にある国々では専用利用が主流である(日本と米国の主要港)。日本の主要港では、公共ターミナルでは”公共利用”が、公社ターミナルでは”専用利用”が採用されている。インドネシア政府は”優先利用”又は”専用利用”と共に、”公共利用”を併用することが望ましい。

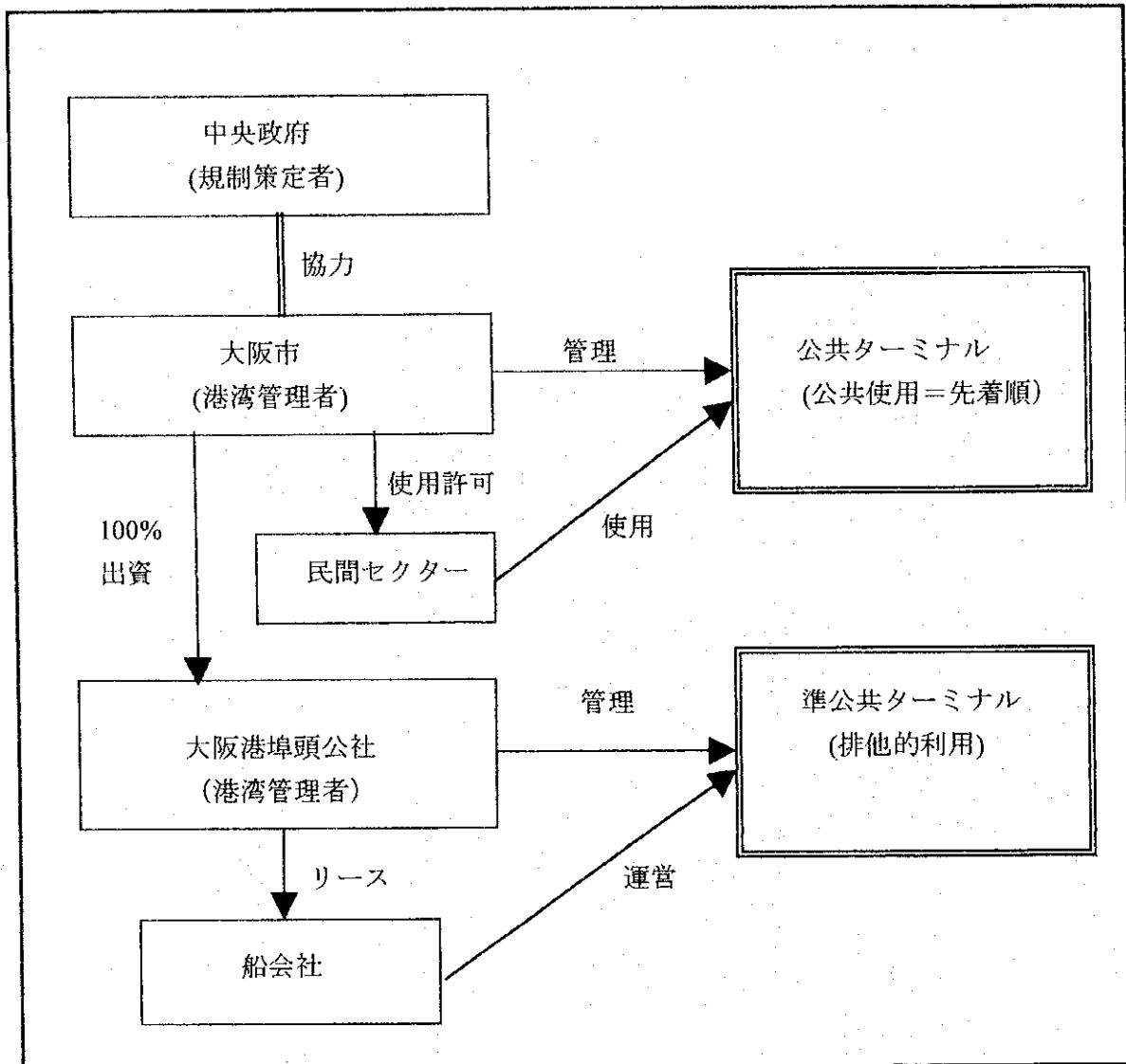
表 6.3.3.1 直営型、道具型と家主型の比較

管理の形態		直営型	道具型 (設備付き家主型)	家主型 (設備なし家主型)
1. 開発者と 運営者	基礎施設	港湾管理者	港湾管理者	港湾管理者
	補助施設	港湾管理者	港湾管理者	民間セクター
	運営	港湾管理者	民間セクター	民間セクター
2. 形態の特徴		港湾管理者による直接の管理 と運営	運営だけが民間セクターが参 入可能	リース契約と船会社による排 他的な利用
3. 事例		<ul style="list-style-type: none"> インドネシアにおける IPC (コンテナターミナル) シンガポールにおける PSA タイのバンコック港におけ る PTA 	<ul style="list-style-type: none"> 日本の公共港湾 (神戸や横浜等)と 埠頭会社のターミナル 高雄港(台湾) プサン港(韓国) シアトル港(米国) ラムチャパン港(タイ) 	<ul style="list-style-type: none"> ヨーロッパの主要港 (ロッテルダム、ハブス) 米国の主要港 (ロス、ロングビーチ、 New York/New Jersey) ケラン港(マレーシア)
4. 利点		港湾管理者による直接の管理 と運営	民間の技術を活用した効率的 な運営	<ul style="list-style-type: none"> ① 管理者の投資負担が減少 ② 競争を通じた効率性と低価 格によるサービス
5. 欠点		<ul style="list-style-type: none"> ① 寡占と無競争 ② 利用者にとって選択なし 非効率の運営と低い生産性 	生産性のコントロールが困難	排他的な利用と差別的な取り 扱い

6.3.3.2 Tg. Priok 港と大阪港の比較

(1) 日本の港湾管理運営制度の概要

図 6.3.3.1 日本における中央政府、地方自治体、埠頭公社と民間セクターの関係



1) 制度の特徴

中央政府は、国家港湾計画の策定、補助金の配分と建設事業を通して、地方自治体が直接に管理する各港を監督する。日本における港湾管理者の主たる責任は、地方レベルにより整備された「港湾施設」だけでなく、中央レベルで運営に付された「港湾施設」の開発と維持・管理である。一般に、日本の主要港湾においては、ほとんど全ての港湾サービスが民間セクターにより提供されている。その意味では、日本の港湾管理者は”家主型”とすることができる。

2) “公共ターミナル”と“準公共ターミナル”

大阪港においては、大阪市（港湾管理者）が“公共利用”（先着順）のために、6つの“公共ターミナル”を管理している。この場合、市は民間の荷役会社に公共ターミナルを運営する許可を付与する。許可を受けた荷役会社は荷役サービスを提供するために、直接、船会社と契約を締結する。この場合、市は民間の契約に干渉することは許されない。

“大阪港埠頭公社”により運営されるコンテナと一般ターミナルにおいては、同公社はコンテナターミナルだけでなく、全ての一般ターミナルも船会社や荷役会社等の民間セクターにリースされる（“排他的利用”）。公社により運営される準公共ターミナルにおいても、ほとんど全ての港湾サービスが民間セクターにより提供される。それ故に、この形態も“家主型”と呼ぶことができる。

3) 港湾運営の概要

前述したとおり、日本の港湾管理者は“家主”であり、日常の運営には深く関与しない。港湾法の第13条は、港湾サービスは民間により提供されるべきであるという精神に基づき、港湾管理者が民間業務に介入することを制限している。

(2) インドネシアと日本の港湾管理と運営の比較

政府、港湾管理者と民間セクター間の活動領域に関する Tg. Priok 港と日本の大阪港との比較は、表 6.3.3.2 に要約される。

1) 規制行政

基本的には、日本でもインドネシアでも、航行安全、移民審査、税関等の規制行政は国家的な観点から、中央政府によりコントロールされなければならない。

2) 港湾計画

日本においては、原則として、「港湾計画」は中央港湾審議会と地方港湾審議会の承認を通して、地方自治体（港湾管理者）により制定される。インドネシアにおいても、IPC（港湾管理者）と中央政府の協力により港湾計画は策定されるべきである。

3) 港湾管理と運営

大阪港における公共ターミナル、準公共ターミナル共に、ユーターティ、パイロットや引船サービスは民間により提供されている。しかし、民間セクターが必要なサービスを提供できない場合に限り、港湾管理者がそういったサービスを提供できる。それ故に、それらの場合に限り、市の職員がサービスを提供する。

他方、インドネシアの港湾においては、ほとんどの港湾サービスが直接、IPC により提供されている。しかし、IPC II は、何とかして民間の資本と技術の導入を試みている。

4) 岸壁運営

前述したとおり、大阪港においては“公共”、“準公共”ターミナルにおいては、荷役サービスは民間セクターにより提供される。

Tg. Priok 港においても、ある程度、ターミナル運営の民営化が進展している。特定のターミナルにおいては荷役サービスは IPC 又は民間により提供されている。1993 年には、同港は、荷役会社がバラ荷貨物の特定エリア内の全ての運用に責任を持つように同会社と契約による実験的運営を開始した。1998 年には、コンテナターミナルⅢの運用について、IPC と民間とのジョイント・オペレーションが開始された。しかし、近隣のアジアの主要港とは異なり、全てのターミナルの運営が民間セクターに任されるまでには至っていない。

表 6.3.3.2 活動領域における Tg.Priok 港と大阪港の比較

機能		Tg. Priok 港 インドネシア	大阪港 日本
規制行政	航行安全	中央政府	中央政府
	移民審査	中央政府	中央政府
	税関	中央政府	中央政府
	検疫	中央政府	中央政府
	安全	中央政府	中央政府
港湾計画の策定		中央政府/IPC	地方自治体/中央政府
港湾管理/運営	港湾管理者	IPC	地方自治体
	ユティリティ・サービス	IPC	* 公共岸壁 地方自治体 * 準公共岸壁 民間セクター (管理委託契約)
	パイロット	IPC	民間セクター (管理委託契約)
	引船	IPC/民間セクター	地方自治体/ 民間セクター (管理委託契約)
岸壁運営	コンテナターミナルでの貨物取扱作業	IPC	民間セクター
	雑貨埠頭での貨物取扱作業	IPC/民間セクター	民間セクター
	荷役作業	IPC/民間セクター	民間セクター
	倉庫 / 上屋	IPC/民間セクター	民間セクター
	CFS	IPC	民間セクター
	トラック輸送	*IPC (岸壁から倉庫まで) *民間セクター (倉庫から工場まで)	民間セクター

出典 : IPC II 及び大阪市

6.3.3.3 アジア主要港湾におけるターミナル運営

(1) タイの Laem Chabang 港

1) 一般

同港はバンコック港では収容できない大きさのコンテナ船やバルク貨物船にサービスを提供するために、国際貿易のための大規模港湾に指定された。同港には8つのターミナルがあり、その内の5つ (B1~B5)はコンテナターミナルである。ターミナル運営の状況は、次の表 6.3.3.3 のとおりである。

PAT が、B1 から B4 ターミナルまでの基本インフラ (岸壁、防波堤、泊地、埋立等)の整備を行ったが、B5 ターミナルだけが BOT 方式の契約に基づき整備されている。政府は高い効率性を達成し、国際的に競争力のある港湾をつくりあげるために、民営化を推進する方針を持っており、これらのターミナルにおける民営化の状況は次のとおりである。

この4つのターミナルの運用は”リース”や”委託契約”を通じて、民間セクターに委ねられている。全ての PAT の契約の相手方には、外国の会社が含まれている。B1-4 ターミナルと異なり、B5 ターミナルの建設と運営は、1996年に BOT 契約で落札者に委ねられた。LCIT は、1997年12月から運営の一部を開始し、1998年にはフルオープンを計画している。

2) Laem Chabang 港におけるターミナル運営の特徴

- ① 原則として、バンコック港においては、PAT はリースや委託契約を通じて全ての運営を民間に任せているのではなく、直営でターミナルの管理と運営を行う。民間会社は貨物取扱いサービス等一部の運営に参加しているだけである。しかし、今日、そのバンコック港ですら、より効率的な運営を行うように、強い民営化圧力を受けている。
- ② しかし、Laem Chabang 港においては、全てのコンテナターミナルの運営が、現在、国際的な民間セクターに委ねられている。この場合は、PAT は”家主”としての役割を果たすだけである。同港においては、運営の基本は”複数のターミナルオペレーター”間の競争を通じて、効率的な運営を確保する点にある。同港は、効率的で、利用者志向の強い港として高い評判を得ている。

表 6.3.3.3 タイの Laem Chabang 港におけるターミナルの運営

項目	B2	B3	B4
延長	300m	300m	300m
水深	-15m	-15m	-15m
契約の方式	リース	委託	委託
港湾管理者	PAT	PAT	PAT
契約者 (オペレーター)	Evergreen Container Terminal Co., Ltd.	Eastern Sealaem Chabang Co., Ltd (=ESCO) * タイ企業 (51%) と日本資本 (49%) の合弁	Thai International Port Service Co., Ltd (=TIPS) (例) TIPS Co. Ltd. と 日系船会社
契約締結年	1992	1992	1992
契約期間	12年	12年	12年
PATにより提供された施設・設備	岸壁、ガントリークレーン、ヤード等、トランステナー、トレーラー	岸壁、ガントリークレーン、ヤード等	岸壁、ガントリークレーン、ヤード等
契約者により提供された施設	特になし	トランステナー、トレーラー	トランステナー、トレーラー
リース料金	固定賃料	ターミナル収入の分配 PAT: 契約者 = 33% : 67%	

項目	B1	B5
延長	300m	450m
水深	-15m	-15m
契約の方式	リース	リース(BOT 契約)
港湾管理者	PAT	PAT
契約者 (オペレーター)	Laem Chabang Container Terminal Co., Ltd. (LCB)	Laem Chabang International Terminal Co., Ltd (LCIT) * P&O 49% タイ企業 51%
契約締結年	1995	1996
契約期間	12年	30年
PATにより提供された施設・設備	岸壁、ガントリークレーン、ヤード等、トランステナー、トレーラー	特になし
契約者により提供された施設	特になし	建設コスト : 約 US\$6,000 万
リース料金	固定料金	30年間のリース料 : 約 US\$4,000 万

出典 : 調査団

(2) フィリピンの Manila 港

MICT (マニラ国際コンテナターミナル)における主要なコンテナターミナルは 1988 年以来、25 年のリース契約で ICTSI により運営されている。他方、南港のコンテナターミナルの運営は民間会社 (ATI = Asian Terminal Inc.) に委ねられている。

(3) マレーシアの Keran 港

北港、南港及び西港におけるほとんど全てのターミナル(コンテナとそれ以外のターミナル)の運営が、“長期”のリース契約 (21 年又は 30 年)により、民間会社に委ねられている。港湾の民営化の結果、KPA (Keran Port Authority)の業務は、“港湾計画”の策定、港湾施設の建設基準に関する監督、わずかの財産の管理に限定された。簡単に言えば、ほとんど全てのサービスが民間セクターにより提供され、KPA (港湾管理者)は“家主”の役割を演ずるにすぎない。

6.3.3.4 勧告

(1) 一般概念

政府と IPC にとって、徐々に港湾活動に民間セクターを参入させることは重要である。一般的に、港湾サービスへの民間の参入は、政府にとって低コストで効率的な業務を提供するだけでなく、利用者により高いレベルのサービスを提供する。

同時に、政府は民営化によりもたらされる問題を無視すべきではない。例えば、無秩序で制御されない民営化は、過当競争を生み、その結果としてサービスレベルの低下をもたらす場合がある。政府は、民間のノウハウと技術を徐々に導入することにより、その利点を最大限に活用しなければならない。

(2) 勧告

- 1) 政府は、“規制行政”と“港湾計画の策定”を除いて、港湾サービスにおける民営化を推進すべきである。
- 2) 低コストで十分なサービスが提供できるように、“ユーティリティ・サービス”、“パイロット・サービス”や“引船サービス”をより広く民間に開放すべきである。これらのサービスは民間にとって比較的、もうけが大きく、また IPC による直接のサービス提供はコスト高と非効率を生じがちである。それ故に、政府にとって民間セクターの参入を推進することは重要である。

- 3) ターミナルオペレーション等の港湾サービスにおける民営化も推進すべきである。港湾活動をより“市場主導”に誘導するために最も有効な手段は、ある程度、港湾の運営に民間企業を参入させることである。政府と IPC は管理と運営全体に責任を負う一方で、公的セクターは“市場原則”に基づいて、ターミナルの運営自体は民間に委ねることが望ましい。前述したとおり、日本や近隣のアジアの港湾を含んだ主要港においては、港湾管理者自体は“家主”としての役割しか負わない。
- 4) 特に、既存の“コンテナターミナル”におけるサービスは、リースや委託契約に基づいて民間会社により提供されるべきである。近い将来には、外国貿易用の既存のフル・コンテナターミナルの運営は民間セクターに委ねるべきである（表 6.3.3.4）。しかし、その他のターミナルについては、当分、IPC により直営で運営がなされるべきである。

表 6.3.3.4 インドネシアにおける既存フルコンテナターミナル

港湾名	ターミナル名	延長	勧告すべき契約形態
Belawan	Gobion Berth	500m	リース、又は委託契約
Tg. Priok	CT I	900m	リース、又は委託契約
	CT II	510m	リース、又は委託契約
	CT III	450m	*2 ジョイント・オペレーション
Tg. Perak	CT II	500m	リース、又は委託契約
	CT III	500m	*2 ジョイント・オペレーション
Tg. Emas	Container	345m	リース、又は委託契約
Panjang	Berth E	300m	リース、又は委託契約
Ujung Pandang	New Hatta	490m	リース、又は委託契約

* 注 1: これらのターミナルと荷役機械は IPC により建設された。

2: これらのターミナルは、現在、又は将来、JO 方式で運営される。

- 5) 政府は Bojonegara や Batam 港等の新港のターミナルにおいては、港湾の形態を“道具型”又は“家主型”に転換するように努力すべきである。
- 6) “船会社” (テナント) と“荷役会社” (ターミナルオペレーション) は、コンテナターミナルの運営において重要な役割を果たすべきである。“家主型”港湾においては、船会社に自ら“スパーストラクチャー”を整備する機会を与えられるべきである。
- 7) “道具型”や“家主型”港湾においては、効率的な運営は、IPC を含んだ“複数のターミナルオペレーター”の競争を通じて推進されるべきであろう。
- 8) 政府にとって、船会社、荷役会社や倉庫会社等の小資本の港湾関連会社の合併を奨励し、利用者のために低価格で質の高いサービスが提供できるようにするのもいいアイデアである。

6.3.4 港湾開発と運営に関する民営化の可能形態の再考

6.3.4.1 民営化の業務範囲

(1) タイプ別の民営化港湾開発プロジェクトの現況

今のところ、港湾開発における民営化はそれほど進行していない。主に、IPC がインフラを提供し、民間が機械類を提供するという“ジョイントベンチャー形式”の契約によるプロジェクトが幾つか進行中である。DGSC はより多くの“BOT 形式”のプロジェクトを欲しているが、現状では BOT によるプロジェクトはそれほど多くない。

さらに、一般的に、民間セクターはコンテナやバルクターミナルの開発・運営等の収益性の高い事業にしか興味がない。政府と IPC はどうにかして民間セクターをプロジェクトに誘致できるように根気強く、慎重に検討すべきである。

現在、民間セクターが行うべき業務範囲については、1994 年 8 月 25 日に DGSC により発行された書物 (INVESTMENT OPPORTUNITIES IN INDONESIAN PUBLIC PORTS) に要約されている。しかし、民間セクターにより実行すべきプロジェクトを決める明確なルールは現在、存在しない。政府と IPC は民間により実行すべき事業の範囲を選定する明確な方策を立案することが重要である。

(2) 勧告

1) コンテナ、雑貨、バルク貨物 (既設、又は新)の運営

6.3.3 章で説明したとおり、“リース”又は“委託契約”の導入を検討すべきである。

2) 船舶サービス、給水と給電

“パイロット”、“引船”、“ユーテリティ”やその他の港湾サービスに対して“業務委託”を通じた民営化の導入は、政府に利用者への低コストによるサービスの提供を可能とする。

3) 荷役設備や廃棄物処理

これらの分野においても、“業務委託契約”の活用を検討すべきである。IPC により直営で供給されるサービスと比較して、民間は利用者に対して低コストのサービスの提供ができる。

4) 埋立

埋立プロジェクトでは、“BT タイプ” (Build and transfer)を導入すべきである。

新しい民営化の業務範囲を次の表 6.3.4.1 に示した。

表 6.3.4.1 インドネシア港湾における民営化による新しい業務範囲

No	業務の種類	内容	民営化の形態
1	コンテナターミナル ① 岸壁 ② ヤード ③ CFS ④ 設備	開発と運営	JO / BOT
		運営	リース/委託
2	雑貨ターミナル ① 岸壁 ② ヤード ③ 設備	開発と運営	JO / BOT
		運営	リース/委託
3	バルクターミナル ① 岸壁 ② 貯蔵施設 ③ 設備	開発と運営	JO / BOT
		運営	リース/委託
4	旅客ターミナル ① 岸壁 ② ターミナル ③ 補助施設	開発と運営	JO / BOT
5	船舶サービス	パイロットと引船	委託
6	給水	開発と運営	JO / BOT
		運営	委託
7	給電	開発と運営	JO / BOT
		運営	委託
8	荷役設備	設備の供給と 維持管理	JO / Contract Out
9	廃棄物処理施設	開発と運営	JO
		運営	委託
10	埋立	埋立の開発と運営	土地のリース、利益の分 配、又は BT (Built & Transfer)
11	港湾サービス	情報システムの購入 と運営	JO
12	港湾研修	研修プログラム	JO

6.3.4.2 開発プロジェクトの民営化可能形態の再考

(1) BOT プロジェクトに伴うリスク

BOT プロジェクトにおいては、開発資金の調達から投下資本の回収まで民間セクターだけがリスクを負う。民間セクターの視点からの BOT プロジェクトに関するリスクは、次の表 6.3.4.2 に要約される。

表 6.3.4.2 BOTプロジェクトに伴うリスク

考えられるリスク	リスクの内容
1. 資金の調達	① 民間セクターだけが資金調達からその回収まで全てのリスクを負う。 ② 投資家は非収益的なインフラ整備に関しても負担を求められがちである(例：航路浚渫や土地の取得) ③ 建設費は上昇しがちである。
2. 財政上のリスク	長期間に及ぶ返済は、財政上のリスクを伴う (例：外国為替リスクとインフレ)
3. 港湾料金	① 政府により排他的、かつ画一的に規制される港湾料金制度は民営化を阻害している。 ② 民間セクターにはインフレ率に比例して料金を改定する選択権が与えられていない。
4. 貨物量	常に、実際の貨物量が、計画よりも下回る危険がある。

(2) リスクを配分する政策の確立

BOTプロジェクトはしばしば、投資家だけにリスクを負担させる。こういった場合は、民間セクターの参入を容易にするように、政府は、あらゆる種類のリスクを配分し、回避し、又は最少にすべきである。これら市場のリスクを除去し最少化するには、公的セクターと民間セクター間でリスクのバランスを取る必要がある。特に、BOTによる大規模プロジェクトには、多くの政府による援助が不可欠である。BOTへの投資家が被るリスクを回避するために、適切な諸方策を政府関係機関間 (DGSC, MOC, BAPPENAS, MOF等)とIPCにより検討される必要がある。

(3) 勧告

以上の事情を勘案して、次の勧告をする。

- 1) 政府とIPCはコンテナ、雑貨やバルクターミナル等の大規模港湾開発において、BOTやJO方式を推進すべきである。
- 2) この計画は“ケース・バイ・ケース方式”により決められるべきである。
- 3) BOTに基づくプロジェクトにおいては、適切な“リスク分配政策”や“インセンティブ方策”を政府関連機関において、“国家的な優先課題”として慎重に検討すべきである。
- 4) こういった場合は、政府援助の程度や種類は“ケース・バイ・ケース方式”に基づき実際的かつ現実的に決定されるべきである。
- 5) リスクの分配施策については次の表 6.3.4.3のとおり、分配施策における優先度を関連機関において検討されるべきである。

表 6.3.4.3 BOTプロジェクトにおけるリスク分配施策の優先度

項目	優先度	リスク分配方策
1. 資金調達と 財政リスク	◎	開発者のための政府による資金の貸付け (例：長期低利”ローン”や”債券”)
	◎	“政府保証債”発行の容認
	○	“免税措置”付きの債券発行の容認
2. 港湾使用料金	◎	港湾料金決定における規制緩和
	◎	“異なった額”の港湾料金と“原価計算”に基づく料金の容認
	○	“インフレ”に比例した港湾料金の容認 (正確な料金調整メカニズム)
3. 貨物量	△	“保証された収益率制度”(A Guaranteed Rate of Return System)
4. 民間セクターへのインセンティブ	◎	“優先度の高い”BOTプロジェクトへの”特別な税金特権”の提供 ① 減額された”法人税” ② 配当に対する軽減された“源泉課税” ③ 促進された減価償却 ④ 10年までの”負債の繰越し期間”の延長
5. その他	◎	関連インフラ開発に対する政府が総責任を負うこと
	△	“相殺方策”の提供 (その他の収益的なコンセッションの提供)
	×	政府による金銭賠償の保証

注： ◎ 最も優先度高い ○ 優先度高い △ 検討 × 採用困難

6.3.5 民営化のための透明な選定手続の確立

6.3.5.1 民営事業申込者の選択基準の確立

勧告

検討の結果を踏まえて、DGSC は選定基準の明確化を求められる。“Presidential Decree No.7”を基礎にした”ガイドライン”において、政府が確固たる具体的な選定基準を確立することが望まれる。選定基準の恣意的な運用は投資家の間で不信感を生じさせることとなる。そういった場合は、次の基準も考慮に入れるべきである。

- 1) 民間セクターは、プロジェクトを適切に遂行するために、十分な資金、ノウハウ、物的・人的な資源を持つべきである。
- 2) 民間セクターは常に港湾セクターにおける経験や類似プロジェクトにおける経験を有する必要はないが、そういった経験は高く評価されるべきである。

- 3) 同時に、整備計画、管理・運営システムや維持計画等その他の計画内容もまた、評価されるべきである。
- 4) さらに、提供されるサービスの質についても、評価の対象とすべきである。
- 5) 民間セクターは法的な要件を充足すべきである。

6.3.5.2 選定手続における競争入札制度の導入

(1) 現行の選定手続における問題点

プログレスレポートにおいて説明したとおり、インドネシアにおける民営化プロジェクトでは、次のとおり2種類の手続がある。

- ① 提案が IPC から来る場合
- ② 提案が民間セクターから来る場合 (懇願されない申出)

しかし、過去の民営化プロジェクトにおいては、次のことが指摘されている。

- 1) DGSC が民営化の港湾プロジェクトリストを有しているにもかかわらず、ほとんど全てのプロジェクトが「懇願されない申出」である。
- 2) こういったプロジェクトは他の投資家の目の届かないところで実施されがちである。
- 3) この場合は、そういった投資はしばしば資本の寡占を招き、民営化の真の目的に反する結果となる。寡占はコスト高と運営の非効率化につながる。
- 4) 結果として、民間セクターは利用者のために、低価格で高い質のサービスを提供できなくなっている。
- 5) 他方、MOF 等の関係機関から承認を受けるのに時間がかかり、“承認の遅滞”は民間セクターの注意を散漫にさせている。

(2) “競争”入札制度を導入する理由

それ故に、政府はより競争的で開かれた選定手続を導入することが重要である。その理由は次のとおりである。

- 1) 多くの投資家の参入を容認することは政府又は IPC にとって、最も効率的で最も低コストの業者の選定を可能とする。
- 2) 競争入札は入札参加者間の競争を促進する。その結果、利用者に低価格でより効率的なサービスの提供が可能となる。
- 3) 透明で公正な入札制度は、港湾開発プロジェクトへの外国投資家の参加を促進する。
- 4) 競争入札制度は近隣国の主要港湾におけるプロジェクトにおいては、当然のものと理解されている。例えば、1987年の“Keran 港のコンテナターミナル”においては、マレーシア政府は外国投資家の参加を奨励した。最近でこそ、同国では、外国投資は奨励されていないが。

- 5) “タイ”では、大規模プロジェクトにおいては、現在、国際競争入札によることが義務づけられている。さらに、“フィリピン”においては、外国投資を引き付けることは政府の優先事項であり、それ故に、競争入札が義務づけられている。

(3) 勧告

1) “競争入札制度”の導入

民間セクターの選定過程において最も重要なことは良好で公正な競争を通して最も低価格で最も効率的な参加者を選定することである。その意味で、“Presidential Decree No.7 (1998)”は政府と民間セクターにわかりやすい指針を提供するものである。

それ故に、次のことを勧告できる。

- ① 政府は競争入札過程を推進すべきである。
- ② この場合、政府は選定の公正と中立を確保すること及び全体過程の透明性の向上により注目すべきである。
- ③ この原理は“提案が民間から来る申出”の場合にも適用される。
- ④ インドネシアにおける“有料道路プロジェクト”やフィリピンにおける事例が DGSC にとってよい参考となる。
- ⑤ 潜在的な民間セクターを引き付けるために、政府と IPC は興味を引き付け、競争力のある入札参加者を得るように、努力すべきである。

2) 小規模な民営化プロジェクトに対する早期実行手続

政府は時間の浪費と官僚的な手続を回避するために、小規模の民営化プロジェクトに対しては、早期実行手続を検討すべきである。大統領令は既に同手続の導入を決めているが、そのシステムはさらに改善されるべきである。

3) 民営化関連情報の公開の重要性

MOC と DGSC は、民営化制度の質を向上させ、公共の利益を保護するために、できるだけ民営化関連の情報を公共に開示するように努力すべきである。これらの努力は将来的に、かならず実を結ぶこととなろう。

4) DGSC による適切な関与の必要性

入札過程においては、IPC は“営利的な公社”と“中立的な公共機関”という2つの側面を有する。IPC にとってその両面を両立させることは困難である。公正で適度な競争を推進するために、DGSC は、公的視点から MOU や契約の承認過程において IPC と民間セクターを指導・監督することが強く求められる。

6.3.5.3 “内部モニター委員会”の設置 (中立的第三者機関)

勧告

諸般の事情から判断して、次の勧告を行う。

- 1) 政府内部 (BAPPENAS)のモニターだけでは十分とは言えない。
- 2) MOC (又は DGSC)は、MOC 内(又は DGSC)に適切なモニター委員会を設置すべきである。中立性と公正を守るために、同委員会の構成員は学識経験者、ビジネス関係者、その他の専門家に限定すべきである。
- 3) 同委員会の主たる目的は、第三者からの考えや意見を導入することで制度全体の透明性を高め、投資家からの信頼を確保すること、及び第三者の目を通して制度全体を評価することにある。
- 4) 同委員会には民営化の制度全体をモニターし、改善するために相当な権限が付与されるべきである。
- 5) 委員会の主たる目的は、民営化の対象領域、選定基準、選定手続やプロジェクトの実行等の全体手続を再考・評価し、利用者や内外の投資家等の意見を聴取し、MOC 担当大臣や関係機関 (DGSC、BAPPENAS や国有企業等) に助言と勧告を行う。
- 6) 毎年、又は一定期間毎に、同委員会は関係機関に勧告を出し、民営化の関連情報を公共に公開すべきである。
- 7) 政府と関連国有会社は同委員会により提出された勧告を尊重する義務を負うべきである。
- 8) 将来的に、政府にとって”完全に独立したモニター制度”を確立することが望ましい。
- 9) 将来的には、インドネシアにおいて、“規制組織”と“モニター組織”を分離することがますます重要となるであろう。前者(規制組織)は日常の民営化事項を担当し、後者(モニター組織)は“事後監視”に責任を負う。

6.3.6 規制緩和を通じたインセンティブ

(1) 規制緩和と外国投資の重要性

一般に、政府にとって投資を引き寄せるために、規制緩和を通して国内外の投資家に適当なインセンティブを付与することは重要である。政府が規制を緩和すればするほど、より多くの投資を得ることができる。

他方、インドネシアにおける国内資本の不足と最近の通貨危機により、大規模プロジェクトへの外国投資は回避できないであろう。民営化管理、運営や財政能力における外国投資家の経験は、同国における港湾開発プロジェクトの品質と迅速な実行には不可欠となるであろう。

それ故に、政府は、外国資本を引き付けるために、“一貫性があり、信頼性の高い制度的枠組み”を整え、“十分に整備された基本インフラ”を用意し、“相当のインセンティブ施策”を提供すべきである。それ故に、外国投資や優先的な BOT プロジェクトに対する“適切な減税施策”を慎重に検討すべきである。外国投資家に対するライセンス取得手続の簡素化も推進すべきである。また、政府にとって状況の変化に弾力的に対処することが必要である。他国の事例を参考に、政府は適切な規制緩和とインセンティブ施策を立案することが求められる。

(2) 勧告

規制緩和と外国投資の重要性に対する理解を前提に、次の規制緩和策とインセンティブ施策を慎重に検討すべきである。

- 1) 港湾利用料の改定手続における規制緩和 (6.2.1 章を参照)
- 2) 港湾サービスにおけるの民営化の範囲の拡大 (6.3.3 章を参照)
- 3) “優先度の高い”港湾開発事業への 100%外国企業が保有する民間の参入の容認 (6.3.2 章を参照)
- 4) “海貨業”等港湾関連業への外国資本の参入の推進
- 5) “外国投資家”と“優先的 BOT プロジェクト”に対する減税制度
 - ① “外国投資家”による“優先的なプロジェクト”に対する減税制度
 - ② “優先的な BOT プロジェクト”に対する減税制度
- 6) 外国投資家に対するライセンス手続の簡素化
 - ① “窓口一本化制度”の推進
 - ② ライセンス手続の簡素化
 - ③ 関連文書数と量の削減

第7章 効率的な港湾行政と管理・運営のための戦略

7.1 管理・運営方針

7.1.1 一般

効率的な港湾の管理・運営のためには、一定の権限を中央政府から個々の港湾管理者に移行することが重要である。また、適切でバランスのとれた人材を確保することが必要である。さらに、各々の責任を明確化するため、港の形態や役割に応じて、計画、財務、建設等に関わる意思決定の手続きを標準化すべきである。円滑な意思決定と日々の港湾活動に対する管理を確実にするとともに、将来の港湾開発のための余地を確保するため、種々の港湾空間を明確に配置することが重要である。

7.1.2 商業港に対する方針

MOC及びDGSCは、主に取り扱い貨物量の過去の趨勢や将来の展望を基本とした商業港の大まかな指定基準を有しているが、さらに合理的な方針の策定と基準の制定が望まれる。商業港は、国土及び地域開発に対する経済効果、取り扱い貨物能力、経済的実行可能性や他の関連事項を含むその潜在機能の適切な評価に基づいて選定される必要がある。

MOCのPlanning Bureauについては、法令に基づく権限と事務に対する適切な管理能力を付与することで、その計画機能を強化すべきである。

港湾施設の初期投資や港湾サービスの経営赤字に対する補助金援助については、離島における日常生活支援のための物資や旅客の輸送に供される小規模な栈橋など純粋に営利目的でない施設とその運営に対するものを除き、徐々に廃止されるべきである。

コンテナターミナルの運営における民間企業の参画については、原則的に、参加意欲のある民間企業によるより制約のない規制緩和された契約制度を導入すべきである。それによって、公平で効率的な企業競争下において、港湾運営に関わるIPCの独占状態によってもたらされ得る望ましくない影響を避けることができる。

現在のフェリーサービス行政は、相当に複雑でありさまざまな問題を含んでいる。フェリーサービス行政を改善するためには、港湾計画におけるフェリー施設と他の公共港湾施設の効率的な連携、旅客及び貨物自動車輸送のための包括的な水上交通計画の実現等が考えられる。

7.1.3 非商業港に対する方針

(1) 一般

インドネシアには 656 の公共港湾があり、収益的な 112 港は IPC により直接、管理・運営され、その他の非収益的な小規模な 544 港は MOC の地方事務所 (KANPEL) により代表される政府により直接管理される。

港湾の区分に関しては、10 港だけが“国際港湾”で、他の 534 港は“地方港湾”である。前者は外国船も直接寄港できる港であり、後者はそうではない。非収益的な港湾はイリアンジャヤやマルク等の遠隔の島々への交通を提供するのに重要な役割を果たしている。

(2) 勧告

諸般の事情を考慮して次の勧告を行う。

1) 非商業港への開発予算の強化

非商業港の不十分な施設の状況とその重要性に照らして、その開発予算は増加されるべきである。そのために、DGSC は 国家予算の充実に努めるべきで、次の施策を慎重に検討すべきである。

- ① 非収益港湾の施設の開発のための“特別会計制度”を設置すること (6.1.2 章を参照)
- ② 港湾使用料を確実に徴収すること
- ③ 必要に応じて港湾使用料を値上げすること (インフレに対処するための調整)

2) KANWIL と KANPEL の機能の強化

DGSC による非商業港の直接的な管理は政府にとって非効率的な運営と利用者への不便をもたらす。非商業港の管理・運営システムを改善するために、MOC (KANWIL & KANPEL) の地方事務所の機能を強化すべきである。

“特別港湾”や“特別岸壁” (例：50m より短い延長の岸壁) や小規模プロジェクトに関する“環境アセスメント”の特定の免許手続権限を政府から KANWIL に移すことも 1 つのアイデアである。そのためには、KANWIL や KANPEL の人的な資源を強化すべきである。

3) 小規模な非商業港の管理の地方自治体への移管

次の理由により、DGSC は徐々に、小規模の非商業港の管理を地方自治体に移管すべきである。

- ① 中央政府により執行される非商業港の直接的な管理は、政府に非効率的な運営と財政的な負担を課すものである。
- ② 地方に関する事項はその地方と地域住民の実情に応じて処理することが望ましい。
- ③ この考えは先進国 (米国、日本や大半のヨーロッパ諸国) で一般的である非中央集

権化と地方自治の増進という考えと一致する。

この場合は、関係機関において、次の具体策を注意深く検討すべきである。

- ① 中央政府は政府資金により非商業港を建設・維持する。
- ② 非商業港の港湾使用料収入の一部を管理のために地方自治体に移管する。

7.1.4 特別港に対する方針

(1) インドネシアにおける現況

インドネシアには、石油製品、石炭、魚類、肥料、木材製品、小麦や観光等の特定製品・サービスを取り扱う 1,213 の特別港湾と特別岸壁が存在する。こういった特別港は MOC の許可に基づき開発・運営される。特別港は民間会社の原料や製品を扱うために民間により建設・所有・運営される。

IPC はその港湾施設が IPC 港の“港湾活動地域”(port working area)内に立地する“特別岸壁”(Special Wharf)を管理する一方、KANPEL はその施設がその“港湾活動地域”外に位置する“特別港湾”(Special Port)を管理し、かつ、その施設が“港湾活動地域”内に立地する“特別岸壁”(Special Wharf)をも管理する。

(2) 慎重に検討すべき運営政策

1) 港湾使用料に関する問題

① 使用料徴収の正当化

“サービスなし”は“使用料なし”である以上、“入港料”を除いて、政府や IPC が特別港の利用者から“接岸料”や“埠頭使用料”を徴収することを正当化することは困難であろう。さらに、“特別岸壁”における使用料は IPC と民間会社との“交渉ベース”で決められている。また、管理に関する使用料収入と支出の関係も不明確である。

日本においては、特別港の所有者や利用者が自ら施設を建設した以上、港湾管理者がそれらから利用料を徴収することはない。また、日本の公共セクターにとって、公共港湾内に民間セクターを誘致することは重要な戦略である。しかし、“明確な法的枠組み”と“透明な手続”に基づき、民間セクターは、しばしば 受益の程度に応じて“インフラ整備”に関するコストを分担することが求められる。

② “特別岸壁”における港湾使用料の問題

“非商業港(政府管理)”内の特別岸壁においては、現在、港湾使用料が IPC に支払われている。しかし、使用料は政府に属するべきである。この種の特権を IPC に認めることは IPC を“使用料追求者”としてしまう恐れがある。

2) 特別岸壁の開発の阻害

インドネシアにおいては、効率的な地域開発を進めるために、“公共港湾”に隣接した“特別岸壁”の整備がますます求められる。しかしながら、次の2点が阻害要因となっている。

- ① 前述した使用料問題と IPC の性格が、民間セクターが IPC 管轄下の特別岸壁内に立地することを阻害している。
- ② “Shipping Law No.21”と“Government Regulation No.70”は民間セクターに IPC との協力義務を課している。それ故に、民間セクターは政府だけでなく、IPC からの許可を必要とする。この場合に、多くの条件が民間セクターに課されている。

IPC による過度の介入は、IPC 管轄下における特別岸壁の整備を阻害する恐れがある。それ故に、政府は、港湾使用料の徴収の正当化、阻害要因の除去、IPC との協力義務の見直し等に努力すべきである(6.3.2 章を参照)。さもなければ、使用料徴収制度に代り、“受益者負担制度”を立法化することも1つのアイデアである(6.1.2.3 章の受益者負担制度を参照)。

3) 特別港湾と特別岸壁の活用

特別港湾と特別岸壁の活用については、次のケース1とケース2が考えられる。

ケース1：“既存特別港”に隣接して“新しい公共港湾”を整備

ケース2：“既存公共港湾”に隣接して“特別港湾（特別岸壁）”を整備

“ケース1”は、特別港に隣接した“関連産業地域”の整備を含めた公共港湾を開発することで、効率的な港湾を整備することを目的とする。他方、“ケース2”は、地域における港湾の効率的な利用の促進と港湾を基本とした大規模な“産業地域”を創設することを目的とする。

4) “港湾活動地域”(port working area)と“水域安全地域”(water safety area)間の区分

現在、“港湾活動地域”と“水域安全地域”間の境界は DGSC と IPC 間の“交渉”により決定されている。政府は“港湾活動地域”と“水域安全地域”間をどうやって区分するかの明確で透明な基準を確立すべきである。DGSC は現在これに対処するため、明確な“ガイドライン”を考案中である。

5) 文書に関する問題

“Communication Minister Decree No.27”によれば、特別港の管理者は、毎月、特別港における貨物量のデータを含んだ運営状況の報告を DGSC に提出しなければならない(28条(1)g)。しかし、実際にはわずかの報告しか DGSC に送付されていない。DGSC は、特別港の必要な情報を充実させるために、最近、コンピューター化された“データベース・システム”を導入した。

(3) 勧告

諸般の事情を考慮して、次の勧告をする。

- 1) “非商業港”内の特別岸壁について、港湾使用料がその地域の管理コストを負担する政府に支払われるべきである。
- 2) 政府は港湾使用料の徴収を正当化し、地域開発を阻害する要因を排除し、IPC との協力義務を見直すべきである。さもないければ、使用料の徴収制度に代って、“受益者負担制度”の導入を検討すべきである。
- 3) 特別港湾と特別岸壁の有効な利用を慎重に検討すべきである。
例えば、“公共港湾”に近接した“特別岸壁”の開発は、効果的な地域開発を推進する上で、ますます重要となろう。そのために、政府は効率的な地域開発を阻害する要因を除去するように努力すべきである。
- 4) 政府は“港湾活動地域”と“水域安全地域”間をどうやって区分するかの明確で透明な基準を確立すべきである。
- 5) DGSC は毎月、運営状況の報告を提出させるように地方事務所の監督を通して、特別港湾や特別岸壁の管理者に対して的確な指導をすべきである。

7.1.5 権限の委譲

経済の進展に伴って、港湾業務の量は相当に増大する。将来的には、中央政府は、すべての港湾に関わる政策策定や意思決定といった行政事務に専念すべきである。一方、地方及び非商業港湾の実際の管理運営事務は、可能な限り地方行政に委譲すべきである。もちろん、全国的にバランスのとれた港湾開発を達成するためには、DGSC が地方行政に対して一定の統制策を講じることが必要である。将来は、港湾管理に関わる膨大な業務が良好に遂行されるよう、DGSC の機能をこうした業務に特化すべきである。

7.2 港湾マスタープランの策定と権威付け

港湾は、地域、国内及び世界の経済活動と密接なつながりを持っている。この点において、港湾はそれらの活動を支え総体的な繁栄を創出し得るよう、慎重な計画のもとにサービスを提供することが不可欠である。それゆえ、当面の需要だけでなく最も適切な長期的シナリオを考慮した港湾計画を策定し、公表することが必要である。港湾は、こうした計画に基づくことで、初めて効果的に開発することが可能となる。港湾マスタープランは、理想的な港湾を実現するための骨組みとなるべきであり、さまざまな需要の合理的な統合と将来の優れた港湾空間の調和のとれた形成に寄与すべきである。

港湾マスタープランは、同一の港湾管理区域下にある特別岸壁やフェリー港湾、航路及びその他の関連施設の計画を包含して記述されるべきである。港湾計画の方針及びその手続きは統合され保持されるべきであるが、このことはすべての関連施設が常に単一の機関によって開発され管理されなければならないとするものではない。この考え方には、個々の施設は、適当であれば、その施設の特性に応じて、異なる管理主体による個別の開発及び運営が可能であることを含んでいる。

港湾マスタープランは、原則的にそれぞれの港湾管理者によって策定されることが望ましい。港湾管理者は、その地域において港湾を計画し開発することをおして地域の発展を促進する責任を有し、それゆえ港湾計画主体としての責任を有するものである。

恒常的な港湾審議会を設置することで、行政機関、地域住民、利用者及び学識経験者の意見を集め適宜港湾マスタープランに反映させるべきである。このような制度の設立が困難であれば、たとえ不定期であっても、同様の機能を持った代替的な組織を設置することが必要である。

港湾マスタープランの高い適応性と実効性を確保するためには、港湾計画の記載内容に関わる全国的に統一された基準を定める必要がある。この基準には、基本的な計画目標と計画手法、流通貨物需要の予測、港湾施設や入港船舶の種類と規模、港湾の能力予測、必要な投資と費用配分、港湾環境の基準と評価等を盛り込む必要がある。

7.3 港湾運営の改善

船会社は厳しい国際競争の中、非常に厳しいスケジュールで運航しており、スケジュールの遅れは重いコスト負担となる。結果、ターミナルオペレーターは、入港船舶に対する迅速なサービスの提供が要請されている。入港船舶に対する係留準備や荷役準備（係留計画、荷役順序、荷役機械及びコンテナロットの割付等）は、当該船舶の到着のかなり前に行われなければならない。書類の準備も当該船舶の入港のかなり前に行われていなければならない。またターミナルオペレーターは船会社に輸送スケジュールを妨げない時間どおりのオペレーションサービスを提供しなければならない。これらの要請にこたえるため、インドネシアのターミナルオペレーターはターミナルの運営を改善する必要がある。本スタディチームは以下の提案を行う。

(1) Tanjung Priok 港の雑貨ターミナル

1) Tanjung Priok 港の雑貨ターミナルで公平で効率的な荷役作業を実現するため、船社との提携関係に関係なく港湾荷役会社が自由に参入できるターミナルの数を増加することが効果的と考えられる。

2) 現在、ステバドアリング労働者は ADOPEL-I を通して労働者組織から供給されている。しかしながら、このシステムは信頼性のある安定した港湾荷役作業を行える熟練した労働者を要請に応じて素早く必要な人数だけ供給することには十分に対処できない恐れがある。ターミナルの荷役効率をさらに改善するため、ターミナルオペレーターが労働者を民間から直接採用することも一案である。

(2) Tanjung Priok 港のコンテナターミナル

1) コンテナターミナルの利用効率を上げるためにファーストカムファーストサーブシステムを採用することも一案である。

2) ターミナルでの競争を作り出すために 3 つのコンテナターミナル (CT-I, CT-II 及び CT-III) を半分独立したターミナル運営会社または IPC の独立部門として分割することも基本的なアイデアである。

(3) Tanjung Perak 港の雑貨ターミナル

1) 貨物の増加にしたがって、シップギアから岸壁クレーンに置き換えていくべきである。

2) 民間の港湾荷役会社は、荷役効率の改善と IPC 及び ADOPEL-I への依存度を少なくするため、荷役機械及び労働者を民間から競争入札で用意するべきである。

(4) Tanjung Perak 港のコンテナターミナル

1) 経営形態が異なる ICT-II 及び ICT-III であるが、岸壁が連続しているメリットを最大限生かすように経営方針を定めるべきである。

(5) 書類の処理

1) 一つの部署から他の部署へ書類を持って回る面倒を避けるため、すべての港でワンストップセンターシステムを採用すべきである。

2) ペーパーレスで信頼性の高い簡単な書類処理を可能にする EDI システムをコンテナ取扱港湾で採用すべきである。税関及び関連する機関と結ばれた EDI システムによって書類の流れが最小になり、連絡ミスを防ぎ素早い書類処理が可能となる。

7.4 港湾開発とその利用時における環境配慮

7.4.1 環境影響要素

一般に、港湾活動は、背後地の工業開発や他のプロジェクトと密接に関連しており、経済の進展や都市活動とあいまって広範な地域に影響を及ぼす。

港湾活動は、その建設や防波堤による水域の閉鎖、船舶の航行、埠頭での荷役作業などさまざまな面で環境に影響を与える。さらに、港湾周辺の都市域においては、一般的に経済活動の成長に伴って人口が増加し、さまざまな公害問題や自然環境への影響が深刻化しやすい(港湾開発による環境影響要因と要素を本編に示す)。

タンカーからの大規模なオイルの流出は、経済活動や隣接港湾の業務及び海洋環境、とりわけ周辺の漁業に重大な影響を与える。このような事故が発生した場合には、油の拡散防止のための収集・処理といった考え得るあらゆる措置を講じなければならない。

7.4.2 環境保全対策

港湾開発を実施するにあたっては、その影響の形態や規模に応じて、環境保全のためのさまざまな対策を計画すべきである。港湾開発によってその背後地や現在の周辺環境に及ぼされる影響を正確に評価しなければならない。予測値が環境保全の目標と合致しない場合には、再査定するための実現可能な対策を検討する必要がある(個々の環境影響に対する対策については、本編に提示されている)。

7.4.3 環境保全の見地からみた海運の促進

海上及び鉄道交通は、いずれも高いエネルギー効率を有し、環境に優しい輸送手段である。その高い輸送能力から、いわゆるモーダルシフトは、労働力の削減や交通渋滞の緩和、省エネルギー及び地球環境の保全に有効である。

道路、鉄道、シャーシヤードや駐車場等の整備により、埠頭、旅客ターミナルと幹線道路、鉄道駅とのアクセスを強化すべきである。フェリーやローロー船による国内交易を活性化するため、ユニットロードターミナルやフェリーターミナルを建設あるいは拡張すべきである。

7.4.4 港湾環境配慮の基本的考え方

港湾開発における環境保全は、計画の初期の段階から配慮されなければならない。それらは、十分に論議され、港湾マスタープランの策定に反映される必要がある。

各々の環境影響要素を適切に把握するには、その影響をできる限り定量的に解析しなけ

なければならない。環境影響評価書は、プロジェクトの選定、計画、設計及び実行の段階において、環境情報をいかに組み合わせ、解析し、利用しているかを明らかにしなければならない。また、評価の基準を明確に示すことが重要である。

環境影響評価は、すべての関連区域をカバーしなければならない。既存のデータが影響を予測・評価するにあたって十分でない場合には、すべての必要データを収集するための現地調査を実施しなければならない。大気質や水質などの将来のバックグラウンドについては、港湾開発や港湾活動に直接関連しない影響も含めてできるだけ正確に把握し、評価に反映させるべきである。

環境配慮に関する詳細な基準やガイドラインの策定が必要である。環境影響の予測手法に加え、悪影響を最小にし好影響を最大にする方策についてもガイドラインに明示すべきである。

多様な環境関連データを蓄積し他の港湾プロジェクトにも反映することができるよう、適切な環境影響モニタリング制度を整備し、確実に実行することが重要である。モニタリング制度は、調査の実施、調査範囲及び公表に関わる事業者の義務と責任を明らかにしなければならない。

住民参加の必要性は、生活や教育水準の向上に伴って高まる。プロジェクトによって影響を受ける可能性のある人々の“知る権利”を尊重することが必要である。住民の意見と港湾マスタープランの策定段階で得られた事業者の見解を含む一定の報告書を公表すべきである。さらに、環境保全対策の効果を把握し、環境の改善を図るため、必要があれば、モニタリング結果に基づく事後アセスメント制度を設立すべきである。

大規模で複数の機関に関係するプロジェクトにおいては、緩和策の実施状況とその効果を監視し、また組織や機関の境界を越えた情報交換を促進するため、プロジェクトレベルでの環境担当組織が必要である。その組織は、環境影響評価を実施するだけでなく、環境影響評価の結果を利用してプロジェクトの設計や実施に関与できるよう強化されなければならない。

港湾環境管理計画を策定すべきである。それに基づき、港湾管理者は、環境を保護し、環境の状況を正確に把握し、関係機関と協力して適切な環境の維持に努めなければならない。

生活水準の向上とライフスタイルやものの考え方の変化に伴って、人々は自らの生活環境をより強く意識するようになる。臨海部で利用できる公園、プロムナード、魚釣場、レストランや店舗などを港湾計画において論じるべきである。

港湾は、人々が暮らし、他の人々や文化と出会うことで生活を享受できる環境の創造に一層貢献する必要がある。このことは、将来において、注意深く見つめる必要のあるひとつの方向である。