

ACP（パナマ運河庁）によるパナマ運河の運営管理

長沼 明久

パナマ運河は1914年8月15日に開通、本年度で開通100周年を迎える。パナマ運河はスエズ運河を建設したフランス人レセップスが海面式運河の建設に挫折した後、米国により閘門式にて建設された。その後、99年12月31日正午にパナマに全面移管されるまで米国に帰属、その運営管理も最後の20年間の「パナマ運河委員会」時代を除き一貫して米国が行ってきた。現在、運河は「パナマ運河庁」（Autoridad del Canal de Panama - ACP）が運営管理を行っている。世界の海運物流の5%が通過すると言われているパナマ運河だが、2017年以降、米国東海岸・ガルフからのシェールガス由来のLNGが拡張工事完成後のパナマ運河を経由して日本に輸入される予定になっており、今後の日本のエネルギー政策上極めて重要な地位を占めることとなる。本稿ではその重要なパナマ運河の運営管理を担うACPの実態について触れてみたい。

沿革

パナマ運河返還に至る経緯については種々の文献に詳しいので詳細は割愛するが、1977年7月に署名された所謂「トリホス／カーター条約」により、79年以降パナマ人も参加する「パナマ運河委員会」（Panama Canal Commission - PCC）による運河の運営管理の実施と、99年12月31日をもって運河、並びに運河地帯（運河両岸から5マイル）がパナマへ返還される事が合意された。この条約は78年4月に米国上院で批准に必要な2/3の賛成票を僅か一票上回る僅差で批准されたが、運河返還にともなう安全保障と中立性を巡り米国内で激しい議論が戦わされたことが伺い知れる。同条約は79年10月1日に発効、PCCによる運営管理が始まった。現在、運河を運営管理しているACPは、パナマ共和国修正憲法第XIV章に基づき、運河返還を2年半後に控えた97年6月1日付にて制定された設置法（法律97年第19号）により設立された。運河返還以前にはパナマに運河の運営管理ができるか危ぶむ声が多かったのも事実だが、米国管理下時代を凌ぐ立派な運営管理を行っている。

組織

理事会（Board of Directors）が運営方針を決定、長官（Administrator）以下の執行組織が同運営方針に基づき日常の業務を遂行する体制となっている。

理事会は11名のパナマ人で構成され、議長は運河担当大臣が務める。残り10名のうち、9名が大統領の指名（閣議、並びに国会の過半数による同意）、1名が国会の指名による。

議長を除く10名の任期は9年で、犯罪行為、精神的・身体的疾患などによる事由以外で解任されることはない。現在の理事は表1の通りで経歴は多岐にわたっている。また、国際的な公共財としての運河の性格から、理事会とは別に世界の有識者からなる諮問委員会（Advisory Board）が設けられており、現在17名の委員が委嘱を受け、それぞれの実務経験から執行部に対するアドバイスをを行っている。委員長はカナダ出身で国際海事機関名誉事務局長のWilliam A.O'Neil氏。委員は欧米の海運エキスパートが大半ながら、日本からも三菱商事元社長（現相談役）の佐々木幹夫氏と日本郵船会長の宮原耕治氏の2名が諮問委員を委嘱されている。

執行組織は長官、副長官の下にEnvironment, Water & Energy, Administration & Finance, Planning & Business Development, Human Resources, Operations, IT, Engineering & Program Managementの各部門を司るEVPが7名おり、さらに、総務、法務、広報部門がある。総従業員数は約1万人の大組織である。長官の任期は7年。初代長官であるAlberto Aleman Zubieta氏はPCC時代の1998年より2期14年間長官を務めた後2012年に退任。同年よりオペレーション局長、運河拡張プロジェクト責任者な

表1 ACP理事会メンバー

氏名	特記事項	理事就任時期
Roberto Roy	議長、運河大臣、土木技師	2012年8月
Adolfo Ahumada	弁護士、法律家、元労働大臣、元法務大臣	2007年7月再任
Ricardo de la Espiella Toral	元大統領、政治家、法律家	2007年7月
Guillermo O. Chapman, Jr.	経済学者、元経済・財務大臣	2007年7月
Rafael E. Barcenas	企業経営者、元外交評議会メンバー、国会指名	2009年8月
Marcos A. Ameglio	実業家、元国会議長、元パナメニスタ党党首	2010年3月
Nicolas Corcione	土木技師、土地開発事務所経営	2010年3月
Jose A. Sosa	土木技師、元パナマ建設工業会会長	2010年3月
Henri M. Mizrachi	土木技師、Consorcio General 社副社長	2013年2月
Lourdes del Carmen Castillo	経営管理士、Naves Supply 社創始者	2013年2月
Alberto Vallarino Clement	産業工学士、実業家、元経済・財務大臣	2013年2月

（出典：ACP Annual Report）

どを歴任した Jorge Quijano 氏が長官を務めている。

運営

ACP は前述の通り憲法規定に則り設立されている政府機関ではあるが、一定の独立性を保って運営されている。政府の関与は理事の任命、通行料金の認可、予算の承認にほぼ限られている。運河通航料の現金収入があるため、ACP はこれまでファイナンスを取り入れたことはなかったが、総予算 52.5 億ドルの運河拡張プロジェクトの遂行に当って初めて 23 億ドル（うち 8 億ドルが日本の国際協力銀行 JBIC）の借款を取り入れた。しかしながら、この借款にパナマ政府の保証は付いていない。

パナマ政府は ACP には保証しない建前となっている。パナマの政府機関が何らかの契約を締結する場合、公共契約法（2006 年法律第 22 号）に準拠することになっているが、ACP の行う契約はこの対象外である。ここでも一般の政府機関とは異なった位置付けになっている。これに代わり ACP 独自の調達ルールが定められている。契約の透明性には一際神経質で、事務所の 10 ドル単位の備品調達から第三閘門建設契約まで全て入札で行われインターネット入札も広く取り入れられている。

運河は 365 日、24 時間稼働で ACP 従業員にはストは認められていない。しかしながら、これまで運河が閉鎖された事態が二度発生している。一度目は 1989 年 12 月 20 日の米軍のパナマ侵攻時、二度目は 2010 年 12 月の未曾有の大雨で航路の安全確保が難しくなった時である。

現在の運河の閘門幅は 33.53m (110ft) で、運河を通航できる最大船型がパナマックス船と呼ばれ全幅 32.3m、即ち片側 60cm しか空いていないことになる。かかる微妙なオペレーションを可能にしているのがチャン



写真 1 日本製の牽引機関車

バーの両側から船を中心位置に導いている機関車（写真 1）で、開業時は米国の GE 製であったが、1960 年代以降日本製（東洋電機製造、川崎重工業、三菱重工業）の機関車が活躍している。また、運河内では ACP 所属の水先人が乗り込み水先人の指示に従って操船される。ACP には 280 人の水先人が勤務している。

情報開示で興味深いのは ACP 全従業員の給与がホームページで公表されていることで、最高月額給与は特殊技能者である水先人の 10,741 ドル。キハノ長官の月額給与 7,567 ドルより高額である（ただし、特別手当を加算すると長官の給与は 13,758 ドルとなるが）。ACP 従業員の給与水準は他のパナマの企業と比べて高く、離職率も低い。パナマの最優良企業と言える。

余り知られていないが、ACP は本業の運河以外に発電と上水供給のビジネスも行っている。電力は運河オペレーションに必要な電力を自前で賄った上で余剰電力を系統に売電、また上水は最大の水源であるガツン湖の水を浄水した上で、上下水道公社 IDAAN に卸している。13 会計年度にはそれぞれ 127.6 百万ドル、28.6 百万ドルの売上を計上している。



写真 2 ACP Administration Building

一運河掘削で出た土砂で丘を造成、その上に建設された米国管理時代を象徴する本部ビル。1915 年 6 月竣工。内装には高級内装材であるマホガニーがふんだんに使用されている。

国庫への寄与

運河運営の基本理念として米国管理時代と根本的に変わった点が一点ある。それは、米国時代の「運河は世界の公共財であり利益を追求することはしない」という大原則から、「運河は海運業界へのサービス提供であり、その対価はマーケットが決定する」という利益極大化への方針大転換である。ACP 設立法にもその前文で“… to make the Canal a safe and profitable enterprise…”とある。“safe”は当然としても“profitable”と宣言している。この新原則に則り

通航料金の値上げが繰り返されて来ているが、これについては後述する。

ACPは憲法、並びに設置法規定により社会保険料、教育保険料など一部の費用負担を除き、一切の税負担を免除されている。一方、通航量に応じて計算される「通航トン税」と総収入から必要経費を差し引いた余剰金を国庫に納入する義務を負っている。表2に過去8年間の総収入と国庫への納付額を纏めてみた。年々国庫への納付額が増えているのが分る。最近では毎年概ね23～24億ドルの総収入に対して約10億ドルが国庫に納付されている。

パナマ国の実質GDPに対するACPの総収入、国家歳入に対するACPの国庫納付金ともに概ね10%といった割合である。拡張工事完成後には2017年で13～15億ドル、25年には31億ドルの国庫納付を予定している旨キハノ長官は語っている。

表2 ACP 総収入と国庫納付金 単位：百万ドル

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
総収入	1,494.8	1,760.4	2,007.0	1,962.0	1,972.1	2,318.5	2,410.9	2,411.3
国庫納付金	569.7	847.0	700.8	780.4	814.7	1,043.2	1,032.3	981.7
(通航トン税)	252.8	358.8	355.0	344.3	342.2	367.0	381.1	369.0
(公共サービス料金)	1.6	1.8	1.9	2.0	1.9	1.9	2.2	2.2
(余剰金)	315.3	486.4	343.9	434.1	470.6	674.3	649.0	610.5

(出典：ACP Annual Report)
(注) ACP 会計年度：前年10月1日～当該年9月30日

通航料金と競争力

前述のとおり、ACPは運河が提供するサービスに対する正当な対価を徴収するとの方針で通航料金の値上げを繰り返しているが、パナマ運河と一部で競合するスエズ運河が突然一方的に値上げを通告するのに対して、一応それなりのプロセスを踏んで対処している。先ずACPが値上案を提示、その後ACP幹部が主要ユーザー国を非公式に回って説明、さらにパナマで正式な公聴会を行ってユーザーの意見を聴取するというもの。しかしながら、あくまで民主的な手続を踏んだという姿勢を示すのみで、これまでユーザーの抵抗で値上げ実施時期を遅らせた例はあるが、値上げ撤回、値上げ幅の縮小などに応じたケースはない。最終的にはACP理事会の値上げ申請を閣議が承認する形で新たな通航料金が決定する。

現在の料金は2013年10月1日改訂のものだが、ACPによる運河の運営管理が始まってから実に11回の値上げが行われている。代表的な貨物であるコンテナを例にとると、05年に料金単位が従来のPC/UMS(パナマ運河独自の容積計量システム)からTEU単位に変更され、05年のTEU当り42ドルが現在では

82ドルと95.2%もの値上げとなっている。その結果、4,500TEU積みコンテナ船の通航料はこの5年間で約15万ドルから約45万ドルと3倍に跳ね上がった。単位通航料は米国管理時代には船種に関わらず単一料金であったが現在は船種により異なり、一般貨物船、冷凍貨物船、ばら積み船、タンカー、ケミカルタンカー、LPG船、コンテナ専用船、自動車運搬船(Ro-Roを含む)、客船、その他の10の区分でそれぞれ料金が設定されている。さらに、タグボート、牽引機関車、水先人などの諸費用が掛かる。

パナマ運河を通航する貨物量ではアジア→北米東岸が最大であるが、昨年5月に世界最大手の海運会社であるMaersk Lineが、これまでのパナマ運河経由からスエズ運河経由に変更する決定を行った。これは必ずしも料金だけの要因ではなく、同社の抱えるパナマ運河を通航できない大型船腹の有効活用といった側面も勿論あるが、パナマ運河拡張後にパナマに戻るか否かは料金次第と同社幹部は発言している。さらに本年5月には、EvergreenがCOSCO、K-Lineなどとのアライアンスに加盟することにより船腹を大型化、スエズ運河経由にシフトする事を決定した。これに対しACPは、工事遅れにより16年前半と言われている運河拡張工事完成まではスエズの優位性を認めざるを得ないとしながらも、運河拡張後はこれらの船社もパナマに戻って来ると自信を深めている。

日本海事センターのシミュレーションによると^(注)、パナマ運河通航料が10%上昇すると日本商船隊のパナマ運河利用量は11.1%低下するとの結果が出ており、明らかに負の相関関係が見て取れる。運河拡張工事がパナマ国にとって画期的な事業である事は間違いないが、拡張工事後のパナマ運河が、新たに設定される料金体系も含め、パナマ国、ユーザーそれぞれにとってWin-Winの関係となるような運営方針を切に望みたい。

(注) 日本海事新聞1401「パナマ運河通行料値上げの影響分析」

(ながぬま あきひさ 三菱商事(株)インフラ事業本部 シニアマネージャー)