

〈博士学位請求論文〉

日本の港湾再生についての研究  
— 阪神港を中心にして —

A Study on the Port Rebirth of Japan  
: With Special Reference to Hanshin Port

チン ギ  
陳 曦

2017年1月13日

大阪産業大学大学院 経営・流通学研究科  
博士後期課程 経営・流通専攻  
中村徹教授研究室



<博士学位請求論文>

日本の港湾再生についての研究—阪神港を中心にして—  
A Study on the Port Rebirth of Japan  
: With Special Reference to Hanshin Port

陳 曦

2017年1月13日

大阪産業大学大学院経営・流通学研究科  
博士後期課程 経営・流通専攻  
中村徹教授研究室





<論文の要旨>

日本の港湾再生についての研究—阪神港を中心にして—  
A Study on the Port Rebirth of Japan  
: With Special Reference to Hanshin Port

氏名：陳 曦

20世紀後半の日本の経済発展を下支えしてきた日本の港湾は、今日大きな問題に直面している。中国、韓国をはじめとする近隣諸国の大規模な港湾開発と港湾サービスの提供により、日本の港湾の国際的地位が近年著しく低下している。アジアの国際物流のゲートウェイとして機能してきた日本の港湾が、激しい国際港湾間競争にさらされ、衰退のプロセスを辿っている。神戸港の集貨能力が低下していくとともに、神戸の都市としての競争力も低下している。こうした事態に鑑み、国土交通省は、日本の港湾再生の切り札として2002年に「スーパー中枢港湾政策」を発表した。その後、さらに「選択」と「集中」を深化させるために、2009年に「国際コンテナ戦略港湾政策」に着手し、今日に至っている。本研究は阪神港がスーパー中枢港湾の指定を受けるべく提出した目論見書の項目をどのように実行しているのかを把握することによって、いかに阪神港を復活させようとしているかという課題を検証、評価し、今後目指すべき方向性を提案することを目的とする研究である。

本論文は研究背景などを説明した序論に続く本論6章と結論の計8章より構成される。

序論では、阪神港再生プロジェクトを取り巻く本研究の背景、問題意識、研究目的を述べ、第I章で先行研究レビューを行うことによって、本研究で精査し、解明すべき課題を抽出する。先行研究レビューでは、本論の第III章から第V章を構成する、いわゆる「スーパー中枢港湾政策」と「国際コンテナ戦略港湾政策」をめぐる様々な論者による議論の展開を示している。中でも、阪神港の国際競争力について考察するにあたり、港湾の競争力は二者択一的なものではなく多面的なものであるゆえ、自己のもつ競争力を構成する要素をどのように評価し、どう磨き、どう組み合わせ、他港にない特徴ある競争力を実現するか、ここに各港の競争戦略が問われているという井上(2007)の主張は、まさに阪神港の再生の問題を探る手がかりを与えてくれている。

第II章「日本の港湾政策の変遷」において、日本の港湾政策の展開を辿り、「スーパー中枢港湾政策」及び「国際コンテナ戦略港湾政策」が必要となった背景を明らかにしている。このなかで、港湾政策が、時代の潮流、また時代の要請に対応して展開し

てきた経緯を整理する。今日の日本の港湾政策の重要課題の一つである日本の港湾再生の切り札として提示された「スーパー中枢港湾政策」がいかなる内容をもって、どのような成果を期待されているものかということを確認にしたうえで、阪神港を対象にする研究の礎とする。

「スーパー中枢港湾政策」とその後の「国際コンテナ戦略港湾政策」は、「港湾の競争力の強化」、「創貨」、「集貨」という大きく3つの課題をめぐって展開されている。本研究は、それぞれの課題について章を設け、詳細に考察している。

まず、第Ⅲ章は、「創貨」の問題をとりあげている。「創貨」の問題は阪神港の後背地における産業集積の問題と深く関わっている。スーパー中枢港湾の指定港であり、西日本のハブ港である阪神港の後背地あるいは関西地域において、どのような産業集積が形成されようとしているのだろうか。たとえば、神戸市の「医療産業都市」や大阪市の「北大阪バイオクラスター」などの先端医療分野のクラスターをはじめ、関西イノベーション国際戦略総合特区の取り組みを明確にする。とくに、神戸港の後背地は医療産業都市としての開発が進み、医療機関のみならず医療機器関連の外資あるいは内資の企業の立地が進んでいる。また、大阪港の後背地は新エネルギーあるいは環境関連の企業の誘致が図られ、そこで創出される貨物の輸出量も近年増加する傾向を示している。阪神港の後背地における先端産業の集積による港湾の「創貨」という視点から、阪神港の後背地における産業クラスター形成と阪神港の再活性化との関係について詳細な考察が行われている。

第Ⅳ章では港湾の競争力の向上の視点から、「マーケット立地型スーパー中枢港湾」の指定を受けた阪神港の経営体制を明らかにしている。港湾地域のコンテナターミナル後背地において、産業集積の立地需要に応じた用地提供などを含め、阪神港を経営戦略の視点から分析する。2010年6月に発表された「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」において、「港湾の選択と集中を進め、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現等を図る」と明記された。これを法制度面から措置するため、国土交通省により「選択と集中」と「港湾運営の民営化」を柱とする港湾法の改正が行われた。本章では、上記プロジェクトの内容を踏まえ、民の視点から阪神港のコンテナターミナル全体を一元的に経営する港湾経営主体をいかに確立しようとするのかということを確認している。そもそも港湾運営をなぜ民営化する必要があるのかという問題から論を起し、阪神港の運営を民営化することによりどのような成果が得られるのかということを確認しようとしている。さらに、港という経営資源を用いて、どのようなビジネスを展開しようとするのかという問題も合わせて議論する。このような課題を議論することにより、阪神港における経営体制の優位性による港湾再生の可能性を分析することが可能となる。

第Ⅴ章では、阪神港における集貨機能の強化および内航フィーダー網の再構築の問

題について述べている。内航コンテナ貨物助成事業などの内容を明確にしたうえで、荷主に阪神港への貨物集荷のインセンティブを与えることにより、いかにして阪神港の利用促進を図ろうとしているかという視点から分析を行っている。とくに、2005年に国際物流戦略チームが結成され、2013年に「阪神港利用促進プロジェクト」の選定が行われている。すでに、10件を超えるプロジェクトが認定を受け、阪神港を利用する内航フィーダーの活性化の取組みが始動している。このような取組みを通じて、他港でみられない特色のある阪神港の運用が期待されている。

第VI章では、本論文で議論した4つの各論を整理したうえで、阪神港が再生に向けた着実な歩みをはじめているのかどうかという課題に対して、全般的な評価を行っている。その際、評価の基準となるのは、阪神港が中枢港湾選定にあたって提出した目論見書の内容である。ここに提示された目標がどの程度実現されているのかということをも明らかにすることにより、阪神港の再生の可能性を探り出せるものと考えている。

「国際コンテナ戦略港湾政策」を構成する3つの政策の柱、すなわち「港湾の競争力の強化」、「創貨」、「集貨」についてそれぞれ評価を行うと、「港湾の競争力の強化」については最大のテーマであった港湾の運営組織体制の改変について、阪神港においては民間の運営会社が設立され、荷主あるいは船社のニーズに柔軟に対応しうる体制が整備されたことにより、プラスの評価を行うことができる。「創貨」については、阪神港の後背地の開発が進められ、神戸港あるいは大阪港の後背地にはそれぞれ特徴のある産業クラスターが形成され、神戸港の後背地には医療関連企業群、大阪港の後背地には新エネルギー・環境関連の企業群の立地が進んでいる。これらの企業が生み出す新たな貨物の輸出量も増加する傾向にあり、特色ある港づくりの重要な要素になっていることから、プラスの評価を与えることができる。「集貨」についていえば、かつて内航フィーダーは阪神港に貨物を集約して海外に輸出していたが、近年では地方港から直接海外に輸出され、それらの貨物の多くは釜山港でフィーダーされている。こうして、阪神港の集貨力は急激に低下した。釜山港でトランシップされている貨物を再び阪神港に取り戻し、あわせて阪神港でトランシップされる貨物をいかに増やすかという視点から阪神港の現状の「集貨」能力について考えるならば、積極的な評価を与えうることはできない。釜山港とのコスト競争力の差は如何ともしがたい状況にある。「集貨」力を強化して、東アジアのハブ港の地位を奪還するという政策の方向性に疑問を感じざるを得ない。

結論として、日本の地方港から釜山港へ流出したトランシップ貨物を取り戻し、さらに阪神港の後背地を新たなロジスティクスパークとして開発することによって集積した企業が生み出す新たな貨物を加えて、阪神港を再び東アジアにおけるコンテナ貨物取扱う一大拠点として復活させようとする「スーパー中枢港湾政策」及び「国際コンテナ戦略港湾政策」の歩みをたどる中で、ライバル港と見なされる釜山港との格差

は拡大するばかりであることがあらためて明らかになった。こうした観点から、阪神港として世界に類を見ない特色のある港湾として再生すべきではないかという提案を行って本文を締めくくっている。

## 目次

序論	1
1 問題設定と研究目的	1
2 研究範囲	1
3 研究方法	2
4 研究意義	2
5 命題と研究の骨組	2
I 先行研究レビュー	3
II 日本の港湾政策の変遷	11
はじめに	11
1 1970年代の経済の安定成長期に至るまでの日本の港湾政策	11
1-1 計画的港湾整備と工業基盤整備の歩み	11
1-2 港湾における輸送革新—近代化コンテナリゼーションの進展	13
1-3 安定成長に対応した港湾政策	15
2 21世紀における港湾政策	16
2-1 「21世紀への港湾」建設の長期ビジョン	16
2-2 「21世紀への港湾」後の長期ビジョン	18
3 スーパー中枢港湾の指定	23
3-1 経済の活性化に向けた国際コンテナ港湾の現状	23
3-2 スーパー中枢港湾の考え方及び育成手順	25
3-2-1 スーパー中枢港湾の基本的な考え方	25
3-2-2 スーパー中枢港湾の経営環境の整備	25
3-2-3 スーパー中枢港湾の育成手順	26
3-3 スーパー中枢港湾指定のための基準	28
3-4 指定港の評価結果	32
3-5 「スーパー中枢港湾政策」の推進	34
3-6 「スーパー中枢港湾政策」の展開	34
小括	37
III 阪神港における後背地産業集積による港湾物流の促進	39
はじめに	39
1 港湾後背地を利用した産業クラスター	40
1-1 国の競争力と産業クラスター	40

1-2	関西イノベーション特区と先端産業の集積	42
1-3	特区における阪神港の位置づけ	46
2	阪神港と関西イノベーション特区の連動効果	46
2-1	後背地における先端産業の立地促進による創貨	46
2-2	港湾における規制緩和	49
3	基幹航路と内航フィーダーの強化	50
小括		51
IV	阪神港の経営体制の再構築—港湾民営化を中心に	52
	はじめに	52
1	埠頭公社民営化経営にいたるまでの歴史	53
1-1	公団方式	53
1-2	埠頭公社方式	54
1-3	コンテナバース整備方式	54
1-4	スーパー中枢港湾方式	54
1-5	埠頭公社民営化方式	55
2	阪神国際港湾株式会社の設立について	55
3	改正港湾法による民の視点の展開	58
4	港湾民営化政策の効果	63
小括		65
V	阪神港における集貨政策	68
	はじめに	68
1	日本における内航フィーダー輸送の現状	69
1-1	内航フィーダーの定義	69
1-2	内航輸送に関する政策の内容	69
2	阪神港における広域集貨の方策	70
3	「阪神港利用促進プロジェクト」について	72
小括		74
VI	スーパー中枢港湾選定以後の港湾政策に対する若干の評価	77
	結論	85
	参考文献	96

## 表目次

表Ⅱ-1	全国総合開発計画概要比較	16
表Ⅱ-2	港湾の長期ビジョンの比較	23
表Ⅱ-3	スーパー中枢港湾指定港の目論見書抜粋	32
表Ⅱ-4	指定港別評価結果	33
表Ⅱ-5	国際コンテナ戦略港湾の計画書の評価結果	36
表Ⅲ-1	関西イノベーション国際戦略総合特区における優遇政策の概要	43
表Ⅳ-1	大水深コンテナターミナルの国際比較	56
表Ⅳ-2	阪神港経営統合の取組み	57
表Ⅳ-3	現行の国際海上コンテナターミナルとメガターミナルの施設規模及び整備費の比較	65
表Ⅴ-1	生産地・消費地別阪神港利用割合（輸出入計）	75
表Ⅴ-2	阪神港におけるコンテナ貨物取扱量の推移	76
表Ⅵ-1	フィーダーコスト比較	78
表Ⅵ-2	港湾ターミナル料金比較	79
表Ⅵ-3	フィーダー料金＋ターミナル料金	79
表Ⅵ-4	外貿コンテナ貨物量の推移	81

## 図目次

図Ⅱ-1	中核・中枢国際港湾の位置づけ	22
図Ⅱ-2	日本主要港湾（7大港）における基幹航路寄港頻度	25
図Ⅱ-3	スーパー中枢港湾の育成手順	28
図Ⅱ-4	世界の港湾別コンテナ取扱個数	30
図Ⅱ-5	日本港湾とアジア主要港の欧米基幹航路寄港便数の比較	36
図Ⅲ-1	日本主要港のコンテナ取扱量及び世界ランキングの推移	39
図Ⅲ-2	日本製造業の海外設備投資比率	42
図Ⅲ-3	日本のリチウムイオン電池輸出における阪神港の取扱いシェア	45
図Ⅲ-4	近畿圏における医薬品輸出動向	48
図Ⅲ-5	近畿圏におけるコンデンサー輸出動向	48
図Ⅲ-6	大阪港医薬品輸出入動向（重量ベース）	49
図Ⅲ-7	大阪港医薬品輸出入動向（金額ベース）	49
図Ⅳ-1	大阪港、神戸港埠頭株式会社の経営統合について（上下分離方式の考え方）	58
図Ⅳ-2	港湾運営会社の仕組み	62

図V-1	阪神港利用のコンテナ貨物の生産地・消費地構成（輸出入計）	75
図VI-1	神戸港で船積されるコンテナ貨物量の推移（トン）	81
図VI-2	大阪港で船積されるコンテナ貨物量の推移（トン）	82
図VI-3	日本の港湾発着コンテナ貨物の釜山港での積替率の推移	83
図VI-4	日本の港湾別釜山港積替率の推移	84
図結-1	フィーダー及びターミナル料金の比較	91
図結-2	港湾規模の比較	92
図結-3	神戸港で取扱う医療機器などの精密機器（トン）	93
図結-4	神戸港医療機器取扱貨物量予測	94



## 序論

### 1. 問題設定と研究目的

21世紀が幕を開けた時、経済・社会のグローバル化の進展、資源・環境の有限性の認識の高まり、持続可能な社会の構築等、日本の港湾を取り巻く社会経済環境は大きく変化していた。こうした歴史の転換にあたり、国土交通省は日本の社会経済の姿を長期的に展望しつつ、21世紀における新しい港湾政策展開の第一歩として、「暮らしを海と世界に結ぶ港」の実現を港湾政策の基本とし、「広域的にネットワークされた港への新生」、「内外に開かれた地域と市民の港への新生」及び「希望を持てる将来の港づくりの構想推進」の3つの重点目標を掲げる港湾の新世紀ビジョンを明らかにした。

一方、今日、グローバルな水平分業に基づく生産活動の効率性の追求とSCMに代表される国際物流の効率性の追求、特に国際物流の結節点として機能する港湾について、荷主及び輸送事業者の選択の目が厳しくなっている。すなわち、国際的に展開されるSCMにおいて、港湾選択の成否が荷主企業の国際競争力を左右する1つの重要な要因になっている。20世紀後半の日本の経済発展を下支えしてきた日本の港湾は、今日大きな問題に直面している。中国、韓国をはじめとする近隣諸国の大規模な港湾開発と低コストの港湾サービスの提供により、日本の港湾の国際的地位が急速に低下している。たとえば、コンテナ取扱ランキングにおいて、かつて上位を占めていた日本の港湾が下位に低迷（2014年時点で東京28位、横浜48位、神戸56位：〈公社〉日本港湾協会、2015：12）し、かわって中国及び韓国の港湾が上位を独占している。かつてアジアの国際物流のゲートウェイとして機能してきた日本の港湾が、激しい国際港湾間競争にさらされ、衰退のプロセスを辿っている。こうした事態に鑑み、国土交通省は日本の港湾再生の切り札として、2002年に「スーパー中核港湾政策」を発表した。その後、さらに「選択」と「集中」を深化させるために、2009年に「国際コンテナ戦略港湾政策」に着手し、今日に至っている。本研究は、日本のゲートウェイである、港湾再生の切り札として展開される国際戦略港湾の指定を受けたかつての日本のゲートウェイである阪神港を通して、日本の港湾の現状と課題を探り、港湾再生の糸口を提示することを目的とする。

### 2. 研究範囲

国際戦略コンテナ港湾の指定を受けた港湾は、京浜港と阪神港である。本研究は筆者の出身地である天津市と姉妹都市であり、天津港との関係が深い神戸港及び大阪港から形成される阪神港に焦点を絞って、考察を行う。

### 3. 研究方法

研究方法は、主として既存文献及び統計データを拠り所とした研究となるが、必要に応じて、港湾関係者にインタビューを行うことにしている。

ちなみに、本研究の作成にあたり、下記の方からインタビュー調査の協力を得ることができた。

2013年10月16日 大阪港埠頭株式会社 Y 様

日本物流学会会員 M 様

2016年12月6日 空調機器メーカーA社

2016年12月8日 アパレルメーカー物流子会社B社

2016年12月26日 海事関連出版社C社

### 4. 研究意義

学問的意義としては、阪神港がスーパー中枢港湾の指定を受け、国際コンテナ戦略港湾に選定され、今日に至るまでの展開を俯瞰し、阪神港が今後歩むべき方向性を示唆した研究成果が少ないゆえ、阪神港をめぐる港湾研究あるいは港湾物流研究を志す者にとって有用な情報を提供することができるものとする。

### 5. 命題と研究の骨組

阪神港が中枢港湾の指定を受けるべく提出した目論見書及び国際コンテナ戦略港湾の指定を受けるべく策定された計画書の中で論じられている施策の実行が、果たして阪神港の再生につながるものであるのだろうか。この命題を検証するのが本研究の主たる目的である。

以下、先行研究レビューに続いて第II章では、日本の港湾政策の変遷を確認し、第III章では阪神港がスーパー中枢港湾の選定を受けるべく提出した目論見書の中で提示されている政策であり、後背地を利用した産業集積による創荷の問題を取り上げる。第IV章では、国際競争力の強化という視点から論じられる港湾経営の問題を取り上げる。第V章では、内航フィーダーの集貨機能強化とそれによる基幹航路の維持・拡大及びコストの低減をいかに図りつつあるのかという問題を探ることとする。第VI章では、スーパー中枢港湾選定及び国際コンテナ戦略港湾の選定に当たり阪神港が提示した施策の実施について若干の評価を行う。最後に、前章で示した評価に基づいて、阪神港が今後目指すべき方向性を提示する。

## I 先行研究レビュー

戦後の日本の経済発展を下支えしてきた日本の港湾は、今日大きな問題に直面している。すなわち、日本の港湾の国際貨物取扱量の数量は必ずしも減少しているわけではないが、その世界的地位を急落させているという現実である。たとえば、2014年の阪神港のコンテナ貨物取扱個数は、対1980年比で約75%の増加であるが、国際的地位は4位から56位に順位を下げている（〈公社〉日本港湾協会、2015：12）。とくに、中国及び韓国をはじめとする日本を取り巻く近隣諸国の諸港が強力な国家支援を受けて行われる大規模な港湾開発とそれに伴う低コストの優れた港湾サービスにより国際競争力を高め、国際貨物取扱量を急増させ、日本の港湾を大きく引き離している。こうした状況に鑑み、日本政府は日本の港湾の国際的地位の回復を目指すべき政策として「スーパー中枢港湾政策」を打ち出した。その際、「選択と集中」と「港湾運営の民営化」が政策の柱に据えられた。前者は日本に存在する多くの港湾の中でも、近隣のアジア諸港に伍して競争しうる港湾を選択し、集中的に港湾整備を図ろうとするものである。後者は港湾の運営主体を官から民に移し、創意工夫に富んだ効率的かつ柔軟な港湾運営の確立を狙いとするものである。日本政府は、さらに「選択」と「集中」を深化させ、国際競争力を一層強化するために「国際コンテナ戦略港湾政策」を推進しようとしている。このような政策を遂行することにより、港湾の集貨力が回復し、港湾再生の道筋を見出そうとしているが、果たして日本政府が推進する港湾政策が奏功し、未来を展望できるのであろうか。本論文の目的はこの問題に解を出すことにある。

まずは、日本の港湾の競争力をどのように評価し、競争力の回復に何が求められるのかという視点から議論する論者の研究を取り上げよう。つづいて、港湾の競争力回復の一助として期待される港湾運営組織をめぐる問題を議論している先行研究を整理したうえで、あらためて問うべき課題を明らかにしよう。

すでに述べたように、阪神港を含む日本の5大港湾は国際貨物取扱量において近隣のアジア諸港の後塵を拝し、近年国際的地位を下げるなか、日本の港湾の国際競争力の低下が懸念されている。こうした中、港湾の競争力をめぐる様々な議論が行われている。とくに、井上は、港湾の競争力は二者択一なものではなく多面的なものであるゆえ、自己の持つ競争力を構成する要素をどのように評価し、どう磨き、どう組み合わせる他港にない特徴ある競争力を実現するか、ここに各港の経営戦略が問われていると指摘する（井上、2007：16）。その上で、井上は急成長を遂げる中国の消費や生産をにらんだロジスティクスハブを日本の港湾に形成すべきなのではないかと提言している（井上、2002：21）。すなわち、中国市場に対する加工流通基地として国際的なロジスティクス産業の集積を目指し、結果として日本の物流需要そのものの増大を図る

ことを意図している。津守は2004年に京浜港、阪神港及び伊勢湾がスーパー中枢港湾の指定を受けたが、そもそも「集荷」か「分散」かの論点整理がなされていない中で議論が進行したことに疑問を呈しているが、日本の港湾の国際競争力を考える際、日本の港湾の集荷力の弱さを指摘している（津守、2006：9-10）。小澤も同様に、欧州基幹航路の減少は港湾の貨物取扱量の結果であると指摘する（小澤、2007：15）。二村はFleming&Bairdの研究を引用しながら、競争力のある港湾とは、利便性が高く、効率的なサービスを安価で提供できる、信頼性の高い港湾であり、近隣の港湾に比して船社または荷主から選択される可能性が高く、結果的に多くの貨物を集めることができる港湾であると述べている（二村、2013：77）。こうして見ると、今後の日本の港湾に求められるのは、成長著しい東アジア地域を意識した新たな成長産業及びロジスティクス産業の集積を進め、井上が指摘するように、海陸の結節点としての港湾からロジスティクスの付加価値を生み出す港湾への変貌を図ることであるといえる（井上、2007：17）。

「スーパー中枢港湾政策」の重要な柱である港湾の運営体制の問題を考察するにあたり、交通インフラの上下分離をめぐる問題を論じた研究から見ていこう。

斎藤（2000）は、20世紀終盤になって、多くの先進各国において鉄道を再評価しようとする交通政策論が活発化していることを指摘する。環境問題やエネルギー問題が問題視されるなか、21世紀の交通システム形成において、鉄道輸送の重要性が認知され、鉄道改革が進んでいる。この象徴は、ハード面では新幹線鉄道に代表される都市間高速鉄道の世界的な広がりである。高速度と長大列車・頻繁運転を組み合わせた大量高速運転は、鉄道システムが有する新しい能力を象徴している。一方、ソフト面からみた鉄道改革は、鉄道の上下分離に伴う鉄道運営の民営化、規制緩和である。つまり、上下分離は鉄道の運営方法や経営形態の変化を伴う鉄道事業改革の代表的手段を表している。

交通政策の歴史を遡ると、19世紀に形成された鉄道中心の陸上交通システムに最も適合性の高い交通政策、すなわち、自然独占型体系の確立が20世紀初頭に完成した。しかし、その後、欧米諸国を中心に自動車交通や商業航空輸送が初期成長期を迎えようとしていた。交通市場の競争が進むなか、鉄道が交通政策の主役であった時代が去り、1980年代以降の先進諸国では、交通産業に対する規制緩和が広く実施されるようになった。このような歴史を踏まえ、独占時代から競争時代にいたる交通政策の変換過程において、鉄道の上下分離は、こうした交通政策の展開過程がもたらした一つの政策選択肢であるということを明らかにした。

また、斎藤（2002）は、上下分離政策が、自然独占型産業分野に対する公共政策の展開過程においていかなる文脈の中での確に位置づけられるべきかを明らかにした。さらに、上下分離政策の長短所について検討を行ったうえで、上下分離政策は、公共

政策としての持続可能性を問題視することが少なくないが、インフラ開放政策がもたらす効率性の改善効果が大きければ、上下分離政策は公共政策の中で安定的な地歩を確保できると主張している。

黒崎（2014）は、鉄道の上下分離の長所を以下の3点にまとめている。すなわち、①「公的支出透明性の向上」、②「鉄道運営の民営化」、③「専門事業者への業務委託が可能になること」である。

そもそも上下分離の議論は、1988年に欧州の他国に先駆けて鉄道改革を行ったスウェーデンにおいて「鉄道と道路との競争基盤の統一（イコール・フットィング）の実現」のために鉄道事業に上下分離が導入された。しかし、昨今では事業運営者からインフラの整備・維持負担を解放し、インフラを使ったビジネスに専念させ、自由な事業機会を提供することを狙いとしている。

鉄道の上下分離の運営形態の下では、公的部門が鉄道施設を保有する。これに伴い、鉄道施設は道路施設と同様に社会的なインフラ施設と位置づけられる。さらに、公的資金の使途は建設、更新、維持管理などの鉄道施設に関連する支出に限定されるため、赤字を補填する補助金と比較すると公的支出についての透明性が向上する。鉄道施設の建設や維持管理に公的資金を活用することにより、輸送部門の収支が改善される。つまり、鉄道事業は全体で不採算であっても、上下分離によって輸送事業部門と施設部門の費用負担区分が分離されるため、一定程度の輸送量が確保できれば、輸送事業部門については黒字化することができる。これに伴い民営企業が輸送部門を運営することも可能になる。上下分離は、輸送事業者が線路施設を借りて鉄道事業を運営する形態であるため、必ずしも特定の鉄道会社が輸送事業を継続する必要はなくなる。

このような上下分離の考え方は港湾の運営体制にも導入されることになった。

片桐（2011）は、神戸港のコンテナターミナルの整備運営を行ってきた神戸港埠頭公社が株式会社として新たなスタートを切ることになる際、民間の人材や資本をいかに積極的に活用するべきかについて論じている。すなわち、片桐は、公社のターミナル運営が施設や用地の整備費も含めた完全な独立採算性となっていることや、個々のターミナル単位で船会社等に長期リースしているために埠頭の一体運営や共同利用などターミナルの効率的な運用が進まないなどの理由から、港湾コストが釜山港などに比べて高く、港湾としての国際競争力の低下をもたらしていると分析している。

このような危機感の中で、2009年秋以降、日本のコンテナ港湾の選択と集中の必要性が大きく取り上げられるようになり、国土交通省は、北米・欧州などの基幹航路を取り扱う港湾を国際コンテナ戦略港湾として1港もしくは2港に限定し、国の支援を集中し、より効率的なターミナル運営を目指すべきとの方針を示した。阪神港が提出した計画においては、神戸港、大阪港の両埠頭公社を2011年4月に同時に株式会社化し、2014年を目途に両社の経営統合を目指すことにより、民の視点から阪神港のコン

テナターミナル全体を一元的に経営する港湾経営主体を確立することになっている。さらに、経営トップへの民間人材の登用はもとより、ポートセールス部門の主要役職などにも民間の人材を積極的に活用するとともに、早期の民間資本の導入を進めることとしている。また、瀬戸内海の内航フィーダー網の拡充による西日本地域からの集荷機能の強化や、インランドポートの設置による北陸エリアからの集荷機能強化などを図り、従来、海外の港湾でトランシップされていたコンテナ貨物を阪神港に取り戻すことを意図した、いわゆる「国際コンテナ戦略港湾政策」が提示された。

鈴木（2008）は、民営化された各国の港湾について評価を行うなか、民営化後10数年を経た英国の港湾について、次のような評価を行っている。すなわち、プラス面として、①ポートオーソリティがビジネス展開を独自に決定できるようになった、②港湾労働がポートオーソリティから民間会社に移行して料金が低下した、③船社とその関連会社が港湾投資を行うようになったので、総投資額が増加した、④港湾労働者も株を割り当てられたので、利益を得た、⑤港湾会社の株価が上昇し評価が上がった、⑥港湾に対する国の支出が減少した、⑦港湾産業全体の競争力が上昇した、などである。マイナス面は、① 港湾会社の株式の売却価格が市場価格より低く公共の損失、民間の利益となった、②民間港湾会社が船舶の入出港をコントロールする権限を持ったので、他のサービス会社が参入できない、③私有化によって港湾間の競争もターミナル間の競争も促進されなかった、④公共のポートオーソリティの独占はそのまま民間港湾会社による独占に移行した、⑤私有化された会社は港湾の公共的機能に注意を払わない、⑥私有化された港と従来型の管理の港で効率に差はなかった、などである。

寺田（2008）は、「特定国際コンテナ埠頭」を運営する民間合弁ターミナルオペレーター、すなわちメガターミナルオペレーターに対する無利子貸付と固定資産税等減免（事実上の補助金）を行って、本船と内航フィーダー船を一体に扱えるターミナルの整備の必要性を述べている。このことによって、直接的な国際競争に直面しているトランシップ貨物に対する競争力を高めることができると指摘する。あわせて、港湾経営・港湾整備の問題を地方分権の視点から考察している。それによると、日本の埠頭公社民営化は、税制上の都合から上下分離しただけで、会社の定款変更、利益処分など重要な側面に関する規制権限が、港湾管理者でなく国に残されたままであるという問題を指摘している。阪神港においては、統合日（2014年10月1日）以降に整備、取得するガントリークレーン等の上物資産の保有・ユーザーへの賃貸、維持管理などは上物会社（阪神国際港湾株式会社）で管理し、岸壁、埠頭用地等の下物資産と既存資産の保有、上物会社への賃貸、維持管理などは下物会社（大阪港埠頭株式会社と神戸港埠頭株式会社）で管理される。

井上（2010）は、日本のコンテナ港湾が国際海運ネットワークにおける存在感を急速に低下させている危機的な状況において、日本の国際コンテナ港湾が直面する問題

は民間の港湾関連産業を含めた港湾の経営体制の改革を急ぐことによって初めて解決されものであると述べ、一刻も早くグローバル化時代にふさわしい国土と産業のビジョンを明確に定め、その実現を日本の港湾の改革とともに推し進めることが重要であると提言する。あわせて、日本の港湾の低迷は、単に日本の港湾が内部に抱える課題だけでなく、日本国内に展開する経済活動が低迷していることも重要な要因であると指摘する。

港湾は一国の発展にとって戦略的な重要性をもっている。国の成長する力があつてはじめて港湾の発展が望めるのである。日本のコンテナ港湾は、今日において内外ともに、大きな課題を抱えている。国内にはグローバル化した港湾利用者のニーズに迅速かつ柔軟に対応できない港湾管理や整備体制を抱え、外には先進諸国に比較して、停滞する日本の経済とそれがもたらす港湾需要の低迷という状況に直面している。したがって、日本の新しい国土経営の戦略と港湾の改革を同時に進めることが重要であると指摘する。

さらに、井上（2012）は、サプライチェーンの視点から港湾経営の問題を考察している。港湾を取り巻く環境はサプライチェーン・マネジメントの本格化により構造的に変化し、本来の海陸輸送の結節点として機能してきた港湾経営は多くの限界に直面している。新時代の港湾経営はロジスティクス・システム拠点へ変貌すべきであり、その基本的な戦略を担う経営組織が満たすべき要件を明らかにしている。特に、新しい港湾経営の有力な組織形態として公企業化に着目したうえで、日本の港湾経営課題を総合的に評価している。

土井（2004）は、コンテナ港に着目すると、港湾体系整備や運営効率を左右するのが港湾管理・運営形態であるが、それは地域・国のそれぞれの港湾物流構造や経済発展の状況などを背景として多様化していると述べている。さらに、土井は船社利用形態、港湾管理形態、港湾管理組織、港湾運営組織などについて分類を行い、その傾向を分析している。そのなかで、公的な関与の強いアジア諸国の港湾管理形態と共通するところが日本にもあることを指摘したうえで、輸出主導型の高度経済成長を支えるために、外貿埠頭公団を設立するなどしてコンテナ港湾を戦略的に計画し資本集約的な建設を速やかに実施する重要性を認識すべきであると論じる。アジア諸国のめまぐるしい経済発展が背景としてあり、アジアではいわば経済と港湾が一体となって他国の経済と港湾が一体となったものと競争してきた。このような状況では、日本の港湾が近隣諸国と競争するには、産業・貿易構造の変化に配慮した一層効率化した港湾管理が必要となる。産業構造の変化に加え、港湾の運営面で日本のコンテナ・ターミナルは船社の専用利用に相当する公社バスと公共バスがあるが、効率的な運営を前提にして、バスの事業方式や運営形態とあわせて総合的な政策が必要であると提言している。

黒田・奥田・木俣（2014）は、まず国家政策とはそもそも何であろうか、いつの時代でも国の政策にはその目的があるはずで、その目的はどのように設定されるのかという疑問から出発し、国家戦略としての日本の港湾政策を総合的に評価している。政府はその時代に国家に要請される役割を政策として取り上げるので、港湾政策を評価する際、その政策目的は何か、なぜそのような政策目的が設定されたのか、そのために港湾に付与される機能は何か等の分析が必要となる。また、日本における「港湾政策」は、明治開国以来、先進諸国の市場経済を導入し、市場で活躍する私企業が行う生産活動を支える公共的生産財として位置づけられた。このような歴史の下で展開されてきた「港湾政策」は必ずしも経済的側面のみで整備運営されてきたわけではない。したがって、「港湾」という施設をどのような視点で捉えるかによって、「港湾政策」に対し、評価も変化すると述べている。また、港湾の管理や運営主体はだれが担うか、という管理・運営主体の制度的視点の議論が必要となる。港湾は本来的に公共財の一つと考えられているが、私的資本の活動と港湾との関係をどう捉えるかによって、港湾の管理・運営のあり方が変わってくる。

国による再分配政策によって、重要な公共インフラとして日本全国に港湾が整備されてきたが、低成長・財政再建の下、これまでのような均一的な整備を行うことはできない。すなわち、「選択」と「集中」が求められている。経済成長と豊かな生活を実現すべく、今後、限られた財源をいかに有効に使い、港湾をいかに整備・運営していくのかが今問われている。それゆえ、スーパー中枢港湾と地域の港湾との適切な役割分担を踏まえた国の港湾整備のあり方の検証の必要性和すでに整備された港湾の広域化(国・地方・民の)連携を通じた港湾運営のあり方の検証が必要であると指摘した上で、港湾連携がコスト効率化に効果的であることを明らかにしている。

津守（2003）は、「スーパー中枢港湾政策」を論じるなかで、従来各港が単体で行ってきた港湾経営では、港湾にかかわる諸業務(荷役や保管、流通加工等だけでなく通関、動植物検疫等)がそれぞれの所管官庁ごとに縦割りで区切られ、全体で対応するということがほとんどなかったと指摘する。そのうえで、「スーパー中枢港湾政策」は、港湾間連携の道を開くものであり、また関連官庁を横断する一元管理実現(及びそれをもとにした港湾諸手続きのシングル・ウィンドウ化実現)の可能性を持つものである。さらには本格的なコンテナターミナル・オペレーターの出現を促すものでもであると評価し、港湾間連携の重要性を強調する。

さらに、集荷力回復による港湾再生をさぐる諸研究をレビューしておこう。

古市（2006）は、スーパー中枢港湾育成の鍵となるコンテナ貨物の集約に向けて、日本発着の国際コンテナ貨物を対象に直行航路と釜山港経由のフィーダー航路との競合関係を定量的に分析を行っている。その際、荷主のコンテナ輸送経路選択意識を把握したうえで、相対的に需要の小さい地方コンテナ港でも成立可能性が高く、競争力



のある内航・外航連続型フィーダー航路を提案し、その実現に向けて取り組むべき課題を明らかにしている。この研究の中で、国内の地方コンテナ港とのフィーダー航路を競争をもって成立させるには、トランシップで接続する中国航路、東南アジア航路などの近海航路、さらに北米基幹航路、欧州基幹航路のサービス頻度をそれぞれ最低限週7~8便以上確保する必要があるという実証分析結果を示している。

永岩他（2014）は国際コンテナ戦略港湾に資する、海外の港湾でトランシップされている日本の輸出コンテナを戦略港湾経由とし、地方港を国際フィーダー航路市場に取り込むために、集計ロジットモデルを構築し分析を行っている。モデル分析の結果から、阪神港トランシップへのシフトを促進する条件は、フィーダー船の高速化による輸送時間の短縮と運賃負担力の大きい貨物を集荷及び創貨する必要があることを明らかにしている。

津守（2011a）によれば、コンテナ港湾の競争力を論じる際に、内航フィーダー輸送ネットワークが充実しているかどうかによって国内遠隔地貨物の集荷力が大きく左右される。さらに、内航フィーダー輸送ネットワークの充実を規定する要因は、内航フィーダー船の運航効率とそれに影響を与える国内港湾荷役のコストと効率性及びより基盤的には内航海運業界の安定性とコスト競争力であると述べている。

上述のように、日本の港湾の国際競争力を回復させるためにどのように取り組むべきかという重要な課題に対して様々な視点から議論が展開されている。

そもそも問題となっているのは、阪神港の国際的地位の低下に歯止めをかけ、国際的地位の回復を目指すところに今日の港湾政策の眼目がある。そのために、国際コンテナ戦略港湾に指定された阪神港にコンテナ貨物を集約し、外国の主要航路の寄港便数を増加させることが重要となる。そのためには、港湾そのものを旧態依然とした貨物の積み下ろしの単なる結節点という認識を改め、最新のロジスティクスあるいはサプライチェーン・マネジメントの視点から港湾に高度な機能を具備させることによって近隣のアジア諸港との差別化を図ることが必要であるという議論がある。すなわち、船主あるいは荷主から選択される可能性が高く、結果的に多くの貨物を集めることができる港湾への転換である。さて、阪神港は井上が指摘するように、海陸の結節点としての港湾からロジスティクスの付加価値を生み出す港湾への変貌を図ろうとしているだろうか。しかし、このような施策の実施によって、阪神港はかつてのような姿を取り戻すことはできるのだろうか。あるいは別の再生の道を探ることも必要なのではないだろうか。このような議論に対して明快な解を見出すことはできない<sup>1</sup>。

さて、第Ⅲ章では、阪神港が付加価値を生み出す港湾としてどのように変貌を遂げ

---

<sup>1</sup> 松尾（2010）は、港湾政策は産業政策や都市政策の結果でもあり、港湾だけで解決できる部分は限られていると述べている。すなわち、国際競争力だけを意識して、無理な国際ハブポートを目指すには、自ずと限界があることを示唆していることは注目される。p.9.

ようとしているか、とくに「創貨」の問題に注目して議論を進めることにしよう。

ところで、日本の港湾は、競争激化する昨今のロジスティクス環境に対応すべく効率的かつ柔軟な組織構造になっているだろうかという問題が提起されている。この問題については、自然独占型産業分野に対する公共政策の対象であった鉄道が異種交通機関との競争に直面する中、インフラ管理主体とインフラ運営主体が同一であることによる競争条件上の不利が指摘される議論が生じ、ここに上下分離の概念が導入されることになった。すなわち、インフラ整備は公的機関が担い、インフラの運営は民間に委ねるという議論である。上下分離の議論は、1980年代末から1990年代において欧州の鉄道運営をめぐる盛んに行われた。今日の日本のインフラの整備と運営について、この考え方が浸透しつつある。

阪神港がスーパー中枢港湾に選定された理由の一つとして港湾の経営組織の改革が評価されているが、それでは、阪神港の経営組織の改革とはどのようなものであろうか。この問題については、第IV章で詳述する。

つづいて、スーパー中枢港湾として阪神港に求められる集荷力については、地方港から直接海外に輸出される貨物をいかにして阪神港に集約させるかということが課題となる。この課題に対して、内貿・外貿ターミナルの一体運営体制による内航・外航連続型フィーダー航路を確立することが重要であるという指摘がある。その際、地方港と阪神港のネットワークを確立するための取組みが必要である。たとえば、地方港から直接海外に輸出している荷主に対し適用するインセンティブ措置も看過できないだろう。この内航フィーダーに関連する問題は第V章のテーマとする。

ところで、日本政府は阪神港をかつてのような、世界を代表する、あるいは、少なくとも、東アジアのコンテナ港湾の拠点港湾に復活させる狙いを持って、政策展開を図っているが、そもそも阪神港をかつてのような姿に復活させることは、可能があるのであろうか。従来の研究においては、このような問題について、実証的に議論された研究は散見しない。

第VI章では、これらの一連の議論を通してスーパー中枢港湾及び国際コンテナ戦略港湾の指定を受けた阪神港の再生に向けた取組みを評価し、最後に、今後の阪神港の進むべき方向性を提示する。

まずは、港湾運営の民営化にいたるまでの歴史を跡づけておこう。

## II 日本の港湾政策の変遷

はじめに

港湾政策は、時代の潮流、また時代の要請に対応して展開されてきた。現在、グローバルな水平分業に基づく生産活動の効率性の追求と SCM に代表される国際物流の効率性の追求、とくに国際物流の結節点として機能する港湾について、荷主及び輸送事業者の選択の目が厳しくなっている。すなわち、国際的に展開される SCM において、港湾選択の成否が荷主企業の国際競争力を左右する 1 つの重要な要因になっている。

20 世紀後半の日本の経済発展を下支えしてきた日本の港湾は、今日大きな問題に直面している。中国、韓国をはじめとする近隣諸国の大規模な港湾開発と港湾サービスの提供により、日本の港湾の国際的地位が急速に低下している。たとえば、コンテナ取扱ランキングにおいて、かつて上位を占めていた日本の港湾が下位に低迷し<sup>2</sup>、かわって中国及び韓国の港湾が上位を独占している。アジアの国際物流のゲートウェイとして機能してきた日本の港湾が、激しい国際港湾間競争にさらされ、衰退のプロセスを辿っている。こうした事態に鑑み、国土交通省は、日本の港湾再生の切り札として 2002 年に「スーパー中枢港湾プロジェクト」を発表した。

本章は、戦後の日本の港湾政策の変遷を概観したのち、日本の港湾再生の切り札として提示された「スーパー中枢港湾政策」の内容と方向性を明らかにすることを研究の目的とし、今後の阪神港を対象にした研究の礎とする。

### 1 1970 年代の経済の安定成長期に至るまでの日本の港湾政策

#### 1-1 計画的港湾整備と工業基盤整備の歩み

日本は四面を広い海に囲まれ、港湾は古くから国際交流・国際貿易の窓口として様々な領域で重要な役割を担ってきた。今日から遡ること約 60 年前、1950 年に港湾法が制定された。それは、港湾の秩序ある整備と適正な運営や航路開発などを目的として、港湾施設・港湾管理者・港務局などを規定した法律である。その後、1953 年に港湾整備促進法が制定された。港湾法の制定により、港湾の管理は国の手から離れた。しかし、日本経済が高度経済成長期に入り、経済の急成長に対応するため、国のインフラ整備の一環としての港湾整備は、政府からの補助・助成によって進められた。このため、従来の単年度ごとに事業計画を決める方式が改められ、限られた予算を効果的に

<sup>2</sup> 世界のコンテナ取扱個数において、1980 年では神戸港 4 位、横浜港 13 位、東京港 18 位、大阪港 39 位であったが、2014 年では東京港 28 位、横浜港 48 位、神戸港 56 位、大阪港 60 位となっている。なお、データは①出荷と入貨（移出入）を合計した値である。②実入りコンテナと空コンテナを合計した値である。③トランシップ貨物を含む。（公社）日本港湾協会、2015：12。

執行するため、長期計画に基づいた港湾整備が進められることとなった<sup>3</sup>。

1955年に入ると、日本の経済は「輸出推進型成長」を遂げ、新たな政策に基づき、海外との貿易量は急速に伸びた。これにより、日本の港湾は、経済活動の活発化や海外との貿易量の急増に伴う港湾貨物の激増に対応しなければならなかった。急増する輸出入貨物に対応すべく外貿埠頭の整備に追われた結果、「船混み問題」などが発生した。しかも、「船混み」という問題は、港湾領域にとどまることなく、国民経済的規模で論じられ、多くの社会的視点から議論された。まさに、当時の経済成長期に現れた社会問題に発展した。

ここで、なぜ「船混み」という一つの港湾問題が、「社会問題」に置き換えられたのだろうか。高度経済成長期において、政府の経済政策は「産業の育成」を目的とした結果、産業資本を育成することになり、企業の生産力の向上も相まって民間資本が増殖した。しかし、政府の資本力は公共部門の資本の増大をはかるまでには至らなかったため、社会資本の重要な投資対象である港湾整備はかなり遅れていた。つまり、政府の貿易立国の経済政策や貿易依存度の高い当時の日本経済にとって、港湾インフラ整備の遅れは大きな支障となった（小林、1999：88-100）。

その状況を踏まえ、貿易の門戸となる港湾の整備を緊急かつ計画的に促進することや国民経済の再生産構造を見直す必要があると認識していた政府は、1961年に港湾整備緊急措置法を制定し、「所得倍增計画」に対応する港湾整備の長期計画の策定を急いだ。そのため、港湾整備緊急措置法に基づいて、「第一次港湾整備五カ年計画」（1961年～1965年）及び「第二次港湾整備五カ年計画」（1965年～1969年）が策定され、計画的に港湾整備を進めることになった。港湾整備は、国の経済計画及び国土計画に沿って、経済の自立、貿易の振興、産業基盤の強化、あるいは、地域開発の推進という観点から、量的整備が進められた。「第一次港湾整備五カ年計画」では、産業港湾が事業費全体の42%を占め、とくに、鉄鋼、石油、石炭、木材などの専用埠頭の整備に注力された（運輸経済研究センター、1990：323）。また、公共事業費も拡大され、高度経済成長によって激増した生産需要と物流需要に対応できる港湾施設の整備に充当された。

1960年代に入ると、日本の経済社会において高度経済成長を支えてきた重化学工業時代が到来した。すなわち、重化学工業を中心とする工業化の推進であった。「大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、ならびに地域格差の是正を図るとともに、雇用の安定を図るため、産業の立地条件及び都市施設を整備することにより、その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、もって国土の均衡あ

<sup>3</sup> 運輸経済研究センター編、1990：322。なお、1951年に策定された経済自立3カ年計画（1951～53）に対応して、貿易量、生産量及び地域の需給バランスをもとに港湾ごとの必要な整備量を算出した港湾整備3カ年計画が取りまとめられた。その後も国の経済計画に対応して、港湾整備の3～5カ年計画がまとめられ、それに基づいて毎年度の投資規模、港ごとの投資額が定められた。

る開発発展及び国民経済の発達に資すること」<sup>4</sup>や「工業の立地条件がすぐれており、かつ、工業が比較的開発され、投資効果も高いと認められる地域について、工業の基盤となる施設その他の施設を一層整備することにより、その地域における工業の発展を促進し、もって国土の均衡ある開発発展及び国民経済の発達に資すること」<sup>5</sup>を目的として、1962年に「新産業都市建設促進法」、1964年に「工業整備特別地域整備促進法」の制定に伴い、新産業都市（15地域）と工業整備特別地域（6地域）が指定され、拠点開発方式の都市建設が始まった<sup>6</sup>。その中で、輸入中心とした原油、鉄鉱石などの原材料をもとに大量の製品を生産することにより、単位当たりの生産コストを引き下げ、産業の国際競争力を確保してきた。このため工業の立地も輸送コストの低減、用地・用水の確保などの点から臨海部に多数立地することとなった。こうして、産業構造の高度化に対応した港湾整備が始まり、港湾機能拡充の時代を迎えることになった。

ところで、「第二次港湾整備五カ年計画」は、横浜港や神戸港をはじめ六大港を中心に置き、工業港の整備と関連する「第一次港湾整備五カ年計画」を引き継ぐものであった。1967年度末において進捗率は約50%と順調、着実に実施されていたが、日本の経済成長がめざましく、また、新産業都市、工業整備特別地域の政策のもとで、1965年頃から、重化学工業が予測を上回る発展を遂げていたこと、また、若年労働力不足など、計画実施中に各種の問題が生じたため、1967年度をもって「第二次港湾整備五カ年計画」は打切られ、新たに1968年度を初年度とする「第三次港湾整備五カ年計画（1968年～1972年）」を策定することとなった。港湾施設の一層の増強と荷役作業の機械化、埠頭利用の効率化が求められるようになった。

## 1-2 港湾における輸送革新—近代化コンテナリゼーションの進展

コンテナ船の登場は1960年代前半に始まる世界経済の目覚ましい成長による国際物流の拡大を背景とするものであった。貿易量の増加に伴って港湾取扱量が伸び続けたため、港湾荷役の非効率化や料金問題が深刻になる一方、大型化、高速化、専用化の特徴を持つコンテナ船を就航させることになった。

日本は経済の高度成長の影響を受け、重化学工業をはじめとして諸産業が予測を上

<sup>4</sup> 「新産業都市建設促進法」（昭和37年法律第117号）この法律は「新産業都市建設促進法等を廃止する法律」（2001年3月30日法律第14号）により廃止された。

<sup>5</sup> 「工業整備特別地域整備促進法」（昭和39年法律第146号）この法律は「新産業都市建設促進法等を廃止する法律」（2001年3月30日法律第14号）により廃止された。

<sup>6</sup> 1962年、国土総合開発法に基づいて、第1次全国総合開発計画が策定され、「東京、大阪、名古屋及びそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分し、これら既成の大集積と関連させながらそれぞれの地域において果たす役割に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係及び周辺の農林漁業との相互関係を考慮して、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によって、これをじゅうず状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反動的に発展させることとした」と定義されている。

回って発展したことによって、入港船舶の大型化、タンカーや鉱石運搬船などの専用船が著しく増加したことを受け、新しい輸送形態であるコンテナ船の就航が普及し、近代コンテナリゼーションの進展を見ることになった。一方、海上コンテナ輸送は陸上とのアクセス向上を目的としたもので、海陸一貫輸送においては船舶と陸上輸送の結節点である港湾（コンテナ埠頭）の効率的運営は不可欠となった。コンテナ埠頭は多種多様、かつ大規模な施設で構成され、その整備に要する費用は言うまでもなく従来の埠頭に比べ極めて大きい。

1950年に制定された「港湾法」においては、港湾施設を「公共方式」での利用に供するものとし、同法46条によれば、港湾管理者は「その管理する一般公衆の利用に供する港湾施設を一般公衆の利用に供せられなくする行為をしてはならない」と定められ、公共が岸壁、上物整備を行い、埠頭の公共使用を確保する方式をとった。その結果、多数者が小口で利用できることになったが、他方、船会社から、埠頭の専用使用によるコンテナ船の効率的利用を強く要望されるようになった。「公共方式」では効率的な港湾の管理・運営を行うことは難しくなってきた。このように、船会社の要請、あるいは急速に進展するコンテナ化の波に対応するためには従来の公共方式では限界が生じ、新たに「公団方式」—外貿埠頭公団の設立が促された。港湾の建設に当たっては、使用料による資金運用の明確な制度の導入、また、資金の効率的な運用による国及び港湾管理者の負担を軽減する必要がある。施設の効率的運営の観点から、利用者が一定の埠頭を長期継続使用する形態が望ましいと考えられる。しかし、日本の外貿埠頭にあっては、港湾管理者の財政能力から国費投入の必要があり、そのため現行制度下では強い公共規制を受けざるを得ず、利用者の継続使用が不可能であって、その結果着岸船舶と埠頭との間に有機的関連を欠き、施設の効用を十分に発揮していなかった。したがって、埠頭施設の経済効果を十分あげるためには新しい制度の導入を考えなければならなかった（高橋、2004：7-8）。

上記の要請にこたえるため、1967年に主要外航定期船埠頭の京浜外貿埠頭公団及び阪神外貿埠頭公団が設置され、資金の効率的運用と施設の効率的運営を同時に図ることとされた。1967年に公布された「外貿埠頭公団法」に基づき、上記の両公団は、①コンテナ埠頭及び外航貨物定期船埠頭の建設、②建設した埠頭は船社または港湾運送事業者に専用貸付、③建設された公団埠頭の維持管理などを行うことになった。建設資金は政府・地方自治体のほか埠頭利用者（船社・公団債の引き受け）が出資、港湾建設に民間資金が導入された。建設されたコンテナ埠頭は船社に専用貸しされ、借り受け船社はそれぞれ系列の港運業者をターミナルオペレーターとして、コンテナの荷役と集配を行わせた。1968年、両公団に対し基本計画が指示され、本格的な活動が始まった。

東京湾及び大阪湾地区においてコンテナ埠頭の計画的整備が推進された結果、1980

年に京浜外貿埠頭公団においてはコンテナ埠頭 14 バース、ライナー埠頭 17 バース、阪神外貿埠頭においてはコンテナ埠頭 14 バース、ライナー埠頭 22 バースが完成し、それぞれ船社等に貸付を行った（〈公社〉日本港湾協会、2007：76）。このような成果の下で、外貿埠頭公団の設立目的の一つである外貿埠頭の緊急整備は概ね達成されたため、当時の行政改革の一環として両公団の廃止が取り上げられた。両公団の解散とその業務の移管は、1980 年 12 月の港湾審議会の答申に基づき、1981 年に完了した。

### 1-3 安定成長に対応した港湾政策

1970 年代に入り、日本経済は旺盛な国内需要に対して、供給力を増強し、発展プロセスを辿っていた。しかし、2 度の石油危機を経て、日本経済は、ソフト化・サービス化の時代に入った。すなわち、サービス産業の比重が高まり、モノ自体よりも知識、技術、サービスなどの価値が高まった。1977 年に決定された第三次全国総合開発計画は、計画の柱となる開発方式について第一次全国総合開発計画の「拠点開発方式」、第二次全国総合開発計画の「大規模プロジェクト開発方式」に代わって、定住圏の整備を核とする定住構想を掲げた（表 II-1）。

このような状況の下で、1976 年 5 月に港湾局環境整備課が設置され、1950 年代後半以降長期的に続いた高度成長の残した公害対策と環境保全に本格的に取り組むことに加え、社会・経済の大変革に向けた港湾のあり方を模索するときであると言われた。

1973 年に発生した第一次石油危機により、日本経済は物価の異常な高騰、生産性の大幅な低下及び国際収支の悪化に直面した。そして、1979 年に生じた第二次石油危機により、経済の安定保障の観点から、石油代替エネルギーの開発及び利用をさらに推進するとともに石油や電力供給の安定確保を図るといったエネルギー政策が必要となった。その結果、石油危機に対応するため、石油代替エネルギーの開発・利用の積極的な推進、石油供給力の安定確保及び電源立地の推進と電源の多様化といったエネルギー政策が積極的に展開された。

石油代替エネルギーの開発・利用の推進に関しては、海外の一般炭、LNG などの代替エネルギーの輸入が大幅に拡大することが見込まれ、その受け入れのために大型船の入出港が可能な港湾整備が求められた。さらに、石油や電源の安定供給の確保に関しては、石油の供給基地や電源の多様化に対応するために石炭、LNG 火力などの発電所の立地が必要になってきた。これらのエネルギー源を受け入れ、保管・供給基地や発電所の基地としての大規模な港湾整備が要請された。1950 年代以降、日本の港湾では、工業生産の拡大などに対応するため、重要な港湾施設が緊急に整備された。また、日本の経済基盤の強化に資することを目的に原油などのエネルギー資源を輸送する大型船を受け入れる港湾整備制度として石油港湾及び鉄鋼港湾制度があった。しかし、これらの諸制度は基礎資源型工業の発展を支え、振興させる目的で創設されたため、

表Ⅱ-1 全国総合開発計画（全総、新全総、三全総）概要比較

	全国総合開発計画 (全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次全国総合開発計画 (三全総)
閣議決定	1962年10月	1969年5月	1977年11月
背景	1) 高度成長経済への移行 2) 過大都市問題、所得格差の拡大 3) 所得倍増計画	1) 高度成長経済 2) 人口、産業の大都市集中 3) 技術革新の発展	1) 安定成長経済 2) 人口、産業の地方分散の兆し 3) 国土資源、エネルギーなどの有限性の顕在化
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的 環境の整備
開発方式等	拠点開発構想	大規模プロジェクト 構想	定住構想

出所：(公社)日本港湾協会、1999：65。

石油代替エネルギーの開発・利用の推進、石油備蓄の増加、電源の多様化など新たな要請に応える形で変更を迫られ、1980年に「エネルギー港湾制度」が創設され、この制度に基づくエネルギー政策が推進されることになった。

## 2 21世紀における港湾政策

### 2-1 「21世紀への港湾」建設の長期ビジョン

港湾は産業近代化に伴って急激に拡大する物流を担うとともに、産業の場としての広大な空間を創出して、経済成長を支えてきた。21世紀に向かって、経済社会は国際化・情報化・都市化がすすみ、成熟化しつつある。港湾にあっては、このような社会の変化に柔軟に対応するとともに、これらの変化を先導することが求められている。

港湾がこのような期待に応えていくためには、社会の変化を見通し、長期的視点に立って港湾の進路を明らかにしておく必要があり、1985年4月、政府は長期港湾整備政策「21世紀への港湾」を策定することとした。これは、政府が初めて策定した長期ビジョンといえる。この「21世紀への港湾」政策においては、来るべき成熟社会に備えるための新たな港湾整備の目標を、人間の多様な活動空間として総合的な港湾空間の創造と港湾相互のネットワークの推進におき、これを進めるためのパラダイムを明らかにしている。

経済の拡大とこれに伴う港湾取扱貨物量の増加を前提にした施設の供給を考えると



量的充足を基調とした計画論理が崩れ、その見直しを迫られた。さらに、オイルショックを契機に、工業部門において省エネ型あるいは高付加価値型への転換が進められたことに加え、サービス業などが経済活動の中でその比重を高める。いわゆる第3次産業化が進展し、経済の拡大が港湾取扱い貨物量の増加に結び付かない構造となったことが要因と考えられる。このような状況を踏まえ、港湾取扱い貨物量への対応という伝統的計画方式を超えて、より幅広く、そしてより長期的な視点で港湾の政策を考えることが必要となった。

上述したように、港湾取扱い貨物量への対応といった量的充足ではなく高度化するニーズに対応し質的充実という計画理念である。すなわち、「21世紀に向けて、日本社会は、国際化・情報化・都市化が進展し成熟化社会への道を進んでいく。このような成熟化社会においては、あらゆる分野で要請が高質化、多様化することになる。これらの要請に応えるためには、港湾においては水際線の前後において、物流、産業、生活にかかわる諸機能が調和よく導入され、相互にその機能が連携しあい、全体として高度な機能を発揮できる総合的な空間が必要となる。安定成長が続く時代を迎えた今日、貨物量の増大と工業用地の拡大への対応から行政の重点を転じ、人、物が集まり多様な活動が高度に営まれる総合的な港湾空間の創造を目指すこととする」(〈公社〉日本港湾協会、2007：150)。

#### (1) 総合的な港湾空間の創造

総合的な港湾空間とは、「港湾中枢業務空間」、「高度な物流空間」、「多様で高質な産業空間」、「豊かな生活空間」などから構成される(運輸省港湾局、1985：6-19)。21世紀の成熟社会では、単に船が着けるだけの港湾は十分ではない。情報処理などの機能を装備していなければならない。産業空間も広大な土地だけで競争できるものではなく、人材が定着できる優れたビジネス環境を作るべきである。地域住民の人々の生活の一部として港の空間が認識され、そして観光客も近づける港として利用されなければならない。こうした考えの下で港湾中枢業務空間、国際交流・高度情報処理空間、港湾文化空間などの新しい空間概念が提示されている。

#### (2) 求められる港湾相互のネットワーク

高度経済成長の過程で急速に拡大した都市への人口集中によって国土全般にわたって人口の定住化が進みつつある。しかし、東京圏においては、依然として人口及び諸機能の集中が進んでいる。現状で推移した場合に想定される東京一極構造という弾力性に乏しい国土構造からの回避が課題となっている。国土の中のそれぞれの地域が、国際間及び国内各地域間の相互の依存関係を強めつつ、安定的で活力のある地域並立型の国土づくりが求められている。大都市に依存した地域構造から、地域相互の連携を強化する構造への変革を進めるためには、高速交通網や高度な情報網を活用し、地域相互のネットワークを図ることが必要となる。港湾にあっても、地域構造の変

革に対応した施設が求められて、個々の港湾において総合的な空間を創造することと併せ、港湾相互が海上交通網ばかりではなく、情報や空や陸の交通を通じ、相互の連携を強めたり、複数の港湾が共同して機能することにより、その効果を高めるような、港湾相互のネットワークングを推進することが求められている（運輸省港湾局、1985：21）。

なお、このネットワークングの考えは、「大交流時代を支える港湾」での中枢・中核港湾の配置構想、「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン」でのアジア基幹ラインの形成の構想などに引き継がれる。

## 2-2 「21世紀への港湾」後の長期ビジョン

「21世紀への港湾」を契機にその後も長期ビジョンの策定が行われている。表Ⅱ-2のように、港湾政策や港湾整備が時代の要請を受けて、目標や施策内容にそれぞれ特徴がある。

日本の港湾をめぐる経済社会環境の変化を概観すれば、国際的には、日本経済の拡大、貿易収支のインバランス、1985年9月以降の急激な円高の発生とその定着が見られ、経済構造の内需主導型への転換が求められている。国内的には、社会の成熟化が進展し、あらゆる分野での質の向上が求められている。このため、港湾において、ウォーターフロント、海洋性レクリエーション、客船によるクルージングなどに対する国民の関心が高まっている。また、地域的に見れば、東京への諸機能の一極集中の進行が著しいことや大都市圏で地価の高騰が生じているのに対し、地方圏では地域経済の伸びが困難になり、大都市圏との格差や地域内での格差が拡大している。

このような経済社会環境の変化を踏まえ、1987年の「第四次全国総合開発計画」では“地域間の交流の促進による多極分散型国土の形成”が基本目標の一つとされ、1988年に策定された「世界とともに生きる日本—経済運営5カ年計画」では“豊かさを実感できる多様な国民生活の実現及び対外不均衡の是正と世界への貢献”が課題とされた。

そして、「21世紀への港湾」の基本を継承する政策である「豊かなウォーターフロントをめざして」は1990年に策定された。「21世紀への港湾」が示した施策の進捗状況を社会経済の変化と合わせて見つめつつ、その長期政策としての意義を保つため、その後の政策は点検の役割を持たされた。「豊かなウォーターフロントをめざして」に基づく施策は主に次の課題に重点を置くものであった<sup>7</sup>。

- ① 社会の成熟化の進展を背景に一層質を高めている国民の要請に応えるために、港湾の物流、産業、生活に係る機能を充実させる。使いやすさ、美しい港づくりな

<sup>7</sup> 運輸省港湾局編（1990）「豊かなウォーターフロントをめざして—21世紀への港湾フォローアップ」（<http://www.mlit.go.jp/kowan/SinVsn/index.htm>）（検索日：2012年1月6日）。

どを通じて総合的な港湾空間の質の向上を実現させる。

② 港湾相互のネットワーキングの一層の推進により国土の均衡ある発展を遂げる。

それ以降、運輸省港湾局は、概ね 2010 年を目標として長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」を 1995 年 6 月に策定した。1985 年に「21 世紀への港湾」、1990 年に「豊かなウォーターフロントをめざして」に基づき、物流・産業・生活の機能がバランスよく調和した総合的な港湾空間の創造を図る政策である。

1990 年代に入り、日本の港湾を取り巻く環境は大きく変化し、アジアでは ASEAN 諸国、中国などが急速な発展を続けていることや産業の国際分業化が進展することとあいまって、アジアを中心とする世界の貿易量が急激に増加している。このように、新しい時代における港湾政策・整備の基本的方向を明らかにすることが求められていた。

国境の壁が低くなったボーダレス社会では、人、モノ、情報の交流が国、地域、個人の間でより深く行われ、様々な社会、文化が交流することによって新たなものを生み出していくその時代は「大交流時代」とも呼ばれている。「大交流時代」において、国際ゲートウェイである港湾は空港とともに豊かな国民生活を実現し、また、国民経済の活力を維持するための根幹的な社会資本として一層その重要性を増している。

激変する国際環境の中で、安定的、持続可能な発展を図るためには、日本国内の雇用機会が確保され、災害に強く、健康な生活が営まれ、しかも地域的な格差の少ない社会が求められている。このような社会を形成していくために、「大交流時代を支える港湾」政策において、二つの政策の柱が提示された。

まずは、国境を越えた経済活動を支える地域国際流通港湾の整備である。急増するアジアとの国際物流に対応するため、地方圏においてもアジア諸国との航路開設が相次いでいる。日本の各地域がアジア諸国と連携した生産・消費活動を行うことができるように、ゲートウェイの役割を果たす地域国際流通港湾を配置する。

次いで、中枢国際港湾における国際コンテナ港湾機能の競争力の強化である。日本の産業の国際競争力を維持し、国民の豊かな暮らしを支えるため、日本の港湾が国際物流の中で今後とも経済規模にふさわしい地位を占めるような対応が求められる。そのため、すでに諸機能が集積している東京湾、伊勢湾、大阪湾及び北部九州の中枢国際港湾において、超大型コンテナ船の出現と大規模荷役施設、情報技術の高度化に対応した国際海上コンテナターミナルの整備は同政策において一つの課題となっている。

その他、技術革新を活かした複合一貫輸送を推進する国内物流基盤の充実や港湾ネットワークの災害に対する機能の強化や港湾ネットワークを活用した地域連携の促進などが施策の対象となっている。四方を海に囲まれた国として、日本の安定的な発展を支えるため、日本の港湾を一層充実、発展させることにより、合理的な物流体系の形成、臨海部での各種活動基盤の整備と環境創造、さらに安全の確保を図っていくことも重要な課題となる。

その後の港湾の長期政策として、「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン—国と地域のパートナーシップによるみなとづくり」が2000年に策定された。新世紀の幕が開け、歴史の転換期にあった当時、改めて日本の港湾政策の基本的方向性が問われているとの状況の下で策定された政策である。国土交通省港湾局において、日本の社会経済の姿を長期的に展望しつつ、21世紀における新しい港湾政策展開の第一歩として、そのビジョンを明らかにした。「暮らしを海と世界に結ぶみなと」の実現を港湾政策の基本目標とし、「広域的にネットワーク化されたみなとへの新生」、「内外に開かれた地域と市民のみなとへの新生」及び「希望もてる将来のみなとづくりの構想推進」の3つを重点目標として、その達成に向けた取組み方策を提示している。

同ビジョンの第Ⅱ部においては、ロジスティクス革命の進展により高まりを見せている、港湾を介した物流のスピード化やコスト削減、海上交通の安全の確保等の諸要請に応えるため、ITによる高度な機能を港湾における諸手続、貨物情報、施設情報、航行管制、港湾選択等様々な局面に導入し、海運、港運等関係する行政機関及び港湾ユーザーと連携しつつ、ロジスティクス革命に応える海陸輸送の結合が強化された港湾物流体系の実現を目指すと述べられている（国交省港湾局2001：15-18）。

国際・国内輸送を一体化するネットワークの形成、工業関連物資のみならず暮らしの消費物資に至るまで、今や国際コンテナ輸送が国際貿易の主役として、こうした物資の輸送を担っている。この国際コンテナ輸送の需要は、新世紀に向けてなお拡大すると予想され、この普遍化に伴い、港湾物流に低コスト、多頻度・高速の輸送サービスの提供が求められている。また、CO<sub>2</sub>の発生量を抑制する観点から期待されるモーダルシフトを促進するため、内航コンテナ船やフェリー、RORO船<sup>8</sup>を主役とする国内海上輸送の拡大が求められている。こうした要請に応えるにあたり、基盤整備等投資効率の面、優れた輸送サービスの前提となる航路定着のための需要集約等の面で、個々の港湾での個別的対応だけでは限界がある。このため、個から全体へと視点を転じ、全国及び地方ブロック程度の広がりの中で、複数の港湾が機能の分担や相互の連携を図り、総体として国際競争力のある高度なサービスを提供する、港湾のネットワークの形成を目指すことが重要となる。

こうした考えの下で、国際輸送と国内輸送との融合が進展していることを踏まえ、以下の施策により、国内外輸送一体の「海上ハイウェイネットワーク」の形成が進められることになった（国交省港湾局、2001：17-18）。

- ① 国際輸送面では、それぞれの背後の需要の量や質に応じ、北米、欧州との長距離基幹航路、近海、東南アジア航路等航路の特性に応じて拠点港を適正に配置する。
- ② 国際輸送を担う拠点港と国内輸送を担う拠点港の一体化あるいは相互の連結を強

<sup>8</sup> RORO船（Roll On Roll Off Ship）とは、貨物をトラック・トレーラーに搭載したまま、あるいはフォークリフトによって、岸壁から船舶に、及び船舶から岸壁に積み卸す水平荷役方式をとる船舶である。

化する。

- ③ 拠点港及び拠点港間において IT を活かした港湾手続のワンストップ化や港湾関連情報の提供あるいは陸上・航空輸送を含めた情報の相互利用等情報機能の高度化を進める。
- ④ 幹線道路網等との連結強化と拠点港間を結ぶ国内海上輸送網を構築する。
- ⑤ 海上輸送の安全性、効率性を高める航路の整備や IT を活かした航行管制システムの確立を図る。

これにより、国際輸送面では、拠点港への国際貨物の広域的な集約とここでの多頻度の輸送サービスの提供を可能とする。また、国内輸送面では、輸出入関連貨物と国内輸送貨物の集約により、輸送ロットを増大させ、陸上輸送と競争できる各種サービスの提供を可能とし、モーダルシフトの拡大に寄与する。このようにして、この広域的なネットワークの全国での活用可能性を広げ、地域活性化の共通の基盤とする。

海上ハイウェイネットワークの中で、広域に亘る背後圏の需要を賄う 4 地域の中核国際港湾とそれらを補完する 8 地域の中核国際港湾（図Ⅱ-1）において、ソフト施策とハード施策を組み合わせ、北米、欧州を結ぶ長距離基幹航路の日本におけるゲートウェイとしての機能の強化が図られる。特に中核国際港湾においては、日本経済の国際競争力の維持・強化の観点から長距離基幹航路の高い寄港頻度を確保するため、トランシップ貨物の取扱いも考慮し、国際的にも遜色のない港湾機能の整備が図られる。ハードな施策としては、中核国際港湾にあつては、水深 15 メートル程度を目途に一部水深 16 メートル岸壁も含め、また、中核国際港湾にあつては、地方ブロック程度の需要規模に照らし、水深 14 メートル程度、一部 15 メートル岸壁を目途に、貨物の需要やコンテナ船の就航状況を踏まえ、所要の空間、機能施設を備えた国際級のコンテナターミナルの整備が図られる。これら拠点港では、全国あるいは広域に亘る貨物の集約化が特に重要となる。このため、コンテナターミナルと高規格道路との直結、鉄道貨物線の引き込みやアクセス道路の整備・改善による陸上輸送機能との連結性が強化される。また、「海上ハイウェイネットワーク」の核となる外航・内航船間での円滑な貨物移動を可能とする岸壁配置等、国内外の海上輸送機能の連結強化が重点的に進められる。ソフトな施策としては、港湾の 24 時間フルオープン化が推進されるとともに、港湾 EDI と Sea-NACCS<sup>9</sup>との接続等による港湾諸手続のワンストップ化、コンテナ引き渡し時間や空コンテナのストックに関する情報提供等、官民を含めた物流情報ネットワークの構築等の諸施策が推進される。

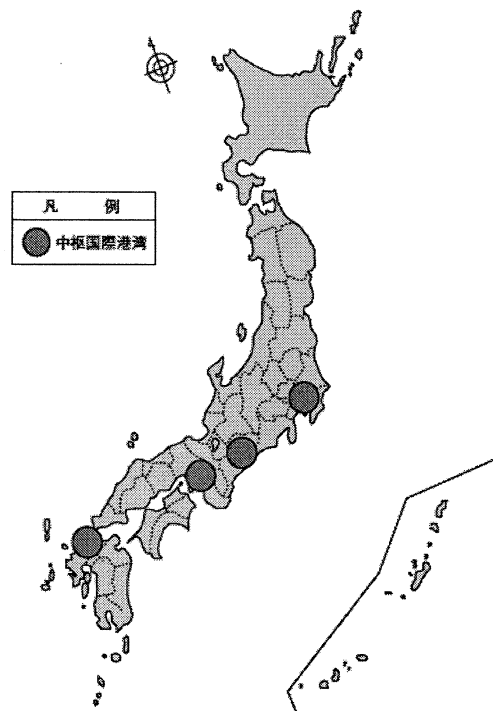
また、コンテナターミナルの整備・運営にあたっては、官民の適切な連携の下でこ

---

<sup>9</sup> Sea-NACCS (Sea Nippon Automated Cargo Clearance System) とは、海上貨物通関情報処理システムを指し、海上貨物の通関手続きをコンピューターを使用し処理するシステムである。

それを効率的に行うため、岸壁等いわゆる下物を公共部門が整備し、荷役機械等上物の整備や運営については、公社やPFI事業者が担う方式の活用が図られる。

図II-1 中核・中枢国際港湾の位置づけ



出所：国土交通省港湾局編、2001：19。

注：中枢国際港湾：東京湾、伊勢湾、大阪湾、北部九州の4地域；中核国際港湾：北海道、日本海中部、東東北、北関東、駿河湾沿岸、中国、南九州、沖縄の8地域。

さらに、アジア域内あるいは国内での地理的条件、長距離基幹航路の航行ルートとの位置関係等の諸条件を考慮し、これら港湾における国際海上コンテナ輸送のアジアにおける中継拠点としての成立可能性等の検討が行われる。

表Ⅱ-2 港湾の長期ビジョンの比較

名称	21世紀への港湾	豊かなウォーターフロントをめざして	大交流時代を支える港湾	暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン
副題	成熟化社会に備えた新たな港湾整備政策	21世紀への港湾フォローアップ	世界に開かれ、活力を支える港づくりビジョン	国と地域のパートナーシップによるみなとづくり
策定年月	1985年	1990年	1995年	2000年
目標	1 総合的な港湾空間の創造 2 港湾相互のネットワーク推進	1 総合的な港湾空間の質の向上 2 国土の均衡ある発展への貢献	1 大交流を支える港湾ネットワークの形成 2 活力を支え安心できる空間の創造	1 広域的にネットワーク化された港への新生 2 内外に開かれた地域と市民の港へ新生 3 希望の持てる将来の港づくりの構想推進
主な時代背景	国際化・情報化・都市化行政改革	東京一極集中円高の進展	アジア経済の拡大 阪神・淡路大震災	省庁統合人口減少の予測

出所：(公社)日本港湾協会、2007：152。

### 3 スーパー中枢港湾の指定

#### 3-1 経済の活性化に向けた国際コンテナ港湾の現状

「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン」において、すでに海上ハイウェイネットワークの議論の中で、広域に亘る背後圏の需要を賄う4地域の中核国際港湾とそれらを補完する8地域の中核国際港湾に関する政策が提起されている。さらに、スーパー中枢港湾の育成を推進するため、2002年10月に、スーパー中枢港湾選定委員会第1回委員会議が開催された。スーパー中枢港湾に関して、そのあり方、育成の手順及び指定港の選定のための基準の考え方などの論議が行われた。

日本の経済の活性化に向けた国際コンテナ港湾は、生産活動のグローバル化に対応するサプライチェーンの拠点として、様々な役割を担っている。国際港湾の機能強化及びサービス水準の向上は日本の活力を回復するための重要な取組みである。IT化の進展による経済社会のグローバル化や近隣諸国の経済の急速な発展によって、日本の国際競争力は低下し、製造業を中心として海外への経済拠点の移転が進むなど、日本の経済の空洞化が大きな問題となっている。エネルギーの9割、食料品の6割を海外から輸入するとともに、生産活動のグローバル化に伴い増大する原材料や半製品、完成品の安価で安定的、効率的な輸出入を担うサプライチェーンの拠点としての国際港湾の機能の強化及びサービスの向上は、日本経済の活性化に向けた喫緊の課題となっている<sup>10</sup>。

そのため、国際海上コンテナ輸送の進展に対応した物流ネットワークの構築は急務の課題である。日本全国に拠点配置された中枢・中核国際港湾は全体効率的な輸送サービスの供給が課題になる。それを実現するためには、人口及び生産機能の集積地域に発生・集中するコンテナ貨物の状況を把握する必要がある。要するに、日本の4つの国土軸<sup>11</sup>の人口分布や産業の集積状況に応じ、それぞれの地域に中枢・中核国際港湾を配置することにより、それぞれの地域特性を生かしながら、広域国際交流圏を形成することとされた。とくに、4つの国土軸のうち、西日本国土軸は旧太平洋ベルト地帯で人口・産業の集積地であるので、都市的色彩を強く保った集積地帯と内湾、内海とそこに注ぎ込む河川、人工林や農地等の二次的自然を適切に管理した周辺地域が連携する。ベルト地帯が細長い形態をしているので、港湾は物理的必然性として一か所ではなく、何か所か必要と考えられる。

近年は、国内に効率的な物流ネットワークを構築するという課題に加え、海外のコンテナ市場のなかで、日本の相対的地位が低下しているという問題に対処しなければならない。海外の収益重視型の大規模コンテナターミナルとの競争の激化や基幹航路の日本への寄港頻度の減少も懸念されている(図II-2)。基幹航路の寄港頻度の維持及び効率的な物流体系の構築によって産業の国際競争力の強化を図るために、コンテナターミナルのサービス水準の向上や港湾コストの低減を推進するとともに、積極的な市場開拓型のターミナル運営を目指した経営環境づくりが必要となっている。

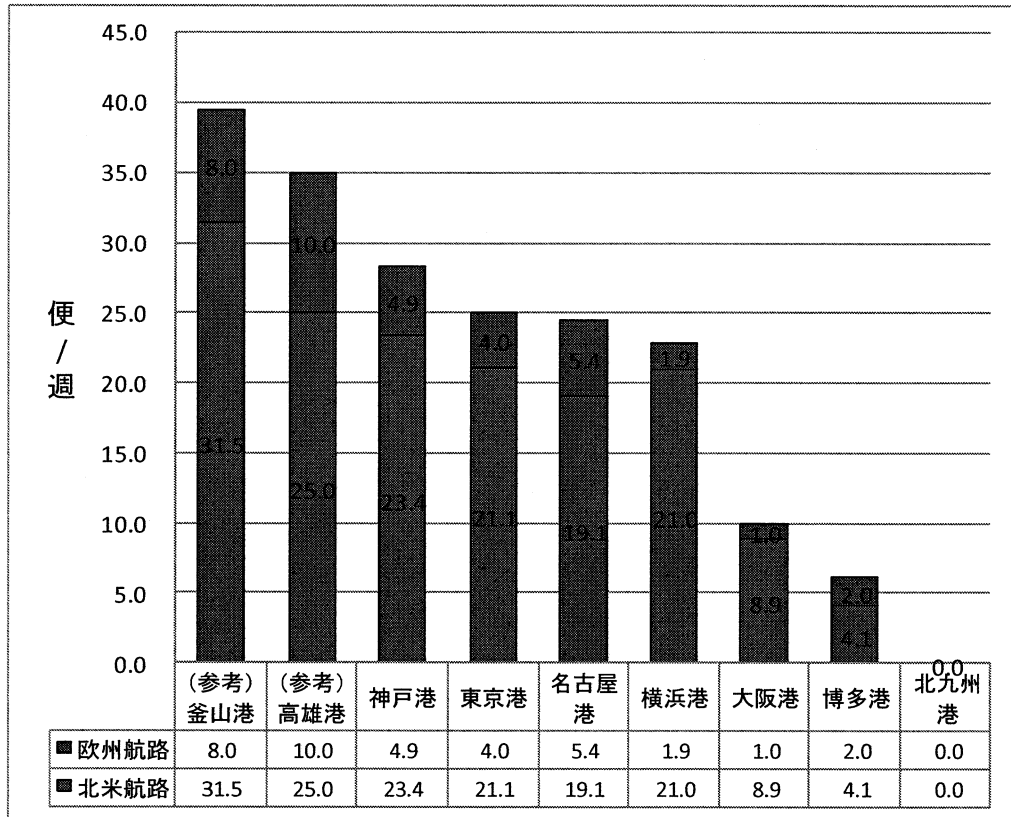
---

<sup>10</sup> スーパー中枢港湾選定委員会 第1回会議(2002年10月7日)資料1-2 p.1.

<sup>11</sup> 4つの国土軸は、「北東国土軸」「日本海国土軸」「太平洋新国土軸」「西日本国土軸」である。国土交通省国土計画局編(1998)第5次全国総合開発計画『21世紀の国土のグランドデザイン-地域の自立の促進と美しい国土の創造』第1部 第1章 第4節を参照。



図Ⅱ-2 日本主要港湾（7大港）における基幹航路寄港頻度



出所：スーパー中枢港湾選定委員会第2回委員会議事概要—資料2-2のデータより筆者作成。

### 3-2 スーパー中枢港湾の考え方及び育成手順

#### 3-2-1 スーパー中枢港湾の基本的な考え方

スーパー中枢港湾は、中枢・中核港湾の拠点的配置の政策を勘案するうえで、日本の枢要な地域ブロックを代表するコンテナゲートウェイ・中継港湾として形成される。スーパー中枢港湾においては、港湾管理者等の行政主体が連携して行う広域的な港湾行政の下で、地域の物流効率化のための共通インフラとしてのコンテナ港湾の管理・運営を国・港湾管理者・民間事業者が共同して実施してゆくための体制作りを進めてゆく必要がある。スーパー中枢港湾のターミナル基本施設は、地域ブロックにとってコンテナ物流を効率的に取り扱うための共同施設であるとの認識から、国が自ら根幹的施設の整備にあたる等の積極的な役割を果たすことになる。

#### 3-2-2 スーパー中枢港湾の経営環境の整備

スーパー中枢港湾においては、民間ターミナルオペレーターの創意工夫が、次世代高規格コンテナターミナルの経営等において十分な効果を発揮することができるため、

港湾物流関連行政の円滑化及び IT 化、地域のコンテナターミナルの適切な機能分担と競争的経営環境の確保、陸上輸送ネットワークや内航海運ネットワーク等との円滑な接続の確保等を推進することが政府から打ち出された。

まず、IT を核とした港湾物流ビジネス環境の整備である。港湾関連行政手続きのワンストップサービス化に引き続き、港湾を核とした物流ビジネスの高度化のための基盤施設として、他港に先駆けて港湾物流情報プラットフォームの整備と独自のサービス提供システムの開発が行われる。

また、コンテナターミナルの競争的運営環境の醸成である。次世代高規格コンテナターミナルにプロフィットセンターとして創意工夫に満ちた経営が期待されるとともに、ターミナル間の競争が重要となる。次世代高規格コンテナターミナルのターミナル間競争の相手としては、海外のターミナル、他の次世代高規格コンテナターミナル、近隣の既存のコンテナターミナルが考えられ、適正なターミナル間競争を誘導するためには、それぞれのターミナルのプロフィットセンターとしての競争力の差が適正な範囲に留まる必要が生じる。次世代高規格コンテナターミナルを中心としたターミナル間の競争の促進が必要と考えられる場合は、既存のターミナルが急速に競争力を喪失することがないようにする必要がある。

つづいて、スーパー中枢港湾内及び周辺地域におけるコンテナ取扱い機能の分担の適正化である。地域のコンテナ取扱い機能に対する投資の効率化を確保するために、スーパー中枢港湾において、それぞれの機能に応じて地域におけるコンテナ取扱い需要量と取扱い能力のバランスの適正化を図る必要がある。

さらに、背後圏交通網との円滑な接続の確保、コンテナ物流の定時性・高速性・低廉性を確保するとともに、背後圏における地球温暖化ガスの排出削減等の環境面での貢献に向けて、背後の幹線道路網との直結を図るとともに、内航海運によるフィーダー輸送ネットワークの構築を促進する必要がある。

最後は、その他、魅力的な港湾ビジネスの環境の整備である。入港料等の公租公課の戦略的引き下げ、港湾関係の各種料金の見直し、サービスの向上の誘導を図り、船社にとって魅力的な寄港環境を整える必要がある。

### 3-2-3 スーパー中枢港湾の育成手順

スーパー中枢港湾の指定の基準に基づいて、スーパー中枢港湾指定委員会が、様々な項目に対してその実現可能性を評価する<sup>12</sup>。国の指定基準に基づき、日本の国際海上コンテナ輸送の拠点となる中枢国際港湾の中から、スーパー中枢港湾の候補募集が行

<sup>12</sup> 指定基準の項目として、スーパー中枢港湾育成を目指す港湾管理者が行う CIQ 等関係機関との連携、次世代高規格コンテナターミナルの再編の手順、その他競争的で積極的な市場開拓型のターミナル経営に必要な環境整備に係る実験的施策の実施に関し、関係者の合意等の所要の調整の状況などがある。

われた。スーパー中枢港湾の候補に応募する港湾管理者は、単独またはグループで、スーパー中枢港湾の育成に向けた目論見書を作成し、提出する。

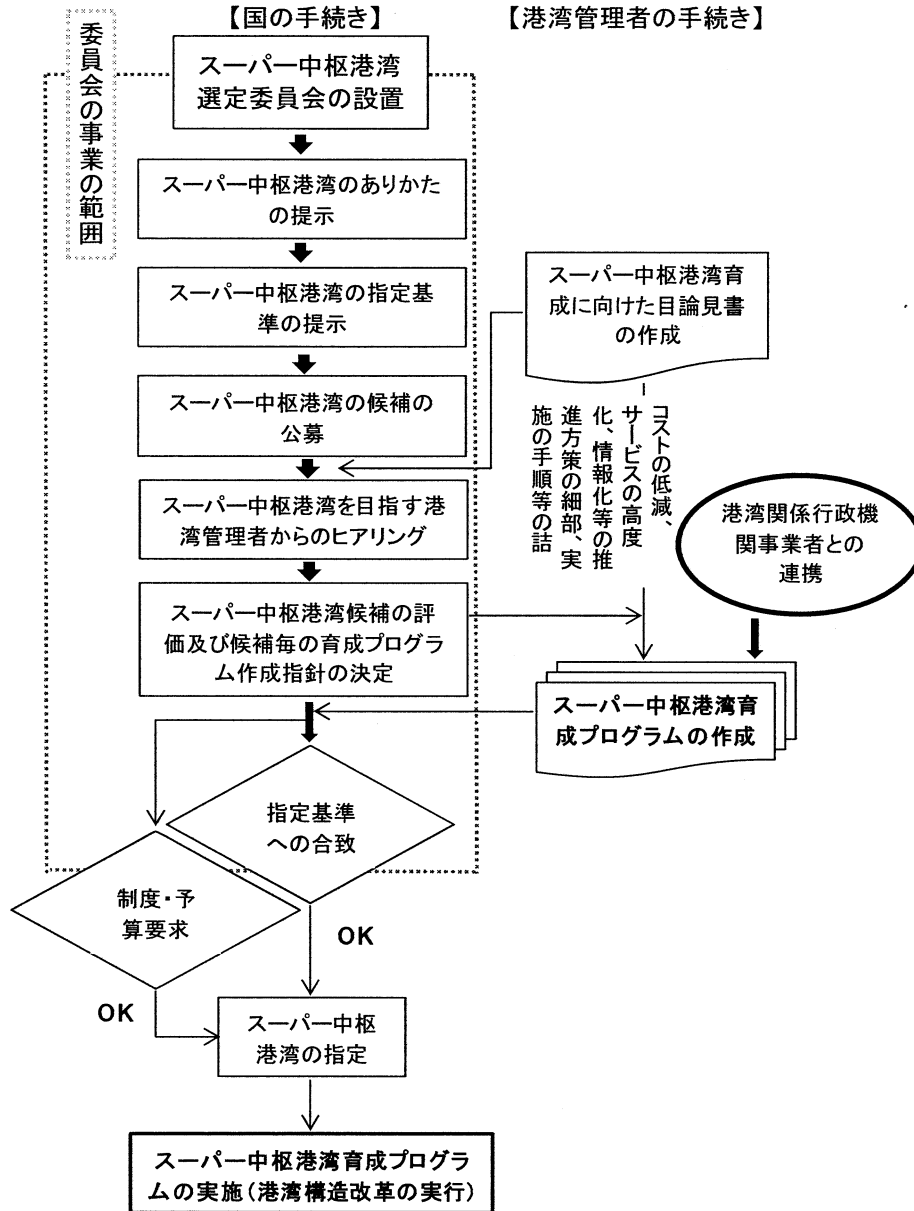
指定委員会は作業部会を設置し、目論見書の評価及びスーパー中枢港湾に応募した港湾管理者からのヒアリングを行う。作業部会は、港湾管理者の目論見書及び港湾管理者の改革に向けた意欲に基づき、指定を目指す当該港湾等のスーパー中枢港湾としての育成の可能性、課題等を検討し、また、委員会に報告する。さらに、作業部会の報告に基づき委員会は、港湾局長及び海事局長がスーパー中枢港湾としての指定を目指す港湾等（スーパー中枢港湾候補）がスーパー中枢港湾育成プログラムを作成するにあたっての指針を決定するに際しての助言を行う。

一方、スーパー中枢港湾候補の港湾管理者は、目論見書に沿って、公租公課の戦略的引き下げや港湾関係の各種料金の見直し、サービスの高度化・情報化等の推進の方策、実施の具体の行動計画を記したスーパー中枢港湾育成プログラムを作成し、指定委員会に提出する。国土交通省は、港湾管理者が育成プログラムの作成の際、ガイドラインの提供等の支援を行う。指定委員会は、育成プログラムの実行可能性及び到達度を指定の基準に照らして、当該候補をスーパー中枢港湾に指定することが適当と判断した場合、港湾局長及び海事局長に助言する。

指定委員会によってスーパー中枢港湾への指定が適当と判断された港湾について、国土交通省は、その育成のために国が行う支援措置に財政、税制、金融上の新規制度、新規事業が含まれる場合は関係省庁との調整を行う。スーパー中枢港湾の指定を受けた港湾管理者は、育成プログラムに基づき次世代高規格コンテナターミナルの育成等の港湾構造改革を実施し、国は関係省庁との調整が整った新規制度、新規事業を含む所要の支援措置を行う。

スーパー中枢港湾においては、育成対象として育成プログラムに明記された次世代高規格ターミナルの整備を推進するが、育成プログラムは5年程度が経過した時点で事後評価を行い、プログラムの変更・改定を行うほか、必要があればスーパー中枢港湾としての指定の見直しを行う。

図 II-3 スーパー中枢港湾の育成手順



出所：スーパー中枢港湾選定委員会第1回委員会議事概要

配布資料 1-3-2 スーパー中枢港湾育成の手順（案）。

### 3-3 スーパー中枢港湾指定のための基準

スーパー中枢港湾指定のためにさまざまな項目が基準として定められている。応募のあった港湾が指定基準を将来満たす可能性は、港湾管理者から提出された目論見書の評価及びヒアリング調査の実施によって評価される。委員会は指定基準を構成する

要件のそれぞれについて5段階評価し、最後の評価は全委員の評価の平均とされる<sup>13</sup>。

スーパー中枢港湾指定のための基準は、以下のような項目が含まれる。

(1) 国家経済・社会に対する効果

スーパー中枢港湾としての指定が、港湾の広域連携とコスト・サービス構造等の改革を促進することを目標とし、日本の港湾の国際競争力の強化及び産業の活性化等、経済・社会の発展に貢献することが期待される。そのために、国が戦略的かつ実現可能な政策を提案し、一方、湾域等においてスーパー中枢港湾の指定を目指す港湾管理者は、ターミナルごとの機能分担の明確化と投資の効率化等を促進するため、港湾運営における広域連携を求められる。

また、「アジアの主要港を凌ぐコスト・サービスを実現する<sup>14</sup>」という目標達成に向け、中継機能の拡充を含む需要の拡大を通じて、規模の経済などを生かした国際的な競争力を有するコンテナターミナルの育成を行うための、明確かつ実現可能性の高い戦略の提示が求められる。

(2) コンテナ港湾としての規模

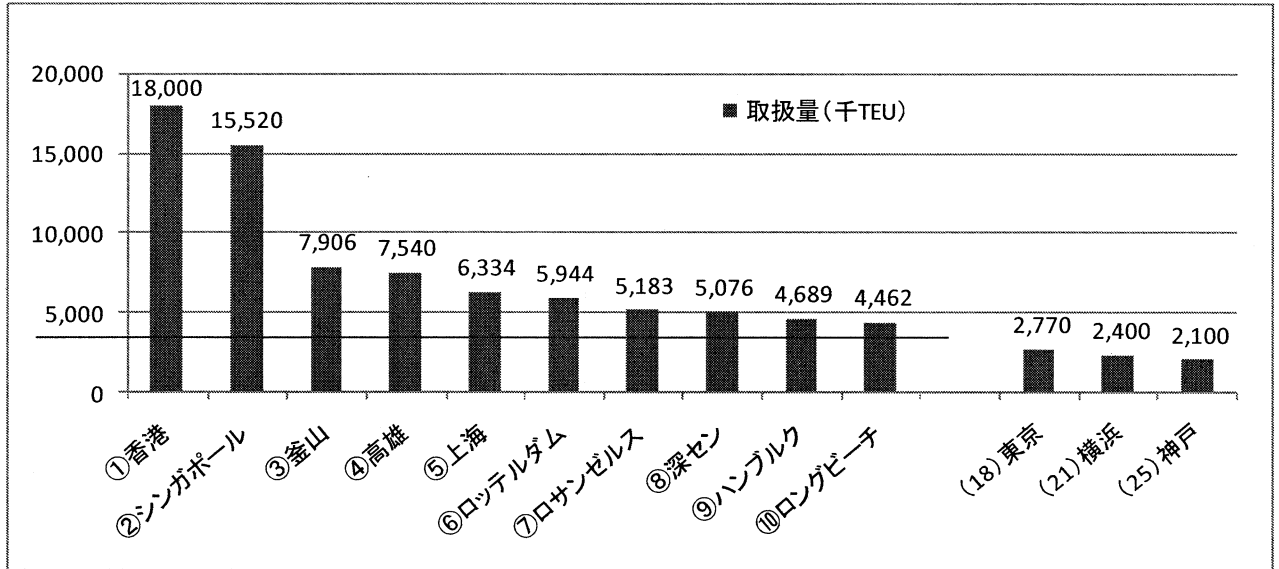
上記(1)の基準にも提起された中継機能の拡充を含む需要の拡大を通じて、次世代高規格コンテナターミナルを育成するには、育成の「場」となるスーパー中枢港湾が一定のコンテナ取扱規模を有することが必要となる。5年程度の期間に年間約400万TEU程度のコンテナ取扱を目標としている(図Ⅱ-4)。なお、上記の目標に該当しない場合であっても、産業の集積地に直結する等のコンテナ貨物取扱い上の重要性や、国際・国内フィーダー貨物の取扱いポテンシャルを考慮して、いわゆる、日本経済と港湾の国際競争力の強化を図る上での戦略的な観点から、指定の検討が行われる。

---

<sup>13</sup> スーパー中枢港湾選定委員会第3回委員会議事概要内容より。加えて、評価の結果は、指定基準の要件ごとに、  
A：将来、指定の基準に適合する可能性が高い  
B：将来、指定の基準に適合する可能性がある  
C：指定の基準に適合する可能性に乏しい  
D：指定の基準に適合する可能性が無い  
という4段階に取りまとめた。これらの評価を総合して当該港湾が将来指定基準に適合する可能性の評価(総合評価)をつける。

<sup>14</sup> 具体的には、港湾コストは現状より約3割低減、リードタイムは現状3~4日を1日程度まで短縮する。

図Ⅱ-4 世界の港湾別コンテナ取扱個数



出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK 2001より筆者作成。

注：線は400万TEUの目盛

(3) 次世代高規格コンテナターミナルの形成について

次世代高規格コンテナターミナルの規格については、既存又は整備中の港湾施設を活用し、あるいは港湾計画決定済みの事業を実施することによって、競争関係にあるアジアの主要港との競争に向けた所要の規模、機能を有する次世代高規格コンテナターミナルを早期に実現することが求められる。次世代高規格コンテナターミナルに求められる規模について具体的な整備目標は次の通りである<sup>15</sup>。

- ① ターミナルの有する岸壁延長：1,000メートル以上（物理的に一体的なコンテナヤードに接続するもの）、なお、それ以下であっても同等以上の効率性が確保されると判断される場合は、これに配慮して指定の判断を行う。
- ② ターミナルの有する岸壁の水深：最大水深-15メートル以上。
- ③ ターミナルの奥行き：平均500メートル程度のコンテナ蔵置能力。

また、一体的なターミナルオペレーションの引き受けの可能性についても、指定の際の判断材料となる。いわゆる、民間ターミナルオペレーターが、次世代高規格コンテナターミナルの一体的な運営を引き受けることが確実であるかどうかの判断を行う。つまり、高度なターミナル運営を目指し、明確な経営戦略をもって次世代高規格コンテナターミナルの一体的な運営を引き受ける単一事業者としてのターミナルオペレー

<sup>15</sup> スーパー中枢港湾選定委員会第5回会合 参考資料5-1「スーパー中枢港湾指定のための基準」、p.2.

ターが存在していることが求められる。そのようなターミナルオペレーターが存在しない場合であっても、ターミナルオペレーションの引き受けを目指して、新たなオペレーターの形成がその準備手続きの進行状況等から確実であると判断できることが求められる。

#### (4) ターミナルオペレーターの経営環境整備に関する施策

まずは、官民一体となった協力体制の構築である。港湾管理者によって講じられる支援策で、実施が確実であると考えられるものを背景に、民間事業者が国内外のコンテナ中継機能の拡充も含めコンテナ取扱い規模の拡大を図り、次世代高規格コンテナターミナルを運営した上で、港湾コストが釜山港等と競争可能となり、ターミナル経営が健全なものとなると判断されることが求められる。

そのために、具体的には、スーパー中枢港湾の指定を受ける港湾管理者が、入出港手続きの簡素化や IT 化、迅速化等の港湾管理に係るソフトの改善、外・内貿コンテナターミナル施設等のハードの機能の拡充、港湾運営の効率化等によるターミナル施設等使用料金及び入港料等の引き下げなどに資する支援措置を打ち出し、税関開庁時間やコンテナターミナルゲートオープン時間の延長などの関係港湾官署、その他関係事業者のコスト・サービスの向上に向けたより一層の努力を引き出す必要がある。また、スーパー中枢港湾の港湾管理者には、次世代高規格コンテナターミナルに係る港湾料金の 3 割引き下げの努力に加え、地方の港湾との連携の下に、コンテナターミナルにおける内航船舶の利用促進やガントリークレーン使用料の減免措置の実施等による内航コンテナフィーダー輸送の活用推進も含め、総合的なコスト競争力のために必要な役割を果たすことが求められる。

加えて、IT 基盤及び背後交通網との円滑なアクセス手段の確保も極めて重要な項目の一つである。港湾関連行政手続きのワンストップサービスを実効あるものとするために、①国が推進する港湾関係諸手続きの書式、項目の共通化、②港湾諸手続き時に各港が独自に求めている諸情報の簡素化、③港湾物流情報プラットフォームの導入など港湾を核とした物流ビジネスの高度化に資する IT 基盤整備のための施策の展開を他に先駆けて検討し、その戦略をターミナルオペレーター等に対して明確に示すことが求められる。さらに、コンテナ物流の定時性・高速性・低廉性を確保するため、港湾と背後圏の円滑な連絡を確保することから、ソフト、ハード両面にわたる港湾アクセス手段整備の計画及び実施スケジュールを提示することが求められる。

この項目の最後には、港湾を核としたロジスティクス機能の拡充があげられている。次世代高規格コンテナターミナルの整備に合わせて、ロジスティクス事業者の活動の場が形成される。荷主のサプライチェーンマネジメントの形成を支援するため、スーパー中枢港湾においては、コンテナターミナル機能を活用したロジスティクス事業者の立地を促進することが求められる。例えば、ロジスティクス事業者向けの業務ビル

や自動化倉庫、その他のIT化された物流管理機能・流通加工機能等の多様な先端的物流施設の立地・集積のための用地（ロジスティクスパーク）及び臨海部における光ファイバー網等の関連インフラストラクチャーの提供が必要となる。

こうしたスーパー中枢港湾育成に向けた諸施策が日本のコンテナ港湾全般を先導する実験的試みとして、国家的な見地から見て支援する戦略的価値があり、かつ実施が確実であると判断されることが求められる。

### 3-4 指定港の評価結果

各応募港あるいは港連合が提出した目論見書（表Ⅱ-3）に基づき、委員会が下した結果は、表Ⅱ-4が示す通りである<sup>16</sup>。

連携して目論見書を提出した神戸・大阪港連合に加えて横浜港の目論見書が、スーパー中枢港湾の指定のための基準に掲げられた5要件中2要件について「A」（将来、指定の基準に適合する可能性が高い）、また残る3要件についても「B」（将来、指定の基準に適合する可能性がある）と評価された。東京港の目論見書は、指定基準の5要件中1要件について「A」、4要件について「B」と評価された。名古屋港の目論見書は、指定基準の5要件中1要件について「A」、3要件について「B」と評価されたが、残る1要件（コンテナ港湾としての規模）については「C」（指定の基準に適合する可能性に乏しい）と評価された。

表Ⅱ-3 スーパー中枢港湾指定港の目論見書抜粋

応募者	目指すスーパー中枢港湾像	目標貨物量	念頭に置かれている次世代高規格CT	主な広域連携施策
東京都	既存ストックを活用した「マーケット立地型」スーパー中枢港湾の育成	300～360 万 TEU/年	青海コンテナ埠頭 大井コンテナ埠頭	・各港間の横待ち対策（トレーラーの夜間シャトル便、海上輸送） ・施設使用手続きなどの共通化・IT化（シングルウィンドー、物流情報プラットフォーム） ・危機管理のためのバックアップ体制の整備 等
横浜市	東アジア地域のハブポート	350 万TEU/年	本牧（BC、D 突堤） 大黒（Ⅱ期地区） 南本牧（MC1、2）	

<sup>16</sup> スーパー中枢港湾選定委員会第3回委員会議事概要 参考資料 3-2-1。



名古屋市	日本の産業ハブ・中部地域の国際競争力を支えるゲートウェイ港湾の整備	100万TEU／年（飛島埠頭南CTのみの目標）	飛島埠頭南CT	・大規模災害への対応 ・プラットフォーム構築によるIT共有化等
神戸市・大阪市連合	神戸港及び大阪港の広域連携によるマーケット立地型スーパー中枢港湾の育成	神戸290万TEU／年、大阪195万TEU／年	ポートアイランド2期六甲アイランド 夢洲（C10、11、12）	・IT化による手続きの一元化 ・内航フィーダーの活用

出所：スーパー中枢港湾選定委員会第3回委員会議事概要 資料3-1。

表Ⅱ-4 指定港別評価結果

港湾名	目論見書提出時の連携	(1) 国家経済・社会に対する効果	(2) コンテナ港湾としての規模	(3) 次世代高規格コンテナターミナルの形成	(4) ターミナルオペレーターの経営環境整備に関する施策	(5) スーパー中枢港湾で実施される施策・戦略
神戸・大阪港	有	B	A	A	B	B
横浜港	—	B	B	A	A	B
東京港	—	B	B	B	A	B
名古屋港	—	B	C	A	B	B

出所：スーパー中枢港湾選定委員会第3回委員会議事概要。

注： A：将来指定の基準に適合する可能性が高い B：将来指定の基準に適合する可能性がある

C：将来指定の基準に適合する可能性が乏しい D：指定基準に適合する可能性が無い

上記のスーパー中枢港湾指定港が候補港として、その地理的位置、背後圏経済の規模、特性等から構造改革モデル港湾として異なったテーマ性を有するものとされた。つまり、横浜港、神戸・大阪港連合、東京港の2港湾管理者、1グループの目論見書が、指定基準の全要件について「将来、指定の基準に適合する可能性が高いか又は可能性が有る」とされたため、これらの港湾は「マーケット立地型スーパー中枢港湾」としての育成の可能性を有すると評価された。また、名古屋港については、コンテナ港湾としての規模の要件を除いて見れば、「将来、指定の基準に適合する可能性が高いか、又は有る」とされたので、名古屋港は、「チャレンジャー型スーパー中枢港湾」としての育成の可能性を有すると評価された。

### 3-5 「スーパー中枢港湾政策」の推進

近年、アジアの主要港が規模の拡大やサービス水準の向上・コスト削減などの様々な取組みを進めている中で、日本の港湾は、基幹航路ネットワークからはずれ寄港頻度が減少している。近隣諸国の競合港に伍するコンテナターミナルのサービス水準の向上及びコストの低減を狙いとして、2004年に「スーパー中枢港湾政策」の推進が打ち出された。

2005年には港湾法の改正ならびにスーパー中枢港湾に指定された京浜港（東京・横浜）、伊勢湾（名古屋・四日市）、阪神港（大阪・神戸）に法的指定港の位置づけを付与した。その指定とともに、公的支援政策を創設することをはじめ、支援策の拡充や重点化投資が図られることになった。併せて、港湾の国際競争力の向上、物流高度化及びセキュリティの確保に係る要請に応えるため、FAL条約<sup>17</sup>や港湾輸送事業の規制緩和に基づく港湾輸送事業法、港則法、港湾法、水先法の改正などが行われた。さらに、2006年には、公共埠頭のみでなく、埠頭公社の民営化法や、水先料金規制を緩和する水先法を改正した。これらの政策、法律の改正により、大規模高規格コンテナターミナルを認定運営者が一体的に運営する次世代高規格コンテナターミナルの形成や、例えば、阪神港で行った一開港化政策など、官民連携のもとで、ハード・ソフトが一体となった総合的な施策が推進されることになった。

経済のグローバル化が進展する中で、コンテナ輸送船の大型化や東アジアにおけるコンテナ港湾間競争の激化とあいまって、基幹航路のコンテナ船の日本への就航が減少している。特に、釜山新港をはじめ、低廉な港湾コストに加え、高いサービス水準を誇る近隣諸国の港に国際トランシップされる貨物が増加している。グローバル化の進展に伴い、日本に立地する企業のために、サプライチェーン全体にわたる物流コストの低減、在庫期間の圧縮かつ安定的な一貫輸送システムを確保する必要がある。

港湾経営システムはハード・ソフト両面において効率的な運営がなされなければ、日本国内製造業の製品・半製品輸出において、不利な影響が生じ、日本国内産業の海外流出を加速させ、さらに産業の国際競争力の衰退をもたらすことになる。

### 3-6 「スーパー中枢港湾政策」の展開

アジアにおいて急拡大する荷動きの中で、特に、基幹航路寄港回数に着目すると、図Ⅱ-5が示すように、近年、アジア近隣諸国の港における年間寄港回数は増加または横ばいする一方、日本の港湾における基幹航路維持は厳しい状況にある<sup>18</sup>。そのため、

<sup>17</sup> FAL条約（Convention on Facilitation of International Maritime Traffic）（国際海上交通の簡易化に関する条約）は、船舶の出入港に関する手続き（入出港・通関・入管・検疫・衛生手続きなど）が各港バラバラだと時間がかかり、円滑な国際物流の阻害要因にもなることから、各港での手続きを標準化して国際海上交通の簡易化・迅速化を図るために採択された条約である。1965年に国際海事機関(IMO)が採択、1967年に発効した。

<sup>18</sup> 2008年時点で、港湾利用コストは2割弱の低減、リードタイムも一日を達成している。基幹航路の回数について

新たな「選択」と「集中」による日本の港湾の国際競争力の強化の速やかな実現が必要となっている。こうした観点に立って、2009年12月15日「第一回国際コンテナ戦略港湾検討委員会」が開催され、その政策の推進が本格的に始まった。

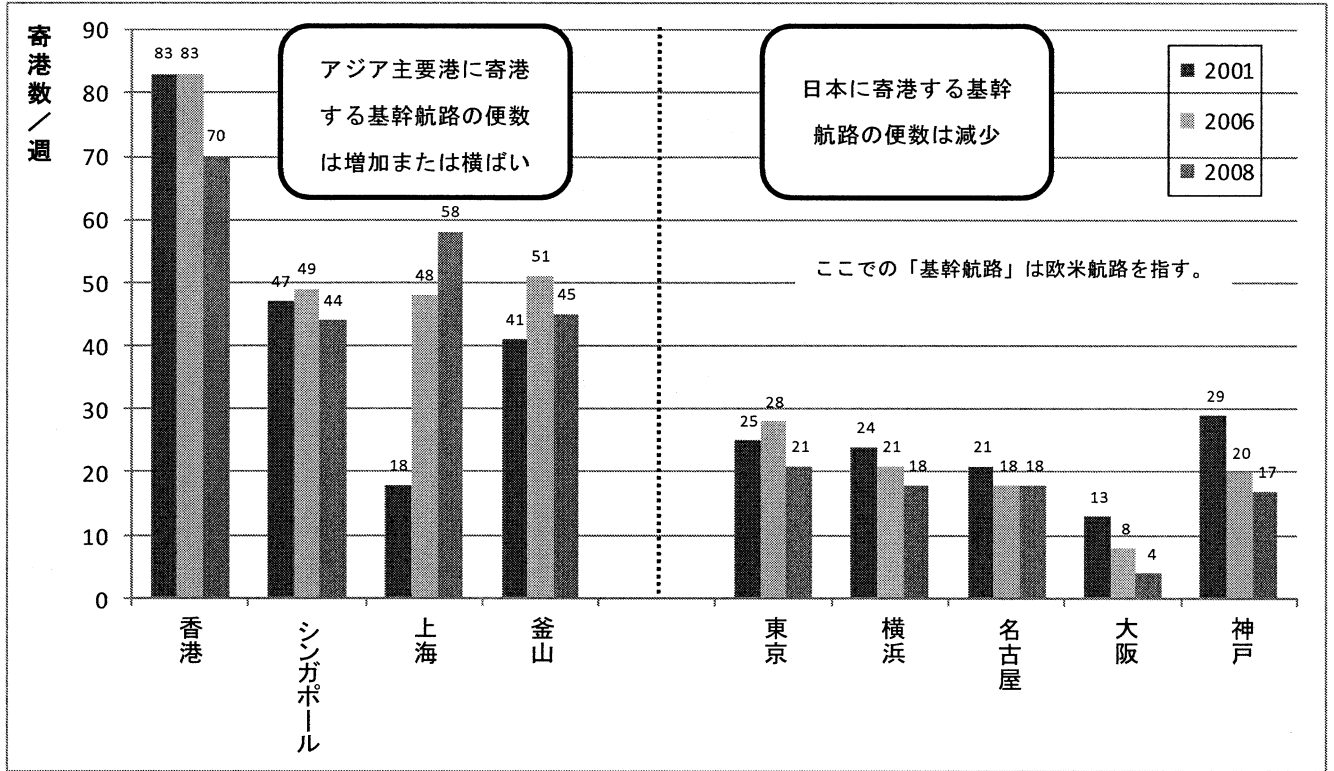
「基幹航路就航の維持・強化」と「日本の荷主に高水準のサービスを提供」するため、アジアにおける近隣港である釜山港等を凌ぐサービスを目指すこととしている。目標は、2015年国際貨物の集約による基幹航路を核とした国際コンテナ戦略港湾の競争力を強化することにより、アジア向けを含む日本全体の日本発着貨物の釜山など東アジア主要港でのトランシップ率を2015年に現行の50%に縮減させることである。その際、国際コンテナ戦略港湾における北米航路についてアジア主要港並みのサービスを実現する。さらに、2020年に、アジア発着貨物の国際コンテナ戦略港湾におけるトランシップを促進し、東アジア主要港として選択される港湾に発展させることを狙いとする。

国際コンテナ戦略港湾検討委員会は、「スーパー中枢港湾政策」を踏まえ、国際コンテナ戦略港湾の目的及び目指すべき位置づけ、実現のための方策、実現させるための体制等の基本的な考え方を提示した。併せて、地理的条件や貨物集積等港の基礎評価に関する事項及び当該港湾において実施される施策の評価に関する事項からなる「国際コンテナ戦略港湾選定基準」を港湾管理者及び埠頭公社（又は埠頭株式会社）に対して提示した。

---

スーパー中枢港湾全体では、政策開始後（2008/2004）の基幹航路就航回数は全体で-3%であり、取組みが行われる前（-18%、2004/2000）と比べると、減少傾向は緩やかになっている。そのなか、2000年から2008年にかけて、スーパー中枢港湾指定港である東京港は微減、横浜港は横ばい、名古屋港、大阪港は微減、神戸港は減少となっている。神戸港における、基幹航路寄港回数を分析すると、フィーダー貨物の割合が大きいため、瀬戸内海を中心に釜山フィーダーに貨物が流出していることも要因の一つと考えられる。「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」第3回委員会議事録添付資料1を参照。

図Ⅱ-5 日本港湾とアジア主要港の欧米基幹航路寄港便数の比較



出所：国土交通省港湾局資料「我が国港湾とアジア主要港との欧米基幹航路寄港便数の比較」。

注：2001年の値は前年（2000年）11月の値；その他の値も同様に前年11月の値。

表Ⅱ-5 国際コンテナ戦略港湾の計画書の評価結果

		配点	京浜港	伊勢湾	阪神港	北部九州 港湾
目標・位置づけ	基幹航路の維持・強化のため、釜山港、シンガポール港に伍するサービスの提供を目指したものであること	350	297	163	291	123
	アジアにおけるコンテナ物流の動向や、提案内容の地理的特性を踏まえ、目指すべき「位置づけ」が明確であること					
実現	基幹航路維持・強化のためのコスト低減	150	98	127	114	41

の た め の 方 策	基幹航路維持・強化のための広 域からの貨物集約	150	120	48	119	26
	その他の荷主へのサービス向上	50	33	39	38	33
	環境・セキュリティ	50	38	41	39	32
	戦略的な港湾経営の実現（施策）	100	54	53	81	7
実 現 の た め の 体 制	民の視点からの積極的な経営が 可能であること	150	89	82	87	14
	コンテナ港湾を一元的に経営す ることが可能である					
	そのための体制整備が具体的で あること					
合 計		1000	729	553	769	277

出所：2010年8月6日「国際コンテナ戦略港湾の選定結果」別紙-国際コンテナ戦略港湾の計画書評価結果。

選定基準は「港の基礎評価」と「目標、施策の優位性評価」の二つの部分から構成される。併せて、「産業立地面の視点」、「環境面の視点」、「大規模災害対応の視点」と「中長期的発展の視点」も採点の基準になる。その結果、阪神港は769点、京浜港は729点と評価され（表Ⅱ-5）、2010年8月、阪神港及び京浜港は「国際コンテナ戦略港湾」の指定港として選定を受けた。

#### 小括

中国・ASEANなどが生産拠点・販売拠点として急成長するに伴って、日系企業は、その調達・製造・販売の拠点をアジアにシフトさせている。これにより、国際水平分業がますます進展している。そのため、アジア域内物流を準国内物流化する必要があると考えられる。

ところで、その一方で、近年、日本の港湾の国際競争力の低下が顕著である。したがって、スーパー中枢港湾プロジェクトは、日本の港湾再生の切札として提示された。

しかし、国際コンテナ戦略港湾検討委員会資料によれば、基幹航路の就航回数の減少に歯止めがかかりつつあるという評価がある一方、「スーパー中枢港湾政策」の効果が顕著に表れているとは言いがたい状況にある。それゆえ、選択と集中を一層強化するために、京浜港と阪神港が国際コンテナ戦略港湾としての指定を受けた。こうした日本の港湾再生の取組みについて、評価を下すのは時期尚早であろうと思われるゆえ、長期的な視点に立って、このプロジェクトの趨勢を注視していく必要がある。本章は、日本の港湾の競争力の低下の原因を究明することを目的とするものではなく、日本の港湾政策の展開を辿り、「スーパー中枢港湾政策」及び「国際コンテナ戦略港湾政策」が必要となった背景を明らかにすることを目的とした研究である。

### Ⅲ 阪神港における後背地産業集積による港湾物流の促進

はじめに

20世紀後半の日本の経済発展を下支えしてきた日本の港湾は、今日大きな問題に直面している。中国、韓国をはじめとする近隣諸国の大規模な港湾開発と港湾サービスの提供により、日本の港湾の国際的地位が近年著しく低下している（図Ⅲ-1）。

図Ⅲ-1 日本主要港のコンテナ取扱量及び世界ランキングの推移

1980年			1990年		
港湾	千TEU	順位	港湾	千TEU	順位
NY/NJ	1947	1	シンガポール	5220	1
神戸	1456	4	神戸	2600	5
横浜	722	13	横浜	1650	11
東京	632	18	東京	1560	13
大阪	254	38	名古屋	898	24
名古屋	206	45	大阪	483	38
2000年			2010年		
港湾	千TEU	順位	港湾	千TEU	順位
香港	18,100	1	上海	29,069	1
東京	2899	15	東京	4285	25
横浜	2317	20	横浜	3280	36
神戸	2266	22	神戸	2556	45
名古屋	1912	28	名古屋	2549	46
大阪	1474	36	大阪	1264	86

出所：（公社）日本港湾協会港湾政策研究所

港湾・物流データ「世界の港湾のコンテナ量ランキング」

注：世界ランキング順位一位の港湾データを参考として引用する。

アジアの国際物流のゲートウェイとして機能してきた日本の港湾が、激しい国際港湾間競争にさらされ、衰退のプロセスを辿っている。こうした事態に鑑み、国土交通省は、日本の港湾再生の切り札として2002年に「スーパー中枢港湾政策」を発表した。さらに、2009年には大型化が進むコンテナ船に対応し、「選択」と「集中」に基づいた国際コンテナ戦略港湾の選定を行うこととした。

ところで、「スーパー中枢港湾政策」の効果・成果及び今後の港湾政策の方向性を検討する際に、各指定港の港湾物流構造と地域経済との関係を明らかにする必要がある。この際、国家経済や地域経済の成長に強い関わりがある「産業集積」について、マイケル・E・ポーターの理論に基づいて検討しておこう。つづいて、スーパー中枢港湾の指定港であり西日本のハブ港である阪神港の後背地あるいは関西地域において、どのような産業集積が形成されようとしているか、すなわち、関西イノベーション国際戦略総合特区（以下は特区）の取組みを明確にする。具体的には、医薬・医療のライフ

サイエンス分野と新エネルギーに代表されるグリーン分野の両軸に整理される。例えば、神戸市の「医療産業都市」や大阪夢洲での世界トップレベルのバッテリークラスターをはじめ、世界をリードする先端産業の生産拠点の集積である。それゆえ、阪神港は国際物流を含め、物流拠点としての機能をより一層効率化・高度化するように要請されるであろう。物流機能の向上を図るため、物流インフラの一層の整備の要請は自明のことである。後背地から生み出される貨物を集貨する機能を担う阪神港が関西全体の産業を高度化する動きに対して、どのような役割を果たすのかということをはっきりさせるためには、日本港湾の整備や運営を強化するための「スーパー中枢港湾政策」の方向性や効果・成果を検証する必要がある。

本章はスーパー中枢港湾、さらに国際コンテナ戦略港湾の選定を受けた阪神港の取組み評価と今後の政策の方向性を明確にする前段階として、今日阪神港で検討され、実行に移されつつある取組みを既存文献を拠り所にして阪神港の再生との関連において明らかにすることを狙いとする。

まずは、ポーターのクラスター理論との関連の中で、阪神港の後背地を利用した産業クラスター形成の議論から始めることとする。

## 1 港湾後背地を利用した産業クラスター

### 1-1 国の競争力と産業クラスター

図Ⅲ-1に見るように、阪神港を含む日本の5大港湾は国際的地位を下げ、国際競争力の低下が懸念されている。こうした中、港湾の競争力をめぐる様々な議論が行われている。特に井上（2007）は、港湾の競争力は二者択一なものではなく、多面的なものであるゆえ、自己のもつ競争力を構成する要素をどのように評価し、どう磨き、どう組み合わせると他港にない特徴ある競争力を実現するか、ここに各港の経営戦略が問われていると指摘する。その上で、井上（2002）は急成長を遂げる中国の消費や生産を睨んだロジスティクスハブを日本の港湾に形成すべきなのではないかと提言している。すなわち、中国市場に対する加工流通基地として国際的なロジスティクス産業の集積を目指し、結果として日本の物流需要そのものの増大を図ることを意図している。津守（2006）は2004年に京浜港、阪神港及び伊勢湾がスーパー中枢港湾の指定を受けたが、そもそも「集貨」か「分散」かの論点整理がなされていない中で議論が進行したことに疑問を呈しているが、日本の港湾の国際競争力を考える際、日本の港湾の集荷力の弱さを指摘している。小澤（2007）も同様に、欧州基幹航路の減少は港湾の貨物取扱量の結果であると指摘する。二村（2013）はFleming & Bairdの研究を引用しながら、競争力のある港湾とは、利便性が高く、効率的かつ安価でサービスが提供できる、信頼性の高い港湾であり、近隣の港湾に比較して船社または荷主から選択さ



れる可能性が高く、結果的に多くの貨物を集めることができる港湾であると述べている。

こうして見ると、今後の日本の港湾に求められるのは、成長著しい東アジア地域を意識した新たな成長産業及びロジスティクス産業の集積を進め、井上（2007）が指摘するように、海陸の結節点としての港湾からロジスティクスの付加価値を生み出す港湾への変貌を図ることが急務であるといえる。

ポーターの「競争戦略論Ⅱ」において、クラスターとは、「ある特定の分野における、相互に結びついた企業群と関連する諸機関からなる地理的に近接したグループであり、これらの企業群と諸機関は、共通性と補完性によって結ばれている」と定義されている（Porter、邦訳、1999：70）。

また、産業クラスターの理論は、伝統的な産業集積の理論から変遷してきた。伝統的な経済理論では産業がある特定の地域に集積することにより、取引コストが削減され、知識のスピルオーバーによる外部経済性の存在等のメリットが生まれることを提起した。さらに、ポーターは、「ある国の競争力は、その国の産業におけるイノベーションを起こす能力によって決定される。競争の基盤が知識の創出・蓄積へとシフトしていく中で、国の役割は増大している」と述べている（Porter、邦訳、1999：5）。その視点から見ると、国の競争力を向上させるためには、産業レベルでの競争力という視点が重要であろう。換言すれば、「ある国に立地する特定の産業が、世界市場において発揮する相対的な競争力」と解釈することも可能である。また、国の内部にある様々な産業の総合的な競争力が国全体としての競争力と考えられる（内閣府、2004：4）。世界経済を取り巻く環境変化の中で、高付加価値、高収益もたらし世界をリードする先端産業を有することが国の国際競争力に影響を与えていると考えられる。国家、地域の競争力の源泉とも言われる産業集積の重要性はますます注目されている。

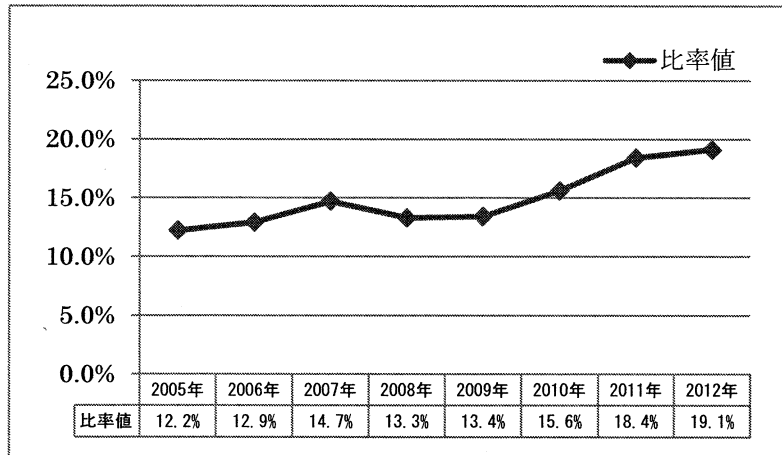
翻って考えてみると、近年、日本の産業が生産コストを削減するためにアジア市場を中心に海外進出するなか、生産の現地化や生産拠点の海外シフト及び国際分業が加速している。2012年12月に内閣府から公表された日本経済の動向などを分析したリポート（ミニ白書）によれば、海外設備投資比率は製造業全体の19%と3年前から6ポイント以上高まった（図Ⅲ-2）。国内産業空洞化の懸念が強まる中、国内雇用の縮小や生産性の低下につながる懸念があると警鐘を鳴らしている<sup>19</sup>。

しかし、このように製造業が海外にシフトしていく状況に対して、たとえば、世界をリードする先端産業が国内に集積すれば、高い付加価値を効率的に製品に盛り込むことにより競争優位性を実現できるようになり、グローバル競争力を取り戻すことにつながるであろう。

---

<sup>19</sup> 日本経済新聞（2012年12月22日）「産業空洞化、加速を懸念 内閣府ミニ白書」。

図Ⅲ-2 日本製造業の海外設備投資比率<sup>20</sup>



出所：経済産業省「海外現地法人四半期調査」データより筆者作成。

つまり、国の競争力を評価する際に、グローバル化、IT化の進むなかで、世界をリードする先端産業なおかつ産業集積機能を持ち、ダイナミックなイノベーションを創出する「場」としての産業クラスターを有することが重要な指標の一つとなるだろう。また、アジア市場を中心に海外進出するなか、生産の現地化や生産拠点の海外シフト及び国際分業が加速するなかで生じる産業構造の大きな変化に対応するために、生産から消費までの一連の物流活動、すなわち、SCMを一層効率化することが求められている。先端産業クラスターで生産された貨物の精密化に対応する高度な物流が必要となっている。

## 1-2 関西イノベーション特区と先端産業の集積

産業の国際競争力の低下や円高などによる産業空洞化の進行などにより、日本経済が低迷している。日本政府が経済の持続的な成長を図るために、経済成長のエンジンとなる産業の集積拠点となる国際戦略総合特区の指定を行った。関西イノベーション国際戦略総合特区<sup>21</sup>は2011年12月に第1次指定を受けた。

具体的には、医薬品、医療機器、先端医療技術（再生医療など）、先制医療、バッテリーやスマートコミュニティという6つの分野に対して規制緩和、財政支援、税制優遇や金融支援（表Ⅲ-1）などが行われる。

<sup>20</sup> 2005年-2012年各年10-12期のデータを用いた。

<sup>21</sup> 関西イノベーション国際戦略総合特区を構成する地区は、京都市内、北大阪、夢洲・咲洲、播磨科学公園都市、阪神港、けいはんな学研都市、大阪駅周辺、神戸医療産業都市、関西国際空港の9地区である。日本経済新聞（2012年9月26日付朝刊）。

表Ⅲ-1 関西イノベーション国際戦略総合特区における優遇政策の概要

<p style="text-align: center;"><b>京都府</b> <b>京都市</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>大阪府</b> <b>大阪市</b></p>
<p>京都府のオープンイノベーション拠点機能の強化のための新規予算（2011年より措置／2012年度：0.64百万円）</p>	<p>企業立地促進補助金（大阪府）： バイオ・ライフサイエンス、ロボット、情報家電、新エネルギー等の分野のうち、先端的な事業と認める工場又は研究開発施設の新設を行う企業に対して補助（2012年度予算額：府内全体で3,919百万円）</p>
<p>不動産取得税の全額減免 （現在1/2減免を実施しており、全額減免を検討中）</p>	<p>府内投資促進補助金（2007年度より措置）先端産業分野の研究開発施設の新地・増改築を行う企業に対して補助</p>
<p>京都府雇用の安定・創出と地域経済の活性化を図るための企業の立地促進に関する条例 （2002年4月施行）</p>	<p>外資系企業等進出促進補助金（2011年度より措置）府内に新たに本社機能やアジア拠点等を設置する外資系企業等に対して補助</p>
<p>京都府中小企業応援条例 （2007年4月施行）</p>	<p>不動産取得税：産業集積促進地域（彩都ライフサイエンスパークなど）において、対象不動産の取得に係る不動産取得税の1/2軽減（最大2億円）（2001年度より措置）</p>
<p>けいはんな次世代エネルギー・社会システム実証プロジェクト推進協議会を設置（2010年9月）</p>	<p>特区エリアに進出する「新エネルギー分野」、「ライフ分野」などの事業者に対する法人事業税・法人府民税・不動産取得税の軽減措置について検討中</p>

<p style="text-align: center;"><b>兵庫県</b> <b>神戸市</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>関西国際空港</b></p>
<p>産業集積条例に基づく新事業・雇用創出型産業集積促進補助（2002年度より措置／2012年度予算額：2,371百万円）</p>	<p>薬監証明等電子化促進（2011年度予算額：5百万円）</p>
<p>京速パソコンの産業利用促進のために（財）計算科学振興財団・高度計算科学研究支援センターを運営（2008年度より措置／2012年度予算額：78百万円）</p>	<p>医薬品定温庫施設利用促進（2011年度予算額：51百万円）</p>

兵庫県立大学大学院シミュレーション学研究所開設（2010年度より措置／2012年度予算額：92百万円）	国際物流事業者拠点化促進（2011年度予算額：2億40百万円）
国際戦略総合特区事業の推進（2012年度予算額：606百万円）	就航奨励一時金（着陸料の減免）（2011年度予算額：5億19百万円）
①医療機器等事業化促進プラットフォームの構築 ②先制医療の実現に向けたコホート研究等の推進 ③シミュレーション技術を活用した革新的創薬等の推進 ④国際医療交流による医療技術の発信 ⑤総合特区関連事業重点推進エリア（用地）の創設及び特区事業推進組織の運営	貨物需要の創出関連（2011年度予算額：24百万円） エアライン就航誘致・サポート関連（2011年度予算額：28百万円） （※）関西の経済界及び2府7県4政令市などで構成する関西国際空港全体構想促進協議会の2011年度予算額（債務負担含む）

<b>阪神港</b>	
大阪港、神戸港など複数港寄りの外航船舶に対する特別とん税の減免（大阪市、神戸市）（2007年度以降）	
陸上輸送を海上輸送に転換するなど、CO2排出削減効果のあるモーダルシフト補助制度を全国の自治体に先駆けて実施（大阪市）（2005年度～2007年度）	堺泉北港に寄港する内航フィーダー航路を新たに利用する場合、コンテナ1本につき3,000円の補助（大阪府：コンテナ貨物拡大助成事業）（2011年度以降）
陸上輸送を海上輸送に転換するなど、CO2排出削減効果のあるモーダルシフト補助制度を実施。2008年度からは鉄道輸送の利用も拡大。さらに2010年度には陸上輸送距離短縮、コンテナのラウンドユースも対象（神戸市、神戸港埠頭公社）（2006年度～2010年度）	モーダルシフトを推進し内航コンテナ貨物を集める集荷策として、内航船を用いたコンテナ貨物の海上輸送へのシフト等に対する補助制度（2011：1,000円／TEU、2012：2,000円／TEU）
国際コンテナ戦略港湾の集荷策として、西日本から釜山等へ流れる貨物を阪神港に集約するための様々な補助制度等を実施 神戸市、神戸港埠頭（株）：内航フィーダー利用促進事業、コンテナ貨物集荷促進事業、トランシップ貨物誘致事業、ソウル首都圏貨物誘致事業 大阪市：モーダルシフト補助制度（2011年度以降）	

出所：関西イノベーション国際戦略総合特区 HP「特区による事業メリット」より抜粋。

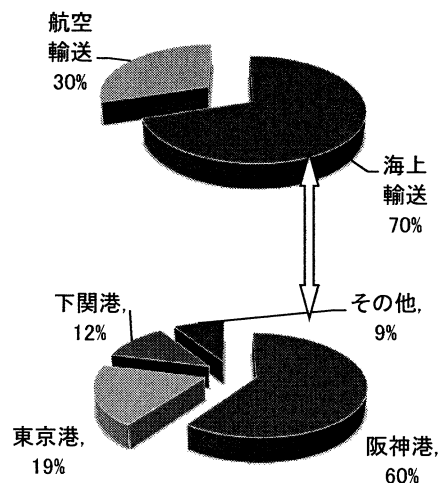
(<http://kansai-tokku.jp/merit/>)（検索日：2013年5月21日）

このような優遇措置を適用することにより、神戸港の後背地には先端産業・医薬の産業クラスター、大阪港の後背地には新エネルギー関連の産業クラスターの形成が進められ、阪神港での貨物取扱量の伸長が期待され、阪神港の競争力にプラスの影響をもたらすものと思われる。今後の世界市場での需要拡大が期待される新エネルギー・環境に関する産業が集積する大阪港後背地<sup>22</sup>で生産されるリチウムイオン電池の生産金額は、国内シェア81.2%、太陽電池は同73.8%<sup>23</sup>を占めている。生産品の一部は阪神港、関西国際空港を利用し海外に輸出されている（図Ⅲ-3）。

高齢化が一層加速する社会において、医薬・医療分野は今後ますます成長する産業と考えられる。神戸市では、1998年より「神戸医療産業都市構想」を提起している。神戸市三宮の南に位置する人工島「ポートアイランド」第2期地区を中心に「神戸医療産業都市」が立地した。「ライフサイエンスクラスター」とするため、産官学の連携や関連企業を集積させて、先端医療技術のR&D型拠点として整備されている。

こうして産業集積が進む神戸に拠点を置く企業が近年激増している（2013年8月31日までには、日本ベーリンガーインゲルハイム（独）、オリンパス、ビーエムティーハイブリッド、三菱重工業をはじめ、252社/団体）。医療・バイオを核とする臨海エリアと製造・物流拠点に最適な内陸部の同時開発がポイントとなる。

図Ⅲ-3 日本のリチウムイオン電池輸出における阪神港の取扱いシェア



出所：夢洲産業・物流ゾーン推進会議第三回資料 2-2、2012：13。

<sup>22</sup> 大阪港の後背地を利用して太陽電池を生産する会社は、三菱電機株式会社、三洋電機株式会社（現 パナソニック株式会社）、シャープ株式会社（現 鴻海精密工業股份有限公司）、京セラ株式会社、カネカソーラーテック株式会社などである。リチウムイオン電池はパナソニック株式会社、日立アクセル株式会社などが生産している。

<sup>23</sup> 夢洲産業・物流ゾーン推進会議第三回資料 2-2、2012：13。

### 1-3 特区における阪神港の位置づけ

阪神港は関西イノベーション国際戦略総合特区の海上窓口として、その機能強化は、経済・産業活動を下支えする基盤強化の一環として、特区に位置づけられている。後背地の産業集積から創出される貨物を安全かつ効率的に輸送するため、また、集積している高度な先端産業に相応しい物流機能を提供できるように整備されている。例えば、連続バース一体運用や民の視点による港湾経営主体の上下分離経営の確立などの港湾運営の効率化の取組みが行われている。あわせて、内需及び海外向けの貨物を取扱うために、内航フィーダーの集貨機能強化とそれによる基幹航路の維持・拡大及びコストの低減を図り、阪神港の競争力を回復させる取組みを強化するために、外貿コンテナネットワーク網の確立を急ぐ必要がある。

## 2 阪神港と関西イノベーション特区の連動効果

近畿圏の後背地に巨大な消費圏を持つ阪神港では、アジアで生産された消費材や部品などの輸入が増加する一方、輸出では、日本からの製品輸出は近年全体的に減少する傾向がある。それゆえ、関西イノベーション国際戦略総合特区に集積しているバッテリー、コンデンサーなどのエネルギー産業や医薬品産業にかかわる高付加価値製品の輸出の増加が期待されている。輸入貨物については、流通コストを削減するために、効率的かつ安全、低価格な物流が要請される。他方、輸出貨物については、後背地における貨物の創出及び内航フィーダーの整備が課題となっている。具体的には、①先端産業の立地促進による創貨、②内航フィーダーの強化、③先端産業と国際物流を支えるための港湾機能の拡大、④コストやリードタイムなどの港湾サービスの向上、⑤国際物流など事業者誘致によるアジア拠点の形成などの対応が必要であると指摘されている<sup>24</sup>。

### 2-1 後背地における先端産業の立地促進による創貨

神戸港・大阪港のコンテナターミナル後背地において、企業の立地需要に応じて用地を提供することによって、物流関連企業や先端産業など創貨企業の集積を促す効果が期待されている。大阪港夢洲地区の開発地区では、産業・物流ゾーンとして約40haの用地が開発された。臨海部の広大な敷地を有効に活用し、港湾に近接する場所に物流施設を設置することにより、国内二次輸送の距離が短縮されることをはじめ、物流コストの削減やリードタイムの圧縮にも繋がる。新たな企業の立地を促進することによって、阪神港を経由する貨物を増やし、港湾利用者いわゆる荷主への物流サービス

<sup>24</sup> 関西イノベーション国際戦略総合特区 (<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/20071/00000000/nanazi.pdf>) (検索日：2014年10月5日)。

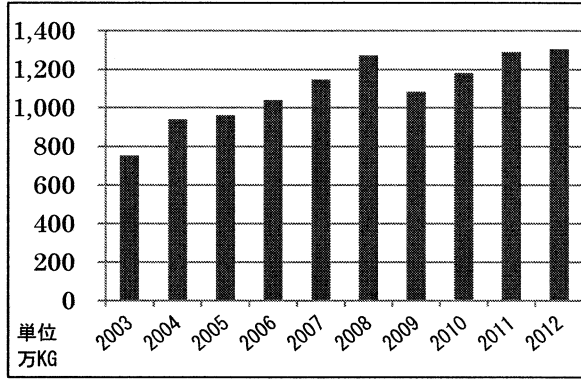
の改善が期待される。

また、2003年以降から2012年までの近畿圏における医薬品の輸出貿易の動向（図Ⅲ-4）を見ると、2009年に一旦減少するが、2012年まで右肩上がりが増加している。また、同時期のコンデンサーの輸出貿易の動向（図Ⅲ-5）を見ると、2008年、2009年と連続して減少したが、2010年から再び増加する傾向にある。このデータからみると、関西に集積している医薬品やコンデンサーなどの先端産業が生み出す貨物の輸出に対して、プラスの効果が現れていると言える。

さらに、大阪港における医薬品の輸出入動向（2003年から2012年まで）を数量・価額ごとに見ると、以下の図Ⅲ-6、図Ⅲ-7の通りである。数量から見ると、輸入は輸出を上回っている。一方、価額のデータを見ると、輸出は2006年に8,831百万円、2007年に37,336百万円そして2008年に60,202百万円という実績である。このように大阪港から輸出される高付加価値貨物である医薬品は数量単位で見ると、劇的な変化は見られないものの着実にその数量を伸長させている。他方、価額単位で見ると2007年以後劇的に取扱い価額を伸長させ、今日安定的に推移している。これは、阪神港の後背地に集積する産業クラスターとして期待される医療・医薬産業が阪神港の新たな需要の萌芽と見ることができよう。

そして、大阪港周辺は工場進出に必要な面積を満たした土地があり、ロジスティクスの起点として多様な海上輸送モード、加えて関西国際空港へも車で30分圏内にあり航空輸送も選択できる。また、都心部に近接し、雇用の確保という点においても有利な立地条件を備えている。これにより今後も産業集積が期待されるなか、すでに産業集積を見込んで、多くの物流施設の立地が進んでいる（角谷・山谷、2010：99-100）。

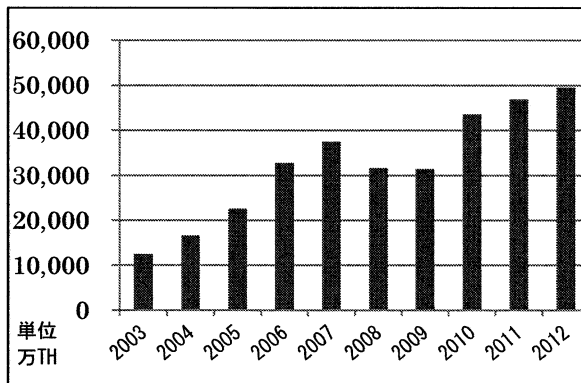
図Ⅲ-4 近畿圏における医薬品輸出動向



2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
7,531.197	9,414.895	9,631.199	10,415.519	11,476.141
2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
12,721.716	10,840.475	11,828.624	12,907.241	13,058.529

出所：大阪税関 調査統計課 貿易統計各年確定値より筆者作成。

図Ⅲ-5 近畿圏におけるコンデンサー輸出動向

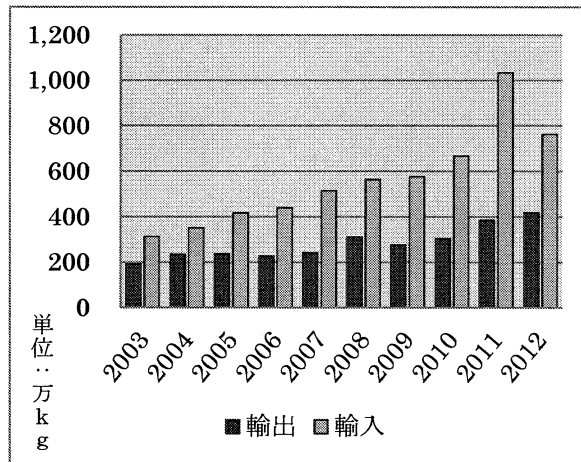


2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
125,480,585	166,814,781	226,284,919	328,155,579	375,217,372
2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
317,103,777	315,074,061	436,325,546	469,017,384	495,920,665

出所：大阪税関 調査統計課 貿易統計各年確定値より筆者作成。

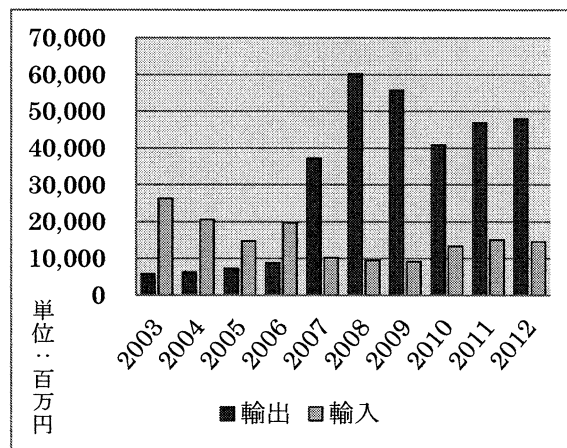


図Ⅲ-6 大阪港医薬品輸出入動向（重量ベース）



出所：大阪税関 調査統計課 貿易統計各年確定値より筆者作成。

図Ⅲ-7 大阪港医薬品輸出入動向（金額ベース）



出所：大阪税関 調査統計課 貿易統計各年確定値より筆者作成。

## 2-2 港湾における規制緩和

2005年に港湾法が改正され、スーパー中枢港湾に指定された京浜港（東京・横浜）、伊勢湾（名古屋・四日市）、阪神港（大阪・神戸）に法的指定港の位置づけが付与された。その指定とともに、公的支援政策が創設されたのをはじめ、支援策の拡充や重点化投資が図られてきた。併せて、港湾の国際競争力の向上、物流高度化及びセキュリティの確保に係る要請に応えるため、FAL条約や港湾輸送事業の規制緩和に基づく港湾輸送事業法、港則法、港湾法、水先法の改正などが行われた。さらに、2006年には、公共埠頭のみでなく、埠頭公社の民営化法や、水先料金規制を緩和する水先法が改正された。これらの政策、法律の改正により、大規模高規格コンテナターミナルを認定

運営者が一体的に運営する次世代高規格コンテナターミナルの形成や、例えば、阪神港が行った一開港化政策など、官民連携のもとで、ハード・ソフトが一体となった総合的な施策が推進されている。井上も指摘するように、港湾の競争力はどれだけの付加価値を利用者に提供できるかということに依存する時代に移行しつつある（井上、2007：20）。こうした付加価値を創出するには、港湾で幅広い機能や活動を提供できる多様な組織の能力を集結することが必要になる。まさに、阪神港の競争力向上のための条件と言えよう。

### 3 基幹航路と内航フィーダーの強化

アジアの主要港が規模の拡大やサービス水準の向上・コスト削減などの様々な取組みを進めている中で、日本の港は、基幹航路ネットワークからはずれ寄港頻度が減少している。リードタイムを短縮し、効率的な物流体系を構築するためには、近隣諸国の競合港に伍するコンテナターミナルのサービス水準の向上及びコストの低減を図らねばならない。

アジアにおいて急拡大する荷動きの中で、特に、基幹航路寄港回数に着目すると、図Ⅱ-5で示したように、近年、アジア近隣諸国の港における年間寄港回数は増加または横ばいする一方、日本港湾における基幹航路維持は厳しい状況にある。

こうした状況を打開するためには、まずは阪神港が、西日本のハブ港として、中国・四国・九州地方の各港と密接に結ばれる内航フィーダー網やフェリー網を利用して貨物を阪神港に集貨することが必要である。阪神国際港湾株式会社のデータによれば、阪神港は、中国・四国・九州地方の各港と内航フィーダー網やフェリー網で密接に結ばれている。内航フィーダーは国内の33港との間に週97便と内航フェリーは14港との間に週98～99便のシャトルサービスを提供している<sup>25</sup>。また、阪神港において、2011年4月1日より外貿コンテナを取り扱う700総トン以上の内航コンテナ船の入港料・岸壁使用料を免除する支援政策が始まった。また、内航フィーダー貨物を扱うガントリークレーンの使用料の半額免除が継続実施されることになった。

さらに、国土交通省によれば、2011年において神戸港では、内航フィーダーの国際競争力強化を図るため、特定の航路に船舶を投入するコストなど事業立ちあげ時にかかる一時的な運航費増加に対して3億円の補助金が拠出された。大阪港では、モーダルシフト補助制度を取り上げ、西日本の各港からコンテナ貨物を集めるために、内航船などを利用するコンテナ貨物の海上輸送へのシフトに対して8千万円の補助金を計

<sup>25</sup> 阪神港の内航航路網 (<http://hanshinport.co.jp/naikou/>) (検索日：2014年12月1日)。

上した<sup>26</sup>。

2010年8月神戸港と大阪港は「阪神港」として日本の国際コンテナ戦略港湾に選定されたことを受けて、基幹航路の維持・拡大や港湾サービスの向上に取り組んでいる。とくに、神戸港における集貨を促進するために、様々なインセンティブ措置が適用されている。

例えば、内航フィーダー輸送網の充実等を目的とした神戸港に寄港する新たな内航輸送体制を構築するための神戸港内航フィーダー利用促進事業や神戸港陸上輸送距離短縮などによる貨物誘致事業、神戸港新規航路誘致事業及び神戸港ソウル首都圏貨物誘致事業などである<sup>27</sup>。

## 小括

日本の経済成長のエンジンとなる産業の集積拠点として指定された関西イノベーション国際戦略総合特区は、関西における経済の活性化及び産業の振興を目的としている。この関西イノベーション国際戦略総合特区では、阪神港の後背地において先端産業である医薬品及び医療機器産業、またグリーン・エネルギー産業が集積する。

本章では、阪神港の後背地を利用した先端産業が生み出す製品が阪神港のいわゆる創荷、すなわち、阪神港における新たな貨物の創出にいかにかに寄与しているかということに注目し分析を行った。それによると、近年、阪神港の後背地を利用した先端産業が生み出す製品の輸出は確実に増加する傾向にあり、戦略総合特区の狙いは、成果をあげつつあると評価できる<sup>28</sup>。

なお、阪神港の再活性化を検討する上で、特区政策に基づく後背地における先端産業の立地促進による創荷のほかに、内航フィーダーを阪神港に集約させ基幹航路と連携させることも重要な課題となる。今日、地方港は地方経済を活性化させるべく、近隣諸国の諸港と直接取引する傾向が見られる。したがって、こうした地方港の動きに対して、阪神港が地方港にいかなる働きかけをし、フィーダー貨物を阪神港に回帰させようとしているか検討する必要がある。さらに、阪神港の効率的な経営を通して、港湾という経営資源を用いて、ビジネスを展開するという視点から、港湾経営を組織面から分析し、評価する必要もある。これらの問題は次章の議論の対象となる。

<sup>26</sup> 阪神港国際コンテナ戦略港湾資料 2 (参考資料 1) 年次フォローアッププレゼンテーション資料、2011:7。

<sup>27</sup> 2013年10月16日、大阪産業大学梅田サテライトにて、大阪港埠頭会社のY先生及び日本物流学会会員のM先生にヒヤリング調査した際にいただいた資料「阪神港のコンテナ戦略について」(2013年8月28日)の内容を引用した。

<sup>28</sup> 「関西イノベーション国際戦略総合特区国際戦略総合特別区域計画」のデータによれば、阪神港においては、2010年ではリチウムイオン電池の輸出額は990億円、全国シェアは44%となっている。太陽電池は712億円、全国シェアは21%、医薬品においても海上輸送の内の6割が阪神港を経由している。

#### IV 阪神港の経営体制の再構築—港湾民営化を中心に

はじめに

2010年6月に「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」が提示された。その中で、港湾については、「港湾の選択と集中を進め、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現等を図る」ということが明示された。これを法制度面から措置するため、国土交通省により「選択と集中」と「港湾運営の民営化」を柱とする港湾法の改正が行われた<sup>29</sup>。さらに、2014年1月に、国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会は、戦略港湾への広域からの貨物集約等による「集貨」、戦略港湾背後への産業集積による「創貨」、大水深コンテナターミナルの機能強化や港湾運営会社に対する国の出資制度の創設等による「競争力強化」の3本柱からなる政策課題を提起した。本章では、そもそも港湾運営をなぜ民営化する必要があるのかという問題から論を起し、阪神港の運営を民営化することによりどのような成果が得られるのかということを明らかにしようと意図している。

2009年10月に設置された国土交通省成長戦略会議において、検討課題の一つである「海洋国家日本の復権」の一環として、大型化が進むコンテナ船に対応し、アジア主要国と遜色のないコスト・サービスの実現を目指すため、「選択」と「集中」に基づいた国際コンテナ戦略港湾の選定を行うこととした。2010年8月、「民」の視点の港湾運営、コスト低減策、国内貨物の集貨策などの具体性、計画性、実現性などを重視する選定基準により、国際コンテナ戦略港湾として阪神港及び京浜港が選定された。選定された国際コンテナ戦略港湾においては、内航・トラック・鉄道によるフィーダー網の抜本的強化に向けた施策等を推進するとともに、その運営にあたっては、民間企業が出資する「港湾運営会社」を設立し、「民」の視点による戦略的な一体運営の実現等により公設民営化等を通じ、国際競争力の強化を図ることとしている<sup>30</sup>。

日本の港湾において民営化の歴史をふりかえると、グローバル化の世界的潮流の中での民営化及び内需拡大への方向転換を受けて、1985年5月に運輸省港湾局が策定した「21世紀への港湾」は、これからの港湾整備の方向を「総合的な港湾空間の形成」と「港湾相互のネットワークの推進」と位置づける新たな長期港湾整備政策を提示した。そのなかで、「21世紀への港湾」政策、港湾計画や事業計画などの計画システムの再構築、民活などの新たな費用負担の確立、ハード・ソフトの連携などの施策の複合化、総合的な港湾再開発制度の確立などが強調された。この政策で提唱された施策は、「港湾整備緊急措置法」に基づく第7次港湾整備5カ年計画の実施の第1段階

<sup>29</sup> 国土交通省（2014年）「港湾法改正（港湾の種類の見直し・基本方針・港湾運営会社関係）について」。

<sup>30</sup> 国土交通省（2014年）「国際コンテナ戦略港湾政策について」。

と位置付けられ、推進が図られた。また、その時の民活事業として、主にマリナー、旅客船ターミナル、商業・業務施設、研究開発施設、外貿コンテナターミナル及び幹線臨港道路などの施設の重点的な整備が図られた。特に、これらの諸施設を公共事業と多種多様な民活事業を組み合わせることで整備できるように、総合的な事業が創設された<sup>31</sup>。

さらに、「重厚長大型」から「軽薄短小型」への産業構造の転換に伴って港湾自体の陳腐化・遊休化が進展する中で、「21世紀への港湾」が目指した港湾の再開発とみなとまちづくりを推進するために、従来からの制度的枠組みであった港湾整備事業では不十分であったため、民間活力を活用して港湾の再開発と港湾機能の高度化を図るため、様々な制度が整備された（石渡、1998、1-2）。

港の公設民営化とは、インフラ部分の建設・維持管理は公的組織が担い、港湾の運営を民間事業者が行う、いわゆる、上下分離形態である。本章は、特に阪神港の民営化の問題を取り上げ、「国際コンテナ戦略港湾」の施策内容のなかで示されている、「公設民営化」の推進やターミナル一体運営の推進によるターミナルコストの低減の問題について考察する。

まずは、港湾の運営がどのような経緯を辿って民営化されたか、とくに阪神港の民営化について詳述する。このような港湾の民営化は改正港湾法に基づくものであるが、この法律は港湾の運営に「民」の力をどのように注入したのか明らかにする。改正港湾法に基づき、港湾の運営に「民」の力が注入されることになったが、その効果をどのように評価すればいいのだろうか。

このような問題意識のもとで、議論を展開することにする。

## 1 埠頭公社民営化経営にいたるまでの歴史

### 1-1 公団方式

1967年交付された「外貿埠頭公団法」に基づいて設立された京浜外貿埠頭公団・阪神外貿埠頭公団は、①コンテナ埠頭及び外航貨物定期船埠頭の建設、②建設した埠頭は船社または港湾運送事業者に専用貸付、③建設された公団埠頭の維持管理などを行なうことになった。建設資金は政府・地方自治体のほか埠頭利用者（船社・公団債の引き受け）が出資、港湾建設に民間資金が導入された。建設されたコンテナ埠頭は船社に専用貸しされ、借受け船社はそれぞれ系列の港運業者をターミナルオペレーターとして、コンテナの荷役と集配、公団方式の経営にあたらせた。

外貿埠頭公団の設立を受けて、当時の運輸省はコンテナ埠頭の建設に必要な資金調

<sup>31</sup> 神戸港では、港、海、船に関する会議、イベント等のための多目的ホール、展示、体験施設などを備えた港湾文化交流施設をはじめとする交流、賑わい施設の整備を推進している。国土交通省（1996年）『国土交通白書平成8年度版』。

達にあたって、国及び港湾管理者がそれぞれ10%を出資し、残りの80%は政府債及び借受者または市中からの借り入れで賄う、いわゆる資金調達に関する「1、1、4、4」方式を採用した。外貿埠頭公団は、東京湾地区及び大阪湾地区においてコンテナ埠頭におけるクレーン、フレートステーション等並びに外貿定期船埠頭における倉庫及び事務所等に必要の土地を整備することになっている。岸壁、水域施設、外郭施設等の港湾基本施設については、公共事業により国及び港湾管理者が共同で整備し、埠頭、上屋等の港湾機能施設については、港湾管理者が起債で整備しているが、公団方式を導入することにより国の財政投融资資金及び民間資金の導入が可能になるため、国及び港湾管理者の負担が大幅に軽減される。

#### 1-2 埠頭公社方式

1982年、「外貿埠頭公団解散及び業務を継承するための法律施行令」に基づいて外貿埠頭公団は解散、東京・横浜・大阪・神戸各港に港湾管理者の外郭組織として4埠頭公社が設立され、公団の業務が移管された。公団埠頭は、港湾に効率化と収益化による経営理念を導入したことで大きな役割を果たしたが、港湾の管理・運営は当時日本の経済成長に支えられた港湾貨物の増加に続く段階では遅れると思われた。

#### 1-3 コンテナバース整備方式

1990年代後半には船舶の大型化に伴い、6000TEU（20フィートコンテナ換算個数）積みの超大型船用バース整備の必要性が主張されるようになった。それらの接岸のための15メートル級大水深バースの整備は工費がかさむため、補助率を低めた埠頭公社方式では不可能であった。このため1998年度から「新方式」として、大水深コンテナバースの岸壁と泊地の整備を公社の責任から切り離し、手厚い助成が得られる港湾管理者（自治体）に委ねられた。新方式は公共バース制度と公社バース制度を混合したもので、下物（岸壁と泊地）は高率の補助を投入して国が建設する。そして事前包括承認によって、事実上、定期的に大量の貨物を扱うコンテナ船社が岸壁と背後ヤードを専用利用することを認めるという形がとられた。

#### 1-4 スーパー中枢港湾方式

2000年頃から定期船社のアライアンス再編成、コンテナ船大型化により、船舶の寄港地選別が一層進んでいた。このため、一部の特定重要港湾を指定特定重要港湾（いわゆるスーパー中枢港湾）として指定し、水深16メートル級コンテナバースを公共バースとして高率の補助を投入して建設する一方、そのバースを専用使用させる措置がとられた。2004年に3大湾がその指定を受けている。それらのコンテナターミナル（特定国際コンテナ埠頭）は、2005年中に横浜港と名古屋港で供用開始した。大阪港と神

戸港がこれに続いた。そして、公社方式あるいは新方式で整備したものを含め、(本船・フィーダー船一体利用を念頭に置いた)連続3バース程度を一体化した「特定国際コンテナ埠頭」を運営する民間合弁ターミナルオペレーター、すなわちメガターミナルオペレーターに対する無利子貸付と固定資産税等減免を行って、本船と内航フィーダー船を一体で扱えるターミナルを整備しようとした。このことによって、直接的な国際競争に直面しているトランシップ貨物に対する競争力を高めようとした。

#### 1-5 埠頭公社民営化方式

2006年には、公共埠頭のみでなく、日本のコンテナ貨物の約半分を取り扱う公社埠頭の管理運営を効率化させるための埠頭公社の民営化法や、水先料金規制等を緩和する水先法を改正した。その目的は、世界的に高い港湾サービスを提供する必要性、さらなる「選択」と「集中」により、コンテナ貨物を取り扱う港湾の国際競争力を強化する必要があったからである。厳しい競争にさらされる国際コンテナ港湾を経営していくためには、日本の港湾の経営体制強化が求められている。コンテナ船の大型化や、アライアンスが強化されるなか、コスト低減を図るためには、埠頭単位の効率性の訴求にとどまらず、港湾全体としての効率性の訴求や、広域からの貨物の集約を実現する体制づくりが必要となる。また物流の高度化、荷主サービスの向上の観点からも、港湾内にとどまらないサービス展開が必要となる。国内外の民間企業との緊密な連携や折衝が不可欠なコンテナ港湾の経営は、行政の執行基準や手続きへの厳しい遵守が求められる公的セクターでなく、国際的なビジネスと同じ水準の迅速性及び柔軟性を実現すべく、「民間」の知恵を有する、より専門的な組織に委ねる必要がある。

## 2 阪神国際港湾株式会社の設立について

日本は、2011年度以降、国際コンテナ戦略港湾への集中的投資を年々強力に進めてきて、2013年度予算では、その22.6%を国際コンテナ戦略港湾に充当されている。供用(暫定含む)している水深16メートル以上を有する大水深コンテナターミナルは阪神港で5バース、京浜港で3バースとなるものの、釜山港は21バース、上海港は16バース、シンガポール港は23バースという状況である(日本各港は2016年4月時点、海外各港は2013年4月時点)。

また、これまでの日本の国際海上コンテナターミナルは、船社専用ターミナルとして発展し、個々の船社の市場開拓能力に応じた1~2バースがターミナル運営の1単位であり、一般的に小規模であり、非効率であった。したがって、各船社ごとに行っていたターミナル運用を、複数の船社で一括管理を要請され、人件費や荷役機械などの

表IV-1 大水深コンテナターミナルの国際比較

国名	港湾名	水深 16m 以上の岸壁	水深 16m 以上の岸壁 (整備中)
日本	東京	0 バース	2 バース <sup>(1)</sup>
	横浜	6 バース	1 バース
	大阪	0 バース	1 バース <sup>(2)</sup>
	神戸	0 バース	6 バース <sup>(3)</sup>
韓国	釜山	21 バース	
中国	上海	16 バース	
シンガポール	シンガポール	23 バース <sup>(4)</sup>	

注：(1)：うち 1 バースを 2016 年度までに整備予定。

(2)：航路水深 14 メートルで暫定供用中。整備完了は 2017 年度以降を予定。

(3)：うち 4 バースは岸壁水深 15 メートルで暫定供用中。これを含み 2016 年度までに 5 バースを整備予定。

(4)：最大水深は 16 メートルだが、16 メートル未満のバースが含まれている可能性がある。

出所：2016 年 5 月 24 日、国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会（第 7 回）資料 2-2 p. 25 より筆者作成

日本各港は 2016 年 4 月時点、海外各港は 2013 年 4 月時点。

設備投資等を抑えることで、港湾関連コストの低減を図ろうとした。

小野（2006）は、ハチソン、PSA コーポレーション、AP モラーターミナルなどをはじめとするグローバルオペレーターが、IT を活用した経営管理及び大規模ターミナル運営の規模のメリットと、世界のコンテナ基幹航路沿いに張り巡らしたターミナルネットワークのシナジー効果を生かして、世界のコンテナ物流の囲い込みを競っていると述べている。いわゆる、グローバルなコンテナターミナルの集約化と経営の大規模化によるコスト競争力の強化が求められている。しかし、大規模コンテナターミナルの整備、一体運営は、複数の船社を顧客として運営されることから、投資リスク及び需要リスクの高いプロジェクトとなることが予想される。このため、国土交通省では、港湾上の「指定特定重要港湾」を指定し、当該港湾において、バース延長 1,000 メートル以上などの国土交通省に定める規模の基準を満たす「特定国際コンテナ埠頭」を運営する事業を提案した民間事業者、すなわち、指定特定重要港湾の港湾管理者が認定した事業者に対して、事業リスクを軽減するための支援を行った。

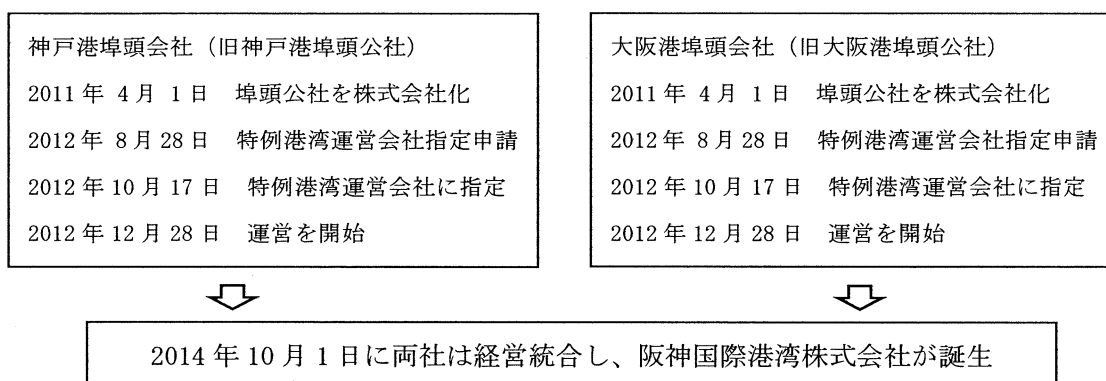
日本の港湾の国際競争力を強化するため、2010 年 8 月、阪神港と京浜港の 2 港が「国際コンテナ戦略港湾」に選定され、2011 年には、コンテナターミナル等の一体運営を行う株式会社指定制度（港湾運営会社制度）の創設等を行う港湾法改正が行われた。同法では、阪神港に 1 社の港湾運営会社が指定され、その運営会社が各港の一体的か



つ効率的な港湾運営に取り組むこととしている。阪神港が「国際コンテナ戦略港湾」の応募にあたり、提出した計画書では、基幹航路維持・強化のため、以下の戦略を掲げている。ターミナルコスト低減策、すなわち、自主的減額、自助努力（遊休資産の売却）、集貨施策、公設民営化などの施策により、釜山港と競争できるターミナルコストを実現する。ここでの公設民営は、戦略的かつ機動的な経営を実現するため、2011年に大阪港埠頭公社と神戸港埠頭公社がそれぞれ株式会社化され、さらに、効率的かつ一元的な経営を実現するため、2014年に両埠頭株式会社の経営統合の取組みが提示された（表IV-2）。

このような取組みは、埠頭株式会社の統合、埠頭運営効率化による経費削減効果を求めるものであり、創出される余剰財源は、阪神港の港勢拡大に資する施策へ投入できることになる。また、民の視点での自立的経営、経営責任の共有も実現できる。

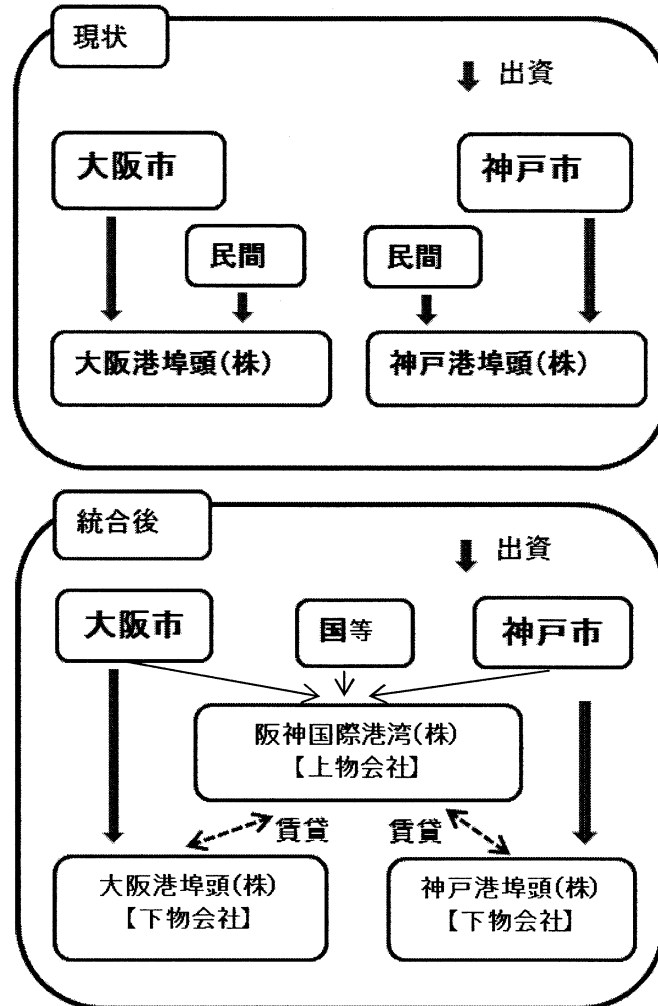
表IV-2 阪神港経営統合の取組み



出所：国土交通省近畿地方整備局 HP。

特に、神戸港、大阪港の埠頭会社の経営統合に関して、統合スキームで上下分離方式（図IV-1）となっている。すなわち、上物会社が新しくできる阪神国際港湾株式会社になり、そして、下物会社については従来の神戸港埠頭会社と大阪港埠頭会社を存続させるという形になる。西日本の産業と国際物流を支えるゲートポート「阪神港」の機能強化に向け、「阪神国際港湾」株式会社の設立は、国際コンテナ戦略港湾のめざす「北米・ヨーロッパを結ぶ基幹航路の維持・拡大」を図り、「利用者にとってのコスト低減やサービス向上」など「阪神港」の国際競争力を向上させる目的となっている。

図IV-1 大阪港、神戸港埠頭株式会社の経営統合について  
(上下分離方式の考え方)



出所：「大阪港、神戸港の両埠頭株式会社の経営統合について」の資料を参考し、筆者作成。

(<http://www.city.osaka.lg.jp/port/page/0000268197.html>) (検索日：2015年8月1日)。

注：上物会社（阪神国際港湾株式会社）

統合日以降に整備、取得するガントリークレーン等の上物資産の保有・ユーザーへの賃貸、維持管理など。

下物会社（大阪港埠頭株式会社、神戸港埠頭株式会社）

岸壁、埠頭用地等の下物資産と既存資産の保有、上物会社への賃貸、維持管理など。

### 3 改正港湾法による民の視点の展開

経済のグローバル化や東アジア地域の経済発展、製造業のアジア諸国での水平分業の進展等により、アジア主要港との国際港湾間競争はますます激化しており、日本の

港湾を取り巻く経済社会情勢が大きく変化している。その中で、港湾の整備・運営のあり方について見直すべき大きな転換期を迎えている。

こうした状況を踏まえ、2005年5月公布された港湾の活性化のための港湾法等の一部を改正する法律の内容によれば、港湾の運営の効率化による国際競争力の強化及び規制の見直しによる利便性の向上を通じて港湾の活性化を促進するため、特定国際コンテナ埠頭の機能の高度化、入出港届の様式の統一、港湾運送事業の規制緩和、夜間入港規制の廃止等の措置を講ずることとしている。特定国際コンテナ埠頭の機能の高度化（港湾法の一部改正）特定重要港湾であって特定国際コンテナ埠頭を有するものうち、当該特定国際コンテナ埠頭の機能の高度化により国際競争力の強化を図ることが特に重要なものを指定特定重要港湾として指定し、特定国際コンテナ埠頭の運営者に対し、特定国際コンテナ埠頭を構成する行政財産等の貸付制度及び無利子資金の貸付制度が創設された。同年7月、スーパー中枢港湾施策に係る港湾法の改正により、指定特定重要港湾の指定（法第22条の2）において、指定特定重要港湾として指定予定として、京浜港、名古屋港及び四日市港、大阪港及び神戸港が選ばれた。

さらに、2010年6月に「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」において、港湾の「選択と集中」を進め、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現等を図ると述べられている。これを法制度面から措置するため、国土交通省により「選択と集中」と「港湾運営の民営化」を柱とする港湾法の改正が行われた。

改正法案は、2011年2月4日に閣議決定された。同年3月31日に「港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部を改正する法律」（2011年法律第9号。以下「改正法」と略す）が成立し、即日公布された。改正法において、①港湾の種類の見直し関係、②基本方針関係、③港湾運営会社関係の規定は、それぞれ、2011年4月1日、同年9月15日、同年12月15日に分けて施行されている。

改正法の概要は以下の通りである（米川、2014：3）。

- ① 港格を見直す。京浜港（東京港、川崎港、横浜港の3港）と阪神港（大阪港、神戸港の2港）の5港を新たに港湾法上の港格として「国際戦略港湾」として位置付ける。
- ② 上記の国際戦略港湾の直轄港湾工事の国費負担率を従来の3分の2から10分の7に引き上げるとともに、従来は地方自治体などの港湾管理者が起債事業などで行っていたコンテナヤードの整備を国の直轄事業の対象とした。これによって、港湾利用者の費用負担が大きく軽減することが期待される。
- ③ 港湾運営会社制度を創設する。この制度の実施により、地方自治体や埠頭会社などが行っていた港湾の運営を一元的に担う「港湾運営会社」を一つの港に1社に限って指定することになった。具体的には、岸壁などの下物は国や港湾管理者が整備し、港湾運営会社に対して貸し付ける。一方、港湾運営会社はその施設の料金決定権を

取得し、利用者から料金を徴収する。こうして港湾運営会社が荷主・船社などへ戦略的な営業活動ができるようになった。

- ④ ガントリークレーンなどの上物の整備は港湾運営会社が行う。それを支援するための無利子資金の貸付制度及び税制上の特例措置が創設された。
- ⑤ 港湾運営会社による港湾計画の変更を提案する権限が与えられる。こうして、計画段階から積極的に関わられるようになった。また、2011年4月の再改正により、国際戦略港湾の港湾運営会社に政府出資ができるようになったほか、無利子貸付制度の対象に埠頭近くの倉庫が追加され、流通機能を誘導することなどが可能になった。ここで、上記③の港湾運営会社制度について、詳しくその仕組みを説明しておこう。

2011年3月の「港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部を改正する法律」では、日本の港湾の国際競争力の強化等港湾法の改正により、国際戦略港湾等のコンテナ埠頭等を一体的に運営する港湾運営会社制度が創設された。港湾運営会社（特例港湾運営会社含む）の指定を受けることにより、荷さばき施設等の整備の際に国や港湾管理者から最大8割の無利子貸付を利用できるとともに税制優遇措置が適用される。港湾管理者が100%出資する財団法人である外貿埠頭公社を株式会社化し、民間資金を導入することにより、必要な港湾施設整備を行うとともに、公設民営の徹底により、創意工夫あふれる「港湾経営」への早期転換を図る。

こうして、次の23港、すなわち国際戦略港湾5港（東京港・横浜港・川崎港＝京浜港、神戸港・大阪港＝阪神港）と国際拠点港湾18港（苫小牧港、室蘭港、仙台塩釜港、千葉港、新潟港、伏木富山港、清水港、名古屋港、四日市港、堺泉北港、和歌山下津港、姫路港、水島港、広島港、徳山下松港、下関港、北九州港、博多港）において、1港あたり1社の港湾運営会社が2016年3月までに設置されることとなった。港湾運営会社制度の設立によって、①公社等に限定されている無利子貸付金の貸付対象を国際戦略港湾及び国際拠点港湾における港湾運営会社への拡大、②高規格コンテナターミナル等国有財産の低価格での貸付、会社所有コンテナターミナルとの一体運営によるコスト低減と運営の効率化、③民間企業経営者の登用、民間出資による迅速かつ柔軟な港湾運営、④港湾運営会社の荷役機械整備等への支援（無利子貸付、税制）が期待される。

例えば、大阪港において、府営港湾では、充実した内航ネットワークを活用した集貨の一環として、以下のようなインセンティブ措置が実施されている。「内航定期航路に係る大阪府港湾施設条例(大阪府条例第6号)別表2の適用基準」によれば、RORO方式で荷役を行う内航船舶に対して、堺泉北港を航路の寄港地とし、かつ寄港地のすべてが国内港である定期航路事業のうち、貨物定期航路を対象航路とし、係留6時間ま

で、大阪府港湾施設条例に基づく使用料の額を1/2免除する<sup>32</sup>。

港湾運営会社制度による埠頭群の運営の効率化に資する取組は次のような内容である<sup>33</sup>。①バースウインドウ調整、荷役機械等の相互融通、荷役作業の協力体制の構築等に係る環境整備を行い、効率的なターミナルの一体運営を促進するものであること。②手続きのIT化等により、サービス向上・コスト低減を図るとともに、荷主ニーズを踏まえた24時間ゲートオープンや利用時間の拡大等を図るものであること。③広域からの集貨を推進するため、外内貿一体運営や内航フィーダーをはじめとするフィーダー網の構築等、広域集貨体制の抜本的強化に港湾管理者や地元経済界と連携して取り組むものであること。④港湾運営の効率化を進める観点から、ガントリークレーン等の会社が行う上物整備に関する投資計画が適切であること。⑤会社としてコンテナ貨物取扱量等の明確な目標（コンテナ貨物取扱量については内航フィーダー貨物取扱量等の構成内訳を含む）を設定するとともに、港湾運営の効率性の向上に係る指標（サービスの提供時間、外内貿の結節機能に係るもの等）を定め、それらの着実なフォローアップを行うこと。また、会社の経営状況のみならず広く国民に対し港湾の運営の状況に関する情報開示を推進すること。⑥会社の業務執行を適切に監督するため、社外取締役の選任や経営諮問委員会の設置等を行うとともに、PDCAプロセスにより業務改善に努める体制が構築されていること。⑦物流事業者等からの新たな物流ニーズ等を踏まえた、物流効率化のための迅速な対応を行える体制が確保できること。⑧特例港湾運営会社の合併にあたっては、各会社の事業区域を越えて、将来のコンテナ船の大型化に対応しうる大水深コンテナターミナル等の施設整備計画及び港湾施設の取扱能力と取扱貨物量の動向を踏まえた効率的な港湾機能の配置、再編の方向が示されているなど、一元的港湾運営のメリットが明示されていること（特例港湾運営会社以外の者が港湾運営会社の指定の申請を行う場合も同様とする）。

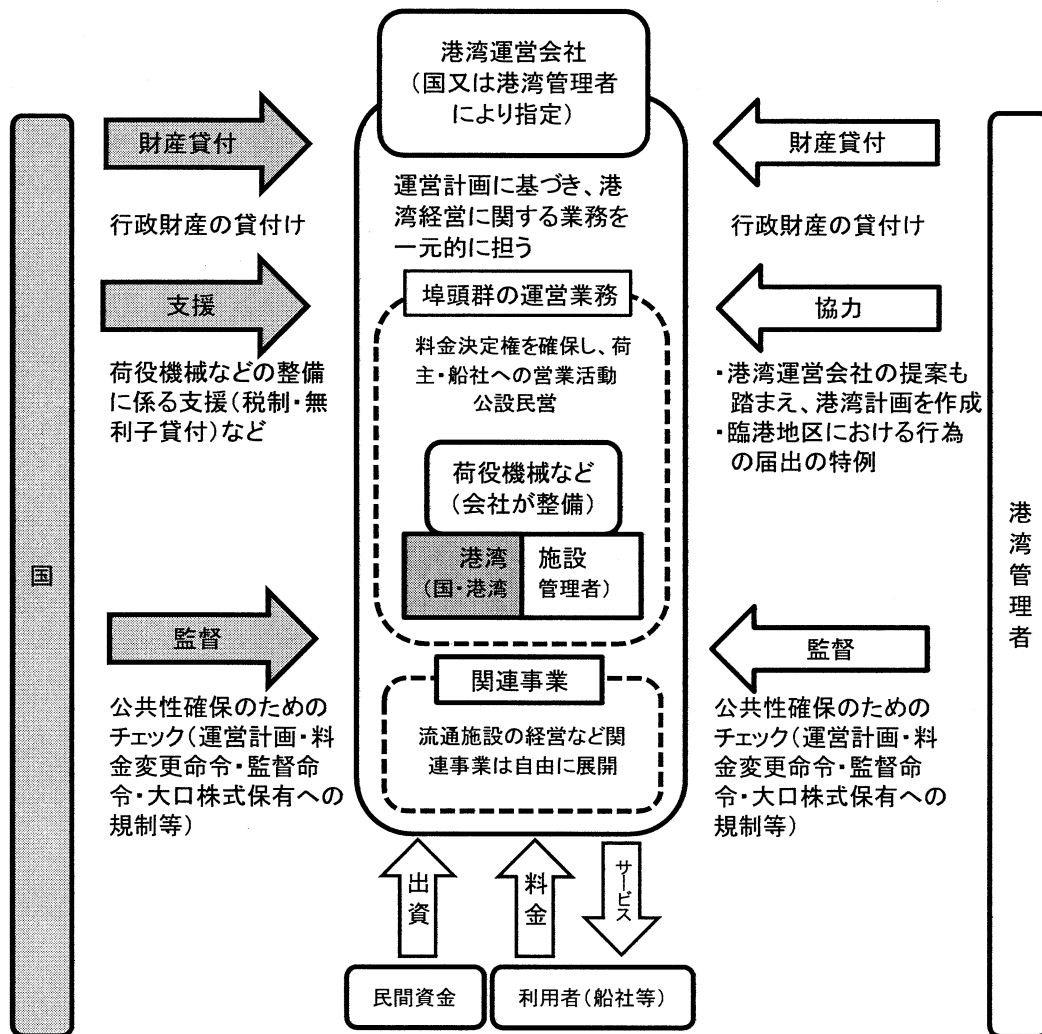
従来はコンテナを取り扱う埠頭には、国や地方公共団体が整備し、地方公共団体が管理している「公共埠頭」と、外貿埠頭会社が整備し、管理する「会社埠頭」の2種類が並立していた。しかし、上記のような仕組みを導入することにより、港湾運営会社に指定された外貿埠頭会社が、「公共埠頭」と「会社埠頭」の両方を一体的に運営することになり、バースウインドウ調整や荷さばき施設の相互融通など、スケールメリットを活かした効率的な港湾運営が可能となる。また、国が整備した国有埠頭については、港湾運営会社に直接貸し付けることができるため、港湾管理者である地方公共団体に対する管理委託により発生した中間コストの削減にもつながるといったメリットがある。

<sup>32</sup> ただし、期間は2010年8月1日からの3年間、社会実験として実施された。

<sup>33</sup> 「国土交通大臣が行う港湾運営会社の指定について」(www.mlit.go.jp/common/000185893.pdf) (検索日：2016年8月15日)。

さらに、地方公共団体による港湾運営では、港湾施設の使用料等は条例で規定する必要があるため、意思決定に時間がかかってしまう。そこで、港湾運営会社制度の導入により、原則として民間事業者が自由に料金を設定できるようにし、迅速な意思決定、そして弾力的かつ機動的な港湾運営を図ることが可能になる。また、世界各国の港湾関係者・船社等へのポートセールスや、荷主や船会社等のユーザーニーズに的確に対応したサービスの提供、現場状況に応じた柔軟な集貨活動など、国内外の民間企業と緊密な連携や折衝を行うことができるようになる（内波、2014：3）。

図IV-2 港湾運営会社の仕組み



出所：国土交通省港湾局（2014）「阪神港の埠頭株式会社経営統合について」より。

港湾運営会社制度では、港湾の効率性の追求と公共性の確保の調和を図り、港湾運営会社は上記の図IV-2で示すように、運営計画に基づき、港湾運営に関する業務を一元的に担い、これまで港湾局が行ってきた施設の利用料金の設定や、施設の利用調整、荷役機械等の整備が可能になる。これまで主に地方公共団体が行っていた港湾の管理運営のうち、港湾の運営の部分株式会社である港湾運営会社に担わせるものである。こうして、港湾運営会社が、国または港湾管理者より事業基盤となる埠頭群を長期で借り受けて、自らガントリークレーンなどの荷役機械を整備しながら、船社等から料金を収受して港湾を運営することとなる。

#### 4 港湾民営化政策の効果

国際コンテナ戦略港湾の「競争力強化」の一環として、「港湾民営化」が推進されている。外航船舶がトランシップ港湾を選択する際には、港湾コストが重要な要素であり、荷主が船社を選定する際に考慮するリードタイムもコストに関わる重要な要素となっている。このため、その効果を最終利用者が受益できるように工夫し、公設民営をはじめ、港湾コストの低減に向けた総合的施策を講じることが必要である。大水深コンテナターミナルを国が出資・整備し、港湾運営会社に直接貸し付けることにより、港湾コストを大幅に削減することができる。

日本のコンテナターミナルの運営が大規模化し、投資に見合う物流コストの低減効果が上がることを検証するために、次のような効果評価が行われた（小野、2006：3）。その際、国民経済的な観点から見た政策の経済効果を評価する必要がある。また、国及び港湾管理者の財政制約に鑑みると、公共施設の長期貸付け、ターミナル施設整備資金の無利子貸付及び税制などの認定運営者に対する支援策の効率性の検証が求められる。したがって、異なる観点から特定国際コンテナ埠頭の認定運営者に対する税・財政支援策の評価が行われた。

表IV-3に示す現行の国際海上コンテナターミナルとメガターミナルの施設規模及び整備費を比較するによって、メガターミナルの整備費は現行の国際海上コンテナターミナル3バース分より少ない。すなわち、施設の大規模化によって可能となる初期投資軽減は、ターミナルコストの削減効果に反映される<sup>34</sup>。

国際コンテナ戦略港湾の利便性の向上について、日本のコンテナターミナルでは、ターミナルオペレーションシステムをターミナル借受者それぞれが開発しており、相

<sup>34</sup> ①3バースが一体的に運営されることによって、管理棟のような共通の施設の整備費が省略されること、②ガントリークレーンやトランスターナーなどのヤード荷役機械のバース間での共有化が可能な施設は整備量を削減できる、③コンテナの搬出入のピークにもずれが生じることから、コンテナ蔵置スロットや搬出入ゲート数、コンテナフレートステーションの床面積なども減らすことができる、④コンテナターミナルの保安対策施設であるフェンス延長や監視カメラの台数も削減できる、などの理由が挙げられる。

互の互換性が十分でないため、バースウィンドウ、荷役機械等の効率的、機動的な運用がしにくい状態で、コンテナ管理にあたりシステム間での情報共有ができないことなど、利便性の観点での課題も見られる。さらに、製造業の生産・出荷の柔軟化・効率化の観点から、ゲート前渋滞を緩和するなど、コンテナターミナルゲートのオープン時間の拡大に対する要請が強い。

国際コンテナ戦略港湾におけるターミナルの一体運営に向けた環境整備を図るため、各ターミナルのオペレーションシステムを相互連携しコンテナ情報を共有する「ターミナルオペレーション連携システム」の構築に向け、外内貿連続バースの一体的運営のための情報共有に関する調査検討が行われ、システム運営の効率化及び利用者の利便性の向上を図るため、貿易に係るあらゆる手続き処理機能（NACCS）とコンテナ物流情報提供機能（COLINS）を統合した「総合的物流情報プラットフォーム」を構築する。海外とのコンテナ物流情報の可視化を推進するため、日中韓による北東アジア物流情報サービスネットワーク（NEAL-NET）について、対象港湾及び共有情報（コンテナのゲートイン・ゲートアウト、船積み・船卸し日時）の拡大を図るとともに、ユーザーへのサービス提供を開始する。また、EU、ASEAN 諸国等との物流情報システムの相互連携が検討されている。

戦略的港湾経営に向け、基幹航路の維持・拡大という「国際コンテナ戦略港湾政策」の目的を達成するためには、さらに港湾コストを低減し、リードタイムの短縮化を図りながら、より広域から大量に貨物を集約する必要があり、これを迅速な意思決定の下に実行していかなければならない。また、国際コンテナ戦略港湾が極めて広い背後圏を有する広域・国際インフラであることから、基幹航路のコンテナ船寄港維持に必要な広域からの貨物集約など、全国的見地から取り組むべき課題の解決に向けて強力に取り組む体制を整備するとともに、コンテナ船の寄港コストの低減に資するような設備投資を行うことも必要であろう。

統合した港湾運営会社への国の出資制度の創設により、国、港湾管理者、民間事業者による協働体制を構築しうる出資構成を実現するとともに、会社の財務基盤の強化を通じて設備投資を促進する。また、それと同時に港湾の公益性・公共性を確保することも重要である。



表IV-3 現行の国際海上コンテナターミナルとメガターミナルの施設規模及び整備費の比較

現行の国際海上コンテナターミナル (百万円)

施設名	規模・内容	整備費
岸壁、前面泊地等	水深-15m、延長 350m	5,268
カントリークレーン	ポストバナマックス 3 基	2,057
埠頭用地造成	16 ヘクタール	5,480
ヤード舗装	16 ヘクタール	1,002
ヤード荷役施設	RTG10 基、トレーラー14 台など	1,308
管理棟	1 棟	782
ゲート	15 レーン	270
CFS	1 棟 (1,000m <sup>2</sup> )	365
その他ヤード施設	メンテナンスショップ、電源、 照明、保安施設など	1,785
整備費総額		18,316

メガターミナル (百万円)

施設名	規模・内容	整備費
岸壁、前面泊地等	水深-15m、延長 1,000m	15,050
カントリークレーン	ポストバナマックス 7 基	4,800
埠頭用地造成	46 ヘクタール	15,780
ヤード舗装	46 ヘクタール	2,863
ヤード荷役施設	RTG23 基、トレーラー33 台など	3,051
管理棟	1 棟	788
ゲート	20 レーン	360
CFS	1 棟 (1,500m <sup>2</sup> )	551
その他ヤード施設	メンテナンスショップ、電源、 照明、保安施設など	2,172
整備費総額		45,414

出所：小野、2001：4。

## 小括

本章では、阪神港における港湾民営化に着目し、経営体制の改革と阪神港再生との関係について議論を展開した。かつて、コンテナを扱う埠頭には、国や地方公共団体

が整備し、地方公共団体が管理する公共埠頭と埠頭会社が整備し、管理する会社埠頭の2種類が並立していたが、港湾運営会社に指定された埠頭会社が港湾を一体的に運営することが可能になり、スケールメリットを生かした効率的な港湾運営が展開されることになった。さらに、かつての地方公共団体を管理者とする港湾運営では、港湾施設の使用料金の設定は条例で規定する必要があるとあり、柔軟な意思決定に基づく料金設定は不可能であった。しかし、港湾運営を民間事業者に委ねることにより、柔軟かつ機動的な意思決定に基づく対応が可能になった。このように、阪神港の国際競争力を向上させるため、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現が図られ、政府は法制度面から港湾法の改正を行った。

阪神港で経営の民営化を推進することによっていかなる効果が期待されるのか、まとめておこう。

- ① 公的組織が港湾インフラ整備、施設の建設、維持管理を担い、コンテナ船の寄港コストの低減に資するような設備投資（高規格大水深の港湾）が可能になる。
- ② 港湾の運営は株式会社化された埠頭公社が担うことにより、早期の民間資本の導入が可能になり、政府の財政負担の軽減に寄与する。
- ③ 北米・欧州などの基幹航路を取り扱う港湾を、国際コンテナ戦略港湾として1港もしくは2港に限定し、国の支援を集中し、より効率的なターミナル運営を実現できる。
- ④ 港湾管理や整備体制の改革によりグローバル化した港湾利用者のニーズに対して迅速かつ柔軟な対応が行われ、付加価値の高いサービスを提供することが可能になる。

日本経済新聞（2015年10月06日付け）によれば、2015年神戸港の2015年上期（1～6月）のコンテナ取扱個数は135万TEUと、阪神大震災が発生した1995年以降の最高を記録した。神戸港の貨物取扱量が順調に伸びていると報道された。また、神戸港で貨物の取扱量を押し上げている要因として、同港と国内の地方港を結んで輸出入貨物を運ぶ「フィーダー輸送」の回帰が指摘されている。今後、瀬戸内や九州の地方港から釜山に流れている貨物をどれだけ取り戻せるか注視していく必要がある。2015年度政府予算案では、国際コンテナ戦略港湾である阪神、京浜両港の機能強化に687億円（前年度比12%増）が計上された。民間事業者の支援及び船舶の大型化に対応したコンテナターミナル整備や、集貨支援に引き続き取り組む動きが見られる。

ところで、日本の港湾政策を振り返ると、1985年の「21世紀への港湾」、1990年の「豊かなウォーターフロントをめざして」に基づき、物流・産業・生活の機能がバランスよく調和した総合的な港湾空間の創造を促進する政策がある。親水空間は地域住民の生活を豊かにし、都市機能と住民の生活向上にとって不可欠である。文化、経済、ウォーターフロント、観光の相互融合が物流・産業・生活という港湾都市の三つの事

業領域の融合をもたらし、そこから新たな国際都市形成の基盤が形成されている。とくに、神戸市では、国際港湾物流都市、観光・アメニティ都市、医療産業都市の先進国型成熟港湾都市の形成が進められていることを忘れてはならない（宮下、2011:2）。

## V、阪神港における集貨政策

はじめに

経済のグローバル化が進展する中で、コンテナ輸送船の大型化や東アジアにおけるコンテナ港湾間競争の激化とあいまって、基幹航路のコンテナ船の日本への就航が減少している。特に、釜山港をはじめ、低廉な港湾コストに加え、高いサービス水準を誇る近隣諸国の港に国際トランシップされる貨物が増加している。

2004年に国土交通省が打ち出した「スーパー中枢港湾政策」の内容によれば、阪神港は、西日本のハブ港として、中国・四国・九州地方の各港と密接に結ばれている内航フィーダー網やフェリー網を利用して貨物を阪神港に集貨することが求められている。

さらに、「基幹航路就航の維持・強化」と「日本の荷主に高水準のサービスを提供」するため、アジアにおける近隣港である釜山港等を凌ぐサービスの提供を目指すこととしている。そして、2020年に、アジア発着貨物の国際コンテナ戦略港湾におけるトランシップを促進し、東アジア主要港として選択される港湾に発展させることを狙いとしている<sup>35</sup>。

また、2014年に国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会は「最終とりまとめ」を公表した。それによると、国際コンテナ戦略港湾への「集貨」<sup>36</sup>、国際コンテナ戦略港湾への産業集積による「創貨」<sup>37</sup>及び国際コンテナ戦略港湾の「競争力強化」<sup>38</sup>という三つの個別施策が打ち出された。

本章は、国際コンテナ戦略港湾への「集貨」という政策に注目し、国際コンテナ戦略港湾として、阪神港の競争力を回復させる取組みを強化するために、外貿コンテナネットワーク網の確立を急ぐ必要があることに加え、内需及び海外向けの貨物を取扱うために、内航フィーダーの集貨機能強化とそれによる基幹航路の維持・拡大及びコストの低減をいかに図ろうとするのかという問題を探ることとする。

「国際コンテナ戦略港湾政策」を阪神港に適用することにあたり、次のような政策目標が設定された。すなわち、①国際基幹航路の日本への寄港を維持・拡大することによって企業の立地環境を向上させる、②国際コンテナ戦略港湾として阪神港の集貨力を向上させる。本章では阪神港の集貨力の向上及びトランシップ率を改善するため

<sup>35</sup> 国土交通省（2010）「スーパー中枢港湾政策の総括と国際コンテナ戦略港湾の目指すべき姿」（[www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf)）p.14。（検索日：2012年2月22日）。

<sup>36</sup> 国際コンテナ戦略港湾への新たな集貨支援策として、内航コンテナ船の競争力強化、鉄道・トラックによる国際海上コンテナ輸送の促進などの施策がある。

<sup>37</sup> 戦略港湾背後用地への企業誘致に向けた支援措置の導入などの施策がある。

<sup>38</sup> 競争力強化の施策として、国際コンテナ戦略港湾のコスト低減、利便性の向上、コンテナ船の大型化、取扱貨物量の増大などへの対応、戦略的な港湾運営などの施策がある。

の施策内容を確認することにする。

阪神港が国際コンテナ戦略港湾の指定港として、今後、国際貨物の集貨拠点になるために、いかなる施策に取り組むことによって、かつての国際ハブ港の姿を取り戻し、港湾再生を実現できるのかという課題にひとつの糸口を見出したいと考える。

## 1 日本における内航フィーダー輸送の現状

### 1-1 内航フィーダーの定義

秋田・小谷（2006）はフィーダー輸送を次のように定義している。すなわち、「フィーダー」とは「幹線に接続する支線のこと」で、「輸出貨物におけるコンテナ詰め場所から本船船積み港まで」と「輸入貨物における本船船卸し港からコンテナ取出し場所まで」の荷姿がコンテナでの地域間輸送を指す。そして、はしけ、内航船舶、フェリー、RO/RO 船等の海上交通手段を利用して行われるものを「内航フィーダー輸送」、トラック、トレーラー、鉄道等の陸上交通手段を利用して行われるものを「陸上フィーダー輸送」と規定している。

トランシップ港とは貨物の積替港のことである。トランシップ港の機能は当該港の港湾地域やそれに隣接する臨海地域あるいは直近の後背地ではなく、遠隔地や他港の貨物を陸送あるいは中・小型船で集めて、その貨物を大型母船に積替え、遠隔地の港湾へと輸送するというものである（津守、2011a：9）。

そもそも荷主にとって、直行便が、コスト、スピードともに最もメリットがあるはずである。ところで、それにもかかわらずトランシップ港が必要となる理由は、①基幹航路上の大型母船が寄港するだけの大量貨物がない、②基幹航路上の大型母船が寄港するが、近隣のトランシップ港と比べて寄港頻度が少なく利便性が低い、③基幹航路上の大型母船が寄港するがフィーダー運賃や港湾コストが高い、などの理由が挙げられる。（津守、2011a：9）

### 1-2 内航輸送に関する政策の内容

内航フィーダーは、日本の個々の港湾という点を線としてつなぐ存在である。地方から神戸港に集貨する際、内航でなければならないのか。陸送はだめなのか、地方で発生する貨物は内航フィーダーを利用して神戸港に集貨するには、内航フィーダーの効率性を高める必要がある。それによって海上輸送のコストが大きく低減し、港湾の国際競争力の向上に極めて重要な役割を果たすことになる。したがって、内航フィーダー事業の抜本的な生産性向上、効率化が必要不可欠な課題となる。

国際コンテナ戦略港湾のメリットを最大限生かせるようにフィーダー網の充実を図り、コストの大幅な低減につなげるような各種の抜本的な施策を行う必要がある。そ

の際、フィーダー網間の連携を図るとともに、行政をはじめ、海上輸送、荷役、港湾管理など内航フィーダーに関わるすべての関係者の総力を結集し、協同した取組みを進めることが喫緊の課題となる。

内航フィーダーコストの引き下げを促進するため、日本内航海運組合総連合会による暫定措置事業に関する改善策である内航フィーダー船の船舶建造負担軽減の特例措置<sup>39</sup>の実施、内航フィーダーに関わる燃料費や船舶関係経費の負担軽減（石油石炭税・固定資産税の軽減措置など）、あわせて輸送を担う内航フィーダー船、バージに対する経営効率化に対する支援の強化が行われている。また、内航フィーダーに係る港湾コスト低減を図るために、国際コンテナ戦略港湾と、その港湾に貨物を集中させる地方港湾双方の内航船用のターミナルへの支援を強化する動きが始まった。

## 2 阪神港における広域集貨の方策

阪神港では、国際コンテナ戦略港湾としての戦略実現及び阪神港の機能強化に向け、様々なインセンティブを展開している。西日本発着貨物を民間企業や港湾管理者との協働のもと、阪神港に集約し、積み替えを行う物流構造を再構築する。新規に内航航路を立ち上げ、広域からの貨物集約を進めることが図られている。欧米基幹航路への輸送において、西日本港湾から釜山港など東アジア主要港で積み替えられているコンテナ貨物を、阪神港へ転換することを図るために、兵庫県・大阪府においても、阪神港の機能強化に向けた様々な取組みが展開される。国際フィーダー利用促進事業や東アジア主要港に流れている西日本諸港の海外トランシップ貨物を「阪神港」への集積をはじめ、大阪湾諸港が一体となって次のような取組みを進めている<sup>40</sup>。

### ① コンテナターミナルコストの低減策

創意工夫をこらした運営を行う民間事業者（メガターミナルオペレーター）への長期貸付制度（公設民営）を活用することによって、効率的な運営を図る。水先法規制緩和による水先料金の低減及び港湾運送事業規制緩和による港運料金の低減を実現する。次世代コンテナターミナルにおいては、バースウィンドウ調整、ガントリークレーン、トランスファークレーンなどの相互融通、労働者の作業協力を推進させ、ターミナル

<sup>39</sup> この暫定措置事業は、1967年から船腹過剰対策として実施してきた船腹調整事業（スクラップ・アンド・ビルド方式）の解消に伴う引当資格の消滅がもたらす経済的影響の考慮という視点で、日本内航海運組合総連合会が1998年から導入したものである。基本スキームは船舶を建造等しようとする組合員に対し、新造船等の対象船舶数に応じて、建造等納付金を納付（既存の自己所有船を解撤し、代替建造する場合は納付金を減額することも可）となる。2015年度で主要な事業であった解撤等交付金制度は終了した。この時点で、約1,309億円が交付された。引き続き2016年度から環境性能基準や事業集約制度を導入した新しい建造等納付金制度による借入金返済のための枠組みへと移行した。（<http://www.naiko-kaiun.or.jp/union/union05.html>）（検索日：2016年1月16日）。

<sup>40</sup> 「国際コンテナ戦略港湾阪神港のご紹介」（[http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000097/97015/vol.2\[1\].pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000097/97015/vol.2[1].pdf)）（検索日：2016年1月16日）。

の一体運営によって作業効率を向上させる。

#### ② 基幹航路の船舶大型化に対する支援措置

大型コンテナ船インセンティブとして、4万総トンを超える船舶の入港料を免除する（2011年4月1日開始）。大型内航フィーダー船インセンティブとして、入港料及びガントリークレーン使用料を減免する。「外貿コンテナ埠頭を利用する700総トン以上の内航コンテナ船の入港料・岸壁使用料を免除し、兵庫県は内航コンテナ貨物の取扱いを対象にガントリークレーン使用料を50%減免する（2011年4月1日開始）。国際コンテナ貨物拡大助成事業として、大阪府では堺泉北港に寄港する内航フィーダー航路を新たに利用する場合、コンテナ1本につき3,000円を補助した（2011年4月1日から2012年2月28日まで）。

#### ③ モーダルシフト補助制度

西日本の各港からコンテナ貨物を集める集貨策として、内航船・フェリーなどを用いたコンテナ貨物を海上輸送へシフトするように、1TEUあたり2,000円、上限10,000千円/件などの補助制度を創設している。

一方、鉄道貨物輸送は、道路整備や内航コンテナ輸送の拡充により、低迷している。しかし、トラックや船舶などの輸送手段に比較して、CO<sub>2</sub>の排出量が最も少ないメリットがあることから、国際コンテナ戦略港湾へのフィーダー機能の抜本的な強化に資する鉄道フィーダーを育成し、広域からの貨物集約を実現しようとしている。

さらに、広域集貨のためには、海上コンテナの国内輸送の95%を占める陸上輸送の効率化が必要であり、港を取り巻く道路網の整備が必要である。広域から効率的に貨物を集荷するためには、貨物の内陸集貨拠点（インランドデポ）の形成が輸送時間・輸送コスト・CO<sub>2</sub>の削減・港湾の使用の混雑解消や効率化の向上に有効であり、その整備促進が必要である。

ところで阪神港から出る貨物は、コンテナターミナルと背後圏（荷主）との往復輸送が基本で、片道は空コンテナを輸送している。コンテナターミナルが混雑し、空コンテナの返却や引取に時間を要する場合がある。したがって、インランドコンテナデポを設けて空コンテナを蔵置し、輸入コンテナを輸出コンテナに転用することで輸送の効率化を図ることができる。インランドコンテナデポでの空コンテナの返却・引取が可能となることで、空コンテナの輸送距離を大幅に削減できる。荷主から近い距離に空コンテナの蔵置場所があり、混雑・待ち時間の問題も解消される。

こうして地方港経由の釜山港接続より有利となる荷主コスト・リードタイム、サービス頻度を実現でき、日本海側の地方港経由トランシップ貨物及び中部圏の基幹航路貨物を対象とする阪神港への集貨拠点として機能しうる。

#### ④ NACCS 処理システムの普及

NACCS (Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System) は、入出港する船

船・航空機及び輸出入される貨物について、税関その他の関係行政機関に対する手続及び関連する民間業務をオンラインで処理するシステムである。海上貨物の輸出入等関連手続について、様々な行政手続き<sup>41</sup>及び貨物の積載・引き取りなどを総合的に処理して、物流の円滑化・迅速化に寄与している。

### 3 「阪神港利用促進プロジェクト」について

国土交通省は、国際コンテナ戦略港湾「阪神港」の再活性化に向けて、阪神港に欧米向けの貨物を集約し、阪神港に寄港する国際基幹航路の維持・拡大を図ることを推進している。関西地域においては、2005年に陸・海・空すべての国際インフラの整備と活用に向けて産学官で取り組む「国際物流戦略チーム」が設置された。そして、2013年に海運業界の情勢やビジネスニーズに応え、独自性の高い国際物流サービスの開発及び事業者主体でビジネスを創出する「阪神港利用促進プロジェクト」として6件の事業が認定された。その後、2014年には4件、2015年には5件の事業が認定されている。この際、コンテナフィーダー輸送に関わる主なプロジェクトを紹介しておこう<sup>42</sup>。

#### ① 西日本内航フィーダー合同会社による阪神港～瀬戸内/九州内航フィーダー機能強化事業（2013年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

西日本内航フィーダー合同会社は、阪神港が国際コンテナ戦略港湾の指定を受けたことから、地方港と阪神港を効率的に連携させて、釜山港にトランシップされている貨物を阪神港経由にさせることを狙いとして、上組、三菱倉庫、住友倉庫、三井倉庫、日本通運、山九、徳山海陸運送の物流7社が2015年に設立した会社である。西日本内航フィーダー合同会社が提案するプロジェクトは、瀬戸内/九州から釜山港でトランシップされている外貿コンテナ貨物を阪神港での基幹航路への積替え輸送に転換することを狙いとするものである。事業の特徴として、3点が指摘されている。(a)乗組員の少ないプッシャー型コンテナ船を利用することにより一般の貨物船よりも低コスト輸送が可能になる、(b)阪神港に入港する船舶サービスを利用して、多様な海外ネットワ

<sup>41</sup> 税関手続（財務省・税関）、港湾手続（国土交通省）、乗員上陸許可手続（法務省）、貿易管理（経済産業省）、動植物検疫手続（農林水産省）、検疫手続（厚生労働省）、食品衛生手続（厚生労働省）、医薬品等輸出手続（厚生労働省）などがある。

<sup>42</sup> 阪神港利用促進プロジェクト（[www.pa.kkr.mlit.go.jp/kbutsuryu/pdf/honbukaigou10/10.pdf](http://www.pa.kkr.mlit.go.jp/kbutsuryu/pdf/honbukaigou10/10.pdf)）（検索日：2016年9月1日） 阪神港利用促進プロジェクトの認定を受けたその他の事業として、2013年度については、横浜冷凍株式会社による夢洲物流センターの新設、AIU損害保険株式会社西日本地域事業本部による国内保険物流総合保険特約付き外航貨物海上保険、2014年度については、株式会社辰巳商會によるアシストスーツ（荷役支援機器）を利用した港湾荷役作業、ジャンボフェリー株式会社による神戸⇄高松・小豆島間のカーフェリーを利用した外貿コンテナ貫輸送事業、宮崎カーフェリー株式会社による神戸⇄宮崎を結ぶ定期フェリー便による貨物輸送事業、2015年度については、株式会社食縁による養殖業のフィレ加工、機能性包装、冷結、輸出事業、株式会社阪急阪神エクスプレスによる欧州（EU）発大阪・神戸港向け海上定温混載輸送サービス、ケービーエスクボタ株式会社による西日本内陸コンテナターミナル（ICT）活用によるコンテナラウンドユース事業がある。これらのプロジェクトの実施などで2014年度に阪神港に約13万TEUの集貨があったと言われている。国土交通省（2016）「国際コンテナ戦略港湾政策平成27年度政策レビュー」（[www.mlit.go.jp/common/001125138.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/001125138.pdf)）、p.56。



ークに接続が可能となる、(c)合同会社メンバーが提供しうる内航、荷役、保管、陸送等のサービスを包括した一貫輸送による料金の引き下げが可能となるうえに、合同会社メンバーの港運会社の連携により荷主ニーズを詳細に把握できるため、柔軟な寄港スケジュールが可能となる。

② 鈴与海運株式会社による阪神港と瀬戸内・九州諸港を結ぶ内航コンテナフィーダー事業（2013年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

阪神港を起点に、瀬戸内・九州諸港、特に顧客ニーズの高い北九州・志布志港を中心に運航を行う。104TEU積の内航船1隻を利用し、1週間2往復で運航する。毎週・定曜日で運航するため、荷主企業にとっては長期的な物流計画の作成を可能にするメリットを生かし、不特定顧客への幅広い営業の展開を図る。

③ OOCL(Orient Overseas Container Line Ltd Japan Branch)による阪神港⇄九州・瀬戸内 母船フィーダー運航事業（2013年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

西日本各港と阪神港を結ぶフィーダー網を構築し、自社専用船によるリードタイムの短いフィーダーサービスを提供する。利用するフィーダー船に自社専用運航船を投入することで、阪神港寄港母船とのスムーズな接続とリードタイムを短縮できる。阪神港寄港を週3回とし、その前日または翌日は各地方港に寄港するトランシップサービスを構築でき、荷主は利便性の高いスケジュールを設定できる。

輸入港である大阪港、輸出港である神戸港の両方に外航航路を有するため、大阪港から地方港に空コンテナを供給し、地方港から神戸港へ実入コンテナを回収することを可能にする。各地方から阪神地域へ陸送される内貿貨物を、海上輸送へモーダルシフトすることも検討され、CO<sub>2</sub>削減によって環境保護にも寄与する。

④ 井本商運株式会社による ISO 規格海上コンテナによる次世代型の「国内海上コンテナ輸送網」構築プロジェクト（2013年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

ISO 規格海上コンテナによる次世代型の「国内海上コンテナ輸送網」を構築することによって、輸出入コンテナ貨物の地方港から国際コンテナ戦略港湾への集貨、国内製品・原材料輸送の陸運から海運へのモーダルシフト、廃棄物・再生資源等の海運による静脈物流システムという3つの政策課題を同時に解決することをこの事業の狙いとしている。併せて、輸出入フィーダー貨物(外貿コンテナ)、国内動脈貨物(内貿コンテナ)、国内静脈貨物(内貿コンテナ)の3種類の貨物を積み合わせることにより、船型の大型化・低燃費化を実現することが可能となる。

⑤ 株式会社名門大洋フェリーによる阪神港と新門司港を結ぶフェリー事業（2015年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

近年のモーダルシフト等の需要の高まりに応え、2015年9月、11月に従来船に比べて30%積載能力が向上し、最新技術の導入により30%以上の省エネ効果を発揮する2隻の大型新造船『「フェリーおおさかⅡ」、「フェリーきたきゅうしゅうⅡ」』を投入し、

大型フェリー4隻を活用している。大阪南港～北九州・新門司港間を毎日上下2便、環境負担の少ない長距離幹線輸送を行っている。関西～九州の地域相互間を夜行便で結ぶ翌日配達が可能でデリバリー体制を構築することが図られ、輸出用の乗用車・建機の阪神港での積み出しを促している。

⑥ 郵船ロジスティクス株式会社による青果物鮮度保持技術の運用により、阪神港からの農産品輸出促進事業（2015年阪神港利用促進プロジェクト認定事業）

阪神港から海上コンテナCA技術である“MAXTEND”<sup>43</sup>を使用し、農産品の鮮度保持輸送サービスを開始する。これまで海上貨物での輸送が困難であった生鮮農産物を安価な海上輸送することで、輸出コスト削減による価格競争力の強化と輸送品質の向上を図り、関西からの食輸出拡大につなげる。

### 小括

2013年度輸出入コンテナ貨物流動調査報告書<sup>44</sup>によると、国際コンテナ戦略港湾である京浜港は東日本全体、阪神港は西日本全体を広く背後圏としていることになりはなくなり、引き続き、広域インフラとして機能を果たしている。特に、各都道府県で生産・消費されるコンテナ貨物のうち阪神港を利用するものの割合は、西日本各県で高い。関西各府県では阪神港の利用割合が70%以上であり、中国地方では鳥取県、岡山県が50%以上となっている。阪神港を利用するコンテナ貨物の生産地・消費地の構成をみると、直背後の大阪府、兵庫県を発着するものは3分の2程度であり、それ以外は西日本各地に広がる。阪神港が西日本全体の広域インフラとして機能していることが改めて示唆している。（表V-1）（図V-1）

国の出資を受けた阪神国際港湾株式会社は、基幹航路の維持・拡大に必要なコンテナ貨物を集貨するための国際戦略港湾競争力強化対策事業及び阪神港の貨物集貨事業に取り組んでいる。その中で、国際フィーダー利用促進事業、国際トランシップ貨物誘致事業、海外フィーダーなどの貨物誘致事業、新規航路誘致事業、渋滞対策事業の推進が、阪神港で国内輸送コンテナ取扱貨物の維持にある程度寄与していると言える（表V-2）。

西日本の産業と国際物流を支えるゲートポート「阪神港」の機能強化に向け、2014年12月26日、国からの出資を受け、日本初の「特定港湾運営会社」、すなわち「阪神国際港湾」株式会社が設立された。国際コンテナ戦略港湾のめざす「北米・ヨーロッ

<sup>43</sup> リーフターコンテナの 대기調整 (CA=Controlled Atmosphere) 技術である。果物や野菜などの鮮度低下を防ぐために開発されたシステムで、庫内を最適な温度に維持し、酸素、二酸化炭素、窒素を最も効果的に混合することで、品質保持期間を延ばすことができる。

<sup>44</sup> 国土交通省港湾局では、日本発着の国際海上コンテナの流動を詳細に把握するため、5年に1度、「全国輸出入コンテナ貨物流動調査」を実施し、その調査結果を公表している。

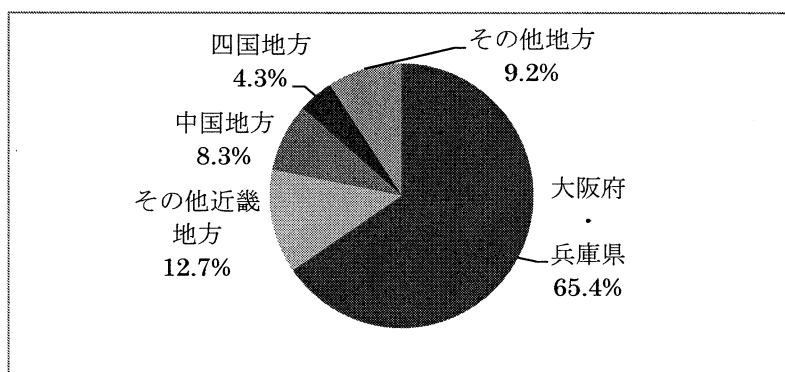
パを結ぶ基幹航路の維持・拡大」を図り、「利用者にとってのコスト低減やサービス

表V-1 生産地・消費地別阪神港利用割合（輸出入計）【2013年】

近畿	計	91%
	滋賀	52%
	京都	89%
	大阪	94%
	兵庫	98%
	奈良	95%
	和歌山	96%
中国	計	34%
	鳥取	55%
	島根	47%
	岡山	64%
	広島	29%
	山口	14%
四国	計	45%
	徳島	49%
	香川	45%
	愛媛	47%
	高知	20%

出所：国土交通省、2014a：7。

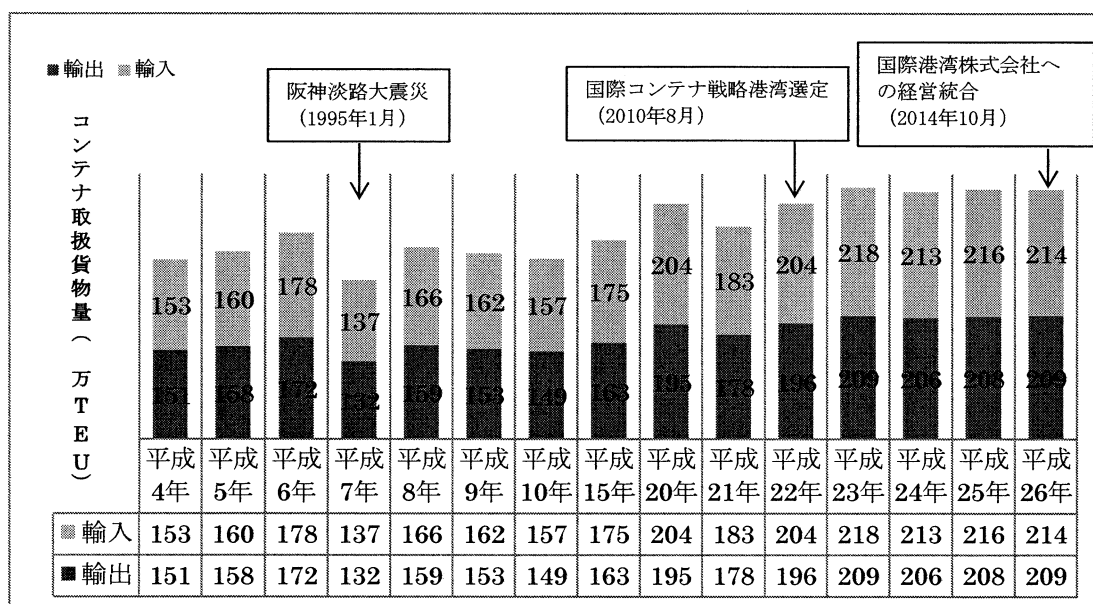
図V-1 阪神港利用のコンテナ貨物の生産地・消費地構成（輸出入計）【2013年】



出所：国土交通省、2014a：7。

上」など、「阪神港」の国際競争力を向上させる目的となっている。阪神港においては、瀬戸内海の内航フィーダー網の拡充による西日本地域からの集貨機能の強化や、インランドポートの設置による北陸エリアからの集貨機能強化などを図り、従来、海外の港湾でトランシップされていたコンテナ貨物を阪神港に取り戻すということが最大の課題となっている。本章で議論した内航フィーダーを阪神港に集約させるための取組みはまだ緒についたばかりであり、現時点においてその効果を評価することは時期尚早であると言える。

表V-2 阪神港におけるコンテナ貨物取扱量の推移



出所：国際物流戦略チーム第12回本文会合資料2-1、p.16。

## VI スーパー中枢港湾選定以後の港湾政策に対する若干の評価

すでに、本研究においてスーパー中枢港湾選定に至った経緯から今日に至るまでの港湾政策の展開について詳述してきた。

ところで、そもそも京浜港及び阪神港を国際戦略コンテナ港湾に指定して、東アジアにおけるハブ港としての地位の回復に注力しなければならないのだろうか。

それは言うまでもないことではあるが、日本発着貨物のみならず世界各地からの貨物の中継港、すなわち貨物の集積拠点として機能することにより基幹航路の寄港地に選定され、それに伴う日本発着貨物も基幹航路を利用して比較的 low コストで輸送されることになる。これによって、製造業が国内に生産拠点を置くことも可能になり、日本の産業の国際競争力にも資することになる。

しかし、基幹航路の寄港地から外れることになると、日本発着貨物は近隣のアジア諸港での積み替えを余儀なくされ、それにより輸送コストの上昇あるいは積み残しのリスクを負わねばならなくなり、日本の製造業が海外へ拠点を移す大きな要因を生み出すことになる。

このような背景から、日本政府は京浜港と阪神港を国際戦略コンテナ港湾に選定し、ライバルである韓国の釜山港を意識した政策展開を図っているところである<sup>45</sup>。

さて、阪神港は2002年にスーパー中枢港湾選定委員会に対してスーパー中枢港湾の育成に向けた目論見書を提出している。その内容にそって政策の達成状況を確認し、評価してみよう。

### (1) 港湾の広域的な行政の連携に向けた戦略

神戸港と大阪港との一開港化に取組み、神戸港と大阪港に寄港する船舶の港湾コストの低減を図るとしている。

これに対して、選定委員会の評価は次の通りである。

アジアの主要港を凌ぐコスト・サービスの実現に向けた方法論の明確化が必要であるものの、国際・国内中継貨物の誘致等による需要の開拓等に関する港湾経営戦略についての検討が進んでおり、港湾関係者の役割分担も明確に認識されていることから、スーパー中枢港湾の育成を通じて経済・社会の発展に貢献する一定の見込みを有すると評価された。

阪神港の目論見書では、コスト削減の目標値は明確に示されていないが、「スーパー中枢港湾政策」では、2010年度までにアジア諸港並みの港湾コストの約3割低減、リードタイムの1日程度への短縮という目標が示されている。

この目標に照らして、2008年の時点でコストは2割弱の低減、リードタイムも1日

---

<sup>45</sup> 釜山港の開発及び釜山港をめぐる政策については、李（2012）を参照。

を達成するなど、設定された目標が視野に入りつつあると示されている<sup>46</sup>。

それでは、港湾コストについて、日本内航海運組合総連合会（以下では、総連合会と略す）が行った調査結果に基づいて、もう少し詳細に見ておこう。

総連合会は実入コンテナ・フィーダー料金、ターミナル料金について、地方港が阪神港あるいは釜山港を接続港として利用した場合の料金差を比較するとともに、2002年と2010年の間において料金差がどのように変化したかを明らかにしている。

まずは、実入コンテナのフィーダー料金について見てみよう。阪神港のフィーダーと想定される山陽／瀬戸内と門司／関門の地方港が阪神港あるいは釜山港を接続港とした場合の2002年と2010年の料金は次の通りである。

表VI-1 フィーダーコスト比較

単位：円

		20フィート・コンテナ			40フィート・コンテナ		
		阪神港	釜山港	阪神港／釜山港	阪神港	釜山港	阪神港／釜山港
山陽／瀬戸内	2002年	34,000	36,600	0.92	48,000	51,600	0.93
	2010年	35,000	28,800	1.21	45,000	44,100	1.02
	増減率	2.9%	-21.4%		-6.3%	-14.6%	
門司／北九州	2002年	37,000	22,900	1.61	55,000	36,400	1.51
	2010年	38,500	19,800	1.94	57,500	32,400	1.77
	増減率	4.0%	-13.6%		4.5%	-11.0%	

出所：日本内航海運組合総連合会（2011）のデータより筆者作成。

表VI-1が示すように、2002年時点において、20フィートコンテナ及び40フィートコンテナのいずれについても山陽／瀬戸内から阪神港へのフィーダー料金は釜山港に比較して若干ではあるが安価であったが、2010年に至っては逆転し、阪神港が高価になっている。とくに、2002年から2010年にかけての釜山港の低減率が顕著であるのに対して、阪神港は40フィートコンテナの山陽／瀬戸内からのフィーダーを除いてフィーダー料金が上昇している。

つづいて、阪神港及び釜山港のターミナル料金を見ておこう。

<sup>46</sup> 「国際コンテナ戦略港湾」の選定を検討する港湾募集添付資料-1（[www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf)）（検索日：2016年10月1日）。

表VI-2 港湾ターミナル料金比較

単位：円

		フィーダー船 ターミナル料金		ターミナル間横持 トラック料金		大型母船 ターミナル料金		合計	
		阪神港	釜山港	阪神港	釜山港	阪神港	釜山港	阪神港	釜山港
		20 フィート コンテナ	2002年	8,300	4,200	7,000	1,200	22,000	9,600
	2010年	8,500	3,600	7,500	1,350	19,000	6,300	35,000	11,250
	増減率	2.4%	-14.3%	7.1%	12.5%	-13.7%	-34.4%	-6.2%	-25.0%
40 フィート コンテナ	2002年	12,200	7,200	9,000	1,800	33,000	12,000	54,200	21,000
	2010年	9,500	5,400	8,000	2,250	28,500	9,900	46,000	17,500
	増減率	-22.2%	-15.0%	-11.2%	25.0%	-13.7%	-17.5%	-15.2%	-16.7%

出所：日本内航海運組合総連合会（2011）のデータより筆者作成。

表VI-2 が示すように、ターミナル間横持のトラック料金については釜山港も 2010 年は 2002 年に比較して上昇しているが、ターミナル料金をトータルで見ると、釜山港のターミナルコストは阪神港に比較して圧倒的に安価で、阪神港は釜山港の 2.5 倍以上になっている。

最後に、フィーダー料金とターミナル料金を加えた総料金を比較しておこう。

表VI-3 フィーダー料金+ターミナル料金

単位：円

		20 フィートコンテナ			40 フィートコンテナ		
		阪神港	釜山港	阪神港/釜山港	阪神港	釜山港	阪神港/釜山港
山陽/瀬戸内	2002年	71,300	51,600	1.38	102,200	72,600	1.41
	2010年	70,000	40,050	1.74	91,000	61,600	1.47
	増減率	-1.90%	-22.40%		-11.00%	-15.20%	
門司/北九州	2002年	74,300	37,900	1.96	109,200	57,400	1.90
	2010年	73,500	31,050	2.36	103,500	49,900	2.07
	増減率	-1.10%	-18.10%		-5.30%	-13.10%	

出所：日本内航海運組合総連合会（2011）のデータより筆者作成。

表VI-3 が示すように、20 フィート及び 40 フィートコンテナについて、山陽/瀬戸

内から出る貨物が阪神港あるいは釜山港を接続港とする場合を比較すると、1.5 倍あるいはそれ以上阪神港が高価となり、北九州から出る貨物については、阪神港は釜山港に比較して 2 倍以上のコスト高となっている。しかも、2010 年は 2002 年に比較してその格差が拡大している。阪神港が港湾運営の効率化を進める中でも釜山港との差が縮小していないのが現実である。

## (2) 次世代高規模コンテナターミナル

阪神港がスーパー中枢港湾選定にあたって提出した目論見書によれば、神戸港はポートアイランド（2 期）と六甲アイランドにコンテナバースを集約し、大阪港は夢洲地区のハード機能の拡充が可能であると記されている。その結果、現在は神戸港のポートアイランドに 8 バース、六甲アイランドに 5 バース、大阪港は南港に 6 バース、夢洲に 3 バース存在する。このうち、大規模コンテナターミナルといわれる水深 16 メートル、岸壁総延長距離 1,000 メートルのターミナルは、神戸港のポートアイランドにある 2 バースのみである。これに対して、釜山港はすでに 26 バース有し、ターミナル面積は 460ha であり、阪神港の 1.6 倍である。阪神港においてもハード面の港湾整備が進められているが、釜山港にはるかに及ばない現実がある。とくにコンテナ船の大型化に対応する大規模コンテナターミナルの整備においては、阪神港は釜山港にはるかに及ばない。

## (3) コンテナ港湾としての貨物取扱規模

阪神港は目論見書の提出時である 2002 年時点において外貿コンテナ取扱貨物量は約 330 万 TEU であるが、5 年の間に 400 万 TEU を取り扱うことが見込まれると示している。

ところで、コンテナ取扱規模については、目論見書では TEU という単位を用いて表されているが、5 年に 1 回調査される全国輸出入コンテナ貨物流動調査ではトン数を単位として表されている<sup>47</sup>。よって単純に比較することはできないが、目論見書では約 20%程度の取扱いの増加を見込んでいる。

そこで、神戸港及び大阪港における外貿コンテナの取扱量を見ておこう。

神戸港の 2003 年から 2008 年にかけての輸出コンテナは 29.2%の増加、輸入は 23.8%の増加となっている。一方、大阪港は輸出コンテナは 30.1%の増加、輸入は 18.7%の増加となっている。この数値は目論見書で期待されたコンテナ貨物の取扱量をほぼ満たしていると言える。しかし、直近の 2013 年の数値を見ると、神戸港の外貿輸出コンテナの取扱量は対 2008 年比で -5.99%、大阪港については -14.2%となっている。すなわち、阪神港から海外に出る貨物量が減少していることから、阪神港への貨物の集積が十分であるとは言い難い。

<sup>47</sup> 全国輸出入コンテナ貨物流動調査は 11 月に実施される 1 ヶ月調査である。



表VI-4 外貿コンテナ貨物量の推移

単位：トン

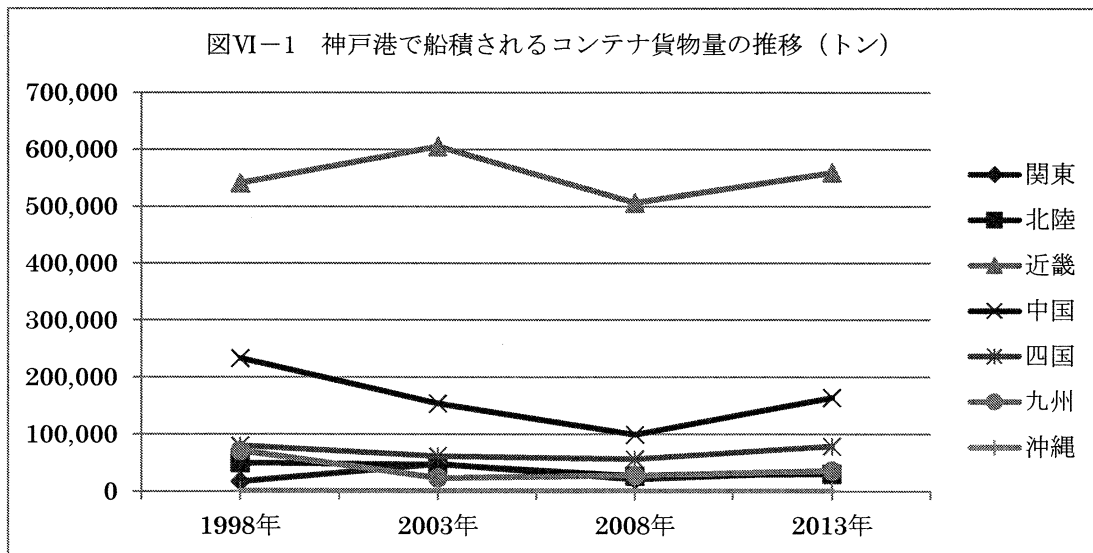
年度	神戸港				大阪港			
	輸出	増減率 (%)	輸入	増減率 (%)	輸出	増減率 (%)	輸入	増減率 (%)
1998年					6,092,375		11,252,397	
2003年	13,110,260		14,267,735		6,461,641	6.0	18,167,211	61.4
2008年	16,946,655	29.2	17,666,667	23.8	8,410,185	30.1	21,582,524	18.7
2013年	15,962,931	-5.9	18,962,931	7.3	7,221,581	-14.2	25,013,297	15.8

出所：神戸市みなと総局「神戸港大観」及び大阪港外貿コンテナ取扱

([www.city.osaka.lg.jp/portpage/0000067066.html](http://www.city.osaka.lg.jp/portpage/0000067066.html)) (検索日：2016年10月20日)。

(4) 神戸港及び大阪港をめぐるフィーダー貨物の動向

近年、従来神戸港あるいは大阪港の後背地と考えられていた地方が地元の港湾を利用して直接海外へ輸出する事例が多くみられるようになってきている。これは、地方自治体が産業の集積を促し、地元経済の活性化を促す狙いからである。まずは、地方から神戸港へフィーダー輸送されて神戸港で船積されて海外へ輸出されているコンテナ貨物の状況を見てみよう。

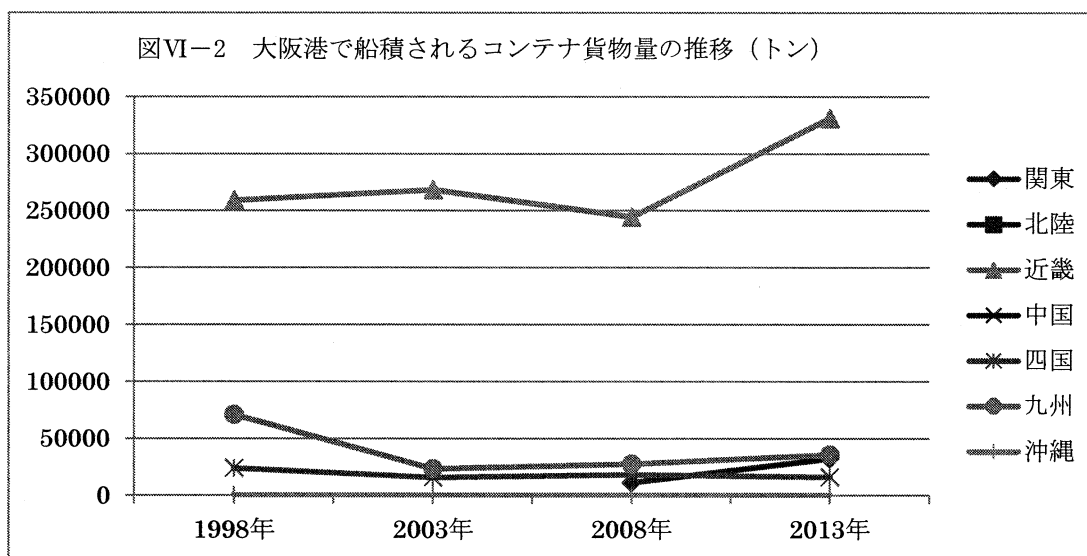


出所：国土交通省「全国輸出入コンテナ貨物流動調査 (各年度)」のデータより筆者作成。

図VI-1 より明らかであるように、神戸港の主な後背地である中国地方からのフィー

ダー輸送量が 1998 年から 2008 年にかけて減少する状況が見られ、神戸港へのフィーダー貨物の集約が懸念される状況を垣間見ることができる。その後、2008 年から 2013 年にかけて各地方から神戸港へフィーダーされる貨物が戻る様子を見ることができるが、最終的に年間を通して見た場合、神戸港からの輸出力は減少している。全国輸出入コンテナ貨物流動調査の結果は 1 ヶ月データであることに留意する必要がある。

次は、大阪港の状況もあわせて見ておこう。



出所：国土交通省「全国輸出入コンテナ貨物流動調査（各年度）」のデータより筆者作成。

大阪港は主に輸入港としての機能が強いことから神戸港ほど顕著な特徴は見られないが、四国あるいは九州からのフィーダー貨物量が低迷している状況で、大阪港へフィーダーされる貨物に大きな動きは見られない。

このように、地方港から阪神港の中でも神戸港へフィーダーされる貨物は 1998 年から 2008 年にかけて減少する傾向にあり、その後 2008 年から 2013 年にかけて中国あるいは四国地方から神戸港へフィーダーされる貨物が若干回復する兆しが見られるが、全般的にみて地方から阪神港へフィーダーされる貨物に大きな動きは見られないことから阪神港へコンテナ貨物を集約する政策に限界があるのではないかと考えられる。

#### (5) 日本発着貨物のトランシップ

近年、釜山港は日本の港湾を発着とするコンテナ貨物のトランシップ港として注目され、コンテナ貨物の取扱量では、2013 年に世界の 10 位にランクされている<sup>48</sup>。

釜山港は、2013 年現在、韓国の全港湾で取り扱うコンテナ貨物の 75.4%を担い、韓

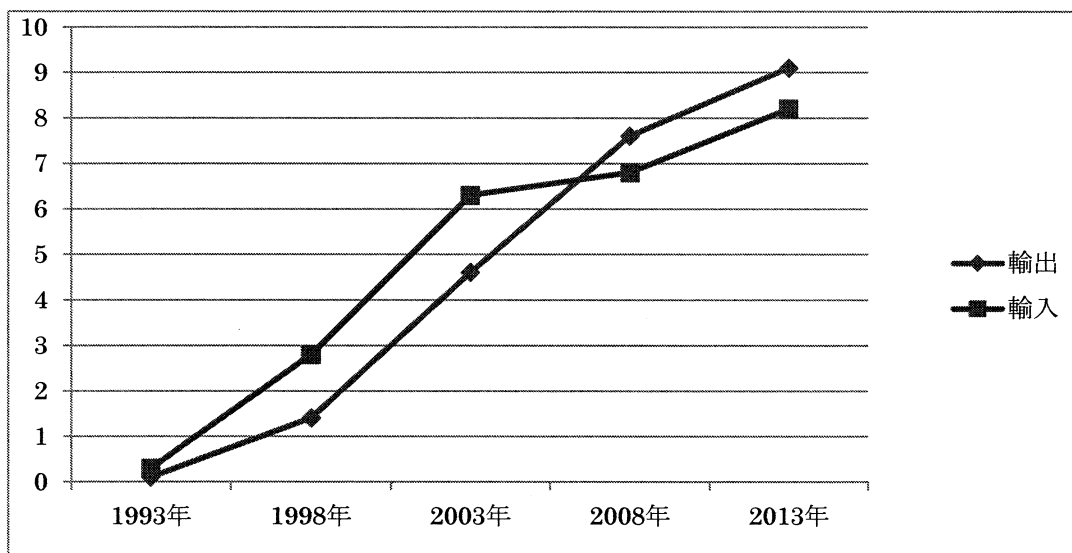
<sup>48</sup> (公社)日本港湾協会(2015)「数字でみる港湾 2015」、p.12. ちなみに、神戸港は 56 位、大阪港は 60 位である。1980 年は神戸港は 4 位、大阪港は 39 位、釜山港は 16 位であった。

国における全トランシップコンテナ貨物の93.9%を処理している<sup>49</sup>。

日本の港湾を発着とするコンテナ貨物と韓国の港湾との関係を見てみよう。実入コンテナ貨物について、日韓のコンテナ貨物のうち日本の港湾で船積みされて韓国の港湾でトランシップされる貨物は2013年において58.4%、日本の港湾で船卸される貨物については64.4%となっている。中でも、釜山港に限定してみれば、日本の港湾で船積みされる貨物については63.4%、日本の港湾で船卸される貨物については66.5%となっている<sup>50</sup>。

このような状況から、日本発着コンテナ貨物の多くが韓国の港湾、とくに釜山港で積み替えられていることが明らかである。さらに、もう少し詳細に見ておこう。

図VI-3 日本の港湾発着コンテナ貨物の釜山港での積替率の推移



出所：国土交通省「全国コンテナ貨物量流動調査（各年度）」のデータより筆者作成。

図VI-3が示すように、日本の港湾を発着とするコンテナ貨物が釜山港でトランスファーされる割合が上昇する傾向にある。さらに、日本の港湾をスーパー中枢港湾と地方の港湾に分けて見てみよう。

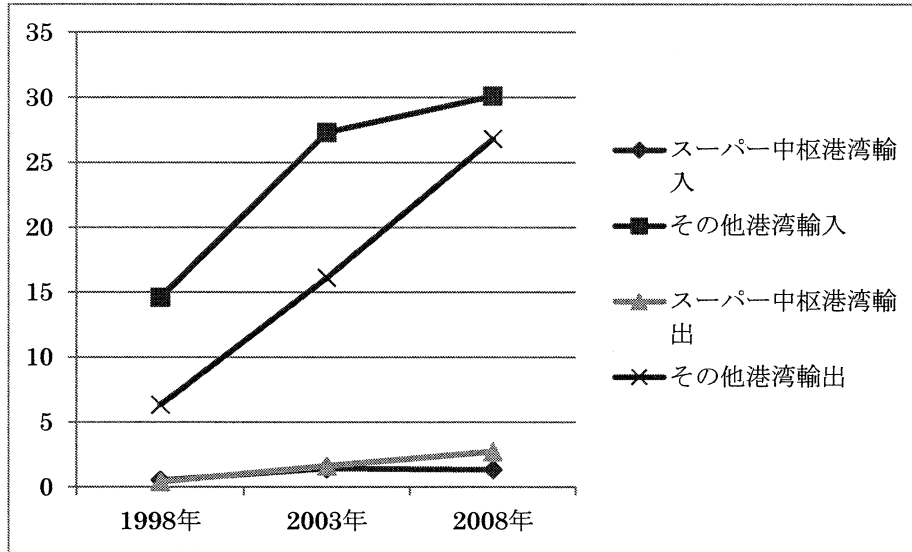
阪神港及び京浜港をはじめとする日本の中枢港湾に指定されている港湾から船積み・船卸されるコンテナ貨物で、釜山港を経由する貨物はさすがに多くはないが、地方港から出る貨物の多くが釜山港でトランスファーされる割合が増加する傾向にあることが明白である。すでに確認したように、地方の港湾から阪神港へフィーダー輸送されて阪神港で船積み・船卸される貨物が減少するなか、地方港で船積み・船卸される貨物の

<sup>49</sup> (公益財団法人) 国際東アジア研究センター、2014：5。

<sup>50</sup> (公益財団法人) 国際東アジア研究センター、2014：17。

うち釜山港でトランスファーされる割合が増加している。すなわち、地方で発生する貨物が阪神港に集貨されないで直接地方の港湾から輸出あるいは地方の港湾に輸入され、それらの貨物の多くが釜山港で積み替えられているというのが現在の実態であることを確認することができた。

図VI-4 日本の港湾別釜山港積替率の推移



出所：国土交通省「全国コンテナ貨物流動調査（各年度）」のデータより筆者作成。

## 結論

日本の港湾は、1980年代初頭においては世界のコンテナ貨物取扱個数では世界の上位を占めていた。しかし、今日にあってはその順位を大きく下落させ、1980年に世界第4位であった神戸港は56位まで順位を下げた。かわって、中国や韓国の港湾が上位を占めている。こうして国際競争力を失った日本の港湾が再び競争力を回復して、世界の港湾と伍して競争するために何が必要であるかという議論が行われてきた。

二村は Fleming & Baird の研究を引用して、競争力のある港湾とは利便性が高く、効率的なサービスを安価で提供できる、信頼性の高い港湾であり、結果的に多くの貨物を集めることができる港湾であると述べている。加えて、井上は新たな成長産業及びロジスティクス産業の集積を進めて、海陸の単なる結節点としての港湾からロジスティクスの付加価値を生み出す港湾への変貌を図ることが重要であると指摘している。

日本政府は世界の主要港、とりわけ、近隣のアジア諸港との競争が激しさを増していることを強く認識し、国際港湾の機能強化を図ることを狙いとして「スーパー中枢港湾政策」を打ち出した。この「スーパー中枢港湾政策」では、港湾運営の効率化による港湾コストの低減と港湾の機動的な運営を行いうるターミナルオペレーターの育成が重要な政策の柱に据えられた。このような交通インフラの整備及びインフラの管理運営をめぐる議論は鉄道分野を中心に上下分離論として1980年代末から行われてきた。そして今日、上下分離をめぐる議論は鉄道にとどまらず多くの公益事業分野においても行われ、電力分野のように実行の段階に移っている分野もある。港湾においても、本研究の対象である阪神港においても組織再編が行われ、阪神国際港湾株式会社が運営会社と指定された。

「スーパー中枢港湾政策」では、港湾運営の問題と併せて集貨の問題が政策の柱になっている。すなわち、地方港から直接海外へ輸出され、釜山港等でトランシップされている貨物を阪神港経由にするということが議論の焦点になっている。先行研究によれば、中国航路、東南アジアなどの近海航路、北米あるいは欧州の基幹航路を維持するにはそれぞれ週7~8便確保することが必要であるとか、内航フィーダーを阪神港の国際フィーダー航路に取り込むためにはフィーダー船の高速化による輸送時間の短縮と運賃負担力の大きい貨物を集貨及び創貨する必要があるという指摘がある。

先行研究で示されたそれぞれの主張は首肯できる内容である。

それでは、日本政府が日本の港湾の再生を図るべく実施してきた「スーパー中枢港湾政策」及びそれを引き継ぐ「国際コンテナ戦略港湾政策」の下で展開された政策がどのような成果を上げてきたのかということの評価したうえで、今後のこれらの政策を引き続き推進すべきであるという問題を検討する必要がある。

黒田・奥田・木俣が述べるように、港湾の役割や機能はその時代の要請により変化

する。まず第Ⅱ章では、「スーパー中枢港湾政策」あるいは「国際コンテナ戦略港湾政策」が打ち出されることになった背景を日本の港湾政策の変化の中で捉えることにした。

1960年代の高度経済成長期において重化学工業を中心とする工業社会が到来し貿易量の増大に伴って物量が増加する中、コンテナ船が登場し、いわゆるコンテナリゼーションの時代を迎えることになった。一方、増大する貨物をさばく港湾をはじめとする社会インフラの整備の遅れが指摘され、中でも貿易の窓口となる港湾インフラの整備が急務となった。また、原材料を海外から輸入して、港湾臨海部で加工・生産をして輸出する企業の立地に資する港湾機能の拡充が求められる時代であった。コンテナリゼーションの到来とともに、港湾インフラにおいてはコンテナ埠頭の必要性が主張され、港湾施設の運用については効率的な埠頭利用の観点から船社から埠頭の専用供用を求める要望が高まった。これは港湾法が定める公共方式に反するものであった。しかし、船社の要請あるいはコンテナ化の進展に鑑み、公共方式に限界があることが認識され、公団方式が導入されることになった。ここに、外貿埠頭公団法に基づき、京浜外貿埠頭公団と阪神外貿埠頭公団が設立された。こうして、コンテナ埠頭は船社に専用貸しされることになり、外貿埠頭の緊急整備の完了を受けてそれぞれの公団は解散され、その業務は埠頭公社に承継されることになった。

時代は高度経済成長期から1970年代に2度のオイルショックを経験し、日本経済はソフト化・サービス化の時代に入る。この時代は高度経済成長期に発生した外部不経済の処理と石油に代わるエネルギー源の供給保管基地としての港湾整備が行われた。さらに、産業経済社会のソフト化・サービス化が深化し、経済の拡大が港湾取扱貨物量の増加につながる時代へと移行していった。それに伴い、港湾整備の考え方も量的拡大から高度化するニーズに対応する質的充実を優先する考え方へ変化することになる。こうして、貨物量の増大と工業用地の拡大への対応からヒト・モノが集まり多様な活動が高度に営まれる総合的な港湾空間の創造と東京一極構造を回避するために地域相互の連携を強化することを狙いとして港湾相互ネットワークの推進が政策目標として掲げられた。すなわち、国内輸送と国際輸送の融合を踏まえた国内外輸送一体の海上ハイウェイ構想が示された。

世界に目を転じると、日本の近隣アジア諸国の急速な経済発展と産業の国際的な水平分業化の進展によりアジアで発生する貨物量が急増する中、ロジスティクスの進化とコンテナ輸送の進展に対応しうる港湾整備が求められることになった。すでに、日本政府は2000年に「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン」を策定し、広域にわたる背後圏の需要を賄う4地域の中核国際港湾とそれらを補完する8地域の中核国際港湾に関する政策を提示し、これに対応しようとした。しかしながら、シンガポールや釜山港等のアジア主要港が中継貨物を増大させながら、規模の拡大とサービス水準の

向上、コスト低減を図っていく中、日本の国際コンテナ港湾が国際港湾の大動脈である基幹航路ネットワークから外れ、北米航路や欧州航路の本船が日本に寄港する頻度が減少する恐れが高まっているという懸念から、2002年11月29日の交通政策審議会の答申に基づき次世代高規格コンテナターミナルをモデル的に育成する地域としてスーパー中枢港湾が指定されることになった。具体的には、スーパー中枢港湾が高規格コンテナターミナルの育成の場となるために5年程度の期間に年間400万TEU程度のコンテナ取扱規模を求められた。さらに、次世代高規格コンテナターミナルに求められる基準として、岸壁延長1,000メートル以上、最大水深15メートル以上、ターミナル奥行として平均500メートル程度の蔵置能力の条件が設定された。そして、このようなコンテナターミナルを運営する単一の民間のターミナルオペレーターが国内外のコンテナ中継機能の拡充を含めコンテナ取扱規模の拡大を図り、港湾コストを釜山港等と競争可能とすることが求められた。こうして、「スーパー中枢港湾政策」が実施されることになったが、日本の港湾における基幹航路の維持は厳しい状況にあった。それゆえ、一層の「選択」と「集中」を進めることによって国際競争力の強化を図ることが焦眉の課題となった。そこで「国際コンテナ戦略港湾政策」が打ち出されることになった。政策の目標は、国際貨物の集約による基幹航路を核とした国際コンテナ戦略港湾の競争力を強化することにより、アジア向けを含む日本全体の日本発着貨物の釜山等のアジア主要港でのトランシップを2015年に現行の50%に縮減することであると示されている。こうして、2010年8月に阪神港と京浜港が国際コンテナ戦略港湾に指定された。

さて、本研究はスーパー中枢港湾の選定を受けた阪神港を研究対象としている。スーパー中枢港湾の選定を受けるにあたって選定委員会に提出された目論見書において、集貨と併せて港湾の後背地を利用した創貨の問題が取り上げられている。第Ⅲ章は阪神港の後背地開発による創貨の問題を論じている。

井上は港湾を単なる海陸の結節点にするのではなく、ロジスティクスの付加価値を生み出す港湾に変貌させることが重要であると述べたうえで、急成長を遂げる中国の消費や生産を睨んだロジスティクスハブを日本の港湾に形成すべきであると提言している。そのためには、阪神港の臨海部に広がる後背地を利用する企業の誘致とロジスティクス産業の集積は不可欠となる。井上はさらに、日本のもつ競争力を構成する要素をどのように評価し、どう磨き、どう組み合わせると他港にない特徴ある競争力を実現するかが問われていると述べている。まさに、取扱貨物の差別化を通して特長ある競争力を確立することが求められていると解することができる。

産業の国際競争の激化や為替相場の変動に対処することから生産拠点を海外に移す傾向にあり、国内において産業の空洞化が懸念される中で、阪神港の後背地が経済成長のエンジンとなる産業の集積拠点となる国際戦略総合特区の指定を受けた。具体的

には、医薬品、医療機器、先端医療技術、先制医療、バッテリーやスマートコミュニティという6つの分野に対して規制緩和、財政支援、税制優遇や金融支援が行われることになった。阪神港を形成する神戸港の後背地には主に医療・医薬関連の産業クラスター、大阪港の後背地には主に新エネルギー・環境関連の産業クラスターの形成が進められている。

神戸市は1998年に神戸医療産業都市構想を発表し、ライフサイエンスクラスターを形成するために産学官の医療関連機関の集積を図り、先端医療技術のR&D型拠点として整備されようとしている。一方、大阪港の後背地は新エネルギー・環境関連産業の集積が想定されている。たとえば、廃棄された電子機器を国内外から大阪港に集約し、再生工場で抽出されるレアメタルを新たな高付加価値製品に転用する技術の集積拠点になる。これらの高付加価値貨物を関西国際航空や神戸空港を利用して輸出するシー・アンド・エアの輸送システムも構想される。

神戸港での医療機器の貨物取扱データ及び大阪港でのコンデンサーに代表される新エネルギー関連の貨物取扱データより、阪神港及び大阪港での国際コンテナ貨物取扱実績の中で取扱数量及び取扱価額において顕著な増加傾向がみられることから、関西イノベーション国際戦略総合特区の取組は一定の成果をあげていると評価できる。

スーパー中枢港湾及びそれにつづく国際コンテナ戦略港湾の選定に当たり、港湾の運営体制のあり方は重要な課題の一つであった。すなわち、港湾の整備・管理は公的組織が担い、港湾の運営は民間事業者が担当する、いわゆる公設民営化体制の確立が求められた。港湾運営を担う民間事業者には民の視点からの港湾の効率的かつ機動的な運営が期待された。

スーパー中枢港湾の一つに指定された阪神港では、2014年に港湾の運営会社として阪神国際港湾株式会社が設立され、阪神港の施設の維持・管理については、従来の神戸港埠頭株式会社と大阪港埠頭株式会社がその任に当たることになった。そもそもこのような運営会社の設立は、2011年3月の港湾法の改正に基づくものである。この港湾法の改正において、港湾運営会社が制度化されることになったのであるが、この制度によって港湾運営会社は港湾施設の維持管理・整備の負担から解放されることになった。また、港湾運営会社は国あるいは港湾管理者から港湾施設を借り受け、この施設の利用料金設定権を取得して、利用者から利用料金を徴収することが可能になった。こうして、港湾運営会社は荷主あるいは船社に対して戦略的な営業活動を行うことが可能になった。また、2011年4月に法律の再改正が行われ、港湾運営会社に政府出資ができるようになり、荷捌き施設等の整備の際には、国や港湾管理者から最大8割の無利子貸付を利用できるようになり、流通機能を誘導することも可能になった。このような港湾運営会社制度の設立によって、①公社等に限定されている無利子貸付金の貸付対象を国際戦略港湾及び国際拠点港湾への拡大、②高規格コンテナターミナル等



国有財産の低価格での貸付、③民間企業経営者の登用、民間出資による迅速かつ柔軟な港湾運営、④港湾運営会社の荷役機械整備等への支援が期待されることになった。さらに、港湾運営会社が港湾の運営を担うことになり、港湾運営会社に指定された外貿埠頭会社が、従来地方公共団体が管理していた公共埠頭と外貿埠頭会社が整備・管理する会社埠頭の両方を一体的に運営することが可能になり、バースウィンドウ調整や荷捌き施設の相互融通など、スケールメリットを生かした効率的な港湾運営が可能になった。また、従来地方公共団体による港湾運営では、港湾施設の使用料金は条例で規定する必要がある意思決定に相当の時間を要していたが、港湾運営会社制度の導入により、港湾運営会社が自由に料金設定を行うことができるようになり、弾力的かつ機動的な港湾運営が可能になった。

さて、港湾法の改正により設立されることになった港湾運営会社は港湾施設を一括で運営することができるようになったことで、スケールメリットを生かした港湾運営が可能になったことはすでに述べたが、具体的には次のようなメリットが発生することになった。たとえば、従来のコンテナターミナルでは、ターミナル借受者がそれぞれオペレーションシステムを開発し、相互の互換性がないことから荷役機械等の効率的かつ機動的な運用が難しかった。しかし、ターミナルオペレーターである港湾運営会社の設立により、①バースの一体的な運用が可能になり、管理棟のような共通の施設の整備費が省略される、②ガントリークレーン等の荷役機械のバース間での共有化が可能で設備は整備費を削減できる、③コンテナ蔵置スロットや搬出入ゲート数、コンテナフレートステーションの床面積等を減らすことが可能になる、④コンテナターミナルの保安対策施設であるフェンス延長や監視カメラの台数も減らすことができなどの具体的なメリットからメガターミナルの整備費は従来の国際コンテナターミナル3バースの整備費よりも安価であると評価されている。

このように、阪神港においては、メガターミナルオペレーターである阪神国際港湾株式会社が設立され、阪神港の組織再編に一定の目途がついたといえる。

さて、2004年に国土交通省が打ち出した「スーパー中枢港湾政策」によれば、阪神港は西日本のハブ港として中国、四国及び九州地方の各港湾と密接に結ばれている内航フィーダー網やフェリー網を利用して貨物を阪神港に集約することが求められている。そして2020年には、アジア発着貨物の国際コンテナ戦略港湾におけるトランシップを促進し、東アジアの主要港として選択される港湾に発展させることを狙いとしている。

こうした目標に向けて、まずは地方港から出る貨物の中で釜山港等でトランシップされている内航フィーダー貨物を阪神港経由にさせることが当面の課題となっている。そのためには、内航フィーダー輸送の抜本的な生産性の向上と効率化による内航フィーダーコストの引下げは不可欠な条件となる。すでに内航フィーダーコストの引下げ

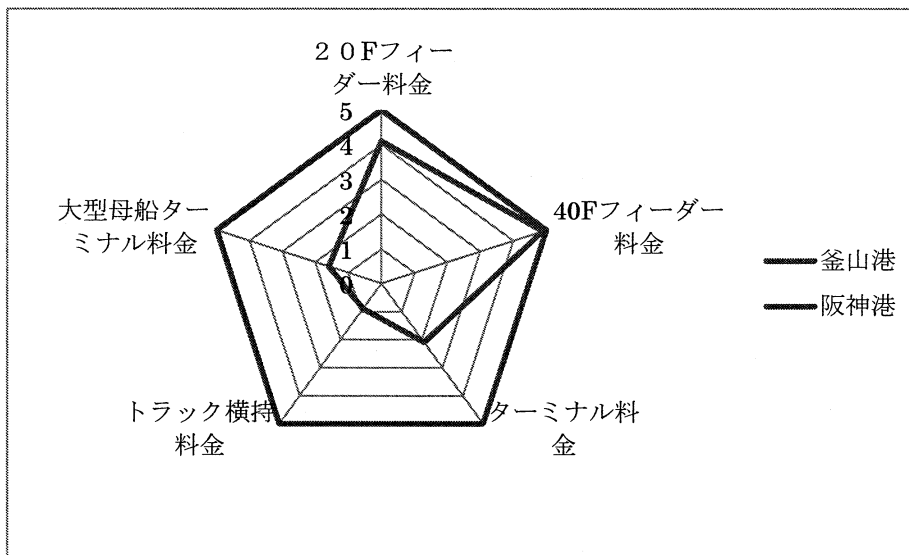
のための様々な取組みが行われている。たとえば、日本内航海運組合総連合会による暫定措置事業に関する改善策である内航フィーダー船の船舶建造負担軽減の特別措置の実施はその事例の一つである。また、阪神港から出る貨物はコンテナターミナルと背後圏との往復輸送が基本となることから、空コンテナの返却や引取によるコンテナターミナルの混雑が無用な時間の消費を発生させることになり、地方のフィーダー貨物の誘引を妨げる原因にもなっている。そこでインランドデポを設け、空コンテナの返却と引取を行うことによってコンテナターミナルの待ち時間を解消するというアイデアも提示されている。しかし、内航事業はカボタージュにより船員は日本人に限定されており、人件費の問題が課題として残る。

さらに、2005年には、陸・海・空すべての国際インフラの整備と活用に向けて産学官で取組む「国際物流戦略チーム」が設置され、海運業界の情勢やビジネスニーズに応え、独自性の高い国際物流サービスの開発及び事業者主体でビジネスを創出する「阪神港利用促進プロジェクト」の募集が行われた。その結果、2013年には6件、2014年には4件、2015年には5件の特色のあるプロジェクトが採択された。これらのプロジェクトはいずれも直接的あるいは間接的に阪神港の利用を促す内容となっている。しかし、これらの施策は緒についたばかりであり、現時点においてその効果を評価するのは時期尚早であり、困難である。

以上において、「スーパー中枢港湾政策」及びこれにつづく「国際コンテナ戦略港湾政策」の中で掲げられた具体的な個別施策、すなわち港湾運営組織の改編、港湾の後背地を利用した貨物の創出、いわゆる「創貨」そして地方港から近隣のアジア諸港、とくに釜山港でトランシップされている貨物を阪神港に回帰させ、内航フィーダーを阪神港経由とさせる「集貨」という個別課題について述べてきた。これらの個別課題については、阪神港の運営が阪神国際港湾株式会社に委ねられることになり、民の視点からの効率的な港湾運営体制が確立された。「創貨」の課題については、阪神港の後背地が関西イノベーション国際戦略総合特区の指定を受け、神戸港の後背地には「神戸医療産業都市構想」の核としてライフサイエンスクラスターが形成されつつある。また、大阪港の後背地は新エネルギー・環境関連の産業クラスターの形成が進められている。これを受け、近年は医療関連及び新エネルギー関連の貨物の取扱が増えている。このようにして、阪神港の後背地では新たな産業クラスターが形成され、関連する産業が成長しつつある。そして「集貨」についてであるが、阪神港の利用を促進する取組みを選定し、これを支援する組織として産学官が一体となった「国際物流戦略チーム」が設置され、この組織が中心となって独自性の高い国際物流サービスを開発する「阪神港利用促進プロジェクト」の選定を行っている。2013年から2015年の3年間で15件のプロジェクトが選定され、それぞれのプロジェクトは始動している。しかし、これらのプロジェクトの実施によって阪神港が期待する内航フィーダーの回帰

につながるかどうかは現時点では明らかにすることはできない。

図結-1 フィーダー及びターミナル料金の比較



出所：日本内航海運組合総連合会（2011）データより筆者作成。

今一度、現在実施されている「スーパー中枢港湾政策」及び「国際コンテナ戦略港湾政策」の狙いを確認しておこう。それは釜山港でトランシップされている貨物を取り戻し、北米・欧州を結ぶ基幹航路の維持・拡大を図り、阪神港を再び東アジアのハブ港として再生させることにある。それでは、「スーパー中枢港湾政策」及び「国際コンテナ戦略港湾政策」を展開する中で、釜山港との競争条件は改善しているのだろうか。そして、阪神港を再び東アジアのハブ港として再生させる道筋を見出すことができるのだろうか。

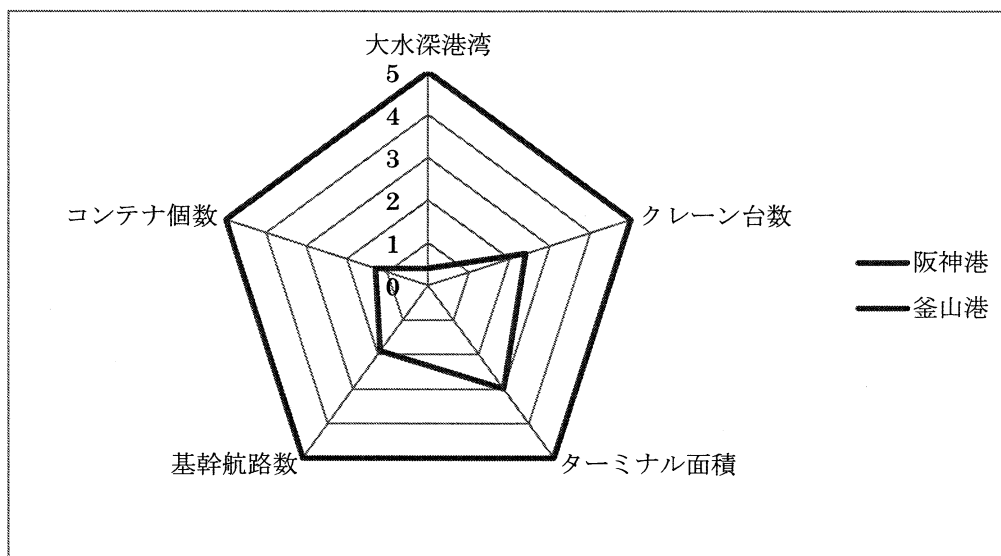
まずは、釜山港との競争条件の中で最も重要な要素であるターミナル料金とフィーダー料金を比較してみよう。フィーダー料金は山陽地方から阪神港及び釜山港までの値であり、20フィートコンテナ及び40フィートコンテナについてそれぞれ示している。阪神港の値を基準にして釜山港の値をレーダーチャートに示してみた。図結-1に示すレーダーチャートによれば、フィーダー料金については大差はないが、港湾ターミナル料金については圧倒的に釜山港の料金が安価であり、もはや港湾コスト競争においては太刀打ちできない状況といえる。

つづいて、港湾の貨物処理能力について、阪神港と釜山港について比較しておこう。

図結-2は、釜山港の港湾規模を基準にして阪神港の値をレーダーチャートに示したものである。コンテナ船がますます大型化する今日において、水深16メートル級のバースの設備を備えていることは世界のハブ港としての最低限の条件となっているが、

阪神港は釜山港の5分の1にも満たない値となっている。さらに年間のコンテナ取扱数において阪神港は釜山港の5分の2にも届かない状況である。このような状況下において、北米及び欧州基幹航路について、2013年の北米航路は週12便（神戸港9、大阪港2）であったが、2016年では週8便（神戸港6、大阪港2）に減少している。欧州航路については、2013年の6便（神戸港のみ）から2016年には2便（神戸港のみ）に減少している<sup>51</sup>。

図結-2 港湾規模の比較



出所：日本内航海運組合総連合会（2011）データより筆者作成。

コンテナ貨物取扱量を釜山港と比較するならば、阪神港は釜山港の五分の二にも満たない値であるが、阪神港が2003年から2008年間のコンテナ貨物取扱量について掲げていた目標を満たし、神戸港及び大阪港は輸出についてそれぞれ約30%、輸入については約20%の増加となった。しかし、2008年から2013年にかけて神戸港及び大阪港はともに輸出が減少するという懸念材料が現れている。阪神港から出る貨物量が減少しているということは、地方港から阪神港に集約される貨物の減少あるいは阪神港の直近の后背地から出る貨物の減少が考えられる。そこで、地方港から阪神港へ出る内航フィーダー貨物の動向を見てみた。1998年から2008年にかけて全般的に低下する傾向が見られる。とくに、中国地方から神戸港で船積される貨物量の減少が顕著であった。すなわち、中国地方の諸港から直接積み出され、近隣のアジア諸港、とくに釜山港でトランシップされているものと考えられる。ちなみに、輸入港としての機

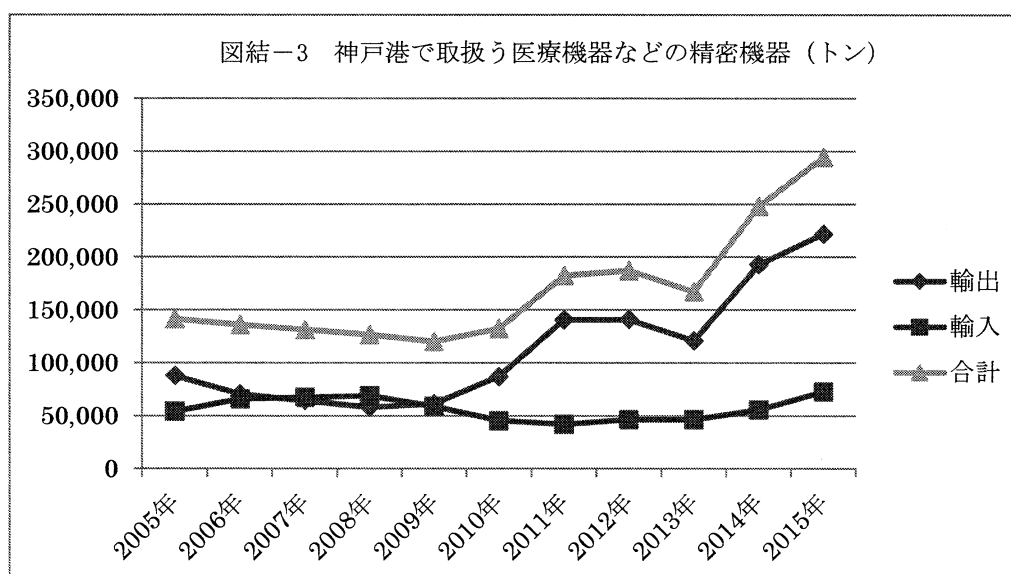
<sup>51</sup> (公社)日本港湾協会「数字でみる港湾2013」、p.40及び「数字でみる港湾2016」、p.52.

能が強い大阪港について見るならば、地方港から大阪港にフィーダーされる貨物量について大きな変化は見られない。2008年から2013年にかけて神戸港でフィーダーされる貨物量が若干回復する兆しを見せているが、必ずしも楽観視できるほどのものではなく、日本政府が進める釜山港を意識した港湾政策は厳しい状況にあるといえるだろう。

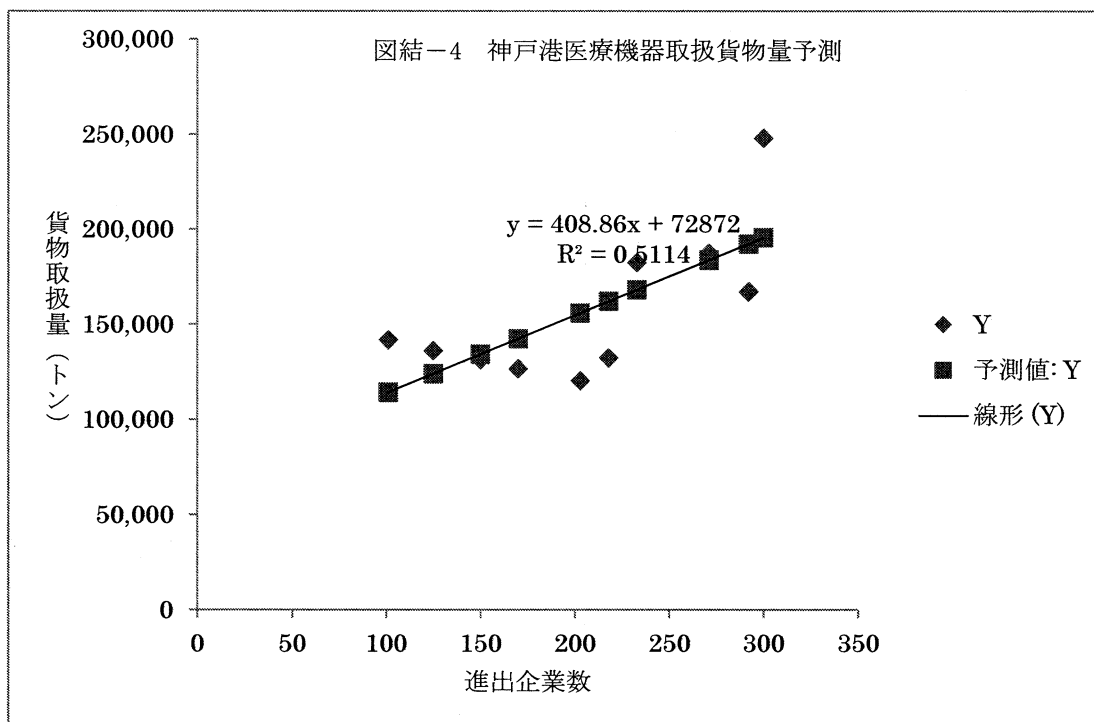
本研究の課題は日本政府が進める港湾政策によって阪神港が再び東アジアのハブ港として再生しうるだろうかという問いであった。

この問いに対して、以上の分析より阪神港が釜山港にとって代わって再び東アジアのハブ港として再生することはきわめて難しいというのが本研究の結論である。

それでは、阪神港を再生させる道筋はあるのだろうか。この問いについて、井上は自己の持つ競争力を構成する要素をどのように評価し、どう磨き、どう組み合わせるかを他港にない特徴ある競争力を実現するかという示唆を与えている。すなわち、釜山港をはじめアジアの主要港とコスト競争をするのではなく、阪神港が提供できる質の高い港湾サービスとそれに見合った高付加価値貨物の取扱において、他港と差別化を図ることが重要になると思われる。幸い、政府が今日推進する港湾政策の施策の一つに「創貨」の問題がある。阪神港においては、後背地が関西イノベーション国際戦略総合特区に指定され、神戸港の臨海部は「神戸医療産業都市構想」の核としてライフサイエンスクラスターの形成が進められている。また、大阪港の後背地も新エネルギー・環境関連の産業クラスターの形成が進行中である。これらの産業クラスターが生み出す高付加価値貨物を取扱う特色のある港湾としての競争力を磨きあげることが阪神港が今後歩むべき再生の道ではなかろうか。



ちなみに、阪神港での光学・医療機器の取扱量は図結-3 が示すように輸出において急速な伸びを示している。神戸港の輸出取扱貨物量が横ばい状態である中で、顕著な動向であると言える。さらに、光学・医療機器の取扱量を被説明変数とし、神戸のライフサイエンスパークに進出している企業数を説明変数として単純回帰分析を行った結果、図結-4 で示すような予測線を導出することができた<sup>52</sup>。なお、推定値は5%有意である。



すなわち、「神戸医療産業都市構想」に基づきライフサイエンスクラスターに医療機関あるいは医療機器関連産業がさらに神戸港の後背地に集積するようになれば、神戸港での医療機器の取扱量が増大するという可能性を示唆している。こうして、政府が指定した国際イノベーション戦略総合特区に基づいて形成されるライフサイエンスクラスターが生み出す新たな貨物は阪神港を世界の中で先端医療機器に代表される高度なロジスティクスを必要とする貨物を取扱う港湾として世界に類を見ない港湾の地位を確立することができるのではないだろうか。

また、阪神港を利用する荷主業者である空調機器メーカーA社とアパレルメーカーの物流子会社B社に対して行った聴き取り調査において、阪神港については単に港湾

<sup>52</sup> ライフサイエンスパークに進出する企業数のデータは次の出所を参照。「神戸医療産業都市 集積目標 300社・団体の達成」(www.city.kobe.lg.jp/information/press/2015/07/20150715041901.html) (検索日: 2017年1月10日)。

のコストに焦点を当てた競争を考えるのではなく、付加価値が高くかつ高度な物流サービスを提供できる港として評価されることが重要であるという言質を得た。また、今後は、関西国際空港との連携の中で新たなビジネスが創造できるのではないかという指摘があった。たとえば、鮮度保持技術を使用した内航フィーダー船で地方の農産物を阪神港へフィーダーし、これを関西国際空港あるいは神戸空港の航空機に積み替えて海外へ輸出するビジネスなども展望できるのではないだろうか。これは一つの提案である。あるいは、リーファー技術を持つ内航船による生鮮食料品をはじめ鮮度保持が必要な、あるいは劣化しやすい貨物の輸送は、自然災害などによる陸上輸送の途絶に対する代替輸送として見直されている中、阪神港は東西を結ぶ内航ハブとしての機能を再強化することも重要であろう。

今後は、日本政府が進める港湾政策を注視する中で、阪神港を東アジアのハブ港として再生させるのではなく、モーダルシフトの受け皿として西日本の内貿のハブ港としての機能を強化し、外貿については他港が追随できない特色のある港として発展させるためにさらに何が必要とされるのかという課題に対して精緻な分析を行いたいと考えている。あわせて、阪神港を核とする潤いのあるまちづくりも重要な研究課題となる。

## 参考文献

- 家田仁 (2014) 『「輝く鉄道」～挑戦のないところに「輝き」はない～』『運輸と経済』74(1)、1-5。
- 石渡友夫 (1989) 「港湾におけるウォーターフロント開発」『水工学に関する研修会』、1-19。
- 井上聰史 (2002) 「港湾の国際競争力と経営戦略」『港湾』79 (6)、17-21。
- (2007) 「グローバル化時代の世界の港湾の経営戦略」『土木施工』48 (7)、16-20。
- (2010) 「新たな日本の成長戦略と港湾の改革」『東アジアへの視点』21 (4)、7-20。
- (2012) 「サプライチェーン時代における港湾の経営—公企業化の戦略的意義と枠組み—」『運輸経済研究 2013』15 (4)、19-30。
- 内波聖弥 (2014) 「港湾運営の民営化について」『建設マネジメント技術』、30-33。
- 運輸省港湾局 (1985) 『21 世紀への港湾—成熟化社会に備えた新たな港湾整備政策』。
- (財) 運輸経済研究センター編 (1990) 『戦後日本の交通政策：経済成長の歩みとともに』白桃書房。
- 小野憲司 (2006) 「近年の国際海上コンテナターミナル競争力強化策とその評価」『運輸政策研究』9 (2)、15-24。
- 小澤茂樹 (2007) 「新たな国際物流インフラ整備の一考察—欧米基幹航路の寄港を目的とした政策をめぐって—」『交通学研究 2007 年研究年報』(通巻 51 号)、11-20。
- 角谷広樹、山谷武 (2010) 「大阪港におけるスーパー中枢港湾に関する取り組みと産業・物流機能の強化」『都市問題研究』62 (2)、85-104。
- 片山敏宏 (2016) 「国際戦略港湾政策の取組状況と今後の展開について」『運輸政策研究』19 (2)、56-62。
- 黒崎文雄 (2014) 「鉄道事業の上下分離」『運輸と経済』74 (2)、129-131。
- 黒田勝彦編著 奥田剛章・木俣順共著 (2014) 『日本の港湾政策—歴史と背景—』成山堂書店。
- (公益財団法人) 国際東アジア研究センター (2014) 「釜山港 T/S 日本発着貨物の現状分析とモデル化」。
- (公社) 日本港湾協会『数字でみる港湾』(各年度)。
- (2007) 『日本港湾史』。
- 神戸市みなと総局『神戸港大観』(各年度)。
- 神戸市みなと総局、大阪市港湾局、神戸港埠頭株式会社、大阪港埠頭株式会社 (2013) 「阪神港のコンテナ戦略について」。



- 国土交通省国土計画局編（1998）第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン-地域の自立の促進と美しい国土の創造」。
- 国土交通省港湾局（2001）「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン-国と地域のパートナーシップによるみなとづくり」。
- 国土交通省（2009）「2008年度 全国輸出入コンテナ貨物流動調査結果について」。  
———（2014a）「2013年度 全国輸出入コンテナ貨物流動調査結果について」。  
———（2014b）「国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会最終とりまとめ」。
- 小林照夫（1999）『日本の港の歴史:その現実と課題』交通研究協会発行。
- 近藤智哉（2010）「港湾政策の経緯と今後の課題～国際コンテナ戦略港湾への展望～」『立法と調査』No. 310、41-55。
- 斉藤峻彦（2000）「鉄道の上り分離に関わる諸問題」『三田商学研究』43（3）、39-51。  
———（2002）「上下分離政策の市場的背景と政策的意義」『成城大学経済研究』第158号、45-72。
- 塩崎正孝（1996）『長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」-世界に開かれ、活力を支える港づくりビジョン』『日本造船学会誌』（809）、781-783。
- 清野馨、紅村文雄、堂柿栄輔、五十嵐日出夫（2001）「外貿コンテナ埠頭の管理運営体制に関する一考察」『土木史研究』第21号、49-59。
- 高橋宏直（2004）『コンテナ輸送とコンテナ港湾』技報堂出版株式会社。
- 津守貴之（2006）『日本の港湾の「国際競争力」とは何か』『海事交通研究』第55号、83-94。  
———（2010）『スーパー中枢港湾プロジェクトの「総括」と今後の課題』『運輸と経済』70（3）、50-58。  
———（2011a）「日本のコンテナ港湾の競争力再考」『岡山大学経済学会雑誌』42（4）、243-264。  
———（2011b）「国際コンテナ戦略港湾政策の問題点」『港湾経済研究：日本港湾経済学会年報』（50）、17-30。  
———（2016）「港湾運営会社制度の特徴と課題」『岡山大学経済学雑誌』47（3）、227-236。
- 寺田一薫（2008）「港湾整備における地方分権と公民役割分担」『特集・交通社会資本整備の展望/論説』、58-64。
- 徳田欣次、柴田悦子（1987）『現代の港湾』総務経理協会。
- 内閣府（2003）「平成15年度 地域の経済 2003 -成長を創る産業集積の力-」。
- 永岩健一郎、松尾俊彦、新谷浩一、田中康仁（2014）「国際フィーダー航路の集貨力に関する基礎研究-西日本から輸出コンテナ流動を中心として-」『日本航海学会講演予稿集』2（2）、233-236。

- 日本経済新聞「地方経済面近畿B 対象9地区、連携探る 医療・新エネ軸に集積」  
2012年9月26日付朝刊。
- 日本経済新聞「産業空洞化、加速を懸念 内閣府ミニ白書」2012年12月22日付朝刊。
- 日本内航海運組合総連合会（2011）「国内コンテナ・フィーダーに関する研究」。
- 二村真理子（2013）「国際コンテナ港湾の需要分析—戦略的な国際コンテナ港湾戦略  
に関する考察—」『海運経済研究』第47号、75-84。
- 兵庫県『兵庫県統計書』（各年度）。
- 古市正彦（2006）「スーパー中枢港湾育成に向けた内航・外航連続型フィーダー航路  
の提案」『運輸政策研究』8（4）、2-11。
- マイケル・E・ポーター 著；竹内弘高 訳（1999）『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社。
- 松尾俊彦（2010）「日本の港湾政策に関する一考察」『海事交通研究』（59）、1-10。
- 松尾俊彦、永岩健一郎（2014）「内航コンテナ輸送の拡大に関する一考察—西日本に  
おける内航フィーダー輸送を中心にして—」『海事交通研究』（63）、23-52。
- 宮下國生（2002）『日本物流業のグローバル競争』千倉書房。
- （2011）『日本経済のロジスティクス革新力』千倉書房。
- 米川誠（2014）「改正港湾法による港湾民営化の動きと今後の課題」大和総研レポー  
ト。
- 李貞和（2012）「釜山港の現状と展望」池上寛編『アジアにおける海上輸送と主要港  
湾の現状』アジア経済研究所所収第6章、87-100。
- Informa Cargo Information（2011）『CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK  
2011』。

#### インターネット上の文献

- 秋田直也、小谷通泰（2006）「神戸港における内航フィーダー輸送の利用促進上の課  
題」  
([http://www.library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200612\\_no34/pdf/18.pdf](http://www.library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200612_no34/pdf/18.pdf))  
(検索日：2016年1月15日)。
- 井上岳・赤倉康寛（2011）「英国港湾の計画・管理運営法制」『国土技術政策総合研  
究所資料』  
(<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0629pdf/ks0629.pdf>) (検索  
日：2014年4月21日)。
- 運輸省港湾局編（1990）「豊かなウォーターフロントをめざして—21世紀への港湾フ  
ォローアップ」  
(<http://www.mlit.go.jp/kowan/SinVsn/index.htm>) (検索日：2012年1月6日)。

- 大阪税関調査統計課「近畿圏における医薬品の貿易動向」  
([http://www.customs.go.jp/osaka/toukei/pdf/tokushu\\_201306.pdf](http://www.customs.go.jp/osaka/toukei/pdf/tokushu_201306.pdf)) (検索日：2013年6月19日)。
- 「大阪港、神戸港埠頭株式会社の経営統合についてー上下分離方式の考え方ー」  
(<http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000268/268197/00.pdf>) (検索日：2015年4月27日)。
- 片桐正彦(2011)「神戸港埠頭公社の民営化と今後の港湾経営について」  
([https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2011/254\\_1.html](https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2011/254_1.html)) (検索日：2014年8月7日)。
- 関西イノベーション国際戦略総合特区 HP (<http://kansai-tokku.jp>) (検索日：2013年5月21日)。
- 「関西イノベーション国際戦略総合特区国際戦略総合特別区域計画」  
(<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/cmsfiles/contents/0000160/160321/b.pdf>) (検索日：2013年7月3日)。
- 来生新(2001)「公共性と岸壁の専用使用」  
([https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2001/32\\_2.html](https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2001/32_2.html)) (検索日：2012年5月11日)。
- 「神戸医療産業都市 集積目標 300社・団体の達成」  
([www.city.kobe.lg.jp/information/press/2015/07/20150715041901.html](http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2015/07/20150715041901.html)) (検索日：2017年1月10日)。
- 国土交通省「国際コンテナ戦略港湾の選定を検討する港湾 募集要項添付資料ー1」  
([www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf)) (検索日：2016年10月1日)。
- 「国際コンテナ戦略港湾政策平成27年度政策レビュー結果」  
([www.mlit.go.jp/common/001125138.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/001125138.pdf)) (検索日：2016年10月15日)。
- 「国土交通大臣が行う港湾運営会社の指定について」  
([www.mlit.go.jp/common/000185893.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000185893.pdf)) (検索日：2016年8月15日)。
- 「スーパー中枢港湾政策の総括と国際コンテナ戦略港湾の目指すべき姿」  
([www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000208257.pdf)) (検索日：2012年2月22日)。
- 国土交通省港湾局「スーパー中枢港湾プロジェクトの推進(委員会議事録など)」  
([http://www.mlit.go.jp/kowan/nucleus\\_harbor/nucleus\\_harbor2.html](http://www.mlit.go.jp/kowan/nucleus_harbor/nucleus_harbor2.html)) (検索日：2012年2月27日)。
- 『Ports and Harbours in Japan』  
(<http://www.mlit.go.jp/kowan/english/index.html>) (検索日：2012年5月23日)。
- 「国際コンテナ戦略政策について(委員会議事録など)」

([http://www.mlit.go.jp/kowan/kowan\\_tk2\\_000002.html](http://www.mlit.go.jp/kowan/kowan_tk2_000002.html)) (検索日:2012年10月30日)。

————— 「我が国港湾とアジア主要港との欧米基幹航路寄港便数の比較」

([http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2008/1015/item\\_081015\\_04.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2008/1015/item_081015_04.pdf)) (検索日:2012年8月26日)。

国土交通省用語解説「拠点開発方式」

(<http://www.mlit.go.jp/yougo/j-k2.html>) (検索日:2012年2月15日)。

鈴木純夫(2008)「港湾民営化とその後の変化」

([http://www.ocdi.or.jp/pdf/77\\_shouroku01.pdf](http://www.ocdi.or.jp/pdf/77_shouroku01.pdf)) (検索日:2013年12月9日)。

津守貴之(2003)『「スーパー中樞港湾」政策—可能性と今後の課題—』

([https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2003/68\\_1.html](https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2003/68_1.html)) (検索日:2014年3月20日)。

土井正幸(2004)「世界におけるコンテナ港の港湾管理・運営形態と港湾政策の分析」

([https://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200406\\_no29/pdf/178.pdf](https://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200406_no29/pdf/178.pdf)) (検索日:2014年1月22日)。

内閣府『第1章 競争力の源泉としてのクラスター:産業集積からクラスターへ』「世界経済の潮流 2004年 秋」

([http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai\\_chouryuu/sa04-02/pdf/sa04-01-01.pdf](http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa04-02/pdf/sa04-01-01.pdf))

(検索日:2013年7月16日)。

阪神港国際コンテナ戦略港湾資料 2 (参考資料1) 年次フォローアッププレゼンテーション資料

(<http://www.mlit.go.jp/common/000161186.pdf>) (検索日:2014年12月5日)。

阪神港国際コンテナ戦略港湾推進事務局「国際コンテナ戦略港湾阪神港のご紹介」

([http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000097/97015/vol.2\[1\].pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000097/97015/vol.2[1].pdf)) (検索日:2016年1月16日)。

阪神港の内航航路網 (<http://hanshinport.co.jp/naikou/>) (検索日:2014年12月1日)。

夢洲産業・物流ゾーン推進会議第三回資料 2-2 (2012)

(<http://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000123/123883/shiryo2-2.pdf>) (検索日:2013年7月30日)。