

日本の港湾政策の変遷について

陳 曦

A Study on the Changes of Port Policy in Japan

CHEN Xi

要 旨

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の観点から、日本の港湾は近隣アジア諸港との厳しい港湾間競争にさらされている。

本研究は、戦後の日本の港湾政策の変遷を概観したうえで、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の内容および目指すべき方向性を明らかにすることを目的とする。

Abstract

This paper clarifies the content of the super-hub port policy presented as the trump card of the restoration of Japanese ports and the direction that policy should take, after taking a general look at the changes in port policy after World War II.

キーワード：港湾政策、スーパー中枢港湾、国際競争力

Keywords：port policy, super-hub port, international competitiveness

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、荷主およ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¹、かわって中国およ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平成14年に「スーパー中樞港湾プロジェクト」を発表した。

本論文は、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樞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。

第1章 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役割を担ってきた。今日から遡ること約60年前、1950年日本の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・港務局などについて制定した法律である。その後、1953年に港湾整備促進法も制定された。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部として港湾整備は、政府から補助・助成によってさらに進められた。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²。

1955年に入ると、日本の経済は「輸出推進型成長」を遂げつつ、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

¹ 2009年では東京25位、横浜38位、神戸46位、名古屋51位；CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK (2011)。国土交通省港湾関係統計データ参照 注：①出荷と入貨（輸移出入）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。④暫定確定値である。

² 運輸経済研究センター編（1990）、p. 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。

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、民間資本の増殖が産業社会の発展の基盤を作り上げ、一方、政府の経済政策も「産業の育成」を目的とした結果、政府の経済政策は産業資本を育成することになり、企業の生産力も相まって増大した。しかし、政府の資本力が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³。

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年港湾整備緊急措置法を制定し、「所得倍増計画」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年から1965年まで）及び「第二次港湾整備五カ年計画」（1965年から1969年まで）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⁴。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と言われる。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る開発発展及び国民経済の発達に資すること」⁵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

³ 小林（1999）， pp. 88-100。

⁴ 財団法人運輸経済研究センター編（1990）， p. 323。

⁵ 「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」（平成13年3月30日法律第14号）により廃止された。

る開発発展及び国民経済の発達に資すること」⁶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、日本における、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⁷。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。そして、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」の内容は、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」は打ち切れ、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年から1972年まで）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回っ

⁶ 「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」（平成13年3月30日法律第14号）により廃止された。

⁷ 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。

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である。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を促した。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の軽減の必要がある。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つては、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つて、その結果着岸船舶と埠頭との間で有機的な連携を欠き、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⁸。

上記の要請に応えるため、1967年、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コンテナ埠頭およ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。

⁸ 高橋（2004），pp. 7-8。

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⁹。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1-1)。

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

表1-1 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：日本港湾協会編(1999)『数字でみる港湾'99』、p. 65。

⁹ 日本港湾協会編(2007)、p. 76。

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建設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、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年より「エネルギー港湾制度」を創設してエネルギー政策をさらに促進していく施策とした。

第2章 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世紀に向け、経済社会は国際化・情報化・都市化がすすみ、成熟化しつつあった、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じていくためには、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、日本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、日本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キングの推進におき、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、石油危機を契機に、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を進めたことに加え、サービス業などが経済活動の中での割合を高める、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。このような状況を踏まえ、港湾取扱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。

港湾取扱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がある。「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辿っていく。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」¹⁰。

(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¹¹。21世紀の成熟社会では、単に船が着けるだけの港湾では十分ではなく、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は国土全般にわたって見られるが、とりわけ、東京圏においては、ますます人口及び諸機能の集中が進んでいる。それゆえ、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くる。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

¹⁰ 日本港湾協会編 (2007) p. 150。

¹¹ 運輸省港湾局 (1985) pp. 6-19。

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ング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とする¹²。

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1-3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。

日本港湾をめぐる経済社会環境の変化を観察すれば、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「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およ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。

¹² 運輸省港湾局（1985）p. 21。

- 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ク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、国土交通省港湾局は、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、二つの政策の柱を掲げていた。

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。

加えて、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、大阪湾およ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問題や港湾

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を施策の対象としている。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することにより、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である。

その後の港湾長期政策として、「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「希望の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り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¹³。

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、今後も一層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。CO₂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¹⁴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

¹³ 国土交通省港湾局（2001），pp. 15-18。

¹⁴ RORO船（Roll On Roll Off Ship）：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。

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」の形成を進める¹⁵。

- 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2-1)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を図る。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り扱いも考慮し、国際的にも遜色のない港湾機能を備える。ハード施策としては、中核国際港湾にあっては、水深15m程度を目途に一部水深16m岸壁も含め、また、中核国際港湾にあっては、地方ブロック程度の需要規模に照らし、水深14m程度、一部15m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を整備する。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を強化する。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を重点的に進める。ソフト施策としては、港

¹⁵ 国土交通省港湾局(2001), pp. 17-18。

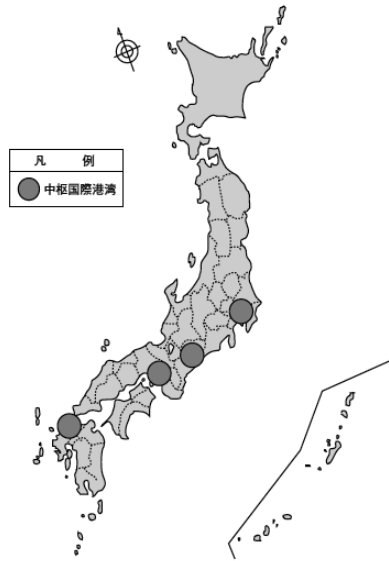


図2-1 中核・中枢国際港湾の位置づけ

出所：国土交通省港湾局編（2001）「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン」p. 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

表2-1 港湾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	<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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：日本港湾協会編（2007）『日本港湾史』p. 152。

湾の24時間フルオープン化を推進するとともに、港湾 EDI と Sea-NACCS¹⁶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を推進する。

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これを効率的に行うため、岸壁等いわゆる下物を公共サイドで整備し、荷役機械等上物の整備や運営を公社や PFI 事業者委ねる方式等の活用を図る。

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について検討が行われる。

第3章 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の政策を提起している。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、育成の手順およ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り組みである。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生産拠点の移転が進むなど、日本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¹⁷。

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

¹⁶ Sea-NACCS (Sea Nippon Automated Cargo Clearance System) : 海上貨物通関情報処理システム。海上貨物の通関手続きがコンピューターを使用し処理するシステムである。

¹⁷ スーパー中枢港湾選定委員会 第1回平成14年10月7日 資料1-2 p.1。

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¹⁸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3-1）。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

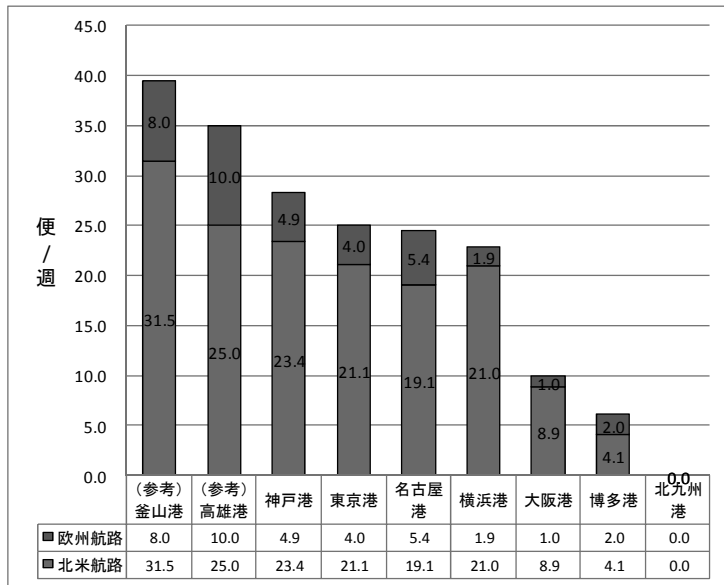


図3-1 日本主要港湾（7大港）における基幹航路寄港頻度

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。

¹⁸ 「北東国土軸」「日本海国土軸」「太平洋新国土軸」「西日本国土軸」のこと。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。

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。

3.2 スーパー中枢港湾の考え方及び育成手順

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、日本の重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する。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。

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を行う。

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のである。

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り扱い機能の分担の適正化である。地域のコンテナ取り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り扱い需要量と取り扱い能力のバランスの適正化を図る必要がある。

次は、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. スーパー中枢港湾の育成の手順

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¹⁹。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

¹⁹ 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。

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が行われる。

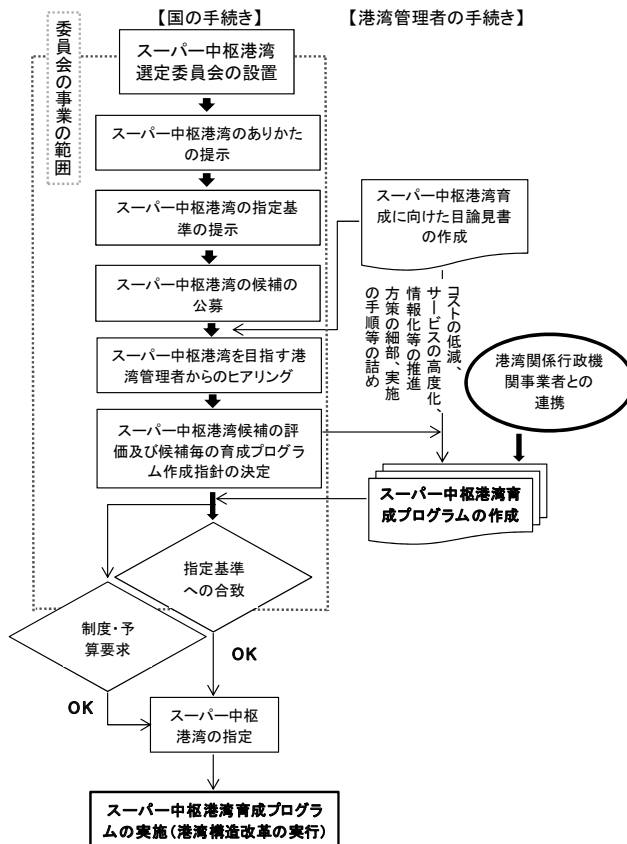


図3-2 スーパー中枢港湾の育成の手順

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²⁰。

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、日本における、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期待がある。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²¹」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、規模の経済などを活かした国際的な競争力を有するコンテナターミナル²²の育成を行うための、明確なかつ実現可能性の高い戦略の提示を求められる。

(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3-2）。なお、上記の目標に当該しない場合であっても、日本において産業の集積地に直結する等のコンテナ貨物取り扱い上の重要性や、国際・国内フィーダー貨物の取り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、指定を行う。

²⁰ 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 の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。

²¹ 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。

²² 以下は「次世代高規格コンテナターミナル」と言う。

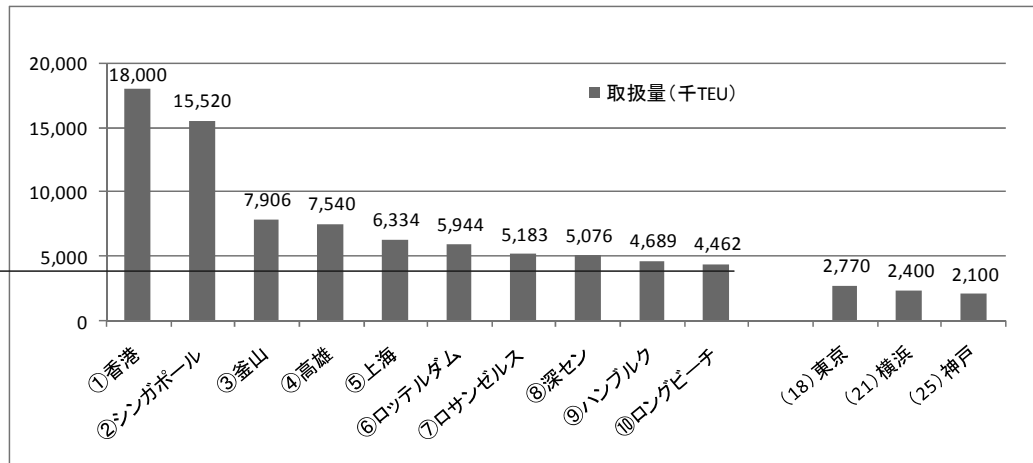


図3-3 世界の港湾別コンテナ取扱個数(2001年)

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の具体の整備目標は次の通りである²³。

- ① ターミナルの有する岸壁延長：1,000m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-15m以上。
- ③ ターミナルの奥行き：平均500m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、指定の判断を行う。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現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

²³ スーパー中核港湾選定委員会第5回会合 参考資料5-1「スーパー中核港湾指定のための基準」, p. 2。

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り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必要な役割を果たすことが求められる。

そして、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進的物流施設の立地・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3-1）に基づき、委員会が下した結果は、表3-2が示す通りである²⁴。

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

表3-1 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	・各港間の横持ち対策（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）	・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
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 （飛鳥埠頭南CTのみの目標）	飛鳥埠頭南CT	・IT化による手続きの一元化 ・内航フィーダーの活用
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）	

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。

²⁴ 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。

表3-2 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)スーパー中核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 スーパー中核港湾選定委員会第3回委員会議事概要

【注1】 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

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。

上記のスーパー中核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ている。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、これら港湾は「マーケット立地型スーパー中核港湾」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核港湾」としての育成の可能性を有すると評価された。

3.5 スーパー中核港湾政策の推進

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、日本の港については、基幹航路ネットワークからはずれ寄港頻度が減少するなか、効率的な物流体系を構築するため、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「スーパー中核港湾政策」の推進を打ち出した。

2005年には港湾法の改正ならびにスーパー中核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、公的支援政策を創設することをはじめ、支援策の拡充や重点化投資を図ってきた。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²⁵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を推進している。

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 スーパー中樞港湾政策の展開

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3-4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、日本港湾における基幹航路維持は厳しい状況にある²⁶。そのため、新たな「選択」と「集中」による日本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

²⁵ FAL条約（国際海上交通の簡易化に関する条約）とはConvention on Facilitation of International Maritime Trafficの略である。船舶の入出港に関する手続き（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。そこで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、1965年に国際海事機関（IMO）が採択、1967年に発効した。

²⁶ 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スーパー中樞港湾全体では、政策開始後（2008/2004）の基幹航路就航回数は全体で-3%であり、取組みを行う前（-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、スーパー中樞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こと、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を参考。

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年までに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、「スーパー中核港湾政策」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。

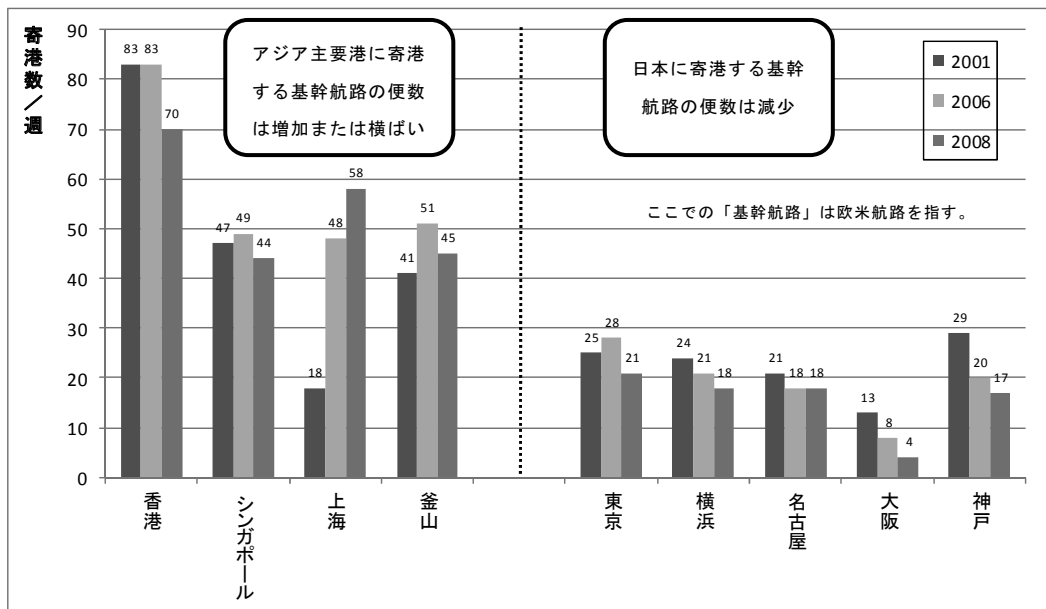


図3-4 日本港湾とアジア主要港の欧米基幹航路寄港便数の比較

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 其他の値も同様に前年11月の値

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、阪神港が769点、京浜港が729点（表3-3）と評価され、2010年8月、阪神港及び京浜港が「国際コンテナ戦略港湾」の指定港として選定を受けた。

むすび

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

表3-3 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
	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		1,000	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

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り組みについて、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。本論文は、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、中枢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。日本の港湾の競争力の低下の問題は、今後の研究の中で明らかにすることにしよう。

参考文献：

- 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』。
- 来生新（2001）『公共性と岸壁の専用使用』OPRF 海洋政策研究財団 ニュースレター32号。
- 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』。
- 小林昭夫（1999）『日本の港の歴史：その現実と課題』交通研究協会発行。
- 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；Techno marine: bulletin of the Society of Naval Architects of Japan」日本造船学会誌（809），pp. 781-783。
- 財団法人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。
- 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（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』第70巻第3号，pp. 50-58。
- 津守貴之（2011）「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』第42巻第4号，pp. 243-264。
- 津守貴之（2011）「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），pp. 17-30。

徳田欣次 柴田悦子 (1987) 『現代の港湾』 総務経理協会。

日本港湾協会編 (1999) 『数字でみる港湾'99』。

日本港湾協会編 (2007) 『日本港湾史』。

宮下国生 (2002) 『日本物流業のグローバル競争』 千倉書房。

宮下国生 (2011) 『日本経済のロジスティクス革新力』 千倉書房。

Informa Cargo Information (2011) 『CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 2011』

参考 WEB

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> (2012年1月6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> (2012年2月15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 (2012年2月27日)

国土交通省港湾局 『Ports and Harbours in Japan』

<http://www.mlit.go.jp/kowan/english/index.html> (2012年5月23日)

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』

http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2008/1015/item_081015_04.pdf (2012年8月26日)

国土交通省港湾局 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_tk_2_000002.html (2012年10月30日)