

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～

国土交通委員会調査室 こんどう ともや
近藤 智哉

1. はじめに

グローバル社会が進展する中で、港湾の役割は増し、対応しなければならない課題も大きくなっている。港湾は、日用品、農水産品、金属機械工業品、鉱産品等のあらゆるものの輸送の拠点であり、我が国は輸出入貨物の99.7%を海上輸送に依存している。また、地震等の災害時には船舶による救援物資の輸送が必須であり、港湾施設の耐震強化が緊急課題となっている。最近、パナマ運河拡張後の石炭、鉄鉱石、穀物等を輸送するバルク船舶の大型化に対応するため、その拠点港湾の整備の必要性が主張されている。こうした広範にわたる港湾行政の中でも、とりわけコンテナターミナル¹に係る政策は、国民生活・経済に密接に関わってきたことから重要な位置を占めてきた。コンテナは、それまでと比較にならない貨物の大量輸送と輸送コストの大幅縮減を可能にしたことから、今日のグローバル社会の礎を築いたといっても過言ではない。そして、我が国は、高度成長期をはじめとするいかなる時も、その恩恵にあずかってきた。

しかし、1990年代後半から、我が国のコンテナターミナルを擁する主要港湾は、世界的地位を落とし、現在、国内第1位の取扱量を持つ東京港でさえ世界第24位（2008年値）に落ち込んでいる。この競争力の低下は、欧州・北米基幹航路の寄港地から日本の港湾が外され、我が国の貨物が他国の港湾からトランシップ²されて運ばれる事態を招きかねない。基幹航路に就航するコンテナ船舶は1980年代4,000TEU³級、1990年代半ば6,000TEU級、2005年10,000TEU級と年々大型化しており、船社は運航コスト及び運航時間の削減を目的に、基幹航路の大型船舶が寄港する港の絞り込みを行い、周辺の港湾には中小型コンテナ船舶で運ぶ、いわゆるハブ&スポーク方式を構築している。日本の貨物が海外でトランシップされる事態となった場合、物流コスト及び輸送時間の上昇、また貨物の発着が他国の国内事情に影響される可能性があり、国内産業、国民生活に支障を来すことが懸念される場所である。

このため、政府は、港湾の国際競争力強化のため、これまで累次の政策を実施してきた。特に、平成16（2004）年度に開始したスーパー中枢港湾政策は、京浜港、伊勢

¹ コンテナ埠頭のこと。コンテナの海上輸送と陸上輸送を結ぶ接点となる港湾施設の総称。

² 積荷地から荷卸地まで同一船舶で運送されず、途中港（主にハブ港）で積替えされること。A国から積み出された貨物が、B国の港湾で他船に積み替えられてC国へ運送される場合、この貨物をトランシップ貨物又は外貿フィーダー貨物という。

³ Twenty-foot equivalent units の略。20ft.換算のコンテナ取扱個数の単位。20ft.コンテナ1個を1TEUとする。

湾、阪神港の3港湾を主要港湾に選定し、集中投資を行うとしたことから、国際競争力の強化が期待された。しかし結局国際的な地位を回復するまでは至らず、我が国港湾の競争力は低下を続けた。

図表1 日本の港湾別コンテナ取扱量の国際ランキングの推移

	1990	1995	2000	2004	2006	2007	2008
東京港	13位	12位	14位	21位	23位	24位	24位
横浜港	11位	8位	21位	27位	28位	28位	29位
名古屋港	24位	22位	28位	32位	33位	35位	39位
大阪港	38位	26位	35位	49位	44位	46位	50位
神戸港	5位	24位	22位	36位	38位	44位	44位

(出所)国土交通省資料より作成

民主党を中心とする連立政権発足後、前原国土交通大臣（当時）は、スーパー中核港湾政策の3港湾体制から、更なる絞り込みを行う必要があるとし、平成22年8月、将来のハブ港湾を目指すべく京浜港、阪神港を「国際コンテナ戦略港湾」に選定した。国際コンテナ戦略港湾は国土交通省成長戦略（22年5月策定）の中でも主要な政策としての位置づけがなされ、税制、予算面等からも特別措置を施しバックアップしていくとされている。

しかし、我が国の港湾が凋落を続ける主たる原因の一つは、財源を国が握りながらも、管理・運営は地方自治体が責任をもって行うこととする制度にあるとの指摘もある。実行主体が自らの意思で整備を含めた大胆な政策を推進できず、将来を見据えた戦略的な目標も立てられなかったことにあり、この根本的な課題の解決がなければ、国際競争力の強化はその十分な達成が困難であると考えられる。

本稿では、我が国の港湾行政のうちコンテナターミナルに係る政策のこれまでの経緯を振り返り、国際コンテナ戦略港湾に係る今後の課題について考えることとしたい。

2. 日本のコンテナターミナル整備の経緯⁴

我が国は、昭和25（1950）年に港湾法を制定し、戦前の国営港と地方港と分かれていた管理制度を地方自治の下に統一した。これは、港湾管理が占領軍から日本側へ移される過程で、連合軍総司令部が、地方自治体に対し、法律に基づく管理主体設立の権限を与え自治権を最大限持たせるという原則を示したためである。ただし、財源は依然国に残したため、国が必要性を認める場合との条件のもとで、港湾法の規定に基づき港湾工事費を補助することとした。また、港湾計画の策定を義務付け、入港料

⁴ 「2. 日本のコンテナターミナル整備の経緯」は、以下の文献を参考とした。和泉雄三『港湾行政』（成山堂書店 昭和48年）、徳田欣次、柴田悦子『現代の港湾』（税務経理協会 昭和62年）、寺田一薫「港湾整備における地方分権と公民役割分担」『国際交通安全学会誌』33巻1号（平成20年4月）

の設定を国の認可制⁵としたことから、地方自治体の自由度を低下させることになった。このように形式的ではあるものの、独立採算制を基本に、各地方自治体が整備を行い、整備後の管理・運営の主体となる仕組みが確立された。

ところで、この時期（1950年代）、米国において海上運送におけるコンテナリゼーションが開始された。コンテナリゼーションは、それまで個別に荷役を行っていた貨物を画一化されたコンテナ容器に詰め込めば済むため、荷役時間の短縮と貨物の大量輸送が可能となり、海上運送における新たな時代を予感させるものであった。反面、コンテナ船舶を受け入れるためには、港湾において巨大なクレーンや広大なコンテナヤード⁶、港に直結する道路や橋を建設しなければならず多額の資金が必要であった。また、既存企業の利益や港湾労働者の雇用・待遇等の課題も発生することになった。そのため、各国がコンテナターミナル整備に着手したのは、1960年代、米国が、北大西洋航路を開設し、太平洋では米国－沖縄米軍基地のコンテナ輸送を開始した時期であった。

我が国は昭和41（1966）年、運輸省（現・国土交通省）の諮問機関である海運造船合理化審議会においてコンテナリゼーションの推進に関する答申が出されたことを受け、コンテナターミナルを緊急整備することとした。しかし、この緊急プロジェクトには巨額の資本投入が必要であり、港湾管理者の財政を圧迫してしまうこと、また、コンテナターミナルは特定の船社を対象に排他的使用を認めるため、不特定多数の利用者を対象とした従来の港湾法による港湾施設とは相容れないことから、昭和42（1967）年、外貿埠頭公団法を制定し、国と港湾管理者の出資のもと、京浜港、阪神港の二箇所を外貿埠頭公団が設立された。この公団の理事の任命権は運輸大臣（現・国土交通大臣）にあり、実質的な管理者は運輸大臣であった。公団は、財投資金及び市中借入によってコンテナターミナルの整備を進め、整備後、背後の荷役用地等を含め特定の船社に一体的に専用貸しを行った。

以上の経緯から、京浜港、阪神港の港内においては、地方公共団体が整備、管理等を行う在来バース⁷と、国が関与するコンテナバースが共存する形態が続いたが、昭和57（1982）年、地方自治体からの要望等を受け、この2公団は東京、横浜、大阪、神戸の4つの地方公社（埠頭公社）に移管されることになった。

ところで、この外貿埠頭公団、埠頭公社により整備したターミナルは、前述のとおりバースごとの船社への専用貸しを前提にしたことから、公共性が低いとされ、公共性の高い在来バースの建設に比べ、国からの補助率が大幅に抑えられていた。このため、公社にとってその整備費が大きな負担となり、1990年代後半、船舶の大型化に伴って水深15メートル級の大水深岸壁の整備が必要となる中、公社が膨大な建設費を負担することはもはや困難な状況にあった。そこで下物（岸壁・泊地）整備を公社から

⁵ 港湾法の累次の改正を経て、現在は上限の範囲における事前届出制とされているが、平成21年10月の地方分権改革推進委員会第3次勧告では入港料設定における国の関与を廃止すべきとされている。

⁶ コンテナを船舶やトラックに積み込むまでの間、仮置きする場所。

⁷ 港内で荷役などを行うための岸壁、棧橋等をいう。本文では岸壁を意味している。

切り離し、岸壁整備を国又は港湾管理者、埠頭土地整備を港湾管理者、上物整備を国と港湾管理者からの無利子貸付金比率を引き上げて公社が行うこととし、これら施設を船社が専用利用することを認める、いわゆる「新方式」と呼ばれる整備・運営方式を平成10（1998）年に開始した。

このように我が国の港湾は、既存ターミナルには従来からの運営方式を継続し、それらを整理することなく、新規整備するターミナルに対し新たな整備・運営方式を適用してきたことから、港湾内に、公共方式、公社方式、新方式といった異なる方式で運営されるターミナルが混在することになった。

3．近隣諸国の港湾政策、日本の港湾政策との比較⁸

我が国が上記の港湾政策を講じてきた中、1980年以降、韓国、中国をはじめとするアジア諸国もコンテナターミナル整備を積極的に進めてきた。

韓国は、1982年に釜山港においてコンテナターミナルを初供用し、90年代に入って整備を加速した。釜山港は、中国をはじめとする東アジア経済の拡大に伴う貨物のトランシップ需要を念頭に大型コンテナターミナルの開発を行った結果、1990年に世界第6位だったコンテナ貨物取扱量は2000年に第3位まで浮上した（2008年は第5位）。現在、釜山港の取扱いコンテナのうち半数以上がトランシップ貨物とされており、日本海、瀬戸内海地域を中心に我が国貨物の多くも釜山港を経由して欧米へ輸送されている。

中国に関しては、香港が、1980年代から世界第1、2位の取扱量を誇っていた。その後、1990年代後半から中国本土の急速な経済成長に伴い、上海、深圳等の港湾開発を積極的に進めた結果、2007年に、上海が香港を抜き、シンガポールに次ぐ世界第2位の取扱量を占めるまでになった。その結果、第3位香港、第4位深圳と並び、トップ10に中国の港湾が6港も占めることになった。中国の港湾がここまで進展したのは、世界一の製造工場が後背地にあったことが第一の要因ではあるが、港湾整備において、香港資本をはじめとする民間・外国資本を積極的に導入し、より迅速な投資・開発及びリスク分散を図ったことに起因する。

その他、アジアには、シンガポールをはじめ、台湾の高雄港、マレーシアのタンジュンペラパス港、タイのランチャバン港等、大規模コンテナターミナルがひしめいている。

このように、アジア諸国の港湾開発は、自国貨物のみならず他国へのトランシップ貨物の取込みも念頭において大規模整備を推進した。その大規模コンテナターミナルを土台に、ハチソン、PSA等のグローバルターミナルオペレーターと呼ばれる港湾運営会社がITを活用した経営管理を行い、世界のコンテナ基幹航路沿いにネットワークを張り巡らし、規模のメリットを追求してコンテナ物流の囲い込みを行ったこと

⁸ 各国の港湾の概要については、以下の文献を参考とした。飴野美久『コンテナターミナル新たな覇権争い』（海事プレス社 2004年）、古市正彦『港湾の競争戦略』（運輸政策研究機構 2005年）、柴崎隆一「岐路に立つ東アジアの港湾」『運輸と経済』70巻3号（2010年3月）

で世界的地位を確立することになった。

それに対し、我が国は、埠頭公社が船社に1から2バースの専用ターミナルを貸し出す方式を長らく続けてきたことから、規模のメリットが生まれず、コスト、リードタイム⁹において見劣りすることになった。加えて、当初こそ、京浜港、阪神港に集中してコンテナターミナルを整備してきたものの、1980年代後半には地方港にもコンテナターミナルの整備を進めたことから、京浜、阪神の主要港湾と地方港の間に競争関係が生じた。それにとどまらず、同じ湾内の東京港と横浜港、神戸港と大阪港が最も激しい競争を繰り広げたとされており、その激化などによって二重投資、過剰投資の弊害を起し、双方の体力を消耗することにつながった¹⁰。

4．スーパー中枢港湾政策

(1) 概要

我が国の港湾競争力低下と東アジアのハブ港湾の台頭を背景として、平成13(2001)年8月に閣議決定された新物流施策大綱では、政府横断的な取組の下、日本経済のグローバル化を支えるサプライチェーン¹¹の構築を支援するため、安価で安定的、効率的な輸送拠点として国際コンテナ港湾の機能強化を推進することとされた。続いて、国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会が14(2002)年11月にまとめた答申において、国際コンテナ港湾のコスト、サービス構造を改革するため「スーパー中枢港湾の育成」が提唱された。

これを受け、学識経験者より構成された「スーパー中枢港湾選定委員会」が設置され、約1年半の選定期間を経て、平成16(2004)年7月、京浜港(東京港、横浜港)、伊勢湾(名古屋港、四日市港)、阪神港(神戸港、大阪港)が国土交通大臣により指定された。その後、17(2005)年、スーパー中枢港湾を「指定特定重要港湾」¹²とする法的位置づけを与えるなどの港湾法の改正を行った。

スーパー中枢港湾政策では、①港湾コストを現状より約3割低減、リードタイムを現行の3～4日から1日程度まで短縮、②バース単位の運営を改め、少なくとも3バース一体として岸壁延長1,000メートル、奥行き500メートル以上、水深15メートル以上の大規模ターミナルの運営、③大規模ターミナルにおいて年間100万TEU以上のコンテナの取扱い、の実現が目標とされた。

上記目標達成のためには、前述の海外のグローバルオペレーターの例に習い、港湾

⁹ 船舶の着岸からコンテナターミナルにおいて貨物の引取りが可能となるまでの時間。

¹⁰ 徳田欣次、柴田悦子『現代の港湾』(税務経理協会 昭和62年)198頁

¹¹ 取引先との間の受発注、資財・部品の調達、在庫、生産、製品の配達までの流れ。

¹² 港湾法第2条の2第1項 国土交通大臣は、特定重要港湾であつて、長距離の国際海上コンテナ運送の用に供され、かつ、同一の民間事業者により一体的に運営され、又は運営されることとなる岸壁その他の係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設その他の国土交通省令で定める係留施設以外の港湾施設であつて国土交通省令で定める規模以上の国際コンテナ埠頭を有するもののうち、コンテナ取扱量その他の国土交通省令で定める事情を勘案し、当該国際コンテナ埠頭の機能の高度化により当該特定重要港湾の運営の効率化を図ることが国際競争力の強化のために特に重要なものを、指定特定重要港湾として指定するものとする。

管理者が認定した事業者が長期的戦略のもと大規模コンテナターミナルを運営することが前提とされた。そして、この事業者¹³には、港湾運送事業者（以下「港運事業者」という。）が中心となって新たに設立する会社（以下「メガターミナルオペレーター」という。）が想定され、その事業環境整備のため、前述の港湾法の改正により以下の支援を行うこととした。

①国有財産法及び地方自治法の特例措置として、国の行政財産であるコンテナ岸壁及び港湾管理者の公共財産である埠頭用地等について最大 30 年の長期貸付けを行う。

②認定運営者がガントリークレーン¹⁴、ヤード舗装等の上物施設を整備する場合、その資金の 80% を 20 年以内を償還期限として無利子で貸し付ける。③②の対象となる上物施設の固定資産税及び都市計画税の課税標準額を 1/2 に引き下げる。

その他、港湾国際競争力の向上及び物流高度化を実現するため、FAL 条約¹⁵に基づく入出港届の様式の統一、夜間入港規制の廃止を行うため港則法改正、物流コスト低減のための水先法の改正等を行った。さらに、公社埠頭の管理運営を効率化させるための埠頭公社の株式会社化を行うため「特定外貿埠頭の管理運営に関する法律」を制定した。

また、20（2008）年度からは、官民協働プロジェクトとして、「コンテナターミナルの 24 時間サービス」、「港湾物流情報化の推進」、「内航フィーダー¹⁶・バージ¹⁷輸送の強化」、「内陸への鉄道輸送の強化」、「インランドポート¹⁸を活用した空コンテナ輸送効率化」等のモデル事業を実施してきた。

この間、スーパー中枢港湾の大水深高規格コンテナターミナル等の整備に対し、16（2004）年度から 22（2010）年度まで国費合計約 4,100 億円が措置されている。各港の主要プロジェクトについては図表 2 のとおりである。

¹³ 港湾法上は、「認定運営者」という。

¹⁴ コンテナ埠頭に設置される貨物の積み卸しを行うためのクレーン。橋桁を走行脚の外側に張り出すことで、貨物の積み卸し範囲を広くできる特徴をもつ。

¹⁵ Convention on Facilitation of International Maritime Traffic. 1965（1965 年の国際海運の簡素化に関する条約）1965 年に IMO（国際海事機関）で採択され、1967 年に発効。海運をより円滑なものとするため、外航船舶の入出港、税関、入管、検疫等の諸手続及び必要書類の簡素化を図ることを目的としている。

¹⁶ コンテナ船は輸送効率を高めるため、特定の主要港湾のみに寄港し、主要港湾以外で発生する貨物は、主要港湾で積替輸送を行っている。この場合、主要港湾と寄港しない港湾との間の内航船、自動車、鉄道などによるコンテナ貨物の支線輸送をさす。

¹⁷ 「はしけ」ともいう。停泊中の船と陸地との間や、離れた 2 地点間を往復して人や荷物を運ぶためなどに使われる荷船のこと。自分で航行する能力はなく、押し船や曳き船とともに航行する。

¹⁸ 民間企業等が港湾から離れた内陸部に設けた物流基地。輸出入貨物の通関機能（税関から輸出入の許可を受ける手続き）と保税機能（関税の徴収を一時留保すること）を併せ持つものもある。

図表2 スーパー中枢港湾各港主要プロジェクト

港名	主要事業名	総事業費	
		(22年度まで)	うち国費
東京港	中央防波堤外側地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深16m、延長400m）	489億円	305億円
横浜港	南本牧地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深16m、延長400m）	320億円	192億円
名古屋港	飛島ふ頭南地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深16m、延長800m）	815億円	489億円
四日市港	霞ヶ浦北ふ頭地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深14m、延長330m）	381億円	238億円
大阪港	北港南地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深16m、延長400m）	436億円	269億円
神戸港	PI（第2期）地区国際海上コンテナターミナル整備事業（水深16m、延長400m）	306億円	200億円

(出所)財務省資料より作成

(2) 報告書におけるスーパー中枢港湾の総括

上記のとおり、スーパー中枢港湾政策では諸般の施策が講じられてきたが、その総括については、平成22(2010)年2月、国際コンテナ戦略港湾検討委員会(後述)がまとめた「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」(以下「報告書」という。)の中で明らかにされた。

報告書では、22年度を目処とした港湾コストの約3割低減、リードタイムの1日程度への短縮とする目標を、ほぼ達成したとした。一方、基幹航路寄港回数については、横浜港は横ばい、それ以外の港は微減または減少しており、全国の貨物の海外トランシップ率は、上昇率こそ減速したものの依然増加しているとした。要約すれば、目標は達成したものの競争力回復につながらなかったのである。

では個別の施策に関してどのような総括を行ったのか、主要なものについて以下簡単にまとめておく。

ア メガターミナルオペレーター及びターミナル一体運営について

メガターミナルオペレーターによるターミナル一体運営については、メガターミナルオペレーターが参加港運事業者による平等な共同出資形態となっており、一元的な経営が実行しにくい状況であるとした。また、次世代コンテナターミナルにおいては構成会社間で人や機器の相互融通を行うなど一体性は高まっているが、一般ターミナルでは「船社-港運元請-港運下請」の強い結びつきが存在しているとされた。

イ 公設民営化について

公設民営化については、現在、公社埠頭や公共埠頭は、それぞれ原価回収のた

め、施設使用料の引下げが困難であり、特定利用者への専用貸し・料金設定が硬直化しており、借り手側であるターミナルオペレーターの創意工夫をこらした効率的運営を難しくしているとした。今後、柔軟な運営が行える環境整備が必要であるとしている。

ウ 交通ネットワークについて

内航フィーダー、トラックフィーダー、鉄道フィーダーの充実は、いずれも貨物集約の観点から必須条件であるが、整備が不十分であり、今後も支援が必要であるとした。

その外、スーパー中枢港湾の評価に関しては、有識者から、「拠点港であるスーパー中枢港湾への貨物の集約」という本来期待されるべき政策目標の欠如、割高な高規格ターミナル施設貸付料金を原因とする活発化する東アジア圏内の中小型コンテナ船舶の取込みの失敗、一部貨物集荷圏が重なる阪神港と伊勢湾の消耗的集荷競争の発生等の指摘がなされている¹⁹。

5 . 国際コンテナ戦略港湾

(1) 概要

以上のスーパー中枢港湾政策の経緯を踏まえ、前原国土交通大臣（当時）は、国際競争力を高めるためには、更に集中的に整備する港湾を絞り込む必要があるとの考えを示した。これを受け、平成 21（2009）年 12 月、「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」が設置され、スーパー中枢港湾政策の総括を行い、戦略港湾の目的及び目指すべき位置づけ、実現させるための体制等の基本的な考え方の検討が進められた。

平成 22（2010）年 2 月、検討委員会は、前述した「報告書」をまとめ、同時に戦略港湾の選定基準・選定手順を公表した。報告書では、目標として、27（2015）年までにアジア向けも含む日本全体の日本発着貨物の釜山等東アジア主要港でのトランシップ率の半減、32（2020）年までに東アジア主要港として選択される港湾を目指すこととした。選定基準では、内航航路、高速道路、貨物鉄道を通して広域的な貨物集荷のための面的強化が可能であること、将来のコンテナ船舶の大型化に対応しうる水深 18 メートル級、延長 1,000 メートル以上、奥行 500 メートル以上のコンテナターミナルが確保できること、背後においてロジスティクス²⁰用地が確保できること、民の視点からの経営が可能であること等が条件とされた。

一方、戦略港湾に対しては、当初から、港湾関係者の間で批判の声が聞かれた。新聞報道から抜粋すれば、すでに全国のコンテナ取扱量で寡占的な地位を占めるスーパー中枢港湾をさらに絞り込む理由及びその効果等の不明瞭さ²¹、国の施策・支援案が示

¹⁹ 津守貴之「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 巻 3 号（2010 年 3 月）では、より多岐にわたる課題が挙げられている。

²⁰ 原材料の調達から、製品が顧客の手に渡るまでの過程を「ものの流れ」という視点から総合的にマネジメントすること。

²¹ 『日本海事新聞』（平 22. 8. 13）「記者の視点・主要港の「隠れた空きバース」にメスを」

されない中で計画書の提出を求める本末転倒な手順²²、加えて、「水深 18 メートル級のターミナルが確保できる港湾空間」とする従来のハード面重視政策から脱却していない選定条件²³などに対するものであった。

このような中、京浜港（東京、横浜、川崎）、伊勢湾（名古屋、四日市）、阪神港（大阪、神戸）、北部九州港（北九州、福岡）の 4 地域が、この国際コンテナ戦略港湾に名乗りを上げた。平成 22 年 3 月末の計画書の提出から約 4 ヶ月という短い選定期間で、プレゼンテーション、計画書修正等を経て、同年 8 月、京浜港と阪神港が選定された。選定理由としては、集荷策の具体性、実現可能性が高かったことが挙げられている²⁴。また、伊勢湾を次点と位置づけ、今後も現在の支援は継続し、加えて港湾経営会社の設立に対する支援は国際コンテナ戦略港湾と同様に行うとした。

図表 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
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					
実現のための方策	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こと					
	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)国土交通省港湾局資料より作成

前原国土交通大臣（当時）は、選定後の会見で、京浜港、阪神港の両港は、計画書のとおり進めなければならないとし、税制、予算面等においてバックアップしていく旨述べた。また、3年後の中間評価の結果によっては国際コンテナ戦略港湾 2 港と伊勢湾の入替えも示唆した²⁵。しかし、計画書の提案事項は、そのほとんどが国からの支援を必要とする内容であることから、大臣の発言のとおり国際コンテナ戦略港湾の計

²² 『日本海事新聞』（平 22. 1. 21）「ニュースの読み方記者座談会・迷走？戦略港選定」

²³ 『日本海事新聞』（平 22. 2. 12）「記者の視点・水深 18 メートル級バースは本当に必要か？」

²⁴ 『日本海事新聞』（平 22. 9. 1）の長安国土交通大臣政務官へのインタビュー記事

²⁵ 前原国土交通大臣会見 2010. 8. 6

画書が実行され目標の達成に至るかどうかは、国の支援施策が着実に講じられるか否かに左右されるとの見方もできよう。

一方、平成 22 年 5 月に発表された国土交通省成長戦略では、国際コンテナ戦略港湾について、ハブ機能を強化するためのインフラ整備や貨物集約等総合的な対策を主な内容とする政策案が盛り込まれている。

(2) 京浜港、阪神港の計画書

次に、京浜港、阪神港から提出された計画書について、主要なものを紹介したい。

ア 京浜港

京浜港は、現在の約 700 万 T E U のコンテナ取扱量を 1,000 万 T E U まで増加させ、東日本のメインポートの維持、釜山港に対峙する日本のハブポートの実現、最終的に東アジアのハブポートの実現、と段階的な戦略的目標を掲げている。目標達成に向け、ターミナルコストを低減するため、リース料の低減、戦略的な料金決定、ターミナルの生産性向上に向けた支援を行っていくとする。財源として、国から港湾管理者への国際戦略港湾交付金（仮称）の創設を要望している。また、集荷体制の充実のため、内航フィーダーに関しては、内航海運暫定措置事業の適用除外²⁶、建造費助成制度の創設、石油石炭税の非課税化、トラックに関しては、首都高速道路の割引制度、指定道路の早期整備等を求めている。港湾経営に関しては、横浜港埠頭公社を平成 24 年に株式会社化し、東京港埠頭株式会社と統合するとしている。そのほか、既存岸壁の公共化、水深 18 メートル級岸壁の全額国庫による整備等が含まれている。いずれも予算重点配分や税制・規制における優遇措置が必要であることから、特区設置が前提とされている。

イ 阪神港

阪神港は、現在約 400 万 T E U のコンテナ取扱量を 2015 年に 490 万 T E U、2020 年に 590 万 T E U に引き上げるとし、西日本の産業と国際物流を支えるゲートポートとしての機能拡大を掲げている。阪神港は、京浜港以上に釜山港との競争関係が生じていることから、釜山フィーダー化の第一防波堤の機能を果たしていくとする。そのため、瀬戸内周辺貨物を集約するため内航フィーダーの再構築を掲げている。内航フィーダーに関する国への支援要望は京浜港とほぼ同様であるが、独自案として、港運事業者側からの提案による合同会社設立があり、そのためのコンテナ船舶の新規建造に際する補助が求められている。また、大阪、神戸の埠頭公社を 2015 年を目処に統合するとしているが、埠頭公社の負債が課題となっており、公社ターミナルの下物国有化、株式会社化に対する税の優遇措置、助成制

²⁶ 内航海運においては船腹需給の適正化と競争的市場環境の整備を図るため平成 10 年から暫定措置事業が実施されている。同事業では、既存船舶を解撤する転廃業者等に交付金を交付する一方で、新造船の建造者から納付金を徴収している。しかし、納付金が内航事業者の負担となり、釜山港等に向かう外航船舶に対する競争力確保の観点から必要とされる大型化・省エネ化内航船舶の新規建造が進まない一因とされ、港湾管理者・事業者等から当該納付金制度の適用除外が求められている。

度等の創設が前提とされている。また、阪神港周辺地域への企業誘致を推進するため、法人税、関税、土地建物関係税に係る優遇措置等も提案されている。いずれについても、京浜港同様、特区設置のもと実行することが想定されている。

(3) 国の施策

国は、国際コンテナ戦略港湾が選定されたことを受け、各港湾管理者側の計画書及び国土交通省成長戦略の報告書に従った政策を順次展開することになる。

まず法律面では、平成 23 年の通常国会に主要港湾のコンテナ埠頭を中心とした港湾経営の民営化のための港湾法改正案の提出が予定されている。内容の詳細は明らかにされていないが、スーパー中樞港湾同様、国際コンテナ戦略港湾の法的位置づけ等も規定されるものと思われる。

予算面では、平成 23 年度予算概算要求において、「国際コンテナ戦略港湾のハブ機能を強化するためのインフラ整備と貨物集約等総合的な対策」として、公共事業費 543 億円、非公共事業費 27 億円が要求されている。施策としては、ハブ機能を強化するためのインフラ整備として、国際コンテナ戦略港湾における直轄事業の国費負担率及び対象施設の見直し、港湾経営主体が行う荷さばき地や荷役機械の整備に対する支援等が挙げられている。他には、フィーダー輸送活性化のための環境整備として、内航海運暫定措置事業における船舶建造負担軽減措置の実現、石油石炭税の免除、新規内航航路の立ち上げ等が盛り込まれた。

概算要求で予定されていない支援事項については、24 年度以降の予算や特区制度等の活用により実現していくこととされた。ただし、規制緩和、税制改正等は、他省庁との調整が必要になることから、計画書の内容がどこまで実現可能なのかについては不透明な状況にある。

加えて、計画書に着実に応えようとするならば、3 港湾体制から 2 港湾に絞り込まれたことを勘案したとしても、スーパー中樞港湾政策における非公共事業費 25 億円とほぼ同額にとどまっている国際コンテナ戦略港湾の非公共事業費（27 億円の要求）の在り方にも留意が求められよう。

6. 今後の課題

以上、我が国のこれまでの港湾行政を顧みれば、港湾政策の大胆な転換がなければ国際競争力の回復は難しいと思われるが、国際コンテナ戦略港湾においてそれが実現されるのかについてはいささか不透明であるように思われる。

我が国の港湾が国際競争力を低下させた背景には、釜山港や上海港などの機能充実により東アジアにおいてわざわざ日本の港湾を経由する必要がなくなったこと、また、船舶が大型化して寄港地の絞り込みを行っていることなど複合的な要因が考えられるとされる²⁷。しかしながら、そうした世界の情勢を的確にとらえることができず、とら

²⁷ 松尾俊彦「生産・物流拠点の海外移転とわが国の港湾整備の課題」『運輸と経済』70 巻 3 号（2010 年 3 月）

えたとしても即時に対応できない我が国が半世紀以上続けてきた港湾行政における不完全な地方分権システムが、より問題を深刻化させたとする指摘も存在する。財源問題を含むこのシステムの弊害については、22年2月に京浜港（東京都、川崎市、横浜市）²⁸から公表された「京浜港共同ビジョン」²⁹でも取り上げられていることから、以下簡単にまとめたい。①国から義務付けられた港湾計画により、各港湾の状況や自らの意思で柔軟な計画策定が難しい状況にある、②港湾施設整備は、全国港湾整備費の中の配分により決定されるため、船社をはじめとする利用者からの要望や貨物の動向を踏まえた整備ニーズにオンタイムで対応することが難しい状況にある、③巨額の整備費の回収も必要とされる厳しい財政状況のなかで、創意工夫ある港湾運営は不可能な状況にある、④「施設整備に重点を置く時代」から「港湾経営の時代」への変化に対応ができていない。

このような立場に立てば、これらのことは国際コンテナ戦略港湾の選定過程においても問題点となって現れているようにも思われる。例えば、国は、水深18メートル級岸壁の整備等を選定条件に含め、早い段階で、港湾整備を国際コンテナ戦略港湾の主要政策として位置づけ、予算を確保できる体制を敷いている。当該岸壁整備に関しては、港湾管理者側から全額国庫負担とするよう注文が付いている。一方、管理・運営面において港湾管理者側が提案する財源確保を含む多様な政策案に対して、23年度予算概算要求からは、大胆な予算改編を行おうとした形跡は見受けられない。加えて、税制改正や規制緩和の分野については他省との調整が必要であることから、先行きに不安が残るのが実情である。

ところで、この国際コンテナ戦略港湾における最初の成果として、スーパー中核港湾の総括的な役割を果たし、計画書からは東アジアの巨大港湾を前に港湾管理者の経営努力だけではもはや太刀打ちできない限界が明らかになったことが挙げられるのではなかろうか。国際コンテナ戦略港湾では、実行主体が財源と権限をもって施策を遂行すべきと言われており、それは前述の京浜港共同ビジョンにおいても求められている³⁰。

したがって、国際コンテナ戦略港湾の主要政策に据えられている港湾経営の民営化³¹においても、財政問題の解決、権限の移譲等の計画書の要望事項を含めた多くの課題の解決が必須であり、それなくしては民営化は画餅に帰すことにもなろう。

しかしながら、これらのハードルがクリアされた暁には、港湾経営において民間会社が料金決定権を確保し荷主・船社に営業活動を行い、流通施設の経営など関連事業

²⁸ 京浜港の3港湾管理者においては、平成20年3月（国際コンテナ戦略港湾選定以前）の合意以来、将来のポートオーソリティ設立を念頭に置いた包括的な連携施策推進に向け取組が行われてきた。

²⁹ 「現行の港湾管理者制度が置かれた現状」『京浜港共同ビジョン』40頁

³⁰ 港湾運営にあたって、経営感覚が求められるなか、長年の経験と実績を背景に培ってきたノウハウ等を持つ地方自治体が経営主体となることが必然とし、そのために国の相当額の財政負担もしくは財源移譲を必要とする旨述べられている。『京浜港共同ビジョン』42,45頁

³¹ 国際コンテナ戦略港湾の計画書では、港湾経営の民営化は、公益法人である埠頭公社の株式会社化が前提とされている。なお、財団法人東京港埠頭公社は、平成20年4月に都の全額出資のもと株式会社化されている。

へ自由に展開することも想定されており³²、今後の港湾行政における大きな転換点となり得るものと期待される。

最後に、国際コンテナ戦略港湾を推進するにあたっての課題について、若干の考察を行って終わりとしたい。

(1) 公設民営化

上記でも触れた公設民営化に関しては、京浜港、阪神港提出の計画書の中で、特に財源において国の相当な関与が必要であるとしている。港湾整備費等の負債回収を港湾使用料等に反映する料金設定を改め、アジア諸国に伍する料金を実現するには、岸壁等の下物の国有化、新規に岸壁整備を行う場合の全額国庫負担等が必要であるとし、国の支援が柱となっている。

国土交通省は、平成 23 年通常国会において港湾経営民営化等を内容とする港湾法改正案の提出を予定しており、その中で「国有港湾施設の港湾管理者への管理委託義務制度を見直し、国及び港湾管理者から港湾経営会社に対し行政財産を長期一体で直接貸し付ける制度を一般化」すること等が挙げられているが、港湾管理者側の要望する下物国有化等についてどのように取り扱うこととなるのか、今後の動向が注目される。

公設民営化については、現状ではコンテナターミナルを管理する埠頭公社が株式会社化されたとしても、船社や港運事業者が出資する環境にないとする意見³³や、経営形態を民間もしくはポートオーソリティ³⁴にするならば、それに伴う相当の権限移譲と財政基盤と人材の確保等、膨大な要件の克服が必要であるとする提言³⁵が出されている。

民営化にあたっては国と港湾管理者をはじめとする関係者が密接に連携し、計画書の着実な実行のもと進めていくことが不可欠になるだろう。

(2) 海外トランシップ貨物の国際コンテナ戦略港湾への集約

国土交通省成長戦略に盛り込まれた平成 27 (2015) 年を目標とする「アジア向けも含む日本全体の日本発着貨物の釜山等東アジア主要港でのトランシップ率の半減」については、内航海運暫定措置事業の適用除外、建造費助成制度の創設等の支援による内航フィーダー活性化策をはじめとする各交通ネットワークの充実が課題となり、海事局、道路局、鉄道局等と連携した政策展開が期待される場所である。

目標達成のためには、上記政策に加え、釜山港等に外航船舶で輸送されているコンテナを、内航船舶により国際コンテナ戦略港湾に奪回する必要があるため、地方の港湾が補助金を与えて外航航路を誘致している現状を改めることが国際コンテナ戦略港

³² 国土交通省『平成 23 年度港湾局関係予算概算要求概要』13 頁

³³ 『日本海事新聞』(平 22. 3. 8)「記者の視点・現管理者を巻き込み広範な議論を」

³⁴ 欧米における港湾の管理組織の一形態であり、独立採算を基本とし公共企業体方式によって運営されるものをいう。ロンドン及びニューヨークのポートオーソリティがその代表的なもの。

³⁵ 提言『「港湾の民営化」について』(日本港運協会 2010 年 4 月)の中で、国の明確な方針と戦略がハブ港湾の成功に不可欠であるとして、安易な民営化論に警告を発している。

湾の港湾管理者を中心に要望されている³⁶。しかしながら、地方自治体が、産業誘致、地域経済活性化、雇用確保等の観点から、外航航路を呼び込むのは自然の成り行きであり、荷主にとっては双方の競争がコスト、スピード等のサービス面に反映されて望ましいとも言える。加えて、トランシップ貨物を集約できたとしてその量はわずかに約100万TEUとされている³⁷。そのような中で、基幹航路維持を目的に、我が国の主要港湾である国際コンテナ戦略港湾の「地方港化」を防ぐ取扱量を確保するため当該貨物を集約する必要があるならば、国際コンテナ戦略港湾と地方の港湾の役割分担に関して、国が積極的に取り組んでいく必要があるのではなかろうか。

(3) 国際コンテナ戦略港湾の数

国際コンテナ戦略港湾の数を1もしくは2港に絞り込むとしていた中で、最終的に2港が選定された理由については、必ずしも明確になっていない。加えて、伊勢湾を次点に位置づけたことは、中途半端な結末であるとの指摘がなされ³⁸、また1港に絞ることが適切とする意見³⁹もありえよう。近い将来、再び、「更なる絞り込み(=1港化)」もしくは「3港体制への回帰」といったことに安易にならないよう、今回2港にした理由をしっかりと検証する必要があるだろう。

(4) 日本海側拠点港の位置づけ

折しも、国際コンテナ戦略港湾選定後、以前から聞かれていた日本海側における拠点港湾整備⁴⁰の必要性に関する主張が強まっているように見える⁴¹。しかし、国際コンテナ戦略港湾の計画書には、日本海側の貨物についてはインランドデポ⁴²を活用した陸送による集荷政策等が盛り込まれている。今後、日本海側の拠点港湾の整備については、国際コンテナ戦略港湾の政策、目標等と整合性が取れるよう国による調整が必要になると思われる。

(5) 大規模ハブ港湾開発の是非

リーマンショック後、世界経済は急激に縮小し、最近でこそ回復基調にあるものの、欧米諸国の経済がかつての勢いを取り戻すには、まだまだ時間が必要だとも言われている。トランシップ貨物は経済の影響を受けやすく、そうでなくても価格に敏感で、

³⁶ 津守貴之「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巻3号(2010年3月)、松尾俊彦「生産・物流拠点の海外移転とわが国の港湾整備の課題」『運輸と経済』70巻3号(2010年3月)においても地方港との役割分担について述べられている。

³⁷ 『日本海事新聞』(平22.4.13)「記者の視点・真に求められる施策 真剣に検討を」

³⁸ 『日本海事新聞』(平22.8.13)「記者の視点・主要港の「隠れた空きバース」にメスを」

³⁹ 『朝日新聞』(平22.8.10)「社説 釜山港への遅すぎる挑戦」

⁴⁰ 候補である港湾管理者からは、スーパー中枢港湾並の支援制度の適用も要望されている。『日本海事新聞』(平22.10.4)

⁴¹ 『日本海事新聞』(平22.9.6)「ニュースの読み方記者座談会・日本海側拠点港、国、地方 理念見えず」

⁴² 港湾、空港以外の内陸部にある貿易貨物輸送基地で、貨物の集配、通関業務、保管などが行われるところ。貨物流動(荷送人→コンテナ船寄港地、コンテナ船寄港地→荷受人)の効率化とコンテナ貨物輸送の営業の拡大を目的としている。

価格競争により容易に近隣ライバル港湾へシフトすると言われている⁴³。

上海等の東アジアにおける港湾開発においても計画の見直しが必要になってくるとする意見⁴⁴もある中、釜山港の後追的な政策との見方もできる我が国のハブ港湾開発については、的確な将来展望に基づいた政策遂行が肝要であろう。

(6) 港湾経営の専門家の育成

主要港の地方自治体における戦後半世紀以上にわたり培われてきた人的ノウハウの蓄積は、日本港湾の競争力を下支えする重要な要素とする声がある⁴⁵。また、これまでの港湾行政を検証したとき、国土交通省港湾局は、港湾整備に関する専門家集団であり、管理・運営面においては実行主体である主要港の地方自治体に専門家がそろっているとの印象も存在する。今後の港湾政策は、経営といったソフト面からのアプローチがより重要になってくることから、地方自治体と国との人事交流を密に行い、また時には他国から有望な人材を呼び寄せることも必要となってくるのではなかろうか。

【参考文献】

- 小野憲司「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巻2号（2006 Summer）
- 寺田一薫「港湾整備における地方分権と公民役割分担」
『国際交通安全学会誌』33巻1号（平成20年4月）
- 高橋浩二「わが国産業の国際競争力強化等に向けた港湾分科会中間報告について」
『国際交通安全学会誌』33巻1号（平成20年4月）
- 柴崎隆一「岐路に立つ東アジアの港湾」『運輸と経済』70巻3号（2010年3月）
- 津守貴之「スーパー中核港湾プロジェクトの「総括」と今後の課題」
『運輸と経済』70巻3号（2010年3月）
- 松尾俊彦「生産・物流拠点の海外移転とわが国の港湾整備の課題」
『運輸と経済』70巻3号（2010年3月）
- 和泉雄三『港湾行政』（成山堂書店 昭和48年）
- 徳田欣次、柴田悦子『現代の港湾』（税務経理協会 昭和62年）
- 日比野光伸『国際化と港』（成山堂書店 平成5年）
- 飴野美久『コンテナターミナル新たな覇権争い』（海事プレス社 2004年）
- 古市正彦『港湾の競争戦略』（運輸政策研究機構 2005年）
- マルク・レビンソン『コンテナ物語』（日経BP社 2007年）
- 今井昭夫『国際海上コンテナ輸送概論』（東海大学出版会 2009年）
- 『港湾行政の概要 平成21年度』（日本港湾協会 平成21年）

⁴³ 古市正彦『港湾の競争戦略』（運輸政策研究機構 2005年）

⁴⁴ 柴崎隆一「岐路に立つ東アジアの港湾」『運輸と経済』70巻3号（2010年3月）12頁

⁴⁵ 『日本海事新聞』（平22.6.15）「記者の視点・人材ノウハウを有効活用し新時代へ」