

## 戦後経済の流れと港湾政策の検討（後編・1983年以降）

柴田悦子  
（大阪市立大学名誉教授）

### 目次

- 1 大好況期にコンテナ輸送システムの拡充
  1. 技術大国日本の確立
  2. コンテナ輸送の本命——ドア・ツウ・ドア輸送の進展
  3. コンテナ輸送成熟期を迎え、港湾長期計画「21世紀への港湾」発表
- 2 「失われた10年」——90年代の港湾政策
  1. バブル崩壊
  2. FAZ法とその問題点
  3. 港湾における規制緩和——港湾運送業を中心に
  4. 港湾長期ビジョン相次いで策定
- 3 港湾政策の領域拡大
  1. 新自由主義にゆれる港湾政策
  2. 物流大綱と港湾
  3. スーパー中枢港湾をめぐる——港湾政策の転換
- 4 国際競争力強化と港湾
  1. 交通審議会答申「我が国産業の国際競争力強化などを図るための今後の港湾政策のあり方について」（2008年3月）
  2. 港湾広域化——東京港・横浜港・川崎港の包括連携化に関連して
- 5 港湾政策後半（1983年以降）をふりかえって

### 1 大好況期にコンテナ輸送システムの拡充

#### 1. 技術大国日本の確立

二度の石油危機を乗り越えた日本経済は、80年代から90年代初頭まで空前の大好況期に入り、輸出は驚異的に増大を続けた。輸出の大半は工業製品（自動車・家電製品・機械類など）、それに対して輸入は燃料・原材料・農産物などであった。その結果、最大の貿易相手国である米国とは貿易摩擦が拡大する。70年代ベトナム戦争で負債を増やした米国は対日貿易赤字による「双子の赤字」が増大、国際収支赤字国に転落する。レーガン政権のもとで「強いドル」復活を目指して、主要5カ国（日・米・英・独・仏）による協議を行

い、その結果が「プラザ合意」（1985年・昭60）であった。

「プラザ合意」後、円は急騰を続け、輸出産業は苦境に立つが、為替の変動に合わせて、円安局面に大量輸出することで危機に対応した。さらに日本特有の高度ハイテク技術による産業ロボットが広く活用され、生産コストを削減、いわゆる「非価格競争」（自動車生産の場合、デザイン・品質に加えて燃費効率の良さなど）で国際競争の勝ち組に残ったのである。技術大国日本はこの時代に確固たるものになる。ただし、一方で企業の減量経営、徹底した合理化経営の結果、「カローシ（過労死）」「かんぱん方式」といった日本語が国際語になるという実態も生じた。

80年代は民営化路線が進展した時期でもあった。具体的にはJAPIC（日本プロジェクト産業協会）が規制緩和を提言、NTT発足（1985年・昭60）、国鉄分割民営化（1987年・昭62）など従来の公企業が民営化され、「官から民へ」の流れが顕著になる。市場の自由化路線が強まる中で、牛肉・オレンジなどの輸入自由化などアメリカへの譲歩が続く。やがてウルグァイラウンドによるコメが部分自由化され（1993）、日米貿易摩擦はわが国農業に多大な影響を及ぼすことになる。

## 2. コンテナ輸送の本命——ドア・ツウ・ドア輸送の進展

80年代に入って急速に表面化した日本企業の海外進出の特徴は、第一にME化による生産技術の飛躍的向上により、進出先の労働力調達を容易にした点である。海外進出初期における未熟練労働力との格差は縮小して、不熟練労働者でも高い生産性が達成できることになる。第二の特徴は、ME化による労働力格差縮小の結果、原材料調達をはじめ、半製品、完成品など適地生産を世界的規模で進めることが可能になり、適地生産の条件に物流条件が大きなウエイトを占めるようになったことである。原材料・部品・半製品の大量輸入が可能で、コンテナ埠頭や内陸部への背後輸送、鉄道・道路条件、さらに製品搬出に有効な港湾条件（水深・船混みなどに加えて荷役労働の能率性など）が海外の工場立地条件の重要なファクターになる。

この間、コンテナ輸送は世界中の港湾で急速に発展した。コンテナ輸送は、海上輸送に革命的効率をもたらしたばかりでなく、海運未発達国まで海運市場への参入を可能にした。伝統的海運国にとっては、船社が長年築き上げてきた運航技術の優位性を失うことになる。

さらに特定港湾の整備条件のみでなく、コンテナ輸送の本命とも言えるドア・ツウ・ドア輸送実現のために海・陸・空を通じた複合一貫輸送——国際輸送システムの構築が求められる。そのためには、個別企業では対応できない国際物流に関する高度情報システムが必要となる。この時期にアメリカランドブリッジ、シベリアランドブリッジが活動をはじめ、国際的規模の物流ネットワークが求められる状況のもとで、わが国の港湾政策を策定するのはきわめて困難な作業であったに違いない。

物流業界では、トラック運送事業の規制を大幅に緩和した「物流二法」（1990年施行）による変化が著しい。従来の路線と区域に区分されていたトラック事業を一本化して営業の自由度を高め、加えて輸送機関別に規定されていた貨物取り扱い事業を複合輸送に対応できるように規制緩和した。その結果トラック事業への参入が増加、競争は激化する。

### 3. コンテナ輸送成熟期をむかえ、港湾長期計画「21世紀への港湾」発表

80年代は好況に支えられ、道路・港湾・ダムなどへの大型公共投資は継続され、港湾整備は五大港のみでなく、地方港の整備・建設が進み、コンテナ埠頭の数も急増する。港湾のみでなく、東京国際空港沖埋め立て工事が進行、関西国際空港の整備も着実に進行した。しかし、港湾取扱い貨物量の推移をみると、高度経済成長期の1960年から70年の10年間で4.7倍に、1970年から80年には1.6倍の伸びであったが、1980年から90年には1.1倍と停滞傾向が顕著である。これに対して、コンテナ貨物量の伸びは著しい（1970年から80年の10年間の伸びは約7.7倍、1980年から90年は2.4倍）。しかし、コンテナ貨物量の伸びも次第に鈍化していく。

1981年、外貿埠頭公団は改組され、東京・横浜・大阪・神戸の各港に埠頭公社を設置、公団業務を引き継ぎ、コンテナ埠頭建設以外に埠頭経営も事業内容となった。NTT・JRの発足をはじめ、民営化への流れは大きくなり、民営化・規制緩和は一段と強化される。

運輸省港湾局は1985年（昭60）「21世紀への港湾」と題する港湾整備長期計画を発表した。これは港湾局が策定した最初の長期ビジョンであり、行政改革、規制緩和、民営化路線が進行していく段階で、一方では公共事業予算の縮小といった経済状況の変化をうけての長期プランであった。「21世紀への港湾」の基本目標は、①総合的な港湾空間の創造——港湾にかかわるあらゆる機能を対象にして港湾空間の整備を考える、②港湾相互のネットワークキングの推進——従来の大都市依存の地域構造から地域相互の連携を重視して、中小港湾の活性化を図る方向を示した。一例として外貿コンテナ基幹航路と結んでフィーダー貨物を扱う地方港へ変化を遂げる方向などを示している。たしかに「21世紀への港湾」は、港湾政策を狭い範囲の港湾から広域的な港湾空間に広げることで、総合的な港湾政策の立案が可能になった。港湾相互ネットワークの形成も港湾物流の効率化の視点からは重要な提起であったといえる。

この長期計画発表の3年後（1988・昭63）には「多極分散型国土形成促進法」が制定され、茨城県常陸那珂港の建設がはじまる（1989・平1）。

## 2 「失われた10年」——90年代の港湾政策

### 1. バブル崩壊

80年代後半の好況は、かつての神武景気（1954～57・昭29～32）、岩戸景気（1958～61・昭和33～36）、いざなぎ景気（1965～70・昭40～45）に匹敵するといわれる好調を始めた。平均株価は3万8915円の高値を記録（1989年12月）、地価は暴騰を続けた。いわゆるバブル期である。この時期、金融業・ゼネコン・不動産業を始めとする大企業が巨額の利潤を手にしたことはよく知られている。しかし、バブルは長続きしなかった。バブル期の生産規模拡大は在庫過剰となり、1991年（平3）、全面的過剰生産、バブル崩壊・長期不況に入る。この間企業倒産は91・92年続けて1万件を越す。90年代はバブル崩壊不況ではじまり、国内需要の冷え込みを海外需要でカバーしたため、円高（1995年4月1日、円レートは1ドル79円75銭）が急進する。

輸入促進のために「FAZ法」が公布されたのは1992年（平4）である。企業はリストラをはじめ合理化を進めるが、コスト・ダウンが限界にきた企業は生産拠点を海外に移

転、産業空洞化が進む。失業者数・失業率が戦後最大となり、国内で雇用不安が広がる。

1995年（平7）、阪神大震災は神戸港に大打撃をあたえた。自然災害からの復旧に緊急財政支出が必要となるのは当然である。阪神大震災は被災地以外の人々にも消費意欲を低下させることになる。加えて1997年（平9）4月から消費税率を3%から5%にアップ、その結果、消費力が減退、1997年「消費不況」におちいる。98年（平10）には貸し渋り・貸しはがし倒産が増加、失業率がはじめてアメリカを抜き4.7%となる。「バブル不況」「円高不況」「消費不況」と続く90年代は「失われた10年」といわれている。

## 2. FAZ法とその問題点

対米黒字対策の一環として1992年（平4）施行されたFAZ法「輸入促進および対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法」により、大阪市（アジア太平洋トレードセンター）、大阪府（混載国際空港りんくうタウン）、神戸市（六甲アイランド）、北九州市（北九州港小倉駅北口地区）、北海道（新千歳空港）、長崎県（長崎空港北側埋立地）、愛媛県（松山港愛媛県自動車運転試験場跡地）の七地域が指定された。これらの地域ではすでに整備されている施設もあるが、新しく整備される施設は、大型物流ターミナル（北九州）、保税倉庫や展示場（北海道）、見本市会場・冷凍冷蔵施設（松山）など地域の特色をだしている。しかし、当初35地域からFAZ指定希望が出た中から選ばれた7地域が、果たして目的を達成できたか、大阪WTCの例を見ても大いに疑問である。FAZ法によれば、輸入促進基盤整備事業と輸入貨物流通促進事業の双方に対して支援がおこなわれるが、FAZの事業主体はすべて第三セクターでおこなうことを決めている。

アメリカのFTZ（フォーリン・トレード・ゾーン）が、輸入促進地域法と関税法が一体化され、しかも地域の消費者利益に合致することを条件に付記していることと比較すると、FAZは、施設設置に重点がおかれ、関連法との関係配慮も薄く、地域住民への配慮は全く考慮されていない点で中途半端との批判はまぬがれない。

FAZ法は2006年（平18）に廃止された。

## 3. 港湾における規制緩和——港湾運送業を中心に

規制緩和の流れの中で、港湾が例外であることは許されない。FAZでは事業主体が第三セクターであることが条件付けられ、コンテナオペレーターや埠頭経営へ民間企業の参加が一般化しつつある段階で、港湾運送業に対する規制緩和が俎上にのぼるのは当然であろう。物流分野の規制緩和については1994年（平6）8月、公正取引委員会から「物流分野における政府規制の見直しについて」と題する報告書が発表されて、港湾運送事業についても具体化していく。1997年（平9）12月、行政改革委員会規制緩和小委員会は「港湾運送業の規制緩和」について報告書案を発表した。ここでは「現行の事業免許（需給調整規則）を廃止して許可制に、料金認可制を廃止して届出制にすべきである」と結論づけ、加えて事業区分、限定制度の簡素化および港ごとに行っている免許制度の見直しもあわせて提起した。港湾運送業に対する規制は「港湾運送事業法」（1951）に基づいており、事業区分を明確にした免許制による参入規制と、港湾荷役料金の認可制を約50年近く続けてきたのであった。この間、コンテナ埠頭を中心に港湾荷役はコンピュータ制御による自動化が進み、事業区分による免許制や認可料金が実情に合わなくなっていることは明確で

あった。

さらに1999年（平11）6月、運輸政策審議会は「港湾運送事業の規制緩和について」という最終答申を発表した。この答申は、港湾運送事業の体質改善をめざし、将来像をターミナルオペレーターとしての成長に置き、その実現のために免許制を廃して許可制へ、料金認可制を廃して届出制への転換を内容とした規制緩和具体化へのプロセスを示した点で、一歩進んだ答申となっている。この答申は競争原理の下で自らの責任においてリスクを負担しながらビジネスがおこなえる体質に転換していくことを期待していると述べ、その結果、荷主とのバランスが取れた関係が構築され、近代的企業へ脱皮が出来るとしている。

答申の示した港運業の体質改善・近代化の方向は広い分野から賛同を受けるであろう。しかし、港湾運送業の古い体質は、業界（日本港運協会）体質が近代化できにくい実情とも絡み合っており、その改善には若干の時間がかかるのではないと思われる。最終答申発表の2年前、米国港湾行政を管轄するFMC（連邦海事委員会）は日本の港湾荷役に関する慣行「事前協議制」が不透明で競争条件を排除しているとして、日本郵船をはじめコンテナ3社に対し米国港湾に寄港するたびに、1隻につき10万ドルの課徴金を課すとの制裁措置を通告した。「事前協議制」はコンテナ荷役の機械化にともない、労働者の就労に影響を及ぼす事項について業者団体（日本港運協会）と労働者組織（全国港湾労組）が締結している労使協定の一種と考えられるが、米国側は「事前協議制」によって自由に業者を選択できず、競争が制限されていると主張した。一般常識では、機械化の影響やダメージに対して、労組側が使用者側に一定の譲歩を求めることはよくあることである。しかし港湾の場合、外国船社を含めて港湾サービスの顧客として位置づけられるのであるから、国内の労使協定とは異なる配慮がされねばならない。

この一件は、わが国の港湾事業者ならびに業者組織の古い体質改善の必要性とその緊急性を示したことに間違いない。中小企業の多い港運業の体質改善のためには、業の協業化・共同化が不可欠であろう。世代交代で若い業者が中心となって、自分たちの力で新しい港運業を構築することを望むのである。

#### 4. 港湾長期ビジョン相次いで策定

港湾の長期ビジョン「21世紀への港湾」（1985）は、港湾を一定のエリアとして捕らえ、総合的港湾空間を対象とするプランづくりと港湾相互のネットワークといった新しい目標を示した。5年後の1990年（平2）、「21世紀への港湾」フォローアップとして「豊かなウオーターフロントをめざして」と題して発表されたプランは、その目標に、総合的な港湾空間の質の向上と国土の均衡ある発展への貢献をあげている。政治経済活動をはじめあらゆる分野で東京一極集中が進み、その弊害が現れてきた段階で、機能の分散化を視野に入れた「国土の均衡ある発展」が課題にあげられたのであろう。

すでに2年前（1988）に「多極分散型国土形成促進法」が制定されている。「地方の時代」という用語が飛び交い、地方港の港湾整備も積極的におこなわれた。「21世紀への港湾」で掲げた目標の一つである港湾相互のネットワーク実現のためにも、地方港の整備は必要不可欠である。しかし、地方港の現状と今後の見通しを個別港湾でしっかり見極めないまま、コンテナ埠頭を建設しても効果は期待できない。

一方、港湾長期ビジョンは1995年（平7）「大交流時代を支える港湾——世界に開かれ、

活力を支える港作りビジョン」が、2000年（平12）「暮らしを海と世界に結ぶみなとのビジョン——国と地域のパートナーシップによるみなとづくり」が発表された。「大交流時代を支える港湾」では、東アジア諸国の経済成長を背景に中国・韓国のコンテナ港貨物の著しい伸びを視野にいれてのビジョンであり、後者は、わが国港湾の相対的地位低下を無視できない段階で、「希望の持てる将来の港づくり構想」提案であった。

前編でも述べたが、戦後の港湾建設・整備は港湾整備緊急措置法に基づいて、第1次から第9次まで（1961年から2002年・昭和36から平成14）港湾整備5ヶ年計画が続けられてきた。第8次以降の5ヶ年計画は港湾のみの整備に限定されず、地域の産業振興の基礎となる港湾、豊かな生活空間の形成を目指した港湾、国際海運ネットワークにおける拠点となる港湾、さらに複合一貫輸送に対応する物流基礎となる港湾という表現に見られるように、港湾をとりまく環境・地域条件を考慮に入れた港湾整備を目標として進行してきた。2003年（平15）、港湾整備緊急措置法は廃止されたので、港湾長期ビジョンの果たす役割は、今後重要になると考えられる。

### 3 港湾政策の領域拡大

#### 1. 新自由主義にゆれる港湾政策

2001年誕生した小泉内閣は、長期不況からの脱出策を従来自民党が続けてきた公共事業による需要創出方式から「構造改革による経済活性化」へ転換を提起した。小泉内閣が最も力を入れた政策は、銀行の不良債権処理であった。30兆円を越す巨額の不良債権を短期に処理することで景気回復を図ったのであるが、銀行借入金をすぐに返済できない企業には、土地・建物など担保物権を競売にかけて強引に回収をはかる「貸しはがし」方式をおこなったため、多くの中小零細業者は倒産・閉店に追い込まれ、自殺者まで出るという状態となった。その反面、不良債権を放棄した銀行には預金保険機構から総額70兆円もの公的資金が投入され、その結果もあって2003年には景気が好転する。この景気回復は、中国の急テンポで成長を続けている経済発展をうけて、中国から日本工業製品の大量買付けによるところが大きい。

政府の進める構造改革の柱は民営化と規制緩和であった。新自由主義のもとで、規制緩和は当然ながら競争激化をもたらす。運輸部門で最も規制緩和による参入自由化の影響を強く受けたのは、タクシーとトラック部門であり、競争激化の影響は交通サービスの基本である安全を脅かす結果となる。

2002年（平14）、経団連・日経連を統合した日本経団連（奥田会長・トヨタ）は「奥田ビジョン」を発表、政治に対する発言力を強化する。わが国のリーディング産業は自動車から情報産業（IT／宇宙産業）へ転換、日本経団連会長は御手洗氏（キヤノン）にかわり、政界への発言力は一層大きくなる。全体的に見て2008年10月までは、東アジア特に中国の経済発展の影響によって、景気動向は良好であったといえる。

港湾整備関連では、2000年（平12）港湾審議会答申「経済・社会の変化に対応した港湾の整備・管理のあり方について」が発表され、港湾政策の領域がより広い範囲を対象として、ウォーターフロント整備・港湾をめぐる環境問題、さらに国内外物流における港湾の位置づけ・役割などが取り上げられる。加えて、スーパー中核港湾を巡る動きは、この段

階で港湾政策の矛盾をかかえたむつかしい局面であったといえる。

## 2. 物流大綱と港湾

2009年（平21）7月、「総合物流政策大綱」（2009～2013）が閣議決定・発表された。前回の物流大綱は2005年（平17）に出されていたが、その目標達成状況を踏まえ、社会環境の変化への対応を視野に入れた今後の物流政策の基本方向を示したものである。

前回の「2005年物流大綱」は「今後推進すべき物流の基本的方向性」として4点の目標を示していた。①スピーディ・シームレス・国際国内一体となった低廉な物流の実現 ②「グリーン物流」など環境にやさしい物流の実現 ③デマンドサイドを重視した効率的物流システムの実現 ④国民生活の安全・安心を支える物流システムの実現の4点であった。

「2009年物流大綱」は、その基本的方向として、①グローバル・サプライチェーンを支える効率的物流の実現、②環境負荷の少ない物流の実現、③安全・確実な物流の確保をあげている。①の中でセキュリティの確保と物流効率化の両立の項目を立てている。しかし両者の両立は簡単ではない。これは港湾における検査体制の充実が求められている今日、その具体化が望まれるのである。②の環境と物流問題も本来スピードを要求される物流にとって、矛盾をかかえる課題ではある。前回の「2007年物流大綱」で示された「デマンドサイド重視の物流」が今回記載されていないのは、荷主サイドから要求が強いスピードに対して環境サイドからの配慮がおこなわれたと考えられる。③の安全対策は港湾においても緊急の課題である。ここ数年の物流変化を見る時、中国を中心としたアジアの急速な経済発展は、かつて20～30年前わが国が追求してきたように「早く・安く」が物流理念の中心に置かれ、大量物流への対応に追われた結果、コンテナ内貨物の不完全な固縛・検査の手抜きなどが各方面に被害と困った問題を惹き起こしている。「正常な物流ルールづくり」に、アジアにおける「物流先進国」であるわが国の役割がもっと明確にされてもよいのではないかと考える。

## 3. スーパー中枢港湾をめぐって——港湾政策の転換

2002年（平14）、国土交通省港湾局は、港湾政策の大転換ともいえる「スーパー中枢港湾」育成を主軸とした港湾政策を発表した。それによると「アジア諸港との競争上、地理的に重要な地域のうち、国際・国内フィーダー貨物取り扱いポテンシャル等から適切と考えられる地域において、コンテナターミナルの整備・管理運営方式の改革を推進し、海外との競争可能な国際コンテナ港を育成する」とその主旨を説明している。これは今までの地方港整備を重視して、日本列島を大小のコンテナ港で囲む「コンテナ港ネットワーク」整備とは、かなり異なった港湾政策の転換である。

このような政策転換の背景には、中国・韓国の港湾建設・整備が急速に進み、アジアのハブ港が横浜・神戸港から香港をはじめ上海・釜山港に移転したこと、加えて1万個積み巨大サイズのコンテナ船の就航によって、わが国へ寄航可能な港湾が必要となったことがあげられる。

国交省は、スーパー中枢港湾を「国際海上輸送におけるモデル港」と位置づけ、公募をおこなった。その際、各港に「目論見書」の提出を求めたが、その条件に ①港湾コスト

の3割削減（陸送も含む）、②リードタイム3～4日を1日に、③ワンストップサービスの実現を付記した。結局、京浜港・名古屋四日市港・阪神港の3大湾がスーパー中樞港湾に指定され（2004年）、水深15～16mの大水深バースが建設・整備されることが決まった。この時点で、果たして1万個積みコンテナ船が着岸、荷役しなければならないほど取り扱い貨物があるのか、今後伸びる見通しがあるのかという疑問は出されていた。この疑問はその後の港湾貨物の動きをみればむしろ当然であり、今日まで実入りコンテナを満載した巨大コンテナ船の入港は実現していない。

しかし、SPA中に関連していくつかの重要なテーマが提起され、部分的ではあるが実行されている点は検討する必要がある。第1はワンストップサービスの具体化である。つまり港湾利用者である荷主が、そのオフィスから1回のみで通関手続き・審査・貿易などにかかるすべての手続きが出来るシステムの実現である。この実現には、港湾における高度情報システムの構築が欠かせない。そのために税関コンピューターシステム（SEANACCS）と港湾EDIの統一が進められた。輸出貨物の手続きはスピードアップされたが、輸入貨物についてはまだ多くの問題を残しているのが実状である。

第2に、国交省は大水深バースの整備に上下分離方式を提案、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ 民間資本導入）による港湾経営の効率化を示した。PFI方式で整備された港湾には、常陸那珂港、北九州ひびきコンテナターミナルなどがあるが、後者の場合、初期にPFI事業で多くのノウハウと実績を持つPSAグループが進出したにもかかわらず、グループ内日本企業の撤退が相次いだため解散、その後日本の大手港湾事業者と北九州市合同でひびきコンテナ株式会社を立ち上げ埠頭経営を行ったがこれも失敗、2007年から公共ターミナルとして運営されている。港湾のPFI方式として注目されたひびきコンテナターミナルの事例は、港湾取り扱い貨物が不安定な状況で、ターミナルオペレーター民営化の難しさを示す結果となった。

第3は、SPA中が3大湾に設置されたことに関連した問題である。アジアのコンテナ拠点港が横浜・神戸から上海を中心とした中国沿海部に移転したという事実は、その国の経済発展・輸出入貨物の動向、加えてそれに対応できる港湾建設整備を見れば明らかである。太平洋の基幹航路が日本よりも中国中心に運航されているのを見ても、港湾はその国の経済動向を写映していることが明確である。わが国のコンテナ貨物動向は右肩上がりではなく、安定的である。もっとも2008年11月以降、世界金融恐慌の影響をうけて港湾貨物は激減したが……。この状況の中で、果たして3大湾すべてに水深16mのメガ埠頭が必要であろうか。最高の設備を備えた港湾を船社や荷主が選択するとはかぎらない。港湾寄航の選択条件は帰り荷の有無・コスト・荷役時間等が優先される。

このように考えるとスーパー中樞港湾に多額の公的資金投入をおこなったのが果たして有効であったか疑問が残るのである。ただし、この作業を進める過程で、港湾の情報化・スピード化が進み、一つの湾単位で港湾の合理的配置を考える契機となったことはプラスであったかと思われる。

## 4 国際競争力強化と港湾

### 1. 交通政策審議会答申「我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策

### のあり方について」（2008年（平20）3月27日）

この答申は交通政策審議会（委員長は御手洗経団連会長）港湾分科会で10回の審議を経て決定されたものであるが、この間、民間事業者、経済界から意見聴取の上まとめられたものである。この答申のポイントは、①これまで実施してきた「スーパー中核港湾政策」は引きつづき実施していくとともに、「臨海部物流拠点（ロジスティクスセンター）」など新規施策を打ち出し、スーパー中核港湾政策の充実・深化を図る。②企業の新規投資、雇用創出による地域の活性化にも対応し、アジアとのダイレクト物流を支える地域の港湾について方向性をしめす。つまり地域の港湾におけるアジア物流ネットワークの実現。③産業・地域経済の活性化支援のため、コンテナ以外のバルク貨物などに対応した多目的国際ターミナルの機能を強化する「臨海部産業エリア」を新設する。④その他ICT（情報通信技術）活用による効率的物流体系の構築ならびに地球温暖化防止対策と一体化した物流体系の効率をあげている。

この答申は、従来の答申よりも企業サイドにウエイトが置かれていると思われる。2008年の時点でスーパー中核港湾を整備し、臨海部物流拠点を新設しても港湾貨物が増加する見通しが無いことは判る状況であった。わが国の貨物減の原因は、根本的には製造業を中心にした企業の海外移転である。大都市港湾における消費財を中心とした輸入貨物の取り扱いについては大きな減少傾向はみられない。逆に、2008年11月世界恐慌以降における港湾取り扱い貨物の極端な落ち込みが最も大きかったのは、完成車輸出中心の名古屋港であった。いずれにせよ、従来の答申がコンテナ港中心であったのに対して、2008年答申がバルク貨物を扱う港・多目的ターミナルの整備を提起したことは地方港の活性化に連動すると考えられる。

上記答申発表の約1年前、安倍総理大臣は国会における所信表明演説で「アジア・ゲートウェイ構想」の推進を発言、「アジア・ゲートウェイ戦略会議」を設置して、その中で人・物・金・文化・情報の流れにおいて、日本がアジアの架け橋になると、その具体的戦略を検討、港湾関係にも多くの課題を提起した。例えば港湾の24時間対応・港湾手続きのワンストップ化・IT化など。これらはすべて港湾政策審議会で検討されている課題であるから、行政の重複化をまぬがれない。果たしてわが国港湾が「アジア・ゲートウェイ」の役割を持つのが相応しいのか。むしろ港湾管理運営、あるいは埠頭経営の先輩国として、その役割を果たす方が現実的ではないかと思うのである。

## 2. 港湾広域化——東京港・横浜港・川崎港の包括連携化に関連して

2008年（平20）、東京港・横浜港・川崎港3港の港湾管理者から港湾管理の広域連携が提起され、従来3都市が個別におこなっている港湾管理を3港共同で進めるべく協議会を設立して具体的に動き始め、国交省港湾局へ3港から報告・要望が提出された。

これは直接的には地方分権化と関係ないように思われるが、従来から組上に上っていた港湾管理のあり方をめぐる新しい動きとして注目する必要がある。東京湾3港連携の内容は、①港湾コスト低減による国際競争力の強化、②港湾利用手続きの統一化、③内陸部の物流体系を踏まえた国内ハブ港化、④東京湾全体を視野に入れた合理的・効率的な港湾整備、⑤環境対策・水上交通網形成・震災対策など広域的課題への対応、⑥国からの重点投資の確保をあげており、将来のポートオーソリティを視野に入れての提携化を目指すとし

ている。

京浜港へ北米基幹航路・欧州基幹航路の減便が相次いでいるが、わが国でコンテナ扱いがもっとも多い東京湾でポートオーソリティの原型が誕生したことには大きな意義がある。隣接する港湾が相互の協調をおこなわず、むしろ競争によって埠頭建設・整備を進めてきた結果、過剰設備を抱えることになっている事例は各所にみられる。京浜3港で各港湾局が主体となって、管理・運営の広域連携に踏み出したことは、大阪湾・伊勢湾にも影響を及ぼすであろう。すでに大阪府知事は府庁を港湾地域のWTCに移転することで関西州の拠点にする構想を出しているが、これは必ずしも港湾関係者からの要望からではない。京浜3港広域化を契機に大阪湾・伊勢湾においても港湾管理者をはじめ港湾関係者が港湾の将来について発言する機会が作られることを望むのである。

## 5 港湾政策後半（1983年以降）をふりかえって

1983年以降の港湾政策は、前半で述べたような建設・整備中心の港湾政策から、港湾政策の領域拡大への移行が特徴的である。80年代以降の経済変動が、好況——バブル——バブル崩壊——長期不況——中国経済好調による好況——2008年世界金融恐慌とめまぐるしく変動する中で、港湾政策も時代の要請を受けて変化せざるを得なかったといえる。コンテナ成熟期のあと、経済政策「地方の時代」に即して地方港の港湾整備が進められたが、アジア諸国港湾との関係を踏まえてわが国港湾の位置づけを行い、2000年以降は地方港分散投資からスーパー中枢港湾への集中投資に転換する。基幹航路を確保しながら、アジア物流ネットワークの構築を図るという複々線の流路線が敷かれるのである。

一方、時代の要求をうけて環境問題を重視、静脈物流やグリーン物流の提起がされた。ただしこの部分の具体化は今後に持ち越されている。最後に、東京湾において港湾広域化の動きがあった。港湾の成熟期に入ったわが国では、港湾再開発、広い視点でのウォーターフロント整備、地域活性化に繋がる港づくりなどが必要であろうが、この点からも港湾の広域化の有効性は検討を要するであろう。港湾政策として今後に残された課題は、港湾労働政策、特にコンテナ陸送の事故多発を見るとき、港湾労働・海上コンテナ陸送の安全性への法制化を含む政策が緊急に必要ではないかと思うのである。

経済の動きと港湾政策年表（1983年以降）

年 号	元号	日本経済の動き	港湾政策
1983	昭58	「集中豪雨型」輸出 日本海中部地震・秋田港被害	国家石油備蓄基地（むつ小原港） 横浜港MM21用地造成着手
1984	59	JAPICが規制緩和提言	東京国際空港沖合工事着工 関西国際空港KK設立
1985	60	NTT発足 労働者派遣法成立 プラザ合意・円急騰 対外純資産世界第1位	港湾整備長期政策「21世紀への港湾」策 定 Sea-Naccs（海上貨物通関情報システム） の基本閣議決定

1986	61	「前川レポート」提出	港湾整備緊急措置法 改正 「民活法」公布 第7次港湾整備5ヶ年計画閣議決定
1987	62	国鉄分割民営化・JR発足 ブラックマンデー NY株暴落 株価地価暴騰・バブル起こる	関西国際空港着工 大阪湾フェニックス事業着工
1988	63	リクルート事件 日米牛肉オレンジ輸入自由化	多極分散型国土形成促進法制定
1989	64 平成 元	消費税3%導入 公定歩合2.5%から引上開始 平均株価38,915円（12：29日） ベルリンの壁消滅	日本豪華客船就航 山下新日本とジャパンライン合併 ナビックスライン誕生 常陸那珂港着工
1990	2	株価大暴落・地価大暴落 バブル崩壊・不況はじまる	「豊かなウォーターフロントを目指してー 21世紀への港湾フォローアップ」策定 横浜港南本牧埠頭着工
1991	3	ソ連崩壊 湾岸戦争支援90億ドル支出 公定歩合6%から引下げ開始	運政審答申「21世紀を展望した90年代の 交通運輸の基本方針について」 第8次港湾整備5ヶ年計画 北米定期航路3社体制 NYK.MO.KL
1992	4	平均株価ピークから下落率 63.3%（史上最大）	FAZ法公布 人と地球にやさしい港湾技術を目指して ー港湾技術開発の長期政策
1993	5	ウルグアイラウンドによる コメ部分自由化受け入れ 企業リストラ本格化	北海道南西沖地震・奥尻島津波被害 環境基本法制定
1994	6	円高・1ドル100円突破 村山内閣（自・社・さきがけ）	「新たな港湾環境政策ー環境と共生する 港湾をめざして」策定 関西国際空港開港
1995	7	阪神大震災 WTO発足 異常円高1ドル79.75円 海外生産高が輸出を上回る	阪神大震災で神戸港壊滅的打撃 長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」 策定
1996	8	「豊田ビジョン」発表 就職氷河時代 失業者数失業者率史上最高	神戸港でわが国初の水深15mコンテナ バース2バース供用開始 第9次港湾5ヶ年計画決定
1997	9	消費税5%に引き上げ アジア経済危機勃発 北海道拓銀・山一証券倒産	ロシア船籍ナホトカ号座礁 油流出 総合物流大綱（2005～2009）発表 港湾運送に関してFMCから制裁発動 第9次港湾5ヶ年計画を7年に延長
1998	10	不況深刻・貸し渋り倒産増 大店法廃止 円安進む 長銀破綻 株価大暴落	港湾審議会答申「今後のコンテナターミ ナルの整備及び管理運営のあり方につ いて」
1999	11	失業率4.7%・米国を上回る 「地方分権一括法」公布	運政審答申「港湾運送事業の規制緩和に ついて」 港湾EDI稼働 港湾審議会答申「経済社会の変化に対応 した港湾の整備管理のあり方について」

2000	12	介護保険制度発足	港湾法改定 特定地域振興重要港湾13港創設 新世紀港湾ビジョン「暮らしを海と世界に結ぶみなとビジョン」策定
2001	13	小泉内閣構造改革開始 公定歩合0.1%に引き下げ 完全失業者337万人・5.6%	国土交通省誕生 横浜港南本牧コンテナ埠頭（-16m）供用開始 港湾技術開発の長期プラン「新世紀を拓く港湾の技術ビジョン」策定
2002	14	第一勧銀・富士銀・興銀三社再編・みずほ銀行誕生 経団連・日経連統合「日本経団連」誕生	那覇港管理組合発足 北九州港等5港第1次りサイクルポートに指定 交通政策審議会答申「経済社会の変化に対応し国際競争力の強化産業の再生、循環型社会の構築など港湾政策のあり方について」 スーパー中枢港湾へ政策転換
2003	15	奥田ビジョン発表 日本郵政公社発足 株価バブル崩壊後最安値 自衛隊イラク派兵決定 製造業へ労働者派遣の解禁	港湾整備緊急措置法の廃止 港湾法一部改正（EDIシステム関連） 輸出入港湾関連手続きのシングルウィンドウ化開始 ひびきPFI/PSAと基本協定締結
2004	16	「九条の会」発足	国際船舶・港湾保安法制定 改正SOLAS条約発動 SPA中港湾の指定（3大湾）
2005	17	JR西日本福知山線大事故 郵政民営化法成立 建築耐震偽装問題発覚	運政審答申「今後の港湾環境政策の基本的方向について」 京浜港・名古屋四日市港・阪神港を「指定特定重要港湾」に指定 総合物流大綱（2006～2009）決定
2006	18	骨太方針2006決定 教育基本法改訂	外貿埠頭公社民営化 FAZ法・民活法廃止
2007	19	「御手洗ビジョン」発表 京都議定書発効	港湾整備特別会計法廃止 海洋基本法制定 港湾法一部改正（廃棄物埋立護岸等の国庫負担率のかさ上げ）
2008	20	米リーマンブラザーズの経営破綻・サブプライムローン問題で 世界経済危機発生 生産活動の急速な縮小	交通審議会答申「わが国産業の国際競争力強化などを図るための今後の港湾政策のあり方」
2009	21	オバマ大統領就任 衆議院選挙・民主党大勝	総合物流大綱（2009～2013）

【参考文献】

新版『日本港湾史』日本港湾協会編 2007年（成山堂書店）

『戦後日本の交通政策』運輸経済研究センター 1990年（白桃書店）

『数字で見る港湾』各年次 運輸省港湾局・国土交通省（日本港湾協会）

『総合物流施策大綱』（2001～2005、2006～2009）

「東京湾3港連携の意義と課題 上・下」津守貴之（日本海事新聞・2009年5月2・7日）

「スーパー中枢港湾をめぐる問題点」柴田悦子（『海員』2003年4月号・全日本海員組合）

『強奪の資本主義』林 直道 2007年（新日本出版社）