

港湾経済研究の変遷と港湾改革の方向性

—国際学会における議論を踏まえて—

篠原 正人

(福知山公立大学)

目次

- I. はじめに
- II. 西洋の港湾経済論の推移
- III. 2000年以降の動向
- IV. わが国の港湾経済研究と政策の評価
- V. わが国港湾政策の課題
- VI. 今後の研究課題

I. はじめに

港湾経済学は世界に広がりを持ち、発展を続ける分野である。その背景には、世界中に存在する港湾が地域経済の発展に貢献しようとしのぎを削っており、それを効果的にするために国家レベルで港湾政策を立案し、更に地域レベルで戦略構築を図っているという事実がある。研究者は彼らに対して種々の分析結果を提示し、あるいは諸現象を定量的・定性的に観察しながらアドバイスを与えるという役割を果たしている。

Brooks と Pallis (2012)¹⁾ によれば、この分野が芽を吹いたのは 1950 年代である。初期の論文は経済地理学のジャーナルに掲載されたものが散見されるが、徐々に交通経済学関係のジャーナルに移っている。第二次世界大戦後の最初の港湾関係の論文と見られているものは、地理学の専門家である Weigend によるハンブルグ港の後背地と港湾区域の問題を扱ったものである。²⁾ その後同分野は港湾経済学として論文数を順調に増やし、港費の設定の合理性や港湾投資の最適化、更には港湾管理の方法などについて、幅広く議論されるに至った。

現在、海事経済関係の研究者が集まる International Association of Maritime Economists (IAME)³⁾ は 300 余名の会員を擁し、海運、港湾、ロジスティクスの 3 分野で活動している。その中で港湾経済研究者が半数以上を占める。彼らは、2001 年にカナダの M. Brooks を創始者として、IAME の中に Port Performance Research Network (PPRN)⁴⁾ という分科会を作り、港湾経済政策をテーマに議論を続けてきた。研究の対象は港湾の効率、効果、ガバナンス、サ

ステナビリティ等である。彼ら港湾経済研究者は、それぞれの国において政策顧問として重要な立場にある。

本稿では、このような世界の港湾経済研究の最近の動向を概観し、その議論の大きな推移を解説しながらわが国の港湾経済政策との比較を行い、今後の政策の方向性について示唆を提供することを目的とする。

第Ⅱ章では、西洋の港湾経済学が 2000 年までに、どのようなことに焦点を当てて議論されていたかを論ずる。第Ⅲ章では、その後近年までに港湾経済学の焦点が移ってきた状況を概観する。以上二つの章では Notteboom らの取り組み⁵ と Brooks らの総括 (syntheses)^{6 7} を土台にして考察を進める。特に、港湾改革プロセスの共通点と問題点について詳述する。第Ⅳ章では、わが国の港湾経済研究の推移を概観し、これまでの港湾政策の評価を行う。第Ⅴ章ではわが国港湾政策の課題を議論する。最後に第Ⅵ章で今後の研究課題を提示してまとめを行う。

Ⅱ. 西洋の港湾経済論の推移

戦後、世界の港湾経済研究者の関心は、各国の港湾当局の計画及び管理法に対する見直しの流れに呼応する形で、第一に港湾料金の体系や徴求方法を検証すること、そして第二に港湾計画と管理についてより良い方法を模索することであった。1970 年代中期の論文では、港湾料金が各港様々な体系で構成されているとの反省に基づき、体系の世界的統一やコスト計算によって料金を設定することが提案されている。⁸

また、1978 年には欧州共同体 (EC) ベースで共通の港湾政策を確立することが提唱されたが、⁹ その後多くの議論を経て 1990 年代半ばに、欧州連合の市場統一の結果実現することとなった。

港湾料金に対する助成金の禁止については、既に Goss¹⁰ が 1986 年の論文で提言している。しかし欧州連合内では統一規則となったものの、わが国を含む多くの国では今なお助成金競争が繰り広げられている。

港湾と後背地を総合して空間計画を策定しようという動きも、前述の Weigend により提唱されて以来、ゲートウェー論やポートクラスター論の概念に発展し、ハブ港としてサプライチェーンの一環に組み込まれる政策が最近の基軸となっている。

港湾労働政策については Turnbull と Weston が 1992 年に問題提起をしている。¹¹ 当時英国では、1980 年代のサッチャリズムによる自由市場主義、民営化の波に影響を受けた港湾労働への自由参入と規制撤廃の動きによって、港湾運送業経営・労働組合・政府間の不信感が蔓延しており、欧州大陸各国の協調的対応との比較がなされている。

この時代、在来船からコンテナ船へと世界の航路の中心が移っていた訳であるが、Notteboom らによって、コンテナ輸送特有の事象として「競争」と「集中」の問題が提起された。Notteboom は欧州のルアーブル/ハンブルグ間にコンテナ貨物が集中している現象を捉え、他の地域の港とのハブ・アンド・スポークス関係の進展の是非を考察している。かれはコンテナ港の「規模の経済性」理論が、究極的な大ハブ港の「不経済性」によって正当化を阻まれる

と分析している。¹²

すなわちこれらの議論は、港湾の公物管理論から徐々に戦略への積極的関与へと、港湾経済政策が大きく変化する基礎となったと言える。すなわち港湾を市場の参加者と捉え、市場競争に勝たねばならないという港湾経営（Port Management）概念への傾斜が見られる。

公物管理と見る場合は、業務は港湾の所有者（多くの場合公的機関）とそれを監督する政治家に向けてなされる。しかし市場の参加者と見る場合は、港湾の利用者とその他多くのステークホルダーに向けてなされる必要がある。そして顧客価値を高めることが重要な責務となるのである。そのために投資効率を図り、顧客獲得のための諸活動を行うこととなる。

この違いは港湾政策当局を大いに悩ませる結果となった。なぜならば、行政の一環として行われてきた港湾計画と管理を、私企業のごとく損益、投資回収、利用促進、マーケティングという側面から再構築しなければならなくなったからである。すなわち、港湾経営の成果（Performance）を港湾の事業目的（Objective）と結びつけることになった。¹³

港湾経済論の発展に大きな功績を残した Goss は 1990 年に 4 点の論文を続けて世に出し、経済政策と港湾の関係について自説を展開している。その論理は、1. 港湾の経済的機能、2. 港湾政策の権限移譲、3. 港湾局は本当に必要か、4. 港湾当局の戦略、という項目に分かれている。^{14 15 16 17} これらの題名からも明らかなように、港湾管理が民営的な独立経営に向けて変化するべきであるという方向性を提示している。そして 4. の戦略の中で地主（Landlord）型の経営形態が適切であると述べている。

このように 1990 年代から 2000 年代初めにかけて、港湾経済学研究者の議論を踏まえながら、世界では港湾改革の大きなうねりが見られた。そしてその背景から PPRN が 2001 年に組成されて、新たな港湾経営のあり方をアカデミックに研究する土台が出来たのである。

III. 2000 年以降の動向

21 世紀に入ると、港湾の価値創造と健全経営に向けての研究は加速度を増した。Brooks と Cullinane は 2007 年の論文で、2000 年までの港湾改革で各国の港湾当局は、港湾運営について商業的アプローチを試みてきたものの、まだ思うような成果は表れていないと述懐している。彼女らの観察では、それぞれの港湾には独自の歴史と異なる経済的、政治的、社会的背景があり、その意図と設定した目標に沿ったアクションを取ることの困難や、時間的な制約が存在するなど、一般化された理論を構築することの難しさがあったと言う。¹⁸

1. Ports in Proximity

2007 年には、アントワープ大の Notteboom を中心とした港湾研究者が、「Ports in Proximity: Competition and Cooperation among Adjacent Seaports」というテーマで国際セミナーを開催した。北米、アジア、欧州の研究者を集め、近接港湾同士の競争と協調について研究成果を共有しようという試みである。参加した研究者は、それぞれの地域の事情を解説すると共に、近接港湾を対象とした政策論について論を闘わせた。このセミナーの成果は、2009 年に同名の

書籍となって Ashgate から出版された。¹⁹

このセミナーの中で紹介された研究成果の中で興味深い分析は、Hall と Jacobs による港湾の近接性 (Proximity) 概念の多面性である。²⁰ 彼らは、港湾の近接には①認知的 (Cognitive)、②組織的 (Organisational)、③制度的 (Institutional)、④社会的 (Social)、⑤地理的 (Geographical) な側面があるという。①認知的近接性 (Cognitive Proximity) とは知識の共有²¹ともいふべきもので、メガオペレータのごとく世界中に遠隔地ながら多くの港湾を所有・運営している形態であり、同様の経営方針に基づいていることを指す。系列内の他港から学ぶ機会がある反面、変革への創造性を失う懸念もある。②組織的近接性 (Organisational Proximity) とは港湾内の諸事業が同様の経営体に属している状態を指す。これも指揮系統の円滑化に資する反面、変革への切磋琢磨の欠如や事業者同士の競争欠如に繋がるおそれがある。③制度的近接性 (Institutional Proximity) とは複数の港湾が、同一の国や地方公共団体に属している状態を言う。この場合、港湾投資や資金調達面で統一した方法が取られ、港湾同士のすみ分けが容易となる反面、管理方法が独善的になるおそれがある。④社会的近接性 (Social Proximity) とは、港湾内の管理者や諸事業者が強い連帯感を持っている場合である。統一的な情報システムや設備投資に協調性が発揮され、効率的な港湾運営が可能となる反面、保護主義や癒着の危険性もある。⑤地理的近接性 (Geographical Proximity) とは文字通り地理的に近い位置にあることを指すが、著者は港湾そのものよりそこで活動をしている事業者等に注目している。近接性を同一港湾内と同一沿岸域と後背地を含めた広域的近接性に分けて分析している。同一港湾内では比較的運命共同体的な社会が形成され、協力体制が構築されやすい反面、競争が限定される結果、革新が生まれにくい傾向にある。また、広域的に近接している事業者同士では競争が激しく、機会主義の発生も見られ、後背地の争奪が激しくなる結果、投資競争に陥る危険性もある。

Hall と Jacobs は、近年のコンテナ物流の急拡大と船舶の大型化によって、認知的近接性と組織的近接性の高まりが増している指摘し、港湾政策当局は制度的近接性の維持に努めながら、社会的近接性によって連携の維持向上を企図する必要があると述べている。

また Ducruet は経済地理学の観点から、グローバル化の進展によって産業と地域の関係が希薄になりつつあり、その結果輸送業もそれに沿って多角的サービス展開を強いられることになるという。従ってその地域が提供するレント (超過利潤) が少なくなれば、その地域のコンテナ港の存在意義も減退するという。²²

さらに Notteboom は、港湾開発が経路依存性 (Path Dependency) による従来のサプライチェーンに沿った進展を示す場合と、経路を脱し新たな方向性へと変化を遂げる場合があるという。前者では、特定の港湾における港湾管理者や事業者が従来の優位性を土台に利用者層を拡大していく形態がある。後者では、サプライチェーンの変化などの外的要因や、港湾を利用するターミナル業者の入れ替え、企業の合従連衡、あるいは事業者の競争の結果生じる勢力図の変化などの内的要因による利活用形態の変化がある。これらの内的要因は時にいくつか重なって、一夜にして大きな変化を生じせしめることもあると述べる。

このセミナーではカナダ、英国、フランス/ベルギー、デンマーク/スウェーデン、韓国、香港などの実例が紹介された中、篠原は日本政府の港湾競争に対する考え方とポートクラスターの形成について解説を行っている。日本政府は、円高によって海外移転してしまった製造業を取り戻すために、2005年のスーパー中枢港湾政策を打ち出し、「選択と集中」によって港湾コストの大幅低減と港湾リードタイムの削減を図ることを目途とした。これによって日本の港湾が再び国際ハブの地位を奪還できるというものである。篠原はこの政策が当時の国際レベルの港湾政策理論と親和性がないと主張している。²³

2. 2017年の回顧

2017年には、Brooks らが *Research in Transportation Business & Management* 誌の特集で「Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination」と題し、港湾ガバナンスと港湾改革を再度取り上げた。各国の港湾の状況、すなわち背景－戦略－管理構造の関係を検証するという試みである。港湾政策について責任ある立場の人たちあるいは管理システムは、いつどのようにして改革の再評価を行い、ミスマッチが発見された場合、いかにしてそれを修正したかを明らかにしようと企図したのである。²⁴

篠原は、この特集の中でわが国の港湾政策のジレンマを述べている。アジアの産業構造の変化により、海上物流が日本中心から中国中心に移行していることから、基幹航路の大型船による日本寄港が少なくなって、近隣国の大港湾を介した中継輸送が増大している。しかし政治的および心情的にそれを認めたくないという心理が働き、再びアジアのハブの立場を奪還したいという無理な戦略港湾政策が打ち出されてしまったと分析している。²⁵

Brooks らはまず過去10年間の港湾政策の変化を以下のように総括している。

世界の主要な港湾政策の過去10年間の変化は権限移譲、規制改革、新たな統治方法に集約される。多くの港湾が商業化の道を進めてきたが、その成果はまだ顕著ではない。それはまだ十分な時を経ていないからか、あるいは関係者の足並みがまだ揃っていないからなのかと疑問を呈している。そしてそれを検証するために、政策が「環境・戦略・組織の枠組み」とマッチしているのか、すなわちガバナンスモデルの検証を行い、必要な場合修正を行ったのかを問う必要があると主張している。

[港湾改革プロセスの共通点]

同誌の様々な掲載論文をまとめると、港湾改革のプロセスに次のような共通点があると、Brooks らは指摘している。

(1) 港湾セクター外からの改革要求

リーマンショック後のポピュリズム台頭の影響から次のような事象が見られる。

① Landlord モデルへの全般的移行

港湾当局はオーナーに徹し、港湾運営は民営化により効率化を図り、利益率の向上を目指す。

② 中継港の役割と荷動き減退

急激な荷動き減退によって受けたダメージを回復するために、中継機能の更なる改革がなされた。

③ 国家財政危機の影響

南部欧州を中心とした財政危機を救うために、国際機関の援助による港湾の自由化と商業化が進んだ。

④ 米国の環境変化

港湾労働争議の多発とパナマ運河拡張の影響により、西岸では港湾同士の協調が進む一方、東岸ではアジアとの間で大型船が運航されることになったため、港湾増深化や設備に過剰投資が見られた。しかし結果的には港湾統治についての顕著な改革は実現しなかった。

(2) 政策・文化・制度の影響

様々な国で以下のような環境変化が見られた。

- ①ポルトガルの政権交代による自由化路線
- ②イタリア・フランス・ギリシャにおいて港湾改革政策に対する港湾現場からの抵抗
- ③日本の韓国港湾に対するライバル意識と国際戦略港湾政策
- ⑤ オランダなどの港湾公社化の動きに沿った法令改正

(3) 改革への長いプロセスと遅延

オランダの港湾改革は迅速であったが、他の多くの国で改革は進まなかった。その原因として、以下の点が指摘された。

- ①計画作業の遅延
- ②事態の変化による修正の頻発
- ③変化を好まない計画当事者
- ④港湾業界の成長の鈍化
- ⑤港湾文化の特徴としての縄張り・利権・階層化

(4) 民営化の終焉と地主 (Landlord) 型港湾の普及

港湾の民営化は一時ブームのように叫ばれたが、実際多くの問題が指摘されて、英国やオーストラリアなど一部の国でのみ完全実施された他は、最早や選択肢にはないとされている。現在では地主型港湾管理の下、港湾運営は民営でという形態が標準的な形態となっている。

(5) 港湾管理者の役割変化

歴史的には、港湾管理者はインフラを所有し、規制に基づく許認可権を保持しながら港湾

運営を行うという役割を持っていた。しかし過去 20 年の間に港湾運営が切り離されて独立運営がなされるという傾向にある。すると、誰がパブリック・イントレストを擁護し、いかに地域の要請に対応し、港湾間競争と港湾内競争の調整を行うのかがあいまいになってくる。

[港湾改革の問題点]

このセミナーの参加者からは多くの成功体験が語られた反面、それまでの港湾改革の動きに対して下記のような批判も多く出された。

- (1) 港湾改革理論の一般化が難しいことが実感された。まずベスト・プラクティスに立証データ (Evidence) が無い上、データ共有の基盤がない。そのために継続性に結びつかない。
- (2) 港湾によっては、サービスを提供する対象の市場規模が小さいために、港湾改革の成果が規模の経済性を享受できない例が見られる。
- (3) 港湾管理者の管理体制の改革が進まず、港湾投資の決定に不必要な時間がかかっている。イタリア、ポルトガル、英国、トルコなどでその例が見られる。
- (4) 後背地のロジスティクスとの連携が上手く行っていない地域がある。オランダやベルギーのように進んでいる地域に比べ、中国では大規模なインターモーダル・ネットワークの構築が進んでいる一方、幾層にも重なる官僚組織の問題がある。アフリカ地方では貿易障壁が甚だしく、深刻な官僚組織の未成熟が見られる。
- (5) 中央政府のビジョンと各地域の港湾政策に食い違いが見られる。EU、英国、米国、カナダ、中国など多くの港湾を持っている国に良く見られる現象である。
- (6) 港湾政策を実行に移す段に契約上のトラブルが発生するケースが多く見られる。特にメガターミナルオペレータが港湾管理者と埠頭の使用契約を結ぶ際に、稼働する段になって立場の異なる港湾運営者ともめることが、フランス、イタリア、ギリシャ、スウェーデンなどで散見される。

このように 21 世紀になって港湾改革は急激な変化を遂げ、その中で多くの解決すべき問題もまた発生している。特徴として挙げられるのは、更なる権限移譲、民営化、商業化の流れが、それぞれの国の社会環境に合わせた形で現出していることである。そしてそれは押しなべて、港湾がより効率的で収益性の高い存在になることを目的としており、さらに新たな目標として持続的で環境保護的であることを掲げ始めている。

Brooks らはこれらの課題解決のために、①港湾改革とその結果の因果関係を明らかにすること。②港湾改革が活用状況に与える影響を計測し、モデル化し、将来の改革に利用されなければならない。③港湾改革モデルと実行について、注目度を増す環境対策の潜在的影響を調査する必要があると述べている。

以上概観したように、多くの国ではこれまでの港湾改革に満足しておらず、さらなるガバナンスの改善がなされること、および港湾が地域経済成長の源泉となることを望んでいるのである。

IV. わが国の港湾経済研究と港湾政策の評価

わが国港湾の経済学的研究は戦前から行われてきたが、それは交通論、海運論、倉庫論など、あるいは経済地理学の一部としてなされてきた。しかし、「港湾に関する経済の法則性、港湾の将来の発展の必然的方向、あるいは港湾機能および活動に関連する経済的、社会的諸問題の研究、これを基にした港湾経済の総合的研究が必要である」との認識の下、1962年10月に港湾経済学会が設立された。その趣意書では、広く各大学、官庁、業界の専門家を糾合することが謳われている。²⁶

本誌「港湾経済研究」は1963年に創刊された。その創刊号を見ると、矢野の戦時港湾施策分析²⁷に始まり、柴田(銀)の港湾財政論²⁸、伊坂の港湾設備と地域開発論²⁹、高見の港湾労働論³⁰、松本の港湾運送業論³¹、北見の港湾経済本質論³²、中西のイギリス港湾実態調査³³などが掲載され、また同時期に柴田(銀)らの神戸港港湾荷役問題研究³⁴が出版されるなど、今日でも研究対象としての確とみなせる本流の議論が展開されている。これは前述の当時の欧州における港湾研究に匹敵するレベルとして注目に値する。

港湾経済研究は定航海運のコンテナ化によって、さらなる広がりを見せた。その端緒は、宮野による国際コンテナの諸問題提起である³⁵。1964年当時は日本にまだコンテナ船が入港する前で、在来船で運ばれていた外国のコンテナを研究し、来るべきわが国でのコンテナ化の諸問題について検討を始めている貴重な記録である。外航コンテナ輸送は1966年にシーランド社によってスタートした。コンテナ船の日本初寄港(神戸港マトソン社)は1967年であったが、同年既にコンテナターミナルが神戸港で供用開始していることを考えると、日本の港湾政策の対応が迅速であったことが明らかである。

当時の論文を紐解くと、高度成長が進む日本経済に対応するために、運輸省港湾局や地方公共団体港湾局と日本港湾経済学会が共同歩調で、港湾政策を構築していることが読み取れる。この時期、早くもコンテナ輸送に必要なシステムの体系を提示した上、ターミナル・オペレーションの経営基礎概念についても分析を行っている。

また、港湾経営についての理論形成も、1965年の港湾経済研究第3号ですでに深く議論されている点が注目される。柴田(銀)は港湾のもたらす経済効果について具体的な計測を果たしている。³⁶そして北見は、港湾経営の理念について欧州との比較の下、重要な問題提起をしている。すなわち、わが国では明治以降の富国強兵政策の流れを踏襲する形で、国家主導の港湾政策が続いており、1950年の港湾法制定を経て地方分権的港湾管理制度を導入後も、港湾投資の重要な部分を国家に頼らざるを得ない状態や、港湾運送事業の統制が続いていると指摘している。北見は、旧来の港湾経営から脱皮して、経済原則を考慮した体制に転換し、使用料体系の自主管理、独立採算、および職員の独自採用を図るべきと提言している。³⁷

また、1971年の共通論題では、柴田(悦)、今野および北見によって港湾広域化が議論されている。1964年の3.3答申は、東京湾に位置する港湾の一括管理構想を打ち出し、続いて大阪湾や伊勢湾にも同様の措置を講じようとする政府の動きがあった。これに対して3者は、港湾の広域管理は中央政府の支配力強化に帰結するもので、大資本による資本蓄積の手段となり下

がる怖れがあると主張している。さらに地方の経済・社会のニーズに合致した、地方自治に基づく民主的港湾経営の必要性を説いている。^{38 39 40}

これに対して、1979年の木村の論文は、1950年制定の港湾法の基礎となった「港務局」による港湾管理が進展せず、地方自治体に委ねられたままとされている原因を、①国策港湾のなごり、②脆弱な財政基盤と困難な人材確保にあるとして、港湾間競争原理導入による最適配置・最適投資を実現できる経営主体への転換を提言している。⁴¹

これらの問題提起は、賛否を別にして現在の港湾政策議論にも通ずるものである。

「港湾経済研究」誌は、以後多岐にわたるテーマを対象を広げながら、直近の第59号に連なっている。その中で港湾政策あるいは港湾経営に関する最近の主な議論は次の通りである。1980年代は円高に翻弄される時代であった。1985年のプラザ合意による協調介入によって、急激な円高相場となり、製造業の海外への生産移転が始まった。日本の輸出製品の国際競争力が衰えたからである。それを背景に1985年に策定された政府の「21世紀への港湾」では、海上物流から脱皮して生活機能を誘致するウォーターフロント整備を打ち出した。その結果臨海地区の地価が高騰し、バブル経済の出現への道程に繋がってしまった。

そして1995年に発生した阪神・淡路大震災は、それまでの神戸港の比較優位に大きな亀裂が入る結果となった。日本のコンテナ物流が少数の港湾に依存していたことへの反省から、政府は1995年「大交流時代を支える港湾」を策定し、翌1996年「第9次港湾整備5カ年計画」によって、3大湾のみならず地方港湾のコンテナ化を大々的に進めることとなった。この政策は公共投資のばら撒きであり「コンテナふ頭が釣り堀になり果てている」と揶揄されたが、この投資によって地方の荷主の利便性が向上すると共に、新たな製造業・流通業立地も可能となったという点で評価すべき政策である。

しかし、円高の猛威は止まるところを知らず、1996年に1ドル80円弱にまでなった。産業界の焦燥感は甚だしく、全世界に向けての生産移転、特にアジア諸国への移転が急進展する端緒となった。それを受けて政府は1999年の港湾審議会答申を基に、地方港湾へのばら撒き投資の反省を行い、低廉で効率的な物流のための海上輸送網の拠点づくりに取り組むことになった。2000年の「新世紀港湾ビジョン」による広域的ネットワーク、地域の主体的取り組み、次世代港湾の構想である。これによって、選択的な港湾投資へ揺り戻しが行われたのである。

2001年に誕生した小泉政権は、港湾政策にも大きな影響を及ぼした。新自由主義に基づく「選択と集中」政策によって、一部大港湾への集中投資が促進されたのである。長距離基幹航路に就航している大型コンテナ船の寄港減少に歯止めをかけ、わが国港湾のフィーダー港化を防止することが目標となった。

2005年に策定された「スーパー中枢港湾」政策では、東京湾、伊勢湾、大阪湾を指定し、港湾コスト3割減、港湾リードタイムの1日程度への短縮を実現することで、それを実現しようと企図された。

しかしこの政策は、極めて小さな効果しか日本経済にもたらさなかった。なぜならば、1990年代以降の冷戦終結による経済のグローバル化の流れはますます歩調を早め、特に中国の改革

開放を基礎とした経済発展、工業化、輸出拠点化の進展は目を見張るものとなり、その結果として、上海など各港湾のコンテナ取扱いも急増したのである。日本の港湾の取扱高とは比較にならない数量にまでなってしまった。

山上は、スーパー中枢港湾の指定は、統計上の数値を操作・偽装するための広域連携に過ぎないと述べている。⁴² また津守は問題点を、①港湾整備偏重とコンテスト方式、②国交省・各港湾管理者・民間事業者間の連携の欠如としている。⁴³ さらに篠原は、この政策の根本命題となっている「港湾の国際競争力」という概念に疑問を呈し、欧州のように後背地を共有あるいは陸上で繋がる地理的条件にある港湾同士と異なり、わが国のように海を隔てた位置にある海外港湾とは競争概念は成立しないと否定的である。⁴⁴

「選択と集中」政策は2009年誕生の民主党政権にも引き継がれた。それをさらに推し進めようと策定されたのが、2010年の「国際戦略港湾」政策である。コンテナ港については伊勢湾を外して、東京湾と大阪湾を指定し、超大型コンテナ船の寄港が可能な埠頭の建設仕様とするものである。これによって、釜山港経由になり下がってしまった基幹航路を再び戦略港湾に呼び戻そうという構想であった。

この政策に付随して打ち出されたのが港湾運営の民営化である。戦略港湾では港湾計画は管理者の手に保持するものの、現場的な港湾運営と利活用促進の機能を新設の民間企業に移管し、民間からの経営者によって経営せしめようというものである。当初は政府からの出資はせず、民間から最低3割の出資を求める予定であったが、当然ながら投資妙味がない出資に応じる企業は少なく、のちに政府出資を可能とするよう法改正がなされた。こうしてできたのが横浜川崎国際港湾(株)と阪神国際港湾(株)である。その名の通り、東京港は当初の応募には京浜港として参加したものの、未だに戦略港湾構想の一員とはなっていない。

V. わが国港湾政策の課題

これまで見てきたように、わが国の港湾政策は西洋の港湾経済論を参考に、変革を企図してきたことが明らかである。しかし Brooks らの総括にあるように、わが国もまた自国の政治・経済・社会の実情を踏まえて的確な政策を打ち出したとは言えない。

第一に港湾管理の主体の問題である。旧来の中央政府主導から地方自治重視への転換の是非と具体的方法論が、十分に煮詰められていないという懸念がある。過去の議論にあったような「地域住民のための港湾」とは一体どのようなものかという点については、十分に議論されないうまま地方自治体に港湾管理を任せ続けた点、港湾政策当局の主体的理論構築が足りなかった。日本の国土の実態、産業構造およびその配置に関する政策論議が十分になされた上で、それに沿った港湾政策のあり方が考察されるはずであるが、戦後の急ごしらえの港湾法によって決定された全国の港湾管理の態様は、根本から議論をし直す必要がある。グローバル化した経済を背景に、島国である日本全体の港湾のあり方を考えるとき、「おらが村」的な地方自治港湾は視野の狭さを払拭できないおそれがある。

英国の港湾管理の完全民営化は、港湾の公的役割より投資採算重視に偏重しているとして批

判を受けている一方、米国や欧州大陸の公社方式は、わが国の公社の経営実態とは大きく性質を異にするものである。われわれは名古屋港の管理組合方式などの組織マネジメントの実態を検証しながら、日本の実情に合った組織について研究をする必要がある。

第二に港湾運営の民営化論である。わが国政府は、欧米の例を真似る形で「港湾運営のみの民営化」を進めようとしてきた。港湾政策は公物管理から経営へと変化を遂げたという議論は、わが国にも当てはまる点がある。しかし事情が違ふのは、港湾管理担当者の大部分を占める公務員の雇用形態と、民間企業となった場合の採用と業務分担が、欧米のそれとは根本的に異なることである。いわゆる欧米式の「ジョブ型」雇用制度に則っておらず、担当者が短期間でころころ変わる上、財政基盤を持たない状態で港湾運営の民営化がなされると、政策当局との意識の乖離が進む上、現場の手続きのみに終始するという懸念がある。これは民営化の趣旨とは大きくかけ離れる懸念がある。

第三に「港湾の国際競争力」論である。そもそも日本が東アジアの海上貿易の中心であったのは、欧州による植民地支配のなごりとして残ったアジアの後進性と東西冷戦のなせる業であった。この歴史的事実を認識しないまま、日本の港湾の国際ハブの地位奪還を港湾政策の主目的としたことは、国際経済を無視した政策と言わざるを得ない。ましてや、韓国の釜山港からハブの地位を取り戻すという観念論は論理性を欠いている。そもそも釜山港の繁栄は、上海などの中国港と米国カリフォルニア南部の港を結ぶ大圏航路上にあるという地理的利点を生かし、北米航路の中継港として主に中国北部の貨物を集結すべくマーケティングした結果である。日本の太平洋岸にある大港湾は、地理的にそのような利点を享受できないのである。地方港の貨物を、無理に京浜あるいは阪神港経由とするために、釜山港とのフィーダー輸送を阻止しようとする行政指導は、地方経済の発展を無視するものと言わざるを得ない。すなわち、経済地理を考えた時、海を隔てた他国の港湾とは「国際競争」という概念が成立しにくいのである。⁴⁵

第四に地方港湾のあり方である。前述の通り 1996 年の「第 9 次港湾整備 5 年計画」によって全国津々浦々にコンテナターミナルが建設された。工学的見地からすると、効率の喪失であり無駄な投資であったということになるが、経済地理および産業立地論の見地からすると、これは地方創生の切り札として妥当性を持っていると思われる。日本が高張る貨物の輸出国でなくなった現在、地方への製造業および流通拠点の立地を促し、大都市集中から地方分散による経済格差是正を促進する手立てとして、地方港の役割を再認識する必要がある。ただ、現状の地方自治体ごとの地方港乱立はいかなる観点からも効率が悪いと考えられるので、近隣港湾の統合による広域的港湾管理が必要となろう。

第五に港湾運送事業と港湾労働問題である。港湾運送事業の用役への需要は船の入港時期・頻度によって波動性があること、そして港湾での作業は熟練を要し、且つ危険を伴うものであるという前提の下、他産業の事業および労働と隔絶した形で法整備がなされている。従って、戦後以来続いている事業者の零細性がそのまま温存されている上、幾重にも下請けが存在するという前近代性を残している。また、港湾労働力需要の波動性と労働力確保および労働者所得の安定という二律背反は、世界共通の問題である。しかし港湾設備の近代化と DX 化という流

れの中で、労働生産性の向上と共に、労働の質が他産業のそれと近似して来つつある。港湾労働はますますテクノロジー志向を強めている現状からすると、船社ごとの下請け系列の存在や、事前協議制による参入障壁は、わが国港湾が国際的に先進性を追求していくに際し障害となっていると言わざるを得ない。⁴⁶

VI. 今後の研究課題

港湾の発展とは何か。多くの港湾政策関係者は、日本の港湾のコンテナ取り扱いが伸び悩み、中国などの急成長港湾の後塵を拝していることに大きな憂いを感じている。それが故に現下の戦略港湾政策のごとくコンテナ取り扱いを奪還しようという意思を持つことになる。

しかし、そこには大きな論理の飛躍がある。海上貨物は港湾政策当事者の頑張りとは無関係に増減するからである。日本が世界の生産拠点でなくなったのは、製造業が海外移転したからである。その理由は港湾の規模が小さいからでも、効率が悪くコストが高いせいでもない。日本がアジアで最初に享受した高度経済成長が、周辺国に伝播しつつあるからに他ならない。それは歴史的に見て正しいことであり、今後世界中の経済水準が平準化するまで、この傾向が続くことになるだろう。

従って日本の港に基幹航路の超大型コンテナ船が就航しないのは経済原則に沿ったことであるし、それを憂いて無理な政策を展開する必要はない。

欧州のルアーブル／ハンブルグ港間では、欧州大陸という大きな後背地を共有しているがゆえに、港湾クラスターという単位で相互に熾烈な競争を展開している。しかしその「港湾競争」という概念は、他の地域にそのまま当てはまるものではないという認識を持つべきである。

本稿では海外の学会での港湾経済学論議を紹介しながら、わが国の学会での議論と港湾政策の対比を試みた。その中で明らかになったのは、わが国の港湾政策がうわべだけの欧米追隨に陥っている可能性があるという点である。

兎角港湾建設の予算を獲得することが港湾政策当局関係者の第一の業績とする風潮を改め、わが国の経済地理、産業・貿易構造、人的資源管理を精査し、且つ諸外国についての同様の調査、とりわけ近隣諸国の貿易動向を踏まえながら、各地域の経済活性化に寄与する港湾のあり方を再検討する必要がある。

その意味で、日本港湾経済学会の研究が果たせる役割は多大なものであるはずである。今後更にこの分野の研究が活発になることを希望すると共に、われわれの問題意識を刷新する姿勢を新たにしたい。

【謝辞】本論を執筆するに際し基礎となった様々な論題を提供してくれた International Association of Maritime Economist (IAME)、中でもその主要メンバーである Theo Notteboom と Mary Brooks に、この場を借りて謝意を表明したい。

【注】

- ¹ Brooks M. and A. Pallis, (2012) (ed) *Classics in Port Policy and Management*, Elger.
- ² Weigend, G. (1956) ‘The problem of hinterland and foreland as illustrated by the port of Hamburg’ *Economic Geography*, 32(1), January, pp.1-6.
- ³ IAME ホームページ <https://iame.tamug.edu/> (最終閲覧日 2022 年 2 月 6 日)。
- ⁴ PPRN Network ホームページ <https://pprn.network/> (最終閲覧日 2022 年 2 月 6 日)。
- ⁵ Notteboom, T. et al (2009) (ed) *Ports in Proximity: Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, Ashgate.
- ⁶ Brooks and Pallis (ed) *Classics in Port Policy ...*
- ⁷ Brooks et al (2017) “Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination”, *Research in Transportation Business & Management* 22, pp1-10.
- ⁸ Brooks and Pallis (ed) *Classics in Port Policy ...*
- ⁹ Bird, J. and E. Pollock (1978) ‘The future of seaports in the European Communities’, *Geographical Journal*, 144 (1), March, pp.23-41.
- ¹⁰ Goss, R. (1986) “Seaports should not be subsidised”, *Maritime Policy and Management*, 13 (2), pp83-104.
- ¹¹ Turnbull, P. and S. Weston (1992) “Employment regulation, state intervention and the economic performance of European ports”, *Cambridge Journal of Economics*, 16, pp.385-404.
- ¹² Notteboom, T. (1997) “Concentration and load centre development in the European container port system”, *Journal of Transport Geography*, 5 (2), pp99-115.
- ¹³ Tally, W. (1994), “Performance indicators and port performance evaluation”, *Logistics and Transportation Review*, 30 (4), December, pp.339-52.
- ¹⁴ Goss, R. (1990a), “Economic policies and seaports: 1. The economic functions of seaports”, *Maritime Policy and Management*, 17 (3), pp.207-19.
- ¹⁵ Goss, R. (1990b), “Economic policies and seaports: 2. The diversity of port policies”, *Maritime Policy and Management*, 17 (3), pp.221-34.
- ¹⁶ Goss, R. (1990c), “Economic policies and seaports: 3. Are port authorities necessary?”, *Maritime Policy and Management*, 17 (4), pp.257-71.
- ¹⁷ Goss, R. (1990d), “Economic policies and seaports: 4. Strategies for port authorities”, *Maritime Policy and Management*, 17 (4), pp.273-87.
- ¹⁸ Brooks M. and K. Cullinane (2007), “Devolution, port performance and port governance”, *Research in Transportation Economics*, 17, Oxford: Elsevier.
- ¹⁹ Notteboom, T. et al (ed) *Ports in Proximity...*
- ²⁰ Hall, P. and W. Jacobs (2009), “Ports in Proximity, Proximity in ports: Towards a typology” Chapter 3 in *Ports in Proximity: Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, pp.29-40, Ashgate.
- ²¹ ‘a shared knowledge base among actors and the capacity of these actors to absorb new knowledge in such a way they can learn from each other’
- ²² Ducruet, C. (2009), “Port Regions and Globalization” Chapter 4 in *Ports in Proximity: Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, pp.41-53, Ashgate.
- ²³ Shinohara, M. (2009), “Port Competition Paradigms and Japanese Port Clusters” in Notteboom, T. et al (ed) *Ports in Proximity: Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, Chapter 17, pp 237-246, Ashgate.
- ²⁴ Brooks et al “Revisiting port governance...”
- ²⁵ Shinohara, M. (2017), “Characteristics of Japanese port policy: Strategic ports and policy dilemma”, *Research in Transport Business and Management*, 22, pp.100-107, Elsevier.
- ²⁶ 矢野剛、柴田銀次郎 (1963) 「日本港湾経済学会設立趣意書 1962 年 10 月」『港湾経済研究』 創刊号 157 ページ。
- ²⁷ 矢野剛 (1963) 「本邦戦時港湾施策：主として民間港湾企業の推移」『港湾経済研究』 創刊号 01-01、1-30 ページ。

- 28 柴田銀次郎 (1963) 「港湾財政の問題点」『港湾経済研究』 創刊号 01-02、35-50 ページ。
- 29 伊坂市助 (1963) 「港湾設備の増強と地域開発」『港湾経済研究』 創刊号 01-03、51-61 ページ。
- 30 高見玄一郎 (1963) 「港湾における新しい労働管理の概念」『港湾経済研究』 創刊号 01-04、62-71 ページ。
- 31 松本清 (1963) 「港湾運送業の現状」『港湾経済研究』 創刊号 01-05、72-85 ページ。
- 32 北見俊郎 (1963) 「港湾経済の本質」『港湾経済研究』 創刊号 01-06、107-121 ページ。
- 33 中西睦 (1963) 「イギリス主要港湾に関する調査委員会報告書：ロッチデール報告書 1962 年」『港湾経済研究』 創刊号 01-07、143-150 ページ。
- 34 柴田銀次郎等 (1962) 『神戸港における港湾荷役経済の研究』神戸大学経済経営研究所研究叢書 5
- 35 宮野武雄 (1964) 「国際コンテナの諸問題」『港湾経済研究』 02-09、114-140 ページ。
- 36 柴田銀次郎 (1965) 「港湾のもたらす経済的利益の分析」『港湾経済研究』 03-01、1-11 ページ。
- 37 北見俊郎 (1965) 「港湾経営の「理念」と問題性」『港湾経済研究』 03-02、12-24 ページ。
- 38 柴田悦子 (1971) 「港湾広域化問題の一考察」『港湾経済研究』 09-05、104-120 ページ。
- 39 今野修平 (1971) 「巨大都市化と広域港湾問題」『港湾経済研究』 09-06、121-136 ページ。
- 40 北見俊郎 (1971) 「広域港湾と港湾経営の本質的課題」『港湾経済研究』 09-08、157-167 ページ。
- 41 木村武彦 (1979) 「大都市港湾管理における新理念的の導入－港湾管理者から用役生産管理者へ」『港湾経済研究』 17-07、95-109 ページ。
- 42 山上徹 (2005) 「わが国における 21 世紀型港湾の開発戦略と観光力」『港湾経済研究』 No.43、57-69 ページ。
- 43 津守貴之 (2005) 「スーパー中枢港湾政策再考－現時点での当該政策の問題点とその背景」『港湾経済研究』 No.45、13-26 ページ。
- 44 篠原正人 (2011) 「港湾競争と政策パラダイム－欧州港湾政策との対比において」『港湾経済研究』 No.46、25-46 ページ。
- 45 北九州港は釜山港と同じく地理的に北米航路の大圏航路上にある大港湾である。過去にメガターミナルオペレータ誘致によって釜山港と相対すべく政策立案されたが頓挫した。その原因は、海上貨物の流れについての認識不足であったことに加え、釜山一港重点主義の韓国と多港湾を抱える日本とでは政府及び関係者の推進力が違ったというべきであろう。ただ私は現在も北九州港の発展の可能性は大きいと判断している。
- 46 篠原正人 (2015) 『港湾政策の新たなパラダイム－欧州港湾との対比』成山堂書店参照。