

向上等が期待できるが、あわせて臨海部の物流施設と背後圏との効果的な物流体系の構築についても検討していく必要がある。

(※) 3 環状道路：首都圏中央連絡自動車道(以下「圏央道」という。)

東京外かく環状道路(以下「外環道」という。)

首都高速道路中央環状線(以下「中央環状線」という。)の総称

○ 圏央道

2015 年度を圏央道全体の完成目標として整備が進められている。

○ 外環道

関越道から東名高速までは、2009 年 5 月の整備計画決定後、事業が実施されている。

○ 中央環状線

現在整備中の「中央環状新宿線」は 2009 年度、「中央環状品川線」は 2013 年度の完成を予定している。

⑥ 羽田空港の再拡張・国際化

羽田空港（東京国際空港）は、年間約 6,700 万人（2006 年度）が利用する国内最大の空港であるが、再拡張事業により 2010 年より発着回数が大幅に拡大するとともに、一層の国際化が推進される。

物流については、空港内の国際物流機能の向上、国際線地区貨物ターミナルの整備等が進められているが、航空貨物量の拡大も視野に入れて、物流機能についても検討していく必要がある。

【羽田空港再拡張事業】

国は、羽田空港に新たな 4 本目の滑走路等を整備し、年間の発着能力を現在の 29.6 万回(※)から 40.7 万回に増強して、発着容量の制約の解消、多様な路線網の形成、多頻度化による利用者利便の向上を図る「滑走路整備事業」とともに、将来の国内航空需要に対応した発着枠を確保しつつ国際定期便の受入を可能とするための、国際線地区旅客ターミナルビル、貨物ターミナル、エプロン等の整備を行う「国際線地区整備等事業」による、「羽田空港再拡張事業」を実施しており、2010 年 10 月供用開始予定である。

(※) 羽田空港容量は、平成 19 年 9 月 1 日から高速離脱誘導路の整備等に伴い、30.3 万回に増枠

3 京浜港が抱える問題点とその要因

京浜港は、今後とも現在有している総合港湾としての様々な役割を果たしていくことが期待されている。

旅客輸送、観光・レクリエーション、防災、都市活動の支援などは大都市港湾の重要な機能であり、当然に維持されるべき機能である。

物流面では、総合物流拠点として、引き続き様々な輸送ニーズに対応していくが、主要な「エネルギー取扱拠点」「自動車取扱拠点」「外貿コンテナ貨物輸出入拠点」としての3つ機能を中心に、引き続き充実・強化を図っていく必要がある。

「エネルギー取扱拠点」としての機能・役割を果たすには、大規模な生産機能や海上輸送機能の確保が不可欠であることから、容易に他港に代替できるものではなく、引き続きその機能・役割を維持していく。また、「自動車取扱拠点」としての機能・役割については、多様な輸送形態に対応できる機能を維持し、我が国の基幹産業を支えていく。

一方、「外貿コンテナ貨物輸出入拠点」としての機能・役割については、船舶の大型化や寄港地の集約が進む中、飛躍的な成長を遂げる中国等のアジア諸港に差をつけられつつあり、国際競争力が大きく低下している状況にあることから、国際港湾としての機能強化に向けた取組みを進めていく必要がある。

「総合港湾」の主要機能である総合物流機能において、その一角を占める「外貿コンテナ貨物輸出入拠点」機能が活力を失うことは、総合港湾としての京浜港の将来にとって大きな痛手となる。同時に、そのことによる住民生活・産業活動への影響も極めて大きなものである。

したがって、次項以降は「外貿コンテナ貨物輸出入拠点」の機能について、中心的に記述し、課題の整理を行っていく。

(1) 京浜港が抱える問題点

① コンテナ貨物取扱個数

ア コンテナ貨物取扱シェアの低下

日本は国別のコンテナ貨物取扱量は世界第4位を占めるものの、国別の世界シェアでは5%に満たない。

世界の港湾においてコンテナ貨物取扱量が増加し、船会社による基幹航路の集約化が進む現状で、国内主要港湾においても日本は基幹航路の寄港を維持するだけのコンテナ貨物取扱量が確保できない状況になりつつある。

さらに、中国をはじめとするアジア港湾の躍進により、港湾別の世界ランキングで、2007年には、東京港、横浜港とも世界20位以下となっているなど、相対的な地位を低下させている。

図表 港湾における国別コンテナ貨物取扱量（2006年）

順位	国名	コンテナ貨物取扱量	世界シェア
第1位	中国	10,822万TEU	25.2%
第2位	米国	4,088万TEU	9.5%
第3位	シンガポール	2,479万TEU	5.8%
第4位	日本	1,827万TEU	4.3%
第5位	韓国	1,571万TEU	3.7%

資料) CONTAINERISATION INTERNATIONAL より作成

○ アジア諸港の躍進により我が国の相対的地位が低下

1997 年	横浜港	第 13 位	235 万 TEU
	東京港	第 14 位	232 万 TEU
	川崎港	—	3 万 TEU
↓			
2007 年	東京港	第 24 位	412 万 TEU
	横浜港	第 28 位	343 万 TEU
	川崎港	—	7 万 TEU

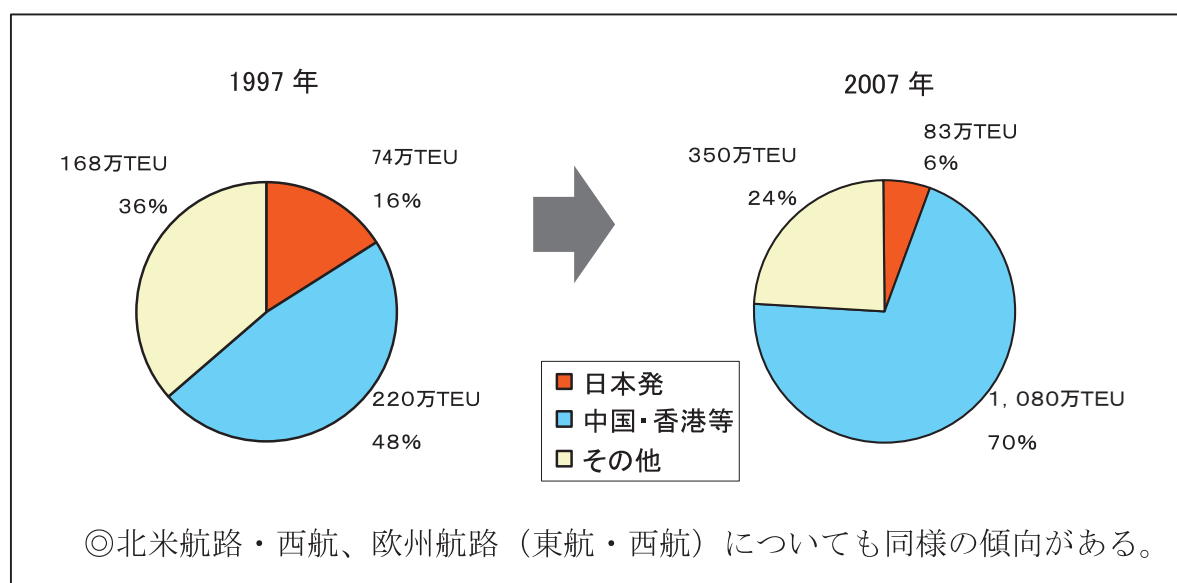
資料) CONTAINERISATION INTERNATIONAL より作成

イ 基幹航路における日本発着貨物取扱比率

コンテナ船の大型化が進むとともに、我が国における産業構造の変化（生産拠点の移転等）や国内各港を経由した貨物分散等の理由により、基幹航路を運航するコンテナ船における日本港湾を発着する貨物の割合が減少する傾向にある。例えば、北米航路の東航（アジア→北米）では、1997 年のシェア 16% が 2007 年には 6% まで落ち込んでいる。

このような背景から、船会社の経営戦略上、日本の港湾が、寄港地としての魅力を失いつつあり、基幹航路からの抜港の一因になっているものと考えられる。

図表 アジア／米国間における貨物シェア（北米航路・東航）



資料) 日本海事センター調査により作成

② 基幹航路寄港数の減少

我が国港湾のコンテナ貨物取扱量の相対的な地位の低下とともに、東京港及び横浜港における基幹航路の寄港数は減少傾向にある。

北米航路では、1998 年から 2008 年の 10 年間に、中国諸港（塩田、上海等）への寄港数が急増した（塩田港は約 9 倍、上海港は約 8 倍）。一方、横浜港は 19 航路から 20 航路、東京港は 16 航路から 14 航路となっている。

欧州航路では、同時期に、北米航路同様に、中国諸港（塩田、上海等）への

寄港数が急増している。この間、横浜港は7航路から1航路、東京港は9航路から8航路となっている。

図表 基幹航路の寄港状況

基幹航路	1998年	2008年
東京港寄港	25航路	22航路
横浜港寄港	26航路	21航路

資料)「国際輸送ハンドブック」(1998年版、2008年版、オーシャンコマース)より作成

コンテナ船の急速な大型化が進展する中、8,000TEU型を越える大型コンテナ船の受け入れ態勢は必ずしも十分ではない。

なお、国内主要港についても寄港数は、減少しており、北米航路では、神戸港は20航路から12航路、名古屋港は18航路から14航路、欧州航路では、神戸港は10航路から5航路、名古屋港は11航路から5航路となっている。

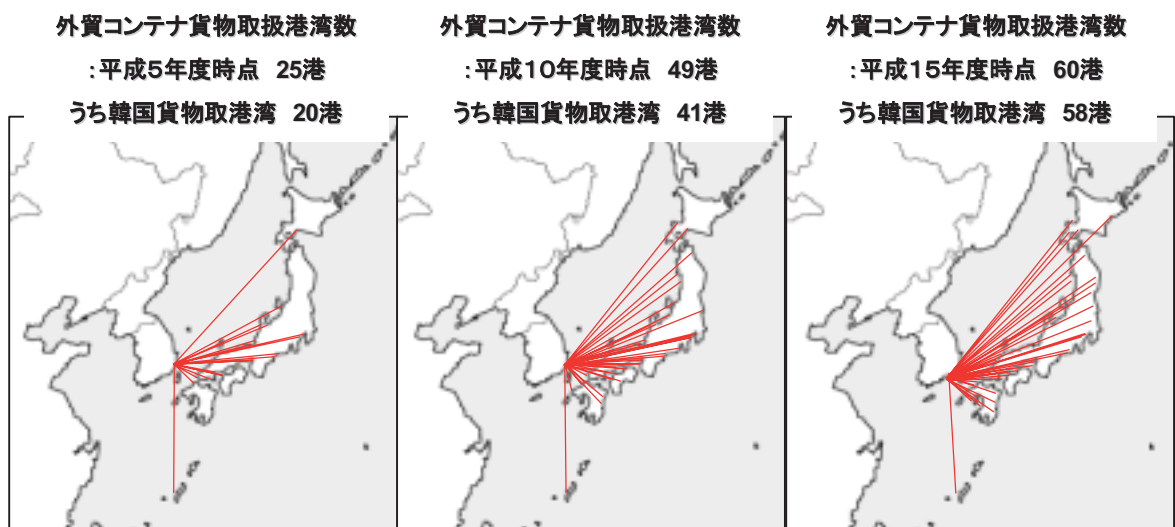
③ フィーダーポート化の進行

ア フィーダーポート化の現状

国際ハブポートとして多くのトランシップ貨物を取り扱っていた神戸港が、1995年の震災により施設へ大きな被害が生じ、コンテナ取扱ができない期間が長期に及ぶとともに、リスク分散の観点から、国による国内各港の整備が進んだことを契機に、釜山港等の近隣主要港でのトランシップによる輸送形態が定着していった。

我が国発着のコンテナ貨物のうち、平成5年時点では、釜山港においてトランシップされたものが、9%程度であったのに対し、平成15年には、34%と全体の1/3を超えるところまで増加している。このままの状態が続けば、京浜港のみならず、我が国港湾全体がフィーダーポート化する恐れも否定できない。

図表 フィーダーポート化の現状

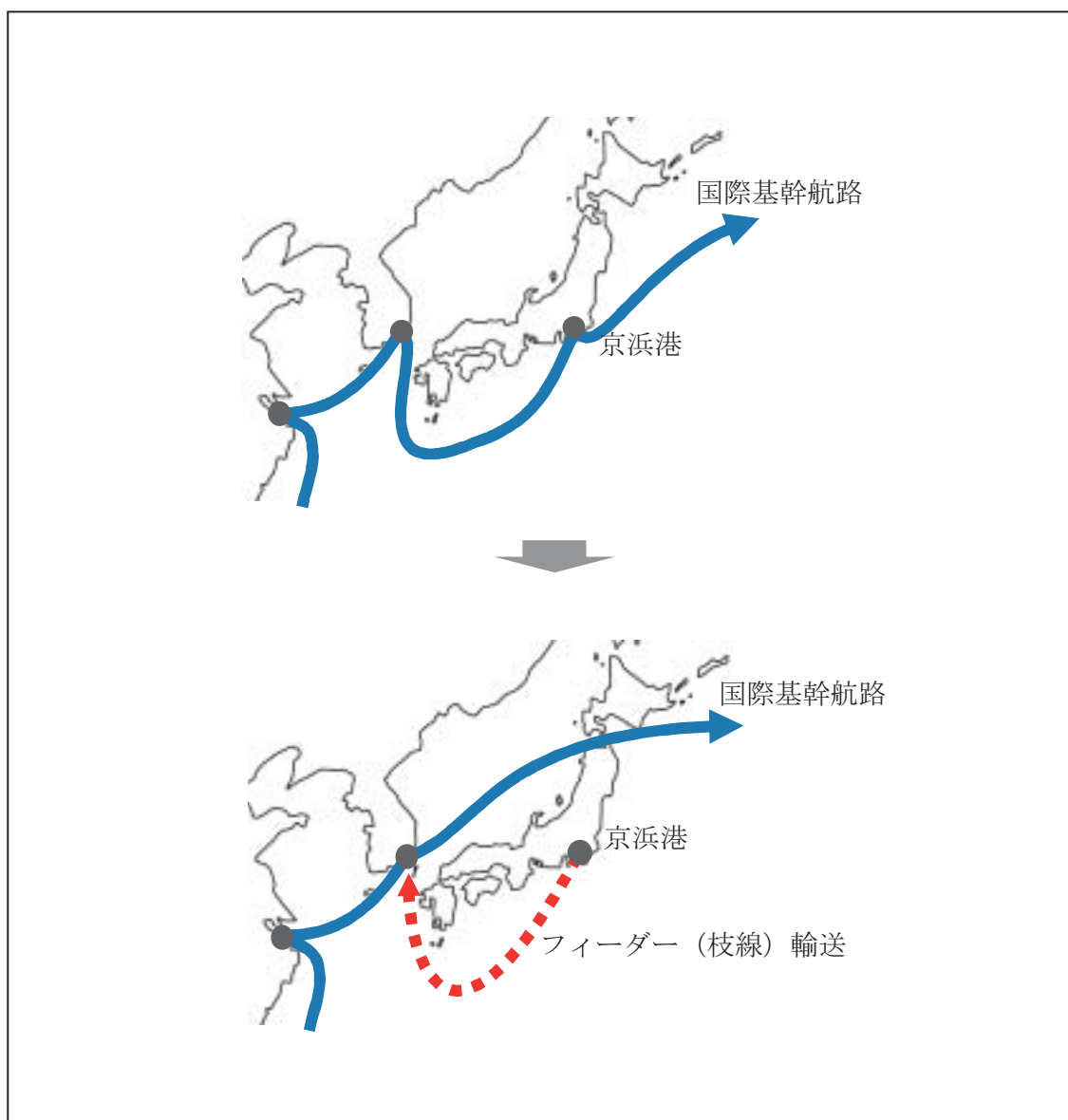


イ フィーダーポート化の問題点

京浜港が、フィーダーポートに転落すれば、以下のような重大な問題が生じる恐れがある。

- フィーダー輸送の場合、トランシップ港における積み替え荷役作業の増加や輸送日数の増加などにより、定時性が損なわれる可能性が高まるだけでなく、製品等への傷みも懸念される。また、輸送コスト、在庫コストが増加し、製品価格の上昇や輸出貨物の価格競争力の低下を招くなど、産業活動や住民生活に重大な支障が生じる。
- フィーダー輸送の増加により、北米、欧州等との直行便の取扱貨物量が減少することで、一層、基幹航路の寄港数が減少し、航路サービス網が縮小するなど、外貿コンテナ輸送の輸送効率の低下という悪循環が生じる。

図表 フィーダーポート化のイメージ



（２）現状を引き起こした要因

① 国際貿易構造の変化

アジア諸国が安価な人件費等を背景に、世界の生産拠点として成長していく初期段階においては、主に部品等の供給を担っていた。一方、我が国はその部品を輸入し組立加工して欧米への輸出等を行っていた。

しかしながら、最近では、消費者ニーズが多様化し、小口高頻度輸送や、リードタイム短縮など高品質の物流サービスが求められており、アジア諸国で部品供給に加えて組立加工も行い、ダイレクトに最終消費地に輸送する傾向が強まっている。その結果、日本を経由する生産物の割合が低下し、アジア諸国を経由する割合が高まっている。このような国際貿易構造の変化に伴い、我が国で完成品を生産し、海外に輸送することが難しくなっている。

② 国内貨物の分散による京浜港取扱シェアの低下

例えば、隣国の韓国と外貿コンテナ取扱港湾を比較すると、我が国では輸出入コンテナ貨物の取扱実績のある港湾が 65 港、韓国は 9 港であり、絶対数では約 7 倍となっている。その結果、韓国において最も取扱量の多い釜山港は、対国内シェアが 60%を上回っている一方、京浜港の対国内シェアは約 41%にとどまっている。

図表 我が国と韓国における輸出入コンテナ貨物取扱港湾の比較

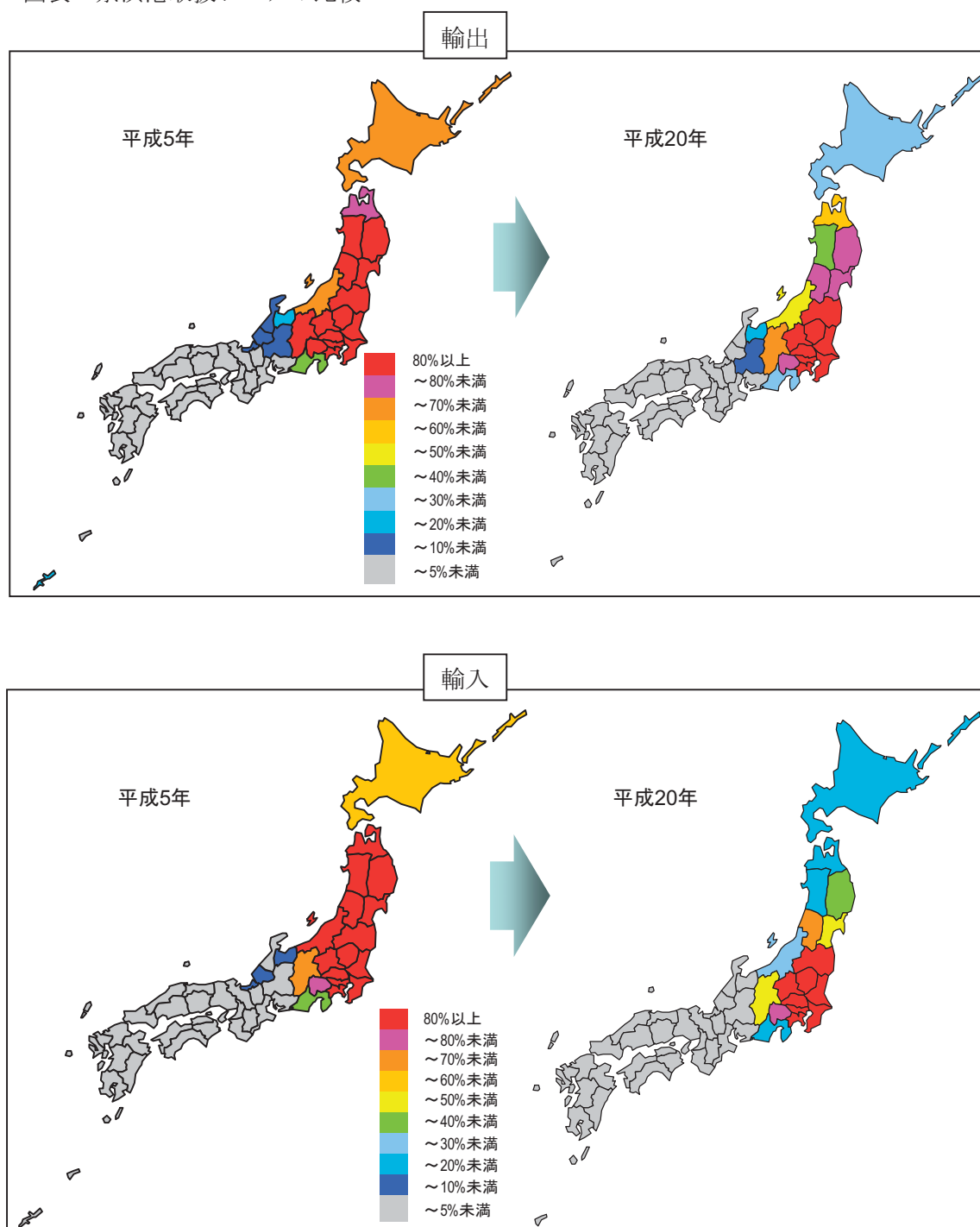
	日本	韓国																																																									
港湾数	重要港湾以上： <u>128 港</u> うち、2007 年に輸出入コンテナの取扱実績があった港湾は <u>65 港</u>	外貿港湾： <u>28 港</u> うち、主なコンテナ取扱港湾は <u>9 港</u>																																																									
面積	377,930 km ² (約 6,100km ² にコンテナ港湾が 1 港 =10,000km ² あたり 1.6 港)	99,678km ² (約 11,000km ² にコンテナ港湾が 1 港 =10,000km ² あたり 0.9 港)																																																									
人口	12,777 万人 (2005 年) (約 206 万人にコンテナ港湾が 1 港 =1,000 万人あたり約 4.9 港)	4,846 万人 (2007 年) (約 538 万人にコンテナ港湾が 1 港 =1,000 万人あたり約 1.9 港)																																																									
GDP	43,854 億 USD (2007 年) (約 707 億 USD にコンテナ港湾が 1 港 =1 兆 USD あたり約 14 港)	9,568 億 USD (2007 年) (約 1,063 億 USD にコンテナ港湾が 1 港 =1 兆 USD あたり約 9 港)																																																									
主な港湾の輸出入コンテナ取扱量 (日本・韓国ともに 2008 年実績、韓国はトランシップ貨物は含まない)	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>コンテナ個数 (TEU)</th><th>対全国シェア</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>全国計</td><td>17,089,943</td><td>100.0%</td></tr> <tr> <td>京浜</td><td>6,961,350</td><td>40.7%</td></tr> <tr> <td> 東京</td><td>3,727,290</td><td>21.8%</td></tr> <tr> <td> 川崎</td><td>30,189</td><td>0.2%</td></tr> <tr> <td> 横浜</td><td>3,203,871</td><td>18.7%</td></tr> <tr> <td>阪神</td><td>3,991,860</td><td>23.3%</td></tr> <tr> <td> 大阪</td><td>1,950,083</td><td>11.4%</td></tr> <tr> <td> 神戸</td><td>2,041,777</td><td>11.9%</td></tr> <tr> <td>伊勢湾</td><td>2,797,009</td><td>16.4%</td></tr> <tr> <td> 名古屋</td><td>2,630,517</td><td>15.4%</td></tr> <tr> <td> 四日市</td><td>166,492</td><td>1.0%</td></tr> </tbody> </table>		コンテナ個数 (TEU)	対全国シェア	全国計	17,089,943	100.0%	京浜	6,961,350	40.7%	東京	3,727,290	21.8%	川崎	30,189	0.2%	横浜	3,203,871	18.7%	阪神	3,991,860	23.3%	大阪	1,950,083	11.4%	神戸	2,041,777	11.9%	伊勢湾	2,797,009	16.4%	名古屋	2,630,517	15.4%	四日市	166,492	1.0%	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>コンテナ個数 (TEU)</th><th>対全国シェア</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>全国計</td><td>11,599,998</td><td>100.0%</td></tr> <tr> <td>釜山港</td><td>7,638,073</td><td>65.8%</td></tr> <tr> <td>仁川港</td><td>1,661,741</td><td>14.3%</td></tr> <tr> <td>光陽港</td><td>1,488,206</td><td>12.8%</td></tr> <tr> <td>蔚山港</td><td>372,951</td><td>3.2%</td></tr> <tr> <td>馬山港</td><td>24,601</td><td>0.2%</td></tr> </tbody> </table>		コンテナ個数 (TEU)	対全国シェア	全国計	11,599,998	100.0%	釜山港	7,638,073	65.8%	仁川港	1,661,741	14.3%	光陽港	1,488,206	12.8%	蔚山港	372,951	3.2%	馬山港	24,601	0.2%
	コンテナ個数 (TEU)	対全国シェア																																																									
全国計	17,089,943	100.0%																																																									
京浜	6,961,350	40.7%																																																									
東京	3,727,290	21.8%																																																									
川崎	30,189	0.2%																																																									
横浜	3,203,871	18.7%																																																									
阪神	3,991,860	23.3%																																																									
大阪	1,950,083	11.4%																																																									
神戸	2,041,777	11.9%																																																									
伊勢湾	2,797,009	16.4%																																																									
名古屋	2,630,517	15.4%																																																									
四日市	166,492	1.0%																																																									
	コンテナ個数 (TEU)	対全国シェア																																																									
全国計	11,599,998	100.0%																																																									
釜山港	7,638,073	65.8%																																																									
仁川港	1,661,741	14.3%																																																									
光陽港	1,488,206	12.8%																																																									
蔚山港	372,951	3.2%																																																									
馬山港	24,601	0.2%																																																									

資料) 下記資料により作成

- ・日本 面積：国土地理院資料、海岸線延長：「Factbook 2007」(CIA)、人口：「平成 17 年 国勢調査」(総務省統計局)、コンテナ貨物取扱量：「港湾調査月報」(国土交通省) 及び各港公表数値、GDP：「世界の統計 2009」(総務省統計局)
- ・韓国 面積・人口：JETRO 資料、海岸線延長：「Factbook 2007」(CIA)、コンテナ貨物取扱量：BPA 資料、GDP：「世界の統計 2009」(総務省統計局)

更には、各都道府県における京浜港取扱シェアについて、平成5(1993)年と平成20(2008)年を比較してみると、輸出・輸入ともに、北海道から東北地域、北陸地域で低下しており、京浜港における貨物集荷力が弱まっている。

図表 京浜港取扱シェアの比較



資料)「輸出入コンテナ貨物流動調査(平成5年、平成20年国土交通省港湾局)」により作成

③ 割高で利便性の低い国内輸送網

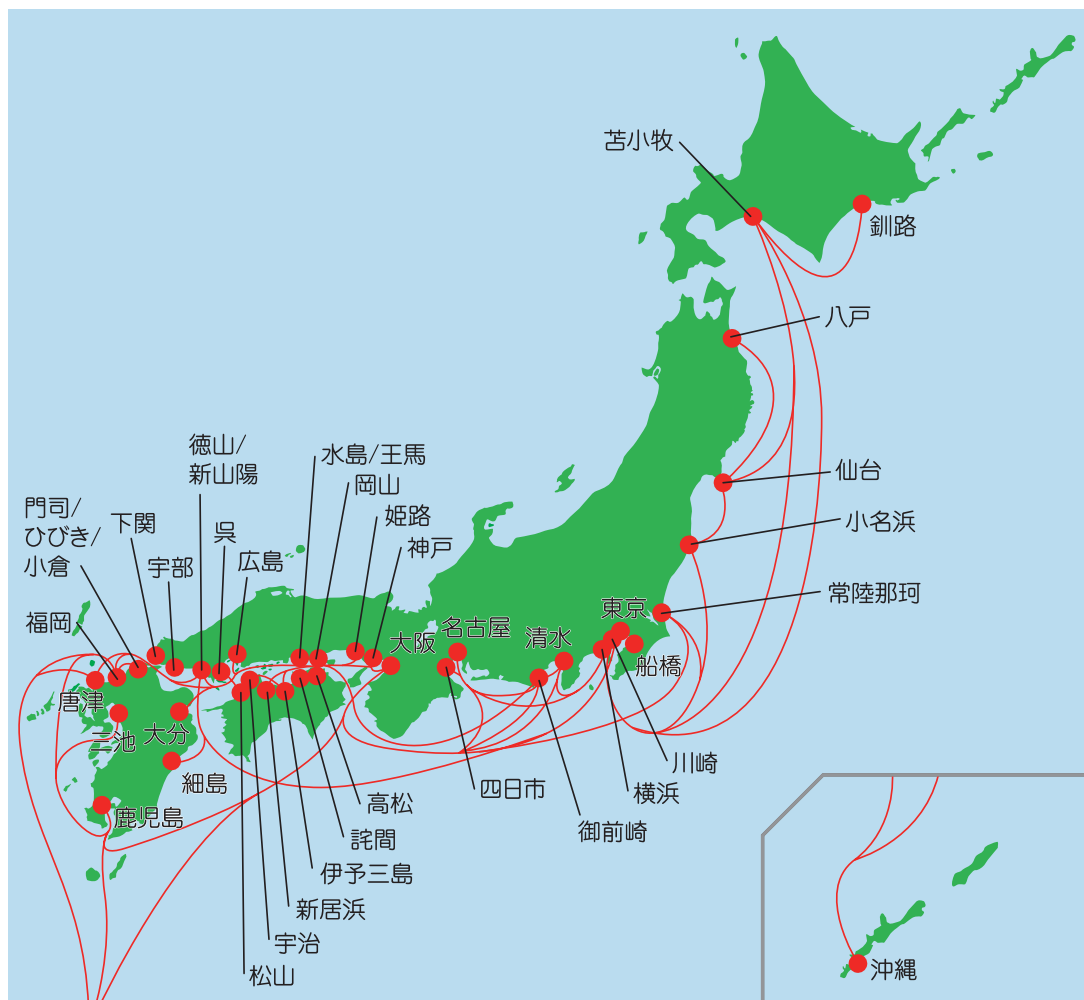
国内輸送ネットワーク等が脆弱、未発達のため、輸送コストが割高となり、輸送効率の低下を招いている。

ア 内航フィーダー輸送が十分に機能しておらず、輸送コストも割高

京浜港における内航フィーダー輸送は、100～150TEU 級の船舶による運航が大半であり、概ね 400TEU 級以上の船舶で運航される釜山フィーダー輸送と比較した場合、輸送効率の面で劣っていることに加え、燃料油等への課税など輸送コストも高い。

このようなコスト面等の課題があるため日本海側との輸送航路については皆無となっている。さらに、太平洋側についてもサービス網や定時性が必ずしも十分とはいえない状況にある。

図表 内航海運の航路と寄港地



資料)「海上定期便ガイド」により作成

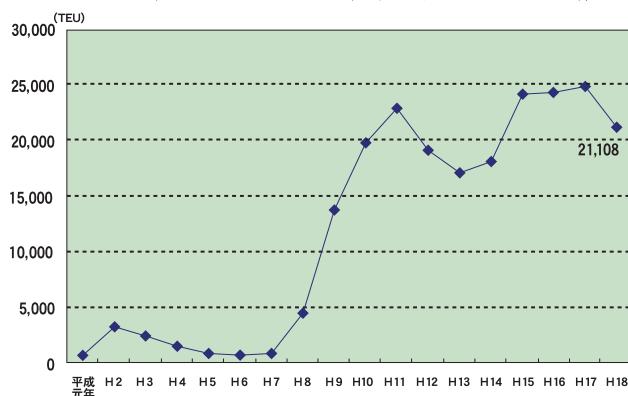
イ 鉄道輸送を本格化する体制が不十分

鉄道貨物輸送のうち、鉄道海上コンテナ貨物輸送については、ネットワークの整備は進んでいるものの、各地の貨物ターミナルにおける荷役機材の不足、コンテナ搭載貨車が通行できないトンネルがあること、コンテナヤードと貨物ターミナルが離れているため二次輸送を余儀なくされること、など多くの問題が残されていることから、国内輸送量の拡大に至っていない。

更に、貨物輸送は夜間が中心となっているため、海上輸送との接続が悪いとともに、定期便が不十分である。

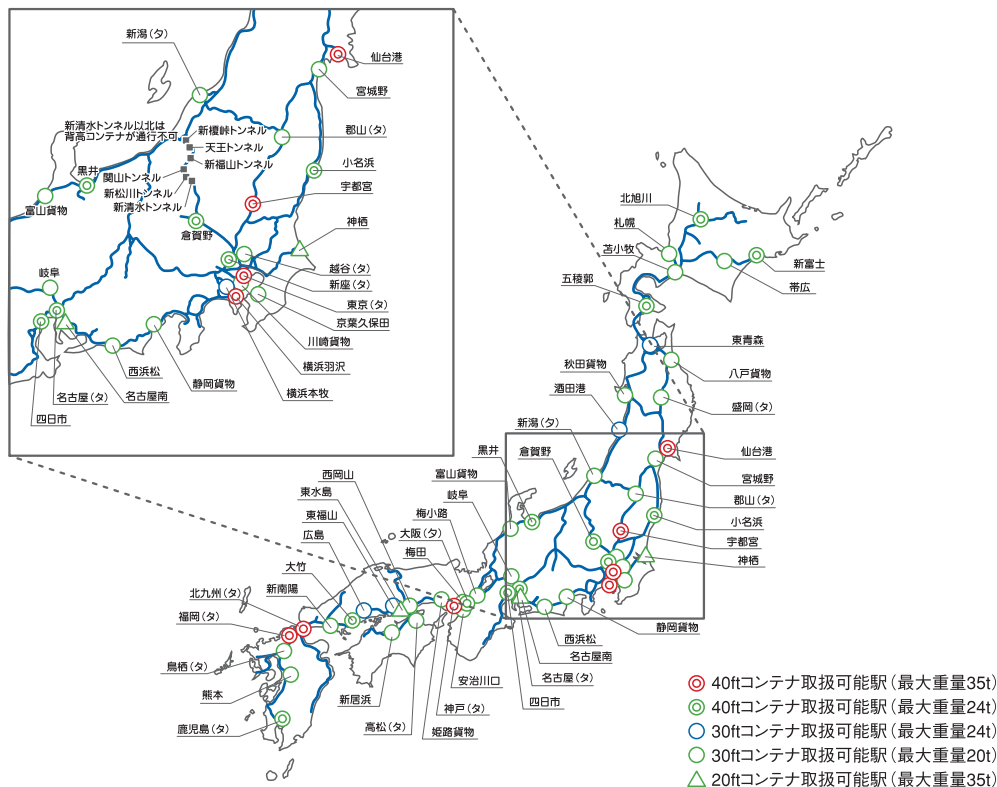
こうしたことから、鉄道輸送量は、国内輸送量の1%程度に留まっており、釜山フィーダーと対抗できる運賃競争力が醸成されていない状況にある。

図表 全国の鉄道による国際海上コンテナ輸送の実績



資料) JR 貨物より

図表 貨物駅ネットワーク及びコンテナ輸送におけるトンネルの通行障害箇所



資料) ネットワーク及びターミナル駅のコンテナ取扱いの可否は「JR 貨物時刻表 2008」により作成
トンネルの通行障害は「平成 17 年度コンテナ輸送効率化検討調査」により作成

ウ 環状道路や周辺一般道路など、陸上交通ネットワークの不足

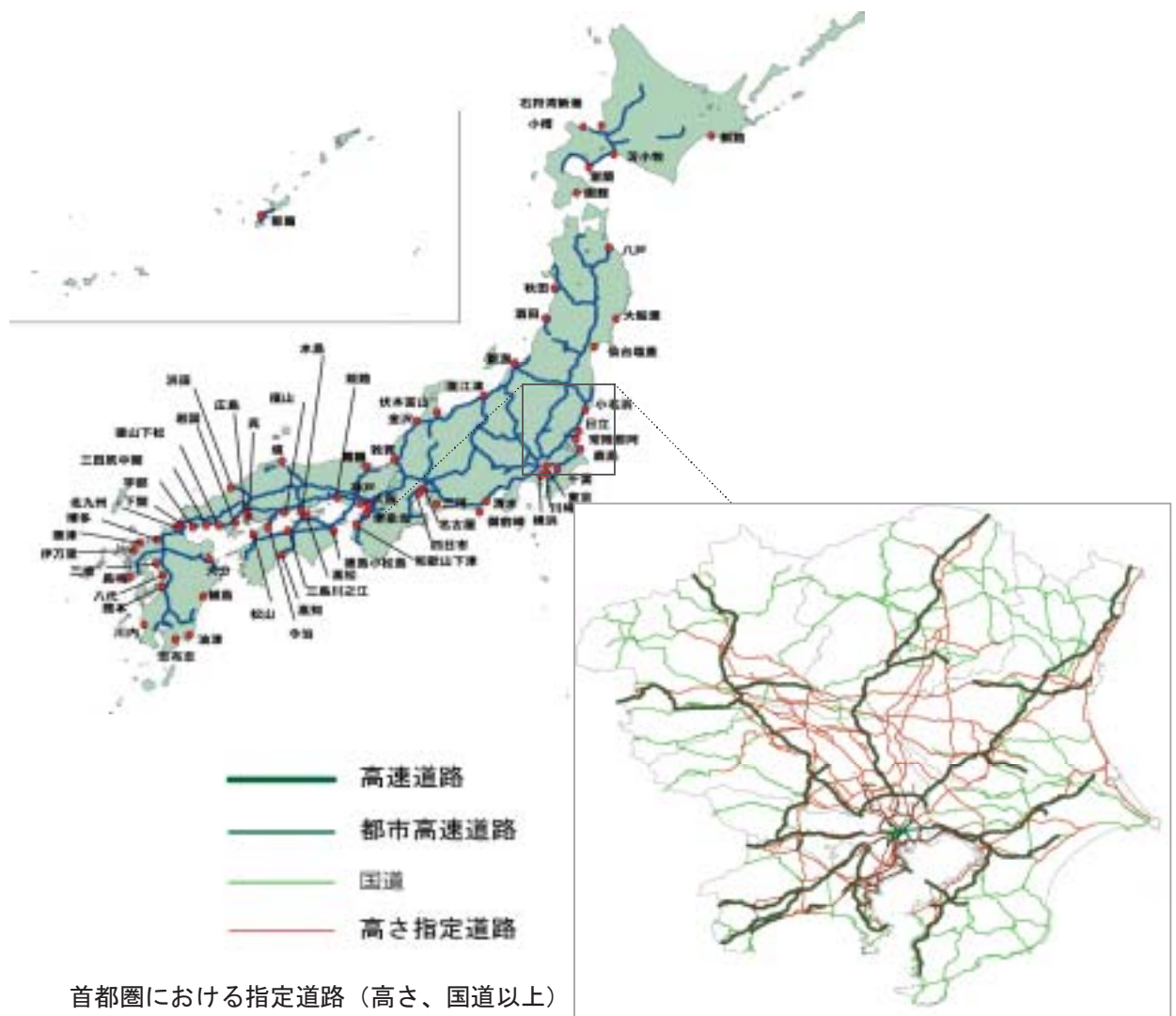
高度経済成長期において、東京を中心とした首都圏の道路網の骨格として、「3環状9放射」が計画された。

しかしながら、東名高速、中央道、関越道、東北道、常磐道など放射方向の高速道路は比較的早期に整備されたが、環状方向については整備途上であり、海上コンテナ貨物の高速道路を利用した迅速な国内陸上輸送に支障をきたしている。

また、京浜港内周辺の一般道路には、法規制や橋梁の強度等の物理的な支障により、40ft 国際標準コンテナ積載トレーラーでさえ通行できない区間があり、45ft コンテナ対応は全くなされていない。さらに、三港を有機的に結ぶ国道 357 号には依然として未整備区間がある。また、有料道路の料金体系もネックとなり、コンテナ積載トレーラーが一般道を通行する機会が増えることにより、交通渋滞の発生を招くとともに沿道環境悪化の原因になっている。

これらにより、トラック輸送における輸送時間の短縮や、輸送効率の向上等が進まず、コスト低減が厳しい状況にある。

図表 平成 19(2007)年において国際海上コンテナの取扱いがあった港湾と
全国の道路網（高速道路、国道）



(3) その他全体的な課題

高度経済成長期以降、京浜港は「総合港湾」として、物流・産業・生活に係る多種・多様な機能を備えた空間の形成を図ってきた。

しかしながら、京浜港において、このような総合的な開発を進めてきてから既に四半世紀以上が経過し、近年の社会経済状況の変化等を背景に、次のような諸課題が顕在化してきている。

- ・ 厳しい地方自治体等の財政事情の中で、十分な港湾関連予算の確保が難しくなっている。
- ・ 経年により物理的に老朽化している港湾施設、倉庫等も多く、また、コンテナ化や物流革新に十分に対応できない機能的に老朽化した施設の更新も必要となっている。
- ・ 都心に近接した旧来からの物流ゾーンは都市的土地利用への転換が求められているが、物流施設を移転再配置できるまとまった用地を確保することが困難な状況にある。また、港湾活動の場と、その周辺に隣接する都市活動とのすみわけを明確化するとともに、交通インフラ等、土地利用の再整理が必要となっている。
- ・ 開発空間が限られている中で、物流需要に対応した新たな大規模埋立を実施することは難しい状況にあり、また、既存空間を再開発、再整備するための適切な事業手法の構築が必要である。
- ・ 新たな埋立地確保が難しいことから、建設発生土等の長期的、安定的な受入れも困難になる可能性が高い。また、廃棄物の処理やリサイクルに関するニーズに対し、施設立地、輸送、処理を効率的に行うための静脈物流システムが確立できていない。
- ・ 美しい海の復活が求められている中で、ある程度の水質の改善が進んでいる一方で赤潮等の発生頻度は相変わらず高く、対策のさらなる推進が必要となっている。
- ・ 直下型地震の切迫性が指摘されるなか、京浜港が災害時に港湾機能を維持してくための取組みをより充実させていく必要がある。
- ・ リーマンショック後の世界経済の動向等を勘案し、輸出入貨物の取扱いを増加させるための施策も必要となっている。

4 港湾行政の総括

(1) 我が国における港湾行政の仕組み～国と地方との基本的役割分担

我が国においては、昭和 25(1950)年に港湾法が制定され、港湾管理者制度が導入された。

港湾管理者としての地方公共団体は、半世紀以上にわたり、港湾の開発、利用及び保全に関する港湾管理者の業務とともに、港湾を、都市経営やまちづくりと一体的に管理運営し、港湾利用者や地域住民の便益の向上に寄与してきた。

一方、物資のほとんどを海上輸送に頼る我が国において、国は、国全体としての利益を確保していくという認識の下、国策としての長期的な港湾政策の策定や港湾施設整備に対する財源の支援等を行ってきたが、近年、その基本的役割分担が曖昧になりつつある。

① 港湾管理者（地方）の基本的役割

港湾法においては、港湾管理者になり得るのは、地方公共団体（普通地方公共団体や一部事務組合等）や地方公共団体が設立する港務局に限定しており、港湾管理者は、港湾の開発、利用及び保全に関する業務を行うこととされている。

港湾管理者としての地方公共団体は、港湾を都市経営やまちづくりと一体的に管理運営することで、地域経済や住民福祉の向上にも貢献している。

また、港は、貴重な水際線であり、市民の親水空間、観光資源としての観点からウォーターフロント開発を進めるなど、地方公共団体の行うまちづくりにおいても重要な位置づけを有している。

港湾は物流インフラとしての役割はもちろん、地域経済や市民生活と密接な係わりをもつ存在となっている。

さらに、港湾物流のみを捉えた場合でも、半世紀以上にわたる長年の港湾管理により、ノウハウの蓄積、関係省庁をはじめ、船会社・港湾運送事業者などの港湾関係者等との関係の構築が図られている。

このように、港湾法において港湾管理者が地方公共団体とされたことにより、地域の実情を把握した、今日的な地方分権の発想を先駆的に取り入れた運営が行われている。

② 国の基本的役割

四方を海に囲まれた我が国においては、輸出入貨物のほとんどを海上輸送に頼っており、港湾は、日本の産業社会を支える極めて重要な社会資本となっている。

国は、港湾管理者が行う開発及び管理に対しても監督を行う立場には無いとされているが、国の利害に重大な関係を有する重要港湾に対して、その港湾計画の策定にあたって、国が策定する「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針（以下「基本方針」という。）」との適合を求めることができるなど一定の関与を行っている。

また、巨額の費用を要する港湾施設整備にあたり、基幹施設については、国はその受益相応分として費用を負担している。なお、負担の方法として補助事業によるものと国直轄事業によるものとがあるが、国直轄事業で整備した施設についても、港湾法により、国は港湾の開発及び管理を行わないこととなっているため、

その管理運営を港湾管理者に委ねることとなっている。

このように、国は、国全体としての利益を確保していく観点から、基本方針を策定し、必要な法整備や港湾管理者に対する財源等の支援を行うなどの役割を担ってきた。

③ 国と地方の役割に関する最近の変化

近年の港湾法の改正では、国有財産の国による直接貸付制度が導入されるなど、「国は国策として政策を立案し、地方公共団体は民間事業者との調整を図りながら現場を管理する」といった、これまでの国と地方との基本的な役割分担が曖昧になりつつある。

(2) 国の取組み

国は、国際競争力を強化し、港湾整備を推進していく観点から、港湾整備の基本的方向となる「長期港湾政策」を策定し、港湾管理者としての地方公共団体が策定する港湾計画等の適否を指導してきた。この結果、実質的に日本の港湾は国の基本政策に基づき、整備が進められてきたが、我が国製造業の海外移転などの要因もあり、我が国港湾の相対的地位は低下している。

① 国の長期港湾政策

阪神淡路大震災を一つの契機として、我が国港湾の国際競争力の低下が大きな課題としてクローズアップされることとなった。

これを受け、国では1995年6月に新しい時代の潮流に対応するための長期港湾政策「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」を策定した。

ここでは、アジアをはじめとする諸国と活発に交流し、共生型社会を実現するため、人、物、情報の交流を安定的かつ効率的に行うことができる港湾ネットワークの形成が目標として掲げられた。具体的には、中枢国際港湾である4大湾において、大水深コンテナ岸壁等の整備を進めるとともに、8地区を中核国際港湾とし、地域の国際物流を担う港湾として整備することとした。この結果、コンテナターミナルが地方港に分散整備されることとなった。

その後、地方分権推進委員会第5次勧告等を受け、「選択と集中」という新しい理念のもと2000年に「新世紀港湾ビジョン」が策定され、21世紀の港湾行政の進むべき方向として、全国的、広域的な視点から港湾の効率的、重点的な整備とその適正な管理運営を推進することが示された。

② スーパー中枢港湾政策

さらに、2002年11月には交通政策審議会において「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を通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方」として、スーパー中枢港湾の育成が提案された。

スーパー中枢港湾は、近隣アジア主要港の近年の躍進によって相対的な地位が低下している我が国のコンテナ港湾の国際競争力を重点的に強化するため、中枢国際港湾などの中から指定し、実験的、先導的な施策の展開を官・民連携の下で行うことによりアジア主要港湾を凌ぐコスト・サービスの実現を図ろうとするもので、京浜港はもとより、名古屋港及び四日市港、大阪港及び神戸港

を「指定特定重要港湾」に指定した。

その後、我が国の国内主要港湾の貨物集荷力及び国際競争力の低下に対し、指定特定重要港湾へ集中投資を行い、スーパー中枢港湾施策の充実・深化が進められる一方で、「我が国各地域とアジア諸港とのダイレクト航路の充実」という方針による施策展開も続けられてきた。

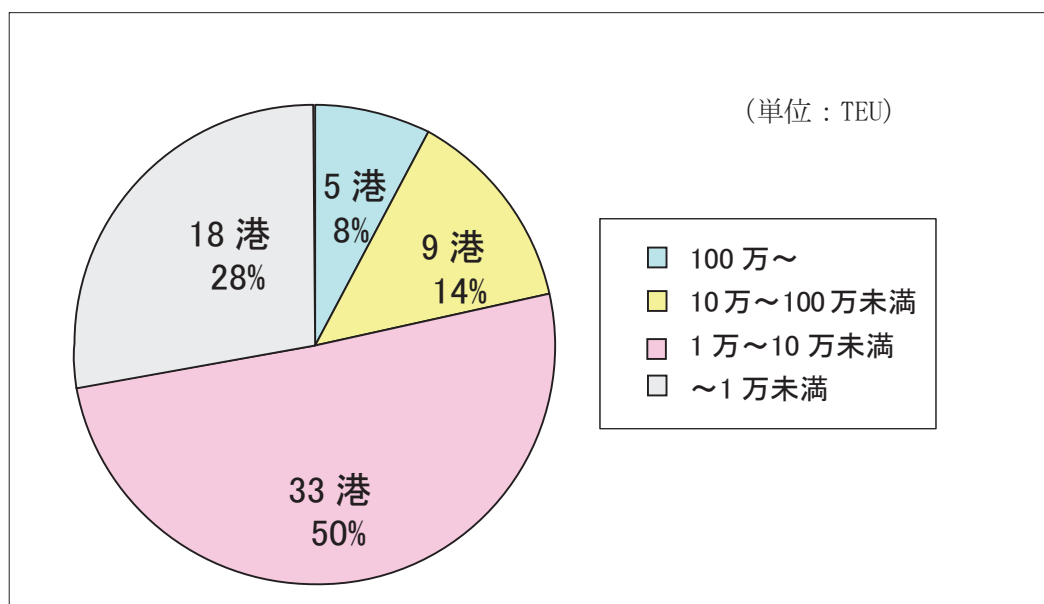
現在、港の更なる選択と集中を進めるべく、「国際戦略港湾」選定の方針が打ち出され、国土交通省成長戦略会議のもと、関係者からなる委員会を設置し、これまでのスーパー中枢港湾政策の総括を行い、その課題を踏まえたうえで、「国際コンテナ戦略港湾」形成に向けての検討を行うこととしている。

③ 近年の我が国コンテナ取扱港湾の状況

我が国におけるコンテナ取扱港湾は、平成5(1993)年当時には外貿コンテナを取り扱う港湾が25港程度であったのに対し、平成10(1998)年には49港、現在では65港に増加している。

これらの港湾の利用状況としては、年間のコンテナ取扱量が10万TEU未満の港湾が全体の約8割を占めている。

図表 年間コンテナ取扱個数別国内コンテナ取扱港湾数



(3) 港湾管理者の取組み

港湾管理者は、港湾計画の策定や港湾整備における手続き上、また、予算上の制約から、それぞれの港湾の状況に応じて整備・運営を進めていくことが難しく、利用者からの要望に必ずしも十分に答えきれていない状況にある。

① 現行の港湾管理者制度の置かれた状況

近年の国際コンテナ物流動向に際して、各港湾管理者においても、管理区域内での物流の効率化等の取組みを進めているが、現行法上等の制約から、港湾管理者単独で戦略的な対応を行うには限界があり、状況に応じた港湾の整備・運営を進めていくことが困難な状況にある。

ア 港湾計画の策定

港湾法では、港湾管理者が、港湾の整備・運営を進めるにあたっては、「港湾の開発、利用及び保全等に関する計画」（以下「港湾計画」という。）を作成することとなっている。

一方、港湾管理者が港湾計画を作成するにあたっては、港湾法第3条の3第2項に定める「国土交通省令で定める基準」により、同法第56条の2第2項に定める「港湾の施設に関する技術上の基準等」に適合するよう建設し、改良し、又は維持しなければならないこととされている。

最近の基準の改正により一定の改善は図られたものの、各港の状況や港湾管理者の考え方による柔軟な計画策定が難しい状況は続いている。

イ 港湾施設の整備

巨額の費用を要する港湾施設のうち、岸壁等の基幹施設の整備は、国による直轄工事、若しくは補助事業となるため、全国の港湾整備費の中での配分によるところとなる。このため、工事期間や整備内容が配分額の決定に左右されることとなり、船会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各港湾における整備のニーズ等に迅速に対応することが難しい状況にある。

そもそも港湾における国直轄工事は、港湾管理者が策定する計画の一部を協議により施工できるとする制度であり、国の計画に基づき、国自らが管理・運営することを前提とする国道や一級河川とは大きく異なる性格を有している。

このため、その範囲は極めて限定的とすることが適切である。

現在、全国知事会などにおいても、国直轄事業と地方による事業のあるべき分担等が問題提起され、国との協議が進められているが、港湾の特殊性を踏まえた上で、港湾管理者にとって最も適切な国直轄事業となることが望まれる。

ウ 港湾管理者の財政状況

現行の港湾管理者制度のもとで、入港料や岸壁等の公共施設使用料は港湾管理者の収入となっている。さらに土地使用料等を加えた収入により、国内主要港のほとんどは管理運営に関して収支が償えている。

しかしながら、施設整備費を含めた財政状況では収支を確保することは困難であり、厳しい財政運営を余儀なくされている。

地方公共団体が自らの創意と工夫により必要な投資を適宜行い、また、柔軟な港湾運営を図っていくために、各国の制度を十分検討したうえ、我が国に適した方策を導入し、港湾管理者の財政基盤を強化していくことが不可欠である。

エ 地方公共団体としての港湾管理

地方公共団体による港湾管理においては、港湾法に基づくとともに、地方自治法における公の施設の管理の観点から、港湾施設の管理運営に関する条例を制定し、管理を行っている。

施設の使用料も受益者負担の考え方を基本に議会の議決を経て定められている。この結果、公平性、透明性がある料金体系となっている半面、国際競争の観点からの利用者の誘致や経済状況の変化等への柔軟な対応という点では、機動性に欠ける場合も多い。

このため、多くの港湾管理者は、使用料のインセンティブ措置等の実質的な減免・優遇措置を講じるなどの対応を図っている。

また、港湾管理者独自の財源が少なく、当該地方公共団体の財政状況や財政ニーズに応じた財源配分となるなど予算の自由度が小さく、結果として、施設整備や必要な対策の遅れを招いている。

加えて、地方自治体職員は、一定期間で様々な部局を異動することが多いのが実状であり、港湾に係るプロフェッショナルな職員の確保が重要な課題である。

② 港湾経営の視点

現行の港湾法に基づく港湾管理制度に限界がある中、港湾の管理運営も「施設整備に重点を置く時代」から、変化の激しい社会情勢に迅速かつ柔軟に対処するため、いかに戦略的な投資を行い、また、貨物集荷に努め、利用を高めていくか、といった利用者ニーズに即応した「港湾経営の時代」へと大きく様変わりしている。

時代の変化に適応し、経営の視点を持った整備や運営を展開していくためには、組織、業務手法の再構築や主体的に港湾を経営するための財源の確保が必要となっている。