

# 「国際ハブ港湾のあり方 グローバル化時代に向けて」中間報告概要（案）

平成 14 年 12 月 国土交通省 港湾局、海事局

## 1. 「国際ハブ港湾のあり方」政策レビューの趣旨

### (1) 政策レビューの対象

1990 年代頃からの世界的な経済、貿易の重心のアジアへの移行や東西冷戦の終焉に伴う世界経済のボーダレス化が顕著となる中、「大交流時代を支える港湾」、「第 9 次港湾整備五箇年（七箇年）計画」、「総合物流施策大綱」を始めとするあらゆる政策において、わが国の国際競争力の強化を目指した国際海上コンテナ輸送機能の強化や国際物流機能の充実が要請された。

今回の政策レビューでは、これらの政策のうち「中枢国際港湾政策」を中心に、一連の関連施策を含めて「国際ハブ港湾政策」と捉え、7 大港（東京、横浜、名古屋、大阪、神戸、北九州及び博多）を対象に、施策の達成度や効果についての評価を実施した。

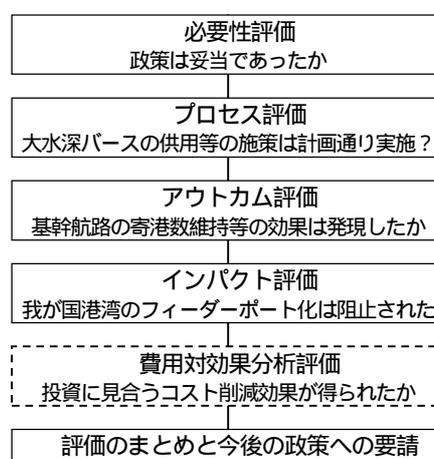
### (2) 政策レビューの構成

政策レビューにおいては、必要性評価、プロセス評価、アウトカム評価、インパクト評価、費用対効果分析、評価のまとめと今後の政策への要請、の順番で評価を実施する。なお、中間報告では、～ と のうち ～ の評価を通じて顕在化した新たな課題の抽出についてとりまとめた。今後パブリックコメントで寄せられた意見を踏まえ全体の照査を行いつつ を実施し、評価のとりまとめを行い最終報告とする予定である。（図表 1 参照）

### (3) 政策の範囲

ハード施策（大水深国際海上コンテナターミナルの整備）とともに、ソフト施策（港湾諸手続きの情報化、整備・管理方式の導入）を対象とした。（図表 1 参照）

【政策評価の流れ】



注）～、の一部は中間報告で実施、は最終報告に向けて実施。

## 2. 「国際ハブ港湾政策」の背景と政策形成後の動向（必要性評価）（図表 2 参照）

政策立案当時における国際海運の動向、わが国港湾の競争力低下の状況に鑑み、国際ハブ港湾の整備等に係る本政策は、国際的な経済社会におけるわが国の地位の維持・拡充（フィーダーポート化の阻止）にとって根幹的な課題の一部であり、必要性が高いと評価。

### 政策の基本的な考え方

#### 【背景】

- ・アジア市場の成長・拡大を背景にアジア発着コンテナ貨物量が増大
- ・近隣アジア主要港の急速な機能拡充によりわが国主要港の相対地位が低下
- ・輸送の効率化の観点からコンテナ船の大型化が進展

#### 【問題意識】

- ・我が国の港湾がコンテナ輸送の基幹的ネットワークから外れる可能性を懸念（フィーダーポート化）
- ・フィーダーポート化は、海外中継港での中継コスト負担と輸送時間の冗長化による輸入価格の高騰等を招き、わが国経済の国際競争力が低下し国民の経済負担が増加。

#### 【政策の意図】

- ・わが国の国際競争力を強化しフィーダーポート化を阻止するため、国際海上コンテナ輸送ネットワークにおける拠点の形成（ハード施策）国際的に遜色のない港湾サービスの実現（ソフト施策）を展開。

### 3. 「国際ハブ港湾政策」の展開と諸機能の充実（プロセス評価）（図表3参照）

#### 【ハード施策】

大水深国際海上コンテナターミナルの整備

目標：平成12年度末14バース供用 実績：13年度末に15バースを達成

#### 【ソフト施策】

フルオープン化：荷役作業は元旦除く364日24時間可能（13年11月労使合意）

港湾諸手続の情報化：港湾EDIシステムを平成11年10月より稼働

### 4. 「国際ハブ港湾政策」の実施による成果目標の達成状況（アウトカム評価）（図表4参照）

基幹航路寄港数：高頻度を維持（漸減の傾向あり）

リードタイム：平均4日（H8） 3日程度（H13）に短縮

港湾EDI利用率：主要港における利用率は50～15%程度

### 5. 「国際ハブ港湾政策」の効果（インパクト評価）（図表5参照）

「国際ハブ港湾政策」の中心的施策である大水深国際海上コンテナターミナルの整備について、政策目的の1つである「メインポート機能の維持・拡充」に対する効果に関する数値分析的な評価（貨物流動予測シミュレーションによる基幹航路コンテナ流動分析）を行った。

大水深国際海上コンテナターミナルの整備を行わない場合、海外港湾へのフィーダー率が7～12%（H13）となっていた可能性が示唆された。（海外港湾へのフィーダー率の増加傾向：約1%：H7 約4%：H13）

### 6. 今後の政策への要請

今回の政策レビューでは、評価の結果、「国際ハブ港湾政策」が社会・経済的な要請に的確に対応したものであり、そのインプット、アウトプット、アウトカムの成果は概ね妥当な水準に達したと評価された。

しかしその一方で、今回の政策評価を通じて

- ・基幹航路寄港頻度は漸減傾向
- ・情報化についてはシステム構築途上
- ・中継港湾機能は低下

といった状況も改めて確認されたところであり、港湾のサービスレベルの更なる向上が求められる。

また、政策形成後には

- ・アジア各国の急速な発展とこれを背景にした我が国産業構造のグローバル化による物流構造の変化
- ・高い競争力を維持しつつ経営の効率化を図るグローバルアライアンスの進展
- ・経営合理化を徹底し質の高いサービスを提供するメガターミナルオペレータの台頭

などの状況により港湾間の国際競争が益々激化してきており、これまでの政策に対しさらに、

- ・コンテナターミナルの集約化と経営の大規模化によるコスト競争力の強化
- ・行政手続きのシングルウィンドウ化や港湾サービス情報との連携等、利用者本位のシステムづくり
- ・低廉な物流コストを実現するために企業が推進するサプライチェーンマネジメント構築の支援に対応するロジスティクスセンター機能等の充実

といった対応が求められる。

図表2 必要性評価（政策の理念・目的の妥当性に関する評価）の概要

政策の理念	政策の目的	政策の理念・目的の妥当性
(1) 国際海上コンテナ輸送ネットワークにおける拠点の形成	海上コンテナ輸送需要の増加への対応 メインポート機能の維持・拡充	<p>国際的な経済社会におけるわが国の地位の維持・拡大にとって、港湾の国際競争力を維持することは根幹的な課題であり、香港、シンガポール、釜山等東アジア各国の主要港での急速な機能拡充に伴い、わが国港湾の相対的な地位の低下が顕著となった状況下では、左記 及び は極めて必要性が高い。</p> <p>また、「国際ハブ港湾政策」形成後も、世界の海上コンテナ市場の寡占化や、輸送合理化を目的としたコンテナ船型の大型化が進展し、わが国の港湾を取り巻く競争の状況はさらに激化している。</p>
(2) 国際的に遜色のない港湾サービスの実現	港湾サービスの迅速化、効率的化 港湾サービスの低廉化 コンテナターミナルのフルオープン化	<p>国際的な経済社会におけるわが国の地位の維持・拡大にとって、国際水準の港湾サービスを提供できる環境の整備は緊急かつ重要な課題であり、わが国のコンテナターミナルにおいて、コンテナ船の大型化への対応の遅れ、コンテナヤードの規模や荷役システムの脆弱性、港湾手続きの煩雑さや割高なターミナルサービスコスト等が指摘される中では、左記の ~ は極めて必要性が高い。</p> <p>また、「国際ハブ港湾政策」形成後も、グローバルアライアンスやメガオペレータが、世界的規模の経営戦略の中で港湾を選択する状況が進展しており、さらに高い水準の港湾サービスが求められている。</p>

図表3 プロセス評価（施策の達成度に関する評価：主にデータに基づくもの）

(1)大水深国際海上コンテナターミナルの整備

施策	目標年次	施策の達成状況
水深 15mの大水深国際海上コンテナターミナルの供用施設数 14 バースを確保する。	2000 年度 (2002)	目標以上の投資の重点化により 2001 年度までに 15 バースを確保。2002 (平成 14) 年度末までに 18 バースを供用予定。
1)中核・中核国際港湾の国際海上コンテナターミナルに係る投資額を前計画の 1.8 倍の 6,020 億円とする(分野〔施策〕面の重点化)。		2001(平成 13)年度には累計投資額が 6,242 億円となり、投資の重点化が図られた。 外貿埠頭公社・外貿コンテナ埠頭株式会社による大水深国際海上コンテナターミナルの整備に関し、国による無利子貸付金の貸付限度額の比率を引き上げ。
2)国際海上コンテナターミナルの最適配置を検討し、拠点的・重点的投資を図る(施設の拠点的配置による重点化)。		1996 年に国際海上コンテナターミナルの全国的な配置の考え方を取りまとめ(2001 年 3 月に一部見直し) これに基づき拠点的整備を実施。 2000 年の中核国際港湾における外貿コンテナ貨物取扱量の計画策定時の想定値 1,160 万 TEU に対し、実績は 1,130 万 TEU となっている。
3)予算配分について、緊急性・投資効果の高いものに重点化するとともに、事業箇所を 20%削減する(事業箇所の重点化と投資効果の早期発現の促進)。		2002 (平成 14) 年度当初には事業箇所数 33.6%削減を達成、中核・中核国際港湾の箇所数のシェアは 21.2% (1996) から 24.4% (2002) に上昇。 2002(平成 14)年度当初の中核国際港湾 1 港当りの投資額(国費)は、その他の重要港湾の 5.3 倍に。
奥行き 350~500mのコンテナヤード、1 バースあたり 2~3 基のガントリークレーンを備えた輸入対応型コンテナターミナルを整備する。	2010 年	水深 15m以上の大水深国際海上コンテナターミナルでは、奥行き 350~500mのコンテナヤードの確保、1バース当たり 2~3 基のガントリークレーンの整備を概ね達成。

(2)港湾諸手続きの情報化

施策	目標年次	施策の達成状況
主要港湾における出入港等の行政手続きを EDI 化して、港湾諸手続きのペーパーレス化、ワンストップサービス化の実現を目指す。	1999 年度	港湾 EDI システムを 1999 年 10 月より稼動した。以降、月別申請件数は堅調な伸びを示す。
港湾諸手続きのシングルウィンドウ化 1)港湾 EDI と Sea-NACCS との接続を行う。	2001 年度	2002 年 1 月に港湾 EDI と Sea-NACCS の接続による連携したサービスを開始。
2)港湾 EDI と乗員上陸許可支援システムの連携を行う。	2002 年度	2002 (平成 14) 年度中に港湾 EDI と乗員上陸許可支援システムの接続を完了予定。

(3)新たな整備・管理方式の導入

施策	目標年次	施策の達成状況
港湾サービスの向上と国際的な競争力の強化、施設の建設・運営の効率性確保等の観点から、整備や管理運営方式の見直しを図る。	2010 年	三大湾の中核国際港湾を対象に、公共・公社両方式の長所を集約した「新方式」を導入(横浜港において供用中、名古屋港・神戸港・大阪港において整備中)。 北九州港において、PFI 方式によるコンテナターミナルを 2003 (平成 15) 年度に供用開始予定。
港湾運送事業の需給調整規制の廃止を含む見直しにつき、適切に措置する。	2001 年度	2000 年 5 月に港湾運送事業法を改正し、9 大港を対象に、港湾運送事業の免許制 許可制、料金認可制 届出制を実現。 2000 年 11 月の改正法施行以降 2002 年 6 月 1 日現在で、事業への新規参入 7 件、事業範囲の変更 55 件、運賃料金の届出 83 件の実績を確認。
主要港について日曜荷役の安定的確保等国際水準の稼動の実現に向け、関係者の取組を促す。	2001 年度	2001 年 11 月に以下の港湾運送事業労使間合意を実現。 ・荷役時間については、1/1 を除く 24 時間可 ・ゲートのオープン時間は、1/1 を除く 8:30~20:00 可

図表4 アウトカム評価（施策目標の達成度に関する評価）

(1)国際海上コンテナ輸送ネットワークにおける拠点の形成

政策の目的	成果目標	アウトカム指標	成果目標の達成状況
海上コンテナ輸送需要の増加への対応	国際海上コンテナ貨物取扱量の増加への対応	国際海上コンテナ貨物量について、年平均伸率4%程度を確保する	わが国の国際海上コンテナ貨物取扱量は、1996年～2000年の実績は3.4%とほぼ想定どおり。しかし、2001年には米国同時多発テロ等の影響により減少。世界の貿易を取り巻く環境がめまぐるしく変化していることから、わが国の海上コンテナ輸送需要の動向を引き続きモニターする必要がある。
メインポート機能の維持・拡充	1) 長距離基幹航路サービス（欧州航路、北米航路）の確保	欧州・北米航路の寄港数について、1995年当時の水準を確保する	わが国主要港での長距離基幹航路の寄港数は漸減で、近隣主要港と比較して伸率が低調であるが、絶対数は依然として高く、アジアにおける拠点的地位は維持されている。とりわけ北米航路では、神戸港を除き概ね横這いの寄港数が維持されている。
	2) コンテナ船の大型化への対応	積載能力5,000TEUを超える大型コンテナ船の寄港に対応する	わが国に寄港する長距離基幹航路に就航するコンテナ船の大型化の進展度合いは、わが国に寄港しない航路よりも顕著であり、大水深国際海上コンテナターミナルの整備によるコンテナ船の大型化への対応が着実に図られていることを示している。

(2)国際的に遜色のない港湾サービスの実現

政策の目的	成果目標	アウトカム指標	成果目標の達成状況
港湾サービスの迅速化、効率化	1) 荷役・荷捌きシステムの効率化	-	<港湾利用者による評価> 輸入対応型コンテナターミナルの整備により荷役効率が向上したと評価されている。 なお、コンテナヤードの不足によりストックヤードや空コン置場をコンテナターミナルから離れた場所に確保せざるを得ず、コンテナの横持ちによるコストや保税輸送手続きの頻繁な発生を余儀なくされているなどの問題が指摘されている。
	2) コンテナターミナルにおけるコンテナ滞留時間の短縮	コンテナの滞留時間を2005年までに2日程度まで短縮する	港湾EDIや海上貨物通関情報システム（Sea-NACCS）WEBサイトを活用したコンテナターミナルや周辺交通情報の提供、手続き書類の事前審査制の導入等により、入港してからコンテナヤードを出るまでにかかるコンテナのターミナル内の滞留時間は、1996年には平均4日程度であったが、2001年には3.1日にまで短縮された。
	3) 港湾EDIの普及	-	シングルウィンドウシステムが構築途上にあり、顕著な利便性の発現に至っていないため、主要港における港湾EDIの利用率は、活発に利用されている神戸港で50%に達している反面、横浜港や名古屋港では15%前後の利用率となっている。
港湾サービスの低廉化	1) コンテナターミナル貸付料の低減	-	<港湾利用者による評価> 新方式の導入によって高規格のコンテナターミナルをより安い料金で借り受けることが可能となったとのプラス評価がある反面、既存の公社方式のコンテナターミナルでは、依然として貸付料が割高感が強い。
	2) 係船・荷役等を含めた港湾諸料金の低廉化	港湾諸料金について各国主要港並みの水準にまで引き下げる	<港湾利用者による評価参照> わが国の港湾における諸料金の高さ、タグ料金等の船舶に課せられる料金の割高感が指摘された。
コンテナターミナルのフルオープン化		コンテナターミナルのフルオープン化を実現する	昨年11月の港湾運送事業における労使間合意により、船舶の運航やターミナルの運営上の利便性が向上したが、関係機関の24時間化の遅れなどの課題が残されており、今後は、行政を含めた24時間フルオープン化の早期実現に向けて、諸課題を整理することが必要である。

図表5 インパクト評価（施策の効果に関する評価）

施 策	期待される効果	評価結果（確認された効果）
大水深国際海上コンテナターミナルの整備	長距離基幹航路におけるダイレクト輸送サービスの確保	<p>2001年における長距離基幹航路の海外フィーダー率をみると、実績（With ケース）では約4%であるのに対し、Without ケースでは2～3倍程度に拡大するものと試算される。とりわけ、わが国が大型コンテナ船による国際海上コンテナ輸送ネットワークから著しく除外されると仮定したシナリオ の場合には、わずか5年の間に全体の1割を超えるコンテナ貨物が近隣主要港を経由して輸出入される結果となり、「国際ハブ港湾政策」の下で大水深国際海上コンテナターミナルが整備されなかった場合にあつては、わが国主要港のフィーダーポート化が急速に進行していた可能性が示唆された。</p> <p>一方、2001年実績（with ケース）と1995年実績を比較すると約3%の増加であり、今後も予断を許さない状況にあることも示された。</p>

【分析の前提条件】

Without ケースのシナリオ：1996～2000（平成8～12）年度に実施した大水深国際海上コンテナターミナルの整備を行わなかったと仮定した場合、想定される2001年におけるわが国へのコンテナ船の寄港に関するシナリオ

- （シナリオ ）大水深コンテナバースの整備が進まないことから、積載能力5,000TEU以上の大型コンテナ船のわが国への寄港が困難となるが、船会社は荷主へのサービス水準を維持するために、2,000～4,000TEU級の中小コンテナ船を投入し、2001年の実績と同程度の寄港頻度を確保すると仮定したケース。
- （シナリオ ）大型コンテナ船のわが国への寄港が困難なとなったことに起因して、大型コンテナ船が就航する国際海上コンテナ輸送ネットワークからわが国が除外され、1996年当時の寄港頻度程度まで抜港が進むと仮定したケース。
- （シナリオ ）シナリオ に加え、さらにコンテナ船型の小型化及び抜港が進むと仮定したケース。