

「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

平成 14 年 12 月

国土交通省港湾局・海事局

- 目 次 -

はじめに	1
1. 「国際ハブ港湾のあり方」政策レビューの趣旨	2
(1) 政策レビューへの要請	2
(2) 政策レビューの対象	2
(3) 政策レビューの構成	3
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）	6
(1) 「国際ハブ港湾」をめぐる動向	6
(2) 「国際ハブ港湾政策」形成の背景	7
(3) 「国際ハブ港湾政策」形成後の主な動向	7
(4) 「国際ハブ港湾政策」の基本認識と妥当性	9
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）	10
(1) 大水深国際海上コンテナターミナルの整備	10
(2) 港湾諸手続きの情報化	12
(3) 新たな整備・管理方式の導入	12
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）	13
(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	13
(2) 国際適に遜色のない港湾サービスの実現	15
5. 「国際ハブ港湾政策」の効果（インパクト評価）	16
(1) 評価の概要	16
(2) 分析モデルの設定	17
(3) 「国際ハブ港湾政策」の効果	18
6. 今後の政策への要請	18
(1) 「国際ハブ港湾政策」のさらなる充実	19
(2) 中継機能等多様な輸送需要に対応できるネットワークの形成	20
(3) 産業競争力を支える輸送サービスの提供	21
おわりに	21

「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（案）

平成 14 年 12 月 国土交通省 港湾局、海事局

はじめに

アジア経済の急速な成長に伴い、世界規模で貿易の重心が東アジアに移行する中、香港、シンガポール、釜山や中国各地の主要港では、国際海上コンテナ輸送に係る機能の拡充が急激に進められており、これにより、わが国港湾の地位の相対的低下が進み、国際海上コンテナ輸送ネットワークから取り残される事態にまで至ることが懸念されている。とりわけ、20 世紀末の東西冷戦構造の終焉に伴う経済のボーダレス化の進展や、1995 年 1 月に発生した阪神淡路大震災による神戸港の壊滅的被災がわが国やアジア各地の経済に及ぼした影響は、国民全体にこうした懸念をより現実的な認識へと変えて浸透させることとなった。

一方、わが国における長期的な景気の停滞や政府財政状況の悪化等の問題が顕在化するとともに、高齢化社会の到来に対応した財政支出が不可避である中、政府等による今後の投資は、すべての分野において選択的・重点的で効率的なものとするのが求められている。

このような認識の下、運輸省（当時）では、1995 年の長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」や翌年の「第 9 次港湾整備五箇年計画」において、三大湾（東京湾、伊勢湾、大阪湾）及び北部九州の 4 地域の中枢国際港湾において国内各地と世界とを結ぶハブとしての機能を有する国際海上コンテナターミナル群の整備を選択的・重点的に展開するための「国際ハブ港湾政策」を推進し、国際的海上コンテナ輸送ネットワークの拠点形成及び国際的に遜色のない港湾サービスの実現を図ることとした。

今回の政策レビューは、2002（平成 14）年度の行政評価法施行に先駆け、2001（平成 13）年度からスタートした国土交通省の政策評価の一環として開始され、本年 4 月以降は、同法に従った政策評価と位置づけられるものである。レビューでは、「国際ハブ港湾政策」に関し、政策形成当時の社会経済状況やその後の環境変化を踏まえた政策の妥当性、政策目的を実現するために掲げた施策の現時点での達成度、施策の効果や効率性の評価を実施した。また、こうした評価に専門的見地からの検討を加えるために、第三者機関として「『国際ハブ港湾のあり方』政策レビュー委員会」を設置し、総合的な議論を行った。さらに、施策の対象となった港湾の利用者へのヒアリングを実施し、様々な立場からの「国際ハブ港湾政策」に対する評価や意見について、集約を図った。

本中間報告は、このように実施した政策レビューのこれまでの成果を取りまとめたものである。今後は、本中間報告を通じて国民各層に「国際ハブ港湾政策」を十分に理解をいただくとともに、あらゆる視点からの評価や意見を反映することにより、より客観的な政策レビューとするとともに、これらを踏まえた新たな政策展開を図って

いく所存である。

1. 「国際ハブ港湾のあり方」政策レビューの趣旨

(1) 政策レビューへの要請

政府における政策評価制度は、アカウンタビリティの徹底、国民本位の行政の実現、成果重視の行政への転換を目的として、昨年6月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下「行政評価法」という)が制定され、本年度より全府省的に導入された。この中で、各政策の評価については、企画立案を遂行する立場から当該政策を所管する府省が自ら実施することとされており、国土交通省では、行政評価法第6条の規定に従い、2002(平成14)年度から5年間の政策評価に関する取組について体系的に取りまとめた「国土交通省政策評価基本計画」(以下「基本計画」という)を本年4月に決定した。

こうした行政評価法に係る取組に先駆け、国土交通省においては、昨年1月に政策評価の目的、各評価の実施手順等を内容とする「国土交通省政策評価実施要領」(以下「実施要領」という)を定め、また5月には、2001(平成13)年度の政策評価の実施計画等を定めた「国土交通省平成13年度政策評価運営方針」(以下「運営方針」という)を決定した。実施要領では、評価方式の1つとして「プログラム評価(総合評価)」を導入し、時々々の行政課題を踏まえた特定のテーマについて、様々な角度から総合的な評価を実施することとした。また、運営方針では、2001(平成13)年度以降5年間で実施する29のプログラム評価テーマを選定し、「政策レビュー」として実施することとしており、「国際ハブ港湾のあり方」は、「都市再生のための道路整備」、「ダム事業」等とともに、2001～2002(平成13～14)年度にレビューを実施する11テーマの1つとされている。

今回の「国際ハブ港湾のあり方」政策レビューは、昨年度の実施要領や運営方針に基づき「プログラム評価」として開始し、本年度からは、基本計画に沿って実施しているものである。なお、評価担当部局は、港湾局及び海事局である。

また、実施要領及び基本計画では、プログラム評価等の実施や評価指標の選定等に関し、積極的に第三者からの助言を求めることとしており、このため、今回の政策レビューの実施にあたっては、第三者機関として「『国際ハブ港湾のあり方』政策レビュー委員会」(委員長:森地茂東京大学大学院工学系研究科教授。以下「委員会」という)を設置し、専門的な見地から検討を進めるとともに、評価の客観性を高めることとした(別添資料1参照)。

(2) 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、以下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。

「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」

1995年に発表された長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」及び翌年に閣議決定された「第9次港湾整備五箇年計画」では、全国の国際コンテナ港湾の役割分担や配置に基づき、わが国の国際競争力の維持・強化の観点から、わが国の人口や経済活動が集中し、かつ、既に国際物流機能が集積している「中枢国際港湾（東京湾、伊勢湾、大阪湾、北部九州の4地域）」において、国際海上コンテナ輸送に関するグローバルネットワークの中核拠点としての機能の強化を図ることとされた。また、その実現のために、投資等あらゆる施策の中核国際港湾への重点化を図ることとされた。

なお、1997年には、政府の財政構造改革の一環として、港湾整備五箇年計画を含む社会資本整備中期計画の目標年次を延伸することとされ、「第9次港湾整備五箇年計画」の目標年次についても、計画決定時の2000（平成12）年度から2002（平成14）年度へと変更された。

「総合物流施策大綱」

1997年に閣議決定された「総合物流施策大綱」では、政府の経済構造改革における最重点課題として物流改革を捉え、国際的に遜色のない物流サービスの実現を目指すことにより、アジア太平洋地域で最も利便性が高く魅力的なサービスの提供、産業立地競争の阻害要因とならない水準のコストでの物流サービスの提供等を目指すこととされ、2001年を目標に政府一体となって取り組むべき施策を総合的に推進することとされた。

このうち国際海上コンテナ輸送に関しては、国際ハブ港湾（中枢国際港湾）における大水深国際海上コンテナターミナルの整備、輸入急増に対応した奥行きのある広いコンテナヤードや高能率荷役システムの整備の他、港湾諸手続きのペーパーレス化やワンストップサービス化やこれらを通じた作業・手続きの迅速化、日曜荷役の安定的確保等を進めることとされた。

なお、昨年7月には、これらの実施状況を踏まえ、「新総合物流施策大綱」が閣議決定され、国際海上コンテナターミナルや航路、幹線道路等のネットワークの整備、港湾の24時間フルオープン化等の施策を継続的・発展的に進め、遅くとも2005年までに実現することとされた。

今回の政策レビューでは、これらの政策のうち港湾政策に係る最重点課題と位置づけられた「中枢国際港湾政策」を中心に、社会経済動向の変化に対応して掲げられた一連の関連施策を含めて「国際ハブ港湾政策」と捉え、集中的・選択的な機能強化を進めている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。

(3) 政策レビューの構成

政策レビューにおいては、基本計画に従い、以下の手順で評価を実施した（別添

資料2 参照)。

政策の範囲の決定

運営方針に基づき、政策決定の時点に立ち返り、事前評価票の作成を通じて「国際ハブ港湾政策」を構成する施策を明確化し、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、ソフト施策として港湾諸手続きの情報化と整備・管理方式の導入を本政策レビューの対象とした（別添資料3(1)参照）。

1) 大水深国際海上コンテナターミナルの整備

【分野、施設、予算の重点化】

「国際海運ネットワークにおける拠点形成」を最重点施策の1つに掲げた「第9次港湾整備五箇年（七箇年）計画」に従い、計画目標年次の2000年（七箇年計画への延伸により2002年まで延長）までの間の投資について、「3つの重点化」を実施する（図表1-1）。

イ) 分野（施策）面での重点化

中枢国際港湾において、水深15m以上の大水深国際海上コンテナターミナルを計画目標年次までに14バース確保するために、国際海上コンテナターミナル整備に関する投資額を、前計画の1.8倍の6,020億円とする。

ロ) 施設の拠点的配置による重点化

全国の港湾を対象に、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。具体的には、1996年にまとめた国際海上コンテナターミナルの全国的な配置の考え方に基づく整備を進める。

ハ) 事業箇所の重点化と投資効果の早期発現

予算の配分について、緊急性、投資効果の高いものに重点化するとともに、投資効果の早期発現を図るために、事業箇所を20%削減する。

【輸入対応型コンテナターミナルの整備】

大水深国際海上コンテナターミナルの整備と同時に、関連施設の充実が必要となることから、1994年以降、わが国の国際海上コンテナ輸送が輸入主導型に転換したことなどを受け、輸入対応型のコンテナターミナルを整備する。

2) 港湾諸手続きの情報化

【港湾EDIによる入出港等手続きの簡素化】

通関、検疫、港湾施設利用等多岐にわたる貿易関連手続きに係る行政機関への書類提出等事務の簡素化要請への対応の一環として、港湾管理者、港長への入出港届、係留施設使用許可申請等をオンライン化する港湾EDIシステムを稼働させる。

【港湾諸手続きのシングルウィンドウ化】

港湾諸手続きのさらなる簡素化・合理化を通じた物流の効率化を図るために、各行政機関への手続きの申請等を一度の入力で行うことができるワンストップサービス化を進める。

3) 新たな整備・管理方式の導入

【新たな整備方式の導入】

大水深国際海上コンテナターミナルの整備・利用を一層低廉で効率的なものとするための整備方式を検討する。

【港湾運送事業の規制緩和】

効率的な港湾活動を実現するため、国際競争力の向上に極めて重要な役割を果たす規制緩和の一層の推進による競争環境の整備を図る。

【コンテナターミナルのフルオープン化】

多様なユーザーニーズに対応するために、コンテナターミナルの運営時間について、海外主要港並みのフルオープン化を図る。

必要性評価（政策の理念・目的の妥当性に関する評価）

ハード・ソフト一体となった複数の施策群で構成される「国際ハブ港湾政策」について、政策の理念、目的を明確化するとともに、政策形成当時の状況やその後の動向を踏まえ、政策の妥当性を評価した。

プロセス評価（施策の達成度に関する評価）

の政策の理念、目的を達成するために実施した施策について、その目標に照らした現在までの達成度を評価した。

アウトカム評価（施策の成果目標〔アウトカム〕の達成度に関する評価）

の施策の達成によって期待される成果目標（アウトカム）について、現在までの達成度を評価した。

評価にあたっては、客観性確保の観点から、できる限り成果目標に対応する指標（アウトカム指標）を導入するとともに、港湾利用者へのヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査については、施策の対象となった港湾の港湾管理者、外貿埠頭公社の他、当該コンテナターミナルを利用する船社（邦船社、外国船社）、港湾運送事業者、太宗荷主等の協力を得て実施し、「国際ハブ港湾政策」に対する満足度や問題点に関し、政策レビュー担当者から現地事務所の実務担当者へのインタビュー形式で行った（別添資料3(2)参照）。

インパクト評価（施策の効果に関する評価）

の施策の中心となる大水深国際海上コンテナターミナルの整備に関し、政策目的の1つである「メインポート機能の維持・拡充」に対する効果についての評価を行った。

評価にあたっては、国土技術政策総合研究所が開発した「海外トランシップ予測モデル」及び「国内発着コンテナ貨物の利用港湾予測モデル」を活用し（「5.『国際ハブ港湾政策』の効果（インパクト評価）」参照）、「基幹航路におけるダイレクト輸送サービスの確保」、「北米航路における海外トランシップ輸送の拡大」を評価指標として、「国際ハブ港湾政策」形成後の大水深国際海上コンテナターミナル整備の有無を With・Without ケースとして効果を試算した。

本中間報告は、以上の検討結果を取りまとめたものであるが、今後は、これに対する国民各層からの意見を反映するとともに、さらに以下の評価を加えることにより、最終報告とすることとしている。

費用対効果分析（施策の効率性に関する評価）

の施策の中心となる大水深国際海上コンテナターミナルの整備に関し、費用対効果分析を実施することにより、施策の効率性の評価を行う。

評価のまとめと今後の政策への要請

～ をふりかえり、評価のまとめを行うとともに、今後「国際ハブ港湾政策」を効果的・効率的に進めるための課題、改善方策等を抽出する。

なお、本中間報告では、この一環として、「国際ハブ港湾政策」の形成後の様々な環境変化等により、新たな課題として顕在化した事項を「今後の政策への要請」として取りまとめた。

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）

「国際ハブ港湾政策」形成の背景及びその後の動向を踏まえ、評価の対象となる政策の理念、目的を明らかにするとともに、その妥当性について以下のとおり評価する。

(1) 「国際ハブ港湾」をめぐる動向

【わが国の貿易概況】

世界全体の貿易規模が約6兆ドルに迫る勢いで増加を続ける中、わが国の貿易額のシェアは、政策形成当時までは横這い、その後は漸減で推移し、輸出で7～10%、輸入で5～7%を維持している。輸送機関別にみると、このうち海運のシェアは、金額ベースでは政策形成前後を通じて減少傾向にあり7割程度にとどまるものの、重量ベースではほぼ全量を担っている（図表2-1）。

また、政策形成後のわが国の貿易相手国（地域）についてみると、輸出では欧州・北米がシェアを回復しているのに対し、輸入では、電卓、カラーテレビ、VTR等暮らしに直結した製品を中心に、アジアのシェアが増大し、金額ベースでは5割近くを占めている（図表2-2）。

【世界の海上コンテナ輸送の動向】

世界の海上コンテナ輸送は、当面国際物流の主力を担い、今後 10 年間で年平均 6.1～7.6%程度の伸びを示すと予測されている。こうした中、1990 年以降の地域間の流動状況をみると、アジア域内輸送の増加とともに、アジア～欧州間、アジア～北米間の輸送量の増大が顕著であり、この 10 年間にアジア関連の輸送のシェアは、アジア市場の成長・拡大を背景として、5 割から 6 割に拡大している。さらにコンテナ貨物の発着地に着目すると、アジア～北米間では、政策形成前後を通じ、輸出（東航）を中心に中国（香港を含む）発着貨物の増大が他国を圧倒しているが、輸入（西航）については、わが国着の貨物のアジアにおけるシェアが中国とほぼ同水準の 3 割程度を維持している（図表 2 - 3）。

このような貿易重心のアジアへの移行に伴い、海上コンテナ輸送の世界的なサービス形態にも変化がみられ、アジアを中心とした欧州、北米とのペンデュラム（振り子）サービスが出現している。こうした輸送サービスの変化は、パナマ運河を通過できないオーバーパナマックス型コンテナ船の利用を促進するなど、投入されるコンテナ船の大型化にも大きな影響を与えている（図表 2 - 4）。

(2) 「国際ハブ港湾政策」形成の背景

シンガポール、香港、高雄、釜山といった近隣主要港における国際海上コンテナ貨物取扱量をみると、政策形成前の 5 年間で 1.5～2 倍程度の高い伸率を示したのに対し、国際コンテナ市場のわが国から中国へのシフト等を反映し、わが国主要港での伸率は相対的に低調なものとなった（図表 2 - 5）。こうした傾向が続いた場合、わが国の港湾が、世界の海上コンテナ輸送ネットワークから取り残され、わが国と海外との交流に海外中継港の経由を余儀なくされるフィーダーポート化することが懸念された。すなわち、仮にわが国の港湾すべてがフィーダーポート化した場合、国内の生産・消費者が貿易を行う際に、海外中継港での貨物の積み替えによる中継コストの負担と輸送所要時間の冗長化を強いられることにより、輸入価格の高騰や輸出の減少を招き、わが国の経済全体が国際競争力の喪失と国民の経済負担の増加に繋がりがねないとの認識が持たれた（図表 2 - 6）。

東西冷戦の終焉に伴う世界の経済地図や貿易構造の大きな変化の中で、1995 年 1 月に発生した阪神淡路大震災による神戸港の壊滅的な被災は、こうした懸念を国民全体に浸透させるのに余りあるインパクトを与えた。

(3) 「国際ハブ港湾政策」形成後の主な動向

【世界の海上コンテナ市場の再編】

ここ数年の世界の海上コンテナ市場においては、これまでにない海運等企業間の競争の激化がみられる。主要な海上コンテナ輸送航路では、高い競争力を維持しつつ、コンテナ船の建造・投入やコンテナターミナルの運営・投資等に関する経営の効率化を進めるため、従来の海運企業間のコンソーシアム（企業連合）を

始めとした航路単位での提携にとどまらず、世界規模での業務提携に発展したグローバルアライアンスが出現している。特に最近では、大手海運企業の合併・再編が世界の海運地図に急速な変化をもたらしており、アジアと欧州、北米を結ぶ基幹航路においては、こうした変化を背景としたコンソーシアムの再編が急速に進められている（図表2 - 7）。

また、世界の主要コンテナターミナルをみると、従来の海運企業による運営方式の他に、ターミナル運営を専業とするターミナルオペレータ企業による運営方式が普及しつつあり、そのうち全世界に拠点を持つメガオペレータ、特に Famous Five（フェイマス・ファイヴ）と呼ばれる大手企業体による寡占化が進展しつつある。これらの企業では、世界的な企業内ネットワークを背景とし、徹底した経営合理化と質の高いサービスの提供による競争力強化が図られている（図表2 - 8）。

このような競争の激化は、世界の国際コンテナ港湾を、グローバルアライアンスやメガオペレータが、自身の世界規模での経営戦略の中で港湾を選択するメガコンペティションの状況下に置くこととなり、わが国においても、より一層の国際競争力の強化が急務となっている。

【急速なコンテナ船の大型化】

国際海上コンテナ輸送においては、これまでも輸送の効率化の観点からコンテナ船の大型化が進められてきたが、ここ数年の積載能力 5,000TEU 以上の大型コンテナ船の建造状況をみると、世界の海上コンテナ市場の再編や競争環境の変化に伴い建造量が急激に増加し、現在では 150 隻以上が建造・投入されるに至っている。このような大型コンテナ船の船型を Maersk Sealand 社のコンテナ船を例にとってみると、船長が 300～350m、喫水が 14.0～14.5m と、満載時の係留に水深 15～16m の大型岸壁を必要し、グローバルな海上コンテナ輸送ネットワークの形成にとって、大水深国際海上コンテナターミナルは不可欠なインフラとなっている。さらに今後 5 年程度の間には、積載能力が 13,000TEU と、現有最大船型の 2 倍近くにも達する超大型船の出現も見通されている（図表2 - 9）。

また、コンテナターミナルの大水深化とともに、ガントリークレーンを始め関連諸施設の大型化・高能率化が急務となっており、各港ともその対応に追われているのが実情である（図表2 - 10）。

【「国際ハブ港湾政策」に対する政策的要請】

「国際ハブ港湾政策」については、わが国経済社会の発展に不可欠な社会資本であるとの認識の下、経済財政政策、国土政策や、公共投資計画等あらゆる政策の一環として、一層具体的かつ着実な推進が求められている。とりわけ昨年 6 月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」では、構造改革に関する 7 つの重点分野が掲げられ、このうち、1) 「都市の再生」を具体化するために、政府の都市再生本部が決定した「都市

再生プロジェクト」の1つに「中枢国際港湾における機能強化」が挙げられ、国際海上コンテナターミナルの機能強化、港湾運営の効率化等を進めることとされた。

- 2) 「世界最先端の IT 国家の実現」を具体化するために、政府の IT 戦略本部が決定した「e - Japan 重点計画」では、港湾手続きのワンストップサービス化を推進するため、通関情報処理システムと入出港に係る港湾 EDI システムについて、2001（平成 13）年度中を目途に接続することとされた。

(4) 「国際ハブ港湾政策」の基本認識と妥当性

【「国際ハブ港湾政策」の基本認識】

既述したとおり、「国際ハブ港湾政策」は、わが国を取り巻く社会経済環境の急速な変化の中で、近隣主要港等との競争の激化に対応し、中枢国際港湾において国際海上コンテナ輸送機能の強化・充実等を図ることにより、わが国の産業競争力や生活水準の維持・拡充を支援することを目的とした政策と捉えられる。すなわち、「国際ハブ港湾」に関し、

- 1) 生産基盤的側面から捉え、荷主に対して低廉で高質な港湾サービスを提供することにより、高い国際競争力を持った生産活動を支援すること。
- 2) 生活物資供給基盤的側面から捉え、消費者に対して低廉で高質な港湾サービスを提供することにより、わが国の経済活動の水準にふさわしい豊かな生活の実現を支援すること。

を目的とした機能の強化・充実を図る施策を重点的に進めるものである。この際、「国際ハブ港湾政策」が目指す具体的な理念、目的については、以下のとおり整理することができる。

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

世界的な国際海上コンテナ輸送ネットワークの合理化・再編が続く中で、中枢国際港湾が、こうしたネットワークの拠点から脱落し、近隣主要港のフィーダーポートとなることを阻止することにより、メインポートとしての機能を維持し、発展し続けるとともに、ますます増大するわが国の海上コンテナ輸送需要に的確に対応する。

国際的に遜色のない港湾サービスの実現

中枢国際港湾の各国際海上コンテナターミナルについて、国際海上コンテナ輸送ネットワークの拠点を構成するにふさわしい国際水準の港湾サービスの提供を可能なものとするために、港湾サービスの迅速化・効率化、低廉化を図るとともに、フルオープン化を実現する。

次に、これら 2 つの理念、目的について、「国際ハブ港湾政策」形成の背景及びその後の動向を踏まえ、以下のとおり妥当性の評価を行った(別添資料 3 (1)参照)。評価にあたっては、事前評価の手法を活用し、現時点からみた政策形成当時に

おける政策の必要性（妥当性）の検証を行った。

【必要性（妥当性）の検証】

1990年代頃からの世界の貿易重心のアジアへの移行、産業に係る国際分業化の進展等の中、香港、シンガポール、釜山等の東アジア主要港において、国際海上コンテナ輸送に関する急速な機能拡充が進められることにより、わが国港湾の相対的な地位の低下が顕著となった。また、わが国の国際海上コンテナターミナルにおいては、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ととも、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が指摘され、少なくとも国際水準の港湾サービスを提供できる環境の整備が求められた。

さらに、「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の台頭により、世界の海上コンテナ市場の寡占化や、輸送の一層の合理化を目的としたコンテナ船型の大型化が進展するとともに、さらに高い水準の港湾サービスの提供が求められており、世界のコンテナ港湾は、こうした主体が世界的経営戦略の中で寄港する港湾を選択するメガコンペティションの状況下にある。

このような中では、わが国の中枢国際港湾において、国際海上コンテナ輸送ネットワークの拠点の形成に資するよう、海上コンテナ輸送需要の増加への対応やメインポート機能の維持・充実に図るとともに、港湾サービスの迅速化、効率化、低廉化やフルオープン化を達成し、国際的に遜色のない輸送サービスを実現することは、国際的な経済社会におけるわが国の地位の維持・拡大にとって根幹的な課題であり、政策形成当時及びその後も一貫して必要性が高い。

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）

「第9次港湾整備五箇年（七箇年）計画」や「総合物流施策大綱」等で掲げた「国際ハブ港湾政策」に関連する施策の実施状況について、以下に示す。

(1) 大水深国際海上コンテナターミナルの整備

【分野、施設、予算の重点化】

分野（施策）面での重点化

計画において、国際海上コンテナターミナル整備に関する投資額を、前計画の1.8倍の6,020億円とすることとしたのに対し、これまでの投資実績をみると、年度ごとにばらつきはあるものの、2001（平成13）年度には累計投資額が6,242億円となり、国際海上コンテナターミナル整備に対し重点的な投資が図られた^{注1）}

注1）なお、中枢港湾等への事業予算の重点化を進める一方で、全国の地方の港湾整備に係る予算の重点化・効率化が進められ、一定の整備水準に達した港湾については事業休止する等、事業箇所を絞り込みを行い、平成8年度から平成13年度までの5年間で事業箇所数を三分の二に減らした。しかしながら、一地方港湾あたりの事業予算規模は同程度に維持し、地方港湾についても地域の輸送需要への的確な対応を確保した。

(図表 3 - 1)

また、特定の海運企業やターミナルオペレータの専用的利用を前提とする、外貿埠頭公社や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整備に関し、国の無利子貸付金に関する貸付限度額の比率を引き上げる措置を講じた(図表 3 - 2)

施設の拠点的配置による重点化

計画においては、全国の港湾を対象に、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・重点的投資を図ることとし、1996年には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ることにより、これに基づく整備を進めた。なお、2001年3月には、昨今の経済情勢を踏まえ、コンテナ輸送需要の見直し等を行うことにより、配置の考え方に変更を加え、「港湾の開発・利用・保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」の一環として提示した(図表 3 - 3)。また、中枢国際港湾における外貿コンテナ貨物取扱量をみると、計画策定時には2000年の想定値を1,160万TEUとしたのに対し、実績は1,130万TEUと概ね想定どおりとなっている。

事業箇所の重点化と投資効果の早期発現

計画において、事業箇所を20%削減することとしたのに対し、2002(平成14)年度当初の予算配分をみると、事業箇所数については、目標を上回る33.6%の削減を達成するとともに、中枢・中核国際港湾のシェアを1996年の21.2%から24.4%へと引き上げた結果、中枢国際港湾1港あたりの投資額(国費)を、その他の重要港湾の5.3倍とするに至った(図表 3 - 4)

こうした重点投資を進めた結果、目標とした水深15m以上の大水深国際海上コンテナターミナルの供用数14バースについては、財政上の制約等より、当初の計画目標年次である2000(平成12)年度末には目標を下回る9バースであったが、2001(平成13)年度末には15バースの供用を達成し、七箇年計画の計画目標年次である2002(平成14)年度末までには目標を大きく上回る18バースを供用する予定となっている。これは、1997年の財政構造改革によって計画目標年次が2年延伸されたことを受け、本来、大水深国際海上コンテナターミナルの供用数の目標についても、達成までに2年間の猶予期間が設けられたこととなるが、アジア主要港の機能の充実が進む状況化において、わが国の海上コンテナ輸送に係る国際競争力強化への要請や施策の緊急性に鑑み、限られた財源の中で目標以上の投資の重点化を図った成果と捉えることができる(図表 3 - 5・図表 3 - 6)

【輸入対応型コンテナターミナルの整備】

輸入対応型のコンテナターミナルの整備として、奥行き350~500mの蔵置能力の高いコンテナヤードを確保するとともに、大型コンテナ船に対応できる効率的な荷役を確保するため、1バースに2~3基のガントリークレーンを設置する

ことを標準とした（図表3 - 7）。

現在までの整備状況を見ると、奥行き、ガントリークレーンの基数ともに、コンテナターミナルごとにばらつきはあるものの、水深15m以上の大水深国際海上コンテナターミナルすべてにおいて、概ね目標は達成されている（図表3 - 8）。

(2) 港湾諸手続きの情報化

【港湾EDIによる入出港等手続きの簡素化】

「総合物流施策大綱」等において、通関、検疫、港湾施設利用等多岐にわたる貿易関連手続きに係る行政機関への書類提出等事務の簡素化が求められたことから、その対応の一環として、港湾管理者、港長への入出港届、係留施設使用許可申請等をオンライン化する港湾EDIシステムを1999年10月より稼働している。

現時点ではシステムの普及途上であることから、その利用率は全体として低い水準にとどまっているものの、申請件数に順調な増加がみられ、着実な普及が図られている（図表3 - 9）。

【港湾諸手続きのシングルウィンドウ化】

各行政機関への手続きの申請等を一度の入力で行うことができるワンストップサービス化については、現在、港湾諸手続きに関し各システムを接続したシングルウィンドウ・システムの構築に向けた取組を進めており、2002年1月には港湾EDIと財務省の海上貨物通関情報システム（Sea-NACCS）との接続を完了し、さらに来年度以降には、法務省の乗員上陸許可支援システムや港湾管理者のシステムとの接続を進めることとしている（図表3 - 10）。

(3) 新たな整備・管理方式の導入

【新たな整備方式の導入】

大水深国際海上コンテナターミナルの整備・利用を一層低廉で効率的なものとするために、従来の国や港湾管理者による整備・管理方式（公共方式）と、外貿埠頭公社による方式（公社方式）の各々の長所を集約した新たな整備・管理方式（新方式^{注2}）に関する制度を、三大湾の「中枢国際港湾」（北部九州地域については、外貿埠頭公社が設立されていないため除外）を対象として創設した。これは、公共方式で整備されるターミナルの利用料金の低廉さ、公社方式の利用効率の高さを併せたもので、岸壁等基盤施設の整備や用地造成を国や港湾管理者が、ガントリークレーン、荷捌き施設、管理施設等上物の整備や貸付・管理を外貿埠頭公社が行うことにより、公共性を保ちつつ、低廉で効率的なサービスの提供を期待するものである。すでに横浜港南本牧地区において、2001年4月より新方式のコンテナターミナルが供用されている他、名古屋港、神戸港、大阪港においてもこの方式による整備を進めている（図表3 - 11）。

注2）岸壁等のインフラストラクチャーを国や港湾管理者が公共事業で整備し、荷役機械等のスーパーストラクチャーについては外貿埠頭公社が整備し、貸し付ける方式。

さらに、民間活力の一層の活用を図るため、PFIによるコンテナターミナルの整備・管理方式の導入を進めており、現在、北九州港響灘西地区では、PSA（シンガポール）グループを中心とした新たなターミナルの整備・管理・運営に向けた取組が、2003（平成15）年度の供用開始に向けて進行中である（図表3-12）。

【港湾運送事業の規制緩和】

効率的な港湾活動を実現するためには、規制緩和の推進による競争環境の整備が重要との認識から、2000年5月には、主要9港（京浜、千葉、清水、名古屋、四日市、大阪、神戸、関門、博多）を対象に、

- 1) 港湾運送事業の免許制から許可制への転換（需給調整規制の廃止）
- 2) 港湾運送事業の料金認可制から事前届出制への転換（料金の原則自由化）

等を内容として、港湾運送事業法が改正された。

改正法が施行された2000年11月以降の状況をみると、2002年6月1日現在で、港湾運送事業への新規参入7件、事業範囲の変更55件、運賃料金の届出83件の実績が確認されており、港湾運送事業に関する新たな環境整備が進展しつつある（図表3-13）。また、主要9港以外の地方港の規制緩和についても、本年3月29日に閣議決定された「規制改革推進三か年計画（改定）」の中で、平成14年度に検討を開始し、平成15年度中に結論を得るとされたところである。

【コンテナターミナルのフルオープン化（港湾運送事業における労使間合意）】

多様なユーザーニーズに対応するために、コンテナターミナルの運営時間について、海外主要港並みのフルオープン化が求められていることから、これまでの港運労使間交渉を経て、昨年11月29日には、元日を除く364日間について、荷役作業に関しては24時間可能、ゲートに関しても土・日及び祝日も平日と同様に8:30～20:00まで可能であることが合意された（図表3-14）。

こうした合意を受け、本年正月期には、各港において荷役サービスの提供が行われ、元日を除く12月31日から1月4日までの間に中枢国際港湾全体で137隻のコンテナ船において荷役が実施された。

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）

施策の達成によって期待される成果目標（アウトカム）と現在までの達成度の評価について、以下に示す。

(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大への対応】

わが国の国際海上コンテナ貨物取扱量は、1995年以前には年平均伸率が6～7%で推移しているのに対し、それ以降については4%程度と予測され、1995

年の1,071万TEUから2010年には1,800万TEUに達すると予測されている。

現在までの動向をみると、1998年に世界的な貿易の停滞を受けて取扱量が対前年比2.1%減（TEUベース。トンベースでは5.3%減）となったのを除いては堅調に増加し、2000年には1,266万TEU（1996年以降の年平均伸率は3.4%）と概ね予測に近い取扱い量となっている。しかし、2001年の速報値では、米国同時多発テロ等の影響により、対前年比2.3%減の1,237万TEUとなっており、また、中国、台湾のWTO加盟を始め、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^{注3）注4）}（図表4-1）。

【メインポート機能の維持・拡充】

長距離基幹航路サービス（欧州航路、北米航路）の確保

欧州、北米と結ぶ長距離基幹航路サービスにおけるわが国主要港への寄港数をみると、世界的なコンソーシアムの再編や海運企業の経営合理化、さらには中国への海上コンテナ市場のシフト等の影響により、近隣主要港と比較して伸率が低調な水準にとどまっている。しかしながら、わが国への寄港の絶対数は依然として高く、わが国主要港のアジアにおける拠点的地位は、現時点においては維持されている。とりわけ北米航路では、わが国が東アジアの窓口となる地理的優位性も影響し、神戸港を除いて概ね横這いの寄港数が維持されている。（図表4-3）。

また、わが国発着の海上コンテナ貨物が海外の港を経由せずに直接仕向・仕出地域との間で輸送される割合、すなわち直送率を仕向・仕出地域別にみると、いずれの地域間とも9割以上を確保しており、わが国主要港のフィーダーポート化が直ちに懸念される状況にはない（図表4-4）。

コンテナ船の大型化への対応

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となっており、大水深国際海上コンテナターミナルの整備によって、コンテナ船の大型化への対応は着実に図られていることを示している^{注5）}（図表4-5）。

< 港湾利用者評価 >

大水深国際海上コンテナターミナルが集中的に進められたことに対し、一定の

注3）各コンテナターミナルの状況を個別にみると、コンテナ貨物の取扱能力に余裕があるケースがみられる一方、特定日時における混雑が著しく、大水深バースの使用スケジュールにまったく余裕がないことから、新たな需要に対応できない場合も見受けられる（図表4-2）。

注4）2000年における大水深国際海上コンテナターミナルの利用状況をみると、同年までに供用された8バース（公社及び新方式）でのコンテナ貨物の平均取扱量は16.9万TEU/バースであり、その他の既存コンテナターミナル約70バース（公社及び公共）では11.7万TEU/バースとなっている。

注5）東京港の例をみると、大水深国際海上コンテナターミナルの整備に伴い、欧州航路、北米航路ともに大型コンテナ船の寄港数が増加している。また、既存バースの水深を14mから15mに増深するための改良が進められている大井ふ頭コンテナターミナルのうち、新6・7号ターミナルの例をみると、改良・増深に併せて着岸するコンテナ船の最大船型、平均船型が大型化している様子が見取れる（図表4-6）。

評価が得られている。

(2) 国際的に遜色のない港湾サービスの実現

【迅速かつ効率的なターミナルの実現】

荷役・荷捌きシステムの効率化^{注6)}

< 港湾利用者評価 >

輸入対応型コンテナターミナルの整備の一環として、大型コンテナ船に対応した高性能ガントリークレーンや広大なコンテナヤードでの効率的な荷捌き機械の導入を図ったことにより、わが国のコンテナターミナルの荷役効率が向上したと評価されている。

なお、港湾運送事業者、海運企業等から、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。

コンテナターミナルにおけるコンテナ滞留時間の短縮

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での滞留時間について、1996 年には平均で 4 日程度であったものが、2001 年には 3.1 日にまで短縮された^{注7)} (図表 4 - 9)。

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 (図表 4 - 10)。

注 6) 荷役・荷捌きシステムの効率化を目指した以下のような各港独自の取組が進められている。

1) 横浜港における予約搬出入システムの例 (図表 4 - 7)

横浜港では、コンテナターミナルに近接する専用のストックヤードにおいてコンテナ貨物を一時的に保管し、荷主の時間予約に基づきコンテナターミナルへの搬出入サービスを行う「予約搬入システム」が運用されている。これにより、実質上時間外サービスの提供が可能となるとともに、ターミナルゲートにおけるトラックの搬出入時間が平準化され、渋滞の解消に大きな効果を発揮している。

2) 名古屋港鍋田ふ頭コンテナターミナルにおける港湾運送事業共同のターミナルオペレーションの例 (図表 4 - 8)

名古屋港鍋田ふ頭コンテナターミナル (水深 14m) は、2001 年 5 月より名古屋港埠頭公社が連続 2 パースの本格的な供用を開始しているが (うち 1 パースは新方式)、ターミナルオペレーションについては、共同借受者である港湾運送事業者 8 社の共同出資により設立された名古屋ユニテッドターミナル (株) (NUCT) が担当している。これにより、8 社による荷役機器の共同所有、ヤードオペレーションの共同化等の効率化が図られている。

注 7) 今後、「新総合物流施策大綱」が 2005 年までに実現することとしている 2 日程度まで滞留時間を短縮するためには、港湾諸手続きのシングルウィンドウ化や、税関、検疫、危険物取扱等に係る諸手続きの運用の弾力化等を進めることが必要となっている。

< 港湾利用者評価 >

港湾諸手続きの簡素化・ペーパーレス化が実現したとのプラス評価がある一方で、ワンストップ化に至っていない点や利用料金面等に対するマイナス評価がある。

【港湾サービスの低廉化】

コンテナターミナル貸付料の低減^{注8)}

< 港湾利用者評価 >

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、依然として貸付料の割高感が強い。

係船・荷役等を含めた港湾諸料金の低廉化^{注9)}

< 港湾利用者評価 >

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】

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。

< 港湾利用者評価 >

船舶の運航やターミナルの運営上の利便性が向上する一方、CIQ、荷主、倉庫会社等を含めたトータルなフルオープン化にはまだ至っていないとの指摘がある。

5. 「国際ハブ港湾政策」の効果（インパクト評価）

「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評価を行った。

(1) 評価の概要

国際ハブ港湾政策の主要施策の一つとして 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場合（Without ケース）を仮定し、

注 8）横浜港南本牧ふ頭コンテナターミナルでは、ターミナル貸付料について、従来の公社方式の場合と比較して 1～1.5 割程度の低減効果が試算されており、借受者においても相当程度の効果が実感されている。

注 9）東京港における港湾諸料金の水準を海外主要港と比較してみると、近隣のシンガポール、高雄、釜山の 1.5～1.7 倍である一方、香港、ロサンゼルスは 1/2 以下にまで低減が図られている。（図表 4-11）

- 1) 長距離基幹航路におけるダイレクト輸送サービス（わが国発着貨物が海外の港湾を経由せずに直接輸出入が行われる輸送サービス）の確保に対する効果の把握（Without ケースについて 2001 年における海外フィーダー率〔わが国発着貨物のうち、海外の港湾を経由して輸出入される貨物の割合〕を算出し、実績〔With ケース〕と比較）
- 2) 北米航路における日本の港湾の海外トランシップサービス（海外発着貨物がわが国の港湾を経由して輸出入されるサービス）の維持に対する効果の把握（Without ケースについて 2001 年における海外トランシップ率〔わが国の港湾において輸出入される貨物のうち、海外発着の貨物の割合〕を算出し、実績〔With ケース〕と比較）

を行った（図表 5 - 1）。

その際、Without ケースについて、2001 年におけるコンテナ船のわが国への寄港頻度や投入船型に関するシナリオを以下のとおり作成し、各々のケースについて分析を行った（図表 5 - 2）^{注10)}。

1) Without ケースのシナリオ

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。

2) Without ケースのシナリオ

大型コンテナ船のわが国への寄港が困難など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。

3) Without ケースのシナリオ

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。

(2) 分析モデルの設定

分析にあたっては、国土技術政策総合研究所が開発した「国内発着コンテナ貨物の利用港湾予測モデル」^{注11)}及び「海外トランシップ予測モデル」^{注12)}を活用し、各々のケースについて、寄港パターンを予測した。

注 1 0) H13 現状 (With ケース) と Without ケースシナリオ ~ の東京湾における北米航路東航の 1TEU 当り海上輸送コストの平均を比較すると、H13 現状の 6 万 4 千円に対し、Without ケースでは 7 万 3 千円 ~ 7 万 6 千円となり、1TEU 当り 9 千円 ~ 1 万 2 千円 (14 ~ 19%) のコスト増となる (図表 5 - 2)。

注 1 1) 国内コンテナ貨物の輸送ルート選択が、陸送費用、港湾諸費用、海上輸送費用といった費用と、陸送時間、通関・荷役・本船待ち時間、海上輸送時間を確率分布に従った時間価値により貨幣換算した値の合計 (総犠牲量) が最小となるように行われるものとしたモデル (図表 5 - 3)。海外フィーダー率の予測にあたっては、海外フィーダー輸送先の港湾として、釜山、高雄、香港、シンガポールを想定した。

注 1 2) 東アジア各国と北米との間の輸送ルートごとの選択確率を、海上輸送費用、港湾諸費用、コンテナ船の寄港頻度等により説明するモデル (集計ロジックモデル) を構築して予測した。貨物の発着地については、中国、韓国、ASEAN 等の国・地域を対象とし、中国については、7 つの地域に区分した (図表 5 - 4)。

(3) 「国際ハブ港湾政策」の効果

【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】

2001年における長距離基幹航路の海外フィーダー率について、実績（With ケース）と Without ケースを比較してみると、実績（With ケース）では海外フィーダー率が約4%であるのに対し、Without ケースではその2～3倍程度に拡大するものと試算された。とりわけ、わが国が大型コンテナ船による国際海上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っては、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（図表5-5）。

一方、2001年実績値（With ケース）を1995年実績値（約0.8%）と比較すると約3%の増加であり、今後も予断を許さない状況にあるといえる。

以上のとおり、大水深国際海上コンテナターミナルの整備は、わが国主要港の長距離基幹航路において、ダイレクト輸送サービスの確保にとって大きな効果を発揮したものと評価される^{注13)}。

しかし、その一方で、依然としてアジアにおけるわが国港湾の地位の低下傾向は続いており、急速に発展を続けるアジア主要港に対抗しうる国際競争力を確保するには至っていないとも評価される。

6. 今後の政策への要請

今回の政策レビューでは、「国際ハブ港湾政策」について、様々な業績指標の分析や港湾利用者による評価を通じて、政策立案の背景となった当時の国際経済・海運の状況下において政策の内容が妥当であったか否か、また、政策実施期間中の経済・社会情勢の変化の中で政策の必要性が維持されたか否か、政策のもとで所要の港湾の整備、港湾整備・運営方式の見直し、規制緩和等が実施されたか否か、政策の目標であった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・充実、港湾サービスの迅速化・効率化、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に

注13) 2001年における北米航路の海外トランシップ率については、実績（With ケース）と Without ケースを比較してみると、With ケースでは約13%であるのに対し、Without ケースではその6割以下に縮小すると試算された。とりわけ、わが国が大型コンテナ船による国際海上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、海外トランシップ率が実績の1割程度にまで減少することとなり、わが国主要港の東アジアにおける拠点性が著しく損なわれていた可能性を示す結果となった（図表5-6）。

一方、2001年実績値（With ケース）を1995年実績値と比較してみると、約5%の減少であり、依然として東アジアにおける拠点性が低下し続ける可能性があることも示している。

ついて一定の効果が発揮されたか否か等に関し、検討を加えた。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（別添資料3(3)参照）。

しかしその一方で、当初の目標に達しなかった施策や、わが国の産業構造空洞化の進行や景気の低迷、中国をはじめとするアジア各国の急速な発展、国際海上コンテナ輸送におけるグローバル化の進展等、わが国港湾をめぐる情勢が大きく変化する中で、今後、すみやかに対応すべき新たな課題も明らかとなった。その概要を以下のとおり示す。

(1) 「国際ハブ港湾政策」のさらなる充実

近隣主要港等との競争の激化の中、各海運企業等においては、わが国主要港における将来的なメインポート機能の喪失に対する危機感が強く、国際海上コンテナ輸送ネットワークの拠点にふさわしい施設・システムの強化や港湾サービスの提供のための施策を一層選択的・集中的に進めることが求められている。このため、「国際ハブ港湾政策」が掲げる政策の理念を維持・発展させるとともに、各港の利用実態や利用者の動向に併せた適時・適切な施策を展開することにより、さらなる国際競争力の強化を図ることが必要となっている。

このうち、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の観点からは、大水深バースの低廉で安定的な提供、湾口部・港口部等の主要航路におけるボトルネックの解消、幹線道路ネットワークとの連携強化等を進めることが必要となっている。なお、今後のコンテナ船のさらなる大型化に関する見通しについては、各港の現状や各海運企業の投資計画、船価市況の動向等により見解も様々であり、需要の動向や国際競争力強化の観点から総合的に検討した上で、適切に政策に反映させることが肝要である（図表6-1）。

一方、国際的に遜色のない港湾サービスの実現の観点からは、既存コンテナターミナルの再開発、ふ頭間連絡機能の強化等によるコンテナ輸送機能の集約化や連携強化を図るとともに、今後のコンテナターミナルの整備・運営のあり方について、規模や施設配置の他、荷役・荷捌きシステムやゲート管理を含むターミナルオペレーションシステム、ターミナル運営の共同化・協業化の方策、港内交通の整序等を含めた総合的な検討を進めることにより、効率的なコンテナターミナルを構築していくことが求められている（図表6-2）。また、港湾諸手続きシングルウィンドウ化や港湾サービス情報との連携等の取組を一層進めるとともに、情報システムの利用・メンテナンスコストの低減、入力の手簡素化、付加的な書類手続きの撤廃、情報リテラシーの向上等利用者がそのメリットを実感できる利用者本位の情報システムづくりを進めることにより、迅速なターミナルサービスの提供が可能となる環境を整備することが必要となっている。さらに、一層低廉で高質な港湾サービスの提供を図るため、コンテナターミナルの貸付料の低減に向けた低利資金の確保や税制上の優遇措置の

さらなる充実、船舶の入出港や荷役のためのコスト低減のための措置の検討等を行うとともに、コンテナターミナルの経営における利益追求性の強化、いわゆるプロフィットセンター化を図ってゆく必要がある。

(2) 中継機能等多様な輸送需要に対応できるネットワークの形成

食料品、生活必需品の輸入を始め、アジア各地との関係が密接さを増すに従い、長距離基幹航路サービスの確保と同時に、近隣主要港や国内各地との高頻度で機動性の高い輸送サービスの構築が急務となっている。また、わが国主要港は、国内の生産・消費需要を賄うためのコンテナの取扱いが主体となっており、経済の低迷が続く中では、国内の景気動向に左右されない安定的な輸送需要の確保やそれによるターミナルコストの低減が求められている。国際競争力の点からみると、アジア主要港が中継機能の拡大を通じて国際競争力を強化してきた状況に対して、わが国の「国際ハブ港湾政策」が必ずしも中継機能に重点を置いてこなかったことが、アジアにおける相対的な地位の低下が続いていることの一因であるとも考えられる。このため、今後は、海外のメガオペレーターの近代的・合理的なターミナル経営に学びつつ、グローバルアライアンスの進展に対応してターミナル経営の大規模化によるコスト競争力の強化を図る他、アジアの巨大なコンテナ市場に近接した条件を活かし、メインポートでは必ずしも重視してこなかった中継機能の拡充・効率化について、コンテナ中継に適した立地条件を有する港湾において選択的・集中的に進めるなど、多様な輸送需要に対応できるネットワークの確保に向けた取組が必要となっている。

海外発着貨物がわが国の港湾を経由して輸出入される海外トランシップ輸送の状況をみると、貨物量は横這いで推移しているものの、コンテナ貨物取扱量全体に占める海外トランシップ貨物量の割合（海外トランシップ率）は、1995年以降も減少を続けている。一方、神戸港、横浜港等港湾関連産業が地域の産業・経済に占める割合の高い都市の港湾では、こうした港湾関連需要の創出の観点から、中継輸送に関する独自のサービスが進められており、このため、両港の海外トランシップ率は、香港、シンガポールには及ばないものの、10～20%程度を確保している（図表6-3）。

今後、わが国において、こうした機能を充実・発展させるためには、各ターミナル間の連絡の脆弱性解消や、中継機能強化に資するコンテナターミナルの構築等国内外、長距離・近距離といった輸送種別ごとの連携を強化するための取組が必要となっている（図表6-4、5）。また、海陸幹線の整備・充実を進める他、特定時間帯への船舶の集中要因の解消や、定時性の高い迅速で安定的な輸送の確保に努めることが必要となっている。さらに、とりわけ内航フィーダー輸送との連携に関しては、外航船と内航船の同一バースへの接岸等のターミナルにおける外・内貿結節機能の強化や内航フィーダー船に対する施設使用料金の低減といった、内航によるコンテナフィーダー輸送の利用環境の整備を進めることが求められている。

(3) 産業競争力を支える輸送サービスの提供

企業活動のグローバル化の中で、わが国の産業が国際競争力を維持・拡充していくためには、欧州、北米、アジアにおける生産・消費拠点間を迅速かつ高頻度で安定的に結ぶグローバルな海上コンテナ輸送ネットワークの構築が不可欠となっている(図表6-6)。このため、臨海部の低・未利用地等を活用しつつ、企業物流の鍵とされる在庫の縮小、市場環境の変化への迅速な対応、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の集積や経済特区の導入等、物流、情報、生産機能が一体となった国際海上コンテナ輸送ネットワークの拠点にふさわしい機能の充実をさらに進めるとともに、海上輸送の効率性と安全性を両立させた海上ハイウェイネットワークの構築や、高規格幹線道路網との連携等国内輸送ネットワークとの連携強化を一層進めることが必要である。この様な要請に的確に対応する上で、安定的な輸送サービスの提供や、物流に係るリードタイム短縮、諸手続きを含めた迅速なサービスの提供等企業の多様な物流ニーズに応え得るターミナル運営の効率化をさらに進めることが重要である。また、事故・天候による異変等の際の情報管理、代替輸送手段の確保等に関し、付加価値をもったサービスの提供が可能となる、いわゆる自律神経を備えた安全で安定的なシステムの構築が求められている(図表6-7)。

さらに、生産・消費拠点への配送の効率性を進めるために、企業の港頭地区への進出への助成措置の創設、コンテナターミナル背後における流通関連施設の整備等を進めるとともに、規制や商慣習の見直しをさらに進めることにより、多様な輸送サービスの提供を促進する環境の整備が求められている。

おわりに

以上のとおり、「国際ハブ港湾政策」は、政策の理念とした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、国際的に遜色のない港湾サービスの実現に関し、相当程度の効果を発揮してきたとみなすことができる。しかしながら一方では、東アジアを中心に、国際海上コンテナ輸送に関する港湾間の競争が激化を続け、また、港湾利用者においても、各々の立場での競争にさらされている状況の中でわが国港湾の競争力が相対的に後退し続けてきたという事実を教訓として、これまで重点をおいてこなかった中継機能の強化、多様な輸送サービスの提供を支える環境整備等、国際ハブ港湾政策のさらなる強化と、昨今の社会経済情勢に応じた発展が強く求められるところである。

本中間報告については、「国際ハブ港湾政策」がこれまでに果たしてきた効果をできる限り客観的に評価するとともに、政策上の課題を浮き彫りにすることにより、今後の政策形成を一層効果的・効率的なものとするを目的とし、政策全般にわたる総合的なレビューとして取りまとめた。報告を通じ、今後のわが国が目指すべき「国際ハブ港湾のあり方」に関し、国民各層において十分に理解いただくとともに、様々な形で議論いただくことにより、より一層国民本位の政策につながることを期待する。