

港湾整備における重点化政策の現状

澤 喜 司 郎

はじめに

運輸省港湾局は「四面を海に囲まれた我が国では、海の活用、海を介した世界とのつながりが可能であり、また不可欠であって、この役割を果たす港湾が国家存立の基盤であると同時に、各地域づくりの主要な戦略的手段の一つで…港湾行政を担う国の機関として、21世紀における港湾の姿、港湾が果たすべき役割を示すことが求められている」として、2000年12月に『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—国と地域のパートナーシップによるみなとづくり—』を策定し、前号ではその概要を紹介するとともに、その問題点について若干の検討を試みた。¹⁾

同ビジョンでは、国際コンテナ輸送の需要は新世紀に向けてなお拡大すると予想されることから、国は「それぞれの背後の需要の量や質に応じ、北米、欧州との長距離基幹航路、近海、東南アジア航路等航路特性に応じて拠点港を適正に配置」し、それら全国的・広域的な機能を果たす基盤(みなと)の直接的な整備など重点的な投資とソフト施策等を進め、拠点機能の強化を図るという考え方が示され、それは具体的には中枢国際港湾(東京湾、伊勢湾、大阪湾、北部九州の4地域)と、それを補完する中核国際港湾(北海道、日本海中部、東東北、北関東、駿河湾沿岸、中国、南九州、沖縄の8地域)を北米や欧州と結ぶ長距離基幹航路の拠点港とし、対アジア航路についてはその実績を踏まえて各地方ブロックの範囲で航路を集約した港湾を基幹ラインの拠点港とするというものであった。

1) 拙稿「『新世紀港湾ビジョン』と港湾整備計画」『山口経済学雑誌』第49巻第6号、2001年11月。

そこで、本稿では21世紀における港湾整備のあり方としての重点化政策(投資の重点化)が形成された経済・社会的背景と政策的背景を明らかにするために1990年代後半以降の港湾政策と港湾整備の現状などについて若干の検討を試みたい。

I 港湾整備における制度的枠組みの変化

(1) 長期港湾政策と国際コンテナ港湾の競争力の強化

1995年6月に、国際的な相互依存関係の深化や競争の激化など新しい時代の潮流に対応した「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—」が策定され、概ね2010年を目標とした長期港湾政策の方向性が明らかにされた。

この長期港湾政策ビジョンは、「大交流を支える港湾ネットワークの形成」と「活力を支え安心できる空間の創造」を政策の2大柱としたもので、「大交流を支える港湾ネットワークの形成」については「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出来る港湾ネットワークの形成をめざす」とし、そのため①国境を越えた経済活動を支える地域国際流通港湾の整備(アジアとの活発な交流を支える地域国際流通港湾を全国20地域程度へ配置)、②中枢国際港湾における国際コンテナ港湾機能の競争力の強化(中枢・中核国際港湾におけるコンテナターミナルの整備)、③技術革新を活かした複合一貫輸送を推進する国内物流基盤の充実(内貿ユニットロードターミナルの整備、TSLの実用化の動向を踏まえた対応)などの施策によって、「地域の国際物流を担う港湾整備、国際コンテナ港湾の競争力の強化、国内物流基盤の充実、かつ全体として災害に対するネットワーク機能を強化し、また地域連携を推進する」としていた。²⁾

そして、運輸省は緊急に解決すべき港湾整備の課題に対応するための基本的な考え方を明らかにするため、港湾審議会の学識経験委員を中心とした懇

談会を設置し、1995年8月に同懇談会によって取りまとめられた「中期的な港湾整備のあり方」の中で示された港湾整備の目標と具体的な施策を実現していくために、1996年度を初年度とする第9次港湾整備五箇年計画(1996～2000年度)の策定に着手したのである。

同五箇年計画の重点的な目標および施策としては、「国際競争力を有する物流ネットワークの形成」、「信頼性の高い空間の創造」、「活力とやさしさに満ちた地域づくりの推進」の3つがあげられ、「国際競争力を有する物流ネットワークの形成」については「現在、国際海上コンテナ輸送は、輸送の効率化や貨物量の増大に対応し船舶の大型化が進展しており、大型化への対応が遅れている我が国の主要港が、世界の海運ネットワークから取り残されることがないように、国際的な施設水準を早急に確保する必要がある。このため、三大湾(東京湾、伊勢湾、大阪湾)と北部九州の4地域の中核国際港湾において、高規格なコンテナターミナル群の形成を図り、世界に巡らされた航路網と高頻度の寄港サービスが提供される、いわゆる国際ハブ港湾としての機能の強化を図る。また、アジア等との交流拡大が進む地域の需要に応じて地域国際流通港湾等の多目的外貿ターミナルの整備を進めるほか、輸送時間やコストの削減等多様化する荷主の物流ニーズ等に対応して、各地域の中核となる中核国際港湾において、欧米等を結ぶ基幹航路の展開も視野に入れたコンテナターミナルの整備を進める」としていた。³⁾

2) 運輸省編『運輸白書』平成7年度、185-7ページ。

長期港湾政策ビジョン「大航海時代を支える港湾」について、入谷貴夫氏は「港湾整備の戦略転換を推進したのは、新たな長期構想である『大航海時代を支える港湾』(1995年)である。この構想では、ハブポート全国配置構想が提言されており、港湾整備の「並立型」から「重点型」への転換を明記している。重点化の内容は、第一に従来特定重要港湾という一つの分野であった国際港湾を細分化し、中核国際港湾、中核国際港湾、地域国際流通港湾に分けて整備することであり、第二に、全国的な輸送上必要な港湾を100以上ある重要港湾の中から概ね半数程度に絞り込み、内貿ターミナルとして重点的に整備することである」としている。入谷貴夫「港湾整備事業の変遷と財政政策」(小林照夫・澤喜司郎・香川正俊・吉岡秀輝共編著『現代日本経済と港湾』成山堂書店、平成13年、所収)、36ページ。

3) 同上、188-9ページ。

このように、中枢・中核国際港湾を北米・欧州と結ぶ長距離基幹航路の拠点港とし、また対アジア航路についてはその実績を踏まえて各地方ブロックの範囲で航路を集約した港湾を基幹ラインの拠点港(地域国際流通港湾)とするという港湾整備の方向性は、長期港湾政策ビジョン「大交流時代を支える港湾」とそれを具体化するために策定作業が進められていた第9次港湾整備五箇年計画の目標と施策において明らかにされていたのである。

そして、なぜ国際競争力を有する物流ネットワークを形成するために中枢・中核国際港湾においてコンテナターミナルの整備が必要とされるかについては、運輸省は「アジアの主要コンテナ港湾においては水深15m級のコンテナターミナルが既に利用されているにもかかわらず、わが国においては未だ同規模のターミナルがないことから、我が国港湾の国際競争力の低下の一因になっている」⁴⁾ばかりか、「大型化への対応が遅れている我が国の主要港が、世界の海運ネットワークから取り残される」といい、このような危機感から国際コンテナ港湾の競争力を強化しようとしたものと推察されるのである。

(2) 港湾整備緊急措置法の一部改正と投資の重点化

港湾整備五箇年計画の根拠法である「港湾整備緊急措置法」が制定された1961年当時、わが国は高度経済成長期にあったことから、同法では港湾整備事業の実施を促進する目的を「経済基盤の強化を図り」「もって国民経済の

4) 同上, 194ページ。

1995年現在における大型コンテナ岸壁の整備状況は、以下の付表1に示されるとおりであり、わが国では運輸省が指摘するとおり水深15m以上(5万DWT級対応)の大型コンテナ岸壁が整備されていなかったのは事実である。

付表1 水深-12m以上の大型コンテナ岸壁の整備状況
(単位：%)

	日 本	国際的 平 均	欧 州	北 米 西 海 岸	ア ジ ア
12—13 m 未満	49	33	14	36	47
13—14 m 未満	33	25	32	25	18
14—15 m 未満	18	24	23	22	26
15 m 以上	0	19	31	17	9

〔出所〕運輸省編『運輸白書』平成7年度, 189ページ。

健全な発展に寄与」と規定していた。しかし、わが国の港湾を取り巻く環境は大きく変化し、「人、物、情報の交流が国、地域、個人の間で重層的に行われ、様々な社会、文化が交流する《大交流時代》と呼べる新しい時代が到来し」、港湾に求められる役割が質的に大きく変化してきたとして「港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律」が1996年5月に交付・施行された。

この「港湾整備緊急措置法」の改正によって、港湾整備事業の実施を促進する目的に「良好な港湾環境の形成を通じて周辺的生活環境の保全に資すること」と「国民生活の向上に寄与すること」が追加され、同時に配慮事項として港湾整備五箇年計画の「実施の目標と量を定めるに当たっては、効率的な国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点となるべき港湾の適正な配置等我が国の港湾整備における課題に的確に対応するため、港湾整備事業における投資の重点化を図ることができるように留意しなければならない」とし、投資の重点化を図る旨が条文化されたのである。⁵⁾

そして、1996年12月13日に「港湾整備事業を重点的かつ計画的に実施することを目的」⁶⁾とした第9次港湾整備五箇年計画が、長期港湾政策ビジョン「大交流時代を支える港湾」と国際港湾の拠点的な配置を明記した「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」の変更(1996年11月)を踏まえて閣議決定され、同五箇年計画にあわせてとりまとめられた「効率的・効果的港湾・海岸整備のための行動指針」に基づいて、同五箇年計画では「事業の実施にあたっては投資の重点化や既存ストックの有効活用、他の施策・事業との連携、実用化に重点を置いた技術開発の推進、調査研究の実施など総合的な施策を講じていく」とされていたのである。⁷⁾

また「経済のグローバル化が進展し、企業が立地する国を自由に選ぶという国際的な大競争時代が到来し…こうした中で、我が国経済の新たな発展の可能性を拓いていくためには、大きな転換期を迎えた物流分野において改革

5) 運輸省編『運輸白書』平成8年度、302ページ。川嶋康宏「大交流時代と港湾」『運輸と経済』第56巻第7号、1996年7月、35ページ。

6) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成9年版、80ページ。

を進め、高コスト構造の是正、利用者の利益の確保、産業立地競争力の強化を図ることが重要」⁸⁾であるとの認識から、関係省庁が連携して物流施策の総合的な推進を図るための「総合物流施策大綱」が1997年4月に閣議決定された。同大綱では、2001年までにコストを含め、国際的に遜色のない水準のサービスの実現を目指し、国際ハブ港湾における国際海上コンテナターミナルの整備、多目的国際ターミナルや複合一貫輸送に対応した内貿ターミナルの拠点整備等の社会資本整備を重点的に推進するほか、その利用に関し、規制の緩和や情報化の推進、管理運営の効率化などの必要性が指摘されていたのである。⁹⁾

他方、わが国の財政における危機的状況を踏まえ、1997年6月に「財政構造改革の推進について」が閣議決定され、そこでは「公共投資基本計画の計画期間を3年間延長するとともに、港湾整備五箇年計画など五箇年計画の計画期間を2年間延長することとされ…また、経済構造改革の集中改革期間である10年から12年までに公共投資を適正な水準まで引き下げる一方、経済構造改革関連の社会資本として中核・中枢港湾等が位置づけられ、これら物流の効率化対策に資するものを中心として、優先的、重点的に整備することが盛り込まれた」¹⁰⁾のであった。この閣議決定を受けて同年11月に成立した「財政構造改革の推進に関する特別措置法」に従って同年12月に第9次港湾整備五箇年計画が改定され、総投資規模を変更せずに計画期間を5年間から7年間に延長し、運輸省はこれにより「今後の港湾整備においては、従来にもましてより効率的・効果的投資が求められることになった。具体的には、

7) 運輸省編『運輸白書』平成8年度、304ページ。

なお、「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」とは運輸大臣が「港湾法」第3条の2に基づき定めなければならないもので、港湾審議会の意見を聴き、関係行政機関の長との協議を経て策定され、それは港湾および開発保全航路の開発等の今後のあり方を示すとともに港湾計画策定の指針となるものである。

8) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、284ページ。

9) 同上。

10) 同上、286ページ。

投資の重点化、費用対効果分析を含む総合的・体系的な評価の実施等による事業の透明性の確保、建設コストの縮減、他の施策・事業との連携、既存ストックの有効活用等に留意する必要がある¹¹⁾としていたのである。

このように、北米・欧州との長距離基幹航路や近海・東南アジア航路のための拠点港を適正に配置して拠点機能の強化に向けた重点的な投資を行うという港湾整備のあり方は、「港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律」において初めて条文化され、この重点的な投資という考え方は第9次港湾整備五箇年計画や「総合物流施策大綱」へと引き繋がれ、さらには財政危機に対処するための閣議決定「財政構造改革の推進について」と「財政構造改革の推進に関する特別措置法」によって、「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るという枠組み内においてその実施が確約されたのである。

そして、なぜ中枢・中核国際港湾においてコンテナターミナルを重点的に(あるいは優先的に)整備する必要があるのかについては、改正された「港湾整備緊急措置法」や第9次港湾整備五箇年計画では「国際化への対応や高コスト構造の是正といった経済構造改革や国民生活の質の向上など、昨今の港湾を取り巻く喫緊の課題に的確に対応するため」としていたが、それはむしろ進行しつつあった財政危機に対応するためのものであったと推察されるのである。

11) 運輸省編『運輸白書』平成10年度，329ページ。

なお、第9次港湾整備五箇年計画の投資規模は、以下の付表2のとおりである。

付表2 港湾整備五箇年計画の投資規模の推移

(単位：億円)

	第6次	第7次	第8次	第9次
港湾整備事業	30,200	25,500	35,900	43,100
災害関連・地方単独事業	5,500	4,800	5,400	6,800
港湾機能施設整備事業	4,600	5,800	9,400	14,000
調整費	2,300	7,900	6,300	11,000
合計	42,600	74,900	57,000	74,900

〔出所〕運輸省編『運輸白書』平成8年度，304ページ。入谷貴夫，前掲論文，27ページ。

(3) 港湾法の一部改正と拠点的整備

1998年11月、運輸大臣は「近年の経済のグローバル化の進展や環境の保全に対する国民意識の高まり等により港湾を取り巻く経済社会情勢や港湾行政に対する要請が大きく変化している中で、港湾が国際競争力を備えた活力ある社会の構築や国民生活の安定等に引き続き貢献していくためには、効率的・効果的な物流体系の構築の要請や環境保全・創造に対する国民意識の高まり等に対応した、新たな港湾行政の展開を図っていく必要がある」として、港湾審議会に対して「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」を諮問し、1999年12月に答申がとりまとめられた。

同答申は、全国的・広域的な視点に立った取り組みの強化、地域の主体的な取り組みの支援と強化、環境の保全・創造のための取り組みの強化、港湾行政の透明性・効率性等の向上、という4つの取り組みの必要性を提言し、全国的・広域的な視点に立った取り組みの強化については「①効率的・効果的な物流体系等を構築するため、全国や湾域・地域ブロックの方針を国が明確に示す。②経済・社会情勢の変化に即応して、重要港湾の役割と配置の考え方を明らかにし、適切に指定を行う。③直轄事業の具体的範囲の考え方を明確にする。④港湾整備における国の財政負担率を、国にとっての重要度や効用の及ぶ範囲等を反映したものとなるよう見直す」としていた。¹²⁾

同答申を受け、2000年3月に「港湾法の一部を改正する法律」が成立・交付された。この改正では「近年のグローバル化の進展等により、経済社会の構造変化が急速に進展し、こうした状況に対応して、構造改革等の取り組みが進められている中で、我が国が国際競争力を備えた活力ある社会を構築し国民生活の向上等を図っていくためには、効率的、効果的な物流体系の構築が必要であり、港湾についても、全国的、広域的な視点から、効率的、重点的な整備とその適正な管理運営を推進していくことが求められている」¹³⁾として、重要港湾等の適切な指定を行うために海上輸送網の拠点という観点からその定義が明確化され、国にとっての重要度を反映した港湾整備を図るために国の利害に重大な関係を有する施設として国が実施する岸壁や航路等の

工事費用に対する国の負担割合を引き上げる等国庫負担率の見直しが行われたのである。¹⁴⁾また、これを踏まえて2000年12月に「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」が変更され、そこでは国としてのグランドデザインの明確化のために全国的な港湾取扱貨物量の見通しを示すとともに、国際コンテナ輸送や国内の複合一貫輸送の拠点等産業や国民生活上重要な機能についての配置の考え方を示し、その機能を果たすために備えるべき能力が明確化されたのである。¹⁵⁾

そして「港湾法の一部を改正する法律」による国庫負担率の見直しによって、国にとって「重要度の高い施設への国費の重点的な投資が行われること

12) 運輸省編『運輸白書』平成11年度，372-3ページ，平成12年度，480ページ。

なお、1998年5月に閣議決定された「地方分権推進計画」を受け、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(2000年4月施行)において、地方分権推進委員会第5次勧告を踏まえた「港湾法」の一部改正が行われ、港湾の直轄事業の実施基準の明確化が図られた。つまり、港湾法第52条第1項が「重要港湾において一般交通の利便の増進、公害の発生の防止又は環境の整備を図り、避難港において一般交通の利便の増進を図るため必要がある場合において国と港湾管理者の協議が調ったときは、運輸大臣は、予算の範囲内で次に掲げる港湾工事を自らすることができる」と改正(アンダーライン部分が改正箇所)され、「第1号 重要港湾が国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点として機能するために必要な水域施設、外郭施設、係留施設又は臨港交通施設として運輸省令で定めるものの港湾工事。第2号 重要港湾が前号の拠点としての機能を発揮するために必要な港湾公害防止施設、港湾環境整備施設、廃棄物埋立護岸又は海洋性廃棄物処理施設のうち運輸省令で定める大規模なものの港湾工事。第3号 避難港における水域施設又は外郭施設のうち運輸省令で定める大規模なものの港湾工事。第4号 前3号に掲げる港湾工事以外の港湾工事であって高度の技術を必要とするものその他港湾管理者が自らすることが困難である港湾工事」が追加されたのである。

13) 「港湾法の一部を改正する法律についての概要」『港湾』2000年6月，12-5ページ。

14) 運輸省編『運輸白書』平成12年度，481ページ。

なお、重要港湾を「国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点となる港湾その他国の利害に重大な関係を有する港湾」、特定重要港湾を「重要港湾のうち国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾」と定義し、こうした定義の明確化にあわせて海上輸送ネットワークの形成の観点から現行の重要港湾の役割についての総合的評価が実施され、これを踏まえて6港を重要港湾から地方港湾に変更するための政令改正が2000年3月に行われた。

15) 国土交通省海事局編『海事レポート』平成13年版，46ページ。

により、重点的な港湾整備が図られ効率的な物流体系の構築の要請に応えることができる¹⁶⁾とされ、『新世紀港湾ビジョン』はこのような「港湾法」の改正について「港湾の分類の定義の明確化及びそれに伴う国の負担割合の見直し、港湾相互間の広域的連携の確保に対する取り組みの位置づけ等国と地域の役割分担の明確化による、全体としての港湾整備の効率性の向上に資する新たな枠組みを整備した」とした上で、「全国的にネットワークされたみなとへの新生を進めるためには、個々のみなと及び地域の利害を超えた相互の機能分担と連携が不可欠となる。国はこれを誘導し、また調整する役割を担うため、本ビジョンにおいて全国に亘ってのネットワーク形成のあり方、国としてのゲートウェイ機能の強化の方針やアジアとの交流基盤のあり方等についての考えを明らかにし、地方整備局等において、順次地方ブロック等での、具体的な広域ネットワーク形成の方針を示す。これらをもとに、国による基幹的な基盤の整備など重点的な投資、ソフト施策等を進め、拠点機能の強化を図る¹⁷⁾としていたのである。

このように、拠点港を適正に配置して拠点機能の強化に向けた重点的な投資を行うという港湾整備のあり方は「港湾法」の一部改正による国庫負担率の見直しによって数値的に具体化され、これによって1995年の長期港湾政策ビジョン「大交流時代を支える港湾」に始まる「港湾整備の戦略転換を完了した¹⁸⁾ばかりか、「港湾法」の一部改正と基本方針の変更、さらには『新世紀港湾ビジョン』の作成によって「新世紀の港湾政策の枠組みが整えられた¹⁹⁾とされているのである。

16) 入谷貴夫、前掲論文、39ページ。

具体的には、「国にとっての重要度や効用の及ぶ範囲、地方における受益の程度に応じて、重要港湾の港湾工事について、国際・国内海上輸送網の拠点として機能するための施設等として国が実施する岸壁、航路等の工事に要する費用に対する国の負担割合を5/10から5.5/10に引き上げ、港湾管理者が地域的な需要に対応する小規模な施設の工事に要する費用に対する国の負担割合を5/10から4/10に引き下げる」とされている。

17) 運輸省港湾局『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—国と地域のパートナーシップによるみなとづくり—』2000年12月、5ページ。

18) 入谷貴夫、前掲論文、38ページ。

II 港湾整備における重点化政策の現状

(1) 施設の拠点的配置と投資の重点化

1996年5月に「港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律」が交付・施行され、この改正によって港湾整備五箇年計画の「実施の目標と量を定めるに当たっては、効率的な国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点となるべき港湾の適正な配置等我が国の港湾整備における課題に的確に対応するため、港湾整備事業における投資の重点化を図ることができるように留意しなければならない」として投資の重点化を図る旨が条文化され、また、わが国の財政における危機的状況を踏まえて1997年6月に閣議決定された「財政構造改革の推進について」が経済構造改革関連の社会資本として中核・中枢港湾等を位置づけ、これら物流の効率化対策に資するものを中心として優先的、重点的に整備するとしたことから、1997年度から「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るために「投資の重点化」が行われるようになり、そこでは「国際化への対応、高コスト構造の是正を図るため、施策面での重点化、施設の拠点的な配置面での重点化、事業面での重点化という3つの側面からの重点化を推進し投資効率を高める」とされていたのである。

そして、施策面での重点化では「中枢・中核国際港湾における国際海上コンテナターミナルの整備、切迫する廃棄物問題に対応するための廃棄物海面処理場の整備等に重点投資する」とし、施設の拠点的な配置面での重点化では「国際海上コンテナターミナルについては、物流コストの最小化を図る観点から全国の最適配置を検討し、中枢・中核国際港湾に拠点的・重点的投資を実施」し、事業面での重点化では「緊急性、投資効率の高いものに予算を重点配分し、プロジェクトの早期供用、投資効果の早期発現を図る」とされ²⁰⁾、例えば1997年度における当初港湾別事業費をみると、表1に示されるように、中枢・中核国際港湾の事業費は全体の38.8%を占めるにすぎないが、

19) 国土交通省海事局編『海事レポート』前掲、47ページ。

20) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、293-4ページ。

1港あたりの事業費はその他港湾が7.6億円であったのに対して中枢・中核国際港湾ではいずれも100億円を超えていたのである。

表1 1997年度当初港湾別事業費

(単位：億円，%)

港湾別 (実施港数)	事業費	シェア	港あたり
中枢国際港湾 (11港)	1,799	26.8	163.5
中核国際港湾 (8港)	804	12.0	100.5
その他 (493港)	3,726	61.2	7.6

[出所] 運輸省編『運輸白書』平成9年度，294ページより作成。

このような「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るための「投資の重点化」は1998年度においても継続され、同年度には「厳しい財政状況下において、わが国にとって必要な社会資本である港湾を適切に整備していくため、整備施策の重点化、施設の配置の拠点化、投資の重点化という3つの側面から重点化を推進し投資効率を高める」とされ、整備施策の重点化では「国際競争力を有する物流ネットワークの形成に資する国際海上コンテナターミナルの整備、切迫する廃棄物問題に対応するための廃棄物海面処理場の整備等に重点投資する」とし、施設の配置の拠点化では「国際海上コンテナターミナルについては、外貿コンテナ貨物の国内輸送コストと国際海上輸送コストの合計の最小化を図る観点から全国に最適配置を行い、中枢・中核国際港湾に拠点的に配置する。また、複合一貫輸送に対応した内貿ターミナルについては、内貿ユニットロードの陸上輸送コストと海上輸送コストの合計の最小化を図る観点から全国に拠点的に配置」し、投資の重点化では「緊急性、投資効率の高い事業に予算を重点配分し、プロジェクトの早期供用、投資効果の早期発現を図る」とされ²¹⁾、例えば港湾整備事業費の施策別シェアをみると、表2に示されるように、国際海上コンテナターミナル等の整備事業費のシェアは1987年度の22%から1998年度には42%へと拡大しているのである。

21) 運輸省編『運輸白書』平成10年度，334-5ページ。

表2 港湾整備事業費の年度別施策別シェアの推移

(単位：%)

	1987年	1997年	1998年
国際競争力を有する物流ネットワークの形成	35	47	52
国際海上コンテナターミナル等の整備	22	37	42
国内ターミナルの整備	12	10	10
安全対策（耐震強化、防波堤等）	19	18	16
廃棄物処分	6	7	8
その他	41	27	24
地方港湾（内地）	10	6	5

〔出所〕運輸省編『運輸白書』平成9年度，293ページ，平成10年度，335ページより作成。

(2) 投資の重点化と工事实施港数・箇所数の絞り込み

投資の重点化を図る旨が条文化された「港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律」の交付・施行を受けて，1997年度より始められた港湾整備における「投資の重点化」は1999年度には「我が国にとって必要な社会資本である港湾を適切に整備していくため，重点施策への重点投資，工事实施港数・箇所数の絞り込みという2つの側面から重点化を推進し投資効率を高める」とされ，重点施策への重点投資では「国際競争力を有する物流ネットワークの形成に資する国際海上コンテナターミナルの整備，切迫する廃棄物問題に対応する廃棄物海面処理場の整備等に重点投資する」とし，工事实施港数・箇所数の絞り込みでは「緊急性，投資効率の高い事業に予算を重点配分し，プロジェクトの早期供用，投資効果の早期発現を図る」としていた。²²⁾

続く2000年度には「厳しい財政状況下において，我が国の活力の維持・発展のために必要な社会資本である港湾を適切に整備していくため，重要港湾の指定の見直しや国庫負担率の見直しに加え，重点施策への重点投資，工事实施港数・箇所数の絞り込みという2つの側面から重点化を推進し投資効率を高める」とされ，重点施策への重点投資では「産業の国際競争力を強化する物流ネットワーク形成に資する国際海上コンテナターミナルの整備，切迫

22) 運輸省編『運輸白書』平成11年度，379ページ。

する廃棄物問題に対応する廃棄物海面処理場の整備等の重点施策に対する重点投資を実施」し、工事实施港数・箇所数の絞り込みでは「緊急性、投資効率の高い事業に予算を重点配分し、プロジェクトの早期供用、投資効果の早期発現を実施する」とされ²³⁾、表3に示される港湾整備事業費(予算)の施策別増減率から明らかなように、国際海上コンテナターミナルの事業費は1999年度および2000年度のいずれにおいても増加しているのである。

表3 港湾整備事業費(予算)の施策別増減率

(単位：%)

		1999年度		2000年度	
		対1996年	対1998年	対1996年	対1999年
重点分野	国際海上コンテナターミナル	53.5	12.9	64.6	7.2
	複合一環輸送内貿ターミナル	73.0	12.1	75.7	1.6
	開発保全航路	17.0	14.8	15.9	0.9
	廃棄物海面処理場	22.4	7.9	27.3	4.0
その他	緑地等	-32.3	-4.1	-29.3	4.8
	避難港	-35.5	-7.6	-46.7	-17.3
	マリーナ等	-65.5	-9.6	-70.5	-14.6

〔出所〕運輸省編『運輸白書』平成11年度，380ページ，平成12年度，485ページより作成。

そして、以上の叙述から明らかなように、国際海上コンテナターミナルの整備は1997年度には「施策面での重点化」、1998年度には「整備施策の重点化」と呼ばれていたが、1999年度および2000年度には「重点施策への重点投資」と呼ばれるようになり、また1997年度の「施設の拠点的な配置面での重点化」や1998年度の「施設の配置の拠点化」は1999年度以降には「重点施策への重点投資」に統合される形で姿を消し、さらには1997年度の「緊急性、投資効率の高いものに予算を重点配分し、プロジェクトの早期供用、投資効果の早期発現を図る」という「事業面での重点化」は1998年度には「投資の重点化」と呼ばれ、1999年度以降には「工事实施港数・箇所数の絞り込み」と呼ばれるようになった。つまり、1997年度と1998年度には「事業面での重点化」あるいは「投資の重点化」の一環として行われていた「工事实施港数・

23) 運輸省編『運輸白書』平成12年度，484-5ページ。

箇所数の絞り込み」が、1999年度以降には「重点化を推進し投資効率を高める」ための一つの施策として明確に位置づけられるようになったのである。

この「工事实施港数・箇所数の絞り込み」つまり「工事实施港数・箇所数の削減」は、地方港湾では1995年度から、重要港湾では1997年度から実施されており²⁴⁾、「工事实施港数・箇所数の絞り込み」が「投資の重点化」という名の下で「重点施策への重点投資」と同レベルで実施されていることは厳しい財源制約のもとで「工事实施港数・箇所数の絞り込み」が全体的な投資額の節減を図るための一つの手段とされていることを意味しているのである。同時に、このことは「投資の重点化」つまり重点的あるいは優先的な整備(投資)という港湾整備のあり方が進行しつつある財政危機に対応するためのものへと次第に変化していったことを意味するのである。

表4 年度別工事实施箇所数・港数

(単位：箇所，港数)

	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
実施箇所数 (重要港湾以上)	1,186	1,070	1,030	1,000
実施港湾数 (地方港湾)	376	349	319	300

〔出所〕運輸省編『運輸白書』各年度より作成。

(3) 投資の重点化と効率的・効果的な港湾整備の促進

第9次港湾整備五箇年計画にあわせてとりまとめられた「効率的・効果的港湾・海岸整備のための行動指針」は、「事業の実施にあたっては投資の重点化や既存ストックの有効活用，他の施策・事業との連携など総合的な施策を講じていく」とし，また「財政構造改革の推進に関する特別措置法」に従っ

24) 「工事实施港数・箇所数の絞り込み」については、1997年度には「概ね2000年までの5年間に重要港湾の事業実施箇所数を25%削減，地方港湾の工事实施港数を30%削減」し，1998年度には「13年までに重要港湾の事業実施箇所数を26%削減，地方港湾の工事实施港数を37%削減」，1999年度には「事業の休止等により，対前年度比で地方港湾30港，重要港湾40箇所を削減」，2000年度には「前年度に対しそれぞれ15港，30箇所を削減することにより，当初13年度としていた削減目標(地方港湾で約300港，重要港湾で約1,000箇所)の達成年次を1年繰り上げて達成する」とされていた。

て第9次港湾整備五箇年計画が改定されたことにより、運輸省は「今後の港湾整備においては、従来にもましてより効率的・効果的投資が求められ…投資の重点化、費用対効果分析を含む総合的・体系的な評価の実施等による事業の透明性の確保、建設コストの縮減、他の施策・事業との連携、既存ストックの有効活用等に留意する必要がある」としていたのである。

そのため、運輸省は1997年度以降には「投資の重点化」としての「重点施策への重点投資」と「工事实施港数・箇所数の絞り込み」を実施すると同時に、「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るために事業の客観性・透明性の確保、建設コスト縮減施策の推進、他の施策・事業との連携、既存ストックの有効活用、PFIによる民間事業者の資金や能力の活用などを併せて実施している。

事業の客観性・透明性の確保については、例えば1997年度には「投資の意義の再確認を行う観点から、新規の大規模プロジェクトについては定量的な費用対効果分析を行い、その結果等により事業実施の是非を判断するとともに、分析結果を公表する」²⁵⁾とし、1999年度には継続事業については再評価システムを導入するとともに、すべての新規要求事業について新規採択時評価を実施し、2000年度には事業実施後の評価の一部試行を行い、この試行結果を踏まえて事後評価の早期導入に向けて評価手法の検討を進めているとしていた。²⁶⁾つまり、このような事業評価は「効率的・効果的な港湾整備の推進」という名の下での事業の客観性・透明性の確保するためのものではあるが、同時にそれは「工事实施港数・箇所数の絞り込み」のための一つの手段となるものであることはいうまでもない。

また、建設コスト縮減施策の推進については、1997年4月に策定された「公共工事コスト縮減対策に関する政府の行動指針」および「運輸関係公共工事コスト縮減対策に関する行動計画」を受けて、計画・設計等の見直し、

25) 運輸省編『運輸白書』平成9年度，294ページ。

26) 運輸省編『運輸白書』平成10年度，3346ページ，平成11年度，379-80ページ，平成12年度，488ページ。

工事発注の効率化等、工事構成要素のコスト縮減、工事实施段階での合理化・規制緩和等の4分野19施策についてより具体的な取り組みを明確にすべく「港湾関係公共工事コスト縮減対策に関する実施計画」がとりまとめられ、1997年度から1999年度までの3年間の取り組みによって数値目標(設計法の見直し等により直接的に具体の工事に効果が現れる施設で6%以上、規制緩和や諸手続の簡素化により間接的に効果が現れる施策で4%以上、合わせて10%以上の縮減)の達成を図るとされ²⁷⁾、1999年度には設計法の見直しやリサイクル材の活用など各種の取り組みを推進した結果、港湾関係事業(国の実施分)においては数値目標である10%のコスト縮減が概ね達成され、2000年度以降においてもこれまで実施してきた施策の定着を図るとともに、新たな施策の導入を図るなど政府全体の取り組みと連携しながら、引き続き建設コスト縮減対策を積極的に推進するとしていた。²⁸⁾つまり、建設コスト縮減施策の推進は進行しつつある財政危機を背景に重点施策への重点投資を行うためには他の事業費を節約する必要がある、これはその一つの手段と考えることができるのである。

他の施策・事業との連携については、1997年度には港湾・空港・道路の一体的整備の推進と呼ばれ、それは「運輸省と建設省が連携し、国際交流の促進や地域活性化のための地域の取組みを支援するため、国際化への対応や高コスト構造是正に資する港湾、空港、道路ネットワーク等の総合的な整備を計画的・重点的に推進する」²⁹⁾というもので、1998年度以降には単なる施設整備の連携だけでなく、効率的な総合交通体系の構築、地域活性化等に共通の政策課題へ対応するために他の施策・事業と連携することにより、国際交流インフラ推進事業、複合一貫輸送推進インフラ事業、みなとづくりとまちづくりの連携といった総合的な施策を推進し、また2001年度に向けて事業の

27) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、294ページ。

28) 運輸省編『運輸白書』平成10年度、336-7ページ、平成11年度、381ページ、平成12年度、488-9ページ。

29) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、295ページ。

効率化を高めるために省庁間・各局間の枠を超えた連携の一層の推進の強化を図るとしていた。³⁰⁾つまり、他の施策・事業との連携は建設コスト縮減施策の推進と同様に、進行しつつある財政危機を背景に重点施策への重点投資を行うためには他の事業費を節約する必要がある、これはその一つの手段と考えることができるのである。

既存ストックの有効活用とPFIによる民間事業者の資金や能力の活用については、1997年度と1998年度には厳しい財政事情の中で利用効率の低下している施設や空間の再利用により投資効率の向上と投資効果の早期実現を図るとして、既存施設の改良、遊休化した民間・公社所有施設の有効活用、既存コンテナターミナルの改良による大水深化・高規格化・耐震化、既存静穏水域の活用、港湾の再開発があげられていたが³¹⁾、2000年度には「民間事業者の資金等を活用し、港湾空間の機能の高度化や面的開発を推進するため、PFI(Private Finance Initiative)などの新たな手法を取り入れることとし…12年度より、公共コンテナターミナルの利用効率の向上を図るとともに、民間事業者の資金やノウハウをより積極的に活用するため、中枢・中核国際港湾のコンテナターミナルにおいてPFIにより整備される公共荷さばき施設等に対し、無利子貸付金、税制特例等の支援措置を行う」³²⁾とされていた。つまり、既存ストックの有効利用は建設コスト縮減施策の推進や他の施策・事業との連携と同様に、進行しつつある財政危機を背景に重点施策への重点投資を行うためには他の事業費を節減する必要がある、これはその一つの手段と考えることができるが、PFIによる民間事業者の資金や能力の活用は建設コスト縮減施策の推進や他の施策・事業との連携、既存ストックの有効利用の限界に直面したために導入されたものと考えられるのである。

30) 運輸省編『運輸白書』平成10年度、3347ページ、平成11年度、381、383ページ、平成12年度、488ページ。

31) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、295ページ、平成10年度、337-8ページ。

32) 運輸省編『運輸白書』平成12年度、488ページ。

おわりに

以上、21世紀における港湾整備のあり方としての重点化政策(投資の重点化)が形成された経済・社会的背景と政策的背景を明らかにするために1990年代後半以降の港湾政策と港湾整備の現状などについて若干の検討を試みたが、その結果を要約すれば以下のとおりである。

北米・欧州との長距離基幹航路や近海・東南アジア航路のための拠点港を適正に配置して拠点機能の強化に向けた重点的な投資を行うという港湾整備の方向性は、1995年の長期港湾政策ビジョン「大交流時代を支える港湾」において示され、1996年の「港湾整備緊急措置法の一部を改正する法律」はそれを初めて条文化し、その方向性は第9次港湾整備五箇年計画や「総合物流施策大綱」へと引き繋がれるとともに、1997年の閣議決定「財政構造改革の推進について」や「財政構造改革の推進に関する特別措置法」によって「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るという枠組み内においてその実施が確約され、2000年の「港湾法」の一部改正による国庫負担率の見直しによって数値的に具体化されたのであった。

このような港湾整備の方向性は、当初には水深15m級のコンテナターミナルの未整備がわが国港湾の国際競争力を低下させ、世界の海運ネットワークから取り残されるという危機感から生まれたものであったが、それは進行しつつある財政危機に対応するためのものへと次第に変化していったのである。というのは、全体的な投資額の節減を目的とした「工事实施港数・箇所数の絞り込み」が「投資の重点化」という名の下で「重点施策への重点投資」と同レベルで実施されたことは、厳しい財源制約のもとで重点的あるいは優先的な整備(投資)という港湾整備のあり方が財政危機を背景としたものへと変化していったことを意味していると考えられるからである。

また、1997年度以降には「効率的・効果的な港湾整備の推進」を図るために、「工事实施港数・箇所数の絞り込み」のための一つの手段となる事業評価(客観性・透明性の確保)が導入されるとともに、直接的に事業費を節減す

るための建設コスト縮減施策，他の施策・事業との連携，既存ストックの有効活用が行われ，さらにはPFIによる民間事業者の資金や能力の活用が併せて実施されたことは，それらが進行しつつある財政危機のもとで「工事実施港数・箇所数の絞り込み」と同様に役割を担わされたものであると考えられるのである。