

## IV 地域経済の発展戦略とロジスティクスインフラ政策

飴野仁子

はじめに

- 1 グローバル化時代の総合的ロジスティクス政策
  - 2 日本のロジスティクスインフラ政策—選択と集中の帰結
  - 3 関西地域の経済発展戦略とロジスティクスインフラ政策
- おわりにかえて

はじめに

本稿では、日本の総合的ロジスティクス政策およびロジスティクスインフラ政策について検討し、グローバル化時代における日本のロジスティクス政策が直面している課題の一端を明らかにしたい。その際、日本経済の成長政策や地域経済の発展戦略との関係性を踏まえて考察し、現代日本のロジスティクスインフラ政策が、グローバル化時代の地域戦略に位置づけられる必要性について強調したい<sup>1)</sup>。

一国のロジスティクス政策は、当該国の経済発展戦略に大筋で規定されている。その意味で、日本のロジスティクス政策の考察を目的とする本稿のはじめに、日本経済の発展戦略をめぐる時代的状况について一瞥しておくことは、あながち回り道ではないと思われる。

1990年代以降の「失われた」時代を取り戻すという時代的文脈において、また、リーマンショック後の停滞から脱却するという今日の文脈において、日本経済の成長戦略のあり方が問われ続けてきた。にもかかわらず、その選択肢の

所在についてすら、共通認識が十分に形成されているとは言いがたい状況にある。

地域経済の発展戦略においても、同様な状況がみられる。分権化の必要性が総論的スローガンとして是認される一方で、分権化の手法や目指すべき方向性、その手法や政策についての議論は、十分な深まりがみられない。関西圏の復興を目指す論議においても、いまだ具体的なイメージを結ぶことが困難であるといわざるを得ない状況にある。

日本社会の成長戦略を構想するうえでの困難は、一つには、戦後日本経済の成長から成熟化への転換スピードが、欧米型の先進諸国のそれを超えていたことに起因する面がある<sup>2)</sup>。また一つには、世界の成長のエンジンとなったアジア経済圏に隣接し、その成長力を生かし得る地政学的好位置にあるにもかかわらず、いわゆる東アジア経済の成長力を国内の経済力に取り込む具体的なビジネスモデルやルートを見い出せずにいることも、困難の一因であるといえるだろう<sup>3)</sup>。アジア経済の成長力を取り込むという政策的スローガンにもかかわらず、自国の成長力を規定する人口要因、すなわち先進国中でも最も高齢化や成熟化スピードが速いという状況に、日本経済はより大きく影響されているのが現状である。

このような状況をロジスティクスインフラ政策に即してみれば、以下のよう  
にスケッチすることが許されるだろう。

1980年代から1990年代にかけて、アジアニーズをはじめとした東アジア諸国・地域の急成長の過程で、シンガポール港湾やチャンギ空港など、新興諸国における国際ハブ港湾や国際ハブ空港などの整備と高度化が注目を集めた時期があった。アジアニーズ諸国・地域の高度なインフラの出現は、外国資本と国家政策に支援された新興諸国・地域型の成長を支える前提条件の一つとして重視され、国際ハブ港湾やハブ空港の整備が、グローバル経済のパワーを呼び込む重要な競争手段の一つに位置づけられた結果であった<sup>4)</sup>。日本国内ではこの時期、東アジアの急速なロジスティクスインフラの発展を眺めながら、日本の

ロジスティクスインフラの相対的地位低下に対する危機意識が醸成されはじめた。

しかし、その後も継続する東アジア経済圏の拡張と成長過程において、特に中国経済の継続的な高成長に伴って、国際ハブ港湾やハブ空港だけでなく、沿海地方から内陸地方にかけて、一方ではインフラの不足というアンバランスを絶えず拡大して内包させながら、中国市場—そして東南アジア諸国やインド—を中心として、高度なロジスティクスインフラのノードの形成とネットワークが張り巡らされる時代が到来した。

戦後日本経済のロジスティクスインフラ政策を振り返れば、国内市場の高成長に牽引されながら発展を遂げた日本の伝統的なインフラ投資政策の時代は1970年代に終焉している。その後は、低成長時代のロジスティクスインフラ政策がいくつかの国土開発計画とともに提唱されては消えていった<sup>5)</sup>。明瞭な地域戦略とそれを前提としたロジスティクスインフラ政策が成功裏に実施されることなく、やがて、東アジア経済圏の成長とグローバル化時代の到来とともに、ロジスティクスインフラ政策にも、新しいステージに相応しい包括的でグローバルな視点を持った戦略が求められる時代が到来する。

国内市場の高成長に支えられたロジスティクスインフラの整備から成熟市場に対応する政策へ。国内市場だけでなくグローバルな投資領域へ。個別的な政策から包括的で戦略的な政策へ。今日的なロジスティクス政策を構想する前提として、様々な発想の転換が求められている。

本稿では、以上の文脈に従って、日本のロジスティクスインフラ政策の抱える問題点と課題について考察する。最初に、日本経済のグローバル化とともに形成された日本の包括的なロジスティクス政策と国際ハブ港湾政策について考察し、次に、大阪圏を中心とした地域発展戦略におけるロジスティクス政策について一瞥する。以上の考察を通じて、現代ロジスティクス政策の課題の一端を明らかにしたい。

## 1 グローバル化時代の総合的ロジスティクス政策

### (1) 日本の総合的ロジスティクス政策

経済のグローバル化とともに、ロジスティクス政策も一定の戦略性を持つことが要請されており、現在東アジア諸国においても、分野ごとの個別的な壁を超えた包括的な政策として構想されるようになってきている。2001年韓国で策定された「国家物流基本計画」や2009年中国の「物流産業調整振興計画」などがその例である<sup>6)</sup>。中国では、「物流産業調整振興計画」に先立ち、2001年には、国家経済貿易委員会、鉄道部、交通部、情報産業部、対外貿易経済合作部、中国民用航空総局の共同文章として「わが国現代物流発展に関する意見書」が公表されている。継続的な高成長を維持する戦略として、機関ごとの壁を乗り越えたロジスティクス政策の統合化への指向性が読み取れる。

日本の総合的ロジスティクス政策は、1997年の「総合物流施策大綱」に始まる。施行期間は5年間（1997-2001）、これを第一次大綱として、以後、第二次（2001-2005）、第三次（2005-2009）と継続し、2013年は、第四次大綱（2009-2013）の最終年にあたる<sup>7)</sup>。

各大綱が掲げる目標の変遷をみれば、第一次大綱以降の政策の継続性と展開の概要を知ることができる。

第一次大綱の目標は以下である。①アジア太平洋地域で最も利便性が高く魅力的な物流サービスの提供。②産業立地競争力の阻害要因とならない物流サービスのコスト水準の実現。③物流にかかわるエネルギー問題、環境問題、安全などへの対応、であった。

同様に第二次大綱の目標は、①グローバル化の進展に対応した国際競争力の更なる強化。②環境問題の深刻化、循環型社会の構築への社会的課題への対応。③情報通信技術の飛躍的進展への対応。④国民ニーズへの対応と国民生活との調和。第三次大綱の目標は、①スピーディーでシームレスかつ低廉な国

際・国内一体となった物流の実現。②「グリーン物流」など効率的で環境にやさしい物流の実現。③ダイヤモンドサイドを重視した効率的物流システムの実現。④国民生活の安全・安心を支える物流システムの実現。第四次大綱の目標は、①グローバル・サプライチェーンを支える効率的物流の実現。②環境負荷の少ない物流の実現。③安全・確実な物流の実現、である。

各次の大綱の目的や推進目標を概観することで、日本のロジスティクス政策のいくつかの特徴・基調を知ることができる<sup>8)</sup>。日本の総合的ロジスティクス政策の基調について、以下のように整理して確認しておきたい。

## (2) 総合的ロジスティクス政策の基調

日本の総合的ロジスティクス政策の第一の特徴は、高コスト構造の是正と規制緩和による国際競争力の維持という視点が、政策展開の中に貫かれていることにある。「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、高コスト構造を是正し、消費者利益を確保すると同時に、我が国の産業立地競争力を強化する必要がある。このような状況下で、物流のあり方は、国や地域における産業立地競争力の重要な要素のひとつとして認識されるに至っている。」第一次大綱及びそれに続く各大綱では、この基調に、時々の政治的・社会的・経済的背景事情を反映して、「安全」「環境」「国民生活」などの要素が鏤められていることがわかる<sup>9)</sup>。

二つ目の特徴は、「国際競争力の維持」を巡る競争相手として、台頭するアジア経済諸国・地域が想定されている点にある。

例えば、第三次大綱では以下のように述べられている。「中国を始めとしたアジア地域は世界の生産拠点として、また、消費市場として地域発着の貨物需要が急増し、急速な経済発展を遂げており、さらに、主要港湾等の整備が進み、取扱能力やサービス水準が飛躍的に向上しつつあるため、主要港湾における取扱貨物量は急速に増加している。一方、我が国の港湾は、コスト・サービス面でアジア諸国の主要港湾に後れをとっていることから、従来、我が国主要

港湾を発着し、または経由していた国際基幹航路は、貨物量の多いアジアの主要港湾と欧米の主要港湾を直接結ぶ傾向を強めている。そのため、我が国主要港湾においては、アジア主要港湾へのトランシップ貨物の増加等の現象を招き、港湾間競争の中で相対的地位が低下してきている。」同様の視点は、第三次大綱だけでなく各大綱に随所みられる。

第三の特徴は、アジア圏との物流面での一体化を図ることで、アジア経済の成長力を取り込むことに資するという視点が、織り込まれていくことである。

各大綱の国際物流部門における戦略目標を以下に挙げると、第一次大綱では、「手続の簡素化・情報化、規制緩和及び社会資本整備により、近年の輸入増加に対応した国際物流システムを形成して、国際物流に係るコストを低減させつつ、貨物が港湾及び空港の通過に要する時間を減少させていくこと等により物流サービスの水準を国際的に遜色ない水準にする。このことにより、我が国内外価格差の是正及び産業立地競争力の改善に寄与する」ことと述べられている。

以下、第二次大綱では、「国際競争力のある社会実現のための高度かつ安全効率的な物流システム」、第三次大綱では、「スピーディーでシームレスかつ低廉な国際・国内一体となった物流の実現」、第四次大綱では、「GSM（グローバル・サプライチェーン・マネジメン）を支える効率的物流システム」と謳われている。また、各大綱の推進課題の重点を拾い上げてみると、第一次大綱では国際物流拠点の形成、第二次大綱では国際競争力ある物流システムの構築、第三次大綱では国内・国外ネットワークの形成（東アジア域内物流の準国内化）、そして第四次大綱ではアジアネットワークの形成へと、政策視点が展開されている。

まず、第一次大綱以降の政策展開の中で、主に国際ハブインフラの高度化と規制緩和を通じて日本のハブ空港・港湾の国際競争力の強化と地位回復を目指すことが強調され、やがて競争視点を維持しながらも、アジア経済の成長力を取り込むためのネットワーク化視点、すなわちアジア圏と日本国内との物流の様々な障壁を取り除き、アジア圏の物流の準国内化さらにはアジア圏に広がる

効率的なグローバルSCMの構築を物流面から支援することに、政策視点が拡げられていったことがわかる。

以上3点の基調から見て日本の物流大綱は、結果からみても総花的であり、対処療法的であった。その意味において、戦略性を欠いていたとの評価を避けることはできない。各大綱において、時々個別領域の推進目標や重点課題が並べられてはいるが、それらの政策が「総合的」な具体像を描ききれないところに、長期スパンの戦略性の欠如が表れているといわざるを得ない<sup>10)</sup>。

この点は以下で見るように、日本のロジスティクスインフラ政策、とりわけ国際ハブ港湾及び国際ハブ空港政策においてより具体的に表れている。しかしここであらかじめその原因に言及すれば、東アジアとの競争視点重視の枠組みの中で、東アジアとのネットワーク化からどのように日本経済が利益を得るのか、その方法やそれを実現するビジネスモデルの曖昧さに起因していると思われる。それはまた、グローバル化時代の競争を共に生きるというアジア経済圏と日本経済の共時性とともに、グローバル化の過程で高成長を維持してきた新興国市場と、成熟化する日本経済との異質性に対する冷静な認識が問われていることと同義である<sup>11)</sup>。

## 2 日本のロジスティクスインフラ政策—選択と集中の帰結

日本の総合的ロジスティクス政策における戦略性の欠如についてみてきたが、ここでは、日本のロジスティクスインフラ政策について、国際ハブ港湾政策の現状に焦点を当ててみておきたい<sup>12)</sup>。

### (1) スーパー中樞港湾政策から国際コンテナ戦略港湾政策へ

現在日本の国際ハブ港湾政策は、主に国際コンテナ戦略港湾政策として展開されている<sup>13)</sup>。国際コンテナ戦略港湾政策は、総合的ロジスティクス政策を受けて提起されたスーパー中樞港湾政策を引き継ぐ形で実施されてきた。以下で

は、スーパー中枢港湾政策から国際コンテナ戦略港湾政策への転換についてみておきたい。

スーパー中枢港湾政策は、第一次大綱以来示された日本の主要港湾の急速な国際的地位低下に対する危機認識に基づいて、2002年の交通政策審議会答申「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」（2002年11月29日）によって具体的に提起された。2002年答申では、「対アジア輸送の準国内輸送化」が進展するとともに、「アジア域内において港湾間競争が激しさを増す中で日本の港湾が相対的地位を低下」させており、「国際的な港湾間競争への対応」と「地域の経済活性化」に貢献する政策が目指される必要性が強調された<sup>14)</sup>。

ここで提起されたスーパー中枢港湾政策とは、日本の主要港湾の中から「選択と集中」という考えに基づきスーパー中枢港湾を選定し、官民の資源を集中して、「港湾コストの3割削減、リードタイムの短縮（現状の3・4日からアジアハブ港湾並みの1日へ短縮）、ワンストップサービス」を実現し、「東アジア主要港湾並の高度化」を目指そうとしたものである。これまで見てきた政策的文脈に照らせばいっそう明らかなように、スーパー中枢港湾政策は、台頭する東アジア諸港湾を「国際的な港湾間競争」の競争相手とみなし、港湾インフラの高度化を通じて日本港湾の国際競争力の回復をもくろむ政策であった。しかし、その手法は、「選択と集中」と「規制緩和」「民の活力の導入」でしかなかった。

2004年7月23日に、スーパー中枢港湾が選定された。選定されたスーパー中枢港湾には日本の主要5大港湾がすべて含まれており、「選択と集中」という政策基調に照らしても、実効性に対して当初より厳しい評価が多数みられることとなった<sup>15)</sup>。この点は、政策当局も事実上認めざるを得なかった点である。すなわち、2009年12月に、国際コンテナ戦略港湾委員会が立ち上げられ、2010年2月に国際コンテナ戦略港湾の募集要項が公表されたが、その要綱には、「釜



山港等アジア諸国の港湾との国際的な競争がますます激化するなか、コンテナ港湾について、更なる「選択」と「集中」により国際競争力を強化するため、国際コンテナ戦略港湾を選定するものとする」と述べざるを得なかったことから明らかであった。

公募に際して示された「スーパー中枢港湾政策の総括と国際コンテナ戦略港湾の目指すべき姿」（第3回国際コンテナ戦略港湾委員会、添付資料-1）に従って、前政策の総括と提起された今後の課題を具体的にみておこう<sup>16)</sup>。まずスーパー中枢港湾の総括については、「現時点（平成20年）で、コストは2割弱の低減、リードタイムも1日を達成するなど、当初の目標については視野に入りつつある」としつつも、基幹航路の寄港回数とトランシップ率の減少・抑制基調が止まらない点を問題にしている<sup>17)</sup>。その結果、日本の港湾の現状について、以下のように述べている。

「経済のグローバル化が進展するなか、世界的な海上輸送量はアジア～欧米間を中心に急拡大しており、コンテナ輸送船の大型化や、中国等新興国の港湾も含めた東アジアにおけるコンテナ港湾間競争の激化と相俟って、基幹航路のコンテナ船の我が国への就航が喪失してしまう可能性もあるとの危機感を持つべきと指摘されている。日本全体でも1,900万TEUの貨物量（上海2,600万TEU、釜山1,300万TEU）のなかで、さらなる港の選択と集中が必要である。」

（傍点は筆者）

国際コンテナ戦略港湾政策は、2009年10月に設置された国土交通省成長戦略会議の報告書で挙げられた「海洋立国日本の復権に向けて」に示された政策の一部を具体化するものでもあった。その報告書の中で一貫して強調されているのは、日本が成長地域に位置する先進国であるという「地政学上の有利性」と、「選択と集中」による「ハード・ソフト両面でのインフラ整備による国際競争力の維持」論にすぎない<sup>18)</sup>。スーパー中枢港湾政策における総括の過程で、「選択と集中」「民の視点の導入」「規制緩和」などの基調や政策枠組自体に対する見直しは行われることなく、政策基調実現の不徹底性が総括されたにすぎないこ

とがわかる。国際コンテナ港湾戦略の目標設定における変化については、項を変えて検討する。

## (2) 国際港湾間競争と国際コンテナ戦略港湾政策

以上みたように、国際コンテナ戦略港湾政策は、スーパー中枢港湾政策以来の政策基調と枠組や手法を引き継ぐものであった。2010年8月に、阪神港（神戸港・大阪港）と京浜港（東京港・川崎港・横浜港）が、国際コンテナ戦略港湾に選定された<sup>19)</sup>。しかし、具体的な目標設定において、日本港湾の現状に応じた政策目標の限定・具体化に迫られていた点にも留意が必要である。

国際コンテナ戦略港湾の募集に際して示された添付資料によれば、国際コンテナ戦略港湾の目標は、「2015年を目標に、国際コンテナ戦略港湾において、アジア主要港並みのサービスを実現させる。そのための具体的な指標として、アジア向けも含む日本全体の日本発着貨物の釜山港等東アジア主要港でのトランシップ率を現行の半分に縮減することを目指す。」また「2020年を目標として、アジア発着貨物の国際コンテナ戦略港湾におけるトランシップを促進し、東アジア主要港湾として選択される港湾を目指す。」と謳われていた。

また、選定にあたっては、「民」の視点の港湾運営、様々なコスト低減策、国内貨物の集荷策などの施策の実現可能性が重視され、選定された国際コンテナ戦略港湾は、内航・トラック・鉄道によるフィーダー網の抜本的強化策の推進、民間企業が出資する港湾運営会社の設立、「民」の視点の導入による一体的で戦略的な運営、などの推進が求められたとされている<sup>20)</sup>。

目標の設定からも明らかなように、国際コンテナ戦略港湾政策では、当面の目標として、国内貨物の集荷力の強化に焦点を当てていることがわかる。これは、「国際競争力」の内容を、現状に即して具体的に示した対応であるとともに、日本の諸港湾が釜山港のフィーダー化をしているという現状認識から出発せざるを得ないという意味において、厳しさを増す現状の反映でもあった。

その点も含めて、国際コンテナ戦略港湾の性格づけをめぐる、選定委員会

において基本的な問題にかかわるいくつかの吟味されるべき論点が出されていた。第1回および第2回委員会でも出されたいくつかの意見についてここにあげておく<sup>21)</sup>。

- 国際ハブを目指すのか国内ハブを目指すのか。

「釜山やシンガポールのような「国際ハブ港湾」を目指すのか。まずは、国内フィーダーを充実させて日本国内の貨物を集荷する「国内ハブ港湾」を目指すべきではないか。方向性をはっきりさせる必要がある。」「まずは、海外にトランシップされている貨物を集荷する「国内ハブ」を目指すという考え方は妥当である。このために、内航フィーダーの抜本的な立て直し、育成を急ぐべき。外航船の内航への活用も視野に入れるべき。あわせて、鉄道やインランドデポも一体的にやらないといけない。」

- 「選択と集中」をめぐる問題点

「そもそも「選択」が必要なのか。3つのスーパー中樞港湾への支援を充実させるべきでないか。」

- 運営主体、「民」の視点導入論の具体化に関する問題

「港湾の経営や、貨物の集荷について、誰が主体的に行うのかをはっきりさせるべき。」「民営化は進めるべきであるが、民営化といっても、単なる株式会社では意味がなく、市場的な観点を入れられるか、特にマネジメントの観点をもった人材を入れられるかが鍵。」

- 政策主体、総合性・戦略性にかかわる問題

「国際コンテナ戦略港湾においては、港湾の範囲にとどまらないで、内航や鉄道も含む総合政策として取り組むべきであり、港湾局以外の施策や、その他省庁の施策も含めて総合的なバックアップをすると明示すべき。」「そもそも国が港を選定して、政策を集中させるべき。今回の選択と集中で、国は何を目指し、何を実施するのかに重点を置いてほしい。」「国が主体的に関わり、可能な限り早く政策を総動員しなければならない。」

これらの意見や論点のすべてについて、委員会で明瞭な決着がみられたわけ

ではないと思われる。しかしここでは、今後も問われるべき主な問題点が指摘されていることに留意しておきたい。

### (3) グローバル物流量の二極化傾向と日本の国際ハブの相対的位置

以上でみてきたように、日本の総合的ロジスティクス政策は、国際競争力の維持を基調として、アジア圏との「競争」と「ネットワーク化」とを両輪として進められてきた。また、国際ハブのインフラ投資において、そのような政策視点が具体化するよう図られてきたことがわかる。

しかし、アジアとの競争視点とネットワーク化視点は、必ずしもバランスをとりながら成功裡に機能してきたとは言えない。むしろ日本の国際ハブ政策は、一つのディレンマに陥っている。そのディレンマとは、東アジア物流の準国内化あるいは効率的なサプライチェーンの形成＝ネットワーク化が進展すればするほど、日本の国際ハブの地位が相対的に低下していくというディレンマである。

図表IV-1は、日本の主要港湾の相対的地位の低下を示している。『海事レポート』に掲載され、しばしば引用される図である。コンテナ取扱個数のランキングとその推移を見れば、日本の主要港湾の凋落ぶりと、アジア諸港湾、特に中国港湾の台頭がいかにも顕著であるかが示されている。しかしこの図を読み取る前提として、世界の物流動向はマクロ的・量的に見れば二極化している、という認識を持ってこの図は読まれるべきである。

世界の物流量の二極化傾向とは、成長著しい新興市場を中心とした地域から発生する膨大な物流量と、成熟化する先進諸国を中心とした物流量の抑制基調との乖離が進行していることである。この傾向は、金融危機以降も観察され今後も継続すると予測されている<sup>22)</sup>。

この図においても、2011年現在の各港湾のコンテナ貨物取扱量を表す円の大きさが、日本の港湾と中国諸港湾とは絶対的に相違しているだけでなく、取扱コンテナ量の増加率にも着目しておかなければならない。例えば、上海港は

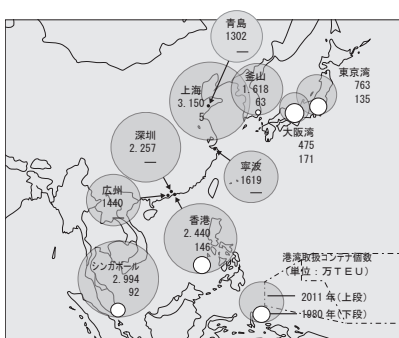
Ⅳ 地域経済の発展戦略とロジスティクスインフラ政策（鈴野）

この約30年間でコンテナ取扱貨物量を630倍にしているが、大阪湾のそれは2.8倍にすぎない。海上コンテナ貨物における二極化傾向が明瞭に示されている<sup>23)</sup>。

これらの数値は、両港湾の位置する地域が、世界の成長地域と世界一のスピードで高齢化を進めてきた成熟地域との彼我の差であることを示す数値であり、両港湾の置かれた経済的環境と果たすべき諸機能の相違—異質性を表すには十分な数値である。したがってまた、日本港湾と、台頭著しいアジア諸港湾の性質の相違を踏まえることなく、日本港湾のハブとしての発展戦略を描くことは不可能であることを示す数値でもある。世界物流量の二極化傾向すら踏まえないロジスティクスインフラ政策に、戦略性や具体性と実効性を求めることは難しい。

以上みてきたように、日本のロジスティクスインフラ政策には、そのディレンマ状態から抜け出す戦略が求められている。それはまた、政策を構想する前

【アジア主要港のコンテナ取扱個数】



TEU (twenty-foot equivalent unit):  
 国際標準規格 (130規格) の  
 20 フィートコンテナを1とし、  
 40 フィートコンテナを2として  
 計算する単位。

※東京湾は東京港・横浜港、  
 大阪湾は大阪港・神戸港。

出典: CONTAINERISATION INTERNATIONAL Yearbook 1992  
 CONTAINERISATION INTERNATIONAL September 2011, March 2012 ともに国土交通省港湾局作成

【世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング】

(単位: 万TEU)

1980年		2011年(速報値)	
港名	取扱量	港名	取扱量
1 ニューヨーク/ニュージャージー	195	1(1) 上海	3,150
2 ロッテルダム	190	2(2) シンガポール	2,994
3 香港	146	3(3) 香港	2,440
4 神戸	146	4(4) 深圳	2,257
5 高雄	98	5(5) 釜山	1,618
6 シンガポール	92	6(6) 寧波	1,469
7 サンファン	85	7(7) 広州	1,440
8 ロングビーチ	82	8(8) 青島	1,302
9 ハンブルク	78	9(9) ドバイ	1,300
10 オークランド	78	10(10) ロッテルダム	1,190
13 横浜	72		
16 釜山	63	27(25) 東京	455
18 東京	63	40(36) 横浜	308
		47(48) 名古屋	255
39 大阪	25	49(47) 神戸	247
46 名古屋	21	56(56) 大阪	228

【注】外内貨を含む数字  
 ( )内は2010年の順位  
 ※大阪港は上位50位以下のため順位不明

図表Ⅳ-1 日本の主要港湾の相対的地位の低下

出所) 『海事レポート』2012年版、137ページ。  
 備考) 図中の「.」の有無、表と合致しない数値は原文のママとした。

提として、東アジアの成長する経済圏とその東端に位置しながら急速に成熟化する日本経済との異質性と共時性に関する冷静な認識を持つことが求められていることに他ならない。

### 3 関西地域の経済発展戦略とロジスティクスインフラ政策

ここまでの考察からわかるように、日本の総合的ロジスティクス政策、あるいはロジスティクスインフラ政策が、グローバル化時代の日本経済に相応しい戦略性を現状で持ち得ていないのは、アジア経済圏と日本経済の関係性を踏まえた発展戦略を十分に描き切れていないところに原因の一つがあったといえるだろう。同様の関係性が、地域経済の発展戦略とロジスティクスインフラ政策との間にもみられる。ここでは、関西圏の発展構想においてロジスティクスインフラ政策がどのように位置づけられているか、官主導及び経済界主導の計画について一瞥しておきたい。

#### (1) 「関西メガ・リージョン活性化構想」

2009年3月近畿経済産業局が公表した、「関西発！経済再生拠点化計画～関西メガ・リージョン活性化構想」は、経済産業省による「新経済成長戦略（2008改訂版）」（2008年9月19日閣議決定）を「地域において実践するため、同戦略を基本として、その後の経済環境変化も勘案しつつ、関西経済の特徴と独自性を踏まえた「地域戦略」として再構築」<sup>24)</sup>したものであると謳われている。中央官庁主導の上位計画を受けた官主導の地域政策・計画を提示する典型例として、ここで取り上げておこう。

「関西メガ・リージョン活性化構想」の本文では、関西が「世界経済再生と新たな産業創出のモデル拠点」となるために、以下の5つの基本的方向に政策展開することが謳われている。まず、①関西地域の特性を生かした世界をリードする先端産業成長の育成・強化をはかる（「強い分野をより強く」）、そのため

に、②国内外の企業間連携や産学官の連携を深め地域産業を支援する（「協創する関西」（～協力し創造する関西～））、③今後最も成長が期待される分野として、環境・エネルギー分野における関西独自の課題解決策を最先端モデルとして開発し世界に発信する（「エコで装備する関西」）、④産業関連政策の効率化を図るため、広域連携によるハード・ソフト両面の基盤整備を推進する（「つながる関西」）、⑤世界市場の獲得を目指す（「世界に開く関西」）、という構成になっている。

一言でいえば、国際競争力のある産業の育成のために産官学の資源を集中し、基盤となる広域的インフラ整備と世界市場の需要獲得を目指し、そこに環境要因をつけ加えたものであるといえる。そこには特段の戦略性を持つ施策は提示されてはいない。

ロジスティクスインフラにかかわる項目を今少し具体的にみても、「関西地域の経済産業の現状と課題」の「関西地域の弱み」の項目の一つとして、高速道路網の接続問題とともに、「インフラの利便性の低さ」の中で、「①海外に比べ高コスト、手続き、運用面での非効率」として、関西国際空港及び大阪港・神戸港がアジアの国際ハブとの比較で、コスト、24時間化、ネットワーク化（基幹路線・航路の発着・寄港回数など）などの面で劣っていること、特に「②空港（国際輸送）に対する産業界からの高い不満」として関西国際空港のアクセスの悪さが指摘されている程度である。

また、46項目示されているアクションプランのなかで、ロジスティクスインフラ政策に直接該当するものは、「No.32関空と都心部とのアクセスの大幅改善（関空—大阪駅間30分構想の実現等）」及び「No.33「ミッシングリンク」の早期解決に向けた検討・推進」の2項目である。関西の産業、消費、廃棄、社会構造などを踏まえた提言はみられないだけでなく、国際ハブの整備は国の政策に任せ、地域戦略の視点から、現状に対する危機認識を十分に踏まえた施策は特にみられない。重点政策項目の羅列としてみても、インフラ政策の重要性に対する認識がみられるとは言い難い内容である<sup>25)</sup>。

## (2) 「関西ビジョン2020」

次に、経済界の提言の一例として、「関西ビジョン2020：関西、おもしろい！ Dynamic Kansai！－関西の「突破力」で世界に貢献－」をみておこう。社団法人関西経済連合会が2008年10月に公表した文書である。本文は分量的にも短く、地域計画というよりも、2020年にむけて関西の「ありたき姿（ありたい姿＋あるべき姿）」に関する簡単なスケッチを示したものである。

この文書の特徴は、第一に、「2020年に向けた「重点テーマ」」の最初に「「環境・エネルギー革命」で世界を大転換！」の項目を掲げ、「世界の環境問題、資源・エネルギー問題の解決、「低炭素化社会」の実現を目指す」とうたわれている点。第二に「道州制の実現で分権型社会を構築！」という項目を掲げ、「世界的な地域間競争の中で、魅力と競争力を備えた存在感ある地域として発展するために、府県域を超える広域圏での地域経営力を向上させ、効果的な地域戦略の実行が可能となるよう関西広域連合の機能の拡大を図る」ことを謳っている点。第三に「21世紀関西版ポート・オーソリティ構想」が提言されている点である。

ここでは、ロジスティクスインフラ政策と直接かかわる「21世紀関西版ポート・オーソリティ構想」について取り上げる。「関西ビジョン2020」では、以下のように述べられている。「こうした企業活動を物流面から支えるために、欧米におけるポート・オーソリティを参考にした新たなシステムを導入する。港湾については、まず、入港料の一元化と港湾利用手続きの統一を図る。そして、阪神港をはじめ大阪湾岸の諸港湾、さらには舞鶴港はじめ日本海側港湾も含めた一体的運営により、選択と集中による競争力強化を図る。／関西国際空港・大阪国際空港・神戸空港の一体的運営を実現したうえで、これら3つの空港と阪神港はじめ諸港湾・阪神高速道路など幹線道路を総合的に整備・運営・管理できる組織の検討を行うなど、アジアNo.1の低コスト・高効率の物流インフラを整備する」ことが提案されている。さらに、「関西版ポート・オーソリティ構想」の提言の具体化についてみる。



2011年5月に、「関西ビジョン2020」での提言を受けて、「関西版ポート・オーソリティ構想：2020年に目指すべき姿についての提言」が公表された。簡潔な本文と、参考資料として海外調査報告が付されている<sup>26)</sup>。

この報告書に示された提言の要点を示すと、まず現状として、「関西の交通・物流基盤の現状は、事業会社（事業主体）への出資者、オーソリティ（管理主体）ともに、利害の異なる複数の団体に構成されており、関西を一つの地域として戦略を描き、関西全体として最適な広域交通・物流を実現する体制にない」と認識している。また、大阪港埠頭公社と神戸港埠頭公社の経営統合と民営化へ向けた動き、関西空港と大阪空港の統合と民間事業会社への営業権の譲渡、特別地方公共団体としての関西広域連合の誕生、国の出先機関の廃止の方向、などを踏まえて、関西版ポート・オーソリティ構想実現の2つのアプローチが検討されている。

2つのアプローチとは、「事業主体の民営化と統合・合併」あるいは「オーソリティ（管理主体）の一元化」の選択である。両社のメリットデメリットの比較、海外事例の調査を踏まえて、「関西広域連合が関西の一元的なオーソリティとして事業会社と連携し広域交通・物流基盤を一体的に運営する機能（ポート・オーソリティ機能）を担う」案が提言されている。

ポート・オーソリティのあり方について、その具体的内容に踏み込めば、様々な意見や異なる具体策、また対立する評価もあり得る<sup>27)</sup>。地方分権化の枠組みに関する政治的選択にかかわる諸要因、特に関西地域においては、関西広域連合の今後の展開など、様々な要因が変化している中で、このような提案の具体的評価は今後も揺れていくと思われる。

ロジスティクスインフラを戦略的に整備・管理するために、それを担保する何らかの組織が必要であるとの提言自体には、総論としては一定の賛同が得られるであろう。グローバル都市地域の発展として関西圏の将来像を考える上で、地域全体の包括的なロジスティクスインフラに関する戦略的計画の立案・実施・評価に関する何らかのオーソリティの形成が必要となることを指摘した

ことは注目されてよい。「関西活性化ビジョン2020」において、将来の地域像として「環境・エネルギー」の問題と、「地方分権」の枠組みを提起している点も同様である<sup>28)</sup>。

## おわりにかえて

日本のロジスティクス政策は、グローバル化時代の国際競争を生き抜くための戦略の一環として重要である。同時に、成熟化する国内市場に適合的なロジスティクスシステムの再編成の課題にも直面している<sup>29)</sup>。前者の課題は、「アジア経済の成長力をどう取り込むのか」、後者の課題は、「少子高齢化、情報化、成熟化する社会に適合的な、持続可能な社会基盤としてのインフラの再構築」が問われていると言い換えることができるであろう。

しかし、本稿の考察からも明らかなように、日本のロジスティクスインフラ政策は、これらの課題に充分には応えられないでいる。元来、ロジスティクス政策の戦略性は、ロジスティクス政策独自の問題であると同時に、前提となる日本経済全体の成長戦略や、地域の発展戦略の構想に位置づけられて初めて担保される得るものであるからに他ならない。

グローバル化時代の地域戦略が、地方分権化の方向に構想され得ることは、多くの論者の共通する見解である。今日の問題は、分権化を前提にしたうえで、その先にどのような地域再生の具体的イメージを抱くかということに、大きな岐路があるといつてよい<sup>30)</sup>。グローバル経済のダイナミズムを取り込む経済システム、新しいエネルギー構想、成熟社会に相応しい持続可能な分権型の経済・社会システム、自立した分権型の地域を高次のレベルでネットワーク化するシステムへの展望<sup>31)</sup>、これらの発想を取り込んだ日本経済の成長戦略や地域政策に位置づけられたロジスティクス政策の構想が切実に求められている。

《参考文献》

- 経済産業省『通商白書』各年版  
国土交通省『国土交通白書』各年版  
国土交通省海事局『海事レポート』各年版  
国土交通省航空局『航空物流レポート』各年版  
国土交通省航空局『わが国航空貨物のグランドデザイン』2009年  
アジア・ゲートウェイ戦略会議「アジア・ゲートウェイ構想」（2007年5月16日）  
国土交通省成長戦略会議「国土交通省成長戦略」（2010年5月17日）  
近畿経済産業局「関西発！経済再生拠点化計画～関西メガ・リージョン活性化構想」（2009年3月26日）  
公益社団法人関西経済連合会「関西ビジョン2020：関西、おもしろい！Dynamic Kansai！－関西の「突破力」で世界に貢献－」（2008年10月7日）  
公益社団法人関西経済連合会「関西版ポート・オーソリティ構想：2020年に目指すべき姿についての提言」（2011年5月）  
「総合物流施策大綱」運輸省（現国土交通省）（1997）  
「新総合物流施策大綱」国土交通省（2001）  
「総合物流施策大綱（2005-2009）」国土交通省（2005）  
「総合物流施策大綱（2009-2013）」国土交通省（2009）  
「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」国土交通省交通政策審議会答申（2002年11月29日）  
「我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策のあり方」国土交通省交通政策審議会答申（2008年4月11日）  
「スーパー中枢港湾選定委員会」議事録、資料  
「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」各回委員会の概要、添付資料  
「国際バルク戦略港湾検討委員会」各回委員会の概要、添付資料  
  
赤井伸郎（2010）『交通インフラとガバナンスの経済学』有斐閣  
内橋克人（2011）『共生経済が始まる』朝日文庫  
金澤史男編（2002）『現代の公共事業－国際経験と日本』日本経済評論社  
津守貴之（2006）「日本港湾の「国際競争力」とは何か」財団法人山縣記念財団『海事交通研究』No.55  
林 宜嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』有斐閣

- 広井良典 (2006) 『持続可能な福祉社会』 ちくま新書
- 宮下國生 (2007) 「国際物流とインフラ整備」 『運輸と経済』 2007年 8 月号
- 権五京・李志明・苦瀬博仁 (2011) 「日本・韓国・中国における総合物流政策の比較研究」  
『日本物流学会誌』 第19号
- 館野仁子・北波道子 (2011) 「グローバル都市地域の成長と日本のロジスティクス政策」 関西  
大学経済・政治研究所 『都市経済の諸相』 研究双書152冊、第3章
- 館野仁子 (2012a) 「グローバル金融危機と国際物流の動向」 高屋定美他共著 『グローバル金  
融危機と経済統合：欧州での教訓』 第7章、関西大学出版部
- (2012b) 「グローバル金融危機と成熟社会のロジスティクス政策」 高屋定美他著  
『グローバル金融危機と経済統合：欧州での教訓』 第8章、関西大学出版部
- (2009) 「グローバル・ロジスティクス政策に向けて」 『関西大学商学論集』 第53巻  
第6号
- (2005) 「東アジアの交通・情報ネットワーク」 田坂敏雄編 『東アジア都市論の構想』  
第1章、御茶の水書房
- McKinnon, Alan C., Michael Browne and Anthony Whiteing (eds.) (2010) *Green Logistics*,  
Kogan Page Ltd (2<sup>nd</sup> ed. 2013)

## 注記

- 1) ロジスティクス政策は、考察対象として、それ自体相対的に自立した独自領域であると同時に、経済の成長政策や地域経済の発展戦略を構成する一領域であるという意味において、経済政策や地域戦略に大筋において規定される従属的な領域でもある。ロジスティクス政策の前提として、どのような経済政策や地域戦略が構想されているかということが、ロジスティクス政策分析の前提とならざるを得ない。本稿では、そのような基本的な関係を踏まえつつ、ロジスティクス政策の視点からその関係性に考察の焦点をおいた。なお、本稿の執筆は筆者の在外研究期間中であり、主に利用可能な文献・資料等の制約により、本研究助成を受けたものも含めてこれまでの拙稿で展開をしたデータおよび論点の多くを援用したことを、記してお断りしておきたい。
- 2) 欧州の先進諸国をはるかに凌ぐ日本社会の高齢化スピードも、日本社会の急速な成熟化を表す一つの指標として読むことができる。
- 3) 2000年代に入り「アジアの成長力を取り込む」及びその類似表現が、政府や経済界の関係文書でも頻繁に使用され始めた。例えば、旧安倍内閣時代に公表された「アジア・ゲートウェイ構想」(2007年5月16日)は、その使用例の一つである。「アジア・ゲートウェイ

#### Ⅳ 地域経済の発展戦略とロジスティクスインフラ政策（飴野）

構想」の批判的検討については、飴野（2009）参照。なお、日本経済のグローバル化の程度と内実のあり方が、日本のGDPや国内雇用に与える影響について、白書類においてもようやく分析の俎上に上り始めている。例えば、『通商白書2012年版』では、ドイツ経済との比較を通じてグローバル化のあり方を検討する記述が随所にみられる。

- 4) 東アジアの成長構造と高度なロジスティクスインフラ整備の関連性については、飴野（2005）参照。
- 5) 戦後日本のロジスティクスインフラ投資を含んだ公共投資政策が、高度経済成長以降は、政策の主目的が地域における雇用創出機能に軸足を移すようになり、日本の貧困な社会保障を補完する政策として機能してきたとの指摘が多くみられる。日本のインフラ投資政策の日本の特質および社会経済的機能変化については、例えば、金澤（2002）、広井（2006）など参照。
- 6) 日・中・韓の総合的ロジスティクス政策の比較研究については、権・李・苦瀬（2011）参照。
- 7) 第一次から第四次までの大綱は、「総合物流施策大綱」（1997年4月4日、閣議決定）、「新物流総合施策大綱」（2001年7月6日、閣議決定）、「総合物流施策大綱（2005-2009）」（2005年11月15日、閣議決定）、「総合物流施策大綱（2009-2013）」（2009年7月14日、閣議決定）である。各大綱については、国土交通省のHPより（最終アクセス2013.1.10）。
- 8) 日本の総合的ロジスティクス政策の特徴についてより詳しくは、飴野・北波（2011）参照。
- 9) 1997年は、橋本内閣の下で構造改革政策が提唱された時期であり、国際競争力を阻害している高コスト構造の一分野として運輸通信業も槍玉に挙げられていた。しかし、産業構造や消費構造などの相違を踏まえない「物流コストの比較」に、政治的意味を裏打ちする実証的意味がどの程度あったのかについては、慎重な検討が必要な事柄である。
- 10) 台頭する東アジア諸港湾・空港に匹敵する日本港湾・空港のインフラとしての高度化を図れば、東アジア諸港湾に伍するだけの国際貨物を集荷できるとする政策イメージに、いかなる意味でも具体性を見出すことは、当時から困難であった。
- 11) アジア経済圏の共時性と異質性の認識の重要性については、飴野（2012b）参照。
- 12) 日本のハブ空港政策も現在大きな課題を抱えているが、本稿では扱えなかった。
- 13) 国際コンテナ戦略港湾政策と並行して、現在国際バルク戦略港湾政策が推進されている。2011年5月に以下の諸港湾が、国際バルク戦略港湾として選定された。穀物については5者5港（鹿島港、志布志港、名古屋港、水島港、釧路港）、鉄鉱石は2者3港（木更津港、水島港・福山港）、石炭は2者3港（徳山下松港・宇部港、小名浜港）である。2015年までに、現在主力級の船舶の満載状態での入港、2020年までにパナマ運河拡張を見据えた最大

級の大型船舶の満載での入港を可能とすることを目指し、大型船舶に対応する港湾機能の拠点的確保、輸入の効率化のための企業連携の促進、「民」の視点での効率的な運営体制の確立などが謳われている。国際バルク戦略港湾政策については、本稿では言及していない。

- 14) この答申で提起された港湾政策の枠組みは、一つは「スーパー中核港湾の整備」であり、もう一つは、「各地域とアジア諸港湾とのダイレクト航路の充実」政策であった。この2系列の港湾整備政策の枠組みは、2008年の交通政策審議会答申や2009年の第四次大綱にも受け継がれていく。
- 15) 選定されたのは、以下の港湾であった。阪神港（大阪港・神戸港）、伊勢湾（名古屋港・四日市港）、京浜港（東京港・横浜港）。本稿ではスーパー中核港湾政策の展開や問題点について言及しなかった。スーパー中核港湾政策の批判的検討については、飴野・北波（2011）、また異なる視点からではあるが、津守（2006）、宮下（2007）など参照。
- 16) 引用は、国土交通省HPによる（最終アクセス2013.1.10）。
- 17) 「基幹航路寄港回数に着目すると、2000年（平成12年）から2008年（平成20年）にかけて、上海港、釜山港における年間寄港回数は増加する一方、東京港は微減、横浜港は横ばい、名古屋港、大阪港は微減、神戸港は減少となっている。フィーダー貨物の割合が大きい神戸港から、瀬戸内海を中心に釜山フィーダーに貨物が流出していることも要因のひとつと考えられる。スーパー中核港湾全体では、政策開始後（2008/2004）の基幹航路就航回数は全体で-3%であり、取り組み前（-18%、2004/2000）と比較し、減少傾向は緩やかになっている。」「全国の海外トランシップ率に着目すると、1998年（平成10年）から2003年（平成15年）までに約10%上昇している。これに対し、2003年（平成15年）から2008年（平成20年）にかけては2.4%の上昇であり、上昇傾向ではあるものの、政策開始前に比べ減速している。」（添付資料-1、2ページ）
- 18) 国土交通省成長戦略会議「国土交通省成長戦略」（2010年5月17日）、「海洋分野」参照。
- 19) 応募は、京浜港（東京港・川崎港・横浜港）、伊勢湾（名古屋港・四日市港）、阪神港（神戸港・大阪港）、北部九州港湾（博多港・北九州港）の4件であった。
- 20) 「添付資料-1」及び国土交通省HPによる。
- 21) 以下の意見は「国際コンテナ戦略会議議事概要」第1回及び第2回、国土交通省HPより（最終アクセス2013.1.10）。
- 22) 世界の物流量の二極化傾向と金融危機後の国際物流量の動向については、飴野（2012a）参照。また、近年中国沿岸部の諸港湾の発展をみれば、一極のハブへの集中傾向よりも、隣接するハブへの分散化傾向も観察される。隣接する地域における複数巨大ハブ港湾の同時的発展現象は、後背地から発生する膨大な物流量を背景とした、新興市場に特有の現象

#### Ⅳ 地域経済の発展戦略とロジスティクスインフラ政策（飴野）

の一つであり、情報化の進展する現代における、ハブの分散化と高次の集約化現象の進展とみなすことができる。このような現象も、グローバル物流の二極化傾向に付随する現代的な現象である。

- 23) トランシップ率の問題は重要ではあるが、この数値の相違をみれば、二極化傾向を読み取るうえで特に問題にはならない。
- 24) 近畿経済産業局HP（最終アクセス2013.1.10）より。
- 25) 近畿経済産業局の他の報告書などにおいても、地域政策に位置付けられたロジスティクス政策あるいはロジスティクスインフラ政策はみられないというのが現状である。例えば、2011年3月に公表された、「平成22年度新成長産業創出促進事業：関西成長産業のための拠点間連携強化事業～関西のポテンシャルを活かした国際戦略拠点形成へ向けて～実施報告書」においても、ロジスティクスインフラ政策については、アジアハブとの比較で規制緩和策の必要と複数空港の一体的運営や港湾運営への民の導入が指摘されているだけであり、具体的な地域イメージや地域戦略に位置付けられたインフラ政策はみられない。
- 26) 調査の趣旨と対象については、「海外事例について、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社、ロンドン交通局、イル・ド・フランス交通連合を参考の対象にした。そのうち、フランスで地方分権の進捗とともに設立されたイル・ド・フランス交通連合が最も参考になると判断し、そのガバナンスの手法を中心に国内で得られない細部情報を収集するため、現地調査を実施した。加えて、同じイル・ド・フランス州エリアには3つの空港と11の飛行場を管理するパリ空港公団が、近隣国にはヨーロッパ最大のロッテルダム港があり、それら複数の空港や港湾と産業エリアを一元管理する管理主体についても現地調査を行った。」（「関西版ポート・オーソリティ構想（参考資料）」13ページ）
- 27) 交通インフラのガバナンスのあり方について検討したものとして、赤井（2010）参照。
- 28) グリーンロジスティクス政策の重要性については、本稿では言及できなかった。グリーンロジスティクス政策の現状と課題については、McKinnon et al（eds.）（2013）参照。
- 29) 日本のロジスティクスインフラ政策の2つの課題とその関係性については、飴野（2009）、（2012b）参照。
- 30) 市場に委ねておけば自由な資本と労働の地域移動が生じ地域間格差の縮小と効率的な地域構造の形成が実現すると説く新古典派的な地域論を批判して、新しい地域再生の道を模索する議論が近年あらためて多くみられるようになった。例えば、林（2009）など参照。また異なる視角からであるが、コンパクトシティの提案や、食糧（Foods）、エネルギー（Energy）、ケア（Care）の自給圏を構想した、内橋（2011）などの地域構想の提案が目される。
- 31) 分権化の先に新しい地域の再生を構想する多くの戦略の岐路は、現代的生産力の新しい

基礎であるICTが提供するネットワークの生産力をどう取り込むかによって、大きな選択肢があるように思われる。従来型の競争的な分権論の呪縛から解放たれて、新しいネットワーク型分権に基づく地域再生構想を支え得る新しいロジスティクスインフラ政策の構想、すなわちICTの生産力を取り込み具体化するロジスティクスインフラ政策が求められている。ネットワークの生産力については、飴野（2009）、競争的分権とネットワーク型分権については、飴野（2012b）参照。