

日本における港湾政策の変容に関する考察
—釜山港との相互依存関係を踏まえた対応を中心に—

長田 元 (財務省北陸財務局) ※
※本論は、筆者の個人的な見解である。

キーワード ネーションの政治経済学 ナショナリズム 対外政策 相互依存論

1. 問題の所在

大韓民国(以下：韓国)にある釜山港は、世界約100か国にある500の港湾と結びつき、かつ、少なくとも日本にあるどの港湾よりも質の高いサービスを安価に提供している港湾である。

釜山港の2012年のコンテナ取扱量は、世界第5位、日本で最も取扱量が多い東京港(世界第29位)の約3.6倍の取扱量を有している。また、釜山港は、新潟港、伏木富山港、金沢港など、日本海側にある主要な港湾とも航路が開設されており、日本からの貨物の取り込みにも一定の成果を上げている。こうした釜山港との繋がりは、日本海側港湾の発展にも資するものとなっている。

現状、釜山港は、韓国経済のみならず、日本を含む周辺国にとっても重要で存在感・影響力のある港湾であると捉えることができる。

日本の港湾と釜山港の物流関係を国際政治経済論の立場から考察すると、釜山港が安価な形で世界各国と結びついた港湾サービスという国際公共財(に近いインフラ)を安価に提供し、主として日本海沿岸の港湾がこれを利用しているというグローバル化の一例であり、相互依存の深化の一例として捉えることができよう。

グローバル化とこれに対応する国家(本論では国の行政機関)の役割については、大きく分けて、新自由主義(リベラリズム)の立場と政治経済学的な立場により分類さ

れると考えられる¹が、グローバリゼーションと主権国家の関係については、主たるものとして、次のような論争がある。それは、グローバル化した環境において国家の役割は低下するか、それとも強化されるのかという問いである。

こうした問いに対して、日本政府による港湾行政の実態は、国土交通省が港湾の地位向上を目的に、国際コンテナ戦略港湾政策を立案し、京浜港と阪神港を当該政策の対象先として巻き返しを図ろうとするものである。

港湾政策を巡る日本の実態は、これから論じるように、政府の関与を強め、自国の港湾の国際的な地位を向上させようとするものであり、グローバル化は国家の役割を強化させている一例であると捉えることもできる。港湾政策の推進に当たっては、対外政策の視点を如何に反映させるかが重要である考えることができる。

対外政策について、渡辺 昭夫は『対外政策においては、グローバリゼーションと地域政策が重要視され、主権国家の枠組み自体が揺らぎつつある近年の状況では、対外政策の内容、対象、手段も複雑になってきている。たとえば、特定の国家を相手とする伝統的な二国間外交のほか、ある地域の全体を対象とする地域政策という視点が重要になってきた。』と論じている²。対外政策の変化の前提となるグローバリゼーションについては、理論的な前提として相互依存の前提が挙げられる。

相互依存論について、藤原 帰一は事実としての相互依存の進展は国際政治を取り巻く環境の変化であって、各国政府の決定を直接に変えるわけではなく、ましてリアリズムに代わる新たな国際政治のモデルにはなり得ないとしながらも、国際関係の制度化の可能性を探るうえで、いわば基礎的な条件を提供していると考えられると論じている³。

本論では、グローバル化や相互依存の深化を肯定的に捉える者が提唱するように、他国の国際公共財を適正な費用負担のうえに利用することにより、自らは他の課題に予算や人的資源等を投入できるというメリットがあるにもかかわらず、なぜ、日本は韓国との相互依存度を低下させようとしているのかについて、相互依存の実態を踏まえたうえで、ネイションの政治経済学の視点から分析を行うことで、日本政府による釜山港への対抗策の正当性を論じるとともに、こうした対抗策が日本のみならず北東アジア地域全体の発展に資するものにつながることを明らかにしたい。

2. 日本政府の対抗策（日本政府のハブ港湾政策に関する現状について）

釜山港の発展に対して、日本政府は2002年から審議が始まったスーパー中枢港湾プロジェクト、2009年から始まった国際コンテナ戦略港湾政策の推進、港湾法の改正を行うことで他国との競争を意識した港湾行政を推進している。

スーパー中枢港湾プロジェクトでは、港湾行政を担当する国土交通省が民間事業者が複数のコンテナターミナルを一体的に運用することを目指すとともに、水深-15m以深の岸壁を含む連続3バース以上の埠頭を形成することにより、港湾コストの低減とリードタイムの短縮を行うことで、企業及び港湾の国際競争力を向上させようとし

た。これらの目標を達成するために、国、地方自治体が管理する岸壁の貸付制度や、荷役機械を調達する際の無利子資金貸付制度が盛り込まれている。

国際コンテナ戦略港湾政策では、国土交通省が「選択と集中」を進め、京浜港・阪神港の2港湾を対象として「選定」し、明確な目標を設定したうえで、アジアと北米・欧州等を結ぶ基幹航路の日本への就航を維持・拡大するためのハード・ソフト一体となった施策を「集中」して実施している。

集中して実施する施策については、①埠頭群を運營業務の民営化の推進やターミナルの一体運営の推進によるターミナルコストの低減、②内航をはじめとするフィーダー網の抜本的な強化による広域からの貨物集約のなどを行うこととし、これらの施策を行うことで、アジアと北米・欧州を結ぶ基幹航路の日本への就航を維持・拡大すること、2015年までに国内ハブの完成、釜山港をはじめとする東アジア主要港でのトランシップ率半減、2020年までに国際トランシップも視野に入れ、世界中の利用者に東アジア主要港（東アジアのハブ）として選択される港湾にすることとした。

スーパー中枢港湾プロジェクト及び国際コンテナ戦略港湾政策については、政策遂行を法的に担保すべく、港湾法の改正が行われている。

港湾法改正の背景は、国土交通省が京浜港・阪神港に寄港する基幹航路を通る船舶の便数減少に歯止めがかからない状況を問題と捉え、京浜港・阪神港の競争力を強化することにより、日本に寄港する基幹航路の便数を維持・拡大していくことが必要であると捉えたことによるものである⁴。

法律の改正内容を考察すると、法律の改正するにつれ、国は港湾運営に対する関与を強化するものとなっていると捉えること

ができる。

とりわけ、2011年3月31日の改正では、国際コンテナ戦略港湾として選定した京浜港及び阪神港を、“国際戦略港湾”として法律上他の港湾と区別する形で定義するとともに、“国際戦略港湾”において実施する直轄港湾工事の国負担率を2/3から7/10に引き上げがすることが明記された。また、国際戦略港湾において港湾運営会社制度を創設し、国際戦略港湾の管理及び運営について、これまで地方自治体が行ってきた管理及び運営を、管理については地方自治体が、運営については港湾運営会社が行うこととした。

2014年3月31日の改正では、2011年3月31日の港湾法改正において創設した港湾運営会社について、国が当該運営会社に出資することを可能とする改正を行った。

港湾法改正を考察すると、改正の目的は、主に地方自治体及び地方自治体の出資を受けた港湾運営会社が行ってきた港湾の運営について、2011年3月31日の港湾法改正において、港湾運営会社制度を創設し、港湾施設の運営を民間部門である港湾運営会社が行うことで、一般的に時意思決定に時間がかかるとされる公共部門(地方自治体)より早い意思決定、コストを意識した効率的な経営を期待して創設されてものと考えられる。

また、国際コンテナ戦略港湾を法律上、国際戦略港湾と位置付けるとともに、法律において当該港湾に対しての支援を強化することを明記するなどの国による港湾運営への支援及び関与が強化されたものと捉えることができる。

更に、運営会社への出資の目的については、これら運営会社への関与を強めることにより、国の政策を推進することにあると捉えることができる。

このように、日本の港湾政策は、国が港

湾振興により責任と関与を強める形で推進されてきたと捉えることができる。

加えて、京浜港の計画においては、東アジアの主要港として選ばれる港を目指すことが明記され、他国との競争を意識したものになった。日本国内にとどまらず、アジア諸国からの貨物についても国際コンテナ戦略港湾の集貨の対象となり、地域政策についての視点が明確になった。

3. 相互依存論による考察

日本の港湾と韓国の港湾には、釜山港の地位向上に対して、スーパー中枢港湾プロジェクト及び国際コンテナ戦略港湾政策の推進、港湾法の改正につながったという点において、相互依存の関係があると考えられる。

相互依存による考察を行う際、敏感性及び脆弱性の視点からの分析がある。敏感性については、釜山港の地位向上及び日本からの貨物の取り込みが、日本の港湾の地位の相対的な低下をもたらし、日本政府は、こうした現状に対して釜山港への依存度を低下させようとする政策の立案を促したという点において、日本にとって敏感性があると捉えることができる。

脆弱性については、日本が国際コンテナ戦略港湾政策において東アジアの主要港を目指すという目標を掲げ、自国の港湾の地位を向上させようとしている点において、日韓の物流関係の変更に挑戦しようとしていることから、脆弱性を低下させようとしていると考えることができる。

韓国政府が発展させた釜山港は、安価な料金でどの国の貨物も取り扱っていることから、厳密には国際公共財とは言えないものの、これに近い性質を持っていると考えられる。

しかしながら、日本は釜山港に対する依存を高めようとはせず、釜山港に対抗して

いく措置を講じており、自国の港湾をハブ港湾にすることで、釜山港との間にある脆弱性を減少させようとしている。

日韓の港湾相互依存の深化は、日本に競争的な政策立案を促すとともに、日本政府

の港湾に対する関与を強化させている。

なお、日本が釜山港に対する相互依存関係の変更に成功した場合の日本側の主要アクターにメリット・デメリットは次のようなものが考えられる。

日本政府が敏感性・脆弱性の低下に成功した場合

	メリット	デメリット
日本政府	農産物などの国民生活に必要な物資を他国に依存せず、より早く、安く調達することができる	港湾の振興に予算がかかる。
政策担当者	組織内における権力が向上する	事業が失敗した場合、責任が伴う。
日本国民	必要な物資をより早く、安く調達することができる。	デメリットはない。
地方自治体 ※	港湾の付近に産業の育成が図られれば、雇用の創出等の利益を得ることができる。	国の関与が強くなり、地方自治の裁量が小さくなるおそれがある。
企業	より安価に、早く物資を輸出入することができる。	デメリットはない。

※国際コンテナ戦略港湾を管理する地方自治体

相互依存の深化は、日韓の港湾政策において対立的な関係をもたらしている。では、日韓の物流関係において、相互依存をなくすことはできるだろうか。

いうまでもなく、一般的に相互依存をなくすことはできないと考えられるが、改めて、次の点から、日韓両国の物流関係において、相互依存をなくすことはできない根拠について論じたい。

第一に、日韓両国ともに、東アジアのハブ港湾を目指すことを明確にしており、程度の差はあれ、一定の貨物を奪い合うことを前提としている。つまり、日韓両国が相互依存を前提とした政策を立案している、ということが第一の理由である。

第二に、日本海側の港湾では、日本海側に立地する企業を中心に、釜山港との結びつくことで、日数は3日から5日程度時間はかかるが、安く輸送できるという利点がある。こうした日本海側と釜山港の関係に対して、日本政府は、釜山港と結びつくことより有益な政策を実行することはできても、釜山港の利用を禁止する法律までは立法することはできないであろう。現に、日本海側の港湾における釜山便の取扱

量は増加傾向にある。また、釜山港との連携を強化することによる港湾の振興策について提唱する動きもある。こうした動きに対して、国土交通省は、太平洋側を利用する事業者に対しても同等の補助を行うよう要請を行うほか、「京浜、阪神が貨物を失い競争力が下がる」と国の見解を述べるにとどまっている⁵。釜山港を利用することに利益を享受できる企業は確かにあるが、こうした活動を禁止することは、困難であると考えられる。

日韓の物流関係において、相互依存をなくすことができないとすれば、相互依存を前提とした対立的な関係をどのように位置付ければよいだろうか。

港湾の歴史は、競争と淘汰の歴史であり、日韓の港湾についても競争と淘汰により市場の均衡を目指すことは一案であろう。現に、現在の日韓の港湾政策は競争を前提としたものになっている。

港湾の地位は、より多くの貨物と船が集まり、良質なサービスが提供されるかによるものであり、こうした地位は、輸出入となる市場、具体的にはものを輸出する企業、輸入したものを使用する国内市場の大きさ、ハブ港湾と

して国外からの貨物を集約できるだけ
のサービスを提供することにより決定
される。

物流は、経済活動の根幹であり、物
流の主たる行為体が企業であるものの、
港湾政策の主たる行為体は国家であり、
国際社会には国家を超越する行為体が
存在しない。こうした現状を前提とし
て、主要な経済理論である市場原理に
よる解決に委ねることはできるだろう
か。

市場原理による解決とは、需要と供
給による価格の決定により、最適な資
源配分を行うことである。船主は港湾
に集まる貨物量（需要量）に応じて、
港湾使用料等の費用を考慮しながら、
採算が採れる便数で寄港（供給）する
ため、政府はこうした船主の行動に何
ら規制を加えず、港湾に貨物を集積す
ることだけを考える。この場合、寄港
頻度は、貨物量（売上）と港湾使用料
（費用）によって決定される。

では、競争と淘汰によって自国の港
湾が決定的に衰退した場合、例えば、
基幹航路を通る船舶がどちらかの国の
港湾に全く寄港しなくなった場合、日
韓両国はその現実を受け入れられるだ
ろうか。

直ちに日本に寄港する船舶がなくな
るということはないだろう。しかしな
がら、コンテナ取扱量は増加している
にもかかわらず、寄港便数は減少して
おり、京浜港を構成する大阪港では、
かつて週4便の寄港があったが、寄港
する船舶は0便と無くなってしまった。
基幹航路がなくなることは現実に発生
しており、寄港しなくなる、というこ
とは想定される現実である。

市場原理による最適な資源配分の中
には、こうした現実による均衡も、受
け入れなければならない現実として、
選択肢に入れるということの意味する。

日本政府、日本企業、日本国民は日
本に寄港する船舶がなくなるというこ

とを受け入れることができるだろうか、
また、釜山港を経由した物流に納得で
きるであろうか。

とりわけ、日本は、国土をすべて海
に囲まれ、海外からの物資の99%を港
から輸入している。とりわけ食料につ
いては、自給率が40%と国内で消費さ
れる過半数以上を海外からの輸入に頼
っている。自国に必要な物資を自国で
すべて賄えない現状、産業及び国民生
活の根幹となる物資の調達に支障が生
じることは、政府としては避けなけれ
ばならない事態である。

同時に、日本の港湾に基幹航路を通
る船舶が寄港しないという事態は、国
内で必要とされる物資の多くが、他国
の港湾において一旦積み替えられると
いうことを意味する。この時、積み替
えられる港湾において、例えば、積み
替えに著しく時間をかける、料金を著
しく増額するなどの差別的な取り扱い
が行われた場合、国内に大きな悪影響
が生じてしまう。両国間においてこう
した恐れを払しょくできない限り、釜
山港を国際公共財として活用していく
ことにはつながらず、日本政府は他国
の港湾との相互依存度を極力下げ、自
国の港湾の地位を高める努力を行うで
あろう。

韓国にとっても、日本の港湾の地位
が向上し、釜山港との立場が逆転し、
日本の国際コンテナ戦略港湾が国際公
共財となった場合も、同様の懸念を抱
くであろう。

こうしたことから、現状、市場原理
では、日韓の港湾政策について政治的
な安定を確保することはできないと考
えられる。単に市場に任せるのではな
く、国家が一定の関与を行う必然性が
生まれると考える。

相互依存論やグローバル化論におい
てよく論じられるが、相互依存の深化
は国家の役割を低下させる、多国籍企
業の役割が強まる、相互依存を通して

双方に共通の利益が生まれ、紛争の発生の可能性を低下させる、といった主張は、日韓の港湾に関する相互依存の現状からは確認することができない。

4. ネイションの政治経済学

日韓の対立的な港湾政策について、従来の国際政治経済学や経済学の視点では、市場原理による解決策があるが、日韓両政府は、相手国の貨物に差別的な取扱いをしないことを保障していない。こうした点において、単に市場に任せるのではなく、国家が一定の関与を行う必然性が生まれると考える。

ここで、対立的な相互依存の状態から、市場原理以外の手法による国際秩序の可能性について、中野 剛志のネイションの政治経済学の観点⁶から、考察を行いたい。

ネイションの政治経済学による考察を行う背景には、現状、相互依存論による考察は、国際秩序を検討するうえでの基礎的な条件の考察には資するものの、リアリズムに代わるモデルとはなり得ないこと、一般的にグローバル化において確認される国家の役割が低下するという現象とは反対の実態が確認されたこと、市場原理による解決が難しいと検討したことから、これまでの国際政治経済学による分析では、国家の役割について十分に説明できないと考えたからである。

中野 剛志の『国力論』では、ネイションの経済学について次の3点により論じている。

①経済は、政治、社会、文化と密接に関連しているものであるからして、経済の理解とは、社会そのものの解釈を必要とするものである。

②経済発展には、国内市場の形成、将来の不確実性の低減等が必要である。これらを推進するために政府が果たす役割は大きい。

③経済発展は、社会経済的多様性、社

会的分業そして各産業間の相互依存を通じて、国民統合を強化し、ネイションの力を増進する。経済とネイションは、お互いを強化する。

また、経済学者マーシャルの理論を引用し、国際貿易と国際交流の発展には、各国間の連帯感を高めるという効用があると論じている。マーシャルは、国際貿易を発展させるものは、世界経済において経済的主導権を獲得しようとするナショナリスティックな動機である。ゆえに、経済ナショナリズムは、国際経済秩序と矛盾するものではないと論じている。

こうした経済ナショナリズムの観点を踏まえ、日本の港湾政策について考察することとしたい。具体的には、港湾政策が、①から③の条件を満たし、国富を産み出す源泉である国力に向けられるか、また、世界経済において経済的主導権を獲得しようとするナショナリスティックな動機が含まれているか、検討を行う。

①については、港湾政策は、日韓両国ともに、物の輸出入を港湾に頼っており、政治や国民生活に密着したものとなっていることから、独立した自律的なメカニズムをもつ一領域ではなく、政治や社会等と密接にかかわっている。

②については、日本における港湾政策における国家の役割を論じたように、施設の整備に多額の予算を必要とし、政府の政治的な力が果たす役割は大きい。

③については、港湾政策の対象は、表面的には、施設を管理する港湾管理者、港湾を直接使用する船会社に対するものとなるが、港湾において扱われるものは、様々な物であり、多様な業種に便益が及ぶものである。この点において、政策の成功の是非が、国民生活の向上、国内産業の育成をはじめ、国内企業の競争力向上に資するものであり、これが、引いては政府の税収、

貿易黒字といった国富を産み出す源泉になることから、国力に向けられると捉えることができよう。

港湾政策と経済的主導権を獲得しようとする動機については、日韓両国ともに、東アジアのハブ港湾を目指すことを明確にしていることから、ナショナリスティックな動機は含まれていると捉えることができよう。

なお、マーシャルは、国際貿易と国際交流の発展には、各国間の連帯感を高めるという効用があると論じている。そして、その国際貿易を発展させるものは、世界経済において経済的主導権を獲得しようとするナショナリスティックな動機である。ゆえに、経済ナショナリズムは、国際経済秩序と矛盾するものではないと論じている。

さらに、盛んな交易に起因する知識の交換が多ければ多いほど、理想的な諸国民の共同体の発展に向けてますます貢献すると論じている。

日本政府は、港湾法の改正等により韓国を活発な競争を行うための体制を強化している。日本の港湾政策の強化が、日本の経済的主導権の獲得と国際経済秩序の形成に資する可能性を見出すことにつながると考えることができる。

ネイションの政治経済学は、日本政府の取組みに対して正当性を与えるものであり、こうした取組みが日本ののみならず、北東アジア地域全体の発展にもつながるものと考えられる。

5. まとめ

日本は、なぜ、物流関係における韓国との相互依存度を低下させようとしているのかについて、ネイションの政治経済学の観点から検討を行った。日本政府が推進する港湾政策は、ネイションの政治経済学の主要な論点を包含し、国富を生み出す源泉である国力の増強に向けられていることによるものであ

ることを確認した。

日本政府は、国の関与を強化する形で韓国政府に対抗し、東アジアのハブ港を目指すという経済秩序を構築しようとしている。こうした取組みの中に、日本政府は対外政策を強化している現状を確認することができた。日本政府による対外政策の強化は、マーシャルの引用から国際経済秩序と矛盾せず、健全であることを確認した。さらに、マーシャルは、盛んな交易に起因する知識の交換が多くなれば、理想的な諸国民の共同体の発展に向けてますます貢献すると論じており、日本政府の取組が北東アジア地域の発展につながる理論的条件を確認することができた。

ここに、対立的な相互依存にあったとしても、盛んな交易に起因する知識の交換が行われていれば、共同体の発展に資する可能性を見出すことができる。

ナショナリスティックな動機と国際経済秩序を矛盾させることなく推進するためには、日韓の港湾を巡る競争の中に、“知識の交換”に相当する交流があるか否かであると考えられる。

現在、日本及び韓国（中国も含まれる）の港湾政策に関する知識の交換の場として、『北東アジア港湾局長会議』がある。同会議においては、各国の港湾制度について議論が行われているが、今後、同会議を考察することで、対立的な相互依存の中に、国際秩序を形成できる余地があるか、検討を行っていききたい。

参考文献

- 新岡 智・板木 雅彦・増田 正人『国際経済政策論』有斐閣ブックス 2005年8月
川田 侃・大島 英樹 編『国際政治経済辞典』東京書籍 2003年5月
藤原 帰一『国際政治』放送大学大学院印刷教材 2007年4月
山本 吉宣『国際的相互依存』東京大学出版会 1989年1月
Manfred B. Steger『Globalization: A Very Short Introduction』Oxford University Press 2009
中野 剛志『国力論』経済ナショナリズムの系譜 2008年5月 以文社
黒田 勝彦 編著 奥田 剛章 木俣 順 共著『日本の港湾政策』 - 歴史と背景 - 成山堂書店 2014年3月
国土交通省港湾局監修・社団法人日本港湾協会発行『数字でみる港湾 2012』2012年9月
小田 宏信・加藤 秋人・遠藤 貴美子・小室 謙 訳『経済地理学 キーコンセプト』古今書院 2014年2月
発行者西谷 能雄 アレキサンダー・ハミルトン『製造業に関する報告書』未来社 1990年9月

¹ 分類については、学説上様々なものがあるが、本論では、新岡 智・板木 雅彦・増田 正人『国際経済政策論』有斐閣ブックス 2005年8月 第V部4. 2グローバル化と国家 pp277-278 を参考に分類を行った。

² 川田 侃・大島 英樹 編『国際政治経済辞典』東京書籍 2003年5月 p456

³ 藤原 帰一『国際政治』放送大学大学院印刷教材 2007年4月 p205

⁴ 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/common/001026989.pdf> より
2014年5月24日アクセス及び引用

『近年、コンテナ船の急速な大型化等により、アジアから北米・欧州に直行する基幹航路の絞り込みが進んでおり、我が国の企業活動に不可欠な広域インフラである国際戦略港湾においても、基幹航路の減少に歯止めがかからない状況となっている。基幹航路の減少が続けば、物流コストの増大により、我が国の産業立地競争力が低下し、国民の所得と雇用も影響を受けることとなる。このため、国際戦略港湾の競争力を強化することにより、我が国への基幹航路の寄港を維持・拡大していくことが必要である。』

⁵ 北日本新聞 2013年8月30日第29面 2013年8月29日における日本港湾経済学会シンポジウムにおける国土交通省北陸地方整備局の発言より

⁶ 中野 剛志『国力論』経済ナショナリズムの系譜 2008年5月20日 以文社を参照した。