

【特集】

グローバルローカリズム

【「国柄」からみたアジアとわが国の港湾】

今こそ求められるグローバルとローカルの調和

前作に引き続き、港湾を題材としたアジア諸国との比較を通じて、わが国の改革の方向を問う。

港湾は「国柄」のひとつの反映であり、「国柄」を無視した港湾の改革はありえない。

それは、「グローバル化」への対応の中でわが国の「ローカル性」を再定義することでもある。

原田昌彦 ● Masahiko Harada

I はじめに

本誌創刊号に掲載した「アジアにおけるハブ港湾をめぐる覇権争いの意義」では、アジア諸港湾の競争が激化する中で、わが国がそこに参加する意義は何なのか、という問題意識から、わが国の港湾におけるハブ機能強化の方向性について検討した。

その後、筆者は幸運にも、香港、シンガポール、高雄、釜山の4港湾を訪問する機会を得た。これらはコンテナ取扱量でアジアの上位4位を占め、その飛躍的な発展が、わが国の港湾のあり方を見直させる大きな契機となった港湾である。実際に訪問して強く感じたことは、その国の「国柄」によって港湾に対する考え方が全く異なっているということであった。

わが国では、行財政改革や経済構造改革など各方面にわたる改革の必要性が叫ばれる中で、類に漏れず、港湾のハード（施設整備）、ソフト（港湾荷役など）両面のあり方も見直しの対象となっている。しかし、現状ではこれらの改革が一体何のための改革なのか、言い換えれば改革後の姿をどう描くのか、ということが十分に議論されず、グローバル化や高齢化などの危機ばかりが強調されている感がある。そのような状況にあって、日本という国の性質や特徴、すなわち「国柄」について考えることが、ひとつのヒントにはなるのではないだろうか。

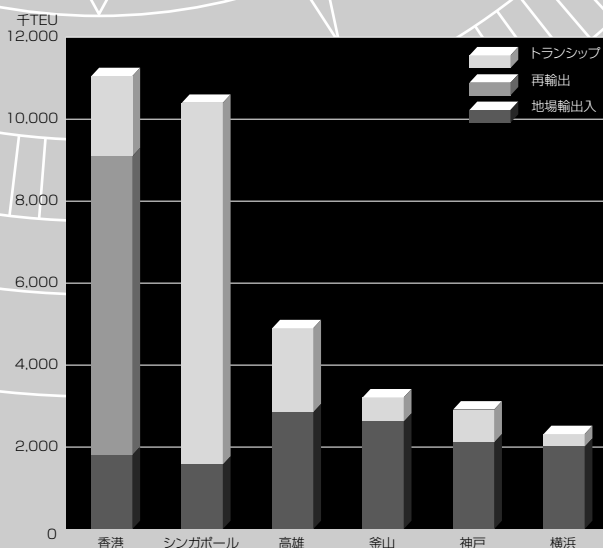
そこで、本稿では、「国柄」というキーワードを頼りにアジア諸港湾との比較検討を行うことにより、わが国の港湾改革の方向性について考察を試みたいと思う。なお、香港について返還前の状況を記しており、また、便宜上、台湾や香港もひとつの国家とみなして論じている。

II わが国を含むアジア主要港の存立構造と整備・運営方法

1. アジア主要港の存立構造

国際海上物流の中心となる国際定期航路は、現在その多くがコンテナ化されており、コンテナ輸送は、原燃料（専用船による輸送が中心）を除くさまざまな物資を国際海上輸送する際の主役である。アジアにおけるコンテナ取扱量上位6港である香港、シンガポール、高雄、

図1 ● アジア主要港のコンテナ貨物取扱量とその内訳（1994年）



(資料) ((財)運輸経済研究センター)「国際ハブ港湾機能が経済に与える影響調査」

釜山、神戸、横浜を対象として、1994年におけるコンテナ取扱量と内訳をみたものが図1である。(なお、95年には阪神・淡路大震災の影響で神戸の取扱量は大きく減少している。)

これをみると、地場輸出入(その港湾の立地する国を発生・集中地とするもの)において各港湾間の差は小さく、トランシップ(船から船への積み替え)や再輸出といった広い意味での中継輸送の量的な大小が、これらの港湾間におけるコンテナ取扱量の差異を生じさせる主な要因となっている。

香港はシンガポールとともに取扱量が群を抜いているが、このうち、中国関係を中心とする再輸出が過半を占め、さらに地場輸出入とほぼ同等のトランシップがある。いずれも中国関係が中心となっていることから、華南経済圏を中心とした中国の輸出志向型の経済発展に伴い、香港がその対外的な窓口として取扱量を増加させたといえる。

シンガポールでも、総人口が約300万人と小さいことから地場輸出入が相対的に少なく、輸送需要の約8割がトランシップによって支えられている。これは、80年代以降の急速な経済発展に伴ってタイ、マレーシア、インドネシアなどASEAN諸国の輸送需要が増大したにもかかわらず、これらの国々の港湾整備が十分でなかったため大型船の受け入れができず、シンガポールが中継拠点として活用されたことが要因となっている。

一方、わが国の神戸、横浜では地場輸出入が中心であり、東京圏や関西圏を中心としたわが国発着の輸送需要の存在が発展の基盤である。神戸においてはトランシップの比率がやや高いが、70年代末以降、釜山のコンテナターミナル整備の進展に伴って韓国関係のトランシップは減少し、代わって増加した中国関係が現在では中心となっている。

また、高雄、釜山については、地場輸出入が過半を占め、台湾、韓国の対外的な窓口としての役割が中心であるが、高雄ではややトランシップの比率が高く、フィリピンなどの中継輸送需要を吸収している。釜山では主に中国中北部の輸送需要をトランシップの対象としている。

このようなことから、アジア主要港においては、後背地域の地場輸出入需要を発展の基盤としながらも、周辺地域の中継輸送需要をどの程度取り込むかということによって、コンテナ取扱量の差が生じているといえる。すなわち、香港、シンガポールの例にみられるように、急速な経済発展の一方で港湾整備の遅れている地域が周辺に存在する場合には、その中継輸送需要がコンテナ取扱量の飛躍的な増大の要因となる。ただし、その後周辺地域の港湾整備が進展

すると、それらの地域の輸出入貨物を直接取り扱うようになるため、中継輸送需要の比率は、神戸にみられるように次第に低下していく。近年では、塩田、上海(以上中国)、レムチャバン(タイ)、ポートケラン(マレーシア)、タンジュンプリオク(インドネシア)などでの港湾整備が進展しており、大型船の投入される基幹航路(北米航路、欧州航路など)も寄港するようになってきている。

2. アジア主要港の整備・運営方法

次に、港湾の整備および運営の主体・方法などについて整理したものが表1である。

香港では、香港政府が港湾全体の開発計画立案や管理を行っているものの、コンテナターミナルの整備および運営は、資金調達も含めてすべて民間事業者が行っている。

また、シンガポールでは、政府の外局であるPSA(Port of Singapore Authority)が港湾の整備・運営を包括的に行っているが、港湾用地を政府から借り受けているほかは独立性が高く、経営的にも独立採算で高収益をあげ、設備投資も政府からの補助や借入金なしに自主財源で行っている。

わが国では、地方公共団体(またはその設立する港務局)が港湾の整備・運営を行う港湾管理者となっている。不特定多数の船社の利用に供される公共バースは港湾管理者が直接整備・運営し、特定の船社が借り受ける専用バースは地方公団の一種である埠頭公社が行う。港湾整備費用は原則として国および地方公共団体の公的資金で賄われ、各種料金の多くは公共料金として条例で定められる。国は港湾計画の策定段階や整備費用の負担などにおいて関与しており、基本的施設の整備費用負担率は、国の利害に重大な関係を有する重要港湾が50%、その中でも外国貿易の増進上特に重要な特定重要港湾については最大で3分の2と、港格が高いほど国の負担率が高くなっている。一方、港湾荷役や水先、タグボートなどのポートサービスは、民間事業者が営利事業として行っている。このようにわが国では、施設の整備・運営は官、そこで営まれる各種事業は民という官民折衷方式をとっている。

高雄および釜山では、わが国の港湾整備・運営方法をおおむね踏襲しているが、地方公共団体ではなく政府が当事者となっている点、港湾荷役などの実施に港湾管理者および埠頭公社が直接関与している点など、わが国以上に官主導、政府主導の色彩が強い。

表1 ●アジア主要港の整備・運営方法

	香港	シンガポール	高雄	釜山	神戸・横浜
港湾管理者	香港政府	MPA *1 (政府機関)	高雄港務局 (政府機関)	釜山地方海運港湾庁 (政府機関)	神戸市、横浜市 (地方公共団体)
ターミナル運営形態	公共	公共	公共/専用	公共 *2	公共/専用
ターミナル整備	民間	PSA *1	管理者	公団	管理者/公社
ターミナル運営	民間	PSA *1	管理者/船社	公社	管理者/公社
港湾荷役	民間	PSA *1	管理者/船社	公社	民間

(備考) *1 PSAは1996年2月に港湾管理業務が分離され、MPA(Maritime & Port Authority)となった。ターミナル整備・運営等を行うPSAは現在政府機関であるが、今後、企業化、民営化の予定。

*2 釜山に整備中の新ターミナルは専用バースとして使用される予定。

(資料) 各港資料等により作成

Ⅲ アジア主要港の存立構造、整備・運営方法と「国柄」の関係

表2は、今回検討対象としている各港湾の立地する国・地域の概要を示したものである。

香港、シンガポールは国土が狭く、人口が密集すると同時に、貿易依存度が高く、産業別国内総生産に占める商業、金融・保険・不動産業、運輸・倉庫・通信業の比率が高い。ここで、その国家が主にどのようにして生計を立てているかということに着目すれば、香港やシンガポールのように、商業・貿易、金融、交通・運輸を中心とした国家のあり方を「交易立国」と呼ぶことができる。この場合、港湾は交通・運輸部門の中核を成し、商業・貿易とも密接な関連を持つ国家の中心的な産業のひとつである。

一方、台湾、韓国、日本は面積や人口規模こそ異なるものの、香港やシンガポールと比較すれば十分に大きな国土と人口を持ち、国内総生産の産業別構成も製造業を中心としている点でよく似ている。ここでは、モノづくりを中心に据えた国家の生計の立て方という意味で、これらの国家のあり方を「産業立国」と呼ぶこととする。この場合、港湾は国内産業（主に製造業）を支える重要な産業基盤（インフラストラクチャー）である。

ところで、このような「交易立国」「産業立国」という国家の生計の立て方をはじめ、ある国がどのように成立し、どのような人々によって構成されているのかといった国の特徴、性質を総称して「国柄」と呼ぶこととすれば、以下にみるように、各港湾の存立構造や整備・運営方法は、その国の「国柄」をよく反映したものであるといえる。

1. 香港の場合

香港は、社会主義大国・中国に取り囲まれたイギリスの植民地でありながらも、徹底した自由放任主義の巨大な実験場ともいえる経済運営により、商業・貿易、金融、交通・運輸などを中心とした交易都市

として発展を遂げてきた。

このため、中国の中継輸送需要を背景として発展する香港の港湾は、「交易立国・香港」の「国柄」を見事に反映したものである。また、港湾の整備・運営手法についても、民間事業者に全面的に任せることによって、外貨獲得産業としての効率性と収益性を最大化するという考え方は、「国柄」と港湾の存立構造に合った香港らしい方法である。

2. シンガポールの場合

シンガポールは海上交通上の要衝に位置し、その地において、主に交易によって生計を立てていた中国系移民（華僑）が中心となって、マレーシアから分離独立した都市国家である。

シンガポールにおける港湾は、金融、商業・貿易などとともに「交易立国」の中核を成すもののひとつであり、ASEAN諸国を中心とした中継輸送需要がその取扱量の大部分を占めているということは、「交易立国」としての「国柄」と密接な関係にある。

ところが、港湾の整備・運営に関しては、同様に交易を中心としている香港とは対照的に、政府機関が包括的に行っている。しかし、これもシンガポールという国家の成り立ちと密接な関係があるのである。すなわち、シンガポールは、旧マレーシアにおいて人口では少数派でありながら経済的には大きな役割を果たしていた中国系住民が、その経済的利益を確保するために独立したという側面が強く、そのため、国家自体が経済的利益の最大化と確保のために存在しているともいえるからである。実際、港湾の整備・運営を行うPSAは、今後予定されている企業化、民営化を待たずして、既に非常に民間的な港湾経営を行っている。

3. わが国（神戸、横浜）の場合

わが国の戦後の高度経済成長後期には、自動車・電気機器を中心

表2 ● アジア主要港の立地する国・地域の概要

(年次) 面積：1993年
人口・人口密度：95年
国内総生産、実質経済成長率：94年（香港のみ92年）
貿易額、貿易依存度：94年、
産業別国内総生産：95年（香港のみ94年）
(備考) 香港の言語：英語、中国語
香港は本年(97年)7月、中国に返還。
シンガポールの言語：マレー語、英語、中国語、タミール語
(資料) 「世界国勢図絵96/97」国勢社
日本銀行国際局「外国経済統計年報1995版」
経済企画庁「国民経済計算年報平成8年版」
総務庁統計局「日本の統計1996」
総務庁統計局「日本の統計1995」

	香港	シンガポール	台湾	韓国	日本
面積(千km ²)	1.1	0.6	36	99	378
人口(千人)	6,190	2,987	21,217	44,851	125,034
人口密度(人/千km ²)	5,758	4,978	587	452	331
国内総生産(百万ドル)	96,088	68,949	241,014	379,623	4,590,940
同1人あたり(ドル)	16,567	23,532	11,422	8,540	36,739
実質経済成長率	5.3	10.1	6.0	5.8	0.5
貿易額	輸出(百万ドル)	151,395	96,826	93,049	96,111
	輸入(百万ドル)	161,777	102,670	85,349	102,428
貿易依存度(対GNP比)	輸出(%)	119.9	147.1	38.1	26.2
	輸入(%)	128.1	155.9	35.0	27.9
産業別国内総生産(%)					
製造業	8.6	27.9	28.1	26.9	24.5
商業	24.6	18.3	16.0	11.4	12.7
金融・保険・不動産業	25.1	26.7	19.1	16.9	17.9
運輸・倉庫・通信業	9.1	13.1	6.6	7.4	6.4
言語	英語他*	マレー語他*	中国語	韓国語	日本語
政体	(英国領)	共和制	共和制	共和制	立憲君主制

とする輸出志向型・加工組立型の製造業が大きく貢献した。港湾は輸出産業を支える産業基盤として、円滑な国際物流の実現に重要な役割を果たしてきた。神戸、横浜は輸出製品の積出港として、その中でも中枢となる港湾である。

このように産業基盤として位置づけが重要となるわが国の港湾の整備・運営は、公共セクターが中心となって公共事業として行われてきた。ただし、地方公共団体が港湾管理者としてその主体となり、国は費用負担や計画承認などの形で間接的に関与しており、成田、関西などの国際空港では国が直接関与しているのとは対照的である。

また、わが国が周辺諸国に先行して経済発展に成功したため、当初はアジアの中で突出した経済力を有する国家であり、アジア諸国の投資が港湾整備にまで十分に回らない段階では、特に神戸が「アジアのハブ港湾」としてアジア各地の中継輸送需要を担っており、1970年代後半の神戸では、トランシップ貨物が全取扱量の5割近くに達していた。

しかし、さきにも述べたように、中継輸送需要は、その対象となる地域の経済発展と港湾整備の進展に伴って対象地域の港湾で直接取り扱う形態に転換していくものであり、わが国の港湾も、韓国や台湾などの港湾整備の進展に伴って、「産業立国」における産業基盤としての役割を中心としたものになっている。

4.台湾(高雄)の場合

台湾は、世界のパソコンの一大生産拠点として知られるなど、製造業を主要な外貨獲得手段としている点でわが国と類似した「産業立国」である。このため、台湾の港湾は、わが国と同様に、天然資源の輸入と製品の輸出を中心とした国際物流を支える産業基盤としての側面が強いものと考えられる。ただし、高雄では、わが国や韓国と比較してトランシップ比率が高いのが特徴であり、主要航路の通過点にある地理的優位性を生かして、その特性を強めつつある。これは、「交易立国」型の経済発展を目指す「アジア太平洋オペレーションセンター構想」という国策に沿ったものである。

港湾の整備・運営方法も、わが国とほぼ同様な制度となっており、従来は民間事業者の未成熟から港湾管理者が行っていた港湾荷役についても、民営事業者が実施する体制づくりを進めている。ただし、これも香港、シンガポールに対抗できる効率性を追求し、トランシップ貨物増大のための手段としてとらえられている。

5.韓国(釜山)の場合

韓国は、繊維産業など軽工業を端緒として、鉄鋼、造船から電気機器、自動車など輸出産業を中心に発展してきたという点で、台湾以上にわが国と類似した発展段階をたどっている。その貿易上の窓口となる釜山は、三大湾(東京湾、大阪湾、伊勢湾)を中心に多数のコンテナ港湾を有するわが国と異なり、ほぼ1港で韓国の産業の国際物流を支えているという点で、産業基盤という役割がより大きいということができよう。ただし、近年の中国の経済発展を背景として、トランシ

ップの取扱量を増大させており、阪神・淡路大震災による神戸の一時的な機能停止を契機として、さらにトランシップ機能を強化する方向にある。

また、港湾の整備・運営方法も、台湾と同様にわが国の方法をベースとしながらも、港湾整備が全額国庫負担で行われるなど、より政府主導的な形態となっている。

IV 「国柄」「国益」からみた港湾の整備・運営方法のあり方

1.「国柄」としての「交易立国」と「産業立国」

これまでみてきたように、港湾の存立構造や整備・運営方法は、その国が「交易立国」であるのか「産業立国」であるのかによって、大きく異なる。

そこで、「交易立国」と「産業立国」の特徴を整理してみると、次のようになる。

「交易立国」: 立地上の優位性などを活用して、主に貿易、金融、運輸などモノやカネを中継することによって、外貨を稼ぎ、生計を立てる国家のあり方

「産業立国」: 国内産業(主に製造業)の国際競争力を高め、主に国外にその製品を輸出することによって、外貨を稼ぎ、生計を立てる国家のあり方

「交易立国」と「産業立国」は、いずれも天然資源に恵まれない国家における外貨獲得手段に着目した類型であり、「観光立国」もそうしたタイプのひとつである。また、天然資源の輸出力の高い国家では「資源立国」、国内だけで十分な資源や市場を確保することができる国家では「超大国」という類型も考えられる。

「産業立国」は、「交易立国」と比較して雇用吸収力が大きいことが特徴といえ、数千万人～1億人以上の人口を抱える日本、台湾、韓国などは、「交易立国」を中心に据えることは雇用確保の観点から難しいといえよう。

一方、香港やシンガポールは、都市国家で人口が数百万人規模であること、地理的優位性に恵まれた地点に立地することなどから「交易立国」として発展しているが、他国のモノやカネを中継することが基本であるため、本質的にその存立構造が不安定であるといえる。

ここで興味深いのが、シンガポールの事例である。ASEANの中継拠点として港湾の取扱量を飛躍的に増大させたシンガポールであるが、周辺諸国の港湾整備の進展に伴い、今後はこれまでのような成長は期待しにくい。そこで、港湾の整備・運営にあたるPSAが取った行動は、中国など今後の成長が見込まれる海外の港湾への投資である。すなわち、これまでにあげた収益と蓄積したノウハウを活用して、シンガポールを離れて事業展開しようというわけであり、「交易立国」から「投資立国」への転換ということもできよう。PSA民営化

の理由のひとつにも、海外への投資の行いやすさがあげられている。

一方、わが国では、国内産業の競争力低下に対応して企業が海外へ投資することはあっても、「国内の港湾には将来性がないので、国や地方公共団体が海外の港湾に投資してその収益を得る」という発想は一般的でない。シンガポールでは、港湾を産業基盤や雇用の場としてよりも、外貨獲得手段としてとらえていることが、ここにも現れている。また、香港の中国返還を控えて富裕層がカナダなどに移住した例と重ね合わせると、シンガポールが移民国家であるということも、国内の産業や雇用の確保にとらわれないこのような行動様式に関係しているようである。

2. 「交易立国」と「産業立国」からみた「国益」

これまで、港湾には結果的にその国の「国柄」がよく投影されていることを述べてきたが、ここでは、港湾のあり方をより積極的に考える立場から、「国柄」に対して港湾はどのようにあるべきかについて考えてみたい。

ここで、国家がその存続のために確保する必要のある利益を「国益」と呼ぶとすれば、領土の確保や治安の維持など、どの国においても共通する「国益」が存在する一方、国家がどのように生計を立てているのか、ここでいえば「交易立国」であるのか「産業立国」であるのかによって、国ごとに異なる「国益」もある。

「交易立国」においては、商業・貿易、金融、交通・運輸などの面で地利的な優位性に恵まれることが存立の前提条件となるが、そこでの「国益」とは、第一に、第三国からみて、その国で交易を行うことに魅力を感じさせることが重要と考えられる。例えば、ノウハウに秀でた貿易業者が集積していること、自由で魅力的な金融市場が存在していること、広い意味での都市的サービスが充実していることなどが考えられる。港湾でいえば、基幹航路やフィーダー航路を充実させ、これらの航路間での積み替えを円滑に行える港湾施設や運営体制を整備し、さらにそれを低コストで提供するなど、中継輸送を行いやすい環境を整えることが必要である。

一方、「産業立国」としての国益は、国内産業の生産設備、技術力、熟練した労働力などの蓄積、天然資源の調達と市場の確保のための自由貿易体制の構築・存続、自国通貨の信用力・安定性などが想定されるが、自国製品を国外で販売するためには、そのための国際輸送手段を安定的に確保することも重要である。国際輸送手段の重要な構成要素である港湾において、航路網充実が必要であることは「交易立国」と同様であるものの、「産業立国」では、積み替えの利便性よりも国内輸送との接続性のよさ、輸出入手続きの円滑さなどが重視されるべきである。

また、「交易立国」と「産業立国」は必ずしも排他的なものではなく、両者を組み合わせることも考えられるが、相対立する面もある。例えば、シンガポールでは、周辺諸国からの中継輸送需要を取り込むため、トランシップ貨物に対する料金割引を実施し、第三国からみた中継港としての魅力を高めている。これは「交易立国」としていかに中継

輸送需要を集めるかということに主眼が置かれているためだが、仮に「産業立国」の立場であれば、むしろ地場輸出入貨物を優遇し、国内産業を積極的に支援する政策がとられるべきである。

3. 「産業立国」としての「国益」からみたわが国の港湾のあり方

「産業立国」としてのわが国にとって、国際輸送手段の整備・維持は重要な「国益」のひとつであり、島国であるわが国においては、港湾と海上輸送網はその中核である。

わが国は、石油化学工業や鉄鋼業などの素材産業と、自動車や電気機器といった加工組立型の輸出産業を国内に持つため、原油や鉄鉱石などの天然資源を輸入し、製品を輸出する構造を基本としてきた。自動車のうち完成車は主に自動車専用船で輸出されるが、近年では各地で現地生産が行われるようになってきているため、わが国からの輸出は完成車からCKD（ノックダウン生産用の部品セット）あるいは個別の部品へとシフトしてきている。

この結果、自動車、電気機器を中心とするわが国の輸出製品の多くが、コンテナ定期航路を利用して輸出されるようになってきている。このため、「産業立国・日本」においては、製品の輸出手段となる産業基盤として港湾を整備し、コンテナ定期航路を充実させるとともに、これを妥当なコストでかつ安定的に運営することが重要な「国益」となるわけである。

運輸省港湾局が1995年に策定した長期港湾政策「大交流時代を支える港湾」においては、わが国の港湾の国際競争力が相対的に低下していることを指摘した上で、国際港湾としての競争力強化の必要性を「我が国の貿易が海外の港湾に依存することは、輸送時間やコストの増加を招き産業活動に大きな影響を及ぼす。このような脆弱な構造にならないため」としている。

これは、さきに述べた産業基盤としての港湾の位置づけに立脚したものである。すなわち、政府の基本的な考え方として、わが国の港湾は、それ自体で収益をあげて外貨を獲得するものではなく、あくまでも製造業などの外貨獲得産業を支援する産業基盤ととらえられている。

したがって、わが国が「産業立国」を中心に据え、国際輸送手段の確保を重要な「国益」とする限りにおいては、香港やシンガポール、釜山などがわが国の港湾の取扱量を上回っていることをもって、わが国の港湾の問題点とすることは適当ではない。わが国の港湾コストの高さが原因となって輸出産業の国際競争力を著しく低下させるとか、外航船社がわが国への寄港を回避するといった事態が現状において発生していたり、あるいは今後発生する可能性があるのであれば、そのことこそが問題視されるべきである。

V 「国柄」をめぐるふたつの変化

これまで述べてきた、わが国の港湾を「産業立国」の立場から整

備・運営するという考え方は、ふたつの点で岐路に立たされている。1点は「国柄」の前提となる「国家」に関する概念の変化であり、もう1点は「産業立国・日本」の将来に関する危機感である。

1. 「国家」概念の変化

(1) グローバル化に伴う「国民国家」の動揺

現在の「日本」という国家機構や「日本国民」という概念は、明治維新以降の近代化の過程で構築されてきた。戦前では富国強兵・殖産興業、戦後にあっては高度経済成長を実現するためには、中央集権的な国家機構を構築するとともに、これに求心力を発揮させるため、「国家」を自らのアイデンティティの中心に据えるという意識改革を行うことが必要であった。言い換えれば、欧米先進諸国を範とした「国民国家」の形成である。

現在、この「国民国家」という近代化を支えた国家概念が、動揺し始めている。例えば、EU統合に代表されるように、複数の国家間での経済協力が国家の統合という形まで拡大している一方、ユーゴ紛争やチェコ・スロバキアの分離、ベルギーの連邦制への移行など、これまでの「国民国家」が分解するという双方向の動きがみられる。背景には経済のグローバル化が進展し、経済面で国境の持つ意味が相対的に低下していること、東西冷戦の終結によってイデオロギーによる国家統一の必要性が低下したことなどがあげられる。

(2) 国家の必要性和連邦制の可能性

このように「国民国家」が動揺する中にあって、「国民」に代わる新たなアイデンティティとして「地球市民」という概念が提唱されているようである。この場合、「国家」は次第に「地球政府」に相当するものに統合されていき、究極的には不要なものとなる。

また一方で、グローバル化した経済にあっては、「日本」よりも小さな「地域国家」に分割した方が柔軟な対応が可能であり、わが国を「地域国家」の連合体としての連邦国家にすべきだという議論もある。

確かに「国民国家」は近代化、産業化のためにつくられた概念、ある意味では虚構であり、唯一絶対的なものとは考えられないし、「日本国民」についても近代化、産業化の過程において意識的に強調されてきた面がないとはいえない。

ただし、「地球市民社会」の理想にみられるような国家不要論は現実的でない。現に、地球上の各所で数多くの戦争や紛争が発生しており、貧困や食糧、資源といった問題も山積する中で、これらの問題解決に国家は一定の役割を果たしている。また、わが国の誇るべき治安のよさについても、国家という垣根の存在がその実現に大きく寄与している。「現在は過渡期であり、国家は次第に不要になっていく」という主張もあるが、将来的にも、戦争や紛争、犯罪の一切存在しない社会が、現実のものとなるとは考えにくい。さらに、各個人が「日本国民」「〇〇国民」であるという帰属意識を持たずに、「地球市民」であることによって自己のアイデンティティを確認できるようになるとは考えにくい。

このため、今後も何らかの形で国家が必要と考えられ、その場合「日本」という現在の枠組みは、依然としてかなり有効ではないかと思われる。

わが国の国家制度や国民概念自体が明治以降に構築されたことは確かであろうが、言語や生活習慣などの共通性に基づく「日本民族」と、つくられた概念としての「日本国民」は、いずれも日本列島という地理的な分布においてほぼ一致している。一方、欧米やアジアの諸外国では、このような同質性の高い国家よりも、民族分布と国境が一致していない国家の方が一般的といえてよいであろう。わが国は、島国であったことや、植民地化を免れたことなどから、いわば自然発生的に成立した「日本」という枠組みが継承されている。

このため、近代以降の「国民国家」が動揺する中にあって、わが国はこれまでの国家の枠組みを維持するために幸運な条件を持ち合わせているといえるのではないだろうか。国家機構自体に改革の必要性があるとしても、「日本」という国家の枠組みをなくしてしまうことは得策とは考えられず、言語などの共通性や既存の国家制度などを活用しつつ、「日本」を再構築していくことが賢明な道であると考えられる。

ただし、民族的同一性が高い場合でも、ドイツのように連邦制を採用している例がある。ドイツは歴史的に連邦制的な伝統があることが大きな要因と考えられるが、わが国の江戸時代の幕藩体制も、各藩が独立した行政組織を持ち、独自の課税権も有していたことなどから、連邦制に近いものだったと考えられる。こうしたことから、わが国においても、連邦制の採用は今後のひとつの選択肢と考えることができよう。もっとも、その場合、各地域国家間の経済面での格差は現状の地域差よりも拡大することを覚悟しなければならない。

(3) 国家の変容と港湾の整備・運営

現在のように地方公共団体が港湾管理者として港湾の整備・運営にあたり、国が計画の承認や予算措置などの形で関与する形態は、空港や道路などと比較してかなり分権的である。しかし、さきに述べたような国家概念の変容の中で、「国益の確保」という面から港湾について考えてみると、その分権的制度の弊害も現れてきている。

例えば、「国土の均衡ある発展」の理念のもとに推進してきた地方分散化政策が、各地域への利益誘導や地方公共団体間のメンツの張り合いと結びつき、結果的にコンテナ定期航路の寄港する港湾がほぼ1県1港に達している。このため、「産業基盤」の観点からは、機能分散による効率性の低下が懸念されている。

こうした問題への対応策として、ひとつの方向は「産業立国」としての「国益」確保のため、港湾の配置に関する国の権限を強化し、無用な競争を回避することである。

もうひとつの方向は、「国益」を考える際の国家の単位を分割してしまうことである。すなわち、連邦制を採用し、連邦を構成する各地域国家がそれぞれの「国益」、港湾のあり方に責任を持つことである。連邦制のもとでは、例えば沖縄が「交易立国」の道を選択して、中継

輸送にターゲットを当てた独自の港湾整備・運営の方法を採用することとも可能となり、わが国国内で「交易立国」と「産業立国」の両立を目指す際の有効な手段ともなる。ただし、さきに述べたように、結果的に地域間格差が拡大することは避けられない。

2.「産業立国」の存続に対する危機感

「国柄」に関するもうひとつの変化として、今後もわが国が「産業立国」を維持していくことができるかという問題がある。この前提が変わることとなれば、港湾の存立構造や整備・運営方法にも転換が求められるであろう。

現在懸念されているのは、製造業の海外進出に伴う国内産業の空洞化である。アジア諸国の経済成長に伴い、生産拠点の海外進出が進展し、わが国の輸出製品における自動車や家電製品など耐久消費財のシェアは低下している(図2)。わが国が得意としてきた加工組立型産業の比較優位性が低下しているのである。

これに代わって、わが国の輸出においては、工作機械などの生産設備や半導体などの部品・半製品といった、いわゆる資本財のシェアがドルベースで6割以上にも達している。特にNC旋盤など高度な技術力を必要とする分野では、依然わが国は十分な競争力を有している(図3)。

産業空洞化に関する見直しには諸説あるが、少なくとも、自動車や家電製品などの組立工場が海外に移転し、部品の現地調達率が多少上昇しているからといって、わが国の製造業に関して悲観的になるのは早計であろう。むしろ、天然資源に恵まれないわが国は、多少依存度を下げることがあっても「産業立国」を中心に据え続けざるを得ないのであり、港湾においてもその優位性を少しでも維持・向上させるための機能強化を進めるべきである。

例えば、自動車の海外現地生産では、わが国で生産されるエンジンなどの主要部品が用いられ、国境を越えて生産ラインが連続したかのような高度な国際分業が行われている。近年では、ASEANを中心とするアジア諸国への積極的な海外直接投資により、アジア域内での国際分業が活発化している。こうしたニーズに対応するため、コンテナ定期航路はウィークリーサービス(定曜日運航)が一般的となっており、神戸、横浜といったわが国の主要港にはこれらが多数寄港している。港湾においても、こうした航路体系の拡充や迅速・確実な港湾荷役の実現といった機能充実を図ることが、わが国の国際分業上の立地優位性を向上させ、産業空洞化の抑制など「産業立国」の存続に寄与するものと考えられる。

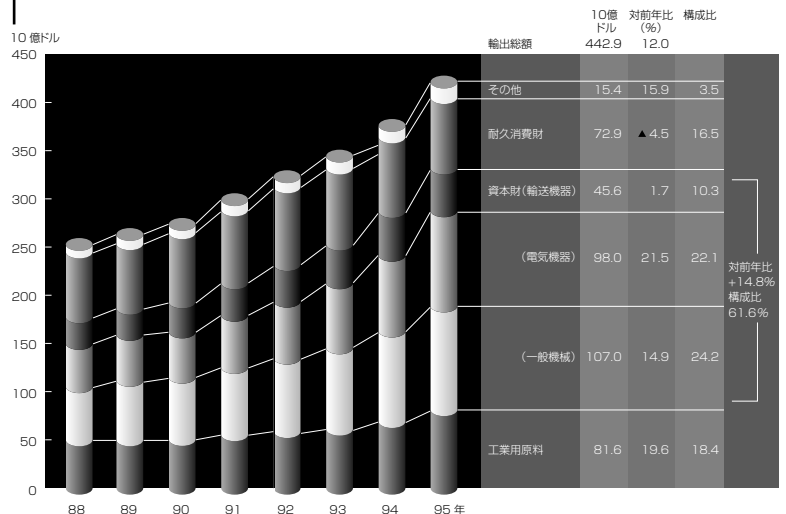
VI 港湾改革に向けて

1.わが国の「国柄」を踏まえた改革論の必要性

冒頭にも述べたように、最近の改革論では、グローバル化や大競争時代の到来、本格的な高齢社会への対応などが必要性としてあげられるが、改革を断行した後にわが国をどのような国にしていくのか、という方向性がなかなかみえてこない。

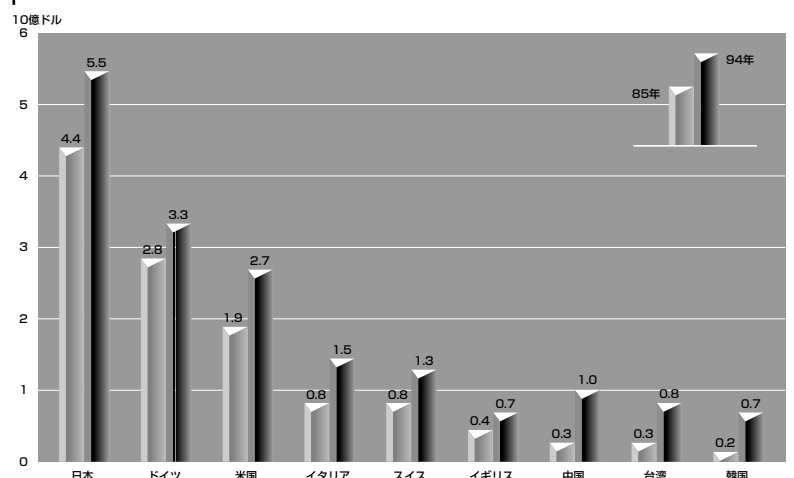
本稿では、港湾の整備・運営に関して、「交易立国」と「産業立国」の対比から、その目指すべき方向も異なることを明らかにした。わが国が今後も「産業立国」を国家存立の軸に据えるということについては異論もあるであろうが、そうした議論を通じて、今後のわが国の「国柄」を明らかにしていくことが、港湾以外も含めたさまざまな改革論の前提になると考えられる。

図2●わが国の品目別輸出の推移(ドルベース)



(資料)通商産業省「通商白書(総論)平成8年度版」

図3●世界の工作機械生産額(85年、94年)



(資料)通商産業省「通商白書(総論)平成8年度版」

2. 港湾改革の焦点：グローバルとローカルの調和

港湾は国内と海外を結ぶ窓口であるが、別の意味で興味深いのは、港湾を利用する外航海運業と、港湾で事業活動を行う港湾運送業など港湾関連産業、あるいは港湾を整備・運営する公共セクターの好対照である。

外航海運の中でも、特に北米航路や欧州航路といった基幹航路においては、各国を代表する大手外航船社同士がコンソーシアムを組み、数グループに分かれて競合するという、まさにグローバルな大競争時代を迎えている。一方、港湾関連産業は、各港湾を事業活動の場とする点で本質的にローカルな産業であり、さらにわが国の場合、事業免許制や認可料金制度が採用され、新規参入や競争関係が起こりにくくなっている。また、公共事業としての港湾整備や港湾の管理・運営業務を行う国・地方公共団体は、市場原理に基づく自由競争によってカバーできない業務を行うことが本分である。

このため、港湾改革にあたっては、外航船社の要求する運賃・サービス面での世界標準の要求と、わが国特有の雇用慣行や高賃金、あるいは本来市場原理になじまない行政業務をどのように調和させるか、ということが最大の課題となる。言い換えれば、まさにグローバル化の洗礼を受けた製造業を支える産業基盤として、最もグローバルな産業のひとつである外航海運業のニーズに応える港湾への脱皮を、いかに失業などの弊害や財政投入を抑制しつつ円滑に行うかということが重要である。

わが国の港湾運送事業をめぐるのは、これまでも米国やEUが閉鎖的、非競争的であるとして制裁措置やWTO（世界貿易機関）提訴などの手段を通じて改善を求めているが、特に、1997年に入って、港湾運送事業の事前協議制度が外国船社に対して閉鎖的であるとして米国が邦船社への制裁措置実施を発表し、これに反発して港湾運送従業者の労働組合がストを決行したため、日米間の問題として大きく取り上げられることとなった。このような問題も、規制業界の既得権益をめぐる争いという側面に加え、わが国のローカルな利益をいかにグローバルな動きに調和させていくかという問題としてとらえることができる。

わが国は戦後、繊維、鉄鋼、造船、電気機器、自動車などリーディング産業が移行していく過程において、低い失業率を維持したまま、労働力をシフトさせることに成功してきた。近年の改革論では、政府の『経済構造の変革と創造のためのプログラム』（96年12月）などにもみられるように、「わが国の直面する課題を解決するためには痛みを伴う改革が必要」ということが強調されている。しかし、改革の必要性がほぼコンセンサスとなった今、むしろ「痛みをいかに小さくし、改革を軟着陸させるか」という点に、議論の重点が置かれてもよいのではないだろうか。

3. 国・地方の役割分担

わが国では、地方公共団体が港湾管理者として港湾を整備・運営しているが、結果として、地方においても、また東京湾や大阪湾のよう

な大都市圏の港湾においても、さきに述べたような「過当競争」とでも呼べる事態が生じている。

欧米でも地方公共団体が港湾を整備・運営するのが通例である。このうち、広い国土を持つ米国では、港湾間の競争関係がわが国とはかなり異なるが、ニューヨーク・ニュージャージーは、近接する港湾管理者が合併して効率化を進めている。また、欧州では東京湾～北部九州とほぼ同距離にハンブルク、ブレーメルハーフェン、ロッテルダム、アントワープ、ルアーブルといった大港湾がひしめいており、これらは互いに競合する面があるが、これはいわば神戸と横浜が競争しているようなものであり、わが国のような地方港同士あるいは湾内での競合とは状況が異なっている。

わが国は、東京・横浜、大阪・神戸、名古屋といった港湾施設や航路網の充実した港湾を同一国内に多数抱えていることから、これらの集積のメリットが損なわれることのないよう、港湾の配置についての国家レベルでの調整機能を強化し、近接した港湾同士が連携もしくは合併することがあってもよいように感じられる。

4. 官・民の役割分担

これまで述べてきたように、わが国の港湾整備・運営においては、港湾施設自体の整備・運営は港湾管理者、港湾荷役など実際の事業活動は民間事業者という形で、官民折衷方式がとられてきた。

港湾施設は、整備に多額の資金を必要とし、かつ長期にわたって利用される固定資本であるため、今後も公共セクターによって整備されるべきであろう。ただし、港湾施設整備費用はその利用料金に反映されるため、産業基盤としての観点からも、効率的な施設整備がより徹底される必要がある。また、ターミナルの管理・運営業務についても、その効率的な運用のため、欧州の港湾で行われているように、入札制などによって民間事業者へ委託することは検討に値するであろう。

VII おわりに

今後、グローバル化の一層の進展が確実視される中で、わが国特有の制度・慣行などを「世界標準」に対応させていくことはもちろん必要であるが、同時にわが国の「国柄」を大切にしていくことは、より重要であると考えられる。EU統合が進む中でも、イギリスはイギリスらしさ、フランスはフランスらしさ、ドイツはドイツらしさを保つ努力をしている。わが国も、わが国らしさの追求を常に念頭においていなければ、グローバル化の大海原に沈没してしまいかねない。わが国の取り組むべき改革の目標は、グローバル化への対応の中で、わが国の「国柄」をいかに維持していくかということにあるともいえる。それこそが、文字通り「国際化＝Inter-Nationalになること」ではないだろうか。