

港を核とした国土構想の再設計：港湾戦略と地方創生の学際的検討

Redesigning National Spatial Strategy through Ports:

An Interdisciplinary Inquiry into Port Strategies and Regional Revitalization

○ 村上裕一（北海道大学）

稲吉晃（新潟大学）

林昌宏（愛知学院大学）

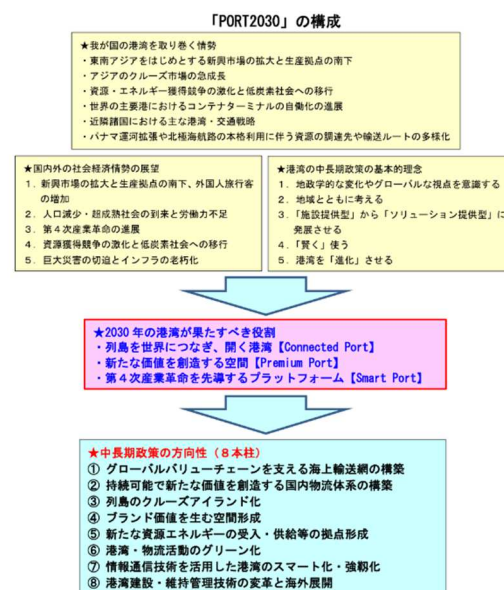
川島佑介（名城大学）

1. はじめに

中長期的な港湾政策をまとめた「PORT 2030」(2018 年発表)は、国際的な海上輸送ネットワークの構築と共に、持続可能で新たな価値を創造する国内物流体系の構築、ブランド価値を生む空間形成、情報通信技術を活用した港湾のスマート化・強靱化のように、国土計画や地方創生と重なるテーマも掲げている(右図は国土交通省ホームページから引用)。

本ワークショップ (WS) では、地方創生 2.0 の、地域の総需要拡大、域外間連携による交流人口増大、地方の成長型経済の確立に、中央・地方の港湾戦略がいかなるインパクトを与えるのかについて、歴史と比較の観点から検討する。ここでは、港湾を核とした「まち・ひと・しごと」づくり、港湾インフラ整備における「競争」と「連携」、港湾の DX・GX やクルーズ振興などといったイノベーションが対象となる。

本 WS では、日本政治史・行政史・比較行政を専門とする「港湾の政治学」の研究者による、下記の内容の口頭発表に続いて、2015 年以来、行政学の観点から地方創生の展開を北海道の現場からウォッチしている司会兼討論者による総括と論点整理の上で、皆でディスカッションを行う。本 WS は、2023 年度の第 46 回全国大会における企画 WS「港湾研究の現在地：長期的・学際的な計画行政の視角から」の続編であると共に、本年度の第 48 回全国大会のテーマである地方創生 2.0 との関連性を十分意識しつつ企画された。当日は、「港湾の政治学」の研究者以外の多くの参加者とも有意義なやり取りができればと考えている。



2. 日本の港湾政策への計画行政的手法の導入過程：東寿の港湾行政構想と大阪港の関係を中心に（稲吉晃）

2.1 戦後日本の港湾計画の変遷

本報告では、まず本 WS における議論全体の前提となる戦後の港湾政策の全体像を、港湾計画の変遷に即して概観する。その上で、日本の港湾政策へ計画行政的手法がいかにして導入されたのか、その中心人物であった東寿（あずま・ひさし、1911-1978）の港湾行政構想に即して、明らかにする。

戦後日本の港湾整備は、国の主要経済計画と連動しながら進められてきた。復興期においては、「経済自立3か年計画」及び「5か年計画」と連動して、それぞれ港湾整備3か年計画・5か年計画が立案された。1950年代には「新長期経済計画」に対応する港湾整備5か年計画が、1960年代には所得倍增計画と連動して第1次港湾整備計画が立案され、その後は時々の全国総合開発計画などと連動しながら、第9次までの港湾整備

計画が策定された。そしてそれらは、工業基盤整備、コンテナリゼーションへの対応、環境保全と都市再開発、国際競争力の強化など、その時々課題に応じた港湾政策の推進を可能にしてきた。2008 年以降は、やはり国土形成計画と連動しながら、災害リスクや気候変動、デジタル化などの時代の要請に応じた港湾政策が実施されている。

2.2 東寿による計画行政的手法の導入

このような港湾政策への計画行政的手法は、第二次世界大戦後に導入されたものであった。戦前においても、たとえば 1907 年に定められた「重要港湾ノ選定及ビ施設ノ方針」のように港湾修築の指針はあったものの、それは地域バランスを重視して港湾修築の優先順位を決めたものに過ぎず、各港湾の後方地域の大きさや出入貨物トン数などの基準にしたがって、各港湾の整備計画が定められたものではなかった。1940 年代には、港湾整備に関わる官僚の間でこの点が批判され、新たに計画行政的手法の導入が図られる。その過程を先導したのは運輸官僚の東寿で、東は港湾整備における計画性と長期的視点の重要性を強調し、全国の港湾をそれぞれ独立したものとして捉えるのではなく「体系」として捉える思想を提示した。東に注目することで、日本の港湾政策にいかにして計画行政的手法が導入されたのか、本報告では明らかにしたい。

2.3 東寿による港湾整備の実践

その過程は、日本の港湾行政が、単なるインフラ整備にとどまらず、国土全体の物流ネットワーク、都市構造、産業構造との整合を意識した港湾整備へとシフトしていく過程でもあった。それは、当然に個々の港湾における整備体制にも影響を及ぼす。1940 年代末の大阪港においては、単なる施設の更新のみならず、外貿機能の強化、背後地との一体開発、港湾道路・鉄道との結節点整備、そして都市との景観的調和など、包括的な計画が必要とされていた。これらの課題に東がどのように取り組んだのか、中央における計画行政的手法の導入と関連付けながら明らかにする。

東の構想は港湾の機能的再構築と都市の再生を同時に実現しようとするものであり、現在の「スマート港湾」や「港湾都市連携」、あるいは港湾における官民連携（PPP）などの政策にもつながる今日的意義をもっている。本報告は、戦後日本の港湾整備の変遷を明らかにしつつ、その根幹にある計画理念と思想的背景を検討することで、港湾政策における国家戦略や地方創生などの今日的課題解決への示唆を得ることを目指すものである。

3. 現代日本の港湾政策とクルーズ振興：地方港の事例分析を手がかりに（林昌宏）

3.1 本報告の目的と現代日本の港湾政策の変遷

本報告は、現代日本の港湾政策の変遷と特徴を踏まえつつ、それにおいてクルーズ振興がどのように位置づけられ、いかなる政策的帰結をもたらしてきたのかを明らかにする。そのために、清水港や長崎港といったクルーズ寄港地になっている地方港を分析対象とする。

現代日本の港湾政策は、港湾法（1950 年制定）によって確立された港湾の管理・整備をめぐる地方分権的な制度のもとで展開されてきた。1950 年代から今日にかけて、港湾に関する諸制度の新設や修正も幾度となく行われている。とはいえ、これらは主として地域開発の推進や物流機能の強化を図るためのものであった。人流が中心で観光やエンターテインメントも含むクルーズの優先度は、必ずしも高くはなかったのである。また、再開発によるにぎわい空間の整備や港湾機能の多角的利用といった施策も進められてきたが、それらがクルーズを重視していたとは言い難い。つまり、クルーズ振興は港湾政策の中心から外され続け、長きに

わたり周縁部に置かれてきたと捉えられる。

3.2 クルーズ振興に向けた国家政策の導入

2010 年代以降の日本では、訪日外国人観光客の増加を目指す観光政策が推進され、それに多様な行政主体が関与するに至った。このような動向は、2000 年代からの世界的なクルーズビジネスの盛り上がりと合致するものでもあった。

2010 年代半ばから日本でもクルーズ振興に向けた制度整備が本格化した。2016 年に港湾法が改正され、旅客施設等の無利子貸付制度の対象施設への追加等が行われた。さらに翌 2017 年の同法改正により国際旅客船拠点形成港湾における官民連携国際旅客船受入促進協定制度の創設等がなされ、同年に国土交通省は 6 港を国際旅客船拠点形成港湾に選定している（現在は 9 港に拡大）。2018 年には、前掲の「PORT2030」においてクルーズ振興が明確化された。付言すると、クルーズ需要は 2020 年代前半の新型コロナウイルス感染症により一時的に失われたが、現在では回復してきている。

3.3 クルーズ振興と政策課題

これまでに紹介してきた史的展開を踏まえ、地方港の事例分析を手がかりとしながら、クルーズ振興の実態及び課題を、より詳細に検討する。

清水港では、1980 年代からクルーズ振興が続けられ、近年では富士山をはじめとする地域資源を活かした誘致活動や、クルーズ船寄港に対応した港湾施設の整備も図られている。同港にとっての今後の課題は、後背地の観光政策との接続などになる。

長崎港では、全国に先駆けてクルーズ船の受け入れ体制を構築し、港湾と市街地との接続も図られてきた。ただし、長崎市の高齢化や人口減少は深刻化の一途を辿っており、長期的な視点での都市（再）開発と港湾整備との整合性の確保が必要であろう。

那覇港では、全国屈指のクルーズ船寄港数を記録し、クルーズ専用岸壁の整備も進められている。他方で、港湾と市街地とのアクセス性の向上や、需要の急拡大に対応した施設整備などが継続して求められる。

本報告では、上記の 3 港以外の地方港のクルーズ振興も分析の対象とする予定である。これにより、日本のクルーズ振興をめぐるのは、国だけでなく地方港の管理主体である地方自治体や関連諸団体の意向及び取り組みが政策帰結に影響を及ぼしていること、さらには各地で多岐にわたる課題をもたらしていることが明らかになる。今後は、クルーズ振興をめぐる中央集権的な制度と地方自治体の自律性ならびに各地域の抱える課題との間に存在する乖離、換言すると制度と現場との緊張関係を緩和し、制度の改修や地方創生につなげていく必要があると考えられる。

4. 地方自治体と港湾計画における「2つの道」（川島佑介）

4.1 地方自治体が管理すること

日本の港湾は、新居浜港はやや例外であるものの、地方自治体によって管理されている。地方自治体といっても、都道府県と市町村があるが、両者の志向性はどう異なるのであろうか。また、管理主体が異なることでどのような帰結が予想されるのか。本報告では、茨城港を主に取り上げて、この 2 つの論点について検討したい。茨城港は、2008 年に日立港、常陸那珂港、大洗港が統合するかたちで誕生した。これら 3 港は県管理港ではあるものの、各港をかかえる市町村も座視していたわけではなく、様々な期待と懸念が語られていたため、両者の相違を析出するには格好の題材と考えられる。

4.2 都道府県と市町村の志向性の相違

広域自治体である都道府県は、複数の港湾に配慮し、管理することが一般的であり、また縮小社会に転じた今日においては、すべてを順調に発展させることは難しい。そこで都道府県は、各港間の機能分担を志向して、バランスをとろうとする。逆に基礎自治体である市町村は、複数港湾間のバランスを考える誘因はない。むしろ特定の機能に集中することは脆弱性を高めると警戒するし、機能分担の名の下に切り捨てが始まることも憂慮する。そのため市町村は、総合化を志向する。すなわち、物流拠点のみならず、遊歩道やマリナー、クルーズなどを含めたウォーターフロント開発も要請する。

機能分担と総合化という、この「2 つの道」の選択肢で国も揺れ動いていた。1985 年に「21 世紀への港湾」が取りまとめられており、そこでは、「多くの機能が複合し、渾然一体として高度な機能を発揮する、いわば、現代のみなとまちとしての総合的な港湾空間を創造していく必要がある」と論じられている。1995 年には、「大交流時代を支える港湾」が取りまとめられており、そこでは、「港湾の機能分担を図り、施設の拠点化など効率的な配置と投資の重点化を進める」と示されている。国は、港湾の総合化から機能分担へと方針を転換したのであった。

4.3 どのような帰結が予想されるのか

(1) 港湾間競争

港湾に隣接する施設で用いられる資材（石炭や鉄鉱石など）はともかく、コンテナ貨物など、代替の効く荷物取扱量をめぐっては港湾間の激しい競争が指摘されている。加えて、港湾整備の規模や順番をめぐっても、港湾間あるいは、港湾管理者である自治体間の競争がある。

港湾間の機能分担は、将来の港湾間競争を事前に鎮静化する狙いがある。具体的には、港湾管理者である県による機能分担や、国が港格を区切ったり特定の機能を指定したりする対応が挙げられる。しかし、割り当てられる格や機能をめぐって、短期的には港湾間競争が過熱することもある。

総合化は、各自治体が港湾の余剰地や余剰施設を転用しつつ、隣接領域に手を広げることである。しかし、将来的には縮小社会においては供給過剰になり、港湾間競争が激化する可能性が高い。そのため、市町村による総合化の方向性は、港湾間競争を追認し、先送りすることになる。

(2) 港湾計画の在り方

都道府県による機能分担の方向性は、市町村によって提供される他領域の政策との整合性が取れないのではないかという懸念が生じる。他方で、現状を踏まえて機能を割り振り、行政資源の重点的投資がされるため、産業界からの支持は得やすいと想定される。

逆に総合化の方向性を掲げる市町村は、都市計画や産業計画を策定する権限もある総合行政主体であることから、港湾と他領域の政策の連携は円滑になると期待できる。他方で、財政規模や需給バランスを考えると、実現可能性に疑問もつく。

5. おわりに

本 WS では、地方創生が単なるまちおこし（積極戦略）にとどまらず、大都市部への一極集中是正や人口減少への適応（調整戦略）をも含意していることに鑑み、港湾行政の現状分析を超えて、いかなるそれが地方創生に資するかという論点をまず提起し意見交換をしたい。上記の内容を踏まえると、広域自治体と基礎自治体の役割分担、民需を含む経済政策と国土政策の相乗効果、「ガバナンス」時代における政府の計画行政の存在意義などがテーマとなる。なお、本 WS における参考文献は、当日各登壇者から紹介する。（以上）