

# 苫小牧港と北海道の未来



石井 吉春 (いしい よしはる)

北海道大学公共政策大学院教授

1954年仙台市生まれ。76年一橋大学商学部卒業。同年北海道東北開発公庫(現日本政策投資銀行)入庫、開発企画部開発調査課長、地域政策研究センター副所長、四国支店長などを経て、2005年から現職。主な研究領域は、地域政策、地域経済、地方財政。

## はじめに

昨年、苫小牧港が開港50周年を迎えたのを機に、有志による「苫小牧港と北海道経済の未来を考える研究会」を発足させ、苫小牧港のこれまでの歩みにとどまらず、港湾整備と地域経済という視点から、港湾の果たしてきた役割や課題、さらには、今後の可能性について、様々な視点から報告・議論を行った。そして、研究会での主な論点を、研究会メンバーが分担して執筆・編集を行い、このほど『港湾整備と地域経済の発展』が刊行された。

苫小牧港は、わが国初の掘込港湾として、道内港湾貨物の約5割を扱うまでにシェアを高めたほか、後背地への産業集積も進展しており、北海道経済をけん引する役割を果たしてきたものと評価できる。しかしながら、流通港という制約を踏まえると、北海道の人口が今後急速に減少過程に入ると予想されるなかで、当然にその影響を受けていくものとみられ、新たな対応が求められている。

本稿では、こうした視点から、同書で展開されている主要な論点に絞って紹介していく。

## 1 わが国港湾をめぐる情勢変化

港湾整備については、これまで国土の均衡ある発展を目指し、全国に多くの港湾が整備されてきた。しかし、コンテナ化への対応への遅れや競争激化による施設利用率の低下などから、シンガポールや釜山が台頭する一方で、わが国港湾の国際競争力の低下が大きな課題になっている。

こうした事態に対処して、2011年に港湾法の改正が行われ、選択と集中という方向性が打ち出され、これまでの港湾整備方針が大きく転換されている。具体的には、港湾の種類の見直しが行われ、国際競争力強化のために、国際コンテナ戦略港湾を新たに「国際戦略港湾」と位置づけ、京浜(東京・川崎・横浜)、阪神(大阪・神戸)の5港が指定されている。また、これまでの特定重要港湾(23港)のうち、国際戦略港湾5港を

除く18港は「国際拠点港湾」とされている。

港湾法改正を踏まえ、国際戦略港湾においては、東京港、横浜港、大阪港、神戸港の外貿埠頭の運営主体が民営化されており、京浜、阪神という枠組みで経営統合される計画となっている。また、国際拠点港湾でも、名古屋港の外貿埠頭が民営化されたほか、他港湾でも民営化に向けた検討が進められている。また、効率的な埠頭運営に関して、博多港では、93年に第3セクターとして整備された博多港ふ頭(株)が、一括借上げによるコンテナターミナルの運営を手掛けているほか、2014年4月からは公共港湾施設の指定管理者になっている。また、名古屋港では、民間主導による飛鳥コンテナ埠頭(株)が、国内で初めて全自動化施設を導入して、荷役の大幅な効率化を図っている。

一方、道内では、こうした動きはまだ少ない。

## 2 港湾の整備状況と港湾ストックの推移

### (北海道の港湾の概況)

北海道の港湾についてみると、特定重要港湾が2港（苫小牧港及び室蘭港）、重要港湾10港（石狩湾新港、函館港、小樽港、釧路港など）、地方港湾24港の計36港となっている。本州へのアクセスが陸路は鉄道だけという状況もあり、特定重要港湾及び重要港湾の全国に占める比率は、それぞれ8.7%、9.6%と高い水準にある。また、公共岸壁の延長は、80年の89kmから05年には133kmと49.6%増加しており、全国に占める比率も7.4%から8.0%に上昇している。

### (港湾ストックと港湾取扱貨物量)

次に、2012年に公表された内閣府の「日本の社会資本」をもとに、金額面から港湾の状況についてみていく。

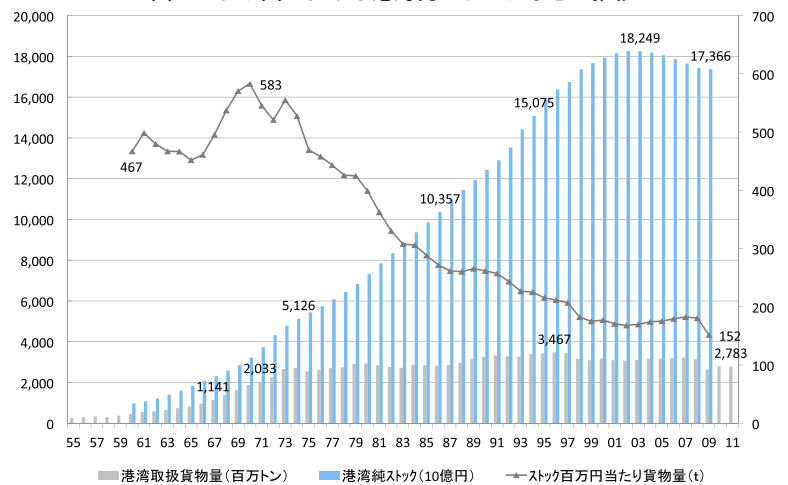
港湾にかかる純ストック額は、80～90年代にかけて大きく増加しており、80年の7兆円が02年には18兆円にまで増加している。その

後は、公共投資抑制の影響などにより減少に転じており、09年には17兆円となっている。近年の増加の背景には、コンテナ船の大型化への対応なども含まれていると考えられるが、多くの港湾で整備が進捗した結果とみることができる。

社会資本の生産性といえる純ストック百万円当たりの港湾取扱貨物量の推移をみると、70年の583tをピークに減少傾向を続けており、09年には152tになっている。この数字には、リーマンショックの影響も大きく表れているとみられるが、基調は、わが国経済の成熟化によるものと考えられ、今後人口減少がこうした傾向に拍車をかけていくものとみられる。(図1)

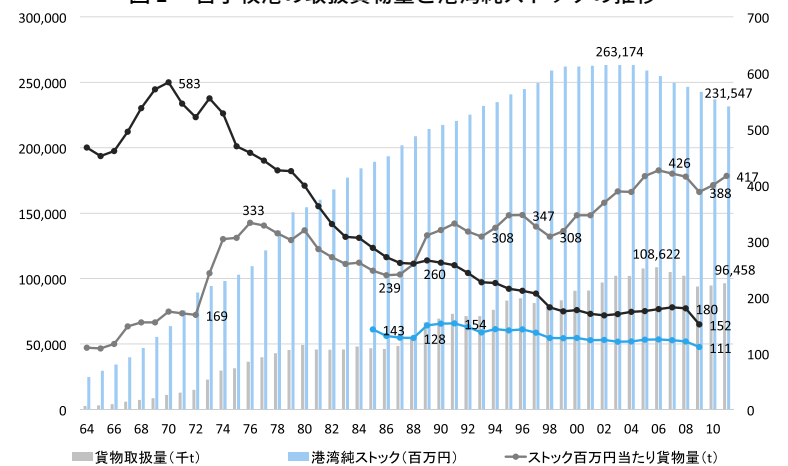
一方、北海道の動きをみると、純資本ストックが85年の9,990億円から09年に1兆7,070億円へと1.7倍に増加しているのに対して、取扱貨物量はこの間に143

図1 わが国における港湾純ストックなどの推移



(資料)内閣府「日本の社会資本」などを基に作成。

図2 苫小牧港の取扱貨物量と港湾純ストックの推移



(資料)苫小牧港管理組合資料などを基に作成。

百万tから190百万tへと1.3倍の増加にとどまっている。このため、純ストック当たりの貨物量は143tから111tへ低下しており、09年で全国平均の3分の2程度の水準にとどまっている。

苫小牧管理組合からデータ提供を受け、上記同様の金額として苫小牧港にかかる純資本ストック額を試算すると、苫小牧港の純ストックは、75年に1千億円を超えた後、87年には2千億円を超え順調に増加しているが、04年の2.6千億円をピークに減少傾向となり、11年には2.3千億円まで減少している。一方、港湾貨物取扱量をみると、多少波はあるものの、05年まではほぼ増加を続けてきたが、リーマンショックなどにより09年以降弱含みで推移している。それでも、純ストック当たり貨物取扱量は、64年の110tが76年には333tとなり、いったん、86年には239tまで低下しているものの、その後は概ね増加傾向にあり、11年で417tとなっている。この数字は、北海道平均の4倍近い水準にあり、道内でも抜きんできた水準となっている。

### 3 港湾管理者の収支状況

港湾整備に関しては、物流合理化による効果に加えて、後背地への企業立地などを通じて地域経済に大きな効果をもたらすと考えられているが、一方で、財政的には港湾管理者に大きな負担がかかっている現実がある。

全国の状況については、ここでは詳細には触れないが、国際戦略港湾5港及び国際拠点港18港の主要港湾23港で、経営収支と建設収支との純計でみて、港湾管理者の財政負担は1,319億円となっている。

次に、道内の状況をみると、苫小牧港については、経営収支の収入は20億円にとどまっているが、管理費も9億円となっており、一般会計への繰入分は11億円となっている。また、建設収支は、施設等整備費27億円に対して、公債償還金等は39億円に達しており、一般会計からの繰入分は41億円となっている（純計ベースで31億円）。一方、室蘭港は、純計ベースの一般会

計からの繰入分は11億円となっている。

また、道内の重要港湾10港のうち、一般会計からの繰入により経営収支を合わせている港は、十勝港、函館港、稚内港、紋別港、網走港、留萌港の6港となっている。また、建設収支における繰入との純計は、10港全体で120億円に達している。石狩湾新港を除いた9港については、市町村が港湾管理者となっており、財政的には重い負担となっている。

以上のように、過去の投資負担などにより、港湾管理者の負担はかなり重いものになっており、これから本格化していく維持・改良投資に余力を見い出すのは難しい状況にある。

苫小牧港の取扱貨物1t当たりの施設使用料等の水準を全国の主要港23港平均と比較したのが図3となる。

これをみると、入港料・水域施設・係留施設については8.3千円と主要港平均と同水準にある一方で、荷さばき施設等では9.9千円と平均の50%の水準にとどまっているほか、保管施設も0.9千円と平均の22%、土地・建物（賃貸料）に至っては平均の5%にとどま

表 全国及び道内主要港湾の2011年度収支の状況(億円・%)

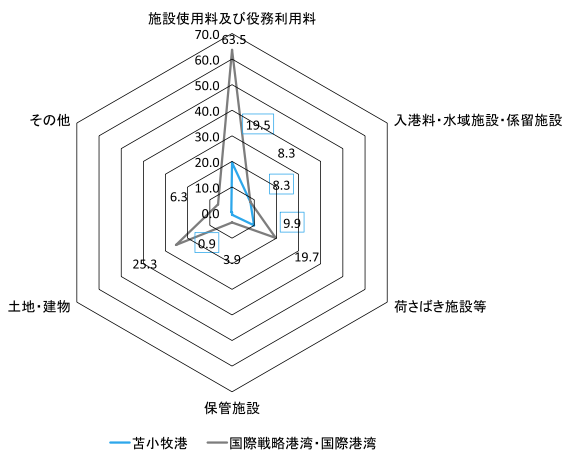
	経営収支			建設収支			一般会計からの繰入分純計		
	収入規模	一般会計への繰入分	同収入規模比	収入規模	うち一般会計からの繰入分等	施設等整備費		公債償還金等	
国際戦略港湾	東京港	81.3	12.0	14.7	508.2	255.5	320.1	196.4	243.6
	川崎港	51.6	10.7	20.7	109.3	89.5	34.6	84.8	78.8
	横浜港	161.9	84.5	52.2	524.4	306.1	106.0	296.9	221.6
	大阪港	168.2	80.2	47.7	257.6	101.6	31.8	255.5	21.4
	神戸港	227.3	155.6	68.4	243.2	232.2	74.5	362.4	76.6
国際拠点港	室蘭港	3.6	0.9	23.9	13.9	11.3	3.2	11.6	10.5
	苫小牧港	19.6	10.5	53.4	62.1	41.2	27.0	38.8	30.7
	仙台塩釜港	26.1	0.0	0.0	94.4	10.4	9.5	22.5	23.3
	千葉港	28.0	13.4	47.8	31.8	21.8	13.5	17.8	8.4
	新潟港	14.7	1.9	13.2	96.4	9.6	32.9	62.6	7.6
	伏木富山港	12.5	0.0	0.0	75.4	53.0	21.1	75.8	57.5
	清水港	27.3	19.2	70.2	71.4	65.6	34.6	62.8	46.4
	名古屋港	148.7	92.3	62.1	246.3	179.1	63.7	147.6	86.7
	四日市港	30.2	11.3	37.3	64.7	46.2	13.3	45.0	34.9
	堺泉北港	35.3	20.2	57.3	46.9	65.3	16.9	47.8	45.1
	姫路港	11.0	6.7	61.1	18.9	10.4	13.9	8.4	3.6
	和歌山下津港	12.8	0.0	0.0	34.1	28.5	15.8	26.2	33.5
	水島港	9.7	3.9	40.6	51.0	23.3	25.4	26.3	19.3
	広島港	25.9	5.2	19.9	67.4	30.6	12.0	57.6	25.4
	徳山下松港	8.1	3.9	47.6	54.4	37.5	42.8	13.5	33.7
	下関港	18.6	5.0	27.1	36.9	25.8	2.8	31.5	20.8
	北九州港	51.2	18.9	36.9	142.8	107.9	37.8	114.3	89.0
	博多港	54.1	24.5	45.4	149.2	124.8	44.4	101.4	100.2
計	1,227.6	580.8	47.3	3,000.6	1,877.3	997.6	2,107.5	1,318.8	
道内重要港湾	石狩湾新港	6.8	2	27.0	26.1	22.0	4.1	20.6	20.1
	稚内港	2.4	0	0.0	11.4	11.1	5.5	9.6	12.1
	函館港	5.6	0	0.0	33.1	21.5	6.3	20.9	24.2
	小樽港	6.2	2	31.2	14.2	11.0	1.9	12.2	9.0
	釧路港	12.5	6	51.5	27.4	22.5	12.1	22.0	16.0
	留萌港	0.9	0	0.0	12.1	8.2	0.4	8.4	8.3
	十勝港	5.3	0	0.0	1.2	0.1	0.5	0.7	3.7
	紋別港	1.3	0	0.0	12.7	11.5	0.4	11.3	12.2
	網走港	1.2	0	0.0	11.4	9.8	2.3	7.5	10.3
	根室港	2.4	0	17.0	7.2	4.8	0.9	4.4	4.4
	計	44.6	10.6	23.8	156.7	122.3	34.5	117.7	120.4

(資料) 国土交通省資料を基に作成。

ている。その結果、施設使用料等全体でも主要港平均の63.5千円に対して、苫小牧港はその31%に当たる19.5千円にとどまっている。

苫小牧港においては、西港、東港とも開発当初から民間活用の方向を強く打ち出し、第3セクターを積極的に活用して施設整備を行ってきており、上記数字はそうした取り組みの結果といえるものになっている。一方で、港湾管理者の経営基盤の安定という視点からみると、土地・建物収入が少なすぎるなどが、今後の安定的な運営を考える上では課題といえよう。

図3 苫小牧港の貨物1t当たり施設使用料等(千円)



(資料) 国土交通省資料を基に作成。

#### 4 人口減少と取扱貨物量

北海道の港湾の役割を主に道民の生活物資の受入と考えると、人口規模や経済規模との関係性がある程度あると考えられることから、図4では、苫小牧港、道内港湾、全国の港湾について、これらの関係性をみている。

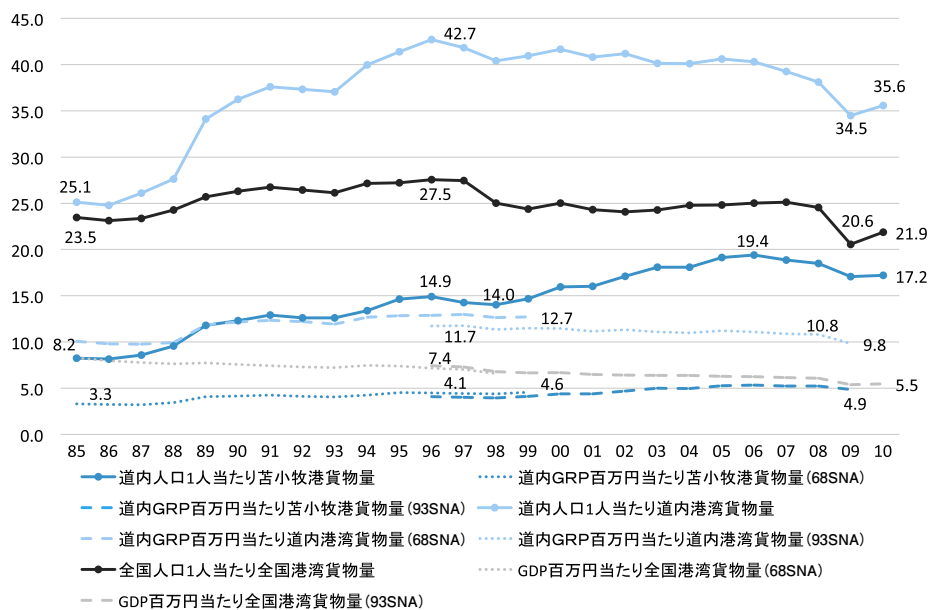
その動きをみると、人口1人当たり貨物量は、苫小牧がほぼ一貫して増加しているのに対して、道内、全国ともに90年代後半から08年までの期間は、ほぼ安定的に推移をみせている。水準的には、道内の方が全国よりもかなり高い水準にあるが、港湾への依存度の差異などによるものと考えられる。

90年代前半までは、人口1人当たり貨物量は、道内、全国ともに増加基調にあったが、近年は、リーマンショックの影響などを除き、道内及び全国ともに人口1人当たり貨物量、GRP・GDP百万円当たり貨物量ともほぼ同水準で推移してきている。

苫小牧は今日まで増加基調で推移してきているが、道内での位置づけの変化によるものとみられる。

苫小牧港へのシフトの動きについては特に織り込まずに、2010年の北海道人口と苫小牧港貨物量との関係をそのまま引き延ばして、2013年3月に公表された社

図4 苫小牧港における人口及びGRP当たり貨物量の推移(t)



(資料) 内閣府「国民経済計算年報」などをもとに作成。

会保障・人口問題研究所の「地域別将来人口推計」の道内人口を用いて、苫小牧港の今後の貨物量の変化を試算すると、10年の95百万tが30年後の40年には72百万tへと3割近い減少が見込まれる。

かなり粗い試算となっているが、人口減少の影響がそのまま港湾取扱貨物量に反映されるという流れは不可避と考えられ、いまから所要の対応を行っていく必要がある。

## 5 人口減少時代の苫小牧港の新たな役割

こうした状況を踏まえると、道内の港湾のあり方自体から大きく方向転換せざるを得ないと考えられる。具体的には、依然として新規の整備事業に軸足がある港湾整備の方向性を見直す必要がある。港湾政策そのものは、競争力重視と維持・改良への重点移行という方向性がすでに打ち出されているが、道内港湾に関しても、維持・改良に軸足を移す一方、道内全体の貨物量が減少過程に入ることを十分踏まえ、選択と集中によって道内の港湾機能を適切に確保することを目指していく必要がある。

次に、苫小牧港の経営基盤強化について考える。既述のとおり、苫小牧港においては、港湾管理者の収益基盤が強固とはいえない状況にあり、例えば、苫小牧港に事業基盤をおく第3セクター数社を中心に、合併などにより事業基盤や営業力を強化した上で、指定管理者制度の活用などによって港湾管理を一元化するという方向が検討されていく必要がある。

また、諸外国には、空港と港湾が密接に連携し相乗効果を上げている事例があり、新千歳空港と苫小牧港についても、どのような対応ができるかが重要な課題となる。

港湾機能強化という視点からは、北米とのシャトルポート構想の展開などが考えられる。北米とアジアを結ぶ最短航路上に位置しているという苫小牧港の特性を活かして、多頻度の迅速な輸送を確保するとともに、アジアの物流のアンバランスの解消を図っていくもの

となっている。高い利用率を確保できれば大型船に対しても一定の競争力が確保できることが、この構想の大きな特色となっている。

さらに、北海道経済の活性化も考えていくと、輸移出産業の強化も避けて通れない方向となる。アジアの人口増加や経済発展により、資源や食料が脚光を浴びるなかで、北海道の農産物や水に大きな可能性が生じている。農産物については、価格引き下げ努力が不可欠となるが、例えば米については、多収量化によって十分競争力を確保できるとみられる。また、日本の食文化とセットにした輸出などの戦略も重要となる。水については、当面はペットボトルによる輸出が中心になると考えられるが、上海に一定の競争力を確保できる価格での輸送は可能とみられる。とはいえ、ブランド戦略などがうまく働かないとなかなか相対的に割高となる価格を受け入れてもらうことは難しいとみられる。将来的には、専用タンカーでの輸送といったことを行えば、相当程度輸送費を削減できるものの、地域間の友好協力関係の一つといった位置づけがなければ、持続的な取り組みにはなり得ないものであることには留意する必要がある。

そのほか、後背地活用も重要な視点となるが、次世代自動車は自動車産業の集積に乏しいからこそ、いち早く取り組むことができる方向であり、地域システムとしてすそ野の広い地域産業として展開可能性を持っている。バイオマス資源を活かしたエネルギー産業の展開も、苫小牧東部の広大な土地を前提に考えれば、工業的に展開可能性が開けていく。

苫小牧港は、北海道経済の縮図として、盛衰を繰り返してきた。これからの北海道経済は、人口減少という基調のなかでいかに持続的な成長を遂げていくかが大きな課題となってくるが、苫小牧港が時代の変化に今後とも的確に対応して、北海道を代表する物流拠点及び産業集積地として発展していくことが、そのための必要かつ十分条件となっている。