地域資源としての釧路港

（一社）地域研究工房 代表理事
北海道大学公共政策大学院 客員教授
元釧路公立大学学長 釧路市顧問
小磯　修二

はじめに

地域が自らの持てる力を活用していくためには、周到な戦略が重要だが、そこでは地域資源の冷静な評価と分析が欠かせない。しかし、足もとにある資源を客観的に分析することは意外に難しいものだ。それまでの「定説」や外からの表面的な評価や見方に流されてしまうことが多い。

釧路港についても、地域の資源としての価値を大局的に見極めていくためには、幅広い視点からの科学的な分析が大切だ。ここでは、私がこれまで釧路で取り組んできた調査研究活動を振り返りながら、その一端を紹介していく。これからの釧路港の地域資源としての活用に向けた検討や議論の参考にしていただければ幸いである。

1　科学的な地域分析の重要性

私は、1999年から2012年まで、釧路公立大学の地域経済研究センターで活動してきた。地域経済研究センターの任務は、地域の課題解決に向けて地域研究活動を通じて向き合うことであった。言わば地域のシンクタンクとして設置されたものである。私は初代のセンター長として赴任したのであるが、国や自治体の政策でも対応しきれない難題を簡単に大学の研究スタッフだけで解決できるものではない。そこで心がけたことの一つは、地域課題やテーマに対してできるだけ実証的、科学的な分析を進めて、分かりやすい情報提供を行い、幅広い人々に関心を持ってもらいながら解決に向けた議論をていねいに継続していくことであった。

赴任した当時の釧路市の最大の課題は、水産業、石炭産業、紙パルプ産業というそれまで釧路地域を支えていた3つの基幹産業が衰退していくことへの懸念であった。赴任直後には太平洋炭鉱が閉山するという状況もあり、釧路地域の将来に向けての新たな産業発展の可能性を探り、方向性を示していくことは、私にとっての大切なミッションではないかと感じて研究活動を進めていった。

2　観光産業と港湾産業

そこで取り組んだテーマの一つが、観光産業による自立的発展の可能性を探ることであった。その当時の釧路地域では観光に関心を示す人たちは少なく、「観光なんかで食っていけるのか」という声が多かった。しかし、釧路地域には釧路湿原国立公園や背後には阿寒摩周国立公園というブランド力の高い自然資源や食の魅力の可能性力があり、将来

に向けた世界的な旅行需要の高まりを考えれば外からの観光消費で稼ぐ産業発展の可能性は非常に大きいと感じていた。

そこで、1999年度から2カ年にわたり、詳細な観光消費の実態を探るとともに、釧路地域の産業に及ぼす経済波及を独自の産業連関表を作成して分析し、観光産業の実態と将来における観光産業の可能性を科学的に探っていった。説得力のある分かりやすいデータを示すことで、人々の理解が徐々に進み、現在では釧路市も観光産業の振興政策には力を入れている。例えば、釧路市の観光政策の基本となる「第2期釧路市観光振興ビジョン」では、2009年の経済波及効果額254億円を、2026年にほぼ倍の500億円とする具体的な数値目標を示して、自立型の観光産業振興を目指している。産業連関分析による計量的な経済数値を政策目標に掲げている都市は全国でも珍しい。

もう一つ地域経済研究センターが取り組んだ重要なテーマが釧路港の地域経済における役割と活用に向けた可能性を探ることであった。先述したように、釧路市の基幹産業は、水産業、石炭産業、紙パルプ産業の3大産業と言われていた。しかし、石炭、紙パルプさらに水産もそうだが、港がなければ成り立たない産業である。港湾の利用を前提にした産業群が釧路地域の経済を支えてきたのである。いわば「港湾産業」が基幹産業として地域経済を形成していることが釧路地域の産業構造の大きな特色であった。したがって、釧路地域の将来の産業発展に向けた議論を進めていくためには、港湾の機能に結びついた産業分析の視点が欠かせないと思った。しかし、残念ながら当時そのような視点での議論や分析はあまり見られなかった。

小手先の対応議論ではなく、長期的な視野で持続的に釧路地域の経済発展を目指すには、「港湾産業」の実相を少しでも分かりやすく分析し、そこから多くの人々に港湾の役割に関心を持ってもらうことが大切だろうという思いで地域経済研究センターとしての取り組みを進めていった。

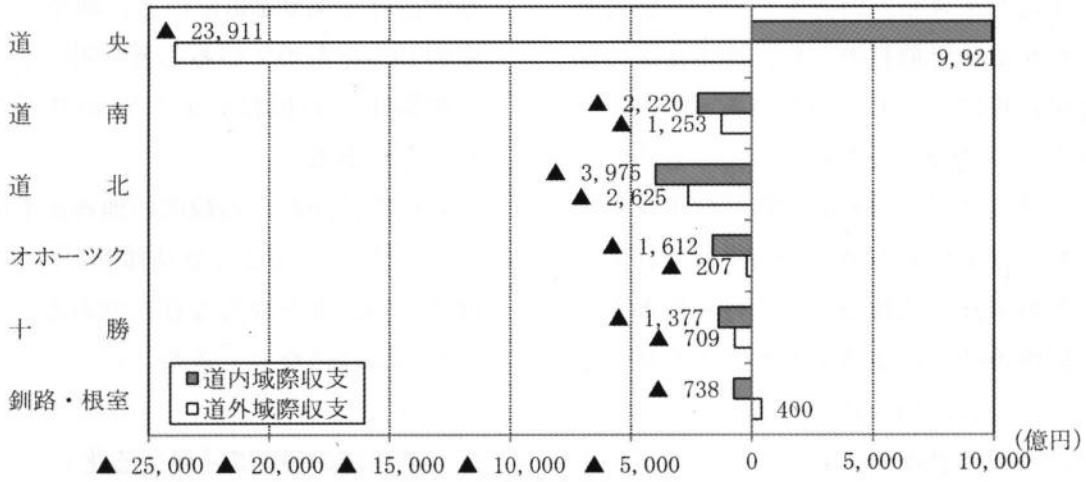
3　地域経済分析の難しさと稼ぐ力

地域経済は国の経済に比べて非常に開放的であり、データも制約があることからその実態を捉えるのは非常に難しい。地域経済の研究者として最も苦労するのは、そこを分かりやすく分析して地域の人々に伝えていくかである。難しさの一つに、地域の単位をどのように区分するかがある。身近な足もとの地域分析については自治体区分の単位である釧路市の詳細なデータを使い分けていくことが大切であるが、ダイナミックな釧路地域全体の経済の動きを分析するには、広域的な地域経済圏の広がりで観察していくことが必要だ。

釧路港の役割を分析する重要な視点の一つが、釧路地域の経済構造として、外からどれだけ稼いでいるかを知ることである。港湾の機能を活かした原材料や製品の輸送によって産業活動が活発になれば、当然付加価値を付けて外に移出、輸出する割合が高まる。地域の経済発展を内外の輸移出と輸移入の差を見ることによって、港湾の機能が稼ぐ力に寄与しているかどうかを推察することができる。

北海道には、大きく6つの地域経済圏があり、釧路市は、釧路・根室地域経済圏（以下「釧路地域経済圏」）の中核都市である。図-1は、北海道内の6つの広域地域について、道内相互、道外（海外を含む）との域際収支（国の貿易収支に相当する）を北海道内地域間産

図-1　北海道内6地域別の域際収支



北海道開発局北海道内地域間産業連関表（H23年表）

業連関表で分析したものである。北海道内経済全体では、圧倒的に札幌圏を中心とする道央圏経済圏が黒字となっているが、海外を含む北海道外との交易収支を見ると釧路地域経済圏だけが黒字となっており、外から稼ぐ力の強さを示している。北海道内では札幌を中心とする道央圏が7割近い経済力を持ち、他地域との交易においても優位に立つが、その道央圏でも北海道外との交易では大幅な赤字である。釧路地域経済圏の交易力の強さが際だっており、地方圏でありながら稼ぐ力では、北海道でも最も強い地域であり、釧路港の機能を地域産業の競争力向上にうまくつなげていることが推察される。

北海道開発局では、1998年ベースから北海道内の6つの地域経済圏についての産業連関表による交易の実態を公表しているが、釧路地域経済圏だけが一貫して道外との交易では黒字を続けており、釧路地域経済構造の大きな特徴となっている。

港湾機能の経済的側面は通常取扱貨物量で解説されることが多いが、取扱貨物の絶対量だけでは、地域経済全体の動きのなかでの港湾の役割を動態的に観察することは限界がある。例えば北海道においては、取扱貨物量では苫小牧港が大きいが、広域的な地域経済圏における稼ぐ力としての港湾の役割の大きさに着目すれば、釧路地域経済圏における釧路港の役割の大きさが読み取れる。

4　港湾産業とは

次にミクロな産業分析の事例を紹介したい。私が地域経済研究センターで最初に釧路港について研究活動を進めたのは、2003年度から2カ年にかけて、内外の研究者を集めた「釧路港を核とする地域振興に関する研究会」

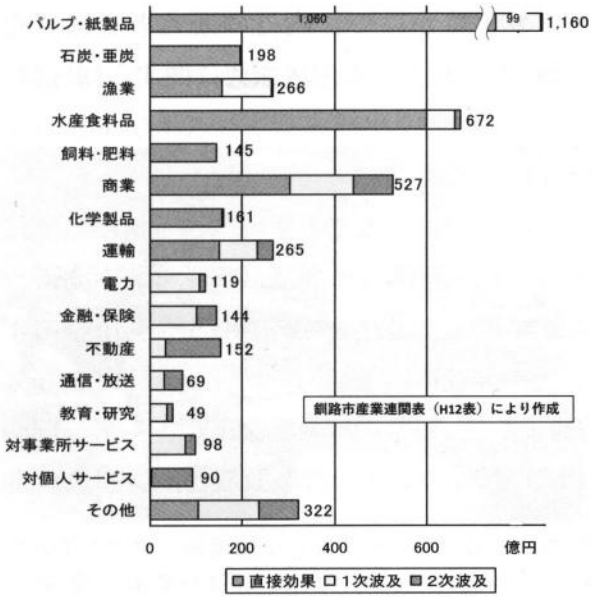
写真-1　釧路港を核とする地域振興に関する研究会（釧路公立大学地域経済研究センター）

であった。そこでは、地域資源としての釧路港を活用した地域発展の方策について幅広く検討したが、検討項目の一つに港湾産業の詳細な経済効果についての調査があった。

釧路市は、全国の地方都市では珍しく昭和30年代に独自の地域産業連関表を作成した伝統のある自治体である。釧路港に関連する産業がどのように発展していく可能性があるのか、釧路市独自の地域産業連関表を使って分析していくことができた。

まず、港湾の物流機能に着目して、①「港湾依存産業」：出荷、取引、生産などの家庭で港湾の機能を企業活動の前提とするもの、製紙工場、配合飼料工場、化学肥料工場、造船業・関連業、セメント、漁業、石炭、油槽所など、と②「港湾関連産業」：海運業、港運業、倉庫業、港湾関連サービス業など、港湾周辺に立地し海上輸送、港湾貨物の荷役・保管などのサービスを行なう産業に分けて、釧路市産業連関表を使って釧路市経済に及ぼす経済効果を試算した。そこから、2000年当時で、港湾依存産業は市内生産額1250億円、港湾関連産業が256億円と、釧路市内の総生産の18%を占めていることを明らかにし、また釧路市への税収効果も約30億円と試算したことがある。

図-2　釧路市の「港湾産業」
（釧路港に依存、関連する産業から経済効果が及ぶ産業）



釧路港にかかわる幅広い地域産業に経済波及が及んでいることを具体的に示すことで、次第に釧路港が身近な存在であることが理解されるようになってきた。

5　釧路港の役割の「見える化」
—経済波及効果分析、広域波及分析—

また2007年度には、釧路開発建設部釧路港湾事務所が実施した釧路港の経済効果の分析作業のお手伝いをした。これまでの地域経済研究センターの研究成果や釧路市の産業連関表を使って港の役割を分かりやすく発信することを心がけた。

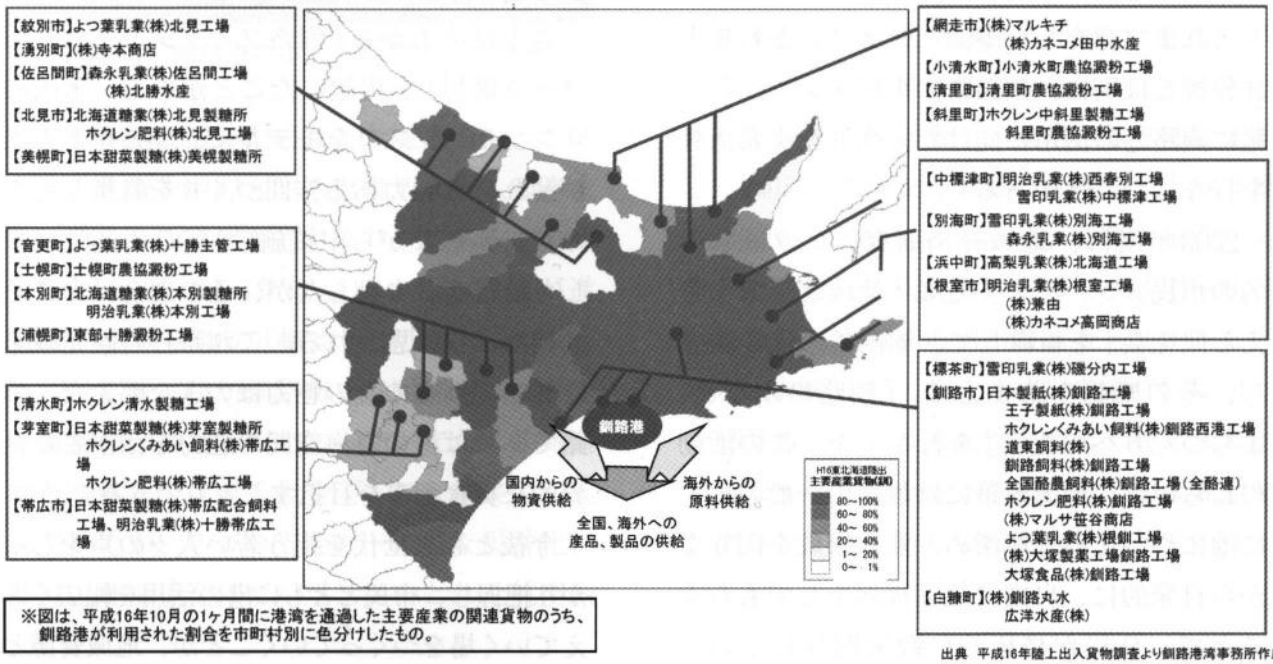
写真-2　釧路港の役割を分かりやすく解説
（釧路港湾事務所作成パンフレットから）

そこでは、基幹産業ごとに具体的な港の効果を数字で示すことに努めた。①紙・パルプ産業では、釧路港を通じて、全国の約1割に相当する650万世帯に釧路港を通じて供給されており、その生産額は市内の製造業の約4割、雇用は3割を占めていること。②水産

業・水産食料品製造業では、「釧路港で水揚げされた、さんまの約半分は生鮮用として、900万人の年間消費に相当する量が釧路港から供給されており、その生産額は市内製造業の約2割を占めていること。③酪農業については、飼料原料では北海道全体の43%、化学肥料では38%を釧路港が担っていること、東北海道の63万頭の乳牛の餌、2000億円規模の酪農業を支えていることや、釧路港から関東に向けて牛乳1リットルパックに換算して1億5700万本、1日43万本の牛乳が供給されていることを示した。④エネルギーでは、東北海道で消費される灯油の9割が釧路港から供給されており、石油製品の供給を8割以上、釧路港に依存している市町村は道東51市町村の内40に上ることを示した。特に、冬場に釧路港の機能が止まれば、東北海道の8割の住民への灯油暖房に支障が出るという発信は、市民が港湾の役割を身近に感じるメッセージとなった。⑤さらに観光産業の振興については、その当時クルーズ旅客船の寄港が始まりはじめた時期であったことから、当時クルーズ船誘致に積極的に取り組んでいた長崎港並みになれば10億円を上回る経済波及効果があることを示した。

また釧路港の特徴として港を利用する背後の圏域が広いことがある。それを実証するために、2004年度の陸上出入貨物調査のデータを使って10月の一ヶ月間にどの程度東北海道の主要工場の貨物が釧路港を利用しているかを調査した。その結果、釧路・根室地域だけでなく、予想以上にオホーツク、十勝地域の主要工場の多くの貨物が釧路港を通過していることが明らかになった。地域データを有効に実証分析することで東北海道における生産活動の大部分を釧路港が支えている姿を見せることができたといえる。

図-3　東北海道における主要産業による釧路港の利用状況及び主要向上の立地状況



※図は、平成16年10月の1ヶ月間に港湾を通過した主要産業の関連貨物のうち、釧路港が利用された割合を市町村別に色分けしたもの。

出典　平成16年陸上出入貨物調査より釧路港湾事務所作成

6　港湾管理の仕組み

ここで北海道における港湾管理の問題を一つ提起しておきたい。東北海道の広域地域の産業活動を支えている釧路港の港湾管理者は釧路市である。北海道以外では港湾管理者は都府県が担っているが北海道では原則として市町村が港湾管理者となっている。50市町村を超える広域的な利用圏域を有する釧路港を釧路市単独で港湾管理を担うには負担が大きすぎるように思える。北海道でも新たに港湾整備が進められた苫小牧港や石狩湾新港の管理者には北海道が参加している。港湾利用の受益と管理に伴う負担のバランスに配慮した港湾管理の仕組みに向けた検討が必要だろう。もともと港湾法が国ではなく地方自治体を港湾管理者として規定したのは、戦後のGHQが米国のポートオーソリティを範にしたと言われている。これからは官民連携のコンセッションの仕組みの導入など、民の力を活かして港湾機能を幅広く高めていく議論も必要だろう。

7　釧路港への市民からの提案

これまで紹介した港湾と産業にかかわる実証分析とは別に、釧路市の市民メンバーと一緒に釧路港の活用に向けた定性的な提案活動を行なったことがある。

2003年度に、地域経済研究センターに8名の市民メンバーからなる「地域と港湾を考える研究会」を組織して、国内外の港を調査し、その感想を踏まえて、「釧路のみなと、まちづくりへの提案」を行なった。この活動のねらいは、港湾政策には無縁の一般の市民に港についての理解深め、意識醸成を図りながら自発的に、自由に政策提起をしてもらうことで、住民が積極的に政策関与していくPI（パブリック・インボルブメント）のあり方を探るねらいもあった。

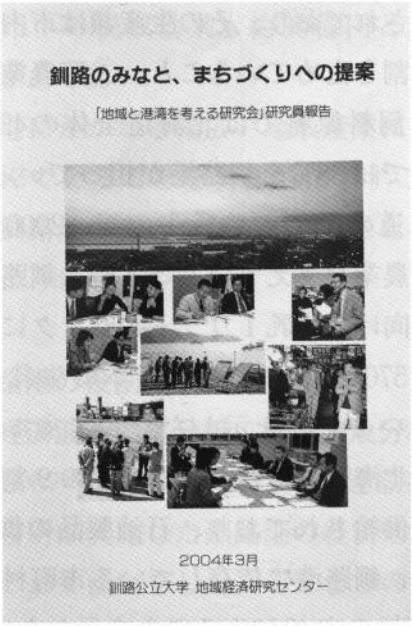


写真-3　市民から釧路港への提案
（釧路公立大学地域経済研究センター）

提案で興味深かったのは、国内外の先進地を見聞したメンバーの多くが、みなととまちの一体的な結びつきによる、まちづくりや商業、観光との連携に向けた提案を行なったことである。釧路市では、古く1980年代に地元の若手経済人から「釧路フィッシャーマンズワーフ構想」を提起したことがある。米国のサンフランシスコをモデルに、港と魚と人々が触れ合う魅力ある空間づくりを目指したものだ。残念ながら中核施設MOOの運営の厳しさなどから中座したが、その理念は今こそ大切なように思われる。これからの観光戦略において釧路の食の魅力は大きな要素だ。釧路であれば港の臨海空間の魅力を活かした世界的な美食都市を目指すこともできる。

今後とも次世代を担う若い人々の声をしっかり把握し、市民とともに港の活用を幅広く考えていく場をつくっていくことが、地域資源と

しての価値を高めていくためには大切だろう。

8　ポートセールスの経験

ところで、私は釧路公立大学を離れてからも、釧路市の顧問として市の政策のお手伝いをすることがある。2016年2月に東京で開催された釧路港のポートセミナーに参加する機会があった。基調講演とパネルディスカッションによるセミナーの形で幅広い釧路港の意義と役割を発信する趣旨で企画されたものだ。通常のポートセールスは荷主の方々への港の説明、PRの場だが、私は港湾にこだわることなく北海道全体や釧路市をめぐる動きについて幅広く紹介した。

写真-4　釧路港のポートセミナーで講演

話の主軸に置いたのは、北海道の最近の動きが、札幌を中心とする道央地域から釧路市を中心とする東北海道に移りつつあるということだった。2016年はバルク港の整備が進む釧路港が穀物の「拠点港湾」に指定され、さらに高速道路が釧路市まで開通し、札幌圏と直接結ばれた時期であった。また、北海道の航空輸送では新千歳空港への一極集中が進んでいたが、7つの空港の一体的な民営化により、北海道全体でバランスのとれた航空戦略が展開される方向に転換していくこと。さらに、観光政策では国の観光政策モデル都市「観光ショーケース」の対象に、長崎市、金沢市と並んで釧路市が指定されたことなどを紹介し、港湾だけでなく道路、空港、観光など幅広い政策の関心が釧路地域に向けられている動きを伝えた。

セミナーを終えた後、参加者の方々から「釧路地域は色々な動きがあるようで大変面白い」という反響があった。港だけでなく背後にある様々な地域の動きや魅力、可能性を幅広く伝えて、地域全体に関心を持ってもらうことが、港を資源として活用してもらうためには大切なことだと感じた。

おわりに

本稿では、これまでの私の活動を振り返りながら、地域資源としての釧路港について駆け足で考察してきた。

人口減少時代の下で地域経済を維持していくのは変厳しいものがある。しかし、最近の釧路地域の指標を見ると、人口が減少するほどには生産額は落ちていない。そこには、港湾機能を活用した産業の底堅さが感じられる。今後は、バルク港湾の進化、ファーストポートの優位性を活かす戦略、さらに酪農業との幅広い連携など、新たな戦略によって資源の価値を高めていくことが必要だろう。また、豊かな環境資源を活かした地球環境問題への貢献も環境都市釧路の伝統を活かした大切な取り組みだ。そこでは脱炭素時代に向けた釧路港の役割と可能性を探っていくことが重要なテーマとなる。さらに科学的な分析力に磨きをかけて新たな役割を見出していってほしい。