

総合物流施策大綱の変遷

Change in a Comprehensive Physical Distribution Policy



洪 京和：流通経済大学 物流科学研究所 准教授

略 歴

流通経済大学流通情報学部卒業。同大学院物流情報学研究科修了。同大学院博士課程修了。物流情報学博士。流通経済大学物流科学研究所特定兼任研究員、ロジスティクス・イノベーション推進センター兼任研究員、流通経済大学・中央大学非常勤講師を経て現職。

1. はじめに

1997年4月4日に最初の総合物流施策大綱が閣議決定された。約四半世紀が経過し、2021年6月に、新しい総合物流施策大綱が閣議決定された。この間、約4年ごとに見直しがなされ、今回は第7次となる。物流を取り巻く環境、物流が果たすべき役割の認識も大きく変わってきた。例えば、総合物流施策大綱の英訳は、現在でも“Comprehensive Physical Distribution Policy”となっている。今、英訳すれば“Physical Distribution”ではなく、“Logistics”となっていた可能性が高い。当時は、現在ほど“Logistics”という言葉が一般化していなかった。このように、物流が大きく変化してきたなかで、総合物流施策大綱の変遷を考えてみたい。

本稿では、第1次から第7次までの総合物流施策大綱がどのように変遷してきたかを検討するものである。各総合物流施策大綱が、どのような背景のもとで検討、決定されたのか、基本的な考え方、目標、視点、さらに実施体制等について整理、検討するものである。

2. 第1次総合物流施策大綱（1997～2001年）¹⁾ 決定の経緯と特徴

1996年12月、当時の橋本総理の指示により、「経済構造の変革と創造のためのプログラム」²⁾が決定された。そこでは、産業活動の基盤的要素である物流、エネルギー、情報通信は、2001年までにコストを含めて国際的に遜色ない水準のサービスをめざす分野と位置付けられた。続く「経済構造の変革と創造のための行動計画」³⁾において、各種規制緩和を推進するとし、物流については、原則として、おおむね1999～2001年度を目標期限として、貨物鉄道、国内航空運送事業等の各分野で需給調整規制を廃止するとしている。

1990年代後半においては、物流におけるコストを含めて国際的に遜色ない水準のサービスの実現が最重要課題となっていた。そのため、第1次総合物流施策大綱では、「アジア太平洋地域で最も利便性が高く魅力的な物流サービスが提供されるようにすること」、「このような物流サービスが、産業立地競争力の阻害要因とならない水準のコストで提供されるようにすること」が大きな柱となつたのである。また、2007年12月の地球温暖化防止京

都会議（COP3）において、運輸部門では物流効率化によるCO₂等の削減のための対策を推進していくことが最重要施策の1つとされるなど、「物流に係るエネルギー問題、環境問題及び交通の安全等に対応していくこと」も大きな柱となった。

そのような状況のなか、政府として物流に関する総合的な取組みを強化することが重要であり、関係省庁が連携して物流施策の総合的な推進を図るために、最初の大綱が策定されることとなったのである。

上記の目標を達成するため、3つの視点を挙げている。1つ目は、相互連携による総合的な取組みであり、関係省庁間、ハード・ソフトの施策間、関係者間など、様々なレベルでの相互連携が必要としている。2つ目は、多様化するニーズに対応した選択肢の拡大であり、通年・フルタイムのサービス、定時性、迅速性、温度帯別管理など多様化するニーズに対応できる環境整備が必要としている。3つ目は、競争促進による市場の活性化であり、競争的環境の下で、より効率的な事業者の新規参入や事業拡大、公正な物流サービスの提供を通じ市場が活性化されることが必要としている。

そして、社会資本等の整備、規制緩和の推進及び物流システムの高度化に関する施策を重点的に講じることとしている。社会資本等の整備については、受益者負担を基本としつつ、道路、鉄道、港湾、空港、物流拠点の相互連携、交通上ボトルネックとなっている区間・地点の解消及び国際ハブ港湾・空港の整備の3つの分野に重点を置き、整備するとし

ている。物流システムの高度化に関する施策においては、現在の総合物流施策大綱においても、大きな課題となっている情報化、標準化、新技術、商慣行の改善が取り上げられている。

また、推進体制として、関係省庁の連携、地域毎の連携を挙げている。1997年5月には、物流関係14省庁の局長クラスを構成員とする総合物流施策推進会議が設けられた。第1次総合物流施策大綱は、全体としては、社会資本整備を進めていこうという色彩が強く、それを関係省庁で連携して推進していこうという強い意志が感じられる内容となっている。

施策大綱では、努力目標として、トラックの積載効率を21世紀初頭に約5割の水準へ改善、複合一貫輸送に対応した内貿ターミナルへの陸上輸送半日往復圏の人口カバー率を21世紀初頭に約9割、国際物流については、2001年度までに、港湾関連のコスト及びサービス水準を国際的に遜色ない水準にする、標準化については、パレタイズ可能貨物のうちのパレタイズ比率を2001年までに約9割にすることを挙げている。各指標について、目標年次までには達成しておらず、さらにデータが発表されていないものが多いものの、現状においても達成していないと考えられる。

3. 第2次総合物流施策大綱（2001～2005年）⁴⁾の決定の経緯と特徴

第2次では、第1次で示した産業競争力の強化に向けて効率的な物流基盤の整備を進める必要性が依然として顕在していることに加えて、環境問題の深刻化、循環型社会の構築と

いった対応が求められているとしている。第1次の国際的に遜色のない水準のサービスを目指す姿勢から、第2次においては、物流分野において、コストを含めて国際的に競争力のある水準の市場の構築、環境負荷を低減させる物流体系の構築と循環型社会への貢献を目指すとしている。

第1次で示した「アジア太平洋地域で最も利便性が高く魅力的な物流サービスの提供」という目標に関して、一定の効果を上げてきたものの、日本のコンテナ貨物取扱量の伸びは低位にとどまり、船舶の大型化や港湾のフルオープン化への対応、輸出入及び港湾諸手続に関する電子化・ワンストップサービス化の実現の必要性等を指摘している。

「国際競争力のある社会実現のための高度かつ全体効率的な物流システムの構築」において、社会資本等の整備だけでなく、高度かつ全体効率的な物流システムの構築のための施策として、1次同様、物流の共同化・情報化・標準化の推進、商慣行の改善、規制改革、行政手続の簡素化・効率化、新技術の開発と利用、ユニットロード化の推進を挙げている。「社会的課題に対応した物流システムの構築」として、環境問題対応として地球温暖化問題への対応と同時に、その後2002年に従来のNOx法が改正され、自動車NOx・PM法が制定されることに伴う対応についても触れている。

さらに、「国民生活を支える物流システムの構築」として、高齢化やeコマースの進展に即応した付加価値の高い物流サービスなど国民生活の多様化に的確に対応したサービス

の提供を促進するとともに、安定的かつ円滑な物流システムの確保や消費者利便の保護を図るとしている。

第2次総合物流施策大綱は、第1次を踏襲した部分が多く、第1次の期間で達成できなかった社会資本整備等を引き続き進めていこうというものとなっている。第2次以降、施策の実施状況について、年1回程度フォローアップを行うこととし、実施している。

4. 第3次総合物流施策大綱（2005～2009年）⁵⁾の決定の経緯と特徴

第2次の施策大綱で目標とされていた「コストを含めて国際的に競争力のある水準の市場が構築されること」について、国際物流については、様々な改善がみられ、物流コストについても、日本の国内総生産に対する総物流コスト比率は低下傾向を示し、米国をやや下回る水準となっているとしている。しかしながら、産業の国際競争力の強化、日本への産業集積を図る産業立地競争力の向上の観点からは、さらなる改善努力が必要としている。

第3次総合物流施策大綱では、①スピーディでシームレスかつ低廉な国際・国内一体となった物流の実現、②「グリーン物流」など効率的で環境にやさしい物流の実現、③ダイヤモンドサイドを重視した効率的物流システムの実現、④国民生活の安全・安心を支える物流システムの実現を目標としている。①は、第2次を踏襲している部分が多くなっている。②については、京都議定書が発効し、CO₂排出量削減の様々な取り組みが推進されるなか、個別事業者単独の取組だけではなく、

荷主企業、物流事業者、経済団体、行政等の関係者が互いに連携・協働していくことが指摘されている。③については、商品の品揃えや価格の低廉化への取組が進むなかで、物流に対しては、必要な商品を必要な時に必要な分量だけ供給することが求められるようになっており、ジャストインタイムに対応した物流管理や輸配送、多頻度少量輸送等の対応が求められているとしている。そして、「効率的物流システムを構築するため、物流の現場にとどまらず、広く関係者間において、コスト分担のあり方や経済社会全体に与える影響を踏まえて、物流システムの改革を図って行く必要がある。」とし、荷主企業と物流事業者が連携して取り組むことの重要性を指摘している。

④においては、米国同時多発テロ以降、世界的にセキュリティ対策の徹底が進むなか、日本への輸入貨物の事前情報収集体制、関係事業者のセキュリティガイドラインの策定などの検討をするとしている。

また、物流効率化を支える人材の育成についても記述している。3PL人材の育成と同時に、「人手不足の予測される物流事業者の担い手を確保するため、若者を物流事業者に派遣することによってグループ業務を管理遂行できる人材の育成を図る。」としている。

推進体制のあり方として、従来は国及び地域における役割を示したものであった。第3次総合物流施策大綱においては、連携・協働の重要性ということで、国民の理解と協力、荷主企業と物流企業との連携・協働、地域の関係者の連携・協働を新たに追加している。

官民連携や民間の業種を超えた連携、さらには広く国民の理解と協力を得ていくことが重要であるとしており、従来の施策大綱が行政内部のものという認識から、変化していることがわかる。

5. 第4次総合物流施策大綱（2009～2013年）⁶⁾の決定の経緯と特徴

第4次総合物流施策大綱は、グローバル・サプライチェーンを支える効率的物流の実現、環境負荷の少ない物流の実現等、安全・確実な物流の確保等を柱としている。

第3次以降、2006年12月に「国際物流競争力強化のための行動計画」⁷⁾が策定された。そこでは、「2015年のアセアン統合を視野に入れ、中長期的にアセアン域内での物流コスト及びリードタイムの半減 物流コスト及びリードタイムの半減を目指す。」とし、アセアン広域物流網の整備、物流及び輸出入通関手続関連の人材育成、物流資材の高度利活用、アセアン統合に向けた輸出入通関手続電子化、輸出入制度の改革とシステム、インフラの整備を行動計画として挙げている。2007年に「貿易手続改革プログラム」⁸⁾が取りまとめられ、さらに「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」⁹⁾においても、物流インフラ整備として、政府間交渉を通じた規制改善の要望等を行うことで、アジアワイドのシームレスな物流圏の構築を目指すとしている。このように、通関等の手続改革や、多数の日本企業が生産拠点等を置くアジア諸国における物流システムの効率化・グリーン化等を進めており、第4次で、さらに引き続き推進して

いこうというものとなっている。このように、グローバル・サプライチェーンを支える効率的物流の実現関連の施策が多くなっている。また、京都議定書第一約束期間の開始を契機として、低炭素型物流の実現が重要としている。さらに、施策大綱が国民への情報発信の役割を果たすことの重要性が指摘されている。

6. 第5次総合物流施策大綱（2013～2017年）¹⁰⁾の決定の経緯と特徴

第5次総合物流施策大綱は、従来の施策大綱から、一部その位置づけを変更した。それを表す表現として、前文に、従来の施策大綱は「施策の内容が現状の課題に対する解決策が中心となり、将来に対するある種の見通しを持って示されていないために、施策を実行していく際の優先順位の考え方がはっきりしておらず、多数の施策が掲げられている中で重点的に取り組む事項が明確ではないとの指摘もある。」と記述している。すなわち従来の施策大綱が、各種施策を網羅的に記述している一方で、全体の方向性が分かりにくくなっていることを指摘していると考えられ、同時に従来の施策大綱での行き詰まり感があったことも予想される。

第5次総合物流施策大綱では、今後の物流施策が目指すべき方向性として、「強い経済の再生と成長を支える物流システムの構築～国内外でムリ・ムダ・ムラのない全体最適な物流の実現～」を掲げている。物流施策として、物流が産業競争力の強化を支えていくという大きな流れは変わらない。ただし同時に、

「ムリ・ムダ・ムラのない全体最適な物流」という表現を用いて、効率化を妨げる様々な課題を解決することの重要性を訴えようとしていると考えられるが、具体的な課題として何があるのか、全体最適とは何かについての記述は明確ではない。施策として、荷主・物流事業者の連携による物流の効率化と事業の構造改善を柱として挙げ、「適正な在庫管理を伴わない受発注や短い納期、梱包規格の不統一等の物流現場レベルの効率低下を招く事象の改善に向けたメーカー・卸売・小売と物流事業者による協議を促進するとともに、運送契約の書面化を通じた業務範囲、責任、運送条件、待機料金等これまであいまいであった責任やコストを明確化し是正を行う。」としている。荷主・物流事業者間の関係を見直し、明確化していこうとする現在の流れにつながるものとなっている。さらに、荷役稼働率など基礎的なデータの収集と分析及びこれに基づく効率化に向けた改善といった項目も挙げられており、定量的な実態把握、分析の必要性についても述べられている。

また、「国民生活の維持・発展を支える物流」という項目を挙げている。第3次でも「国民生活の安全・安心を支える物流システムの実現」といった表現は使われているが、その内容には大きな違いがある。「多様な消費者ニーズに応え得る質の高い物流の維持・発展を図りつつ、非効率な部分を改善していくとともに、人口減少・少子高齢化、地域構造の変化などによって生じた国民生活を支える物流をめぐる課題の解決を図る。」として、「3分の1ルール」など、物流の効率低下につ

ながる取引慣行について、消費者と一緒に
なった取組、都市部の複合ビル等の物流マネ
ジメント、「買い物弱者問題」への対応、物
流事業者が持つノウハウやネットワークを活
かして条件不利地域等における輸送網の確
保・維持といった持続可能な物流サービスの
提供の視点も盛り込まれている。

物流を支える人材の確保・育成について、
物流の多様な現場を支える人材の確保を図
るとともに、高度化した物流システムを支
える人材の育成、職場環境を整備・改善し
、物流の現場を支えるトラック運転者の確
保を図ることが指摘されている。しかしな
がら、2013年後半から、ドライバー不足
が深刻化するが、この時点では、重要な課
題としてはあまり認識されていないと考え
られる。

2011年に発生した東日本大震災への対
応として、災害時に支援物資を被災者に確
実に届けるための体制・システム整備を行
うとともに、被災しても早期に復旧でき
るよう施設の強化や計画策定・事前準備
を行うことを推進するとしている。

第5次総合物流施策大綱については、全
体の形式等については、従来の施策大綱
を踏襲しているものの、内容については
大きく見直しており、現在の大綱の視
点に近いものとなっている。

7. 第6次総合物流施策大綱（2017～ 2020年）¹¹⁾の決定の経緯と特徴

第6次総合物流施策大綱は、物流の生
産性の大幅な向上を図ることにより、ニ
ーズ等の変化に的確に対応し、効率的・
持続的・安定

的に機能を発揮する「強い物流」の実
現を柱としている。

そのためには、①「サプライチェーン
全体の効率化・価値創造に資するととも
にそれ自体が高い付加価値を生み出す物
流への変革」（＝繋がる）、②「物流の
透明化・効率化とそれを通じた働き方改
革の実現」（＝見える）、③「ストック
効果発現等のインフラの機能強化によ
る効率的な物流の実現」（＝支える）、
④「災害等のリスク・地球環境問題に
対応するサステイナブルな物流の構築
」（＝備える）の取り組みを⑤「新技
術（IoT、BD、AI等）の活用による
“物流革命”」（＝革命的に変化する）
、⑥「人材の確保・育成、物流への理
解を深めるための国民への啓発活動等
」（＝育てる）の要素を活用しながら
推進する必要があるとしている。

①では、「高い付加価値を生み出す物
流」へと変革していくためには、「関係
者が各々単体としての最適化を図る行
動を取るだけでは、非効率性が他の関
係者に移転される等のひずみが残るこ
ととなり、全体の視点での最適な物流
とはならない。このため、荷主、物
流事業者等の物流に関係する者全員
が、相互に理解しつつ連携して、調
達物流の改善、物流と製造との一体
化等も含め製・配・販全体としての
効率化と付加価値の向上を図るこ
とを促進すべき」とし、「競争から共
創へ」の考え方を強く訴えている。②
では、サービスと対価との関係の明
確化、契約書面化等の透明性を高め
るための環境整備、荷待ち時間や荷
役時間の短縮、再配達削減などを指
摘している。③では、インフラや物
流拠点の整備

をハード・ソフト一体で進めると同時に、これらの間のアクセス等、結節点の効率化等を講じていくとしている。④では、災害に強い物流システムの構築として、災害発生時の物流を巡る混乱を抑制するとともに、官民の連携による支援物資輸送の改善を図るための取組、地球環境問題に備えるとしている。⑤では、新技術によるデータの活用が、物流に革命的な変化をもたらすものであるとしている。このように、新技術が、情報化、機械化をもたらすという表現ではなく、新技術によりデータ利活用が進み、効率性向上とサプライチェーン全体での最適化に資することが注目される。⑥では、物流現場の多様な人材の確保や高度化する物流システムのマネジメントを行う人材の育成と同時に、物流に対する理解を深めるため、国民が「物流の利用者の一員として物流全体について配慮した上で行動を選択するよう、物流の社会的役割や物流が抱える課題に対する理解を深める。」ための啓発活動を展開していくことの重要性を指摘している。

第6次総合物流施策大綱は、従来の施策大綱とは、まとめ方等について大きく違ったものとなっている。物流が果たす役割について、産業競争力の強化だけでなく、豊かな国民生活の実現や地方創生を支える社会インフラであることを強く訴えている。さらに、施策大綱によって、物流の重要性、物流が抱える課題について、物流関係者だけでなく、広く社会に発信することを目指した内容を目指している。

8. まとめ

本稿では、1997年の最初の総合物流施策大綱から2017年の第6次の総合物流施策大綱までの、各大綱での検討の背景、基本的な考え方、目標、視点等を整理、検討した。当初は物流に関わる複数省庁にまたがった物流政策をまとめるという主旨が強かったが、最近は、物流政策に限らず、物流、サプライチェーン全体の今後の方向性を示すものとなっている。そして、実施体制は、当初、行政内部のものであったが、荷主、物流事業者が連携すること、さらに国民への啓蒙といった視点が重要となってきている。

当初、物流におけるコストを含めて国際的に遜色ない水準のサービスの実現、環境にやさしい物流というのが大きな柱であったが、その後、国民生活を支える物流、米国同時多発テロ以降のセキュリティ対応、東日本大震災といった大規模災害時への対応、過疎地などでの持続的な物流サービスの提供、ドライバー不足など物流危機への対応、労働環境改善への対応など、様々な新たな課題が発生し、逐次、大綱では対応が示されてきた。施策大綱を改めてみると、物流が果たす役割が年々と拡大し、重要度が増している状況がわかる。

新しい総合物流施策大綱¹²⁾では、簡素で滑らかな物流の実現、担い手にやさしい物流の実現、強くてしなやかな物流の実現の3点が大きな柱となっている。物流においても新技術の導入が進展しており、DXへの対応という視点、ドライバー不足が深刻化するなか、物流従事者の労働環境の改善の視点、環境問

題、災害時の対応の視点などとなっている。現在の物流を取り巻く環境を踏まえた内容となっており、今後の展開が期待される場所である。

一方で、物流の効率化、生産性向上に向けては、物流事業者だけでは解決できるものではなく、荷主との連携の重要性は当初から指摘されてきたことである。そして、具体的に標準化、商慣行の改善、情報化などが指摘されてきたところであるが、進展せず、さらにトラックの積載率も改善されていないという現状もある。今後、総合物流施策大綱の内容を、どのように具体的に実現していくかが問われているといえる。

注

- 1) 「総合物流施策大綱」1997年4月4日閣議決定
- 2) 「経済構造の変革と創造のためのプログラム」1996年12月17日閣議決定
- 3) 「経済構造の変革と創造のための行動計画」1997年5月16日閣議決定
- 4) 「新総合物流施策大綱」2001年7月6日閣議決定
- 5) 「総合物流施策大綱（2005-2009）」2005年11月15日閣議決定
- 6) 「総合物流施策大綱（2009-2013）」2009年7月14日閣議決定
- 7) 国際物流競争力パートナーシップ会議「国際物流競争力強化のための行動計画」2006年12月22日
- 8) アジア・ゲートウェイ戦略会議 物流（貿易手続等）に関する検討会「貿易手続改革プログラム」2007年5月
- 9) 「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」2008年9月
- 10) 「総合物流施策大綱（2013-2017）」2013年6月25日
- 11) 「総合物流施策大綱（2017年度～2020年度）」2017年7月28日閣議決定
- 12) 「総合物流施策大綱（2021年度～2025年度）」2021年6月15日閣議決定