

港湾法の一部を改正する法律について

神谷昌文
KAMIYA, Masafumi

国土交通省港湾局港湾法改正プロジェクトチーム室長

1—はじめに

「港湾法の一部を改正する法律（平成29年法律第55号）」は、「クルーズ船の受入拠点の形成の推進」及び「非常災害時における国土交通大臣による円滑な港湾施設の管理」の2本の政策を柱とした法改正であり、平成29年6月2日に国会で成立し、6月9日に公布、7月8日に施行された。

2—今回の港湾法改正の背景

2.1 訪日クルーズ旅客数の拡大に向けた課題

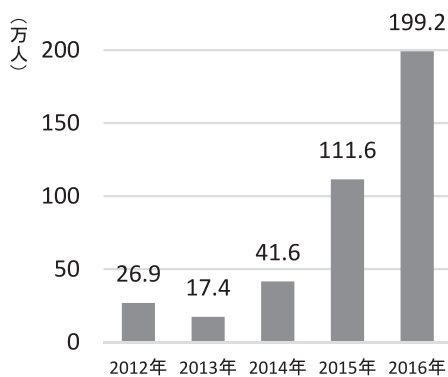
訪日外国人旅行者数は、平成25年に1,000万人を突破して以降急激に増加し、平成27年には約2,000万人に達した。こうした中、訪日クルーズ旅客は訪日外国人旅行者の伸びを上回るペースで増加を続けており、平成25年に17.3万人であったものが平成27年には111.6万人に達しており、政府が従前目標としていた「2020年に100万人」を5年前倒して実現した。平成28年には、訪日クルーズ旅客数は前年比78.5%増の199.2万人、我が国港湾への寄港回数は前年比38.8%増の2,017回（外国船社1,443回、日本船社574回）となり、いずれも過去最高を記録している。また、日本再興戦略（平成28年6月2日閣議決定）等において、「訪日クルーズ旅客2020年500万人」の目標が掲げられた。

こうした中、我が国でクルーズ船を受け入れる港湾の旅客施

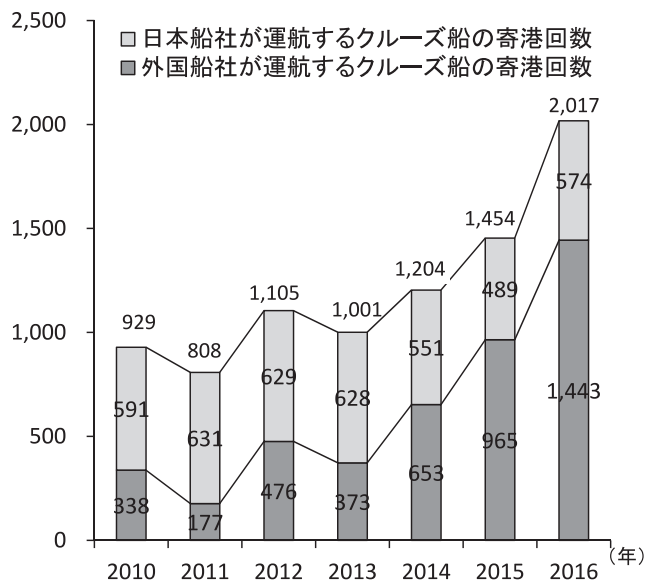
設は十分でなく、平成27年に外国クルーズ船が寄港した埠頭の約40%は、旅客の安全性・快適性や円滑な荷役の確保に問題のある貨客両用埠頭であった。

このため、平成28年の港湾法改正では、民間活力も活用しつつ旅客施設の整備を推進するため、旅客施設の建設又は改良に係る費用に対する無利子貸付制度を創設したところであり、現在、横浜港ではこの制度を活用した新たな旅客施設の整備に向けた準備が進められている。

東アジアのクルーズ人口の増加傾向やクルーズ船社のクルーズ船投入計画を踏まえると、今後も引き続き増加が見込まれることから、我が国の港湾において、受入環境の整備を加速する必要がある。一方で、魅力的な観光資源に富む我が国の港湾において岸壁の優先的な利用等の受入環境を整えば、旅客ターミナルビル等へ投資し寄港を増やしたいという意向を持つクルーズ船社も現れている。こうした需要を取り込み、官民の連携により短期間で効果的に国際クルーズ拠点を形成することができるよう、旅客ターミナルビル等への投資を行うクルーズ船社に岸壁の優先的な利用等を認める仕組みを創設する必要があった。



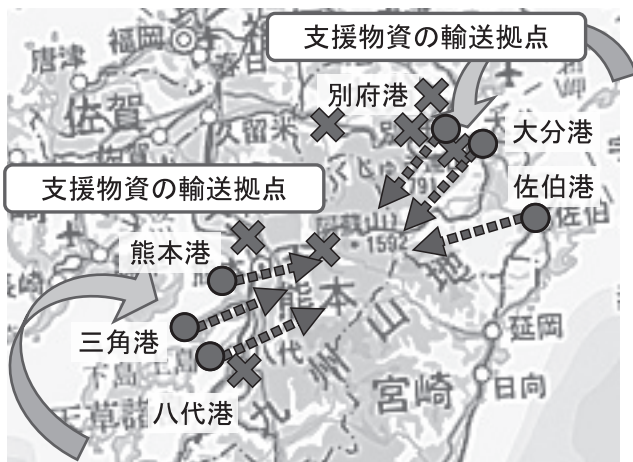
■図—1 訪日クルーズ旅客数の推移



■図—2 我が国港湾へのクルーズ船の寄港回数の推移

2.2 熊本地震を踏まえた課題

昨年の熊本地震では、最大震度7の地震動により4万棟以上の家屋が全半壊するなど、内陸部においては大きな被害があったが、港湾の被害は軽微であったため、応急復旧により発災直後から利用可能となった。このため、熊本港や八代港では、貨物船等の通常利用に加え、自衛隊の輸送船、海上保安庁の巡視船、国土交通省港湾局の船舶といった支援船舶の利用が集中し、港湾が過度に混雑する状況が発生した。このような状況に鑑み、国土交通省は、熊本県からの要請を受け、自衛隊や海上保安庁等との岸壁の利用調整等を実施し、緊急物資や救援部隊の輸送などを通じた被災地支援を円滑に行うことができた。その後、昨年11月の中央防災会議の防災対策実行会議の下「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援検



出典：国土交通省国土地理院地理院地図（電子国土Web）を基に加工



■図—3 熊本地震の際の対応

討ワーキング・グループ」において、熊本県知事から、「大規模災害時に、港湾管理者の要請により、国が港湾の利用調整等の管理業務を実施できる仕組みの構築」について、提案があった。

これらを踏まえ、今後発生が懸念される南海トラフ地震や首都直下地震に備える観点から、非常災害時において、港湾管理者からの要請に基づき国が港湾施設の管理を行うことを可能とする新たな制度を創設する必要があった。

3— 港湾法改正の内容

3.1 クルーズ船の受入拠点の形成の推進

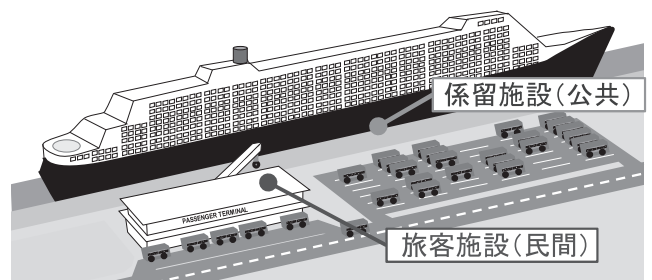
東アジアにおけるクルーズ市場が急速に拡大する中、クルーズ船による訪日外国人旅行者の更なる増加を通じてインバウンド観光の経済効果を取り込み、地方創生に資するため、クルーズ船の寄港拠点となる港湾の受入環境の整備を加速する必要があることから、今般、新たな制度を創設したものである。

3.1.1 国際旅客船拠点形成港湾の指定（第2条の3）

国土交通大臣は、主として本邦の港と本邦以外の地域の港



■図—4 支援船等の利用が集中する様子（八代港）



■図—5 官民の連携による拠点形成のイメージ

係留施設を優先的に使用するA社による予約例

月	火	水	木	金	土	日
	A社		A社		A社	

↓ A社の予約完了後、その他の社が予約

月	火	水	木	金	土	日
B社	A社	C社	A社		A社	

■図—6 係留施設の優先的な使用のイメージ



■図一七 国際旅客船拠点形成港湾

との間の航路に就航する旅客船（以下「国際旅客船」という。）の利用に供され、又は供されることとなる一定の規模以上であること、その他の要件に該当する埠頭（以下「国際旅客船取扱埠頭」という。）を有する港湾のうち、船舶乗降旅客数その他の事情を勘案し、官民の連携による国際旅客船の受入れの促進を図ることにより国際旅客船の寄港の拠点を形成することが我が国の観光の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他の地域の活力の向上のために特に重要なものを、国際旅客船拠点形成港湾として指定することができることとした。

なお、学識経験者等により構成される「官民連携によるクルーズ拠点形成検討委員会」での検討の結果、本年1月31日に、国土交通省において、「官民連携による国際クルーズ拠点」を形成する港湾として、横浜港、清水港、佐世保港、八代港、本部港、平良港を選定し、本年7月26日に、国土交通大臣が、これら6港を国際旅客船拠点形成港湾として指定したところである。

3.1.2 国際旅客船拠点形成計画の作成（第50条の16及び第50条の17）

国際旅客船拠点形成港湾の港湾管理者（以下「国際旅客船港湾管理者」という。）は、当該国際旅客船拠点形成港湾について、官民の連携による国際旅客船の受入れの促進を図ることにより国際旅客船の寄港の拠点を形成するための計画（以下「国際旅客船拠点形成計画」という。）を作成することができることとした。

これは、国際旅客船港湾管理者とクルーズ船社が連携してクルーズ船の受入拠点を形成することとしているが、関係地方公共団体や観光事業者等の関係者においても受入体制を整備するための取組を行うため、国際クルーズ拠点の形成に関する取組に関する包括的な計画として国際旅客船拠点形成計画を作成することができることとしたものである。計画には、おおむね、国際旅客船の寄港の拠点を形成に関する基本的な方

針、計画の目標、埠頭の機能の高度化を図る事業、その他の事業及びその実施主体に関する事項、その他計画の実施に関し港湾管理者が必要と認める事項を定めることとした。

また、国際旅客船拠点形成計画に定められた事業については、当該計画が公表されたときに、港湾法に基づく工事の許可等の手続きがなされたものとみなす特例を設けた。この特例により、クルーズ船社が迅速に施設整備に着手することが可能となり、クルーズ船の受入拠点の速やかな形成を促進することが期待される。

3.1.3 官民連携国際旅客船受入促進協定の締結（第50条の18～第50条の22）

国際旅客船港湾管理者は、官民の連携による国際旅客船の受入れの促進を図るため必要があると認めるときは、旅客施設その他の国際旅客船の受入れを促進するために必要な港湾施設のうち、国際旅客船港湾管理者以外の者が整備するもの（以下「民間国際旅客船受入促進施設」という。）の施設所有者等との間において、国際旅客船取扱埠頭の係留施設の優先的な利用及び当該民間国際旅客船受入促進施設の一般公衆への供用その他当該民間国際旅客船受入促進施設の整備又は管理に関する協定（以下「官民連携国際旅客船受入促進協定」という。）を締結することができることとした。

これは、国際クルーズ拠点を早期に形成し、長期的かつ安定的なクルーズ船の寄港を促進する政策的な必要性があることから、特定のクルーズ船社に対して、岸壁等の優先的な利用を認めるものである。なお、特定のクルーズ船社に対して、岸壁等の優先的な利用を認めるにあたっては、不平等取扱禁止（第13条第2項及び第34条）との整合性を図ることができるよう、所要の措置を規定している。具体的には、港湾管理者による利害関係人への協定の縦覧を義務化するとともに、利害関係人は意見書を提出することができることとしている。さらに、クルーズ船社に、旅客ターミナルビル等を整備させるとともに、それを一般公衆へ供用する義務を負わせることとしている。

また、官民連携国際旅客船受入促進協定は、その公示のあった後において民間国際旅客船受入促進施設の施設所有者等となった者に対しても、その効力があることとした。さらに、協定の効果を十全に発揮させることができるよう、クルーズ船社により徴収される旅客ターミナルビルの使用料が著しく不適切である場合等には、他者の利用を不当に制限することになるため、港湾管理者が料金変更を命令できることとし、命令に違反して料金を収受した場合等の罰金を規定している。加えて、国土交通大臣は、官民連携国際旅客船受入促進協定を締結し、又は締結しようとする民間国際旅客船受入促進施設の施設所有者等に対し、官民連携国際旅客船受入促進協定の締結及びその円滑な実施に関し必要な情報の提供、指導、助言その他の援助を行うよう努めることとした。

3.1.4 旅客の取扱いに関する位置付けの強化

i 基本方針の変更(第3条の2)

国土交通大臣は、港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針(以下、「基本方針」という。)を定めなければならない。基本方針は、国の港湾行政の指針として、並びに港湾管理者が個別の港湾計画を策定する場合の指針として定められるものである。

今般、基本方針において定める事項に、官民の連携による港湾の効果的な利用に関する基本的な事項を追加するとともに、当該基本方針を定めるに当たって国際観光の振興のため果たすべき港湾等の役割に配慮することとした。

これは、訪日クルーズ旅客数が平成28年には199.2万人で、対前年比78.5%増の大きな伸びを示したことから、「基本方針」についても、クルーズ船の寄港が急増し、訪日外国人旅行者の受入れにおいて港湾が果たす役割の重要性が増してきているといった昨今の港湾を取り巻く社会経済情勢の変化等を反映させ、「2020年に500万人」の実現に向けて、我が国でしっかり受け入れることができるようにするものである。これを踏まえ、基本方針は、本年7月、港湾法の一部を改正する法律の施行とともに変更されたところである。

ii クルーズ港区の追加(第39条第1項)

港湾管理者が臨港地区内において指定することができる分区の対象に、専ら観光旅客の利便に供することを目的とする区域としてクルーズ港区を追加した。

臨港地区においては、港湾管理者が、その目的に応じて分区を定め、目的を著しく阻害する構築物の建設等を規制できることとなっているが、これまで、港湾管理者が指定できる分区の種類の中に、観光旅客の取扱いのみを目的としたものがなかった。このため、クルーズ船の旅客を取り扱うのに対応する分区は、旅客又は一般の貨物を取り扱う区域である商港区であったが、近年、クルーズ船の寄港の増加に伴い、クルーズ船が専用的に利用する係留施設が増加しているところ、商港区は、認められる構築物の範囲が広いため、旅客を取り扱うための構築物と貨物を取り扱うための構築物が混在し、クルーズ船の旅客の安全や利便の確保、景観等への配慮が困難になっていた。

そこで、クルーズ船が専用的に利用する係留施設及びその周辺の区域において、港湾管理者が分区の制度を活用し、ク

ルーズ旅客に関連する施設を集積させることで受入環境のより一層の向上を図ることができるよう、商港区とは別に、専ら観光旅客の利便に供することを目的とする区域であるクルーズ港区を規定することとした。なお、クルーズ港区における具体的な構築物規制については港湾管理者が定めることとなるが、観光旅客の利便に供するための店舗、飲食店等の設置を許容し、一方で工場や物流施設を設置できないこととするような内容となることが考えられる。

3.2 非常災害時における国土交通大臣による円滑な港湾施設の管理体制の創設(第55条の3の3)

国土交通大臣は、非常災害が発生した場合において、当該非常災害の発生によりその機能に支障が生じ、又は生ずるおそれがある港湾の港湾管理者から要請があり、かつ、物資の輸送の状況、当該港湾管理者における業務の実施体制その他の事情を勘案して必要があると認めるときは、その事務の遂行に支障のない範囲で、当該港湾管理者の管理する港湾施設の管理の全部又は一部を、期間を定めて、自ら行うことができることとした。

これは、熊本地震の教訓や熊本県知事からの提案を踏まえ、今般、非常災害時において、港湾管理者からの要請に基づき、国が直接港湾施設の管理を行う新しい制度を創設したものである。

非常災害時の港湾施設の管理業務として、国は、自衛隊等の支援船舶を対象とした港湾施設の利用調整・岸壁の使用許可や、その前提となる港湾施設の点検・利用可否判断・応急修繕などを実施することを想定している。

なお、国土交通大臣が港湾施設の管理を開始したときは、当該施設を管理する期間や管理の内容等を告示することにより、対外的に管理権限を明示することとしている。

4—おわりに

今後、本改正を踏まえ、我が国におけるクルーズ船の受入れのさらなる拡充による我が国の観光の国際競争力の強化、地域の活力の向上を図るとともに、非常災害時には、被災地支援の拠点としての港湾の役割を最大限果たせるように、制度の円滑な運用に努めてまいりたい。