

【論文】

民生利用を前提とした特定利用港湾政策の
実務的課題に関する一考察

渡 邊 壽 大*

要 旨

本論文は、2024年4月に具体的な施設の指定が開始された。特定利用港湾政策について、その課題を港湾実務の観点から考察したものである。

論文では2つの視点から議論を展開した。第1の視点は日本の港湾制度における国と地方自治体の権限関係である。港湾政策における国と地方自治体の権限関係は、1950年制定の港湾法で地方自治体に管理者が限定されているなかで、直接的な管理者ではない国が本政策を含めどのようにして国の意向を港湾政策に反映し、また、実際にどのような政策が行われてきたのかを論じた。そして過去のコンテナ港湾政策の経験から得られた知見として、国が進める政策が期待通りに機能しなかった場合、その責任の多くを地方自治体が負うことになってきた実態に触れた。このことから、国はインフラ整備だけでなく港湾内のステークホルダーの調整などソフト面への配慮が必要であることを指摘した。

第2の視点は、民生利用を前提とする特定利用港湾政策の実施が、平時の港湾利用者との間で生じる実務的課題についてである。フェリー、RO-RO船、バルク船、クルーズ船など、船種ごとに荷役や運航の特性について考察したうえで、既存の港湾利用者との調整、荷役作業の取り決め、施設利用の優先順位など、具体的な運用面で生じる可能性のある課題について論じた。

結論として、本政策の実効性を高めるためには、インフラ整備だけでなく、港湾管理者、既存利用者、港湾運送事業者、自衛隊、海上保安庁など、多岐にわたる関係者間の調整メカニズムの構築が不可欠であることを示した。本研究は、安全保障政策と地域の港湾運営という、ひとつのインフラで相反する目的をどのように調和させるかという現代的な課題に対して、実務的な視点から解決の方向性を示唆した点で意義を有する研究である。

はじめに

2024年4月1日、政府は「総合的な防衛体制の強化に資する公共インフラ整備」の一環として、最初の「特定利用空港・港湾」を関係閣僚会議において指定した。この取組みは国家安全保障戦略（2022年12月閣議決定）に基づく

ものである。同戦略では、自衛隊・海上保安庁のニーズに基づく公共インフラの整備や機能強化、そして有事を見据えた利活用ルールの方策が掲げられており、この取り組みを具体化するものとして、特定利用空港および港湾の指定が進められている。

その趣旨は、自衛隊・海上保安庁の航空機・船舶が平素において必要な空港・港湾を円滑に利用できるよう、関係機関の間に「円滑な利用

* 淑徳大学コミュニティ政策学部准教授

に関する枠組み」を設けることにある。また、安全保障面での利用を円滑化するため、必要なインフラ整備又は既存事業の促進を国費で行うことで、施設立地自治体の理解と協力を得ようとするものである。閣議決定時の2024年4月に特定利用空港として沖縄県、宮崎県、長崎県、福岡県に所在する5空港、特定利用港湾として沖縄県、福岡県、高知県、香川県、北海道に所在する11港湾が¹⁾、同年8月には鹿児島県と熊本県に所在する3空港と、鹿児島県、熊本県、福井県に所在する9港湾がそれぞれ指定されている²⁾。

ここで注目すべきは施設管理者についてである。空港に関しては福江と徳之島を除いて、すべて国管理空港であるのに対して、港湾はすべて地方自治体（一部事務組合を含む）が管理者となっている。本政策は国の視点で安全保障や有事の対応を見据えたインフラの利活用を進めるものであり、管理者が国であるか、地方自治体であるかは、政策の実施にあたって重要な論点となる。特に港湾については、これまでも国が政策を主導し、管理者である地方自治体が具体的な政策を実施するという構図の中で、国が定めた政策目標を達成できていない事例が続いている。このため本政策においても国の意向が期待通りに反映されるか懸念されるが、このような視点での先行研究は執筆時点では存在しない。

そこで本稿では日本港湾における国と地方との関係を港湾法の視点から整理し、本政策の実施における港湾実務上の問題点を考察したうえ

で、特定利用港湾政策を円滑に進めるための課題について検討する。

1. 港湾法からみる国と地方の関係

日本港湾は港湾法によって体系づけられている。港湾法では港湾管理者になれるのは、地方自治体、一部事務組合、港務局³⁾のいずれかであり、国は港湾管理者にはなれないこととなっている。港湾法が地方自治を重んじるのは、1950年の港湾法制定の際にGHQが影響を及ぼしたためである。GHQは港湾法の制定にあたって1949年12月に覚書(SCAPIN7900-A)に沿った法律案を最高司令官に対して提出すべきと、日本政府に指令している。その覚書の内容は、「① 港湾管理運営に関し最大限の自治権（国及び地方の利益に最も適合する港湾管理主体の設置又は創設する機能）を地方公共団体に付与、② 国家的利益を確保増進するために必要な最小限度の監督及び規制権のみを日本政府に留保」（国土交通省港湾局（2005））、といったものであった。

黒田編（2014）はGHQの考え方について、極めて明快に港湾管理権を地方公共団体のみに与える方針である一方で、その裏には法律改正なくしては港湾の軍事転換を容易にさせない、という意味が働いたものと評している。林（2020）によると、このGHQの指令に対して、権限を剥奪される側である運輸省は強い難色を示し、運輸省は港湾法案を取りまとめる段階で地方自治体による港湾管理主体の設定と機能を曖昧にしようとしたほか、運輸大臣の権限を強化する条項を盛り込もうと対抗措置をとったものの、神戸市や横浜市が反対したことや、

1) 5空港（那覇空港・宮崎空港・長崎空港・福江空港・北九州空港）、11港湾（石垣港・博多港・高知港・須崎港・宿毛湾港・高松港・室蘭港・釧路港・留萌港・苫小牧港・石狩湾新港）

2) 3空港（鹿児島空港・徳之島空港・熊本空港）、9港湾（鹿児島港・志布志港・川内港・西之表港・名瀬港・和泊港・熊本港・八代港・敦賀港）

3) 対象港湾の関係地方公共団体が単独または共同して設立するもので、港湾の管理を地方公共団体から独立させ、独自の議会によって港湾運営を行うもの。欧米のポートオーソリティを参考に導入されたもの。

GHQが運輸省案に対して修正を命じたことで、地方分権的な内容が盛り込まれた港湾法が制定されることになったと説明している。

ただ戦時体制下では港湾管理を国（運輸通信省）が一元的に行っていたこと⁴⁾、当時の地方公共団体には財政的にも能力が備わっていなかったため、GHQが想定するような米国主要港のような地方分権的な港湾行政の実現は困難であった。川崎・寺田・手塚編（2015）によれば少なくとも建設面で国の関与が必要で、「港湾法においても管理の基本を地方自治としつつも、計画および整備において国の関与を明記するとともに、公共利用を前提に必要な工事費を国が負担ないし補助することとし、主要施設ごとにその割合を定めた」⁵⁾とされる。

現行の港湾法では第3条の2で国土交通大臣が基本方針⁶⁾を定めること、重要港湾以上の港格をもつ港湾管理者は、同条の3において基本方針に適合するように港湾計画を定め、国土交通大臣へ提出すること及び国土交通大臣はその計画が基本方針に適合しているかについて、交通政策審議会の意見を聴かなければならないとされている。また第12条の2では入港料の設定についても、港湾管理者は国土交通大臣に協議し、その同意を得るように求められている。

木村（2015）はこのような港湾法の仕組みによって「国は全国的な見地から港湾の機能を調整することが可能になり、またそれが期待されていることになる」⁷⁾と評価する。その一方、寺谷（1965）は港湾管理者は国庫の補助と国による施設工事に依存せざるをえず、自主的な権

威を保つことはできなくなる恐れがあるとするなど、識者によりその評価は分かれている。

2. 国主導の港湾政策とその課題

日本の港湾法は上述したように、地方自治を原則としながらも国が計画・整備および財政的に国が大きく関与をする。港湾法上も国が基本方針を示し、港湾管理者が基本方針に沿って港湾計画を作成するという建て付けであり、日本の港湾政策は国が主導してきたといて差し支えない。例えば、朝鮮特需や高度経済成長期の製品輸出と船舶の大型化に対応するため、港湾整備緊急措置法（1961年）の制定とそれに基づく港湾整備5カ年計画および港湾整備特別会計の制度化、コンテナ化対応のための外貿埠頭公団法の制定と京浜・阪神への同公団の設立（1967年）などがあげられる。緊急的に港湾整備を進めるという目的において、国が主導するという仕組みは一定の成果を残してきたと言える。

しかし、この国主導の仕組みが常に有効に機能してきたわけではない。特にコンテナ港湾政策において顕著であるが、国が示す政策の方針と、政策目標を達成するための手段という二つの側面で課題が顕在化している。

国が主導する政策方針に関して、山田（2008）は1985年に国（運輸省）は長期港湾整備政策『21世紀への港湾』を策定し、外貿コンテナ港を地方へ配置したものの、90年代後半以降には日本の主要コンテナ港の国際競争力の低下と、多数のコンテナ港整備計画について過剰整備との論調が高まり、地方港のコンテナ化を進めつつも、中枢・中核国際港湾整備政策のように主要港を優先的に機能強化する方針に転換したことを指摘している。この一貫性を欠いた方針の結果、日本国内では現在までに60余の外貿コンテナ港湾が整備されることとなっている。小宮山・諏佐・金山（2021）は台湾の港湾を調査しており、台湾は国際貿易港が7港で、うちコン

4) それ以前は横浜・神戸などの主要港は国が管理運営、その他地方港は地方公共団体が管理運営を行っていた。

5) 川崎・寺田・手塚（2015）p. 27

6) 港湾法第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」

7) 木村（2015）p. 104

テナターミナルをもつのは4港のみである。台湾のコンテナ取扱量は日本の3分の2程度であるが、いかに日本の外貿コンテナ港湾が過剰に整備されているか理解できるであろう。

このような港湾の分散化は二つの大きな弊害を生んだ。一つは、日本のコンテナ港湾は1港あたりの取扱量が少なく、各港湾管理者は外航船を寄港させるため、港湾管理者間では、少ない貨物をめぐって激しい港湾間競争に見舞われている。もう一つは、責任の所在である。国が示した方針に沿って港湾管理者が業務を実施したとして、期待された結果が得られなければ、その失敗に対する責任はインフラが立地する地方が負い続ける必要がある。地方の港湾管理者自らが港湾計画を提出しているとはいえ、国の方針に従ったものであるが、政策の失敗に対する責任の重さは、国と地方では大きく異なる。

また政策目標を達成するための手段についての問題は、2010年より進められている国際コンテナ戦略港湾政策において顕著である。「選択」と「集中」に基づき、新たに国際戦略港湾という港格を設定し、東京・大阪湾での港湾運営統合を目指した。国は高規格コンテナターミナルの整備や港湾運営会社への出資など、様々な支援を行ってきた。しかし渡邊・川崎・松田(2019)は阪神港の統合事例を考察し、各バースごとの船社一元請一下請といったステークホルダーの関係は統合後も変化せず、港湾統合の効果を求めるのが難しいことを指摘する。国の港湾政策はインフラ整備に主眼があり、港湾内の利害関係者間の調整といったソフト面の改革は十分ではなかった。

本稿で取り扱う特定利用港湾政策においても、同様の課題が予想される。これまでの港湾政策が示すように、国が方針を示しインフラ整備を行うだけでは、必ずしも期待された効果は発揮されない。特に港湾内のステークホルダーの調整が重要となることから、次節では政策の内容を概観しながら、実際の運用面での課題に

ついて考察する。

3. 民生利用の前提とステークホルダー間の調整

特定利用港湾政策は前節で確認した国主導の港湾政策と同様の仕組みをとる。国が港湾法第2条の2第1項に基づいて定める基本方針を改定し、自衛隊や海上保安庁が平時から円滑な利用を確保するための新たな枠組みを構築するものである。本政策の特徴かつ国が強調して説明するのは、次の点である。

- ・武力攻撃事態のような有事の利用を対象とするものではなく、あくまでも民生利用を主としつつ、自衛隊および海上保安庁のニーズを考慮した必要な整備または既存事業を促進する
- ・利用目的は自衛隊は国民保護のための避難や部隊の搭載・卸下のための訓練、護衛艦による離岸・接岸の訓練、海上保安庁は国民保護のための訓練や災害対応等で、基本的にはそれぞれの港湾で年数回程度の訓練の利用を想定しており、常に自衛隊の部隊が当該港湾で訓練を行うことはない

この「民生利用が主」という原則は、港湾管理者にとっての最初のハードルとなる。本政策のQ&Aにおいて内閣官房は「他の公共事業と同様に、まずはコスト・ベネフィット分析等を行い、民生利用の必要性をしっかりと確認します。その上で自衛隊・海上保安庁のニーズも考慮して、整備の実施について判断していきます」⁸⁾としている。すなわち、港湾管理者にとっては本政策での整備を進めようとしても、民生需要が十分でない場合には本政策によるインフラ整

8) 内閣官房「『総合的な防衛体制の強化に資する公共インフラ整備』に関するQ&A(令和6年12月20日更新版)」

備が進まない可能性がある。

また、内閣官房の資料⁹⁾では民生利用に関して、岸壁・航路・防波堤等の港湾施設整備により、フェリー・RORO¹⁰⁾・バルク貨物船¹¹⁾などの船舶大型化への対応や、大型クルーズ船の受け入れ環境整備についての記載があることから、これらの船種の民生利用を国は想定していると推察される。しかし、各船種ごとに民生需要の確保するのは容易ではない。フェリーやROROは定期サービスが前提とされるため継続的な貨物の確保が求められ、バルク貨物船については1港積み1港下ろしが主流¹²⁾であるため人口の多い都市部ないし港湾背後地への産業集積が不可欠である。また、クルーズ船の寄港に関しては港湾背後地の観光資源のほか、クルーズ船は午前中に寄港・夕方に出港し、翌朝に次の港へ寄港することを繰り返すため他港との位置関係をも考慮する必要性が生じる。各港湾管理者は自地域の強みを考慮して、民生需要を推計し、港湾計画に落とし込んでいくことが求められる。

そして順調に国土交通大臣に港湾計画が確認されたとしても今度は、ステークホルダーとの調整が求められる。民生利用を前提としていることから、自衛隊や海上保安庁の船が入港する場合には、港湾利用者との間で次のような調整が発生することが懸念される。

本政策で対象となっている港湾はすべて公共

ふ頭であり、港湾利用の原則であるファーストカム・ファーストユースが適用される。しかし、港湾利用においては実質的に利用している事業者はある程度固定されている。既存利用者は公共バースであるもののフェリー・ROROであればトレーラーシャーシを、バルク貨物であればバルク貨物を埠頭やヤードに日常的に蔵置している場合が多い。このような慣習があるため、特定利用港湾での自衛隊・海上保安庁の利用の際には、民間事業者側の船のスケジュール調整だけでなく、港湾利用者の蔵置物を移動するスペースの確保といった問題が生じる。

さらに港湾荷役に関しても当該港湾の民間事業者との間で調整が必要になる場合が想定される。例えば、自衛隊の艦船が特定利用港湾を利用し、艦船に乗船していた自衛隊員が車両を船と陸上との間で積み下ろしするのは問題ない。しかし、自衛隊が傭船をして自衛隊物資を民間RORO船が運ぶ場合、RORO船輸送の場合には海上運送法上乗客は12名までしか乗ることができないほか、RORO船輸送では運送契約が標準内航運送約款に基づいており、貨物受け渡しは船外となる。原則として、港湾運送事業法や労使協定で定められた港では、荷役は港湾運送事業者が行うこととなる。そして入港する船社は当該港湾の港湾労働者の雇用と就労に及ぼす事項について、事前協議制度を経る慣習となっている¹³⁾。2019年2月2日、沖縄県中城港に自衛隊が傭船した民間RORO船はくおうが入港した際には、事前協議制度の手続きなく荷役をしたということで、港湾労働者で構成する全国港湾労働組合連合会沖縄地区港湾は、県内全港湾で同年2月4日に就労拒否（ストライキ）を実施している。円滑な政策実施のうえでは特定利用港湾においても、自衛隊や海上保安庁の貨物を誰が荷役するのかについて、各港のルール

9) 内閣官房「公共インフラ整備の概要資料（令和6年12月20日更新版）」

10) Roll-On Roll-Offに由来しており、貨物を積んだトラックやトレーラーが船に備え付けられたスロープ（ランプウェイ）から自走乗降が可能な船

11) バラ積み貨物船とも言われ、石炭・小麦・石油など個包装せずに資源をそのまま輸送する船

12) 令和元年度バルク貨物流動調査によれば、1港積み・1港卸しは輸出で54%、輸入で71%、内貿で88%となっている。

13) 事前協議制度は船社と日港協、日港協と労組で行う2者2者協議が基本となっている。

を尊重し、事前に事業者と調整をしておく必要がある¹⁴⁾。なお、港湾運送事業者が荷役を行うということになれば、その物資に関するセキュリティ上の問題も生じるため、それについての対応についても今後、検討していくことが求められる。

4. む す び

本稿では特定利用港湾政策について、港湾法における国と地方の関係性の歴史的経緯や、これまでの国主導の港湾政策の課題を踏まえて考察を行った。

本政策もこれまでの港湾政策と同様、国が主導し、政策実施は港湾管理者が行う構図となっているが、その実効性を確保するためには以下の課題への対応が不可欠である。第一に、民生利用を前提とした公共ふ頭において、自衛隊・海上保安庁による利用を円滑に行うための具体的な運用方法の確立である。特に既存の民間利用者との利用調整や、港湾運送事業者との荷役に関する取り決めといった実務的な運用ルールの整備が求められる。第二に、フェリー・RORO 船・バルク船・クルーズ船など、船種による利用形態の違いを踏まえた調整方法の具体化である。各船種の運航特性や荷役作業の特徴に応じて、きめ細かな対応が必要となる。

これらの課題に対しては、インフラ整備のみならず、港湾管理者・既存利用者・港湾運送事業者・自衛隊・海上保安庁といった関係者間の調整の仕組みを、各港湾の実情や慣習に応じて構築することが重要である。その際、国は単に法律上の指定と予算措置を行うだけでなく、政策目標の達成に向けて、実務的な運用方法の確立や利害関係者間の調整に積極的な役割を果たすべきであると考えられる。2024 年 5 月 24 日、第

213 回国会国土交通委員会において斉藤国土交通大臣（当時）はインフラ管理者との連絡調整体制の構築、自治体等との調整を丁寧に行い、公共インフラ整備の取り組みを進めていくといった趣旨の発言をしているものの、過去の港湾政策の反省を踏まえるのであれば、各港湾のステークホルダーをも含めた連絡調整体制についても検討すべきである。

本政策は始まったばかりであるが、その実効性を高めるためには、各港湾における実際の運用実態を注視しながら、きめ細かな運用上の改善を重ねていくことが望まれる。その過程で得られる知見を、関係者間で共有・蓄積していくことが、本政策の円滑な実施につながると考えられる。

参 考 文 献

- 川崎芳一・寺田一薫・手塚広一郎（2015）『コンテナ港湾の運営と競争』成山堂書店
- 木村琢磨（2015）「港湾の基礎概念について—港湾法の国際比較のための視点—」『千葉大学法学論集』29（3）pp. 99-110
- 黒田勝彦編（奥田剛章・木俣順共著）（2014）『日本の港湾政策』成山堂書店
- 国土交通省港湾局（2005）「港湾政策の維持管理について～現状と課題～」交通政策審議会港湾分科会第 1 回安全・維持管理部会 資料 4（平成 17 年 5 月 25 日）https://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/kouwanbun/anzen_ijikanri/1/images/shiryoku4.pdf（2025 年 1 月 10 日参照）
- 小宮山真・諏佐達哉・金山大輔（2021）『港湾運営に関する日本・台湾比較』国際港湾協会 <https://www.kokusaikouwan.jp/wp/wp-content/uploads/2022/02/kensyuu2021-1.pdf>（2025 年 1 月 10 日参照）
- 寺谷武明（1965）「本邦六港湾における港湾収支の考察（上）—港湾経営の現状と問題点—」『横浜市立大学論叢 社会科学系列』（16-社）pp. II-212-233
- 林昌宏（2020）『地方分権化と不確実性』吉田書店
- 渡邊壽大・川崎智也・松田琢磨（2019）「統合港湾の複数管理主体間関係に着目した港湾運営手法の分析」『海運経済研究』53 pp. 31-40

14) なお中城港は港湾運送事業法の指定港ではないため、これは沖縄県特有の事情が絡んでいる可能性も考えられる。

Abstract

The Japanese government introduced a new strategic infrastructure framework in April 2024. This initiative provides national funding for airports and ports in exchange for expanded peacetime utilization by Japan's Self-Defense Forces and Coast Guard, strengthening the nation's security capabilities. By August 2024, eight airports and twenty ports had been designated under this framework.

A key challenge lies in Japan's port administration system, where all ports are managed by local governments. While the national government can offer financial incentives to secure local cooperation, some previous nationally led port policies have not met their intended outcomes.

A distinctive feature of this policy is its dual-use approach, where designated ports primarily serve civilian purposes such as logistics and cruise ship calls during normal times while being utilized several days per year for training and other activities that consider the needs of the Self-Defense Forces and Japan Coast Guard.

Effective implementation of this policy requires careful consideration of the national-local government dynamics and the practical challenges of dual-use operations.

This research examines the Port and Harbor Act and previous port policy cases to explore effective national-local government cooperation frameworks, while also analyzing practical operational challenges arising from dual-use port management. Through these considerations, we provide policy recommendations to improve the policy's effectiveness.