

# 港湾・海上物流の基盤強化と海洋事故・汚染防止

国土交通委員会調査室 はまだ いさむ  
浜田 勇

## 1. はじめに

我が国は四方を海に囲まれ、海運大国として繁栄を重ねてきた。しかし、近年は物流拠点としての港湾の国際競争力が弱体化し、中国を始めとするアジア諸国にその優越的地位が奪われている。海上物流は、我が国の国際物流の99.7%を占めるなど、国民の生活や産業を支える上で極めて重要な役割を果たしており、その効率化・円滑化は、国際競争力の向上のために不可欠な課題である。そこで、政府は、物流施策の総合的・一体的推進を図るため、第164回国会に4本の改正法を盛り込んだ「海上物流の基盤強化のための港湾法等の一部を改正する法律案」(以下「港湾法等改正案」という。)を提出した。

本稿では、第164回国会における国土交通委員会質疑を中心に取り上げ、海上物流施策の諸課題について指摘するとともに、海上交通の安全性向上や海洋環境の保全のための諸課題について紹介することで、港湾・海上物流の基盤強化と表裏一体とも言えるこれらの義務的施策も含めた総合的な海洋施策の必要性について言及することとしたい。

## 2. 港湾・海上物流の基盤強化

以下、「港湾法等改正案」で改正された法律のうち、港湾法、外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法について取り上げ、港湾・海上物流の基盤強化のための諸課題について指摘したい。

### (1) 港湾法の一部改正

近年の経済グローバル化に伴い、港湾は単なる荷物の積卸しの場所としてだけでなく、流通加工機能等を併せ持つ物流結節点(港湾ロジスティクスハブ)としての機能強化等、アジア諸国の港湾に伍するための施策が急務となっており、港湾法を改正して、港湾における物流拠点施設の整備、構造改革特別区域における特例措置の全国展開等について取り組むこととなった。

このうち、の港湾における物流拠点施設の整備は、中枢・中核国際港湾のコンテナターミナルの背後において、港湾物流高度化基盤施設(高度荷さばき施設及び附帯する基盤施設)の整備支援として無利子貸付制度を創設するものであり、スーパー中枢港湾の場合、国・地方合わせて整備費全体の60%が、その他の中枢・中核国際港湾の場合、国・地方合わせて整備費全体の40%がそれぞれ無利子貸し付けされることとなる。この結果、政府は、第164回国会において廃止が決まった「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の

促進に関する臨時措置法」(民活法)の特定施設整備事業に対する国からの無利子貸付割合である25%から50%より高い割合で貸し付けることとする等、港湾の国際競争力強化のため、極めて重要な施策として位置付けている<sup>1</sup>。

質疑においては、港湾により貸付割合に違いが生ずる理由として、スーパー中樞港湾の場合は施設自体が大規模化するために民間事業者が負うリスクも高くなること等が挙げられたが、地方港湾の振興も地方経済を支える上で重要であるとの指摘もなされた<sup>2</sup>。

の構造改革特別区域における特例措置の全国展開については、これまで構造改革特別区域法により認めてきた以下の二点の施策について、実施地域における弊害が認められなかったことから全国を対象を拡大するものである。第一に重要港湾における民間事業者への行政財産の貸付、第二に未利用地の有効活用を図ることが必要な埋立地の処分等に係る制限期間の10年間から5年間への短縮である。

質疑の中では、先行地域以外における全国の港湾管理者の明確なニーズの把握等について指摘がなされた<sup>3</sup>。また、未利用地の有効活用に関して、政府は、先行特区において迅速かつ柔軟な用地処分が可能となり、臨海部の有効活用が図られたとしている。しかし、埋立費用の回収もさることながら、未利用地を埋め立てた責任やその処分方法の適切性について指摘がなされた<sup>4</sup>。なお、衆院国土交通委員会の附帯決議においては、埋立地の権利移転、設定、用途変更の許可に当たる審査が厳正に行われるよう適切な指導が求められている<sup>5</sup>。

## (2) 外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律の一部改正

コンテナ船埠頭及び一般外航定期船埠頭(外貿埠頭)は、昭和42年の外貿埠頭公団法の制定により、国及び港湾管理者が共同出資する京浜外貿埠頭公団、阪神外貿埠頭公団が設立され、昭和57年に「外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律」によって両公団の業務が財団法人である埠頭公社に承継されるなかで、継続して整備が行われてきた。

こうした中、政府は、平成16年7月、日本の主要港湾の相対的な地位の低下から、新たにコスト3割減、入港から荷物の搬出までにかかる時間(リードタイム)の2.8日から1日への短縮等を目標として、京浜港、伊勢湾及び阪神港をスーパー中樞港湾に指定する等のプロジェクトを開始した。平成17年には、港湾法の改正により、スーパー中樞港湾に新たに整備される大規模コンテナターミナルを運営する民間ターミナルオペレーターに対し、国が整備した岸壁の貸付、荷さばき施設等を整備する際の無利子貸付制度の創設等が行われた。

これらの改革に加え、現在、外貿コンテナ貨物量における埠頭公社の占める貨物量は全国の46%を占めていること等を踏まえ、埠頭公社の管理する埠頭等の利用コスト低減等管理運営の効率化が必須となっている。そこで、外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律が改正され、特定外貿埠頭の管理運営主体の財団法人から株式会社への変更、

特定外貿埠頭の管理運営主体に対する規制緩和がなされることとなった。

政府は、埠頭公社の株式会社化の利点として、株式取得が自由となることによる事業多角化、民間企業との連携拡大、管理費・調達コストの削減等への期待を挙げている。株式会社化には、発行済株式の50%以上を港湾管理者が保有することが条件となっており、これにより、港湾管理者の責任の下で適切な会社経営が担保されるとしている<sup>6</sup>。また、埠頭公社の株式会社化は、港湾管理者である地方公共団体の意思を尊重する観点から選択制となっているが、いずれの埠頭公社も株式会社化が望ましいとの観点から、新たに規制緩和、無利子貸付金等の予算措置、税制優遇措置等による支援がなされることとなる<sup>7</sup>。

質疑においては、埠頭公社の株式会社化の効果、透明性の確保等についてただされたが、この点について政府は、外部の優秀な人材の登用、株式会社化による財務諸表の公表や株主総会等による説明責任等により健全な経営を図っていくとした<sup>8</sup>。今後は、参院国土交通委員会の附帯決議において示されているように、公社埠頭の集約化や近隣港湾との広域的連携等を検討して管理・運営の効率化を図るとともに、リードタイム、コスト削減等の実態調査等を行うことで<sup>9</sup>、世界水準を意識した良質かつ低廉なサービスが提供できるよう、株式会社化の利点を生かした改革が期待される。

### (3) 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部改正

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）は、平成13年に運輸施設整備事業団と日本鉄道建設公団の統合により設立された独立行政法人である。現在、機構における海事関係業務は、船舶共有制度の下での業務<sup>10</sup>及び高度船舶技術に関する試験研究資金への助成等を行う業務<sup>11</sup>から成っており、前者は船舶勘定、後者は造船勘定に経理区分されている。

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の改正は、高度船舶技術の研究開発により生まれた技術を船舶共有制度と結びつけることで、研究開発から実用化に至る一貫した支援体制を構築し、業務の効率化を図ることをねらいとして、海運の効率化に資する高度船舶技術の実用化支援業務の追加、造船勘定と船舶勘定の統合等を行うものである。

質疑においては、船舶勘定の債務超過の改善方策についてただされたが、平成16年12月策定の見直し方針のもと、平成17年度から5年間を改革期間として自己資本、財務体質の改善等の見直しを図ることとした<sup>12</sup>。今後、船舶勘定と造船勘定が統合されることで不透明な経理とならぬよう、会計経理の一層の透明性確保が要求される場所である<sup>13</sup>。

## 3. 海上交通の安全性向上及び海洋環境の保全

以下、第164回国会における「港湾法等改正案」における水先法の改正、頻発する交通トラブル防止を図る「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律

案」、海洋国家として国際的な責務を果たすための「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律案」などにおける各質疑等によって挙げられた海上交通の安全性向上や海洋環境の保全のための諸課題について紹介することとしたい。

#### (1) 水先法の一部改正

水先人とは、船舶のふくそう輻輳する港や海峡等交通の難所であってその水域に精通していない船舶に乗り込むことにより船舶の安全な航行を補助する専門家のことであり、水先人が乗船した場合の船舶航行の安全性が、乗船しない場合の9.7倍との研究結果もある<sup>14</sup>。しかし、船舶の大型化や輻輳化に伴って水先人の重要性が問われる一方で、水先人の高齢化と新規雇用の減少等から、水先制度の在り方をめぐる抜本的な改革が必要となっている。

水先法の一部改正は、水先人の資格要件緩和と三段階の等級別免許制度の導入、養成教育の充実等による水先人の養成・確保、緊急的・臨時的な強制水先の適用等による船舶交通の安全確保、省令料金制の廃止による上限認可制に基づく料金規制緩和、水先人会の法人化等による自立的な業務運営効率化等を図るものである。

質疑においては、水先料金の上限認可制や水先人会の法人化により、水先業の業務効率化、料金引下げが期待できる一方で、同じ水先人会に所属する水先人の料金が同一とならぬよう法人運営の透明化について指摘がなされた<sup>15</sup>。また、水先人の確保のための資格要件の緩和等によって安全水準が低下しないよう、参院国土交通委員会の附帯決議においては水先人の実地訓練機会の確保及び水先修業生の費用負担軽減の検討<sup>16</sup>、衆院国土交通委員会の附帯決議においては免許の更新制度の見直しの円滑な実施等の具体的方策を行うことが求められた<sup>17</sup>。

#### (2) 運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部改正

昨今続発する航空トラブル、鉄道事故等を契機として、第164回国会に「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律案」が提出され、衆参両院とも全会一致で可決し、成立した。海運関係においては海上運送法、内航海運業法の改正により、事業者に安全管理規定の作成、国土交通大臣への届出、輸送の安全に関する情報の公表等が義務付けられたほか、海難審判法の改正により、高等海難審判庁が国土交通大臣等に対して海難防止施策に係る提言をできるようにするなど、安全対策が大幅に強化されている。

特に海難審判庁については、理事官の海難調査結果や審判の裁決を有効に活用し、関係行政機関に対して制度や運用の改善に向けた提言機能が発揮されることにより、効果的な事故防止施策の実施が可能になると期待されている<sup>18</sup>。一方で、海難審判庁は事故の原因究明を行う調査機関としての機能の他に、本来の目的として準司法的な懲戒という行政処分を決定する機能があることから、独立した事故調査機関の必要性も指摘されており、今後、政府は国際的な動向も留意しながら更なる検討をすとしてしている<sup>19</sup>。

### (3) 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部改正

平成9年に発生したナホトカ号事故のように、船舶事故等による油流出事故の被害は甚大となることから、各種条約等により世界的な取組がなされている。OPRC条約（油による汚染にかかる準備、対応及び協力に関する国際条約）もその一つであり、船舶等に油濁防止緊急措置手引書の備付の義務付け、各国における事故対処の国家システムの構築、必要に応じた二国間協力等による国際的地域システムの構築等を規定している。日本は同条約が発効した平成7年に加入し、平成18年5月現在で88カ国が加入している。

しかし、有害危険物質（HNS）についても油同様の対策が必要とのことから、平成12年にOPRC条約の適用範囲を有害危険物質に拡大したOPRC-HNS議定書（危険物質及び有害物質による汚染に係る準備、対応及び協力に関する議定書）が採択された。同議定書は平成18年中にも発効要件を満たす見込みとなっている。日本においてもHNS排出事故が続発していることから、その対応整備が急務となっており、第164回国会においてOPRC-HNS議定書の締結が承認されるとともに、それに伴う国内法の整備として「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、衆参両院とも全会一致で可決し、成立した。

質疑においては、有害液体物質を積載する船舶所有者に防除資機材や排出油等防除知識を有する要員の確保が義務付けられることから、要員の確保策が課題とされた。政府は、500種類を超える有害液体物質についての知識習得のため、国際海事機関の訓練カリキュラムに準拠した所要の研修コースを整備して人員の育成を図るとしている<sup>20</sup>。また、海上保安庁、独立行政法人海上災害防止センター、全国の民間防災事業者等、各防除機関の連携と質的向上の重要性等について指摘がなされた。

### (4) 海上保安庁における装備・人員の充実・強化の必要性

海上交通の安全性向上及び海洋環境の保全を論じる上で、海上保安庁における装備・人員の充実・強化は欠かせないものとなっており、委員会質疑を通じて多数の指摘がなされた。海上保安庁の巡視船艇・航空機は昭和50年代に整備されたものが約4割と老朽化・旧式化が進行しており、高性能化を図りながら緊急的整備を行うとしている<sup>21</sup>。海上保安庁予算は、国土交通省予算全体が公共工事抑制により減額する中で、平成18年度予算において前年度より約100億円多い約1,790億円が計上される等、「非常に重点的に」予算配分がなされているとのことであるが<sup>22</sup>、予算・人員両面において不十分だとの指摘も多い。例えば、海上保安庁には、有害液体物質や油等の防除のため、横浜に機動防除隊という3隊12名体制の組織があるものの、当該組織のみで全国の海上災害に備えている状況という<sup>23</sup>。また、海上保安庁が保有する大型しゅんせつ兼油回収船は全国で新潟、名古屋、北九州の3港にしか配備されておらず、遠方の現場に出向く間に油が拡散してしまうとの懸念もある<sup>24</sup>。

最近はテロ・不審船対策に加え、中国との東シナ海をめぐる海洋権益問題や韓国との竹島をめぐる領海問題から、海上保安庁の役割強化の必要性を指摘する声も高まっており、今後とも更なる装備・人員の充実・強化が求められよう。

＊

日本の物流の大動脈である港湾・海上物流の見直しにおいては、港湾のコスト3割減、リードタイム短縮等の取組はもとより、道路・鉄道とのアクセス充実など利用者の立場に立ったサービスを提供することが、高コスト構造の是正に向けた必須条件である。

また、海上災害・海洋汚染、港湾施設の耐震化、テロ対策、海上交通安全等の諸課題について取組を強化し、安心・安全な流通ルートを確保することが国際競争力強化のための前提条件と認識するべきであろう。

- 
- 1 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号7頁(平18.5.10)
  - 2 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号5頁(平18.5.10)
  - 3 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号6頁(平18.4.6)
  - 4 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号11頁(平18.4.6)
  - 5 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号26頁(平18.5.10)
  - 6 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号3頁(平18.4.6)
  - 7 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号2頁(平18.5.10)
  - 8 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号10頁(平18.4.6)
  - 9 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号17頁(平18.4.6)
  - 10 船舶共有制度とは、事業者が船舶建造にかかる多額の初期投資を賄うため、建造費用の一部を機構に負担させ、共同で船舶を建造し、完成した船舶を機構と一定期間共有する制度のことである。
  - 11 高度船舶技術支援とは、民間の高度船舶技術の試験研究に対し、必要な資金の一部助成、資金の借入に係る利子の支払に必要な資金の助成、高度船舶技術に関する情報の収集・整理、調査等を行うものである。
  - 12 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号16頁(平18.5.10)
  - 13 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号14頁(平18.4.6)
  - 14 日本海難防止協会平成11年度調査。第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号9頁(平18.5.10)
  - 15 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号4頁(平18.5.10)
  - 16 第164回国会参議院国土交通委員会議録9号17頁(平18.4.6)
  - 17 第164回国会衆議院国土交通委員会議録18号26頁(平18.5.10)
  - 18 第164回国会衆議院国土交通委員会議録5号15頁(平18.3.10)
  - 19 第164回国会衆議院国土交通委員会議録5号7頁(平18.3.10)
  - 20 第164回国会参議院国土交通委員会議録11号7頁(平18.4.13)
  - 21 第164回国会参議院国土交通委員会議録11号9頁(平18.4.13)
  - 22 第164回国会参議院予算委員会議録6号15頁(平18.3.7)、第164回衆議院国土交通委員会議録25号2頁(平18.6.7)
  - 23 第164回国会参議院国土交通委員会議録11号10頁(平18.4.13)
  - 24 第164回国会参議院国土交通委員会議録11号13頁(平18.4.13)