

非常災害時の港湾機能の維持・ ばら積み貨物の輸入拠点の形成を目指した 港湾法の一部改正について

国土交通省港湾局海岸・防災課 / 産業港湾課

港湾法の一部を改正する法律（平成25年法律第31号）は、「東日本大震災を教訓とした非常災害時の港湾機能の維持・早期復旧対策」および「我が国の産業競争力を強化するためのばら積み貨物の輸入拠点の形成」を二本柱とした改正であり、平成25年5月29日に国会で成立し、6月5日に公布された。

港湾法改正の背景

(1) 大規模地震・津波に備えた防災・減災対策
東日本大震災、特に地震により発生した大津波は東北から関東の太平洋沿岸部に未曾有の被害をもたらした。港湾においても八戸港から鹿島港に至る重要港湾等において防波堤、岸壁、荷役機械等が甚大な被害を受けた。さらに津波により家屋、車両、コンテナ等が港湾内に大量に流出し、航路を塞いだため港湾機能が全面的に麻痺した。

このため被災地で必要な大量の緊急物資等を船舶により輸送するため、全国から作業船が投入され航路内の障害物の除去作業（航路啓開）が進められた。作業が進み、暫定水深で緊急輸送船が入港可能になるまでにおおむね1週間程度、最終的に港内の航路全体を復旧するまでには数週間を要した。

また、一部の港湾では民間事業者が管理する護

岸等が地震や津波により倒壊し、土砂が流出。隣接する航路の利用にも支障が生じた。こうした直接的な被害に加え、港湾機能が長期間にわたり麻痺したことで、サプライチェーン等が寸断され、東北ではガソリン等の燃油不足や、飼料の供給不足による家畜の餓死等、間接的な被害は直接の被災地以外にも及んだ。

震源から離れた東京湾においても、大津波警報の発令後、入港中や航行中の船舶が港外に一斉に退避したことから東京湾内は約1,100隻の避泊船舶で非常に混雑した。特に出港までに時間を要する大型船の安全な避難場所が不足し、衝突事故等の二次災害が発生する恐れがあった。

本年3月に内閣府の専門部会は、南海トラフ巨大地震の被害額が最大で220兆円に及ぶとの試算を発表した。港湾施設の被害額3.3兆円（最大）も甚大であるが、港湾機能の麻痺による経済活動への影響は最大16.9兆円（参考値）と、直接の被害額の5倍にも及ぶと試算されている。

三大湾地域（東京湾、伊勢湾、大阪湾）の港湾は、全国の外貿コンテナ貨物量の8割、LNG輸入量の8割、原油輸入量の5割を扱っている。南海トラフの巨大地震や首都直下型地震によりその中枢が一斉に麻痺した場合、東日本大震災や阪神・淡路大震災¹⁾のように他地域の港湾でバックアップすることも容易ではなく、サプライチェーン等の寸断によりわが国全体の経済・産業活動や



図 1 東日本大震災における課題と教訓

国民生活に長期間にわたり深刻な打撃を与えることが懸念される。

このため、東日本大震災の教訓を踏まえた事前防災・減災対策を進め、大規模地震・津波発生時にも三大湾等の港湾機能を維持し、さらには早期復旧を図ることを通じ、国民の命と暮らしを守る必要がある。

(2) 資源・エネルギー輸送船の大型化への対応
わが国は四方を海に囲まれた島国であり、輸出入物資の99.7%（重量ベース）が港湾を通じて取り扱われている。特に食料の約6割、エネルギーの9割以上を海外に依存していることから、食料

や原材料等を安定的かつ安価に輸入することはわが国の産業競争力の強化や国民生活の安定にとって重要な課題である。

近年、新興国等の急速な経済成長に伴い、世界における資源・エネルギー等の需要は急増しており、海上荷動量は年々増加の一途をたどっている。特に穀物、石炭、鉄鉱石といったばら積み貨物²⁾については、世界的に輸送船舶の大型化が進んでおり、中国など近隣諸国ではこうした大型船に対応した港湾整備が進行している。

一方、わが国においては、国全体としての資源・エネルギー等のばら積み貨物の需要は大きいものの、その需要が全国に分散しており、各港湾

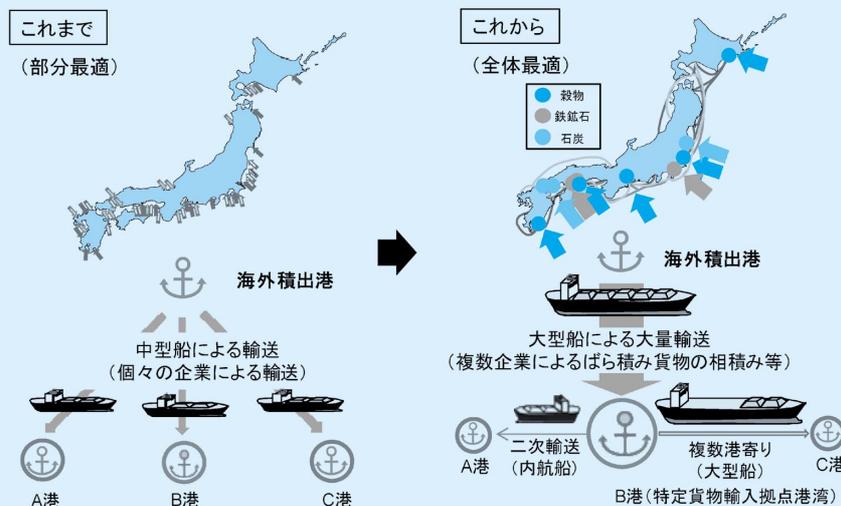


図 2 大型船を活用した効率的な海上輸送網の形成（イメージ）

単位での輸入量が小さく、船舶の大型化による海上輸送の効率化が進んでいない状況にある。

このため、大型船を活用した一括大量輸送のメリットが享受できないことから、わが国の産業立地環境は海外諸国と比較して相対的に低下しており、わが国産業の国際競争力の強化や雇用と所得の維持・創出を図るためには、企業間連携の促進による大型船を活用した効率的な海上輸送網を形成することにより、石炭等の安定的かつ安価な輸入を実現することが必要である。

港湾法改正の内容

(1) 非常災害時における三大港等の港湾機能の維持・早期復旧対策

今回の震災の教訓を踏まえ、大規模地震・津波発生時に港湾機能の維持・早期復旧を図るためには、発災後、湾外から耐震強化岸壁等に至る航路を迅速に一貫して確保することが鍵を握ることが明らかとなった。そのため今回の法改正においては、航路・港湾機能を確保するために必要な対策を盛り込んだところである。

① 緊急確保航路の指定

東日本大震災で被災したのは太平洋沿岸の港湾であったため、津波流出物の多くは港湾区域を越えて広く深い太平洋に流出、拡散、沈降していった。このため啓開作業が必要であったのは港湾区域内のみで、港湾区域外については啓開作業は不要であった。

一方、三大湾に津波が来襲した場合、大量のコンテナや船舶等が流出し、水深も浅く狭隘な湾内の一般海域に滞留、湾内の各港湾への船舶の入港が困難となり、港湾区域内に加えて港湾区域外についても航路啓開が必要となる可能性が高い。現状では一般海域において障害物を迅速に除去する制度が存在しないことから、啓開作業には長期間を要する恐れがある。

このため一般水域のうち、非常災害時に船舶の交通を確保するため緊急に確保する必要がある航路を「緊急確保航路」として政令で指定。災害時には応急公用負担³も活用しつつ、国土交通大臣が迅速に啓開を行うことができることとした。これにより湾内の各港湾への入出港が可能になるものと期待される。

② 船舶の待避用の施設の指定および開発・保全

防災関連の法改正内容

- ①一般水域のうち非常災害時に緊急に確保する必要がある航路を国があらかじめ指定し、発災後は迅速に航路啓開を実施
- ②国が開発保全航路の一部として船舶の待避用の泊地を指定・整備することで、避難船舶の衝突等の二次災害を回避
- ③港湾施設の点検方法の明確化や航路沿いの民有港湾施設に対する港湾管理者による立入検査、勧告等を通じて港湾施設の適切な維持管理を促し、災害時においても港湾・航路機能を維持
- ④国や複数の港湾管理者からなる港湾広域防災協議会を設置、災害時の広域的な港湾機能の維持・早期復旧体制を構築



図 3 港湾法の防災関連改正内容およびその効果（東京湾におけるイメージ）

東日本大震災発生時、東京湾において大型船舶の安全な避難場所が不足したことを踏まえ、国土交通大臣が開発保全航路の一部を「船舶の待避用の施設（泊地）」として開発・保全することができるとした。

③ 港湾施設の適切な維持管理の促進

東日本大震災では航路沿いの民有護岸が被災し、隣接する航路の利用に支障を与えた。現状では港湾管理者も港内の民有港湾施設に対し、報告徴収等を求める権限を有していないことから、施設の維持管理状況を十分に把握できていない状況である。

このため技術基準対象施設のうち、非常災害により損壊した場合において船舶の交通に及ぼす恐れがある水際の施設については「特定技術基準対象施設」として、その維持管理状況について、港湾管理者が当該施設の管理者に対し報告徴収や立入検査を行うことができることとした。

当該施設が技術基準に適合しなくなり、かつ非常災害時に損壊した場合において船舶の交通に著しい支障を及ぼす恐れがあると見込まれるときは、港湾管理者が改善勧告や命令できることとしている。

併せて、今後港湾施設の老朽化の進行が懸念される中で、技術基準対象施設が港湾管理者や民間事業者により一定の点検基準に基づき適切に維持されるよう、点検方法を明確化することとした。

④ 港湾広域防災協議会の設置

大規模地震が発生した場合において、湾内の港

湾相互間や太平洋側と日本海側の港湾相互間等の広域連携を通じて港湾機能を維持するために必要な連携方策について協議を行うため、国や複数の管理者により「港湾広域防災協議会」を組織できることとした。被害想定を踏まえ、啓開作業時の役割分担や優先順位、復旧までの目標日数等をあらかじめ定めておくことで、港湾機能の早期復旧に資することが期待される。

(2) 資源・エネルギー等の効率的な海上輸送網の形成

改正港湾法においては、国土交通大臣が国際戦略港湾、国際拠点港湾または重要港湾であって、輸入ばら積み貨物の海上運送の共同化の促進に資する当該港湾の効果的な利用の推進を図ることがわが国産業の国際競争力の強化のために特に重要なものを、特定貨物輸入拠点港湾として指定することができることとした。指定された港湾に対しては、以下の特例措置および制度が適用される。

① 港湾法における手続きの特例措置

当該港湾における事業の迅速な実施のため、港湾法における手続きの特例措置を設けた。具体的には、改正港湾法に新たに規定される特定利用推進計画に港湾区域内の工事等の許可を要する事業等が定められた場合、当該計画の公表をもって当該事業の実施主体に対する許可等があったとみなす規定である。

② 荷さばき施設等の取得に係る固定資産税・都市計画税の特例措置

ばら積み貨物の効率的な海上輸送網を形成する

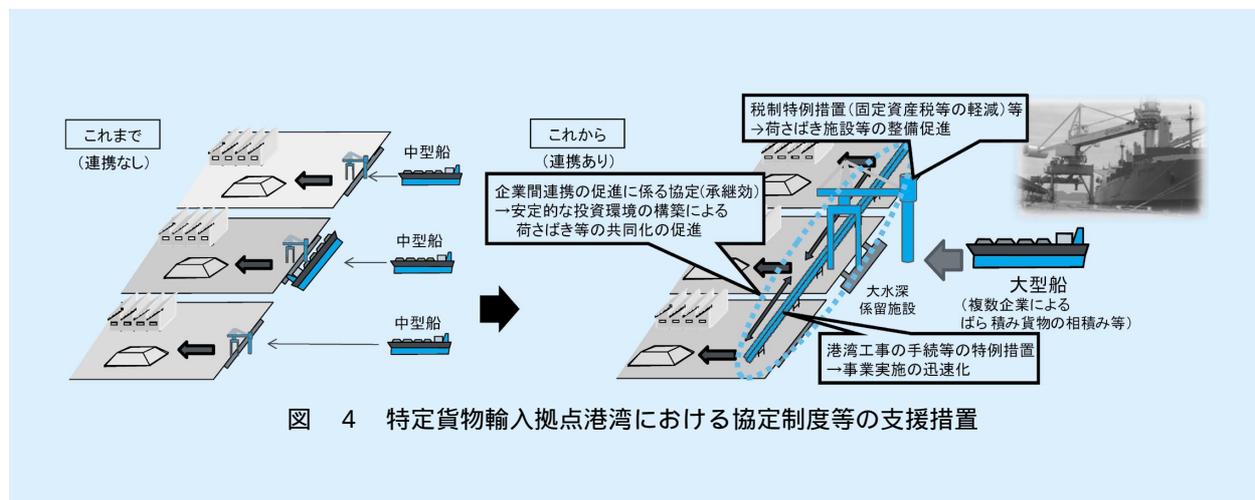


図 4 特定貨物輸入拠点港湾における協定制度等の支援措置

ためには、輸入の拠点となる港湾において、大型ばら積み貨物船で輸入される貨物の迅速な荷さばきが必要である。

そのため、高能率な荷さばき施設等の設置を促進するための措置として、荷さばき施設等の取得に係る固定資産税・都市計画税の課税標準を10年間2/3とする特例措置を創設した。

本特例措置は、改正港湾法に規定される特定貨物取扱埠頭機能高度化事業を実施する者が政府の補助を受けて取得した荷さばき施設等に対して適用される。

③ 「共同化促進施設協定」制度

ばら積み貨物の安価な海上輸送を実現するためには、大型船を活用した海上運送の共同化を促進することが有効であり、大型船を受け入れるための港湾施設の機能強化が必要であるが、個々の企業がそれぞれ整備するには需要に対して過大な設備が必要となるとともに、複数企業の連携により施設を整備する場合においても、企業間の長期的かつ安定的な関係構築を前提としたものでなければ投資リスクが大きいと、こうした取り組みがなかなか進まない環境にある。

そこで、改正港湾法では、共同化を促進するための施設の整備または管理に関する協定制度を創設した。本協定制度には、売買等で施設所有者等が変わっても、以後の施設所有者等に対しても協定内容が及ぶ「承継効」の規定が設けられており、これにより民間当事者間の長期的かつ安定的な取り組みが可能となる。

改正港湾法の施行スケジュール

防災・減災関連の改正事項のうち、維持管理関連を除く条項についてはすでに本年8月1日より施行済である。今後、今年度中に三大湾において緊急確保航路を政令で指定する予定であり、東京湾については開発保全航路の延伸や待避泊地も含

め政令で指定し、泊地の整備も進めることとしている。

維持管理関連の改正内容については、法律の附則では点検方法の明確化については公布後6月以内、民有施設に対する報告徴収等については1年以内に施行すると規定されている。前者については本年12月ごろ、後者については26年4月ごろの施行を目指し、政省令の改正やガイドライン作成等必要な準備を進めている。

ばら積み貨物関連の改正事項については、附則では公布後6月以内の施行と規定されており、本年12月ごろの施行を目指し、必要な政省令の改正を進めているところである。

今後発生が懸念される南海トラフの巨大地震や首都直下型地震は、わが国の交通・産業・エネルギー供給の中核である三大湾を直撃する恐れがある。また、資源小国であるわが国にとって、ばら積み貨物の輸送は正に生命線である。

今回の法改正を踏まえ、関係省庁・機関と連携しつつ、各地域における防災・減災対策やばら積み貨物の効率的な海上輸送網の形成をハード・ソフト両面から推進していくこととしている。

注

- 1) 東日本大震災において被災した八戸港から鹿島港までの重要港湾の取扱能力は全国の約1割程度であった。また、阪神・淡路大震災発生当時、神戸港は全国の外貿コンテナ貨物の約3割を扱っていたが、阪神・淡路大震災が直下型地震であったことから隣接する大阪港はほぼ無傷であり代替港として機能した。
- 2) こうした物資は一般的に包装されないばらの状態で船倉に直接積み入れられ、大量輸送されることから、ばら積み貨物（バルク貨物）と呼ばれる。
- 3) 非常災害が発生した際に、緊急の危険を防止するため、他人の土地、工作物の一時使用、障害物その他の物件の使用、収用、処分（公用負担）を行うことができる権限。
- 4) 今回の法改正の条文等詳細については以下のホームページの報道発表資料を参照。
http://www.mlit.go.jp/report/press/port01_hh_000128.html