

2024年3月

港湾と地方創生② —港湾が直面する現代的課題 (港湾法改正や安全保障関連の動向を中心に)—

弁護士 寺崎 玄 / 弁護士 早川 晃司 / 弁護士 山田 智希

Contents

- I. はじめに
- II. 改正港湾法
 - 1. 脱炭素化—カーボン・ニュートラル・ポート(CNP)を目指して—
 - 2. みなと緑地 PPP—民間の活力を活かした港湾緑地の整備推進—
- III. サイバーセキュリティや安全保障に関する動向
- IV. 結語

I. はじめに

近時、港湾を中心とする地方創生に関する施策が盛り上がりを見せていることを受け、2024年2月に当事務所から発信したニュースレター「港湾と地方創生①—港湾に関する法制度の概要—」¹(以下「前月号」という。)から2回にわたり、港湾に関する法制度や現代的課題について概観している。

前月号においては、港湾法をはじめとする港湾に関する主要な法制度について簡単に整理したが、本号では、2022年に施行された改正港湾法の内容及び近時の安全保障関連の動向について見ていくことを通じ、港湾が現在どのような課題に直面しているかについて考えていきたい。

¹ https://www.amt-law.com/asset/pdf/bulletins18_pdf/240220.pdf

II. 改正港湾法

2022年に施行された改正港湾法は、政府が目指す「PORT2030」と呼ばれる中長期政策で示された港湾の未来像の実現を目指すべく、港湾が直面する現代的課題の解決に向けた新たな取組みに関するルールが盛り込まれたものであり、その内容は港湾の近い将来を展望するうえで参考になると思われる。本号では、改正港湾法に定められた新たなルールのうち、1.脱炭素化及び 2.港湾緑地の活用に関する改正ポイントについて概観しておきたい。

1. 脱炭素化—カーボン・ニュートラル・ポート(CNP)を目指して—

港湾は、特に一定規模を有するものについて、貨物や旅客の運送に関わる船舶や車両等が集まることに加え、船舶によって輸入される鉱物や原油・ガス等を利用する発電所や製鉄所等の産業施設が集積している。これらの産業においては脱炭素化に向けた取組み(水素・アンモニア等の新エネルギーの導入等)が重要な課題として世界的に認識されているところ、港湾がそうした取組みに貢献することができれば、港湾の競争力強化にもつながると考えられる。そうした港湾を政府は「カーボン・ニュートラル・ポート(CNP)」と呼び、港湾が目指すべき将来のあり方として位置づけている。

そこで、改正港湾法は、港湾管理者が民間事業者や学識経験者等と共に「港湾脱炭素化推進協議会」を組織し(50条の3第1項及び第2項)、「港湾脱炭素化推進計画」を作成することができる(50条の2第1項)。当該計画においては、脱炭素化に向けて達成すべき目標を定め、目標達成のための「港湾脱炭素化促進事業」(たとえば、水素等の供給のための港湾施設等の整備、荷役機械のEV化、陸上電力供給設備やLNGバンカリング施設の整備、その他港湾空間を活用した取組み(洋上風力発電、ブルーカーボン²の推進)等³)の内容等が明記されることとなる(50条の2第2項)。そのうえで、港湾管理者は、臨港地区内に指定した分区⁴の区域内に「脱炭素化推進地区」を指定し、条例において、目的達成に資する構築物について規制を緩和し、また目的達成を著しく阻害する構築物について規制を強化することができる(40条第1項、50条の5第1項及び第2項)。

このように、改正港湾法は、港湾管理者が主体となって、官民連携を通じ港湾の脱炭素化に向けた目標及びその達成手段を具体的に検討したうえで、各港湾の実情に即した用途規制の柔軟な活用等を通じ、脱炭素化を推進する仕組みを設けている。国土交通省は、2023年に『「港湾脱炭素化推進計画」作成マニュアル』⁵を公表するなどして、上記の仕組みの普及を図っており、今後の実践例の広がりが期待される。

2. みなと緑地 PPP—民間の活力を活かした港湾緑地の整備推進—

港湾を人の賑わいがある魅力あるエリアにするための取組みは、これまでも各地で行われてきたが、一つの課題として、港湾周辺では、行政財産である港湾緑地以外の場所に民間施設(カフェ等)が立ち並び収

² 2009年の国連環境計画(UNDP)の報告書において命名された、海洋生態系に取り込まれた炭素のことを指す。近時、地球温暖化政策としての吸収源の新しい選択肢として、注目を集めている。

³ 2023年1月24日付国土交通省港湾局による「港湾法改正について」

(<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001584000.pdf>)3頁に挙げられている例を参照されたい。

⁴ 港湾管理者が策定した港湾計画に基づき都市計画法上の臨港地区として定められたエリアにおいて、「商港区」「工業港区」「マリーナ港区」等、用途等に応じて指定されるもの。条例において、分区における構築物の建設等を制限することが可能とされている(港湾法40条1項)。前号の2.参照。

⁵ <https://www.mlit.go.jp/kowan/content/001597599.pdf>

益をあげる一方、港湾緑地それ自体は地方自治体の財政的制約等によりその整備が進まず、港湾緑地上の既存の観光客向けの公共施設(休憩施設や案内施設等)も老朽化が進んでいることが挙げられてきた。本来であれば、これらが一体のエリアとして運営され、一方における収益を港湾緑地の整備に充てることで港湾全体の魅力を増進することが一つの解決策となり得るが、国有財産や地方自治体の行政財産は原則として貸付けができないこととされており⁶、これまで、民間事業者が港湾緑地内外のエリアにおいて一体的な事業を実施することは困難であった。

改正港湾法は、こうした課題を踏まえ、「みなと緑地 PPP」と呼ばれる新たな仕組みを盛り込んでいる点で注目される⁷。民間事業者は、行政財産である港湾緑地の貸付けを受け、そこで飲食店等を運営しその収益の一部を周辺の港湾施設(休憩所や案内施設等)の整備に充当する計画(港湾環境整備計画)を作成し、一定の要件を満たしていると認められれば、港湾管理者の認定を受けることができる。かかる認定により、民間事業者は港湾管理者から当該計画に沿って港湾緑地の貸付けを受けることができ(51条の3第1項)、港湾緑地においてもカフェ等を運営することが可能となる。

こうした「みなと緑地 PPP」については、同制度を活用した第1号案件として2024年2月に神戸港の港湾環境整備計画が認定されており⁸、今後各地で同様の取組みが広がるか注目される。

上記のような取組みは、いわゆる ParkPFI⁹として近年都市公園等の開発が進んできたところと同様の考え方(公共所有物件の民間による利用柔軟化)によるものであり、内閣府の主導する「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和5年改定版)」¹⁰においても「公共施設等運営事業及び国際旅客船拠点形成港湾制度事業を活用し、令和8年度までに3件の具体化を目標とする。さらに、令和13年度までに10件の具体化を狙う。」と明記されており、今後国としてもさらに積極的な推進をすることが見込まれている。

III. サイバーセキュリティや安全保障に関する動向

2023年7月、名古屋港コンテナターミナルにおいて用いられていたターミナルオペレーションシステム(TOS)がランサムウェアによるサイバー攻撃を受け、約3日間、同ターミナルからのコンテナの搬入・搬出が停止し物流に大きな影響を与えたこと¹¹は、港湾が抱えるテロ等に関する安全保障上の標的リスクの大きさを一般社会に改めて認識させる大きな契機となった。こうした事態を受け、国土交通省が設置する「コンテナターミナルにおける情報セキュリティ対策等検討委員会」による取りまとめ¹²(以下「本取りまとめ」という。)において、大要以下の方針が示されている。

i. 港湾運送事業法施行規則の改正

港湾運送事業法施行規則の改正により、港湾運送事業法上の一般港湾運送事業(いわゆるステベ)¹³の許可を受けようとする申請者は、事業の実施に当たり TOS を使用しようとする場合には申

⁶ 国有財産法18条1項、地方自治法238条の4第1項。

⁷ 制度の概要については、国土交通省港湾局産業港湾課による「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」(<https://www.mlit.go.jp/kowan/content/001712311.pdf>)も参照されたい。

⁸ <https://www1.mlit.go.jp/report/press/content/001722200.pdf>

⁹ 同制度については国土交通省のウェブサイト

(<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf>)参照。著名な例として、渋谷区の宮下公園等の開発も同制度による。

¹⁰ https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/action_index_r5.html

¹¹ 国土交通省のウェブサイト(https://www.mlit.go.jp/kowan/kowan_mn2_000006.html)も参照。

¹² <https://www.mlit.go.jp/kowan/content/001719866.pdf>

¹³ 船舶への貨物の積込みや船舶からの貨物の荷卸しをはじめ、港湾内での貨物の取扱業務等を一貫して実施する事業を指す

請時に提出する事業計画において、その使用する TOS の概要及び管理体制その他サイバーセキュリティ対策に関する事項を記載することとするなど、港湾運送事業者による TOS のサイバーセキュリティ対策の確保状況を国の審査対象とすることが、本取りまとめにおいて提案され、本年 2 月に改正施行規則が公布されている。改正施行規則は本年 3 月 31 日から施行されることとされている。

ii. サイバーセキュリティ基本法に基づく行動計画の改定

政府は、サイバーセキュリティ基本法及びこれに基づくサイバーセキュリティ戦略に従い、重要インフラ分野に従事する事業者によるサイバーセキュリティに関する取組みを促すため「重要インフラのサイバーセキュリティに係る行動計画」を策定している。従来、この「重要インフラ」に港湾は含まれていなかったところ¹⁴、重要インフラ分野に「港湾」を新たに位置づけることで、港湾分野に従事する事業者による上記行動計画に基づく障害対応体制の強化、安全基準等の整備及び浸透、情報共有体制の強化等への取組みを推進することが検討されている。

iii. 経済安全保障推進法関連

我が国の経済安全保障推進法は、特定社会基盤事業¹⁵(いわゆる基幹インフラに関する事業)について、当該事業を行う者のうち一定の基準に該当するものとして指定された者が対象の設備の導入又は維持管理等の委託を行うときに、主務大臣が事前審査を行う仕組み¹⁶を定めている。港湾関連の事業は本号執筆時点においてかかる基幹インフラに関する事業には位置づけられていないところ、本取りまとめにおいては、i)において述べた港湾運送事業法に基づく TOS の審査制度に加えて、経済安全保障の観点からも国として積極的な関与を行うため、一般港湾運送事業を経済安全保障推進法の対象事業とすることが必要であるとされている。

他方、こうした港湾がサイバー攻撃等の標的となるリスクへの対応策のみならず、港湾の防衛戦略面での利用価値に着目し有事における利用をスムーズに行うための制度の検討も進められている。2022 年 12 月に策定された国家安全保障戦略においても、自衛隊・海上保安庁による国民保護への対応、平素の訓練、有事の際の展開等を目的とした円滑な利用・配備のため、自衛隊・海上保安庁のニーズに基づき、空港・港湾等の公共インフラの整備や機能を強化する政府横断的な仕組みの創設や、有事の際の対応も見据えた空港・港湾の平素からの利活用に関するルール作り等を行うことが明記されている¹⁷。2023 年 9 月には、安全保障上必要性が高い空港や港湾を「特定重要拠点(仮称)」に指定し、整備に必要な経費を次年度予算案の公共事業費に計上することが目指されていることが報道される¹⁸等、安全保障戦略上の重要性の高まりに伴う港湾の今後のあり方については様々な検討が進められているところである。

このように、港湾はサイバーセキュリティや安全保障といった今日的な文脈の中でその新たなリスクや機能が再認識されつつあり、関連する法令の改正等が検討されているところである。今後こうした改正によりいかなる制度が整備されることになるかについては流動的な部分も見られるが、今後、地方創生の一環として港湾の整備を進めるにあたっては、こうしたリスクや役割を念頭に置いたうえで新たな港湾計画等の策定や周辺住民への説明を行うことが求められる可能性があり、関連当事者においては引き続き最新の動向を注視する必要

(港湾運送事業法 2 条 1 項 1 号、3 条 1 号)。

¹⁴ 「情報通信」、「金融」、「航空」、「空港」、「鉄道」、「電力」、「ガス」、「政府・行政サービス」、「医療」、「水道」、「物流」、「化学」、「クレジット」及び「石油」の 14 分野。なお、従前から「物流」に港湾運送事業は含まれていたが、港湾分野に特化した公的なガイドライン等はこれまで策定されていなかった。

¹⁵ 国民生活及び経済活動の基盤となる役務であって、その安定的な提供に支障が生じた場合に国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるものの提供を行う事業(経安全保障推進法 50 条 1 項)。

¹⁶ 経済安全保障推進法 52 条等。

¹⁷ 国家安全保障戦略(<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>) 25 頁参照。

¹⁸ 2024 年 1 月 24 日付日本経済新聞(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA2489C0U4A120C2000000/>)参照。

があると思われる。

IV. 結語

前月号及び本号の 2 回にわたり、港湾を中心とする地方創生をテーマに、港湾に関する法制度や近時の動向について概観してきた。

港湾をめぐるのは、法制度そのものの複雑さに加え、近時多様な文脈で活発な議論がなされていることもあり、その全体像を把握することは必ずしも容易ではないが、港湾の整備を通じた地方創生施策を推進するにあたっては、地方自治体や事業者等の当事者が関連する制度等を理解し連携を深めることが重要と思われる。

港湾は、物流や産業の拠点として日本の産業を支え、またその水辺の空間は時に人に癒しを与える、我が国が古くから有する貴重な資源であるといえる。前月号及び本号における整理が、そうした港湾の魅力をさらに生かすための施策の検討の一助となれば幸いである。

-
-
- 本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供であり、具体的な法的アドバイスではありません。お問い合わせ等ございましたら、下記弁護士までご遠慮なくご連絡下さいますよう、お願いいたします。
 - 本ニュースレターの執筆者は、以下のとおりです。
弁護士 寺崎 玄 (makoto.terazaki@amt-law.com)
弁護士 早川 晃司 (kohji.hayakawa@amt-law.com)
弁護士 山田 智希
 - ニュースレターの配信停止をご希望の場合には、お手数ですが、[お問い合わせ](#)にてお手続き下さいますようお願いいたします。
 - ニュースレターのバックナンバーは、[こちら](#)にてご覧いただけます。

アンダーソン・毛利・友常 法律事務所

www.amt-law.com