

## 港湾利用、空港整備制度と利用



栗田 悟 (くりた さとる)

一般社団法人北海道建設業協会副会長

山形県山形市生まれ。1979年3月東北大学大学院工学研究科土木工学専攻修了。同年4月運輸省港湾局採用、北海道開発庁北海道開発局小樽開発建設部、2001年1月国土交通省北海道局企画課企画調整官、2010年5月北海道開発局港湾空港部長、2013年7月中国地方整備局長、2015年5月から現職。

前号では、現在に至る北海道の港湾整備制度の特徴をお話ししました。これからも、この制度は大きく変わることはないと考えています。この制度の中で必要な機能を整えていくこととなります。

最近の新しい制度として、国際戦略港湾のコンテナ港湾の港湾運営会社の設立があり、国が出資して運営会社に参加することになりました。これは国際戦略港湾に限定した制度で北海道の港湾には適用されませんが、日本の港湾制度では画期的なことです。北海道の港湾に関しては、釧路港で整備している穀物輸入の国際バルク戦略港湾<sup>\*1</sup>でも荷捌きの共同化施設所有者の事業参加という制度が制定されています。

施設を港湾管理者が所有しそれを荷捌きで利用する民間会社という構成は、一種のPPP<sup>\*2</sup>です。港湾ではよくあることですが、単純に荷捌き民間会社ということではなく、港湾管理者の法律に基づいた計画（特定利用推進計画）内で施設利用をするという公共利用の枠を少し強めた制度になっています。もともと、施設は公共で整備し、施設利用は民間でというのが港湾利用の基本パターンですが、公共性を高めた荷捌き会社という新しい形態が生まれています。

広い概念のPPPはさまざまな事業で行われています。現在進んでいる空港運営の民間委託などはその代表例ですが、港湾においても少しずつ取り入れられてきています。将来の埠頭運営は民間会社の集合体で、港湾ごとを一運営会社で行うというのも一つの運営形

態と考えています。

### 港湾利用

読者の皆さんは、「苦蘭戦争」や「小樽港と石狩湾新港の戦い」などという言葉を目にしたことがありますか。既存の港である室蘭港や小樽港の近隣に、新規の開発型港湾として整備された苫小牧港と石狩湾新港による港湾利用の変化により、つけられた言葉です。

苫小牧港は、石炭の移出港として昭和39年に供用開始されました。苫小牧港建設以前の移出は、室蘭港が中心でした。そのため、室蘭港利用の石炭が苫小牧港に移ることとなります。実際そうになりました。皆さんもご承知のように、北海道の産炭地は空知です。函館本線や室蘭本線を通り室蘭港に運ばれていました。その途中の苫小牧に港を造り移出機能をつくったので、陸上輸送距離が短くなり、そのコスト差分で石炭利用者には大きなメリットがあります。また、石炭会社にとっては、コストの低廉化により他地域から産出される石炭に対するコスト競争力が付きます。コストから言えば、海上船舶輸送の距離当たりトン当たりコストと陸上輸送のコストを比較すると、圧倒的に海上輸送が安いので、陸上輸送距離の差が販売コストに大きく響くこととなります。ですから、苫小牧からの移出が増加することになったのは当然といえば当然のことです。

石狩湾新港と小樽港も同じような経済コストの差から港湾利用の変化が起きています。この両港の場合は、札幌との差と、石狩湾新港と苫小牧港の札幌との距離

\*1 国際バルク戦略港湾

平成23年、国土交通省が、わが国の産業や国民生活に欠かせない国際バルク貨物3品目（穀物、鉄鉱石、石炭のばら積み貨物）について、安定的かつ安価な輸入を実現するため、大型船による一括大量輸送を行う拠点港湾として選定した。北海道では釧路港が選定されている。

\*2 PPP

パブリック・プライベート・パートナーシップ。公的部門による社会資本の整備・運営を公共と民間の協力により効率化しようという政策手法。

の差によります。加えて、港湾の荷役形態が、機械力と機械の稼働できる広い上屋・倉庫・野積場が必要とされ、その機能差により競争力が変化したと考えられます。

以上のような事例と同様の経済コスト差が、北海道の港湾利用全体で起こっていて、それぞれの港の利用が図られています。

北海道港湾の機能を見ると、苫小牧港を経由する貨物が広く北海道全体に輸送され、また、苫小牧港を経由して北海道外に輸送されています。苫小牧港は、北海道の港湾貨物のほぼ半分を扱う北日本最大の港で、全国の港湾でも第四位の貨物取扱量があり、北海道経済を支えている港湾です。背後に札幌圏があり、その貨物の玄関となっています。背後が札幌圏の港湾として、その他、小樽港と石狩湾新港があります。しかし、苫小牧港と比較すると機能が限定されています。

港湾の優位性を見るとときに需要地との距離があります。小樽港と石狩湾新港を比べたときに札幌との距離が石狩湾新港の方が約2分の1となっています。このことで石狩湾新港が利用者から見たとき優位に立っています。札幌からの距離では、石狩湾新港を1とすると小樽2、苫小牧4です。陸上距離からすれば石狩湾新港が有利です。このことは、苫小牧港と札幌間を一往復する時間で、石狩湾新港は四往復、小樽港は二往復できることとなります。一方、海上距離を見ると津軽海峡まではこの両港が積丹半島を迂回するため苫小牧港が短くなっています。

距離の他に、港湾利用の鍵となる要素として、航路の運行頻度及び航路の多さがあります。また、冷凍・冷蔵倉庫などの保管機能は冷凍、生鮮食品には欠かせません。苫小牧港と同じような機能を果たしているのが釧路港で、東北海道（十勝、釧路、根室、オホーツク管内）全体の貨物を扱っています。

フェリー及びRO-RO船は、国内の海上輸送にとって欠かせない手段です。どちらもトラックを自走で直接船体に入れられる荷役機械を必要としない積み込み方式です。フェリーは、苫小牧、函館、小樽港で、RO-RO船は苫小牧、釧路港で定期航路として就航しています。

そのほかの港湾では、北海道で唯一、重工業が立地している室蘭港、サハリン（ロシア）との国際航路を持つ稚内港、飼料穀物輸入基地の苫小牧、釧路、十勝港、冷凍・冷蔵倉庫の庫腹量（倉庫内の空間。荷物を保管できる量）で北海道一の石狩湾新港、など、それぞれの特徴を活かした利用となっています。

これらの港湾は北海道の物流を担い社会経済の安定と発展に寄与しています。

### 空港の整備制度

民生用の空港整備は、戦後の昭和31年に制定された空港整備法で基本ルールを定めています。

第二条1では、「[「空港」とは、主として航空運送の用に供する公共用飛行場]とし、一第一種空港 新東京国際空港、関西国際空港及び国際航空路線に必要な飛行場 二第二種空港 主要な国内航空路線に必要な飛行場 三第三種空港 地方的な航空運送を確保するため必要な飛行場、と定めています。

さらに、第三条、第四条で、第一種空港、第二種空港は、運輸大臣が設置管理する、とあり、国が管理者となっているため、第一種と第二種空港の工事は、国の直轄工事となることが法律で決められています。また、第十七条で北海道の費用補助に関して特例が定められています。

諸外国と直接接続するという空港特性により、国管理が明示され、さらに当時の北海道開発に対する期待から北海道の特例も初めから法律に明記されています。同じ“諸外国と接続する”港湾とは大きな違いがあります。港湾は、戦争で軍港として活用された背景があったからなのでしょうか、国の管理は認められていません。

空港整備法は、平成20年に空港法と名称変更されています。この改正は、「空港運営については、設置者たる都道府県等の公的主体が自らの所有する施設を公物として管理するという点に力点が置かれており、空港ビルや物流施設運営等、空港機能の一翼を担う関係事業者との連携が十分に図られていないことや、空港間の国際競争が高まる中、内外の航空路線の誘致や利用の促進など空港全体のマネジメントが求められてき

\* 3 転換期を迎えた空港政策～空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案～ 国土交通委員会調査室 斎藤真一 立法と調査 2008.5.No.281 p28.

ていること等の課題がある。」<sup>\*3</sup>ことを背景に、整備に重点を置く政策から運営に重点を置く政策にシフトすることを目的としています。

この流れの中に、関西空港・大阪空港から始まり現在行われているコンセッション方式による国管理空港の民間委託があります。滑走路・誘導路などの空港施設とターミナルビル・駐車場などを一括運営する民間会社を設立することになり、現在の国や自治体運営よりは航空会社にとって使いやすいサービスを受けることが出来る可能性が出るということでしょう。実際にサービスが向上して、利用者がその恩恵を受けるかどうかはコンセッション終了後の新会社の運営次第というところで、空港法に改正した目的である空港全体のマネジメントが上手に出来るのかがポイントになります。

北海道内の交通ネットワークを考えたとき、JR北海道の経営状況、新幹線の未整備、高速道路網の低整備率などを考えると、鉄道、高速道路のみでは、北海道内の移動を充分満たすことはできません。まだまだ航空輸送が必要となります。札幌と道内地域の航空ネットワークの充実を考えていただける会社になってもらいたいと望んでいます。会社の利益のみを考える経営では、航空輸送がもつ公共性を満たしていないと思っています。

## 空港利用

北海道の空港は、国管理空港4、国が設置し自治体管理（特定地方管理空港）2、北海道管理（地方管理空港）6、自衛隊管理（共用空港）1（札幌飛行場）の13空港あります。

空港の配置を見ると、北海道の主要地域をカバーしていることがわかります。さらに、当たり前かもしれませんが、人口集積地の空港が利用者数の上位にきており、新千歳（国内19,598千人、国際3,495千人、平成29年）、函館、旭川、女満別、釧路、帯広空港の順で、最も少ない帯広空港でも6,69千人となっています<sup>\*4</sup>。東北道の3空港は、人口集積から考えても十分機能しているといえます。また、先の6空港に稚内空港を加えた北海道7空港の民間委託が進められています

が、民間委託の是非は別にして、この利用状況から考えても北海道内のネットワークを一括運営により活性化する点から、7空港の地理的配置は理にかなっているといえます。

これら以外に特徴のある空港は、札幌飛行場（丘珠）で、北海道内路線を主力としつつ、羽田空港等以外の地方空港（静岡など）と結ばれています。これは、北海道エアシステム（HAC）、フジドリームエアラインズ（FDA）といった地域航空会社の丘珠利用が寄与しています。

新千歳空港は、北海道で最大の利用者数ですが、日本の空港でも羽田空港に次いで国内利用者数では第二位となっています。国際旅客数でも第七位です。新千歳空港の利用者数は、2012年から増加に転じました。この背景には、LCC 2社が2012年に新千歳路線に就航、その後、国内外のLCCが路線を開設したことがあり、旅客の増加につながりました。2018年は、国内、国際ともに過去最高の利用者数となっています。同時に大型機から中小型機の発着が増加し、時間当たりの発着回数の増加が必要となり、防衛省と国土交通省の努力により平成29（2017）年に日中の発着回数が1時間32回から42回に拡大されました。

新千歳空港の前身は、千歳飛行場です。大正15（1926）年が起源とされています。昭和9（1934）年に、千歳飛行場開場式を挙りましたが、このとき飛行場用地として王子製紙、伊藤組などが土地を寄付しています<sup>\*5</sup>。昭和14（1939）年に、千歳海軍航空隊の基地となりました。昭和20年に米軍に接收され、昭和34年に米軍から返還され、昭和36年に防衛庁管理の公共用飛行場に指定されています<sup>\*6</sup>。

新千歳空港は、民間専用空港として昭和48年に、新千歳空港整備基本計画が策定され、設置告示が行われました。その後、石油ショックなどの影響で基本計画を見直しました<sup>\*7</sup>。昭和63年に新千歳空港が開港し、A滑走路、平成4年に新千歳空港ターミナルビル供用、平成8年にB滑走路が運用開始し、現在に至っています。（その3に続く）

\*4 国土交通省東京航空局HP、統計情報「平成29年度管内空港の利用概況集計表」。

\*5 千歳市HP、[https://www.city.chitose.lg.jp/\\_resources/content/92400/20160328-131340.pdf](https://www.city.chitose.lg.jp/_resources/content/92400/20160328-131340.pdf)、「千歳市と基地（平成28年度版）」第2章防衛施設の概要 1防衛施設の沿革、p3。

※港湾篇第3部（最終回）は8月号の予定です。

\*6 世界へTAKE OFF、新千歳空港建設誌、監修 札幌開発建設部千歳空港建設事業所、発行 財団法人北海道開発協会、発刊 昭和63年10月。

\*7 同上。