

官民連携による国際クルーズ拠点整備
執筆: 前田 博、西谷 和美

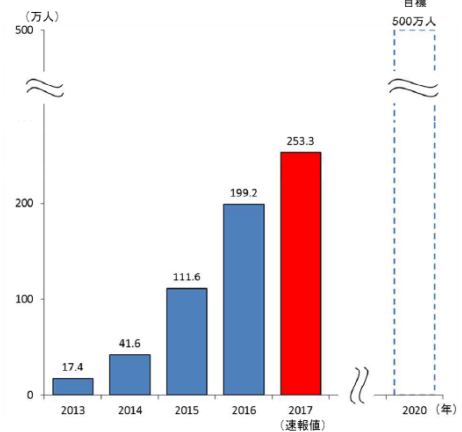
1. はじめに

日本の産業振興及び地域創生にとって、「観光立国」は我が国の不可欠の政策の一つとなっています¹。訪日外国人旅行者数は、2013年に1000万人を超えた後急増しており、2017年には2869万人となりました²。

そして、四方を海に囲まれた日本では国際クルーズ船により寄港する外国クルーズ旅客数も急激に上昇しています。東アジア・東南アジアの経済の急成長に伴い、アジアのクルーズ市場は拡大を続けており、訪日クルーズ旅客数は訪日外国人旅行者数全体の伸びを上回るペースで増加し、2013年の17.3万人から2017年には253.3万人³に達し、過去最高を記録しています。政府は、2020年にクルーズ客500万人、北東アジア海域をカリブ海のような世界的なクルーズ市場に成長させ、クルーズ船の寄港を活かした地域創生を図ることを目標として掲げその躍進に努めています⁴。

図表1 クルーズ船による外国人入国者数(概数)

	外国人入国者数	対前年増減	対前年比
2013年	17.4万人	-	-
2014年	41.6万人	24.2万人	139.1%
2015年	111.6万人	70.0万人	168.3%
2016年	199.2万人	87.6万人	78.5%
2017年(速報値)	253.3万人	54.1万人	27.2%



注1: 法務省入国管理局の集計による外国人入国者数で概数(乗員除く)。
注2: 1回のクルーズで複数の港に寄港するクルーズ船の外国人旅客についても、(各港で重複して計上するのではなく)1人の入国として計上している。
出典: 国土交通省ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/common/001222310.pdf>)

¹ 第九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説 https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html
² JNTO 日本の観光統計データ <https://statistics.jnto.go.jp/graph/#graph--inbound--travelers--transition>
³ http://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000189.html
⁴ 「明日の日本を支える観光ビジョン」(明日の日本を支える観光ビジョン構想会議(議長: 内閣総理大臣)、2016年3月30日)

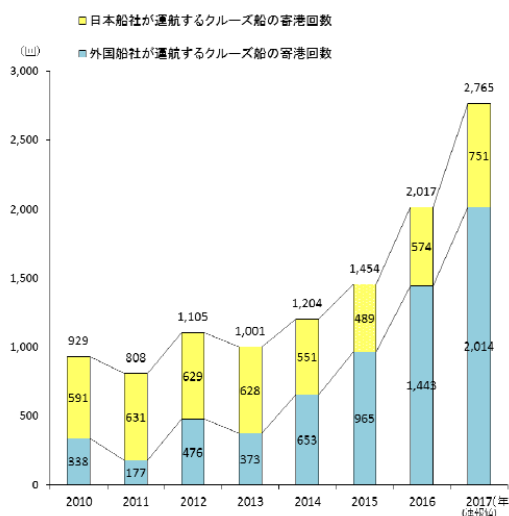
本ニューズレターは法的助言を目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切な助言を求めて頂く必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

本ニューズレターに関する一般的なお問い合わせは、下記までご連絡ください。
西村あさひ法律事務所 広報室 (Tel: 03-6250-6201 E-mail: newsletter@jurists.co.jp)

かかる取組のため、国土交通省は 2016 年 9 月、官民連携による国際クルーズ拠点形成委員会を設置し、2017 年に港湾法が改正され(2017 年 6 月 2 日成立、同年 6 月 9 日公布、同年 7 月 8 日施行)、同年 7 月 26 日、国土交通大臣が横浜港、清水港、佐世保港、八代港、本部港、平良港を国際旅客船拠点形成港湾として指定し、2018 年 2 月 27 日に鹿児島港が国際旅客船拠点形成港湾として第二次選定されました⁵。また、2018 年 10 月から官民連携による国際クルーズ拠点形成計画書(目論見)の第 3 回目の募集が開始される予定となっています⁶。

本稿では、官民連携による国際クルーズ拠点整備の枠組みについて紹介し、その枠組みによる観光振興における課題と対応方法について解説します。

図表 2 2010～2017 年 我が国港湾へのクルーズ船の寄港回数



注 3:2017 年の値は、港湾管理者からの聞き取りによる速報値であり、今後、変動する可能性がある。
出典:国土交通省ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/common/001222310.pdf>)

図表 3 2010～2017 年 我が国港湾へのクルーズ船の寄港回数

順位	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年(速報値)
1	横浜 122	横浜 119	横浜 142	横浜 152	横浜 148	博多 259	博多 328	博多 329
2	神戸 103	神戸 107	博多 112	神戸 101	博多 115	長崎 131	長崎 197	長崎 267
3	博多 84	博多 85	神戸 110	石垣 85	神戸 100	横浜 125	那覇 193	那覇 224
4	長崎 54	那覇 53	長崎 73	那覇 56	那覇 80	那覇 115	横浜 127	横浜 178
5	鹿児島 52	石垣 49	那覇 67	東京 42	長崎 75	神戸 97	神戸 104	石垣 132
6	那覇 52	名古屋 38	石垣 52	長崎 39	石垣 73	石垣 84	石垣 95	平良 130
7	石垣 47	宮之浦 23	名古屋 43	博多 36	小樽 41	鹿児島 53	平良 86	神戸 117
8	名古屋 27	長崎 21	那覇【本土島】 24	名古屋 25	那覇 26	佐世保 26	鹿児島 83	鹿児島 108
9	宮之浦 25	広島 19	鹿児島 24	広島【本土島】 29	鹿児島 33	名古屋 34	佐世保 64	佐世保 84
10	東京 22	鹿児島 18	大阪 33	広島 28	名古屋 30	広島 32	広島 47	八代 68
	その他 319	その他 316	その他 405	その他 418	その他 475	その他 488	その他 693	その他 1133
合計	929	808	1100	1001	1204	1454	2017	2765

注) 2017 年の値は、港湾管理者からの聞き取りによる速報値であり、今後、変動する可能性がある。

出典:国土交通省ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/common/001222310.pdf>)

2. 法的枠組み

訪日クルーズ旅客数が急激に上昇し、また、特に中国ではショート・クルーズ(2~7泊程度の比較的短期のクルーズ)が人気であることを踏まえ西日本の一部の港湾に寄港希望が集中する中、一部の港湾ではクルーズ船の寄港希望日に岸壁の利用の予約が取りにくくなり、寄港を「お断り」せざるを得ないという状況が生まれました⁷。また、クルーズ船専用の岸壁を持たない港湾においては、既存の貨物船用岸壁を活用してクルーズ船の受入が行われ、クルーズ旅客の乗り降りの場となるクルーズ旅客用ターミナルが整備されていない場合が多く、クルーズ船旅客の受入体制が必ずしも十分ではありませんでした。

訪日クルーズ旅客の入出国の際には、税関検査、出入国審査及び検疫(いわゆる CIQ 手続)が必要となりますが、ターミナルビル等の旅客施設がない場合には、CIQ 手続はクルーズ船内で行われ、旅客施設で CIQ 手続を行う場合と比べ時間を要し、観光のための時間が減少するという問題がありました。

一方、国際クルーズを取り扱うクルーズ船社の側では、旅程の 1 年以上前からクルーズ商品の組成を始め、早期に寄港地を確定させたいという要望があり、岸壁の予約に関し優先的な便宜が与えられるのであれば投資をしたいという意欲を示すクルーズ

⁵ http://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000192.html

⁶ http://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000205.html

⁷ クルーズ船寄港の「お断りゼロ」のための取組として、国土交通省によるクルーズ船寄港地マッチングサービス等も行われています。
http://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000135.html

船社も現れました。

そこで、かかる増大する需要に迅速、効率的に対応するため、官民連携による国際クルーズ拠点整備の枠組みが誕生しました。これは、民間のクルーズ船社による投資を促し、官民が協力してクルーズ船を専用的又は優先的に受け入れる国際クルーズ拠点を形成する取組です。

この取組においては、クルーズ船社は、CIQ 手続等を行うターミナルビル等の受入促進施設を建設する等の投資を行い、官の側は投資を行ったクルーズ船社に対して岸壁の優先的な利用を行う権利を認めることにより、官民が協力して国際クルーズ拠点を形成することになります。官民が協力して国際クルーズ拠点の形成を行うことから、両者の権利義務関係を定める契約が必要となり、両者は国際クルーズ拠点の形成にあたっての協定(港湾法第 50 条の 18 の官民連携国際旅客船受入促進協定をいい、以下「形成協定」といいます。)を締結することとなります。

3. 国際クルーズ拠点形成協定の内容

(1) 形成計画との適合

国際クルーズ拠点の形成にあたり、港湾管理者は、国際旅客船拠点形成計画(港湾法 50 条の 16)を定めることとされています。形成計画においては、基本的な方針、目標、埠頭の高度化を図る事業、その他必要と認める事項を定めることとされており、形成計画を元に国際クルーズ拠点形成が行われることとなります。

形成協定において定められる優先的な利用に関する事項は、形成計画に沿って定められることになり、港湾法上も、形成協定に定める受入促進に関する事項は形成計画に適合する必要がある旨が規定されています(港湾法第 50 条の 18 第 6 項 2 号、港湾法施行規則 15 条の 15 第 1 号)。

(2) 形成協定の相手方

形成協定は、受入促進施設(港湾法第 50 条の 18 第 1 項に定める民間国際旅客船受入促進施設をいい、以下「受入促進施設」といいます。)⁸の施設所有者等との間で締結することとされています。受入促進施設となり得る施設として、①臨港交通施設、②荷さばき施設、③旅客施設、④保管施設、⑤船舶役務用施設、⑥港湾情報提供施設、⑦廃棄物処理施設、⑧港湾環境整備施設、⑨港湾厚生施設、⑩移動式施設が規定されていますが(港湾法施行規則 15 条の 13)、典型的なケースでは、旅客ターミナルビル等の旅客施設が想定されています。

「施設所有者等」とは、受入促進施設の所有者及びその者の株式の所有その他の事由を通じてその者の事業を実質的に支配し、又はその事業に重要な影響を与える関係にあるものとして港湾法施行規則で定められる者とされており⁹、投資を行うクルーズ船社との間で形成協定を締結することが想定されています¹⁰(以下、受入促進施設の所有者等としてのクルーズ船社を「民間事業者」といいます。)

⁸ 受入促進施設となり得る施設として、①臨港交通施設、②荷さばき施設、③旅客施設、④保管施設、⑤船舶役務用施設、⑥港湾情報提供施設、⑦廃棄物処理施設、⑧港湾環境整備施設、⑨港湾厚生施設、⑩移動式施設が規定されています(港湾法施行規則 15 条の 13)。

⁹ 港湾法第五十条の十八第一項。「所有者等」とは、①所有者(株式会社である場合に限る。)の議決権の過半数を所有している者、②所有者(持分会社(会社法第五百七十五条第一項に規定する持分会社をいう。))である場合に限る。)の資本金の二分の一を超える額を出資している者、③所有者の事業の方針の決定に関して、①②に掲げる者と同等以上の支配力を有すると認められる者をいいます(港湾法施行規則第十五条の十四)。

¹⁰ クルーズ船社が受入促進施設を所有する場合には「所有者」に、SPC を設立して SPC が受入促進施設を保有する場合には「所有者を実質的に支配する者」に該当することになります。すなわち、クルーズ船社が形成協定を締結し優先的な利用を行うためには、自ら受入促進施設を保有するか、又は、自らが実質的に支配する者に受入促進施設を保有させる必要があります。

(3) 形成協定の内容

形成協定は、①係留施設の優先的な利用、②受入促進施設の一般公衆への供用及び③受入促進施設の整備又は管理に関することを定めるものとなります(港湾法第 50 条の 18 第 1 項)。

港湾法上、形成協定で規定すべき事項とされている事項は以下の通りです。(法 50 条の 18 第 5 項)

① 目的となる係留施設及び受入促進施設

形成協定の目的となる係留施設及び受入促進施設の内容を記載することになります。「係留施設」とは、岸壁、係船浮標、係船くい、棧橋、浮棧橋、物揚場及び船揚場をいい(港湾法第 2 条 5 項第 3 号)、典型的なケースでは岸壁等を想定しています。

② 優先的な利用に関する事項

(a) 受入促進施設の所有者等による係留施設の優先的な利用に関する事項

形成協定において、受入促進施設の所有者等は、係留施設の優先的な利用ができる旨が定められることとなります。「優先的な利用」とは、他者に先立って係留施設の利用を予約することができることをいい、他のクルーズ船社への予約期間が始まる前に、一定の日数(以下「年間利用日数」といいます。)を上限として、事前に予約ができることとなります。

具体的な優先的な利用の方法は港湾管理者と民間事業者の合意により定められることとなりますが、優先的な利用の方法としては、例えば、民間事業者は、寄港を予定する年(暦年)の前々年の7月1日から12月31日(1年6カ月前から1年前)までに、年間利用日数を上限として、岸壁の利用を優先的に予約することができ、寄港を予定する年(暦年)の前年の1月1日以降に行う同岸壁の利用予約については、民間事業者と他のクルーズ船社を平等に取り扱うという方法が考えられます。

(b) 受入促進施設の規模、構造又は用途に関する基準

国際クルーズ拠点の重要な一部となる受入促進施設の整備にあたり、規模、構造又は用途に関する基準(いわゆる要求水準)を設ける必要があることから、要求基準について港湾管理者とクルーズ船社で協議のうえ、形成協定に規定されることとなります。

(c) 受入促進施設の整備又は管理の方法

受入促進施設の整備又は管理は基本的には民間事業者が行うこととなりますが、民間事業者が外国のクルーズ船社の場合には、受入促進施設の整備又は管理を国内の業者に委託して行う場合も考えられますので、形成協定において、クルーズ船社が自ら又は他者に委託して行う等の内容が規定されることとなります。

(d) 受入促進施設の整備又は管理に要する費用の負担の方法

受入促進施設の整備又は管理の費用負担の方法が形成協定に規定されます。受入促進施設の整備及び管理はクルーズ船社の事業として行われることから、当該費用については基本的にはクルーズ船社によって負担されることとなります。

③ 形成協定を変更・廃止する場合の手続

形成協定を変更・廃止する場合の手続として、協定の変更手続や終了事由・終了の場合の手続等が規定されます。形成協定の終了事由としては、一定の解除事由に該当し形成協定が解除された場合や両者の合意による終了が考えられます。協定の変更の場合には両者の合意によることになると考えられます。

④ 有効期間

形成協定の有効期間を定めることとなります。係留施設の公共性の観点からは、優先的な利用を認める期間を不当に長くする

ことはできず、一定の範囲内の期間とする必要がありますが¹¹、一方、投資の回収の観点からは一定程度の期間が必要となると思われ、協議により定められることとなります。

⑤ 違反の場合の措置

形成協定違反があった場合の措置についても規定する必要があり、形成協定の解除、損害賠償請求等に関する規定を置くことになると思われます。

⑥ 掲示方法

港湾管理者は、形成協定を締結したときは、協定の写しを港湾管理者の事務所において閲覧に供するとともに、受入促進施設又はその敷地内の見やすい場所に、国際旅客船港湾管理者の事務所においてこれを閲覧に供している旨を掲示しなければならないとされており¹²、かかる掲示に関する規定を形成協定にも規定することとなります。

⑦その他必要な事項

形成協定において定める事項として、準拠法、管轄、秘密保持等の一般条項について定めることが考えられます。また、法令変更や不可抗力等の場合のリスク分担¹³についての規定も置く必要があると思われます。

(4) 形成協定の効力等

港湾管理者は、形成協定を締結しようとするときは、2週間利害関係人の縦覧に供することとされています(港湾法第50条の19)。これは、係留施設の公共性に鑑み、利害関係者からの意見を聞くこととしたものです。国際クルーズ拠点形成にあたっては、地域や監督官庁をはじめ多くの当事者との調整が必要となることから、縦覧の手続も利用し、関係者との調整を行うことが重要と思われます。

また、形成協定は、形成協定の公示後に受入促進施設の所有者等が変更になった場合、変更後の所有者等に対しても効力を生じるものとされています。これは、受入促進施設が譲渡された場合には、譲渡後の当事者にも形成協定の効力が及ぶこととし、継続的なクルーズ形成拠点ができるようにしたものです。

(5) 受入促進施設の利用料金

受入促進施設の利用料金は、施設の利用者であるクルーズ旅客から徴収されることとなります。当該料金は、民間事業者が定めることができますが、①特定の利用者に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき、②社会経済的事情に照らして著しく不適切で利用者が当該施設を利用することを著しく困難にするおそれのある場合には変更命令の対象となることとされています¹⁴。

これは、受入促進施設は他のクルーズ船社も利用することとなるため、公共性に配慮したものです。

(6) 形成協定が適合すべき基準

形成協定が適合すべき基準として、受入促進施設の利用を不当に制限するものでないこと(港湾法50条の18第6項第1号)が定められており、受入促進施設の他のクルーズ船社の利用を不当に制限することはできないことが定められています。

また、先述の①形成協定に定める事項が形成計画に適合することのほか、②形成協定の有効期間が不当に長いものではないこと、③協定に違反した場合の措置が違反者に不当に重い負担を課するものではないこと、協定が適合すべき基準として定めら

¹¹ 港湾法50条の18第6項、港湾法施行規則15条の15第2号参照

¹² 港湾法50条の19第3項

¹³ 受入促進施設の整備・運営は民間事業者の事業として行われることから、一般的には受入促進施設の整備・運営に生じる法令変更、不可抗力等のリスクはクルーズ船社の負担となると思われます。

¹⁴ 港湾法第50条の21、第45条第3項

れています¹⁵。

4. 実務上の課題

(1) 係留施設及び受入促進施設の公共性

形成協定においては、民間事業者による係留施設の優先的な利用を認めることとなりますが、本来係留施設は公共性を有することから、他のクルーズ船社による利用と民間事業者の優先的な利用との調整が必要となります。

この点、先述の通り「優先的な利用」とは、他のクルーズ船社に先だつて一定の日数の岸壁の利用を予約できることをいい、他のクルーズ船社も優先的な予約期間終了後には当該岸壁を利用できることとなっており、この仕組みにより、他のクルーズ船社による岸壁の利用が担保されています。もっとも、係る仕組みが専ら他の船社を排除する意図で利用されることのないよう、運用に留意する必要があると思われま

す。また、受入促進施設についても、公共性を有する国際クルーズ拠点の一部を構成することから全てのクルーズ船社の利用に供することが重要となります。この点、港湾法上、①形成協定が適合すべき基準として受入促進施設の利用を不当に制限するものでないこと(港湾法 50 条の 18 第 6 項第 1 号)が定められ、また②受入促進施設の利用料金が変更命令の対象とされる¹⁶等公共性に配慮する規定が設けられています。また、形成協定においても、一定の場合を除き民間事業者は受入促進施設を国際クルーズ船社等の利用者の利用に供する義務を負う旨を規定することにより、受入促進施設の公共性を確保する必要があると思われま

(2) モラルハザードの防止

国際クルーズ拠点形成を企業誘致による地域創生という側面から捉えた場合、港湾管理者としては、まず、クルーズ船社の安定的な寄港を求めることとなります。一方、クルーズ船社の側としては、安定的に寄港できる権利を確保する要請は大きいものの、寄港地の選定は旅行者の嗜好や国際情勢等によっても影響を受け得るため、寄港する「義務」を受諾することはできず、できる限り裁量を残しておきたいという要請があります。

そのような状況において、クルーズ船社が協定に規定された年間利用日数のクルーズ船を寄港させることができず、実際の寄港回数が年間利用日数を大幅に下回るような事態が発生した場合の対応策が問題となりますが、今回の制度では、民間事業者が国際クルーズ拠点形成への投資を求めることで、クルーズ船社に寄港させるインセンティブとしモラルハザードを防止する建付となっていることから、クルーズ船社に対しては、寄港のインセンティブとなる実質的な投資を求めることが重要となると思われま

す。この観点からも、形成協定において、クルーズ船社による投資内容及びその義務内容を明確に規定するとともに、一定の事象が発生した場合の解除条項やペナルティ条項についても検討することが重要となります。

また、クルーズ船社が何らかの理由により係留施設の予約がキャンセルされることも考えられますが、形成協定において優先的な利用を認めクルーズ船社に優先権を認めているにもかかわらず多数のキャンセルが繰り返されるような場合には寄港地への影響が大きいことから、予約のキャンセルへの防止策の検討も必要となります。この点、形成協定において、一定時期までに係留施設の利用予定を確定させる義務を課すこと、キャンセルが続き優先権を付与された年間利用回数と実際の利用回数の乖離が続く場合には協議を行うこととする等、キャンセルに一定の歯止めをかけるための方策を取ることが考えられます。

もっとも、上記寄港のインセンティブ及びキャンセルについての抜本的な解決策としては、港湾管理者とクルーズ船社が協力し

¹⁵ 港湾法第 50 条第 6 項第 2 号、港湾法施行規則第 15 条の 15

¹⁶ 港湾法第 50 条の 21、第 45 条第 3 項

て寄港地としての魅力を高めていくことが不可欠と思われます。すなわち、投資を行うクルーズ船社としては、クルーズ旅行の獲得・満足度向上のためには、寄港地の魅力・満足度を向上させるインセンティブがあり、また、港湾管理者の側では、クルーズ旅客による観光地での消費等による経済効果、雇用拡大効果等地域創生への効果が期待できることから、両者が協力して寄港地としての魅力向上に努めることにより、Win-Win の関係で国際クルーズ拠点を形成することが可能になると考えられます。

(3) 投資スキームの建付

先述の通り、港湾法上、形成協定に基づきクルーズ船社が優先的な利用を行うためには、受入促進施設の「所有者等」¹⁷に該当する必要があります。従って、クルーズ船社は、例えば地元企業と共同で SPC を設立する等して SPC が受入促進施設を所有するというスキームで投資をすることも可能ですが、クルーズ船社が「所有者等」に該当するよう留意する必要があります。

また、受入促進施設の所有権はクルーズ船社が保有し続けた上で、受入促進施設の管理運営を地元企業等に委託することも可能ですが、官民連携によるクルーズ拠点形成を効果的に進めクルーズ船社の継続的な寄港を促進する観点から、受入促進施設の管理運営のリスクを何らかの形でクルーズ船社が負担するスキームが望ましいと思われます。

(4) 上記のほか、外国のクルーズ船社と形成協定を締結する場合には、クロスボーダーの契約としての課題が生じることが考えられます。外国籍のクルーズ船社からは、例えば、準拠法を第三国法とすべきとの主張や、裁判管轄を第三国とすべきとの主張も考えられますが、本取組が日本において官民連携により行われる事業である以上、日本法準拠、港湾管理者の所在地の裁判所を管轄裁判所とすべきと思われます。

5. むすび

以上の通り、官民連携によるクルーズ拠点整備は、観光立国、地域創生に向けて官と民が取り組む重要な契機となる制度です。一方で、クルーズ拠点形成を地方創生に繋げるためには、観光政策と一体化して整備を進めることが重要になってきます。すなわち、各港への滞在時間が数時間と限られるクルーズ旅客に対し、どのような観光・体験を提供できるか、また、一人当たり平均15万円といわれる訪日外国人の消費額をいかに増やしていくかが各地方自治体の課題となっています。今後日本においては、ますますそれぞれの地域の独自の魅力を活かした地域創生が進み、また、外国人観光客の増加及び地域の魅力上昇に伴い、外国企業による投資も増加することが見込まれる中、各地域において、法的な関係から緻密な検討を行い、かつ、外国人観光客や外国企業と地域がWin-Winの関係を築くことが重要になってきます。弊職らは、かかる状況において法的観点から地域創生に尽力する所存であり、本稿がその一助になれば幸いです。



まえだ ひろし
前田 博

西村あさひ法律事務所 パートナー弁護士

h.maeda@jurists.co.jp

金融法務、特にプロジェクトファイナンス、国内での PFI 事業や海外での PPP 業務を手掛ける。長年にわたり PFI 推進委員会委員その他の様々な政府関係の委員を務める。



にしたに かずみ
西谷 和美

西村あさひ法律事務所 弁護士

k.nishitani@jurists.co.jp

PFI/PPP その他のストラクチャードファイナンスの案件を数多く手掛けた経験を有し、クロスボーダー・ファイナンスや海外インフラ PPP 業務のほか、官民連携による地域開発等の地域創生の分野の法務に携わっている。

¹⁷ ①所有者(株式会社である場合に限る。)の議決権の過半数を所有している者、②所有者(持分会社(会社法第五百七十五条第一項に規定する持分会社をいう。)である場合に限る。)の資本金の二分の一を超える額を出資している者、③所有者の事業の方針の決定に関して、①②に掲げる者と同等以上の支配力を有すると認められる者(港湾法第五十条の十八第一項、港湾法施行規則第十五条の十四)。