

World Watching 268

ワールド・ウォッチング



パプアニューギニア国の 港湾政策及び行政能力強化



川上 泰司

一般財団法人国際臨海開発研究センター
研究監

う歴史的状況により全国的道路網の構築が進まない社会的背景もある。このため、ニューギニア島の沿岸部、或いは島嶼間の人や物の移動は、海上交通および航空路に頼らざるを得ない状況が続いており、物資輸送と人の移動については海上交通が全国をカバーする最も重要な手段となっている。



はじめに

2022年4月よりJICA技術協力「パプアニューギニア国運輸省港湾政策及び行政能力強化プロジェクトフェーズII」が3年の予定でスタートした。本稿では、当該国の港湾行政が直面する課題と本プロジェクトの概要を紹介する。



パプアニューギニア国の概要

自由で開かれたインド・太平洋戦略の重要国の一つでもあるパプアニューギニア国(以下PNG国)は、豪州の北約160km、赤道と南緯10°の間に位置し、ニューギニア島の東半分とニューブリテン島、ニューアイルランド島、ブーゲンビル島等、大小合わせて600あまりの島々から構成されている島嶼国である。PNG国の国土のほとんどは急峻な山地であり、交通運輸の観点からは、陸上交通網を確保することは地勢上困難であり、主要幹線道路未開通区間や、橋梁不備による通行止め区間も多くみられる。

さらに豪雨、洪水、土砂崩れ等の自然災害も恒常的に発生し、不完全な道路網にさらに追い打ちをかける結果となっている。また、多数の部族(約800の言語あり)が祖先伝来の地域に割拠し、部外者の侵入を拒むとい

正式国名	パプアニューギニア独立国 (Independent States of Papua New Guinea)
面積	46.2万km ² (日本の約1.25倍)
人口	約861万人 (2018年世界銀行)
首都	ポートモレスビー (Port Moresby)
民族	メラネシア系
宗教	キリスト教、その他、祖先崇拜などの伝統信仰も強く残っている
政体	立憲君主制
1人当りGNI	2,530米ドル (2018年世界銀行)
通貨	キナおよびトヤ

パプアニューギニア国の概要 出典：太平洋諸島センター



港湾関係の行政組織の概要

PNG国の港湾法によれば、港湾とは、「船舶が旅客および貨物を積み下ろしできる港湾、入江、停泊地、水路、航行可能な河川、小川を意味する」とあるが、国内には総数約200の大小港湾施設が存在するといわれている。それらのうち、大半は地域住民の生活維持のための物資の受け入れ拠点として、ライフラインの役割を持つ小規模な港湾である。

このうち、港湾法に基づき主要な港湾を運輸担当大臣が「指定港」として指定している。指定港15港の港湾管理者はPNG港湾公社 (PNGPCL) であり、港湾施設運営も行っている。PNGPCLは、各指定港において港ごとの運営体制を組んでおり、本社には経営、営業、インフラ、運営、財務、コンプライアンスの各部門がある(職員546名(2018年))。国営企業であるため上部機関は国営企業省傘下の国営企業持ち株会社 (KCH) である。一方港湾タリフは公正取引委員会による規制を受けている。指定港以外の港湾については、運輸省が港湾管理を行う立場にあるが、具体的な港湾管理業務は各州政府、及び当該港が立地する地域コミュニティが行っている。その他、民間船舶運輸会社が独自に管理運営する港湾施設や、民間鉱工業開発会社が資材搬入・製品出荷に用いる専用港湾施設等があり、具体的な管理運営は各所有者が行っている。また、指定港のうち、ラエ港、ポートモレスビー港内の新規港湾施設に関して、PNGPCLはフィリピンのICTSI社とコンセッション契約を締結し、同社による運営が行われている。港湾安全分野に関しては、横断的に国家海事安全庁が管轄している。なお、漁港については水産庁が所管している。

港名	取扱貨物量	コンテナ	港湾概要
ラエ	4,592千トン	207千TEU	PNG最大の港湾。人口や資源が集積するハイランド地域へのゲートウェイ。国内海運ネットワークのハブ機能、ソロモンなどへの中継機能を持つ。PNGで最も重要な港湾。アジア開発銀行の支援により離接しているタイダルベースン地区を開発した。
ポートモレスビー	1,797千トン	91千TEU	PNGの首都に位置する重要な港湾。外航・内航ともに盛ん。旧港湾地区を都市再開発側に売却しそれを原資に湾奥部（都心部より12km）のモトキア地区に港湾施設を整備。2018年移転済み。
キンベ	669千トン	16千TEU	ニューブリテン島の主要産物であるパームオイルの積出港。全国出荷の約7割を扱う。
ラバウル	554千トン	22千TEU	ニューブリテン島の北東端に位置する天然の良港だが、1994年に近隣の火山の大噴火により壊滅的打撃を受け、今も埋没問題に直面。
15指定港計	8,993千トン	400千TEU	

主要港の概要 2021年統計。PNGPCL資料より筆者作成。上記貨物量は、PNGPCL運営の港湾のみであり、民間港湾施設が含まれていないことに注意。

	管理	運営	安全
指定港	PNGPCL	PNGPCL、民間	国家海事安全庁
非指定港	(運輸省)	自治体・民間	国家海事安全庁

港湾管理の分担の概略

「PNG国運輸省港湾政策及び行政能力強化プロジェクトフェーズ2詳細計画策定調査報告書」(2021年7月)より筆者加筆修正



港湾行政における課題

(1) 指定港における港湾管理機能

上述したように、指定港の港湾管理はPNGPCLが行っている。港湾法には指定港の管理権限が運輸省にある旨規定されているが、同法の別の規定に基づき2010年にPNGPCLに委任したためである。このためPNGPCLは港湾施設(ターミナル)運営者としての利益追求と港湾管理者としての管理規制という二面性の矛盾を抱え、指定港内における民間企業による新規港湾施設の開発などの局面で紛議の種になっている。また、指定港内の民間港湾施設に関する貨物量等の情報収集などについても逆に制約が大きく事実上不可能となるという課題も生じている。

(2) 非指定港における港湾管理機能

上記のように指定港については、最低限の港湾管理が行われている一方、非指定港の港湾管理についての規定が港湾法にはないため、非指定港における港湾管理機能は、所掌上は運輸省であるが実際は何も行われていないのが実態である。結果として、非指定港の数、非指定港に関する港湾の統計は存在していない。

(3) 国家としての港湾政策及び行政

運輸省は、港湾海事関係の司令塔として位置づけられ政策の策定等が求められている。しかし実際のところは、指定港の管理運営はPNGPCL、航行安全や環境保全を担当する国家海事安全庁が別組織として存在しており、運輸省は船舶及び港湾施設の国際保安コード(ISPSコード)とカボタージュ規制等の一部を担当しているのみである。指定港の指定のための考え方、全国の港湾開発のマスタープランなども整備されていない。上述したように民間港湾施設の情報は限定され、非指定港の統計も存在していない。これら3機関の上位機関がそれぞれ独立していることもあり、政策の策定を行うために必要な情報も整理統合されていないのが現実となっている。



課題の解決に向けて

こうしたこともあり、PNG国の「国家交通戦略National Transport Strategy」(2013年5月)では、国家基

本方針である「Vision 2050」および「開発戦略計画 Development Strategic Plan (2010-2030)」に対応して、向こう20～30年間の運輸交通セクターの国家戦略の方向性を述べ、港湾海事分野に関しては、管理統制機能を国家の機能として再構築することを謳っている。そのためにPNGPCLの港湾管理統制機能の政府への返還、国家海事安全庁を母体として、国家海事庁National Maritime Administrationの創設等が提案されている。



我が国の支援

組織改編の必要性については議論があるところではあるが、関連法の見直しが不可欠であることは論を俟たず、コロナが一段落した本年、豪州政府が支援し検討作業にとりかかっている。一方、我が国は、国としての港湾政策及び行政能力を向上させることが重要との認識に立ち、「パプアニューギニア国運輸省港湾政策及び行政能力強化プロジェクト」を実施している。プロジェクトは、港湾に関する制度、政策等についての講義や討議または見学等を通じた技術移転とあわせ、政策の策定を行うために必要なツール構築の二本柱で行われている。2014年からは、フェーズIとして、港湾施設台帳の整備を実施した。2022年からはフェーズIIとして、港湾政策に必要な港湾統計などのデータの収集整備、収集システムの構築を開始した。プロジェクト実施のためには税関、検疫、水産庁、地方政府、民間企業等多数の機関の協力が不可欠である。様々な省庁、類似の関係機関等が多数乱立しているPNG国において、情報の共有がもっとも難しいことなのかもしれないが、プロジェクト実施を通じて関係機関の情報共有が図られ、課題解決につながることを期待する。



PNG国JICA技術協力プロジェクトフェーズIIのカウンターパートと。2022年6月撮影。(左から3人目でしゃがんでいるのが筆者)



ラエ港 (Phase Iにおける現地踏査写真)