

# 長崎港における人流・交流を核とした賑わい創出

## PPP/PFI 事業の導入可能性検討

梯 浩 史 郎

本県が管理する重要港湾の一つである長崎港の周辺では、みなとと一体にまちが変化しており、100年に一度の変革期とも言われている。本稿では、人流・交流を核とした賑わい創出として、本県港湾課が実施している、長崎港松が枝地区での新国際ターミナル整備検討等や元船地区整備構想の検討状況について、港湾施設への適応事例が少ないPFI事業の導入に向けた検討状況を交えながら、紹介する。

キーワード：長崎港，人流，交流，賑わい，PPP，指定管理者制度，PFI

### 1. はじめに

九州の西端に位置する長崎港は、南西から北東に深く湾入して、港口付近に大小の島を有した天然の良港であり、その姿から「鶴の港」と讃えられてきた。

長崎港の開港は450年以上遡る。長崎港は、ポルトガル船の入港を契機に1571年に開港して以来、西洋・東洋を問わず海外との交易を通じて幅広い文化に触れ、取り込むことで独自の文化を発展させてきた国際貿易港である。

長崎港の優位性は、天然の良港であることだけでなく、日本本土の最西端に位置し、韓国・中国・東南アジア方面と近いといった地理的優位性（図-1）により、それらとの結びつきが強いことである。これらを生かし、国際貿易港として今日までの地位を築き上げ、本県だけでなく、日本の経済や文化の進展に重要な役割を

果たしてきた長崎港は2021年に開港450周年を迎えた。

現在、長崎港周辺では、2022年9月に開業した九州新幹線西九州ルートをはじめ、長崎駅周辺整備と一体となった新たな商業施設・ホテルの建設が終盤を迎えている。そのほか、隣接エリアでは、サッカースタジアムや、バスケットボールのホームアリーナなどと複合した商業開発が進められているなど、長崎のみならず、100年に一度と呼ばれる変革期を迎えている。また、長崎港周辺には、世界文化遺産である「明治日本の産業革命遺産」、「長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産」の構成資産が隣接しており、国内だけでなく、海外との交流人口の拡大が期待されている。

そのような中、本県港湾課において、国土交通省の協力を得ながら、特に、人流・交流を核としたみなとまちづくりを推進している。長崎港の内港地区のうち（図-2）、松が枝地区にて、クルーズ船の2隻同時着

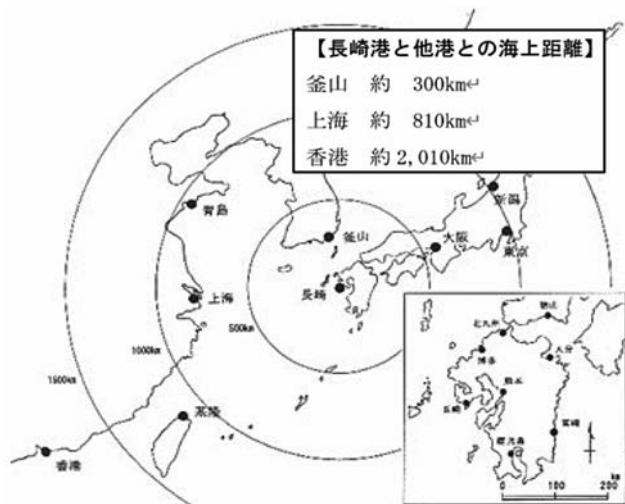


図-1 長崎港の位置

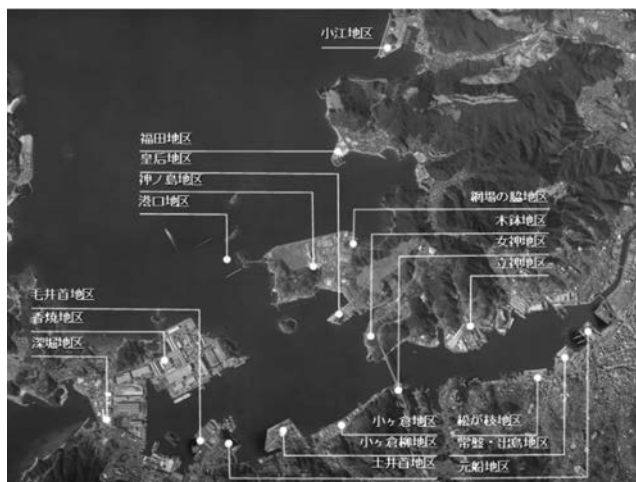


図-2 長崎港の各地区

岸が可能となる「長崎港松が枝地区旅客船ターミナル整備事業（以下、松が枝2バース事業とする。）」の事業推進や離島航路を有する海の玄関口である元船地区において、港湾機能の強化や賑わいの創出を目的とした「長崎港元船地区整備構想（以下、元船整備構想とする。）」の策定を鋭意進めていることである。

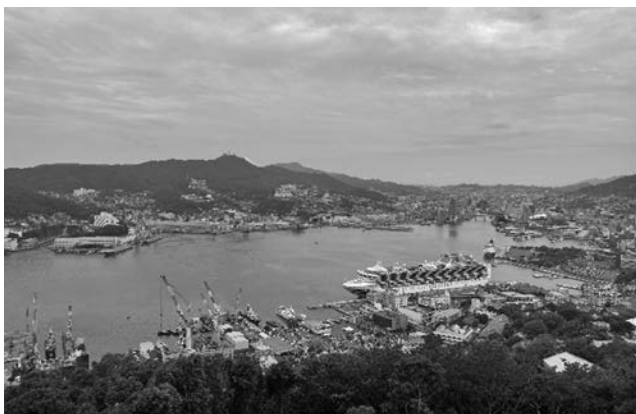
本稿では、人流・交流を核とした賑わい創出を目的とし、松が枝2バース事業と一体となった新国際ターミナル等の整備検討や、元船整備構想の策定経過に関し、導入を検討しているPPP/PFI事業を交えながら、紹介する。

## 2. 松が枝2バース事業

### (1) 長崎港におけるクルーズ船のこれまで

長崎港は、立体的で美しいまちなかに直接クルーズ船が接岸できるなど、まち全体で上質なおもてなしが可能な港であり、クルーズ船初入港となる1958年のカロナ号以来、数多くのクルーズ船が寄港し、クルーズ船社からも高い評価をいただいている（写真—1）。そのような長崎港では、全国で初めての10万総トン級クルーズ船専用岸壁や、国内最大級の入国審査ブースを持つ国際ターミナルの整備など、クルーズ船受入体制強化に努めてきた。

2010年頃以降は、東アジア地域におけるクルーズ市場の拡大に伴い、一衣帯水の位置にある長崎港へのクルーズ船の寄港も急増しており、2017年は過去最高の267隻が寄港し、70万人を超える人流を生み出すなど、全国有数のクルーズ港として活躍している。なお、現在の国際ターミナル運営については、PPP手法のうち、多くの自治体で採用されている「指定管理者制度」を導入しており、ターミナルだけでなく、周辺駐車場や緑地も一体管理を実施することにより、円滑なクルーズ船受入体制の構築と、美しいみなとま



写真—1 長崎港クルーズ船寄港状況（2023年7月21日）

ちの景観を保っている。

そのような中、政府において、「明日の日本を支える観光ビジョン」を策定し、訪日クルーズ客の目標を設定し、クルーズ船への機運を高めてきたところ、これまでリーディングポートとして日本のクルーズ需要を支えてきた長崎港のポテンシャルをさらに高める必要性が認められ、2020年に大型クルーズ船の2隻同時着岸が可能となる「松が枝2バース事業」が新規事業化された。

その後、コロナ禍のため、長きに渡り国際クルーズ船の運航休止が続いたものの、今年3月に長崎港において、およそ3年ぶりに国際クルーズ船の受入を再開し、年末までで全国トップクラスとなる100隻以上の国際クルーズ船が寄港する見込みであるなど、クルーズ船によるみなとまち長崎の賑わいが少しずつではあるが、取り戻されつつある（表—1）。

表—1 主要港のクルーズ船寄港状況（2023年9月時点）

港湾名	寄港回数（寄港済み）			備考
	全体	うち外国籍	うち日本籍	
長崎港	61回	61回	0回	12月末まで：104回
東京港	32回	20回	12回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：48回）
横浜港	117回	64回	53回	12月末までの入港予定を掲載（12月末まで：171回）
大阪港	33回	33回	0回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：46回）
神戸港	56回	36回	20回	10月末までの入港予定を掲載（10月末まで：75回）
青森港	26回	21回	5回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：37回）
金沢港	33回	25回	8回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：34回）
清水港	34回	31回	3回	10月末までの入港予定を掲載（10月末まで：53回）
広島港	38回	37回	1回	12月末までの入港予定を掲載（12月末まで：70回）
博多港	45回	34回	11回	12月末までの入港予定を掲載（12月末まで：79回）
北九州港	6回	6回	0回	9月末までの入港予定を掲載（9月末まで：8回）
佐世保港	7回	6回	1回	12月末までの入港予定を掲載（12月末まで：19回）
八代港	10回	8回	2回	10月末までの入港予定を掲載（10月末まで：14回）
鹿児島港	59回	55回	4回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：83回）
油津港	9回	6回	3回	11月末までの入港予定を掲載（11月末まで：15回）
那覇港	50回	43回	7回	12月末までの入港予定を掲載（12月末まで：96回）

### (2) 長崎港におけるクルーズ船のこれから

前述した、大型クルーズ船の2隻同時着岸が可能となる「松が枝2バース事業」は、既存の延長410m/水深-10mの岸壁南側に連続バースとして、延長410m/水深-12mの岸壁を新たに設け、新岸壁の背後は、港湾埠頭としての機能を強化するため、水域の埋立を実施するものである（図—3）。

これまでの1バース体制では、寄港をお断りせざるを得なかったクルーズ船も多数存在したが、2バース体制が確保されることにより、更なるクルーズ船寄港が可能となり、より多くの人流を創出することが可能となる。





図-3 松が枝2バース事業の概要

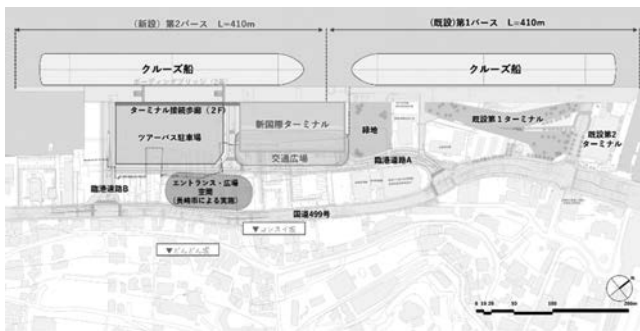


図-4 新国際ターミナル等の施設配置計画

その多くの人流を、地方創生の拠点として、交流へと導き、本県の経済効果を更に高めていく必要がある。そのためには、以下の課題を解決する必要がある。現在、埋立予定地を含めた区域において、各種施設の整備計画を検討しているところである（図-4）。

#### (a) 「クルーズ船の受入拠点となる国際ゲートウェイ機能の強化」に関する課題

「国際観光都市長崎」の海の玄関口として、クルーズ船の2隻同時寄港に十分な入出国審査ブースと税関審査ブース及び円滑な交通結節が可能となるツアーバス駐車場やタクシー発着所を確保するなど、インバウンドだけでなく、発着港としても利用可能な基盤施設に強化していくことが課題である。

それら課題解決のためには、2つの岸壁の中央部周辺に、クルーズ船2隻同時寄港や発着利用に迅速な対応が可能な機能や面積を有した新国際ターミナル（出入国審査、税関・検疫検査）を整備し、クルーズ客の陸上交通への転換がスムーズに行えるよう、十分な駐車台数を兼ね備えたツアーバス駐車場やタクシー・シャトルバスの乗降施設機能をターミナルに隣接配置することが必要である。

また、クルーズ客だけでなく、乗組員や県民市民、観光客等にとっても快適に活用できるよう、十分な広さを兼ね備えた景観性の高い緑地空間や休息スペース、レクリエーション機能、観光案内機能などの観光

交流空間を新国際ターミナル内やその周辺に備えることで、すべての来訪者に対し、満足な長崎港とすることが重要となる。

#### (b) 「国内外の観光客の快適な移動を支える交通結節機能の強化」に関する課題

クルーズ船と陸上交通の接続が充実し、県内周遊や市内広域観光、長崎駅、まちなか、さらに世界遺産が集積する山手地区へ円滑に移動できる各種交通と連携した利便性の高い交通結節機能を強化していくことが課題である。

松が枝地区から長崎のまちなか、更には県内全域へ好影響を波及させるためには、利便性の高い交通結節機能が必要となるため、前述したツアーバス駐車場やタクシー・シャトルバスの乗降施設機能だけでなく、渋滞や安全性を考慮した道路機能を備え、幹線道路まで接続する必要がある。また、それらの道路については、歩行動線を兼ねることから、単なる歩道ではなく、プロムナード機能を備え、ウォークアブルなみちづくりを行うことで、みなとまち長崎の良さを認識してもらう必要がある。そのほか、高台に位置する南山手地区やまちなかへ利便性の高いモビリティを活用し、接続させることで周辺の回遊性を高めていくことも重要である。

このような中、これらの課題 (a)、(b) を解決していくためには、従来どおりの行政だけの整備・運営では、困難かつ非効率であり、いかに民間活力を導入していくかが重要であると考えられる。そのため、現在、これらの課題解決及び更なる発展に向け、PFI事業の導入可能性を検討しているところである。

#### (3) 新国際ターミナル等に関するPFI事業の導入に向けて

御存知の方も多いと思うが、PFIとは、Private Finance Initiativeの略称であり、PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法のことである。

本件に関しては、ターミナルやツアーバス駐車場、周辺緑地整備に関する民間事業者ノウハウ活用や民間事業者による一体的な自主事業の実施を促すことで、クルーズ客や乗組員にとって、来訪満足度の高い受入体制を整えることを狙いとする。また、併せて、施設の利活用や土地の有効活用により、観光客だけでなく、周辺利用者へのサービス力を向上させ、地域全体の賑わい創出に繋げることといった観光交流機能強化に資する狙いがある。また、設計・施工・管理一体型

によるコスト縮減効果や、長期的な運営による質の高いサービスを提供するといった行政側のメリットも踏まえ、PFI事業の導入を検討している。

そのため、現在、以下の内容の一括によるPFI事業導入可能性を調査し、事業スキームを検討している。

- ・新国際ターミナルの設計、整備、運営、維持管理
- ・駐車場の設計、整備、運営、維持管理
- ・緑地、広場の設計、整備、運営、維持管理
- ・既存ターミナルの収益施設としての改修、運営、維持管理
- ・そのほか、自主事業としての収益施設整備、運営、管理現時点で、民間事業者との対話を重ね、組み立てている事業スキームは、BTO方式（独立採算型）である。

BTO方式とは、Build Transfer Operateの略称であり、PFI事業方式の一つである。主な流れとしては、PFI事業者が施設を設計・建設し、完工後に行政に施設所有権を譲渡する。その後、契約期間満了日まで、施設運営や管理をPFI事業者が担い、期間終了後も施設所有権は行政が持ち続けるという方式である。本件において、運営の主要施設となる新国際ターミナルは、CIQ機能（出入国審査、税関・検疫検査）が大部分を占めるため、運営に関する県の関与度を担保する必要がある。そのため、BOT方式、BOO方式など、維持管理・運営期間の施設所有権が「民間」である方式は、公共性の高いCIQ機能を有するなか、公共側の自由度に課題があることや、固定資産税負担等を踏まえた賃料の支払いが必要となることなどから、デメリットも多く、BTO方式の導入が望ましいと考えている。

また、事業類型は、行政側の最終収支が赤字とならない、独立採算型の導入を目指している。官民のどちらがどの時点で、資金調達するかといった調整は今後必要であるが、施設整備費等のインシヤルコストだけでなく、維持管理・運営等に必要ランニングコストまで含め、施設利用料収入をもとに償還していくことを想定している。

ここで主な収入として見込んでいるのが、「(仮称)ターミナル利用料」である。長崎港では来年度からの徴収開始を予定しているが、他港（横浜港、博多港、八代港、佐世保港など）では、既に徴収しており、徴収金額はクルーズ客1名当たり、概ね500円～1,500円程度である。前述したとおり、長崎港には、クルーズ客が過去最高で約70万人来訪しており、松が枝2バス事業により2バス体制となることから、更なる来訪者の増加を想定している。そのため、今回は、本利用料収入を原資とし、ターミナル等施設整備や運

営費用等に充てていくことを基本としたPFI事業スキームの構築を進めているところである。

しかし、課題もある。それは、クルーズ需要が安定のかつ長期的に継続していくか否かである。前述したとおり、コロナ禍によるクルーズ船への影響は大きく、約3年にわたり、国際クルーズ船の催行は中止もしくは大幅な縮小を余儀なくされた。また、日本におけるクルーズ寄港の多くは、東アジアに依存している。そのため、中国や韓国をはじめとして国際情勢の動向によっては、クルーズ需要に大きな影響を与える可能性がある。

PFI事業は一般的に15年から30年程度といった長期間運営を実施する場合が多いため、適切なりスクヘッジをしておく必要がある。これまで、独立採算的に事業を実施、運営している事例のほとんどは、疫病等に関するリスクヘッジが官民間で曖昧になっていた。これからは、疫病に限ったことではないが、PFI事業、特に独立採算的手法を導入する場合においては、事業参画に興味がある事業者と綿密な個別対話を実施することで、官民で適切なりリスク分担制度を導入し、官民ともに自走可能な事業スキームの構築や公募資料を作成していく必要がある。

### 3. 元船整備構想の策定に向けて

#### (1) 元船整備構想策定に至った背景

長崎港元船地区は、長崎市中心部に位置し、五島列島をはじめ、沿岸諸島への定期航路や「明治日本の産業革命遺産」の構成施設である端島への上陸・周遊クルーズなどが発着する「長崎港ターミナルビル」や、五島列島への物流機能となる上屋や遊歩道機能を有する「ドラゴンプロムナード」をはじめ、出島ヨットハーバーや商業・飲食施設が立地するなど、「海の玄関口」として、長崎港の港湾機能の中核を担うと同時に、多くの日常的な賑わいを見せている。

しかし、これら多くの施設は、1990年代前半に整備されており、供用後約30年が経過するなど、施設の老朽化や駐車場不足、道路渋滞等が課題となっている。そのため、2019年に民間事業者の独立採算による、ドラゴンプロムナードと駐車場施設の2施設の改修による機能向上と新たな賑わい創出について、事業者サウンディングを実施したが、この2施設に限定した、既存施設改修といった想定内容では、事業範囲が小さいことや、収益施設が少ないことを理由に、民間事業者による独立採算が成り立たないとの意見から、元船地区全体の改編計画検討が必要となった。

また、冒頭紹介したとおり、現在、長崎市周辺市街





リアフリー化や、ボーディングブリッジの改修、駐車場を改築し、ターミナルと連結させることなどを想定している。そのほか、安定的なフェリー運航のため、岸壁の耐震検討や、可動橋の改修、船舶配置の見直しを実施したうえで、物流機能の強化のため、上屋機能の集約化や、機能高度化を図ることとしている。

#### (b) 臨海部を活かした観光・交流機能等による賑わいの創出

これは、観光クルーズやヨット利用の配置検討や、観光・交流機能・レクリエーション機能の強化といった、臨海部の更なる賑わい創出を図るものである。そのための具体策として、観光クルーズの発着施設や待合所の整備など、船舶を核とした賑わいづくりである。また、水辺を生かした魅力向上のため、民間資金を活用した観光・交流施設の誘致を図っていくが、その際の留意事項として、港であること、水辺であることを活かし、想起できるような交流施設誘致となるよう、行政によって開発コントロールをしていく必要があると考えている。そのほか、広場活用による賑わいづくりとして、地元ニーズとしても強く求められている広場や緑地を設けることにより、長崎くんちでの活用や、各種イベント開催、憩い空間となるような利用促進を図っていく。さらに、新たな整備を検討していく駐車場や上屋などにあっては、そのためだけの機能ではなく、限られた土地を有効活用するためにも、上層階や屋上部においては別機能での利用が可能となるよう、魅力の向上を図っていくことも重要であると考え。

#### (c) 車両や歩行者にとって優しいみちづくりによる利便性向上

これは、円滑な車両交通の実現や歩行者の安全性と回遊性の向上、各交通拠点からの元船地区への案内性向上を図るものである。そのための具体策として、道路拡幅や交差点改良、駐車場整備による交通渋滞の緩和や、公共交通によるアクセス性強化として、バス・タクシー乗降場・駐車場の整備や、新モビリティの乗降空間確保、シャトルバス等の誘致をしていくこととしている。また、歩行者回遊性の向上として、各施設間を連結することで、地上部だけではなく、2階レベル以上での地区内移動を可能となるよう、検討していくと同時に、歩行スペースに近接する広場空間では、恒常的なマルシェ等の開催を行うことで、歩くことが楽しくなるウォークアブルな空間を目指したい。

#### (d) 港、海が感じられる景観による魅力の向上

これは、眺望や夜景を含めた景観に配慮し、心安らげる空間の創出を図るものである。そのための具体策として、休息空間整備など、長崎港の広がりを感じる

ことのできる位置に広場を整備することで、景観を楽しむことのできる空間づくりを目指したい。また、元船地区を外から見た景観性として、世界新三大夜景である稲佐山からの夜景や、高台からみた外観として、デザイン性を確保していく必要がある。

#### (e) 公共、民間が連携した整備、運営、維持管理の実施による質の向上

これは、元船地区をさらに魅力あるみなとまちにしていくために、行政や民間、地元が連携し、利用者のニーズに柔軟に対応していくものである。そのためには、前章で記述した、PPP/PFI手法の導入検討を行い、効率的な整備、管理、運営を実施していく必要がある。

今年9月には、これらの整備コンセプトやポイントをもとに、第2回検討会議を開催し、施設の配置計画案について審議し、方向性が認められた(図-7)。今後は、これらの内容をもとにイメージパース図や大まかな整備スケジュール等を作成し、来年3月を目途に元船整備構想としてとりまとめていく予定である。

また、並行して、本構想の実現に向けたPPP/PFI事業の導入可能性調査として、今年から、民間事業者サウンディングを重ね、施設整備イメージや、事業スキームを構築していくこととしている。

## 4. おわりに

本稿では、人流・交流を核としたみなとの賑わい創出に関し、長崎港を例として紹介させて頂いた。日本では、高度経済成長期以降、1980年代頃から「総合的な港湾空間の創造」や、「豊かなウォーターフロント」というキーワードが生まれてきたが、一般市民などの地元住民や観光客などにとっては、近年、益々その存在意義が高くなってきている。港湾は、まちの中枢を担っており、港湾事業者以外の日常的な利用も多い。そのためにも、港湾荷役活動等には、十分な配慮をした上で、日常的な利用者にとっても、賑やかで、心落ち着ける空間として共存していけるよう心がけて、整備計画の一層の発展を目指し、100年に一度の変革期を長崎港港湾計画の大計へとつなげていきたい。

JICMA

#### 【筆者紹介】

梯 浩史郎 (かけはし こうしろう)  
長崎県 土木部 港湾課  
主任技師

