

# 海上災害対策に関する行政評価・監視 結果に基づく勧告

- 油等流出災害を中心として -

平成15年4月

総務省

## 前書き

我が国においては、油等主要資源の多くが専用船により大量に海上輸送されている。これらの専用船は、貨物船、漁船、プレジャーボート等の多種多様な船舶が輻輳(ふくそう)する狭あいな海域を航行していることから、船舶の衝突等により油等の危険物の大量流出、火災、爆発等の海上災害が発生する蓋然性(がいぜんせい)が高くなっている。我が国の周辺海域において近年発生した油等の流出を伴う海上災害の例としては、平成9年1月に島根県隠岐島沖で折損し沈没したロシア船籍のタンカーから流出した大量の重油が日本海側9府県の海岸に漂着した災害や、同年7月に東京湾の横浜市本牧沖で座礁したパナマ船籍のタンカーから流出した原油が横浜港及び川崎港の埠頭に漂着した災害等がある。このように、油等の危険物を運搬するタンカーによる事故がたびたび発生すると、その被害は甚大となるおそれがあることから、こうした油等流出による海上災害の発生の予防や災害発生時の対応を含め、総合的で即応性のある体制を整備しておくことが極めて重要である。

海上災害の防止については、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律(昭和45年法律第136号)の規定に基づき、海上保安庁、海上災害防止センター等が海上災害の発生及び拡大の防止のための措置を実施することとされている。また、上記の状況の下、中央防災会議は、平成9年6月、我が国全体としての防災対策の基本を定める防災基本計画について、自然災害対策に加え事故災害対策を強化する一環として海上災害対策編を追加し、海上災害に関して災害予防、応急対策等の各段階ごとに実施すべき措置、施策等を定めた。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、実効ある海上災害対策の実施を確保する観点から、海上災害の予防対策の実施状況、油等流出災害の発生時対策等の

実施状況及び海上災害防止センターの業務の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

---

## 目次(PDF)

〔勧告〕

### 1 海上災害の予防対策

(1) 事故防止対策の的確な実施

(2) 航法に関する情報の周知の徹底

### 2 油等流出災害の発生時対策等

(1) 漂着油等への適切な対応

(2) 沿岸域における油防除の的確な実施

ア 油防除の初動体制及び広域対応体制の整備

イ 防除活動マニュアルの整備

ウ 排出油防除資材等の整備及び関係機関等による整備状況の把握

エ 沿岸域情報管理システムの活用

(3) 外洋域における油防除の的確な実施

(4) 防災訓練の効果的な実施

(5) 油以外の危険物流出災害への対応体制の確立

### 3 海上災害防止センターの業務の的確な実施

〔当省の調査を契機として改善措置がとられた事項〕

大型浚渫兼油回収船の出動の迅速化

## 〔 勸告 〕

### 1 海上災害の予防対策

#### (1) 事故防止対策の的確な実施

一たび大規模な海上災害が起きると、流出油等による被害が甚大となり、その防除等の対応に多大の人的、金銭的な負担を要することになる。このような大規模な海上災害発生危険を未然に防止するため、国として、海難事故や災害を起こす危険性が高い船舶の航行を排除するなどの対策を講ずることが重要である。

災害対策基本法(昭和36年法律第223号)に基づく防災基本計画の海上災害対策編(平成9年6月に防災基本計画に追加)において、国土交通省は、次のような災害予防のための対策を講ずることにより、船舶の安全な運航及び安全性の確保を図るものとされている。

人的要因及び船舶の構造設備等に係る海難事故防止等の観点から、1974年の海上における人命の安全のための国際条約(昭和55年条約第16号。以下「S O L A S条約」という。)等の国際基準に適合していない船舶(以下「サブスタンダード船」という。)の排除のため、寄港国による外国船舶の監督(ポートステートコントロール。以下「P S C」という。)の実施を積極的に推進するとともに、P S C実施体制の更なる強化及び整備を進めること。

危険物運搬船の技術基準の遵守の徹底を図るため、船舶安全法(昭和8年法律第11号)第5条に基づく厳格な船舶検査及び同法第12条に基づく危険物運搬船等の立入検査を実施すること。

近年、サブスタンダード船による大規模な海上災害が世界各地で多発し、加えて、開発途上国等船舶検査体制の脆弱な国の船腹量が増大していることから、サブスタンダード船排除の有力な手段として寄港国によるP S Cが世界的にも注目され、強化されている(注)。

(注)スペイン及びフランス両国は、平成14年11月にスペイン沖で座礁し沈没した油タンカー「プレスティジ号」(8万1,000トン)からの重油流出

による大規模な海洋汚染（以下、この災害を「プレスティジ号沈没・流出油災害」という。）を踏まえ、原油等を積んだタンカーの両国沿岸での航行を規制し、極端に危険な船舶（建造後15年以上の老朽船や船体が単層の重油タンカー）については、両国の200海里経済水域から締め出すことで合意するなどの対策を講じている。

我が国においては、昭和50年代後半から、国土交通省の地方運輸局、神戸運輸監理部（平成14年6月までは神戸海運監理部）及び運輸支局（14年6月までは海運支局）並びに内閣府の沖縄総合事務局（以下「地方運輸局等」という。）の船舶検査官、船員労務官等が、SOLA S条約等の国際基準及び船舶安全法等の国内法に基づきPSCを実施してきた。また、平成9年度からは、PSCに専従する職として外国船舶監督官が設置され、毎年拡充が図られている（平成14年度末定員92人）。

（PSCの実施基準及び実績）

国土交通省は、PSCの実施基準として、「外国船舶監督実施要領」（以下「実施要領」という。）を策定（平成11年3月1日付け海検第7号・海基第42号・海職第86号海上技術安全局検査測度課長・船員部労働基準課長・同船舶職員課長連名決定）している。実施要領では、重点的にPSCを実施すべき外国船舶の船種、地方運輸局等（運輸支局を除く。）による外国船舶監督基本方針（以下「基本方針」という。）の策定、PSCの結果不適合と認められる船舶に対する技術基準適合命令等の発出に係る基本原則等が定められている。基本方針は、PSCにおいて、地方運輸局等の管内で海難事故が多発している船種又は旗国（注）等を考慮し重点的に実施すべき外国船舶、重点的に検査すべき事項等を定め、毎年度策定することとされている。

（注）船舶が登録されている国をいう。

全国におけるPSCの実施隻数は、平成11年度3,791隻、12年度4,273隻、13年度4,697隻と増加している。

（管区海上保安本部等と地方運輸局等の連携）

実施要領では、PSCの実施に当たり、地方運輸局等は、「海難

その他航行中に損傷を被った外国船舶については、重点的にPSCを実施すること」等としている。

一方、管区海上保安本部（以下「管区本部」という。）、海上保安（監）部（以下「保安部」という。）及び海上保安署（以下「保安署」という。また、これらを総称して、以下「管区本部等」という。）は、「外国船舶の安全対策に係る地方運輸局等との連携について」（平成11年4月1日付け保警一第77号・保警環第18号・保警安第21号海上保安庁警備第一課長・海上環境課長・航行安全課長連名通知）に基づき、地方運輸局等に対し、立入検査等の過程で、（ ）船舶安全法等に基づき、何らかの欠陥を有すると思われる外国船舶を認めた場合、（ ）地方運輸局等が発出した技術基準適合命令等に基づく是正がなされていない外国船舶を発見した場合に通報することとされている。

（危険物運搬船の立入検査）

地方運輸局等は、船舶安全法第12条に基づき、必要があると認めるときは船舶等の立入検査を実施することができる。

国土交通省は、危険物運搬船の立入検査について、総務庁（当時）による平成2年10月の海上交通安全に関する行政監察結果に基づく勧告を受け、地方運輸局等に対して「危険物運送の安全対策について」（平成3年11月27日付け海査第616号海上技術安全局検査測度課長通知）を通知しており、危険物を積載する船舶や危険物の種類等ごとに実施すべき検査項目を定めた点検表に基づき、継続的な立入検査を実施することとしている。

また、国土交通省は、年末年始において、陸・海・空にわたる輸送等の安全を確保するために万全を期することを目的として、地方運輸局等に対して、毎年、「年末年始の輸送等に関する安全総点検実施要綱」（平成14年度の場合は、14年11月11日国土交通省作成）に基づき全交通機関等の総点検（以下「年末年始総点検」という。）を実施するよう指導しており、海上輸送については、旅客船、危険物船及びタンカーに特に留意して点検を実施することと

している。

今回、地方運輸局等におけるP S C及び危険物運搬船への立入検査の実施状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

P S Cの実施の結果受けた指摘について改善が図られていないもの及び処分等の基準が明確になっていないものがある。

(海難事故防止等の観点から受けた改善の指摘について、改善が図られていない状況)

調査した地方運輸局等(8地方運輸局、神戸運輸監理部、沖縄総合事務局及び28運輸支局)において、欠陥・不備について指摘を受けている船舶の中から988隻(初めてP S Cを受けた船舶等を除く。)を抽出調査した結果、2回以上連続して何らかの指摘を受けているものが752隻(3回連続して指摘を受けているものは494隻)に上る。この中には、繰り返し同種の指摘を受けているものが166隻(ただし、少なくとも1回は日本でP S Cを実施しているものに限る。)がある。

繰り返し同種の指摘を受けている166隻の船舶のうち、直近のP S Cについて、重大な欠陥・不備であるか否かの確認ができたものは121隻である。このうち、重大な欠陥・不備の指摘を受けたものは24隻であり、これらすべてに対して技術基準適合命令が発出されている。

一方、軽度の欠陥・不備の指摘を受けた97隻の船舶のうち、技術基準適合命令が発出されたものが1隻、同命令は発出されていないが指摘を受けた事項についての是正状況の確認(以下、単に「是正状況の確認」という。)が行われているものが21隻であり、残りの75隻については、是正状況の確認が行われていない。

実施要領上、地方運輸局等は、軽度の欠陥・不備については、その内容により、その場における是正のほか、次港における是正、14日以内の是正、出港までの是正又は3か月以内

の是正のいずれかを指導することとされている。しかし、いずれの場合も、是正状況の確認を行う義務は課されておらず、また、軽度の欠陥・不備であっても繰り返し違反を犯している船舶に対してどう対処するかについては規定されていない。このため、上記のとおり、是正状況の確認が行われていないものが多くなっている。

しかし、実施要領では、技術基準適合命令の発出の対象とならない指摘事項の場合であっても、指摘事項数が多い場合や、他の欠陥との組合せで是正させる必要があると認めるときは、技術基準適合命令等を発出して差し支えないこととしており、軽度の欠陥・不備であっても繰り返し違反を犯している船舶に対しては、是正状況の確認を行うことは可能である。また、このうち指摘事項数が多い等の船舶に対しては、技術基準適合命令の発出も可能とみられる。

実際に、抽出調査した事例の中には、軽度の欠陥・不備との指摘ではあったものの、前回の指摘が是正されておらず、かつ、当該地において是正が困難であったことから、重大な欠陥・不備として回航先において是正するよう技術基準適合命令を発出している例がある。

(海図の備付け等の指摘に係る技術基準適合命令発出の基準が明確になっていない状況)

S O L A S 条約では、船舶には適当なかつ最新の海図を備えることとされているが、実施要領では、「海図の欠落、又は著しく更新されていない場合」は、必ず詳細検査を行い、かつ、技術基準適合命令を発出することとされ、「更新が適切でない場合」は、詳細検査のみを行うこととされているにとどまり、最新の海図を備えるべきことについて明確に規定されていない。

さらに、抽出調査した事例の中には、「海図不所持」、「海図不備(海図なし)」、「海図が古い」等と指摘しながら、軽度の

欠陥・不備として扱い、技術基準適合命令を発出しておらず、実施要領どおりの運用を行っていないものがある。

この中には、海図を取り寄せ中の場合には軽度の欠陥として扱うなどの実施要領にない運用（取扱処理の緩和）を行っているもののほか、前回、前々回のPSCの実施地においても海図の備付け等に係る指摘（軽度）を受けている常習のものについては是正状況の確認を実施していないものがある。

実施要領では、「更新の著しい遅延や適切な海図の範囲」について、重大な欠陥・不備であるか否かの基準が明確にされておらず、PSCを担当する職員の判断に任されている。このため、抽出調査した事例において、例えば、「海図未更新」との指摘について、軽度の欠陥として処理している場合と重大な欠陥として処理している場合があるなど処理が区々となっている。また、海図が「最新でない」との指摘の場合に技術基準適合命令を発出しているものもある。

今回調査した船舶（1,390隻）のうち、PSCにおいて海図の備付け等について欠陥・不備の指摘を受けている船舶は220隻であり、全体の約6分の1を占めている。これら220隻の9割以上に当たる205隻は、他の欠陥・不備の指摘も受けており、その約2割に当たる43隻については技術基準適合命令（海図に係る指摘によるものを除く。）が発出されている。

地方運輸局等の中には、基本方針に不備があるもの並びに実施要領及び基本方針を励行していないものがある。

調査した10地方運輸局等（8地方運輸局、神戸運輸監理部、沖縄総合事務局）のうち、2地方運輸局等では、それぞれの定める基本方針において重点的にPSCを実施すべき外国船舶の旗国を定めていない。このうち1地方運輸局等では、実施要領の重点的に実施すべき船種及び重点的に検査すべき事項の規定を準用していることをもって、これらの船種及び事項についても定めていない。



なお、これら10地方運輸局等の中には、平成13年度の基本方針において、重点的に検査すべき事項を具体的に定めたことによって、前年度に比較して欠陥・不備の指摘率が著しく高くなっているものがあり、入港船舶の実態にかんがみ、重点的に検査すべき事項を具体的に定めることは効果があると認められる。

基本方針において重点的にP S Cを実施すべき外国船舶の旗国を定めている8地方運輸局等の管内の運輸支局の中には、当該旗国の船舶に対して、全くあるいはほとんどP S Cを実施していないものがある。

また、油タンカーについては、実施要領及びそれぞれの基本方針で重点的にP S Cを実施すべき船種と定められているが、地方運輸局等の中には、入港隻数が少ないことや油タンカーの停泊場所（海上）までの交通手段を確保する必要があること等を理由として、油タンカーについてP S Cを全く実施していないものもある。例えば、油タンカーの入港隻数が年間約200隻である四日市港においても油タンカーに対するP S Cの実績は皆無となっている。これらの結果、P S C実施隻数総数に占める油タンカーの割合は、平成13年度で2.5パーセントとなっている。

P S Cの実施が必要と認められる船舶に係る情報について、管区本部等から地方運輸局等へ通報した実績及び地方運輸局等が管区本部等から通報を受けた実績については、ほとんど記録が取られていないため、実態は明確ではないが、通報実績が把握できた19件についてみると、通報時点で当該船舶が出港していた7件を除き、12件についてP S Cが実施され、このうち3件については、重大な欠陥・不備があったとして技術基準適合命令が発出されている。このように、P S Cの効果的な実施のためには、引き続き管区本部等から地方運輸局等への情報提供を行うことが重要である。

危険物運搬船に対する立入検査の実施状況をみると、別途船舶安全法に基づく定期検査等の船舶検査で厳重にチェックしているとの理由から、10地方運輸局等（8地方運輸局、神戸運輸監理部及び沖縄総合事務局）のうち2地方運輸局等の管内においては、年末年始総点検の時期以外には危険物運搬船に対して立入検査を全くあるいはほとんど実施していない。

しかし、危険物運搬船に対する立入検査は、船舶検査を補完し、技術基準の遵守の徹底を図る上で必要なものである。殊に実際の運航状態の下で危険物積載が安全に行われているか否かは、船舶検査時にはチェックし得ないものであり、その点に立入検査励行の意義がある。

したがって、国土交通省は、P S C及び危険物運搬船の立入検査を的確に実施する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

P S Cの実施要領に次の内容を定めるとともに、その的確な運用を図ること。

軽度であっても繰り返し違反を犯している船舶について、是正状況の確認を行うこと。

海図の備付け等に係る技術基準適合命令の発出に係る明確な判断基準

また、上記に該当する船舶のうち、指摘事項数が多いもの等に対し、技術基準適合命令の発出の措置を積極的に講ずること。

P S Cを重点的に実施すべき外国船舶の旗国及び船種並びに重点的に検査すべき事項を基本方針に具体的に定めるとともに、基本方針に基づき、旗国や船種を的確に選定してP S Cを実施すること。

P S Cの実施が必要と認められる船舶に係る情報について、引き続き、管区本部等から地方運輸局等に対する的確な通報に努めるとともに、通報に基づき適切なP S Cの実施に努めること。

「危険物運送の安全対策について」の定めに基づいて、危険物運搬船に対する立入検査の実施を励行すること。

## (2) 航法に関する情報の周知の徹底

海上保安庁は、防災基本計画の海上災害対策編において、災害予防対策として、( )海図、水路誌等の水路図誌の整備、( )港内、狭水道等船舶の輻輳する海域における航行管制、海上交通情報の提供等の体制の整備等により、海上交通の安全のための情報の充実や船舶の安全な運航の確保を図るものとされている。

我が国においては、海図は、海上保安庁法（昭和23年法律第28号）第5条第19号に基づき、海上保安庁が刊行している。

海図（外国で発行されたものを含む。）は、船舶の航行の基本となるものであり、船舶設備規程（昭和9年逓信省令第6号）やSOLAS条約に基づき船舶に備え付けることが義務付けられている。

船舶の輻輳する海域については、海上交通安全法に基づき航路が設定され、その航路における航法（例えば、進行方向の航路の中央から右の部分の航行、あるいは、一定の方向に限定した航行等）が航行する船舶に義務付けられており、また、これらの航路については、同法に基づき海図に記載することとされている。具体的には、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の3海域において計11航路が設定されている。

また、港内における船舶交通の安全等を図ることを目的とする港則法（昭和23年法律第174号）の規定の適用を受ける港は全国で501港ある。このうち86港がきつ水の深い船舶が出入できる港又は外国船舶が常時出入する港である特定港として指定されている。さらに、特定港86港のうち36港内に延べ76航路が設定されており、その航路における航法（右側航行、並列航行の禁止等）が航行する船舶に義務付けられている。

一方、海上交通安全法に基づく航路の出入口の外側などの船舶

の輻輳する海域の中には、管区本部が海上保安庁法、海上交通安全法等に基づく航行安全指導として当該海域における航法について設定を行っているもの（以下「管区本部が航法を設定している海域」という。）が10海域ある。また、社団法人日本船長協会が、分離通航水域を設定し分離航行（中央に分離帯の海域を設定し、分離帯をはさみ右側一方通航する方式）を推進している海域（以下「船長協会設定の自主分離通航水域」という。）が8海域ある。

今回、海上保安庁における船舶の航路及び航法に関する情報の周知状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

航路及び一部の航法については、海上交通安全法等において海図に記載することとされていない港則法に基づく航路も含めて海図に記載されているが、管区本部が航法を設定している海域及び船長協会設定の自主分離通航水域については、海図に記載されていない。

この理由について、海上保安庁は、航法を記した航行安全指導は文章であり、これを海図に記載すると煩雑になり海図自体が見づらくなるとし、また、船長協会設定の自主分離通航水域は、自主的なものであり、海上保安庁としてその是非を公式に論じる立場にはないが、海図に記載した場合、内航船や漁船についてはかえって混乱を招くおそれがあり、適当ではないと説明している。

（注）船長協会設定の自主分離通航水域については、その所在に関する情報が英国政府発行の海図に記載されており、外国籍の大型船舶を中心に利用されているものとみられる。

管区本部が航法を設定している海域の1つである東京湾中ノ瀬西側海域においては、平成9年7月にダイヤモンドグレース号が、続けて南航して来る船舶を認識し、結果として操船を誤り、浅瀬に船底を接触させ、原油を流出させる事故を起こしている。

また、平成13年の海難船舶隻数2,836隻（うち外国船舶は261隻）のうち、総トン数1,000トン以上の海難船舶236隻についてみると、

その7割の168隻が日本近辺に不案内な外国船舶となっている。これらの外国船舶の海難は必ずしも管区本部が設定している航法を知らないことに起因するものではないが、輻輳海域における海難を防止するためには、管区本部が設定している航法の内容又は当該情報の所在に関する情報等の航行の安全に係る情報の提供を徹底しておくことも有効である。

管区本部が航法を設定している海域については、水路誌(和文、英文)に記載されるとともに、水路に係る参考図誌として財団法人日本水路協会が発行している海上交通情報図にも記載されているが、当該情報図には海図としての法的効果はなく、船舶への備付けが義務付けられてはいない。

このため、船舶へ備え付けておく義務があり、船舶の航行の基本となる海図に、管区本部が航法を設定している海域等船舶の航行に必要な情報又は当該情報の入手の端緒となる所在情報が一元的に整理されることが、船舶交通の安全を確保していく上で重要である。

我が国政府として発行する海図に管区本部が航法を設定している海域に関する情報を記載することに、現行法上、法的な問題はない。また、この情報の所在に関する情報を海図に記載することは容易であるとみられる。

したがって、国土交通省(海上保安庁)は、船舶交通の安全の確保を図る観点から、管区本部が航法を設定している海域に関する情報について周知するため、その内容又は当該情報の所在に関する情報を海図に記載する必要がある。

## 2 油等流出災害の発生時対策等

我が国においては、主要資源の多くが専用船により大量に海上輸送されている。これらの専用船は、狭あいで輻輳した海域を航行していることから、衝突等による大量の油の流出や火災等の海上災害が発生する蓋然性<sup>がい</sup>が高くなっている。

平成4年から13年までの10年間についてみると、1年当たり平均で、油による海洋汚染が392件、油以外の有害液体物質による海洋汚染が49件、船舶火災が116件それぞれ発生しており、発生海域も日本沿岸の全域にわたっている。

近年では、ロシア船籍のタンカー「ナホトカ号」の折損・沈没事故（平成9年、島根県沖）、パナマ船籍のタンカー「ダイヤモンドグレース号」の底触事故（9年、東京湾）、ベリーズ船籍の貨物船「アイガー号」の衝突・沈没事故（14年、島根県沖）による油流出災害、バハマ船籍の自動車運搬船「ファル・ヨーロッパ号」の座礁・火災・油流出事故（14年、東京都伊豆大島）等の海上災害が発生している。

このうち、平成9年1月2日に島根県隠岐島沖で発生したロシア船籍タンカー「ナホトカ号」の折損・沈没事故は、折損した船首部が漂流の後、同年1月7日に福井県三国町の沿岸に着底し、流出した重油（推定約6,240キロリットル）が同日以降次々と日本海沿岸各地に漂着したことで、1府8県に深刻な被害を及ぼした（以下、この災害を「ナホトカ号海難・流出油災害」という。）。

（油流出災害防止対策の検討）

このような災害に対する応急対策、被害対策及び再発防止対策を推進するため政府が設置した「ナホトカ号流出油災害対策関係閣僚会議」（内閣官房長官主宰）の下に置かれた「大規模油流出事故への即応体制プロジェクトチーム」（関係省庁の課長クラスで構成）は、平成9年9月、検討の結果として「大規模油流出事故への即応体制検討報告書」（以下「即応体制検討報告書」という。）を取りまとめた。

さらに、運輸省（当時）は、ナホトカ号海難・流出油災害の経緯

に着目して、問題点を抽出し、今後の再発事故防止対策、流出油防除対策等について総合的に検討するため、平成9年3月、運輸技術審議会総合部会に「流出油防除体制総合検討委員会」を設置し、同年12月、その検討の結果として「流出油防除体制の強化について」（以下「運輸技術審議会報告書」という。）を取りまとめた。  
（防災基本計画）

内閣総理大臣その他の国務大臣等で組織する中央防災会議は、災害対策基本法第34条第1項により、防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果等を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないこととされている。

防災基本計画については、平成9年6月、事故災害への対応を充実強化するため、事故災害対策を追加する修正が行われており、このうち、海上災害対策については、ナホトカ号海難・流出油災害の教訓を踏まえ、災害予防、災害応急対策等の各段階ごとに実施すべき措置、施策等が新たに規定された。

災害対策基本法第36条第1項により、同法第2条第3号の指定行政機関（「災害対策基本法第2条第3号の規定により内閣総理大臣が指定する指定行政機関」（平成12年総理府告示第62号）に基づき指定された24府省庁等）の長は、防災基本計画に基づき、その所掌事務に関して防災業務計画を作成し、毎年検討を加え、必要があると認めるときは修正しなければならないこととされている。

また、都道府県及び市町村においては、災害対策基本法第40条第1項及び第42条第1項により、都道府県防災会議及び市町村防災会議が、防災基本計画に基づき、それぞれの地域に係る地域防災計画を作成し、毎年検討を加え、必要があると認めるときは修正しなければならないこととされている。

（海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律並びに排出油防除計画）

海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号。以下「海防法」という。）では、大量の特定油（注）の排出があっ

たときは、排出された特定油が積載されていた船舶の船長等が、排出された特定油の広がり及び引き続く特定油の排出の防止並びに排出された特定油の除去（以下、排出された油等について、その広がり及び引き続く排出の防止並びにその除去を「防除」という。）のための応急措置を講じなければならないとされている（同法第39条第1項）。

（注）特定油とは、「原油、日本工業規格 K 2205(重油)に適合する重油、潤滑油等」である。

海防法では、海上保安庁長官は、（ ）当該船舶の船長、船舶所有者等（以下「防除措置義務者」という。）がこれらの講ずべき措置を講じていないと認められるときは、防除措置義務者に対し、講ずべき措置を講ずることを命ずることができること（同法第39条第3項）、

）防除措置義務者がその措置を講ぜず、又はこれらの者が講ずる措置のみによっては海洋の汚染を防止することが困難であると認められる場合において、排出された油等の除去その他の海洋汚染を防止するための必要な措置を講じ、当該措置に要した費用を船舶所有者等に負担させることができること（同法第41条第1項）、（ ）排出された特定油の防除のための措置を緊急に講ずる必要がある場合において、防除措置義務者がその措置を講じていないと認められるとき、又は防除措置義務者に対して措置を講ずることを命ずるいとまがないと認められるときは、海上災害防止センターに対し、必要と認める措置を講ずべきことを指示することができること（同法第42条の37第1項）等とされている。

また、海上保安庁長官は、海防法第43条の2第1項により、国土交通省令で定める海域ごとに、油が著しく大量に排出された場合における排出油の防除に関する計画（以下「排出油防除計画」という。）を作成することとされている。

海上保安庁では、昭和53年に、東京湾、伊勢湾、大阪湾・播磨灘海域及び瀬戸内海（東、中、西）の6海域について排出油防除計画を作成し、平成8年には、日本全国の沿岸海域を16海域に区分し、



それぞれの海域について計画を作成している。また、ナホトカ号海難・流出油災害の教訓を踏まえ、平成10年8月に、すべての排出油防除計画に第3編として「外洋域における排出油の防除対策」を追加し、さらに、12年3月には、北海道沿岸海域排出油防除計画に第4編として「サハリン沖油田排出油事故対策」をそれぞれ追加するための修正を行っている。

排出油防除計画には、次の事項が定められている。

油が著しく大量に排出された場合における海洋の汚染の想定に関すること。

排出油の防除に必要な油回収船その他の船舶、機械器具及び資材（以下、これらを総称して「排出油防除資材等」という。）（注）の整備の目標に関すること。

（注）例として、排出油防除計画では、油回収船、油回収装置、オイルフェンス、油吸着材等を掲げている。

排出油の防除のための関係行政機関、関係地方公共団体、船舶所有者の団体その他の関係者との連絡及び情報の交換に関すること。

排出油の防除及びこれに伴う危険の防止に関すること。

なお、各海域の排出油防除計画の第1編は総論であり、海域ごとの排出油の防除対策及びこれに伴う危険の防止のために必要な事項については、それぞれの排出油防除計画の第2編（海域編）に定められている。各海域の排出油防除計画は、第1編から第3編まで並びに第1編及び第2編に付属しこれらの内容の詳細を記した「資料」（以下「計画資料編」という。）により構成されている（注）。また、第1編及び第3編は、16海域の排出油防除計画で共通の内容となっている。

（注）16海域の排出油防除計画のうち北海道沿岸海域排出油防除計画のみ第4編が設けられ、計画資料編には、第1編、第2編及び第4編の内容の詳細が記述されている。

（油汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画）

海洋環境を保全するための世界的な取組としては、1973年の船舶

による汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書（昭和58年条約第3号。MARPOL73/78条約）、1990年の油による汚染に係る準備、対応及び協力に関する国際条約（平成7年条約第20号。以下「OPRC条約」という。）等が採択され、発効している。我が国は、これらの条約に加盟するとともに、OPRC条約に基づき、平成9年12月に「油汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画」（以下「緊急時計画」という。）を閣議決定している。緊急時計画では、我が国周辺海域において油汚染事件が発生した際に、海洋環境の保全並びに国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、国、地方公共団体及び民間の関係者が一体となって迅速かつ効果的な措置を取ることとされている。

#### (1) 漂着油等への適切な対応

平成9年1月のナホトカ号海難・流出油災害や、14年11月のプレスティジ号沈没・流出油災害のように、海岸に漂着した油（以下「漂着油」という。）の除去は大変な作業であり、多くの労力、経費を要することになる。

漂着油の除去に関しては、防災基本計画「海上災害対策編」において、油の海岸等への漂着に対処するため、国及び地方公共団体等が直ちに関係機関と協力の上で必要な措置を講ずることが明確にされるとともに、即応体制検討報告書では、今後、「防災業務計画、地域防災計画等を見直すなかで、地域の実態を踏まえつつ、それぞれの機関の果たすべき役割を明確に記述する必要」があるとされている。

漂着油への対応について、各排出油防除計画では、「排出油事故が閉鎖性海域において発生した場合、又は排出油が海岸等に漂着した場合は、海岸管理者、漁港管理者、港湾管理者、地方公共団体等との連携が重要となる」と規定されている。

海上保安庁長官は、海防法第43条の2第3項及び第4項により、排出油防除計画を作成し、又は修正しようとするときは、関係行

政機関の長又は関係地方公共団体の長の意見を聴き、作成又は修正したときは、速やかに、これを関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に通知するとともに、その要旨を公表しなければならないこととされている。

今回、船舶等から流出した油（以下「流出油」という。）等が海岸に漂着するおそれがある場合や漂着した場合に各行政機関が予定している対応の内容等について調査した結果、次のような状況がみられた。

災害対策基本法第62条第1項では、市町村内で発生した災害について自ら必要な応急措置を実施することを当該市町村に義務付けており、防災基本計画や緊急時計画では、国、地方公共団体等が、流出油の海岸等への漂着に対処するため、防除等の必要な措置を講ずることとされている。このように、市町村は、当該市町村内の漂着油の除去について重要な役割を有しており、市町村がそうした役割を適切に果たすためには、当該海域で発生する流出油の防除全般に係る計画を市町村自体があらかじめ承知しておくことが必要である。

一方、海上保安庁は、排出油防除計画の作成又は修正に当たって、消防庁、水産庁、環境省等のほか、管区警察局、総合通信局、漁業調整事務所、都道府県及び同警察本部から意見を聴取するとともに、これら意見を聴取した機関に対して作成又は修正した排出油防除計画を通知しているが、市町村については、意見を聴取しておらず、排出油防除計画を通知していない。

このため、今回調査した沿岸海域を有する55市町村のうち41市町村が排出油防除計画を承知していなかった。

また、これらの41市町村中8市町村（内容を承知していないため周知を受ける必要性についても判断できないとするもの）を除く計33市町村のうち、26市町村が排出油防除計画の周知を受ける必要があるとの意見を有している。

地域防災計画においては、以下のように、海上災害対策一般については規定しているものの、流出油等の海岸等への漂着に対する対応が規定されていないもの等がみられる状況となっている。

調査した23都道府県においては、それぞれ地域防災計画を作成し、その中で海上災害対策について規定している。

都道府県は、市町村地域防災計画を作成し又は修正するときには、あらかじめ市町村防災会議から協議を受けることとなっているが、今回、都道府県を通じて市町村地域防災計画の規定状況を調査したところ、2都道府県では、市町村地域防災計画に海上災害対策を規定している市町村について整理・把握をしていなかった。

また、残りの21都道府県についてみると、これらの都道府県内の沿岸海域を有する654市町村（東京都の特別区を含む。以下同じ。）のうち269市町村（41パーセント）の市町村地域防災計画に海上災害対策に係る規定そのものが置かれておらず、市町村による防除措置が迅速かつ的確に行えないおそれがある。

23都道府県における地域防災計画の海上災害対策に係る規定内容をみると、流出油等の海岸等への漂着に対処するための措置（漂着油等の除去のための措置）に係る明確な規定が置かれていないもの（3都道府県）がある。

一方、漂着油等の除去のための措置について規定がある20都道府県においては、いずれも市町村が漂着油等を除去するものと規定している。このうち、都道府県自らも除去するものと規定しているものが12都道府県、除去方針の策定、除去作業の支援等を行うものと規定しているものが6都道府県ある一方、漂着油等に対処するための都道府県の役割を明確に規定していないものが2都道府県ある。

また、都道府県地域防災計画において、流出油等が海岸等

に漂着するおそれがある場合における保安部及び保安署（以下「保安部署」という。）との連絡・連携を明確に規定しているものは20都道府県中6都道府県にとどまっている。

調査した55市町村の地域防災計画の規定内容をみると、漂着油等の除去のための措置についての規定が全くないものが、26市町村（海上災害対策自体の規定が全くない6市町村を含む。）ある。このうち、4市町村については、上位計画である都道府県地域防災計画においても、漂着油等の除去のための措置についての規定がない状況にある。

また、これら55市町村の中には、オイルフェンス、油吸着剤等の排出油防除資材等の保有が著しく少ないものや、これらを全く保有していないものがある。

なお、防災基本計画に漂着油等の除去に関する責務とその役割分担について明確に規定することの必要性について意見を聴いたところ、漂着油等の除去のための措置について地域防災計画に規定がない3都道府県及び26市町村のうち、2都道府県及び16市町村では、明確に規定する必要があるとの意見を有している。また、自らの地域防災計画には規定があるが、上位の都道府県地域防災計画には規定がない4市町村については、そのすべてが責務と役割分担を明確に防災基本計画に規定する必要があるとの意見を有している。

海上保安庁では、海上保安庁防災業務計画において、「排出油等の防除等」の措置を規定しており、当該措置には、以下の理由から、「流出油等の漂着に対処するための措置」が含まれると説明している。

海防法に基づく防除措置の対象となる流出油等は、漂着油等を除外するものではないこと。

漂着油に対する海上保安庁の具体的対応は、漂流段階から可能な限り洋上で油を回収し漂着を防ぐとともに、的確な情報を関係地方公共団体等に提供し、当該地方公共団体等が漂

着油への即応体制を迅速に確立することを支援すること、あるいは、漂着油も含めた流出油の除去等の対応を実施するよう事故原因者に対して指導していくことであること。

しかし、流出油の防除活動において関係機関が受け持つ役割、具体的な防除措置の実施方法等を定めている管区本部等の防除活動マニュアル(注)に規定されている管区本部等の役割をみると、次のとおり、上述の海上保安庁の考え方が必ずしも徹底されていない。

(注) 管区本部等の防除活動マニュアルの詳細については、2 - (2) - イ参照

防除活動マニュアルにおいて関係機関等の役割分担を明記している27マニュアルのうち、管区本部等の役割の一つとして事故原因者に対する指導等について規定されているものは22マニュアルあるが、このうち、「原因者が実施する海上浮流油の防除活動、事故船舶の船体措置に対する指導監督」等と規定し、漂着油を含む流出油の回収の実施について、事故原因者に対する指導等を行うことが記載されていないものが9マニュアルある。

したがって、内閣府、総務省（消防庁）及び国土交通省（海上保安庁）は、漂着油等への適切な対応を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

国土交通省（海上保安庁）は、流出油が海岸に漂着した場合に災害対策基本法上の応急措置をとることとなる関係市町村に対して、排出油防除計画の内容を周知すること。

総務省（消防庁）は、漂着油等への対応に係る地域防災計画の規定状況及びこれに関する地方公共団体の意見等を把握するため、都道府県における規定状況とその意見等を自ら把握するとともに、都道府県を通じて市町村における規定状況とその意見等を的確に把握すること。また、これらの把握結果に基づき、地域防災計画に漂着油等への対応を含めた海上

災害対策を的確に規定することの検討を促進するよう都道府県に対して指導・助言すること。

内閣府は、漂着油等への対応に係る地域防災計画の規定状況及びこれに関する地方公共団体の意見等についての総務省（消防庁）の把握結果及び指導・助言の結果を踏まえ、防災基本計画の修正の必要性について検討すること。

国土交通省（海上保安庁）は、漂着油を含む流出油の回収の実施について、事故原因者に対する指導等を行うことが記載されていない防除活動マニュアルを早急に改めるよう管区本部等を指導すること。

## (2) 沿岸域における油防除の的確な実施

### ア 油防除の初動体制及び広域対応体制の整備

海防法第43条の3第1項に基づき、管区本部長、タンカーの船舶所有者、関係行政機関・地方公共団体の長等の関係者は、排出油防除計画を定める海域のうち、港湾及びその周辺海域その他の海域ごとに、（ ）排出油の防除に関する自主基準の作成、（ ）排出油の防除に関する教育及び共同訓練の実施、（ ）排出油の防除に関する重要事項の協議等を共同して行う協議会（以下「排出油防除協議会」という。）を組織することができる。

海上保安庁では、排出油防除計画において、「排出油事故への準備及び対応については、関係行政機関、関係地方公共団体、石油業界、海運業界、鉱山業界等各種業界、船舶所有者の団体、漁業関係者その他の官民の関係者（以下「関係機関等」という。）が行う各種の措置が相互の有機的な連携の下に、一層迅速かつ効果的に実施される必要がある」とし、このため、「管区本部等においては、関係機関等が参画する排出油防除協議会の会員との連携強化を図る」こととしている。

また、即応体制検討報告書においては、油防除の初動体制及び広域対応体制の整備について、（ ）関係機関等による広域的

な連携体制の構築、 ) 地域の実情に合わせた排出油防除協議会の対象海域の広域化や隣接する排出油防除協議会間の連携、協力等の措置を講ずるよう指摘している。

今回、全国の11管区本部及び119保安部署（66保安部及び53保安署）における排出油防除協議会の組織化の状況及び広域対応体制の整備状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

排出油防除協議会の組織化について、海上保安庁では、日本全国すべての海域において、官公民の排出油防除体制を構築していくこととしており、その組織化に当たっては、関係機関の防除能力の向上、防除措置の迅速かつ円滑な実施の観点から、関係機関に積極的に働きかけていくとしている。

排出油防除協議会は、平成14年5月31日現在、全国に118協議会（後述する排出油防除協議会の連合組織を含む。）が設立されており、このうち113協議会では、管区本部等の長が協議会の会長を務めている。平成9年から13年までの5年間に発生した油流出事故の中には、その防除措置の実施に当たって、排出油防除協議会が活動しているものもある。

しかし、油防除の初動措置を講じる第一線機関である保安部署（計119保安部署）単位でみると、次のとおり、油防除措置に係る関係機関の有機的な連携を確保する上で重要である排出油防除協議会の組織化が行われていないものがある。

保安部署の管轄海域を活動対象とする排出油防除協議会が全く組織されていないもの（3保安部署）

保安部署の管轄海域の一部について、当該海域を活動対象とする排出油防除協議会が組織されていないもの（2保安部署）

また、管区本部が主導して組織した広域的な排出油防除協議会の活動海域に含まれているとして保安部署単位では排出油防除協議会が組織されておらず、また、当該広域的な排出



油防除協議会の構成員になっていないなど排出油防除協議会における保安部署の位置付けが明確になっていないもの（５保安部署）がある。

油防除の広域対応体制の整備の状況についてみると、排出油防除協議会の広域連合体の組織化等により油防除の対象海域の広域化を行っている例として、次のものがある。

管区本部の主導により、保安部署段階において組織されている複数の排出油防除協議会の連合体や、複数の保安部署の管轄海域にまたがる海域を活動対象とする排出油防除協議会を組織し、広域的な油流出事故への対応体制の整備を行っているもの（６管区本部）

保安部署が事務局を務める排出油防除協議会において、隣接の協議会との間で相互応援協定を締結し、油防除の相互応援体制を確立しているもの（徳山保安部及び門司保安部の例のほか５保安部署）

しかし、これらの例を除くと、広域的な油防除の体制整備の必要性が高いと考えられる海域について、次のとおり、関係機関による連携体制が構築されていないものがあるなど、広域的な被害を及ぼすおそれのある油流出事故に対して、迅速かつ円滑な防除措置を講ずるための組織的な体制の整備が行われていない状況にある。

ナホトカ号海難・流出油災害において漂着油の被害を受けた日本海沿岸海域のうち、第八管区本部では、この災害を契機に広域的連携体制を構築するため、おおむね保安部署単位に設立されている排出油防除協議会の連合組織を設立し、複数の府県の区域に所在する関係機関と連携体制を構築している（島根県及び鳥取県の沿岸海域を活動海域とする山陰沿岸排出油防除協議会並びに福井・京都・兵庫北海道排出油防除協議会）。

一方、同様の被害を受けた石川県から秋田県に至る日本

海沿岸海域においては、それぞれの県の区域を活動海域とする排出油防除協議会は組織されているものの、複数の県の関係機関相互で連携措置を講じるための排出油防除協議会は設立されていないなど、より広域的な関係機関の連携体制の構築には至っていない。

閉鎖性水域である瀬戸内海では、油流出事故が発生した場合、潮流により被害が広域化することが予想される。瀬戸内海を対象とする4つの排出油防除計画の海域（瀬戸内海西部、瀬戸内海中部、瀬戸内海東部及び大阪湾・播磨灘の各海域）の間の連携状況をみると、（ ）瀬戸内海西部海域と瀬戸内海中部海域の間においては、門司保安部（第七管区本部）及び徳山保安部（第六管区本部）がそれぞれ事務局を務める排出油防除協議会の間において、相互応援協定を締結し、連携のための体制を確立している例のように、管轄する管区本部を異にする保安部間で連携を図っており、また、（ ）瀬戸内海中部海域と瀬戸内海東部海域（共に第六管区本部の管轄海域）の間においては、管区本部が主導して両海域にまたがる海域を活動海域とする広域的な排出油防除協議会を組織し、関係機関の連携を図っている。

しかし、瀬戸内海東部海域（第六管区本部の管轄海域）と大阪湾・播磨灘海域（第五管区本部の管轄海域）の間においては、管区本部等を始め関係機関相互の間の連携措置は講じられていない。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、沿岸域における流出油の防除を迅速かつ的確に実施する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

油防除の初動体制の整備の一環として、

排出油防除協議会が設置されていない海域について、関係機関への働きかけを行い、その組織化を進めること。

広域的な排出油防除協議会の活動海域に含まれているとして排出油防除協議会を組織していない保安部署にあっては、排出油防除協議会の組織化又は広域的な排出油防除協議会における当該保安部署の位置付けの明確化を行うこと。

油防除の広域対応体制の整備の一環として、排出油防除協議会の広域連合体の組織、隣接する排出油防除協議会相互間の連携により油防除の対象海域の広域化を更に進めること。

#### イ 防除活動マニュアルの整備

管区本部等は、排出油防除計画により、「この計画を効果的に推進するために、関係機関等との連携を図りつつ、海域の実情に応じ具体的な防除活動の実施内容を明記した防除活動マニュアルを作成する」こととされている。

また、防除活動マニュアルの整備については、即応体制検討報告書においても、「排出油防除協議会において、防除活動における各機関の受け持つ役割、発生した事故の規模に応じた関係者間の応援協力要請、防除措置の実施方法を定めたマニュアルを整備し、各会員に周知徹底を図ることにより、事故発生時には、当該マニュアルに従って各機関が迅速に防除活動を実施できる体制の整備を図る」よう指摘されている。

今回、10管区本部及び44保安部署（36保安部及び8保安署）における防除活動マニュアルの整備状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

調査した管区本部等においては、自らが事務局を務める排出油防除協議会が作成した自主基準（「油防除マニュアル」等）を当該管区本部等の防除活動マニュアルとして位置付けている。海上保安庁においては、この防除活動マニュアルの対象海域が日本沿岸海域のすべてを網羅できるよう、排出油防除協議会の組織化とともに、排出油防除協議会の自主基準の整

備を進めていくこととしている。

しかし、保安部署の中には、次のとおり、防除活動マニュアルが整備されていない海域があり、迅速かつ的確な防除活動の実施に支障を生ずるおそれがある。

管轄海域を対象とする防除活動マニュアルが全く整備されていないもの（5保安部署）

管轄海域のうちの一部の海域について防除活動マニュアルが整備されていないもの（2保安部署）

広域的な排出油防除協議会の構成員である保安部署について、当該広域的な排出油防除協議会において、個別の保安部署の担当海域に係る防除活動マニュアルを作成することとされているにもかかわらず、作成していないもの（3保安部署）

また、10管区本部のうち管区本部自らが事務局を務める広域的な排出油防除協議会を組織している6管区本部では、排出油防除協議会が作成した自主基準を当該管区本部の防除活動マニュアルに位置付けている。

これらの管区本部の防除活動マニュアルにおいては、排出油防除協議会に加盟する関係機関等に対する出動要請手続等が定められている。

一方、残りの4管区本部においては、防除活動マニュアルを作成していない。

海上保安庁では、管区本部における防除活動マニュアルの作成について、排出油防除計画においては、「海域の実情に応じ具体的な実施内容を明記した防除活動マニュアルを作成することとされていることから、海域ごとに防除活動マニュアルを作成しておけばよく、管区本部が管内全体のマニュアルまで作成する必要はないとしているが、今後、油防除の広域対応体制の整備の一環として、排出油防除協議会の広域連合体の組織により油防除の対象海域の広域化を進めるに当た

り、管区本部の主導により排出油防除協議会を組織する場合には、当該排出油防除協議会の活動対象海域における防除活動マニュアルの整備が必要となる。

36管区本部等（6管区本部及び30保安部署）における防除活動マニュアルの内容をみると、排出油防除協議会の構成員である関係機関の受け持つ役割、防除措置の実施内容等が具体的に定められていないもの（4管区本部及び5保安部）があり、迅速かつ的確な防除活動の実施に支障を生ずるおそれがある。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、海域の実情に応じ関係機関等が迅速かつ的確に油防除活動を実施できるようにするため、次の措置を講ずる必要がある。

防除活動マニュアルを作成していない海域について、早急にこれを整備すること。また、広域的な排出油防除協議会の組織化の進展に合わせて、遅滞なく管区本部等において防除活動マニュアルを整備すること。

防除活動マニュアルの作成、整備に当たっては、海域の実情に応じて、関係機関の役割分担、防除措置の実施内容等を明記した的確な内容のものとすること。また、既にある防除活動マニュアルについて、こうした観点から内容の点検を行い、必要な改定を行うこと。

#### ウ 排出油防除資材等の整備及び関係機関等による整備状況の把握

防災基本計画では、国及び地方公共団体は、「危険物等が大量流出した場合に備えて、オイルフェンス等防除資機材及び避難誘導に必要な資機材の整備を図る」こととされ、また、「関係機関による危険物等の種類に応じた防除資機材の整備状況を把握し、災害発生時には必要に応じて応援を求めることができる

体制を整備する」こととされている。

危険物等のうち油については、緊急時計画においても、( ) 関係行政機関及び必要に応じ地方公共団体は、必要な排出油防除資材等の整備に努めること、( ) 海上保安庁は、排出油防除資材等に関する情報を関係行政機関等の協力を得て一元化するとともに、油汚染事件への準備及び対応に関する活動に活用しようとする関係行政機関、地方公共団体等の要請に応じて提供し得る体制の確立に努めることとされている。

排出油防除資材等については、排出油防除計画により、管区本部等は、海洋汚染の想定を踏まえて、必要な数量及び質が確保されるよう、その整備の推進を図ることとされている。

排出油防除資材等のうち、油回収船及び油回収装置(以下「油回収船等」という。)、油吸着材及び油処理剤並びにオイルフェンスについては、排出油防除計画に定める「海洋汚染想定の方針」に基づき、当該海域における油流出事故を想定した上で、同計画に定める「整備目標の方針」に基づき、想定規模の事故に対する整備目標を定めることとされている。

また、管区本部等は、排出油防除計画において、( ) 関係機関等との連携による排出油防除資材等の整備の推進、( ) 排出油防除資材等の把握の徹底、( ) 排出油防除資材等の調達、輸送方法等に関する関係機関等及び他海域を管轄する関係管区本部との事前調整等の措置を講ずることとされており、即応体制検討報告書においても同様の指摘が行われている。

排出油防除計画においては、「計画は、毎年検討を加え、必要があると認められるときは、これを修正するものとする」こととされており、関係機関の保有する排出油防除資材等の状況の変化等に応じて、適時適切に内容の修正を行っていくことが求められている。

今回、10管区本部及び44保安部署(36保安部及び8保安署)

による排出油防除資材等の整備状況及び関係機関等の排出油防除資材等保有量の把握状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

排出油防除計画では、各海域ごとに2例ないし5例の油流出事故に伴う海洋汚染の想定を行い、これに基づき、計画海域内における排出油防除資材等の充足状況の検討を行っている。これによると、 )油吸着材及び油処理剤については16海域のすべてにおいて、 )油回収船等については4海域において、 )オイルフェンスについては1海域において、想定される最大の排出油量に対して排出油防除資材等がそれぞれ不足している。

このような状況を踏まえ、各排出油防除計画において、当該海域を管轄する管区本部は、不足している排出油防除資材等について、「事前に他の海域の排出油防除計画により、(中略)保有状況を確認し、迅速に調達可能なものについて、関係管区本部と輸送方法等を検討しておく」こととされている。また、油回収船等については、想定排出油量に対する必要な油回収能力は満たしている場合であっても、海象・気象条件等によっては回収効率が低下することがあることから、「想定規模の事故に対して、他の海域からの動員可能性については日頃から検討しその確保に向けて努める」こととされている。

油防除の初動措置を講じるのは保安部署であり、44保安部署について、排出油防除資材等の調達、輸送方法に係る他の保安部署との間における事前の連携及び調整の状況をみると、7保安部署が当該保安部署の防除活動マニュアルにおいて、管轄海域内で発生が予想される油流出事故に伴う海洋汚染の想定を行っている。しかし、これら7保安部署を含め、保安部署管内における排出油防除資材等の整備目標及び充足状況の検討を行っているところはない。また、管轄海域内の排出油防除協議会が管轄海域外の排出油防除協議会との間で相互

応援協定を締結し、排出油防除資材等の相互提供体制を構築しているものが2保安部署（門司保安部及び長崎保安部。詳細は、前述2-(2)-ア参照）あるものの、42保安部署では、他の保安部署との間で排出油防除資材等の調達に係る事前の連携及び調整を行っていない。

このような状況の下、大規模油流出事故発生時においては、管区本部の役割が一層重要となる。しかし、排出油防除計画において、排出油防除資材等の調達、輸送方法に係る事前の連携及び調整を関係管区本部相互との間で行うことを求められている10管区本部では、運搬業者の連絡先リストを作成し、排出油防除資材等の運搬に対応できる措置を講じているものの、他の管区本部との間で、迅速かつ円滑な油防除措置の実施に必要な排出油防除資材等の調達、輸送方法に係る事前の連携及び調整を行っていない。

関係機関等が保有する排出油防除資材等について、管区本部等が把握している状況をみると、次のとおりである。

関係機関等が保有する排出油防除資材等については、海域ごとに排出油防除計画に取りまとめられ、計画資料編に当該海域内の関係機関ごとの保有量等の一覧が掲げられている。また、16海域の排出油防除計画のうち北海道沿岸海域排出油防除計画については、平成12年3月に第4編として「サハリン沖油田排出油事故対策」が追加されたことに伴い、大量の高粘度油を防除する必要が生じる場合に備え、計画資料編に、当該海域内の排出油防除資材等の保有状況の一覧に加えて高粘度油防除資材等を中心に全国で整備されている資材等の一覧が掲載されている。これらの排出油防除資材等の一覧は、北海道沿岸海域排出油防除計画については主に平成11年度末現在の保有量が、その他の15海域の排出油防除計画については主に9年度末現在の保有量が、それぞれ掲載されている。



他方、管区本部等では、海防法第48条第3項に基づき、特定の船舶所有者、一定以上の量の特定油を保管する施設の所有者等から、毎年排出油防除資材備付状況報告を徴するとともに、保安部署及び管轄の排出油防除協議会を通じて、定期又は随時に関係各機関の排出油防除資材等の保有量を把握している。

このデータを排出油防除計画の資料編と突合したところ、次のような事例がみられる。

）排出油防除計画では7基保有されていることになっている油回収装置が2基減少し、5基の保有になっているもの

）排出油防除計画では7隻保有されていることになっている油回収船のうち、1隻が既に廃船となっているもの

）油処理剤の保有量が27,180リットルから19,120リットルに3割程度減少しているもの

）排出油防除計画では、オイルフェンス、油処理剤及び油吸着材の保有機関は計6機関と掲載されているが、これら以外の9機関について、管区本部等がオイルフェンス等の保有量を把握しているにもかかわらず、この事実が当該計画に反映されていないもの

また、北海道沿岸海域排出油防除計画資料編のうち、高粘度油防除資材等を中心に全国で整備されている資材等が掲げられている一覧についてみると、第4編が追加されて以降、排出油防除資材等の整備が進んできているため、計画資料編の記載内容と現状の排出油防除資材等の整備量に変動が生じているものがある。

このように、計画資料編に掲げられている排出油防除資材等の一覧は、内容に変動が生じているにもかかわらず、その後の修正更新が行われていない。このため、管区本部が他の海域における排出油防除資材等の保有状況を当該海

域の排出油防除計画により確認する場合や地方公共団体がそれぞれ地域防災計画等を立案、検討する際等において、支障を生じるおそれがある。

保安部署においては、上記の排出油防除資材備付状況報告による排出油防除資材等の保有状況の把握のほか、排出油防除協議会が組織されている場合には、当該協議会を通じて、その構成員である関係機関の排出油防除資材等の保有状況を定期又は随時に把握し、管内関係機関の排出油防除資材等の保有状況の一覧を作成している。

しかし、排出油防除資材等の保有状況のほか、保有量のうちの提供可能量を把握して一覧に掲載しているものが、44保安部署中7保安部署ある一方、37保安部署では提供可能量を把握していない。また、排出油防除資材等の保有機関の把握漏れや把握している排出油防除資材等の保有量に間違いがあるものが、44保安部署中6保安部署ある。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、沿岸域における流出油の防除を迅速かつ的確に実施する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

排出油防除資材等の調達、輸送方法等について、近隣の管区本部相互間において、事前の連携及び調整を図るよう徹底すること。

排出油防除計画における排出油防除資材等の保有状況に係る情報内容を適時適切に見直し、排出油防除計画を修正すること。

また、保安部署において、排出油防除資材等の保有量及び提供可能量の把握を的確に行うこと。

## エ 沿岸域情報管理システムの活用

防災基本計画では、 ) 国、地方公共団体等は、平常時より防災関連情報の収集、蓄積に努め、総合的な防災情報を網羅したマップの作成等による災害危険性の周知等に生かすこと、 ) 国等は、当該情報について関係機関の利用の促進が円滑に実施されるよう情報のデータベース化、オンライン化、ネットワーク化の推進に努めることとされている。

また、緊急時計画では、油流出事故に関する情報の総合的な整備を行うために関係機関が講ずる措置が規定されており、情報は適宜最新のものとして維持すること、地方公共団体の要請に応じて適切に情報を提供するよう努めること等とされている。

防災基本計画及び緊急時計画の規定を受けて、環境省、水産庁及び海上保安庁は、次のような措置をとっている。

環境省は、油流出事故が環境に与える影響を迅速に把握・評価するために必要な諸情報（藻場、干潟、さんご礁等に関する情報）を収集・整理（情報図の作成を含む。）し、これらの情報及びこれらの情報を解析して得られる脆弱海岸情報(注)等を自らの業務に活用するとともに、海上保安庁に提供している。

（注）保護すべき海岸や油の漂着後に残留が予想され、そのことにより自然環境全般に多大な影響があると考えられる海岸に関する情報

水産庁は、油流出事故が水産に与える影響を迅速に把握・評価するために必要な諸情報（漁場等に関する情報）を収集・整理（情報図の作成を含む。）し、これらの情報を自らの業務に活用するとともに、海上保安庁に提供している。

海上保安庁は、油流出事故に対応する措置を的確に講じるため、平成9年度から沿岸海域環境保全情報整備事業に着手しており、環境省及び水産庁から提供を受けた情報と併せて、油流出事故に対する沿岸域の重点保護対象等に関する情報及び排出油防除資材等に関する情報をデータベース化するとと

もに、これらの情報と油の拡散・漂流予測情報を合わせて端末画面上に表示するシステム（以下「沿岸域情報管理システム」という。）の構築を行い、11年4月から運用している。また、収集・整理している情報の項目一覧表を作成し、環境省及び水産庁に提供するとともに、要請に応じてこれらの情報を両省庁に提供している。

今回、管区本部等における沿岸域情報管理システムの活用状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

沿岸域情報管理システムの端末は、海上保安庁本庁のほか全国11か所の管区本部のみに整備されており、油防除の初動措置を講ずる責務を有している保安部署には整備されていない。管区本部では、保安部署や地方公共団体等から、沿岸域情報管理システムに係る防災関連情報の提供を求められた場合、端末から印刷してこれらの機関に提供することとしている。

一方、道路防災対策においては、国土交通省道路局が、災害時の道路交通への影響を最小限に抑えるため、インターネット等を活用した道路防災情報の提供を進めている。例えば、九州地方整備局宮崎工事事務所では、異常気象時における通行規制区間の規制内容や降雨状況などの情報を、インターネット及び携帯電話により即時に提供するほか、管内の地方公共団体（消防機関を含む。）、商工会議所・商工会、報道機関、農業協同組合、漁業協同組合、関係事業者等132機関（平成14年10月31日現在）に対し、インターネットファックスサービスを利用して、雨量情報及び災害情報を一斉伝達することとしている。

これと比較すると、油防除に係る関係機関においては、油等流出事故の発生に際して、排出油等の拡散・漂流予測情報を含む防災関連情報を迅速かつ円滑に利活用することが困難

な状況となっている。

23都道府県及び54市町村（計77地方公共団体）について、沿岸域情報管理システムの存在を承知しているか否か及び当該システムに関してどのような意見を有しているかを聴いたところ、これらのうち14都道府県及び47市町村（計61地方公共団体。約8割）がその存在を承知しておらず、地方公共団体に対する周知が不十分となっている。

また、調査対象地方公共団体の中には、当該システムの防災関連情報について、「油流出事故の対応に役立てたい」、「事故発生時の応急対策の参考になる」との意見を有しているものがある。

沿岸域情報管理システムには、海図等の地理情報、航路、漁業権設定区域、国立・国定公園区域、史跡・名勝等の社会情報、藻場分布、さんご礁分布、うみがめ産卵地等の自然情報等のほか、防災情報として、油保管施設、係留施設、排出油防除資材等が整理されている。

しかし、これらの整理された情報のうち、排出油防除資材等に関する情報については、各海域の排出油防除計画に資料として掲載されている排出油防除資材等保有状況一覧の内容をそのまま掲載しているものであり、前述2-(2)-ウのとおり、関係機関の排出油防除資材等の保有状況に変動があるにもかかわらず、修正更新が行われていない。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、沿岸域情報管理システムの有効活用を図る観点から、インターネットの発展等現在の技術動向を踏まえ、当該システムの情報内容を保安部署、地方公共団体等の関係機関が迅速かつ円滑に利活用できるよう、情報の提供方法を改善するとともに、内容の正確性を確保するため、適時適切な排出油防除計画の修正に併せて更新を行う必要がある。

### (3) 外洋域における油防除の的確な実施

外洋域における油の流出事故への対応については、即応体制検討報告書においても、「油は時間が経過することにより、ムース化(注)し回収は極めて困難になるとともに、風や潮流によって流出油が広域化することから、特に外洋における防除措置に関しては、流出油が広範囲に拡散し、ムース化する前に可能な限り迅速に回収することが重要」であるとされている。

(注) 海水を大量に含んだ非常に粘度の高い油の状態

海上保安庁は、海上保安白書(平成9年版)において、外洋域における油防除対策について、平成9年1月のナホトカ号海難・流出油災害のほか、同年7月に東京湾内で発生したダイヤモンドグレース号底触・流出油事故の教訓をも踏まえ、次のような課題を提起している。

事故が荒天下の外洋で発生し、かつ、流出油が高粘度油である場合に対応可能な、外洋対応型油回収船、大型油回収装置等の排出油防除資材等の整備が不十分であったこと。

広範囲にわたる油流出事故についての的確に対応するためには、限られた排出油防除資材等を可能な限り早い段階で使用することが重要であることから、排出油防除資材等の情報を適切に管理し、関係機関に提供できる体制及び排出油防除資材等を現場に迅速に輸送できる体制の整備が必要であること。

今回、海上保安庁の管区本部等及び国土交通省の地方整備局について、外洋域における油防除対策の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

外洋での油回収に一定程度対応可能な排出油防除資材等(以下「外洋対応型排出油防除資材等」という。)について、海上保安庁における整備及び配備の状況をみると、平成13年度までに、海上保安庁において、外洋型オイルフェンス3基、高粘度油対応回収装置(真空ポンプ式)1基、高粘度油対応回収装置(ブ

ラシ式) 10基等の外洋対応型排出油防除資材等を整備し、外洋に面した海域を管轄区域に有する管区本部等(1管区本部及び12保安部署)に配備している。

このほか、海上災害防止センター等においても、大型油回収装置を計4基、外洋型オイルフェンス1基等を整備している。

また、国土交通省(港湾局)においては、ナホトカ号海難・流出油災害の発生以降、それまで中部地方整備局に1隻のみ配備していた大型<sup>しゅんせつ</sup>浚渫兼油回収船(以下「大型油回収船」という。)について、平成12年度に九州地方整備局、14年度に北陸地方整備局にそれぞれ1隻配備し、計3隻の大型油回収船(1隻当たりの油回収能力は毎時1,000立方メートル)を整備している。国土交通省では、大型油回収船の増配備により、その出勤からおおむね48時間で全国をカバーできる体制が整備されたとしている。

さらに、海上保安庁では、平成13年度に定めた「海上保安業務遂行計画」(14年度改訂版)において、「ナホトカ号流出油災害規模の大規模流出事故が発生した場合、必要な船艇・資機材を迅速に動員できる体制を確立」という業績指標を掲げており、この指標に関して、「大規模油流出事故が発生した場合、必要となる船艇、資機材を全管区的に運用し、事故に迅速に対応できる体制を確立する必要がある」としている。

排出油の防除に関しては、関係者が連携して取り組む必要性が高く、排出油防除計画の内容を広く関係者に周知しておくことが求められている。海防法第43条の2第4項においても、排出油防除計画を作成したときは、速やかに、これを関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長に通知するとともに、その要旨を公表することとされている。

このような外洋対応型排出油防除資材等の整備状況及び運用方針を踏まえ、排出油防除計画の第3編及び計画資料編の内容をみると、次のような状況となっている。

外洋域における排出油防除対策が定められている排出油防除計画の第3編には、大型油回収船、大型油回収装置、高粘度油回収装置（ブラシ式）又は高粘度油回収装置（真空ポンプ式）を単体で使用した場合の1時間当たり処理能力が掲載されているほか、高粘度油回収ネット及び外洋型オイルフェンスについては名称のみが掲載されている。排出油防除計画の第3編は各海域の排出油防除計画で共通の内容となっているものの、排出油防除資材等の保有状況については、計画資料編に当該海域内における保有状況のみが掲載されているため、外洋対応型排出油防除資材等について、どの機関がどの排出油防除資材等をどの程度保有しているか、それぞれの排出油防除計画では不明確となっている。

排出油防除計画の第1編「総論」及び第2編「海域編」においては、油が著しく大量に排出される事故発生の蓋然性の高い海域を設定した上で海洋汚染の想定を行い、その結果に基づき、排出油防除資材等の整備目標の検討を行うこととされている。事故発生の蓋然性の高い海域の設定に当たっては、（ ）港内のタンカー係留施設付近海域、（ ）タンカーの常用航路である狭水道及びその周辺海域並びに（ ）外洋域における貨物船の常用航路付近海域を考えるものとされている。各海域の排出油防除計画においては、前述2-(2)-ウのとおり、2例ないし5例の油流出事故に伴う海洋汚染の想定を行って、これに基づき、計画海域内における排出油防除資材等の充足状況の検討を行っている。

しかし、海洋汚染の想定のうち、外洋域における貨物船の常用航路付近海域における海洋汚染の想定については、排出油防除計画において発生想定場所に関する明確な定義は行われておらず、実際には、いずれも、外洋に面した沿岸域における想定となっている。

このように、排出油防除計画の第1編及び第2編においては



「外洋に面した沿岸域」の意味で「外洋域」という言葉を使用している。一方、第3編「外洋域における排出油の防除対策」においては、「外洋に面した沿岸域から領海を越え排他的経済水域に至る日本周辺海域」を「外洋域」としており、排出油防除の関係者の間で極めて混乱を生じやすいものとなっている。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、外洋域における流出油の防除を迅速かつ的確に実施する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

排出油防除計画を修正し、それぞれの排出油防除計画の計画資料編に全国の外洋対応型排出油防除資材等の整備状況を盛り込むとともに、整備の進ちょく状況に応じて、適時適切に修正を行うこと。

あわせて、排出油防除計画における「外洋域」の用語法を統一すること。

#### (4) 防災訓練の効果的な実施

海上災害に関する防災訓練の実施について、防災基本計画では、  
（ ）国、地方公共団体、民間救助・防災組織、港湾管理者等が相互に連携した訓練を行うこと、（ ）その実施に当たっては、様々な条件を設定するなど実践的なものとなるよう工夫すること、（ ）訓練後には評価を行って、課題等を明らかにし、必要に応じ体制等の改善を行うこと等を規定している。

海上保安庁は、排出油の防除に関する防災訓練の実施について、海上保安庁防災業務計画において、「個別に又は組み合わせて年1回以上行うものとし、逐年その内容を高度なものとするよう努める」こととしている。

また、海上保安庁は、排出油防除計画において、排出油の防除に関する防災訓練の実施について、次の措置を講ずることとしている。

各海域に配備されている排出油防除資材等については、訓練を通じ、その慣熟に努めることが重要であるため、油が著しく大量に排出された場合を想定して、関係機関等が一体となって、排出油防除のための諸活動を訓練することにより、排出油防除体制の改善強化を図ること。

海上保安庁、海上災害防止センター、排出油防除協議会、石油業界等が行う訓練については、相互に密接な連携を図って実施すること。

訓練の実施に当たっては、船艇、航空機及び排出油防除資材等の実働を伴わず、関係主要メンバーが集い、対応計画と運用手続にのっとり、対応活動を演じ、及び討議する机上訓練についても積極的に取り組むこと。

大規模な排出油事故あるいは排出油事故の発生場所によっては、2以上の排出油防除計画を定める海域に油汚染が広がることが想定されるため、海域ごとの排出油防除計画が相互に、かつ、有機的に連携が図られるように運用されるよう、広域的な訓練についても取り組むこと。

さらに、運輸技術審議会報告書及び即応体制検討報告書においても、防除作業に従事する人材の育成を図るため、官公民の連携による外洋・荒天下等一定の条件を想定した総合的な訓練の実施を検討するよう求めている。

今回、10管区本部及び44保安部署（36保安部及び8保安署）における流出油の防除に関する防災訓練（机上訓練を含む。以下同じ。）について、平成11年4月から13年11月までの間（以下本項目において「調査対象期間」という。）における実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

管区本部等における排出油の防除に関する防災訓練としては、当該管区本部等が主催するもののほか、海防法に基づき管内の排出油防除協議会が主催する訓練と、石油コンビナート等災害

防止法（昭和50年法律第84号）に基づき都道府県に置かれた石油コンビナート防災本部等が主催する石油コンビナート防災訓練等に参加して行っているものがある。また、保安部署の中には、管区本部が主催する訓練に参加しているものもみられる。これらの訓練は、いずれも、関係機関による合同訓練の形式が採られている。

しかし、管区本部等の中には、調査対象期間中これらの防災訓練を毎年1回以上実施しているもの（5管区本部及び23保安部署）がある一方で、調査対象期間中の実施回数が1回以下であるものが16管区本部等（3管区本部及び13保安部署）あり、これらの中には、全く訓練を実施していないものが2管区本部等（1管区本部及び1保安署）あるなど、排出油の防除に関する防災訓練の実施が低調なものがある。

保安部署が実施している排出油の防除に関する防災訓練の中には、（ ）油等流出事故発生時に防除のために出動することが予想される漁業関係者（漁業協同組合等）が参加していない事例、（ ）排出油防除協議会が行った訓練において、船舶の操縦等の技術不足から、オイルフェンス展張訓練（U字型展張）がうまくできなかつたという参加者の認識があるにもかかわらず、翌年の訓練種目からこれを除外している事例など、防災訓練の実施内容を充実させる必要のあるものがある。

また、調査した10管区本部のうち9管区本部においては、管区本部又は広域的な排出油防除協議会が主催する防災訓練に管内の保安部署を参加させ、広域的な海域に被害を及ぼす油流出事故に対する訓練を実施しているが、1管区本部においては、このような防災訓練を実施していない。

管区本部等の連携が必要となる防災訓練の実施状況をみると、次のような状況となっている。

複数の排出油防除計画の海域に油汚染が広がることを想定した防災訓練については、全国の計16海域のうち、第四管区

本部が実施した伊勢湾と東海西部沿岸海域の間、第六管区本部が実施した瀬戸内海東部海域と瀬戸内海中部海域の間並びに徳山保安部及び門司保安部が合同で実施した瀬戸内海中部海域と瀬戸内海西部海域の間（計5海域）を除いて実施されていない。

外洋を想定した防災訓練については、外国との合同訓練を実施したことのある第一管区本部及び第七管区本部を除き、実施している例はない。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、関係機関等と連携し、排出油の防除を的確に実施するため、次の措置を講ずる必要がある。

それぞれの管区本部等において、排出油の防除に関する防災訓練を、毎年1回以上実施すること。

防災訓練の内容について、毎年の実施結果を踏まえ充実を図ること。

その際、関係管区本部等が連携して実施することを含めた複数の排出油防除計画の海域にまたがる広域的な被害を及ぼす油流出事故への対応に係る内容及び外洋での油流出事故への対応等に係る内容を組み入れて実施すること。

#### (5) 油以外の危険物流出災害への対応体制の確立

防災基本計画では、船舶からの危険物等の大量流出等による著しい海洋汚染の発生を海上災害の一つとして位置付け、油以外の危険物の流出についても、予防及び応急対策の対象としている。具体的には、（ ）国及び地方公共団体は、危険物等が大量に流出した場合に備えて、防除活動及び避難誘導活動を行うための体制の整備に努めること、（ ）国、公共機関、地方公共団体等は、それぞれの機関の実情を踏まえ、必要に応じ応急活動のためのマニュアルを作成することとされている。海上保安庁は、これに基づき、

その防災業務計画において、地域の実情に応じ具体的な防災業務の実施内容を明記した災害応急マニュアルを作成することとしている。

油以外の危険物のうち特定の有害液体物質については、海防法により、油と同様に海洋への排出が規制され、 ) 排出原因者は海洋の汚染の防止のため必要な措置を講ずること、 ) 海上保安庁及び関係行政機関は、必要に応じ防除活動を行うこと等が求められている。他方、これら油以外の特定の有害液体物質について、排出油防除計画に類するものは作成されておらず、また、排出油防除協議会のような関係機関による連携の体制等についても規定されていない。

海上保安庁は、海上保安業務遂行計画において、 ) 有害液体物質流出事故が発生した場合、迅速・的確に対応することにより被害の局限を図るために、平時から実践的な訓練、資機材の整備、各種研究調査等を実施するとともに、関係機関との連携強化を図る必要がある、 ) 有害液体物質は、物質の種類が多く、性状及び取扱いも多岐にわたることから、これらを輸送する船舶の海難等により排出事故が発生した場合には、それぞれの物質に応じた適切な防除措置を講じる必要があるとして、有害液体物質全般について適切な防除を実施し得る体制を確立する必要性を掲げている。

今回、海上保安庁、10管区本部及び44保安部署（36保安部及び8保安署）における油以外の危険物のうち有害液体物質の流出事故への対応状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

管区本部等においては、有害液体物質の流出事故が発生した場合、その都度、船舶所有者等から流出物質の種類を把握し、必要に応じ海上保安庁本庁等に防除方法等を確認した上で事故の処理を行うこととしている。

しかし、管区本部等において、有害液体物質の防除を迅速か

つ的確に実施するため、有害液体物質に係る防除マニュアル等を作成し、これに基づき防除を行っているものはない。

海上保安庁は、平成12年度から3か年計画で、有害液体物質の防除手法に関する調査研究に着手している。同庁では、この調査研究結果を基に、今後、 ) 有害液体物質データベースの作成、 ) 有害液体物質防除マニュアルの策定、 ) 有害液体物質防除資機材の整備を行うこととしており、有害液体物質に係る有効な防除体制の早期確立に向けて計画的な取組を推進していくことが重要な課題となっている。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、油以外の危険物流出災害への対応体制を確立する観点から、有害液体物質に係るデータベースの作成を急ぐとともに、有害液体物質防除マニュアルの策定及び有害液体物質防除資機材の整備を計画的に推進する必要がある。

### 3 海上災害防止センターの業務の的確な実施

海上災害防止センター（以下「センター」という。）は、海防法に基づき、海上災害の発生及び拡大の防止のための措置を実施する業務を行うとともに、この措置のために必要な船舶、機械器具及び資材の保有、海上災害のための措置に関する訓練等の業務(注)を実施するため、昭和51年に運輸大臣の認可を受けて設立された認可法人である。

（注）平成7年に海上災害の防止に関する国際協力の推進等の業務が追加されている。

センターの資本金は、政府出資金3億2,700万円及び政府以外の者からの出資金1億6,300万円の計4億9,000万円となっている。この資本金は、政府以外の者からの出せん金6億5,300万円と合わせて、海防法第42条の40第1項の規定に基づき、センターが行う海上防災業務のための基金に充てられている。

センターの平成13年度の収入総額は約33億円であり、上記の基金の運用益（約3,000万円）、民間からの助成金（消防船の建造等及び調査研究事業について約2億円）、国からの補助金等（海上防災訓練に係る国際協力推進事業についての委託金として約2,000万円）及び自己収入等（約30億円）により賄われている。

センターの組織は、総務部、防災部及び機材部の3部並びに防災訓練所で構成される本部のほか、函館市、神戸市、佐世保市及び鹿児島市に置かれた計4支所により構成されている。

センターを含む特殊法人等については、特殊法人等改革基本法(平成13年法律第58号)等に基づき改革が進められている。その中では、単に法人の組織形態(「器」)の見直しにとどまらず、「中身」である特殊法人等の事業の徹底した見直しが極めて重要であるとの認識の下、組織形態・事業の見直しが行われ、「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)が策定された。センターについては、同計画において組織形態を独立行政法人とすること等が定められており、これを受け、センターの設立根拠法である海防法が改正され、

平成15年10月1日に独立行政法人海上災害防止センターの設立が予定されている。

( 契約防災措置実施者 )

センターは、海防法第42条の36第1号及び第2号に基づき、 ) 海上保安庁長官の指示により排出された特定油の防除のための措置を実施すること、 ) 船舶所有者等の委託により排出油の防除等のための措置を実施することとされている。

センターは、これらの業務を実施するため、海上災害防止センター業務方法書(昭和52年1月7日運輸大臣認可。平成10年6月19日最終変更)第4条に基づき、排出油等の防除措置を実施する能力を有すると認められる者との間で、センターの指示に基づき当該者が排出油等の防除措置を実施することを内容とする契約(以下「排出油防除措置実施契約」という。)をあらかじめ締結することとしている。

排出油防除措置実施契約においては、センターは、契約を締結した相手(以下「契約防災措置実施者」という。)に対し、作業を行う場所並びに必要な船艇、人員及び資機材を明らかにして、作業の実施を指示するとともに、契約防災措置実施者は、センターから指示を受けたときには、直ちに必要な船艇、人員及び資機材を調達し、作業を実施することとされている(注)。

(注) 契約防災措置実施者は、センターの指示を受けて排出油等防除のための作業を実施した場合にセンターから防除費用の支払いを受けるほかは、無償となっている。

( 支所業務 )

センターの支所の業務については、海防法第42条の36第1号から第9号までの各号に規定されたセンターの各業務に対応する形で、センターの内部規定「支所業務について」(平成6年8月17日付け海防総第65号会長決定)において定められている。例示すると、以下のとおりである。

支所の管轄区域内(以下「支所管内」という。)で発生した排出油事案の防除措置(海上保安庁長官の指示によるもの)の実施及



び当該措置に要した費用の算定に関する業務

支所管内で発生した排出油等事案に対応する措置（船舶所有者等の委託によるもの）の実施及び当該措置に要した費用の算定に関する業務

支所所在地の資材備付基地の業務並びに支所管内の資材備付基地に対する指導、調査及び連絡の業務

本部からの指示に基づく業務及び国家石油備蓄会社からの受託業務(注)に関する業務

（注）国家石油備蓄基地では、海上保安庁の指導により、タンカーの入出港による事故対応として防災基地を設けており、現在、函館港、佐世保港及び鹿児島港に防災資機材を搭載した防災<sup>はしげ</sup>を配備し、これらの管理・運用をセンターに委託している。

今回、センターの業務に関し、契約防災措置実施者の配置状況等、センターの支所の業務実施状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

契約防災措置実施者の配置及び排出油防除措置実施契約の周知の状況は、次のとおりである。

センターは、ナホトカ号海難・流出油災害の教訓等を踏まえ、外洋における大規模流出油事故への対応体制を強化するため、平成12年4月、新たに、外洋の油防除作業に有効な装置を運用し、又は大量の機材、作業員等を動員することが可能なサルベージ、海洋土木関係等の12事業者と排出油防除措置実施契約を締結している。また、平成9年12月以降、港単位での防災措置を行う契約防災措置実施者を6港に各1事業者増置するなどの見直しを行っており、その結果、14年8月現在、全国の主な港85港において、計146事業者と排出油防除措置実施契約を締結している。

契約防災措置実施者の配置については、油等流出事故の発生状況、油等を積載する船舶の入港状況とそれら船舶による油の荷役状況等港における油等に関する各種の状況を多角的な観点

から検討するとともに、契約防災措置実施者となり得る能力を持つ者の有無、平時においては無償を前提としていることによる契約防災措置実施者の負担等についても十分勘案して行うことが必要となっている。

）油等流出事故の発生が直ちに契約防災措置実施者の出動につながるとは一概に言えない(注)が、油による海洋汚染事故の海域別発生件数は、平成4年から13年までの10年間における1年当たり平均でみると、伊勢湾が14.5件、大阪湾が22.0件等と少なく、瀬戸内海が72.0件、東京湾が68.2件等と多くなっており、海域により事故の発生状況に差異がある。

(注) 排出油の防除については、一義的に防除措置義務者である船舶所有者等において措置されるべきものであるが、船舶所有者等が必要な措置を講じていない場合等における海上保安庁長官の指示又は船舶所有者等が必要な防除能力を有していない場合等におけるこれらの者からの委託に基づいて、センターが防除等を行う場合があり、その際、センターの指示により契約防災措置実施者が出動することになる。

）港単位での防災措置を行う契約防災措置実施者について、大型船舶や外国船舶が常時出入する港である港則法に基づく特定港における配置状況をみると、平成14年8月現在、特定港86港中67港に134事業者が配置されているが、未配置となっている19港の中には、油等を積載する船舶の入港とそれら船舶による油の荷役が行われている港(18港)がある。

海洋汚染事故の発生時に迅速かつ適切な防災対応措置を講ずるためには、契約防災措置実施者がセンターと締結した契約の内容を十分に理解し、職員にその内容を徹底しておくことが必要である。また、センターでは、契約防災措置実施者が排出油防除作業に従事するための船艇、資機材等の状況を的確に把握しておくことが必要である。

このため、センターでは、2年ごとに契約防災措置実施者に対して資機材等の保有に係る調査を行うとともに、排出油防除措置実施契約において、契約締結時(更新時を含む。)に登録

している船艇、資機材等に変更が生じたときは、その都度、速やかに変更した事項を届け出ることとしている。

しかし、調査した契約防災措置実施者41事業者の中には、契約内容の認識が十分でないこと等から、登録した資機材等が減少等しているにもかかわらず、変更の届出を行っていないものが4事業者ある。

センターの支所の業務の実施状況は、次のとおりである。

センターでは、従前、神戸支所に嘱託職員1人を配置して情報収集業務に当たらせていたが、調査した平成11年度から13年度までの間、特段の業務実績はみられない。平成14年4月からは嘱託職員を配置せず、支所業務は休止されている。

函館、佐世保及び鹿児島支所には、正職員である支所長3人のほか、3支所計で嘱託職員8人（平成14年3月現在。1支所当たり2人又は4人）が配置されている。

）内部規定に基づく支所の業務のうち、センターの中心的な業務である排出油の防除措置等の業務については、平成11年度から13年度までの間、3支所の管内において海上保安庁長官の指示による排出油事案の防除措置又は船舶所有者等からの委託による排出油等事案に対応する措置に該当する事案はなく、業務の実績はない(注)。

なお、資材備付基地に対する指導、調査、連絡等の業務については、資機材等の保守管理業務を本部が直接事業者に委託しており、支所では実施していない。

(注)平成14年度に、鹿児島支所では、貨物船の乗揚げ油流出事故の際に船主側からの委託を受け、支所長がセンター本部職員とともに防除作業に参加している。

）3支所においては、上記のほか、国家石油備蓄会社からの受託業務として、国家石油備蓄会社が共同で保有する防災艇の管理及び防災艇を利用した海上防災訓練の業務を実施している。なお、海上防災訓練の業務のうち、オイルフェンスの

展張・油回収装置の運用等に係る作業及び防災艇の曳航業務は、センター本部が契約した作業員及び船会社がそれぞれ実施している。

センターに当該業務を委託している国家石油備蓄会社については、特殊法人等整理合理化計画において、石油の国家備蓄を国の直轄事業として行うとともに、「現行の国家石油備蓄会社（８社）を廃止し、国家石油備蓄基地操業に係る具体的な業務は純民間企業に委託する」とされている。既に関連の法律が成立し、平成15年度に国家石油備蓄会社の廃止、民間操業サービス会社の設立が予定されており、現在、今後の防災体制の在り方について、関係機関による検討が行われている。

したがって、国土交通省（海上保安庁）は、センターによる油等流出事故発生時における迅速かつ的確な対応の実施及び効率的・合理的なセンターの組織体制の確立を図る観点から、センターに対し、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

油等流出事故の発生状況、油等を積載する船舶の入港とそれら船舶による油の荷役の状況等を勘案し、契約防災措置実施者の適正配置について検討するとともに、契約防災措置実施者に対し契約内容を周知徹底すること。

支所における業務実態を踏まえ、支所の廃止を含めた合理的な業務実施体制の確立を図ること。

〔当省の調査を契機として改善措置がとられた事項〕

### 大型浚渫兼油回収船の出動の迅速化

大型油回収船は、平成14年9月現在、中部、九州及び北陸の3地方整備局（名古屋港、北九州港及び新潟港）に各1隻が配備されている。

防災基本計画では、「国土交通省は、油流出事故が発生した場合、要請等を受けて、油回収船を出動させ、防除活動を行うものとする」と規定されている。このような要請は、大規模な油流出事故が発生し、緊急に防除措置を実施する必要がある場合に行われることから、大型油回収船は迅速に出動することが必要となっている。

今回、地方整備局について、大型油回収船の出動に係る手続の状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

大型油回収船が、管区本部からの防除措置の要請に基づき出動した実績は、平成9年から14年までの間において4件ある。

これら4件の中には、管区本部から大型油回収船による防除措置の要請が行われた後、要請を受けた地方整備局と国土交通省本省港湾局及び大型油回収船を保有する地方整備局との間の事前の協議（大型油回収船の乗組員等の職員を要請を受けた地方整備局に併任する手続等）に時間を要し、要請を受けた地方整備局から大型油回収船を保有する地方整備局に対して出動の要請を行うまでに約19時間を要した事例がある。

他方、油等流出事故発生時に全国規模で派遣され、油等の防除措置等を行うために、第三管区海上保安本部（横浜市）に置かれている機動防除隊については、機動防除隊業務規則（平成7年3月31日海上保安庁訓令第10号）により派遣先の管区本部長等の指揮を受けるものとされており、職員を派遣先に併任する手続等を行うことなく、機動的に油防除の業務に従事する体制が確保されている。

また、上記の事例においては、大型油回収船を保有する地方整備局に対して出動の要請が行われてから同船が出動するまでに更

に6時間を要している。

これに関して、大型油回収船「清龍丸」及び「海翔丸」をそれぞれ保有する中部地方整備局及び九州地方整備局における大型油回収船の出動までの手順等についてみると、大型油回収船の出動の要請を受けてから出動するまでの手順は定められておらず、管区本部からの要請の都度、大型油回収船が所属する港湾空港工事事務所等の所長が出動の準備の判断・指示を行っている。

これらについて、国土交通省では、今回の当省による調査を契機として、次のとおり見直しを図っている。

大型油回収船の出動に係る手続等について見直しを行い、本省港湾局から大型油回収船を保有する地方整備局に対して直接出動の要請ができる仕組みとするとともに、大型油回収船の乗組員等の職員を要請を受けた地方整備局に併任する手続を要しないこととした。これらの見直し結果は、「所属以外の浚渫兼油回収船等を使用して行う排出油による海洋汚染防除業務を実施する場合の手続き等について」(平成14年12月19日付け国港環第81号港湾局環境・技術課長通知)等により、地方整備局港湾空港部長等に通知されている。

本省港湾局において、平成15年2月に大型油回収船の出動準備等に係る手順を作成し、大型油回収船「白山」、「清龍丸」及び「海翔丸」をそれぞれ保有する北陸地方整備局、中部地方整備局及び九州地方整備局に通知している。これを受けて、これら3地方整備局では、大型油回収船が所属する北陸地方整備局新潟港湾空港技術調査事務所、中部地方整備局名古屋港湾空港工事事務所及び九州地方整備局関門航路工事事務所並びにそれぞれの大型油回収船に出動準備手順書を備え付けている。

今後、これらの見直しの結果を踏まえ、油流出事故の発生時において大型油回収船の迅速な出動の確保を徹底することが重要である。