

船舶の避難場所に関する研究
—非常災害対策本部の調整・指示—

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-05-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山地, 哲也, YAMAJI, Tetsuya メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000194

【研究ノート】

船舶の避難場所に関する研究
ー非常災害対策本部の調整・指示ー

Study on Issues Relating to Places of Refuge for Ships
ーCoordination and Direction by HQs for Extraordinary Disasterー

山地 哲也

Tetsuya YAMAJI

〔目次〕

- 1 はじめに
- 2 避難場所に関連する事例
- 3 避難場所への船体収容に関連する法令
- 4 非常災害対策本部の権能
- 5 大型タンカー事故等に対する非常災害対策本部の対応
- 6 検討：避難場所への船体収容に係る非常災害対策本部の調整・指示
- 7 おわりに

1 はじめに

かつて藤岡は、「大型タンカーによる巨大油濁事故が発生し、わが国の沿岸海域が著しく汚染されるようなことがあるとすれば、これは間違いなく災害対策基本法にいう災害である」と説く¹⁾。

タンカー事故等に対応するための主要方策は、早期に船体を沿岸の平穏海域に移動・収容し、この海域で積荷である油及び燃料油を他船等に移送し、油流出を防止することである。この船体を収容し所要のオペレーションを行う水域、場所のことを船舶の「避難場所」(Place of Refuge)と称している。船体の避難場所への収容については、大規模油濁損害等を防止するために、一般論としてはその必要性を認める傾向にある。し

かしながら、避難場所の候補域は当初の事故発生場所ではないことも多く、船体の移動、収容により新たな油等の流出の可能性があることから、実際の船舶事故の発生に際しては地元自治体、漁業団体、環境保護団体等を巻き込み、船体収容の是非を巡って政治的問題を惹起し、関係機関はその判断及び対応を巡り混乱する可能性がある。近年、船体の避難場所への収容について沿岸国の当局が拒否し、結果的に大規模油濁損害を発生した事案として1999年12月のフランスのブルターニュ沖合で発生したタンカーERIKA号事故、2002年11月のスペインのガルシア沖合で発生したタンカーPRESTIGE号事故がある。また、油流出には至らなかったものの船体収容が拒否されたものとしては、2000年12月に地中海で発生したタンカーCASTOR号事案がある。

船体の避難場所への収容を必要とするような事案において、関係者の様々な利害が交錯する環境下、これを調整し、現実には発生している、あるいは、発生する可能性のある油濁損害を極小化するためには、国家的見地から所要の調整、指示権限をもった対応が必要と考える。

本稿では冒頭の藤岡の意見を一步具現化し、「大型タンカー等による巨大油濁事故が発生し、わが国の沿岸海域が著しく汚染されるようなことがあるとすれば、これは間違いなく災害対策基本法にいう災害であり、政府に『非常災害対策本部』を設置し、災害の極小化のために船体の避難場所への収容の是非については同本部が調整、指示権限を発揮することにより対応すべきである」との主張を行うこととする。

本稿は、以下の構成で展開する。2において近年発生したタンカー事故等を紹介し、避難場所への収容が求められる場合には関係者、関係団体の利害、判断が競合する状況を概観する。3では我が国で同様の事案が発生した際、関係機関がそれぞれの立場において船体収容の是非を判断するために根拠とする法令を列記する。4においては、非常災害対策本部の設置根拠となる災害対策基本法についてその概要を述べる。5では我が国で災害対策基本法に基づく非常災害対策本部の設置状況、海上災害事案に係る同本部の設置例を紹介する。6ではこれまでの記述を踏まえ、避難場所への船体収容に係る非常災害対策本部の調整及び指示の機能につい

て検討を行う。

2 避難場所に関連する事例

- (1) 他国周辺海域において発生した船舶事故において船体の避難場所への収容を必要とした最近の事例は次のとおりである。

① ERIKA号事故

タンカーERIKA号(37,282DWT、マルタ船籍)は、1999年12月8日フランスのダンケルク港にて重油約31,000トンを積載してイタリアのリボルノ港に向け出港した。2日後の12月10日、英仏海峡を抜けてフランスのビスケー湾にさしかかったが、この頃から海象状況が悪化し常に甲板に青波が打ち上げるようになった。翌日11日には荒天を避けるため、180度反転したが、この時甲板上に亀裂が発見された。その後、避難のため、フランスのサンナザール港に向けるが、その頃には風力8～9、波高は6～7mとなっていた。12月12日、フランスのブルターニュ沖で船体は2つに折損した。乗組員は本船上に残った船長以下5名と救命ボートで先に脱出した21名全員がヘリコプターにより救出された。船体が折損する前に船長がフランスの港に対して避難すべく許可を求めたが拒否された。2つに折損した船体のうち、前部は12日深夜から13日未明にかけて沈没、また、外洋タグボートにより曳航中であった船体後部は13日に沈没した。この事故で約14,000トンの重油が流出した。この重油は観光地として、また、カキやムール貝の養殖、そして海鳥の越冬地としても有名なブルターニュの400kmに及ぶ海岸に大規模な汚染をもたらした。

② CASTOR 号事故

タンカーCASTOR 号(30,068DWT、キプロス船籍)は、2000年12月、積荷としてガソリン約30,000トンを積載し、黒海から地中海を航海中、荒天下の西部地中海モロッコ沖合において、メインデッキに亀裂を発生し、船体が爆発する危険が生じた。CASTOR 号は、ロイズ海難救助契約標準書式(LOF)によるサルベージ契約に基づき、救助船を手配し、サルバー(Tsavliris)により曳航された。船体亀裂は深

刻であることが判明し、サルバーは CASTOR 号を修理のため入港させる前に船体に生じる応力を軽減するために積荷油のガソリンを移送することを決断し、積荷油移送作業を行うために地中海沿岸 8 カ国の当局に対し、閉鎖海域への入港を認めるよう要請したが、いずれも拒否された。地中海沿岸国は CASTOR 号の入域を認めなかったため、1 ヶ月以上の長期にわたり地中海を漂流した後、サルバーは CASTOR 号を西部地中海から 2,000 マイル曳航し、翌年 2 月、公海上での船舶間の積荷油移送作業を実施することを余儀なくされ、積荷油移送作業を完了した。

③ PRESTIGE 号事故

タンカーPRESTIGE 号(42,820DWT、バハマ船籍)は、積荷として 77,000 トンの重質燃料油を積載し、ラトビアの Ventspils からシンガポールに向け航海中、荒天下のスペイン Cape Finisterre 沖 30 マイルの海域において船体に損傷を生じた。PRESTIGE 号は、2002 年 11 月 14 日、サルベージ船舶が最初のタグラインを確保するまでに沿岸 5 マイルの海域まで漂流していた。サルバーはスペイン当局に対し、避難のための閉鎖海域への入域を要請したが当局はこれを拒否し、別途、PRESTIGE 号を沖合に曳航する旨の指示を発した。その後、気象条件は悪化し、船体は 2 つに折損、スペインの Vigo 西方 170 マイルの海域(水深約 3,500m)に沈没し、積荷油の大半が船体から流出した。800km に及ぶスペイン西岸(270 カ所の海岸を含む)が流出油に汚染され、この流出油はポルトガル水域にも達した。汚染水域は漁業活動が盛んな海域であり、スペイン政府は漁業活動を禁止した。

④ MSC NAPOLI 号事故²⁾

コンテナ船MSC NAPOLI号(53,409GT、4,688TEU、英国船籍)は、2007年1月18日、ベルギーからポルトガルに向けコンテナ約2,400個を積載し、英国南西部The Lizard南約40マイル沖を航行中、波高12m、秒速36mの風という悪天候の中で機関室及び居住区前方の船体両側面に亀裂を生じ、機関室の浸水、船体が傾斜する事故が発生した。

海難救助契約についてはオランダSMIT Salvage BVがロイズ海難救助契約標準書式(LOF)により締結した。事故は英国及びフランスの間にある英国海峡で発生し、発生位置は英国海峡のフランス側であったが、フランス側に避難場所となり得る適当な水域は存在しないことが判明した。このため英国南部沿岸海域の避難場所にMSC NAPOLI号の船体を曳航し、コンテナ、燃料油などの移送を行うことが環境に対する影響が最も少ないとの方針の下、英国側のSOSREP³⁾が主導的役割を果たすこととなった。SOSREPは、当初、船舶の避難場所として英国南部沿岸水域のPortland HarbourにMSC NAPOLI号を曳航することを計画、実行したものの、1月20日早朝、船体両側面の亀裂がさらに進行し、船尾が水中に没し始めたため、MSC NAPOLI号のPortland Harbourへの曳航を断念、中止した。また、船体折損の可能性が生じてきたため、船体の折損を防止し、船体を一体のままの状態に保つことを最優先事項として作業を進めることとした。SOSREPは、サルベージ作業を成功させるための唯一の実行可能な選択肢は、船体を浅所海域に搁座させることであると判断し、環境団体等の反対を認識しながらも、Lyme Bayの平穏海域(環境保護海域、世界遺産登録地)にMSC NAPOLI号を搁座させることを決定、実行し、残存燃料油(2,600トン)などの抜き取り、コンテナの移送作業を行った。

⑤ STOLT VALOR 号事故

ケミカルタンカーSTOLT VALOR 号(25,268DWT、15,732GT、リベリア船籍)は、2012年3月15日、サウジアラビアのJubailからバーレーンのSitraに向け航行中、サウジアラビアのRas Abu Ali沖合約50マイルの海域でタンククリーニング実施中に爆発及び火災が発生した。積荷は可燃性物質のMTBE(Methyl Tertiary Butyl Ether)及びIBAL(Isobutyraldehyde)であった。STOLT VALOR号の船舶所有者は直ちにSMIT社(オランダ)及び地元のSaudi Aramco社とロイズ海難救助契約標準書式(LOF)によりサルベージ契約を締結した。消火作業により3月22日、火災は鎮火し、流出した貨物は

火災で消費されたと報告されている。燃料油は海上に流出していない。その後、4月1日に燃料油、4月29日までに残存貨物、潤滑油、塗料及びその他の環境に危険を及ぼす物質の除去が実施された。船体折損の可能性もあったものの、沿岸国の避難場所への入域が認められなかったことから、これらの作業は沖合の海上において行われている。避難場所への入域要請は、3月21日、4月2日、5月4日の3回にわたり、船舶所有者及びサルベージ会社から沿岸国に対し行われたが、バーレーンの ASRY(Arab Shipbuilding and Repair Yard)への航行が承認されたのは6月25日であった。湾岸海洋環境保護機構(ROPME:Regional Organization for the Protection of the Marine Environment)及び海上緊急事案相互援助センター(MEMAC: Marine Emergency Mutual Aid Centre)⁴⁾は、「STOLT VALOR 号事故は ROPME 海域の海洋環境全体に深刻な脅威をもたらした。この海域は海洋生息域、環境敏感水域であり、淡水化施設、電力、精製施設等の取水口が設置されている。また、人の健康、天然資源についても懸念があり、タンカーに積載されていた化学物質の性状からその地域の壊滅的な経済的災害に発展する可能性もあった。MTBE は、海底に浸透し、水の層に達する可能性もあり、こうした場合には非常に危険である」との立場を示し、避難場所への収容について慎重な態度を示していた。

⑥ MSC FLAMINIA 号事故

コンテナ船 MSC FLAMINIA 号(85,823DWT、75,590 GT、6,750TEU、ドイツ船籍)は、2012年7月14日、米国の Charleston から英国の Felixstowe 及びベルギーの Antwerp を経由してドイツ Bremerhaven に向け航行中、大西洋の中央部で火災、爆発事故を起こした。乗組員等は、爆発の後に退船し、付近を航行していたタンカー DS Crown 号に救助されている。この事故で乗組員1名が死亡し、1名が行方不明となった(その後、負傷していた乗組員1名が死亡)。サルベージ会社 SMIT 社等により消火活動が行われ、火災は鎮火したものの、避難場所として船体の受入国が決まらず、タグボー

トに曳航されたまま英国海峡西側において待機を余儀なくされていた。8月20日に MSC FLAMINIA 号の船籍国であるドイツが受け入れることで調整されたが、同国向け航行の際に通航することとなる英国海峡航行に伴う安全確認(同海峡沿岸国として、英国、フランス、オランダ等が関与)にも日数を要し、英国海峡の航行を開始したのが9月2日、ドイツに入港したのが9月9日であった。

- (2) 上記(1)の各事例から船舶事故が発生した際、積荷油等の移送のためには、総体的に船側及びサルバー側は避難場所への船体収容を求めるのに対し、沿岸国側においては環境保護等の観点から収容に消極的、否定的な対応をとる傾向にある。また、船体収容を拒否、あるいは、収容の調整に長期間を要し、場合によっては状況が悪化することにより、船体が折損、沈没し、積荷油の大量流出による大規模油濁損害が発生している。

3 避難場所への船体収容に関連する法令

- (1) 日本周辺海域で船舶事故が発生し、船体の避難場所への収容が求められる場合にも、上記 2(1)に示した他国周辺海域で発生した事例と同様に、関係機関の判断、利害関係者が代表する利益の相違により、対応が混乱し、また、その調整にも時間を要することが予想される。事故発生の際、船体収容の候補となる避難場所は当初の事故発生位置とは異なり、距離も離れている場合もある。船体の移動、収容により新たな油流出の可能性があることから、船体収容の是非を巡って政治的問題を惹起し、その判断及び対応が混乱する可能性がある。
- (2) 我が国において、関係機関が船体の避難場所への収容の是非を判断し、必要に応じ介入する際の根拠法令として、次のものが考えられる。
- ① 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(以下、「海防法」という)
- 1) 海上保安庁長官は、船舶所有者等に対し、排出油等防除措置を命令(海防法第39条第3項)
 - 2) 海上保安庁長官は、船舶の衝突等の海難が発生した場合におい

て、当該船舶からの大量の油等の排出のおそれがあり、緊急にこれを防止する必要があると認めるときは、船舶所有者等に対し、排出のおそれがある油等の抜取りその他当該大量の油等の排出の防止のため必要な措置を命令(海防法第 39 条第 5 項)

3) 権限委任

上記 1)、2)の海上保安庁長官の権限は、管区海上保安本部長、海上保安(監)部長、海上保安航空基地長も行使可能(海防法第 53 条第 1 項、海防法施行規則第 41 条第 7 項、第 9 項)

② 海上交通安全法(以下、「海交法」という)

1) 航路又はその周辺の海域において作業をしようとする者は海上保安庁長官の許可を必要とし(海交法第 30 条第 1 項第 1 号)、海上保安庁長官は次のいずれかに該当するときは許可(海交法第 30 条第 2 項第 1 号、第 3 号)

(a) 船舶交通の妨害となるおそれがなし

(b) 災害の復旧その他公益上必要やむを得ず、かつ、一時的に行われるもの

2) 航路及びその周辺の海域以外の海域において作業をしようとする者は海上保安庁長官への届出を必要とし(海交法第 31 条第 1 項第 1 号)、海上保安庁長官は船舶交通に危険を及ぼすおそれがあると認められるときは、船舶交通の危険を防止するため必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置をとるべきことを命令(海交法第 31 条第 2 項第 1 号)

3) 海上保安庁長官は、海難により船舶交通の危険が生じ又は生ずるおそれがある船舶について、その船長が船舶交通の危険を防止するため必要な応急の措置をとらなかったとき又は船長がとった措置のみによっては船舶交通の危険を防止することが困難であると認めるときは、船舶交通の危険の原因となっている船舶の所有者等に対し、当該船舶の除去その他船舶交通の危険を防止するため必要な措置の実施を命令(海交法第 33 条第 1 項、第 3 項)

4) 権限委任

- (a) 上記 1)、2)の海上保安庁長官の権限は管区海上保安本部長に委任(海交法第 37 条第 1 項、同法施行規則第 32 条第 2 項)
 - (b) 上記 3)の海上保安庁長官の権限は管区海上保安本部長に委任(海交法第 37 条第 1 項、同法施行規則第 32 条第 3 項)
 - (c) 上記(b)の管区海上保安本部長の権限は海上保安(監)部長、海上保安航空基地長に委任(海交法第 37 条第 1 項、第 2 項、同法施行規則第 32 条第 5 項第 3 号)
- ③ 港則法
- 1) 船舶は、特定港において危険物の積込、積替又は荷卸をするには、港長の許可が必要(港則法第 23 条)
 - 2) 特定港内又は特定港の境界附近で工事又は作業をしようとする者は、港長の許可が必要(港則法第 31 条)
- ④ 港湾法
- 1) 港務局は、水域施設の使用に関し必要な規制を実施(港湾法第 12 条第 1 項第 4 号の 2)
 - 2) 港湾管理者としての地方公共団体の業務は、港湾法第 12 条を準用(港湾法第 34 条)
- ⑤ 港湾管理条例(例：東京都港湾管理条例)
- 1) 知事は、船舶が港湾施設を損傷し、又は汚損し、その他管理上支障を来すおそれがある船舶として規則で定めるものに該当する場合、港湾施設の使用を禁止(東京都港湾管理条例第 22 条第 1 項第 1 号)
 - 2) 知事は、船舶の所有者等が当該船舶の事故に基づく損害賠償その他の請求に対する義務を履行しないおそれがある者として規則で定めるものに該当する場合、港湾施設の使用を禁止(東京都港湾管理条例第 22 条第 1 項第 2 号)
 - 3) 知事は、船舶の入港により、都民の生命、身体又は財産その他都民生活の安全が害されるおそれが強く、これを防止するために他に適当な手段がないと認められる場合は、港湾の利用を禁止(東京都港湾管理条例第 22 条第 2 項)

⑥ 漁港漁場整備法

- 1) 漁港管理者は、非常災害のために急迫の必要がある場合には、必要な土地、水面、船舶又は工作物を使用(漁港漁場整備法第 36 条第 2 項第 1 号)
- 2) 1)の場合、遅滞なく、使用により現に生じた損害を補償し、又は相当の使用料を支払い(漁港漁場整備法第 24 条第 3 項)

⑦ 海岸法

- 1) 海岸保全区域内において、みだりに次の行為を禁止(海岸法第 8 条の 2 第 1 号、第 2 号、第 3 号)
 - (a) 海岸保全施設その他の施設又は工作物を損傷し、又は汚損すること
 - (b) 油その他の通常の管理行為による処理が困難なものにより海岸を汚損すること
 - (c) 自動車、船舶その他の物件で海岸管理者が指定したものを入れ、又は放置すること
- 2) 海岸管理者は、上記 1)(a)～(c)の行為の中止、移転若しくは除却(放置された物件の除却を含む)を命令(海岸法第 12 条第 1 号)

⑧ 自然公園法

- 1) 海域公園地区内においては、非常災害のために必要な応急措置として行う場合を除き、物を係留することは、国立公園にあっては環境大臣の、国定公園にあっては都道府県知事の許可を必要(自然公園法第 22 条第 3 項第 5 号)
- 2) 権限委任
環境大臣の上記 1)の権限は地方環境事務所に委任(自然公園法第 69 条、同法施行規則第 20 条第 8 号ハ)

⑨ 海上保安庁法

海上保安官は海上における犯罪が正に行われようとするのを認めた場合又は天災事変、海難、工作物の損壊、危険物の爆発等危険な事態がある場合であって、人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害が及ぶおそれがあり、かつ、急を要するときは、

次の強制的処分を実施

- 1) 船舶の進行を開始させ、停止させ、又はその出発を差し止めること
 - 2) 航路を変更させ、又は船舶を指定する場所に移動させること
 - 3) 積荷を陸揚げさせ、又はその陸揚げを制限し、若しくは禁止すること
- (3) 上記(2)の法令に規定する権限について関係機関は、それぞれの法目的に沿い行使する。ある機関が排出油等の防除の観点から船側に対し避難場所への入域を命ずることもあれば、他の機関は損傷船舶による沿岸域への油濁損害等を防止する観点から船体受け入れについては消極的、否定的な対応をすることも予想される。一例として海上保安庁が海防法に基づき排出油の防除措置の一環として船舶所有者に船体の避難場所への入域を命じ、他方、海岸管理者は海岸法を根拠として油による海岸の汚染防止の観点から船体の避難場所への入域の中止を命ずる可能性も想定される。
- (4) 廣瀬は、海域利用調整について「(筆者追加：漁業活動の調整、海上交通の整理、安全、海上公物の管理、海洋環境保全に係る)海域利用調整に係る諸法は、いわゆる縦割りであって、相互に調和のとれていない形で立法されており、そのため多方面にわたる競合を調整する機能に欠けている。(中略) 海を管理する機関が明確ではなく、そのため具体的な権利・義務の関係が設定できない結果となっている」⁹⁾旨、問題を提起する。船体の避難場所への収容対応についても、一面において海域利用に関連する問題とも位置づけられる。このため、特に大規模海上災害事案に発展する可能性があり、船体を避難場所に収容することが求められるような場合には、相互に調和のとれていない形で立法された関係法令に基づく権限行使について、国家的見地から多方面にわたる競合を調整、指示する機能が必要である。これには災害対策基本法に規定する非常災害対策本部の権限を活用することが有効と考える。

4 非常災害対策本部の権能⁶⁾

(1) 災害対策基本法の概要

災害対策基本法(以下「災対法」という)は、昭和34年の伊勢湾台風を契機として昭和36年に制定された災害対策関係法律の一般法である。この法律の制定以前においては、災害の都度、関連法律が制定され、他法律との整合性について充分考慮されないままに作用していたため、防災行政は十分な効果をあげることができなかつたとされる。災対法はこのような防災体制の不備を改め、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として制定されたものである。この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資するべく各規定を置いている。災対法の概要は、以下のとおりである。

① 災害

災対法における「災害」とは、第2条第1号において「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義する。同法施行令ではこれを受けて、災対法第2条第1号の政令に定める原因は、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする」と規定している。

② 防災活動の組織化

国、都道府県、市町村それぞれに中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議を設置することとされている。災害発生又はそのおそれがある場合には、総合的かつ有効に災害応急対策等を実施するため、都道府県又は市町村に災害対策本部を設置することとされている。非常災害発生の際には、国においても、非常災害対策本部、又は、災害が著しく異常かつ激甚な非常災害に該当する際には緊急災害対策本部を設置し、的確かつ迅速な災害応急対策の実施の

ための総合調整等を行う。

③ 計画的防災行政の実施

中央防災会議は防災基本計画⁷⁾を作成し防災に関する総合的かつ長期的な計画を定め、指定行政機関⁸⁾(海上保安庁を含む)及び指定公共機関⁹⁾が作成する防災業務計画並びに都道府県及び市町村の防災会議が作成する地域防災計画において重点をおくべき事項等を明らかにしている。指定行政機関及び指定公共機関は、防災基本計画に基づきそれぞれの防災業務計画を作成する。地方自治体においては、都道府県防災会議は防災基本計画に基づき、防災業務計画に抵触しないように、当該地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、市町村防災会議は防災基本計画に基づき、防災業務計画及び都道府県地域防災計画に抵触しないように、当該地域に係る市町村地域防災計画を作成する。このほか、指定行政機関が他の法令に基づき作成する一定の防災に係る計画(一例として、「排出油等の防除に関する計画」(以下「排出油等防除計画」という)¹⁰⁾、「油等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」(平成18年12月8日、閣議決定)(以下「国家的緊急時計画」という)¹¹⁾についても、防災基本計画及び防災業務計画と矛盾し、抵触することなく策定する。これらの過程を通じ、防災に関する計画が一体的、かつ、整合性を維持し作成、運用することを確保している。海上災害については、防災基本計画第7編に「海上災害対策編」を設け、指定行政機関及び指定公共機関はそれぞれ防災業務計画において¹²⁾、また、都道府県及び市町村もその地方防災会議においてそれぞれの地域防災計画中に必要に応じ海上災害対策について記述している。

(2) 非常災害対策本部

非常災害が発生した場合に政府が設置する非常災害対策本部については災対法第24条から第28条に関連の規定を置く。これらは、非常災害対策本部の設置の要件、手続き、組織、所掌事務、非常災害対策本部長の権限等について定める。非常災害対策本部の概要は、以下のとおりである。

① 非常災害対策本部の設置(災対法第24条)

非常災害が発生した場合においては、災害の規模その他の状況により国として総合的な災害応急対策を効果的に実施するために、特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は臨時に内閣府に非常災害対策本部を設置する。「非常災害」とは、大規模な災害であつて都道府県の段階では十分な災害対策を講ずることができないような災害をいう。具体的には、死者、行方不明者その他のり災者の数、被災家屋等、当該災害による被害の程度や災害の対応から判断する。

② 非常災害対策本部の組織(災対法第25条)

非常災害対策本部は、本部長、副本部長、本部員その他の職員で構成する。本部長は国務大臣をもって充て、その権限は別途災対法第28条で規定する。副本部長、本部員その他の職員は、指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくはその職員のうちから内閣総理大臣が任命する¹³⁾。非常災害対策本部長は、本部の事務を総括し、所部の職員(非常災害対策副本部長、本部員、その他の職員)を指揮監督する。本部長がこれらの職員を指揮監督できるのは本部の事務についてであり、各指定行政機関等の本来の権限に関する指示については災対法第28条第2項の規定による。

③ 非常災害対策本部の所掌事務(災対法第26条)

非常災害対策本部は、災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成するとともに、効果的な災害対策を推進するために、非常災害時において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関がそれぞれの防災業務計画、地域防災計画に基づいて実施する災害応急対策の間の総合調整を実施する。また、災対法第28条に規定する非常災害対策本部長の権限に属する事務を実施する。これは、非常災害対策本部長には、本部員に委任された権限(災対法第27条第1項)の行使について(総合)調整する権限(災対法第28条第1項)と、関係指定地方行政機関等に対する指示権(同条第2項)があるが、この本部長の権限に属する事務を行う。

④ 指定行政機関の長の権限の委任(災対法第27条)

非常災害対策本部が設置されたときに、本部員が応急措置を実施する場合、その都度それぞれの属する指定行政機関の長の決裁を受けていたのでは迅速かつ的確な応急対策を実施することはできない。東京を離れた災害現地に本部が設置されたときには、特にそうである。このため本規定では、指定行政機関の長の権限を災害対策本部員である当該指定行政機関の職員又は当該指定地方行政機関の長若しくはその職員に委任することができるものとし、現地における臨機の措置を可能とするものである。委任される権限の内容としては、許可、認可等の行政処分の権限、その他事実行為等が考えられる。

⑤ 非常災害対策本部長の権限(災対法第28条)

- 1) 非常災害対策本部長の指揮監督の及ぶ範囲は、本来は所部の職員についてであり(災対法第25条)、指定行政機関、地方公共団体等の本来の権限にまで及ぶものではないが、それでは非常災害時に災害応急対策が迅速かつ的確に行われ得ない場合も生じるので、本条において、限られた範囲で非常災害対策本部長に一定の権限を付与している。
- 2) 災対法第28条第1項は「非常災害対策本部長は、前条の規定により権限を委任された職員の当該非常災害対策本部の所管区域における権限の行使について調整をすることができる」旨規定する。この「調整」とは、それぞれの活動又は行為が、その目的、手段、手続、経費等の見地から相互に調和して行われるように、必要に応じた措置をとることを意味する。
- 3) 災対法第28条第2項は「非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる」旨規定する。これは、一定の要件、すなわち、非常災害対策本部の所管区域であること、災害応急対応であるこ

と、的確かつ迅速に実施するために特に必要があること及び必要な限度内であることとの要件を満たす場合に、非常災害対策本部長は、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長等に対しても指示をすることができる¹⁴⁾。この指示の内容は、関係者又は関係機関に対する作為、不作為、取消、撤回、停止、原状回復等が考えられる。

5 大型タンカー事故等に対する非常災害対策本部の対応

- (1) 平成以降、平成 25 年 3 月 31 日までの間、非常災害対策本部、緊急災害対策本部¹⁵⁾が設置された例は表-1 のとおりである¹⁶⁾。平成 9 年 1 月にタンカーナホトカ号油流出事故が発生しているが、本事故対応については、閣議口頭了解により 1 月 10 日にナホトカ号海難・流出油災害対策本部(本部長：運輸大臣、事務局：海上保安庁、対応窓口：運輸省)が運輸省に設置された¹⁷⁾。海上災害事案で災対法に基づく非常災害対策本部が設置されたのは、平成 9 年 7 月、東京湾で発生したダイヤモンドグレース号油流出事故非常災害対策本部が最初である。ナホトカ号及びダイヤモンドグレース号事故の概要は、以下のとおりである¹⁸⁾。

① ナホトカ号事故

平成 9 年 (1997 年)1 月 2 日午前 2 時 40 分頃、C 重油(燃料油)約 19,000 キロリットルを積載し、中国の上海から舟山を経てロシアのペトロパブロフスク向け荒天下を減速航行中のロシア船籍の油タンカーナホトカ号(船齢 26 年、総トン数 13,000 万トン)が、島根県隠岐島北北東約 57 海里(約 106 キロメートル(我が国領海外))付近において、強い波の直撃を船首右舷側に受け、その衝撃により 2 番両舷タンク及び 4 番中央タンクより船首部を失い、その際に積載していた C 重油の一部(約 5,000 キロリットル)が海上に流出した。船首部は、積載していた約 2,800 キロリットルの C 重油を残存したまま、折からの強風と海流により南東へ漂流し、同年 1 月 7 日に福井県三国町沿岸 250 メートル付近に着底した。一方残っ

た船尾部船体では、船首部を失ってから暫くした後主機が停止したため漂流を続け、さらに船体は左舷側に傾斜し始め、乗組員による傾斜の修正作業にも関わらず傾斜は増大し続け、同日午前7時15分から20分頃船首部を失った地点より東約40キロメートル付近で船尾部船体は沈没した。沈没した船尾部には、当時約11,200キロリットルのC重油が積載されたままであり、その一部(約1,200キロリットル)は破損した船体より湧出し続けた。

② ダイヤモンドグレース号事故

平成9年(1997年)7月2日午前10時05分頃、原油約257,000キロリットルを積載し、アラブ首長国連邦のダスアイランド港から京浜港川崎区京浜川崎シーバース向け航行中のパナマ船籍油タンカーダイヤモンドグレース号(船齢3年、総トン数147,000トン)が、神奈川県横浜市本牧沖約6キロメートル付近で浅瀬に底触し、同日午前10時45分頃抵触地点より北北西約3キロメートル付近で錨泊した。この底触により、原油を積載していた貨物油タンクのうち1番及び3番タンクが損傷し、積載していた原油の一部約1,550キロリットルが海上に流出した。しかし、流出油が揮発性の高い原油だったこと、また、天候に恵まれたこと等もあり、同年7月4日には流出油の防除・回収作業は終了した。

- (2) 平成9年6月3日、防災基本計画に海上災害、航空災害、鉄道災害、道路災害、原子力災害等の事故災害対策編が追加された。これは、平成7年の防災基本計画の修正に際し、自然災害以外の海上災害対策、原子力災害対策等について以後計画に追加することとされたこと、平成9年1月のナホトカ号事故流出油災害等の教訓を踏まえ、事故災害対策の体制についても、非常災害対策本部の設置など、総合的・体系的な体制、整備を図ること等を目的としている¹⁹⁾。現行の防災基本計画(平成24年9月6日中央防災会議決定)「第7編海上災害対策編」中、「6 国における活動体制」として非常災害対策本部について以下のとおり規定している²⁰⁾。

○ 非常災害対策本部の設置と活動体制

表-1：非常災害対策本部、緊急災害対策本部の設置状況

本部の名称	設置期間	本部長
平成 3 年(1991 年)雲仙岳噴火非常災害対策本部	H3.6.4～H8.6.4	国土庁長官
平成 5 年(1993 年)北海道南西沖地震非常災害対策本部	H5.7.13～H8.3.31	国土庁長官
平成 5 年(1993 年)8 月豪雨非常災害対策本部	H5.8.9～H6.3.15	国土庁長官
平成 7 年(1995 年)兵庫県南部地震非常災害対策本部	H7.1.17～H14.4.21	国土庁長官 ↓ 兵庫県南部対策 担当大臣 ↓ 国土庁長官 ↓ 防災担当大臣
兵庫県南部地震緊急対策本部※1	H7.1.19～H7.4.28	内閣総理大臣
平成 9 年(1997 年)ダイヤモンドグレース号油流出事故非常災害対策本部	H9.7.2～H9.7.11	運輸大臣
平成 12 年(2000 年)有珠山噴火非常災害対策本部	H12.3.31～H13.6.28	国土庁長官 ↓ 防災担当大臣
平成 12 年(2000 年)三宅島噴火及び新島・神津島近海地震非常災害対策本部	H12.8.29～H14.5.15	国土庁長官 ↓ 防災担当大臣
平成 12 年(2000 年)三宅島噴火非常災害対策本部	H14.5.16～H17.3.31	防災担当大臣
平成 16 年(2004 年)台風 23 号非常災害対策本部	H16.10.21～H19.3.31	防災担当大臣
平成 16 年(2004 年)新潟県中越地震非常災害対策本部	H16.10.24～H20.3.31	防災担当大臣
平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋地震緊急災害対策本部※2	H23.3.11～	内閣総理大臣
平成 23 年(2011 年)台風 12 号非常災害対策本部	H23.9.4～	防災担当大臣

※1 閣議決定により設置されたもので、災対法に基づくものではない。
 ※2 災対法に基づき緊急災害対策本部が設置されたのは、平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋地震緊急災害対策本部のみである。

- ・ 国は、収集された情報により大規模な被害が発生していると認められたときは、直ちに非常災害対策本部を設置するものとする。
- ・ 内閣府は、非常災害対策本部の設置方針が決定されたときは、速やかに別に定める申合せにより所要の手続を行い、非常災害対策本部の設置等を行うものとする。非常災害対策本部及びその事務局の設置場所は、原則として、国土交通省内とする。
- ・ 非常災害対策本部員(現地対策本部員を除く)は、国土交通省等指定行政機関の局長級職員で構成する。
- ・ 非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機

関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をするものとする。

- (3) 平成9年1月のナホトカ号事故流出油災害等の教訓等を踏まえた平成9年6月の防災基本計画への海上災害対策編の追加修正、その後同年7月に発生したタンカーダイヤモンドグレース号油流出事故対応における災対法に基づく非常災害対策本部の設置例により、大規模海上災害事案については、災害対策基本法に基づき政府レベルでの対応を行う枠組みは策定された。今後、同程度以上の大型タンカー事故等の海上災害事案が発生した際には、災対法に基づく非常災害対策本部を設置し、対応することが適当と考える。

6 検討：避難場所への船体収容に係る非常災害対策本部の調整・指示

- (1) 「1 はじめに」で記したように、船体の避難場所への収容を必要とするような事案において、関係者の様々な利害が交錯する環境下、これを調整し、現実には発生している、あるいは、発生する可能性のある油濁損害を極小化するためには、国家的見地から所要の調整、指示権限をもった対応が必要である。このため、「大型タンカー等による巨大油濁事故が発生し、わが国の沿岸海域が著しく汚染されるようなことがあるとすれば、これは間違いなく災害対策基本法にいう災害であり、政府に『非常災害対策本部』を設置し、災害の極小化のために船体の避難場所への収容の是非については同本部が調整、指示権限を発揮することにより対応すべき」との主張を行うのが本稿の目的である。これまでの記述を踏まえ、船体の避難場所への収容が求められるタンカー一事故等への対応において非常災害対策本部が設置される際、この非常災害対策本部(長)の権限について、以下、検討する。
- (2) 表-2 は非常災害対策本部(長)と上記 3(2)の船体の避難場所への収容に関連する法令の関係について整理したものである。
- (3) 災対法は、非常災害対策本部が設置された際の非常災害対策本部長の権限として次の事項を規定する。
- ① 非常災害対策本部長は、指定行政機関の長から災害応急対策に必要な権限の全部又は一部について委任(災対法第27条第1項)された非

表-2：非常災害対策本部長の権限と船体の避難場所への収容に関連する法令の関係

区分(災対法条項)	非常災害対策本部	船体の避難場所への収容に関連する法令
対象災害(第24条第1項) 設置権者(第25条第1項)	非常災害 内閣総理大臣	
副本部長 本部員その他の職員 (第25条第5項)	以下のうちから内閣総理大臣が任命 ① 内閣官庁の職員 ② 指定行政機関の職員 ③ 指定地方行政機関の長 ④ 指定地方行政機関の職員	
所掌事務(第26条各号)	① 災害応急対策を的確・迅速に実施するための方針の作成 ② 所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整 ③ 非常災害に際し必要な緊急の措置の実施 ④ 非常災害対策本部長の権限(第28条)に属する事務 ⑤ その他法令の規定によりその権限に属する事務	
権限委任(第27条第1項)	指定行政機関の長：非常災害対策本部が設置されたときは、災害応急対策に必要な権限の全部又は一部を当該非常災害対策本部員である当該指定行政機関の職員又は当該指定地方行政機関の長若しくはその職員に委任	[3 避難場所への船体収容に関連する法令、(2)記載の法令を列記]
本部長権限 (第28条第1項、第2項)	① 指定行政機関の長から災害応急対策に必要な権限の全部又は一部について委任された非常災害対策本部員である当該指定行政機関の職員又は当該指定地方行政機関の長若しくはその職員、当該非常災害対策本部の所管区域における権限の行使について調整	① 海防法：排油油等防除・防止措置命令 ② 海交法：作業許可申請・届出、船舶交通危険防止措置命令 ③ 港則法：危険物積込等許可申請、作業許可申請 ④ 港湾法：水域施設使用規制 ⑤ 港湾管理条例(例：東京都港湾管理条例)：港湾施設使用禁止 ⑥ 漁港漁場整備法：非常災害時の水面等の使用 ⑦ 海岸法：海岸保全区域内の汚損行為等禁止 ⑧ 海上保安法：海上保安官の強制処分
	② 当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認める場合、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対して必要な指示	

常災害対策本部員である当該指定行政機関の職員又は当該指定地方行政機関の長若しくはその職員の当該非常災害対策本部の所管区域における権限の行使について調整をすることができる(災対法第 28 条第 1 項)。

- ② 非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる(災対法第 28 条第 2 項)。

- (4) この「調整」及び「指示」について、平成 7 年の災対法改正に係る国会審議の際、政府側から次の答弁が行われている²¹⁾。

① 調整

- 1) 総合調整は、助言、要請あるいは勧告等により、双方向の意思表示を経て調整を行う手法である。
- 2) 災害対策については基本的には関係省庁が同じ方向を向いて動いているが、大規模な災害の場合にはその活動の調整を要する場合がある。
- 3) ある省庁所管の当該大臣が所管していることについて、全般的に他の分野の活動との調整ということがあり得る。この分野についてはあらかじめそれぞれの大臣に任せるというふうな整理はなかなかできない。

② 指示

- 1) 指示は一方的な意思表示による調整の手法であり、助言、要請、勧告等といった総合調整よりは強力でかつ迅速な手法である。
- 2) 指示は指揮監督とは異なる。指揮監督は上級の機関から下級の機関に対して行われ、相手方を法的に拘束する。
- 3) 指示は上下の関係にない機関相互の間の横断的な調整手法であり、指揮監督のような法的拘束力を有するものではなく、相手方の自発的な遵守を期待する。

- 4) 災害応急対策の一体性の確保が強く要請される時期において、災害応急対策推進の中心となる緊急災害対策本部長が行う指示ということについては、各指定行政機関の長においても当然に認識する。
 - 5) 各機関一体となった災害応急対策の実施のために本部長の指示が遵守されるということが通常の姿であり、指示には事実上の遵守義務を伴う。
 - 4) 非常災害対策本部長は、総合調整権限のほか、指定地方行政機関の長や地方公共団体の長など現地において活動する機関に対する指示権も持っており、通常の非常災害であれば十分これで対応できる。
- (5) 上記(4)の政府答弁のように非常災害対策本部長の災対法第 28 条第 1 項に基づく調整権限、同条第 2 項に基づく指示権限とも、その相手方に対し強制力、法的拘束力を有するものではない。しかしながら、災対法を一般法として形成する現行の災害対策の枠組みの下においては、非常災害発生時、これら非常災害対策本部長による調整又は指示により災害応急対策を一体的に行うことが期待されるとともに、これが現行法令上の限界でもある。
- (6) 非常災害発生時において、非常災害対策本部長の調整、指示権限に基づき関係機関が災害応急対策を講ずるとしても、事故発生以降の災害応急対策の統一的実効性を担保するためには、事前に災害発生時に対応について一定の共通認識を有しておくことが必要である。この点について、災対法は非常災害対策本部の所掌事務として次のように規定する。「非常災害対策本部は、所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整に関する事務を掌る」(災対法第 26 条第 2 号)。災対法において「防災計画」とは、中央防災会議が作成する「防災基本計画」、指定行政機関及び指定公共機関が作成する「防災業務計画」、都道府県及び市町村防災会議が作成する「地域防災計画」を意味する。これら

防災計画中に大型タンカー事故等発生時の対応への共通認識として、「油濁損害等の極小化」、「このための船体の避難場所への収容の検討」についても追加記載することが適当である。上記 3(3)に記したように、事故発生後の対応で関係機関の判断が競合する場合を想定し、これに一定の方向性をもって迅速に対処するための方策の一つである。これら記載により船体を避難場所へ収容することを絶対化するものではない。あくまでも「油濁損害等の極小化」を目的とする方策の一つとして認識することが必要である。災対法以外の災害対策関係法令に基づき作成する計画には海防法第43条の5に基づき海上保安庁長官が作成する「排出油等防除計画」や「国家的緊急時計画」があり、これら計画についても防災計画と整合性を図ることが求められ、合わせて「船体の避難場所への収容の検討」を規定することが必要である。

- (7) 災対法上、非常災害対策本部は「非常災害が発生した場合」に設置されるものであり(災対法第24条第1項)、「非常災害が発生するおそれのある場合」については非常災害対策本部を設置する要件としての規定がなされていない²²⁾。大型タンカー事故等にあてはめると、事故発生時において既に大量の積荷油等が海上に流出した場合にあっては、災対法に定める「非常災害が発生した場合」に相当し、非常災害対策本部設置の要件に合致する可能性があると考えられる。しかしながら、船体に亀裂等のトラブルが発生しながらも積荷油等の流出はなく、状態の進行により近々大量の油が流出する可能性があり、積荷油等の移送、船体の応急修理を行うために避難場所への収容を必要とするような時点では未だ「非常災害が発生した場合」に該当しないと考えられる。この段階にあっても船体を避難場所に収容することが求められる場合には、既に大量の油が流出した場合と同様、関係者の様々な利害が対立し、これが権限を有する関係機関の検討、判断にも反映し、対応が混乱することが予想される。このため、未だ「非常災害が発生した場合」に至らない状態における政府対応としては防災基本計画の「第7編海上災害対策編」中、「6 国における活動体制」に規定する緊急参集チーム及び関係閣僚協議において初動措置に関する情報の集約、基

本的対処方針、対処体制等を協議することにより対応する必要がある
23)。防災基本計画の関連規定は以下のとおりである。

○ 緊急参集チームの参集及び関係閣僚協議の実施

- ・ 内閣官房は、社会的影響が大きい大規模な海上災害の発生のおそれがある場合又は発生した場合、緊急参集チームを官邸に参集させ、政府としての初動措置に関する情報の集約等を行う。
- ・ 必要に応じ、政府としての基本的対処方針、対処体制その他の対処に係る重要事項について協議するため、内閣総理大臣又は内閣官房長官と関係閣僚との緊急協議を行う。

- (8) 災対法は、非常災害発生時に設置される非常災害対策本部のほか、これを上回るような著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した際に設置される緊急災害対策本部について規定する(災対法第 28 条の 2～第 28 条の 6)。本部長の指示権限についてみると、緊急災害対策本部長(内閣総理大臣)は当該緊急災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長等に対し、必要な指示をすることができる旨規定する(災対法第 28 条の 6 第 2 号)。これに対し、非常災害対策本部長(国務大臣)の指示権限は、指定地方公共機関の長等に対するものであり(災対法第 28 条第 2 号)、指示の対象者の観点からも両本部長の権限には大きな差がある。これまでに災対法に基づきこの緊急災害対策本部が設置されたのは、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に対応するための「東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」が唯一の例である。このため、船体を避難場所へ収容することが求められるような大型タンカー事故等発生時において、これを東日本大震災に比し、著しく異常かつ激甚な非常災害として評価し、緊急災害対策本部を設置、対応していくことを検討するのは現実的ではないと考える。

7 おわりに

大型タンカー等による巨大油濁事故について、災対法をはじめとする

現行の災害対策関係法令の枠組みにおいて政府レベルでとるべき対応、特に非常災害対策本部(長)の対応について検討を行った。タンカー事故等の海上災害はいつ何時発生するか予想はできない。現行法令に基づき、一定の制約はあるとしても、政府のとるべき対応策について事前に検討、準備をしておく必要がある。本稿もその一端として位置付けることができる。幸いである。

本稿に記した見解は筆者によるものであり、関係省庁等の考えを述べるものではないことを付記しておく。

【注】

1) 藤岡賢治(1990):「船舶起因の巨大油濁事故対応」『海上保安の諸問題 国司彰男教授退官記念論集』, 中央法規, pp121

2) MSC NAPOLI 号事故については環境保護団体等の反対を認識しながらも英国当局(SOSREP、下記 3)参照)は早期に船体収容を決断、実行している。

3) 英国政府は、1996年2月に発生したタンカーSea Empress号事故対応を踏まえ、同国政府が任命したドナルドソン卿の勧告を受け、サルベージオペレーションに対する国家介入措置について法的権限を有する閣僚に代わる者を閣僚権限代行者

(SOSREP: Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention)として任命した。以後、英国の環境に対する重大な汚染の脅威が存在する場合において、必要と判断されるときには、SOSREPが閣僚権限代行者として、政治的影響力から独立しサルベージオペレーションに対する国家の介入権限を行使している。本制度は政治的影響力から独立して権限を行使する特徴においてユニークな制度であるが、その特徴ゆえに他国での導入を検討したものの、その実現には至っていない。SOSREPについては、以下の文献等を参照

山地哲也(2012):「英国 SOSREP 制度に関する研究」『日本海洋政策学会誌第2号』, pp42-54

4) ROPMEは、海洋環境保護を目的として世界の13の地域海を対象に国連環境計画(UNEP)の支援により策定された地域海行動計画のうち、クウェート条約及び行動計画(加盟国: パーレン、イラン、イラク、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、アラブ首長国連邦)に係る調整機関(1979年設置)である。油等の汚染事故に対応するために加盟国の能力向上支援、協力促進を図る活動組織として MEMAC(Marine Emergency Mutual Aid Centre)を有する。

5) 廣瀬肇(1995):「海域利用調整と法」, 財団法人日本海洋協会, pp46-50 を要約引用

6) 「4 災害対策基本法」の記述は、主として次の文献を参考とした。
防災行政研究会編集(2002):「逐条解説 災害対策基本法[第二次改訂版]」, ギョウセイ

7) 防災基本計画は内閣府のホームページから参照

Available at: <http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html> (2013.8.20)

8) 国の行政機関である、内閣府、省、委員会、庁等のうち、内閣総理大臣が指定するもの(指定行政機関の指定(平成12年12月15日総理府告示第62号))

内閣府、国家公安委員会、警察庁、金融庁、消費者庁、総務省、消防庁、法務省、

外務省、財務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、資源エネルギー庁、中小企業庁、国土交通省、国土地理院、気象庁、海上保安庁、環境省、原子力規制委員会、防衛省

9) 独立行政法人、公共的機関、公益的事業を営む法人で、内閣総理大臣が指定するもの(指定公共機関の指定(昭和 37 年 8 月 6 日総理府告示第 26 号))

10) 海防法第 43 条の 5 に規定する「排出油等防除計画」をいう。

Available at: <http://www.kaiho.mlit.go.jp/syokukai/soshiki/keikyu/kankyou/>
(2013.8.20)

11) 国家的緊急時計画の第1章第2節に「他の計画との関係」として以下のとおり規定し、防災に関係する他の計画との調和を確保する。

この計画は、災対法に基づく防災基本計画、防災業務計画及び地域防災計画、...、海防法に基づく排出油等防除計画、...、と調和を保ったものであり、これらと相まって油等汚染事件に迅速かつ的確に対応できるよう策定する。

Available at: www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h18/k20061207/a061207.pdf
(2013.8.20)

12) 海上保安庁は、海上保安庁防災業務計画を作成している。

Available at: <http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/bousai-gyoumu/index.htm>
(2013.8.20)

13) 非常災害対策本部の本部員は、基本的には指定行政機関の局長クラスで構成される。大規模な自然災害が発生した場合における非常災害対策本部の本部員予定者は、「災害緊急事態の布告、対処基本方針の決定、緊急災害対策本部の設置及び非常災害対策本部の設置等について」(平成12 年12 月14日、中央防災会議主事会議申合せ)(最終改正：平成25 年10 月1 日)に規定されている。同申合せによる海上保安庁の非常災害対策本部予定者は、海上保安監である。

14) 緊急災害対策本部長(内閣総理大臣)は指定行政機関の長に対して指示することができるが(災対法第 28 条の 6 第 2 項)、非常災害対策本部は指定行政機関の長に対しては、勧告、要請等の強制力を伴わない手段により総合調整をすることができるにとどまる(災対法第 26 条第 2 号)。

15) 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合には、緊急災害対策本部が設置される(災対法第 28 条の 2)。

16) 内閣府 HP をもとに作成

Available at:
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/3b_7s_26_00.htm
(2013.11.1)

なお、昭和 38 年から昭和 60 年までの間、台風、豪雪等の自然災害により 17 の非常災害対策本部が設置されている。

17) 平成 9 年版海上保安白書 pp7。または同白書については以下を参照

Available at : <http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/h9haku/1-1-1.htm>
(2013.12.14)

従来、事故災害に対しては災対法に基づく非常災害対策本部等ではなく、閣議了解等による本部を設置して対応しており、ナホトカ号事故対応の反省から以後海上における油流出事故が発生し応急対策を推進する必要がある場合は、災対法に基づく非常災害対策本部を設置して応急対策を一元的に推進することになった。

18) ナホトカ号事故及びダイヤモンドグレース号の事故概要は、「海洋汚染に対する取り組み－大規模油流出への対応－ 平成 16 年 3 月 国土交通省」をもとに作成

19) 前掲 6)「逐条解説 災害対策基本法」, pp200-201 を要約引用)

20) 防災基本計画

Available at : <http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html> (2013.11.2)

21) 平成 7 年 11 月 10 日、第 134 回国会参議院災害対策特別委員会政府答弁。会議録は以下を参照

Available at:

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=12508&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=7&DOC_ID=4170&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12848

なお、本答弁は緊急災害対策本部長の権限に指定行政機関の長に対する「指示」を追加する際のものである。非常災害本部長の「調整」、「指示」についても同義と考えられる。

22) これに対し、都道府県及び市町村の対策本部は、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれのある場合」において設置される旨規定する(災対法第 23 条第 1 項、第 23 条の 2 第 1 項)。

23) 「緊急事態に対する政府の初動体制について」(平成 15 年 11 月 21 日、閣議決定)参照