

政府としての油濁事故への対応体制
～危機管理の観点から～

内閣官房(安全保障・危機管理)
内閣参事官稲葉一雄

1. 政府の危機管理体制について

日常発生する事故や事件の多くは、関係する行政機関がそれぞれ対応することで、十分に対処することができる。しかしながら、なかには政府全体で取り組まなくてはならないような重大な「危機」も存在する。わが国の政府においても、そのような危機を想定し、これに対応するための体制が整備されている。

そもそも、政府全体で取り組まなくてはならないような「危機」とは、どのようなものであろうか?たとえば、内閣法は「国民の生命、身体または財産に重大な被害が生じ、または生じるおそれがある緊急の事態」が危機であると定めているが、実際には、個々の場合に応じて判断していくしかない。具体的には、つぎのような場合が生じたら、まずは危機であると考えている。

- ・大規模な地震、火山噴火、風水害等の自然災害
- ・原子力事故、油流出事故、航空事故、コンビナート災害などの重大事故
- ・ハイジャック、大量殺傷テロなどの重大事件
- ・外国の邦人の避難を要するような事態など

このような危機に対応するための個々の対策は、自治体や関係する省庁の責務である。しかしながら、行政全体の総合力が発揮できる態勢をすみやかに整えることは、内閣の重要な役割であると考えられる。また、内閣を中心とした政府全体の取り組みが国民の目に見えること自体に、国民の安心を確保するという点から意味があろう。このような考え方から、内閣が政府全体の司令塔としての役割を効果的に果たすよう、内閣を中心とした危機管理体制が整えられているのである。

一般的にいえば、内閣の仕事について最終的な責任を負う者は内閣総理大臣であり内閣官房長官がこれを補佐することになる。危機管理に関しては、現在の内閣では伊吹文明大臣が危機管理担当大臣として任命されており、閣僚として初動対応に責任を負う体制となっている。一方、内閣の事務局である内閣官房には、危機管理を専門的に担当する内閣危機管理監をトップとするスタッフが置かれている。内閣危機管理監は、突発的な事態に際して、内閣として必要な措置について第一次的に判断し、初動措置について関係省庁に適宜連絡・指示を行うこととされている。

それでは、実際に「危機」が発生したとき、このような危機管理体制はどのように機能するのだろうか?大まかな流れを見てみよう。

- ・首相官邸には内閣情報集約センターが設けられており、24時間体制でさまざまな情報を収集整理している。危機の端緒に関する情報も、まずここに飛び込んでくる。

- ・内閣情報集約センターが把握した、危機の発生についての情報は、直ちに内閣総理大臣、内閣官房長官、危機管理担当大臣をはじめとする関係者に報告される。

- ・この段階で、官邸対策室(または官邸連絡室)が設置され、内閣危機管理監をはじめとする関係スタッフは、首相官邸の危機管理センターにすぐさま参集する。大規模地震の場合などは、関係省庁の局長が自動的に参集することになっている。

- ・官邸対策室では、事故・被害の概要、関係機関の初動対応に関する情報を収集し、関係省庁の初動対応について必要な調整を行う。

- ・このような政府の対応状況は、内閣官房長官、危機管理担当大臣や内閣危機管理監が記者会見などを通じて国民に説明する。

政府の危機管理体制が現在のような姿となったのは、98年のことである(危機管理担当大臣の就任は今年1月のことである)。内閣危機管理監のポストも98年4月に新設された。98年に先立つ数年のうちに、わが国は過去に例を見ないような重大事案にたてつけに見舞われた。阪神淡路大震災(95年)、地下鉄サリン事件(95年)、全日空機乗っ取り事件(95年)、在ペルー日本国大使公邸占拠事件(96年)、ロシアタンカー・ナホトカ号海難・油流出事故(97年)などである。このため、人々のあいだで危機管理の重要性についての認識が高まり、これを背景にして政府の危機管理機能の強化が図られたのである。

これは、また、96年に始まり本年1月の中央省庁再編に連なる、一連の行政改革の一環でもあった。今回の行政改革の柱のひとつとして内閣機能の強化がうたわれているが、内閣の危機管理機能の強化はこれに沿うものだった。

98年以降新しい危機管理体制のもとで、政府は、インドネシアの政治危機による在留邦人の避難、日本海における不審船への対応、東海村ウラン加工施設事故、Y2K問題、有珠山噴火災害、三宅島噴火災害等の事態に対応してきている。これまでのところ、内閣危機管理監を中心とした危機管理体制は、当初期待されたとおりの機能を果たしていると考えている。引き続き、日頃から関係省庁間の連携を密接にして、各種マニュアルの整備・改善さまざまなケースを想定した訓練による政府の危機対応能力の向上などに努めているところである。

2. 大規模油流出事故に対する政府の対応について

ロシアタンカー・ナホトカ号事故が98年の危機管理体制の強化のひとつの契機となったことから明らかなように、油流出事故も、大規模なものは、政府の危機管理の対象となる。

油流出事故への対応については、海洋汚染海上災害防止法などの法律が整備されているほか、次のような基本計画等が整備されており、これらに従って必要な対策が講じられることになる。

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について」(閣議決定H9.12.)

OPRC条約の定める「準備及び対応のための国家的な緊急時計画」として、油による汚染にかかる準備及び対応に関するわが国の体制を体系的に取りまとめたもの。

0防災基本計画Ⅱ(H9.6)

災害対策基本法に基づいて定められているもので、災害に対する予防、応急、復旧・復興のそれぞれの段階における諸施策を具体的に定めている。この計画の第6編は、「海上災害」と題され、海難によって多数の遭難者等が発生した場合や、船舶からの大量の危険物等の流出によって著しい海洋汚染等が発生した場合等について、関係省庁がとるべき措置を具体的に定めている。

油流出事故発生時において内閣官房の行うべき措置について」(H10.12.)

危機管理の一環として内閣官房における対応手順を定めたもの。
油流出事故のうち、政府の危機管理の対象となるのは、ある程度規模の大きなものである。それでは、大規模な油流出事故が発生した場合、内閣の危機管理チームは何をするのだろうか?基本的には先に述べたような危機管理の手順に従って仕事を進める。すなわち、政府の対応体制を確立すること、関係情報を収集すること、関係政府機関の対応の総合的な調整を行うこと、が基本的な任務であると言うことができよう。以下で、少々具体的に説明する。

(1) 政府の対応体制の確立

油流出事故が発生したならば、まず政府として必要な対応体制を整えることが重要である。事態の重大性に応じてつぎのような体制をとる。

官邸対策室(連絡室)の設置

油流出事故の発生は、油を流出した船舶の船長等から、海上保安庁に通知されることになっている。海上保安庁は、わが国の領海内において流出しあるいは流出のおそれがある場合・わが国の領海の外の事故ではあっても、領海・排他的経済水域において被害の生じるおそれがある場合等は、内閣情報集約センターに連絡する。海上保安庁からの連絡を受けて、必要と判断されるときは、内閣危機管理監は、官邸対策室(連絡室)を設置する。内閣危機管理監をはじめ、内閣官房の危機管理担当者は官邸危機管理センターに参集する。関係各省庁からも連絡役が官邸に派遣される。

警戒本部の設置

大規模な災害が発生するに至ってはいないものの、事故の規模、被害の広域性等から、応急対策の調整等を強力に推進するために特に必要があると認められる場合には、海上保安庁長官を本部長とする警戒本部を設置する。災害対策基本法の仕組みから、被害が現実に発生するまで非常災害対策本部を設置できなかったというナホトカ号事故のケースの反省を踏まえて、被害発生前の段階の体制として警戒本部を設けることとされた。警戒本部では、事故応急対応の調整、事故の現場とその評価についての情報交換、油防除資機材の配備・集結等の調整、沿岸への油の漂着等予見される被害への応急対策の準備に関する業務を行う。

非常災害対策本部

大規模な災害が発生しているときには、国土交通大臣を本部長とする非常災害対策本部が設置される。非常災害対策本部には、災害対策基本法により、関係行政機関の行う災害応急対策の総合調整をおこなうとともに、必要な場合には、関係行政機関に対する指示を行う権限が与えられている。

(2) 災害情報の収集・連絡

初動時において、体制の整備と共に必要なことは、関係情報の収集である。官邸対策室では、つぎのような情報を収集・整理することとしている。

- ・ 事故概要
 - 油流出船舶(海洋施設)等の概要、
 - 油流出事故の概要、
 - 事故発生場所付近の状況等
- ・ 油防除活動等に関する事項
 - 関係機関等の体制、
 - 現地における海上保安庁、警察、消防等の体制
 - 原因者の対応状況
 - 二次災害の防止対策等
- ・ その他の関連情報

このような情報に基づいて事態を適切に評価するため、必要に応じて「関係省庁等分析評価検討会」を開催する。この検討会は、油防除等に関する専門家(現在7名)を擁するもので、流出油量の推定、漂着の可能性、沿岸における要防護施設の存在等、事故の態様について分析評価し、これらにかかる必要な初動措置について検討することを目的とするものである。

(3)関係省庁間の調整

先にも述べたとおり、油流出事故に対する実際の対応能力を有するのは、それぞれの省庁であり、内閣は、このような行政のこのような能力を効果的かつ十分に発揮させるための調整を行う。すなわち、事態の重要性に応じて、警戒本部または非常災害対策本部との共催で、次のような会議を開催することによって、事件および被害の状況に関する情報の確認と共有化をはかり、応急対策の調整を行い、政府の対応方針をまとめることになる。

関係省庁連絡会議(課長級)

関係局長等会議

関係閣僚会議

油流出事故への対応では、海上保安庁が中心的な役割を果たす。流出油量が多い場合、油が沿岸に漂着する場合など、事態が重大になると、防衛庁、警察庁など他にも多くの省庁が参加して、それぞれの役割を果たすことになる(別紙参照)。多数の関係省庁が活動し、相互の連携が必要とされる事態では、首相官邸等で一同に会して、対策の調整を行うことは、とりわけ有効である。

以上

(別紙)

油流出事故に際して各省庁が果たす役割

油流出事故への対応にあたって各省庁が果たす役割は、事故の規模や形態によって様々であるが、とりあえず整理すると次のとおり。

(情報の収集・伝達)

- ・ 航空機、船舶、衛星等による事故・被害の状況の観測、情報収集
=海上保安庁、自衛隊、文部科学省、総務省、国土交通省、警察庁

(住民の避難誘導等)

- ・ 現場住民に対する広報と住民の避難誘導=警察庁、消防庁

(油防除・回収作業)

海上または陸上における油防除・回収作業

- =自衛隊海上保安庁、消防庁、警察庁、文部科学省、水産庁、国土交通省
- ・ オイルフェンス等の油防除資機材の提供
=海上保安庁、消防庁、自衛隊文部科学省、資源エネルギー庁、
国土交通省
- ・ 油防除資機材等の輸送及びその支援=国土交通省、防衛庁、消防庁、警察庁

(評価、環境の保全)

- ・ 環境等への影響評価=環境省(環境)、水産庁(漁業資源)
- ・ 野生生物の救護=環境省
- ・ 住民の健康影響への調査=厚生労働省、環境省

(その他)

- ・ 通信手段の確保=総務省
- ・ 外国政府との連絡・調整=外務省
- ・ 二次災害等を防止するための交通規制等 = 警察庁、海上保安庁

以上

油流出事故発生時において内閣官房の行うべき措置について

