

〔 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「SOLAS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「PSC」という。)の実施を積極的に推進するとともに、PSC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PSC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、S O L A 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P S Cを実施してきた。また、平成9年度からは、P S C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）。

（P S Cの実施基準及び実績）

国土交通省は、P S C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P S C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、P S C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、P S C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P S C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、P S C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。