

「港湾の危機管理と防災」についてのコメント

筧 隆夫*

Comments on "Security Management and Disaster Reduction on Ports and Harbors"

Takao KAKEI*

1. はじめに

本稿は、「港湾の危機管理と防災」と題する北山・池田両氏による報告(以下、北山池田報告)についてのコメントリーである。

北山池田報告では港湾に関して、比較的最近に取り組みが開始されたテロ対策などの港湾保安対策を(多分狭義の)危機管理政策として、また、他の社会資本と同様に大規模地震対策や津波高潮対策などを防災政策として、大きく二分して取り扱っている。

各々について、現状における対策の概要と今後に向けた取り組みまで広範に紹介されている。具体的な政策の担当組織や根拠法令がそれぞれ異なることなどを考慮すると妥当な分類と執筆担当分けと考えられるが、その半面で港湾行政における広義の危機管理政策の基本理念や政策の枠組み(施策の環境条件および制約要因を含む)などの全体像についての紹介が手薄になった点は惜まれる。この観点からは、たとえば『港湾』第81巻7号(2004年7月)、第83巻7号(06年7月)における「みなとの危機管理」特集を参照されたい。

本稿では、北山池田論文へのコメントとして、港湾管理と危機管理の関係について、港湾保安対策における国際枠組みとの関係について、危機管理における人材育成の重要性についてを、以下に取り上げる。

2. 港湾管理と危機管理について

わが国の港湾法に基づく港湾管理制度においては、

* 社団法人日本港湾協会専務理事
Executive Director, The Japan Port and Harbour Association

原稿受理 2007年2月15日

1948年生まれ。社団法人日本港湾協会専務理事。74年東京大学大学院工学系研究科修了。同年運輸省入省。その後運輸省、大分県、経済企画庁、国土交通省などで港湾、社会基盤関係行政に従事。03年5月から日本港湾協会勤務。03年10月特定非営利活動法人港湾保安対策機構理事長にも就任、わが国およびASEAN各国の港湾保安対策関係調査研究および人材育成などを実施。

道路や河川など他の社会資本と異なりごく一部の例外を除いて、国自らが港湾の経営や施設(たとえば、岸壁、防波堤、荷捌き地、上屋・倉庫など)の管理の任にあたることはない。国は危機管理のうち、長期的な観点からのリスク評価と全国的な影響評価などをもとに、予算・税制などの支援措置や直轄事業によって(予防的)施策の展開(たとえば耐震強化岸壁の整備など)を進めているものの、個別港湾の日常の維持管理や発災時の危機管理については、制度的に責任主体としての直接的取り組みは行ってこなかった。しかしながら、阪神・淡路大震災で証明されたように耐震強化岸壁整備の有効性(さらに言えば、応急復旧・支援輸送ルートとしての海上輸送と港湾施設活用の有効性)と救援活動・施設復旧における国の実効的役割の大きさは積極的に評価されてよいし、港湾の危機管理における国の制度的役割を検討すべき時期に来ている。北山池田報告で紹介されている川崎港東扇島地区基幹的広域防災拠点の事例についても、このような視点からの取り組みの方向に言及した方がよかったのではないかと。

一方で、津波・高潮ハザードマップ作成支援事例が紹介されているが、住民の避難計画など具体的な地域防災計画の策定主体となる地元市町村には住民感情や利害関係を含めハザードマップ作成公表への抵抗や、被災予測シミュレーションなど高度な技術評価を必要とするものの困難性などが課題となっていると聞く。もちろん国は実際の危機事態対処の責任主体ではないが、一定水準の危機管理対策が全国的に保障されるように、財政的・技術的支援措置を含め制度面での国の関与充実を望みたい。

危機管理においては想定すべき(被災の)事態について、発生確率と被害影響予測とを考慮するリスクマネジメントの視点が特に重要である。港湾のように、広範な経済活動を担う船社やロジスティクス関連企業が機能集積し利用されている社会資本では単に公物としての港湾施設の機能保全・回復のみでは、危機管理の実効性は保障できない。予防、事態対処、事後措置のどの段階をとってもステークホルダー間

の利害の相克が思わぬ阻害要因となるからだ。また、現実の被災が、単一の行政界や港湾の範囲を超えて発生することや救援・復旧時の広域的取り組みが必要であることも忘れてはならない。このような観点からの調整機能は国に期待する分野になるが、責任権限と実務上の実効性の担保の面で、現状では満足行く制度整備が行われているとは言い難い。北山池田報告で紹介されている港湾における事業継続計画（BCP）の取り組み事例はこのような問題意識から高く評価できるが、一方、実効性のある事態対処策がまとめられるか否かは、国の調整イニシアチブによるところが大きい。各責任主体の範囲での危機管理計画やマニュアルなどが比較的整備されてきた現状に比べると、利害関係の相克を乗り越えて港湾BCPとしてまとめることの困難を指摘する声があるのも事実である。政府全体の危機管理の枠組みの中で明確な位置づけを与える必要があるかもしれない。

同様に、港湾保安対策で紹介されている港湾施設の入出管理システムでも国の役割が目ざされている。基本的には、各施設の入出管理は経営側のビジネスプロセスの一環として行われるべきものであるが、たとえば東京港と横浜港に出入りするトラック業者など物流関係者は単一の港や施設のみに出入りするわけではないため、IDカードにしても各施設での個別認証とともにある程度の広域的互換性を持たせることが実効性の確保上は不可欠になる。また、港湾オペレーションの効率性と両立する保安性の確保が重要であることは北山池田報告が指摘するとおりである。IT技術を活用した出入管理システムに関し、規格の共通化や保安認証などについては国の果たすべき役割への期待は大きい。一方で、費用負担や、既に投資済みの出入管理システムのコスト回収や個別ビジネスの事情などの利害調整の困難さを指摘する声もよく聞く。国の主導による社会実験を積み重ねながら早期導入が図られることを期待したい。

3. 港湾保安対策と国際枠組みについて

北山池田報告が紹介するとおり、国際船舶・港湾保安法に基づいて04年7月に施行された港湾保安対策は、わが国も締結しているSOLAS条約（ISPSコード）の枠組みに従うものである。この報告において、必ずしも強調されていないために、港湾関係者以外の読者に誤解を与えるべき点があるとしたら、それはこの国際枠組みが、港湾に係留中の国際船舶（とその貨物）が不正な侵入者によって次に寄港予定

の港に脅威と化して危害を及ぼすことを防ぐことに主眼をおくものであるという点だ。自らの港湾あるいは港湾施設そのものをテロリストなどからの攻撃から防御することから出発したものではないのである。当然のことながら、主権国家の国内施設の治安維持、危機管理はどこの国においても法執行官庁の所管であることに大異はなく、この観点での取り組みについては港湾も海上保安庁、警察などの所管領域となっている。

しかしながら、SOLAS条約の枠組みでは本来海運自由の原則にのっとって維持されている海上貿易システムの担い手である国際船舶が、不正侵入によって脅威化する可能性が高いのは、外部からアクセスしやすい港湾での接岸時であること、また、船舶単独では接岸時における不正侵入対策に限界があることなどから、港湾施設側の協力が不可欠であるとの認識に立つものである。したがって、すべての対策は、施設への立ち入り制限区域の設定、管理された施設の入出（人・貨物）、不正侵入の監視・通報、事後検証の可能な記録の保管、に集約される。世界中の港が、一定の許容水準以上の対策を実施し、自らが船舶・貨物への不正アクセスを看過することで、次の寄港地以降に「脅威を輸出すること」のないよう協力しあうことが本質となっている。したがって、自国の港湾保安対策を履行するのみでなく、海外諸国の、とりわけ貿易相手国などの履行状況にも重大な関心を持ち、必要があれば国際協力をすることもきわめて重要となる。

北山池田報告では紹介されていないが、わが国政府港湾専門家などによるASEAN諸国に対する保安対策の導入と運用の充実に向けた二国間協力ならびにAPECを通じた多国間協力の実績は高く評価されてよい。04年にはインドネシアなど5か国で保安対策導入に主眼をおいたセミナーが開催され、05年には、導入後の保安対策の運用の充実の主眼をおいたセミナーやワークショップがタイなど6か国で開催されている。保安対策の実施についても、インドネシア、カンボジアに対する無償協力（機材整備他）や開発調査、さらには、JICA研修（港湾保安セミナー）や専門家派遣（インドネシア、カンボジア他）の実施も含めて大いに国際貢献するとともに、先に述べたように、わが国港湾を含めた保安対策の実効性の確保に寄与したことは特筆に値する。

先にふれたように、保安対策は国家主権との兼ね合いもあり、国際枠組みの同時施行が必要である半

面で、国際的な監査などにはなじまないため、各国間の施策の実効性をチェックすることには技術的困難性が残る。(因みに、わが国の港湾保安法制では国に監査権限があり、改善勧告や従わない場合の行政罰の規定があり、他の危機管理の制度的改善に当たっても参考にすべき点はある。)ISPSコードの的確な運用指針となる各種ガイダンス類が国際海事機関海事安全委員会のサーキュラーとして公表されているが、各国の担当者が自らの港湾保安対策を任意自己監査するためのガイダンス(MSC/Circ.1192、1131参照)については、そのとりまとめ段階からわが国港湾当局専門家が大いに貢献した事実をもっと知られてよい。また、港湾全域における保安対策については国際海事機関と国際労働機関が共同でとりまとめた実務基準(ILO/IMO Code of practice on security in ports, 2004参照)や国際標準化機構による保安対策策定のための公開仕様(たとえばISO/PAS20858;港湾保安設備を含む保安計画策定の参照仕様)の検討などにおいても、わが国海事関係者が貢献している。

今後は、サプライチェーン全体を通じた保安対策と連携した港湾保安対策が要請されることになると見られているが、これらについても国際枠組みの視点で取り組みを行うことが重要と思われる(ISO/PAS28000シリーズなどを参照のこと)。

4. 港湾危機管理における人材育成の重要性

危機管理はプロセス管理型の取り組みを要するため、担い手の人材育成が本質的に重要となる。

港湾保安対策の第一線で保安計画を策定し、その運用の担当責任者となる者については、ISPSコー

ドを含めその背景となる海事保安知識や国際枠組みの理解が不可欠である。IMOの策定したモデル講習に準拠する「港湾保安職員講習」が日本港湾協会とNPO法人港湾保安対策機構との共催で提供されており、03年12月以来延べ12回で1,200名を超える修了生が全国の港湾保安の第一線で活躍中である。

また、防災対策を含め危機管理においては実践的能力の涵養と不断の備えのために、定期的な訓練・演習が不可欠である。港湾行政の現場では、これまでに台風・地震時の防災演習としてシナリオ追従型の訓練演習が長らく行われてきたが、最近では、保安関係の演習訓練をきっかけにロールプレイング・ゲーム(RPG)方式の導入など、より実際的な事態対処能力の育成に有用な取り組みが増えつつある。広範な関係者を巻き込んだ訓練演習、たとえば港湾危機管理演習などでは、海上保安庁、警察など多くの関係機関調整や費用・時間制約などで、ややデモンストレーション的なものに傾きがちであるが、これらを補う職場単位ごとの机上演習や情報伝達訓練などでのRPG方式による実践的人材育成の取り組みが普及することで実をあげることに期待したい。

阪神・淡路大震災の教訓を引くまでもなく、地域防災や危機管理の第一線で活動するボランティアの役割が重要視されるようになった。その潜在能力を最大限現場で活用するには、現場指導者の存在が不可欠であるが、こうした面での人材育成はNPO法人防災士機構の防災士制度がある程度にすぎない。港湾の現場を知悉したエキスパートの登録活用制度や、港湾関係NPO団体のネットワークなど人材育成と活用についての施策への取り組みを大いに期待したい。