

大規模災害時の船舶の活用等に関する調査検討会
中間とりまとめ

平成25年9月

国土交通省海事局内航課

はじめに

大規模災害時における船舶の活用については、東日本大震災や阪神・淡路大震災等の大規模災害時において、被災地への支援物資、自衛隊、警察、消防等の要員や車両の緊急輸送などできわめて重要な役割を果たし、そのポテンシャルの高さが再認識されている。

しかしながら、災害時の船舶の活用自体の認知度が高いとは必ずしも言えないことや大規模災害時に活用できる船舶を把握することに時間を要したなどの反省点もあった。平時から具体的な活用方策等を検討・準備することにより、大規模災害時の船舶の活用について広く周知され、さらに効果的な活用等が可能となり、被災地に対する支援活動に大きく貢献できるものと考えられる。

このため、国土交通省では平成25年5月28日に大規模災害時の船舶の活用等に関する調査検討会を設置し、大規模災害時における船舶の具体的活用方策についての方向性を整理することとした。

本報告書は、この検討会における議論を中間的にとりまとめたものであり、今後この中間とりまとめにおいて示された方向性を踏まえて更なる検討を行い、年度内に最終報告書をとりとまとめる予定である。

目 次

第1章 調査の目的	---	3
1. 問題意識		
2. 検討の前提		
第2章 過去の震災における船舶の活用等の状況	---	4
1. 検討の目的		
2. 阪神・淡路大震災及び東日本大震災等における船舶活用実態の整理		
3. 検討すべき課題		
第3章 船舶が発揮しうる機能・役割	---	5
1. 検討の目的		
2. 大規模災害時において船舶が発揮しうる機能・役割		
3. 船舶が発揮すべき機能・役割の実現に向けた課題の検討		
第4章 活用可能船舶の確保	---	9
1. 検討の目的		
2. 活用可能船舶の確保		
3. 船舶活用ニーズと活用可能な船舶のマッチングのあり方		
4. 現行の災害対応における船舶活用ニーズの情報伝達経路の仕組み		
第5章 大規模災害時の船舶活用に関する実務手順の円滑化	---	15
1. 検討の目的		
2. 船舶の活用に関する実務手順の円滑化方策について		
第6章 大規模災害時の防災計画体系における船舶活用の位置付けの整理	---	17
1. 検討の目的		
2. 現行の防災計画体系における船舶活用の位置付け		
3. 新たに位置付けるべき内容の方向性		

(参考)「大規模災害時の船舶の活用等に関する調査検討会」委員名簿

第1章 調査の目的

1. 問題意識

船舶は、人や物を輸送する能力があるだけでなく、電気、水、食料その他の一定の生活を支える生活基盤を有している。大規模災害の際には、多様なニーズに即して、多様な可能性を持つ船舶を十分に活用することが重要である。実際に、阪神・淡路大震災、東日本大震災の際の災害対応の現場において、船舶が様々な用途で貢献をしている。

一方で、船舶の特性を生かした災害対応が十分なされ、また、船舶の活用を円滑に実施するためには、課題が残されているとの指摘がある。

本調査においては、①国・自治体の防災計画体系における船舶活用の位置付けの整理、②船舶の特性を踏まえた大規模災害時における船舶の機能・役割、及び③大規模災害時における効率的・効果的な船舶活用方策を実現するための配備上の課題、などの観点から、船舶の活用について検討を行い、次に大規模な災害が襲ってきた際に、最大限に船舶の持つ能力を活用し、効率的・効果的な災害対応を実現することを目的としている。

2. 検討の前提

- (1) 本調査においては、大規模災害時とは、大規模災害からの復興に関する法律（平成二十五年六月二十一日法律第五十五号）第二条第一号に規定する「特定大規模災害」を想定している。ただし、検討内容は特定大規模災害に限らず災害全般にあてはまるものが多いことに留意が必要。
- (2) 本調査においては、船舶運航事業者が事業の用に供する船舶（以下「民間船舶」という。）の活用を検討対象とする。したがって、政府艦船についてはその対象としていない。
- (3) 本調査においては、大規模災害発生後、船舶の活用が可能になった状態を前提として、検討を進める。大規模災害時における船舶の活用等に際しては、航路の啓開作業が終了し、着岸が可能であること、余震の可能性への対応等、様々な課題が存在している。これらの課題は、各関係省庁等において対応されるものである。したがって、民間船舶の中には航路啓開のための作業船等は含まれない。
- (4) 本調査においては、個別の災害を想定した検討ではなく、大規模災害における船舶の活用等に関わる課題一般について検討する。

第2章 過去の震災における船舶活用等の状況

1. 検討の目的

大規模災害発生時に、最大限に船舶が有する能力を活用し、効率的・効果的な災害対応を実現するため、過去の震災における事例の整理により船舶の活用可能性を明らかにする。

2. 阪神・淡路大震災及び東日本大震災等における船舶活用実態の整理

- (1) いずれの震災においても、緊急車両、支援物資、人員の輸送並びに炊き出し、入浴施設及び宿泊施設の提供等が行われていた一方で、通信機能・医療機能の分野における顕著な支援実績は報告されていない。
- (2) 発災直後の救援部隊等の緊急輸送から、次第に陸上交通代替の海上交通輸送や被災者支援が増加するなど、大規模災害時からの時間の経過とともに船舶活用の内容が変化している。
- (3) 両震災を比較すると阪神・淡路大震災の対応としては、以下の点が特徴的である。
 - ① 岸壁機能が残っているものがあつたことから、用途を問わずとにかく使える船舶を集める対応を発災後ただちに着手。
 - ② 陸上交通を補完する交通機能も数日後から開始。
 - ③ 生活機能支援も幅広く実施。
- (4) 阪神・淡路大震災と東日本大震災では、津波による沿岸部の影響や余震に対する懸念の有無等が、船舶の活用等の程度にも大きく影響したのではないかとの指摘がある。
- (5) 津波の有無など災害の状況や発災からの時間の経過等により必要となる機能が異なることを踏まえ、各防災計画等においては、想定する災害内容に応じて、船舶の活用等について適切に位置付けることが適当である。

3. 検討すべき課題

- (1) 緊急輸送など大規模災害の際にニーズに即した船舶の活用について、具体的にどのような機能・役割を果たすことができるのかが国、自治体、事業者などの関係者間で共有され、課題への対応が事前に準備できていれば、より円滑に実施できるのではないか。
- (2) 精査は必要なものの、高速道路料金の影響や燃料油の高止まり等により、船舶運航事業をめぐる環境が厳しい中、大規模災害時に活用できる民間船舶は十分に確保されるのか。また、事業者が平時の航路で果たしている役割（荷主へのサービス、離島島民へのサービス等）から円滑に離脱

- するための仕組みが必要ではないか。
- (3) 船舶の活用を実施する必要があるがあっても、どこに船があるのか、どこに連絡すればよいのかが分からなかったとの指摘がある。活用可能な船舶を迅速に把握するための仕組みが必要ではないか。
 - (4) 船舶に対する依頼は誰から行われるのか、自治体と事業者などで結ばれている協定との関係はどのようなかなど整理が必要ではないか。
 - (5) 船舶活用に関する自治体等の実務手順を円滑化するため、事前確認内容や対応手順の詳細についての整理が必要ではないか。
 - (6) 防災基本計画をはじめとする防災計画体系に、船舶の活用をより適切に位置付けることにより、船舶の特性を生かした災害対応がさらに円滑に実施できるのではないか。

第3章 船舶が発揮しうる機能・役割

1. 検討の目的

船舶の持つ多様な可能性を、大規模災害の際にニーズに即して十分に活用するためには、具体的にどのような機能・役割を果たすことができるのかについて整理し、当該機能・役割ごとに、実現のための課題についての検討を進めることが必要である。

本章においては、以上の問題意識を踏まえ、過去の震災における活用状況及び検討会における検討内容を踏まえ、大規模災害において船舶が発揮しうる機能・役割についての整理を行うとともに、当該機能を活用するための課題についての整理を行う。

2. 大規模災害時において船舶が発揮しうる機能・役割

(1) 輸送機能

① 想定される主な役割

- ア) 災害発生直後からの緊急輸送
- イ) 陸上交通の代替輸送

② 船舶を活用した輸送機能の特徴

- ア) 道路交通網が寸断されても被災地まで海からアプローチが可能。
- イ) 被災地に一度に大量の人員や物資を輸送することが可能。
- ウ) 陸揚げ後は被災者の収容及び給食・給水等生活支援が可能。
- エ) ある程度の分量が集積し、港湾機能及び港湾と輸送目的地との間の陸上輸送手段の確保や、現地での受け入れ体制整備などが必要。

③ 今後の方向性

- ア) 民間船舶は平時においては商業活動に従事していることから、早期かつ十分な数量の船舶の災害対応を実現するには、平時の事業活動との調整を円滑化する取り組みが必要。
- イ) 荷役体制を含めた港湾機能の復旧や航路の啓開との連携が必要。
- ウ) 危険物輸送等緊急時に必要となる輸送についての手続について平時からの準備が必要。
- エ) 大規模災害時の帰宅困難者の輸送についても検討が必要

(2) 被災者支援機能

① 想定される主な役割

被災者・被災地支援要員に対する宿泊支援、給食・給水支援、情報・通信支援、入浴支援

② 船舶を活用した被災者支援機能の特徴

阪神・淡路大震災においては、多くの活用事例がみられる。

③ 今後の方向性

- ア) 高齢者や障害者、妊婦や乳幼児などの要配慮者と考えられる者を被災地で受け入れる施設として船舶を活用すべきとの指摘への対応
- イ) 支援する船舶は岸壁に留まるので、被災者の宿泊施設からのアクセスに配慮が必要との指摘への対応

(3) その他の機能（医療、通信等）

上記（1）及び（2）の他、船舶の特性を活かした大規模災害時の活用方策として、以下のものが指摘された。また、岸壁に着岸中の船舶から陸への電力供給機能の活用可能性についても指摘があった。

【医療】

① 想定される主な役割

被災地において必要とされる災害関連死予防に向けた高血圧、糖尿病等の慢性疾患の医療継続、悪化防止等のための救護所の設置場所の提供など

② 船舶を活用した医療機能の特徴

- ア) 阪神・淡路大震災及び東日本大震災においては、具体的な活用事例は報告されていない。
- イ) 本検討会においては、以下の指摘があった。
 - 災害時における海からの医療機能の提供については、例えば、道路の被害状況等により陸上搬送が困難な場合や、ライフラインが途絶し陸上の医療施設で医療活動を行うこ

とが困難な場合等に陸上の医療機能を補完するものとして強みを発揮することが可能。

ただし、医療関連の行為として、災害による外傷などへの緊急医療と被災生活の中での健康悪化への医療(慢性疾患の医療継続、悪化防止のための診療等)と分けて考えられるのではないかと。緊急医療については政府艦船やDMATが中心に対応すべき分野であり、被災生活の中での健康悪化等への医療については、東日本大震災において、救護班(JMATなど)が対応している。

- 阪神・淡路大震災及び東日本大震災においては災害関連死が課題として認識された。被災生活の中での日常医療(健康管理や内科的疾患の診療)を行う場所を設けることは、専門的な設備を持たない民間船舶にも十分に貢献できる余地があるのではないかと。
- 透析患者や難病患者、在宅の患者、入院患者等々移送が必要な患者を民間船舶により近郊病院へ輸送するうえでも民間船舶活用の分野がある。また、被災地の医療機関に代わり、維持透析患者の透析治療を担うことはできないかと。

ウ) 救援物資輸送のみならず医療対応を想定(大型ベッドの搬入が可能)した民間船舶も導入されている。

エ) なお、海からの医療機能の提供については、内閣府による調査・検討内容が報告されている(平成24年3月及び平成25年3月)。

③今後の方向性

ア) 災害時における医療のあり方については、厚生労働省等において検討が進められているところである。

イ) 今後は、船舶の有する特性等について医療関係部局と情報共有を進め、災害時の医療を行うにあたり、船舶の活用が有効と思われる場合は、その機能を発揮できるよう関係者間で検討をしていくことが適当である。

ウ) 残る課題

- 医療政策として船舶の活用を進めることとなった場合、船舶側においてもコンセントの増設や廊下の拡幅など設備改修が必要となる可能性があり、前広な情報交換が必要。
- 医療モジュールを船上で使用することについては、内閣府において検討が進められており、民間船舶の活用についての検討への対応が必要となる。同検討においては、海から

の医療機能の実現に向けては、医療スタッフ等の確保、陸上医療機関との役割分担等の課題を解決することが必要であり、当面、既存船舶に医療モジュールを搭載した実証訓練を行う等により課題を明らかにすることが有効な方策の一つとしている。

【通信】

①想定される主な役割

- ア) 船舶に設置されている通信機能の活用
- イ) 船舶に放送施設・中継施設等を設置することによる地域の通信機能の強化

②船舶を活用した通信機能の特徴

- ア) 現地における本部機能等を支援する場合、船舶が通信設備を備えていることが必要であることについて、内閣府災害時多目的船に関する検討会報告書（平成24年3月）において指摘されている。過去における通信機能等を活用した事例として、三宅島噴火災害（平成12年）の際に、東京都の現地対策本部が船舶内に設置された例がある。

- イ) 総務省の大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会においては、被災した通信設備の応急復旧対応として、即時性・機動性に優れた移動基地局の更なる配備が重要であるとしている（平成23年12月）。

さらに、地上の災害状況に影響されない海上（船舶）からの携帯電話サービスが有効として、災害時における携帯電話基地局の船上開設に向けた調査検討会では、船舶からサービスエリアを確保するための通話品質等の実地試験が行われ、災害時に津波等で被災した陸地における通信確保に有効であることが確認された（平成25年3月）。

③今後の方向性

地震発生時にVHF、携帯電話、衛星電話、船舶電話に通信障害が発生したことを踏まえ、船舶に放送施設・中継施設等を設置することについては、携帯電話の基地局設置に関し既に総務省の検討会における検討が進んでいることや、非常災害時における臨時災害放送局開設についても、臨時措置（口頭による申請・免許）が整備されている。この様な活用のための環境の進捗状況を踏まえつつ、関係省庁と連携し、具体化に向けた取組が必要。

3. 船舶が発揮すべき機能・役割の実現に向けた課題の検討

本検討会においては、大規模災害が発生した際の船舶活用の実現に向けた課題について、関係事業者や関係自治体等へのアンケートやヒアリングにより幅広く問題意識を取材した。その結果については、本中間取りまとめの関係箇所に記述しているところであるが、今後は、最終報告に向けて関係部署の協力の下、各課題について具体的に検討を進めることが適当である。

第4章 活用可能船舶の確保

1. 検討の目的

- (1) 緊急輸送への対応、代替輸送手段の提供、被災者支援など様々な機能・役割を果たしうる船舶を、災害時に実際に活用するためには、活用可能な船舶を確保する必要がある。
- (2) まず、活用可能な船舶が存在している必要がある。精査は必要なものの、高速道路料金の影響や燃料油の高止まり等により、船舶運航事業をめぐる環境が厳しい中、大規模災害時に活用可能な船舶が存在するための環境整備に取り組むことが必要である。また、事業者が、平時の航路で果たしている役割（荷主へのサービス、離島島民へのサービス等）から円滑に離脱できるための取り組みが必要である。
- (3) 次に、活用可能な船舶を把握しなければならない。過去の震災においては、船舶の活用を実施する必要があっても、どこに船があるのか、どこに連絡すればよいのかが分からなかったという反省があるとの指摘が本検討会においてなされている。活用可能な船舶を迅速に把握するための仕組みはどのようなものであるべきかについて検討する必要がある。
- (4) そして活用可能な船舶の手配をしなければならない。大規模災害発生時においては、被災自治体による対応はもちろん、都道府県、緊急対策本部等政府の体制、更に自衛隊、警察、消防等の実働関係省庁をはじめとして、様々な主体が船舶活用の要請を行うことが考えられる。また、自治体と船舶運航事業者の間には災害時の協定を結ぶ動きもあるため、活用可能な船舶の手配の主要な経路の確認、協定との関係について整理をする必要がある。

2. 活用可能船舶の確保

(1) 基本的考え方

厳しい経営環境の中で大規模災害時に必要な船舶を確保するためには、平時における船舶運航事業の存続や船員の確保が前提となることから、海上輸送にかかる政策的支援の充実に引き続き努めることが必要である。

その上で、大規模災害時に活用できる船舶を一定程度確保するためには、事業者が平時の航路で果たしている荷主や離島島民等への輸送サービスの提供という役割を、大規模災害発生時の緊急輸送等の船舶活用要請との間で、適切かつ円滑に調整させる仕組みの検討が必要である。

(2) 活用可能な船舶を確保するための当面の施策の方向性

①検討課題

ア) 平時の事業からの離脱を円滑化するための確認事項

【費用負担】

- ・ 契約解除費用の補償、現航路収益の補てんも含め、実例の検証や現行制度の考え方を整理する。
- ・ 費用負担に関する現行制度について責任ある形で明確な周知を行うことにより、発災時に制度確認の連絡が殺到しないようにする。

【各種許可手続き】

- ・ (定期航路からの離脱や輸送内容に関する許可が必要な場合) 航行区域の逸脱など海事法令関係の手続きの確認

【保険】

- ・ 船体保険、積荷保険、旅客保険等の適用条件の確認等

【運航に必要な物資・情報等の入手】

- ・ 燃料油や船員の確保
- ・ 海図の確保
- ・ 気象海象や潮汐に関する情報、啓開情報（旋回エリア、岸壁の被害状況等）、給水・荷役・給電等の港湾設備情報の円滑な入手

【協力条件の整理】

- ・ 危険回避のための離棧について船長判断が優先されること

【潜在的に活用可能な船舶の特定】

- ・ 被災航路就航船舶及び予備船の把握
- ・ 定期航路における便数や就航船舶の抑制等による対応

- イ) 予約済みの旅客や荷主等の取り扱い方針
取り扱い停止が可能なもの又はサービス提供の抑制等について、事業者ごとに緊急時のルールを策定し、平時より周知理解を求める
- ウ) 自治体と船舶運航事業者との協定のあり方
自治体等と地元で就航している船舶運航事業者との間で災害時の協力に関する協定が締結されているところ、災害時に活用可能な船舶を確保する上での役割について整理する。

【参考：協定締結状況（平成 25 年 7 月 4 日現在）】

- i) 協定数
 - 船舶運航事業者と自治体等との協定・・・12
 - 船舶運航事業者の団体と自治体等の協定・・・34
- ii) 内容
 - 自治体等からの要請に応じ、可能な限り対応する。
 - 協力を要請した事項に要した経費は要請者（自治体等）が負担する。

- エ) 多様な船舶確保のあり方の模索
国・自治体に留まらず、民間団体の仲介による船舶確保も含め円滑な対応が行われるよう配慮する必要が求められる。

②今後の方向性

- ア) 上記の検討課題のうち、類似航路就航船舶事業者との調整については、首都直下地震や南海トラフ地震等の具体的な被害想定に基づく輸送需要のシミュレーションを前提に、特定の輸送区間をモデルとして複数事業者の参画を得て、当該輸送需要に対応するための相互協力のあり方などを試行的に検討することが有効である。実際的な取り組みの在り方を示すことでその他の航路においても船舶の確保を促進することが期待できる。
- イ) また、災害支援関連の輸送等を優先させることの社会的位置づけや利用者、株主の理解を得る観点等も含め、災害対策基本法に基づく指定公共機関の指定のあり方等についても合わせて検討される必要がある。
- ウ) 協定を締結することにより、平時より航行・着岸可能な船舶があらかじめ特定され、その活用について事業者側、自治体側ともに習熟するきっかけとなるため、発災時初動期より迅速な対応が可能となると考えられる。

特に、防災訓練等や具体的な体制・枠組みの整備が進むことにより、信頼関係の構築に貢献する。また、平時からの協力関係や大規模災害時における船舶の意義についての理解が進むこと等を通じて、船舶運航事業の利用促進にも効果を有すると考えられる。活用可能な船舶を確保するという観点から、発災時物資輸送等の実施に関する協定締結等を促進することが適当である。

他方で、発災時には協定相手以外の自治体に対する支援を要請されることも想定されることから、関係者間の理解を共有しておく必要がある。

3. 船舶活用ニーズと活用可能な船舶のマッチングのあり方

(1) 基本的な考え方

- ①大規模災害時に船舶を活用した救援活動を実施するためには、活用可能な船舶を迅速に選定することが必要である。
- ②このため、平時から、大規模災害時に対応可能な船舶の選定に必要な船舶情報及び港湾情報を集約・管理・共有する体制を構築する必要がある。先行事例として、中部運輸局において船舶情報のデータベース化及び共有化の取り組みが進められているほか、四国運輸局において、港湾施設と船型のマッチングシミュレーションの取り組みが進められている。
- ③また、船舶の位置情報を把握・活用することにより、大規模災害時に対応可能な船舶をよりの確に選定する手法についても検討を進める必要がある。

(2) 活用可能船舶情報の活用方法

①大規模災害発生時

- ア) 緊急災害対策本部からの輸送手段等のための船舶確保要請に対応し、国土交通省海事局において、活用ニーズに応じた船舶の選定のために活用可能船舶情報を利用する。
- イ) 被災自治体からの輸送手段等のための船舶確保要請に対応し、地方運輸局（運輸支局等）において、活用ニーズに応じた船舶の選定のために活用可能船舶情報を利用する。
- ウ) 関係省庁・自治体等が輸送手段等のための船舶を直接確保する場合に、活用可能船舶情報を利用する。情報の取り扱いに関しては、関係者の調整を経た上で、情報の提供範囲・手段などについて検討を進める。

②平時

- ア) 各地域における災害応急対応の検討を行う際に、活用可能性のある船舶の事前把握に利用する。
 - イ) ア) に基づき、具体の事業者との協定締結の検討など、平時からの関係構築のために利用する。
- (3) 活用可能船舶情報の作成方針について
- ①対象船舶の考え方
- ア) 情報集約の対象となる船舶に関し、船種を限定することについては慎重に検討すべきである。物資、車両運搬用としては、主な船種ではフェリー、一般貨物船、RORO船、タンカー等様々な船の活用が想定されるなど、実際の大規模災害時においてどのような船舶の活用ニーズがあるかはその時々状況に委ねられる。
 - イ) 船舶の総トン数については、相対的に小型の船舶については、地域的な輸送等に活用される可能性が高いことや、市町村、都道府県等の災害対策本部においても、独自に船舶活用を進めることが想定されることから、地域における有効活用に委ねることが適当である。
- ②活用可能な船舶の特定に必要な項目の整理
- ア) 港湾施設とのマッチングに関する項目
 - (例) 船名・船舶番号、総トン数、航行区域、就航航路・区域、全長・全幅・満載喫水、サイドランプウェイの有無・長さ、サイドスラスターの有無
 - イ) 輸送ニーズへの対応能力に関する項目
 - (例) 船種、旅客定員（搭載人員）、速力、車両航走能力、積貨重量トン数、貨物積載容量、輸送燃油種類、危険物輸送許可の有無、サイドランプウェイの強度
 - ウ) 輸送以外のニーズへの対応能力に関する項目
 - (例) お風呂提供可否、食事提供可否、宿泊提供可否
 - エ) その他必要な項目
 - (例) 平時の航路からの離脱の可否、入渠時期、運航責任者連絡先（事業者名、所属海運組合等）、無線設備等
- ③港湾とのマッチングのあり方
- ア) 必要となる港湾基礎情報の整理
 - (例) 港湾・岸壁諸元（航路幅、岸壁延長、岸壁水深、湾内水域、既設岸壁天端、岸壁強度、港湾付属施設等）
 - イ) 大規模災害時における機能復旧の優先順位など港湾側の事前計画との連携

災害発生時にどの港湾の岸壁が使用できるかについては、その時々状況によるものであるが、大規模災害時における港湾の機能維持の観点から、各エリアにおける優先復旧岸壁等の事前計画等の情報と連携し、活用可能な船舶の事前把握に役立てることも検討する必要がある。また、大規模災害時における岸壁の利用の可否の確認手段を検討する必要がある。さらに、着岸方法の工夫やそれに要する事前準備等により大規模災害時の船舶の活用可能性が広がることも考えられることから、着岸条件を整理することも有用である。

(4) 今後の方向性

- ①情報管理の対象船舶について(3)①において既述のとおり、船種や総トン数で限定を行わないとすれば、膨大な船舶情報の中から活用ニーズや規模、派遣したい港湾に応じた活用可能船舶を迅速に抽出するプログラムの構築を検討する必要がある。
- ②その場合、既存の船舶検査情報データベースを機能拡張し、上記プログラムの運用に必要な情報を追加収集した上で、一元的な情報管理体制とすることが考えられる。
- ③また、活用可能船舶の絞り込みと同時に、大規模災害時に当該船舶を運航する事業者等との迅速な連絡体制にも留意する。
- ④さらに、(2)において既述のとおり、関係省庁・自治体等が船舶情報を効果的に活用できるように、平時及び災害発生時における当該プログラムへの関係者のアクセスのあり方についてもあわせて検討を行う。
- ⑤災害発生時における船舶の位置情報や港湾施設復旧、航路啓開などのリアルタイム情報との効率的な連携について検討を行う。

4. 現行の災害対応における船舶活用ニーズの情報伝達経路の仕組み

(1) 問題意識

- ①災害発生時において、船舶運航事業者に対し、複数の自治体・国等からの情報提供要請等が殺到した。情報伝達経路について整理すべきことはないか。
- ②活用要請に対する優先順位の判断について事業者が主体となっている現状に対し、政府としてどのような判断をすべきか。

(2) 現行の災害応急対応における緊急災害対策本部(以下、「緊急災害対策本部」という。)を經由した船舶活用の仕組み※

- ①被災自治体が直接輸送手段を確保することが困難である場合に、被災

自治体は現地対策本部を經由し、緊急災害対策本部に対して輸送調整依頼を行う。

- ②緊急災害対策本部より国土交通省に対して輸送手段(民間船舶を含む)の確保要請がなされる。
- ③これを受け、民間船舶等を使用した輸送が必要と判断された場合には、海事局において事業者等との連絡調整を行う。

※出典：緊急災害対策本部事務局業務マニュアル（平成25年3月）

(3) 今後の取組の方向性

- ①活用要請に対する優先順位の判断については、緊急災害対策本部を經由した依頼の場合には、被災地の現況や各種応援体制の情報が一元的に集約されるであろう緊急災害対策本部において優先順位の判断をすることが妥当と思われる。しかしながら、初動期における自衛隊、警察災害派遣隊、緊急消防援助隊、DMAT、緊急物資の輸送などについて、これらへの迅速な対応の重要性を踏まえると、政府として船舶活用ニーズの優先順位の考え方をあらかじめ可能な限り整理しておくことは、現場における混乱を回避するために有効ではないかと考えられる。また、一定以上の能力を有する船舶についても、広域的な判断に基づく配慮による要請を優先するような仕組みの要否について、政府として検討すべきではないかという指摘があった。
- ②緊急災害対策本部を經由しない情報伝達経路に関しては、2.において整理したように、各自治体と船舶運航事業者との間で大規模災害発生時の協力に関する協定が結ばれており、こうした協定が大規模災害発生時における自治体等の自立的な対応策として機能するものと期待される。なお、協定を結んでいない自治体・機関等から緊急性の高い支援要請を受けた場合における、協定相手に対する支援との優先順位の判断については、基本的に船舶運航事業者が行うこととなる。

第5章 大規模災害時の船舶活用に関する実務手順の円滑化

1. 検討の目的

- (1) 船舶の発揮しうる機能・役割について周知が図られるとともに、活用可能な船舶の確保及び迅速な把握のために必要な平時における環境整備がなされたとしても、災害発生時において実際に船舶活用に関する実務が円滑に行われるためには実務手順が整理される必要がある。
- (2) 自治体にとって、海上輸送は陸上輸送に比べて専門的知識と経験が必要となる輸送モードであり、大規模災害時において被災支援のための咄嗟

の活用という点においては後回しになってしまうのではないかという意見もあった。

- (3) このため、大規模災害時における船舶の活用に関する実務の円滑化の観点から、自治体、国の地方支分部局、事業者など関係者間の情報連絡体制や対応手順の詳細を事前に確認しておくことや平時における防災訓練の実施などについて検討する。

2. 船舶の活用に関する実務手順の円滑化方策について

(1) 実務手順円滑化のための事前確認

①事前確認内容例

- ア) 船舶活用に関する関係者の役割分担や指示・命令系統
- イ) 関係者間の情報連絡体制や方法
- ウ) 海上支援の想定ルート
- エ) 地域周辺の使用可能船舶の把握
- オ) 地域内の港湾施設詳細の把握
- カ) 支援物資集積・保管場所の確保
- キ) 陸上ルートとの連結性

②今後の方向性

船舶活用に関する自治体等の実務手順を円滑化するため、①の事前確認内容や対応手順の詳細について、マニュアル化の可能性について検討を行う。

(2) 平時における防災訓練の実施

①意義

- ア) 自治体、国の地方支分部局、事業者など関係者間の連携強化
- イ) 活用可能船舶の確保や出入港などの手順の習熟
- ウ) (1) の対応手順マニュアルの検証
- エ) 組織体制の機能確認及び評価
- オ) 地域住民の船舶活用に関する認識の高まり

②今後の方向性

過去の大震災時における船舶活用の際の課題やこれまでに実施された他の防災訓練事例を参考に訓練モデルケースの検討を行う。想定される訓練内容イメージは以下の通り。

ア) 情報伝達訓練

- ・ 輸送内容や目的地など要請内容の伝達ルートの確認
- ・ 要請内容から対応可能性のある船舶の抽出及び伝達に要する時間の確認

- ・ 特定の民間船舶の使用について交渉のシミュレーション
 - ・ 港湾・航路の啓開に関する関係省庁、自治体等との連携の確認
- イ) 実船舶を使用した対応訓練
- ・ 入港訓練
 - ・ 港湾施設の状況、荷役や物資保管場所など船舶受け入れ体制の確認
 - ・ 物資輸送終了後に行う被災者に対する生活支援（炊き出し、お風呂の提供等）に関する訓練
 - ・ 子供向けの地震防災訓練（船上防災教室）の開催

(3) 関係事業者の事業継続計画や地域の防災計画への反映

対応手順のマニュアル化や防災訓練の実施によるフィードバックを基に、関係事業者の事業継続計画や地域の防災計画への具体的反映が期待される。

第6章 大規模災害時の防災計画体系における船舶活用の位置付けの整理

1. 検討の目的

- (1) 検討会における議論において、船舶の特性を生かした災害対応が円滑に実施されるためには、防災基本計画をはじめとする防災計画体系に、船舶の活用が適切に位置付けられ、関係者の共通認識の下に必要な環境整備が整えられている必要があるとの指摘がなされた。
- (2) 現行防災計画体系における船舶活用の位置付けの確認を行うとともに、上記の問題意識と前章までの議論を踏まえ、新たに位置付けるべき内容の検討を行う。
- (3) なお、地域防災計画については、防災基本計画に基づき作成するものであることから、地域防災計画における位置付けの議論は、防災基本計画における議論を踏まえて反映されていくことが望ましいとの意見があったことに留意する必要がある。

2. 現行の防災計画体系における船舶活用の位置付け

大規模災害対策に係る政府の計画体系は、災害対策基本法に基づき整備されている。内閣総理大臣を会長とする中央防災会議のもと、我が国災害対策の最上位計画である防災基本計画、指定行政機関・指定公共機関が作成する防災業務計画、各地方公共団体が策定する地域防災計画、地震発生時の各省庁の具体的な役割等を定める応急対策活動要領等により構成される。

以下においては、主要な計画等における船舶活用の位置付けについて整理

する。

(1) 防災基本計画における船舶活用の位置付け

現行の防災基本計画においては、主に、物資供給のための海上交通の確保や、緊急輸送のための船舶の活用について記載されており、それ以外の活用方法については、一部、船舶による搜索活動や避難について記載があるものの、限定的である。

(2) 防災業務計画における船舶活用の位置付け

国土交通省防災業務計画においては、緊急輸送のための船舶の活用について記載されるとともに、被災者等に対する避難所の提供、炊事・入浴サービスの提供の場としての活用について記載がある。

(3) 地域防災計画における船舶活用の位置付け

岩手県、福島県、静岡県、愛知県、三重県、兵庫県、高知県及び神戸市の地域防災計画について確認したところ、それぞれの計画において船舶活用が位置付けられている。位置付け方や内容は様々であるが、緊急輸送手段としての活用が共通している。

三重県の防災計画においては、避難手段や一時的避難施設としての活用、医療施設が不足する場合の活用など船舶の機能の多面性に着目した位置付けとなっている。福島県、兵庫県及び神戸市の防災計画においては、救助・救急医療体制の文脈において傷病者の搬送や医療従事者の輸送手段としても位置付けられている。

岩手県の防災計画においては、船舶の確保経路、輸送の連絡や従事命令など緊急輸送を実施する際の実務手順について具体的に記載されている。

(4) 応急対策活動要領等における船舶活用の位置付け

首都直下地震、東南海・南海地震、東海地震それぞれの応急対策活動要領において、広域的に道路が寸断された場合に備えて海上輸送ルートが定められているほか、緊急災害対策本部等から海上輸送の依頼があった場合には国土交通省は船舶運航事業者等に緊急輸送の要請を行うこととされている。

自衛隊等の部隊輸送や緊急災害対策本部等による緊急輸送活動以外の船舶活用については明示されていないほか、輸送以外の機能の活用についての位置付けはなされていない。

3. 新たに位置付けるべき内容の方向性

一部の地域防災計画を除き、現行の防災計画体系においては、船舶の有する輸送手段以外の機能・役割を活用した内容がほとんど記載されていない。輸送

手段以外の機能や関係者間の役割分担を明らかにした上で、防災計画体系への位置付け方について、関係省庁と連携して検討する必要がある。特に、これまでの実例が少ない医療・通信機能については、災害時における医療や通信体制のあり方全体の検討の中で、民間の船舶活用がどの程度位置付けられるのかという点において留意する必要がある。

また、緊急輸送手段や陸上代替の輸送手段として活用する場合においても、前章までの議論を踏まえた十分な記載内容になっているかどうか改めて検討する必要がある。その場合、地域防災計画への具体的な反映方法を念頭におき、位置付けるべき内容を検討することに留意する。

更に、今後策定される南海トラフ地震及び首都直下地震に関する政府全体の行動計画に合わせて、国土交通省においては、国土交通省が取り組むべき対策として南海トラフ巨大地震対策計画及び首都直下地震対策計画をとりまとめているところである。南海トラフ巨大地震対策計画中間とりまとめ（平成25年8月）では、今後、国土交通省の各地方支分部局が協力し、関係機関と連携しながら、地域の実情や被害想定等を踏まえた地方ブロックごとのより具体的かつ実践的な地域対策計画を策定していくこととしている。こうした地域対策計画策定の作業においても、本検討会での議論を踏まえ、防災計画体系における船舶活用の位置付けとの整合性を図りつつ具体的に反映していくこととする。

参考資料

「大規模災害時の船舶の活用等に関する調査検討会」委員名簿

【学識経験者】

井上 欣三 神戸大学 名誉教授
武田 文男 政策研究大学院大学 教授
庄司 るり 東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科研究院 教授

【海運事業者関係】

藤井 英男 日本内航海運組合総連合会 調査企画部 部長
一色 昭造 一般社団法人日本旅客船協会 副会長
佐々木 正美 新日本海フェリー株式会社 常務取締役

【物流事業者関係】

赤坂 伸二 一般社団法人日本物流団体連合会 業務部 部長
富田 博行 日本通運株式会社 業務部 専任部長

【現地救援活動組織関係】

近藤 久禎 厚生労働省医政局災害医療対策室DMAT事務局 次長

【地方公共団体等】

會川 雅行 岩手県 総務部総合防災室 防災危機管理監
猪狩 英二 福島県 土木部港湾課 課長
有馬 英之 静岡県 危機管理部危機政策課 参事
原田 信一 愛知県 防災局災害対策課 課長
田中 貞朗 三重県 防災対策部災害対策課 課長
計倉 浩壽 関西広域連合 広域防災局広域企画課 課長
(兵庫県 企画県民部防災企画局広域企画室 室長)
春名 誠治 神戸市 みなと総局経営企画部 防災担当課長
中城 盛男 高知県 港湾・海岸課 課長

【関係省庁】

笹川 敬 内閣府政策統括官（防災担当）参事官（防災計画担当）
菅原 隆拓 防衛省 運用企画局事態対処課 課長
松本 裕之 警察庁 警備局警備課 課長
杉田 憲英 消防庁 国民保護・防災部防災課 広域応援室 室長
渡邊 元尚 国土交通省 大臣官房参事官（運輸安全防災）
岩城 宏幸 国土交通省 大臣官房参事官（物流産業）
塚原 浩一 国土交通省 水管理・国土保全局防災課 課長
守屋 正平 国土交通省 港湾局海岸・防災課 課長
大石 英一郎 国土交通省 海事局内航課 課長