

# 日本の港湾に関するセキュリティ対策

## — 制限区域（水域）の現状と問題点 —

松本宏之  
(海上保安大学校教授)

### 目次

1. はじめに
2. 水域における制限区域
3. 京浜港における制限区域（水域）
4. 阪神港における制限区域（水域）
5. 関門港における制限区域（水域）
6. 結びにかえて

#### 1. はじめに

わが国で一様に使われている安全という言葉には、本来、セイフティという意味とセキュリティという意味がある。従来からセイフティに関する研究は盛んに行われてきたが、セキュリティに対する国民の関心は、他の諸国に比べるとそれほど高いとはいえず、研究についても学会等で体系的かつ継続的に議論されることは少ない。しかしながら、2001年9月の米国同時多発テロの発生によって、海運の分野でもセキュリティの重要性が再認識され、2002年12月に改正されたSOLAS条約に対応するために、わが国では2004年4月7日に、「国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律」（平成16年法律第31号；以下、「国際船舶・港湾保安法」という。）が成立し、同年4月23日に一部施行され、同年7月1日に全体が施行された。

国際船舶・港湾保安法第1条には、「この法律は、国際航海船舶及び国際港湾施設についてその所有者等が講ずべき保安の確保のために必要な措置を定めることにより国際航海船舶及び国際港湾施設に対して行われるおそれがある危害行為の防止を図るとともに、保安の確保のために必要な措置が適確に講じられているかどうか明らかでない国際航海船舶の本邦の港への入港に係る規制に関する措置を定めることにより当該国際航海船舶に係る危害行為に起因して国際航海船舶又は国際港湾施設に対して生ずるおそれがある危険の防止を図り、併せてこれらの事項に関する国際約束の適確な実施を確保し、もって人の生命及び身体並びに財産の保護に資することを目的とする。」と規定されており、船舶や港湾のセキュリティについて、初めて本格的な法律上の対策が施された。

国際船舶・港湾保安法に基づいて実施される保安措置が義務化される国際埠頭施設は、全国に約1,300施設ほどあるといわれており<sup>(1)</sup>、保安措置が義務付けられる国際港湾施設

の管理者等は、実施する保安措置等についてまとめた「埠頭保安規程」(第32条)、「水域保安規程」(第40条)を策定し、国の承認を受けなければならない。また、制限区域内に立入る人や車両の立入の必要性の確認などの制限区域の設定と管理や、監視カメラ等による制限区域境界部や制限区域内の監視及び巡視などの国際埠頭施設内外の監視のほか、種々のテロ防止対策に関する責務が課せられている。

しかしながら、日本の港湾のセキュリティ対策を考える上で配慮しなければならないことではあるが、日本では海外の港と比較すると、港湾関係者以外の者の港湾施設への接近が比較的容易であるとの指摘がある<sup>(2)</sup>。またゲートでチェックする警備員などは、武器の携帯は許されておらず、事案の報告等はできるものの、直接的な対処は困難な状況にある。さらに、国際船舶・港湾保安法では制限区域を設けることによって細かな出入管理を行っているが、陸域についてはフェンス等で隔離されているものの、水域については一般水域と制限区域を隔離することが困難であり、一般水域との境界線も明示されていない。したがって埠頭保安規程に比べると、水域保安規程の内容については、相対的に手薄なセキュリティ体制となっている。

一方、港湾セキュリティに関する実質的な措置は港湾管理者が行うことになっており、水域における制限区域については、基本的には港湾管理に関する条例などで明示されている。しかしながら、条例は全国一律的な法律と違って適用水域が限定的であり、責任主体が港ごとに担当しているので、港湾によって水域部分の制限区域の広さや明示方法等が異なることも考えられる。本研究では、港則法上の特定港のうち、1つの港であるにもかかわらず港湾法上の港湾管理者が複数となる港を抽出し、そのなかでも比較的大規模な港である京浜港、阪神港、関門港の制限区域(水域)の規定方法と港湾セキュリティの実効性等について考察する。

## 2. 水域における制限区域

国際船舶・港湾保安法の条文で、制限区域という文言が使用されているのは、第6条(船舶指標対応措置)、第29条(埠頭指標対応措置)、第37条(水域指標対応措置)であり、同法施行規則にも、第7条(船舶指標対応措置)、第17条(船舶保安規定の承認の申請)、第54条(埠頭指標対応措置)、第55条(埠頭保安設備に係る技術上の基準)、第60条(埠頭保安規定の変更の承認の申請)、第65号(水域指標対応措置)、第70条(水域保安規定の変更の承認の申請)等で使用されている。これらの条文のうち、水域に設定される制限区域は国際船舶・港湾保安法第37条で規定されており、その設定と管理は国際水域施設の保安のために実施される水域指標対応措置の一つに位置づけられている。また、同条の規定による水域指標対応措置の実施は、特定港湾管理者が管理する国際水域施設について、国際水域施設に接続する重要国際埠頭施設が国際航海船舶の利用に供するときには、国際海上運送保安指標の保安レベルに応じて水域保安規定に定めるところにより行うものとされている(同法施行規則第65条第1項)。

一方、施行規則第65条第2項に規定された表では、保安レベル1から3のすべてのレベルにおいて、「重要国際埠頭施設の前面の泊地において、制限区域を設定すること。」という制限区域の設定に関する共通の規定と、「制限区域に人又は船舶が正当な理由なく立ち

入ることを防止するため、警告その他の措置を講ずること。」という制限区域の管理に関する共通の規定が定められている。また、その他の措置のうち各保安レベルに共通している文言としては、「関係行政機関及び船舶保安管理者その他の関係者との連絡及び調整を図ること。」や「その他国土交通大臣が特に必要と認めた措置を講ずること。」がある。

保安レベルによって異なる措置としては、重要国際埠頭施設の前面の泊地やこれに接続する主な航路について、保安レベル2では巡視または監視し、保安レベル3では巡視または監視を強化することが規定されているのみである。したがって、制限区域の管理という視点からの特定港湾管理者の措置は、国土交通大臣が特に必要と認めた措置もあるが、基本的には、制限区域の立ち入り防止措置、関係行政機関や関係者との連絡・調整、そして保安レベルに対応した巡視・監視ということになる。

各港湾の制限区域に関する設定や侵入防止の具体的な規定は、基本的には港湾管理等に関する条例で定められており、違反に対しては過料（調査した範囲では、5万円以下となっている。）を科している港湾もある。その対象となる国際水域施設、国際埠頭施設、国際航海船舶への危害行為の防止のために、人や船舶が正当な理由なく立ち入ることを制限する区域として設定された制限区域（水域）の広さ等は、各港湾によって異なっており、各港湾を管理している組織のホームページには、港湾管理等に関する条例に基づいて、バースごとに設定された制限区域（水域）が表示されているものもある。但し、大略のイメージだけを図示して、制限区域の範囲を具体的な数値を明示していない港湾もあれば、岸壁から制限区域の端までの距離を明示したり、国際航海船舶から制限区域の端までの距離を明示する場合もある。

港湾セキュリティの観点からは、水域における制限区域はより広く効果的な範囲を設定すべきであるが、港湾における水域の自由使用の観点を加味すれば、制限区域は必要最小限の範囲とする必要がある。したがって制限区域の範囲の設定に関しては、制限区域に接近する船舶のセキュリティ上の危険性を見極めるといった事項のほかに、従来からの既存水域施設に対する管理行為の一環として行われるという港湾管理上の配慮が強く現れていると思われる。港湾管理からみた制限区域（水域）は、船舶の安全な停泊等を確保するために管理されており、例えば、正当な理由なく制限区域に進入する船舶があった旨の通報を受けた場合には、水域保安管理者は現場に急行して警告等を行うものの限界があるので、迅速に海上保安部等に連絡するといった行為が適切な管理行為として位置づけられる。

また港湾管理の視点からセキュリティをとらえれば、必然的に陸上から海上をみる思考にならざるを得ず、さらに船舶の知識や海上警備の経験の有無などを考慮すれば、海上から陸上をみる思考に基づく制限区域（水域）にかかわるセキュリティの検討は十分とはいえないと思われる。換言すれば、港湾は海陸交通の接点であるために、陸側のセキュリティと同様に港湾外から港湾内に至るセキュリティも重視しなければならず、相互が有機的に連携して初めて目的が達成できることを考慮すれば、港湾管理の視点からの制限区域（水域）の設定方法や措置については、潜在的な問題点が存在している可能性があると思われる。

### 3. 京浜港における制限区域（水域）

京浜港は、東京港、川崎港、横浜港の3港で構成される日本を代表する貿易港で、港湾法上、国際戦略港湾として位置づけられており、長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ、当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾であって、その国際競争力の強化を重点的に図ることが必要な港湾とされている（港湾法第2条第2項）。港則法においては、京浜港という1つの港になっているが、東京都、川崎市、横浜市にまたがる港なので、複数の港湾管理者によってセキュリティが確保されている。

東京港は、年間入港隻数25,743隻で、そのうち外航船は5,956隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で4,740万トンに達している（「東京港港勢（概報）平成24年港湾統計」による）。東京港については、東京都港湾管理条例（平成16年3月31日条例第93号）が制定されており、その第1条で、「この条例は、東京都（以下「都」という。）が管理する港湾（以下「港湾」という。）の利用及び管理に関し必要な事項を定めることにより、港湾の効率的な運営を図り、もって都民生活の向上及び地域経済の発展に資するとともに、港湾の適正な利用によって都民の安全を確保することを目的とする。」と定められている。東京都には昭和29年に制定された東京都港湾設備条例があったが、国際船舶・港湾保安法の成立と同時期に新たな条例として東京都港湾管理条例は制定された。また規則として、東京都港湾管理条例施行規則（平成16年3月31日規則第104号）が制定されており、その第13条の2（制限区域の指定）の規定を受けて、平成16年7月1日に「東京都港湾管理条例施行規則による制限区域の指定」（東京都告示第1124号）が出され、国際水域施設における制限区域として、品川コンテナふ頭から中央防波堤内側外貨雑貨ふ頭まで25のふ頭が指定された。その告示には、ふ頭の延長（200～870m）や制限幅（54～89m）が具体的に示され、詳細図によって明示されるとともに、国際水域施設における制限区域は、当該制限区域に係る国際埠頭施設に国際航海船舶が係留されている場合において、立入りが制限される区域であると明記されている。

次に横浜港は、年間入港隻数37,047隻で、そのうち外航船は10,313隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で7,790万トンに達している（「平成24年横浜港の港勢」による）。横浜港については、横浜市港湾施設使用条例（昭和24年9月26日条例第49号）が制定されており、その第1条には、「横浜市所属の港湾施設並びに国から貸付けを受け又は管理を委託された港湾施設の使用については、この条例の定めるところによる。」と規定されている。そして第4条で、「市長は、港湾施設の管理上必要な限度において、港湾施設の利用者または利用者に対し、一定の行為を命じ、制限し、または禁ずることができる。」と規定し、使用制限を定めている。また、制限区域の設定に関しては、横浜市港湾施設使用条例施行規則（昭和26年2月25日規則第3号）の第6条の2（制限区域の告示）に基づき、「市長は、港湾施設の保安を確保するため特に必要があると認めるときは、使用又は利用を制限する港湾施設の区域を告示し、当該区域内において立入制限その他必要な措置を講ずるものとする。」と定めている（平成16年に追加された。）。

具体的な制限区域（水域）については、横浜市港湾施設使用条例施行規則第6条の2の規定に基づく港湾施設の区域の告示（平成16年6月25日告示第295号）で公表され、例え

ば、大黒ふ頭P-1岸壁前面区域・延長130メートル・幅員65メートルという形式で、横浜港に87の区域が定められている。それらの制限区域（水域）の延長については短いもので130メートル、長いもので1,702メートルとなっており、幅員については、もっとも狭いもので45メートル（日本埠頭倉庫第1号棧橋前面区域）、もっとも広いもので150メートル（JX日鉱日石エネルギー A棧橋前面区域（根岸製油所））であった。

以上、京浜港の港湾セキュリティを担当する東京都港湾局と横浜市港湾局の制限区域（水域）の対応をみると、港湾管理に関する条例において制限区域（水域）への立ち入りの制限を定め、告示によって詳細を明示する方法をとっている。したがって、東京港も横浜港も、告示という形式で具体的な制限区域（水域）を対外的に明示して立ち入りを制限する範囲を公表している点において、規制する側は必要最小限の対応はとっているといえる。但し、告示の文言上あるいは図面上では具体的な数値が表示されているものの、現場の水域に標識等がないために、立ち入りを制限する水域と立ち入りができる水域の境界は明確になっておらず、あくまでも対外的な制限の公表あるいは宣言としての意義が主であると思われる。

また、制限区域（水域）の制限幅あるいは幅員については、着岸する国際航海船舶の大きさにかかわらず岸壁前面に一律に定められており、想定されている国際航海船舶の最大船型の幅を基準として、その幅に一定の長さを加えたものを制限区域（水域）の制限幅あるいは幅員としているものと思われる。この場合、将来的に最大船型が大きくなった場合は、その都度、新たな告示によって制限区域（水域）の数値を変更しなければならない。

#### 4. 阪神港における制限区域（水域）

港則法上の阪神港は、平成19年に大阪港、神戸港、尼崎西宮芦屋港が1つの港になったものであるが、大阪府と兵庫県にまたがる港なので、複数の港湾管理者によってセキュリティが確保されている。大阪港は、年間入港隻数24,236隻で、そのうち外航船は5,621隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で3,621万トンに達している（「2012年の大阪港の港勢」による）。大阪港については、大阪市港湾施設条例（昭和39年4月1日条例第76号）が制定されており、その第1条には、「この条例は、別に定めがあるもののほか本市の港湾施設の設置及び管理に関し必要な事項を定めることを目的とする。」と規定されている。そして第10条第9項では、「岸壁、荷さばき地及び泊地の区域のうち施設の保安の確保のために必要な範囲内で市長が設定する区域に、正当な理由なく、立ち入り、又は車両若しくは船舶を立ち入らせてはならない。」と規定し、行為の禁止について定め、第27条（罰則）に基づき、違反者に対しては5万円以下の過料に処することが明示されている。

また、港湾施設条例第10条第9項に基づく市長が設定する区域（平成21年4月1日告示第362号）においては、「大阪市港湾施設条例（昭和39年大阪市条例第76号）第10条第9項の規定により市長が設定する区域を次のとおり告示し、平成21年4月1日から施行する。」と定め、制限区域という文言を使用していないものの、施設に係留した国際航海船舶の周囲30メートルの区域内を規制の対象としている。過去においても、国際船舶・港湾保安法が制定された平成16年以降、大阪市告示第646号の6（平成16年7月1日）、大阪市告示第14号（平成17年1月7日）、大阪市告示第969号（平成17年9月30日）が出され、制限のか

かる施設は増加しているが、国際航海船舶の周囲30メートルの範囲内という水域部分の表現はかわっていない。

次に、神戸港は、年間入港隻数36,007隻で、そのうち外航船は7,144隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で4,903万トンに達している（「平成24年における神戸港の港勢（速報値）」による）。神戸港については、神戸市港湾施設条例（昭和48年4月1日条例第13号）が制定されており、その第1条で、「この条例は、神戸市の管理する港湾施設（以下「港湾施設」という。）に関し必要な事項を定め、港湾施設の適正かつ効率的な利用を図ることを目的とする。」と規定されている。港湾施設の使用制限については、第29条に、「第19条から前条までに定めるもののほか、市長は、港湾施設の使用について港湾施設を保全し、使用の秩序を維持し、環境を保全し、又は設置目的を達成するため使用を制限し、又は一定の行為を命じ、若しくは禁止することができる。」とあり、第44条に定める過料の規定に基づき、違反した者については、5万円以下の過料に処することが明示されている。そして、国際船舶・港湾保安法が制定された平成16年に神戸市告示233号（平成16年7月1日）が出され、「国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律第37条に基づき、同法施行規則第65条第2項に定める国際水域施設についての制限区域は、以下のとおり設定したので告示する。」とし、その水域を、「国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律第2条第1項に規定する国際航海船舶が停泊する場合においては、(1)～(50)及び(62)～(75)に接続する同法第29条に規定する重要国際埠頭施設についてはその前面60メートル以内の範囲、並びに(51)～(61)に接続する重要国際埠頭施設についてはその前面70メートル以内の範囲」とした（ここでいう(1)から(75)は各所の泊地をさす）。その後も新たな告示によって、制限区域は追加されている。

以上、阪神港の港湾セキュリティを担当する大阪市港湾局と神戸市みなと総局の制限区域（水域）の対応をみると、港湾管理に関する条例において制限区域（水域）への立ち入りの制限を定め、告示によって詳細を明示する方法をとっている。したがって、大阪港も神戸港も、告示という形式で具体的な制限区域（水域）を対外的に明示して立ち入りを制限する範囲を公表している点において、規制する側は必要最小限の対応はとっているといえる。但し、告示の文言上あるいは図面上では具体的な数値が表示されているものの、現場の水域に標識等がないために、立ち入りを制限する水域と立ち入りができる水域の境界は明確になっておらず、あくまでも対外的な制限の公表あるいは宣言としての意義が主であると思われる。

また、制限区域（水域）の制限幅あるいは幅員については、大阪港は実際に係留した国際航海船舶の周囲30メートルの区域内を規制対象としているが、神戸港は着岸する国際航海船舶の大きさにかかわらず岸壁前面に一律に定められており、同じ阪神港でも制限区域（水域）を定める手法が異なっていることがわかる。神戸市は、京浜港同様、出入港する船舶の最大船型を前提として、その幅に一定の長さを加えたものを制限区域（水域）の制限幅としているものと思われる。この場合、将来的に最大船型が大きくなった場合は、その都度、新たな告示によって制限区域（水域）の数値を変更しなければならない。大阪港についても、国際航海船舶の周囲30メートルという水域の境界を現場でどのようにして認識するのかという問題がある。

## 5. 関門港における制限区域（水域）

港則法上の関門港は、山口県と福岡県に跨っている港で、国内外の航路網のほか、瀬戸内海と東アジアの港を結ぶ交通の要衝となっている。関門港は国際拠点港湾として位置づけられており、国際戦略港湾ではないものの、国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾である。港湾管理上は、北九州港と下関港に分かれており、それぞれ北九州市と下関市の港湾管理者によってセキュリティ対策がなされている。本研究では、北九州市港湾空港局および下関市港湾局にヒヤリングを実施し、制限区域（水域）の設定状況、その法的根拠、実効性の担保等について調査した。

北九州港は、年間入港隻数58,862隻で、そのうち外航船は4,638隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で約31,74万トンに達している（「平成23年北九州港湾統計」による）。北九州港については、北九州市港湾施設管理条例（昭和52年3月29日条例第7号）が制定されており、その第1条には、「この条例は、北九州市の管理する港湾施設の管理に関し必要な事項を定め、その効率的な利用を図ること等により、北九州市の管理する港湾の適正な運営に資することを目的とする。」と規定されている。そして、第27条第1項では行為の許可として、「港湾施設内において次の各号の一に掲げる行為をしようとする者は、規則で定めるところにより、市長の許可を受けなければならない。（中略）(3)前2号に掲げるもののほか、規則で定める行為」と規定し、第37条に定める過料に関する規定に基づき、違反者に対しては1万円以下の過料に処することが明示されている。

そして、北九州市港湾施設管理条例施行規則（昭和52年4月1日規則第31号）では、第36条で許可行為として、「条例第27条第1項第3号に定める行為は、次のとおりとする。（中略）(5)市長が指定した立入制限区域に立ち入ること。」と定め、告示によって明示するとともに、パンフレット等で25施設の立入制限をしている（北九州市からのお知らせ、「特定の埠頭・岸壁への立入制限について」、北九州市港湾空港局）。この25の施設の制限水域幅は、狭いもので50メートル（新門司3・4号など）、広いもので70メートル（田野浦3-5号）になっており、着岸する外航船の最大船型を参考にして定められている。例えば、門司2号においては、想定する外航船の最大船型は飛鳥Ⅱ（総トン数50,142トン）になっており、その船幅が29.6メートルであることを考慮して、船幅約30メートルに一般的な基準30メートルを加えて制限水域幅を60メートルとしていると思われる。

次に下関港は、年間入港隻数24,389隻で、そのうち外航船は1,499隻を占めており、外貨貨物は輸出入合計で約19,66万トンに達している（「平成24年下関港港湾統計」による）。下関港については、下関市港湾施設の設置等に関する条例（平成17年2月13日条例第296号）が制定されており、その第1条には、「この条例は、本市の管理する港湾施設の設置及び管理について必要な事項を定めるものとする。」と規定されている。そして、第4条では使用の制限として、「委員会は、港湾施設の使用について、公益上又は管理上必要と認めるときは、荷役又は蔵置する貨物の種類及び重量を制限し、一定の行為を命じ、又は禁止することができる。」と規定している。

ここでいう委員会とは、下関港管理委員会条例（平成17年2月13日条例第295号）で定めるものをいい、その第1条では、「下関港の適正円滑なる管理運営を図るとともに港勢の発展を期するため、港湾法（昭和25年法律第218号。以下「法」という。）第35条の規定

に基づき、下関港管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。」と規定されている。すなわち港湾法第35条には、第1項で港湾管理者としての地方公共団体は、前条の規定による業務を執行する機関として、委員会を置くことができるとあり、その名称、組織や権限は条例で定めることになっているので、下関市は条例によって下関港管理委員会を定め、その委員会が港湾施設の使用制限の権限を有している。なお、下関市港湾施設の設置等に関する条例第4条に基づく使用の制限に違反した者は、過料に関する規定である第21条により、5万円以下の過料に処せられる。この委員会が定める制限区域については、告示という形式で公表され、例えば、下関市告示第318号（平成16年6月15日）では、「改正 SOLAS条約が7月1日に発効することに伴い、港湾施設前面水域に対して行われるおそれがある危害行為を防止するため、下関市港湾施設の設置等に関する条例第4条に基づき、水域の制限区域を次の通り定め、港湾法（昭和25年5月31日法律第218号）第12条第5項の規定に基づき、告示する。」としている。この告示のもとでは、対象となる12箇所の岸壁等の名称が示されると同時に、図によって制限区域（水域）の幅が示されている。その具体的な幅は、狭いもので55メートル（24号岸壁など）、広いもので70メートル（彦島製錬ドルフィン）になっている。

以上、関門港の港湾セキュリティを担当する北九州市港湾空港局と下関市港湾局の制限区域（水域）の対応をみると、下関港は特別な委員会に権限をもたせるという特殊な形態をとっているものの、その設定の法的根拠という視点では港湾管理に関する条例において制限区域（水域）への立ち入りの制限を定め、告示によって詳細を明示する方法をとっている。したがって、北九州港も下関港も、告示という形式で具体的な制限区域（水域）を対外的に明示して立ち入りを制限する範囲を公表している点において、規制する側は必要最小限の対応はとっていると見える。但し、告示の文言上あるいは図面上では具体的な数値が表示されているものの、現場の水域に標識等がないために、立ち入りを制限する水域と立ち入りができる水域の境界は明確になっておらず、あくまでも対外的な制限の公表あるいは宣言としての意義が主であると思われる。

また、制限区域（水域）の制限幅あるいは幅員については、北九州港も下関港も、着岸する国際航海船舶の大きさにかかわらず一律に岸壁前面に定められており、制限区域（水域）を定める手法はほぼ同様であると思われる（北九州市が下関市のような制限区域（水域）の幅を計算する算定基準をもっているかどうかは不明である）。この場合、将来的に最大船型が大きくなった場合は、その都度、新たな告示によって制限区域（水域）の数値を変更しなければならない。なお、最大船型に型幅を加える数値は、基本的には30メートルとなっており、この数値あるいは考え方はすべての港湾に共通のものであると思われるが、その数値の妥当性については、港湾セキュリティの観点から再検討が必要であると思われる。

## 6. 結びにかえて

本研究では、港則法上は1つの港になっているものの、港湾管理上は複数の港に分かれているもののなかから、京浜港、阪神港、関門港を対象として、制限区域（水域）の規定方法や港湾セキュリティの実効性等について調査を行った。

その結果、制限区域（水域）の規定方法は、すべての港においてほぼ同様の形態をとっており、国際船舶・港湾保安法を法的根拠として、地方自治体で港湾管理に関する条例の形式で立ち入り禁止等の制限を定め、その詳細については告示によって公表する方法になっていた。しかしながら、制限区域（水域）の幅員（延長）等に関しては港によって異なっており、東京都港湾局、横浜市港湾局、神戸市みなと総局、北九州市港湾空港局、下関市港湾局は、想定している最大船型を基準として算定された岸壁からの一定の幅を制限区域（水域）としているが、大阪市港湾局だけは実際に係留している国際航海船舶の周囲30メートルの区域内としており、着岸する船舶の大きさによって制限区域（水域）が変化するために、規制する対象水域も国際航海船舶によって異なることになる。これは、阪神港という港則法上1つの特定港における規制対象の設定基準が異なることを意味しており、実質的には港湾セキュリティ上の支障はないものの、統一性の欠ける規定方法になっている。また、制限区域（水域）の範囲を港湾管理者が決定するのか、あるいは下関港のように特殊な委員会が決定するのかについても、実態としては同様なものになるものの、港湾セキュリティの責任主体の意義を本来の目的に照らして整理すべきであると考えられる。

今回の調査以外の港湾の制限区域（水域）をみると、国際航海船舶からの距離については、多くの場合、「概ね30メートル」になっているが、岸壁等からの距離については、45メートルや180メートル<sup>(3)</sup>などさまざまな数値が示されている。これは、国際航海船舶が具体的に決まっている場合に、船舶の幅に概ね30メートルを加えた数値を用いたり、沖合いに設置されたターミナルを中心に船舶の幅を加味した数値を用いていると思われる。したがって、一般的に制限区域の範囲は、基本的には国際埠頭施設の前面泊地で、係留施設から「当該施設を利用する最大船型の幅員+30メートルあるいは40メートル」<sup>(4)</sup>の沖合い部分まで設定する傾向にある。

一方、制限区域（水域）は立ち入りを制限する条例上の明文規定があるものの、東京港と横浜港には実効性を担保する制裁に関する規定がなく、違反に対しては、例えば軽犯罪法に頼らざるを得ない状況にあった。さらに違反者に対して過料によって制裁を行う条文を設けている大阪市、神戸市、下関市においては、その額が一律に5万円になっているが、北九州市では1万円となっていた。過料の額に関する基準は明確ではないものの、対岸にある港湾の過料の額が異なるという実態が明らかになった。加えて、どの法的根拠に基づいて制裁を与えるにしても、その規制ラインが現場の岸壁前面あるいは着岸している国際航海船舶の周囲に明示されていないので、立ち入りを制限される側からみれば、どこまで接近すれば違反となるのかが認識できない可能性があり、法適用上の問題が生じるおそれがある。

わが国では民間人の武装はできないため、完全武装してきた侵入者に対して実力で対処することは困難であり、その意味で、日本のセキュリティ対策は、事後的な対処に重点をおくのではなく（起きてから対処するのではなく）、まずは侵入や攻撃をあきらめてもらい、不審な動きがあればいち早く発見して海上保安機関や警察機関に通知するというような港湾管理の側面からの基本的な姿勢が見受けられる<sup>(5)</sup>。また、あまりセキュリティ対策を過度にきびしくすると輸送に弊害が生じるため、輸送実態あるいは現場の仕事のやり方を尊重し、活用しながら、セキュリティ対策を有機的に組み込ませるといった基本的な姿勢もあると思われる。制限区域（水域）については、港湾内を航行したり停泊する船舶

（交通の媒体）と、航路や泊地などの水域施設（交通の場）が関係しており、それらの総合的な港湾セキュリティ対策が必要となる。

ところで法目的は異なるものの、具体的な数値の設定という意味では、港則法（昭和23年法律第174号）の危険物積載船の停泊場所に関連して、他船の接近を制限する範囲は、港内に停泊している引火性危険物積載船から30メートル以内の海面とするという調査結果があるが、この数値は引火性危険物の荷役中の爆発濃度のガス流出範囲等についての技術的な検討に基づいて船舶間の安全距離が定められたものである<sup>(6)</sup>。港則法の目的は、港内における船舶交通の安全と港内の整とんを図ることであり、この具体的な数値はセーフティの観点から明示しているといえる。しかしながらセキュリティの観点からの制限区域（水域）の場合は、技術上の基準や過去の実績があるわけでもなく、工学的な実験によって考察するような性格でもないために、保安距離のような基準を明示することは困難であると思われるが、港湾管理者はセキュリティに関する何らかの明確な理論的根拠を有しておくべきであると思われる。

最後に、陸上の制限区域にはフェンス等を配置することにより、物理的に区域を閉鎖することが可能であるが、海上の制限区域は物理的に誰でも侵入でき、フェンスのような明確な境界も示されていない。したがって、例えば相互に排他的な目的を有する海域利用主体間の競合を排除する海域利用調整<sup>(7)</sup>で活用されるゾーニングの手法（海面利用に優先順位をつけて区割りする方法）<sup>(8)</sup>を用いて、制限区域（水域）の近くにはプレジャーボートや漁船等がみだりに航走しないような航行環境の整備等も重要であると思われる。

### 【謝辞】

本研究を実施するに際しては、神戸大学海事科学部国際海事研究センターの御協力を得た。特に記して謝意を表したい。

### 【注】

- (1) 岸谷克己、港湾における保安対策について、安全と管理、2004年8月号。
- (2) 難波喬司、第6回セキュリティフォーラム「求められる港湾施設のセキュリティ対策を探る」、セキュリティ新聞社、2004年2月10日号。
- (3) 木更津港、重要国際埠頭施設東電富津第1 LNGバース及び第2 LNGバースの前面の水域。
- (4) ほとんどの条例では、船舶から30メートルとなっているが、例えば十勝港港湾施設管理条例施行規則（平成10年3月25日規則第3号）では40メートルとなっている。
- (5) 難波喬司、前掲論文。
- (6) 日本海難防止協会、昭和43年度タンカー荷役中の石油ガス滞留に関する調査研究（完了報告書）、昭和44年。日本海難防止協会、昭和45年度海上の交通安全に関する調査研究（完了報告書）、昭和46年。
- (7) 広瀬肇・松本宏之、海域利用調整、日本航海学会誌第143号8頁。
- (8) 拙稿、海域利用の合意形成システムとゾーニングについての一考察、海上保安大学校研究報告法文学系第38巻第1・2号125頁。