

東京財団研究報告書

2005 - 3

日本の海運船舶と危機管理のあり方に関する研究

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネット）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「日本の海運船舶と危機管理のあり方に関する研究」(2004年4月～2005年3月)の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2005年6月

東京財団 研究推進部

目次

第1部	研究プロジェクトの概要と提言	P1
一	研究プロジェクトの目的及び研究経過	P1
二	提言	P5
第2部	研究論文	P9
一	海洋政策と海運政策 - 日本 ¹ の海運船舶の危機管理に関連して - 廣瀬肇（呉大学教授）	P9
二	海事保安と船舶の危機管理 大井伸一（株式会社エム・オー・マリンコンサルティング 首席研究員）	P16
三	日本の外航商船の現状から見た危機管理のあり方 池上武男（（社）日本船長協会技術顧問）	P32
四	総合的な海上セキュリティー政策の確立を 藤本逸朗（日本海事新聞社編集次長）	P39

第1部 研究プロジェクトの概要と提言

一 研究プロジェクトの目的及び研究経過

「日本の海運船舶と危機管理のあり方に関する研究」の企画案に示された研究主旨は、次のような内容であった。それは、「1960年代に始まる海運不況、便宜置籍船の台頭等の要因により、日本籍船と日本人船員は激減し、2001年のわが国の商船隊輸送量(トン)のうち、日本籍船の積取り比率は輸出で1.4%、輸入で10.9%という状況に陥っている。自由貿易、海運自由の原則から考えると、現在の状況はなるべくしてなったといえるが、海外からの物資調達に依存しているわが国にとって、海運という生命線の大半を自国ではなく外国に委ねているということになり、その安全輸送に日本政府が関与できないばかりか海難審判も自国民による自国の法律に則った裁判を行うことができなくなるという危険性を持っている。

日本の生命線の一つである海運船舶について、日本の船籍のあり方を含め、現状の問題点を洗い出し、有事にも対応できる施策を探ることを目的として、安全保障、危機管理という視点を踏まえて、ミニマムどれくらいの日本籍船が必要であるとか、有事の際に各国は自国船舶に対してどのような対応をとるのかなど他国の船籍の状況、有事の際の対応も参考にし、日本海運船舶のあり方を導き出すことを目標とする」というものであった。

この提案を受け、以下研究メンバー4名、アドバイザー1名の計5名でプロジェクトチームを組むこととなり、具体的な研究方法等についても検討した。

プロジェクト・リーダー：廣瀬 肇（呉大学教授）

プロジェクト・メンバー：池上武男（（社）日本船長協会技術顧問）

大井伸一（（株）エム・オー・マリンコンサルティング
首席研究員）

藤本逸朗（日本海事新聞社編集次長）

アドバイザー：山田吉彦（日本財団海洋グループ海洋教育チームリーダー）

この研究は、「日本の海運船舶」についての諸問題と、その問題点たる「危機」をどのように管理するのか、であることと考えられ、先ず危機管理の一般理論を参考にした。危機管理は、危機の予測及び予知、危機の防止または回避、危機対処と拡大防止、危機の再発防止の四段階で考えられている。そこで、商船の危機に関連して、危機の各段階を検討することが必要である。ということは、多くの事例等を分析しながら、日本の海運がいざというときに（危機の予測）、どうしたらよいか（対

処)、または、いざという事態に陥らないようにするには(危機の防止または回避)と考える、方法論的思考も必要である。そしてまた、「日本の海運船舶」を、わが国全体の命運を担うものとして、公の問題でもあるという前提で考察することも必要である。

そこで、研究会の作業は、日本海運の現状から危機管理が必要であることを前提とし、危機管理の具体的内容を明らかにすること。日本海運船舶に関する危機管理のあり方、その方法論、具体的方策といったことに関する提言に結びつく内容を検討することである。研究方法としては、豊富な経験と見識を有する専門家の話を伺い、それらのことをベースとしつつ研究員が議論を展開していくやり方がよいように思われた。また、検討すべき項目として、船舶税制、船員制度、便宜置籍船制度、船舶の第二国籍(船籍)が当面考えられた。それは、これらの問題点が未解決のままであれば、いざという時に、わが国に悪影響を及ぼすのではないか(例えば、便宜置籍国や船員供給国の政治情勢に左右されてしまう可能性等)。日本の船社がオペレーションをやらなくなっているという状況を聞くが、果たしてそれでよいのか。SOLASへの対応が十分になされているのか、といった問題の本質を見極める必要もある。

研究開始に当たって検討用に作成したペーパーをお示しして、我々の研究の狙いについての参考にしていただければと思う次第である。

〔日本の海運船舶と危機管理のあり方に関する研究に対する考え方〕

海洋国家であり、海運国であるはずの日本という国家の海洋政策(海運政策・海事政策)と、それに連動し、整序されているはずと考えられる船舶管理の現状と問題点について、日本の安全保障という大戦略の観点からこれを俯瞰し、国際関係、あるいは国際政治に影響を受け、場合によっては、国内的要因によっても生じるであろう各種の危機を予測し、あるいは現在生じている危機を正確に認識し、これらに如何に対応するかという、危機管理のあり方について考えられ得る諸種の項目について研究することにより、日本海運船舶に関する政策上の問題点、その脆弱性や危機の未然防止や回避方策等について、提言という形でまとめていくことにしたい。その際、戦略的(strategy)問題とまではいえない戦術的(tactical または art)問題についても、重要なファクターであれば、それらを検討の対象にしながら研究すべきものと考えられる。

当初の企画案で示された具体的な項目として、(1)海運不況、船員費の高騰、便宜置籍船の台頭、為替問題等の要因による日本籍船と日本人船員の激減、(2)その結果として、日本籍船による瀬取り率の激減、(3)(1)(2)のために、海運という日本の生命線は、日本国では左右できず、事に応じて便宜置籍船の管理統制ができない(日本の生命線の維持と安全輸送にタッチできない。但し、便宜置籍船

は、直ちに日本籍船に戻すことは可能な場合があるが、むしろ、いざというときに日本人船員がいないことの方がより危機だという見解が強いが、(4)国連海洋法条約の基本原則は、海上にある商船の管理(管轄)は、船舶の国籍を基準とする(旗国主義)ことから、緊急事態発生の際、この問題は深刻である。このような認識を前提として、安全保障と危機管理の観点から、日本籍船の必要数、有事の際の各国における船舶管理のあり方、各国の船籍の定め方等の研究も踏まえて、有事を含めた日本船舶のあり方を導き出すことを目標にしてみたい。このような観点から、当面考えられる項目は次の通りである。

- ・ Law Intensity Conflict (低程度紛争・フィリピンにおけるアブ・サヤフによる攻撃等)の船舶通航や港湾の出入港に及ぼす影響
- ・ 武装強盗、海賊に対する日本政府及び船社の対応
- ・ 海上テロ(イエメンでの仏タンカーRIMBURGへの攻撃)
- ・ 公海上での便宜置籍船内での暴動事件(ペスカマー号船内殺人事件、EBキャリアー号船内暴動事件等)また、船舶の管轄権が問題になる事例(TAJIMA事件)
- ・ IMOによる商船の安全のための諸施策
- ・ スエズ、パナマ、ボスポラス、マラッカ、ロンボク等の海峡封鎖の想定や、中近東の石油産出国からインド洋、マラッカ、フィリピン海域、台湾海峡から日本までと、オーストラリア、ニュージーランド、インドネシアから日本へのシーレーンの安全保障問題
- ・ 中国のSEA POWERの拡大が及ぼす影響
- ・ 国家のライフラインとしてのシーレーン(海上交通路)の海域別、レーン別危険度の評価
- ・ 日本国の海洋政策、海洋戦略、海運政策について
- ・ 21世紀の世界情勢の展望と対策、特に船社による危機の予測について
- ・ 国連海洋法条約と便宜置籍船問題、及び第二船籍について
- ・ 日本船舶の船籍付与の仕組み等(船舶法関連)
- ・ 日本の船員政策(船員の国籍と日本人船員の比率、海技免状の段階的上昇の必要性と、海技従事者の確保、海技の伝承、そして日本人船長・機関長やパイロットの養成)
- ・ わが国の船舶政策や船員政策に関する戦略的な展望について
- ・ 日本船舶及び日本主要港のsecurityと、そのためのシステムとマニュアルの作成(ISPSコード、AIS、PSI等)
- ・ アメリカコーストガードとアメリカパイロットアソシエーションのパートナーシップアグリーメントに関連して
- ・ 日本海運の現状と問題点、海運船社の現状(チャーター、配船、オペレーショ

- ン、マンニング、海上保険、船社の SOLAS 対応)
- ・ 新興海運国ともいべき中国、インド等の商船隊についての考察
 - ・ 主要 EU 諸国及びアメリカの海運政策、船員政策及び船舶管理
 - ・ エネルギーと食糧に特化した船舶輸送の展望（食糧安保、エネルギー安保に関連して）
 - ・ 日本の船舶税制と船員に関する税制について

以上のような問題点が考えられるであろうとし、それらを勘案しつつ、現実には次のような柱を立て、研究を開始することとなった。

- (1) 日本の海洋政策と海運政策について
- (2) 日本の船舶制度と船員制度
- (3) テロ、海賊、武装強盗対策
- (4) 21 世紀を展望する海洋戦略について
- (5) SOLAS、ISPS、AIS、PSC について

かくして、日本国籍船の船腹数の確保、海技の伝承を含めての日本人船員の確保、国家による海洋政策の確立と、それに基づく海運政策の確立、それは船舶税制の再検討を含むものと考えられる。世界情勢の変化に対応する情報収集能力と分析能力の向上、船舶による輸送、航行安全の確保を含む安全保障政策の検討といったことを核に据えつつ研究すべきものと考えられた。

それぞれのテーマはしかし膨大な内容を含むものであるから、研究会の都度、関連テーマに造詣の深い専門家を講師として招聘し、講義をお願いし、知見を広げ、質問や討議の過程で見解を聞かせてもらい、メンバー全員が勉強をしながら、その内容を踏まえつつ、そして他の資料等も参考にしつつ、メンバーがそれぞれの研究テーマとしてとりまとめて報告するという方法を採用した。そして、そのような討議・検討の中から、提言としてふさわしいものを抽出していこうとする作業を行なった。研究会の日付、講師名および講義のテーマは以下の通りである。

- 2004 年 8 月 26 日 寺島紘士シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所所長
「日本の海洋政策・危機管理および日本の安全保障と海運政策」
- 9 月 29 日 赤塚宏一日本船主協会 ILO 問題アドバイザー・神戸大学監事
「世界の船員政策」
- 10 月 29 日 若林邦芳（元）日本海難防止協会主任研究員

「商船の危機管理・IMOにおける議論を中心に」

12月2日 志村格元海難防止協会シンガポール事務所長（国土交通省大官
房参事官）

「海上セキュリティーに関する最近の動向・マラッカでのテロ海
賊対策を中心に」

2005年2月4日 村田良平日本財団特別顧問

「日本の海運政策の問題」

メンバーは、研究会での討議や各種の助言・提案を踏まえて、論文の形式でその成果を報告している。それは、本報告書の第2部に掲載されているが、勿論その文責は執筆者にある。尚、提言はプロジェクト・リーダーおよびメンバーが策定したもので上記研究会の講師の意見ではない。

二 提言

〔提言1〕

わが国の安全保障のために、ナショナル・ミニマムとしての日本籍船と日本人船員を確保しておく施策を直ちに検討せよ。

〔解説〕

2003年7月現在での日本商船隊船腹量調査の数字で、日本籍船は103隻で、わが国は商船隊の実に9割強をFOC船が占め、先進国でもその依存率は際立って高くなっている。このような船舶登録の動きは、平時の経済合理性に基づいた結果ではあるが、エネルギー資源や生活物資を海外からの輸入に大きく依存するわが国にあって、これほど過度に外国籍船に頼ることがセキュリティー上適切かとの危惧を懐かざるを得ない。紛争等の緊急事態発生時に、実質受益船主国の主権が及ばず、貿易物資の安定輸送に支障を来す虞がある。これは、わが国の安全保障そのものの問題である。本報告での藤本論文では、前提条件や産業構造の変化等により必要船舶数は変化するとはいえ、食糧確保という国民生活に直結する物資の安定輸送のために約300隻が必要であり、これにエネルギー・鉱物資源（石油、ガス、鉄鉱石、石炭）の長期輸送契約船約300隻を加えた計600隻の日本籍船確保を議論の目安にしてはどうかと述べている。最小限必要とされる日本籍船には、日本人船員が乗組むものでなければならない。日本人船員数は早晚2000人程度になると見られているが、船長、機関長の育成要員、陸上要員も含めての必要数は6500人程度との試算もある。日本籍船の必要隻数を割り出せば、必要な日本人船員の数もまた明らかに

なるはずである。必要船員数が定まると同時に、船員の質も問われなければならない。このような、国家としての必要水準を満たしておくためには、船員の人材育成も不可欠の課題である。有事や緊急事態への対応は国家の任務であってみれば、船員としての人材の育成は、国家的観点から、基本的に国がみるべきである。具体的には、セキュリティーに関する研修の費用負担、定期的な船員の再教育や船員の質のチェックに必要な費用、免状の更新費用を免除する等の配慮がなされるべきであろう。国は早急に必要な日本国籍の船舶隻数と必要な日本人船員数につきシミュレーションを行い具体的数値を割り出すべきである。そして、同様の問題に対応し成功しつつある EU 諸国の例を参考にすることも必要であろう。かくして、日本の安全のために、日本籍船舶数と日本人船員数のナショナル・ミニマムを確保する政策を確立し、早急を実施すべきである。

〔提言 2〕

日本人船員のため的一方策として、官に属する海技者の活用・交流を図ることができるシステムを構築せよ。

〔解説〕

日本人船員が減少し、国際紛争が勃発したり、大規模災害時などにおける船舶の確保と共に、必要に応じた外国籍の海員の調達が困難になることも考えられ、船員不足が致命的になるのではないかと懸念されている。それは、船員の育成、海技の伝承にも暗い影を落としている。それゆえ、ナショナル・ミニマムとしての日本人船員数を割り出し、国家としての船員確保のための政策を採るべきことを提言 1 で主張したところである。有事や緊急時における日本人船員の不足によるわが国商船運航の危機を回避し、日本のために船舶を運航する、ロイヤリティーをともなった要員を確保する必要がある。その目的のために、予め（平時から）海上保安庁や海上自衛隊の海技に従事する関係職員・隊員が、日本籍船の乗組員として活用できるように交流し準備できるプログラムを考え、実現すべきことを提言する。そのため、どのくらいの規模の海技従事者を、緊急時に転用しなければならないのか、転用できるのかについて、シミュレーションを早急に行い、人材が確保できるような政策を実施しすべきである。嘗ては、船員を海軍に徴用したが、今後そのような政策はあってはならない。郵便が民営化される時代でもある。緊急時に官庁の海技関係者が、商船の運航に当たっても不思議ではないであろう。また、このプログラムに期待できる効果として、立場の違う海技者が、互いの立場と危機感を理解し合えるということも挙げられる。

日本籍船舶数と日本人船員数の問題は、わが国の安全保障上の中心課題の一つであ

ると認識しなければならない。嘗て、イザヤ・ベンダサン氏は、「日本人は安全と水は只だと思っている民族だ」と指摘したが、今やわが国は、安全は只ではなく、高コストなものとなっている。それが国家の安全のためのコストであれば、国家がそれを負担すべきであることは論を俟たない。そして、船舶の国籍問題、船員政策、セキュリティ問題等は、総合的に検討されてこそ解決の糸口が見えて来る性質のものであり、そうあってこそ実効的な結論に到達できるものであろう。海洋に関する諸問題は、本来総合的に解決が図られるべきものであって、省庁の縦割りの議論によって解決の途が遠のくような愚は避けなければならない。嘗て、第二船籍について検討された際、要点を棚上げした議論がなされたきらいがあったと聞く。問題を個別に、しかも矮小化して取り扱うということのないようにしなければならない。

〔提言3〕

わが国は、日本の船社が実質支配する商船を便宜置籍する便宜置籍国と2国間協定を結び、船舶運航の安全の確保の可能性を拡充するべく、2国間協定の早急な締結を図れ。

〔解説〕

本報告の池上論文で、置籍国との関係強化として、FOC船による運航体制を既成の事実としても、特にわが国のFOC船の大半が置籍しているパナマ国との間に緊密な協力関係の構築が望まれる。FOC船を実質保有し運航する船社・船舶管理会社と日本・パナマ両政府当局との間で協議し実行可能な関係を構築し、わが国のノウハウを伝授してFOC船の旗国権限執行能力の向上を目指し、海域を問わず船内の事件等を適切に処理し船舶の安全運航を保障するシステムを構築することを提唱している。ここで考えられているのは2国間協定である。それは基本的に乗船協定ということになるが、PSIや船内発生事件の処理、ひいては日本人船員の保護、安全指導等、船舶運航の安全を担保する方策を確保していくため、次善の策であっても早急に推進すべきものとする。それによって、船舶運航の安全を確保し、事実上日本の船社が運航する、日本の生命線を握る貨物の運送を確かにするという、安全保障上の問題もある程度確保されることになる。これに加えて、いわゆる混乗船の場合に、外国人船員に対して、日本理解（特に慣習や行動様式、社会的人間関係のあり方等に関する文化等）のためのプログラムを準備し、理解を得ることによって無用のトラブルを避けるようにするという施策を一般化し、より船内の安全性を高めるようにもすべきである。

〔提言４〕

新海洋秩序に適應したわが国の総合的な海洋政策の確立を急ぎ、その海洋政策を確立し、実行するための行政機構を整備すべきである。そのため、わが国は緊急に「海洋基本法」たる法律を制定し、海運政策をはじめとして海洋問題に総合的に取り組む体制を整備せよ。

〔解説〕

海運政策や船員政策は勿論、あらゆる海洋に関する問題について、現在のわが国には確固たる拠り所となるものが存在しないように見える。それが、船舶の危機管理の枠組みが、わが国において確立できていない原因であるように思われる。即ち、「海洋政策」がないということである。日本は世界で有数の海洋国であるのに、海洋問題への取り組みが大幅に遅れている理由である。既に海洋白書や多くの論文等で主張・提言されており、三番煎じの感を免れないが、ここでも、敢えて、わが国が「海洋政策」を確立すべきことを強く提言する。そして、日本は緊急に「海洋基本法」を制定し、組織等の名称は仮称であるとしても、海洋国家ビジョンの構想・実現を目的に、首相を議長とする「海洋国家戦略会議」の設置、海洋問題に総合的に取り組む「海洋関係閣僚会議」の設置、海洋主管大臣の任命、海洋政策を統括する常設行政組織の設置を提言する。

第2部 研究論文

一、海洋政策と海運政策 - 日本の海運船舶の危機管理に関連して -

呉大学教授 廣瀬肇

1 海洋政策の策定が急務であることについて

わが国において、新海洋秩序に適応した、わが国が主張し、行うべき海洋政策を直ちに確立すべきである。新海洋秩序とは、既にわが国は批准しており、1994年に発効している「海洋法に関する国際連合条約（通常「国連海洋法条約」と略称されるので以下略称を使用する）」で定められている海洋秩序のことである。それゆえに、わが国の海洋政策は、新海洋秩序のもとで主張し、当然の権益を確保し、且つ直ちに行うべき内容のものであるといわねばならない。このような海洋政策を確立し、これを内外に示し、実行（実効あるものであることは勿論）に着手しなければならない。その内容として、大陸棚の境界確定問題、沖の鳥島を含む離島の管理、領土問題に対する基本姿勢の確立（北方四島、竹島、尖閣諸島）とともに、船舶制度の見直し、あるいは再構築に関することもこれに含まれるであろう。そのようにして、貿易立国、造船、海運等の基本問題を、可能な限り解決しなければならない。それは、いわゆる日本商船隊の保護・管理・育成と便宜置籍船問題の合理的解決等の困難な問題を含む。取り分けこの問題は、わが国の船舶制度の根幹に触れるものである。すなわち、旧態依然とまではいわないが、現行の「船舶法」の規律を21世紀の船舶社会に適合した内容のものに組み立て直す必要がある。明治32年（1899年）にできた船舶法で、先ほど提示した問題の解決ができるとは到底思えない。便宜置籍船のルーツはアメリカの禁酒法時代の産物であるので、わが国の船舶法の制定に際して考慮されるべくもなかったであろうし、船舶法制定後の海運興隆期の日本にあっては、簡潔な現行法の仕組みで十分であったろう。因みに、船舶法には船舶法自体の目的を規定した条文はない。しかし全体の構成から、「船舶法は、船舶の国籍、登記、登録等に関する事項及び船舶航行に関する行政上の監督につき規定することにより、日本船舶の管理に関する基本秩序を明確にし、もって日本船舶の保護・育成の基本とすることを目的とする。」ものと考えられる。そして、何故保護し、育成するのかについて、当時としては、勿論日本海運の隆盛を目指し、輸出入貨物の運送を、わが国の商船隊によって行なおうとしたことは当然である。加えて、日本船舶全体をおさえている政府は、それにより、有事において、商船を、民間用、陸軍用、海軍用に区分けし、必要に応じて徴発できる体制をとっていたものである。しかし、周知のように、現在そのようには解されていないし、有事にお

ける発想もない。現在にあっては、日本の近隣諸国における周辺事態やオイルルート付近での事態に対して、如何に対応すべきかについては、考えておかなければならない。

本研究のテーマは「日本の海運船舶と危機管理のあり方」である。これは、船舶そのものの法的地位に密接に関連し、便宜置籍船のそれとも勿論密接であり、さらに、混乗船問題や危険地域への航行等、国内法だけでなく、国際法（国連海洋法条約）とも密接であることから、国際法、国内法双方からのアプローチが必要であり、それらへの適切な対応のためには、わが国に確固たる海洋政策がなければならない。国際関係の推移の中で、それなりに安定を保ち得た時代は去り、一応の成立をみた海洋秩序が確立するかにみえて、かなりの内容において未だ固まらず、多くの問題を抱えたままであることも事実である。それ故にこそ、このようなテーマを討議する必要がある。

わが国は、船舶法を始めとして、船舶安全法、船員法、船舶職員法という海事法令が一応確立されているし、商取引上の問題を規律する海商法、船舶の航行を規律する海上衝突予防法等もある。また、船舶の安全な帰着港を提供するべく港湾法も整備され、海洋汚染や海上災害に対応する海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律も整備されている。そして、これらが、策定されるべきわが国の海洋政策に整合的であるように検討することが必要となろうし、国内法としての船舶関連法令のほとんどは、条約の国内法化そのものであるという、そのことから、本研究は、国際的広がりの中で、わが国の主張を踏まえなければ齟齬を来たす虞もある。このようなことから、先ずは、わが国の海洋政策に確立について考える必要がある。

2 日本の海洋政策について

いわゆる海洋政策について、日本財団特別顧問村田良平氏は、「海洋をめぐる世界と日本（2001年）」において次のように指摘している。日本の海洋政策の問題点について、第一は先取りや創造が不得手で、すでに得ている利益や立場を守るとの傾向が往々強すぎる。第二に日本政府のいわゆる縦割り体制、これが、日本が海洋問題の先取りが不得手だったことの一因である。海洋が膨大な対象であるだけに、過去にも、各省庁はともすると自己の主管とする課題に集中しがちとなり、国の総合的利益が打ち出されないことがあった。第三に、海洋国であるにしては国民一般の海に関する関心が他の海洋国に比べて低いことである。初等・中等教育を通じて海に関する教育が不十分であり、研究体制も不備であり、さらに海洋関連環境問題の研究が必要になる。第四に、従来ともすれば太平洋に向かいがちだった日本の海洋との取り組みにおいて、より沿海、つまり東シナ海、日本海、オホーツク海へ目を注ぐべきである。

この点について特記すべきことは、2004年に創刊されたシップ・アンド・オーシ

ヤン財団海洋政策研究所による「海洋白書」である。およそ海に係わる諸問題を網羅しまとめ上げてある第1級の資料であるといえる。この中にあって、収録されている資料の内、2002年3月の日本財団による「21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言」は基本的な視点を提示したものであった。その提言1は、「総合的な海洋政策の策定」である。それによれば、国連海洋法条約および国連開発環境会議（リオの地球サミット）に掲げられた国際的な海洋管理の理念のもとに、わが国の管轄する沿岸域から排他的経済水域及び大陸棚外縁までの開発、利用、保全、並びに公海を含む全海洋におけるわが国の権利義務の行使および国際協力に関して、国家としての基本理念と行動計画を掲げるわが国の海洋政策を策定し、内外に明示すべきである。とこのように述べ、海洋の国際法秩序の尊重と国際協調、海洋の持続可能な開発・利用、海洋の総合的管理の三点が基本理念であるとする。そして、海洋関係閣僚会議を設置し、海洋担当大臣を設け、そのための組織整備を行うこと。海洋関係省庁連絡調整会議の設置と海洋審議会の設置が必要ということの内容とする。提言2は、海洋政策策定、実行のための行政機構の整備。提言3は、総合的沿岸海域の法制整備。提言4は、水産資源の合理的な管理、漁業と他の海洋利用との調整。提言5は、排他的経済水域（EEZ）および大陸棚の総合的管理の具体化。提言6は、海洋に関する青少年教育および学際的教育・研究の充実。というものである。

さて、以上の議論を踏まえて、日本の海洋政策を考えるにあたり、その前提は、冒頭で述べたように、国連海洋法条約が、1982年に成立し、1994年に発効し、新海洋秩序が確立したということにある。周知のように、領海の幅員は12海里、資源に対する主権的権利と海洋環境や科学的調査等についての管轄権を持つ排他的経済水域は、沿岸から200海里以内とすることになり、海底も海水も海洋資源も含む三次元の膨大な空間が沿岸国の管轄するところとなった。大陸棚については200海里を超えて延びていることが確認されれば、350海里までは認められることとなった。その結果、新海洋秩序は確立したものの、むしろ新しい国際的な法的枠組みとルールに基づいて各国間の新たな「困り込み」が始まったと認識すべきとの指摘がある。事実、中間線による線引きを主張するわが国に対して、中国は、中国大陸の大陸棚およびその上部水域としての排他的経済水域を重視して、中間線より大幅に日本寄りに境界線を考えているように思われる。それゆえ、わが国としては、近隣国と境界の線引きが未合意であることを直視し、お互いの主張を明確にした上で、国際法に則った解決を図る必要があると思われる。大陸棚の外縁確定についても、200海里を超えてわが国の大陸棚を主張するためには大陸棚限界委員会に2009年5月までに、これを証明する調査データを提出する必要があるが、果たして間に合うのか。そして、係る調査の着手に遅れたこと、中国の主張に対して確たる対抗措置が取り得ないことこそ海洋政策の欠如であるといわなければならない。

さらに、「離島」の管理も緊急重要事項である。新海洋秩序で、一番大きく変化したのが島の扱いであるといわれる。最近では、尖閣諸島の魚釣島に、民間が設置した灯台を国有化したこと、島根県議会が「竹島の日」を定める条例案を議会に上程可決したことに対し、中国と韓国から大きな反発があった。そして、沖ノ鳥島は、その周囲に 200 海里の広大な経済水域を持つ拠点として、わが国にとって極めて重要な島となっている。このことについて、わが国では、これらの管轄海域の拠点となる離島の重要性の認識が十分でなく、海洋政策上の位置づけがはっきりしていないが、早急にこれらの重要性と役割を日本の海洋政策上明確にし、国の管理計画を策定して国連海洋法条約上の島としてきちんと管理していく必要があると指摘されている。

2004 年 11 月 27 日の新聞記事（読売）で、「日本最南端、沖ノ鳥島『民間』上陸」と報道された。「視察団は、日本財団の呼びかけで集まった学者や報道関係者ら 45 人。チャーター船から小型ボートに乗り換え、気温約 28 度、強い日差しと強風、波の音だけの東小島護岸に上陸した。沖ノ鳥島は今年 4 月、中国が排他的経済水域（EEZ）を設定できない『岩』と主張、日本政府は『国際的に島と認知されている』と抗議した注目の島。公的機関が調査などで訪れているが、民間視察団の上陸は例がないという。」そして、石原東京都知事は、補助金の手当てをしてでも、沖ノ鳥島での経済活動を行いたい旨発言している。象徴的できごとであったといってよい。そして、国連海洋法条約を批准するに当たり、わが国は、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」が新しく制定されたのみであった。そもそも、広大な海域を管理するために国連海洋法条約が構築した新海洋秩序を、既存の法律だけで管理しようとするのが無理ではないかと考えられる。管轄すべき海洋の管理は、共通の国際的枠組みの下での海洋管理の問題である。国連海洋法条約のルールに基づく日本と外国の海洋管理の国際競争である。日本国内だけを視野に入れた対応では早晚日本は敗北するとも指摘される。現状では、正に海洋政策不在というしかない。また、海洋管理と海洋環境管理は一体のものであると認識しなければならない。地球環境問題は海洋の問題である。そのことにわが国はほとんど対応しているとはいえない。「持続可能な開発に関するサミット」は「環境」の問題だから環境省の担当という仕切りでは、適切に対応できないのではないかと指摘がある。

前出の「海洋白書」創刊の原動力でもあった、寺島紘士 SOF 海洋政策研究所所長は、この問題に対し、「海洋基本法の制定と政策担当官庁創設がカギだ」として、次のように主張する。

日本は世界でも有数の海洋国である。しかし、日本の海洋問題への取り組みは遅れており、現実に近隣諸国との間や国際社会でその対応に問題が生じている。従って、日本は緊急に海洋について「海洋基本法」を制定し、海洋問題に総合的に取り組む体制を整備すべきである。なぜ「海洋基本法」が必要かという、今求められ

ている海洋問題への取り組みは、新しい海洋秩序への対応だからである。沿岸国の権利と責任が大幅に海域に拡大された国際秩序に日本がどう取り組むかが問われている。この問題には、既存の海運、水産、資源など個別目的に対応した縦割りの制度、行政組織では対応できない。もっと包括的な取り組みが必要なのは明らかである。具体的には、国際的に合意した海洋管理の理念・原則を踏まえたわが国としての海洋管理の基本理念を明らかにし、日本の海洋管理基本計画を定め、海洋問題に対する国および地方等の責務を明確にし、海洋の管理、調査、開発利用および保全に関する政策を掲げ、総合的な取り組みを要する海洋問題に対処するため海洋関係閣僚会議、海洋主管大臣、海洋審議会等を設置するなどの対応が必要であり、そのための海洋基本法の制定が不可欠である。

このよう、「海洋基本法」の制定と、縦割りで対応できない海洋問題に対する政策を統括し、推進する行政機構を整備すべきであること、そして、実効性ある行政機構を具体的に整備すべきであると提言している。

3 海運政策と日本の安全保障

現時点において、日本籍船と日本人船員の減少というのは継続し、且つ深刻な現象である。果たして日本籍船がこんなに減少していいのか、日本人船員がいなくなっているのかどうかという問題はかなり議論されてきた問題である。しかし解決の糸口は見つかっていない。この両方の問題を事件として強烈に印象づけたのは、兵庫県姫路港で長期間、日本人航海士を殺害した、殺人犯であるフィリピン人船員2名を、船長の船内警察権限で監禁せざるをえなかったというパナマ船籍の便宜置籍船(FOC)TAJIMA事件であった。正に具体的、現実的な危機管理の必要性を痛感させる事件であった。

1985年に日本籍船は1028隻であった。現在は100隻余といわれている。日本人船員は85年には約3万人いたといわれていたが、現在では約2000人といわれる。苛烈な競争にさらされている船社の対応として便宜置籍船が増加していったからである。日本国籍船や日本人船員を有していなければ、将来のさまざまな危機に対応できないのではないかと懸念されている。1995年7月20日の最後の海の記念日(96年からは国民の祝日としての海の日になった)の新聞の社説では(読売)「中でも緊急を要する課題は、嘗て『海洋国家』日本の象徴でもあった外航海運の危機的な状況とその再生策である。外航海運は、海外の食糧・原料に多くを依存する日本にとって死活的に重要な存在であり、海外からのチャーター船を含めた日本商船隊は約2000隻に達する」とし、そのうち日の丸を掲げる船舶は激減しており、船員もまた激減していると指摘して、「海外、特にアジア諸国と比べて割高の人件費、港湾費用、各種税負担などが円高によって一段と不利になりコスト競争力が急激に低下したためである。今年の(95年の)海運白書によると、このまま

推移すれば、2000年には日本籍船は100隻を割り、日本人船員は4千人を下回る恐れが強いという。まさに、『外航海運は空洞化どころか真空化』の危機を迎えつつある。こうした状況への対応策として運輸省(当時)の外航海運・船員問題懇談会が打ち出したのが『国際船舶制度』である。この制度の柱は、一定の条件を備えた日本船舶に対し、船の固定資産税や船員の所得税、住民税の減免措置を設け、減免分をプールして財源とし、日本籍船、日本人船員の維持、確保を図ろうというものだ。同様の制度は、日本よりも先に空洞化を経験した欧州各国で経済面を含めた安全保障上の考慮から実施され、ノルウェーのように自国籍船の回復に成功しているケースもある。国際船舶制度には、これまでにない税の優遇措置も含まれており、実現には相当の困難も予想される。だが、商船隊の中核をなす日本籍船、日本人船員の真空化が現実になれば、物資輸出の99%強を受け持つ海上輸送の安定的な確保と安全性の維持はもちろん、国内外の災害時や緊急時における救援活動などに支障が出る恐れも否定できない。そうした事態を防止するためにも、運輸省、海運業界はまず、危機の実態を国民に訴えるとともに、社会がどの程度のコストを負担すれば、どの程度効果があるのか、国際船舶制度の具体案作りを急ぎ、国民の理解を求める必要がある。」と指摘していたが、それから現在まで、問題状況は改善されず、むしろその空洞化あるいは真空化がさらに進んでいるといわざるを得ない。わが国において、船員問題を論議するに当たり、アメリカ等と比べて一番異なる点は、いざというとき、例えば軍事的な問題が発生したときに、自国の船隊がないのは非常にまずいのではないかというような議論が、アメリカでは説得力をもつし、他の諸国においても考慮されることである。わが国の場合、そのような問題は禁句のようになっている。それは海運業界の中でもトラウマとして残っているとされる。9.11テロ以降、アメリカでは、自国の海運を強化する。あるいは、いざという場合に使える輸送力を確保する。さらには海上輸送の拠点である港湾とか、船舶の安全確保、海上交通路の確保、といったことを、国レベル、あるいは国際レベルで強化しようとの視点が非常に強くなっているという。わが国においても、生命線を支える海上輸送とその安全確保についてどうあるべきか。特にタンカーやLNG船のような、国家として非常に重要な物資の輸送について、真剣に考えておかなければならない。

軍事活動に関連する輸送といっても、輪郭がはっきりしている問題ではないであろうから、このような事態への対応について、そろそろ議論を始めておいてもよいのではないかと思われる。今後の問題として、自国籍船、自国の船員の確保が必要だというときに、紛争地域への配船の問題をどう取扱うのかということも問題の一つであろう。本来避けて通るべきでない、わが国の安全保障の観点から、自国籍船と自国船員の確保の問題について、改めて議論すべきときにきている。海運政策とは、現実の問題としては、自国籍船と自国船員の確保の問題であると絞られてくるよう

に思われる。各種の事態を想定する場合に、便宜置籍船を日本籍船に転換することはある程度可能であるかもしれない。しかし、それも不可能となる状況も想定され得るであろうし、さらに、船員の確保は、優秀な海技の伝承も含めて、困難になっているという危機意識を持たなければならない。10年前、20年前にも提案された、外航船の空洞化について、国家の安全保障の観点から、適切な手を打ってこなかったといういわば怠慢のつけは、今大きな負債となって、日本を悩ませることになるかも知れない。

そして、最近、ヨーロッパ諸国が自国籍船の減少の歯止めをかけるということで、税制上の優遇措置である標準トン数税制としたり、船員の配乗条件を緩和するといった政策をとっており、わが国において、船主協会が、少なくともせめて同じような制度を認めて欲しい、イコールフィッティングで競争させてほしいとの要求がなされているという。このような議論について、真剣に検討し、実現していく必要がある。日本海運は、日本企業の競争力でもあること、すなわち、日本経済のインフラだという位置づけで、わが国の輸送能力確保のための海運政策を考える必要がある。現在でもなお、十分強力な日本海運を前提とした日本企業の経済競争力が、この強力な海運力という手段を自由に使える状況でなくなったときに、どうなるか、果たして日本経済は持続できるのか。こういった考慮の必要性が、海運政策の必要性、ニーズに結びつくものと考えられる。

(本文中に引用したもののほか、末尾に、参考にさせていただいた文献を掲げておいた。しかし、本論文の性格上、詳細な引用ができなかったことがあり、また、多くの先達に対し思わぬ失礼をしているかも知れないことを恐れているが、どうかご寛容とご容赦をいただきたくお願い申し上げます次第であります。)

参考文献

寺島紘士、新海洋秩序に適応した海洋政策の確立を急げ、日本人の力第8号、(2004年5月、東京財団)

海洋白書、2004 創刊号 (シップ・アンド・オーシャン財団、海洋政策研究所)

村田良平、海洋をめぐる世界と日本 (平成13年成山堂)

山本草二、海洋法と国内法制 (日本海洋協会、昭和63年)

山田吉彦、海のテロリズム (2003年10月、PHP新書)

廣瀬肇、船旗(国旗)の法的性質について、海事法の諸問題・伊藤寧先生退職記念論集所収 (昭和60年、中央法規出版)

廣瀬肇、船舶法の問題点(2) 船舶の登録、国籍、船旗、海上保安大学校研究報告第1部31巻1号 (昭和60年)

海運先進国における海運産業・海運政策の実態調査報告書、海事産業研究所 (平成15年3月) 海上保安レポート2002、同2003、同2004 (海上保安庁)

二、 海事保安と船舶の危機管理

(株) エム・オー・マリコンサルティング 首席研究員 大井伸一

1 海事保安問題への対応

日本という国家の危機管理の観点に立てば、通常時、不安定時、さらには紛争発生時を通じた継続的かつ安定的な海上物資輸送を維持・確保することが最も重要な命題であることは論を待たない。そのために解決すべき課題として、船腹と船員の量的・質的なナショナル・ミニマムの議論であるとか、本船に及ぶ国の管轄権の問題とかが存在するが、もう一点、看過してはならないものに「海事保安」の問題がある。

(1) 海事保安とは

海事保安とは、「Maritime Security」の訳語である。英語で言うセキュリティーの語には、狭義には「警備 / 警戒」的な意味から広義には「国防 / 安全保障」まで幅広い意味があるが、「Maritime Security」というと一般的には海賊 / 武装強盗やテロの問題を指す場合が多い。

海賊 / 武装強盗事件や密航 / 密輸の事案は後を絶たない。また、海事セクターがテロ攻撃に対して脆弱であることは多くの関係者が指摘するところである。9.11 以降の航空関連のテロ対策強化には目を見張るものがあるのに対し、海事関係のテロ対策の効果は、その物流規模と多様性、空間的な広がり等、産業上の特質の点から限定的なものにならざるを得ず、相対的にテロの標的や手段・経路となる危険性が高まっているとの指摘もある。

海事セクターに関連してひとたび大規模なテロが発生すると、世界経済、ひいては日本の経済活動に及ぼす影響は計り知れない。後述する ISPS コードでは、発生しうる事態として、船舶を破壊の手段として用いることや、航路閉鎖等も挙げているが、船舶交通の要衝となる航路が物理的に閉塞されると、その直接的な影響に加え、社会不安の高まりや経済恐慌も懸念され、次なるテロの防止対策のため莫大な費用抛出も余儀なくされる。

日本の沿岸域についてもテロの脅威は注意深く検討する必要がある。目に見える外交姿勢からすれば、国際テロの標的にされる危険性は否定できない。主要経済活動の多くが閉鎖性内湾の沿岸に集中する日本で、仮にそのボトルネックである湾口部分がテロにより中・長期に渡り封鎖される事態にでもなれば、原材料の供給や製品出荷に影響が出るに止まらず、エネルギー供給の不全による社会活動全体の低迷も懸念され、その復旧までの間の損害だけを取り上げても、大規模な自然災害に匹敵することも考えられる。

国際海上輸送システムの安定性・信頼性を脅かす脅威に危機管理の観点からしっかりと向き合うことは、国家の総合的な海洋政策・海運政策を策定し、これを実施し

て行く上で重要な要素となる。

(2) SOLAS XI-2 及び ISPS コード

2001年9月11日の米国同時多発テロを契機として、海運産業が国際テロの標的になったり、あるいは国際テロの手段若しくは経路として用いられたいすることについての懸念が急速に高まった。同年11月の第22回国際海事機関（IMO）総会において、「海事保安に関する総会決議」が全会一致で採択された。この決議がその後のIMOにおける海事保安問題への取り組みの方向を決定づけることとなる。

同決議では、従来からの海事テロ対策を見直すとともに、新条約の締結又は既存条約の改正によりテロ対策を充実させることの必要性が謳われており、以後、非常に慌ただしい審議を経て約1年後の2002年12月、IMOにおいて海上セキュリティー会議が開催され、海上人命安全（SOLAS）条約の改正と国際船舶港湾施設保安（ISPS）コードの導入が採択された。これにより、2004年7月から国際海運に関連する船舶と港湾施設の多くに対し、人や物の出入り管理、制限区域の監視等、テロ防止の観点からの保安対策が義務づけられることとなった。

社団法人日本海難防止協会では、日本財団の補助を受け、「海事の国際的動向に関する調査研究」の事業を数年来継続している。この事業の中で国際的な海事問題の動向を国内関係者に紹介するとともに、特にIMOにおける議案審議への対処に反映させるべく活動しているが、その一環として、SOLAS条約第XI-2章及びISPSコード採択の現場に立ち会っている。

当時の主任研究員、若林邦芳氏によれば、改正SOLASの成立の経緯は、海運政策への取り組みを考える上で有用な教訓になるという。

a. 米国の強力なイニシアチブ

SOLAS改正にかける米国の熱意は尋常なものではなかった。

自らが推進したグローバル経済を繁栄の拠り所とする中で自国の安全保障を確実なものとするためには自国の水際での阻止努力による効果には限界があり、国際運輸システムを受け持つそれぞれの構成員が保安性向上の責任を果たすことに相当依存しなければならないという事情が色濃く反映している。

このことは、ISPSコードにその目的として明確に表れてもいる。

「締約国政府、政府組織、地方当局及び海運・港湾産業界の相互協力を伴う国際的枠組みを確立し、保安上の脅威を検知して国際貿易に供される船舶及び港湾施設を冒す保安事件の予防措置を講じる。」「海事保安を確保するための関係者の役割と責任を確立する。」「保安関連情報の早期かつ効果的な収集及び交換を確保する。」「保安レベルの変化に対応した保安計画及び保安手順を整えるための保安評価の方法

論を提供する。」「妥当かつバランスのとれた海事保安措置を確保する。」というのがその目的である。これらは米国の想いそのものであるようにも見える。

関連作業部会の開催費用や通訳の費用を負担したことで米国の意気込みが伺われる。大規模テロの被害国としての同情を受け一方で強力なロビー活動を展開し、短期間での改正決議採択を実現している。審議中盤では、こうした米国の強引とも言える手法に不快感を示す国も出てきたが、あからさまな表明はできなかったようだ。さらに終盤になると、ランブール号事件の発生が、この審議の行方に大きな影響を与えることとなった。

b. ランブール号事件の影響

ランブール号事件とは、2002年10月6日、フランス領ケルゲレン諸島籍のVLCCランブール号(299,364 DWT、2000年建造、フランス人8名+ブルガリア人17名乗り組み)が原油半載状態でイエメン南部のアデン湾ムカラへ追い積みのためアプローチ中に小型ボートによる自爆テロを受け、4番右舷のバラスタタンクと貨物タンクに破孔が生じ、貨物油が流出するとともにこれが炎上、乗組員1名が死亡したという事件である。海事関係者の間にあった漠然とした不安を表面化させた、潜在的な脅威を顕在的なものにしたという点で、海事保安対策の歴史の上で大きな事件であった。

IMOの立場

IMOは海運に関連するすべての技術的事項を扱う国連の専門機関であり、164ヶ国が加盟している。その目的は、海上の安全、海洋環境の保全及び海運の自由通商確保であるとされ、テロ対策はそのいずれとも関係するが、技術的事項というよりはむしろ政治的な問題と言えないだろうか。そもそも国の安全保障に直結する問題において、世界中の国の総意として拘束力のある対策を導入することなど普通は不可能と考えられるが、IMOではこれを、しかも短期間の間で成し遂げたということは、評価される。

SOLAS改正はIMOとしても威信をかけた一大事業であり、ランブール号事件は、関係者の対処能力の向上と国際協力の重要性を再認識させる出来事であるとし、進行中のSOLAS改正作業を確実に進めるべきとの主張の補強材料としたのである。

各国はランブール型のテロに対する効果に疑問を抱きながらも、表立って反対などまったく出来ない雰囲気の中で、拙速とも言えるSOLAS改正に突き進んでいくこととなった。

フランスの立場

自国民も乗り組む実質自国籍船が被害を受けたということで、国内世論の盛り上がり政治家の圧力もあり、積極的な姿勢を見せることとなる。定められた通常の手続きをほとんど無視する形で、英国と共同で、沿岸国に一定の保安対策義務を課す

規則（第7規則）の追加を提案し、これが容れられたが、この規定は多分に観念的な内容であり、加盟国の領海内の保安体制がこの規定により強化されたという例は聞いたことがない。日本も、領海内における航行船舶の保安促進の観点から政府が一定の保安措置を実施するといった規定は、国内法に読める部分が見あたらない。あるいは、海上保安庁法の所掌事務の規定に読むべきなのかも知れない。いずれにしても、実質的に精神規定であり、これを如何に具体化して実現するかは、今後の展開に期待することになる。

イエメンの立場

ランブル事件により、イエメンは苦境に立たされた。海上セキュリティー会議には運輸海事大臣自ら出席したが、2年前のUSS コール事件（イエメン沖に停泊中の米海軍ミサイル駆逐艦が小型ボートの自爆テロを受け、17名が死亡）に続いて自国領海内で海上テロが起きたことで、各国の冷ややかな態度に迎えられることとなった。見方によってはイエメンも立派な被害者である。海岸線は流出油で汚染された上、事件後、入港船舶の保険料率は高騰し、寄港を見合わせる船舶が相次いだ。プレステージ号事故と対比する形で各国の同情を求めるような発言もなされたが、OPRC 条約未加入ということもあり、事務局や各国代表の反応はあからさまに冷淡なものであったという。

開発途上国の立場

条約履行能力が相対的にかなり低い開発途上国についても、当然ながら、積極的に反対することができる雰囲気はない。肯定的な立場を取らざるを得ず、もっぱら付帯決議に技術/資金協力の推進を謳うということに腐心することとなる。支援なき規制強化の中で、保安水準や条約履行水準が低いということでポート・ステート・コントロール（PSC）によりグレイ/ブラックリストに載せられるということであれば、実質的な非関税障壁となるという不満を抱えながらの対応であった。

産業界の立場

IMO のメンバーは「国」であり、議決権を持つのはあくまで個々の国ということになるが、その扱う問題の性質上、国以外の利害関係者も審議に参画する。国際海運会議所（ICS）をはじめとする産業界の代表も、諮問的団体の地位を得て会議に出席している。

産業界は、少なくとも表面的には一貫して強制的な保安措置の導入に賛成の意を示してきている。これは、海事保安の問題に対して後ろ向きな態度を取りにくいという状況に加え、保安関連産業の市場拡大という効果も期待できることも要因となっている。

海運自由の原則に立ちながらも、クオリティーの維持/向上のため一定の秩序を志向するというのが、現在の船主団体の一般的な姿勢であるが、個別問題については複雑な状況が発生するようだ。

c. 海事関連の政策決定と実施の課題

近年の海事関連の国際的な政策展開に大きな影響を及ぼしている IMO であるが、国際的かつ官民の協調と連携を志向しながらも、やはり国家及び関係者間の利害対立と立場の違いにより、会議が踊ることがある一方で、一つの事件をきっかけに大きな流れが急速に動くこともある。

海運立国日本の責任としても、状況を正確に把握するとともに、的確に対処できるような体制を整える必要がある。その意味で、国内的に海事関連問題を幅広く共有し、議論を深めることができる場を継続的かつ機能的に維持することは極めて重要である。

IMO では近年、新条約の導入や既存条約の改正が頻繁になされ、現在検討中のものも多いが、その目的の達成のために最も重要なのが「公平かつ検証可能な実施」である。旗国監査スキームや技術協力プログラムといった、実施上の事情や履行能力の差を埋める努力もなされているが、これをさらに充実、強化することが必要であり、こうした活動に日本が積極的に貢献することが国際的な責務を果たすことにもなり、加盟国の能力を高めることがひいては日本の利益にもつながるとの観点から、相当に注力していくことが望まれる。

d. 改正 SOLAS 施行後の海運
実効ある実施

保安計画の承認が駆け込みで行われ、実際の保安措置の実施状況が正しく評価されず、現実を反映していないことを懸念する向きもある。

例えば、船舶についてみると、2004 年 7 月 15 日、ノルウェーのフィヨルドに錨泊中の客船 Queen Mary II（同じ年の 1 月に就航した世界最大級の豪華客船）に 10 歳と 13 歳の少年が小型ボートで接近し、球状船首部分に「不法乗船」した。近くにいた客船から知らせを受けた同船では、「子供たちの安全上の理由から」立ち去るように命じたという。さらにその後、今度は成人男性が同じ場所に登り、カメラに向かってポーズを取った。同船は世界各港への入港にあたり、飛行禁止区域が設けられたり水中フェンスが設置されたりと、相当な保安対策が取られているが、かくも容易に本船に近づけることの脆弱性が指摘され、批判にさらされた。こうした「事件」の報道からも、改正 SOLAS と ISPS コードの施行によっても、保安対策のレベルは必要なレベルに達していないことが伺われる。

港湾施設についても同様の懸念がある。ICS 等の船主団体の報告によれば、保安計画が承認されているという港湾施設であっても、寄港船舶から見たとき、適切な保安措置が実施されているとは到底考えられない状況が認められるという。

例えば欧州のある港においては、保安レベル 2 が適用されているというにもかかわらず、岸壁に一般人が立ち入っていたり、本船のすぐ近くに自動車が停止したりと

いった事例が報告されている。港湾施設保安職員が誰か、その連絡先がどこか分からない状況も複数挙げられている。

こんな報道もある。ノルウェーの環境活動家グループ「Green Warriors」は、2004年9月27日、同国・ベルゲン港に着岸中の国際旅客船「Jupiter」に対し、偽装攻撃を仕掛けた。高速ボートを用いて同船の船体に10個の発煙手榴弾を取り付け、また、3名のメンバーが3台の自動車です港湾への侵入を試み、うち1台は偽装された駐車許可証で同船の近くに駐車することに成功した。この行為は、ISPSコードの弱点について耳目を集め、港湾保安に多くの支出を求めるためであったとされる。フィリピンでは2004年5月に運輸通信省の傘下に運輸保安局を設置し、ここがISPSコードの実施責任を負っているが、同年9月には、贈収賄を伴う評価も検証もしない証書の不正発給や他施設の保安計画の引き写し等が横行しているとの内部告発が報じられている。香港や米国でも、港湾施設への侵入に対する脆弱性を示す「潜入取材」の報道が見られる。

日本の港湾施設についても、実効ある実施が疑われるような事態が実際に起きている。2004年9月、日本のある国際埠頭施設でシンナーに酔った男が警備員の制止を振り切って車両で侵入したが、警備員は応援要請も通報もせず放置し、半日後に別の警備員が侵入者を発見、警察に通報して侵入者が逮捕されたという。似たような事件は各地で複数発生しているという。

公平な適用

条約の規定要求事項を履行するために、当事者は相当なエネルギーを費やす。当事者間には当然温度差があり、条約の目的を達成するために積極的に取り組む者もいれば、義務的にこれに対処する者もいる。保安措置の実施の程度に幅があると、当事者のモチベーションが低くなり、目的そのものが「保安を高めること」から、「当局に挙げられないこと」にすり替わる危険性がある。

ISPSコードは組織要件であり、その記述は機能要件的な書きぶりに止まっている。さらに、保安措置は、具体的な内容を共通化して公開すること自体が却って脆弱性を高めるという本質的な問題があり、安全設備要件のように客観的な基準を決めることが難しい。この制約の中で、公平な適用の実現を、何とか模索しなければならない。

危機意識の変化

法令に基づき様々な措置の実施が義務づけられるため、関係者の危機意識は一定の高まりを見せている。特に、船舶保安職員、会社保安職員、港湾施設保安職員といった保安に関する責任者については、能力要件が定められており、多くの場合何らかの講習を受ける。これら責任者は他の要員を訓練することが要求されている。今後は、これらの訓練の質を高めることで、危機意識を全体的にさらに高めるかたちで共有していくことが期待される。

例えば、日本では船舶保安職員は海技大学校で実施される指定講習の受講が必須となっているが、このカリキュラムの一部は海上保安協会が分担している。海事保安という幅広い問題に対処するためには、従来の行政の枠組みを超えた協力関係を維持拡大することが有効である。

ただし、人を育てるこの活動がいい加減なものになっては、関係者に誤ったメッセージを送ることになりかねない。カリキュラムの見直しや、更なる高度化を含め、訓練関係に優秀な人材と資金を傾注することが重要となろう。

コスト負担の問題

どのような保安措置の実施にも、当然ながら、何らかのコストが掛かる。保安措置のコストは誰が負担すべきなのか。これは ISPS コードの起案の段階から大きな議論を呼んでいる問題である。

保安措置の効果の社会的・公共的性格に鑑み、受益者負担の原則に照らしても、保安措置のコストは輸送される物資の最終消費者が負担すべきとの考え方がある。海運関連産業は非常に利益率の低い構造であることから、保安コスト等の追加コストを企業努力で吸収することが著しく困難であることは一般に認められている。保安料としてコスト転嫁を図るさまざまな対応が取られているが、保安措置のコストを転嫁する仕組みづくりは非常に困難なものとなっている。これは保安対策の本質的な問題と言っても良い。保安コストを顧客に転嫁しようとするとき、あるいは税金からの拠出をしようとするときは、説明責任の観点から保安措置の内容とこれにかかる費用を明らかにすることが求められるが、これを一般に知らせることは保安システムを危険にさらすことになるため、情報公開の対象とはできないのである。実施した措置と費用を説明できなければ、費用を転嫁される側はなかなか納得できない。保安措置の効果もなかなか直接的に説明しにくい。

各事業者はそれぞれのコスト構造を持っていることも、統一された保安料を導入することを困難なものとしている。

労働強化の問題

船上の労働について考えると、従前からの業務に加えて保安措置を実行することにより、乗組員への負担は相当に増加したものと推測される。

海外船社等では追加の乗組員を配乗しているケースもある。保安業務を専門とするのではなく、従来業務を兼務する機会が多いように見受けられる。本船の運航状況の中で、頻繁に入出港が重なる等の局面で、労働過重を避けることも増員の目的としている場合が多い。

今日の船舶運航は必要最低限の乗組員で運航し、コストをセーブしているため、一人あたりの業務が以前と比べて大きくなってきていた。それに付け加え海事保安の業務に従事させるのは疲労等により個人のパフォーマンスを低下させることにも繋がり、安全運航そのものを阻害すると判断したものと推測される。

従前から船員費圧縮のため乗組員数はギリギリまで削減されており、保安措置の実施、訓練・操練、保安記録の維持、船舶保安情報の通報、保安宣言の取り交わし等、事務作業の負担も増えているにも関わらず増員されていない本船にあっては、保安措置そのものが形骸化し、有効性が失われることも懸念される。

(3) 海事保安問題の変質と課題

改正 SOLAS と ISPS コードは拙速とも言える検討の結果生まれたものであり、内容が「こなれて」いない。前述の「目的」に謳われる理念は非常に立派であるが、実施にあたっての課題は多い。

ISPS コードはまた妥協の産物でもあり、適切に実施されたとしても、その効果は限定的になるものであることを認めなければならない。

a. 脅威の多様化

海運業界にとって、保安上の脅威というのは、従来そのほとんどが海賊・武装強盗と密航・密輸であった。これらの問題に限って言えば、潜在的被害者である船舶は自らの損失を抑えるため、それぞれが主体的に対策を取ってきた。

例えば、船の視点に立てば、密航者はさほど脅威ではない。密航者が見つかって、船の運航が阻害されることこそが真の脅威であった。極端な話、誰にも見つからずに目的港で船を去ってくれれば、船にとっては何もなかったのと同じことである。密航を取り締まるのは当局の仕事であり、善意の船に密航を許した責任が及ぶとの意識は低かった。

ISPS コードでは、テロにつながる危害行為を防止するための措置を関係者に義務づけられることになった。保安性を高めるということの責任についての意識は、これにより大きく変化することが余儀なくされた。

また、ISPS コードでは保安評価あるいは操練の実施に際し、可能性あるすべての脅威を想定するよう推奨している。例えば爆弾による攻撃、破壊行為、放火、ハイジャック、立てこもり、不正侵入、武器等の密輸、貨物や船用品の不正開梱、船舶を攻撃の手段として使用すること、停泊中・航海中の攻撃等が挙げられており、9.11型やランブール型のテロも念頭に置いていることは明らかである。港湾施設については、核又は生物化学兵器による攻撃や航路閉塞事態にまで言及しており、対処すべき脅威が多様かつ複雑なものとなっている。

b. 効率性との衝突

国際海運にとって、その効率化は永遠の課題である。

例えば日本の特定重要港湾等では、各地の特殊事情を考慮しながらスムーズな物流のため、貨物の動線に配慮した施設設計やゲートシステムの導入をはじめとするさ

さまざまな工夫がなされてきている。施設への出入りの厳格な管理を要求する ISPS コードの施行により、施設への出入り口を絞り込んだり、そこで流れをせき止めるということが必然となり、効率化に向けた従来の取り組みの効果を一瞬にして減じてしまったとの見方もある。出入管理の高度化に向けた取り組みが行われているが、この問題を技術的に解決するには、もう少し時間が掛かりそうだ。

保安の効果を高めるといふ措置は、その他の活動と相容れない場合が多い。保安性を高めることが運輸システムの信頼性を高め、ひいては全体的な利益につながるという論理をいくら頭で理解したとしても、リスク管理の概念をきちんと理解して、確固とした意志によりこれを実行するという文化が醸成されない限り、「本当にここまでしなければならぬのか」という疑問が常につきまとうこととなる。

c. SOLAS 適用対象外の船舶・施設

改正 SOLAS の枠組みによる取り組みは、例えばランブル事件のような事案の防止の観点から、どれほど有効であろうか。船舶がどれほど警戒を高めようと、これはほとんど無力といわざるを得ない。このようなシナリオを防ごうとするときは、沿岸国政府の治安維持と水域監視・警備の体制や、改正 SOLAS の適用対象とならない小型ボートや漁船の管理の問題を避けて通ることはできない。全体危機管理の観点を容れた新たな水域利用秩序に向けた調整を考えはじめの段階に来ているのではないだろうか。

また、ISPS コード B/4.20 によれば、締約政府は非 SOLAS 船の保安を高めるための適切な措置を構築することを検討し、SOLAS 船と相互活動を実施する船舶に適用すべきとされている。つまり、ISPS コードの適用対象船とインターフェースを取るバージ、瀬取り船、タグ、パイロットボート等については、何らかの保安措置の適用を検討するよう各締約政府に対して推奨しているのである。

500 トン未満の外航船舶も、当然脅威の対象になりうる。2003 年 8 月、ヴェネズエラからベルギーのアントワープに向かっていたパナマ籍のタグボートが修理のためオランダのフリシンゲンへの寄港を余儀なくされた。同船の整備状態が劣悪だったため拘留した当局は、仕出し港が南米であること、オランダへの航海の目的が曖昧であることを不審に思い、3 日間にわたるサーチの結果、船体付きタンクの間隙の隠しスペースから 4 トンものコカインを発見した。このタグは総トン数 447 トンで、ISPS コードの適用対象からはずれている船でも海事保安上の重要な脅威となりうることを端的に示す事件と言える。

内航フェリー等はどうだろうか。魅力ある標的 / 手段と言えないだろうか。旅客になりすますことで容易に船に乗り込むことができ、持ち物もほとんどチェックされることがない。

2004 年 2 月 27 日午前 1 時頃、乗員乗客 899 名を乗せてフィリピンのマニラからネ

グロス島・バコロドに向かっていた Superferry 14 号(総トン数 10,192 トン)が、マニラ湾口のコレヒドール島付近航行中に火災に見舞われ、700 名以上が救助されたが、百数十名が犠牲となった。アブ・サヤフが犯行声明を出したが、政府はこれを攪乱を狙ったものとして、テロであることを認めていかなかった。実際、同年 8 月の調査報告では、ペイントロッカーの異常加熱が原因としていた。ところが、マドリッド鉄道テロ後の捜査強化で逮捕されたアブ・サヤフ構成員が犯行を示唆し、再調査の結果、テレビに仕込んだ TNT 火薬の爆発が原因とされ、2004 年 10 月 11 日には容疑者 2 名が逮捕されている。2005 年 2 月 17 日には僚船である Superferry 17 が出航後に爆弾脅迫を受け、引き返して再入港、当局による爆弾捜索が実施されるという事件も起きている。ちなみに、同船の運航会社では、運航船について国際船舶保安証書を自主的に取得している。

内航フェリーを乗っ取って湾の入り口の狭隘海域で危険物船に突っ込むとかのシナリオを実行することの可能性と影響は、訓練を積んだ者ならずとも容易に想像できるだろう。

d. 船舶と港湾施設以外のモード

ISPS コードの適用対象は、国際航海船舶及びこれと直接にインターフェースを取る「港湾施設」である。当初米国が提案したのは、港湾エリア全体を対象とした保安措置を国際的に義務づけることであったが、船舶と直接の関連がでない陸域に踏み込むことは SOLAS のスコープからはずれるとの観点からの主張が相次いだため、この内容に収まったという経緯がある。

しかし、港湾施設単独で実施される保安措置の有効性や効率性に疑問を呈する意見は根強い。港湾区域にはインフラや重要施設が集中しているためこれを守るためのもっと広範なエリアを対象とした枠組みが必要との考えと、港湾としての総合機能と関連した保安対策を考えるべきとの考え方である。

港湾区域全体としての保安対策については、港湾労働者をテロの脅威から守るとの観点から Code of Practice (ガイドライン) の形で ILO と IMO の合同で検討され、2004 年 5 月に ILO 理事会で承認された。

米国では港湾区域(日本の 3 大湾に匹敵する空間的広がりを持つ場合もある)そのものを ISPS コード上の港湾施設と位置づけており、USCG の COTP (Captain of the port。日本の港則法上の港長 = 海上保安部長に近い。)が中心となり区域保安委員会が策定する Area Security Plan をコード上の港湾施設保安計画とし、COTP を港湾施設保安職員としていることから分かるように、港湾区域全体の保安対策に力を入れている。欧州でも 2004 年 2 月に港湾区域全体の保安対策の枠組みの規則化が提案され、さらに港湾周辺区域に拡大する欧州指令案が審議されている。

発電施設、高速道路、パイプラインをはじめとする社会インフラや集客施設、親水

施設を擁する区域について総合的な保安対策を実施することは関係者も多岐にわたり、制度上のハードルも高い。最も調整が難しい部分と思うが、輸送システムの有効な保安対策のためには避けて通れないと考えている。

貨物の上流（荷主・陸送部分）についてはどうだろうか。2003年7月、米ABCテレビが不十分な港湾警備を追及するため、劣化ウランをロサンゼルス港から米国内に持ち込む「密輸」に成功したという例からも分かるように、特にコンテナの場合は、パニング時の保安確保とその後の完全性維持が問題となる。中間のプロセスに携わるターミナルや本船だけに保安措置を強要しても、その実質的な効果は悲しいほど低いと言わざるを得ない。トレード全体に渡るすべてのプロセスで包括的な保安対策をする必要がある。

ちなみに米国では、今期国会にすべての輸送モードにまたがる海上コンテナの包括的な保安計画策定等を義務づける法案（S. 376）が提出されている。

e. ロングレンジ・トラッキング

沿岸海域を航行する船舶を捕捉、同定し、その属性に応じてリスクレベルを判断したうえでこれを継続的に追尾することは、一国の安全保障上非常に重要な要素である。であるからこそ、本来は船舶の衝突予防・航行支援を目的とした船舶自動識別装置（AIS）の、保安目的での利用が図られるようになってきた。

しかし、AISを保安目的に利用することには限界もあるし、問題もある。

AISはVHF波を使用するため電波の到達距離が短く、条件が良いときでも50海里程度となる。また、放送形式を採っているため受信機があれば誰でも受信できる。さらに、虚偽のデータを流すことで別の船に偽装させたり、情報を混乱させたりすることも不可能ではない。

SOLAS改正時、付帯事項の一つとして、船舶の遠距離識別追尾（Long Range Identification and Tracking、LRIT）の導入検討をすべきことが決議された。海運の「国境」を外に押し広げ、外国から国内に向かってくる船舶を早期に捕捉し、情報収集と対処の意志決定にかかる時間を稼ぐという米国の海事保安政策の原則を反映したものであり、海洋国・海運国としての米国の明確なスタンスの表れともとれる。

米国は保安目的のため、SOLAS改正によるLRITの強制化を提案しているが、保安以外の目的、すなわち、搜索救助や環境保全についての効果も注目されている。目的の多重化は、要件定義、特にセキュリティの甘さにつながることも懸念される。技術的なハードルやコスト面、法律・制度面の課題が多く、この問題は今後も紆余曲折が予想される。

(4) 日本の対応

海事保安問題は、現在の経済的な繁栄を支える海運システムの信頼性を確保する上での前提となる大問題であり、およそ海運に関連するすべての人々に影響する。この大きな問題に対する国や産業界の取り組み体制はどうであるか。そもそも、これが斯様に大きな問題であることについての意識が幅広く共有されていると言えるだろうか。

この意識の共有が不十分であるからこそ、国際的な議論の分析は断片的で浅いものとなり、一部の関心ある人々の、関心ある領域に限られ、対応は後手に回っているとの印象が否めない。関係者の、この問題に対する感受性を培う必要があり、そのための意識高揚プログラムを積極的に推進すべきである。

米国が推進している Maritime Domain Awareness (MDA) というイニシアチブがある。これは、グローバルな海運環境に関連して、自国の保安、安全、経済、環境に影響を及ぼしうる船舶情報をすべて取得しようとするもので、LRIT はこの一部として位置づけられている。

日本を取り巻く現状の脅威論等の状況の中で、「日本版」MDA を推進する必要性は説明するまでもない。LRIT を含め、水域のモニタリングにはもっと積極的に取り組むべきである。

(5) その他のイニシアチブの動向

a. 大量兵器拡散に対する安全保障構想 (PSI)

大量兵器拡散に対する安全保障構想 (Proliferation Security Initiative : PSI) というプログラムがある。これは、2002年12月の Sosan 号事件 (スペイン海軍がイエメン沖で北朝鮮から来たカンボジア籍貨物船 Sosan 号に停船を命じたところこれに応じなかったため攻撃し、強行乗船、臨検したところ、15基のスカッド・ミサイルが発見された。) 等を受け、2003年5月に米国ブッシュ大統領が提唱した国際協調の枠組みである。軍事手段やテロ手段の拡散阻止、テロ資金調達阻止のため、参加各国がそれぞれの持つ法の範囲内で協力しようというもので、2003年6月に11カ国の参加で第1回の会合が開かれた。その後も会合を重ねるとともに、阻止訓練を実施してきている。

こうした有志連合的なイニシアチブの展開において常に問題になるのが、アウトリーチである。すなわち、どの範囲の国を仲間とするかという問題であり、PSIでは賛同国を1. 阻止オペレーション実行意志・能力のある国 と、2. 拡散活動抑止の目的を共有する国 の二つのカテゴリーに分けて考えることで整理している。今後、北朝鮮や中国といった国がもし手を挙げてきたときは、問題は一気に複雑なものとなる。

PSI の一環として位置づけられているものの一つに、「乗船協定」がある。米国は2004年2月にリベリアと、5月にパナマと、さらにその後マーシャル諸島と乗船協定を結んでいる。国際法上、公海上では船舶の船籍国以外の国の当局がその船舶に立入検査することは出来ないが、この協定により、米国当局は公海上でリベリア籍、パナマ籍、マーシャル諸島籍の船には乗り込むことが出来ることになった。この動きは今後広がっていくと思われるが、SUA条約（シージャック防止条約）改正との絡みや立入検査に際して人が死傷した場合や、空振りに終わったときの補償の問題等、今後の議論に注目したい。

b. 地域海上警備イニシアチブ（RMSI）

国際海運のほぼ3分の1が利用するとされるマラッカ/シンガポール海峡の治安の状態、特に海賊・武装強盗の頻発や、テロ活動とのリンクについての懸念から、多国間協力による海峡地の海上警備構想について関係者が触れる場面が多くなってきている。米国太平洋艦隊司令長官が議会証言の中でこれに触れたため、一気に表面化した。

海峡沿岸国をかなり刺激する結果となったが、現在では、IMOを中心とした国際協力体制の構築案も浮上している。

基本的方針としては、大国の軍事的プレゼンスの展開ではなく、あくまでも主権国である3ヶ国を主体とし、そのキャパシティ・ビルディングのために受益関係国が協力すること。また、内容としては、共同研究 共同訓練 共同パトロールといった、段階的な展開と、情報交換・通信連絡体制の整備等が検討されている。多国間協調取締りの原則が浸透できるかどうかの試金石となろうが、この3ヶ国の国民意識、政府の特殊事情や政治日程等の要素が複雑に影響し、今後の展開は予断を許さない。最近では、石油輸入大国となった中国が貢献を表明し、その真意が話題となっている。

海峡地の治安対策については、日本も政府あるいは民間ベースでさまざまなプログラムにより貢献してきているが、従前にも増しての、積極的な関与が期待されよう。

2. 海運の危機管理を考える

(1) 危機管理活動

危機は、組織にとって突発的な脅威が発生し、その状況が顕在化して組織の活動の継続を脅かすようなある種パニックとも言える状態のことである。

この危機を的確に想定し、組織の理念に従ってその発生を防止し、あるいは発生したときの影響を最小限に抑えるための予防・対処・復旧の計画を策定し、これを実施することが危機管理活動である。明確な理念とこれを実施する方針があり、包括的・具体的かつ有効な計画が存在し、これを実施するという強力な意志が組織全体

に行き渡っている必要がある。

(2) 海運に関する危機のレベル

組織の活動に根本的な影響を及ぼすような脅威が顕在化した状況が危機であるが、海運活動にとっての脅威とはどのようなものがあるか。日本財団特別顧問の村田良平氏は以下のように分析する。

a. 戦争

戦争については、今後 25 年程度に期間を区切って考える。

大規模戦争

大国同士の大規模な戦争として考えられるのは、米国と中国の間の衝突しかない。中国が仮にこのまま力を付けて、台湾を巡る緊張が引き金となり、武力衝突が起こるというシナリオであるが、これも発生する可能性が否定できないというだけであり、必ず起こるというわけではない。米/中以外のヨーロッパの国も関係する可能性がある。

中規模戦争

イランとイスラエルを取り巻く中東地域、インドとパキスタンといった地域で、発生する可能性があるが、長期に渡り海運に影響を及ぼすような事態は発生しにくい。

低強度紛争

アフリカや中南米における、主として内戦の可能性はあるが、海運にはあまり影響しない。

b. 周辺の問題行動

北朝鮮や中国による問題行動に対しては、毅然とした態度を取るとともに、警戒を怠らないようにして抑止することが重要である。

c. テロ

貧困や宗教上の弾圧から生まれるというような単純なものではなく、社会的、思想的に複雑な状況になっている。海運に関連するテロも現実の脅威であり、警戒する必要がある。特に港湾施設等のインフラには注意する必要がある。

d. 海賊 / 武装強盗等組織犯罪

貧困がなくならないかぎり船舶を取り巻く組織犯罪はなくなる。対策を強化する側とそれをかいくぐる側との、いたちごっこ的な展開が継続していく。管理能力に差のある国がどれも 12 マイルの領海を治めるという海洋法条約の秩序の下では当事国の取り締まり当局の能力を高めるしかなく、技術的・資金的な国際協力の充

実も重要。場合によっては特別条約の締結等、新たな治安秩序の創出も検討しなければならない。

(3) 日本の海運を取り巻く危機についての意識

a. 国家にとっての危機

国家にとって、海運に関連する危機とは、どのような状況が考えられるか。他国の紛争やテロ等によって海上物資輸送が阻害され、自国の社会経済に甚大な悪影響を及ぼすことと、自国が当事者である紛争に際して、国の活動を維持するための物資輸送が滞ることが挙げられる。

b. 企業にとっての危機

企業にとって、ある事件・事故が企業経営に根本的な影響や変化を与えるような脅威である場合に、その状況が「危機」であるとされる。海運会社にとって、最も捉えやすい危機は、自社が管理／運航する船舶が大規模な海難に巻き込まれるというケースである。衝突、乗揚、火災、沈没といった海難とこれに引き続く油流出等により、人命・財産・環境に莫大な損害が発生し、その賠償や懲罰的罰金により、また、社会的な制裁やボイコットにより企業組織が存続の危機にさらされるという事態がイメージしやすい。

これに対する方策は、少なくとも大手船社については相当な規模で行われているとみることができる。被害拡大防止と復旧、報道対策を含めた緊急対処訓練が定期的実施される。企業トップや海外現地法人の参加も得て、危機管理チームによる対策本部と緊急オペレーションセンターの立ち上げ、情報疎通と意志決定、実施をシミュレートし、そこから得られた教訓を基に緊急時計画を見直す等の活動が恒常的に実践されている。組織の構成員すべてが理念と方針を真に共有しているかという点では疑問もあるが、少なくとも、危機管理の文化が根付きつつあると言える。アカウントビリティやコンプライアンスといった概念も、かなり浸透している。

一方で、海難以外の危機については十分に想定されていない部分もある。会社にもよるが、例えば紛争地域近くへの配船の適否などは、リスクを適正に見積もることなくコマーシャル・プレッシャーから漫然と判断されるケースもあったようだ。発生を自らコントロールできない外部要因による紛争や自然災害については、どうしても検討すべき脅威の対象からはずれがちだが、最近では紛争に関する情報共有の枠組みの模索や、地震・津波発生時の緊急対処などの取り組みも始まっている。ただし、日本が紛争に巻き込まれたときの対処については、ほとんど検討されていないのが現状だ。

c. 本船から見た危機

本船にとっての命題は、預かった貨物を A 地点から B 地点まで、安全かつ確実に、しかも安く、早く運ぶことであり、企業全体や国家のニーズに比べて限定的になる場合が多い。本船での活動のすべてはこの目的のために調整される。

その意味で、本船乗組員の意識としては、例えば寄港国が行う PSC の検査や用船社が実施するメジャー・インスペクションも、場合によっては本船の円滑な運航を阻害する脅威と位置づけられることもある。

(4) 危機意識の醸成と普及の問題点

危機のとらえ方は、関係者が身を置く場所や立場によって大きく異なる。行政と民間の間に大きな隔たりがあるし、それぞれの内部においてもその所掌する事務の違いや関心の対象によっても変わる。それは否定しようもなく、むしろ当然のことと言える。すべての立場の者が一つの危機意識を共有するというのは全体主義の最たるものであり、いびつであるばかりか、危険ですらある。

しかし、国家としての危機管理や国益を考えた場合、その構成員がとらえる「危機」の態様は国として考える「危機」の態様にある程度整合する必要がある。そのためには、関係者の関心事項を互いに理解し合う場が、どうしても必要となる。

平成 17 年度は国民保護法に基づく「国民保護計画」及び指定公共機関の「国民保護業務計画」策定の年でもある。いざというときに、立場を異にする海事関連の民間事業者と国や地方自治体とが、どういう形でどこまで連携できるかという、国の危機管理上の一大作業であり、いい加減に済ませてはならない。相当な資源を注ぎ込み、徹底した議論を尽くすべきである。例えばこの作業を通じ、関係者間の対話が促進され、危機意識や関心対象の重なる部分が増えていくことを期待したい。

参考文献

大井伸一、海事保安雑感、社団法人日本船長協会機関誌「船長」第 125 号（平成 16 年 10 月 31 日）

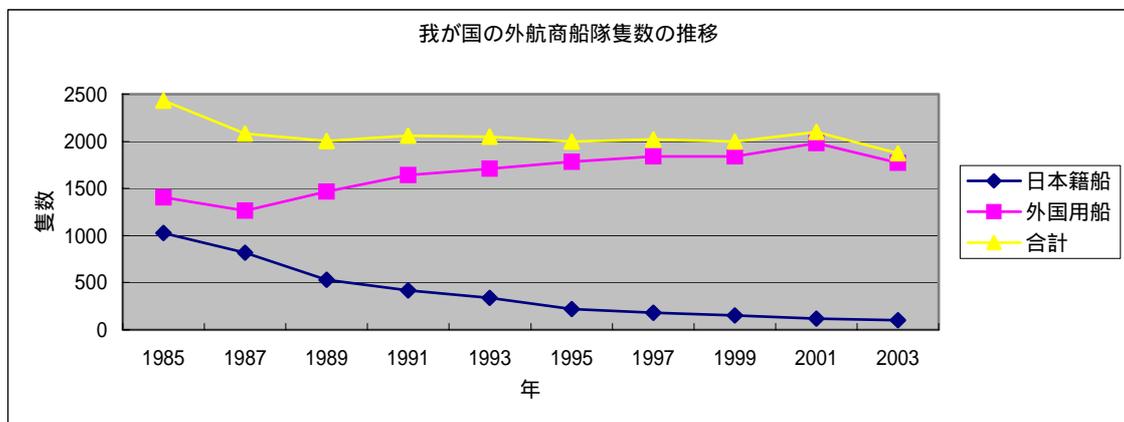
大泉光一、危機管理学研究（2001 年文眞堂）

三、 日本の外航商船の現状から見た危機管理のあり方

(社)日本船長協会 技術顧問 池上武男

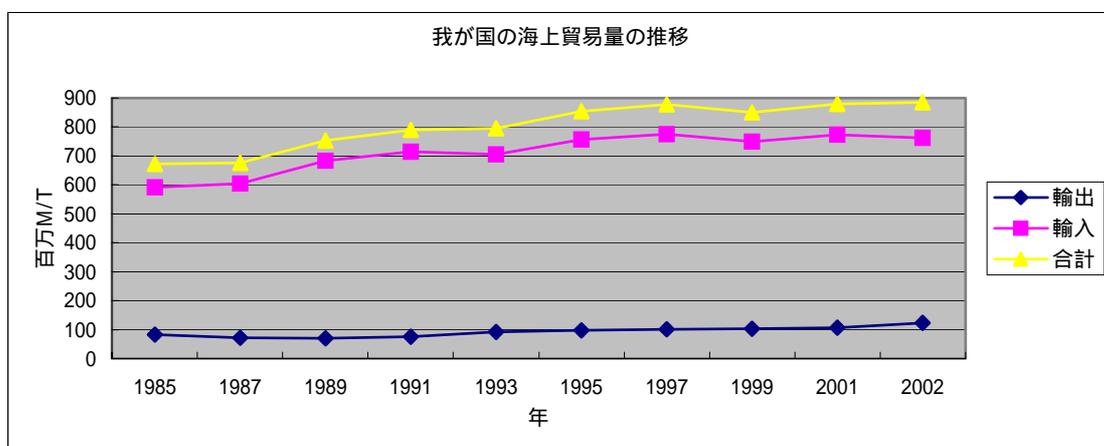
1. 日本籍船の現状

熾烈な国際競争の中で我が国の海上貿易を維持する為に、日本国籍船を減らし外国用船に頼らざるを得ず 1985 年以降この傾向は変わらない。図 1 は、2000 総トン以上の我が国が運航する外航商船の推移で、2003 年には日本籍船は 103 隻で船腹量は約 1000 万重量トンである。一方、FOC 船を含む外国用船は 1770 隻で約 9000 万重量トンであり、合計では 1873 隻で約 1 億重量トンを維持している。しかし日本籍船の隻数は 20 年前の 10 分の 1 の減少している。



(図 1) 日本船主協会資料による

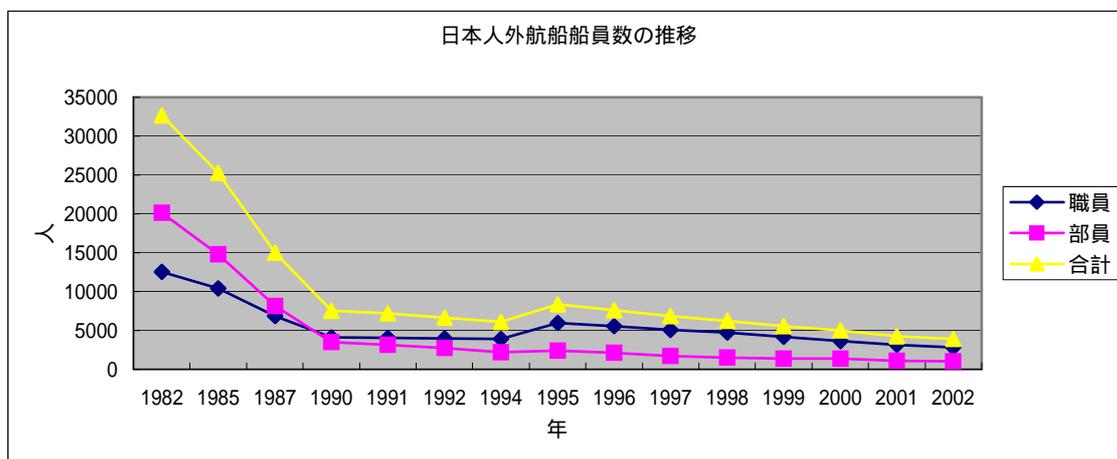
このように日本籍船は急激に減少しているが、我が国の海上貿易量は輸出入ともに減ることは無く、現在も 9 億トン近い輸送量を維持している。



(図 2) 国土交通省海事レポートによる

2. 日本人船員の現状

外国籍船の用船に伴い、コストが安い外国人船員の雇用が可能となり日本人船員の配乗は減少し、2003年10月における日本人外航商船の在籍船員数は陸上要員も含めて3336人でこの内、職員が2629人、部員が707人である。

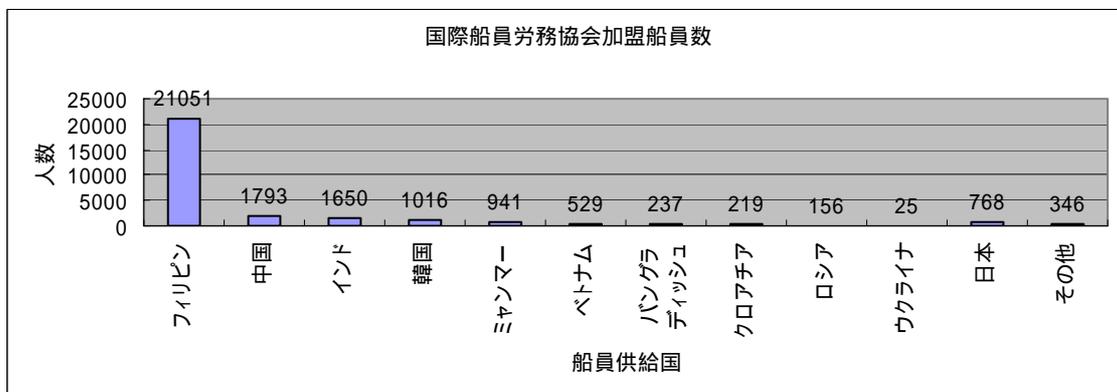


(図 3) 日本船主協会資料より、1995年以降は国土交通省「船員統計」

3. 我が国が実質運航する外航商船に乗り組む外国籍船員

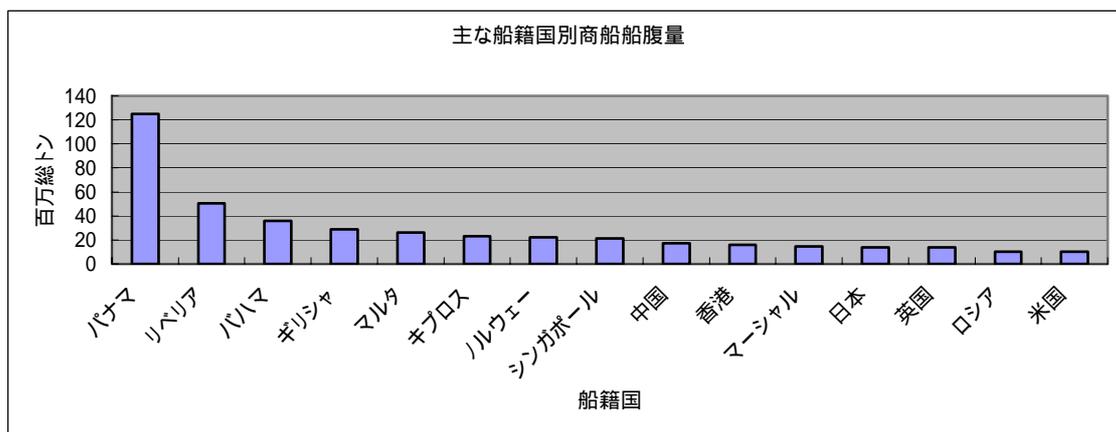
日本船社が支配し運航している外航船舶で外国人船員が配乗されている船舶は、FOC(便宜置籍)船、国際船舶、丸シップであり、大部分がFOC船である。国際船員の労務交渉窓口となっている国際船員労務協会に加盟している船社と船舶管理会社が運航するFOC船は約1400隻で、これらに配乗している外国人船員は約3万人である。これら外国人船員の供給国はフィリピンが突出して多く全体の7割を占め、中国、インド、韓国、ミャンマーの順である。

(図 4) 国際船員労務協会資料(平成17年1月27日)より



4. 世界の運航船腹の現状

経済活動に従事している 100 総トン以上の世界の船腹量は、2002 年末現在、約 9 万隻で 6 億総トンである。これら船舶を置籍国別にみると、パナマ籍が 1 億 2 千 5 百万総トンと圧倒的に多くリベリア、バハマ、ギリシャの順である。



(図 5) 日本船主協会資料より

最近では、外貨獲得の目的で陸封国 (Landlocked country) であるモンゴルなども置籍国として名乗りをあげており、このような海運弱小国への Flag-out も含めて経済的な理由で FOC 船化の傾向は止まらない。

しかしながら、ヨーロッパを中心とする海運先進国の間では、旗国責任が不十分な FOC 船の運航が経済的な補償や安全保障の面で不安があり、一定の自国籍船の確保が必要であるということで自国船と自国船員の減少に歯止めをかける方策がとられている。

5. 英国の海運強化策例

英国が自国籍船、自国籍船員が必要であるとしている理由は、先ず、世界一を誇る海事産業から得られる貿易収支の確保や雇用の創出がある。また、年間 5 ~ 6 千万人の英国人が利用する近隣諸国間のフェリー運航の安全確保やトリーキャニオン号以来の英国沿岸における大規模な油流出事故の教訓から沿岸域の海洋環境保護問題がある。国防上の問題は優先度が低く、有事には国際的なマーケットから民間船をチャーターするというのが基本的な考えのようである。自国籍船員を確保する方法としては、トン数税制(運航する船舶のトン数に基づく外形標準課税 = Tonnage Tax) を導入し、この税制を選択する船社は職員 15 人に対して訓練生一人の採用義務を課す。その他、船員の訓練費補助、船員の所得税免除及び英国籍の外航海運会社への社会保険料免除などである。

6. 具体的方策に関する提言

我が国商船隊の海上交通の面から見た安全保障及び危機管理を考える場合、経済活動を行う船舶の運航が阻害されるケースは、海難事故、自然災害による航行不能及び港湾ストライキなどによる入出港制限はもとより、戦争・紛争海域での航行制限、スエズ・パナマ運河などの通航不能、海賊襲撃による船舶の奪取、テロ行為による船舶の奪取・破壊、船内暴動及び利害関係国との国際関係の悪化などが考えられる。

我が国の外航商船隊が多国籍船や多国籍船員化している現状を経済的観点も踏まえて見た場合、自国籍船に自国籍船員が配乗されている船舶と比較していずれが安全で国益にかなうのか多方面からの総合的な議論が必要である。

ここでは、我が国外航海運の現状から見た方策を掲げた。

1) 世界海運の秩序の確立

厳しい国際競争のもとに生き残りを賭けて考え出したコスト削減策の結果がFOC国への置籍や多国籍船員の配乗を増長した。多くのFOC国や船員供給国は単に外貨獲得を目的としたもので、旗国としての責任能力が低く国際的な基準を満たさない船舶(サブスタンダード船)の運航を許し、海上交通の安全を阻害している。国際海事機関が国際規則を整備し、ポート・ステート・コントロールの強化、旗国検査の確実な実行、IMO加盟国の監査スキームの確立などにより国際海運の質の向上を図り、サブスタンダード船を排除して公正かつ適正な競争マーケットのもとで各国が国際基準を遵守した船舶を保有できる環境を整備する。

また、現在、審議されているILO海事統合条約の早期採択と発効により船員の労働環境/条件の最低基準を遵守し、一定の資格を持った有能な国際船員の安定供給を確保する。

2) FOC置籍国との関係強化

船内における暴動や犯罪、その他の旗国の主権に係わる事件の処理は、主権を持つ旗国が直接に監督可能な自国籍船でなければ不可能である。しかし、経済的な理由でFOC船による運航体制が既成事実となった現状では、特に我が国のFOC船の大半が置籍しているパナマ国との間に緊密な協力関係の構築が望まれる。パナマ籍FOC船を実質保有し運航する船社・船舶管理会社と日本・パナマ両政府当局との間で実行可能な関係機関を設置し、我が国が有する安全運航のノウハウを伝授・監督してFOC船の旗国権限執行能力を向上させ、海域を問わず船内の事件等を適切に処理し船舶の安定な運航を確保可能な協力関係を構築する。

3) 国際船員の安定供給

海運業の国際競争力を左右する大きな要因である船員費を比較すると、全員が日本人船員配乗の日本籍船の船員費は全員が東南アジア船員配乗船の4～5倍で、我が国が現在実施している日本人2名(船長、機関長)配乗の国際船舶制度でも全員外国人配乗のFOC船に比べて約2倍である。この現実からみても、今後とも日本人船員の雇用に対する大幅な助成がない限り、日本人船員が配乗要員として定着することは困難である。したがって、如何に質の高い外国人船員を安定的に確保するかが課題である。

現在、我が国FOC船に配乗されている外国船員の7割を供給しているフィリピンは、労働者の国外への供給が国の重要な政策であり、海洋民族で性格が明るく、また英語がしゃべれることで配乗要員として人気が高い。フィリピン人船員を継続的に雇用するために、大手船会社はフィリピン船員の訓練施設をフィリピン国内に設け、また、国際船員労務協会と全日本海員組合はこれらの訓練施設を利用して現地の船員組合と共同して、それぞれの教育・訓練を実施し、フィリピン人船員の質の向上を目指すとともに雇用の安定を図っている。このように民間ベースで実施している外国人船員の雇用が、安定かつ継続的に可能なのか疑問である。また、船員供給のマーケットは欧州などの先進海運国との競争が熾烈であり、将来とも安定した国際船員確保の保証はない。更に、フィリピン人船員でも部員の供給能力はともかく、資格と経験が必要な上級船員の供給には限度があり安定雇用への不安はある。このような国際船員雇用情勢の中で、我が国支配の外航商船の安定運航を確保するには、労働力安定確保の為の国家的な優遇措置が可能な取り組みが必要である。

4) 日本人船員の確保

長年にわたり蓄積され確立されてきた我が国の高度な海技知識と船員教育システムは、我が国の海運の発展と安全な海上輸送に大いに寄与してきた。また、現在の海事産業や海事社会で果たしている日本人船員や船員経験者の存在は重要である。海運業界の合理化対策により、新人船員の採用が制限されてきたために経験豊かな船員が育っていないこともあるが経済的な理由で、今後とも日本人船員が我が国外航商船の主たる配乗要員になることは考えられない。

しかしながら、ナショナル・ミニマムの観点から、我が国の外航商船に管理者として乗り組む上級船員と海事社会を支えるのに必要な船員は確保しなければならない。そこで英国で実施されているようなヤングキャプテン・システムによる短期間の乗船で船舶運航に関する海技及び管理知識を習得し、陸上の海事分野で活躍できる教育訓練スキームの構築が急務である。特に、外国籍船の運航や外国人船員の配乗が増えるなかでは、我が国が有する高度な海技技術の伝授と多様な国際規制への適正な対応のために、FOC船などの監督、外国人船員の教育などを含む船舶の安全

運航管理の分野で日本人船員の安定確保が重要である。

5) 日本国籍船の確保

船内で発生する犯罪行為や不法な船舶の拘束、戦争海域での運航阻害、あるいはテロ行為など旗国の主権にかかわる問題に適切に対処するためには日の丸を掲げた自国籍船の保有が必要である。そのために、欧州各国が実施している第二船籍制度の導入を実施すべきである。しかしながら、船舶登録税が FOC 船並になっても船舶の安全基準や船員の配乗要件など船舶の質をどのように担保するか、難しい問題があり官労使の協議が必要である。

海賊・武装強盗などの襲撃などは船舶の国籍の如何に係わらず発生するもので船内の保安体制の確立、沿岸国間との協力体制の確立及び取締機関や海軍の示威活動が効果的である。海難事故や港湾ストなどへの対応も船舶の国籍には関係なく船舶管理能力の問題である。

大規模災害時等の有事に対処する救助・救援活動に自己完結能力を持つ商船が利用される場合には、顔が見える国際貢献に必要な日の丸を掲げた日本船舶の活動が望ましく有事に徴用できる日本国籍船の整備が必要である。このような場合の緊急物資や人的資源の輸送のためには、ロールオン・ロールオフ船、客船・フェリー、外洋タグボートあるいは小型タンカーが有用である。

ナショナル・ミニマムとして日本籍船を保有する目的、船腹量、船種など我が国の国民生活や産業活動など総合的な議論が必要である。

おわりに

FOC 船の台頭と外国人船員の増加、すなわち日本船と日本人船員の減少は、官労使の協議のもとに我が国の外航海運業界が生き残りを賭けて実施した合理化対策の結果であることは周知のとおりであるが、一方では我が国が戦争当事国でない平和国家であったために、このような外国依存の船舶運航に対する危機意識が薄かったことも事実である。米ソの冷戦が終結し、これからは世界が二分するような戦争状態は当分の間は考えられないが、地域紛争は依然として続いているし、国際テロの脅威や近隣諸国との主権問題は顕在化し国際海上交通への影響は少なくない。このような国際情勢の中で、我が国の産業と国民の生活に密接な関係がある国際貿易活動を担う外航商船のあり方を安全保障の見地から、単なる海運業界の問題としてではなく国民的な問題として横断的な関係省庁による協議会を設置し、多方面分野の識者たちによる総合的な見解を踏まえて我が海運国家のビジョンを明確にし今後の海運政策を示すべきである。

参考資料

日本海運の現状（社団法人 日本船主協会）

外航船員の国際的動向（社団法人 日本船長協会）

国際船員労務協会資料

四、 総合的な海上セキュリティ政策の確立を

日本海事新聞社編集部次長 藤本逸朗

1. 海上セキュリティに関する最近の動向

海賊事件の発生状況をみると、2003年に全世界で445件発生しており、過去6年間で最悪だった2000年の469件に次ぐ高水準であった。2004年は前年比27%減の325件だったが、海賊事件の発生件数は1998年以降、増加傾向にある。東南アジアは2003年の世界合計の42%を占める多発地域となっており、そのうちインドネシアが27%を占める。

海賊事件の被害者は2003年に644人と2002年の327人から倍増した。その内訳は人質359人、負傷88人、死亡21人、行方不明71人となっている。事件の態様としては停泊中、錨泊中が多い。金銭略奪を目的に、使用武器もかつての蛮刀、拳銃等の素朴なものから、近年はマシンガンやロケット砲等の殺傷力の高い武器を用い、犯行も凶悪化している。2004年1-9月までの期間に東南アジア海域では122件の海賊が発生し、全体(251件)の48.6%を占めている。銃火器を使用したハイジャックは全世界で9件発生したが、そのうちの7件が東南アジア地域で発生した。

3月14日、マレーシア沖のマラッカ海峡で日本船籍のタグボート「韋駄天」が海賊に襲われ、日本人船長ら3人が拉致された。海上交通の要衝であるマ・シ海峡での海賊事件は2004年末のスマトラ沖地震・インド洋大津波以降、発生していなかったが、海賊被害の多い同地域での事件再発は関係者に海上セキュリティ対策の重要性を改めて示す形となった。

2. 海上セキュリティに対する国際的な取り組みと日本の果たすべき役割

国連は1998年の第53回総会以降、海洋法に関する総会決議の中で毎年、海賊問題に言及している。国際海事機関(IMO)による海賊対策、海上テロ対策としては「船舶に対する海賊行為及び武装強盗の防止策」(1983年第13回総会決議第545号)、「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(1988年ローマ[SUA]条約)等がある。

海賊が多発するアセアン地域では、「海賊行為及び海上保安への脅威に対する取り組みに関するARF声明」が2003年6月発表されたほか、国際テロに対する運輸部門のセキュリティ強化に関するARF(アセアン地域フォーラム)声明が2004年7月に発表され、同年9月には地域海上セキュリティに関するARFセミナーが開催された。

しかし、これら国際機関の取り組みは主として文章や宣言の積み重ねにとどまり、お題目の域を出ていない。唯一の例外と言えるのは1992年にマレーシア・クアラルンプールに設置された国際商業会議所の国際海事局(IMB)であり、IMBは海賊

に関する情報収集活動にとどまらず、海賊事件が発生した場合に迅速な対応を当局に促したり、場合によっては海賊側と交渉する等、実質的な活動をしている。

主要海上交通路であるマ・シ海峡沿岸国では、シンガポールが SOLAS 条約の一部上乗せ措置、任意による武装警備員（シー・マーシャル）の配置、重要港湾施設へのアクセス制限等の海上セキュリティー対策を講じている。マレーシアでは海上警察、海軍、海事局、税関、入管等に分散する海上における法執行権限を一元化し、日本の海上保安庁をモデルに「マレーシア海上法執行機関（MMEA）」を 2005 年 3 月にも設立する予定である。インドネシアにおいても海上治安活動を統合化するため海軍、海上警察、海運総局、海洋漁業省、税関、入管等から構成される「海上治安調整組織（BAKORKAMLA）」の設立を検討している。

日本主導の取り組みとしては、「アジア海賊対策チャレンジ 2000」に基づいて、海上保安庁が東南アジア、インドに巡視船、航空機を派遣しているほか、各国海上警備機関との海賊対策連携訓練、研修生の受け入れ、海賊対策専門家会合の開催などを行っている。また、外務省主導による「アジア海賊対策地域協力協定」が 2004 年 11 月成立し、シンガポールに情報共有センターを設置する予定となっている。防衛関係では、2004 年 12 月、テロ・海賊対策支援等に資する武器輸出について、個別案件ごとに検討することとなった。

米国との提携では、コンテナ貨物通関事前報告の 24 時間ルール C - TPAT とそれに関連する CSI（Container Security Initiative）に対し、日本は東京・横浜・名古屋・神戸の 4 港が参加。米国が推進する大量破壊兵器拡散に対する安全保障構想（PSI：Proliferation Security Initiative）には現在、日本を含む 15 カ国が参加しており、2004 年 10 月には相模湾沖合で海上テロ阻止訓練「チーム・サムライ 2004」が実施された。

わが国海運会社の取り組みとしては、国際ルールに準拠した海上保安対策に加え、独自の運航船位置情報収集システムの確立や緊急時の通報システム等が開発・導入されている。各社が構築した危機管理体制の有効性を確認するため、2004 年には、運航中の LNG 船、大型タンカーで海運会社、関係当局（海上保安庁、国土交通省）、日本船主協会による合同の海賊・海上テロ官民連携訓練が行われた。

このように国際、地域、国、個別企業の各レベルにおける海賊、海上テロ対策はさまざまな展開がみられるものの、海上の脅威、とりわけ海上テロに関しては政治、宗教、貧困等が複雑に絡み、根本原因の除去には障害も多く、危機の発生を予防するクライシス・コントロールは極めて困難な状況にある。そのため、より現実的には、危機が生じた場合、被害を最小限に食い止めるための事後対応の迅速化や海上警備機関の協力等によるクライシス・マネジメントおよびそれを補完・強化する措置を充実させることが肝要である。

海賊対策では、沿岸国の取締り能力と意思がカギを握るが、例えばインドネシアに

においては地方によって軍と警察が競い合っており、地方の利益を守るために海賊を見逃したり、極端なケースでは軍そのものが海賊行為に及んでいるとの疑いもある。同国では、膨大な島嶼数と相俟って統一的な海上治安対策を著しく困難にしている。アジア地域の海上セキュリティー対策において、わが国の果たせる役割は大きい。巡視船のマ・シ海峡への派遣は海賊事件の抑止力となっている。日本船舶の自主警備強化も海賊被害をミニマイズすることにつながっており、わが国船社のノウハウをマ・シ海峡国等に伝授することにより有効な海賊対策を確立することも可能であろう。より大きな枠組みとしては、統合的な海上治安組織整備への協力や人材育成への支援等にイニシアチブを発揮することでアジア地域の多国間協力を一層促進することが期待される。また、マ・シ海峡にとどまらず、日本の海運船舶が活動する主要地域においても海上セキュリティーの多国間協力を支援することが望まれる。

しかし、そのために克服すべき課題も多い。第一はオール・ジャパンの推進体制である。海上セキュリティー対策を実効あらしめるためには、縦割り行政の壁を取り払い、横断的・統合的に進める必要がある。前述の「アジア海賊対策地域協力協定」において関係者の一部には「警備当局の集まり」といった他人事的な反応もあり、国際協力を実効あるものとするためには政府が一体となって取り組まねばならない。

中国とインドの経済発展に伴い、両国による中東からの石油調達量が増大しており、オイルルートとしてのマ・シ海峡の安全・環境対策に応分の負担を求める議論が持ち上がっている。2004年10月、マレーシアで開催された「マラッカ海峡の保安・航行安全・環境保護対策に関する国際会合」で、中国政府は支援の意向を表明した。海峡通航回数を増やしている中国の支援意思表示は、これまで突出していた日本の支援負担軽減につながる半面、海峡諸国は中国の発言力の高まりを警戒する向きもあり、わが国としては海峡諸国の動向を注視しつつ、トータルセキュリティー向上につながる見地から適切に対応する必要がある。

米国のセキュリティー政策とアジア地域の関係も微妙な問題を投げ掛けている。ファーゴ米太平洋軍司令官は2004年3月、マ・シ海峡の海賊・テロ対策を目的に米海兵隊を同地域に派遣する等の「地域海洋安全保障構想」(RMSI)を提唱。しかし、マレーシア、インドネシアは「自国の領海は自国の責任」として、米国のプレゼンス拡大に反発した。両国海軍はインドを巻き込み合同パトロールに関する協議を行い、米のRMSIを牽制。アセアンも2004年6月、中国とマ・シ海峡の安全対策を話し合う専門家フォーラムを開催し、RMSIに予防線を張った。沿岸国の反発を受けて、米国は「沿岸国の主権を尊重しつつ対応する」と説明を修正した。

このような動きに対し、わが国としては、日米同盟という米との緊密な関係を念頭に置きつつも、重要地域におけるトータル海上セキュリティーの確保という大局的

見地からイニシチブを発揮しながら、東シナ海、マ・シ海峡、インド洋等の海上安全確保のための国際貢献を強化していく必要がある。そのためには同地域のコーストガード同士の協力強化が不可欠であり、「アジア・コーストガード・アカデミー構想」等を実現して同地域における海上警備力を質的に向上させることが有効と考えられる。

3. 日本商船隊の現状と海上セキュリティー

総合的な海上セキュリティー政策の論議を深めるためには日本商船隊のあり方を吟味せねばならない。2003年7月1日現在の日本商船隊船腹量調査によると、2000総トン以上の外航貨物船は前年同期比5.8%（115隻）減の1873隻で、このうち日本籍船は同6.4%（7隻）減の103隻となっている。日本籍船の割合は僅か5%に過ぎず95%はパナマなど便宜置籍（FOC）を中心とした外国籍船が占める。外国籍船の内訳は1400隻程度が日本船社の実質所有の外国籍船で、残り400隻程度は単純外国用船と見られる。

全世界の商船の6割はFOC船と見られるが、わが国は商船隊の実に9割強をFOC船が占め、先進国でもその依存率は際立って高くなっている。重量トンベースで世界第2位の日本に対し、同第5位で第二船籍NIS（ノルウェー国際船舶登録制度）を導入済みのノルウェーでは全船隊1614隻（2005年1月現在）のうちノルウェー船籍は917隻（従来船籍NOR225隻、NIS692隻）と約6割を占める。FOCをはじめとした外国船籍は約4割の697隻であり、自国籍・外国籍の割合は1999年以降、大きく変わっていない。わが国海運企業の船舶登録状況は平時の経済合理性に基づいた結果ではあるが、エネルギー資源や生活物資を海外からの輸入に大きく依存するわが国にあって、これほど過度に外国籍船に頼ることはセキュリティー上のリスクに対して脆弱性を内包していると言わざるを得ない。

シーレーン防衛では防衛の対象となる船舶をめぐって国会論議となったが、今や守る対象は100隻余に過ぎず、残り1800隻の外国船籍のセキュリティーをどう考えるかについては集団的自衛権問題とも絡むため明確な論議はなされていない。

FOC船は、平時において旗国（船舶登録国）の主権を事実上放棄する形で登録企業に税制上の利得を付与することで成立するシステムである。しかし、紛争等の緊急事態発生時に実質受益船主国の主権が及ばず、貿易物資の安定輸送に支障をきたす恐れがある。2002年4月に発生したTAJIMA号事件では、公海上の外国（パナマ）籍船上で起きた外国（フィリピン）人による邦人殺害事件に対する法的措置の不備がクローズアップされた。その後、刑法の一部改正で日本の領海外における外国籍船上での日本人船員に対する重大犯罪には日本国刑法が適用されることになったが、同様の状況下での外国人同士の犯罪には日本政府として適切に対処できず、FOC船における脆弱性は依然として払拭されていない。

海上安全保障や海上危機管理対策においては旗国が第一義的に厳格な管理を行うことが求められる。しかし、FOC システムの前述のような性質上、旗国の自覚強化だけを唱えても現実的ではない。日本関係 FOC 船の 4 割程度がパナマに置籍していることから、わが国としてはパナマの船舶登録システムへの発言力を高めることがより現実的な対応と考えられる。具体的には、日系パナマ船主協会（仮称）をパナマ国に設立し、民間同士のルートからパナマ政府に実質日本船主の意向を反映できる仕組みを作ることが有効ではないか。また、わが国と並んでパナマ置籍隻数の多い米国をはじめとした協力関係の構築により FOC 船のセキュリティ強化策を確立することもプラクティカルな対応と考えられる。

一方、欧州海運諸国では、FOC 船の自国置籍への回帰（リフラッキング）等を目的に通常の船舶登録制度とは別に船員配乗要件の緩和等の措置を講じた第二船籍制度を導入する動きが 1980 年代後半から広がった。わが国においても、日本船主協会が 2003 年、FOC 船並みの競争力を持たせた第二船籍制度の創設を提案し、税制の低減 船員配乗要件の廃止 船舶設備等の規制緩和を条件として構造改革特区での実現を目指す活動を開始した。船協と愛媛県今治市は共同で、政府の構造改革特区第 6 次提案募集（2004 年 10 月 18 日 - 11 月 17 日）に日本人船員配乗要件の改廃に絞って提案したが、国土交通省は現状の仕組みが労使協議に基づき決定されてものである上、日本人船員の確保・育成のあり方等にもかかわるため、「特区での対応は不可」との考えを示し、2005 年 2 月、6 次特区での実現を見送ることで検討を終えた。船協と国交省との間には昨年、新しい外航海運政策の確立を目指した「外航海運政策推進検討会議」が設置され、海運税制の抜本見直しと並行して第二船籍制度も検討されており、今後は同会議を中心に全日本海員組合との協議を含めて検討される方向となっている。

船協は、日本籍船が減り続けているのは日本籍船の登録制度に競争力がないためと主張しており、パナマ等 FOC 国並みの船籍競争力が付加されれば船社は日本置籍を増やすとの見方を示す。国際物流の増大を背景に日本船社は 2005 年から 2009 年にかけて大量の船舶投資を計画しており、日本郵船、商船三井、川崎汽船の大手 3 社合計で約 400 隻の純増が見込まれている。日本籍船を増やす好機であり、船籍制度の早急な見直しが望まれる。

日本籍船の必要論を展開すれば、必ずその必要数が問われる。わが国商船隊の国際競争力確保を目指して 1996 年に確立された国際船舶制度の検討過程で、1 億人強の日本国民が必要とする食料維持のために約 300 隻という試算が示された。前提条件や産業構造の変化等によって必要船舶数は変わるため、わが国にとっての必須船舶の規模を明示することは著しく困難ではあるが、食料確保という国民生活に直結する物資の安定輸送と共に、資源小国・貿易大国であるわが国の特性を思量した場合、これにエネルギー・鉱物資源（石油、ガス、鉄鉱石、石炭）の長期輸送契約船

約 300 隻（注参照）を加えた計約 600 隻（日本商船隊の 3 分の 1 程度）をモノサシに議論してみてもどうか。長期契約船は船種や船舶需給等によって若干変動するものの、専ら日本船社と日本荷主との間で長期的安定という視点から海運スポットマーケットとは一線を画した固定レート等で船腹を確保する手段であり、これら船舶群を日本籍船として登録し、運航することは国益にも合致する。

わが国にとって安定的な国際海上輸送力を確保することは海洋国家として極めて重要な課題である。したがって、海運業界だけに政策ケアをするという特定産業保護の発想から脱し、海洋国家を支える経済全体すなわち“日本株式会社”の国際競争力を担うインフラ＝海運を強化するという観点から政策を樹立する必要がある。中国経済の高成長に起因する昨今の海運市況暴騰は、船舶需給の逼迫による世界的な輸送能力低下と物流途絶リスクを高めており、わが国経済安全保障の観点からも安定的な海運力確保の政策措置が求められるところである。

4．日本人外航船員の現状とヒューマンインフラの確保

日本商船隊の構成と同様に、日本商船隊に乗り組む船員の構成も海外依存に大きく傾斜している。2000 隻規模である日本商船隊に必要な船員数は約 5 万人であるのに対し、日本人外航船員は陸上勤務者を含め約 3600 人とどまり、95%程度をフィリピン等の外国人船員に依存しており、政情不安等の潜在リスクによる運航要員の確保問題は将来にわたる日本海運のアキレス腱とも言える。また、前述のように日本商船隊は更なる規模拡大の傾向にある中で、船舶運航経験を生かして陸上での船舶管理・監督を担う日本人海技者の減少懸念は円滑な船隊整備の遂行および船舶安全管理上のボトルネックになる恐れがあり、この見地からも政策対応が検討されてしかるべきである。

船舶税制の軽減措置、日本人船長・機関長 2 名配乗要件等を導入した国際船舶制度の論議の中で、船協は現状のまま推移すれば日本人外航船員の規模は 2000 人程度になるとの見方を示した。これは各社が現状の中で必要とし定期採用している船員数、すなわちカンパニー・ミニマムとほぼ一致する。海員組合は同議論の中で 6500 人程度（船長・機関長の育成要員、陸上要員含む）が必要との見解を示しており、日本籍船と同様、日本人船員の必要規模についても必要規模の策定は難しい。

現在、日本船社が新卒採用する日本人外航船員は年間 70 人規模である。約 3600 人の現行船員は 50 歳代が膨らんだ構成になっており、海員組合によると毎年 10%前後の減少率で規模が小さくなっている。団塊世代が定年のピークを迎える 2007 年に向け、現状のままでは船協が想定する 2000 人規模の時代が指呼の間に迫っている。構造改革特区第 6 次提案における第二船籍制度への意見書の中で、船協は日本人海技者の必要規模について関係者が議論することにも言及しており、日本人外航船員の実態について共通認識を得るための関係者による検討も 2005 年 1 月から

スタートした。

船舶の国籍変更は手続き上の問題であり、魅力のある日本籍船登録制度ができれば、すぐに船の登録換えが可能だが、一定の経験と技量を有する船員の育成は10年単位の時間を要する。欧州等の海運諸国では、自国海運を育成するため各種の助成策を講じているが、そのほとんどに船員助成が含まれており、英国は海運助成であるトン数標準税制の適用を受ける海運会社について雇用船員15人に1人の割合で船員訓練生を雇用することを義務付けている。

海員組合は現行の日本人外航船員規模を維持するため、英国モデルを参考に包括的な海運・船員政策の樹立を求めている。これに対し、船協は個別企業の雇用能力以上のコミットはできないとのスタンスをとっており、双方の隔たりは大きい。しかしながら、人材基盤（ヒューマンインフラ）としての海技者はクオリティーの高い海運力を確保するための源泉の一つであり、産業全体としての確保・育成という視点が埒外であってはならない。海運国ノルウェーは商船隊全体の船員5万5930人（2004年2月現在）のうち自国船員は1万3025人（NOR7175人、NIS3595人、外国船2255人）で全体の23%を占める。これに対し、日本人船員は全体の5%程度にすぎない。前述の日本船確保論議の目安に掲げた600隻の運航および陸上での海技力活用を前提に、産業としての海技者の確保・育成を加味して業界全体で年間140人程度の海技者の新規採用により、4200人（30年雇用のケース）規模を議論のモノサシとしてはどうか。

緊急時の輸送等セキュリティの問題に関しては労使とも太平洋戦争時の船舶被害、船員の犠牲という大きなトラウマがあり、慎重な姿勢を保っている。しかし、トン数標準税制導入や真の第二船籍制度の創設、船員税制の抜本見直し等、従来になかった抜本的な制度設計を検討する以上、セキュリティを含めた広範な議論が国民の理解を得るためには欠かせない視点である。

5. 提言：海洋基本法制定等で包括的な海洋政策の取り組みを

以上述べてきた通り、海上セキュリティの問題とわが国商船隊のあり方等の問題は密接にかかわっている。ところが、わが国では縦割り行政の弊害もあり、相互に関連する政策課題がばらばらに議論され、総合的な観点からの政策対応を阻害している。海洋に関しても安全、海上交通、海洋資源の持続的利用、海洋環境の保護・保全等の広義の海洋問題に対する総括的な行政組織も明確でないのが現状である。グローバル化の進展に伴い外交、防衛、経済の相互関連性は一層強まっており、そのバックボーンとなる「国のかたち」が問われるところである。そのアプローチの一つは、島国として「閉じた国」から、海洋国として「開かれた国」へと「海洋国家の構想」を深めることである。外に開かれた国として、海上セキュリティに関するアジア地域間協力に重要な役割を果たすことは海洋国家日本の重要

な役割である。また、通商に立脚するわが国経済のインフラを担う海運力の安定的確保も海洋国家として欠くことのできない課題である。

そこで、上記の海洋に係る諸課題に包括的に取り組むため「海洋基本法」を制定すると共に、海洋国家ビジョンの構想・実現を目的に首相を議長とする「海洋国家戦略会議」の設置、海洋問題に総合的に取り組む「海洋関係閣僚会議」の設置、海洋主管大臣の任命、海洋政策を統括する常設行政組織の設置を提言する。(了)

(注) 日本船社運航の VLCC、LNG 船、LPG 船、鉄鋼原料船、電力炭船の合計約 500 隻のうち中長期契約に基づき本邦向け輸送に従事している VLCC80 隻、LNG 船 35 隻、LPG 船 30 隻、鉄鋼原料船 90 隻、電力炭船 70 隻の合計である。(各種資料を基に日本海事新聞社推計)

参考文献

高坂正堯著「海洋国家日本の構想」(都市出版)

伊藤憲一監修「海洋国家日本の構想」(日本国際フォーラム叢書)

西川吉光著「ポスト冷戦の国際政治と日本の国家戦略」(晃洋書房)

東京財団研究報告書 2005-3
日本の海運船舶と危機管理のあり方に関する研究
2005年6月

編著：「日本の海運船舶と危機管理のあり方」に関する研究プロジェクト

プロジェクト・リーダー：廣瀬 肇（呉大学教授）

プロジェクト・メンバー：池上武男（（社）日本船長協会技術顧問）

大井伸一（株式会社エム・オー・マリンコンサルティング首席研究員）

藤本逸朗（日本海事新聞社編集次長）

発行者：

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。

報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

