

# TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo

University of Marine Science and Technology

(東京海洋大学)

南シナ海における海上捜索救助協力に関する研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 公開日: 2024-05-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 繆, 俊傑 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/2000197">https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/2000197</a>

2023 年度  
修士学位論文

南シナ海における  
海上捜索救助協力に関する研究

2024 年 3 月

東京海洋大学大学院  
海洋科学技術研究科  
海運ロジスティクス専攻

繆 俊傑





# 目次

初めに.....	1
本研究の背景.....	1
本研究の意義.....	1
第1章 救助の義務及び関係概念.....	2
1.1 海上における人命救助の義務.....	2
1.1.1 人命救助に対する船舶義務.....	2
1.1.2 人命救助に対する陸上義務.....	3
1.2 海上捜索及び救助に関わる概念.....	4
1.2.1 「海上捜索及び救助」の定義.....	4
1.2.2 「1989年海難救助条約」による「海難救助」との違い.....	5
1.2.3 海上捜索及び救助協力.....	6
1.2.4 国家間の捜索救助協定.....	6
1.2.5 捜索救助区域.....	7
第2章 南シナ海に関わる基本情報.....	9
2.1 南シナ海的环境情報.....	9
2.1.1 気象海象.....	9
2.1.2 航路情報.....	9
2.2 救助に関わる情報.....	10
2.2.1 主管当局.....	10
2.2.2 救助に関わる条約の締約状態.....	11
2.2.3 南シナ海における SAR 区域の画定.....	11
2.2.4 捜索救助活動の困難性.....	11
2.3 区域における協力.....	14
2.3.1 救助に関わる協力.....	14
2.3.2 海事分野における他の協力 (ReCAAP).....	14
第3章 救助に関わる問題.....	16
3.1 南シナ海をめぐる領有権紛争.....	16
3.1.1 概要.....	16
3.1.2 領有権紛争の影響.....	17
3.2 救助船の無害通航権.....	18
3.2.1 通航及び無害通航の定義.....	18
3.2.2 無害の基準.....	19
3.2.3 無害通航制度の実行.....	19
3.3 救助隊配置の問題.....	20
3.3.1 知床遊覧船沈没事故.....	20
3.4 マレーシア航空 370 便事故の捜索活動.....	21

3.4.1 事故概要 .....	21
3.4.2 捜索活動中の問題 .....	23
第4章 他の区域における SAR 体制 .....	25
4.1 黒海における海上協力 .....	25
4.1.1 黒海概要 .....	25
4.1.2 「黒海捜索救助協定」 .....	25
4.2 北極海における海上協力 .....	26
4.2.1 北極海概要 .....	26
4.2.2 「北極捜索救難協定」 .....	26
4.3 バルト海における海上協力 .....	28
4.3.1 バルト海概要 .....	28
4.3.2 バルト海における SAR 協定 .....	28
4.3.3 フィンランドの例 .....	28
4.3.4 EU バルト地域戦略 .....	29
4.3.5 HNS 事故における SAR 計画及び標準作業手順書 .....	30
4.3.6 EU バルト地域戦略の考察 .....	30
4.4 地中海における海上協力 .....	30
4.4.1 地中海概要 .....	30
4.4.2 地中海における SAR 協定 .....	31
4.4.3 「Pinar E」 事件 .....	31
4.5 上記区域における協力体制の考察 .....	33
4.5.1 明確な SAR 区域 .....	33
4.5.2 基礎となるその他の条約 .....	33
4.5.3 SAR 協定のタイプ .....	33
4.6 英国 SAR の体制（民間組織を中心とする） .....	34
4.6.1 王立救命艇協会の概要 .....	34
4.6.1 民間組織の役割 .....	35
第5章 現状に対する提案 .....	37
5.1 現行の捜索救助体制の考察 .....	37
5.2 SAR 体制の改革 .....	37
5.2.1 救助活動の行動主体 .....	37
5.2.2 救助活動の管理主体 .....	38
5.3 第三セクター化 .....	38
5.3.1 第三セクターの概念 .....	38
5.3.2 第三セクター化の事例（第三セクター鉄道） .....	39
5.3.3 第三セクター方式の考察（第三セクター鉄道の経営より） .....	42
5.4.1 GMDSS への考察 .....	42
5.4.2 SAR 区域の統合 .....	44

5.5 救助船通航問題の解決.....	44
5.5.1 法律規定 .....	45
5.5.2 救助船の特航許可 .....	45
5.5.3 緊急捜索段階の導入.....	46
5.6 航空救助の導入.....	47
5.6.1 航空救助のメリット .....	47
5.6.2 南シナ海における航行救助の運用予想.....	47
5.7 海上捜索救助基金の設立 .....	48
5.8 人道に基づく救助国との協力 .....	50
5.8.1 救助活動における国家の身分 .....	50
5.8.2 締約国と人道救助国との協力 .....	51
5.9 域外先進国による援助.....	51
5.9.1 政府開発援助の概念.....	51
5.9.2 海事分野における ODA.....	51
5.10 短期措置.....	52
5.10.1 情報共有センターの設立.....	52
5.10.2 定期的な交流活動.....	53
結 論.....	54
参考文献 .....	55

# 初めに

## 本研究の背景

南シナ海は東アジアから中東及びヨーロッパへのシーレーンが通る、海商上、最も重要な水域の一つでありながら、世界の中でも最大級に危険な海域でもある。

ロイズ<sup>1</sup>の統計データによれば、2021年度、全世界での全損<sup>2</sup>事故（総トン数100トンを超える船舶を統計対象とする）は合計で54件であった。その内、中国南部、インドシナ、インドネシア及びフィリピンの周辺（以下「南シナ区域」という）を主要な事故の区域として、計12件の全損事故が発生し、世界全体でも5分の1を占めている。また過去10年間を見ても当該区域は全損事故が最も多い海域であり、全損件数は225件と全体の25%を占めている。この統計では100トン未満の小型船を対象外としているが、総トン数または動力に制限のある小型船は、厳しい気象海象条件により海難事故に見舞われやすいため、事故件数は更に高まる可能性がある。何れにせよ全損事故件数及び総事故数が少なくない現実には、当該の海域における高い航海リスクと、これに対する捜索救助業務の必要性を物語っている。海難における人命を守るため、南シナ海周辺諸国が各国の捜索救助能力を強化すると共に、捜索及び救助についての国際協力を図ることが不可欠であると考えられる。

## 本研究の意義

本研究は主として南シナ海周辺諸国における海上捜索救助システムについて研究し、潜在する諸問題を明らかにし、関係国間での協力に対して実現可能な提案、提言を行うことを目的とする。本研究により南シナ海の周辺国間で海上捜索救助協力が促進されるのと同時に、本研究が遭難者の迅速かつ効果的な救助のための体制構築に寄与すると確信する。

---

<sup>1</sup> ロイズ・オブ・ロンドン(英語: Lloyd's of London)とは、ロンドンにある世界的な保険市場である。

<sup>2</sup> 「全損」は「現実全損」と「推定全損」とに分けられる。船舶が滅失した場合、著しい損傷を被り物理的に修繕不能となった場合、及び救助が不可能な場合に本船は「現実全損」となったと認められる。船舶が経済的に修繕不能となった場合、船舶の行方が60日間不明の場合、または船舶の占有を180日間喪失した場合、「推定全損」となったと認められる。(東京海上日動 [https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/marine\\_site/songai/senpaku/service/zenson\\_type.html](https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/marine_site/songai/senpaku/service/zenson_type.html))

# 第1章 救助の義務及び関係概念

## 1.1 海上における人命救助の義務

海上における人命救助の義務とは、遭難者が遭難場所、国籍、周囲の環境に拘わらず適時に救助を受けられるようにする、人命救助を行う主体が担う法的及び道徳的責任を指す<sup>3</sup>。

海上救助は海上活動から派生したものである。現代的な科学技術の普及に伴い、船舶の建造レベル、船舶設備の信頼性、海上通信手段の技術が徐々に向上し、その航行安全は十分に確保されるようになっている。ただし船舶の航行安全は、船舶個々の状況による制約に加えて自然条件、交通状況、乗組員の経験と能力、船舶の陸上管理のレベル等、種々の要因に影響されるため、海難事故の発生は避けられず、海上活動におけるリスクは軽減していない。よって船舶からの船員の脱出能力の向上のみならず、迅速かつ効率的な搜索救助活動は、国際海事機関(IMO)における検討課題、各国の関係主管庁の重要な業務となっている。

### 1.1.1 人命救助に対する船舶義務

古来、海上における遭難信号に対する船舶による対応は、人道主義上あるいは長期に渡り形成された国際慣例に基づく義務となってきた<sup>4</sup>。19世紀後半、世界各国で開催された海上安全に関する国際会議の焦点は、主に参加国により救助技術を如何に共有するかにあったが、救助に関する国際的な基準の確立は20世紀以降、関連する専門的な国際条約の整備により徐々に確立された。これと並行する形で各国は、国内法に遭難船舶の救助義務を定めていった。例えば日本の「船員法」では、船長は他の船舶又は航空機の遭難を知ったときは、人命の救助に必要な手段を尽さなければならないと規定している。

船舶に救助を義務付ける条約を以下に掲げる。

#### ①海難における救援援助についての規定の統一に関する条約<sup>5</sup>

第十一条 海上ニ於テ生命ノ危難ニ在ル者アルトキハ船長ハ船舶、船員及旅客ニ重大ナル危難ヲ及ボサル限リ敵人ト雖之ヲ救助スルコトヲ要ス。

#### ②1974年の海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)<sup>6</sup>

第五章 航行の安全 第十規則 遭難通報(義務及び措置)

---

<sup>3</sup> Zhu Yuzhu. 『SEARCH AND RESCUE AT SEA(Second Edition)』(DALIAN MARITIME UNIVERSITY PRESS、2023年)p11.

<sup>4</sup> Emer de Vattel. Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains, Vol. 1. p.170.

<sup>5</sup> 19世紀末に至り海運がその国際性を増す一方で、海難救助に関する各国の救助法には不備な点が多く、また規定の統一性を欠いていた。このため海難救助に関する統一法の必要が叫ばれ、数回の国際会議を経て1910年にブラッセルで「海難における救援救助についての規定の統一に関する条約」が採択される。この条約は、遭難船舶やその積荷について救助者と被救助者との間の報酬にかかる請求権、報酬額及び裁判管轄等について、各国の規則の基準を統一することを目的に採択されたものであった。(笹川平和財団『国際法分野における日中交流促進 事業報告書』別紙2 SAR条約と日本の取組 p2)

<sup>6</sup> 海上における人命の安全のための国際条約(International Convention for the Safety of Life at Sea)は、1912年のタイタニック号沈没事故を契機として海上における人命の安全を確保するために必要な船舶の技術的要件を定めた国際条約である。現行の1974年のSOLAS条約は、初めて条約が採択された1914年以降の技術革新、社会情勢等を考慮、6回の改正を経て今日に至っている。(国土交通省『1974年の海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)』(SOLAS条約の沿革))

- a) 海上にある船舶の船長は、発信源のいかんを問わず船舶若しくは航空機又はその救命用の端艇若しくはいかだが遭難しているとの信号を受けた場合には、全速力で遭難者の救助に赴かなければならず、可能なときは、その旨を遭難者に通報する。救助に赴くことが不可能である場合又は特殊の事情により不合理若しくは不必要であると認める場合には、船長は、遭難者の救助に赴かなかつた理由を航海日誌に記録する。
  - b) 遭難船舶の船長は、救助の求めに応答した船舶の船長と可能なときは協議を行つた後、それらの船舶のうち救助を与えるため最も適当と認める一又は二以上の船舶を招集する権利を有するものとし、招集を受けた船舶の船長は、遭難者の救助のため全速力で航行して招集に応ずる義務を負う。
- ③海洋法に関する国際連合条約(国連海洋法条約)<sup>7</sup> 第九十八条 援助を与える義務
- 第一項 いずれの国も、自国の旗を掲げて航行する船舶の船長に対し、船舶、乗組員又は旅客に重大な危険を及ぼさない限度において次の措置を執ることを要求するものとする。
- a) 海上において生命の危険にさらされている者を発見したときは、その者に援助を与えること。
  - b) 援助を必要とする旨の通報を受けたときは、当該船長に合理的に期待される限度において、可能な最高速力で遭難者の救助におもむくこと。
  - c) 衝突したときは、相手の船舶並びにその乗組員及び旅客に援助を与え、また、可能なときは、自己の船舶の名称、船籍港及び寄港しようとする最も近い港を相手の船舶に知らせること。
- (1958年の公海条約 第十二条第一項と同じ)

### 1.1.2 人命救助に対する陸上義務

海上における人命救助義務に関わる規定は船舶のみならず、沿岸国及び陸上機関にも適用される。関係する条約は以下の通りである。

#### ①SOLAS 条約

##### 第五章 航行の安全 第十五規則 搜索及び救助

- a) 締約政府は、沿岸の監視のため及び沿岸水域における遭難者の救助のため必要な措置がとられることを確保することを約束する。これらの措置は、海上交通の密度及び航行上の危険を考慮した上で実行可能かつ必要と認められる海上安全施設の設置、運営及び維持を含むものでなければならず、また、可能な限り遭難者の探知及び救助のために十分な手段を提供するものでなければならない。
- b) 締約政府は、現存の救助施設及びその変更の計画に関する情報を利用に供することを約束する。

#### ②公海に関する条約(公海条約)<sup>8</sup>

##### 第十二条

第二項 いずれの沿岸国も、海上における安全に関する適切かつ実効的な搜索及び救助の機関の設置及び維持を促進し、また、状況により必要とされるときは、このため、相互間の地域的取極により隣接国と協

<sup>7</sup> 海洋法に関する国際連合条約(国連海洋法条約、UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea)は、船舶の航行の権利や航行に付随する義務等の他、領海、公海、大陸棚等の伝統的制度、国際海峡の通過通航制度、群島水域、排他的経済水域、深海底、海洋環境の保護、海洋の科学調査および義務的裁判による紛争解決制度の創設など、新しい海洋の基本秩序を構築する「海の基本法」としての実体を備える。(杉原高嶺『国際法学講義第2版』(有斐閣、2013年) p307~308)

<sup>8</sup> 公海に関する条約(公海条約、Convention on the High Seas)は、第1次国連海洋法会議にて採択されたジュネーブ海洋法4条約の一つとして、公海に関する一般国際法の原則を法典化したものである。公海の自由、船舶の国籍、衝突に関する刑事裁判管轄権、海賊行為、海底ケーブル・海底パイプラインについて規定する。(筒井若水『国際法辞典』(有斐閣、2002年) p 85~86)

力するものとする。

### ③国連海洋法条約 第九十八条 援助を与える義務

第二項 いずれの沿岸国も、海上における安全に関する適切かつ実効的な捜索及び救助の機関の設置、運営及び維持を促進し、また、状況により必要とされるときは、このため、相互間の地域的な取極により隣接国と協力する。

### ④1979年の海上における捜索及び救助に関する国際条約(SAR条約)

1979年、各国は、海上における遭難者に援助を与えること並びにすべての沿岸国による沿岸の監視のための及び捜索救助業務のための適切かつ効果的な制度の確立が、諸条約において極めて重要であるとされていることに留意し、海上及びその上空における安全に関する活動について幾つかの政府間機関の間で調整することが望ましいことを認める1960年の海上における人命の安全のための国際会議において採択した勧告第四十号を考慮し、このような活動を、海上における遭難者の救助のための海上交通の要請に応じた国際的な海上捜索救助計画を確立することによって発展させ及び促進することを希望し、全世界の捜索救助組織の間及び海上における捜索救助活動に参加するこれらの組織の間の協力を促進することを希望して、「1979年の海上における捜索及び救助に関する国際条約」(以下「SAR条約」という)を採択した。

SAR条約は1985年6月22日に発効した。そして同年6月22日にIMO海上安全委員会のMSC.70(69)決議によって改正され、当該改正は2000年1月1日に発効した。SAR条約は捜索救助を目的として策定された世界初の国際条約である。条約は捜索救助に関する諸事項を規定しており、各国の海上捜索救助活動において主要な国際法的根拠となっている。

## 1.2 海上捜索及び救助に関わる概念

### 1.2.1 「海上捜索及び救助」の定義

「海上捜索及び救助」(Search and Rescue at Sea)とは、救難組織が海上遭難情報を受けた後に行う捜索及び救助活動であり、海上捜索及び救助の2つの部分で構成されている<sup>9</sup>。救難組織による海上捜索及び救助は、通常の商船以外のあらゆる形式及び種類の海上救助資源(SAR Resources)を指し、一般船舶による自航行は海上捜索及び救助の範囲に含まれないと考える。

1998年改正のSAR条約では、「捜索」、「救助」及び「捜索救助業務」の定義を追加した。

1.3.1 "Search". An operation, normally coordinated by a rescue coordination centre or rescue sub-centre, using available personnel and facilities to locate persons in distress.

「捜索」：救助調整本部<sup>10</sup>または救助支部<sup>11</sup>によって調整され、遭難者の位置を特定するために利用可能な人員と施設とを使用する行動をいう。

1.3.2 "Rescue". An operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety.

---

<sup>9</sup> Zhu Yuzhu. 『SEARCH AND RESCUE AT SEA(Second Edition)』(DALIAN MARITIME UNIVERSITY PRESS、2023年). p11.

<sup>10</sup> 「救助調整本部」とは、捜索救助区域内における捜索救助業務の効率的な組織化を促進する責任及び同区域内における捜索救助活動の実施を調整する責任を有する単位をいう。

<sup>11</sup> 「救助支部」とは、捜索救助区域内の特定の区域について救助調整本部を補佐するために設置されたその救助調整本部の下部の単位をいう。

「救助」：遭難者を救出し、初期の医療又はその他のニーズを満たし、安全な場所に移動させる行動をいう。

1.3.3 "Search and rescue service". The performance of distress monitoring, communication, coordination and search and rescue functions, including provision of medical advice, initial medical assistance, or medical evacuation, through the use of public and private resources including cooperating aircraft, vessels and other craft and installations.

「搜索救助業務」：協力する航空機、船舶、その他の航空機や施設を含む公的および民間資源を活用した、医療アドバイス、初期医療援助、または医療避難の提供を含む、遭難監視、通信、調整、搜索救助機能の実行をいう。

「海上搜索」と「海上救助」は作業時間や作業内容との連続性があるため、通常、これら2つの行動を「海上搜索及び救助」と呼んでいる。上記の諸条約に係わる「救助」の概念は、SAR条約の定義に従っているものと思われる。

#### 1.2.2 「1989年海難救助条約」による「海難救助」との違い

1989年の海難救助条約<sup>12</sup>で定義された「海難救助」は、「航行水域あるいはその他の水域において危険に瀕する船舶その他の財産を救助するためにとられた行為あるいは活動」であり、SAR条約で定義された「救助」の意味とは異なる。まず1989年海難救助条約でも遭難者への救助を義務付けているが、その核は財産救助であるため、船舶のみに適用されるだけでなく、例えば船上から喪失したコンテナや通過途上の養殖場あるいは石油関連施設などにも適用される<sup>13</sup>。したがって海難救助条約による「海難救助」の対象は遭難者・船舶のみに留まらないが、SAR条約で定義された「救助」は遭難者への人命救助であり、財産の救助があったとしても人命救助を前提としなければならない。

海難救助条約では救助を行う主体が異なり、本条約にある「海難救助」を行う主体は商業船舶のみであり軍艦、公務船等の非商業船舶は含まれない<sup>14</sup>が、SAR条約で定義されたものはすべての船舶・締約国への義務付けとして、当該の船舶・締約国が救助を行う主体となる。また海難救助条約にいう救助活動の性質も異なり、「海難救助」は商業活動であり、成果があれば報酬を受けることができる（「不成功無報酬」の原則）<sup>15</sup>。しかしSAR条約で定義された「救助」は人道的活動として無報酬であるのが特徴である。よって1989年海難救助条約による「海難救助」の概念とSAR条約による「救助」との間には本質的な違いがあるといえる。

本論文で述べられる「救助」及び「海難救助」は、SAR条約による「救助」である。

---

<sup>12</sup> 1989年の海難救助条約（The International Convention on Salvage）は、海上における船舶救助・サルベージなどの権利、義務、報酬に関する法律を統一するために制定された国際条約である。

<sup>13</sup> ガード（Gard）『海難救助条約の発効』（source: <https://www.gard.no/Content/63095/Gard%20News%20141%20JP%20-%20>.)

<sup>14</sup> 1989年海難救助条約 1.4.1項

<sup>15</sup> 1989年海難救助条 第3章

### 1.2.3 海上捜索及び救助協力

「海上捜索及び救助協力」とは、関係する条約・協定または国内法規に基づき、捜索救助資源を有する双方または多国間で、海上捜索救助の目的のために協力する共同行動をいう<sup>16</sup>。海上捜索及び救助協力は、これを行う組織が海上捜索救助活動に直接、参加することもあれば、何らかの手段や作業を通じて間接的に捜索救助活動を支援することもある。

海上における捜索救助は、その複雑かつ時間的な緊急性のために、殊に特殊な場合においては、一般に単一国家による救助組織が短時間で実施することが困難となる。また広大な捜索区域を対象とするため、捜索救助能力が実際に必要な要求、需要を満たせない可能性もある。従って他国の捜索救助機関の支援や協力も必要となってくる。このような考慮に基づき国連海洋法条約及び SAR 条約を含む関連する国際条約は、何れも海上救助に関する規定の中で、国際的な海上捜索救助協力の必要性を強調している。

国家間での海上捜索及び救助協力の基礎は、以下の通りにまとめることができる<sup>17</sup>

### 1.2.4 国家間の捜索救助協定

「国家間の捜索救助協定」(Agreement on Search and Rescue Regions、以下、SAR 協定という)とは、SAR 条約に示された勧告に基づき、関係する締約国やその隣接国と締結する捜索救助に関する協定のことである。SAR 協定は救助協力のプロセスを規範化し、緊急的な海難事件発生の場合に、迅速かつ協調的に救助活動が行われることを確保している。また締約国の海上捜索救助活動に、その国内法において法的根拠を提供している。

#### SAR 協定の主要な内容

##### ①明確な関係当局

捜索救助活動を行う国双方が協力する接点であり、緊急措置を取るに際して当該措置に関する情報(遭難者及び遭難船舶についての関連情報を含む)を相互に通報し合うため、関係当局は協定により明確にされなければならない。特に関係当局の法的地位として、相応の専門能力を備え捜索救助事務の実質的な調整役または指揮者であるべきである。例えば「日中海上捜索救助(SAR)協定」では、日本の海上保安庁と中国の海上捜索救助センターが関係当局として特定されている。

##### ②協力区域の範囲

水域管轄の敏感性(政治、環境などの問題により)のため、一般的に双方の国がそれぞれ互いの水域をカバーして捜索救助協力を展開することは困難であり、協力区域の範囲は特定の水域に限定されるしかない。よって協定では捜索救助の協力が行われる水域を明確にする必要がある。

##### ③捜索救助活動の協力

国連海洋法条約及び SAR 条約では、状況により必要とされるとき、隣接国との間で捜索救助活動の調整が要求される。SAR 条約には協力に関する基本的な規則が定められているが、通信手段、医療支援等の具体的な内容は国家間の協力を通じて規定される。捜索救助のためには他国の領海又は領空へ直ちに立ち入る必要が生ずる可能性がある。しかし救助船に海洋法にいう無害通航権の適用を巡る論争があり、一部の国はこれを認めていない。この問題に対して SAR 条約は、締約国は別段の合意のある場合を除き<sup>18</sup>、他の締約国の救助隊が海難の位置の捜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもって、当該締約国の領海、領土又は

<sup>16</sup> 前掲(9) p. 110

<sup>17</sup> 前掲(9) p. 102

<sup>18</sup> 例えば「米中 SAR 協定」では、米国の救助船が中国の領海に入ることを禁止すると定めた。

領空へ直ちに立ち入ることを認めるものとする、としている。立ち入りを希望する締約国 A の当局は、予定する任務の詳細及びその必要性を明示して、相手側締約国 B が指定した関係当局にその旨の要請を行わなければならない。要請を受けた締約国 B は、その要請を受けたことを直ちに確認し、立ち入りを認めた締約国 A の救助隊による救助任務の遂行に当たってもし条件を付す場合、できる限り速やかにその条件を示さなければならない。また締約国 A の当局から要請される場合に、締約国 B の当局が援助を与えることを認めるものとする、とした<sup>19</sup>。交渉相手国の海域への立ち入りを簡素化し、迅速かつ効果的な救助活動を行うため、一部の国は特定の船舶が特定の状況下で直接、救助活動を行うことを可能にする条項を採択、規定しているのである。

#### ④法律の遵守

SAR 条約の締約国は、国際法及びそれぞれの関係する国内法令に従って救助規定を置かなければならない。ただし SAR 条約の如何なる規定も、他の国際条約により定められた締約国の権利及び義務に影響を及ぼさず、海洋法、沿岸国及び旗国の管轄権やその範囲に関する、締約国政府の現在または将来の主張及び法的見解を害するものではない、とされている。

#### ⑤日常的な交流

搜索救助活動を行う際の円滑な協力が実施されるためには、越境的な日常の交流が欠かせない。国家間の搜索救助協力は救助活動に直接、参加することだけでなく、救助隊の訓練、施設や設備の提供、救助に関する資料や経験の相互交換、合同演習の実施等、多くの事項が含まれる。例えば中国は ASEAN<sup>20</sup>を通じ、南シナ海の一部沿岸国との合同演習や訓練等の協力を通じ、双方の搜索救助能力の向上を図っている。

### 1.2.5 搜索救助区域

「搜索救助区域」とは、搜索救助業務が行われる一定範囲の水域と定義される。搜索救助区域を有する締約国の責任ある当局は、区域内の海難事故に対する搜索救助義務を負い、遭難警報を受領した場合には可能かつ最も適切な援助を与えるために、必要な緊急措置をとらなければならない。

SAR 条約の採択前、遭難船舶に対する沿岸国の救助義務は国際条約で定められていた。公海に関する条約（公海条約）は、いずれの沿岸国も、海上における安全に関する適切かつ実効的な搜索及び救助の機関の設置及び維持を促進するとした。状況により必要とされれば、地域的な取極めにより隣接国との協力が要求される。また SOLAS 条約は、締約国政府は、沿岸の監視のため及び沿岸水域における遭難者の救助のため必要な措置がとられることを確保するとした。しかし上記の 2 条約では、各国が実施する海上搜索救助業務の範囲が明確でなく、グローバルな救助体制が形成されていない。迅速かつ効率的に救助を行える組織がある地域もあれば、そのような組織を欠いた水域もある。各海域において海難事故に対して救助を実施する主体、遭難通報を受けるべき救助の調整本部を明確化するために、国際海事機関(IMO)は SAR 条約に「捜査救助区域」という概念を導入したのである。

搜索救助区域の画定は以下の原則による。

- ①関係締約国間の合意により設定しなければならない。
- ②隣接し、かつできるだけ重複しないようにすべきである。
- ③海難事故に対する搜索救助の障害になってはならない。

<sup>19</sup> 「SAR 条約」第 3.1.4~7 項により。

<sup>20</sup> 東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations、ASEAN）は、東南アジアの 10 カ国からなる地域の政府間組織であり、政府間協力を促進し、加盟国とアジアの他の国々の間で経済、政治、安全保障、軍事、教育、社会文化の統合を促進している。

- ④国家間における如何なる海域境界、特に領海の画定にも関係せず、また影響を及ぼさない。
- ⑤合意に達しない場合には、同様に適当な措置をとらなければならない。
- ⑥すべての合意及び措置は、事務局長に通告しなければならない。

特に搜索救助区域の画定は当該海域における搜索救助業務の責任のある主体に関わるため、IMO に認められる必要がある。合意に達せず一方的に提出された、あるいは特定国の国内法のみにより画定された搜索救助区域は、国際的に認められとは限らない。

## 第2章 南シナ海に関わる基本情報

### 2.1 南シナ海的环境情報

(「夏季バシー海峡～シンガポール間の航海について」<sup>21)</sup>による)

#### 2.1.1 気象海象

夏季における南シナ海の気象・海象について、海流及び波浪・うねりは南西季節風による影響を受け、海流の強さは最大で3ノット程度となる。一方、海流はフィリピンのルソン島西方において年間を通じほぼ北へ流れ、パラワン島西方では春から秋にかけて北流が見られる。潮流について、上げ潮流は南シナ海からルソン島、パラワン島、ボルネオの各々の間を通りスルー海に入り、下げ潮流は上げ潮流のほぼ反対方向に流れる。双方の流速は同程度となる。また、シンガポール海峡の潮流は最大6ノットに達するほど速く、1日1回、強い東流が低潮前に発生し、西流は1日2回、高潮前に発生する。

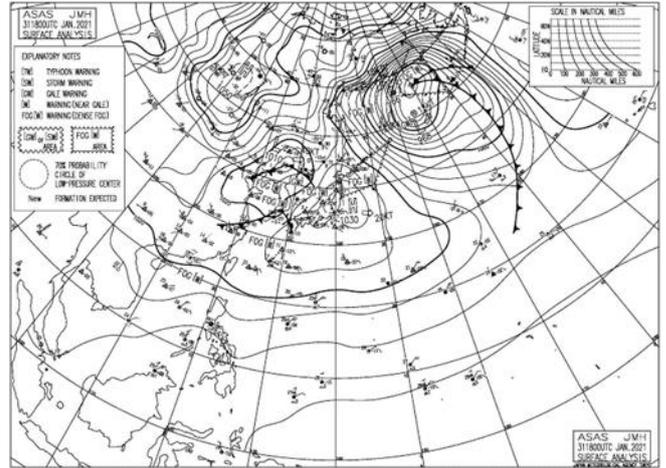


図1 アジア地上解析図 (2021.01.31 1800UTC)  
出典：気象庁

南シナ海の水域は主にモンスーン、熱帯低気圧又は高潮などの海気象の影響を受ける。毎年5月から8月にかけて南西モンスーンが、12月から翌年1月にかけて北東モンスーンが吹走し、モンスーンの卓越期にはよく高波を伴う。熱帯低気圧の活動シーズンは毎年6月下旬から10月中旬までであり、ほとんどの熱帯低気圧が中国の南部海岸に移動し、残りが西に向かってベトナム北部へと向かい、船舶の航海の安全に影響を与える。また毎年2月頃、南シナ海北部に発生する海霧により海難事故が発生しやすい。

#### 2.1.2 航路情報

主要な航路はベトナムとフィリピンの沿岸航路、及び中央から南シナ海を貫く3つのルートで構成されている。バシー海峡からシンガポールに至る主要航路は、最短距離となる Pratas Island 及び Macclesfield Bank の東方を通り、Prince Consort Bank の西を通って Dangerous Ground 南西端を通過する。本航路は船舶通航にとり水深も水域の広さも十分であることから、主に大型の船舶が使用している。一方、パラワン島西方のパラワン海峡を経由する航路は、低出力船を始めとした小型、中型船舶が香港やバシー海峡からシンガポールに至る航路として使用している。

シンガポール・マラッカ海峡周辺や南シナ海は海賊行為の多発海域として知られている。シンガポール・マラッカ海峡では2015年の134件をピークに、2016年には21件、2017年に26件、2018年に8件、南シナ海では2013年の142件をピークとして2016年に68件、2017年に61件、2018年には57件と、減少傾向にあるものの、発生の本質には至っていない。主要な航路では、主に航海中のばら積み船やタンカーが

<sup>21</sup> 丹羽祥二郎、山岸拓央、菊池章友、高村謙二「夏季バシー海峡～シンガポール間の航海について」(海技教育機構論文集 第10号 2020年12月)

Riau 諸島（インドネシア）西側で海賊行為に遭遇することがある。直近の3年間において2017年に2件、2018年は0件、2019年に1件発生している。一方、パラワン西方を經由する迂回航路では、直近3年間において海賊行為の発生は報告されていない。

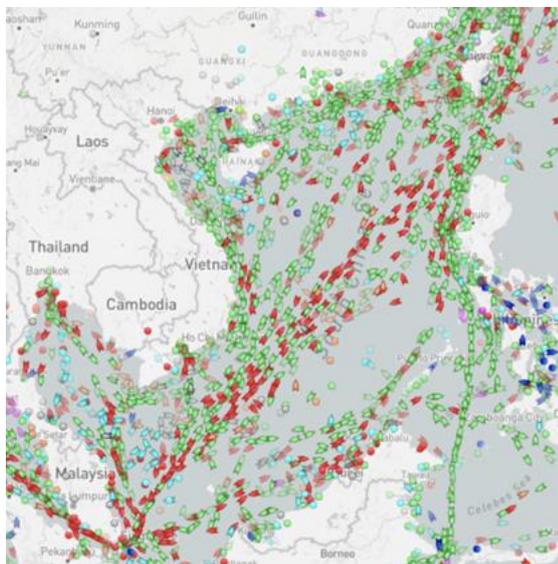


図2 南シナ海におけるAISデータ（2023.1.05）

Source: <https://www.marinetraffic.com/>

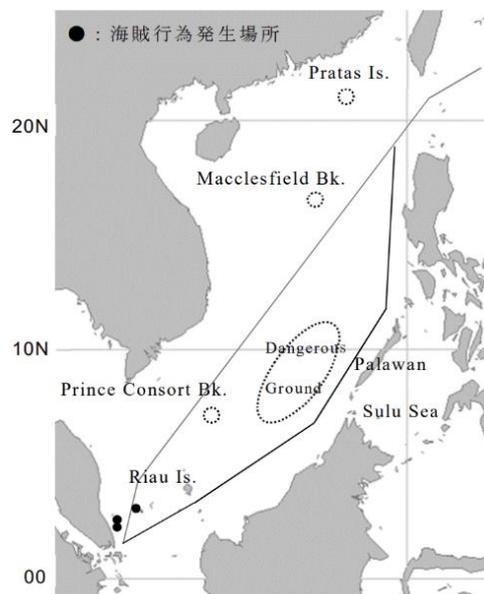


図3 南シナ海航路周辺  
出典：「夏季バシー海峡～シンガポール間の航海について」

## 2.2 救助に関わる情報

### 2.2.1 主管当局

南シナ海周辺諸国では、海上における搜索救助業務を担当する主管当局<sup>22</sup>が異なる。中国では中国海上搜索救助センター（中国救助調整本部）が、SAR条約で求められている海上搜索救助業務に責任を有する国家機関である。中国海上搜索救助センターによる管理により、同国の交通省救助サルベージ局は中国で唯一の国家海上専門救援部局として、実際に海上人命救助、財産のサルベージ、汚染物処理等の業務を行っている。2003年に成立した交通省南海救助局では、その救助本部が広州に設置され、広州、深圳、三亚等の地方に救助基地を置き、専門救助船及び救助用ヘリコプターを有し、南シナ海含む領海<sup>23</sup>における人命救助業務を担当している。シンガポールでは、海事港湾庁（MPA）がシンガポールのSAR区域内の海上搜索救助活動の調整を担当している。インドネシアでは国家搜索救助局が、海上における搜索救助活動だけでなく国内の大規模な自然災害や人為災害をも担当する他、人命救助の他、財産救助も行っている。マレーシアの海事法執行局は国内に5つの搜索救助責任区を置き、搜索救助のみならず海上での法執行も担当している。フィリピンの沿岸警備隊は、全国で12の搜索救助調整委員会を設け、それぞれの下部組織として救助支部を設けている。ベトナムでは2008年に海軍から独立した沿岸警備隊が、同国の国防省の指導とその管轄下にあり、搜索救助のみならず海上安全保障任務をも担当している。タイにおいて海上における搜索救助活動を担当するのが同国運輸省の民航局であり、国内各部門の搜索への参加を統一的に調整している。その他、ブルネイは海軍の担当部署、カンボジアは国家搜索救助委員会（空軍）が海上搜索救助業務を管理している。

<sup>22</sup> 海上搜索救助活動を調整、管理する権限のある当局。

<sup>23</sup> 中国が主張する九段線を含む。

## 2.2.2 救助に関わる条約の締結状態

既存の海上搜索救助に関し、南シナ海周辺諸国の国際約束の状況は異なっている。すべての国は SOLAS 条約、国連海洋法条約に批准しているが、搜索救助分野において特化的な SAR 条約に批准しているわけではない。現在、当該域における SAR 条約の締結国は中国、ベトナム、シンガポール及びインドネシアのみに留まっている。国連海洋法条約または SOLAS 条約への批准により、南シナ海のすべての国は南シナ海における搜索救助業務を行う義務を負う。その一方で、国際条約は一般的に締約国に対してのみ拘束力があり、南シナ海周辺諸国が加入している条約の不一致は、加盟国と非加盟国の権利や義務に相違をもたらし、海上搜索救助協力を困難にする可能性がある。

## 2.2.3 南シナ海における SAR 区域の画定

1985 年の SAR 条約の発効後、IMO の主催により「IMO アジア・太平洋地域海上搜索救助会議」が開催された。この会議は SAR 条約の趣旨を踏まえ、アジア・太平洋地域の海上における搜索救助業務の現状及び改善の可能性について意見交換を行い、この地域の搜索救助業務の充実を図るための決議を採択し、海上搜索救助計画の一部として南シナ海における搜索救助区域を画定した。決議により南シナ海は中国（香港を含む）とシンガポールの 2 つの搜索救助区域に分けられた。北緯 10 度以北、ベトナム領海以東、フィリピン領海以西は中国（香港を含む）の搜索救助区域とし、北緯 12 度以南、東経 120 度以西、周辺国の領海以外はシンガポールの搜索救助区域とした。また北緯 10 度以北、北緯 12 度以南、東経 120 度以西、ベトナム領海以東の水域に関しては中国（香港を含む）及びシンガポールの重複区域として、共同の搜索救助業務が行われている。これらの画定は国際的に認められている。

この当時、南シナ海周辺国の SAR 条約の締約国は中国及びシンガポールのみであり、これら以外の国はそれぞれの国内問題により救助義務を負う意志を欠いていたため、当該海域における搜索救助区域も中国とシンガポールに二分されていた。その後、他の諸国が国内法の整備や一方的提案により自国の搜索救助区域を求めてきたが、関係国との合意に達せず、また IMO にも通告しなかったため原状のままにある。

## 2.2.4 搜索救助活動の困難性

自然環境や救助隊の配置他の違いにより、各海域における搜索救助活動の能力には相違がある。個々の海域における搜索救助活動の困難性の分析を通じ、活動の困難度の高い海域に対策を講ずることができる。こり措置は、搜索救助業務の向上及び航海安全の保障にとり重要な対策である。Zuo Xiaoyi、Cheng Liang らの研究<sup>24</sup>は海上搜索救助の困難性評価モデルを確立し、南シナ海における搜索救助の評価を行った。まず自然環境と救助資源の 2 つの側面から要因を選択し、搜索救助活動の困難度の評価指標体系を構築、対応する方法に従って困難度指標値を計算、また階層分析法<sup>25</sup>を通じて各指標の重みを確定し、線形重み付き回帰<sup>26</sup>により南シナ海における搜索救助の困難性を等級付けして評価した<sup>27</sup>。その結果は以下の通りである。

---

<sup>24</sup> Zuo Xiaoyi, Cheng Liang, Chu Sensen, Wu Jie, Zhang Xuedong. 2022. Difficulty Assessment of Maritime Search and Rescue in the South China Sea. *Tropical Geography*, 42 (7): 1138-1147. (<http://www.rddl.com.cn/EN/10.13284/j.cnki.rddl.003512>)

<sup>25</sup> 階層分析法とは、意思決定における問題の分析において、人間の主観的判断とシステムアプローチとの両面からこれを決定する問題解決型の意味決定手法である。

<sup>26</sup> 重み付き回帰とは、残差における均一な分散の最小二乗仮定に違反する（不等分散性とも呼ばれる）場合に使用可能な方法である。この方法では、適正な重みをつけることによって重み付き二乗残差の合計を最小化し、均一な分散（等分散性）の残差を生成する。

<sup>27</sup> 具体的な計算方法は前掲（24）の本文参照。

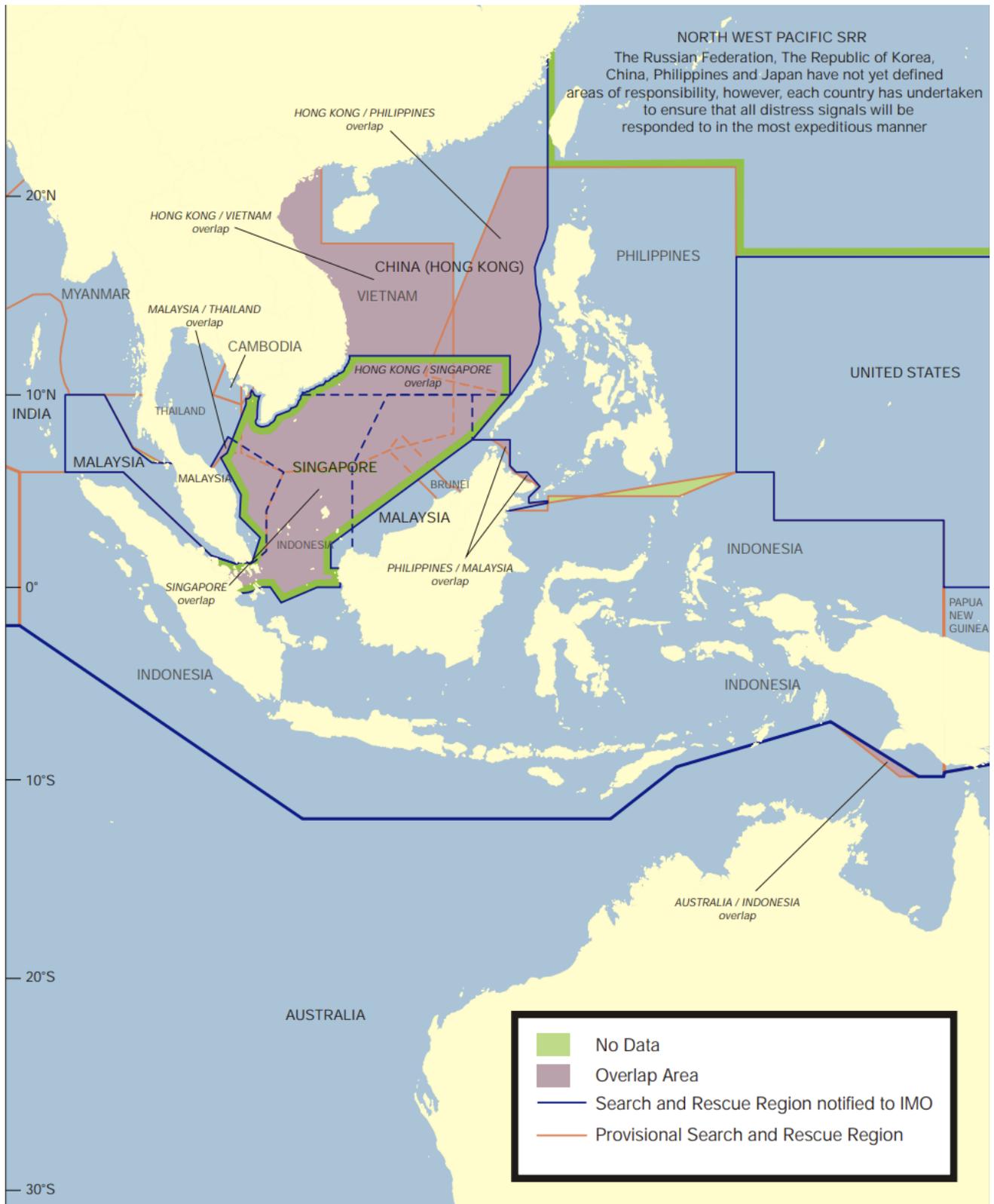


図 4 南シナ海における SAR 区域の画定

Source: IMO Maritime SAR Regions

<https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/CG-5R/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>

水深：水深の浅い海域では救助船が座礁しやすく、搜索救助活動も困難となるため、救助船の航行安全に重要な影響を及ぼす可能性がある。

風波と台風：救助船自体の運航、又は救助活動に影響を与え、困難度を高める。

霧と降水量：視界の悪い海面で遭難船の発見が困難となるため、視界の困難度を評価することを目指す。

距離：救助隊は一般的に沿岸に配備されるため、港又は海岸からの距離は救助を行う効率、成功率に影響を与える。特に事故海域に向かう船舶が短時間に救助に赴けるか否かにつき、主航路からの距離を評価因子の一つとする。

自然環境による困難度：

研究によれば、困難度1～3の海域が南シナ海の総面積の約3分の2を占め、総括的に多くの海域における搜索救助活動は、自然環境による影響は少ないと考えられる。タイ湾を含む南シナ海の南部では、悪天候の発生頻度が低いため搜索救助活動はより容易となるが、強風、高波、海霧は発生しやすく搜索救助活動に影響を与えるため、南シナ海東北部での搜索救助活動は困難度が高まるといえる。また南シナ海の北岸と中沙諸島の海域を中心に分布する海岸線と島嶼の周辺でも困難度は高い。これらの海域で搜索救助活動が困難となる主因は浅水、岩礁が多く、救助船の航行を困難とし座礁発生の可能性が高い。

救助資源による困難度：

救助資源の条件下、海岸、島、港と救助基地からの距離は海域での搜索救助能力と困難度に影響を与え、また主航路からの距離も重要な要因と見られる。沿岸海域では、専門的な救助隊がより早く海難事故現場に駆けつけ救助できるため、搜索救助活動の困難度は低い。南沙諸島、東沙諸島間の海域、及びナトゥナ諸島の周辺海域は海岸から遠いため、搜索救助活動が難しくなる。

評価モデルの結果より見ると、気象海象を含む自然環境より、救助資源の主な問題により搜索救助活動は困難となる。ただ一方で、評価モデルの階層分析法で最重要の「重み」付けが専門家によるため、モデルの結果は専門家の主観に左右された可能性がある。また図2により、トンキン湾及びジャワ海との接続海域は困難度の高い海域であるが、この辺りは海岸又は港に近く、困難度の説明は不十分とも思われる。迅速な救助活動のため、救助隊または救助基地の増設、現存施設の活用等の救助体制の改正への検討が不可欠であると思われる。

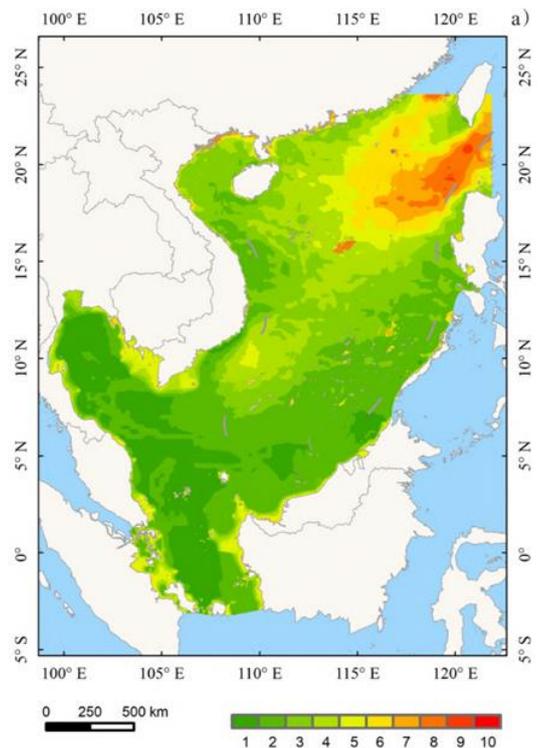


図5 自然環境による困難度  
出典：脚注(24)

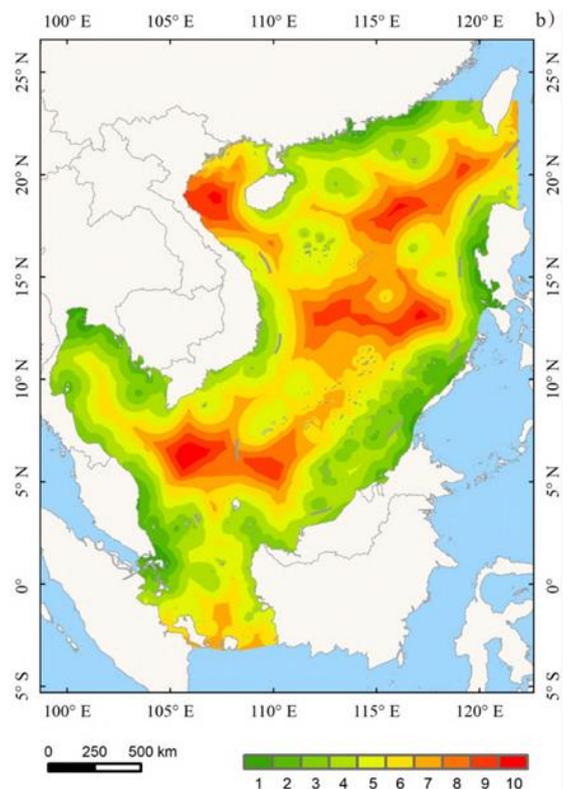


図6 自然環境による困難度  
出典：脚注(24)

## 2.3 区域における協力

### 2.3.1 救助に関わる協力

#### ①中国防城港からベトナムのハロン湾までの高速旅客フェリー航路における SAR 協定

中国とベトナムとの間で締結された「中国防城港からベトナムのハロン湾までの高速旅客フェリー航路における SAR 協定」は、中国が初めて海上搜索救助分野で南シナ海周辺国と協力メカニズムを構築したものである。この協定はそれら周辺諸国が共同で交渉し、海上搜索救助協力メカニズムを設立するための参考となる。中国とベトナムは、海上搜索救助に関わる通信手段、行動協力、海上での危険な状況の処理等について具体的な規定を設けており、実際に一定の成果を上げている。

#### ②南シナ海に関する関係国の行動宣言

1990年代には南シナ海での紛争が激化し、当該海域における各国間の紛争が海上搜索救助の発展にある程度の影響を与えた。2000年代に入り南シナ海周辺諸国は、海上搜索救助協力について積極的に意思疎通と交渉とを行い、その過程で一定の合意に達した。これは南シナ海周辺諸国が新たな取り組みを開始したことを意味する。その中でも2002年12月に署名された「南シナ海に関する関係国の行動宣言」は最も重要であり、海上搜索救助の分野における各国間の協力が規定されている。この宣言では、「すべての協力当事者は、南シナ海における紛争を平和的かつ効果的に解決する前に、相互理解を前提として、南シナ海での海上搜索救助の分野における協力を強化すべきである」した。周辺諸国は、この宣言の精神に従って海上搜索救助の分野における協力を実施してきた。

当該宣言は、南シナ海で重要な役割を果たしている多国間政治文書であり、海上搜索救助の協力促進に役立つだけでなく、南シナ海における紛争の平和的解決にとっても極めて重要である。宣言は南シナ海における海上搜索救助の協力問題についての初歩的な規定を定め、周辺の各国・各地域が海上搜索救助協力メカニズムを確立・整備するにあたり基礎となっている。

### 2.3.2 海事分野における他の協力 (ReCAAP)

世界の海域における海賊事件の発生件数は近年、増加の傾向にあり、特に東南アジア周辺海域での発生が際立っている。海上安全の確保のために先進国は、東南アジア諸国との間で海賊対策のための多国間協定を締結し、船舶や装備を提供すると同時に直接、船舶を派遣して法秩序の維持や訓練を実施している。

東アジアと中東、ヨーロッパとを結ぶルートであるマラッカ海峡を含む東南アジアの海域は、歴史的に海賊行為の多い地域であった。アジア経済危機の影響で1995年以降、この地域の実海賊及び武装強盗事件は急激に増加した。2022年度の海上保安レポートによれば、2021年の東南アジア海域<sup>28</sup>における海賊等発生件数は56件であった。特にマラッカ・シンガポール海峡における発生件数が増加し、当該海域における全体の件数が前年度より増えている。また現金、乗組員の所持品、船舶予備品等の窃盗が多数を占める他、銃火器を使用した武装強盗の事案も発生している。

アジア海賊対策地域協力協定 (ReCAAP)<sup>29</sup>は、マラッカ海峡の実海賊をはじめとする東南アジア方面の実海賊対策のための多国間協定である。2001年11月、日本の小泉総理 (当時) がアジアの実海賊問題に有効に対処すべく地域協力促進のための法的枠組みの構築を提案し、ASEAN、中国、韓国等の交渉により ReCAAP

<sup>28</sup> ベトナム及び南シナ海を除き、マラッカ・シンガポール海峡が別途統計される。

<sup>29</sup> Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia.

を2004年11月に採択、2006年9月に発効した。現在、計21か国が当該の協定を締結している<sup>30</sup>。協定の骨子は、情報共有センター（ISC）の設立、ISCを通じた情報共有及び協力体制の構築である。各国はISCを通じ海賊事案の情報共有を図る他、ISCを経由しない締約国による二国間協力も促進している。

海賊の凶悪化・組織化は、マラッカ海峡を含む東南アジア周辺海域における海上輸送路に大きく依存している海運業界にとって深刻な脅威となっている。このような海賊行為に対処するため2000年4月に開催された海賊対策国際会議において採択された「アジア海賊対策チャレンジ2000」に基づき、2003年3月には日本の海上保安庁の積極的支援により、アジア16か国の海上警備機関及びIMO、IMB(国際海事局)が参加する海賊対策専門家会合がフィリピンで開催された。この会合においては新たに乗船研修の実施、多国間連携訓練の実施等が合意され、2003年7月には初めて、マレーシアにおいて海上警備機関職員を対象とした乗船研修を実施した。またマレーシア及びインドネシア沿岸警備隊の創設のための各種協力、日本の海上保安大学校への留学生の受け入れ、海上警備機関職員を招いた海上犯罪取締り研修を開催し、各国との連携・協力を努めている。特に日本では2011年12月に武器輸出三原則が緩和されたため、武装巡視艇を友好国に供与することが可能となり、東南アジア各国へ海上保安庁の中古又は新造巡視艦の提供が行われている。

海上保安庁では、東南アジア諸国等の海上法執行能力向上支援の観点から、インド太平洋海域の結節点である東南アジア海域等における海賊対策として、2000年から巡視船を派遣している。派遣中は公海上での哨戒実施の他、寄港地等での関係機関との連携訓練を通じた海上法執行能力の向上及び各国との協力関係の強化を図ることとしており、更にはこれらの取組みにより、インド太平洋海域の法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序の強化に向け寄与していくこととしている<sup>31</sup>。

海難救助と海賊対策は異なるが、ReCAAPの締結により地域共通の問題が表面化した際、当該地域における諸国には紛争の解決に向けた協力の可能性も生まれている。この事例により南シナ海における救助活動には、中国と東南アジア諸国、さらには域外諸国との協力が可能となっている。南シナ海における航海安全が救助問題に影響を受ける点を認識した上で、域外の先進諸国は政策上、実際の支援を行う可能性がある。またReCAAP、特にISCの介する情報共有及び協力体制がSAR協定に役立ち、これらを参考とした各国に効果をもたらす条文の作成も可能となる。海賊対策のための協力を基礎とした救助協力の合意である。

---

<sup>30</sup> 締約国：日本、シンガポール、ラオス、タイ、フィリピン、ミャンマー、韓国、カンボジア、ベトナム、インド、スリランカ、中国、ブルネイ、バングラデシュ、ノルウェー、オランダ、デンマーク、英国、オーストラリア、米国、ドイツ。

<sup>31</sup> 海上保安庁「海賊対策のため巡視船を派遣します」

(<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h30/k20180620/k180620-2.pdf>)

# 第3章 救助に関わる問題

## 3.1 南シナ海をめぐる領有権紛争

### 3.1.1 概要

南シナ海海域内には豊かな漁場があり、その漁獲量は世界の1割を超える。海底は膨大な原油及びガスが埋蔵され、資源の大規模な潜在が有望視されている。また南シナ海は何よりも通商路として、海上運送される商業物資にして約半分、貨幣価値にして約3分の1が南シナ海を通過する重大な戦略的価値を持つ。南シナ海における巨利のため、周辺国は自らの領有権及び管轄権を主張している。海域には東沙諸島、西沙諸島、中沙諸島（スカボロー礁）、南沙諸島等、サンゴ礁からなる小島が点在し、この内、東沙諸島については台湾と中国が、西沙諸島についてはベトナムと中国、中沙諸島については中国とフィリピン、南沙諸島については中国、台湾、ベトナム、フ



図7 南シナ海で各国が領有権を主張する海域

ィリピン、マレーシア、ブルネイ、インドネシアが一部の島嶼で実効支配を行い、主権を主張している<sup>32</sup>。

第二次世界大戦期に日本が南シナ海の領有を宣言したが、戦敗によりすべての請求権を放棄した<sup>33</sup>。沿岸各国が独立する中、真空状態の南シナ海領域への主張も重複し島の領有権争いが生まれる<sup>34</sup>。中華民国海軍は南シナ海海域の島嶼を使用し始め水文調査を行った。1947年、中華民国の内政省地域局が作成し、国民政府が議決・公布した『南シナ海諸島新旧名称対照表』及び『南シナ海諸島位置図』には、11段のU字線（いわゆる十一段線）が中華民国の領海として取り囲まれるように描かれている。現在の中華民国（台湾）はこれを根拠として、南シナ海における領有権を継続主張している。1949年に成立した中国はその画定を踏襲し、地図上に引いた十一段線から二線を除去<sup>35</sup>、1953年に新たに「九段線」<sup>36</sup>へと書き直した。その後、

<sup>32</sup> 知花いづみ『南シナ海 南シナ海をめぐる領有権問題』J-STAGE アジア動向年報2014巻（2014）p. 23-36。

（[https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2014/0/2014\\_23/\\_html/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2014/0/2014_23/_html/-char/ja)）

<sup>33</sup> サンフランシスコ平和条約の第2条（f）項、日本国は、新南諸島及び西沙諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄した。

<sup>34</sup> 都留康子『南シナ海紛争の諸相 一仲裁裁判判決は米中関係、日本に何をもたらすのかー』。

<sup>35</sup> 中華人民共和国がベトナム戦争当時支援していた北ベトナム軍のトンキン湾内にある島でのレーダー建設などの活動を妨げないよう、自国の安全保障政策と整合させるべく前述の十一段線のうちからトンキン湾付近の点線2つを除去した。

<sup>36</sup> 「九段線」が引かれる位置は、時計回りに以下の通り。バシー海峡、北ルソン島トラフ、マニラ海溝、南沙諸島（スプラトリー諸島）とフィリピンの間、パラワントラフ、南沙諸島とマレーシアの間、南沙諸島とインドネシア領ナトゥナ諸島の間、南沙諸島とベトナムの間、西沙諸島（パラセル諸島）とベトナムの間。

ベトナム、フィリピン、マレーシア及びブルネイも領有権を主張し、一部島嶼を実効支配している。特に、国連海洋法条約で採択された排他的経済水域により、南シナ海における紛争はより厳しさを増している。

2013年からフィリピンは中国に対して警告を行ってきたが、中国が対応しなかったため2014年、フィリピンは常設仲裁裁判所<sup>37</sup>に対してパネルを設置し仲裁を要望した。仲裁裁判所は、中国が主張する九段線に囲まれた歴史的な湾<sup>38</sup>による歴史的権利<sup>39</sup>は国連海洋法条約の規定するところと矛盾し、法的効果を持つものではないと断じた。また岩礁の埋立活動をはじめ、中国による南シナ海での各種の活動の違法性も裁定した。フィリピン他の周辺国は仲裁裁判所の判決を歓迎し、裁定の示す平和と秩序への支持を表した。中国政府は仲裁判断は無効であり受け入れないとの立場を表明し、係争海域への公船の派遣を増強、態度を硬化させた。中華民国（台湾）も「裁定は台湾の権利を傷つける」等と反発し、関係海域に軍艦を派遣した。

### 3.1.2 領有権紛争の影響

仲裁判断は領有権問題に触れず、更に「九段線」の全貌を明らかにすることなく限定的な「歴史的権利」に焦点を絞った点で、裁定の射程が不十分という議論がある<sup>40</sup>。仲裁裁定は中国の歴史的権利に基づく領有権主張を否定するのみであり、当該海域における領有権の確立を示したものではない。ただ、たとえ中国がその領有権を放棄したとしても、他の周辺国もまた未確定の領有権を巡り紛争し続けると思われ、当該海域での搜索救助協力はこれら現在及び将来の紛争の影響を受け続けるだろう。

その影響として、まず搜索救助区域の画定に問題をもたらす可能性がある。SAR条約では「搜索救助区域の画定は、国家間におけるいかなる境界の画定にも関係するものではなく、また、これに影響を及ぼすものであってはならない」と定めるが、自国の利益を守るため各国は搜索救助区域を管轄海域によりカバーしようとする。

領有権紛争はSAR区域の画定に2点の問題を生む。1つ目は、紛争海域において各国が実際に支配する地域によりSAR区域の画定のために最終的な区域が制限され、搜索救助活動が効果的かつ円滑に行われないう可能性がある。このSAR区域の画定問題は、本質的に国家間の海洋権益をめぐる紛争に繋がる。当該の紛争はSAR条約の内容に反するが、境界画定の結果であることに違いはない。紛争海域内の国家の権利主張の激化に連れて、国家間のSAR区域の画定及び関係国の権利義務の確定はより困難となる。紛争海域における領有権紛争の解決がなされれば、関係国はその結果又は合意によりSAR区域を画定できる。

2つ目は、紛争海域において各国のSAR区域が重複すれば、搜索救助活動の主体を特定できない。各国は自国のSAR区域内で、海上における遭難者を救助する義務を負うのと同時に、搜索救助活動に対する管理権を有すると考えられる。紛争海域における救助活動管理権の主張は他国の同様の主張と重なり、地政学的な対立につながる可能性がある。現在、南シナ海では中国と他の周辺国との合意が達せられず、領有権問題をめぐる紛争の激化と共に、海上での搜索救助区域の画定はより困難となる。

---

<sup>37</sup> 常設仲裁裁判所（Permanent Court of Arbitration）は、1899年の第1回ハーグ平和会議で採択された国際紛争平和的処理条約に基づき、1901年に設立された常設の国際仲裁法廷であり、オランダのハーグに設置されている。

<sup>38</sup> 歴史的湾（historic bay）とは、沿岸国の保有する歴史的権原に基づいて当該国の内水として認められている湾。歴史的湾には、国連海洋法条約第10条、湾に関わる規則が適用されない。

<sup>39</sup> 中国政府が「九段線」の意味を明らかにしたことはないとしつつも、「九段線」が歴史的に形成された権利主張と結び付けられてきたと認定する。また、現在主流の法的解釈は、島嶼帰属の線、歴史的な権利の範囲、歴史的な水域線と伝統疆界線（国境線）、四つがある。

<sup>40</sup> 中島啓『南シナ海仲裁判断の意味』国際法学会エキスパート・コメント No.2016-6

領有権の紛争により、救助船通航に関する法律上の問題も生じる。救助船は商船だけでなく公用船や軍艦である場合もあり得る。領有権紛争がある海域での搜索救助活動に従事する外国救助船に無害通航の資格があるか否か、その救助行為が無害通航と認められるかが問題となる。各国の国内法により、無害通航の認定又は規定が異なっている(詳細は下記3参照)。

このように海域をめぐる紛争は搜索救助協力を低下させる可能性もあると考えられる。

### 3.2 救助船の無害通航権

無害通航とは、沿岸国の平和・秩序・安全を害さないことを条件として、外国船舶が沿岸国に対して事前通告することなく沿岸国領海を通航することを指す。国連海洋法条約第三節第17条は、「すべての国の船舶は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、この条約に従うことを条件として、領海において無害通航権を有する」とする、すべての船舶に適用される原則である。沿岸国には無害通航の妨害は認められないという前提の下、領海における無害通航に関する法令の制定権限が認められる。また沿岸国は無害でない通航について、これを防止する必要な措置をとる権利を有し、自国の安全のために不可欠である場合には、領海内の特定海域において外国船舶の無害通航を一時的に停止することができる。

ただし国際海洋法の観点から、またマレーシア航空370便の遭難に対する搜索行動の実際から、外国救助船の無害通航権の行使は依然として未解決の課題である。大規模な海上搜索救助活動では商船の他、公用船や軍艦も救助船となり得るため、無害通航権適用に問題があれば搜索救助活動の迅速かつ効率的な実施に影響を与えてしまう。また救助船に装備されている搜索設備が国際条約や沿岸国法令の規定に適合するかも問題となる可能性がある。南シナ海における領有権紛争の最中、救助船は救助活動を行う際に他国が領有権または管轄権を主張する海域に入る可能性があるため、救助船の無害通航権の行使は法的議論の焦点となっているにも拘わらず、依然として国際法上の法的な決着は付いていない。

#### 3.2.1 通航及び無害通航の定義

国連海洋法条約の該当条文は以下の通りである。

##### 第18条 通航の意味

- 1 通航とは、次のことのために領海を航行することをいう。
  - a) 内水に入ることなく又は内水の外にある停泊地若しくは港湾施設に立ち寄ることなく領海を通過すること。
  - b) 内水に向かって若しくは内水から航行すること又は(a)の停泊地若しくは港湾施設に立ち寄ること。
- 2 通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない。ただし、停船及び投じようは、航行に通常付随するものである場合、不可抗力若しくは遭難により必要とされる場合又は危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合に限り、通航に含まれる。

##### 第19条 無害通航の意味

- 1 通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる。無害通航は、この条約及び国際法の他の規則に従って行わなければならない。
- 2 外国船舶の通航は、当該外国船舶が領海において次の活動のいずれかに従事する場合には、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとされる。

- a) 武力による威嚇又は武力の行使であって、沿岸国の主権、領土保全若しくは政治的独立に対するもの又はその他の国際連合憲章に規定する国際法の諸原則に違反する方法によるもの
- b) 兵器(種類のいかなを問わない。)を用いる訓練又は演習
- c) 沿岸国の防衛又は安全を害することとなるような情報の収集を目的とする行為
- d) 沿岸国の防衛又は安全に影響を与えることを目的とする宣伝行為
- e) 航空機の発着又は積込み
- f) 軍事機器の発着又は積込み
- g) 沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積込み又は積卸し
- h) この条約に違反する故意のかつ重大な汚染行為
- i) 漁獲活動
- j) 調査活動又は測量活動の実施
- k) 沿岸国の通信系又は他の施設への妨害を目的とする行為
- l) 通航に直接の関係を有しないその他の活動

### 3.2.2 無害の基準

1958年に採択された「領海及び接続水域に関する条約(領海条約)」第14条4項は無害通航について、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」航行と定義したが、無害か否かを判断する基準は置かれず、その判断は行為基準説又は船舶種類説(船種基準説)により異なるものとなった。1982年の国連海洋法条約では、第19条第1項で領海条約第14条第4項の無害に関する抽象的な定義を踏襲しつつ、第19条第2項で無害ではない活動を具体的に列挙した<sup>41</sup>。第19条第2項は行為基準により無害性を判断する具体的内容を明らかにしたものと言えるが、明文化していない。船種基準説について、国連海洋法条約は沿岸国による船種別規制を禁止しているが、これも明確化されていないために今なお解釈上の問題が残っている<sup>42</sup>。

よって無害の基準には船種基準説及び行為基準説の双方が生きていることとなる。船種基準説によれば、船舶が軍艦や原子力船等、船舶の種類や性質を基準に無害かどうかを判断され、行為基準説によれば軍事演習、防衛情報の収集、資源の調査等、外国船舶が領海内で取る行為を尺度として判断する。また行為基準説には、有害行為は国連海洋法条約第19条第2項の定義に限定されるという観点と、行為の本質(条約では列挙されているのみ)で判断するという考え方とがある。

### 3.2.3 無害通航制度の実行

国連海洋法条約の締約国は無害通航について、個々に異なる法律又は制度を制定している。特に軍艦及び公務船の無害通航権に対してこれを認める国、事前の通告又は許可を求める国等と、各国の立場は分かれることとなった。主要な先進国、特に海洋国家<sup>43</sup>は軍艦及び公務船に民間船同様の無害通航権を主張する。アメリカは、1989年にソ連と「無害通航に関する国際法規の統一解釈」<sup>44</sup>という共同声明を発し、「軍艦を含

<sup>41</sup> 杉原高嶺、水上千之、白杵知史、吉井淳、加藤信行、高田映『現代国際法講義』(有斐閣 2008年) p126-129

<sup>42</sup> 同上

<sup>43</sup> 海洋国家(Maritime nation)とは、大陸国家に対置される地政学的概念であり、海との関わり合いの大きい国家のことをいう。

<sup>44</sup> USA-USSR Joint Statement on the Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage, Sep 23, 1989.

むすべての船舶は積荷、軍備、推進方法にかかわらず、国際法に従って領海の無害通航権を有し、事前の通告ないし許可を必要としない」<sup>45</sup>との立場を示した。これは条約で定める義務（無害通航を妨害してはならない）を果たし、無害通航の背後にある航行の自由を支持することとなる。

一方で、多くの国が外国船舶の自国領海への入域に際して、事前許可（通告）制を採用している。中国は「中華人民共和国領海及び接続区域法」<sup>46</sup>第6条により、「外国の軍用船舶が中華人民共和国領海に進入するには、中華人民共和国政府の許可を得なければならない」と規定している。「国連海洋法条約の批准に関する決定」<sup>47</sup>では、「UNCOLS の領海内の無害通航に関する規定は、沿岸国の法規に基づく権利を妨げるものではなく、領海を通航する外国軍艦が事前に沿岸国に通知し、その許可を得ることを要求する」という解釈宣言を発表した。事前許可制は自国の利益を保護するため採用されたものであるが、国連海洋法条約の関連条項に違反する可能性があると考えられている。

### 3.3 救助隊配置の問題

海上における遭難者の救助のため、SOLAS 条約、SAR 条約等の国際条約は、締約国に適切かつ実効的な搜索及び救助の体制を維持することを要求しているが、人員訓練、装備配置などを含む具体的な技術レベルの基準に踏み込んではいない。各締約国の実際の搜索救助業務には、それぞれの国情により大きな格差がある。その中で救助隊の配置が救助効率に大きく影響してくる。本節では日本における知床遊覧船沈没事故の救助活動を例として挙げ解説したい。

#### 3.3.1 知床遊覧船沈没事故

##### ① 事故概要

知床遊覧船沈没事故（以下「知床事故」という）は、2022年4月23日に北海道斜里郡斜里町で発生した海難事故である。事故船である観光船「KAZUI」（カズワン）は、有限会社知床遊覧船が所有・運航する小型観光船であり、斜里町のウトロ漁港から知床岬へ向かい、折り返してウトロへ帰港する予定であった。事故当日、運航基準に基づき発航を中止すべき条件<sup>48</sup>に達したが、本船は予定通り10時にウトロ漁港を出港した。午後1時13分、未だ帰港しない「KAZUI」からの無線連絡を受けた他の運航会社より海上保安庁に通報があった<sup>49</sup>。午後2

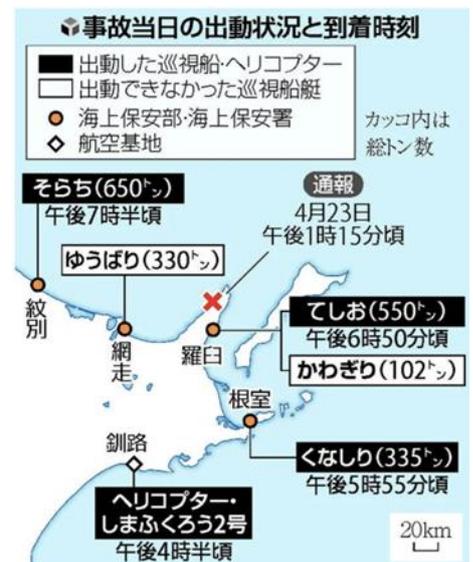


図8 事故当日の出動状況と到着時刻  
出典：読売新聞  
『知床事故は「エアレスキューの空白地帯」、ヘリ到着まで3時間…海保が救助体制強化へ』

<sup>45</sup> 「無害通航に関する国際法規の統一解釈」第2条。原文: All ships, including warships, regardless of cargo, armament or means of propulsion, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea in accordance with international law, for which neither prior notification nor authorization is required.

Source: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1989-USA-USSR-Joint-Statement-with-Attached-Uniform-Interpretation-of-Rules-of-International-Law-Governing-Innocent-Passage-1.doc>

<sup>46</sup> 1992年2月25日に採択され、同時に発効した。

<sup>47</sup> この声明は1996年5月15日に発表された。中国国内法により、声明に解釈された条文は中国に対して効力を発しない。

<sup>48</sup> 有限会社知床遊覧船の安全管理規定・運航基準により、風速8m/s以上、又は波高1m以上の場合、発航を中止しなければならない。事故当日、斜里町には3時9分に強風注意報（海上で6時から24時まで風速15.0m/s以上）、9時42分に波浪注意報（海上で9時から12時まで波高2.0m、12時から15時まで波高2.5m）が発表されていた。

<sup>49</sup> 当時、知床遊覧船の事務所の無線は故障しており、無線連絡を受けられなかった。

時頃、本船から知床遊覧船事務所に「船首が 30 度ほど傾いている」と連絡があった後、消息を絶ち、船内浸水後に沈没した。乗客乗員 26 名の内 20 名の死亡が確認され、6 名は行方不明のままにある(論文執筆時)。

## ②救助行動

118 番緊急通報を受けた後、第一管区海上保安本部<sup>50</sup>は釧路航空基地にヘリコプターの出動を指示、また道東の管轄部署に所属する巡視船に対し出動指示を行ったが、最初の救助隊となったヘリコプター「しまふくろう 2 号」の到着まで約 3 時間を要した。加えて当日は強風波浪注意報が出ていたように、荒れる海域での船舶の派遣が難しかった。またヘリコプター「しまふくろう 2 号」は別任務での行動中であり、一旦、基地に帰投した。燃料を補給し潜水土 2 名を乗せて出発したのは通報から約 2 時間後となり、約 160 キロ離れた現場への到着は午後 4 時半頃だった。

## ③海保からの対策

知床事故を踏まえ、海上保安庁は「運航基準の遵守指導」<sup>51</sup>及び「携帯電話に係る検査の確実な履行」<sup>52</sup>を中心とする緊急安全対策の実施とともに、救助体制の強化に関する検討を進めた。その一つはヘリコプターの増強である。海上保安庁の救助体制では、ヘリコプターからつり上げ救助を行う機動救難士<sup>53</sup>が 1 時間以内で到着できるよう、全国 9 カ所の航空基地に 9 名ずつ計 81 名配置されている。しかし、道東と道北の広範囲の海域はこのエリアに入らず、救助活動が迅速に行われない状況にあった。海上保安庁は知床を含む道東側の救助体制強化のために、釧路航空基地へ翌年 4 月から機動救難士 9 人の配置、中型ヘリコプター 1 機の増強を行うこととした。これにより釧路航空基地のヘリコプターは 3 機体制となり、機体検査やパトロールの最中でも必ず 1 機が迅速に出動できるようになっている。

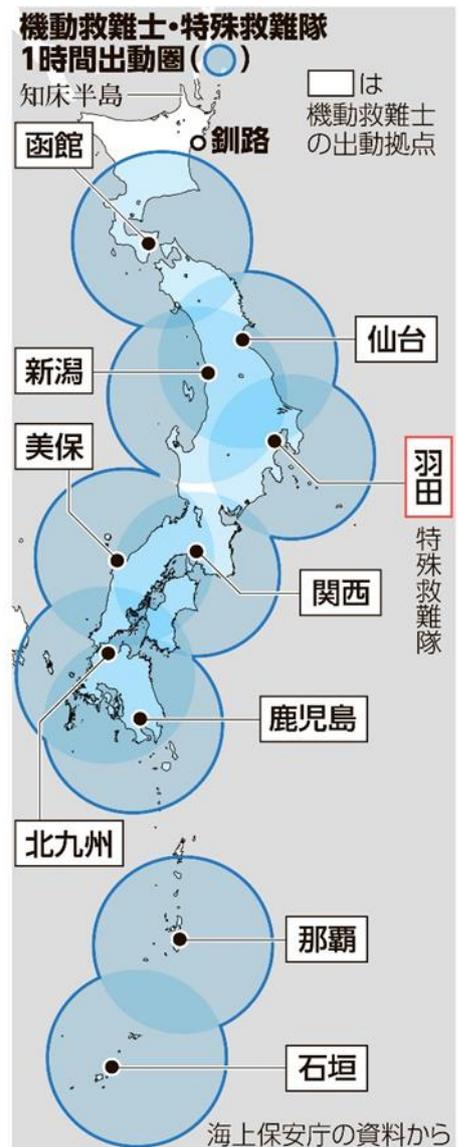


図 9 機動救難士・特殊救難隊 1 時間出動圏  
出典：朝日新聞デジタル記事  
『救助「圏外」をカバー…知床半島周辺に大型巡視船配備へ』

## 3.4 マレーシア航空 370 便事故の搜索活動

### 3.4.1 事故の概要

#### ①初動

マレーシア航空 370 便は 2014 年 3 月 8 日午前 0 時 41 分 (現地時間)、12 名の乗組員を含む 239 名を乗せてクアラルンプール国際空港を離陸した。本便は同日午前 6 時 30 分に北京首都国際空港に着陸予定であ

<sup>50</sup> 第一管区海上保安本部は、主に北海道地方のオホーツク海、ならびに北海道、北方領土を管轄範囲とする、海上保安庁の管区海上保安本部の一つである。本部は北海道小樽市港町にあり、下部組織として 8 つの海上保安部、8 つの海上保安署・分室、航空基地 3 カ所を有する。

<sup>51</sup> 4 月 25 日より幅広く安全確保の観点から全国の旅客船事業者に対して実施している「緊急安全点検」において、特に運航基準の遵守に着目した指導を 5 月 25 日まで実施した。

<sup>52</sup> 日本小型船舶検査機構(JCI)では、航路の一部が通信エリアでカバーされていない携帯電話を事業者の申告に基づき通信設備として認めていたところ、「常時通信可能」との船舶安全法の規則に立ち返って検査を確実に履行した。

<sup>53</sup> 海上保安庁の航空基地に配置されて、海難事故などに対してヘリコプターで出動し、救助活動を行う海上保安官。

ったが、離陸の約 50 分後、ベトナム南部の海岸近くの海上を飛行中の午前 1 時 30 分、クアラルンプールの西南西約 15 キロメートルにあるスバン空港（マレーシア）の管制当局との交信の後、次の予定飛行空域を担う管制当局との交信を行わなかった。救難信号は送信されず、フライトレーダーによれば南に向かっていることのみが確認された。

### ②早期捜索活動

遭難機は離陸約 50 分後にレーダーより消失したが、ベトナム政府は同国の人民空軍の捜索によって、レーダー消失地点であるトーチュー島の南約 140 キロメートルの海面に油膜の帯及び煙が確認され、翌日には同機の緊急脱出用ドアと思われる物体が浮遊しているのを発見したと伝えた。ボーイング 777 型機には緊急脱出専用のドアはなく、ベトナム当局は翌日、漂流物も油膜も事故とは無関係との見方を示したが、この海域は最後に二次レーダーに応答した場所と一致したため、事故が疑われた。この海域はマレーシアとベトナムとの間にあり、両国の航空捜索救助区域に属している。マレーシア及びベトナムのいずれにも捜索義務があり、主要な捜索責任を負う。また事故機がマレーシア航空に属するため他国による捜索協力はマレーシア政府が主体となって調整した。10 日、ベトナム政府は中国船舶 2 隻と米国船舶 1 隻が当国領海に入り捜索救助活動に参加することを許可した。その後、インドネシア、フィリピン、オーストラリア、イギリス等、計 11 カ国の艦船及び航空機は事故が疑われる海域での共同捜索を行った。参加した航空機又はヘリコプターは 25 機以上、艦船も 40 隻に及んだ。

3 月 20 日、オーストラリア海洋安全局は衛星画像の解析から、オーストラリア西部の都市パースの南西沖約 2500 キロメートルの地点で、同機と関係する可能性のある大小 2 つの物体を見つけたと発表した。大は 24 メートル、小は 5 メートルほどの大きさであったが、これらが当該機の残骸であるとの確認は取れないままにあった。

### ③墜落の確認

3 月 24 日、マレーシアのナジブ・ラザク首相が、イギリスの航空事故調査局と衛星通信会社インマルサットによる衛星情報の新たな解析の結果、同機がインド洋南部に墜落したとみられると発表したため、370 便への捜索救助活動は南インド洋に移された。2015 年 1 月 29 日、マレーシア政府は機体の発見に先行する形で、370 便は消息を絶った後に墜落し、搭乗者全員が死亡したと正式に発表した<sup>54</sup>。

### ④後期捜索

事故海域と推定されていた海域を捜索するも本機の残骸が見つからなかったため、捜索の中心は水中に移った。水中捜索はオーストラリア政府の合同調整センターが主導し、マレーシアと中国の専門家が参加した。またこの期間中、フランス領レユニオンと南アフリカで、航空機の残骸と見られる部品が発見され捜索活動が行われた。2017 年 1 月 17 日、フライトレコーダー等を含む機体の大部分を発見できないままに、中国、マレーシア、オーストラリアは共同で、正式に本機の捜索活動を中止すると発表した。捜索は 12 万平方キロメートルに及んだが結果的に空振りとなった。その後、マレーシア政府は民間の海底調査会社オーシャン・インフィニティに捜索を依頼し活動を再開した。同社は「見つからなければ報酬は受け取らない(no-cure, no-pay)」という救助原則に基づいて契約し、2018 年 1 月 17 日から 90 日間、水中捜索を行い、飛行機の残骸の所在場所やブラックボックスを探しが、捜索は失敗に終わった。2022 年 3 月、オーシャン・インフィニティは 2023 年から 2024 年に再び本機の捜索活動を行うと発表した。

---

<sup>54</sup> 生死がわからない行方不明の人に対して、要件（失踪宣告）を満たすとされた場合、法律上の死亡とみなす。日本では民法 30 条 1 項で普通失踪の条件を、2 項で特別失踪の条件を、31 条で失踪宣告の効力について定めている。

### 3.4.2 搜索活動中の問題

南シナ海諸国による搜索救助活動には、様々な克服すべき課題がある。以下、簡単に見ていこう。

#### ①細則の欠缺

多くの国が批准している SAR 条約、国際民間航空条約及びその他の関連する国際条約には、法的に若干の空白が残っている。例えば SAR 条約では、締約国が一定範囲の水域で搜索救助業務を行うと定めているが、条約自体は搜索救助区域の画定について明確な規定を設けていない。国家間の協力は条約に基づいて行われるが、実施に関する具体的な細則が欠けているため、実際の海上救助協力は二国間で締結される SAR 協定に委ねられる場合も少なくない。2002 年、中国と ASEAN 諸国の間で調印された「南シナ海における関係各国の行動宣言」の第 6 条第 4 項は、各国が搜索・救助問題において協力すべきだとしているが、この協定にも具体的な実施細則が欠けている。またこの宣言は提案の一つに過ぎず、各国に対する法的拘束力がないため、南シナ海周辺国の具体的な海上搜索救助メカニズムを確立する役割は限定的であると見られている。関係国間での SAR 協定がなければ、共同行動の際に搜索区域の区分又は紛争海域での搜索救助協力の実施方法等の問題を解決することは困難であり、搜索活動の効率と効果に影響を及ぼしてしまう。今回の 370 便の遭難は南シナ海で発生したものの、周辺国だけでなくアメリカ、オーストラリア、英国等も搜索救助に参加したが、条約には協力の細則が欠けていることに加え、多国連合による救助活動の前例がないため、搜索救助活動の初動に混乱が生じた。

#### ②事故対応能力の不足

事故機がマレーシア航空に属し、かつ事故の疑われる海域がマレーシア近海であったため、マレーシア政府は主体となって当初の搜索協力の調整に尽力した。この時期、搜索救助に参加する救助隊がマレーシア政府に正確でタイムリーな情報を求めたが、当該政府の各部門は不正確または矛盾した情報を提供することがしばしばであり、搜索救助活動の遅延を招いた。

#### ③現地調整の不足

今回の 370 便事故の搜索救助活動には、現地での統合的な行動調整と指揮、十分な情報伝達とその共有が欠けることとなった。事故発生から 12 日が経過したところで、マレーシア政府は他の関係国と協議した上で専門の救助調整本部を設置した。参加した各国はマレーシア政府にそれぞれの搜索救助範囲、救助隊及び計画を通報したが、マレーシア政府は搜索救助行動の調整が難しかった。これは日常的な交流（救助に関する経験の交流、合同演習の実施を含む）の欠缺と関係していると考えられる。南シナ海諸国間で海上搜索救助に関する合同演習は行われているが、その規模は小さく内容も単一的であり、また実質的な効果よりも象徴的な意義を重視しているため、合同搜索救助の能力を効果的に高めることができていない。対してきたヨーロッパのバルト海諸国は明確な目標を定めて合同演習を実施、その能力を強化している。搜索救助能力を高めるために南シナ海諸国は、実質的な合同訓練・演習を実施すべきである。

#### ④プロの搜索救助設備の不足

国連海洋法条約及び SAR 条約を含む関連する国際条約は、いずれも海上の安全に関する適切かつ実効的な搜索救助機関の設置、運営及び維持の促進を要求しているが、自国の経済及び技術により、各国で装備される搜索救助設備の数及び性能に差が生じている。中国を含む南シナ海周辺国は主に救助船を通じての搜索救助を行うため、搜索効率は船の速力に制限される。また有効な空中探査用設備の不足のため、航空機は低

空飛行による目視捜索に依存している。対してアメリカに使用される P-3C や P-8A<sup>55</sup>は水面下 76m までを探知できるうえ、4 時間で 770 平方キロメートルの海域を捜索できる。

---

<sup>55</sup> P-3C と P-8A は、アメリカのメーカーが製造した海上哨戒機で、主に海上哨戒、偵察、対潜戦に使用される。搭載された AN/APY-10 レーダー、合成開口レーダー及び磁気探知機により、水上、水中目標に対する探知能力が高い。

## 第4章 他の区域における SAR 体制

### 4.1 黒海における海上協力

#### 4.1.1 黒海概要

黒海（Black Sea）はヨーロッパとアジアの間にある内海であり、マルマラ海を経てエーゲ海、地中海に繋がっている。黒海はその南岸に位置するトルコから時計回りにブルガリア、ルーマニア、ウクライナ、ロシア、ジョージアにより取り囲まれている。この内海はそれ自体が重要な交通路の役目を果たしている他、流れ込む河川を利用した交通やこれらと連結する運輸も盛んである。ドン川からはヴォルガ・ドン運河を通してヴォルガ川、カスピ海と結ばれ、更にヴォルガ川からヴォルガ・バルト水路を通じてバルト海と、その途中のラドガ湖で白海・バルト海運河によって白海まで内陸水運により繋がれている。また西ではドナウ川からライン・マイン・ドナウ運河を通じてマイン川・ライン川へ、そして北海へと結ばれている。

#### 4.1.2 「黒海捜索救助協定」

黒海捜索救助協定<sup>56</sup>とは、地域における高度な海上捜索救助協力プログラムの需要のため、SAR 条約及び国際民間航空条約に基づき、国際 SAR プランの一部としてブルガリア、ジョージア、ルーマニア、トルコ、ウクライナ及びロシアの間での海上捜索救助協定であり、1998 年 11 月 27 日に締結された。本協定では主に裁判管轄、用語の定義、情報交換、協力及び調整について規定する。協定第 9 条により定期的な捜索救助

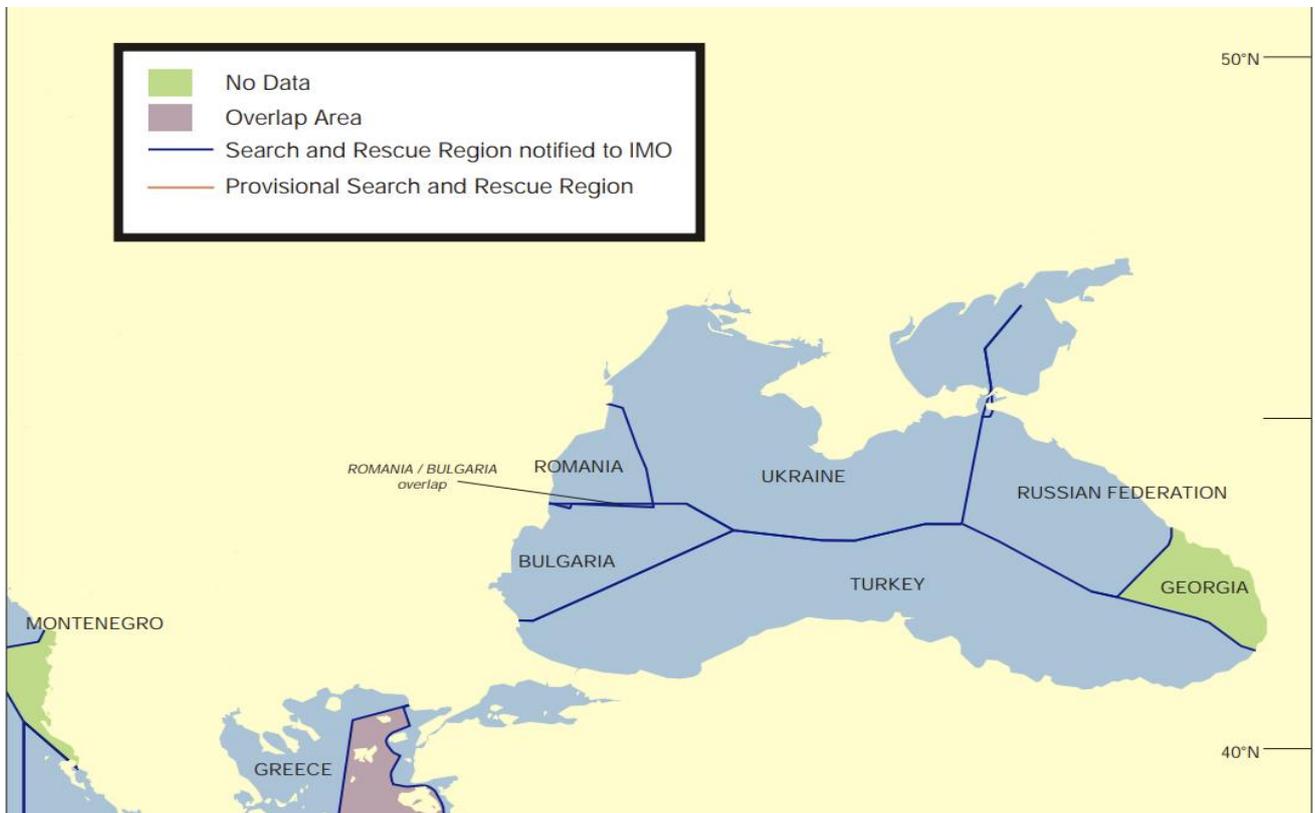


図 10 黒海における SAR 区域の画定

Source: IMO Maritime SAR Regions

<https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/CG-5R/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>

<sup>56</sup> The Agreement on Cooperation Regarding Maritime Search and Rescue Services among Black Sea Coastal States.

会議の開催が要求されるため、2004年からはほぼ毎年、黒海における捜索救助活動の向上を目的とした黒海捜索救助会議（Black Sea Search and Rescue Conference）が開催されている。2004年の会議は、黒海における捜索救助及びGMDSSシステムをテーマとしてルーマニアで開催された。また2005年以来、2年毎に合同捜索救助訓練が実施され、救助活動における黒海沿岸諸国の担当機関の相互協力を図っている。

本協定は締結に十分な時間のなかったために一部に制限と欠陥を伴っている。第一に具体的な捜索救助区域が画定されていない。協定第5条では捜索救助区域は二国間協定により設置されると規定し、捜索救助区域が設定されない場合、捜索救助活動は双方の調整及び協力により共同で、又は遭難海域に最初に到着する組織によるものとしている。第二に本協定が協定を履行する当局のみを規定し、実際の捜索救助活動を行う当局を規定していないため、操作手順の規定も欠いている。ただ本協定は沿岸国間の既存または将来の二国間捜索救助協定を認めたため、黒海沿岸諸国は「トルコとロシアとの間の黒海における SAR 協定」、「トルコとブルガリアとの間の黒海における SAR 協定」等、複数の二国間 SAR 協定を締結し、主に捜索救助区域の画定、救助本部の指定及び通信手段について協定化することにより黒海捜索救助協定を補完した。

一方で、クリミア危機及びウクライナ戦争により領有権または救助本部の変更がもたらされる場合は、本協定の実施に影響を及ぼす可能性がある。

## 4.2 北極海における海上協力

### 4.2.1 北極海の概要

北極海は、北極を中心としてユーラシア大陸、グリーンランド、北アメリカ大陸等により囲まれた海域であり、国別にはアメリカ、ロシア、カナダ、デンマーク、ノルウェーの5カ国に取り囲まれている。国際水路機関（IHO）は北極海を「大洋」としているが、海洋学では大西洋の一部をなす「地中海」と見なされている。北極海を經由してヨーロッパとアジアとを結ぶ航路は16世紀以降、幾度もその利用が検討された。航路としてユーラシア大陸北岸を通る北東航路、北アメリカ大陸北岸を通る北西航路について、多くの者が探検を試みてきたが、これまでの北極海は一年を通じて氷に閉ざされ、商業航路の開設はほぼ不可能な状況にあった。近年の地球温暖化により北極海の海水が溶解し、それに伴い北極海航路が注目を集め始めている。一方で北極海上空の空路である極圏航路は既に航空路として利用に供されている。

### 4.2.2 「北極捜索救難協定」

北極海航路を利用した海上交通量の増加に伴い、北極海沿岸諸国にも捜索救助能力が求められるようになってきている。北極海上での人命の安全確保のため沿岸諸国の捜索救助能力を統合することによる、捜索救助協力の法的メカニズムの構築が北極理事会の新たな議題となった。北極評議会<sup>57</sup>の加盟国であるカナダ、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン及びアメリカは、2011年5月12日に北極捜索救難協定<sup>58</sup>を締結した。これにより北極海沿岸諸国は人命救助を目的に、約1,300万平方マイルの地域に渡る、国際航空及び海上捜索救助計画の調整及び協力が可能となっている。

当該協定は、北極評議会の交渉による最初の法的拘束力のある文書であるが、多くの国際条約に基づく調整の産物であり、国際法体系に従ったものである。その法的根拠は主に SOLAS 条約、国連海洋法条約、SAR

<sup>57</sup> 北極評議会（Arctic Council）は、1996年9月のオタワ宣言に基づき設立されたフォーラムである。正式な加盟国はカナダ、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン及びアメリカ合衆国の北極圏8カ国である。

<sup>58</sup> The Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

条約及び国際民間航空条約等の捜索救助関連条約である。アメリカが国連海洋法条約に署名していないことを除けば、上記の条約はすべての北極圏諸国により署名され発効している。またスウェーデンとノルウェーとの間の SAR 協定を含む若干の二国間 SAR 協定が結ばれている。こうした国際条約及び二国間協定の基礎があるからこそ、北極捜索救難協定の締結が可能になっている。

条項から見ると、北極捜索救難協定の用語及び定義は国際民間航空条約及び「1979 年国際海上捜索救助

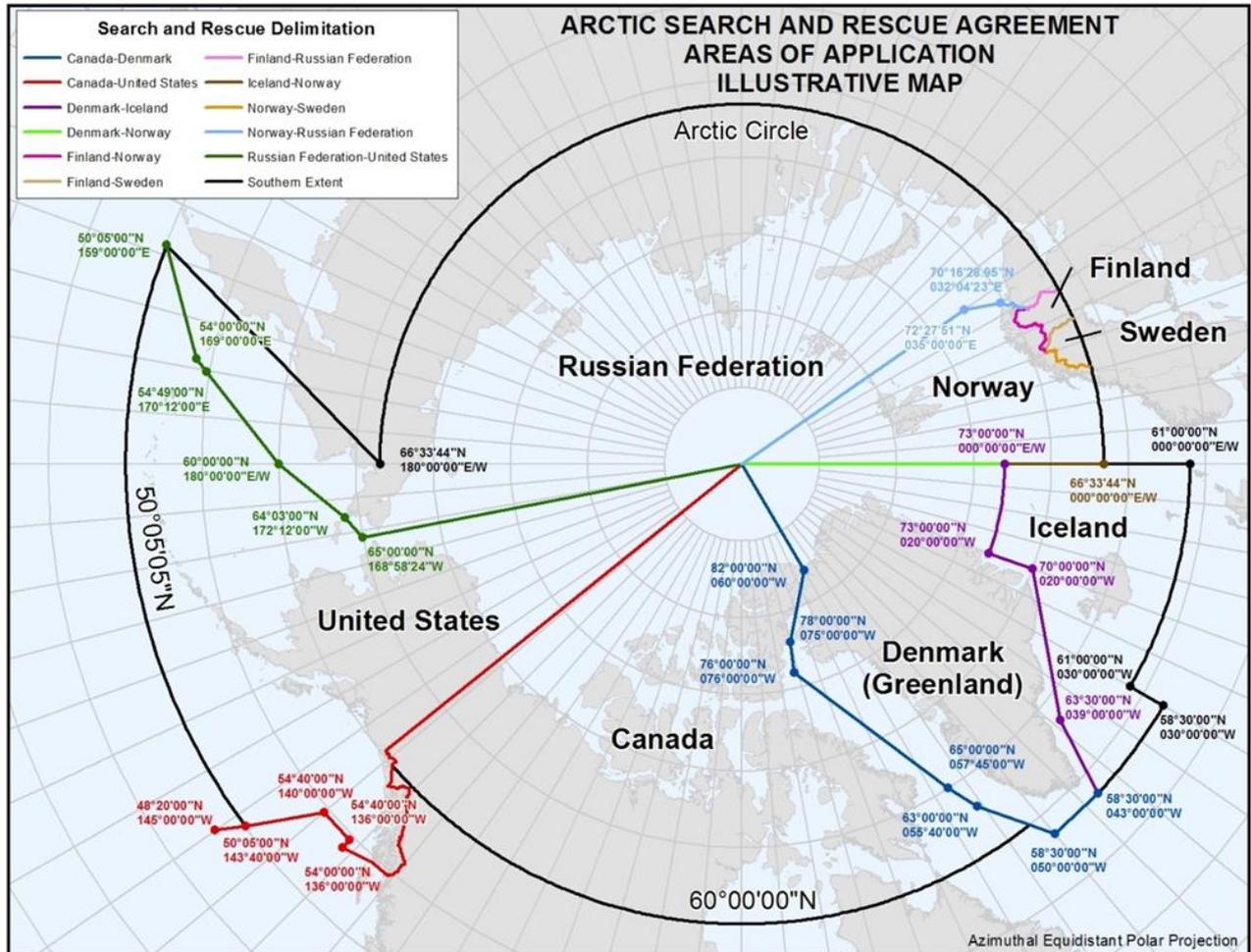


図 11 北極圏における捜索救難地域の地図  
Source: <https://intsights.luminint.net/arctic-search-and-rescue/>

条約」の内容を参考として作られた。第 2 条「Objective of this Agreement」では、本協定の目的が北極における航空及び海上捜索救助の協力及び協調を強化することであると表明している。第 3 条「Scope of Application of this Agreement」では、捜索救助区域の画定は国家間の主権、主権的権利及び管轄権の境界画定との関係はないと声明している<sup>59</sup>。その他の条項では主管機関及び救助本部の任務及び操作、定期的な交流及び合同訓練等について規定している。北極捜索救難協定は北極における領土問題<sup>60</sup>の対立がある場合に、各国の捜索救助区域を画定してそれぞれが捜索救助活動を行う範囲を明確にした。条約別紙 (ANNEX) では、各国の捜索救助区域の範囲及び主管当局が記載されている。

<sup>59</sup> 「北極捜索救難協定」第 3.2 項。原文：The delimitation of search and rescue regions is not related to and shall not prejudice the delimitation of any boundary between States or their sovereignty, sovereign rights or jurisdiction.

<sup>60</sup> 未締約国のアメリカを除いて、「国連海洋法条約」の締約国であるカナダ、デンマーク、ノルウェー、ロシアは、それぞれの北極における領有権を主張した。

### 4.3 バルト海における海上協力

#### 4.3.1 バルト海概要

バルト海は、ヨーロッパ大陸とスカンディナビア半島とに囲まれた、北ヨーロッパに位置する地中海<sup>61</sup>である。西岸にスウェーデン、東岸には北から順にフィンランド、ロシア、エストニア、ラトビア、リトアニア、南岸には、東から西にロシア（飛び地であるカリーニングラード州）、ポーランド、ドイツ、デンマークが位置する。バルト海は内海のため、海況が穏やかであり、また対岸までの距離が短く、古くより海上交通網が発達してきた。外航貿易船の来航が多い他、近隣諸国の都市を結ぶ重要な交通手段である多くのフェリーが運航されている。この海域における捜索救助協力は、政策と行動の2つに分けられる。政策上、ロシア以外のバルト海沿岸諸国がすべて EU の加盟国であるため、EU のバルト海地域戦略の下で実施されている。行動上、実際の捜索救助協力はロシアを含む沿岸諸国が締結した二国間 SAR 協定により調整されている。

#### 4.3.2 バルト海における SAR 協定

北極捜索救難協定、または黒海捜索救助協定等、複数国が唯一の協定を締結して海上捜索救助活動を調整する体制に対して、バルト海沿岸諸国はソ連の崩壊を機に、二国間による SAR 協定により全海域をカバーする協力体制を構築した。各国は隣国との間で SAR 協定を締結している。具体的な締結状況は「表 1」の通りである。これらの協定は一般的に用語と定義の他、捜索救助区域、管轄当局、作業言語、適用法律等を規定している。協力内容は合同捜索救助訓練、捜索救助当局の相互訪問、捜索救助サービスに関する情報と捜索救助経験の交流等である。

#### 4.3.3 フィンランドの例

フィンランド<sup>62</sup>は 1993 年にスウェーデン、ロシア、1998 年にエストニアとの間で SAR 協定を結び、自国周辺の協力体制を整えた。各協定により、フィンランドと他三国間での海上及び航空捜索救助区域は、既存の飛行情報区の境界に画定されるものと合意した。特にスウェーデンとフィンランドの航空当局が SAR 協定に加入したため、2009 年から航空捜索救助も協調活動として協定に含まれている。フィンランドは各 SAR

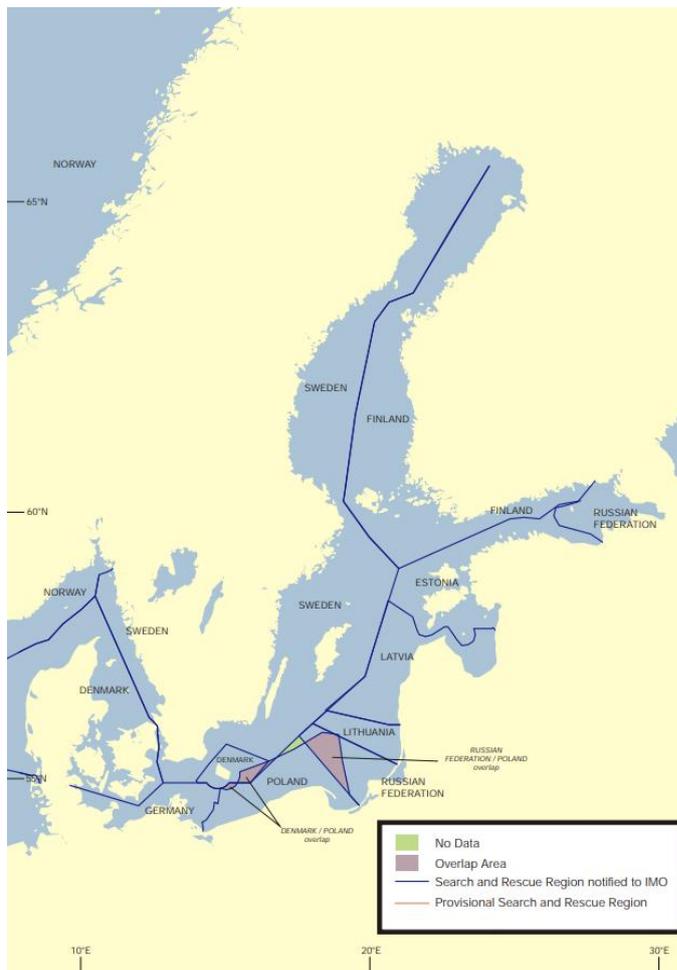


図 12 バルト海における SAR 区域の画定  
Source: IMO Maritime SAR Regions  
<https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/CG-5R/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>

<sup>61</sup> 海洋学において、陸地に囲まれているために外の海域と深層水の入出流がほとんど無い海のことである。

<sup>62</sup> フィンランドは、北ヨーロッパに位置する共和制国家である。バルト海東岸に位置する国の一つであり、国境は北はノルウェー、西はスウェーデン、東はロシアと接する。南はフィンランド湾を挟みエストニアと相対している。

表1 バルト海沿岸諸国のSAR協定の締結状況

国家	フィンランド	ロシア	エストニア	ラトビア	リトアニア	ポーランド	ドイツ	スウェーデン	デンマーク
フィンランド		○	○	×	×	×	×	○	×
ロシア	○		○	×	○	○	×	○	●
エストニア	○	○		○	×	×	×	○	×
ラトビア	×	○	○		○	×	×	○	×
リトアニア	×	○	×	○		○	×	○	×
ポーランド	×	○	×	×	○		○	○	○
ドイツ	×	×	×	×	×	○		○	○
スウェーデン	○	○	○	○	○	○	○		○
デンマーク	×	●	×	×	×	○	○	○	

○：締結中。  
 ×：未締結。  
 ●：デンマークとロシアとの間のSAR協定は北極地域だけに適用されると思われる。

出典：各国のSARプラン

協定に基づいて他国との救助訓練を行っている。2019年6月6日、フィンランド湾で行われた合同訓練の一部でエストニア、フィンランド、ロシアの国境警備隊が演習を行った。演習ではコトカ灯台近くのフィンランド管轄の捜索救助海域で、遊覧船が漁船と衝突して沈没、遭難者を救うシナリオが採用された。演習はヘルシンキの海上救助支部により主導され、三か国の巡視船とヘリコプターが参加した。演習では緊急時に各国の協力が円滑に行われること、隣国の捜索救助手順を理解することが目指された。

#### 4.3.4 EU バルト地域戦略

EU バルト地域戦略(European Union Strategy for the Baltic Sea Region、以下「EUSBSR」という)はヨーロッパにおける4つのマクロ地域戦略<sup>63</sup>の最初の1つである。EU加盟国と欧州委員会の間での協定であり、バルト海沿岸諸国間の協力を強化して、この地域が直面する課題に対処すること、また共同の機会から利益を得ることを図る。戦略は主に海洋の保護、地域の接続及び繁栄の共有に分けられ、14の政策分野毎に実施されている。そのうち、「Policy Area Safe (PA Safe)」という政策分野は海上事故または海洋汚染のリスクの減少を目指し、以下の4つの行動を実施している。この海上安全に関する政策分野はスウェーデン及びフィンランドによって調整され、フィンランド交通通信庁(Traficom)及びスウェーデン海事局が指定当局となっている。

- ①バルト海において信頼性のある航行環境を提供する行動である。電子航法で利用できるより正確な海洋データを提供することにより、バルト海における航行安全の向上を目指す。これらのデータに基づくイノベーションの開発、ECDISを使用する船員の育成にも注力している。またこの行動ではGNSSのバックアップシステムの開発を進めている。
- ②将来、利用が可能となる冬季の航行環境を整える行動である。関係当局、輸送事業者及び研究機関の間の協力の強化による、冬季航行の安全性、効率性及び環境の持続可能性の改善を目的としている。
- ③デジタル化及び自動化の先駆者となる行動である。海上交通の管理のために、デジタル化及び自律運航を含む完璧なシステムを開発する。
- ④海上安全及び海難事故に対する正確な準備及び対応を確保することである。人の死傷または環境被害を防止するためには効率的な捜索救助、汚染に対する準備と対応が不可欠である。よってこの行動は分野及び国境を越えて、諸国間での資源配分又は知識移転を含む協力の促進による、上記の行動強化を目指す。

<sup>63</sup> 残りの3つの地域：ドナウ地域(2010)、アドリア海及びイオニア地域(2014)、アルプス地域(2015)。

#### 4.3.5 HNS 事故における SAR 計画及び標準作業手順書

バルト海では海上交通量の増加、複数の航路交差点、冬季北部の厳しい運航条件等が相まって、大規模な海難事故の発生確率が高まり、捜索救助活動の難易度を高めている。救助当局及び研究レポートにより、バルト海地域における危険及び有毒物質(HNS)の事故に適した捜索救助(SAR)計画及び標準作業手順書(Standard Operating Procedures, SOP)の欠如が明らかとなった。各国はHNS事故に対してそれぞれの対応計画を制定していたが、共同捜索救助活動や共通のガイドラインが必要であると考えられた。またHNSの化学的性質、HNSから身を守る方法、汚染された機器または容器の処分方法等、HNSに関する知識も重要であった。バルト海諸国の当局による捜索救助能力及び諸国間の協力を高めるため、「HNS事故におけるSAR計画及びSOP」<sup>64</sup>(Chem SAR)というプロジェクトが創設された。本プロジェクトは、フィンランドのトゥルク大学海事研究センターの主導により実施され<sup>65</sup>、EUから189万ユーロの資金援助を受けた。その結果、Chem SARの研究者は、HNS事故に対するバルト地域初の捜索救助SAR計画及びSOPを開発した。この手順は机上演習とシミュレーションにより検証され、2018年9月にエストニア海域で8カ国から100人以上のロールプレイヤー、評価者、オブザーバーが参加した救助演習が実施された。現在、Chem SARの救助計画及びSOPは、HNS事故における海上SARマニュアルにまとめられ、フィンランド国境警備隊、スウェーデンとエストニアの救助組織により運用される、バルト海諸国のスタンダードになっている。

#### 4.3.6 EU バルト地域戦略の考察

EU バルト地域戦略のコアは地域全体の発展にある。上記の「HNS 事故における SAR 計画及び標準作業手順書」、または「DIVESMART-BALTIC」等のプロジェクトより見ると、EU は「Policy Area Safe」という政策分野を通じてバルト海諸国が直面する共通の問題を解決し、地域の捜索救助能力及び協力の向上を図り、具体的にはヨーロッパ地域開発基金により資金面で支援している。例えば上記2つのプロジェクトにそれぞれ約4分の3の資金提供をした。一方で捜索活動の実行、救助隊の維持等の実務は各国が自ら行っており、EU による干渉や統合はない。その理由は各国が自らの努力で自らの捜索救助区域内の救助需要に対応する必要のあるためである。各国の協力はより効率的な救助活動を目指している。

### 4.4 地中海における海上協力

#### 4.4.1 地中海の概要

地中海は北と東をユーラシア大陸、南をアフリカ大陸に囲まれた地中海盆地に位置する海であり、幾つかの海域を含む(エーゲ海、アドリア海など)。ジブラルタル海峡の西側には大西洋が、ダーダネルス海峡を経た北東にはマルマラ海と黒海とがあり、南東はスエズ運河で紅海と結ばれている。内海であるため比較的波は穏やかである。沿岸は複雑な海岸線に富み良港に恵まれ、地中海を通じて3大陸(ヨーロッパ、アジア、アフリカ)の往来が可能である。こうした条件から古代より海上貿易が盛んであり、古代ギリシャ文明、ローマ帝国等の反映の母胎となった。21世紀初頭の現在も世界の海上交通の要衝の一つである。

<sup>64</sup> Operational plans and procedures for maritime search and rescue in hazardous and noxious substances (HNS) incidents.

<sup>65</sup> 他の研究参加者: The Finnish Border Guard(Finland), NOVA University of Applied Sciences(Finland), Helsinki City Rescue Department(Finland), Estonian Police and Border Guard Board(Estonia), Swedish Coast Guard Headquarters(Sweden), Klaipeda University(Lithuania), Free and Hanseatic City of Ham-burg, Ministry of Environment and Energy/Department of Emission Control/Fire Brigade Hamburg (Germany), Central Command for Maritime Emergencies (Germany).

#### 4.4.2 地中海における SAR 協定

イタリアとギリシャ、フランスとモナコなど、一部の地中海諸国の間では捜索救助協定が結ばれているが、二国間の SAR 協定は地中海全域をカバーしていない。また捜索救助区域の重複、各国の条約締結状況の違いに加えて難民問題のため、この地域の海上救助は複雑なうえ困難な場合も少なくない。

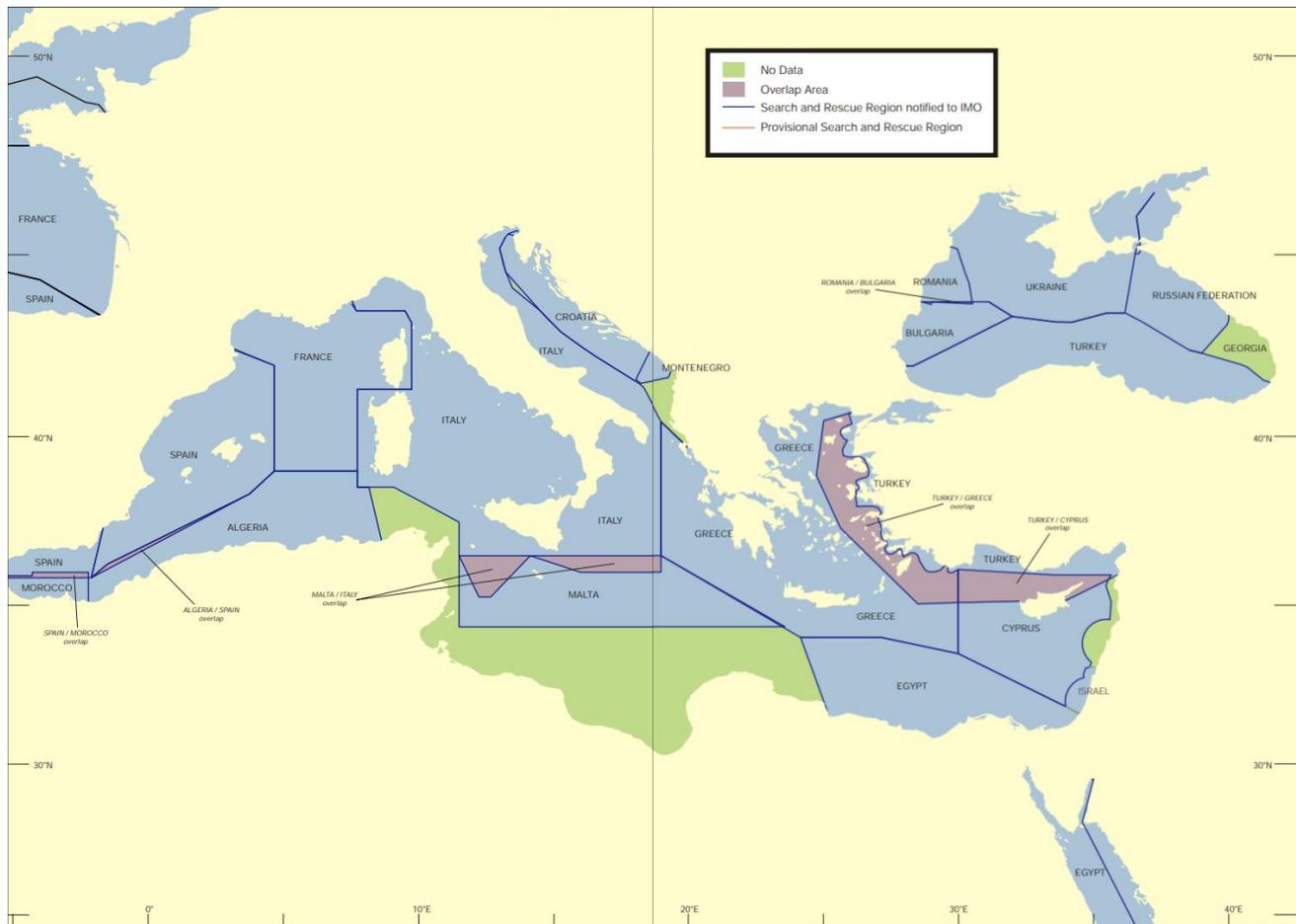


図 13 地中海における SAR 区域の画定

Source: IMO Maritime SAR Regions

<https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/CG-5R/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>

#### 4.4.3 「Pinar E」事件

2009年4月、トルコ法人の所有にあるパナマ船籍の「M/V Pinar E」は、ランペドゥーザ島から41海里、マルタから約114海里の地点で140名以上の難民を救助した。これによりイタリアとマルタとの間で難民の受け入れをめぐる外交対立が生じた。マルタはPinar Eが難民を最寄りの港であるランペドゥーザ島に移送すべきと主張し、イタリアはマルタのSAR区域での救助を理由としてマルタが責任を有するとした。最終的にイタリアはシチリア島での下船を許可することとしたが、この決定は本船内の人道的緊急事態を考慮したものであった。

##### ① SAR 区域について

マルタは約260,000平方キロメートルという広大なSAR区域を有している。当該区域は、英国の防空識別圏から引き継いだマルタ飛行情報区と重なり、西のチュニジアから東のギリシャはクレタ島までカバーしている。捜索救助条約は、捜索救助活動の効率性と安全性とを確保するための国際的な調整システムの構築を目的とする。締約国は隣国との協議を経て自国のSAR区域について合意しなければならない。しかし締

約国であるマルタはイタリアとの間で SAR 区域の画定について合意に達せず、独自に SAR 区域の範囲を宣言したため、北部ではマルタとイタリアの SAR 区域が重複している状態にある。

## ②下船・上陸許可

救助活動の最終段階である下船・上陸時は、各国間の協力が特に緊張するところである。修正 SAR 条約において「救助」とは、救助された遭難者を「安全な場所」に移送することである。「安全な場所」とは救助活動の終点であり遭難者の生命が確保され、そのための基本的なニーズ（食料、住居、医療ニーズ等）が満たされる場所、または遭難者の次の、あるいは最終目的地への移動手段を手配できる場所である。陸上のみならず救助船も臨時的「安全な場所」と考えられるが、救助当局は救助船での遭難者の滞在時間を短縮し、可能な限り早急に遭難者を下船させるべきである<sup>66</sup>。下船場所は救助船の次の寄港地、救助場所に最も近い陸地、救助者が指定した目的地または救助者が支援を受けられる別の下船地である。しかし SAR 条約は、海上で救助された者を下船させる国を特定せず、関係国の調整に依存している。SAR 区域を管轄する国が調整の責任を負うこととなるが、この責任は「そのような調整及び協力を確保する」ことのみである。また条約の規定は合意のない場合に用いられるべき基準、被救助者を下船させるべき国を明示していない。MSC の決議により「安全な場所」を提供する、提供を保証する責任は遭難者が救助される SAR 区域の管轄国に属する<sup>67</sup>が、当該の決議は SAR 条約に組み込まれず、遭難者の上陸を許可する義務も明確ではない。

マルタは SAR 条約の修正案を批准せず MSC の決議にも反対したが、救助活動に関わる隣国のイタリアは修正案に同意したため、両国は救助された遭難者の下船・上陸許可について対立している。

## ③難民問題

難民の身分も、Pinar E 事件で救助された遭難者が上陸できなかった要因の一つであると思われる。難民条約は「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない」と規定する。この原則は現在、生命権または自由が侵害され、拷問を受ける可能性のある者にも適用されている<sup>68</sup>。一方、救助された遭難者を他国の港で上陸させようとする船舶は、その港への入港許可を得なければならない。これらにより何れの国が遭難者を受け入れるべきかをめぐり議論が生じ、遭難者の下船場所が制限される。海上における難民救助において、多くの国は難民救済に関する責任の回避を図るため、港を閉鎖して救助船の入港を認めない傾向も見受けられる。

マルタは欧州人権条約及び難民条約に署名しているが、難民の取り扱いが厳格である。マルタは 2020 年にリビアとの間で了解覚書を締結し、不法移民の対策を強化した。同年 4 月、マルタ政府は『いかなるボート、船、その他の船舶に乗った「不法移民」の救助、海上で救助された者に対してマルタ領内での「安全な場所」を確保できない』と表明した<sup>69</sup>。AFM (Armed Forces of Malta) はランペドゥーザ島以南にあるマルタの SAR 区域で遭難した船を救助せず、商船とリビアの沿岸警備隊が遭難者をリビアに連れ戻すこととなった。またイタリアは立法を通じて海上における難民救助への対応を強化し、上陸する難民の数を制限するようになっている。ここには海上救助活動が難民問題より影響を受けている現実がある。

<sup>66</sup> 「Resolution MSC.167(78) - Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea」第 6 章により。

<sup>67</sup> 同上、別紙により。

<sup>68</sup> European Court of Human Rights (ECHR)により。

<sup>69</sup> Source: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/April/09/pr200-648.aspx>

## 4.5 上記区域における協力体制の考察

### 4.5.1 明確な SAR 区域

上記地域の国々は、それぞれの SAR 区域を明確かつ比較的合理的に画定している。現行の SAR 条約では、国を救助活動を行う主体とし、各締約国に搜索救助に関する責任と義務を課した。SAR 区域という概念の導入を通じて、各海域において搜索救助業務を担当する国を明確化し、グローバルな海上搜索救助体制を確立したといえる。各国の搜索救助範囲の確定のため、SAR 区域の画定は各国間の SAR 協定の基礎となる。しかし条約に SAR 区域の画定に関する技術的な要件はなく、関係国の合意によること、またその合意を事務局長に通告することのみ求められている<sup>70</sup>。画定に関する強制的規制がなければ、各国の主張の合理性を判断でない。技術的なルールの欠如は SAR 区域の画定に多くの困難をもたらすおそれがある。

加えて領有権紛争は SAR 区域の画定をより困難にする。SAR 区域の画定は国家間におけるいかなる領海の画定にも関係せず、またこれに影響を及ぼすものであってはならない<sup>71</sup>。北極圏における領域主張の対立を考慮して、北極圏諸国は条約により「SAR 区域の境界画定は、国家またはその主権、主権者の権利または管轄権の間の境界の策定とは無関係であり、それを損なってはならない」<sup>72</sup>と規定し、領有権紛争を抱えながらも「北極搜索救難協定」の合意に達しており、好例と考えられる。しかしそのコアは領有権紛争の解決に基づくものである。協定の締結前、ノルウェーとロシアはバレンツ海と北極海の境界画定と協力に関する条約に署名し、EZZ と大陸棚の画定に関する 40 年以上に渡る交渉を終え、紛争地域 17,500 平方キロメートルの境界の画定を行った。カナダとグリーンランド（デンマーク領）もハンス島の分割計画を出し、2022 年に分割領有することで合意し、長らく続いた係争状態を終えた。したがって、SAR 協定は領土紛争を完全に回避できている訳ではない。

### 4.5.2 基礎となるその他の条約

これらの地域国が SAR 条約の締結国として、本条約を搜索救助協力の基礎に置いているが、この条約のみでは不十分である。EU ではバルト海地域戦略が実施されるため、バルト海諸国間の搜索救助協力はより円滑となっている。対して地中海で遭難した難民はマルタに関する IMO による MSC.167 (78)の決議への反対かつ難民条約への違反により救助に支障が生ずるおそれがある。地域における関係条約または協定の締結、実施の一致は重要である。2023 年 3 月まで、南シナ海の SAR 条約の締結国は中国、ベトナム、シンガポール及びインドネシアである。また地域的な搜索救助に関する協定は欠如し法的拘束力がない。「南シナ海における関係各国の行動宣言」の中で搜索救助協力に言及しているのみであり、具体的な内容はない。法的な基礎を欠くため、この区域における救助協力は更に困難となるだろう。

### 4.5.3 SAR 協定のタイプ

これら 4 つの地域の協力は、多数の二国間 SAR 協定（バルト海、地中海）、地域的な SAR 協定（黒海、北極地域）の 2 つのタイプに分かれる。南シナ海における二国間 SAR 協定の不足<sup>73</sup>を考えると、今後の協定

---

<sup>70</sup> 「SAR 条約」第 2.1.4 項。また、合意に達した画定は国際搜索救助プランに含まれ、一方的に提出された、あるいは国内法によって画定された SAR 区域が国際的に認められない。

<sup>71</sup> 「SAR 条約」第 2.1.7 項

<sup>72</sup> 「北極搜索救難協定」第 3.2 項

<sup>73</sup> 国際又は IMO に認められる協定を指す。例えば、ベトナムとフィンランドが二国間の SAR 協定を締結して SAR 区域を画定したが、現在当該海域で SAR 区域を有する中国と合意に達していないために認められていない。

は地域的な SAR 協定が良いように思われる。地域的な SAR 協定の体制の下では、各国の搜索救助業務を統合的に指導し、効率的かつ迅速な救助活動の展開が可能である。また黒海、北極地域における地域的な SAR 協定は、他の領域における協力の合意を促進している。

#### 4.6 英国 SAR の体制（民間組織を中心とする）

多くの国において政府は搜索救助活動を実施する主体であり、人員訓練、装備の購入及び救助の実施について費用を負担する。また政府の供給する救助資源ではすべての区域をカバーできないため、民間組織が搜索救助活動に参画する必要がある。英国では王立救命艇協会、王立救命協会<sup>74</sup>等の民間組織が主となり大規模な搜索救助活動に参加しており、救助活動におけるボランティアの模範ともなっている。

##### 4.6.1 王立救命艇協会の概要

王立救命艇協会（Royal National Lifeboat Institution、以下「RNLI」という）は、英国及びアイルランド周辺の沿岸、海上において救助活動を行なう、上記二か国のボランティア組織である。この組織はウィリアム・ヒラリーにより 1824 年に国立難破船救命協会として創設され、1854 年に現在の名称となった。その司令部はドーセットのプール海岸はホールズ湾にある。救命艇のメンテナンスと修理施設、救命艇支援センター、国立訓練センター、救命艇学院も同地に設置されている。RNLI は、英国及びアイルランドに置かれた 238 の救命ポートステーションに 400 隻以上の救命ボートを配備し、24 時間体制で救助サービスが行われている。RNLI は 2021 年に合計 8,868 件の救助活動を実施し、12,903 名を救助、296 名の人命を救った<sup>75</sup>。英国における活動は会員費と一般人からの慈善的な寄付や遺産寄贈に支えられている。アイルランド政府はアイルランド海域における RNLI の活動支援のために資金を出資しているが、組織活動に対しては直接の影響力を行使していない。



図 14 RNLI 救助図

Source:

<https://www.reddit.com/media?url=https%3A%2F%2Fi.redd.it%2Fckm7h33ey6y41.jpg>

<sup>74</sup> 王立救命協会（Royal Life Saving Society UK）は、1891 年に英国で設立された溺死防止慈善団体である。1904 年以来、王室の後援を受けている。後文の「王立救命艇協会」と同じ、王室から支援をうけているが、「王立」は主に名誉として使われると思われる。

<sup>75</sup> 『RNLI OPERATIONAL STATISTICS REPORT 2021』（[https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about\\_us/22401960\\_annual\\_operations\\_statistics\\_report\\_2021\\_tc\\_v3\\_lr\\_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184](https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about_us/22401960_annual_operations_statistics_report_2021_tc_v3_lr_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184)）

RNLI はフラットな組織管理モデル<sup>76</sup>として、諮問委員会や財団の監督を受け日常の運営が管理されている。救命ボートステーションは行政区画ではなく、実際の需要により設置される。各救命ボートステーションは所属する救助本部の調整を受け、必要に応じて地元政府が協力するが救助活動には介入しない。また RNLI はボランティアの権利と責任、行動とサービス基準、コミュニケーションや協力等の各方面に対して、厳格な指導及び規範を行っている。

現在、RNLI には約 8,000 人のボランティア（救命ボートの乗組員を含む）が所属する。様々な業界からのボランティアを救助訓練により適確な救助員へと導いている。RNLI はすべてのボランティアが適切な訓練を受け活動にふさわしい基準を満たすために、実用的な技能訓練プログラム(competence-based training)を定めて実施している。このプログラムにはレベル別、役割別に 46 の教育科目が含まれている。各ボランティアは募集後 12 ヶ月の試用期間を経て、救命ボートステーション及び教育機関で救助員の職責、救急の知識、設備の使用等の科目履修とトレーニングを受け、適確性を評価される。そして試用期間の終了後、最終試験に合格した者が基本救助員として救助活動に参加できる仕組みである。救助活動の経験を積むに連れて、ボランティアはより高いレベルのトレーニングを履修し、段階的な職責を負う。この訓練プログラムは高い実用性と有効性により社会から認められ、英国政府に表彰されている。

救助活動の効果的な実施及びボランティア自身の安全を確保するため、RNLI はボランティアに最先端の救助設備と個人装備とを提供している。個人装備は、各ボランティアがその職責を満たすための装備となる。救命艇には全天候型ボート<sup>77</sup>、沿岸救命艇<sup>78</sup>とホバークラフト<sup>79</sup>の 3 種類がある。

RNLI の海上捜索救助ボランティアサービスは高く評価されており、政府及び一般社会からの栄誉を受ける程、称賛されている。英帝国メダル(British Empire Medal)は英国国王が民間または軍事サービス活動を奨励する褒賞であり、2012 年度には計 6 名の RNLI 捜索救助ボランティア及び職員が受賞した。また RNLI の内部では金、銀、銅メダル、名誉メダル等、組織活動に重要な貢献を果たしたボランティアを表彰するシステムがある。

#### 4.6.1 民間組織の役割

##### ①資金方面

国家が海上捜索救助業務を主導するため、活動資金は国家予算の影響を受ける。資金不足により人員の訓練、装備の更新及び捜索救助業務の維持が困難となり、南シナ海周辺国のみならず、少なくない国の海上捜索救助が制約される可能性がある。RNLI は独立のボランティア組織として、英国政府による財政支援ではなく、主に個人からの寄付または遺産の継承を基盤とした活動を維持している<sup>80</sup>。コロナ禍により経済的影響を受けたが、2020 年度、2019 年度に比べて 2021 年度の総収入は増加した。2021 年度の決算報告<sup>81</sup>によ

<sup>76</sup> フラットな組織管理モデルとは、管理階層を少なくする事で組織の下位層に権限が委譲され、それぞれの従業員が高い自立性を持って行動する組織形態である。

<sup>77</sup> 全天候型ボート(ALB)は、ナビゲーション、位置特定と通信装置を備え、すべての気象条件で安全に運用できる。「Shannon 型」、「Severn 型」、「Trent 型」、「Tamar 型」と「Mersey 型」が装備されている。

<sup>78</sup> 沿岸救命艇は、全天候型ボートより海岸に近い領域で運用される小型のボートであり、浅い海域や崖に近い箇所で運用が可能なボートである。「D 型」、「B 型」と「E 型」(テムズ川のみ)が装備されている。

<sup>79</sup> ホバークラフトは危険な地形を飛行し、救命艇が近づけない海岸で救助を行うことができる。

<sup>80</sup> RNLI は通常、海上捜索救助活動の独立性確保のためとして、政府に資金を求めない。この独立性を損なうことなく、RNLI は 2021 年に 50 万ポンド(2020 年: 610 万ポンド)を申請したが、そのほとんどは 2021 年の第 1 四半期のアイルランド共和国(RoI)の賃金補助制度からのものだった。

<sup>81</sup> 事業年度は 1 月 1 日から 12 月 31 日までとする。

り、年度の総収入は2億1,400万ポンド（約359億円）となった。そのうち個人による寄付は6,000万ポンドで28%、遺産相続は総額1億3,800万ポンドで64%を占めている一方、コロナ後の運営コストの増加にもかかわらず、全体的な支出は1億5,800万ポンドと予想を下回った。RNLIは現在、合計約8億ポンド（約1,342億円）の総資産<sup>82</sup>を持つ、健全な財務体質にある。南シナ海では周辺国の経済及び寄付文化との相違により、RNLIのような独立団体の設立による海上救助活動の実施は難しいが、海上捜索救助活動への社会的支援の増加及び寄付活動の展開により、政府資金への依存度を減らすことはできる。また記念品の販売、有料サービスの提供等を通じて資金の調達が可能である。迅速、効果的な捜索救助活動のためにも、資金の充実は必要である。

#### ② ボランティア

ボランティアはRNLIの活動の中心であり、スタッフ全員の95%を占める。そのうち、救助活動に直接、参加できる救命艇ボランティア（Volunteer lifeboat crew）が5,600名以上、登録している。必要な訓練を受け試験に合格したボランティアは、24時間体制で救助サービスを行うのと共に、ボランティア活動のために人件費等、RNLIの支出を抑える効果がある。南シナ海周辺国では、漁業や海運等の海洋産業従事者、企業が多い。航海知識や経験を持つ者に救助関連のコースの受講を提供し、ボランティア組織を育成する余地がある。またボートやヘリコプター等の装備の共有により、救助資源の不足の問題も緩和できる。個人、企業及び民間組織がボランティアとして救助活動に参加することは、救助当局の役割を分担できるのみならず、水中作業の安全性の向上にも寄与すると思われる。民間資源の導入により、当局は救助資源を再配分して従来の体制を強化できる。

#### ③ 水上安全教育

水上安全教育は海上救命の基本であり、海難防止の取り組みの中心でもある。例えば当局は社会団体と協力して、沿岸地域の人々に水上安全に関するコースを提供して教育資源を共有、水上安全教育を支援する。水上安全コースは溺水事故の予防と同時に、潜在的なボランティア及びその支援者を育成できる。

#### ④ 宣伝

RNLIの広報活動は非常に効果的である。近年では寄付金が運営費を上回り、ボランティアの規模も年々拡大している。当局がメディアと協力してテレビ、ラジオ、新聞広告等の各種媒体を活用すると共に、YOUTUBEやTWITTER（現在はX）等のメディアを介して音声や動画資料を公開する等、全面的な広報活動により良いイメージを醸成し、公衆の支持を得ることができる。

	SoFA	Asset purchases	Asset depreciation/ amortisation	Asset disposal	Total 2021
	£M	£M	£M	£M	£M
<b>Charitable spend</b>					
Lifeboat service	46.2	-	(2.8)	-	43.4
Lifeboats, property and equipment	83.7	25.6	(20.8)	-	88.5
Lifeboat rescue	129.9	25.6	(23.6)	-	131.9
Lifeguard rescue	19.6	1.5	(1.6)	-	19.5
International	2.1	-	-	-	2.1
Water safety, education and awareness	6.2	-	(0.1)	-	6.1
<b>Total charitable spend</b>	<b>157.8</b>	<b>27.1</b>	<b>(25.3)</b>	<b>-</b>	<b>159.6</b>
<b>Income available for charitable spend</b>					
Legacies	137.6	-	-	-	137.6
Donation	60.2	-	-	-	60.2
Trading (net)	5.9	-	0.1	-	6.0
Charitable trading	4.2	-	-	-	4.2
Investments (net)	0.8	-	-	-	0.8
Other	2.7	-	-	2.7	5.4
<b>Total Net Income</b>	<b>211.4</b>	<b>-</b>	<b>0.1</b>	<b>2.7</b>	<b>214.2</b>
Cost of generating income	(33.5)	(0.2)	1.2	-	(32.5)
<b>Net income available for charitable spend</b>	<b>177.9</b>	<b>(0.2)</b>	<b>1.3</b>	<b>2.7</b>	<b>181.7</b>
<b>Operating surplus/(deficit)</b>	<b>20.1</b>	<b>(27.3)</b>	<b>26.6</b>	<b>2.7</b>	<b>22.1</b>

図 15 RNLI 財務表  
Source: RNLI OPERATIONAL STATISTICS REPORT 2021

<sup>82</sup> Total funds include Permanent endowed funds, Expendable endowed funds, Restricted funds, Fixed asset funds, Designated funds, Free reserves, Pension reserve.

## 第5章 現状に対する提案

### 5.1 現行の搜索救助体制の考察

公海に関する条約(公海条約)<sup>83</sup>及び SOLAS 条約<sup>84</sup>では、締約国に搜索救助機関の設置及びその維持、かつ遭難者の救助のために必要な措置を求めているが、各国が実施する海上搜索救助業務の範囲は定められていないため、これらの条約に基づく限り救助活動の空白海域ができるため、グローバルな救助体制の形成は難しい。そのため SAR 条約では新たな概念の導入と関係条約により、現行の国家間で一定海域における救助を行う国際海上救助体制を備えることとなった。ただこの体制には若干の問題が残ることとなった。

①SAR 条約に基づき搜索救助を行う責任当局は特定されているが、各国の搜索救助能力の差異により各区域における救助資源の配分が均等または合理的ではなく、救助を行えない海域があるため「救助活動の空白海域」の問題は解決されていない。また救助隊の維持や救助活動の実施は高額な費用を要し、海上人命救助は無償のため予算の乏しい締約国は搜索救助の義務を果たせず、他国からの支援が必要となる。

②締約国は搜索及び救助の義務を負うと共に、救助活動を実施し調整する主体であり活動に対する管轄権を有する。しかしこの管轄権かつ救助活動を行う際の無害通航または情報探知の権利を巡り紛争が頻発し、救助活動と協力とに悪影響を及ぼす可能性がある。特に領有権紛争がある国家間において、救助活動の管轄権はその地域の管轄権でもありと考えられるため争いはより激しくなりやすい。

③SAR 区域で海域を分割することは、逆に区域内の救助活動を困難とする可能性がある。上述の紛争に巻き込まれることその他、連続した搜索活動を困難とする。遭難者が波浪または潮流の影響で最初に遭難した場所から離れる可能性があるため、搜索救助活動は特定の座標ではなく一定の範囲内で行われる。SAR 区域による海域の分割により救助活動が制限され、関係国は他国との協定を締結しなければならない。

### 5.2 SAR 体制の改革

現行 SAR 体制の下で、救助活動は国の経済、政治または対外措置により大きな影響を受けるため、諸国が主体となる国際 SAR 体制を改革し、救助活動の行動主体と管理主体とを分けることにより国家から搜索救助活動を切り離す必要がある。

#### 5.2.1 救助活動の行動主体

SAR 条約では締約国に対して、各海域における救助活動を調整する当局の明確化を求めている。何れの条約でも締約国に対して援助を与える義務を約束したが、救助活動を行う主体を国家機関と規定していない。4.6 の王立救命艇協会 (RNLI) の事例からしても、第三セクターでも近海の救助任務は担当できる。第三セクターとは、第一<sup>85</sup>または第二セクター<sup>86</sup>と異なる第三的方式により設立された法人である。法的な概念が規

---

<sup>83</sup> 「公海に関する条約」第12条

<sup>84</sup> 「SOLAS 条約」第5章第7条

<sup>85</sup> 国および地方公共団体が経営する公企業

<sup>86</sup> 私企業

定されている訳ではないが<sup>87</sup>、NPO・市民団体等の非営利団体、国や地方公共団体と民間が合同で出資・経営する企業の意味で使われている<sup>88</sup>。救助活動を行う主体が国家機関から第三セクターに変わると、財務的に大きく改善できる。第三セクターは貨物救助、サルベージ等、国家機関として従事できない有償業務からの報酬により、人命救助の費用を一定程度、賄うことができる。また国家機関ではないため、紛争区域での救助活動が容易となる可能性もある。第三セクターの特徴を簡単にまとめる。

- ・ 利益追求を目的とせず、専ら公共的事業をコストミニマムにするための手法である。
- ・ 株式会社の形態としての利点の活用により、第一セクターに係る収支改善（赤字軽減）が可能となる。
- ・ 施主（自治体）から付託された業務（公共領域）を、最も効果的・効率的に実行するための、自主性を兼ね備えたプロ集団である。

### 5.2.2 救助活動の管理主体

海上搜索救助活動は、特に紛争海域において区域または国際機関により管理されるべきである。救助活動の管理権とは締約国が救助義務を果たすためのものであるが、関係国がその名目で他の海洋権益を主張し、救助活動に影響を及ぼす場合がある。そのため国の救助活動の管理権を排除する検討も必要となる。また統合される救助管理または資源配分により区域全体の救助能力の向上、区域の海上救助活動を標準化して効率かつ円滑にすることが可能となる。

## 5.3 第三セクター化

第三セクターの方式により海上搜索救助業務を運営する構想を提案したい。宮木康夫<sup>89</sup>の『第三セクター経営の理論と実務』（ぎょうせい、1995年）に基づき、主として日本の第三セクター化について検討する。

### 5.3.1 第三セクターの概念

#### ①第三セクターの定義

第三セクター（以下、「三セク」という）は、公共部門にも民間部門にも属さない、これらと異なる構造と目的を持つ組織の総称である。広義の三セクには慈善団体、ボランティア組織、社会的企業と協同組合、民間研究機関、政府から分離された公共サービスを提供する一部の組織が含まれる。海外では広義の意味としての三セクが使われているが、日本では主として公共と民間の共同出資による企業を指す。具体的には一般社団法人、一般財団法人（公益社団法人、公益財団法人を含む）及び会社法法人（株式会社、有限会社）である。あくまでも「地方公共団体が出資している法人」に限られる。三セクは政府機関と協力して活動することが多く、政府の資金や補助を受けることもあるが、その組織は政府から独立している。

#### ②三セクの目的

三セクの企業目的は専ら「公共貢献」にあり、「利潤獲得」にはない。「公共貢献」は事業の公共性を維持しつつ、その中で可能な限り経済性を生かして実質的に収支を改善すること、即ち「利潤獲得」ではなく、

---

<sup>87</sup> 株式会社、財団法人など、それぞれの法人形態に従った制度が適用されることになる。

<sup>88</sup> 財政学（原田）『地方公営企業・第3セクターの運営』

([http://www.daishodai.ac.jp/~harada/lecture/pdf/local\\_pub/lp2007\\_13.pdf](http://www.daishodai.ac.jp/~harada/lecture/pdf/local_pub/lp2007_13.pdf))

<sup>89</sup> 1933年東京生まれ。慶應義塾大学経済学部を卒業後、1956年日本開発銀行（現日本政策投資銀行）入行。1983年4月横浜新都市交通（株）（第三セクター）常務取締役。2006年6月（株）シーズ総合政策研究所取締役、3セク経営支援センター副センター長就任。

「収支改良」を目指す。そのため、三セクの要件は事業の主導性が公共側にあること、経営に自主性をもち民営的経営を行うことである。宮木により、この考え方は一企業の中に「公共貢献」と「利潤獲得」という相互に矛盾する要素の共存を回避し、企業目的を「公共貢献」に明確に一本化させたものである。同時に、「収支改良」という形での民間活力による経済性の追求が、この企業の特徴であることも示している。

三セク方式は民間活力活用の一形態として、公共的事業の実施のうえで公共部門の制約を補い、民間部門の効率を導入する方式である。「民間活力の活用」の意味は明確ではないが、「何らかの形で公共部門に民間の力が活用される」と理解できる。具体的には「公共側の担当分野へ民間企業が参入するもの」、「公共的機関が民営化するもの」、「公共側と民間側が協力するもの」等、様々な形態がある。

### ③三セクの効用

日本では1960年代、「財政制約の事情と行政改革の必要性」、「民間部門における資金の蓄積と人材、技術の強化」、「国民のニーズの多様化」、「内需拡大の要請」の背景の下、民間活力の活用が強く求められた。この時期、政府により積極的な民間活力の活用への促進策が出、当該の活用の主要な実施形態である三セクが大幅に増加した。また1980年代後半以降、民間活力の活用の風潮に沿って、以前に比べ三セクの領域及び地域も大幅に拡大し、企業規模は幅広く活用の形態も多様化している。実際、公共性と企業性とを併せ持つ三セクは、地域における住民の暮らしを支える重要な役割を担い、地域開発や都市開発等、様々な成果を上げてきた<sup>90</sup>。例えば三セク鉄道は事業主体として旧国鉄及びJR各社から赤字ローカル線<sup>91</sup>を引き受け、地方における鉄道サービスを維持する等、地方公営企業と並ぶ、地方の施政における有効手法の一つとして定着しつつある。2017年度の日本における三セクの状況は下表の通りである。

表2 第三セクター等の規模と業務	
法人数	7,503 法人 (2017年3月31日時点)
出資総額	約7兆3,894億円 (うち地方公共団体等出資額 約4兆8,820億円) (同上)
役職員数	31万3,942人 (同上)
経常収益	約6兆2,529億円 (法人の2016年度決算)
資産総額	約26兆9,774億円 (同上)
出典:「第三セクター等の状況に関する調査」(平成29年度)	

### 5.3.2 第三セクター化の事例 (第三セクター鉄道)

#### ①第三セクター鉄道の定義

一般に三セク鉄道は以下の1と2、つまり旧国鉄及びJRから経営分離された路線を指す。狭義には三セク鉄道等協議会に加盟する鉄道事業者をいう場合もある。三セク協会は全国の地方鉄道40社で構成され、内訳は国鉄の特定地方交通線を引き継いだローカル鉄道33社、整備新幹線の開業時にJRから経営分離された並行在来線の運営鉄道7社である。

1. 「国鉄再建法」により、日本国有鉄道やJRから経営分離された赤字ローカル線(特定地方交通線)や、建設中に工事が凍結された路線(日本鉄道建設公団の旧国鉄建設線)を引き継いだもの。

<sup>90</sup> 「第三セクター等の経営健全化の推進等について(平成26年8月5日付け総務大臣通知)」により。(Source: [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000306135.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000306135.pdf))

<sup>91</sup> 正式には「特定地方交通線」と呼ばれ、「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」(国鉄再建法)に規定する地方交通線のうち、バス転換が適当とされた旅客輸送密度4,000名未満で、かつ貨物輸送密度が4,000トン未満の日本国有鉄道(国鉄)の鉄道路線のこと。

- 2.整備新幹線の開業に伴い、JR から分離された並行在来線を引き受けるために設立されたもの。
- 3.赤字の私鉄路線を引き受けるために設立されたもの。
- 4.臨海工業地帯の貨物鉄道を運営する目的で、旧国鉄（国鉄分割民営化後は日本貨物鉄道（JR 貨物）が株式を継承）や沿線自治体と荷主企業の共同出資で設立された臨海鉄道。
- 5.上記 1 とは別個の新規鉄道路線（多くは大都市圏周辺の開発に伴う新交通システム、モノレール等も含む）を建設・運営するために設立されたもの。

## ②特定地方交通線の転換

「国鉄再建法」は、1980 年から 85 年の期間における日本国有鉄道の経営改善の促進のため、国鉄に「経営改善計画」の策定を命じ、運輸大臣にその実施状況の報告を行う目的により制定された。赤字ローカル線対策については、まず、全路線から幹線指定された営業線を除いたもののうち、運営の改善のために適切な措置を講じたとしても尚、収支の均衡確保が困難であると判断されたものを「地方交通線」とし、これらの線区に割増運賃の導入が必要とされた<sup>92</sup>。この地方交通線のうちバス転換が適当とされた旅客輸送密度<sup>93</sup>4,000 名未満のものが「特定地方交通線」とされた 83 線、3,157km であり、旧国鉄から切り離され新設立された三セク鉄道又はバス路線へと転換された。83 線の特定地方交通線は、ピーク時の輸送密度や代替交通機関の状況、線区の状況（盲腸線か否か、路線長、平均乗車距離）等により 3 グループに分類された。三段階の廃止計画<sup>94</sup>に従い順次、旧国鉄が運輸省（当時）に申請し承認を受け、地元との交渉に入った結果、転換予定の線の内、鉄道として存続したのが 38 線（1,310.7km）、バス転換が 45 線（1,846.5km）であった。鉄道として存続した内の 2 路線は既存の私鉄に運営が移行された<sup>95</sup>。三セク鉄道は 31 社である。

一方、国鉄再建法の制定が進められていた時期、旧国鉄とは別組織の鉄道建設公団が鉄道新線の建設を続けていたが、特定地方交通線の議論が進められる中でのローカル新線の建設という矛盾の回避のため 1980 年 4 月、運輸省は建設線の一部を除いて建設凍結とした。凍結路線は完成後の受け皿が決まれば建設を再開する道が残された。これらの線区は北越急行、智頭急行等のような新たに三セク鉄道会社が設立されたケース、または既存の三セク鉄道に運営が移行されたケース（鷹角線・秋田内陸縦貫鉄道など）がある。

## ③転換の措置

1968 年に国鉄諮問委員会が「使命を終えた」ローカル線を選定しその廃止を促した、いわゆる「赤字 83 線」の取り組みが頓挫した反省を受け、以下の措置による転換の推進が図られた。

- ・路線の存続・廃止は区間ではなく線区全体で判定・実施された（赤字 83 線の取り組み時は一部区間が廃止対象となった路線もあった）。
- ・営業キロ 1km あたり 3,000 万円を上限とする転換交付金<sup>96</sup>を地元市町村に交付する。
- ・転換後 5 年間は事業者に対して赤字補填する。
- ・特定地方交通線対策協議会の開始日から 2 年以内に協議が調わない場合、国鉄は対象路線の廃止とバス転換を行うことができる（国鉄再建法第 10 条第 3 項、第 4 項のいわゆる「見切り発車」条項）。

## ④第三セクター鉄道の経営努力

<sup>92</sup> 「国鉄再建法」第 8 条及び第 13 条

<sup>93</sup> 旅客営業キロ 1km あたりの 1 日平均旅客輸送人員のこと。

<sup>94</sup> 第一次：1981 年廃止承認 40 線（729.1km）、第二次：1984 年廃止承認 31 線（2,089.2km）、第三次：1986 年廃止承認 12 線（338.9 km）。

<sup>95</sup> 大畑線・下北交通、黒石線・弘南鉄道

<sup>96</sup> 転換交付金は、転換に要する初期投資（新規の鉄道車両・バス車両購入、駅・バス停留所の整備、定期運賃差額補償等）や赤字補填のための経営安定基金の積立などに充てられた。

三セク鉄道各社の経営状況は経年的に悪化の一途を辿っているが、各社とも手をこまねている訳ではなく、様々な経営努力が払われてきた。鉄道利用の利便性の向上策として駅の新設、列車本数の増加、車両の改善（スピードアップ、アコモデーションの改善）、運行時間の拡大（始発の繰上げ、終発の繰下げ）、他路線への直通運転、他の交通機関との接続ダイヤの設定、乗継案内の充実、駅舎や駅前広場の改良、パークアンドライド用駐車場の設置等が行われた。また地域との連携強化のために各種イベントの開催、企画商品の販売、駅舎へのコミュニティ施設の誘致、各種ボランティア活動（例：駅管理）の奨励、沿線市町村との協力、利用促進会議の開催等を図ってきた<sup>97</sup>。他に旅行業等の関連事業に積極的に取り組むケースもある。公営企業の場合、駅構内の売店、車両内外の広告事業しか展開できないが、三セクには基本的に制限がない。

また事業展開の他、三セクは民間企業の経営手法を取り入れるため、民営の効率性を活かして支出を抑えて収支を改善できる。公営企業が採用職種の限定を受けるのに対して、三セクでは臨時、アルバイト、契約社員等と様々な雇用が可能であり、社員、職員、臨時等と労働者管理が多様である。

経営努力の例として岩手県の IGR いわて銀河鉄道について概説する。IGR いわて銀河鉄道は東北新幹線盛岡、八戸間の開業に伴い、並行在来線として JR 東日本より経営分離されることとなった東北本線の盛岡、八戸間の内、日時駅構内南方の県境上にある会社分界点より岩手県側の路線を運営している。同社は鉄道事業に基づき旅行センター「銀河鉄道観光」、通院総合サービス「IGR 地域医療ライン」<sup>98</sup>の運営の他、鉄道事業以外の不動産業、クリーンサービス、飲食業等にも事業を拡大し、安定的な収入の確保とコスト削減に向けた取り組みを進めている。これにより輸送密度が平成 12 年度の 3,417 名から 2,694 名へ、20%以上減少したが、会社全体としては令和元年まで黒字を維持していた。

### ⑤第三セクター鉄道の経営現状

コロナ流行前の令和元年、三セク鉄道協会に加盟する鉄道会社の輸送人員は 95,068 千名と、40 社の内、7 社が黒字となった。しかし三セク鉄道会社の大半は不動産、旅行、広告、物販といった関連事業の基盤が脆弱な地域での営業を強いられ、鉄道収入が主要な収入となっているため、地方の人口減が輸送人員にも影響を与え、三セク鉄道全体の収入は悪化している（図 1 より）。人口減に伴う地方財政により自治体による三セク鉄道の支援は困難となり、三セク協会の設立以来、経営困難または自然災害による鉄道存続の困難化により高千穂鉄道、北海道ちほく高原鉄道、神岡鉄道、三木鉄道が廃止に至った。

新型コロナウイルスの影響も各社の経営に試練を与えている。令和 3 年度の輸送人員は 74,512 千名と前年度に比べ 5,270 千名の増となるも、40 社の内、39 社が赤字、1 社が黒字、経常損失として 126 億 3,971 万円が計上された。緊急事態宣言の発出と解除、まん延防止等重点措置の発出解除と、1 年を通じ輸送実績・経営成績に大きな影響を与えたが、徐々に回復傾向を見ている。定期券利用者については、感染収束により通勤・通学の需要が回復している。上期の定期外利用者は不要不急の外出自粛、観光列車・企画列車の運休、イベント中止で大幅に減少したが、10 月以降は臨時列車・各地のイベント等が徐々に開催されている。

<sup>97</sup> 青木真美、「第三セクター鉄道の現状と問題点 その 1」

([https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_action\\_common\\_download&item\\_id=15051&item\\_no=1&attribute\\_id=28&file\\_no=1](https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=15051&item_no=1&attribute_id=28&file_no=1))

<sup>98</sup> 総合通院サービスである。1. 朝、盛岡へ向かう上り列車 2 本を「対象列車」に設定してアテンダントが乗車、2. 2 両編成の後ろ 1 両を全車「優先席」化、3. 各駅に専用無料駐車場を開設、4. 割引の「安心通院きっぷ」販売、5. 盛岡駅から格安の乗合タクシー運行、というサービスを組み合わせている。

### 5.3.3 第三セクター方式の考察（第三セクター鉄道の経営）

三セク鉄道の多くは赤字であり、自治体の補助を受けて事業を維持しているが、経営努力は続けられている。地方自治体と民間との協力により、旧国鉄廃線を引き継ぎ鉄道サービスが継続できている。三セク鉄道経営の要件は、事業の主導性が公共側にあること、三セクは民営的経営を行うことである。特に民間企業の

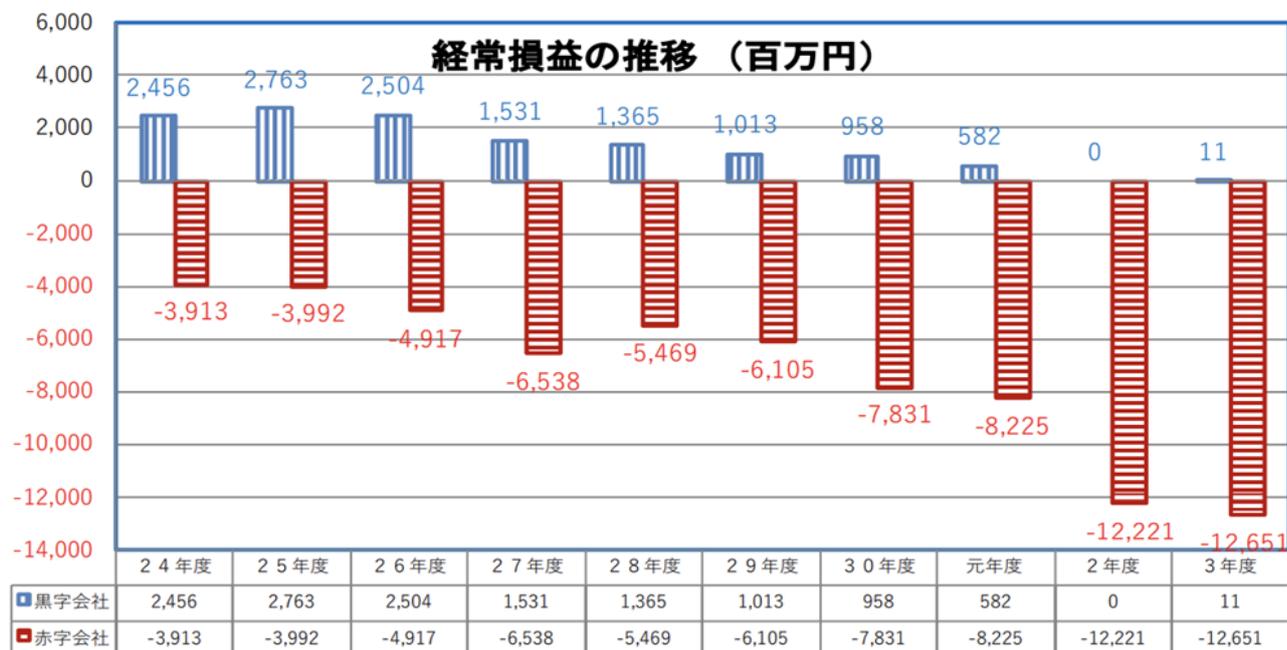


図 16 経常損益の推移（H24～R3年）  
出典：第三セクター鉄道等協議会「令和3年度 第三セクター鉄道の輸送実績・経営成績について」

経営手法の運用は、民間活力活用のコアである。経営の領域及び管理手法には多様性が見られる。

三セクは民間企業の管理方式や技術を用いより効率的に運営することにより、質の高いサービスが可能となる。行政サイドは三セク方式を通じて、より政策形成に注力することができる。また旧国鉄時代、政治の影響によるローカル線の敷設を反省材料として、三セク方式は鉄道を政治的な影響から分離することも可能となる。必要があれば三セク企業に資金他の助成により公益を確保できる。行政以外の慈善団体や民間企業による協力・援助も容易になるとと思われる。

一方で、収益性のある鉄道事業とは異なり、英国などの事例に見る海上捜索救助業務における民間の活用は無償のボランティア活動である。三セク方式による海上救助の運営では、他の事業を導入しても収支の均衡を図ることが難しく、政府行政から継続的な資金投入が必要とあるが、経営手法の変革の点よりすれば三セクは参考となり得ると考える。

## 5.4 南シナ海における SAR 区域の統合

### 5.4.1 GMDSS への考察

1997年2月1日に導入された GMDSS（世界的な海上遭難・安全システム、Global Maritime Distress and Safety System）は、条約船舶<sup>99</sup>が遭難した場合、迅速かつ効率的に陸上の救助調整本部・支部又は遭難船舶の付近にある他の条約船舶に通報するために複数の通信手段を提供している。その無線設備はあらゆる海域において、船舶から陸上、陸上から船舶、船舶から船舶への三方向に遭難警報を通報できる、また遭難船舶

<sup>99</sup> SOLAS 条約により GMDSS を装備しなければならない船舶は、国際航海に従事する総トン数 300 トン以上の貨物船及びすべての旅客船（漁労のみに従事する漁船を除く）。

の 100 海里以内に他の船舶がない場合、衛星通信や HF 通信により陸上の救助調整本部に通報され、救助が行われるように設計されている。船舶から陸上への遭難警報は、Inmarsat<sup>100</sup>船舶局又は衛星 EPIRB から発射され、衛星を中継して海岸地球局(Inmarsat の場合)又は地域利用施設(LUT、衛星 EPIRB の場合)を経由、また MF 帯、HF 帯、VHF 帯の無線設備による DSC<sup>101</sup>、無線電話や NBDP<sup>102</sup>を用いて海岸局を経由して救助調整本部へと通報される。

船舶から陸上への遭難警報の特徴に指定性がある。遭難警報の送信は通常、手動で行われ、船員の設定により指定された救助機関に送られる。アドレス設定のない場合、又は設備により自動的に送信された場合、

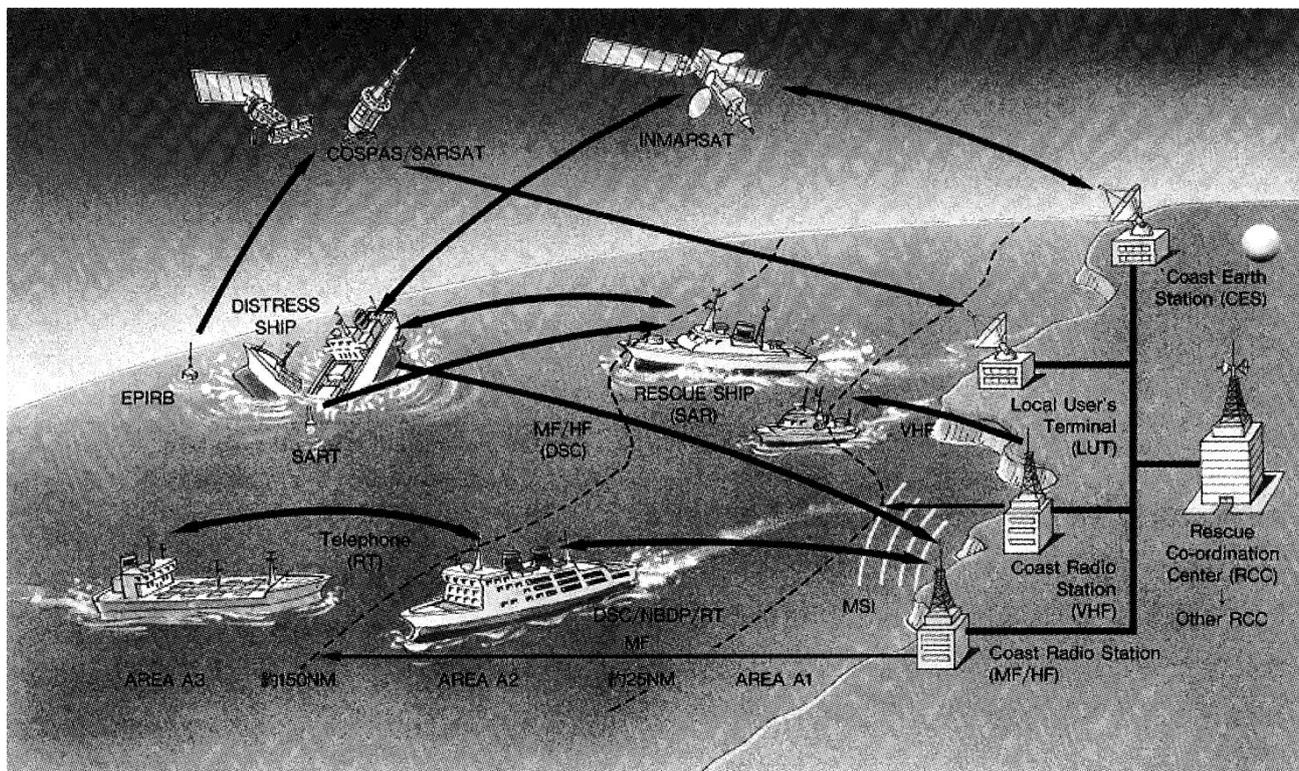


図 17 GMDSS の基本概念図  
 出典：小林英一、黒森正一『GMDSS 全世界的な海上遭難・安全システム』  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jime2001/42/5/42\\_5\\_858/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jime2001/42/5/42_5_858/_pdf)

遭難警報は遭難船舶の遭難地点により、当該海域における搜索救助活動の責任を負う救助調整本部へ自動的に送られる。衛星 EPIRB では、手動または自動で発信された 406 MHz の遭難警報は COSPAS-SARSAT 衛星<sup>103</sup>により、陸上の受信局 (LUT: Local User Terminal) に送られる。LUT により解析された遭難警報は、業務管理センター (MCC) へと送られ更に処理される。遭難が当該 MCC の搜索救助業務管理区域内で発生

<sup>100</sup> 国際海事衛星 (International Maritime Satellite) による通信サービスである。船舶、航空、救急・警察、軍・防衛、政府機関等で幅広く利用されている。

<sup>101</sup> 「DSC」とは、デジタル選択呼出装置(Digital Selective Calling)をいう。国際 VHF 無線装置に自動化されたデジタル通信方式の DSC 機能を付加したものであり、船舶からの遭難警報・緊急・安全通信及び一般呼出通信に対応することができる。また MF 帯及び HF 帯の電波を使用する同様の装置として、MF/HF デジタル選択呼出(DSC)装置がある。(日本船舶電装協会『用語と解説』(Source: <https://www.ship-densou.or.jp/yogo/yogo-e-d.html>))

<sup>102</sup> 「NBDP」とは狭帯域直接印刷電信をいう。モールス電信の不便さを解消するための一方式として開発された海上通信システムであり、船舶局と海岸局または船舶局間において MF/HF 帯の送受信機と接続して、遭難・安全及び一般(テレックス)通信を行うものである。(出典同上)

<sup>103</sup> アメリカの SARSAT 衛星とロシア (当時はソ連) の COSPAS 衛星による衛星システムであり、GMDSS 中でも中心的な通信手段として 1979 年から運用が開始された。

したと判断された場合、遭難警報は救助活動を調整する救助調整本部に配信される<sup>104</sup>。GMDSS システムを通じて、遭難警報は唯一の救助調整本部に受信されることとなる。

SAR 区域という概念を導入する意義は、各国の海上救助範囲を画定して海難救助の空白海域を解消することである。救助責任の確定により遭難警報は唯一の指定された救助調整本部へ送信されるはずであるが、実際の救助活動にマイナスの影響を及ぼす可能性がある。情報共有の欠如により SAR 区域境界線付近の救助活動、又は二国間の救助協力の効率を下げる可能性である。そのため通常、各国は SAR 協定の中で情報共有に関する具体的な規定を定めている。一般に規定される海域で事故が発生したら、遭難警報を受けた一国の救助調整本部は自動でその遭難警報を相手本部に転送して海難情報を共有する。

しかし、南シナ海周辺諸国では常時の遭難情報共有メカニズムが構築されておらず、救助調整本部の判断により緊急時のみ情報共有及び救助協力を行う。また現在の南シナ海における SAR 区域の画定により、遭難地点がベトナムやフィリピン等の沿岸国に近くても、遭難警報は広い SAR 区域を有するシンガポールや中国の救助調整本部に送られる場合がある。救助効率の向上のため SAR 区域の画定を調整する必要がある。SAR 区域の統合により、想定国際救助管理組織は GMDSS 情報を集中して管理できるようになるだろう。

#### 5.4.2 SAR 区域の統合

第 4 章で紹介した各地域における救助協力を参考として、領有権紛争の解決かつ SAR 区域の画定は救助協力協定の合意に達する前提となるが、南シナ海周辺国にとっては難しいと考える。SAR 条約により、SAR 区域の画定は国家間における如何なる境界領海の画定にも関係せず、またこれに影響を及ぼしてはならない。つまり国家主権または管轄権の策定とは無関係である。しかし現実として、自国の SAR 区域における救助活動を調整できることにより、当該国は搜索救助活動に対する管理権を有すると考えられる。救助活動の調整権を当該海域の管轄権に延伸し海洋における権利主張の前提とする。そのため協定のコアである SAR 区域の再画定は、領有権の主張に基づいても実効支配に基づいても実施できない。領有権紛争を解決しなければ SAR 協定を締結できないのである。現在、南シナ海諸国の権利主張の激化に連れ、より困難となろう。

一方で、国の救助活動の調整権を解消し、国際救助管理組織が南シナ海における救助活動を調整・管理することにより、各国は SAR 協定の合意に達する可能性がある。搜索救助活動を政治から切り離し各国は搜索救助の義務を果たすことができる。よって SAR 区域は統合されるべきであり、想定される国際救助管理組織の有する調整権の根拠となる。

#### 5.5 救助船通航問題の解決

国連海洋法条約第 57 条により、すべての国は沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、EZZ において、第 87 条<sup>105</sup>に定める航行及び上空飛行の自由を享有する。沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払うことを

---

<sup>104</sup> 当該 MCC の管理区域以外で発生した場合、遭難警報は節点 MCC (Nodal MCC) その区域を管理している MCC に転送される。

<sup>105</sup> 第八十七条 公海の自由

1 公海は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、すべての国に開放される。公海の自由は、この条約及び国際法の他の規則に定める条件に従って行使される。この公海の自由には、沿岸国及び内陸国のいずれについても、特に次のものが含まれる。

a)航行の自由 b)上空飛行の自由 c)海底電線及び海底パイプラインを敷設する自由。ただし、第六部の規定の適用が妨げられるものではない。d)国際法によって認められる人工島その他の施設を建設する自由。ただし、第六部の規定の適用

条件とするが、この制限が救助船の航行に支障をきたすものではないため、EZZ 及び公海における救助船舶の活動は自由であると考えられる。対して領海に関わる国際法規則は簡単ではない。特に南シナ海における複雑な領有権紛争を考慮すれば、一国の救助船舶は救助活動を行うために他国が領有権を有する海域、またはその権限を有するとみなされる海域に進入・通過する可能性があり通航許可問題が避けられず、救助船舶の通航には特別な制度が必要であると思われる。

### 5.5.1 法律規定

#### ①SAR 条約

SAR 条約第三章により、締約国の当局は、海難の位置の搜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもって他の締約国の領海、領土または領空へ自国の救助隊を立ち入らせる (ENTER INTO OR OVER) ことを希望するときは、当該他の締約国との間で別段の合意のある場合を除き、予定する任務の詳細及び必要性を示して、当該他の締約国の救助調整本部または当該他の締約国が指定した他の当局にその旨の要請を行わなければならない。原則として、その要請を受けた締約国はその要請を認めるものとする。また要請を受けたことを直ちに確認すること、立入りを認めた救助隊による予定の任務の遂行に当たって条件を付す場合には、できる限り速やかにその条件を示さなければならない。つまり救助船の自由通航は容易には認められないと言及できる。自由航行には関係国の許可が必要であるが、SAR 条約ではその要請の許可または拒否に関する規定はなく、完全に当局の裁量に任されるため不許可の場合もあり、上記条文の施行を困難にする。

#### ②国連海洋法条約

国連海洋法条約では救助船舶を直接、規制していないが、その問題点は沿岸国領海にある救助船舶に対する無害通航権の適用である。無害の認定の考え方は船舶種類説または行為基準説によって異なる。船舶種類説では軍艦がこの権利を享受できるか否かに焦点が当てられている。救助船は必ずしも軍艦ではないが、軍艦が搜索救難活動を行う場合もある。行為基準説には搜索救助活動は無害航行の定義に反する可能性がある。遭難に対して必要とされる援助を与えることは「通航」に含まれるが、「無害通航」ではない。例えばヘリコプターの離着陸、遭難情報の探測等の救助活動は、国連海洋法条約第 19 条に列挙される無害ではない活動とみなされる。ギリシャとトルコの間での領有権紛争の争点の一つは、紛争海域で重複する SAR 区域を伴う探測に関する権利である。「無害」は沿岸国の主観的な判断であり、より詳しい定義が求められる。

#### ③沿岸国の国内法

救助船舶に特権は認められず、領海に入る際に沿岸国の国内法に従わなければならないことは条約に要求されている。しかし各国国内法の相違または国際法との相違は、救助船舶の活動に異なる影響をもたらす可能性があり、特別な注意を払う必要がある。例えば軍艦及び公務船舶の通航に対して、その無害通航権を認める国、事前の通告または事前の許可を求める国がある。

### 5.5.2 救助船の特航許可

領海に対する沿岸国の安全に対する配慮により、他国の公務船舶又は軍艦の立ち入りは、搜索救助の目的であっても常に敏感な問題に発展しかねない。「米中 SAR 協定」では、米国の救助船舶による中国領海への進入を禁止すると定めた。しかし人道的見地からは救助船舶の立ち入りは許可されるべきである。「The

---

が妨げられるものではない e)第二節に定める条件に従って漁獲を行う自由 f)科学的調査を行う自由。ただし、第六部及び第十三部の規定の適用が妨げられるものではない。

2 1 に規定する自由は、すべての国により、公海の自由を行使する他の国の利益及び深海底における活動に関するこの条約に基づく権利に妥当な考慮を払って行使されなければならない。

women on Wave」事件において、裁判所は国連海洋法条約の無害通航制度と欧州人権条約の規定を結合して、船舶の無害通航権の行使の合法性を判断し、欧州人権法条約中の人権保護に関する規定に違反する通航の方式または目的は禁止されると認定し、原告（WoW 側）勝訴とする判決を下した。

南シナ海における領有権紛争に対しては船籍、船種を問わず、救助船舶のための通航制度を導入し、画定された紛争海域に立ち入る特許を与えるのが妥当と考える。通常の警備のための巡視船に比べてこれらの救助船は武器を搭載していないため、紛争海域での救助活動が受け入れられやすい。南シナ海に協力体制及び情報共有がないことを考えると、通航が常時、許可されることにより遭難警報を受信した救助船舶が直ちに赴ける。必要に応じ救助に参加する他の船舶に臨時の航行許可を与え、捜索救助が終了するまで関係海域での航行を認める。救助船舶のための通航制度を通じ、救助活動がより効率的かつ迅速となる。

### 5.5.3 緊急捜索段階の導入

前項では、救助船舶の通航問題に対して紛争海域における特別通航許可の導入に関して検討した。一方、SAR 条約は全体として緊急時の手順を規定しているが、実践的な規定ぶりは完全とはいえ、緊急時の効果にも不安が残る。緊急時の捜索救助活動に関する具体的なルールの整備は必須である。この課題には緊急捜索段階の構造、適用範囲及びその範囲における捜索救助に関する行動規則、特に通航規則が含まれる。

SAR 条約では緊急状態を不確実、警戒及び遭難<sup>106</sup>の3段階に分け、救助本部が各段階の判断基準に基づき適切な作業手順を確定し、条約の要求事項を取り込む必要がある。救助本部には情報共有、事故に対する緊急対策が要求されるが、特に条約には行方不明者を対象とした救助本部との調整に関わる規則がない。緊急事態の段階の確定後、救助に赴く際に関係救助本部の行動を規定するに必要な段階を設置すると考えられる。学者の示す緊急捜索段階とは、海難事故の発生時、割り当てられた捜索救助任務の命令を受けた後、関係船舶をその海域に出動させて捜索救助任務を遂行する段階と定義される<sup>107</sup>。緊急捜索活動は船舶が関係海域に赴くこと（その間、他国の領海を通過する場合もある）、関係海域に入り捜索救助区域を確定して行う捜索活動の2つの活動で構成される。緊急捜索段階と長期捜索段階の違いは応急性である。長期捜索段階は緊急捜索が失敗した際に移行する段階である。捜索救助活動が複数の国や地域を越えた協力を伴う場合、緊急捜索が終了し捜索範囲が確定した後、国家間協議に基づき長期捜索段階に移行して捜索を継続する。

緊急捜索段階を明確にした上で、関連する法令又は協定により緊急捜索活動の内容を規制すべきである。緊急捜索段階における2つのプロセス（現場への移動と捜索救助の展開）に基づき、異なる法令により規制するのが妥当である。人道主義及び海上捜索救助活動の緊急性から見ると、沿岸国の領海の安全を脅かさないことを前提として、捜索救助船舶の領海への立ち入りに際して規制を緩和する必要がある。具体的には以下のようなケースが考えられる。

①救助船舶の旗国と沿岸国との間で SAR 協定が締結されており、沿岸国の領海が両国の SAR 区域の範囲に属する場合、救助船舶が人命救助を目的に相手国の領海において通航または捜索救助活動を実施することは、SAR 協定の規定に基づいて行われるべきである。沿岸国は当該船舶の正常な通航及び捜索救助活動に不当な干渉を与えてはならない。

<sup>106</sup> 1.不確実の段階：行方不明者がいる、または人や船が予定通りに到着しない場合。2.警戒の段階：不確実の階後、人や船に連絡できない、または船舶の運航効率が低下しているが、遭難の程度ではないことを示す情報を受信した場合。3.遭難の段階：直接遭難信号を受けた、または警戒の階後、人や船に連絡できなく、人や船が遭難した可能性がある、または船舶の運航効率が低下して遭難の程度達した情報を受信した場合。

<sup>107</sup> Wangchong, Research on the International Law Issues of the Maritime Search and Rescue, p134.

②救助船舶の旗国と沿岸国との間で SAR 協定が締結されているが、領海が責任範囲に含まれない場合、人命救助を目的とする相手国の領海への必要な通航は、国連海洋法条約第 19 条 (1)「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる」と認められ、通航権が認められなければならない。

③救助船舶の旗国と沿岸国との間に SAR 協定がない場合、救助船舶の他国領海への通航は国連海洋法条約第 19 条 (2) とその関連規定に従わなければならない。救助船舶の無害通航権は肯定されても沿岸国の許可がなければ、特にその領海に通過する際に搜索のための航空機の発着、領海を探查するためのハイテク機器の使用ができない等、搜索と無関係な活動への従事できないこととなる。

上記の②と③において、救助船舶が沿岸国領海における搜索救助活動のために立ち入る際には、沿岸国の許可を得たうえ当該国の要求に従って搜索救助活動を行う必要がある。②の救助船舶は沿岸国領海を通過して救助に赴かなければならない場合、その領海においても搜索活動ができ付随する航行は無害と認められる。

この三つの規則は SAR 区域を有する国の搜索救助活動への調整権と、国連海洋法条約の無害通航権を総合的に考慮したものであり、救助船舶に関わる通航制度の曖昧さが解消されている。緊急搜索段階の導入は通航制度だけでなく、他国の救助船舶への支援他、新たに出る法的要請の前提となり得る。

また前項で構想した特別通航許可は、許可対象船舶の紛争海域における活動を無制限とするが、関係諸国による許可の他、相互の救助船舶に許可を与えるのは難しいかもしれない。対して緊急搜索段階における各規定は SAR 協定の締結状況も船種も問わず、少なくともすべての船舶に最低限の航行権を与え得る。この考え方と規則とが導入されれば、南シナ海周辺国は紛争海域を通過し、領海又は実効支配する海域における海難救助へと向かい緊急搜索を行う法的な根拠を導ける。

## 5.6 航空救助の導入

### 5.6.1 航空救助のメリット

①救助船舶に比べて救助用ヘリコプターの速度は速く、迅速に事故海域へ出動できる。海上保安庁の装備する大型巡視船<sup>108</sup>は約 25 ノット、高速船<sup>109</sup>でも約 40 ノットの速力であるのに対し、ヘリコプター<sup>110</sup>は 150 ノット以上である。救助隊の到着が早いほど、遭難者救助の可能性は高まる。

②航空救助は環境に影響されにくい。海上における船舶、特に小型船舶の航行は気象海象条件の影響を受けやすい。知床事故を例として第一管区海上保安本部は、緊急通報を受けた後、直ちに巡視船発動の指示を行ったが、荒天のため到着までに長時間を要した。また荒天の場合には救助船舶が事故海域に到着しても、遭難船舶や遭難者に近づくことが困難な場合もある。対して空中からの救助は実現可能性がより高い。

③航空機は目標の搜索にも秀出している。風潮流のために遭難者が遭難現場より移動して行方不明になる可能性が少なくない他、遭難船が遭難信号を出さない場合もあり得る。対して飛行機は短時間で広範囲の海域搜索が可能なおうえ、海上における救助船舶の活動を補完、指導することができる。

### 5.6.2 南シナ海における航行救助の運用予想

中国（香港を含む）は、南シナ海で北緯 10 度以北、ベトナム領海以東、フィリピン領海以西の海域を搜索救助区域とし、九段線以内の海域で救助活動を行う。しかしこの海域が救助の空白ともなり得る。中国最

<sup>108</sup> 参考対象：みやこ型、ひだ型、くにながみ型

<sup>109</sup> 参考対象：つるぎ型巡視船

<sup>110</sup> 参考対象：シコルスキー S-76。S-76 型は、アメリカのシコルスキー・エアクラフト社が開発した中型汎用ヘリコプターとして、その派生型が消防防災航空隊、海上保安庁に運用されている。

南端の救助基地は三亜にあり、ここに配備されたヘリコプターは航続距離が限定的であり、捜索救助区域のカバーは難しい。またこの海域を管轄する南海救助局は5機のヘリコプターしか装備せず、遠洋海域の救助活動に派遣されれば沿岸の捜索救助業務に影響を及ぼすおそれがある。中国は救助業務の提供のため、南シナ海において救助船舶をパトロールさせているが、その数量及び速力に制限され迅速な救助需要に対応することは困難といえ、当該海域における救助体制の強化が望まれる。

現在、中国は南シナ海の軍事化を目論み、岩礁の埋め立てや軍事基地の建設等を進めている。これらは国際社会の批判を受け南シナ海紛争を惹起したが、反面、救助体制の整備に繋がる可能性もある。一部の人工島の拠点化により、捜索救助業務を行う範囲を大幅に広げることができるのである。

捜索救助に関して南シナ海の地理及び航路を考慮すればウディー島、ファイアリー・クロス礁が理想的な候補地である。この2島の距離は約800キロと、中国で装備された救助用ヘリコプター、S76型とEC225型の最大航程にほぼ匹敵する。ヘリコプターは専用船又は途中の島（ヘリコプター用離着陸場がある）に着陸し燃料を補給すれば、その行動範囲により南シナ海の主要航路をカバーして捜索救助活動を行うことができる。2島にはそれぞれ2,400mと3,000mの滑走路があり固定翼機の利用ができる。状況によっては固定翼機による遭難者の陸地への輸送も可能である。領有権問題をめぐる紛争に終わりは見えないが、安全な航海環境の確保のために新設または既存の施設を活用して救助の空白海域を解消することも一考である。



図 18 中国による南沙諸島の占拠状況

出典：防衛省「南シナ海情勢」

[https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch\\_d-act\\_b.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_b.pdf)

## 5.7 海上捜索救助基金の設立

海上捜索救助の発展が制限を受ける要因の一つが資金の問題である。捜索救助隊員の人件費、航空機、船舶を含む各種設備、機器の運用コストを考えると多大の費用を要する。2022年の知床観光船沈没事故において救助の遅れを指摘された日本の海上保安庁は、道東での救助体制の増強を決定した。「航空救助の空白地帯」の解消のため、4月よりヘリ救助を専門とする「機動救難士」を釧路航空基地に新たに9人配置し、ヘリも年度中に3機に増やす見通しである。中型ヘリの購入及び救助装備の費用だけでも、令和4年と5年の予算に計10.8億円を請求した<sup>111</sup>。迅速かつ効率的な救助活動のためには必要な資金確保は避けられない。

<sup>111</sup>・機動救難士配備に伴う資器材の整備等0.01億円（前年度0億円）【4年度補正を加え0.6億円】。

・釧路航空基地格納庫整備（再掲）0.7億円（前年度0億円）。

安定的かつ継続的な資金提供により、海上捜索救助協力の効果は向上すると考えられる。一方で、南シナ海周辺国の経済水準から見ると、ほとんどの国に同様の資金的余裕はない。したがって当該海域における海上捜索救助協力は法令、技術の分野のみならず、財政上の協力体制の確立、各国の出資による救助基金の設立等の検討が重要となる。

一般的に基金とは「①一定の目的のために、積立てまたは準備しておく資金。②特定事業の経済的基礎をなす財産。財団法人を設立する寄付財産の類。③特定事業の活動・運転に供する資金。株式会社の資本金の類。」<sup>112</sup>とされているが、狭義には「独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭」<sup>113</sup>と定義される。基金は補助金等を支出する年度の予算に計上されることより新規に造成される、あるいは既存の基金への積み増しが行われる。当該予算の国会による議決を受けて事業実施主体への支出が行われることとなり、基金の構築又は積み増しに当たっては、財政法令上の規定は必要ない。ただし地方公共団体のように、基金構築のための補助金を受ける側に条例等の根拠が必要な場合がある。

基金事業の最初の取り組みは社会保障を目的とした。日本では明治初期の備荒儲蓄法により基金が始まった。毎年国からの補助金と地方が徴収する税を財源に積立て、災害被災者に対する生活必需品の支給又は罹災により納税困難となった者に対する税額の補助・貸与を行う仕組みが形成された。これは保険の一形態とも言えよう。これに類似した仕組みは現行の基金制度においても見ることができる。備荒儲蓄法は施行期間を20年間とした、明治33年12月末までの時限立法と予定されていたが、明治24年度以降、大規模な風水害が相次いで発生し中央備荒儲蓄金の支出が余儀なくされたため、明治32年に罹災救助基金法に置き換えられた。罹災救助基金法も当初は施行期間を20年とする時限立法であったが、数次にわたる改正を経て延長、昭和22年の災害救助法の施行までの間、罹災救助基金により災害被災者の支援が行われた。

基金はその事業により弾力的な支出、効率的な資産管理も可能と考えられる。罹災救助基金法の特徴は地方公共団体がそれぞれに基金を積むことができ、機動的な支出が認められたことにある。したがって公的機関の予算申請制度に比べ基金も国から拠出されるが、その管理・運用は比較的自由である。このメリットにより、多くの事業において基金化が進められている。

「南シナ海における関係各国の行動宣言」において締約国は紛争が完全かつ永久に解決されない場合においても、五つの領域<sup>114</sup>における捜索救助を含む協力合意に達した。この合意に基づき、中国とASEANとの間で過去、投資基金<sup>115</sup>を設けた実績により、南シナ海における捜索救助協力のための特別基金の設立は可能である。国が海上救助義務を有することを考慮すれば、資金源は締約国による補助金を主体とするべきである。同時に海運企業や民間組織等より慈善寄付を受け付け、併せて基金を充実させる。また年金積立金の管理・運用手法を参考とし、他の資産への投資による利益を本事業に加えることも可能だろう。救助基金により救助活動の費用、関係設備の整備を経済的に支援し捜索救助能力を向上させることその他、協力メカニズムの構築が可能となると思われる。

---

・中型ヘリコプター1機（5年度就役）（再掲）2.9億円（前年度0億円）【4年度補正を加え9.4億円】

出典：『令和5年度海上保安庁関係予算概要』

<sup>112</sup> 新村出編『広辞苑』（岩波書店、昭和30年）

<sup>113</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会「資料3：基金等関係資料」（財務省主計局）

<sup>114</sup> 海洋環境保護、海洋科学研究、海上航行及び交通安全、捜索及び救助、国際的な組織犯罪の防止

<sup>115</sup> 海洋事業に関する研究基金

## 5.8 人道に基づく救助国との協力

搜索救助活動に参加する国は SAR 協定の締約国だけでなく、人道主義に基づいて救助活動に加わる国もある。SAR 協定の締結を通じて搜索救助協力体制を形成する構想からすれば、南シナ海周辺諸国は協定の締約国でもある。しかし締約国の救助資源の現状を見れば、MH370 のような大規模海難・空難事故が発生した場合、締約国の救助能力のみで搜索救助活動を行うことは難しく、協定外の他国からの人道的支援は不可欠と思われる。SAR 協定において締約国以外の国からの救助支援も考慮して制度化すれば、より円滑な救助協力が可能になる。

### 5.8.1 救助活動における国家の身分

救助活動における国家の役割は、実施する救助活動における地位の違いにより担当として分類される。救助活動における各国の役割の特定は、国家間の搜索救助協力を構築し相互の協力を促進する。この分類は一般的に締約国と人道に基づく救助国（人道救助国）に分かれる。

#### ①締約国

締約国とは締結した条約または協定の履行として、海上搜索救助活動を行う国である。ここにいう条約、協定とは、救助に関わる国際条約及び二国間または多国間で締結された SAR 協定の双方を含む。条約、協定の履行から見ると、締約国には搜索救助の義務的活動と規範的活動がある。義務的活動とは、関連する国際条約や協定に基づき定められた SAR 区域内で締約国が行う救助活動であり、国際法に基づく義務的な活動として自発的な人道活動には属さない。例えば 2003 年にスウェーデンとノルウェーとの間で締結された「航空及び海上搜索及び救助の協力に関する協定」では、両国が定めた搜索救助区域を共同の SAR 区域と定めている。この枠組みの下でスウェーデンまたノルウェーが行う救助活動は、SAR 協定の締約国が行う搜索救助活動とみなす。規範的活動とは具体的な要求や手続き的な規範を含む。締約国が関連条約や協定に違反した場合は国際法上の不法行為とみなされ、国家責任を負う可能性が出てくる。

#### ②人道救助国

人道救助国とは救助活動に関する国際法上の義務を負わないものの、人道的配慮に基づき自発的な判断により、遭難者の搜索救助活動を行う国である。条約、協定の締約国とは異なり、沿岸国だけでなく関連する内陸国も含む。遭難海域にかかわらず、当該の海域を管轄する沿岸国は救助に赴く人道救助国の進入を明確に阻止または禁止しない限り、いかなる国も国際法上の関連規範に従った人道援助の提供ができる。この場合、沿岸国による阻止または禁止は、人道援助国が沿岸国の管轄海域の安全維持のための法令に違反した事実等、法的根拠他の正当な理由に基づく必要がある。人道救助国の活動には自発性、人道性が看取できる。自発性とは救助国が搜索救助活動に積極的に関与し、国際法の関連規範に拘束されず、他国から救助活動に参加するよう牽制や圧力を受けない。これは締約国とは異なり、搜索救助活動に関わる制約や規範のないことを意味する。人道性とは人道に基づき救助に参加し報酬を求めないという意味である。

特に搜索救助に関わる条約又は協定の締約国が、約束された範囲以外の救助活動を行う場合（搜索救助の義務がなく事故とも関係のない場合）、自発性、人道性より見れば人道救助国とみなされるべきとなる。例えば前項で述べた MH370 便の事故搜索に参加した国のうち、SAR 協定を締結せず又は協定上の海域外であり、かつ遭難者のいない英国、日本、韓国<sup>116</sup>等が人道救助国に該当する。

<sup>116</sup> 日本、韓国は救助隊を派遣し、イギリスは衛星情報の解析を支援した。

## 5.8.2 締約国と人道救助国との協力

SAR 区域を有する締約国は搜索救助活動の主導国であり、その国内法または関連する協定は、他の人道救助国の救助船舶や関連機器の区域への導入、操作を容易にするために、必要な手続きと実効性のある制度を母体とした調整メカニズムを確立すべきである。実効的な制度として、締約国は人道救助国との協力、協力のための指揮管理と責任の所在、区域内の航行規則等を規定できる。手続き制度の確立のために、締約国は人道救助国との協力要件について具体的に交渉することができる。締約国は人道救助国の救助活動を締約国の救助計画に組み入れて、より効率的かつ迅速な救助協力が可能となる。

また救助基金が設立された場合には、人道救助国の積極的な救助活動に対して締約国及び他の関係組織は、財政またはその他の方式により救助活動への支援及び必要な利便の提供のために、共同で支援制度の確立を検討すべきである。これにより各国の積極的な協力とその向上とが期待できる。

## 5.9 域外先進国による援助

現状、東南アジア諸国が海難救助や海賊対策等を行うことが難しい主たる理由は、船舶、装備及び訓練を受けた人員の不足であると思われる。よって南シナ海周辺諸国には域内のみならず域外の先進国による援助が必要となる。現在、日本、米国等の先進国と南シナ海周辺諸国との間で、海上保安・救助に対する支援が行われている。東南アジア諸国への支援は主として経済的な政府開発援助及び巡視船の派遣に分けられる。ここでは海事分野における日本政府開発援助を中心に検討する。

### 5.9.1 政府開発援助の概念

日本の政府開発援助（Official Development Assistance、以下「ODA」という）とは、発展途上国の経済発展や福祉の向上のために先進工業国の政府及び政府機関が途上国に対して行う援助や出資をいう。政府または政府の実施機関は ODA により平和の構築やガバナンス、基本的人権保障の促進、人道支援等を含む途上国の「開発」のため、開発途上国または国際機関に対し資金（贈与・貸付等）・技術提供を行う。2015 年の政府開発援助大綱<sup>117</sup>により、開発途上国の自助努力支援、「人間の安全保障」、公平性の確保、支援活動の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携は、ODA を実施する日本の基本方針となっている。

### 5.9.2 海事分野における ODA

日本は武器輸出に関する規則及び ODA 援助実施の原則<sup>118</sup>のため、海事分野における ODA は当初、主として技術サポートを提供していた。例えば 1970 年より ASEAN 諸国を中心に船舶通航支援サービス(VTS)、海図作成の技術協力等の技術支援を行ってきた。技術支援と比べ、巡視船艇は乗務員保護のために防弾措置を施しているため輸出貿易管理令に規定される「軍用船舶」に該当し、武器輸出三原則<sup>119</sup>等において憲法及

---

<sup>117</sup> ODA 大綱は政府開発援助（ODA）に関する基本理念や重点事項等に関する政府指針である。1992 年に宮澤喜一内閣が閣議決定し、第 1 次小泉純一郎内閣が 2003 年 8 月に改訂し、さらに第 3 次安倍内閣が 2015 年 2 月に改訂して現在の大綱となった。また最終版では、ODA と OOF（Other Official Flows、ODA 以外の公的資金）との連携に関する事項が追記された。

<sup>118</sup> ODA 大綱により軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避し、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。

<sup>119</sup> 武器輸出三原則とは、次の三つの場合には武器輸出を認めないという政策をいう。

(1) 共産圏諸国向けの場合、(2) 国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合、(3) 国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合

び外国為替及び外国貿易管理法の精神にのっとり、輸出を慎む必要のある武器に該当する<sup>120</sup>ため、巡視船の供与は難しかった。

一方で、海賊事件の約 37%がマラッカ海峡及びその周辺地域を含む東南アジア地域において発生していることから、こうした海域沿岸国の海上警備体制の強化は早急な課題となっていた。実際、2005 年 3 月にマラッカ海峡を航行中のタグボート「韋駄天」(日本船籍)が海賊に襲撃され、日本人が拉致された事件に見られるように、海賊行為等は海上輸送に従事する日本人船員及び日本の経済活動にとっても直接の脅威となっている。このような背景の下、日本はインドネシアよりテロ、海賊対策のための海上警備体制の強化を目的とした巡視船艇の整備につき、無償資金の協力要請<sup>121</sup>を受けた。日本は自国の武器輸出制限によりインドネシアとの間で、日本の支援により整備される巡視船艇は日本の ODA の対象であり、日本の事前の許可なくテロ・海賊行為等の取締りや防止以外の使用を目的とした第三者への移転、譲渡がないよう図る必要があった。そのため日本とインドネシア間の合意により武器輸出三原則等の例外とした。これにより ODA 大綱に則った支援の実施に至り、国際紛争等の助長の回避という武器輸出三原則等の基本理念が確保された。

日本は ODA 大綱を踏まえつつ、開発途上国のテロ・海賊行為等の取締り・防止を積極的に支援している。現在、「海上保安能力強化計画(ベトナム)」、「フィリピン沿岸警備隊海上安全対応能力強化事業(フェーズ 2)」等を実施し、有償資金協力の方式で新造船及びコンサルティング・サービスを提供、42,542 百万円(うち円借款対象額:36,626 百万円)を総事業費として、2020 年 7 月~26 年 10 月の期間にベトナム海上警察へ新造巡視船 6 隻を供与し、併せて供与船舶に乗務する乗組員とその質の確保に必要な運航要員への技術指導を行う。また大規模な故障の未然防止のため、日常メンテナンス能力の強化と共に部品を一定の頻度で交換する予防的維持管理制度の下、定期的なメンテナンスと予備部品の供給も行っている<sup>122</sup>。

日本以外にも救助区域の平和と開発を考慮したオーストラリア、韓国、米国等も、東南アジア諸国に中古又は新造船の供与を予定している。またカナダは搜索救助用航空機の供与を検討している。各国からの支援により船舶、装備及び訓練を受けた人員により、域内での海難救助、海上犯罪の捜査・海賊対策等の海上保安業務への対応能力が向上すると期待されている。

## 5.10 短期措置

### 5.10.1 情報共有センターの設立

航行安全に関する情報を収集・共有して活動を調整、緊急事態へ適宜対応するために、南シナ海周辺諸国の何れかに情報共有センター本部の設置が必要と考える。各国は対外連絡のための窓口となる自国の搜索救助局を指定し、連絡員を情報共有センター本部に配置、自国の海上搜索救助機関と連携して搜索救助の進捗状況を報告する等、南シナ海における搜索救助任務を担うことができる。南シナ海における搜索救助協力のための情報交流に協力できる国であれば、この情報共有センターに参加することができる。2.3.2 で述べた「アジア海賊対策地域協力協定」では、アジアの海賊・武装強盗の対策のために情報共有センターを設置している。この例を参考として救助に関する情報共有センターの設立が検討できる。

<sup>120</sup> 『政府開発援助(ODA)白書 2006年版』本文第Ⅱ部第2章第4節

<sup>121</sup> 2003年6月にインドネシアのメガワティ大統領(当時)、2004年2月にハッサン外務大臣による要請。

<sup>122</sup> 前掲(119)と同様

情報共有センターの設立は情報の伝達のみならず、南シナ海諸国間の協力と信頼を深めることにも繋がる。南シナ海における情報共有センターの設立は、各国による海洋の危険意識の共有に役立つだけでなく、当該海域における各国間の搜索救助協力の促進にも貢献するだろう。

#### 5.10.2 定期的な交流活動

南シナ海周辺諸国は、搜索救助機関の間での会合や相互交流等の様々な活動を通じて、救助経験や技術を定期的に融通しあい、搜索救助協力海域の環境、気候等の情報を含めて共有、学習することができる。他国の持つ高度な搜索救助経験、技術を活用して、自国の搜索救助管理を補完する仕組みである。マレーシア航空 370 便遭難の後、中国はマレーシア、ベトナム等と相互交流、共同訓練を行ってきた。これにより搜索救助行動の能力向上、協力の進展が得られると思われる。

## 結 論

南シナ海は東アジアから中東、ヨーロッパへのシーレーンが通る、世界の中でも海商上、最も重要な海域である。南シナ海周辺諸国は南シナ海における商船他の民間船舶航行の安全確保のためにも、海上搜索救助の分野における協力を推進すべきである。

本論文では SAR 条約を基礎として様々に論じた。この海上搜索救助分野における特別、専門条約により、「救助」及びその関連する諸問題の所在が理解できた。国連海洋法条約、SOLAS 条約及び SAR 条約の締約国でもある南シナ海周辺国は、当該の海域における遭難者に対して適切な搜索救助業務を実施し、このために必要な措置をとらなければならない責務のあることを明らかにした。また南シナ海の現状及びマレーシア航空 370 便事故の搜索救助の過程を振り返り、この区域における搜索救助協力の問題点を明らかにした。

他の区域における搜索救助協力の事例から、現行の SAR 体制による救助活動は関連国の経済、政治、外務により大きく影響されるため、国が主体となる SAR 体制を変え、救助活動の行動、管理それぞれの主体を分けることにより、国家の関与から搜索救助活動を切り離すべきと考える。これを埋める構想として、救助活動の管理主体と行動主体を分割して三セク化することを提案した。救助船の通航問題は特別な通航許可、資金問題は海上搜索救助基金の設立により解決できると提言した。当該海域における救助能力の向上には、これらの措置の外、先進国、人道主義に基づく国の支援も重要である。

海難救助と海賊対策は異なるが、ReCAAP の事例により、地域に共通する問題に直面した場合、当該地域の周辺国は紛争を回避し、問題解決に向けた協力が図れることも確認できた。南シナ海における救助活動には中国と東南アジア諸国、さらには当該域内の国と域外諸国との協力が可能も可能であると思われる。海賊対策のための協力を基礎として、救助協力の合意にも達し得ると考えられる。

## 参考文献

- Zhu Yuzhu. 『SEARCH AND RESCUE AT SEA(Second Edition)』 (DALIAN MARITIME UNIVERSITY PRESS、2023 年)  
東京海上日動「全損：全損の種類」 ([https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/marine\\_site/songai/senpaku/service/zenson\\_type.html](https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/marine_site/songai/senpaku/service/zenson_type.html))
- Emer de Vattel. Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains, Vol. 1. p.170.
- 笹川平和財団『国際法分野における日中交流促進 事業報告書』 ([https://www.spf.org/global-image/units/upfiles/53115-1-20181204153246\\_b5c061f8e32b32.pdf](https://www.spf.org/global-image/units/upfiles/53115-1-20181204153246_b5c061f8e32b32.pdf))
- CN\_902\_The duty to rescue at sea, in peacetime and in war A general overview. ([https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-06/CN\\_902\\_The%20duty%20to%20rescue%20at%20sea%2C%20in%20peacetime%20and%20in%20war%20A%20general%20overview.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-06/CN_902_The%20duty%20to%20rescue%20at%20sea%2C%20in%20peacetime%20and%20in%20war%20A%20general%20overview.pdf))
- 国土交通省『1974 年の海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS 条約)』(SOLAS 条約の沿革)  
([https://www.mlit.go.jp/kaiji/imo/imo0001\\_.html](https://www.mlit.go.jp/kaiji/imo/imo0001_.html))
- 杉原高嶺『国際法学講義第 2 版』(有斐閣、2013 年) p307~308
- 筒井若水『国際法辞典』(有斐閣、2002 年) p 85~86
- 杉原高嶺、水上千之、白杵知史、吉井淳、加藤信行、高田映『現代国際法講義』(有斐閣、2008 年) p126-129。
- ガード (Gard)『海難救助条約の発効』(source:  
<https://www.gard.no/Content/63095/Gard%20News%20141%20JP%20-%20>.)
- 丹羽祥二郎、山岸拓央、菊池章友、高村謙二「夏季バシー海峡～シンガポール間の航海について」(海技教育機構論文集 第 10 号 2020 年 12 月 ([https://www.jstage.jst.go.jp/article/jmetsjournal/10/0/10\\_17/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jmetsjournal/10/0/10_17/_pdf/-char/ja)))
- Zuo Xiaoyi, Cheng Liang, Chu Sensen, Wu Jie, Zhang Xuedong. 2022. Difficulty Assessment of Maritime Search and Rescue in the South China Sea. Tropical Geography, 42 (7): 1138-1147. (<http://www.rddl.com.cn/EN/10.13284/j.cnki.rddl.003512>)
- 海上保安庁「海賊対策のため巡視船を派遣します」(<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h30/k20180620/k180620-2.pdf>)
- 知花いづみ『南シナ海 南シナ海をめぐる領有権問題』J-STAGE アジア動向年報 2014 巻 (2014) p. 23-36。  
([https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2014/0/2014\\_23/\\_html/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2014/0/2014_23/_html/-char/ja))
- 都留康子『南シナ海紛争の諸相 一仲裁裁判判決は米中関係、日本に何をもたらすのかー』。  
(<https://ippjapan.org/archives/2163>)
- 中島啓『南シナ海仲裁判断の意味』国際法学会エキスパート・コメント No.2016-6  
(<http://www.jsil.jp/expert/20160927.html>)
- 『RNLI OPERATIONAL STATISTICS REPORT 2021』([https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about\\_us/22401960\\_annual\\_operations\\_statistics\\_report\\_2021\\_tc\\_v3\\_lr\\_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184](https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about_us/22401960_annual_operations_statistics_report_2021_tc_v3_lr_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184))
- 小林英一、黒森正一『GMDSS 全世界的な海上遭難・安全システム』  
([https://www.jstage.jst.go.jp/article/jime2001/42/5/42\\_5\\_858/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jime2001/42/5/42_5_858/_pdf))
- IMO Maritime SAR Regions (<https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/CG-5R/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>)
- 財政学 (原田)『地方公営企業・第 3 セクターの運営』  
([http://www.daishodai.ac.jp/~harada/lecture/pdf/local\\_pub/lp2007\\_13.pdf](http://www.daishodai.ac.jp/~harada/lecture/pdf/local_pub/lp2007_13.pdf))
- 宮木康夫「第三セクター経営の理論と実務」(ぎょうせい 1995 年)
- 第三セクター鉄道等協議会「令和 3 年度 第三セクター鉄道の輸送実績・経営成績について」(<https://3sectetsudou.jp/archives/350>)
- 防衛省「南シナ海情勢」([https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch\\_d-act\\_b.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_b.pdf))
- 日本船舶電装協会『用語と解説』(Source: <https://www.ship-densou.or.jp/yogo/yogo-e-d.html>)
- Wangchong. Research on the International Law Issues of the Maritime Search and Rescue. p134.

海上保安庁「令和5年度海上保安庁関係予算概要」(<https://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/nyusatsu/koukoku/201502/shiyousyo/R5yosanketteigaiyou.pdf>)

新村出編『広辞苑』(岩波書店、昭和30年)

財政制度等審議会財政制度分科会「資料3：基金等関係資料」(財務省主計局)  
([https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2015pdf/20150701073.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20150701073.pdf))

外務省「政府開発援助(O DA)白書 2006年版」  
([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/06\\_hakusho/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/06_hakusho/index.html))

IMO「International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)」  
([https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx))

Admiralty and Maritime Law Guide, International Conventions, Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue of 27 April 1979 (<http://www.admiraltylawguide.com/conven/amendsearch1998.html>)

「海難に於ける救援救助に付ての規定の統一に関する条約」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-T1-291.pdf>)

「千九百七十九年の海上における搜索及び救助に関する国際条約」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/htmls/B-S60-0179.html>)

「公海に関する条約」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/htmls/B-S43-0429.html>)

「海洋法に関する国際連合条約」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/htmls/B-H8-1059.html>)

「千九百七十四年の海上における人命の安全のための国際条約」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/htmls/B-S55-0779.html>)

「日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の海上における搜索及び救助に関する協定」  
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/htmls/A-S61-1855.html>)

「日本国政府と中華人民共和国政府との間の海上における搜索及び救助についての協力に関する協定」  
([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H31\\_R1-020.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H31_R1-020.pdf))

『海上保安の現況』(昭和62年9月) (<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9568340>)

李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」([https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/japan\\_border\\_review/no1/03\\_li\\_guoqiang.pdf](https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/japan_border_review/no1/03_li_guoqiang.pdf))

「1989 USA-USSR JOINT STATEMENT ON THE UNIFORM INTERPRETATION OF RULES OF INTERNATIONAL LAW GOVERNING INNOCENT PASSAGE」(<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1989-USA-USSR-Joint-Statement-with-Attached-Uniform-Interpretation-of-Rues-of-International-Law-Governing-Innocent-Passage.pdf>)

山本草二『国際法 新版』(有斐閣 2003年)

「マレーシア航空370便墜落事故」  
([https://www.weblio.jp/wkpja/content/%E3%83%9E%E3%83%AC%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%82%A2%E8%88%AA%E7%A9%BA370%E4%BE%BF%E5%A2%9C%E8%90%BD%E4%BA%8B%E6%95%85\\_%E3%83%9E%E3%83%AC%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%82%A2%E8%88%AA%E7%A9%BA370%E4%BE%BF%E5%A2%9C%E8%90%BD%E4%BA%8B%E6%95%85%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81](https://www.weblio.jp/wkpja/content/%E3%83%9E%E3%83%AC%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%82%A2%E8%88%AA%E7%A9%BA370%E4%BE%BF%E5%A2%9C%E8%90%BD%E4%BA%8B%E6%95%85_%E3%83%9E%E3%83%AC%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%82%A2%E8%88%AA%E7%A9%BA370%E4%BE%BF%E5%A2%9C%E8%90%BD%E4%BA%8B%E6%95%85%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81))

CHENG MINGYUN. Strengthening the International rescue and Cooperation mechanism to Improve the efficiency of maritime joint search and rescue -- A case study of the search and rescue of the missing Malaysia Airlines plane.

YANG KAI. Outlook of Joint Action Mechanism Construction of Maritime Humanitarian Search and Rescue in Southeast Asia.

「RNLI ANNUAL REPORT AND ACCOUNTS 2021」([https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about\\_us/22401960\\_annual\\_operations\\_statistics\\_report\\_2021\\_tc\\_v3\\_lr\\_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184](https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/about_us/22401960_annual_operations_statistics_report_2021_tc_v3_lr_protected.pdf?rev=3dfacd2dcacd4429819bf66b8ad944aa&hash=D33D04543A89495E5AC8BA623581B184))

国土交通省「知床遊覧船事故の概要」(<https://www.mlit.go.jp/common/001481055.pdf>)

海上保安庁「海上保安庁の救急救助体制について」([https://www.fdma.go.jp/singi\\_kento/kento/items/kento172\\_06\\_shiryo-5.pdf](https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento172_06_shiryo-5.pdf))

海難事故の救助体制「1時間出動」空白エリア解消で初動対応を見直すべき. 国土交通委員会議記録  
(<https://kiitaka.net/18871/>)

読売新聞『知床事故は「エアレスキューの空白地帯」、ヘリ到着まで3時間…海保が救助体制強化へ』  
(<https://www.yomiuri.co.jp/national/20220511-OYT1T50042/>)

朝日新聞デジタル記事『救助「圏外」をカバー…知床半島周辺に大型巡視船配備へ』  
([https://www.asahi.com/articles/ASQ6H6T4BQ6HUTIL022.html?iref=pc\\_photo\\_gallery\\_breadcrumb](https://www.asahi.com/articles/ASQ6H6T4BQ6HUTIL022.html?iref=pc_photo_gallery_breadcrumb))

Allianz. Safety and Shipping Review 2022  
([https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/press/document/Allianz-Global-Corporate-Specialty-Safety-Shipping-Review-2022.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/press/document/Allianz-Global-Corporate-Specialty-Safety-Shipping-Review-2022.pdf))

「ChemSAR final」([https://keep.eu/api/project-attachment/21554/get\\_file/](https://keep.eu/api/project-attachment/21554/get_file/))

Operational plans and procedures for maritime search and rescue in hazardous and noxious substances (HNS) incidents  
(<https://keep.eu/projects/17780/Operational-plans-and-proce-EN/>)

MARITIME SEARCH AND RESCUE MANUAL 2010  
([https://raja.fi/documents/44957406/56728246/17615\\_meripelastusohje\\_2010\\_liitteinen\\_en\\_paivitetty\\_syyskuu15.pdf/3ae3146f-c4c9-dc19-cf81-52b7f87bd2a3/17615\\_meripelastusohje\\_2010\\_liitteinen\\_en\\_paivitetty\\_syyskuu15.pdf?t=161122659158](https://raja.fi/documents/44957406/56728246/17615_meripelastusohje_2010_liitteinen_en_paivitetty_syyskuu15.pdf/3ae3146f-c4c9-dc19-cf81-52b7f87bd2a3/17615_meripelastusohje_2010_liitteinen_en_paivitetty_syyskuu15.pdf?t=161122659158))

Agreement Between The Government Of The Republic Of Latvia And The Government Of The Republic Of Lithuania On Co-operation In Maritime And Aeronautical Search And Rescue (<https://m.likumi.lv/ta/id/13273-agreement-between-the-government-of-the-republic-of-latvia-and-the-government-of-the-republic-of-lithuania-on-co-operation-in-maritime-and-aeronautical-search-and-rescue>)

The Agreement on Cooperation Regarding Maritime Search and Rescue Services among Black Sea Coastal States  
(<https://docs.cntd.ru/document/901783619?marker=6500IL>)

AGREEMENT ON COOPERATION ON AERONAUTICAL AND MARITIME SEARCH AND RESCUE IN THE ARCTIC  
(<https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/531>)

Small Island, Big Issue: Malta and its Search and Rescue Region – SAR  
(<http://portal.amelica.org/amei/journal/474/4742149010/html/>)

Resolution MSC.167(78) - Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea - (adopted on 20 May 2004)  
([https://www.imorules.com/MSCRES\\_167.78.html](https://www.imorules.com/MSCRES_167.78.html))

The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview (<https://international-review.icrc.org/articles/duty-rescue-sea-peacetime-and-war-general-overview>)

Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue of 27 April 1979  
(<http://www.admiraltylawguide.com/conven/amendsearch1998.html>)

総務省「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000306151.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000306151.pdf))

総務省自治財政局公営企業課「第三セクター改革等先進事例集」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476259.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000476259.pdf))

「地方(特に第三セクター)鉄道の状況」([https://www.yes-n.co.jp/chiikisouken/sanriku\\_2.pdf](https://www.yes-n.co.jp/chiikisouken/sanriku_2.pdf))

「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」  
([https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/09319801227111.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/09319801227111.htm))

青木真美、「第三セクター鉄道の現状と問題点 その1」  
([https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_action\\_common\\_download&item\\_id=15051&item\\_no=1&attribute\\_id=28&file\\_no=1](https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=15051&item_no=1&attribute_id=28&file_no=1))

IGR いわて銀河鉄道「経営ビジョン・中期経営計画」(<https://igr.jp/wp-content/themes/igr/assets/pdf/vision2023-2032.pdf>)

参議院「基金制度の沿革と課題 (1)」  
([https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2015pdf/20150701073.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20150701073.pdf))

小池貞利「海上遭難通信等の現状と将来 (コスパス・サーサット衛星搜索救助システムを中心に)」  
([https://www.jstage.jst.go.jp/article/jinnavi/163/0/163\\_KJ00004096205/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jinnavi/163/0/163_KJ00004096205/_pdf/-char/ja))

Women on Waves and Others v. Portugal (<https://www.globalhealthrights.org/women-on-waves-and-others-v-portugal/>)

防衛省「航空機の搜索救難に関する協定」([https://www.mod.go.jp/j/presiding/service/oboegaki/pdf\\_2022/h216.pdf](https://www.mod.go.jp/j/presiding/service/oboegaki/pdf_2022/h216.pdf))

外務省「政府開発援助大綱」([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko\\_030829.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html))

小林信行「防災船調達事業」([https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2008\\_IP-447\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2008_IP-447_4_f.pdf))

「海上保安能力強化事業 (ベトナム)」([https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2020\\_VN17-P3\\_1\\_s.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2020_VN17-P3_1_s.pdf))

外務省「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の実現に向けた ODA の取組」

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf>)

外務省「ODA メールマガジン第 434 号」([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/mail/bn\\_434.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/mail/bn_434.html))

外務省『インドネシアにおける「海賊、海上テロ及び兵器拡散の防止のための巡視船艇建造計画」に対する無償資金協力について』([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h\\_18/060615\\_1.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h_18/060615_1.html))

日本船主協会「船協海運年報 2005」(<https://www.jsanet.or.jp/report/nenpo/nenpo2005/index.html>)

外務省「東南アジア海域における海賊等事案に関する注意喚起」

([https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcwideareaspecificinfo\\_2023C039.html](https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcwideareaspecificinfo_2023C039.html))

外務省「東南アジア地域における海賊問題の現状と取組（PDF）」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100146019.pdf>)

外務省「アジア海賊対策地域協力協定」(<https://www.jsanet.or.jp/pirate/text/pi0.html>)

海上保安庁「海上保安レポート 2022 年版」(<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2022/html/top.html>)