海上保安大学校　准教授　重松 吾郎

安全文化

海上保安大学校の重松です。前回の「安全とは何か、安全実現の考え方」に続いて、今回は「安全文化」の話をしようと思います。

■安全文化を説明して？と言われたら困りませんか

前回、安全とは何か、という内容の中で安全の定義をしました。ほとんどの方々は、安全とは何かについて、それまで朧気ながら何らかのイメージは持ちつつも、いざ安全って何？説明して？と言われたら困るのでは？というようなお話もしました。

今回のテーマである安全文化ですが、言うまでもなく安全という言葉と文化という言葉がくっついてできています。前回はそのうちの安全について明らかにしたわけですが、文化とは何でしょう。説明しろと言われたら困りませんでしょうか。私も困ります。手元の辞書「大辞林」によると文化は、

> 社会を構成する人々によって習得・共有・伝達される行動様式ないし生活様式の総体。言語･習俗･道徳･宗教､種々の制度などはその具体例。～（中略）～カルチャー。

とあります。なるほどと思いつつ､何とも掴みどころのないものだという印象も持ちます。さて、そうなると、（前回固めたより前の）**朧気な安全に、つかみどころのない文化、これら両者が合わさってできる安全文化とはいったい何もの**でしょうか。安全文化も明らかにしておかないと､いくら「安全文化を醸成しましょう」､「安全文化は大事」と言っても､実に「ふわっとしたこと」を言っているに過ぎず、具体的に何も醸成されない、何も大事にされない、それでできあがった安全文化など知れている、といったことになってしまいます。そこで今回は、安全文化とは何か、目指すべきものはどのようなことか、ということを紹介していこうと思います。

■安全文化の生い立ち

安全文化という言葉のイメージとして、一個人（たった一人）で成立するものではないというイメージはお持ちいただけると思います。そのとおりです。先の「大辞林」の文化の説明を見ても「社会を構成する人々によって習得・共有・伝達」されるものですから、**安全文化の概念は組織活動を前提**とします。この安全文化という考え方・言葉は、1986年にウクライナのチェルノブイリ原子力発電所（チェルノービリ原子力発電所。今ではロシア語読みではなくウクライナ語読みでチェルノービリというようですので、以後チェルノービリと表現します。）で発生した事故の原因調査と検討の中で生まれました。

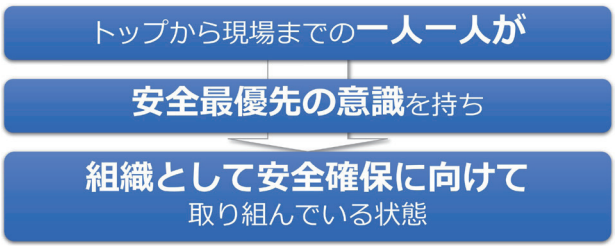
チェルノービリ原子力発電所事故とは､1986 年（昭和 61 年）4 月 26 日未明（現地時間）

に発生した、史上最も深刻なレベルの原子力事故です。元々この原子炉[1]は、低出力運転時に暴走を起こしやすい基本設計上・構造上の欠陥がありましたが、設計側から運転側の組織にこの原子炉の十分な知識が伝えられておらず、また、発電所では運転員への教育が不十分で、さらに、欠陥に対してハードの防護策によらずルールだけで対処していました。そういった背景がありつつ、この原子炉を用いた実験が行われることとなり、しかし不十分な準備、計画と異なる状況になったにも関わらず実験が強行されたこと、実験のために安全装置を無効化するといったことが行われ、さらに実験中に操作ミスが重なり、爆発が発生したものです。加えて、事故発生後も当時のソビエト政府が事故を隠蔽し、情報を統制したため、付近住民の避難の遅れといったことも生じました。この事故についてあまり深入りせずに紹介しますとこのようなところです。

さて、この事故は遠く約８千キロ離れたウクライナから日本まで放射性物質が飛んでくるような大事故でしたから事故調査も詳細に行われました。その中で、IAEA（国際原子力機関）の付属機関が、この事故において、**現場の作業員、現場の監督者、国の各レベルで、安全についての考え方や意識に問題があるのではないかというような観点でも原因の分析**が行われ、**事故調査報告書の中で安全文化（safety culture）という言葉**が使われました。これが始まりです。**報告書の中で「安全文化とは、『原子力施設の安全性の問題が、すべてに優先するものとして、その重要性にふさわしい注意が払われること』が実現されている組織・個人における姿勢・特性（ありよう）を集約したもの。」と定義**されたそうです。簡単にいえば**組織全体と各個人で安全を最優先する風土や気風**といえます。

■つまり安全文化とは

つまり、安全文化を自分たちの組織、自分たち一人一人に当てはめて、簡潔にいえば



といえます。安全は「経営層が考えるんだろ」でも、「現場の班長の責任だ」でも、「若いもんやっとけ」でもありません。立場に応じたそれぞれの役割はあるでしょうが、全員が同じ価値観（同じ安全最優先の意識）を共有して、同じ方向を向いて活動を行います。そして「社会を構成する人々によって習得・共有・伝達」という、それぞれに相応に時間のかかる３つのプロセスを踏むものですから、時間をかけて育まれるものです。講演を一度聞いたり、本を一冊読んだり、何かのルールを決めれば、あるいはかけ声一つでできあがるようなものではありません。

---

[1] 黒鉛減速沸騰軽水圧力管型原子炉。旧ソ連だけが開発・運用したもので日本にはありません。

社会（組織）を構成する人々の不断の努力によって､少しずつ（少しずつではあってもしっかり取り組めば確実に）醸成され、維持、発展されていき、文化となっていくものです。だからこそ、**組織の全構成員が同じ価値観を共有して同じ方向を向いて取り組んでいかなければなりません。**

■安全文化を創るために（四つのキーワード）

ジェームズ・リーズンという、安全文化といえばこの人という人がいます。そのリーズンが、著書「組織事故」の中で、安全文化を創るための「四つの文化」について述べています。書かれているそれぞれのことが組織の中で浸透し、「呼吸をするように」自然に行えていることが大事で、これらができている組織は安全文化が備わっている組織ということができ、それぞれについて考えてみれば、確かにこれらができていれば不安全要素がどんどん低減されていくことが想像できます。

□報告する文化

組織内で起きている出来事を包み隠さず報告できることです。反対に位置するものが隠蔽体質です。事故や不安全事象、不安全行動を隠蔽するようでは、そこから教訓を見出して改善することができないので事故が減りません。仮に大事故が起こっていなくても、起きていることを組織全体で認知・共有して対策を打てないのでいずれ大事故につながります。

□正義の文化

ルール違反には厳正に対処することで、安全を守るためのルールを破ることに対して非難しない文化は誤りです。海上保安庁のある教育機関の長が「多くのルールは安全を守るためにある。そのルールを破るから事故になる」と言っていました。ルールを守ることの意義を端的に表していると思います。

環境犯罪学という分野で「割れ窓理論」というものがあります。軽微な犯罪も徹底的に取り締まることにより、凶悪犯罪を含めた犯罪全般を抑止する、というものです。街で建物の割れた窓を修理しないで放置していると、それはその街が治安に無関心であるというメッセージを人々に伝えることになってしまい、さらなる治安悪化を招きます。逆に割れ窓を直ちに補修することを続けていると（あるいは落書きを放置しないなども）、治安への関心が高いというメッセージとなり、人々が悪いことをしにくくなり、治安が改善したりそれ以上悪化しないという結果につながります。アメリカ・ニューヨーク市では、1994 年からのジュリアーニ市長がこの理論を応用して治安対策を行い、治安が回復しました。

□学習する文化

ミスやルール違反を繰り返さないように教訓とすることです。報告する文化と正義の文化によって、事故や不安全事象・不安全行動が明らかになり、特に違反に関してはいけないことだという評価が下されるようになれば、次は、それら発生したものを結果を見ただけで終わらせないことです。教訓を見出し、明示的にそれらを再発させ

ないように取り組み、何らかの改善行動を行うということができれば、危険を検知する能力が向上し、何より意識が変わるので、危険検知能力・対処能力も向上していきます。

□**柔軟な文化**

変化する状況に柔軟に対処できる組織を目指すことです。不安全は隙、綻びを突いて襲ってきます。十分に備えをしたつもりでも想定していない危険には対処できませんし､講じた対策が別な危険を生むこともありえます。そういったときに「決めたから」といって意固地になると新たな危険に対処ができません。**守らなければならないものは守りつつ、柔軟性を残して対処できること（変われること）**が理想です。

これらに関連して安全文化を蝕むものがいくつかあります。まず、成熟期を迎えた組織は危機感が不足しがちになり、失敗の経験がないと楽観主義（「まあ大丈夫だろう」、「何とかなるだろう」）に陥りやすくなります。また、現状維持を第一に置き、そのためには違反をも容認しがちになります。さらに、閉じられた組織の中で内部の人間関係の調和にばかり注意が向き、業務とその安全がおろそかになるおそれがあります。こういった**「楽観主義」、「違反の容認」、「誤った力点」は危険を招く負の文化**ともいえます。負の文化に陥らないためにも安全文化を醸成していきたいものです。

ここで、理念としての四つの文化のほかに、組織や個人に向けてやや具体的なアプローチ、あるいは四つの文化をブレイクダウンしてもう少し明確化としたものとして、原子力安全推進協会の安全文化の７原則というものがありますので紹介します。原子力の関係機関のものですが、およそどの組織にでも応用できるものです。

原子力安全推進協会の安全文化の７原則

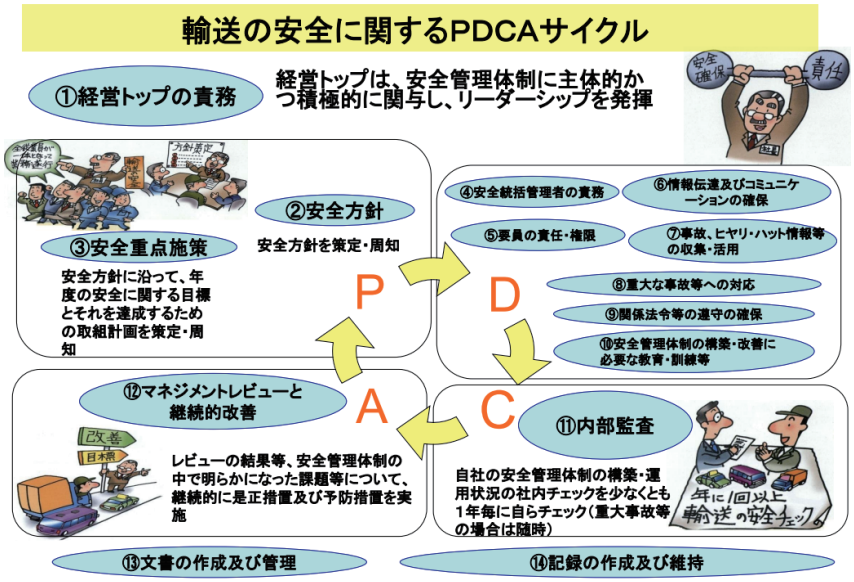
① 安全最優先の価値観	安全最優先の価値観が組織及び個人に認識されていること
② トップのリーダーシップ	トップは安全のコミットメントを強いリーダーシップで明確にすること
③ 安全確保の仕組み	業務や活動に安全確保の仕組みが取り込まれていること
④ 円滑なコミュニケーション	組織内部・関係機関及び一般社会と円滑なコミュニケーションを保つこと
⑤ 問いかけ・学ぶ姿勢	組織及びそれを構成する個人は、問いかけ・学び・責任を持って是正する姿勢があること
⑥ リスクの認識	組織及びそれを構成する個人は、業務や設備の潜在的なリスクを認識すること
⑦ 活気のある職場環境	自由に発言できる、活気と想像力のある職場環境であること

■安全文化を高めるアプローチ（運輸安全マネジメント制度に例をとって）

平成 18 年（2006 年）という年は、福知山線脱線事故をはじめとして、**陸海空の各交通モードでヒューマンエラー起因の事故やトラブルが相次いだ年**でした。そして、**多くの事故を省みて、安全について組織的・計画的な取組みが欠けていた**とされ、安全マネジメントシステム（Safety Management System SMS）を導入した運輸安全マネジメント制度が創設されました。この運輸安全マネジメント制度の肝は、

- 輸送の安全に関する PDCA サイクルを導入して活用し、
- 安全管理体制を継続的にレベルアップし、
- 安全文化の構築・定着を図るもの

ということです。



（図）国土交通省

運輸安全マネジメント制度を丁寧に解説すると本稿一回分をまるまる必要としますし（一回では足りないかも）、セミナーが各地方でも開かれていますので詳細は割愛しますが、コンパクトに**運輸安全マネジメント制度がどのような取組みか**といえば、安全に関する PDCA サイクルを回すということです。**トップがリーダーシップを発揮し**（常に、あらゆる場面で）、**組織として施策と方針を定め**（P）、**日々の取組みを現場のリーダーから末端の職員まで全員が一丸となって取り組み**（D）、**監査でチェックを行い**（C）、**それを元に改善策をとる**（A）**というサイクル**を全職員で同じ方向を向いて行うもので、**この取組みを通じて安全文化を醸成、定着を図ろうというもの**です。これが安全に関する PDCA サイクルを回すということ

同じ方向を向いて
一丸となって

であり、PDCA 四つの段階を全構成員でしっかり取り組むことが大事です。そして、船舶運航関係の読者が多いであろうということで SMS の中の運輸安全マネジメント制度を引き合いに出しましたが、SMS は基本的にどの業種に適用しても本質は変わりません。

■安全監査は組織の安全文化を確認して伸びしろを見つける機会

ここで、SMS の PDCA サイクルの中で最も難しいと思われる C（チェック）の監査（安全監査）について触れておきます。監査という文字面から、安全監査も、どうしても微に入り細に入り細かいことをチェックされる（重箱の隅を突かれる）あら捜し、誤りがないことを確認されるのが目的というイメージを持たれてしまいそうですが（たとえば会計監査はそういうものだと思いますが）、SMS の安全監査は違います。

SMS の安全**監査は本来、①問題がないことを確認するために行われるものではありません。②他者の視点を使って、普段気づかないことを気づかされるために受けるものです**（監査をする側は、受ける側が自分たちでは気づきにくいことを気づかせることをしなければ、監査を行っている意味がありません。）。**安全文化を高める非常に重要な取組みです。**言い換えれば、その**組織の伸びしろを見つけるのが監査**であるということが非常に大事なポイントで、このあたりが難しいところですが、方向性を見誤らなければ、いずれよい監査ができるようになると思います。逆に、**監査が形式的で書類のあら捜しとその手直しに成り下がってしまうようでは監査の意義はほぼありません。**PDCA のサイクルが回らなくなり、安全文化を高めていくという機能が失われてしまいます。

あら捜し

監査は、その機会を通じて、**組織の安全に関する取組みが組織的・計画的・継続的に効果的に行われているかどうかを確認**します。それすなわち、**安全文化が根付いているかどうかの確認の機会**ということでもあります。監査をする側は、観察やインタビュー、記録の確認を通じてどのような取組みがどのようによいのか明らかにして伝え、受けた側はそれを維持・継続・発展させるきっかけにします。それは、**組織の強みを明らかにしてそれを維持、さらに伸ばす**ということです。逆に、**取組みに足りない部分があったなら、**それは**組織の弱みとして、明らかにして改善につなげるきっかけ**にします。そうして監査を上手に使い、組織をより伸ばして、安全文化をより高め、より安全に活動できるようにつなげていきたいものです。

組織の強みと弱みを
見出して伝える

安全文化は、文化ゆえにはっきりとは見えにくいものです。しかし、見えにくいところでも確実に効いてくるものです。だからこそ大事なものであり、組織全体・全員での不断の努力が必要不可欠です。

海流と漂流

海技大学校　名誉教授　福地 章

プロローグ

アメリカの海軍士官モーリ（1806 ～ 73）は言った。「海の中に大河あり、一定の方向に流れてやまない」と。海水の流れを大きく分ければ、ほぼ周期的なもの（潮流）とほぼ定常的なもの（海流）になる。海流の流速は厳密にいえば一年を周期として変化するし、方向も多少の変化を伴うものであるが、全体からみれば海流は定常的な運動が主体となっている。

海流

図 1. に北太平洋の海流図を示す。大きな流れは黒潮から北太平洋海流、カリフォルニア海流、そして北赤道海流につながる右回りの循環である。その北のアラスカ湾とベーリング海では逆の左回りの循環となっている。黒潮の矢印が太くて大きいがこれは海流が強いことを示し 2 ～ 3kt の流速をもつ。これは海流の西岸強化といい大洋の東側・アメリカ側に比べて西側・日本側では海流が強くなる。これは大西洋、インド洋でも同じことが言える。

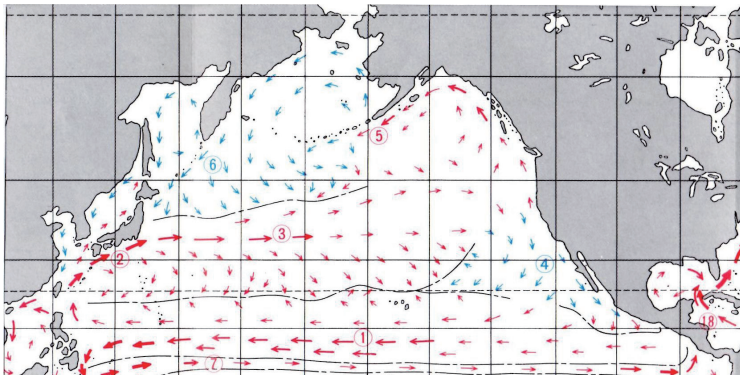


図 1. 北太平洋海流図

図の海流の名称は：

①北赤道海流　②黒潮　③北太平洋海流　④カリフォルニア海流

⑤アリューシャン海流　⑥親潮　⑦赤道反流

津波によって流された漂流物

2011 年 3 月 11 日、14 時 46 分、三陸沖で M9.0 の地震が発生した。これを東北地方太平洋沖地震と呼ぶ。その後、津波が岩手・宮城・福島の各県を襲い大きな被害を与えた。津波の高さは 8 ～ 9m で宮城県女川港では 14.8m の高さを残している。津波による犠牲者は 2 万人を超える大惨事となった。東日本大震災である。

この時津波で沢山の漂流物が流れ出した。500 万トンが流れだしたというが、その 7 割は沿岸に沈み約 150 万トンが洋上に流れ出たとされている。これは当然のことながら親潮で南下したあと黒潮にのり北太平洋海流へと流されていく。その模様をスケッチしたのが図 2. である。地震後 1 年半後のもようが青線で囲まれた部分である。東へ流された漂流物はアメリカ沿岸に近づきハワイの北から大陸沿岸に大きく広がっている。そして 2 年 3 か月後の模様を赤線で囲まれた模様で表している。その後漂流物はよりアメリカに近づき南北に伸びている。北はカナダ沿岸に沿って北へ流されアラスカ湾に達している。また南側はメキシコにはあまり近づかず緯度 15° S 付近へと南へ伸びている。一部が西へ流されフィリッピン近くの海まで達している。

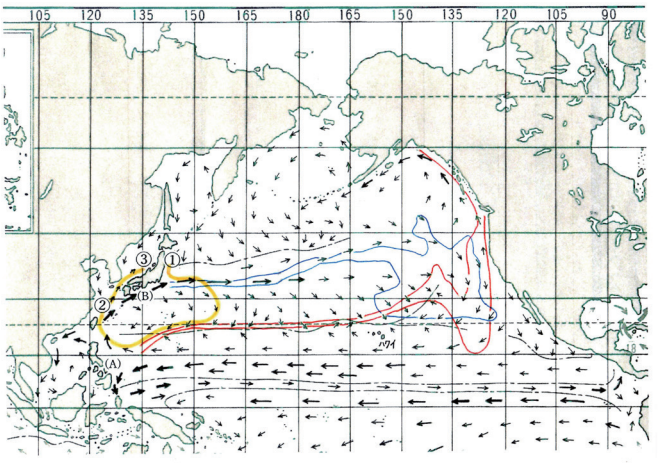


図 2. 東北地方太平洋沖地震による漂流物の動き

エピソードを一つ：地震から 2 年後の 4 月、カリフォルニア州北端のクレセント市に約 6m の船が流れ着いた。それを地元デルノルト高校生が見つけた。フジツボや貝がこびりつきひどい状態であったがきれいに整備した。調べるとこれは陸前高田市の県立高田高校の実習船とわかり、これをきっかけに両校の交流が始まることになる。最終的には日本郵船の船で高田高校に届けられたのである。

カメラが漂流 3 千キロ

2012 年 9 月下旬、淡路島沖の成ケ島（洲本市）でアカウミガメの保護活動をしているグループが海藻や貝殻まみれの防水用の容器に密閉されたカメラを見つける。持ち帰って調べると中の写真は傷んでおらず、その中の 1 枚から手がかりを得て持ち主を特定できた。インストラクターの T さん（女性）でフィリピンのボラカイ島でサンゴ礁をめぐりながらガイドの勉強中にカメラを紛失したという。2 月に紛失して 7 か月かけて黒潮にのり漂着したのである（図 2.（A）→（B））。その距離 3 千キロ、手元に戻った当の本人が喜んだことは言うまでもない。

普通なら足摺岬とか潮岬にたどり着いたというならわかるが、紀伊水道を北上し友が島海峡を抜けて淡路島の洲本に着いたということが自然の不思議といえようか。

漁船が気仙沼から敦賀まで

2011 年 3 月 11 日、東北地方太平洋地震の大津波で気仙沼（宮城県）の M さん所有の漁船「千代丸」(長さ 5.6m) が流された。それが 2013 年 6 月尖閣諸島沖で漂流しているのを海上保安本部の船が見つけるが荒天で回収ができなかった。そして 8 月 3 日福井県坂井市沖 76km で貨物船が発見。巡視船「えちぜん」が回収して敦賀港に陸揚げした。その後、千代丸は気仙沼市に寄贈され市内の美術館に震災資料として収蔵されることになった。太平洋から尖閣諸島に、そして反対の日本海へ 2 年 5 ヶ月かけて漂流したことが驚きをもって見られるのである。

図 2. の黄色線が推測した漂流経路である。①から流されて親潮にのり南下、その後黒潮にのるが、やがてそのときの風波の影響で主流からはずれて南に、そこの弱い海流でさらに南に、それから西に向かう流れにのり西へ、フィリピン沖から黒潮で北へ、ここでの荒天で黒潮の主流から離れて尖閣諸島沖 ②に出たことが次の対馬海流にのって日本海に行くことになるのである。そして③ 坂井沖で発見となる。

この図 2. の海流図からみてみると、ありうる話で全く偶然ではないことがわかる。二度、黒潮の主流から外れたことが自然のいたずらといえようか。

そして船が気仙沼（宮城県）から坂井市（福井県）と日本列島を挟んだ反対側に来たことにびっくりするのである。

黒潮に流された男の話

T さん（50 才、独身）は西海市崎戸町（長崎県）の漁師である。漁師仲間は 6 人、普段の接触はあまりない。繁栄丸 3.3 トン、長さ 8.2m、幅 2m、64HP、FRP 船を持ち鯛やイサキの一本釣りをしている。沖合数 km が操業範囲でその日のうちに家に帰る。

2001 年 7 月 20 日午前 4 時、漁に出た。以前のエンジンがだめで 30 年前の中古品を取り換えたのだが、この日エンジンが不調で止まってしまう。2、3 日は陸も見えているし心配はしなかった。食糧は 5、6 日分、水は 40 リットルある。4 日目に船舶修理会社に携帯電話で連絡をとったが、エンジンのことを聞いただけで救助要請はしていない。すぐ携帯は圏外となってしまった。しだいに見慣れない陸地になってきた。5 日目、陸地が遠くなり青白く見えていた。近くをタンカー、貨物船、軍の艦船などひっきりなしに通るので、シャツ、ジャンパー、発煙筒で合図を送ったが全く気付かれなかった。むしろぶつかりそうで危なかった。

時は夏、暑い日差しが続く。1 回雷交じりの雨があったが体を洗うことに専念して水をためることをしなかった。食糧は 10 日で終わり、水も 14 日で終わった。シイラを釣る。シイラにルアーを持っていかれ疑似餌を作り試すと 3 匹釣れた。しかし、シイラはまずい。いろいろ工夫してカツオが 12 匹、サワラが 3 匹釣れた。水がないので味がわからない。体力の衰えを感じる。

雨がかすめるように降った。やっと雨滴が一口だけ喉を通ったが細胞が生き返るのを感

じた。また喉がカラカラ。イルカが 2、3 週間以上ついてくる。繁栄丸→プランクトン→小魚→シイラ→イルカという連鎖である。海水をやかんで沸かしてふたについた水滴をなめる。15 本あったボンベが 4、5 日で空になった。

特に何もしないと殆ど寝た状態になる。2 回ほど落水した。干物にした魚があるが体が乾燥して喉を通らない。これを海にすててしまった。

台風 21 号が北マリアナで発生、フィリピンから北上して 8 月 21 日 19 時過ぎ紀伊半島の南に上陸した。大波がきて体が宙に浮く。体が船に打ち付けられる。身の危険を感じて海に飛び込んだ。離れた船に向かって泳ぐ。1 時間かけて追いつき垂れたロープを掴んだ。シーアンカーのロープを付け替える。2 日間海が荒れ狂い、4 日間余波があった。この間、雨は一滴も降らない。口が乾燥して開かない。無理に開けると今度は口が元にもどらない。思うに、人間って中々死なないものだと！

高知港を出た末広丸が 8 月 26 日、マグロの漁場情報で進行中繁栄丸の T さんを発見。37日間の漂流であった。犬吠埼の東800kmで正に黒潮に乗って東へ東へと移動中であった。末広丸からのペットボトルの水で生への方向に体が向かっているのを感じた。次に襲ってきた空腹でおにぎりを食べる。やがて海上保安庁、海上自衛隊の船と飛行機がかけつけてきた。

漂流の模様を日付は異なるが図 3.（50m 深海流）で見てみる。漂流を始めて九州南端まで 6 日としてほぼ 1kt で流されている。それから黒潮にのり 31 日間、約 2kt で流されたことになる。犬吠埼沖で黒潮は大きく乱れているが繁栄丸は主流にのって太平洋の真ん中に流されるところだった。

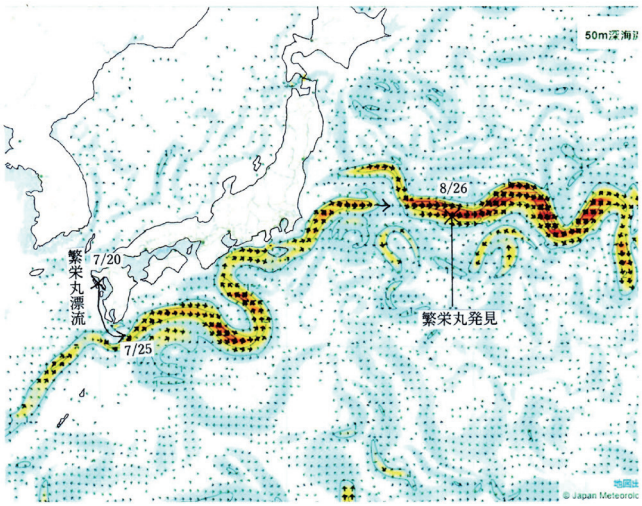


図 3. 繁栄丸の漂流

※ T さんはいくつかの失敗を重ねているのだが、悲壮感がないのが不思議である。漂流してからやっと 4 日目に携帯で電話をしたが単にエンジンのことを聞いただけ、そしてすぐに圏外となる。やっと降った雨を貯めることをしないで体を洗っている。体が乾燥しきって食べ物が喉を通らない。そして人間ってなかなか死なないものだと。黒潮に乗って太平洋の真ん中に出る寸前で助けられた。よく助かったねと！

参考文献　「ある漂流者のはなし」吉岡忍・著（ちくまプリマー新書）

海上保安庁　警備救難部　救難課　海浜救難係　田中 英律

海上保安庁による沿岸救助体制の充実強化に向けた取組

海では、船舶事故や海浜事故などが発生していますが、海上保安庁では、一人でも多くの命を救うため、救助体制の充実強化を図るとともに、民間救助組織などとの連携・協力に努めており、実際に海難が発生した場合には、昼夜を問わず、現場第一線へ早期に救助勢力を投入して、迅速な救助活動を行っています。また、沿岸域での海難を防止し、万が一海難に遭遇しても悲惨な事故とならないよう、関係機関とも連携・協力しつつ、自己救命策確保の周知・啓発などに取り組んでいます。

●関係機関との協力体制の充実

我が国の広大な海で、多くの命を守るためには、日頃から警察・消防などの救助機関や民間救助組織、漁業協同組合などとの密接な連携・協力体制を確立しておくことが重要です。特に、沿岸域で発生する海難に対しては、迅速で円滑な救助体制が確保できるように、公益社団法人日本水難救済会[1]や公益財団法人日本ライフセービング協会などの民間救助組織との合同救助訓練や海浜パトロールなどを通じ、連携・協力体制の充実に努めています。

令和４年４月 23 日に北海道知床半島沖で発生した遊覧船の海難事案においては、自衛隊や警察と連携し、行方不明者の捜索に全力を尽くしてきました。民間救助組織では、地元水難救済会のボランティア救助員などの方々が、長期間にわたって捜索救助活動に携わっていただきました。海上保安庁では、官民の連携を一層強化し、人命・財産の救助に万全を期していきます。

知床遊覧船事故で捜索救助活動をする民間救助船舶

官民連携した海浜合同パトロール

[1] 海で遭難した人々の救助を行う民間のボランティア団体です。日本水難救済会はボランティア救助員の活動を支えるため、青い羽根募金活動を行っています。

●自己救命策の確保の推進～事故から命を守るために～

海を安心・安全に楽しむためには、「自己救命策３つの基本」が重要です。

①ライフジャケットの常時着用

海で活動する際にライフジャケットを着用しているか否かが生死を分ける要素となるため、常時着用して下さい。ライフジャケットは、海に落ちた際に脱げてしまうことや膨張式のライフジャケットが膨らまないといったことがないように、保守・点検のうえ、正しく着用することが大切です。

②防水パック入り携帯電話などの連絡手段の確保

海難に遭遇した際は、救助機関に早期に通報し救助を求める必要がありますが、携帯電話を海没させ、通報できない事例があるため、対策としてストラップ付防水パックを利用し、携帯電話を携行することが重要です。

③ 118 番・NET118 の活用

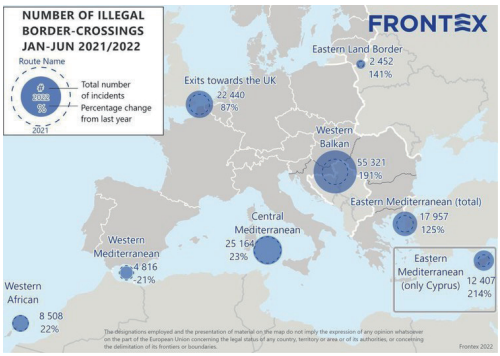
海上においては目標物が少なく自分の現在位置を伝えることは難しいことがあります。救助を求める際は、携帯電話の GPS 機能を「ON」にしたうえで遭難者自身が 118 番に直接通報することにより、正確な位置が判明し、迅速な救助につながった事例もあります。また、聴覚や発話に障がいをもつ方を対象に、スマートフォンなどを使用した入力操作により海上保安庁への緊急時の通報が可能となる「NET118」というサービスも行っています。

その他、海に行く際には、家族や友人・関係者に自身の目的地や帰宅時間を伝えておくほか、現在位置などを定期的に連絡することなども、万が一事故が起きてしまった場合に、家族など周囲の人々が事故に早く気づくきっかけとなり、速やかな救助要請、ひいては迅速な救助につながります。

海上保安庁では、今後も沿岸域での海難を防止し、万が一海難に遭遇しても悲惨な事故とならないよう、救助機関や民間救助組織とも連携･協力しつつ、自己救命策確保の周知･啓発などに取り組んでいきます。

JAMS London
Representative Office
ロンドン事務所

イギリスの移民問題と対応



EUの海上保安機関の一つであるFrontex（欧州国境沿岸警備機関；EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY）は7月、2022年上半期におけるEU諸国への非正規の入域(irregular entries)が11万4720人にのぼり、前年同期比84%増になったと発表しました。これには、2月以降EUに亡命を求めた数百万人のウクライナ人は含まれておりません。最も増加が多かったのはバルカン半島西側の非EU諸国から陸路で越境する移民で、2021年上半期と比較するとその数は約3倍に増加、シリア、アフガニスタンおよびトルコ国籍者が多くを占めました。

また、英仏海峡では、ボートで海峡を渡った移民の数が過去最多となり、急増しています。

本稿では、イギリスにおける移民問題とその対応について紹介します。

◆過去最多を記録、イギリスを目指す理由とは？

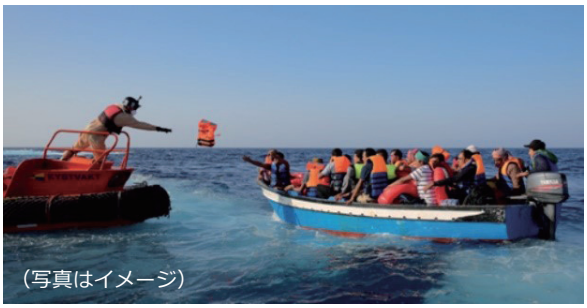
2022年11月14日現在、フランスからイギリスにボートで英仏海峡を渡ったのは、6万2323人と発表されています。これは2018年の統計以来最も多い数字であり、2020年の8404人と比較すると2年間で8倍弱に急増しました。

国籍別では、イギリスへの移民の約半数がアルバニア、アフガニスタンおよびイランからであり、特にアルバニアからの移民は、2020年の50人から2022年(10月末)で約1万2千人に急増しており、これにはフランスにあるアルバニア系犯罪組織による密輸・人身売買への関与が指摘されています。

年齢別では、英仏海峡を渡りイギリスに入国した移民の75%が18歳から39歳の男性であり、12%が18歳未満の子供、約5%が40歳以上の男性でした(2021年値)。

危険を冒してでもフランスから海を渡りイギリスに向かう主な理由は、言語が英語であることのほか、イギリスの充実した福祉制度が挙げられます。イギリスでは、正式な滞在を許可された難民は、住む場所が与えられ、イギリス人と同じく無料の医療サービスや教育を受けることができます。その為、人々はよりよい生活を求めて命がけでイギリスへと渡るとのことです。

◆危険な航海、英仏の動き


（写真はイメージ）

昨年 11 月 24 日、英仏海峡で 34 人の移民を乗せたゴムボートが転覆し、胎児 1 人を含む 31 人が溺死するという、英仏海峡史上最大の移民に係る海難事故が発生しました。

イギリスのニュース専門チャンネルである Sky News は、上記の事故を次の様に伝えています。「遭難者はイギリスとフランスに救助を求め続けたにもかかわらず、英仏双方が自国の海域内ではないとして救助に至らず多数の死者が発生、イギリスとフランスはこの事故に関して互いに責任を押し付けあい、二国間関係を悪化させた。」

イギリスのジョンソン元首相はこの事故の直後、英仏海峡を渡ってイギリスに来る移民をフランスに連れ戻すようマクロン大統領に同意を求めました。

イギリスは、2015 から 2020 年までの間、国境警備のためフランスに計 1 億 1400 万ポンド（£1=165 円・約 188 億円）を支出しており、2021 年も 6270 万ユーロ（€1 = 127 円・約 80 億円）の追加支出に合意、さらに本年 11 月 14 日、イギリスとフランスは、フランス側の海岸でのパトロールの強化などの取組みに合意しています。

◆いわゆる「ルワンダ計画」

イギリス政府は本年 4 月、英仏海峡を渡るルートで入国する一部の「不法移民」(illegal migration) をルワンダに移送するという、思い切った政策を発表しました。

ジョンソン元首相は、当時、「増え続ける人道危機や人身売買の波でイギリスの難民制度は崩壊している」と非難し、「移民法のあからさまな乱用を阻止し、欧州に渡る難民・移民の大半が犯罪ネットワークにつながる密航業者によって手引きされているという卑劣な人身売買組織のビジネスモデルを破壊するため、1 億 2000 万ポンド (£1=165 円・約 198 億円) を投じ『無数の命を救う』ためこの政策を考案した」と述べました。

イギリス内務省によると、過去 4 年間にイギリスにたどり着いた移民のうち 94%が亡命を申請し、これまではそのほとんどが認められているとのことですが、2020 年 12 月の移民法改正により、安全な第三国 (例えばフランス) を経由してイギリスに入国した移民が亡命申請した場合、申請が却下されるケースも出てきました。

イギリスのスエラ・ブラバーマン内務大臣は、「小型ボート移民の最大のグループはアルバニア人で、その多くは亡命制度を悪用して人身売買の犠牲者だと嘘をついている」とし、「安全な国から意図的にイギリスに『不法入国』した場合、速やかに母国に戻すか、ルワンダに移住させ、そこで亡命申請を検討すべきである」と述べました。

同計画については、これまでに 160 以上の慈善団体や活動団体が、廃案を求める共同の公開書簡を発表しており、 6 月に予定されていた第 1 便は、欧州人権裁判所 (ECHR) の判決を受けてキャンセルされました。11 月 15 日現在、移送は実施されておりません。

◆おわりに

わずか 1 か月半で辞任に追い込まれたトラス前首相の選挙戦では、党員の根強い人種差別意識がトラスに勝利をもたらしたという分析を聞いたことがあります。当時の対立候補であったスナク現首相は南アジア系だからという理由です。思い起こせば、2016 年の EU 離脱の是非を問う国民投票も移民問題が争点の一つでした (当時は移民だけで年間 20 万人の純増。その後、イギリスは 2020 年 12 月、移行期間を終えて EU から完全離脱。)。

BRIXIT は、看護師やトラックドライバーなどの深刻な労働者不足をもたらしたと言いますが、街は多様な人種であふれています。また、いわゆる 3K で働くのは、その多くが移民といわれており、街に多くある手洗い洗車場は「難民」の仕事場であると教わりました。

初の南アジア系首相 (両親は東アフリカからの移民) を迎え、イギリスの経済政策とともに移民政策は多くの国民が注目しています。

（所長　川合　淳）

(出典など)
写真は Frontex のホームページより引用
https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-june-western-balkan-route-most-active-oPV0mM
https://www.bbc.co.uk/news/explainers-53734793
https://www.bbc.com/japanese/59426367
https://news.sky.com/story/uk-and-french-services-left-rescue-of-more-than-30-drowning-migrants-in-channel-to-each-other-report-claims-12658965
https://www.infomigrants.net/en/post/43895/over-1000-migrants-cross-channel-to-uk
https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html
https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-action-to-tackle-illegal-migration-14-april-2022
https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jul/24/europe-migration-new-wave

JAMS Singapore Representative Office

シンガポール事務所

高まる地政学的リスクの中での太平洋島しょ国支援とマ・シ海峡航行安全支援

はじめに

今回の寄稿では、初めて訪れたミクロネシア地域（パラオ共和国とミクロネシア連邦（FSM））への海上保安能力強化支援、そしてマラッカ・シンガポール海峡の航行安全に関する委員会についてご報告したいと思います。

1．太平洋島しょ国支援の重要性とミクロネシア地域への支援

（1）太平洋における中国の影響力伸長と外交攻勢

今年前半、中国とソロモン諸島の安全保障協定締結のニュース、ロシアのウクライナ侵攻をきっかけに、台湾海峡有事を想定した動きやそれを超えた太平洋における中国の影響力を懸念して、各国がこぞって太平洋島しょ国をめぐる外交政策に力を入れ始めました。

最近では米国が９月に太平洋島しょ国サミットを開催、韓国も初の太平洋島しょ国サミットの来年開催を発表、１０月には豪州とNZがパプアニューギニア、フィジー、トンガと南太平洋国防相会合を開催、仏領ニューカレドニアに基地を持つフランス、南米のチリも参加して軍の相互運用性を高める声明を発出、日本でも自衛隊と海保の連携を念頭においた予算や組織対応の議論がされています。

（2）日本の対応の中での日本財団グループの支援

日本の対応では、1997年から３年毎に開催されている太平洋・島サミットやその中で優先事項などの認識を共有した安倍元総理の「自由で開かれたインド太平洋」構想を基本路線としていますが、元来この地域は貿易の９９％を海運に頼る日本のシーレーンの要衝として重要であることや、ミクロネシア３国は歴史的にも深いつながりがある（国際連盟による日本への旧委任統治領）ことからも、以前から日本財団グループはミクロネシア３国の支援に力を入れています。（特集「ミクロネシア３国の海上保安能力強化支援プロジェクト」ご参照）

パラオ共和国に供与した小型パトロール艇

試験航行に同乗

（３）太平洋島しょ国の関心事項との意識合わせ

太平洋島しょ国にとっては気候変動が国家の安全前保障上の一番の関心事項であり、自国経済を自立させるための観光や漁業、そのための環境保護が優先事項になっているようです。このため一見、日米豪などの懸念との温度差があるようですが、パラオは海をとおして我が国の隣国であるというその地理的近さからも考え方を共有できているように感じました。また、他の国についても漁業にも環境保護にも違法漁船 IUU への対応や海洋安全保障への対応などの、日常的な法執行が法の支配のもと海に規律をもたせる重要な対策になってくるため、日本との意識合わせのうえでこの点は大きな問題にならないのではないかと私は考えます。

（４）日本財団グループの支援の包括性による対応

日本財団グループは、日本海難防止協会を通じた海上保安分野だけでなく、関係する NGO を通じて環境保護、エコツーリズムでも支援してきているため、包括的に各国の問題意識に応えることができる素地を持っています。今後、相互に連携しつつ海上保安能力の強化を支援していくとともに、政府に比較して迅速な支援の実施、中立性、政府の規則や予算支出対象の縛りにとらわれない柔軟性といった特色を生かして政府と連携して支援に当たり、相乗効果を創出できればと思います。

（５）ミクロネシア地域の課題

11 月、12 月のパラオと FSM 訪問で得た印象としては、広い海域を管理する必要性がある中で、各国や日本財団の支援で船が順調に増えつつある一方、対応する職員の数や質の確保が課題のようです。例えば、FSM では、今後日本政府から４隻の小型艇の供与、オーストラリアからガーディアン級の１隻追加が公表されていますが、対応した職員数の増加、教育に要する時間、スキルを身につけた職員の転職、そもそも米国への移住による人口減という課題があると聞きました。大きな海域をカバーするための職員確保と教育は今後の重要課題だと認識しています。

パラオ共和国のアイタロウ外務大臣、ウィップス大統領、FSM のティルファス司法長官補との会談

（６）日本の対応

現在米国と１１の国が自国の取締官が米国の巡視船に乗り法執行を行えるようにするシップライダー協定を結んでいますが、１０月には FSM が米国の巡視船に乗った米国の取締官を自国の取締官と看做すリモートシップライダー協定を結びました。安全保障のみならず、平時の自国の管轄権行使も他国に委ねる内容です。

ウィップス大統領のおっしゃる言葉を借りればプレゼンスはデタランス（抑止）になります。日本も米豪と協力しつつ、捜索救助や法執行といった領域主権の基盤となる海上保安能力の向上支援に努めています。

2．マラッカ・シンガポール海峡の航行安全など支援の状況

日本のシーレーンとして重要なマラッカ・シンガポール海峡の航行安全と環境保護の支援活動として、「航行援助施設基金（Aids to Navigation Fund：ＡＮＦ）委員会」へ日本財団代表として出席しました。６月のバリ会議以来、２度目のハイブリッド会議です。

（１）基金残高の状況

ANF は航行安全確保に必要な灯台・ブイなどの維持管理経費に活用するために設立され、海峡沿岸三国のほか利用国･団体（今回は韓国、中国を含めて８団体）が参加します。累積拠出額（約 2431 万 USD）の上位拠出者は、１位日本財団（730.1 万 USD）、２位 IFAN（国際航行援助施設基金）（600 万 USD）、３位中国（406 万 USD）、４位マラッカ海峡協議会（350 万 USD）となっており、８月時点の残高は 677 万 USD でした。

マラッカ海峡協議会が毎年 10 万 USD を拠出している一方、毎年 43 万 USD を拠出している中国が８年後には拠出者としては１位になる勢いです。しかし、日本財団がその約三分の一を出資している状況に変わりはありません。

（２）収支バランスの動向

前回会議の印象から、プロジェクトの計画規模に見合った収支バランスが課題と思い今回は臨みました。実際、2023 年の支出計画（359 万 USD）は、マレーシアが 265 万 USD、インドネシアが 87 万 USD、ANF 事務局が６万 USD を予定していることが発表され、残高が心配されましたが、今年度までの実施状況を聞くと、各国は支出計画を可能な限り盛り沢山にするものの、実際の執行割合は低率であるため、運用上は問題がなさそうでした。東南アジア流の柔軟さを見ました。

（所長　石河　正哉）

ANF 委員会に参加した各国・団体の集合写真

会議には議長国インドネシアが用意した伝統的なハチマキを着用して出席

主な船舶海難

2022.08 ～ 2022.10 発生の主要海難　海上保安庁提供

No.	船種・総トン数（人員）	発生日時・発生場所	海難種別	気象・海象	死亡 行方不明
①	漁船 1.1 トン （乗船者 1 人）	8 月 20 日 02：40 頃 千葉県いすみ市沖	単独衝突	天候　曇り 風　南 3 m/s	1 人
	漁船が岩場に衝突し、乗船者 1 人が死亡したもの。				
②	パイロットボート 18 トン （乗船者 5 人）	9 月 4 日 03：00 頃 （情報入手時刻） 兵庫県神戸市沖	単独衝突	天候　晴れ 風　北東 8 m/s	2 人
	パイロットボートが防波堤に衝突し、乗船者 2 人が死亡したもの。				
③	船外機船 1 トン （乗船者 2 人）	9 月 5 日 08：30 頃 秋田県秋田市沖	転覆	天候　晴れ 風　南東 6 m/s	1 人
	船外機船が転覆し、乗船者 1 人が行方不明になったもの。				

船舶事故の発生状況

2022.08 ～ 2022.10　速報値（単位：隻・人）

海難種類 / 用途	衝突	単独衝突	乗揚	転覆	浸水	火災	爆発	運航不能（機関故障）	運航不能（推進器障害）	運航不能（無人漂流）	運航不能（その他）	その他	合計	死者・行方不明者
貨物船	15	12	8	0	0	1	0	4	0	0	0	0	40	0
タンカー	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
旅客船	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5	0
漁　船	30	4	13	6	6	3	0	5	5	5	4	1	82	3
遊漁船	11	1	4	0	1	0	0	4	4	0	3	0	28	0
プレジャーボート	36	6	31	12	20	2	1	136	28	18	51	1	342	0
その他	4	6	5	4	1	2	0	0	1	0	4	0	27	3
計	100	33	63	22	28	9	1	149	38	23	62	2	530	6

※衝突とは、船舶が他の船舶に接触し、いずれかの船舶に損傷が生じたことをいう。

※単独衝突とは、船舶が物件（岸壁、防波堤、桟橋、流氷、漂流物、海洋生物等）に接触し、船舶に損傷が生じたことをいう。

日本海難防止協会のうごき

2022.09 ～ 2022.11

月　日	会　議　名	主　な　議　題
9.21	八戸 LNG ターミナル外航船桟橋における STS 移送計画に係る航行安全・海上防災対策検討　第二回委員会	① 航行安全分科会議事概要（案） ② 海上防災分科会議事概要（案） ③ 航行安全分科会の課題と対応 ④ 海上防災分科会の課題と対応 ⑤ 係留 STS 時の航行安全・海上防災対策（案） ⑥ 報告書（案）
10.7	港則法上の危険物の選定に関する調査検討会	①事業計画 ② IMDG コード関連危険物の選定 ③ IBC コード関連危険物の選定 ④報告書骨子（案）
10.27	第 3 回　海事の国際的動向に関する調査研究委員会（海上安全）	①第 2 回委員会議事概要（案） ② IMO 第 9 回航行安全・無線通信・捜索救助小委員会 (NCSR9) 審議結果 ③ IMO 第 106 回海上安全委員会 (MSC106) 対処方針 (案) の検討
11.9	第 1 回　港湾専門委員会	①港湾計画の一部変更（1 港新潟港）
11.21	第 2 回 海事の国際的動向に関する調査研究委員会（海洋汚染防止）	①第 1 回委員会議事概要（案） ② IMO 第 78 回海洋環境保護委員会（MEPC78）の審議結果 ③ IMO 第 79 回海洋環境保護委員会（MEPC79）対処方針
11.28	全国海難防止団体等連絡調整会議	①講演 ・海上交通安全法等一部改正法の運用状況について ・プレジャーボート海難の現状と対策 ･安全基礎講座～生産年齢人口減少の中でこれからの安全のこと、ヒューマンエラー防止を考えよう～ ②議事 ・海難防止活動の効果的な推進
11.29	全国海難防止団体等連絡調整会議	①分科会Ⅰ議事 ・今後の分科会Ⅰの運営 ・海難防止団体の現状と課題 ②分科会Ⅱ議事 ・小型船安全協会等の現状と課題