

世界海上保安機関長官級会合の開催

早船文久

HAYAFUNE, Fumihisa

海上保安庁総務部国際・危機管理官

1—はじめに

海上保安機関は、世界中の人々が安心して海を利用し、様々な恩恵を享受できるよう、国際海洋法のもと法の支配に基づき、海難救助、災害対応、海洋環境保全、そして海洋の秩序を保つことなどを通じて海上の安全を追求する機関である。近年、地球規模の自然環境や社会環境の変化により海洋において様々な被害や脅威が拡大していることを背景に、これまで各国海上保安機関が二国間または地域における多国間で築き上げてきた既存の枠組みを越えて、これまでにないInter-Regional（地域間の）な協力・連携関係を構築し、グローバル化する課題に対して世界の海上保安機関が総力を結集して解決するため、世界初となる「世界海上保安機関長官級会合」を海上保安庁と日本財団が共催した。

2—世界海上保安機関長官級会合の開催に至るまで

従来、海で繋がる各国の海上保安機関は、海上における人命の安全、海洋環境の保全、国境をまたぐ犯罪への対応など、二国間又はそれぞれの地域の枠組みを活用しつつ、連携・協力して対処してきた。我が国における地域の枠組みにおける連

携・協力を紹介する。

2.1 我が国の取組み：地域協力枠組み

① 北太平洋海上保安フォーラム (NPCGF)

北太平洋の海上の安全・セキュリティの確保、海洋環境の保全などを目的とした各国間の連携・協力のため、2000年から、海上保安庁が主導して「北太平洋海上保安フォーラム」を開催している。この枠組みで、参加6カ国の海上保安機関が様々な分野において具体的に連携した運用や訓練を行っている。成功している運用の一例は、各国の連携による公海上における違法操業の取締りの実施である。公海上での取締りは旗国主義が基本である。具体的には、海上保安庁のジェット機に米国沿岸警備隊の職員が同乗のうえ、北太平洋上をしょう戒し、公海上で違法操業漁船を発見した場合、米国巡視船にシップライダーとして乗船している中国の官憲が旗国主義に基づき取り締まるといものである。これは、各国の連携・協力体制が奏功している事例と考える。

② アジア海上保安機関長官級会合 (HACGAM)

1990年代後半にアジア海域において海賊事案が多発し大きな問題となったことを受け、2000年、東京において、「海賊



世界海上保安機関長官級会合参加者（長官級のみ）

対策国際会議」が開催された。この会議には、アジア地域の17の国・地域及び関係機関が集結し、その成果として、相互の情報連携体制の構築、警備体制強化のための国際協力、人材育成方策などに関する方針がまとめられた。その後4回の専門家会合を経て、2004年から、アジア地域の海上保安行政に関する地域的な連携強化を図るために、マ・シ海峡をはじめ、世界的にも最も重要な海上交通路を抱えるアジア地域の19カ国・1地域海上保安機関の長が一堂に会する「アジア海上保安機関長官級会合」を開催してきた。この会合においては、捜索救助・海洋環境保全・海上不法活動の予防・取締りなど海上保安業務全般に関することのほか、人材育成の分野への協力について、これまで多くの議論を重ねてきている。なお、日本財団はアジア地域の連携・協力関係の構築などに貢献しており、アジア海上保安機関長官級会合の開催にあたっては、その準備会合でもある専門家会合及び初会合から多大なる支援を受けた。

2.2 我が国の取組み：人材育成

人材育成に関しては、アジア地域を中心に様々な事業を行ってきた。アジア地域の海上保安機関の能力を向上させ、各機関間の連携強化を図るため、2011年から計3回、「アジア海上保安初級幹部研修」を日本財団の協力を得て実施した。この研修は、東南アジア4カ国の海上保安機関と海上保安庁の初級幹部を対象に、海上保安大学校において、海上保安に関する幅広い知識を勉強することなどを目的とした1年間のコースであった。また、この研修が基礎となり、2015年からは、JICA及びGRIPSと協力し、研修内容をレベルアップさせ、世界で初となる海上保安政策に関する修士号を得るにふさわしいレベルの知識の習得を目的とした「海上保安政策課程」が開始された。

このように、これまで、アジア地域の海上保安機関の対応能力や各機関同士の協力関係を強化するため、アジア各国の海上保安機関は、国境を越えて発生する災害、犯罪等に対し、二



日本代表団席（左から筆者、中島長官、日本財団海野常務）

国間又は地域の枠組みを活用しつつ、連携・協力して対処してきた。

2.3 世界海上保安機関会合の開催

近年、地球規模で自然環境が変化し、気候変動に起因する台風の大型化などにみられる災害の大規模化や北極海航路などにみられる航行環境の著しい変化が世界各地でみられ、また、地球規模の社会環境の変化では、テロ・過激主義の脅威の世界各地への拡大や、海賊の活発化、薬物などの密輸事案の増加などがみられる。この地球規模の環境変化とそれに起因する課題に対し、大局に立って、地域の枠組みを越えて先駆的な取組みを共有するなど、世界的な海上保安機関同士の連携強化や対話拡大が求められていた。

平成29年9月14日に、日本を含むアジア、大洋州、米州、欧州、アフリカから34カ国1地域海上保安機関及び海上保安機能を有する機関の長官級、国際海事機関（IMO）、欧州海上安全庁（EMSA）、アジア海賊対策地域協力協定情報共有センター（ReCAAP-ISC）の3国際機関の事務局長等を含む海外からの参加者約160名に加え、国連薬物・犯罪事務所（UNODC）、在京の大使館、関係省庁等からのオブザーバーを含め、総勢250名超が参加する、世界で初めてとなる世界海上保安機関長官級会合を海上保安庁と日本財団が共催した。

3——本会合における議論

会合においては、「海上の安全及び環境保全」、「海上のセキュリティ」、「人材育成」の3つのテーマに沿って各国・各機関から発表いただき、議論を行った。

それぞれの発表にあたっては、

- ・他の地域協力枠組みの参考となるような地域の取組み事例の紹介
- ・Inter-Regional（地域間）な協力の取組み事例の紹介を意識した内容で構成いただいた。

①「海上の安全及び環境保全」

カナダから「大規模油流出事故対応における国際協力」について発表があり、米加二国間の統合された緊急時対応計画による対応及び北極評議会を通じた北極海域における関係国間の連携協力の取組みについて紹介があり、大規模海上災害が発生した際の地域海上保安機関の緊密な連携の必要性が示され、IMOからは「Global Arrangement of SAR（海難救助における世界的な調整）」と題し、世界的な海上における捜索救助の協調制度の報告があった。また、EMSAから「海洋汚染の検知、準備と対応」と題して、Clean Sea Net: CSN（油排出船監視・情報共有システム）と呼ばれる衛星によるリモートセンシングなど最新の技術を用いた海洋汚染の検出にかか

る取組みが紹介された。これに対し、スリランカから、海運、水産、観光と海洋に大きく依存する同国は、中東から東南・東アジアへ向かう原油タンカールートに隣接しており、ひとたび油流出事案が発生すれば同国の産業に深刻な影響があるところ、他の地域協力枠組みで行われている先進的な取組みに関する情報の共有は非常に有益である旨のコメントがあった。

②「海上のセキュリティ」

トルコから「非正規移住者にかかる問題：海上保安機関の対応」と題して、近年の社会情勢の変化に基づく問題である、主にシリアからのボートによる非正規移住者への対応について紹介があった。他の参加者からはトルコの人道的対応に敬意が表されるとともに、人命を救うことを念頭に置いて、EUをはじめ世界的に対応していく必要がある問題であることが参加者間で共有された。次に米国から「北太平洋におけるIUU（違法、無報告、無規制）漁業対策にかかる国際協力」について、NPCGFメンバー間の連携した取締りのベストプラクティスが紹介された。これに対し、中国から、IUU漁業のもたらす深刻さや米国沿岸警備隊（USCG）との共同パトロールを通じた取組みへの貢献についてコメントがあった。続いてReCAAP-ISCから海賊対策にかかるアジア地域の協力枠組みの紹介及びソマリア沖海賊対策における主に東アフリカ諸国を中心とした海賊対策地域協力枠組み（DCoC：ジブチ行動指針）への地域を越えた協力について紹介があり、これに対してジブチからDCoCは今や海賊対策のみならず、本年1月のジグダ改正により、その協力対象を他の海上における違法行為である、人身売買やIUU漁業へと広げているとのコメントがあった。

③「人材育成」

ポルトガルから、欧州海上保安機関フォーラムにおける欧州22カ国32機関が参加するCOASTEX17と呼ばれる大規模合同演習について紹介があり、欧州における海上保安機関間の連携強化や人材育成が強力に推進されていることが紹介された。マレーシアからは「HACGAMにおける人材育成」と題して、2005年にマレーシア海上法令執行庁が設立されて以降の同庁の教育機関であるAMSASTレーニングセンターにおける各種人材育成の取組み、特に、船舶の安全運航や海上法執行にかかるアセアン及び東アフリカ諸国等第三国に対する研修についての紹介があった。引き続きオーストラリアから、同国の広大な海岸線を守るには、周辺国の人材育成とインテリジェンスが重要である旨の説明があり、東南アジア及び太平洋諸国に対する人材育成及び信頼醸成の取組みが紹介された。最後に日本から、これまでのアジアをはじめとする各国関係機関に対する人材育成の取組みの紹介があり、特に2015年から開始した、海上保安政策に関する1年間の修士課程「海上保安政策課程」について、その研修生である各国若手幹部職員

による相互理解の有効性について説明があった。さらに世界が直面する課題に対応するため、各国が得意分野とする教育内容を国際間で共有し提供するという今後の人材育成の方向性について発表があった。

3つのテーマについて、それぞれ発表があったのち、各国長官からコメントが寄せられた。米国からは、グローバルな脅威に対し法執行機関の役割はこれまでになく重要であり、本会合のようなパートナーシップを通じ、お互い頼り合って対応していくことが大事であること、また、公海上の海洋ガバナンスが不可欠であり、中国等との共同の漁業取締りは好事例であるとの発言があった。また、ロシアからは、船舶、航空機、人材の各国連携こそがテロの脅威への対抗策に繋がるとのコメントがあった。インドからは世界海上保安機関長官級会合は、世界中の海上保安機関等が情報を共有する良い機会となったとのコメントがあった。そのほか各国から、本会合開催の有効性や謝辞が述べられた。

会合の総括として、世界が直面している課題を克服するため、世界中の知恵及び技術を結集すること、連携の強化及び対話の拡大を図ることの重要性等を確認する議長総括が取りまとめられた（末尾に掲載）。今後については、本会合を通じて培った世界規模の連携をより深めるため、また、本会合における議論の内容を実現していくため、今後も定期的に世界海上保安機関長官級会合を開催すること、さらに同会合をより良いものとするため、実務者レベルの会合で精緻な議論を重ねていくこととされている。

4—開催の意義

この会合において、開催の意義は主に2つある。第一に、世界海上保安機関長官級会合が世界中の海上保安機関の新たな対話と協力のプラットフォームとなったこと。そして第二に、地球規模の課題に対応するために人材育成が重要であることの共通認識が得られたことである。



本会合の様子

第一については、世界の各地域には域内の各国海上保安機関で構成される地域協力枠組みが存在し（例：北太平洋地域におけるNPCGF、アジア地域におけるHACGAMなど）、地域特有の諸課題への対応など連携協力してきており、有効な取り組み、ノウハウやベストプラクティスの蓄積がなされてきた。しかし、近年のグローバル化する課題に対して世界の海上保安機関が総力を結集して解決する必要がある、世界海上保安機関長官級会合を通じて、これまで交わることのなかった国、地域とも情報交換を行い、先駆的な取り組みを共有することが可能となった。世界中に10を超える海上保安機関の地域協力枠組みが存在し、それら枠組み間（Inter-Regional）で、海上保安機関同士の連携強化や対話拡大を図ることができるようになったその意義は大きい。

第二に、グローバル化した課題に海上において最前線で対応するのは「the First Responders and Front-Line Actors」たる各国海上保安機関であり、そういった課題に的確に対応していくためには、各国海上保安機関の組織基盤の強化やオペレーション能力の向上が不可欠である。従来からある課題のみならず、変化していく課題にも対応できる人材の育成は急務であり、そのためには従来の能力強化の手段を見直し、新たなアプローチを考えていくことが重要であるとの認識を参加者間で共有することができた。今後、各国が持ち合わせる得意分野を活かした人材育成について、プログラム開発の議論が進んでいくものと期待する。

そのほか、2015年9月に国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、今後世界が取り組んでいかなければならない課題について、17のゴール及び169のターゲットからなる「持続可能な開発目標」が定められており、特に、海洋にかかる目標14「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」について、我々海上保安機関が意識して取り組んでいく課題として、本会合において参加者間で確認された。

また、世界の海上保安機関のトップが一堂に会するこの貴重な機会に、トップらがFace to Faceの関係を築くためのプログラムが本会合の前後に挙行された。とりわけ、9月12日に赤坂迎賓館において開催された歓迎レセプションでは、世界の長官らを前に安倍首相からスピーチをいただいた（スピーチ内容は末尾に掲載）。安倍首相のスピーチにより、不安定さを増す現代の海において、「平和で安定した海」の実現のため、海上保安機関の役割が重要であり、世界中の海上保安機関が海を通じて繋がりが合い、交流を深化させ、難題解決のための力を結集することが極めて大切であるということを内外にアピールできたことも意義深い。



歓迎レセプションにおける首相挨拶（赤坂迎賓館）

5—おわりに

我が国日本が世界の海上保安機関のトップを集め、地域の枠組みを越えて対話の場を持つという世界海上保安機関長官級会合の記念すべき第1回目の会合を開催できたことは大きな意義を有するものとする。本会合においては、我々海上保安機関の役割が世界的に高まっていることを自覚し、連携強化、対話を拡大していくこと、具体的には様々な分野での先進的な事例・経験の共有、海上保安機関としての共通の行動理念の理解を深めつつ、人材育成のあり方を検討していくことが奨励された。この考え方を我々海上保安機関から世界に発信し、行動に移していくことで、海とともに発展する世界の人々の安心と安全に貢献できるものと確信している。

最後に本会合開催にあたり、共催者である日本財団には多方面にわたり支援を賜り感謝申し上げます。また、今後の会合においても、引き続き海上保安分野における世界規模の連携協力強化を共に推進していくこととしており、その協力に重ねて感謝したい。

世界海上保安機関長官級会合議長総括

2017年9月14日、於東京

1. アジア、オセアニア、アメリカ、ヨーロッパ、アフリカ及び他の地域の海上保安機関及び海上保安機能を有する機関（以後：海上保安機関等と称す）の長は、2017年9月14日に東京で開催された世界海上保安長官級会合に出席した。本会合の議長は日本国海上保安庁、中島敏長官が務めた。
2. 海上保安機関等の長は、海洋の安全及び平和そして美しい海洋環境は、国際社会の幸福と繁栄に不可欠なものと認識した。
3. 海上保安機関等の長は、海上の安全の確保、遭難と災害対応の準備、海洋環境保全、そして国際海洋法のもと海洋における法の支配に基づいた、海洋の秩序を保つことは世界中の人々が安心して海を利用し様々な恩恵を享受するための不可欠な基盤であることを再確認した。
4. 海上保安機関等の長は、近年の環境変化がより深刻な災害

をもたらし、また航行環境にも影響を与える可能性があることを憂慮した。

5. 海上保安機関等の長は、過激主義や急進主義がみられるような社会環境の変化、またその結果として海上におけるテロや犯罪の脅威についても憂慮した。
6. 海上保安機関等の長は、国連の持続可能な開発目標(SDGs)に含まれる世界的な人口の増加、気候変化、環境に対する影響、過剰漁業、IUU 漁業及び破壊的な漁業慣行、食料安全保障、組織犯罪による社会的な不安定、過激派による暴力行使、難民の流入による不安定といった、今日世界が直面する課題に広く対応するものであることを認識した。
7. 海上保安機関等の長は、地球規模の変化及び、これに起因する事案において、the first responders and front-line actors である海上保安機関等の役割の重要性の高まりについて意識した。
8. 海上保安機関等の長は、世界の海上保安機関等の間における既存の地域枠組みを越えた連携の強化や対話を拡大することの重要性、また、世界が直面している課題を克服するための世界中の地域の知恵と専門的技術そして知識を結集することの重要性を確認した。
9. 今後、海上保安機関等の長は、下記にあげる具体的な方策により、海上の安全、海上のセキュリティ及び環境保護の対策を継続するという決意を再確認した。
 - 1) 大規模海洋汚染や自然災害、海難事故への緊急対応など各地域、各国における先進的な成功事例や経験を共有していく。
 - 2) 新たな技術を活用した海上犯罪対策など各地域、各国における先進的な成功事例や経験を共有していくこと。
 - 3) 海上保安機関等の教育及び訓練において各地域、各国における先進的な成功事例や経験を共有していくこと。
 - 4) 世界的に Coast Guard として共通の行動理念の理解を深めつつ、それに基づく人材育成システムの構築や地域間協力及び国際協力のあり方を検討していくこと。
10. 海上保安機関等の長は、海上保安機関等のさらなる対話と連携の場として世界的な海上保安機関の会合が必要であることを考慮する。
11. それゆえ、海上保安機関等の長は、この新たな協力枠組みのさらなる発展のために、目的、管理規則及び会議運営等について議論するための実務者レベルでの会合を開催することを決定している。
12. この総括は、参加した海上保安機関等の長の全般的な支持を受けて世界海上保安長官級会合の議長によって作成された。

歓迎レセプションにおける安倍首相挨拶

ようこそ日本にお越しいただきました。皆様の御来日を心から歓迎いたします。世界の海上保安機関のトップが一堂に会するのは、今回が初めてと聞いております。この大変意義深い会議を主催できたことをホスト国の首相として大変光栄に存じます。

古来、人々は、自由な大海原のその先に希望を見いだし、船を出し、海洋貿易を確立させました。我が国日本でも、時の使節団が荒波を乗り越えて異国と交わり、文化を発展させました。これまでの歴史において、先人たちが苦勞の末に海を通じて繋がり、交流を深化させ、人類の発展・繁栄の礎を築いてきました。

現代に目を転じると、気候変動による自然災害の大規模化など自然環境は大きく変わり、テロや過激主義がグローバルな脅威になるなど、国際情勢も激変しています。それら地球規模の変化により、世界の至る所で脅威や危険が増加しており、それは、我々のかけがえのない海についても例外ではありません。

ここにお集まりの皆様は、海洋の現場の最前線で活躍する海上保安機関を率いるトップの皆様です。これまで、様々な事案を解決に導いてこられたと思いますが、不安定さを増す現代の海において、これからも多くの課題に立ち向かわなければなりません。そうしたときであるからこそ、平和で安定した海の実現のため、地域を越え、海を通じて繋がり合い、交流を深化させ、難題解決のための力を結集することが極めて大切であると思います。

この会議において、自由な海といった共通の価値を分かち合い、海上保安機関の結束が固く結ばれることを確信しております。これから先、自国に戻ってそれぞれの海で難題と直面した際、共通の価値や固い結束は、暗い海に光る灯台のような心のよりどころとなると信じて疑いません。

日本では海を1文字の漢字で表します。この海という漢字には、その一部に母という字が含まれています。多くの生命を育んできたこの海のことを多くの国で母なる海と呼ぶこととは無縁ではないと思います。

先人から受け継いだこの自由な海を未来に向かって守り抜く。私たちは、この崇高な使命を果たしていかなければなりません。そのために、母なる海が多くの生命を育んできたように、私たちの力で、国を超えて未来の海上保安を切り拓ける多くの人材を育み、そして、各国の仲間が結束して、使命を果たしていく。この会議がその契機となることを期待しています。

今後、皆様の活躍で、海の平和と繁栄が守り続けられていくことを期待しています。