

(公財) 日本海事センター企画研究部研究員 森本 清二郎



初めまして、研究員の森本と申します。

本日は私の方から我が国経済及び海事産業に大きな影響を与える海賊問題につき、最近の状況と我が国これまでの取組みについてお話をさせて頂きます。先程高良先生の方から琉球王国時代の国営事業としてのガードマン体制のお話がありまし

たが、現在の日本でもまさにそうした取組みが行われています。私の方からは、こうした我が国全体に関する問題としての海賊問題についてお話をさせて頂きます。

本日の報告の概要ですが、始めに海賊事案の発生状況につき、世界全体と個別地域の状況について説明致します。次に、海賊対策につき、我が国にとっての海賊対策の重要性についてお話しした後、ソマリア沖アデン湾及び東南アジアでの対策を中心に説明致します。最後に、今後の展望と課題について触れたいと思います。

始めに、世界全体の海賊の発生状況ですが、スライド3の上のグラフに2004年以降の海賊事案の発生件数の推移が示されています。2008年から2011年にかけて全体の発生件数が急増していることがお分かりになると思います。これは黄色で示されたソマリア沖アデン湾の発生件数が大幅に増えたことによるものです。2012年以降はソマリア海賊の減少に伴い、全体の件数も減少しています。

下のグラフでは、海賊事案の中でハイジャック事案の件数のみが示されています。ここでも2008年から2011年にかけて、ソマリア沖アデン湾でのハイジャック事案が多く発生していることがお分かりになると思います。

一方で、2011年以降は西アフリカのギニア湾での発生件数が増え、また2014年以降は東南アジアで

のハイジャック事案の件数が増えています。最近は特に東南アジアでの海賊事案の増加が注目されており、上のグラフをもう一度見ますと、2009年から2014年にかけて、青色で示された東南アジアでの発生件数が増加傾向にあることがお分かりになると思います。また、右下のグラフは2014年の人質被害者数を見たものですが、全世界で442名の人質被害が発生し、この内277名が東南アジアで発生しています。

ソマリア沖アデン湾での海賊事案の発生状況を見ると、ソマリア海賊は2008年以降急激に増加しています。左上の態様別件数のグラフを見ますと、ハイジャック事案又は銃撃事案が多いことがお分かりになると思います。右上のグラフは発生地別件数を示したものですが、2008年当初はアデン湾に集中していたのが2009年以降、ソマリア沖、特に東のアラビア海、インド洋へと広範な海域で発生するようになります。後程説明しますが、国際社会で様々な対策がとられた結果、2012年以降ソマリア沖での発生件数は急激に減少し、昨年は11件、今年の上半期は0件となっています。発生件数自体は減っていますが、ソマリア周辺海域では依然として不審船の追跡を受ける事案が発生しており、予断を許さない状況が続いているいます。

次にギニア湾ですが、こちらは2011年及び12年に件数が増加しています。その後は若干減少していますが、態様別ではハイジャック事案と銃撃事案が比較的多いのが目立ちます。発生地ではナイジェリア沖で多く発生していますが、2011年及び12年はそれ以外の国やナイジェリア沖200海里以遠など発生海域が拡大しています。ギニア湾での海賊事案の特徴として、積荷（特にタンカーに積まれた石油製品）や船内の金品盗取を目的とした武装強盗、あるいは身代金目的の誘拐など様々な事案が発生している点が挙げられます。乗組員の殺害事件も起きるなど、比較的凶悪な事案が多く発生している地域です。

次に東南アジアですが、2009年以降発生件数は増加傾向にあり、特にインドネシアとマレーシアでの発生件数が多くなっています。東南アジアでの海賊事案の特徴は、停泊中の船舶に乗り組み、窃盗行為を働くケースが多い点にあります。ただ昨年は航行中の小型タンカーをハイジャックし、貨物である軽油や潤滑油といった石油製品を別のタンカーに積み替えて逃走するサイフォニング事案が多く発生していました。

す。国土交通省では、こうしたサイフォニング事案が多く発生している状況を受け、日本の船会社に対して自主警備を徹底するように呼びかけているようです。

こうした海賊事案は航行船舶と乗組員にとって非常に大きな脅威です。海に囲まれ、エネルギー資源を海外に依存する我が国にとって、海賊が多発する海域、特にアデン湾とマラッカ・シンガポール海峡（いわゆるマ・シ海峡）での航行安全の確保は極めて重要といえます。アデン湾はアジアと欧州を結ぶ海上交通路の要衝であり、日本から欧州に輸出される自動車や電気製品の多くがここを通過すると言われています。またアデン湾を通航する船舶の約1割は日本関係船舶（日本の船会社が運航する船舶）です。マ・シ海峡について言えば、我が国が輸入する原油の8割以上、天然ガスの約3割を中東から輸入しており、その多くが同海峡を通航すると言われています。またマシ海峡を通航する船舶の1割強が日本の実質所有船舶と言われています。

いずれの海域も国際貿易を担う海上交通の要衝であり、日本の経済と海事産業にとって極めて重要な海域となっています。このため、国際社会と連携して海賊対策を実施することが極めて重要と考えられます。

これまでとられてきた具体的なソマリア海賊対策として、スライド8に国際社会の対応をまとめさせて頂きました。国連の安保理決議では、当初はソマリアへの人道支援を行う船舶の警護を各国に要請する決議、その後はソマリア領海内、そしてソマリア領内での各国による措置を容認する決議が採択されています。2009年1月には、各国の取組みの調整を行う場としてソマリア沖海賊コンタクト・グループ会合が設立されています。これらの安保理決議に基づき、2008年から09年にかけて各国海軍がソマリア周辺海域に艦船を派遣しています。具体的にはEUやNATO、アメリカが主導するCTF-151の下での派遣のほか、各国が独自に艦船を派遣するケースもあります。

海運業界も自ら自衛措置を強化しています。IMO（国際海事機関）では国際海運団体が作成した自衛措置のマニュアル集である Best Management Practice に関するガイドラインを採択しています。そこで設定されたハイリスクエリア（スライド8の右下の地図に赤い斜線で示されたエリア）では商船サイドにより自衛措置を強化する対策が講じられています。

このように各国海軍による艦船の派遣、海運業界による自衛措置の強化、そして各国政府及び業界の連絡調整を行うコンタクト・グループ会合の設置など、国際社会では各国政府及び業界による取組みが進められています。

我が国のソマリア海賊対策ですが、1つ目に護衛艦及び哨戒機の派遣が挙げられます。2009年3月より護衛艦2隻、同年5月より哨戒機2機を派遣しています。当初は海上警備行動に基づく派遣であったため、護衛対象は日本関係船舶のみでしたが、同年6月の海賊対処法成立により外国船舶を含む形での護衛が可能となっています。また当初はアデン湾でエスコート方式での船団護衛が行われていましたが、2013年12月からは護衛艦2隻のうち1隻がアメリカ主導のCTF-151に参加し、ゾーンディフェンス方式という方法で船舶護衛と警戒監視を行っています。

右側の円グラフに2014年の護衛船舶数と護衛船舶の乗組員数の実績が示されていますが、日本船舶だけでなく外国船舶も護衛対象となり、乗組員も外国の乗組員が多く護衛対象に含まれていることがお分かりになると思います。

我が国のソマリア海賊対策の2点目として、民間武装警備員の乗船を認める特別措置法の成立が挙げられます。先ほど、ソマリア海賊の発生場所がソマリア沖からアラビア海やインド洋など広範な海域に広がっていった点を説明しましたが、こうした状況の変化に伴い、各国が派遣する海軍の活動では対応しきれなくなり、一方で、諸外国では民間武装警備員を船に乗せて自衛体制を強化する取組みが次第に有効であることが分かつてきました。日本においても同様の措置が必要との声が高まってきたが、銃刀法では民間人による銃の所持が認められないため、2013年11月に、一定条件の下、日本籍船でも小銃を持した民間警備員による警備が実施できるように銃刀法の特例を設ける特別措置法が成立しました。

この特別措置法の特徴としては、スライド左下に示されている海賊多発海域という海域を設定し、同海域の中でのみ特定警備の実施を認めること、また、民間武装警備員を乗せられる対象船舶を限定し、具体

的には日本籍の原油タンカーへの乗船のみ認める形となっている点が挙げられます。また国土交通省により厳格な審査が行われ、武器使用に関しても非常に厳格な基準が適用されるといった特徴があります。

我が国によるソマリア海賊対策の3点目として、ソマリア及び周辺国的能力向上支援のための活動が挙げられます。沿岸国の海上保安能力の向上支援として、IMOへの資金拠出を通じた周辺国での海賊情報センターの設立や国際信託基金への資金拠出、沿岸国の海上保安機関職員を日本に招聘しての研修実施といった取組みが挙げられます。

またソマリア海賊の根源とされるソマリア国内での治安悪化や貧困問題への対応として、基礎サービスの改善支援、治安向上への支援、国内経済活性化の支援といった取組みがなされており、2007年度から13年度までの7年間で総額3億7千万ドルの支援がなされていると発表されています。ソマリア国内の状況としては、1991年から20年以上内戦状態が続いており、2012年に紛争が終結して20数年ぶりに統一政府が樹立されましたが、依然として海賊を取り締まる十分な能力が備わっていないと言われています。また海賊の温床とされる貧困問題も依然解決されていない状況です。こうした根本的な問題の解決に向けて、我が国も継続的に支援を実施していくことが重要ではないかと考えられます。

次に東南アジアでの海賊対策ですが、1点目にReCAAP（アジア海賊対策地域協力協定）というもののが日本の主導により採択、発効しています（スライド12参照）。1990年代の終わりに日本船舶も被害を受ける形でマ・シ海峡での海賊行為が問題となり、2001年に地域協力を促すための法的枠組み作りを日本が提唱し、2004年11月に協定が採択され、2006年の9月に発効しています。現在、締約国は20カ国となっています。

ReCAAPの骨子として、情報共有センター（ISC）をシンガポールに設立し、ISCを通じて各国間での情報共有及び協力体制を構築する点が挙げられます。また、ISCを経由しない形での二国間協力も進められることになっています。

シンガポールに設立された ISC は、各国政府内のフォーカルポイント（日本の場合は海上保安庁）同士が連携し、情報共有するための機能を提供します。また、アジアでの海賊の発生状況について情報収集及び分析を行い、報告書にとりまとめています。さらには、他の組織（インター・ポールや海運業界団体など）との情報共有も行っています。この ReCAAP の特徴は、こうした情報共有網を構築して関係国のキャパシティビルディングを制度的に推進していく点にあると考えられます。ReCAAP は地域協力の成功モデルとして非常に高く評価されており、他の地域、例えばアフリカでも ReCAAP の取組みを参考にして関係国間の情報共有体制を構築するといった動きも見られます。日本はこうした ReCAAP の活動に対して資金面及び人的面での協力を進めています。

東南アジアでの海賊対策の 2 点目として、東南アジア諸国の能力向上支援が挙げられます（スライド 13 参照）。例えば、JICA の枠組みの下で、東南アジア各国の海上保安機関職員を招き、海上犯罪を取り締まるための研修を実施し、また日本からも海上保安官を JICA の専門家として各国に派遣し、各国の保能力向上を目指した人材育成支援を行っています。

また海上保安庁の巡視船や航空機を各国に派遣して関係機関との連携や情報交換を行っています。また巡視船の派遣に際し、往路及び復路の公海上で海事局、海上保安庁及び海運業界での連携を強化するための訓練も行われています。

こうした我が国の取組みにより、マレーシアでは 2005 年、インドネシアでは 2006 年に海上保安機関が設立されており、海上保安能力の向上に向けた体制整備が進められつつあるようです。

最後に（スライド 14 の）今後の展望と課題ですが、ソマリア沖・アデン湾での海賊事案は各国海軍による自衛措置などにより減少していますが、不審船による追跡を受けるケースは依然発生しています。また海賊問題の原因とされるソマリアでの貧困問題は解決されておらず、ソマリア政府自身による取締能力も不十分と考えられています。このため、引き続き各国による適切な海賊対策の実施と商船サイドによる警戒措置が必要になると思います。併せて、沿岸国的能力向上支援及びソマリア国に対する支援も継続的に実施することが重要と考えられます。ソマリアという国は長年の内戦で国内インフラが破壊さ

れており、近年は干ばつの影響で飢饉が発生するなど人道的な危機も生じています。若者の雇用創出や経済成長を促すための取組みが重要になってくると考えられます。

東南アジアの方では、特に沿岸国であるインドネシアとマレーシアの海上保安能力の向上と関係国間の協力が不可欠になってくると思います。ただ事案が多く発生しているインドネシアでは海上保安機関が様々な問題を抱えているとの指摘もあります。インドネシアは群島国家であり、広範な領海を抱えているため、全海域を哨戒する能力が不十分であるとの指摘もあります。我が国としては、沿岸国の主権はあくまでも尊重しつつ、当該国の海上保安能力の向上支援や関係国間の協力促進に向けた働きかけを継続的に実施していくことが重要ではないかと考えられます。拙い話で恐縮ですが、これで私からの報告を終了させて頂きます。ご清聴頂き、ありがとうございました。

海賊問題に対する我が国の対応

2015年10月27日

(公財)日本海事センター企画研究部

研究員 森本清二郎

報告概要

1. 海賊等事案の発生状況

(1) 全体状況

(2) ソマリア沖・アデン湾

(3) ギニア湾

(4) 東南アジア

2. 海賊対策

(1) 海賊対策の重要性

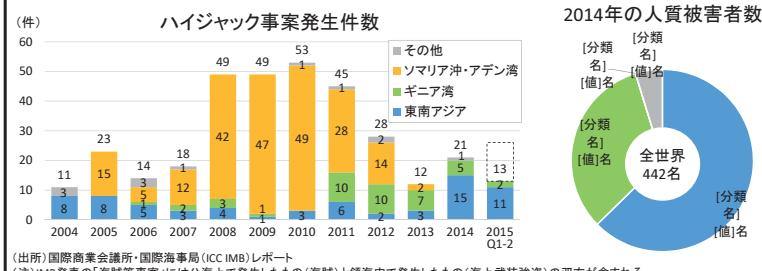
(2) ソマリア沖・アデン湾

(3) 東南アジア

3. 今後の展望と課題

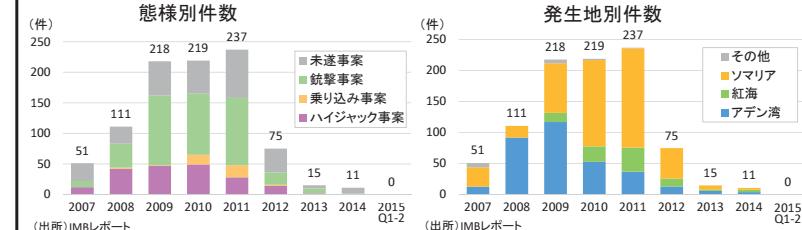
2

海賊等事案の発生状況－全体状況－



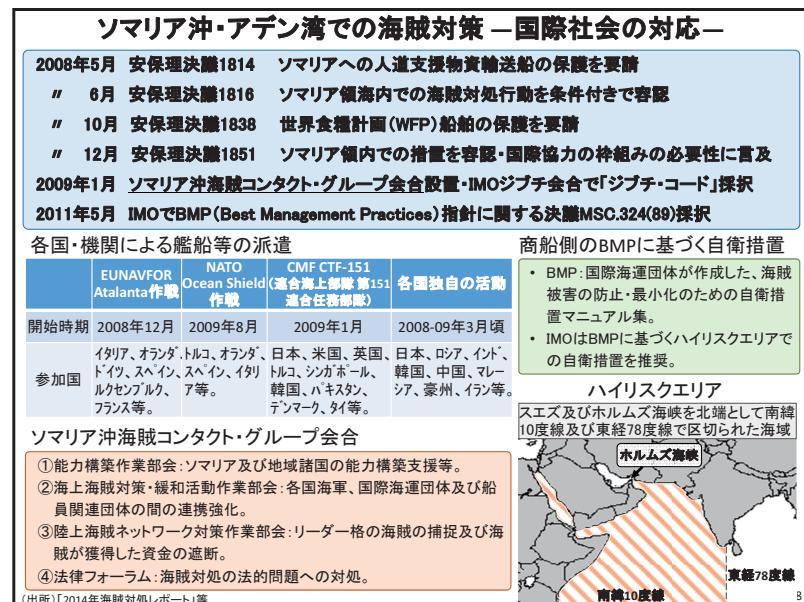
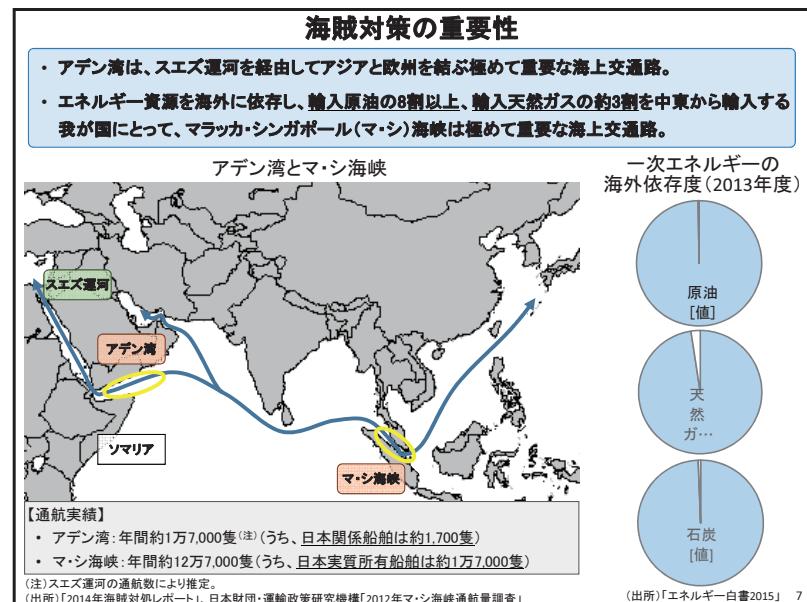
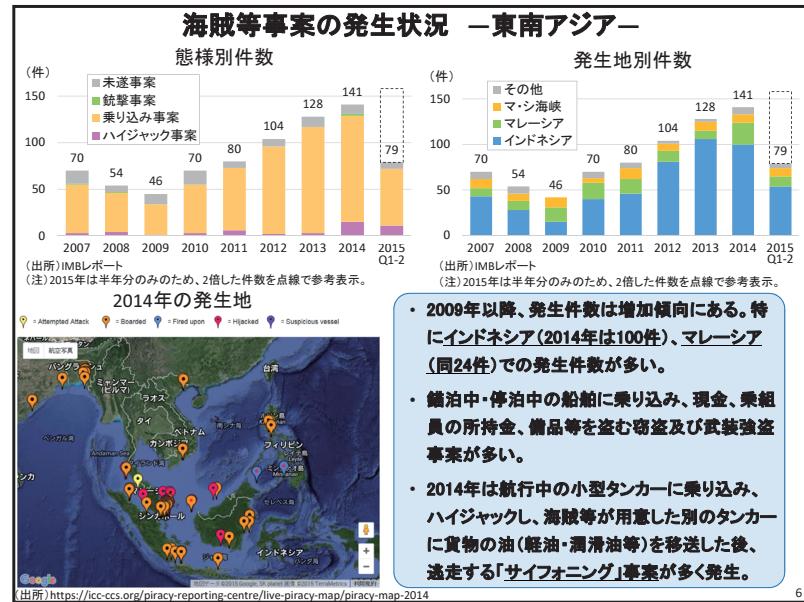
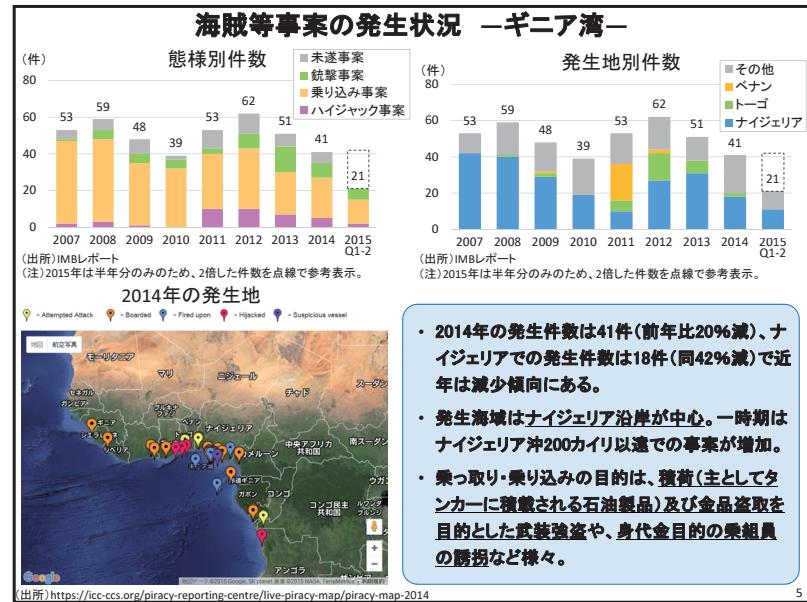
3

海賊等事案の発生状況－ソマリア沖・アデン湾－



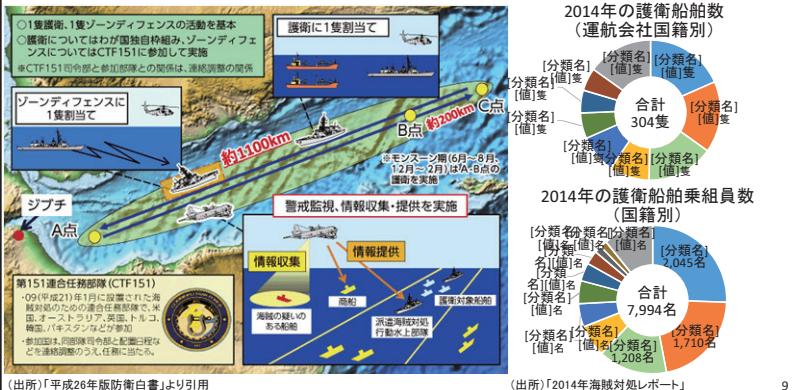
- 2008年から発生件数は急増。
- 発生海域は当初、アデン湾に集中していたが、2009年以降、他の海域(アラビア海、インド洋等)に拡大。
- 国際社会による取り組みの結果、2012年以後、発生件数は減少。
- ソマリア周辺海域では不審船が度々確認されており、依然として予断を許さない状況。

4



ソマリア沖・アデン湾での海賊対策 –護衛艦等の派遣–

- ・2009年3月より護衛艦2隻(海上保安官8名が同乗)、同年5月よりP-3C哨戒機2機を派遣。
 - ・2009年6月に「海賊行為の処罰及び海賊行為への対応に関する法律(海賊対処法)」が成立。
 - ・2013年12月からCTF151に参加(P-3C哨戒機は2014年2月から参加)。
 - ・2015年6月30時点で、海賊対処法に基づく護衛実績は3,577隻(日本関係船舶667隻、その他外国船舶2,910隻)。

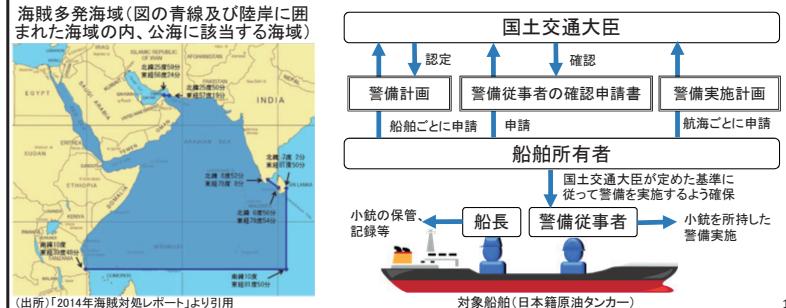


ソマリア沖・アデン湾での海賊対策 –民間警備員の乗船–

- ・2013年11月、「漁船多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法(船舶警備特措法)」成立。→凶悪な海賊行為が多発している海域を航行する原油タンカー等において、小銃(ライフル銃)を所持した民間警備員による警備の実施を認めるため、銃刀法の特例等を規定。

〈摘要

- ① 対象海域は、海賊多発海域に限定。対象船舶は、海賊行為の被害を受けやすいハイリスクの日本船舶に限定。
 - ② 警備を実施しようとする船舶所有者に対し、船舶ごとに、使用する警備会社・警備の実施方法等について記載した警備計画を作成し、国土交通大臣の認定を得ることを義務付ける。
 - ③ 警備会社(役員の犯歴や訓練体制等)及び警備員(犯歴・技能・知識等)が一定の要件に該当する旨、国土交通大臣の審査・確認を受けたものに限る。
 - ④ 認定を受けた警備計画に基づい、小競を所持した警備を実施することができる。



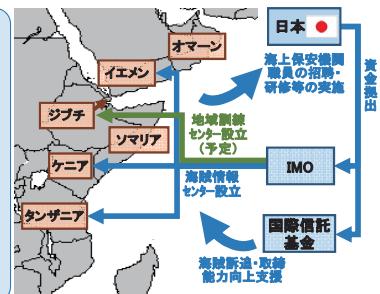
ソマリア沖・アデン湾での海賊対策 –能力向上等支援–

沿岸国の海上保安能力向上支援

- IMOジブチ・コード信託基金に資金を提出し、イエンメン、ケニア及びタンザニアに海賊情報センターを設立。ジブチに地域訓練センターを設立予定。
 - 海賊訴追・取締能力向上支援のための国際信託基金への資金提出。
 - イエンメン、オマーン、ケニア、ジブチ、タンザニア及びソマリアの海上保安機関職員を招聘し、海上保安能力向上のための研修等を実施。また、「ジブチ沿岸警備隊の能力強化に係る技術拡充プロジェクト」を実施。

対ソマリア支援

- ・ 基礎サービス改善支援(食糧援助、保健、水、衛生、教育、基礎インフラ整備等)
 - ・ 治安向上への支援(政府警察支援、小型武器の回収・廃棄計画等)
 - ・ 国内経済活性化の支援(若年層や被災民の職業訓練、雇用創出等)



ソマリアの沿

- 1960年 ソマリア共和国独立
- 1991年 バレ大統領追放・内戦状態に突入
- 1992年 国連PKO部隊派遣
- 1995年 国連PKO部隊撤退
- 2005年 暫定連邦「政府」成立(但し、その後も紛争が続くなど不安定な情勢が続く。)
- 2012年 統一政府樹立

東南アジアでの海賊対策 -ReCAAP-

^{2001年} 日本がアジア海賊問題に対処するまでの地域協力促進のための検討会議

2004年11月 日本、ASEAN10か国、中国、韓国、インド、スリランカ及びバングラデシュの16カ国で
アジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP: Regional Cooperation Agreement on
Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)を締結

2006年9月 ReCAAP番号

” 11月 シンガポールに情報共有センター(ISC: Information Sharing Centre)を設立

BeCAAP締約国(2015年5月現在)：

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、パングラデシュ、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（計20カ国）

ReCAAPの骨子

- ①情報共有センター(ISC)をシンガポールに設立
 - ②ISCを通じた情報共有及び協力体制(容疑者、被害者及び被害船舶の発見、容疑者の逮捕、容疑船舶の拿捕、被害者の救助の要請等)の構築。
 - ③ISCを経由しない締約国同士の二国間協力の促進(犯罪人引渡し及び法律上の相互援助の円滑化、並びに能力の開発等)

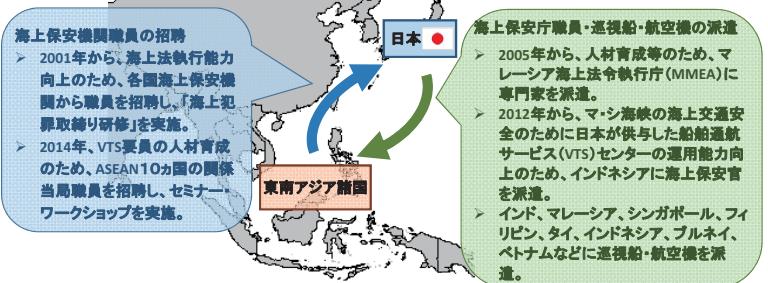
(出所)外務省ホームページ ReGAAPホームページ等

ReCAAP ISCの役割

- ・ 締約国の担当部署（フォーカル・ポイント）間での情報共有のためのプラットフォーム機能の提供（情報ネットワークシステム（IFN）の運営）
 - ・ 締約国による海賊等事案への迅速な対応強化のための連絡・情報交換の促進
 - ・ アジアでの海賊等事案に関する情報の収集・分析及び統計報告書の公表
 - ・ 締約国的能力向上支援のための協力促進
 - ・ 他の機関・団体（Interpol、海運業界団体等）との情報共有や能力開発プログラムの実施等を通じた協力

東南アジアでの海賊対策 –能力向上等支援–

- ・ 東南アジア諸国の海上保安機関職員を招聘しての研修等の実施(2001年~)
- ・ 東南アジア諸国に海上保安庁職員(海上保安官など)を派遣しての人材育成支援(2002年~)
- ・ 東南アジアに巡視船・航空機を派遣しての乗船研修・連携訓練等の実施(2000年~)
 - 寄港国の海上保安機関との海賊対策連携訓練・情報交換
 - 当該機関の職員を対象とした乗船研修セミナー
 - 往路・復路の公海上における海賊哨戒
- ・ 日本関係船舶との「海賊対策官民連携訓練」の実施
- ・ インドネシアに対する巡視船供与(2007年)



(出所)「海上保安レポート2015」、海上保安庁ホームページ等

13

今後の展望と課題

- ・ ソマリア沖・アデン湾での海賊等事案は、各国海軍による活動、商船による自衛措置、民間武装警備員の乗船等により、発生件数は減少傾向にあるが、不審船が引き継ぎ目撃されているところであり、また、海賊発生の原因とされるソマリアの貧困問題等は解決されておらず、ソマリア政府による取締り能力も不十分。
- ・ このため、引き継ぎ、各国による適切な海賊対策の実施と商船サイドによる警戒が必要。併せて、沿岸国的能力向上支援及び対ソマリア支援の継続が重要。
- ・ 東南アジアでの海賊等事案への対処には、沿岸国(特にインドネシア、マレーシア)の海上保安能力の向上と関係国間の協力が不可欠であるが、事案が多発するインドネシアでは海上保安機関が財政的及び構造的な課題を抱えている。
- ・ 我が国としては、沿岸国との主権を尊重しつつ、当該国の海上保安能力向上支援や、関係国間の協力促進に向けた働きかけを継続的に実施することが重要。

14