

米国における海事セキュリティ政策



海上保安庁 警備救難部 警備課 専門官

日 時 平成19年12月6日(木)
 後 助 場 所 ホテルセントラザ博多(福岡市)
 援 成 所 日本財団
 九州運輸局
 九州旅客鉄道株式会社

林 亮 治

皆様こんにちは。最初に、このように、私の米国における調査について発表の機会を下さった(財)九州運輸振興センター、また同センターを支援している日本財団に対して、この場をお借りしまして御礼申し上げます。

私は海上保安庁警備救難部警備課でこの4月から海事セキュリティを担当しております。

今日は、2004年から3年間、研究出向先の運輸政策研究機構において、アメリカでの調査研究活動を通じて収集した情報について、皆様にご報告したいと思っております。

◎ 海事セキュリティ政策の概要

2001年9月11日、ワールドトレードセンターとペンタゴンをほぼ同時に襲ったテロ攻撃は、それまでの米国をはじめとする世界各国の

セキュリティに対する意識を根底から一変させる出来事となりました。米国の連邦議会はすぐさま将来のテロ攻撃を感知防止するために、国内における航空保安体制を改善するべく航空施設や航空機の保安に係る立法化を急速に推し進め、9・11事件のわずか2ヵ月後、11月19日ブッシュ大統領が首都ワシントンにある空港の署名式典に出席、署名いたしました。この法律には航空分野の保安のみならず海事、港湾の分野においても何らかの追加的法令や政策の必要性が謳われておりました。

皆様、ご存知のとおりアメリカは海洋国家でございまして、海外の貿易相手国への依存度が極めて高いです。実際カナダやメキシコ以外の国との貿易の95%は海を通じて行われておりまして、海運業が米国GNPの非常に大きなウェイトを占めております。ウェイトは約6%といわ

れているのですけれども、IT、衣料、自動車、そういった米国でメジャーな産業をさしおいて6%という数字は非常に大きなものと言えます。また軍隊組織も国益を守るために軍や兵器を派遣する上でも港湾に大いに依存しており、この2つの理由だけでも海は米国の経済、防衛、さらには国民の安全そのものにとって極めて重要であることがわかります。

米国の海事セキュリティに関係する国家レベルの戦略や政策をご紹介します。アメリカ合衆国国家安全保障戦略、国土保安のための国家戦略、国土保安のための海事戦略、重要インフラおよびアセットの物理的保護に関する国家戦略、国家緊急対応計画、国家安全保障大統領令第41号及び国土保安大統領令第13号、海事保安のための国家戦略、テロとの戦いに関する国家戦略。このように海事セキュリティに関係する国家レベルの戦略や政策等がございます。

どれも海事セキュリティを語る上では当然押さえておくべき重要戦略でございますけれども、本日は、特に重要な4つの戦略についてご紹介いたします。

○アメリカ合衆国国家安全保障戦略

大きな衝撃を与えた9・11

図1

アメリカ合衆国国家安全保障戦略

米国が追求する「政治と経済の自由、他国との平和的關係、そして人間の尊厳の尊重」という目的を達成するための指針

1. 人類の尊厳追求の擁護
2. テロ撲滅のため同盟諸国との関係強化及び米国と友好諸国に対する攻撃の抑止
3. 地域紛争緩和のための他国との協力
4. 大量破壊兵器による米国及び同盟諸国、友好諸国に対する脅威の抑止
5. 開かれた社会及び民主主義の基盤を構築することによる発展の輪の拡大
6. 主要各国との協力を推進するアジェンダの設定
7. 自由貿易及び自由市場に基づくグローバルな経済成長
8. 21世紀における挑戦と機会に対応するため、国家安全保障機関の改革

「テロとの戦い」を継続するにあたって、「米国及び米国民へ及び危害を未然に防ぐため、必要ならば単独で行動し、先制して自衛権を行使することを躊躇しない」と明言した

同時多発テロ事件の勃発を契機といたしまして、米国の安全保障戦略は根本的に転換されました。2002年9月に発表されたこの戦略をみれば、米国の世界観が一変したことが窺い知れます。

この戦略は9・11事件以降の米国の外交安全保障政策を規定する最上位の概念として位置づけられています。

この戦略は米国が追求する「政治と経済の自由、他国との平和的關係、そして人間の尊厳の尊重」という目的を達成するための指針であります。その中味として人類の尊厳追求の擁護、テロ撲滅のための同盟諸国との関係強化ということが書かれ

ております。

この戦略の中で、「テロとの戦いを継続するにあたって、米国及び米国民へ及び危害を未然に防ぐため、必要ならば単独で行動し、先制して自衛権を行使することを躊躇しない」といった事が明言されています。これは後にブッシュ・ドクトリンと呼ばれるようになり、9・11事件後の米国の外交安全保障政策を根本から規定するものとして受け止められています。(図1)

○国土保安のための国家戦略

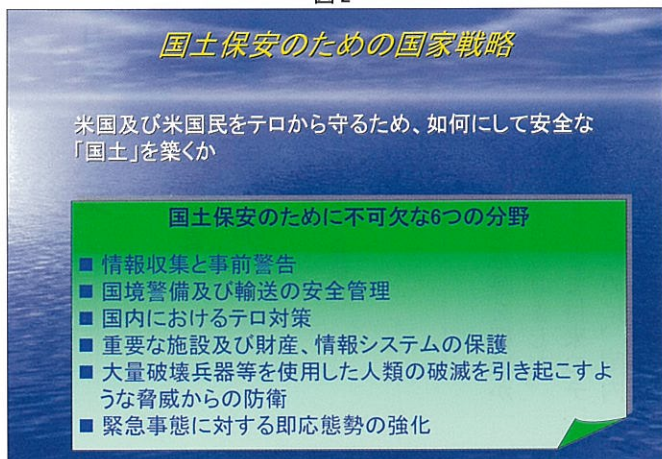
この戦略は特に米国及び米国民をテロから守るため、いかにして安全な国土を築くかという点に焦点が当てられています。

この戦略では6つの分野に力を注ぐことによって、国土保安の強化を図ることが示されました。それらは情報収集と事前警告、国境警備及び輸送の安全管理等々でございます。

その中でも2番目にございます国境警備及び輸送の安全管理分野においては、例えば海事セキュリティを率先して推進していく米国沿岸警備隊(以下、米国コーストガード)の再編などが記述されております。

さて、この戦略は5年ほど前に出されたものですが、その後の情勢の変化を踏まえて、このほど改訂版が出されました。(図2)

図2



○国土保安のための海事戦略

次に国土保安のための海事戦略です。2002年12月にワシントンDCに置かれております米国コーストガードの本庁が発表しました。この戦略は先の2つの戦略を踏襲しておりまして、米国海域内において国土保安を担う米国コーストガードの活動を規定する極めて重要な文書であります。民間当局の指揮下において対処が必要な場合、米国海域内における国土保安を担う主体機関としての役割。要は海事セキュリティを主導していきますよということなんです。海事運輸保安法(MTSA:Maritime Transportation Security Act)に

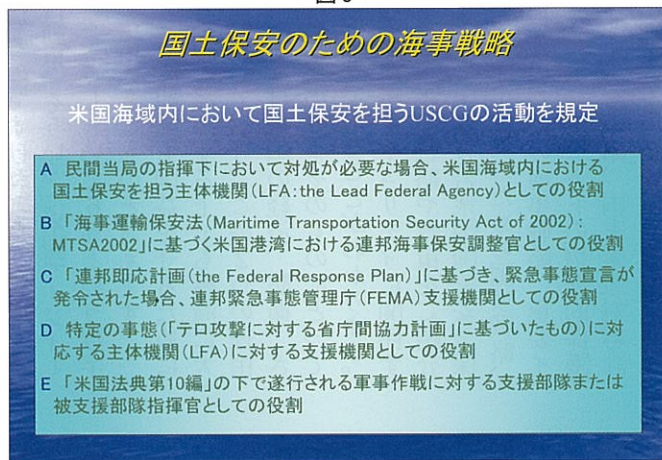
基づく米国港湾における海事保安調整官(Maritime Security Coordinator)としての役割、こういったことを米国コーストガードが行うと規定されております。この戦略についても、発表後の情勢等を踏まえまして見直しがなされており、「海上安全、海事セキュリティ、海洋管理のためのコーストガード戦略」と題して発出されております。また、対テロに特化した「海の番人(Maritime Sentinel)」という文書も発出されております。(図3)

一つであると考えています。この戦略は2005年9月にホワイトハウスによって発表された文書です。米国にとって最も重要な目標というのは「国内外において米国の国家安全保障上の利益に直接的な危険を及ぼそうと広範囲に拡散したテロリストのネットワークに打ち勝つこと」であり、この戦略を達成するために4つの戦略目標を掲げております。(図4)

○海事保安のための国家戦略

私はこの戦略を最も重要な戦略の

図3



①テロリストの攻撃、犯罪行為及び敵対的行為の阻止

海事圏(Maritime Domain)におけるテロ攻撃や犯罪行為、敵対的行為を発見、阻止、禁止する。あらゆる海洋の違法利用を防止することを目標としています。具体的に申しますと国境の監視巡回だとか、未然に敵を察知する、敵に安全な場所を与えない、敵が自由に移動することを阻止する、敵が米国に入国することを防ぐ、こういったことが挙げられています。

②海事圏内の人口密集地及び重要施設の保護

港湾、運河、海岸沿いには軍事施設、原子力発電所、水門、精油所、旅客ターミナル、燃料タンク、パイプライン、化学工場、トンネル、貨物ターミナル、様々な重要施設が集中しています。中でも人口が密集した大都市にそういったものが多く、複数の交通運輸

図4

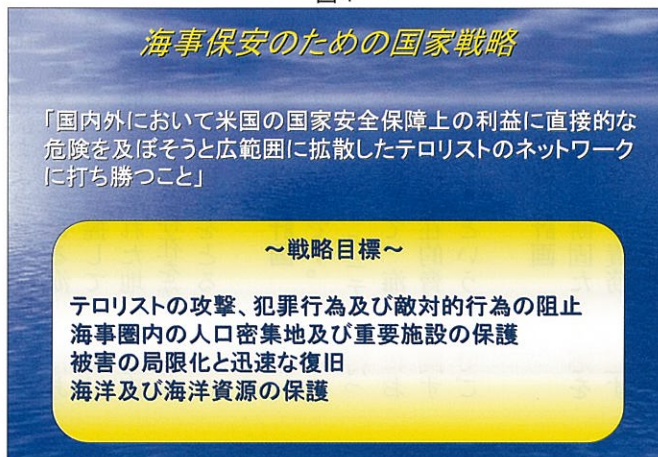
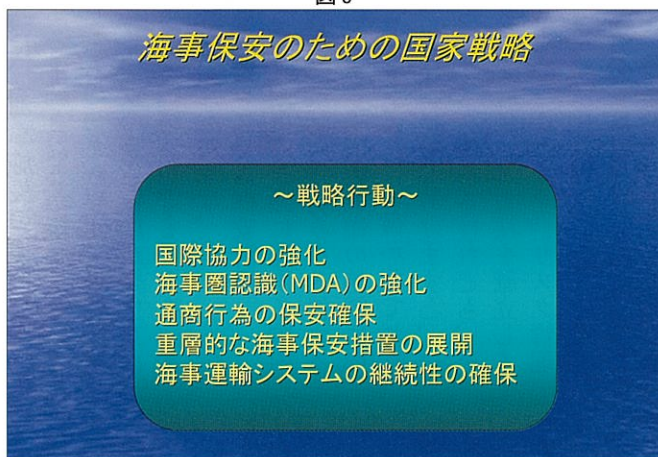


図5



システムが交錯している中にある港湾は保安上の脆弱性を多く有しているといわれます。つまり攻撃を受けやすいこと、傷つけられやすいことです。そのため戦略目標のひとつとして、港湾の脆弱性を踏まえた海事運輸システム等の重要施設の保護というものを規定してあります。

③被害の局限化と迅速な復旧
 国家緊急対応計画 (National Response Plan) というものがあります。被害地域における現場復旧作業計画の策定や、政府の活動、サービスの再構成など復旧作業の具体的な内容が規定されているものです。具体的に申しあげますと、大量破壊兵器等を迅速に発見して識別するた

めの訓練、それがどんな危険物なのかといったものを識別するための訓練です。第一対応者 (First Responder)、つまり第一報を受けて駆けつけた者が安全に対応できるように、いろいろな知識や訓練を施す。そういったことが規定されています。

④海洋及び海洋資源の保護
 米国や日本のように海に面した国の多くは、豊かな資源を有する海洋によって経済的、安全保障上の多くの利益を得ております。こういったことから、米国は自らの排他的経済水域と国益に係る一部の公海上の保安を守るために監視や巡回に力点を置いていくということを規定してあり

ます。

○海事保安のための国家戦略
 ～戦略行動～

前述の戦略目標を実現するために戦略行動が規定されております。(図5)

①国際協力の強化
 船舶をみてみますと掲げてある旗はAという国だったり、船員はBという国から来ていたり、荷物はCという国の荷物だったり、船舶の登記だとか、多国籍にわたる所有者だとか、貨物や乗組員の識別に関して、なかなか統一された規制は難しいところがございます。それらを国際協力を通じてギャップをなくしていくということ、国際協力を強化していくという戦略行動がございます。

②海事圏認識 (MDA: Maritime Domain Awareness) の強化
 海の通常の状態 (Normalcy) を把握して異常を察知することです。アメリカではかつて水際での察知というのをやっていたのですけれども、水際の境界をより遠くに設定しようということで、海上でいうと2千海里だとか、他国の港だとか、そういった離れた所でアメリカに及びそうな危険を察知するというものでございます。具体的には、短距離・長距離の船舶の探知、監視能力の向上といったことをやってお

ります。

③通商行為の保安確保
 重要施設の脆弱性を認識しまして、これらを確保、迅速に是正するためには、政府と民間部門との間の緊密なパートナーシップの構築が不可欠であります。2001年以降、米国政府は貨物コンテナが米国の港湾に到達する以前に、これらの貨物を識別し検査するための米国コンテナセキュリティイニシアティブを推進し実施してきました。

米国政府は米国の港湾に到達する貨物の全量について、船積み状況を把握するための情報収集活動も行っております。また米国に危害を及ぼすおそれのあるすべての貨物を大型X線装置や放射線探知装置などを用いて検査しております。そういったことが通商行為の保安確保という部類に入ります。

④重層的な海事保安措置の展開
 これは分かりにくいのですが、海に関係する職員、旅客、モード (輸送手段)、カーク (手回り品) だとか、それぞれの脆弱性に対して保安措置を講じていくというものであります。例えば港にフェンスを張るとか、船に乗る前、手荷物をX線で検査するというものであります。

⑤海事運輸システムの継続性の確保
 海事圏内にテロが発生した場合、効果的に保護体制を整えて通商活動を維持するためには海事運輸システムを保護しなくてはなりません。何か起こったからといって通商活動を止

めると、経済の混乱につながりかねず、その活動は止めるわけにはいきません。ですからこの戦略によって、米国が攻撃を受けても海事運輸システムを自動的に閉鎖するのではなくて、特定の部分のみを選択的に切り離して、ただちに国民の安全と通商活動の継続を確保するための行動をとる。そういった内容を規定してあるものでございます。

○海事保安のための国家戦略
↳支援計画↳

さらに、戦略を具体化するための支援計画も8つ発表されております。(図6)

①海事圏認識実現のための国家計画
米国の経済および安全保障上、影響を及ぼす可能性のある海事圏にあるあらゆる問題を把握して、米国沿岸から可能な限り離れた地点で対応する。早期に脅威の存在を確認して、それに対応する措置をとるといふこととであります。

②国際海事諜報統合計画
インテリジェンスです。既存のインテリジェンス・コミュニティの持っている能力を活用して、海事圏において米国に対する潜在的脅威に関する諜報を統合しようというものでございます。

③脅威対応海事作戦計画
米政府の迅速かつ断固たる対応を可能にする役割および責務を確立することによって、海事圏における米

国および米国の利益に対する脅威に関する米国政府の組織的な対応を示したものでございます。

④国際アウトリーチ及び調整計画

これは海事セキュリティは一国だけでやっていけないものではないので、他国とも協調してやっていきますよという内容でございます。金銭的リソースがない国に対しては積極的に支援していきましょうという内容も含まれています。

⑤海事インフラ復旧計画

この計画は攻撃またはそれに類する破壊活動が行われた時に、海事施設の復旧に対する手続きだとか規準について計画したものであります。運輸関係に関する保安の緊急事態が発生した場合に、米国経済を守ることを一番の目標にしております。

⑥海事運輸システム保安計画

「この計画は海事圏に関する国内及び国際的規制の枠組みを改善する提案に関する米国大統領の諮問に依拠するものである。」と書かれております。具体的に申しあげますと、いろいろなリスクがあるけれども、そのリスクを評価する方法を確立しましょうということ。リスク管理をするもの、例えばIDカードを発行して身分を明らかにすること等です。今、運輸労働者IDカードの準

図6

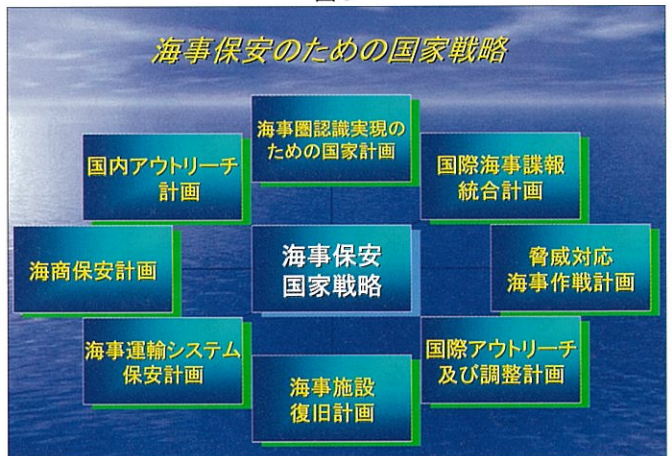


図7



備が米国で進められているところがございます。さらにはテクノロジの分野だとかトレーニングの分野でそういった事が規定されております。

⑦海商保安計画

この計画は海事サプライチェーンの保護を目的とした包括的な計画を策定するものであります。国際サプライチェーンがテロ行為とか犯罪行為、他の不法行為、敵対行為等の支援に悪用されるリスク及び海事圏の脆弱性を低減させるというところに主眼がおかれています。

⑧国内アウトリーチ計画

これは官と民のパートナーシップの構築ということが書かれております。

このように海事保安のための国家戦略というのは非常に重要なものであるということをご理解いただけたでしょうか。

◎米国の海事セキュリティに関する法律や規則

米国の海事セキュリティに関する法律及び規則をご紹介します。国土保安法、米国防国者法、海事運輸保安法、国際船港湾施設保安コード (ISPSコード)、コーストガードと海事運送法等が海事セキュリティに関するものです。他にも例えば、インテリジェンス改革とテロリズム防止法などありますが、この

図8

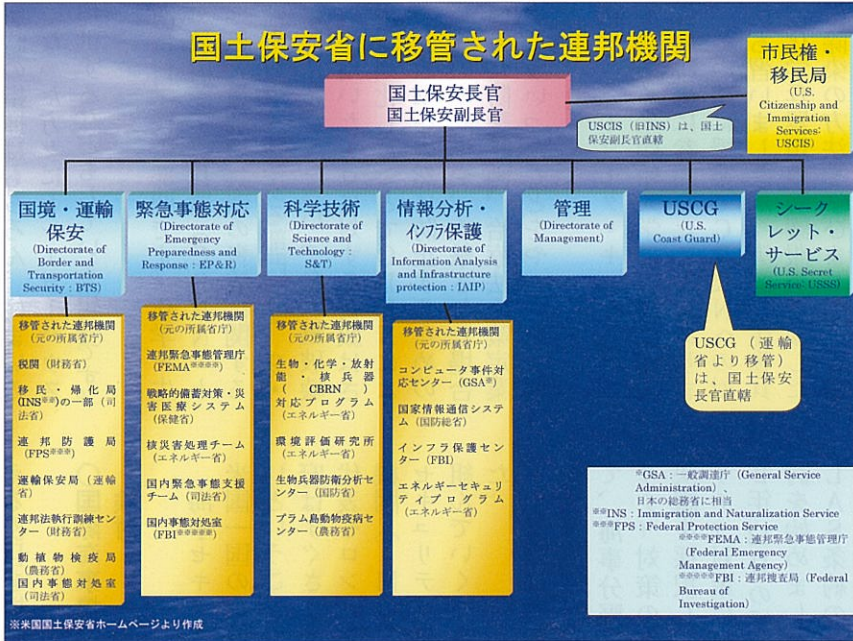
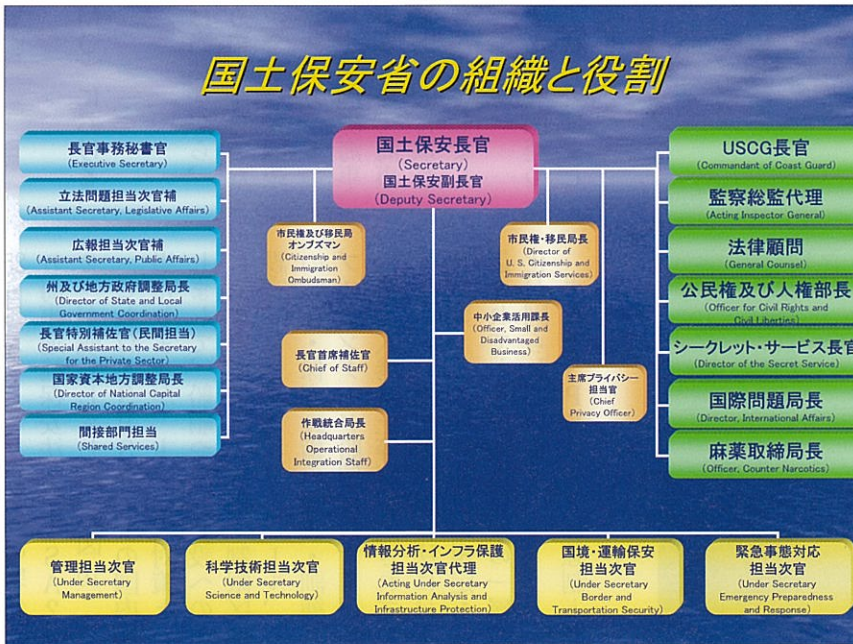


図9



法律では今までCIA長官が大統領に直接情報を報告していたものを、新たに情報を統合する組織を作って、そこがアメリカのインテリジェンス・コミュニティを統括して、そこから大統領に情報を報告するというシステムに変えました。次に全港湾保安責任法 (SAFE: Port Act) と呼ばれているものです。911委員会勧告実施法、これにはコンテナの全量を海外の港において実施するといった内容のものが書かれております。

(図7) どれも重要ですが、最低限、ここでご紹介しておくべき基礎的なものについてご説明いたします。

◎ 国土保安法

まず国土保安法です。連邦政府のテロ対策機能を統合して強化するために、ブッシュ大統領は2002年11月国土保安法を成立させました。2003年3月に8省庁から22の

政府機関・部門が国土保安省へ移転・統合され、国土保安省の運営が開始されました。それまで運輸省の管轄下におかれておりました米国防コーストガードもまた国土保安省に移管されております。

国土保安省の内局にあたる部分をごく簡単にご説明いたします。(図8・9)

最初に国境・運輸保安部門です。国境、領海、運輸に関する保安業務

次に緊急事態対応部門です。連邦緊急事態管理庁 (FEMA) というのを聞きになったことがあるかもしれません。ハリケーン・カトリナの時にも、このFEMAが中心になって災害対応を実施しました。ハリケーン・カトリナの際はFEMAはその機能を十分に発揮することができず、統制のとれた災害救助活動が出来なかつたらしく、現在米国防コーストガードの長官であるアレックス・ミラーがFEMAに代わって事態を統括指揮して、その功績が認められて今、米国防コーストガードの長官になったと言われています。このFEMAですが、緊急事態の対応計画や

に従事し、CBP (関税及び国境保護局) もこの中に含まれます。

国境・運輸保安部門といいますが、米国防コーストガードがこの中に入るといっていただけではなく、米国防コーストガードは国土保安長官の直轄機関として位置づけられていて、この部門には属していません。

アメリカの空港に行きますと背中にTSAと書かれた服を着ている人がいます。その方々は9・11事件以前は空港に警備員として雇われていたのですが、9・11事件後、Transport Security Administration (TSA) が発足した時に、そういった警備員もすべて公務員にしてみました。アメリカのセキュリティ対策に対する意気込みが感じられます。

緊急時の指揮はもちろん、住まいのなくなった方々にトレーラーハウスを提供するなどもしている組織です。

次に科学技術部門です。化学・生物・放射能・核兵器（CBRN）といった大量破壊兵器の脅威に関する準備や対策を統轄する部門です。9・11事件以降、こういった大量破壊兵器を用いたテロに対する脅威はさらに深刻化したことでCBRNによるテロ攻撃を未然に防止するための探知能力の向上や、攻撃された場合に備えた防護計画、治療法の策定業務、こういったことをやっている部門です。

私はニューヨーク・キングスポイントにある米商船大学での港湾保安職員の研修に参加したことがあります。その時に授業でCBRNへの対応法も習いましたが、実際、生物兵器、化学兵器用の防護服を着装したり、除染の方法を学びました。試験に至っては非常に苦労しました。例えばめまいがするとか、動悸がする、息切れがするなどの医学用語を覚える必要があります。慣れない用語に苦戦しました。また、症状に応じて注射を太ももに打つという訓練まであり、まさにアメリカのセキュリティ事案に対する備えのレベルの高さに感心した次第です。

最後に、情報分析・インフラ保護部門ですが、これは重要な施設を保護するため、必要な計画や体制を整

える役目を担う部門です。

○国際海事機関（IMO）における検討

海事セキュリティは当然ながら、米一国のみの取組みでは十分でないということも明らかです。米政府はすぐさま米国防務省の代表をロンドンに呼び寄せ、国際海事機関（IMO）に送りまして、海事セキュリティについて国際的に取り組んでいくべきと働きかけをいたしました。

IMOは米国の働きかけや国連の安全保障理事会での決議を受けまして、海事分野におけるセキュリティ対策の必要性を訴えた決議を採択し、新たなセキュリティ対策について、2002年12月の採決を目指し、検討を始めました。後に、SOLAS条約の締約国会議が開かれ、そこでISPSコードなどが採択されたわけです。IMOと米国によりまして、国際的枠組み及び国内法の整備がなされまして、IMOでは2002年12月12日、9・11事件から1年2ヶ月後、SOLAS条約締約国会議が開催され、同条約の改正およびISPSコードが採択されました。

他方、米国ではIMOでの採択に先駆け2002年11月

25日、ブッシュ大統領の署名により海事運輸保安法（MTSA 2002）が成立しました。（図10）

これはISPSコードの国内法に当たりませんが、主な保安対策といったしまして、船舶や港湾施設へのテロに対する脆弱性の評価、制限区域の設定、アクセスコントロール、警備の強化・保安設備の設置・訓練、サブスタンダード船舶に対する遅延・退去・入港禁止等が規定されています。しかし海事運輸保安法にはISPSコードにない独自の規定も盛り込まれており、国土保安の一層の強化が図られています。

またISPSコードは強制と勧告

図10

主な保安対策
船舶や港湾施設へのテロに対する脆弱性の評価
制限区域の設定
アクセスコントロール
警備の強化・保安設備の設置・訓練
サブスタンダード船舶に対する遅延、退去、入港禁止 等

2004年7月1日発効

ISPSコードには存在しない独自の規定をMTSA2002に盛り込む

国土保安の一層の強化を図る

の二部構成ですけれども、海事運輸保安法では勧告をも強制としている点が注目されます。

これまでご紹介いたしましたように、9・11事件を境に米国はインフラをとりつつ各方面におけるテロ対策を進めてきました。特に海事セキュリティの分野では関係条約の改正等の手段により、国際的なテロ対策を推進する米国が今後その条約や米国内法令の運用実績を踏まえた見直し、国際テロ情勢の変化に伴う政策の変更等によって次々と様々な対策を打ち出したとすれば、わが国海運に大きな影響を与えかねません。

米国の海事セキュリティ政策ですが、認識、未然防止、保護、対応、回復、これら幅広い課題のもとに各種対応策がみられて、ご紹介したような様々なプログラムが計画され、実行されておりまして、最近では船舶や港湾における物理的なセキュリティ対策に加え、ヒト・モノ・カネの動きを継続的に観察し、異常な活動に対する情報をいち早く察知し、対応するという体制の構築にも目が向けられております。

一方、わが国の港湾、周辺海域においても関係条約等に基づく各種対策が進められているところですけれども、近隣諸国の緊迫した情勢や日本国内のテロ発生の可能性の高まりを受けて、米国等のテロ対策の動向も参考とすつつさらなる措置をとる

ことが、国際社会の一員として求められています。

◎ 米国の想定する海事脅威とは

9・11事件では民間航空機がウェポンとして利用されたこともありまして、民間船舶もテロに利用され得るのではないかと、早急な検討が進められてきたのはこれまでご紹介してきたとおりです。

それでは米国の想定する海の脅威とは何か。海事テロというものは発生し得るのかということについてご紹介しようと思います。

先にご紹介しました海事保安のための国家戦略の中に記載されており、まず、海事圏における脅威とは、非国家主体による脅威、テロリストの脅威、国境をまたぐ犯罪と海賊の脅威、環境破壊、海からの不法移民。項目をご覧いただいただけで、どういうことかはお分かりいただけではないでしょうか。

○ 海事セキュリティに関する事件

それでは、これまでどんな海事セキュリティに関する事件とか事案が発生しているかということについて、主要なものをご紹介しようと思います。脅威の多様性だとか海事セキュリティの重要性というものを特に強調するものばかり集めてみました。(図11)

1961年、客船サンタマリアがカリブ海航行中にポルトガルとスペインの反逆者によりハイジャックされました。この事件で1人の乗組員が死亡しました。ハイジャックは13日後、ブラジルのRafieに入港して終わりました。

1970年、軍事物資輸送船Columbia Eagleが3月14日、密かに持ち込んだ拳銃を持った2人の乗組員によりハイジャックされました。船長と24名の乗組員は救命ボートに乗せられ、船を放棄させられました。反乱者はカンボジアへ向かい、その船が米国に解放されるまでここで3週間を要しました。

1973年、リベリア人のMuammar Al-Gaddafiは、エジプト人の協力者を探していました。彼はイスラエルの独立記念日を祝う人たちが乗船しているクイーンエリザベス二世号を沈没させる計画を企てていました。しかし、この計画は実行には移されませんでした。

1975年、アルゼンチン海軍の巡洋艦Santísima Trinidadは9月22日に、Montoneros 反逆グループのメンバーにより船体に仕掛けた爆薬のため被害を受けました。攻撃の時にはその巡洋艦はドックに入っており、その巡洋艦は修理の後、任務に復帰いたしました。このSantísima Trinidad 攻撃の実行犯は1974年のアルゼンチン国家警察の長官の所有するボートを爆破したとされており、その爆破では同長

官と夫人が殺害されました。

1979年、エリザベス女王二世のいとこであるLouis Mountbatten 卿は、8月27日に彼のボートにアイルランド共和国陸軍が仕掛けた50ポンドの爆薬により死亡しました。その攻撃で他にMountbatten 卿の14歳になる孫息子を含む3名が殺害されました。

1985年、客船アキレ・ラウロ号が地中海東部でパレスチナ解放戦線によってハイジャックされました。700人以上が人質となり、旅客1名が殺害されました。ハイジャックはイスラエルで人質となっている50人のパレスチナ人を解放する目的で行われました。

1994年、日帰り観光船City of Porosは、7月11日アテネの近

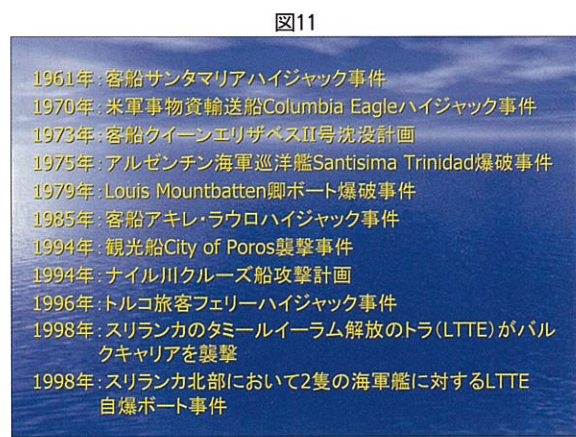


図11

くの母港に向かって航行中のところを襲撃されました。その攻撃では9人が殺害され、100人近くが負傷しました。Abu Nidal Organization のテロリストと見られる容疑者(人数不詳)が乗客に向け発砲し、手榴弾を投下し、それで火災が発生したそうです。その日の朝早くには、その船が停泊していた岸壁近くに駐車してあった車が小規模ながら爆発したとのことです。中に乗っていた2人は死亡しましたが、2人は明らかにその船の攻撃に関与していたと見られています。その事件で犯行声明を出したグループはいませんでした。

1994年、2年間以上にわたって、エジプト人Al-Gamaa Al-Islamiyya のテロリストグループはナイル川を航行する4隻以上のクルーズ船をターゲットとしていました。それは国の観光業界に対する障害を意図したものでありました。しかし、その攻撃は実行されることはありませんでした。

1996年、チェチェンの反逆者が黒海のトルコの旅客フェリーをハイジャックし、225名の人質を4日間拘束しました。ハイジャックの実行犯はその船をイスタンブールへ回航し投降しました。

1998年、スリランカの近くでバルクキャリアがタミールイーラム解放のトラ(LTTE)のSea Tigersから襲撃を受けました。乗員33名が殺害され、17名が負傷しました。

1998年、スリランカ北部の

Point Pedroの海岸における自爆テロにおいて、LTTEのSea Tigersは2隻の海軍艦に対して爆発物を搭載した自爆ボートを衝突させました。この事件で、少なくとも51名の軍人と28名の民間人が殺害されました。

○近年の海事テロ行為

近年の海事テロ行為をご紹介します。(図12)

2000年、イエメンのアデン港において給油中の米軍艦USS Coleが爆破されました。アルカイダのテロリストは自爆ボートにC4爆薬600ポンドを搭載し、衝突させました。19名の米国水兵が死亡しました。

2002年、仏タンカーLimburgがイエメン沖でアルカイダの自爆ボートの襲撃を受けました。乗員1名が死亡し、船体に大きなダメージを受け、原油約5万バレルが流出しました。

2002年、フェリーOur Lady Medatrixがフィリピンのオザミス近郊で攻撃を受け、死者40名負傷者50名を出しました。フェリーが接岸する直前にバスに搭載された二つの爆薬が爆発しました。その攻撃はモロイスラム解放戦線の分離主義者の仕業とされています。

2002年、貨物船Karine Aは紅海においてイスラエルにより1月3日に拿捕されました。その船はロケット、ミサイル、機雷、狙撃ラ

図12

2000年: 米軍艦USS Cole爆破事件
2002年: タンカーLimburg爆破事件
2002年: フェリーOur Lady Medatrix攻撃爆破事件
2002年: 貨物船Karine A不正武器輸送事件
2004年: フィリピンでSuper Ferry 14爆破事件
2004年: イラクオイルターミナル自爆ボート爆破事件
2005年: エジプトロール漁船武器不正輸送事件
2005年: Buenaventura港ボート爆破事件
2006年: コンテナ船Hyundai Fortune不審爆発事件
2007年: エチオピア船北朝鮮製武器輸送事件

図13

議会調査局(CRS)レポート	
犯人	<ul style="list-style-type: none"> ・アルカイダとその仲間 ・イスラム分離者 ・外国の国家主義者 ・不満を抱えた雇用者 ・その他
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・大量犠牲者 ・港の混乱 ・貿易の混乱 ・環境破壊
場所	<ul style="list-style-type: none"> ・360を超える米国港湾 ・165の外国貿易パートナー ・9箇所の主な船舶交通のボトルネック
ターゲット	<ul style="list-style-type: none"> ・軍艦 ・貨物船 ・燃料船 ・フェリー/クルーズ船 ・港湾部の人口密集地 ・船舶の水路 ・港湾産業プラント ・沖合いプラットフォーム
戦術	<ul style="list-style-type: none"> ・自爆ボートによる爆発 ・軽航空機による爆発 ・船舶による衝突 ・船舶から発射されるミサイル ・水雷 ・水中ダイバー ・無人潜水爆発物 ・燃料船を爆破 ・貨物船への爆発物 ・貨物船への大量破壊兵器

イフルそして2トンの爆発物を含むロシア製、イラン製の武器を運んでいました。この輸送にはパレスチナのテロリストグループが関与していたそうです。

2004年、フィリピンでSuper Ferry 14がアブサヤフによって爆破され、116名の死者が出ました。爆薬は中身をくり抜かれたテレビの中に20本のダイナマイトが仕掛けられていたとのことで、これまでで最も悲惨な海事テロ事案として歴史に刻まれることとなりました。

2004年、イラクのKhor Al-Amaya及びAl-BasraのオイルターミナルにおいてJamaat Al-Tawhidの作業員により3隻の自爆ボートを

使用した襲撃事件がありました。自爆ボートはターミナルまで行き着くことはできませんでしたが、襲撃によってターミナルが2ヶ月間閉鎖したということでした。その結果4千万米ドルの収益の損失を招きました。実は郵船の「高鈴」というタンカーもこのターミナルに接岸していて爆発に巻き込まれました。幸い怪我人等はいませんでした。

2005年、エジプトのトロール漁船がハイファ沖で拿捕されました。船舶は122mmカッサムロケット弾、信管及びヒズボラ向けの爆弾製造のための訓練材料を積んでいました。

2005年、コロンビア軍のウェ

ブページによると、11月14日、ボート火災の連絡を受け、海軍と最寄のBuenaventura港のセキュリティガードが救助に向かいました。現場に着くや否やそのボートは爆発したそうです。その爆発で海軍の2人及び同港のセキュリティガード1名が死亡し、その他4名が負傷しました。他の情報ではこの爆発はテロリストによる犯行と報告されていますが、未だ公には証明されておりません。

2006年3月21日、コンテナ船Hyundai Fortuneがイエメン沖60海里を航行中、不審な爆発に見舞われ、深刻なダメージを被りました。二次爆発では同じく後部に積まれていた7つの花火用火薬の詰まったコンテナに引火し、被害が拡大いたしました。

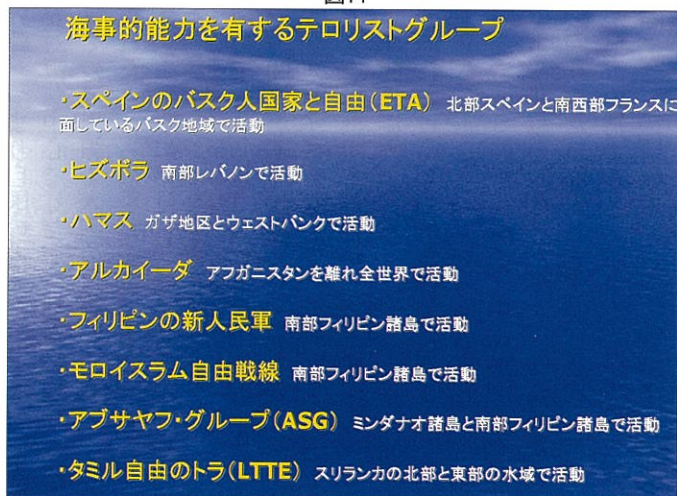
2007年、エチオピアの船が北朝鮮製の武器を輸送していたということが明らかにになりました。このようにいろいろな事案が発生しているのです。

○海事テロとは

米国の議会調査局(Congressional Research Service)がテロについて報告しています。CRSは米国議会の命を受けて各種調査を実施している組織です。(図13)

それによると犯人として、アルカイダなどを挙げておりますけれど、そもそも海上で活動する能力自体をテロリストが持ち合わせているのか

図14



どうかというのが問題になってきます。米国コーストガードが発行している「世界海事脅威評価」によりまず「アルカイダをはじめとするテロリストグループは、海上で十分に活動できる能力を有している。海事セキュリティに対する脅威をもたらしている」と書かれております。(図14) その中でもアルカイダですけれども、困惑を狙った、テロ行為を実行する意図を公表し、実際に実行に移すことができる能力を有しており、国際的にも知られた組織であります。

2003年、中央情報局(CIA)が、オサマ・ビンラディン率いるアルカイダが海上での攻撃能力を向上させているとして、海軍や港湾施設に対する攻撃の可能性を指摘しました。この指摘の根拠はと言いますと、2002年11月にアルカイダの海軍関係の参謀といわれているオマル・アルナシリという者が逮捕されました、彼から入手した情報に基づいてとされています。それによると彼は西側の海事ターゲットを攻撃するというアルカイダの戦略について語ったとされます。

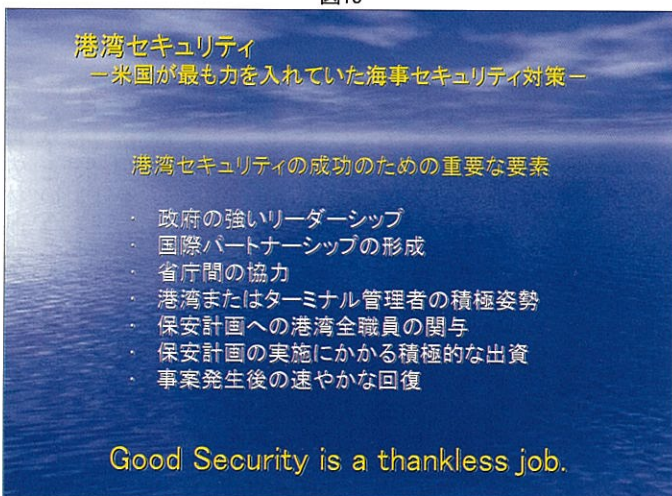
これはアルカイダの所有する海上における攻撃能力を証明するものになりました。伝えられるところによると、アルカイダの所有する船舶の数は20〜40隻とされています。その他に海事テロの発生を予想させる事実といたしまして、アルカイダの海軍マニュアルにはターゲットの選定手法だとか攻撃方法といったものが記載されております。また、ドイツや東南アジアにあるダイビングスクールで訓練をしているという事実も浮かび上がっており、水中から何かを仕掛けるといった訓練を実施しているとも言われています。

これまでのご紹介で海を舞台にしたテロ攻撃が発生し得るということは感じられたでしょう。ここまですべてを整理しますと、海事分野を舞台にしたテロ攻撃は実際にありまして、将来の攻撃を企んでいるという証拠もあるということと、他の分野に比べて、海事分野が舞台となる可能性は非常に低いかもしれないませんが、今後とも対策を講ずるなど注意が必要であるということが言えるのではないのでしょうか。日本には米軍の施設や米資本の企業等、米国のインフラ(Infra)が非常に多くありまして、それらが攻撃対象となることも大いに考えられるので、日本においても何らかの対策といったものは必要であると言えるでしょう。

◎ まとめ

○ 港湾セキュリティ(米国が最も力を入れていた海事セキュリティ対策)

図15



① 政府の強いリーダーシップ
政府が強いリーダーシップを発揮して港湾およびターミナル運営者に対して効果的な保安対策をとるよう明確な指示を出さなければいけません。また関連法令遵守の監視役や法施行のために訓練された人的リソースというものも持ち合わせていなければなりません。

② 国際パートナーシップの形成
米国では9・11事件までは、水際

境界線、つまり自国の港湾における保安対策が中心でしたが、同事件以降はその境界線を米国の水際から遠く離れたところに設定することで、リスクを早期に発見し、対処する距離的、時間的な余裕を確保することに努めてきました。これには国際的な協力関係が不可欠であり、多くのイニシアティブを通じてパートナーシップを構築する必要があります。

③省庁間の協力

港湾における効果的な保安に対する大きな障害となっているものは各組織内にある競争意識や、それから発生する非協力的な考えです。行政の縦割りみたくないことですが、各組織が自己の持てるリソースをもって一同に会し、情報を共有して役割や連絡方法についての合意を得ることが重要であります。しかし、この実現のためには、これらの組織のトップの強力なリーダーシップが必要であります。

④港湾またはターミナル管理者の積極姿勢

港湾やターミナルの上級管理者の関与の欠如が、港湾内の保安職員、ガードマン及び港湾労働者による保安活動の遂行に悪影響を及ぼすと言われています。米国では、上級管理者の姿勢は入口のガードマンの態度によって判断することができる、と言われているほどです。

⑤保安計画への港湾全職員の関与

港湾労働者の保安意識を向上させることは間違いなく、港湾における

保安性を改善するうえで最も費用効率の高い方法であると言えましよう。職員に対して保安に関する説明会及び訓練を通じて、港湾労働者は集団的に港湾保安システムの目となり、耳となり機能することが可能になります。そこで働く彼らこそ、日常では感じることもない異常にも気付きやすく、そういった保安意識が犯罪を発見し、抑止し、阻止することに繋がります。注意を怠らない用心深い労働者の存在は、テロリスト及び犯罪者がその港湾をターゲットにしづらい状況にするという大きな役割を果たします。このように保安実現のための可能性をもった労働者に対し、管理者は所要の支援及び奨励をしなければなりません。

⑥保安計画の実施に係る積極的な出資

お金の話は非常に耳が痛いのですが、資金調達は当初から克服が困難な問題でした。特に良いセキュリティは本当にコストがかかっておりまして、費用対効果の分析も非常に難しく、予算獲得が難しいものであります。しかし、保安計画の確実な施行は港湾の運営者にとってもメリットにつながる可能性があります。効果的、効率的な保安対策が行われている港湾及びターミナルは、結果的に事業の業績が向上し、さらに労働者の比較的高いモチベーションに支えられ、ガードマンなどの合理化または削減、他にも窃盗や密輸、密航による損失の削減といった副次的効果

も期待できます。

最近の報道をみていますと、スペインだったか、民間が支払ったセキュリティに関する支出について、国が補填しますよという法案が議会を通ったそうです。そういった積極的な国もあるということです。

⑦事案発生後の速やかな回復

海事保安のための国家戦略の中で、海事運輸システムの継続性の確保の重要性が書かれています。テロ事案ではありませんが、2002年に西海岸の港湾ストライキがあり、港湾のオペレーションが停止し、それによる米国の経済損失は190億ドルという話も聞き及んでおります。テロ攻撃によって港湾が閉鎖されることになると経済の混乱をきたして、その損失は計り知れないものになります。そういったことを防ぐためにも早期の回復を可能とする所要の整備が必要なのではないかと思えます。

○カーゴセキュリティ(米国が軸足を置くセキュリティ対策)

次にカーゴセキュリティです。

国土保安の強化において、カーゴセキュリティほど難しい問題はないとされています。米国を出入りするコンテナ、バルク、車両、その他の貨物、あらゆる種類の危険物を動かす巨大で複雑な国際的サプライチェーンに対して、米国の持つ疑問は常に同じであります。それは取引相手の管理するサプライチェーンの外国部

分の保安体制はどの程度信頼できるのか?ということですが。その外国部分には米国政府は管轄権を持たないため権限を行使できません。そのように権限の及ばないところで、サプライチェーン全体にわたる保安強化について、業者や他の利害関係者に協力を求めようという方向で、サプライチェーンの保安対策が進められてきました。

2002年の運輸海事保安法・ISPSコードにより国際サプライチェーンの海上部分はカバーされたこと、その後の課題は、米国政府や国内の企業が直接かわることのできない、つまり権限の及ばないサプライチェーンの海外の部分への対応をどうするかということですが。本日は詳しくご紹介できませんでしたが、米のセキュ



リテイニシアタイプの一環である対テロ税関貿易業界パートナーシップ(CITPAT)などのプログラムが、インセンティブベースのプログラムとして採用されています。国際貿易の仕組みを利用してテロが実行されるのではないかと脅威は皆が抱いておりませんが、サプライチェーンに対するこのような取組みを通じて保安対策が強化されれば、テロリストによるサプライチェーンの利用を阻止することにつながるでしょう。

皆さん、スマートボックスという言葉をお聞きになったことがあるでしょうか。コンテナが移動中に開けられたか、開けられていないかということを記憶する、非常に優秀な装置で、スマートコンテナという意味です。そういったデバイスが採用されるんじゃないかという話がありましたけれど、実は今、コンテナ・セキュリティ・デバイス(CSD)と名前を変えて、いろいろな検討がなされています。アメリカに流入して

くる年間1200万個のコンテナのひとつひとつに着けるのか、全く非現実的なことではないかという議論も出てきて、今、足踏み状態なのですが、技術的な研究は続けられているという状況にあります。

○情報共有(米国がポスト9・11で最も成功した分野)

米国コーストガードですけれども9・11事件後、すぐにいろいろな

対策を講じました。なかでも事前入港通報に関しては事件の1ヶ月後には運用が開始された対策です。非常に早い対応でした。事前の入港通知(NOAA)を従来の24時間前から96時間前に拡大しました。この96時間という新しいタイムフレームですけれども、米国防務当局による書類の詳細な検査のための時間、または何かがあった場合にそれに対応する距離的、時間的余裕をもたらしました。96時間というのは20ノットで考えると約2千海里でして、そういった距離的・時間的余裕をもたらしたのです。(図16)

この通報内容については、電子的に「国家船舶動静センター」に送られます。そこでは米國に向け航行してくる船舶の入港通知情報などを処理しています。

①米国コーストガード海事情報融合センター

先程の国家船舶動静センターで集められた情報は、全米に2カ所しかない米国コーストガード海事情報融合センター(MIFC)に送られます。MIFCはいろんな船舶の情報をタイムリーにモニターして、何か事案が発生すれば、それを所掌する省庁に知らせるといった機能を有しています。(図17)

図16

情報共有
—米国がポスト9・11で最も成功した分野—

情報共有とコミュニケーション

- ・ 海事圏認識(MDA)の推進
- ・ 国際パートナーシップの構築
- ・ 省庁横断的情報分析センターの検討
- ・ 現場レベルでの法執行機関連携オペレーションの検討
- ・ 災害発生時の各組織間コミュニケーションの確立
- ・ 保安に関する各種センサーの共有
- ・ 官民情報共有インターネットポータル作成
- ・ 一般市民への保安意識啓発

図17

USCG海事情報融合センター(MIFC)

海事情報融合センター:
国土保安、麻薬対策、海洋生物保護、密航密輸、環境、救難、海上安全、航行援助、国家安全保障の各ミッションを、戦略的・実践的かつタイムリーなインテリジェントな情報提供によりサポートしている。
同センターは、その時々々のミッションの優先度に自在に対応することができる。

- ・ 米コーストガード(USCG)
- ・ 国防総省(DOD)
- ・ 税関及び国境保護局(CBP)
- ・ 連邦捜査局(FBI)
- ・ 中央情報局(CIA)
- ・ 運輸省(DOT)
- ・ 国土保安省(DHS)
- ・ 移民及び税関執行局(ICE)
- ・ 薬物取締局(DEA)
- ・ 環境保護局(EPA)
- ・ 運輸保安局(TSA)
- ・ 連邦エネルギー規制委員会(FERC)

多数の省庁間における情報を共有するための効率良い調整役も果たしておりまして、それら省庁には、国防総省、税関及び国境保護局、FBI、CIAといったものが含まれております。各省庁はこのMIFCによって共有された情報を用いて、各々の所掌事務において対応が必要かどうかを判断しています。例えば、入港情報で乗組員の名簿がきたとします。その名簿にテロリストとして監視していた名前が載っていたとしたら、FBIとか、移民及び税関執行局、米国コーストガードが対応する、そういったふうに情報を共有して、それぞれの所掌において対応が必要か

どうかを判断してもらおうというものです。我々にも非常に参考になる良いものではないかと思えます。そして、米国コーストガードはMIFCで得た情報で何をしているかといいますと、ポートステートコントロールです。ターゲティングマトリックスといいます。ターゲティングをやっておりますが、点数付けをどこどとか、どの船協会のなかとということ点数付けをしていきます。それが点数に達すると、その船に乗り込んで立入検査をするといったものです。これが安全・環境保護適合ターゲティングマトリックスです。こういうマトリックスは

ISPS/M TSAにもありまして、例えば入港履歴をみますと、テロ関連国に入港しているだとか、セキュリティの甘い港に入港していたとか、そういった港からきた船舶については点数が高く、立入検査の対象となります。

MIFCではどのように情報を共有しているかということですが、これも、コモン・オペレーション・ピクチャー(COP)といって、いろいろな船の情報をひとつの画面に表示して、緑とか青とか赤だとかの点をクリックすると、その船の情報が出てきます。その情報を見ながら自分達の所掌事務の範囲で対応できるもの、対応しなければいけないものについては対応するといったことをやっております。

② ナショナル・ターゲティング・センター

船舶に着目した情報を取り扱う機関ということでMIFCをご紹介しましたが、ナショナル・ターゲティング・センター(NTC)は貨物に着目した情報を取り扱う機関です。(図18) 税関及び国境保護局(CBP)という組織の中にあります。9・11事件に対応する形で2001年10月に設立されました。海外の港において米国向け貨物が船舶に積載される24時間前に、当該貨物の全電子データを取り寄せて当該貨物のテロの脅威の有無を評価しています。

ここでも各省庁間のコミュニケーションが重要でありまして、テロ対策用機密情報の一本化を図った情報共有モデル組織として機能しております。

NTCは各省庁から連絡担当官を受け入れることによって、省庁横断的ネットワークを形成しております。テロと対抗するバーチャル連合体組織を確立しております。米国コーストガードもNTCに連絡担当官を派遣しております。事前審査の結果を基に、立入検査活動の優先順位を決定しています。先程説明したマトリックスも活用しているようです。

③ 水路監視プログラム

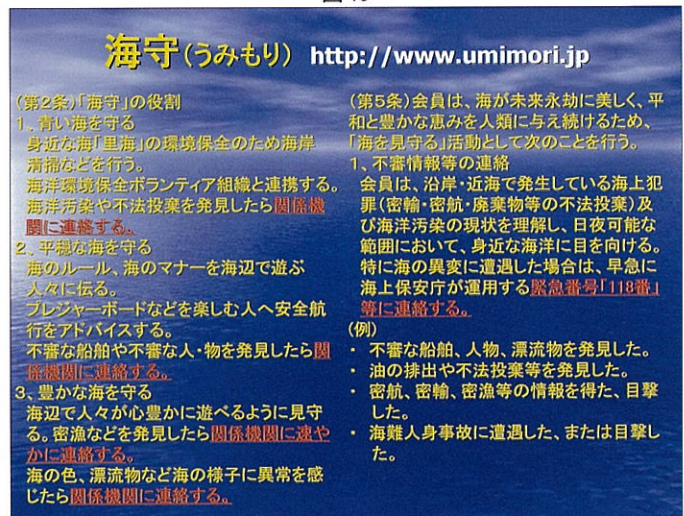
最後になります。官民を問わず多くの方々にヒアリングを実施してきました。非常に勉強になることがありました。それは一般市民への保安意識啓発ということです。米国には水路監視プログラム(Americas Waterway Watch Program)というのがあります。水辺の住民だとか水上でレジャーを楽しむ人々だとか、港湾や海上で仕事をしている人、かねてから水と接している、そういう

図18



人ほど、水路やその周辺において何が正常(Normalcy)で、何が異常(abnormality)であるかというところが分かる人はいないと思います。少ない米国コーストガードの監視で目が行き届かない所でも、そういった人達の保安の意識を向上させて協力してもらうことで、水路監視に潜在的な可能性をもたせようとする試みであります。このプログラムのHPをみると、不審活動の例だとか不審現象発見の際はどうにするか、どこに通報するかなどが記載されておりあります。また、これまでの成功例というものも紹介されておりまして、この試みは既に効果があがっているといえます。私も非常に良い試みで

図19



あると感じました。実は日本にも同じようなプログラムがあります。「海守」です。(図19) その会員規則をみてみれば、不審現象を発見の際は通報することとありまして、アメリカのWaterway Watchと共通点が多く見られます。海に囲まれた日本では特に海岸部に住んでいる人口が多く、海をレジャーの場として慣れ親しんでいる人も多くいます。また、皆さんのように海を職場としている人も多く、また、ただ単に気晴らしに海を見に行ったりという人もいます。そういった人達に安全・保安の意識を持ってもらう。広大な海に比して政府のも

つ監視の人員はかなり乏しいものがあります。一般の方々が安全や保安に気をつけて、異常を感じた時に、それを通報する方法を知っていたとしたら、その監視の目としての役割の可能性というのは無限大になることでしょう。

私も早速会員となりました。皆さんもご興味があればいかがでしょうか。海上保安庁のように少ない人員では、なかなか監視できない所が多々あるのですが、皆さんのご協力をいただいで監視能力を向上させたい。そのようにも考えております。ご出席の皆様の中には海事関係の方々もいらっしゃるということですが、実際、これまでいろいろと通報して下さった例がございます、これまでのご協力に対する感謝と、これからも変わらぬご協力をお願いしたいところでございます。

本日は皆様に、米国における海事セキュリティ政策についてご紹介いたしましたけれども、限られた時間の中で、すべてを話しきけることは到底出来ません。しかしながら、海事セキュリティは今後とも重要な課題であるということも少しも感じ取って頂けたとしたら幸いです。

健全な海上貿易は日本経済や世界経済の安定にとって重要なことでもあります。非常に悔しい事ながら、テロリストや他の犯行グループも、その活動に当たっては、世界経済を支える海事運輸システムを利用して

るといふ状況にあります。この海事運輸システムの非常に広範囲にわたっている活動に対する深く正しい状況把握と、対処に必要な権限の付与というものが、海事運輸システムの保安・安全確保につながるのではないかと考えます。そのためには民間部門の支援と積極的な関与が、日本の海事セキュリティの目標とするレベルへの早期達成に間違いなく重要であると私は考えます。

港湾及び海事セキュリティは現在も鋭意進行中でございます。進歩した適切な保安措置の追及というのはいつまでも続くことでしょう。将来の進歩というものは約束されたものではないですけれども、引続く成功を一番確実なものにするには、普遍かつ個別の状況に合わせた官民の協力を通じてのみと私は考えております。

今日ご紹介したのはごくわずかでございます。米国のやり方を単純に複写するのではなくて、成功例や失敗例を教訓として、その中に存在する諸問題のルートを探ることによって改善策の最大効果を狙いながら、日本の実情に合わせてより効果的な、効率的なものを生み出すアイデアのひとつとして、今日の発表内容をご活用いただければ幸いです。

今後も新たな海事セキュリティの国際協調関係の中で、海運先進国である日本の果たすべき役割というのは大きい。このように締めくくりま

して、本日の私の発表を終わりたいと思います。ご清聴有難うございました。

