

海上安全政策における
ガバナンスの活性化に関する考察
—官・民協働ネットワークを中心に—



同志社大学大学院総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程(前期課程)

2020年度 0117番 朴 雪羅

目次

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 第1章 序論 | 1 |
| 第1節 研究の背景及び目的 | 1 |
| 第2節 研究の範囲 | 4 |
| 第3節 研究の方法 | 5 |
| 第2章 海上安全政策における官・民協働ガバナンス | 7 |
| 第1節 海上安全政策の範囲と内容 | 7 |
| 第2節 官・民協働ガバナンスの必要性 | 18 |
| 第3節 先行研究の検討 | 22 |
| 第3章 官・民協働ガバナンスの活性化要因についての考察 | 25 |
| 第1節 ガバナンスの概要 | 25 |
| 第2節 官・民協働について | 30 |
| 第3節 ネットワークについて | 34 |
| 第4節 本論の分析の枠組み | 45 |
| 第4章 韓国の官・民協働ガバナンスの現状 | 47 |
| 第1節 国の政策における官・民協働 | 48 |
| 第2節 海洋警察庁の政策実施における官・民協働 | 52 |
| 第3節 官・民協働ネットワークの分析 | 57 |
| 第4節 官・民協働ネットワークの特徴及び課題 | 63 |
| 第5章 日本の官・民協働ガバナンスの現状 | 64 |
| 第1節 国の政策における官・民協働 | 65 |
| 第2節 海上保安庁の政策実施における官・民協働 | 68 |
| 第3節 官・民協働ネットワークにおける民間部門の現状 | 73 |
| 第6章 日本の官・民協働ネットワークの分析 | 91 |
| 第1節 アンケート調査の実施 | 92 |
| 第2節 官・民協働ネットワークの分析 | 93 |
| 第3節 官・民協働ネットワークの特徴 | 101 |
| 第7章 結論 | 103 |
| 第1節 結果からの示唆 | 104 |
| 第2節 韓国の官・民協働ガバナンスの活性化のための提言 | 105 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 第3節 本論の意義と限界..... | 110 |
| 付録-1. アンケート調査依頼文 | 1 |
| 付録-2. アンケート調査票 | 2 |
| 付録-3. アンケート調査結果のまとめ..... | 5 |
| ■ 参考文献リスト ■..... | 1 |
| ■ URL リスト ■..... | 6 |

第1章 序論

第1節 研究の背景及び目的

国の3面が海に囲まれている韓国は、船舶交通量の増加による海上事故の発生可能性がますます増加している。また、船舶の大型化及び高速化のため、セオル号の沈没事故¹・ヘーベイスプリト号の原油流出事故²などのように海の事故は大規模化する恐れが高まりつつある。

さらに、数年前から海釣りなどマリレジャー番組の人気により、釣り人口は800万人³を遥かに超え、またスキューバダイビングなど沿岸域で様々なレジャーを楽しむ国民の数も引き続き増加する傾向である。このように海を楽しむ国民の活動が増加するにつれ、関連事故の発生件数および危険性は増している一方で、その安全管理を担当している海洋警察に対しての国民のニーズも多様化・高度化してきている。

それに加え、地球温暖化による予測不可能な災害の多発、地域社会の人口減少・高齢化などの社会情勢の変化にも対応し、国民の尊い人命と貴重な財産を守るためには、より迅速かつ的確に伝えていくことが求められている。

しかし、海や沿岸域の広大さ及び特性という基本的な要因に加え、最近異常気象による事故及び災害の大型化・複合化のため行政の力だけでは十分対応できない状況におかれている。「海上安全の確保」を責務⁴としている海洋警察の組織は、5の地方海洋警察庁の下に19の海洋警察署がある。各海洋警察署の下には、管轄地域の事故予防・救助・治安など安全管理を担当する派出所が設けられており、全国に総計95箇所がある。派出所で海上事故の予防や対応のため運用している装備としては、沿岸救助艇が83隻、ボートが47隻で総計130隻に過ぎない⁵。また、現場部署であることから24時間勤務システムで働いているため、継続的な人員不足や装備の老朽化などの問題

¹ セオル号沈没事故は、2014年4月16日午前8時50分頃韓国の全羅南道ジンド郡付近海上にて、旅客船セオル号が転覆され沈没した事故である(仁川港発、済州港行き)。この事故で乗客476人の内304人が死亡した。生存者172人の内、およそ半分以上は民間の漁船などにより救助された。(URL 1)

² ヘーベイスプリト号原油流出事故は、2007年12月7日韓国の忠清南道泰安郡の沖合にて、ヘーベイスプリト号(Hebei Spirit、大型タンカー、146,848t、香港船積)と三星1号(292t、韓国船積)が衝突し、原油12,547kl(78,918バレル)が流出された大型海洋汚染事故である。全国から約200万人のボランティアが現地に駆け付け、油の除去作業などの活動を行い、民間ボランティアの重要性が浮き彫りになった契機でもあった。(URL 1)

³ 韓国の釣り人口(2018年基準)：総850万人(URL 2)

⁴ 「海洋警察法」第2条(海洋警察の責務)第1項 海洋警察は、海洋にて人の生命・身体及び財産を保護し、海洋事故に効率的に対応するための施策を推進すべきである。

⁵ 派出所の沿岸救助装備の現状：沿岸救助艇83隻、ボート類47隻、水上オートバイ118隻(URL 3)

が提起されてきた。これに対して、韓国の漁船の数は、総計 66,736 隻⁶で、海洋警察の 500 倍を超えている。さらに、民間漁船の場合は、全海域に渡って散在しているので事故の発生時、速やかに対応できる大切な資源になる。

以上のことから、海上事故・沿岸域事故・災害による被害を予防し、又は最小限に食い止めるためには、地域住民との協働に基づいた体系的なネットワークの構築が不可欠なものになっているのである。

米国やカナダ、日本などの海洋先進国では、行政中心の海上救助の限界を克服するために民間海上救助団体を積極的に支援し、行政と全国的な協働ネットワークを構築し取り組んできている。具体的には、米国の海岸警備隊の民間補助隊(US Coast Guard Auxiliary : USCGAux.)、カナダの海岸警備隊の民間補助隊(Canada Coast Guard Auxiliary : CCGA)、日本の水難救済会(Marine Rescue Japan : MRJ)、英国の王立救命艇協会(Royal National Lifeboat Institution : RNLI)が代表的な例である。

韓国の海洋警察も、民間の参加を促し、民間との協働ネットワークの構築のため、2012年に「水上における捜索・救助などに関する法律(以下‘水上救助法’という)」において「民間海洋救助隊員」を正式に明文化した。また、2013年度には「水上救助法」を改正し、「韓国海洋救助協会」を法定団体化した。さらに、2015年度には、海洋警察の内部業務指針を作り、「民間海洋救助隊」制度を正式に導入し、運営している。

また、2020年「安全で、きれいな希望の海」を組織のミッションとして掲げ、「国民と共に、安全な海を！」をスローガンとし、「官・民協働ガバナンスを通じ、海上安全を画期的に強めていくこと」を公表した。そして、5つの主要政策の第一番目として、「海上における国民の生命・安全の保護」を目標としている(URL 3)⁷。その政策目標を実現するため、従来の海上事故や災害発生時の救助を中心とした官・民協働ネットワークをより一層強化することはもとより、沿岸域における事故や災害への予防のための官・民協働ネットワークを新たに構築し運営する方針である⁸。「海上安全の確保」のための官・民協働ネットワークは、今後ますます多様化し、その役割も広がると予想される。

⁶ 韓国の漁船数(2018年基準)：総 66,736 隻(URL 4)

⁷ 『2020 海洋警察白書』5つの主要政策 ①海上における国民の生命・安全の保護 ②海洋領土・主権の守護、③公正な海洋秩序の確立、④きれいな海洋環境の保全、⑤現場中心の組織力量の強化

⁸ 海洋警察の『第2次沿岸事故予防施行計画(2020~2024年)』の中で、「民・官協力ガバナンスの活性化(計画内の言葉をそのまま引用)」を主要業務として策定している(URL 5)。

本論は、筆者の務めている海洋警察庁が、上述のように掲げている「官・民協働ガバナンスを通じ、海上安全を画期的に強めていくこと」に着目し、ここでいう「官・民協働ガバナンス」はいったい何であろうかという疑問から出発した。そこで、筆者の派出所の勤務経験から極めて単純に考えうるものが、海上事故への対応過程で民間と協働し取り組んでいることが思い出した。

2014年セオル号沈没事故⁹以降、海洋警察は海上事故時の救助能力を強めるために、派出所の勤務者を対象に教育・訓練を強化する一方、行政の限界及び民間のパワーに改めて気づき、民間との協働を積極的に推し進めるようになった。そこで、2015年から正式に運営し始めたのが「民間海洋救助隊」制度である。「民間海洋救助隊」制度は、各地域の派出所で民間ボランティアたちとネットワークを形成し、海上事故や災害が発生した時、協働し取り組むことが主な内容である。この制度は、年々民間との協働の有用性が注目され、隊員の数を増やすことなどネットワークを形成することに焦点が当てられてきた。

しかし、官・民協働に基づいたそのネットワークが、実際の現場においてどのように運営されているのかについての評価は今まで極めて単純に結果中心(協働件数及び救助率など)にしか行われていない。その結果、実際に協働ネットワークで動いている現場(派出所)では、民間の自発的な協働を適時に得られない状況や、協働仕組みの不具合によるコンフリクトなどがしばしば起こっている。その要因としては、行政側の協働に対する認識の不足や民間の資源を単なる必要時の利用として捉え日頃のネットワークに対する気配りが行われていないこと、また、ネットワークのマネジメント能力の不足など様々な要因が挙げられると思う。

海上安全政策における官・民協働ネットワークがより活性化するためには、「協働」の本質的な意味を捉え、それに基づく関係性を構築し、「ネットワークの管理(マネジメント)」の面でもよりきめ細かな対策が必要であると考えられる。

本論の目的は、韓国の海上安全政策における官・民協働ネットワークが今後持続的に発展していくための方策を提示することである。そのため、日本の海上安全政策における官・民協働の位置づけを調べ、実際いかなるネットワークが形成され、どのように機能しているのか、その現状を分析する。特に、ネットワークにおける各主体間の協

⁹ 注1)参照

働関係及びネットワークをうまく機能させるためのマネジメントの手法について分析する。その内容を基に、官・民協働ネットワークの活性化の手法を導き出す。それは、海上安全政策における真のガバナンスの活性化につながることでありともあると考える。

第2節 研究の範囲

本論の「海上安全の確保」という政策の実施過程における官・民協働ネットワークの現状についての分析範囲は、次のようである。

第一に、「海上安全の確保」という政策実施過程における官・民協働ネットワークを検討するため、それを固有の任務として担っている所管行政機関と民間部門とのネットワークのみをその対象とする。災害管理過程では自治体及び消防や警察などの関連機関間の協力も非常に重要な問題であるが、それは行政機関同士での連携であるため本論の目的とは相当距離があると思う。

第二に、海上安全政策に関わる予防と対応の二つの段階における官・民協働ネットワークの現状を検討する。韓国の海上安全政策における官・民協働ネットワークは、海上事故や災害による被害が発生した時、その被害を最小限に抑えるため迅速に救助するのが主な内容であった。しかし、最近プレジャーボートによる事故が船舶事故の約5割を占めていること¹⁰、遊泳や釣りなどのマリンレジャーに関する浜辺事故が多発していることなどを考えると、国民一人ひとりの安全意識を高めるなど日頃の予防活動は対応活動よりも重要性を増している。今後は事故や災害に備えて予め様々な安全措置をとったり、国民の安全意識の啓発ための予防活動にも民間との協働で国民の目線からの取り組みが行われる必要があると考える。

第三に、本論は、海上安全政策におけるガバナンスの活性化を目指して、官・民協働ネットワークがうまく機能するための方策を提示することを目的としている。したがって、ガバナンスの機能的な面を、「協働」と「ネットワーク」という二つの要素から検討し、その重要要因を抽出する。

最後に、「海上安全の確保」のため取り組んでいる日本の官・民協働ネットワークを分析する。日本は、阪神淡路大震災以降 NPO の活動が活発化になり、福祉・保健・防災など様々な政策領域における民間セクターの参加が進み、行政と民間との協働ネット

¹⁰ 全体船舶事故の中でプレジャーボート事故の割合-日本：45%(海上保安庁「令和元年 海難の現況と対策」)
(URL 6)/韓国：52%(海洋警察庁「2020海洋警察白書」)(URL 3)

ワークが政策形成・決定・実施過程に重要な役割を果たしてきている。また、地方分権の推進とともに地域特性に応じた地域別の政策推進が進む過程で、自治体の行政がガバナメント構造での活動から、ローカルガバナンス型の活動が活発化してきた。それゆえに、海上における国民の命と財産を守るために、日本では実際いかなる官・民協働ネットワークが構築され、どのように機能しているのかを調べることは意義がある。また、そのネットワークをうまく機能させるために、どのように管理されているのかについて突き詰めていくことも重要である。それらの分析を通じて、今後韓国の官・民協働ネットワークの在り方及びネットワーク・マネジメント(管理)の手法についての解答を見つけ出すことができると考える。

第3節 研究の方法

本論では、「海上安全の確保」のために、公私の様々なアクターが協働せざるを得ないガバナンス型行政が求められているなかで、特に官・民協働ネットワークがいかに構築され、いかに機能しているのかについて考察していく。なお、そのネットワークを持続可能でより活性化させるためには、どのように管理すべきかについても突き詰めていきたいと考える。そのために、日本の「海上安全の確保」のために取り組んでいる協働ネットワークを分析することによって、官・民協働ネットワークの在り方及びネットワーク・管理(マネジメント)の手法を提示する。

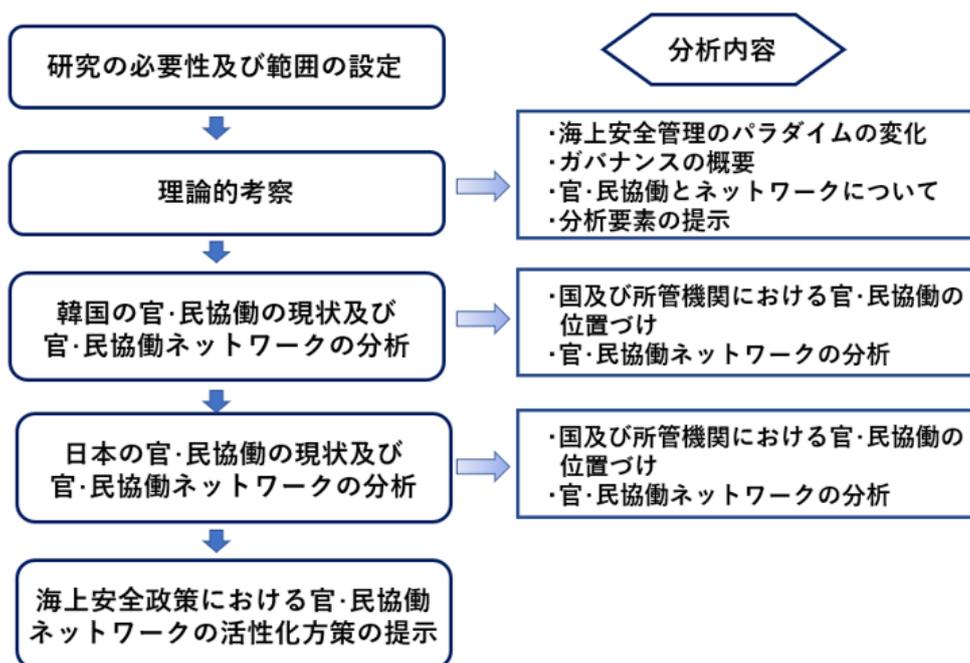
研究の方法としては文献研究とアンケート調査を行う。

文献調査は、既存の研究結果と各機関及び団体の公表資料を利用した。具体的には、第2章の海上安全政策に関わる環境変化及びパラダイムの変化、第3章の官・民協働ガバナンスについての考察である。特に、協働とネットワークに関する先行研究を通じ、本論の分析要素を提示する。また、日本と韓国の海上安全政策上の官・民協働の位置づけやネットワークの分析に関しては、中央政府(国土交通省・海洋水産部)・所管行政機関(海上保安庁・海洋警察庁)・各民間機関・団体のホームページ及び事業計画書などの報告書を検討する。

そして、官・民協働ネットワークの現状分析にあたっては、文献調査を通じて提示した分析要素によって分析をおこなう。また、ネットワークに参加している主体に対してアンケート調査を実施する。その対象は、官・民協働ネットワークに参加している民間のアクターであり、内容は、官・民協働における関係性及びネットワーク・マネジメントの手法についてである。

以上のことをまとめると、本論の主要内容は、大きく五つで構成される。一つ目は、研究の背景として、海上安全政策のパラダイムの変化とこれに伴う官・民協働ガバナンスの必要性について分析し(第2章)、二つ目は、海上安全政策における官・民協働ガバナンスに対しての概念の整理を通じ、その重要要素として官・民協働とネットワークを捉え、その活性化要因について分析する(第3章)。続いて、韓国の官・民協働ネットワークに対して、国の政策・制度上の位置づけ及び分析要素をもつての分析を通じ、その特徴と課題を導き出す(第4章)。それに対して、日本の官・民協働ネットワークは、国の政策及び制度上どのように位置づけして、どういう特徴などがあるのかについて同じく分析要素をもつて分析する(第5章、第6章)。最後に、分析結果に基づき、韓国への示唆について明らかにし、海上安全政策における官・民協働ネットワークの活性化のための手法を提示する(第7章)。

図 1. 研究のフロー



第2章 海上安全政策における官・民協働ガバナンス

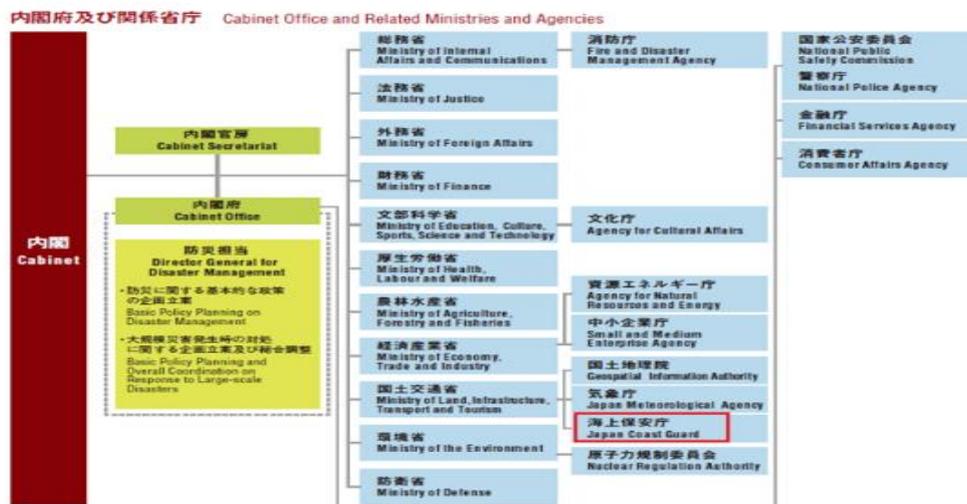
第1節 海上安全政策の範囲と内容

第1項 海上安全政策の範囲

本論での海上安全政策とは、「海上(沿岸域を含む)で起こる様々な事故、災害などから国民の生命と身体、財産を保護すること」を目的とし、それを固有の任務として果たしている行政機関の実施する政策をその範囲とする。本項では、まず、海上安全政策に関わる行政機関を特定し、「海上で起こる事故及び災害」が関連法律にどのように規定されているのかを概略的に検討する。最後に、その政策の実施過程において、本論で議論している官・民協働ネットワークの必要性が求められる領域を明らかにする。

「海上安全の確保」を明確な任務としている組織は、海上保安庁である。「海上保安庁法」第一条には、「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため、国家行政組織法第三条第二項の規定に基づいて、国土交通大臣の管理する外局として海上保安庁を置く」としている。また、第二条には、「海上の安全の確保に関する事務並びにこれらに附帯する事項に関する事務を行うことにより、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする」と明らかにしている。そして、その任務を達成するための具体的な事務として、海難の際の人命、積荷及び船舶の救助並びに天災事変その他救済を必要とする場合における援助に関すること(第2項)、海洋汚染等及び海上災害の防止に関すること(第11項)、沿岸水域における巡視警戒に関すること(第13項)などを定めている(URL 7)。

図2. 防災に関係する省庁の関係



〈出典 内閣府(URL 8)〉

また、図 2 のように「災害対策基本法」の防災体制のもとで、国レベルで防災業務計画の策定・実施が義務付けられている指定行政機関であり、地域防災計画においても関係防災機関として位置づけている。京都府の地域防災計画の海難事故対策計画編の内容をみると、第八管区海上保安本部を舞鶴救助調整本部としている。そして、捜索救助活動に係る関係防災機関との連絡調整、遭難船舶の捜索、海上における遭難者の救助・搬送及び行方不明者の捜索など大規模海難事故対策に関し、防災機関が処理すべき事務又は業務として定めている(URL 9)。さらに、第 3 章(関係防災機関の処置)第 1 節には、大規模海難事故の発生に備えての第八管区海上保安本部の措置についても、資料の収集・分析、警報等の伝達、防災訓練の充実などの 8 項目として具体的に明示している。

したがって、本論で議論する海上安全政策に対しては、指定行政機関である海上保安庁に限って調べることにする。もちろん、「災害対策基本法」によると、地域における防災責任機関は地方公共団体長であり、実際、自治体は海水浴場の事故予防など沿岸域の安全確保のため様々な施策を行っている。しかし、その内容は地域の特性及び環境などに影響されるので地域別に異なり、また、自治体の政策まで取り上げるとネットワークの範囲が非常に広まってしまうので本論では対象外にする。

次は、「海上(沿岸域を含む)で起こる事故または災害」に関して、その範囲を検討する。

まず、海上災害に関する一番根幹になる法律としては、「災害対策基本法」がある。

図 3. 防災基本計画の構成



〈出典 内閣府(URL 8)〉

図3のように、海上災害対策は事故災害対策の一つであり、各種災害に対する活動は、予防・事前対策・応急対策・復旧復興対策の段階で行われている。

「災害対策基本法」は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めている(第一条 目的)。この法律においての「災害」とは、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」をいう(URL 10)。ここで海上安全に関わる災害の規定は、「その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因」とあるが、これは「災害対策基本法施行令」の一条に定められている。そこでは、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」のことを意味すると規定されている(URL 11)。

また、「災害対策基本法施行令」には、明確に事故災害など人為的な原因により発生する被害も災害の中に含めているし、「災害救助法」には、災害の定義規定はないが、自然災害だけでなく、火災、船舶衝突、炭鉱爆発などにも同法が適用されてきた。全体の傾向としては、自然災害と事故災害を区別しないで対応する方向に動いてきている(風間 1999:78)ように思える。

なお、海上における防災を直接目的にして形成された「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」がある。その第一条には、「海洋汚染等及び海上災害を防止し、あわせて海洋汚染等及び海上災害の防止に関する国際約束の適確な実施を確保し、もって海洋環境の保全等並びに人の生命及び身体並びに財産の保護に資すること」を目的としている。ここでの海上災害は、油若しくは有害液体物質等の排出又は海上火災(海域における火災をいう。)により人の生命若しくは身体又は財産に生ずる被害としている(第三条十七号 定義)(URL 12)。

以上のように、海上における災害は、台風や津波のような天災を除くと、船舶衝突や火災など人間の不注意など人為的な原因によって起こり、大きな被害が発生する「事故」が多い。

しかし、日本の法律には沿岸域で起こる海辺事故など船舶事故以外の事故を含む幅広い意味の事故についての規定はない。日本で言われる「海難」あるいは「海難事故」とは、一般的に、海上および隣接水域における船舶に関して生じた事故で、人や船舶や積荷に損傷を生じるものことである。日本の「海難審判法」第2条に定義される「海難」も船舶に関連するものとなっている(URL 13)¹¹。それより幅広い事故までを海難と定義しているのは、海上保安庁の業務上の規定である(表1、表2)。

表 1. 海難定義

| 【海難定義】 | |
|--------|--|
| 船舶事故 | 海上において船舶に次のいずれかに該当する事態が生じた場合をいう。 ● 衝突・乗揚・転覆・浸水・爆発・火災・行方不明 ● 機関・推進器・舵等の損傷又は故障その他運航不能等 |
| 人身事故 | 海上又は海中において次のいずれかに該当する事態が生じた場合をいう。 ● 船舶事故によらない乗船者の海中転落、負傷、病気、中毒等 ● 海浜等において発生した乗船者以外の者の負傷、溺水、帰還不能等 |

〈出典 令和元年海難の現況と対策(URL 6)〉

表 2. 海難種類

| 【海難種類】 | | |
|--------|--------------------|---|
| 海難種類 | 細分類 | 内容 |
| 衝突 | — | 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 | — | 船舶が物件に接触し、船舶又は物件に損傷が生じたことをいう。 |
| 乗揚 | — | 船舶が陸岸、岩礁、浅瀬、捨石、沈船等水面下において大地に直接又は間接的に固定している物に乗揚げ、乗切り又は底触して船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| 転覆 | — | 船舶が、外力、過載、荷崩れ、浸水、転舵等のため、ほぼ 90 度以上傾斜して復原しないことをいう。 |
| 浸水 | — | 船外から海水等が浸入し、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| 火災 | — | 船舶又は積荷に火災が発生したことをいう。 |
| 爆発 | — | 船舶において、積荷、燃料、その他の爆発性を有するものが、引火等によって爆発したことをいう。 |
| 運航不能 | 推進器 障害 | 推進器及び推進軸が、脱落し、若しくは破損し、又は漁網、ロープ等を巻いたため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 舵 障害 | 舵取機及びその付属装置の故障、舵の脱落又は破損により、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 機関 故障 | 主機等推進の目的に使用する機械が故障し、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 機関 取扱 不注意 | 機関は故障していないが、機関の取扱不注意のため、航行不能となったことをいう。 |
| | バッテリ 過放電 | 機関の運転に必要なバッテリが過放電したため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 燃料 欠乏 | 機関の運転に必要な燃料が欠乏したため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | ろ・かい 喪失 | ろ・かいが喪失したため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 無人 漂流 (係留不備) | 係留索の解らん又は切断による船体の漂流等をいう。 |
| | 無人 漂流 (海中転落) | 操船者の海中転落による船体の漂流等をいう。 |
| | 操船 技能 不足 | カヌー、ヨット等の操船者の操船能力不足のため、漂流したことをいう。 |
| 運航不能 | 有人 漂流 | 乗船中の操船者が船舶事故によらない死亡又は傷病等のため、漂流したことをいう。 |
| | 船体 傾斜 | 船体が傾斜したため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 走 錨 | 走錨により、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| | 荒天 難航 | 荒天の影響のため、船舶の航行に支障が生じたことをいう。 |
| その他 | その他 | 運航不能のいずれにも属さないものをいう。 |
| | 船舶 行方 不明 | 船舶が行方不明となったことをいう。 |
| | 船位 喪失 | 自船の船位が不明のため、救助を求めた場合をいう。 |
| | その他 | その他のいずれにも属さないものをいう。 |

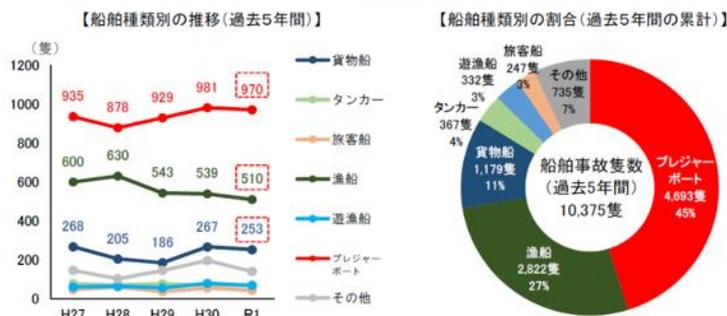
〈出典 令和元年 海難の現況と対策(URL 6)〉

¹¹ ①船舶の運用に関連した船舶又は船舶以外の施設の損傷（海難審判法2条1号）②船舶の構造、設備又は運用に関連した人の死傷（海難審判法2条2号）③船舶の安全又は運航の阻害（海難審判法2条3号）

そこでは、海難を「船舶事故」と「人身事故」として大きく二つに分類している。

海上保安庁のデータによると、令和元年の船舶事故の種類別の隻数は、プレジャーボート 970 隻(47%)が最も多く、次いで 漁船 510 隻(25%)、貨物船 253 隻(12%)の順となっている。過去5年間の船舶種類別の隻数においても、プレジャーボートが最も多く、次いで漁船、貨物船の順となっている(図4)。

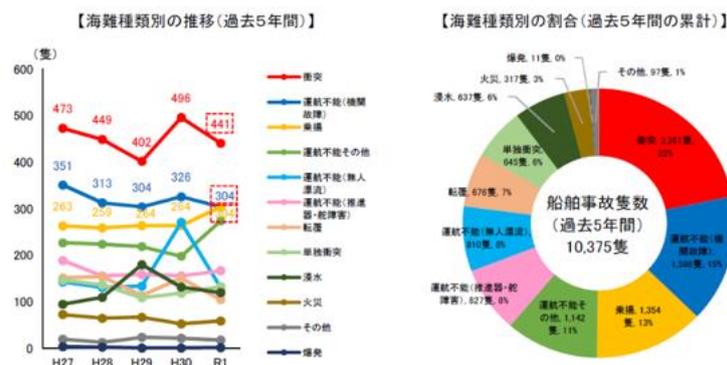
図4. 船舶事故における船舶種類別の推移及び割合



〈出典 令和元年 海難の現況と対策(URL 6)〉

また、令和元年の海難種類別の隻数をみると、衝突 441 隻(21%)が最も多く、次いで運航不能(機関故障) 304 隻(15%)、乗揚 304 隻(15%)の順となっている。過去5年間の海難種類別の隻数でも、おおむね衝突、運航不能(機関故障)、乗揚の順となっている(図5)。

図5. 海難種類別の推移及び割合

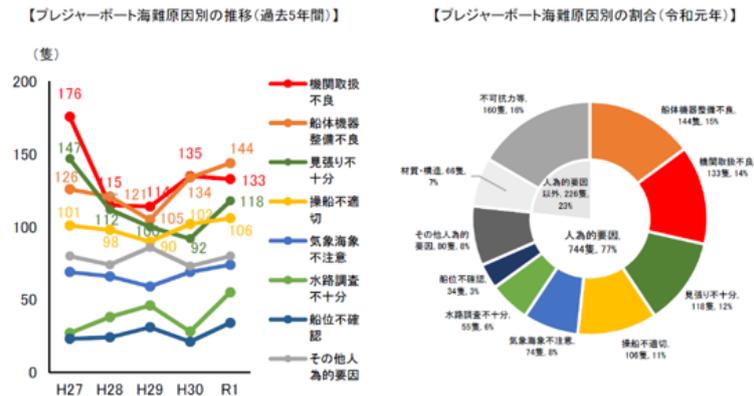


〈出典 令和元年 海難の現況と対策(URL 6)〉

さらに、海難事故が一番多く発生しているプレジャーボートの事故原因をみると、バッテリー過放電や燃料欠乏、係留不備などの船体機器整備不良 144 隻(15%)が最も多く、整備不良などの機関取扱不良 133 隻(14%)、見張り不十分 118 隻(12%)

の順となっている。図 6 のように、事故原因の 8 割以上が遵守事項の未遵守など人の不注意によるものであることがわかる。それゆえ、事故を予防するためには、従事者の安全意識の向上及び自らの努力義務をしっかりと果たせるような環境をつくらなければならない。

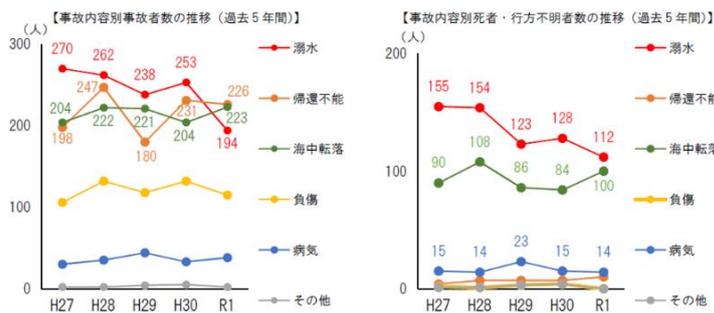
図 6. プレジャーボート海難原因別の推移及び割合



〈出典 令和元年 海難の現況と対策(URL 6)〉

そして、マリンレジャーに関する海浜事故についてみると、帰還不能が 226 人 (28%) と最も多く、次いで海中転落が 223 人 (28%) となっており、これらで全体の 56% を占めている。また、死者・行方不明者を事故内容別にみると、溺水が 112 人 (47%) と最も多く、次いで海中転落が 100 人 (42%) となっている(図 7)。

図 7. 事故内容別事故者数の推移及び死者・行方不明者の推移



〈出典 令和元年 海難の現況と対策(URL 6)〉

このように、海上における船舶事故及び人身事故ともに、予め注意を払わず生じる人為的な原因によるものが多いため、事故の発生を防ぐための取組が強く求められている。それに加えて、事故が発生した時に迅速で的確に対応できれば、海上における

国民の安全は守れるだろう。

なお、台風や津波などの海上災害は、大型船舶事故や人身事故を伴う危険性をはらんでいるので、海上安全の確保のためには包括的な危機管理の観点に基づき、事故や災害の発生前から体系的な対策が肝心になると考える。

本論では、「海上安全の確保」のための活動を「災害対策基本法」上の「防災」¹²としてとらえ、「事故や災害を未然に防止し、発生した場合における被害を最小限に食い止める又は拡大を防ぐこと」と定義する。

風間は、災害に関する研究の多くは、「過去に起こった災害」はもとより、「将来起こる災害」に向けられていると指摘し、予防策の基本にあるのが「リスク管理(Risk Management)」の発想であると述べている。そして、「災害」は、災害素因の発生以前から、災害の発生、災害による被害の発生、被害からの回復に至るすべてのプロセスをカバーする概念でなければならないと指摘している(風間 1999 : 91-97)。

危機(リスク)とは、「国民の生命や財産といった、社会の基本的価値を損なう(High Threat)現象が、予測できない中(Surprise)で発生し、きわめて短期間で対処が求められる(Short Time)」ことを意味する。これら 3 つの特徴は、通常の行政機能とは逆である。言い換えれば通常の行政が対処できないが故に「危機」なのであって、危機管理は本来行政が得意とはし得ない領域である(大西 2017:10)。

危機に関するプロセスは大きく 4 つの段階に分けることができる(大西 2017:13)。

第 1 段階は、災害発生そのものを予防する予防段階である。

予防段階では、災害及び災害の可能性の削減、排除をおこない、災害源(ハザード)を災害源でなくするか、その規模を小さくする。海上事故及び災害を予防するためには、人の不注意などの人為的な要因の削減や災害時の被害予想地域に対する管理、また国民の安全意識を高めるための様々な普及・啓発活動などが行われる。

第 2 段階は、危機状況発生に対する平時の準備を意味し、被害を最小限にするための段階である。

この段階では、防災訓練の実施、自主防災組織の育成など法令や計画の整備、救助・救援組織の整備など様々な活動が行われる。

第 3 段階は、緊急対応による被害の最小化を目指す対応段階で、危機の発生後、更

¹² 「災害対策基本法」(第二条第二号 定義)「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう」

なる苦難や被害拡散を防ぐために災害の衝突を削減、除去することである。この段階で最も重要なのは、救出・救助活動、救急医療活動など、被災者の生存を確保するために展開される活動である。

第4段階が復元段階で、被災者や被災地を常態に戻すための様々な活動が行われる。

韓国の場合は、今まで主に第3段階の対応段階にだけ関心を注いできた。つまり、事故や災害が発生した後、被害を最小限に抑えるための救助活動がその中心となってきたのである。救助時の行政の活躍像は国民からの関心を引き寄せるによいネタになったり、もし救助時の障害になった事案については通常より速やかに解決される道が開けたりするのである。その反面、まだ起こってもいない事故や災害を予測し備えるための活動は、通常の行政の関心が集まりにくいのである。

しかし、海に対する国民の関心と利用の増加、予測不可能な海上災害の頻発など海洋環境の変化は、行政の危機管理計画を変化せざるを得ない状況である。対応段階でパフォーマンスを向上し、想定以外の状況にも対応するためには、予防及び準備段階のさらなる強化が必要であると考ええる。

さらに、広大な海や沿岸域における事故や災害から国民の生命・身体と財産を保護するための予防と対応段階では、行政単独の力では応えられないので平常時から地域の民間部門との協働による活動が重要である。

真山は、通常の計画と違って危機管理に関する計画において検討すべき重要な問題として、「広域性の問題、コミュニティの問題、行政と民間とのパートナーシップの問題、そして自治体の政策能力の問題」を挙げている。この四つともに予防及び準備段階に当該するもので、特に行政と民間との関わりについて、行政が対応しえないニーズに対しては平常時から民間ボランティアとのパートナーシップに立った関係を構築しておく必要があると指摘している(真山 1995:10-5)。

第2項 予防段階における活動

海難を防止するためには、国民一人一人の海難防止に関する意識を高めることが重要である。このため、海上保安庁では、関係省庁・団体と連携の上、海難防止講習会や訪船指導等あらゆる機会を通じて、海事関係者に限らず広く国民全般に対して法令遵守やライフジャケットの常時着用等の自己救命策確保の徹底を呼びかけている。また、

海難防止思想の普及及び高揚並びに海難防止に関する知識の習得及び向上を図っている(URL 14)。

1. 海難防止思想の普及

毎年7月16日から31日までの間、「小型船舶の海難防止」「見張りの徹底及び船舶間コミュニケーションの促進」「ライフジャケットの常時着用等自己救命策の確保」を重点事項に掲げて官・民一体となった「海の事故ゼロキャンペーン」を全国一斉に実施している。霧などの気象条件や海難の発生傾向など地域や各種船舶の特性を考慮した地方レベルの運動を実施している。

2. プレジャーボート等の安全対策の推進

プレジャーボートの船舶事故隻数は、全船舶事故隻数に占める割合が最も多く、令和元年は約5割を占めている。関係省庁海難防止連絡会議においては、平成28年から令和2年までの重点対象事項を「小型船の安全対策の推進」とし、引き続き海難防止対策の推進に関する海事関係機関の連携を強化して海難隻数の減少を図っている。

海上保安庁ではプレジャーボートの海難防止のためには、マリンレジャー愛好者の安全意識を高揚させることが重要であることから、関係機関と連携して海難防止講習会や訪船指導等あらゆる機会を通じて海難防止思想の普及を図っている。それとともに、小型船安全協会等の民間団体や海上安全指導員、地域のライフセーバー等のボランティアと連携して、地域に密着した安全活動を展開している。

また、情報不足に起因する海難を防止するため、海の安全情報（沿岸域情報提供システム）により、気象・海象の情報等、船舶交通の安全に必要な情報をインターネット等で提供している。そして、地図機能を活用したスマートフォン用サイトによる現地周辺の情報等の提供を継続して実施し、事前に登録されたメールアドレスにも緊急情報等を電子メールで配信している。

3. ライフジャケット着用率の向上

小型船舶からの海中転落による死者・行方不明者を減少させるため、船舶職員及び小型船舶操縦者法施行規則（昭26運輸省令91）の改正を行い、平成30年2月1日から原則としてすべての小型船舶乗船者にライフジャケットの着用を義務付けた。また、改正を周知することを目的とし、リーフレット・ポスターを用いた周知活動やイベントにおける安全啓発活動を行っている。

また、令和元年の船舶からの海中転落による死者・行方不明者の約 6 割を漁船が占めていることから、漁船の労働環境の改善や海難の未然防止等について知識を有する安全推進員等を養成し、ライフジャケット着用推進のための普及啓発を実施している。さらに、漁業者に対し着やすいライフジャケットを提案するための「作業環境に適した着やすいライフジャケットの例」やライフジャケットを常時着用してもらうための「漁業者のためのライフジャケットの着用手引」等をホームページに掲載するなど、着用促進を行っている。加えて、防水パック入り携帯電話等の連絡手段の確保、緊急通報用電話番号「118 番」の有効活用を 3 つの基本とする「自己救命策確保キャンペーン」を新聞、テレビ、ラジオ等の媒体その他のあらゆる手段を通じて、強力に推進している。

4. 多様化・活発化する海上活動への安全対策の推進

近年、カヌー、SUP、ミニボート等のウォーターアクティビティが盛んになっている状況に鑑み、国の関係機関や民間の関係団体が連携し、安全対策を推進している。

海上保安庁では、平成 29 年度から民間の関係団体との意見交換会の開催を通じてアクティビティごとに安全に安心して楽しむための注意事項を抽出し、合意・推奨された情報（ウォーターセーフティガイド）を発信する総合安全情報サイトを開設した。また、平成 30 年度から令和元年度までに、「水上オートバイ編」、「カヌー編」、「SUP 編」、「ミニボート編」、「遊泳編」、「釣り編」を策定した(URL 15)。

第 3 項 対応段階における活動

海では、船舶事故や海浜事故により、毎年多くの命が失われている。海上保安庁では、海難等による死者・行方不明者をできる限り減少させるため、安全意識の高揚等の海難防止思想の普及・啓発に努めるとともに、海難等の発生に備えた救助体制の充実強化、民間救助組織等との連携・協力等に努めている。また、実際に海難等が発生した場合には、早期に救助勢力を投入して、迅速な救助活動を行っている(URL 16)。

1. 海難情報の早期入手体制の強化

海上保安庁では、海難情報を早期に入手し、迅速かつ的確な救助活動を行うため、全国 12 か所の陸上通信所や行動中の巡視船艇により、海上における遭難及び安全に

関する世界的な制度（GMDSS¹³）に対応した遭難周波数を 24 時間聴守している。コスパス・サーサット捜索救助衛星システムにより衛星経由で遭難信号を入手するなど、遭難情報に即応する体制を整えている。また、広く一般国民や船舶等から海上における事件・事故に関する情報を入手するため、緊急通報用電話番号「118 番」の有効活用及び携帯電話の GPS 機能により遭難位置を早期に把握することができることなどの周知啓発を行っている。

2. 迅速・的確な救助勢力の体制の充実及び民間救助体制の強化

実際に海難等が発生した場合には、巡視船艇、航空機を現場に急行させるとともに、精度の高い漂流予測を実施し、関連する情報を速やかに収集・分析して捜索区域、救助方法等を決定するなど、迅速かつ的確な救助活動を実施する。また、転覆船や火災船からの人命救助等、専門的な救助技術・知識が要求される海難に適切に対応するため、救助・救急資器材の充実に努めるとともに、特殊救難隊をはじめ機動救難士や潜水士の訓練・研修を行うなど、救助・救急体制の充実強化を図っている。

特に、全国各地で実施されている民間救助組織の救助訓練の指導を行うなど、民間救助体制の強化を図っている。沿岸部での小型船舶等に対する海難救助については、水難救済会等と協力・連携し、海難救助活動を行っている。図 8 は、平成 27 年度から令和元年までの海難船舶の救助状況の推移である。海上保安庁以外の民間救助組織による救助率は全体の 33~37%で、海上保安庁の救助率 23~26%を 1 割以上上回っている。

図 8. 海難船舶の救助状況の推移(強調箱は筆者挿入)



〈出典 令和 2 年交通安全白書(URL 17)〉

¹³海上における遭難及び安全に関する世界的な制度（英語: Global Maritime Distress and Safety System, GMDSS; 世界海洋遭難安全システム）は、国際航海に従事する旅客船・総トン数 300 トン以上の貨物船に、安定した遭難・非常通信を確保するとともに、航行警報・気象警報などの海上安全情報を自動で伝達できる通信システムである。1999 年 2 月より実施されている(URL 1)。

3. 洋上救急体制の充実

洋上の船舶上で傷病者が発生し、医師による緊急の加療が必要な場合に、海上保安庁の巡視船艇・航空機等により医師等を急送し、傷病者を引き取り、陸上の病院に搬送する洋上救急制度を運営している¹⁴。

また、医師等が騒音・振動のある巡視船艇・航空機内でも適切に医療活動ができるよう、洋上救急制度の事業主体である（公社）日本水難救済会、協力医療機関と連携し、全国 13 の拠点で毎年慣熟訓練を実施している。

第 2 節 官・民協働ガバナンスの必要性

第 1 項 環境の変化

四面を海に囲まれ、輸出入貨物の大部分を海上輸送に依存する日本にとって、海洋は、経済社会が拠って立つ基盤である。加えて海洋は、豊富な水産物の生産や様々な経済活動、レジャー等の場でもあり、国民生活にとって欠かせない存在である。

このため、船舶交通安全をはじめとする「海上安全の確保」は、尊い人命と貴重な財産を守るという観点から、海上警備、海難救助等と並ぶ海上保安庁の任務の柱の一つであり、様々な政策が講じられているところである。

国土交通省交通政策審議会の海事分科会船舶交通安全部会では、海上保安庁が行う船舶交通安全等に係る海上安全政策について、平成 15 年度からおおむね 5 年ごとにその基本的な方向性及び具体的な施策の在り方について答申を行っている。

以下は、第 4 次交通ビジョンの内容に基づき、海上安全政策の新たな環境及び課題について検討する(URL 18)。

近年、IoT、AI、ビッグデータ活用等の技術がめまぐるしく進歩する一方、人口減少、少子高齢化の進行、地球温暖化といった社会の不安定要因も増している等、国民生活をめぐる社会情勢は、確実に変化を遂げている。

このため、海上安全政策は、こうした社会情勢の変化にも的確に対応し、より一層高まっている国民の安全への要請に着実に応えていくことを目指す必要がある。その際、海上活動の多様化、活発化に伴い、これまで船舶交通を対象としてきた検討のスコープも、船舶交通をはじめとする海上の安全の取組全般に拡張して考える必要がある。これは、従来の「船舶交通安全の確保」という意識から「海の安全の創造」へと

¹⁴ 平成 30 年は 26 件の要請を受け、巡視船艇 11 隻、航空機 28 機、特殊救難隊等 44 人を派遣した。

の意識の切り替えでもある。また、「海上の安全確保の基本は、あくまで船舶運航者等自身の努力によるものであるという原点に今一度立ち返り、『公助』のみならず『自助』、『共助』を広く推進する必要がある」と『自助』、『共助』を強調している。

なお、海上保安庁が今後とるべき海上安全政策の方向性及び具体的な施策の在り方を次のように提示している。

1. 海上活動の多様化、活発化

プレジャーボートや水上オートバイ等の従来型の小型船舶に加えて、これまでにない新たなウォーターアクティビティが出現し、活発化している。これらのウォーターアクティビティには、免許や検査を要しないものもあり、十分な海事知識を有しない者が海を利用している状況もあることから、官・民関係者が連携して安全対策を推進し、情報を共有する等安全な利用環境を整備する必要がある。加えて、これら安全対策には、おのずと公助だけでは限界があることから、従来必ずしも明確でなかった自助、共助の考えに基づく安全対策を正面から取り上げる必要がある。具体的には、民間組織等の活性化や官・民が連携して活動時の安全ガイドを策定する等、運航者等が主体的に安全意識の向上を図る環境を整備する必要がある。

2. 技術革新

海洋においても、IoT やビッグデータ等の活用が進められており、AI やドローン等の新たな技術を活用した取組が拡大しているところ、これらにも適切に対応する必要がある。

3. 海上における生産性向上、効率化

少子高齢化等により人口動態が変化する中、海上の安全確保を図りつつ、生産性向上や効率化に十分配慮する必要があるため、漁業関係者、海事関係者等との緊密な連携、協力を確保しつつ、安全性の検証を十分に行うことが不可欠である。また、海上においても運航効率化のための船舶の大型化や省エネ化が進み、IoT、AI 等の技術を活用した運航管理・支援システムの開発等の取組が行われている。

4. 海上活動に係る情報ニーズの高まり

海上活動が多様化、活発化するとともに、IoT、ビッグデータ等を活用した船舶動静予測技術や運航管理・支援システムの開発が進展していること及び各種の海洋データを統合して共有できる情報技術が向上してきたこと等により、海上活動に係る情報ニ

ーズが高まっている。しかしながら、これまで海上活動に係る情報は、海上保安庁内においても分散的に保有され、それらの総合的な利用が十分行われておらず、一般への公開も限定的にしか行われてこなかった。今後更なる海上の安全確保を図るためにも様々な海上活動情報やビッグデータを収集して統合、分析し、民間に提供するシステムを構築する必要がある。

5. 地域活性化ニーズの高まり

政府が、骨太方針等に基づき地方創生等地域活性化に向けた取組を多方面に推進している中、安全行政についても、安全確保により可能となる民間活動等の活発化がもたらす地域活性化の側面が注目されている。このため、海上保安庁が海上安全行政を推進するに当たっても、従来どおり安全確保を第一としつつ、それが結果としてもたらす地域貢献の側面も十分に踏まえることも重要である。例えば、大型クルーズ船の安全確保により、クルーズ船の寄港が促進されることは、地域経済にも大きく貢献する。また、国民に対し海上安全思想の普及を図る観点から地域の灯台の果たしてきた機能等を紹介することは、同時に地域の観光振興にも少なからず寄与する。このような面での地元の地方公共団体等との連携強化を図っていくことも重要である。

第2項 パラダイムの変化

政府の分権化、地方化、規制緩和など新たなパラダイムの変化に伴ってあらわになった政府の限界を補完するため、民間の役割が浮き彫りになってきた。災害対策においても危機状況の予測不可能性、波及影響の広範囲性などにより能動的で弾力的に対応できる民間部門との協働の必要性及び有効性が高まってきた。

日本の場合、1995年阪神淡路大震災の時、政府部門より NGO などの民間部門による救助活動が活発に行われ、その後 NVNAD などボランティア組織のネットワーク活動が際立つようになった。また、政府部門でも民間部門とのパートナーシップを形成し、官・民が協働する防災体制を構築するようになってきた。

韓国の場合も、2007年起こったヘーベイ・スピリット(Heibei Spirit)号の油流出事故¹⁵の被害の復旧過程で、政府の対応体制の混乱をよそに、百万人以上のボランティアが現場に駆けつけて、海岸の汚染除去に活躍した。

¹⁵ 注2.参照

ベ・ゼヒョンは、アメリカのハリケーン・「カトリーナ」の事例の研究で、アメリカの中央及び地方政府が官僚制のやり方で対応し、ネットワークの構築及び管理の両面で失敗したと分析している。それゆえ、政府は、従来の官僚制から脱却し、様々な主体が独立した権限と自律性をもって参加する協働ネットワークを通じて対応すべきだと述べている(ベ・ゼヒョン 2010 : 189-216)。

こういう事例は、いくら多くの公式の権限や予算を持っている中央政府であっても災害を効果的に管理できる十分な資源や能力を保有していないことを意味する。つまり、政府部門だけでは自己完結的に問題を解決することには不十分であるため、様々なアクターがその資源と能力を持ち寄り、課題解決に協働することが求められているのである。

このように他の様々なアクターがそれを補完もしくは代替するために必要に応じてネットワーク化して政策過程へ関与することによりもたらされた新しい現象がガバナンスである。ガバナンスは、多様なアクターによる水平的な関係によって実現し、アクター間のネットワークが重要になる(岩崎 2011:5-11)。

大西は、東日本大震災の事例の検証を通じて、「国などが中央集権的に対処する指令・統制モデルではなく、様々なアクターがより対等な立場で協力していく協力的ガバナンスが、大災害においても適切な対応形態であると言えることであった」と結論づけている(大西 2017 : v)。ここで言う「協力的ガバナンス」とは、政府、民間セクターなどが相互に協働することで、単一のアクターが達成する以上の成果を上げることを目的とする。ネットワークガバナンスの一形態であり、政策実施の失敗や、規制に関する高いコストや政治化への対応として、政策実施過程論において登場した概念である。協力的ガバナンスのポイントは、単一のアクターが意思決定をおこない政策実施するのではなく、複数のアクターとの協力によって政策実施する点である。それゆえ、柔軟性が必要である。したがって、協力的ガバナンスにおけるネットワークは、官僚組織とは異なり柔軟であり可変的である(大西 2017:4)。

これは、現場における民間部門の重要性に注目し、多様な主体間の協働によるネットワークが重要になるという点で、本論で検討する官・民協働ネットワークにも示唆するところが大きいと考える。

このように災害の大型化・複合化・多様化は、従来の官僚制に基づいた指揮・命令・統

制のやり方から行政と民間部門との協働に基づいたネットワークで機能するガバナンスへパラダイムの変化をもたらしてきた。官僚制の手法は、様々な主体の参加と協働を通じて柔軟に対応すべく災害管理体制には向いていないのである。海上における事故及び災害は、海洋という特殊性によって多くの障害が生じるのでそれを克服するためには、一般災害より官・民協働ネットワークによるガバナンスがより必要な状況である。

第3節 先行研究の検討

これまで一般的な災害対策における官・民協働に関する研究は、行政、福祉、防災など様々な分野で多くの研究経験が蓄積されてきた。特に、韓国では1990年代半ば以降、ソウルの聖水大橋崩壊事故(1994.10.21)、大邱の地下鉄ガス爆発事故(1995.4.28)、ソウルのサンブン百貨店崩壊事故(1995.6.29)、プリンス号の原油流出事故(1995.7.23)、ヘーベイ・スピリット号の原油流出事故(2007.12.7)など様々な大型事故が引き続き発生したことに伴い、災害対策を巡ってのガバナンス的アプローチが行政学の分野に登場するようになった。

アン・ヒョクグン(2010)は、官・民・企業間の協力によるガバナンスの活性化のためには、法律及び制度の改善、地域中心の民・民又は官・民の協働ネットワークを構成し、地方政府はそのネットワークを主導し、協働を促す促進者の役割を果たすべきだと主張した。

ゴ・チャンソク(2012)は、韓国の災難管理体制¹⁶の改善策の一つとして、市民・NGO・メディアなど地域社会の構成要素間の協力に基づく災難管理ネットワークの構築が必要だと述べている。

また、イ・シギョン(2013)は、災難管理における様々なガバナンスの類型を整理し、参加アクター間の関係、またそれらがどのように組織され構成されているのかに着目し、問題点と対策を提示している。特に、官・民パートナーシップに基づいたネットワークで構成されるガバナンスの必要性を強調している。

しかし、その内容は、主に政府と民間との協働を強調し、ネットワークの形成にだけ関心が注がれていて、そのネットワークをうまく機能させるためにはいかなる管理

¹⁶ 日本の「災害対策基本法」に当たる法律として、韓国の「災難及び安全管理基本法(略称‘災難安全法’)」がある。両方とも、「国民の生命、身体及び財産の保護」という目的は同じであるが、両国の自然環境や社会状況などの差によって「災害」と「災難」の言葉の意味からその内容は大きく異なる。ここでは、先行研究で「災難管理」という言葉を使った理由として簡単にふれることにする。

手法を設けるべきかについてはほとんど議論されていない。

とりわけ、海上安全政策における官・民協働に関する研究に限ると、一般災害研究に比べて研究例もあまり多くはない。そのような状況ではあるが、本論では以下の研究を検討しておく。

ザン・インシク(2009)は、海上事故への迅速な対応のためには、政府組織間の体系的で緊密な協力関係が必要であり、また民間部門に対する支援を強化し、国以外の民間による救助活動が行われるように民間海洋救助団体の活性化を提案した。

スン・ギルテ(2015)は、海洋先進国である米国・日本などの民間海洋救助団体と韓国の民間消防団体の現状を比較分析し、韓国の民間海洋救助団体の安定した育成のためには制度的な支援が必要であると主張している。またユン・ビョンドゥ(2016)は、韓国の水難救護における官・民協働について、制度的要因と参加者の動的的要因とを区分し改善策を提示しているが、主に法的根拠づくりや財政的な支援など制度的な面を強調している。

災難管理の体系をネットワークの観点から分析している研究もある。リュ・サンイル(2007)は、日本と韓国の災難管理の事例の比較分析を通じて、効率的な災難管理体制の構築のための方策を提言している。リュは、今後韓国も、日本のように、中央政府と地方政府などの公共部門と民間部門及び NGO との協働によって機能する統合ネットワークを構築する必要があると強調している。また、ネットワークの各主体を繋ぐ媒介組織をもうけ、主体間の役割と機能分担のための教育・訓練プログラムを実施すべきだと述べている。

また、ウォン・ソヨン(2013)は、ネットワークの構造的特徴を導き出し、アメリカ・ドイツ・日本のネットワークの事例を分析している。その分析結果をもって、韓国の状況に適するガバナンスの構築のための政策を提言している。その一つとして、官・民協働ネットワークの活性化を強調している。

日本では災害対策や防災、町づくりなど様々な領域で、官・民協働ネットワークによるガバナンスに関する研究例が数多くある。しかし、海上安全政策に限って研究した例は見当たらなかった。そこで、一般災害に関する研究の中で参考したのが大西の研究である。ここでの協力的ガバナンスは、「公的機関が民間アクターを集合的意思決定過程に取り込む調整メカニズム」という定義(大西 2017 : 4)からみて、官・民関係を

含んでいるはずである。しかし、主たる内容は、大規模災害において有効に機能する自治体間連携のあり方とは何かについて、東日本大震災の時、関西広域連合が行ったカウンターパート方式と他の支援体制など行政機関間の調整などの分析である。より幅広く民間部門の主体との協力によるネットワークを議論していないことが残念である。

ところが、大西の研究で一つ着目した点がある。それは、協力的ガバナンスにおけるネットワークの編成について、目的達成のために容易に変更し得るので「状況に応じて形態を柔軟に変更していくことが求められる」ということである(大西 2017:21)。つまり、危機の発生前は、政府、民間部門などの参加主体が対等な関係で相互信頼し、主体的な活動が可能であるが、危機の発生後は、状況の緊急性による迅速・的確性が要求されるので、軸となる組織が必要となることである。海上安全政策の予防と対応段階にもこういう柔軟な対応の必要性を考慮すれば、各段階における官・民協働ネットワークの在り方及び活性化要因も異なると考える。

一方、ある特定の政策領域についてネットワーク観点から研究した事例は数多くある。その中で、まず、中村(1998)は、イギリス文化行政を対象に博物館、図書館、スポーツの三つのサブ政策領域において形成されている政策ネットワークの態様と作動、変容を明らかにし、その特質について考察している。その特質としては、第一に、文化行政サービス領域への諸アクターの多元化・拡散化である。第二に、パートナーシップの構築の必要性で、第三に、政府とはある程度の距離を保った独立的な機関(NDPB)を設けていることである。第四に、その機関が政策ネットワークの形成や作動、ひいては変容まで左右するアクターとして機能していることであり、最後に、ネットワークの構造と変容において、諸アクターを連結させる結節点に位置する別の連結アクターが活性化していることを明らかにしている。

廣川(2004)は、日本の医療分野の政策ネットワーク構造が、既存のポリシー・コミュニティからイシュー・ネットワークへ転換したことを、1984年の健康保険法改正をきっかけとした環境要因やアクター間関係の変容から説明している。具体的には、決定に関わるアクターの多さ、アクター間の関係(対立の存在、権力関係の不均衡)、政策の相互連関性などが政策変化に大きな影響を与えていたと分析している。

さらに、安善姫(2009)は、日・韓両国における中心市街地活性化の現状の違いについて

て、ネットワークの構造に注目し、政策ネットワークがどのように政策結果に影響を及ぼしているのかを調べている。日本と韓国の中心市街地活性化政策を巡る環境も、ネットワークの構造やアクターも相当異なっていることを明らかにし、それが政策結果にどのように影響を及ぼしているのかを突き詰めている点には意義があると思う。しかし、そのネットワークがよりよい政策結果を創出するためにはどういうふうに管理されるべきなのか、または、どのような管理方法と政策道具があるのかについては今後の課題として残されている。

本論では、官・民協働ネットワークについて、アクター間にどのような関係が構築しているのか、またそのネットワークをうまく機能させるためにどのように管理されているのかについて、現状を分析する。それを踏まえて、ネットワークがよりうまく機能するためにはどのように管理すべきなのかについて考察する。これは、先行研究がネットワークの形成及び活性化の必要性だけを論じてきたのに対して、ネットワークがより良い成果を創り出せるための手法を導き出していく点に意義があると思われる。

本章では、海上安全政策の範囲と内容を検討し、その政策を実施するにあたって、もはや行政と民間との協働ネットワークに基づいたガバナンスの構築が求められていることを議論した。また、先行研究の検討を通じて、本論の方向性を明らかにした。次章では、官・民協働ガバナンスの活性化要因について考察する。

第3章 官・民協働ガバナンスの活性化要因についての考察

海上安全をめぐる環境やパラダイムの変化により、海上安全政策の実施過程においても、行政と民間との協働ネットワークに基づいたガバナンスの構築が求められていることについて前章で論じた。

本章では、まず、官・民協働ネットワークが機能する全体的な枠組みとしてのガバナンスに関して概観し、本論でのガバナンスの定義を導く。その内容に基づき、ガバナンスにおける重要な構成要素として「官・民協働」と「ネットワーク」を取り上げ、各々の活性化のための重要要素について先行研究をもとに整理する。

第1節 ガバナンスの概要

第1項 ガバナンスの概念と本論の定義

ガバナンスの概念は、政治学や行政学のみならず、国際関係論、経営学など多様な

分野において多くの論者によって多義的に使われている。そのため、何に焦点を当てているのかによって概念も異なり¹⁷、どのような観点から見ているのかによってその形態も様々である¹⁸。本論の目的は、海上安全政策における官・民協働ネットワークの活性化要因を模索することであり、ガバナンスについて議論することではない。しかし、官・民協働ネットワークが機能する枠組みとしてガバナンスが何を意味するかを特定しなければならないと思う。

そこで本項では、数多くのガバナンスの概念の中で本論で論じている官・民協働ネットワークの活性化要因を論じるに適する先行研究を中心に検討し、本論での定義を導き出す。

ガバナンスは、「操縦」や「舵取り」を意味するギリシア語、ラテン語を語源とする言葉である。一般に、統治の態様を意味するこの言葉は、かつては語源を同じくするガバメントと「同意」でつかわれていた。しかし、多様化、流動化、複雑化する政策課題の解決をめぐって国家と社会、政府と非政府アクターの間相互関係が広がるなか、ガバナンスはガバメントとは異なる、より広義の概念として浸透しはじめた(金川編 2018 : 192)。

具体的にガバナンスのガバメントとの相違点を表 3 のように比較すると、「ガバメントがヒエラルキー(階層型組織)のもと垂直的上下関係を形成しているのとは対照的に、ガバナンスは様々なアクターによるネットワーク構造のもと水平的な協働関係で機能している」(金川編 2018 : 192)と説明できる。

表 3. ガバメントとガバナンスの比較

| 特徴 | ガバメント | ガバナンス |
|------|----------------------|-------------------------------|
| 中心概念 | 制度化された権限とその機能 | 統治の行為(ガバニング)とプロセス |
| 担い手 | 公的セクター(統治機構)のアクター | 公的セクター、民間セクター、ボランティアセクターのアクター |
| 組織形態 | ヒエラルキー | ネットワーク(パートナーシップ) |
| 関係性 | 垂直的上下関係 | 水平的協力関係 |
| 統治方法 | 命令、統制、指示 | 促進、交渉、協働 |
| 資源 | 権威的に配分されたフォーマルな財政的資源 | コミュニティなどが所有する幅広いインフォーマルな資源 |
| 役割 | 漕ぐこと(rowing)、直接供給 | 舵取り(steering)、条件整備 |

〈出典 (金川編 2018 : 193)〉

¹⁷ 多様な制度や組織間の相互作用やネットワークに焦点を当てる「過程としてのガバナンス」の側面と、多様な制度・組織間による多元的複合的構造に注目する「構造としてのガバナンス」の側面といった2側面に分けて説明する学者もいる(坪郷 2006:18)。

¹⁸ その一つとして、山本は、政府経営から見たガバナンスの類型化として、①伝統的経営②企業の経営③市場的経営④ネットワーク的経営の4つを挙げている(山本 2002:110-6)。

ガバナンス論の代表的論者の一人であるローズは、国家の変容を「単一のガバメントから多種多様なガバナンスへ」、「ヒエラルキーからネットワークへ」の転換とみなし、自身のガバナンス論を「ネットワークとしてのガバナンス」の立場から展開していく。そして、ガバナンスを「相互依存、資源交換、ゲームのルール、そして国家からの相当程度の自律性によって特徴づけられる、自己組織的、組織間ネットワーク」(Rhodes1997 : 15)と規定する。

また、ローズは「NPM 型ガバナンスともいふべき新しい公的ガバナンスは、維持管理ガバナンスの NPM 型改革によって、新しいガバナンスの特徴とされる非権力的で自己組織的な関係の広がりを持ち、水平的連携やパートナーシップによって維持される」(Rhodes1996 : 652~67)とし、公的ガバナンスにおけるパートナーシップの重要性について述べている。

新川も、「行政に対するサービス要求の高度化など住民ニーズへの対応のために、地域住民を参加主体として認識し、行政とのパートナーシップに基づいたガバナンスが登場しはじめたのである」(新川 2004 : 28)と述べている。ここでの住民と行政のパートナーシップとは、1980 年代以降の市民セクターと政府セクターとの関係を表現する言葉であり、パートナーシップ、コラボレーション、あるいはコプロダクションなどと呼ばれ、「協働」と訳される。それは、「多様な主体によるネットワーク、とりわけ行政と住民や NPO(非営利市民組織)との連携協力関係からの活動によって機能されるもの」(新川 2004 : 28)と強調している。

さらに、真山によると、ガバナンスは「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府(中央政府および地方政府を含むいわゆる government)、企業(民間営利部門の諸主体)、NPO、NGO 等(民間非営利部門の諸主体)のネットワーク(アクター間の相互依存関係)を構築し、それを維持・管理する活動(=公共空間の協働管理)」(真山 2002: 100)である。つまり、ガバナンスを、行政と民間部門とのネットワークを協働管理する活動までを含む概念として定義している。

以上のことから、ガバナンスは、「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、行政と民間部門の様々なアクターが協働に基づいたネットワークによって機能するもの」と言える。そして、本論の海上安全政策におけるガバナンスとは、「海上安全の確保に向けて、行政と民間部門の様々なアクターが協働に基づいたネットワークを構築し、

そのネットワークをうまく機能させること」と定義する。さらに、本論では、「官・民協働ネットワークが目標の実現に向けてうまく機能している状態」を「ガバナンスが構築している」又は「ガバナンスが活性化している」ことを意味することにする。

したがって、主として行政と民間との協働に基づいたネットワークを中心に議論を行うので、「官・民協働」と「ネットワーク」に着目し考察する。つまり、ガバナンスの構築又は活性化のための重要な構成要素として、「官・民協働」と「ネットワーク」を取り上げ、その重要要素について先行研究を検討しながら整理する。

第2項 ガバナンスにおける重要要素

1. 官・民協働

新川は、ガバナンス論議の拡散が見られる中で、従来のガバナンスと大きく異なってきたとされる論点の基本的に共通する特徴の一つとして、「政府部門と民間営利・非営利部門とのパートナーシップあるいはコラボレーションの存在」（新川 2004：26-7）と指摘する。また、このパートナーシップの視点は、単にこれまでの官・民関係の議論を超えて、新たな統治のパラダイムが示す必要要件と考えられることから、「ガバナンス論議の主たる構成要素を成すということができそうである。」（新川 2004：26-7）と述べている。また、「こうした NPO と政府行政との協働は、それ自体がガバナンスの課題であり、同時に公的ガバナンスの広がりにかかわる問題である」（新川 2011：37）とガバナンスにおける協働の重要性について述べている。そして、「前者の観点でいえば、協働の原則をどう考え維持するかであり、目的を共有して対等の立場を認め合い、明確な役割分担の下に透明度の高い活動をするかが問われる」（新川 2011：37）と指摘している。

つまり、官・民協働は、自然に成されるものではなく、行政と民間の両方にとって真の協働を実践し、またその関係をうまく機能させるための維持管理活動が求められることになる。と考える。

2. ネットワーク

ネットワークは、ガバメントからガバナンスへの移行過程で必然的に登場した概念であり、前述したように、ガバナンスは様々なアクターによるネットワーク構造の下で水平的協働関係で機能している。国家の分権化と断片化、官・民境界の曖昧化など政治社会的変化と重なり合って、国家の政策領域に多様なアクターの参加機会が拡大さ

れ、各主体は他の主体の資源に依存せざるを得ない状況でネットワークは生み出したのである。

風間は、「ガバナンス状況の出現にネットワークの存在が密接に関わっているから少なくともそこに着目しなければ、現代におけるガバナンスの実態を理解することができない」（風間 2011：127）と述べている。

ネットワークによつての社会問題の解決が求められた理由は、従来の指揮・命令による行政のヒエラルキー型のモデルが急速に変化する時代の要請に合わなくなったからである。柔軟性のない官僚制では、行政以外のアクターからの資源を動員し、問題を解決するには全く適していないのである。海上における事故や災害の場合、発生時間や場所、そして被害規模などが全く予測不可能であるため、それに対応するための人力と装備などの物的資源の確保は容易ではない。したがって、従来のヒエラルキー型のやり方ではなく、国、地方自治体、公共機関などの行政と NPO、地域住民、民間企業などの民間部門とのネットワークをもつて取り組む努力がいつそう求められる。

ゴールドスミスらは、ネットワークモデルの利点として、専門特化、イノベーション、スピード、柔軟性、そして範囲拡大を挙げている。第一に、行政はネットワークにより、最善の提供者の専門知識を活用することにより、行政単独で対応しきれない広範な事項に関して、優れた資源を調達することが出来る。第二に、ネットワークは、ヒエラルキーによる組織内部の場合以上に、広範な知識基盤に対するアクセスをより時宜を得た形で提供することにより、学習と継続的な改善を促すことになる。第三に、ネットワークは柔軟性を高める。サービス提供や任務遂行にあたって外部パートナーを用いることにより、管理者は短期間で資源を増加、減少、変更することが可能となる。第四に、政府は、サービスの顧客をより広範につなぐために、ネットワークを用いることによつてネットワークの範囲を拡大することができる（Goldsmith and Eggers 2006=2006：30-3）。

このようなネットワークの利点を活かすためには、ネットワークにどのようなアクターが参加し、どのような関係をもつてネットワークを構成しているのかが重要な問題になる。なぜならば、参加主体の関係及びネットワークの構成の在り方によつてネットワークのアウトプットが異なるからである。また、ネットワークをより効果的に機能させるためには、ネットワーク内の主体間の目標を統一し、関係を調整し、コミ

コミュニケーションを通じて多様な情報を共有するなどの努力をしなければならない。それは、つまり、ネットワークの管理(マネジメント)機能が要求されることである。

このようにガバナンスにおけるネットワークは、ガバナンスを構成する重要要素であり、ガバナンス構築の核でもあると言える。そのことを考慮すれば、ガバナンスの成功のためには、ネットワークをどのように構成し、また、うまく機能していくためにどのように管理するかが大切な課題となるだろう。よく構成され、うまく管理(マネジメント)されているネットワークは、ネットワークの目標実現につながり、それはガバナンスがよく構築していることを意味すると考える。

第2節 官・民協働について

第1項 協働の定義

協働は、広辞苑第7版によると、「(Cooperation, collaboration) 協力して働くこと」と定義されている。また、大辞林第4版によれば、「(1)同じ目的のために、協力して働くこと。(2)ものや現象が互いに作用し合い、また影響を及ぼし合うこと。交互作用。相制関係。共働」とされている。英語の Cooperation は、「何かを達成するために他の会社、組織、または国と協力するプロセス」、または、「一緒に何かをする、または共通の目的に向かって一緒に働くという事実」¹⁹と、Collaboration は、「同じものを作るために二人以上の人々が協力すること」、または、「他の人やグループと協力して何かを作ったり生産したりする行為」²⁰と定義されている。

これらの定義に準じて行政と民間との協働は、「行政と民間が共通の目的の達成のために一緒に協力して働くこと」と意味付けすることが可能である。しかし、協働概念は、多義的であり、実際、学術的にも多くの用語が使用されていてその概念定義は容易ではない。

日本では、1990年代以降、阪神淡路大震災を契機としてNPOや市民活動が活発化すると、市民と行政とが公共的問題の解決のため、お互いの目的を達成するための手段として協働の必要性が議論されるようになってきた。そこで、NPOと行政との協働

¹⁹ Collaboration : the situation of two or more people working together to create or achieve the same thing(Cambridge Dictionary)(URL 19)/ the act of working with another person or group of people to create or produce something(Oxford Dictionary)(URL 20)

²⁰ Cooperation :the process of working withanother company, organization,or country in order to achieve something (Cambridge Dictionary)/ the fact of doing something together or of working together towards a shared aim(Oxford Dictionary)

の必要性から、佐藤らは、地域における公共的課題を解決するための市民参加の一形態ととらえ、協働を「地域的公共的課題を解決するために、地域を構成する各主体が目的を共有し、対等な立場で役割分担を行いながら、相乗効果を発揮するような協力・連携を行うこと」(佐藤・高橋・増原・森 2013:23-5)と定義している。

また、林沼は、自治体の条例の分析を通じて、協働に対する共通したキーワードを示している。「共通の目的の実現」、「相互の立場の尊重」、「責任と役割を自覚」、「対等な立場」、「相互に補完、協力」である。これをまとめると、協働とは、「各主体が、共通の目的を実現するために、相互の立場を尊重し、それぞれの役割と責任を自覚し、対等な立場で相互に補完、協力すること」(林沼 2016 : 151)と言える。協働の定義は理論的にも実務的にも実に多様であるが、①異質な主体が、②共通の目標のために、③対等かつ相互に自立した形で協力することは共通している。

本論で検討している官・民協働も、「行政と民間という異なる主体が相互対等な関係で、共通の目標を実現するため協力していくこと」を意味すると言える。

第2項 官・民協働の特徴及び意義

官・民協働(PPP, Public Private Partnership)とは、民営化改革における官と民とのパートナーシップの枠組みを総体的に意味する言葉である。この官・民協働は、公共サービスにかかわる費用削減だけではなく、サービスの開発と質的改善を目的とした官・民の提携関係と捉えられてきた。

しかし、もともと行政とボランティアなどの民間の主体はまったく異なる属性をもっているため、対等な関係で真のパートナーシップを形成することは容易ではない。行政の必要により一時的に民間ボランティアを利用したり、行政内部の運営原理である指揮・命令型の手法で関係をつくるとしたりしたと「どう考えてもパートナーシップになっていない」(真山 2001 : 147)のである。行政同士の協働や民間同士の協働とは異なって、行政と民間との協働において一番重要なのは、信頼に基づいた相互対等な関係を構築することだと考える。

官・民協働は、行政と民間が各々保有している諸資源に相互アクセスし、利用できるから単独のアクターでは成し得ない成果をもたらせる。これは、単なる資源の利活用のみならず、行政と民間が結合することで政策的な相乗効果も生み出すことができる。

つまり、協働を通じて、多様で複雑なニーズへ適切に応答する政策が実施できる可能性を広げる(小田切 2014 : 162)。

また、行政は、民間との協働を通じて行政単独では対応できない複雑で多様な社会問題を迅速かつ柔軟に解決していく。行政にとって民間との協働は、問題解決におけるリスクを最小限にしながら、最大のアウトプットを創り出せる効果的な手法の一つでもある(岩切 2007 : 23-4)。

小田切は、自治体の行政において NPO などの民間部門が参画する協働型の事務事業とそれ以外のアクターが参画する事務事業の比較、及び協働性の高い事業とそれ以外の事業との比較を通じての分析を行った。その結果として、協働性の高い事業ほど、関係者間の情報交換や合意などの民主的プロセスがとられており、目標管理や進捗管理、評価の実施など、実施体制にも配慮がなされていた。また、協働性の高い事業ほど事業に対する満足度は高く、より効果的な事業が展開されている可能性が見出された。小田切は、以上の分析から、「協働型の政策実施において、政策の有効性や効率性、プロセスの民主性にポジティブな影響を及ぼすことが示唆された。」(小田切 2014 : 159)と結論付けている。

前述したように、官・民協働は、ガバナンスにおける重要な課題であり、同時にガバナンスの活性化にも関わる問題である。それは真の協働を実践していくこと、うまく機能させるためのことが重視されると同時に、官・民協働自体のガバナンスの維持管理が求められることになる(新川 2011 : 34)。

海上安全政策におけるガバナンスの活性化のためにも、行政と民間との真の協働関係を形成し、さらに、うまく協働できるような手法を加わえることが喫緊の課題であると考えられる。次に、官・民協働の重要要素についてより詳しく検討する。

第3項 官・民協働の重要要素

協働とは、異質な主体が、共通の目標のために、対等かつ相互に自立した形で協力することである。それでは、協力する関係を構築するために前提になるのは何であろうか。それは、何よりも相互の理解に基づいた信頼関係を醸成していくことであると思う。言い換えれば、協働の成立要件とは、異なる主体による「目標の共有」と「対等の関係」ということであり、協働の成功要件としては、「信頼関係の構築」を挙げら

れると考える。

中嶋は、協働型ネットワークに参加している組織間の信頼に影響を与える要因を明らかにすることを目的とし、ネットワーク理論に基づき導出した仮説の検証を、米国のシステムオブケアと呼ばれる精神衛生サービスを提供している協働型ネットワークの事例を用いて検証を行った。その検証結果として、協働型ネットワークに参加している組織間の二者間信頼の形成を促進する3つの要因を明らかにしている。一つ目は、参加組織間の直接の相互作用であり、二つ目は、協働型ネットワークの目的への賛同である。最後は、協働型ネットワークへの参加期間である。また、研究の結果として、「組織タイプや組織サイズといった参加組織間の相違が、二者間信頼の形成を必ずしも阻害しないことも示している」とし、「それらの相違を乗り越えて二者間信頼を形成することは不可能ではないのである」(中嶋 2020 : 1-15)と述べている。

また、新川は、官・民協働における重要な共通要素として、対等の関係、相互尊重、共通の目的に向けて協力して活動することを挙げている。この三つが満たされない場合、結局行政の下請け仕事であるとか、行政裁量により誘導された活動であると批判されることになり、つまりパートナーシップの失敗に結び付くことになる。さらに、目的の共有、対等性の確保などの構造的問題のほかに、協働の運営面の問題を強調している。これは、人材・情報・資金などの資源調達の問題、信頼関係構築の困難さなどのような協働の運営面におけるマネジメント能力の不足からの失敗を言うのである(山本・雨宮・新川 2002 : 126)。

小田切も「協働を円滑に運用しようとするならば、そのようなガバナンスの変化に柔軟に対応するマネジメントが求められることになる」(真山・今川・井口 2010 : 104)と協働におけるマネジメントの必要性について指摘している。また、小田切は、京都市西陳地域におけるケーススタディを通じ、多様なアクター間の協働における管理運営の条件についての探索を行い、協働の管理運営に求められる課題をまとめている。その第一番目として挙げられているのが、アクター間の目的共有である(小田切 2012 : 40)。

さらに、真山は、パートナーシップが成り立つための要件を、対等・平等、相互補完、目的の共有とまとめ、その実現のためには何といても、行政側での意識の転換が優先されるべきであると指摘している。「そういった徹底した発想の転換をしないと、パ

ートナーシップによって住民と行政の信頼関係を築こうという目的を達せられない」(真山 2001: 149)と信頼関係の構築における行政の意識の転換を強調している。

新川も、パートナーシップ事業を有効に進める方法として重要なのは、コーディネーターの確保、相互理解とコミュニケーションの場づくり、情報の公開と共有、パートナーシップに対する組織的認識や個々の職員の認識を挙げている。すなわち、行政と民間との間に、相互理解と情報の共有そして十分なコミュニケーションの場があり、なおかつその調整役が存在していること、そしてそこでは、双方が意識改革や行動様式の変革を積極的に進めることが重要なのである(山本・雨宮・新川 2002: 126)。また、岩切も、今後、協働をさらに進めるためには、まず、行政職員及び組織が協働を十分理解し、活用していく姿勢を持つようにする「行政内の認識の向上」が重要であると指摘している(岩切 2007:23-34)。

一般的に、協働におけるビジョンや目標、価値の共有は、重要な課題として指摘されているところである。幸いにも、海上安全政策における官・民協働は、「海上事故や災害から国民の生命、身体及び財産を保護する」という明確な目標を共有している。その目標の共有によって、他の政策領域の実施過程より成果の共有や具現化は比較的容易であると思う。しかし、多様なアクター間の協働であるだけ、共通の目標を追求していることを認識しながら、相互信頼関係を構築していく必要がある。また、お互いを対等な関係で協働する一主体として認め合い、構築される関係については常に気を配る必要があると考える。

したがって、本論では、官・民協働の重要要素として、第一に、目標共有、第二に、関係性、第三に、協働に対する認識を挙げ、分析をおこなう。

第3節 ネットワークについて

第1項 ネットワークの定義

我々が生きている現代社会は、あらゆる分野で個人や組織などの行為者は何らかの形で他の行為者と繋がっている。現代人の日常生活で欠かせない SNS(Social Networking Service)も、利用者間の自由な意思相通と情報共有、人脈拡大などを通じ社会的関係を形成し、強化してくれるオンライン・プラットフォームを意味する。SNSで一番重要なポイントは、このサービスを通して社会的関係を形成、維持、強化、拡張していく点である(URL 1)。つまり、現代社会においてネットワーク的な連結を通じ

た社会的関係を形成・維持していくことは、生活上の重要な基盤になっていることを意味する。

ネットワークは、ノードとリンクで成されている集合体である。ノードは、固有の属性を持っている行為者であり、リンクは、ノード間の連結関係を表している。このようなノードとリンクにより、ネットワークは様々な様相を呈することになる。ある意味でネットワークは、人間と物事など様々な主体が創り上げる現実世界やシステムを構造的に表す方法の一つであり、それは、行為者間の相互作用を通じて構築されるものである(イ・スサン 2012 : 13)。

ネットワークは、「固有の意思と主体性のあるユニットがそれぞれの自由意思で自主的に参加したまとめり」(金子 1986 : 8)という定義でも分かるように、ネットワークにおいて重要なのは、メンバーには独立性が認められ、自発的に結びつき、相互対等で水平的な関係であることである。

現代社会を読み解くキーワードとしてネットワークが期待を集めているのは、社会の中にネットワークの出現を可能にし促進する諸条件が生み出されているからである。P・ケニスと V・シュナイダーは、ネットワーク思考が出現してきた政治的現実の変化として、組織社会の出現、機能分化の進行、政治的・社会的アクターの介入・参加機会の拡大、国家の政策の対象範囲の拡大、国家の分権化と断片化、官・民境界の曖昧化、民間協力の必要性の増大、国内政治の国際化、情報化の 9 点を挙げている(Kenis and Schneider 1991 : 34-36)。

このような時代的变化に伴って、顧客のニーズ、環境の圧力に柔軟に対応するため、組織のフラット化、または外部組織と緊密な協力関係を構築したりしながら、組織内外の横の連携を活用していく。ネットワーク組織とは、表 4 のような特徴をもちながら、組織内部で他の部署との縦割りを超えたり、他の組織同士の壁を超えたりし、あ

表 4. 階統制・ネットワークの比較

| 区 分 | 階統制 | ネットワーク |
|-------------|-------|--------|
| 諸関係の基礎 | 雇用関係 | 資源交換 |
| 依存の程度 | 依存的 | 相互依存的 |
| 交換の手段 | 権威 | 信頼 |
| 対立の解消と調整の手段 | 規則と命令 | 外交 |
| 文化 | 従属 | 互惠 |

(出典 (西岡 2006 : 13)の表 1-2 を引用)

る目的の達成のため水平的で柔軟な結合関係で機能することになる。すなわち、従来のヒエラルキー型の階統制の運営から脱却し、相互互惠に基づいて展開されるプロセスである。

ネットワークにおける関係は、一般的に個人的、社会的、情動的、有機的関係と類型化できる。個人的関係は、主に役割関係、コネ関係、認知関係など、多少静的で個人ネットワークを構成する関係である。社会的関係は、多様な個人が集まり、社会的な行為を行う取引関係を意味し、これは社会ネットワークを形成する。情動的関係は、情報資源を対象にし、また、有機的関係は、自然や社会に存在する様々な有機的システムでの連結関係をいう(イ・スサン 2012 : 39-40)。

このような多様なネットワークの類型の中で、社会ネットワーク(Social Network)分析は、人を一つの点(ノード)で、またそれらの関係を線(リンク)につなぎ、その関係性に基づいたネットワーク構造の複雑性を体系的に分析できる代表的な方法である。

ソーシャル・キャピタル理論(社会関係資本論)²¹で有名なパットナムは、社会ネットワーク理論を受け入れ、社会活動や組織活動に影響を及ぼすネットワークの作用を明らかにしようとした。パットナムによると、社会ネットワークにおける構造的特性や関係の質、またそこに蓄積された動員可能な行動資源(人材、資金、情報)が重要な資源である。組織のネットワークは、その構造特性や関係の質によって、個人や組織において行動の重要な資源になったり、障害要因になったりする。すなわち、ネットワークの構造的特性やアクター間の関係を明らかにすることで、ネットワークの成果向上はもとより、ネットワークの問題点を診断し、改善策の提示も可能になる(Putnam 2000=2006 : 55-76)。

政府を含め、どんなアクターも社会問題を単独に解決できる資源や能力を独占していないのが、現代社会の特徴である。したがって、現代社会の多様で複雑な問題を解決するためには、政府による執権的な計画・統制ではなく、政府と様々な社会アクター間の水平的なネットワークによる相互作用と自発的な協力が重要である。

海上安全政策における官・民協働ネットワークがうまく機能するためには、参加アクターからの自発的な協力を適時、適切に得ることである。そのためには、ネットワークの分析を通じ、アクター間の関係と構造的特性を明らかにし、問題点を突き詰めて

²¹ ソーシャル・キャピタルという概念は、1990年代後半頃より注目されるようになった。これは、パットナムらにより提唱された「相互利益のための調整と協力を容易にする、ネットワーク、規範、社会的信頼のような社会組織の特徴を表す」概念である。

いくことは、ネットワークの更なる活性化のためには欠かせない作業であると考える。

第2項 ネットワークの特徴及び管理(マネジメント)の必要性

若林は、ネットワーク組織の特徴について次の5つを挙げている(若林 2009 : 36)。

第一に、フラットで柔軟な結合で、社会ネットワークを媒介とした緩やかな水平的な結合である。

第二に、従来のある部門や組織の壁を越え、特定の目的を共有し共通の規範と分権的なガバナンスを共有し、自律的に協働をおこなう。

第三に、ネットワークを通じ、組織の内部や外部の人材、資源、情報を動員し、利用できる。

第四に、市場や外部の環境を基準にした意思決定が行われる。

第五に、自己組織的に柔軟に変化する。

このようにネットワークは、従来のヒエラルキー型の階統制とは異なり、柔軟で可変的であるので、目的達成のために利用可能な資源を拡大しながらより時宜を得た形で柔軟に対応できる。

大西は、ネットワークの編成について、表5のように大きく3つの形態を説明している(大西 2017 : 22)。

表 5. ネットワークの3つの類型

| 類 型 | 内 容 |
|---------------|---------------------------------------|
| 参加者統治型ネットワーク | ネットワークの運営体が存在せず、参加者自身が運営、調整するネットワーク構造 |
| 主導組織統治型ネットワーク | ネットワーク活動の運営と調整は主導組織がおこなうネットワーク構造 |
| ネットワーク管理者組織 | ネットワークの運営と調整のために別途運営組織を設け、その組織が運営と調整 |

(出典 (大西 2017 : 22)の内容を参照し、筆者作成)

この中で、どのネットワークが有効なのかを左右する主要要素として挙げているのが、アクター間の信頼の程度、ネットワークの規模、目的共有、業務の性格である。そして、大西は、「4つの要素を考慮し、状況によって適切なガバナンスの在り方は変

わるので、状況の変化に対応して変化し得ることが、災害時のように目まぐるしく状況が変わる場合は望ましいことになる」(大西 2017:22)と指摘している。

海上安全政策におけるネットワークは、「海上安全の確保」という共通の目標が明確であるので、アクター間の競争や対立などは少なく、実現にむけての合意は早い。しかし、事故や災害発生以前と以後という状況の差による予防と対応段階における業務の性格は確かに異なるため、それに応じてネットワークの構造及び運営のやり方も違って来る。

予防活動におけるネットワークは、平常時の活動であるためパフォーマンスは比較的単純である。ここでは、ネットワーク内のアクターたちの特徴を尊重し、信頼に基づいた協働関係を形成するのが大事であろう。行政が統制、指揮するのではなく、各主体の固有の能力を十分発揮できるような環境の整備、また相互信頼を高めるためのコミュニケーションの場づくりなどを通じて相乗効果を創り上げることが重要である。

それに対して、対応活動におけるネットワークは、状況の緊急性・重大性によって迅速かつ的確に取り組める仕組みを整えていなければならない。ここでは、各主体の特性に基づいた各々の役割分担を明確にし、ネットワーク内に一定の秩序やルール(規則)を与える必要がある。このような仕組みを予め整え、主体間の協働性を高めるための情報共有や合同訓練などの日頃のマネジメントを行う必要があるだろう。

いずれにしても、二つとも実施過程におけるネットワークであるだけ、ネットワークをうまく機能させるためには管理する必要性が生じるようになる。

真山は、「実施過程におけるネットワークは、政策形成や決定過程のそれと大きく異なる」とし、「政策実施段階は、形式的な政策が定められた後の過程であり、過程そのものが構造化されているのが実施過程の特徴なのである。だからこそ、形成や決定過程のように、参加アクターがゲームやバーゲニング、調整と妥協を展開することはなくはないだろうが、そこではどちらかという『管理過程』の面が大きいと見るべきである」(真山 1994: 185)と述べている。海上安全政策の実施過程に参加するアクターは、国民の生命と財産を保護するという共通目標をもち、自分が保有している資源をネットワーク内に動員し、目標の実現に向けて協働する。この過程において重要なのは、「ネットワーク内のアクター間の協働を高めさせること、すなわちネットワークのマネジメント・プロセス」なのである(正木 1999: 102)。

ネットワークは、様々な主体が参加し、信頼という目に見えないものに頼り、協働関係を維持していくものなので、本質的に不安定・不確実なものである。それゆえ、このネットワークを安定的なパターンとして維持し、期待されるパフォーマンスを上げるためにはきちんと管理しなければならないのである。

森は、官・民協働について、関与するアクター同士が何らかの関係、ネットワークを取り結ぶことになるので「このネットワークがどのような形をとり、いかに継続され得るかが重要となる」(真山編 2016: 30)と強調している。そもそも官・民協働においていかなるネットワークを形成・管理するかという局面に焦点を当てることは、いわば「政策実施過程」のネットワークに着目することを意味する。

政策実施はもはや行政単独で行う場面はどんどん少なくなってきており、民間とのインターフェースを構築することでようやく達成される性質を帯びてきている。複雑化・多様化・高度化していく国民の海上安全に対するニーズに応えるためには、予防と対応という実施過程のあらゆる場面で民間とのネットワークの構築は不可欠な状況になっている。それゆえ、ネットワークのパフォーマンスが目標の実現につながるためには、そのネットワークがうまく機能するようにしなければならないと思う。それが、本論で検討しているネットワーク管理(マネジメント)の手法である。

第3項 ネットワーク管理の重要要素

それでは、ネットワークをうまく機能させるためには、どのように管理すべきであろうか。

ネットワーク・マネジメントを唱えるキッケルト(Walter Kickert)は、「ネットワーク管理が必要とされることを強調しながら、ネットワーク管理を提示するにあたり、古典的なトップダウンの管理アプローチと混同されることを警戒し、管理者として調整を行う役割を担うのではなく、調整が行われやすい環境・条件を用意するのが管理の内容である」(Kickert and Koppenjan 1997:39)と説明している。

また、新谷も、ネットワークは、支配的アクターや中心の欠如によって生じる協働問題に特徴づけられるから、「ネットワーク管理の成功はアクター間の協働を促すことや、その阻害要因の除去と協働条件の整備によって評価されるべきである」と指摘する。それゆえ、「ネットワーク管理はより良い政策結果を保証するものではなく、その

条件の改善にとどまるから、達成可能性を高めるにすぎず、その意味では可能性のアー
トである」(新谷 2004 : 175)と述べている。このように、ネットワーク管理は、主体
間の協働を高めるための環境又は条件を整備することによって、目標の実現を目指し
ていくことである。

R.Agranoffと M.McGuireは、ネットワーク管理の活動は、既存の行政組織に比べ、
どのような違いがあるのかを検討したうえで、表 6 のように 4 つの活動を提示してい
る(Agranoff and McGuire 2001 : 295-326)。

表 6. ネットワーク管理の 4 つの活動

| ネットワーク 管理の活動 | 活動内容 | 期待効果 |
|-----------------|--|--|
| 活性化 | ネットワークに参加する アクターを定義する過程 | ネットワークに変化をもたらし、既存アク ターの影響力を変えると同時に流動的なリ ーダーシップの役割促進させる |
| 構造化 | ネットワークの運営ルールを 作ること | ネットワークの支配的な価値や規範に影響 を及ぼし、アクターの認識を変える |
| 動員 | 一連の共通目的を達成したり発 達させたりする全体的な戦略や 能力に関する活動 | ネットワーク管理者は他のアクターを動員 したり連帯したりしながら、ネットワー クの運営に対する同意を得る |
| 合成 | ネットワークの目的を遂行する ために融和させる方法を模索す ることと関連した活動 | アクター間の相互作用の促進、アクター間 のコミュニケーションや情報交換の活発 化、インセンティブの変更、参加者の地位・ 関係・役割の変更などにより合成を進める |

〈出典 (Agranoff and McGuire 2001 : 295-326)に基づき、筆者作成〉

ここでの「活性化」は、ネットワークにどのようなアクターが参加し、どのような
資源をもっているのかなどの基本的な特徴を把握することによって、資源の配置・アク
ター間の関係調整などを行うことである。また、「動員」は、ネットワークの仕組み、
つまり構造的な特徴を把握したうえで、主体間の関係及び協働性を高めるために行う一
連の活動を意味する。「構造化」は、同じ価値や規範に基づいた活動を遂行するための
運営に関わるルール作りをすることで、ネットワークの運営の基になる活動である。
最後に、「合成」は、ネットワークの主体間の信頼関係を築くための活動であり、ネッ
トワークの活性化のためには一番基本的で大切な活動である。なぜならば、主体間の
信頼に基づいた関係を構築するのは、ネットワークの協働性を高めるための前提条件
にもなるからである。

ゴールドスミスらも、ネットワークがうまく機能するための必要な重要要素として、「コミュニケーションチャンネルと関係の構築」(Goldsmith and Eggers 2006 : 104-18)を挙げている。ここでのコミュニケーションチャンネルとは、一つは、重要な情報をタイムリーな方法でパートナーに転送することができるデジタルによるつながりであり、もう一つは、異なる個人同士の間で信頼関係を構築できる場所の共有である。コミュニケーションチャンネルの構築により、情報へのアクセスを改善し、相互信頼を高めることができ、よりよい活動ができるようになる。

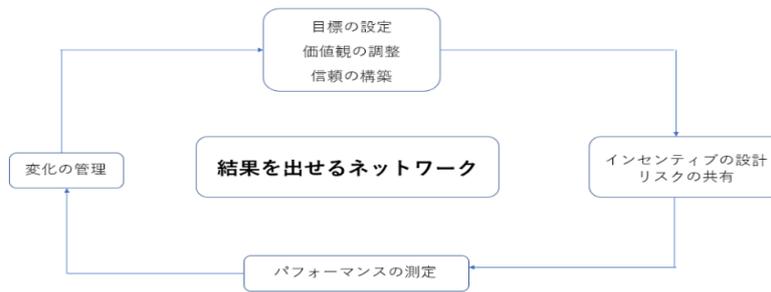
ネットワークの機能は、そのネットワークが動員し蓄積するリソースの量や質によって大きく影響を受けることになるので、主体間の関係性が高まれば、ネットワーク内の資源の移動が円滑に行われ、よい政策結果が生み出される可能性は高まる。主体間の関係性の構築にあたって不可欠なものは、信頼関係を醸成することである(風間 2002:7)。

海上安全政策における官・民協働ネットワークのアクターは、海上の事故や災害から国民の生命と財産を保護し、安全を確保するという共通の目標を持っている。しかし、ネットワーク内の主体間に信頼にもとづいた関係が構築されていなければ、いくら共通の目標を持っていたとしてもネットワークの目標実現に至るまでは相当の時間と苦労がかかるだろう。したがって、まずは、主体間のコミュニケーションなどを通じての信頼関係を醸成し、アクター間の関係を構築することから始めるのがネットワークの管理である。この信頼関係の構築は、前項の協働の前提条件でもあったように、官・民協働ネットワークがうまく機能することに欠かせない重要要素である。

ゴールドスミスらは、ネットワークが結果を出すためには、7つの領域における課題に取り組むための戦略を含む、包括的な枠組みが必要と述べる(Goldsmith and Eggers 2006 : 138)。この7つの要素は、ネットワーク管理における重要な要素を意味していると言えよう。

図9のように、まず、ネットワークの共通目標を設定し、主体間の価値観を調整しながら信頼関係を構築する。その信頼関係に基づき活動する中で、協働を促すためにインセンティブを設定し、リスクは共有する。また、ネットワークのパフォーマンスに対して評価し、よりよい結果を出せるために変化を管理しながら、再調整を行っていく。この一連のプロセスにおいて求められるのが「管理」である。

図 9. 結果を出せるネットワークの要素



〈出典 (Goldsmith and Eggers 2006 : 139)の図 6-1 を引用〉

真山も、「ネットワーク全体の基本的な特性を把握しておかなければ有効なネットワーク管理はむずかしいだろう」(真山 2011:611)と述べたうえで、とりわけよく管理されたネットワークの重要な要素として指摘している諸点を表 7 のように紹介している。

表 7. ネットワーク管理の重要要素

| ネットワーク管理の重要要素 | 内 容 |
|------------------|--|
| ネットワーク構造と利用される技術 | どのようなアクターをどのような方法で結びつけるか |
| 共通の目的・使命に対する関与 | ネットワークの存在そのものの前提 |
| 信頼 | ネットワークのアクター間の信頼があってもくてもきや使命に対する合意を調達したり、共同の行動を生み出したりすることが可能になる |
| ガバナンス | ネットワーク内での意思決定や行動のルールなどが適切に定まっていることが重要である |
| ネットワーク管理 | 問題解決、資源配分、品質管理、組織管理などを行う管理者が必要である |
| 権威へのアクセス | 権威にアクセスできることは、ネットワークが目的や使命を達成する上で重要である |
| リーダーシップ | ネットワーク内のいずれかの組織ないし個人が目的や使命の達成に向けてリーダーシップを発揮することが必要である |
| アカウントビリティと責任の分担 | 目的や使命を達成するためのインセンティブと責任が適切に配置されていることがネットワークのパフォーマンスに大きく影響する |
| 情報の共有 | 情報をどのように共有するかは、そのネットワークの知的レベルに関わる重要な要素である。 |
| 資源へのアクセス | あらゆる資源を常に確保しておくことが重要である。そして、それはネットワーク管理者の重要な役割である |

〈出典 (真山 2011:611-612)の内容に基づき、筆者作成〉

今までネットワークの管理の重要要素について検討したが、ここで一つ見逃すわけにはいかないことがある。ネットワークの目標や価値観の設定、資源・権威へのアクセス、インセンティブの設計、またアカウントビリティの確保や活動の評価などは、果たしてだれがするかである。すなわち、ネットワークの管理に携わる管理者が必要であることである。これは、「どのようなアクターがどのような関係を結んでネットワーク化するのが適切かということや、誰かが責任をもって、かつネットワークのメンバーに信頼されながら進めなければならない。それがネットワークの管理機能であり、ガバナンスの中心である」(真山 2005:84) 重要な要素になる。

表 8. ネットワークの三分類と管理スタイル

| 調整メカニズムにもとづく 組織間ネットワークの3形態 | 戦略的ネットワーク管理のスタイル |
|--------------------------------|--|
| 調停的調整： 法的根拠による調整垂直的 システム | <ul style="list-style-type: none"> ・ネットワークは法令によって構造化されている ・コンフリクトは通常、現場レベルで漸变的に解決される必要がある ・多くの利害関係グループが存在するため、積極的に調停をして調整する必要がある |
| 調停的調整： 第三者による調整水平的 システム | <ul style="list-style-type: none"> ・ネットワークを機能させるためには、まず全体目標に対する合意を形成する必要がある ・交渉や取引を通じて、影響力を行使しているグループをまとめていく必要がある ・手段・目的間のトレードオフを活用する |
| 非調停的調整： 自発的調整 | <ul style="list-style-type: none"> ・ネットワークの構造は対等なパートナーシップの関係 ・規則は一旦合意されれば後はうまく機能する ・成否は他からの支持を調達する能力にかかっている |

〈出典 (真山 1994 : 195)を引用〉

表 8 のように、組織間ネットワークがいかなる形態であれ、ネットワークは管理される必要、または管理する存在が必要になる。もともとネットワークは、相互対等で水平的な関係で成り立つものであるため、基本的にはどのアクターでも管理の役割を担うことができる。しかし、海上安全政策におけるネットワークのように、参加主体の目標が行政の政策目標と同じ方向性をもって機能する場合、行政は目標実現にむけて協働する民間部門のアクターの活動を支援する存在になれると思われる。行政の持っている公的予算と法律や権限などの資源は、ネットワークの形成や機能に確たる影響を及ぼすものであり、それは民間部門の手の届かないところを解決することができる。また、行政は、ネットワーク内のアクターの自律性を尊重しながらも各

アクターの活動に一定の方向づけや安定性を与えることができ、ネットワークの統合度を向上させることができる。

真山も、「正統性や強制力という観点からネットワーク管理者として適性を有しているのは、現状では自治体の行政である」（真山 2011：615）とネットワーク管理者としての行政の役割について述べている。さらに、自治体行政がネットワークを設計、管理する時に留意すべき要素として、①問題の明確化と明確な目的の設定、②アクターの選定とアクターの特性の理解、③合意形成メカニズムの設定、④管理ツールの整備、⑤アカウントビリティの確保と評価システムの確立、⑥ネットワークの構造と機能の公式化を挙げている（真山 2011：616-21）。

ここまで、ネットワーク管理における重要要素について先行研究に基づいて検討してみたが、その前提条件として触れておくべきことは、明らかに行政のヒエラルキー型の「権威」ではネットワークをうまく機能させられないという点である。ネットワーク管理のポイントは、権限のヒエラルキーを強化することにあるのではなく、コミュニケーションの密度を高めたり、価値観の共有化を図ったりするなど、アクターの自律性を損なうことなく統合度を高めていくことにある（風間 1999:36-9）。

以上の検討に基づき、本論では、ネットワーク管理における重要要素として、次の三つを取り上げ、分析をおこなうことにする。

第一に、信頼関係の構築であり、具体的な手法としては、コミュニケーションの方法及び頻度、情報共有の方法及び程度を調べる。

コミュニケーションは、ネットワークの目標と価値を共有し、相互信頼関係を醸成し、一体感を養成することに不可欠なものである。適切なコミュニケーションは、アクターたちの自発的で積極的な協働につながり、ネットワークを活性化させる重要な手法である。

また、アクターの持っている様々な情報を共有することによって、お互いを同じ目標に向けて協働する主体として認め合い、信頼関係が形成される。情報をどのように、またどの程度共有するかは、信頼関係の構築には欠かせないことである。

第二に、協働を促すことであり、その手法としては、インセンティブの設定、教育及び合同訓練などの実施である。

ネットワークのマネジメントは組織間関係のマネジメントであるがゆえに、アクタ

一である組織とその成員の行動を導くインセンティブの仕組みが必要となる(正木 1999:108)。それは協働へのモチベーションを向上させたり、義務心や公共心を作動させたりする仕掛けとして働き、アクターの参加や協働を促す促進剤になる。

また、官・民協働は、「行政と民間という異なる主体が相互対等な関係で、共通の目標を実現するため協力していくこと」である。海上における事故や災害への対応のためには、多くの異なる主体が一緒に取り組まなければならない状況がほとんどである。そのため、いざというとき主体間の協働性を高めるためには、平常時から一定の教育及び合同訓練を通じ、各主体間の役割分担やルール作りなどを行う必要がある。

第三に、ネットワークの管理者(マネジャー)の存在である。

今まで検討したようにネットワークをうまく機能させるためには、ネットワークの管理が必要になる。その際、ネットワークの管理に携わる主体が特定され、存在しているのかは、ネットワークの活性化において重要な要素である。予防及び対応活動のネットワークにおいて、だれがその役割を果たしているのか、また、管理者の存在とネットワークの機能とはいかなる関係をもっているかを明らかにすることが必要である。

第4節 本論の分析の枠組み

本論の目的は、韓国の海上安全政策における官・民協働ネットワークが今後持続的に活性化していくための方策を提示することである。そのため、日本の海上安全政策における官・民協働ネットワークの現状を分析し、活性化のための方策を模索する。

本章では、「官・民協働ネットワークが目標の実現に向けてうまく機能している状態を、ガバナンスが構築している又は活性化している」ことを意味することにした。そして、ガバナンスにおける重要要素として、「官・民協働」と「ネットワーク」を挙げ、各々の意義及び重要要素についての理論的考察を行った。

その内容に基づき、ネットワークにおける各主体間の協働関係及びネットワークをうまく機能させるための管理(マネジメント)の手法について分析し、官・民協働ネットワークの活性化のための方策を導き出す。それは、海上安全政策における真のガバナンスを構築することにつながることもある。

まず、海上安全政策の実施過程における行政と民間との協働に対して、国の法律ではどのように規定しているのか、国レベルでの官・民協働の位置づけを検討する。その

理由は、国の法律で提示するビジョンや価値規準は、政策の実施機関の業務の内容や制度などに大きな影響を与えるからである。その次に、政策を実施する行政機関レベルで、民間との協働がどのように制度化または実施されているのかを検討する。最後に、実際現場のレベルでは、いかなるネットワークが機能しているのかを分析する。

具体的なネットワークの分析の手順は、以下通りであり、表 9 のように分析要素をまとめる。

第一に、ネットワークの基本的な特徴から分析をはじめめる。分析要素として、一つ目は、参加アクターの特徴として、アクターの保有資源、目標、参加期間を調べる。二つ目は、ネットワークの構造的な特徴として、ネットワークの開放性、アクターの位置づけ(個別単位のアクターなのか又は各団体の地方ネットワークが形成されているのか)について調べる。

第二に、官・民協働における相互関係を中心に、目標共有、関係性、協働に対する認識について分析する。

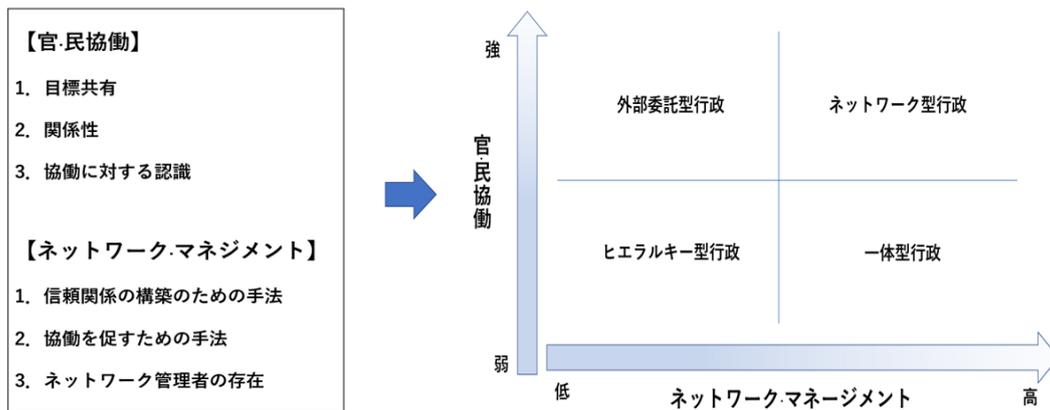
第三は、ネットワークをうまく機能させるため管理されているのか、どのような手法で管理されているのかについて分析する。分析要素としては、信頼関係の構築のための手法(コミュニケーションの頻度及び方法、情報共有の方法及び程度)、協働を促すための手法(インセンティブの設定、教育及び合同訓練の実施)、管理者(マネジャー)の存在である。

表 9. 本論の分析要素

| ネットワークの基本特徴 [□] | 官・民協働 [□] | ネットワーク・マネジメント [□] |
|--|--------------------|---|
| 1. アクターの特徴 : 保有資源、目標、参加期間 | 1. 目標共有 | 1. 信頼関係の構築のための手法 1.1 コミュニケーションの頻度及び方法 1.2 情報共有の方法及び程度 |
| 2. 構造的な特徴 2.1 開放性 | 2. 関係性 | 2. 協働を促すための手法 2.1 インセンティブの設定 2.2 教育及び合同訓練の実施 |
| 2.2 アクターのネットワーク内での位置づけ(個別的参加又は地方ネットワークの存在) | 3. 協働に対する認識 | 3. ネットワーク管理者(マネジャー)の存在 |

〈出典 筆者作成〉

図 10. 本論の分析の枠組



〈出典 (Goldsmith and Eggers 2006 : 21)図 1-1 を参考に、筆者作成〉

本論では、官・民協働ネットワークにおいて、図 10 のように官・民協働及びネットワーク・マネジメントの度合いが強ければ強いほど、ネットワークがうまく機能しているネットワーク型行政であることとみなす。

したがって、表 9 の分析要素をもって、官・民協働及びネットワーク・マネジメントの度合いを探り、それがネットワークの機能にどのように影響を及ぼしているのかを検討する。

まず、官・民協働の分野において後れを取っている韓国の現状について分析し、どのような特徴及び課題を抱えているのかを明らかにする。その次に、日本の現状を分析し、ネットワークの活性化要因を導き出し、韓国への示唆及び適用可能性などについて検討していく。

第 4 章 韓国の官・民協働ガバナンスの現状

本論の目的は、海上安全政策における日本の官・民協働ネットワークの現状を分析し、その分析結果をもって、韓国の官・民協働ネットワークの活性化のための方策を提示することであり、もともと両国の比較が目的ではない。しかし、韓国の官・民協働ネットワークの現状を分析し、どのような特徴をもっていて、また課題は何であるかを診断することは、ネットワークの活性化のための議論に欠かせない前提である。

本論で論じている「海上安全の確保」という政策目標の実現に向けての予防及び対応段階における活動は両国ともあまり差はない。ところが、国の政策形成及び所管行

政機関の政策実施過程において、官・民協働をどのように規定または位置づけているのかは明らかに異なり、それによって実際のネットワークにも相当の差が出てくると考えられる。

国の定める法律及び政策は、各領域の行政の政策実施過程において、将来実現すべきビジョンやプロセスの指標として働く。各行政機関は、そのビジョンや規範に基づき、関連法律や制度などを整えながら政策を実施していく。そのような意味で、国の法律や政策はそれを実施する行政機関に方向性及び正統性を与える一番根幹になるものであり、実際、民間部門との協働ネットワークの形成及び機能にも大きな影響を及ぼすと考える。

それで、本章では、国の定める法律及び政策では、行政と民間との協働について、どのように規定しているのか、その位置づけから検討する。その次に、所管行政機関の制度上、それがどのように反映されているのかを調べる。最後に、本論の分析対象である官・民協働ネットワークが政策目標の実現にむけて実際いかなる形をとって、機能しているのかについて分析していく。

まず、日本の現状の分析に先立って、韓国の現状を検討する。

第1節 国の政策における官・民協働

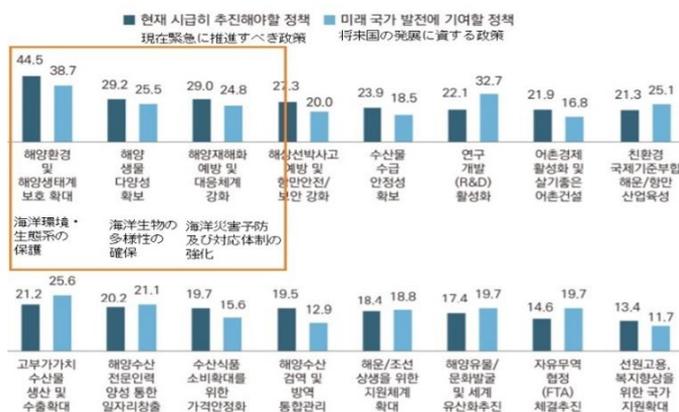
韓国において海上安全政策の基になる法律には、「海洋水産発展基本法」がある。第1条の目的をみると、「この法律は、海洋及び海洋水産資源の合理的な管理・保全及び開発・利用と海洋水産業の育成のため、政府の基本政策及び方向を定めることによって、国家経済の発展と国民福祉の向上に資することを目的とする」と定めており、「海上安全」については直接触れてはいない。第2条の基本理念に、「海洋における国民の生命と財産を保護し」と少し取り上げられているだけである²²。一番具体的に示しているのが第15条(海洋安全管理)であり、「海洋における事故による人命・財産の損失及び海洋汚染などの予防のため、海洋安全技術の開発、海上交通環境の改善及び船舶安全性の確保と、事故が発生した場合迅速に対応できる体制の構築など、海洋安全管理に関する施策を設け施行しなければならない」と定めている。

²² 「海洋水産発展基本法」第2条(基本理念)この法律は、海洋が資源の宝庫で、生活の拠り所であり、また物流の通路として国家経済と国民生活に多くの影響を与えていることを認識し、海洋水産業の知識化・情報化・高付加価値化のための環境を造成し、海洋における国民の生命と財産を保護し、海洋水産資源の環境にやさしくて持続可能な開発・利用を図ることによって、未来世代に譲り渡す豊かで生命力あふれる海洋を創り上げていくことを基本理念とする。

また、第6条第1項には、「政府はこの法律の目的を効率的に達成するため海洋及び海洋水産資源の合理的な管理・保全、開発・利用及び海洋水産業の育成に関する中・長期の政策目標及び方向を設定し、大統領令の定めるところにより、10年ごとに海洋水産発展基本計画を立てて、施行しなければならない」と規定している。この基本計画は、海洋水産部門に関わる国の総合計画として、海洋水産関連の中央政府と地方自治団体の海洋政策の樹立及び推進のための基本方向を提示するものである。なお、第2項には、この基本計画に含むべき事項として9項目²³を明らかにしているが、その一つが「海洋安全の増進に関する事項」である(URL 21)。

2021年1月に発表した「第3次海洋水産発展基本計画(2021~2030)」は、海洋安全に対する国民の関心の高まりや海洋における活動の多様化・複雑化に対応するための政策的基盤の必要性に加え、気候変動による沿岸域の災害の増加可能性にも備え、国民の安全確保の必要性を強調している。また、2020年度の国民の認識度調査結果(図11)に基づき、主要政策目標の一つとして、「災害の心配のない安全な海」を掲げ、災害予測ビッグデータの共有及び統合型災害管理体制の構築などを目指している(URL 22)。

図 11. 2020 海洋水産に対する国民の認識調査結果



〈出典 海洋水産開発院(URL 23)〉

海洋を利用する主体は、国民である。その目的が、生業であれ、交通手段であれ、

²³ 1. 海洋開発などに関する政府の基本構想及び推進目標 2. 海洋の管理及び保全などに関する事項 3. 海洋水産資源の管理・保全・開発及び利用などに関する事項 4. 海洋水産業の育成に関する事項 5. 海洋水産の発展基盤及び環境保全の推進に関する事項 6. 海洋水産専門人材の養成に関する事項 7. 島嶼の管理及び保全に関する事項 8. 海洋安全の増進に関する事項 9. そのほか、海洋開発などの総合的・計画的推進に関する事項

レジャー活動であれ、国民は海を安全に利用し、安心して楽しむことを望んでいる。ところが、果たしてその安全と安心は、国が百パーセント保証できるものなのであろうか。海における国民のより安全な利用及び活動のためには、主体である国民の海に対する関心や安全意識を高めることを最優先すべきであると思う。それに加え、海洋水産資源及び海洋環境の保全、海上安全の増進などあらゆる場面で国民の参加を促し、必要な場合行政と協働し取り組まなければならない。

しかし、韓国の「海洋水産発展基本法」とそれに基づいた「第3次海洋水産発展基本計画(2021~2030)」の内容を検討した結果、具体的な政策の内容として、マリンレジャーの安全思想の普及のため、地域コミュニティの参加による海洋安全教育プログラムを推進することが、国民を安全の輪に参加させている唯一の内容だった。その他には、海上安全における国民の「参加」や「連携」、民間部門との「協働」又は「協力」などの言葉はほとんど見あたらなかった。国民を単なる政策の受益者として認識している傾向が強いことがかいま見られる。

海上安全政策の実施に直接関わっている法律としては、「水上における捜索・救助などに関する法律(以下‘水上救助法’という)」、「沿岸事故予防に関する法律」、「水上レジャー安全法」がある²⁴。各法律の目的とそこで規定している民間との協働に関する部分を調べてみる。

まず、「水上救助法」は、水上にての遭難者、船舶、航空機、水上レジャー器具などの捜索・救助・救難及び保護に必要な事項を定めることによって、遭難事故から国民の生命と身体及び財産を保護し、公共の福利増進に資することを目的としている(第1条目的)。

この法律では、二つの民間部門を協働関係の主体として位置づけている。

一つは、「韓国海洋救助協会」であり、もう一つは、民間ボランティアの「民間海洋救助隊員」である。両方とも同法によって、その役割などが表10のように規定されている。

²⁴ この3つの法律は、海洋警察庁の所管法律である。

表 10. 韓国海洋救助協会と民間海洋救助隊員に対する関連法律上の規定

| 韓国海洋救助協会 | 民間海洋救助隊員 |
|---|--|
| <p>「水上救助法」第 26 条(韓国海洋救助協会の設立など)</p> <p>① 海水面における搜索救助・救難活動の支援、搜索救助・救難に関する技術・制度・文化などの研究・開発・広報及び教育訓練、行政機関の委託業務の遂行と海洋救助・救難業界の健全な発展及び海洋救助・救難関連従事者の技術向上のため、韓国海洋救助協会(以下‘協会’ という)を設立する。</p> | <p>「水上救助法」第2条(定義)</p> <p>11. 「民間海洋救助隊員」とは、地域海域に精通している住民など、海洋警察署に登録し、海洋警察の海上救助活動を補助する人をいう。</p> <p>「水上救助法」第30条(民間海洋救助隊員の処遇など)</p> <p>① 民間海洋救助隊員は、海洋警察の海上救助及び遭難事故の予防・対応活動を支援することが出来る。</p> |

また、「沿岸事故予防に関する法律」は、沿岸域にて起こる沿岸事故の予防に必要な事項を定めることによって、国民の生命・身体及び財産を保護し、公共の安全を図ることを目的としている(第 1 条目的)。第 3 条には、国と地方自治体の責務として、必要な施策を講じ推進すべきであり、沿岸事故を効果的に予防するための安全体制の構築及び基盤造成に努めることを義務付けている(第 13 条国などの責務)。この法律にも民間との協働を明文化している。第 17 条をみると、海洋警察庁長は、地域住民の中で沿岸域の特性に詳しい人などを沿岸安全ジキミ²⁵と委嘱し、沿岸事故予防のための巡察・指導業務を補助させることができる(第 17 条沿岸安全ジキミの委嘱)。

海上安全政策の実施に関わるもう一つの法律は、「水上レジャー安全法」である。この法律は、水上レジャー活動の安全と秩序を確保し、水上レジャー事業の健全な発展を図ることを目的としている(第 1 条目的)。しかし、その主な内容は、個人の関連免許の取得、事業の登録などの水上レジャー事業に関する規定であり、水上レジャー活動の安全を確保するための民間部門との協働や連携などに関しては定めていない。

以上のように、韓国の場合、担当機関の所管法律で一部明確な規定を設けることによって民間部門との協働を正式に位置づけている。しかし、国レベルにおいては、国民の参加・連携または民間部門との協働・協力など国民全般に対して呼びかけるような規定はない。この点は、最近「公助」に頼らず、「自助・共助」を防災政策などの国の様々な政策の方向性として進めている日本と大きく異なっている点であると同時に、

²⁵ 「ジキミ」は、お守りさんを意味する純粋ハングルである。

今後韓国において検討すべき点であると考える。

第2節 海洋警察庁の政策実施における官・民協働

「海洋警察法」は、「海洋主権を守護し、海洋安全と治安の確立のため、海洋警察の職務と民主的で効率的な運営に必要な事項を定めること」を目的とする(第1条目的)。また、第2条(海洋警察の責務)の第1項には、「海洋警察は、海洋における人の生命・身体及び財産を保護し、海洋事故に効率的に対応するための施策を推進しなければならない」と規定している。さらに、第14条(職務)の第1項に、海洋警察の職務について、「海洋における捜索・救助・沿岸安全管理・及び船舶交通管制と警護・警備・対テロ作戦に関する職務を遂行する」ことを明らかにしている。そして、様々な形で海洋を利用する人の安全を保障し、事故発生時に円滑に対応するための適切な教育・訓練の体制を設けることを義務付けている(第16条海洋安全の確保の努力)。

なお、国民の安全を脅かす海洋災害又は海洋事故への対応のため、必要な場合、関係行政機関の長または地方自治体の長に必要な協力を要請できるとし、海洋安全の確保と捜索・救助装備及び技術の補強のため、民間団体及び機関との協力関係を増進し、これに必要な計画と施策を設け、推進することができると定めている(第17条協力)(URL 24)。

第1項 予防活動における官・民協働の現状

1. 内部制度としての官・民協働の動き

様々なマリンレジャー活動や海岸を憩いの場として訪れる国民が増えるにつれて、沿岸海域²⁶で起こる人命事故は引き続き増加している(表 11)。

表 11. 沿岸事故の死亡者の現状

| 区分 | 計(名) | 海上 | 海岸 | 港・浦口 | 防波堤 | 海水浴場 | 磯 | 潮干潟 | その他 |
|-------|------|----|-----|------|-----|------|----|-----|-----|
| 計 | 368 | 61 | 132 | 69 | 31 | 19 | 34 | 12 | 10 |
| 2019年 | 129 | 18 | 42 | 23 | 17 | 8 | 14 | 1 | 6 |
| 2018年 | 124 | 17 | 51 | 25 | 5 | 6 | 11 | 8 | 1 |
| 2017年 | 115 | 26 | 39 | 21 | 9 | 5 | 9 | 3 | 3 |

〈出典 『2020 海洋警察白書』(URL 3)〉

²⁶ 「沿岸事故予防に関する法律」第2条(定義)第1項 沿岸海域とは、領海の外側限界線から地籍公簿の登録前までの海と海岸(無人島を含む)をいう。

沿岸域は、その広さと地理的特性により、事故の発生時に要救助者をすぐに見つけにくいため、海上船舶事故や交通事故に比べ死亡率が高い(表 12)。

表 12. 沿岸事故の死亡率の比較

(単位：件/名)

| 事故(死亡率) | 沿岸事故 | 海上船舶事故 | 交通事故 |
|---------------|----------|-----------|----------------|
| 年間平均発生件数(死亡者) | 726(123) | 3,477(95) | 221,028(3,772) |
| 発生対比死亡率 | 17% | 2.7% | 1.7% |

〈出典 『2020海洋警察白書』(URL 3)〉

それゆえ、事故予防のためには、国民一人ひとりの安全意識の高揚のための安全啓発活動はもとより、危険地域のパトロール及び安全施設物の点検など様々な予防活動が求められている。

しかし、韓国の全国1万4千キロの海岸、2,300箇所の港・浦口²⁷など沿岸域の安全管理を担当する海洋警察の派出所は、全国に95箇所、人員は2,208人²⁸にすぎず、事故の予防や災害への備えに万全を期することにはどう考えても力不足な状況である。

そこで、海洋警察は、沿岸事故や災害への予防のため、地域の地理に詳しい住民を対象に「民間沿岸安全ジキミ²⁹」を募集し、表13のような内容で官・民協働ネットワークを通じての取り組みを推進していく方針である。

表 13. 「民間安全ジキミ」の役割

| 内 容 | 根 拠 |
|------------------------------|----------------|
| 危険性の高い沿岸域の巡察及び安全啓発 | 「沿岸事故予防に関する法律」 |
| 危険表示板、人命救助箱などの安全施設物の点検及び管理 | 施行規則 第11条 |
| 危険発生時、危険の伝播、初動救護措置などの救助支援 | |
| 海洋ゴミの無断投棄の防止及び油抽出の監視など海洋環境保護 | |
| 海洋犯罪の予防活動 | |

〈出典 『2020 海洋警察白書』(URL 3)〉

2014年5月21日に制定された「沿岸事故予防に関する法律」は、海洋警察の所管

²⁷ 港・浦口とは、港(口)と浦口をいう。「港(口)」とは、船が安全に出入、停泊でき、水陸交通接点として陸上との交通連絡施設をもち、旅客の乗降、貨物の積み卸しをする場所であり、「浦口」とは、海、湖などの湾曲して、陸地に入り込んだ所で、小型船舶の出入りする港より小さい所をいう。

²⁸ 海洋警察の総員は10,989人で、派出所の勤務者は全体の約2割である(2019年基準)。(『2020 海洋警察白書』)

²⁹ 「ジキミ」は、お守りさんを意味する純粋ハンブルである。

法律で、第 17 条(民間沿岸巡察要員の委嘱)には「地域住民で、沿岸域の特性に詳しい人を民間沿岸巡察要員として委嘱し、沿岸事故予防のための巡察・指導業務を補助させることができる」と定めている。このような法律上の規定にもかかわらず、予防活動においては民間との協働はほとんど行われてこなかったが、2019 年にテスト運営³⁰をへて、2021 年度から本格的に制度化し運営する方針である。

2. 民間団体との協働の芽生え

2020 年 7 月 1 日に東海地方海洋警察庁は、水上における安全と海洋・沿岸事故に対する予防活動のための官・民協働ネットワークを構築するため、「韓国海洋安全協会」と協定を締結した(URL 25)。これをきっかけに、南海地方海洋警察庁(2020.7.30)(URL 26)と西海地方海洋警察庁(2020.10.28)も同じ協定を結び(URL 27)、国民向けの海洋安全教育の実施、ライフジャケットの着用キャンペーンなどの活動にいっしょに取り組んでいくことにした。

■ 「韓国海洋安全協会」(URL 28)

イ. 組織の概要

2012 年度「韓国海洋安全ボランティア協会」として設立し、2017 年度に社団法人「韓国海洋安全協会」に改名した。民間部門のボランティア団体として設立したが、国民の安全意識を高揚することを目的とし、主に、一般人向けの防災関連の安全教育の実施などを行っている。

ロ. 参加アクター及び組織の仕組み

23 の地域本部と、6 のボランティア団を持っている。会員は、約 3,000 人である。

ハ. 主要事業及び活動の内容

・教育事業

水上救助員・海洋安全指導者・救急処置員など各種災害への対応のための人材を育成する教育事業を行っている。

・安全啓発活動

国民の海洋安全に対する意識の高揚のため、年に 1 回「海洋安全文化祭」を主管し、ライフジャケットの着用キャンペーンなどを実施している。

³⁰ 全国の海洋警察署(19箇所)で総計48人の地域住民を「民間沿岸安全ジキミ」と任命した。主な任務は、危険地域のパトロール支援、安全施設物の点検、国民への安全啓発活動などであり、週3回、毎日2時間ずつ徒歩で行われた。その運営結果として、パトロール支援の効果はもちろん、国民からも親しみやすいとの好評を得て安全啓発の効果も高く認められた。(『2020海洋警察白書』)

第2項 対応活動における官・民協働の現状

海上における海難救助に関しては、比較的古くから関連法律に基づき、民間の救助義務を明記している³¹。これに加えて、海洋警察はより迅速かつ的確に救助活動を行うため、民間組織との協働ネットワークを構築し、様々な状況に取り組んできている。

ここでは、現在海難救助の部門で運営している海洋警察と民間海洋救助組織との協働の現状について検討する。

海難救助業務において海洋警察と協働している民間の主体としては、「韓国海洋救助協会」と「民間海洋救助隊員」があり、これらを通称「民間海洋救助勢力」と呼んでいる。

海洋警察は、民間の参加を導き出し、協働ネットワークの構築のため、2012年度「水上救助法」に「民間海洋救助隊員」を正式に明文化した。また、2013年には上記の「水上救助法」を改正し、「韓国海洋救助協会」を法定団体とした。さらに、2015年には、海洋警察の内部業務指針を作り、「民間海洋救助隊」制度を正式に運営している。

二つの主体の位置づけについての法的根拠を、より詳しく調べてみる。

1. 「韓国海洋救助協会」(URL 29)

「韓国海洋救助協会」は、2013年1月23日改正された「水上救助法」³²により、従来の民間救助団体であった「韓国海洋救助団」を包括承継し、非営利社団法人として創立した。

その定款の第2条(協会設立の目的)には、「韓国海洋救助協会は、海洋における災難と事故の予防・対応のための民・官協力システムを構築し、関連教育訓練と国民への啓発活動、技術・制度・文化などの研究開発、行政機関の委託する業務の遂行、海洋救助・救難事業の健全な育成及び従事者らの技術向上を通じ、社会と国の発展に資することを目的とする」と定めている。

同協会は、2013年度設立されて以来、会員数総計18,017人(2020年4月末現在)が活動中であり、3箇所の地域本部、19の支部、53の地域救助隊をもった全国的な組織

³¹ 「船員法」第3条(遭難船舶の救助) 船長は、他の船舶または航空機の遭難をわかったときは、人命を救助するため必要な措置をつくすべきである。(「船員法」1962.1.10施行、第3条2013.3.23改正) 違反時、第163条によって、3年以下の懲役または3,000万オンの罰金に処する。

³² 「水上救助法」第26条(韓国海洋救助協会の設立など)

① 海水面における捜索救助・救難活動の支援、捜索救助・救難に関する技術・制度・文化などの研究・開発・広報及び教育訓練、行政機関の委託業務の遂行と海洋救助・救難業界の健全な発展及び海洋救助・救難関連従事者の技術向上のため、韓国海洋救助協会(以下‘協会’という)を設立する。

として様々な海洋関連業務に携わっている。

図 12. 海洋警察署と韓国海洋救助協会の支部の位置



〈出典 両機関のホームページ〉

図 12 から分かるように、海洋警察署とほぼ同じ地域に活動の拠点をおき、海上における事故や災害への対応活動に留まらず、海洋浄化活動、人命救助資格教育の実施、海水浴場の安全管理など幅広い領域で協働し取り組んでいる。

2. 「民間海洋救助隊」制度

「民間海洋救助隊員」は、慶尚南道にある統営海洋警察署で、1997年に海上事故が発生した時、効率的に救助活動を行うために地域漁業者、レジャー事業者、潜水士などとのネットワークを構築し、自主的に活動してきた「民間自律救助隊員」がその前身である。その官・民ネットワークの効果が海洋警察庁の内部で認められ、2004年8月から全国の海洋警察署に拡大されるようになった。2012年には「水上救助法」第2条の「民間自律救助隊員」を「民間海洋救助隊員」と名前を変更した。「民間海洋救助隊員」の活動が本格的になったのは、2014年のセオル号の沈没事故³³をきっかけに、2015年に海洋警察庁の内部業務指針を作り、「民間海洋救助隊」制度として運営してからである。隊員数は毎年増加傾向にあり、3,760人、船舶は3,234隻(2018年末現在)が登録され(表 14)³⁴、名実ともに海洋警察の海上救助における民間協働の担い手とし

³³ 注1参照

³⁴ 海洋警察庁の内部文書の内容に基づく。

て働いている。

表 14. 民間海洋救助隊員及び保有船舶の現状(2018 年末現在)

| 区分 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 |
|---------|--------|--------|--------|--------|
| 登録隊員(人) | 2,335 | 3,305 | 3,671 | 3,760 |
| 保有船舶(隻) | 2,271 | 2,896 | 3,087 | 3,234 |

しかし、「民間海洋救助隊」に対しては、「水上救助法」第 2 条に定義し³⁵、第 30 条に手当支給などの規定³⁶は定まっているが、設立などに関する明確な規定はまだない。そこで、海洋警察は、民間救助勢力の体系的な管理と支援を図り、官・民協働ネットワークのさらなる発展のため「民間海洋救助の活性化法(仮)」を制定する方針である³⁷。

海洋警察の対応活動における官・民協働ネットワークは、これからもその活躍が期待される場所である。

第 3 節 官・民協働ネットワークの分析

本節では、第 3 章で示した本論の分析の枠組みに従って、ネットワークの基本的な特徴、官・民協働、ネットワーク・マネジメントに対して、各々の分析要素をもって分析を行う。

現在韓国の海上安全政策の実施過程において、実際機能している官・民協働ネットワークは、海難救助、つまり対応活動におけるネットワークである。従って、ここでは対応活動における官・民協働ネットワークについて分析する。

第 1 項 基本的な特徴

1. 参加アクターの特徴

上述したように、対応活動において海洋警察と協働している民間のアクターとして

³⁵ 「水上救助法」第2条(定義) 11.「民間海洋救助隊員」とは、地域海域に精通している住民など、海洋警察署に登録し、海洋警察の海上救助活動を補助する人をいう

³⁶ 「水上救助法」第30条(民間海洋救助隊員の処遇など)

①民間海洋救助隊員は、海洋警察の海上救助及び遭難事故の予防・対応活動を支援することが出来る

②民間海洋救助隊員及び水難救護民間人の中、海洋水産部令の定める要件を備えた人が第 1 項による海上救助及び遭難事故の予防・対応活動を支援した時は、海洋水産部令の定めるところにより、手当及び実費を支給することが出来る

③地方自治体の長は、必要な場合、管轄区域において民間海洋救助隊員が水難救護活動に参加するにかかる経費の一部を支援することが出来る

④救助本部の長は、民間海洋救助隊員の救助活動に必要な装備を無償で貸与することが出来る

³⁷ 海洋警察庁の「2021年度海洋警察主要業務計画」による

は、「韓国海洋救助協会」と「民間海洋救助隊員」がある。この二つのアクターは、両方ともに法的な根拠をもってネットワークに参加している。つまり、海洋警察庁の所管法律によって、明示的に行政の業務への参加・協働が認められている。そのように法的に認められている権限以外の資源としては、主に人的資源(経験知、地域知、救助及び潜水能力など)と物的資源(船舶、クレーンなど)がある。

ネットワークのアクターの保有している資源は、ネットワークの機能及びアウトプットの質を決める重要な要素である。したがって、ネットワークをうまく機能させるためには、参加アクターの資源をしっかりと把握しておく必要がある。ここでは、より具体的に、風間の示した資源(リソース)の分類(風間 1999:23)³⁸に基づいて、各アクタ

表 15. 参加アクターのリソース

| 種 類 ^① | 海洋警察 ^② | 韓国民間海洋救助会 ^③ | 民間海洋救助隊員 ^④ |
|------------------|--|--|--|
| 法的 権限 | 政策の主管部署としての法的権限を持っている(法律や制度などの形成権限) | 「水上救助法」による法的根拠を持っている(2013年) | 「水上救助法」による法的根拠(2012年)及び内部規定(2015年)を持っている |
| 正統性 | 法律に基づいた正統性を保有している | 法律に基づいた正統性を一部保有しているが、海洋警察・自治体との協働ネットワークによって正統性はより強まる | 法律に基づいた正統性を一部保有しているが、海洋警察(地域の派出所)との協働ネットワークによって正統性はより強まる |
| 組 織 | 全国的な組織 | 全国的な組織 | 個人単位のボランティア活動のため、組織はもっていないが、地域別に派出所によってネットワーク化されている |
| 資 金 | 国家予算 | 基本的には会員の会費、役員たちの後援金や教育事業、委託事業の受益などによる資金で運営されている。法律上補助金等の規定は設けていないが、自治体によって条例として規定している所もある。 | なし |
| 情 報 | 包括的情報、救助能力、潜水能力、システム環境情報 | 地域の地理的・人的情報、経験知、救助能力、潜水能力 | 地域の地理的・人的情報、経験知 |
| 人 材 | 階級組織でリーダー役はあるが、必ずうまく機能しているとは言えない。人事異動により、地域の地理的・人的特性などに詳しい情報を持たない場合がある | 地域別の救助隊をもっており、その救助隊はリーダー役を中心として会員がネットワーク化され活動している。地域の地理的・人的特性などに詳しく、地域民からの協力も得られやすい | 地域の地理的・人的特性などに詳しいが、ボランティア活動のため、個人の都合上必要な時協力を得られない場合もある |

〈出典 筆者作成〉

³⁸風間は、政策ネットワークにおけるリソース(資源)に対して、「社会的な問題の解決を図るべく、有効な政策を形成し有効な形で実施するた

一の特徴を検討する。

表 15 から分かる各アクターの特徴とネットワークの機能に関して、次の五つのことが考えられる。

第一に、海洋警察という所管行政機関が正統性を確保していることにより、ネットワークの法的権限の保証や財政的な支援、又は関連法律の改正までできる。

第二に、民間のアクターは、法律上の規定により、正当性が与えられている。韓国海洋救助協会に対しては「水上救助法」、民間海洋救助隊に対しては「水上救助法」や海洋警察庁の内部規定が設けられている。

第三に、海洋警察は、民間のアクターの保有している情報や人材を調達することによって、行政の限界を補うことが出来る。それゆえ、ネットワークの目標実現のためには各アクターの固有性を尊重し、対等性に基づいた関係の構築が求められる。

第四に、「韓国海洋救助協会」の場合、個人会員はボランティアとして各地域の組織に加入し活動しているが、全国的な組織を持っている。また、行政の持っていない地域についての情報や経験知のみならず、潜水能力などの専門性や救助装備も保有している。それゆえ、人材リソースに欠けている行政にとっては、ネットワークの機能を高めるための大切な存在になる。

第五に、「民間海洋救助隊員」の場合、個人ボランティアの形であるため、行政との関係性の構築や協働性の向上のためには、行政のよりきめ細かな管理が必要である。また、強制力のない自発的な参加に基づいているため、アクターの積極的な協力を導き出すためのインセンティブの設定などの方策が必要である。

2. 構造的特徴

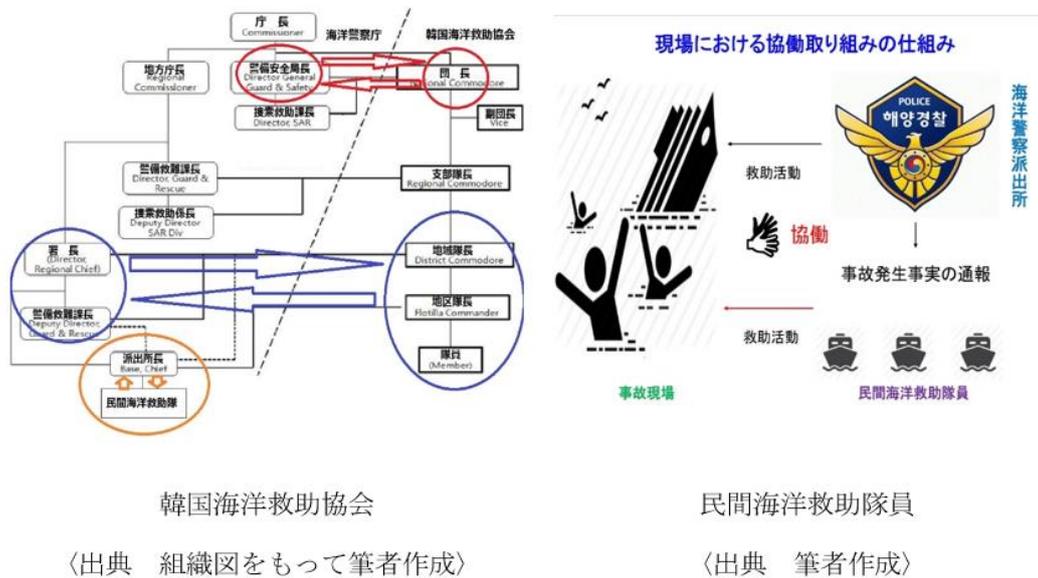
「韓国海洋救助協会」の場合は、地域別の下位ネットワークを持っており、事故の起きた現場の管轄海洋警察署とのネットワークに基づき、協働し取り組んでいる。一方、「民間海洋救助隊員」は、海洋警察の派出所で地域住民の中で希望者を募集し、直接派出所の職員たちとのネットワークを通じて、個別に参加・協働する形を取っている(図 13)。

また、ネットワーク内の資源の効率的な動員や拡大のため、一定の資格を持ってい

めには、多くの質の高いリソースが必要とされる」とし、「ネットワークの機能は、そのネットワークが動員し蓄積するリソースの量や質によって大きく影響を受けることになる」と指摘している。さらに、リソースと政策ネットワークの関係の考察にあたって、①法的権限、②正統性、③組織、④資金、⑤情報、⑥人材という六つのリソースを設定し検討している(風間 1999 : 21-32)。

るアクター³⁹に対して、いつでも参加できる開放性をもっている。参加アクターが固定されず、多様な能力を保有し、地域社会の安全のため自発的に参加できる人々を随時募集し、利用可能な資源を拡大している。

図 13. ネットワークの仕組み



第2項 官・民協働の分析

1. 目標共有

ネットワークの各アクターは、「海上事故や災害から地域住民の生命、身体及び財産を保護する」という明確な目標を共有している。

2. 関係性

ネットワークに参加しているアクターは、自らが救助活動を通じ、地域住民をケアする存在であると同時に、いざという時には自分自身が他のアクターによって救助される存在でもある。実際、海上では船舶間の事故以外にも、思いがけない様々な状況による事故が生じる。いくら最新のレーダーやエンジンが備え付けている船舶であっても、海中の何かに引っ掛かりエンジンが故障したり、操業中船舶から転落したりするなど、数えきれないほどの様々な事故がある。そういう思いがけない事故は、平常時、教育や訓練を受けている海洋警察の場合も避けて通れない。そのような状況から考えると、ネットワークのアクターの間では、お互いを尊重しつつ、対等な立場で助け合う関係が形成されやすいと思われる。

³⁹ 個人一般会員の志願要件：海洋捜索救助・救難などに関心のある人、救助・救難業務の遂行できる船舶・装備を持っている人

しかし、地域内の民間同士の相互共助の精神はるか昔から受け継がれてきたものの、行政と民間との共助に対してはあまり強調されてこなかった社会的な雰囲気の中で、相互対等な関係という認識はまだ十分に成熟していない。

そこで、行政は、緊急性を要する状況において、慣れている指揮・命令という形で民間のアクターに指示したり、民間の助け合いを当たり前のこととしたりするのである。そうすると、協働の相手方である民間アクターのモチベーションを下げるばかりでなく、協働関係の成立そのものが危うい状況になる。それゆえ、協働に参加するアクターとの関係への配慮や、状況に応じたアクター間の役割分担を予め進める必要があると考える。

また、民間のアクターは、行政の権威に従っているのではなく、自ら対等かつ自立した形で協力していることを認識し、責任をもって役割を行いながら、目標実現に向けて協働している一主体として働きかける必要がある。

3. 協働に対する認識

民間海洋救助勢力との協働ネットワークに直接関わっている現場の職員たちは、事故への対応の際、民間のアクターは当たり前前に協力してくれるものだと考える傾向が大きい。それは、この協働ネットワークに対して、もともと協働の観点から見ているのではなく、民間資源の活用としかみていないところに問題があると考えられる。内部文書にても「協働」という言葉より、「民間資源の活用」という表現が多く見られてきた。

協働についての真の理解に基づいた効果を創り出すためには、この協働ネットワークの一つの主体である海洋警察の組織内部における意識の変化による環境づくりが先行することが必須である。

第3項 ネットワーク・マネジメントの分析

1. 信頼関係の構築のための手法

(1) コミュニケーション

海洋警察では、官・民協働ネットワークの活性化を目的に、年に2回(半期毎)民間アクターの意見を聞いたり、活動時の問題点について議論したりする懇談会を行っている。各地域の警察署とネットワークを形成している韓国海洋救助協会の場合は、警察署との懇談会であり、民間海洋救助隊員の場合は、現場の派出所との懇談会を行う。アクターの参加は自主的であるが、韓国海洋救助協会の場合は下位のネットワークを

形成し運営しているため、下位ネットワーク単位の参加になり、参加度は高いほうである。ところが、民間海洋救助隊員の場合は、ボランティア活動であるため、生業(主に漁業)などの個人の都合により多くの人々が集まるには限界がある。それゆえ、定期的な懇談会以外に日常的に連絡を取ったり顔を合わせたりできるコミュニケーションの機会をつくり、関係を深めていく努力を注ぐ必要があるが、そういう役割を遂行する人は特定されてはいない。しかし、民間アクターの協働を導き出す時に実際一番役に立つのは、一部職員の信頼に基づいた親しい人間関係である。そのような事実を勘案すると、民間アクターとの望ましい関係の構築のためには、常日頃から様々な状況でコミュニケーションをとる機会をつくり、より積極的に関係を維持していく必要がある。

(2) 情報共有

ネットワーク内の情報共有の方法は、主に携帯電話を利用した直接通話やメールであり、SNSを活用した情報共有が一部行われている。韓国海洋救助協会の場合は、体系的な組織を持っているため、SNSを活用した情報共有が比較的スムーズにできている。一方、民間海洋救助隊員の場合は、派出所でSNS機能を用いた情報共有を試みたが、まだ直接通話に頼っている状況である。情報の内容は、主に事故に関する情報や海上の現況(気象、危険区域、操業船の動向)などである。

2. 協働を促すための手法

(1) インセンティブの設定

海難救助における民間の役割の重要性を認識し、民間海洋救助勢力をより体系化し活性化するため、民間部門に対する福利厚生などの財政的支援を拡大しつつある。また、海に面している一部の地方自治体は、自治体の条例などを制定し⁴⁰、予算の確保及び活動の支援策などを講じている。

また、民間アクターの協働を促すために様々なインセンティブの方策も講じている。その中で「海の義人賞」は、海上事故の救助過程において、危険を冒し国民の命や財産を救助するなどの「手柄を立てた人」に授ける賞で、名誉ある賞として認められている。その他にも、海洋警察と協定を結んでいる病院や映画館などの様々な施設の利

⁴⁰ 例示：慶尙北道「民間海洋救助隊員などの水難救護活動の支援に関する条例」(2019.10.31 施行)

第4条(経費の支援)道知事は、水難救護に参加した民間海洋救助隊員、水難救護関連団体及び個人に、その活動にかかる経費を予算の範囲で支援することができる。但し、法令や他の条例によって経費の支援を受けた場合は、その支援金に相当する金額は支援しない(URL30)。

用料の割引などを推し進めている。

(2) 教育又は合同訓練の実施

海洋警察では、官・民協働ネットワークを通じて、海難救助能力を向上させることを第一の目的とし、年に2回、民間部門のアクターとの合同訓練を実施するようにしている。

官・民協働ネットワークは、アクターたちの様々な資源を持ち寄り、相互協力し、問題を解決していく。この過程で一番基本になるのは、アクターの保有資源を予めしっかり把握し、適材適所に配置することである。また、予測不可能な海上事故や災害に迅速かつ的確に対応するためには、様々な状況を想定し、アクター間の明確な役割や責任の分担を通じ、協働を高めることが何より大事である。そのためには、教育や合同訓練を通じて目標実現のための情報を共有し、アクターの役割を明確にし、また他のアクターとの協働におけるポジションを確認することは重要である。

しかし、実際は、民間部門との協働ネットワークに対しての全体的な機能を考慮せず、今すぐ活用できるごく一部のアクターに頼っている状態で、判で押したような行政の業務パターンになりかねない状況である。

3. ネットワーク管理者の存在

韓国の海上安全政策における官・民協働ネットワークは、行政の主導で形成し、運営している。それゆえ、海洋警察は、ネットワークのアクターとして参加しながら同時に、管理者として携わっている。しかし、実際に官・民協働ネットワークを担当する人物は、警察署単位の担当部署(警備救助課の捜索救助係)の担当者(1人)であり、各派出所に所属している民間海洋救助勢力を管理している。主要業務は、アクターのリスト管理(資源の把握)、懇談会・教育及び合同訓練計画の樹立、財政的な支援の検討などである。ネットワークの管理者が存在してはいるが、まだネットワークの形成及び維持のための業務が主になっており、ネットワークの全体的な機能向上に関わるまでには至っていない。これは、官・民協働ネットワークの重要性について認識はしているが、現場でどのように機能しているのかについての評価や今後の活性化のための具体的な議論までは進んでいないことの反証でもある。

第4節 官・民協働ネットワークの特徴及び課題

韓国の官・民協働ネットワークの特徴及び課題としては、次の四つのことが挙げられ

る。

第一に、ネットワークの形成が促進される契機が法律及び制度にある。そのため、ネットワークが行政の主導で形成され、行政はネットワークの中で中心的な役割を果たしている。これは、ネットワーク内のアクターの活動を方向づけ、正当性を与えるという点では重要であると思う。しかし、法律や制度の枠外に存在する様々な民間部門に対しても、自律的な活動を尊重し、相互信頼関係を構築することによって、結果的に「海上安全の確保」につながるような環境づくりを進めていかなければならない。

第二に、官・民協働によるネットワークが、海難救助という対応活動に偏っている。予防活動においても、地域住民やマリンレジャーに携わっている様々な民間団体を海上安全の輪の中に組み込み、自発的な協働によるネットワークが形成されるように促進者の役割を果たすべきである。そのためには、現場の声を聞けるコミュニケーションの場を積極的に創り、様々な意見を政策に反映できるような取組も必要である。

第三に、ネットワークが行政の主導で形成されてはいるが、民間のアクターは、ボランティアとして参加しており、海上事故や災害から国民の安全を守るという共通目標を持っている。その目標実現のためには、アクターの基本的な特徴をしっかり把握し、一方的な業務の推進ではなく、アクター間の協働を高めるための方策を講じる必要がある。

第四に、ネットワーク・マネジメントが、資源の管理や形式的なプログラムの運営に留まっている。官・民協働の仕組みが、実際のパフォーマンスとどのような関係があるのか、またはアウトプットとの関係はどうであるかなどの評価を通じて、よりうまく機能させるための修正を引き続き加えていく必要がある。

第5章 日本の官・民協働ガバナンスの現状

本章では、日本の海上安全政策におけるガバナンスの現状について、国の定める法律及び政策からの検討をはじめ。国の法律及び政策では、行政と民間との協働について、どのように規定しているのかを調べる。その上で、国の政策の方向性が所管行政機関の業務上、どのように反映されているのかを探ってみる。最後に、現場の官・民協働ネットワークに対して、どのような民間部門のアクターが、どのような活動をしながらかネットワークの機能向上を図っているのか、各アクターの基本的な特徴及び事

業・活動内容を中心に検討する。

第1節 国の政策における官・民協働

日本の海上安全に関する一番基本になる「海洋基本法」⁴¹には、海に囲まれている日本にとって海洋安全の確保が重要であり、海洋管理のためには総合的かつ一体的な政策を積極的に推進するよう明示している(URL 31)⁴²。

また、海洋に関する政策を推進するに当たって、国はもちろん、地方公共団体は地域の特性に応じた施策を実施するよう定めており、関連事業者だけではなく、国民全てが国又は地方公共団体の施策に積極的に協力するよう規定している。のみならず、基本理念の実現のため、国、地方公共団体、海洋関連事業者、海洋関連団体、その他関係者が連携・協力することを明らかにしている⁴³。

このように、日本の「海洋基本法」は、海洋政策の推進における関連事業者及び国民を含めての様々な関係者の連携・協力を定めることによって、行政と民間部門の協働の基盤を法律的に設けている。

海上安全について触れている第21条(海洋安全の確保)には、日本の経済社会における海洋の重要性を勘案し、海上安全及び治安の確保のために必要な措置を講ずるよう定めている⁴⁴。なお、このような政策の推進の際、国は何よりも国民の海洋に関する理解と関心を高めるための海洋に関する教育の推進、海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組に関する普及啓発などの必要な措置を講じ、人材の育成

⁴¹ 「海洋基本法」(2016年4月1日施行)第一条(目的)この法律は、地球の広範な部分を占める海洋が人類をはじめとする生物の生命を維持する上で不可欠な要素であるとともに、海に囲まれた我が国において、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に基づき、並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組の中で、我が国が国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することを目的とする。

⁴² 第三条(海洋の安全の確保) 海洋については、海に囲まれた我が国にとって海洋の安全の確保が重要であることにかんがみ、その安全の確保のための取組が積極的に推進されなければならない。

第六条(海洋の総合的管理) 海洋の管理は、海洋資源、海洋環境、海上交通、海洋の安全等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有し、及び全体として検討される必要があることにかんがみ、海洋の開発、利用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない。

⁴³ 第八条(国の責務)、第九条(地方公共団体の責務)、第十条(事業者の責務)、第十一条(国民の責務)、第十二条(関係者相互の連携及び協力)

⁴⁴ 第二十一条(海洋の安全の確保) 国は、海に囲まれ、かつ、主要な資源の大部分を輸入に依存する我が国の経済社会にとって、海洋資源の開発及び利用、海上輸送等の安全が確保され、並びに海洋における秩序が維持されることが不可欠であることにかんがみ、海洋について、我が国の平和及び安全の確保並びに海上の安全及び治安の確保のために必要な措置を講ずるものとする。

を図ることも規定している⁴⁵。

海上安全政策に直接関わる法律としては、1970年制定された「交通安全対策基本法」⁴⁶がある(URL 32)。これに基づき、「交通安全基本計画」を作成している。中央交通安全対策会議において作成された「第10次交通安全基本計画（計画期間：平成28年度から令和2年度）」では、「海難等のない社会を目指して」を基本理念とし、海上交通の安全に対して、3つの目標や重点施策が定められている(URL 33)(表 16)。

表 16. 「第10次交通安全基本計画」の第2部 海上交通の安全

| 区分 ³⁾ | 内 容 ³⁾ |
|--|---|
| 基本理念 ⁴⁾ | 「海難等のない社会を目指して」 ○ 海難の発生を未然に防止する。 ○ 乗船者等の迅速かつ的確な捜索救助・救急活動を推進する。 |
| 3つの目標 ⁵⁾ | ① 2020年代中に我が国周辺で発生する船舶事故隻数を平均2,256隻から約半減（約1,200隻以下）することを目指すこととし、我が国周辺で発生する船舶事故隻数を平成32年までに少なくとも2,000隻未満とする。 ② ふくそう海域における、情報の聴取義務化の施策等により低発生水準となった衝突・乗揚事故の発生率を維持確保するとともに、航路閉塞や多数の死傷者が発生するなどの社会的影響が著しい大規模海難の発生を防止し、その発生数をゼロとする。 ③ 海難等における死者・行方不明者を減少させるためには、高い救助率を維持確保することが重要であることから、救助率95%以上とする。 |
| 4つの視点 ⁶⁾ | ① ヒューマンエラーによる事故の防止 ② ふくそう海域における大規模海難の防止 ③ 旅客船の事故の防止 ④ 人命救助体制及び自己救命対策の強化 |
| 10の柱 ⁷⁾ 重点施策 ⁸⁾ | ① 海上交通環境の整備 ② 海上交通の安全に関する知識の普及 ③ 船舶の安全な運航の確保の安全性の確保 ④ 船舶の安全性の確保 ⑤ 小型船舶の安全対策の充実 ⑥ 海上交通に関する法秩序の維持 ⑦ 救助・救急活動の充実 ⑧ 被害者支援の推進 ⁹⁾ ⑨ 船舶事故等の原因究明と再発防止 ⑩ 海上交通の安全対策に係る調査研究等の充実 (重点施策) ○ ふくそう海域等の安全性の確保 ○ ヒューマンエラーの防止 ○ 船舶の運航管理の充実等による安全の確保 ○ 船舶の安全基準の整備等による安全の確保 ○ 小型船舶（プレジャーボート、漁船等）の安全対策 ○ ライフジャケット着用率の向上 ○ 海難情報の早期入手体制の強化 ○ 迅速的確な救助勢力の体制充実・強化 ○ 海上交通の安全対策に係る調査研究等の充実 |

〈出典 「第10次交通安全基本計画」の内容に基づき、筆者作成〉

海上保安庁は、「第10次交通安全基本計画」に基づき、今後5年間の海上安全政策の方向性及び具体的な施策についての草案を作成し、交通政策審議会に審議を要請す

⁴⁵ 第二十八条（海洋に関する国民の理解の増進等）

⁴⁶ 「交通安全対策基本法」（昭和45年6月1日法律第110号）は、交通の安全に関し、国及び地方公共団体、車両、船舶及び航空機の利用者、車両の運転者、船員及び航空機乗組員等の責務を明らかにするとともに、国及び地方公共団体を通じて必要な体制を確立し、並びに交通安全計画の策定その他国及び地方公共団体の施策の基本を定めることにより、交通安全対策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的として、1970年に制定された日本の法律である。

る。交通政策審議会は、2018年4月に海上保安庁の草案に対する答申として、海上安全政策についての5年間の基本的な方向性及び具体的な施策を含む「第4次交通ビジョン」を策定し、発表した。

このビジョンでは、民間との協働または連携を通じての新たな取組として、その具体的な方策を以下のように提示している(URL 18)。

第一に、民間関係団体等との連携による安全意識の高揚である。小型船舶利用者の安全意識を高揚させるため、民間関係団体等との連携を深め、啓発活動を進める。具体的には、「海の安全情報」の普及、港の水域開放を通じた安全講習の開催等に当たって、民間関係団体等と連携し安全意識の高揚を図る。また、水上安全に係る民間関係団体等とのネットワークを活用し、マリンレジャーに関する事故状況や安全対策の情報共有等の連携を推進するとともに、毎年1回、官・民ネットワークに携わる関係機関が一堂に会したサミットを開催し、情報の共有と発信、連携の強化等を図る。

第二に、民間部門とのコミュニケーションの場を設け、民間の資源を活用することである。具体的には、ウォーターアクティビティごとに関係する政府機関や民間団体のほか、メーカーや専門家等による意見交換会を実施する。それぞれのウォーターアクティビティに適した装備品や基本的な技能、知識等を「ウォーターセーフティガイド」として関係者間の合意を得て策定する。その上で、利用者に対し周知、啓発を行う。また、遊泳や釣りに対しても、同様に「ウォーターセーフティガイド」を策定する。

第三に、自己救助体制の確保である。運航者自身が、マリーナ、知人のほか、BAN(ブレイジャーボートの自主救助組織)等の民間救助機関を活用して自己救助体制を確保することとする。

第四に、民間による安全対策の推進である。小型船舶の安全対策の一つとして、毎年アメリカで開催される国際水上安全運航サミットへの参画等により、各国の官・民における安全対策に関する情報収集等を実施し、安全対策に活用するとともに、民間による安全対策の推進を図る。特にアメリカでは、オグジュアリー(民間の補助者)⁴⁷による救助活動が主体となっている等民間による活動が活発なことから、これを参考

⁴⁷米海沿岸警備隊の補助隊(United States Coast Guard Auxiliary)は、海岸警備隊の任務を補助する民間組織である。1939年6月23日設立、1941年2月19日補助組織として正式に指定された。法律の執行や軍事活動を要する役割以外のUSCGの全ての任務を支援する。2018年現在補助員は約24,000人である。

に、日本においても海上安全指導員等の民間による活動の更なる活用について検討を行う。

このように、日本では国レベルで、海上安全に関わる政策の方向性を、従来の船舶交通の安全対策の枠を越えた『海の安全の創造』や民間との『共助』及び『自助』ということへの変化を明らかにしている。のみならず、海上保安庁が、民間との協働を通じて取り組むべき内容についても具体的に提示しているのである。

第2節 海上保安庁の政策実施における官・民協働

第2章で検討した通り、海上保安庁は、「海上の安全及び治安の確保を図ること」を主たる任務としている。

本節では、海上安全の確保のため、現在海上保安庁で取り組んでいる官・民協働の現状について検討する。

第1項 予防活動における官・民協働の現状(URL 34)

海上における事故の多くは事故者の不注意により発生しており、これらの事故を防止するためには、船舶操縦者やマリナー愛好者の安全意識の向上を図ることが重要である。このため、海上保安庁では、海上安全指導員や地域のライフセーバー等の民間ボランティアと協働して、訪船指導や海難防止講習会の開催、安全啓発リーフレットの配布による啓発活動を行っている。

また、多様化・活発化する海上活動への対応は、国のみならず民間による安全対策の推進も重要であることから、さらなる官・民協働ネットワークの強化を図っている(図14)。ウォーターセーフティガイドの意見交換会や日本水上安全・安全運航サミット(JBWSS)等を通じ、関係機関・民間団体等との関係構築を進め、情報の発信と共有、団体間の効果的な連携、協働を促進している。

図 14. 官・民協働ネットワークの強化



〈出典「海上保安レポート 2019」(URL 34)〉

さらに、小型船舶の安全対策の一つとして、米国等の安全対策の取組み等を参考に、高い技術や知識等を持ち、海上保安官に代わって活動できる者を育成する新たな海上安全指導員制度⁴⁸を運営するとともに、シーカヤック等の新しい分野の指導員についての検討も進めている。

海難防止のための予防活動における海上保安庁の民間との協働の現状を、詳しく調べてみる。

1. (公財) マリンスポーツ財団との協働：ライフジャケット着用キャンペーンの実施

海上保安庁では、(公財) マリンスポーツ財団が実施しているライフジャケットの着用を呼びかける「**Ready, Set, Wear It!**」キャンペーンを後援するなど、ライフジャケット着用の重要性についての周知啓発を推進している。また、若年齢層に対するマリレジャーでの事故防止のため、安全指導及び安全講習も協働して実施している。

2. (公財) 日本ライフセービング協会との協働：海水浴場の事故防止

海水浴場の安全を守るためには、監視業務や救助活動をおこなっている地域のライフセーバーとのより一層の協働が不可欠である。海上保安庁は、(公財) 日本ライフセービング協会と救助体制の連携や事故情報の共有に関する協定を締結し⁴⁹、官・民が協働した事故防止対策を推進している。

3. (一財) 日本海洋レジャー 安全・振興協会との協働：スキューバダイビングの事故防止

スキューバダイビングの事故防止のため、(一財) 日本海洋レジャー 安全・振興協会などスキューバダイビング関係団体や専門雑誌へ関連事故情報の提供を行うとともに、関係団体主催の安全講習会において講演等を実施している。

4. 「海の事故ゼロキャンペーン」の実施(URL 36)

海難を防止するためには、船舶所有者、運航者をはじめとする海事関係者、漁業関係者、マリレジャー関係者など、船舶運航に直接関わる人はもとより、海運、漁業

⁴⁸ 民間ボランティアによるプレジャーボートの安全活動を積極的に援助・育成するために、海上保安庁が運営している制度であり、約1,600人の指導員が全国で活動している。

⁴⁹ 海上保安庁と(公財) 日本ライフセービング協会は、海水浴場等における事故防止対策及び事案発生時における連携強化を図ることを目的として、平成29年3月に「海上保安庁と(公財) 日本ライフセービング協会との事故防止対策等に関する協定」を締結した。以後、海上保安部署と地域のライフセービングクラブ間で、合同パトロールや安全啓発活動、海難事故発生時の連携した救助活動を行うなど、官・民連携した活動を行っている(URL 35)。

活動の恩恵を享受している国民にも、海難防止についての関心を深めていくことが極めて重要である。このため、海上保安庁では、「海難ゼロへの願い」を統一のテーマに、官・民の関係者が一体となって、海難防止思想の普及及び高揚を図ることを目的とした全国海難防止強調運動「海の事故ゼロキャンペーン」を実施している。その重点事項として、小型船舶の海難防止、見張りの徹底及び船舶間コミュニケーションの促進、ライフジャケットの常時着用等自己救命策の確保を推進している。

このように海上保安庁では、国の示している政策の方向性に基づき、様々な民間団体との積極的な連携・協働を通じて、安全思想の普及などの予防活動を全国的に展開している。

第2項 対応活動における官・民協働の現状

海上保安庁では、広大な海で、多くの命を守るためには、日頃から警察・消防等の救助機関、民間救助組織、漁業協同組合等との密接な連携・協働体制を確立しておくことに重点を置いている。特に、近年、民間救助機関の体制が整備、拡大され、その救助隻数も増加しているが、さらなる民間救助体制の強化のために、全国各地で実施している民間救助組織の救助訓練の指導に積極的に取り組んでいる。

また、洋上救急体制の充実を図るためには、医師等が騒音・振動のある巡視船艇・航空機内でも適切に医療活動ができるよう、洋上救急制度の事業主体である（公社）日本水難救済会、協力医療機関と連携し、全国13の拠点で慣熟訓練を実施している。

なお、沿岸部での小型船舶等に対する海難救助に向けては、空白地域のない救助エリアの確保や円滑な救助活動のため、（公社）日本水難救済会や（公財）日本ライフセービング協会などの民間救助組織のほか、漁業協同組合とも合同海難救助訓練、海浜パトロール等の連携・協働を強めている。

以上のように、海上保安庁では海上安全の確保のため、民間部門との連携・協働を通じて様々な予防及び対応活動を行っている。また、意見交換会の開催や教育及び訓練の指導・実施など、民間部門とのコミュニケーション場を積極的に設けることによってアクター間の関係性を構築し、ネットワークをより強化している。

第3項 内部制度としての官・民協働ネットワーク

最近、民間のボランティアや民間団体などとの協働ネットワークをより一層強化しているのが、小型船舶の事故防止対策である。近年の海難状況をみると、小型船舶の事故隻数が全体の約8割を占めており、また、死者、行方不明者を伴う船舶事故は全体の約9割を占めている(URL 6)。

そこで、海上保安庁では、全国の「小型船安全協会」との協働で安全啓発活動を実施している。特に、内部制度として民間ボランティアや民間団体との協働ネットワークを正式に運営している。以下、その制度についてもっと具体的に調べる。

1. 海上安全指導員制度の運営(URL 37)

海上保安庁では、健全かつ安全なマリレジャー活動を推進するため、昭和49年(1974)に海上安全指導員制度を発足した。本制度は、民間有志による安全活動を行っている者(海洋レクリエーションリーダー)を、各管区海上保安本部長が「海上安全指導員」として指名する。また、海上安全指導員が活動する船艇を「安全パトロール艇」として指定し、海上における安全航行に関するマナー周知、当該海域の各種情報の提供等の安全活動を行うようにしている。海上安全指導員の活動を通じて、レクリエーション活動を行う各人の安全意識の向上はもとより、プレジャーボートを運航する者相互の密接な協力による安全確保のための自主的な活動まで行っている。全国で、約1,700人の海上安全指導員、約1,200隻の安全パトロール艇が活躍している。平成21年(2009)における全国の海上安全指導員の活動実績は、安全パトロール⁵⁰の実施は17,880隻、訪船指導⁵¹は18,624隻である。このほかにも、海上安全指導員が、各地域で開催される海上安全講習会の講師としても活躍するよう指導している。

最近、海上保安庁では「第4次交通ビジョン」の内容に基づき、海上安全指導員等の民間による活動の更なる活性化についての検討を行っている。新たな海上安全指導員制度の構築のための委員会を開催、USCG⁵²等との情報交換を通じ、新制度に盛り込むべき事項をまとめた。その主な内容は、海上安全指導員を各アクティビティ毎に指定、海上保安庁との連携の強化、全国統一的な知識・技能の付与、効果的なチーム活動の推進である。今後委員会における議論、専門家からの意見を踏まえ、活動マニュアル及び養成講習カリキュラムを策定する方針である(URL 38)。

⁵⁰ 安全パトロール艇を用いてプレジャーボートの安全指導を行うこと。

⁵¹ マリーナ、ヨットハーバー等の基地において安全指導を行うこと。

⁵² United States Coast Guard(米国海岸警備隊)

2. 安全推進マリーナの運営(URL 39)

安全推進マリーナとは、モーターボート、クルーザー等のプレジャーボートの海難防止のために、利用艇の安全対策に積極的に取り組むマリーナに対して管区本部長が認定し、官・民協働によって海難防止活動を展開するものである。平成 27 年度(2015)に第四管区海上保安本部（愛知県名古屋市）が導入して以来、全国に展開が進められている。

この制度を通じ、発航前点検の徹底など利用者に対する安全対策を推進するとともに、海上保安官による講習、周辺海域のハザード・マップの提供、安全啓発活動等を積極的に行い、海難の未然防止を図っている。

3. JBWSS(Japan Boating & Water Safety Summit)との連携(URL 40)

日本では、毎年多数の水難事故や海難事故が発生しているため、事故の防止を目的として活動している民間団体が数多くある。

「日本水上安全・安全運航サミット (Japan Boating & Water Safety Summit: JBWSS、以下 JBWSS)⁵³」とは、水上安全と安全運航をテーマとして、舟艇及び水上安全等に関わる団体が集い、情報の共有や効果的な連携と協働により、更なる水難及び海難の防止と安全対策の向上を図ることを目的とした会議である。2016 年 3 月公益財団法人マリンスポーツ財団及び一般財団法人日本海洋レジャー安全・振興協会、一般社団法人水難学会が米国カリフォルニア州で開催した IBWSS に参加したことをきっかけに、日本水上安全・安全運航サミット開催に向けて 3 団体による連携協定を調印した。その連携協定に基づき、第 1 回日本水上安全・安全運航サミット(JBWSS)を東京海洋大学にて開催した。2017 年度海上保安庁の交通部安全対策課が IBWSS に参加した後、国土交通省の海事局及び海上保安庁の交通部安全対策課が JBWSS の共催を決定した。

2018 年第 3 回日本水上安全・安全運航サミット(JBWSS)を国土交通省の海事局、海上保安庁の交通部、連携協議会⁵⁴の共催により東京海洋大学において開催した以来、毎年 1 回国土交通省と海上保安庁及びJBWSS 連携協議会との共催により実施している。また、文部科学省や消防庁などの関連機関をはじめ、(公財) 関東小型船安全協会、(株)

⁵³ JBWSS は、米国で毎年開催されている水難・海難事故防止を目的とした関係団体が集う「IBWSS (International Boating & Water Safety Summit)」の日本版として、官・民が共催で実施する初めてのイベントである。

⁵⁴ 公益財団法人マリンスポーツ財団、一般財団法人日本海洋レジャー安全・振興協会、一般社団法人水難学会

舵社など海上安全にかかわる多数の団体及び民間企業が参加する会議として位置づけられている。

第3節 官・民協働ネットワークにおける民間部門の現状

上述したように、日本では海上安全の確保のための予防及び対応活動において、行政は様々な民間部門と連携・協働し取り組んできている。本節では、民間部門のアクターの基本的な特徴及び主な事業・活動内容を調べることによって、各アクターがネットワークの機能向上のためにどのように取り組んでいるのかを検討していく。

第1項 予防活動におけるアクターの分析

1. 基本的な特徴(参加主体別)

■ 一般財団法人「日本海洋レジャー安全・振興協会」(URL 41)

イ. 組織の概要

「日本海洋レジャー安全・振興協会」は、平成3年(1991)7月1日海上安全事業、救助事業、振興・普及事業、小型船舶操縦士国家試験等、海洋レジャーの安全と健全な振興に資することを目的に設立された。平成25年(2013)4月1日付で一般財団法人日本海洋レジャー安全・振興協会に移行した。

ロ. 組織の仕組み(参加アクター)

全国9ヶ所に地方事務所⁵⁵を持っている。団体会員は、全国55個である。

ハ. 主要事業及び活動の内容

① 企画振興(海洋レジャー情報の整備・提供)

海洋レジャーの普及・促進のため、子供・親子等を対象とした親水イベント(ヨット等の体験乗船会・海洋環境に関連した体験教室等)や講演会・調査研究等を実施している。

② 安全事業(沿岸レジャーの安全活動)

レジャー・スキューバ・ダイビング事故者に対する緊急援助システムである DAN JAPAN (Divers Alert Network JAPAN) を運営している。また、レジャーダイビングの安全活動を支援する安全潜水管理者の養成講習の実施・認定及び登録を行っている。なお、沿岸レジャーの海上安全指導員の養成講習の実施・認定及び登録やレジャーダイビングの安全対策を的確に実施できる優良ダイビングサービス提供の審査及び推

⁵⁵ 沖縄、九州、四国、近畿、中部、信越、関東、東北、北海道事務所

奨を行っている。

③ 救助事業(BAN : Boat Assistance Network)

BAN は、日本海洋レジャー安全・振興協会が、海洋レジャーの安全及び救助活動を総合的かつ効率的に推進するために、プレジャーボートオーナーを対象に設立した会員制救助システムである。BAN については、次項の対応活動におけるアクターの分析でより詳しく調べる。

④ 特定事業(海へのパスポート、ボート免許)

国土交通大臣からの指定を受け、小型船舶操縦士国家試験の実施、小型船舶操縦免許証の更新・失効再交付講習を実施している。

■ 公益財団法人 日本ライフセービング協会(Japan Lifesaving Association、略称 JLA) (URL 42)

イ. 組織の概要

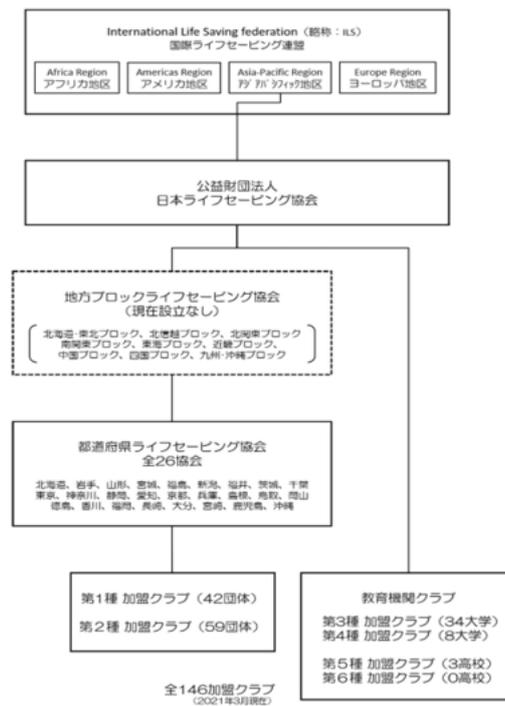
日本のライフセービング界を代表して国際ライフセービング連盟に加盟する唯一の団体として、海岸をはじめとする全国の水辺の事故防止に向けた安全教育、監視・救助、防災、防災教育、環境保全等を行うライフセービングの普及・啓発及び発展に関する事業を行い、国民の安全かつ快適な水辺の利用に寄与することを目的としている。

平成 3 年(1991)に日本ライフガード協会と日本サーフライフセービング協会が統一し、「日本ライフセービング協会」が設立された。平成 13 年(2001)にこれまでの任意団体としての役割を経て「特定非営利活動法人日本ライフセービング協会」となり、令和元年(2019)に公益法人の認定を受け「公益財団法人日本ライフセービング協会(以下、JLA という)」として新たにスタートした。

ロ. 組織の仕組み(参加アクター)(図 15)

都道府県単位のライフセービング協会は 26 個であり、全国の加盟クラブは 146 個である。

図 15. 組織関係図 (2021 年 4 月 1 日現在)



〈出典 JLA ホームページ(URL 43)〉

ハ. 主要活動の内容

水辺の事故ゼロをめざし、「人と社会に変革をもたらす」法人として、「教育」「救命」「スポーツ」「環境」「福祉」(=JLA ヒューマンチェーン)といった領域における生命尊厳の輪を普及していく社会貢献活動を行っている。また、ライフセービングのさらなる発展を目指した戦略として「JLA ストラテジー」を掲げ、水辺の事故ゼロをめざして全国のライフセーバーとともに、誰もが安全知識を持ち、水辺を安全に楽しめる社会の創造に努めている。「JLA ストラテジー」を遂行するために、短・中・長期的な視野に立って取り組んでいく具体的・実践的なアクションプランとして「JLA グランドデザイン 2061」を 2015 年に作成し、取り組んでいる(図 16)。

2061 年の長期目標として、行政と連携を深め、社会から求められる活動を実施していくことを明らかにしている。その長期目標の下で、2021 年度には、公的救助機関との連携を促進し、救命活動を一層強化することを目指している。また、溺死事故防止に関しては、厚生労働省や文部科学省なども連携し、活動していくことを明らかにしている。

2020 年 12 月には気象庁と「水難事故防止・防災に関する協定」締結を契機に、より一層連携を図り、水難事故をはじめとする自然災害等から国民の生命を守るため、安

全知識の普及活動を進めている。

図 16. JLA グランドデザイン 2061 の内容



〈出典 JLA ホームページ URL 43〉

二. 地方ネットワークの詳細

同協会は、全国に地方ネットワークを持っており、その体表的な例として、神奈川県ライフセービング協会を挙げ、調べる。

◆ 特定非営利活動法人 神奈川県ライフセービング協会(URL 44)

① 組織の概要

神奈川県ライフセービング協会は、平成 9 年 9 月(1997)に「日本ライフセービング協会神奈川県支部」として、日本ライフセービング協会における日本最初の複数クラブ参

加型都道府県支部として誕生した。平成 13 年 4 月(2001)に神奈川県より特定非営利活動法人として認証を受けた。

水辺の事故防止と安全思想の普及、ライフセービング活動を通じての青少年の育成等、行政機関との協働に基づき、ライフセービングの知識と技術、およびその社会的地位向上を図ることを目的とする。

② 活動内容

日本ライフセービング協会との協調に基づき、海水浴やプール、水辺のスポーツを楽しむ人々の安全確保、環境整備など関係機関と協力を図りながら取り組んでいる。また、日本ライフセービング協会の傘下団体としての県支部機能を維持するとともに、特定非営利活動法人としてライフセービング活動の県内各地域への普及、県内クラブのネットワーク強化、ライフセーバーのレベルアップ化、またライフセービングを通じて青少年の育成などの活動を主体的に行っている。

③ 組織の仕組み(参加アクター)

地域内の会員団体である 15 個の地域クラブ⁵⁶とネットワークを形成し、活動している。

■ 小型船安全協会(URL 45)

イ. 組織の概要

プレジャーボートのユーザー、ディーラー及びメーカー並びにマリーナの関係者が参集し、プレジャーボートに係る海難の未然防止、運航マナーの向上等を目的とするボランティア団体である。沿岸海域におけるモーターボート、ヨット、遊漁船、瀬渡船等の小型船舶の海難を防止するとともに、運航マナーの向上を図ることにより、安全で秩序ある海洋性レクリエーションの普及と発展に寄与することを目的としている。

ロ. 組織の仕組み(参加アクター)

全国に 41 団体があり、そのうち 5 団体が公益社団法人⁵⁷となっている。

⁵⁶ 横浜海の公園ライフセービングクラブ(横浜市金沢区)、三浦海岸サーフライフセービングクラブ(三浦市)、葉山ライフセービングクラブ(葉山町)、逗子サーフライフセービングクラブ(逗子市)、鎌倉サーフライフセービングクラブ(鎌倉市)、サーフ 90 鎌倉ライフセービングクラブ(鎌倉市)、西浜サーフライフセービングクラブ(藤沢市)、サーフ 90 藤沢ライフセービングクラブ(藤沢市)辻堂ライフセービングクラブ(藤沢市)サーフ 90 茅ヶ崎ライフセービングクラブ(茅ヶ崎市)、茅ヶ崎ライフセービングクラブ(茅ヶ崎市)、湘南ひらつかライフセービングクラブ(平塚市)、大磯ライフセービングクラブ(大磯町)、二宮ライフセービングクラブ(二宮町)、湯河原ライフセービングクラブ(湯河原町)

⁵⁷ 公益社団法人 関東小型船安全協会、公益社団法人 中部小型船安全協会、公益社団法人 関西小型船安全協会、公益社団法人 瀬戸内海

ハ. 主要活動の内容

専門家による気象・海象、安全運航に関する講義や実技指導を内容とする「海上安全講習会」を開催するなど安全に関する教育活動や、海上安全指導員が現場において航行安全指導を行う「安全パトロール活動」を行っている。海上保安庁で指定する海上安全指導員のほとんどが、各地域の小型船安全協会の会員となっており、小型船安全協会の活動の中核的な立場で活躍している。また、広報誌やパンフレットの発行などによる安全に関する思想の普及・高揚のための広報活動等を各地区の状況に応じて展開している。

ハ. 地方ネットワークの詳細

同協会は、全国に地方ネットワークを持っており、その代表的な例として、関東小型船安全協会を挙げ、調べる。

◆ 公益社団法人 関東小型船安全協会(URL 46)

① 組織の概要

公益社団法人関東小型船安全協会（関東小安協）は、関東及び静岡県沿岸海域において、モーターボート、ヨット、遊漁船、瀬渡船等レジャー用小型船の海難防止活動をするとともに、運航マナーの向上を図ることにより安全で秩序ある海洋レクリエーションの普及と発展に寄与することを目的とした団体である。昭和49年(1974)7月1日全関東小型船舶安全協議会として発足、社団法人関東小型船安全協会を経て、平成23年(2011)4月公益社団法人関東小型船安全協会設となり、現在に至っている。

② 組織の仕組み(参加アクター)

令和2年(2020)3月31日現在、個人会員は728名、団体会員は（マリーナ等）49団体、賛助会員（自治体等）は37団体である。

また、地域に根ざした小型船の海難防止を推進するため、支部を設立し、各支部単位で海上安全講習会や海難救助訓練等の事業方針を立案し、実施している。令和3年(2021)3月31日現在、総計8個の支部が設立されている⁵⁸。

③ 活動内容

・海のボランティア活動(海上安全指導員としての活動)

同協会会員のうちから約310名が海上安全指導員として（全国で約1,600名）、同

小型船安全協会、公益社団法人 九州北部小型船安全協会

⁵⁸ しみず支部、横浜支部、茨城支部、伊豆支部、東京支部、千葉支部、横須賀支部、千葉外房支部

協会所属艇のうちから約 120 艇が安全パトロール艇（全国で約 1,200 艇）として第三管区海上保安本部長の指定を受けて、関東及び静岡県沿岸で安全パトロール等に従事している。

・海上安全講習会及び実技講習会

会員を対象に地元海上保安部の指導・支援を受け、海事専門家による海上安全講習会や技術講習会を開催している。主な内容は、海事関係法令や気象・海象などの知識の習得、小型船の運航技術やエンジンの取り扱い技術の習得、水上オートバイ等の実技講習などである。

・安全で秩序ある海洋レクリエーションの普及・発展活動

児童を対象とした「海洋教室」や「体験乗船」等を通じて、海に親しむ機会をもって、海洋から人類が多大な恩恵を受けていることの認識を深め、安全で秩序ある海洋レクリエーションの普及を図っている。

・小型船舶の交通安全に関する広報など

海上安全に関する各種の委員会や協議会に参画し、小型船を代表して意見を述べ小型船舶の安全に反映させている。また、海上安全のためのパンフレットやポスターを作成し、インターネットのホームページにてプレジャーボートの海上安全に係わる情報及び協会の活動状況を広報している。令和元年(2019)6月27日からは、小型船舶やミニボートの安全安心ネットワークである無料アプリ「マリンコンパス」を運用している (URL 47)。

■ 公益社団法人 日本海難防止協会(URL 48)

イ. 組織の概要

海難防止及び船舶等による海洋の汚染の防止に関する事項の調査研究、周知宣伝その他海難防止及び船舶等による海洋の汚染の防止に関し必要な事業を行うことにより、船舶の航行安全及び船舶等による海洋の汚染の防止に寄与することを目的としている。昭和 33 年(1958)社団法人日本海難防止協会として発足し、平成 24 年(2012)公益社団法人となった。

公益財団法人日本財団、公益財団法人日本海事センターから運営への支援を受けている。

ロ. 組織の仕組み(参加アクター)

2018年8月現在、正会員は57団体、正会員のほか、賛助会員として57の企業・団体など、協力会員として131の企業・個人などがある。

ハ. 主要事業の内容

海難防止、海洋汚染防止及びこれらに関する国際協力について、様々な視点からの調査研究及び情報収集を実施している。これらの成果については、関係者と連携しながら、海難防止意識の高揚、海事知識の普及等の周知・啓発活動に取り組んでいる。

① 一般事業

・全国海難防止強調運動実行委員会の開催

官・民一体となって海難防止思想の普及活動に取り組み、海難の発生を防止することを目的として、同協会が事務局となり「全国海難防止強調運動実行委員会」を開催し、「海の事故ゼロキャンペーン」を全国的規模で展開している。

関係官庁と協力して海難の発生状況等を調査分析し、その結果を踏まえて、財団法人海上保安協会及び海上保安庁と共催する全国海難防止強調運動実行委員会において、全国的に取り組む重点事項およびテーマを決定し、この周知と運動を推進している。また、海難防止等を目的とする全国各地の海難防止団体や小型船安全協会などの組織や活動に関する調査検討、情報交換、関係する最新情報の共有等を通じて、海難防止活動等の実効性の向上に努めている。

・海難防止等情報の発信・啓発

海難や海浜事故の防止、海洋汚染防止、それらの国際協力に関する調査研究成果・情報及び最近のトピックスについて、年4回程度、「海と安全」⁵⁹情報として、メールなどで発信するとともに、啓発活動を実施している。

② 日本海事センター補助事業

・海の安全と環境保護のガイドブック作成

海の安全と海洋環境保護に資するため、海難事故防止をはじめとする海の安全対策や海洋汚染防止対策などについて海事関係者のみならず自治体や一般の人々にも広く

⁵⁹ 日本海難海防協会は、海難や海洋汚染を未然に防止するには、広範囲な海事関係者が安全知識を共有する必要があるため、広く一般読者も想定した「海と安全」を季刊で作成している。この情報の編集にあたっては、毎号その時期にあった特集テーマを取り上げ、当協会の調査研究成果を含め、全国各地や各組織の安全活動等の紹介や専門研究者による解説などをわかりやすい記事にしている。この情報は、同協会の会員のほか海員教育機関やテーマにかかわりの深い業界、研修会等にも活用されている。

周知を図るため、関係する必要な知識をまとめたガイドブックの作成を行っている。

③ 受託事業

長年にわたり蓄積された知見や幅広いネットワークに基づき、中立・公正な専門機関として、国土交通省、海上保安庁、地方公共団体、独立行政法人等からの委託に基づき、調査研究を実施している。

■ 公益財団法人 海上保安協会(Japan Coast Guard Foundation)(URL 49)

イ. 組織の概要

海上保安協会は、海上保安庁職員及びその家族の共済及び育成等、海上保安業務の改善発展に資することを目的として、海上保安庁発足の翌年である昭和 24 年(1949)に設立された。その後、平成 25 年(2013)4 月、海上の安全及び治安の確保を図る海上保安活動に関する事業を行うことにより、安全で安心な社会の実現に寄与し、併せて海上保安活動に関する者の福祉を増進することを目的とする公益財団法人に移行した。

ロ. 組織の仕組み(参加アクター)

海上保安協力員(ボランティア)が 840 人あり、海上保安官連絡所が約 1,300 ヶ所ある。

また、海上保安協会は、中央本部を東京に、地方本部を各管区海上保安本部の所在地に置き、さらに、分室及び支部を設けて(図 17)、海上保安部署(海上保安大学校・学校、羽田基地を含む。)と相互に連携を保ちながら、事業を展開している。

図 17. 海上保安協会の組織図



〈出典 海上保安協会ホームページ(URL 50)〉

ハ. 主要事業の内容

① 海上保安活動に関わる普及啓発に関する主な事業

・海上保安活動に関する普及啓発を図るために、海上保安新聞を月 4 回発行している。

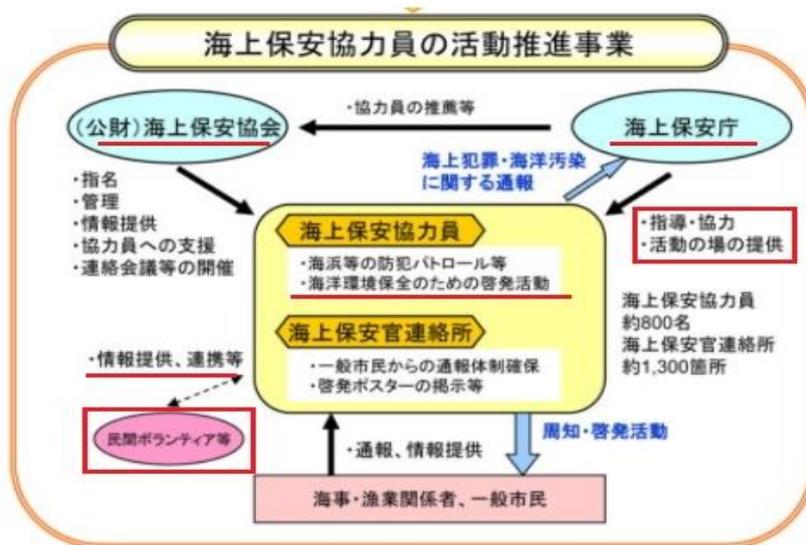
② 海上における防犯、安全の確保及び環境保全に関する主な事業

・海上保安協力員の活動推進事業(自主)

海上保安協力員(以下「協力員」という。)及び海上保安官連絡事務所(以下「連絡所」という。)は、「海上保安の推進」事業の一環として、海上保安庁(部署)が推薦し、海上保安協会(支部)が指名及び委嘱し、全国の海上保安協会支部等に配属する。

全国に指名配置している 840 名の協力員は、海上保安庁(部署)の指導・協力のもと、海浜の防犯パトロール、マリーナ等の巡回を実施し、通常とは異なる不審な状況を見かけた場合には、海上保安庁へ通報する活動を推進している。また、全国に 1,300 カ所の連絡所を設置し、地域における不審事象発見時の情報収集や迅速な通報を行う拠点として、海上犯罪の発生しにくい環境の醸成に向けた活動を行っている⁶⁰。海上保安庁は同事業に協力し、協力員連絡会議、講習会への協力、協力員への指導、また、協力員と協働した啓蒙活動等を行っている(図 18)。

図 18. 海上保安協会のネットワークの仕組み



〈出典 海上保安協会ホームページ (URL 51)〉

⁶⁰ ・活動回数：12,290回 ・海上保安協力員からの通報件数：531件 (うち検挙につながった件数 15件) ・海上保安官連絡所からの通報件数：305件 (うち検挙につながった件数 20件) ・海上保安協力員連絡会議の開催：68地区

・海上安全に関する活動（自主）⁶¹

海難の防止減少を目的に、全国海難防止強調運動を海上保安庁、(公社)日本海難防止協会と共催で行っている。7月16日から31日までの16日間、「海難ゼロへの願い」をスローガンに官・民一体となって海難防止の全国運動を展開する、「海の事故ゼロキャンペーン」を実施している。そのほか、海上安全に関する様々な活動を行っている⁶²。

また、各地で行われる、海難の防止のための台風・津波対策委員会等の開催、支援を行っている⁶³。海浜事故防止の啓発のため、地方自治体等と連携し、注意喚起用立看板の設置を支援している⁶⁴。

・「緊急通報ダイヤル118番」の周知活動（自主）

人命の救助、治安の確保、海洋環境保全等の海上保安活動の迅速で的確な措置に寄与するため、多くの人々が集まる機会等を活用して、海上での緊急通報電話番号である「118番」を広く周知周知することに努めている⁶⁵。

■ 公益財団法人 マリンスポーツ財団 (Marine Sports Foundation) (URL 52)

イ. 組織の概要

マリンスポーツ財団は、昭和38年(1963)財団法人日本モーターボート協会として設立され、平成3年(1991)財団法人マリンスポーツ財団へ名称を変更した。事業開始以来マリンスポーツを通じて、海事思想の普及に努めている。水辺の環境保全、水辺で安全に遊ぶための知識の提供、そして多くの人々に水に親しむ場を提供する事で「だれでも、いつでも、どこでも、あんぜんに」マリンスポーツを楽しむ事のできる機会を創出し、マリンスポーツを通して、社会に貢献することを目的としている。

ロ. 主要事業の内容

各地でマリンスポーツが体験できる機会の提供による普及啓発、水難・海難を防止するための活動の推進や、水上安全運航講習による教育、マリンスポーツ関連施設に伴

⁶¹ 令和元年度事業報告書(令和2年7月掲載)(URL51)

⁶² ・海難防止講習会 314カ所・海上安全講習会 120カ所・海上安全教室 137カ所・ライフジャケット着用推進 160カ所・海難防止思想の普及活動 596カ所

⁶³ ・台風・津波対策委員会等 69カ所

⁶⁴ ・立て看板 18カ所 (平成25年度以降の設置場所 100カ所)

⁶⁵ ・118番周知活動 191カ所

う活動水域の整備を図るとともに、それぞれ事業の広報活動、情報発信の充実及び器材の整備を行っている。

1. マリンスポーツを健全で安全なものとして普及する事業

(1) マリンスポーツを通じた親水活動の推進事業

① 国・自治体・公益団体・各地の Maris クラブ等と連携し、親水イベントの協力及び開催支援を行う。

② 事故防止の「自助」を充足させる活動として、ボート乗船時や水辺での作業時、遊泳や川遊びなどにおける溺水防止を呼びかける「WEAR IT」活動を推進し、ライフジャケットの適切な着用の徹底と標準化を図る。

2. マリンスポーツの水上安全啓発事業

マリンスポーツ等水辺利用の更なる向上を図るため、水上の安全と、小型船舶等の安全な運航の促進を図る。また、事故防止の「公助」を充足させる活動として、公的機関における小型船舶の利用に関する安全基準の確立及び標準化を目指すとともに、「共助」としての民間活動の充実と、国土交通省、海上保安庁、水上安全啓発団体と連携体制を強化し、更なる水上安全の向上を図る。

(1) 小型船舶の安全運航及び水上安全の普及啓発

① (一財)日本海洋レジャー安全・振興協会などとの連携による小型船舶の公的利用における安全運航講習会を実施し、舟艇利用活動における安全性の向上を図る。

② 海上保安庁、各地消防署、運輸安全委員会、公共施設管理者をはじめ、海洋高校等に対して研修や教育を通じて事故対策の充実や安全意識の向上に寄与する。

③ マリンスポーツイベントや競技会等において、警戒及び救助、医事に関する安全管理体制の整備と強化を図る。

④ 海上保安庁、小型船安全協会（各地）、日本水難救済会等との連携し、水上オートバイの安全、マナー等向上のため一般利用者に対する安全啓発及び水域パトロールを行う。

⑤ 国土交通省、海上保安庁、(一財)日本海洋レジャー安全・振興協会と連携し、水上安全サミットを実施している。安全運航及び水上安全に関わる団体間の情報の共有、効果的な連携や協調を促すことにより更なる水難、海難の防止、安全対策の向上を図っている。

第2項 対応活動におけるアクターの分析

1. 基本的な特徴(参加主体別)

■ 公益社団法人 日本水難救済会(Marine Rescue Japan)(URL 53)

イ. 組織の概要

公益社団法人日本水難救済会は、沿岸海域で遭難した人や船の救助に駆けつける民間ボランティア救助員を支援するとともに、遥か洋上の傷病船員等に対する救急医療事業を運営する団体である。明治19年(1886)10月、イギリスの貨物船「ノルマントン号」事故⁶⁶をきっかけとして、水難救済制度の必要性を痛感し、明治22年(1889)11月ロシア帝国の水難救済会をモデルにし「大日本帝国水難救済会」として発会した。昭和24年(1949)に社団法人日本水難救済会と改称し、平成23年(2011)に公益社団法人日本水難救済会へ移行し、現在に至っている。

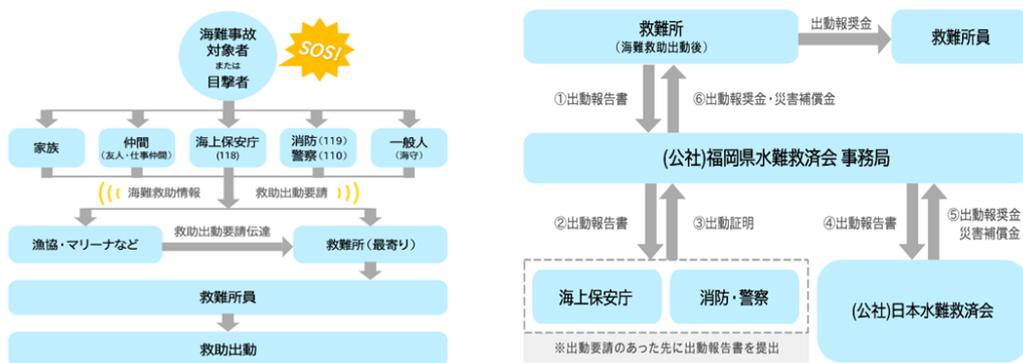
ロ. 参加アクター

救助員は、全国約51,000人であり、臨海道府県にある40の地方水難救済会の傘下にある約1300ヶ所の救難所および救難支所に所属している⁶⁷。約8割が漁業関係者であるが、最近ではマリンレジャー関係者も増えている。

ハ. ネットワークの運営の仕組み(図19)

事故が発生すると、遭難船舶から海上保安庁、警察及び消防官署、一般人に救助要

図19. 海難救助活動及び海難救助出動報告の仕組み



〈出典 福岡県水難救済会ホームページ(URL 55)〉

⁶⁶ イギリスの貨物船「ノルマントン号(240トン、乗組員49人/イギリス人26人、日本人23人)」が紀州大島沖で座礁沈没し、イギリス人乗組員は全員脱出して助かったが、日本人23人は船に取り残され全員が水死した(URL 54)。

⁶⁷ 会員の状況(令和3年1月14日現在)：正会員 192団体・個人、賛助会員 42団体・個人
救難所及び救難支所(令和2年3月31日現在)：救難所 788箇所、救難支所 530箇所

請が発される。救助要請を受けた一般人や機関は、漁協やマリーナなどにある救難所へ情報を伝達する。救難所では、海難事故の情報を入手すると救難所長が救助出動を指令する。救難所員は、救助出動の指令が出ると生業を中断して海難現場や救難所に駆けつけ、一致協力して救助活動に当たる。救難所は地方水難救済会に出動報告し、また、地方水難救済会は日本水難救済会に報告する。

二. 主要事業及び活動の内容

日本水難救済会は、水難に遭遇した人命、船舶及び積荷その他の財産を救済し、並びに地震・津波等災害発生時に救援活動を行うことにより、海上産業の発展と海上交通の安全確保に寄与することを目的としている。

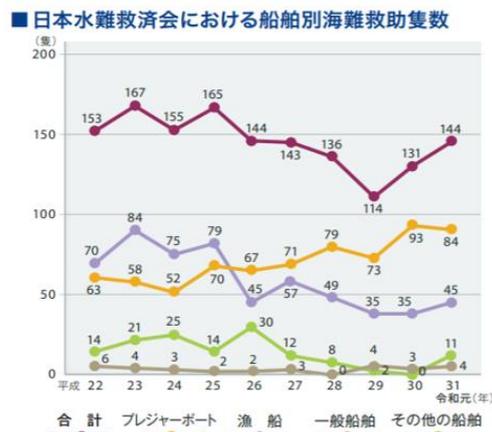
① 海難救助活動

救難所員が本業を一時打ち切って馳せ参じるボランティア活動であり、救難所員は海難救助要請の情報を入手した場合、昼夜を問わず直ちに救助に出動する。海上での人や船の遭難、海浜や岸壁での人の事故等、遭難の形態は様々であり、図 20 のように船舶事故以外の人身事故にも速やかに救助活動を行っている。また、図 21 のように救助対象も漁船をはじめ、ヨット・磯釣りなどのプレジャーボート、一般船舶など広範囲に及んでいる。

図 20. 日本水難救済会の海難救助人命数



図 21. 日本水難救済会の船舶救助隻数



〈出典 令和 2 年 4 月 1 日現在(URL 56)〉

② 洋上救急事業

日本の周辺海域を航行する船舶内で、病気や負傷により緊急に医師の治療を必要とする患者が発生した場合、日本水難救済会の洋上救急センターは、船主と関係機関との連絡・調整を行い、海上保安庁の船舶、航空機等で医師、看護師等を現場に急送、応

急治療を実施している。全国 148 医療機関（令和 2 年 7 月 1 日現在）、海上保安庁や自衛隊の全面的な支援・協力の下に行われている。

③ 水難救済思想普及事業

各地方水難救済会では、平成 13 年度(2001)から、主に小中学生等を対象に海を安全に楽しむための基礎的な知識・技能を体得してもらうとともに、水難救済思想の普及啓発を図るため水難救済ボランティア教室を運営してきた。国土交通省、海上保安庁及び消防庁の後援を受けて行っており、平成 29 年度(2017)からは、対象を地元一般市民にまで拡大して「海の安全教室」として開催している。

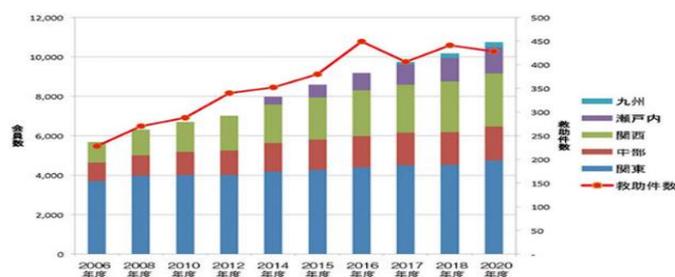
■ 一般財団法人 日本海洋レジャー安全・振興協会の BAN(Boat Assistance Network) (URL 57)

イ. 組織の概要

BANは、日本海洋レジャー安全・振興協会が、海洋レジャーの安全及び救助活動を総合的かつ効率的に推進するために、プレジャーボートオーナーを対象に設立した会員制救助システムである。緊急性をあまり要しない軽微な事故に関しては、民間の救助業者に依頼して自己責任で対処してもらう民間救助組織の必要性が叫ばれるようになったことを受け、平成4年(1992)BANが立ち上がった。入会対象者は、モーターボート、クルーザーヨット等非営業用小型プレジャーボートを所有する個人又は法人である。

BAN は、海上保安庁をはじめ関係省庁、マリーナ、海事事業者、水難救済会等官・民一体の協力により、東京湾と相模湾でスタートした。現在 BAN の救助サービスは、東京湾から御前崎、潮岬、瀬戸内海を経て、博多沖合まで広まるようになり⁶⁸、会員数

図 22. BAN の会員数と救助件数の推移



〈出典 日本海洋レジャー安全・振興協会(URL 57)〉

⁶⁸ 1996（平成 8）年には関西 BAN（大阪湾・播磨灘・紀伊水道周辺海域）、2001（平成 13）年に中部 BAN（伊勢湾・三河湾・遠州灘・熊

の増加とともに救助件数も年々増えつつある(図 22)。

ロ. 参加アクター

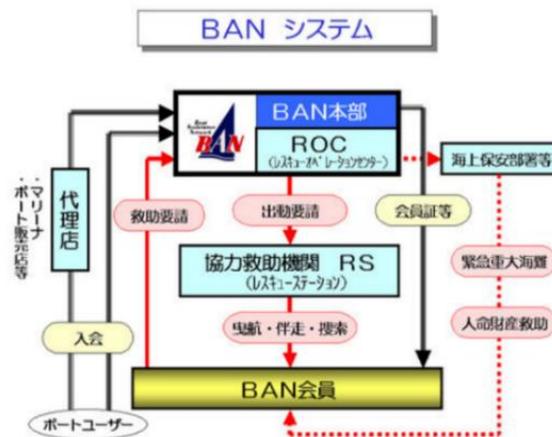
スタート当時はわずか 315 名だった会員数も、サービスエリア拡大とともに順調に増加し、令和 2 年(2020)2 月末には 10,741 名の会員が在籍している。

ハ. ネットワークの運営の仕組み

BAN は、原則として会員制度⁶⁹のもとで実施される救助事業で、会員のボートやヨットが、機関故障や浮遊ロープの絡まり、ガス欠、バッテリー上がり等の軽微なトラブルで航行に障害を生じた場合における曳航や警戒伴走を行っている。これらの救助活動に要した費用は会員であれば原則無料となっている。

BAN では、いつ起こるかわからない会員のトラブルに対応するため 24 時間 365 日の当直体制を取っている。会員艇にトラブルが発生した場合、会員が電話で ROC (Rescue Operation Center) へ連絡し、ROC は事故の内容、場所により、最適な救助業者である RS (Rescue Station) を選定し救助を依頼する。依頼を受けた RS は直ちに救助艇を出動させる(図 23)。

図 23. BAN の運営システム



〈出典 日本海洋レジャー安全・振興協会(URL 57)〉

二. 主要活動の内容

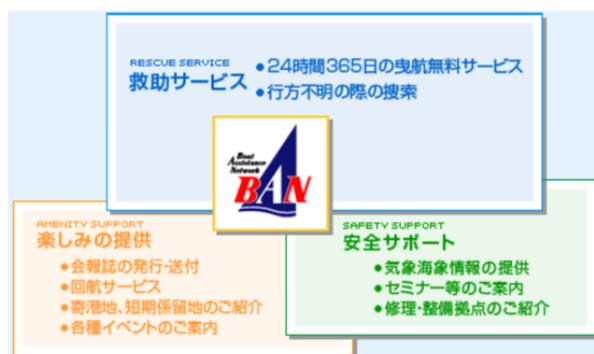
艇の故障やトラブルによって海上で航行不能に陥った際、搜索、救助、曳航などの救

野灘エリア)、2007 (平成 19) 年には若狭湾でもサービスを開始した。2014 (平成 26) 年 4 月には小豆島東方海域から来島海峡西口付近までサービスエリアとする瀬戸内 BAN を立ち上げ、2016 (平成 28) 年 4 月には瀬戸内 BAN のサービスエリアを関門海峡まで拡大し、2018 (平成 30) 年 4 月には、北部九州までサービスエリアを拡大した。

⁶⁹ 入会費 10,000 円、年会費は総トン数により、5 トン未満は 18,000 円、5 トン以上 20 トン未満は 36,000 円

助サービスを中心としてしながら、海の安全に関する様々な情報の提供などを行っている(図24)。

図 24. BAN の活動内容



〈出典 日本海洋レジャー安全・振興協会(URL 57)〉

表 17. 予防及び対応活動に参加する民間主体の基本的な特徴

| | 一般財団法人日本海洋レジャー安全・振興協会 | 公益財団法人日本ライフセービング協会 | 小型船安全協会(41団体の内5団体は公益社団法人) | 公益社団法人日本海難防止協会 | 公益財団法人海上保安協会 | 公益財団法人マリンスポーツ財団 | 公益社団法人日本水難救済会 | 一般財団法人日本海洋レジャー安全・振興協会のBAN | |
|-------------|-----------------------|-------------------------------------|--|--|--|--|--|---|----------------------------------|
| アクターの 特徴 | 人的資源 | ・会員：9,500人 | ・都道府県単位のライフセービング協会：26個 ・全国の加盟クラブ：146個 | ・41団体 (各団体は、個人ボランティアのネットワークで構成されている) | ・正会員：57団体 ・賛助会員：57の企業団体 ・協力会員：131の企業・個人 | ・海上保安協力員(ボランティア)：840人 ・海上保安官連絡所：1,300個 | ・パートナー及びサポーターとしての団体を保有しているが、その数は公表されていない | ・救助員：約 51,000人 ・地方水難救済会：40か所(臨海道府県) ・救難所及び救難支所：1,318ヶ所 ・正会員：192団体・個人(地方水難救済会など) ・賛助会員：39団体・個人(2021年3月末現在) | ・会員：11,563人(2021年6月28日現在) |
| | 目標 | 海上安全、救助、振興普及など海洋レジャーの安全と健全な振興に資すること | 海岸をはじめとする全国の水辺の事故防止に向けた安全教育、監視、救助、防災、防災教育、環境保全等を行うライフセービングの普及・啓発及び発展に関する事業を行い、国民の安全かつ快適な水辺の利用に寄与すること | 沿岸海域におけるモーターボート、ヨット、遊漁船、瀬渡船等の小型船舶の海難を防止するとともに、運航マナーの向上を図ることにより、安全で秩序ある海洋性レジャーの普及と発展に寄与すること | 海難防止及び船舶等による海洋の汚染の防止に関する事項の調査研究、周知宣伝等を行うことにより、安んずる社会の発展に寄与すること | 海上の安全及び治安の確保を図る海上保安活動に関する事業を行うことにより、安んずる社会の発展に寄与すること | 水辺の環境保全、水辺で安全に遊ぶための知識の提供、そして多くの産を救済し、並びに地震津波等災害発生時に救援活動を行い、もって海上産業の発展と海上交通の安全確保に寄与すること | 海洋レジャー活動における安全の確保 | |
| | 発足 | 平成3年(1991) | 平成3年(1991) | 地域別に異なる | 昭和33年(1958) | 平成25年(2013) | 昭和38年(1963) | 明治22年11月(1889) | 平成4年(1992) |
| 構造的 特徴 | 開放性 | 開放(会員制であり、一定の条件を満たすと参加できる) | 開放(個人ボランティアであり、関連資格取得した人) | 開放(個人ボランティアであり、モーターボート、ヨット、遊漁船、瀬渡船等の小型船舶の保有者) | 開放(海事に關係し、本会の目的に賛同する団体) | 開放(海事に關係し、本会の目的に賛同する法人又は団体) | 開放(個人ボランティア) | 開放(会員制であり、一定の条件を満たすと参加できる) | |
| | 位置づけ | 全国に下位ネットワークを持っている | 個人はボランティアとして参加し、地域別のネットワークを形成している(団体会員)。全国に下位ネットワークを持っている。 | 個人はボランティアとして参加し、地域別のネットワークを形成している。全国に下位ネットワークを持っている。 | | 全国に下位ネットワークを持っている。 | 全国に活動を支援するパートナー及びサポーターとしての団体を持っている。 | 個人アクターはボランティアとして参加、地域別に下位ネットワークを持っている | 個人アクターは会員として加入、全国に下位ネットワークを持っている |

〈出典 筆者作成〉

これまで海上安全の確保のため、様々な予防及び対応活動を実施している民間部門のアクターの基本的な特徴及び事業・活動内容について検討した。その内容をまとめたものが、表 17 である。この基本的な特徴を通じて、日本の官・民協働ネットワークの特徴がある程度垣間見られると思う。

第一に、日本の場合、予防活動に携わっている様々な民間団体が存在し、行政の主導で作られたものではなく、自主的に発足し、自発的な活動を活発に展開している。

第二に、民間部門と行政との協働による取組は、一部海上保安庁で制度化し運営しているものを除いては、法律などで規定されているものではない。これは、民間部門の平均 30 年をはるかに超える長い活動の中で、行政の政策目標と一致している問題の解決のため、お互いの協働関係が自然に生まれてきたものだと考える。

第三に、民間部門は、各団体の目標に賛同するボランティアの参加で構成されている開放的な仕組みを持っている。また、全国に地方ネットワークを構築しており、そのネットワークを通じた体系的な仕組みを持って取り組んでいる。

本章では、日本の海上安全政策におけるガバナンスの現状を調べるため、国の法律及び政策上の官・民協働の位置づけと所管行政機関の取り組みについて検討した。また、様々な予防及び対応活動において、行政と連携・協働で取り組んでいる民間部門のアクターの基本的な特徴及び事業・活動内容を通じ、官・民協働ネットワークの特徴が少し垣間見ることが出来た。

それでは、官・民協働ネットワークにおいて、各アクターはどのような関係性をもって協働しているのだろうか。また、ネットワークがどのような仕掛けによって目標実現に向けて機能しているのだろうか。

次章では、その答えを探すために、ネットワークに参加している各主体を対象におこなったアンケート調査の結果に基づき、官・民協働における関係性及びネットワーク・マネジメントの手法について分析する。

第 6 章 日本の官・民協働ネットワークの分析

本章では、今までの資料調査に加え、民間部門のアクターを対象にしたアンケート調査の結果に基づき、日本の官・民協働ネットワークの分析を行う。

本論の分析の枠組み(第 3 章)に従って、官・民協働、ネットワーク・マネジメントに

対して、各々の分析要素をもって分析したうえで、前章の分析結果をまとめて日本の官・民協働ネットワークがどのような特徴をもっているのかを導き出していく。

第1節 アンケート調査の実施

第1項 調査の概要

本論の目的は、日本の海上安全政策における官・民協働ネットワークの現状を分析し、今後韓国の官・民協働ネットワークの活性化のための方法を模索することにある。そのために、実際に予防及び対応活動に参加している主体 8 団体を対象に、2021 年 6 月 20 日から 7 月 31 日まで調査票によるアンケート調査を行った。

1. 対象団体

(1) 予防ネットワーク(6 団体)

日本海洋レジャー安全・振興協会、日本ライフセービング協会、九州北部小型船安全協会、日本海難防止協会、海上保安協会、マリンスポーツ財団

(2) 対応ネットワーク(2 団体)

日本水難救済会、日本海洋レジャー安全・振興協会の救助事業部(BAN)

2. 調査期間：2021 年 6 月 20 日から 7 月 31 日まで

3. 調査内容：官・民協働における関係性、ネットワークの機能向上のための方法など

第2項 調査計画及び方法

1. 調査計画

本論のアンケート調査を、表 18 のように進める。

表 18. 調査のフロー(筆者作成)

| 内 容 | 方 法 |
|--------------|--|
| 1. 調査計画の作成 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 指導教員との相談 – 調査方法及び対象団体の選定 – 調査票等様式及び質問項目の作成 |
| 2. 調査計画の検討 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 指導教員との相談 – 調査方法の検討 – 質問項目の検討・修正 |
| 3. 調査への協力の要請 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 対象団体にアンケート調査への協力の要請 – ホームページを通じ、問合せをする – 担当者の指定を受け、連絡を取り合う |
| 4. 調査の実施 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 質問紙の配布(郵送) ▪ 郵送の確認及び回収方法の説明(メールによる連絡) |
| 5. 質問紙の回収 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 返信用の封筒にて郵送で回収 |

2. 調査方法

本論の分析要素に基づいた質問項目を作成し、質問紙を郵送配布する。

- (1) アンケート調査依頼文(付録-1)
- (2) アンケート調査票(付録-2)

第3項 調査の結果

1. 回収率：75%(8団体の内6団体)
2. 回収方法：3団体(郵送)、3団体(電子メール)
3. その他：返答に関して分析に必要な追加事項については、各団体の担当者とのメールのやり取りで問合せた。

第2節 官・民協働ネットワークの分析

本節では、前章の各アクターについての基本的な特徴などに加え、アンケート調査結果及び各団体の担当者とのメールの内容に基づき、官・民協働及びネットワーク・マネジメントの手法について分析する。当該質問項目に対する応答の詳細は、別途まとめることにする(付録-3)。

第1項 官・民協働

1. 目標の共有

前章で各アクターの基本的な特徴を分析する中で、各団体の設立目的や主要事業又は活動の内容を確認した。その内容に基づくと、各アクターは、海上(沿岸域を含む)における事故及び災害への予防及び対応活動を通じ、国民の安全を確保し、究極に安全で安心な社会の実現に資するという共通の目標を持っていることが分かる(表17)。このような目標の共有により、自律的に独自の事業又は活動を展開していながらも、「海上安全の確保」のための様々な活動において、各アクターの間で自発的な連携・協働が行われている。

2. 関係性

ネットワークに参加している民間部門のアクターは全て法人格を持っている団体であり、その中で公益目的の事業を行う団体は6つの団体の内4つである(公益財団法人1、公益社団法人3)。残り1つは、一般財団法人である。各アクターは、定款によって事業及び活動の目的を明らかにしており、海上安全に関わる自主事業、助成事業、

受託事業など独自の事業の実施過程で関連行政機関はもとより、団体同士の連携・協働を行っている。

(1) 予防ネットワーク

海上安全指導員制度のように行政側と直接関わりを持ちながら活動を行っている団体、又はネットワークの中で協働の取り組みの調整などマネジャーのような役割を果たしている団体は、受託事業、自主事業の順で割合が大きく、行政とも密接な関係を築いている。

「小型船安全協会」は、各県内で以前からマリーナや団体に所属する関係者を中心とする「小型船交通安全協議会」が存在し、自主的に小型船の航行安全に関する活動を行っていた。それが、海上保安庁の指導を受け、ボランティアリーダーとする海上安全指導員を制度化して、海上安全パトロールや航行安全講習会等の航行安全活動を実施するようになった。また、それぞれ支部が地域での会員の拡大を図るとともに海上保安部と連携して航行の安全と海難防止及び海洋レジャーの健全な育成を推進するなど、組織の充実強化を図っている(URL58)。

なお、「日本海難防止協会」は、海難防止及び海洋汚染防止に関してさまざまな視点からの調査研究及び情報収集を実施している。その成果については、海上保安庁をはじめ、海難防止等を目的とする全国各地の海難防止団体や小型船安全協会などの組織と最新情報の共有を通じて連携しながら、海難防止意識の高揚、海事知識の普及等の周知・啓発活動に取り組んでいる。

一方、自主事業の割合が大きい団体は、事業や活動の内容が、一定の資格を要する専門性が強いだけに、独自性も強くてネットワークになくても存在として位置づけられている。また、資金の調達先も、事業や活動の収益や会費の方が大きな割合を占めていることから分かるように、ネットワークの中でしっかりした基盤をもって専門的な活動を展開しながら、行政をはじめ他のアクターと肩を並べて協働している。

以上のように、各アクターは、アクターごとに固有性を保ちながら行政の役割を補完し、相互対等な関係で海上安全の確保に向けて取り組んでいることと見られる。

(2) 対応ネットワーク

行政を補完する海難救助を主な目的としている団体は、助成事業⁷⁰、受託事業、補助事業の順番で行政と密接に関係しながら活動している。これは、海難救助という対応活動の特徴、つまり迅速かつ的確な対応の求められる状況での協働という特徴にも影響されていると考えられる。また、会員制で自主的な海難救助を行っている団体は、会員の会費のみで運営され、自主事業の範囲内では独自のネットワークをもって活動しているが、それ以外にも行政と協働して救助活動にあたっている。

行政機関から直接一部の補助金を受けている団体は、予防及び対応ネットワークあわせて1団体だけであり、それも海上保安庁からではなく自治体からの補助金である。

以上のように、官・民協働ネットワークの各アクターは、自律性をもって各々の事業及び活動を展開しながら、「海上安全の確保」という共通の目標に向けて相互対等な関係で協働していると考えられる。

3. 協働に対する認識

ネットワーク内の行政と民間部門のアクターが真の協働関係を形成するためには、各アクターが、お互いの持つ特性を活かしながら協働することが大事である。それは、相互の立場や存在を互いに認識し合い、尊重することを意味することでもある。

海上保安庁は、「ウォーターセーフティガイド(Water Safety Guide)」の策定において、ウォーターアクティビティごとに関係する民間団体及びメーカーや専門家等による意見交換会を実施し、それぞれのウォーターアクティビティに適した装備品や基本的な技能、知識等を関係者間の合意を得て策定した。これは、各アクターが、「海上安全の確保」という共通の目標に向けての協働の必要性を理解し、合意形成の場に積極的に参加することによって、各々の専門性を認め合い、自らも十分活用しながら協働していることを示す良い例である。

また、水難及び海難の防止と安全対策の向上を図ることを目的としている「日本水上安全・安全運航サミット(JBWSS)」は、水上安全に係る民間の3団体間のネットワークから始まった。ところが、現在は国土交通省、海上保安庁、文部科学省や消防庁などの関連機関をはじめ、海上安全にかかわる多数の団体及び民間企業が参加し、安

⁷⁰ 日本財団は、公益活動団体に対して、幅広い分野で助成による支援を行っている。海上安全に関わる団体の中でも日本財団の支援を受け、助成事業をおこなっている団体が少なくない。日本財団の七つの活動領域の中で一つである「海の未来」は、海の未来を切り拓く人々を育てるとともに、人々や組織を結びつける基盤作りに取り組むことで、次世代に豊かな海を引き継ぐことを目指している。「海と日本プロジェクト」は、子供たちをはじめ全国の人たちが「自分ごと」としてとらえ、海を未来へ引き継ぐアクションの輪を広げていくため、日本財団、総合海洋政策本部、国土交通省の旗振りのもと、オールジャパンで推進するプロジェクトである(URL59)。

全なマリレジャー活動に関する様々な情報共有等安全対策の連携・協働を強化し、ネットワークを拡張している。

このように、民間部門の各アクターは、協働の重要性を認識し、各々の専門性を活かしながら協働ネットワークに参加しており、行政はそのような専門性を尊重し最大限活用しながら、「海上安全の確保」に向けて協働して取り組んでいるのである。

行政と民間部門の協働関係の形成における重要要因の一つとして、法制度を取り挙げている学者もいる⁷¹。しかし、日本の海上安全政策の予防及び対応活動における官・民協働は、韓国のように所管行政機関の明確な法制度として定まっているものではない。それにも関わらず、官・民協働が自然で自発的に形成されている理由は、大きな枠組みである国の政策の方向性に従い、行政や民間部門の各アクターに相互協働の必要性及び重要性に対する認識が深く根付いているからであると思われる。

第2項 ネットワーク・マネジメント

事故や災害の発生前である予防ネットワークにおいては、行政と民間部門の各アクターが対等な関係で相互信頼しながら協働することが重要である。したがって、予防ネットワークでは、各アクターが主体的に活動しながらも自然に協働できる関係を形成することが何より大事である。そのためには、アクター間のコミュニケーションや情報共有などを通じ、信頼関係を創り上げることが重要である。

一方、事故や災害の発生後である対応ネットワークにおいては、状況の緊急性による迅速かつ的確性が求められるので、ネットワーク内の資源の適切な配置及び活用、支援、アクター間の役割分担などのマネジメントがより大切である。このようなマネジメントは事前に行われる必要があり、中核となる組織も必要となる。

それでは、各ネットワークで、どのようなマネジメントの手法が施されているのか調査結果をもって分析する。

1. 信頼関係の構築のための手法

(1) コミュニケーション

イ. 予防ネットワーク

受託事業の割合が大きい団体は、日常的に週に数回程度で連絡を取り合っている。

⁷¹ 若杉は、行政と市民とが協働関係を形成するためにいかなる要因が影響しているのかについて、行政組織、地域組織、法制度をその要因と取り上げている(若杉 2012:58)。

また、全ての団体がイベントの事前打ち合わせなどを通じ、週に1回以上は連絡を取り合っている。さらに、定期的な協議会を設けている団体もある。

ロ. 対応ネットワーク

対応ネットワークの各アクターは、行政と日常的に連絡を取り合いながら、関連情報を共有している。また、日本水難救済会の場合は、事業や活動のみならず、組織の運営等についても、ほぼ毎日連絡を取り合っていると答えた。

以上のことから、各アクター間のコミュニケーションは、活発に行われていて、それがネットワーク内の相互信頼関係を醸成し、アクターたちの自発的で積極的な協働につながっていると考える。また、事前打ち合わせなどを通じ、ネットワークの活動への合意形成に至る協議のプロセスも守られていると見られ、目標と価値の共有だけでなく、協働の取り組みへの事前調整なども十分行われていると思われる。

(2) 情報共有

行政と民間部門のアクターは、それぞれの情報を共有することによって、信頼に基づいた対等な協働関係をつくることができるし、創造的な活動を展開することができる。それゆえ、行政も民間部門も、それぞれの情報を積極的に提供し合うことが重要である。

イ. 予防ネットワーク

まず、情報共有の方法については、全ての団体が、事あるごとに行政から直接提供してもらっていたり、必要時、行政に関連情報の提供を要請している。さらに、海の安全に関する情報を取り扱う別の情報共有ルートが設けられている団体もあり、積極的に行政のホームページなどにある一般公表情報から取得している団体もある。情報共有の手段は、メール、電話、対面等であり、行政と密接な関係をもって事業を行っている団体であるほど、共有される情報の内容又は適時性についての満足度が高いことが分かった。

また、民間部門の各アクターは、団体ならではの専門的な知識や情報を行政に積極的に提供することによって、行政との協働関係を深めており、それは究極的に海上安全の確保にもつながっていると思われる。

水辺での安全指導、監視・救助を行う団体である「日本ライフセービング協会」は、平成30年(2018)海上保安庁と協定を結び、事故情報の共有や事故防止対策や安全啓

発活動を協働で実施している。また、「水辺の安全教育事業」⁷²の推進においても、海上保安庁との連携により、動画やウォーターセーフティガイドなど ICT 教育用プログラム(e-Lifesaving)を共同制作し、海上保安庁のホームページを通じて情報発信するなど、安全啓発活動においても共に取り組んでいる。

なお、民間部門の各アクターは、行政との共有された情報を地方の組織まで速やかに共有できる仕組みを持っている。

「小型船安全協会」は、海上安全指導員の円滑な活動のため、全国の各支部を通じての情報共有を図っている。各支部別に「海上安全指導員連絡調整会議」を開催し、海上安全指導員同士で海上安全に関する情報交換を行うほか、海上保安部からの情報、指導を得て、研修や指導方針等についての調整を行っている。また、海上安全指導員を対象に、所属支部、マリーナ等がそれぞれ「海上安全講習会」を開き、海事関係法令、ルールとマナー、安全運航に必要な知識、運航技能、海難事例から見た安全対策、気象海象等の海上安全講習も行っている。海上安全講習会の際、海上保安庁は、海上保安官を講師として参加させている⁷³。

ロ. 対応ネットワーク

情報共有の方法について、対応ネットワークにおいても全ての団体が、事あるごとに直接行政から提供してもらったり、必要時行政に関連情報の提供を要請したり、行政のホームページなどから取得するなど積極的にやっている。また、各団体の保有している情報もタイムリーに行政にメール等で提供している。共有される情報の内容や適時性に対しては、予防ネットワークと同様に行政との関係が強いアクターの方が満足度が高かった。

以上のように、ネットワークにおける行政と各アクターは、海上安全に関する情報を共有することによって、お互いをパートナーとして認識し合い、信頼及び協働関係を構築していると考えられる。ただし、行政から共有される情報の内容又は適時性についての満足度に差が出ていることから、行政は海上安全に関するあらゆる事柄に全てのアクターが同様にアクセスできるように気を配る必要がある。情報共有は、アクターの事業又は活動にも大きな影響を及ぼし、それは結局海上安全の確保にも関わってい

⁷² 日本ライフセービング協会は、日本財団の助成により、子どもたちが積極的に海に関わり、多くの人がより安心して楽しめる海岸環境の実現にむけて、「水辺の安全教育事業」を推進している(URL60)

⁷³ 九州北部小型船安全協会の担当者のメール内容による(2021.7.3)

るからである。

2. 協働を促すための手法

(1) インセンティブの設定

イ. 予防ネットワーク

団体として得られるインセンティブは特に設けられてはいないが、団体に所属し活動している個人のアクター(ボランティア)に対するインセンティブが設けられていることが分かった。

「小型船安全協会」に所属し活動している海上安全指導員に対しては、船舶保険料の割引や海技免状更新時に必要な乗船履歴証明を海上保安部長の証明で発行している。また、指導員の実績、在籍年数に応じ、海上保安庁(部長、本部長、長官)、国交大臣、総理大臣の功績表彰の上申等のインセンティブが設けられている(URL58)。

ロ. 対応ネットワーク

対応ネットワークにおいても、団体として得られるインセンティブは特に設けてはいない。予防ネットワークと同じく、団体に所属し活動している個人のアクター(ボランティア)に対するインセンティブが設けられている。

「日本水難救済会」は、救助に出動した救助員に、基準に基づき出動報奨金を支払っているが、これは実費や対価ではなく、報奨金という形である⁷⁴。また、救難所員が救助活動または訓練中に災害を受けた場合、その被災の内容に応じて、本人またはその遺族に対し、療養補償、障害補償、介護補償、休業補償、遺族補償、葬祭補償を行う。救難所員が上記の災害補償の適用を受けた場合、功労の程度、被災の内容に応じて、殉職者賞じゅつ金、障害者賞じゅつ金を給付する。その他、功労のあったボランティア救助員並びに協力医療機関及び医師・看護師などの関係者に対し、表彰も行っている⁷⁵。

以上のように、各団体は団体の特性に合わせ、実際に協働現場で活動している成員の協働へのモチベーションを導くインセンティブを設け、参加や協働を促している。しかし、ネットワークの観点から見ると、アクターである組織に対するインセンティブの仕組みは設けられていない。これは、日本の官・民協働ネットワークが、アクターたちの活動の中で協働への必要性が自然に生まれ、自発的に形成されたものであるか

⁷⁴ 報奨金とは勤勉、勤労をたたえ、さらなる努力を奨励する意味合いで贈られる金品。「寸志」などとして贈られることも多い。

⁷⁵ 日本水難救済会の担当者へのメール内容による(2021.6.24)

らであると考えられる。

(2) 教育及び合同訓練の実施

イ. 予防ネットワーク

アクター間の協働性を高めるために様々な手法が用いられていることが分かった。

全ての団体で、各種イベントの共催・協力や安全啓発活動を共同実施している。また、水辺の事故ゼロにむけた監視救助体制の連携強化や小型船舶の事故防止のためには、合同研修及び訓練を通じて協働性を高めている。その他、職員の派遣などの人的交流をおこなっている団体もあった。

ロ. 対応ネットワーク

対応ネットワークにおいて、協働性の向上のためが一番有効な手法は、合同教育・訓練の実施であることが確認された。

「日本水難救済会」の場合、地域の救難所ごとに、海上保安庁、日本財団等と救助救難・応急処置等の教育・訓練を定期的実施している。表 19 は、平成 28 年度から令和 2 年度までの合同訓練の実施状況である。

表 19. 日本水難救済会の合同訓練実施現状

| | 合同訓練実施救難所数 | 参加人員 |
|----------|------------|---------|
| 令和 2 年度 | 51 ヶ所 | 631 人 |
| 令和元年度 | 210 ヶ所 | 3,543 人 |
| 平成 30 年度 | 208 ヶ所 | 3,426 人 |
| 平成 29 年度 | 193 ヶ所 | 3,616 人 |
| 平成 28 年度 | 208 ヶ所 | 3,341 人 |

〈出典 日本水難救済会の担当者のメール内容〉

一方、会員制プレジャーボート救助組織である BAN (Boat Assistance Network) は、実際に救助作業を行うマリン事業者をはじめ通船業者や遊漁船業者、漁協、海上タクシーなどのアクター間のシミュレーション訓練などを通じ、会員の救助要請に備えている。また、非会員からの救助要請に対応するために、行政や日本水難救済会などと事前調整を通じての取組の仕組みを整えている⁷⁶。

⁷⁶ BAN の担当者のメール内容による(2021.7.6)

いずれにしても、日頃の合同訓練を通じ、救助に必要な知識や技術の習得はもとより、資源を適切に配置し、アクターの役割を調整し、海難現場でのアクター間の協働性を高めながら、救助活動に当たっているのである。

このように、官・民協働ネットワークにおけるアクター間の協働性を高めるために、安全啓発活動の共同実施や各種イベントの共催及び協力、定期的かつ実質的な合同訓練の実施などの手法を通じて、協働の取組をより一層強めていると考える。

3. ネットワーク管理者の存在

イ. 予防ネットワーク

各アクターの自律的な活動に基づいているため、アクターに対して直接管理を行うアクターは特定されてはいない。「必要時、各部門の関係者の集まりで意見を交換しながら調整を行っている」と答えた団体が多く、「正式な協議会を通じて合意形成を行っている」団体も1つあった。しかし、各アクターは、各団体の地方ネットワークに対しては、しっかり管理している。「小型船安全協会」の場合、各支部別に所属している海上安全指導員に対する活動への支援や指導などの役割を果たしている。

行政は、各アクターの事業又は活動において、情報を提供したり、安全講習会などの様々な場面で指導したりするなど、あくまでも方向づけの役割を果たしている。また、海水浴場の監視救助体制の地元への受け入れの整備・調整などを通じ、アクターの活動しやすい環境づくりを担っている。

ロ. 対応ネットワーク

対応ネットワークにおいては、状況によって行政が主導的に参加主体間の役割分担などの相互調整や合意形成を行っている。また、必要時、各部門の関係者の集まりで行っていることが分かった。これは、対応ネットワークが、人の命にかかわる緊急な状況という特性を有しているため、迅速かつ的確に取り組む必要があるからである。

行政は、対応ネットワークをうまく機能させるために、軸となるアクターになって、予め各アクターとの集まりや合同訓練などを通じ、役割の調整、救助技術の指導等を行い、いざというとき迅速に対応できる取り組みを整えているのである。

第3節 官・民協働ネットワークの特徴

これまで「海上安全の確保」のため、様々な予防及び対応活動を実施している民間部門の各アクターに対する資料調査及びアンケート調査の結果に基づき、官・民協働及

びネットワーク・マネジメントの手法について各々の分析要素をもって検討した。

その分析結果に基づき、日本の官・民協働ネットワークの特徴を、次のようにまとめることができると考える。

第一に、「海上安全の確保」という共通目標に向けて、各々の専門性をもって自主的に活動する過程で自然に形成されたネットワークであり、法制度によって制度化されたネットワークではない。また、行政の計画や一方的な主導によるものではなく、協議のプロセスを通じて合意が形成され、共通の理解に基づく自発的な連携・協働の仕組みである。

第二に、同じ目標を持っているアクターにより、その輪が広がっている開放性を持っている。また、各アクターは、全国的なネットワークを構築しており、そのネットワークを通じたコミュニケーション及び情報共有などを行う体系的な仕組みを持っている。

第三に、海上保安庁は、行政として直接介入や干渉をするのではなく、民間アクターの専門性を尊重し、各アクターがその専門性を最大限活用できる環境を整備している。さらに、ネットワークのよりよいパフォーマンスのために、一主体として参加し積極的に協働することによって、アウトプットを創り上げている。水上安全サミットの開催、海難事故ゼロキャンペーン、ライフジャケット着用キャンペーンの推進など民間部門の様々な活動において、一つのアクターとして参加し協働することによって、活動に正統性を与え、国民の関心を引き寄せている。

第四に、海上安全に関わる各種の委員会や協議会、意見交換会など様々なコミュニケーションの場が設けられており、各アクターの多様な意見を政策実施過程に反映している。このような協議プロセスを持つことによって、アクター間の合意形成はもとより、情報共有による信頼関係までも築いている。

第五に、官・民を問わず、協働で取り組む活動の性格によって、それに適しているアクターがマネジャーの役割を遂行している。海難の発生を防止することを目的としている『全国海難防止強調運動』は、「日本海難防止協会」が事務局となり実行委員会を開催し、「海の事故ゼロキャンペーン」を全国的規模で展開している。また、全国各地の海難防止団体や小型船安全協会などの組織や活動に関する調査検討、情報交換、関係する最新情報の共有等を通じて、海難防止活動等の実効性の向上に努めている。

本章では、日本の官・民協働ネットワークの現状について、官・民協働とネットワーク・マネジメントの観点から各々の分析要素をもって分析し、ネットワークの特徴を導き出した。

最後に、日本の海上安全政策の官・民協働ネットワークにおいて、行政はどのような役割を果たしているのかについて触れてから本章を締めくくりたいと思う。今までの分析の結果、行政はネットワークの各アクターの自律的な活動に方向づけや安定性を与えながら、目標実現に向けての統合度を上げていていると考えられる。より詳しい内容を下記のようにまとめる。

第一に、海上安全のための様々な情報や知識を専門家以外にも分かりやすく伝えるファシリテーターとして機能している(海上安全講習会及び合同訓練等への指導)。

第二に、地域住民の持っている海に対する経験やノウハウなどを活かせるように、アクターを選択的に活性化している(海上安全指導員の指定など)。

第三に、ネットワーク内の民間部門との意見交換会、協議会等を設け、アクター間の情報共有はもちろん、合意形成など相互作用を促進する機能を果たしている。

第四に、「海の安全の創造」や民間との「共助」の考え方を積極的に取り入れた国の海上安全対策に応じ、民間アクターとの協働による民間活動の活発化が地域の安全確保のみならず、結果としてもたらす地域の活性化という公共利益の実現にもつながるようにしている。

第7章 結論

災害の大型化・複合化・多様化は、従来の官僚制に基づいた指揮・命令・統制のやり方から行政と民間部門との協働に基づいたネットワークで機能するガバナンスへパラダイムの変化をもたらしてきた。海上における事故及び災害は、海洋という特殊性によって多くの障害が生じるのでそれを乗り越えるためには、一般災害より官・民協働ネットワークによって機能するガバナンスの構築がより一層必要な状況になっている。

ところが、今までの韓国の海上安全政策におけるガバナンスについての研究や実状は、主に官・民協働ネットワークの構築のみに関心が注がれてきた。海上安全政策における真のガバナンスの構築のためには、ますます重要性の高まる官・民協働ネットワークを、よりうまく機能させるための方法についても改めて議論すべき時であると考え

る。

本論では、海上安全政策におけるガバナンスを、「海上安全の確保に向けて、行政と民間部門の様々なアクターが協働に基づいたネットワークを構築し、そのネットワークをうまく機能させること」と定義した。また、「官・民協働ネットワークが目標の実現に向けてうまく機能している状態を、ガバナンスが構築している又は活性化している」ことを意味することにした。

従って、本論は、海上安全政策におけるガバナンスを活性化する方策を導き出すために、ガバナンスの重要な構成要素である「官・民協働」と「ネットワーク」に関する先行研究の検討を通じ、分析の枠組(分析要素)をまとめた。その分析の枠組に基づき、国と所管行政機関の政策の実施における官・民協働の位置づけから検討し、実際現場で機能しているネットワークに対しては各々の分析要素をもって分析した。

本論は、日本と韓国の比較研究ではないが、日本の現状から韓国への示唆を導き出すために、先に韓国の現状を分析し、官・民協働ネットワークの特徴及び課題を引き出した。その上で、日本の現状の分析を通じ、ネットワークをうまく機能させるための手法を模索しようとした。特に、日本のネットワークの分析に当たっては、「海上安全の確保」のため活動している現場の主たる民間団体を対象に質問紙によるアンケート調査を実施した。

本章ではその分析結果に基づき、日本の現状が韓国にどのような示唆を与えるのかを考えることによって、韓国の海上安全政策におけるガバナンスの活性化のための方策を探り出してみる。

第1節 結果からの示唆

日本の現状の分析から、韓国への示唆を次のようにまとめることができると考える。

第一に、国の様々な政策領域において、民間部門の力量の重要性及び必要性を認め、国民を単なる政策の受益者ではなく、一つの参加・協力の主体としてしっかり受け入れている。海洋に関する一番根幹になる「海洋基本法」に、関連事業者はもとより、国民に対しても「海洋の恵沢を認識するとともに、国又は地方公共団体が実施する海洋に関する施策に協力するよう努めなければならない(第11条)」と明らかにしている。このような法律上の規定は、今後韓国の海洋政策の推進において、国民を含む様々な民間部門との連携・協働をどのように位置づけすればいいのかについて大きな示唆を

与えていると考える。

第二に、所管行政機関の政策実施過程において、行政の必要に応じて制度として定めたアクターのみを協働の相手にするのではなく、海上安全に関わっている様々な民間のアクターとの連携・協働を推し進めている。また、民間部門の意見が政策の形成段階にも反映されるように協議プロセスを整えている。

第三に、行政は、各アクターの専門性が活かせるように、対等な関係で自律的で自発的な活動ができる環境づくりを行っている。海洋レジャー活動が多様化し、海上事故や災害が頻発するにつれて、「海上安全の確保」のためには、事故や災害の発生後の対応だけでは限界がある。それゆえ、国民一人一人が自ら安全意識を高め、また海を利用し、楽しむ人々が安全に活動できる環境を整えることが大事である。そのためには、予防活動に関わっている民間部門との協働ネットワークもより多様化し、活性化しなければならない。このような観点からみると、行政は、専門性をもって活動する民間部門のアクターを行政の枠に無理やり組み込んでいるのではなく、アクターの専門性が十分活用できるような環境をつくっている。

第四に、各アクター間の信頼関係の構築のため、コミュニケーション及び情報共有の場を積極的に設けている。また、行政側から海上安全に関わる民間部門の様々な交流の場に積極的に参加することによって、民間部門との相互信頼に基づく関係を築き、共通目標の実現のため働きかけている。

第五に、ネットワークの管理の側面である。海上保安庁は、行政として直接介入や干渉をするのではなく一主体として参加し協働することによって、ネットワーク全体の機能を向上し、よりよい成果が創り出せるような役割を果たしている。

民間部門の主導で国を挙げて行われている水上安全サミットの開催、海難事故ゼロキャンペーンやライフジャケット着用キャンペーンの推進などへの協働を通じ、活動への正統性を与え、国民の関心を引き寄せている。また、民間部門のアクターの専門性をより高め、協働の成果を向上させるために、海上安全講習会及び合同訓練等への指導を通じ、海上安全のための様々な情報や知識を伝えるファシリテーターとして働くことによって、ネットワークの機能向上を図っている。

第2節 韓国の官・民協働ガバナンスの活性化のための提言

「海洋が資源の宝庫であり、生活の基盤であり、物流の通路として国家経済と国民

生活に多くの影響を及ぼしていることを認識し、(中略)、未来世代に譲り渡す豊かで生命力あふれる海洋をつくっていく」(第2条基本理念)これは、韓国の「海洋水産発展基本法」の基本理念である。国の目指している海洋政策の究極の目標を実現するためには、国や地方自治体の努力だけではすまない。国民全てが海洋の恩恵を受けていることを認識し、海洋に対する関心を増大させつつ、安全に楽しみ、きれいに保全するための様々な努力と一緒に取り組まなければならない。

そのためには、まず、国の海洋政策において、関連事業者はもとより国民全般を参加及び協働の一主体として認める法律的検討が必要であると考え。それは、国民の海洋に対する関心を高め、国民の意見が政策に反映できるような制度作りの土台として働き、国民の合意を通じての政策目標の実現にもつながると考える。

なお、本論のテーマである「海上安全の確保」のためにも、『公助』に頼らず、海を利用し楽しむ国民一人一人が自らの安全意識を高める『自助』努力とともに、『共助』に対する共感や実践を導き出せる環境づくりが必要である。

海洋警察は、「海上安全の確保」を主要任務としている所管行政機関として、国及び関係機関と緊密な関係を維持しながら、同時に海上安全に携わっている様々な民間部門との連携・協働関係をより深めていくべきである。

現在、関連法律に基づいて協働しているアクター以外の、海上安全及びマリレジャーに携わっている様々な民間団体を海上安全の輪の中に組み込み、より多くの民間部門との協働を推進し、様々な意見を政策に反映できるような環境を整える必要がある。それは、民間部門の自律的な活動を保証しながら、その活動が結果として「海上安全の確保」につながるような仕組みでなければならない。

ここでは、海洋警察が代表政策として推進している『官・民協働ガバナンスの活性化』のための具体的な方策を、次のように提案したいと考える。

第一に、官・民協働に対する認識の改善である。

まず、対外的には、官・民協働に対する社会的な共感と信頼を形成し、国民の関心と参加を導き出すことが大事である。そのためには、民間部門の視点から、官・民協働によってどのような成果を出しているのか、社会にどのように寄与しているのか等、民間が関わった意義を明らかにすることによって、官・民協働への関心はもとより、より良い成果まで期待できる。

具体的には、官・民協働による成果に対して、マスコミなどを通じ民間部門との協働であることを公表し、国民が認識できるようにする。また、優秀な協働事例については、功労者の功績をたたえ、他の地域でもベンチマーキングできるように広報する。ひいては、官・民協働による活動が、地域社会にどのような変化をもたらしているのかについても引き続きモニタリングし、地域民が実感できるように様々な場面で共有する。

このように民間部門の関わりを浮き彫りにすることによって、民間部門の自負心を高めることはもとより、海上安全の確保のための官・民協働の重要性に対する国民の認識も改善していける。

また、対内的には、協働についての真の理解に基づいた効果を創り出すためには、協働ネットワークの一つの主体である海洋警察の組織内部における意識の変化が必ず先行されなければならない。民間部門との協働に直接関わっている職員に対して、なぜ協働が必要なのか、参加主体間の関係性はいかなることであるべきか、活動の内容や特性に応じた協働の仕組みはどのような形が望ましいのか等、協働に関する教育を行う。なお、現在行っている官・民協働の問題点や、協働をさらに進めるためには今後どのように取り組むべきか、行政(担当者)はどのような役割を果たすべきかについても議論を行い、官・民協働の必要性及び重要性について共感できるような環境を創る。

そして、実際の活動の中、たとえ行政のルールやプログラムなどによって取り組むとしても、指示・命令するのではなく、民間部門の役割を尊重し、対等な協働関係で取り組むことをしっかり認識できるようにする。

つまり、協働の実践を通じ、『共助』に対する認識を身をもって実感できるように社会的な環境を整えていくべきである。

第二に、柔軟な制度作りの必要である。

民間部門の参加及び協働について、行政が基礎を置く法律の枠組みの中で単なる慣行的な行政方式を形式的に適用してはならない。民間部門の実質的で有効性のある活動を保証するためには、官・民協働の内容や手続きにおいて、民間の特性を考えた柔軟な仕組みを取る必要がある。

そのためには、行政が民間部門との協働を制度化した上で、民間部門を動員するのではなく、制度作りの前に民間の声を聴ける事前打ち合わせの場を設け、民間部門の

できる部分を決め、行政はその内容を制度に反映し、支援する役割を果たすべきである。

また、協働に対してのインセンティブの設定において、民間部門のアクターの実質的な活動を基準にする必要もある。行政のやり方に慣れていないアクターが、協働の現場で実際に働いたにも拘らず、行政文書に名前がないという理由だけで排除されることのないように柔軟に対処すべきである。

生業を営んでいる民間部門のアクターの、書類作成などの煩わしい手間を省くようにし、苦勞に対しても適切に評価し、より気兼ねなく取り組めるように柔軟な制度作りを図る必要があると思う。

第三に、コミュニケーションを通じての信頼関係の構築である。

まずは、参加主体の基本的な特徴をしっかりと把握し、一方的な業務の推進ではなく、事前打ち合わせ等のコミュニケーションを通じ、自発的な協働を導き出せる方策を講じる必要がある。また、行政の必要の時だけではなく、日常的に対話を重ねるなど相互の交流や知識の交換のためのコミュニケーションの場を積極的に作り出していくことが肝要である。

第四に、情報共有の活性化である。

海上事故や災害を予防し、またそれに対応するためには、関連情報を適時にかつ迅速に提供し共有することが非常に重要である。したがって、全国的なネットワークを持っている「韓国海洋救助協会」とは、現在海洋警察が使っている状況システムを共有できるようにするとか、別のシステムを設け、関連情報を速やかに提供し合う必要がある。また、ボランティアのアクターが易しくて素早く近づけられる情報共有チャンネルも構築する必要がある。

海洋警察にとって、民間部門との情報共有は、行政が認知しにくい地域の詳細が把握でき、民間部門とのつながりを強めるにも大変有効であるため、より積極的に取り組むべきであると考えられる。

なお、海上安全に関わる様々な民間部門の専門性を尊重し、多様な意見及び情報交換を通じての新しい知識及び情報の創出を図り、収集された情報をうまくまとめ、国民の活用できる情報として発信する仕組みも設けるべきである。

第五に、協働性を向上するための教育及び合同訓練の実施である。

行政と民間部門のアクターが、お互いについての理解を深め、協働性を高めるためには、協働に対する意識付けや合意形成、役割分担などが事前に行われる必要がある。現在行っている懇談会の形を取っている教育や合同訓練が、そのような機能を果たしているのか点検する必要がある。判で押したような単なる見せかけ行政にならないように、ネットワークの全体的な機能を考慮し、より信頼関係を固め、協働性を高める場として活かす工夫を凝らすべきであると考えます。

また、協働の効果、すなわち協働事例をもつての効果分析、成功点と課題の把握などを行う学びの場をつくり、次の協働取り組みに活かす循環システムを作ることも大切である。アクター間の教育又は合同訓練が、そのような場としての意義を持って機能するように見直すべきである。

第六に、財源確保の多様化への取組である。

これは、インセンティブの設定にも関わることであるが、現在民間アクターには関連法律上は活動に対する手当などが支給できると定まっているが⁷⁷、その予算は十分ではない状況である。

それゆえ、今後様々な民間部門との協働ネットワークの拡張を視野に入れて考える時、政府からの予算の確保以外にも、「日本財団」のような公共財源を補足する民間セクターの基金を創設し、民間部門の活動を支援する必要がある。

また、「日本水難救済会」などのように個人寄付の奨励を通じての資金調達も手段の一つとして考えられる。そのためには、行政が民間部門との協働による成果を国民に広報し、民間企業などにも働きかけ、国民からの幅広い支持を引き出すように努力しなければならない。

第七に、海洋警察庁に官・民協働を担当する部署を設けることである。

海洋警察の主要任務の中で、民間部門との連携・協働を通じての取組は、海上安全以外にも様々な分野に広がっている。特に、海洋環境の保全のため、国民の自発的で積極的な参加を促し、海洋汚染の予防活動を効率的に進めるため、2021年6月から「名誉海洋環境監視員制度」を正式に運営し始めた⁷⁸。

⁷⁷ 「水上救助法」第30条(民間海洋救助隊員等の処遇)第2項「海上救助及び遭難事故の予防・対応活動を支援した時は、海洋水産部令の定めにより、手当及び実費が支給することができる」

「水上救助法施行規則」第12条(民間海洋救助隊員の処遇等)第2項「海上救助及び遭難事故の予防・対応活動を支援するため出動又は動員された民間海洋救助隊員などには予算の範囲内で出動手当又は教育・訓練手当が支給することができる」

⁷⁸ 海洋警察庁は、2021年3月から国民を対象に「名誉海洋環境監視員」を募集し、全国総計1,358人が申し込み、活動することになった。

このように、海洋警察の民間部門との協働ネットワークによる取組は、今後ますます多様化されるだろう。それゆえ、民間部門との協働に対する認識の改善、アクター間の関係性の適切な管理、官・民協働ネットワークの機能点検、協働の成果に対する客観的な評価などを通じてのネットワークの改善や持続性を高めるための仕組みをとらなければならないと考える。

また、民間部門のアクター間に自発的なネットワークを形成している日本に比べ、ネットワークの形成さえもままならぬ状況で、最初の段階では行政がネットワークの形成及び活性化のための基礎作りをする必要もある。

そのため、協働に関する深い知識と経験を身につけている職員で構成する担当部署を設け、各アクターの自律性を尊重しながら共通の価値・規範を枠づけ、一体感を醸成しつつ、ネットワークがうまく機能するようにマネジメントする必要がある。

最後に、地域社会の活性化に寄与することである。

海上安全政策における官・民協働ガバナンスの活性化が、究極には安全に暮らせる地域づくりを図り、地域社会の活性化にも資するように推し進めるべきである。また、本来の業務領域に限らず、包括的な地域ネットワークに積極参加し、関連機関や民間部門との実質的なコミュニケーションを通じ、地域活性化のための協働取り組みを行っていくことも必要である。

そのような努力を積み重ねてこそ、地域になくってはならない存在になり、国民の心からの支援も得られ、ひいては国民との頑丈な協働の網を編んでいける。

第3節 本論の意義と限界

これまでの韓国の海上安全に関する先行研究の大半では、「日本水難救済会」を官・民協働の代表的な事例と紹介し、対応活動すなわち海難救助における民間との協働の必要性を主張していた。しかし、本論は、「海上安全の確保」のためには、対応活動のみならず、海上事故や災害の危険要素を事前に取り除き、国民の安全意識を高める等予防活動においても様々な民間部門との協働の必要性を提起した。また、海上安全政策の実施においてガバナンス型行政の求められている状況のもとで、今まで強調されてきた官・民協働ネットワークの構築にとどまらず、そのネットワークをうまく機能さ

「名誉海洋環境監視員」は、海洋汚染の啓発活動、汚染物質の違法投棄の監視活動、放置された海ごみなどの回収活動などを行う(URL61)。

せるための方策を模索しようとした。

本論は、海上安全政策におけるガバナンスの活性化に関する考察に当たって、ガバナンスの二つの構成要素である官・民協働とネットワーク・マネジメントの観点から分析をおこなった。二つの要素の理論的検討に基づいた重要要因についての実証的な検討のため、実際に予防及び対応ネットワークに参加している民間部門のアクターを対象にアンケート調査を実施した。

もちろん、様々な状況のもとで行われている行政と民間との協働の現状について、資料調査及び1回のアンケート調査のみで分析するには限界があることは確かである。また、参加アクターに対するインタビューや、官・民協働の実状についての追加的な実証研究が行われていないことも本論の限界であると同時に、今後の課題として残されていると思われる。

しかし、先行研究とは違って、現場で活動するアクターの現状について資料調査による情報取得にとどまらず、実際の声を分析に反映しようとしたことや、それを通じて官・民協働ネットワークをうまく機能させるための具体的な方策をまとめたことには意義があると考ええる。

本論が、韓国の海上安全政策における官・民協働ネットワークの重要性に改めて気づき、ゼロから見直す切っ掛けになり、海洋警察が『国民と共に、安全な海を！』⁷⁹創り上げる真のガバナンスの構築への小さな踏み台になれば、本論の研究には十分意味があると考ええる。

⁷⁹ 海洋警察庁の代表政策である。(出典：『2020 海洋警察白書』)

付録-1. アンケート調査依頼文

アンケート調査へのご協力をお願い

拝啓 向暑の候、ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

私は同志社大学大学院総合政策科学研究科博士前期課程2年生の朴雪羅と申します。現在、修士論文として、日本の海上安全政策の実施過程における官・民協働ネットワークの現状を分析し、ネットワークの活性化のための要因について研究しております。

その現状の分析にあたり、「海上(水上・沿岸域を含む)の安全」のために様々な活動に取り組んでおられる民間団体を対象にアンケート調査を行っております。

つきましては大変お手数ですが、添付のアンケートにお答えいただきご返送いただければ幸いです。

尚、ご回答頂きました情報については、修士論文の基礎データとしてのみ利用し、回答者(団体名)が特定されることはないように致します。また、研究終了後に調査現票は細断うえ廃棄いたしますのでご安心ください。ご回答は、同封致しました返信用の封筒で7月末までにご投函くださいますようお願い申し上げます。

ご多用中ご面倒をおかけしますが、何卒宜しくお願い申し上げます。

敬具

(同封)

- ・質問紙 3枚
- ・質問紙返信用の封筒 1枚

同志社大学大学院総合政策科学研究科博士前期課程 朴 雪羅
指導教員 同研究科教授 真山 達志

*本調査に関する質問がございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

・メールアドレス：ctkf0117@mail3.doshisha.ac.jp

*ご返信先：〒602-8580 京都市上京区今出川通烏丸東入ル 玄武町601

同志社大学政策学部・総合政策科学研究科 真山研究室

付録-2. アンケート調査票

「海上安全のための活動における官・民協働ネットワークの現状調査」へのお願い

日本では、比較的古くから民間部門の自発的で体系的なネットワークが数多く形成され、「海上安全の確保」のための予防及び対応活動において行政機関(ここでは海上保安官署に限ります)と様々な形で連携・協働し取り組んできています。本アンケート調査の目的は、修士論文執筆のため、その官・民協働ネットワークの現状を知ることにあります。本調査で収集した情報は、修士論文研究以外の目的には使用せず、調査終了後廃棄いたします。質問紙は、同封致しました返信用の封筒で7月末までにご返送くだされば幸いです。ご協力のほど、何卒宜しくお願い申し上げます。

同志社大学大学院総合政策科学研究科博士前期課程 朴 雪羅

指導教員 同研究科教授 真山 達志

【質問1】貴団体に所属し活動している会員は、何人ですか？ ()の中にご記入ください。(団体会員の場合は、団体数をご記入ください。)

個人会員()人 団体会員()団体 その他()

【質問2】だれでも加入し、活動できますか？

はい

いいえ

(‘いいえ’の場合)

【質問2-1】会員になるための基準又は資格がありましたら、ご記入ください。

【質問3】貴団体の主要な事業又は活動に対して、下記の中で割合の大きな事業から()の中に順位付けてください。

()補助事業 ()受託事業 ()自主事業 ()その他()

【質問4】貴団体の主要な事業又は活動における資金は、どのような形で調達していますか。下記の中で割合の大きいものから()の中に順位付けてください。

()行政機関からの補助金 ()事業の受託料 ()事業・活動の収益
()寄付金 ()会費 ()その他()

【質問5】貴団体の事業又は活動の際、行政機関とはどのような形で連絡を取り合っていますか。下記の中で当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。

行政機関と日常的に連絡を取り合っている

イベントの事前打ち合わせなど必要な場合に応じて協議を行っている

- 行政機関の定期的な協議会・懇談会などを通じ、意思疎通を図っている
 その他()

【質問5-1】 どれぐらいの頻度で連絡を取り合っていますか。

- 週に数回程度 週に1回程度 月に1回程度
 半期に1回程度 年に1回程度 その他()

【質問6】 「海の安全」に関する様々な情報(国の政策、法律の改正、関連動向など)について、貴団体はどのような形で情報を得ていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。

- 事あるごとに行政機関から直接提供してもらっている
 必要時、行政機関に関連情報の提供を要請している
 海の安全に関する情報を取り扱う別の情報共有ルートが設けられている
 行政機関のホームページなどにある一般公表情報から取得している
 その他()

【質問6-1】 情報の内容又は適時性について、十分又は円滑に行われていますか。

- 非常にそうである ややそうである 普通
 ややそうでない とてもそうでない

【質問7】 貴団体の保有している「海の安全」に関する情報などを行政機関に提供又は共有していますか？

- はい いいえ

('はい' の場合)

【質問7-1】 情報の提供又は共有は、どのような方法で行っていますか？

【質問8】 貴団体の事業又は活動において、行政機関や他の団体との協働性を高めるために、どのような取組みをおこなっていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。

- 合同研修や訓練への参加 イベントの共催・協力 安全啓発活動の共同実施
 職員の交流(派遣など) その他()

【質問9】 行政機関との連携・協働により、貴団体が得られるメリットにはどのようなものがありますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。

- 補助金等の財政的な支援 表彰 活動手当
 保険の加入 公共施設などの割引 特になし

その他()

【質問10】 行政機関と民間部門との連携・協働の際、参加主体間の役割分担などの相互調整や合意形成はどのような形で行われていますか？

行政機関が主導的に行っている

行政機関と民間部門の正式な協議会が設けられていて、相互合意を通じて行っている

必要時、各部門の関係者の集まりで行っている

特にそのようなことは行われていない

その他()

【質問11】 海上活動の多様化、海洋環境の変化など海洋に対する重要性が増しつつあり、今後海上安全の確保のための民間部門の活動もより多様化し、より重要になると予想されます。貴団体で、行政機関との連携・協働を通じ、現在積極的に取り組んでいる事業又は活動は何ですか？ また、今後新たに取り組んでいく事業又は活動がございましたらお聞かせください。

【質問11-1】 その事業又は活動において、行政機関はどのような役割を果たしていますか。また、今後どのような役割が期待されていますか。お聞かせください。

質問はこれで終わりです。
ご協力、誠にありがとうございます。

付録-3. アンケート調査結果のまとめ

【予防ネットワーク】

| 分析要素 | 質問項目 | 選択肢(重複回答可) | 団体数(4) |
|-----------|--|----------------------------------|--------|
| 関係性 | 3. 貴団体の主要な事業又は活動に対して、下記の中で割合の大きな事業から()の中に順位付けてください。 | 補助事業(2位又は3位) | 2 |
| | | 受託事業(1位) | 2 |
| | | 自主事業(1位) | 2 |
| | | その他 | 0 |
| | 4. 貴団体の主要な事業又は活動における資金は、どのような形で調達していますか。下記の中で割合の大きいものから()の中に順位付けてください。 | 行政機関からの補助金(3位) | 1 |
| | | 事業の受託料(1位) | 2 |
| | | 事業・活動の収益(1位) | 2 |
| | | 寄付金(5位) | 1 |
| | | 会費(2位) | 2 |
| | | その他 | 0 |
| コミュニケーション | 5. 貴団体の事業又は活動の際、行政機関とはどのような形で連絡を取り合っていますか。下記の中で当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 行政機関と日常的に連絡を取り合っている | 2 |
| | | イベントの事前打ち合わせなど必要な場合に依りて協議を行っている | 3 |
| | | 行政機関の定期的な協議会・懇談会などを通じ、意思疎通を図っている | 1 |
| | | その他 | 0 |
| | 5-1. どれぐらいの頻度で連絡を取り合っていますか。 | 週に数回程度 | 2 |
| | | 週に1回程度 | 2 |
| | | 月に1回程度 | 0 |
| | | 半期に1回程度 | 0 |
| | | 年に1回程度 | 0 |
| | | その他 | 0 |
| 情報共有 | 6. 「海の安全」に関する様々な情報(国の政策、法律の改正、関連動向など)について、貴団体はどのような形で情報を得ていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 事あるごとに行政機関から直接提供してもらっている | 4 |
| | | 必要時、行政機関に関連情報の提供を要請している | 4 |
| | | 海の安全に関する情報を取り扱う別の情報共有ルートが設けられている | 1 |
| | | 行政機関のホームページなどにある一般公表情報から取得している | 1 |
| | | その他 | 0 |
| | 6-1. 情報の内容又は適時性について、十分又は円滑に行われていますか。 | 非常にそうである | 2 |
| | | ややそうである | 1 |
| | | 普通 | 0 |
| | | ややそうでない | 1 |
| | | とてもそうでない | 0 |

| 分析要素 | 質問項目 | 選択肢(重複回答可) | 団体数(4) |
|------------|--|--|--------|
| 情報共有 | 7. 貴団体の保有している「海の安全」に関する情報などを行政機関に提供又は共有していますか？ | はい | 4 |
| | | いいえ | 0 |
| 協働性 | 8. 貴団体の事業又は活動において、行政機関や他の団体との協働性を高めるために、どのような取組みをおこなっていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 合同研修や訓練への参加 | 2 |
| | | イベントの共催・協力 | 3 |
| | | 安全啓発活動の共同実施 | 2 |
| | | 職員の交流(派遣など) | 1 |
| | | その他 | 0 |
| インセンティブの設定 | 9. 行政機関との連携・協働により、貴団体が得られるメリットにはどのようなものがありますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 補助金等の財政的な支援 | 1 |
| | | 表彰 | 1 |
| | | 活動手当 | 0 |
| | | 保険の加入 | 0 |
| | | 公共施設などの割引 | 0 |
| | | 特になし | 2 |
| | | その他 | 1 |
| マネジャーの存在 | 10. 行政機関と民間部門との連携・協働の際、参加主体間の役割分担などの相互調整や合意形成はどのような形で行われていますか？ | 行政機関が主導的に行っている | 0 |
| | | 行政機関と民間部門の正式な協議会が設けられていて、相互合意を通じて行っている | 1 |
| | | 必要時、各部門の関係者の集まりで行っている | 3 |
| | | 特にそのようなことは行われていない | 0 |
| | | その他 | 0 |

【対応ネットワーク】

| 分析要素 | 質問項目 | 選択肢(重複回答可) | 団体数(2) |
|--------------------------------------|--|--|--------------------------|
| 関係性 | 3. 貴団体の主要な事業又は活動に対して、下記の中で割合の大きな事業から()の中に順位付けてください。 | 補助事業(3位) | 1 |
| | | 受託事業(2位) | 1 |
| | | 自主事業(1位) | 1 |
| | | その他(助成事業)(1位) | 1 |
| | 4. 貴団体の主要な事業又は活動における資金は、どのような形で調達していますか。下記の中で割合の大きいものから()の中に順位付けてください。 | 行政機関からの補助金 | 0 |
| | | 事業の受託料(2位) | 1 |
| | | 事業・活動の収益 | 0 |
| | | 寄付金(3位) | 1 |
| | | 会費(1位) | 1 |
| | | その他(日本財団の助成金)(1位) | 1 |
| コミュニケーション | 5. 貴団体の事業又は活動の際、行政機関とはどのような形で連絡を取り合っていますか。下記の中で当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 行政機関と日常的に連絡を取り合っている | 2 |
| | | イベントの事前打ち合わせなど必要な場合に応じて協議を行っている | 0 |
| | | 行政機関の定期的な協議会・懇談会などを通じ、意思疎通を図っている | 0 |
| | | その他 | 0 |
| | 5-1. どれぐらいの頻度で連絡を取り合っていますか。 | 週に数回程度 | 1 |
| | | 週に1回程度 | 0 |
| | | 月に1回程度 | 0 |
| | | 半期に1回程度 | 0 |
| | | 年に1回程度 | 0 |
| | | その他(ほぼ毎日) | 1 |
| | 情報共有 | 6. 「海の安全」に関する様々な情報(国の政策、法律の改正、関連動向など)について、貴団体はどのような形で情報を得ていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 事あるごとに行政機関から直接提供してもらっている |
| 必要時、行政機関に関連情報の提供を要請している | | | 1 |
| 海の安全に関する情報を取り扱う別の情報共有ルートが設けられている | | | 0 |
| 行政機関のホームページなどにある一般公表情報から取得している | | | 1 |
| その他 | | | 0 |
| 6-1. 情報の内容又は適時性について、十分又は円滑に行われていますか。 | | | 非常にそうである |
| ややそうである | | 0 | |
| 普通 | | 1 | |
| ややそうでない | | 0 | |
| とてもそうでない | | 0 | |

| 分析要素 | 質問項目 | 選択肢(重複回答可) | 団体数(2) |
|------------|--|--|--------|
| 情報共有 | 7. 貴団体の保有している「海の安全」に関する情報などを行政機関に提供又は共有していますか？ | はい | 2 |
| | | いいえ | 0 |
| 協働性 | 8. 貴団体の事業又は活動において、行政機関や他の団体との協働性を高めるために、どのような取組みをおこなっていますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 合同研修や訓練への参加 | 2 |
| | | イベントの共催・協力 | 1 |
| | | 安全啓発活動の共同実施 | 2 |
| | | 職員の交流(派遣など) | 0 |
| | | その他 | 0 |
| インセンティブの設定 | 9. 行政機関との連携・協働により、貴団体が得られるメリットにはどのようなものがありますか。当てはまるものに全てチェック、又はご記入ください。 | 補助金等の財政的な支援 | 0 |
| | | 表彰 | 0 |
| | | 活動手当 | 0 |
| | | 保険の加入 | 0 |
| | | 公共施設などの割引 | 0 |
| | | 特になし | 2 |
| | | その他(ボランティアへの支援等) | 1 |
| マネジャーの存在 | 10. 行政機関と民間部門との連携・協働の際、参加主体間の役割分担などの相互調整や合意形成はどのような形で行われていますか？ | 行政機関が主導的に行っている | 1 |
| | | 行政機関と民間部門の正式な協議会が設けられていて、相互合意を通じて行っている | 0 |
| | | 必要時、各部門の関係者の集まりで行っている | 2 |
| | | 特にそのようなことは行われていない | 0 |
| | | その他 | 0 |

■ 参考文献リスト ■

【日本語文献】

- 新谷浩史(2004)「ネットワーク管理論の射程」『年報行政研究』2004(39)、167-178。
- 安善姫(2009)「中心市街地活性化における政策ネットワークの比較研究—日本と韓国
の比較の観点から」『同志社政策科学研究』11(2)、103-119。
- 今井良広(2018)「公共ガバナンス論の展開」金川幸司編『公共ガバナンス論(サードセ
クタ・住民自治・コミュニティ)』第11章、晃洋書房。
- 岩切道雄(2007)「行政と民間セクターの協働を推進する「協働モデル」に関する考察」
『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』8、23-34。
- 岩崎正洋(2011)「ガバナンス研究の現在」『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性
と民主性』序章、勁草書房。
- 大西裕 編(2017)『災害に立ち向かう自治体間連携—東日本大震災にみる協力的ガバ
ナンスの実態—』ミネルヴァ書房。
- 風間規男(1999)「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』46(4)、1-45。
- 風間規男(1999)「「防災政策」とは何か」『近畿大学法学』46(4)、71-135。
- 風間規男(2002)「関係性の公共政策学へ—ガバメント志向とネットワーク思考の交錯
—」『季刊行政管理研究』100、3-12。
- 風間規男(2011)「公的ガバナンスと政策ネットワーク」新川達郎編『公的ガバナンスの
動態研究—政府の作動様式の変容』第4章、ミネルヴァ書房。
- 金子郁容(1986)『ネットワークキングへの招待』中央公論親書。
- 小田切康彦(2010)「地域力再生と協働」真山達志・井口 貢・今川 晃(編)『地域力再生の
政策学—京都モデルの構築に向けて』第13章、ミネルヴァ書房。
- 小田切康彦(2012)「協働の管理運営に関する試論—京都西陳の事例から—」『同志社政
策科学研究』14(1)、39-51。
- 小田切康彦(2014)『行政 - 市民間協働の効用(実証的接近)』法律文化社。
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三(2013)『新説市民参加 その理論と実際 (改訂版)』
公人社。
- 中嶋学(2020)「協働型ネットワークにおける信頼—参加組織間の信頼に影響を与える
要因は何か」『同志社政策科学研究』22(1)、1-15。

- 中村祐司(1998)「イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの研究ー博物館・図書館・スポーツ行政をめぐる政策、制度、管理ー」『年報政策研究』1998(33)、153-170。
- 新川達郎(2002)「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」山本啓・雨宮孝子・新川達郎(編)『NPOと法、行政』第4章、ミネルヴァ書房。
- 新川達郎(2004)「パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性」『年報行政研究』39、26-47。
- 新川達郎(2011)「公的ガバナンス論の展開可能性」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究ー政府の作動様式の変容』第1章、ミネルヴァ書房。
- 西岡晋(2006)「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘(編)『公私領域のガバナンス』第1章、東海大学出版社。
- 林沼敏弘(2016)「自治体における参加と協働の概念」真山達志(編)(2016)『政策実施の理論と実像』第7章、ミネルヴァ書房。
- 廣川嘉裕(2004)「政策ネットワークから見る我が国の医療政策の変容」『社会政策研究』4、226-246。
- 正木卓(1999)「政策ネットワークの枠組みー構造・類型・マネジメント」『同志社政策科学研究』1、91-110。
- 真山達志(1994)「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』100(5-6)、181-201。
- 真山達志(1995)「地方自治体における危機管理システム」『ジュリストー阪神・淡路大震災特集』、10-15。
- 真山達志(2001)『政策形成の本質ー現代自治体の政策形成能力』成分堂。
- 真山達志(2002)「地方分権の展開とローカルガバナンス」『同志社法学』54(3)、91-114。
- 真山達志(2005)「自治体の変容と公共政策」同志社大学大学院総合科学研究科編『総合政策科学入門(第2版)』成文堂。
- 真山達志(2011)「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理ー現代の自治体行政に求められる能力」『法学新報』118(3)、603-626。
- 森裕亮(2016)「自治体行政における官民パートナーシップー政策実施ネットワークと境界連結ー」真山達志編『政策実施の理論と実像』第2章、ミネルヴァ書房。
- 若杉栄治(2012)『協働型事業における行政と市民との関係性ー日・米・中の比較を通じてー』学術出版会。

若林直樹(2009)『ネットワーク組織—社会ネットワーク論からの新たな組織像—』有斐閣。

【外国語文献】

고창석(2012)「한국의 재난관리체제의 개선을 위한 연구—재난관리체제의 구조적 속성을 중심으로」 한국교육학술정보원, xii, 238p./ 고·찬송(2012)

「韓国の災難管理体制の改善のための研究—災難管理体制の構造的属性を中心に」 한국교육학술정보원, xii, 238 p.

류상일(2007)「네트워크를 통한 효율적 재난대응체계 구축—한국과 일본의 재난 사례를 중심으로」 『한국콘텐츠학회논문지』, 제 7 권 2 호, p.170-179./ 류·사

닐(2007)「ネットワークを通じての効率的災難対応体系の構築—韓国と日本の事例を中心に」 『韓国コンテンツ学会論文誌』 7(2)、170-179.

배재현(2010)「미국의 재난대응과 협력적 거버넌스—허리케인 카트리나 사례를 중심으로—」, 정책분석평가학회보, 20(1), 189-216/베·제히ョン(2010)

「米国の災難対応と協力的ガバナンス—ハリケーン・カトリーナ事例を中心に—」 政策分析評価学会報』 20(1)、189-216.

순길태(2015)「수난구호 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구」 해양환경안전학회지, 21(4): 409-420./ 슨·길테(2015)「水難救護業務の効率化のための民間海洋救助勢力の体系的な管理に関する研究」 『海洋環境安全学会誌』 21(4)、409-420.

안혁근(2010)「효율적 재난관리를 위한 민관의 협력적 거버넌스 구축 방안」, 한국정책학회 하계대회 및 국제학술회의 논문집, 117-130/안·혁근(2010)「効率的災難管理のための民・官の協力的ガバナンスの構築方案」 『韓国政策学会夏季大会及国際比較学術会議論文集』、117-130.

윤병두(2016)「효율적 수난구호를 위한 협력적 거버넌스의 활성화 방안:해양수난 구호를 중심으로」 한국해양경찰학회보, 6(1): 3-29./ 윤·병두(2016)「効率的な水難救護のための協力的ガバナンスの活性化方案:海洋水難救護を中心に」 한국해양경찰학회보、6(1): 3-29.

원소연(2013)「한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구: 네트워크분석을

- 통한 재난안전분야 비교 사례 연구」 한국행정연구원(2013-28)/ ウォン・ソヨン
 (2013) 「韓国型協力的ガバナンス体系の構築方案の研究ーネットワーク分析を通じての災難安全分野の比較事例研究」 『韓国行政研究院報告書』 2013(28)。
- 이수상(2012) 『네트워크 분석방법론』 논형/イ・스サン(2012) 『네트워크 분석의 방법론』 論衡。
- 이시경(2013) 「재난관리거버넌스 유형과 참여기관 간 협력관계」, 사회과학논총, 2(1):299-326/イ・シギョン(2013) 「災難管理ガバナンスの類型と参加機関間の協力関係」、社会科学論総、2(1):299-326。
- 장인식(2009) 「해양사고 방지를 위한 효율적 안전관리 방안」 『해양환경안전학회지』 15(1):p.33-39/ザン・인식(2009) 「海洋事故の防止のための効率的な安全管理方案」 『海洋環境安全學會誌』 15(1)、33-39。
- Agranoff, R., and McGuire, M. (2001) Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Goldsmith, S., and Eggers, W.D.(2006) *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Inst Pr.(=2006、城山英明・奥村裕一・高木総一郎監訳、『ネットワークによるガバナンス』学陽書房。)
- Kenis, P., and Schneider, V. (1991) Policy Networks and Policy Analysis:Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Marin, B., and Mayntz, R.(ed.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, 34-36, Westview Press.
- Kickert, W. J. M., and Koppenjan, J.F.M. (1997) Public Management and Network Management: An Overview. In Kickert, W.J.M., Kijin, E., and Koppenjan, J.F.M. (eds.) *Managing Complex Network:Strategies for the Public Sector*, 39, Sage Publications.
- Putnam, R. D. (2000)*Bowling Alone:The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.(=2006、柴内康文訳『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房。)
- Rhodes, R. A. W. (1996) The new governance: governing without government.

Political studies , 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance:Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, US. Open University.

■ URL リスト ■

1. WIKI 百科(2021年3月15日閲覧、<https://ko.wikipedia.org/wiki/>)。
2. 海洋水産部(2021)「第3次海洋水産発展基本計画(2021~2030)」海洋水産部ホームページ(2021年1月23日閲覧、<https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=37159&boardKey=22&menuKey=1009¤tPageNo=1>)。
3. 海洋警察庁(2020)「2020 海洋警察白書」海洋警察庁ホームページ(2021年1月17日閲覧、<http://www.kcg.go.kr/kcg/na/ntt/selectNttList.do?mi=2815&bbsId=317>)。
4. 統計庁(2020)「登録漁船統計」統計庁ホームページ(2020年7月12日閲覧、<https://kosis.kr/statHtml>)。
5. 海洋警察庁(2020)「第2次沿岸事故予防施行計画(2020~2024年)」海洋警察庁ホームページ(2020年1月23日閲覧、<http://www.kcg.go.kr/kcg/na/ntt/selectNttList>)。
6. 海上保安庁(2020)「令和元年 海難の現況と対策」海上保安庁ホームページ(2020年7月17日閲覧、https://www6.kaiho.mlit.go.jp/info/keihatsu/20200511_state_measure01.pdf)。
7. 「海上保安庁法」 e-Gov 法令検索ホームページ(2020年11月17日閲覧、<https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=323AC0000000028>)。
8. 内閣府ホームページ(2020年11月23日閲覧、https://nsearch.cao.go.jp/cao/search.x?q=%E6%97%A5%E6%9C%AC%E3%81%AE%E7%81%BD%E5%AE%B3%E5%AF%BE%E7%AD%96&x=0&y=0&mode_ja_bousai=ja_bousai&page=1&ie=UTF-8&tmpl=ja)
9. 京都府(2020)「京都府地域防災計画(京都府防災会議 令和2年6月)」京都府ホームページ(2020年12月12日閲覧、<https://www.pref.kyoto.jp/kikikanri/keikaku.html>)
10. 「災害対策基本法(昭和三十六年法律第二百二十三号)」 e-Gov 法令検索ホームページ(2021年2月10日閲覧、<https://elaws.e-ov.go.jp/document?lawid=336AC0000000223>)。
11. 「災害対策基本法施行令」 e-Gov 法令検索ホームページ(2021年2月10日閲覧、<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=337CO0000000288>)。

12. 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」 e-Gov 法令検索ホームページ(2021年2月10日閲覧、https://elaws.e-gov.go.jp/document?law_unique_id=345AC0000000136_20200401_429AC0000000045)。
13. 「海難審判法」 e-Gov 法令検索ホームページ(2021年2月10日閲覧、<https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=322AC0000000135>)。
14. 内閣府(2021)「令和2年版交通安全白書」内閣府ホームページ(2021年2月13日閲覧、https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r02kou_haku/zenbun/genkyo/h2/h2s2_02.html)。
15. 海上保安庁(2020)「ウォーターセーフティガイド」海上保安庁ホームページ(2020年12月5日閲覧、<https://www6.kaiho.mlit.go.jp/watersafety/>)。
16. 内閣府(2021)「令和2年版交通安全白書」内閣府ホームページ(2021年2月13日閲覧、https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r02kou_haku/zenbun/genkyo/h2/h2s2_07.html)。
17. 内閣府(2021)「令和2年版交通安全白書」内閣府ホームページ(2021年2月13日閲覧、https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r02kou_haku/zenbun/genkyo/h2/h2s1.html)。
18. 海上保安庁(2018)「第4次交通ビジョン」海上保安庁ホームページ(2020年8月31日閲覧、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/seisaku/4thkotsuvison.html>)。
19. Cambridge Dictionary (2021年2月16日閲覧、<https://dictionary.cambridge.org/>)。
20. Oxford Dictionary (2021年2月16日閲覧、<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>)。
21. 「海洋水産発展基本法」国家法令情報センターホームページ(2021年3月3日閲覧、<https://www.law.go.kr/>)。
22. 海洋水産部(2021)「第3次海洋水産発展基本計画(2021~2030)」海洋水産部ホームページ(2021年3月3日閲覧、<https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=37159&boardKey=22&menuKey=1009¤tPageNo=1>)。
23. 韓国水産開発研究院(2021)「2020 海洋水産国民認識調査結果」韓国水産開発研究院ホームページ(2021年3月3日閲覧、<https://www.kmi.re.kr/web/board/list.do?rbsIdx=297>)。
24. 「海洋警察法」国家法令情報センターホームページ(2021年1月25日閲覧、<https://www.law.go.kr/>)。

25. 東海地方海洋警察庁(2020)「報道資料」東海地方海洋警察庁ホームページ(2021年5月23日閲覧、<http://www.kcg.go.kr/donghaecgh/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2685&nttSn=22851>)。
26. 南海地方海洋警察庁(2020)「報道資料」南海地方海洋警察庁ホームページ(2021年5月23日閲覧、<http://www.kcg.go.kr/namhaecgh/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2658&nttSn=23658>)。
27. 西海地方海洋警察庁(2020)「報道資料」西海地方海洋警察庁ホームページ(2021年5月23日閲覧、<http://www.kcg.go.kr/seohaecgh/na/ntt/selectNttInfo.do?nttSn=27425>)。
28. 韓国海洋安全協会ホームページ(2021年5月23日閲覧、http://www.koreamsa.co.kr/bbs/board.php?bo_table=board0102)。
29. 韓国海洋救助協会ホームページ(2020年8月16日閲覧、<http://marsa.or.kr/>)。
30. 慶尚北道「民間海洋救助隊員などの水難救護活動の支援に関する条例」国家法令情報センターホームページ(2021年1月25日閲覧、<https://www.law.go.kr/>)。
31. 「海洋基本法」e-Gov 法令検索ホームページ(2020年11月8日閲覧、https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=419AC1000000033)。
32. 「交通安全対策基本法」e-Gov 法令検索ホームページ(2020年11月8日閲覧、<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=345AC0000000110>)。
33. 内閣府(2016)「第10次交通安全基本計画」内閣府ホームページ(2020年11月8日閲覧、https://www8.cao.go.jp/koutu/kihon/keikaku10/pdf/kihon_keikaku.pdf)。
34. 海上保安庁(2020)「海上保安レポート(2019)」海上保安庁ホームページ(2020年11月15日閲覧、https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2019/html/honpen/6_04_chap3.html)。
35. 内閣府(2020)「令和2年交通安全白書トピックス」内閣府ホームページ(2021年2月5日閲覧、https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r02kou_haku/zenbun/genkyo/topics/topic_13.html)。
36. 海上保安庁(2020)「海の事故ゼロキャンペーン」海上保安庁ホームページ(2020

年 10 月 27 日閲覧、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/syokukai/soshiki/toudai/navigation-safety/undou/index.html>)。

37. 海上保安庁(2020) 海上保安庁ホームページ(2020年8月31日閲覧、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/syokukai/soshiki/toudai/navigation-safety/shidouin.htm>)。
38. 海上保安庁(2020)「4次交通ビジョンの推進状況」海上保安庁ホームページ(2021年5月11日閲覧、<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001354835.pdf>)。
39. 海上保安庁(2020)「安全推進マリーナ」海上保安庁ホームページ(2021年1月21日閲覧、https://www.kaiho.mlit.go.jp/11kanku/03kakuka/10kotsu_taisaku/marina.htm)。
40. 日本水上安全・安全運航サミットホームページ(2020年12月13日閲覧、jbwss.org/about.html)。
41. 日本海洋レジャー安全・振興協会ホームページ(2020年12月13日閲覧、<https://www.kairekyo.gr.jp/>)。
42. NPO 法人日本ライフセービング協会ホームページ(2020年12月13日閲覧、<https://ls.jla-lifesaving.or.jp/>)。
43. 日本ライフセービング協会(2020)「組織図」NPO 法人日本ライフセービング協会ホームページ(2020年12月13日閲覧、<https://jla-lifesaving.or.jp/about/system/>)。
44. 特定非営利活動法人 神奈川県ライフセービング協会ホームページ(2020年12月13日閲覧、lifesaving.ne.jp)。
45. 小型船安全協会(2020) 海上保安庁ホームページ(2020年12月13日閲覧、<https://www6.kaiho.mlit.go.jp/info/marinesafety/jikotaisaku/shouankyou>)。
46. 公益社団法人 関東小型船安全協会ホームページ(2021年4月2日閲覧、<https://www.shoankyo.or.jp/index.htm>)。
47. マリンコンパス(2021年4月2日閲覧、<https://marinecompass.jp/index.html>)。
48. 公益社団法人 日本海難防止協会ホームページ(2021年4月3日閲覧、<https://www.nikkaibo.or.jp/>)。
49. 公益財団法人 海上保安協会ホームページ(2021年4月3日閲覧、<https://www.jcga.or.jp/>)。
50. 海上保安協会「組織図」海上保安協会ホームページ(2021年4月3日閲覧、

- <https://www.jcga.or.jp/company/organization.html>。
51. 海上保安協会「事業概要」海上保安協会ホームページ(2021年4月3日閲覧、<https://www.jcga.or.jp/project/supporter/index.html>)。
 52. マリンスポーツ財団ホームページ(2021年4月3日閲覧、<https://www.maris.or.jp/>)。
 53. 日本水難救済会ホームページ(2020年11月5日閲覧、<http://www.mrj.or.jp/about/index.html>)。
 54. ウィキペディア(2020年11月5日閲覧、<https://ja.wikipedia.org/wiki/>)。
 55. 福岡県水難救済会ホームページ(2021年5月8日閲覧、<https://mr-fukuoka.or.jp/marine-rescue#flow>)。
 56. 日本水難救済会(2020)「海難船舶及び人身事故の発生状況と海難救助の実績の推移」日本水難救済会ホームページ(2020年11月5日閲覧、<http://www.mrj.or.jp/rescue/result.pdf>)。
 57. BAN(2021)日本海洋レジャー安全・振興協会ホームページ(2021年2月12日閲覧、www.kairekyo.gr.jp/ban/intro/index.html)。
 58. 「小型船安全協会の紹介」日本海洋レジャー安全・振興協会ホームページ(2021年7月3日閲覧、<https://www.kairekyo.gr.jp/ban/intro/pdf/kaihoshi04/kaihoshi06.pdf>)。
 59. 日本財団「海と日本プロジェクト」日本財団ホームページ(2021年6月27日閲覧、<https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/uminohi>)。
 60. 日本ライフセービング協会(2021)「日本財団助成事業」公益財団法人 日本ライフセービング協会ホームページ(2021年6月27日閲覧、<https://ls.jla-lifesaving.or.jp/nippon-foundation/>)。
 61. 海洋警察庁(2021)「報道資料」海洋警察庁ホームページ(2021年7月1日閲覧、<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156452551>)。