

연안사고예방을 위한 교육시스템 연구
- 세월호사고 경험을 통한 해양안전교육 고찰 -

2019 년 4 월

해양경찰청

이경백

국외훈련개요

1. 훈련국 : 일본
2. 훈련기관명 : 호세이대학대학원
(法政大学大学院)
3. 훈련분야 : 학위과정
4. 훈련기간 : 2016년 9월 27일 ~ 2019년 3월 25일

훈련기관개요

1. 기관개요

- 훈련국 : 일본
- 훈련기관명 : 호세이대학대학원
- 연 혁
 - 1880년 도쿄법학사 설립, 재야법률가 가네마루 데쓰와 이토 오사무 등에 의해 도쿄 스루가다이에 창립
 - 1881년 도쿄법학사의 강법국이 독립하여 **도쿄법학교**가 됨
 - 1883년 일본정부의 법률고문으로 와있던 프랑스 파리대학교수(아그레제) 보아소나드 박사가 교감으로 취임.
 - 1886년 일불협회의 전신인 프랑스학회에 의해 **도쿄프랑스학교** 설립
 - 1889년 도쿄법학교와 도쿄프랑스학교가 합병하여 화불(和佛)법률학교로 개칭.
 - 1903년 전문학교령에 의해 재단법인 화불법률학교 호세이대학으로 명칭을 바꾸고 예과, 대학부, 전문부, 고등연구과를 설치.
 - 1904년 淸国(청나라) 유학생 호세이 속성과 개강.
 - 1920년 대학령에 의해 처음으로 사립(私立)대학의 설치 허가, 이에 따라 재단법인 호세이대학이 됨. 법학부, 경제학부 설치. 이외에 대학예과, 전문부 및 각 학부연구과를 가진 유수의 사립대학으로 발돋움.
 - 1949년 학교교육법에 따라 신제 대학으로서 발족.
 - 1951년 사립학교법에 따라 학교법인 호세이대학이 됨.
 - 1980년 창립 100주년.

- 1992 년 대학원 사회과학연구과 경제학 전공의 주야 개강 실시.
- 2001 년 대학원 사회과학연구과 정책과학 전공을 설치.
- 2004 년 정책과학연구과, 환경매니지먼트연구과 편성.

○ 주소 및 연락처

- 주소 : (162-0843) 東京都 新宿区 市谷田町 2-15-2
- 전화 : 03-5228-0550
- 이메일 : i.hgs@ml.hosei.ac.jp

2. 호세이대학대학원 공공정책연구과 특징

- 호세이대학대학원은 1951 년 인문과학연구과, 사회과학연구과에 석사과정을 설치한 것을 시작으로 하여 현대사회의 니즈에 부응하기 위해서 주·야간의 대학원을 설치하고 연구자와 고도직업인 육성에 힘을 기울이고 있음.
- 설치초기부터 타대학에 앞서서 야간강의를 개설하고 사회와 시대의 요청에 부응하고 위해 연구영역의 확충, 발전에 힘을 기울이는 등 「자유와 진보」의 실현에 적극대응하여 왔음.
- 현재는 정책창조, 공공정책연구과도 추가되어 연구자 육성부터 평생교육을 포함한 고도직업인 육성을 큰 목표로 하고 있다. 또한 본 대학원의 점진적인 발전을 향해서, 교육연구환경의 충실과 재정적 지원체제 정비 등 적극적으로 대학원 개혁을 추진하고 있음.

目次

はじめに	1
研究の背景	3
第1章 セウォル号沈没事故の概要	7
1.1 セウォル号沈没事故の原因	8
1.1.1 安全運航に必要な基準の未達成	8
1.1.2 不適切な操舵による船体横傾斜が発生	10
1.1.3 固定不良による貨物の移動・転倒	10
1.1.4 船員の避難措置の不履行	11
1.2 救助における問題点	12
1.2.1 セウォル号の船内の状況把握の不足	12
1.2.2 救助活動の実態	14
1.2.3 裁判過程での主張	16
1.3 裁判の結果	19
1.3.1 1審の結果	20
1.3.2 2審の結果	21
1.4.1 韓国メディアの反応	25
1.4.2 一般市民の反応	25
1.4.3 韓国社会と進むべき方向	27
第2章 先行研究の整理	31
2.1 先行研究の分類	31
2.1.1 行政システムに関する研究の整理	31

2.1.2	行政機関の予防に関する規定についての検討.....	33
2.1.3	行政機関の問題点.....	36
2.2	海洋教育と沿岸事故防止.....	41
2.2.1	大衆化した海洋レジャーの問題.....	42
2.2.2	学校での海洋教育.....	43
	3章 沿岸事故と予防システムを考える.....	50
3.1	韓国 の海難事故.....	50
3.1.1	韓国 の船舶種類別の事故状況.....	51
3.1.2	韓国 の非船舶による事故状況.....	53
3.2	日本 の海難事故.....	55
3.2.1	日本 の船舶種類別の事故状況.....	57
3.2.2	日本 で発生した人身事故状況.....	58
3.2.3	日本 の沿岸事故に対する対策.....	60
3.3	韓国 と日本 の海難事故の比較.....	64
3.3.1	日本 の海難を総括する.....	65
3.3.2	韓国 の海難を総括する.....	66
3.4	大規模災害で日本が行った手法.....	68
4.1	予防方法としての安全教育の重要性.....	79
4.2	学校における海洋安全教育のあり方.....	81
4.3	サードセクターの活用とガバナンス.....	87
	まとめ.....	90
	参考文献.....	92

図表 1	裁判結果	23
図表 2	セウォル号に関するその他の新聞記事	30
図表 3	韓国の海洋安全管理の段階別の主な活動内容	36
図表 4	韓国の海上遭難事故数	51
図表 5	韓国の船舶種類別事故の発生状況	52
図表 6	韓国の非船舶事故	55
図表 7	日本の海上遭難事故数	56
図表 8	危険物による災害	57
図表 9	日本の船種別事故状況	58
図表 10	日本の人身事故状況	59
図表 11	プレジャーボートの事故状況	61
図表 12	プレジャーボートの機関別の事故状況	62
図表 13	プレジャーボートの事故の種類別発生状況	62
図表 14	プレジャーボートの事故原因別	63
図表 15	プレジャーボートの機関故障の原因	63
図表 16	海での水遊び中の事故状況	74
図表 17	生存水泳(浮いて待て)	74
図表 18	海洋教育と関連のある団体(サードセクター)	78
図表 19	筆者が考える海洋の安全教育科目	87

はじめに

海難事故は起こってはならないことであるが、自然災害や人為的な問題によって、いつでも起る可能性がある。そうした中で、セウォル号による事故が起きている。人為的な問題による事故であるが、この事故は多数の人命が犠牲になったことでより多くの人々の注目を集める事故となったが、事故の根底にあるものを考えなければならない事態が発生している。

安全に運行されて当然のフェリーが実はお粗末な管理が行われていて、その中で起きた人災である事実を知った国民の多くが絶望の淵に追いやられた。また、本来救助の最前線で国民の命を守る行政当局の責任を負っている海洋警察の対応の杜撰さも明らかになっている。

この事故の経験から韓国国民が学ばなければならない点はどこにあるのだろうか。それは全国民が過去の事故・災害の経験を忘れずに（風化せず）、事故災害はいつでも再発生することがあるという事実を認識することである。また、二度と同じ事故が起こることがないように安全対策を構築することである。

セウォル号事故は、海洋で発生した船舶交通事故である。事件発生後、海洋で発生するすべての領域（レジャー活動、船釣り、磯釣り、遊泳、スキューバダイビングなど）に対する国民の安全への関心を呼び起こした。しかし、事件発生から数年が経ったが、事故は減少せず増加し続けている。

セウォル号セウォル号事故は、海洋で発生した船舶交通事故である。事件発生後、海洋で発生するすべての領域（レジャー活動、船釣り、磯釣り、遊泳、スキューバダイビングなど）に対する国民の安全への関心を呼び起こした。しかし、事件発生から数年が経ったが、事故は減少せず増加し続けている。

事件を「危険の旗」として立て、事件を振り替えり、国民に周知させることにより、国民が忘れられないように努力する必要がある。海洋で発生する事件

の中で船舶事故と沿岸を中心に起こる事件を分析し、どうすれば被害を最小限に抑えることができるかについて、真摯に検討しなければならない。その方法として、海洋の安全教育が重要であることが注目されているが、どのような教育が有効であるかも検討しなければならないだろう。学校教育と民間団体で行われている教育を検討してみたい。

本研究では、現代の韓国で海洋安全における有意義な提案となることを目指している。韓国の沿岸で事故がなくなる日が来ることを信じている。

研究の背景

2014年4月16日、韓国の全羅南道珍島沖で起こったセウォル号事故は、韓国社会に対して、安全とはどのようなものであるかという難問を国民に与えている。乗客として乗船するとき、事故の発生を予想しながら乗船する者は皆無であろう。安全は当たり前と思う風潮が韓国社会に存在していただろう。ところが、これまでまったく目にしたことの無い光景が発生した。一度に304名もの人命が失われる大惨事につながったのである。しかも、その中にはこれからの韓国社会を担う高校生が246名も含まれていた。船舶内での救助を待っていた乗客が転倒したまま海の下に沈むニュースが伝わると、韓国国民は大きな悲しみと怒りをあらわにした。

この事故が突き付けた問題は、「国家の任務として災害を予防し、その脅威から国民を保護するために努力しなければならない」（大韓民国憲法第34条第6項）という、憲法に記載されていた責務を果たすべきことができなかつたことについて議論を呼び起こし、単純な「海上交通事故(Traffic accident)」を巨大な「国家的惨事(National disaster)」へ変化させることになった¹。

何よりも事故船舶を運航していた船会社の問題点であった。これは惨事に直接関係のある不完全な経営環境や職業倫理の側面での不備は次のようなものである。①コスト削減と利益重視のための無理な船積みを漫然として行う行為、②人命救助のために実施すべき緊急訓練の未実施、船内の救助設備の動作環境の問題、③貨物の固定不良、④無理な操舵などの航海、⑤有事の際、乗客避難誘導と救助を無視した船員たちの脱出、⑥低賃金、非正規職などの待遇。

そして、このような不完全な船舶運航（規定不履行）の不備をチェックし、

¹ ホンユンギ(홍윤기)(2015)「セウォル号の惨事が我々の社会に投げる省察的話題(세월호 참사가 우리 사회에 던지는 성찰적 화두)」『哲学研究会』、p.44

見直すべき社会システム（行政を含む）の未達成が事故を起こしたのである。最終的に救助行政機関に大きな責任が問われるものであった。国が国民の安全を守るという明確な立場にありながら、実際の救助活動は国民の期待と掛け離れたものであった。「救助失敗」という現実に対して国民から糾弾され、救助責任機関であった海洋警察庁は、「組織の解体」と呼ばれる過程を経て、当時、救助現場にいた現場責任者は刑事責任まで問われることとなった。

このように事故の特徴は、安全システムが作動していない完全な人災である。これによって韓国国民は、海洋の安全をはじめとし、社会全般の安全への関心を持つようになり、韓国政府も、社会全般に対する安全対策を打ち出し、規制強化と法規・制度の改善などの措置を行った。

しかし、事故発生から数年後の事故記念記事で「韓国社会の安全不感症は相変わらずである」という声があり、国民の認識も同様であった。セウォル号事故後は海洋事故について、海洋で発生するすべての領域（レジャー活動、水泳、船釣りなど）への関心を引き起こした。一般人がフェリー沈没事故に遭う確率よりも海辺、沿岸での事故にあう確率は圧倒的に高いものである。

韓国社会は、1988年を契機に、経済の分野のみならず、日常生活でのレジャーも大きな変化を遂げた。レジャーの多様化の中で海洋レジャーが大衆化された。海洋レジャーはプレジャーボートを利用して行われる。もう一つは、海辺での海水浴や釣りなどを楽しむ多くの人々が誕生した。

海洋レジャー人口の増加は事故につながる恐れがある。そこで海洋事故を防止する、あるいは事故発生時における緊急にとるべき行動はどのようなものがあるか、被害を最小限に抑えることができることに対して検討を行う。その過程で、海洋での安全教育に注目する。

本論文では、沿岸で発生する事故の分析とその解決策として、海洋での安全

教育を考えることを背景にしている。

研究の目的

セウォル号事件の発生によって問われた安全の意味について振り返らなければならないだろう。これは国民に対して船舶事故の危険性を周知させて、社会システムの中で安全管理が重要であることを認識させることである。これによって、沿岸で発生する事故の減少のための方法を提言する。その達成する方法として、海洋先進国である日本の事例(防災教育、学校教育、民間団体教育)の研究を通し、事故防止につながる提言を行うものである。

海上での事故が発生した場合、セウォル号の事故に見られるように、非常に大きな被害を周囲に与えることになるのである。事故は最大限防止しなければならない。そのために、学校における海洋安全教育を通して、安全なレジャー活動と「安全・安心」を与えることができる海洋の環境づくりに、貢献することを目的としている。

第1章 セウォル号沈没事故の概要

2014年4月16日、韓国全羅南道珍島郡の沖で船舶会社清海鎮海運が運営する仁川港－済州港の定期旅客船「歲月号」（以後セウォル号と記す）が沈没し、全体の乗客476名のうち304名（高校生246名）が死亡・行方不明になり172名が救助された。「安全の不備」²により拡大された人災であり、韓国の海難事故の中で二番目に多くの死傷者を出した事故である。そして修学旅行事故の中で最も多くの死者を出した惨事である。

この事件は、安全の不備に陥っていた韓国の安全管理の現実と韓国社会の暗い一面を再び知らしめた。この事件により発足2年目の朴槿恵政権はもちろん、韓国の政財界に止まらず社会全体が大きく動揺し、パニックに苦しめられた。この事故の後、メディアだけでなく、教育界までが事件に真剣に向き合うことが要求される事態となった。特に最も多くの死亡者を出した高校生が在学していた檀園高校の住所地である安山市と近隣の始興市、そしてセウォル号が沈没した地域である珍島郡は経済的・心理的な被害を被った。これにより、安山市と始興市と事故現場の珍島郡が「特別災難地域」に指定された。

事故当日、セウォル号には、車両150台と乗務員29名、貨物車の運転手33名を含めて、合計476名が乗船していて、この中には3泊4日の日程で済州島への修学旅行に出発した安山市の高校生325名と教員14名が含まれていた³。事故発生当日(4月16日)の午前に発表された船会社のブリーフィングでは、乗船者を477人と発表したが、午後のブリーフィングでは乗船券と乗船者名簿を照会した結果、462名に訂正され、後に午後11時ころの船舶会社の発表では、船舶の映像を根拠に総乗船者数を475名に訂正したものの、4月18日午

² 韓国では「安全不感症」という表現で使う

³ 海洋安全審判院(해양안전심판원)(2014)「旅客船セウォル号転覆事故特別調査報告書」、p.31

後 10 時頃の発表では 476 名に訂正された⁴。

このようにセウォル号事故は韓国の国内では最大の海難事故として、国家の総力を挙げて救助に取り組み、国難とも言える事故に立ち向かわなければならなかった。

セウォル事故について、現在でも様々な角度から事故の分析が続けられている。人為的部分である船舶の改造による構造的問題や乗務員の安全に対する認識や職業倫理、また海難救助の最前線に立つ海洋警察の問題など、実に多方面からの問題が突き付けられている。

韓国の現代史上、最大の海難事故であるセウォル号による事故は、このようにして起こったものである。

1.1 セウォル号沈没事故の原因

セウォル号による事故は、韓国国内のみならず全世界に報道され、世界中の人々から注目される事件となった。なぜ、これだけの大惨事になってしまったのか。事故当時の司法当局や行政当局(海洋安全審判院等)から発表されたものから分析をしてみよう。

1.1.1 安全運航に必要な基準の未達成

セウォル号は、元々外国(日本)で使用されていた船舶を運航会社が譲り受けて韓国に導入した船舶である。導入後に改造が行われ、客室数が大幅に増設されている。そのため船舶の復原性⁵が弱体化(重心 51cm)したことが考えられ

⁴ <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140419030100054> 「アクセス2018年12月3日」

⁵ 復原性とは、ヨットをはじめとする船舶において、波や風の力、旋回時の遠心力で船体が傾いた際に、どの程度の角度まで転覆せずに持ちこたえ、外部からの応力が減じた際にもとの姿勢に復元出来るかを示す言葉。復原力ともいう。

た。これによってセウォル号の貨物積載能力が大幅に減少(最大 2,437 トン→987 トン)し、バラスト水⁶積載量は大幅に増加(最小 307 トン → 1,703 トン)、船舶復原性の基準を満たすためには、少なくとも約 1,703 トンのバラスト水と最大約 987 トンの貨物だけを積載して運航しなければならなかったのである⁷。

しかし、導入後に行われた改造によって、本来セウォル号が持っていた船舶としての能力は大きく損なわれている。セウォル号は 2014 年 4 月 16 日、仁川港の出港時のバラスト水の量は基準値である 1,703 トンより少ない 761 トンの状態であり、積載貨物量は基準値 987 トンを超える 2,143 トンという過剰な積載が行われていた⁸。

これらの貨物とバラスト水の積載により、仁川港の出港時には G_0M と横傾斜角による復原挺(Righting arm)⁹曲線の合計面積は要件を満たしていたが、外方傾斜(Outward heel)¹⁰での横傾斜角、旋回外方傾斜の横傾斜角 10 度の場合の復原挺と風と波による転倒力の対比の比復原力の比が、要件を満たしていないことが明らかになっている¹¹。

したがってセウォル号は仁川港の出港時に、船舶復原性の一部の基準を満たしていない状態であった。さらに積載されていた燃料油や清水¹²などの使用によって、事故当時は復原性がさらに悪化した状態であった。

⁶ バラスト水 (Ballast Water) とは、船舶のバラスト (ballast: 底荷、船底に積む重し) として用いられる水のこと。貨物船が空荷で出港するとき、港の海水が積み込まれ、貨物を積載する港で船外へ排出される。

⁷ 前掲、海洋安全審判院(2014)、p. 9 - 10

⁸ 前掲、海洋安全審判院(2014)、p. 34 - 36

⁹ 船舶の重量中心にあると考えられる点 (G) で船舶が垂直の位置から外力の作用で小角度傾斜したとき、移動した浮力の作用線に下ろした垂直線のポイント (Z) までの距離 (GZ) をいう。

¹⁰ 一定の速度で航行中の船舶から舵を使用して旋回中の初期の内方傾斜を経て船体は、一定の角速度で、通常の旋回をすることになるが、これらの通常の円運動時には遠心力が外側に作用し、水面上部の船体は、舵角を与えた反対側の旋回圏の外側に向かって傾斜する。これを外方傾斜という。

¹¹ 前掲、海洋安全審判院(2014)、p. 59 - 67

¹² 船の使う水の中で、塩分の入っていない水を清水と言い、清水の中でも「飲料水」は、船内で作るわけには行かないから港で積み込んで専用のタンクに貯蔵してある。

セウォル号事故はある意味では起こるべくして起こった事故と言えるものである。

1.1.2 不適切な操舵による船体横傾斜が発生

また、旋回による外方傾斜(Outward heel)は速度の二乗に比例するため、一般貨物船よりも速度が1.5倍以上の高速で運行するセウォル号は、外方傾斜モーメント¹³が一般貨物船よりも約2.2倍以上大きくなる。

船舶が旋回するときが発生する外方傾斜のモーメントを低減するためには、減速するか、または舵を小角度に分け、複数回使用しなければならない。

しかしセウォル号事故当時の当直の操舵手が舵角を必要以上に大角度を使用し、又は舵角を長時間、維持することにより旋回角速度を正しく制御できず、船体の急激な旋回を引き起こした。

船体の右旋回により、セウォル号は15～20度ほど左舷に大きく横傾斜になった。事故当時、セウォル号の推定 G_0M は、0.38メートルを基準としていて舵角度の使用による船体の横傾斜角の模擬実験の結果によれば、右舷20度の舵を80秒ほど使用したときの船体横傾斜は、約20度に至ることが明らかになっている。

1.1.3 固定不良による貨物の移動・転倒

出港までに行わなければならない作業に積載車両の固定がある。セウォル号は仁川港の出港時に乗用車に固定バンドを4個、25トンの貨物車には固定バンドを10個、コンテナには、垂直・水平の固定装置(Twist lock または Bridge

¹³ moment of force、力学において、物体に回転を生じさせるような力の性質を表す量である。

fitting)¹⁴を使用して車両を固定した。ただし、車両と貨物固定の配置図による固定基準は適切に履行されたものではなかった。

セウォル号が初期横傾斜したとき、摩擦停止力が少ない貨物や車両と固定装置が適切に行われていない貨物が横に押されたりして転倒が始まった。事故当時、セウォル号が激しく傾きながら貨物固定装置が破損し、ほとんどの車両や貨物が左舷に傾き転倒した。

1.1.4 船員の避難措置の不履行

何よりも問題とされているのが事故発生直後の乗務員が行った避難誘導である。事故発生を確認した後、船長を初めとする乗務員は、事故発生の実態を済州(チェジュ)「VTSセンター」¹⁵などに報告を行っているが、もっとも重要な任務である乗客を脱出させるための誘導や退船措置を取らなかったことである。

事故発生時は、船舶に備えられていた救命胴衣と救命ボートを使用すれば、退船も可能な状況にあった。乗務員の第一の使命は非常事態発生の場合、乗客を安全な場所へ避難誘導することである。

事故発生当時の気象条件などを考慮したとして、船長が適切な指示を乗務員に行っていたのならば、人命に対する被害を最小限に抑えることができたと推測できる。しかも問題となるのが、すべての乗客の安全が確認されてから退船しなければならぬ船長や乗務員が、乗客に対して適切な安全措置を取らないで、自分たちが最初にセウォル号から退船したことである。この事実が社会か

¹⁴ コンテナ - 緊締装置 (ツイストロック, クランプ) などをいう。

¹⁵ vessel traffic service center、海上交通センターは、船舶の安全運行に必要な情報の提供と航行管制を一元的に行うことにより、輻輳海域における海上交通の安全を図っている。

ら糾弾される最大の原因になっている。

このような乗務員の不適切な行為を防ぐために普段から訓練を行っていないなければならない。有事の対処訓練の不足や安全教育に関する問題、職業に対する使命感の欠如によるものなど、非常に重大な問題が山積する事態であると考えざるべきものとなっている。

1.2 救助における問題点

他方、事故現場に到着した海洋警察の艦艇などは、セウォル号船内から脱出してきた乗客は救助を行うことができたが、船内に残された多数の乗客の救助には成功することができなかった。海洋警察の任務は海洋における国民の安心と安全を守ることであるが、セウォル号事故においては、国民の期待に反するものであった。大規模な海難に備えた現場での訓練や海難事故への対応システムが不足していたために起因したと批判している。以下では、監査院の監査結果報告書「セウォル号沈没事故対応及び沿岸旅客船安全管理監督実態」を参考にして、事故の詳細について紹介することにしたい。

1.2.1 セウォル号の船内の状況把握の不足

韓国における海洋警察の使命は、韓国内の沿岸などで発生する様々な水難を原因とする事故に対して、国民の生命を守るための最前線の活動を行うことである。しかし、任務を忠実に守らなければならない海洋警察であったが、セウォル号事故発生によって、海洋警察の問題点が国民にあからさまに露呈する結果となった。

韓国海洋警察庁の艦艇訓練規範¹⁶の航海分野(艱難船舶¹⁷の救助)の訓練手続によれば、出動する艦艇は近くを航行する船舶と通信機の交信を設定して、情報を交換した後、その結果を状況室に報告しなければならない。

そして、「韓国電波法 27 条「無線局の運営などに関する規定」(中央電波管理局所告示第 2013 - 3 号)第 19 条の規定によると、遭難通信周波数を指定された無線局は、運用時間中には常時、遭難通信周波数を聴取することと定められている。また、海事安全法 36 条の規定によれば管制区域を航行する船舶は、管制士との相互呼び出し及び応答用の管制通信を常に聴取するように定められている。セウォル号事故で現場に派遣された警備艇 123 艇(以後 123 艇と記す)は、事故現場の「珍島沿岸 VTS センター」の管轄区域では VHFch67 を利用して航海船舶との船舶管制事務を遂行している」¹⁸ことは日常業務として熟知していた。

したがって 123 艇はセウォル号の事故状況、乗客の避難状況について具体的に把握して、セウォル号の事故状況に合った救助活動を行わなければならなかった。

「珍島沿岸 VTS センター」の VHFch67 にセウォル号を呼び出して、直接交信を試みたり、「木浦^{きく}海洋警察署」又は「西海(ソヘ)地方海洋警察庁の状況室」や「珍島沿岸 VTS センター」を通じて、セウォル号と交信を続けなければならなかった。

こういう状況の中で、「123 艇は事故現場へ出動した初期段階(9 時 3 分と 9 時 4 分)の遭難通信用周波数でセウォル号を 3 回呼びだしたが応答がなかった

¹⁶ 海洋警察庁所属の艦艇の教育、訓練に関して定めた本

¹⁷ 航行不能船舶

¹⁸ 監査院(2014)「セウォル号沈没事故対応及び沿岸旅客船安全管理監督実態」<http://www.bai.go.kr>「アクセス2018年12月3日」

ため、その後セウォル号との交信を行わず、状況室や「珍島沿岸 VTS センター」に連絡してもセウォル号沈没の程度や乗客の退避状況などについて事態の把握を怠った。9 時 18 分西海海洋警察庁の状況室から「現在、セウォル号との交信は行われているのか」と交信があり、この時に状況は緊急で救助準備に専念したいという理由で、セウォル号を呼び出すための交信が不能とだけ報告¹⁹をした。

また、「123 艇は 9 時 26 分と 9 時 28 分にセウォル号から VHFch67 を通じて、海洋警察に 2 回交信が行われていたが、この交信を十分聴取することができなかった」²⁰。これが致命的な過失となってしまった。海洋警察の第一の任務である海難船舶との交信業務がおろそかになってしまったのである。

海難事故が発生した場合、第一には現場に急行して遭難者の救助に当たることであるが、現場での状況はすべて警察当局に委ねなれている。その任務を遂行する海洋警察が現場の状況を把握できていなかったのである。これがセウォル号事故における当局に関する大きな問題である。

1.2.2 救助活動の実態

ここでは現場で行われた海洋警察の救助活動の実態について、解説する。

海洋警察の「海洋捜索救助マニュアル」（第 4 章 4. 「転覆事故」「チェックリスト」）によると、船舶の転覆事故の場合、人命被害があるかどうか、避難者の有無、救命胴衣着用の確認、乗務員の配置状況、現場実態の把握などであり、初動措置等では、人命救助を第一に、優先順位を適切に勘案してから救助活動に当るように設定されている。

¹⁹ 前掲、監査院(2014) <http://www.bai.go.kr> 「アクセス2018年12月3日」

²⁰ 前掲、監査院(2014) <http://www.bai.go.kr> 「アクセス2018年12月3日」

また、事故現場の直近にいる艦艇を現場指揮官 (On Scene-Commander : OSC)²¹に指定し、現場指揮官に指定された場合、現場の状況を速やかに把握した上で報告を行い、救助活動を当らなければならないと規定されている。マニュアルではこのように救助活動が定められている。日常の訓練もこれに沿って行われ、セウォル号事故発生時に、最初に駆け付けた 123 艇も事故発生の 2 カ月前の 2 月 17 日に、西海地方海洋警察庁から木浦海洋警察署の 123 艇を対象に行われた沈没事故対応訓練に参加している。

ところが、ここで 1 点問題となるのが 123 艇の訓練状況にある。当時行われた訓練では、事故状況の報告活動において非常に低い評価を受けていたことである。訓練の際に指摘されたのは事故状況報告の不十分性の部分である。まさにセウォル号事故が緊急を要する重大事故であるにも関わらず、大きな海難事故となってしまったのは、この点にあるだろう。

例えば本来、行われなければならなかった活動として、事故現場に到着と同時に、セウォル号の沈没の程度や乗客の位置、船体の構造などを救助本部に報告しなければならなかった。その報告によって救助本部は、セウォル号の船体に取り残された乗客のための救助活動を考案して、適切に船内の乗客を船外に脱出させなければならなかった。

ところが当日、123 艇は 9 時 30 分に現場到着直後、船のデッキと海上に人が見えなくなるなどの状況を確認しながら、また乗客が船内にとどまっていることを確認していた。直ちに脱出のための措置を取らなければならない時に脱出放送も行っていなかった。救助本部に対しても報告を怠っていて、9 時 37 分に海洋警察庁の状況室からの報告要求の指示によってようやくセウォル号

²¹ On Scene-Commanderの略で、国際海上捜索救助協定の概念で多数の救助勢力が現場に出動時の現場で救助勢力を指揮する役割を実行

の状況が伝えられている。すでに左舷に 50 度傾いていること、救命ボートも展開されていないこと、デッキや海上に脱出した乗客が見当たらず、すべて船内に取り残されていることが、この時報告された。

海洋警察庁は、引き続き状況室から追加状況を TRS(Trunked radio system)²²で報告するよう指示したが、6 分経過した 9 時 43 分に、ようやく届いた報告では現在も乗客が船内にいて船が傾いて対応できないことを報告し、「まず 123 艇の職員に指示して、船員らに避難放送をさせて安全に誘導します」と報告しただけであった。その時点で、船内に進入しようとしておらず、VHF でセウォール号を呼びおう出して船長や乗務員に対して脱出へのアナウンスの指示も行われなかった。

セウォール号事故の問題が重大である点は、現場で多くの犠牲者が出ている点と救助しなければならない海洋警察の杜撰な対応なのである。

1.2.3 裁判過程での主張

韓国の裁判は、下級審の地方裁判所から最終の最高裁判所までの三審制であり、最高裁判所は被告の訴えを棄却して原審で刑の確定が行われた。各裁判の過程でそれぞれの被告の主張が述べられている。

韓国「船員法」11 条の規定によると、船長と乗務員は船の緊急事態発生時に乗客を安全に退船するように措置をとる義務があり、事故船舶の構造を最もよく知っている者で、123 艇は船長と乗務員からの乗客の避難状況などを確認してこれを救助本部に報告し、救助活動に参加させなければならなかった²³。

²² Multi-Channel Access radio system技術を用いた業務無線システムの呼称である。

²³ 「セウォール号運航管理規定」(船会社が作成し、海洋警察庁で審査)第14章にも海難事故その他の緊急事態発生時の乗務員は、人命の安全確保を最優先にし、事件処理業務は、すべての業務に優先して実施するように規定

これは最低限の規則というものである。

行動が問題とされたセウォル号の乗務員であるが、事故後にさらに驚愕の事実が判明している。セウォル号の乗務員のほとんどは、救助当時、清海鎮海運（船運営社）の制服を着ていたため、特に航海士など船舶の運航に関わる乗務員の場合には、制服を着た状態で、一般の乗客の立ち入りが制御された操舵室から直接救助されていたため、救助された人がセウォル号の乗務員であることを確認することは容易な状況だった。

それでも 123 艇は、事故現場に到着すると、すぐ小型艇を使用して、セウォル号の左側の後尾 に係留して制服を身に着けている機関部の乗務員を救助し、9 時 45 分には 123 艇をセウォル号の船首に接岸し、操舵室から制服を着たまま脱出した乗務員 3 人を含む 7 人（船長を含む）を救助した時に 彼らの身分を確認しないまま船長と乗務員の一部を彭木（ペンモック）港に搬送した。当時 123 艇が、撮影した動画で、操舵室から制服を着たまま出てきた 1 等航海士と 2 等航海士が、それぞれの客室乗務員との通信が可能な携帯電話と無線機を持っている姿が写っている点などを見ると、その時点でも乗務員の身分を確認して、彼らが所持していた携帯電話と無線機で、客室乗務員との通信を試みていたなら、客室乗務員によって船内脱出放送をするようにすることが可能であったことが考えられるが、この機会さえも逃した。

セウォル号事故では、海洋警察の職員も過失を問われ起訴されているが、職員の裁判での主張である。123 艇の船長は、123 艇が事故現場に出動するとき、事故船舶のセウォル号と交信することも重要であったが、450 名を超える人員が海上で脱出する場合、小さい 123 艇だけでは、人命救助が難しいと判断し、近くで操業中の漁船を事故現場に集結するように誘導することに集中した。しかし、手間が掛かかり、事故現場に到着した直後のセウォル号が、すでに左舷

に 50 度以上に傾いていた状況と、デッキや海上に乗客が見えなかった当時の状況を状況室に報告したと主張した。

「123 艇が、木浦海洋警察署の状況室からセウォル号事故に関する指令を受けて、出動から事故現場に到着するまで 32 分を超える時間があったので、漁船を事故現場に集結させるために、無線放送をしたとしても、セウォル号を呼び出すことができる時間的な余裕が十分ある」と考えた。しかし 123 艇が、事故現場に到着（9 時 30 分）した直後、現場の状況を報告したことを立証する録音記録など証拠資料は存在していない。9 時 37 分、海洋警察庁の状況室から電話で状況を報告するように指示があった直後に、セウォル号は左舷に 50 度傾けたまま、救命ボートも展開されておらず、デッキや海上で脱出した乗客がいないと報告したのが最初の報告であることが、海洋警察庁の状況室の警備電話録音記録から確認されたため、123 艇の主張は受け入れがたいとなった。また 123 艇は、9 時 45 分から 9 時 49 分まで 123 艇をセウォル号の船首に接岸させ、セウォル号の操舵室から出てきた人々を救助するに当たって、彼らが乗務員であるという事実を知らず、救助された人たちは、A 号(遊覧船)に引き継がれた 11 時 10 分以降に 123 艇に残留している 6 人の身分を確認する過程で知ったと主張した。

しかし、セウォル号の操舵室から救助された 1 等航海士が 123 艇に乗っていた直後、自分が乗務員であるという事実を知らせたと陳述し、その他 123 艇の船長が 10 時 46 分、TRS で状況室に報告した内容の中には「乗務員の話によると学生が約 200～300 人が乗っているが、多くの学生が出てこられないと推定される」と乗務員に言及した点などから、遅くとも 10 時 46 分以前には、乗務員の身分を知っていたと判断され、乗務員を含む救助者を、1 次に全羅南道(チョンラナムド)707 号に引き継ぐ時（9 時 55 分から 10 時 01 分）53 人のうち 47

人を引き継ぎ、乗務員など 6 人を 123 艇に残留させ、11 時 10 分頃、2 次に A 号に救助者を引き継ぐときも乗客 27 人だけを引き継ぎ、乗務員など 6 人は 123 艇に続け残留させたが、12 時 20 分頃になってようやく搬送した点などから、推測として 11 時 10 分以降に身分を知ったという 123 艇の主張も信頼しにくく、これを受け入れられることができるものではない。したがって、上記の 123 艇の職員の行為は「国家公務員法 56 条」²⁴の規定に違反したもので、「同法 78 条 1 項」²⁵の規定に該当する。

裁判は公正中立なものであり、これを批判することはできるものではないが、明らかなのは裁判の過程で、セウォル号の乗務員は職場の地位を放棄していたこと、海洋警察の職員は、職務怠慢を裁判所から糾弾された形であった。

1.3 裁判の結果

セウォル号事故は、多数の死者を出す悲惨な海難事故であるが、同時にこれまでにはなかった乗務員の安全に対する行為が裁かれるものとなった。過去には見逃されてきた軽微な安全基準の未達成が挙げられることによってこの大事故の発生へ繋がったものである。

船長と乗務員は社会から厳しく糾弾されているが、社会のみならず明らかに職務の不履行に対して刑事事件として裁かれた。事故の最高責任者であった船長は、殺人及び殺人未遂をはじめとする 7 つの罪で起訴され、一審では懲役 36 年の判決を受けた。当時セウォル号に勤務していたその他の乗務員たちも

²⁴ 国家公務員法第56条（誠実義務）すべての公務員は、法令を遵守し、誠実に職務を遂行しなければならない。

²⁵ 国家公務員法第78条（懲戒事由）①公務員が次の各号のいずれかに該当する場合、懲戒議決を要求しなければならない。

1. この法律及びこの法律に基づく命令に違反した場合
2. 職務上の義務（他法令で公務員の身分により賦課された義務を含む）に違反し、職務を怠ったとき
3. 職務の内外を問わず、その体面や威信を損傷する行為をしたとき

懲役 20 年から懲役 10 年の判決を受けた。

裁判は 2 審へと続いたが、船長に無期懲役刑が下され、その他の乗務員の裁判も終了した。もう一つ注目しなければならない点は、この裁判では船長や乗務員だけではなく、事故の発生時に国民の生命を守らなければならない海洋警察の職員も裁かれている。救助の杜撰さが指摘され、その点についても司法による判断が行われた。職員が裁かれたものは、業務上過失致死をはじめとする 5 つの罪に対して懲役 3 年の刑が確定した。最終的に最高裁判所の判決が確定するが、原審判決を支持して被告側の訴えを棄却して終了した。セウォル号事故について、司法の手続きがすべて終了し、一応、事故の全体の手続きが終了した。

しかし、人災としての側面が強いセウォル号の事故について、海洋に対する安全をどのように担保して行かなければならないかという重大な問題が残されている。事故当時の国民各層の動向についても考えなければならないだろう。

1.3.1 1 審の結果

1 審ではセウォル号の船長と乗務員に共通で遺棄致死傷罪を適用した。裁判所は、「船長などは乗客が救助を待っているということと乗客の退船のための措置が必要であることを知りながらも、海洋警察が救助するだろうという安易な考えと恐怖のために救済措置をしていない点が有罪

船長には法定最高刑を言い渡した。遺棄致死傷罪の法定刑は 3 年以上の有期懲役である。有期懲役の上限は 30 年である。複数の法律に違反した場合は、最も重い罪の 2 分の 1 まで加重処罰することができる。船長は、遺棄致死傷罪と業務上過失船舶埋没（3 年以下の懲役）と海洋環境管理法違反（3 年以下の懲役刑）も有罪が認められ、最も重い遺棄致死傷罪の最高刑（懲役 30 年）の

2分の1（15年）を加重すると最高懲役45年までになるが、この場合でもそれぞれの罪の最高刑を合わせた刑量を超えることができない。これで法廷最高刑は36年（30年+3年+3年）となった。

裁判所の判決理由によると、「乗務員が、もし事故当日9時26分ごろ、退船案内放送をし、被害者を退船するためにデッキに誘導し、救命ボートなどの救護機器を動作させるなどの措置をした場合、死亡した被害者が救出されて生存することができたはずである」と説明している。

事故の原因と関連し、裁判所は船舶改造と貨物の過積載による復原性の悪化、操舵のミス、不正な固定による貨物の移動などの連鎖作用によるものを沈没の直接的な原因として指摘した。また、運航会社の不法行為、不完全な船舶運航システムも事故の原因として指摘した。判決結果は、船舶事故での船長など乗務員の適切な判断と、その実践が重要であることを指摘している。

1.3.2 2審の結果（上告したが、最高裁で棄却され、2審の結果が確定）

韓国最高裁はセウォル号船長に殺人罪を認め無期懲役を言渡した原審（2審）を確定した。セウォル号運航と乗客の安全に責任を負うべきであるが乗客救助の義務を果たさず（不作爲）、乗客が海に落ちて死亡する蓋然性を知りながら、一人で脱出したと断定した。

最高裁は「船舶で包括的・絶対的権限を持つ船長が避難・退船命令を下したのであれば、多くの被害者が脱出することができたはずなのである」としながら、「乗客溺死を予想しながら、船長の役割を意識的に放棄したため、殺人の故意があると考えなければならない」と説明した。

最高裁はまた、「船長が脱出する際に乗客に退船するように指示し、後に海洋警察に船内の状況を知らせることによって救助を円滑にすることができた

はずなのに何の行動もせず、徹底的に乗客の安全に無関心に対処した」とした。

今回の判決は、事故で救助措置・義務をしていなかったという理由で「不作為による殺人罪」を認めた韓国司法史上初の事例である。不作為による殺人罪は、計画的な犯罪の過程で被害者を放置し、死亡させた場合に適用された。この判決は、国民の安全に責任を持つ者に対する最高レベルの責任を要求する点で意味を持つだろう。

図表 1 裁判結果

1審の結果			
被告人職責	罪名	量刑	
船長	殺人、殺人未遂	無罪	懲役36年
	水難救護法違反	無罪	
	特定犯罪加重処罰などに関する法律違反(逃走船舶)	無罪	
	遺棄致死傷	一部有罪	
	水難救護法違反	無罪	
	船員法違反	有罪	
	業務上過失船舶埋没	有罪	
1等航海士	殺人、殺人未遂	無罪	懲役20年
	遺棄致死傷	一部有罪	
	業務上過失船舶埋没	有罪	
	水難救護法違反	無罪	
2等航海士	殺人、殺人未遂	無罪	懲役15年
	遺棄致死傷	一部有罪	
	水難救護法違反	無罪	
3等航海士	特定犯罪加重処罰などに関する法律違反(逃走船舶)	無罪	懲役10年
	遺棄致死傷	一部有罪	
	水難救護法違反	無罪	
	業務上過失船舶埋没	無罪	
2審の結果(上告したが、最高裁で棄却され、2審の結果が確定)			
被告人(職責)	罪名	量刑	
船長	殺人、殺人未遂	有罪	無期懲役
	水難救護法違反	有罪	
	特定犯罪加重処罰などに関する法律違反(逃走船舶)	有罪	
	遺棄致死傷	有罪	
	水難救護法違反	有罪	
	船員法違反	有罪	
	業務上過失船舶埋没	有罪	
	海洋環境管理法違反	有罪	
1等航海士	殺人、殺人未遂	有罪	懲役12年
	遺棄致死傷	有罪	
	特定犯罪加重処罰などに関する法律違反(逃走船舶)	有罪	
	業務上過失船舶埋没	有罪	
2等航海士	殺人、殺人未遂	有罪	懲役7年
	遺棄致死傷	有罪	
	水難救護法違反	有罪	
3等航海士	特定犯罪加重処罰などに関する法律違反(逃走船舶)	有罪	懲役5年
	遺棄致死傷	有罪	
	水難救護法違反	有罪	
	業務上過失船舶埋没	有罪	
	海洋環境管理法違反	有罪	
海洋警察123艇の船長	業務上過失致死	有罪	懲役3年
	業務上過失傷	有罪	
	虚偽公文書作成	有罪	
	虚偽作成公文書行使	有罪	
	公用書類損傷	有罪	

出典：朝鮮日報(2014. 11. 12、2015. 11. 27)

1.4 セウォル号事故と韓国社会

セウォル号事故の第一報が韓国社会に伝わると事故を糾弾する世論が一気に高まった。矛先は政府に向かった。

事件発生当日の4月16日には、乗船者数、航路、旅客船などの事件の概要と、救助状況について報道があった。4月17日から政府への批判記事が登場する。「船舶・航空のマニュアルもない教育」という記事でセウォル号のような船舶を利用する学生が大きく増加する中で、韓国「教育部 (Ministry of education)」は、これに対する安全マニュアルさえ整っていない状態で、事故になる可能性を放置していると指摘され、歴史上の事故を例に挙げて韓国社会での安全性について変わっていないという記事が登場する。4月19日、「韓国日報」などは、「政府の対応が0点だ」と指摘し、「中央災難安全対策本部を移動させたが対策はおろか、事故当日の統計もまともに把握されておらず、初期の状況を安易に判断して、迅速な救助活動の失敗だ」と政府を批判する記事等で溢れた。

事故発生時の韓国社会一般の反応はいつもと同様なものであった。政府を信頼して救助活動に激励を送るよりも、はじめに非難が行われる状況であった。韓国社会は独裁政治の中で産業化を促進し、ある程度の産業化に成功した後に民主化を成し遂げた。「民主化」は国民に主権があり、すべての政治的決定に国民が投票と選挙を通じて、自分たちの要求を反映する仕組みである。これまで韓国で事故発生が後を絶たなかったのは、政府に要求をして、適切な政策を実行する指導者が不在の状況を想起させるものである。ここで大きな疑問として考えるのが、経済成長を成し遂げてきた過程で、国民の安全について一体どのような政策が実行されてきたのだろうかという疑問が湧いてくるのである。それは、経済成長の費用と国民の安全と安心を経済的価値によって経済成長優

先に政策を行ってきたのではないかという疑問なのである。セウォル号事故について韓国社会の状況を追ってみたい。

1.4.1 韓国メディアの反応

セウォル号の事故が発生するとメディアは一斉に報道を開始している。報道は多岐にわたっていた。はじめに力を入れていたのが現場からの取材を中心としたもので、セウォル号を所有する船会社に対する批判から開始している。

4月16日、「ハンギョレ新聞」は、「救助連合会」会長の言葉を引用して、「船が大きく、隔室が多いので裏返しに沈没していても空気があって、行方不明者が生存している可能性がある。状況に応じて捜索が可能なため、捜索に総力を傾けなければならない」と政府の行動を促す報道を行った。しかし、これは「沈没海域の潮流が時速8kmほどの速いところで水中の視界は0に近い環境」を知らずにした発言だった。深層を考えた場合、事実を知っていながら、政府の批判に焦点を当てるために行った記事とも取れるものであった。

メディアの批判は現場での報道として、修学旅行中の高校生たちの将来の夢を奪ったことに対して報道が過熱したが、しばらくすると船会社に対するものと、何よりも政府に対する批判として、現場での救助の問題や船体引き揚げに対する批判を一斉に開始した。

メディアの批判は沈静化することなく続けられている。

1.4.2 一般市民の反応

事件が発生するとメディアを通じて、世界中にセウォル号の事故が現場からリアルタイムで実況中継された。事故の悲惨さを伝えるものがほとんどであり、救出について全力で当たっている状況が刻々と伝えられた。事故の当初はこれ

だけ多くの犠牲者が出ることを誰も予想する者はいなかった。国民の多くは傾きかけた船体から乗客たちが救助されることを信じていた。国民は国家に対する信頼を持っていた。これが時間の経過とともに、事故の犠牲者の様子が伝えられるようになり、最終的に 300 名を超える犠牲者について報道されると、国民全体のやり場のない怒りが激しさを増していった。

セウォル号救出のためのデモも行われるようになり、「人々は連日広場に集まって真相解明と責任者処罰の要求を叫び、社会正義と真実を求める集会に参加した」²⁶のであった。

セウォル号事故の観点は大きく分けると二つのものがある。船舶会社の違法な船体の改造、乗客の安全軽視、明らかな運航上のミスによるものなどで、セウォル号事故の発生直後から関係者の処罰と犠牲者への補償問題が持ち上がっている。市民の声は「交通事故 - 補償」だというものにまとまった。これは天災地変などによる不運の問題ではないのである。またそのように扱わなければならないという方向へ向かった。船会社の追求が求められるものであった。

また、別の観点からは、国がセウォル号の安全点検などの管理をおろそかにしたことに原因を求めようとした。杜撰な管理が事故の原因となったことや、事件発生後の初動対応など、現場救助活動の不手際が被害を拡大したというものである。これは国家の管理能力の欠如と国民の安全に対する重大な職務怠慢で、「国家の責任 - 賠償」だとして、国家の責任を徹底的に追求すべきだというものである。市民の世論はこの二つに大別された。第一義的には船会社に全て責任があるが、多くの市民や市民団体は、政府批判を圧倒的に支持した。

しかし、セウォル号事故が多数の犠牲者を出す大惨事となったため、賠償等

²⁶ チェジンソク(崔진석) (2016)「社会科学は事件をどう思惟するか(사회과학은 사건을 어떻게 사유하는가)」『記憶と展望』第34巻、p. 441

について他の事件との公平性を問題にする論調も出始めた。

1.4.3 韓国社会と進むべき方向

これまでセウォル号事故発生以降、被害の重大性によって事故の本質に迫ろうとするものが見当たらなくなってしまった。

少数ではあるが、韓国政府の対応を非難する新聞や放送とインターネットメディアに対して、事故に対する冷静な分析と合理的な判断が必要であることを説く主張が新聞などにも載っている。しかし、こうした論調が出ては消える状況であった。政府を擁護するものでなくても、事故の被害者や大衆に寄り添うものでなければ、すぐに非難され本人の主張が撤回され、挙句の果てには職場を退職させられる事態まで起こり、非難や中傷に苦しまなければならなかった。

代表的な例を挙げて見よう。当時、韓国の国会議員でありソウル市長選予備候補であった鄭夢準氏の子息発言が、現在でも語り継がれるほど有名なものとして残っている。わかりやすく説くと「国民が未開だから国も未開である」というような発言を行った。彼の発言が意味するところは、事件の発生に対して、大統領が先頭に立って事故の解決のために最大限の努力をすることを表明したことについて、世論のなかでの暴力的な言動について批判するものであった。ところがこの発言に対して批判が続き鄭夢準氏は息子の代わりに謝罪を続けさせられた²⁷。

また公的機関である放送局に対しても批判の矛先が向けられた。韓国 KBS の報道局長が会食の際にした発言について記事になったものがある。「セウォル号事故は 300 名が一度に死亡したため多数の被害のように見えるが、一年間に

²⁷ http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/04/22/2014042200208.html「サクセス2018年1月1日」

交通事故で死亡する人の数を考えると、それほど多いものではない」という発言が記事に載った。その発言を聞いた遺族たちは、報道局長の罷免と KBS 社長の謝罪などを要求して、要求を通すために大統領府の前で大統領との面談を要求するデモを行った。この状況について弘益大の教授の発言がある。「大統領がセウォル号の所有者なのでしょうか。どうして批判し続けるのでしょうか。遺族は大統領府(青瓦台)でデモを行うのでしょうか。遺族たちがまるで官職を取ったように大騒ぎをしている。これについて未開人と悪口を言われていることなのです」との発言を行った。この教授も非難されて大学に教授職の辞表を提出して事態を一段落させている。

事故の問題について真相究明が大切なことは当然であるが、果たして批判すべきものは何か、考えるべきものがあるだろう。どこまでが個人の責任であり、国の責任はどこにあるのかという議論が行われなければならない。事故当時では、300名以上の犠牲者に対する痛みの前に国民の大多数も様々な批判や非難に同調するものであった。しかし時間の経過とともにセウォル号の遺族に対する批判も開始されるようになる。「セウォル号の遺族が亡くなった自分たちの息子や娘を利用して補償金の獲得という商売をしている」というものである。これは当時の新聞には「死体商売」という言葉が使われ、時間の経過とともに遺族が批判の対象とされるようになったのである。

セウォル号事故が国民に残したものはある意味では国民に憎しみや悲しみ、批判と非難を与えたものであるが、もう一度、事故を契機として韓国社会が変わらなければならない点はどこにあるのかである。事故については科学的な分析や船舶会社の問題などを第一として、救助の問題についても十分検討しなければならない課題である。

そして何よりも重要なのはこれからの韓国の海洋安全の在り方である。セウ

オル号事故は海上で起こった船舶交通事故である。この事故は重要な意味を持ち、安全に対する重要性を悟らせるものとなった。また、場所的に海洋での事故のみならず、沿岸などで発生する様々な事故にも関心を持つようになった。実際、人々はフェリーの沈没事故に遭う場合より、遊泳中に発生する事故、不注意による釣り中に発生する各種の事故、レジャー活動をする中での事故が多いだろう。そこで安全を達成するために、国民各層が意識して、海洋の特性を知り、海洋安全を考える必要がある。そのために、学校での教育、サードセクターを通じた教育などが重要であると考えられる。

図表 2 セウォル号に関するその他の新聞記事

<p>2014年4月21日付 東亜日報</p>	<p>국회의원이자 서울시장 예비후보 정몽준, 아들 발언 사과 “비슷한 사건 일어나도 이성적으로 대응하는 다른 국가 사례랑 달리 우리나라 국민들은 대통령이 가서 최대한 수색 노력하겠다는데도 소리 지르고 욕하고 국무총리한테 물세례하잖아 국민정서 자체가 굉장히 미개한데 대통령만 신적인 존재가 되서 국민의 모든 니즈를 충족시키길 기대하는 게 말도 안되는 거지”라는 발언에 대해부적절한 발언이다 비판이 일자 정몽준 사과</p>
<p>2014年5月9日付 韓国日報</p>	<p>国会議員でありソウル市長予備候補である鄭夢準氏、子息発言謝罪 「似たような事件が起きてても理性的に対応する他の国の事例とは異なり、韓国国民は大統領が前に出て最大限の捜索努力をしますと言っているのに、叫んで、悪口を言って国務総理に水をかけて、韓国国民の考え方(情緒)自体がとても未開だから、大統領だけが神的な存在なり、国民のすべてのニーズを満たしてくれるのを望むことはできないことなのだ」以後、不適切な発言であるとの批判が立つと鄭夢準氏謝罪</p> <p>세월호 유족, KBS 항의방문, “보도국장 사과 요구” 보도국 간부가 회식자리에서 “세월호 사고는 300 명이 한꺼번에 죽어 많아 보이지만 연간 교통사고로 죽는 사람 수를 생각하면 그리 많은 것은 아니다”라고 발언 유가족, 보도국장 파면과 사장의 공개사과 등을 요구</p> <p>セウォル号遺族、KBS 抗議訪問、「報道局長への謝罪要求」 報道局幹部が会食の席で、「セウォル号事故は300名が一度に亡くなって、多く見えるが、年間の交通事故でなくなる人の数を考えると、それほど多くはない」と発言 遺族は、報道局長の罷免と社長に公開謝罪などを求めた。</p>
<p>2014年5月11日付 世界日報</p>	<p>대학 교수, 세월호 유족비난 페이스북“논란” 유명 사립대학 모 교수는 9일 KBS의 사과와 박근혜 대통령 면담을 요구하며 청와대 앞에서 밤을 지새운 세월 유족에 대해 “대통령이 세월호 주인인가? 왜? 유가족은 청와대 가서 시위하나? 유가족이 무슨 벼슬 딴 것처럼 썰 난리친다. 이래서 미개인이란 욕을 먹는거다”</p> <p>大学教授、セウォル号遺族非難フェイスブックでの投稿論議 有名私立大学の某教授は9日、KBSの謝罪と朴槿恵大統領との面談を要求し、大統領府の前で夜を明かしたセウォル号遺族に対して「大統領がセウォル号の所有者なののでしょうか。どうして批判し続けるのでしょうか。遺族は大統領府(青瓦台)でデモを行うのでしょうか。遺族たちがまるで官職を取ったように大騒ぎをしている。これについて未開人と悪口を言われていることなのです」</p>
<p>2014年5月13日付 ソウル新聞</p>	<p>홍익대 교수, 세월호 유족에 “썰난리” 막말 논란 끝 사직서 제출 弘益大教授、セウォル号遺族に「大騒ぎ」暴言議論のあげく辞表提出</p>

出典：新聞記事から著者作成

第2章 先行研究の整理

2.1 先行研究の分類

今回のセウォル号事故に端を発した問題として事故の検証と今後の課題を克服するためのものに分類して整理を行いたい。特に問題と考えているのが、大災害が発生してからの対応についての検証も重要であるが、何よりも国民のこれからの生活にとって重要となるのは災害（事故を含む）の抑止であり、防災に対する有効なシステムの構築という点にある。先行研究もその点を中心に行うものである。第一には行政システムに関するこれまでの先行研究と、今後のために考えるべき国民各層に対する、あるいは学生などを対象にすべき教育などの課題について先行研究の分類を行いたい。

2.1.1 行政システムに関する研究の整理

韓国の現状について考えると、大型災害が発生した場合には必ず総合的な分析の必要性が強調されてきた。法令を整備し、新しい組織を新設し、既存の組織を改編する形で災害に備えてきた。しかし「大型災害が発生しつつあり、繰り返される災害への備えと対応が不十分で被害を最小限に抑えることができず、大惨事につながっていて抜本的対策が必要である。したがって、災難の発生を抑制、または防止をするために、災害が発生した場合に備えて、災害対応能力を強化しなければならない」²⁸というように、行政的にも非常時に対する準備が強調されている。

これまでよりも災害を防止する観点、あるいは被害が発生した場合に備えて、

²⁸ ジョジョンムク(조종목) (2010) 「韓国の災難管理参加機関協力体系分析(한국의 재난관리 참여기관 협력 체계 분석)」『忠北大学校大学院博士学位論文』、pp. 241 - 245

被害を最小限に抑えるための方向性が強調されるようになってきている。

はじめに韓国での災害の類型について明らかにしておこう。いくつかの韓国ならではのものも含まれている。

「遭難事故」

「水上での捜索・救助等に関する法律」(第2条)によると、「遭難事故」とは、水上(海水面、内水面)で船舶の安全や人の生命・身体が危険にさらされた状態を「遭難」と定義しており、「海上遭難事故」は、その中に海水面で発生した事故を指している。これに対比されるものとして、「非船舶事故」は、海面から発生する遭難事故である「海上遭難事故」には含まれず、船舶の運用と関係なく、海辺または海上(船舶を含む)での人命が危険にさらされる事故で、人の溺水・墜落・孤立・漂流・応急患者などの事故である²⁹。

「災害類型」

韓国で規定されている災害の類型は次のようなものである。災害は、「発生原因と災害発生場所」「災害対象」「災害発生過程の進行速度」「規模」などの基準により分類されている。原因は自然災害と人的災害があり、発生場所は慢性災害と急性災害があり、災害の規模は個人的な災害と社会的な災害に区分されている。

韓国では、ある意味でセウォル号事故は突然発生した大事故であり、行政当局も予想していたものではなかったことが考えられる。定義などからも、非船舶に対する比重が増加していることが考えられる。

²⁹ 韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2017)『2016年海上遭難統計年報(2016년 해상조사통계연보)』韓国海洋警察庁、p. 190

2004年3月11日に韓国では、「災難及び安全管理基本法」が制定され、「災難」と「災害」に分かれていた概念を「災難」に統一した³⁰。災難及び安全管理基本法第3条によれば、「災難」とは国民の生命・身体・財産と国家に被害を与えるもので、「自然災難」と「社会災難」に分けられている。「自然災難」とは「台風・洪水・豪雨、強風・風浪・津波・大雪・落雷・旱魃・地震・黄砂・藻類大発生・火山活動・小惑星・流星物質などの自然宇宙物体の墜落・衝突」であり、これに準ずる自然現象により発生する災害を指している。「社会災難」とは「火災・崩壊・爆発・交通事故(航空事故および海上事故を含む)・化学兵器事故・環境汚染事故などにより発生する大統領令で定める規模以上の被害とエネルギー・通信・交通・金融・医療・水道など国家基盤体系の麻痺」や「感染症の予防及び管理に関する法律」による感染症または「家畜伝染病予防法」による家畜の伝染病の拡散などによる被害」を指している。

現在の韓国では、災害という用語は、一般には人間の社会的生活や人命が、異常な自然現象のような外力により急激にかく乱され被害を受けた場合の原因と結果をあわせた趣旨で用いられる。セウォル号事故ではこれまで規定してきた範囲でみると海上で発生した船舶交通事故であり、社会災難である。

2.1.2 行政機関の予防に関する規定についての検討

韓国のこれまでの災害管理について明らかにしておこう。これは今後の問題を考える上で、これまで行われてきた施策のメリットとデメリットを十分検討するために必要な作業である。災害を予防する観点からいくつかの段階に分けられている。はじめに災害の管理である。そしてその後続くものとして、「予

³⁰ 韓国国会図書館(한국국회도서관)(2011)『災難管理体系(재난관리체계)』韓国国会図書館、p. 3

防・代備³¹段階」「対応段階」「復旧段階」である。

災害(災難)の管理は、一般的に災難や事故のライフサイクル (Life-cycle) に基づいて予防(Prevention)と軽減 (Mitigation)、代備 (Preparedness)、対応 (Response)、および復旧 (Recovery) の4段階のプロセスに分類される³²。自然災難の管理を念頭に置いて分類したものであるが、「特性が異なる人的災難の管理」³³、「暴動やテロなどの危機 (Crisis) の管理」³⁴にも適用されている。そして各段階は相互につながって、相互補完的でなければその効果を高めることができない³⁵。

では実際に作られている規定を見て行こう。

(1) 予防・代備段階

予防 (Prevention) は災難が実際に発生する以前、災難発生要因を除去し、災難の要因が表出されないように抑制または予防する活動を意味する。代備 (Preparedness) は災難発生時の対応活動を事前に準備するための対応能力の開発活動をいう³⁶。

(2) 対応段階

対応 (Response) は災難が発生した場合、災難管理機関の各種任務と機能を実際に適用する活動として、対応活動は予防・代備段階の活動と連携して、

³¹ 代備とは、日本語の「準備」に相当する。

³² ギムグックレ・ユピョンオク(김국래・유병옥) (2009) 『災難管理論(재난관리론)』ジョンフン社、p. 231

³³ Zimmerman, Rae(1985),“The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man-Made Technological Disasters”. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan) : 29 - 39

³⁴ Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul T. Hart. 1989. *Coping with Crisis: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas. : 14 - 23

³⁵ ヤンググン(양기근) (2004) 「災難管理の組織学習事例研究(재난관리의 조직학습사례 연구)」『韓国行政学報』、pp. 50 - 52

³⁶ Clary, Bruce B. 1985. “Managing the Emergency Response”. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan) : p.20

第 2 の損失発生の可能性を低減し復旧段階で発生する可能性のある問題を事前に最小化させる活動を意味する³⁷。

韓国の災難対応関連の法体系は、「災難及び安全管理基本法」と水上での対応法である「水上での捜索・救助等に関する法律」がある。

安全管理に関する主要政策を審議し、総括・調整するための国務総理主管の「中央安全管理委員会」があり、地域別に地方公共団体長が運用する「地域安全管理委員会」がある。実際の大規模な災難の予防・準備・対応・復旧などの業務を総括・調整するために「行政安全部」(Korea Ministry of the Interior and Safety)に「中央災難安全対策本部」を設置・運用して災難を効率的に收拾するため、関係災難対応責任機関の長に行政と財政上の措置とサポートの派遣を要請することができ、必要に応じて、「中央收拾支援団」を構成して事故現場に派遣することができるように規定されている。地方には地方公共団体の長が主管する「地域災難安全対策本部」を運用し、管轄区域での災難予防・代備・対応・復旧などの業務を総括・調整することができる³⁸。

(3) 復旧段階

復旧(Recovery)は、被災地が災難発生直後から災難発生前の状態に回復するまでの長期的な活動の過程で、初期災難状況から通常の状態に戻るまでのサポートを提供する継続的な活動を意味する。復旧段階の活動としては、回復状況の点検と管理、被害把握と緊急支援、災難発生原因の分析と評価があり、詳細な活動としては、中長期復旧計画と復旧優先順位の決定、復旧装備および復

³⁷

Drabek, Thomas E. 1985. "Managing the Emergency Response". *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan) : p.85

³⁸ ヤンググン(양기근) (2010)「効率的な海洋安全管理の問題点と改善案(효율적인 해양안전관리의 문제점과 개선 방안)」『韓国危機管理論集』第6巻第4号、p. 145

旧予算の確保のための方策準備、復興支援のための関係機関との協力、被害状況の集計、緊急支援物品の提供、被害者補償と賠償管理、災難発生の原因と問題の調査、改善案の作成、類似災難再発防止策の準備、被害の誘発責任者と責任機関に対する法的処理などがある。

図表 3 韓国の海洋安全管理の段階別の主な活動内容

区分		主な活動内容
災難発生以前の段階	予防段階 (Prevention)	リスク分析とリスクマップの作成、船舶などの海洋安全関連法令の制定と整備、災害保険、土地利用管理、安全関連法規の制定と税制支援等
	代備段階 (Preparedness)	水難対応計画の樹立、海洋事故マニュアルの作成、緊急警報システムの構築、緊急通信網の構築、関係機関との協力体制の維持、緊急時の資源確保等
災難発生以後の段階	対応段階 (Response)	水難対応計画の実施、海洋事故の緊急対応と収拾、人命救助・救難活動展開、応急システム運営、患者の受け入れと搬送、医薬品や生活必需品の提供等
	復旧段階 (Recovery)	残骸物除去、伝染病の予防と防疫活動、被災者支援、一時的居住地設営、施設復旧と被害補償など

出典：ヤングン(양기근) (2010:147)

2.1.3 行政機関の問題点

セウォル号のような人的災害が発生したとき、当事者である私人はそれに相応する刑事罰を受けることによって責任が終わる。他方、行政機関は、その後も行うことが残る。行政機関は、継続して存続して、同じ事件が発生した場合、その対応をしなければならない。これは行政機関の改善をしなければならない理由でもある。

韓国での災害(事故を含む)が発生した場合、様々な検討を通して制度・法令を導入して改善してきた点は、従来の研究においても知ることができる。それ

にもかかわらず、大事故発生後も連続的に事故が発生するのは、どこに問題があるのか考えざるを得ない。

韓国のこれまでの災害に対する行政の問題点は 2 つに分類することができるだろう。分け方であるが、①行政の能力、②経済的側面である。

(1) 行政の能力(人力と装備の増加限界)

陸上で発生する災害の場合は可能な限り周辺や近隣からの支援を受けることができる。例えば、陸上での災害の場合、通報の受付後短時間で事故現場に到着可能である。これを海上での災害と比べてみたい。国民にとっては海上も陸上と同様に迅速な対応を求めたいものである。しかし、

海洋は、陸上で発生する事故とは異なり、24 時間、迅速な接近と対応が困難である。陸上から眺める海洋は全体を視野に捉えることができる。これは船さえあればすぐにアクセスすることができると考えやすい。一般人が認識しているものと異なり、実際の海洋には、いくつかの障害が存在している。

「近海に分布している養殖場によるロープ、廃網、浮遊 ゴミなどの船舶運航に障害要素が多く、養殖場の周辺で起こる海難に対応するのは難しいと述べている。地理的に西海は潮の干満の伴う急激な水深の変化とともに、海図に表示されない岩礁も多く運航要件の障害になる」³⁹と指摘している。これは養殖場・低水深・干潟など脆弱地で救助するに当たってアクセスが容易ではないことを証明している。

また、気象の影響も大きく受け、台風・大雨など自然の要素に起因する高波、風の強さなどの悪天候によって、海難船舶等に接近するのが困難な場合も多く発生している。陸上での事故・災害が発生する時、緊急車両が陸上の道路を利

³⁹ 前掲、ジャンインシク(장인식)(2009)、p.1

用して、迅速に災害現場に移動することができることと比較しても大きな違いである。管轄面積から見ても、韓国の行政機関は、地球外周（4万192km）の37%の長さの海岸線の長さは1万4963km（陸地部7,753km、島嶼部7,210km）」⁴⁰に至る担当区域を広いエリアを管轄している。

こういうことから、「災害は行政機関のみで対応するには人的・物的・予算などの制限がある」⁴¹といえるだろう。確かに、災害を担当する行政機関（消防や警察など）の人員を増やして細かく担当区域に配置して、装備も拡充すれば、事故対応の効果も改善されるだろう。しかし、国家予算には限界があり、また、その限られた予算で、各省庁間の予算の争奪が行われている中で、現場が要求する装備品などの予算獲得が着実に行われなければならない。災害が発生した後、その対応が不十分だと批判が起きるとその影響を受けて、翌年は前年度と比べて、予算の拡充が起きる状況であった。

しかし、その安全を守るための予算の確保は計画的に忠実に行われなければならない。この点を行政の決定権者がどのように考えているかが問題であろう。

(2) 経済的側面

「韓国で発生した主な旅客船事故事例では、昌景號沈没事故（1953年1月、300名死亡推定）、燕號沈没事故（1963年1月、140名死亡）、韓一號沈没事故（1967年1月、94名死亡）、南榮號沈没事故（1970年12月、326名死亡）、西海フェリー沈没事故（1993年10月、292名死亡）がある。これは事故の後、すべての国民から再発防止のための学習がなされず、時間が経って、ますます

⁴⁰

http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/641132.html#csidx14d03a4bde21a96b1600edbcbca27edb「アクセク2018年12月14日」

⁴¹ Yung Hyun Yu. 2016. “Problem and Improvement Plan of Maritime Disaster Response”. *Crisisonomy* Vol.12 no.1:1

過去の記憶を忘れて安全不感症に濡れながら同じタイプの災害に対する予防対策を講じていなかった」⁴²と指摘されてきた。

災害が発生するたびに、災害管理システムの不備に対する批判が高まり、これに対応して、災害管理システムの改編が行われてきた。しかし、「このような事故の原因による学習効果は低下し、同じタイプの災害が繰り返されている」⁴³と指摘している。これは予防代備のシステムが改善されなかった証拠であるかもしれない。

政府は、事故が発生した場合、事故の防止という観点から規制強化を実施した。しかし、これも経済的利益を追求する団体の執拗な要求が継続されると、政府は規制緩和を通じた経済の活性化という名目で規制が緩和された。

船舶事故を契機に、船舶寿命が30年から25年に縮小する規制強化が行われたが、「2009年の海運会社の負担軽減を理由にクルーズ船の船齢制限を25年から30年に緩和した。船齢制限緩和がセウォル号事故の危険を高めることにした要因と分析された」⁴⁴。

また、政府の安全のために規制強化を行うと、それに関連のある業界からの反発が激しい。

その例を挙げてみよう。韓国「沿岸事故予防法」は、2013年に発生した「泰安海兵隊キャンプの事故」以降、沿岸海域で頻繁に発生している事故の総合的予防対策が必要だという政府・社会と学界のニーズへの対応で2014年5月2日制定され、海洋警察庁が法制定主体と沿岸海域安全管理業務の総括管理機関に決定した。この法律の特徴は、最初に「水中型体験」安全管理策を用意して、

⁴² 前掲、Yung Hyun Yu. (2016)、p.5

⁴³ 前掲、Yung Hyun Yu. (2016)、p.1

⁴⁴ Hong, Wan-Sik. 2014. "Measures for Improving Korean Government's Reorganizaiton". Response to Sewol Ferry Disaster Response T/F.

スキンスキューバなど規制がなかったレジャー活動に対して、法的管理装置を用意したという点である⁴⁵。

法施行が国民に知らされ、当時では、水中レジャーに法的・制度的規制を全く受けていなかったスキンスキューバ協会では過度の規制と異議を提起し始めた。法施行によって「水中型体験活動」関連業界は安全管理要員・非常救助船・賠償責任保険など安全管理費用が増加し、レジャー料金の引き上げが消費者に転嫁されることで、業界から消費者離れに関する懸念が表明された。「沿岸事故予防法」が零細スキューバ業界の実状を度外視した非現実的な規制であると主張し、法の適用除外を要求した⁴⁶。このため、政府への規制緩和要求(210回)、声明の発表、集会などを通じた示威活動を行った。このように規制強化を通じた政府の動きと、規制によるコストの上昇を懸念する業界間で対立が起きている。行政と業界が入り乱れて、それぞれの利権の擁護の姿勢が見られるのである。

この経済性を重視した事例は、日本でも見ることができる。船舶の安全とその運営者の適切な運営と安全を規定した海事法規の一つである船員法を見てみよう。

船員法9条は「船長は、航海の準備が終わったときは、遅滞なく発航し、かつ、必要がある場合を除いて、予定の航路を変更しないで到達港まで航行しなければならない」と規定し、「この規定に違反して予定の航路を変更した船長は、30万円以下の罰金に処せられる」(船員法126条)と規定している。

本条の規定は、元々は、商法に存在した(旧商法)564条である。その後1938

⁴⁵ 韓国海洋警備安全本部(해양경비안전본부)(2015)『沿岸事故予防もっとも近くへ(연안사고예방 더 가까이)』韓国海洋警備安全本部、p. 281

⁴⁶ 前掲、韓国海洋警備安全本部(2015)、p. 361

年に改正された商法 711 条になっていたが、1947 年の改正の際に船員法に移されたものであり、運送人の責任を考慮する商法の観点が重視された表現が残存したままとなっていた。これは船舶の安全の観点からすれば、「遅滞なく発航」という規定ではなく、「準備が終了するまで出港してはならない」と規定する法が適切だと考えられるものである⁴⁷。これらは、商人の営業、商行為その他商事を規律する商法にある利益中心的な考え方と安全確保に対する費用発生の特対立から来るものだと考えられる。

戦後の日本では行政サービスの急激な拡大に伴い、行政の直営のみでは十分なサービス供給量を確保できないと考えられたことから、行政サービスをどのように供給するかが課題であった⁴⁸。これは韓国も同じ状況であり、前述した行政の問題点である①行政の能力②経済的側面を克服し、事故・災害予防のために色々な行政主体(サードセクター)と連携が重要であると考えられる。

2.2 海洋教育と沿岸事故防止

近年の韓国の沿岸海域では、「単純な漁業活動だけでなく、海での釣りなど、様々な海洋レジャー活動が増加しており、事故のリスクは徐々に高まっている。したがって、海洋事故を予防し、事故の被害を最小化し、国民の生命と財産を守るということは、非常に重要な国と地方自治体の義務」⁴⁹ということを実感しなければならないのである。

法律上も国や自治体には重要な責務として規定されている。セウォル号事故は改めて責任の重さを教えるものとなっている。もう一つ考えなければならない

⁴⁷ 神戸大学海事科学研究科海事法規研究会(2015)『概説 海事法規(改訂版)』成山堂書店、p. 81

⁴⁸ 武藤博己(2014)『公共サービス改革の本質』敬文堂、p. 270

⁴⁹ 前掲、ヤングギン(양기근)(2010)、p. 140

いのは、監督庁は啓蒙活動を忘れてはならないことであろう。先行研究においても明らかとなりつつあるのは、海洋における事故は突然起こるものであり、陸上で起こる事故よりも不確実性の高いものなのである。そのために、事故に備えなければならないし、自分を守る知識として、海洋とはどのようなものであるか、万一事故が発生した場合、どのような行動をとらなければならないか、日ごろから身につけなければならないのである。それを可能にするためには、海洋における教育システムを国民に導入しなければならないだろう。

継続的に増加している沿岸海域の活動で安全確保を通じた方策として、学校や市民社会の教育と参加を通じた安全な海洋を作るために政策を提言しなければならないと考えている。

2.2.1 大衆化した海洋レジャーの問題

海洋レジャーが大衆化するにつれて海洋での事故が毎年多発している。特に沿岸海域での事故発生の件数が増加している。また、「レジャー・スポーツの活性化による海洋レジャー人口の増加は、沿岸海域での事故の増加につながっている。これに対する事故防止のための政策開発と海洋安全文化の定着など、積極的な管理が要求」⁵⁰されている。

海洋レジャーの多様化は、国民所得の増加を背景とするものであるが、注意しなければならないのは、それにともなう事故の増加である。海洋での安全の重要性が検討されるようになるのは、実際に事故の増加によるものなのである。

特に韓国の特殊な事情として、沿岸が数多くの島々、干潟などによって複雑な海岸線が形成され、海域ごとに異なる特性に起因した潮流の変化、霧など数

⁵⁰ 前掲、韓国海洋警備安全本部(2015)、p. 361

多くの変数の影響がある。「韓国の複雑な海岸で安全を確保することは、政府組織だけで万一の場合の完璧な海難救助態勢を構築するには限界がある。したがって海域に熟知した漁民(地元住民)、海洋レジャー事業者などの民間人の自発的な参加を通じた相互協力、住民自治的な海難救助支援活動を活性化して官民協力による迅速な準備・対応システムを構築しなければならない」⁵¹ということである。

一部ではあるが、大規模海難が起こった場合、基本的な自己防衛の行動についての知識を持っていれば、海難での状況が変わることを唱える者もいる。海岸でのレジャーは安全であるという思い込みを持っていることによって、実際に事故の増加が起こっていることを知らなければならない。海洋での事故の特殊性を考えておかなければならないだろう。陸上交通は基本的に決まった車線で走ることは、ある意味で車を運転する者の常識であろう。ところが車線のない海洋では、優先順位の問題を含めて、陸上のものとは違う点が多く存在している。海洋での事故の発生はそのようなところからも増加している実態がある。

つまり、「災難というものは不確実性をその根本的属性に起因するが、予防中心の徹底した調査と代備が非常に不足していると考えられた。海難事故は、ほとんどは海上交通量の多い海上交通路と、多くの人を訪れる沿岸海域で主に発生する」⁵²ものなのである。

2.2.2 学校での海洋教育

海洋レジャーが大衆化する中で、国民の安全を担保するためには、合理的な

⁵¹ 韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2009)『2008海洋警察白書(2008해양경찰백서)』韓国海洋警察庁、p. 94

⁵² ジャンインシク(장인식)(2009)「海洋事故防止のための効率的な安全管理方案(해양사고 방지를 위한 효율적 안전관리 방안)」『韓国海洋安全学会誌』第15巻第1号、p. 33

教育システムを学校教育の中に取り入れて行かなければならないだろう。韓国において学校教育の現場に海洋安全教育が取り入れられるようになったものである。その内容を検討してみよう。

「韓国海洋教育研究会（2016）」は、2015年の改正の韓国教育課程での海洋教育の内容について検討を行った。その内訳をみると小学校低学年の場合、海洋教育と関連して「海洋レジャー」領域が提示され、中高学年生は、海洋科学・環境・海洋領土・海洋文化などが提示され、サークル活動では、海上安全教育が新たに追加されたのが特徴である。中学校の場合、自然災害は科学で、安全教育は体育で扱ってはいるが、広範に及ぶと指摘されている。高等学校の場合は、「海洋科学」は社会科と科学で、「海洋領土」は主に社会科で扱っている⁵³。

韓国社会が求めるものとして、海洋に対する知識を小学生時代から醸成してゆくことが重要であることが既に認知されている。そのために、初等教育時代から高等教育までの過程で系統的な教育システムの構築へ向かおうとしている。

韓国国家教育課程の海洋教育関連の詳細は以下の通りである。

(1) 2015 改訂教育課程の分析（小学校）

小学校低学年の場合、2015 改訂教育課程は、海洋教育と関連して「海洋レジャー」領域のみ提示され、2009 改訂教育課程に比べて海洋教育関連の内容がほとんど提示されなかった。「海洋安全」の部分は言及されず、これに対する代替が求められる。2015 改訂教育課程の小学校の高学年の教科に示された海洋文化の領域では、水上活動での事故防止と対処方法と、スポーツとして水

⁵³ 韓国海洋教育研究会(한국해양교육연구회)(2016)「小・中等学校の海洋教育総合ロードマップ樹立研究(초중등학교의 해양교육 종합 로드맵 수립 연구)」韓国海洋教育研究会、p. 2

泳を案内している。創造的体験活動中、サークル活動で進路と連携した「海洋少年団」活動を紹介しており、2009 改訂教育課程になかった海上安全教育が新しく導入されたのが特徴である。体育では、2009 年の改正教育課程ではなかった水上活動で発生する事故の内容が直接提示され、改善につながったものと考えられる。そして、スポーツ活動では、2009 改訂教育課程と同様に、例として水泳が提示されたが、余暇活動での海洋関連の内容が削除された。今後さらに海洋レジャー活動の内容と海で起こる事故、それに対する対処、津波被害などについて、具体的な提示が行われることだろうと指摘している。創造的体験活動、教育課程の場合、2009 改訂教育課程と同様にサークル活動の内容で水泳を例示している。他方、2009 年の改正教育課程では、「海洋少年団」という青少年団体の名称を具体的に例示したが、2015 改訂教育課程では、青少年団体活動の例で「国が公認した青少年団体の活動など」で包括的に表記したことが改訂前と異なる。

(2) 2015 改訂教育課程の分析（中学校）

海洋教育と関連して教科群 8 種(国語、社会（歴史を含む）/道徳、数学、科学/技術・家庭、体育、芸術(音楽/美術)、英語、選択)と「創造的体験活動」を分析した。2009 改訂教育課程で言及された「海洋産業」は、2015 改訂教育課程ではなくなり、大領域「海洋科学」は、科学、技術、家庭で扱っており、「海洋安全」の自然災害は科学で、安全教育は体育で扱ってはいるが、あまりにも広範に扱い、「マリンスポーツ」も体育教科で広義に扱っており、「海洋文化」はどこにも明示されていない。体育科体育過程の場合、コンテンツの要素または達成基準の段階で、海洋関連の要素を見ることができないが、「安全」、「健康」セクションで、一部扱っている。身体活動の活用例として水泳、ラ

フティング、シンクロナイズドスイミングを言及している。

(3) 2015 改訂教育課程の分析（高等学校）

2009 改訂教育課程に比べ、安全教育が強調されたのが特徴として目立つ。「海洋文化と技術」教科で小領域「安全教育」が大きく強化され、体育教育課程の「体育」教科での CPR⁵⁴が明示的に扱われている。海洋分野の専門教科の数が大幅に増加したことも特徴的であるが、「ヨット操縦」「潜水実務」などの教科が新設され、マリンレジャー分野が強化されたことがわかる。小領域のうち「造船業」「海洋プラント」「海洋芸術」「マリンスポーツ」を明示的に扱う場合にはなかった。体育コースの場合は、コンテンツの要素・成就基準の段階で、海洋関連の要素はなかったが、「スポーツ」「運動と健康」教科で身体活動の活用例として水泳を扱っている。今後カヤック、ヨット、ダイビングなどのマリンレジャー活動を追加することができるだろう。体育系専門教科の中で「水上運動」教科の場合、経営、ダイビング、水球、シンクロナイズドスイミングなどの水泳のほか、漕艇、カヌー、ウィンドサーフィン、スキューバダイビング、水上スキーなどの海洋レジャー活動と水上安全などを扱っている。

(4) 日本での海洋教育についての検討

日本の海洋教育は、2007 年に制定された海洋基本法 28 条⁵⁵に示された海洋に関する国民の理解の増進と人材育成のための国家の役割に基づいて、2008 年

⁵⁴ 心肺蘇生法（しんばいそせいほう、CardioPulmonary Resuscitation, CPR）は、呼吸が止まり、心臓も動いていないと見られる人の救命へのチャンスを維持するために行う循環の補助方法である。

⁵⁵ 海洋基本法第28条（海洋に関する国民の理解の増進等）

国は、国民が海洋についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育及び社会教育における海洋に関する教育の推進（中略）等のために必要な措置を講ずるものとする。

2 国は、海洋に関する政策課題に的確に対応するために必要な知識及び能力を有する人材の育成を図るため、大学等において学際的な教育及び研究が推進されるよう必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

と 2013 年にそれぞれ樹立された 5 カ年「海洋基本計画」に沿って段階的に推進されている。日本の「海洋政策研究財団」は、2008 年第 1 次海洋基本計画を踏まえ、「21 世紀の海洋教育に関するグランドデザイン」を作成し、海洋教育の定義、概念、範囲、学習指導要領などの海洋教育普及のための 5 つの提言をしている。この 5 つの提言について検討してみよう。

海洋教育は海洋と人間の関係についての国民の理解を深め、海洋環境の保全を図りつつ、平和的で持続可能な海洋の開発と利用を可能にする知識、機能、思考力、判断力、表現力を持った人材の育成を目指している。これは、海と一緒に生きていく共生のための概念として、その詳細については、以下の通りである。①海と親しむ（感受性と関心の培養）、②海を知る（自然・環境・社会との関連性の理解）、③海を守る（海の環境保全）、④海を利用する（水産物・資源、人・物の輸送、持続可能な利用）。これらを通じて叶えようとする具体的な目標は、①海に関する災害予防、②海洋国土の保全、③海洋資源の利用・活用、④海洋産業（水産業）の育成、⑤海洋環境の整備・海洋生態系の保全、⑥海洋に関する文化・芸術の育成である。海洋教育を普及するための海洋政策研究財団が提示した案は、①海洋教育内容の明瞭化、②海洋教育のための学習環境の整備（関連教科の海洋内容記述、副教材の開発、体験学習空間整備）、③外部支援体制の強化（カスタムサポート、継続的な財政支援）、④海洋教育担当人材育成（教師研修、外部講師など）、⑤海洋教育研究の推進である⁵⁶。

日本「海洋政策研究財団」が提示した提言の根拠としては、2012 年に実施した「小中学校の海洋教育実施状況に関する全国調査」がある。これは、海洋教育の見直しのための客観的基礎資料を得るために実施した全国規模の調査

⁵⁶ 前掲、韓国海洋教育研究会(한국해양교육연구회)(2016)、pp. 37 - 39

である。アンケートでは主に海洋教育実施度とその内容、学校のロケーション・地域による海洋教育の実施度の偏り、海洋教育に対する期待やニーズ、海洋教育法の認知度、東日本大震災による海洋教育への影響等に関する質問をした。

調査の結果、次のようなことが分かった。

海洋教育の実施状況では、教科書の範囲で実施している学校が 62.8%と大部分を占め、「総合的な学習」⁵⁷で取り組んでいるのは 16.7%であった。総合的な学習の時間や放課活動で海洋教育に取り組んでいる学校のうち、72.0%が体験学習を行い、83.1%が学校外機関・団体と連携していた。学校外機関・個人の役割として最も選択率が高かったのは体験学習用の施設の利用で 50.7%であったが、期待するサポートとして最も選択率がたかったのは外部講師で 49.5%であった⁵⁸。

日本の海洋教育は、海洋基本法の制定目的である海洋の平和的かつ積極的開発・利用及び環境保全を通じた海洋立国建設に海洋教育が不可欠だと認識していることである。そこに合わせて、「海洋政策研究財団」というシンクタンクが精密な調査を経て全体像を作って実践していく形態である。

(5) 日本の海洋教育支援体系

小中高等学校での海洋教育の活発化を促進する必要性があるため、「東京大学海洋アライアンス」は 2010 年に「海洋教育促進研究センター(RCME, Research Center for Marine Education)」を立ち上げた。これは日本財団の財

⁵⁷ 総合的な学習の時間は、変化の激しい社会に対応して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育てることなどをねらいとすることから、思考力・判断力・表現力等が求められる「知識基盤社会」の時代においてますます重要な役割を果たすものである。

⁵⁸ 海洋政策研究財団(2012)「小中等学校の海洋教育実施状況に関する全国調査」海洋政策研究財団、p. 1

政的支援を受けながら小中高の海洋カリキュラムの開発研究と海洋教育の担当教諭育成と研修を推進しながら、教諭・地域共同体・教育委員会等と連携した海洋教育ネットワークを形成、海洋教育に大学生・大学院生の参加を通じた海洋教育専門研究者の育成を目標とする。様々な集会開催や多数の学校、教育委員会、社会教育施設と海洋教育促進拠点協定を結び、指導と協力を通じた海洋教育カリキュラムと海洋教育実践事例の作成などの実績がある。このほかにも、七つの海洋教育連携大学があり、学校現場と密接な関係をもって、海洋教育教材・カリキュラム開発、海洋教育普及に寄与している。したがって日本の海洋教育は、海洋基本法に基づいた「海洋基本計画」の方向設定と施策に沿って海洋政策研究財団が「海洋グランドデザイン」を構成し、東京大学海洋アライアンスが設立した「海洋教育促進研究センター」が全国 11 カ所の海洋教育促進拠点と地域特性を生かした具体的な海洋教育カリキュラム政策及び海洋教育実践事例の発表を通じて海洋教育の普及・促進を行っている⁵⁹。

同「海洋アライアンス」には海洋に直接関係する 7 つの研究科、5 つの研究科、1 つの研究センターに属する 250 名以上の研究者・教育者がおり、幅広い領域にまたがる日本最大級の研究者集団を形成しておる⁶⁰。これらが部局横断的な海洋研究に参加することは社会から要請される海洋関連課題の解決に応じるとともに、海への取り組みに貢献するものである。より良い制度への改善は東京大学のみならず全国の優秀な大学も参加できる制度の構築が重要だと考えられる。

⁵⁹ 前掲、海洋政策研究財団(2012)、p. 41

⁶⁰ <https://www.oa.u-tokyo.ac.jp/digest/>「アクセス2018年11月28日」

3章 沿岸事故と予防システムを考える

3.1 韓国海難事故

セウォル号事故は、ある意味では特殊な事故であるが、現在、韓国で発生している海洋で起こる海難事故の現状とは、どのようなものであるか検討を行いたい。

韓国の海難事故の発生状況は、2013年 1,052隻(7,963名)、2014年 1,418隻(11,180名)、2015年 2,740隻(18,835名)、2016年 2,839隻(20,145名)、2017年 3,160隻(17,336名)である。5年連続して海難事故が増加する現状にある。2014年に起きた重大事故であるセウォル号事故後にも海難事故の増加があり、韓国政府の海洋事故防止の政策が何ら効果を上げるものではないことが現わされている。

死亡者を伴うものや一定期間経過後、死亡と処理される行方不明者の合計者数は、2013年 67名、2014年 485名、2015年 112名、2016年 98名、2017年 108名である。セウォル号事故が起こった2014年を除いて、一年間に約100名の犠牲者を出している。

統計数値に表されているのが韓国の海難事故の現状である。この数値は非常に残念と言わざるをえないものだろう。2014年にセウォル号事故を経験したにもかかわらず、韓国では海難事故が一向に減らない現状がある。

図表 4 韓国の海上遭難事故数

海難事故		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
発生	隻数	1,052	1,418	2,740	2,839	3,160
	人員	7,693	11,180	18,835	20,145	17,336
人命被害	死亡	48	397	77	48	83
	行方不明	19	88	35	50	25
	合計	67	485	112	98	108

出典：韓国国家統計(www.kosis.kr)「アクセス 2018年7月24日」

3.1.1 韓国の船舶種類別の事故状況

韓国で発生している海難事故であるが、船舶の種類ごとの発生状況について、どのような数値であるか明らかにしておこう。

韓国の船舶別海難事故の状況は次のようなものである。2013年の総海難事故は1,052隻あり、その内訳として漁船577隻、釣り漁船79隻、貨物船79隻、曳船67隻というものである。2014年の総海難事故は1,418隻発生し、その内訳は漁船824隻、曳船108隻、釣り漁船87隻、貨物船81隻である。2015年の総海難事故は2,740隻で、漁船1,467隻、釣り漁船207隻、曳船145隻、貨物船124隻である。2016年の総海難事故数は2,839隻で、漁船1,615隻、釣り漁船209隻、貨物船127隻、曳船⁶¹・船⁶²の順である。そして2017年の

⁶¹ 他の船や推進機関をもたないはしけなどを引張って航行する作業船。河川での運行などに使用されていたが、最近ではもっぱら港内あるいは沿岸の引船、いわゆるタグボートとして造られる。

⁶² 重い荷を水上輸送するなどの目的で用いられる、船舶の一種。底が浅く平らになっており、陸上輸送が困難な重たい貨物などを運ぶために用いられる。英語ではバージもしくはライターと呼ばれ、後者は、特に船のう

図表 5 韓国の船舶種類別事故の発生状況

船種	2013年		2014年		2015年		2016年		2017年	
	隻数(隻)	人員(名)	隻数(隻)	人員(名)	隻数(隻)	人員(名)	隻数(隻)	人員(名)	隻数(隻)	人員(名)
計	1,052	7,963	1,418	11,180	2,740	18,835	2,839	20,145	3,160	17,336
漁船	577	2,906	824	3,971	1,467	6,275	1,615	6,424	1,756	6,666
釣り漁船	79	916	87	880	207	2,343	209	2,546	266	3,460
プレジャーボート	149	503	168	464	453	1,411	543	1,490	678	1,944
旅客船	17	1,343	34	3,544	56	5,300	60	6,220	32	2,206
遊・渡船	5	552	11	423	21	824	24	1,389	20	682
貨物船	79	1,159	81	1,156	124	1,329	127	1,370	115	1,267
タンカー	29	278	30	234	49	369	46	262	60	576
曳船	67	164	108	276	145	317	123	264	118	263
その他(官公船)	50	142	75	232	218	667	92	180	115	272

出典：韓国国家統計(www.kosis.kr)「アクセス 2018年7月24日」

総海難事故は 3,160 隻で、漁船 1,756 隻、旅客船 678 隻、釣り漁船 266 隻、タンカーの順である。年度別の順位に差はあるが漁船、その次が釣り漁船の順である。

韓国の全体登録船舶(2015年基準)は、91,580 隻である。そのうち漁船は 73.4%(67,226 隻)を占め、一般船は 10.1%(9,182 隻)、プレジャーボートは 16.5%(15,172 隻)である⁶³。漁船の事故が多いのは登録数が多く、零細で十分な教育を受ける機会が少ないからと考えられる。

船舶種類別の事故の発生件数は、毎年一定の傾向が見られる。万一事故が発生した場合、大きな災害が予想される大型船舶やタンカーなどによる海難事故の発生件数は、微増ないし横ばい傾向にある。これに対して小さな船舶、漁船

ち平底のものを指す。

⁶³ 海洋水産部(해양수산부)(2017)「第2次国家海事安全基本計画」(제2차국가해사안전기본계획)、p.14

や釣り船などレジャー目的に航行する船舶の事故が増加する傾向である。

韓国では 1988 年のソウルオリンピック開催以降の経済発展の過程の中で、大きな経済的な飛躍が、国民にレジャーなどの余暇に対する付加価値を与えた。それを享受するのは国民であり、小型船舶の増加による事故の増加が顕著な実態について、十分国民が考慮すべき時代が到来したことを告げている。特に近年では、プレジャーボートの事故が顕著な実態が明らかであり、行政当局の警戒にもかかわらず、プレジャーボートなどによる海難事故の減少が見られない。これは国民に対して警鐘を与えなければならない実態であろう。

国民所得の増加と週休二日制の定着などの社会的条件の変化に従って、経済的及び時間的余裕が増大され、海辺など沿岸を中心とした体験型活動、観光、マリンスポーツなどへ国民の関心が高まっている。2013 年 10,693 隻（累積）から 2015 年に登録されたプレジャーボート登録隻数は 15,172 隻（累積）で、利用客は年間平均 270 万名で、持続的に増加すると予想している。旅客船などで利用される「複数利用船舶」の年間 3,000 万名以上の国民が利用している⁶⁴。

これら海洋レジャー活動と、大衆利用船舶⁶⁵の利用者の増加は、事故の増加の危険性を含んでおり、安全管理の重要性が求められるだろう。

3.1.2 韓国の非船舶による事故状況

海難事故は海上での船舶の運用に関連して発生した事故によるものである。これとは別に海難事故のほか、船舶の運用に関係なく、海辺または海上(船舶を含む)で発生した事故で、人の溺水・墜落・孤立・漂流・応急患者などの事

⁶⁴ 前掲、海洋水産部 (해양수산부) (2017)、pp. 18 - 19

⁶⁵ 多くの人が利用する旅客船などの船舶をいう。

故を「非船舶事故統計」として管理している⁶⁶。海難事故と同様に海上や海辺で発生するものであるが、実際にこれも問題と言わざるを得ないものなのである。

韓国「海洋警察庁」は非船舶事故の種類を「溺水者」、「漂流者」、「墜落者」、「孤立者」、「応急患者」、「その他」に分類している。「溺水者」は、連続した一連の海洋活動中に溺れた者をいう。「漂流者」は、ゴムチューブ・ウィンドサーフィンなどを利用した海洋活動中に波や潮流などの原因で外海に流される者をいう。「墜落者」は磯場、防波堤(消波ブロック)、港口、船舶の高い所から海上や陸上に落ちた者を指す。「孤立者」は、海水により磯場や無人島などに孤立され周辺と断絶された者である。「救急患者」は、病気・疾患、出産、各種事故や災害による負傷やその他の緊急状態で、すぐに必要な処置を受けなければ生命を維持することができない場合、またはその他の心身上の重大な危害がもたらされるものと判断される患者のことである。「その他」は、上記のほか、船舶の運用に関連せず海辺または海上で人命が危険にさらされる事故である。

非船舶事故者数の現状は、図表6のように2013年3,125名、2014年2,578名、2015年2,901名、2016年2,520名、2017年3,181名である。応急患者の数を見ると、2013年1,223名、2014年1,152名、2015年1,246名、2016年1,137名で、全体の30%以上を占めている。

全体的には、年間3,000名程度の人名が船舶運営に関係なく海上での事故にさらされており、非船舶事故を管理する重要性が考えられるものであろう。

海難事故について、これまで船舶事故を中心に見てきたが、実際に起こって

⁶⁶ 韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2017)『2016年海上遭難事故統計年報(2016년 해상조사사고통계연보)』韓国海洋警察庁、p.3

いる事故の中心は船舶を伴わない水辺などでも多数の事故が発生している。特に怪我人や病人の発生が考えられる。根本的な水辺を含めた事故の発生の抑止を考えなければならない事態であろう。

3.2 日本の海難事故

日本において救助を必要とする海難事故の現状は図表7のように、2013年1,811隻(6,116名)、2014年1,690隻(5,937名)、2015年1,644隻(5,433名)、2016年1,690隻(6,165名)である(2017年の隻数は、2018年12月4日現在未公開)。2013年1,811隻以来、毎年1,600台に止まっている状態である。

図表6 韓国の非船舶事故

区分		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
計		3,125	2,578	3,206	2,910	3,181
溺水者		380	321	540	497	511
孤立者		392	330	504	477	542
漂流者		502	246	233	220	185
墜落者		186	147	227	186	191
その他		63	88	151	75	150
その他事故	応急患者	1,223	1,152	1,247	1,130	1,361
	変死者	284	229	225	253	161
	自殺者	95	65	79	72	80

出典：2013年～2017年韓国海上遭難事故統計年報

海上での死亡者数と一定期間経過後に死亡と処理される行方不明者の合計数は、2013年84名、2014年100名、2015年48名、2016年56名、2017年82名である。2014年に100名の被害者を出した後、年間約70名に止まっている。日本の海難事故件数と死亡者数は横ばいで推移している。

数字だけを見れば、海洋面積と人口が多い日本の方が韓国（図表4）と比べて海難事故が少ない。これを踏まえて、日本の方がより少ないということが理解できる。その違い、具体的な理由はどのようなものだろうか。

図表 7 日本の海上遭難事故数

要救助海難事故		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
発生	隻数(隻)	1,811	1,690	1,644	1,690	未公開
	人員(名)	6,116	5,937	5,433	6,165	未公開
人命被害(名)	死亡・行方不明	84	100	48	56	82

出典：2013年～2016年海上保安統計年報と「平成29年海難の現況と対策」から抜粋

沿岸に工場等が多く配置されている日本の特徴として、過去に発生した大規模災害として工場等による事故として、重油の流出などによる海洋汚染を伴う環境に影響を与える事故の発生がある。また沿岸で座礁する事故の発生も起きている。

日本の沿岸での特徴は、およそ20年間では外国船による油流出事故によって海洋汚染の問題がある。これは多くの原油を外国から輸入しなければならない日本の宿命であるが、原油流出事故に対する対策の進化は今のところ不明である。海洋に対する汚染は、一国の問題にとどまらない場合が多く、日本の当局にとっても早急な対策が必要な事案であろう。

図表 8 危険物による災害

区部	発生年月日	施設・船舶名等	発生場所	事故の概要
石油コンビナート等	昭和 49.12.18	三菱石油水島製油所	岡山県 倉敷市	重油流出約4万3,000klうち 推定7,500~9,500klが海上に 流出、備讃瀬戸及び播磨南部 の海域甚大な被害発生
	昭和 57.3.31	鹿島石油鹿島製油所	茨城県 鹿島町	重油脱硫装置の爆発火災で 死者2人、負傷者6人
船舶	昭和 46.11.30	リベリアタンカー、ジュリア ナ号(1万1,684総トン)	新潟港外	座礁により原油約7,000kl が海上に流出
船舶	昭和 49.11.9	LPGタンカー第10雄洋丸	東京湾	衝突炎上、死者33人

出典：防災対策制度研究会(1991:35)

3.2.1 日本の船舶種類別の事故状況

日本の船舶種類別の事故発生件数の状況では、図表9のように2013年はプレジャーボート1,012隻、漁船646隻、貨物船269隻である。2014年はプレジャーボート932隻、漁船596隻、貨物船276隻の順である。2015年はプレジャーボート935隻、漁船600隻、貨物船268隻である。そして2016年はプレジャーボート878隻、漁船630隻、貨物船205隻の順である。5年間とも発生件数の多さではプレジャーボート、漁船、貨物船の順で、事故の多数を占めているのはプレジャーボートである。

最近では大型船の事故発生は減少している。これに対して、プレジャーボートなどの小型船舶による事故の増加が特徴である。日本はマリンレジャーが現在では大衆的なレジャーとして定着しつつある現状で、小型船による事故の多発が特徴となっている。同時に身近なレジャーとしてスキューバダイビングやサーフィンなどのマリンレジャー人口の増加に伴い、プレジャーボートの海難事故が起こっている。

3.2.2 日本で発生した人身事故状況

日本の海上保安庁では、船舶に関わりのない海での事故を「人身事故」と定義している。その分類には、「海難によらない乗船者の事故」「海浜事故等」に大別している。また「海浜事故等」は「マリンレジャーに関する海浜事故」と「マリンレジャー以外の海浜事故」に区分している⁶⁷。その内訳をみると総計では、2013年2,893件、2014年2,742件、2015年2,633件、2016年2,660件、2017年2,633件である。5年間の平均で約2,700件発生している。

「海浜事故等」の種類別では、マリンレジャーに関して、2013年857件、2014年803件、2015年810件、2016年900件、2017年805件である。マリンレジャー以外では、2013年1,060件、2014年1,001件、2015年956件、2016年833件、2017年916件である。

図表 9 日本の船種別事故状況

船種別	2013年(H25)		2014年(H26)		2015年(H27)		2016年(H28)		2017年(H29)	
	死者・ 行方不明 (名)	隻数 (隻)	死者・行 方不明 (名)	隻数 (隻)	死者・ 行方不明 (名)	隻数 (隻)	死者・ 行方不明 (名)	隻数 (隻)	死者・ 行方不明 (名)	隻数 (隻)
計	84	2,306	100	2,158	48	2,137	56	2,014	82	1,977
プレジャー ボート	23	1,012	20	932	15	935	15	878	12	929
漁船	39	646	65	596	24	600	36	630	45	543
貨物船	15	269	14	276	1	268	2	205	11	186
タンカー	2	78	1	79	0	78	1	71	0	78
遊漁船	0	76	0	71	0	61	0	65	0	57
旅客船	0	42	0	40	3	48	0	61	0	38
その他	7	183	0	164	5	147	2	104	14	146

出典：2013年～2016年海上保安統計年報と「平成29年海難の現況と対策」から抜粋

⁶⁷ 海上保安庁(2018)「平成29年海難の現況と対策」海上保安庁、p.14 - 16

図表 10 日本の人身事故状況

区分		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	
計		2,893	2,742	2,633	2,660	2,633	
海難によらない乗船者の事故	小計	960	938	867	927	912	
	海中転落	177	194	150	156	157	
	負傷	464	463	448	453	452	
	病気	275	245	239	258	242	
	中毒	11	10	9	10	30	
	自殺	23	13	12	28	20	
	その他	10	13	9	22	11	
海浜事故等	マリレジャーの事故	小計	857	803	810	900	805
		遊泳中	284	276	301	329	262
		磯遊び中	73	67	66	60	56
		釣中	292	273	258	289	273
		サーフィン中	44	51	74	62	52
		ボードセーリング中	39	28	12	12	17
		スキューバ、ダイビング中	49	40	32	42	58
		ウェイクボード中	15	21	8	14	11
		被引浮体遊具使用中	40	23	32	23	27
		その他	21	24	27	69	49
	マリレジャー以外	小計	1,060	1,001	956	833	916
		岸壁等からの転落	374	351	348	316	352
		自殺	570	550	477	418	436
		その他	116	100	131	99	128

出典：2013年～2016年海上保安統計年報と「平成29年海難の現況と対策」から抜粋

海難によらない乗船中における事故等では、乗船中の体調の異変などによるものが考えられるだろう。負傷や病気はそのためであろう。ここの特徴は、海浜事故の分野として、レジャーとしての多様化が進んでいる日本の特徴として現れているだろう。最近、マリレジャーの多様化が進む日本では、サーフィンやスキューバダイビングなどのレジャーを楽しむ人たちの登場が、新たな事故として加わっていることだろう。日本的な特徴は海浜での自殺者の数であろう。

3.2.3 日本の沿岸事故に対する対策

1970年代以降、日本では国民生活水準の向上や余暇時間の拡大に伴い、プレジャーボートの活動が急増した⁶⁸。海上保安庁ではプレジャーボートの事故に対応するため、現状について様々な統計分析を通して、種類別事故の原因などを細分に分析している。

「プレジャーボートの事故防止対策」

プレジャーボート (Pleasure boat, pleasure craft) とは、海洋レジャーに使われる船艇の総称としてヨット、モーターボート、水上オートバイなどがある。

(1) プレジャーボートの事故の種類別の割合

海上保安庁によると2017年のプレジャーボートの種類別事故隻数では図表11のように、モーターボートが559隻(60%)で最も多く、次いでクルーザーヨット73隻(8%)、ミニボート72隻(8%)の順となっている。

プレジャーボートの機関別事故現状は、図表12のようにモーターボート等の機関(船外機・船内機・船内外機⁶⁹)を有する動力船が9割を占め、これ以外がカヌーや手漕ぎボート等のない機関の無動力船となっている。機関の有無別に対する事故原因では、動力船において最も多いのが機関故障である一方、無動力船においては運航阻害(海中転落による無人漂流)、安全阻害(荒天難航)や、その他(操船技能不足など)に在る運航不能が多くなっており、機関の有無(動力船・無動力船)により安全対策が異なっている⁷⁰。

⁶⁸ 上園政裕(1990)「海洋性レクリエーションの現状と展望」『船とレジャー』関西造船協会、pp.2-4

⁶⁹ 船内外機(せんないがいき)とは、小型船舶の推進機関の設置方式の1つである。インボードエンジン・アウトボードドライブや、略してイン・アウトとも呼ばれる。エンジンを船内船尾部に設置し、減速機、前後進クラッチ、ダブルユニバーサルジョイント、プロペラ等を一体化した(スタン)ドライブユニットを船尾板(トランサムボード)より外部に設置した方式となっている。

⁷⁰ 前掲、海上保安庁(2018)、p.29

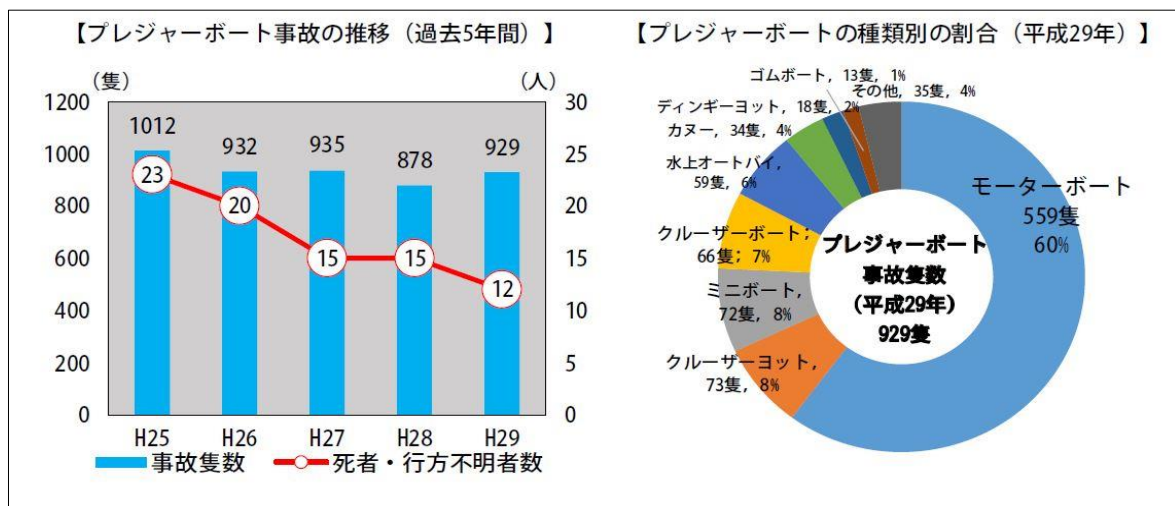
(2) プレジャーボートの事故の種類別発生状況

プレジャーボートの事故種類別発生状況は図表 13 のように、2017 年(平成 29 年)を基準にして機関故障が 203 隻(22%)で最も多く、次いで乗揚げ 130 隻(14%)、運航阻害(14%)、の順となっており。出航前の点検で防止できる可能性のあった機関故障と燃料欠乏が全体の約 2 割を占めている⁷¹。

(3) プレジャーボートの事故の原因別発生状況

事故原因別では、整備不良などの機関取扱が 114 隻(12%)で最も多く、次いでバッテリーの過放電や燃料欠乏、係留不備などの船体機器整備不良 105 隻(11%)、見張り不十分 100 隻(11%)の順となっている⁷²。

図表 11 プレジャーボートの事故状況

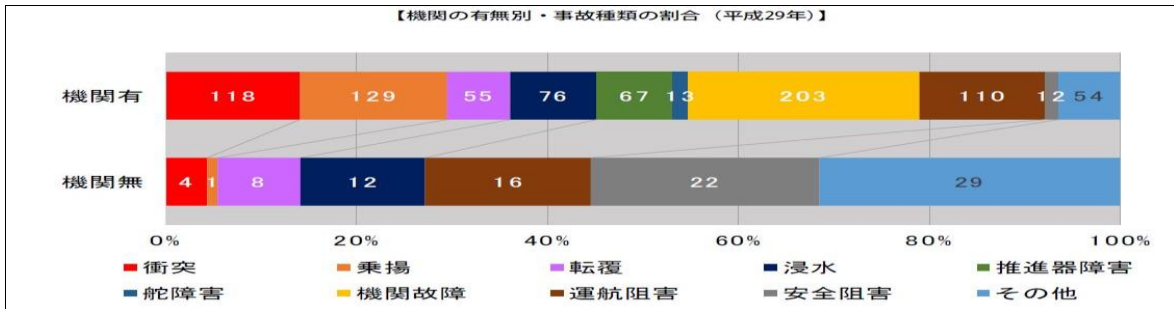


出典：「平成 29 年海難と現状と対策」より転載

⁷¹ 前掲、海上保安庁（2018）、p. 28

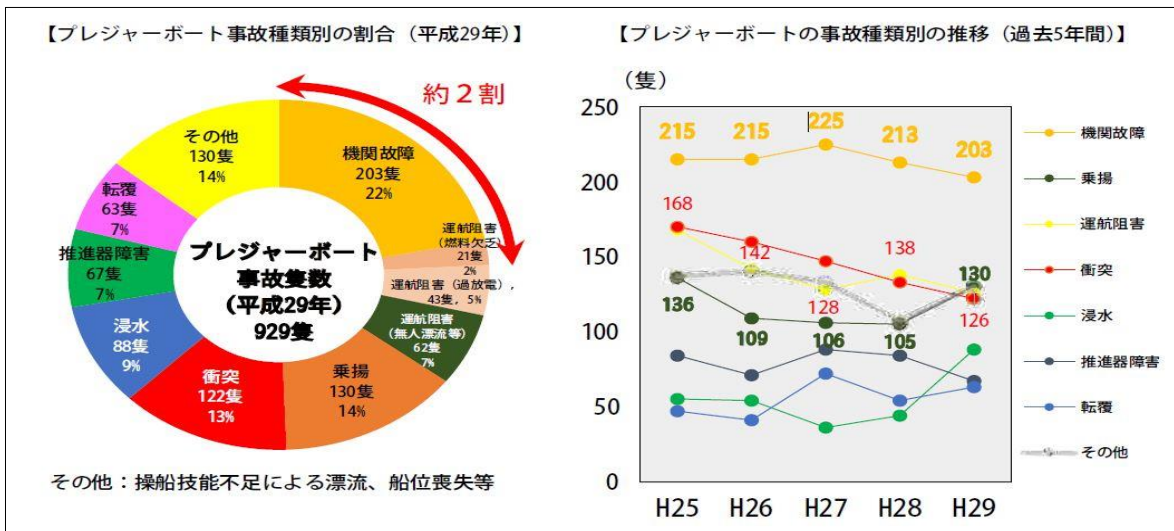
⁷² 前掲、海上保安庁（2018）、p. 28

図表 12 プレジャーボートの機関別の事故状況



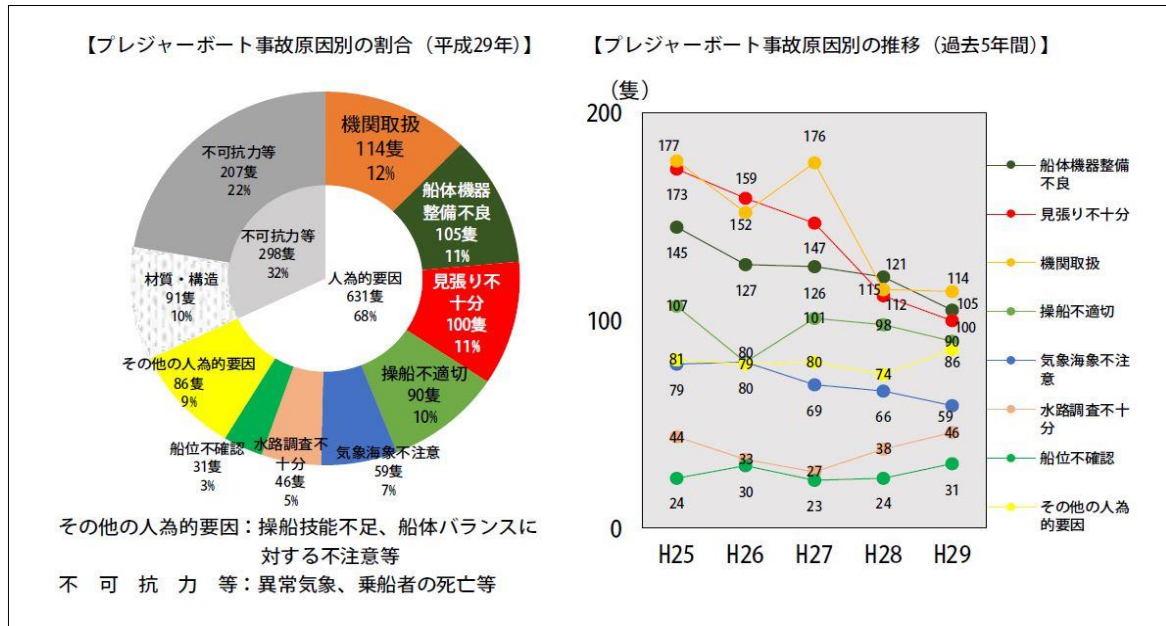
出典：「平成 29 年海難と現状と対策」より転載

図表 13 プレジャーボートの事故の種類別発生状況



出典：「平成 29 年海難と現状と対策」より転載

図表 14 プレジャーボートの事故原因別



出典：「平成 29 年海難と現状と対策」より転載

図表 15 プレジャーボートの機関故障の原因

故障箇所	故障の原因
電気系	点火プラグやセルモーターの不具合を放置し、機関が始動できなくなったもの
燃料系	燃料フィルターの汚れを確認せず出港し、フィルターが詰まったもの
軸系	クラッチオイルの量を確認せず機関を始動し焼き付いたもの
冷却水系	海水ポンプインペラを長時間交換せず使用し、インペラが破損、機関停止したもの

出典：「平成 29 年海難と現状と対策」より転載

(4) プレジャーボートの機関故障の発生状況

2017 年におけるプレジャーボートが機関故障により運航不能となった隻数は 203 隻で、前年の 213 隻に比べて 10 隻減少したが、全体の事故隻数に占める割合は依然として高い状況となっている。月別では、例年マリンレジャーが活発になる 5 月と夏季に多く発生している。機関故障において、プレジャーボ

ートと漁船との割合を比較するとプレジャーボートの割合が高くなっている。

機関故障事故の個所については、電気系、燃料系、軸系及び冷却水系の4系統で約8割を占めている。最も多い故障は、電気系ではセルモーター異常、燃料系では燃料経路の詰まり、軸系ではクラッチ損傷、冷却水系では海水ポンプのインペラ損耗となっている。なお、燃料経路の詰まりについては、燃料フィルターの汚れを確認せずに出航しフィルターが詰まったもの、クラッチの故障についてはクラッチオイルの量を確認せずに機関を始動し焼き付いたものが多くなっている⁷³。

3.3 韓国と日本の海難事故の比較

比較対照すべきものとして、事故発生の種類、どのような種類の船舶での事故の発生であるか、もう一つは非船舶による事故の内容である。

韓国と日本はともに海洋と関わりが深く、日本は典型的な島嶼国家であり、韓国の海岸線より長いものである。しかし、海難という点から見ると、事故の発生数と事故関連人員は韓国が数的に多い状況である。本来、海岸線が長く、島が多い日本の方が、事故件数は抑止されている。

日本の特徴として、人身事故の状況からも特徴が取り上げられているが、身近なところでは夏になると沿岸に多くの海水浴客が訪れる、あるいは近海での釣りを楽しむ、さらには自家用のヨットやプレジャーボートの普及が非常に速い速度で増加していた。日本の状況であるが、高度経済成長以降、マリレジャーは身近のものとして認知されるようになってきている。

これを韓国に当てはめて見るとどうだろうか。韓国においては、海洋という

⁷³ 前掲、海上保安庁（2018）、p. 30

よりも身近な海辺でのレジャーの普及が現在では盛んに行われている。今後もこの傾向が続くことが考えられるが、一方では日本の状況と同じように自家用のヨットやプレジャーボートの普及も十分予想されるものであろう。その場合、現在、海難事故が増加している状況にある中で沿岸での事故の増加は非常に危険な兆候であることを考えなければならないだろう。

海上での海難事故と沿岸での事故を比較すると、沿岸での事故は遊泳中の不注意や、飲食や飲酒を伴った誤ったレジャーの方法などによるものが考えられる。沿岸での事故に関しては明確に抑止できるものが多数存在すると考えられるだろう。

3.3.1 日本の海難を総括する

日本では「潜水艦なだしおと遊漁船第一富士丸衝突事件」⁷⁴と自衛隊のイージス艦「あたご事故」のような特殊ケースを除くと海難事故は減少している。これは行政当局の努力や、国民の意識の向上が大きく作用しているものと考えられるべきであろう。日本ではおよそ半世紀前から、本格的な海洋レジャーの幕が開けられている。小型船舶のライセンス制が導入され、手軽に小型船を購入することができるようになり、港湾や河川ではマリーナ等の設備も整備され始めた。

これらは主にマリンレジャーや船舶メーカー主導が大きく働いて行われたものである。手軽にマリンレジャーを楽しむ時代が到来し、船舶に限らず多岐にわたったマリンレジャーが展開された。スキューバダイビングやサーフィン

⁷⁴ 1988年7月23日、横須賀港沖で海上自衛隊潜水艦「なだしお」（排水量2250トン、乗員74名）と遊漁船「第一富士丸」（154総トン、全長28.5m、定員44名）が衝突し、第一富士丸が沈没した。第一富士丸の乗客39名・乗員9名のうち30名が死亡し、17名が重軽傷を負った。死者のうち28名は沈没した船体の中から、1名は現場付近の海中から遺体で発見された。残りの1名は救助後、病院で死亡が確認された。

などは多くの若者に指示され、参加人口は右肩上がりの状況である。日本の沿岸ではこうしたマリレジャーが非常に盛んな状況である。

当然こうした状況は事故を誘発させるものである。現在日本では大規模な海難事故の発生は起こっていない。しかし沿岸では小さな事故を含めて多発の傾向にある。行政当局はこうした事態に対して、「小型船舶の事故を未然に防止するためには、日頃から船体機関の整備・点検を行うほか、船舶職員及び小型船舶操縦者法で定められている出航前検査や適切な見張りの実施などの遵守事項を確実に行うことが効果的なことから、海上保安庁では海難防止講習会や訪船指導の機会を活用し、周知用リーフレットを受講者等に配布するほか、マリーナや漁業協同組合連合をはじめとする海事関係機関及び免許更新講習機関等の協力を得て、積極的な周知啓発」⁷⁵を図り、海難事故の防止を目指す日本の当局の努力は、韓国の一歩先を行くものと言えるだろう。

しかし課題として検討しなければならない点も見受けられる。沿岸でのマリレジャーの普及に対して啓発活動が完全に追いついている状況とは言えない。プレジャーボートではライフジャケットの未使用による事故も多発の傾向にある。過労の状況でのスキューバダイビングなどによる事故も起こっている。したがって海洋レジャーの先進国である日本でもより沿岸での事故を防止することの重要性は増していると考えられるべきであろう。

3.3.2 韓国の海難を総括する

韓国では2014年のセウォル号事故の後も船舶事故が2倍ほど増加している。事故船舶の種類を見ると、漁船が最も多く、その次はプレジャーボートの順で

⁷⁵ 前掲、海上保安庁（2018）、p.23

ある。

これは韓国の行政当局の能力と取り組みが影響を与えていないと見る事ができる。

事故の原因としては、不注意による事故の発生を指摘することができる。不注意による事故の発生とは、日常の慣行で行われてきたマニュアル無視などを原因としているものである。

そのために増加したものがマリレジャーと釣り漁船などの利用者による事故と考えられる。週休二日制の定着と国民所得水準の向上に起因する余暇生活の多様化による沿岸での体験活動等は増加の一途である。レジャーボートを利用したレジャー人口の増加によって船舶免許の取得も年間約9%増加している。特に、「1・2級免許」「ヨット免許」の取得者の増加状況は、2009年の751名から2013年の1,402名で約2倍に達する急激な成長である。

韓国での沿岸事故は2009年～2013年に発生した場所基準によると海水浴場(67.2%)で、最も多くの割合を占めており、海上(11.4%)、続いて磯での事故(7.3%)、干潟での事故などの順である。干潟での事故件数は多くないが、2010年の8件から2011年の52件に約7倍増加した後、続けて増加する傾向である

セウォル号事件の以後も海を背景にする事故は増え続けている。どこに問題があるか考えなければならない。政府の対応と改善策が間違っているのだろうか。もし政府の対応と改善策が問題であるのなら、それを正す国会や市民団体がその役割を果たしていないのではないだろうか。その背景には、海洋事故に対する無関心、心すなわち、過去の事故によって痛感した痛みと教訓を韓国国民は忘れてしまったのではないかと考えられる。

3.4 大規模災害で日本が行った手法

海洋での教育に関して、東日本大震災という災害の経験により、海洋の学習が大切だと考えるようになったことが分かった。海洋研究財団(2014)の「小中学校の海洋教育実施状況に関する全国調査」の結果で、質問項目の「あなたは、東日本大震災によって、海を知ることや学ぶことがより大切だと考えるようになりましたか」に対して、83.2%が「はい」と回答した。また、「小中学校において、子どもたちが海に関してどのようなことをもっと学ぶべきだと思いますか」の質問で二番目に選択率が高かったのは「海の災害や防災に関する内容」であった⁷⁶。

これは、危険学の第1の目的である「過去の事故・災害の経験を風化させず、広義・狭義の「危険の旗」を立てること」であろう。次の世代に事故・災害の記憶を伝え、生かしていかなければならない。「危険の旗」は、文字とは限らない。意思伝達が可能なすべての方法を指すものである。むしろ、文字・言葉では発信者の意図が正確に伝わらない可能性がある。そこでは、「危険の旗」をイベント化することなども考えられる。実際、日本でも過去に事故・災害が起こった日をメモリアルデーに定め、イベントを実施し、社会的知識として事故・災害の記憶を共有化している例がある。

例えば、東北の三陸海岸で毎年行われている「訓練大津波」が、その好例である。1896年と1933年に起こった大津波の経験を生かすため、地域で毎年、防災訓練を行っているのである。放送を合図に人々は、いっせいに裏山に駆け上がる。その際、「人を助けてはいけない」「物を持ってはいけない」などのルールを守らなければならない。大津波時に人を助けようとして亡くなった方々が大勢いたからである。生き残ることを最優先に考えた。こうしたルールも経験に学んだ「知恵」といえるものである⁷⁷。

⁷⁶ 前掲、海洋政策研究財団(2012)、p.35

⁷⁷ 畑村洋太郎(2011)『危険学』ナツメ社、p.84

東日本大震災で知られた津波てんでんこの事例もみてみよう。

「釜石の奇跡「津波てんでんこ」の教訓」

津波の防災教育を話す時、常々思い知らされるのは「津波てんでんこ」の教えの正しさである。

2011年3月11日の東日本大震災で2万名近い死者・行方不明者が発生した。岩手県釜石市でも海溝型の地震に伴う影響で1,000名を超える人々が津波⁷⁸の犠牲になった。このような甚大な被害の中で多くの小中学生は様々な状況の中にあっただが、自ら主体的な判断と行動をもって津波が彼らを襲った時、逃げることによって生き抜けた。その背景には、過去何度もそうであったように、「大きな地震の後に津波が来る。どんな津波が来るかはわからない。だから懸命に逃げる」という話は至ってはシンプルなのである⁷⁹。

この教訓に基づき、片田敏孝(群馬大教授)の指導で津波からの避難訓練を8年間重ねてきた岩手県釜石市内の小中学校では、東日本大震災の津波のとき、全児童・生徒約3千人が即座に避難して生存率99.8%という素晴らしい成果を挙げて「釜石の奇跡」と呼ばれた⁸⁰。

正確な数字からいうと釜石市の小学生1927名、中学生999名のうち、津波襲来時に学校の管理下にあった児童・生徒は全員が無事だった。ただし学校の管理下でなかった児童・生徒のうち5名が犠牲となった。生存率は99.8%である。地震直後、釜石に出た津波警報の第一報は、予想される津波の高さ3メートルであった。この情報が以後6メートル、10メートルと更新された。実

⁷⁸ 三陸沖から茨城県沖にかけて、約500キロ(南北約500キロ*幅200キロ)もの広い範囲が徐々に破壊されていたので、揺れが長かった(約200秒)

⁷⁹ 片田敏孝(2012)『人が死なない防災』集英社新書、pp.9-10

⁸⁰ <https://www.sankei.com/life/news/140310/lif1403100041-n1.html> 「アクセス2018年10月10日」

は第一報の後に地域は停電され、6メートル、10メートルという速報が住民に届かなかった。第一報だけを聞いたあるおじいさんは「うちの前の防波堤は6メートルだから、大丈夫」と思い、孫に「逃げよう、おじちゃん」と言ってきたが、とりあわなかったのである。すると、孫が泣きじゃくりながら「じいちゃん、だめだ」と懇願し仕方なく避難処へ逃げていったそうである。結果的に生き残った⁸¹。

もっと詳しく内容を見てみよう。同市北部に位置する鵜住居（うのすまい）町の海岸線から約800メートル、海拔約3メートルの川沿いの低地に並んで建っていた釜石東中学校と鵜住居小学校の事例を産経新聞の記事を用いて紹介する。

2011年3月11日。午後2時46分に東日本大震災が発生すると、釜石東中の副校長は教室から校庭に出始めた生徒たちに、「(避難所へ) 走れ!」「点呼など取らなくていいから」と大声で叫んだ。

そして若い教職員に、率先避難者となって生徒たちと避難所へ走るよう指示。避難所は約700メートル南西の福祉施設で、所在地は訓練で全生徒に周知していた。

当初、一部の生徒は走らず、校庭に整列しようとしたが、副校長らは懸命に「逃げろ」「走れ」と指示。そのため全員が校門を出て、避難所へと駆けだした。

一方、鵜住居小は耐震補強が終わったばかりの鉄筋コンクリート造り3階建ての校舎で、雪も降っていたことから、当初は児童を3階に集めようとしていた。しかし、「津波が来るぞ」と叫びながら走っていく中学生らを見て、教職員は避難所行きを即断。小学生も一斉に高台へ走り出した。

⁸¹ 前掲、片田敏孝(2012)、pp. 55 - 57

このとき、鵜住居小には保護者数人が児童を引き取りに来ていた。教職員は児童を避難させたことを説明し、一緒に避難することを勧めたが、1人は児童をつれて帰宅し、津波の犠牲になってしまったという。

避難した小中学生約600人は、標高約10メートルの福祉施設に到着したが、裏手の崖が崩れそうになっていたため、中学生らがもっと高台への移動を提案した。さらに約400メートル離れた標高30メートルの介護施設へ、小学生の手を引きながら避難した。

この直後、津波遡上高は20メートルに達し、福祉施設は水没。「津波てんでんこ」の教訓と、防災意識の高い中学生の冷静な状況判断が、多くの命を間一髪で見事に救う結果となった⁸²。

片田が釜石の子どもたちに教えていた「避難の三原則」とは下記のようなものである。

①「想定にとらわれるな」

端的に言えば「ハザードマップを信じるな」ということだ。事故の被害地であった鵜住居小学校と釜石中学校はハザードマップでは津波浸水想定区域ではなかったが、実際に被害にあった。

②「最善を尽くせ」

「いかなる状況に置いても最善を尽くせ」である。最善を尽くしても、それでも死ぬかもしれない。でもそれは仕方ない。最善というのは、それ以上の対応ができないということだ。精一やることをやっても、力をしのぐような自然の力があれば、死ぬ。それが自然の摂理である。「自然と向かい合う姿勢」を教えたい。

⁸² <https://www.sankei.com/life/news/140310/lif1403100041-n1.html> 「アクセス2018年10月10日」

③「率先避難者たれ」

自然災害に対峙する「姿勢」の問題である。最初に逃げろ。何を置いても、真っ先に自分の命を守れ」と言っている。周りの多くの人たちを救うことになると言っている。人間には『集団同調』という心理もあって、周りの人が本気で逃げれば、周りも同調して、同じように逃げはじめ。真っ先に逃げた釜石東中学校のサッカー部員たちは、規範的な率先避難者である。それを見た小学生たちも逃げた。さらに、それを見たおじいちゃん、おばあちゃんも逃げた。

片田は子供たちに防災教育を行い、その子どもたちを介した、大人たちに意識を広げていく。そのような防災教育が望ましいと述べている。

沿岸で発生する事故防止のための教育と津波の予防のための防災教育とは「有事時」という共通点がある。危機・危険な状況を認識して対処という方法を身につけることは、生存能力を持つことにつながるだろう。「津波が来たら逃げる」「レジャーボート活動の前に、エンジン点検と燃料油の状態を確認する」「海での活動前に海上気象を確認する」「飲酒後には遊泳しない」「ライフジャケットを着用する」など、単純な知識を実践することで事故を減らすことができるだろう。繰り返し教育と実践するための啓発を通じて事故を予防することができると考えられる。

「海などの水中で溺れたり流されたりしたら、浮いて待て！」

海上保安庁によると 2008 年から 2017 年までの 10 年間の海での遊泳中の子どもの事故（14 歳以下）は 574 名である。月別にみると 7 月 181 名、8 月 334 名で、夏休み期間中でもある 7～8 月の 2 か月間に事故が多く発生している。

東日本大震災で、津波の被害から子どもたちを救った自己救助法「着衣泳」

が世界でも注目され、合言葉の「UITEMATE（浮いて待て）」である⁸³。着衣のまま水に落ちたら、暴れて助けを求めずに、体を浮かせて助けを待つ。普段から海での遊泳中に溺れたり、流されたりする事故が多く発生している中でも役に方法として紹介したい。

「浮いて待て！」ということは、衣服を着たまま、無理しないで泳がず、救助されるまで仰向けで力を抜き、大の字で漂流する対処法である。それを子どもが実行して、救助された事例がある。消費者庁、海上保安庁を含む「子供の事故防止に関する関係府省庁連絡会議」が2018年5月21日から実施した「子どもの事故防止週間」の一環のツイートで、子どもが海などで溺れたり、流されたりした時の対処法として「浮いて待て」と注意喚起している。子どもが溺れた場合は、慌ててもがいてしまったり、何とか泳ごうとしたりということが想像されるが、そうではなく衣服を着たまま、無理に泳がず、救助されるまで仰向けで力を抜き、大の字で漂流するという対処法を薦めていて、これを子どもが実行して、救助された事例も実際に報告されている。

「浮いて待て」はライフジャケットを着用していなくても、浮いて待つことによって救助される可能性が高くなる方法の一つであろうが、有事の時に慌てずに落ち着いて対応するためには普段から水に親しみ、その状況を想定して練習する機会が必要であろう。その機会は学校での水泳教育時間を生かすべきだと考えられる。

⁸³ <https://grapee.jp/11542> 「アクセス2018年10月28日」

【救助事例】

子ども4名はビーチで磯遊びをしていたところ、1名が深みにはまり流されてしまった。しかし流された子どもは、救助されるまでの間、テレビ番組で見た、流された場合の姿勢（仰向けで力を抜いて大の字になる）をとって漂流。友人が近くにいた大人に救助を求め、同人が消防に通報しその後、ビーチ救難所の水上オートバイにより救助された。

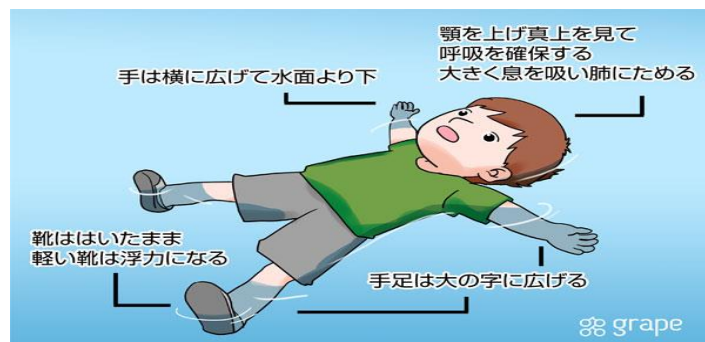
（海上保安庁 事故発生：2018年3月、12歳）

図表 16 海での水遊び中の事故状況



出典：子供の事故防止に関する関係府省庁連絡会議「News Release 2018年5月9日」、p. 2

図表 17 生存水泳(浮いて待て)



出典： <https://grapee.jp/11542> 「アクセス2018年10月28日」

「日本の船沈没と学校の水泳教育」

「紫雲丸事故」とは、日本国有鉄道(国鉄)の宇高連絡船「紫雲丸」(1,449総トン、定員1,500)が1947年6月9日の就航から、9年間に5度にわたって起こした事故の総称である。特に、最大の被害を出した1955年5月11日の5回目の事故は、濃霧の瀬戸内海を航海中に大型貨車運航船「第3宇高丸」(1,282総トン)と衝突して沈没し、児童100名を含む168名の犠牲を出す大惨事となった⁸⁴。

日本では、1950年代にこの紫雲丸等の重大な水難事故が発生し、水に対する対策の必要性が論じられるようになり、国策として学校及び公共施設におけるプール建設が推進され、義務教育課程における水泳の必修が実現されてきた。各学校には水泳プールの建設が推進され、2013年基準、小学校におけるプール建設率は88.7%に及ぶなど、学校のプール施設の充実が図られてきた。また、それに伴う水難事故数や溺死者数も低下傾向にあると報告されている⁸⁵。

事故で提起された問題を解決するために、対策として学校の水泳教育の義務化(ソフトウェア)と、それを押しつける学校のプール建設(ハードウェア)を通して、水難事故低減に寄与しているという事実は、示唆する点が大いのである。事故・事故を介して導出された問題点などを改善していく作業が重要であることを示す。

⁸⁴ 日本港湾経済学会(2011)『海と空の港大事典』成山堂書店、p.38

⁸⁵ 松井敦典・南隆尚・野村照夫(2016)「日本の水泳教育における着衣泳の普及と取り扱いに関する論考」『水泳水中運動科学』19巻1号、p.8

「公教育以外の海洋海洋と関連のある団体」

日本では小中等学校等の公教育機関ほかに、様々な団体(サードセクター)が、海洋の安全に関連する活動を行っている。図表 3 - 9 の示すように、その形態は、「一般社団法人」「一般財団法人」「公益社団法人」「公益財団法人」「NPO 法人」など多様な形態になっている。「社団法人」「財団法人」は、一定の目的によって設立された団体である。これら、本来の設立目的に沿う海洋に関連する活動を行う場合において会員、地域住民、青少年、子供などを対象とした海洋の知識の伝達と安全マリンレジャーの普及、災害時の救助活動などを通じて、行政機関の不足な点を補っている。

具体的な内容を見ると、「日本海洋少年団連盟」は幼稚園児から高校生までの男女の団員が海を活動の場として、子どもの時から海と親密感を持ち、団体生活を通じて社会生活に必要な道徳心を培って心身と健康の強い人間の育成を目的にする様々活動を行っている⁸⁶。「Blue Sea and Greed Land 財団」は、青い海と緑の大地を活動の場として、海洋性レクリエーションをはじめとする体験活動などを通じて、青少年の健全育成と幼児から高齢者までの心とからだの健康づくりを推進することを目的として、「水に賢い子どもを育む年間型活動プログラム」、「海洋教育プログラム」「親子プログラム」などのソフト事業などを展開している⁸⁷。海技教育財団は保有する帆船海王丸の乗船実習訓練と船内での海洋教室の開催等、未来の海技人力の確保と、生きている海の経験を味わう機会を提供している⁸⁸。「日本海事広報協会」は海洋の生物・海洋の資源・海運・船・港湾など全般に関する資料類の作成・配布、年間を通じた全国の青

⁸⁶ <http://www.jsf-japan.or.jp/> 「アクセス2018年12月9日」

⁸⁷ https://www.bgf.or.jp/about_us/ 「アクセス2018年12月9日」

⁸⁸ <http://www.macf.jp/kaiwomaru/index.html> 「アクセス2018年12月9日」

少年を対象とした海事施設の見学会、乗船体験会等の実施月間を中心とした各種イベントの開催、船員及びその留守宅家族向けの旬刊新聞「海上の友」や一般国民向けの隔月刊雑誌「らめーる」の発行等の各種事業を実施し、海事知識の啓発活動を展開している⁸⁹。

また、これらは海上保安庁が実施する海難の減少のための海難防止講習会・訪船指導等の「海難防止強調運動」に積極的に協力している。これを通じて海難防止に関する意識を高めるとともに、安全で安心な海の環境づくりに貢献している。

⁸⁹ <http://www.kaijipr.or.jp/index.shtml> 「アクセス2018年12月9日」

図表 18 海洋教育と関連のある団体(サードセクター)

設立年度	団体名	内容
1991	(一財) 日本海洋レジャー安全・振興協会	海上での事故に対する安全・救助対策の推進及びそれらに関わる調査研究の実施、プレジャーボート等舟艇の利用振興対策や利用者の保護対策及びそれらに関わる調査研究の実施、小型船舶操縦士の資格についての国家試験、操縦免許証の更新講習等の実施
1905	(公財) 日本海洋少年団連盟	子どもの時から海と親密感を持ち、団体生活を通じて社会生活に必要な道徳心を培って心身と健康の強い人間の育成を目的とする
1963	(公財) 日本海事広報協会	一般に海運、造船、港湾、船員などの海事分野、海洋及び海洋環境保全への関心を深め、その知識の啓発・向上を図るため、青少年向けの見学会、体験乗船等の実施や、学習資料や一般国民向けの日本海運の現状を網羅した資料等の制作・配布を実施している。
1958	(公社) 日本海難防止協会	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、その関連の必要な事業を行い、もって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する。
1889	(公社) 日本水難救済会	自らの危険を顧みず人命救助に尽くす「海の救難ボランティア」として、2016年12月現在、救助人員は196,592名、救助船舶は40,020隻。
1973	(公財) B&G財団	小中学生に海での体験と海洋スポーツの機会を提供する。
1963	(公財) マリンスポーツ財団	マリンスポーツを通じて、海の知識やボート・エンジンのメカニズムの理解を深めることなど、海事思想の普及と水辺の環境保全、多くの人々に水に親しむ有意義な機会の場の提供と楽しく遊ぶために必要な安全知識を身につけていただく活動を推進している。
1974	(公社) 関東小型船安全協会	モーターボート、ヨットその他の海洋性レクリエーションの用に共する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と小型船舶による災害時の支援活動により、市民生活の安全に寄与し、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つて社会に貢献することを目的とする (1) 小型船舶の交通安全に関する教育 (2) 小型船舶に対する安全パトロール (3) 小型船舶の交通安全思想の普及及び宣伝 (4) 小型船舶の交通安全に関する調査及び研究 (5) 小型船舶による災害支援活動及びその他
1977	(公社) 中部小型船安全協会	
1978	(公社) 関西小型船安全協会	
1985	(公社) 瀬戸内海小型船安全協会	
1991	(公社) 九州北部小型船安全協会	
1967	(公財) 日本海事科学振興財団	海洋に関する科学知識について一般国民特に青少年に対しその普及啓発を図り、もって海洋文化の発展に寄与することを目的とする。
1966	(一社) 日本レジャーダイビング協会	レジャースクーバダイビングを中心とするマリンスポーツ全般に関する調査、研究及び普及啓発、情報の収集及び提供を通じ、レジャーダイビング関連産業の振興と国民生活向上に資すること目的とする。
1979	(NPO) ジャパンゲームフィッシュ協会	自然の中で魚とのファイトを心から楽しみ、野生の魚が生息できる自然環境を守っていく釣り人の非営利活動を推進する。
1961	(公財) 海技教育財団	保有する帆船海王丸の乗船実習訓練と船内での海洋教室を通じて、未来の海技人力の確保と、生きている海の経験をを提供する。
2007	(NPO) 海に学ぶ体験活動協議会	海辺で遊び学び育て、感動するよろこびを伝える。 (1) 海への理解を深め、海を大切にすることを育る。 (2) ゆたかな人間性、心のかよった人と人のつながりを作る。 (3) 人と海が共存する文化・社会を創造する。 (4) 海の力と活動に伴う危険性を理解し、安全への意識を高める。

出典： 各団体 HP から筆者作成

第4章 学校における海洋安全教育の政策提言

行政・行政学・公共政策・刑法などの知識と先行研究を通じて考えたことを政策提言として提案する。

4.1 予防方法としての安全教育の重要性

社会に衝撃を与えるような事件・事故・災害が発生した際には、新聞など報道によって国民に知られ、安全に対する関心が喚起される。

セウォル号事故は、これまで地震や台風や大雨などの自然災害・交通災害と犯罪を含む陸上で起こっていた事件・事故・災害に対して、その関心領域を海洋にまで拡大させた。また、社会的・経済的環境の変化は、継続的に海洋で行われる経済活動とレジャーの活動を含む海洋での活動に対して関心を持続させることとなった。

災害管理というのは、災害予防・対応などへ準備するための活動である。安全管理というのは、災害やその他の各種事故から、人命・身体及び財産の安全を確保するためのあらゆる活動を指すものである。安全についての教育は、災害管理の中で予防活動の部分である。災害管理の過程で予防活動は重要なものである。「アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁（**Federal Emergency Management Agency : FEMA**）によると、災害予防に1ドルを投資する場合、約4～7ドルの災害予防の効果があると言われている。これは事前予防のための投資を増やすことが被害を最小限にとどめることが可能となり、事後復旧に投入される予算を削減できるのである」⁹⁰。これは最上の危機管理として 事前に予防を行うことが、積極的な災害管理として注目される理由でもある。

安全教育は予防活動の一要素である。南哲によると、安全教育は生命の輝

⁹⁰ <http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2011&no=170242> 「アクセス2018年11月29日」

き・儂さ・脆さ・しなやかさ及び生命を育み、支え合い、守る営みなど、社会における「生命の尊厳」を訴えるのである。また、災害や事故から身を守るための知識・技術を身につける「事故防止」「防災」「防犯」などの課題となり、「危険予知」に着目した「想定事故」の分析と対応によって事故を未然に防止することに最善を尽くすことが重要である⁹¹。

刑法には、「緊急避難」の規定がある。そこの但し書きに「過剰避難」を規定している。日本国刑法 37 条 1 項によると、「その程度を超えた行為は、情状に、その刑を減輕し、又は免除することができる」と規定しており、これは緊急避難行為により侵害利益が保全利益の程度を超えた場合に「過剰避難」を指すものである。このような過剰避難の場合の刑の減免根拠は、緊急事態における心理的動揺による期待可能性が減少するからである。緊急避難の行為者は、心理的に動揺した状況にあり、このような状況の場合、冷静な判断ができない場合が多い。より適切な回避手段が考えられたとしても、不適切な避難行為を行ったとしても非難することはできないものではないかと考えるべきである⁹²。

これは突然の事故・災害・予想していなかった出来事などに対する人間の脆弱性である。突発的な出来事に対しても、落ちついた対応・対処能力を得ることが、安全教育の要点であるだろう。

学校における安全教育は、「生命の尊重」「事故防止」「災害防止」「防犯」を通じて、将来の担い手である子どもたちを対象にして、安全で安心して生活することができるようにする。学校で安全教育を重視するのは直接的な効果が大きいと考えられる。第一に考えられるのは、多くの人(学生)を集められる環境が構築されていて、多くの人を効率的に教育することができることが考えられ

⁹¹ 南哲(2002)「学校における安全危機管理」『公衆衛生』66(11)、p. 26

⁹² 西田典之(2012)『刑法総論〔第2版〕』弘文堂、pp. 151 - 152

る。第二に、学校での安全教育を通して習得した知識や訓練などの経験が生活の中の習慣となれば、成長して大人になった時、日常生活の中でも応用することができ、安全な生活を営めると考えられる。第三に、「生命の尊重」「事故防止」「災害防止」、「防犯」の努力の結果が防災や安全等を最優先にする考え方を養成して、安全文化（**Safety Culture**）⁹³の醸成に結実することが考えられる。そのため学校における安全教育が重要なものと考えられるのである。

4.2 学校における海洋安全教育のあり方

海洋で発生する事故については、船舶運航に関する部分と海辺で発生する事故の二つに分けられる。この中で船舶運航に関する教育は、海事法規などを通じて船員、海運関係者を対象に、専門領域の安全教育が実施されて、これが海上での乗客と積荷に対する責任を負う形になっている。したがって船員、海運業等の関係者に関連する安全教育については、ここでは取り扱わない。

海洋で発生する事故・事件・災害において、これを防止するための安全教育はどのように実施すれば有効的なのであろうか。まず、大きな枠組みで安全教育に関する方法について見てみよう。日本での学校安全教育の方向に関する『『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育（2001）』（以下、「文部科学省の安全教育指針」と記す）がある。主な内容を見ると、学校における安全教育の目標として下記のように掲げられている。

(ア) 日常生活における事件・事故災害や犯罪被害などの現状、原因及び対策方法

⁹³ 安全を最優先するという価値観や行動様式を組織の構成員が共有している状態。また、それを実現する組織のあり方をいう。セーフティカルチャー。1986年のチェルノブイリ原発事故を契機に国際原子力機関（IAEA）が提唱し、広く知られるようになった概念。組織全体や社会に深刻な影響を与えるような事故を未然に防ぐために共有すべき認識として、原子力以外の分野でも用いられる。

について理解を深め、現在および将来に直面する安全の課題に対して、明確な思考・判断に基づく適切な意思決定と行動選択をできるようにする。

(イ) 日常生活の中に潜るさまざまな危険を予測し、自他の安全に配慮して安全な行動をとるとともに、自ら危険な環境を改善することをできるようにする。

(ウ) 自他の生命を尊重し、安全で安心な社会づくりの重要性を認識して、学校、家庭及び地域社会の安全活動に進んで参加し、貢献できるようにする。

これは日本の学校における安全教育に関する指針であるが、安全を守るためにどのように安全を認識し、対応すべきかの目的について、国に関係なく共通に適用することができる部分であろう。そして、場所的な領域である海洋での学校における安全教育にも、そのまま適用することができるだろう。

文部科学省の安全教育指針(ア)で述べられているように、自分の住んでいる生活の場、環境、社会において、どのような危険を引き起こす要素が存在しているかを認識した上で、これらに対処する方法を熟知していることが、安全維持のために重要な項目である。前章(3.4)で延べた海洋におけるレジャー活動中に溺れた場合、「生存水泳」の対処方法と「水泳訓練」を受けた人とそうでない人とは、大きな違いが生まれるものである。

「安全学」では「組織のメンバーに適切な教育訓練を施し、必要な知識と技能を習得させることは、組織として不可欠な行動である」⁹⁴と指摘している。これを拡大解釈すると、組織を国として、組織のメンバーを国民に置き換えて表現するなら、国のメンバーである国民(市民、学生など)に適切な教育訓練を施し、知識と技能を習得させることは、国として不可欠の行動ということができるだろう。

⁹⁴ 古田一雄・長崎晋也(2007)『安全学入門』日科技連、p.163

ある目的を達成するため、教育訓練を実施するに当たり、最も重要なことは、場当たりではない体系的な教育訓練が必要とされる。そのようなアプローチとして効果が認められ、産業分野にも導入されている体系的訓練手法（Systematic Approach to Training : SAT）を見てみよう。

SAT は、教育訓練を対象業務の分析に基づいて計画することと、その実施結果をフィードバックすることで、絶えず改善していくことを趣旨にしている⁹⁵。SAT は、以下のようなプロセスによって教育訓練プログラムを実施することを要求している。

- ①業務分析：対象業務を分析し、教育訓練対象項目を抽出する。
- ②教育訓練プログラムの設計：対象項目を適切な教育訓練と要素に配置し、試験問題とレッスン計画を準備する
- ③教材の開発：前段階の結果に基づき教材を開発し、教育訓練プログラムのスケジューリングをする
- ④教育訓練の実施：スケジュールに基づき所定の教育訓練を実施する
- ⑤教育訓練の評価：受講者の成績、意見、派遣元の意見等に基づき改善点を抽出し、前段の各ステップにフィードバックする

上記の「業務分析」は、海洋での安全教育においてどのような項目を教育しなければならないかについて、議論と検討が必要となるものであり、これは学校（教育機関）のみの作業ではなく、事件・事故・災害を担当する政府機関の統計資料にもとづき、事例を踏まえて専門領域を担当している大学、団体、機関の協力を通じて作成されるべきことであろう。

それでは、学校における海洋安全教育の役割とはどのようなものであろうか。

⁹⁵ 前掲、古田一雄・長崎晋也(2007)、p.163

検討したい。

「一定のリスクを伴う問題に対して、「明確な思考・判断」を通して「安全」と共に「安心」を確保するためには、先入観や感情論に固執することなく、一方のリスクを排除したために、別のリスクが危害・損失に至る場合（リスク・トレードオフ）があることを認識しながら、積極的にリスクに関する意見や疑問を述べ、多角的にリスクに関する情報を収集するといった、適切なリスクコミュニケーションが行われることの重要性が最近注目されている」⁹⁶と指摘している。「このような適切なリスクコミュニケーションを行える態度や能力の醸成も学校における安全教育に求められていると考える」⁹⁷と述べられている。

これを分かりやすく説明するものが、日本語の「想定外」であるだろう。全く考えていなかった状況と事件・事故が発生することをいう。東日本大震災が発生し、福島原子力発電所が稼働を停止して膨大な放射能が流出し、津波によって多くの人々が犠牲になった。これらの人たちは果たして死ぬことを想定していただろうか。韓国のセウォル号事故も同様である。巨大な旅客船の沈没の中で犠牲になった多くの人々が、本人が乗っていた船が沈没して死ぬことを想定していた者はいないだろう。

これは、「想定外」のことであるということが、考え方の根底にあったことが大きいことであっただろう。事故・災害というものは直接経験するまでは、その威力と危険性を実感できない。韓国海洋教育研究会(2016)による海洋教育に関する意識調査で、海岸地域と内陸地域等、居住地域別に「海洋と関連する自然災害」に対する教育実施の度合いの差が大別された。海岸地域の方が内陸

⁹⁶ 吉川肇子(2000)『リスクとつきあう-危険な時代のコミュニケーション』有斐閣、pp. 39 - 74

⁹⁷ 刈間理介(2006)「リスクコミュニケーションに関する学校教育の必要性」『安全教育学研究』6(1)、pp. 15 - 27

地域より教育実施度が高かったのである⁹⁸。海洋と接している学校と海洋と接していない地域の学生との間の海洋に関する認識や災害への関心度が違ったのがその例である。事故・災害は、特定の対象や地域ではなく、偶然、不特定に発生する可能性がある。

このような部分を考えさせることが安全教育と考える。また海の特性を背景にした海洋における安全教育だと考える。そして、学校での安全教育の役割として、安全で安心して生活することができる安全理論の共通項目を教育し、体験学習で行われる五感を活用した体験を提供し、興味を誘発させ、継続的な安全への関心を持つように、海洋での重要性を認識させることである。

学校での海洋安全を確保するための必要な教育として、筆者の考える提言は以下のものである。科目構成は、韓国研究財団が学術研究のために分類した2468の学門分類から引用した。「法学」「緊急救助学」「体育」「科学（地理）」「その他」によって、構成されている。

法学（刑法）は、自らの行動による責任の部分、これは、ある行動をすることができてすべき義務（作為）と、してはならないという禁止を規定している。これらは守らなかった場合、処罰条項を置き、制裁を加えている。例えば、過失に対する処罰規定は、日常生活、業務上に当たり、注意をおろそかにしたことで、身体・生命・財産に被害が発生したときに処罰している。個別法に海上交通安全法は、船舶交通が複雑海域での船舶の安全を確保するために、交通の方法を定めた法律である。これを守ることで、船の危険を防止することができる。この他にも、海での活動に必要な法規の中で事故防止のための義務を教えるべきだと考える。

⁹⁸ 前掲、韓国海洋教育研究会(한국해양교육연구회)(2016)、p. 90

緊急救助学では、心肺蘇生法など、応急処置の要領を教える。心肺蘇生は、水に落ち、またはその他の事件・事故で心臓の機能が停止したり、呼吸が停止した時、使用する応急処置である。心臓発作の場合、速やかに措置していない時に死亡したり、深刻な脳損傷を受けることがある。患者が発生し時、近所にいる人が心肺蘇生法を実施することができれば生存確率が高くなる。特に海洋では、すぐに救助機関の支援を受けることができる時間的余裕が陸上に比べて少ない。したがって、心肺蘇生など応急処置を知っていれば生存につなげることができるだろう。

体育では水泳を教える。泳ぐことができる者は、水に対する恐怖が少ないだろう。そして生存水泳を知っていれば、不必要な体の動きを減らして体力消耗を防ぎ、救助を受けるまで耐える時間が増えるだろう。

科学（地理など）では海の特性を教える。地理的な位置に応じた地形の相違と潮の干満の差などの特性を教える。潮の干満の差によって、韓国の干潟では発生する事故も少なくない。海の近くに住んでいる者は、そのような特性を直接目で見て理解しているが、都市の人々は、そのような特性を学校の授業だけで教えていては不十分である。この部分は、海を訪問して目で直接見て、体験する方法が重要であると考えている。

その他では、様々な海に関連する海洋活動を紹介する。海洋には様々な分野があり、一つの事実を教えても実際に知識として結び付くものではない。好奇心も含めて、できるだけ海洋に関する興味を持たせることができる機会を提供しなければならない。それがマリンスポーツとなる場合や、船舶となる場合などがある。様々な活動の一環として教育であったり、また商業活動や科学に関する学習の場となることも考えられるだろう。これらの最後の目的は、海を安全に利用するための基礎としないといけないということなのである。

図表 19 筆者が考える海洋の安全教育科目

科目	内容
法学	自己責任の範囲、海から守るべき安全上の注意事項、海上交通安全法
緊急救助学	心肺蘇生法などの応急処置の要領
体育	水泳、生存水泳（浮いて待て等）
海の特性	物理的、地理的特徴
その他	様々な海洋活動を紹介する

出典：筆者作成

4.3 サードセクターの活用とガバナンス

学校での安全教育には問題点と限界が存在する。各学校の安全教育は普段学校という教育の場で行われ、学校の教員が教える。本人の専門以外の科目を学校教員が教えることは専門性に欠けるものである。前章(2.2.2)でみた「小中学校の海洋教育実施状況に関する全国調査」結果からも分かるように、外部講師の支援を要求することがそれを証明する一例であるだろう。セウォル号事故当時、各学校へ安全教育を強化するように指示が行われた。韓国教育部（日本の文部科学省に当たる）、各市道教育庁別に重複して指示が行われた。これは教育という限られた場で行われた安全教育に対する重複指示が教育現場では不満として残った。学校教育は決まった時間の範囲内で行われるものである。そのため、すべての安全に対する教育を行うには限界がある。その弱点を補う方法についても考えるべきであろう。

教育訓練方法の具体的な方法として、教室において講義形式で実施する、①理論授業、②実際の身体を動かして行う実習訓練、③訓練用シミュレーターを用いて行うシミュレーター訓練、④職場の実際の業務体験を通じて実施する職場訓練（On the Job Training : OJT）などがある。これらを適切に組み合わせて教育訓練プログラムを構成する⁹⁹。

この時、重要なのは、それぞれの方法の利点を考慮してバランスの取れた構成をすることが重要である。理論教育は、概念的知識と仮想事象に対して伝達することが可能である。しかし、実践的な技能を習得することはできない。一方、OJTでは、日常の業務に必要な機能は、習得することが可能であるが、それだけでは日常生活では体験できない実際の状況についての知識と体験が不足してしまうだろう¹⁰⁰。

上記の事実から考えて見よう。海洋における安全概念や事故状況と原因などの理論構築のための授業は、学校などの教育機関で実施することが適切であることが考えられる。なぜならば、大衆的な授業によって、より多くの参加者を動員することが可能となることである。教育現場での長所の一つと考えるとよいものだろう。

実施訓練は、行政機関やサードセクターなどで実施している、海洋における様々なプログラムを利用するものである。関連する分野の教育機関などから支援を受けて、海洋教育の中で行われている教員による知識の欠如している部分を補完し、海洋特有の環境を体験しながら行われるものであり、専門教育の不足した部分をこの点で補うことが可能となる。

韓国での海洋警察庁(当時、海洋警備安全本部)は、「沿岸での海洋事故の予

⁹⁹ 前掲、古田一雄・長崎晋也(2007)、p.164

¹⁰⁰ 前掲、古田一雄・長崎晋也(2007)、p.164

防と安全文化意識の向上のため、全国の小中学生を対象に、水遊びの安全教育を実施して、197校 28,089名を対象とした「沿岸安全体験教室」を行い、実習中心の教育とクイズによって、生徒たちに教育訓練と合わせてプレゼント品を用意し、生徒たちの興味を高めて教育訓練の効果を高めた¹⁰¹ことが報告されている。これは、学校安全教育の短所を補うための方策として、他の教育訓練機関との提携の有効性が確認された一例として重要な点と考えられるものである。

OJTに関しては救助活動機関と行っている行政機関(海洋警察庁、消防庁等)で実施している業務体験活動を利用したものである。シミュレーター教育は大学、研究機関等が保有している機器を活用した連携教育を行うもので、連携としては適切なものであろう。これは、各組織、機関が持っている教育に関するノウハウや装備、システムを総合的に活用することによって、学校で行っている海洋安全教育の脆弱性を克服することができるのである。より実践的な教育を導入することによって、特定の危険に遭遇した場合であっても、具体的な対処方法を身につけることができるようになり、想定外であっても、臨機応変に対処可能となり、自分の生命の安全を守ることが可能となるのである。

¹⁰¹ 前掲、韓国海洋警備安全本部(해양경비안전본부)(2015)、pp. 117 - 118

まとめ

韓国の西海で起きたセウォル号沈没事故は、多くの犠牲者を出し、それによって隠されていた韓国社会の暗部を世界に露呈させた。経済的利益を追求して、守るべき規定の欠落、旧態依然とした社会慣行、経済復興政策過程において安全を先に伸ばした政府の政策と、これに暗黙的に同意した国民の姿だった。セウォル号沈没事故は、社会的安全システムが未達成の時、どのような被害が発生するかという典型的な事例であった。

これまで、経済復興を中心に行ってきた国家政策であったが、国民は経済水準の向上とともに安全を求めることがいかに重要なことであるかということに気づく契機となった。セウォル号事故発生後4年が経過した現在も、社会全般の安全意識と制度に対する批判が続いている。セウォル号事故を顧みて、安全とは何か、またその重要性を再認識する過程で、様々な分野で発生している事故の中で、沿岸を中心とした海洋での事故の現状について分析を試みた。韓国の経済発展と週休二日制の定着など、経済的・社会的な変化は、既存の経済活動の中心である海運業界に加え、海洋でのプレジャーボートを利用したマリンスポーツや、自然の環境で魚をとる釣り、海水浴場を含む海辺での水泳などの活動が増加した。このような海洋での活動の増加に加え、関連の事故も増加する傾向にある。

災害・事故は不確実性を有する特徴がある。事故・災害に対応する社会システムの中で、事後的活動よりも、予防活動の方が効果的である点を認識して、事故の防止・低減の方法の1つとして、日本の防災教育・学校教育・海洋関連団体の海洋教育などの事例について研究を行い、韓国に適用することができる部分について検討を行った。

また、予防策として、海洋での安全教育について政策提言を行った。学校教

育が持つ長所として多く学生を同時に教育できるなどの利点を生かし、海洋安全に関する専門知識を有する教師の不足や体験活動場所の未確保などの短所を、民間団体（第三セクター）を活用して行う海洋安全教育について思考した。

海洋を含むすべての分野で、安全性を確保するためには、当該分野の事例分析とそれに伴う対応方法を身につけることが重要である。それを十分認識させるための政府の政策も重要である。ここで大切なことは、そのような政策を策定する国家（行政機関）、公務員を動かす国民である。国民1人1人が安全のために重要性を認識し、それを実現する行動が効果を発揮するのである。安全を確認し、実現するためには必要なコストに対する考えも重要である。

日本の社会では、車両と人の通行が少ないにもかかわらず、夜間の道路工事区域の安全管理人の配置、側道の草を刈る除草作業時に、草刈り人1名に対してその左右にそれぞれ安全管理人1名（合計3名）の配置、地下鉄のプラットフォームでの駅員の配置による案内放送の実施と、出発と到着時の安全制御などのすべての安全管理活動は、必ず費用が発生しているのである。費用は、そのサービスを利用する乗客または社会が負担するものであるため、社会的同意が必要である。安全のための重要性を認識するということは、このようなコストに対するものが含まれるのである。

セウォル号事故は、当事者とその家族にとっては、早く忘れてしまいたいという事実かもしれない。しかし社会にとっては、絶対に忘れられてはならない悲惨で貴重な体験的な資産である。そのため、経験した痛みと教訓を生かして、より良い社会を作るための資産として活用しなければならない。「天災は忘れた頃にやってくる」（日本の格言）のように事故・災害は国民がその重要性を忘れてしまった時、再び私たちにやってくるだろう。

参考文献

(1) 図書

- ・吉川肇子(2000)『リスクとつきあう-危険な時代のコミュニケーション』有斐閣
- ・古田一雄・長崎晋也(2007)『安全学入門』日科技連
- ・上園政裕(1990)「海洋性レクリエーションの現状と展望」『船とレジャー』関西造船協会
- ・神戸大学海事科学研究科海事法規研究会(2015)『概説海事法規(改訂版)』成山堂書店
- ・西田典之(2012)『刑法総論〔第2版〕』弘文堂
- ・大矢根淳等(2013)『災害社会学入門(シリーズ防災と社会 1)』弘文堂
- ・日本港湾経済学会(2011)『海と空の港大事典』成山堂書店
- ・畑村洋太郎(2011)『危険学』ナツメ社
- ・武藤博己(2014)『公共サービス改革の本質』敬文堂、p. 270
- ・片田敏孝(2012)『人が死なない防災』集英社新書
- ・防災対策制度研究会(1991)『日本の防災対策-その現行制度のすべて-〔改訂版〕』株式会社ぎょうせい
- ・キムムグックレ・ユビョンオク(김국래・유병옥)(2009)『災難管理論(재난관리론)』ジョンフン社
- ・韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2009)『2008 海洋警察白書(2008 해양경찰백서)』韓国海洋警察庁
- ・韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2014)『2013 年海上遭難事故統計年報(2013년 해상조난사고 통계연보)』韓国海洋警察庁
- ・韓国海洋警察庁(해양경찰청)(2017)『2016 年海上遭難事故統計年報(2016

- 년 해상조난사고 통계연보)』 韓国海洋警察庁
- 韓国海洋警察庁(해양경찰청) (2018) 『2017年海上遭難事故統計年報(2017년 해상조난사고 통계연보)』 韓国海洋警察庁
- 韓国海洋警備安全本部(해양경비안전본부) (2015) 『2014年海上遭難事故統計年報(2014년 해상조난사고 통계연보)』 韓国海洋警備安全本部
- 韓国海洋警備安全本部(해양경비안전본부) (2015) 『沿岸事故予防もっとも近くへ(연안사고예방 더 가까이)』 韓国海洋警備安全本部
- 韓国海洋警備安全本部(해양경비안전본부) (2016) 『2015年海上遭難事故統計年報(2015년 해상조난사고 통계연보)』 韓国海洋警備安全本部
- 韓国国会図書館(한국국회도서관) (2011) 『災難管理体系(재난관리체계)』 韓国国会図書館
- 韓国国会図書館(한국국회도서관) (2014) 『災難管理体系 2(재난관리체계 2)』 韓国国会図書館

(2) 論文

- 刈間理介(2006) 「リスクコミュニケーションに関する学校教育の必要性」『安全教育学研究』 6(1)、pp. 15-27
- 松井敦典・南隆尚・野村照夫(2016) 「日本の水泳教育における着衣泳の普及と取り扱いに関する論考」『水泳水中運動科学』 19巻1号、p. 15-15
- 南哲(2002) 「学校における安全危機管理」『公衆衛生』 66(11)
- ジャンインシク(장인식)
(2009) 「海洋事故防止のための効率的な安全管理方案(해양사고 방지를 위한 효율적 안전관리 방안)」『韓国海洋安全学会誌』 第15巻第1号、pp. 1-7
- ジョジョンムク(조종목) (2010) 「韓国の

災難管理参加機関協力体系分析(한국의 재난관리 참여기관 협력체계 분석)」 『忠北大学校大学院博士学位論文』

- チェジンソク(최진석)(2016) 「社会科学は事件をどう思惟するか(사회과학은 사건을 어떻게 사유하는가)」 『記憶と展望』 第34巻、pp. 441-456
- バクドクギョほか(박덕규등)(2015) 「災害時の初期対応のプロセスに関する研究(재난시 초기대응과정의 개선방안에 관한 연구)」 『韓国自治行政学会学報』 第29巻第2号、pp. 243-262
- ホンユンギ(홍윤기)(2015) 「セウォル号の惨事が我々の社会に投げる省察的話題(세월호 참사가 우리 사회에 던지는 성찰적 화두)」 『哲学研究会』、pp. 43-85
- ヤンギグン(양기근)(2004) 「災難管理の組織学習事例研究(재난관리의 조직학습사례 연구)」 『韓国行政学報』、pp. 47-70
- ヤンギグン(양기근)(2010) 「効率的な海洋安全管理の問題点と改善案(효율적인 해양안전관리의 문제점과 개선 방안)」 『韓国危機管理論集』 第6巻第4号、pp. 139-156

(3) 研究報告書など

- 海洋政策研究財団(2012) 「小中等学校の海洋教育実施状況に関する全国調査」
海洋政策研究財団
- 海上保安庁(2018) 「平成29年海難の現況と対策」 海上保安庁
- 海洋安全審判院(해양안전심판원)(2014) 「旅客船세워홀号転覆事故特別調査報告書」 海洋安全審判院

•

해양수산물부(해양수산부) (2017) 「第2次国家海事安全基本計画」 (제 2 차 국가해사안전 기본계획) 해양수산물부

• 監査院(감사원) (2014) 「セウォル号沈没事故対応及び沿岸旅客船安全管理監督実態」 監査院

• 韓国海洋教育研究会(한국해양교육연구회) (2016) 「小・中等学校の海洋教育総合ロードマップ樹立研究(초중등학교의 해양교육 종합 로드맵 수립 연구) 韓国海洋教育研究会

(4) 英文

• Clary, Bruce B. 1985. “Managing the Emergency Response”. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan):20-28

• Drabek, Thomas E. 1985. “Managing the Emergency Response”. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan):85-92

• Hong, Wan-Sik. 2014. “Measures for Improving Korean Government’s Reorganizational” . Response to Sewol Ferry Disaster Response T/F.

• Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul T. Hart. 1989. *Coping with Crisis: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.

• Yung Hyun, Yu. 2016. “Problem and Improvement Plan of Maritime Disaster Response”. *Crisisonomy* Vol.12 No.1:1-15

• Zimmerman, Rae. 1985. “The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man-Made Technological Disasters”, *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan):29-39