

第八十回国会 衆議院 交通安全対策特別委員會議録 第七号

昭和五十二年四月十四日(木曜日)

午前十時二十分開議

出席委員

委員長 鈴木 康雄君

理事 加藤 六月君

理事 野中 英二君

理事 太田 一夫君

理事 青山 丘君

理事 井上 裕君

理事 北川 石松君

理事 野坂 浩賢君

理事 寺前 巖君

出席國務大臣

運輸大臣 田村 元君

出席政府委員

内閣總理大臣官房交通安全対策室長 室城 庸之君

運輸省船舶局長 謝敷 宗登君

海上保安庁長官 蘭村 泰彦君

委員外の出席者

外務省國際連合局專門機關課長 中村 昭一君

大藏省銀行局保險部保險第二課長 萱場 英造君

水産庁海洋漁業部漁船課長 工藤 莊一君

海上保安庁警備救難監 山本 了三君

海上保安庁警備救難部航行安全企画課長 馬場 一精君

特別委員會調查室長 綿貫 敏行君

本日の會議に付した案件
海上衝突予防法案(内閣提出第六二号)

○鈴木委員長 これより會議を開きます。
海上衝突予防法案を議題といたします。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。青山丘君。

○青山委員 千九百七十二年の海上における衝突の予防のための國際規則に関する条約、これは昨年七月十四日西ドイッが批准し、加入しました。それによって、國際條約が効力される要件が満たされてきたわけです。したがって、この國際條約は、本年七月十五日からいよいよ発効することになります。わが国は海運國であり、漁業國であります。にもかかわらず、その対処ができてきませんが、ようやく過日の衆議院本會議でこの條約が通過いたしました。

ここに國內法の審議に当たって、私は、建設的に質問を進めてまいります。
まず、海上保安庁並びに外務省、先に外務省に對して質問をさせていただきます。
今回の條約改正の意圖するその目的は何でございましょうか。その目的についてお尋ねいたします。

○中村説明員 お答えいたします。
今回の條約改正の意圖は、それまでは各國に對するモデル法典として、法規範としてではなく存在したところの海上衝突についての一つの約束事を國際的な條約にいたしました。關係國がそれをお互いに守ることを相互に義務づけられるような内容のものにしようというところが法的側面の最大の眼目でございます。

そのほか、このような海上の交通安全の問題につきましましては、日進月歩、種々の新しい技術的發展等がございます。たとえばレーダーの裝備であるとか、あるいは通航分離方式とかいう点での進展がございましたので、それらの点についての手直しも行ったのでございます。

○青山委員 國際條約に規定されております「漁ろうに従事している船舶」については、過日海上保安庁から出されておりますパンフレットの中に規定されております「操縦性能を制限する網、なわ、トロールその他の漁具で漁ろうをしている船舶をいいます。ただし、操縦性能を制限しない引きなわその他の漁具で漁ろうをしている船舶は除きます。」この趣旨に條約は全く一致するものですか。

○中村説明員 ただいまの点につきまして、私も外務省といしましては、條約についての規定ぶりを御答弁いたすべきかと存じます。
條約の規則第三條(d)に言うところの「漁ろうに従事している船舶」とは、操縦性能を制限する網、なわ、トロールその他の漁具を用いて漁ろうをしている船舶をいうわけでございまして、したがって、漁勞をしている船舶であつても、その船舶の操縦性能を制限しない方法で就勞しているものは含まれないわけでございます。條約の規則三條(d)の後段は、その旨を念のため規定したものでございます。

○青山委員 したがって、このパンフレットの内容については、まさしく同一のものですね。

○中村説明員 政府の關係者の間では、そのように考へて、作業を進めております。

○青山委員 先に全部外務省に尋ねておきます。
條約第九條(b)項、さらには(c)項。この條項は、狭水道において、長さ二十メートル以下の小型船舶または帆船及び漁勞に従事している船舶は、その水道等の内側でなければ安全に航行できない他の船舶の通航を妨げてはならないと明確に規定しております。

○中村説明員 その点につきましては、この規則の十八條と九條の關係について御説明すれば、御回答になるかと存じます。
十八條と九條との關係は、主に漁勞に従事している船舶と動力船との關係について、條約の規定しているところと現行の海上衝突予防法二十六條とが内容的に一致しているかどうかという点についての先生の御疑問かと存じます。

その点につきましては、政府部内では慎重に検討を行つてまいりました。その検討の結果、この條約の十八條では、まず動力船は漁勞に従事している船舶等の進路を避けることになっております。他方、第九條では、狭い水道という特殊な事情を考慮して、漁勞に従事している船舶は狭い水道等において他の船舶の通航を妨げてはならない、このようにしております。ここにおきまして、狭い水道において他の船舶の通航を妨げるといふ意味は、狭い水道を閉塞する等、他船の安全通航を阻害することを意味するものでありまして、したがって、通航を妨げてはならないとは他船の進路を避けなければならないことまでを意味するものではないと考えております。

すなわち、狭い水道等におきまして漁勞に従事している船舶は、他船の通航を妨げてはならない義務を負っているにすぎず、安全に通航し得る余地がある限り、第十八條の一般原則に従つて、動力船が漁勞に従事している船舶の進路を避けなければならないことになります。

○青山委員 特にこの第九條において、狭い水道における特別の規定を設けた意圖はどういうことですか。

○中村説明員 條約の制定経緯の細かい点まで、

私必ずしもつまびらかにしておりませんが、これは各般の交通事情の変更その他によってこのような規定をすることが国際的にも好ましいと考えられていたんだと存じます。

○青山委員 条約第十八条は「第九条、第十条及び第十三条に別段の定めがある場合を除くほか、」以下の規定によって、操縦性能の劣る船舶の進路を避けなければならない。こういうふうに理解しますと、狭い水道の第九条の特別規定に第十八条の狭水道以外における一般の公海原則が及ぶというふうに条文では理解できないと思うのですが、そう理解するのが妥当なんですか。

○中村説明員 ただいま先生の御指摘の点につきましては、条約の制定経緯でどのように規定することが一番わかりやすいかといういろいろな議論があったかと承知しております。

私どもといたしましては、先ほど御答弁申し上げましたとおり、この十八条の一般原則が、実は順番では後に出てまいりますけれども、これが一般的な漁業従事船と動力船の関係を言っております、他方、それ以外の点を九条、十条、十三条に書いたというふうに考えております。

○青山委員 条約第十八条は、いまの場合第十條、第十三条を入れると混乱するかもしれませんが、たとえば「第九条に別段の定めがある場合を除くほか、」こういうことになっておりますから、この第九条以外の一般公海上における原則ではないかと思うのですが、そういうふうに理解すべきじゃないでしょうか。

○中村説明員 基本的には先生のおっしゃられるとおりかと存じますが、ちょっと自信のない点がございまして、確認の上もう一遍御答弁させていただきます。

○青山委員 もう一点聞いておきます。

いろいろ制定されてくる経過もありますし、その審議の途中もあるのですが、結果だけで私は言うものですから、その途中はわかりませんが、しかし、イギリスのコッククラフト教授が解説書を出しております。このコッククラフト教授の解

説が大体IMCOの正式な解釈だと言われておりますが、その中に、違っていたら教えてくださいます。表現は旧来のものと著しく変更されておる。漁業船は狭水道では他の船舶の通航を妨げてはならない。こういうふうに明確に規定している。その辺が国内法との関係で若干差が出てくるのではないかと。

○中村説明員 ただいま先生御指摘のコッククラフト教授につきましては、会議に出席した関係者の一人であることは確かでございますけれども、同教授の意見はあくまで一人の学者の意見でございますので、それが本件についての基本的な考えということではございません。

なお、その点につきましては、さらに海上保安庁サイドから追加の御答弁があると存じます。

○馬場説明員 いま先生御指摘の説というものは、確かに重要な変更があるということとを解説いたしておりますけれども、しかし、そこで申しておりますことは、実は一九六〇年の二十六条の表現ぶりというものが「オプストラクトアフェアウェー」、要するに航路筋を閉塞してはいけないという規定を規定しておる。ところが、今回一九七二年の規定では「インビッドザパッセージ」ということで、通航をインビッドしてはいけないということに変わってきておる。すなわち、フェアウェーをオプストラクトしてはいけないという

ことであれば、通航船舶があるなしにかかわらず常に閉塞してはいけないということでございますけれども、パッセージをインビッドしてはいけないということは、通航船舶があるときは妨害してはならない、閉塞してはならないということ、意味が違ってきておる、こういう解説をしておるわけでございます。

○中村説明員 先ほどの第十八条と、九条、十條、第十三条の別段の定め点につきましては、もう一度御答弁させていただきます。

先ほど先生御指摘の点につきましては、この九條、十條、十三條及び第十八條の關係は、たとえば狭い水道において、九條(b)の規定にかかわらず

帆船が動力船の通航を妨げてしまった場合に、当該帆船が十八條の規定によることを主張することはできないという趣旨を明らかにしたものでございます。したがって、狭い水道において、たとえば帆船が動力船の通航を妨げていない限り、当該動力船は十八條(b)(iv)の規定により帆船の進路を避けなければならないということになるわけでございます。

○青山委員 いまのような解釈が正しいというふうに条文上ではどこで規定していますか。

○馬場説明員 条文的にはいわゆるエクセプトクローズというものが、完全にほかの規定を排除するという意味でのエクセプトクローズとは表現が若干違っておりまして、「アザワイズリクアィア」というようなことで、表現よりも一般のエクセプトクローズとは違うと思えます。

それからなお、このクローズがこの十八條に必要なかどうかということにつきましては、採択會議においても相當議論がされております。要する、要らないという説があったわけでございますけれども、そのいずれの立場においても十八條は九條にも動くということを前提といたしました上で、さらにこういうクローズが要るかどうかという議論をしております。

そこで最終的には、英國の主張が採択されました、このクローズが挿入されたわけでございますけれども、英國の主張は、いま外務省から御説明がありましたが、九條の規定に違反して漁業船等が完全に航路筋を閉塞してしまつた、そういう状態の場合においてまでなおかつ十八條によつて一般船舶が避けるという義務を課されることは酷である、したがって、そういうときにまで義務はかからないということを明らかにする意味でこのクローズが必要である、こういうことに相なったわけでございます。

○青山委員 後でまた触れさせていただきます。

海上保安庁の方にお尋ねしますが、先ほど「漁業に従事している船舶」、これがこのパンフレットの内容と同じだという趣旨で外務省にお尋

ねしましたが、国内法においては、条約にあるトロール船の問題について触れていません。その辺の御見解をお尋ねします。

○山本説明員 國際規則では、先生御指摘のとおり、「漁業に従事している船舶」の定義の中に、「トロールその他の漁具を用いて」という規定で、「トロール」が入っております。しかし、この「トロール」は、定義の前後にあります網、なわ、この漁具と實質的には同じである、したがって、この「トロール」という表現はダブつておる、そのように考えますので、整理上国内法ではこれは削除いたしております。別にその他の意図はございません。

○青山委員 トロール船は、「その他の漁具を用いて漁業に従事している船舶」に含まれるんだと言っておられるのです。

○山本説明員 トロールの漁法といいますが、大部分は網であると思ひます。網をなわで引いて操業するというのがトロールの形態であります。

○青山委員 だから、「その他」の中に入るわけですね。

○山本説明員 大部分は「網」に入ると思ひます。若干は「その他」に入るかもしれませんが、いずれにしても、含めますと、トロールはその表現の中に入っており、そのように考えております。

○青山委員 国内法における「その他」とはどういう内容ののですか。

○山本説明員 国内法の「定義」にありますとおり、船舶の操縦性能を制限する漁具を用いて漁業しているのが漁業船舶である、このように規定いたしておりますけれども、船舶の操縦性能を制限する漁具というのは、國際規則で例示いたしております網、なわ、トロール、そういったもの以外にいろいろな漁具がございまして、したがって、同じ漁具でも、場合によってはこの操縦性能を制限するという漁具になる場合もあれば、ならない場合もある、場合によっては海域によつても、そういうのが違いがあるというふうに水産当

局は言っております。したがって、その他の漁具」というのは、その場その場で考えないと判定がむずかしいということ、現在水産庁では漁業者とこの漁具等について鋭意検討を進めておるといふこととあります。

○馬場説明員 「その他の漁具」につきましては、いろいろ考えられるかと思いますが、国際会議の議場で話題になりましたのは、われわれもその実態はどういうものか把握しておりませんけれども、ソビエトが、サメを捕獲するためのフックネットというようなものがある、そういうものも読めるようにしておくべきであるということ、今回そういう範囲を広げたような表現ぶりになったということとあります。

○青山委員 「その他の漁具を用いて漁ろうとしている船舶」について、ある程度統一した見解を持つておらないと、将来問題が起るのではないかとおもうのです。外国における漁法と国内における漁法と、どうも若干違ふかもしれません。けれども、一つの統一した見解を持つておらないと、問題が起きたときに、一々この条文に当てはまるかどうかを判断するというような受け身の態度ではいけないのではないかと思うのです、どうでしょう。

○山本説明員 先生御指摘のとおりであるかと思ひます。したがって、先ほど御返答申し上げましたとおり、現在、最も実態について詳しい水産庁と漁業者において具体案を詰めておるといふ段階でございます。具体案が出た場合に、また私どもと関係省庁相寄りまして、統一した見解を出しておきたい、そのように考えております。

○青山委員 ぜひ統一した見解を出していただきたいと思ひます。ちょっと入り口で時間を食ってしまいました。

国際海上衝突予防規則、一九七二年IMCOにおいて制定されましたその趣旨は、「全世界の船舶に理解しやすかつ実践に適するよう平易簡明を旨とする。」という宣言がされております。しかし、国内法の新海上衝突予防法案は、理解し

にくい、かえって複雑になっているのではない、か、そういう面があると思うのです。これが平易簡明になっていると理解しておられるか。

○山本説明員 条約の採択会議におきましては、平易簡明という趣旨でいろいろ条文の条立ての改正等を行っております。そういう改正を行いたしたために、一部規定の解釈がむずかしくなっております。たとえば先ほどの九条と十八条の関係のようなどございませうけれども、運航者が、九条だけを読んで行動する人もおるであらうし、十八条まで読んで正確に規則を解釈してくれる人もおるであらうし、非常に平易簡明になったように国際規則は見えますけれども、実運用者としては非常にむずかしい判断を迫られている場合が数カ所あると思ひます。そういう点につきましては、国内法は、そういう点にわたる誤解を避けるという趣旨から、若干の規定を挿入いたしました。むしろ平易にわかりやすくしておると、そのように私どもは考えております。国内法案に準拠いたしますと、そういう誤りがなくなっていく、このように私どもは考えております。

○青山委員 項目の配列が現行法と若干違つていますね、したがって、そういう点ではかえって理解しにくくなっているのではない、漁船にとつても商船にとつても理解しにくい面があるのではない、か、そう思うのですが、どうですか。

○山本説明員 先生御指摘のとおり、項目の配列につきまして、何か条々ではその位置を転倒しておるといふような箇所がございます。しかし、その転倒の趣旨は、これまで操船者がわかりやすいように、たとえば航法のところには航法、その中に違う趣旨の規定が挿入されておる場合にはそれを後の方にする、そういう、見る人がわかりやすいように条文の項立ての変更をいたしております。そういう点につきましても、平易簡明という趣旨は、むしろ国内法においてとらえておると、そのように考えております。

○青山委員 現行法は、旧規則と国内法との間に全く翻訳的に対称されておったのです。しかし、

し、そういう点で外国船長、それから日本人船長、船員、乗組員、言葉の上での誤解は生じておらない。ある意味ではわかりやすい国際的な表現となつておった。ところが、新法は新条約とかけ離れているように理解されやすいと思うのです。いかがでしょう。

○馬場説明員 先生現在の海上衝突予防法は全く対称的になつておるといふ御指摘でございますけれども、実は現行予防法につきましても、一九六〇年規則と詳細に対比いたしますと必ずしもそうはなつておりません。それで、国内法的に見て、むしろ項の整理をした方がよいという意図で、現行予防法自体も全く同じようにしているというわけではございませんし、今回もわれわれは念頭に置きつつも、なお一層適用関係あるいは前後の関係とか、そういうもので論理の展開というものから見て、わかりやすくということに心がけて整理をしたつもりでございます。

○青山委員 海上とはいっても、交通の安全を確保するための法律は、簡潔で明快でなければならぬと思ひます。そして、本日に短い時間で、一瞬の間に正確に判断をしなければならぬ、その判断はだれが判断しても同一の判断をしななければ事故が起る。国際法を讀んで国内に入つてくると、現行法が完全に国際規則と翻訳的に対称であるということではないにしても、改正法より対称的であつた。そういう意味で、法律学者ばかりが船に乗っているわけではないのですから、国際法と国内法において言葉が違つてくることによる混乱はないかということですね、その辺を一番心配するのです。その辺の心配はありますか。

○山本説明員 先ほどお答いたしました、国際規則は条文の構成をすっかり変更いたしました。現行法と大きな変化がございます。それで、航法につきましては、特にその航法が問題でございますけれども、「あらゆる視界の状態における船舶の航法」と、それから「互いに他の船舶の視野の内にある船舶の航法」と、「視界が制限されている状態における船舶の航法」、この三つに分けて規定いたしました。

それで、三つに分けて規定いたしました関係上、従来ばらばらに規定されておったのが一カ所にまとめられたところもございませう。これは十八条でございます。しかし、反面、互いに船舶が視野のうちにある場合と、それから視界が制限状態にある場合、こういったような場合に、その十八条がどういふふうに関係するかという若干不明確になったところがございます。先生おっしゃるとおり、操船者が見て、その場でいゝわけの解釈をし、判断をし、操船をするわけですから、あれを見、これを見というわけにまいりません。したがって、国内法ではそういうことがないようになり、その条文を見ればすぐわかるように整理をしております。こういう点で、先ほど申し上げましたとおり、国内法が非常に操船者に便利になつておるのだということが言えます。また、言葉遣いの問題につきましても、誤解を招くような点はないかと私どもは考えております。

○青山委員 国内法にも、狭い水道における航法が特別に規定されてきました。狭い水道における特別規定が設けられた意図というのはどういふことでしょうか。先ほど外務省に聞きました。海上保安庁は、狭い水道におけるこの特別な規定が設けられてきたその目的、意図はどういふところにあるんではないかと。

○馬場説明員 今回の国際規則で、新たに条文的には狭水道という一条が加わりましたけれども、実質的には新たに付け加わったというものはむしろ少のうございまして、現行法でもすでに狭水道に関する規定が二十条、二十五条、二十六条というところがございます。これを今回は、国際規則の条文の構成を大幅に整理を直す、それからできるだけ船舶にわかりやすくということ、そういう狭水道の航法関係は、狭水道の航法関係という

ことで一本に、それからいゝわけの操縦性能の異なる

る船舶の間の航法関係につきましては、これは実は四、二十条、二十五条、二十六条というところなどそれぞれ分かれていま規定されておるわけでございますけれども、それを一本化するということでご整理されております。

なお、そういう意味で狭水道の規定自体は、いままでもあったものを整理したわけでございますけれども、その際、そういう狭水道の場合における横切りの一定の場合の制限、あるいは追いつきの信号というように、このさらにきめの細かい規定も追加して行ったということでございます。

○青山委員 条文、言葉における整理だけですか。

○馬場説明員 いま申し上げましたように、新たに狭水道における航法規制が追加されたものももちろんございます。ただ、先ほど申し上げました現行の二十条あるのは二十五条、二十六条で規定をしており、ますものにつきましては、いま御指摘のよう整理だけでございます。

○青山委員 国際規則における第九條、たとえば(b)項、(c)項、この主語は「長さ二十メートル未満の船舶又は帆船」、これが「妨げてはならない」。(d)項は、「漁ろうに従事している船舶は」、「他の船舶の通航を妨げてはならない」と規定されております。ところが、国内法になってきますと、今度は主語が逆になっている。「航行中の動力船は」、「避けなければならぬ」、「航行中の船舶は」、「避けなければならぬ」。そうすると、国際条約に全く記載されておらない事項が本文として載ってきている、そういうふうに理解するのですが、間違っておりますか。

○馬場説明員 先ほど御説明申し上げましたように、現行二十六条というものは漁業船と一般動力船、その他の船舶との航法関係を規定しておるわけでございますけれども、これが操縦性能の有無によって十八條、それから狭水道関係というところで九条ということ、国際規則は分割して規定されることになったわけでございます。ただ、その実質的内容につきましては、先ほど外務省から

も御説明ございましたように、現行法二十六条の考え方と全く変わってはいないということでございます。

したがって、われわれといたしましては、この法案をまとめるに当たりましては、現行法との継続性を示すと同時に、分けたことによつて無用の混乱が生ずることがないようにあえて現行法の規定ぶりをそのまま持つてきたということでございます。

○青山委員 どの船もぶつくてよいとか妨害してよいという権利はないわけですが、したがって、狭水道における国際規則の九條の(b)項、(c)項というのは、考えて見ればまさしくあたりまえのことです。しかし、あえてこの特別の規定が設けられた意図というのは、この条文を理解する上において特別の意図があるというふうに理解されるのです。どうでしょう。

○馬場説明員 実は狭水道におきます漁業船と一般船舶との関係につきましては、古い話で恐縮でございますけれども、明治二十五年法律、この時代からすでに入っております。ただし、明治二十五年法律の場合には、帆船と漁業中の帆船という関係で規定されておりました。そこでこの母体となりましたのが、ちよつと年代を忘れましてけれども、明治二十二、三年だったと思ひます。一八八九年でございますが、ワシントンで行われました国際会議におきまして、これが初めて採択されたわけでございます。

そのときの本案の規定が入った経過等につきましては説明した文書なんかをわれわれ見ておりますと、ドイツの委員なんかも言っておりますけれども、これはいままでいわゆる船舶の常識として行ってきたものを、それを今回新たにこういうことに入れたのだというのを言っております。われわれの理解も、確かに妨げてはいけないというふうなことは、ある意味ではあたりまえな話だと思ひます。しかし、特にそういう妨げのおそれのある場所、それが狭い水道だと思ひます。そういう場所につきましては特に取り上げて、妨げてはい

けないのですというのをはっきりと法文上にも書き込んでおるといふのが、国際規則の思想かと思ひます。

○青山委員 国内法は、国際規則の趣旨がただし書きで載っております。その国際規則の趣旨が国内法ではただし書きになっていないというところは、国際規則の趣旨が正確にここに反映されていないのではないか。しかもその表現の仕方が「妨げることができなくするものではない」。英文では、妨げる権利を与えたものではないという表現をしております。交通安全上それはあたりまえのことですが、その条項を国際規則では明確に特別に規定してきた。国内法では、主文は全く違ひ言語であり、逆の内容になっていて、国際規則の趣旨がただし書きで規定されておる。そこに若干の、理解をする上での混乱を招くのではないかと思ふのです。

そういう点で、ただし書きで規定してきた趣旨というものはどういふものか、御説明いただきたくと思ひます。

○山本説明員 国内法では、国際規則の九條の(c)項の内容をただし書きで規定いたしております。そのとおりでございます。

なぜそういう形をとったかということでございますが、先ほどから説明を若干いたしましたが、九條、いわゆる狭い水道におきます漁業に従事している船舶と一般船舶の航法、狭い水道におきましては、漁業に従事している船舶はその他の船舶の通航を妨げることができなくとするものではない。こういうこと、十八條のいわゆる一般原則、これがやはり狭水道でもかかるということとあります。かかるか、かからないかという議論は別にしまして、これは条約の採択の議論の中にも、十八條はかかるのだということが前提となつて、議論が展開されたというところは、先ほどエクスプロクローズのところで説明をいたしたとおりであります。

したがって、狭い水道におきましては、一般船舶には、漁業に従事している船舶を避けよ、

漁業に従事している船舶には、その他の船舶の通航を妨げてはならないと、おのおのにおののいわゆる義務を課した。その義務が二つ重なつて、初めて狭い水道で船舶の航行の安全を確保しようというのが国際規則の趣旨であります。

現行法はどうなつておるか申し上げますと、やはりこれまた二十六条におきまして同じ趣旨のことが書いてあります。したがって、国際規則の九條の趣旨というのは、十八條を含めて考えなければ正確な解釈にはならないということになります。現在の二十六條の解釈と同じである。狭水道におきます漁業船と一般船舶の航法というのは現行法の二十六條の規定と同じである、こういうことになります。

したがって、現行法のいわゆる連続性といひますか、法の安定性といひますか、こういう面から考えますと、やはり現行法と同じような規定ぶりをした方が操縦者にはわかりやすいし、間違いがなからうというところで、そういう規定にいたしましたものであります。ただし書きにしたから漁業船のいわゆる妨げてはならない義務が軽減されるのか、直接書いたからそれが加重されるとか、そういうものではないと考えております。

○青山委員 先ほど、国際規則と同じ文言を使わなかったのは、さらに正確に意味をあらわすために国内法においてはこういう表現をしたという説明がありました。その意味を理解します。ただ、それはもう理解するのですが、実際、海上交通がふくそう化してくるときに、国際規則で理解をして入ってくる船が、先ほど正確に理解しておればとこらおつちやつたのですが、国内法と全く主語が逆になってくる。何か趣旨が違つていふのではないかと理解される可能性があるのです。一般船舶と漁業船との関係でその表現が全く逆になつておるので、権利者と義務者との間に理解度が、自分の都合のいいように理解されておつたときに、理解度が異なつておつて、そして実際、海上交通に本来安全を確保する目的のためのこの法律が、かえつて混乱を招くようなことにならないか。権

利者と義務者とが逆になっておるのではないか。そう御理解されるのですが、どうでしょう。

○山本説明員 狭水道におきまます一般船舶と漁業に従事したる船舶の航行関係は、先生はただいまの権利者と義務者という表現で御質問がございましたけれども、私も先ほどちょっと説明しましたが、狭水道におきまします、漁業に従事している船舶には、その他の船舶の通航を妨げてはならないという義務を課し、その他の一般船舶に対しては、漁業に従事している船舶を避けなければならないという、おのおの義務を課しております。そういう関係で、権利者と義務者という関係ではなくて、おのおの義務がかけられておるのですから、そういう誤解は起こらない、そのように考えております。

○青山委員 しかし、実際問題、避けなければならない船舶と妨げてはならない船舶がある、妨げてはならないと国際規則で規定してあるのだから、妨げられないように通航できるというふうに理解する船があるわけですね。それは狭水道における規定だ。一般公海上は広いところですから、義務者は漁業に従事する船舶、あるいは操縦性能の劣っている船舶を避けなければならない。ところが狭水道では、それは避けなければならないという規定はないのか、国際規則ではあるから、国内法でその網をかぶせたというふうに理解されるのです。本来その網があつたのかどうかという疑問を、ちょっと先ほど外務省に質問したのですが、国内法ではあえてそれを明確にしたという趣旨でしょうか。

○山本説明員 本来十八條が狭水道に一般的にかかるといふことは、国際規則でも国内法でも同じであります。本来なかつたものを追加したのではございません。十八條の原則は、国際規則でもやはり狭水道にかかってくるというものであります。この説明は、先ほどのエクセプトクローズの説明とか、審議の過程でというようなことを申し上げましたが、そういうことで御理解いただきたいと思ひます。

○青山委員 これは第十條六項、七項、国際規則の十條(1)と(2)、全く同様のことですね。法案第十八條で、操縦性能の劣る船舶の進路を比較的にさる船舶が避ける、この規定がされております。さらに、漁業に従事している船舶を操縦性能の劣る船舶に加えておる。これは当然のことです。しかし、国際規則が第九條、第十條において、狭い水道等では航路筋の内側を航行している船舶の通航を漁業船や小型船舶が妨げてはならないと規定したの、その水域、狭水道では双方にとって危険が大きい。したがって、身軽な小型船舶の方で妨げないように注意すべきだという規定じやないかと理解するのですけれども、どうでしょう。

○馬場説明員 先生のいまの御質問は、漁業船のことをおっしゃつておるわけでございます。でも、やはり漁業船は操縦性能が非常に困難な船であるというところには変わりないと思ひます。したがって、そういう狭水道においても、身軽な小型船舶といふことは言えないかと思ひます。

○青山委員 時間がなくなりました。先へ進まないといけません。

外国船舶は条約を理解して、わが国領海へ入ってきます。国際規則九條(1)項、(2)項は、小型船舶及び帆船、漁業中の船舶は「妨げてはならない」、「ジャルノットインビード」と規定してあります。(1)項、(2)項いずれも、それが、船が大きくなつてきて、大型船舶も操縦性能が劣つてゐる、あるいは操縦性能はあつても現実周囲の環境で岩礁に乗り上げてはいけなない、これも操縦性能の劣つてゐるうちに入るわけですね。そういう事故が起きることを想定して、狭水道におけるこの規定、国際規則九條(1)項と(2)項があえて規定されてきた。したがって、国際規則の中では、十八條の規定の網をかぶつてゐるというふうに理解できない。法解釈上は、理解するのが正しいかもしれません。しかし、一般の人が国際規則を理解するときに、特に外国船の船長、航海士が国際規則を理解してきて、わが国領海に入つてきて、狭水道

に入つてきたときには、漁業中の船舶は妨げてはならないと書いてあるから、その規則を理解して、進んでいくことができるかと理解すれば、大変なことになるのではないかと、取り返しつかない事態が起ころのではないかと心配をするのです。その辺の心配はありませんか。

○山本説明員 国内法案は国際規則を忠実に国内法化する、そういう趣旨でたゞいま申し上げたような表現にいたしました。しかし、外国船の船員は国際規則を一応見て航行してくるわけでございますけれども、国際規則を正しく理解して入つてまいりまますと、国内法と同じような考え方にならなければならぬはずであります。そうなる。あるいはそういうふうに当該国あたりは指導しておると、私もこのように確信いたしております。したがって、御心配はないかと考えております。

○青山委員 くだいようですが、国内法と国際規則との間、まさしく国際的にも国内的にも同一だと理解できますか。

○農村政府委員 いろいろ御議論いたしておるの、ございませうが、私どもの理解を申し上げますと、国際的な面では、一九六〇年の国際規則と一九七二年の国際条約との間に、狭い水道等における一般の船舶と漁船の間の航行関係というものについて、何も変わりはないといふことを信じております。また、したがって、一九六〇年の国際規則を国内法化した現行の国内法と、それから一九七二年の条約を国内法化したものとして御審議を現在お願いしている法案との間にも、いま申し上げた点について何にも変わりはないと思ひます。

す。したがって、国際法規を守つてくる外国船と、たとえば狭水道で国内法規を守つてゐる漁船との間に混乱が生ずるというようなことはないといふことを私は信じております。

○青山委員 このパンフレットが出ております。十三ページに「漁業船等の航行」と書いて、「この規則の規定は、漁業に従事している船舶又は帆船が、通航路をこれに沿つて航行している船舶の通航を妨げることができるとするものではないとあります。」と「ヌ」として、「小型船舶等の航行法」長さ二十メートル未満の船舶は、通航路をこれに沿つて航行している動力船の安全な通航を妨げてはなりません。国際規則九條(1)項、国内法九條三項に準じて「リ」が書かれておるんじゃないかと思ひます。ところが、国際規則では、いづれも「妨げてはならない」、「ヌ」の方の表現に近いんですね。それをあえて「リ」で、同じような内容であるにもかかわらず、「妨げることができるとするものではないとあります。」わざわざ言葉をかえておる。これ同じ趣旨でしょう。これはどういふ意図があるのですか。

○馬場説明員 御指摘のように、趣旨に変わりはないと思ひます。ただ現行法二十五條の三項で、小型船舶については、「安全な通航を妨げてはならない」と規定してあります。それから二十六條は、申すまでもなく漁業船につきましても、「妨げることができるとするものではない」と書いてございませう。現行法のこの表現の違いがございませう。それをそのまま使わしていただいたわけがございませう。(読みにくい)と呼ぶ者あり。

○青山委員 そうです。いま読みにくいとおつちやうな、まさしくそのとおりです。交通安全規則というものは、先ほど申し上げたが、だれも正しく同じ判断をしない、それこそこちらから行くのも向こうから来るのも横から来るのも同じ判断をしなければ混乱を招く。ところが、国際規則で入つてくる船は、国際規則を理解して入つてくる。確かに六〇年規則の趣旨は生かされてゐるわけ

じゃないんですね。したがって、これは言葉の上で簡単であり、平易であり、簡潔明瞭でなければならぬにもかかわらず、このようなかかりにくい、これは優秀な人がいつも理解しているばかりとは限らないでしょう。一般平均の人たちがこれに十分理解できるとお思いですか。

○農村政府委員 実はやはりこの狭い海を使います上で、特に狭い水道に利用者がおるときに一番問題になるのは、私どもも平素取り締まりの面から神経をとがらすのですが、はつきり申し上げまして、漁船と一般商船との関係なんです。それぞれ漁業の生活に結びつき、また一般商船の活動に結びついておるわけですが、そういう面で、いまわがかりにくいじゃないかという言葉がございましたが、すでに海上衝突予防法の中で、われわれが今度国際条約に準拠しても全然変わっていないと申し上げておるところの、狭い水道における漁船と一般商船との関係を、実は率直に申し上げまして、お読みいただいてわかりにくい点があるかもしれません。

しかし、利害関係で一番結びついてる関係者の間では、すでに定着した概念ということになって、いまだで仕上がっているという経緯がございますので、実は長い間と言いましたが、まあ一年八月から二年くらい、それからいろいろな審議会にかけて、その関係の方々に集まっていたいただきました。それで一番誤解のないように理解を得たいというのが端的に申し上げましてこの点であった。そこで一番いい方法はないかとをみんな考えて、そのまますの表現をとるのがいいんじゃないかということでございます。

英語では、かなり前にはいろいろな言葉を使っていたのが、今度は、「シヤルノットインピード」ということで一本になつておりますが、英語も実は前の六〇年ののを調べますと、いろいろな言葉遣いがございました。端的に、簡単にするという方法も国際的にはできたわけですが、国内的にはそういう理解を得るのに一番いい方法は現状どおり、多少わかりにくいかもしれませんが、そう

いう言葉を使うことであった。しかし、その趣旨は何にも変わっておりません。その表現は多少変わっておりまして、これはございませうけれども、趣旨は変わっておりませんので、それで国際的、国内的に混乱を起こすということはないと思っております。○青山委員 最後に、質問させていただきます、もう時間が来ておりますが。

国際規則の効力発生が迫ってきております。海上保安庁は、新しい法則の運用上、関係者にこの法を十分理解せしめるためのきめ細かい解説書を出される意図があるか。

もう一つ、発効前に全国の沿岸漁業に従事する船員、国内のローカルな内航に従事する船員に対する新しい法則の理解のための講習会などを、海上保安庁の責任において実施する必要があると思ふが、どうでしょう。

○農村政府委員 基本的なルールでございますので、理解を得るということは今後とも十分続けていきたい。いま御指摘の二つの方法についても、私ども努力をして、できるようにやりたいと思ひます。

○青山委員 質問を終わります。

○鈴木委員 次に、井上委員。

○井上(泉)委員 まず、大臣にお尋ねするわけですが、こうした法律が関係者に十分理解されるような法律の内容である、こう大臣お考えになつておるでしょうか。

○田村国務大臣 法律というものは、なかなかむずかしいものでございまして、十分に熟知していただくための努力を重ねれば、必ず御理解いただける、このように考えております。

○井上(泉)委員 それは、大臣のような頭のいい人だったら理解できるかもしれないけれども、私は、いまの質問者も言われているように、平均的な日本人ではなかなかこれは理解できないんじゃないか、こういうふうに思ふのです。法律でも、日本国の基本法の憲法は明快に理解されるのですけれども、それから出てくるいろいろな法律というのは、難解に難解に条文をいじくつておる、そ

ういう傾向が非常に強いし、ことにこの海上衝突予防法の内容といたしまして、全く私は理解することができない。それはPRをやるとか何とか言ひますけれども、そうしたことは実際に末端で行えるかどうかということは、私非常に疑問を持つものであります。

大臣が、せっかくいろいろやって理解を得るようなことをすると言つておられますから、その点はさしておきまして、たとえば私は、この条文の中でいろいろ指摘をしたいと思ふわけです。

段々の方も議論をされたわけでありまして、けれども、この一九七二年の国際規則において、現行の海上衝突予防法二十六条を十八条と九条に分けて規定した理由は何であるのか。

さらにはまた、現行海上衝突予防法の二十六条は、一九六〇年の国際規則に対応した国内法として規定されておる。改正案が、一九七二年の国際規則第九条及び十八条とは異なつた規定となつておるが、その理由はどうか、この点について。

○馬場説明員 七二年規則の制定に当たりましては、条文構成というものが大幅な整理が行われております。

まず、その典型的なものとして、この二十六条本文とたし書きが分かれる結果になつたというところをございませうけれども、それは、まず操縦性能の異なる各種船舶間の航法につきましては、六〇年規則では四、二〇、二六条といふものに分かれてそれぞれ規定されておりました。それが今回は十八条一本に規定されているわけでございます。

それから、狭い水道につきましても、同様に二十、二十五、二十六条と分かれて規定してあるものが、今回は九条といたつて一本に規定されているわけでございます。

これは船員がその部分を見れば、そういう操縦性能の異なる船舶間の航法についてはどうなるかというようなことがすぐわかるようにという配慮もあつたかと思ひます。

○井上(泉)委員 私は、この国際規則の九条と十

八条の関係は、一応現行法と変わったような表現に見えらるゝので、船舶運航者が誤つてはいけないうい配慮から、現行法と違わないういことがわかる表現にして、それで運航者が、この規定の運用を誤ることのないようにしたい、こういうういにいままでの質問の中で言つてきておるわけですが、現行法を基準として、条約と異なつた規定となつたので、かえつてむずかしうなつて、それで両条の航法関係に混乱を生ずるおそれが多分にある、こういうういに考えるわけですか。

このういな状態に対して、九条と十八条との関係が国際規則と改正案と全く同じものであるならば、むしろ改正案を国際規則にのつた規定として、両者の関係は変わらないことを周知徹底するのが常道ではないか。また国際規則及び改正案が九条、十八条の関係において、現行法と基本的に変わらないならば、改正案を現行法と同じうに規定してもよかつたのではないか、こう考えるが、どうでしょう。

○馬場説明員 いま申し上げましたように、操縦性能の異なる船舶というものを一本にまとめた。それから狭い水道における航法の特別のものを一本にまとめたというところをございませうけれども、結果的には、操縦性能が異なるものが、狭い水道でどう行動をとつていいかというところは、十八条と九条、両方を見なければ理解ができません。というところ、今回の国際規則ではなつておるわけでございます。それをわれわれといたしましては、むしろ九条に両者の関係を持ち込みまして、九条一本を見ればその関係もわかる、それが現行法との継続ということを示す意味でもベターである、こういうういことで、今回こういう措置をとつたわけでございます。

それからもう一つ、変わらないのならば現行法そのまますの構成をとればいいじゃないかという御指摘につきましては、もしそういうういことをとるといたしますれば、条文構成自体も国際規則とは違ふかつこうにならざるを得ないかとわれわれ考えました。したがらしまして、私どもといたしま

しては、できるだけ条文構成というものは国際規則に忠実に、なおかつ国内法的に利用の方々が簡明に理解でき、現行法との連続性も示すことができ、無用の混乱を招かないという方法を講じたわけでございます。

○井上(泉)委員 それじゃこの条約の締結国は、九条と十八条の関係を国内法でどのように規定しているのかお伺いしたいわけですが、国際規則と同じ規定にした国、あるいは現行国内法二十六条と同じ規定にした国、またはわが国のような表現にした国、それらの国の状態についてお伺いしたいと思ひます。

○中村説明員 お答えいたします。御質問のような角度からの調査を十分に行ったわけではございませんけれども、私どもの承知している限りでは、まず第一に、たとえばイギリス、フランス、ノルウェー、ベルギー、デンマーク等の国が、条約と同じ規定をしている旨を述べております。

第二に、現行のわが国国内法第二十六条と同様の国内法を規定した国としては、たとえばカナダがあると承知しております。

最後に、本法案と同じ表現をした国があるか否かについては、つまびらかにいたしておりません。

○井上(泉)委員 この条約を結んだ国がどういふふうに国内法を整備されておられるのかということも、やはり私は、この日本の国内法を整備する上において大変参考になる、こう思うわけなので、その点については調査の上、御報告を願ひたいと思ひわけでありませう。

そこで今日の状態の中で、漁業者の関係等がずいぶん議論をされたわけですが、水産庁の方では、この法律は漁民のためになる法律であるのか、どう考えておられるのか、その点、水産庁の見解を伺いたい。

○工藤説明員 お答えいたします。

今回の七二年条約に基づきます海上衝突予防法の改正案は、実質的内容につきましては、六〇年

の規則の場合とそれほどの変化はございません。灯火、形物等に一部の変更はございますが、私どもとしては、水産業、漁業者関係にそれほど大きな影響があるとは思ひておりません。

○井上(泉)委員 「それほど大きな」というのは、どの程度のことになるのですか。ずいぶん漁船側では、いろんな意見が出ておるでしょう。その出ていることに對して、これは問題にならないと、たとえば漁船側から出ている意見の中で、第九条五項のように狭い水道等を他船の運航を妨げないで横切することは、一日に千数百隻の船舶が往復する瀬戸内海などでは、自分の漁場に通うこともままならない状態で、非常に不便と危険を感じておるといふことを言われておるのですが、こういうことは問題にならないのですか。

○工藤説明員 お答えいたします。確かに瀬戸内等の狭水道において、沿岸小型漁船と通航する大型船舶との関係で、小型漁船の操業が非常に困難であるというような声は、私どもも聞いてございますが、漁業優先あるいは船舶の通航優先というような、どちらを優先するかという問題がございませうけれども、これはやはり国際条約でございませうので、お互いの譲り合いということと、お互いにある程度の不便を忍ばざるを得ないのではないかと、こう考えております。

○井上(泉)委員 これは国際条約に基づいて国内法を整備するわけでありませうので、やはり国内法の整備の中で、漁業者の権利を守るということとは当然考えるべきことであつてこれはあなた、水産庁として、そういうふうな法案に追従をするような、迎合するような態度というものは、漁民の利益を守る態度とは言えないのですが、そういう態度ですか、水産庁は。

大体最近においては、海上交通の量が非常にふえて、それで海上の交通法規を整備される。整備されるたびに一番犠牲になるのは漁船である、こういうふうな言われておるし、また現実がそうですが、そういうことに對して、やはり国内法を整備をするときに、漁業者の権利を守るために意見

具申か何かしたのですか。

○山本説明員 この国際規則の国内法化に当たりましては、二年有余をかけたしまして、水産庁並びに当面の問題者である漁業関係者の人たち、こういった方々と非常に細かい点まで協議し、相談をいたしております。

この国内法は、あくまで国際規則の国内法化でございませうので、国内規則の定めております範囲内で、あくまで国内法は規定すべきものであります。したがいまして、たとえば「漁ろうに従事している船舶」の範囲はどうかとか、たとえばいまの場合、狭水道におきまして漁船が横切の場合にどうかとか、そういった問題につきましても、十分に討議をいたしました。そしてお互いの了解を得て、法案の提出に至つた、こういう経過でございます。

よろしくお願ひいたします。

○井上(泉)委員 それは了解というものは、国際法の関係も、条約の関係もあるから、漁業者としては、少々不便であるけれども、こうしてこの改正をやると少々迷惑を受けるけれども、これはしょうがないというあきらめの了解ですか、それとも賛成の了解ですか。水産庁どっちですか。

○中村政府委員 ちょっと私から口を出して申しわけないのですけれども、井上先生にちょっと聞いていただきたいと思います。

この法案を用意するのに、きのうからも、大分遅過ぎたじゃないかというおしかりを受けているのです。事実、七月十五日を控えて、ぎりぎりいっぱい御審議を煩わすということについては、おわびをしたいと思います。ただ、検討委員会、それから海上安全船員教育審議会、それにかけて、手続と時間とをかけたきまつたのは、漁業関係と海運関係の両方から誤解のないように、お互いに守つてもらふ基本ルールですから、理解をしてもらうようにということで、今日まで来ました。業界の方にかなり入つてもらつて、御相談をして御理解を得るということと同時に、水産庁ともよく相談をしてございます。それで、立ち入つ

て悪いですが、一言だけ勘弁してもらいたいのですが、きょうお見えになつていらっしゃる方よりも、きのう漁政部長が見えていたのですが、よく連絡をして、いろいろな審議を尽くしてやっています。が、きょうお見えになつていらっしゃる方は、直接の御担当の課長さんではないということがございませう。これは立ち入つて申しわけございません。

そこで、きのうから御説明しておりますように、第三条の「その他の漁具」の範囲については、水産庁とあつておるということで残っております。

○井上(泉)委員 そのきょう見えておる方が違ふのだから、これの担当でない、こう言われましたが、やはり水産庁の関係になるわけだから、これは同じ了解でも、賛成をした気持ちで了解をするのと、いやいやながら了解するのと、二つあるわけですね。その二つある分に対して、喜んで賛成したのならば問題はないけれども、いやいや賛成したならば何かそこに問題があるはずだから、その問題を突き詰めて解決をするようにするのが、私は水産行政としてやるべき姿勢だと思ひます。だから、国際法の関係もあるから、もうこの程度はしょうがない、これはもうやむを得ずしていやいやながら賛成したのかどうかということを、私はお尋ねしておるわけですね。きょうおいでになつておる水産庁の方が、それに対する答弁ができないとするならば、一体そのどつちかということをもた報告を受けたと思ひわけですが、どうでしょう。

○工藤説明員 お答えいたします。先ほど海上保安庁長官からおっしゃいましたように、私は、直接の担当でございませうでしたので、その辺の事情をつまびらかにしておりましたけれども、私どものかねての解釈からいたしますれば、漁民が、国際条約でございませうので、国際的なルールというものについては、喜んで賛成したという感じは恐らくないではないかと思ひます。これは、担当の方にまた尋ねてみないとわかりませうけれども、そちらの方から、また先生の

方に御報告させるようにしたいと思ひます。
○山本説明員 私ども先ほど申し上げましたとおり、二年有余にわたりまして、水産庁関係あるいは漁民関係あるいは一般の船舶関係者、こういった方々と鋭意国内法について詰めてまいりましたのでございます。

正直に申しまして、当初は、漁業者の方は、若干いやいやという感じがあったのでございますが、だんだん協議を重ね、説明をいたしました段階で、法案の趣旨が十分に了解されまして、わかつた、あと残っているのは、先ほど長官も申し上げましたとおり、漁ろうに従事している船舶の範囲が明確でなく、また具体的にないない、これを十分に漁業者サイドに不利にならないようにひとつ考えてくれ、それも国内規則の定める範囲内ではないんだ、こういうことでございまして、したがって、私ども、この折衝の過程におきましては、漁業者サイドも、いやいやながらではなくて、わかつた、賛成するという態度でございました。

○井上(泉)委員 わかつたということも、何も喜んでわかつたわけじゃないし、いやいやながらわかつた、こういうことじゃないですか。これはあなたの解釈で、そうじゃなければ、漁民がいろいろ文句を言うはずはないのですから。

大体、こういう海上関係のいろいろな法律をつくる場合には、必ず漁民が犠牲になってきておる、これはもう私は言えると思うのです。漁民が犠牲になっていないというなら、こうして漁民を保護してある、零細な漁船はこの法律によってこんな保護しておるのだ、こういう点があれば、その点を、ひとつこの機会に返事をしてもらいたいのと思うのですが、どうですか。

○農村政府委員 たびたび出てまいりまして失礼なんですけれども、この法律に手をつけましたときに、非常に漁業と海運と両方から誤解がございました。

それで、漁業の方は、狭い水道では、漁船は一般船舶の通航を妨げてはならないという九条(一)項

だけを、実は十八条と切り離して読んで、これは大変だ、どうも瀬戸内海が狭い水道ということになって、漁船の方が船舶を妨げることができないというふうなところになった、全部漁業ができないんだという大騒ぎから実は始まった。片や一般船舶の方は、十八条だけを主として読みまして、一般船舶の方が避けなくてはならないところは狭水道以外だというふうなことで、狭水道では避けなくともいいんだというふうなことを言ひまして、そういう右左の誤解が非常にありまして、私、いまちょっと言ひましたが、私自身はつきりした表現になっていなかったら、後で訂正させていただきますのですが、そういう右左の誤解があつて、それで、そんなことではないんです、国際的には、一九六〇年と一九七二年は何も変わっていないのです、したがって、国内法でこれから用意にかかるのだけれども、それはいまの現行法とは何も変わらないのですよ、ということをわかつてもらふのに、端的な言い方をすれば二年近くかかったということでもございまして、そこで表現が現行法二十六条とおりということになったといういきさつもひとつ御説明させていただきます。

そういう経過がありまして、私どもは、狭い海、特に狭水道における漁業と一般船舶との活動が両立するようというところで、そのルールづくりも実際の取り締まりも毎日やっていると、このが、海上保安庁の立場でございまして。

○井上(泉)委員 そういう気持ちであることは、これは理解されます。それは何も漁師は寄つちよれ、どうでもええというのではない、これは理解されるわけでありまして、私は、いつもこううした海上関係の法律ができるたびに、漁民が一番その犠牲を受けるので、やはりそういうことに、ついでに犠牲がないような配慮というものを十分ひとつ念頭に置いていただきたいと思います。

いまもあなたが答弁されたわけですから、もうこの点でこれだけ漁民の利益が守られておる。いわゆる操業の安全が守られておる。おまえ

の方は逃げておれば操業の安全が守られておる。そのまゝいゆる漁場で安心をして漁務に従事することができるような状態ならいいけれども、この法律があるから、大きな船が来た、どうも危険だから漁船の方は逃げた、そうしたら安全だ、だから漁船の利益を守っておるんだというような解釈の仕方は、これは間違ひだと思ひます。

それで、私は、この法律の中には、いろいろと問題点があるし、なかなかこう納得するまでには至らないわけでありまして。しかし、そのことを条文を挙げて論議をしても、この段階では実際のところ始まらぬと思ひます。

そこで、やはり今後におけるこの法律のいゝ成り行き等を見守る中でも、私は、いまこの国際会議における国際規則改正に関する会議録というものの、これが非常に国内法を整備する上において大事なものだと思ひます。これはひとつ委員長にお願いを申し上げたのですが、これをひとつ、一度見せていただくようにしたいと思ひます。お取り計らい願ひたいと思ひます。

○鈴木委員長 理事会で御相談申し上げます。

○井上(泉)委員 この海上衝突予防法という法律そのものも、私は、海上における交通安全ということが第一主眼で、目的である、こういうふうな思ひわけですが、それには変わりはないでしよう。

○農村政府委員 いま先生、議事録というお話があったので、その関係をちょっと聞いておりました、ちょっと聞き落としたので、申しわけありませんが……。

○井上(泉)委員 この法律も、海上交通の安全を期するために必要な法律であるということには間違ひはないでしようかと、こういうことです。

○農村政府委員 間違ひございません。

○井上(泉)委員 そこで私、いま漁船の関係のことを言つたわけですが、大体、最近、救助を必要とする海難に遭遇した船舶を船種別に見ると、漁船というものが約五割を占めておるわけですが、

一体その原因はどこにあるのか。それで、その点からも、漁船の中には、船舶安全法の第三十二条で規定する当分の間適用されてない二十トン未満の漁船もかなり数あると思ひますが、こういうふうなものについてどう考へておるのか。

○山本説明員 漁船の海難について御説明申し上げます。

昭和五十一年に発生しました漁船の海難の隻数は千二百九十三隻、これは全体の四八・五%に当たります。

この漁船の海難の原因を分析いたしましたみると、船舶の運航上のミスによるものが五百七十三隻、四四%、機関取り扱い不良によるものが二百一隻、一五%、気象、海象などの不可抗力によりますものが二百六十隻、二〇%、船体などの材質、構造不良によりますものが百四十九隻で、一%……。

○井上(泉)委員 これは全体の遭難のことで、私は漁船のなにを問うたのです。漁船がその約五割を占めていると云うが、その原因は何かと、こゝろ問うているのです。それをやると時間が経過するから、私は、大体十二時に終わりたいと思ひたけれども、質問があれば……。

○山本説明員 ただいま申し上げたような原因で、漁船の海難が発生しているわけでありまして、運航上のミス、機関取り扱い不良、気象、海象の不可抗力とか、こゝろ問うたことで、要救助海難の約半分ほどが漁船である、こういう結果になっておるのでございます。

○鈴木委員長 工藤漁船課長、何か補足することがあったら……。

○工藤説明員 先生御指摘のとおり、年間の海難事故の約半数近くが漁船で占められておりますが、漁船の在籍数は約四十万隻以上ございまして、発生率をいましてはそれほど高いとは考へておりません。また、海難事故の原因としては、機関故障であるとか材料が悪いとかいろいろございまして、大部分としては乗組員の人的な要

因によるものが多いように考えられます。したがって、漁船乗組員の資質向上ということには、私どももなお一層努める必要があると考えております。

ただ、そう申しながら、海難事故というのは非常に不幸な出来事でございますので、これを減らし、根絶するということが非常に望ましいことであると考えておるのでございます。水産庁にたしましては、私どもの方で建造等の許可の際に、漁船の復原性、それからその他機能等につきましても、厳重にチェックをいたしておりました。安全の向上ということについては十分努力しているつもりではございますけれども、何分にも小さい船の場合には、やはり船自体の耐航性といえますか、そういうものが非常に少ないので、やはり乗組員の注意というものが一番大事なことでないかと思っております。

それから船舶安全法の三十二条の検査対象外になっているではないかというお話でございますが、現在は、昭和四十八年の安全法改正の際に、二十トン未満の小型漁船のうち百海里以上の遠距離に出る漁船がございまして、その六種類の漁船について、すでに船舶安全法の検査対象として検査されております。なお、その他の漁船につきましても、漁船の操業実態からして検査が必要と思われるものにつきましては、検査対象等を拡大することにつきまして、ただいま運輸省側と協議を行っているところでございます。

ただ、水産庁といたしましては、六年に一回の定期検査、三年に一回の中間検査という画一的な検査だけで、海難が根絶できるというふうには考えておりませんが、検査がそういう海難防止の一助として役に立つという面がございまして、その辺については、むげに検査を拒否するというような考えは持っておりません。

以上でございます。

○井上委員 私、この約四十万隻の中で、二十トン未満の漁船というのは圧倒的多数だ、こう思うわけですが、こうした二十トン未満の船が

どれくらいあって、その中で遭難した船が何隻あるかという調査はできておるのでしょうか、できておれば、御報告をいさ承りたいと思っております。

○謝敷政府委員 お答え申し上げます。

小型船舶の安全につきましては、四十八年の委員会でご審議をいただきました。ようやく四十九年の九月から検査の実施に当たっております。漁船につきましては、先生御指摘のように、二十トン未満の漁船については、先ほど水産庁から答弁がありましたように、六業種についてやっております。ただ、残りの船につきましても、数におきましては、全体で、先ほど四十一万隻という数字が水産庁からお話ございましたが、私どももいたしましては、このうちの海水動力漁船が三十四万隻でございます。それでこれらにつきまして、現在検査を実施しております。六業種の九百隻を除きまして三十三万五千隻について、今後委員会におきまして審議の趣旨も踏まえながら、検査対象を拡大するというところで、現在水産庁と協議中でございます。

それで、二十トン未満の小型の漁船につきましては、先ほど海上保安庁からのお答えの中で、五十一年度におきましては、全体の漁船が千二百九十三隻の要救助海難でございました。うち八百八十七隻が二十トン未満でございました。したがって、二十トン以上については横ばいしないしは若干減少でございますが、二十トン未満についてはややふえておるといふことでございますので、趣旨に沿いまして、検査対象の拡大について努力をしてまいりたい、こう考えております。

○井上(泉)委員 私は、検査を拡大せよという立場だけで物を言っているのではないのですから、この検査を拡大して、検査料をたくさん取るようになるのと、これは漁師たちも大変な負担になるのです、そこでその前に、私は水産庁にお尋ねするわけですが、遊漁船は漁船扱いなのではないのか、それとも一般の船扱いなのではないのか、しょうか。

○工藤説明員 お答えいたします。

遊漁船は、客船ではございませんが、やはりお客さんをお客として釣りをすること、漁船法上の漁船としては扱わないことになってございます。中には、通常はいわゆる漁業に従事いたしまして、日曜、祭日等に遊漁客を乗せるといふ漁船もございまして、そういう漁船は漁船登録もしながら、かつ遊漁船としての検査を受けているという形になっております。

○井上(泉)委員 それなら遊漁船は、検査関係で言うた何になるのですか。船舶法で言えば遊漁船は何になるのですか。漁船にもならないければ船舶にもならない、何になるのですか。

○謝敷政府委員 お答えをいたします。

一般船舶の中で、六人以上の人の運送の用に供する船舶ということになります。

○井上(泉)委員 すると、六人でない、三人、まあせいぜいで四人くらい、そういうのはどういうことになるのですか。

○謝敷政府委員 ちょっと一部抜かしましたが、六人以上と申しましたのは、無動力船の場合でございます。まして、動力船の場合には、六人未満といえども一般船舶として取り扱っております。

○井上(泉)委員 それでは六人未満の船に、たとえば三人、四人乗るの、機かい船、それから場合によっては最近のことです、船外機なんかをつけておる場合、そういう場合の船はどういう規格になるのですか。機かい船と両方……

○謝敷政府委員 まず、六人未満の船につきましては、機かいだけで運転する場合には検査の対象としておりません。ただ、先生御指摘のような船外機をつけます場合には、動力船として六人未満も検査の対象になっております。

○井上(泉)委員 そこに私は非常に無理があるのじゃないかと思うのです。遊漁船、つまりこれは漁船ではない、それから船舶でもない、そういうような船の場合ですが、いまの船舶検査機構の手数料の関税を見ますと、これを長きで規定しておるので、ときには機かい船で、こいで湖とか河

川とかでやる場合に同じような検査手数料を払わなければいけません。ところが、そういうふうな場合、その遊漁船を一目見たらその船がどうかかわかる、何もないのです。機かい一つある。そして船外機を担ぎ込んでいってやればこれが動力船としての作用をする、船外機がなければもう機かい船で、検査の対象にならない。そういうような船を一律の検査手数料でくくっておるわけですが、これは非常に無理だと思わぬですか、大臣、どうですか、これは無理と思わぬですか。

○謝敷政府委員 お答え申し上げます。

確かに先生御指摘のように、小さい船の場合の使用の状態がさまざまでございます。おっしゃる通りに、機かいで遊漁あるいは遊覧活動をしていた船が、最近船外機の発達によって動力づきになるわけでございます。そこで、確かにその区分けが非常にむずかしいのですが、機かいだけでやっております場合には、私どもとしましては、船の速度あるいは距離等によりまして、六人未満については検査をすることもない、こう考えております。したがって、あるときには機かいで、あるときには船外機というふうになります。これは動力漁船といたしまして検査をするということでございます。

先生御指摘のように、一つ見ただけで、こうおっしゃっておられます、確かに構造とかそういうものについては熟練した検査員であればそういうことはいわゆるですが、持ち込みの船外機なりあるいは復原性なりについては、計算その他もいたします。ただ、確かに船の長さで検査手数料を仕切っておりますが、御指摘のような船でございまして、大体五メートル未満という程度かと思っております。そうなりますと、六年に一回の定期検査が七千二百円、それから中間検査が四千円でございます。その上の船に比べると確かにかなり安くっておりますが、御指摘のような点がございまして、今後の改正に当たりましては、実態に即して、より実態に適応したものにすべく検討をしたい、こう考えております。

○井上(泉)委員 日本は海洋国であると同時に、湾も多いし、河川における遊漁といましても、これは半分は生活の足しになるような仕事、遊漁船といつてもそういうために船を持つておるもので、そういうふうなことで、この検査手数料がいま船舶局長の言うように、私は非常に不合理な面があると思うわけです。そういう点の資料等を整理して、船舶局の方で検討願うような材料を提供したいと思うので、その点については、大臣もひとつ、これは一般庶民大衆の願いですから、十分配慮してもらいたいと思うわけなので、その点についての大臣の見解をお聞きしておきたいと思ひます。

○田村国務大臣 御提言の向き、十分配慮していきたいと思ひます。

○井上(泉)委員 その船は、大臣のような大きな人が乗つたらもう一人しか乗れぬような船ですから、それを検査するとか何千円も取るということとは本当に不合理ですよ。

そこで、今度のこの法律を審議するに当たつて、前からこの海における交通安全の——陸における交通安全のいろいろな団体は、統一された団体はあるわけです。総理府の交通安全対策室は陸だけのようですが、海の方はどうですか、陸だけにしておるのですか。

○室城政府委員 海上の安全関係の行政事務は、ほとんど運輸省専管になっておりますので、私どもの方でやります総合調整というものは、原則的にはなじみにくいものであらうと思ひます。しかし交通安全基本計画には、陸海空を通じて総合的な政府の交通安全対策というものの基本が盛り込んでありますので、その線に沿つて、私どももお緊密な連絡調整を図つてまいりたいというふうな考へております。

○井上(泉)委員 総理府の交通安全対策室の方では、海上交通の方は運輸省の所管であるから余りなじまない、こういうふうに言うわけですが、なじまないものをなじめようともこれはなじまぬかもしれぬですが、そこで、海上交通安全法審議

のときから、陸上における交通安全協会と同じように、海上交通安全協会等を全国的につくつて、海上交通安全対策の啓蒙とかあるいは協力体制を図る、この衝突予防法なんかは、これを理解される船舶というものは、私はそうないと思ひます。海事思想、海上の交通安全思想を普及させるために、陸におけるそういうものと同じように、運輸省の中で総合的に海上交通安全協会とか、仮称ですが、そういう点は、私は今日考える時期ではないかと思ひますが、大臣どうですか。

○田村国務大臣 いまおっしゃった意味は、私もよくわかります。私自身が三重県の南部で井上さんと全く同じような環境の選挙区でございますからよくわかりますが、海難防止協会なんかのこれからの体制をいろいろ検討していくというところが一番当を得ておるんじゃないかというふうに感じたりもいたしておりますけれども、名前はいつでもいいわけであつて、各地区に海難防止のためのそういう機関ができることは非常に結構なことでございます。でありますから、その点十分検討をしていきたい、このように考えます。

○井上(泉)委員 最後、最近万々で船が沈没してとかあるいはタンカーが衝突をして、この間も瀬戸内海でタンカー船がずいぶん油をまいた、こういうふうなことで、沈没船が航路障害になったり油濁の原因となつておる。ところが、保険会社がその沈没船の撤去費用やその沈没船による油濁損害の賠償義務を負わないことについてどう考へておるか。これは大蔵省から……。

○重場説明員 お答え申し上げます。

海上での危険とか事故とかに關しましては、各種の保険があるわけですが、いま御指摘の事案について考えますと、保険会社と船主との保険契約を考へてみますと、先生御承知のように、船舶保険といふのがございまして、船舶保険と申しますのは、その性質上、保険の目的といふものは、船主と申しますのは、やはり船の価額を限度とするというたてまえになつておりました。海上保険は非常に長い歴史を持つておりますし、また国際的なつながりを持った分野でございます。国際的にも船舶保険といふのはそういうたてまえになつておるといふことと

○井上(泉)委員 確かに指導が十分であれば目的が達せられるかもしれないけれども、やはり海難防止協会とか、あるいは笹川良一氏がやつておる船舶振興会もずいぶん宣伝をしております。そういうふうなことで、やはり海の交通安全について、一つの調整というのではなしに、総合的な機関としてそういうのをつくり、港、港で、たとえば高知港なら高知港の海上交通安全協会とかいふようなものをつくる、あるいは神戸港なら神戸港にもつくるというふうな、各機関がばらばらでなしに、そういうふうなものを何か指導を一元化するような体制ができるものではないかと思ひわけなので、この点は検討して、また次の

機会に私はその御例示をいただきたいと思ひますが、ひとつ検討を要望しておきたいと思ひます。大臣どうですか。

○田村国務大臣 おおっしゃった意味は、私もよくわかります。私自身が三重県の南部で井上さんと全く同じような環境の選挙区でございますからよくわかりますが、海難防止協会なんかのこれからの体制をいろいろ検討していくというところが一番当を得ておるんじゃないかというふうに感じたりもいたしておりますけれども、名前はいつでもいいわけであつて、各地区に海難防止のためのそういう機関ができることは非常に結構なことでございます。でありますから、その点十分検討をしていきたい、このように考えます。

○井上(泉)委員 最後、最近万々で船が沈没してとかあるいはタンカーが衝突をして、この間も瀬戸内海でタンカー船がずいぶん油をまいた、こういうふうなことで、沈没船が航路障害になったり油濁の原因となつておる。ところが、保険会社がその沈没船の撤去費用やその沈没船による油濁損害の賠償義務を負わないことについてどう考へておるか。これは大蔵省から……。

○重場説明員 お答え申し上げます。

海上での危険とか事故とかに關しましては、各種の保険があるわけですが、いま御指摘の事案について考えますと、保険会社と船主との保険契約を考へてみますと、先生御承知のように、船舶保険といふのがございまして、船舶保険と申しますのは、その性質上、保険の目的といふものは、船主と申しますのは、やはり船の価額を限度とするというたてまえになつておりました。海上保険は非常に長い歴史を持つておりますし、また国際的なつながりを持った分野でございます。国際的にも船舶保険といふのはそういうたてまえになつておるといふことと

○井上(泉)委員 確かに指導が十分であれば目的が達せられるかもしれないけれども、やはり海難防止協会とか、あるいは笹川良一氏がやつておる船舶振興会もずいぶん宣伝をしております。そういうふうなことで、やはり海の交通安全について、一つの調整というのではなしに、総合的な機関としてそういうのをつくり、港、港で、たとえば高知港なら高知港の海上交通安全協会とかいふようなものをつくる、あるいは神戸港なら神戸港にもつくるというふうな、各機関がばらばらでなしに、そういうふうなものを何か指導を一元化するような体制ができるものではないかと思ひわけなので、この点は検討して、また次の

で、国際的なそういう問題についての損害保険の対応のやり方としてどういうものがあるかとか、それからそういうものをやった場合に商法の解釈とどういう関連があるか、その問題を含めまして積極的に検討させていただきたいと思ひます。

○井上（泉）委員 質問を終わります。

○鈴切委員長 次回は、公報でお知らせすることとし、今日は、これにて散会いたします。

午後零時十七分散会

昭和五十二年四月二十八日印刷

昭和五十二年四月三十日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局