

ロシアの海難救助システム（その３）

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-04-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小川, 哲也, OGAWA, Tetsuya メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000103

【総説】

ロシアの海難救助システム（その3）

小川 哲也

1. はじめに

本稿では、ソ連邦が崩壊し、社会主義的な社会的連帯性¹⁾が失われてから四半世紀が過ぎ、市場経済化が進んだロシアで、その海難救助システムが、ソ連時代と比べ、何が変わり、何が変わらないのか、ロシアの海難救助システムの現状を明らかにしようとするものである。

2. ロシア連邦の誕生と私有化

ロシア連邦の誕生による市場経済化の更なる促進として、1991年の大統領令²⁾により膨大な国有財産の私有化が1992年から推し進められるが、1993年³⁾の大統領令で救助船等を含む海難救助・流出油防除、港監察局（港長組織）、船舶交通管理システム等の救難・防災・航行安全インフラ、岸壁等の港湾インフラの国有財産は私有化禁止となった。一方、国は、救難・防災・航行安全等の国家機能を担う海上保安関係の現場組織を国家機関として養えず、中央省庁の内部部局を除く海上保安関係組織は、私有化禁止国有財産の運用管理又は経営管理から得られる資金により自らが生きるために稼ぐ国家サイドの施設又は企業として存在することになった。

1) 海洋船舶公団と全ソ漁業合同の私有化

海運部門では、第一段階の私有化（1992年～1994年）⁴⁾で、水域レベル

¹⁾ 参照：拙稿、ロシアの海難救助システム（その1）、海上保安大学校研究報告法文学系、平成26年度、第59巻第1号、163-165頁。

²⁾ См.: Указ Президента РФ от 29.12.1991. N 341 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий"

³⁾ См.: Указ Президента РФ от 24.12.1993 N 2284 (ред. от 12.05.2016, с изм. от 06.06.2016) "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ"

⁴⁾ См.: История и перспективы приватизации в России. РИА Новости,

の管理機関である先頭海洋船舶公団及びその管理下の海洋船舶公団の株式会社化が 1992 年から始まった⁵⁾⁶⁾。この際にその傘下にあったサルベージ部隊⁷⁾は、私有化される船舶公団から離脱し、独立した国営企業となった。

漁業部門では、第一段階の私有化で、漁業部門の水域レベルの管理機関である国家生産合同（旧全ソ漁業合同）「ダリルイバ」、「セブルイバ」及び「ザブルイバ」、並びにその管理下の地域生産合同（旧漁業生産合同）の株式会社化が行なわれた⁸⁾。

2) 海港の私有化と海港管理局の創設

海港の私有化では、海港の国家機能と経済活動の分離として、純粋な経済活動（港湾荷役業、通船業、曳船業、船舶雑貨商等）が民間サイドに移る一方で⁹⁾、港長組織をベースに、私有化禁止となった同組織の財産並びに岸壁及び航行安全施設等の重要な港湾施設国家財産の管理と航行安全及び海港秩序の確保などの国家機能（港長機能）を併せ持つ国家施設として「海港管理局」が 1993 年の閣僚会議決定¹⁰⁾で海運部門の海商港に、1994 年の閣僚会議決定¹¹⁾で漁業部門の海漁港に創設された。海港管理局の港長組織

27.06.2013.

⁵⁾ См.: Распоряжение Госкомимущества России от 16.09.1992. N 444-Р "Об особенностях преобразования в акционерные общества и приватизации предприятий авиационного, морского, речного автомобильного транспорта и дорожного хозяйства"

⁶⁾ См.: Приватизация предприятий морского транспорта, 1990_е годы. Россия и АТП, 2005, № 2 <http://eps.dvo.ru/rap/2005/2/pdf/rap-071-077.pdf>

⁷⁾ 海運部門の応急救助組織である応急救助・沈船引揚・水中技術作業遠征部隊（ЭО АСПТР）〔参照：拙稿，ロシアの海難救助システム（その1），184-186頁〕

⁸⁾ См.: Рилская Т.Г. Рыбная отрасль Дальнего Востока России в период рыночных преобразований второй половины 80-х – начала 90-х гг. XX в. 2007.

⁹⁾ См.: Особые условия акционирования и приватизации морских портов (утв. Минтрансом РФ, Госкомимуществом России 30.09.92).

¹⁰⁾ См.: Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 17 декабря 1993 г. N 1299 «Об организации управления морскими портами» // Распоряжение Госкомимущества РФ от 02.02.94 N 240-Р об утверждении типового положения о морской администрации порта и типового договора аренды имущества морских портов, не подлежащего приватизации

¹¹⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 06.05.1994 N 487 "Об учреждении государственных администраций морских рыбных портов" // Приказ Роскомрыболовства России от 25.05.1994 N 85 "Об учреждении государственных администраций морских рыбных портов" // Распоряжение Роскомрыболовства России N 15ц, Госкомимущества РФ N 1451-р от 09.06.1994

及び重要な国有財産である港湾・航行安全インフラの管理、発展及び建設は、海港管理局が徴収する港税（トン税及びその他）並びに国有財産のリース及び海港管理局が行うサービスから得られる資金で行われた。

海運部門では、海洋船舶公団の株式会社化及び海港管理局の創設により、1996年の連邦海運庁¹²⁾令¹³⁾及び1997年の運輸省令¹⁴⁾で、各水域の救助調整本部及び救助支部が、海洋船舶公団から海運部門の海港管理局である海商港管理局に同管理局長直轄の組織として移管された。

応急救助組織の中央組織関係では、1998年の運輸省令¹⁵⁾により1988年創設の国家海洋救助調整本部¹⁶⁾と1991年創設の国家海洋応急救助特務庁¹⁷⁾（国家海洋応急救助特務庁組織の中央管理機関）の融合改組により運輸省海運総局の附属組織として国家施設「ロシア国家海洋救助調整庁」（以下、海洋救助調整庁）¹⁸⁾が設置され、海洋救助調整庁、国営企業である各水域の水域応急救助局（BASU）及び応急救助沈船引揚水中技術作業遠征局（UASPTR）（以下、水域応急救助局又はBASU）（旧サルベージ部隊）、

"О Положении (типовом) о государственной администрации морских рыбных портов"

¹²⁾ См.: Указ Президента РФ от 15.03.1996 N 382 "О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в РФ"

¹³⁾ 救助調整本部が移管される海港管理局では定員が10名増員された。См.: Приказ Федеральной службы морского флота России от 16.09.96 N 36 "О введении в структуру морских администраций портов Владивосток, Мурманск, Новороссийск, Санкт-Петербург спасательно-координационных центров"

¹⁴⁾ См.: Приказ Минтранса России от 08.04.1997 N 36 О введении в структуру морских администраций портов Астрахань, Архангельск, Калининград, Петропавловск - Камчатский и Холмск спасательно - координационного центра и спасательных подцентров

¹⁵⁾ См.: Приказ Минтранса России от 23.07.1998 N 92 "О реорганизации морской аварийно-спасательной службы Минтранса России" (вместе с "Уставом государственного учреждения при Минтрансе России "Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба РФ (Госморспасслужба России)"

¹⁶⁾ См.: Приказ Минморфлота СССР от 29.04.1988. N 64-пр О выполнении Международной конвенции по поиску и спасанию на море 1979 года

¹⁷⁾ См.: Приказ Минморфлота СССР от 18.06.1991. N 46-пр Об образовании при Минморфлоте СССР Межведомственного координационного совета по безопасности на море и Государственной морской аварийно - спасательной специализированной службы СССР

¹⁸⁾ 海洋救助調整庁の職員の維持経費は運輸省に毎年分与される連邦予算資金及び予算外資金源により資金調達された。参照：脚注15)

国家施設「海商港管理局」の救助調整本部及び救助支部から構成される海洋救助調整庁組織が創設された。

漁業部門では、前述の 1994 年閣僚会議決定により、海漁港に国家施設「海漁港管理局」が、その維持財源を含め、海商港の場合とほぼ同じ内容で創設されたが、海漁港管理局には、後述のように、私有化禁止の救助船等も移管されることになった。また、1996 年の漁業国家委員会令¹⁹⁾により、漁業船団の航行安全レベルの向上措置として、海漁港管理局の航行安全監督機能が強化された²⁰⁾。

1994 年の非常事態法²¹⁾及び 1995 年の応急救助法²²⁾に従い漁業船団の応急救助の組織化の改善、並びに 1995 年の省庁団体応急救助組織相互活動規程²³⁾（以下、相互活動規程）の履行を目的として 1996 年の漁業国家委員会令²⁴⁾により漁業船団応急救助組織化規程が承認された。その内容は、次のようにソ連時代の漁業部門の応急救助システム²⁵⁾に準じたものである。

漁業船団の応急救助の組織化は、漁業国家委員会の航海・港・労働安全局

19) Приказ Роскомрыболовства России от 29.04.1996 N 85 "О мерах по повышению уровня обеспечения безопасности мореплавания судов рыбопромыслового флота" // Приказ Роскомрыболовства России от 26.01.1996 N 8 "Об организации государственного надзора за безопасностью мореплавания и ведения промысла в промысловых районах Дальневосточного бассейна"

20) 漁業部門では、ソ連時代に漁業船舶の航行安全監督機能を担っていた国家漁業船団監督総局組織が現場組織を含め 1989 年までに廃止され、その機能は船舶所有者に委ねられていたが、1994 年に海漁港管理局が創設されてからは同管理局がこの機能を担った。См.: Промысловый флот нуждается в профессиональном надзоре. 20.03.2008. <http://www.fishnews.ru/rubric/krupnyim-planom/207>

21) См.: Федеральный закон от 11.11.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

22) См.: Федеральный закон от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно - спасательных службах и статусе спасателей"

23) 11 の省庁によって承認されている。См.: Положение о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России (утв. МЧС России 21.06.1995 г., Минобороны России 18.04.1995 г., Минтранс России 29.03.1995 г., Минтопэнерго России 15.03.1995 г., МВД России 31.03.1995 г., Минприроды России 25.01.1995 г., Росгидромет 24.01.1995 г., Минздравмедпром России 13.02.1995 г., ФПС - Главкомат 27.02.1995 г., Роскомрыболовство 27.02.1995 г., РАН 15.02.1995 г.)

24) См.: Приказ Роскомрыболовства России от 02.07.1996 N 140 "Об организации аварийно-спасательного обеспечения рыбопромыслового флота"

25) 参照：拙稿、ロシアの海難救助システム（その2），海上保安大学校研究報告法文学系，平成 27 年度，第 60 巻第 2 号，92-100 頁。

の監督の下に海漁港管理局が行ない、海漁港管理局に常設の救助調整組織である船団監視部を置き、漁業国家委員会のオペレーション当直部が中央省庁間の救助調整を、海漁港管理局の船団監視部が水域レベルの省庁間及び部内の救助調整を行ない、海難が発生した場合には、必要に応じて、海漁港管理局に同管理局長又はその第一次長を本部長とする船団の専門家集団から構成される非常設の助言指導本部を組織する。私有化禁止の国有財産である救助曳船を主力とする応急救助船舶の操業海域への配備計画を定める。海港等で船舶による非常事態当直を行う。遭難船への具体的な援助は救助契約に基づいて行う。救助船は、遭難船が援助を拒否した場合でも、海漁港管理局の許可がなければ、海難現場を離脱できないなど。

1997年の農業食料省令²⁶⁾で漁業船団監視部規程が承認され、船団監視部がアストラハン、ウラジオストック、カリニングラード、ムルマンスク、ネベリスク、ノボロシースク及びペトロパブロフスク・カムチャトキーの各海漁港管理局に置かれた。1998年の国有財産省命令²⁷⁾及び農業食料省令²⁸⁾により閉鎖型株式会社「セブルイバ」（ムルマンスク市）と公開型株式会社「ダリルイバ」（ウラジオストック市）の漁業船団応急救助船舶が海漁港管理局の賃借対照表に移され、1999年の漁業国家委員会令²⁹⁾でウラジオストックとムルマンスクの各海漁港管理局に付属してそれぞれ極東漁業応急救助部隊と北方漁業応急救助部隊が組織された。

3) 海運部門及び漁業部門の海港管理局の統合

海港の国家機能と経済活動の分離の第二段となる国家管理システムの改善及び連邦財産の効果的利用を目的とした 2002 年の政府決定³⁰⁾により、

²⁶⁾ См.: Приказ Минсельхозпрода России от 05.09.1997. N 26 "Об утверждении положения о службе наблюдения за рыбопромысловым флотом"

²⁷⁾ См.: Распоряжение Мингосимущества России от 27.08.1998 N 1035-р "О передаче аварийно-спасательных судов государственным администрациям морских рыбных портов"

²⁸⁾ См.: Приказ Минсельхозпрода России от 11.09.1998 N 554 "О передаче аварийно-спасательных судов государственным администрациям морских рыбных портов"

²⁹⁾ См.: Приказ Госкомрыболовства России от 26.04.1999 N 91 "О формировании экспедиционных отрядов аварийно-спасательных работ Дальневосточного и Северного бассейнов"

³⁰⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 25.09.2002 N 705 (ред. от

海港管理局には、海港管理分野の国家権力（港長）組織及びその権力行使に必要な国有財産とその運用管理権のみが残され、海港のその他の連邦財産は、それぞれの部門の連邦国家ユニタリー企業（FGUP）に経営管理権で当てがわれることになった。海運部門では、FGUP「ロシア海港」（2003年新設）³¹⁾に、岸壁等のインフラのほか、VTS、GMDSS、AIS 及び通信所等（運用官等の要員を含む）³²⁾の海上安全情報通信インフラも、海港管理局の救助調整本部及び救助支部による海上安全情報通信へのアクセス権を担保した上で³³⁾、当てがわれた³⁴⁾。また、FGUP「ロシア海港」には、上記の2002年政府決定によりトン税を含む全ての港税の徴収権が与えられていたが、2007年の運輸省令³⁵⁾で金額の最も大きなトン税は海港管理局が、その他の港税はFGUP「ロシア海港」が徴収することになった³⁶⁾。

14.11.2011) "О совершенствовании системы государственного управления морскими портами"

³¹⁾ См.: Историческая справка предприятия Федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт» (ФГУП «Росморпорт») <http://www.rosmorport.ru/history.html>

³²⁾ 2015年時点で「ロシア海港」が経営管理する海上安全情報通信インフラには、22のVTS、10のA2海域GMDSS陸上局、33のA1海域GMDSS陸上局、4のNAVTEX陸上局、7のGLONASS/GPS制御補正局がある。См.: Минтранс России утвердил требования к СУДС, объектам ГМССБ и АИС, службе контроля судоходства и управления судоходством. 10.11.2015. <http://portnews.ru/news/209580/>

³³⁾ 各々の救助調整本部には海岸局が割り当てられ、そうした海岸局は、RCC局（станция СКЦ）と呼ばれ、例えば、「Vladivostok-Radio-RCC」（«Владивосток-радио-СКЦ»）という呼出名称を持ち、その機能に遭難通報の受信及び伝達、並びに捜索救助作業の調整のための通信が加えられ、救助調整本部との確実な電話及びテレックス通信を有している。См.: В.И.Дмитриев Обеспечение безопасности плавания. изд. Академкнига, 2005. С.144. // Типы станций в морской подвижной службе <http://www.marcomm.ru/page/page230.html> // РД 31.6.03-01 Инструкция для капитанов-координаторов морских спасательно-координационных центров и подцентров Морских Администраций портов РФ по использованию средств связи ГМССБ, утвержденная Распоряжением Минтранса России от 08.06.01 N ВР-55-р.

³⁴⁾ См.: Доклад руководителя Департамента безопасности мореплавания: "Создание федеральных государственных учреждений администраций морских портов: задачи, функции, структура", 21.08.2003. http://www.minttrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=3210

³⁵⁾ См.: Приказ Минтранса России от 17.12.2007 N 189 г. Москва "Об утверждении перечня портовых сборов в морских портах РФ"

³⁶⁾ 港税は、擬似国税（парафискальные сборы）とも言われ、現在は、2007年の海港法第19条に基づき、同条第3項に規定された9種類の港税〔トン税、運河税、

1994 年頃から議題に上っていたが、海商港と海漁港にそれぞれ存在する省庁部門別の海港管理局の港長組織を世界に倣って海運部門の管轄下に一元化するため 2006 年の政府決定³⁷⁾で海漁港管理局の港長組織が海商港管理局に移管統合され、海漁港管理局は姿を消すことになった。港長組織の権力行使に必要な海漁港管理局の連邦財産は統合先の海運部門の海港管理局に移管され、漁業船団船舶の総合的なサービスに必要な連邦財産は漁業庁所管の組織に、具体的には、上記の 2006 年政府決定の実現についての 2007 年の連邦漁業庁令³⁸⁾により、漁業部門に必要な岸壁等の港湾インフラは FGUP「国家漁業資源」(1999 年創設)³⁹⁾に、GMDSS 陸上施設⁴⁰⁾は FGUP「海事通信モニタリング生産技術局」⁴¹⁾に移管され、救助曳船等

砕氷税、水先税、灯台（航路標識）税、VTS 税、岸壁税、環境税及び海港水域運輸安全確保税（2013 年導入）] が、2012 年の運輸省令によって承認された港税一覧表に従って海港管理局及び FGUP「ロシア海港」によって徴収されている。国庫に入らず、租税法典で規制されない部門法令による強制徴収料金であるため、連邦独占禁止庁による監督もあるが、サービス対価と料金の関係、使途の不透明性など、租税法令で然るべき規制を行うべきであるといった様々な議論がある。См.: О системе парадоксальных платежей. <http://nalogoved.ru/art/1616> // Федеральный закон от 8.11.2007 N 261-ФЗ "О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ" // Приказ Минтранса России от 31.10.2012 N 387 (ред. от 06.11.2014) "Об утверждении перечня портовых сборов, взимаемых в морских портах РФ"

³⁷⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 16.12.2006 N 773 "О совершенствовании системы государственного управления морскими рыбными портами" (с изменениями от 01.11.2007, 14.11.2011)

³⁸⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 15.06.2007 N 255 "О реализации постановления Правительства РФ от 16.12.2006 N 773 "О совершенствовании системы государственного управления морскими рыбными портами"

³⁹⁾ См.: приказ ФГУП «Нацрыбресурс» от 27.03.2015 N 45 "Об утверждении Стандарта оказания филиалами ФГУП «Нацрыбресурс» портовых и иных услуг"

⁴⁰⁾ ロシアでの GMDSS システムの導入は 1997 年の政府決定で定められたが、漁業庁関係では、カリニングラード、ウラジオストック、ユジノ・サハリンスク、オホーツク、マガダンの 5 カ所の通信施設をベースに創設され、その創設及び機能化のための資金調達は、海運部門の場合と同様に、連邦予算及び予算外資金（港税）により行なわれた。См.: Постановление Правительства РФ от 03.07.1997. N 813 "О создании и функционировании Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности"

⁴¹⁾ GMDSS 施設を運用管理するこの時期の組織として FGUP「海事通信モニタリング生産技術局」（ФГУП «ПТУМС»）の他に、「カムチャッカ通信モニタリングセンター」（КЦСМ）、「沿海地方漁業通信」（Приморрыбсвязь）といったユニタリー企業があるが、現在は、連邦予算施設「漁業モニタリング・通信システムセンター」

は船団監視部組織及び国際安全管理コード（ISM Code）認証審査組織と共に連邦国家施設の「沿海地方漁業規制局（Приморрыбвод）」と「ムルマンスク漁業規制局（Мурманрыбвод）」に暫定的に移管された⁴²⁾。

3. 財政危機と予算システムの改革⁴³⁾⁴⁴⁾

1998 年の財政危機を契機に歳出の抑制及び効率化のために、予算システムの改革の一環として、国家施設の見直しが始まった。後述の 1998 年予算法典が施行されるまでの国家施設は、その活動が 1994 年の民法典及び部門法令によって規制され、1996 年の非商業組織法に規定される非商業組織であり、管理機能、社会文化的機能又は非商業的性格のその他機能を行なうために創設者である国の機能を担う連邦省庁によって創設され、国有財産を運用管理権で分与され、予算案を作成し、予算要求を行い、連邦予算から完全に又は部分的に資金調達される予算案原理の予算プロセス参加者であり、その活動に対する連邦省庁の監督は総花的で、収入をもたらす活動ができ、得られた収入及びその収入で取得した財産は国家施設の自由裁量下にあり、民法典第 120 条第 2 項及び非商業組織法第 9 条第 2 項により創設者の国が国家施設の債務について代位責任を負う組織であった。

国家施設の見直しの第一段階は、1998 年の予算法典採択⁴⁵⁾（2000 年 1 月 1 日施行⁴⁶⁾）であり、これまでの国家施設は予算法典上の予算施設と見

（ФГБУ«ЦМС») が GMDSS 施設を集約管理し、前記組織は支部化されている。См.: На пороге электронной эры. 28.12.2011. <http://fishnews.ru/interviews/236> // Глобальная морская система связи при бедствии и для обеспечения безопасности (ГМССБ) <http://www.fish.gov.ru/otraslevaya-deyatelnost/bezopasnost-moreplavaniya/monitoring-i-svyaz> (170222 アクセス)

⁴²⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 29.10.2008. N 277 "О Закреплении некоторых функций федеральных государственных учреждений - государственных администраций морских рыбных портов за федеральными государственными учреждениями - бассейновыми управлениями по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов"

⁴³⁾ См.: Изменение правового статуса государственных и муниципальных учреждений. <https://www.zdrav.ru/articles/77734-izmenenie-pravovogo-statusa-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uchrejeniy>

⁴⁴⁾ См.: Федеральный закон N 83-ФЗ Основные положения, механизмы и инструменты. https://minfin.ru/common/img/uploaded/files/FZ_tekst-tip.pdf

⁴⁵⁾ См.: "Бюджетный кодекс РФ" от 31.07.1998 N 145-ФЗ

⁴⁶⁾ См.: Федеральный закон от 09.07.1999 N 159-ФЗ "О введении в действие

なされた。予算法典及び同法典の 2007 年改正⁴⁷⁾では様々な試みが行われたが、予算施設は予算案原理の予算プロセス参加者に留まり、収益活動からの収入等も予算施設の自由裁量下に置かれた。この段階では、国家施設の抜本的な見直しには至らなかったが、連邦予算拠出の根拠となる国家機能については、国家サービス（作業）としてその概念が一元化された⁴⁸⁾⁴⁹⁾。

第二段階が 2006 年の自治施設法⁵⁰⁾及び同法採択関連法⁵¹⁾の採択であり、これにより新しい種類の非商業組織として自治施設が誕生し、国家施設は予算施設と自治施設に分けられた。自治施設は、経済的独立性が高く、国家機能にかかわる資金調達が補助金により行なわれる予算案原理外の予算プロセス非参加者である。

第三段階が 2009 年の大統領予算教書⁵²⁾を実現する 2010 年の第 83-FZ 号連邦法⁵³⁾の採択である。新たに国庫施設が導入され、予算施設の地位が

Бюджетного кодекса РФ"

⁴⁷⁾ См.: Федеральный закон от 26.04.2007 N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ"

⁴⁸⁾ 予算法典第 69 条「予算支出の形式」は、予算資金の提供形式として、予算施設の維持支出、国家契約により法人が行なう作業及びサービスの代金支払資金などを列挙し、第 72 条がそうした国家契約の総体として国家発注という概念を規定していた。

⁴⁹⁾ 予算法典の 2007 年改正では、新たに国家サービス（作業）という概念が導入され、第 69 条が「予算支出」に改正され、連邦需要の契約によるサービス（作業）支出が、国家サービス（作業）支出に包含され、新たに導入された第 69.1 条が国家サービス供与の予算支出に該当する項目、第 69.2 条が国家課題の内容及び予算支出計画案作成に際しての国家課題の利用を、並びに国家課題履行の資金調達保障は政府が定める手続での連邦予算及び国家予算外基金予算での実施を規定した。

⁵⁰⁾ См.: Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях"

⁵¹⁾ См.: Федеральный закон от 03.11.2006 N 175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений"

⁵²⁾ 相当な数の予算施設のこれまでの予算（見積もり）による資金調達原理から国家課題として定められた国家サービス供与の実成果に対する資金調達保障への移行、換言すれば、国家施設の維持に対してから国家施設が行なうサービスに対しての財政的保障への移行（予算施設の自治施設への移行を含む）の可能性検討が盛り込まれていた。См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 "О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах"

⁵³⁾ См.: Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового

見直された。国庫施設は、資金調達原理はこれまでと同じく予算案原理の予算プロセス参加者であり、施設の債務に関して創設者の代位責任が規定されているが、収入をもたらす活動など予算外資金源から得られる資金の処分権がなく、その全てが連邦予算システムの予算収入に組み入れられるなどその経済的な自主性が極めて制限された国家施設である（民法典第120条第2項、予算法典第161条等の改正）。新たな予算施設は、経済的自主性の本質的な向上と同時に、経済的な責任レベルも向上し、施設の債務に対する創設者の代位責任規定を失い、自治施設と同じく、予算プロセス外にある補助金組織に変わった（非商業組織法第9.1条及び第9.2条の追加等）。これらの改革により国家施設は、自治施設、国庫施設及び新予算施設の三つに分けられ、連邦省庁による監督は、これまでの総花的監督から国家施設による所定の国家課題の履行成果の監督に移行した。

4 国家施設の地位変更と応急救助組織

1) 海運河川運輸庁（以下、水運庁）⁵⁴⁾

海運部門では、2010年の第83-FZ号連邦法に基づく2010年の政府決定⁵⁵⁾及び2011年の運輸省命令⁵⁶⁾で、連邦国家施設の連邦予算施設へのタイプ変更として、18の海港管理局、海洋救助調整庁、海事保安サービスなどの連邦国家施設（FGU）が連邦予算施設（FBU）に改組された。

положения государственных (муниципальных) учреждений"

⁵⁴⁾ 2004年の大統領令による大規模な行政改革で運輸省傘下の庁（Агентство）として創設され、2006年の政府決定で2004年の水運庁規程が改正され、海上遭難者の捜索救助（1979年SAR条約関係）（5.3.7）及び遭難船の捜索救助（1989年海難救助条約関係）（5.3.8）の調整の組織化が水運庁に委ねられた。См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Постановление Правительства РФ от 23.07.2004. N 371 // Постановление Правительства РФ от 03.10.2006 N 600.

⁵⁵⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 26.07.2010. N 539 "Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений"

⁵⁶⁾ См.: Распоряжение Минтранса России от 16.05.2011 N ОБ-49-р "О создании федеральных бюджетных учреждений"

2013 年の個別法令改正法⁵⁷⁾による 2007 年の海港法⁵⁸⁾の改正及び 2014 年の運輸省令⁵⁹⁾で、大規模港の港税による不採算港の海港管理局の資金繰り改善及び人員の最適化を目的として海港管理局が水域ごとにグループ化され、新たに連邦国家予算施設 (FGBU)「諸海港管理局 (AMP)」⁶⁰⁾が創設され、海港管理局はその支部組織となり、海港管理局の救助調整本部 (RCC) 及び救助支部 (RSC) は諸海港管理局の下部組織となった⁶¹⁾。

水運庁は、応急救助組織の国家管理の改善及びその管理下の連邦財産の効果的な利用を目的として統一応急救助組織の創設を検討していたが⁶²⁾、次のように段階的に連邦予算施設に改組された。

2011 年の国有財産庁命令⁶³⁾により全ての水域の連邦国家ユニタリー企

⁵⁷⁾ См.: Федеральный закон от 23.07.2013 N 225-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"

⁵⁸⁾ См.: Федеральный закон от 08.11.2007 N 261-ФЗ "О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"

⁵⁹⁾ См.: Приказ Минтранса России от 29.01.2014 N 24 "Об утверждении положения об администрации морских портов"

⁶⁰⁾ この諸海港管理局は、水運庁の地方機関ではなく、その擬似組織であり、国家権力を行使する港長も国家勤務員でないため（これまでもそうであったが）、これを補う措置として、改正海港法の第 10 条第 1 項が港長は本連邦法及びその他法令に基づき委ねられた海港における行政権力権限を行使する、新設の第 12.1 条第 4 項が、諸海港管理局長は港長及び港長組織の役職員（船舶の監督を行なう国家監督官）の活動に介入する権限はない、2014 年の海港長規程が、港長は、水運庁に直接従属し、運輸大臣の同意を得て水運庁長官によって任命及び解任されることを定めている。См.: Приказ Минтранса России от 17.02.2014 N 39 г. Москва "Об утверждении Положения о капитане морского порта" // Кто главнее – капитан порта или российское государство? 12.03.2013 www.publicsea.ru

⁶¹⁾ 8 つの諸海港管理局 (AMP) と 7 つの RCC 及び 8 つの RSC : 西部北極 AMP (ムルマンスク RCC、アルハンゲリスク RSC、ディクソン RCC)、バルト海 AMP [サンクト・ペテルブルク RCC、カリニングラード RCC (カリニングラード支部の下部組織)]、アゾフ海 AMP (タマニ RSC)、黒海 AMP (ノボロシスク RCC、セバストーポリ RSC、ケルチ RSC)、カスピ海 (アストラхан RCC)、沿海地方・東部北極 AMP (ウラジオストック RCC、ペベック RSC、チクシ RSC)、オホーツク海・タタール海峡 AMP 及びサハリン・千島・カムチャッカ AMP (ユジフ・サハリンスク RSC、ペトロパブロフスク・カムチャツキー RSC)。См.: ФГБУ "СКЦ Росморречфлота" <http://smrcc.ru/>

⁶²⁾ 2007 年段階では、海洋救助調整庁組織の中央組織である国家施設の海洋救助調整庁を連邦国家ユニタリー企業 (FGUP) に改組し、国営企業である全ての水域応急救助局 (BASU) を支部組織としてその傘下に入れることが検討されていた。См. Морской флот N 1 2007, Управление и экономика, С.9. // Спасите спасателей. 02.03.2011. <http://kamkrai.com/2011/03/02/spasite-spasatelev.html>

⁶³⁾ См.: Распоряжение Росимущества России от 01.06.2011 N 704-р

業（FGUP）「水域応急救助局（BASU）」の FGUP「バルト BASU」への統合改組が終了、2013 年の政府命令⁶⁴⁾で FGUP「バルト BASU」を FGBU「海洋救助局」への改変の形で改組、2013 年の運輸省令⁶⁵⁾により FGBU「海洋救助局」の FBU「海洋救助調整庁」への併合の形で同庁の名称を保持して改組、2014 年 4 月の水運庁命令⁶⁶⁾で水域に 9 つの支部〔カリニングラード、バルト、アルハンゲリスク、北方、カムチャッカ、サハリン、沿海地方、カスピ、アゾフ・黒海の各支部（旧 BASU）〕を傘下を持つ FBU「海洋救助調整庁」の定款を承認、2014 年 6 月の水運庁命令⁶⁷⁾により FBU「海洋救助調整庁」を FBU「ロシア水運庁海洋救助庁」（以下、海洋救助庁）に改名⁶⁸⁾、2015 年の水運庁命令⁶⁹⁾で海洋救助調整庁が 1998 年に併合していた国家海洋救助調整本部⁷⁰⁾を海洋救助庁から分離独立させ、連邦国家施設「カリニングラード海港管理局」の名称変更として同本部を FGBU「ロシア水運庁救助調整本部」（以下、水運庁救助調整本部）⁷¹⁾に改組した。

⁶⁴⁾ См.: Распоряжение Правительства РФ "О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "Балтийское бассейновое аварийно-спасательное управление" в форме преобразования его в федеральное государственное бюджетное учреждение "Морская спасательная служба" от 17.01.2013 N 12-р

⁶⁵⁾ См.: Приказ Минтранса России от 31.12.2013 N 492 "О реорганизации федерального бюджетного учреждения «Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба РФ» в форме присоединения к нему федерального бюджетного учреждения «Морская спасательная служба»".

⁶⁶⁾ См.: Распоряжение Росморречфлота России от 25.04.2014 N АД-163-р "Об утверждении Устава Федерального бюджетного учреждения "Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба РФ"

⁶⁷⁾ См.: Распоряжение Росморречфлота России от 24.06.2014 НАД-242-р "О внесении изменений в Устав Федерального бюджетного учреждения "Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба РФ"

⁶⁸⁾ См.: Распоряжение Росморречфлота России от 24.06.2014 N АД-242-р "О внесении изменений в Устав Федерального бюджетного учреждения "Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба РФ"

⁶⁹⁾ См.: Распоряжение Росморречфлота России от 08.06.2015 N АД-194-р "Об изменении Федерального государственного учреждения «Администрация морского порта Калининград» "

⁷⁰⁾ См.: Приказ Минтранса России от 23.07.1998 N 92 "О реорганизации морской аварийно-спасательной службы Минтранса России" // Журнал «Морской флот» N1, 2007, ст. 16.

⁷¹⁾ 組織定員は 15 名。См.: Организационно-штатная структура ФГБУ «СКЦ

2) 漁業庁

漁業部門では、2013 年の政府命令⁷²⁾により FGBU「沿海地方漁業規制局」と FGBU「ムルマンスク漁業規制局」からそれぞれ FGBU「極東漁業応急救助部隊」と FGBU「北方漁業応急救助部隊」が、救助曳船等（前者 8 隻、後者 7 隻）と船団監視部組織の移管を受けて分離創設された。2013 年の二つの漁業庁令⁷³⁾⁷⁴⁾により北方漁業応急救助部隊と極東漁業応急救助部隊の定款が承認され⁷⁵⁾、2015 年の農業省令⁷⁶⁾及び二つの漁業庁令⁷⁷⁾⁷⁸⁾で ISM コード認証審査組織も両漁業応急救助部隊にそれぞれ移管された⁷⁹⁾。

3) 海軍

2013 年に採択された 2025 年までの海軍搜索救助システムの発展概念⁸⁰⁾

Росморпечфлота» http://www.smrcc.ru/ob_uchrejdienii/shtatnaya_struktura.html

⁷²⁾ См.: Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2013 N 580-п «О реорганизации ФГБУ "Приморское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов" и ФГБУ "Мурманское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов"»

⁷³⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 25.06.2013 N 484 "Об утверждении Устава федерального государственного бюджетного учреждения «Северный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ»"

⁷⁴⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 4.12.2013 N 486 "Об утверждении Устава федерального государственного бюджетного учреждения «Дальневосточный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ»"

⁷⁵⁾ 漁業応急救助部隊の定款によれば、北方漁業応急救助部隊には北西、西バルト及びアゾフ黒海の 3 つ、極東漁業応急救助部隊にはウラジオストック、ナホトカ、カムチャッカ及びサハリンの 4 つの航海安全・船団監視部が置かれている（1.17）。

⁷⁶⁾ См.: Приказ Минсельхоза России от 28.04.2015 N 166 "О реализации постановления Правительства РФ от 8 октября 2012 г. N 1023 "О реализации положений главы IX приложения к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения"

⁷⁷⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 4.12.2015 N 904 "О внесении изменений в Устав федерального государственного бюджетного учреждения «Дальневосточный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ», утвержденный приказом Росрыболовства России от 25 июня 2013 г. N 486"

⁷⁸⁾ См.: Приказ Росрыболовства России от 28.12.2015 N 998 "О внесении изменений в Устав федерального государственного бюджетного учреждения «Северный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ», утвержденный приказом Росрыболовства России от 25.06.2013. N 484"

⁷⁹⁾ 定款の改正により極東漁業応急救助部隊にはナホトカ、カムチャッカ及びサハリンの 3 つの ISM 審査支部が、北方漁業応急救助部隊には北西及びアゾフ・黒海・カスピの 2 つの ISM 審査支部が置かれた。

⁸⁰⁾ См.: Концепция развития системы поисково-спасательного обеспечения Военно-Морского Флота на период до 2025 года.

によれば、海軍の搜索救助システムは、海軍参謀本部の海軍搜索応急救助局、艦隊（艦群）司令部の艦隊（艦群）搜索救助局（部）を管理機関とし、艦隊（艦群）の応急救助部隊、並びに海軍航空隊及び艦隊航空隊の航空搜索救助組織などを執行勢力としている。

海軍は、2000年8月12日のバレンツ海での原潜クルスクの惨事に伴う海軍応急救助組織の改革⁸¹⁾の一環として、政府付属海事参与会のイニシアチブによる2002年10月21日付け同参与会の決議に従い、応急救助組織の慢性化した諸問題の機動的解決のために2004年に海軍搜索応急救助局を国防省付属の国家施設に改組することを計画していた。しかし、2004年にパワー官庁の行政改革が行われた関係で、この構想は頓挫した⁸²⁾。

4) 非常事態省

非常事態省では、多くの国家施設が国庫施設に変わったが⁸³⁾、その海上応急救助組織は、2013年の非常事態省令⁸⁴⁾で承認された統一国家非常事態防除システムロシア連邦内水領海人命搜索救助調整機能下部システム規程

⁸¹⁾ 海軍搜索応急救助局は、その予算が呆れるほど僅かで、残り物原理で機能しており、潜水艦救助に特化した組織に改組し、それ以外は、諸省庁の応急救助組織から成る統合海洋救助組織が行うようにすべきである。См.: Отправьте "Русь" на Север! Газета «Военно-промышленный курьер» N 34 (101) за 14.09.2005. <http://vpk-news.ru/articles/1750> // 言及の海軍応急救助システムの発展概念でも、応急救助船艇及び航空機の老朽化により、艦隊搜索応急救助局の常備勢力は、その課題を限定的にしか解決できない状況にあり、海軍の応急救助確保のため、有償ベースを含め、他省庁の応急救助組織の動員手続の改善を確保すべきとまで述べられている。

⁸²⁾ См.: «Нептун» почти не виден. 02.12.2004. Газета «Красная звезда» http://old.redstar.ru/2004/12/02_12/2_02.html

⁸³⁾ 2010年の第83-FZ号連邦法に基づく2010年の非常事態省令により、消防組織、各地域の搜索救助部隊、中央、地域及び連邦主体の国家危機管理センター、連邦主体国家小型船舶監督局センターなどの予算施設は、国庫施設に、2015年の非常事態省令で、教育施設及び消防資機材センターが自治施設に変更されている。См.: Приказ МЧС России от 01.10.2010 N 488 "Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России" // Приказ МЧС России от 27.06.2016 N 346 "Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России"

⁸⁴⁾ См.: Приказ МЧС России от 22 июля 2013 г. N 480 г. Москва "Об утверждении Положения о функциональной подсистеме координации деятельности по поиску и спасанию людей во внутренних водах и территориальном море РФ единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"

によれば、国庫施設組織である搜索救助局組織⁸⁵⁾⁸⁶⁾〔連邦管区別の8つの地域搜索救助部隊とその38の支部(10の水域搜索救助支部を含む⁸⁷⁾)、バイカル搜索救助部隊、中央航空機動救助部隊及び北極救助教育研究センター「Vytegra」から構成される〕及び国家小型船舶監督局組織⁸⁸⁾、連邦国庫施設の「ハイルスク救助作業センター“Lider”」及び「Noginsk 救助センター」、並びに連邦国営航空企業(ФГУАП)、連邦予算施設の「航空救助センター」⁸⁹⁾などである。救助調整は、連邦国庫施設の国家危機管理センター、地域危機管理センター及び連邦主体総局の危機管理センターという危機管理センター組織が担っている。

これら勢力の中で、歴史的に河川、湖沼等の内水及び領海における小型船舶の利用に対する監察、並びに人命及び環境の保護を行ってきた国家小型船舶監督局組織〔救助下部組織⁹⁰⁾(水難救護所及び機動捜索班)⁹¹⁾〕を含

⁸⁵⁾ См.: Приказ МЧС России от 28.01.2002 N32 "Об утверждении Положения о поисково-спасательной службе МЧС России"

⁸⁶⁾ См.: Поисково-спасательная служба (ППС) МЧС России.
http://www.mchs.gov.ru/dop/sily/Poiskovo_spasatel'naja_sluzhba

⁸⁷⁾ 連邦国庫施設「極東地域搜索救助部隊」には、水域搜索救助系の支部としてアムール、ウラジオストク、カムチャッカ、マガダン、ハバロフスク、サハリン及びナホトカの水域搜索救助支部がある。См.: ФГКУ «Дальневосточный региональный поисково-спасательный отряд МЧС России» <http://dvprso.ru/>

⁸⁸⁾ 1985年のロシア共和国国家小型船舶監督局規程によれば、同局の管轄エリアは、ロシア共和国内にあるソ連邦の河川、湖沼等の内水及び領海であった。国家予算で維持される水難救済組織を除き、国家小型船舶監督局は独立採算組織であった。См.: Постановление Совета министров РСФСР от 13.02.1985. N 65 "Об утверждении положения о государственной инспекции по маломерным судам РСФСР Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР"

⁸⁹⁾ См.: Переименование спасательных подразделений МЧС России.
<http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/751910> (2017.08.31 アクセス)

⁹⁰⁾ ロシア共和国の国家小型船舶監督局は、住宅公共事業省に20年以上水難救助局があったため、1984年に同省所属組織として設置され、水難救助組織は国家小型船舶監督局の構成組織となった。См.: 29 лет со дня образования Государственной инспекции по маломерным судам России. 15.06.13.
<http://www.mchsmedia.ru/focus/item/5051558/>

⁹¹⁾ 国家小型船舶監督局の救助下部組織の主要な水難救助関係活動は、浜辺及びその他水辺の大衆休息地での人々の生命保全、水上で遭難している人々への援助、被災者の潜水搜索及び溺死者の水からの引揚、水上人命保全規則の履行監督への参加、水難事故の予防、(急速な雪解け、豪雨などによる)増水、洪水及びその他天災時の応急救助作業への参加などである。См.: М.В.Рыбкина Особенности статуса учреждений ГИМС МЧС России. Совершенствование работы в области

む] が、2003 年の大統領令⁹²⁾で天然資源省から非常事態省に移管されたことの意味は大きく、内水及び領海における人々の搜索救助の組織化の機能が非常事態省に委ねられることになった。これにより、水運庁の救助調整本部組織は、12 海里外では専権的に救助調整の組織化を行うが、領海内については非常事態省の危機管理センター組織と相互活動を行っている⁹³⁾。

国家小型船舶監督局組織は、非常事態省への移管後に監察監督組織に改組され⁹⁴⁾、2004 年の国家小型船舶監督局規程⁹⁵⁾によれば、搜索救助に関するその権限は、主要任務が自己の権限の範囲内での水上での人々の安全確保、その機能が水上での人々の搜索救助への参加に変わった。しかし、国家小型船舶監督局組織は、共に非常事態省水上人命安全局⁹⁶⁾監督下の組織として、搜索救助局組織の地域搜索救助局水域搜索救助系支部組織と、合同パトロールを含め、内水及び領海において搜索救助協力を行っている⁹⁷⁾。

обеспечения безопасности людей на водных объектах при проведении поисковых и аварийно-спасательных работ: Материалы международной научно-практической конференции. 18–20 сентября 2012 года / Под ред. В.А. Пучкова, Вытегра – 2012. С. 65-70. http://www.igps.ru/Content/events/documents/Vytegra2012M_635915574403076016.pdf

⁹²⁾ См.: Указ Президента РФ от 28.08.2003. N 991 "О совершенствовании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"

⁹³⁾ См.: Найти и спасти. Морские вести России N 11 (2015) <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=53382> // Гибель моряков в Японском море 12.11.2004 <http://www.rg.ru/2004/11/12/morvaki.html>

⁹⁴⁾ 国家小型船舶監督局の救助下部組織は、国家予算で維持され、連邦主体小型船舶監督局の救助下部組織が非定員兼務職組織でもあり、本来機能ではないとして、搜索救助局組織や連邦主体に分離移管された。См.: Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 30.03.1995 N 123 "О создании в субъектах РФ аварийно-спасательных формирований государственной инспекции по маломерным судам РФ"

⁹⁵⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 23.12.2004 N 835 "Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России"

⁹⁶⁾ См.: Положение об Управлении безопасности людей на водных объектах МЧС России. <http://www.mchs.gov.ru/document/70581/>

⁹⁷⁾ 非常事態省には、1992 年の大統領令及び 1993 年の政府決定で政府に付属して創設された水中特務作業実施委員会の機能を継承し、2001 年の政府決定でその創設が承認された、同省の海洋応急救助組織の柱となるべき連邦国庫施設「応急救助水中特務作業局 (GOSAKVSPAS)」という期待の星が存在していた。しかし、国の財政悪化に伴う歳出削減による非常事態省の定員削減で、組織としては 2015 年に廃止され、その機能等は地域搜索救助部隊に移管されている。См.: Постановление

また、憲法第 67 条により内水、領海及び排他的経済水域が連邦の管轄に属する一方、同第 72 条により非常事態の防除は連邦と連邦主体の共同管轄にある。このため非常事態省は、全連邦的に非常事態に対処するため、連邦主体と権限の相互移譲協定を締結し⁹⁸⁾、1999 年の連邦主体立法執行権力機関組織化一般原理法の第 26.3 条第 50 項及び第 51 項（2004 年改正で追加）⁹⁹⁾に基づき内水及び領海での人々の搜索救助のために連邦主体が設置した水上搜索救助組織とも密接な協力関係を構築している。

5) 統一国家非常事態防除システム¹⁰⁰⁾と応急救助システム

ロシアにおいて海難救助は、連邦の管轄にある海での活動として、基本的に、連邦省庁がその所管下の国家施設に私有化禁止の海難救助国有財産の運用管理の一環として行なわせているが、非常事態省が所管する 1994 年の非常事態法¹⁰¹⁾の規制対象である。同法第 1 条により海難は非常事態であり、海難救助は非常事態防除である。上述の水運庁、漁業庁、国防省（海

Правительства РФ от 28.06.2001 N 486 "О совершенствовании деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах" // Постановление Правительства РФ от 28.06.2001 N 486 "О совершенствовании деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах" // Приказ МЧС России от 30.01.2015 N 36 "О переименовании и ликвидации некоторых подразделений МЧС России" // Приказ Управления Роспотребнадзора по Архангельской области от 26.09.2017. N 145.

⁹⁸⁾ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2011 г. N 84-р Об утверждении Соглашения между МЧС РФ и Правительством Сахалинской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах

⁹⁹⁾ См.: Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.03.2017) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"

¹⁰⁰⁾ 参照：小泉 悠，ロシアにおける非常事態法制の概要と非常事態対処体制，国立国会図書館調査及び立法考査局，外国の立法 251（2012.3）

¹⁰¹⁾ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (ред. от 23.06.2016)

軍）及び非常事態省などの連邦省庁の部門応急救助システムとその勢力は、1994年の非常事態法に基づく2003年の政府決定¹⁰²⁾と2013年の政府決定¹⁰³⁾によりそれぞれ承認された統一国家非常事態防除システムの連邦省庁別の機能下部システム¹⁰⁴⁾とその勢力でもある。

全体を概観すると、非常事態省は、全連邦的な統一国家非常事態防除システムの主務官庁であり、その常設調整機関の危機管理センター組織を有し、航空機も持つが、小型の救助船艇しか持たない。水運庁はSAR条約に基づく海洋救助調整本部組織を有するが、航空機を持たず、予算施設であるその搜索救助勢力は、実態上、サルベージ企業である。漁業庁は最適の搜索救助システムを構築しているが、操業海域に特化している。海軍は、世界戦略上最重要の潜水艦の救助体制確保で手一杯である。ロシアで沿岸警備隊¹⁰⁵⁾と呼ばれる連邦保安庁（FSB）国境総局の軍種組織である沿岸警備局組織（沿岸警備局とその傘下の海に面する12の連邦主体等のFSB国境局）は、FSBの本体組織と連携して領海警備、出入国管理、漁業取締などを担う武装警察組織であり、海難救助組織と言える存在ではない。

¹⁰²⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 17.05.2017) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"

¹⁰³⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 08.11.2013 N 1007 (ред. от 20.09.2017) "О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"

¹⁰⁴⁾ 各省庁の機能下部システム規程は次の各省庁令で承認されている。См.: Приказ Минтранса России от 26.11.2007 N 169 "Об утверждении Положения о функциональной подсистеме организации и координации деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасении людей и судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах РФ единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // Приказ Росрыболовства России от 6 апреля 2010 г. N 296 "Об утверждении Положения о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении или входящих в сферу деятельности Росрыболовства, единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // Приказ Министра обороны РФ от 24.08.2005 N 355 "О функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ (ред. от 25.03.2009).

¹⁰⁵⁾ 参照：拙稿，ロシア沿岸警備隊（その3），海上保安大学校研究報告，法文学系，平成23年度，第56巻，第2号，56-60頁

ロシアの応急救助組織は、組織形態等に変化はあるが、基本的にソ連時代と変わらず、その所属連邦省庁の所管部門内のサルベージ需要に応える存在に留まっている。しかも、不採算分野であり、国頼みの待ったなしの老朽救助船等の更新もなかなか進まず、その需要にも応え難い状況にある。

5 応急救助組織の国家機能と商業活動

1) 非商業組織である応急救助組織の商業活動

水運庁の応急救助組織は、法令上は非商業組織の予算施設であるが、定款に示された基本的でない種類の活動である収益をもたらす活動が自らが生きるに必須の本業であり、実態的には、商業組織と言える¹⁰⁶⁾。このことは、1996年発効の1989年海難救助条約の早期批准¹⁰⁷⁾や、新造救助船の主力が北極海などで活動する石油ガス企業や北極海航路などを見据えた油防除機能も持つ砕氷型多目的サルベージ船¹⁰⁸⁾であることにも現れている。

水運庁の海洋救助庁の定款(3.7.1～3.7.44)¹⁰⁹⁾には、海洋サルベージを筆頭に、海上での応急救助作業など44項目が、漁業庁の漁業応急救助部隊の定款(2.8.1～2.8.14)¹¹⁰⁾には、人命救助以外の遭難船での救助作業・

¹⁰⁶⁾ 商業組織による海難対応は、第二次大戦前の日本にも似たような実態があり、日本サルヴェージ(株)が独自に海難への即時対応を行っていた。戦後は、経営難により自立自営が唱えられ、そうしたことはなくなり、新設の海上保安庁がその任を担っている。参照：拙稿、ロシアの海難救助システム(その2)，脚注72，107頁。

¹⁰⁷⁾ 海難救助条約は1998年に批准されたが、条約批准法の第3回読会においてS.O.フランク運輸大臣は、この条約では、これまでの伝統的な無救助無報酬の原理が環境に損害を与える恐れのある船体及び貨物の救助には適用されず、こうした救助を行う救助者にとっては、有益な成果がなくとも何らかの「特別補償」が得られることになる。このことは、海上で専門的に救助を行うロシア救助者の資金調達状況の観点からは特に重要であると述べていた。См.: Стенограммы обсуждения законопроекта N 98047022-2 "О ратификации Международной конвенции о спасании 1989 года". Заседание № 215. 13.11.1998.
<http://api.duma.gov.ru/api/transcript/98047022-2>

¹⁰⁸⁾ MPSV06型(7MW、1360重量トン)及びMPSV07型(4MW、640重量トン)のサルベージ船が主力となっている。См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. N 1201 "О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)"

¹⁰⁹⁾ См.: Устав федерального бюджетного учреждения "Морская спасательная служба Росморречфлота", утвержденный распоряжением Федерального агентства морского и речного транспорта от 25 апреля 2014 года N АД-163-р

¹¹⁰⁾ См.: Устав федерального бюджетного учреждения "Северный

応急修理作業を筆頭に、操業漁船への各種サービスなど 14 項目が、基本的にでない種類の収益をもたらす活動として定められている。

収益をもたらす活動として応急救助組織が有償契約で行う船体貨物等のサルベージなどの応急救助は、1995 年の応急救助法の第 10 条及び第 12 条により資格審査及び登録が義務づけられた許認可事業であり、応急救助組織は、応急救助法上の専門的応急救助組織又は専門的応急救助部隊である。応急救助組織の資格審査等については、2011 年の政府決定¹¹¹⁾に基づき、応急救助法を所管する非常事態省を筆頭官庁として関係省庁が共同で設置した官庁間資格審査委員会¹¹²⁾又は省庁が設置した中央資格審査委員会などが行っている。海洋救助庁の 9 つの支部は、専門的応急救助部隊として水運庁の中央資格審査委員会¹¹³⁾の審査を受け、捜索救助及び流出油防除の資格証明書¹¹⁴⁾の交付を受けている。

前述の 1995 年相互活動規程は、第 2 条で海上遭難者の捜索救助に際しての官民の応急救助組織の相互活動手続を定めると規定しているが、海が連邦の管轄にあり、海難救助国有財産が私有化禁止のため、相互活動の参

экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ", утвержденный приказом Росрыболовства России от 25.06.2013 N 484 // Устав федерального бюджетного учреждения "Дальневосточный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ", утвержденный приказом Росрыболовства России от 25.06.2013 N 486

¹¹¹⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 N 1091 (ред. от 17.12.2016) "О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя"

¹¹²⁾ См.: Приказ МЧС России N 371, Минздрава России N 367, Минобрнауки России N 444, Минприроды России N 191, Минпромторга России N 874, Минтранса России N 199, Минэнерго России N 291, Ростехнадзора N Пр-245, Госкорпорации "Росатом" N 1/591-П от 07.06.2013 (ред. от 26.06.2017) "О Межведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей"

¹¹³⁾ Распоряжение Росморречфлота от 19.02.2015 N АП-43-р "О создании центральной комиссии Федерального агентства морского и речного транспорта по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, об утверждении положения о ней и утверждении её состава"

¹¹⁴⁾ См.: Аттестованы 9 профессиональных аварийно-спасательных формирований в составе ФБУ «Морспасслужба Росморречфлота» 10.08.2016 <http://portnews.ru/news/224301/>

加者は、実態上、連邦省庁の応急救助組織である。また、相互活動規程が定める応急救助組織は、応急救助法に定める専門的応急救助組織であり、第2条脚注¹¹⁵⁾がこのことをその要件を再掲する形で規定している。第23条は、遭難現場に最初に到着した救助者・船長が現場指揮官の機能を引き受け、遭難船の船長に人命の救助及び船に対する援助サービスの受入れについて問い合わせを行うと、ソ連時代の規程¹¹⁶⁾と同様に、財産救助関係の規定を潜り込ませているが、第23条脚注¹¹⁷⁾も、救助者とは、同じく専門的応急救助組織の要件を再掲し、その船舶及び航空機であると規定している。

このように、相互活動の主体は、国家サイドの組織ではあるが、人命救助を無償で行う応急救助組織ではない。ロシアには、人命救助を任務として無償で行う国家サイドの応急救助組織が存在しないのである。相互活動規程が定める相互活動とは、お互いに指揮命令関係がなく¹¹⁸⁾、人命救助と銘打ってはいるが、誰も人命救助の任務を負っていない省庁組織の相互活動であり、社会主義的な社会的連帯性が生きていたソ連時代とは異なり、相互活動規程が人命救助のために然るべく機能しているとは言い難い¹¹⁹⁾。

2) 応急救助組織の国家課題

¹¹⁵⁾ 第2条脚注：応急救助組織とは、特別な訓練を受け、所定の手続で資格を与えられ、ロシアの海上及び水上での人々の救助に動員される応急救助組織等であると、応急救助法第9条～第12条に定める専門的応急救助組織等の要件を再掲している。

¹¹⁶⁾ 参照：拙稿、ロシアの海難救助システム（その2）、85-88頁。

¹¹⁷⁾ 第23条脚注：救助者とは、訓練された要員で充足され、迅速な搜索救助のための設備を備えた相互活動参加者の船、航空機又はそれらの部隊（グループ）である。

¹¹⁸⁾ 日本でも関係省庁が搜索救助協定を結んでいるが、その運用についての警察庁の文書によれば、「関係機関の合意」とは、関係機関が、海上における搜索救助活動をより迅速かつ確に実施するため、それぞれの権限法の範囲内で、協力の方法等について意見を一致させておくという趣旨のものである。「関係機関」は、それぞれ同等の地位にあり、その相互間において指揮命令の関係に立つものではない。それぞれの指揮命令系統に従って活動するものである。海上における搜索救助活動において、他の機関の指揮、調整を受けないことから、現場における指揮、調整を予定している条約上の「現場指揮者」及び「海上搜索調整者」の指定は、行わないこととしたものである。参照：海上における搜索救助に関する協定の運用について、昭60.7.22 乙保発第10号、乙官発第12号、警察庁HP、<https://www.npa.go.jp/>

¹¹⁹⁾ 専門家によれば、現実の救助作業では、相互活動規程に署名した11の省庁の内、救助作業に参加するのは2～3の省庁で、最も積極的な運輸省、国防省、非常事態省でも、協力は、最高レベルではなく、個人的な結びつきで構築され、文書に規定された手続ではない。См.: У семи нянек. 13.12.2010. <http://ppt.ru/news/90495>

国家課題という概念は、予算法典の2007年改正で追加された第69.2条にその規定がある。同条第3項及び第4項に基づき2008年の政府決定¹²⁰⁾で最初の国家課題作成資金調達規程が、2015年の政府決定¹²¹⁾で新規規程が承認され、その2016年改正¹²²⁾で国家課題が履行されたと見なされる所定の指標からの許容逸脱率が同規程第3条に追加されている。現行規程第2条によれば、連邦予算からの補助金による資金供給が担保された国家サービス供与（作業実施）という国家課題は、国家施設の創設文書（定款）に規定された基本的種類の活動に従って作成され、定款及び予算年別の国家課題は所管省庁によって承認される。予算施設である水運庁及び漁業庁の応急救助組織の国家課題の内容（活動の量と質）は次のとおりである。

2015年承認の海洋救助庁の2016年～2018年国家課題¹²³⁾は、海上遭難者の搜索救助〔国際的な海上人命搜索救助訓練及び海上流出油処理訓練の組織化及び参加、並びにロシア担任海域（実態は、海港）での救難直当〕（活動の量）、訓練数及びこの際の出動船舶隻数（活動の質）で、許容逸脱率は活動の量及び質ともに15%である。水運庁救助調整本部の国家課題¹²⁴⁾は、海上遭難者の搜索救助の組織化及び調整（準備態勢確保日数）（活動の

¹²⁰⁾ См. Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 N 1065 "О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями"

¹²¹⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 N 640 (ред. от 13.09.2017) "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания" (вместе с "Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания")

¹²²⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 06.10.2016 N 1006 "О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. N 640"

¹²³⁾ См.: Государственное задание на 2016 год и на плановый период до 2018 года ФБУ "Морская спасательная служба Росморречфлота" http://www.morflot.ru/ob_agentstve/morflot.ru/devatelnost/dokumentyi/gos_zadaniya/f1095.html

¹²⁴⁾ См.: Государственное задание на 2016 год и на плановый период до 2018 года ФГБУ "Спасательно-координационный центр" http://www.morflot.ru/ob_agentstve/morflot.ru/devatelnost/dokumentyi/gos_zadaniva/f1094.html

質)、海上遭難者の搜索救助の組織化及び調整〔準備態勢確保日数(毎日の事故、応急救助準備待機勢力の状態及び構成の報告、毎月の事故分析、四半期の準備態勢及び活動の報告、毎年水域搜索救助相互活動計画の修正)〕(活動の量)で、許容逸脱率は規定されていない。

2016年承認の北方漁業応急救助部隊の2016年～2018年国家課題¹²⁵⁾は、活動の質が規定されず、活動の量が、操業海域での漁業船舶の航行安全確保〔救助船等の所定の準備態勢での救難当直(船舶運用日数(操業海域での遭難者の搜索救助¹²⁶⁾、海難の完全処理又は局限化のための遭難漁船への救難班の移乗及び消防救難資機材等の提供による救援、漁業船舶の乗組員傷病者の最寄の海港への医療援助移送、救助船等が所定の準備態勢で当直中の海港及び漁業施設での非常事態処理の救援、操業海域での当直のための救助船等の総合的出港準備活動)〕〕で、許容逸脱率は10%である。

6 無償の人命救助を担う者の不在

1) 海港での救難当直の意味

水運庁の海洋救助庁が国家課題として行っている所属救助船の海港での

¹²⁵⁾ Государственное задание N 1 на 2016 год и на плановый период до 2017 и 2018 года ФГБУ "Северный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ", утвержденный заместителем Росрыболовства П.С.Савчуком. 22.01.2016. http://www.seoasr.ru/Media/Site/Docs/RDocs/%D0%93%D0%97_2016.pdf

¹²⁶⁾ 漁業応急救助部隊の国家課題に無償の人命救助が含まれているのは、実態上、海港で救難当直する水運庁の救助船とは異なり、漁業庁の救助船は、漁業船団が活動する操業海域に在って各種の有償サービスで船団活動を支援しながら救難当直しており、遭難海域付近航行の人命救助義務者に該当し得る存在である。また、操業海域に救助船を派遣する資金が確保されさえすれば、無償の人命救助経費問題も生ぜず、人命及び船体の救助を一体として迅速且つ的確に行なえる状況にあるためと思われる。

北方漁業応急救助部隊長は、操業海域で遭難が発生した場合の具体的な対応について次のように述べている。VSAT 衛星通信システムが装備される以前は、遭難信号は最初に陸上の船団監視部に入り、信号を受信した船団監視部のオペレーターが救助船と連絡を取り、遭難海域に向かう命令を出す。監視エリアは救助船レーダー有効探知距離の12海里に限られていた。しかし、VSAT 衛星通信システムが装備された救助船は、漁業船舶モニタリング情報支援システムを利用し、リアルタイムで操業船団全船の位置を把握でき、各々の船との距離も知ることができる。救助船は、遭難信号を受けると、状況を把握し、事故船まで一昼夜かかる場合には、最寄の漁船を確認し、救助船が到着するまでに為すべきことを当該漁船に指示する。См.: Спасатели Росрыболовства отработают навыки по обеспечению безопасности промысла 08.10.2013. <http://fishnews.ru/news/22124>

救難当直は、通常（2 時間）、高度準備（30 分）及び非常事態（即時）という三段階の然るべき出動準備態勢レベルも定められてはいるが¹²⁷⁾、海難への即時対応の保証ではない。海難が発生しても救難当直中の救助船が自動的に救難出動するわけではないのである。国は救難出動のための予算を手当しておらず、当直日数に応じた休業補償とも言えなくはない救難当直の国家補助でさえ、常に赤字の状態である¹²⁸⁾。

このため、応急救助組織の当直救助船は、有償の搜索救助要請や上部組織の了承等、出動経費の何かしらの裏づけがなければ¹²⁹⁾、自らが生きていくために出動できない。国家施設の改革による現行の補助金制度への移行も国家予算支出の削減が目的であり、人命救助にプラスの政策ではない。

2) 航空搜索救助の諸問題

ロシアには、航空法典の 2015 年改正（第 88 条、第 89 条及び第 94 条の改正）¹³⁰⁾まで、船舶海難に航空機を動員する法の規定はなく、航空機遭

¹²⁷⁾ См.: Приказ Минтранса России от 07.06.1999. N 32 "Об утверждении Положения об организации аварийно-спасательного обеспечения на морском транспорте"

¹²⁸⁾ 海運部門の応急救助組織の救助船の救難当直に国が拠出していた金額は、2000 年から 2006 年の数字を見ると、年による金額の増減及び内訳割合の変化はあるが、総経費の 50%前後（39.9%～52.2%）〔内訳は連邦予算からが 4.7%～27.5%、港税からが 44.8%～14.0%〕であり、不足分は応急救助組織が負担していた。См.: Таблица 2 Затраты на несение готовности — аварийно-спасательной и ликвидации аварийных разливов нефти — БАСУ (ВАСПТР) Госморспасслужбы России и источники их покрытия. Морской флот N 1, 2007. Ст. 8.

¹²⁹⁾ 応急救助組織の収益事業の一つである流出油防除の防除待機にも次のような類似の状況がある。石油取扱事業者に対する商業的なサービス提供契約が規定している応急救助組織の責任は、その勢力の待機保持及び、最大限なものとして、非常事態現場への勢力の出動に限られている。油が流出した場合の応急救助組織による流出油処理の履行は、追加取決めの対象であり、その条件の双方の取決めは、既に非常事態体制に入っている中で行われる。このことは、応急救助組織が、作業に着手するその前に、流出油処理の経費が補償され、作業の支払が行なわれることを確信せねばならないことを示唆している。См.: Пилотный проект: Совершенствование системы реагирования на аварийные разливы нефти и нефтепродуктов в арктических условиях для защиты особо чувствительных к нефтепродуктам прибрежных районов (на примере баренцева и белого морей). Технический отчет. Том I. С. 60. Мурманск, 2010 г. http://archive.iwlearn.net/npa-arctic.ru/Documents/demos/new/rppts/oil_spills_rpt.pdf

¹³⁰⁾ См.: Федеральный закон "О внесении изменений в Воздушный кодекс РФ" от 29.06.2015 N 166-ФЗ

難を対象とした規定しかなかった。航空機の場合も、救難当直制度があるが、その主役は民間航空機である。2010年の政府決定¹³¹⁾で承認された捜索救助経費賠償連邦予算補助金交付規則に基づき、連邦航空運輸庁の所管下の民間航空企業等が同庁と締結した補助金交付契約に従って航空機による救難当直¹³²⁾を行っている。しかし、海港での救助船の救難当直の場合と同様に、その補助金に当直航空機の救難出動経費は含まれていない¹³³⁾。

3) 人命救助の経費負担の転化とその影響

市場経済化されたロシアで、国の不作為の結果として生じている無償の人命救助を担う者の不在は、誰が人命救助の経費を負担するのかという問題の解決を、海難事故の当事者とその利害関係者に転化することになり、遭難信号発信の躊躇及び捜索救助要請の遅延、海難発生後の救助調整の遅滞という人命救助にとって極めて重要な初動に遅れを生み、海難事故の被害を拡大させる大きな要因となっている。

人命救助を与えられた任務として無償で行う応急救助組織が不在であるが故に、救助調整本部組織の調整機能も限られている¹³⁴⁾。指揮命令権限が

¹³¹⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 27.12.2010. N 1147 "Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета авиационным предприятиям и организациям экспериментальной авиации на возмещение затрат при осуществлении ими поисково-спасательных операций (работ) и участия в их обеспечении"

¹³²⁾ 2016年の連邦航空運輸庁令で救難当直航空機の配備地、総機数及びタイプが規定されている。配備地 32箇所、総機数は 127機、主役は回転翼の Mi-8で、その他に Ka-27及び Ka-32、固定翼は An-26、An-30及び An-2がある。См.: Приказ Росавиации России от 21.09.2016 N 734 (ред. от 22.02.2017) "Об определении мест дислокации поисковых и аварийно-спасательных сил и средств на территории РФ, общего количества и типов дежурных поисково-спасательных воздушных судов"

¹³³⁾ このことは、船舶海難への航空機の動員経費が、これまでの補助金の枠内でカバーでき、追加経費は生じないという、補助金の金額についての航空法典の 2015 年改正案説明書の記載から分かる。改正案説明書によれば、予定される毎年の一般的な補助金の額は、1764 万 4000 ルーブル（航空機遭難向けが 1732 万 7000 ルーブル、船舶海難向けが 31 万 7000 ルーブル）であり、この目的のための連邦航空運輸庁の毎年の連邦予算額 2400 万ルーブルの 73.5%であると説明されている（この時期のレートは 1 ルーブルが 2 円前後）。См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Воздушный кодекс РФ" http://www.mintrans.ru/upload/iblock/31b/fz_vk_1_pz.doc

¹³⁴⁾ ソ連邦が SAR 条約を批准して救助調整組織が活動し始めた当初からこの問題はあり、アルハンゲリ斯克救助支部長 V.V.チュヤノフは次のように述べていた。我々の

全くない他省庁や民間の航空機及び船舶に対しては、基本的に、無償での協力を要請できるだけである。海洋救助庁の救難当直船に対しても、当直救助船が指揮命令系統外にあるため、救助調整本部組織に無償での救難出動を命ずる権限はなく、水運庁非常事態オペレーション本部¹³⁵⁾を頂点とする上層部に指示を仰ぐ形で、出動要請を行なえるにすぎない。国家サイドであれ、民間サイドであれ、専門的応急救助組織に搜索救助の要請や航空機の動員要請¹³⁶⁾を行なうことは、相当な額の有償の搜索救助契約を結ぶことを意味し、事前の支払保証を求められる。

海難の第一報が入ると、誰に搜索救助経費を負担させるかの救助調整の世界に入る。まずは、遭難現場付近に 1910 年海難救助条約第 11 条や刑法典第 270 条に規定される人命救助義務を負う船がいれば、然るべく救援要請を行なう。そういう幸運がなければ、次は、海難事故から生ずる人的物的損害に賠償責任を負う遭難船の船舶所有者が、乗員家族からの圧力や人命を盾に取られて初動の搜索救助経費の自前拠出を強いられ、個人的人脈を駆使しながら、航空機及び船舶による有償無償の搜索救助を金銭的に可能な限りで手配する。国家サイドの応急救助組織の救難当直船や搜索航空機等は、搜索救助契約の締結など救難出動経費の裏づけや、何らかの人治的指示を得るなど、経費負担がどうなるか分かるまで又は世論の矢面に立たされるまで動かない。救難当直をしているはずの救助船が何故か遠く離れた海域で自らが生きるためにお金を稼ぐ曳航などを行なっていることも

救助支部は、独立採算上にある船舶公団の下部組織で、そのお金の上で生活している。このことに良いことは殆どないと思う。国の予算で機能する統一国家救助組織の創設を提起する時が来ている。我々と同様に独立採算上にある相互活動組織を我々が動員するとき、必然的に、一体誰が費用を支払うのかという問題が生ずる。См.: Помощь придет вовремя. Морской транспорт, 2-90.

¹³⁵⁾ СМ.: Распоряжение Росморречфлота России от 16.04.2007 N АД-58-р "О создании Комиссии Федерального агентства морского и речного транспорта по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности"

¹³⁶⁾ 航空機による搜索救助に関しても、その出動経費を担保する資金供給の規定がないため、遭難信号が入ってきても、個々の飛行に、まずは、お金が保証書を要求される。民間航空であれ、パワー官庁であれ、通常、その航空機の動員には、最高指導部の決定が必要で、そのレベルまで決済を得るのにも時間がかかる。См.: Лётчики тоже должны спасать моряков бесплатно. 12.04.2011. http://www.publicsea.ru/news/liotchiki_tozhe_dolzhny_spasat_moryakov_besplatno_11-29-08.htm

ある。こうした場合、溺者の救助は溺者自身の問題となる¹³⁷⁾。

遭難船の船舶所有者及びその意を体する遭難船船長の決断にも大きな影響を与えている。海難に陥らなければ得られる収益、捜索救助作業への多額の支払に対して船舶所有者が、市場経済ルールに従って、船と乗組員を秤に掛けた危険な賭けをする¹³⁸⁾。通信途絶船の船舶所有者によるその捜索救助要請の遅延、ロシア的人治関係¹³⁹⁾から、どの船長も、船舶所有者の意を受け、遭難状態に陥っても、自力対処を優先し、最後の最後まで自力で乗り切ろうと頑張り、危機的状況になって初めて、手遅れでなければ、遭難信号を出すという状況がある¹⁴⁰⁾。

結果として、海難のたびに、救助される人よりも亡くなる人の方が多いと言われるほど、多くの命が失われている¹⁴¹⁾。こうした状況は、応急救助

¹³⁷⁾ См.: Опасная безопасность #92, 30.11.2004.

<http://www.zrpress.ru/2004/092/c001.htm>

¹³⁸⁾ 特に、老朽船を便宜地籍でお金を掛けずに朽ち果てるまで船から利益を搾り出すサブスタンダード船では、船主が期限内に契約条件を執行することに極めて関心を持つため、船長は、予想される危険を事前に避けるべきだが、嵐の中を突進する、大部分は嵐を無事に乗り切るのに成功するが、僅かな命知らずは嵐に打ちのめされる。См.: Гибель моряков в Японском море. Российская газета 04.11.2004.

<http://www.rg.ru/2004/11/12/morvaki.html>

¹³⁹⁾ ロシアの組織文化として、「ロシアのどの企業・組織でも、最も重要なのはピラミッド型組織と、上司と部下の上下関係。ロシアでは上司が部下より最大限上に立たなければならない。上司が部下と同等になることはなく、合法的な支配者としてイスに座り、自分の管理下（会社の支店、部署、チーム）にあるものは自分の世襲領地であり、所有物なのである。これはいかなるレベルの上司でも同じ。上司より上にあるのは空とその上の上司だけだ。（ダン・ボーツキー、ロシアの企業・組織文化その2, 2014.5.12, ロシア NOW）https://jp.rbth.com/business/2014/05/12/2_48253」

¹⁴⁰⁾ 2012年12月18日時化のオホーツク海で曳航中に転覆沈没した老朽石油掘削リグ「コラ」の海難で、正にこうした状況があり、乗員67名中53名が亡くなった。大惨事の主因に経費を危惧する船主側からの圧力があり、曳航の開始から沈没の直前まで曳航の経路やその方法から遭難信号の発信に至るまで一々船舶所有者の了承を得ねばならなかった。結果として全てが後手に回り、早期避難ができず、加えて、危険を伴う曳航の前に下船させるべき曳航要員以外のリグ乗員に船を手配せず、人的被害を大きくした。しかも、リグの曳航から沈没までの間、指示を残して出張し、電話にも一切出ないという、事故の可能性を予見していたと思われるような船主側の最高責任者2名の責任回避行動もあった。См.: Начальник буровой установки «Кольская» Александр Коваленко: «Мы послали SOS. Нас никто не услышал» 27.12.2011. <http://tvr.kp.ru/daily/25811/2789979/> // Страховщик описал гибель «Кольской» в своем дневнике. 16.05.2012. <https://iz.ru/news/524453>

¹⁴¹⁾ См.: Опасная безопасность. 30.11.2004. <http://www.zrpress.ru/2004/092/c001.htm>

関係者の発言や過去の実事事例がその証左となっている。

4）応急救助関係者の発言

2008年の国家会議で海洋救助調整庁長官 A.V.ハウストフは、「人命救助が無償であるがために、救助調整本部は民間企業を捜索救助作業に動員できない。たとえ動員に成功しても、彼らが払えないような勘定書は本部に回される。救助される者の救助は無償であるが、この規定は遭難船の船舶所有者には適用されない。船舶所有者は不誠実であるがために度々乗組員の生命を危険に陥れる。船舶所有者は乗組員のリスク及び生命に保険を掛け¹⁴²⁾、捜索救助作業の損害又は民間航空機によるサービス料支払の部分的賠償のために保険料の一部を割いて救助者基金に収めるべきである。救助者が遭難船から人々を救出すれば、保険会社は満足げにほくそ笑む。そうでなければ死亡保険金を支払わねばならないからだ」と述べている¹⁴³⁾。

「海上救助－2010年」会議¹⁴⁴⁾で国家海洋救助調整本部次長アンドレイ・ゼレニキンは、「我が国の捜索救助システムは機能しているが、海上では救助される人よりも亡くなる人の方が多い」、これに続けて、非商業組織「捜索救助テクノロジー発展協会」（НО «АРПСТТ»）議長ヴィクトル・イリューヒンは、「海上での人命救助を任務として明確に課せられている省庁は一

¹⁴²⁾ ロシアの P&I プールは保険会社の連合であり、P&I クラブ（船舶所有者相互保険組合）は、今のところロシアには存在しない。ロシアの大規模な船舶所有者は、国際相互保険クラブで船主責任及び船の全てをカバーする保険をかけている。ロシアの保険会社は、求められるレベルのサービスを提供する用意ができておらず、世界市場で十分な評判も得ていない。国際航海を行なう中規模の船会社は、国際的な義務である最小限の一揃いの責任リスクに対してだけ保険をかけている。内航船舶の所有者は、自分の責任に対して大体において保険をかけていない。これは、その活動の収益性の低さ、保険による保護保証の必要性欠如と関係している。См.: Балакирева Л.Ю. Особенности страхования ответственности судовладельцев в России. обязательное страхование. Статья публикуется в рамках Международной заочной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Молодые ученые о современном финансовом рынке РФ», 28.04.2010, Пермь http://www.uresearch.psu.ru/files/articles/86_43300.doc

¹⁴³⁾ См.: А.В. Хаустов, Реализация Конвенции СОЛАС 74 для целей обеспечения безопасности морской деятельности. Материалы совещания в Совете Федерации 21 мая 2008 года, Часть II, Информационный бюллетень № 15, Комиссия по национальной морской политике Совета Федерации, С. 155.

¹⁴⁴⁾ См.: Конференция "Спасание на море - 2010" <http://www.diveservice.ru/news/140>

つもない」、加えて、ロシア国営船社「サブコムフロット」社長顧問ミハイル・スースリンは、「基本的に救援に駆けつけるのは救助者（専門的応急救助組織の救助船）ではなく、付近航行船舶である」と述べている¹⁴⁵⁾。

5) 海難事故事例

2004年11月2日にウラジオストック RCC の専権担任区域（12海里以遠）である沿海地方沖の大時化の日本海で、ナホトカから日本向け中の15名乗組カンボジア船籍石炭船 Arosa 号（船齢20年）が09:30に距岸約30マイルで船倉浸水により転覆沈没、総員が救命筏で脱出した。Arosa 号の救助には、付近海域航行中の RIMSKO 社の曳船 Grif が曳航を中断して最初に駆けつけ、海難当日の昼までに7名を救助した。

同日06:01に27名乗組（10名は船員手帳の不正発給を受けて日本に中古車を買に行く乗客）モンゴル船籍木材船 West 号（船齢34年）の衛星 EPIRB 信号を海上保安庁の RCC が受信、RCC からの問い合わせに West 号船長は「海難状態にはない、状況はコントロールしている」と回答、15:24に EPIRB 信号を再度受信、ニズメンヌィ岬の監視通信所（пост НИС）との援助要請の無線交信を最後に通信が途絶え、距岸約50マイルで荷崩れにより転覆沈没した¹⁴⁶⁾。West 号の搜索救助は、最初の搜索飛行が11月3日に船主手配の航空会社「ウラジオストック航空」（現：「オーロラ」航空）の Mi-8 型ヘリで行われ、その後に太平洋艦隊の An-26 型機が搜索を引き継ぎ、人が乗った救命筏を発見、救助ヘリが投入され、2名が救助された¹⁴⁷⁾。領海内を担任水域とする非常事態省に RCC から連絡が入ったのが遭難通報から2日後、三日目には搜索経費を船主が負担できなくなり、4日目に非常事態省の航空機が遭難海域向け離陸、救難当直救助船は何処にいたのか、海洋救助調整庁の極東水域応急救助局の救助船が現れたのが事故

¹⁴⁵⁾ См.: Море поделили на части. Вести морского Петербурга (19) № 6 2010, С. 10. Виктор Цукер главный редактор

¹⁴⁶⁾ См.: В настоящее время поисково-спасательные операции в Японском море в районе гибели "Arosa" и аварии теплохода "West" продолжаются. 03.11.2004. [//Штормовое ЧП. #87, 10.11.2004. <http://www.zrpress.ru/2004/087/c001.htm>](http://www.abnews.ru/type_news_full.html?t=90420&data=news)

¹⁴⁷⁾ См.: Хронология кораблекрушения "Аросы" и "Веста" 26.11.2004. <http://vlad.kp.ru/2004/11/26/new43134/>

の6日後であった¹⁴⁸⁾。この2隻の海難で44名中33名の命が失われた。

おわりに

ロシアには、国の不作為により人命救助を任務として無償で行う国家サイドの組織が存在しない。救助調整組織は存在するが、その調整は無償の人命救助の経費を誰に負担させるかの調整である。結果として、その経費負担が海難事故の当事者及び利害関係者に転化され、その負担圧力が様々な形で人命救助に負の影響を与え、救われる人よりも亡くなる人の方が多いといった状況を生み出している。大惨事のたびに行われる連邦省庁に代表される国による応急救助システムの見直しでは、連邦省庁の応急救助組織の統合も議題に上がるが¹⁴⁹⁾、国の不作為から生じているこの問題が取り上げられることはなく、不採算の残りの原理の予算分野として、国の不作為を前提に、もっと大きな権力、もっと大きな予算、もっと大きな権限を求めた関係省庁の争いに終止し、省庁間での応急救助組織のM&Aや玉虫色の実りのない如何様にも解釈できる合意など¹⁵⁰⁾、省庁の応急救助組織自身が生き延びるための議論に明け暮れ、解決の兆しさえない¹⁵¹⁾。

¹⁴⁸⁾ См.: Государство не спешило на помощь приморским морякам. 11.11.2004. http://www.newizv.ru/lenta/?lenta_id_news=15038

¹⁴⁹⁾ 2000年8月12日バレンツ海で沈没し乗員118名が死亡した原潜クルスクの事故後に統一海洋救助組織創設の動きがあり、非常事態省は、応急救助水中特務作業局（2001年創設2015年廃止）をベースに統一海洋救助組織を創設すべくその長に元潜水艦乗りのI.N.コズロフ海軍少将を招き、海軍や運輸省とバトルを繰り広げたが、海洋救助組織の統一は実現しなかった。См.: Минтранс в роли МЧС #227, 10.10.2000 http://www.7days.ru/w3s.nsf/Archive/2000_227_news_text_viktorov1.html

¹⁵⁰⁾ 2005年の政府付属海事参与会で、非常事態省は海上水上救援救助国家システムの政策決定、搜索救助に際しての連邦省庁の活動の調整、小型船舶の救助の組織化及び調整を、運輸省は漁船等を含む民間船舶の海上での救助の組織化及び調整を、国防省は同省、FSB及び内務省の艦船航空機の海上での救助の組織化を担うという役割分担が合意された。また、漁業庁、並びにムルマンスク及びウラジオストクの各海漁港管理局の賃借対照表上にある船舶（救助曳船等）の運輸省への引き渡しも合意されていたが、漁業者側の猛反発で、未だに移管は行なわれず、くすぶった状態にある。См.: Протокол совещания у Председателя Правительства РФ М.Е. Фрадкова, председателя Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 06.04.2005. N МФ-П4-16пр. // Росрыболовство: Передача спасательного флота Минтрансу нецелесообразна. 30.11.2016. <http://fishnews.ru/news/30077>

¹⁵¹⁾ См.: Почему у нас нет и не будет спасательной службы. 14.12.2010. <http://echo.msk.ru/blog/voitenko/733948-echo/>