

(コラム) NCAGS とは何か

はじめに

経済発展や日常生活に必要な資源・エネルギー、食料、工業製品、生活用品の輸出入のほとんどは海上輸送に依存しており、世界の貿易量に占める海上輸送の割合は、輸送量（重量×距離、トンキロ）ベースで70%を占めている¹。資源・エネルギーや食料をはじめとする戦略物資の運搬手段が海上輸送である以上、国際海上貿易は、国家の生存を左右するすなわち国家安全保障にとって極めて重要である。しかしながら、ソマリア沖・アデン湾における海賊、紅海におけるホーシー派による船舶攻撃など、海上輸送への妨害が世界各地で見られている。海軍の役割の一つは、海上輸送の妨害を排除することであり²、「海軍の協力と海運への指針」(Naval Cooperation and Guidance for Shipping : NCAGS) と呼ばれる活動の重要性が増している。本稿では、海軍の NCAGS の成立経緯や意義とその活動について概観し、NCAGS とはどのようなものかを紹介した上で、日本における示唆について言及する。

1 NCAGS の成立経緯

商船に対する脅威は新しいものではなく、古くは古代ギリシャにおけるペロポネソス戦争から、16～19世紀の私掠船、第一次世界大戦におけるドイツによる無制限潜水艦作戦、第二次世界大戦における米国潜水艦による日本への通商破壊や対日飢餓作戦といった事例がある³。第二次世界大戦後もイラン・イラク戦争におけるタンカー戦争⁴、シンガポール海峡・マラッカ海峡⁵及びソマリア沖・アデン湾⁶並びにギニア湾⁷における海賊があった。近年では、ホルムズ海峡付近におけるタンカー攻撃⁸、ウクライナにおけるロシアによる商船や港湾インフラへの攻撃⁹、そして最も新しいものとして、紅海におけるホーシー派による船舶攻撃¹⁰などである。

¹ International Transport Forum, *ITF Transport Outlook 2023*, 2023, p.68.

² アルフレッド・セイヤー・マハン『マハン海上権力史論』北村謙一訳、原書房、2008年、42-43頁。

³ Christopher J. McMahon, "Maritime Trade Warfare," *Naval War College Review*, Vol. 70, No. 3, 2017, pp. 2-6.

⁴ Ronald O'Rourke, "The Tanker War," *U.S. Naval Institute Proceedings*, May 1988, www.usni.org/magazines/proceedings/1988/may/tanker-war.

⁵ ReCAAP ISC, *Annual Report 2024*, December 2024.

⁶ 内閣官房「2024年 海賊対処レポート」2025年3月22日。

⁷ 「海外安全情報（広域情報）の発出（ギニア湾における海賊等に関する注意喚起）」外務省、2023年8月、www.anzen.mofa.go.jp/info/pcwideareaspecificinfo_2023C037.html。

⁸ 2019年5月、6月にホルムズ海峡付近のオマーン湾で日本の船舶を含む石油タンカーが何者かの攻撃を受けて炎上した事件。"Gulf of Oman tanker attacks: What we know," BBC News, June 18, 2019.

⁹ North Standard, "Russia - Ukraine War: Impact on shipping," October 15, 2024, north-standard.com/ja/insights-and-resources/resources/news/russia-ukraine-war-impact-on-shipping.

¹⁰ International CRISIS GROUP, "The Houthis' Red Sea Attacks Explained," April 3, 2025,

第二次世界大戦までは海上交通の保護は護送船団方式が中心で、英国や米国などで船舶運航軍事統制（Naval Control of Shipping：NCS）体制が構築された。NCSは、戦時下における商船の安全確保と戦略的物流の維持を目的としたものである。第二次世界大戦が終結し冷戦の時代となってからも、第三次世界大戦に備えて北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization：NATO）などで継続的にNCS体制が整備され、商船を軍事管理下におくことが重要とされた¹¹。

しかしながら、冷戦後の国際安全保障環境の変化により、全面戦争型のNCSから、平時の商船保護や海上治安維持へと重心が移った。この間、国際海運は便宜置籍船に移行し、国際海運会社はコストの削減と競争力の強化のため、船籍を海外に移転する傾向が強まった¹²。便宜置籍船は、所有者、運航者、旗国、船舶管理会社、乗組員の国籍が全て異なることが一般的となったため、戦時・危機時の指揮・連携が困難となった。つまり、船舶が攻撃を受けた場合、どの国家がその防衛に責任を負うのか判断することが困難となったのである¹³。これらの問題が最もよく表れたのが、イラン・イラク戦争中のタンカー戦争だった¹⁴。この戦争では、旗国の保護義務と現実的な保護能力の限界の問題が浮上し、「誰が護衛するのか」という問題についてかなりの議論が交わされることとなった¹⁵。その結果、一部の船舶護衛は実施されたものの、海軍の対応は限定的となった¹⁶。

そして、NATOは現代の戦略環境において、もはや商船を軍事管理下に置くことを要求できないと判断することとなった¹⁷。長年、「連合船舶運航軍事統制」（Allied Naval Control of Shipping）と題されていた「連合戦術出版物2」（Allied Tactical Publication 2：ATP-02）文書は、旗国に関わらず船舶の保護を支援するためには海軍と海運業界の間で基本的なレベルの協力が必要であることが認識され¹⁸、2004年に「Naval Cooperation and Guidance for Shipping」と改名され、「統制」から「協力」へ移行することとなった¹⁹。

www.crisisgroup.org/visual-explainers/red-sea/.

¹¹ Edward R. Summerfield, “Protection of Merchant Shipping,” *U.S. Naval Institute Proceedings*, September 1964, www.usni.org/magazines/proceedings/1964/september/protection-merchant-shipping.

¹² 山岸寛「シリーズ No.1 国際海運市場の現状と課題」シップ・アンド・オーシャン財団、2001年、nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00799/contents/00003.htm。

¹³ Geoffrey Till, “The Economics of Sea Power: Testing Maritime Narrative for the 21st Century,” *The Naval Contribution to National Security and Prosperity*, 2013, p.66.

¹⁴ イランとイラクが中立国の船舶を攻撃し合ったタンカー戦争。O'Rourke, “The Tanker War”.

¹⁵ Andrew R. Marvin, “Operation Earnest Will—The U.S. Foreign Policy behind U.S. Naval Operations in the Persian Gulf 1987–89; A Curious Case,” *Naval War College Review*, Vol. 73, No. 2, 2020, pp. 8-11.

¹⁶ クウェートは自国の便宜置籍タンカーが被害を受け続けたため、米国にタンカーを「米国籍」に一時船籍変更し、米海軍による護衛を要請した。Marvin, “Operation Earnest Will,” p.11.

¹⁷ Luis Perales Garat, “What the Heck is NCAGS?,” *U.S. Naval Institute Proceedings*, March 2017, www.usni.org/magazines/proceedings/2017/march/what-heck-ncags.

¹⁸ Till, “The Economics of Sea Power,” p.66.

¹⁹ Garat, “What the Heck is NCAGS?,”.

2 NCAGS の意義とその活動

NCAGS は NATO を中心に導入され、イギリスのノースウッドに所在する NATO 海上司令部 (Allied Maritime Command : MARCOM) 傘下の常設組織として NATO 海運センター (NATO Shipping Centre : NSC) が設置されている²⁰。NSC は、NATO と国際海運コミュニティとの間で商船情報を交換するための主要な連絡窓口となっている²¹。

NCAGS の目的は、海軍と商船の連携に関する情報を提供することであり、支援は平時、緊張、危機、紛争の中で行われる²²。民間船舶へのメリットとして NATO は、安全性とセキュリティの強化、軍事作戦地域を通過する際の遅延の削減、脅威への対応の改善、軍事活動に関する理解の深化、リスクエリアにおける保険料の削減の可能性を挙げている²³。

NCAGS の基本ドクトリンである ATP-02 は、NCAGS に必要な基本情報、運用と役割分担、商船に対するガイダンスと安全対策、用語と定義が体系的に整理されており²⁴、軍向けの ATP-02 Volume I²⁵が 2004 年 5 月に登場して以来適宜改定されている。NCS 時代の護送船団訓練は、軍主導で強制的な護送船団制度に基づいていたが、NCAGS に移行して以降は、民間船社や商船との協力が重視され、任意だが組織的な護衛協定や訓練体制に転換されている²⁶。その結果、NCAGS 演習では信頼関係構築、通信体制強化、実船での訓練が重視されている²⁷。近年では、ソマリア沖での海賊対策で NATO の NSC が海運業界と連携し、海賊活動の報告・共有、攻撃の防止、海上環境の状況認識を向上させ、海賊の攻撃から船舶を守る方法についてアドバイスを提供するベストマネジメントプラクティス 4 (Best Management Practices 4 : BMP4) ²⁸を推奨した²⁹。

このほか、英国海運貿易オペレーション (United Kingdom Maritime Trade Operations : UKMTO) は、インド洋、特に紅海、アデン湾、アラビア海を対象に航行中の商船への安全情報の提供と自主報告活動を行うイギリス海軍の取り組みであり³⁰、NCAGS 活動の一環として位置づけられる。

また、国際海事機関 (International Maritime Organization : IMO) は、ISM

²⁰ North Atlantic Treaty Organization, "ATP-02.1 Edition A Version 1," September 2014, 2-1.

²¹ NATO Shipping Centre, "About," shipping.nato.int/nsc/about.

²² NATO Shipping Centre, "NCAGS and Awnis," shipping.nato.int/nsc/page14865015.

²³ Ibid.

²⁴ NATO, "ATP-02.1," IV.

²⁵ 所有者・運航者・船長など商船関係者向けの Volume II は、2006 年に初版が発行された。

²⁶ NATO, "ATP-02.1," 2-1.

²⁷ NATO, "ATP-02.1," 2-2.

²⁸ World Shipping Council et al., "BMP4," August 2011.

²⁹ NATO, *Operation Ocean Shield*, mc.nato.int/missions/operation-ocean-shield.

³⁰ United Kingdom Maritime Trade Operations, "About us," www.ukmto.org/.

コード³¹や STCW 条約³²といった国際海事安全法を通じ、船員・船社の訓練強化を法制度化していることや、BMP4 に代わり発行された BMP5³³、各地域別に発行されていた BMP5 を 1 冊にまとめた BMP MS (BMP for Maritime Security)³⁴を通して、NCAGS を補完していると言える。

3 日本における示唆

日本は、世界有数の海運国であるものの、日本籍船の占める割合は隻数で 14.1%、船腹量で 22.2%であり³⁵、便宜置籍船が主流となっている。日本船主協会は、この点について日本籍船に課される設備・検査・船員等の独自要件が国際標準と乖離し、運用が煩雑で高コストであるため、多くの船主は国際標準の便宜置籍船を選択してしまい、日本籍船が敬遠される構造になっているとし、国土交通省に改善を求めている³⁶。

このような現状の中、アデン湾の海賊対策で日本企業が運航する便宜置籍船に対しても、海上自衛隊による護衛支援を受けるケースがあるものの³⁷、日本において NCAGS の枠組みはない。しかしながら、現在のところ大規模災害を想定した民間フェリー等を利用した広域応援部隊の輸送に係る合同図上訓練³⁸といった海上輸送訓練は、NCAGS と同種の機能 (通信・輸送管理) を備えており、NCAGS 的な実務経験を積む機会と言える。このほか、防衛省・自衛隊と海上保安庁との共同訓練 (机上訓練) では、海上保安庁が防衛大臣の統制下に入った場合、特に武力攻撃事態において住民の避難や危険な海域付近を航行する船舶への情報提供等について統制要領の検証が行われ³⁹、NCAGS 的要素も含んでいると考えられる。

第二次世界大戦での事例を踏まえるまでもなく、輸出入のほとんどを海上輸

³¹ 国際安全管理コード。8.2 項において「会社は緊急時の行動に備えるため、訓練と演習のプログラムを確立しなければならない。」と定められている。International Maritime Organization, “International Safety Management (ISM) Code,” November 1993.

³² 1978 年の船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約。2010 年に採択されたマニラ改正により、海賊に攻撃された場合の訓練を規定している。International Maritime Organization, “International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW),” www.imo.org/en/ourwork/humanelement/pages/stcw-conv-link.aspx.

³³ World Shipping Council et al., “BMP5,” June 2018.

³⁴ World Shipping Council et al., “BMP Maritime Security,” March 2025.

³⁵ 日本海事広報協会『日本の海運 SHIPPING NOW 2024-2025』、30 頁。

³⁶ 日本船主協会「日本籍船保有に係る諸制度の抜本的な改善を要請～明珍会長が中野国交大臣に当協会要望書を手交～」2025 年 6 月 23 日。

³⁷ 2009 年、海賊対処法が施行され、全ての国の船舶を海賊行為から防護できるようになった。「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」平成 21 年法律第 55 号。

³⁸ 発災後の救助活動を行う警察、消防、自衛隊の広域応援部隊を被災地へ輸送するため、国交省が主導し関係府省庁、関係団体、民間フェリー事業者等との合同図上訓練。国土交通省「民間フェリー等を利用した広域応援部隊の輸送に係る合同図上訓練の実施について」2024 年 7 月 30 日。

³⁹ 防衛省「海上保安庁との共同訓練について」2024 年 10 月 16 日；海上保安庁「防衛省・自衛隊との共同訓練について」2024 年 10 月 16 日。

送に頼る日本⁴⁰に通じる海上交通路（Sea Lines of Communication：SLOC）の保護は死活的に重要であるが、インド太平洋地域における広大な SLOC を保護することを日本だけで行うのは当然ながら困難である。2024年6月から8月まで行われた米海軍主催多国間共同訓練（RIMPAC 2024）⁴¹では、日本を含む複数国の NCAGS 要員が参加し、実際に商船に乗船し、情報共有・セキュア通信・航行支援の実務訓練を実施したと報道された⁴²。

他方で、紅海におけるホーシー派による船舶攻撃では現状の NCAGS ドクトリンの限界が指摘されており⁴³、もしかしたら今後 NCAGS の概念に変更がもたらされるかもしれない、日本においてもその動向を注視しておく必要があると考えられる。

おわりに

これまで日本の海事関係者には、太平洋戦争における戦死率が、陸軍 20%、海軍 16%であるのに対し、船員の死亡率は 43%であり、陸海軍軍人の 2 倍以上にも及ぶものであったことなどから⁴⁴、海運と安全保障について論じることが忌避されてきた⁴⁵。

しかし、日本の経済安全保障やサプライチェーンの生命線である海運は国家安全保障の根幹であり、SLOC の保護は死活的に重要である。経済安全保障の意識や地政学リスクが高まる中、日本においてもインド太平洋地域における同盟国や友好国、国内においては防衛省・自衛隊と関係府省庁、海運業界や関係団体との連携の枠組みについて議論する時期が来ているのではないだろうか。

（幹部学校運用教育研究部未来戦・ロジスティクス研究室 大川 幸雄）
（本コラムに示された見解は、幹部学校における研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省、海上自衛隊の見解を表すものではありません。）

⁴⁰ 重量ベースで日本の輸出入の 99.6%を海上輸送が担っている。日本海事広報協会『日本の海運 SHIPPING NOW 2024-2025』、12 頁。

⁴¹ 海上自衛隊「米海軍主催多国間共同訓練（RIMPAC 2024）への参加について」2024年6月26日。

⁴² “Partner Nations’ NCAGS Officers Collaborate at RIMPAC 2024,” Defense Visual Information Distribution Service, July 17, 2024, www.dvidshub.net/news/477295/partner-nations-ncags-officers-collaborate-rimpac-2024.

⁴³ Colin Barnard, “Evaluating the Naval Response to the Red Sea Crisis,” Center for International Maritime Security, April 29, 2024, cimsec.org/evaluating-the-naval-response-to-the-red-sea-crisis/.

⁴⁴ 寺谷武明『海運業と海軍 日本海運経営史 3』日本経済新聞社、1981年、238頁。

⁴⁵ 羽原敬二「わが国の経済安全保障政策の強化と海上運送事業」『Nomos』第27号、2010年12月、34頁。