



日本「海上交通安全法」簡介

文／黃友信

前言

亞洲地區因經濟持續發展所需，無不仰賴便利的海運系統，經由各港口大量流通本國與他國貨物，以帶動全面性之區域發展，而全球定期船運貨櫃，經由亞太地區各港口處理之數量，亦隨之快速成長。臺灣位居亞太地區主要航線樞紐，地理位置優越，同時擁有高雄、基隆、臺中等優良港口，凡此均成為我國建立亞太航運營運中心之重要基礎。

臺灣四面環海，與海洋相互依存關係密切，本署職司海域執法重任，意義殊為深遠。海岸巡防法第四條故明訂，海上交通秩序之管制及維護係屬本署法定職掌範疇，惟我國目前有關海上交通維護管理事項之法令尙付之闕如，為期有效規範鄰近各海域之海上交通秩序，確保海上交通安全，相關法規之制定施行自是刻不容緩。

日本海上事務之相關立法甚為發達，早在1899年即有船舶法之問世，其後更先後制定船舶安全法、港灣管理法、海上運送法、海上交通安全法、海上碰撞預防法等重要法律，海事法制堪稱完善，頗值我國引為借鑑。

日本海上交通三法與海上交通安全法

日本為保障其國內船舶之航行安全，明確規範各類船舶應遵守之海上交通規則，並提供相關海上交通資訊，先後制定「港灣管理法」（1948）、「海上交通安全法」（1972）及「海上碰撞預防法」（1977）等法律，一般稱為「海上交通三法」。

日本海上保安廳法第二條第一項規定，海上保安廳係依據船舶航行海上之相關交通規定，執行水路、航道標識及其他保障海上安全之相關事項及附屬事項，以達成確保海上安全及治安之任務。由是可知，海上保安廳即為上述海上交通三法之執行機關，該三項法律之規範內容，即攸關海上保安廳執法之良窳，影響極為深遠。

前開三法中，海上碰撞預防法係以1972年國際海上避碰規則為藍本制定而成，該法對於船舶基本航行規則、船舶照明設施及信號等一般性海上交通規則雖定有明文，惟其規範內容仍側重船舶碰撞事故之預防等事項，另外，對於進出船舶往來較為頻繁的港灣，有關其進出港口船舶之航行規則，則以港灣管理法為其規範依據。

日本東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域，向為國內外船舶往來航行要道，為有效維護海上秩序，確保行經上開海域船隻之航行安全，乃針對上開海域內之各重要航線，一般及特殊船舶之航道、海上交通規則訂定等事項，制定海上交通安全法為其執行依據。

相較於上述海上碰撞預防法之一般性規定，港灣管理法之適用侷限港灣區域，海上交通安全法係針對特定海域及航道航線之劃定、船舶航行管理、船舶通行規則等事項，加以具體詳盡之規範，可言實質上已具備海上交通「作用法」之地位。



日本海上交通安全法之制定背景

（一）海上交通日益頻繁

依據日本前運輸省（註：其後併入國土交通省）「港灣統計年報」所示，戰後日本由於經濟顯著成長，全國各港灣貨物總載運量，1961年（昭和36年）間為5億3700萬噸，至1971年（昭和46年）成長至20億3300萬噸，成長幅度達3.8倍；同一時期內，入港船舶總噸位達100噸之船舶，由原有的135萬艘增至350萬艘，成長幅度達2.6倍。

日本各港灣中，以東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域最具特殊性，背依大都市為其腹地，各海域中遍佈濱海工業興盛的港口，往來各港口的船舶雲集，使上開海域之海上交通極為密集繁忙。進出上開海域的船隻日益激增，但上述三大海域遍佈島嶼、岬角，使可供船隻航行的水域甚為狹小，造成往來航行船隻通行上的不便。

（二）海上交通的多樣化

由於各項技術全面革新，促成船舶朝向大型化、高速化發展，連帶使得海上交通態樣日益複雜，此一現象在東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域中，尤為顯著。為因應此一趨勢，日本在制定海上交通安全法時，特別將全長達200公尺以上之船舶定位為「巨型船舶」，而將其納為規範對象。

（三）海域利用的多樣化

日本沿岸海域自古以來即有數處良好漁場，

1972年（昭和47年）日本全國漁業從業人口約有52萬人，東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域合計約有12萬人，然隨著船舶交通量增加、大型化、高速化發展的結果，船隻往來航行與漁業活動二者之間的調整，乃產生重大問題。

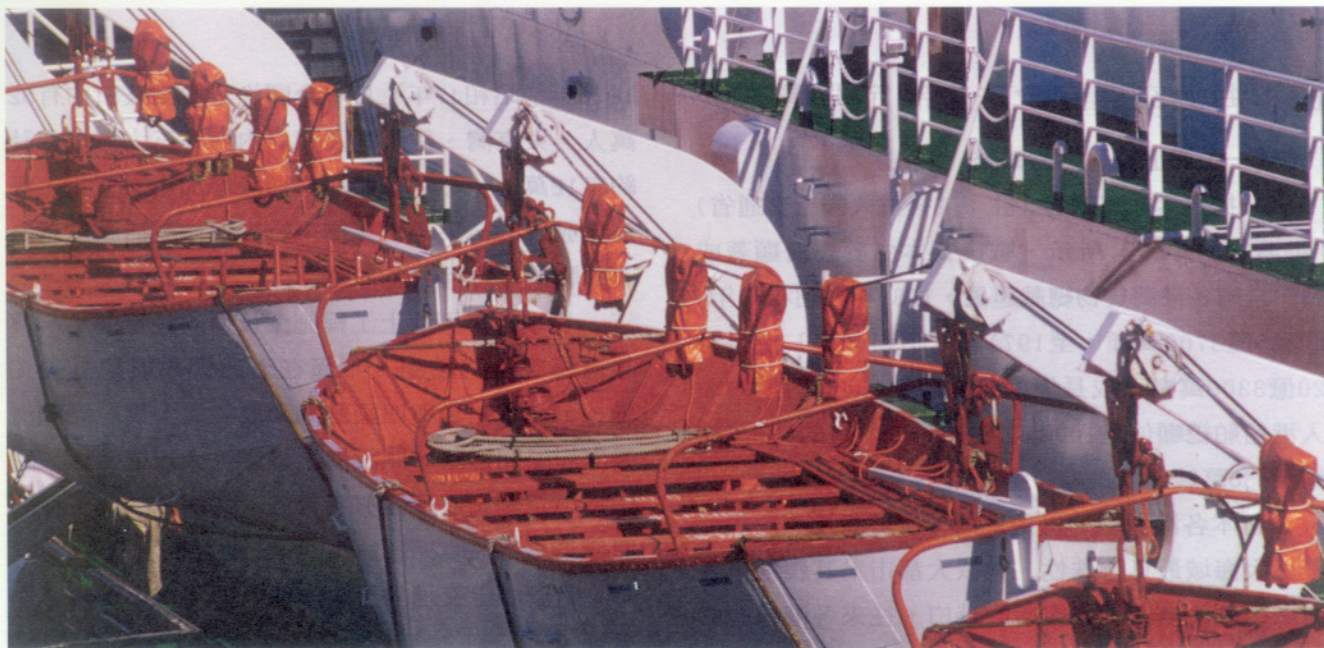
日本近年因海上工程施工技術的長足進步，興起向海爭陸的熱潮，不僅在沿海大規模建立人工島，更在本州島與四國島間架設跨海大橋、開闢海灣與岸際間道路、開設海上機場等大規模工程，紛紛推出企劃案並積極著手實施。然而，類此工程的興建形成各海域日益窄化，在推動海上工程的同時，對於海上交通安全之確保，即不得不予以審慎考量。

國民所得水準提升，閒暇時從事休閒活動的需求增加，海上活動之發展勢不可免，惟海上休閒活動之發展與船舶航行安全間，即有亟待協調的問題存在。此外，日本沿海有諸多島嶼、暗礁分布，潮流強勁，多霧等自然因素，亦皆形成船隻航行發生危險之原因。

（四）海難事故發生為數甚多

日本近十數年發生之海難事故，經歸納後有下列特點：

1. 國內船舶向大型化發展的結果，使得發生海難的船舶平均噸位亦隨之提高。
2. 遭遇海難之船舶如依用途別區分，以動力漁船佔絕大多數，其次則係一般貨運船為多數。



3. 海難事故的類型，1972年間依序為船舶觸礁或擱淺、機械故障、船舶碰撞、船隻進水等四類。以上發生海難之船舶，完全需要救援者佔70%。

4. 依歷年發生於東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域之海難事故統計結果，其中以船舶碰撞、船舶觸礁或擱淺引發海難者居多，特別是油輪發生碰撞、觸礁或擱淺的情形達半數以上。

上述海難事故的發生固然與地形等自然條件有關，但船隻發生碰撞、觸礁或擱淺等情事，則受海上航運交通緊密影響甚鉅，東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域往來船隻之航行概況，正足以反映海難事故的發生結果。

日本海上交通安全法立法梗概

（一）制定海上交通安全法之緣由

1972年（昭和47年）間，日本本州沿岸之東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等海域之海上交通概況已如前述，如何針對該等船舶往來頻繁的海域訂定一套妥適的交通規則，以確保行經上述海域船舶的安全，從而建立各船舶航行之應有秩序，遂產生迫切之必要性。

日本原於1953年（昭和28年）、1948年（昭和

23年）間已分別制定海上碰撞預防法（舊法）、港灣管理法。原海上碰撞預防法之制定，係將國際海上避碰規則國內化的結果，具有一定之重要性，惟對於有大量船舶密集航行其間之前述東京灣等三海域而言，該法中諸多有涉及海上交通之規定卻非十分必要。再者，港灣管理法所規範的交通規則亦僅限於港區內部，對於港區以外之海域則無適用餘地。尚且，原海上碰撞預防法第三十條雖授權政府對於特定水域發布航行命令，形成特定海上交通規定，惟因漁業業者對於漁船航經特定水域應採避碰措施之必要性提出強烈質疑，遂使該項命令之有關規定實際上無法遵行，歸納而言，前述東京灣等三大海域除港區內部有適當且有效之交通規則可資遵循外，海上交通之相關法令實際上並未完備。

職是，海上保安廳為維持往來東京灣等三大海域之船舶航行安全，乃派遣巡邏艇實施船舶航行指引、航道指示等行政指揮任務。上述行政指揮之實施，對於海上交通安全固然扮演相當重要角色，並且產生一定效果，但如此的行政指揮由於不具有拘束力，自然會發生船舶不服從指揮之情事發生，而類此情況，對於交通規則於訂定初始期待所有通行船舶均能一致遵守，實現海上安全之目的顯然形成



極大阻礙。

日本政府有鑑於上述海上交通法制不備所產生的問題，為期保障船舶航行安全，乃針對東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三大海域擬訂一套特別法規，即為日後海上交通安全法制定之由來。

（二）海上交通安全法之立法經過

日本政府針對東京灣等船隻往來較為緊密之海域，著手擬訂一特別交通法規之立法計畫，始於1964年（昭和39年），當時係由前運輸省下轄的海運局負責規劃海上交通制度及掌理相關事項，但因當時政府針對特定水域所發布的航行命令，引起漁業界人士的反對立場，二年後（昭和41年）此項業務即改隸海上保安廳掌理，並進行相關檢討改革措施。

1967年（昭和42年）間，為推動相關必要立法作業，暫定法案之名稱為「海上交通法」，為此一官方法律名稱首度問世。翌年1月間，海上保安廳初步擬具相關法案，嗣經彙集各機關及相關人士之意見，整理完成海上交通法草案。惟此一法案中，因課予漁船於航道上對於大多數通行船舶負有迴避的義務，被視為係「排擠漁民的交通法」，而遭受漁業界的強烈反對，即便如此，這項法案仍然在未獲得諒解的情況下，俟機向國會遞送法律案。

其後，海上保安廳對於上揭法律案，又自其他角度從新加以檢討，其要點如下：

1. 進行漁撈作業中的漁船僅於遇有巨型船舶時，始須採取避航措施。
2. 有關港灣管理法之規定自海上交通法分離，暫時保留。
3. 未經授權各部會發布命令的細節部分，儘可能於法律中明定，俾助於一般人瞭解。

上開各項檢討重點，於1969年（昭和44年）經彙整而成為海上交通法新修正法案的一部分，此一修正後的法律案，大致上即與現行海上交通安全法的規範內容相同。

上揭法案嗣後更名為「海上交通安全法」，1972年（昭和47年）3月間經內閣會議決議通過，正式向國會提交法律案，同年6月16日經參議院院會決議通過，並於同年7月3日正式公布全文。

（三）海上交通安全法之內容概述

日本海上交通安全法（以下稱「本法」）全文合計四十條條文，區分為五章，包括總則、航行方式、危險之防止、其他規定及罰則等五部分。

本法第一條明文揭示，此一法律之規定僅適用於東京灣、伊勢灣以及瀨戶內海等海域，並排除港灣管理法、漁港漁場整備法等相關法律所規範海域之適用。另考量往來船隻之密集程度及地形自然條件，並在上開三海域中劃定11條航線，同時明定行經各該航線船舶之特殊航行方式，行經各該航線之船舶均須遵照有關規定，茲分述如下：

1. 靠右側航行—浦賀水道航線、明石海峽航線、備讚瀨戶東航航線
2. 向北行進—中之瀨航線、宇高東航線
3. 向南行進—宇高西航線
4. 向西行進—備讚瀨戶北航線
5. 向東行進—備讚瀨戶南航線
6. 伊良湖水道航線、水島航線—僅有一艘船舶進入航道時應靠右行駛，若有巨型船舶及其他非巨型船舶同時行進時，為避免發生危險，應指示該非巨型船舶於航道外等候指示，再行進入航道。
7. 來島海峽航線—滿潮時應行駛航道中央；退潮時則行駛航道西側。

對於行經前開各海域的船舶，並明定其行進中的避航、時速限制、超越前方船隻之警示信號方式、橫渡航道之方式及限制等事項。

本法亦規定，特殊船舶通行東京灣、伊勢灣及瀨戶內海等三海域中之各航線時，應遵守下列規定：

1. 巨型船舶、裝載危險物品之船舶及拖運長形貨物的船舶通行時，應先行通報海上保安廳之人



員。其中「巨型船舶」係指船身全長達200m以上之船舶；「危險物品」係指火藥類、易燃性高壓瓦斯、易燃性液體及有機氧化物等物品；「長形貨物」係指自船尾至該貨物末端全長達200m以上者。

2. 巨型船舶通行時，如有變更預定通行時間、行經航道需部署警戒船舶等情形時，應遵從海上保安廳人員之指示。

3. 消防船、執行海難救助之巡邏艇、從事漁撈之船隻、執行工程或作業中之公務船，得視情形免適用本法之相關規定。

航行前開東京灣等三海域之船舶，依本法規定，於航經非本法所定航線之其他狹窄航道，或為防止危險事故發生時，海上保安廳人員得限制其航行。此外，為統一管理起見，民眾於各航線或相關海域進行工程或擬實施相關作業前，應先向海上保安廳提出申請，並獲得許可。

海上交通安全法之相關規定，與港灣管理法、港灣法、船舶安全法等其他海事法律或有就同一事項為重覆規定之情形，因此，明瞭該法與相關法律之關聯性及適用之順序自有必要。依日本實務界之見解，海上交通安全法及港灣管理法均係規範船舶交通之一般性原則，而以海上碰撞預防法為其共同之特別法，因此，除非明顯牴觸海上碰撞預防法之規定，海上交通安全法自得就法定海域範圍內之相關事項為適用。

（四）海上保安廳之執行海上交通安全法概況

日本海上保安廳法第二條第一項明定：「海上保安廳於海上貫徹相關法令，執行海難救助、海洋污染防治、海上犯罪之預防及管制、海上犯罪之搜查及逮捕、有關船舶海上交通規則、水道、航道標識等事務及其他確保海上安全之事項與附屬事項，達成確保海上安全及維護治安之任務。」由是可知，海上交通安全法之執行機關為海上保安廳。

海上保安廳為執行海上交通安全法賦予之職責，即在名古屋港、大阪灣、備讚瀨戶地區、來島

海峽、關門海峽等五大地區設立海上交通中心，分別管理東京灣、伊勢灣、瀨戶內海等三大海域之海上交通事務。上開各海上交通中心即依據海上交通安全法之規定，對於航經所轄海域之船舶，進一步公布各項航行安全相關細部規定。

以東京灣海上交通中心為例，日本海上保安廳第三管區海上保安本部即就其所轄區域，再大致劃分為浦賀水道航線及鄰近海域、中之瀨航線及鄰近海域、東京灣中之瀨西側海域航行規則、橫越東京灣航道之鄰近海域等數區域，公布船舶航行安全之細部指示，並由海上保安廳將上開相關規定印製成冊，提供民眾參閱。此外，各海上交通中心另建置專屬網站，公布各項實用資訊，甚為便捷。

結語

臺灣自然條件近似日本，海上事務管理所衍生之問題或不若日本複雜，然臺灣沿岸漁業活動向極興盛，復以近年各類海上休閒活動紛紛崛起，遂使原本因欠缺法令致無從管理的海上秩序，益形紊亂。另時有民眾違規從事沿岸漁業活動等情事發生，妨礙本署海上勤務之執行，影響亟鉅，甚且引發爭執，滋生困擾。

交通部前於民國83年3月間委外草擬「海上交通安全法」草案，同年8月完成後，經廣徵相關人士意見並予彙集後，再行修正該草案之相關條文，隨之並更名為「海上航行安全法」草案，全文計分七章、五十五條條文。惟交通部自民國83年1月間曾召開第一次審查會議後，嗣即因故擱置。現今海上活動層出不窮，海上秩序之維護與海上交通安全之確保，欲以有限的法令加以規範，顯屬不易，故而相關海上法制的建立，實有迫切需要。他山之石，可以攻錯，借鑑日本立法，對於我國應有相當程度的啟發。（作者任職於海岸巡防署企劃處專員）