

海上輸送の脆弱性に関する一考察
－外航船舶と船員を確保する制度改革の必要性－

加倉井 善明

目 次

はじめに

第 1 節 日本を取り巻く安全保障環境と海上輸送における課題

第 2 節 海上輸送の脆弱性に関する分析

2.1 外国籍船・外国人船員への依存と地政学的リスク

2.2 法制度の不備に起因する制度的リスク

2.2.1 航海命令制度の限界

2.2.2 諸外国の制度との比較

第 3 節 海上輸送の安定に向けた論点

3.1 総括

3.2 論点

3.2.1 日本籍船及び日本人船員の確保目標の見直し

3.2.2 海上自衛隊 OB 等の活用による船員確保

3.2.3 制度改革による海上輸送の安定維持

おわりに

はじめに

地中海交易で栄えた古代カルタゴは、強力な海軍と航海技術によって制海権を握り、経済的繁栄を謳歌した。しかし、ポエニ戦争において生命線である海上輸送路を断ち切られると、その経済と軍事力は徐々に衰退し、最終的には滅亡へとつながった。

カルタゴの教訓は、決して現代の日本にとっても他人事ではない。貿易の 99.6%を依存する海上輸送は日本の経済活動や国民生活に不可欠なものである¹。しかし、そこには地政学的リスクをはらむ航路の利用、運用する船舶及び船員の国外依存といった脆弱性がある。貿易を担う外航船は、その多くが紅海や南シナ海といった不安定な地域²を航行し、海賊の脅威に怯えながら、我々が必要とする様々な物資を輸送している。加えて、紛争や海上封鎖といった有事³には、カルタゴ同様にシーレーンが使用できなくなるリスクがある。さらに、日本の海上輸送は外国籍船と外国人船員に依存している⁴。そのため、外国政府の決定等によって日本への寄港や船員の乗船が拒否されるリスクがある。

こうした状況にもかかわらず、海上輸送への国民の関心は必ずしも高いとは言えない。政府でさえこのリスクに十分備えているとは言い難く、国家安全保障戦略でもサプライチェーンの強靱化を課題とする一方で、手段である海上輸送にはほとんど焦点が当てられていないという指摘もある⁵。食料やエネルギー資源の獲得、自給率の向上といった問題は広く認識されている。しかし、スマートフォン上で「購入する」をタップするだけで自宅に商品が届く現代では、輸送の過程には意識が向いていないように思う。

このような現状を踏まえ、本稿では有事にも必要な物資を国民に届け続けるための方策について考える。具体的には、「日本の海上輸送を維持・機能させるために、どのような対策が不足しているのか」という問いを立て、現状分析と国際比較を通じて考察を試みた。結論では、海上輸送の安定に向けた論点を提示し、日本籍船舶と日本人船員の確保目標の見直し、海上自衛隊や海上保安庁出身者を活用した新たな船員確保策の導入、そして有事でも国民の生存、生活、経済活動の維持に不可欠な物資を届けるための制度について考察した。

この分野の先行研究には、次のようなものがある。羽原敬二は、「わが国の経済安全保障政策の強化と海上運送事業」で、日本籍船の減少と外国人船員への依存という課題を提起し、日本の海運政策の遅れを指摘した⁶。また、吉野慎剛は、「武力攻撃事態における我が国の海上交通に関する研究」において、海上交通の現状と課題を、海戦法規や平和安全法制の観点か

¹ 国土交通省『国土交通白書 2024』2024 年、174 頁。

² 例えば Michael J. Mazarr(ランド研究所上席政治学者)は、「南シナ海での直接的な軍事衝突のリスクはかつてなく高まっている」と指摘している。Michael J. Mazarr, “The Looming Crisis in the South China Sea,” *FOREIGN AFFAIRS REPORT*, No.3, 2024, Mar, 2024, p.94.

³ 本稿では、「有事」を紛争や天災、経済危機など、安全保障環境や社会の安定を揺るがし、人々の生命や財産、生活に重大な影響を与える事態と定義し、平時ではない状態を指すものとする。

⁴ 日本籍の外航船数は 12.9%(2022 年)、日本人船員数は 1.5%(2023 年 5 月現在)である。日本海事広報協会「SHIPPING NOW 2023-2024」2024 年、31、49 頁。

⁵ 渡辺紫乃「サプライチェーンの強靱化と海運－日本の船舶保有状況－」『コメンタリー』日本国際フォーラム、2023 年 2 月 7 日、2 頁。

⁶ 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。

ら分析した⁷。これらの研究は、海上輸送の脆弱性とその根本的な原因を理解する上で不可欠な基盤を提供している。しかし、具体的な対策、特に日本人船員の確保や有事に必要な輸送体制の構築については、踏み込んだ議論が不足している。本稿は、これらの知見を土台としつつ、他の海洋国家、特に韓国との比較によって議論を深化させる。韓国は、日本と共通の地政学的リスクを抱えており、海上輸送が経済活動の生命線である。また、有事における海上輸送能力の維持を目的とした「国家必須国際船舶制度」を運用しており、これは日本が直面する課題（日本籍船・日本人船員の確保、有事対応）に対して、具体的な政策的示唆を与えうる。先行研究においては、こうした韓国の制度に着目した詳細な比較分析は十分に行われていないため、本稿ではこの点を重点的に検討する。

また、本稿は、日本の海洋安全保障に関わる多岐にわたる論点の中から、日本籍外航船と日本人船員の確保という、平時からの継続的な取り組みが求められる課題に焦点を当てて検討を行う。そのため、この問題に関する網羅的な分析や具体的な政策提言を目的とするものではなく、現状分析を通じて問題の所在を明らかにし、今後の研究において深化させるべき論点を提示することを目的とする。これを踏まえ、第1節では、日本を取り巻く安全保障環境と政府等の取り組みについて概観し、海上輸送における課題について明らかにする。第2節では、外国籍船舶への依存と地政学的リスク、法制度の不備について分析し、日本の海上輸送の脆弱性を考察する。第3節では、これらの分析結果を踏まえ、海上輸送の安定に向けた論点について考察する。

第1節 日本を取り巻く安全保障環境と海上輸送における課題

日本が使用するシーレーンは、中東から東アジアに至る東西航路に加え、近年ではエネルギー安全保障の観点からオーストラリアや東南アジアを結ぶ南北航路の重要性も増加している⁸。しかし、これら航路を取り巻く安全保障環境は、海賊、テロ、紛争、サイバー攻撃といった脅威⁹に晒されており、外航海運業界はどのように船舶の安全を保持するのかという課題に直面している¹⁰。

さらに、こうした脅威に加えて、特定の地域における安全保障上の懸念も深刻化している。その最たる例が、中国の海洋進出や台湾有事の可能性である。特に、南シナ海での威圧的な活動は、航行の自由や海洋秩序を脅かし、日本のエネルギー安全保障や経済活動に直接的な影響を与える可能性がある¹¹。近年、中国海軍は米国国防総省が年次報告書で指摘するとおり、

⁷ 吉野慎剛「武力攻撃事態における我が国の海上交通に関する研究」『東京海洋大学大学院博士学位論文』平成 30（2018）年度海洋科学 12614 博甲第 524 号、2019 年。

⁸ 小木洋人「日米豪比防衛協力の焦点となる南北シーレーンの地経学」『Foresight』新潮社、2024 年 4 月 25 日、1 頁。

⁹ 例えば海賊は、2022 年には世界で 115 件の海賊・武装強盗が発生し、日本関係船も 6 件被害を受けた。日本船主責任相互保険組合『JAPAN P&I NEWS』No.1253、2024 年 1 月 15 日、1 頁。

¹⁰ 一例として、紅海にてホーシー派が商船への非合法活動を活発化させた影響を避けるため、海運各社は、喜望峯経由に航路を変更する等のリスク回避策を余儀なくされている。

¹¹ 例えば、秋元は、中国が台湾周辺に「接近阻止・領域拒否（A2/AD）」戦略を展開した場合をシミュレーションした結果、平時所要量を中東方面からの輸入のみでは賄えないとの結論を示している。秋元一峰「南シナ海の航行が脅かされる事態における経済的損失—“Offshore Control”戦略の再考察とシーレーン安全保障への提言—」海洋政策研究財団『海洋情報季報』第 6 号、2014 年、120-122 頁。

国際法に基づくルールを覆そうと、軍事的威圧行動をますます強めている¹²。また、中国は2035年までに海軍を世界一流の水準に引き上げることを目標としているが、太平洋では、すでに米国やその同盟国の安定を損なう程度の能力を有しているとの見解もある¹³。

こうした脅威に対し、日本はシーレーン防衛を目的とする多様な活動を行っている。防衛省は、海上自衛隊の哨戒機や護衛艦による情報収集・警戒監視、ソマリア沖での民間船舶護衛など、平時からの活動を通じて有事に備えている。また、米国をはじめとする同盟国・同志国との連携を強化し、海洋状況監視、共同訓練・演習、海外における寄港などを通じて、国際的な海洋秩序の維持発展に貢献している¹⁴。特に近年、「自由で開かれたインド太平洋」の理念のもと、オーストラリアやインド等との連携を深める努力を続けており、防衛交流や情報共有の強化、能力構築支援などを通じて、地域全体の海洋安全保障に貢献している¹⁵。現代のシーパワーには、軍事力だけではなく、海の公共性を維持するための多国間協調といった側面も求められているのである¹⁶。

国土交通省もまた、民間船舶の安全を目的とする取り組みを強化している。例えば、2022年に民間武装警備員の乗船を可能とする船舶の範囲を拡大し、多くの日本籍船が海賊等の脅威から保護を受けられる体制とした¹⁷。加えて、国際海事機関（IMO）などとも連携し、航行の自由を実現するための国際的なルール作りや情報共有にも積極的に参加している。

さらに、政府は、海上輸送の安定に資する様々な支援策を講じている。まず、有事に際して重要な役割を果たす日本籍船の維持・確保を促進し、国際的な競争力を高めるため、固定資産税の負担を軽減する「トン数標準税制」を導入している。また、船舶調達・運航コストの軽減にも取り組んでおり、「船舶投資促進税制」などの優遇措置を設けることで、省エネルギー船や環境負荷の低い船舶の導入を促進している。これにより、低燃費で持続可能な輸送能力の獲得を目指している。加えて、安全な海上輸送に不可欠な質の高い船員を養成するために、船員養成学校の運営費補助や奨学金制度などを設けている。

しかしながら、これらの取り組みだけでは、大規模な紛争やグレーゾーン事態など、深刻な安全保障上の危機に際して十分に対応できない可能性がある。例えば、中国が対外進出を目指す中で、大規模な軍事衝突や海上封鎖が起きたり、敷設された機雷の影響で海上輸送ルートに危険が生じたりする場合¹⁸等、エネルギー資源や食料などの輸入が滞る虞がある。そう

¹² U.S, Department of Defence, *MILITARY AND SECURITY DEVELOPMENTS INVOLVING THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA 2023*, 2023.

¹³ Alexander Palmer, Henry H. Carroll, and Nicholas Velazquez, "Unpacking China's Naval Buildup," *CSIS*, Jun. 6, 2024, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup>, accessed on Jun. 25, 2024.

¹⁴ 防衛省『令和6年版 日本の防衛』412頁。

¹⁵ 同上、357頁。

¹⁶ 関根大輔「シーパワーの二面性から考える中国と日本の海洋戦略の問題：現実主義と理想主義のバランス」『FROM THE OCEANS』笹川平和財団海洋政策研究所、2020年3月24日、1頁。

¹⁷ 2013年から「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法（日本船舶警備特措法）」に基づき、一定の要件を満たす日本籍船において民間武装警備員の乗船警備を可能とする措置を講じているが、2022年12月に同法施行令を改正し、対象船舶を拡大した。なお、民間武装警備員が乗船可能な海域は、中東方面に限定されている。国土交通省『海事レポート2024』2024年、37-38頁。

¹⁸ 九州大学が実施した台湾海峡にてブイを投入し漂流させる実験(2008年)では、黒潮等の海流によって九州東西の沿海域に至る結果が示されている。「台湾海峡通過流量のモニタリング」九州大学応用力学研究所、<https://www.riam.kyushu-u.ac.jp/ocd/Research/tiwan.htm>、2024年8月1日閲覧。

なれば、電気やガスなどのインフラが停止して冷暖房が使えないだけでなく、物流の停滞によってスーパーマーケットの棚から商品が消えるなど、国民は生活の破綻を余儀なくされる。たとえ、政府が海運業界に依頼し、関係各社が船舶の運航を決定した場合でも、船員には海上における労働条約（国際条約）や船員法（国内法）によって乗船を拒否する権利がある。さらに、外国籍船や外国人船員に依存する現状では、船員の乗船拒否に加え、外国政府が自国籍船の運航や船員の乗船を制限する事態も予想される。これらのことから、有事の輸送手段が確保されているとは言い難い。

こうした深刻な事態を避けるためには、有事に対応できる強靱な海上輸送体制を、平時から構築しておくことが必要である。次節では、日本の海上輸送体制が抱えるリスクを検証し、他の海洋国家の取り組みと比較することで、今後どのような対策を講じるべきかを検討する。

第2節 海上輸送の脆弱性に関する分析

2.1 外国籍船・外国人船員への依存と地政学的リスク

国民生活や経済活動に不可欠な役割を果たす日本商船隊¹⁹には、日本人船員がほとんど乗船していない。船員の多くはフィリピン人であり、彼らを含め 98.5%が外国人である²⁰。このような状態に至った背景には、経済的合理性の追求がある。1985 年 9 月のプラザ合意によって急激に円高となり、賃金が高く英語能力に課題がある日本人船員の競争力が低下した結果、外国人船員への依存が加速した。実際、1985 年には 30,013 人であった外航に従事する日本人船員は、30 年後の 2015 年には、93%減の 2,237 人となり、その後は現在に至るまで横ばいである²¹。また、日本船主協会内には、外航海運分野における日本人の役割が陸上勤務に移行しており、海上勤務はあくまでそのための訓練と捉える見解もある²²。さらには、日本の現役世代にとって厳しい労働環境や、長期間の家族との離別といった外航船の特殊性が受け入れられず、定着を妨げているとの指摘もある²³。

加えて、船舶自体も外国籍船に依存している。貿易に従事する船舶の多くは、登録や管理手続きが容易で、税制優遇措置が得られる国に、便宜的に船籍を置いている（「便宜置籍船」）。現状では、日本商船隊全体の 87.1%がそのような船舶であり、日本籍船はわずか 285 隻に過ぎない²⁴。しかし近年、このような外国籍船依存がもたらすリスクが顕在化した。紅海・アデン湾においてホーシー派が船舶の航行を妨害する活動を活発化させた状況を受け、フィリピン政府は 2024 年 4 月、同海域を航行する船舶に自国籍船員が乗船することを禁止する措置

¹⁹ 日本の外航海運企業が運航する 2,000 総トン以上の外航商船群を言う。2023 年現在、輸入輸送量の 70.1%を日本商船隊が担っている。国土交通省「数字で見る海事 2024」2024 年、15 頁、<https://www.mlit.go.jp/maritime/content/001753380.pdf>、2024 年 7 月 1 日閲覧。

²⁰ 海事広報協会『SHIPPING NOW 2023-2024』31、49 頁。

²¹ 国土交通省『海事レポート 2015』2015 年、208 頁；『海事レポート 2024』2024 年、50 頁。

²² 日本船主協会「わが国外航商船の第二船籍制度創設に関する意見」2004 年 12 月、https://www.jsanet.or.jp/report/nenpo/nenpo2005/text/shiryo/1_5_1.htm、2024 年 7 月 20 日閲覧。

²³ 2019 年に実施された船員のメンタルヘルスに関する調査結果では、主な船員のストレス要因について、①危険な勤務、②人間関係、③長時間勤務、④船内の限られた環境と分析されている。一般財団法人海技振興センター「船員のメンタルヘルスに関するアンケート調査結果報告書」2019 年 7 月、<https://www.mlit.go.jp/maritime/content/001340463.pdf>、2024 年 7 月 20 日閲覧。

²⁴ 海事広報協会『SHIPPING NOW 2023-2024』31、49 頁。

を講じたのである²⁵。同海域は中東からスエズ運河を通してアジアへ向かう主要航路であり、日本にとってもエネルギー資源を運ぶ重要な輸送経路である。また、2011年の東日本大震災時には、便宜置籍船を抱えるリベリア政府等の意向により、多くの外航船が京浜港への入港を忌避した²⁶。このような外国政府の決定は、日本の介入できない領域である。そのため、外国籍の船舶や船員に依存する現状では、突如として本来の輸送体制が維持できなくなるというリスクがある。

有事においては、上記以外の要因でも船員や船舶の不足が懸念される。紛争下の海域では、付近を航行する船舶が巻き添えを受けるリスクが高い。例えば2022年2月25日、ロシアが船舶の航行を禁止した黒海において、日本の海運会社が保有するパナマ船籍の商船がミサイル攻撃を受けた²⁷。翌3月には、同じく中立国商船が浮遊機雷によって沈没している。被害を回避するには、航路を迂回する等の対策が必要となる。それにより航海距離が延伸した場合、輸送コストが上昇する。このような事態は、南シナ海を始めとする日本近海のシーレーンでも想定される。仮に南シナ海で領域問題を抱える国家が海上封鎖した場合、日本商船隊はマラッカ海峡を回避せざるを得なくなることも考えられる。代わりにオーストラリアの南側を航行するとなれば、多大な追加コストと輸送遅延が発生する。中東から日本までの距離は約12,000kmあり、年間の石油消費量151,449千トン²⁸を輸送するために、単純計算で30万トン級の大型タンカーが555回往復する見込みとなる²⁹。オーストラリア南側より近い迂回ルートであるロンボク海峡³⁰を通る場合でも、航路は約2,000km長くなり、輸送日数が片道約3日増加する。そのため、石油の消費を賄うためには、タンカーの隻数を増やして輸送量を維持しなければならない。すなわち、海上輸送に必要な船籍数や、それを運用する船員数は、シーレーンの緊張の影響で変化するのである。

このような事実から、日本は中国が台湾統一を目指して現状変更を試みる際のシナリオなど、具体的な有事の状況を想定しなければならない。令和6年版防衛白書によれば、中国は台湾統一のためには武力行使も辞さない姿勢を崩しておらず、台湾周辺での軍事活動を近年著しく活発化させている³¹。有事に至った場合、台湾海峡では中国軍による機雷敷設が行われる可能性も懸念される。台湾周辺海域における機雷の敷設は、民間船舶の航行を著しく阻害

²⁵ The Philippine Department of Migrant Workers, *DEPARTMENT ORDER*, NO.02 Series of 2024, Apr 24, 2024, <https://dmw.gov.ph/resources/dsms/DMW/ISN-EXT/2024/DMW-DO-02-2024.pdf>, accessed on Jul. 1, 2024.

²⁶ リベリア政府は2011年3月15日、福島第一原発から300海里の範囲を航行しないよう推奨（米国は同様に50海里と指定）。その結果、発災から2か月間で42隻の外航船が京浜港への入港を忌避した。国土交通省「船協海運年報2020 国際海上輸送部会中間とりまとめ（参考資料）」https://www.jsanet.or.jp/report/nenpo/nenpo2020/siryo_2020.html、2024年5月5日閲覧。

²⁷ Raul (Pete) Pedrozo, “Maritime Exclusion Zones in Armed Conflicts,” *INTERNATIONAL LAW STUDIES*, Volume 99, 2022, p. 525-536, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3018&context=ils>, accessed on Aug. 1, 2024.

²⁸ GLOBAL NOTE「世界の石油消費量 国別ランキング・推移」2024年6月25日、<https://www.globalnote.jp/post-3202.html>、2024年7月10日閲覧。

²⁹ 30万トン級タンカーが1回で輸送できる量（約200万バレル）により計算

³⁰ オーストラリアの北西、列島が連なるインドネシア中部に位置し、大型船が航行できる海峡。日本では主にオーストラリアなどからエネルギー資源を輸送する商船が通航する。

³¹ 防衛省『令和6年版 日本の防衛』65-87頁。

し、日本の海上輸送にも多大な影響を与えるだろう。戦争には至らない局地的な紛争やグレーゾーン事態によって海上輸送が麻痺した場合でも、その影響は甚大である。このように、海上輸送は国際情勢や他国の政策に左右されやすく、自国でコントロールできないリスクが内在しており、安全保障上の重大な懸念材料を抱えている。

この課題に対し、2007 年の交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会は、日本籍船約 450 隻、日本人船員約 5,500 人という体制が必要であると提言した³²。国家が強制管轄権を行使できる船舶を保有することは、有事や犯罪発生時などにおいて、日本政府が自国の船舶に対して自由に指示や取り締まりを行えるようにし、経済安全保障を確保するために必要と判断したものである。加えて、日本人船員の乗り組む日本籍船は最も信頼できる存在であり、これを利用できる状態を維持するという要素も、その判断を後押しした³³。しかし、2023 年 3 月 31 日に変更された基本方針でも、2030 年に確保できる日本籍船数を 381 隻と見積もっており、目標達成がいつになるのか分からない³⁴。言わば、いざという時に頼れる存在が将来にわたって足りないのである。また、そもそも 450 隻、5,500 人体制という約 20 年前の目標値が、現代の安全保障環境や経済状況などを考慮しても妥当なのか、検証が必要であると考えらる。

2.2 法制度の不備に起因する制度的リスク

2.2.1 航海命令制度の限界

次に、海上輸送の維持を目的とする既存の制度について検討する。

まず、平時やそれに準ずる状況下で海上輸送を可能とする手段として、海上運送法第 26 条に定める航海命令を分析する。これは、船舶運航事業者に対し、人または物の運送を命じるもの³⁵であり、事業者は正当な理由がない限り、その命令に従う義務がある。例えば、「国内での事故や災害が発生した際に海外から緊急物資を輸送する場合、外国で災害や紛争等が発生した際にマラッカ・シンガポール海峡等が通航不能となり貿易物資の輸送に支障が生じる場合、外国において災害や治安悪化等が発生した際に、安全な地域に邦人を避難させる場合³⁶」などが挙げられている。ただし、これらの事例は、日本が武力攻撃などの危機に直面していない平時を想定したものであり、武力攻撃事態や存立危機事態等における海上輸送を目的としたものではない。国土交通省は、「有事及び周辺事態における海上輸送は、有事法制及び周辺事態法制に基づく措置により対応することが適当であり、海上運送法の航海命令は有事

³² 交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会「安定的な国際海上輸送の確保のための海事政策のあり方について（答申）」2007 年、7 頁。

³³ 国際海上輸送部会『安定的な国際海上輸送（答申）』2007 年、4-7 頁。

³⁴ 国土交通省「日本船舶及び船員の確保に関する基本方針の変更について」2023 年 12 月、<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001583305.pdf>、2024 年 6 月 1 日閲覧。

³⁵ 日本において国家が国民に対して公的な業務を強制できるかは、公共の福祉のために基本的人権が許容されるか否かに帰着するとされている。角田禮次郎(内閣法制局長官)「第 94 回衆議院安全保障特別委員会会議録 第 6 号」1981 年 5 月 8 日、26 頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/231、2024 年 7 月 30 日閲覧。

³⁶ 春成誠国土交通省海事局長「第 169 回国会衆議院 国土交通委員会会議録 第 17 号」2008 年 5 月 21 日、11 頁、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=116904319X01720080521&spkNum=70&single>、2024 年 7 月 1 日閲覧。

等の輸送を対象とするものではない³⁷」と整理している。

しかし、有事法制に貿易を目的とする海上輸送の維持に関する規定は見当たらない。関連するものとして、事態対処法³⁸第6条があり、政令で定める指定公共機関が国などと協力して武力攻撃事態等への対処に関し必要な措置を実施する責務を有するとしている³⁹。指定公共機関は、主に国民保護を目的とする業務に従事することになり、独自に国民保護業務計画を策定している例もある⁴⁰。ただし、同法施行令⁴¹第3条に規定されている指定公共機関には、海運関係では一般旅客定期航路事業者と内航海運業者のみが含まれ、外航海運業者は指定されていない。

この事実は、有事の海上輸送に深刻な支障をきたす可能性を示唆している。国民生活の維持といった政府方針が示されたとしても、海上輸送が外航海運業者の自発的な取り組みに委ねられるため、必要物資を運ぶ船舶が運航される保証はない。海運業者が船舶の運航を躊躇すれば、国民生活に不可欠な物資の安定供給が脅かされる。

すなわち、現状の法制度では有事に外航船を運用するための規定が不足しているのである。このような状況は、太平洋戦争時の苦い経験を想起させる。当時、国家総動員法の下で民間船舶が徴用され、6万余人の船員が命を落とした⁴²。以後、国と海運事業者や船員との間にわだかまりが生まれ、海上輸送に関する協力体制の構築が困難になっている。1968年の千代田丸事件の最高裁判決⁴³では、生命・身体に危険が生じる命令は慎重な考慮が必要と判示しており、この問題が法的にも根深いものであることを示している。もっとも、海運業者側としても、国の後ろ盾がない以上、船舶や乗組員の損失といった甚大なリスクは抱えられないだろう。

このように、有事における外航海運の維持に関する法制度が整備されていないことは、安定的な海上輸送手段の確保を脅かす大きな要因となっている。海運は民業であるが、国民生活や経済活動を支える重要な社会インフラとしての役割を担っている。したがって、有事において海上輸送を維持するための制度設計こそが、喫緊の課題と言える。

³⁷ 国土交通省「日本船舶及び船員の確保に関する基本方針について」国土交通省告示第280号、2024年3月31日、5頁。

³⁸ 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律、平成十五年法律第七十九号。

³⁹ 内閣官房「国民保護ポータルサイト 指定公共機関の役割」<https://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shikumi/yakuwari.html>、2024年7月10日閲覧。

⁴⁰ 例えば、九州地区を中心に医薬品運送を担う株式会社博運社は、緊急参集態勢や自治体との協力、各種事態に応じ得る平時からの備え等について、業務計画を策定している。博運社「株式会社博運社国民保護業務計画」<https://www.hus.co.jp/kokuminhogohou-gyomukeikaku/>、2024年7月30日閲覧。

⁴¹ 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律施行令、平成十五年政令第二百五十二号。

⁴² 日本殉職船員顕彰会「わが国船舶(商船・漁船・機帆船)の被害と戦没船員」<https://www.kenshoukai.jp/taiheiyo/taiheiyoku01.htm>、2024年6月1日閲覧。

⁴³ 千代田丸事件とは、1956年、朝鮮戦争休戦後の緊張下、海底ケーブル修理のため韓国近海への出航を命じられた電電公社の船員らが、危険を理由に従命を拒否した事件。判決では、労使の双方が万全の配慮をしたとしても、なお避け難い軍事上の危険が存在する環境下での業務の強制は、無効とされた。水町勇一郎『詳解労働法(第2版)』東京大学出版会、2021年、245頁。

2.2.2 諸外国の制度との比較

では、他の海洋国家では有事の海上輸送にどのような制度を設けているのだろうか。

例えば、米国には海事安全保障プログラム（Maritime Security Program）と呼ばれる制度があり、外航に従事する米国籍商船を、非常事態時に政府が使用することを可能としている。登録された船舶は、便宜置籍船との運航コスト差を相殺する助成が受けられるなどの利点があり、2024 年現在は 60 隻が登録されている⁴⁴。これに加え、政府と海運業界が協定を結び、緊急時に軍事作戦への協力を優先する制度（Voluntary Intermodal Sealift Agreement）や、政府が調達、供給または融資する非軍用貨物の少なくとも 50%を米国籍船舶で輸送することを義務付けた、自国籍船優先貨物プログラム（Cargo Preference）制度がある⁴⁵。この制度は、最近では、ウクライナへの援助物資の配送にも活用された⁴⁶。このように、米国は有事を含む豊富な経験をもとに、よりよい制度へと改良を重ねながら国主導で重層的な態勢を築いている。なお、これら海運全般は、運輸省海事局（Maritime Administration）が統括している。

また、韓国では、緊急事態に備えるための海運・港湾機能の維持に関する法律に基づき、国家必須国際船舶制度を整備している⁴⁷。これは、物資の輸送を有事にも維持するために、国が指定する船舶に対して運航を指示する制度である。韓国では、2006 年に運用を開始した本制度を通じて、国が外航船舶に強制権を行使し、有事にも海上輸送を維持できる体制となっている。さらに、船舶の運航に伴うリスクを補償する規定もあり、海運業者が協力しやすい工夫が為されている。このような体制を整備した背景には、日本と同様に輸出入貨物の大半を海運に依存している経済状況や、南北分断の地理的条件がある。加えて、2017 年に発生した国内大手海運業者の破綻に伴う物流危機⁴⁸の経験は、整備を加速する一因となった。

海運と安全保障を一体化させた両国の体制に比べ、同じ海洋国家である日本の体制は脆弱と言わざるを得ない。以下、地政学的リスクを共有する韓国と日本との差異を比較する。なお、日本には比較対象となる規則が無いため、自国籍船及び船員の確保に言及した海上運送法と、同法に基づく方針「日本船舶及び船員の確保に関する基本方針」から作成した。

⁴⁴ “Maritime Security Program (MSP)”, *MARAD*, Mar, 2024, <https://www.maritime.dot.gov/national-security/strategic-sealift/maritime-security-program-msp>, accessed on Jul. 22, 2024.

⁴⁵ “Cargo Preference Laws and Regulations”, *MARAD*, Jul, 2022, <https://www.maritime.dot.gov/cargo-preference/military-cargoes/cargo-preference-laws-and-regulations>, accessed on Jul. 22, 2024.

⁴⁶ USTRANSCOM(米国輸送軍)の公表によれば、ウクライナ支援に従事する 80%の船舶が VISA に基づき運用されている。USTRANSCOM, “Government and maritime industry executives discuss readiness”, Mar 2023, <https://www.ustranscom.mil/cmd/panewsreader.cfm?ID=FA4B6253-9F4D-AC19-5D5613F9B02FC186&yr=2023>, accessed on Aug. 30, 2024.

⁴⁷ 海洋水産庁「緊急事態に備えるための海運・港湾機能の維持に関する法律」2024 年 6 月、<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=013244&ancYnChk=0#0000>、2024 年 7 月 18 日閲覧。

⁴⁸ 2016 年 8 月、韓国の海運大手である韓進海運が倒産。同社が運用する 97 隻のコンテナ船は、海運関連企業の作業拒否等によって港湾荷役や輸送ができない状況が発生した。その結果、輸入品の荷降しが約 3 か月遅延するなど、物流に大混乱を招いた。赤倉康寛「韓進海運破城による世界コンテナ流動への影響分析」『第 55 回土木計画学研究発表会・講演集』2017 年 4 月、https://www.ysk.nilim.go.jp/kakubu/kouwan/system/2017_02.pdf、2024 年 9 月 11 日閲覧。

項 目	韓 国	日 本
制 度	国家必須国際船舶制度	(海上運送法)
目 的	有事等における国際海上輸送の確保	・ 国際海上輸送の安定的確保 ・ 経済安全保障
必要船舶の 指定基準	・ 総トン数 10,000 トン以上 ・ 船齢 20 年未満	記載なし。
船種の指定	軍需品、穀物、原油、液化ガス、石炭、鉄鋼原料、その他国民経済又は国家安全保障に重大な影響を及ぼす資材を輸送する船舶	記載なし。
規定船舶数	・ ～2024 年：総トン数 10,000 トン以上の船舶 88 隻(船種 5 種) ・ 2025 年～：研究結果を反映し決定	450 隻(目標値) (準日本船舶 ⁴⁹ を含む。)
船員の確保	1 隻 11 名以上の韓国人乗組員 ⁵⁰	日本人船員 5,500 人(目標値)
補償制度	・ 輸送命令により生じた損失 ・ 外国人船員の制限による損失補償 ・ 年間稼働日数超過分の補償	記載なし。
税制優遇等	・ トン数標準税制度 ・ 船舶投資会社制度 ・ 済州船舶登録制度	トン数標準税制度
教育訓練	少なくとも年 1 回の参加が義務	記載なし。
その他	指定した水先人に対し、担当大臣が緊急時に業務を命令する規定を設ける等、港湾機能の維持も制度化	記載なし。

(出所) 次を参考に筆者作成

1 韓国

(1) 緊急事態に備えるための海運・港湾機能の維持に関する法律

(2) 緊急事態に備えるための海運・港湾機能の維持に関する法律施行令⁵¹

⁴⁹ 海上運送法に基づく航海命令が発せられた際に、船籍を日本に変更する外国籍船。国土交通省「準日本船舶の認定に関する基準について」国土交通省通達国海外第 304 号、2017 年 10 月 1 日、https://www.jsanet.or.jp/seisaku/pdf/ton_std/u/03.pdf、2024 年 6 月 20 日閲覧。

⁵⁰ 2024 年 5 月 7 日に公布された海事港湾維持法施工令の改正により、外国人船員を 1 隻につき 6 名以下とする規定を変更し、経済安全保障の観点から韓国人船員を 11 名以上確保する規定に変更された。報道では、「改正の背景には、最近の中東紛争によってサプライチェーンが不安定化しているため」との政府海洋水産部長の発言が紹介されている。「この国の必需船は、11 人の韓国人船員が乗船」韓国海運ニュース、2024 年 4 月 30 日、<http://www.maritimepress.co.kr/news/articleView.html?idxno=320382>、2024 年 9 月 16 日閲覧。

⁵¹ 海洋水産庁「緊急事態に備えるための海運・港湾機能の維持に関する法律施行令」2024 年 6 月、<https://law.go.kr/LSW/lSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101#undefined>、2024 年 7 月 18 日閲覧。

(3) 2021 年国家必須船舶指定計画 (2021 年版⁵²、2024 年版⁵³)

2 日本

(1) 海上運送法 (昭和二十四年法律第百八十七号)

(2) 日本船舶及び船員の確保に関する基本方針

(国土交通省告示第二百八十号。令和 5 年 3 月 31 日)

本表が示すように、日本では海上輸送を維持するための諸制度が、韓国と比較して不足している。この背景には、戦後日本の安全保障政策が一貫して専守防衛を基調とし、直接的な武力攻撃に対する備えを重視してきた政策があるように思う。海上輸送の安定確保のような、一見すると間接的な脅威への対策は、予算や海外での武力行使に関する制約もあり、積極的な制度設計が行われてこなかったものとする。

一方、韓国では、その地理的条件や南北間の関係等から、貿易を海上輸送に大きく依存せざるを得ないことによるリスクを、法律に基づく制度によって克服している。平時にも起こり得るシーレーンの中断や港湾機能の停止、有事における船舶の寄港回避、港湾閉鎖や船舶保険料の急騰など、様々なリスクを想定し、それらへの対応が政府によって補償されている。国家必須国際船舶については、政府が船舶の指定・運航及び港湾運営協約の締結・運営などに関し、10 年単位の計画を 5 年ごとに策定している。計画には、有事に港湾機能（出入港支援、荷役、燃料供給、貨物の固定など）を維持するための体制や、物品需給見通し等に加え、計画実行のための年度計画も策定することとされている。さらに、諮問機関である全国必須海運システム開発審議会の運営にあたっては、国家必須船舶の運営会社に加え、水先人、港湾運営業者、外部専門家が参加することとされている。このことから、政府と関連企業等との強い連携を伺うことができる。成果の一例として、指定すべき船種が目標値と乖離していた 2021 年の状況を、3 年後の 2024 年には概ね改善するなど、計画が適切に履行されていることが分かる（次表参照）。

国家必須国際船舶の船種別指定状況の変化（単位：隻）

	ばら積み	タンカー	ガス	コンテナ	自動車運搬	合 計
目標値	25	16	21	15	11	88
2021 年	30	8	23	15	12	88
2024 年	24	12	21	20	11	88

(出所) 前掲の 2021 年及び 2024 年国家必須国際船舶指定計画を参考に筆者作成

国家必須船舶の候補となる韓国籍船を確保する取り組みや、自国籍の船員確保にも政府主導で取り組んでいる。例えば、済州船舶登録制度は、済州島の経済活性化を目的とする税制優遇措置であるが、外国籍船に限らず韓国籍船も登録可能とすることで、自国籍船の確保に

⁵² 韓国政府「2021 年国家必須船舶指定計画」2020 年 12 月、<https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=36520&menuSeq=1009&bbsSeq=22>、2024 年 9 月 15 日閲覧。

⁵³ 韓国政府「2024 年国家必須船舶指定計画」2023 年 12 月、<https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=54231&bbsSeq=9&menuSeq=375>、2024 年 9 月 15 日閲覧。

寄与している。また、韓国では、戦略物資の輸送を担う韓国人船員を、戦時には陸・海・空軍に次ぐ第4軍の役割を果たす中心的資産と位置づけ、相応の処遇を保障している⁵⁴。

以上のような状況を鑑みるに、日本は海上輸送の脆弱性克服を目的として、韓国等を参考に制度設計を急ぐべきである。具体的には、次について検討する必要がある。

- ・船舶の指定基準の明確化: 輸送所要に応じた船種と船腹量を含む船舶指定基準
- ・自国籍船及び船員の確保策の強化: 優遇措置（魅力化）や必要数を下回らない制度等
- ・運航に伴うリスク補償制度の確立: 船舶の損害や船員の安全のための補償制度
- ・税制優遇措置の導入: 海運事業者の負担軽減によって、運航の継続性を高める制度

これらを柱とした包括的な制度を構築し、海運事業者との連携を強化することで、有事においても国民生活に必要な物資の輸送を担保する必要がある。なお、有事における海上輸送には、単なる船舶や船員の確保だけではなく港湾機能の維持や船舶の運航を支える補償など、平時とは異なる取り組みが必要となるが、本稿の考察の範囲外となるため割愛する。

第3節 海上輸送の安定に向けた論点

3.1 総括

本稿では、海上輸送を取り巻く安全保障環境を概観した上で、日本が抱える海上輸送の脆弱性について、外国籍船舶への依存と地政学的リスク、法制度の不備という2つの観点から分析した。その結果、日本の海上輸送には看過できない脆弱性が存在すると言わざるを得ない。論考に際しての問とした、「日本の海上輸送を維持・機能させるために、どのような対策が不足しているのか」への回答は、次のとおりである。

まず、海上輸送の外国籍船と外国人船員への多大な依存は、脆弱性の大きな要因である。2022年時点で外航船員の98.5%が外国人であり、他国の政策や国際情勢に左右されやすく、国民生活や経済活動に必要な物資等の安定供給を危うくしている。2024年のフィリピン政府による紅海・アデン湾航行の自国籍船員乗船禁止措置は、そのリスクを改めて浮き彫りにした。また、地政学的リスクの増大は、東シナ海、台湾海峡、南シナ海における緊張の高まりという形で顕在化している。これらの地域における紛争や海上封鎖は、日本のシーレーンを脅かし、経済的安定を揺るがす深刻な脅威となり得る。自衛隊や海上保安庁の能力や、同盟国・同志国との連携をもってしても、民間船舶の安全確保には限界がある。さらに、韓国等の制度と比較すると有事に備えた日本の制度は曖昧であり、国民生活や経済活動に必要な海上輸送が、海運業者の自発的な取り組みに委ねられている状況と言える。

これらの分析結果をもとに、次項では海上輸送の安定に向けた論点を提示する。第1に、輸送体制の強化に向けたステップとして、日本籍船と日本人船員の必要数の再考を挙げる。現状の目標値は、近年の安全保障環境や経済状況、そして国民生活の変化を十分に反映していない可能性があるため、再考が必要である。第2は、日本人船員の確保に関する論点であり、海上自衛隊や海上保安庁の退職者を活用するなど、新たな発想について考える。第3は、

⁵⁴ 韓国海洋水産部「緊急事態に備えた海運・港湾機能維持に関する基本計画(2020～2029)」2019年12月、https://www.mof.go.kr/synap/view.do?fn=MOF_ARTICLE_36375_20201124175f97cb10c230&fd=202410、2頁、2024年9月15日閲覧。

有事に海上輸送手段を維持するための制度改革である。現状では輸送義務を民間事業者に課すことはできないため、有事にも対応できる体制を整備すべきである。

3.2 論点

3.2.1 日本籍船及び日本人船員の確保目標の見直し

日本の海上輸送は、その多くを外国籍船員や外国籍船舶に依存しており、外国政府等の意向によって輸送が途絶えるリスクを抱えている。実際、外航船に乗り込む外国人が、有事の際に日本籍船で勤務する保証はない。このような状況から脱却して安定的な海上輸送態勢を目指すためには、日本籍船舶と日本人船員の慢性的な不足状態を改善すべきと考える。

政府は、2007年の答申に基づく日本籍船 450 隻、日本人船員 5,500 人という目標を変えていない。しかし、目標達成の見込みは立っていないうえ、当時の検討が現在の安全保障環境や経済活動にも合致するかの確認は為されていない。そこでまず、有事の際に輸送力を維持できる日本籍船の隻数と日本人船員の数を再検討し、目指すべき経済安全保障を支える体制を描く必要があると考える。この点を検討するに際し、次表に交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会が 2007 年に試算した際の考え方⁵⁵を示す。

日本籍船及び日本人船員の必要数算出の考え方

【前 提】

- 1 すべて日本籍船で輸送しなければならない状態が 1 年続くことを想定
- 2 一定規模の経済活動・国民生活水準を確保するための必要隻数を試算
- 3 対象は輸入のみ。

【検討 1】

不測の事態が発生していない平時における船舶数を試算する。検討では、品目別の貨物量を、船種別の平均船型及び平均輸送日数で運搬した場合の隻数を算出した。

船 種	コンテナ	ばら積み	油送船等	その他	計
年間必要隻数	226	769	259	26	1,280

【検討 2】

不測の事態が発生した場合の最低限必要な輸送規模を試算する。検討では、生活保護世帯の実収入を基準に算定し、通常時の 35.5%に設定した。この割合を【検討 1】で算出した 1280 隻に当てはめ、日本籍船の必要隻数は、約 450 隻と算出した。

【検討 3】

算出した船舶数をもとに、船員数を試算する。検討では、1 隻の乗員を 8 名（船長、航海士 3 名、機関長 1 名、機関士 3 名）とし、予備船員⁵⁶率を 50%として計算した。その結果、約 450 隻×8 人×1.5=約 5,500 人と算出した。

⁵⁵ 国土交通省海事局「第 3 回国際海上輸送部会説明資料」2007 年 5 月、<https://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/kaiji/kokusai/03/images/01.pdf>、2024 年 6 月 1 日閲覧。

⁵⁶ 予備船員とは、船員法（昭和二十二年法律第百号）第 2 条に定める船員であり、船舶に乗り組むため雇用されている者で、船内において使用されていないものをいう。当該制度は、商船のみならず、海上自衛隊をはじめとする公船の定員にも適用されるものである。

まず、本答申は生活保護世帯の実収入のみを基に必要船舶数を導出している。しかし、1978年の第85回国会衆議院外務委員会では、より精緻な指標をもとに、海上輸送の脆弱性が議論された。そこでは、海上自衛隊が1975年から76年に実施した産業連関表⁵⁷や食料需給表を用いた有事所要輸入量や最低生活保護水準を基礎とした栄養価の試算が参照されている。社会民主連合（当時野党）の檜崎弥之助は、この試算を「まじめな研究」⁵⁸と評し、原油と食料の輸入量が平時の50%に減り、さらに遠洋漁業が全面的に停止した場合、国民一人一日当たりの栄養は1,099カロリーとなり、昭和21年（終戦翌年）よりも低い状態になると指摘した。委員会で取り上げられた限りの内容からも、海上自衛隊の試算が2007年試算と比べて精緻であることは疑いようもなく、翻って2007年試算の杜撰さを浮き彫りにしている。

さらに、【前提】から分かるとおり、輸出が試算の検討要素として考慮されていない。そのため、船種及び船舶数を検討した【検討1】の段階で、日本の主要輸出品である自動車の運搬に必要な船舶が加味されていない。自動車に限らず輸出停止の長期化は、日本の経済活動にとって死活問題である。この点からも、試算結果の妥当性には疑問が残る。

また、【検討2】で算出された必要隻数は、輸送物資の種類に応じた船種に分類されていない。そのため、整備方針では隻数の到達のみを目標としており、積荷に応じた船種を揃えるという視点が不足している。また、平時から有事に至る過程では必要物資に変化が生じると考えられるが、それは検討されていない。これに対し、韓国では戦時輸送量を平時の33%と想定し、穀物、原油、鉄鉱石などの必須資源や発電用石炭などの年間輸入物流量に基づき、必要な船舶数と船種を決定している⁵⁹。

「生活保護世帯の実収入」という基準も、曖昧である。有事における輸送所要は、品目も輸送量も平時とは大きく異なると考えられ、産業連関表や食料需給に関する統計資料等を用いた精緻な分析によって見積もるべきである。また、情勢によって通常のシーレーンが使用できず、代替航路を通航した場合の輸送日数の増加や、それに伴う必要隻数の増加も加味する必要がある。さらに、船舶喪失を視野に入れる必要性は歴史的にも明らかである⁶⁰。例えば、日本は太平洋戦争開戦時に640万トンの保有船舶量を有していたが、終戦時には150万トンにまで減少している⁶¹。

加えて、【検討3】では乗船者を船舶の運航に従事する海技資格者のみに限定しており、荷役や甲板作業に従事する乗員や、食事を担当する職員等、実際に船を運航するために必要な

⁵⁷ 1年間に各産業部門で財・サービスがどのように生産され、販売されたかというつながりを金額で示した統計であり、原材料から何がどのくらい生産・販売されたかの関係が分かる。

⁵⁸ 『第85回国会衆議院外務委員会議録』第2号、1978年10月14日、47-49頁。

⁵⁹ 韓国海洋水産部「有事等に備えた海運・港湾機能の維持管理に関する基本計画の策定に関する研究」、2019年6月、101頁、<https://www.prism.go.kr/homepage/entire/downloadResearchAttachFile.do?workKey=001&fileType=CPR&seqNo=001&researchId=1192000-201900023&pdfConvYn>、2024年9月2日閲覧。

⁶⁰ 開戦前、日本は民需に年間300万トンの船腹量が必要で、船舶の消耗が年80~100万トン、造船が年60万トンと試算し、戦争が3年以内に終わるのであれば対応可能と判断している。しかし、開戦時にも300万トンは確保できず、見積もりを上回る船舶の喪失等により、計画と実際は大幅に乖離した。荒川憲一『戦時経済体制の構想と展開』岩波書店、2011年、121-141頁。

⁶¹ 山本有造『「大東亜共栄圏」経済史研究』名古屋大学出版会、2011年、230-201頁。

乗員数が試算されていない⁶²。これについても、韓国では最低限乗船を必要とする自国船員数を 11 名と定め、その他は外国人船員とする構成を許容しており、日本に比して実現可能な政策を目指していると考えられる。

このように、2007 年の試算は有効性を疑問視せざるを得ない部分があり、これに基づく体制では有事に実効的な海上輸送を維持できない可能性がある。経済活動や国民生活を支える持続可能な海上輸送体制を構築するには、その脆弱性を克服する必要がある、そのためには日本籍船と日本人船員の必要数の再考が不可欠である。具体的な試算は今後の研究課題とするが、必要数の算出にあたっては、有事に備えた必要物資等の備蓄量や、サプライチェーンの脆弱性、気候変動による海運への影響なども考慮した多角的な分析が必要となる。また、有事に想定される海上輸送力の減少は、重要な分析要素となる。

3.2.2 海上自衛隊 OB 等の活用による船員確保

経済安全保障推進法⁶³に定める 4 つの制度には、国民生活や経済活動に不可欠な重要物資の安定供給を目的とするものがある。本制度の重要物資は政令で定められており、抗菌性物資製剤や肥料、半導体関連に加え、可燃性天然ガスや金属鉱産物、航空機や船舶の部品といった 11 品目が指定されている⁶⁴。しかし、重要物資の安定供給を図るには輸送手段の確保が不可欠であるが、同法にそれを担保する条項はない。手段とその担い手が不在であれば安定供給の目的は達成されないにもかかわらず、船員の確保要領といった具体的な対策が、制度上不存在である。

そのためか、外航に従事する日本人船員は、2022 年時点で 1,633 人（部員⁶⁵を除く。）であり、目標とする約 5,500 人には約 4,000 人不足（予備船員を除いた場合には、約 2,000 人の不足）している⁶⁶。安全保障環境が一刻と厳しさを増す中であって、そのスピード以上に有事への備えを整えなければならないが、その差が埋まる兆しは見えていないのである。

改善策としては、海上自衛隊や海上保安庁を始めとする公船において、船舶の運航に従事した経験を有する退職者⁶⁷を、商船で業務できるようリスキリングし、船員（予備船員を含む。）として雇用する制度も考え得る。制度の具体的な取り組みは、次の 2 点である。

- 1 リスキリング：国もしくは所定の法人等が商船で勤務するために必要となる知識・技能の習得を支援する。例えば、商船の運航規則、荷役関連業務、安全管理など、公船とは異なる

⁶² 現代の大型タンカーやコンテナ船の乗員数は約 22～24 名である。日本海事広報協会「船のなるほど」、https://www.kaijipr.or.jp/mamejiten/fune/fune_5.html、2024 年 6 月 1 日閲覧。

⁶³ 令和 4 年 5 月 18 日に公布された法律（経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律）で、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止し、経済施策を総合的かつ効果的に推進することで、安全保障を確保することを目的とする法律。

⁶⁴ 経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律施行令第 1 条。

⁶⁵ 部員とは、船長を始めとする幹部の指示のもと、それぞれの持ち場で作業に従事する船員を言う。

⁶⁶ 日本人船員は 1974 年以降減少傾向を続けており、約 5500 人との目標を設定した 2007 年以降も、2010 年の 1834 名（部員を除く。）から、2022 年時点では 1633 人となり、12 年間で約 9%減少している。海事広報協会「SHIPPING NOW 2023-2024」49 頁。

⁶⁷ 公開資料によれば、海上自衛隊の定年退職者は年間約 1300 人（任期制自衛官を含む。）である。また、中途退職者は自衛官全体で 5742 人（令和 3 年度）であり、自衛隊の定員比率から換算すれば、海上自衛隊に 1052 人の中途退職者が存在する計算となる。

る要領について研修する。これにより、退職者がスムーズに商船での業務に適應できるようになり、即戦力としての船員確保が期待できる。また、商船の運航に必要な海技資格取得のための費用補助や、資格取得に向けた学習支援を提供する。加えて、リスクリングが終了するまでの一定期間、経済的支援によって収入面の不安を軽減し、商船への就業を促進、より多くの退職者が船員として活躍できる環境を整備する。

このような体制のモデルケースには、水先人の養成要領が挙げられる。水先人の場合、海技大学校（独立行政法人「海技教育機構」が運営）にて養成課程を履修することが必須であるが、一般財団法人「海技振興センター」が教科書等の教材や学校外で実習する場合の移動経費等について、経済的に支援する体制が整っている⁶⁸。このような支援があることで、受講者の経済的障壁を取払い、技能習得に専念させることができる。同様に、その他の船員養成においても、学習や実習に専念できる環境を整備することで、退職者が新たなキャリアに円滑に移行できるようになると期待される。

- 2 就業支援：リスクリングが終了した者に対し、船員として就業するための就職支援を実施する。自衛官の場合、現状では一般財団法人「自衛隊援護協会」が全国26箇所の陸・海・空自衛隊の駐屯地・基地に進路相談員を配置し、退職予定自衛官に対する進路相談、就職援護に関する教育、面接指導等の就職支援を実施する等のモデルがある。しかし、船員数の回復は経済安全保障を実現するための重要課題であり、国が計画に基づき一定数を維持・確保する体制を整備すべきである。

公船での勤務を経験した者の再雇用には、次のような利点が見込まれる。彼らの中には、民間商船の運航に必要な海技資格に加え、高度な操船技術や危機管理能力を有する者が多く含まれている。そのため、再教育に必要な期間や費用が新規に養成するよりも低く抑えられる。また、多くの隊員が50歳代で定年となる海上自衛隊にとっては、外航船員の16.7%が50歳以上である環境⁶⁹に鑑みれば、十分に協力できる分野と考える。加えて、海上における様々な事態に対処するための適応力、判断力、リーダーシップなど、高い素養を備えている。これらのメリットを活かせば、商船の運航においても即戦力として活躍することが期待できる。

このような取り組みを推進することにより、喫緊の課題である船員不足の解消や、外国人船員への依存状態を改善できるものと考ええる。また、有事や災害時に外国人船員が乗船を忌避した場合などにおいても、予備船員によって海上輸送を維持することが可能となる。さらに、地政学的リスクが顕在化している現代においては、洋上にて常に変化する情勢を判断し、運航の継続性等を判断することが求められる。海上自衛隊や海上保安庁の退職者等は、勤務を通じてシーレーンにおける様々なリスクや脅威を体験しており、現場で培った知識、経験、そして危機管理能力を有している。彼らを活用することで、有事における対応能力の向上や、乗船の事実を発信することによる抑止力が期待できる。また、海上自衛隊や海上保安庁のみならず、諸外国の海上保安機関との連携強化にも有効である。

⁶⁸ 日本水先人会連合会「水先人の紹介」、<https://www.pilot.or.jp/pilot/become.html>、2024年10月1日閲覧。

⁶⁹ 国土交通省「数字で見る海事 2024」50頁。

3.2.3 制度改革による海上輸送の安定維持

安全保障は国民全体が等しく享受する公共財であるが、民間企業にとってその追求は、直接的な利益につながるものではない。そのため、企業努力として有事に輸送手段を確保する方策を検討することには限界がある。さらに、第2節で述べたように、日本の海上輸送は外国籍の船舶に大きく依存しており、有事の際にこれらが、その船員にとって他国である日本のために運航される保証はない。それにもかかわらず、現状では海上運送法に基づく航海命令は平時を想定したものであり、有事に輸送義務を事業者に課することはできない。そこで、韓国の国家必須国際船舶制度などを参考に、有事にも海上輸送を継続できる包括的な制度を構築し、サプライチェーンの強靱化を図る必要がある。

日本と同様に海上輸送への依存度が高い韓国は⁷⁰、必要に応じて輸送義務を船舶所有者に課し、違反者には罰則を設けるなど、強制力を伴う制度を設けている。強制的な制度は、民間企業の経済活動を制限する可能性があるが、それを可能としなければ、第2節で言及したように海上輸送は途絶する虞がある。そのため、具体的な制度設計にあたっては、次のような視点から検討する必要があると考える。

第1に、平時からの備えを強化する方策についてである。輸送対象となる物資は国民生活や経済活動に不可欠なものを選定し、その優先順位も設定する。東日本大震災では被災地のニーズを把握できず、必要物資の不足や過剰供給による仕分け作業の煩雑化といった問題が生じた⁷¹。このような混乱は、有事の際にも懸念される。韓国同様に、輸送する物資やその優先度を明確にする平素からの備えが必要である。また、輸送対象物資の種類や量、輸送距離などを考慮し、必要な船舶の種類と隻数を特定する。その際、有事において通常の航路が使用できない可能性も考慮し、代替航路の利用に必要な船舶数も確保する。

さらに、有事の輸送を想定した航行訓練を定期的実施するとともに、シミュレーションや図上演習などを活用し、有事における対応能力を高める。

第2に、民間事業者の負担軽減と協力促進を図る方策についてである。船舶の損害、貨物の損失、船員の負傷など、有事の輸送に伴うリスクに対しては、それを補償する制度を確立する。具体的には、保険会社が運用する船舶戦争保険の契約料を国が負担する等、政府による補償⁷²を組み合わせる。それにより、民間事業者の負担を軽減し、有事における輸送への協力を促す。また、米国や韓国の制度を参考に、有事の輸送に従事する船舶や船員に対しては、経済的な優遇措置を設ける。これにより、民間事業者が帯びる平時とは異なる負担を軽減し、有事における輸送へのインセンティブを高める。

第3に、政策提言機能の強化と有事対応能力の向上に関する方策についてである。その目的のために、有事に備えた「海上輸送戦略会議」を政府内に設置する。この会議体は、産官学

⁷⁰ 2020年現在、韓国の輸出入に占める海上輸送の割合は99.7%である。サミル・プライスウォーターハウスクーパース「新たな海運大国が語る韓国海運業界の未来」2023年2月、6頁、https://www.pwc.com/kr/ko/insights/industry-insight/samilpwc_shipping-insights_trend-and-strategy.pdf、2024年7月1日閲覧。

⁷¹ 奥村誠、ブンボン健人、大窪和明「東日本大震災時の救援物資ニーズの発生順序の分析」2013年、<https://www.jttri.or.jp/members/journal/assets/no60-06.pdf>、2024年8月1日閲覧。

⁷² 保険会社が運用する船舶を対象とする保険には、海難事故や戦争、ストライキ、テロ等の不測事態に対応する保険があるが、地政学的リスクの回避を目的とする航路変更に伴う損失などは適用外である。そのため、国が補償する制度が必要となる。

の専門家や船員組合といった労働者側の意見が反映される構成とする。そこでは、海上輸送に関わる安全保障環境の収集・分析や危険情報の発信に加え、経済動向などを踏まえた包括的な戦略と、具体的方策を導出する。また、輸送対象物資の見直しや輸送手段の確保、事業者との連携など、政策決定に直接的に関与することで、有事における海上輸送の安定に向けた政策の実効性を高める。

現行の会議体としては、内閣官房に総合海洋政策本部⁷³がある。しかし、主な業務内容は、海洋基本計画案の作成や、関係行政機関が同計画に基づき実施する施策の総合調整といった事務にとどまっている。また、国土交通省に交通政策審議会海事分科会が存在するが、委員に防衛省関係者は含まれておらず、安全保障に関する議論が不足している可能性がある。そのため、政策等の戦略レベルを検討する機能に加え、情勢の変化に即応する方策を導出できる体制が望まれる。さらに、戦略会議の下で、有事の海上輸送に関するシミュレーションによって多様な危機シナリオを想定し、輸送計画、船舶・船員の確保、国際連携などの手段の有効性を検証する。また、戦略会議はこの結果に基づく政策提言を行い、政府が実施する法整備や予算措置に資する情報を提供、国と海運業界との連携を強化する。

これらの制度改革や取り組みが、官民の協力体制を構築する一助となり、平時体制から有事体制への円滑な移行を可能とするのではないだろうか。また、構築した制度を効果的に運用するためには、有事を想定した輸送シミュレーションを、平時から定期的実施し、必要船舶数や物資、運航従事者の確保状況を常に把握しておく必要がある。加えて、国際的な連携を強化し、他国との情報共有や共同訓練などを実施することで、有事における協力体制を構築することも重要である。

おわりに

貿易の99.6%を海上輸送に依存する日本は、常に安定的な輸送体制を維持する必要がある。そこで本稿は、「日本の海上輸送を維持・機能させるために、どのような対策が不足しているのか」という問いに対して、船舶の運航体制や地政学的リスク、法制度の観点から分析を試みた。その結果、日本は次のような脆弱性を抱えており、現状では有事に海上輸送を維持することは困難との結論に至った。

- 1 貿易を支える商船隊が、外国人船員の乗船拒否等によって運航されない可能性がある。
また、非常時に頼れる存在（日本籍船及び日本人船員）が不足している。
- 2 地政学的リスクの増大により、シーレーンを防衛できない可能性がある。
- 3 有事にも外航海運を維持できる体制やリスク補償に関する法制度が未整備である。

これを改善しない限り、有事における食料、エネルギー資源、医薬品等の安定的な供給は見込めず、国民の生活や経済活動、ひいては社会の安定を維持することは困難であると考え

⁷³ 海洋基本法（平成19年法律第33号）に基づき、海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進することを目的に設置されている会議体。構成員は内閣総理大臣（本部長）、内閣官房長官及び海洋政策担当大臣（副本部長）のほか、すべての国務大臣が本部員とされている。

る。この現状は、坂口太助が分析した太平洋戦争時の状況⁷⁴から変わっていない。我々は、武居智久が指摘するように、「地理という不変の現実を直視し、歴史を振り返ることで、日本の命運がこの地域にかかっているという冷厳な現実を再認識する」⁷⁵必要がある。6万余人の船員を失った過去の教訓を再認識し、そのような悲劇を繰り返さないために、海上輸送を安全に継続できる具体的な対策を講じなければならない。

このような課題を解決するための論点として、本稿では、日本籍船と日本人船員の確保目標の見直し、新たな船員確保策として海上自衛隊 OB 等の活用、そして有事にも対応できる輸送体制を実現するための制度改革について提示した。

しかしながら、これらは海上輸送という広範な問題を構成する一部に過ぎない。より包括的な視点から海上輸送の維持を考えるならば、提示した論点以外にも多岐にわたる検討課題が残されている。まず、将来の海上輸送の需要と供給能力を見通す上で、エネルギー政策の転換、人口減少、自動運航船等の技術革新の影響を考慮した日本籍船と日本人船員の必要数の精査が不可欠である。また、平時・有事を問わず、船舶の運航を支える港湾・補給インフラの強靱化は喫緊の課題であり、大規模災害やテロ攻撃等による機能停止・損壊に備えた代替手段の確保も急務である。さらに、優秀な船員を確保・育成するための労働環境の整備、船員の権利や労使関係なども、持続可能な海上輸送体制の確立には欠かせない要素である。加えて、有事における船舶・積荷の損害や船員の死傷に対する保険の適用範囲や、政府による支援策（戦争保険等）のあり方についても、国際的な枠組みを含めて早急に検討を進める必要がある。これらの課題は相互に関連し合っており、個別の対策だけでは不十分である。政府、海運業界、関連産業、学術機関等が連携し、総合的な戦略を策定・実行することが求められる。

以上の課題を残しつつも、本稿は、最低限確保すべき日本籍船と日本人船員数の再考や、海上輸送に関する産官学の連携強化や会議体の必要性を考察したものであり、今後の海上輸送政策の検討に貢献できると考える。シーレーンの断絶により滅亡に至ったカルタゴのような事態を回避するために、本研究が日本の海洋安全保障に関する議論を深め、より良い政策立案の一助となることを期待する。

⁷⁴ 坂口は、「戦時にどこから資源を入手するのか、という基本的な部分についての認識の共有はあっても、その先の具体論、すなわち実際にどのように海上交通を保護するのか、資源の運搬に必要な船舶をどのように確保すればよいのか、といった点については、『統帥権の独立』のもとでは陸海軍に任せるほかなかった。」と分析している。坂口太助『太平洋戦争期の海上交通保護問題の研究』芙蓉書房出版、2011年、316頁。

⁷⁵ 引用文中、「この地域」とは、南シナ海を指している。武居は日本のシーレーンが南シナ海の緊張に脆弱であるうえ、北東アジアの安定やインド太平洋における米中の覇権競争の帰趨も、南シナ海をどの勢力が握るかに相当程度左右されると結論している。武居智久『『地理が歴史を繰り返させる』東南アジアと南シナ海』『政策シンクタンク PHP 総研』2022年、<https://thinktank.php.co.jp/voice/7570/>、2024年7月1日閲覧。