

米国実効支配船制度が支える戦略機動

— 外国籍商船問題を中心に —

小島 大輔

はじめに

マハン (Alfred Mahan) は、その著書「海上権力史論」において「海軍は商船が存在してはじめてその必要が生じ、商船の消滅とともに海軍も消滅する」と主張した¹。マハンにとって、シーパワーとは、海軍力の優越によって制海権を確立し、その下で海上貿易を行い、海外市場を獲得し、国家に富と偉大さをもたらす力のことであり、海運業を自国船で行うことがすべての国の願望であると結論づけた²。このように、マハンは、商船こそがシーパワーの中核であり、それゆえ、それぞれの国が自国の商船を持たなければならないと説いたのである。

マハンの時代、自国船というのは自国籍の商船であり、かつ、自国民の所有する商船であった。ところが、自国船がシーパワーに占めた伝統的な役割は、今日では、すっかり変貌を遂げている。例えば、1960年代から70年代前半の国際海運において、伝統的海運国は³、便宜的に他国に船籍を移転させる便宜置籍化を通じ、自国海運といえども国家的支援を控えて自由競争に任せる政策にこぞって転換したのである⁴。わが国も例外ではなく、一方で外国船舶への依存は国家の安全保障上極めて危険としつつ、もう一方で外国籍商船を自国商船隊に組み込んでいる。現在では、国土交通省が日本商船隊とする 2,496 隻の船舶のうち、日本籍船舶はわずか 261 隻 (10.5%) に過ぎない⁵。外国籍化の傾向は、日本に限られるものではなく、世界の船舶保有数トップ 35 か国のうち 28 か国においては、その国の(法)人が保有する商船の過半数が外国籍商船になっている⁶。こうした変化の中、

¹ 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、43頁。

² 同上。

³ 伝統的海運国には、わが国をはじめ、米国、英国、ドイツ、フランス、イタリア、オランダ、ノルウェー、ギリシャ等が含まれる。

⁴ 逸見真『便宜置籍船論』信山社、2006年、185頁。

⁵ 国土交通省『海事レポート 2019』2019年7月、22頁。

⁶ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2018*, p. 29.

現代において民間海上輸送が安全保障に占める役割を正確に理解するためには、3つの視座が必要である。

第一に、現代の戦争を含む武力紛争は民間人が主体である。かつて戦争は主として軍隊(軍人と軍用兵器)により遂行されるという理解が存在した。今日でも、軍人と文民とを峻別し、軍人が戦闘行動に従事することを定める戦時国際法にその一面を垣間見ることができる。しかし、後述するとおり、歴史的には、軍人と民間人は共に戦争を遂行しており、特に軍事行動が大規模複雑化した現代戦においては、むしろ軍人よりも民間人こそが戦争の主体になったといっても過言ではない。この変化は、海洋においても例外ではなく、民間商船が戦争で果たしている巨大な役割を理解することが極めて重要である。

第二に、民間商船をコントロールしているのは、国籍国ではなく、所有国である。かつて民間商船は主として船籍国によりコントロールされるという理解が存在した。今日でも、船籍国が当該船舶に対し、一元的かつ排他的に旗国管轄権を行使することを定める国連海洋法条約にその一面を垣間見ることができる。しかし、後述するとおり、便宜置籍船(Flag of Convenience Ships: FOC Ships)が登場して後、いわゆる「真正の関係」という概念が実効性を失い、船舶の所有者は、便宜的に置籍・転籍を行うことにより船舶を支配しているのが実態である⁷。マハンのいう商船や商船隊は、もはや自国籍商船に限られず、現代ではそれぞれの国家がいかにか外国籍商船をコントロールするかが重要である。

第三に、主権国家は均質ではなく、そのため国家間関係は対等なものから上下主従関係に近いものまで幅広くバリエーションが存在する。かつて主権国家は対等であり、対称的な能力を有するという理解が存在した。いわゆるウェストファリア体制は、歴史的事実に反するものの、主権国家の対等を実現したものと理解されてきたし、今日においても、国連憲章において主権平等の原則が謳われている⁸。しかし、後述するとおり、現代でも、一部の国家はかつての植民地のように、外交や防衛といった主権の重要な一部を他国に委ねている。このような委任の実態は、本来、それぞれの海

⁷ 船籍に係る「真正の関係」の定義は、国際法上存在せず、個人の国籍については、国際司法裁判所がこれを「国家と個人の実効的結びつき」(ノッテボーム事件)と定義づけている。本稿は、船舶所有者の国籍と船籍の一致をもって「真正の関係」があるものと定義する。

⁸ Andreas Osiander, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth," *International Organization*, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, pp. 281-284.

運国が担うべき海事政策にも反映されており、いわゆる便宜置籍国の一部は、米国、英国等の保護国に全面的に従う体制をとっている。

これら 3 つの視座が焦点を結ぶのが、本稿が分析の対象とする「米国実効支配船 (Effective United States Controlled Ships: EUSC Ships)」制度である。米国実効支配船とは、米国 (法) 人により所有されており、パハマ、ホンジュラス、リベリア、マーシャル諸島、パナマ又は非常事態に際し米国政府の用に供することを認める他の政府の下、船籍の登録と運航がされている船舶である⁹。これらの船舶は、米国にとっては外国の商船であるため、マハンの時代には、米国のシーパワーの一部とは理解され得なかった。しかし、船舶の便宜置籍化が進んだ今日、米国は、米国実効支配船制度を通じシーパワーの更新を試みている。後述するとおり、米国実効支配船の役割は増加傾向にあり、衰退傾向にある米国籍商船にとって替わる可能性がある。そのため、米国実効支配船と同制度がいかなるものであるかを検証することに重要な意義がある。

(1) 先行研究の整理

米国は、戦争中の海上輸送に外国籍商船を使用しているが、外国籍商船を使用する輸送体制が望ましいか否かという議論には賛否両論がある。米国海軍大学校 (U.S. Naval War College) のマクマホン (Christopher McMahan) は、マハンを引用し米国籍商船からなる商船隊を維持することの重要性を説くとともに、朝鮮戦争、ベトナム戦争、湾岸戦争及びフォークランド戦争の事例を用いて外国籍商船の脆弱性を強調している¹⁰。一方、米国海軍大学院 (Naval Postgraduate School) のウィリアムス (Stephan Williams) は、米国海運業界に対する際限のない保護政策を問題視するとともに、湾岸戦争で米国が使用した 209 隻の商船のうち 177 隻が外国籍であったこと、そのうち 1 隻を除き契約を履行したこと、逆に米国籍船舶である即応予備船隊が遅延により作戦所要を満たさなかったこと等から、外国籍商船を使用する体制を肯定的に評価している¹¹。

⁹ Joint Chiefs of Staff (JCS), *Sealift Support to Joint Operations: Joint Publication 4-01.2*, August 2005, pp. V-8-V-9.

¹⁰ Christopher J. McMahan, "The U.S. Merchant Marine: Back to the Future?" *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 1, January 2016, pp. 100-101.

¹¹ 四大海運会社の世界市場シェアが 50%未満であれば、寡占状態にならず、米国の市場アクセスに障害は発生しない。Stephen J. Williams, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift," Master's thesis, Naval Postgraduate School, March 2000, pp. 57-58. なお、2018 年 6 月 1 日時点で、四大海運会社 (世界市場シェア) は、以下のとおりである。Maersk (15.3%)、Mediterranean Shipping Company (12.3%)、CMA CGM (10.1%)、China Ocean Shipping (Group) Company (7.8%)。

これらの議論が過去の戦争を分析対象としているのに対し、米国戦略予算評価研究所 (Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA) は、将来戦における外国籍商船の使用に対し警鐘を鳴らしている。具体的には、米国が中国・ロシアと戦争する場合、両国が市場影響力と強制力 (coersive power) を行使することにより、米国が作戦需要を満たすだけのタンカーをチャーターできなくなるリスクを強調している¹²。このリスクを細分化すると、国際商船市場におけるタンカー不足、これらタンカーの即応態勢の不備、中国やロシアによる船籍国への圧力、船主・船員の戦争水域への運航拒否等があげられる。そのため、CSBA は、85.9 億ドルの建造費と年間 5.32 億ドルの維持費により、米国籍タンカー 76 隻を追加建造することを提言している¹³。

以上を整理すると、米国籍商船維持派の主張は 3 つに集約できる。①米国籍商船は米国政府の要求に制度上応じざるを得ないが、外国籍商船はこれを拒否することができるため、米国籍商船を用いた輸送のみ履行を担保できる。②米国籍商船の船種・船数は、建造段階からの補助政策により米国の輸送需要を満たすよう計画されているが、国際商船市場に供給される船種・船数は、米国の需要に応じていない。③国際商船市場の船舶は、将来、中国・ロシアとの戦争においては使用困難になるが、米国籍商船は継続して使用できる。

これに対し、外国籍商船活用派は、異なる 3 つの主張をしている。①米国籍商船の保護政策には際限がなく、これを継続した場合、政府による補助が永久的に拡大し続ける。②歴史的には、外国籍商船こそ米国政府の要求を迅速・柔軟に満たしており、むしろ米国籍商船が法定義務に従わず、輸送の履行が担保できていない。③国際商船市場の船舶なくして、米国の輸送需要を満たすことはできない。

また、双方とも 1 つの共通認識に依拠している。それは、船籍国が商船を実効的にコントロールできる、あるいは、少なくともコントロールに影響を与え得るという仮説である。そのため双方とも商船の船籍に関心をもつのである。

四大海運会社の世界市場シェアを合計すると 45.5%となる。UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 32.

¹² Timothy Walton, Ryan Boone, and Harrison Schramm, *Sustaining the Fight: Resilient Maritime Logistics for a New Era*, CSBA, April, 2019, pp. 78-80.

¹³ Ibid.

(2) 問題の所在

ア 問題意識

本稿は、米国実効支配船（外国籍商船）が米国籍商船を代替しつつあることを論証する。これは、外国籍商船活用派の主張に近い。特に、米国籍商船維持派の持論の 1 つである米国籍商船であれば輸送の履行を担保できるという主張は歴史的事実に反しており、本稿は、これに明確に反対するものである。

他方、より根本的な問題として、双方の主張とも、船籍国が商船をコントロールするという認識を前提としており、これも歴史的事実に反している。よって、本稿は、これら誤った前提のうち、特に、商船をコントロールするのが国籍国ではなく所有国であることに焦点を当てつつ、米国によるシーパワー更新の取組みを検証するものである。

イ 仮説

本稿の仮説は、米軍が戦略機動を維持するにあたり米国籍商船からなる商船隊の重要性は低下しつつあり、米国政府と米国実効支配船との用船契約をもってこれを代替するという体制が制度的に確立しつつある、というものである。現状では、未だ米国籍商船を維持するため、自発的国際一貫複合輸送協定 (Voluntary International Sealift Agreement: VISA) と海事安全保障計画 (Maritime Security Program: MSP) が運用されており、その給付金は年間 3 億ドルにのぼる¹⁴。さらには自国籍船優先貨物 (cargo preferences) プログラムにより年間 3.52 - 9.69 億ドルの費用が米国籍商船のために支出されている¹⁵。しかし、本稿の仮説の正しさを検証することができれば、将来、これらのコストを削減し、代わりに用船契約の拡充にあてることができるようになる。

ウ 検証方法

本稿の検証方法は、制度分析（商船のコントロール）と、事例分析（米軍の作戦）の 2 つのアプローチによる。制度分析では、海上輸送の主体、用船契約の種類、これらに対する国家のコントロールを分析し、「船籍」と「船舶所有権」いずれの影響力が支配的であるかを検証する。分析に際しては、米国実効支配船のように、米国が外国籍商船をコントロールする側

¹⁴ United States Government Accountability Office, *Maritime Security: DOT Needs to Expeditiously Finalize the Required National Maritime Strategy for Sustaining U.S.-Flag Fleet*, August 2018, p. 12.

¹⁵ Fabien Bertho, "Maritime Transport in the United States," APEC Policy Support Unit ed., *The Impacts and Benefits of Structural Reforms in the Transport, Energy and Telecommunications Sectors*, January 2011, p. 319.

面のみならず、反対に、外国が米国籍商船をコントロールする側面にも留意する必要がある。例えば、米国籍商船のうち最多船数を実質的に保有・支配するのは、デンマーク法人 (Maersk SeaLand Company) であり、同法人は、形式的に国籍要件を満足するため米国法人を設立・運用している¹⁶。

事例分析では、米軍の作戦における米国籍商船と外国籍商船の運用実態を分析する。具体的には、特に大規模な海上輸送需要が生じた湾岸戦争に焦点を絞り、砂漠の盾作戦 (Operation Desert Shield) と砂漠の嵐作戦 (Operation Desert Storm) を通じ、米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較する¹⁷。

エ 限 界

本稿の限界は、分析対象を米軍の戦略機動 (strategic mobility) における民間海上輸送に限定していることである。戦略機動とは、国家戦略を支えるため世界的に軍事力を展開・維持する能力であるため¹⁸、軍事と切り離された単なる民間海上輸送は、本稿における検討の対象から外れる。

また、米国の軍事作戦に係る輸送の中でも、本稿は 3 つの観点から限界を設けている。第一に、米軍の統合ドクトリンは、戦略機動の三本柱 (strategic mobility triad) を、空輸 (airlift)、事前配備 (pre-positioning afloat and ashore)、海上輸送 (sealift) としているが¹⁹、本稿は、海上輸送のみを対象とする。また、米国における海上輸送アセットは、米国政府保有、米国商用、外国商用に分類されるが、本稿は、商用アセットに焦点を当てる。第二に、統合ドクトリンは、戦略機動を、事前配備 (pre-positioning)、展開 (増派) (deployment (surge))、維持 (sustainment) の 3 つの段階に分類しており²⁰、商用アセットは、維持段階に用いられるものとしている。そのため、本稿が対象とする海上輸送は、主として作戦を維持するためのものである。第三に、本稿は、海上輸送に占める要素のうち、港湾、給油施設等のインフラを検討の対象に含まない。例えば、米国は大規模な兵力展開を支援するため、主要な民間港湾を戦略港湾に指定

¹⁶ Ibid., p. 45.

¹⁷ 湾岸戦争の全作戦を通して、米国籍船舶が輸送隻数の 14%、輸送量の 20%を占めたのに対し、外国籍船舶はそれぞれ 35%、27%を占め、いずれも米国籍船舶を上回った。

¹⁸ JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2, August, 2005*, p. GL-13.

¹⁹ Ibid., p. I-1.

²⁰ Ibid., p. ix.

し²¹、米軍が統合ドクトリンに基づき、これら固定インフラの防護を実施しているものの、これらの検討は本稿では割愛する。

1 所有国優位の船籍制度

本節では、民間海上輸送を制度面から分析する。その際、事業と主体を、単純に「輸送事業」と「商船」に概括するのではなく、一連の海上輸送を構成する 2 つの事業と 3 つの主体を明らかにし、それらを結ぶ 3 種の契約を分析する。次いで、海上輸送に従事する船舶、船員と国家を結ぶ 4 つの連結点を抽出し、それらに及ぶ国家の影響力を分析する。これらの制度分析により明らかになるのは、船籍国が海上輸送をコントロールしているのではなく、所有国が海上輸送をコントロールしているということである。最後に、米国における海上輸送制度を詳説し、次節の事例分析の前提とする。

(1) 民間海上輸送の制度

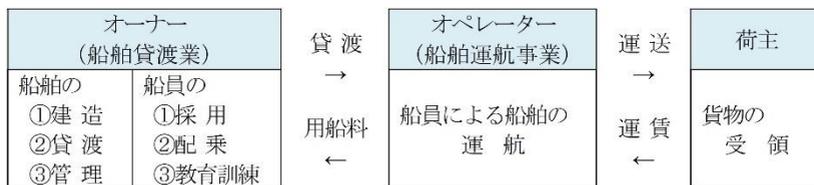
ア 事業と主体

民間海上輸送を構成している主体は、大きくオーナー、オペレーター、荷主の 3 者であり、これら 3 主体間の取引をもって海上輸送が完結する。具体的には、オーナーは船舶貸渡業に従事し、オペレーターに船舶の貸渡、運航の委託を実施し、オペレーターは対価として用船料を支払う。他方、オペレーターは船舶運航事業に従事し、船舶により人・物の運送を実施し、荷主は対価として運賃を支払う。

ここで留意すべき点が 2 点ある。まず、現実には純粋なオペレーターは少なく、オペレーターがオーナーを兼務していることが殆どである。さらに、近年では、オーナー会社から船舶管理や船員配乗が別会社に分業されたり、仲立業や代理店業が介在したりすることが多い。そのため、オーナーとオペレーターという主体の分類と、事業の分類が必ずしも合致しないことに注意する必要がある。

²¹ 鈴木滋「米軍の輸送活動と民間動員(上)－体制・法的枠組みと実際－」『レファレンス』第 50 巻第 1 号、2000 年 1 月、69 頁。

図 1 海上輸送の事業と主体



(出所) 国土交通省『海事レポート 2019』22 頁をもとに筆者作成。

イ 契約

オーナーとオペレーター間の契約を用船契約といい、これは、大きく裸用船契約 (bareboat charter contract)、定期用船契約 (time charter contract)、航海用船契約 (voyage charter contract) の 3 つに分類することができる。裸用船契約とは、オーナーが、船舶を、船舶上の機器や付属備品とともに貸し出す契約である。船員を配乗せず「裸」の状態の船を貸し出すためにこう言われる。定期用船契約とは、一定の期間を定めて、オーナーが船長・船員を配乗させ輸送能力を備えた船舶による輸送サービスをオペレーターに対して提供し、オペレーターは期間 (日割り等) を基準とした用船料を対価として支払う契約である。航海用船契約とは、特定船舶によって、特定貨物を、特定時期、特定区間内、特定の条件 (運賃など) で、一航海の運送を引受ける契約である²²。契約の種類に応じ、オーナーとオペレーターの権限と責任が異なるため、注意を要する。

表 1 用船契約の種類と特徴

	裸用船	定期用船	航海用船
契約種別	賃貸借契約	運送 (サービス) 契約	
船長・船員の手配	オペレーター	オーナー	
船舶の維持管理責任	オペレーター	オーナー	
船舶の利用に関する事項の指示権	オペレーター	オペレーター	
航海の安全に関する事項の指示権	オペレーター	オーナー	
再用船の制限	原則あり	原則なし	

(出所) 日本船主協会『定期傭船契約とは』8 頁をもとに筆者作成。

民間海上輸送に係る事業、主体、用船契約の種類と特徴を踏まえ、次項では、民間海上輸送と国家との関係を分析する。具体的には、船舶、船員

²² 日本船主協会『定期傭船契約とは』2019 年 6 月、7 頁。

がいかなる連結点をもって国家と結びつき、国家のコントロールを受けるかを分析する。

(2) 船舶と船員に及ぶ国家の影響力

海上輸送には「船舶」と「船員」が従事しており、海上輸送を完成するためには両者が不可欠である。これらには、それぞれ 2 つの連結点を通じ国家の影響力が及んでいる。すなわち、船舶に対しては、船籍とオーナーの国籍が影響する。一方、船員に対しては、オペレーターと船員の国籍が影響する。本項では、これら 4 つの連結点を通じ、国家がいかに商船にコントロールを及ぼすか、順を追って分析する。

ア 船 籍

船籍に係る統一的かつ具体的な要件は、国際法上存在しない。国連海洋法条約第 91 条 1 項は、いずれの国も船籍に関する条件を定めることができるとし、その上で、旗国と船舶との間には、真正な関係 (genuine link) が存在しなければならないとしている。同条約第 94 条は、船舶規制に係る旗国の義務を具体的に定めているが、真正な関係の意味するところは明らかにしていない²³。

一方、国連船舶登録要件条約は、未発行ではあるものの、真正な関係につき一応の基準を示している。例えば、同条約第 7 条は、船舶所有 (第 8 条) 及び船員配乗 (第 9 条) における自国民の一定の参加につき、選択的適用を義務付けている。また、同条約第 10 条は、旗国内に船舶所有会社、その子会社又は主な営業所がなければならないとしている。しかし、これらはいずれも柔軟かつ曖昧な内容にとどまり、船籍付与に係る旗国の自由を一般的に制限するものではない²⁴。

結論として、国際法は、船籍の要件を定めず国家の自由裁量に委ねている。他方、船籍は、自由に付与されるが故に、それ自体では国家と船舶との間の真正な関係を示していない。そのため、自国民が船舶を所有することや、自国船員を配乗させることをもって、真にコントロールが及ぶことが暗喩されている。これら国際法上の船籍制度は、船籍国の義務を定める制度であるにもかかわらず、本稿が論じる「船籍国ではなく所有国による

²³ 国際海洋法裁判所裁判官を務めた山本草二は、旗国が自国船舶に対して実効的な管轄権と規制を行使すべき義務を負い、これを怠れば、その限りで国際法違反行為として国家責任を追求されると解釈している。山本草二『海洋法』三省堂、1992 年、109 頁。

²⁴ 水上千之『船舶の国籍と便宜置籍』有信堂高文社、1994 年 236-267 頁。

船舶のコントロール」という考え方を、その規定をもって逆説的に示しているのである。

一方、国内法は、船籍の要件をどのように規定しているのであろうか。国際法上、船籍付与要件は国内管轄事項に属するが、各国の国内法を類型化すると、船舶が建造された国の国籍が与えられる製造地主義、乗組員の国籍に基づく船舶乗組員主義、船舶の所有者の国籍を基にした船舶所有者主義の3つに大別される。なかでも、「船舶所有者主義」と、「船舶所有者主義と船舶乗組員主義の混合」が一般的であり、各国とも船舶所有者の国籍に船籍を合わせることを基本としている²⁵。すなわち、国際法のみならず、それぞれの国内法に基づく各国の国家実行も「所有国による船舶のコントロール」という本稿の基本的な考え方に合致しているのである。

また、これら実体法を離れ、手続法とその運用をみても、船舶をコントロールするのは実質的な所有者であることが明らかである。なぜなら、形式的な所有者の変更と船舶の転籍が極めて容易になっているからである。例えば、パナマ船籍を取得するのであれば、ペーパーカンパニーであるパナマ法人を設立すればよく、必要日数は2~4日である²⁶。

以上、船舶のコントロールに係る船籍の影響力につき、国際法、国内法、実行の観点から分析したところ、そこから導かれる結論は「船籍は、真の所有者が自らの便宜のために容易に変更できるものに過ぎず、国家のコントロールを示す指標にはなりえない」ということである。

イ オーナー（船主）

船舶のオーナーは、個人であれば船主、法人であれば船舶所有会社であり、それぞれが個人、法人としての国籍を有している。オーナーが法人の場合、一義的には会社の登録国が国籍になるものの、船舶と同様、会社の実効支配やコントロールという観点からは、むしろ会社資本に占める所有者の国籍の割合が問題となることが多い。ただし、いずれの場合であってもオーナーが船舶を所有しているという事実が変わりはなく、本稿における「所有国によるコントロール」という観点からは、これらを相違ないものとして取り扱うことが可能である。

ウ オペレーター（外航船社）

船舶のオペレーターは、一義的には船舶運航事業者であり、船舶を所有し、船舶貸渡業に従事するオーナーとは異なる存在である。他方、実際に

²⁵ 逸見真「便宜置籍船の法構造とその問題点」『国際船舶の日本籍船化とその手続に関する研究報告書』2012年3月、150頁。

²⁶ 同上、159頁。

は純粋なオペレーターはほとんど存在せず、オペレーター兼オーナーである会社が多い。そのため、多くの海運国家は、オペレーターの国籍が自国籍にあることをもって自国商船隊と分類している。例えば、日本商船隊とは、わが国外航海運企業が運航する 2,000 総 t 以上の外航商船群をいい、日本籍船（日本国民、日本の法令により設立された会社等が所有している船舶）と外国籍船（外国企業（わが国外航海運企業の海外子会社を含む。）から用船している船舶）で構成されている²⁷。ここでいう外航海運企業がオペレーターであり、他国においてもオペレーターのほとんどがオーナーを兼ね、船舶所有権を有することから、彼らも「所有国によるコントロール」を担う主体となる。

エ 船 員

船員は、海技資格を有し各種業務を責任をもって遂行する「船舶職員」と、各種業務について職員を補助する「部員」とに分類され、それぞれの資格に係る最小限の要件が、国際法上定められている。国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）の前身である政府間海事協議機関は、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（The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers: STCW）を 1978 年に採択し、1984 年これが発効した。同条約は、船長、甲板部（一等航海士、甲板部職員、甲板部員）、機関部（機関長、一等機関士、機関部職員、機関部員）の船員に係る最小限の要件を定め、締約国の国内法が資格ごとに必要な要件や乗組み基準等を規定している。

このように、国際法は、船員資格の証明については規制をする一方、船員の国籍については国家の自由裁量に委ねている。そのため、国際法上、それぞれの国家は、自国の船員を養成せずとも外国の船員を活用すればよい仕組みとなっており、STCW の 1995 年改正もこれを後押しするものであった²⁸。それゆえ船員の国籍が船舶コントロールに及ぼす影響は限定的で

²⁷ 国土交通省『海事レポート 2019』2019 年 7 月、21 頁。

²⁸ STCW 条約は、1995 年及び 2010 年に包括的に改正されている。1995 年改正により、旗国政府は、外国政府が発給した海技免状を承認するにあたり、あらかじめ協定を締結することが義務付けられた。わが国は、9 か国（バハマ、パナマ、リベリア、マーシャル群島共和国、ヴァヌアツ、マルタ、キプロス、マレーシア及びシンガポール）と、外国籍船に配乗する日本人船員の海技資格を外国側が承認（裏書）するための協定を締結しており、7 か国と日本籍船に配乗する外国人船員に係る協定を締結している。「STCW 条約に基づく海技資格の承認協定締結国」国土交通省、2005 年 1 月、www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kotsu/bunya/kaiji/betsu2.html。

あり、ここでも「所有国によるコントロール」こそ、最も影響力が強いことがわかる。

(3) 米国における海上輸送制度

本項では、これらの4つの国籍の組み合わせのうち、現に米国で法制化されている便宜置籍船と米国実行支配船の例をもって、米国がいかに関外国籍商船に対する国家のコントロールを担保しようとしているかを分析する。

表2 船舶の種類と米国籍の要件

	船籍	オーナー	オペレーター	船員	建造・整備
米国籍商船(内航)	米 国	米 国	米 国	米 国	米 国
米国籍商船(外航)	米 国	-	-	-	-
米国実効支配船	-	米 国	米 国	-	-
便宜置籍船	-	米 国	米 国	-	-
外国籍商船	-	-	-	-	-

(出所) 筆者作成。

ア 便宜置籍船

便宜置籍船の定義は国際法上確定しておらず、便宜置籍国の認定も国や国際機関ごとに差異がある²⁹。その特徴は、船舶所有者が便宜置籍国に低額の税金を支払うことにより、当該船籍を獲得する一方、本来の登録を回避し、一般の安全基準や労働条件の制約から免れることにより、所有船舶の利潤を追求することにある³⁰。

そもそも、船籍登録には、船主・外航船社の国籍と船籍が一致する自国登録(national registry)と、それらが異なる自由登録(open registry)があり、便宜置籍船は後者により登録された商船を指す。また、英国のマン島(the Isle of Man)のように船籍は英本国であるものの、登録は海外領土・自治領とするオフショア船籍(offshore registry)や、ドイツ、フラ

²⁹ 国際運輸労連(International Transport Workers' Federation: ITF)は、2020年時点で、以下の35の船籍を便宜置籍としている。アンティグア・バーブーダ、バハマ、バルバドス、ベリーズ、パミューダ、ボリビア、カンボジア、ケイマン諸島、コモロ、キュラソー、キプロス、赤道ギニア、フェロー諸島、フランス第二船籍、ドイツ第二船籍、ジョージア、ジブラルタル、ホンジュラス、ジャマイカ、レバノン、リベリア、マルタ、マデイラ、マーシャル諸島、モーリシャス、モルドバ、モンゴル、ミャンマー、北朝鮮、パナマ、サントメ・プリンシペ、セントビンセント、スリランカ、トンガ、バヌアツ。International Transport Workers' Federation, "Current registries listed as FOCs," www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs, accessed February 20, 2020.

³⁰ 逸見「便宜置籍船の法構造とその問題点」147頁。

ンス、デンマーク、ノルウェー等のように自国に第二船籍 (second national registry) を設ける準便宜置籍 (quasi-flag of convenience) 政策がある³¹。わが国の国際船舶制度や韓国の済州島置籍船制度も第二船籍制度にあたる。

本稿では、便宜置籍国を定義する必要はないため、上記の便宜置籍船の特徴に合致する船舶のうち、オーナー (オペレーター) が米国 (法) 人であるものを、米国の便宜置籍船とする。

イ 米国実効支配船

米国実効支配船は、便宜置籍船のうち船籍がマーシャル諸島、リベリア、パナマ、ホンジュラス又はバハマであり、戦争や国家非常事態に際し、米国が徴用、使用、用船できる船舶をいう³²。米国実効支配船の要件は、米軍の統合ドクトリンに定められており、具体的には「所有権の過半を米国 (法) 人が占めており、マーシャル諸島、リベリア、パナマ、ホンジュラス、バハマ又は非常事態に際し米国政府の用に供することを認める他の政府の下、船籍の登録と運航がされていること」とされている³³。これらの船舶は、徴用又は用船により米国に供され、徴用の場合は裸用船契約となるため、米国が船員を配員する必要がある。なお、船員の国籍は要件化されておらず、米国実効支配船の船員のほとんどを外国人が占めている。

上記の要件に加え、1996 年 1 月 30 日、統合参謀本部議長指示 (CJCSI 3110.11B) が「軍事的に有用なタンカー」の要件として、「一体型タグバージ (integrated tug/burges) 及びケミカル輸送船 (chemical carriers) を含むすべてのタンカーのうち、石油、油及び潤滑油 (Petroleum, Oil, and Lubricants: POL) を運搬し、載貨重量 2,000t 以上 100,000t 未満で、最低速力 12kt のもの」と定義した。そのため、米国実効支配船は、船舶所有権と国籍に係る要件に加え、これら性能上の要件を満たす船舶に限られている。

³¹ Stephen, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift," pp. 24, 42-44. これら第二船籍が占める割合は、例えば、デンマークにおいては、載貨重量ベースで、自国船籍が 3.9%、デンマーク国際船籍が 43.5%、外国船籍が 52.6%となる。また、ノルウェーにおいては、自国船籍が 8.3%、ノルウェー国際船籍が 26.4%、外国船籍が 65.3%となる。

³² Henry S. Marcus, et al., *Increasing the Size of the Effective United States Control Fleet*, Massachusetts Institutes of Technology, August 2002, p. 1.

³³ JCS, *Sealift Support to Joint Operation: Joint Publication 4-01.2*, August 2005, pp. V-8-V-9.

ウ 便宜置籍船と米国実効支配船の利点

便宜置籍船と米国実効支配船は、米国籍船舶に対し 2 つの面で優位にある。法律面では、船舶の登録が容易であり、所有者に制限がなく、船齢制限が緩和されることである。一方、経済面では、運航利益が非課税であり、米国船員の雇用を回避できることから船員費が減ることである。その他、船舶検査費も安価であり、安全性・維持整備の基準も緩い³⁴。米国商船と外国商船の運用コスト差は、人件費、燃料費、維持整備費、保険費等に起因し、運輸省海事局は、1 隻あたりの差額を年間 620~650 万ドルとしている³⁵。また、これらの要因のうち最も影響が大きいのは人件費である³⁶。

エ 国家のコントロールを補強するその他の制度

米国は、これら米国実効支配船に対するコントロールをさらに補強するため、船籍国のうちバハマと国際約束を結び、非常事態に際し米国政府が船舶を徴用できることを約束させている³⁷。

また、これとは別の方法により国家のコントロールを補強する例として、バハマ、バミューダ、ジブラルタルの 3 か国で登録した船舶は、英国船籍となり、船員、安全基準、認可に係る英国法の規制を受けることとなる³⁸。英国がこれらの国と支配—被支配の関係にあるのと同様、米国は、経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) が PANLIBHON グループと呼称するパナマ、リベリア、ホンジュラスの 3 か国に対し特に支配的な関係を築いている³⁹。

ギルパトリック (Roswell Gilpatric) 国防副長官がマグナソン (Warren Magnuson) 上院議員に送った手紙では、米国が非常事態に際し PANLIBHON 船籍の商船をコントロールできる理由を、4 つ挙げている。①船舶所有者と運輸省海事局との契約、あるいは船舶所有者による米国政府への保証、②パナマ、リベリア、ホンジュラスが、米国の作戦統制を規制する国内法を欠き、国内の輸送需要が限定的であり、戦争において中立を維持する蓋然性が高いこと、③第二次世界大戦において、パナマ、ホンジュラス船籍のすべての米国所有船舶が、米国の戦時協力に加わったとい

³⁴ McMahon, "The U.S. Merchant Marine," p. 95.

³⁵ United States Government Accountability Office, *Maritime Security*, p. 24.

³⁶ コスト差のうち人件費が占める割合は、77% (タンカー) から 81% (コンテナ船) へのぼる。Bertho, "Maritime Transport in the United States," p. 318.

³⁷ Toh Rex S, and Phang Sock-Yong, "Quasi-flag of convenience shipping: The wave of the future," *Transportation Journal*, Vol. 33, No. 2, Winter 1993, p. 36.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., p. 1.

う先例、④米国による船舶護衛、戦争保険、船舶保証、作戦手続、船舶整備である⁴⁰。

さらに米国と英国は、それぞれ徴用対象船舶を自国籍船舶や自国領域内の外国籍船舶に限定していない。英国は、英国船主の支配船舶を、米国は米国所有又は運航の外国籍船舶に加え、外国所有又は運航の外国籍船舶までも徴用の対象に含めている。

2 外国籍商船を伴う作戦事例

本節では、米国における民間海上輸送の制度的特徴を踏まえ、米国の外国籍商船に対するコントロールが、米軍の戦略機動においてどのように実現されているかを分析する。その際、まず、戦略機動に占める民間海上輸送と外国籍商船の位置づけを明らかにする。次に、湾岸戦争(砂漠の盾作戦、砂漠の嵐作戦)において戦略機動がいかに実施され、そこで外国商船がいかなる役割を果たしたかを検討する。この事例研究により明らかになるのは、外国籍商船の方が米国籍商船より果たしている役割が大きく、戦略機動における米国籍商船の役割が限定的であることである。

(1) 戦略機動において民間・外国アセットの果たす役割

ア 民間海上輸送

米国においては、独立戦争からアフガン戦争にいたるまで、主要な戦争に数多くの民間人が参加している⁴¹。とりわけ、米軍が長期にわたり外国に展開した作戦においては、大規模な輸送需要に応じるため海上輸送が果たした役割が大きく⁴²、ここでも多くの民間人が作戦行動にかかわっていた⁴³。

⁴⁰ Department of Commerce, and Maritime Administration, *Effective United States Control of Merchant Ships*, A United States Department of Commerce Publication, 1970, p. 4.

⁴¹ 独立戦争では戦争に参加した米国人の軍民比率が 6:1 であったものの、ユーゴ戦争、イラク戦争では 1:1、アフガン戦争では 1:1.3 となり、戦争に参加した民間人の数が軍人よりも多くなっている。Congressional Budget Office, *Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq*, August 2008, p. 13; 阿部拓磨「どっぷり民間軍事会社に依存するイラク・アフガン作戦」『軍事研究』2010 年 12 月、第 45 巻第 12 号、100-117 頁。

⁴² 湾岸戦争では、海上輸送により全貨物の 95%が運ばれた。Williams, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift." p. 3. また、エスパー米国防長官は、米陸軍の装備品のうち 90%が海上輸送により外国に運ばれると述べている。Paul McLeary, "How Much Sealift Does US Have for Crisis? It's Not Sure," *Breaking Defense*, August 12, 2019.

⁴³ 湾岸戦争で使用された 385 隻の船舶のうち、292 隻が外国籍チャーター船を含む商用船舶であった。

現在、米国の作戦場面における海上輸送は、61 隻の政府保有船舶、113 隻の米国籍商船及び外国籍商船が担っている⁴⁴。ここでも米国籍船舶のうち 6 割超を民間商船が占め、米国において民間海上輸送がいかに大きな役割を果たしているかが見てとれる。

表 3 (事前配備を除く) 海上輸送に従事する米国籍船舶の内訳

米国籍船舶 174 籍	政府所有船舶 61 隻	軍事海上輸送軍団 (MSC)		15 隻
		海事局 (MARAD) 即応予備船隊 (RRF)		46 隻
	米国籍商船 113 (99) 隻	外航船舶 81 (68) 隻	海事安全保障計画 (MSP)	60 (58) 隻
			MSC チャーター	8 隻
		内航船舶 32 (31) 隻	その他	13 (10) 隻
			MSC チャーター	1 隻
	その他	31 (31) 隻		

※隻数中、括弧内は、自発的国際一貫複合輸送協定 (VISA) 船 (出所) United States Government Accountability Office, *Maritime Security*, p. 8 をもとに筆者作成。

これら船舶の使用目的を作戦の段階により区分すると、①事前配備段階 (prepositioning afloat) は、紛争の初期対応をする部隊が機能を停止する期間を極限するため、人員、装備及び補給品をあらかじめ各地に配備するものである。②展開段階の海上輸送 (deployment sealift) は、初期対応部隊の人員と装備 (戦車、砲、トラック等) を前線に輸送するものである。③維持段階の海上輸送 (sustainment sealift) は、戦闘部隊を維持するための補給品 (食糧、衣料、補用品、弾薬、燃料等) を前線に輸送するためのものである。輸送主体も、作戦の段階に応じそれぞれ異なっており、事前配備段階は海上事前配備船隊 (Afloat Prepositioning Force) が、展開段階は輸送軍団 (United States Transportation Command: USTRANSCOM) が、維持段階は米国籍商船が主たる輸送主体となる⁴⁵。このように、米国の海上輸送力は複数の主体により段階的、重層的に確保されている。

⁴⁴ 海上輸送に従事する米国籍船舶のうち、政府保有船舶は、軍事海上輸送軍団 (Military Sealift Command: MSC) 15 隻、運輸省海事局 (Maritime Administration: MARAD) の即応予備船隊 (RRF) 46 隻からなる。他方、米国籍商船は、外航船舶 81 隻、内航船舶 32 隻からなる。外航船舶には、海事安全保障計画 (MSP) 船 60 隻、MSC チャーター船 8 隻が含まれる。内航船舶には、MSC チャーター船 1 隻が含まれる。これら米国籍商船のうち、99 隻が自発的国際一貫複合輸送協定 (VISA) 船である。

⁴⁵ JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2*, August 2015, p. ix.

表 4 戦略機動の段階と主体

段階	主体
事前配備 (海上)	軍事海上輸送軍団 (MSC) の海上事前配備船隊 (APF)
展開 (増派)	輸送軍団 (USTRANSCOM)
維持	米国籍商船 (U.S. Merchant Fleet)

(出所) JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2*, p. ix をもとに筆者作成。

イ 外国籍商船

一方、米国の海上輸送を担う船舶は上述の米国籍船舶に限られず、見方によっては、それ以上に重要な役割を果たしてきたのが外国籍商船である。そもそも、世界の商船に占める米国籍商船の載貨重量の割合はわずか 0.6% であり、これを米国の輸出入に従事する船舶に限定しても 2% に満たない⁴⁶。さらに、これを米国 (法) 人が所有する船舶に限定してもなお 19.3% であり、米国の外航船舶の 8 割超を占めるのは外国籍商船である⁴⁷。さらに、有事において外国籍商船が果たした成果を検証すると、例えば、湾岸戦争においては、作戦に用いられたチャーター船の 84.6% が外国籍商船であった⁴⁸。以上のように米国の海上輸送において外国籍商船は、非常に大きな役割を果たしているのである。

(2) 湾岸戦争における戦略機動

本項では、米軍が本土から遠隔地に対し戦略機動を発揮した例として、湾岸戦争を分析する。以下、戦略機動の全体像を概括するため、まず海上輸送と航空輸送の役割を、次に事前配備段階と展開・維持段階の海上輸送の役割を比較する。これらを踏まえ、最後に米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較し、特徴を分析する。これにより、次項で湾岸戦争の行われた戦略環境を分析する足掛かりとする。

⁴⁶ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 35; McMahon, “The U.S. Merchant Marine,” p. 11.

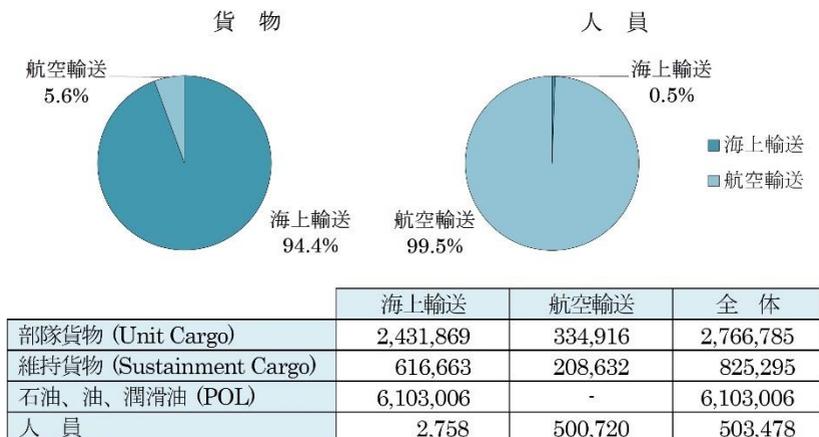
⁴⁷ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 30. 他方、内航船舶は、1920 年商船法により、船籍が米国であること、運航会社の資本の 75% が米国のものであること、船員の 75% が米国市民権を有すること、船舶建造及び修理が米国で行われていることが定められており、外国船籍は認められない。Bertho, “Maritime Transport in the United States,” pp. 315-316.

⁴⁸ James K. Matthews, and Cora J. Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast: United States Transportation Command and Strategic Deployment for Operation Desert Shield/Desert Storm*, Joint History Office, 1992, p. 124.

ア 海上輸送と航空輸送

湾岸戦争においては、貨物の 94.4%が海上輸送され、人員の 99.5%が航空輸送された。本稿は民間海上輸送を分析しているため、湾岸戦争における航空輸送は分析の対象外である。また、人員輸送のほとんどは航空輸送に含まれるため、これについても割愛する。

図表 1 湾岸戦争における海上輸送と航空輸送の内訳 (重量 (st))⁴⁹



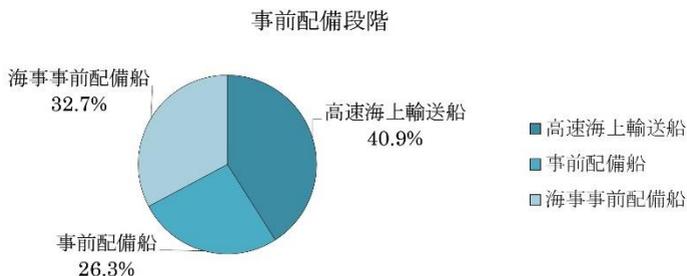
(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 13
をもとに筆者作成。

イ 事前配備段階の海上輸送 (1990 年 8 月まで)

湾岸戦争において、事前配備段階の海上輸送は、高速海上輸送船 (FSS)、事前配備船 (PREPOS) 及び海事事前配備船 (MPS) が実施した。1990 年 8 月までは、これらが全ての貨物を輸送していたものの、9 月に展開・維持段階が開始し、即応予備船隊 (Ready Reserve Force: RRF) と商船が加わることで、これらが貨物輸送に占める割合は 32.3%となった。

⁴⁹ 部隊貨物 (unit cargo) には弾薬 (ammunition) が含まれる。また、部隊貨物と維持貨物 (sustainment cargo) を合わせたものが乾貨物 (dry cargo) となる。

図表 2 湾岸戦争における海上輸送（事前配備）の内訳



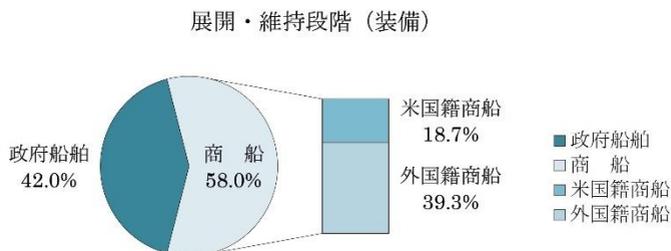
	重量 (st)	体積 (ft ³)	回数 (隻)
高速海上輸送船 (FSS)	321,942	4,560,652	32
事前配備船 (PREPOS)	206,836	1,635,474	20
海事事前配備船 (MPS)	257,444	3,565,468	26

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 116
をもとに筆者作成。

ウ 展開・維持段階の海上輸送（1990年9月から）

展開・維持段階では部隊輸送の 67.6%が即応予備船隊、米国籍商船、外国籍商船の 3 主体により実施されている。これら 3 主体のうち、即応予備船隊の活動につき概要を述べると、湾岸戦争時、即応予備船隊は 96 隻の船舶からなり、船種は、乾貨物船 83 隻、タンカー 11 隻、軍隊輸送船 2 隻であった。待機基準は 3 種類あり、5 日（65 隻）、10 日（28 隻）及び 20 日（3 隻）に分類される。これらの所属港は、ヴァージニア（38 隻）、テキサス（35 隻）、カリフォルニア（23 隻）の 3 か所に分散配備されている。即応予備船隊、米国籍商船、外国籍商船が実施した海上輸送の内訳は、以下の図表のとおりであり、即応予備船隊は、重量比で装備の 42.0%を、弾薬の 35.4%を海上輸送している。最後に、米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較する。

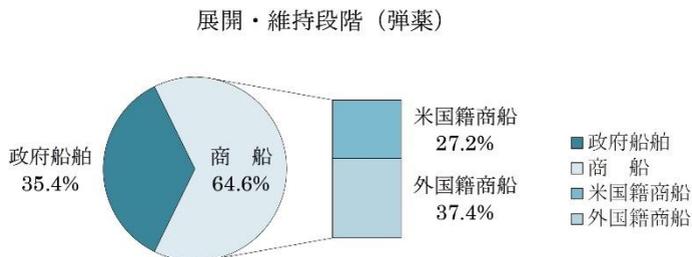
図表 3 湾岸戦争における装備 (unit equipment) の海上輸送 (展開・維持) の内訳



	重量 (st)	体積 (ft ³)	回数 (隻)
即応予備船隊 (RRF)	691,048	8,981,582	123
米国籍商船	308,285	3,874,225	62
外国籍商船	646,315	10,073,974	196

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 116
をもとに筆者作成。

図表 4 湾岸戦争における弾薬 (ammunition) の海上輸送 (展開・維持) の内訳



	重量 (st)	回数 (隻)
即応予備船隊 (RRF)	291,757	33
米国籍商船	224,164	26
外国籍商船	308,276	44

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 117
をもとに筆者作成。

エ 米国籍商船と外国籍商船が果たした役割の比較

装備の海上輸送については、米国籍商船と外国籍商船の割合は重量比で 32:68 であり、弾薬については 42:58 であった。いずれも、外国籍商船の

方が米国籍商船より大きな役割を果たしており、戦略機動における米国籍商船の重要性が限定的であることが見て取れる。

(3) 湾岸戦争の行われた戦略環境

本項では、湾岸戦争の行われた戦略環境の特徴を分析し、他の戦争における米軍の戦略機動と比較する上で留意すべき事項をまとめる。具体的には、輸送距離、輸送量、準備時間及び他国の行動である。

湾岸戦争における輸送距離は、空路で東海岸から 7,000 海里、西海岸から 10,000 海里である。海路は、東海岸から 9,000 海里、西海岸から 11,000 海里であり、スエズ運河が使用できない場合、それぞれに 12,500 海里が追加される⁵⁰。

湾岸戦争における輸送量は、9,695,095st である⁵¹。これは、米陸軍 2 個軍団 (300,000 人)、米海兵隊 2 個海兵遠征軍 (84,000 人) 及び米空軍 28 個戦術戦闘機飛行隊 (962 機) の展開・維持に必要な量であった。

湾岸戦争における準備期間は、161 日間である。ブッシュ米国大統領は、1990 年 8 月 7 日に派兵を決定し、1991 年 1 月 15 日に部隊の展開が開始した。部隊展開後も、1991 年 3 月 10 日までの間、55 日間、海上輸送が継続した。

表 5 湾岸戦争の戦略機動における作戦要素 (時間、空間、兵力)

実績	
時間 (time)	準備期間 : 161 日 / 戦争期間 : 55 日
空間 (space)	空路 : 7,000~10,000 海里 / 海路 : 9,000~11,000 海里
兵力 (force)	輸送量 : 9,695,095 小トン / 輸送兵力 : 384,000 人 / 962 機

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 117 をもとに筆者作成。

また、湾岸戦争における他のアクターの行動のうち特筆すべきは、友好国の米軍への支援と、敵国の不作為である。前者には、例えば英国が陸軍と商船隊 22 隻を派遣したことに加え⁵²、沿岸国の協力により米国の海上・航空交通路 (Sea/Air Lines of Communication) にあたる大西洋、地中海、スエズ運河、ホルムズ海峡の通航が確保されたことである。後者は、イラ

⁵⁰ Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 18.

⁵¹ 1st は重さの単位であり 907.18kg に相当する。

⁵² Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 129.

クが米国の海上・航空交通路を攻撃せず、戦闘損耗を計画化する必要がなかったこと、湾岸戦争中に他の戦争が同時発生しなかったことである。

これら湾岸戦争の特質のうち、輸送距離が長かったこと、輸送量が多かったことが戦略機動を困難にする一方、準備期間が非常に長かったことが戦略機動を容易にしている。上記特質は、いずれも時間・空間・兵力に係る量的な問題である。他方、海上交通路において民間商船が攻撃されるリスクは質的な問題であり、これに加わると戦略機動のあり方そのものが変わるため、別に検討する。

(4) 民間海上輸送の役割とリスクの高い海域での運用

そこで最後に、被攻撃リスクにさらされる海域における民間海上輸送につき考察する。CSBA は、中国やロシアの脅威に鑑み、将来の米国の海洋ロジスティクスの重点は抗たん性と敏捷性 (resilient and agile logistics) にあるとし、これまでの海洋ロジスティクスの前提を見直す必要があるとしている。具体的には、海洋ロジスティクスの基盤や性質につき、5 つの変更を提言している。第一に、安全で近い再補給施設から危険で遠い拠点への変更。第二に、戦域後方の安全な聖域からグローバルな紛争への変更。第三に、段階的な戦力構築から前方抑止と迅速な対処への変更。第四に、短期計画から潜在的な紛争長期化への変更。第五に、損耗率の低い計画から高い計画への変更⁵³。

もっとも、これらの変化をもって、米国籍商船隊が必要になるとは言い難い。なぜなら、民間商船を実質的にコントロールしているのは、船籍国ではなく所有国だからである。それゆえ、将来においても、従来どおり外国籍商船が米国の戦略機動を支え、米国実効支配船制度がこれをバックアップすることが見積もられる。

おわりに

ここまでの検討のとおり、米国は、米国実効支配船制度により、米国(法)人である船舶所有者を介し、外国籍商船をコントロールしている。さらに、バハマとの国際約束や徴用制度により、これをバックアップしている。

もっとも、徴用に関しては、外国籍船舶を徴用さえすれば当該船舶を海上輸送に使用できるわけではない。なぜなら、船舶徴用をした場合、当該

⁵³ Walton et al., *Sustaining the Fight*, pp. i-ii.

船舶に係る契約は裸用船契約となり、米国が船員を確保しなければならないからである。船籍と船員の国籍との間には相関性がなく、米国に来る外国籍商船のうち、乗組員の多くはフィリピン人である⁵⁴。彼らなしにこれらの船舶を運航することはでない。また、内航船舶と外航船舶の専門化がすすみ、内航船舶のカボタージュ規制で確保している米国籍船員を外航船舶に使うことも困難である⁵⁵。それゆえ、徴用に頼ることなく、外国籍船舶を平時と同様に使い続ける体制を維持することが最も重要なのである。

結論として、米軍が戦略機動を維持するにあたり米国籍商船からなる商船隊の重要性は低下しつつあり、米国政府と米国実効支配船との用船契約をもってこれを代替するという体制が制度的に確立しつつある。

米国とは対照的に、わが国における戦略機動の研究は、ほとんど進んでいないのが現状である。特に、外国籍商船による民間海上輸送力の確保については、米国で多くの実績と活発な議論があるのとは対照的に、わが国においては、議論そのものが存在しない。そこで、本稿の最後に、わが国の戦略機動及びこれを支える統合輸送能力の現状並びに今後の研究課題について述べる。

はじめに、わが国と米国では、政府の所有する海上輸送アセットに大きな差異が存在する。先述したとおり、米国には 61 隻 (国防省 15 隻、運輸省 46 隻) の政府所有船舶がある一方、わが国においては、防衛省が 8 隻 (おおすみ型輸送艦 3 隻、ましゅう型補給艦 2 隻、とわだ型補給艦 3 隻) を運用する他、政府の海上輸送アセットが存在しない。「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」(30 大綱) 及び「中期防衛力整備計画 (平成 31 年度～平成 35 年度)」(31 中期防) に示された将来計画を加味しても、油槽船が 2 隻追加される他、大きな変化はなく、米国のように、防衛省が戦略機動の輸送需要を見積り、国土交通省が必要な政府船舶を整備するといった政府全体の取組みがない。

さらに、わが国では、輸送の「段階」に応じた計画がない。先述したとおり、米国では戦略機動のうち、事前配備・展開段階を政府船舶が担い、維持段階を民間船舶が担うという段階別の計画が採用されている。一方、

⁵⁴ 米国における外国籍船舶の船員の国籍は以下のとおりである。フィリピン人 36.6%、中国人 9.3%、インド人 8.1%、ウクライナ人 5.4%、ロシア人 4.9%、ポーランド人 4.4%、ギリシャ人 3.2%、クロアチア人 2.2%、ラトヴィア人 2.0%、韓国人 1.9%。これら 10 か国を合計すると全体の 77.9% を占める。U.S. Department of Transportation Maritime Administration, *Foreign-Flag Crewing Practices*, November 2006, p. 3.

⁵⁵ 内航船舶を所有する法人は、従業員の 75%以上が米国人である必要がある。Bertho, "Maritime Transport in the United States," pp. 315-316.

わが国の計画では、段階を問わず、政府船舶を使用することになっている⁵⁶。また、30 大綱／31 中期防は、海上輸送の目的を、平時から有事までのあらゆる段階において、部隊等の迅速な機動・展開を行うこととしており、機動・展開を終了した後の維持段階については、計画が不明瞭である⁵⁷。

最後に、わが国の民間海上輸送に係る制度と事例を紹介する。制度としては PFI 事業があり、2016 年から 2025 年の間、防衛省は「ナッチャン World」と「はくおう」の 2 隻を優先利用できる⁵⁸。しかし、これら 2 隻で維持段階の輸送需要をすべて担うことは不可能である。すなわち、わが国には有事に際し需要を満たすだけの民間海上輸送力を確保する制度がないのである。また、事例としては 2004 年から 2006 年にかけて実施されたイラク復興支援活動があげられるが、総輸送力の 99%を民間輸送力に依存しながらも、これを担保する制度がないのは先述のとおりである⁵⁹。これらを省みるに、わが国の戦略機動に占める民間海上輸送の体制は、1990 年、湾岸戦争に際し「日本に法の仕組みも準備も何もございませんでしたので、ひたすら民間の皆さんにボランティアとしてお願いするという形で」送り出し⁶⁰、現場において不透明な運用が行われた中東貢献船以来、30 年間進展がなかったといっても過言ではない⁶¹。

⁵⁶ 30 大綱／31 中期防は、民間輸送力との連携や活用を謳うにとどまり、民間海上輸送力の使用計画を定めていない。

⁵⁷ 30 大綱／31 中期防により新編される共同の海上輸送部隊も、機動・展開能力を強化するため陸上自衛隊が導入する中型級船舶 (LSV) 及び小型級船舶 (LCU) も、展開段階までを対象としている。一方、継続的な運用を確保するため海上自衛隊が導入する油槽船は 2 隻に過ぎず、これをもって維持段階の海上輸送をすべて担う計画であるとは考えにくい。

⁵⁸ 防衛省は、高速マリン・トランスポート (SPC) と事業契約を締結する。SPC は、2 隻の船舶を所有し、財務管理は双日、調整は日本通運、船舶維持管理はリベラとジャパン・マリタイム・トランスポート、船舶改修は津軽海峡フェリーと新日本海フェリー、船員雇用・運航は東洋マリーナサービスとゆたか SHIPPING が実施する。「民間海上輸送力活用に係わる PFI 事業」防衛省、2019 年 6 月、www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/kouritsuka/rev_suishin/h31/pdf/ronten_02.pdf。

⁵⁹ 中谷元防衛大臣 (当時) は、『イラク復興支援活動行動史』第 1 編第 2 章派遣準備において「本派遣では総輸送力の 99%を民間輸送力に依存をして」と記述されていることを認め、これが民間輸送力に大きく依存をしていたことを端的に表現したものであるとした。第 189 回国会参議院 我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会第 13 号、平成 27 年 8 月 26 日。他方、民間海上輸送をコントロールし、わが国の安全保障体制を向上させるという議論はない。

⁶⁰ 海部俊樹内閣総理大臣 (当時) の発言、第 119 回国会衆議院 国際連合平和協力に関する特別委員会第 6 号、平成 2 年 10 月 30 日。

⁶¹ 村瀬史憲『防衛フェリー ～民間船と戦争～』名古屋テレビ、2017 年 11 月 18 日放送；村瀬史憲『葬られた危機～イラク日報問題の原点～』名古屋テレビ、2018 年 5 月 28 日放送。

今後の研究課題は、わが国における民間海上輸送体制の現状とその原因を分析することである。わが国は、国際的には OECD 造船協定を批准し⁶²、国内的には太平洋戦争で多くの船員を亡くし、そのため政策決定の幅が狭まっている。しかし、これら外在的な制約以上に影響が大きいのは、政策決定者や研究者の抱える内在的なバイアスである。本稿の「はじめに」で述べた 3 つの視座に立ち、自国籍船舶による海上輸送に囚われることなく、外国籍船舶の活用を制度化し、そこに現代のシーパワーのありうべき姿を求める視野が必要とされているのではなかろうか。

⁶² 日本は、1994 年に OECD 造船協定を批准し、1996 年に同協定を執行するための国内法を制定した。同協定は、企業への公的な助成（資金面、規制面、直接・間接問わず）を禁止しており、締約国は、補助金交付や規制緩和ができなくなる。他方、同協定は米国の批准を得られず未発効であり、わが国の国内法も未施行である。「OECD 活動の主たる成果」OECD 代表部、2013 年 10 月、www.oecd.emb-japan.go.jp/mcm2014/pdf/katsudoseika.pdf。