

## 軍事的緊張下における民間海上輸送の限界

— 千代田丸事件が問いかけるもの —

野島 翔平

本稿は、執筆者が海上自衛隊幹部学校指揮幕僚課程の安全保障研究として執筆し、最優秀論文として英国海軍から第1海軍卿賞を受賞したものである。

第1海軍卿賞は、平成25年12月に本校を訪問した英国第1海軍卿兼海軍参謀長のジョージ・ザンベラス（Sir Geroge Zambellas）海軍大将からの「海上自衛隊と英海軍の友好の証として、海上自衛隊幹部学校において執筆された優秀な論文に対して賞を授与したい」との提案により設立され、今回で8回目の受賞となる。（編集委員会）

### はじめに

2016年2月、北朝鮮による長距離弾道ミサイル発射予告を受け、防衛大臣は弾道ミサイル等に対する破壊措置命令を発した。これに伴い、自衛隊は所要の準備に取り掛かったが、その一環として沖縄本島からミサイルが落下するおそれのある石垣島等へ部隊を輸送させる必要があった。その輸送手段として防衛省・自衛隊が選択したのは、民間フェリーであった。この民間フェリーは、防衛省から要請を受けた場合、72時間以内に出航できる態勢を維持する契約を防衛省と結んでおり、過去に北朝鮮が弾道ミサイルを発射した際にも自衛隊員を輸送した実績を有していた。しかし、民間フェリーを運航する事業者が今回の輸送業務について労働組合に説明したところ、労働組合側は、積み荷の中身が不明であり、そもそもこのような輸送は本社が防衛省と結んだ契約の中で想定した災害派遣等には該当しないとして、運航に難色を示した。事業者側は引き続き交渉を継続したが、労働組合は、「まさしく有事対応と言えるものであることから、われわれ民間人が関わる輸送ではない。」<sup>1</sup>とし、調整は難航した。このような状況を受け、防衛省・自衛隊はやむなく輸送方法を定期船やヘリコプターに変更し、ミサイル発射の直前に部隊の展開が完了した。

<sup>1</sup> 「陸自輸送 契約船使えず」『読売新聞』2016年9月6日。

上記の事例では、契約当事者である荷主(防衛省・自衛隊)とオペレーター・船主(事業者)との間では合意に至ったものの、船員及び労働組合の同意が得られず、船舶の運航が成立しなかった。このようなケースは、後述するが、過去にも生起している。

本事例はなぜ起きたのか。数日前に船員で組織される労働組合が「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」<sup>2</sup>を発していることが関係しており、たまたまタイミングが悪かったのか。それとも民間海上輸送には別の問題があり、起こるべくして起きたのか。

本稿は、軍事的緊張下<sup>3</sup>における民間海上輸送の限界について明らかにするものである。そのための手順として、まず第1節では、危険海域への就航命令など、労働者の生命や身体に予測困難な危険をもたらす業務命令は無効であり、労働者を拘束しないことを示した過去の最高裁判例を示す<sup>4</sup>。その一方で、労働者がその危険を受忍し、自発的に行動する限り、労務提供は成立し得ることを述べる。次に第2節では、国内の民間船舶の運航・管理事業の概要とこれを補完する予備自衛官制度について言及するとともに、民間海上輸送に関連する法令を挙げ、それらの適用範囲と限界について明らかにする。最後に第3節においては、日本と同じ海洋国家である米国及び英国は、民間商船の徴用・徴発を法的に担保しているが、民間船舶事業者からの自発的な協力を重視しており、そのための諸制度を従前から整備していることを示す。そして、ここまでの検討を踏まえつつ、米国及び英国の諸制度から一定の示唆を得ようとするものである。なお、本テーマに関連する先行研究には、戦争・テロを免責事由としている海上保険について国家的な再保険の仕組みが必要であることを指摘した長谷知治<sup>5</sup>や武力攻撃事態において我が国の海上交通に与える影響を商船の実務者の立場から明らかにした吉野慎剛<sup>6</sup>による研究などが既に存在するが、本稿では、船舶の運航の大前提となる使用者と労働者の労使関係及び海上輸送に関する法政策に焦点を当てる。

<sup>2</sup> 全日本海員組合「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」2016年1月29日、[www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf\\_20160128.pdf](http://www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf_20160128.pdf)。

<sup>3</sup> 本稿における軍事的緊張下とは、武力攻撃(予測)事態、存立危機事態、重要影響事態及びこれらに至らずとも何らかの軍事的な緊張により、船員の安全確保に一定の疑問がある事態と定義する。

<sup>4</sup> 最判昭和43年12月24日民集22巻13号3050頁。

<sup>5</sup> 長谷知治「海運・海洋に関するリスク管理—有事に係る保険を事例に—」『海事交通研究』第63集、2014年11月、53-62頁。

<sup>6</sup> 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」東京海洋大学博士学位論文、平成30(2018)年度海洋科学12614博甲第524号、2019年。

## 1 過去の事例

### (1) 業務命令<sup>7</sup>の有効性が問われた事例(日本電信電話公社千代田丸事件)

#### ア 概要

1956年3月、日本電信電話公社(以後、「公社」)所属の海底ケーブル敷設船「千代田丸」は、米軍からの要請に基づき、故障した日韓間海底ケーブルの修理のために出航することになった。時代背景としては、朝鮮戦争の休戦協定が締結(1953年7月27日)されて間もない頃であり、日韓間にはまだ国交が存在しなかった。時の韓国大統領であった李承晩は自国の漁業資源の確保を名目とする境界線(以後「李承晩ライン」)を一方向的に設定し、同ライン内で操業していた日本漁船の拿捕、乗組員の抑留等が繰り返されていた。また、千代田丸出航の前年である1955年1月には韓国連合参謀本部から同ラインを侵犯した日本船舶の「撃沈声明」が発せられた。海底ケーブルの修理はこのような情勢下で要請されたものであり、また、故障した海底ケーブルは同ラインの内側、すなわち韓国側にあった。そのため、千代田丸船員は当該海域における自船の安全確保に対する懸念を深め、要請を受けた労働組合は公社と団体交渉を行った。労働組合側が出航の条件として掲げたのは、米海軍艦艇による護衛等に加え、危険手当、外国旅費規定の三項目の適用であったが、護衛等は実現したものの、それ以外に関しての交渉は難航した。結局、団体交渉は出航予定日を過ぎてもまとまらず、千代田丸はやむなく出航予定時刻を25時間遅れて出航し、海底ケーブルの修理工事を無事完了させた。しかし、後に公社が本船に対して出航拒否を指示したとして労働組合員数名を解雇したことから、本事案は裁判に発展した<sup>8</sup>。

#### イ 千代田丸事件の意義

これまで述べてきた千代田丸事件は、使用者に命ぜられた業務が生命・身体に対する危険性を伴う場合、果たしてその業務命令は有効なのかどうか問われた事例としてよく参照されている<sup>9</sup>。最高裁判決では、海底ケーブル敷設船の乗組員が本来予想すべき危険を超えており、労働契約の当事者である

<sup>7</sup> 業務命令とは、使用者が業務遂行のために労働者に対して行う指示又は命令である、土田道夫『労働契約法 第2版』有斐閣、2016年、113頁。

<sup>8</sup> 最判昭和43年12月24日民集22巻13号3050頁。

<sup>9</sup> 外尾健一「⑩全電通千代田丸事件—業務命令」『労働判例』第722号、1997年11月、2頁。

船員の意に反して義務の強制を余儀なくされるものではないとした。これは、労使双方が万全を期してもなお避けたい軍事上の危険が存在する環境下での労務提供の強制は無効であるとしたものである。また、そもそも千代田丸事件は、労働組合側が要求した危険手当等を公社側が拒否したことで船員の反発を招き、船員の求めに応じて労使交渉を行った労働組合員を解雇したことから裁判に至ったものである。ここからは、危険を伴う可能性のある運航の労使交渉は慎重に実施すべきであることが分かる。

## (2) 業務命令が実行された事例

千代田丸事件の判例からすれば、命ぜられた航海の安全が十分に確保されていない場合、船員はこれを理由に出航を拒否することができるはずである。では船員が危険であると考えて運航の業務命令は実行され得ないのであろうか。

言うまでもなく、海洋国家である我が国の経済は海上輸送によって支えられている。これまで輸送途上における地域情勢がいかにも悪化しようと、いかに大きな災害に見舞われようと、船舶による海上輸送は決して途絶えることなく続けられてきた。例えば、イラン・イラク戦争により中東情勢が悪化した1980年代には、イラクがイランの石油積出し基地周辺でタンカーを攻撃したことに端を発し、相互報復的な「タンカー戦争」が始まったが、これにより商船員の安全が極めて脅かされる事態となった。しかし、日本関係船舶の被弾が19件生じ、2名の日本人船員が死亡、1名が負傷する中、日本の商船隊は日本経済の生命線である石油輸入のため、運航を継続した<sup>10</sup>。また、2011年の東日本大震災の際は、福島第一原発事故による放射線量の増加等を懸念した米国及びリベリアは、当該原発から一定の距離の範囲内における航海を避けるように自国船籍船に対して推奨した。結果として外国船舶44隻が京浜港への寄港を取り止めたが、我が国の海運企業は自発的に救援物資の無償輸送を行った<sup>11</sup>。そして近年においてもホルムズ海峡を航行中の日本関連船舶が攻撃を受ける事象が生起しているが<sup>12</sup>、海上輸送は途切れることなく続いている。これらの事例では、危険を伴う

<sup>10</sup> 東海林滋「現代海運における船籍制度とその運用:現象,本質および歴史的意義」『關西大學商學論集』第34巻第2号、1989年6月、156頁。

<sup>11</sup> 羽尾一郎国土交通省海事局長「第193回国会参議院 国土交通委員会会議録 第7号」2017年4月11日、10-11頁、

[kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119314319X00720170411&spkNum=88&single](http://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119314319X00720170411&spkNum=88&single)。

<sup>12</sup> 「日本関係の船、攻撃は複数回 乗員は避難 ホルムズ海峡」『朝日新聞デジタル』2019年6月13日、[www.asahi.com/articles/ASM6F63YMM6FUTIL02W.html](http://www.asahi.com/articles/ASM6F63YMM6FUTIL02W.html)。

ような運航であったにもかかわらず、船員は使用者からの業務命令に基づく労務の提供を継続しており、冒頭で示した2016年の陸上自衛隊輸送事案や千代田丸事件とは対照的である。

そもそも、船員はその職業の性質上、危険はつきものであるという考え方も可能である。国際船長協会連盟事務総長であるジム・スコアラー（Jim Scorer）退役准将は、2019年7月に発生したイランによる英国タンカーの拿捕を受けたBBCのインタビューの中で、「船乗りが1年365日直面している危険は海賊であり、国際紛争であり、荒天であり、船舶が輻輳する海域である。」と述べている<sup>13</sup>。ここから得られる示唆は、船舶を運航させる上で、安全確保はとても重要であるが、危険をゼロにすることはできないという点である。そのため、事業者のリスク管理が重要であり、労働条件を含めてこれらを船員が適切であると判断すれば、労務提供は成立し得るということである<sup>14</sup>。そして、そのリスク管理等をもとに、労務を提供するか、しないかの判断は船員自身に委ねられている。

## 2 日本における民間海上輸送に関する制度

次に、軍事的緊張下における民間船舶の運航に関連する政策と現行法制について根拠を確認し、これらの適用範囲と限界について述べる。

### (1) 根 拠

#### ア PFI（Private Finance Initiative）

防衛省は、2016年3月に民間船舶事業者と2隻のPFI船舶の契約を結んだ<sup>15</sup>。この目的は、民間の資金及び能力を活用するPFI方式によって海上輸送力を効率的に確保しようとするものである。ここには、一層厳しさを増す安全保障環境や自然災害等へ効果的に対応するためには、大量の物資及び人員の輸送が必要となるが、自衛隊の保有する海上輸送力のみでは対応しきれないという現状認識がある<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> 日本船長協会『IFSMA 便り』NO. 67、[captain.or.jp/?page\\_id=10149](http://captain.or.jp/?page_id=10149)。

<sup>14</sup> なお、労働契約法第5条では、労働者とその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるように、必要な配慮をするものとしてされており、洋上で勤務する船員に対しても使用者による安全配慮義務が生じる。

<sup>15</sup> 本事業の契約期間は2025年12月31日までである、防衛省「民間船舶の運航・管理事業 事業内容の公表について」2016年3月15日、1頁。

<sup>16</sup> 中谷元防衛大臣「第190回国会参議院 予算委員会会議録 第18号」2016年3月25日、25頁、[kokkai.ndl.go.jp/text/119015261X01820160325/162](http://kokkai.ndl.go.jp/text/119015261X01820160325/162)。

PFI 事業において民間事業者は、自社の船舶に待機態勢<sup>17</sup>を保持させつつ、防衛省からの通知により、待機態勢から 72 時間以内に出港可能なように、必要な準備を整え、訓練に伴う輸送役務、緊急時の輸送役務及び国が発注する公的機関のための輸送等の役務を請け負う。なお、事業者は、国の輸送所要に係る運航に支障を及ぼさない等の一定の条件を満たす範囲において、民間の輸送所要に対する商業運航を積極的に行うことが期待されている。

本事業契約書第 77 条によれば、防衛出動命令が発せられた場合等において、自衛隊の行動のための輸送を行う必要が生じた場合には、速やかに当該輸送が運航判断要件<sup>18</sup>を充足するかについて、防衛省と協議を行うとされている。運航判断要件を充足すると合理的に判断された場合は、固有の乗組員のまま緊急輸送船舶として輸送業務に従事するが、運航判断要件を充足しないと判断された場合は、いわゆる裸備船の形式で船舶のみがチャーターされる。この際には、防衛省は自ら船舶を運航することになるが、乗組員となるのは自衛隊法第 70 条第 1 項に基づき招集される予備自衛官を含む自衛官である。なお、防衛出動以外の場合でも、国と事業者との協議により運航の安全を確保できないと判断された場合、事業者の判断により運航を実施しないことが可能であり、その場合でも事業者の契約不履行とはならず、国が事業者に対してペナルティを課すことはない<sup>19</sup>。

## イ 予備自衛官

予備自衛官は、平素は民間人としてそれぞれの職業につきながら、有事などの際には招集命令を受けて自衛官になる、海外の予備役に相当する制度である。我が国では現役を退いた自衛官の中から自ら志願する者が採用されてきたが、予備自衛官も自衛官と同様に、採用にあたっては、自衛隊法第 53 条の規定に基づく服務の宣誓を行っており、自衛官としての責務の完遂につとめることを宣誓している。そのため、予備自衛官は同法 70 条による防衛招集を受けた際、これに正当な理由なく応じない場合は同法 119 条の規定（3 年以下の懲役又は禁固）が適用される。

---

<sup>17</sup> 船舶を可動状態に保つとともに、船員の練度及び緊急集合態勢が常時確保された状態のこと、防衛省「民間船舶の運航・管理事業実施方針」2015 年 6 月 26 日、4 頁。

<sup>18</sup> 運航可能か否かを判断するための基礎となる要件であり、その要件は防衛省と事業者間の事前協議等の上で作成される、防衛省「民間船舶の運航・管理事業 事業契約書（案）」2015 年 9 月 18 日、60 頁。

<sup>19</sup> 防衛省・自衛隊「民間船舶の運航・管理事業に関する実施方針への質問に対する回答 No. 16」2015 年 7 月 31 日、[www.mod.go.jp/j/procurement/release/pfi/ship/index.html](http://www.mod.go.jp/j/procurement/release/pfi/ship/index.html)。

## ウ 自衛隊法

自衛隊法第103条第1項は、出動を命ぜられた自衛隊の任務遂行上必要があると認められる場合、当該自衛隊の行動に係る地域(以後「一項地域」)において都道府県知事は、防衛大臣又は政令で定める者の要請に基づき、物資収容等が可能であるとしている。また、同条第2項では、当該自衛隊の行動に係る地域以外の地域(以後「二項地域」)においても、内閣総理大臣が告示で定める地域内に限り、物資の収用等を可能にするとともに、当該地域内にある医療、土木建築工事又は輸送を業とする者に対し当該地域内においてこれらの者が現に従事している業務と同種の業務に従事することを命ずる(以後「業務従事命令」)ことができるとしている。なお、仮に業務従事命令に従わない場合でも罰則を科せられることはない<sup>20</sup>。

一項地域とは戦闘行為が行われる蓋然性が高い地域とされ、業務従事命令が有効な二項地域はそれ以外の周辺地域とされている。つまり、業務従事命令の能否は、内閣総理大臣が告示して定める二項地域<sup>21</sup>がどこに設定されるか次第であり、戦闘の推移・影響をどのように予測するかが極めて重要となる。

## エ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(以後「国民保護法」)にも海上輸送に関する規定が存在する。武力攻撃事態等において、住民の避難が必要であると認めた場合には、要避難地域及び避難先地域を定め、関係都道府県知事に対し避難措置の指示を行う。これを受けて、都道府県は主な避難経路及び交通手段を示し、市町村を通じて住民へ避難指示を行い、市町村が住民を避難誘導する。

その際、地方公共団体は、避難住民の運送手段を確保できるよう、運送事業者である指定公共機関等と緊密に連絡を図るものとされている<sup>22</sup>。同法第71条では、都道府県知事又は市町村長は避難住民を誘導するため、運送事業者である指定公共機関等に避難住民の運送の求めを要請でき、同法

<sup>20</sup> この理由について、「仮に、罰則をもって強制的に業務に従事させたとしても、十分な命令の効果が期待できず、場合によっては自衛隊の任務遂行に支障を及ぼしかねないため」としている、中谷元防衛庁長官「第154回国会衆議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第18号」2002年7月24日、22頁、[kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01820020724/148](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01820020724/148)。

<sup>21</sup> 夏目晴雄防衛庁長官官房長「第94回国会衆議院 安全保障特別委員会会議録 第6号」1981年5月8日、35頁、[kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/291](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/291)。

<sup>22</sup> 内閣官房「国民の保護に関する基本指針」2017年12月19日、27頁、[www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf](http://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf)。

第79条では避難住民等の救援に必要な物資及び資材その他国民の保護のための措置の実施に当たって必要な緊急物資の運送を求めることができる。運送を行う指定公共機関等には、国内旅客船事業者、内航海運事業者といった海運業者<sup>23</sup>も含まれており、同項の規定による求めがあったときは、正当な理由がない限り、その求めに応じなければならない。また、同法第73条では、所要の避難住民の運送が関係指定公共機関により行われなかった場合において、国民の生命、身体又は財産の保護を図るため特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣は当該指定公共機関に対し、当該所要の避難住民の運送を行うべきことを指示することができるとしている。しかし、これらの指示は、同条第3項の規定により当該指定公共機関の安全が確保されている場合に限定されている。

### オ 海上運送法

海上運送法第26条第1項では、国土交通大臣は、航海が災害の救助その他公共の安全の維持のため必要であり、かつ、自発的に当該航海を行う者がいない場合又は著しく不足する場合に限り、船舶運航事業者に対し航路、船舶又は運送すべき人若しくは物を指定して航海を命ずることができるとしている。同法は、2008年に一部改正がなされ、外航海運事業者に対する税制優遇措置であるトン数標準税制が導入されたのと同時に、それまで国内海上輸送に限られていた航海命令の範囲が国際海上輸送にまで拡大された。航海命令が適用される事態としては、「国内において自然災害、事故等が発生した際、外国から緊急物資を輸送する場合」「外国で災害、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、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」などを想定しており、有事は含まれていない<sup>24</sup>。

なお、運航事業者が航海命令に違反した場合には、同法第49条の規定による罰則が適用されるが、その対象は事業者のみである。仮に、船員が航海命令に係る船舶への乗組を拒否したとしても、船員に対して乗組を強制する規定や乗組を拒否した船員個人に対する罰則規定はない<sup>25</sup>。

<sup>23</sup> 内閣総理大臣公示「指定公共機関を指定する公示」2004年9月17日（最終改正2021年4月1日一部改正）、[www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shiryuu/kakuho\\_kouji.html](http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shiryuu/kakuho_kouji.html)。

<sup>24</sup> 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、[kokkai.ndl.go.jp/txt/116904319X01720080521/70](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/116904319X01720080521/70)。

<sup>25</sup> 羽尾一郎国土交通省海事局長「第193回国会参議院 国土交通委員会会議録 第7号」2017年4月11日、14頁、[kokkai.ndl.go.jp/txt/119314319X00720170411/122](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/119314319X00720170411/122)。



## (2) 適用範囲と限界

PFI船舶事業では、運航判断要件を充足すると合理的に判断された場合、固有の乗組員のまま輸送業務が実施されるが、運航判断要件を充足しないと判断された場合は、予備自衛官を含む自衛官によって運航される。そのため、民間船舶としての運航が可能かを判断する上で、船舶の安全を確保できるかどうかは重要な要件となる。

自衛隊法第103条第2項においては、平素から海上輸送を担っている事業者に対して業務従事命令を発することができるが、その範囲は二項地域に限られる。二項地域とは、一項地域で活動している自衛隊の部隊に対する後方支援活動を実施し、一般的には、住民の避難誘導がまだ想定されていない地域とされる<sup>26</sup>。業務従事命令は強制ではなく、仮に危険が予想されること等を理由に拒否したとしても罰則は存在しない。なお、一項地域における業務従事命令は、国民の基本的な人権との調整が問題となり<sup>27</sup>、自衛隊法では想定されていない。

国民保護法第71条及び第79条で想定されているのは、要避難地域から避難先地域への住民及び物資の輸送である。要避難地域及び避難先地域は、武力攻撃事態等の現状及び今後の予測、武力攻撃災害の状況、地理的特性等を総合的に勘案して、要避難地域及び避難先地域を適切に指定するものとされている<sup>28</sup>。特に、着上陸侵攻の際は、要避難地域が広範囲になるとともに、その期間も比較的長期に及ぶことを前提に対処する必要があるため、可能な限り武力攻撃予測事態において住民の避難を行うことが重要であるとしている<sup>29</sup>。その一方で、同法第73条第3項では、国及び都道府県知事は海上輸送を担う船舶の安全を確保しなければならないと規定している。そのため、避難措置の発動が遅れ、要避難地域が一項地域となった場合は、民間船舶の運航はより困難になると言わざるを得ない。

海上運送法第26条の適用の対象に有事<sup>30</sup>は含まれないが、災害の救助その他公共の安全の維持のため必要な場合として「外国において災害、治安

<sup>26</sup> 中谷元防衛庁長官「第154回国会衆議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第17号」2002年7月3日、5頁、[kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01720020703/34](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01720020703/34)。

<sup>27</sup> 角田禮次郎内閣法制局長官「第94回国会衆議院 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/109403818X00619810508/235](http://kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/235)。

<sup>28</sup> 内閣官房「国民の保護に関する基本指針」2017年12月19日、20頁。

<sup>29</sup> 同上、24頁。

<sup>30</sup> 航海命令を巡る当時の国会議論では、有事の定義または範囲については言及されていないが、有事法制の際は、有事を「防衛出動命令下令事態」としている、瓦力

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」が挙げられているため、在外邦人等の輸送は想定され得ると思われる。いずれにせよ、航海命令を行うにあたっては、同条第2項に基づき、国土交通大臣は、当該命令により航海に従事する船舶及び船員の安全の確保に配慮する必要がある。

このように我が国の現行法制及び政策においては、軍事的緊張下での民間海上輸送の実施は、運航する船舶の安全確保を大前提としている。そのため、航行予定の海域が安全であると判断されない場合、民間海上輸送は基本的に想定されておらず、そのような状況下においても船舶を運航させるかどうかは事業者及び船員の自発性に委ねられている。また、強制が許されるかどうかは、公共の福祉のために基本的人権がどういう場合に許されるかという憲法上の問題に帰着するとされているが<sup>31</sup>、千代田丸事件において「労使双方が万全を期してもなお避けがたい軍事上の危険が存在する環境下での労務提供の強制は無効」と最高裁が判断したことはすでに述べたとおりである。

ここで問題になるのが、事業者が民間船舶の安全確保に関して確信が持てず、運航が困難であると判断する場合である。中林啓修は、国民保護において自衛隊の航空機や船舶の使用は、軍民分離の原則から他に手段がない場合の緊急措置として理解すべきであると指摘しているが<sup>32</sup>、民間船舶の安全確保が困難であるようなケースにおいては、離島からの住民避難は必然的に自衛隊の航空機や船舶に拠らざるを得ないということも考えられる。また、門間理良は台湾海峡有事における在外邦人等の退避において安全性が確保されないなどの理由から民間機や民間船がチャーターできず、政府専用機や自衛隊の艦艇が使用される可能性を指摘している<sup>33</sup>。これらから想定され得る自衛隊の運用は、本来の任務である我が国に対する武力攻撃の排除措置を講じつつ、国民保護措置に伴う住民輸送を行い、第三国からの出国を希望する邦人等の輸送に従事するという、三正面にそれぞれ輸送の用に供する自衛隊の艦艇を振り分けるという状況である。いずれにせよ、

---

防衛庁長官「第146回国会衆議院 安全保障委員会会議録 第4号」1999年11月18日、9頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/114603815X00419991118/76。

<sup>31</sup> 角田禮次郎内閣法制局長官「第94回国会衆議院 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。

<sup>32</sup> 中林啓修「南西諸島での国民保護が問いかけてくるもの—安全保障政策で「何」を守るのか」2020年6月18日、synodos.jp/opinion/politics/23623/。

<sup>33</sup> 武田康裕『在外邦人の保護・救出 朝鮮半島と台湾海峡有事への対応』東信堂、2021年9月10日、246頁。

限られた輸送アセットを多正面に割り振るという運用は、現実問題としてかなりの困難が予想される。

### 3 諸外国における民間海上輸送に関する制度と示唆

防衛省・自衛隊は、平成31年度以降に係る防衛計画の大綱（30大綱）に「平素から民間輸送力との連携を図る。」と明記し、民間海上輸送力との関係強化に努めている。これは、島しょ侵攻対処において、大量の人員・装備品等を同時に輸送可能な海上機動展開能力の向上が不可欠である上、緊急対応時や大規模災害時においても相当量の海上輸送力の確保が必要となると見積られるためである<sup>34</sup>。しかし、日本の民間海上輸送の運航には運用上の限界が存在することは、前節で述べたとおりである。

では、各国はどのようにして民間海上輸送力獲得を企図しているのだろうか。ここでは代表的な海洋国家である米国及び英国を例にとり、それぞれの制度を俯瞰し、そこから得られる示唆について述べる。

#### (1) 米国の制度

米軍における戦略的機動の三本柱（Strategic Mobility Triad）は「海上輸送（Sealift）」「航空輸送（Airlift）」「事前集積兵力（Pre-positioned Stocks）」からなる<sup>35</sup>。中でも海上輸送は比較的低コストで大量の貨物を輸送でき、大規模な紛争が発生した場合、軍備の90%近くが海上輸送で展開されると予想されている<sup>36</sup>。

海運・造船・船員に関する政策については、運輸省（Department of Transport）に属する海事局（Maritime Administration、以後「MARAD」）が所管しており、国家ニーズを満たす米国商船を支援・維持するための連邦法及び商業船舶獲得プログラムの管理を担当している。また、米国内の商業船舶数の動向を調査し、そのうち軍事的に有用な商業船舶<sup>37</sup>及び各商業船舶獲得プログラムへの参加状況を把握している。

<sup>34</sup> 防衛省・自衛隊「第1回行政事業レビュー外部有識者会合資料」2019年5月10日、18頁、[www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/rev\\_gaibu/pdf/2019\\_01\\_shiryu.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/rev_gaibu/pdf/2019_01_shiryu.pdf)。

<sup>35</sup> U.S. Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication 4-01: The Defense Transportation System,” July 18, 2017, pp. I-5-I-6.

<sup>36</sup> Andre Kok, “Tabletop Exercise Refines Voluntary Intermodal Sealift Agreement Activation Process,” *MSC Sealift Magazine*, April 2021, p. 3, [www.msc.usff.navy.mil/Press-Room/Sealift/2021-Sealift/](http://www.msc.usff.navy.mil/Press-Room/Sealift/2021-Sealift/).

<sup>37</sup> 船種ごとに定められた所定の基準を満たし、最低12ノットで航行可能な就役中または除籍された船舶と定義されている。

米軍の有事における海上輸送力獲得には3つの段階がある。まず、第1段階では政府が保有する船舶または商業船舶獲得プログラムによりチャーターされた商業船舶を使用する。さらに船舶が不足する場合は、第2段階に移行し、米国籍商業船舶のチャーターを追加で実施し、場合によっては外国籍船舶も使用する。それでも足りない場合は、第3段階として適切な即応予備隊(Ready Reserve Force)の船舶を順次可動状態にさせて要求に応ずる<sup>38</sup>。

#### ア Maritime Security Program (以後「MSP」)

MSPは、外航海運の用に供する米国籍船を所有する事業者が、国家的緊急事態の際に国防省からの要請に応じ、事前に登録した船舶を利用可能な状態にしておく代わりに、一定の補助金を受けることができるプログラムである。この制度は1996年海事安全保障法(Maritime Security Act of 1996)により時限措置として導入されたが、その後数回にわたり延長され、現行法の登録船舶数の上限は60隻となっている。本プログラムの事業報告書によると、MSPは軍が比較的低コストで民間商用船舶を獲得できており、利用可能な民間船舶の数にプラスの影響を与えつつ、米国人商船員の雇用を創出しているとして高く評価されている<sup>39</sup>。

#### イ Voluntary Intermodal Sealift Agreement Program (以後「VISA」)

VISAは、1950年改正国防生産法(Defense Production Act of 1950)及び2003年海事安全保障法(Maritime Security Act of 2003)に基づき、平時に国防省の貨物を優先的に輸送する権利を与える代わりに、国家緊急事態や戦時の際に民間海上輸送力が国防省に提供される制度である。VISAは、MSPに付随するプログラムであり、平時から有事へのシームレスな移行を可能にしている。また、VISAの発動は経済活動への影響を考慮し、第1段階では15%、第2段階では40%、第3段階では50%というように段階的に隻数が増えるシステムになっている<sup>40</sup>。

---

[www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2021-04/DS\\_USFlag-Fleet\\_2021\\_0316\\_Bundle.pdf](http://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2021-04/DS_USFlag-Fleet_2021_0316_Bundle.pdf).

<sup>38</sup> U.S. Joint Chiefs of Staff, "Joint Publication 4-01," p. III-6.

<sup>39</sup> U.S. Department of Transportation Maritime Administration, "Maritime Security Program Impact Evaluation," July 2009, pp. 2-3, [www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/docs/resources/3776/msprevisedfinalreporttransmitted07-24-09.pdf](http://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/docs/resources/3776/msprevisedfinalreporttransmitted07-24-09.pdf).

<sup>40</sup> Kok, "Tabletop Exercise Refines Voluntary Intermodal Sealift Agreement Activation Process," p. 3.

## ウ Cargo Preference

Cargo Preference（優先貨物）は、米国政府が所有、調達等をする貨物について、米国籍の民間船舶による優先的な輸送を定める制度であり、前述のVISAに参加している船舶事業者は優先権を得ている。なお、貨物の種類ごとにそれぞれの法令により米国籍船に搭載すべき比率が定められており、例えば、軍用貨物については100%、軍を除く政府機関調達の貨物については50%以上となっている。本制度は、VISAに参加している船舶事業者にとって重要な収入源になっており<sup>41</sup>、仮に、MSPとCargo Preferenceの両方を廃止した場合、海外貿易に従事する民間事業者にとって米国籍船舶を運用する経済的理由は存在しないとまで言われている<sup>42</sup>。

## エ 1936年商船法（Merchant Marine Act of 1936）

運輸長官は、大統領宣言に基づく国家非常事態等に際し、米国籍船及び米国市民が所有する便宜置籍船の一部を徴発することができる<sup>43</sup>。しかし、本法に基づく徴発は船舶獲得のための最終手段として位置づけられており<sup>44</sup>、他の方法をもってしてもなお船舶が不足する場合に検討される。

### (2) 英国の制度

英国においても米国と同様、海外で紛争が発生した場合に必要な装備品、物資及び人員の90%は、海路で紛争地域に到着すると見積もられている<sup>45</sup>。そのため、海外に大規模な部隊を展開し、維持することが可能な唯一の手段である海上輸送は重視されており、運輸省（Department for Transport）が毎年調査している軍事的に有用な船舶<sup>46</sup>の隻数は、国防省と情報共有されている。なお、英国の軍事的に有用な民間船舶の数は近年減少を続けて

<sup>41</sup> U.S. Department of Transportation Maritime Administration, “Maritime Security Program Impact Evaluation,” p. 26.

<sup>42</sup> Ibid., p. 2.

<sup>43</sup> Title 46, USC, Section 1242 and Section 56301-56307 [Chapter 563], Title 50, USC, Section 196, 197, and 4405.

<sup>44</sup> U.S. Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication 4-01,” p. III-7.

<sup>45</sup> House of Commons, “Environment, Transport and Regional Affairs - Twelfth Report,” May 25, 1999, para. 19, [publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmenvtra/172/17207.htm](https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmenvtra/172/17207.htm).

<sup>46</sup> 軍事的に有用な船舶とは、英国の軍隊を支援するために適切な状況下で徴用される可能性のある英国船籍の船舶と定義されている、[www.gov.uk/government/statistics/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021](https://www.gov.uk/government/statistics/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021).

おり、短期間に市場から商用船舶をチャーターできるかどうかを国防関係者は懸念している<sup>47</sup>。

有事において海上輸送の所要が生じた場合は、まず英海軍補助艦隊(Royal Fleet Auxiliary)及び国防省のリース船舶が使用される。一般的に民間のチャーター船を使用する場合には30日以上の日数を要するが<sup>48</sup>、国防省の管理する船舶のみでは不足する場合、積み荷の大きさや展開の規模などを勘案してチャーター船の追加が行われる。船舶の徴用はその次であり、市場からチャーター船が獲得できない場合に検討される。

## ア PFI (Private Finance Initiative)

1990年代の湾岸戦争、ボスニア紛争等への関与を通じて、統合即応部隊(Joint Rapid Reaction Forces)が求める短期間での部隊の移動や世界各地での軍事作戦支援に応じられる船舶を迅速に入手することが困難であることが明らかになった。そこで、1998年に作成された英国の防衛政策文書であるThe Strategic Defence Reviewに基づき、国防省は6隻のRORO船(roll-on/roll-off ship)のPFI契約を開始した。本事業を落札した民間船舶事業者は、戦車などの重装甲車両を搭載できるように特別設計された6隻のRORO船を新造し、2003年からサービスを開始した。

6隻のRORO船は国防省の作戦を支援し、その他の任務を遂行する上で非常に効果的に機能しており、国防省のニーズを満たすのに十分な隻数であると評価された<sup>49</sup>。その一方で、6隻のフルサービスが必要なのは大規模な作戦及び演習の時のみであることから、うち2隻は商業的収入を得ることが期待されていた。しかし、それぞれ20日、30日以内に国防省が使用できる状態にあることが求められていたため<sup>50</sup>、商業的活動に従事可能な地域は限定的であった。その後、2011年の戦略的海上輸送見直しに基づき、PFI船舶の隻数は「費用対効果の観点」から6隻から4隻に減じられた<sup>51</sup>。

<sup>47</sup> House of Commons Defence Committee, “Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK Amphibious Capability - Third Report of Session 2017–19,” January 30, 2018, pp. 30–31, [publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/622/622.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/622/622.pdf).

<sup>48</sup> Ministry of Defence, “Joint Doctrine Publication 4-00, Logistics for Joint Operations (Fourth Edition),” last updated July 23, 2015, p. 131.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> House of Commons Defence Committee, “Strategic Lift -Eleventh Report of Session 2006–07,” June 2007, p. 11, [publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/1025/1025.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/1025/1025.pdf).

<sup>51</sup> House of Commons Defence Committee, “Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK Amphibious Capability: Government Response to the Committee’s Third Report - Sixth Special Report of Session 2017–19,” May 15,

また、残りの4隻についても、リース契約が切れる2024年12月31日以降の動向が注目されている。

### イ Sponsored Reserves (以後、「SR」)

SRは、1996年予備役法(Reserve Forces Act 1996)によって創設された英国軍の予備役のカテゴリーの1つであり、前述のPFI船舶の乗組員もSRである。例えば、PFI船舶の乗組員は、PFI事業者もしくはその下請け会社と通常の商船契約で雇用されるが、並行して国防省とも同法に基づくSRになることを同意の上で契約を結んでいる。国防省からすると、軍の人員を圧迫することなく、平時・有事問わず、民間企業の有する専門的知識・技能を活用でき、また、軍の指揮下にありながら軍人ではないという立場を最大限に利用し、グレーゾーン事態においても状況を悪化させることなく活動できるという利点がある<sup>52</sup>。また、民間事業者からすると、SRを雇用することにより資金源が保証され、軍の活動に従事していないときは民間企業内での活用が可能である。その一方で、グレーゾーン事態等の活動において、事業者が従業員を危険にさらすことに対してどこまで許容できるのかという点について、国防省は十分に理解する必要があり、SRを使用すべき場所と使用すべきでない場所について率直に事業者側と議論する必要があるとしている<sup>53</sup>。

### ウ 王室特権(Royal Prerogative)

王室特権とは、制定法で規定されていない部分の王室の権限であり、王室に帰属したままの権限の残余とされている<sup>54</sup>。また、その行使が議会の立法と一致することを条件に、閣僚が行使できるものであり、緊急時における船舶の徴用も特権のうちの1つである。特権の基本原則は「法令との間に矛盾がある場合、制定法が優先される。」「その行使は、公平性と合理性というコモン・ローの義務に従う。」「制定法によって廃止または無効できるが、その範囲を広げることはできない。」の3つである<sup>55</sup>。なお議会は、王室特権に類似した権限を法令によって制定することが可能であり、フォー

2018, p. 11,

[publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/1044/1044.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/1044/1044.pdf).

<sup>52</sup> Ministry of Defence, “Reserve Forces Review 2030,” May 12, 2021, p.27, [assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/985593/20210512\\_Reserve\\_Forces\\_Review\\_2030.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985593/20210512_Reserve_Forces_Review_2030.pdf).

<sup>53</sup> Ibid., p. 37.

<sup>54</sup> Ministry of Justice, “Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report,” October 2009, p. 7, [data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2493/DEP2009-2493.pdf](https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2493/DEP2009-2493.pdf).

<sup>55</sup> House of Commons Library, “The Royal Prerogative,” August 17, 2017, p. 3, [commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03861/](https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03861/).

クランド戦争では船舶徴用令(Requisitioning of Ships Order 1982)をもって船舶を徴用した<sup>56</sup>。

## エ 市民緊急事態法(Civil Contingencies Act)

2004年に市民緊急事態法が制定され、戦争を含む緊急事態において国による徴用・徴発が制定法として可能となった。同法22条において「財産の徴発または没収(補償の有無を問わない)を規定または可能にすること。」及び「ある機能を果たすために行動することを個人または団体に要求すること(その機能が規則によって与えられたものであるか否かを問わず、また、規則が報酬や補償に関する規定を設けているか否かを問わない。)」とされており、船舶の徴用にもこの規定が適用される。

### (3) 日本の制度への示唆

これまで述べてきたように、米国及び英国は民間海上輸送力の確保を徴用・徴発という形で法的に担保しているが、それらによらない民間事業者からの自発的な協力を得るための様々な制度を有していた。これらの根底にあるのは、米国及び英国とも軍の兵力のみでは有事の輸送所要を満たすことができないという厳しい現状認識がある。我が国も自衛隊の輸送力のみでは不足するという認識は持っているが<sup>57</sup>、民間船舶の運航に運用上の限界が存在することは既に述べたとおりである。

では、我が国の軍事的緊張下における民間海上輸送に関し、諸外国から得られる示唆には何があるだろうか。社会、文化、歴史等が異なる他国の法をそのまま当てはめることには無理があるため、政策に着目して述べる。

## ア 海運政策における安全保障からの視点

米国及び英国は、自国船籍の商船の数に多大な関心を寄せている。両国が自国船籍の船舶にこだわるのには理由があり、過去の経験に基づいている。米国は、過去に関与した戦闘の際、外国船籍の船員が戦地への物資輸送を拒否することがたびたび生じたが<sup>58</sup>、米国船籍の船舶ではそのようなことは起きなかったとしている。この理由について「愛国心と戦時の特別

<sup>56</sup> House of Common Debate, “Ships (Requisition),” April 8, 1982, Vol. 21, c417W, [api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1982/apr/08/ships-requisition](http://api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1982/apr/08/ships-requisition).

<sup>57</sup> 石破茂防衛庁長官「第156回国会参議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第9号」2003年6月2日、15頁、[kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115615053X00920030602&current=1](http://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115615053X00920030602&current=1)。

<sup>58</sup> U.S. Department of Transportation Maritime Administration, “Maritime Security Program Impact Evaluation,” p. 64.



報酬」<sup>59</sup>を挙げている。また、英国は「外国人船員は十分な報酬があり、その運航の危険が小さければ出航に応じる可能性はある。」としながらも、「フォークランド戦争や湾岸戦争での経験から、外国人船員は第三者の紛争に関与する船舶に乗船したとらないことが多い。」<sup>60</sup>とし、自国籍船舶の重要性を国防上の観点から強調している<sup>61</sup>。

このように、海洋国家が自国船籍を保護するという海運政策には安全保障上の理由が多分に含まれている。そのため、米国及び英国では、海運政策に対しては、本来所掌する運輸省だけでなく、国家安全保障という共通の目的を通じて国防省も積極的に関与している。その一例として、運輸省が調査した軍事的に有用な自国船籍の商業船舶数の動向は、各国の安全保障政策に反映されている。一方、日本にも自国商船を保護するための海運政策は存在するが、安全保障の視点は極めて希薄である。この点について戦後日本の海運政策立案に携わってきた谷川久は、航海命令の国際海上輸送を含めた範囲拡大と船舶業界側が求める税制優遇措置の議論の中で、「諸外国における自国商船保護のための政策には必ず国防の観点が入っているが、日本にはない。」としており、「日本の最も弱い点」とであると指摘している<sup>62</sup>。

## イ 米国のインセンティブ制度

米国及び英国にとっての船舶徴用・徴発のための法的枠組みは、その他の手段が尽きた場合の最終手段という位置づけであり、むしろ関心事項はいかに民間船舶の自発的な協力を得るかである。特に、米国は安全保障環境の変化に合わせて、その都度必要な海上輸送力の見直しを行い、それらの船舶を獲得するための制度を拡充し、着実に政策に反映している。その際に重視されているのは、民間事業者が魅力を感じるようなインセンティブの付与である。VISAに参加している事業者に対して米国政府が所有、調達等を実施する貨物を優先的に輸送できる制度を導入し、事業者の収入を確保するとともに、MSPに登録している船舶に対しては一定の補助金を受け取ることができるようにしている。これらの制度は、国家的緊急事態を

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> House of Commons, “Environment, Transport and Regional Affairs,” para. 24.

<sup>61</sup> 加えて、英国は2006年改正海上労働条約に批准している。同条約 Guideline B2.5.1では「紛争地域に向かうことに同意しない船員は本国に送還される権利を有する。」としている。なお、本条項には日本も批准している。

[www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0:::P91\\_SECTION:MLCA\\_AMEND\\_A2](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0:::P91_SECTION:MLCA_AMEND_A2).

<sup>62</sup> 谷川久 述『国際海事分野オーラル・ヒストリー』国土交通省国土交通政策研究所、2010年4月、42-43頁、[www.mlit.go.jp/pri/shiryuu/pdf/kaijibunya.pdf](http://www.mlit.go.jp/pri/shiryuu/pdf/kaijibunya.pdf)。

明確に想定しており、民間海上輸送の自発的な協力を促すための手段の一つであるといえる。

### ウ 英国の PFI 船舶事業と SR 制度

英国は、日本と同様に PFI 船舶を運用している。2011年に隻数が6隻から4隻に減じたものの、当面の作戦のニーズに対応できる十分な隻数であったと評価されている。そして特筆すべきは、PFI 船舶の船員である SR の存在である。SR は民間船舶会社に所属する予備役でもあるため、事態の変化に応じた乗組員の交代は不要であり、平時から有事までのシームレスな対応を実現している。この点は、運航判断要件に合致しない場合、予備自衛官との入れ替えが必要になる日本の PFI 船舶事業との明確な違いである。

また、SR は、英国の予備役全体の約 6.5%に相当する 2,000 人以上の人員が、10 社以上の事業者分散しており、退役した軍人の雇用の受け皿になっている。SR になることが義務付けられている業務を運営する事業者のもとには、元軍人が自ら志願して応募してくるため、国防省は SR の獲得に苦勞していないとされる<sup>63</sup>。この点においても予備自衛官の確保に苦戦している防衛省・自衛隊とは対照的である<sup>64</sup>。

## おわりに

これまで述べてきたように、我が国の現行法及び政策では、軍事的緊張下における民間船舶の役務提供は保証されていない。防衛省の運営する PFI 船舶事業は運航判断要件を充足するか次第であり、航行する海域が安全であると判断できるかどうか要件となる。また、自衛隊法では戦闘が行われる可能性がある一地域では業務従事命令を発令できず、二地域でも事業者は船舶の安全確保等を理由に当該命令を拒否することが可能である。さらに、国民保護法で定められた避難住民及び物資の運送並びに海上運送法の航海命令に基づく運航に当たっては、船舶の安全確保が大前提である。いずれにおいても、船舶の運航が強制されることはなく、運航するかしないかは事業者と船員の自発性に委ねられている。事業者は船舶を安全に運

---

<sup>63</sup> Stephen Dalzell, Molly Dunigan, Phillip Carter, Katherine Costello, Amy Grace Donohue, Brian Phillips, Michael S. Pollard, Susan A. Resetar, and Michael Shurkin, *Manpower Alternatives to Enhance Total Force Capabilities: Could New Forms of Reserve Service Help Alleviate Military Shortfalls?* RAND Corporation, 2019, pp. 72-73, [www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR3055.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3055.html).

<sup>64</sup> 朝雲新聞社『自衛官等の定員と員数』[www.asagumo-news.com/techoupc2020/teiin-insuu/teiin-insuu2013.htm](http://www.asagumo-news.com/techoupc2020/teiin-insuu/teiin-insuu2013.htm) (2021年2月11日アクセス)。

航させることができるかを判断し、船員は事業者のリスク管理と労働契約をもとに労務提供を行うか自発的に判断する。当然、危険を伴う可能性のある運航の労使交渉は、その潜在的な危険性を考慮したものでなくてはならないし、安全を確保するための措置が必要である。つまり、1968年に示された千代田丸事件の判決が、未だに我が国の軍事的緊張下における民間海上輸送の限界として立ちはだかっている。これに加え、我が国には民間商船からの積極的な協力を得ることが難しい歴史的な経緯がある<sup>65</sup>。

以上のように、海上輸送をめぐるのは、民間事業者との連携をさらに深めたいとする防衛省・自衛隊の期待とは裏腹に様々な問題が山積している。これらの問題は、安全保障環境が悪化するにつれて増大すると予想される海上輸送所要に対するギャップとなり、今後さらに顕在化していくであろう。そのため、民間海上輸送に関する現行法制度の限界を正しく理解することは、我が国の安全保障上、極めて重要である。その上で、同じ海洋国家である米国及び英国が実施している「国家安全保障の観点を含めた海運政策の立案」「自発的に協力する事業者に対するインセンティブ制度」「予備役で構成された民間船舶を運航する事業者によるPFI制度」は、先に述べたギャップを現実的なレベルにまで狭めるという意味において大いに参考になると思われる。一方、安全確保の観点から民間輸送力が活用できないケースを想定し、PFI船舶を含めた自衛隊自身の海上輸送力をさらに高めていくことも必要であろう。

---

<sup>65</sup> 船員からなる労働組合は、過去の声明の中で、太平洋戦争中における民間徴用船の悲惨な体験についてたびたび言及している、全日本海員組合「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」2016年1月29日、[www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf\\_20160128.pdf](http://www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf_20160128.pdf); 全日本海員組合・全国港湾労働組合協議会「有事法制に反対する海員・全国港湾共同声明」2002年2月15日、[www.jsu.or.jp/files/pdf/heiwa/020215.pdf](http://www.jsu.or.jp/files/pdf/heiwa/020215.pdf)。