

# 現代アメリカの保守主義と海運政策

—国防海運の変容—

東海林 滋

## I はじめに

一見壮大な表題を掲げたけれども、その実、内容は現代アメリカの海運政策についての（部分的で）大まかな素描にすぎない。ただ、みずからもって特徴と考える点は、そのとらえ方にある。すなわち、小論は、米国海運政策の動向を、いまや同国をおおっているかに見える政治的保守主義の風潮から、統一的に理解できるのではないかという、ひとつの試論である。これは、あえていえば、私なりの政治経済学的海運政策論の一環であるが、しかし、それにしてもこうしたとらえ方は、一面あまりにも当然すぎる結び付きであると同時に、他方、海運政策論としては観点の飛躍がありすぎる、といわれるかもしれない。それでは、どうしてこのような冒険をするのか。この試みには、学問的にどういう意味があるのか。

この後の問いに対しては、正直にいて答えに窮する。カメラの撮影と同様、単に遠くへさがって幅広くとらえたにすぎず、結局は単なる自己満足にとどまる、かもしれない。前者については、簡単につきのように答えたい。つまり、問題はまず、海運政策の概念をどのように把握するか、に係わる。たとえば、織田政夫教授の場合には、海運政策はもっぱら海運業の助成政策としてとらえられ、他方、定期船同盟政策や船員雇用政策などは、むしろ海運業の発展に対して阻止的な性格をもつ（海運政策の足をひっぱる）ものと

考えられている。したがって、同教授の用語でいえば、これらの「非海運政策」と海運政策とのあいだには、しばしば「相互矛盾」を生ずる<sup>(1)</sup>。しかし、それは、上のような定義からすればむしろ当然のことであり、賛否はともかく、一応話の筋はとおるのである。

けれども、海運政策の概念をもう少し広くとり、少なくとも市場政策をこれに含ませて考えようとする場合には、上のような相互矛盾をそのまま放置することはできない。同じく国家の政策であるからには、その間に何らかの統一的な見地もしくは、せめて妥協点といったものが用意されなくては理解に苦しむことになるからである。この問題を止揚する1つの方法は、たとえば岡庭博氏がされているように、海運政策そのもののなかに、相反する2つの傾向——拘束化と自由化、ナショナリズムとインターナショナリズム——が本来的に共存している、というとらえ方をすることである。

およそ、今日の複雑な経済社会にあって、いわんや国際性のつよい海運の場合、一国の政策が形成されるに際しては、多くの条件が考慮され、関係方面の利害が調節されて、終局的には多かれ少なかれ妥協の産物としてそれは成立することになるであろう。したがって、岡庭氏の説かれるように、海運政策の「本質」として上のような2面性がある、と考えることは、それなりに人びとを首肯せしめるであろう。

しかし、そこをもう一步突っ込んで、およそ国家の基本姿勢として、何か統一的な把握の拠りどころになるものはないであろうか。そこでアメリカの場合、さきに指摘したように<sup>(3)</sup>、今日急速に進められている「商・軍分離化」

(1) 織田政夫『海運政策論』成山堂、1979、179—80、275—82ページ。なお、本書全体については、拙稿書評（『海運経済研究』第14号、1985所収）を参照。

(2) 岡庭博「海運政策の本質——相反する二つの傾向：拘束化と自由化、ナショナリズムとインターナショナリズム——」『大阪産業大学論集（社会科学編）』第61号、1984.12。

(3) 拙稿書評「Clinton H. Whitehurst, Jr., *The U. S. Merchant Marine: In Search of an Enduring Maritime Policy*」『海運経済研究』第19号、1985.10を参照。なお、この点は第Ⅲ節で再論する。

政策は、小さな政府（財政赤字の削減、産業の自力活性化）と強いアメリカ（安全保障の確保）とを両立させるという現レーガン政権の基本政策に添ったものと考えられる。同じようなことが、一見矛盾した内容を含んでいるように見える新海運法——その他、貨物留保をはじめとする同国の対外的市場政策全般——についてもいえるのではないだろうか。

こうして、考え及んだのが「現代アメリカの保守主義」である。といっても、この政治学的大問題について、私に十分な知識があるわけではもちろんない。学問的には、もっぱら佐々木毅教授の同名の著書に依拠しながら、<sup>(4)</sup>あとは新聞などによって、ごく常識的な範囲でこれを理解しているにすぎない。保守主義そのものの内容に立ち入って論ずるわけではないから、いわゆる保守主義の内部にも多様な流れがあり、それら相互のあいだに对立や矛盾があるとしても、それを問題にする必要はない。むしろ、それはそれとして、要するに保守化という概念によって統一的に把握される政治理念の大まかな枠組みを、ここでは用意すればよいであろう。

ただ、便宜のために、私が理解しており後で説明に役立てようとしている保守主義的政治理念の特徴を、ここで略述しておこう。もちろん、この場合、同じ保守主義といっても、社会・文化・道徳などの領域に触れる必要はない。考察の対象は米国の海運政策であるから、もっぱら政治と経済の分野における特徴が問題である。

そこで、この場合指摘されるべき、現代アメリカの保守主義の第1の特徴は、1970年代におけるデタントへの幻滅と反発、反共のイデオロギー、そしてそれにもとづく軍備強化の路線である。第2は、過大な政府の介入に反対し、自由主義経済と市場機構への信頼にもとづいた「小さな政府」の要求、ひいては、産業に対する規制緩和（De-regulation）と再活性化（Re-vitalization）政策である。そして第3は、いまや全米をおおう新愛国主義（New Patriotism）の経済的表現として、対外経済政策における相互主義（Reci-

---

(4) 佐々木毅『現代アメリカの保守主義』岩波書店、1984。

procity)の要求である。第1の特徴が、同じく「対外的に強い」アメリカを指向しつつ、相手国が東側である(軍事的)のに対して、第3のそれは西側陣営に向けられている(外交的)。さらに、第2の特徴は、内政的にこれを支えるべく「経済的に強い」アメリカを指向している、ともいえよう。

さて、ともかくこのように、大ざっぱではあるが表題の意図を説明し、本論における視点ないしは「受け皿」を用意したところで、つぎに海運政策の動向に移るべきであるが、ここで、当の海運政策が主たる対象としている米国海運そのものについて、簡単にその現状を把握しておきたいと思う。

## II 米国海運の現況

まず最初に、広い意味での米国海運、すなわち官民をつうじて米国資本の所有する商船隊を総括すれば、表1と表2のとおりである。見られるとおり、米国船は不稼動船が多く、その大半は有事に備えた政府の国防予備船隊(NDRF: National Defense Reserve Fleet)である。さらに、米国では便宜置籍船を含めて、外国籍船の所有すなわち海外置籍がさかんで、その規模は重量トンにおいて本国籍船の2.3倍、さらにその稼動船腹に対しては3.3倍に達している。いかえると、広い意味での米国商船隊の大半は外国籍船な<sup>(5)</sup>かなかずく便宜置籍船であって、このことは明らかに米国海運業が「空洞化」していることを——定期船についてはやや別であるが——意味する<sup>(6)</sup>。いずれも、他に例を見ない特色といえる。

そこで、本来の米国商船隊、すなわち米国籍船の活動状況はどうか。ここ

(5) 米国海運における便宜置籍船の国防上の意義については、拙稿「米国海運と“EUSC” Shipping——安全保障と便宜置籍船——」神戸大学経済経営研究所・研究双書27『海運における国家政策と企業行動』1984所収を参照。

(6) 最近では、NMU (National Maritime Union) が政府の EUSC 政策の変更を求める訴訟を起こすに至った。同政策が米国船員の職場をせばめ、1936年商船法(後述)に違反するというのである。しかし、当の政府(Marad)は断固現在の政策を貫く方針だという。『外国海事情報』第679号、1986.6.5、21ページを参照。

表1 米国所有の商船隊

(1,000総トン以上 ; 1984.1.1現在)

	隻 数	船 腹 量 (千重量トン)	同左構成比 (%)
米 国 籍 航 洋 船			
稼 動 船			
民 間 所 有	428	17,116	20
政 府 所 有	11	93	—
小 計	439	17,209	20
不 稼 動 船			
民 間 所 有	110	4,454	5
政 府 所 有	239	2,746	3
小 計	349	7,200	8
合 計	788	24,409	28
米 国 籍 5 大 湖 船	143	3,099	4
米 国 所 有 外 国 籍 船	602	57,118	68
総 計	1,533	84,626	100

(出所) (U. S.) Congressional Budget Office, *U. S. Shipping and Shipbuilding : Trends and Policy Choices*, 1984. 8 [3], p. 23, Table 1 (Original Source : Marad).

(備考) 1. 米国所有外国籍船は、1983.1.1 現在のものである。

2. 上記のうち、リベリア、パナマおよびホンジュラス籍の便宜置籍船は446隻、46,118千重量トンである。 *ibid.*, p. 90, Table A-4.

でも、政府機関（具体的には、海軍の海上輸送司令部：M S C = Military Sealift Command）による運航船腹が相当のシェアを占める。しかし、何よりも注目されることは、航洋船（Ocean-going Ships）のうち約半数はアメリカの沿岸（国内）輸送に従事している点（大半はタンカー）である。これらは、いわゆるカボタージュの恩恵に浴しており、<sup>(7)</sup> 外国からの競争を受けない。外国からの競争にさらされている船は、したがって稼動米国籍船中の半数にみえないのである。

(7) 米国のカボタージュについては、拙稿「カボタージュと船の国籍——海運政策の法制的側面——」『関西大学商学論集』第28巻第1号、1983.4、158—60ページを参照。

表2 米国籍航洋船の利用状況

		(1984.1.1現在)	
		隻 数	船 腹 量 (千重量トン)
稼 動 船			
対 外 航 路		138	3,555
三 国 間 航 路		25	1,353
国 内 航 路		210	10,900
政 府 機 関 運 航		66	1,401
小 計		439	17,209
不 稼 動 船			
一 時 的 不 稼 動		18	1,006
係 予 備 船		108	3,667
国 防 予 備 船 隊		223	2,527
小 計		349	7,200
合 計		788	24,409

(出所) [3] p. 24, Table 2.

このことは何を意味するか。前述の「空洞化」と同様に、それは米国籍船の国際競争力が乏しいことを物語っている。実際、アメリカの膨大な貿易量と比較した場合、アメリカ船の規模は今日あまりにも小さいのであって、その程度は、表3の積取比率によって如実に示されている。定期船は、外国船

表3 米国籍船の積取比率

(1983年)						
	重 量 (百万トン)			金 額 (10億ドル)		
	貿易量	米 国 船	%	貿易量	米 国 船	%
定 期 船	56.8	14.0	24.6	139.6	37.9	27.2
そ 他 貨 物 船	317.7	4.8	1.5	69.8	1.2	1.7
タ ン カ ー	256.0	17.9	7.0	58.0	4.0	6.8
合 計	630.4	36.7	5.8	267.4	43.0	16.1

(出所) U. S. Department of Transportation, Maritime Administration, MARAD '84, 1985.6 [4], p. 13, Table 12.

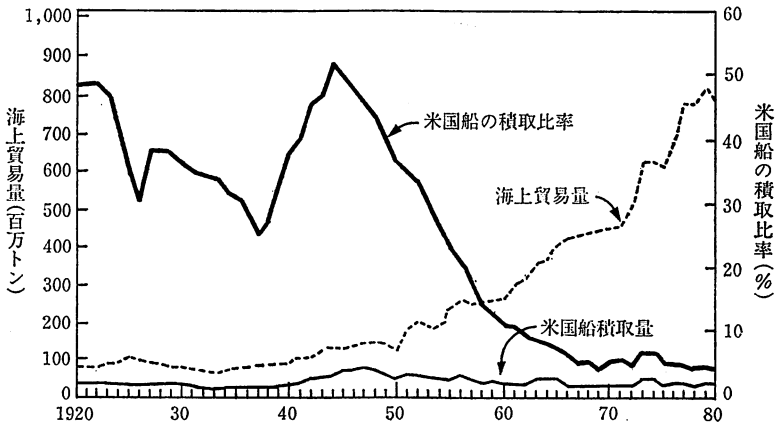
(備考) 定期船の積取比率は1983年が重量・金額とも最低である。合計とタンカーの最低値は1980年が同様に最低(3.7と14.4%, 2.2と2.1%)であった。その他貨物船は1979年(1.0と1.7%)。

とのコスト差を埋める 運航差額補助金 (ODS : Operating Differential Subsidy) の支給によって辛うじて約4分の1の水準を保ってはいるが、他のタンカーやバルカーは (1970年商船法によって、この分野にもODSが支給されることになっているのであるが) 見るかげもない。後者のごときはゼロにひとしい。

こんなことで、有事にはどうなるのであろうか——と、アメリカ人なら当然思うであろう。いったい、いつごろからこんなことになっているのであろうか。その点をグラフによって示せば、すなわち図1のようである。第2次大戦直後、米国船の積取比率は優に50%をこえていた。当時 (1946年)、米

図1 米国の海上貿易量と米国船の積取比率

(1920~1980)

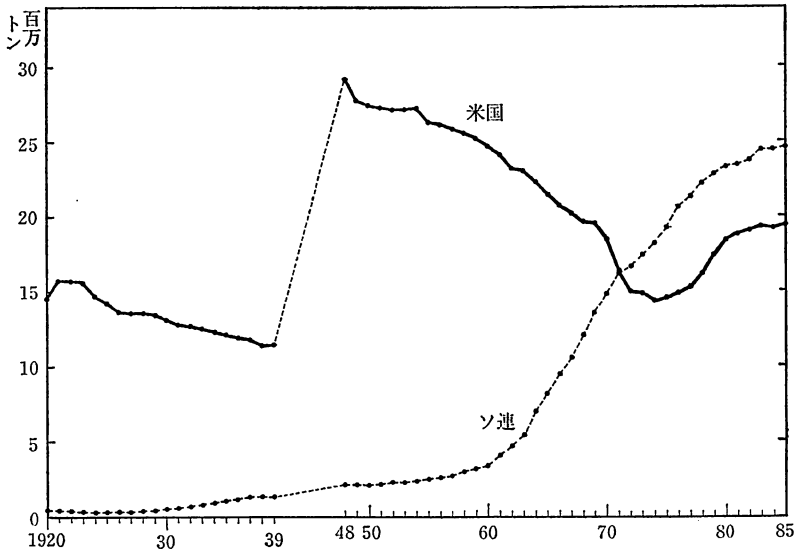


(出所) [3] p. 36, Fig. 1; ただし、海上貿易量と積取比率とを合成。

国籍船は4,089万総トン、かつての英国海運をしのぐ史上空前の規模に達し、<sup>(8)</sup> 実に世界総船腹の56.1%を占めていた。40年後の今日 (1985年) では、その規模は1,952万総トン、シェアは4.7%にすぎない。惨澹たる凋落ぶりである。その様子をグラフで示したのが図2である。

(8) 拙著『海運論』成山堂、1971、81ページ、第3・10表を参照。

図2 米国（およびソ連）保有船腹量の推移（1920～1985）



(出所) Lloyd's Register of Shipping, *Statistical Table 1985*, Table 14  
より作成。

この図2には、アメリカと対比してソ連商船隊の船腹量が描かれている。かつては、ソ連の商船隊は、国際海運においてはとるに足りない存在であった。しかし、よくいわれているように、1962年10月のキューバ危機を契機として、<sup>(9)</sup>ソ連商船隊は——漁船も同様だが、ソ連海軍と軌を一にして——急速に外洋へと発展するようになった。その躍進ぶりは、まさに米国船の衰退と好対照であって、1972年以降、米国はソ連の後塵を拝しつつきているのである。上述のような保守化時代にあって、米国民の眼にこれがどのように映るか、想像するのはけっして難しいことではない。

このような趨勢をもたらした基本的な要因は、ちょうどいま日本がそうな

(9) キューバ危機の際、ソ連はミサイルを在来貨物船の甲板上に積んで輸送し、その行動目的を世界看視のなかにさらさねばならなかった。今日では、ソ連商船隊ははるかに強大になり、かつ多様化されている（〔15〕 p. 28）。後記注29をも参照。



っているように、米国船の国際競争力がないこと、さらにいえば米国人船員の人件費が国際的に高いことである。この点について、上と同じCBOの報告書は表4のような数字を示した。それによると、米国で建造されたA船は、日本で建造され東南アジア船員の乗り組むC船〔便宜置籍船〕と比較すると、後者の総輸送費と同じくらいの補助金を支給しなければやっていけな

表4 年間輸送費の比較

(30,000重量トンのコンテナ船)

	A 船	B 船	C 船
船舶の条件			
建造国	アメリカ	日本	日本
乗組員の国籍	アメリカ	アメリカ	シンガポール
主機	スティーム	ディーゼル	ディーゼル
輸送費(千ドル)			
賃金	3,780	3,780	570
食糧	124	124	53
船用用品	247	247	158
修繕費	1,050	1,050	471
保険料	933	933	328
その他	77	77	30
燃料費	5,500	4,600	4,600
資本費	14,200	5,200	5,200
荷役/港湾	4,600	4,600	4,600
合計	30,511	20,611	16,010
貨物1トン当たり(ドル)	61	41	32

(出所) [3] p. 31. Table 7.

(備考) 原資料は Marad。時期は1983年(?)。

い。これに対して、B船の場合はコストはかなり低くなるけれども、それでもなお年間460万ドル(乗組員1人当たりでは約13万ドル)の補助金が必要である。そればかりでなく、これによって代表的なコンテナ船の乗組員である35人のアメリカ人船員の雇用が確保されるが、それと引きかえに、米国

の造船業には少なからぬ打撃を与えることになる。<sup>(10)</sup>

このような根本的な困難を抱えながら、どのようにしてアメリカ商船隊に課せられた国家目的を遂行するにふさわしい商船隊を作り上げるか。これが戦後、いや、さかのほれば第1次大戦以来のアメリカ海運政策の課題である、といえる。すなわち、1916年の Shipping Act では、その前文において（海運業の規制に先立って）国防と商業の両目的にかなった商船隊を育成することがうたわれているし、1920年の Merchant Marine Act では、とくにそのことが第101条の「政策宣言」(Declaration of Policy) で強調されている。この伝統は、1984年の新海運法においても、また1936年の商船法（1970年に大改正）においても変わっていない。

しかし、有りていにおいて、米国の海運政策は失敗をつづけており、米商船隊の現状は概略以上のものである。<sup>(11)</sup> 現代アメリカの政治を貫く保守主義の流れは、こうした状態にどのように対応しようとしているのか。以下、この問題を（紙幅の都合上）船舶の所有——国家的には保有——の側面に限って見ていくことにしよう。

### III 戦略輸送船隊の整備と「商・軍分離化」

平時において、企業が船舶の運航を考える場合には、船の国籍ひいては乗

(10) [3] p. 30. ここでいわれているとおり、米国船の乗組定員は多い。くわしいことは、[16] Ch. 15, Manning and Wage Scales on Subsidized U. S.-Flag Ships を参照。1984年、日本ではすでに18名が通常になっているときに、APL の新造コンテナ船で定員が31名から21名に減らされたのが注目されている程度である。『外国海事情報』第640号, 1985.4.5, 15ページ。

(11) 1936年商船法第101条にいう「米国の海上輸出入貿易の“a substantial portion”を輸送するに十分な」とは、もともと米国籍船による50%の積取比率を意味した。もし今日、この基準を生かせば、アメリカ船は定期船130隻、バルカー680隻、タンカー250隻が不足している（[15] p. 136. ただし Marad の推定による）。なお、ついでながら、Marad の商務省から運輸省（1966年創設）への移行は長年の懸案であったが、レーガン政権になって1981年8月に実行された。海運政策に関する同政権のスポークスマンは運輸長官である。

組員の国籍はとくに問題とはならない。国際的に自由な用船活動をつうじて、もっぱら経済性が追求されさえすればよいからである。しかし、国家として海運政策を考える場合には、安全保障の見地からそれが問題となる。つまり、この場合には、船舶の運航よりも保有——誰に、どのような船をもたせるか——が重要なのである。<sup>(12)</sup>現代のアメリカは、わが国とちがって、たえず安全保障の問題に正面から取り組んでいる。2度にわたる大戦や近くはベトナム戦争において、船舶による輸送がいかに大切であったか。<sup>(13)</sup>そのことを、アメリカの国家としては忘れるわけにはいかない。むしろ、上記のような競争力の弱い体質を考えると、かつて R. J. Blackwell (Marad) 長官が述べたように、「国防こそ米国商船隊の最重要目的 (the pivotal point)」<sup>(14)</sup>なのである。

実際、1975年11月以降、1,000 総トン以上の米国船はすべて、その所在と行動を毎日政府機関〔Marad〕と海軍〔MSC〕に報告しなければならない。

---

(12) わが国でも戦前は、国策上オペレーターは軽視され、オーナーが重視された。「日本船主協会」の名称はその名残りである。岡庭博「船腹拡充の歴史的意義とその時代的变化」日本海運経済学会1973年年次大会報告（『海運経済研究』第8号、1974.10、「学会展望」155—56ページを参照）。

(13) 推定によれば、第1次世界大戦では、フランスにいる兵士1人に対する補給用として2重量トンの船腹が必要であった。第2次大戦では、それが7~8トンとなり、太平洋戦域ではさらに倍加された。真珠湾から終戦に至るまでに、アメリカは268,252千トンの貨物を積送したが、そのうち75%は米国の戦時海運管理部 (War Shipping Administration) の配船によるものであった（〔11〕 p. 204）。また、ベトナム戦争でも軍事物資の97~98%は海上輸送され（*ibid.*, p. 244）、このときは国防予備船隊から172隻が再就役した（〔16〕 p. 114）。他方、1965~68年のあいだに、外国人乗組員がベトナムへの輸送を拒否した例が少なくとも12件あった（*ibid.*, pp. 168, 292, n. 25）。

(14) 〔11〕 p. 244. 1970年商船法は、世界的な海運不況のために、結果として米国商船隊の再生に失敗したが、安全保障上の見地からは正当な改正であった、と同じページで筆者は述べている。しかし、1970年代のデタントのころには、反対にこうした政策に批判的な論者も少なくなかった。〔8〕および同拙稿を参照。なお、Blackwell のことは後出仲田論文（注33）7ページに見える。

これを“U.S. Flag Merchant Vessel Locator Filing System”という。また、ODSとCDS (Construction Differential Subsidy: 建造差額補助金)の受給船は(1979年からはすべて)、国家総動員までには至らぬ緊急事態のもとで、政府の徴用に応ずることを船主が約束している。これを“Sealift Readiness Program”という。このようにして、米国海運はその性格上、まさしく「国防海運」と呼ばれるのにふさわしい。<sup>(15)</sup>しかし、その実態はどうか。さきの朝鮮戦争で動員された米国籍船は1,100隻、ベトナム戦争でも700隻以上が軍事輸送に参加した。<sup>(16)</sup>それに対して、今日稼働中の外航船はわずかに200隻に不足であり、しかもその多くは、在来船に比べてはるかに軍用に不適なLO/LO型のフルコン船である。

このような状況に対して、米国商船隊を有事に有用な規模と内容をもつものにするためには、どうしたらよいか。現に、そのためにどのような対策が進められているか。第1の規模の点について、現在の海運不況と財政赤字のもとでは、政府・民間とも船腹の増加に消極的である。ことに政府は、財政赤字を理由に1982会計年度からはCDSの支給を停止し(代わりに、3年間はODS受給船の海外建造を承認)、また最近では1987年度の政府予算案において、いわゆる「タイトルXI」(商船法第11章にもとづく船舶建造融資保証制度)にもとづく融資保証の支出枠が大幅にカットされ、新規契約のための資金は全額削除されている。<sup>(17)</sup>要するに、この面で業界や労組の要望はまっ

(15) 麻生平八郎「海運構造の変化と動向」『明大商学論叢』第58巻第4号, 1976.

1, 23, 28ページ。[16] p. 88, [15] p. 26; 1984年度にはタンカーも全オペレーターがこの約束をした ([4] p. 40)。

(16) 『外国海事情報』第675号, 1986.4.15, 20ページ。

(17) 前者は前年度の5億ドルが9,900万ドルに、後者は同じく6,600万ドルがゼロになった。タイトルXIについては、国領英雄「米国船舶融資助成政策」『国民経済雑誌』第148巻第4号, 1983.10を参照。ただし、最近の不況・倒産によって、船舶融資基金は底をつき、新規融資保証の証認も減るなど、同制度運用の実態は様変わりとなっている。『外国海事情報』第671号, 1986.3.5, 12—13ページ; 『同』第677号, 5.5/15, 15—16ページ, 『同』第682号, 7.5, 13—14ページ, 日本郵船『調査月報』1986.3, 43—44ページ。

たくとってよいほど無視されているのである。

ただ質的に、コンテナ船の有事有用化に対してはかなり積極的である。すなわち、Marad ではかねてから国防省との共同計画によって、大型の運装備（戦車・ヘリコプターなど）を収納しうる“Sea Shed”を開発し、これと、通常サイズの“flat-rack”タイプのコンテナとを併用することによって、陸軍の装備は100%コンテナ船で運ぶことができる、としている。<sup>(18)</sup>問題は LO/LO 船からの揚荷であるが、この点についても、最近沖合揚荷用のクレーン船が開発されている。<sup>(19)</sup>ただし、これはあくまで軍事支援用（海軍の MSC 所属）であって、民間商業用のものではない。いずれにせよ、現有商船隊の有事利用可能性は（とくに直接の軍事用としては）依然低いといわねばならない。

他方、これとは対照的に、同じ政府でありながら、国防省（海軍）の予算による MSC 所属船隊の拡充および NDRF の有事即応体制の整備（管理は Marad が担当）には目をみはるものがある。まず前者についていえば、1979年11月のテヘラン米大使館占拠事件、同12月のソ連によるアフガニスタンへの軍事介入などに対応して、1980年に R D F (Rapid Deployment Force : 急速展開部隊) が創設された。これを支援する特殊な海上輸送船隊の整備計画が T-Ship Logistic Program である。

T-Ships は、T-TAKX と T-AKRX とに分けられる。前者は、緊急事態の予想される地域に近い海兵隊 (R D F) 基地に事前配備 (pre-position) される海上備蓄船である。1980年7月以来、インド洋の Diego Garcia 島に配備されているが、現在代替船の建造・購入が進められており、その規模

---

(18) [15] pp. 127—28. flat-rack コンテナによって、陸軍装備の55~60%が積載可能である。これは、天井と側・端の壁を取り除いたコンテナで、他方の Sea Shed は通常の3倍大 (25'×40') のコンテナである。関連して、後出図3を参照。なお、航走中のコンテナ船におけるヘリコプターの発着訓練も1981年に行なわれている ([15] p. 27)。

(19) [4] p. 40には、完成した12隻中の第1船の作業中の写真が出ている。

は18隻、予算総額は27億ドルといわれる。<sup>(20)</sup> つぎに、T-AKRX というのは、さきに造船業界からの猛反対を押し切って、Sea-Land 社から買い上げられた8隻のSL-7のことである。これをRO/ROに改装し、その高速(33ノット)を利用して米本土からの後続器材の輸送に当たらせる。このための予算は、2億6,800万ドルであった購入費を含めて約11億ドルである。<sup>(21)</sup>

他方、NDRFの場合、周知のようにこの船隊は主として第2次大戦時の船からなっており、俗に“old rust-buckets”と軽蔑されている。実際、これらの古船は、係船を解除して再就役させるの(break-out)に最低でも45日を要する。それでは役に立たないので、これを5~10日間で稼働できる程度に常時整備しておくのである。このような船をRRF(Ready Reserve Fleet: 即時稼働可能予備船隊)という。この計画は、1976年からスタートしたが、最近ではますますこれが増強されつつあり、1988年には77隻に、1990年には100~125隻にまでふやす予定だとい<sup>(22)</sup>う。毎年、このために相当額の予算が投入されており、本年(1986)1月にも2億670万ドルを支出して、外船4隻を含む13隻のRO/RO船、Seabee船、Lash船を購入することが決定した。1987年度の予算案でも2億2,840万ドルがこのために計上されて

(20) 日本郵船『調査月報』1982.8/9, 48—51ページ; 『外国海事情報』第638号, 1985.3.15, 13ページ。なお、pre-positioningの規模として、少なくとも当初は“near term”(3個大隊11,000人: 15日分)と“long term”(3個旅団49,500人: 30日分)という区別があったらしい([15] p. 120)。総じて、この種の情報は断片的で、数字上の食い違いも少なくない。もちろん私自身の視野も限られており、確かな判断の根拠をもたない。したがって、この場合、いちいち出所を注記しても意味が乏しいかもしれない。

(21) 33ノットでも、ノルフォークからスエズ経由ホルムズ海峡まで11日かかる。そのうえ、航続距離は6,000マイルなので途中の給油が必要である([15] p. 122)。1984年に4隻が改装を終えて就役した。『外国海事情報』第613号, 1984.6.25, 6—7ページ; 日本郵船『調査月報』1984.8/9, 51ページ。後出Fairplay, 1984.8.9, p. 3にはその写真と装備の説明が見られる。

(22) Seatrade, 1984.12, pp. 54, 57, 59; 『外国海事情報』第634号, 1985.2.5, 23—25ページ。

(23)  
いる。

このようにして、国防省は、このところ毎年10億ドル以上の資金を投入して、戦略的な海上輸送船隊の整備につとめている<sup>(24)</sup>。同じく予算の面からいえば、商船に与えられる現在唯一の補助金であるODSは、年額約3億ドルである。もちろん、これでも日本の利子補給とは比較にならぬほど大きいのであるが、それはともかくとして、要するに現政権はその方針として、米商船隊をそのまま国防海運として充実させるよりは、むしろ、有事即応的な軍事専用の輸送船隊を構築しつつある。すなわち、私のいう「商・軍分離化」政策がこれである。

どうして、このような政策が推進されているのか。最終的な拠りどころは、はじめにも述べたように、現政権が拠って立っている政治的保守主義の理念に帰することができる。すなわち、「小さい政府」を目指して、補助金をカットし、産業の自力活生化を促す一方で、「強いアメリカ」の再現につとめる、のである。今日のアメリカ商船隊は、これを増強して有事有用なものとするべく、あまりにも金がかかるばかりでなく、常識的に考えて、近い将来もっとも起こる可能性の高い限定通常戦争に対して、即座にはほとんど役に立たない。それよりは、上のような政府所有の軍事専用船隊を整備する方が合目的的である——と考えられよう。

この点に関連して——すでに一部引用したところであるが——1984年8月に米議会予算局(CBO)が上院軍事委員会の求めに応じて発表した報告書「米国海運・造船業：その趨勢と政策の選択」〔3〕<sup>(25)</sup>が注目される。すなわち、

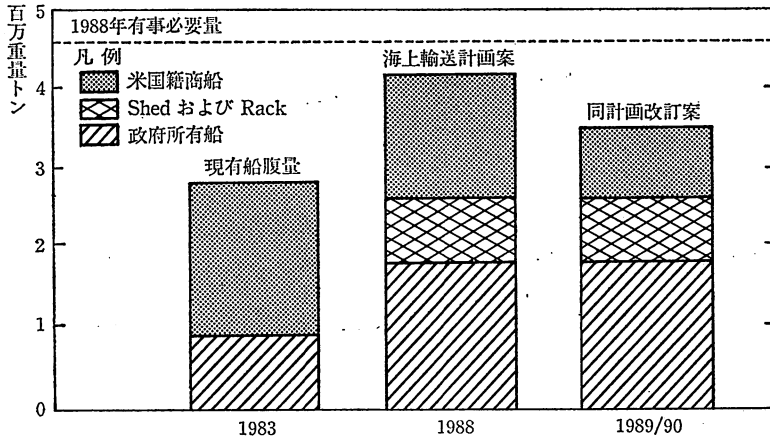
(23) 『外国海事情報』第669号，1986.2.15，19 ページ；日本郵船『調査月報』1986.1/2，46—47ページ。この時点で RRF はすでに72隻になっており，新規購入分を加えると85隻となる。

(24) 『外国海事情報』第634号，23ページ。この数字は，他の資料と比べるとやや過大なようにも思われるが，確かなことは分からない。なお，同じく軍事輸送用であっても，航空輸送のための予算類は，海上輸送と比べると，その輸送重量の比率とは正反対に（逆比例して）はるかに大きい（〔3〕 pp. 47—51）。

(25) 要約された紹介が *Lloyd's Shipping Economist*, 1984.11, p. 12 に，さ

同報告書は、国防省（1984.3）および同省とMaradとの共同研究（1984.2）にもとづいて、1988年の有事における必要船腹量を460万重量トンと見積り、それと現有および計画達成時の船腹量とを比較して（図3）、今後この必要船

図3 現有および有事必要船腹量



(出所) [3] p. 53, Fig. 3.

(備考) 1988年想定の有事必要船腹量に対して、83年は61%、計画案では90%、同改訂案では76%である。

腹量をみとすためには毎年20隻の建造が必要である、とする。そして、この必要建造量を達成するための政策上の基本的選択肢として、(1)補助金による場合、(2)貨物優先積取制度による場合、および(3)政府による調達・運航および/または貸出による場合の3つを挙げて、その優劣を比較している。表5がそれである。

CBOは、その委任された権限上、みずから選択し勧告することをしない。ただ、その結論においていうところはつぎのようである。すなわち、今日アメリカ海運業は海外からの競争と船腹過剰によって生き延びるのがやっとなである。そのうえ、新しく建造される競争力のある船舶は、軍事支援用に

らにその邦訳が『海外海事研究』第90号、1985.5、19—21ページ(今橋宏氏稿)にある。



表 5 年間20隻建造実現のための政策選択肢

(1984年価格)					
政策選択肢	年間見積費用(億ドル)	費用負担者	船舶の商業効率	船舶の軍事有用性	平時米国籍船の活動
(1) 補助金(ODSとCDS)	10 ~ 15	運輸省予算	高い	低い	活発化する
(2) 貨物優先積取(バルクの20%留保)	30 ~ 40	予算措置不要、荷主(消費者)の負担	高い	低い	活発化する
(3) 政府調達・貸出／予備船隊編入	15 ~ 20	国防省予算	低い	高い	やや活発化する

(出所) [3] p. 78, Table 16.

(備考) (2)は、Competitive Shipping and Shipbuliding Revitalization Act of 1983 : HR 1242 (下院 L. Boggs 議員他 45 名により1983年2月に提出；別名 Boggs 法案；不成立)を下敷にしている。

はますます不適になっている。これらの現実をふまえると、民間部門が国家安全保障上の海上輸送要求に応え得る能力は、いよいよもって疑問視される。本報告書は、議会の判断に委ねるべく、いくつかの政策上の選択肢を示したが、その選択は、基本目的とりわけ商業効率と軍事有用性の比較考量によって決せられるであろう。(2)の場合は別として、費用上の差違は小さい。たとえ費用が決定上の第1の基準であっても、推定上の不確かさを考えると、それによって選択が決められるほど大きい差違ではない。

もし基本目的が、米国の海運・造船業をして国家安全保障上の要求に応えるのに十分な基盤を提供させるべく、これを維持することにあるとすれば、(3)によって軍事有用性のある船舶を確保することができよう。他方、もし基本目的が米国籍船をして、より平時の海運活動を維持せしめることにあるならば、(2)ないし(1)の方法がより有効であろう、と。<sup>(26)</sup>現政権の推進している政策が、この前者すなわち(3)——実際は、それよりも一段と軍事優先的であ

(26) [3] pp. 80—81.

り、むしろ明らかな「商・軍分離化」——であることは、もはやくり返すまでもないであろう。

もちろん、当然のことながら、このような政策に対しては少なからぬ批判や不満が表明されている。たとえば、前記 *Seatrade* 誌は、RRF そのものについて、実際に再就役が「予告なし」(no notice) でそんなに早くできるか (これまでのテストでは、予告されていた)、一時大量にそれが可能か (テストは1隻ずつ行なわれた)、「沖のブイまで行った」だけのテストで大丈夫か、海軍の工事が発注される造船所は限られており、本当に困っている造船所はその利益を受けていない。1990年に100隻以上ものRRFが再就役しようとしても、そのとき生き残っている造船所が果たしてどれだけあるか、などと批判している<sup>(27)</sup>。

もっと大局的なのは、Whitehurst や Gibson らの批判であって、彼らは国防海運の充実は、1936年商船法の政策宣言にあるとおり、あくまで民間商船隊の増強を本筋とすべきである。政府所有船隊の拡大は、この目的に逆行する、という<sup>(28)</sup>。しかし、この考え方は、前述のような諸条件からすれば、はっきりいっていささか時代がかって見える。民間商船隊を昔のように「商・軍両用」の国防海運として維持していくことは——ソ連のような場合は別として——現代のアメリカでは、もはや無理な要求なのではなからうか。<sup>(29)</sup><sup>(30)</sup>

(27) *Seatrade*, 1984.12, pp. 57, 59.

(28) 新聞の伝えるところによれば、国防省は中米向け民生安定化用物資の輸送にも同省 [MSC] の船を使用するよう主張して、国務省の反発を招いているという。『日本経済新聞』1984.11.6 を参照。

(29) 「商船隊を〔商・軍〕二重目的に利用すること (dual use of a merchant marine) はソ連における海上輸送戦略の基本である」と、A. Gibson はいう ([16] p. 93)。たしかに (漁船を含めて) ソ連ではこのような、いわば国防海運としては「オーソドックス」な政策を依然採用しているようである。たとえば、手島尚訳・米海軍情報部編『ソビエト海軍の全貌』KKダイナミックセラーズ、1984、第6章「その他の海洋活動」を参照。そこでは、ソ連が RO/RO 船に力を入れ、1978年には米国 [Lykes Bros. 社の基本] 設計による Seabee 船2隻 (フィンランドで建造) を取得したことが記されている (Also cf. [14])

一方、このような政策の動向に対して、より身近かな立場から危機感をつよめ、真剣な対応を迫られている社会集団がある。船員の労働組合である。すなわち、組合員船員にとっては、自分達の職場である米国籍商船隊は——前述のように、すでに便宜置籍船に侵食されて弱っているのに——最近では、補助金がカットされ、対照的に政府自身の所有船のみが急速に増加しつつある。それに配乗されるのは、原則的には公務員船員である（MSCの船にも軍人は少ない。T-AKRXの場合、3年契約でもとのSea-Landが配乗と整備を請負っている）。政府所有船にも組合員の職場を確保するためには、いきおい定員や賃金の点で組合の要求は柔軟にならざるを得ない。<sup>(31)</sup> 組合と業界の連合組織であるJMC (Joint Maritime Congress) では、海軍の艦隊支援船（MSC所属；燃料補給船・修繕船など90隻余り）にも組合員船員を使用するよう主張し、Whitehurst ともこれを支持しているが、その方の見通しは必ずしも明るくない。この種業務の特殊性のゆえに、一般の船員で

---

pp. 26—27)。なお〔2〕（とくに pp. 6—9）を参照。ちなみに、Gibson はニクソン政権のもとで Marad の長官をつとめ、1970年商船法改正の立役者であった（〔8〕拙稿、32ページを参照）。

- (30) 最近、アメリカの議会では、いわゆる“Build and Charter”法案が推進されている。主に造船業の救済を目的としたもので、上述CBOの第3案のように、政府（海軍）が商船（主として小型タンカー）を建造し、これを民間に貸し出すというのである。しかし、政府としては、この案は商船隊の自力活性化目的に反し、かつ経済的でもないことを理由に一貫して反対している。『外国海事情報』第675号、1986.4.15、20—21ページ、『同』第677号、5.5/15、15—16ページ、『同』第682号、7.5、12—13ページ；日本郵船『調査月報』1986.4、47—49ページ。関連して、同『月報』1986.6、46—63ページ「Lykes 物語——米国海運助成策の光と影——」も一読に値する。同社が、その営業航路の特性によるとはいえ、政府補助のもとでしきりにRO/ROやSeabeeのような軍用向きの船に力を入れてきた（注29参照）からである。上記政府の態度は、それに対する正当な反省であるといえよう。なお、“Seabee”の由来については、拙稿「コンテナ化と定期船市場の構造」関西大学経済・政治研究所『研究双書』第54冊『交通経済の研究（1）』1984、48—51ページを参照。

- (31) 〔5〕pp. 256—57；〔16〕pp. 166, 291 n. 15.

は不適當だといわれるのである。<sup>(32)</sup>

そもそも、アメリカにおいて海運政策を左右する圧力団体として、かつて船員組合はもっとも強力な存在であった。<sup>(33)</sup>しかし、いまでは「反組合」的なレーガン政権のもとで、船主による合理化の要求に押しまわられている。その一例として、1984年にはMM&P (International Organization of Masters, Mates and Pilots) が協約の期限切れで、船主が非組合員を乗船させたのに抗議してピケを張ったが、結局は失敗し、66隻のタンカーで300人以上の組合員が交替させられた。しかも、会社側としては、航海の中断はほとんどなく、有資格船員の確保に難渋した例もない。多くの船では、会社と個別に交渉した旧職員（船長・航海士）が引きつづき雇用されている、<sup>(34)</sup>という。

同じ1984年の8月、イギリスの *Fairplay* 誌は、折からの大統領選挙と海運政策との係わりについて論評し、つぎのように述べた。すなわち、モンドール (Mondale) 氏が民主党大統領候補の指名を受けたのは、ひとえに彼が組合の支持を取りつけたからである。選挙後にそのツケがどう回ってくるか。AFL-CIO の L. Kirkland 会長はもともと船員出身者で、組合の方針を政策に反映させる強力な味方である。彼等は、補助金の継続や貨物留保政策の強化を要求している。しかし〔同誌の見るところ〕、いまや政策の妥当性は現政権の側にある。次期政権のなすべきことは、むしろ徹底した軍・民分離化である。駆逐艦1隻の建造費（約12億ドル）で、国防目的にかなった船隊がつくれるだろう。もし、民間に用船の引き取り手がなければ、国防予備船隊に入れればよい〔表5の(3)案に同じ〕。要するに、Sea-Land が長年主張しているように、政府は民間海運に介入すべきではなく、他方民間海運

(32) [16] pp. 118—21, 250 ; 同「拙稿」142ページを参照。

(33) 仲田豊一郎「アメリカの海運政策を動かすもの」『海事産業研究所報』第106号, 1975.4, 7ページ。

(34) *Lloyd's Shipping Economist*, 1984.11, p. 5 ; 『海外海事研究』第90号, 17—19ページ (今橋宏氏稿)。

は、現行制度のもとでの政府の干渉から解放されて、みずからの事業に専念すべきである、と。<sup>(35)</sup>

このように、現保守政権のもとでは——国際的な海運不況とかさなって——組合はきわめて苦しい立場に立たされている。<sup>(36)</sup>しかし、その一方で、長年にわたる海運業の低落を反映して、船員を職業とする者自体が減少してきていることも事実である。<sup>(37)</sup>現在の米国船乗組員数について、公式に発表された数字は表6のようである。補注に記したように、相当数の予備員がいるから、船員数としては約2倍にはなるであろう。しかし最近では、有事に際して多数のRRFが稼動する場合には、船員が大幅に不足することが予想されており、現に、MSC所属の病院船など8隻に対して、米国海軍士官の指揮下で乗り組むべく、外国人船員の「国際入札」が進められている、という。<sup>(38)</sup>T-AKXやRRF用としては、これまですでに何隻もの外国船（とくにRO/RO船）が購入されているが、いまや船舶だけでなく船員についても、いわば「外人部隊」の応援を受けて、シャニムニ戦略輸送船隊の整備が急がれているのである。<sup>(39)</sup><sup>(40)</sup>

---

(35) *Fairplay*, 1984.8.9, "Look-out", pp. 3—4; 『外国海事情報』第620号, 1984.9.5, 3—5 ページ。なお、Sea-Land の ODS 批判については（この後になるが）たとえば『外国海事情報』第646号, 1985.6.15, 21—22 ページを参照。

(36) 米国の船員組合は、系列別・職能別に組合間の対立がつついてきたが、最近ではきびしい環境の変化に対応して、たとえば MM & P と MEBA (Marine Engineers' Beneficial Ass'n) との合併のうわさなども取りざたされるようになってきている。cf. [5]; 日本郵船『調査月報』1985.11/12, 41—42 ページ。

(37) 1978年発表の Marad の調査(1976年データ)によると、全船員の年令中位値は50才と高く、1977～85年には職種別におよそ40～60%が退職するであろう、というのであった（[16] p. 168）。

(38) 『外国海事情報』第682号, 1986.7.5, 22 ページ。

(39) 『同上』第678号, 1986.5.25, 19 ページ。

(40) 海運不況の長期化と600隻海軍体制を目指すレーガン政権の軍拡政策は、同国の商船教育にも影を落としている。すなわち、キングスポイント（国立商船大学）では1983年以来入学定員が削減される一方、最近では卒業生で海軍に現

表 6 米国籍航洋船の乗組員数

(1984.1.1現在)

	職 員	部 員	合 計
民間所有船	人	人	人
被補助船	1,549	3,331	4,880
非補助船	3,026	6,310	9,336
合 計	4,575	9,641	14,216
政府所有船			
M S C 船	750	2,808	3,558
海軍契約船	44	80	124
合 計	794	2,888	3,682
総 計	5,369	12,529	17,898

(出所) [3] pp. 92-93, Table A-6.

(備考) 民間船は1,000総トン以上；海軍契約船は民間タンカー会社が運航しているもの。

(補注) Marad の推定によると、米国船の所要船員/乗組定員比率 (man-per-billet ratio ; 予備員率+1) は職員 1.74~1.91, 部員 1.61 である。C. H. Whitehurst, Jr., *The U. S. Merchant Marine*, 1983 [16], p. 291, n. 19.

もちろん、誰の眼にも明らかのように、「有事に際して役に立つ十分な海上労働力を確保するうえで、もっとも効率のよい方法は、強力で財政的に健全な米国籍商船隊を保有することである。」<sup>(41)</sup> 1936年法の政策宣言も、これと同じ認識のうえに立っていたといえる。しかし、いまや時代は変わったのである。今日、少なくとも船舶保有の問題について、海運政策を実質上牛首っているのは、運輸省 (Marad) ではなく、国防省 (海軍) である。(Marad<sup>(42)</sup>などは、その年報において「国防海運」への政策的協力をうたう一方で、タイトルXIの予算カットに反発している程度にすぎない。<sup>(43)</sup>

役入隊する者がふえているという。戦前の不況時における日本の状態と同じである。また、全国の州立商船大学 (6校) に対する政府補助金は、1987年度予算案では全面カットされている。『外国海事情報』第580号, 1983.7.15, 12-13ページ；『同』第679号, 1986.6.5, 15ページ。

(41) [16] p. 168.

(42) [4] ch. 8, pp. 37-40 (上記注19を参照)。

(43) 野崎敦夫「1987年度米国予算教書と運輸」『海事産業研究所報』第238号,

どこの国でも同じであろうが、それにも拘わらず国防省は、自己の計画の安全保障上の必要性について、十分な説明を議会に対して行っていない。<sup>(44)</sup> E. G. Frankel や L. J. O'Brien はこの点を大いに不満としている。いわんや、われわれ自身がこうしたアメリカの政策について、その妥当性を判断しうる立場にはない。<sup>(45)</sup> ただ、できるだけ多くの資料を用いて、船舶の保有に関する米国海運政策の動向を、レーガン政権によって代表される現代アメリカの保守主義と結び付けて理解しようとした、それだけにとどまる。

はじめにも述べたように、表題の意図からすれば、このあと、船舶の運航にかかわる海運政策の動向——規制緩和と相互主義——について論ずることがぜひとも必要であり、経済学的な判断の対象となり得る点では、むしろその方が重要であるが、今回はこれを見送ることにする。この点について、多少弁明の気持ちをこめて蛇足を加えると、この領域に関しては、わが国でも比較的良好に知られており、かつ——たとえば前記岡庭博氏の論文のように——私の考え方とよく似た論考も少なくないのである。

#### 参 考 文 献

ただし、英語文献のみ；引用外のもの（\*印）を含む。

- \*[1] Carlisle, R., *Sovereignty for Sale: The Origins and Evolution of the Panamanian and Liberian Flags of Convenience*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1981.
- [2] Cate, C. ed., *The Challenge of Soviet Shipping*, National Strategy Information Center Inc., New York, c. 1983.
- [3] Congressional Budget Office, *U. S. Shipping and Shipbuilding: Trends and Policy Choices*, U. S. G. P. O., Washington, D. C., 1984. 8.
- [4] Department of Transportation, *Marad '84: The Annual Report of*

---

1986.4, 63ページ。

(44) [6] p. 112; [16] p. 55.

(45) アメリカとしての立場から離れていけば、もちろん問題は別である。早いのはなしが、わが国でもこれと同じような政策が採られる可能性があるかといえ、それはまったくあり得ないことだからである。

- the Maritime Administration for Fiscal Year 1984*, Washington, D. C., 1985. 6.
- [5] Forsyth, C. J. and A. C. Cullison, "Conflict in the U. S. maritime industry : An account of historical cycles, *Maritime Policy and Management*, 1984, Vol. 11, No. 4, pp. 251—59.
- [6] Frankel, E. G., *Regulation and Policies of American Shipping*, Auburn House Publishing Co., Boston, Mass., 1982.
- \*[7] Heine, I. M., *The U. S. Maritime Industry in the National Interest*, National Maritime Council, Washington, D. C., 1980.
- [8] Jantscher, G. R., *Bread upon the Waters : Federal Aids to the Maritime Industries*, The Brookings Inst., Washington, D. C., 1975. 抽稿「米国内における海運政策批判論」『海運』第588号, 1976.9.
- \*[9] Kilgour, J. G., *The U. S. Merchant Marine : National Maritime Policy and Industrial Relations*, Praeger Publishers, New York, 1975.
- \*[10] Ibid., "Effective United States Control?", *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 8, No. 3, 1977. 4.
- [11] Kilmax, R. A. ed., *America's Maritime Legacy : A History of the Merchant Marine and Shipbuilding Industry since Colonial Times*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1979.
- \*[12] Lawrence, S. A., *United States Merchant Shipping Policies and Politics*, The Brookings Inst., Washington, D. C., 1966.
- \*[13] National Advisory Committee on Oceans and Atmosphere, *Marine Transportation in the United States : Constraints and Opportunities*, NACOA, Washington, D. C., 1983.
- [14] *Soviet Shipping*, Vol. 3, No. 2, 1983.
- [15] U. of Virginia, Center for Oceans Law and Policy, *The Future of the U. S. Merchant Marine*, Ocean Policy Study 2 : 7, Papers delivered during the Fifth Annual Seminar, Jan. 12, 1981, The Michie Co., Charlottesville, Virginia, 1983.
- [16] Whitehurst, C. H. Jr., *The U. S. Merchant Marine : In Search of an Enduring Maritime Policy*, Naval Institute Press, Anapolis, Maryland, 1983. 抽稿書評『海運経済研究』第19号, 1985. 10.

(付記) 使用した資料の多くは、海事産業研究所海事資料センターにこれを負う。記して厚く謝意を表する。