

わが国の経済安全保障政策の強化と海上運送事業

羽原敬二*

1. はじめに

1985年のプラザ合意以降、日本の外航海運企業は、急激な円高の影響を受けて厳しい国際競争にさらされ、日本人外航船員の大幅削減、便宜置籍船の増加などの対策を実施し、政府の補助金に頼らず自力で国際競争の中を生き残ってきた。大型再編とリストラを経て、現在、世界の5大海運会社のうち3社が日本の船社である。

このような状況のなか、日本籍船と日本人船員の需給問題に関して、これまでの施策も特にみるべき効果を表わさずに推移していることが指摘されている。これに対し、一般に発せられる批判または意見は、ほぼ以下に集約されるような考えである¹⁾。

- ・物資の調達を海上輸送に頼らざるをえない日本の安全保障については、日本国籍の船舶や日本人船員が存在しなくても、輸送需要があり、運賃さえ支払えば、運送を引受ける船舶は世界中どこにでもある。したがって、安全保障を理由にした一定数の日本籍船および日本人船員の保持に関する論議は、厳しい国際競争にさらされている海運事業者の視点では、説得力がない。
- ・混乗が状態化した現状では、管理すべき船員が多国籍であり、賃金が高くて英語によるコミュニケーションが十分ではない日本人船員には期待せず、外国人船員に任せることが合理的で、日本人船員を雇用する理由は希薄である。

こうした海運事業の捉え方は、わが国の安全保障にとって非常に危惧される側面であるといえる。海事政策における総合安全保障の論議については、大平内閣の時に始まり、運輸政策審議会において、昭和58年に非常時の自国貨物自国船舶主義が主張されている。しかし、その後、日本籍船と日本人船員が急減していく状況下で、海事に関する安全保障の問題は、なぜか検討の対象から除かれたまま議論されず今日に至っている。

エネルギーおよび食糧に関しては、エネルギー政策基本法、食料・農業・農村基本法により、安全保障政策が体系的に推進されているが、輸送に関しては、平時の発想しかなく、輸送手段は

編集部注* 関西大学政策創造学部教授（法学研究所安心と安全研究班主幹）

1) 西川榮一「転換期のわが国海事社会と海事技術者育成の課題」『海洋展望』第22号、社団法人海洋会、平成15年9月、4-19ページ。

市場で調達できるという考え方が一般的である。現在の国際情勢は複雑化・多様化しており、わが国の国民経済を支える海上交通に対する脅威は、国家間の戦争状態から海賊行為や海事テロリズムまでの幅広い危険事象を含めて想定しなければならない。

海上交通の阻害事象が国民経済に及ぼす影響を考慮すると、有事・平時を問わず、非常時に国家として必要な海運力である自国籍船舶と自国船員の確保は、海上防衛力の整備・運用と共に、国家安全保障の問題として適切に対処されなければならない。

そこで、本稿では、わが国経済社会全体の課題として、非常時における物資の安定輸送、非常時の危機管理、エネルギー・食糧安全保障にも対応できない可能性がある海事産業の状況に鑑みて、どう対応するべきかを検討すべく、考察してみることにした。

2. 外航海運における課題と強化政策の意義

(1) 外航海運の現状

わが国海事産業の実態として、①四方を海洋に囲まれた（四面環海）のわが国は、経済の発展および日常生活の安定に必要な資源・エネルギー、食糧、工業製品、生活用品の輸出入のほとんどを海上輸送に依存していること、②大量輸送を可能とする船舶による海上運送事業を担う海運は、日本の国際物流の99.7%を占める基幹産業であること、③国内輸送においても、その4割を海上輸送が支えていること、④日本人船員は、ヒューマンインフラとして、単なる船舶の運航要員にとどまらず、外国船員の育成と指導を担うとともに、陸上における船舶管理部門や企業経営で活躍できる幅広い資質を有していること（2009年7月現在、日本の外航商船隊の乗組員は49,567人で、このうち日本人船員は1,288人）、⑤日本商船隊のうち、外国人船員だけで運航している船舶がその大半を占めている実情にあり、日本人船員は、外国人船員と混乗してわが国の外航海運を支えていること、⑥有事に備えた国土交通省の試算と目標は、日本籍船450隻、日本人船員5,500人の安定確保が必要であること、⑦優れた日本の造船技術により、30万トンの大型タンカーは1年あれば十分建造できるが、上級船員の育成には10年の海上経験が必要となること、⑧海上運送事業は、陸上の産業に比べて、複合性が非常に高いこと、などは海運政策の策定に関して正しく国民の理解を得るべき重要な基本概念である。

(2) 外航海運政策強化政策の重要性

わが国海運企業の競争力の低下・後退の動向は、日本商船隊の積取比率の低下および邦船社の船腹量の低下などから、激しい国際競争の中で日本の海運事業が厳しい状況に直面し、相対的に地位が低下していることが指摘されている。この原因を船社における企業努力の不足に単純に帰すことはできない。なお、国際競争の意味が、他の産業と質的に異なっていることを認識する必要もある。

諸外国の外航海運に関する強化策、優遇措置、圧縮記帳などを比較すると、特に、欧州諸国においては、多くの海運強化策が導入されている。とりわけ、主要国の中で最も遅く導入されたト

ン数標準税制の内容を早急により充実させる必要がある。さらに、登録免許税の額についても、主要国とわが国の間には極めて大きな差がある。各国とも国を挙げて海運の強化策に取り組んでいるのが実状である。

日本においても、海運を中核とする多くの優れた海事産業が存在するため、海運の活性化、外航海運の隆盛は、海事関連産業全体の活性化を通じて、日本の経済全体に大きく貢献する力をもたらすことになる。わが国外航海運政策は新しい段階を迎えており、日本にとっての外航海運の機能は、国家を支える極めて重要な社会経済インフラストラクチャーであることの認識を国民の間に普及させることが不可欠である。外航海運サービスのユーザーとしての荷主産業側からの現状理解は、かなり浸透してきているといえる。

3. カボタージュ制度の堅持と日本の安全保障・安定輸送の確保

(1) カボタージュ制度の意義

自国内での貨物・旅客の輸送を自国籍船舶に限定するカボタージュ (cabotage) は、国際的な慣行かつ世界共通の要件・規則であり、わが国では船舶法第3条に規定されている²⁾。

カボタージュは、米国、中国およびアジア諸国でも、制度として堅持され、厳しい運用が行われている³⁾。これは、自国海運事業と自国船員の維持、国内産業物資の安定輸送、および国家安全保障の観点から、自国内の物資または旅客の輸送は、自国籍船に限ることが世界標準となっているからである。日本は輸送量、国内輸送活動シェアにおいて、世界有数の内航海運国であるが、米国、中国をはじめ、世界の内航海運輸送量の多い国は、いずれも厳しいカボタージュ規制を実施している。特に、中国はカボタージュを一層強化している。

世界的にカボタージュ規制が緩和の方向へ動いているということは決してない。自国海運事業と自国船員の維持および安定輸送の確保のため、カボタージュ規制により外国籍船の参入を認めない制度は、世界の海運事業の本質的な基盤要件であり、航空運送事業におけるオープンスカイ政策とは全く異なる概念である。

カボタージュ規制を緩和・廃止すれば、沿岸輸送または国内フィーダー輸送のコストが安くなり、その結果、日本の海運の競争力強化につながり、さらに港湾のハブ港化でも大きな役割を果たすとの見方があるが、カボタージュの規制緩和は内航海運の存亡にかかわる問題として、森隆

2) 沿岸輸送については、「法律若しくは条約に別段の定めがあるとき、外国籍船舶は海難若しくは捕獲を避けようとするとき又は国土交通省大臣の特許を得たとき以外は、日本国内の港間における貨物（保税輸送中の輸出入コンテナ貨物も含む）又は旅客の沿岸輸送を行うことが出来ない」こととしている。

3) 米国、韓国、中国、インドを含むアジア諸国、ドイツ、フランス、イタリアを含む欧州諸国、ブラジル、アルゼンチンを含む中南米諸国など、海岸線を有する国で実施されている。世界でカボタージュ規制を導入している国は43か国、一部採用している国を含めると53か国になる。（「内航海運のカボタージュ規制について」MSI Marine News, 三井住友海上, 2010年3月24日。）

行教授により次のように指摘・論述されている⁴⁾。

欧州連合 (EU) のカボタージュ撤廃については、EU 域内のカボタージュは廃止されているが、EU 域外に対しては参入障壁が存在している。カボタージュの規制緩和を求める主張は、カボタージュの規制を緩和し、内航船よりも外国籍船を利用することによって産業の発展を促すという考え方である。行政には荷主産業とともに海運事業を保護する役目がある。内航船と外航船には、内外格差があり、カボタージュ規制を廃止すれば、内航海運は存続できなくなってしまう。内航船は日本籍船であるため、船舶コストとして登録税、固定資産税、国内規則への対応などによるコスト高、日本人船員配乗による高額な船員費用、外航船舶が非課税の燃料油を使用しているのに対し、内航船は課税燃料油を使用しなければならないこと、などに起因するコスト格差が生じている。すなわち、外航船と内航船では全く異なるコスト構造が形成されているため、カボタージュ規制緩和は内航海運に対する差別措置となる。カボタージュ規制緩和の本来の要望は、国内輸送コストの低減である。したがって、内航海運に対して、保税燃料油の使用認可、船舶検査基準の見直し、登録税および固定資産税の見直しなどの措置を行うことによるコスト低減策を講じ、競争条件の同一化を図ることが先決である。さらに、外国人船員の内航船への配乗は、国内の職場に外国人労働者を雇い入れることと同じであり、議論は日本の移民政策にまで及ぶことになる。

(2) カボタージュ堅持の経緯と展開⁵⁾

1920年の Merchant Marine Act of 1920 のセクション27は、提案者の上院議員 Wesley Jones の名前をとって一般に Jones Act (ジョーンズアクト) と称されている。ジョーンズアクトは、米国内航海運におけるカボタージュを規定すると共に、米国内航海運政策の根幹の一つとなっており、旅客輸送なども含め、同法が基本となってカボタージュが堅持されている。ジョーンズアクトの維持を図る勢力は、これまでも極めて強く存在し、現在も引続き強い。

ジョーンズ法によると、内航運送に従事する船舶は、米国の造船所で建造された (US-Built) 米国の登録船 (US-Flagged) で、米国民の経営する会社による運航、米国人の乗組員 (US-Crewed) であることが条件付けられている。この背景には、国防省が内航船を海上輸送のために動員できること、緊急時には、運輸省が内航船を利用できる権限が認められていることなど、国防上の要件が定められている。これまでもジョーンズ法改革・撤廃の動きが起きたことがあるが、立法の趣旨に鑑み、結果的には現在も国防と雇用の面から堅持されている。

4) 森隆行「沖縄カボタージュ規制緩和(上) 議論不十分 内航海運に救済を」『日本海事新聞 燈光』、2010年(平成22年)4月27日(火曜日)4面、森隆行「沖縄カボタージュ規制緩和(下) 拡大懸念 内航船のコスト削減先決」『日本海事新聞 燈光』、2010年(平成22年)4月28日(水曜日)4面。

5) 栗林宏吉「カボタージュの意義 内航海運維持・発展に不可欠」『日本海事新聞 寄稿』、2010年(平成22年)3月17日(水曜日)4面。

『米国内航海運・造船政策における保護政策の現状と展望』社団法人日本中小型造船工業会、財団法人日本船舶技術研究協会、2010年(平成22年)3月。

National Defense Transportation Association (NDTA) (<http://www.ndtahq.com/>)

日本は海運国というだけでなく、内航海運大国である。現在、日本の内航海運5,800隻が1年間で輸送する4億1,000万トンの物量は、EU全体を上回るものであり、産業として内航海運が成立している先進国の中では、極めて特徴的な発展をしている。

沖縄県のカボタージュ規制の解除によって他の地域・自治体でも同様の要請が発生し、コスト至上主義に則った外国籍船が日本国内の輸送へ参入してくると、多くの船主および運送事業者は撤退を余儀なくされ、わが国の内航海運は壊滅することになる。

内航海運を守るためにカボタージュ規制があるのではなく、カボタージュを守るために内航海運があることに留意しなければならない。広大な海域を有する日本においては、安全保障、治安維持、海上交通の安全確保、海洋環境保全などの観点から、日本国籍船と日本人船員が内航輸送に従事している意義と役割は大きい。カボタージュ規制は、海洋国家として、安全保障および社会治安の面から必須の堅持すべき制度であり、日本人内航船員による内航船舶の運航は、その基盤をなすものである⁶⁾。なかんづく、①コンテナとバルクのハブ港湾整備とフィーダー輸送のために内航コンテナ船を大型化するなどの拡充を図ること、および②地球温暖化ガスの削減、交通渋滞・交通事故の減少、労働力不足の運送効率改善等の対応からモダリティシフトを推進するために、RORO船、コンテナ船、フェリーなどの国内海上定期航路を充実させる政策実現には、カボタージュの堅持が不可欠である。

カボタージュについては、経済的視点からみて、カボタージュの規制をなくすと、国外からの競争が誘発され、利用者にとって低廉な交通サービスの享受を期待できると安易に考えるべきではない。自国の輸送事業者の存続問題、外国企業の参入に伴う自国民の職域確保の問題、外国人労働力の流入による長期・短期の社会問題、海難事故の増加、密入国・密輸入の増加、大規模災害発生時等の非常時の対応困難など、さまざまな社会的混乱が必ず生じることになる。

(3) カボタージュの堅持と安全保障

カボタージュ規制の緩和・廃止が行われた場合には、次のような安全・安定輸送および国家の安全保障が確保されない問題が発生することになると考えられる⁷⁾。

6) 上野孝「内航海運における船員対策への取り組み」『海と安全』No.540、2009年春、20-23ページ。

7) 野口杉男「内航海運の現況と課題」『せんきょう』No. 595 (Vol.50 No.11)、社団法人日本船主協会、2010年2月20日、12-13ページ。

日本の領海(12海里)および排他的経済水域(EEZ: Exclusive Economic Zone)(12-200海里)は、面積447万km²で、世界第6位の広さを有する。この広大な海域における海洋の保全・管理に伴う課題は、以下のとおりである。

①海上治安の確保

- ・海上における船舶の衝突や座礁などの海難
- ・密航による外国人の不法入国
- ・覚醒剤など禁制品の密輸等の海上犯罪
- ・領土や海洋資源の帰属に関する国家間の主権主張
- ・外国人活動家による尖閣諸島領海への不法侵入・上陸
- ・外国海洋調査船によるわが国の同意の無い排他的経済水域における調査活動

①経済安全保障の喪失

カボタージュ規制が緩和・廃止されると、外航船舶と同様に内航の日本籍船舶が減少し、日本人船員を配乗・育成する場がなくなり、日本人船員が激減する。その結果、国内輸送を日本人自らが行うことができず、外国籍船舶および外国人船員に委ねることになり、経済安全保障を確保できないことになる。

②海難事故の多発

日本近海は、気象・海象の変化が激しく、内航運送は、一航海の時間が短く、航海の大部分を船舶交通の輻輳する海域を航行し、短時間に入出港を頻繁に繰返す極めて厳しい運航実態となっている。外国人船員の運航する外国籍船にわが国の輻輳した複雑な沿岸海域を繰返し航行させることになれば、日本沿岸の海上交通が非常に事故の発生する危険性を秘めた状態となることが容易に認識される。

③日本国家の有事・災害・治安対策の安全保障の崩壊

内航海運は、国民保護法に基づいて指定された特定事業者に対する有事における内航輸送の従事命令（武力攻撃事態対処法に基づく住民の避難・避難住民等の救援・攻撃による災害への対処

-
- ・領海内における徘徊
 - ・外国船による違法操業の取締り
 - ・不審船・工作船への対応

②海洋権益の保全

- ・海洋権益確保と海洋資源開発

1961年(昭和36年)、東海大学の新野弘教授が、尖閣諸島の海底に石油と天然ガスが埋蔵している可能性が高いとする論文を発表したが、日本国内では注目されず、米国の海洋地質学雑誌に発表されて、世界の地質学者と国際石油資本が動き出したが、日本政府は遅れをとった。国際連合や国際機関が調査に取組み、その中心は米国であった。尖閣諸島は本来日本の島であるが、それ以後、韓国、台湾、中国がそれぞれ領有権を主張することとなった。

- ・大陸棚の延伸に伴う管轄海域の拡大

海上保安庁は、水路測量の一環として大陸棚限界画定調査を終え、わが国の大陸棚延長に関する申請資料を平成20年11月に国連の大陸棚の限界に関する委員会（CLCS）に提出し、平成21年3月に口頭説明を実施した。同年9月にはわが国の申請を審査する小委員会が設置され、本格的な審査が開始された。引き続き当該審査への対応を行っている。

国連海洋法条約では、沿岸国の大陸棚は、領海を超える海域の海底および海底下であって、領海の基線から200海里（約370km）までの距離とされ、沿岸国は大陸棚を探索し、天然資源を開発するための主権的権利を行使することができる。さらに、海低の地形・地質が一定条件を満たす場合、同条約に基づき設置された大陸棚限界委員会の勧告に基づき、200海里を超えて大陸棚の外側の限界を設定することが可能となる。このため、今後わが国が権益を主張する海域において、一層の監視・警戒態勢の強化が必要とされる。（http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm）

領海は、国家領域の一部とされる沿岸海域のことで、沿岸国の主権が水面の上空および水中に及ぶ。日本は1977年に制定した領海法で、低潮線（引き潮時の海岸線）を基線とし、そこから沖合12海里（約22km）までの海域を領海と定めている。基線より陸側の湾内などは内水で、領海と異なり、外国船舶の無害通航権は認められていない。基線から沖合200海里までの海域は、排他的経済水域（EEZ）である。領海では主権が全面的に及ぶのに対し、EEZでは経済的活動のみに関する管轄権が認められ、漁業や海洋資源開発などを管理できる。

など国主導で措置)、国が災害の救助その他公共の安全維持のために必要と認めた場合の日本籍船舶に対する海上運送法上の航海命令、地方自治体と内航海運の大規模災害時における輸送協力協定、テロリズム活動、領海侵犯、武器・麻薬の密輸等について、海上保安庁の行う治安活動への協力要請に基づく監視活動などの支援を実施している。しかしながら、カボタージュ規制が緩和・廃止されることになれば、日本籍船舶が減少し、国の命令や自治体への協力に応じる船舶はなくなる。その結果、長大な日本沿岸および排他的経済水域における治安維持、有事や大規模災害時における対応は、外国船舶が増加するなかで、海上保安庁の船艇と海上自衛隊の艦船のみで実施しなければならず、そのための船隊規模の大幅な拡大と人員の増強が必要とされ、莫大な時間と費用を要する事態を招くこととなる。

4. 国家安全保障政策と海運の重要性

(1) 国益と国際公益⁸⁾

国家の究極的な存在理由は、安全保障である。国際的な競争の場においても、日本の海事政策の基本は、国益を追求することである。ただし、自国だけよければいいという近視眼的な考え方では、国益を守ることは不可能であり、発展させるべきものも発展させることはできない。国際国益との整合性を保ちながら、国益を追求することが基本である。国益の中核にあるのは、安全保障であり、安全保障の目的は、究極的には国民の生命と財産を守ることである。国益は、突き詰めると、国民の生命と財産を守ることである。その国益を守るのが、安全保障の使命である。

国家戦略は、国家が国益を追求するためにいかに国力を使うかという方策と技術である。外航海運戦略は、国際市場で展開される国家戦略の一部である。自国により有利な国際環境を作っていくための外交海運戦略を展開することが必要である。

国の政策に関して、わが国が必要とする日本船舶および日本人船員の規模を確定する具体的な数値目標については、交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会の答申で、明示されている⁹⁾。

8) 産経新聞政治部・高橋昌之『外交の戦略と志 前外務事務次官 谷内正太郎は語る』産経新聞出版、平成21年5月。

9) 日本籍船および日本人船員の必要規模の算定基準

平時より一定規模の日本籍船・日本人船員を確保することが必要であり、その必要規模が試算されている。試算に際しては、平成9年の海運造船合理化審議会海運対策部会の答申「新たな経済環境に対応した外航海運のあり方」における日本籍船の必要規模の試算の考え方も参考しつつ、次のような事例を想定している。

① 全ての日本籍船で輸送しなければならない状態が1年程度継続

② ①の状態において、一定規模の国民生活・経済活動水準を確保するための日本への輸入を対象とした輸送力に対応する日本籍船の必要規模を試算

一定規模の国民生活・経済活動水準としては、最低限の水準として、少なくとも健康で文化的な最低限度の生活水準と、当該水準に相当する経済活動水準が適当であると設定された。その水準の算出に当たっては、生活保護世帯の水準や最低賃金の水準を参考とし、最低限の水準は、概ね通常時の約3割強と試算された。

日本人船員の必要規模の試算については、最低限必要な日本籍船に乗り込む船舶職員は全て日本人とするとの考え方を採り、次のような事例が想定されている。

非常時などにおいて、一定規模の国民生活や経済活動の水準を維持するために必要な輸入貨物をすべて日本籍船で輸送し、当該日本籍船の船舶職員を全員日本人船員で配乗すると仮定して試算すると、最低限必要な日本籍船は約450隻、これらの日本籍船を運航するのに必要な日本人船員の必要規模は約5,500人とされた。

(2) 非常時の海上運送制度¹⁰⁾

アジア・太平洋戦争当時の民間海上輸送は、臨時船舶管理法（昭和十二年法律第九十三号）に基づき行われ、同法には航海制限・命令規定、船舶の海外譲渡・譲受、建造許可など、戦後の海事法制度に引継がれたものがある。「海外からの日本国民の集団的引揚輸送のための航海命令に関する法律」（昭和二十七年法律第三十五号）、「昭和二十年運輸省令第四十号」（航海ノ制限等ニ関スル件）などの立法措置は現在もなお有効な法律として存在している。一般的な航運事業者に限定された。この理由は、航海命令による政府の補償制度が、海運会社に対する経済保護政策であると海外から批判されることに配慮したためであるとされる。すなわち、昭和24年海上運送法制定当初、航海命令を行えるのは、本邦各港間の航海に限定されていなかった。しかし、海運同盟への加入に際し、海上運送法第27条の損失補償の規定との関連において、外航船舶運航事業については、航海命令による損失補償の目的で、実質的に補助金を支給するような疑惑をもたれる可能性があるため、航海命令をなしうるのは、本邦の各港間の航海に限ることを明記する改正が昭和26年に行われた。

現在の海上運送法（昭和二十四年法律百八十七号）は、国際海上輸送の確保において重要な船舶を国際船舶と定め、国際船舶を海外に譲渡・貸渡する場合には、国土交通大臣に届出る義務を課している。国土交通大臣は、安定的な国際海上輸送の確保を図る際に著しい支障が生じる可能性があるときと認めるときは、当該船舶の譲渡・貸渡しを中止すべきこと、その他必要な措置を講じることができるとされているが、非常時における対応策とその直接的な関係は規定されていない。本来財産処分は自由が原則であり、船舶の海外譲渡等に関してのみ戦時法制の残存した状態となっている。非常時における日本船舶の確保策は新たに講じる必要がある。

国民保護法では、海上運送事業者を指定公共機関として指定し、住民避難などのために必要な協力を求めることができるとされているが、指定対象は内航海運業者に限られている。わが国の非常時と共に、サプライチェーンに影響を及ぼす海事テロリズムなど、国家間の全面戦争とは異なる緊急事態においても、できる限り平時に近い国民生活の水準を維持すべく、安定した海上輸

①日本籍船の必要規模を前提に、日本人船員の必要規模を試算

②日本籍船に乗組む船舶職員（船長1名、航海士3名、機関長1名、機関士3名）は全て日本人

③通年運航を可能とする最小限の船舶職員数

これらに基づき試算すると、最低限必要な日本籍船は約450隻となり、これらの日本籍船を運航するのに必要な日本人船員は約5,500人となる。一方、平成18年に外航海運業界は、業界の総意として、日本籍船を5年で2倍、日本人船員を10年で1.5倍に増加させることを目標とする旨を表明している。

10) 海洋政策研究財団（財団法人シップ・アンド・オーシャン財団）「わが国の非常時における日本船舶及び日本人船員の確保についての緊急提言」平成18年10月25日。

送を確保するためには、各種非常時において外航海運業者をいかに確保するかが問題となる。

(3) アジア・太平洋戦争の実態¹¹⁾

アジア・太平洋戦争当時世界第3位の海運国として活躍していた日本商船隊は、開戦とともに戦争遂行上不可欠のものとなり、民間商船の大半は乗組員と共に徴用され、戦時海上輸送に従事することになった。武装なき船舶は最前線で戦時遭難によって、日本商船隊は壊滅した。

昭和12年から8年にわたり、太平洋全域からインド洋にまで及んだアジア・太平洋戦争は、別名、海上交通戦争ともいわれ、わが国の商船、木造小型船、漁船など船舶は、そのほとんどが軍に徴用され、海上輸送および監視の任に従事させられた。戦争終結時には、民間船員戦没者6万2,000人以上、喪失船舶3,605隻、約905万総トン以上に達する。機帆船、漁船、などの被害状況は今日もなお不明なものが数多くあり、とりわけ、戦没船員の中には14歳、15歳の少年船員の存在もかなりみられた。年齢制限のある徴兵と違い、船員は14歳から80歳を越える老齢の船員まで徴用され、18歳未満の戦死者が8,000人ともいわれている。

戦時下において、船舶乗組員の死亡率が、43%であるのに対し、陸軍20%、海軍16%であり、船員の犠牲率は、軍人の2倍から3倍にも及ぶものであった。

結局、この戦争が、海上輸送作戦の成否に依存し、勝敗の分かれ目は、輸送船の活躍いかんにあったことになる。戦時海上輸送問題としては、ロジスティクスの根幹をなす海上補給作戦の破綻が、敗戦に繋がったといえる。かくして、船員の戦死のリスクは極めて大きく、戦時下の船員の処遇について、船員に対する国民の認識を正当なものにすることは、今後の海運業が目指すロジスティクス支援概念に関して非常に重大な意味がある。

(4) 海事政策における安全保障問題

アジア・太平洋戦争時のように戦時補償制度が無い状態では、有事における物資の海上輸送を海運企業に求めることは困難である。国家有事・戦争補償制度を構築する必要がある。国家は、私企業や個人に対して有事の際に果たすべき義務の履行を要求する場合には、それによって生ずる損害を補償しなければならない。平時において、想定される事態に対応する体制を整備しておくことが重要である。

海上勤務する外国人に犠牲を払うことを求めるのは、本質的に問題がある。一方、すべての海技者を日本人で構成することも、人材供給および経済性の面から判断して不可能であり、外国人船員と組合せて混乗せざるをえない。国際情勢の変化により、日本人の生存が脅かされる事態が発生した場合、海上運送事業に従事する外国人船員は職場から離脱することになり、職に留まっ

11) 白居勲「戦没・殉職船員追悼式」『うみ』No. 45、2009（平成21）年12月、海事振興連盟、74-75ページ。

大河原淳夫「あの原稿」と一軍属船員の死闘の間書（その2）『海洋』No. 832、2003年5月号、社団法人海洋会、4-7ページ。

財団法人海上労働協会『複製版 日本商船隊戦時遭難史』成山堂書店、2007年9月。

宮本三夫『太平洋戦争 畏われた日本船舶の記録』成山堂書店、2009年3月。

た日本人船員で必要最小限の物資を海上輸送する態勢の整備が求められる。

有事に際して、仮に日本人船員ではなく、すべての海上輸送を外国人に委ねる場合にも、自衛官や海上保安官に依存することはできない。自衛官・海上保安官は船舶によく習熟しているが、船舶の大きさが違いすぎ、貨物の荷役、特に原油とLNGの取扱いは難しく、容易に代わって処理できるものではない。さらに、自衛官・海上保安官には本来の重要な任務があり、有事には任務遂行が義務付けられるため、一般商船に乗船することはできない。したがって、日本人船員がいなくなると、国民生活も経済活動も不可能となる。日本人の生存を脅かす事象として、日本の排他的経済水域で頻発する領海侵犯事件は、現在も常態的に発生していることを再認識すると同時に、日本には領海侵犯を取締まる法律がないため、早急に領域警備法および領海侵犯罪を整備する必要がある。

(5) 総合海洋戦略における海運と安全保障¹²⁾

外航船舶は、有事法制に組込まれていない。日本が武力攻撃された場合、武力攻撃事態法に基づき、国は海運事業者を指定公共機関と位置付け、必要な物資輸送にあたらせることができるが、対象は日本人船員による内航海運事業者に限られている。外国船員に支えられている外航船舶には、この仕組みは適用されない。資源、エネルギー、食糧など99.7%を海上輸送に頼るわが国の有事に、これらをどう確保するのかを本質的に検討すべき時にきている。これまで日本の海事関係者には、アジア・太平洋戦争時の悲惨な被害の経験から、海運と安全保障の関係を論じることが忌避されてきた。

1995年11月9日の自民党海事問題研究会で、当時の日本経済団体連合会の根本会長が、戦時補償打切りと戦没船員に触れ、国際船舶制度と航海命令は別のものであると発言されている。外航船舶に関する航海命令・制限制度は、法制度として戦後一貫して存在しており、事実関係の認識に問題があるとしても、同制度が認識されていないこと自体に課題がある。

連合国の潜水艦攻撃は、「無警告、無制限に敵対国あるいは中立国の商船を攻撃し拿捕行為を行うことに関する協定（ハーグ協定）」により、武装商船（商船改装の特定巡洋艦、商船改造の特設補給艦等）以外の商船は、敵国商船、中立国商船であっても、潜水艦は無警告で攻撃してはならないという協定違反であった。

戦時の商船は、戦争危険による損害は軍が賠償すると徴用契約書で明記された徴用船舶と海上保険契約によるとされた非徴用船舶に区別されることになっていた。しかしながら、実務運用上は、陸海軍の徴用契約書によって完全に徴用されていたのではなく、非徴用民間船舶でありながら、一定の航海に限り陸海軍の指揮下に入って、徴用船舶と同じ取扱いを受ける配当船というも

12) 寺前秀一「海運と安全保障の関係 解消すべき戦時のトラウマ」『日本海事新聞 燈光』2006年（平成18年）6月21日（水曜日）4面。

寺前秀一「「皆無の海運政策」報道 指針・規範性のある担保策が不可欠」『日本海事新聞 燈光』2006年（平成18年）6月14日（水曜日）4面。

昭和58年（1983年）2月14日付運輸政策審議会答申「総合安全保障にかかわる運輸政策のあり方」。

のが存在し、船舶の取扱いがあいまいであったとされる。船員徴用に関しても、身分保障があいまいなまま実施されていた。結局、戦時における船員および船舶は、ともに法的地位の検討が不完全なままに置かれ、結果的に戦時補償は十分になされなかった（戦時補償特別措置法）。

米国では、1937年に国家緊急時に徴用できる自国商船隊の整備を目的として、主要外国航路に就航する自国海運企業に対し外国海運企業の船舶運航費との差額を補助するための運航費差額補助制度が創設された。現在は、新運航補助制度（MSP: Maritime Security Program）¹³⁾を設け、国防省の予算措置が行われている。これに対して、わが国は、かかる巨額の政府補助制度が外航海運の自由かつ公平な競争を歪めるものであるとして、WTOサービス交渉や日米2国間協議などを通じ米国政府に撤回を申し込んでいる。

前述のとおり、国家保護政策との誤解を回避するために、1951年（昭和26年）に海上運送法の改正を行い、航海命令の対象から外航船舶を除外した。事業規正法規としての海上運送法では、規制がかからない外航海運業については、統一的な基本法規はなかった。1951年（昭和26年）の法改正により、外国航路で国家主義的保護政策をとるのではないかという疑念・誤解を一掃するために（昭和26年5月25日、参議院本会議植竹晴彦発言）、航海命令規定から外航航路が削除されてからは、国際海運行政に関する指針・規範性がみられなくなった。その結果、独占禁止法、臨時船舶建造調整法、外航船舶建造融資利子補給臨時措置法、船員関係法規などが個別に適用され、国民および海事関係者が総合的に規範とする基本法規は存在しなくなっている。安全保障の観点が強調されているエネルギー政策および食糧政策については、海上輸送に関して平時の発想しかなく、国際海運政策においては指針性・規範性のある制度も存在せず、国家政策が欠落した状態のままである。戦略的に海洋政策を実施すること、総合的な視点に立って海洋政策を立案し、関係府省が連携しながら施策を実施することが必要である。

13) 米国海運政策と危機管理体制

米国政府は、海運事業に対して船員費の割高分の補填を目的とした運航差額補助金制度を適用していたが、1998年に終了することになっていたこの制度は、1996年の新たな法案の可決により、1997年から新運航補助制度（MSP）に移行している。同制度の特徴は、①特定の船舶に対して10年の期限付きで補助を行うこと、②国家緊急時の徴用を条件としていることである。同制度の対象船舶は、コンテナ船など47隻である。一貫輸送に従事する47隻（12社）の船主に対して毎年1隻当たり210万ドルの補助金が支給される。補助対象船舶には、デンマークのマースクライン社により買収されたシーランド社所有・管理関係船舶19隻およびシンガポールのNOL社に買収されたAPL社所有・管理関係船舶14隻が含まれ、ほぼ全体の4分の3にあたる。これらの船舶は、徴用船として就航する可能性が最も高いものである。

米国では、VISA（Voluntary International Sealift Agreement）により、有事の際に、船舶や船員だけでなく、一貫輸送の業務すべてを米軍に提供することに合意している民間企業がある。この合意の下に、被補助船47隻を含み114隻（55社）が貨物の優先積取りの対象となっている。これら米国政府により助成を受けている船舶は、状況次第では徴用の可能性がある。さらに、米国では、連邦海事局所有の予備船隊があり、戦時における軍事関係の物資輸送を目的としている。予備船隊は、契約により民間の船舶管理会社を通じて民間運航会社が民間船員を配乗して輸送できる体制になっている。（山岸寛「米国同時多発テロが各輸送機関に与えた影響」『海事産業 研究所報』No.428、2002. 2、16ページ）

(6) 海上運送法における航海命令の範囲の拡大¹⁴⁾

航海命令は、海上運送法第26条に基づき、船舶運航事業者に対し、その意思の如何にかかわらず、人または物の運送を強制するものである。この命令は、事業活動に対する重大な干渉であるため、同法は、その発動の要件を厳正に制限すると共に、航海命令により損失が生じた場合には、国家がそれに対し、完全に補償すべきことを第27条に規定して、その乱用の防止および私企業の権利保護に問題が生じないことを明示している。

大規模な災害その他公共の安全に問題が発生したとき、他に代替輸送手段がない場合に、国土交通大臣の命令をもって航海命令を発することとなっている。現在の国際情勢を考えた場合、航海命令が必要とされる事例が想定されるため、国内海上輸送だけでなく国際海上輸送も含めて航海命令の範囲が拡大された。想定される事例としては、①インドネシア危機時のような外国での災害や政情不安時の邦人退避、②マラッカ・シンガポール海峡が通航不能状態となったような外国での災害発生時の物資輸送、③阪神・淡路大震災のような国内での事故・災害時における海外からの緊急避難物資輸送、などが挙げられる。

有事とのかかわりについては、航海命令は、海上輸送における災害その他安全に問題がある非常時を対象としており、国民保護法または周辺事態法などのいわゆる有事法制における有事を対象としていない。

航海命令は、仮に船員が拒否をしても乗組みを強制するものではなく、拒否しても罰則はない。船員法改正により、航海命令が発令された場合には、雇入時に明示させることとし、船員の意に反して航海命令に従事させられることはない。なお、有事の際に、航海命令を出すということはありえないとされている。

非常時とは、国内外における事故、災害、テロリズム、治安悪化などの事態を想定しており、わが国および周辺地域における武力攻撃事態などの有事は含まれない。有事法制および周辺事態法制における有事にかかわる輸送については、当該法制の枠組みの中で対応すべきであり、航海命令は、有事の輸送を対象とするものではないと考えられている。

(7) 海洋国家日本と経済安全保障¹⁵⁾

海洋国家は、交易相手国との関係を基盤に生きていくことになる。そのため、海洋国家を取巻く外交や軍事環境が悪化すると、それに基づいて行われる経済活動が崩れ去るという脆弱性を有している。日本の場合には、自ら軍事力の行使に制限を設け、そのなかで経済国家として生きていかねばならない。軍事的に制約のある日本が経済国家として存続するには、経済力と技術力に

14) 海上運送法（昭和二十四年法律第八十七号）第26条および第27条、船員法（昭和二十二年九月一日法律第百八十七号）第18条および第32条

全日本海員組合活動方針（<http://www.jsu.or.jp/>）

15) 長谷川閑史「日本の成長戦略」成長戦略会議、2009年10月26日、2ページ。

高坂正堯「海洋国家日本の構想」『中央公論』1964年9月号。

村山裕三『経済安全保障を考える 海洋国家日本の選択』NHK ブックス、2003年2月。

因って外交と安全保障を巧みに駆使することにより、周りの国々との関係を保つことがどうしても必要となる。したがって、軍事力の行使に制限を設けた海洋国家として日本が生き延びるためには、積極的にコストを負担して、海洋国家の経済活動に適した独自の国際環境を整備していかなければならない。すなわち、経済活動を安心して行える基盤を提供する安全保障が確保されるように、周辺国との関係を構築する必要がある。

米国同時多発テロリズム事件以降、グローバル化したテロリズムに対応する必要性は、経済と安全保障を明確に区別することができない新たな国際社会が出現していることを示している。経済安全保障は、日本が世界に先駆けて議論を進めるべき領域であるといえる。

(8) 邦船社の非常時におけるわが国経済への貢献事例¹⁶⁾

わが国の場合、資源・エネルギー・食糧の海上輸送には国の命運がかかっており、輸送途上で戦乱、紛争、海賊などの危険が存在しようとも、船舶の運航を止めていない。そのため、イラン・イラク紛争時（1980年－1988年）には、日本の死亡船員2名、負傷船員19名を出しながら輸送を完遂した。

状況が明らかとなっている事例としては、1985年、ペルシャ湾内を航行中であった商船三井のコンテナ船がイラク空軍機の攻撃を受け、乗組員の命が奪われたことが挙げられる。昭和60年2月18日、日本人25人が乗船するクエート籍コンテナ船アル・マナク号が、バーレーンからアブダビに向かう途中、アラブ首長国連邦のブクーシュ油田付近で、イラン機と思われる航空機から発射された4発のロケット弾による攻撃を受け、乗組員1人が死亡する事件が発生した。

湾岸戦争時（1991年）には、船団を組んで安全を確認しながら航行したが、外国人乗組の用船より行動が遅かったため、日本人船員乗組の船団を批判する声があった。外国船舶には外国の軍艦船が護衛の任にあたったが、日本の自衛艦船の出動は無かった。情報も少なく、救助の軍艦船もない日本の船舶は、安全を確かめながら行動し、危険を冒し、出動して任務を遂行した¹⁷⁾。

邦船社は、イラン・イラク紛争、イラク・クウェート紛争、インドネシア大暴動などの発生時においては、政府、日本石油連盟、日本LPガス協会などの要請により、危険海域で緊急時の安定的な物資調達のための運航および邦人の緊急輸送を担い、民間の企業活動の枠を超えて日本経済に貢献した実績がある¹⁸⁾。

①イラン・イラク紛争

1980年9月に勃発したイラン・イラク紛争時に、原油等の輸送に従事するため、邦船社は船舶

16) 株式会社日通総合研究所、株式会社野村総合研究所『トン数標準税制等の新外航海運政策に係わる調査研究報告書』平成17年12月、21-22ページ。

弓削達監修『有事法制 Q&A—何が問題か?』明石書店、2002年6月、90ページ。

17) 矢嶋三策「日本人船員の復活を求めて」『うみ』40号、2007（平成19）年4月、85-86ページ。

18) 当時、石油連盟が、「石油海峡 運ばなければならない。だから、通らなければならない。ありがとう。石油を運ぶ男たち。」という意見広告を新聞に出したが、ホルムズ海峡、ペルシャ湾を日本の船員が危険を冒して通過している事実に対し、それまで当たり前のこととして看過されていたことが改めて明らかとなった。

攻撃が頻発している危険海域においても航行し、バルシャ湾には1日あたりの平均在湾船舶数が約30隻に及び、石油業界から高く評価された。

機雷が浮遊している海域の航行を強いられ、船舶の臨検・拿捕にも遭いながら、船員は戦闘の間をぬって石油等を輸送した。船舶の居住区に土嚢を積み上げ、防弾チョッキとヘルメットで身を固めながら輸送業務を行った。日本は参戦していなかったが、機銃掃射などの攻撃を受けて、日本人乗組船舶12隻が被弾し、日本人船員2名が死亡した。

②イラク・クウェート紛争

1980年8月、イラク・クウェート紛争に関連して、中東地域の平和と安定回復のための貢献策を閣議決定した。政府が民間航空機、船舶を借上げ、食糧、水、医薬品等の非軍需物資の輸送協力をを行い、現行法制の枠内で可能な緊急措置を打出した。これを受けて、2隻の日本籍の外航船舶による輸送協力が提供された。日本船員福祉雇用促進センターの協力を得て日本人船員が配乗した。商業ベースでの中東向け物資輸送については、個々の関係船社による対応が図られた。

紛争が長期化した場合には、日本の石油需要および備蓄に大きな影響を及ぼすとの懸念から、日本石油連盟、日本LPガス協会などにより、サウジアラビア諸港への早期配船の要望が、日本船主協会へ出されていた。

③インドネシア大暴動

1998年のインドネシアでの反政府運動において、運輸大臣から日本船主協会に対して、邦人の緊急輸送に関し、空港への道路が閉鎖されるなど必要な場合には、わが国船社が運航するインドネシア就航船舶に協力が要請された。

④阪神・淡路大震災

- ・地震発生後72時間以内に緊急輸送の確保のため、行政と民間が一体となった協力体制が構築され、海上輸送による緊急ルートが確保された。
- ・日本郵船、商船三井、川崎汽船、の外航3船社は、海外の民間からの生活関連援助物資の海上運賃を無料とした。

5. エネルギー資源の海上輸送とリスク対策¹⁹⁾

わが国の1次エネルギー自給率はほぼ20%である。残りは輸入化石燃料により供給されている。化石燃料のうち石油依存率は48%で、主要国の中で最も高い。わが国の消費エネルギー資源について、原油は99.6%を輸入し、そのほぼ90%を中東方面から輸入している。石炭は99.4%を輸入し、その59%をオーストラリア、18%をインドネシア、11%を中国、5%をロシア、5%をカナダからと輸入先が分散している。天然ガスは96.4%を輸入し、その24%を中東方面、76%をオーストラリア、インドネシアなどアジア・太平洋方面から輸入している。

19) 北見辰男・角田晋也「エネルギー資源国際海上輸送の危機管理」『MACRO REVIEW』日本マクロエンジニアリング学会誌 第21巻第2号（通巻36号）2009年。

中東原油の海上輸送ルート、すなわちシーレーンは、バルシャ湾または紅海から、インド洋、南シナ海を航行し、東シナ海または西太平洋を経て日本に至る。石炭の海上輸送ルートは、主に西太平洋および東シナ海を航行する。天然ガスの海上輸送ルートは、原油および石炭の輸送ルートの両方に重なり、現在オーストラリア、東南アジアからの輸入が大部分を占めるが、インドネシアからの輸入量が減少傾向にあり、今後は確認埋蔵量の多いカタールなど中東方面からの輸入が増加し、原油のシーレーンに近くなると予想されている。

このように、エネルギー資源のほとんど全てを海外に依存するわが国にとって、その国際海上輸送に伴うリスクマネジメントは、国家のエネルギー供給にかかわる安全保障において最も重要な課題の一つである。

海上輸送のリスクは、①過密海域（ホルムズ海峡、マラッカ海峡、ボスボラス海峡、スエズ運河、パナマ運河等）通航リスク、②海賊行為・海事テロリズムリスク、③海峡封鎖リスクに大きく分類される。これらのリスクを発生原因からみると、過密海峡・運河の通航は物理的問題・経済的問題、海賊行為・海上テロリズムは社会的問題・国際政治問題・経済的問題・セキュリティ問題、海峡封鎖は国際政治問題・セキュリティ問題にほぼ集約される。そこで、これらのリスクを処理するために取りうる手段としては、①海上防衛力または沿岸警備隊や海上保安庁など海上法執行機関による直接対処方法、②エネルギー資源供給源の多角化によるリスク分散、③陸上パイプラインや他の代替輸送航路選択によるリスク回避、④国際海上輸送の必要がない他の代替エネルギー資源の利用によるリスク軽減、などが考えられる。根本的なリスク対応は、それぞれの問題を解決しなければならないことになる。エネルギー資源の安全確保という観点からは、いずれのリスクも実際に一旦事象として発生すると、世界的に経済活動に与える影響は極めて大きいものとなる。

ソマリア沖アデン湾の海賊問題に関しては、海賊のリスクを回避して航路を喜望峰回りに迂回する手段をとればよいという見解がある。しかしながら、アデン湾の通航を回避し、喜望峰(Cape of Good Hope)を回る航路をとった場合、距離にして6,500km、輸送日数にして6日から10日間多くかかり、スエズ運河の通航料を除いても、船社のコスト増は明らかである。結局、荷主すなわち国民経済に時間的な損失とそれに伴う在庫の積み増しなど、多大な経済的損失をもたらすことになる。

日本商船隊は、便宜置籍船と外国人船員でその大半が構成され、日本離れをしているのに、護衛する必要があるのかという意見がある。これについては、便宜置籍船を含めたわが国商船隊が得た収益すべてに本社課税され、約2,000億円の法人税が支払われている。さらに、貿易立国、海事立国、海洋立国として、わが国商船隊が、輸入の65%、輸出の38%の貨物輸送を担い、国民生活に必要なエネルギー資源の輸入、自動車、鉄鋼、電気機器、石油化学等の産業の発展に専用船の開発を通じて貢献していることに大きな価値と意義がある。

アジア太平洋戦争における重大な敗因の一つがシーレーンの壊滅であったという歴史的事実と今日の経済安全保障に関するシーレーン確保の対策は、海上輸送の重要性について共通した問題点であるという指摘がある。戦時中に多大な損害を被った背景には、日米両国の海上輸送に対す

る認識と対応に大きな違いがあった。軍部は物資を輸送する商船隊の重要性を十分に把握しておらず、日本には輸送船を護衛するという発想がなかった。

今日、一国の経済安全保障という面から、船員の99%を占める外国人船員に依存した日本商船隊の運航は、何らかの事情により外国人船員が引揚げられた場合、わが国の海上輸送は不可能となる。過去の教訓から、現在国内航路に従事している船員（海技者）の維持・確保は、海洋立国・海事立国・貿易立国日本の最低要件である。したがって、現状において、内航輸送への外国人船員の導入は、容認すべきではない。

地方自治体のカボタージュ規制の見直しに対しては、わが国のみがこれを認めることは、相手国から代償措置をえることなく一方的に相手国を利することになり、国益に反するものとなる。いかにボーダーレス化が進進しようとも、海事事業本体の多国籍化は、世界全体が一つの国のような存在にでもならない限り、ありえないことである。

現在の海賊発生海域の拡大傾向に関しては、国際運輸労連（ITF: International Transport Workers' Federation）の公正慣行委員会（FPC: Fair Practice Committee）が、各国政府による海賊対処の措置が不十分な場合、危険海域への乗船拒否勧告の対応を実施する可能性を示している。今後の政府の対応によっては、就航拒否の可能性は十分あり、船員の安全を保障できない場合には、即下船する措置をとりうるとされている。

経済の規模が大きくなっているため、日本の国家経済に対して海運事業が実際に果たしている役割は、より大きくなっている。とりわけ、エネルギー資源の輸送は一層重要になっており、海上輸送の機能が途絶した場合には、鉄鋼、電力をはじめ多数の産業が非常事態に陥る脆弱性の上に我々の日常生活が成り立っていることを認識すべきである。

おわりに

日本籍船・日本人船員を確保する究極の目的は、グローバル経済の中でマーケットを確保すること、および日本人による自前のロジスティクスを持ち、主導権を取ることである。そのために、ロジスティクスを担う産業自体が自国に存在することが前提となる。したがって、ロジスティクス産業としての国際競争力のある外航海運、すなわち日本商船隊を維持・育成し、その中心に日本籍船が存在するという戦略的外航海運政策の発想が必要である²⁰⁾。

今後、国家戦略として、日本は何で稼いでいくのか、どのような産業に成長と生き残りをかけるのか、を慎重に考えなければならない。人口の減る日本で家計部門への分配に政策が偏ることは、リスクが大きい。企業の拠点が海外に移れば、国の税収も大幅に減る。国際競争は、日米欧の競り合いにアジアなどの新興国が加わり、新たな局面に入っている。法人税減税をはじめ企業の負担軽減策、優遇策を実施し、国際的な企業間競争が行える環境を作りあげることが基本的に不可欠である。

20) 春成誠「橋本寿朗先生を偲んで」『うみ』No. 43、2008（平成20）年9月、86-87ページ。

日本籍船舶の確保、日本人船員の育成・確保に向けた施策の遂行については、わが国海運企業に対する国際市場での競争に関する対等な競争条件を確保することが、国に求められている。政府と事業者の新たな役割分担、すなわち、規制または放任ではない新しい協力関係が構築されねばならない状況にあるといえる。国際外航海運市場における海運企業の国際競争力は、諸外国との政策における相対的な関係の中で定まるものである。

憲法により武装できない日本の商船隊は、常に有効な自己防衛手段をもたずに危険海域を航行し、わが国の国民生活と経済活動を支えている。シーレーンの安全を確保するためには、国際環境を整えることが必要になる。近隣諸国との協力や国際連携体制に基づく警戒・監視の実施、船舶側での見張りの徹底など、できる限りの対策を推進・展開していくことが不可欠である。

他国と比較し、日本国民の領土意識は、極端に低い。日本の国家を守っていくためには、自衛隊による対応だけでは不可能である。エネルギー資源および食糧の大半を輸入に頼り、他方で、生産される製品を諸外国に船舶で輸出している国として、海運がとりわけ大きな役割を果たし、海運によって国の経済が支えられていることの認識が重要である。

安全保障を問題にする場合には、軍事力を意図しがちであるが、軍事力または武力のみを対象とした伝統的な防衛に関する考え方は、もうすでに時代遅れである。現在の安全保障を検討するためには、シーレーンの確保だけでなく、国際的金融危機対策、食糧の安全性確保、感染症の予防対策、大規模災害対策、地球環境問題対策、地域紛争への対応に至る問題までを総合的な視点を持つことによって取組まなくてはならなくなっている。日本の国力、すなわち国家機能を高度化させるためには、日本の海運を安定的に発展させていくための国家戦略的発想が必要となる。四面環海の国家という日本の置かれている地政学的現実から、海洋国家日本にとっては、海運力の拡充が絶対的な必須条件である。

