

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

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)

1 研究会設置の背景と検討状況

1980年代、特に1985年のプラザ合意以降日本の国際海運企業は、急激な円高の影響など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策、便宜置籍船の増加策等を実施し、補助金にも頼らず自力で国際競争の中を生き残ってきた。

このような状況のなか、平成17年7月日本船主協会及び全日本海員組合から国土交通大臣に対し、船・機長配乗要件通達の見直し等に関する申し入れが行われた。この内容が実現すると、全員外国人船員の手により運航される日本船舶が出現することとなる。

海洋政策研究財団では、日本船舶が百隻、日本人船員が三千人を割り込むまでに減少したことは、物資の安定輸送のためという状況を通り越して、非常時の輸送を社会としてどう考えるかという状況にまで立ち至ったとの認識のもと、非常時の危機管理はもとよりエネルギー、食料安全保障にも対応できないのではないかとの問題意識を持ち、研究会を設置し論議を重ねた。

その結果、日本船舶及び日本人船員の減少は、海事産業にとどまらずわが国経済社会全体の課題とまでなっていると理解に達し、特に日本人船員の養成・確保に関しては、社会的対応が大きく立ち遅れているとの認識を強め、提言を行うこととした。

(*) 日本外航船舶数と日本人外航船員数の推移

単位：隻、人

年	1972・ 74	1980	2001	2002	2003	2004	2005
日本籍船 隻数	1580 (1972)	1176	117	110	103	99	95
日本人外 航船員数	56833 (1974)	38425	4233	3880	3336	3008	2625

出典：平成18年版海事レポート(国土交通省海事局)

2 海事政策において不足する総合安全保障論議

総合安全保障論議については、大平内閣時に始まり、運輸政策審議会、運輸白書においても、非常時における一種の自国貨自国船主義が主張されている(昭和58年)。しかしながらその後日本船舶及び日本人船員が急減する中で、むしろ海事に関する安全保障論議が大きく後退していることは不思議な現象である。

エネルギー、食料等については、エネルギー政策基本法、食料・農業・農村基本法により、それぞれ安全保障政策が体系的に推進されるようになってきたが、これらの分野においても輸送に関しては平時の発想しかなく、輸送手段は市場で調達できるという発想しか存在しない。非常時に国民の最低限の生活水準を維持するための海上輸送所要についての論議と国家レベルの検討がなされておらず、多くの国民は豊かな現在の状況が永久に継続すると錯覚しがちである。

国際海事行政は、基本的には日本船舶の存在を前提として行われるはずであるが、日本船舶が激減した今日の段階では、その前提を根本から見直さなければならない状況に立ち至っている。その際、わが国国民経済の必要を満たすための海運による国際物流確保という国際海事行政の基本目標を考えるならば、たんに海上輸送という事業を律する法制度にとどまらず、各種の非常時における海運の確保という危機管理法側の側面にまで踏み込んだ幅広い行政のスコープが必要となる。

わが国の海上防衛力は、冷戦時、わが国周辺海域と一千海里の海上輸送路における海上交通の安全確保を目標として構築され、海上護衛能力において実質的に世界第二位となっている。他方、冷戦後の国際情勢は複雑多様化しており、それまでの国家間の「全面戦争」とは異なる民族、宗教、領土、資源等に起因する各種の紛争が各地で今なお発生しており、それも、テロ、ゲリラ等、始めと終わりがなく、警察力あるいは軍事力で対応するかも不明確で、ある国家又はこれに準ずる勢力が関与した「戦争以外の軍事作戦」であることから、これ等各種の非常時に対応した施策を構築することが必須である。このためわが国国民経済を支える海上交通に対する脅威もこれまでの国家間の「全面戦争」から「戦争以外の軍事作戦」までの幅広い概念を含めて想定しなければならず、また、湾岸諸国の不安定化や船舶に対するテロ、マラッカ海峡における海賊事件の頻発に見られるように、一千海里をはるかに超える広がりをもって出現している。海上交通の阻害が国民経済に及ぼす影響を考慮すれば、有事平時を問わず、海運の確保、就中、非常時に国家として必要な自国船舶と自国船員の確保の問題は、海上防衛力の整備・運用の問題と並んで国家の安全保障問題として適切に位置づけられなければならない。

3 わが国の非常時における海上輸送制度

太平洋戦争時等の民間海上輸送は、臨時船舶管理法（昭和 12 年法律第 93 号）に基づき行われたが、同法には航海制限・命令規定のほか、船舶の海外譲渡・譲受、建造許可制度といった戦後の海事法制度に引き継がれた制度の基礎となったものが存在した。「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 27 年法律第 35 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）等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。一般的な航海命令規定も海上運送法に引き継がれたものの、昭和 26 年の法改正により航海命令規定は内航に限定された。航海命令による政府の補償制度が海外から海運会社に対する経済保護政策との批判に配慮したためである。

現在の海上運送法（昭和 24 年法律 187 号）は、国際海上輸送の確保上重要な船舶を国際船舶と範疇化して、国際船舶を海外に譲渡、貸渡するときは国土交通大臣に届出なければならないと義務を課している。国土交通大臣は、安定的な国際海上輸送の確保を図る上で著しい支障が生ずるおそれがあると認めるときは、当該譲渡又は貸渡しを中止すべきことその他必要な措置を講ずべきことを勧告することができることとされているものの、非常時における対応策との直接的関係は規定されていない。そもそも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滓として存在しているわけであり、非常時における日本船舶の確保策を新たに明確に講じるべきである。

国民保護法においては、海上輸送事業者を指定公共機関として指定し、住民避難等のため必要な協力を求めることができるとされているが、指定の対象は内航海運業者に限られている。わが国の非常

時はもとより、わが国の輸送に影響を及ぼす海上テロ等、国家間の全面戦争とは異なる緊急事態にあっても、できる限り平時に近い国民生活の水準を維持することが望ましいが、そのためには、各種非常時における国際海運をいかに確保するかという観点が不可欠である。

4 緊急提言

①わが国が必要とする日本船舶及び日本人船員の規模の確定

非常時に国民の生活確保に最小限必要とされるエネルギー、食料、その他の物資の内容と量を見積もり、海上輸送への依存比率から最低維持すべき日本船舶と日本人船員の規模につき、早急に関係行政機関及び関係団体が協議し算定すべきである。また、平時においても日本としてのナショナル・ミニマムにつき関係者の共通理解を得ておくべきである。シナリオとシミュレーションによる実証研究を行い、広く国民に対して情報公開することで認識を共有することが必要である。

②非常時における日本船舶及び日本人船員確保の制度的対応策の確立

米国、韓国及び欧州等でも自国船の急激な減少の中で従来制度では非常時における必要船腹の確保は困難であるとの認識のもと、平時から非常時に必要な船舶・船員を確保する助成策を制度化して実施している。これ等の制度をも参考にしながらわが国においては、非常時に必要とされる日本船舶及び日本人船員を確保し、かつまた、これ等の船舶・船員が非常時に対応できるようにする、わが国独自の制度的対応策を検討すべきである。

(*) 米国は、国家安全保障を理由として、自国商船隊に対して政府助成を行う新運航補助制度(MSP)を実施している。

韓国では、非常事態に国民経済に緊要な物資と軍需物資を輸送するための船舶を国家必須船舶として制度化している。イギリス、ドイツ、オランダ、スペイン等の主要国においては、自国人船員を確保するため自国籍船または第二船籍の船に配乗される船員の所得税の減免を実施している。

③若年海上勤務者の確保策の確立

日本の国際海運企業、海上自衛隊等において若年層の海上勤務への意識は、1980年代以降後退しつつあり、船員のライフサイクルの魅力が低下している。また、海に対する教育が一貫して行われていないことから、国民全体が海に対して関心が希薄化している。日本人外航船員の減少問題に対する対応も、船員若年層に関する意識調査を含めその問題点等を早急に調査した上で、これからの少子化社会という社会労働環境を踏まえ、単なる経済条件の向上にとどまらず海事社会における若年海上勤務者へのライフプランの提示等幅広い政策を講じるべきである。

同時にわが国の海事関係の教育について体系的な充実を図る必要がある。小学校から大学に至る教育課程において「海」の占める割合は、欧米に比較して極端に低く、特に近現代史における海の歴史的役割についての教育は、授業時間の配分も含めて皆無に等しいといわれている。このことが若者の海への関心を薄め、「海のロマン」の希薄化に繋がっていると考えられる。日本にとっての海の果たす役割や価値及び海に関する歴史教育の充実と海事思想の普及が必要である。

なお、海上自衛官の多くは若年退職しており、船員として引き続き活躍できるよう、公的資格の認定制度の改善等も検討すべきである。

(*) 韓国海洋水産部では国家必須船舶を維持するために必要な自国船員確保のため、船員職歴開発プログラム制度を設け、韓国海洋大学等における自国船員教育訓練能力増強を図ることとしている。わが国では民間海運会社及び労働組合

関係者から構成される船員・船籍問題労使協議会において「日本人船員（海技者）確保・育成に資するための施策「骨子」について」が平成18年5月23日に取りまとめられている。

④ 非常時における日本船舶及び日本人船員の確保に関し政策枠組を示す基本法の制定

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関する緊急提言事項である、わが国が必要とする日本船舶及び日本人船員の規模の確定、非常時における日本船舶及び日本人船員確保の制度的対応策の確立並びに若年海上勤務者の確保策の確立に関して、立法府は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関する基本的な方針と枠組みを規定する基本法を制定すべきである。同時に、緊急提言事項を含めた海洋政策を一元的に管理する海洋政策管轄担当の政府機関と主管大臣を早急に決定すべきである。

この場合、わが国において総合的な海洋政策を推進するためには、その基本理念、政策推進に係る指針、推進体制等の政策枠組を示す海洋基本法の制定が必要であるとして、関係方面で検討が進められているところであり、日本船舶及び日本人船員の確保に関しても、海洋基本法の検討事項に含めて行われることが必要である。

【問い合わせ先】

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）

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-15-16 海洋船舶ビル

参与：寺前（テラマエ）

TEL：03-3502-1909 FAX：03-3502-2033

政策研究グループ：仙頭（セントウ）

TEL：03-3502-1963 FAX：03-3502-2127

（財）シップ・アンド・オーシャン財団は、平成17年4月より「海洋政策研究財団」として活動しています。

「有事における日本船舶及び船員のあり方に関する研究会」

メンバー

(敬称略)

- 赤塚 宏一 (社)日本船長協会副会長・神戸大学監事
秋山 昌廣 海洋政策研究財団会長 (元防衛事務次官)
井出本 栄 全日本海員組合組合長
夷子 健治 (財)海上保安協会研究員 (元第七管区海上保安本部長)
◎大津 皓平 東京海洋大学海洋工学部教授
甲斐 勝 元新日本石油開発(株)代表取締役社長
田岡 俊次 軍事評論家・朝日ニューズスターコメンテーター
竹野 弘之 元日本郵船歴史博物館長
玉置 和宏 毎日新聞社特別顧問
古澤 忠彦 三井造船(株)顧問 (元海上自衛隊横須賀地方総監)
*柳澤 協二 元防衛研究所長
○寺前 秀一 高崎経済大学教授・海洋政策研究財団参与(元運輸省海事産業課長)
◎座長、*オブザーバー、○事務局