

フラッキング・アウトと日本籍船問題

澤 喜 司 郎

はじめに

1985年のプラザ合意以降の急激な円高によって近代化船による日本人船員の少数精鋭化だけでは国際競争力の確保も限界にきていたため、外航海運各企業はフラッキング・アウトをさらに進行させ、その結果、日本籍船(2,000総トン以上の外航船舶)は1984年央の1,055隻から1990年央には449隻まで減少した。このような中で、日本籍船を維持・確保するための方策として労使合意に基づいて1990年から外航日本籍船において海外貸し渡し方式による外国人船員との混乗が実施され、日本人船員は9名(船舶職員6名、部員3名)の乗組みで運航できるようにされたにもかかわらず、日本籍船は1995年央には218隻に半減した。

このため、1996年には国際船舶制度が創設されたが、日本籍船の減少には歯止めがかからず、1996年央には191隻、1997年央には182隻、1998年央には168隻に減少したため、1998年には船舶職員法の一部が改正され、STCW条約の締結国が発給した資格証明書を受有し、運輸大臣の承認を受けた者はわが国の海技資格を有していなくても船舶職員として日本籍船に乗り組むことができるとする承認制度が創設された。これにより国際船舶においては日本人は船長と機関長のみの2名配乗体制が導入され、船員費を中心に大幅なコスト削減によって国際競争力が確保でき、日本籍船の減少に歯止めがかかることが期待されていたにもかかわらず、日本籍船は1998年央の168隻から1999年央には154隻に減少したのである。¹⁾

このように、日本籍船を維持しなければならないとされているにもかかわらず

らず、現実には日本籍船が年々減少していることを本稿では日本籍船問題と呼び、ここでは日本籍船問題の発現の経緯を概観しながら、日本籍船問題における本質的課題つまり日本籍船を維持することの意義や必要性、それに日本籍船を維持するための現在の政策上の問題点や課題について若干の考察を試みたい。²⁾

1 日本籍船の減少と日本籍船問題の発現

(1) 日本籍船の減少と日本籍船の維持

1970年代に入ってからのがわが国における船員費を中心とする年々の諸経費の大幅な上昇には「賃金水準のアップに加え、週休二日制度の実施に伴う代償休暇の増加等労働条件の改善や不経済船の海外売船などによる予備員率の上昇が大きく作用し」³⁾、この大幅な諸経費の上昇による日本籍船の国際競争力の低下は低廉な外国人船員を活用できる便宜置籍等に依存する傾向つまり日本籍船のフラッキング・アウトを強めたのであった。

そのため、1970年代中頃には「元来限界的な部分において、日本船の補完的な役割を担うべきものとされていた外国用船が、現在では我が国商船隊のほぼ半分を占めるに至ったのは、近年の輸送需要の急激な増大に我が国海運企業の投資能力が追いつかなかったこともその一因ではあるが、最大の原因は日本船の競争力低下にある」⁴⁾とし、「日本船の国際競争力低下傾向の中で、各海運企業が経済合理性を追求していく限り、日本船に比べコストの安い外国用船に頼ることはある程度やむを得ないであろうと考えられるが、この場合、ナショナル・セキュリティの観点から、単純な外国用船よりも、その運

1) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成11年版、36-7ページ参照。

2) なお、日本籍船問題の背景にある日本籍船の国際競争力の低下等については、拙稿「日本船の国際競争力の低下と外国人船員の雇用問題」、『山口経済学雑誌』第38巻第3・4号、平成元年7月、を参照されたい。

3) 運輸省編『運輸白書』昭和52年版、99ページ。

4) 運輸省編『運輸白書』昭和51年版、67ページ。

航について我が国の支配が安定的に及ぶ船舶として仕組船等の利用が望ましいといえよう。特に船舶の大型化が困難なため、安定的な船舶として日本船の維持が国際競争力の低下により困難になっている分野については、日本船に準ずるものとして仕組船等による船腹の確保が必要である⁵⁾と政府部内では考えられていた。

このように、日本籍船のフラッキング・アウトをある程度容認しつつ、「単純な外国用船よりも、その運航について我が国の支配が安定的に及ぶ船舶として仕組船等の利用が望ましい」とするにとどまり、この時点では日本籍船の維持はさほど明確な政策的課題とはなっていなかったのである。ただし、ここで注目しておかねばならないことは、単純な外国用船よりも我が国の支配が安定的に及ぶ仕組船等の利用が望ましいとされていた理由がその言葉の真意はここでは不明であるが「ナショナル・セキュリティ」に置かれていたことであり、この「ナショナル・セキュリティ」が後述のように日本籍船の意義と深く関わってくるものの、政治と経済、政府と民間の間で議論を空虚化させ、日本籍船の維持を困難にしてしまったのである。

他方、仕組船を中心とする外国用船がわが国商船隊のほぼ半分を占めるに至った状況の中で、1976年11月に運輸大臣は海運造船合理化審議会に対して「今後長期にわたる我が国外航海運政策はいかにあるべきか」を諮問し、同審議会は1978年6月に一つの報告を公表した。それによると、これまでの日本籍船の拡大・拡充という政策を大きく転換し、必要最低限の日本籍船の規模を明らかにしてこれを守り抜く政策に転換すべきであるとし、同報告は必要最低限の日本籍船の規模を1980年において6,000万重量トンとしていた。そして、必要最低限の日本籍船を守り抜くためには日本籍船の国際競争力の回復が不可欠であり、そのための具体的方策として①資本費を引き続き低く据え置くこと、②労使間で船員費を極力低減するための措置を具体化すること、③コストの安い外国用船を日本籍船と効果的に組み合わせて商船隊を構成す

5) 運輸省編『運輸白書』昭和51年版、317ページ。

ることが提案され、さらに事実上大きな存在となった外国用船とりわけ仕組船については日本船を補完するもの、すなわち必要な貿易物資の低廉かつ安定的な輸送のためにやむを得ないが、このような外国用船が過大になったり、資質が低下することのないようにするための歯止めが必要であるとしていた。⁶⁾

この海運造船合理化審議会の報告によって「必要な貿易物資の低廉かつ安定的な輸送」のために日本籍船を維持しなければならないことが数値目標とともに初めて政策的課題として明確に打ち出され、これ以降わが国においては日本籍船の維持のための諸施策が展開されることになるが、その政策そのものに問題があったことは日本籍船が1984年央の1,055隻から1999年央には154隻にまで減少したことが物語っているのである。

(2) 日本籍船と経済的安全保障

1970年代後半には日本籍船のフラッキング・アウトが毎年200万総トンの規模ですすみ、そのような中で「世界の船腹量は平常の運航状態を前提として需給のバランスが保たれているため、ある国に動乱が勃発し、用船需要が増大する場合や、大型船の事故で中枢航路が閉塞される場合、直ちに船舶の供給力が逼迫し、物資輸送に必要な船舶が調達できなくなったり、調達できても高運賃を負担せざるを得なくなったりする。このような事態を避けるためには、供給力、運賃とも安定した自国船隊の確保が必要とされ、外国人船員の乗り組む外国船に過度に依存している場合には、海上輸送の障害から経済的な混乱を惹起することにもなる。資源、エネルギーをはじめ、海外貿易に多くを依存する我が国にとっては、国の経済的安全保障の見地から、日本人船員の乗り組む日本船を中核とする商船隊の整備の必要性は極めて高い」⁷⁾として、日本籍船を維持する理由として「必要な貿易物資の低廉かつ安定的

6) 運輸省編『運輸白書』昭和53年版、参考資料、101-2ページ。

7) 運輸省編『運輸白書』昭和54年版、参考資料、100ページ。

な輸送」から一歩進んで、ある国における動乱の勃発に起因する船腹需給の逼迫や運賃の高騰に対する「国の経済的安全保障」という考え方が打ち出されるとともに、1978年6月の海運造船合理化審議会の報告を受けて日本人船員の乗り組む日本籍船を中核とする商船隊の整備が必要とされるようになったのである。

そして、1980年代に入り「今後の方向を検討するに当たっては、日本船が我が国の経済及び国民生活にとって有している意義を再確認する必要がある」⁸⁾として、日本籍船を維持しなければならない根拠としての日本籍船の意義に注目し、日本籍船は①海外資源およびわが国の工業製品を大量にかつ低廉なコストで輸送する、②貿易物資の安定輸送を通じてわが国の経済的安全を保障する、③国際収支構造の適正化に寄与している、④日本人船員の保持に果たす役割がある、という意義を有していると言及され始めた。⁹⁾

ここで注目すべきは、日本籍船の意義として日本人船員の保持に果たす役割があげられたことで、これについては「日本人船員に職域としての日本船を提供し雇用の安定を図ることは、緊急事態において物資を輸送するという備えの上で不可欠であり、経済安全保障上、優秀な海上技術集団の保持と日本船の確保は一体の関係にある」¹⁰⁾とし、1970年代後半における「国の経済的安全保障」という観点からの日本人船員の乗り組む日本籍船の維持という考え方から、ここでは「緊急事態において物資を輸送するという備え」のために日本籍船の維持と日本人船員の確保が一体的に必要であるという考え方に大きく変化しているのである。なお、ここにいう「緊急事態」が何を意味するのかは不明であるが、少なくともある国における動乱の勃発に起因する船腹需給の逼迫や運賃の高騰より一層深刻な事態が想定されていることは表現上から明らかである。さらに「日本人船員に職域としての日本船を提供し雇用の安定を図る」という考えが日本籍船の維持を困難にしたばかりか、結果

8) 運輸省編『運輸白書』昭和55年版、258ページ。

9) 同上、258-9ページ。

10) 同上、259-30ページ。

的には日本人船員の確保も困難にしてしまったのである。

このような日本籍船の意義についての議論が盛んに行われるようになり、海運造船合理化審議会海運対策部会に設置されたワーキンググループの1981年8月の中間報告では日本籍船には「①天然資源に恵まれず四面を海に囲まれた貿易立国の我が国にとって、エネルギー・資源等を安定的に輸送する経済安全保障の確保、②国民所得の源泉・船員雇用の確保・造船業等への波及効果など、基幹産業としての重要性、③国際収支の適正化、④環境保全・安全確保」¹¹⁾という意義があるとされ、日本籍船の意義がますます広範にわたって言及されるようになったのである。

さらに「我が国海運企業が主に自らの資本で建造した船舶を海外に置籍し、これを用船するなどの方法により、実質的に支配している外国籍船は、通常時における安定輸送等の面において日本船に準ずる役割を果たしているが、緊急事態への対応、船員雇用等の観点から問題がある…ため、我が国がこのような船舶に過度に依存することは危険である」¹²⁾とし、かつては「コストの安い外国用船を日本籍船と効果的に組み合わせて商船隊を構成する」とされていたが、政府の思惑どおりには日本籍船のフラッキング・アウトに歯止めがかからず、そのため一変して「緊急事態への対応と船員雇用」という観点から仕組船等の便宜置籍船に「過度に依存することは危険である」と断言されるようになったばかりか、日本籍船の意義としての「緊急事態において物資を輸送するという備え」が「緊急事態への対応」へとここでも意味内容に広がりを見せているのである。

11) 運輸省編『運輸白書』昭和56年版、172ページ。

12) 同上、173ページ。

2. 日本籍船問題と日本籍船の意義

(1) 日本籍船の意義の変化

1980年代に入ってフラッキング・アウトした船腹量の累積が日本籍船の現有船腹量を上回るようになって、日本籍船の維持がますます重要な政策的課題として認識されるようになり、このような中で「四面を海に囲まれ、資源の多くを外国に依存するとともに、工業製品を輸出するという経済構造を有する我が国にとって、安定した海上輸送力を確保することは、経済の維持、発展のために必要不可欠で…一定量の日本船を確保することが極めて重要である。一方、我が国の安全保障の観点からも、不測の事態が発生する場合を考えると、種々の不安定な要素を有する外国船に過度に依存することは、我が国の脆弱性を増すこととなるので、日本人船員の乗り組む一定量の日本船を確保しておくことが是非とも必要である」¹³⁾とされ、かつての日本籍船の意義としての経済的安全保障とは別に、政治的・軍事的な色彩を色濃く表現する「不測の事態が発生した場の安全保障」が取りあげられると同時に、一定量の日本籍船を確保することが「極めて重要」であり、「是非とも必要」と認識されるようになったのである。

とりわけ、安全保障については1983年2月の運輸政策審議会総合安全保障部会の報告においても「我が国の総合安全保障の観点からも、第三国間において紛争が発生した場合等の事態を考えると、例えば、紛争当事国が自国の輸送の必要性等から我が国貿易に従事する自国船員、船舶を引き上げるおそれがあり、このような不安定な要素を有する外国船に過度に依存することは、我が国の海上輸送における脆弱性を増すことになるので、日本人船員の乗り組む一定量の日本船を確保しておくことが必要である」¹⁴⁾とし、ここでは「不測の事態」が「第三国間における紛争」と明確化されたのである。

13) 運輸省編『運輸白書』昭和57年版、254-5ページ。

14) 運輸省編『運輸白書』昭和58年版、248ページ。

そして、1980年代後半に入って日本籍船のフラッキング・アウトがこれまでの毎年200万総トンの規模から400万総トンを超える規模となるに至って「日本船は、安定輸送力、船舶の運航ノウハウの維持、償却資産保有による企業の安定経営、日本人船員の安定した職域、環境保全、安全確保、緊急時の対処における信頼性および紛争勃発時における国家主権による対応の可能性等の観点から意義を有し」、「貿易立国としての安定的な経済発展の維持のために、健全な商船隊を擁する海運業の保持が不可欠であり、我が国商船隊を全体として国際競争力のあるものとして維持していくことが必要である」¹⁵⁾とされ、安全保障については「緊急時の対処における信頼性および紛争勃発時における国家主権による対応」というように一層具体化されるとともに、「紛争」の意味がかつての「第三国間における紛争」から「国家主権による対応」という言葉が意味するように「わが国を当事国あるいは関係国とする紛争」へと変化しているのである。以下、このような意味での安全保障を本稿では政治的安全保障と呼ぶことにする。

このように、日本人船員を配乗した日本籍船の意義あるいは必要性について経済的および政治的安全保障を中心に様々な議論が海運造船合理化審議会等においてなされ、海上交通局長の私的懇談会である外航海運・船員問題懇談会の1995年5月の報告はこれまでの議論を集大成するかたちで一定規模の日本籍船を確保すべき理由として、①貿易物資の安定輸送手段の確保、②海上運送の安全及び環境保全の確保、③船舶運航等に係るノウハウの維持、④緊急時における国家としての対応の可能性の確保、⑤海運及び海事産業の重要性、⑥海事関係国際基準の設定等に関する発言力の確保をあげていた。¹⁶⁾

(2) 日本籍船の意義の検証

日本籍船の意義を上述の外航海運・船員問題懇談会の報告をもとに検証し

15) 運輸省海運局編『日本海運の現況』平成4年7月、6ページ。

16) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成9年版、日本海事広報協会、54ページ。

てみると、貿易物資の安定輸送手段の確保については「国際環境の変化や経済動向等により、世界的に船腹需給や船員需給が逼迫する可能性は排除できず、貿易物資の長期安定的な輸送手段として日本籍船及び日本人船員が必要である」とし、これは経済的安全保障を意味している。しかし、世界的に船腹需給や船員需給が逼迫した場合に備えようとするのであれば、石油備蓄や米の備蓄と同じように政府の責任において日本籍船と日本人船員を備蓄的に確保すべきであり、営利企業としての外航海運各企業に維持・確保させようとするならば国際競争力が低下するため、船腹や船員需給が逼迫していない時には運航費差額補助制度のような施策が必要となる。

海上運送の安全及び環境保全の確保については、「海上運送の安全及び環境保全のためには日本籍船及び日本人船員の確保が必要である。海難事故等の際にはもちろんのこと船舶と陸上部門との円滑なコミュニケーション等を考えると日本籍船、日本人船員を確保することが必要である」としているが、船舶と陸上部門との円滑なコミュニケーションの確保はこれまでも多くの外国船がわが国に寄港しているために従来から必要とされていたことであり、そのためこれは日本籍船問題が発現するに至って新たに必要とされるというものとは言えない。

船舶運航等に係るノウハウの維持については、「技術革新や海技の伝承及び教育・訓練の場として日本籍船及び日本人船員が必要である。また、安全面からも、高いサービス水準の確保の観点からも、適切な船舶管理能力を保持する日本外航海運事業者の存在が望ましく、当該能力を維持する上では、日本籍船及び日本人船員が必要である」としているが、技術革新や海技の伝承及び教育・訓練の場はなにも日本籍船や日本人船員に限ったことではなく、安全や高いサービス水準の維持も日本外航海運事業者だけに求められるというものではない。

緊急時における国家としての対応の可能性の確保については、「緊急時等における貿易物資の輸送については、日本独自の外交政策等に支えられた日本人船員の乗り組む日本籍船が最も信頼できるものと考えられ、これを使用し

得る可能性を常時確保しておく必要がある。また、こうした船舶は、日本の主権による保護が及ぶため、緊急の場合に日本政府が国家としての対応措置を採ることも可能である」とし、これは政治的安全保障を意味している。しかし、これも貿易物資の安定輸送手段の確保と同様に、このための日本人船員の乗り組む日本籍船の維持は政府の責任において行われるべきであり、外航海運各企業にそれを維持させようとするれば国際競争力が低下するため、緊急時以外の時には維持費差額補助制度のような施策が必要となる。

海運及び海事産業の重要性については、「フラッグイングアウトが続くと本社機能まで海外流出して海事関係者等も減少し、ひいては造船、保険、港湾、水先業務その他関連事業等を含む海事関連産業全体の維持に問題が生ずる。また、日本籍船及び日本人船員の存在は、これら関連産業のレベル向上に貢献するものとして必要」であり、海事関係国際基準の設定等に関する発言力の確保については「海事関連のあらゆる国際基準等の設定に際し、我が国として一定の発言力や影響力を保持するためには、一定規模の日本籍船及び日本人船員を確保することが必要である」としているが、これらは海上運送の安全及び環境保全の確保や船舶運航等に係るノウハウの維持と同様に、日本籍船の意義とするには十分な説得力があるとは言えない。

3. 日本籍船問題における問題点と課題

(1) 日本籍船の維持政策における問題点

日本籍船を維持しなければならないとされているにもかかわらず、現実には日本籍船が年々減少している現状からすれば、これまで採られてきた日本籍船を維持するための政策に問題があったと考えられ、その政策上の問題点として以下の4点をあげることができる。第1は日本籍船の維持の是非、第2は日本籍船の意義あるいは必要性和政策の不整合、第3は維持すべき日本籍船の数値目標の欠落、第4は日本籍船と日本人船員の一体的な確保の是非、である。

まず、日本籍船の維持の是非とは日本籍船の意義あるいは必要性にもある程度は関連してくるが、日本籍船を維持する必要性があるのか否かという問題であり、日本籍船を維持しようとする政府とフラッキング・アウトを進める外航海運各企業とでは日本籍船を維持する必要性に対する認識がまったく違うことは現実が示すとおりである。経済学的には外航海運各企業がフラッキング・アウトを進めているように日本籍船を維持しなければならない必要性はどこにもないが、上にみた日本籍船の意義あるいは必要性には「紛争勃発時における国家としての対応の可能性の確保」にみられる政治的安全保障という外航海運各企業のビジネスレベルでは計れないものもあり、その意味で日本籍船の維持の是非については政治と経済の間で現実的には議論の空転がみられ、議論そのものを空虚化しているのである。そして、「紛争勃発時における国家としての対応の可能性の確保」は「明らかに戦争あるいは紛争の当事国あるいは関係国となることを前提としたものである。我々に課せられた責任と義務は、このような前提のもとで日本船を維持することではなく、このような前提を必要としない国際社会の中での日本を築き上げることである」¹⁷⁾ということだけは指摘しておきたい。

第2の日本籍船の意義あるいは必要性と政策の不整合とは、日本籍船を維持するために採られてきた政策が日本籍船の意義あるいは必要性から導出される政策とは整合していないという問題である。わが国では、日本籍船を維持するには国際競争力の強化が不可欠であるとし、国際競争力を強化するために近代化船の制度化や労使合意に基づく海外貸し渡し方式による外国人船員との混乗、国際船舶制度の創設、船舶職員法の一部改正による外国資格受有者の承認制度の導入が行われ、外航海運各企業にとっても国際競争力の強化は必要とされていたが、結果的にはこれらの施策をもってしても日本籍船の国際競争力は強化されずフラッキング・アウトが続いているのである。そ

17) 拙稿「外航海運における東アジアと日本の役割と課題」、『東亜経済研究』第53巻3・4号、平成5年12月、112ページ。

れは、日本籍船を維持しつつ国際競争力を強化しようとする政府の考えと便宜置籍等によって国際競争力を強化しようとする外航海運各企業の考えが政策的にはあまりにも乖離し、その両者の考えを融合できる船員労働市場の完全化など日本籍船の国際競争力を強化するために本質的に必要とされた政策が採られなかった(採れなかった)ことと¹⁸⁾、前述の日本籍船の意義にみられるように世界的に船腹需給や船員需給が逼迫した場合に備えようとするのであれば、政府の責任において非商業ベースで日本籍船と日本人船員を確保すべきであるが、政府が外航海運各企業に依存する形での国際競争力の強化に拘りすぎて非商業ベースでの確保についてはほとんど検討されなかったからである。

第3の維持すべき日本籍船の数値目標の欠落とは、1978年6月の海運造船合理化審議会の報告は必要最低限の日本籍船の規模を1980年において6,000万重量トンとしていたが、このような「日本籍船の必要規模を明示することは極めて困難である」¹⁹⁾として以降には数値目標が設定されず、単に「一定量」とされていたという問題である。政策論的には数値目標が与えられたとき、それに応じてどういう対策を講ずれば当面の政策目標を達成することができるのかという目的と手段の関係についての正しい認識が生まれるのであるが、数値目標が設定されていなかったために、それが日本籍船を維持するための有効な政策を打ち出せなかった大きな原因となっていたばかりか、政策の効果評価ができないために政策の誤りに気づかず、さらには日本籍船の意義が外航海運各企業に理解されても日本籍船の必要規模が明示されていなければ外航海運各企業にフラッキング・アウトの歯止めを期待することは困難といわざるを得ないのである。

第4の日本籍船と日本人船員の一体的な確保の是非とは、日本人船員の乗り組む日本籍船を維持する必要性があるのか否かという問題である。「日本人

18) 拙稿「日本籍船問題をめぐる外航海運政策の理論的検証」、『海事交通研究』第49集、平成12年10月を参照。

19) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成9年版、57ページ。

船員の規模は必ずしも日本籍船の規模に連動するものではない」, 「船員の技術修得及び資格取得には相応の期間を要するため, 長期的な視点に立って日本人船員の確保・育成を検討する必要がある」²⁰⁾ということは政府部内においても十分に理解されていたため, 日本籍船の維持と日本人船員の確保は切り離して考えるべきであった。しかし, 日本人船員の乗り組む日本籍船を維持しようとしたために船舶管理コストの安い便宜置籍船と高い日本籍船, 賃金の安い途上国船員と高い日本人船員という現状のもとで日本籍船の維持にも日本人船員の確保にも失敗し, 日本人外航船員は1985年の22,536人から1999年には3,703人にまで減少している。また, 日本人船員の確保についても「必要な日本人船員の規模については, 前提条件をはじめとして関係者の意見に隔たりがあり, 合意を得るには至っていない」²¹⁾のが現状である。

(2) 日本籍船問題における課題

日本籍船を維持しなければならない必要性は経済学的にはどこにもないが, 多くの外航日本籍船がフラッキング・アウトしてしまった現状において, くに国際環境の変化や経済動向等によって世界的に船腹需給が逼迫する場合に備えて貿易物資の安定的な輸送手段として日本籍船を維持・確保しておく必要があるとすれば, そのための課題として以下の3点をあげることができる。

第1の課題は, 維持すべき日本籍船の船種および隻数あるいはトン数など必要規模を明示することである。これが困難とされているのは, 日本籍船を維持すべき理由が広範にわたって観念論的に考えられているからであり, 「世界的に船腹需給が逼迫した場合の貿易物資の安定的な輸送手段」として日本籍船を維持すべき理由が明確ならば必要規模の明示はさほど困難なものとはならない。そして, 維持すべき日本籍船の必要規模が明示され, 前述の運航

20) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成9年版, 57ページ。

21) 同上, 57ページ。

費差額補助制度等によって日本籍船のフラッキング・アウトに歯止めがかかったとしても、現有の外航日本籍船だけでは必要規模を満たさない場合もある。その場合には、運航費差額補助制度等を拡充してフラッキング・アウトした日本籍船を呼び戻すことも考えられるが、それはわが国一国としての利益を減少させることになるため、避けねばならない。

そこで、第2の課題は維持すべき日本籍船は外航船舶という枠組みを外し、内航船舶を含めて考えることである。つまり、運航費差額補助制度等によって外航日本籍船のフラッキング・アウトに歯止めをかけることやフラッキング・アウトした日本籍船を呼び戻すことは国民の税負担を大きくするため、維持すべき日本籍船の中核に内航船舶を据えるという発想へ転換することである。外航船舶と内航船舶には就航航路や船型以外には船舶そのものには大きな違いはなく、内航船舶でも「世界的に船腹需給が逼迫した場合には貿易物資の安定的な輸送手段」となりうるのである。外航海運部門では日本籍船問題が深刻化しているにもかかわらず、内航海運部門においては適正船腹量を定めるなどして過剰船腹対策が実施されている現状においては維持すべき日本籍船は外航船舶であるという枠組みを外す発想こそが必要とされるのである。

このように内航船舶を含めて日本籍船問題を考えるならば、第3の課題は維持すべき日本籍船としての内航船舶という考え方にたって内航海運政策を抜本的に見直すことである。²²⁾ 内航船舶は日本人船員が乗り組む日本籍船で、基本的にはフラッキング・アウトの心配はないが、現在の内航海運には若年船員が極端に不足しているという若年船員問題があり、この問題を解決できなければ内航海運を維持するためには外国人船員の雇用という問題に直面しかねず、1998年の船舶職員法の一部改正による外国資格受有者の承認制度の導入は内航海運においても外国人船員との混乗に道を開く可能性があ

22) 現在の内航海運における問題点等については、拙稿「21世紀に向けての内航海運の課題」、『海運』2000年5月号、を参照されたい。

る。しかし、内航海運において外国人船員の雇用が不可能ならば、内航海運を維持するために次に来るのがカボタージュ規制の緩和で、それは1996年9月に沖縄県経済団体会議が沖縄県知事に対して沖縄の石油精製企業の石油製品の本土・沖縄間の輸送に外航船舶の利用を要望したことに始まり、同年11月には経済審議会行動計画委員会は内航海運における規制の撤廃と緩和の中で「わが国を含め世界の主要国において他国籍の輸送手段による国内輸送を認めないこと(カボタージュと呼ばれる)が当然とされてきたが、運輸部門においても相互に外国企業の参入を認める方向に向かうよう世界に働きかけ内航海運市場の競争を活性化させていく」としていた。そのため、内航海運の必要性がいくら認識されていても維持すべき日本籍船としての内航船舶という位置づけがなく、内航海運がこのような方向に進むとすれば日本籍船としての内航船舶の維持も困難になると言わねばならないのである。

そして、前述の外航海運・船員問題懇談会の1995年5月の報告にいう日本籍船の意義は内航船舶を日本籍船として維持する場合においても概ね妥当し、内航船舶も「技術革新や海技の伝承及び教育・訓練の場」となり、「緊急の場合に日本政府が国家としての対応措置を採ることも可能」で、内航海運事業者は「適切な船舶管理能力を保持」し、「造船、保険、港湾、水先業務その他関連事業等を含む海事関連産業全体のレベル向上に貢献」できるのである。

おわりに

以上、日本籍船のフラッキング・アウトが進む中で、日本籍船を維持しなければならぬとして展開されてきたこれまでの政策のどこに問題があり、今後日本籍船を維持しようとするれば多くの外航日本籍船がすでにフラッキング・アウトしてしまった現在において何が課題となるのかについて私見を述べた。

経済学的には日本籍船を維持しなければならない必要性はどこにもない

が、本稿では日本籍船を維持しなければならないとした場合には維持すべき日本籍船は外航船舶という枠組みを外し、維持すべき日本籍船の中核に内航船舶を据えて考える必要があることを主張した。特に内航海運については、地球温暖化問題に直面している中で今後は重要な国内輸送機関と位置づけられねばならないために、その検討の中で併せて日本籍船問題としても検討していくことが求められよう。