日本経済を支える国際海上輸送ネットワークの戦略的確保に関する提言

提言要旨

１．提言の背景

日本の経済社会活動は、エネルギー、鉱物資源、食料、工業製品・部材等の国際的な物流に支えられており、その基盤を成しているのが国際海上輸送ネットワークである。四方を海に囲まれた日本にとって、**産業活動、国民生活、外交・安全保障、将来の成長可能性を支える基幹的な公共基盤**である。

近年は、主要航路上の地政学的緊張、チョークポイントの不確実性、サイバーリスク、脱炭素化に伴う構造変化など、ネットワークの成立条件そのものに影響する要因が重層化している。このため、**いかなる事態に至っても「重要な貨物の輸送を止めない」という観点から、従来の経済効率性中心の発想に加え、効率性と強靭性を統合的に確保しつつ、国際海上輸送ネットワークの戦略的確保を図る**ことが求められている。

２．日本のネットワークの現状分析

日本は、四方を海に囲まれ、**国際的な物資の輸送のほぼ全てを海上輸送に依存している。**貿易量全体に占める海上輸送の割合は重量ベースで 99.5%に達し、原油は中東依存度が 95%超と高い。本年 3 月、米国及びイスラエルによるイラン攻撃を契機としてホルムズ海峡が事実上封鎖されたことは、チョークポイントの通航制約が、原油価格、保険条件、運航判断を通じてエネルギー供給に影響することを示した。さらに、その影響は、原油由来製品の供給、一般貨物輸送、物価にも波及している。

その他の事例を見ても、ネットワークの脆弱性は単一の態様で顕在化するものではない。阪神・淡路大震災、東日本大震災、スエズ運河閉塞、米国西岸港湾混雑、紅海危機等の事例は、日本国内港湾の被災、チョークポイントの閉塞、海外結節点の混雑、周辺海域の不安定化など、**異なる形でネットワークの機能低下が生じる**ことを示している。

その一方で、重要物資については備蓄や供給元の多様化等の取組が進められてきたのに対し、海上輸送サービスについては、**「必要な時に市場で調達できる」ことが前提**とされてきた。しかし、運航条件、保険条件、港湾機能、船腹・人員・設備等のいずれかに制約が生じれば、**輸送そのものが不安定化し、供給確保戦略全体の実効性が損なわれる**おそれがある。

３．提言の基本的考え方

本提言は、国際海上輸送ネットワークの戦略的確保を、情勢の変化が生じても輸送の継続・代替・復元を可能とし、いかなる事態に至っても「重要な貨物の輸送を止めない」よう、平時から輸送容量、結節点、制度及び運用について必要な備えを整えることと定義する。

その具体化のため、国際海上輸送ネットワークを、日本発着貨物を継続的に運ぶ経路を中核とし、それを担い、つなぎ、支える諸要素によって成り立つものとして捉え、確保すべき対象を、**①海事産業基盤（キャパシティ）、②港湾（結節点）、③制度・国際連携基盤（基盤）**の三層に整理している。

また、提言の柱として、**①重要物資の輸送継続性、②多元的なネットワーク、③効率性と強靭性の統合的確保、④必要な輸送機能を自律的かつ持続的に支える国内体制、⑤国際連携**の五点を掲げている。

４．提言の概要

本提言では、以上の基本的考え方を具体化するものとして、次の三つの提言パッケージを示している。

提言パッケージ１は、ネットワークの「キャパシティ」を確固たるものとするものである。これは、「経路」を支える海事産業基盤を確立するため、日本の外航海運業の強靭化と自律的な輸送体制の追求、船舶サプライチェーンの中核を担う日本の造船業等の戦略的競争力強化、海事産業の抜本的強化と産学官連携・国際連携の推進を図るものである。具体的には、以下の方向性を示している。

- 日本の外航海運業の経営基盤強化を通じて、国際海上輸送ネットワークにおける**自律性と影響力の確保**を図る。
- 日本に必要な**国際海上輸送能力の目標設定**を行い、必要な輸送能力を主体的に確保し得る体制を強化する。
- 政府による補償制度の充実、再保険の公的バックアップ体制の構築等、強靭な危機管理機能を有する官民協調による**リスクファイナンス枠組み**を構築する。
- 燃料等の補給拠点の多角化を含む代替航路、新航路検討により、**多層的かつ代替可能な輸送ルート**を形成する。
- 集中的支援を通じて、**船舶サプライチェーン（造船・舶用）の供給途絶リスクの回**

避を図る。

- 次世代船舶等の開発・生産により、**世界造船市場における日本の優位性の確立**を図る。
- **安全保障を支える船舶建造・修繕能力の維持と技術継承**を進める。
- 産学官の取組み・連携を含む**海事産業の抜本的強化**を図る。
- 産学官が連携して**誇りある海事産業の担い手（船員・造船人材）確保**を進める。
- 同志国との**戦略的海事連携の強化**を通じて、修繕拠点のネットワーク化、人材の育成・活用等を進める。

提言パッケージ２は、ネットワークの「結節点」を強化するものである。これは、港湾を、国内外の経路をつなぎ、切れ目なく機能させる結節点として位置付け、国際海上輸送ネットワークにおける日本の地位向上、港湾機能の高度化と競争力強化、港湾オペレーションの持続可能化、サイバー・フィジカル両面からの港湾・サプライチェーン強靱化、戦略的な港湾インフラ支援と国際連携を図るものである。具体的には、以下の方向性を示している。

- 安定的アクセス確保に向けた、コンテナ・バルク等の**貨物類型別ネットワーク戦略**を構築する。
- トラック、内航海運、鉄道を、相互に接続して機能する体系とすべく、**国内フィーダーの高度化**を進め、港湾との接続性向上や輸送能力制約の緩和を図る。
- ネットワーク戦略に基づく全国における**港湾の役割分担**（国際基幹機能、広域フィーダー機能、地域産業支援機能、バックアック機能等）を進める。
- 効率性向上及び国際競争力強化に向けた**国際コンテナ戦略港湾政策の見直し**を行う。
- トランシップ機能の強化を含む**港湾機能の高度化と脱炭素対応の一体的実装を**進める。
- **適正取引の実施による投資余力の創出**を図る。
- **自動化・遠隔操作化**による**新たな港湾労働モデルの構築**を進める。
- **港湾を重要インフラとして位置付けたセキュリティ対策**（サイバーセキュリティ水準の設定、監視・防御態勢の恒常化、情報共有・連携体制の整備等）を実施する。
- 障害発生時にも重要物資の流れを維持できるよう、**「物流を止めない設計」への転換**

を図る。

- 荷役機械・制御システム等の**供給網強靭化**を進める。
- **広域バックアップ港湾ネットワーク**（コンテナ貨物の迂回・代替処理とバルク貨物等の受入継続性も視野に入れた機能補完体制の整備）の構築を進める。
- **戦略的な港湾インフラ支援と国際連携**を通じて、日本にとって重要な物流回廊・結節点の安定性確保を図る。

提言パッケージ３は、ネットワークの継続性を支える「基盤」を確保するものである。これは、制度・国際連携基盤を通じて経路の安全と継続を支え、FOIP をはじめとする地域・国際連携による海洋秩序の維持と、ネットワークの機能低下の最小化に向けた緊急時対応を図るものである。具体的には、以下の方向性を示している。

- 目的・価値観を共有する同志国、湾岸沿岸国などの関係国との連携をはじめ、航行の自由を支える**協力基盤の強化**を進める。
- ネットワークの実態を的確に把握する体制を整備し、海上輸送路に制約が生じた場合の**影響の段階的顕在化への備え**を進める。
- コンテナ輸送の**代替ルート及び結節点の確保・運用**を進める。
- 市場調整の限界を超える局面を見据え、**石油備蓄等物資の確保**を図る。
- 危機時の商業輸送継続を支える、保険、再保険、政府による補償制度等**リスクファイナンス体制の整備**を進める。
- 官民の認識ギャップを踏まえた**公的関与**（どの水準から国が護衛等を検討すべきか等）**の判断基準の明確化**を図る。
- 商船護衛等**官民連携により商業輸送継続を支える安全確保方策**を整理する。
- 船舶・港湾等の物的要素のみならず、船員が安全に職務を遂行できる環境を含め、**人的基盤への配慮**を進める。

以上の提言パッケージを通じて、本提言は、国際海上輸送ネットワークを、**日本の経済社会及び経済安全保障を支える基盤**として捉え、その戦略的確保に向けた基本的な方向性を示すものである。

以上

別紙

ホルムズ海峡封鎖事案から得られる教訓

― 提言が求める対応策 ―

１．短期（今すぐ着手すべきこと）

①　官民で同じ状況認識を持つ体制を整えること

ホルムズ海峡封鎖の影響は、原油価格、保険条件、運航判断、一般貨物輸送、物価へと段階的に波及するため、まずはその変化を官民で共有できる体制を整える必要がある。

→ 提言パッケージ 3（24）、（28）

②　保険・再保険の継続性について緊急協議を行うこと

高リスク海域では、保険・再保険・補償の可否が輸送継続を直接左右することになるため、海上保険会社、P&I、再保険関係者、海運事業者、関係省庁で、引受継続条件や公的補完の要否を早急に詰める必要がある。

→ 提言パッケージ 1（3）、提言パッケージ 3（27）

③　公的関与の発動基準を先に定めること

どこまで市場に委ね、どの段階から国が制度・運用面で下支えし、さらにどの段階で強い公的関与を行うかを、事前に整理しておく必要がある。

→ 提言パッケージ 3（28）

④　高リスク海域向けの運航判断支援を具体化すること

危険度の見立て、最新情勢、航路・寄港地情報、代替要員、補償の考え方等を官民で共有し、現場が過度な不確実性の下で判断を迫られないようにする。

→ 提言パッケージ 3（24）、（29）、（30）

⑤　備蓄・在庫・需要調整の確認を行うこと

輸送を完全には維持できない局面も前提に、備蓄放出、在庫積み増し、需要調整など、供給側・需要側の緩衝策を確認しておく必要がある。

→ 提言パッケージ 3（26）

２．中期（制度整備として進めるべきこと）

①　リスクファイナンス体制を制度として整えること

危機時にも輸送継続を可能にするため、官民協調の保険・再保険・補償の仕組み、公的バックアップの在り方を制度的に整える必要がある。

→ 提言パッケージ 1（3）、提言パッケージ 3（27）

② 官民連携による商業輸送継続体制を整えること

政府横断調整、海上保安庁・自衛隊等との連携、情報共有、民間船の活用等を含め、危機時にも商業輸送を継続できる体制を制度・運用の両面から整える。

→ 提言パッケージ 3（24）、（28）、（29）、（30）

③ 「物流を止めない設計」へ転換すること

平時の効率性だけでなく、障害発生時にも重要貨物を優先し、全体を止めない運用に切り替えられる港湾・物流設計を進める。

→ 提言パッケージ 2（19）、提言パッケージ 3（25）

④ 代替・補完ルートと補給拠点を具体化すること

補給拠点の多角化、代替航路・新航路の具体的検討、貨物別の代替シナリオ整理を進める必要がある。

→ 提言パッケージ 1（4）、Ⅲ.3.の第二の柱

３．長期（構造改革として進めるべきこと）

① 日本として必要な輸送能力とそれを支える産業基盤を主体的・自律的に確保すること

平時から、日本に必要な国際海上輸送能力の目標を明確化し、それを支える外航海運業の経営基盤、自国として関与し得る輸送能力、船員等の人的基盤に加え、船舶の建造・修繕を支える造船・舶用工業等の産業基盤を維持・強化する必要がある。

→ 提言パッケージ 1（1）、（2）、（5）、（7）、（9）、Ⅲ.3.の第四の柱

② 供給元・調達先の多様性・代替可能性を高めること

特定のチョークポイントの制約が供給全体に直結しないよう、重要資源については調達構造そのものの分散を進める必要がある。

→ Ⅱ.1（6）

③ 同志国等との国際連携を強化すること

航行の自由を支える協力基盤、修繕・補給拠点のネットワーク化、人材供給源の多様化等を通じて、日本単独では支え切れない部分を同志国等との国際連携で補完する。

→ 提言パッケージ 1（10）、提言パッケージ 3（23）、Ⅲ.3.の第五の柱

以上