

## 内航海運における法律上の船腹調整制度の評価

澤 喜 司 郎

### はじめに

内航海運の21世紀におけるあり方、つまり海運、船舶、船員及び港湾の海事分野全般にわたる内航海運行政の具体的な取り組みの方向を検討するために、国土交通省海事局長の私的諮問機関として「次世代内航海運懇談会」が設置され、平成14年4月に同懇談会によって『次世代内航海運ビジョン～21世紀型内航海運を目指して～』がまとめられた。

同ビジョンは、その基本的な考え方を「市場原理と自己責任の考え方の下、より競争的な市場構造への転換を図る」とし、規制改革を核として市場主義改革を進めるため、参入規制については許可制から登録制への変更、内航運送業と内航船舶貸渡業の事業区分の廃止を提言し、また最高限度量の設定や適正船腹量の策定・告示制度、標準運賃・賃貸料に係る規制の廃止も提言しており、それらの提言は高く評価されるものである。しかし、問題は産業界（荷主）から批判が多く、ビジョンの基本的な考え方に矛盾する暫定措置事業を当初の予定通り平成24年度まで継続することを提言したことである。内航海運業の活性化を図るためには各事業者の創意工夫に基づく多様な事業展開や自由な新規参入、規模拡大等の障害となっている暫定措置事業を速やかに終了する必要がある、そのポイントは残存債務を如何に処理するのか、さらには船腹調整事業の「負の遺産」を如何に解消するのかである。

そして、残存債務の処理については、債務の負担を回避し確実に回収したい政府等と、債務の負担を回避し交付金交付を担保しておきたい内航海運業者の両者にとっての最適な方法が内航海運の暫定的国営化であることをかつて提案したが<sup>1)</sup>、本稿では暫定措置事業の終了に際して解消しなければなら

ない船腹調整事業の「負の遺産」がどのようにして形成されたのかを明らかにするために、「法律上の船腹調整制度」の導入経緯とその内容について若干の検討を試みたい。そして、それは同時にビジョンが廃止を提言した許可制や事業区分、最高限度量の設定や適正船腹量の策定・告示制度、その総体としての船腹過剰対策としての「法律上の船腹調整制度」を検証・評価することである<sup>2)</sup>。

なお「法律上の船腹調整制度」は現在も生きているが、本稿では昭和39年から官民一体となって船腹調整事業等が展開されたにもかかわらず、貨物船船腹量は増減を繰り返しながら昭和51年までは増加し、油送船船腹量も同様に増減を繰り返しながら昭和55年までは増加していることから、昭和50年代前半までの「法律上の船腹調整制度」を中心に検討することを予めお断りしておく。

## I 法律上の船腹調整制度と内航海運業法

### (1) 法律上の船腹調整制度の目的

「法律上の船腹調整制度」という語は、平成7年6月の海運造船合理化審議会答申「今後の内航海運対策について」において使われたものであり、ここでは一般に船腹調整制度という場合は「内航海運組合法」第8条第1項第5号に規定する船腹調整事業の制度そのものを意味する場合と、平成10年5

---

1) 詳しくは、拙稿「次世代内航海運ビジョンと暫定措置事業の矛盾」『海運』2002年9月号と、同「内航海運業の活性化と次世代内航海運ビジョンの問題点」『内航海運新聞』平成14年11月11日付（創刊35周年特集号）を参照されたい。

2) なお、船腹調整事業の政策評価については「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」は「内航海運暫定措置事業に加えて、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業についても、暫定事業の導入の前提となった事業であり、同事業との比較を行う等の観点から政策評価を行う」（第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料、2001年12月10日）としている。また、「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について」の問題点等については拙稿「暫定措置事業の政策評価の現状と問題点」『山口経済学雑誌』第50巻第6号、平成14年11月を参照されたい。

月まで実施されていたスクラップ・アンド・ビルド方式を意味する場合とに  
区別でき、前者を「法律上の船腹調整制度」、後者を「船腹調整事業」、両者  
を併せたものを「船腹調整制度」と呼ぶとしている。

しかし、同答申では船腹量の最高限度の設定など政府が主体的に実施する  
船腹調整のための法規制の位置づけが不明であるため、ここでは政府が主体  
的に実施する船腹調整のための法規制を「法律上の船腹調整制度」と呼び、  
政府が主体的に実施する船腹調整のための事業を「政府の船腹調整事業」と  
呼ぶことにする。また、同答申がいう「内航海運組合法」第8条第1項第5  
号に規定する船腹調整事業も船腹調整のための法規制であり、その実施に際  
しては運輸大臣の認可を必要とすることから広義には「法律上の船腹調整制  
度」であるといえるが、主体が日本内航海運組合総連合会等海運組合である  
ことから、ここではこれを「法律上の船腹調整制度」には含めないものとする<sup>3)</sup>。そして、政府が主体的に実施する船腹調整のための法規制としての  
「法律上の船腹調整制度」には、「内航海運業法」に規定する船腹量の最高限  
度の設定制度、適正船腹量の策定・告示制度や許可の基準・基準船腹量の設  
定（許可制度）、それに自家用船の届出制度があり、「政府の船腹調整事業」  
には政府が船舶整備公団を通して行う財政資金による共同係船や解撤への融  
資がある。

さて「法律上の船腹調整制度」つまり船腹調整のための法規制の目的は、  
たとえば「内航海運業法」が「運輸大臣は、内航海運業の用に供する船舶の  
運輸省令で定める船種別の船腹量が、前条第1項の規定により当該年度にお  
いて定められた当該船種別の船腹量に照らして著しく過大になるおそれがあ  
ると認めるときは、海運造船合理化審議会の意見をきいて、1年以内の期限  
を定めて内航海運業の用に供する船舶の当該船種別の船腹量の最高限度を設  
定することができる」（第2条の3）としていることから、「船腹過剰の抑制」  
にあると判断できる。つまり、「船腹過剰の抑制」とは船腹量が過剰となる

3) 日本内航海運組合総連合会等海運組合が主体的に実施する船腹調整事業については、  
稿を改めて論じたい。

ことを抑制することであり、「内航海運業法」が「著しく過大になるおそれがあると認めるときは…」としているのはこのためであり、この意味において「法律上の船腹調整制度」が意図することは「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰となるのを未然に防止することにあると言える。

これに対して、「内航海運組合法」が船腹調整事業の自主的な実施を認めているのは「海運組合の組合員たる資格を有する内航海運業を営む者の競争が正常の程度をこえて行なわれているため、その内航海運業を営む者の事業活動に関する取引の円滑な運行が阻害され、その相当部分の経営が著しく不安定となっている場合」（第8条）に限ってのことであり、そのことから日本内航海運組合総連合会等海運組合が実施する船腹調整事業の目的は「過剰船腹の解消」にあると判断できる。つまり「過剰船腹の解消」とは現実に過剰となっている船腹量を解消・削減することであり、「内航海運組合法」が「競争が正常の程度をこえて行なわれ…相当部分の経営が著しく不安定となっている場合」に限っているのはこのためであり、この意味において日本内航海運組合総連合会等海運組合が行う船腹調整事業の目的は「過剰となっている船腹の解消」つまりは「過剰船腹量の解消・削減」にあり、それは船腹量が現実に過剰となった後に実施されるものであると言える。そのため、政府が船舶整備公団を通して行う財政資金による共同係船や解撤への融資つまり「政府の船腹調整事業」の目的も「過剰となっている船腹の解消」つまりは「過剰船腹量の解消・削減」にあり、それは船腹量が現実に過剰となった後に実施されるものであると言える。

## (2) 政府の船腹調整制度の導入経緯と内航海運業法

内航海運においては昭和20年代後半以降、その時々を経済動向を反映して好況期には輸送需要の増加による船腹需給の逼迫から船舶の新造が盛んに行われ、また低迷期には船舶の輸送力調整が困難であること等から過剰船腹状態に陥るといった状況を繰り返し、昭和30年代前半以降においても木船事業者

を中心とした内航海運業の運賃市況が低迷し、過剰船腹が解消されないことから、木船と競合関係にある500総トン未満の鋼船による海運業についても法規制の対象に加えることとし、「木船運送法」(昭和27年7月施行)の一部を改正する法律つまり「小型船海運業法」が昭和37年8月に施行された<sup>4)</sup>。

しかし、昭和30年代後半には中小零細事業者の乱立、石炭から石油へのエネルギー革命に伴う木船を中心とした過剰船腹の深刻化、中・大型船の増加による競争の激化等の状況を背景として新たな内航海運対策を求める声が高まり<sup>5)</sup>、このため昭和38年4月に運輸大臣の私的諮問機関として「内航海運問題懇談会」が設置され、同懇談会は同年7月に内航船舶の船腹調整を全国的事業者組織を設立の上実施すること等を内容とする「意見書」をとりまとめた。これを受けて、昭和39年7月に「小型船海運業法」及び「小型船海運組合法」が改正され、「内航海運業法」及び「内航海運組合法」が施行されたのである。

この「内航海運業法」の概要は、①500総トン以上の鋼船による内航海運業を新たに規制の対象に加え、内航海運業全体の安定を確保し、その健全な発展を図ることができることにしたこと、②内航船腹の慢性的な過剰傾向にかんがみ、内航海運業者の過大な船舶保有傾向を抑制し、また船舶建造につ

---

4) 「小型船海運業法」の概要は、①従来は木船による海運業のみを法律の適用範囲としていたが、新たに500総トン未満の鋼船による海運業を規制の対象とする、②従来は木船運送事業は事業に供する木船の総トン数の大小にかかわらず登録を必要としたが、20総トン未満の小型船による小型船運航業及び小型船貸渡業は登録を必要とせず届出のみでよいこととする、③小型船海運業の登録の拒否事項として新たに「当該事業を遂行するに必要な能力及び資力信用を有すること」を追加する、④小型船運送取扱業について従来営業保証金の供託は登録を受ける前にしなければならなかったが、登録を受けた後にすればよいこととするとともに、従来現金のみであったのを運輸省令で定める有価証券を充当してもよいこととする、⑤この法律の施行前旧法による登録を受けて小型船海運業を営んでいる者も、法律施行後2年間に新たに新法による登録を受けなければならないものとする、⑥前号の者及びこの法律施行の際現に海上運送法による届出をして小型船海運業を営んでいる者は、この法律の施行後2年間は新法による登録を受けなくても当該事業を営むことができることとする、というものであった。『交通年鑑』昭和38年版、(財)交通協力会、512ページ。

いての合理的な指針を与えるため運輸大臣が適正な船腹量を定めることとしたこと（適正船腹量の策定・告示）、③内航船腹量はその適正規模に照らして著しく過大になるおそれがあるときには、運輸大臣が内航船腹量の最高限度を設定し、内航船腹量の調整ができることとしたこと（最高限度量の設定）、④最高限度設定による船腹調整の効果が自家用船舶により減殺されることを防止できるようにしたこと（自家用船の届出）等であり、ここに「慢性的な船腹の過剰傾向を是正するために、適正な船腹量を定めるとともに、最高限度量が設定されて、船腹量の抑制が図られる」<sup>6)</sup>ことになり、「法律上の船腹調整制度」が確立されたのである。

また、これまで特定船舶整備公団を通して戦時標準船対策や老朽船対策として内航老朽不経済船を解撤して近代的経済船を建造することにより船腹量の削減が図られてきたが<sup>7)</sup>、「内航船舶の過剰状態は…著しく、このような方法では内航船腹量を調整して経営の安定を図ることは不可能である」<sup>8)</sup>ため、海運造船合理化審議会の答申を経て昭和41年5月に「老朽不経済船の解撤及び近代的経済船の整備による流通経費の合理化と企業規模の拡大等によ

---

5) 当時の内航海運について、『運輸白書』（昭和39年度）は「内航海運業者の経営内容はきわめて悪く、欠損と多額の償却不足に悩まされ…このように内航海運業者の経営内容が不振をきわめているのは、船腹過剰が原因となって過当競争が行われ、運賃市況の低迷を招き、採算割れの低運賃が一般化しているためであるが、これを助長するものとして中小零細業者が多いという体質的な弱さと、海運業本来の性格として、係船費が高いために、相当程度の赤字輸送でもその方が損が少ないという事情が加わっている。まず、基本的な要因としてあげられる内航船腹の過剰傾向は、内航海運業者の過当競争をひき起こし、内航海運業界を混乱に陥れている。…しかし内航海運は、このように全体としては船腹が過剰でありながらその多くは不経済船や非能率船であって、近代化された荷主の要求に応じうる船舶は、不足しているというゆがんだ現象を示している」（345-6ページ）とし、また『運輸白書』（昭和40年度）は内航海運業者は「船舶の建造をほとんど借入金でまかない、このため金利の支払いに追われ、しかも急速な技術革新と荷主の輸送コスト削減の要求に応えるために、新船の建造を行わなければならない、総体的な過剰船腹を招き、不健全な経営に陥っている…。さらに内航海運の経営不振の原因として看過することのできないのは、年々10%以上の比率で上昇する船員費の圧迫である」（287ページ）としている。

6) 運輸省編『運輸白書』昭和40年度、280ページ。

る内航海運業の健全な発達を図ることを目的<sup>9)</sup>とした「内航海運対策要綱」が閣議決定されたのである<sup>10)</sup>。

そして、この対策要綱に基づいて昭和41年12月に「内航海運業法」が改正され、その概要は①内航海運業を登録制から許可制に改めたこと、②内航海運送業については一定の支配船腹量の保有を要すること等の許可基準を定めたこと（基準船腹量と許可基準）、③事業計画の変更、事業の譲渡・譲受、合併及び相続を許可制とすること、④許可または認可には条件を付し、およびこれを変更することができることとすること、⑤改正法の施行は昭和42年4月1日とし、現に登録を受けている内航海運業者の許可制への切替は昭和44年9月30日までに行い、許可申請は昭和44年3月1日から同月31日までに行わせる等であり<sup>11)</sup>、ここに内航海運業が登録制から許可制に改められると

- 
- 7) 戦時中政府が一定の規格の下に急造し関係船主に譲渡したものが戦時標準船であり、「これら戦標船の船主の大半は中小船主であり代船の建造はむろん改修費の負担にもたえられない状態にある」（『交通年鑑』昭和38年版、510-1ページ）ため、その救済策として昭和36年から特定船舶整備公団との共有または日本開発銀行からの融資による代船建造が行われ、昭和38年度までに113隻16.2万総トンの戦時標準船が解撤され、54隻12.1万総トンの石炭専用船、一般貨物船及び油送船が代替建造され、「この戦時標準船対策の実現により、単に中小船主の救済にとどまらず長年にわたって船腹構成のガンとなっていた戦標船が一掃されること」（同上、511ページ）になったといわれている。この戦時標準船対策は昭和39年度からは老朽船対策として実施されることになり、その内容は特定船舶整備公団との共有方式においては法定耐用年数を超えた船舶を解撤して解撤1.5に対して建造1の割合で石炭専用船、鋼材専用船、油送船、セメント専用船等の近代船を建造させるというものであった。運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、257ページ。
- 8) 運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、254ページ。
- 9) 運輸省編『運輸白書』昭和42年度版、229ページ。
- 10) 「内航海運対策要綱」は、近代的経済船の整備と過剰船腹の処理（老朽不経済船の一举解撤と船舶整備公団による代替建造3か年計画及び共同係船の実施）と内航海運企業の適正規模化（事業の許可制）からなり、内航海運企業の適正規模化については①内航海運企業の企業規模の適正化を推進するため事業を許可制とするものとし、今国会で所要の法改正を行う。②運賃の許可制については内航海運の合理化、近代化のための諸般の体制の整備状況を勘案して決定する、としていた。運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、255ページ、昭和44年版、264ページ、運輸省編『運輸省30年史』運輸経済研究センター、昭和55年、363ページ。

ともに、荷主と直接契約を結ぶ内航運送業（オペレーター）の許可には事業規模の適正化等の観点から一定規模を超える船腹量（基準船腹量）の保有が要件とされ<sup>12)</sup>、こうした許可制への変更等によって「法律上の船腹調整制度」が強化されたのである。

表1 内航海運業法の制定経緯

	年	対象船舶	規制	主な改正内容
木船運送法	昭和27年	木船	登録	
小型船海運業法	昭和37年	20総トン以上の木船及び500総トン未満の鋼船	登録	・事業計画の提出 ・20総トン未満の船の届出制
内航海運業法	昭和39年	20総トン以上のすべての内航船	登録	・適正船腹量、最高限度量の設定 ・自家用船の届出
	昭和41年	同上	許可	・基準船腹量の要件化

〔出所〕内航海運対策研究会編『日本の内航海運の現状と課題～明日への指針～』内航海運新聞社、平成8年、11ページ。

## II 法律上の船腹調整制度の評価

### (1) 船腹量の最高限度の設定

「内航海運業法」が「運輸大臣は、内航海運業の用に供する船舶の運輸省令で定める船種別の船腹量が、前条第1項の規定により当該年度において定められた当該船種別の船腹量に照らして著しく過大になるおそれがあると認めるときは、海運造船合理化審議会の意見をきいて、1年以内の期限を定めて内航海運業の用に供する船舶の当該船種別の船腹量の最高限度を設定することができる」（第2条の3）と、船腹量の最高限度の設定を定めたのは、おおよそ以下の理由によるものである。

つまり「適正船腹量を船舶建造の中期的指針として活用しても、実際の船

11) 運輸省編『運輸白書』昭和42年度版、240-1ページ。

12) 内航海運対策研究会編『日本の内航海運の現状と課題～明日への指針～』内航海運新聞社、平成8年、10-2ページ。

腹需要はその時々<sup>13)</sup>の社会経済活動の状況に左右され、その結果大幅な船腹過剰が生ずることが避けられない場合もある」ため、運輸大臣は「船種別の船腹量の最高限度を認定することができることとなっている」のであり、「最高限度量が設定されている期間中は、その船種の船腹量が最高限度量を超えることとならないよう内航海運業法における事業に係る許認可で調整することとし…最高限度量の設定期間は1年以内となっているが、これは、内航海運事業者の事業の許可に影響すること、経済の変動を反映しやすくする必要があること等から、あまり長期間にわたり設定されていることは望ましくないためである」<sup>13)</sup>とされている。

この船腹量の最高限度は、昭和39年12月24日から昭和45年6月16日までの期間と昭和58年3月28日から昭和62年3月27日までの期間に貨物船と油送船についてそれぞれ設定され、昭和39年12月24日における最初の船腹量の最高限度の設定に際しては「貨物船については、適正船腹量に照らして著しく過大であり、また油送船についてもそのまま放置すれば著しく過大になるおそれがあると認められ、最高限度の設定が必要となった。最高限度については、翌年度の輸送需要に対応できるとともに、それ以上に著しく過大にならないことを目途として、翌年度の適正船腹量と翌々年度の適正船腹量の間値とすることが妥当であるとされたが、貨物船については、現有船腹量が最高限度を上回ることになり、極力老朽不経済船の解撤を進め、船腹量の調整を図るとしても、差し当り経過措置として、現有船腹量を最高限度とすることもやむをえない」とされたものの、ここに「内航船腹量の調整の第一歩が踏み出されることとなった」<sup>14)</sup>のである<sup>15)</sup>。しかし、昭和40年12月には貨物船の現有船腹量は前年に設定された最高限度量を上回っていたため、昭和40年12月16日にも前年と同様に「貨物船については現有船腹量がすでに計算上の最高限度を超えているので、現有船腹量をもって最高限度とする」<sup>16)</sup>と告示された。そして、昭和41年9月末現在には貨物船の現有船腹量は最高限度量を下

13) 同上、14ページ。

14) 運輸省編『運輸白書』昭和40年度、285-6ページ。

回るにいたり、それは「貨物船および油送船の船腹量の増加に係る登録については、解撤等が義務付けられ」<sup>17)</sup>、さらに「39年12月に初めての最高限度が設定されてから当初は若干の混乱はみられたが、逐次船腹規制が全般に滲透し、日本内航海運組合総連合会の船腹調整規程に基づく船腹調整委員会の審査体制もでき上がり、自主的な船腹規制も効果を上げてきている」<sup>18)</sup>からであるといわれていた。

そして、昭和41年12月には「41年度中に内航海運対策によって…老朽船が一挙に解撤されることを前提として、42年度と43年度の適正船腹量の間値をもって最高限度」とされ<sup>19)</sup>、昭和42年12月には現有船腹量が翌年度の適正船腹量を下回ることとなったため最高限量が現有船腹量を上回る形で告示

---

15) なお、最高限度の設定にあたっては以下のような問題が指摘されていた。「第1は、貨物船と油送船の二つの船種の大枠の中で、全国的なマクロの最高限度を設定することが、船舶は本来機動性を有するとはいえ、地域的な特殊な需要増大、または特殊構造を必要とする船舶による輸送需要の増大等に対して硬直的に作用し、内航海運本来の使命である国内輸送の円滑化を欠くことにならないかどうかであった。審議会の答申は、この点を考慮し、最高限度を設定した場合の運用方法について、老朽不経済船の多い現状において、特殊の新規需要に対応できず、需給の弾力を欠くおそれがないように、新規需要に伴うものであり、かつ需要の性質が他と競合しないことが明確なものについては、当該需要に対し、船腹の供給が著しく困難な場合は、具体的な基準を設定して、弾力的に運用する必要性を指摘していた。第2は、最高限度の設定が一部業者の間にいわゆるかけ込建造を誘発しないかということであった」ため、「最高限度の運用に当たっては、全国組織の5海運組合の代表者で構成する合同委員会の船腹需給の実態についての意見を参考として処理を進めることとなった」のである。運輸省編『運輸白書』昭和40年度、286ページ。

16) 運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、253ページ。なお「貨物船については著しく過剰であり、油送船も放置すれば著しく過剰になるおそれがあるが、セメント専用船は現有船腹量がほぼ適正であり、需給関係からみても著しく過大になるおそれはないので、貨物船と油送船についてのみ最高限度を設定する必要がある」とされていた。

17) 運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、254ページ。

18) 運輸省編『運輸白書』昭和42年度版、233ページ。

19) 同上。なお「3年間の代替建造計画は縮小せざるをえなくなり、解撤量が減少するため、現有船腹を一挙に最高限度以下にもっていくことが困難な見通しとなったため、最近の輸送需要を勘案し、42年度以降の適正船腹量の策定とあわせて、最高限度の問題も海運造船合理化審議会で検討される」ことになった。

された<sup>20)</sup>。そのため「内航海運組合の強化による円滑な自主調整制度の確立等によって、最高限度の設定による船腹規制は、いずれ廃止の方向に進むべきである」<sup>21)</sup>が、「いまかりにこれを廃止した場合には、零細多数の内航海運業者の無秩序な建造競争を誘発し、再び深刻な船腹過剰状態を招来するおそれがある」<sup>22)</sup>として、昭和43年8月にも前年と同様に最高限量が現有船腹量を上回る形で告示されたのである<sup>23)</sup>。さらに、昭和44年6月には現有船腹量が当年度の適正船腹量とほぼ一致するに至り、「このような船腹需給の改善、あるいは今後の日本経済の発展に伴う輸送需要の増大、産業界からの輸送合理化の要請等を考慮すれば内航船腹量の最高限度は、できるだけ早期に廃止すべきものと考えられるが、事業の許可制への切替え等企業体質の改善対策がいまだその途上にあり、内航海運組合の自主調整に委ねるには時期尚

20) 運輸省編『運輸白書』昭和43年度版、231ページ。また「従来、船腹量の告示が年末に行なわれているため、当該年度の船腹需給に対する効果が薄かったうらみがあり…このため、適正船腹量及び船腹量の最高限度の検討の時期をできるだけ早めること」とされた。

21) 運輸省編『運輸白書』昭和43年度版、232-3ページ。

22) 同上、232ページ。

23) 昭和43年8月10日の告示は「内航船舶の過剰状態は、昨年度に引き続きかなり改善されていることがわかる。このような船腹需給の改善は…昭和39年12月以来引き続き船腹量の最高限度を設定し、船腹量の増加を厳しく抑制してきたこと、昭和41年5月に閣議決定された内航海運対策要綱に基づく老朽不経済船の一挙大量解撤、共同係船により抜本的な過剰対策が実施されたことと、41年秋以降回復しはじめたわが国経済が42年度においても引き続き高水準に推移し、内航の輸送需要も大幅な伸びを示したこと等の原因によるものであり、一時的要因による面が大きかったものと考えられる。このため船腹量の最高限度の設定の必要性については、かかる事情を考慮するとともに、他方、昭和42年9月からの景気調整が次第に各部門に浸透しつつあり、すでに内航の荷動きにその影響が現れつつあること、内航海運対策要綱に基づく共同係船が解除されるとともに、一挙解撤に対応する新鋭の船舶整備公団共有船が内航市場に出現しつつあること、内航海運業の許可制への切替え、合併協業化の促進、内航海運組合の育成強化等企業体質の改善対策がいまだその途上にあること等内航海運業の実情及びこれを取りまく外的環境を考慮」し、船腹量の最高限度を設定するとしていた。運輸省編『運輸白書』昭和43年度版、231-2ページ。問題は、船腹需給の改善が一時的要因であるとするにもかかわらず、最高限量が現有船腹量を上回る形で設定されたことである。

早である」<sup>24)</sup>として最高限度量は設定されたが、それは現有船腹量を上回るものであったことは言うまでもない。しかし、昭和45年6月になって「船腹過剰もおおむね解消し、かつ、船腹調整も軌道にのった」<sup>25)</sup>として、昭和39年以来毎年度設定され続けた船腹量の最高限度は撤廃されることになったのである<sup>26)</sup>。

表2 船腹量の最高限度と適正船腹量

(単位：千総トン)

	貨物船				油送船			
	現有船腹量	適正船腹量		最高限度量	現有船腹量	適正船腹量		最高限度量
		当該年度	翌年度			当該年度	翌年度	
39年12月	2,061	1,916	1,930	2,061	514	488	555	586
40年12月	2,215	1,504	1,577	2,215	612	557	617	639
41年12月	2,168	1,675	1,723	1,749	568	501	541	560
42年12月	1,961	1,918	2,027	2,087	558	546	582	604
43年8月	2,026	2,045	2,154	2,154	585	615	674	674
44年6月	2,073	2,108	2,210	2,210	631	699	767	767
45年6月	2,134	2,206	2,308	—	722	847	920	—

24) 運輸省編『運輸白書』昭和44年版，260-1 ページ。

25) 運輸省編『運輸白書』昭和45年版，262ページ。

26) 本稿では論じないが、昭和58年3月における船腹量の最高限度の設定について、『交通年鑑』(昭和59年版)は「内航海運は…貨物船と油送船の両船種について、著しい船腹過剰が存在し、これらの過剰が長期にわたり継続するとされているとともに、55年度から57年度の3年間連続して輸送需要が対前年度マイナスと低迷し、深刻な不況に直面している。このような状況を打開するには、官民協力して過剰船腹処理対策等からなる不況対策を強力に推進していく必要がある。運輸省は、過剰船腹の処理対策の目標(削減すべき船腹量)を宣明するものとして、内航船腹量の最高限度(以下「最高限度量」という)の設定を、海運造船合理化審議会の答申を受けた上、昭和53年3月に告示した。当該最高限度量は、貨物船及び油送船について、いずれも57年9月末の現有船腹量より、それぞれ3万3,000総トン(7万重量トン)、3万2,000総トン(7万m<sup>3</sup>)低い水準に設定されており、この水準まで現有船腹量を処理、削減すべきことを宣明したものである。最高限度量の設定の効果としては、上述のような過剰船腹の処理目標が明らかになるということのほか、個々の許認可処分の運用として、船腹量を純増させ、現有船腹量を最高限度量を超える水準に押し上げるような行為について制限すること及び内航海運業の輸送活動、経営等に悪影響を及ぼすおそれのある自家用船の使用を抑制することである」(320-1 ページ)としている。

さて、問題は船腹量が過剰となるのを未然に防止するために船腹量の最高限度が設定されるにもかかわらず、昭和42年12月に始まる現有船腹量を上回る形での最高限度量の設定が結果的には船腹量を増加させ、新たな過剰を生み出し、後述の財政資金による共同係船や解撤の実施等を不可避にしたことである。その意味で、最高限度量が現有船腹量を上回る形で昭和42年以降毎年設定され続けたことによって過剰船腹が創出・助長されたと言わねばならないのである。このことが筆者の指摘する船腹調整事業の「負の遺産」を形成する一つの要因となっているのである。

## (2) 適正船腹量の策定と告示

「内航海運業法」が「運輸大臣は、内航海運業の用に供する船舶について、運輸省令で定めるところにより、毎年度、海運造船合理化審議会の意見をきいて、当該年度以降の5年間について各年度の適正な船腹量を運輸省令で定める船種ごとに定めなければならない」(第2条の2第1項)、「前項の船腹量は、国内における貨物輸送の需給事情その他の経済事情勘案して定めるものとする」(第2条の2第2項)、「運輸大臣は、第1項の船腹量を定めたときは、遅滞なく、これを告示しなければならない。」(第2条の2第3項)と、運輸大臣による適正船腹量の策定と告示を定めたのは、おおよそ以下の理由によるものである。

つまり「内航海運においては、平成景気時を除き、長期にわたり船腹過剰の状態が継続してきた。これは、一般に船舶が建造後長期間使用される一方で、船腹の需要は市場変動の影響を受けやすく、また、輸送サービスのストックは不可能であることから、内航海運は需給ギャップが生じやすいという産業特性を有しているためである。また、過剰船腹の下であっても、停船した場合の損失を避けるため採算割れの運賃で運航すること等から過度な価格競争に陥ることが通例であり、このことは内航海運業者の経営不安定をもたらし、ひいては内航海運の安定輸送に支障を生ずる恐れがある」からで、このため「今後5年間の適正船腹量を予測し、内航海運の用に供される船舶の船

腹量の適正值を示すことにより内航海運業者に船舶建造の中期的な指針を与えいたずらな保有船腹の拡大を抑制する<sup>27)</sup>ことと、運輸大臣が船腹量の最高限度を設定する際の判断基準として適正船腹量が参考されることに適正船腹量の策定と告示の意義があるとされている<sup>28)</sup>。

そして、昭和39年度の適正船腹量の策定にあたっては「内航輸送需要を…想定し、この輸送需要に対する適正船腹量については、①過去の輸送量と船腹量の関係についての実績による原単位および、②距離帯別輸送量、荷役能力、平均積高、稼働率、船型等により算出された理論的に可能な原単位を算定するうえ、これらを勘案して5年間の平均原単位および最高原単位を設定し、これに対する平均輸送需要と季節変動を考慮した最大輸送需要を検討しこの関係から適正船腹量を…算定した」とされている<sup>29)</sup>。

さて、問題は策定された適正船腹量が適正なものではなかったということであり、「平成景気時を除き、長期にわたり船腹過剰の状態が継続してきた」のはこのためである。つまり、適正船腹量は「当該年度以降の5年間について各年度の適正な船腹量を定めている」ため、*i*年度の適正船腹量は過去5年間にわたって策定・告示されており、図1から明らかなように、その過去5年間に策定・告示された*i*年度の適正船腹量の最大値（図中の▽と▼）と最小値（図中の△と▲）の間の予測域と現有船腹量（図中の□と○）を比較すれば、ほとんどの年度において貨物船と油送船のいずれの現有船腹量もやや高めとはいえ適正船腹量の予測域の中にある。

このことは「平成景気時を除き、長期にわたり船腹過剰の状態が継続してきた」としても、内航海運業者は適正船腹量の策定・告示の意義を忠実に守り「いたずらな保有船腹の拡大を抑制」してきたことを意味する。言い換え

27) 内航海運対策研究会，前掲書，12-4 ページ。

28) 適正船腹量の策定・告示は当初は油送船と貨物船のみであったが，昭和40年にセメント専用船，昭和41年に特殊タンク船，昭和52年に自動車専用船，昭和62年に土・砂利・石材専用船が追加された。

29) 運輸省編『運輸白書』昭和40年度，285ページ。

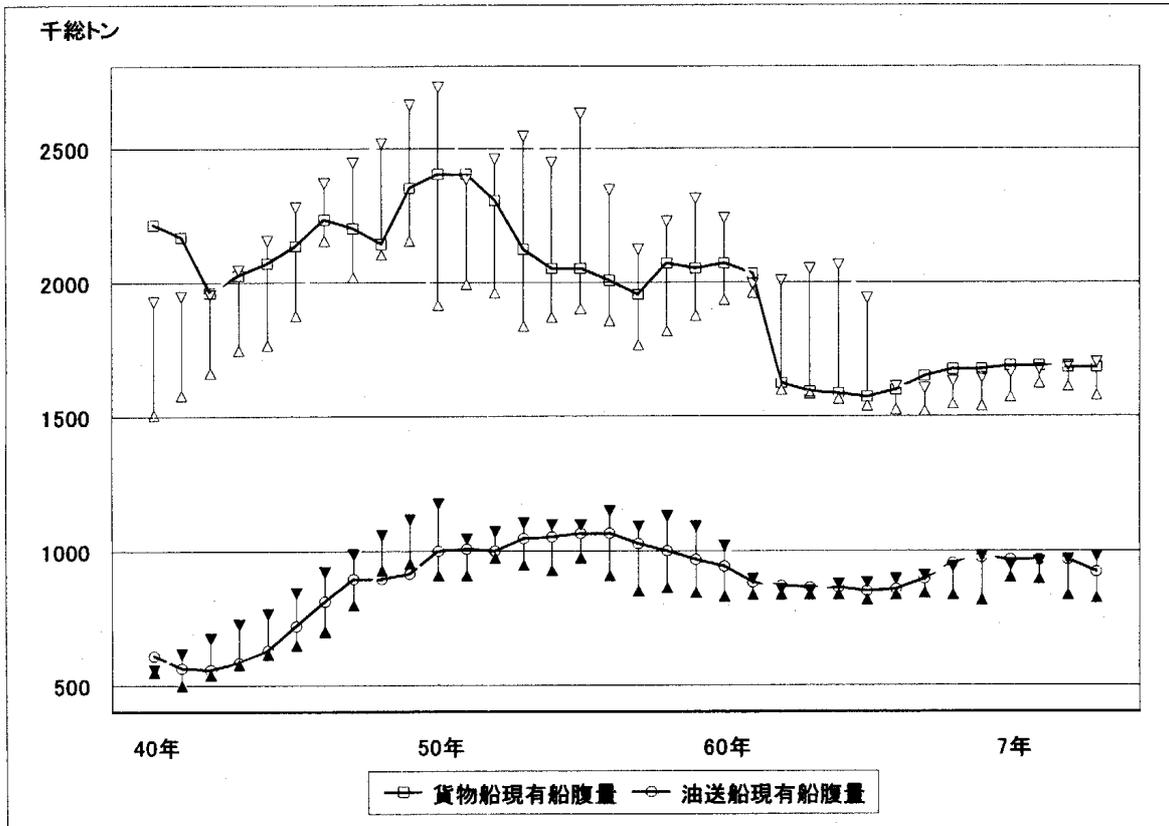


図1 貨物船及び油送船の適正船腹量と現有船腹量

れば「平成景気時を除き、長期にわたり船腹過剰の状態が継続してきた」とするならば、それは適正とはいえない適正船腹量の策定・告示が「過剰となるおそれのある船腹の抑制」という機能を果たさず、むしろ船腹量を過剰へと誘導したと言えるのであり<sup>30)</sup>、これも筆者の指摘する船腹調整事業の「負の遺産」を形成する一つの要因であったのである。

### (3) 許可の基準と基準船腹量の設定

「内航海運業法」が「総トン数100トン以上又は長さ30メートル以上の船

30) 適正船腹量の策定手法の技術的な問題点については、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。また「船舶の近代化、荷役効率の向上、配船効率の向上等により、一船あたりの生産性が増加傾向にあることにより、船腹の過剰が生じる恐れが大きいことに留意する必要がある」(内航海運対策研究会、前掲書、83ページ)という指摘は正しい。

船による内航運送業若しくは内航船舶貸渡業又は内航運送取扱業を営もうとする者は、運輸大臣の許可を受けなければならない」(第3条第1項)、「運輸大臣は、第3条第1項の許可の申請が次の各号に適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。①当該事業の開始が一般の需要に適合するものであること。②内航運送業にあっては、当該事業の用に供する船舶の船腹量が運輸省令で定める船腹量をこえるものであること。③当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること。④当該事業を適格に遂行する能力を有するものであること」(第6条第1項)、「運輸大臣は、第2条の3第1項の規定による船腹量の最高限度の定めがある場合において、当該申請に係る第3条第1項の許可をすることによって内航海運業の用に供する船舶の運輸省令で定める船種別の船腹量はその最高限度をこえることとなるときは、その許可をしてはならない」(第6条第2項)とし、また「内航海運業法施行規則」が「法第6条第1項第2号の運輸省令で定める船腹量は、次のとおりとする。①総トン数500トン以上の鋼船を使用して営む事業(第4号の事業を除く。)にあっては、5,000総トン。②総トン数300トン以上500トン未満の鋼船を使用して営む事業(前号及び第4号の事業を除く。)にあっては、2,000総トン。③総トン数300トン未満の鋼船を使用して営む事業(前2号及び次号の事業を除く。)にあっては、1,000総トン。④次に掲げる船舶のみを使用して営む事業にあっては、200総トン。(イ)船舶安全法にいう平水区域を航行区域とする船舶、(ロ)木船、(ハ)はしけ」(第4条)と、許可の基準と基準船腹量(許可制)を定めたのは、おおよそ以下の理由によるものである。

つまり「投機的な又は思惑による船舶建造を防止する」<sup>31)</sup>とともに、「この措置により、内航運送業については一定の事業規模の確保が図られることとなり、基準船腹量を満たすことができない者は内航船舶貸渡業者(オーナー)に転換し」、「適正な事業規模を確保することにより中小零細事業者の乱立状

31) 内航海運対策研究会、前掲書、15ページ。

況を是正し荷主との取引関係の向上を図る<sup>32)</sup>ためであるとされている。

そのため、運輸大臣の許可に際しては「当該事業と需要との結びつき及び需給関係の安定度」や「事業を遂行する上での適切な計画を有しているか…具体的には、内航運送業にあつては自己保有船比率、使用船舶隻数、船員配乗計画等を、内航船舶貸渡業にあつては用船保証、用船計画、船員配乗計画、所有船舶隻数等を」、さらに「事業を適確に遂行するに足りる能力を有しているか…具体的には資金計画、荷主との取引関係等を審査<sup>33)</sup>したのである。

さて、許可の基準や基準船腹量の設定においては「船種別の船腹量はその最高限度をこえることとなるときは、その許可をしてはならない」としていることから、「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰になるのを未然に防止するという意味においては有用な制度と評価できる。しかし他方で、許可の基準や基準船腹量の設定によって「適正な事業規模を確保することにより中小零細事業者の乱立状況を是正し荷主との取引関係の向上を図る」とされていたが、以下の表に示されるとおり、昭和41年の「内航海運業法」の改正によって登録制から許可制に改められたにもかかわらず、内航海運業者数は大幅には減少せず、過当競争が運送業者間の競争から貸渡業者間の競争へと転嫁されただけであり、「企業の過小規模乱立状態」は改善されなかったものであり、その意味では許可の基準・基準船腹量の設定（許可制）は有効に機能したとは言えないのである。

そのため、昭和48年5月には「内航海運構造改善対策要綱」（昭和46年12月策定）を踏まえて「内航海運業の構造改善を強力に推進することとし、その具体策の一環として<sup>34)</sup>従来の内航海運業の許認可基準の一部改正が行われ、それは運送業（オペレーター）については輸送責任体制と経営基盤の

32) 同上, 12, 16ページ。

33) 同上, 15-7ページ。また、『運輸白書』（昭和42年度版）は「営業所、代理店の形態、保有隻数、自己所有船の比率、荷主の積荷保証（貸渡業については、用船契約）の有無、資金調達能力等について嚴重に審査されることになる」（240-1ページ）としている。

34) 運輸省海運局長通達「内航海運業法の一部改正について」（昭和48年5月1日）。

表3 内航海運業者（許可業者）数の推移

	運送業	貸渡業	取扱業	合計	実合計
昭和42年	9,149	1,792	1,605	12,546	11,607
43年	8,595	1,938	1,616	12,419	11,206
44年	7,548	3,112	1,536	12,196	11,367
45年	1,175	9,129	1,376	11,680	10,720

〔出所〕運輸省『運輸省30年史』運輸経済研究センター，昭和55年，364ページより作成。

〔注〕(1)各年とも3月末現在。(2)42年は登録業者数。(3)43年，44年は経過措置に基づく登録業者を含む。

強化を，船舶貸渡業（オーナー）については企業体質の改善と経営基盤の強化を図ることを目的としたもので，具体的には運送業については①自社船の保有義務の強化，②定期用船等比率の設定（運航船舶のうち自社船および定期用船を併せて60%以上とすること），③自己資本比率の向上であり，船舶貸渡業については①運送業者との結びつきの安定化，②事業規模の適正化，③自己資本比率の向上を図らせることとしたのであった<sup>35)</sup>。

#### (4) 自家用船の届出

「内航海運業法」が「内航海運業の用に供する船舶以外の船舶であって総トン数100トン以上又は長さ30メートル以上のものを内航運送の用に供しようとする者は，あらかじめ，運輸省令で定める事項を運輸大臣に届け出なければならない。届出をした事項を変更しようとするときも同様とする」（第25条の2），「運輸大臣は，第2条の3第1項の規定による船腹量の最高限度が設定されている期間内において，当該届出に係る船舶が内航運送の用に供されることにより，内航海運業の健全な発展が阻害され，内航運送の円滑な

35) 運輸省編『運輸白書』昭和48年版，246ページ，『交通年鑑』昭和49年版，401ページ。  
 なお，「内航海運業の集約化（事業規模の拡大），受注機会の均等化等を促進する観点から，意欲的なオーナーのオペレーター化が容易となるよう，平成8年6月から基準船腹量が引き下げられ，平水区域を航行区域とする船舶，木船又ははしけのみを使用する事業（4号事業者）を除き，使用船舶に関係なく基準船腹量は1,000G/Tとされた」のである。内航海運対策研究会，前掲書，16ページ。

運営に著しい支障が生ずるおそれがあると認められるときは、当該届出をした者に対し当該期間内の一定期間当該届出に係る船舶を内航運送の用に供さないように求めることができる」(第25条の3)と、自家用船の届出と使用制限を求める措置を定めたのは、おおよそ以下の理由によるものである。

それは「内航海運業法」第25条の3に規定されるように、最高限度量の設定による船腹調整の効果が自家用船舶により減殺されることを防止するためであるが、以下の専用船化とも無関係とはいえないだろう。つまり、『運輸白書』(昭和39年度)は「専用船は、内航海運に課された運賃の低減への要望にこたえるものであり、また従来ともすれば投機的経営におちいりがちであった内航海運業に長期計画的な性格を与えるものであり、内航海運の近代化を促進するものである」が、「このような専用船の出現は、長期に安定した大口特定貨物の輸送においては、専用船による特定航路のピストン輸送が、海運業における特殊な知識、経験をさほど必要としないために、生産コスト低減の一環としての海上輸送費の低位安定と、一定輸送量を長期間確保しようとする荷主の要求と結びついて荷主による自家運送化の傾向」を招き、この傾向は「その対象貨物が、輸送需要の安定した著しく増大しつつある貨物であるので、一般内航海運業者に対して輸送の安定した貨物を減少させ、季節的波動の大きい貨物の比重を増大させる…ため海運業の経営の不安定と輸送コストの上昇を招き、さらに一般内航海運業者の輸送量の伸びを少なくし、今後の発展に余地を少なくするものである。…自家運送化の主な狙いである安定した輸送の確保と輸送費の低減は、一般の内航海運業者による長期契約輸送によって実現することができるので、自家運送化は、一般の内航海運業者に与える影響を考えた場合、輸送経済において必ずしも望ましいものではないと言えよう」<sup>36)</sup>としていたのである。

さて、自家用船の届出は最高限度量の設定による船腹調整の効果が自家用船舶により減殺されることを防止するためのものであるが、それは自家用船

36) 運輸省編『運輸白書』昭和39年度、343-4ページ。

の船腹量を抑制するものでもあるため総体として「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰となるのを未然に防止するという意味においては有用な制度と評価できるが、問題は運用である。たとえば、昭和50年5月20日付の運輸省海運局内航課長通達「自家用船舶の取扱いについて」は「内航海運業の用に供する船舶以外の船舶であって総トン数100トン以上又は長さ30メートル以上のもの（以下「自家用船舶」という。）を内航運送の用に供しようとするものは、あらかじめ運輸大臣（管轄海運局長へ職権委任されている。）に届け出なければならないこととなっているが、当該船舶の竣工又は使用の直前にこの届出が行われたのでは、当該船舶に対して同法第25条の3の運輸大臣による使用制限を求める措置又は自家用船舶と認め難い場合の行政措置等の実効を期し難いので、自家用船舶を建造し、又は使用しようとする場合は、その建造着手前又は使用計画着手前に届出を行わせるよう徹底を期すこと」としているのである。

このことから、この時期までに限っていえば、自家用船の届出は最高限度量の設定されている期間についてはその船腹調整の効果が自家用船舶により減殺されることを防止するという意味においては有効に機能せず、また総体として「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰となるのを未然に防止するという意味においても有効に機能しなかったと判断せざるを得ないのである<sup>37)</sup>。

### Ⅲ 政府の船腹調整事業の評価

#### (1) 財政資金による共同係船・解撤への融資

昭和41年5月に閣議決定された「内航海運対策要綱」は、近代的経済船の整備と過剰船腹の処理（老朽不経済船の一挙解撤と船舶整備公団による代替建造3か年計画及び共同係船の実施）について「①今後3ヵ年間、毎年度

37) 運輸省海運局（部内資料）『海運行政資料集・内航編』昭和54年3月、133-4ページ。

13万総トンの内航専用船及び近海就航船の建造を行う。この建造に関しては、内航老朽船の解撤を義務づけ、その解撤比率は1：1.5とし、解撤は41年度内に一挙に行う。②41年度に解撤し、42年度または43年度に建造を行う者（以下「解撤建造者」という。）に対し、特定船舶整備公団（以下「公団」という。）は、解撤船の買入のための所要資金について融資または債務保証を行う。公団の融資の資金は民間資金を活用することとし、これに伴う公団の債務に対し、国は保証を行う。国は、解撤建造者に融資を行う公団及び市中金融機関に対し利子補給を行う。国は、公団が融資または債務保証を行うことによって損失を被ったときは、その損失を補償する。③内航海運組合は、共同係船を行なう。この場合公団はその内航海運組合に融資を行なう。公団の行う係船融資の資金は、財政資金と民間資金を活用する。これに伴う公団の債務について、国は保証を行い、さらに国は公団に対し、調達資金に係る利子補給をし、公団に損失が生じた場合はその損失を補償する。係船融資については、内航海運組合は、組合員より納付金を徴収し、その納付金をもって弁済させる<sup>38)</sup>としていた。

この「内航海運対策要綱」に基づき昭和41年12月に「特定船舶整備公団法」が改正され、「船舶整備公団（従来の特定船舶整備公団を名称変更）については、①貨物船代替建造の拡充が図られるとともに、②老朽貨物船等の一挙解撤及び海運組合が行う共同係船について解撤融資、係船融資及びこれらの融資に対する利子補給制度が新設されること」になり<sup>39)</sup>、船舶整備公団は昭和41年12月に解撤に23.4億円、係船に4.7億円、昭和42年4月に係船に4.72億円の融資を実施したのである<sup>40)</sup>。

また「昭和45年秋以降の国内景気の後退に伴う鉄鋼減産等の影響を受け、内航一般貨物船業界は船腹過剰を招き不況に陥ったが、さらに昭和46年8月

38) 運輸省編『運輸白書』昭和41年度版、254-5ページ、昭和44年版、264ページ、運輸省編『運輸省30年史』、363ページ。

39) 運輸省編『運輸省30年史』、364ページ。

40) 運輸省海運局（部内資料）『海運行政資料集・内航編』、304ページ。

のドルショックにより景気好転が一層遠のくこととなり、内航不況も長期化かつ深刻化するに至った<sup>41)</sup>ため、昭和46年12月に「内航海運構造改善対策要綱」が策定された<sup>42)</sup>。同要綱は「当面の船腹過剰に対しては、緊急に、可能な限り効果的な対策を講ずる必要がある。このため、当面の緊急対策と将来に向っての対策とを組み合わせる…実施する」とし、当面の過剰処理船腹対策として①共同係船（15万 D/W の船腹について約1年間の共同係船を実施することとし、実施主体の日本内航海運組合総連合会に対しては、船舶整備公団を通じ所要資金を融資する）、②解撤融資（47年度に老朽貨物船を解撤し、49年度以降に竣工の船舶を建造する者に対し、その間における事業継続資金を船舶整備公団を通じ融資する）、③解撤建造の促進（船舶整備公団の共有建造方式を活用したスクラップ・アンド・ビルド（解撤比率＝D/W で1対2以上）を促進し船腹量の減少を図る）、④海外売船の促進（東南アジア諸国に対する経済協力の一環として、海外売船を促進する）をあげていた<sup>43)</sup>。

こうして昭和47年度には船舶整備公団は約11万重量トンの共同係船及び5万重量トンの解撤融資を行い<sup>44)</sup>、「共同係船に対する融資は、船舶整備公団を通じて内航海運業者のカルテルである内航海運組合に対して行なわれ、海

41) 内航海運対策研究会、前掲書、104ページ。

42) 同要綱は「内航海運は、元請オペレーター、下請オペレーター、船主という二重、三重構造による企業経営の下層へのしわよせと、これを可能ならしめる船主の本能的な建造意欲と、さらにこれら各グループに通ずる企業の過小規模乱立状態とをその特質とし、しかもその一方、特定大量物資の輸送を主たる業務とする実態から、輸送産業のうちでは、経済不況の影響を最も敏感に受け易い産業である。従って将来に向ってこのような特質を修正して、安定的な輸送の担い手たらしめる必要があるが、そのための具体的にはそれ相応の日時を現実に必要とし、一方、放置すれば内航企業の連鎖的倒産を招来するおそれのある当面の船腹過剰に対しては、緊急に、可能な限り効果的な対策を講ずる必要がある。このため、当面の緊急対策と将来に向っての対策とを組み合わせる…実施する」としていた。

43) 運輸省海運局（部内資料）『海運行政資料集・内航編』、123ページ、内航海運対策研究会、前掲書、104-6ページ。

44) 運輸省編『運輸白書』昭和48年版、245ページ。

運組合はこれを資金として係船船主に係船交付金を支給するとともに、稼働船舶の船主からはその所有する船腹量に応じて係船納付金を徴収して、融資の返済を行なう」というものであり、融資額は12億円であった。他方「解撤に対する融資は、47年度に老朽貨物船を解撤または輸出し49年度以降に竣工の新船を建造する者に対し、船舶整備公団を通じて行なわれ、融資を受けた者はこれを新船建造に至るまでの間の事業継続の費用にあてるもので」、融資額は解撤の場合は1重量トン当たり2万円、輸出の場合は1重量トン当たり1.5万円であり、融資総額は10億円であった<sup>45)</sup>。

さて、政府が船舶整備公団を通じて行う財政資金による共同係船・解撤への融資は、直接的ではないにしろ「過剰船腹量の解消・削減」を目的としたものであり、問題はない。ただし、融資額の妥当性や条件、タイミングと頻度については別問題であるが、ここでは論じないこととする。

## (2) 構造改善対策と債務保証

昭和45年秋以降の長期的な不況の影響を受けて「47年度における内航海運の輸送需要が前年度に引き続き低調であったことから、47年度における船腹需給バランスは、一般貨物船の分野を中心に船腹過剰傾向を示している。この船腹過剰を解消するため（上述のように）47年度においては、財政資金により約11万重量トンの共同係船及び約5万重量トンの解撤融資」<sup>46)</sup>が行われたのである。

また、昭和47年9月からは資金繰りに困窮する事業者に対して商工組合中央金庫及び中小企業金融公庫による特別融資も行われていたが、船舶整備公団は昭和50年度以降には資金繰りの逼迫した船舶整備公団共有船事業者につ

45) 運輸省編『運輸白書』昭和47年版、247ページ、運輸省海運局（部内資料）『海運行政資料集・内航編』、306ページ。なお、ここにいる共同係船とは日本内航海運組合総連合会による昭和47年3月の貨物船の第2次共同係船をいう。また、船舶整備公団は昭和48年にも30億円の解撤融資を行っている。

46) 運輸省編『運輸白書』昭和48年版、245ページ。なお、( )内は筆者加筆。

いては公団に対する船舶使用料の支払猶予措置を講じ、昭和52年11月から昭和54年4月までは公団共有船使用料の軽減措置を講じ、さらに昭和53年度から建造と解撤の比率が1対1.3の一般貨物船に係る公団保有比率を70%から80%に引き上げるとともに、「船舶整備公団法」の一部改正により昭和54年度からは事業者による新船竣工までに要する代替建造資金の民間金融機関からの借入について公団が債務保証を行う制度と、公団共有船事業者がその事業の継続のために必要とする運転資金の借入について公団が債務保証を行う制度を創設したのである<sup>47)</sup>。

さて、このような船舶整備公団による船舶使用料の支払猶予措置や軽減措置、それに民間金融機関からの借入についての債務保証は「過剰船腹量の解消・削減」を目的とする「政府の船腹調整事業」とは直接的には関係はないが、船舶整備公団が船舶使用料の支払猶予措置や軽減措置、債務保証を行ったことには問題があると言わねばならない。つまり「乱立ともいえる事業者の過多と中小零細性は、単に企業基盤の脆弱性の問題にとどまらず、安定した輸送力の提供や流通の近代化の促進を阻害する問題として、その改善が大きな課題」<sup>48)</sup>であり、さらに「内航海運業は、利害関係や経営意識が必ずしも一致しない極めて規模の小さい多数の事業者が併存するという複雑な構造を有しているため、(政府が) これまでも内航海運業法に基づく許認可に際し、その輸送体制の強化及び企業体質の改善などの構造改善対策を推進してきた」<sup>49)</sup>にもかかわらず、問題は「中小船主の船舶建造を共有船という独特の方式で援助する」<sup>50)</sup>船舶整備公団による船舶使用料の支払猶予措置や軽減措置、債務保証によって企業基盤の脆弱な内航海運業者の存続が可能にされたということである。

このことは「経営体質の脆弱な小規模事業者乱立型の業界構造を改善し、

47) 運輸省編『運輸省30年史』、526-7ページ。

48) 運輸省編『運輸白書』昭和51年版、325ページ。

49) 運輸省編『運輸白書』昭和52年版、各論107ページ。なお、( )内は筆者加筆。

50) 運輸省編『運輸白書』昭和50年版、234ページ。

内航海運業の健全な発展を図り、基幹的な輸送機関としての責務を果たしていくため、官民一体となって内航海運業界の構造改善を早期に実現することを目的に、運輸省は59年6月「内航海運業構造改善指針」を通達し、その柱の一つが「事業者数の適正化及び内航海運組合の規模の適正化を図るため、今後5年間に内航船舶貸渡業者を約20%減少させること」<sup>51)</sup>であったことから明らかである。

### おわりに

以上、本稿では暫定措置事業の終了に際して解消しなければならない船腹調整事業の「負の遺産」がどのようにして形成されたのかを明らかにするために、昭和50年代前半までの期間における「法律上の船腹調整制度」の導入経緯とその内容について若干の検討を試みたが、最後に本稿において明らかにされた点をまとめておきたい。

政府が主体的に実施する船腹調整のための法規制である「法律上の船腹調整制度」には、「内航海運業法」に規定する船腹量の最高限度の設定制度や適正船腹量の策定・告示制度、許可の基準・基準船腹量の設定（許可制）、自家用船の届出制度があり、「政府の船腹調整事業」には政府が船舶整備公団を通して行う財政資金による共同係船や解撤への融資がある。そして、「法律上の船腹調整制度」の目的は「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰となるのを未然に防止することにあった。

その意味からは、船腹量の最高限度の設定は船腹量が過剰となることを未然に防止することにあるにもかかわらず、最高限度が現有船腹量を上回る形で設定され続けたことによって過剰船腹が創出・助長され、また適正とはいえない適正船腹量の策定・告示は「過剰となるおそれのある船腹の抑制」という機能を果たさず、むしろ船腹量を過剰へと誘導したと言えるのであり、

---

51) 『交通年鑑』昭和61年版、263ページ。

これらは筆者の指摘する船腹調整事業の「負の遺産」を形成する一つの要因であったのである。

また、許可の基準や基準船腹量の設定（許可制）は「過剰となるおそれのある船腹の抑制」つまりは船腹量が過剰になるのを未然に防止するという意味においては有用な制度と評価できるが、「企業の過小規模乱立状態」の改善には有効に機能せず、同様に自家用船の届出は自家用船の船腹量を抑制するものであり、総体として「過剰となるおそれのある船腹の抑制」という意味においては有用な制度と評価できるが、運用上においては昭和40年代には有効に機能しなかったと判断せざるを得ないのである。

そして、政府が船舶整備公団を通じて行う財政資金による共同係船・解撤への融資は、融資額の妥当性や条件、タイミングと頻度を別とすれば、直接的ではないにしろ「過剰となっている船腹の解消」に少なからず貢献したと言えるが、船舶整備公団による船舶使用料の支払猶予措置や軽減措置、債務保証が企業基盤の脆弱な内航海運業者の存続を可能にしたという問題があったのである。