

規制緩和と海運組合の船腹調整事業の解消

—海運造船合理化審議会内航部会報告書の問題点を中心に—

澤 喜司郎

はじめに

昭和39年7月に「内航海運業法」が施行され、これによって「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」¹⁾ことになり、ここに「法律上の船腹調整制度」が確立されたのである。しかし、これまでも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、「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」²⁾ため、昭和41年12月に「内航海運業法」が改正され、内航海運業を登録制から許可制に改めることによって「法律上の船腹調整制度」が強化されたのであった。

他方、「内航海運業法」と同時に「内航海運組合法」が制定・施行され、同法により海運組合は「組合員が配船する内航運送の用に供される船舶の船腹の調整」や「組合員が保有する内航運送の用に供される船舶の船腹の調整」などの自主的な調整事業を不況時に限って行うことができるようになったのである。そして、船腹需給の適正化を図るため船舶建造に際し一定の比率(引当比率)により既存船の解撤を求めるというスクラップ・アンド・ビルド方式による「海運組合の船腹調整事業」が、運輸大臣の認可を受けて昭和41年から総トン数20総トン以上の貨物船及び油送船(セメント専用船、特殊タンク船を除く)を調整対象船舶として実施されたのであった³⁾。

1) 運輸省編『運輸白書』昭和40年度、280ページ。

2) 同上、254ページ。

しかし、その後の競争政策の重要性の高まりのなかで「規制緩和推進3か年計画」(平成10年3月閣議決定)は「内航海運業における船腹調整事業については、できるだけ短い一定期間を限って転廃業者の引当資格に対して日本内航海運組合総連合会が交付金を交付する等の内航海運暫定措置事業を導入することにより、現在の船腹調整事業を解消する」とし、これを受けて平成10年5月に内航海運暫定措置事業が導入され、「海運組合における船腹調整事業」が解消されたのである⁴⁾。そこで、本稿では「海運組合における船腹調整事業」の解消の経緯と解消に向けての審議過程における海運造船合理化審議会答申及び同審議会内航部会報告書について若干の検討を試みたい。

I 規制緩和と船腹調整事業の計画的解消

(1) 行政改革審議会答申と平岩レポート

行政改革審議会は昭和63年12月の「公的規制の緩和に関する答申」(第2次行革審答申)において「内航海運業の船腹調整について、船腹量の需給動向を勘案し、可能な船種について解撤比率の緩和を図るとともに、今後、船腹調整に係る公的依存からの脱却に向けて、構造改善等の積極的推進を図る」とし、ここに船腹調整事業に対する規制緩和の方向性が初めて打ち出されたのである。

このため、平成元年12月に「内航海運業の構造改善等のための指針」が策

3) 海運組合が「内航海運組合法」に基づいて主体的に実施する船腹調整のための事業を「海運組合の船腹調整事業」といい、それには「配船船腹調整」と「保有船腹調整」があり、前者に係る調整事業が共同係船事業、後者に係る調整事業がスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業と共同解撤事業である。また、海運組合が船腹調整事業を実施するための制度及び枠組みを「海運組合の船腹調整制度」といい、それには引当比率の設定やその特例の設定、船舶等融通事業における不要船舶の買上げなどがある。詳しくは、拙稿「内航海運組合における船腹調整事業の評価」、『山口経済学雑誌』第51巻第3号、2003年5月を参照されたい。

4) 運輸省海上交通局編『日本海運の現況』平成10年版、日本海事広報協会、平成10年、118ページ。

定され、指針は「船腹調整に係る公的依存から脱却しうるような業界体質の強化に向けて、さらに内航海運の構造改善等を進める必要がある」としつつも、「内航海運業界は、なお経営基盤の脆弱な事業者が多数存在し、経営の安定及び近代化が達成されたとは言えない状況」にあるため、業界の体質強化については①生業的オーナーを含む小規模事業者を対象に転廃業助成金、集約合併給付金を交付する、②生業的オーナーを集約した者には引当比率を軽減する、③転廃業、集約合併等に伴い船舶を他の減価償却資産に買い換える場合の課税特例措置法の活用を図る、④生業的オーナーの新規参入は、譲受け及び合併による参入を含め認めない、としていたが⁵⁾、それは「公的規制の緩和に関する答申」がいう可能な船種についての「解撤比率の緩和」と「船腹調整に係る公的依存からの脱却」に直接に応えるものではなく、内容的には昭和59年6月に策定された「内航海運構造改善指針」と大差はなかったのである⁶⁾。

また、経済審議会は平成2年4月の「物価委員会報告」において、「市場メカニズム機能を確保する観点から独占禁止法の適用除外制度については必要最小限のものとすべきであり、その役割を終えているものを廃止することは言うまでもない」とし、また行政改革審議会も平成4年6月の「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申」において「独占禁止法の適用除外カルテル等制度について、必要最小限にとどめ」、「零細・中小業者の経営安定を目的としたものについては、原則として構造改善・事業転換等の対策による経営基盤の強化を図ることで対応する。また、構造改善等の対策の一環として実施するものについても、安易な期間更新は行わない」とした上で、「上記の見直しについては、平成7年度末までに結論を得ることとし、所管官庁と公正取引委員会とは十分協議する」としたのである。

そして、平成5年9月に「緊急経済対策」が閣議決定され、その中で「積

5) 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、111-6ページ

6) 同上、108-111ページ。

荷保証船に係る船腹調整の緩和に関する荷主及び内航業者との間の協議を促進」し、「独占禁止法の適用を除外している個別の法律に基づく適用除外カルテル等制度の見直しについて、平成7年度末までに結論を出すこととし、関係省庁による連絡会議を開催する」とされ、翌10月の行政改革審議会「最終答申」も「独占禁止法の適用除外制度については、第3次答申において平成7年度末までに抜本的に見直すべき旨提言したところであり、その推進のため、公正取引委員会と総務庁との連携・協力など政府一体となった推進体制を早急に整備する」としていたのである。

また、経済改革研究会（平岩研究会）は同年11月の「規制緩和について（中間報告）」において「経済規制については“原則自由・例外規制”を基本とする。個別法による独占禁止法適用除外カルテルは5年以内に原則廃止する」とし、翌12月の「規制緩和について（最終方向）」は「規制緩和に関して勧告権を有する強力な第三者機関の立法化を急ぐ。独占禁止法を厳格に運用する」と提言したのであった⁷⁾。

7) このような規制緩和を求める要請は経済界からもみられ、たとえば経団連は平成3年3月に「内航海運における船腹調整制度を法の主旨（不況要件に当てはまることが必要）に基づいて厳格に適用し、不況時に限り船腹調整制度を認め、自由競争体質を回復させるべきである」と船腹調整制度の見直しを要望し、抜本的な対策が実施されるまでの間の当面の対策として「①引当比率の大幅な引き下げ、②荷主の長期需要保証を前提とした新船の自由な建造、③ケミカルタンカーについて引当比率の大幅緩和の実施」をあげていた。同じく、経済同友会も同年3月に「①近代化船の導入を促進できるようなS & B比率の弾力化を図る。②船腹調整対象外船種の拡大を図る」と要望したのである。また、翌平成4年7月に経団連は「船腹調整制度は、船腹不足や船舶近代化の停滞といった弊害をもたらしている。独占禁止法の適用除外分野及び業法等を通じて実質的に適用除外となっている分野を抜本的に見直すべきである」と独禁法の適用除外分野の見直しを要望し、平成5年9月には「内航海運における船腹調整制度について、原則として同制度への依存を解消しうるような事業体質強化の具体的な内容やその中長期的なスケジュールを明確化するとともに、当面は引当比率の大幅引き下げや積荷保証船の建造自由化といった措置を講ずべきである」と要望したのであった。国土交通省海事局国内貨物課編『内航海運ハンドブック』2003年版、成山堂書店、平成15年、31ページ。

(2) 行革推進本部決定と海運造船合理化審議会答申

行政改革推進本部は、平成6年2月の「今後における規制緩和の推進等について」（同月閣議決定）において「個別法による独占禁止法の適用除外カルテル等制度について、5年以内に原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに結論を得る。平成6年度以内に5年を期間とする「規制緩和推進計画」（仮称）を策定する」とし、また同年6月の「今後における規制緩和の推進等について」（同年7月閣議決定）では「国内経済をめぐる環境の急激な変化を踏まえ、経済政策の基本を市場原理と自己責任に立った経済社会の実現に置くこととして、船腹調整制度等個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度については5年以内に原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに具体的結論を得る」としていた。さらに、平成7年3月の「今後における規制緩和の推進等について」（同月閣議決定）では「個別法による独占禁止法の適用除外カルテル等制度については、平成10年度末までに原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに具体的結論を得る」として見直しを終える期限がはじめて確定されたのである⁸⁾。

平成6年7月の閣議決定を踏まえ、平成7年6月に海運造船合理化審議会より「今後の内航海運対策について」が答申された⁹⁾。答申は「①内航海運市場は、そもそも船腹の需給ギャップが生じやすい産業特性を有していること、船腹調整事業の見直しに伴い投機的な船舶建造等が心配されること等を

8) 国土交通省海事局国内貨物課編、前掲書、28ページおよび「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）」（第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料）、平成13年12月10日。

9) 海運造船合理化審議会は平成4年3月の答申「今後の内航海運対策について」の中で、従来の過剰船腹及び中小零細性対策を中心としたものから、内航海運が経済社会の発展に積極的に寄与していく観点から船員確保対策の推進、モーダルシフトへの対応等の新たな対策に重点を移行していくという基本的認識を示し、その上で「船腹調整制度への長期に渡る依存がかえって内航海運業の発展にとりマイナス要因になっている面も否定できないことから、中長期的には同制度への依存を解消しうるような事業体質の強化を図る」旨を指摘し、当面の措置として経済情勢等に対応した船腹調整制度の機動的・弾力的運用を求めている。

踏まえると一定の船腹需給の適正化措置が必要である。②船腹調整事業は30年近くの長期にわたり内航海運対策の中核として実施されてきたことから、船主経済に深くビルトインされている実態にある。現実問題として内航海運業者の多くが船腹調整事業に係る引当資格を担保に船舶建造資金、運転資金等の融資を受けていることから同事業の見直しにより新規船舶建造にスクラップが不要となることからこれを必要とした船舶との間で資金コスト面の競争条件の公平化が損なわれることのないよう、内航海運業の事業環境の変化に係る激変緩和措置が必要である。③経営基盤の脆弱な中小事業者については、船腹調整事業への依存度が特に高いことから、経営基盤の強化を目的とした円滑な構造改善の推進、資金調達の円滑化、運賃及び用船料に係るコスト負担の適正化等の措置が必要である。④輸送効率化及びモーダルシフトの推進は、利用者利益の実現等の観点から内航海運が緊急に取り組むべき課題である」ことに配慮しつつ「現在の船腹調整事業」(スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式)を見直すものとし、「法律上の船腹調整制度(内航海運組合法第8条第1項第5号に規定する調整事業の制度そのもの…筆者加筆)は維持し、船腹過剰時のセーフガード(緊急避難措置)として活用する」としたのである。

そして「現在の船腹調整事業」の見直しにおいて、当面措置すべき事項として「①モーダルシフト対象船種の寄港地に係る制限及びセメント副原料であるフライアッシュ等の輸送にセメント専用船を使用する場合の制限は、直ちに緩和する。②鉄鋼、石油等に係る長期積荷保証船については、日本内航海運組合総連合会と荷主団体との協議結果を踏まえ、船腹調整事業の弾力的運用を行う。③その他、船腹調整事業については、利用者ニーズを反映できるよう、荷主団体の要望を十分把握し、引当比率の設定、外航船臨時投入等につき、弾力的運用を行う」をあげるとともに、「モーダルシフト対象船種については、速やかに船腹調整事業の対象外とする。上記に加え、現在の船腹調整事業については、内航海運業者による同事業への依存の計画的解消を図り、市場原理の活用による内航海運業の活性化を図る」としていたのであ

る¹⁰⁾¹¹⁾。

II 海運造船合理化審議会答申の問題点

(1) 船腹調整制度の評価における問題

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」は、「一般に船腹調整制度と言う場合は、内航海運組合法第8条第1項第5号に規定する調整事業の制度そのものを意味する場合と、現在実施されているスクラップ&ビルド方式による船舶建造方式を意味する場合とに区別できる。そこで、船腹調整制度の見直しに際しても、両者を区分して整理する必要がある、以下において、前者を「法律上の船腹調整制度」と、後者を「船

-
- 10) 同答申は船腹調整事業の「計画的解消というソフトランディングの方法を採用しているが、これは引当資格の持つ実態を踏まえた上での指摘」(内航海運対策研究会編、前掲書、185ページ)であり、この考え方は後述の平成8年3月の閣議決定にも踏襲されているのである。
 - 11) 経済界からの船腹調整事業の見直し等の要望も続き、平成6年4月に経団連は「自由競争体質の回復を促進し、モーダルシフトの推進を図るために、内航海運における船腹調整制度について、中期的に同制度への依存を解消すべく引当比率の大幅引下げ等を図るとともに、当面は積荷保証船、近代化船の自由建造といった措置を講ずべきである」とし、平成7年9月には経済同友会は「船種(モーダルシフト対象船であるか等)、あるいは引き当てる貨物の有無等の現況に応じ、順次段階的に本制度の解消を図り、最終的には新規参入自由の状況を創出すべきである」と要望したのである。また、平成7年6月の海運造船合理化審議会の答申が出された後の同年10月には経団連が「平成6年7月の閣議決定並びに平成7年6月の海造審答申を踏まえ、船腹調整事業の計画的解消に向け、スケジュール化を行い、迅速に取り組むべきである」とし、経済同友会も同年11月に「船腹調整事業の計画的解消に向けてのその具体的なスケジュールを設定し、着実に実行すべきである。また、モーダルシフト対象船及び長期積荷保証船は、可及的速やかに同事業の対象から除外すべきである」と要望したのであった。さらに、経団連は平成8年2月に「閣議決定の主旨を踏まえて、海造審等において船腹調整事業の計画的解消に向けてスケジュールを早期に策定する必要がある」とし、経済同友会も同年9月に「新規参入自由の状況を創出するため、船腹調整事業の計画的解消について早期にスケジュールを明示すべきである」と要望していたのである。国土交通省海事局国内貨物課編、前掲書、32ページ。

腹調整事業」と言い、両者を併せたものを「船腹調整制度」と言うこととする」とした後、「法律上の船腹調整制度」と「現在の船腹調整事業」の評価を行っている。

「法律上の船腹調整制度」については「内航海運市場は、船腹の需給ギャップが生じやすいという産業特性を有しており、現に内航海運業界は、長期にわたり船腹過剰対策に悩んできたという経緯があり、今後も景気変動の中で船腹過剰が発生することが十分想定される。船腹過剰の状態を放置する場合は、経営基盤の脆弱な中小企業が大半を占める内航海運市場においては、経営不安等により大きな混乱が生じ、良質な輸送サービスの安定的かつ効率的な提供が確保されなくなるおそれがある。その意味で、必要なときに船腹調整事業を実施する根拠となる法律上の船腹調整制度は、今後とも維持存続し船腹過剰時のセーフガード（緊急避難措置）としての機能が期待されていると考える」とし、「現在の船腹調整事業」については「船腹調整事業は、平成景気時に船腹不足が生ずる等の問題があったものの、全般的には、船腹需給の適正化、内航海運業者の経営安定、船舶の近代化等を促進する上で効果があったと評価できる。また、一般的に競争制限的措置がもたらすと言われている経営合理化、運賃水準等の面における弊害は、同事業の弾力的運用等により比較的少なかったと考えられる」と評価していた。

他方、船腹調整事業の弊害として「①船腹調整事業が長期にわたり継続実施される中で、小規模な事業者を中心に同事業への過度な依存体質を生んでおり、このことが事業規模拡大等による経営基盤強化に向けた構造改善が進まない要因の一つになっていること、②同事業の下では、意欲的な者の事業規模の拡大や新規参入が制限されるため、内航海運業の活性化等の支障になっていること、③同事業の下では、モーダルシフト対象船種の寄港地に係る制限、フライアッシュ輸送等にセメント専用船を使用する場合の制限のように輸送効率化の支障となっているものがあること」が指摘されているとした後、「今後の内航海運における課題は…良質な内航船員の安定的確保、輸送効率化等の推進、モーダルシフト等の新規分野への積極的取り組み等とともに、

その事業主体である内航海運業者の経営基盤強化を目的とした抜本的な構造改革を推進していくことにある。その観点から見ると、現在の船腹調整事業の下では、内航海運業界がこれらの課題に的確に対応することが期待できなくなるおそれがある」と指摘していたのである。

しかし、この評価には幾つかの問題がある。第1は、平成6年7月閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」が「船腹調整制度等個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度については5年以内に原則廃止する観点から見直しを行う」としていたにもかかわらず、答申は十分な評価を行うことなく「法律上の船腹調整制度」を維持存続するとしたことである。

第2は、昭和46年12月に策定された「内航海運構造改善対策要綱」が「従来、一般貨物船の建造調整は、単純なS & B方式を採用してきた。しかし、この方法では、具体的な輸送需要の裏づけなしに、スクラップさえあれば建造を認める結果となり、S & B比率（総トン数で1：1）の関係と相まって現在の船腹過剰を招いた¹²⁾としているにもかかわらず、答申は何ら根拠を示すことなく「現在の船腹調整事業」つまりスクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式は船腹需給の適正化を促進する上で効果があったと評価していることである。

第3は、「内航海運市場は、現在はやや船腹過剰状態で」、内航海運業者は「負債比率が非常に高く経営基盤が極めて脆弱な状態にある」としているにもかかわらず、答申はここでも何ら根拠を示すことなく「現在の船腹調整事業」は内航海運業者の経営安定化を促進する上で効果があったと評価していることである。

第4は、前述の「内航海運構造改善対策要綱」がスクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式の下では「一杯船主の多い内航海運にあっては、老朽貨物船にスクラップ引当のための利権が生じ、一方において老朽船の自然淘汰が行われなくなる…という弊害¹³⁾」を招き、それはむしろ船舶の近代

12) 運輸省海運局（部内資料）『海運行政資料・内航編』昭和54年3月、124ページ。

13) 同上。

化を阻害する要因となっているにもかかわらず、答申は「現在の船腹調整事業」は船舶の近代化を促進する上で効果があったと評価していることである。

(2) 答申における見直しの考え方の問題

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」における基本的な問題は、上述のように「今後における規制緩和の推進等について」（平成6年7月閣議決定）が「船腹調整制度等個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度については5年以内に原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに具体的結論を得る」としたのは答申がいう「法律上の船腹調整制度」であるが、「現在の船腹調整事業」については見直すものの、「法律上の船腹調整制度」については維持し、船腹過剰時のセーフガード（緊急避難措置）として活用するとしたことである。そして、答申は船腹調整事業の見直しと一体的に措置すべき事項として「船腹過剰になった場合は、内航海運組合法に基づく船腹調整事業の発動等により、船腹需給の適正化を図る」としているが、経団連が指摘していたように、その厳格な適用が実現しなければ「法律上の船腹調整制度」を維持しても、それがセーフガードとして機能する保証はないのである。また、このことは船腹調整事業の発動等による船腹需給の適正化が厳格に適用されることを前提とすれば、船腹過剰ではない時には「船腹調整事業」は行われなことを意味しているが、現行の内航海運暫定措置事業では「スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式」が「建造納付金方式による船舶建造方式」に変更され船腹過剰か否かにかかわらず船腹調整事業が継続されているのである。

さらに、船腹調整事業の見直しの考え方にも問題があり、第1は「船腹調整事業の見直しに伴い投機的な船舶建造等が心配されること等を踏まえると一定の船腹需給の適正化措置が必要である」とされているが、「スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式」が「投機的な船舶建造」を生み出したという事実や、船腹調整事業を解消し、内航海運市場への参入を自由化することによって「投機的な船舶建造」を排除することができるということ

が理解されていないことである。さらに、ここにいう「一定の船腹需給の適正化措置」が先にみた「船腹調整事業の発動等」ではないとすれば、投機的な船舶建造を防止するために、どのような措置を想定しているのかが明らかにされていないことである。

第2は「経営基盤の脆弱な中小事業者については、船腹調整事業への依存度が特に高い」としているが、答申がいう船腹調整事業が「スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式」を指すならば、経営基盤の脆弱な中小事業者がなぜ「スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式」への依存度が特に高いのかが不明なことである。これは、おそらく引当資格を指していると思われ、答申は「現実問題として内航海運業者の多くが船腹調整事業に係る引当資格を担保に船舶建造資金、運転資金等の融資を受けていることから同事業の見直しにより新規船舶建造にスクラップが不要となることからこれを必要とした船舶との間で資金コスト面の競争条件の公平化が損なわれることのないよう、内航海運業の事業環境の変化に係る激変緩和措置が必要である」としているが、ここにも問題がある。つまり、答申は「船腹調整事業を見直して引当資格を一気に無価値化する場合は船舶金融システム等を中心に大混乱が生ずることになる」¹⁴⁾と考え、そのため何らかの激変緩和措置が必要とされるとしているが、激変緩和措置の内容が明らかにされていないのである。そして、この激変緩和措置が必要であるという認識は後述の海運造船合理化審議会内航部会報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」に踏襲され、そこでは「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある」とし、内航海運暫定措置事業の導入を提言しているのである。

14) 内航海運対策研究会編、前掲書、185ページ。

Ⅲ 海運造船合理化審議会報告書と内航海運暫定措置事業

(1) 行政改革委員会意見と運輸省の需給調整規制の廃止

規制緩和の実施状況の監視等を行うことを目的として設立された行政改革委員会は、平成7年12月の「規制緩和推進に関する意見」において「モーダルシフト船は、遅くとも平成10年度末までに船腹調整事業の対象外とすべきである。その他の船舶は、荷主の理解と協力を得ながら構造改善の抜本的な推進による経営基盤の強化、内航海運業界による債務保証業務の実施等船腹調整事業の計画的解消に向けて直ちにに取り組むこととし、その環境整備の施策内容及びスケジュールを速やかに具体化しながら鋭意推進すべきである。荷主が長期間にわたり積荷を保証する船舶には、原則ノースクラップで建造を認める長期積荷保証船の範囲を拡大すべきである」と、船腹調整事業の計画的解消のためには所要の環境整備が必要であると指摘した。

これに続き、行革推進本部は平成8年3月の「規制緩和推進計画の改定について」（同月閣議決定）において「内航海運における船腹調整事業については、①荷主が長期間にわたり積荷を保証する船舶には、原則ノースクラップで建造を認める長期積荷保証船の範囲を拡大する（平成8年度以降逐次実施）。②モーダルシフトの担い手となるコンテナ船、RORO船を船腹調整事業の対象外とする（平成10年度末までに措置）。③その他の船舶については、荷主の理解と協力を得ながら5年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図る（平成8年度以降逐次実施）」とし、また個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度の見直しの結果として「①船腹調整事業については、モーダルシフト船は平成10年度末までに同事業の対象外とし、その他の船舶は荷主の理解と協力を得ながら5年間を目途に所要の環境整備に務め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図る。②長期積荷保証船の範囲拡大等の同事業の弾力的運用を図る。③船腹調整制度の在り方については、引き続き見直しを行う」としていたのである。

ここで注目すべきは、第1に表現として船腹調整事業と船腹調整制度が使
い分けられ、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」の考え方が踏襲されていること、第2に「所要の環境整備」に
努めるとしていること¹⁵⁾、第3に「船腹調整事業については、その依存の解
消時期を明示すべきかどうかを常に議論の焦点になる。…内航海運業者の大
半は経営基盤の脆弱な零細事業者であり、引当資格を担保にはじめて船舶建
造等の資金調達が可能になっている実体を踏まえると…解消時期を明示す
る場合は、船舶金融システムが破綻し大混乱が生ずることとなり適当ではな
い」¹⁶⁾という判断が答申でもなされてきたが、これまでの一連の流れの中で
計画的解消の方法とスケジュール等を具体化したことである。

運輸省は、この閣議決定を受けて平成8年12月に「競争の促進により交通
運輸分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図るため、需給調整規
制を原則として概ね3年ないし5年後を目標期限として廃止する」方針を決
定し、船腹調整事業については「その解消を前倒しの方向で検討する」こと
を決定した。この運輸省の決定は、平成8年12月の閣議決定「経済構造の変
革と創造のためのプログラム」に反映され、ここでは「内航海運の船腹調整

15) 閣議決定を受けて、平成8年4月10日付けで運輸省海上交通局長から日本内航海運組
合総連合会会長宛に環境整備のための計画作成等に関する通達が出された。環境整備
計画は、5年間を目途に達成を図る環境整備の全体計画と当該年度の実施計画がある。
環境整備計画は、荷主団体との調整等を経て6月28日に運輸省に提出された。なお、
平成8年5月に一部の一般貨物船および油送船に係る引当比率が引き上げられたが、
「この措置は5年間という限られた期間で環境整備を円滑に達成していくという観点か
らのものである。この措置は船腹調整事業への依存の計画的解消を図るという閣議決
定の趣旨に反するものではないかとの意見もあるが、これはあくまでも環境整備の早
期達成のための緊急措置であり、その意見は妥当ではない」(内航海運対策研究会編、
前掲書、211ページ)とされているが、平成8年12月の経済審議会報告「6分野の構造
改革の推進について」は、「船腹調整事業撤廃のための具体策をタイムスケジュールを
示して策定し、5年以内の出来るだけ早い時期に撤廃する。複合輸送の担い手となる
コンテナ船、RORO船については直ちに船腹調整事業の対象外とする。解撤比率を一
時的に引上げるという現在の環境整備計画は業界の構造改善を遅らせる可能性が高く、
見直しが必要である」と指摘している。

16) 内航海運対策研究会編、前掲書、195-6ページ

事業については、モーダルシフトの担い手となるコンテナ船及びRORO船は、平成10年度末までの出来るだけ早い時期に同事業の対象外とする。その他の船舶については、平成8年3月の閣議決定を前倒しの方向で検討する」とされていたのである。

そして、行革推進本部は平成9年3月の「規制緩和推進計画の再改定について」（同月に閣議決定）において「内航海運における船腹調整事業については、①荷主が長期間にわたり積荷を保証する船舶には、原則ノースクラップで建造を認める長期積荷保証船の範囲を拡大する。②モーダルシフトの担い手となるコンテナ船、RORO船について、平成10年度末までに船腹調整事業の対象外とする。③その他の船舶については、荷主の理解と協力を得ながら4年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図ることとするが、同事業の解消の前倒しにつき中小・零細事業者に配慮しつつ引き続き検討する」とし、また個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度の見直し（内航海運組合法）については「①船腹調整事業については、「規制緩和推進計画の改定について」（平成8年3月閣議決定）に沿った所要の措置を引き続き推進するとともに、さらに同事業の解消の前倒しにつき、中小・零細事業者に配慮しつつ、引き続き検討する。調整制度（船腹調整制度）の在り方については、平成9年度末までに具体的結論を得る」としていた¹⁷⁾。

さらに、平成9年5月の閣議決定「経済構造の変革と創造のための行動計

17) 「総合物流大綱」（平成9年4月閣議決定）は、「規制緩和計画に定めるコンテナ船及びRORO船については、平成10年度末までに船腹調整事業の対象外とする。その他の船舶については、荷主の理解と協力を得ながら4年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図ることとするが、同事業の解消の前倒しにつき中小・零細事業者に配慮しつつ引き続き検討する」とし、また平成9年4月の関係閣僚会議決定「公共工事コスト削減対策に関する行動指針」は、「建設資材コストに占める物流コストの一層の縮減に資するため、物流にかかる諸規制緩和等について取り組む」とし、「船腹調整事業の計画的解消。規制緩和推進計画に定めるコンテナ船、RORO船は、平成10年度末までに同事業の対象外とする」としていた。

画」は、「意欲的な事業者の事業拡大や新規参入を促進し、内航海運業の活性化を図るため、船腹調整事業について、平成8年12月の「経済構造の変革と創造のためのプログラム」及び平成9年3月の規制緩和推進計画にしたがって、その解消を図る。個別法に基づく独占禁止法適用除外カルテル等制度のうち、引き続き検討することとされた制度について、必要な検討を行い、平成9年度末までに具体的結論を得る」としたのである。

(2) 行政改革委員会最終意見と海運造船合理化審議会報告書

行政改革委員会は、平成9年12月の「行政改革委員会最終意見」において「今後は、先行きに関する不透明感を払拭する観点からも、できるだけ短い一定の期間に限って転廃業者の引当資格に対して日本内航海運組合総連合会が交付金を交付する等の仕組みの導入により船腹調整事業の早期解消が行われるよう、早期に結論を得るべきである」と指摘し、このような船腹調整事業の解消に係るさまざまな指摘等を受け、平成9年8月より海運造船合理化審議会内航部会は船腹調整事業の解消問題の今後の進め方についての検討を行い、平成10年3月に海運造船合理化審議会内航部会報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」をとりまとめた。

報告書は、船腹調整事業を解消する場合の問題点として「船腹調整事業が長期に渡り継続実施される中で、船舶建造のためのスクラップとして引き当てられる既存船の引当資格（一種の営業権）が取引されることとなり、この結果、引当資格が、企業会計上資産として評価され、また、税務上相続等の際課税対象とされている。このように引当資格は内航海運業者により取引可能な財産として認識されるとともに、金融機関からも融資の際に担保又は含み資産として評価されてきた。このため、船腹調整事業の解消は、この引当資格の財産的価値を消滅させる」こととなり、内航海運業者と地域経済に影響が生ずるとし、内航海運業者に与える影響については「内航海運業者は、その9割以上が中小企業であり、資本の内部蓄積が乏しいため、引当資格の財産的価値に依存して、運転資金や新船建造資金を金融機関から調達してい

る者が多い。したがって、内航海運業者の経営や資金基盤が十分安定化されないまま引当資格の財産的価値が消滅すれば、直ちに運転資金の手当てに行きづまったり、さらには、転廃業に当たって負債の支払いもままならなくなる内航海運業者が多数発生することが予想される」とし、地域経済に与える影響については「瀬戸内地方、九州地方等には、内航海運業や小型造船業などの内航海運関連産業が当該地域の基幹産業としての役割を果たしている、いわゆる「船どころ」と呼ばれる地域があるが…内航海運業者への影響は、これらの地域の経済全体にも深刻な影響を及ぼすことが予想される」としていた。

このため、船腹調整事業の解消のために講じるべき措置として「船腹調整事業を解消する場合には、引当資格の財産的価値が消滅し、最近の内航海運業者の厳しい経営状況とも相まって、内航海運業者の事業経営に悪影響が発生し国内物流の安定的確保に支障をきたすおそれがある。また、内航海運業や小型造船業などの内航海運関連産業が基盤産業としての役割を果たしている特定の地域においては、船腹調整事業の解消により当該地域の経済全体にも深刻な影響が及ぶことが予想される。このため、船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある。しかしながら、引当資格の財産的価値は、船腹調整事業の結果派生した反射的利益であり、これを国が買い上げることは困難である。そこで、船腹調整事業の解消に当たり…内航海運暫定措置事業を導入することが適当である」と提言したのである。

かかる内航海運暫定措置事業の内容は、「①日本内航海運組合総連合会は、既存の自己所有船を解撤・海外売船する転廃業者及び内航海運業継続者に対して交付金を交付する。交付金の額は、引当資格の取引価格等を考慮して決定することが適当である。また、老朽船の代替・解撤を進め船舶の近代化を促進するため、交付金の額を漸減させるとともに、交付金を交付する対象となる船舶は、内航海運暫定措置事業開始から一定期間が経過した後は、船齢15年程度以下のものに限定することが適当である。②交付金の交付のために

必要な資金は、日本内航海運組合総連合会が金融機関から調達するが、その返済に充てるため、船舶建造者は、新しく建造する船舶の重量トンに応じて、日本内航海運組合総連合会に納付金を納付する。この際、納付金の一部に代えて、既存の自己所有船の引当資格を活用することも認めることとする。また、必要に応じ、公的融資の活用も検討することが適当である。納付金の額は、現在実施されている船腹調整事業の下での船舶建造者の負担、内航海運暫定措置事業の収支の状況、船舶建造に与える影響等を考慮して決定する。

③内航海運暫定措置事業は船腹調整事業を解消するために導入するものである。④内航海運暫定措置事業の納付金の納付は、同事業に係る収支が相償ったときに終了する。⑤なお、環境問題やエネルギー問題に対処していくため、トラック輸送を内航輸送へ切り替える政策いわゆるモーダルシフト政策を推進することが求められている。このため、モーダルシフトの担い手となるコンテナ船やRORO船については、その推進のための特別の配慮が必要である」というものであった¹⁸⁾。

なお、報告書は内航海運暫定措置事業の導入により「①引当資格の保有の有無にかかわらず、新船の船腹量に応じて納付金を支払えば船舶を建造することができるため、船舶建造の自由度が高まる。②交付金の額を漸減させるとともに、内航海運暫定措置事業開始後一定期間経過した後は、交付金を交付する対象を船齢15年程度以下の船舶に限定するため、老朽船の代替・解撤が進み、船舶の近代化が促進される。③物流の効率化の進展等のため、現在、

18) なお、答申は「納付金の額を決定するに当たっては、内航海運暫定措置事業の実施期間を短縮するため納付金の額をより高いレベルに設定すべきであるとの考え方もあるが、その場合には、船舶建造者の負担が大きくなり、新規参入の阻害要因となって物流効率化が進まないことになることから、この考え方は適当ではない。他方、船舶建造意欲を高めるため納付金の額をより低いレベルに設定すべきであるとの考え方もあるが、その場合には、別途財源の裏打ちがない限り、内航海運暫定措置事業の収支が相償う時期が遅れることになり、納付金の納付期間を長期化させることになるので、この考え方は適当ではない」としていた。

内航船腹量は過剰状態となっており、特に油送船について顕著となっているが、内航海運暫定措置事業の導入により当面船舶の解撤の動きが促進されるため船腹過剰の解消に資する」という効果が発生することが期待されるとしていたのである。

Ⅳ 海運造船合理化審議会内航部会報告書の問題点

(1) 引当資格に関する認識の問題

海運造船合理化審議会内航部会報告書を受けて、平成10年3月に閣議決定された「規制緩和推進3か年計画」は「内航海運業における船腹調整事業については、できるだけ短い一定期間に限って転廃業者の引当資格に対して日本内航海運組合総連合会が交付金を交付する等の内航海運暫定措置事業を導入することにより、現在の船腹調整事業を解消する（実施予定時期：平成10年度早期）」としたのである。この閣議決定において評価すべき点は、内航海運暫定措置事業の導入を是認したことを別とすれば、報告書は「内航海運暫定措置事業の納付金の納付は、同事業の係る収支が相償ったときに終了する」とするだけで、その適用期限を明確にしていなかったが、閣議決定がそれを「できるだけ短い一定期間」としたことである。しかし、現実には閣議決定をまったく無視し、内航海運暫定措置事業は「船舶の平均使用期限等を踏まえ15年間交付金の交付を実施し収支相償った時点で終了する」という運用が行われており、これに対しては経団連等から批判が出ているのである¹⁹⁾。

19) たとえば、経団連は平成10年10月に「本年から内航海運暫定措置事業が導入され、船腹調整事業によるスクラップ権の解消に向け一步前進したが、今後は同事業の適用期限を明示し、早期に終了させ、より利便性が高く魅力的な物流サービスを提供できるようにすることが求められる」、同11年10月に「内航海運暫定措置事業について、政府のもとに、できるだけ早期に終了させるべきである」、同12年10月及び13年10月には「政府の強力な支援のもと、内航海運暫定措置事業をできるだけ早期に終了させることにより、内航海運業の自由化を促進すべきである」と要望していた。

さて、報告書が提言した内航海運暫定措置事業に関する根本的な問題点は、船腹調整事業の解消により引当資格の財産的価値が消滅するという認識である。つまり、報告書は「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある」ことから「船腹調整事業の解消に当たり…内航海運暫定措置事業を導入することが適当である」としており、このことは引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がなければ、内航海運暫定措置事業を導入する必要がないということの意味するからである。

かかる引当資格に関する認識の問題点として、以下のことを指摘することができる。第1は、「船舶建造のためのスクラップとして引き当てられる既存船の引当資格（一種の営業権）が取引され」、「引当資格が、企業会計上資産として評価され、また、税務上相続等の際課税対象とされている」としていることである。というのは、スクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式の下では引当資格は「一種の営業権」ではなく「新船建造権」にすぎず、また引当資格は「取得後5年以内の自由償却（5年以内の中で償却し償却方法は自由）が認められている。その意味で、引当資格は漁業権、借地権のような恒久的な資産ではなく償却資産であり、財務会計上の資産価値は償却後にはゼロになる」²⁰⁾からであり、そのため償却済みの引当資格に財産的価値を認め、所要の措置を整備する必要性はなく、かりにあったとしても、その対象は引当資格の未償却船舶に限定するべきである。また、視点を変えれば、引当資格を償却資産としたことに問題があったといわねばならないのである。

第2は、報告書は「内航海運業者は…引当資格の財産的価値に依存して、運転資金や新船建造資金を金融機関から調達している者が多い」とし、また引当資格が「金融機関からも融資の際に担保又は含み資産として評価されてきた」としていることである。しかし、「内航船舶の過半数を占める運輸施

20) 内航海運対策研究会編、前掲書、180ページ。

設整備事業団の共有建造方式，大型船を中心に船舶融資を行っている中小企業金融公庫，都市・地方銀行等では，従来から引当資格を評価しておらず，引当資格を評価していたのは一部の信用金庫等に限られる」「一般船（特定船以外の船舶をいう。）のオペレーター（350事業者・800隻・120万総トン）や2隻以上保有しているオーナー（500事業者・1,200隻・85万総トン）については，金融機関等が建造融資を判断した要因は安定した荷主との取引があること等であり，引当資格の評価如何が大きな影響を与えたとは考えられない」「特定船（砂利船，曳船等をいう。）事業者（850事業者・1,650隻・95万総トン）については，そもそも引当資格が低額で建造融資に対して大きな影響を与えたとは考えられない」「セメント船，特殊タンク船事業者（250事業者・350隻・40万総トン）についてはスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業及び暫定措置事業の対象外²¹⁾であったのである。

第3は，引当資格の財産的価値の消滅による内航海運業者への影響に関連して，報告書は「内航海運業者は，その9割以上が中小企業であり，資本の内部蓄積が乏しい」としているが，それは「一部のオーナー事業者は，過小資本にもかかわらず，引当資格の財産的価値に過度に依存して多額の投資を行い²²⁾，また「引当資格の価格が需給に応じて変動することから，内航海運業者の中には本来の輸送事業の運営よりも，投機目的で船舶及び引当資格の売買を行う者もいる²³⁾」ということである。これは内航海運業者の資質の問題であり，そのためこのような内航海運業者に及ぼす影響を考慮することは適切とは言えないのである。

21) 第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方について（案）」平成13年12月10日。ただし，この記述は第4回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「暫定措置事業の今後の取り組みについて（案）」（平成14年1月22日）からは削除されていた。拙稿「内航海運の再建と暫定措置事業」『山口経済学雑誌』第50巻第5号，平成14年9月，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）。

22) 第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）」平成13年12月10日。

23) 内航海運対策研究会編，前掲書，181ページ。

(2) 内航海運暫定措置事業に関する問題

海運造船合理化審議会内航部会報告書は、船腹調整事業を解消しなければならないものの引当資格の財産的価値を消滅させることはできず、「引当資格の財産的価値は、船腹調整事業の結果派生した反射的利益であり、これを国が買い上げることは困難である」ため、「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある」ことから、その所要の措置として、つまり引当資格の財産的価値を消滅させない方法として「内航海運暫定措置事業を導入することが適当である」と提言している。

しかし、この内航海運暫定措置事業の事業内容には、同事業が必要であるとしても、幾つかの問題がある。第1は、上述のように、報告書は内航海運暫定措置事業の適用期限を明確にしていないことであり、「規制緩和推進3カ年計画」(平成10年3月閣議決定)は「できるだけ短い一定期間に限って転廃業者の引当資格に対して日本内航海運組合総連合会が交付金を交付する」としていたものの、結局のところ内航海運暫定措置事業は現在では「船舶の平均使用期限等を踏まえ15年間交付金の交付を実施し収支相償った時点で終了する」という運用が行われるようになったのである。

第2は、引当資格の具体的な買上方法としての日本内航海運組合総連合会による交付金交付は現実的な方法であるが、「既存の自己所有船を解撤・海外売船する転廃業者及び内航海運業継続者に対して交付金を交付する」としていることである。つまり、ここには「既存の自己所有船」とあるだけで引当資格の有無については言及されず、交付金交付の対象船舶が無意味に拡大されているのであり、これでは「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する」という考え方から大きく逸脱していると言わねばならない。

第3は、引当資格を有する「既存の自己所有船を解撤・海外売船する転廃業者」(厳密には解撤・海外売船される船舶)を交付金交付の対象とすることには問題はなく、また平成9年12月の「行政改革委員会最終意見」や平成

10年3月の「規制緩和推進3か年計画」(閣議決定)が交付金交付の対象を「転廃業者の引当資格」に限定していたが、報告書は「内航海運業継続者」(厳密には解撤・海外売船しない船舶)も交付金交付の対象としていることである。つまり、これは内航海運業を継続する者は既存の自己所有船を解撤・海外売船する時には交付金額の多少はあるもののいつでも交付金の交付を受けられることを意味し、これを可能にするために内航海運暫定措置事業の適用期限が明確にされていないと推察されるのである。そして、これが問題となるのはここには船腹調整事業が行われる以前から内航海運業を営んでいる者が含まれるが、彼らは引当資格に係る船腹調整事業のマイナスの影響を一切受けていないからである。

第4は、「交付金の交付のために必要な資金は、日本内航海運組合総連合会が金融機関から調達するが、その返済に充てるため、船舶建造者は、新しく建造する船舶の重量トンに応じて、日本内航海運組合総連合会に納付金を納付する」としていることである。つまり、交付金の交付のために金融機関から調達した資金の返済は内航海運業者全員(内航海運暫定措置事業開始後の新規参入者を含む)で負担すべきものであり、それを納付金納付という形式で船舶建造者のみに負担させることには問題がある。というのは、交付金交付つまりは内航海運船腹量の減少は新しく船舶を建造しない者にとっても少なからず利益をもたらすものであるにもかかわらず、その利益をただ取りすることになるからである。この船舶建造者が納付金を納付するという考え方は、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」が「現実問題として内航海運業者の多くが船腹調整事業に係る引当資格を担保に船舶建造資金、運転資金等の融資を受けていることから同事業の見直しにより新規船舶建造にスクラップが不要となることからこれを必要とした船舶との間で資金コスト面の競争条件の公平化が損なわれることのないよう、内航海運業の事業環境の変化に係る激変緩和措置が必要である」としたことを踏襲したものであろうが、「実際の船舶建造の大半は自前の既存船をスクラップにしたもの」で、「内航船建造の大部分は単純リプレースであ

り新船建造に際し引当資格の購入を必要とするケースは極めて少ない²⁴⁾ため、新規船舶建造者も船舶建造資金の融資を受けているならば競争条件上の公平化が損なわれることになるのである。

第5は、第4と関連し、かりに建造納付金方式を採用するにしても、それは納付金を基礎として交付金を交付するという方式でなければならないが、納付金の納付という裏付けなしに交付金の交付を先行させていることである。つまり、交付金の交付が先行するため、それに見合った納付金が納付されなければ金融機関からの調達量を増大しなければならないばかりか、交付金に見合った納付金が納付されるまで、つまり収支が相償うまで内航海運暫定措置事業を終了できず、また金融機関等からの調達量に限度があれば交付金を交付すること自体が不可能になり、事実、平成13年9月には交付金交付の延期という事態に追い込まれているのである。そして、建造納付金方式は船舶建造者がいなければそもそも機能しない方式であり、そのような方式そのものに問題があると言わねばならないのである。

おわりに

以上、「海運組合における船腹調整事業」の解消の経緯とその審議過程における海運造船合理化審議会答申及び同審議会内航部会報告書について若干の検討を行ったが、そこで明らかにされた点を以下のように要約することができる。

第1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」は船腹調整制度（事業）を「法律上の船腹調整制度」と「現在の船腹調整事業」に分けて評価を行っているが、それが不十分なことである。第2は、「今後における規制緩和の推進等について」（平成6年7月閣議決定）が「船腹調整制度等個別法による独占禁止法適用除外カルテル等制度につい

24) 同上, 173, 184-5ページ。

ては5年以内に原則廃止する観点から見直しを行う」としたのは「法律上の船腹調整制度」であるが、海運造船合理化審議会答申は「現在の船腹調整事業」については見直すものの、「法律上の船腹調整制度」については維持し、船腹過剰時のセーフガード（緊急避難措置）として活用するとしたことである。第3は、平成10年3月の海運造船合理化審議会内航部会報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」は、「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある」としているが、引当資格に関する認識に問題があることである。第4は、海運造船合理化審議会内航部会報告書は「船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある」ことから「船腹調整事業の解消に当たり…内航海運暫定措置事業を導入することが適当である」としたことである。第5は、内航海運暫定措置事業が必要であるとしても、海運造船合理化審議会内航部会報告書が提言したその事業内容（厳密には同事業のシステム設計）に多くの問題があることである。

そして、これらの問題点を内包したまま現在の内航海運暫定措置事業が実施されたため、同事業を巡って種々の問題や矛盾が露呈し、そのことが内航海運業の活性化等を阻害する一つの要因となっているのである。