

## 内航海運の再建と暫定措置事業

澤 喜 司 郎

はじめに

国土交通省は、2001年7月に「新しい内航海運のあり方、及びこれを踏まえた海運、船舶、船員の海事分野全般にわたる新しい内航海運行政のあり方(次世代内航海運ビジョン)」を検討するため、海事局長の私的諮問機関として「次世代内航海運懇談会」を設置した。

7月27日の第1回次世代内航海運懇談会において、国土交通省は「内航海運は、国内貨物輸送量(トンキロベース)の41%を担うとともに、とりわけ鉄鋼、石油、セメント等の基礎産業物質輸送の8割を支える基幹的輸送モードとして、我が国経済活動及び国民生活に重要な役割を果たしてきています。近年の内航海運を取り巻く我が国経済状況は、バブル経済の崩壊後の長引く景気の低迷、経済のグローバル化の進展に伴う企業の国際的競争の激化等大きく変化しつつあります。また、地球温暖化等の環境問題では…環境保全の取り組みの強化が急務となっているところです。21世紀を迎え、このような経済・社会の諸情勢の変化に的確かつ柔軟に対応した新しい物流システムの形成が求められる中で、内航海運についても、環境負荷が小さく、輸送効率に優れたその特性を十分に発揮し、引き続き、物流の大動脈として21世紀の我が国経済社会の発展に寄与していくことが求められています。一方、内航海運についてはその活性化を図るため、平成10年5月に、昭和41年から実施してきたスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業を解消し、これに伴う経済的影響を考慮して内航海運暫定措置事業を実施しています。これまで3年にわたる同事業の実施により、油送船を除くほぼ全ての船種で船腹需給が概ね均衡状態になってきており、船腹需給の適正化を通じた構造改

革を進めているところです。したがって、今後の内航海運については、前述した21世紀の時代の要請に応えるため、市場原理と自己責任の考え方の下、より競争的市場構造への転換を図り、コスト競争力があり、質の高い輸送サービスの提供が可能となるような取り組みを行っていくことが不可欠です。本懇談会においては、こうした問題意識の下、21世紀型内航海運のあり方を整理し、これを踏まえた海運、船舶、船員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について検討を行うものとします<sup>1)</sup>としていた。

また、本懇談会における検討項目のうち暫定措置事業については「船腹需給の適正化や競争的市場環境の整備の観点で重要な政策課題である。今後の同事業のあり方の議論に際しては、まず、船齢15年超船舶の取扱い、平成15年度以降の納付金・交付金の単価の設定等、専門的な観点で早急にその取扱いを決定すべき具体的な課題があり、これらの取扱いを踏まえた検討が必要になる。このため、同事業に係る検討については、本懇談会の下に、特に関係のある者から成る検討組織（「暫定措置事業部会」）を設置し、検討を行うこととする。なお、同部会での検討の結果は、本懇談会に報告の上、「次世代内航海運ビジョン」に盛り込むものとする<sup>2)</sup>とされた。そして、同部会での検討項目は、暫定措置事業のこれまでの評価、船齢15年超船舶の取扱い、納付金・交付金の単価等当面の暫定措置事業の課題整理、暫定措置事業の今後のあり方の3点であった。

本稿では、この暫定措置事業部会での検討を紹介しつつ、同事業をめぐる諸問題について若干の検討を試みたい。なお、本文中での人名については敬称を省略させていただくことを予めお断りしておく。<sup>3)</sup>

1) 第1回次世代内航海運懇談会資料「本懇談会の検討に当たって」、2001年7月27日。

2) 第1回次世代内航海運懇談会資料「内航海運暫定措置事業に係る検討について」、2001年7月27日。

3) 次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会は、部会長・加藤俊平（東京理科大学教授）、部会長代理・中泉拓也（城西大学非常勤講師）、内航海運事業者や荷主等の委員10名、計12名で構成され、他の10名の委員の氏名や所属については本文の中で記載する。

## I 内航海運事業者と暫定措置事業

### (1) 暫定措置事業のこれまでの評価

平成13年9月6日の第1回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会では、事務局より暫定措置事業の状況等についての説明が行われた後、同部会委員である内航海運5組合の会長による意見陳述が行われた。

吉田（内航大型船輸送海運組合会長）は、「3年間で約1,000隻（124万トン）減船，一方新規建造船170隻，差し引き830隻減，総船腹量の約10%強が減船。特に，一般貨物船分野では約15%の減船により，船腹需給が大幅に改善され，近い将来には市況は回復に向かう。ただし，内タン部門は依然として船腹過剰」とし，資料では明言されていないが，一般貨物船分野では船腹需給が大幅に改善されたために暫定措置事業は有効に機能したと評価していると考えられる。

三井田（全国内航輸送海運組合会長）は、「本事業は船腹調整事業を解消するという海造審答申を実行することにより喪失する引当資格の財産的価値に対する補償を目的とし，併せて過剰船腹対策として実施されているものである。本事業の実施により引当資格の一挙喪失による事業者の倒産等の混乱が回避され，中小事業者の転廃業等の構造改善が円滑に進んでいる。又，本事業開始から平成13年5月期まで1,025隻，113万対象トン，交付額804億円が認定され，これまでに901隻，99万対象トンが解撤等完了し，716億円が交付された。これに共同事業買上の3万対象トンを加えると本事業開始時の船腹量700万トンの15%に当たり，過剰船腹の解消に大きな効果があった。しかしながら，これだけの船腹を処理しても，なお運賃水準が低迷しているのは，不況が一段と深刻化して荷動きが減少していること，更に荷主の合併や輸送の合理化が進んだためと考えられる。船腹の需給バランスの適正化には，なお一層の過剰船腹の処理が必要であり，資金面では国の支援をお願いするものである。なお，交付金の原資として借り入れた資金は建造納付金で返済することとなっており，収支相償うまで継続することが必要である」とし，

暫定措置事業によって引当資格の一挙喪失による事業者の倒産等の混乱が回避され、中小事業者の転廃業等の構造改善が円滑に進み、同事業は過剰船腹の解消に大きな効果があったと評価しているが、なお一層の過剰船腹の処理が必要であるとしている。

四宮（全国海運組合連合会会長）は、「官界における規制緩和政策の推進と、荷主業界の相次ぐ合従連衡に伴う物流効率化推進による海上輸送需要の減少により、過剰船腹状態であった当時、暫定措置事業の導入により、交付金を交付して船舶の解撤等を推進したことが過剰船腹解消の為の有効な手段となったことは、評価できる。しかし、一方において、交付金単価について平成14年度までの5か年間のみの表示方法を採用したことが、同事業そのものが5年間で終了してしまうのではないかとの誤解を与え、組合員事業者のみならず、船舶に融資している市中金融機関の内航海運業界に対する不安を煽り、事業者の意に反し、再建処理と相俟って船舶の処分と同時に廃業に追い込まれるケースが多々見受けられ、共生・共存の思想が崩壊した」と、暫定措置事業は過剰船腹の解消には有効な手段となったとしているが、交付金単価の表示における同事業の運用上の問題点も指摘している。

小谷（全日本内航船主海運組合会長・日本内航海運組合総連合会会長）は、「移行いたしました当時は、様々な意見がありましたが、現状は高く評価しております。当初は500億円あれば資金回転可能であろうと考えられましたが、不況の長期化で、原資が不足し、200億円を追加手当したにもかかわらず、尚不足の状況にあります。これは不況の影響であり業界の責任範囲を超えたものと言えましょう。ある意味では、内航海運業界は三年前から構造改革に取り組んでおり、その完結まで是非政府の支援が必要であると考えております」とし、暫定措置事業を高く評価するとともに、政府保証枠つまり借入金の増額は不況のためであり、そのような事態を招いたのは業界の責任ではないとしている。

立石（全国内航タンカー海運組合会長）は、「結果論ではあるが、痛みを先延ばしにして抜き差しならぬ状況になってしまったという意味で、昨今の

不良債権処理に似た失敗と言わざるを得ない。この事業は建前として生産調整カルテルを廃止し、営業権の補償という激変緩和措置をとり、設備の共同廃棄による不況対策を実行し、新規参入者を制限して業界の安定を図り、しかも国のいわゆる真水は一滴も使わないという一石五鳥の見事なプランであった。日本経済が、景気循環を繰り返しながら順調に推移していれば当初の見込み通り、必要資金も500億円程度で済み、後生に語り継がれる大成功を納めたと思われる。ところが、石油業界にはじまった国際競争力を失うという構造不況は、その後鉄鋼、セメント等の貨物荷主に波及し、その結果船舶の新造意欲は極端に低下し資金面から事業の存続も危ぶまれる状況になってしまった」とし、暫定措置事業は結果論的には失敗であったと評価している。

このように、暫定措置事業のこれまでの評価については、内航海運事業者は暫定措置事業の導入によって一般貨物船部門においては過剰船腹の解消に大きな効果があったと概ね評価していると考えられる。

## (2) 暫定措置事業の今後のあり方

第1回次世代内航海運懇談会において暫定措置事業部会での検討項目は、暫定措置事業のこれまでの評価、船齢15年超船舶の取扱いと納付金・交付金の単価等当面の暫定措置事業の課題整理、暫定措置事業の今後のあり方の3点とされ、暫定措置事業のこれまでの評価については上述のように各委員から同検討項目にそった意見陳述が行われた。しかし、船齢15年超船舶の取扱いと納付金・交付金の単価等当面の暫定措置事業の課題整理、暫定措置事業の今後のあり方については意見陳述の形式が大きく制約されるものとなっていた。それは、暫定措置事業の今後のあり方という検討項目については意見陳述を①今後の船舶建造のあり方、②内航海運の構造改革、③良質かつ効率的な物流システムの3点に制約し、暫定措置事業の継続の是非等の問題についての意見陳述をさせないような形式となっていた。部会の開催に先立ち、このようなことが各委員に通知されたと思われ、それが部会長の判断か事務局の判断かは不明であるが、議論を行う以前から暫定措置事業の継続を前提

としたような進め方には大きな疑問がある。

このような問題は別として、部会委員である内航海運5組合の会長による暫定措置事業の今後のあり方についての意見陳述の内容をみると、吉田（内航大型船輸送海運組合会長）は船舶建造のあり方について運輸施設整備事業団の建造方式には問題があるとしてその改善点をあげているが、事務局の筋書きどおりに、暫定措置事業の継続の必要性など同事業の今後のあり方については具体的には何も陳述していない。

三井田（全国内航輸送海運組合会長）は、今後の船舶建造のあり方については「過去には引当資格に依存した投機的建造が見られたが、今後は自己責任のもとで確実な建造計画をたてる必要がある」としながら、内航海運の構造改善について「運賃は需給で決まるとの理論に対応し、適正運賃を収受するためには船種ごとの適正な船腹量を建造し過剰船腹を防止することが必要である。（直接の船腹調整はできないので建造納付金・建造納付金免除制度の維持）」とし、「建造納付金・建造納付金免除制度の維持」という表現で暫定措置事業を継続すべきとしている。

四宮（全国海運組合連合会会長）は、「老朽船を蔓延させる事を看過することは出来ず、常に最新鋭の設備を有する近代化船への代替建造を促進することが業界の使命であり、又事業者の宿命ともなっている。…しかし、その負担を海運業者のみに押しつけ、コストすら割り込むような現在の運賃・用船料では到底維持できずに撤退を余儀なくされることとなり、荷主業界の責任は大きいと言わざるを得ない」としているが、吉田と同じように、暫定措置事業の継続の必要性など同事業の今後のあり方については具体的には何も陳述していない。

小谷（全日本内航船主海運組合会長・日本内航海運組合総連合会会長）は、今後の船舶建造のあり方について「運輸施設整備事業団の存続が必要で…存続の上は現状の貸付・共有条件をもう少し弾力的に事業者の経営状態から選択できるメニューに広げてもらうことを要望いたします」としているが、吉田や四宮と同じように、暫定措置事業の継続の必要性など同事業の今後のあ

り方については具体的には何も陳述していない。

しかし、立石（全国内航タンカー海運組合会長）は、「現在、事業者はすべてこの事業の存続を前提として経営を行い且つ計画しているので、具体的に決定済みで実行中の方針に限り、たとえ事業者が痛みを分かち合っても絶対に実行しなければならない。しかし、失敗の痛みをすべて事業者に負担させるのは社会的公正を欠く。国も荷主も何らかの形で応分の痛みを分かち合うべきであろう」とし、決定済みで実行中の方針に限り暫定措置事業は継続されるべきであると明言している。

このように、各委員は暫定措置事業の今後のあり方という項目の中で今後の船舶建造のあり方、内航海運の構造改革、良質かつ効率的な物流システムの3点について意見陳述をしているが、三井田と立石を除く3名の委員は暫定措置事業の継続の是非等の問題については何も陳述していない。彼らは、暫定措置事業は継続されるべきものであり、継続の是非等は当初より議論する必要はないと考えていたのであろうか。

なお、5人の意見陳述の後、委員による議論が行われ、そこでは「内航海運暫定措置事業については、船腹需給の適正化に一定の効果があると認識しているが、内航海運業の競争力強化の観点からは早期の事業の終了が必要」という意見や「暫定措置事業は、当初500億円の所要資金が700億円、さらに来年度要求では900億円の規模と拡大し続けており、今後の事業の見通しが不明確であるのは問題」とする意見があり、さらに立石が「失敗の痛みをすべて事業者に負担させるのは社会的公正を欠く。国も荷主も何らかの形で応分の痛みを分かち合うべきであろう」と荷主に負担をもとめ、四宮も「負担を海運業者のみに押しつけ、コストすら割り込むような現今の運賃・用船料では到底維持できずに撤退を余儀なくされることとなり、荷主業界の責任は大きいと言わざるを得ない」と荷主の責任を糾弾したことに対して、「荷主企業もリストラを実施しており、競争が激しい。暫定措置事業は、あくまで内航海運業界の中で自己完結すべきであり、それに係る負担を荷主等に求めるべきではない」とする反論があった。<sup>4)</sup>

### (3) 内航海運事業者の意見陳述における問題点

部会委員である内航海運5組合の会長による意見陳述によれば、彼らは暫定措置事業の導入によって一般貨物船部門においては過剰船腹の解消に大きな効果があったと概ね評価していると考えられる。しかし、暫定措置事業は船腹調整事業の解消によって「引当資格が無価値化する事による経済的影響を考慮して」<sup>5)</sup>導入されたものであり、そのため一般に「船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策」と言われているにもかかわらず、このことを評価したのは三井田ただ1人であった。もし三井田がいうように「本事業の実施により引当資格の一挙喪失による事業者の倒産等の混乱が回避され、中小事業者の転廃業等の構造改善が円滑に進んでいる」のであれば、暫定措置事業（厳密には交付金の交付）を直ちに終了すべきである。かりに、ソフトランディングが何らかの理由で終了していないのであれば、彼らは何故そのことを評価し陳述しなかったのか疑問が残る。なお、ソフトランディング施策に15年も要するという暫定措置事業のシステム設計そのものに問題があることも指摘しておかねばならない。

また、暫定措置事業の導入の目的に過剰船腹の解消があったとすれば、一般貨物船部門においては意見陳述にあったように概ね解消され、また政府が「本事業の実施により、油送船を除くほぼ全ての船種で船腹需給が概ね均衡状態になってきており」（「本懇談会の検討に当たって」）と認識しているため、暫定措置事業は目的を達成したことになり、そのため同事業（厳密には交付金の交付）を終了すべきであり、解消されていないタンカー部門についてのみ継続すべきである。なお、過剰船腹の解消が暫定措置事業の目的であるとするならば、具体的に解消すべき過剰船腹量を数値目標として設定すべきで、15年という過剰船腹の解消期間を設定していることにはシステム設計に問題があるといわねばならない。そして、過剰船腹の解消が暫定措置事業の目的であるとは思わないが、かりにそうであれば、過剰船腹が解消されたならば

4) 「第1回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

5) 国土交通省海事局編『海事レポート』平成13年度版、32ページ。

同事業を継続する必要性は何処にもない。<sup>6)</sup>

このように、内航海運5組合の会長による暫定措置事業のこれまでの評価に関する意見陳述では、タンカー部門を除けば交付金の交付を継続する必要性はないと考えられるが、なぜ暫定措置事業（厳密には交付金の交付）を続けようとするのか。これには会計上のトリックがあると考えられ、この点についてはいずれ稿を改めて論じてみたい。

## II 荷主等と暫定措置事業

### (1) 暫定措置事業のこれまでの評価

10月17日の第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会では、同部会委員である荷主等による意見陳述が行われた。

武藤（日本鉄鋼連盟・住友金属工業(株)鉄鋼業務部物流専任部長）は、「本事業は、船腹調整事業を解消し、自由で公正な競争的市場の構築を目指す中で、引当資格の財産的価値を補償しつつ過剰船腹を解消し、市況対策を実施しようというものであるが、①引当資格の喪失による事業者の倒産等の混乱は回避され、中小事業者の転廃も進んでいること。②内航船の解撤は進み需給環境は整備されつつあること、から一定の評価はできる。ただ、引当資格補償の原資である建造納付金制度が、参入障壁となり、自由な競争を阻害し

---

6) 暫定措置事業の効果については、「内航海運船腹調整事業から内航海運暫定措置事業に移行することにより、以下のような効果が生ずることが期待される。イ. 引当資格の保有の有無にかかわらず、新しく建造される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。ロ. 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。ハ. 物流の効率化の進展等のため、現在、内航船腹量は過剰状態になっており、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」（国土交通省海上交通局編『日本海運の現況』平成11年度版、59ページ）とされているが、これは期待される効果であって、暫定措置事業を導入する目的ではない。

ている点に加え、内航海運業界自身の競争力を低下させている点は否め」ないとしている。

太田（石油連盟・株）ジャパンエナジー業務部門物流担当配油グループ上席参事）は、「内航海運暫定措置事業の目的は、船腹調整事業の解消に伴い発生する引当資格問題を、内航海運事業者間で定めたルールにより、ソフトランディングで解決していこうとするものと理解している。同事業の一番の問題点は、新造船の建造コストを割高にし、内航船の自由な建造を制限している点であり、新規参入を含めた意欲的な事業者の事業展開の足枷となっていることである。その結果、内航海運業界の活性化や構造改革を阻害し、内航海運業の国際競争力（国内市場における輸入品との輸送コスト比較において）の低下を招いている」としたのち、「経済の構造変化を予測できず、建造・解撤量の見通しと納付金・交付金の設定額に問題があったことが、今般の事態の直接的な要因である。そもそも同事業は、解撤に見合った建造が行われることが大前提となっており、この前提なしには事業は成立せず、収支もバランスしない構造になっている。市場を歪めた形での調整・誘導を行うことには自ずと限界があり、船腹調整制度の早期撤廃という本来の目的に立ち返るべきである」と指摘し、暫定措置事業が新規参入を含めた意欲的な事業者の事業展開の足枷となり、それが輸送コストを割高にしていることが問題であると評価している。

また、立石（全国内航タンカー海運組合会長）が第1回次世代内航海運懇談会暫定措置部会での意見陳述において、暫定措置事業の「失敗の痛みをすべて事業者に負担させるのは社会的公正を欠く。国も荷主も何らかの形で応分の痛みを分かち合うべきであろう」と陳述したことに対して、太田は「収支バランスの悪化等同事業の実施により生じた問題について、荷主サイドにその責任と負担を求めるべきとの議論については、石油業界としては、当初から同事業の実施には否定的で、経団連などを通じて再三早期の終了を要請してきた経緯もあり、また同事業の性格上、内航海運事業者間のみで完結すべき問題と認識しており、全く理解できず、同意できない」と反論した。

青山（セメント協会・太平洋セメント(株)物流統括室長兼セメント物流部長）は、「前回の部会で海運業者の委員から貴重なご意見を拝聴してその通りだと納得した点も多いが、全体としては不満が残る。と言うのは長年に亘りカルテル行為を継続して業界内を無風状態にしておきながら、このような惨憺たる結果を招いたのは何が原因なのか。我々一般的な経済常識を持つ人間には理解できない現象が今起きており、良い評価を与えるはずはない」と、暫定措置事業を厳しく評価している。

島田（商工組合中央金庫審査第二部担当部長）は、「平成13年9月現在で、1,015隻・111万対象トンの交付金認定実績については、大幅な過剰船腹を短期間に減船し、需給バランスを回復するという点に関しては大きな効果があった」と評価しているが、問題点として①総事業費が短期間で500億円から900億円に増額したことと今後の見通しが不明なこと、②交付金支払いと納付金収入の見通しが立てにくく、借入金返済を加味した収支計画・資金繰り計画が立てにくいこと、③当事業は収支が相償ったとき終了となるが、上記からみて終了時期が現時点では確定できないこと、④当事業では建造者が借入金の返済を負担し、一時的には需給バランスの恩恵を受けるが、返済と同時に建造フリーとなるので、その後はまた船腹過剰になる可能性があるとし、検討事項として①総事業費が更に増加する場合の対応策（箇止め策）、②収支不足の場合の対応策（交付金支払い延長も一つの対応策）、③建造の促進の3つをあげている。しかし、残念ながら、島田が示した事項について検討されることはなかった。

江口（運輸施設整備事業団業務第三部部長）は、「平成10年3月の海運造船合理化審議会の答申において、暫定措置事業による効果として、船舶建造の自由度の高まり、船舶の近代化の促進、過剰船腹の解消の促進の3点が揚げられているが、経済の低迷等の中で必ずしもその効果を十分実感できるまでには至っていないのではないか。暫定措置事業の資金計画に大幅な狂いが生じ、交付金等の支払いが円滑に行われない状況は、内航海運事業者のみならず、事業者と船舶を共有建造し、暫定措置事業に資金を提供している当事

業団にとっても大きな問題」とし、島田が「大幅な過剰船腹を短期間に減船し、需給バランスを回復するという点に関しては大きな効果があった」としたのとは逆に、過剰船腹の解消の促進等の「効果を十分実感できるまでには至っていない」と暫定措置事業の効果を否定的に評価している。

このように、暫定措置事業のこれまでの評価については、武藤と島田は引当資格の喪失による事業者の倒産等の混乱は回避され、内航船の解撤も進み需給環境は整備されつつあることから一定の評価はできるとしているが、江口はその効果を十分実感できるまでには至っていないと評価し、荷主である武藤と太田と青山は引当資格補償の原資である建造納付金制度が参入障壁となり、自由な競争を阻害し、内航海運業界自身の競争力を低下させ、また新造船の建造コストを割高にし、内航船の自由な建造を制限し、新規参入を含めた意欲的な事業者の事業展開の足枷となり、その結果、内航海運業界の活性化や構造改革を阻害し、内航海運業の国際競争力の低下を招き、一般的な経済常識を持つ人間には理解できない現象が今起きており、良い評価を与えるはずはないと厳しく評価している。

## (2) 暫定措置事業の今後のあり方

暫定措置事業の今後のあり方について、武藤（日本鉄鋼連盟）は「引当資格補償の原資である建造納付金制度が、参入障壁となり、自由な競争を阻害している点に加え、内航海運業界自身の競争力を低下させている点是否めず、国民経済的観点から本事業が長期に継続することは望ましくない。国の産業政策の観点から今後のあり方を検討する必要がある」とし、「本事業は内航業界が船腹調整事業を解消し、市場原理の導入により競争力強化を図るための過渡的措置であり、早期に終了すべきで」、「市場原理と自己の経営責任の下、より自由な船腹建造が促進されることが基本」とし、暫定措置事業は早期に終了すべきであるとしている。

太田（石油連盟）は、「新造船のコストを割高にしている暫定措置事業を早期に終了し、自由な船舶建造が可能となる体制を実現し、内航海運業界の

活性化と国際競争力の強化を図るべきである。経済の自由化・国際化という視点を常に認識しつつ、自己責任原則の下で各事業者自らの創意工夫による事業展開を進め、主体的・自立的な内航海運業界を目指していくことが望まれる。その際、暫定措置事業などの規制が、構造改革を遅らせる要因となることが懸念される。(良質かつ効率的な物流システムの構築は)新規参入を含めた意欲的な事業者の創意工夫により実現可能となるもので、これらの制約となっている諸規制の撤廃・緩和は極めて重要な課題であり、同事業が今後とも継続されることは好ましくない。以上の観点から、同事業をこのまま継続することは大いに問題であり、(必要ならば)政府の強力な支援の下に速やかに事業を終了することが望ましい」とし、暫定措置事業は早期に終了すべきであり、その際に現在の多額の残存債務が問題となるならば、政府が責任をもってでも速やかに終了すべきであるとしている。

青山(セメント協会)は、「暫定措置事業をこれ以上継続して何のメリットがあるのか。あらゆる手段を講じて速やかに暫定措置事業を終了させ…るべきではないか」とし、またセメント業界の要望として「今後、長期積荷保証を前提とする石灰石専用船及びカルシウム専用船の建造については暫定措置事業の対象外とする。セメント専用船による粉体物質(炭酸カルシウム及び石こう)を輸送する場合は、暫定措置事業の建造認定制度の適用除外とする」ということをあげている。

島田(商工組合中央金庫)は、今後の船舶建造のあり方の中で「従来の引当権には資産価値があったが、現在の納付金には資産価値がなく費用だけが負担増となっており、当事業の期間中だけでも何らかの助成措置は考えられないか」としていることから、暫定措置事業の継続の必要性等については具体的には何も陳述していないが、同事業の継続を前提としていると考えられる。

江口(運輸施設整備事業団)は、事業そのものについてと題して「交付金の支払いが先行し、将来の納付金で償還する事業であり、事業を開始したからには、当初の計画から振れることなく、償還が完了するまで確実に実施さ

れることが必要。そのためには、関係者に対する将来にわたる正確な情報提供と、国及び内航総連による資金面と運用面における確固たる対応が不可欠。また、将来を予測することには困難を伴うが、堅めに見込んだ資金計画をお願いしたい」と、債権者の立場から同事業が終了して債務が回収できなくなるという事態を回避するために償還が完了するまで確実に実施されることが必要であるとしている。

このように、荷主である武藤と太田と青山は暫定措置事業をこのまま継続することは大いに問題であり、必要ならば政府の強力な支援などあらゆる手段を講じて速やかに終了すべきであるとし、江口は償還が完了するまで確実に実施されるべきであるとしているが、それは債権者の立場から同事業が終了して債務が回収できなくなるという事態を回避するためであろう。

なお、5人の意見陳述の後、委員による議論が行われ、そこでは荷主が暫定措置事業を早期に終了すべきとしたことに対して、「暫定措置事業を早期に終了させるべきである旨の意見については、平成10年3月の海運造船合理化審議会内航部会で、交付金の交付は船舶の耐用年数である15年実施すべき等の議論があり、さらに事業資金の回収を図るには相当の期間が必要であると考えられることを踏まえると、早期終了は困難」とする反論があった。<sup>7)</sup>

### (3) 荷主等の意見陳述における問題点

内航海運事業者と荷主等の意見陳述の内容を比較すると、一般に荷主等の方が暫定措置事業を詳しく分析し、それに基づいた論理的な意見陳述をしているように思える。しかし、問題がないわけではない。

それは、荷主等も多くの内航海運事業者と同じように、暫定措置事業のこれまでの評価においては同事業の導入の目的であるソフトランディングについては誰一人として評価をしていないことである。しかし、ソフトランディングは内航海運事業者の問題であって荷主等にとっての問題ではないために、

7) 「第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

関心がないことも容易に推測される。その意味では、荷主等にとっての関心は暫定措置事業のシステムであり、そのため荷主等の批判的評価はこの点に集中しているといえる。つまり、荷主等は暫定措置事業が参入障壁となり、建造コストを割高にし、自由な競争を阻害していると批判し、また同事業の運用の不明確さについても批判している。

このような批判を暫定措置事業の問題点として指摘したのが島田であり、上述のように、これらの問題点は暫定措置事業のシステム設計上のミスを指摘したものであって、このシステム設計上のミスによって荷主が批判している問題が引き起こされているのである。船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策としての暫定措置事業の導入の是非は別として、現行のシステムには多くの問題があることは事実であり、そのためシステム設計の変更が必要となる。しかし、内航海運事業者にとっての同事業のメリットを温存しつつ、荷主の批判点を解消するようなシステムに設計変更することは事実上不可能であることは詳述するまでもない。荷主が暫定措置事業を早期に終了すべきであるとしているのは、このためである。

### Ⅲ 暫定措置事業の今後のあり方と事務局案の恣意性

#### (1) 事務局の暴走と議論を無視した事務局案

10月17日の第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会において同部会委員である荷主等による意見陳述が行われ、委員による議論が行われる前に、「暫定措置事業の現状の取り組みと課題について (案)」が資料により事務局より説明された。<sup>8)</sup>

同資料によれば、まず「最近の運営状況」としての「過去3年間(平成10~12年度)の状況」については「暫定措置事業開始時における船腹需給が過剰状態であったこと、我が国経済が引き続き低迷していること等から、相

8) 第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「運暫定措置事業の現状の取り組みと課題について (案)」, 2001年10月17日。

当量の船舶の解撤等（1,008隻、111万対象トン、788億円）が行われる一方で、船舶の建造等は依然伸び悩んでいる（1,900隻、46万対象トン、179億円）とし、「最近の状況」については「船舶の建造等は、昨年度において20万対象トンの水準となったものの、今年度に入り対前年同期比で47%と半分以下の水準に留まっている。一方、船舶の解撤等は、今年に入り大幅に増加傾向となっており、対前年同期比で63%増の状況となっている。このため、暫定措置事業の収支状況は、納付金による収入と交付金の支出にタイムラグが生じることとなっている。このため、内航総連は解撤等交付金の交付に必要な資金の見通しが明確でないことから、9月より交付金交付の当面延期措置を実施するに至っている」としている。しかし、暫定措置事業の導入の目的がソフトランディングである以上、同事業の状況については資本金や従業者数規模別事業者数での動向把握も必要であるが、事務局案にはそのような観点からの分析はない。

次に、「現状の取り組み」としての「交付金交付の当面延期に伴う措置」については「内航総連においては、交付金交付を当面延期するとともに、延期事業者のうち金融機関への事情説明等支援を必要とするものに対して、対策委員会を通じた所要の協力を実施している」とし、「シンデレラ・プロジェクトの実施のための取り組みに」については「暫定措置事業における交付金の支払期限を15年間と確定するとともに、非効率な老朽船の抜本的処理を通じた高度で安全な内航輸送システムの構築を図る観点から、シンデレラ・プロジェクト（船齢15年を超える老朽船の代替建造促進策）を円滑かつ確実に実施するため、平成14年度概算要求において特別な資金調達（200億円）に係る政府保証枠の設定を要求している」としている。

そして、「今後の課題」としては「納付金収入の確保」と「事業運営の円滑化」の2点をあげ、前者については「暫定措置事業の基本的スキームは、船舶を建造する者による納付金収入で船舶を解撤等する者に対する交付金を支払うこととされている。今年に入ってから既に23万対象トンの船舶の解撤等が予定されていることから、相当量の船舶の建造等が行われることが必要

である。このためには、暫定措置事業運営の円滑化を図るため、オペレーター事業者を中心とした各内航海運事業者が代替建造の促進に努めることによって納付金収入を納付することが重要である」としている。問題は、納付金収入を確保するため「オペレーター事業者を中心とした各内航海運事業者が代替建造の促進に努める」というのは、第1回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会における四宮の「コストすら割り込むような現在の運賃・用船料では到底維持できずに撤退を余儀なくされる」という意見陳述つまりは内航海運事業者の経営的・財務的実状を完全に無視したものであり、何のために内航海運事業者からの意見陳述が行われたのか大きな疑問が生じてくる。

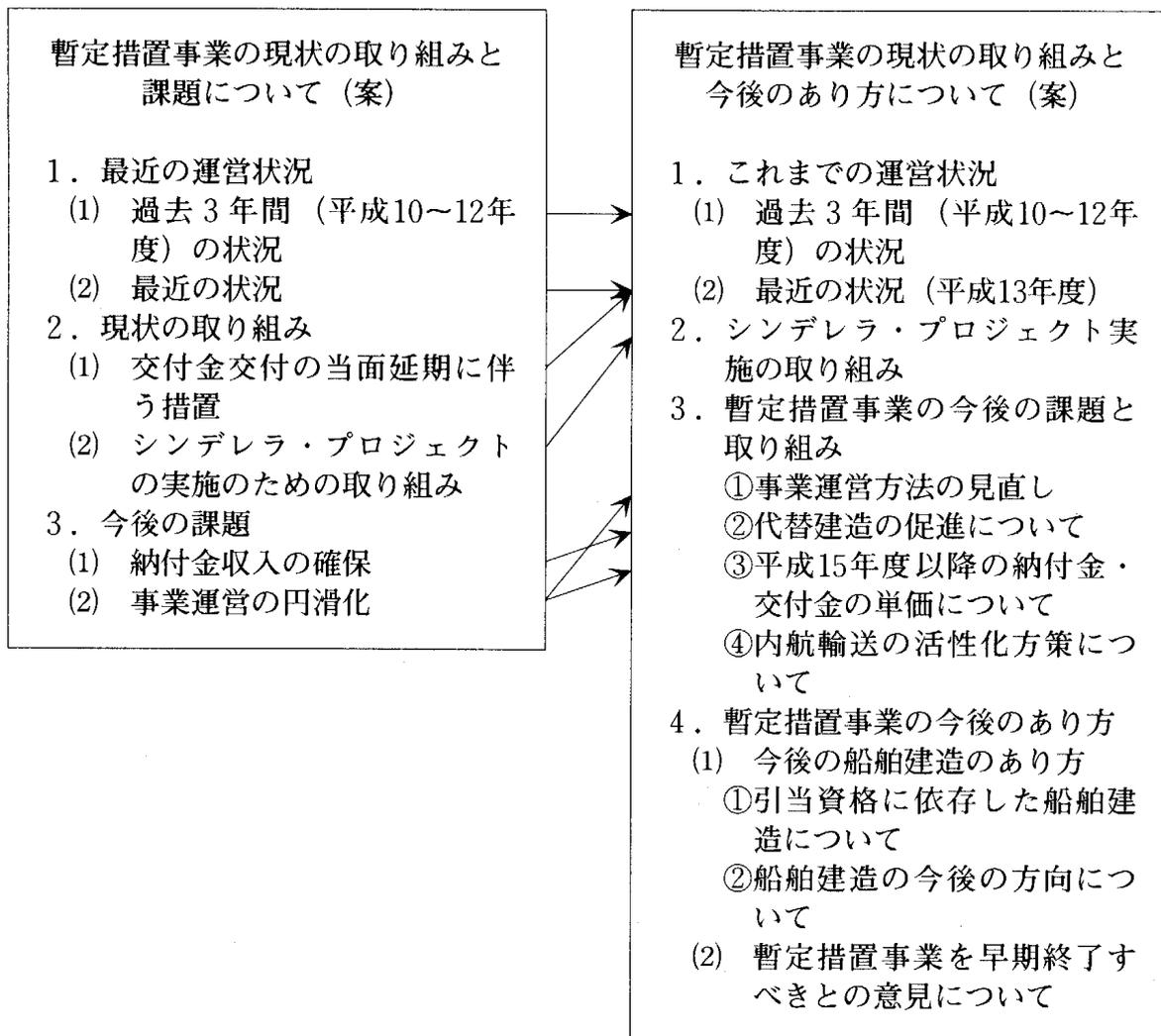
もう一つの課題である「事業運営の円滑化」については「平成15年度以降の交付金・納付金単価のあり方については、今後の暫定措置事業の一定の収支見通しを前提として、「規制緩和推進3カ年計画（再改訂）」（平成12年3月31日閣議決定）を踏まえて検討する必要がある。今後の暫定措置事業の事業運営の円滑かつ着実な実施を図るため、一定の事業収支見通し等に基づいて資金管理を行う等の資金管理方策の改善について検討する必要がある」としている。ここで問題は、事務局案では「一定の収支見通しを前提として」あるいは「一定の収支見通し等に基づいて」とあるが、収支見通しをどのような手法によって立てるかである。もし、その見通しが容易に立てられるものならば、交付金交付の延期措置や政府保証枠つまり借入金の増額という事態を招くことはなかったはずである。

そして、何よりも問題なのは、荷主等の意見陳述が行われ、委員による議論を経て、それに基づいた事務局案が提示されるのが普通であるが、委員による議論よりも先に準備されていた事務局案が提示されていることである。これは、内航海運事業者や荷主等の意見を聞くまでもなく、すでに事務局によって暫定措置事業のあり方についての結論が用意されていたからであろう。暫定措置事業の今後のあり方については同事業の継続を当然とする内航海運事業者と、早期の終了を主張する荷主の間で大きく意見が分かれているにもかかわらず、それを無視して事務局案が提示されるようでは暫定措置事業部

会を設けて検討する意味がない。このような状況では、事務局が自分たちの意向に合うように議論と部会を誘導していると非難されても仕方がない。

(2) シンデレラ・プロジェクトの問題点

12月10日に第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会が開催され、事務局より資料に基づいて「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方(案)」が説明された。<sup>9)</sup>同資料は第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会において提示された資料の改訂版と呼ぶべきものである。まず、案の全体像を明らかにするために、以下に構成を示しておく。



9) 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)」, 2001年12月10日。

同資料によれば、まず「これまでの運営状況」としての「過去3年間（平成10～12年度）の状況」については前回の資料と全く同じであり、「最近の状況（平成13年度）」については「①船舶の建造等は、12年度において20万対象トン水準と回復したものの、今年（1～10月）に入り、再び納付金額ベースで対前年同期比18%減と低迷している。一方、船舶の解撤等は、今年に入り大幅に増加傾向となっており、駆け込み、前倒しという面もあり交付金額ベースで対前年同期比48%増の状況となっている。このため、暫定措置事業の収支状況は、納付金による収入と交付金の支出にタイムラグが生じている。②このため、内航総連は解撤等交付金の交付に必要な資金の見通しが明確でないとして、平成13年9月より交付金交付の当面延期措置を実施するに至っている。③なお、内航総連においては、延期事業者のうち金融機関等への事情説明等支援を必要とする者に対して、対策委員会を通じた所要の協力を実施している」とし、ここにも大きな修正はない。

次に、「シンデレラ・プロジェクト実施の取り組み」については、「①暫定措置事業における交付金の支払期限を15年間と確定するとともに、非効率な老朽船の抜本的処理を通じた高度で安全な内航輸送システムの構築を図るため、シンデレラ・プロジェクト（船齢15年を超える老朽船の代替建造促進策のため、船齢15年を超える船舶は平成15年4月以降交付金交付の対象としないこと）を円滑かつ確実に実施することが重要である。②シンデレラ・プロジェクトは、内航海運船腹量全体の24%に当たる最大1,865隻、144万対象トン（平成13年2月現在）が対象船舶である。このうち、具体的な解撤規模は運賃用船料マーケットの状況等に左右されるものの、最大で、船齢、使用状況等を勘案し、87万対象トン（船腹量全体の15%）が13～15年度にかけて解撤されるものと見込んでいる。一方、これに対応した船舶の建造等は、14～18年度において、解撤等量の6割強に当たる56万対象トンを見込んでいる。③こうしたシンデレラ・プロジェクトの実施により、平成15年4月以前に相当量の船舶の解撤等が行われる一方、これに対応する船舶建造等には数年程度の期間を要することとなる。したがって、解撤等による交付金支払いと建

造等による納付金納付までの間における事業収支上のタイムラグに対応するための所要の資金措置を実施することが必要である。④このため、平成13年度補正予算において、政府保証枠210億円から290億円に増加（借入資金総枠700億円から800億円）を措置したところであり、引き続いて、14年度予算要求においても所要の政府保証枠の設定を要求している」としている。

問題は、暫定措置事業はシステム設計上にミスがあるにしろ、それはソフトランディングを目的としたものであるが、このようなシンデレラ・プロジェクトの実施はソフトランディング施策をハードランディング施策に変更するものであり、その意味では暫定措置事業が大きく変容することになるということである。ここにいうハードランディング施策とは、老朽船を市場から排除し、将来的に代替建造する意志のない事業者を業界から早期に排除しようという施策であり、老朽船を市場から排除するには確かに効率的な方法といえるが、逆に老朽船を一層延命化させるという逆効果も予想される。

また、具体的に解撤等量と建造等量が見込まれているが、その算出の根拠は示されておらず、私見では極めて甘い見込みと思われ、このような見込みの下では交付金交付の延期措置や一層の政府保証枠つまり借入金の増額という事態を招く可能性がある。かりに見込みどおりにシンデレラ・プロジェクトが実施されたとしても、政府保証枠つまり借入金が増加し、それによって暫定措置事業そのものの終了が遅れ、内航海運事業者に一層の負担がかかり、疲弊させるような施策には問題があるといわねばならない。その意味では、シンデレラ・プロジェクトを実施するのであれば、それは政府の責任において暫定措置事業とは切り離して別会計、別勘定の下で行うべきであり、そうしなければ内航総連はシンデレラ・プロジェクトの失敗の後始末まで負わされることになる。

### (3) 暫定措置事業の今後の課題における問題点

「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方（案）」の中の「暫定措置事業の今後の課題と取り組み」については、「(1)暫定措置事業は、スクラッ

プ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策であるとともに、内航海運の構造改革を推進する観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るためのものである。このため、同事業は船舶の平均使用期間等を踏まえて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している。(2)しかしながら、暫定措置事業については、多額の借入金を用いて長期間にわたり実施されるものの、現時点では収支は必ずしも安定的とは言えないこと、船種により事業活動に対して一定の制限が加えられていること等、事業の円滑かつ着実な実施や経済的・社会的要請への的確な対応等の観点からは改善すべき課題がある」としている。

問題は、まず、暫定措置事業はソフトランディング施策つまり「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」（平成10年3月、海造審内航部会報告書より）という整理を踏まえ、「事実上の経済的価値を有していた引当資格が無価値化するという経済的影響を考慮したもの」であり、事務局も「本懇談会の検討に当たって」では暫定措置事業は「船腹需給の適正化や競争的市場環境の整備の観点で重要な政策課題である」としていたにもかかわらず、暫定措置事業は船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るためのものとの勝手な解釈をつけ加えていることである。保有船舶を解撤等した者に対して交付金を交付するとともに船舶建造者から納付金を納付させるというシステムによって、なぜ船腹需給の適正化が図られるのか、なぜ競争的市場環境整備が図られるかは理論的に明らかでなく、船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るための施策が暫定措置事業であるとするのは間違いである。

続けて同資料は、「(3)このため、暫定措置事業については、例えば以下のとおりその運営方法の見直し、内航輸送の活性化等に取り組むことが適当である」とし、事業運営方法の見直し、代替建造の促進、平成15年度以降の納付金・交付金の単価、内航輸送の活性化方策について説明している。

事業運営方法の見直しについては、資金管理方法の適正化と情報の適切な公開をあげ、前者については「暫定措置事業の借入金の円滑な返済を確保し、

交付金の計画的な交付を図るため、同事業の資金管理について、納付金収入に対応して交付金支払いを行う方法に改善することが必要である」とし、後者については「暫定措置事業はもとより、金融機関等関係者において情報の偏在、誤解等による弊害を避けるため、船舶の建造・解撤の状況、一定の事業収支の状況等暫定措置事業に係る情報の適切な公開を行うことが必要である」としている。また、代替建造の促進については「暫定措置事業の基本スキームは、納付金で交付金を支払うというものである。したがって、同事業の円滑かつ着実な実施を図るという観点から、交付金の交付を確保するためには、直ちに借入金の追加のみを考慮するのではなく、納付金収入の増加を図るため代替建造等船舶の建造の促進に取り組むことが必要である」としている。

問題は資金管理方法の適正化であり、このような方法は暫定措置事業が導入された時から行われなければならなかったものであるが、それが行われていなかったために事業収支上のタイムラグが生じ、交付金交付の延期措置や政府保証枠つまり借入金の増額という事態を招いたのである。その意味では、資金管理方法の適正化は必要なことと思われるが、しかし納付金収入に対応した交付金支出を行うということは交付金交付が納付金納付の量に制約され、さらには「借入金の円滑な返済」がますます交付金交付を量的に少なくするため、暫定措置事業の本来の目的であるソフトランディングが難しくなる。言い換えれば、納付金収入に対応しないで交付金支出を行うという運用方法がソフトランディング施策としての暫定措置事業のシステム設計上のミスをこれまで補っていたのであり、そのため資金管理方法の適正化は暫定措置事業のシステム設計上のミスを補う手段を奪い、その結果として同事業を一層混乱に陥れる可能性がある。また、「交付金の交付を確保するためには、直ちに借入金の追加のみを考慮するのではなく、納付金収入の増加を図るため代替建造等船舶の建造の促進に取り組むことが必要である」とする施策の下ではますます交付金交付が制約され、交付金交付の延期の常態化が懸念されるばかりか、これはシンデレラ・プロジェクトについては所要の政府保証枠

の設定を予算要求するが、現在でも多額の残存債務があり、これ以上に債務を増やさないために、本来の暫定措置事業については政府はこれ以上の貸付は行わないと言っているように思える。

次に、平成15年度以降の納付金・交付金の単価については、その設定に当たっては「イ. 現時点の船腹需給状況は必ずしも均衡状態とは言えないため、なお一層の船腹の解撤等の促進を図る必要があること。ロ. シンデレラ・プロジェクトの円滑かつ着実な実施のため、単価差を拡大する等収入確保を図る必要があること。ハ. 平成15年度以降の交付金単価は、「規制緩和推進3カ年計画（再改訂）」（平成12年3月31日閣議決定）を踏まえ、事業収支を勘案しつつできる限り単価を低く抑える方向で検討する必要があること」に十分留意して設定することが必要であるとしている。しかし、ここには大きな矛盾がある。つまり、船腹需給状況が均衡状態にないために一層の船腹の解撤等を促進しなければならないが、そのためには交付金を捻出するために船舶の建造を促進するという矛盾が内在しているのである。これは、暫定措置事業の本質を見失っているからであり、同時に政府はあらゆることを暫定措置事業という名の下で実施することによって、最終的な責任をすべて内航総連に負わせようとしていることの現れであると考えられる。また問題は、これまでは船腹需給は概ね均衡状態にあったとしていたが、ここに来て「船腹需給状況は必ずしも均衡状態とは言えない」と主張を変えたことである。これは、船腹需給の適正化を暫定措置事業の目的としたための辻褃合わせである。

他方、内航輸送の活性化については「1）内航海運においては、長期間にわたりスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業を実施していたため、暫定措置事業規程、保有船腹調整規定等に基づき、一定の船舶（コンテナ船・RORO船（100隻程度）、自動車、石灰石等専用船（100隻程度）、土・砂利・石材専用船（900隻程度）等）について、構造、積荷、航路等の条件が付されている。2）こうした条件の一部は、建造等納付金の単価（暫定措置事業開始以前は、引当資格の価格）が異なることから、当該船舶の船種を

特定・定義するため必要なものであり、一定の合理性がある。3) しかしながら、これらの船舶については、荷主からのニーズに応じて積荷、航路等を変更する場合は、内航総連内部でその手続きに相当の時間とコストを要するとともに、条件によっては制度上変更手続自体が整備されていないものがあり、問題となっている。…このため、事業者の経営の柔軟かつ機動的な対応を確保するとともに、国内物流の4割を担い、トラック等に比べ環境負荷の小さい内航海運によるモーダルシフトを推進する等、内航輸送の活性化を図る観点から、以下のとおり、規定により付されている船舶の条件の見直し等を行うことが必要である」として、「イ. 船舶の条件のうち船種の特定・定義に関係のないもの（例えば、寄港地・航路の制限等）を廃止、ロ. 特にモーダルシフト船については、イに加えその他の要件を緩和、ハ. 船舶の条件の変更に際して、処理期間の短縮、作成書類の削減等内航総連の手続を簡素化」があげられている。

#### (4) 暫定措置事業の今後のあり方における問題点

「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方（案）」は、「暫定措置事業の今後のあり方」の中で「今後の船舶建造のあり方について」と「暫定措置事業を早期終了すべきとの意見について」をあげている。

同資料によれば、「今後の船舶建造のあり方」として、まず「引当資格に依存した船舶建造について」を述べ、そこでは「1) 暫定措置事業以前（スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業）においては、船舶の建造融資の際に、引当資格が一部の金融機関において担保又は含み資産の一部として評価されていた。このため、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、かえって船腹需給の適正化が阻害されていた面が少なくなかったといわれている。2) ただし、この点については以下の2つの実態を勘案して整理しておくことが必要である。[金融機関の実態] 内航船舶の過半数を占める運輸施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こと。[内航海運事業者の実態] 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こと。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こと。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であること」としている。

ここで、疑問はこの記述の意味である。暫定措置事業はソフトランディング施策であり、それは「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という整理を踏まえ、事実上の経済的価値を有していた引当資格が無価値化するという経済的影響を考慮したもの」であるが、上の記述からは船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策の対象となる事業者はごく一部に限られ、ここでいう意味でのソフトランディング施策の対象事業者はすでにソフトランディングしていれば、暫定措置事業を継続する意味がなくなることになり、暫定措置事業の継続を前提としている事務局案には矛盾する。

そして、「船舶建造の今後の方向について」は4つ選択肢が用意されていた。第1は「暫定措置事業では、新規建造船舶は引当資格が付されないこと、交付金及び納付金の単価を予め明確化したこと等により、船舶建造は、相当の船腹需要を前提として、船舶収支を勘案し行われる」、第2は「今後の暫定措置事業の進展に併せて、将来的には、市場原理と自己責任の考え方に基づく船舶建造が行われる」、第3は「引当資格に依存した船舶建造はできないため、従来のように過小資本のオーナー事業者だけでは必要な船腹量の確

保が困難となるおそれがある。今後は、荷主、オペレーター事業者が積荷・用船保証等適切に関与して船舶建造を行うことも必要ではないか」、第4は「運輸施設整備事業団による共有船舶建造業務についても、今般の特殊法人の見直しの議論を踏まえ、業務の重点化等所要の見直しを図ることが適当である。(なお、具体的には次世代内航海運懇談会において検討予定。)」としていた。

#### Ⅳ 部会での検討結果と次世代内航海運ビジョン

##### (1) 暫定措置事業の継続が大前提の事務局案

12月10日の第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会に提示された「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方(案)」は、「暫定措置事業を早期終了すべきとの意見について」は両論並記という形をとり、二者択一の選択肢を用意していた。

暫定措置事業を早期終了すべきとの意見の理由として、「①船舶建造コストの低減による船舶の自由な建造の促進、輸送コスト面における競争力の強化、②暫定措置事業の借入金の累増による将来的破綻の回避」があげられ、他方、暫定措置事業を早期終了する場合の問題点として「①同事業の開始から3年余しか経過しておらず、暫定措置事業の目的(ソフトランディング施策と船腹需給の適正化・競争的市場環境整備)が達成されていないこと、②事業を途中で終了することにより多額の残存債務が発生すること」があげられていた。

問題は、暫定措置事業の終了の是非は極めて重要な問題であるにもかかわらず、事務局案では暫定措置事業の運営方法の見直しなど同事業の継続を前提とした議論をしたあとで、それを提案するという形をとっていることである。それは、暫定措置事業の継続が検討を始める前からの大前提であり、それが事務局の意向であったからであろう。また、暫定措置事業を早期終了する場合の問題点として「多額の残存債務が発生すること」があげられている

が、同事業を終了した場合の残存債務の処理方法等を検討することなく、残存債務が発生するために暫定措置事業を終了できないというのはお粗末すぎる。

なお、このような二者択一的な課題整理という形は「平成15年度以降の納付金・交付金の単価について」でも見られ、そこでは従来より2つの意見があるとし、「交付金は引当資格の財産的価値の手当であるため、例えば、平成15年度以降10年間は暫定措置事業開始時点の引当資格の相場価格に相当する貨物船10万円等の横這いとするべきである」と、「暫定措置事業はスクラップ・アンド・ビルド方式による船舶調整事業の解消に伴うソフトランディング措置であるため、これまでと同様に、漸次段階的に引き下げるべきである」とがあげられていた。

そして、事務局よりの「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方(案)」の説明の後に委員による議論が行われ、平成15年度以降の納付金・交付金の単価については「オーナーの立場からは、例えば貨物船については10万円の横這いが望ましい」という意見があったのに対して、「多くの船舶を解撤するインセンティブを付与するためには漸次引き下げる必要がある」という意見や「荷主の立場からは内航船舶の競争力低下を避ける観点から漸次引き下げるのが適当である」という意見があった。そして、暫定措置事業の早期終了の是非について部会では議論されたと思われるが、議事概要には何も記されていない。<sup>10)</sup>

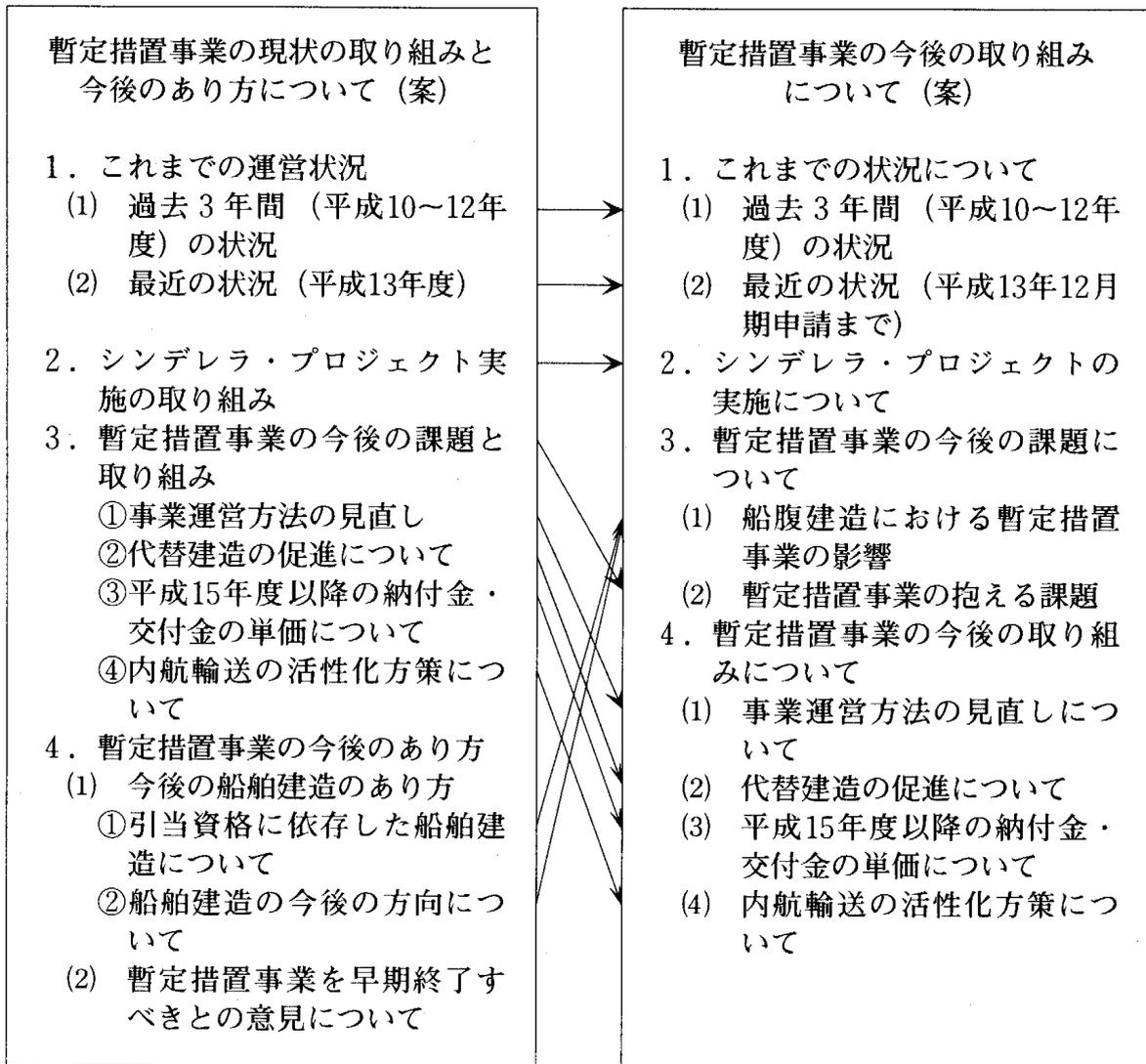
問題は、事務局が両論並記した部分に議論を誘導し、それ以外の部分については多くの問題があるにもかかわらず、議論をさせないように仕組んでいたことである。

## (2) 暫定措置事業と部会案

平成14年1月22日に第4回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会が開催され、事務局より資料に基づいて最終案として「暫定措置事業の今後の取り

10) 「第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

組みについて (案)」が説明された。<sup>11)</sup>それは、第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会において提示され検討された「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方 (案)」を若干修正したものであった。まず、案の全体像を明らかにするために、以下に構成を示しておく。



次に、「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方 (案)」と最終案を比較し、その考え方の変更や新たな論点があるものについて紹介し検討する。

第1は「暫定措置事業の今後の課題について」の中で「船舶建造における暫定措置事業の影響」が述べられていることで、そこでは「①暫定措置事業

11) 第4回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「運暫定措置事業の今後の取り組みについて (案)」, 2002年1月22日。

以前（スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業）の船舶建造においては、船舶の建造融資の際に、引当資格が信用金庫等一部の金融機関によって担保又は含み資産の一部として評価されていた。このため、とりわけ鉄鋼船、石油タンカー系の一部のオーナー事業者においては、船舶建造に当たり、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相当程度の投資が可能となったことから、かえって船腹需給の適正化が阻害されることとなっていた面が少なくなかったといわれている。②暫定措置事業以降は、新規建造船舶には引当資格が付されないこと、交付金及び納付金の単価が予め明確化されたこと等により、基本的には、船舶建造は相応の船腹需要を前提とし、船舶収支を勘案して行われることとなってきている。したがって、今後、オーナー事業者においては船腹需要、船舶収支等を十分勘案して船舶建造を行うことは勿論、必要な船腹量を確保し安定的な輸送を維持する観点からは、荷主企業やオペレーター事業者自身において、運賃・用船料におけるコスト保証等輸送コストの適切な管理に努めることが適当である」としている。

ここでは、前節で指摘した事務局案の矛盾については表現を逆にすることによって、言い換えれば、真実が包み隠されるように修正され、また「必要な船腹量を確保し安定的な輸送を維持する」という新しい観点から荷主企業やオペレーター事業者に運賃・用船料におけるコスト保証等輸送コストの適切な管理に努めるよう求めている。これは、多額の残存債務を解消するためには船舶の建造を促進しなければならないために、前回の会議での「今後の船舶建造のあり方について」の議論において「コストに見合った運賃用船料が収受できない現在の水準では船舶の建造は容易ではない」という意見を考慮したものであろう。

第2は「暫定措置事業の今後の課題について」の中の「暫定措置事業の抱える課題」において、「暫定措置事業は、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策であるとともに、内航海運の構造改革を推進する観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環

境整備を図るための施策である」として、理論的には誤りであるにもかかわらず暫定措置事業が船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るための施策であると明言されたことと、「総合規制改革会議による「規制改革の推進に関する第1次答申」（平成13年12月18日閣議決定）において、「内航海運暫定措置事業の運営方法の改善」が指摘されているところであり、これを踏まえて早急に事業の適切な見直しに取り組むことが必要である」が付け加えられたことである。

第3は「暫定措置事業の今後の取り組みについて」の中の「代替建造の促進」において、「暫定措置事業の基本スキームは、納付金で交付金を支払うというものである。したがって、同事業の円滑かつ着実な実施を図るためには、直ちに借入金の追加のみを考慮するのではなく、まず納付金収入の増加を図ることが重要である」としたのち、「このため、運輸施設整備事業団による共有建造方式の仕組み等を十分活用して代替建造等船舶の建造の促進に取り組むことが適当である」という一言が付け加えられたことである。

第4は「暫定措置事業の今後の取り組みについて」の中の「平成15年度以降の納付金・交付金の単価について」については、「平成15年度以降の納付金・交付金の単価については、従来より、主にオーナー事業者を中心として、「交付金は引当資格の財産的価値の手当であるため、例えば、平成15年度以降は暫定措置事業開始時点の引当資格の相場価格に相当する貨物船10万円等の横這いとするべき」との意見がある。一方、平成15年度以降の納付金・交付金の単価の設定に当たっては、以下の点に十分留意して決定することが必要である」として、「1）現時点の船腹需給状況は必ずしも均衡状態とは言えないため、なお一層の船腹の解撤等を進め、船舶の近代化の促進を図る必要があること。2）シンデレラ・プロジェクトの円滑かつ着実な実施のため、単価差を拡大する等収入確保を図る必要があること。3）平成15年度以降の交付金単価は、「規制緩和推進3カ年計画（再改訂）」（平成12年3月31日閣議決定）を踏まえ、事業収支を勘案しつつできる限り単価を低く抑える方向で検討する必要があること」という留意点をあげ、「したがって、平成15年

度以降の納付金・交付金の単価については、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング措置である暫定措置事業の円滑かつ着実な実施とともに、船腹需給の均衡化を推進するため、漸次段階的に引き下げるとともに、単価差を2万円に拡大することが必要である」としていることである。

問題は、暫定措置事業がソフトランディング施策（措置）であることと、納付金・交付金の単価を漸次段階的に引き下げることの関係が理論的に不明確であり、またその説明もなく、さらに納付金・交付金の単価を漸次段階的に引き下げることがなぜ船腹需給の均衡化を図ることになるのかも理論的に明らかでないことである。そして、何よりも問題なのは納付金・交付金の単価を漸次段階的に引き下げることと、多額の残存債務の関連について一切記述されていないことである。

そして、事務局よりの「暫定措置事業の今後の取り組みについて（案）」の説明の後に委員による議論が行われ、「内航海運の競争力確保の観点から暫定措置事業の早期終了に向けて努力するべき」という意見に対して「暫定措置事業は事業収支が相償うまで着実に実施するべき」という意見も出されていたが、暫定措置事業の終了の是非については十分な検討が行われることなく、「暫定措置事業の現状の取り組みについて（案）」は原案どおり了承され、平成14年1月25日に開催される第4回次世代内航海運懇談会に報告されることとなった。<sup>12)</sup>

### (3) 次世代内航海運ビジョンと暫定措置事業

平成14年4月26日の第6回次世代内航海運懇談会において「次世代内航海運ビジョン（案）」が了承された。<sup>13)</sup>

同ビジョンは、内航海運行政における今後の取り組みの方向性」として「健全かつ自由な事業活動を促す市場環境の整備」と「効率的で安全かつ環

12) 「第4回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

13) 第6回次世代内航海運懇談会資料「次世代内航海運ビジョン（本文）」、2002年4月26日。

境に優しい輸送サービスの構築」をかけた、「内航海運行政の取り組むべき課題」としての「健全かつ自由な事業活動を促す市場環境の整備」については事業展開の多様化・円滑化、市場機能の整備、輸送の安全の確保という3つの基本的な考え方に沿って取り組むことが適当であるとし、「効率的で安全かつ環境に優しい輸送サービスの構築」については高度かつ効率的な輸送サービスの構築、良質な輸送サービスの円滑な提供体制の確保、全体効率的な物流システムの実現という3つの基本的な考え方に沿って取り組むことが適当であるとしている。

そして、暫定措置事業の問題は「健全かつ自由な事業活動を促す市場環境の整備」という方向性の中の市場機能の整備という基本的な考え方の中で記述され、この市場機能の整備は運送約款の作成、ガイドライン等による適正な取引環境の整備、適切な情報の開示、内航海運暫定措置事業の円滑かつ着実な実施等の4つから構成されている。

さて、内航海運暫定措置事業の円滑かつ着実な実施等では、「①暫定事業は、船調事業の解消に伴うソフトランディング施策であるとともに、内航海運の構造改革を推進する観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るための施策である。②暫定事業による船腹需給の適正化を進めることは、市場原理が有効かつ十分に機能するための重要な環境整備であるとともに、転廃業等市場からの退出を円滑化するためのセーフティネットとしての効果を有するものである。これまで約4年間の同事業等の実施により、1,439隻、165万対象トンの解撤等が行われ、240隻、60万対象トンの建造等が行われた結果、1,196隻、104万対象トンの船舶が純減しており、船腹需給の適正化に一定の効果がみられている。③今後、暫定事業における非効率的な老朽船の抜本的処理を通じた船腹需給の適正化と高度で安全な内航輸送システムの構築を図るため、シンデレラ・プロジェクト（船齢15年を超える老朽船の代替建造を促進するため、船齢15年を超える船舶は平成15年4月以降解撤等交付金（以下「交付金」という。）の交付対象としないこと）を円滑かつ着実に実施することが適当である」としている。

ここで問題は、暫定措置事業は「転廃業等市場からの退出を円滑化するためのセーフティネットとしての効果を有するものである」とし、暫定措置事業部会での検討にはなかった新たな解釈が示され、ソフトランディング施策こそ「転廃業等市場からの退出を円滑化するためのセーフティネット」であるため、その解釈には誤りはないが、「船齢15年を超える船舶は平成15年4月以降解撤等交付金の交付対象としない」というシンデレラ・プロジェクトは「転廃業等市場からの退出を円滑化するためのセーフティネット」を破壊するものであり、施策的な矛盾があることである。

同ビジョンは続けて「④一方、暫定事業は多額の借入金を用いて長期間にわたり実施されるものの、現時点では建造等納付金（以下「納付金」という。）による収入は必ずしも安定的とは言えないこと、船種により事業活動に対して一定の制限が加えられていること等、同事業の円滑かつ着実な実施や経済的・社会的要請への的確な対応の観点からは改善すべき課題がある。また、政府の「規制緩和推進3カ年計画（改定）」（平成14年3月29日閣議決定）において、「内航海運暫定措置事業の運営方法」が盛り込まれており、これに基づき早急に取り組みの具体化を図ることが適当である。⑤なお、暫定事業については、荷主関係者より早期終了すべきであるとの意見もあるが、これについては、同事業の開始から約4年間しか経過しておらず、船調事業の解消に伴うソフトランディング施策と船腹需給の適正化・競争的市場環境整備という同事業の目的が未だ達成されていないこと、さらには同事業を途中で終了することにより多額の残存債務が発生することという問題点があり、慎重に対応することが適当である。⑥このため、暫定事業については、以下のとおりシンデレラ・プロジェクトの実施、運営方法の見直し等を円滑かつ着実に実施していくことが必要である」とし、シンデレラ・プロジェクトの円滑かつ着実な実施については平成14年度より措置（平成13年度に一部前倒し措置済み）、事業運営方法の見直しについては資金管理方法の適正化と情報の適切な開示を平成14年度より措置、代替建造の促進については「同事業の円滑かつ着実な実施のため、直ちに借入金の追加のみを考慮するのではなく、

まず納付金収入の増加を図る観点から、業界全体として荷主ニーズへの柔軟かつ適格な対応等により内航海運の活性化を図り、運輸施設整備事業団の共有建造方式等を活用しつつ代替建造を促進」とし、暫定措置事業等における船種による輸送条件等の見直しについては「平成14年度前半までに国土交通省と日本内航海運組合総連合会において具体的見直し方策について検討を行い、年度後半のできるだけ早い時期に措置」としている。

問題は、暫定措置事業を円滑かつ着実に実施していく積極的な理由がなにも一つあげられていないことであり、何よりも問題なのは「同事業を途中で終了することにより多額の残存債務が発生する」としているが、その残存債務の処理方法について一切検討もせずに暫定措置事業の円滑かつ着実な実施という結論をだしていることである。

おわりに

国土交通省は、2001年7月に「新しい内航海運のあり方、及びこれを踏まえた海運、船舶、船員の海事分野全般にわたる新しい内航海運行政のあり方(次世代内航海運ビジョン)」を検討するため、海事局長の私的諮問機関として次世代内航海運懇談会を設置し、その検討項目のうち暫定措置事業に係る検討については本懇談会の下に暫定措置事業部会が設置され検討が行われた。本稿は、この暫定措置事業部会での検討を紹介しつつ、同事業をめぐる諸問題について若干の検討を試みた。

ここでは、ビジョンが「暫定事業については…シンデレラ・プロジェクトの実施、運営方法の見直し等を円滑かつ着実に実施していくことが必要である」としたシンデレラ・プロジェクトと事業運営方法の見直しの中の資金管理方法の適正化について本論の中で展開した問題点等をまとめ、最後に暫定措置事業部会での検討の総評を簡単にしておく。

まず、船齢15年を超える老朽船の代替建造を促進するため、船齢15年を超える船舶は平成15年4月以降解撤等交付金の交付対象としないというシンデ

レラ・プロジェクトの円滑かつ着実な実施については、暫定措置事業にはシステム設計上にミスがあるにしろ、それはソフトランディングを目的としたものであり、シンデレラ・プロジェクトの実施は施策的な矛盾からソフトランディング施策をハードランディング施策に変更し、その意味では暫定措置事業は大きく変容することになる。また、シンデレラ・プロジェクトが実施されれば政府保証枠つまり借入金が増加し、それによって暫定措置事業そのものの終了が遅れ、内航海運事業者に一層の負担がかかることになるという危険を含んでいる。そのため、シンデレラ・プロジェクトを実施するのであれば、それは政府の責任において暫定措置事業とは切り離して別会計、別勘定の下で行うべきであり、そうしなければ内航総連はシンデレラ・プロジェクトの失敗の後始末まで負わされることになる。

次に、「暫定措置事業の借入金の円滑な返済を確保し、交付金の計画的な交付を図るため、同事業の資金管理について、納付金収入に対応して交付金支払いを行う方法に改善することが必要である」という資金管理方法の見直しについては、このような方法は暫定措置事業が導入された時から行われなければならなかったものであるが、それが行われていなかったために事業収支上のタイムラグが生じ、交付金交付の延期措置や政府保証枠つまり借入金の増額という事態を招いたのである。その意味では、資金管理方法の適正化は必要なことと思われるが、しかし納付金収入に対応した交付金支出を行うということは交付金交付が納付金納付の量に制約され、さらには「借入金の円滑な返済」がますます交付金交付を量的に少なくし、また「直ちに借入金の追加のみを考慮するのではなく、まず納付金収入の増加を図る」という施策の下では暫定措置事業の本来の目的であるソフトランディングが難しくなる。言い換えれば、納付金収入に対応しないで交付金支出を行うという運用方法がソフトランディング施策としての暫定措置事業のシステム設計上のミスをこれまで補っていたのであり、そのため資金管理方法の適正化は暫定措置事業のシステム設計上のミスを補う手段を奪い、その結果として同事業を一層混乱に陥れる可能性がある。

最後に、暫定措置事業は種々の問題点を抱えているため、この度の暫定措置事業部会での検討には大きな期待があったが、結果は期待を大きく裏切るものであった。それは、暫定措置事業を円滑かつ着実に実施していく積極的な理由がなに一つ明らかにされず、何よりも「同事業を途中で終了することにより多額の残存債務が発生する」としているが、その残存債務の処理方法について一切検討もせずに同事業を継続するという結論をだし、同事業の破綻が懸念されているにもかかわらず現在の多額の残存債務問題を先送りしたことである。事務局の主導の下で暫定措置事業の表皮的な問題の小手先の改善にとどまり、最重要の問題である多額の残存債務処理についてはなに一つ検討されなかったことは残念である。