

第4章 国内旅客船事業における免許制等が果たしてきた役割と今後のあり方

1. はじめに

我が国は本州、北海道、四国、九州のいわゆる本土のほか7000弱の数の島々からなる海洋・島嶼国家であり、古来人々の国内の往来交通を舟運、海運が支えてきた。こうした航路には本土間を往来するもの、本土と離島間を往来するもの、離島間を往来するもの等様々なものがあるが、国内旅客船事業はこのような国民の生活、社会活動における移動の二・ズに応える重要な足としての運航サービスを提供する役割を担ってきており、今後もその役割の重要性は変わらない。

2. 安定的輸送サービスの提供

(1) 離島の生活航路の維持

我が国には瀬戸内海、九州地方を中心として、約400を超える有人の島々が存在している。これらの島々と本土とを結びいわゆる「離島航路」の殆どは、その住民の通勤、通学、通院等の輸送はもちろんのことその他生活必需品、郵便物等の運送も支えていることから「生活航路」とも呼ばれている。

このような生活航路において定期運航を安定的に供給することが重要な課題として求められたことから、昭和24年に「海上運送法」が制定され、需給調整のもと免許事業者に限定して航路運航を認めるとともに、それでも赤字の航路については、「離島航路整備法」(昭和27年制定)に基づき国、地方自治体が航路補助を行なうなどして、行政、財政による支援を梃子に離島の生活航路に関わる定期旅客船事業(一般旅客定期航路事業)の安定的運営を図ってきた。

(2) フェリーの登場

一方、我が国の高度成長とともにモ・タリゼ・ションが進展したが、定期旅客船事業は道路整備の遅れた陸路を迂回する「海のバイパス」としての役割も担うかたちで活用された。定期運航する旅客フェリー、特に長距離フェリーが昭和40年代頃からマイカ・輸送やトラック輸送と補完し合う

システムとして急速に広まっていった。

最初のフェリー - 就航（明石、鳴門海峡）は昭和29年に遡るが、本格的な長距離フェリー - は昭和43年の阪九フェリー - (株)による小倉、神戸航路の開設であった。その後航路数は急増し、昭和49年には26航路のネットワークを形成するに至った。

（3）輸送秩序の確立

航路運営上の不公正な競争と輸送秩序

離島の生活航路、中長距離フェリー - 等航路については、それぞれの航路毎に免許事業者だけが定期運航を認められていたため、参入出来なかった者が届出のみで参入が容易にできた不定期運航によって同様・類似の輸送を行なうケ - スが後を断たなかった。例えば昭和30年当時、旅客船を使用して人の運送をする不定期航路事業者が302事業者に上るなど、事業者間の不公正な競争が定期航路事業者の経営に影響を与え問題化するようなケ - スが生じてきていた。

また、フェリー - 輸送は、離島も含めたモ - タリゼ - ションの進展とも相まって、長距離フェリー航路のみならず離島航路*、湾内航路、本州 / 四国航路等にも導入が急速に広がっていったが、運賃を旅客運賃と貨物運賃とに分けて適用するなど利用者に不都合が生じるようなケ - スも出てきた。

こうしたことから類似行為の防止や利用者に分かりやすい運賃制度の法制化を含めての輸送秩序の確立が大きな課題となった。

* 離島航路のフェリー化率：44%（平成11年4月）

定期旅客船事業と他の事業間の需給調整

定期旅客船事業と他の運航事業との間の不公正競争の是正、利用者利便の向上等を図るため、運輸省は昭和30年にまず「旅客不定期航路事業」との間で需給調整を行なうこととした。昭和40年にはフェリー輸送を「自動車航送」として法律上位置付けたうえで、運賃制度等に必要な利用者保護のための措置を導入するとともに定期旅客船事業についての需給調整のみならず自動車航送貨物定期航路事業（自動車航送を行なう貨物定期航路事業）との間の需給調整も行なった。このように公共性の高い定期旅客船の安定運航が不公正な競争により混乱することのないように法律上の措置を

とってきた。

3. 旅客船事業を巡る環境変化

(1) 離島人口の減少と離島航路経営の悪化

離島の人口は、昭和30年には144万人であったが、高齢化・過疎化の進展により、平成7年には81万人にまで大幅に減少し（44%）、離島に関わる定期旅客船航路の経営状況は極めて厳しく、その74%が赤字運航を余儀なくされている。

こうした厳しい経営環境の下、離島航路事業者には離島住民の生活を支える交通機関として大きな期待があるが、免許制により新規参加が厳しいこと*等から、既存事業者はともすると従来からのサ・ビス水準の維持に止まり、何らかの需要開拓、利用者利便を高めるサ・ビス改善に繋がるチャレンジ（試み）に積極的に取り組む意欲が乏しくなりやすく、利用者二・ズとの乖離が指摘されるようになっている。

*最近5年間新規免許件数：44件

(2) 道路輸送の進展と旅客船輸送の伸び悩み

一方、昭和50年代から60年代にかけては全国的に道路整備が進んだ中で特に高速道路網整備も進展した結果、これらと歩調を合わせて自動車利用台数も急速に増大した。

フェリー輸送もそれを取込むかたちで大きく伸びることが期待されていたが、幹線道路や橋梁のネットワークの整備が進み、道路による移動が円滑化すると、期待していた程にはマイカー・トラックのフェリー利用が進まなくなってきたことから、特に長距離フェリーでは採算に見合う航路への絞り込みが進んだ。この結果、50年代に入ってから撤退が続き、東京等の大都市圏と北海道、四国、九州を連絡する航路、瀬戸内海を東西に横断する航路等20航路前後になり現在に至っている。トラック航送台キロは50年代以降若干逡増してきてはいるものの旅客輸送実績では昭和49年の2,840百万人キロから平成10年度の1,894百万人キロへと減少し（33%）、平成10年度において全13社中赤字となった事業者が8社に上るなど最近における長距離旅客フェリ - 事業者の航路収支は極めて厳しい状況である。

また最近の本州、四国架橋3ル - トの全面供用開始等道路ネットワークの一層の整備、更には景気の低迷が追い打ちをかける中で、ここ5年間で

みても瀬戸内海地域では26航路が撤退、16航路が縮小するなど、全国の離島航路、中長距離フェリ - 航路、観光需要に主として対応している旅客不定期航路等それぞれの航路運営は状況に程度の差はあるものの皆厳しい状況に置かれている。

(3) 効率化・サ - ビス向上を求める国民の声

このような需要低迷、経営逼迫、航路サ - ビス水準維持の困難という厳しい環境を前に、需要に応じて参入事業者を限り、また事業者の運営の自由度にも限界のある免許制という枠組みにおいては、創意工夫による需要開拓に向けた積極的取組みを行なおうとする意欲ある事業者にチャンスが与えられず、結果として、旅客船事業分野の活性化、効率化が阻害され、そして利用者の利益も損なわれるという面が一層浮き彫りになってきた。

市場原理と自己責任原則の下に自由競争を促進して、経済の一層の効率化を図り、その結果としてサ - ビスの向上、多様化、運賃の低廉化を実現し、それらを通じて利用者、国民の利益の拡大を目指そうという現代のグローバルな経済・社会の大きな流れのなかで、旅客船事業の分野についてもまた例外でいることはできない。

このような流れの中で経済状況の変動や利用者ニ - ズの変化に即応しながら、事業者の判断で航路・ダイヤ設定、運賃設定が迅速かつ弾力的に行なえるようなシステムによる効率化・サ - ビスの向上が国民的にも求められてきており、旅客船事業に関わる規制をこうした新時代の流れに添ったものに早急に改革する必要が高まってきた。

4. これからの時代に向けて

(1) 海上運送法の改正（利用者の視点で制度改革）

運輸省はこうしたことから旅客船事業に関わる需給調整規制を廃止することとし、定期旅客船事業について免許制から許可制に改め、また運賃や運航に関する規制も認可制から届出制等に緩和すること等を内容とする「海上運送法の一部を改正する法律案」を第145回通常国会に提出し、本年6月4日に成立した。

需給調整規制の廃止は、これまで参入、退出規制や運賃規制等によって保たれてきた安定的輸送に大きな影響を与えることになり、その結果、離島の生活航路の維持や安全、利用者保護等利用者に直接、間接に様々な問

題が生じることが予想されることから、運輸政策審議会においてこれらに対する環境整備方策等の内容について審議を行い、その答申内容に沿った措置を改正法に組み入れたところである。

具体的には、創意工夫に満ちた多様で高度なサ・ピスの実現を図る観点から、これまでは「先ず需要ありき」を条件にしていた免許制度を廃止し、需要の多寡にかかわらず安全性など一定の基準を満たせば誰でもが、離島航路、長距離フェリ - 航路等のような航路にでも参入することが可能となる許可制へと移行するほか、運賃設定、ダイヤ設定等も届出で済むこととした。

一方、市場原理に全て委ねた場合、「需要のある航路」部分だけ、あるいは「需要のある時間帯」だけ運航するといういわゆる「いいとこ取り(クリームスキミング)」が横行し、「需要の少ない航路・時間帯」の運航が途絶え、現在需要の多寡を包含するかたちで幾つかの離島群を一体的に運航しているような生活航路が分断され、結果として離島住民の生活に直接支障の出る恐れがある。

このような市場原理の欠陥を補う知恵として、生活航路を「指定区間」として指定し、その指定区間毎に必要なサ・ピス水準を参入要件に設定するなど従来の需給調整ではなく競争により利用者の視点を取り入れたサ・ピスの実現が図られるよう工夫したほか、「安全」と「利用者保護」については、定期、不定期等を問わず全ての航路における参入者に競争の基本ル - ルとして守ってもらうこととした。

(2) 新たなスタ - トラインは平成12年10月

離島航路に関わる「指定区間」及びそのサービス水準を定めるなどの諸準備をした上で、同改正法は平成12年10月から全面施行されることとなっている。

国内旅客船事業はこの新たな制度の下で、生活に必要な不可欠な離島の「生活航路」、人流、物流を含めてモ - ダルシフトの受け皿としても期待される「中長距離フェリ - 航路」、さらには観光振興に不可欠な「旅客不定期航路」、また新たに安全規制等が適用されることとなる「海上タクシー」等の幅広い分野でそれぞれその特性、役割を発揮しながらより効率化、活性化し、国民生活の豊かさ向上に貢献していくことが期待されている。



モーダルシフトの受け皿としても期待されている