

第2章 外航海運協定をめぐる政策とその影響

1. 海運同盟の発祥

外航海運事業については、輸送需要が季節的に変動するとともに、それぞれの国の貿易構造を反映して往航と復航の荷動きのインバランスが存在することから、最大需要時に合わせた過剰な船腹供給が行われやすく、投機的な動きも加わって過剰船腹が生じやすい傾向がある。従って、仮に外航海運事業を海運企業間の自由競争に完全に委ねることとした場合には、供給過剰のマーケットで破壊的な競争が行われる結果、運賃の乱高下や海運企業の撤退等が相次ぐ恐れがあり、輸送サービスの長期にわたる安定供給を確保することが困難となる。

このような外航海運事業の特質から、また、激しい運賃競争による相次ぐ海運企業の倒産等の歴史的な経験を踏まえ、1875年に英国/インド・カルカッタ間航路において統一運賃を設定する「カルカッタ同盟」が結成されたのを皮切りに、拘束力を持った統一運賃の設定を行うための海運同盟が各国航路に急速に普及した。

外航海運をめぐる当時の状況としては、多くの航路において支配的地位を占める英国船主が海運同盟の中心的役割を果たしており、運賃水準の安定やサービスの安定供給に海運同盟が果たす役割を重視した英国がその育成を図る中、海運同盟は欧州発着航路を中心に発展を遂げ、統一運賃の設定のほか、閉鎖型同盟として海運企業の新規加盟の制限を行うとともに、運賃延べ戻し制*等の荷主拘束策を導入するなど、対内・対外両面で強い拘束性をもって、航路の安定に決定的な影響力を及ぼしてきた。

その後の同盟をめぐる世界的な動きとして、第二次世界大戦後の英国の経済的覇権の衰退と米国の圧倒的な経済力の下、自国外航海運市場の大きさを背景とした米国の政策や南北問題の激化に伴う発展途上国の政策に大きな影響を受けるようになった。このような中、我が国の外航海運協定に関する政策も逐次変化してきており、以下では外航海運協定をめぐる政策とその影響を考えてみたい。

* 運賃延べ戻し制

荷主が一定期間盟外船を使用せず、さらにその期間（払い戻し対象期間）に引き続く一定期間（据置期間）盟外船を使用しなかったことを条件として、同盟海運企業がその荷主から払い戻し対象期間内に受け取った運賃の一部を据置期間経過後に払い戻す制度。荷主が据置期間中に盟外船を使用した場合、荷主は払い戻し対象期間中に支払った運賃のみならず、据置期間中に支払った運賃についても払い戻し請求権を失うため、荷主に対する拘束力が極めて強い運賃制度となる。

2．外航海運をとりまく状況の変化

- 国営海運企業の参入、コンテナ化の進展等 -

19世紀後半に成立した海運同盟を中心として航路秩序の維持が図られ、世界の外航海運市場が着実に発展を遂げていく中、昭和40年代より、外航海運をとりまく状況が急速かつ多面的に変化し、外航海運協定のあり方にも大きな変化が見られた。

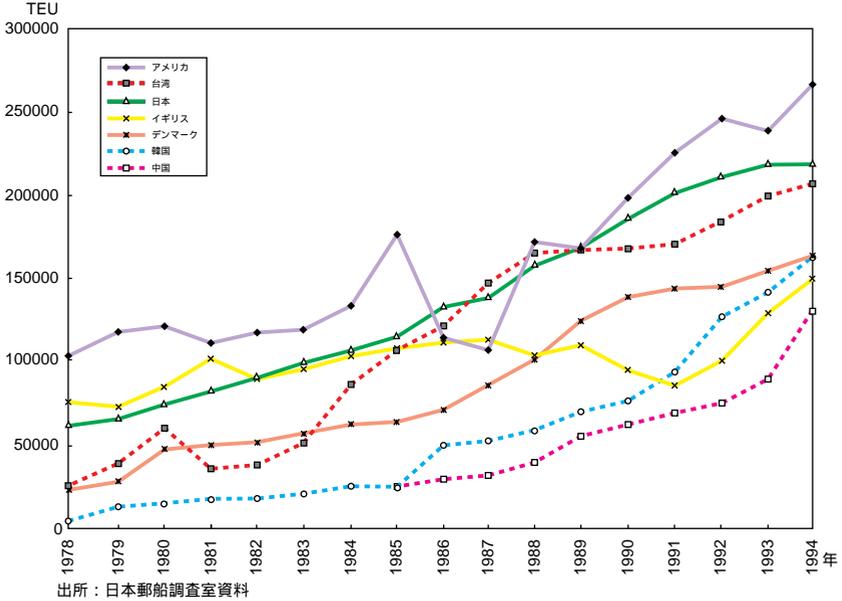
まず第一に、既存の航路秩序に挑戦する発展途上国や社会主義国の国営海運企業の参入があげられる。

昭和30年代後半以降、先進資本主義国の経済・産業の発展と自由貿易政策に支えられて、先進資本主義国間の貿易量が急速に増大したことに加え、社会主義国の経済発展等により世界の貿易量が飛躍的に増大する一方、発展途上国や社会主義国が自国の基幹産業として外航海運事業の育成を図ったことにより、これら諸国の国営海運企業が海運同盟のアウトサイダーとして続々と市場に参入し、市場全体の船腹供給量が著しく増大した結果、海運同盟による従来の秩序維持が困難になってきた。また、アジア、アフリカ等の発展途上国が世界貿易市場への参入要望を急速に強めた結果、外航海運分野では閉鎖型同盟の存在がこれら諸国の参入を阻むものとして強く意識され、これら諸国が荷主国としての自国発着航路における同盟加入権や、「正当な」自国海運企業の積取比率等を強く要求した。これについては、主にUNCTAD（国連貿易開発会議）を舞台に先進国対途上国の厳しい対立が繰り広げられ、最終的には、貿易当事国の海運企業に海運同盟への加入権を認めるとともに、海運同盟が同盟海運企業の積取比率を決定する場合に発地・着地の海運企業と第三国海運企業との割合を40:40:20とすること等を定める1974年国連定期船同盟憲章条約が締結された。本フォーミュラは、その後、一部航路（欧州・アフリカ航路）において適用されることとなった。

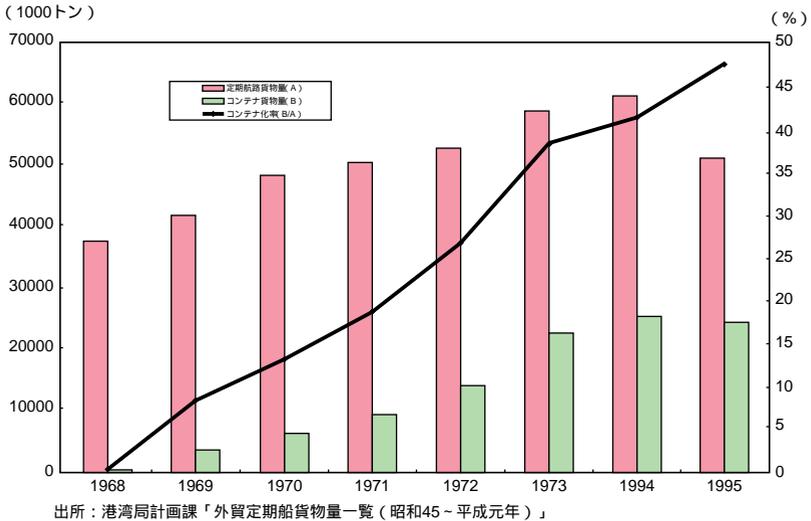
第二に、コンテナ化の進展とそれに伴う競争構造の変化があげられる。

コンテナ化により、港湾荷役の効率化及び合理化が進展し、貨物の積付け方法等それまで蓄積されてきた定期船輸送に係る複雑なノウハウの意義が急速に低下し、輸送量の拡大とも相まって外航海運市場においても「規模の経済」が果たす役割が決定的なものとなったため、各国外航海運企業は事業規模の拡大により単位当たりのコスト削減を図るようになった。また、コンテナ化の進展により、コンテナを媒体とする内陸輸送との連結が

図表2-2-1 運航国別コンテナ船船腹量の推移



図表2-2-2 我が国定期航路輸出入貨物量とコンテナ化率推移



行われ、複合一貫輸送市場が形成されたことから、海運企業は積荷の受注をめぐって自らは船舶を運航しない利用運送事業者（NVOCC）*との競争にもさらされることとなった。加えて、サービスの画一化により更に厳しい価格競争が行われやすくなるなど、外航海運市場における競争条件が変化したこと、及び航空輸送の発達により、航空運送事業者との競争も軽視し得ない状況になってきたこともあり、全体として競争は激化し、既存の航路秩序を脅かすようになった（図表2-2-1、2-2-2参照）。

さらに、コンテナ専用船の建造、多数のコンテナや陸上コンテナ・ターミナル施設の整備等、コンテナ化に要する巨額の資本調達とそれに伴う企業リスクを分担しつつ、多様化する荷主ニーズに応えて、定時性やフリークエンシーを向上させ、高度なサービスの提供を行うことを目的として、欧州や我が国においてはスペースチャーター等をその内容とするコンソーシアム（企業連合）協定、すなわち、従来の海運同盟とは異なり、運航の合理化をその主な目的とする外航海運協定が締結されるようになった。

昭和40年代以来、外航海運をとりまく状況が徐々にこのような構造的変化を遂げたことにより、伝統的な海運同盟による従来の秩序維持が次第に困難になっていった。

* NVOCC（Non-Vessel Operating Common Carrier）

自らは船舶を保有しないため、実運送を行う海運企業に対しては荷主となるが、荷主に対しては運送人として独自の運賃を收受し、貨物の輸送責任を負う利用運送事業者。



厳しい競争にさらされる外航海運

3. 米国海運政策の影響

(1) 外航海運協定に対する米国海運政策の基本的立場

このような外航海運をとりまく状況の変化に先立ち、第二次世界大戦後、世界経済に占める米国の地位の拡大に伴い米国発着航路における荷動量は極めて大きくなり、北米航路は世界で最も重要な航路の一つとなった。また、米国が世界の超大国としての地位を確立する中で、下記に述べるような反トラスト規制に厳格な米国の海運政策の展開は世界の外航海運政策に極めて大きな影響を与えることとなった。

そもそも米国においては建国初期において鉄道、石油等巨大資本のカルテル、トラストによる弊害が強かったことから、非常に厳格な反トラスト規制を行っており、外航海運協定についても、その必要性自体は認められたものの、協定の弊害については実効ある政府規制によってこれを除去すべきとの考え方をとっていた。このような考え方にに基づき、米国においては競争抑圧船*と運賃延べ戻し制の禁止、開放型同盟の強制等、協定の弊害を防止すべく、様々な協定期制が加えられてきたところである。

* 競争抑圧船

同盟海運企業の共同の負担の下で、盟外船のスケジュールに合わせて配船され、盟外船の運賃よりもさらに安い運賃で輸送することにより盟外船の集荷を妨害し、最終的に盟外船を当該航路から排除することを目的として運航される船舶。

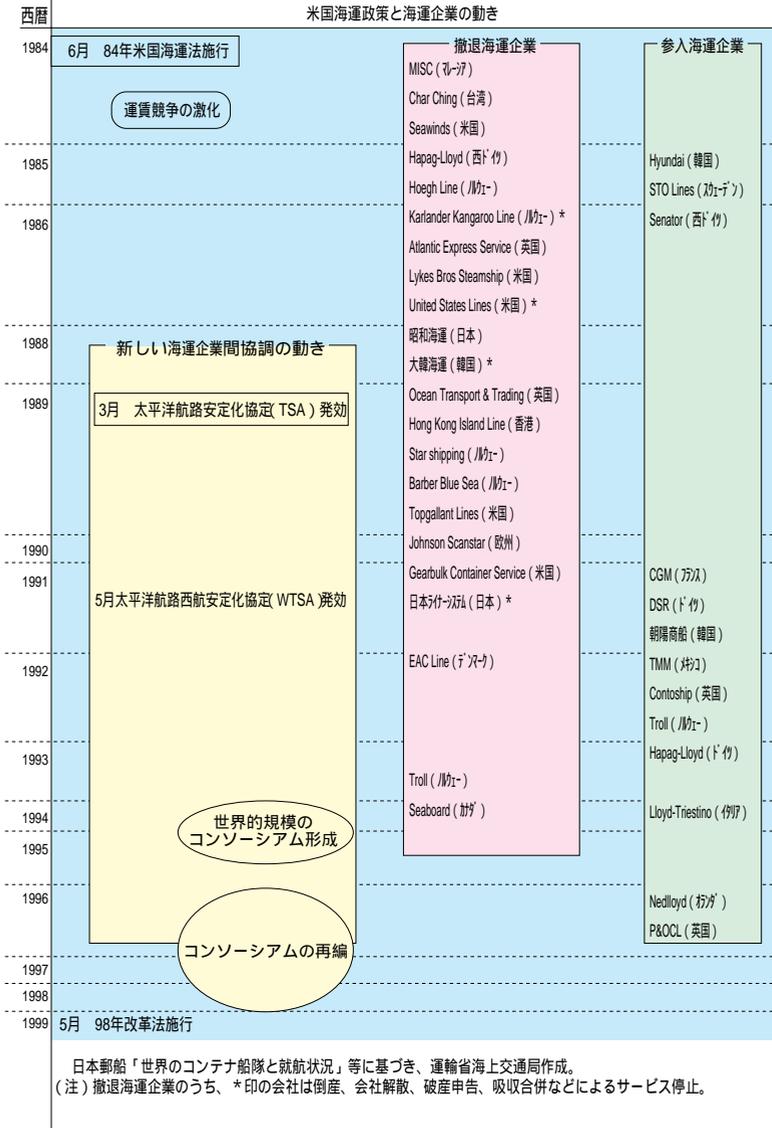
(2) 1984年海運法による競争原理の徹底

このような中、その後昭和56年（1981年）に企業活力の重視、市場メカニズムの活用等を掲げるレーガン政権が発足すると、外航海運においても協定についての反トラスト法適用除外を最小限に限定し、外航海運市場においてできるだけ市場原理を徹底させるべきであるとの考え方にに基づき、昭和59年（1984年）には、独自行動権*1等を伴う拘束力の弱い協定のみを認める1984年海運法（Shipping Act of 1984。以下「84年海運法」という。）が制定されるに至った。

84年海運法は、同盟海運企業に対する独自行動権の許容を海運同盟に義務づけるものであったことから、海運同盟が最大の目的としていた統一運賃の設定機能が弱体化し、個々の海運企業による独自行動権の行使が頻発した結果、北米航路における運賃は大幅に下落した。

このような状況に対処すべく、従来海運同盟のように拘束力を持った

図表2-2-3 1984年以降の北米航路の動向



統一運賃の設定までは行わないものの、従来の同盟海運企業、盟外海運企業の別を超えて広く海運企業間で運賃設定方針等についての意見交換等を行うことにより航路秩序の安定を図ることを目的とした航路安定化協定^{*2}が締結されるようになった。

このような北米航路の状況は更に他の主要航路にも大きな影響を与え、他の航路においても、従来の海運同盟に加えて航路安定化協定が締結されるに至った（図2-2-3参照）。

***1 独自行動権（インディペンデント・アクション）**

同盟海運企業が、同盟への事前通告により、同盟で設定している統一運賃等とは異なる運賃等により荷主と契約する権利。

***2 航路安定化協定**

北米航路において昭和63年（1988年）に同盟海運企業9社、盟外海運企業4社により結成された太平洋航路安定化協定（TSA; Transpacific Stabilization Agreement）は、航路安定化協定として先駆けの性格のものである。

（3）海運企業と荷主との契約関係の変化 - 98年改革法 -

84年海運法においては、法制定後5年半後に諮問委員会においてその効果を分析し、最終報告書を大統領及び議会に提出することとされていたが、主要論点について十分なコンセンサスが得られなかったことから、結局法改正のための勧告は行われなかった。

しかしながら、平成7年（1995年）に米国の大手荷主団体である全米産業運輸連盟（NITL）が、協定を是認する84年海運法は規制緩和による産業活性化の流れに反するものであるとして、外航海運協定の反トラスト法適用除外制度の撤廃等を求めたことを契機に、4年近くにわたって米議会において84年海運法改正についての検討が行われた結果、平成10年（1998年）10月に改正法案が可決され、本年5月1日より施行された。

改正法（Ocean Shipping Reform Act of 1998、以下「98年改革法」という。）は、外航海運協定の反トラスト法適用除外制度自体は維持するものの、加盟海運企業が個別に荷主とサービス・コントラクト^{*1}（以下「S/C」という。）を締結することを同盟が制限するのを禁止するとともに、従来FMC^{*2}への届出と公開が義務付けられてきたS/Cの基本要件のうち運賃やサービス内容といった情報は非公開に出来ることとしたため、S/Cによる運賃は契約当事者にしかわからなくなるなど、より「競争促進的」な内容になっている。従って、統一運賃等の設定という伝統的な海運同盟の

機能は、少なくとも米国発着航路において実際上その機能を果たすことは困難となりつつあるものの、個々の海運企業と荷主が各々のニーズに応じた契約形態をとれるようになるため、海運企業と荷主との契約関係が、グローバル化の流れの中でより多様かつフレキシブルな関係に変化していくことを促進するものであると考えられ、今後の外航海運に与える影響が注目される。

*1 サービス・コントラクト (S/C)

一定期間内に一定量以上の貨物の輸送を提供する荷主に対し、運賃、スペースの確保、輸送日数、寄港地等について特別のサービスを適用する制度。

*2 FMC

米国連邦海事委員会 (Federal Maritime Commission)、84年海運法等に基づき、米国海運企業及び米国貿易に従事する外国海運企業等の運賃・役務・慣行及び協定に関する規制・監督を行う独立行政委員会。



東京港・大井埠頭で荷役作業中のコンテナ船「ビクトリア・ブリッジ」

4. 我が国の政策

島国である我が国は、物資の輸送の多くを外航海運に依存しており、安定的な外航海運サービスの維持が不可欠であるところ、我が国の海運政策は、我が国海運企業の事業活動の発展と経済貿易物資の安定輸送の確保のための環境整備を主眼としつつ、主要航路における諸外国の外航海運政策との整合性をも踏まえ、以下のように変遷してきた。

(1) 海上運送法の制定まで

- 我が国海運企業の同盟加入と海運同盟の独占禁止法適用除外 -

第二次世界大戦前の我が国の外航海運事業は、いわゆる「社船会社」として政府助成を受けていた日本郵船と大阪商船の2社を中心に発展し、日本郵船に比べて遠洋航路への進出が遅れていた大阪商船も、第一次世界大戦後までには日本郵船が既に加入していた既存の同盟航路への進出をおおむね果たしていた。もっとも、これら我が国海運企業の同盟加入に際しては既存の同盟海運企業の激しい妨害工作に会い、また加入を果たしても我が国海運企業は航海数等で不利な条件を課されることが多かったが、閉鎖型同盟が主であったことから同盟加入は航路拡大の必須条件であり、我が国政府としても我が国海運企業の同盟加入を擁護していたところである。加入を果たした航路においては同盟による航路秩序の維持の下に我が国海運企業は自らの事業活動を拡大させていった。

第二次世界大戦後、米国の占領下における反トラスト思想の導入に伴い、昭和22年（1947年）独占禁止法が制定され、海運同盟にも同法の規制が及ぶこととなった。これに対し、民間貿易の再開に即応した安定的な海上輸送体制の確立のためには航路秩序の維持に重要な役割を果たす海運同盟を独占禁止法の適用除外とする必要があったことから、昭和24年（1949年）に米国海運法を参考に我が国海上運送法が制定された際、不公正な取引方法を用いる場合等を除き、海運同盟は独占禁止法の適用を除外されることとなった。

(2) 海上運送法の改正 - 海運同盟の機能強化 -

米国の海運政策により開放型同盟となっていた米国発着航路の海運同盟は、次第に船腹過剰状態に陥り、昭和20年代後半には折からの海運不況と相まって運賃ダンピング競争が起こり、採算が極端に悪化するに至った。

このような状況下で、第二次世界大戦による壊滅的な打撃からの復興途上にある我が国海運企業に対し、我が国が米国海運法にならって運賃延べ戻し制等を認めないとの厳しい規制を課すことは、我が国海運企業の復興の妨げとなりかねないため、むしろ海運同盟を強化し、海運同盟の自律機能により収入の安定化を図るべきであるとの判断から、昭和34年（1959年）に海上運送法の一部を改正し、契約運賃制*との選択制という条件下で運賃延べ戻し制等を適法化した。

当該改正以前においても我が国海運企業は外航海運協定の締結により、折からの海運不況の中でも各社定期船部門においておおむね償却前黒字を計上する等の成果を上げてきたが、昭和30年代後半以降、昭和34年（1959年）の海上運送法改正の趣旨に基づき、我が国海運企業はより一層協調をすすめることにより過当競争による混乱を最小限に抑えつつ着実に復興を遂げた。その一方で昭和30年代後半から50年代にかけては、先述したようにコンテナ化の推進や社会主義国・途上国の海運企業の参入が進み、我が国の外航海運を取り巻く環境は徐々に変化していった。

* 契約運賃制

同盟船のみを使用することを契約した荷主に対し、一般の運賃よりも低い運賃で輸送する一方、契約した荷主が契約に違反して盟外船を使用した場合には、違約金等の罰則を課す制度。

（3）協定審査手続の整備

- 外航海運協定の質的变化への対応と競争の促進 -

以来、世界の貿易量、我が国の貿易量ともに順調な拡大を続ける中、我が国海運企業は着実な成長を続け、海運同盟や世界の海運市場において現在のような地位を確立していった。貿易立国たる我が国としては、経済貿易物資の安定輸送を確保するべく、海運同盟の機能を十分発揮させて航路秩序の維持を図ることが重要であったことから、海運同盟の機能強化という昭和34年（1959年）の海上運送法改正の趣旨を維持し続けてきた。

他方、昭和60年代からは、米国の84年海運法の影響等により、従来の同盟海運企業、盟外海運企業の別にかかわらず、広範な範囲の海運企業が航路秩序の維持方策について意見交換等を行う航路安定化協定や、荷主ニーズの多様化や世界経済のボーダーレス化に対応しつつ高度なサービスをグローバルに展開することが必要であるとの経営戦略上の判断から、従来のコンソーシアム協定を航路毎から世界規模に拡大して提携を行うアライアンス協定など、従来の海運同盟とは異なる新しい種類の外航海運協定が締

結されるようになってきた。

さらに、平成に入り、世界的に規制緩和の流れが強まる中、個別法に基づく独占禁止法の適用除外制度については、日米構造問題協議、行革審等において、自由かつ公正な競争を促進するため、規制緩和とともに競争政策の積極的展開を図るとの観点から、その必要性を検証すべきである旨が指摘されてきた。

これらを受けて、我が国海上運送法についても見直しを行った結果、外航海運協定の独占禁止法適用除外制度そのものは外航海運サービスの安定供給の確保のために必要不可欠であり、また、世界的にもその必要性が認められていることから制度を維持することとした上で、個々の協定の内容如何によっては、不当に競争制限的な内容に陥るおそれもあることから、運輸大臣が個々の外航海運協定の内容を審査することとした。すなわち、届け出られた協定が 利用者の利益を不当に害さないこと、 不当に差別的でないこと、 加入及び脱退を不当に制限しないこと、及び 協定の目的に照らして必要最小限度であること、との4要件を満たさないと判断した場合には、運輸大臣が当該協定の変更・禁止命令を発出すること等によって、当該協定が対象とする航路において適正な競争が行われることを担保できるよう、海上運送法の改正を行うこととするもので、第145回通常国会において改正法案が本年6月15日に可決・成立したことを受け、同年7月23日より施行されることとなる。

今後とも、外航海運においては様々な内容の外航海運協定が締結されることが予想されるが、それらが利用者の利益を不当に害するような内容に陥らず、真に航路の安定化に資するものであるかどうかにつき、運輸省として適切な審査を行っていくことが求められている。