

資料4-1

安定的な国際海上輸送の確保のための
海事政策のあり方について
(答申案)

平成19年12月

交通政策審議会海事分科会

国際海上輸送部会

目 次

はじめに	1
第1章 安定的な国際海上輸送の確保のための海事政策のあり方	2
1. 外航海運の状況	2
(1) 世界経済の動向	2
(2) 外航海運の状況	2
① 不定期航路	2
② 定期航路	3
2. 我が国経済・国民生活に対する外航海運の意義・必要性等	3
(1) 我が国経済・国民生活に対する外航海運の意義・必要性	3
(2) 本邦外航海運事業者の意義・必要性	4
① 安定的な運賃設定・安定的な輸送	4
② 運航の安全性	4
③ トラブル時の対応	5
(3) 日本籍船・日本人船員の意義・必要性	5
① 日本籍船・日本人船員の法的な位置付け	5
② 日本籍船・日本人船員の意義・必要性	5
(4) 日本籍船・日本人船員の必要規模	7
3. 外航海運に対する諸外国の施策	8
(1) 従前からの諸外国の施策	8
(2) 最近の動向	8
4. 安定的な国際海上輸送の確保のために我が国において講ずべき施策	9
(1) 施策実施の必要性	9
① 本邦外航海運事業者の国際競争力の確保	9
② 日本籍船・日本人船員の確保	10
(2) 具体的施策のあり方	10
① トン数標準税制の導入	11
② 日本籍船・日本人船員の確保等のための法整備	12
③ 日本人船員の確保・育成策	13
④ その他	14

第2章 競争環境の整備	16
1. 秩序ある競争の確保	
～今後の独占禁止法適用除外のあり方についての検討の視点～	16
(1) 外航海運分野における独占禁止法適用除外の概況	16
① 海運同盟とコンテナ化の進展による支配力の低下	16
② 適用除外制度をめぐる最近の動き	16
(2) 外航海運の特性	17
① 世界単一市場とサービスの均一性による高い国際競争(熾烈な競争環境) ...	17
② サービス供給量の調整が容易でなく、供給過剰になる傾向(不安定な市況)	
.....	17
③ 巨額投資が必要であり、他社との提携の必要性が極めて高い	
(アライアンスの必要性)	18
④ 国際的な制度の整合性が必要	18
(3) 我が国における現行制度の運用(荷主保護を視野に入れた運用)	18
① 国土交通省と公正取引委員会による二重のチェックによる利用者保護	18
② 外航海運事業者と荷主との協議メカニズム	19
(4) 主要国における競争法等に係る動き	19
① EU	19
② 米国	19
③ 中国	20
④ 豪州	20
(5) 今後の検討の視点	20
① 各国の動きと我が国に与える影響	20
② 市場の変化、船社の巨大化の進展など	21
③ 船社間協定(独禁法の適用除外)は安定的なサービス提供のために機能	
しているか。	21
④ 我が国経済に与える影響	22
2. 自由かつ公正な国際海運市場の形成	22
(1) 自由かつ公正な国際海運市場の必要性	22
(2) 自由かつ公正な国際海運市場の形成に向けた取り組みの現状	23
① 多数国間の取り組み(世界貿易機関(WTO))	23
② 二国間及び地域間の取り組み	23

(3) 今後の方向性及び具体的施策	24
① 多数国間レベル(WTO)での今後の取り組み	24
② 二国間、地域間レベルでの今後の取り組み(EPA・FTA)	24
第3章 地球規模での安全・環境問題への取り組み	26
1. 国際海上輸送にとって重要な航路の安全確保等の推進	26
(1) マラッカ・シンガポール海峡の現況	26
① マ・シ海峡の重要性及び実態等	26
② 国連海洋法条約上の位置づけ及び沿岸国間の関係	26
(2) これまでの我が国の取り組み(民間中心の協力)	27
(3) 協力枠組み創設に向けた国際的な動き	27
(4) 今後の課題／施策の方向性	28
① 幅広い利用国からの支援の確保	28
② 官民一体となった我が国の取り組み	28
③ 他の重要な国際航路	28
④ 海賊等事案への対応	29
2. 船舶に係る安全・地球環境問題への取り組み	
～戦略的な国際基準策定と技術開発～	29
(1) 海事分野における安全・環境規制を巡る状況	29
(2) 戦略的な国際基準策定の必要性及びそのための基本方針	30
① 我が国の国際基準策定における方向性	30
② 我が国発の国際基準の実現推進のための方策	31
(3) 特に重点的に取り組むべき安全・環境基準策定及び技術開発課題	31
① 国際海運の地球温暖化対策	31
② 船舶の排ガス(NO _x)規制対策	31
③ 新しい概念に基づく安全基準の構築	32
おわりに	33

はじめに

四面環海の我が国にとって、貿易量の99.7%を担う我が国海外航海運は、我が国経済・国民生活を支える上で大きな役割を担っており、安定的な国際海上輸送の確保は、我が国の発展にとって極めて重要な課題である。

外航海運は、世界的な荷動きの増大により活況を呈しているものの、グローバル化する世界経済の中で、本邦外航海運事業者は激しい競争を強いられている。このような中、日本商船隊における日本籍船の総数は、昭和60年のプラザ合意後の急激な円高等による価格競争力の喪失を契機に極端に減少し、ピークであった昭和47年の1,580隻から、平成18年には95隻にまで減少した。また、外航日本人船員も、ピークであった昭和49年の約5万7千人から、平成18年には約2,600人に極端に減少した。こうした状況は、非常時における対応を含め、我が国経済・国民生活の向上にとって不可欠の安定的な国際海上輸送を確保する上で懸念される状況と言わざるを得ない。

また、本邦外航海運事業者は、激しい競争の中で、事業者間でアライアンスなどの連携を進めることでサービスの高度化、事業の効率化等を図ってきたが、EUなどにおいて、事業者間の協同行為を禁止する独占禁止法の適用除外を見直す動きがあるなど、本邦外航海運事業者の円滑な海外事業展開を推進する上での懸念事項も出てきている。一方、経済連携協定等による貿易促進に向けた動きが世界的に活発化する中、海運についても、より自由かつ公正な市場を形成することが求められている。

さらに、安定的な国際海上輸送の確保に不可欠な海上輸送路自体の安全確保の問題や、船舶の安全・環境に係る国際基準の策定が我が国海運・造船業に与える影響が大きくなっていることなど、外航海運を巡る状況は最近、より複雑さを増している。

このような認識の下、国土交通大臣から交通政策審議会に対し、平成19年2月、「今後の安定的な海上輸送のあり方について」の諮問がなされたことを受け、同審議会海事分科会に国際海上輸送部会を設け、将来に亘り安定的な国際海上輸送を確保するための施策を中心に、本邦外航海運事業者の国際競争力の確保、日本籍船・日本人船員の計画的増加策等について、8回にわたり調査・審議し、今般、その結果を答申としてとりまとめたものである。

第1章 安定的な国際海上輸送の確保のための海事政策のあり方

1. 外航海運の状況

(1) 世界経済の動向

世界経済は、一時的な停滞をはさみつつも、基本的には拡大を続けてきている。この10年を見ると、1997年のアジア通貨危機、2000年の米国のITバブルの崩壊を契機とした世界同時減速、2001年9月の米国同時多発テロを要因とした世界経済の一時的な停滞が見られたが、2001年後半にはアメリカの堅調な消費等を背景に景気は回復し、その後拡大基調で推移してきた。世界の名目経済成長率は2005年で7.7%と高水準を維持しており、米国、EU、ASEANの実質GDPも概ね着実に成長し、日本も、バブル期の経済成長率には達しないものの相当程度回復してきた。その他、中国及びインドの台頭が目覚しく、直近3年の実質経済成長率は、中国は約10%、インドは約8%となっている。

(2) 外航海運の状況

世界の海上荷動量は、トンベースでは、1999年から2002年で年平均3%の伸率であったが、2002年から2005年の年平均伸率は6%となっている。また、トン・マイルベースでは、1999年から2002年で年平均2%の伸率であったが、2002年から2005年の年平均伸率は6%となっており、ここ数年間の伸びは、トンベース、トン・マイルベースともに顕著である。このように、世界の海上荷動量は増加しているが、世界経済の回復のほか、東西冷戦終結を発端として旧社会主義経済圏も含んだ市場主義経済圏の拡大も背景にあり、今後もこの傾向が続くと考えられる。

① 不定期航路

不定期部門における海上荷動量は、ドライバルク、三大バルク(鉄鉱石、石炭、穀物)、原油ともに一貫して増加傾向にあり、特に三大バルクの伸率が1996年から2006年にかけてトンベースで年率5%と相対的に高く、将来的にも三大バルクの海上荷動量の伸びが特に大きい見通しとされている。三大バルクの内訳で見ると、鉄鉱石の伸率が2001年から2006年で年率9.5%と相対的に高く、今後も鉄鉱石、石炭が牽引役となり、三大バルクの海上荷動量の伸率は堅調に推移する見通しとされている。また、資源獲得競争を含め経済の一層のグローバル化を背景に、トン・マイルベースでの世

界の海上荷動量の増加率がトンベースの増加率を上回るとの見方もあり、これが更なる船腹量の増加につながることも考えられる。実際、世界的な海上荷動量の増加に伴い、世界の船腹量は増加傾向にあるが、世界の船舶建造量も 2002 年から 2005 年までの年平均伸率は 14%と顕著な伸びを示していることから、将来的な船腹量は増加する見込みである。船腹量の急増により、将来の需給動向によっては、市況変動に大きな影響が生じる可能性もあり得るので、今後とも注視する必要がある。

② 定期航路

世界経済の拡大や中国、インド等の著しい経済成長を背景に、アジアを中心に世界の海上コンテナ荷動量も増加している。特に東アジア域内では、日本等で付加価値の高い部品・加工品を生産し、労働集約的な工程に強みを持つ中国、ASEAN で部品を組立て、最終財を日本、米国、EU 等へ輸出するという工程間分業が進展しており、これも、アジアを中心とした荷動き拡大の要因の一つとなっている。世界の主要コンテナ航路においては、高度化・多様化する荷主のニーズに対応するため、複数の船社が世界規模で、共同配船やターミナルの共同利用等の提携を行うアライアンスが形成されている。近年、欧州船社の M&A 等による巨大化が進み、単独でアライアンスより巨大な船社が現れており、巨大船社による市場支配力が強まるおそれがある。このような動きに対応して、アライアンス同士の提携も始まっており、競争が激化する中、市場参加者による合従連衡の動きが顕著になってきている。

2. 我が国経済・国民生活に対する外航海運の意義・必要性等

上述のような激しい競争にさらされている中で、安定的な国際海上輸送の確保のための施策を検討する前提として、外航海運、本邦外航海運事業者、日本籍船・日本人船員(海技者)^(注)の意義・必要性を改めて検討し、国家として講ずべき施策の必要性等について改めて検討した。

(1) 我が国経済・国民生活に対する外航海運の意義・必要性

四面環海の我が国は、海を通じて経済と国民生活を支えており、資源エネルギー関

^(注) 船員とは、船舶に乗り組む者をいう。海技者とは、船員としての知識・経験を有し、それを活かして海事関連業務に従事する者(船員を含む。)をいう。

係では原油が99.7%、天然ガスが96.3%、鉄鉱石が100%、石炭が99.3%を輸入に依存しており、食糧は60%を輸入に依存しており、これらを輸送するライフラインである外航海運は極めて重要である。また、国際貨物輸送における海運の分担率は、重量ベースでは99.7%、金額ベースでも約7割となっており、貿易物資輸送の大部分は海運に依存しているという状況である。特に、産業・生活の根底を支える資源エネルギーの輸入は海運が担っており、この役割は他に代替不可能である。このため、我が国経済・国民生活の向上にとって安定的な国際海上輸送を常時確保することは必要不可欠である。

(2) 本邦外航海運事業者の意義・必要性

本邦外航海運事業者は、我が国の国際海上輸送の約60%、特に輸入については約65%を分担する主たる輸送の担い手であり、安定的な輸送を確保し、我が国産業界の国際活動、国民生活の維持向上を図る上で不可欠の存在である。本邦外航海運事業者は、単一の国際市場で外国の外航海運事業者と激しい競争を繰り広げているが、本邦外航海運事業者が国際競争力を持って安定的に経営することは、安定的な輸送を確保する上で極めて重要であり、競争力を維持・強化し、機能を確保することは国家的課題である。また、船舶法により、日本籍船の要件は、日本国民又は一定の役員が日本人で占められる日本法人により所有される船舶と定められており、本邦外航海運事業者は、日本籍船を確保する主体としての意義を有している。さらに、本部会の審議において、本邦外航海運事業者は荷主のニーズによく応えてくれる信頼性が高いパートナーとの評価を得ており、特に以下のような点で極めて重要な存在であるとの見解が表明されている。

① 安定的な運賃設定・安定的な輸送

本邦外航海運事業者は、荷主等と長期的な信頼関係を築いており、運賃などの契約内容を急激に変更するといったことが少なく、一方で、配船のフレキシビリティが高い、定時性が確保されており、突発的な運航の停止も少ないといった安定的な輸送にも定評がある。

② 運航の安全性

本邦外航海運事業者は、日本及び海外において港湾事情に精通し、船舶メンテナンス技術・運航技術・運航管理体制・安全管理体制のいずれにおいても高度なものを

有しており、世界的に見ても高いレベルにある。

③ トラブル時の対応

日本語による円滑なコミュニケーションが可能であり、トラブル時の対応力と解決力に優れ、また、本社機能が日本にあり、迅速な意思決定が可能である。

また、東アジアにおいて工程間分業が進展する中で、我が国産業の世界進出を支える本邦外航海運事業者が果たす役割は極めて大きい。

(3) 日本籍船・日本人船員の意義・必要性

日本籍船・日本人船員(海技者)の意義・必要性については、これまでも平成9年の海運造船合理化審議会等で整理されてきたところである。諸外国においても、国家安全保障上の理由や、自国物資の安定輸送手段の確保、船舶運航等に係るノウハウの維持、海運及び海事関連産業の重要性等の観点で、自国籍船・自国船員(海技者)の意義・必要性を認め、様々な確保のための施策が採られているが、日本における日本籍船・日本人船員(海技者)の意義・必要性を改めて整理すると以下のとおりである。

① 日本籍船・日本人船員の法的な位置付け

日本籍船は、旗国主義に基づき、旗国たる我が国政府の管轄権行使及び保護の対象となる。この日本籍船の要件は、船舶法により、日本国民又は一定の役員が日本人で占められる日本法人により所有される船舶と定められており、船舶運用の意志決定が日本国民主導でなされるようになっている。また、日本人船員については、我が国の邦人保護の権限が及ぶ。

② 日本籍船・日本人船員の意義・必要性

A) 法的位置付けを基にして考えられる日本籍船・日本人船員の意義・必要性

a) 経済安全保障のための管轄権が及ぶ輸送体制の確保

- i) 四面環海、資源に乏しい我が国においては、経済安全保障の観点から、日本の管轄権が及ぶ一定の日本籍船を保有することが必要である。日本籍船は、日本の立法上及び執行上の管轄権下にあるため、非常時等において、日本政府による日本籍船に対する公権力の行使が可能である等日本政府が国家としての対応措置を執ることができる。また、このような日本の管轄権を適切かつ

確実に行使することが期待される日本人船員を常時確保しておく必要がある。

例えば、災害、事故等において、緊急に物資や邦人の輸送を行う必要がある場合やテロ、政変等による治安悪化といった世界・日本の諸事情の変化の中で貿易物資を輸送する必要がある場合については、便宜置籍国、船員供給国等における政治・外交等諸事情に左右されない日本人船員の乗り組む日本籍船が最も信頼できるものと考えられ、これを使用し得る可能性を常時確保しておく必要がある。また、世界的な船員の需要と供給のバランスについては、船舶職員不足・部員過剰の需給構造となっており、将来的に船舶職員不足が一層深刻化する見通しである中、優秀な日本人船員を着実に確保しておくことが必要である。

- ii) 日本籍船は、日本政府が保護の対象とするものであり、また、犯罪が発生した場合に日本政府が犯人の逮捕を行うことができる等国家としての対応措置を直接執ることができるため、安定的な国際海上輸送の核としての役割を期待することができる。

外国籍船の場合、例えば、公海上でテロ行為や日本人の殺害等の重大犯罪が発生した場合等に、旗国主義の下、当該外国籍船は旗国の排他的管轄権に服することとなるため、当該旗国の同意等がなければ、我が国は強制管轄権(執行管轄権及び司法管轄権)を行使することができない。更に、船体や積荷に対する損壊といった財産的被害については、外国籍船である限り、我が国の強制管轄権は及ばない。

b) 海上輸送の安全の確保及び環境保全

海上輸送の安全の確保及び環境保全は、国連海洋法条約において原則として旗国の義務とされているが、日本籍船及び優秀な日本人船員であれば、日本の管轄権の下、本邦外航海運事業者による適正な管理を確保することができ、安全の確保及び環境保全が図られる。さらに、海難事故等の際を含め、船舶部門と陸上部門との円滑なコミュニケーション確保の観点からも日本籍船・日本人船員を確保することが必要である。

B) 船舶運航等に係るノウハウの維持

我が国の外航海運業が国際競争力を持って持続的に発展する上で、陸上・海上

を問わず、操船能力及びその経験に裏打ちされた運航管理・船舶管理能力を備えた中核となる優秀な技術者集団を内部に保持することが必要である。経験豊富な日本人海技者は顧客の物流アドバイザーとしても評価されており、世界レベルの海事技術者として欠かせない存在となっている。このような海技の伝承に加え、技術革新、海事教育、海事に関する研究開発等の分野においても日本人船員(海技者)は必要である。日本人船員(海技者)が保持する「海のDNA」は、一旦世代が断絶してしまうと、再び確立するには極めて大きな時間・労力・費用が必要であるため、これを途切れさせないことが極めて重要である。

(4) 日本籍船・日本人船員の必要規模

上述のとおり、平時より一定規模の日本籍船・日本人船員を確保することが必要であり、その必要規模を試算した。試算に際しては、平成9年の海運造船合理化審議会海運対策部会の答申「新たな経済環境に対応した外航海運のあり方」における日本籍船の必要規模の試算の考え方も参考にしつつ、以下のようなケースを想定する。

- ① 全て日本籍船で輸送しなければならない状態が1年程度継続
- ② ①の状態において一定規模の国民生活・経済活動水準を確保するための日本への輸入を対象とした輸送力に対応する日本籍船の必要規模を試算

一定規模の国民生活・経済活動水準としては、最低限の水準として、少なくとも健康で文化的な最低限度の生活水準と、当該水準に相当する経済活動水準が適当であると考えた。その水準の算出に当たっては、生活保護世帯の水準や最低賃金の水準を参考としたところ、最低限の水準は、概ね通常時の約3割強と試算された。また、日本人船員の必要規模の試算については、最低限必要な日本籍船に乗り組む船舶職員は全て日本人とするとの考え方を採り、以下のようなケースを想定する。

- ① 日本籍船の必要規模を前提に、日本人船員の必要規模を試算
- ② 日本籍船に乘組む船舶職員(船長1名、航海士3名、機関長1名、機関士3名)は全て日本人
- ③ 通年運航を可能とする最少限の船舶職員数

これらに基づき試算すると、最低限必要な日本籍船は約 450 隻となり、これらの日本籍船を運航するのに必要な日本人船員は約 5,500 人となる。一方、平成 18 年に外航海運業界は、業界の総意として、日本籍船を5年で2倍、日本人船員を 10 年で 1.5 倍に増加させることを目標とする旨を表明している。日本籍船・日本人船員の現状規模を踏ま

えれば、日本籍船約 450 隻、日本人船員約 5,500 人という必要規模を短期間で達成することは困難であり、今後、日本籍船・日本人船員の計画的な増加を図るべくさらに検討することが必要である。

3. 外航海運に対する諸外国の施策

安定的な国際海上輸送の確保のために我が国において講ずべき施策について検討する前提として、外航海運に対する諸外国の施策を概観する。

(1) 従前からの諸外国の施策

商船隊の整備を推進していくため、従前より船舶投資に関連し、通常より償却年数を短縮する加速度償却等の償却制度上の優遇措置や売船益にかかる税金を繰延べすることができる圧縮記帳等の船舶の買換え時の特例措置等が導入されているが、1980 年代からフラッキングアウト対策として一定の条件の下に、外国人船員を出身国の賃金水準で雇用することや、船舶登録料、船員所得税等の減免等を認める第二船籍制度又は国際船舶制度が導入された。また、並行して船員所得税や社会保険料の減免、船員の派遣・帰国費補助、船員の訓練費補助といった船員、船主の負担軽減措置が行われた。しかしながら、フラッキングアウト対策として一定の歯止めにはなったものの、自国籍船の減少の傾向は止まらなかった。

(2) 最近の動向

このような事態を受け、1990 年代の欧州諸国において、自国海運業の国際競争力の確保、自国籍船のフラッキングアウト防止、自国船員の確保等を目的としてトン数標準税制(みなし利益課税)の導入が相次いだ。このトン数標準税制は、船舶のトン数を基準として、一定のみなし利益を算定する課税標準の特例措置であり、好不況にかかわらず税額の大幅な変動が避けられるため、計画的船舶投資を促進する等の効果がある制度である。また、同税制導入国において、みなし利益の水準は、極めて低く設定されている。トン数標準税制の導入状況については、欧州諸国に続き、米国(2004 年)、韓国(2005 年)、インド(2005 年)でも導入されるなど世界的な広がりを見せ、船腹量で見ると、既に約6割の国で導入されており、非課税国もあわせると既に約7割の国で法人税の特例措置が導入されていることになる。トン数標準税制の導入に当たっては、各国の政策

目的に即した対応が採られている国も散見される。ドイツの例を見ると、船主協会は、政府にドイツ籍船を増加する約束をしており、イギリスにおいては、トン数標準税制を選択した船社に一定の船員訓練義務を課すなど、政策目的に適った効果につながるような措置が講じられている。また、EUにおいては、「海運に対する国家助成ガイドライン」でEU加盟国籍船の増加、海技の伝承等のため、トン数標準税制の対象をEU加盟国籍船とした上で、EU加盟国籍船が60%に達するまでは、当該籍船の増加又は維持を図ることとされている。これらの結果、オランダ、ノルウェー、ドイツ、イギリス、デンマークといったトン数標準税制導入国において、導入後に、自国籍船数・自国船員数が増加しているといった効果が表れている場合も見受けられる。

4. 安定的な国際海上輸送の確保のために我が国において講ずべき施策

上述の我が国における外航海運、本邦外航海運事業者、日本籍船・日本人船員（海技者）の意義・必要性を踏まえつつ、外航海運に対する諸外国における施策も勘案して、以下のとおり、安定的な国際海上輸送の確保のために我が国において講ずべき施策についてとりまとめた。

(1) 施策実施の必要性

① 本邦外航海運事業者の国際競争力の確保

外航海運業は世界単一市場を形成しており、グローバル化する世界経済の中で、本邦外航海運事業者と外国の外航海運事業者との間の競争は激化の方向にある。例えば、

- ① 定期船分野で M&A が進展し、欧州船社等の一部船社の巨大化が進み、本邦外航海運事業者との間で格差が拡大してきていること
- ② 本邦外航海運事業者の強みである不定期船部門においても、例えば近年、国際入札において、敗退する事例が発生していること
- ③ 我が国の輸出入に係る本邦外航海運事業者の積取比率は、外国の船社との競争激化等により、微減の傾向にあること

等の状況が見受けられる。2. (2)で述べたとおり、本邦外航海運事業者は我が国国際海上輸送の主たる担い手であり、これが国際競争力を持って安定的に経営することが、安定的な輸送を確保する上で極めて重要である。勿論、国際競争力は、基本的

には事業者の不断の自助努力により確保されるべきものであるが、諸外国の外航海運事業者が税制をはじめとする手厚い優遇制度の下で事業を行っている現状にかんがみれば、本邦外航海運事業者が、外国の外航海運事業者と同等の条件で競争できる環境整備が必要である。

② 日本籍船・日本人船員の確保

日本商船隊の規模は、近年、2,000 隻程度で隻数は横ばいであるが、日本籍船については、昭和 60 年のプラザ合意後の急激な円高等による価格競争力の喪失を契機に極端に減少し、昭和 47 年の 1,580 隻をピークに、平成 18 年は 95 隻にまで減少した。また、外航日本人船員数についても、同様に、昭和 49 年の約5万7千人をピークに、平成 18 年は約 2,600 人にまで減少した。しかしながら、日本籍船・日本人船員は、2. (3)で述べたとおり、安定的な国際海上輸送の確保のために核となるべき存在である。また、我が国の置かれた地理的・経済的状況に照らせば、非常時においても、日本籍船・日本人船員の役割は大きく、平時からこれらを一定規模確保することは喫緊の国家的課題である。

日本籍船・日本人船員を確保するためには、これらが価格競争力の喪失から激減してきたことや、特に船員の育成には時間を要することを考慮すると、事業者に対して日本籍船・日本人船員の計画的増加・確保を求める法整備を含む新たな制度的枠組みの構築について、事業者の国際競争力の確保の観点を踏まえつつ検討することが必要である。

(2) 具体的施策のあり方

これまで、我が国においては本邦外航海運事業者の国際競争力の確保を通じて安定的な国際海上輸送の確保を図るため、船舶については、特別償却制度、固定資産税の軽減、長期・固定・低利の安定的な船舶金融等の支援措置が講じられ、船員の確保・育成については、国の責任において船員教育訓練機関が船員の教育・訓練を実施するとともに、平成 19 年4月より、「外航日本人船員(海技者)確保・育成スキーム」を開始している。また、日本籍船の減少に歯止めをかけ、安定的な国際海上輸送の確保を図るため、平成8年には国際船舶制度を導入し、

- ① 日本籍船に対する緩やかな譲渡規制を実施
- ② 登録免許税や固定資産税の軽減及び承認船員制度の導入による価格競争力の強

化の支援

を行っている。

しかしながら、これらの施策のみでは、日本籍船・日本人船員の減少に歯止めをかけることはできておらず、新たな諸施策を検討する必要がある。

まず、我が国の施策には、諸外国に比べて劣後しているものがあることを踏まえ、税制、金融、予算、制度などのあり方について、国際競争力の確保の観点から検討する必要がある。また、日本籍船・日本人船員の確保・育成を図るための新たな制度設計を行うとともに、非常時においても安定的な国際海上輸送を確保するための措置を併せて検討する必要がある。以下は、早急に講ずべき施策についてとりまとめたものであり、今後も諸外国の動向も踏まえ、我が国における施策の充実・強化の是非を不断に検討すべきである。

① トン数標準税制の導入

本邦外航海運事業者の国際競争力に影響を与える要因については、多様なものがあるが、大きな要素の一つとして、トン数標準税制を挙げることができる。

トン数標準税制は、1990年代後半以降、欧州各国において導入され、次第に広がりを見せている。最近では、米国、韓国等においても導入され、船腹量ベースで全世界の約6割の船舶に適用されており、今や世界標準となっている。

トン数標準税制を導入していない我が国の外航海運事業者については、同税制を導入している諸外国の外航海運事業者と比べて、好況時には法人税額の違いにより、税引き後利益が大幅に減少することとなる。この結果生ずる膨大なキャッシュフローの差により、本邦外航海運事業者は、船舶建造投資や国際競争入札等で不利な条件を余儀なくされ、中長期的には、諸外国の外航海運事業者との間で経営体力の差が拡大し、市況変動への対応力に大きな格差が生ずることが懸念される。

また、トン数標準税制は、景気動向にかかわらず税額の大幅な変動が避けられるため、外航海運事業者において、将来見通しに基づいて長期的な基本的施策を執ることができるという特徴を有している。

さらに、外航海運市場は、海運自由の原則に則り、政府による競争歪曲的な支援措置等を抑制しており、OECD自由化規約においては、自国籍船舶の優遇を定める法令、取決め等を禁止しているが、例えば自国籍船を対象を限定した補助金等の支援措置は、競争歪曲的な措置であるとみなされるおそれがあるところ、トン数標準税制

については、EU における「海運に対する国家助成ガイドライン」の範囲内であれば、競争歪曲的ではないと取り扱われている。このため、同税制は、日本籍船の計画的増加を図る上で、国際的なルールを満たす唯一の政策手段であり、日本人船員の計画的増加に大きく寄与する手段であると考えられる。

以上の諸点を踏まえ、本邦外航海運事業者と外国の外航海運事業者との間の国際的な競争条件の均衡化を図ることに加え、日本籍船・日本人船員の計画的増加を図るため、トン数標準税制の導入について、早急に具体的な検討を進めることが必要である。

また、現在の我が国の厳しい財政事情の下、安定収入であるとはいえ、税収減につながるトン数標準税制の導入について国民各層の理解を得るためには、安定的な国際海上輸送の確保の重要性、そのための日本籍船・日本人船員増加の意義・必要性等について十分な説明を行うとともに、トン数標準税制を導入した一部の諸外国においても政策目的に適った効果につながるような措置が講じられていることを踏まえ、日本籍船・日本人船員の計画的な増加を図るための法律等の担保措置をこれと一体的に講じることが必要である。

② 日本籍船・日本人船員の確保等のための法整備

日本籍船・日本人船員の計画的な増加を図るためには、国土交通大臣が基本方針を策定し、これに則って外航海運事業者が計画を作成・実施することが適当である。また、計画の実施に対して一定の支援措置が必要である一方、計画の適切な実施を担保するための措置を設けるとともに、日本籍船に対する譲渡規制を行うことについても検討が必要である。さらに、非常時の対応については、現在、国内海上輸送についてのみ、海上運送法において、国が船舶運航事業者に対し航海を命じる規定があるが、国際海上輸送についても、同様の事態が生じる場合が想定されるため、安定的な国際海上輸送の確保の観点から、非常時^(注)における国際海上輸送に係る航海命令の導入についても検討が必要である。なお、有事法制及び周辺事態法制における有事に係る輸送については、当該法制の枠組みの中で対応することが適当であり、この航海命令は、有事の輸送を対象とするものではない。

具体的な法整備においては、例えば、以下をパッケージとした制度設計について検

(注) 本国会においては、平時のみならず、いわゆる非常時及び有事も念頭に置きつつ、安定的な国際海上輸送の確保のための海事政策のあり方全般について調査審議した。この際、「非常時」とは、国内外における事故、災害、テロ、治安悪化等の事態を想定しており、我が国及び周辺地域における武力攻撃事態等の有事は含まない。

討を進めることが必要である。この際、日本籍船・日本人船員の計画的増加策については、外航海運事業者の国際競争力の確保にも留意しつつ、制度設計を行うことが適当である。

- ① 国土交通大臣による日本籍船・日本人船員の確保に係る目標に関する事項等を定めた基本方針の策定
- ② 外航海運事業者による基本方針に則った日本籍船・日本人船員の計画的な増加に関する目標及びその計画的増加策等を内容とする計画の作成、国土交通大臣の認定の申請
- ③ 国土交通大臣の認定を受けた場合における、
 - ・ 課税の特例(トン数標準税制)の適用
 - ・ 適切な計画遂行の担保措置(勧告、認定取消等)
 - ・ 日本籍船に対する譲渡規制
 - ・ 航海命令の適用 等

なお、平成19年4月に成立した海洋基本法においても、海上輸送の確保として日本籍船の確保、船員の確保・育成に関する規定が盛り込まれているところであり、当該規定を実現するためにも、以上のような法整備により、日本籍船・日本人船員の増加を図ることが必要である。

③ 日本人船員の確保・育成策

海上輸送の安定確保の観点からは、人的基盤である優秀な日本人船員(海技者)は極めて重要であり、交通政策審議会海事分科会ヒューマンインフラ部会で「海事分野における人材の確保・育成のための海事政策のあり方について」が答申された。

日本人船員の増加については、第一義的には外航海運事業者が船員を安定的に採用し、社内で育成していくことにより達成されるべきものであるが、これが外航海運事業者にとってコスト増と国際競争力の低下をもたらすことにかんがみ、トン数標準税制の導入について早急に具体的な検討を進めるものである。このため、トン数標準税制を導入する外航海運事業者においては、日本人船員の計画的増加を図るための、採用増、中途採用、高齢者の継続雇用等に努力すべきである。

また、(社)日本船主協会、全日本海員組合及び国土交通省では、外航海運事業者の自社採用・社内育成を補完するものとして、「外航日本人船員(海技者)確保・育成スキーム」を平成19年4月より開始している。この他、日本人船員の就職促進のため

の支援策についても、船員の計画的な確保・育成に積極的に取り組む事業者等を支援する観点から見直しをしていくことが必要と考えられる。船員の教育・訓練については、大学、商船高等専門学校、独立行政法人海技教育機構及び独立行政法人航海訓練所において実施されているが、船員の育成には長い期間を要することにかんがみると、今後とも、国の責任において船員の教育・訓練を確実に維持していくことが必要である。

④ その他

A) 金融上の措置

外航海運業は他産業に比し設備集約型産業であるため、資金調達に占める負債の割合が大きい等の特徴があり、外航船舶の整備について、長期・安定的な融資制度が必要とされ、現在、日本政策投資銀行(以下「政投銀」という。)による融資制度が設けられている。

平成20年10月より、政投銀は民営化(株式会社化)され、概ね5～7年後を目途に完全民営化される予定であり、民営化後の調達資金は、長期・安定的な財政融資資金に代わって、市場からの自己調達資金が中心となるため、貸出条件の変更が予想される。

一方、本邦外航海運事業者の現状を見ると、大規模な船隊整備を計画しており、向こう数年間の大量竣工に伴い、各社は大規模な資金調達を必要としている。しかしながら、金融機関は特定業種向け残高の極端な増加を回避することから、当該船隊整備に対する資金調達への対応に限界が生じる可能性もある。

このような状況を踏まえると、政投銀民営化に伴う影響を極力小さくすることが必要であり、少なくとも同行に対する財政融資資金の貸付け等の特例措置がある移行期間中においては、この措置による同行の財務体質の強化を通じ、長期・安定的な貸付けが確保されることが必要と考えられる。

また、完全民営化後における船舶金融のあり方についても、安定的な国際海上輸送の確保のための国際競争力の観点から、検討する必要がある。

B) 承認船員制度の見直し

日本籍船には、原則として日本の海技資格をもつ船舶職員の乗組みが必要であるが、外国(STCW条約締約国)において海技免状を取得した者を国土交通大臣

の承認により日本籍船の船舶職員として受け入れることができるものとしている。

この国際船舶に係る承認船員制度における「船・機長配乗要件」については、外航日本人船員の年齢構成を考えた場合に、45歳以上の船・機長適齢期の船員は10年後に現在の約7割にまで減少する見通しであり、現状の配乗要件を堅持すると早晚船・機長の適材が不足し、かえって日本籍船の増加の妨げになる可能性が大きいことから、日本籍船の増加を促進するため、撤廃されることとなった。

なお、日本人若手船員の育成は、現在でも、日本籍船に限らず、便宜置籍船を含めた日本商船隊全体の範囲の中で行われており、若手船員の育成の観点においても、同要件の撤廃に問題はない。また、外国人船・機長については、安全性の担保のために承認試験を適確に実施することで、これまでの日本人船・機長と同等の安全性を確保することが必要である。さらに、日本人船員の計画的増加については、船・機長配乗要件の撤廃にかかわらず、上述のとおり、全体として、日本人船員の計画的増加が図られるように安定的な国際海上輸送の確保のための制度設計を行うことにより、今後積極的に図られることとなる。

C) その他

安定的な国際海上輸送を継続的に確保していくためには、今回盛り込まれた諸施策の効果も検証しながら、定期的に見直しを行い、船員税制、船舶保有コストの低減策等その他の諸施策についても検討するべきである。

第2章 競争環境の整備

1. 秩序ある競争の確保 ～今後の独占禁止法適用除外のあり方についての検討の視点～

(1) 外航海運分野における独占禁止法適用除外の概況

① 海運同盟とコンテナ化の進展による支配力の低下

19世紀以降、定期船分野における外航海運については、海運同盟等によるカルテルが締結され、独占禁止法や競争法の適用除外が国際慣行となってきた。我が国においても、1949年に制定された海上運送法第28条に独占禁止法適用除外規定が設けられ、国際慣行に従い、国際調和が図られてきた。

その後のコンテナ化の進展により盟外船社が増大した結果、海運同盟の運賃支配力は徐々に低下した。また、米国における、新しい海運関係法令の導入により、船社に対する同盟の拘束力は失われ、海運同盟は弱体化した。これに対応し、盟外船社との協調を図るため、航路の需給動向を協議したり、運賃等のガイドラインを取り決める航路安定化協定が結成されるにいたった。

現在、船社間協定は多岐にわたるが、共同運賃を設定する海運同盟、盟外船も含めた航路安定化協定、共同配船を基礎として共同航路運営を行うコンソーシアムの3つに大別することができる。その性格や機能は大きく異なる。(別添参照)

② 適用除外制度をめぐる最近の動き

我が国では、1992年12月以降の適用除外制度見直しの中で、外航海運分野においても検討が行われたが、外航海運の特殊性を踏まえ、船社間協定は必要であるとの結論づけがなされ、1999年の海上運送法の改正において、独占禁止法の適用除外制度は維持された。

また、公正取引委員会は、欧州委員会が適用除外制度の廃止の検討を開始したことを受けて、経済取引局長の私的研究会である「政府規制等と競争政策に関する研究会」を立ち上げ、2006年12月に、「1999年の見直しの際に適用除外が維持された理由は今日では成立していないと考える。」、「同制度の要否については、国土交通省での検討と判断が必要である。」との報告を行った。

諸外国に目を転じると、EUでは、2006年9月に、欧州閣僚理事会が海運同盟に対する競争法の一括適用除外規則(理事会規則4056/86)の廃止を決定し、2008年10

月から定期船分野にも同法が適用されることとなった。この他、米、インドでは競争法の適用除外制度の見直しの動きがある。一方、豪州は同制度の維持を決定した他、シンガポールにおいては新たに適用除外制度を導入するといった動きが見られる。

(2) 外航海運の特性

外航海運分野においては、大航海時代以降現在に至るまで、政府介入を極力抑えるという「海運自由の原則」の下、世界単一市場での自由競争の歴史の中で海運同盟は誕生し、現在まで 130 年間にわたりその存在(独占禁止法の適用除外)が認められてきた。その背景となる外航海運分野の主な特性としては、以下が考えられる。

① 世界単一市場とサービスの均一性による高い国際競争(熾烈な競争環境)

外航海運は、海運自由の原則に基づき、その自由化政策が推進された結果、他産業に比べ、高度の自由化が実現した世界単一市場となっている。更に、提供されるサービスが「輸送」という単一の商品で均一的であり、サービス供給手段である船舶が高い移動性を有すことから、長期的に見れば、サービス供給に関し地理的制約を受けず、世界中どこでも仕様変更なしに供給できることなどにより、個別市場への参入・撤退が容易であり、激しい国際競争が行われている。

② サービス供給量の調整が容易でなく、供給過剰になる傾向(不安定な市況)

船舶の建造には一定期間を要することから、新船導入の必要性が生じて発注した時点から実際に船舶が航路に投入されるまでの間に、荷動きの状況が大きく変化する可能性が高い。新船投入を決定する際、将来の需要予測に加え、資産としての船舶の価値予測や企業のキャッシュフローなども考慮されることから、新船が投入された時点では、投入を決定した時点に予測していた需給関係と異なる結果となることが多く、海運市況が低迷していた場合、船腹過剰に一層の拍車をかける結果となる。

また、一旦建造されれば市場から撤退することは難しく、サービス供給量は短期的には下方硬直的とならざるを得ず、費用構造(高い固定費かつ低い限界費用)の特性も加わり、常に破壊的競争に陥る危険性を有している。

一旦破壊的競争に陥れば、競争に耐えられない船社の個別市場からの撤退によるサービスの減少、寡占化による運賃の上昇等が起こり、長年にわたる安定的輸送サ

サービスの提供が損なわれる傾向がある。

**③ 巨額投資が必要であり、他社との提携の必要性が極めて高い
(アライアンスの必要性)**

世界経済の相互依存関係の増大、生産、流通、消費の連鎖の有機的連携の強まりを受けて、外航海運は極めて広範囲にわたる高度なサービスの提供を要請されている。

このため、開設する航路について相当数の寄港地を確保するとともに、ウィークリーサービスに代表される高い運航頻度を実現し、航海日数を短縮するために必要な大型、高速の船舶が大量に必要となるが、そのためには、船社間のアライアンス等を通じ、貨物スペースを相互に融通する等配船の効率化など様々な事業の合理化・効率化を進めることが求められる。

また、世界各地を結び高度なサービスを安定的に提供するためには、世界各地にコンテナターミナルなどのインフラ設備を整備し、広範なエリアをカバーするネットワークを構築する必要があり、船社間のアライアンス等を通じ、共同で投資が行われている。

④ 国際的な制度の整合性が必要

外航海運は、国際的な事業活動を行う分野であることから、各国の外航海運業に対する関与のあり方に差異が存在する場合、外航海運事業者が円滑な輸送サービスを提供する上で大きな支障が発生することが予想される。このため、事業活動が一国の領域内に完結する産業と比べて、外航海運分野においては、事業規制における枠組みの統一化が強く要請されている。

(3) 我が国における現行制度の運用（荷主保護を視野に入れた運用）

① 国土交通省と公正取引委員会による二重のチェックによる利用者保護

我が国においては、外航海運における船社間協定は、海上運送法に基づき国土交通省への事前届出を行うことにより独占禁止法の適用除外を受けることとなっている。国土交通省は、荷主の利益を確保する観点から、個々の届け出事案が、①利用者の利益を不当に害さないこと、②不当に差別的でないこと、③加入及び脱退を不当に制限しないこと、④協定の目的に照らして必要最小限であること、という4つの要件に適

合するかを審査し、必要な場合には変更・禁止命令を出すこととなっている。

さらに、国土交通省に届出されたすべての協定は公正取引委員会に通知され、同委員会が上記の4つの要件に適合しないと認める場合には、国土交通大臣に対して措置請求を行うことができる制度が設けられている。これにより、個々の協定の妥当性について、国土交通省のみならず公正取引委員会も関与して二重に審査する体制が整えられ、荷主の利益が不当に害されることのないよう制度的に担保されている。

② 外航海運事業者と荷主との協議メカニズム

我が国では、外航海運事業者と荷主の協議メカニズムが定着しており、協定の設定・変更にあたって継続的な対話が行われている。また、国土交通省は、協定の行為に関して荷主から疑義、指摘等を受けた場合には、必要に応じ、当該船社等に当事者間の対話を促すべく指導・助言を行っている。このような行政監視の下、荷主と船社が自律的に対話を行うという協議メカニズムは日本独特の慣行であるが、これによりいくつかのサーチャージの導入が見送られるなど、荷主の利益を害さない形でのカルテルの運用が行われている。

以上のような制度的担保や外航海運事業者と荷主との継続的な協議により、カルテルに関する利用者の立場は十分に保護されており、現在のところ、利用者からの大きな不満は見られない。

(4) 主要国における競争法等に係る動き

① EU（欧州航路コンテナ荷動き量：11,960千トン）

-日本発着のコンテナ貨物に占める日EU間のシェア：12%-

競争法の適用除外が2008年10月廃止されることに伴い、その運用に係るガイドライン案が公表されたが、表現があいまいで違法の範囲が不明確なため、具体的運用は欧州委員会において個別に判断されることとなる。このため、外航海運事業者の行動が必要以上に制約され、市場が不安定になることが懸念される。また、コンソーシアム協定については、2010年までは容認されているが、その後の対応は明らかにされていない。

② 米国（米国航路コンテナ荷動き量：16,590千トン）

-日本発着のコンテナ貨物に占める日米間のシェア:16%-

2007年4月に米国独禁法改革委員会(AMC)が反トラスト法適用除外制度を原則認めるべきでないという報告書を取りまとめたものの、EUの競争法包括適用除外制度廃止による影響やM&Aによる外航海運事業者の巨大化に対する懸念などから、最終判断は行われていない。

③ 中国（中国航路コンテナ荷動き量:35,956千トン）

-日本発着のコンテナ貨物に占める日中間のシェア:35%-

独占禁止法が2008年8月から施行されるが、船社間協定の扱いは不明である。現在、40社近くが参入・撤退を繰り返す激しい競争が行われ、マイナス運賃や大きな運賃変動が生じるなど大変不安定な市場となっており、一部荷主からは安定性を望む声が上がっている。

④ 豪州（豪州航路コンテナ荷動き量:2,919千トン）

-日本発着のコンテナ貨物に占める日豪間のシェア:3%-

競争法の見直しが行われた結果、2006年8月、適用除外制度を維持することを決定した。

(5) 今後の検討の視点

独占禁止法の適用除外制度の今後のあり方については、安定的な国際海上輸送の確保の観点から、関係者の意見等を踏まえつつ、さらに専門的な検討を行う必要がある。今後の検討の視点としては、以下が考えられる。

① 各国の動きと我が国に与える影響

まずは、2008年10月以降にEU競争法の適用を受けることによって、我が国の海上輸送の環境にどのような影響をもたらすのか。特に、船社間の情報交換について、2007年9月にEU当局から出されたガイドライン案ではどこまでが許容されるかが明らかでなく、EU当局の判断に委ねられていることから、現在船社間で行われている情報交換のどの部分がどの程度制限されるのかが不明である。このため、船社は不必要な範囲まで行動が抑制される恐れがある。

EU競争法の適用範囲については、例えば、日本－中東間のカルテルが日本－EU

間に影響を与える場合、当該カルテルが効果主義に基づいて、EU競争法の適用を受けるのか、また競争法が域外に適用される場合には、欧州委員会はどのような指針に基づき外航海運に同法を運用していくのか確認することが重要な点となる。また、2010年までは容認されているコンソーシアムへの対応方針も、我が国外航海運に大きな影響を与える問題である。

加えて、その他の国において独占禁止法適用除外制度を維持するか否かにつき様々な動きがあり、これら諸外国の動向によって我が国外航海運を取り巻く環境は大きく変化する。このため、EUのみならず、米国やアジアの主要国の政策の動向が、我が国制度のあり方に影響を与える可能性に十分な配慮を行う必要がある。

② 市場の変化、船社の巨大化の進展など

EUにおいては、競争法の適用除外の廃止が提案された2004年以降、M&Aが加速し、マースクライン社(デンマーク)がコンテナ船分野における世界市場の約17%^(注)を占め、その他M.S.C.社(スイス)やCMA CGM社(フランス)など欧州系の上位3船社だけで世界市場の約35%^(注)を支配するまでにいたっている。このような傾向は、同盟や協議協定がなくなることによる市場支配力の低下を懸念し、M&Aを加速したものと考えられることから、今後もこの傾向が続くと考えられる。

このように巨大化が進む欧州企業は、単独で市場に対する影響力を持ち、需給調整を行うことができるようになるが、このような巨大企業に対し、我が国海運企業がM&Aを行わずに対等に競争するためには、複数企業でアライアンスを組み対抗する必要があるが、このようなアライアンスをどのように捉えるかが特に重要である。

また、M&Aが進み競合会社数が減少した場合に運賃の高止まりなどが起こるのか、外国の外航海運事業者への依存が高まるのか、その結果、我が国への幹線航路就航船舶の寄航減少によるサービス低下が起こるのか、EU当局がどこまでM&Aを認めるのか、介入する意思があるのか、また、本邦外航海運事業者がその流れにどのように対応するのか、それに対して我が国独禁当局はどのように対応するのかなどの諸点が重要である。

③ 船社間協定(独禁法の適用除外)は安定的なサービス提供のために機能しているか。

^(注) 日本郵船調査グループ集計「世界のコンテナ船運航船腹量上位20社」(2007.1.1)より

同盟や協議協定は、船社間の破滅的な競争を防止し、運賃の乱高下を抑制するとともに安定的なサービスの提供を維持することに貢献してきたと考えられる。同盟タリフの拘束力が弱まっている現在においても、運賃等の目安となるガイドラインを設定することで、外航海運事業者と荷主との間の運賃交渉において両者にとっての「ベンチマーク」として機能し、運賃の安定化に寄与していると考えられている。現在においても、船社間協定が安定的なサービスの維持のために機能し、国民経済に役立っているかどうか重要となる。

以上に加え、運賃の乱高下が起こるような市場において、各企業が長期的に価格を安定化させるための対策は国民経済の観点から見ると必ずしも非合理的とは言えず、競争政策上からも認めてもよいのではないかとの考え方があるとの指摘も考慮する必要がある。

④ 我が国経済に与える影響

資源小国であり、国際貨物輸送における海運の分担率が重量ベースで 99.7%と貿易物資輸送の大部分を海運に依存している我が国にとって、本邦外航海運事業者の存在は、我が国荷主や国民経済全体からも重要であると考えられる。

同盟・協議協定がなくなることにより寡占化が進み、外国の外航海運事業者への依存度が高まると、日本関係航路の収支が他の航路に比べて悪化した場合などにおいて、直行便の減少や抜港などが行われることが懸念されている。その結果、外地での積替え、フィーダー輸送等を利用することによる輸送コストの増加やカーゴダメージの増大が生じ、ジャスト・イン・タイム・サービスを損ね、商品価格を上昇させることにより、我が国製造業や国民経済全体にも大きな影響を与えることが考えられる。

2. 自由かつ公正な国際海運市場の形成

(1) 自由かつ公正な国際海運市場の必要性

本邦外航海運事業者は海外での事業活動を積極的に展開しているが、国によっては、外国の外航海運事業者が自国に海運代理店等を設置する際の外資規制や政府貨物の海上輸送を自国籍船に限定する貨物留保措置などが存在し、さらに、一部の先進国では、自国に不利益な活動を行っている国に対して、一方的に対抗的制裁を課すといった差別的な制度を有している。これらの保護主義的な制度は、本邦外航海運事業者の事業の発展を確保していく上での阻害要因になるとの懸念がある。これに対し、我が国は、

「海運自由」の原則の下、これらの保護主義的な制度の撤廃を求める国際的な働きかけを進め、自由かつ公正な国際海運市場の形成を図ることにより、本邦外航海運事業者の事業のさらなる発達に資する必要がある。

(2) 自由かつ公正な国際海運市場の形成に向けた取り組みの現状

① 多数国間の取り組み(世界貿易機関(WTO))

最恵国待遇(MFN)や紛争処理手続きなどの GATS の規定は、すべての加盟国に一律に適用されるため、貨物留保政策や一方的制裁措置など差別的な制度が多く存在する外航海運分野が、より自由で公正な国際市場を目指す上で極めて有効である。

このような認識の下、ウルグアイラウンドにおいては、海運分野はサービス12分野の一つとして位置づけられ、日本を始めとする海運国が中心となり、積極的な交渉が進められたが、米国が各国の自由化約束が不十分であるとして、自らの自由化約束を拒んだことから、海運分野は交渉の妥結していない唯一の分野となっている。

現在、新たな多角的貿易交渉(ドーハラウンド)が開始され、海運分野もサービスの一分野として交渉が再開された。当初は 2004 年末を終結期限としていたが、農業交渉等の不調により期限が延長されており、現在も交渉を継続中である。

② 二国間及び地域間の取り組み

近年、経済連携協定(EPA)や自由貿易協定(FTA)といった二国間や地域間の協定を締結する動きが世界的に活発となっている。EPA/FTAは、GATSの規定上、最恵国待遇(MFN)の例外として認められており、当該協定により得られた自由化の成果は当事国によってのみ享受されることから、経済的結びつきの強い国や地域の間においてWTOで達成される水準を上回る水準の自由化を認め合うことを求めて策定されている。我が国の場合、経済的な結びつきが強く今後の経済発展が見込まれる東アジア諸国との間で EPA/FTA 交渉を積極的に推進している。また、ASEANとのEPA交渉がこのほど妥結に達したが、このEPAの発効により、我が国とASEAN全体との間での貿易促進を含む経済的結びつきの強化が期待されている。

外航海運においても、東アジア地域は、荷動きが最大であり、今後も増大が見込まれるため、積極的な事業展開が行われているところであるが、海運代理店業の現地法人設置にかかる外資規制のほか、自国籍船への貨物留保等、本邦外航海運事業

者が事業を展開する上での障壁が数多く存在している。こうした障壁の撤廃・緩和に向けて、東アジア諸国との EPA/FTA 交渉に外航海運分野も積極的に参画しているところである。これまでにシンガポール、フィリピン、タイ、ブルネイ等8カ国との間で交渉を終了し、フィリピンにおける海運代理店業にかかる外資規制が完全に撤廃され、ブルネイにおける LNG を含む外航貨物輸送についての自由化約束を獲得する等、一定の成果を得てきている。

(3) 今後の方向性及び具体的施策

我が国外航海運業の国際競争力の強化につながるような自由かつ公正な国際海運市場の形成を推進するため、WTOによる多数国間の枠組みと、EPAやFTAによる二国間や地域間の枠組みの両者を最大限活用すべきである。

① 多数国間レベル(WTO)での今後の取り組み

ドーハラウンドにおいて海運分野の交渉を妥結させ、最恵国待遇(MFN)を発効させるとともに、各国が高い水準の自由化約束を行うことを目指すべきである。そのためには、海運自由化に消極的な姿勢を示している米国に対して、引き続き自由化約束を求めていく必要がある。しかしながら、ウルグアイラウンド時と同様に米国が一切の約束を行わない可能性もあることから、我が国は自らが高い自由化約束を維持することにより、米国に対して圧力を加えるとともに、他の国々に対しても自由化水準の引き上げを促していくべきである。また、交渉においては、我が国と基本的方向を一にするEC及び主要海運先進国と連携することにより米国の動きを牽制し、交渉全体を主導していく必要がある。なお、我が国は、海運分野を最重要サービス分野の一つと位置づけており、海運分野複数国間会合の議長を務めるなど、これまでも主導的な役割を果たしているが、今後もこれを維持すべきである。

② 二国間、地域間レベルでの今後の取り組み(EPA・FTA)

二国間、地域間レベルでは、東アジア地域等本邦外航海運事業者が事業を展開していく上で重要な国又は地域との間で、WTOのものより高い水準の自由化を実現することを目指して、積極的にEPAやFTAの交渉を行うべきである。特に、東アジア地域では、貨物留保や海運代理店に係る外資規制といった事業展開を阻害する障壁が存在しており、EPA/FTAの交渉を積極的に推進することにより、本邦外航海運事業

者が同地域において円滑に事業を展開して行くための環境整備に努めるべきである。

また、東アジア地域においては、中国や韓国、シンガポールといった海運国がEPA／FTA協定締結を促進し自国の外航海運事業者の海外展開の円滑化を図っていることから、我が国としても、本邦外航海運事業者がこれら競合国と不利な条件下での競争を強いられることのないよう、交渉を加速化していく必要がある。

第3章 地球規模での安全・環境問題への取り組み

1. 国際海上輸送にとって重要な航路の安全確保等の推進

(1) マラッカ・シンガポール海峡の現況

① マ・シ海峡の重要性及び実態等

マラッカ・シンガポール海峡(以下「マ・シ海峡」という。)は、我が国輸入原油の8割以上が経由して輸送されるなどエネルギー安全保障上極めて重要な海域であり、我が国の社会経済の維持・発展を確保するために必要な様々な物資の輸送路となっている。また、最近ではアジア諸国の経済発展に伴い、我が国ばかりでなく様々な国、特に中国、韓国など東アジア諸国にとっても極めて重要な海上輸送路となっている。

またマ・シ海峡は、その通航量がスエズ運河の約4倍、パナマ運河の約 10 倍と世界有数の輻輳海域であるにも関わらず、狭隘な地形、浅瀬や岩礁のほか沈船等が点在していることから航行が困難な状況にある。とりわけ、満載喫水が 20m以上のVLCC(載貨重量 20 万トン以上の大型原油タンカー)にとっては、分離通航帯内であっても安全な航行が保障されているわけではなく、浅瀬等を避けながら慎重に運航する必要がある。

仮に船舶事故等によりマ・シ海峡が通航できず、VLCCがロンボク海峡を代替航路として利用した場合、航行日数が延びること等により、1 隻あたり片道で 2,500 万円ほど輸送経費が増大するとの試算もあり、ひとたび事故が起きた場合の影響は甚大である。

また、我が国が実施した通航量調査によれば、2020 年にはマ・シ海峡の通航隻数が 2004 年に比べ 1.5 倍に増加することが予測され、重要性、事故の危険性ともに今後さらに増大することが明らかになった。

② 国連海洋法条約上の位置づけ及び沿岸国間の関係

マ・シ海峡の主要部分は、沿岸国であるインドネシア、マレーシア及びシンガポール(以下、「沿岸三カ国」という。)の領海であり、同海峡における主権行使は沿岸国の権利であるが、同時に同海峡は海洋法に関する国際連合条約(国連海洋法条約)の「国際航行に使用されている海峡」にあたり、継続的かつ迅速な通過においては「通過通航権」として自由に航行できる権利が利用国に対して保障され、沿岸国は通過通

航を妨害・停止してはならないなど権限が制限されている。このように、マ・シ海峡においては沿岸国と利用国の権利が対立する可能性があるため、国連海洋法条約第43条に規定されている国際海峡における利用国と沿岸国の協力の枠組みが構築されることが強く期待されていた。

しかしながら、沿岸三カ国は、歴史的・文化的な背景や経済・社会の発展の状況が大きく異なり、海峡の利用方法も様々であることから、マ・シ海峡が国際海峡として利用されることに対する各沿岸国の考えには少なからず温度差があった。このため、沿岸国間の摩擦がマ・シ海峡における協力を推進する上で常に懸案となっていた。

(2) これまでの我が国の取り組み(民間中心の協力)

我が国にとってのマ・シ海峡の重要性から、安全性の向上が強く求められてきたが、財政上の制約と沿岸国と我が国との微妙な関係から、政府として国際協力に取り組むことに慎重にならざるを得なかった。このため、1968年以降、日本財団をはじめとする関係民間団体を中心とした資金拠出により設立・運営されているマラッカ海峡協議会を通じて、航行援助施設の整備などの支援を行ってきた。マ・シ海峡の航行上重要な航路標識51ヶ所70基のうち31ヶ所45基の設置・維持管理を同協議会が行ってきたが、これは利用国としては唯一の支援であり、後述の「航行援助施設基金」の創設にもつながるものとして沿岸国をはじめ国際的に高く評価されている。

また、同協議会の技術力や実績のみならず、永年にわたる献身的貢献により構築された沿岸国との信頼関係により、経済・文化的背景が異なる複雑な沿岸国間において、同協議会が緩衝材的役割を果たしていることにも留意する必要がある。

(3) 協力枠組み創設に向けた国際的な動き

1994年に国連海洋法条約の発効後、同海峡の利用国負担に関して議論がなされてきたが、沿岸国間、沿岸国と利用国間との利害が交錯し、いずれの会議も結論がでなかった。このような中、米国同時多発テロを契機として、同海峡の航行安全・セキュリティ・環境保全のための新たな国際協力の枠組み作りに関する国際的議論が一気に進み、2007年9月のシンガポール会議において、世界で初めて沿岸国と利用国の協力の枠組みを具体化した「協カメカニズム」が創設された。「協カメカニズム」は、国家間だけではなく、海運事業者など民間の関係者も対象とした支援の枠組みとなっている。このような画期的な国際協力枠組みが創設できたのは、我が国が40年間にわたり同海峡におけ

る安全対策を継続してきたことの成果といえる。また、我が国を始め米国や中国を含む複数の利用国が協力メカニズムの下で推進される具体的なプロジェクトに対し支援表明を行った。

さらに、同会議において、日本財団が最も重要な協力メカニズムである「航行援助施設基金」に対する具体的貢献を約束したことは、国際的に大きな評価を受けており、これが他の民間団体からの貢献を促すことになることが期待されている。

(4) 今後の課題／施策の方向性

① 幅広い利用国からの支援の確保

これまでは、利用国として我が国のみがマ・シ海峡における航行安全対策等の支援を実施してきたが、同海峡を多くの国々が利用している状況に鑑み、今後は「協力メカニズム」の下で幅広い利用国の参加により、同海峡の安全対策がさらに推進されることが期待される。我が国としては、これまで同海峡の安全対策に貢献してきた経験と知見を活用し、より多くの国々に対して同メカニズムへの参加を呼びかけ、今後もより一層のリーダーシップを発揮することが求められる。

② 官民一体となった我が国の取り組み

我が国は、マ・シ海峡の第一の利用国であることから、安全対策の支援協力において、今後も国際的に先導的な役割を果たしていくことが必要であり、これまでの貢献で培ってきた沿岸国との信頼関係を基盤として、今後とも複雑な関係国間の利害調整などに積極的な活動を行うべきである。

また、我が国はこれまで民間団体を中心に支援協力を行ってきたが、国際的な「協力メカニズム」の下で利用国としての確実な協力が求められることから、今後は政府としてもODAの活用も含め積極的な協力を実施することが求められる。

また、最大の利用国であり、エネルギー・資源供給の太宗を同海峡に依存している我が国としては、これまで支援を実施してきた民間団体だけでなく、マ・シ海峡の通航によって利益を享受している関係業界・企業など新たな利用者からの自発的支援が、企業の国際的な社会貢献(CSR)の観点から期待される。

③ 他の重要な国際航路

国際航路の安全を確保することは極めて重要であり、我が国の商船隊が通航して

いるマ・シ海峡以外の重要な海上輸送路においても、航行安全対策などの必要が認められる場合、我が国が国際的にリーダーシップを発揮し、IMOや関係国との連携を図りながら、より一層の安全対策の充実を図っていく必要がある。

④ 海賊等事案への対応

国際海上輸送における重要な航路の安全確保にあたっては、航行援助施設等の整備による安全確保に加えて、海賊及び海上武装強盗(以下、「海賊等」という。)への対策にも留意する必要がある。マ・シ海峡を含むアジア海域において海賊等事案が多発しているほか、近年我が国商船隊の安全が著しく脅かされているソマリア沖における発生等を踏まえ、IMOや関係機関と連携を図りつつ、航路の安全確保のため官民一体となって海賊等対策を推進することが求められる。

2. 船舶に係る安全・地球環境問題への取り組み ～戦略的な国際基準策定と技術開発～

(1) 海事分野における安全・環境規制を巡る状況

海事分野における安全や環境に関する国際基準は、主に国際海事機関(IMO)において作成されているが、IMOでは、合理的な範囲内で最も高いレベルの基準づくりを目指しており、従来、産業界への影響や経済性といった視点では概ね中立的な立場で議論が行われてきた。

ところが、1999年のエリカ号事故、2002年のプレスティージ号事故等、相次いで発生した重油タンカーからの大規模油汚染事故により、海運に対するイメージが悪化し、船舶の安全基準を強化すべきとの国際世論が急速に高まった。それに伴いEU域内における規制強化の動きが強まり、世論の後押しもあって、EU域内の規制をそのまま国際基準にしようとするECIによる動きが活発化している。また、自国海運の利益拡大を図る一部船主国の発言力が増大し、IMO内の議論の行方を左右するまでになっている。さらに、地球温暖化対策や海洋生態系保護など一般世論の環境問題に対する関心の高まりから、環境問題がIMOにおける主要議題を占めることが多くなっている。

このように、一部地域や国による規制強化に向けた動きが拡大していること、また、地球規模の環境問題など幅広い問題への対応が増していること等、海事分野における安全・環境規制を巡る状況は近年大きく変化している。

これらの状況変化は、シングルハルトンカーを段階的に市場から淘汰する規制の導

入や、設計技術による差別化を困難とする船体構造基準の策定、造船所における設備増強を余儀なくさせる塗装基準の導入など、船舶そのものの仕様・設計や運航形態のみならず、我が国の海運・造船業の経営にまで大きな影響を与える技術基準の増加に繋がっている。

さらに今後は、船舶からの排気ガス中の窒素酸化物(NO_x)の大幅削減を目指す2次・3次規制や、国際海運における地球温暖化対策等の検討が本格的に開始されることが予定される中、上述のような海事分野における安全・環境規制の議論については、よりの確な対応が必要になっている。

(2) 戦略的な国際基準策定の必要性及びそのための基本方針

これまで我が国は、どちらかと言えば欧米が発案した規制案に対して、国内の海運・造船業界と協議して、対案を提案するという受動的な対応を行うことが多かった。このため、不合理な提案があった場合には、その不合理性を証明し、他国を説得することに多くの時間と労力を費やすこととなり、ともすると国際的に見てあるべき規制の姿を示す十分な提案を行うことができなかつた。今後は、欧米の業界に有利な規制が成立し、規制強化の名の下に我が国事業者にとって著しく不利な状況となることが懸念されている。

国際社会の要請に応えつつ、我が国の国益を保持していくためには、海事産業に対する安全・環境規制のあり方について明確な戦略を確立し、我が国が先行して積極的に国際基準を提案していく等、戦略的な国際基準作りを行うことが必要となっている。

① 我が国の国際基準策定における方向性

今後の規制の構築においては、国際的な問題解決への貢献の拡大を基本とし、我が国海事産業にとって望ましい国際基準、あるいは我が国海事産業がその特長を生かして国際競争力を強化できるような国際基準を策定していくことが必要である。

我が国は長年にわたり世界有数の海運国であると同時に造船国でもあり、ハード、ソフト面ともに相当の技術力を蓄積している。それらを活かした技術開発やバランスのとれた基準の策定、国際標準化を目指すことが可能である。これは世界の中で他の追随を許さない大きな強みであり、基準策定の議論を進める上で高い技術力を活用した先行的な技術開発を進めることが必要である。

こうした取組を進めていくためには、技術開発政策を転換し、我が国海事産業にとって望ましい安全・環境規制を可能とするための技術開発に、資源を集中的に投下し

ていくとともに、その成果の普及に向けた国際基準戦略と技術者等人材の確保育成に取り組んでいく必要がある。

② 我が国発の国際基準の実現推進のための方策

我が国発の国際基準の実現を推進していくためには、技術力を背景とするルール提案力の強化はもとより、関係国等との連携強化を図り、国際世論を味方につけ、IMO内での支持を得やすくすることが極めて重要である。このような観点から、主要な海運・造船国として共通の利益を有するアジア各国の連携の枠組みを構築し意見発信チャンネルを複線化するとともに、政府及び産業界の双方から国際社会へのロビーイングやキャンペーンを積極的に推進していく必要がある。

(3) 特に重点的に取り組むべき安全・環境基準策定及び技術開発課題

① 国際海運の地球温暖化対策

国際海運に起因するCO₂排出量は、世界全体の排出量の約3%を占めると推測されているが、国際海上輸送量がBRICs等の経済成長に伴い急速に拡大する中、将来的に看過できない規模に増大していくことは確実である。この国際海運に起因するCO₂排出については、いわゆる「京都議定書」においては国別削減の対象外とされ、IMOに削減策の検討が委ねられている。IMOではその検討を加速しつつあるが、未だ実効性のある枠組みの提案には至っていない。

今後この議論が進んでいく中、個々の船舶からのCO₂排出量を、その計画・建造段階で評価・格付けできるような基礎的な指標が重要な役割を果たすと考えられる。このため、我が国の船舶、環境技術を活かし、そのような船舶の燃費指標を世界に先駆けて開発し、その普及、国際基準化を通じて、船舶からのCO₂削減に貢献するとともに、我が国の海事産業の競争力強化を図っていくべきである。

② 船舶の排ガス(NO_x)規制対策

船舶エンジンの排ガス(NO_x)に関する規制については、現在の1次規制から、今後2次規制、3次規制と順次削減幅を増やしていく予定となっており、2015年又は2016年を目途に実施する予定の3次規制については、現行規制値から40~50%削減した規制値を全海域に適用すべきとする欧州と、80%削減した規制値を限定した海

域に適用すべきとする日・米との間で意見が対立している。船舶からのNO_x排出による実際の環境影響は基本的に沿岸域に限定される局地的なものであることから、我が国の主張は合理的なものであると考えられ、また、我が国においては、NO_xの80%低減を目標とした開発プロジェクトを産学官の共同で既に実施していることを踏まえ、我が国が積極的に提案することで世界的な環境問題解決に貢献すると同時に、我が国海事産業の競争力強化を図っていくべきである。

③ 新しい概念に基づく安全基準の構築

船体折損による大規模油流出事故の影響から、船体強度を長期間に亘って保持するための方策として、船体構造の強度を強化する新基準が提案され、新しい概念に基づく安全基準の検討がIMOにおいて進められている。一方、我が国や北欧諸国は設計の自由度を確保するため、船舶の安全上のリスク評価に基づく新しい概念の基準を作ることを主張している。

我が国は、このような新基準策定に向けた検討に積極的に参加し、安全性能と環境性能を高度に両立させる基準の確立を図るとともに、我が国の先進的な船舶建造技術を活かして安全・環境両面からの要請に応える新世代船舶の開発を進め、我が国海事産業の競争力強化を図っていくべきである。

おわりに

四面環海で資源の乏しい我が国にとって、外航海運は、経済・国民生活のライフラインであるとともに、貿易立国として持続的成長を遂げていくために不可欠な存在であり、安定的な国際海上輸送の確保は、平時・非常時を通じて国家的課題となっている。このためには、本邦外航海運事業者の国際競争力を確保しつつ、減少を続ける日本籍船の増加・日本人船員の確保・育成を図ることが急務となっている。また、本邦外航海運事業者が世界単一市場において不利な条件下で競合国との競争を強いられることのないよう、秩序ある競争環境を整え、自由かつ公正な国際海運市場の形成を図っていく必要がある。さらに、海上輸送路や船舶の安全確保・地球環境問題への取り組みを、関係国や国際機関と協力しながら官民一体となって戦略的に進めることが求められている。

今回の答申は、このような観点から、安定的な国際海上輸送の確保に関する基本的な考え方を明らかにするとともに、問題の緊急性を考慮し、早急に取り組むべき具体的な施策の方向についてとりまとめたものであるが、これらが外航海運関係者のみならず、荷主、消費者等幅広く国民にとって、海洋国家日本の今後の国際海上輸送のあり方を考える上で、ご参考となることを願う次第である。

国土交通省においては、本答申の内容を踏まえ、速やかに必要な施策について検討し、早期にその実施に着手すべきである。

最後に、今般示された平成 20 年度与党税制改正大綱において、トン数標準税制の平成 20 年度からの導入が、その実現に向けて大きく前進したことは大変喜ばしいことである。今後は、同税の円滑な実施に向けて一層の努力が傾注されることを期待するとともに、導入後は、施策の効果を検証しながら、必要に応じて見直しを行い、同税を中心とする外航海運政策が、我が国において不可欠である安定的な国際海上輸送の確保にとって、真に効果的なものとなることを期待するものである。

船社間協定の現況

類型	目的等	共同行為の例	具体例
海運同盟	統一運賃の設定、航海数や使用船舶の調整等を基礎とする船社間の協調を通じて、適正な運賃水準と輸送秩序を維持し、海運サービスの長期的な安定供給を図ることを目的とする伝統的な協定類型。	<ul style="list-style-type: none"> ・運賃タリフ設定 ・各サーチャージの設定 ・積取調整、船腹調整 ・運賃プール ・情報交換 等	日本／南米西岸運賃同盟 日本欧州運賃同盟 極東／南アジア－中東同盟 他 計 40件
航路安定化協定	従来の同盟・盟外の枠組みを超えて安定的な輸送マーケットを供給するため、マーケット分析や運賃設定方針等の情報交換を行い、盟外船社を含めた航路安定を図ることを目的としている。運賃方針等の設定を行うものの、拘束力を伴うものではない。	<ul style="list-style-type: none"> ・運賃修復ガイドラインの設定 ・各サーチャージガイドライン設定 ・マーケット分析等の情報交換 等	太平洋航路安定化協定 西航太平洋安定協定 カナダ太平洋安定協定 カナダ西航太平洋安定協定 他 計 18件
コンソーシアム	定期航路において、船腹の効率的な使用、サービスの多様化、投資規模の抑制、コストの低減を目指し、複数の船社が一つのグループを形成し、共同配船を基礎とした共同航路運営を行うための技術的な協定である。なお、世界規模でサービス提携を行うアライアンスもある。	<ul style="list-style-type: none"> ・スペースチャーター ・運航スケジュール調整 ・コンテナターミナルの共同運営 等	グランドアライアンス協定 (日本郵船を含む4社で構成) The New world Alliance 協定 (商船三井を含む3社で構成) CKYH協定 (川崎汽船を含む4社で構成) 各スペースチャーター協定 他 計89件

※件数: 2007年2月1日現在(休止中の協定除く)

※上記3協定以外に不定期船に係る協定もある

交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会委員名簿

(敬称略、五十音順)

委 員

浅野 正一郎	国立情報学研究所教授
杉山 武彦	一橋大学学長 (部会長)
馬田 一	(社)日本鉄鋼連盟会長
松田 英三	(株)読売新聞社論説副委員長

臨時委員

赤塚 宏一	神戸大学監事
秋山 昌廣	(財)シップ・アンド・オーシャン財団会長
荒木 幹夫	日本政策投資銀行副総裁
(山口 公生)	
太田 和博	専修大学商学部教授
岡部 正彦	(社)日本物流団体連合会会長
河野 真理子	早稲田大学法学部教授
佐々木 幹夫	(社)日本貿易会会長
田崎 雅元	(社)日本造船工業会会長
(西岡 喬)	
南部 鶴彦	学習院大学経済学部教授
藤澤 洋二	全日本海員組合組合長
前川 弘幸	(社)日本船主協会会長
(鈴木 邦雄)	
森本 宜久	電気事業連合会副会長
(榎本 晃章)	
渡 文明	石油連盟会長

※()内は上記の前任者