

《研究ノート》

内航海運業界における暫定措置事業終了による制度変化の影響と課題¹

津 守 貴 之

問題の所在

周知のように、日本内航海運組合総連合会（以下、「内航総連」と略）において暫定措置事業終了後の中央組織の事業と組織のあり方が現在、議論されている。

暫定措置事業は、少なくとも表面上は、それ以前のスクラップ&ビルド方式の制度（以下、「S&B制度」と略）が独占禁止法に抵触する恐れがあるということから自由化・規制緩和すべきという論議がなされる中で、S&B制度を混乱が少ない状態で終了させるソフトランディングの事業として、まさに「暫定」的＝過渡的な制度として導入されたものである。したがってS&B制度の廃止が決まった時点で暫定措置事業の終了は内航海運業界においては既定路線となっていた。

しかし暫定措置事業は単に20年以上前に決めたS&B制度の廃止を円滑に進めるだけの機能を持ってきたわけではない。暫定的な事業であり、それを支える諸制度は過渡的な性格を持つものであったとしても、事業とそれを支える諸制度が20年以上、存続したことが内航輸送市場に一定の影響を与えてきた。事実、内航海運業界では暫定措置事業終了に対して歓迎する事業者と警戒する事業者の両方が存在している。これは暫定措置事業終了という制度変化が自らにとって有利に働くか不利に働くかによって異なる反応が出ているということであり、暫定措置事業が持つ影響力を示唆しているとともに、対応によっては内航海運業界の一体性が大きく損なわれる可能性があることも示している。

このように暫定措置事業の終了は日本の内航海運業界にとって極めて大きな制度変化となるため、議論の前提となる論点の整理が不可欠である。そこで本稿では暫定措置事業終了前に確認・検討すべき論点をまず制度面から整理しておきたい。次に内航海運業界における規制を現時点でどのように考えるべきかについて論じる。後者について考慮すべき点は以下の2点である。

- ① 自由化・規制緩和に対する一般的な考え方が過去20年の間に変わった。端的にいうならば少なくとも規制廃止論一辺倒から規制一部容認論に変化している。内航海運業界ではこの変化への対応ができているのか。
- ② 規制は複数存在し、それが相互に関連して事業者・業界に影響を与えている。個々の規制の是非のみを論じてあまり意味がない。とりわけ経済的規制と社会的規制のバランスは必ず考えなければならないし、それを含めた規制全体のデザインを構想する必要がある。そしてこの点は行政の規制と民間の規制の関係を含めて検討しなければならない。

1. 暫定措置事業のもとでの諸制度とその効果

最初に暫定措置事業のもとで存在している、あるいは当該事業を支えている諸制度とそれらが結果的に持つことになった効果を確認しておこう。

暫定措置事業はS&B制度を混乱なく終了させるための制度によって構成されている。そしてそれはS&B

1 この研究ノートは筆者が『内航海運新聞』2020年4月20日と6月15日に寄稿した原稿を再構成して作成したものである。

制度の廃止の影響を緩和させる制度とそれを実効性のあるものとするための補完的な制度の2つのタイプに分けることができる。

前者の代表的なものは建造等認定制度である。後者については建造等認定制度を実効性のあるものとしている調整対象船舶の区分（営業船・自家用船区分、船種区分）や臨時投入船等の取り扱いといった制度とこれらの制度を運用する際に発生する建造申請手続きや解撤申請手続きとその認定の際の手数料徴収に関わる制度等である。

（１）暫定措置事業の基本的な仕組みと目的

前述したように、暫定措置事業が導入される前には建造船腹量を解撤船腹量によって調整するS&B制度があった。この事業のもとで内航船を建造しようとする事業者が新船の場合はその船腹量の全て、既存船を大型化する場合に増加した船腹量を、他の内航海運事業者から購入しなくなっていた。これが引当営業権と呼ばれ、船主にとっての一種の追加的な資産となり、内航船の建造・解撤時に引当営業権を売買する市場が形成されていた。そのためS&B制度が廃止されることによって引当営業権が一挙に消失することから生じる混乱を回避・緩和するために、暫定措置事業は作られた。その基本的な目的と仕組みは以下になる。

S&B制度のもとで建造された内航船を対象として解撤時に一定の解撤等交付金を給付する。そして解撤等交付金は暫定措置事業に移行した後の新規建造船の建造時における建造等納付金によって賄われた。既存船の引当営業権が解撤交付金に一部代替され、当該内航船を保有している船主がそれまで持っていると考えられていた資産価値を一定程度保証されることになった。S&B制度によって膨らんだ既存船の資産価値が消失することは、その既存船を保有する内航船主の経営を直撃し、その内航船主が倒産するとその内航船主を使っていたオペレータや荷主も事業に支障をきたすことになる。また既存船舶の資産価値が急減すると、引当営業権を担保としてこれら船主へ融資していた資金が不良債権化する恐れがあるため、金融機関にも悪影響を及ぼす。加えて造船会社や造船会社に舶用品を納入する舶用品メーカー等、内航船建造のサプライ・チェーンに関わる複数の事業者が代金を回収できなくなり、大きなダメージを受けることになる。暫定措置事業は既存船舶の資産価値の急減による船主の大量倒産がもたらす金融機関、造船会社、舶用メーカー等の海事クラスタへの負の連鎖を防ぐこともその目的であった。これを地域的に見るならば、暫定措置事業は、船主業や造船・舶用工業に依存する地域社会への経済的な悪影響を回避するものでもあった。なお暫定措置事業は過渡的な事業であり、S&B制度が作り出した引当営業権を消失させることが直接的な目的であったことから、解撤交付金は年数が経つにつれて徐々に減額され、最終的にゼロになるように設定されることになった。

このように暫定措置事業は、S&B制度終了＝カルテル行為の廃止という大きな制度変化が、内航海運業界とそれに関わる海事クラスタおよびこれら事業者が立地する地域経済社会にもたらす広範囲のダメージを緩和させる時限措置として創設された。

（２）暫定措置事業に関わる諸制度

１）建造等納付金制度

一方で暫定措置事業の創設によってS&B制度と比べると建造等納付金を支払えば新船建造も船舶の大型化も可能となった。そのため内航船の平均トン数は暫定措置事業開始時点の1998年の約500トンから2018年には750トンに大型化した。一方で全くの自由建造よりも建造等納付金額の分、建造費が高くなった。このことによって既存事業者がリプレイスする際に船舶を大型化する場合、コストが増えたし、新造船を

建造するコストも割高になった。言うまでもなく、建造等納付金は船腹量が多くなればなるほどその金額が比例的に増加する。また建造コストの増大は異業種事業者が内航海運事業に新規参入しようとする際の一定の参入障壁になった。

同時に解撤交付金が徐々に減額されること、また2003年以降は解撤交付金の対象船齢を15年以下としたことによって老齢船を保有する事業者にとっては早めに解撤した方が相対的に多くの解撤交付金を確保できることから、当該事業開始当初には船腹量の絞り込み＝船腹過剰の抑制効果が見られた。

加えて暫定措置事業を導入した後の新造船は引当営業権がないため解撤交付金の対象ともならなかったことから、引当営業権で膨らんだ資産価値を前提とした投機的な内航船の建造がそれほど有利ではなくなった。

このように建造等納付金制度が結果として持った効果は建造コストの増大による自由競争の制約となったが一方では船腹過剰の抑制効果を持つことになった。

2) 建造等納付金制度に付随する諸制度 1＝営業船・自家用船の区分

建造等納付金制度では営業船に対しては建造等納付金を課しているが、自家用船は内航輸送を行っているが、自社貨物のみを運んでおり、内航輸送サービスの対価を得ていないことから建造等納付金は当然、課されていない。このことから建造等納付金を課される営業船と課されない自家用船の違いが明確となり、営業船の船腹量を把握することができるとともに、自家用船による営業活動を制約してきた。これを市場の範囲という観点から見ると、建造等納付金制度があることによって自家用船を内航輸送市場から分離してきたと言える。

3) 建造等納付金制度に付随する諸制度 2＝船種区分

建造等納付金制度においては船種ごとに建造等納付金が規定されている。基本的には一般貨物船、特殊貨物船、特殊貨物船（非自走船舶）、油送船、曳船という区分であり、これら船種区分の内部でも異なる条件で建造された船舶や機能が異なる船舶については建造等納付金に格差がつけられている。さらに政策的に建造等納付金を減免する必要性が生じた場合に、内航総連理事会で、別途、細かい区分が追加されてきた。具体的にはモーダルシフト船、沖縄特例船、大型フィーダー専用コンテナ船等である。そしてこの船種区分で建造等納付金は異なることから、船種ごとに輸送する貨物が特定されてきた。それは建造等納付金が少ない船種で建造等納付金が多い船種が運んでいる貨物を積み取ると内航海運事業者間で競争上の不公平が生じるからである。船種区分を設定することによって、区分ごとに内航輸送市場は細分化されてきたと言える。

4) 臨時投入船等の取り扱い

物流活動には波動性がつきものであるため、内航海運事業者の中には貨物輸送需要が大きくなる際に臨時に船舶を投入するところもある。例えば自家用船や内航海運事業者以外の事業者が持つはしけや台船等を他社貨物の輸送のために臨時に内航輸送に投入すること等である。その際、内航総連は建造等認定制度を援用して臨時に投入される船舶についても内航海運事業者に臨時投入船として申請させている。その申請には営業船・自家用船区分、船種区分、船型等についても当然、記載され、これら区分によって納付金が支払われることになる。このようにこの規定によって臨時投入船情報を内航総連が把握できるとともに、通常の船腹が形成する内航輸送市場と臨時投入の船腹が形成する市場を一応、分離していることになる。

5) 手数料収入と組織の一体性の確保

建造等認定制度の下で船舶を建造するためには申請手続きが必要となる。そしてこの申請手続きの際に内航総連および全国海運組合連合会（以下、「全海運」と略）、全日本内航船主海運組合（以下、「全内船」と略）、全国内航タンカー海運組合（以下、「内タン」と略）の各組合はそれぞれ手数料を徴収してきた。この手数料収入が内航総連他の業界団体の運営資金やその他の各種事業の原資の一部となってきた。またこの制度のもとで建造・解撤の手続きが行われることによって建造船および解撤船情報を内航総連および上記3組合は収集してきた。つまり暫定措置事業は内航海運に関わる業界団体の収益の柱の1つとなってきたし、内航総連と上記3組合は内航輸送市場に関する基本的で重要な情報である船腹量の状況を手に入ってきたのである。加えてこの手続き業務を通じて内航総連と上記3組合の間およびこれら3組合内部の中央組織と地方組織の間で情報交換が密に行われてきた。このことによって内航海運業界は多面的かつ重層的な連携体制を構築してきたとも言える。

このようにS&B制度は船腹量と貨物輸送需要量を比較して前者が後者を上回る場合はそれを引き締めることができたのに対して、暫定措置事業では船腹量を抑止する手段は建造等納付金の賦課と内航輸送市場の細分化のみである。暫定措置事業はS&B制度と比べると船腹過剰抑止効果は格段に弱くなったと言える。

2. 暫定措置事業終了にともなう制度消失がもたらすと考えられる変化

－自由競争による効率性向上と市場安定のためのセーフティ・ネットの消失－

(1) 船腹利用の効率化

これまで見てきたように暫定措置事業とそれを支える諸制度によって内航船建造コストの増大と内航輸送市場が細分化されてきた。それが自由競争を制約する面があったことは否めない。暫定措置事業の終了とそれにともなう諸制度の廃止は建造コストの軽減につながるとともに、市場を細分化してきた垣根を、全てではないにせよ、なくすということでもあるため、暫定措置事業の終了は一種の自由化措置である。この自由化措置によってもたらされるものの1つは船腹利用の効率化である。船腹利用の効率化には暫定措置事業を支えてきた諸制度の消失に対応していくつかのタイプがある。

1つは自家用船による他社貨物の積取り、つまり自家用船で営業活動が実質的に行えるようになることである。もちろん内航海運業法第25条において自家用船を使って勝手に他社の貨物を運び運賃を得ることは禁じられている。しかし暫定措置事業の廃止によって内航総連が内航船建造をチェックする仕組みがなくなると実質的に自家用船での営業が可能となる。そしてこれまで自家用船では自社貨物しか輸送できなかったものが、他社貨物も取り扱えることによって自家用船保有事業者は空きスペースの有効活用ができる。船腹の有効活用ができるということは同じ内航船員でより多くの貨物を運べるということなので内航船員不足を緩和することになる。もともと自家用船は自社貨物を運ぶことが目的であり、それを基準としてコスト計算されていることから、仮に他社貨物も取り扱えるようになると、おそらく通常よりも安い運賃での輸送が可能となり、そうすると自家用船保有事業者と顧客である荷主等は双方メリットがある。

次に異なる船種による貨物の積取りである。船種区分の廃止は、船種区分があることによってこれまで積み取れなかった貨物を積み取れるようになる事業者も出てくる。そうすると自家用船での営業活動と同様の効果が出る。また臨時投入船の仕組みがなくなると、必要に応じて船腹を機動的に利用することができるようになる。

このように暫定措置事業の終了は既存船腹の有効活用をもたらし、それは既存船腹の有効活用の仕方の

数だけ新たなビジネス・モデルが出来上がるということでもある。

(2) 船腹過剰状態の助長とそれによる過当競争の加速

しかし内航輸送市場内部の垣根が消失し、市場が融合することによって船腹利用効率が向上することが内航海運業界の活性化というメリットのみをもたらすわけではない。

前述したように、S&B制度から暫定措置事業に移行した後、内航海運業界は船腹過剰を効果的に抑止する手段を喪失し、建造等納付金制度というコスト面と各種の区分という市場細分化で一定程度、船腹過剰を抑制してきた。そのため暫定措置事業の終了によるこの2つの船腹過剰抑制機能の放棄は船腹過剰の顕在化をもたらす可能性がある。

まず建造コストの軽減は新造船建造や船舶大型化を促すため、その分、絶対量として船腹量が増加することとなる。またそれは既存内航海運事業者に対してだけでなく異業種の事業者にも及ぶため新規参入が部分的であれ進む可能性がある。

次に市場細分化の解消については、第一に自家用船による他社貨物の集荷営業ができるようになると、実質的な船腹過剰をもたらす要因となるため、過当競争が加速されることになる。

また船種区分があることが船種間での貨物の奪い合い＝過当競争の抑制効果をもたらしてきた。そのため船種区分ごとに内航輸送市場を細分化することが運賃・備船料の低迷を阻止する要因の一つとなっていたと考えることもできる。

そして臨時投入船の自由化や営業船・自家用船区分、船種区分の解除は、これまでできなかった新しい内航輸送の仕組みを生み出す可能性がある。例えばこれまで貨物輸送需要の波動性に対応して投入してきた臨時投入船を中核とする船隊整備に切り替えることがコスト的に有利になるかもしれない。内航海運事業者は必要な時に内航船をチャーターすれば良くなるが、「必要な時」とは荷主にとって輸送ニーズがある時である。つまり荷主にとって「運びたい時に内航船を使う」、すなわち、「運びたくない時には内航船を使わなくてもよい」というロジスティクスのあり方が定着する可能性があるということである。暫定措置事業の終了によって船腹の効率化は一定程度実現可能であろうが、問題はその成果を誰が手に入れるのか、さらには誰が効率化の主導権を握るのかという点である。これまでも内航海運業界の問題点としてしばしば指摘されてきた大荷主に対する内航海運事業者の依存性の強さと交渉力の弱さを考えると、この問いかけの答えは明瞭である。そして船腹過剰の顕在化はこの状態をさらに助長させるものであることも明白である。

以上のように暫定措置事業終了という複合的な制度変化によって船腹利用の効率化がもたらされるが、それは業界全体で言うならば、潜在的には船腹過剰とコインの裏表の関係にある。それと同時に、効率化の成果の配分を内航海運事業者がどの程度手に入れることができるのかという問題があるとともに、効率化によってメリットを得る内航海運事業者と仕事を取られる＝デメリットを押し付けられる内航海運事業者との間の分断をもたらす可能性があるものでもある。

そしてメリットあるいはデメリットを受ける事業者のタイプは固定的になるとは限らない。上述したように実質的な自由化によって内航海運のビジネス・モデルが大きく変化するケースが出てくるということとは一回限りの変化ではなく、外部環境の動向によって変化が繰り返されるということでもある。換言するならば暫定措置事業とそれを支える諸制度によって内部規制が一定程度機能している状況では外部環境の動向に大きく振り回されることはなかったが、今後はそうではないということである。そして外部環境の動向が複雑さを増せば増すほど、それに対応するビジネス・モデルも多様化・複雑化することになり、競争ルールも極めて流動的になる。そうすると暫定措置事業終了当初はメリットを得ることができた内航

海運事業者の中にも新たなビジネス・モデルの出現によってデメリットの方が大きくなるケースも出てくる可能性は十分ある。船腹利用を効率化する手法が多様にあるため、競争ルールが流動的になるし、競争ルールが流動的になるからこそ船腹利用の効率化の手法が多様化する。その帰結は内航海運事業者・業界では制御できない市場の不安定化をもたらしかねない。

（３）業界情報の自主的収集能力およびそれにもとづいた政策提言能力の消失

建造等認定制度によって、これまで営業船・自家用船区分、船種区分、そして全体的な船腹状況に関する情報を内航総連は収集することができた。これらの情報は内航海運に関する政策立案・提言をする上で最低限必要なものである。もちろん内航総連と５組合は、これまでこれらの情報を十分に活用して政策立案・提言をしてきたとは言えないかもしれない。しかしだからと言って内航海運に関わる業界団体が、自らの業界情報を自主的に収集する能力を持つ必要がないということにはならない。現在収集している情報を活用する機能とそれを支える体制を内航総連は早急に構築するべきであり、それは十分可能である。

一方、本紙で筆者が繰り返し主張しているように、内航海運事業者・業界の存在意義とそのコア・コンピタンスは、言うまでもなく、内航輸送の現場力である。そして内航輸送の現場力とはそれを支える内航船員の技能力と技能を持った内航船員の組織力およびそれを反映させた内航船の機能の適正化能力である。暫定措置事業に付随して収集されてきた船種や営業船・自家用船ごとの船腹量情報は内航輸送の現場力を分析する際に必要な最低限の情報である。そうであるならばこれらの情報を収集することは内航海運事業者・業界自らのコア・コンピタンスを維持・強化する手段を確保するということになる。

（４）中央組織・地方組織両方の存在意義と求心力の低下

暫定措置事業がなくなるということは建造認定制度等、上述した諸制度もなくなるため、建造手続き等を担当してきた地方組織も業務が大幅に縮小されることになる。それだけではない。地方組織を持つ３つの組合に所属する個々の内航海運事業者は直接の手続きは自らが直接属している組合の地方組織を通して行う。そして地方組織を経由して中央組織に手続き情報が伝達され、認定情報もその逆の経路で個々の内航海運事業者者に伝えられる。つまり、暫定措置事業が終了すると単に手続き業務がなくなるだけでなく、中央組織と地方組織の連携体制も必要なくなるということである。地方組織を持つ３つの組合に所属する個々の内航海運事業者はこれまでその組合の地方組織とは日常的に交流を持っていたが、中央組織と直接にはほとんど交流してこなかった。そのため、暫定措置事業の終了は内航総連という中央組織の存在意義を低下させるというだけでなく、地方組織を持つ３つの組合に関しては、これら組合に属する個々の内航海運事業者が日常的に交流を持つ地方組織との関係を希薄化させることは中央組織と個々の内航海運事業者の間の仲介する機能が低下することを意味するため、これら３つの組合の中央組織の存在意義も大幅に低下する可能性がある。

３．規制の再評価の動き

ところで規制緩和・自由化に対する考え方自体が過去20年間の間に変化してきた。それは一言すると規制緩和・自由化推進に対する懐疑的な考えの浮上であり、再規制あるいは規制強化の必要性に対する認識の顕在化である。

(1) 1980年代からの自由化・規制緩和の一般化

1) 政府規制の自由化・緩和

これは大きく分けると先進資本主義市場経済諸国における「大きな政府」から「小さな政府」への転換と社会主義計画経済諸国の市場経済化の2つがあった。

前者については日本では公団改革・公社改革が進められ、同時にそれまで様々な業法で規制されてきた分野への新規参入を解禁した。肥大化した政府部門を縮小することによる財政赤字削減効果が期待されたことと、低成長期に移行していた先進諸国の経済活性化を事業規制の撤廃によって新しいビジネス・モデルを持つ民間事業者が既存産業を効率化させたり、新規産業を創出させたりすることが求められたからである。

海外に目を転じると、1980年代から90年代初頭はソ連・東欧の社会主義体制の崩壊と中国、ベトナム等の実質的な市場経済化が進んだ時期である。これは国家が経済活動を全面的に管理する体制が解体されたということであった。

これら2つのタイプの国々における動きは、政治体制を別にすれば、両方とも政府規制・管理を排除する動きであった。社会主義計画経済体制の「敗北」と資本主義市場経済体制の「勝利」によって、振り子がより強く自由化・規制緩和に振れることになる。そして1990年に入ると世界中の多くの人が自由化・規制緩和をすることは善であると考えようになった。

2) 「構造改革」と民間規制の自由化・緩和

一方、日本では典型的には1989年から始まった日米構造協議・日米包括経済協議に見られるように、民間規制に対する自由化・規制緩和圧力が徐々に強まっていた。例えばメーカーと流通業者の間でしばしば見られた民間の商慣習としては系列取引があるが、これについては外国製品を排除する民間規制を「構造障壁」＝自由な市場活動の阻害要因とみなした。自由化・規制緩和の対象は政府規制だけでなく、民間規制も含まれていたのである。

このような状況の中で、物流業界では先行する形で1990年にトラック業界で物流2法が制定され自由化・規制緩和が開始されることになる。そしてそれに続いてバス業界、タクシー業界、内航海運業界、港運業界においても、それまで認められていた需給調整の廃止をはじめとする業法改正や民間規制の自由化・緩和が求められ、実施されていくことになる。

内航海運業界においてS&B方式の船腹調整事業を廃止し、暫定措置事業に移行した時期は世界的に市場経済化、それも民間規制を含めた自由化が正しいとする自由化万能論が一般的な状況であった。

(2) 自由化万能論の見直し

1) 自由化万能論の限界の露呈

ところが自由化万能論は、2008年に、いわゆる「リーマン・ショック」を象徴的な事件として語られるアメリカ発の金融システム不安とその世界的規模での「感染」によってその限界を露呈することになる。自由化によって金融・資本市場が世界的規模で一体化の度合いを高めていたことが危機の伝播を拡大・迅速化させたことがその一因である。

また世界のほとんどの国で見られる現象として「勝ち組」と「負け組」への分断と両者の間の経済格差の拡大がある。自由化・規制緩和によって「儲けられる人は際限なく儲けても良い」状況になったこと、その一方で過当競争によって「儲けが少ない」産業・業務に携わる事業者・従業員の利益や給料が低く抑えられるようになっていることがその背景にある。そしてその産業・業務が社会的に必要なかどうかではな

く、儲かるかどうかでその評価が定められるようになっており、社会全体の維持・持続性が危ぶまれる事態になりつつある。

2) 戦略的産業育成政策の復活

さらには自由化・規制緩和に逆行する動きを主要国が見せている例もある。

1つはアメリカの対中強硬策に見られるように、国内産業保護のために高率関税をかけたり、安全保障を理由として戦略産業に関連する外国企業の国内活動を制限するという措置である。そして貿易や外国為替に関する規制強化はアメリカだけでなく主要先進諸国全体に蔓延する傾向にある。

また新興諸国の台頭は、国家が経済活動に強力に関与する体制をとる市場経済が、少なくとも経済発展には有効であるという認識を広めている。例えば中国の一带一路政策は一带一路上の国々を国内産業の輸出先として確保することが目的の1つであり、それによって過剰な国内生産力を政策的に外国需要で相殺し、国内製造業を維持している。

つまり自由化・規制緩和はどの局面でも正しい選択であるとは言えなくなっているのである。アメリカの凋落による世界経済の方向の不透明化が、主要各国が自由化・規制緩和と規制強化・新規制創出の両方を御都合主義的に繰り出す状況を一般化しつつある。このようにこれからは規制を経済の活性化を阻害するものとする短絡的な判断ではなく、規制のあり方とその効果を客観的に見なければならない状況になっている。

(3) 日本の物流業界における規制再評価の動きートラック業界の事例

周知のように、規制の見直し＝再規制の動きについてはトラック業界ですでに表面化している。

1) 適正化事業の強化

物流2法が施行された1990年の時点ですでにトラック事業者に対する事業の適正化を促す地方機関が作られていた。その後、2008年以降はこの地方機関の取締権限を強化し、巡回指導や適正化評価のチェック項目の追加等が行われてきた。これらの仕組みが十分な効果を発揮しているとは言えないが、少なくとも形式的には規制強化の試みがリーマン・ショックの前後以降にはっきり姿をあらわすようになる。またトラック業界の業界団体である日本トラック協会は様々な形で規制の見直し＝再規制を継続的に働きかけてきた。

2) 貨物事業者運送事業法の改正

トラック業界に対して過当競争是正を目的として2018年12月に貨物事業者運送事業法が改正され、規制が強化されている。その骨子は、①不適格な事業者の参入抑止：これまでよりも厳しい参入規制を設定し、また参入後のトラック事業者の遵守すべき事項を明確化する、②適正運賃の収受の促進：運賃と料金を分別して適正運賃を収受しやすくするとともに、国土交通大臣が適正な原価および適正な利潤を基準として標準的な運賃を定める、というものである。とりわけ標準運賃制度については国が関与する形で作られたことが規制の再導入という意味で大きな変化である。

4. 規制の全体的構図＝経済的規制の緩和と社会的規制の強化

(1) 他の物流業界における経済的規制の緩和と社会的規制の強化とその帰結

1) トラック業界における社会的規制の強化

ところでトラック業界の経済的規制の緩和と社会的規制の強化と一体で進められた。社会的規制の強化とは過積載や超過勤務の取り締まり強化あるいはスピード違反等の交通法規の遵守等である。

経済的規制の緩和はこれまで参入してこなかった事業者の参入も受け入れることになるため、不適格な事業者の選別が必要となる。また既存事業者であっても不適格になっている事業者は退出を促す必要がある。これが社会的規制を強化する根拠の1つである。ここで確認しておきたいことは、自由化・規制緩和とは一方通行的なものではなく、それがもたらす可能性がある問題点を解消するための新たな規制を生み出すものであるということである。

トラック業界の場合は、参入規制を大幅に緩和する見返りに、厳しいコンプライアンスを実質的にトラック事業者に求めるものとなった。

2) 経済的規制の自由化・緩和と社会的規制の強化の帰結

現在問題とされているように、トラック・ドライバーの年間労働時間は長く、また年間所得は低い。表1からもわかるように、トラック・ドライバーの年間労働時間は過去5年間、一貫して全産業平均と比べて350時間から500時間多い。また年間所得額は同じく全産業平均と比べて若干接近しつつあるものの、それでも40万円から80万円少ない。このことも影響して過去10年あまりの間にトラック・ドライバーの高齢化も進んでいる。例えば20代のトラック・ドライバーの構成比は2008年の12%から2018年には8.3%に、30代は同じく29%から17.6%に大きく低下している。それに対して40代、50代、60代は、それぞれ24%から31.1%、21.9%から24.9%、12.6%から16.6%に上昇している（日本トラック協会資料による）。

表1：トラック・ドライバーの年間所得と年間労働時間

	年間所得額			年間労働時間		
	全産業	大 型	中小型	全産業	大 型	中小型
2014年	480	424	379	2124	2592	2560
2015年	489	437	388	2124	2616	2580
2016年	490	447	399	2124	2604	2484
2017年	491	454	415	2136	2604	2592
2018年	497	457	417	2124	2580	2568

出所：日本トラック協会

トラック業界は、景気後退期における規制緩和とそれによる競争激化がトラック運賃とトラック・ドライバーの給料低迷を引き起こしただけでなく社会的規制から生じる追加コストのトラック事業者へのしわ寄せももたらした。そしてそれはトラック・ドライバーの給料のさらなる低下とトラック・ドライバーの高齢化＝若年労働者のトラック・ドライバー離れに繋がるという悪循環の構図を持つようになっている。この状況は中小零細事業者に限定されたものではない。少し前のヤマト運輸の残業代未払い問題が象徴するように、大手トラック事業者も同様の状況に陥っている。

トラック業界の自由化・規制緩和の帰結が示すことは、経済的規制の緩和は社会的規制の強化とセットで進められたが、その両方で構成されている規制全体の制度設計が事業者・従業員に不利なものとなっていること、つまり物流2法という制度変化を評価する場合には、参入規制の緩和や過積載規制あるいは適正化事業創出等の個別の制度のみを見るだけでは不十分であり、関連する複数の制度間の関係と全体の構

図を検討する必要があること、である。

(2) 港運業界における規制緩和への対応

一方、港湾運送事業法の規制緩和も他の運輸・物流業界と同様に、需給調整の廃止や免許制の許可制への変更等の経済的規制の緩和をその主たる内容とするものであったが、港運業界においてはトラック業界とは異なる対応がなされた。港運事業者の業界団体である日本港運協会（以下、「日港協」と略）は、外部からの自由化・規制緩和圧力に対して、港湾労働者と倉庫等施設に関する港運事業者の保有基準を明確に定め、コンプライアンス確保のためのチェック体制として各地区に官民一体の安定化協議会を設置することを国交省と綿密に打ち合わせて、規制緩和を目的とした改正港湾運送事業法に盛り込んだ。それによって2000年代に段階的に実施された港湾運送事業法の規制緩和に対するセーフティ・ネットを着実に構築したのである。²これは経済的規制の緩和によって新規参入してくる可能性がある不適格な事業者を予防的に排除するための仕組みであった。このように港運業界においても一方通行的に自由化・規制緩和が進められたわけではない。また日港協は経済的規制の緩和と社会的規制の強化をうまく組み合わせて過当競争＝港湾物流サービスの供給過剰を抑止したと言える。³

3. 内航海運業界における規制のあり方を検討する際の方向と内容

(1) 内航海運業界における現在の規制の全体構図

1) 自由化・規制緩和としての暫定措置事業終了とその「効果」

暫定措置事業終了は、S&B方式の船腹調整事業の廃止を完了させる措置であるため、一種の自由化・規制緩和である。もちろん暫定措置事業は規制としての効果が十分であったとは言えないが、前述したように潜在的な船腹過剰を一定程度抑止する効果があるからである。

そして内航海運業界の場合、暫定措置事業終了という規制緩和は景気後退期に当たる可能性があるため、新規参入をもたらすのではなく、これまでの潜在的な船腹過剰が顕在化するという形でその「効果」が現れることになる。そして内航船主は巨額の船舶建造投資を行っているため、船腹過剰が顕在化したからと言って、内航輸送市場から退出するという選択をすることが困難である。そのため船腹過剰状態は継続し、運賃・用船料の下落を引き起こす可能性が高い。

2) 社会的規制の強化への対応の必要

一方で内航海運業界における今後の社会的規制については、一般的なコンプライアンス強化に加えて、環境規制の強化、具体的にはSox規制の強化と「働き方改革」に対応した内航船員の就業状況の改善があ

2 もちろんここで概説した港運業界の自由化・規制緩和への対応は自然とそうになったわけではない。それは港運事業者の業界団体である日港協、とりわけ当時の会長であった故尾崎睦氏が港運業界の今後についての明確なヴィジョンを持ち、それにもとづいて極めて強力なリーダーシップを発揮して国交省等と交渉した結果であった。またしばしば「港運業界は特殊だから保護されやすい」という意見があるが、これは表層的な見解である。港湾運送事業法における規制緩和が進められた時期は日港協が民間の自主規制である事前協議制度を独占禁止法違反で運用の改善要求をされ、その後、米国連邦海事委員会（FMC）からも同様に独禁法違反で是正を求められるという危機的状況をくぐり抜けてきた時期である。

3 港運業界において過当競争＝港湾物流サービスの供給過剰が抑止されたからと言って、港運事業者が超過利潤を得ているわけではない。地方コンテナ港の乱立や日本港湾発着貨物量の相対的なシェアの低下によって港運事業者も現実には港湾間での競争は激化しているし、また作業料金も引き下げられている。しかし社会的規制の強化の中に保有基準というセーフティ・ネットを入れたことによって、トラック業界のような異常な過当競争が抑止されている点は一つの先行事例として検討に値すると言える。

げられる。

Sox規制の強化の課題とは一言するとそのコスト負担の配分である。トラック業界のように導入コストの多くが事業者負担となると今後、貨物量が減って収益構造が悪化すると予想される内航海運事業者は厳しい状況に直面することになる。

また「働き方改革」は就労形態が通常の従業員とは異なる内航船員の労働条件を、内航船員不足と内航船員の高齢化という状況の中で改善しなければならなくなるという以前からの課題をより深刻なものとする。これは予備船員の増員による船員の休暇の十分な確保、船内居住環境の改善、船員の実質的な賃金の引き上げ等であり、これらは全て追加的なコストが必要となる。そのためこれについてもその負担配分が問題となる。

加えて一般的なコンプライアンスの確保については、コンプライアンスが確保されていない事業者を社会的規制によって実際に市場から退出させることが可能なのか、さらにはそのような社会的規制の設定そのものが可能なのかという問題がある。また内航海運事業者の活動に関する一定の情報が業界団体に集約されていることが必要となる。そして暫定措置事業終了にともなって関係諸制度が廃止されるということは、内航海運の業界団体にコンプライアンス確保を確認するための情報が十分に入ってこなくなるということでもある。そうすると業界団体はコンプライアンス確保という重要な役割を果たすことができなくなり、その存在意義が問われることになる。

このように内航海運業界の規制全体の構図を概観すると、経済的規制の緩和による船腹過剰の顕在化と社会的規制の強化による船腹過剰状態のもとでのコスト増大への対応を考えなければならない状況になっている。

(2) 官民関係から見た規制のあり方

1) 規制緩和へのあるべき対応

通常、規制は行政が制定する法律にもとづくものだけでなく、それにもとづいた民間規制とセットで構成されている。例えば内航海運業界では内航海運事業法と内航海運組合法が行政による規制の根拠法となるが、それにもとづいてS&B方式の船腹調整事業や暫定措置事業規定という民間規制が作られていた。

自由化・規制緩和とは本来、民間の主体性に任せるという意味を持つものである。それは民間業界が行政に依存することなく自己再生産機能を持つこと、そしてそれを実現するための自主的ルールをコンプライアンスを踏まえて主体的に構築することが前提となる。今回の暫定措置事業終了はさらに民間が作った規制を廃止するというものなので、暫定措置事業が担ってきた内航輸送市場の安定性確保を業界団体が主体的に新たなルールを設定することによって実現していかなければならない。

2) 官民2つの規制の関係

そして官民2つの規制は相互補完関係にある。例えば暫定措置事業規定の営業船と自家用船の区分はもとも内航海運業法に定められており、自家用船は営業＝他人の貨物を運ぶことはできないことになっているが、暫定措置事業が終了し、船舶建造・解撤情報を収集しなくなったとしたら、自家用船と営業船の運用区分が曖昧になり、コンプライアンスが確保されなくなる可能性がある。そして建造納付金制度がなくなれば内航海運事業者は自社の建造情報を業界団体に知らせる義務やメリットはなくなる。つまり法律を守ること＝コンプライアンスは実効性のあるチェック機能が実際に存在することによって成り立つのである。これなどは行政（国交省）が定めた規制（内航海運業法）が民間の内部規制（暫定措置事業）によって有効に執行されている、逆に言うならば民間の内部規制がなくなれば法律が守られなくなる可能性がある。

るという具体的な例の1つである。このように暫定措置事業の廃止にともなう関係各制度の消失は単にそれらがなくなるというだけでなく、これまで守られてきた官民双方のルールも維持できなくなるケースが出てくる。暫定措置事業終了という事態がコンプライアンス状況にどのような影響を及ぼす可能性があるのかを十分に検討しておく必要がある。

小 括

本稿で見てきたように暫定措置事業の終了は船腹利用の効率化と競争ルールの混乱の両面を持つ。この2つの面はコインの裏表である。暫定措置事業終了後はメリットを活かしながらデメリットを極小化するための制度が求められるが、そのためには事業者間の調整がこれまで以上に必要とされることは言うまでもない。また自由化による多様なビジネス・モデルの出現は内航海運業界内外で様々な形で競争をもたらす。そしてそれはこれまで見られなかった新たな事業者間の利害対立を生み出す可能性が高い。暫定措置事業の終了という自由化はこれまで同事業によって制約されてきたビジネスの多様性を開放するが、それは内航海運事業者の活動の自由を保証するとは限らない。事業者の規模の大小にかかわらず、自由化とは自社だけのものではなく、異業種も含めた多くの事業者にとっても自由化であり、他社が自由化のメリットを享受すると自社は享受できなくなるという「不自由」な立場に置かれるかもしれないからである。一方で内航海運業界はこれまで以上に公正・公平な、すなわちコンプライアンスに則った競争ルールを求められる。

また規制に対する一般的な考え方の変化からわかるように、自由化・規制緩和が進められた20年前と現在は状況がかなり異なる。規制＝悪、自由化＝善という単純な考え方は後退し、効果的な規制が必要とされている。そして規制のあり方を考える際のポイントは事業の持続性であり、それを実現するためには不当な格差を是正する必要がある。また規制あるいはその基盤となる制度の本来の目的は強い事業者の育成とそれによる安定的で高品質な内航輸送サービスの持続的提供であり、それを実現することが内航海運事業者のコア・コンピタンス（競争力の源泉）となるということを明確に認識しておく必要がある。

この目的を達成するためには経済的規制の緩和と社会的規制の強化のバランスと規制全体のデザインの調整が必要である。具体的には暫定措置事業終了と様々な社会的規制の強化とを適切に組み合わせていく必要がある。

そして規制全体のデザインとその執行のためには内航海運業界の主体性が必要である。自由化・規制緩和はまずは政府規制の撤廃を意味する。それは規制がないから野放図に「事業」を展開しても良いということではなく、事業者が自律的にコンプライアンスを確保していくことを前提としている。しかし個別事業者だけにそれを任せることができない場合は業界団体がそれを代行せざるを得ないだろう。そして内航海運業界は貨物の種類ごと、顧客である荷主ごとに内航輸送サービスが異なるケースが多く、またサービスを提供する事業者も大手から中小零細まで様々である。このことから業界団体である内航総連が主体的に規制全体のデザインを構想し、それを実効性のあるものとしなければならない。

次の問題は、2つの規制の強弱がもたらす結果が誰にとってメリットがあるのかという点である。トラック業界の場合、それは顧客である荷主と消費者の短期的メリット＝運賃下落をもたらした。しかし反面、トラック事業者がそのしわ寄せを受けトラック・ドライバー不足を含めて極めて厳しい経営環境に陥っており、荷主・消費者の短期的メリットの持続性も危ぶまれるようになっている。そのため2つの規制のバランスを取る必要と、その負担の配分の適正化が必要である。これを決めるのが物流事業者と顧客との間の力関係である。そしてそれは個々の物流業界の市場のあり方＝産業組織によって規定されている。