



# 日本の運輸事業分野における規制改革と競争政策 (二)

施, 海淵

---

**(Citation)**

六甲台論集. 法学政治学篇, 65(1):61-90

**(Issue Date)**

2018-09-30

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCOI)**

<https://doi.org/10.24546/81010543>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010543>



# 日本の運輸事業分野における 規制改革と競争政策（二）

施 海 淵

はじめに

第一章 道路貨物運送事業分野における規制改革

第二章 道路旅客運送事業分野における規制改革

第一節 バス事業分野における規制改革

第二節 タクシー事業分野における規制改革

第三章 鉄道事業分野における規制改革と競争政策

第四章 航空事業分野における規制改革と競争政策 (以上前号)

第五章 内航海運事業分野における規制改革と競争政策

終章 (以上本号)

## 第五章 内航海運事業分野における規制改革と競争政策

戦後、日本の内航海運業界においては船舶の近代化、船腹過剰の解消、業界の秩序ある安定的な発展、零細事業者対策などが一貫した問題となっており、それらの問題を解決するため、内航海運業界では「内航2法」をはじめとする規制が行われてきたと言える。

内航海運事業は、内航海運業法によって基本的に許可制になっている。厳密には、内航運送事業と内航船舶貸渡事業の両業種において、100総トン以上の船舶を扱う業者は許可制であり、100総トン未満の船舶を扱う業者は届出制となっている。これは業界秩序の確立という目的を持っているものと思われる。つまり、参入を阻止することによって、いわゆる「過当競争」から業界を守る、という考え方である。また、業者だけではなく、船腹そのものにも（参入）規制がなされる。いわゆる「過剰船腹による過当競争」排除のために、国土交通大臣は適正船腹量の策定をすることができる。内航船腹量の策定に関して、「国土交通大臣は、内航海運業の用に供する船舶について、国土交通省令の定めるところにより、毎年度、

交通政策審議会の意見を聴いて、当該年度以降5年間について各年度の適正な船腹量を国土交通省令で勘案して定めるものとする。」(内航海運業法第2条の2)と規定されている<sup>(1)</sup>。また、第2条の3においては、「国土交通大臣は、内航海運業の用に供する船舶の国土交通省令で定める船種別の船腹量が、前条第1項の規定により当該年度において定められた当該船種別の船腹量に照らして著しく過大になる恐れがあると認めるときは、交通政策審議会の意見を聴いて、1年以内の期間を定めて内航海運業の用に供する船舶の当該船種別の船腹量の最高限度を設定することができる」と定めている。

すなわち、国土交通省が内航海運サービスの供給量の上限を定めることができるようになってきている。その一方で運賃や用船料に関しては原則自由の形を採っている。すなわち、原則として価格規制はない。確かに標準運賃や標準貸渡料の設定は法的には可能であるが、実際には設定されておらず、自由運賃制となっている。

通常、規模の経済に関する理論によれば、参入を抑制する(参入規制)と同時にサービスの価格も規制する(価格規制)というように、参入規制と価格規制はペアで実施されることが多いとされるのに対し、内航海運業においては参入規制のみが行われ、価格規制がないという形態をとっている。このため輸送サービス価格の変化が需給調整によって吸収されず、価格変動が著しいのが特徴であった。

内航海運組合法に関わる規制のうち、最も代表的なものはスクラップ・アンド・ビルド(S&B)と呼ばれる船腹調整事業である。内航海運業界では若干の変動はあるにせよ、基本的に船腹過剰の状態が慢性的に続いていると言われ、適正船腹量の実現は業界の「長年の悲願」である。適正な船腹量の実現のために、自由な船舶の建造を認めず、新たな船舶の建造のためにはそれに見合っただけの船舶を処分しなくてはならない制度がS&B制度であり、これは基本的には産業の設備調整に当たり<sup>(2)</sup>、一種のカルテルである。カルテルは業界内での利得を高める一方で、競争を実質的制限することによって、社会的厚生を損ねるものであることは独占禁止法及び経済学の理論の教えるところでもあり、明白であるが、内航海運業における船腹調整は単にカルテルという点以外でも興味深い点を持つ。すなわち、内航海運業における船腹調整は他の業種とは異なり、不況カルテルであると言っても、長期にわたる継続的なカルテルであり、それが市場構造の形成に大きな影響を与えていたという点である。その典型的な問題の一つが引当権利の問題であろう。新たな船舶の建造にはスクラップにする船舶を引き当てる必要があるため、そうした船舶への需要が生まれ(運航に供す

(1) 当該条項は平成11年160号において改正されたものである。

(2) 但し単純にそう規定することができない。詳しくは竹内健蔵 [1988]『内航海運規制の研究』、11-12頁を参照されたい。

るための需要ではなく、廃棄するための需要である)、引当権利の市場が生まれていることになった。この市場はS&B制度が存在するために生まれた市場であり、引当権利の高騰は引当船舶の調達を困難にし、中小零細業者は近代的な船舶を建造できなくなる状態がしばしば起こった<sup>(3)</sup>。近年、経済・産業の競争力強化のため物流コスト引下げへの要求が高まるなかで、内航海運業でも、規制緩和による市場原理の導入が求められ、1998年（平成10年）5月にS&B調整を解消して、新たな枠組みである内航海運暫定措置事業<sup>(4)</sup>（以下暫定措置事業）に移行した。しかし移行後も、依然新規参入への障害は大きく、競争原理は十分に導入、浸透されていない。

現在のような競争制限的状況が長期化すれば、内航海運業界自体に問題が残るのみならず、経済・産業全体および環境にとっても問題は大きいとみられる。近年低迷する経済の活力を取り戻すために構造改革への要求が強いが、そのための主要な課題の一つが、高い物流コストの引き下げである。物流コストは各産業にとって不可避であり、内航海運は輸送シェアが高く、他の機関に比べコストも低い。したがって経済の活力回復のためにも内航海運業の活性化は重要である。

さらに地球温暖化防止のための二酸化炭素排出量削減でも、排出量増加率の高い運輸部門での対策の必要性は高く、輸送量あたりの二酸化炭素排出量が少ない内航海運は重視される。

また船腹調整の理由とされることの一つに、過当競争の防止がある。しかし経済理論的には過当競争の論拠は弱く、その防止を理由とした船腹供給量の規制は、正常な競争を妨げ、

- 
- (3) つまり、船舶の近代化を目標の一つとするS&B制度そのものが船舶の近代化を遅らせるという奇妙な状態を作り出していた。こうした権利市場のひとり歩きは内航海運市場の動向をよりいっそう見極めにくくし、複雑にすることになった。このS&B調整が長期間続けられた結果、意欲的な事業者による規模の拡大や新規参入が制限されるなどの弊害が生じた。また既存の船舶をスクラップして新船を建造できる権利が、一種の営業権として売買されたり、金融機関の融資の担保にもされてきた。
- (4) 暫定措置事業の概要：平成10年は内航海運業界始まって以来の大変革の年となった。昭和42年12月の「保有船腹調整事業規程」の認可以来、約30年にわたって実施されてきたスクラップ・アンド・ビルドを基調とする船腹調整事業が解消され、その代替事業として「内航海運暫定措置事業」が導入された。これまでの船腹調整事業についてはさまざまな批判もあったが、景気動向への敏速な対応が困難な船舶という輸送手段を使用する事業にもかかわらず、内航海運がほぼ順調に安定輸送を確保できたのは当事業によるところが大きいといえよう。そのため、船腹調整事業の廃止に対して内航海運業界は強く反発し、一時は同事業の廃止は先送りされた。しかし、需給調整廃止への潮流は強まる一方であり、内航海運の船腹調整事業についても早急な解消が避けられない状況となった。そして最終的には、内航海運業界も船腹調整事業から暫定措置事業への移行を受け入れた。『内航海運の経営基盤強化等に関する調査研究（近畿圏）報告書」[平成12年3月]（財団法人 関西交通経済研究センター）53頁を参照。

非効率な事業者を温存している可能性がある。

すなわち船腹調整という供給制限ではなく、市場原理を導入しニーズに合った供給を図ることで業界を強化し、競争力を増す方向での取り組みが必要と考えられる。ただ競争促進にあたって、公正取引確保の点から、内航海運業者には中小事業者が多く、荷主への交渉力が弱いことに別途配慮する必要がある。また競争促進のためには、暫定措置事業移行後も、内航2法による規制の枠組みはそのまま残っているため、事業への参入の許可条件である「需要に適合すること」との規定が、需給の安定性を理由に参入の制限とならないことも必要である。

最後に、内航海運市場内の規制の諸制度だけを考えるのではなく、他の交通モードとの関係で規制の問題を考えることもまた重要である。モーダルシフトの観点からみても単に業界内にとどまらない規制の問題の検討が必要である<sup>(5)</sup>。

内航海運事業においては、制定当初から海上運送法、内航海運組合法（小型船海運組合法制下でも）の中に、独占禁止法適用除外条項（海上運送法第28条、内航海運組合法第18条）が明記されてきている。

公正取引委員会「独占禁止法適用除外制度の現状と改善の方向（平成3年）」によれば、適用除外制度の問題点として三点を指摘している。

①消費者の利益の侵害である。商品、サービスの価格及び品質について、競争制限的行為が制度化されている。非効率な事業者が温存され、革新的事業者が参入しにくい構造になっており、消費者は受けられる利益を得ていない。

②事業者と産業の活力阻害的な競争制限的の制度は、一部の事業者は効率経営で超過利潤を蓄えられるが、良質、低廉な商品、サービスを広く供給出来ず、産業全体の活力を奪い、阻害原因になっている。良質な商品サービスの確保向上は、顧客の獲得競争を通じて図られるものであって、過当競争等の理由で、衛生、安全上の問題が生じると弊害を予見するならば、競争基盤としての安全衛生こそは政府の規制下に置くべき領域である。

③事業者間の競争制限的行為の拡大と波及はいかなるカルテルにおいてもアウトサイダーは存在する。事業者団体による規制命令は、事業者の営業の自由を直接制限する。適用除外制度は必要最小限にとどめるべきであり、この制度の利用は例外的、一時的であるべきである。その利用も商品、サービスの品質の確保という政策目的に限るべきである。

海運業関係では、海上運送法による海運カルテル（第28条運賃、運送条件、航路、配船等の協定。昭和24年法制定時より導入）、内航海運組合法による海運カルテル（第18条1項。

---

(5) 國領英雄「規制緩和とモーダルシフトの渦中の『内航海運』」、(1992年)『海運』第776号、19-25頁を参照。

船腹調整その他）並びに共同海運事業（第18条3項価格その他）が対象となってきた。内航海運組合法の海運カルテル共同海運事業は小型船海運組合法（昭和32年6月1日法律第162号）の制定時に、当初から採択され、これを内航海運組合法に継承してきたものである。内航海運組合の海運カルテルについては、主務大臣の認可に服すであるが、公正取引委員会との関係では、認可結果を単に通知を受けるだけで、独占禁止法下の監督は実質的には出来ていなかった。

それら適用除外条項は、交渉力の強いサービス需要者に対し、交渉力の弱いサービス供給側の事業者が対等に交渉する必要があることから、需要者と供給者が共に集団で協定を結ぶという共同行為を想定している。供給側の事業者だけで協定をして、その結果を需要者側に要求するわけではなかったのである。

規制緩和に係わる法改正は、内航海運業に関係する法律では、内航海運組合法、海上運送法、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律（平成11年6月23日法律第80号）であるが、独占禁止法適用除外制度整理法において海上運送法、内航海運組合法の改正が行われている。

海上運送法においては、内航関係の海運カルテルについては船舶運航事業者による共同運航協定のみとし、それも適用除外の範囲は生活航路維持または運航日程調整のための共同運航協定に限るとした。手続きも整備して、国土交通大臣への届け出制から認可制へと変更し、公正取引委員会との協議規定などの規定が新設された。外航海運における海運カルテルは船舶運航事業者による運賃、航路等についてのいわゆる同盟協定は、手続き規定を整備し、主務大臣の変更命令、公正取引委員会への通知規定を新設した。以上が海上運送法関係の改正である。内航海運組合法関係では内航総連合会の行う海運カルテル、すなわち船腹の調整等の事業は手続き規定を整備し、公正取引委員会への通知を協議へに変更した。共同海運事業、すなわち内航海運組合が行う共同保管施設の設置、組合員に対する事業資金の斡旋等を行う事業は中小企業事業者以外の者が利用する場合は、適用除外の範囲を超えたとし、除かれた。

内航海運業にあつては、需給調整規制は1964年（昭和39年）内航海運業法改正時に問題となった適正船腹量（業法第2条の2）という最高限度船腹量の需給調整基準、これを維持する具体的な手法としての船腹調整事業（組合法第8条1項4号）であり、特に船腹調整事業が事業者大多数の反対の中で廃止され、暫定措置事業に移行して現在に至っている。

保有船腹調整は、海運業における船舶という設備の調整であり、独占禁止法上では設備カルテルに当たる。この設備カルテルを巡って、これは緊急避難の共同行為であり、不況対策というような緊急事態である要件がなくなれば、解消されるべき共同行為とすべきである。

それが恒常的に継続し、しかも建造引当の船腹能力を表す重量トン<sup>(6)</sup>が営業権と見なされ、取引対象となり、担保対象となり、新船の自由な建造に対する阻害条件の一つになっている、という非難が荷主側から浴びせられた。これが内航海運業界への規制緩和運動の口火となったのである。規制緩和後の法的変更の現状は、内航海運組合法においてカルテルを認めた根拠が、中小企業対策に基づいていたという側面と、市場競争原理を重視する規制緩和と一般原則論を日本の国内市場へ一気に押し広めようとする外圧の側面とが、正面からぶつかり合ったという事実が、内航海運業界については業界内も外部の視点も見落としている。この視点の見落としは、多くの他産業についても言えることである。規制緩和運動が展開されるその前段で、海外、特にアメリカから日本の産業構造への改革要求が出されていた。

日本の内航海運の事業者団体による市場規制は、内航海運組合法に定められている事業者団体が組合員を対象に取り結ぶ団体協約、対外的には、荷主団体と結ぶ協定などによって行われる。団体協約や協定は事業者団体の組織統率力が強大でなければ、効果を発揮できない。このため、そうした共同行為、協定は独占禁止法においては、不当な取引制限(第2条第6項)、つまり共同行為(カルテル)は、自由な競争を阻害する違法行為とされる行為である。しかし、海運関係では共同行為でありながら、国民経済の安定と事業者の健全な発展に寄与するという観点から、適用除外を受けてきた。これらの団体協約は調整規程の形を取り、組合が行う多くの組合事業のうちの一事業として、調整事業の目的別に協約書を作成し、これまで旧運輸大臣の認可を得て行なわれる厳格な手続きを経ていたものである。省庁統合後も、所管の国土交通大臣は調整規程の変更、認可取り消し権を留保すると共に、調整規程の拘束を受ける組合員が内航海運業者の大多数を占めるようになった場合、組合員以外の事業者に対しても、運輸審議会に諮ったうえ、公正取引委員会の同意を得て事業活動規制命令を発令できることになっている。国土交通大臣は公正取引委員会へは調整規程の認可、変更取り消し、事業規制命令等の処分を行うつど、その旨を通知する義務を負っている。

船腹調整制度は共同行為であり、形式的には独禁法の不当な取引制限に該当するが、独禁法の目的とする法益、すなわち「公正で且つ自由な競争を促進して、一般消費者の利益を確保すると共に国民経済の民主的で且つ健全な発達を促進する」に実質抵触するものではない<sup>(7)</sup>。

(6) タンカーでは積載能力容積一立方メートルを対象トンという。

(7) 最高裁判所昭和59年2月24日判決では「独禁法の立法の趣旨、目的、及びその改正の経過などに照らすと、同法第2条6項にいう“公共の利益に反して”とは、原則として同法の直接の保護法益である自由競争秩序に反することを指すが、現に行われた行為が形式的に上記に該当する場合であっても、前法益と当該行為によって守られる利益とを比較して“一般消費者の利益を確保すると共に国民経済の民主的で健全な発達を促進する。”という同法の究極の目的に実質的に反しないと認めら

## 終章

1980年（昭和55年）以降、市場経済における競争が世界的規模で強まり、経済効率の向上と高コスト構造の見直しが求められるようになった。更に、日本の貿易黒字の累積は規制等の非関税障壁によるところが大きいとす海外からの圧力も増してきた。このような動きに呼応するかたちで、国内からも規制産業に対する批判が高まってきた。

日本の規制緩和・撤廃は、以下のような政策目標を実現する手段として推進されているものである。①自己責任と市場原理に立った自由な経済社会を実現すること、②生活者・消費者を優先する経済社会を実現すること、③内外に開かれた透明な経済社会を実現すること、④国民負担の軽減や行政事務の簡素化を図ること。したがって、運輸事業分野に対する規制緩和・規制改革を考える場合でも、常に、この四つの政策目標を念頭に置く必要がある。

運輸事業分野に対する経済的規制は、経済学でいう市場の失敗を補正するという範囲を超えて、規制が規制を呼ぶという形で、広範囲に導入されることになりがちである。市場の失敗を補正する範囲での規制であれば問題は生じなかったと思われる。現在では、過剰な規制とりわけ参入や価格に関する経済的規制が、経済の活力を阻み、消費者の利益を侵害しているとの認識が広まっている。このような認識が規制緩和の推進の大きな原動力となっている。また、規制緩和の推進は、大きな政府から小さな政府への移行を志向する動きとも連動している。これは、経済の停滞による財政悪化という事情が背景にあることは確かであるが、経済は政府が管理するよりも民間すなわち市場機構に任せた方が効率的かつ公正であるという「民間の活力」、「市場機構」への信頼が高まってきた現れでもありと考えられる。そして、最近の価格破壊といわれる現象が定着したことから明らかなように、消費者が合理的購買行動を採るようになってきたという事実も見逃せない。

近年の交通・運輸事業分野の特徴は、公的規制をできる限り廃止し、事業者の自由な市場行動によって資源配分効率を高めると同時に、技術革新を招来することに重きが置かれている。すなわち、規制緩和である。米国の航空市場をはじめとして、日本でも伝統的な政府による参入規制（免許制度による供給規制であり、運輸事業分野においては需給調整規制と呼ばれる）が廃止されるなど規制緩和・規制改革が進行しつつある。その結果として、市場に登場したのは多様な運賃設定であり、中でも事前購入を条件とする割引制度は常業政策上重要な戦略と位置付けられている。

運輸事業分野においては1970年代後半以来世界的な規模で規制緩和、競争導入策が打ち

---

れる例外的な場合を前記規定にいう『不当な取引制限』行為から除外する趣旨と解すべきである。」とした場合もある。



出されてきた。周知のように、その先鞭を付けたのは1978年(昭和53年)の規制緩和法によってほぼ完全な自由市場が実現した米国の国内航空であり、この改革は運輸のみならず電気通信、金融、エネルギー部門の競争導入につながった。同様の動きは、1980年代にサッチャー政権下の英国でもみられた。英国の場合、国営企業というある意味では極めて強い公的規制が存在しており、規制改革のプロセスは公企業の民営化をという形で行われた。

日本においても、運輸部門における規制緩和の必要性は識者の間では早くから主張されていたが、1981年(昭和56年)発足の第2次臨時行政調査会の議論以来明示的に論じられるようになった。第2臨調は、国鉄、専売、電電3公社の民営化を実現したが、特に国鉄と電電公社の改革に関してはいくつかの分野の規制緩和策を含むものであった。

運輸事業分野における規制改革は、国鉄に次いで道路貨物運送において実施された。道路貨物運送は原理的には競争的な産業である。参入コストは低く、規模や範囲の経済性の可能性も同様に低い。更に、公益事業とは対照的に、「配送ネットワーク」(つまり道路)は概して集团的に所有され、無料かまたは低コストで利用できる。したがって明快に競争的な環境にあるわけで、アプリオリになんら強い規制の素地をもたない。しかし、道路貨物運送は1970年代の後半まではOECDの中では最も厳しい規制がなされた分野の一つであった。この事業への参入は厳しく制限され、運送ルートに参入する場合には免許が必要であり、運送料金は当局の認可を必要とした。

道路運送分野での経済的な規制は、当初は二つの理由に基礎づけられていた。一つは、ほとんどの国で道路貨物運送の主要な競争相手は規制下にある国有鉄道であったことである。足枷をはずして競争させれば、鉄道のもつ全国にアクセスを供給するという役割と不採算路線に内部相互補助を行う能力をともに台無しにしかねない。更にこのことは、いずれは政府の会計勘定に姿を見せる鉄道の財務パフォーマンスに脅威を与えるかもしれない。二つ目は、当初運送業者自身が抱いていた恐れであり、規制なき貨物運送分野は破滅的な競争を招きかねないという主張であった。

道路貨物分野はどの領域でも比較的集中が少なく、中小企業がこの分野の雇用の大半を賄っている。したがって、道路運送における規制改革の効果は、一般的には積極的に評価できるものであり、特に貨物サービスに関してはそうである。規制緩和に続いて貨物料金は全般的に下がり、サービスが拡大すると同時に、運送業者の効率性もかなり増大した。この分野で規制改革を実施した国で、破滅的な競争は起こらなかったように見える。一般的に、この分野の分散的性格と容易な参入条件が市場支配力の胎頭を制限してきた。

トラック輸送は、施設に関する投下資本が小さいことから自然独占に至るような規模の経済の存在は認められず、その他の市場の失敗一要因も存在しないことから、免許制と運賃認可制の組合せによる直接規制の必要に疑問が提示されていた。日本においては、荷主側の物流効率化の要請に沿う形で1989年(平成元年)に「貨物自動車運送事業法」と「貨物運

送取扱事業法」のいわゆる「物流2法」が成立し（施行は1990年（平成2年））、一応規制緩和の方向に踏み出した。

貨物自動車運送事業法は運輸関連事業法に特有の免許制を許可制に改め、需給調整規制を撤廃した。需給調整規制の廃止を伴う免許制から許可制への移行は、行政行為として実施しうる範囲が狭められると解釈できるが、1989年（平成元年）の貨物自動車運送事業法では、「緊急措置」として供給輸送力が輸送需要に対して著しく過剰になった場合、一定の条件の下で一般貨物自動車運送事業を許可しないという条項が設けられており、許可制の意味の曖昧性が問題とされた。

運輸部門の規制政策における大きな変更は、1996年（平成8年）12月に旧運輸省が明らかにした「需給調整規制の廃止」の方針である。1999年（平成11年）の航空法改正はこの方針に沿うものであり、その他、鉄道事業法、道路運送法、海上運送法においても事業免許制から許可制への移行（これは需給調整規制の廃止を意味する）と運賃規制の緩和が実施されている。

運輸事業分野における一連の業法改正は、事業免許制に関する従来の考え方に課題を投じるものであった。行政法の分野において、行政行為の一形態としての事業規制は、通常「警察許可」と「公企業の特許」に分けられるとされる。需給調整を伴う運輸事業の免許制については、かつて公企業の特許として解釈され、比較的広範な行政裁量の余地が存在すると指摘された。近年では、法解釈上許可と特許の絶対化自体に意味はないとされるが、需給調整規制の廃止によって事業免許制が事業許可制に改められれば、制度改革の趣旨を踏まえて、法律全体も、また行政の運営もそれに整合するものでなくてはならない。

また、事業免許とリジッドな運賃規制の組合せという構図も、当然改められなくてはならない。実際、運輸関連事業法の改正（需給調整規制の廃止）に伴って、運賃・料金の設定も自由化されている。例えば、日本の航空運賃は、航空法の改正によって認可制から届出制に移行している。このような柔軟な運賃設定は、規制緩和によって増幅されたものである。

1997年（平成9年）4月4日、「総合物流施策大綱」なるものが閣議決定された。「規制緩和」については「物流分野の規制緩和は、物流市場への参入・退出に関わる規制を緩和して、できるかぎり参入・退出を容易にするとともに、サービスの内容及び価格に関する政府の関与はできる限り縮小することで業者間の競争を促進することを基本とする」と原則論を述べ、「原則として5年後を目標期限として需給調整を廃止する」とし、「競争制限的な行為に対しては独占禁止法の厳正な運用を行う」としているがその一方、「物流分野の参入規制については、必要な環境・条件整備の措置を講じつつ」とか「安全規制は、その厳正な運用が図られることと共に安全が確保されることを前提としている。

また、2002年（平成14年）7月6日に閣議決定した新総合物流施策大綱は施策の基本的方向性の一つとしている公正かつ競争的な物流サービス市場の構築の面について、「我が国の

物流システムの効率性を高め、新規参入が進み新たな業態・サービスが生み出されるような国際的にも魅力的な活力ある事業環境を創出するためには、残された規制の見直し等制度面からの取組とともに、情報化の推進、商慣行改善に係る施策等総合的な活性化施策の取組を通じて競争を促進し、公正かつ競争的な物流サービス市場の構築を図ることが必要である。」としている<sup>(8)</sup>。

ここにおいて貨物輸送政策は物流政策へと変化し、従来の旧運輸省（現国土交通省）による規制行政から脱却して、国の総合的な政策の一つとして位置づけられたことになった。更に、物流は単なる運輸産業政策としてではなく、日本の経済、市民生活に不可欠な「社会的インフラストラクチャー」としての認識が確立されたといえる。

経済構造と規制改革の進んでいる中、物流に対するニーズも小口化、多頻度化など、高度化、多様化、ネット化、標準化の様相を呈している。こうした物流事業をめぐる環境変化の中、物流における各事業分野も十分に創意工夫を凝らし、完備した物流システムを迅速かつ弾力的に運用していくが求められている。

一方、政府も公的規制についてはより一層の規制改革を図り、経済社会の変動に即したより柔軟かつ多様な物流サービスが提供されるよう努めなければならない。物流に関連した行政規制については、物流二法の制定等緩和の動きも見られるが、依然として、需給要件をその許可要件とするもの、或いは法律において料金等のカルテルを認めているものもあり、こうしたものについては社会経済情勢の変化のなかでその規制の意義等につき見直しを図っていく必要がある。

また、許可、認可等物流業に関する手続きについても、運用を含め、透明性とわかりやすさを確保することが必要である。

物流部門に限らず、今規制緩和・撤廃が求められている理由の一つは、規制による民間経済活動への過剰な介入が、民間の創意工夫等、活力に満ちた行動を阻害して弊害が痛感されるからであって、「必要な規制」であっても、そのあり方は、極力、民間の経済活動の自由度を高める方向に改められねばならない。すなわち、営業活動の内容に関して事前的に介入して企業行動をしばる事前的規制を極力やめ、企業等の自己責任原則に立ったルールによる競争と違反に対する事後的な介入罰則強化の方向に改めることが必要である。以上の観点に立つならば、例えば、「貨物自動車運送事業の運行管理に係る施策」のような経営健全化のための経営指導は、規制によって行われる必要はない<sup>(9)</sup>。

旧運輸省は、すべての運輸分野における需給調整規制を「基本的には」撤廃することを、

(8) 「新総合物流施策大綱」（国土交通省ホームページによる公開資料）を参照。

(9) 中条 潮「物流と競争政策」、公正取引 No557 - 1997・3、16頁を参照。

1996年末（平成8年末）の行政改革委員会規制緩和委員会勧告を受けて、同年末に宣言した。長い間、需給調整規制と価格規制によって競争が厳しく抑制されてきた交通分野でのこの宣言は、交通行政の基本方針の大転換ということになる。しかしながら、その後法制度として整備されるまでの間に、「需給調整規制の撤廃」は姿を消してしまった。

また、本来は需給調整を目的としていなかった規制の目的外使用もしばしばなされる。実質的に競争を抑制する規制を安全、文化、環境、労働者保護等の世間にアピールしやすい名目で残し、これらを通じて規制権限を温存しようというのは規制当局の常套手段であるが、交通の分野も例外ではない。このような質の担保に関する規制は、ある程度競争の促進に対応可能であるし、また、規制するとしても直接的・包括的な規制に委ねるべきであって、競争制限的効果をもつ規制に依存するのは効果的ではない。

しかし、単に現行規制を撤廃・緩和するだけでは市場メカニズムを有効に機能させることはできない。市場規制改革の重要な目的の一つは、競争が有効に機能する枠組みをつくることにある。単純に事業規制を撤廃すればよい場合もあるが、それとあわせて、有効かつ公正な競争を促進するために、競争政策上のルールを強化したり、新たに設定したりしなければならないケースもある。その中でも重要なのは、競争制限的な企業行動の防止策の強化、競争にとって基幹的な施設であるエッセンシャル・ファシリティの配分ルールの設定、競争中立的な補助制度の構築である。ここで注意を要するのは、これらの新たな枠組み・制度は、それらを通じて競争を促進するために設定されるべきであるにもかかわらず、需給調整条項に変わる市場介入の手段として機能することも可能だということである。例えば、規制当局の恣意的判断で基幹施設の配分や補助対象が決まる方式が残る限り、規制当局はそれらを通じて事業者をコントロールすることができ、需給調整は実質的に残ることとなるからである。新たな枠組み・制度は、規制当局の裁量をなるべく小さくするように設計されなければならない。基幹施設や補助金の配分は、競争入札制度のような、規制当局に裁量の余地を残さない方式に改めるべきであると同時に、伝統的な規制当局の権限を独立の委員会や他省庁に移管して、既存事業者との間の積年のしがらみを絶つことも必要である。

①独占禁止法は、事業者が共同して価格を決定し、事業者団体価格を決定する行為を禁止している（第3条、第8条1項1号・4号）。したがって、物流サービスの運賃・料金についても、物流業者が共同または事業者団体を通じて運賃・料金を決定すれば、価格カルテルとして独占禁止法に違反するということになる。

トラック運賃は、貨物自動車運送事業法において届出制に服する。トラック運送業者が運賃について共同し、または業界団体を通じて決定し統一的な運賃を届出で実施することは、カルテルとして独占禁止法違反となる。倉庫料金についても、同じことが当てはまる。

②独占禁止法は第8条において、事業者の結合体である事業者団体を規制している。その理由は、団体の多様な活動は市場での競争を制限する方向に働く危険性があり、しかも組織

の行為であるだけにその影響力を無視できないという点にある。

物流コストの増大に伴って、物流コストの負担のあり方をめぐって取引先との間において交渉協議が展開されている。物流コストの負担のあり方は、取引当事者間において自主的に決定されるべきものであり、事業者が共同し、または事業者団体において決定される場合には競争制限行為として独占禁止法上問題となる。

道路旅客運送事業分野について、同一地域に複数の運賃が存在すると消費者は混乱するというのが、「同一地域同一運賃」の原則を導入する理由であったが、このような消費者はもはや過去の存在になったと思われる。旧運輸省がタクシー運賃の認可に当たって採用してきた「同一地域同一運賃」の原則の行政方針は、タクシー事業者間の運賃競争を否定するものであり、したがって、単独の運賃改定の認可申請があっても認可することはありえないことを意味している。

しかし、このような行政方針は、道路運送法上、その立法目的、諸規定の構造、立法者の意思などからみて許されないとするのがMKタクシー判決であった。すなわち、道路運送法は、タクシー事業者による自由な競争に相当な範囲において規制を加えているが、そのことは競争を否定することを意味するものではない。むしろ、道路運送法は、規制と競争とを適切に組み合わせることによってその立法目的を実現するべきものであるという基本的立場に立っている。このことは、立法目的を定める1条に「公正な競争を確保する」ことを明示していることから明らかであった。

運輸事業分野に対する経済的規制は、前記のとおり、市場原理を否定し、事業者を保護してその経営を安定化させることが、消費者の利益にもなるとの論理で事業者を保護することを主眼として行われてきた。つまり、生産者・供給者を優先させてきたわけであり、生活者・消費者を優先する経済社会を実現するという方向からは全く逆の政策運営であったことは否定できず、しかも、このような政策運営は、現在でも続いていると思われる。例えば、貨物自動車運送事業法の制定によって、確かに規制は緩和されたかに見えるが、実質的には従来どおりの経済的規制が行い得るような仕組みになっており統制的色彩は依然として残されている。このため、届出運賃と実勢運賃の間には依然として大きな乖離が存在し、違法状態のままの取引が公然と行われるという状態が続いており、この状態は、物流二法が制定される以前と何ら変わっていないと思われる。すなわち、その規制緩和措置は極めて中途半端に終わっており、早急にこのような状態を解除するため、運賃規制を撤廃することが必要である。

このことは、貸切バスの主催旅行向け運賃についてもいえることである。また、タクシー事業や乗合バス事業については、生活者・消費者優先の経済社会を目指すためには、市場原理を導入して消費者が少なくともサービスの質・価格を選べる状態にすべきであると考えられる。規制緩和によって①事業者は容易に新しいサービスを提供できるようになり、多くの路線で運賃が下げられ、新規の、改善されたサービスが供給され、利用者が増加したことに

より、事業者は利益が得られる。②規制が緩められると、新しいサービスが登場し、ミニバスの競争が活発化して迅速で頻繁なサービスが町の中心部で供給されるようになったり、相乗りタクシーは住民に足を与えたなどのメリットがある。

一方、規制緩和が寡占化とその弊害をもたらす可能性もあるが、規制緩和を弊害なく推進するためには、独占禁止法とその運用の強化が前提にならなければならないということである。

日本のバス・タクシー事業への新規参入は、一般的には、比較的容易であり、寡占化・独占化を心配する必要はあまりないと考えられるが、例えば、乗合バス事業者が鉄道会社とタイアップすることにより、地域的にネットワークを張り巡らせたり、鉄道ターミナルへのアクセスなどの面で有利な地位を築いていたりする場合には、このままの状態で規制緩和すれば、新規参入は失敗に終わる可能性が大きいので、規制緩和と同時に公正・自由な競争ができる条件を整備する必要がある。

日本のバス・タクシー事業は、戦後間もない1951年（昭和26年）に制定された道路運送法による規制を受けてきた。同法は、自動車がほとんどない時代にできた法律であり、その後のモータリゼーションの進展等日本経済社会の著しい変化にも拘らず、その枠組みは1951年の制定当時とほとんど変わっていなかった。すなわち価格規制については、道路運送法第9条に基づき運賃及び料金の認可制がとられ、また、道路運送法第6条に基づき免許基準の中に需給調整条項があり、最低車両台数規制もあった。道路運送法第15条に基づき増減車についても事業計画の変更認可が必要で免許基準を準用していた。さらに、参入規制については、道路運送法第4条に基づき事業区域ごとに旧運輸大臣の免許を必要としていた。

このため、いわばプロとプロの取引である主催旅行向け貸切バス輸送における旅行代理店と貸切バス事業者との取引の価格（運賃）までが認可の対象であるかのように運用されてきた。本来は、貨物自動車運送事業法の制定を機に見直されるはずのものであったと思われる。したがって、生活者・消費者の視点に立って、これら事業の規制の緩和・撤廃を推進していくことが重要であると考えられる。

1996年（平成8年）12月5日、政府の行政改革委員会規制緩和小委員会は、13分野51項目の規制緩和策をとりまとめた報告書を発表した。この中で同小委員会は、「消費者利益の観点に立って、非効率な既存業者の温存を避け、活力ある新規参入者を歓迎するとの考え方へ転換すべきだ」と強調した上で、貸切バス事業に関しては、競争促進による利用者利便の向上を図るべく、①需給調整規制を撤廃し、価格規制を届出制にすべきであり、そのためのスケジュールを明確にすべき、②事業区域規制については、現行の市郡単位等を都道府県単位に統合し、最低車両台数規制については最大10両となっている車両数を最大5両に縮減すべきである、また、乗合バス事業に関しては、需給調整規制を撤廃し、価格規制を上限価格制にすべきであるが、需給調整規制廃止については前提として内部補助で維持している生活

路線などの退出を認め、政策上維持することが必要な路線はその維持方策が確立されることが必要である旨、更に、タクシー事業に関しては、①量的規制である需給調整規制を廃止し、運転手の資格要件の規制、事業者の資質の確保・向上のための具体的方策を講ずるべきであり、そのためのスケジュールを明確にすべき、②事業区域規制は、当面、事業区域数を半減させることを目標とし、最低車両台数規制については、最大 60 両となっている車両数を最大 10 両に縮減する措置を速やかに行うべき、③価格規制については、利用者に選択しやすく、事業者の自主性が尊重される多様な運賃水準の設定が可能となるようにすべきであり、当面はゾーン制により緩和を図ることとし、将来的には上限価格規制に移行すべきである旨、などを提言した。

この報告書の発表と同じ日に、旧運輸省は、「今後の運輸行政における需給調整の取り扱いについて」を発表した。その内容は運輸行政にとっては画期的なものとなっており、前書きで「自由競争の促進により交通運輸分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図る必要がある」と述べた上で、基本方針として①人流・物流の全事業分野において、原則として、需給調整規制を廃止する旨、②そのための環境又は条件を整備するとともに、利用者保護、安全確保等の観点から、必要な措置を講ずる旨を明らかにし、具体策として、①タクシー・バスなどの需給調整規制を 3 ないし 5 年後を目標に段階的に撤廃する、②貸切バスの運賃を認可制から届出制へ移行する、③タクシー運賃について、1997 年度（平成 9 年）からゾーン運賃制に移行するなどを発表した。

道路運送法及びタクシー業務適性化臨時措置法の一部を改正する法律案は、1998 年（平成 9 年）3 月 31 日の閣議決定を受けて、一般乗合旅客自動車運送事業（乗合バス事業）及び一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業）への参入に係る需給調整規制を原則として廃止して事業への参入を容易にし、路線又は事業区域ごとの免許制を改めて事業ごとの許可制とすること等により、乗合バス事業者及びタクシー事業者による多様なサービスの提供を促進するとともに、旅客自動車運送事業の輸送の安全の確保等を図るための所要の措置を講じようとするものである。

政府の行政改革委員会規制緩和小委員会においては、地域における生活交通の確保策、今後の地方バス路線に対する助成と地域協議会の在り方、タクシー事業の安全対策と運転代行業の法規制の検討、タクシー近代化センターの業務の見直しと運行管理者試験の実施機関、タクシー運転者の労働条件の改善と緊急調整措置の発動要件等について質疑が行われ、討論の後、多数をもって可決された。なお、本法律案に対し 13 項目から成る附帯決議を行った。

2002 年（平成 14 年）3 月 29 日、規制改革推進 3 カ年計画（改定）、タクシー事業については、2002 年 2 月から需給調整規制を廃止し、免許制から許可制への移行を図るとともに、一定の条件下では需給調整措置をとることができる緊急調整措置を設けたが、その安易な発動を行わず、発動要件と手続につき不断に見直しを行い、真にやむを得ない場合に厳に限定される

よう運用するとともに、発動する場合には十分な説明責任を果たす。また、近時の運賃認可の運用基準の設定により、遠距離運賃の大幅弾力化や特定ゾーンでの定額運賃化を可能にしたが、これを真に機能するように運用する。

さらに、車種や事業者の区分を廃止して、一定の範囲内の運賃設定を軽微な手続で認可することとしているものの、それ以下の運賃設定に対する認可に当たっては個別審査を行っている。この個別審査においては、いわゆる「追い越し」の禁止と「不当な競争」や「差別的取扱い」のみを審査することとし、認可制の下にあっても、規制は上限規制に限るという点を厳守する。

2003年（平成15年）3月、2000年（平成12年）の道路運送法改正に伴う運賃制度の見直しにより、2002年（平成14年）2月から遠距離割引や定額運賃など、弾力的なタクシー運賃の設定が可能となった。定額運賃の一例として、空港のような大規模な集客施設と特定のゾーンとを結ぶ運送の場合、事前に定額運賃が設定できるようになった。遠距離割引としては、大阪、京都、福岡などにおいて、主に5000円を超える運賃を5割引にするなどの料金設定が可能になった。

2002年（平成14年）2月から需給調整規制を廃止し、免許制から許可制への移行を図るとともに、一定の条件下では需給調整措置をとることができる緊急調整措置が設けられた。これに関連し当初は140箇所が特別監視地域に指定された。更に、今年度に入って、沖縄には実際に緊急調整措置が発動され、特別監視地域も212箇所に激増している。特別監視地域が当初より多く、さらに、2003年度（平成15年度）激増している原因には、その指定要件のうちの実車率の低下率が過去5年間平均対比で「流し地域」では10%超であるのに、「非流し地域（流し比率の著しく低い地域）」では2%超と著しく低く設定されていることもある。緊急調整措置の発動地域が拡大すれば需給調整規制を廃止した趣旨を根底から損ねる危険性があり、その発動は厳に必要性があるケースに限定されなくてはならない。したがって、総合規制改革会議第1次答申（2001年（平成13年）12月11日）においても提言されているように、特に、非流し地域における実車率の低下率の数値引き上げを含めて、安易な需給調整規制の復活という事態に至らないよう、制度の不断の見直しを行う必要がある。

緊急調整措置を設けてはいるものの、その安易な発動を行わず、発動要件と手続につき不断に見直しを行い、真にやむを得ない場合に厳に限定されるよう運用するとともに、発動する場合には十分な説明責任を果たす必要がある。さもなければ、需給調整規制を復活させる恐れが生じかねず、行政裁量権が拡大してしまう。したがって、行政裁量権の濫用を防止するために、①審議会を設置し、法学や経済学の専門家と消費者や消費者団体など幅広い意見を求める、②法律の条文の中に如何なる状況の下で国土交通大臣が緊急調整措置を発動できるかは明記する必要がある。もちろん③独立した第三者機関を設けることも一つの方法として理論的には可能ではあるが、国土交通省以外に独立した第三者機関を設けることが現実で



はなかなか難しい。

また、日本の乗合バス市場では2002年（平成14年）2月1日から規制緩和が実施された。最初の提案を受けて作成された規制緩和推進計画が3か年計画であったため、そのなかで最大限可能な2年という時間差をつけたアクションプログラムが組まれた。すでに段階的規制緩和が行われ準備を整えやすい交通機関については1999年度（平成11年度）中、残された交通機関については2001年度（平成13年度）中に規制緩和を行うとされた。このような手続きで、道路旅客輸送分野では、貸切バスの規制緩和が2000年（平成12年）2月に行われ、乗合バスとタクシーの規制緩和は2002年（平成14年）2月に行われた。道路運送法改正による、2002年2月の乗合バス規制緩和によって以下の変更が行われた。

（1）事業の開始が免許制から許可制に変更され、機械的に公示された安全要件を満たせば参入が可能になった。これに関連して、事業開始とセットとして規制されていた路線計画などの事業計画が認可制となった。ダイヤについては届出制としたうえで、事業計画変更命令（クリームスキミング防止条項）の制度を設けた。休業などの市場撤退については、許可制が届出制に緩和された。

（2）運賃については、確定額認可を原則とするいわゆる強制運賃制が上限認可制に改められた。上限の範囲内での運賃変更は届出制となった。

（3）安全規制については、運行管理者制度を追加するとともに、行政処分ポイント制により罰則を明示した事後規制に改められた。

バス事業で採用された段階的規制緩和スケジュールには、以下の問題があると考えられる。

第1に、規制緩和政策の原案策定のための諮問・審議過程（運輸政策審議会自動車交通部会）からみて、貸切バス事業と乗合バス事業の間におかれた2年という時間差は、地方住民の最終的な足という乗合バス事業に特有の問題を整理するための猶予であった。しかし、この間に規制下の乗合バス市場を規制緩和下の市場に円滑に移行するための準備は、補助制度の調整を除くとほとんど行われなかった。

第2に、このような段階的規制緩和の背後には、参入障壁の低い事業から順番に規制緩和を行うことによる段階的規制緩和で乗合バス市場への参入を促進するという考え方があろう。

貸切バス事業は、乗合バスと同等、あるいは平均的単価からみてそれ以上の資本費をかけて、タクシー同様の一括運賃收受（一車貸切）によるサービスを提供するものである。貸切バス事業は、供給面で乗合バス事業とタクシー事業の中間的な属性を持つものである。

しかし、採用された規制緩和スケジュールでは、タクシーの規制緩和が貸切バスより2年遅れた。このため、最終的に乗合バス事業を手がけたいと思っている経営者が、最初にタクシー事業に参入し、貸切バス事業、乗合バス事業へと順番に事業転換、あるいは事業を拡大することが難しくなった。すなわち、新規参入者が最初のタクシー事業への参入を待つ間に、最初の参入先であるタクシー事業と最後の参入先である乗合バス事業の既存事業者は参入阻

止行動がとれた。結果的に3段階プロセスでの参入のうち、第1と第3の2つの関門が狭くなった可能性が高い。

貸切バス市場では、今回の規制緩和以前から、参入・増車枠の拡大が段階的に行われていた。さらに規制緩和実施のアナウンスが新規参入に拍車をかけることになった。

また、高速バス分野への参入として、貸切事業者の富士交通は、仙台～福島・郡山間のサービスを申請し、2002年（平成14年）10月から運行を開始した。既存事業者によるコンソーシアムは同一区間について比較的 low 運賃を設定していたものの、富士交通の参入に際して同社と同額まで運賃を引き下げた。

2003年（平成15年）5月になり公正取引委員会は、仙台～福島間を運行する既存事業者3社に対し、富士交通の福島駅前広場での停留所設置に反対したことを参入妨害による取引妨害、共同値下げを私的独占（カルテル）の恐れありとして口頭注意を行っている。既存事業者との運賃競争の結果、資金難に陥った富士交通は2004年（平成16年）8月に民事再生法申請を行い、その後減便、撤退を行っている。

乗合バス市場での新規参入は活発とはいえ、規制緩和後の新規参入者の市場シェアは、参入が活発な関東地方でも1%に達しない。2年先行して行われた貸切バス市場では参入が多かったものの、そのごく一部しか乗合市場に参入しなかった。制度上の課題として、規制緩和とスケジュール上の問題、規制緩和の目的にあわせた事業区分見直しが行われていないことが指摘できる。

新規参入者、とりわけ貸切バスからの移転組にとって手をつけやすいサービスが、高速バスならびに、自治体コミュニティバスなどの受託運行であった。しかし、事業区分の問題から高速バスの扱いが制限的になりがちであったうえ、高速バスへの参入が既存事業者の対抗にあいやすいとわかった後には、参入の候補が受託運行だけになってしまった。新規参入の不活発のためにサービス委託の価格が低下しないということ、および自治体の財政難から、委託型サービスを増やすことで乗合バス市場への参入を促進することができないということが問題である<sup>(10)</sup>。

富士交通のケースをきっかけに公正取引委員会によるアクションがとられはじめたが、運賃や停留所使用条件にとどまらず、既存事業者と新規参入者の競争条件を広範囲で整える必要がある。カルテル運営による運賃収受のための共通カードシステム、バスターミナルでの乗場配置や使用料金、座席予約システムの運用など問題が山積していると思われる。

---

(10) さまざまな形態の受託運行サービスをめぐる委託方法と自治体間関係の問題については、寺田一薫他『規制緩和後の乗合バス市場と自治体の対応』日本交通政策研究会、2004年において事例解説がある。

規制緩和と関連した 2001 年度（平成 13 年度）からの地方バス補助の修正は、おおむね好ましい方向であった。規制緩和後のサービス改善のなかには、補助制度の変更がきっかけとなっているものが多いと考えられる。このため、規制緩和がネットワークに及ぼした影響を考える際には、補助制度改正の影響と区別して検証することが課題となる。

運輸事業分野において道路貨物運送とともに規制改革が進行したのは航空輸送である。日本の航空輸送においては、参入と運賃設定に関する直接規制のみならず、公的出資や行政の主導による企業統合にみられるように、事業者の意思決定余地は極めて限定されていた。1970 年代までの航空政策において行政が行ったことは、事業者の経営基盤の確立が利用者の利益になるという、ある意味で父権的な立場からの介入であり、具体的には、国内幹線の営業で得られる利益を 3 社という少数で分配することによって、非収益路線（一部の国際線やローカル線）或いはネットワーク全体の維持拡大を図ることであった。ただ、この種の「規制による課税」は負担者の側の不公平感を助長し、また、市場の競争圧力を欠いた事業運営は内部非効率を発生させるのが常である。結局、利用者には「高い航空運賃」を押しつけられているとの印象が残り、米国の象徴的な航空規制緩和の情報がわが国に及ぶとともに、競争導入の要求は一段と高まることになった。結果的に政府は、1999 年（平成 11 年）に航空法を改正し、貨物自動車運送事業同様、事業免許を許可制に改め、運賃についても事後変更命令付きではあるが、原則として届出制とした。つまり、業法の条文から判断する限り、日本の国内航空も米国同様、事業参入と価格設定についてほぼ自由化されたということになる。

一方、鉄道事業分野における国鉄改革の成果と評価について、分割・民営化後の JR 各社の経営状況は、需要の多寡、市場条件によって異なる。東京、大阪、名古屋など、大都市圏を有する本州 3 社の経営は安定し、独立採算の達成が可能となっている。実際、本州 3 社は、発足以来、消費税の導入時を除き、運賃値上げを行うこともなく、一貫して好調な業績をあげている。本州 3 社は 2001 年（平成 13 年）12 月の完全民営化措置に伴い、JR 会社法の適用が除外され、名実ともに民間会社となった。なお鉄道事業法は 1999 年（平成 11 年）5 月に改正され、旅客鉄道事業を免許制から許可制とした。いわゆる需給調整規制の撤廃であるが、JR 貨物に対しては、経営の安定に配慮し、当分の間、適用が除外された。

日本の国鉄改革においては、本州 3 社の事業領域のように採算性ある事業分野と 3 島会社の事業領域のように独立採算の達成が困難な事業分野とが峻別され、その結果、今日、経営の明暗が分かれていることに注意したい。なんとなれば、国鉄における数度の経営改善計画がごとごとく失敗に終わった理由は、採算性ある事業領域とそうでない事業領域を内部補助に依拠して一様にその再建を図ろうとしたことにあったからである。しかしながら、分割・民営化という方式を採用した国鉄改革では、経営単位を細分化することで、各社ごとの自立採算の可能性をさぐり、内部補助の許容範囲を最小化、限定している。それは市場原理には任せられないものの、社会的、国民経済的に必要な事業領域、事業部門については、これを

抽出し、目にみえる形の補助、すなわち外部補助システムに変換したうえで、当該事業の存続を図ることを意味した。

鉄道の上下分離では、下部の建設・保有を公民いずれかの部門が行い、上部の運営は民間事業者が行うのが普通である。しかし、日本では、もともと大都市圏の通勤輸送の相当部分が上下一体の私鉄によって行われてきた。その上、鉄道の上下分離が広範囲に論じられるようになったのは、国鉄民営化が基本方針とされた後であった。このため、少なくとも国鉄の分割・民営化後の鉄道上下分離政策は、民営化でなく公有化の中に位置づけられることになる。国際常識に照らすとかなりゆがんだものとなった。国際的に見ると、EUが共通鉄道政策パッケージを提示した後の上下分離は、民営化ないし民営化へのプロセスの中に位置づけられることで共通している。日本の鉄道での上下分離には、新線建設や施設改良に際して導入されたケースがある一方、既存事業者の部分的な撤退がありながらサービスを維持するために導入されたケースもある。日本での鉄道上下分離には、場当たりの種々のケースが混在していて、上位政策との関連づけが難しくなっている。

特に、最近の日本の交通セクターでの上下分離論議で目立つのが、上下分離によって下部主体を設立し、これを資金プール的手段とするという論調である。上下分離を通じての広範囲での収支プールの仕組みは、国鉄民営化時に新幹線鉄道保有機構で採用された。元来、国の交通分野における特別会計自体、そのような性格を持つ。とくに、港湾のコンテナバースや空港では、特別会計による資金プールを通じて造成された施設上に、一種の上部構造とも解釈できるバース、ヤード、上屋が乗り、それらが単独で採算をとる形態がとられている。

その後、2000年（平成12年）の運輸政策審議会答申では、鉄道の上下分離について、下部主体の自立採算を前提にした償還型と、上部主体のリース料支払い余力の範囲内でしかリース料が支払われず、最初から下部主体に対する建設費助成を前提にした公設型上下分離とに分類した。公式に、上下分離の目的として、収益調整を含める形になった。

鉄道事業分野においては従来、免許・認可制による参入規制が行われてきたが、事業免許が付与される際の基準の一つが「供給される輸送力が需要を上回らないこと」であり、「需給調整」は運輸行政の最も重要かつ根源的な役割の一つであった。しかしながら、昨今の規制緩和の潮流の中で、旧運輸省は、1996年（平成8年）12月に自由競争の促進により交通運輸の分野における経済活動の一層の効率化・活性化を図るため、その根幹をなしてきた需給調整規制を原則として廃止するという運輸行政の転換に踏み切った。

需給調整規制の廃止を言葉通りに受け止めれば、運輸行政の根本的な変革を意味している。需給調整条項と結びついた事業免許による参入規制は、行政主体に大きな裁量の余地を与えるものであり、需給調整規制の廃止は行政裁量の解釈に影響するからである。それゆえ、運輸政策審議会の議論は、新しい体制の下で行政が運輸市場にいかにかかわっていくかという根本的な問題であり、規制改革は運輸行政の本質的改革に位置づけられるといえよう。こう

した答申を受けた旧運輸省は、必要な法改正を進めたのである。

航空事業分野の規制に関しては多くの理由があげられてきた。最初のもは安全性と航空サービスの買い手と売り手の間の情報の非対称性である。この規制根拠は手つかずに残されているが、それはこの根拠が経済的統制というより安全性基準によって満たされるものであるからである。2番目は、航空産業が当初、投資に費用を要し、ネットワークの性質を持つことから、埋没費用がかなり高いということで特徴づけられ、そのためこの産業は反復的に「破滅的競争」に陥りやすいと信じられてきたことである。技術の進歩と航空機の中古市場の発展によって航空分野のこうした面は崩された。とはいえ、そこにはなお航空会社のネットワークを開発する能力に関しては、範囲の経済性が残っている。3番目は、運賃規制がしばしば国内市場で用いられ、政治的な動機から路線間での内部相互補助を支持したことである。

もし少数の既存のキャリアが発着スロットを、とりわけ日中の特別良い時間帯に事実上独占していれば、競争は不可能である。これでライバルの空港アクセスを防ぐことができるからである。しかしスロットの独占はこの産業にとって本来的なものではない。支配的な航空会社が発着スロットをほぼ独占しているような市場で競争を高めるには、新規参入者のアクセスを容易にする条項が必要になろう。特に空港と既存のキャリアが同一の所有者である場合には、そうである。この分野での競争の進展は、競争政策当局が継続的に関心を持ち続けることで保証されよう。

2000年2月に航空事業法の二部を改正する法律案が通った。参入撤退の自由化、需給調整の廃止、運賃料金規制の見直し等、長いあいだ経済学者が主張してきた競争重視という視点が全面的にとりいれられた改正であり、大部分の航空関係者も国内航空に関する規制の撤廃を前進と受け止めたように思われる。

需給調整規制の廃止を骨子とする航空法の一部改正が、2000年（平成12年）2月に施行された。これまで典型的な「規制産業」であった航空輸送産業においても、本格的な規制緩和時代を迎えたわけである。ところが、規制緩和によるモーダル間競争の実を上げることを目的として<sup>(11)</sup>、直接の競争関係にある航空各社が協力するという、奇妙な施策が実施に移された。「大阪～東京航空シャトル便」である。

航空輸送の利便性向上が期待されたわけである。というのも、高速性において新幹線をしのぐ交通機関は航空において他になく、新幹線が高速鉄道として独占状態にあって容易には価格競争が生じえない現状を考えると、同区間の旅客輸送市場を全体として単一の市場としてとらえ、航空との異種交通機関間競争（Inter-modal Competition）によって競争圧力をか

---

(11) 本間正明「経済教室:シャトル航空便の導入急げ」『日本経済新聞』1999年12月28日（朝刊）

けることで、運賃を含めた消費者の利益が改善されることが期待されるからである。つまり、既存3社間でダイヤが調整され、そのため結果的に他社便振り替えを可能にするための「運賃の共通化」をもたらしてしまったのである。航空3社は新幹線の運賃をみて、航空会社側が一挙に多くの旅客を奪うことなく、かつ十分な収益をみこめる運賃を設定したとしか思えないのである。航空会社は攻撃的な競争運賃の設定をなぜあきらめたか、何らかの談合があったのか、指導があったか、あるいはそれらがなくても3社の共通利潤極大は競争しないことになると判断したかと思われる運賃である。

3社間でこうした利害を調整するには、ダイヤを一定期間ごとにローテーションするというサービス・カルテルと、各社が不本意ながら不利な時間帯にフライトを設定しても一定の収益があげられる保証、つまり価格競争の回避が必要になるのである。それは正しく運賃の共通化であり、同時に、発着枠が制限されている伊丹・羽田両空港<sup>(12)</sup>を結ぶ路線で旅客の便宜性を最大化させるためにも、チャトル便は3社共同という形態でしか実現できず、併せて他社便振り替えが必要とされるという事情も影響していると考えられる。

つまり、各社がチャトル便を運航するのであれば、ダイヤ調整も必要なかったし、ましてや運賃の共通化も必要ではなく、航空企業間で価格競争が生じ、結果的に3社間で差はなくなるかもしれないが<sup>(13)</sup>、もっと低水準の運賃が提供されていたと予想される。それが実現できなかったのは、いうまでもなく空港の発着枠の制約であり、それを解決しないまま高頻度のチャトル便を実現しようとしたために、ダイヤ調整と運賃の共通化といったカルテルの性格を否定できない事態を招いてしまったのである。

そして共通運賃については、チャトル便の構想段階から公正取引委員会が懸念を表明していたことも、指摘しておかねばならない<sup>(14)</sup>。つまり、運航ダイヤ調整については利用者の利便性から容認するものの、価格が競争の最も重要な手段であることから、共通運賃については独占禁止法違反の恐れがあると考えられたのである<sup>(15)</sup>。

日本で新規参入が少ないのも、路線網ができないのも、チャトルが機能しないのも、その原因はすべて東京と大阪の空港制約にある。もっとも空港制約があっても規制撤廃によるメリットがないとはいえない。空港制約がなければそのメリットがフルに発揮されるというわ

---

(12) 元来、十分な発着枠の余裕がチャトル便導入の条件であり、そのことは今回のチャトル便論議の際にも認識されていた（参考文献 [5]）。

(13) 米国のチャトル便で運賃が同一となっている（参考文献 [7] p.18）のは、企業間で激しい競争が展開された結果であって、日本と同列に論じることはできない。

(14) 参考文献 [3]、『日本経済新聞』1999年12月29日（朝刊）および『日本経済新聞』2000年3月7日（朝刊）。

(15) 『日本経済新聞』2000年2月10日（朝刊）。

けである。

周知のように、地方空港の整備はほぼ一段落したと考えられているが、羽田と大阪の発着枠はまだ極めて厳しい制約条件となっている。東京については、管制の方法の再検討がまず必要であり、加えて羽田の新たな滑走路がぜひとも必要になる。また成田と羽田の従来型の機能分担も考慮される必要がある。成田と羽田をもっとも効率的に使うことが必要である。そのためには、国際線と国内線の枠をとりはずし、両者の空港を価格政策によって運用することがのがぞましい。同じことは大阪と関西についてもいえる。大阪場合はジェット枠のほかにはプロペラの発着枠があり、それがほとんど使われていないことを考えるとプロペラ枠をジェット枠にかえることがまず必要であり、それによって増便をはかることができよう。関西と大阪、さらに 2005 年（平成 17 年）には完成すると考えられる神戸空港をひとつの空港として運用し、その役割分担を価格政策によって達成することがのがぞましい。

また、既存航空会社の割引運賃の設定は、新規会社の便と同一時間帯の便を対象に行われた。この種の運賃設定は、新規参入者いじめであり、競争相手を排除するための不当な運賃設定の可能性があるのでないかとも指摘された。ただ、新規参入者も、事業計画の時点で既存事業者の対抗措置が大いにあり得ることは予想していたはずであり、問題は客観的に見てその運賃設定が違法なものであるかどうかであろう。

航空運賃が適法なものであるか否かについては、事業法である航空法と独占禁止法の、二つの観点からの精査が必要である。

まず、航空法第 104 条では、航空運賃は認可制とされている運賃の認可は、航空会社の総括原価（適正な事業報酬を含む）にしたがって決定されるのが大原則である。この場合の総括原価は航空会社全体の原価であるが、この原価から一定のルールに基づいて路線ごとの原価（個別原価）が計算され、大まかにいえば、普通運賃は個別原価にしたがって決定される。ただし、1996 年（平成 8 年）からは普通運賃について幅運賃制が導入されており、個別原価を上限として一定の幅（マイナス 25 % まで）のなかで、航空会社は届出のみによって普通運賃を設定することができる。

航空法はさらに、営業目的の割引運賃の設定について、「総収入を減少させないと見込まれる範囲内」で、運輸省令に基づいて運賃・料金の割引を行うことができるとしている（法第 104 条 4 項）。そして、この限度は正規運賃に対し 50 % までである。この営業割引制度は 1995 年（平成 7 年）に導入されたものであるが、この結果、「早割」等の名称の事前購入割引運賃が登場した。

スカイマークとエア・ドゥに対する既存事業者の運賃対抗策は、この営業割引運賃の設定によるものであり、半額の特定便割引は割引幅の上限 50 % である。航空法の規定をそのまま適用するかがり、この運賃は割引幅については問題はない。もう一つの要件は、この運賃の導入によって総収入の減少が生じたかどうかである。ただ、この点の判断はきわめて難し

い。この判定のためには、まず、割引運賃導入後の総収入を何と比較すべきかについて明確にされなければならない。既存事業者がとった措置は、新規の競争相手が低価格で参入し、顧客の一部を失ったことに対するものである。したがって、割引運賃導入後の総収入の比較対象は、新規事業者が参入する以前の総収入でないことは明らかだが、新規参入者の登場後割引運賃導入までの総収入とすることにも問題がある。需要は月により曜日により変動するからである。理論的にはかりに割引運賃が導入されていなかった場合に得られる収入を推定し、これを比較の対象とすることが望ましいであろう。しかし、実際には、少なくとも当事者以外のもにとって、それはきわめて困難である。さらに、法のいう総収入の減少をどの期間で捉えるかも重要である。一般にプロモーションのための価格設定は、それによって需要を自社に引き寄せるために行われるものである。この場合、割引運賃の設定当初は総収入を減少させても、時間とともに顧客にそれが浸透し一定期間を過ぎれば総収入を増加させる可能性もある。この場合、比較する収入の期間を一週間単位とするのか、一カ月単位とするのか、さらに一年単位とするのかによって結果が異なることになる。つまり、これは詳細ルールについての「決め」の問題にかかわるのである。

次に、独占禁止法の観点からは、既存航空会社の行動が「略奪的価格設定による競争者の排除」にあたるかどうか問題である。略奪的価格設定の内容は、公正取引委員会の告示「不公正な取引方法」で列挙されている一般指定六項「不当廉売」において規定されている。この条文は次のようになっている。

公正取引委員会告示「不公正な取引方法」「不当廉売」＝「正当な理由がないのに商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、その他不当に商品又は役務を低い対価で供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること。」つまり、ある特定の事業者の行為が不当廉売にあたるためには、まず、「費用を著しく下回る対価で」（価格水準）、「継続して」（継続性）財・サービスが提供されているかどうか問題である。したがって、スカイマーク、エア・ドゥに対する既存事業者の行為は、継続性の面でこの要件を満たしていることは明らかであろう。

さて、一般指定6項の後半部分は、「他の事業者の事業活動を困難にさせる」という弊害要件である。かりに、既存事業者の対抗阻止措置によってスカイマークやエア・ドゥの経営が危ぶまれるようであれば、この弊害要件に該当しそうではあるが、法解釈は必ずしもそう単純ではない。これについては、独占禁止法研究者の間でも意見の対立があるようであるが、簡単にいってしまえば、かりに競争相手の経営が破綻した場合に、それによって他の事業者の市場支配力が確保され不当に高い運賃・料金が設定される蓋然性を問題にするかどうかである。つまり、かりに競争相手が排除されても再び参入することが容易であれば、残った企業は容易に価格を引き上げることはできない、これを斟酌するかどうかである。

一つの解釈は、ある事業者が市場から排除された後の状況を考慮することなしに、競争者



の排除そのものがこの要件を満たすというものである。この解釈にしたがえば、既存事業者の価格設定に関する行為の結果新規に参入した事業者が破綻すれば、すなわちその価格設定は弊害要件を満たすことになる。一方、かりに新規事業者が破綻しても、市場での競争状態が何らかの形で保たれると解釈されれば、この競争者の排除は必ずしも弊害にならないと考えられる。この場合、二つの側面がある。第一に、新規参入者がいったん市場から排除されても、再参入が比較的容易であり、その再参入の可能性が既存事業者の行為の抑止力となりその後の価格引き上げに結びつかないという側面。第二に、かりに新規参入者が排除されたとしても、市場では既存事業者間の競争があり、この競争によって各既存事業者の行為が抑制されるといふ側面である。

既存事業者の対抗運賃について、少なくとも公正取引委員会の判断は「不当な行為とは言い難いが、かといってまったく問題がないわけではない」というところのようである。利用者の視点からすれば、競争による価格の低下はもちろん望ましいことであるが、その競争の有効性が維持されるよう十分に注意を払うべき問題であろう。

大手企業を相手にした運賃競争に対し、新規二社は販売網の拡充や往復割引、回数券割引などの導入によって対抗している。両社とも夏の繁忙期に、大手航空会社が特定便割引運賃を引き上げることもあって高い座席利用率を回復、経営上も一息ついた形となった。しかし、運賃競争が終結したわけではなく、さらなる戦略の展開が要請されることとなった。

航空事業分野においては、すでに始まっている企業間競争に完全な法的根拠を与える新航空法が2000年(平成12年)2月から施行されている。新法では、参入がこれまで路線ごとの免許制から航空事業の許可制に移行するほか、運賃規制が事実上撤廃され、航空会社は設定したい運賃を行政に届け出さえすればよいことになる。その水準を制限する上限も下限も存在しない。運賃競争は2000年2月以降が本番なのである。

但し、新法のもとでも運賃規制が完全に自由になるわけではない。航空会社が届け出た運賃が一定の基準に照らして不相当であれば、行政は変更命令を発出する権限を持っている。その基準とは、例えば、利用者間の運賃設定に不当な差別がある場合、市場支配力の行使の結果極端に高い運賃が設定され、顧客の利用を著しく困難にするおそれがある場合、競争相手の排除を目的として著しく安い運賃が設定される場合である。また、そのような行為が実際に市場競争を制限する結果となれば、独占禁止法による縛りがかかることになる。新規航空会社に対する既存各社の対応は、その判断の重要性を与えた点で一つの先行事例となるであろう。

日本航空・日本エアシステムの事業統合問題について、両者の統合によって、新会社の国内線のシェアは約48%となり、全日空と拮抗することになり、形としては複占となる。しかし、公正取引委員会はこの点に関しては基本的に問題なしにした。このように、複占を無審査で認めることに関して公取委に批判的見解をおつけることもできるが(明確な審査ルー

ルがないという点について)、国際間提携を主軸として、国際航空市場での航空会社の生き残りが非常に難しくなっている現状を考えれば、日本の航空業界の企業体力を強化させようという観点から、今回の大型合併も、国際的競争力を高める政策として是認されるかもしれない。

本件については、一般消費者に及ぼす影響も大きく、各方面の関心を集めた。このため、当事会社に問題点を指摘した段階でその概要の公表を行い、手続の透明性が図られた。

また、今後の対応策の履行や国内航空運送分野の競争状況について、把握・監視し、必要に応じて実施状況等を公表することを通じて、透明性を高め、対応策の履行の確保や国土交通省の競争促進策の進展が図られることが期待される。

国内航空市場においては、1985年（昭和60年）にいわゆる45・47体制が廃止されて以来、漸進的に競争が促進されてきた。1998年（平成10年）には約35年ぶりに国内航空市場への新規航空会社の参入が実現し、新規参入が行われ路線では、運賃水準が低下する等競争への好影響がみられる。本件においても、当事会社の対応策の着実な履行及び国土交通省の競争促進策の推進により、新規航空会社の本格的な事業拡大が可能となり、今後国内航空市場における競争が一層促進されることが望まれる。

今後は新会社と全日空との間で、運賃などの取り決めに関して両社間の談合が行われる場合と、シェアが均衡することによってさらに競争が激化することが予想される。現実的には、それほど劇的な運賃競争は見られないのではないかと考えられる。

海運事業分野についていえば、1980年代後半に入って、日本内航海運に対する貨物輸送需要が5～9%の目立った盛り上がり傾向をたどり、一方の内航船腹量がわずかながら減少傾向にあったこともあって、現有船腹量が適正船腹量を下回り、一時期内航海運市場の船腹需給が逼迫する状況が続いた。しかし、1990年代を迎えて日本経済の景気落ち込みにより国内荷動きが減少方向に向かうと、内航貨物輸送量の減少とともに、適正船腹量に対比される現有船腹量の乖離が目立つようになった。

そこで、日本内航海運組合総連合会が行う船腹調整制度の引当比率を市場の船腹需給動向の変化に対応して弾力的に適用できるようにしたほか、係船した船舶に対する船員休暇給付金や、解撤後の代替船建造時期を引き伸ばした事業者に対する助成金給付などの措置が導入された。また、この頃荷主企業の生産拠点の海外展開や製品輸入の増加など経済のグローバル化の進展により、日本経済社会を取り巻く競争環境が変化する中で、効率的・経済的な内航貨物輸送サービスの重要性に対する認識が次第に強まっていた。

これに応えるためには、内航貨物輸送市場に市場原理がより強く働き競争を促進させる市場メカニズムが必要であり、既存の規制政策が見直されることになった。

内航海運の船腹調整制度に対する経団連等からの規制緩和の働きかけも上記のような日本産業全体の中での規制緩和と推進の動きの中から生じてきたものである。特に、経団連は

1991年（平成3年）以降、毎年のように船腹調整制度の見直しを要望し続けている。船腹調整事業見直し要望の主な趣旨は下記のとおりである。

内航海運における規制緩和と推進要請の高まりを受けて、海運造船合理化審議会は、「内航海運業の構造改善と活性化を図るため、船腹調整事業の計画的解消を図り、市場原理をより強く働かせること」を政府に求めた。

政府は、本審議会の意見などを踏まえ、規制緩和の推進に関する閣議決定を行い、船腹調整事業を計画的に解消していくこと、解消時期の前倒しを検討すること等を方針として打ち出し、内航海運暫定措置事業が1998年（平成10年）5月から実施された。

内航海運船腹調整事業についても、これが引当資格を内航海運業者の間に取引できる財産として認識させ、金融機関から融資を受ける際に担保または含み資産として評価されるなど、船腹調整制度への過度な依存体質を生み、このことが内航海運業者の経営規模拡大などによる経営基盤の強化に向けた構造改善が進まない要因の一つになっていたことが問題とされた<sup>(16)</sup>。

こうした背景から、1966年（昭和41年）以来長きにわたって独占禁止法適用除外のもとに運営されてきた船腹調整事業が、市場原理をより強く働かせ、内航海運業の構造改善と活性化を促進させる目的で、見直されることになった。

しかしながら、この事業見直しの検討過程において、船腹調整事業の解消による引当比率の財産的価値の消滅が事業者や地域経済に与える影響を考慮して、新たに船舶を解撤する事業者に対し解撤する船腹量に応じて交付金を交付する一方、船舶を建造する者からは建造する船腹量に応じて納付金を納付させるとする「内航海運暫定措置事業」を、船腹調整事業解消のためのソフトランディング措置として、1998年（平成10年）5月から導入することが決定された。

この内航海運暫定措置事業によって、次のような効果が期待された。

(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舶のトン数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ので、船舶建造の自由度が高まる。

(ロ) 暫定措置事業開始後一定期間経過した後は、交付金の額を漸減させるとともに、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、老朽船の解撤・代替が進み、内航船の近代化が促進される。

(ハ) 暫定措置事業の導入により、当面船舶解撤の動きが促進されるため、船腹過剰事態の解消に資する<sup>(17)</sup>。

---

(16) 旧運輸省海上交通局編「日本海運の現状」平成11年版、55頁。

(17) 同上59頁。

確かに、その後の内航船隊の推移を見ると、老朽船の解撤・代替が予想以上に進み、過剰船舶の処理と内航船の近代化が促進されている。しかしながら、それにもかかわらず日本経済の景気低迷と荷主企業の生産拠点の海外展開や物流合理化などによる日本産業構造の変革により、船腹需要の低迷が続いているため、いまだ内航船舶の過剰感が解消されず、むしろ強まっている。

また、内航海運に競争政策を展開する上で問題となるのが、船腹調整事業とともに、日本内航海運市場で運賃および用船料の取決における大手荷主による優越的地位の濫用の防止、過当競争による運賃ダンピングの防止等の観点から、沖縄航路運賃同盟をはじめとする8つの運賃協定が独占禁止法の適用除外を受けて締結されていたことである。そこで、この内航海運の運賃協定について、市場原理が機能するよう廃止の方向で見直しが行われ、1996年（平成8年）までに6つの運賃協定が廃止され、残る2つの運賃協定も1999年（平成11年）3月末までに廃止された<sup>(18)</sup>。

内航海運の合理化・近代化を加速し、内航貨物輸送を活性化させる上で障害となり、意欲的な内航海運業者の事業拡大や新規参入の妨げになっていた船腹調整事業は、すでに述べたように1998年（平成10年）5月に解消され、内航海運暫定措置事業が導入された。その後これまでの5年間で老朽船の解撤・代替が進み、このところ内航海運市場の船腹需給がタイトになっているので、暫定措置事業が内航船隊の近代化と過剰船腹事態の改善にそれなりに貢献しているといえるかもしれない。

しかし、暫定措置事業は内航海運の構造改革推進の観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環境の整備を図ることを目的としているが、船腹調整事業の引当比率の残像を残しているので、暫定措置事業の実施効果はその実質において船腹調整事業のときとあまり変わらないであろう。もともと暫定措置事業は、日本内航海運の本質的な問題性を解決に導くような事業内容のものではない。

一方、2004年（平成16年）6月2日交付され2005年（平成17年）4月施行で、内航海運業法の一部改正が行われた。これによって、意欲ある内航海運業者の事業展開の多様化・円滑化と新規参入を促進し、競争促進による内航海運の活性化を図る目的で、①内航海運業に係わる参入規制を現行の許可制から、適切な資金計画、船員配乗計画等を要件とする登録制に規制緩和するとともに、②現行制度のもとでは船舶貸渡業者が運送業務を認められていない内航運送業（オペレーター）と船舶貸渡業（オーナー）の事業区分を廃止し、すべての内航

---

(18) 内航海運における運賃協定の廃止状況についていえば、沖縄航路運賃同盟、北海道定期航路運賃同盟、先島航路運賃同盟、奄美航路運賃協議会、航空燃料油海上輸送協定の廃止時期は1996年9月30日、大阪内航運賃協議会の廃止時期は1996年11月31日、内航タンカー運賃協定及び内航ケミカルタンカー運賃協定の廃止時期は1999年3月31日である。

海運業者が荷主と運送契約を締結できることになった<sup>(19)</sup>。

しかし、大手荷主と元請運送業者間に系列化が進んでおり、さらに大手元請運送業者に対する下請運送業者および船舶貸渡業者の従属的な市場取引関係が定着している現実において、他の運送業者や船舶貸渡業者が新規参入する余地はほとんどないと考えられる。したがって、許可制から登録制に移行しても、また運送業と船舶貸渡業間の事業区分がなくなっても、内航海運業法の改正がはたしてどれほどの効果をもたらすか疑問である。おそらく、事態はほとんど変わらないであろう。

なお、上記の暫定措置事業は1998年（平成10年）から15年間運営されることになっているが、建造がズレ込むことになれば、この運営期間が2013年（平成25年）から2016年（平成28年）まで延びることになる。こうした暫定措置事業が残るかぎり、内航海運業法の改正による規制緩和の効果は、いよいよ少ないままに推移するであろう。

以上に明らかにされた、日本内航海運業の中小零細性と経営基盤の脆弱性は、すでに見た独占禁止法適用除外のもとで近年まで運用されてきた日本特有の「船腹調整事業」と運賃協定の存在、それに以下に述べる「元請輸送制度」とよばれる市場取引慣行によるものであった。

この「内航2法」を背景とする船腹調整事業と政策的に容認されてきた元請輸送制度は、既存業者の保護と市場秩序の安定維持を主要な政策目的に据えたものであり、ここでは内航海運産業の合理化・近代化と市場取引構造の抜本的改善は必ずしも重視されなかった。少なくとも、船腹調整事業や元請輸送制度が内航海運業の合理化・近代化を促し、市場を活性化し、内航貨物輸送の生産性向上に積極的に貢献してきたとは認め難い。むしろ、逆の作用を及ぼしてきたと見られる。

これまでの施策では、競争力に乏しい業者が不況過程で市場から淘汰されるという他の産業に見られるような市場機構の働きは少なからず阻害されてきた。すなわち、普段合理化や近代化を怠り能率性と経済性に劣る業者を市場から排除し、より生産性の高い競争的な業者のみを生存させる市場メカニズムを効果的に働かせるものではなかった。いまだ多過ぎる中小零細業者の存在は、こうした背景によるものである。

それだけに、零細で脆弱な経営基盤にある内航海運業者の削減ペースを早め、経営規模の大型化を図るとともに、内航海運の市場取引構造を抜本的に改善することが、問題解決に向かう最重要課題である。その目指すところは、長きにわたり市場原理の働きを阻害してきた船腹調整事業等の弊害から脱却するだけでなく、加えて元請輸送制度によって導出されている「弱者へのしわ寄せ」の構図を解消する市場取引基盤を取り戻すことである。

以上で明らかのように、自己責任原則と市場原理に立脚し、国際的にも開かれた経済社会

---

(19) 国土交通省海事局「海事レポート」平成16年版、27頁。

の実現を政府施策の基本に据える日本においては、効率的な経済社会の実現を通じて消費者利益を確保することをその究極目的として市場における公正で自由な競争のルールの実現を目指す競争政策が政府施策の全体の中で最も基本に位置付けられるべきものである。その意味において、競争政策の中核を担う公正取引委員会が果たすべき役割は極めて大きい。

公正取引委員会がその執行を担う独占禁止法の第11条は、その立法目的について、「公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする」と定めている。独占禁止法は、直接的には、その目的の実現のために、同法が定める事業者や事業者団体による公正で自由な競争のルールに違反する行為を禁止し排除する法律である。しかしながら、独占禁止法がその目的を十分に実現するためには、可能な限り事業者において公正で自由な競争が展開できる市場があらゆる領域において創出・確保されていることが必要であり、したがって、そのような市場の創出・確保を妨げる競争制限的な規引や制度の撤廃を含む規制改革を要請していくことが必要となっている。

公正取引委員会が、独占禁止法の執行に加えて、比較的早い時期から、政府規制の調査に積極的に取り組み、特定の産業分野における規制改革の提言を精力的に行ってきたのは、このような意味での独占禁止法の目的実現のためであった。このように、規制改革と独占禁止法の執行とは、競争政策の車の両輪であって、両者は一体的に取り組みされるべきものである。そのため、独占禁止法自体を競争に対する積極的な意義を込めて「競争促進法」として前向きに位置付けて考えることが必要である。

したがって、規制改革に向けて、①競争制限的規制の緩和・撤廃、②競争条件の整備・セーフティーネットの構築、③競争法（独占禁止法）の厳正な執行の三位一体の政策展開が必要であると考えている。

規制緩和は、事業者の活動の自由度を拡大するものであるが、それは競争ルールに則ったものでなければならぬ。そこで、基本的な競争ルールを定める競争法（日本では独占禁止法）の役割が従来に増して大きくなるわけである<sup>(20)</sup>が、規制緩和されたとは言っても、依然規制が残されているわけであり、また、規制緩和の過程にある産業では、規制部門と競争部門との並存等により、一般の産業とは異なる問題が生じることが考えられる。規制産業の実態と経済理論分析を踏まえた適切な競争法の運用が求められる。

また、カルテル規制との関係では、ある程度の規制事例の蓄積があり、それらの事件を通じて、今後は、参入・料金規制が緩和・改革されていく中で、事業者団体が一定の取引分野

---

(20) 鶴田俊正『規制緩和－市場の活性化と独占禁止法－』（ちくま新書1997年）149～159頁を参照。

における競争を実質的に制限する場合や構成事業者の機能又は活動を不当に制限する場合、  
厳正な独占禁止法適用が求められることは言うまでもない。