

## 「国際航空貨物の輸出入に係る競争実態について 保税上屋及び通関業を中心として」概要

平成 17 年 11 月 15 日に「総合物流施策大綱(2005 - 2009)」が閣議決定され、政府全体としてディマンドサイドを重視した効率的物流システムの実現を目指している。

国際拠点空港(成田国際空港, 関西国際空港及び中部国際空港)における公正かつ自由な競争を促進することが、国際航空貨物の輸出入に係る物流を効率化する上で重要である。また、成田国際空港, 関西国際空港及び中部国際空港の完全民営化が検討されていることや平成 22 年の東京国際空港(以下「羽田空港」という。)の国際化など、国際航空貨物輸送を巡る環境が大きく変わろうとしている。このため、国際拠点空港等(国際拠点空港及び羽田空港)における国際航空貨物の輸出入に焦点を当て、空港内の保税上屋及び通関業を中心に、これらに係る規制及び民間商慣行について、競争政策上の観点から検討を行った。

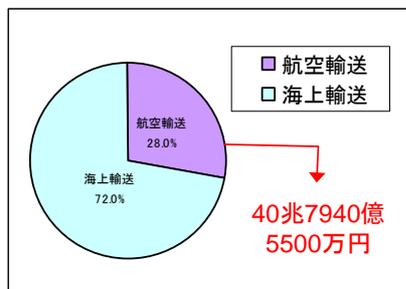
### 第 1 国際航空貨物輸送の現状

#### 1 国際航空貨物輸送の概況

我が国の国際貨物輸送における平成 18 年度の航空輸送と海上輸送の分担率(輸出入合算)を比較すると、金額ベースでは航空輸送が約 28.0%(40 兆 7940 億 5500 万円)、海上輸送が約 72.0%(105 兆 1138 億 7600 万円)となっている。

図表 1

国際貨物の航空輸送と海上輸送の  
分担率(輸出入合算)  
(平成 18 年度:金額ベース)

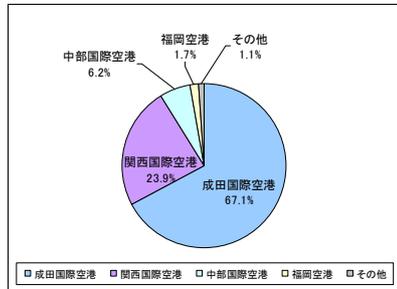


(出所)

「外国貿易概況(平成 20 年 12 月号)」「平成 21 年 3 月 20 日・財団法人日本関税協会」120~130 頁から公正取引委員会作成

図表 2

平成 19 年 国際航空貨物の空港ごとの  
シェア(輸出入合算)  
(重量ベース)合計:331万6051トン

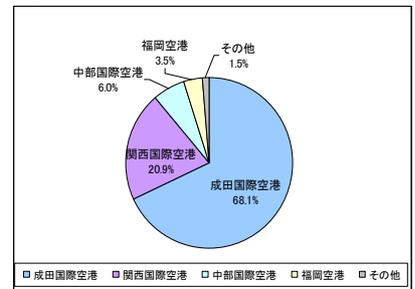


(出所)

「NARITA AIR CARGO TERMINAL」(平成 21 年 2 月改訂・成田国際空港株式会社)12 頁から公正取引委員会作成

図表 3

平成 19 年 国際航空貨物の空港ごとの  
シェア(輸出入合算)  
(金額ベース)合計:37兆2733億円



(出所)

「NARITA AIR CARGO TERMINAL」(平成 21 年 2 月改訂・成田国際空港株式会社)12 頁から公正取引委員会作成

#### 2 国際拠点空港等の概要

- (1) 平成 19 年における国際航空貨物の空港ごとのシェア(輸出入合算)をみると、重量ベース、金額ベースのいずれも成田国際空港, 関西国際空港及び中部国際空港の 3 空港で 95%以上のシェアを有している。
- (2) 成田国際空港は、成田国際空港株式会社(株主は国), 関西国際空港は、関西国際空港株式会社(株主は、国, 地元自治体及び民間企業), 中部国際空港は、中部国際空港株式会社(株主は、国, 地元自治体及び民間企業)によって設置・管理されている。

- (3) 羽田空港は、平成 22 年 10 月の 4 本目の滑走路の供用開始に伴い、年間約 50 万トンの国際航空貨物を取り扱うことが期待されている。

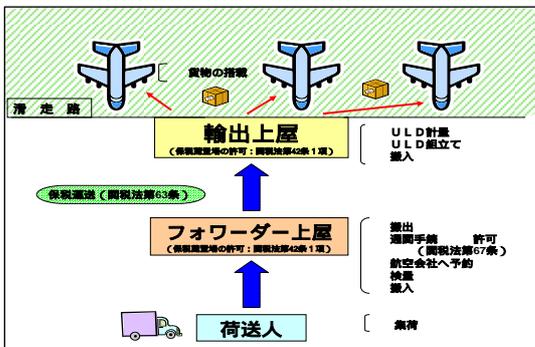
## 第 2 国際航空貨物の輸出入手続の概要

### 1 輸出入貨物の流れ

輸出貨物は、通常、まず、保税地域であるフォワード上屋に搬入され、そこで通関手続が行われて、輸出上屋に搬出される。

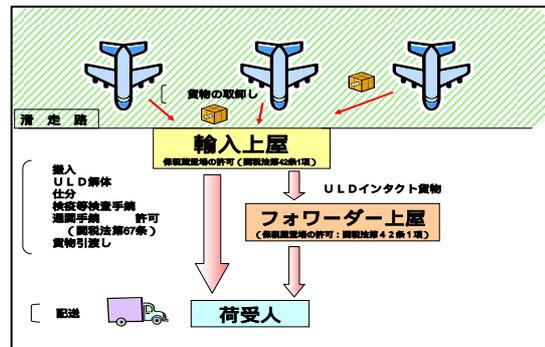
輸入貨物は、通常、航空機から取卸しの後、まず保税地域である輸入上屋に搬入される。輸入上屋では、ULD<sup>1</sup>の解体、輸入貨物の仕分等が行われ、通関手続を経て各地に配送される。

図表 4 一般的な輸出貨物の流れ



公正取引委員会作成資料

図表 5 一般的な輸入貨物の流れ



公正取引委員会作成資料

## 2 保税上屋

### (1) 航空上屋

航空上屋は、輸出上屋と輸入上屋に分類される。輸出貨物に係る ULD の組立て、計量等が行われる上屋を輸出上屋といい、輸入貨物に係る ULD の解体、保管、貨物の引渡し等が行われる上屋を輸入上屋という。航空会社が、航空上屋において輸出入貨物のグランドハンドリング業務<sup>2</sup>及び蔵置業務（以下「上屋事業」という。）を行うことが多いが、航空会社以外の会社が参入している場合もある。

### (2) フォワード上屋

フォワード上屋は、フォワード<sup>3</sup>により、主に航空上屋へ搬出する前の輸出貨物の保管、通関手続等が行われる上屋である。

<sup>1</sup> Unit Load Device（貨物を迅速、安全、確実に航空機へ搭載、又は取卸しのために用いられるコンテナや金属製パレット）に搭載された貨物群のことを指す。

<sup>2</sup> ULD の組立、航空機への貨物の搭載、航空機からの貨物の取卸し、ULD の解体等をいう。

<sup>3</sup> 荷主と航空会社との間の仲介人として関連する書類の作成、利用運送等を行うことを業とする者

### (3) インテグレーター上屋

インテグレーター上屋は、インテグレーター<sup>4</sup>により、外国貨物の航空機への搭載、取卸し、保管、通関手続等が行われる上屋である。

## 3 通関業務

荷主からの依頼を受けて、輸出入申告、関税の納付等の手続の代理・代行に係る事務（通関業務）を業として行うことを通関業という（通関業法第2条第2号）が、国際航空貨物輸送では、主にフォワーダーやインテグレーターが通関業を行っている。

## 第3 保税上屋

### 1 上屋の割当て

(1) 上屋については、空港管理者が建設し、それを賃貸する形態が一般的である。

空港内の上屋の割当て（上屋の賃借人を選定すること）は、空港管理者によって行われるが、上屋の機能に着目して、通常、外国貨物の航空機への搭載、取卸し等を行うのに必要な航空上屋は滑走路に近い場所に配置され、フォワーダー上屋は滑走路から比較的離れた場所に配置される。滑走路に面したスペースは限られているため、すべての航空会社が航空上屋を保有することは事実上不可能である。

空港管理者による上屋の割当ての募集は、ホームページ等の掲載による公募が一般的であるが、航空上屋については、航空会社への割当てが優先されるという意見もある。

航空会社は、各空港における貨物取扱量、業務効率、営業戦略、航空上屋の保有に要する費用等を勘案して、航空上屋の保有を希望するかどうか決定するが、空港管理者は、貨物取扱量等を勘案して航空上屋の割当てを行っている。

(2) 上屋の割当てを一度受けると、一般的には、賃貸借契約が自動更新されるため、貨物取扱量の増大に伴って、新たに上屋の保有を希望する事業者は、空いているスペースしか割り当てられないため、結果として上屋が分散してしまうおそれがある<sup>5</sup>。

公正取引委員会が成田国際空港株式会社、関西国際空港株式会社及び中部国際空港株式会社の3社を対象に行ったアンケート調査の結果によると、上屋の割当てに関する基準の作成及び公表については、3社中1社が貸付要領という形で基準を作成していたが、当該基準を一般に公表することはしていなかった。また、一度割り当てた上屋に関して、これまで、上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置を行ったものは3社中1社（平成20年6月実施）、今後、上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置を予定しているものは3社中1社であった。

<sup>4</sup> 自ら航空機を保有し、陸上輸送と航空輸送を統合したドアツードアの輸送サービスを提供する航空貨物運送事業者

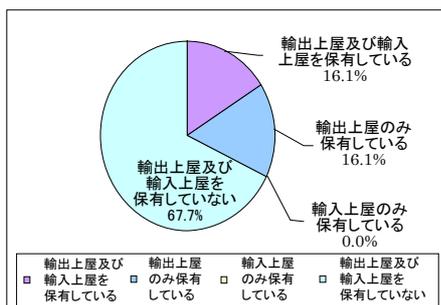
<sup>5</sup> 平成20年に起きた、いわゆる世界経済不況の影響による国際航空貨物の取扱量減のため、一部の航空上屋については、賃借するコストに見合うだけのメリットが失われ、空港管理者に返却される状況も見受けられる。

(3) 成田国際空港，関西国際空港及び中部国際空港で国際航空貨物輸送を行う航空会社（インテグレーターを除く。）のうち，約7～8割のものが輸出上屋及び輸入上屋のいずれについても保有していない（平成20年4月1日現在）。

航空上屋を保有していない航空会社は，他の航空会社等が保有する航空上屋で提供されるグランドハンドリング業務を利用している。

図表6

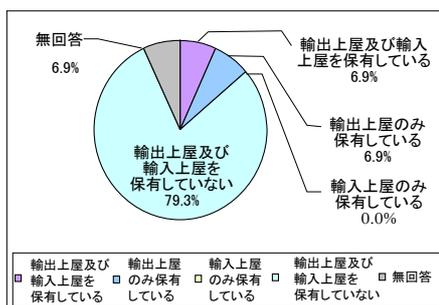
成田国際空港で国際航空貨物輸送を行う航空会社の航空上屋の保有の有無



(出所) 公正取引委員会アンケート調査  
(有効回答数：31社)

図表7

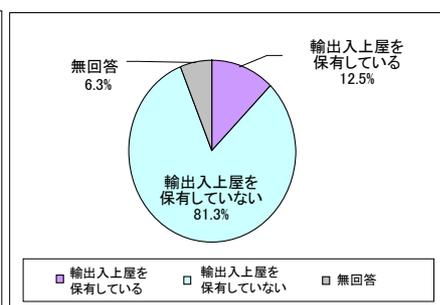
関西国際空港で国際航空貨物輸送を行う航空会社の航空上屋の保有の有無



(出所) 公正取引委員会アンケート調査  
(有効回答数：29社)

図表8

中部国際空港で国際航空貨物輸送を行う航空会社の航空上屋の保有の有無



(出所) 公正取引委員会アンケート調査  
(有効回答数：16社)

(4) 平成22年10月の羽田空港の再拡張後の新国際線地区においては，PFI手法を用いて，東京国際エアカーゴターミナル株式会社<sup>6</sup>（以下「T I A C T」という。）が国際貨物ターミナルの整備・運営事業を受託することとなった<sup>7</sup>。

利用計画によると，3棟の上屋のうち，上屋1は輸出入共同上屋としてT I A C Tにより直営，上屋2は航空会社及びインテグレーター向けに賃貸，上屋3はフォワーダー向けに賃貸する貨物施設及びT I A C Tが直営する共同フォワーダー上屋となっている。

## 2 上屋事業に係る料金

上屋事業に係る料金には，輸出上屋及び輸入上屋での委託作業料（相対料金）並びに輸入上屋の施設利用料，超過保管料等（料金表に基づく一律料金）があるが，法律上の規制は特に定められていない。

<sup>6</sup> 平成18年6月にSPC（特別目的会社）として設立された三井物産株式会社100%出資の子会社である。

<sup>7</sup> T I A C Tは，空港法第15条第1項の規定に基づき，羽田空港における空港機能施設事業（航空貨物の取扱施設を建設し，又は管理する事業）を行う者として国土交通大臣の指定を受けており（指定空港機能施設事業者），国際貨物ターミナルの整備・運営については，事実上，空港管理者と同等の地位にあるものと考えられる。なお，指定空港機能施設事業者は，空港機能施設事業に係る経理とその他の事業に係る経理とを区分して経理しなければならない（同法第18条）。

## 第4 通関業

### 1 通関業に係る規制

#### (1) 事業の許可及び営業所の新設許可

通関業を営むに当たっては管轄税関長から通関業の許可を受ける必要があり(通関業法第3条第1項)、通関業務を行う営業所の新設についても管轄税関長の許可を受けなければならない(通関業法第8条)。許可基準の一つとして需給調整条項(通関業法第5条第3号及び第8条第2項)が規定されているが、通関業法基本通達5-3により、通関業への参入の実質的な障害とならないよう運用されている。

#### (2) 営業区域の制限

通関業者は、許可を受けた税関の管轄区域内においてしか通関業を営むことができない(通関業法第9条)。

なお、「他の税関の管轄区域内において適正に通関業を営む通関業者から、新たに通関業務を行おうとする管轄区域内の税関に通関業の新規許可の申請がなされた場合」には、許可基準のうち経営の基礎が確実であること及び人的構成についての一部の審査を省略するなど、簡易な手続で許可を受けることが認められている(通関業法基本通達5-6)。

#### (3) 料金規制

通関業法では、財務大臣は、通関業に係る「料金の額について必要な定めをすることができるものとし、この定めがされたときは、通関業者は、これに反して料金を受けてはならない」(通関業法第18条第2項)と規定されている。通関業法には、この価格規制の手法、要件等が全く規定されていないところ、通関業法基本通達18-1において、通関業の種類ごと(輸出申告、輸入申告、外国貨物運送申告等)に料金の最高額(以下「上限料金」という。)が定められている。

## 2 通関業者の概況

### (1) 通関業者の現状

近年、輸出入件数の増大に伴って、通関業者数、営業所数及び通関士の数も増大している(平成19年4月1日現在における通関業者数:1,355社、営業所数:2,092か所、通関士数:6,919人)。複数の税関で許可を受けている通関業者は3割程度である。

図表9 通関業者の許可状況

許可税関	1税関	2税関	3税関	4税関	5税関	6税関	7税関	8税関	合計
社数(社)	618	149	42	27	21	8	4	3	872
比率(%)	70.9	17.1	4.8	3.1	2.4	0.9	0.5	0.3	100.0

(注1) 2007年4月1日現在における通関業者(法人ベース872社)の状況

(注2) 2税関で許可を受けている業者(149社)のうち、隣接税関で許可を受けている業者が99社を占めている(東京・横浜:72社、神戸・大阪:21社、門司・長崎:6社)。

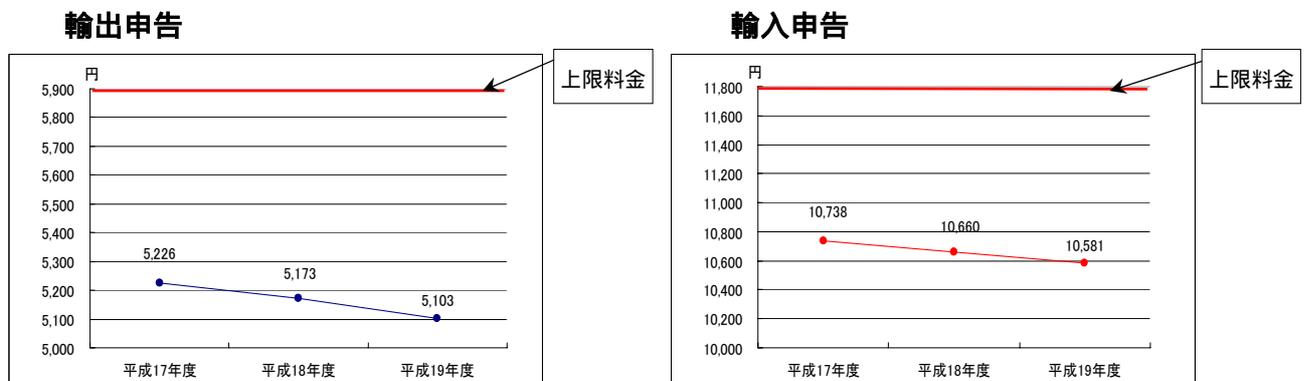
(出所)平成19年10月3日開催の「関税・外国為替等審議会関税分科会企画部会懇談会」に財務省関税局が提出した「通関業を取り巻く状況について」3頁

ほとんどの通関業者が倉庫業，道路運送事業，港湾運送事業，海上運送事業，航空・船舶代理店業等を兼業しており，社団法人日本通関業連合会によると，「通関業者当たりの通関営業所の数は，全国平均で 2.5 ヲ所」であり，通関業従業者（通関士その他の通関業務の従業者）は「全国平均で約 13 人/社」となっている。

## (2) 通関業に係る料金の状況

輸出申告及び輸入申告（いずれも少額貨物簡易通関扱を除く。）それぞれ 1 件当たりの料金の平均額<sup>8</sup>は，上限料金の 85%（輸出申告）から 90%（輸入申告）程度の水準であり，低下傾向にある。

図表 10 輸出申告及び輸入申告（いずれも少額貨物簡易通関扱を除く。）1 件当たりの料金の平均額の推移



（出所）公正取引委員会アンケート調査

有効回答数 輸出申告：325 社（平成 17 年度），360 社（平成 18 年度），368 社（平成 19 年度）

輸入申告：332 社（平成 17 年度），365 社（平成 18 年度），375 社（平成 19 年度）

## 第 5 競争政策上の考え方

### 1 航空上屋の利用におけるイコールフットィングの確保

外国貨物の航空機への搭載，取卸し等を行うのに必要な航空上屋の利用<sup>9</sup>は，航空会社が国際航空貨物輸送を行う上で不可欠であり，航空上屋を保有していない航空会社は，国際航空貨物輸送を行うに当たって，他の航空会社等が保有する航空上屋を利用することになる。

空港スペースの問題，航空会社の経営上の判断等から航空上屋を保有していない航空会社が多く，航空上屋を保有する航空会社と航空上屋を保有しない航空会社との間で，不当に差別的な取扱い等が行われることのないように航空上屋の利用においてイコールフットィングを確保する必要がある。

<sup>8</sup> ここでいう輸出申告（輸入申告）1 件当たりの料金の平均額とは，平成 17 年度から平成 19 年度までの各年度において，各通関業者が輸出申告（輸入申告）で収受した料金の合計額（航空輸送に係るもの及び海上輸送に係るものの合計額）を輸出件数（輸入件数）で除したものの合計額を，通関業者の数で単純平均したものをいう。

<sup>9</sup> 本報告書において，「航空上屋の利用」とは，上屋事業者が航空上屋で提供するグランドハンドリング業務を航空会社が利用することをいう。

航空上屋が、法律によって独占的に空港の設置及び管理を認められた事業者等によって割り当てられるものであり、航空会社にとって航空上屋の利用が不可欠であることを考慮すると、すべての航空会社が公平に航空上屋を利用できるようアクセス規制を導入する等の考え方もあるが、現状では、こうした規制を直ちに必要とするような具体的問題が現に発生している状況にあるとまではいえず、問題が発生した場合に独占禁止法の運用により対処すれば足りると考える。

なお、例えば、上屋事業者が航空上屋を保有していない航空会社に対し、不当に、航空上屋の利用の拒否・制限、利用の条件についての差別的な取扱い等を行うことは、独占禁止法第19条が禁止する不公正な取引方法（取引拒絶、差別対価、差別取扱い又は取引妨害）に該当するおそれがある。

## 2 上屋の割当てにおけるイコールフットिंगの確保

### (1) 透明性及び公平性の確保

空港管理者は、公的規制の下で、独占的に空港の設置及び管理が認められ、空港の機能を確保するために必要な施設である上屋の設置及び管理を行っていることを踏まえると、単に自らの経営判断のみにより上屋の割当てを行うのではなく、公正な競争条件の確保という観点から、透明な客観的基準に基づいて、公平に上屋の割当てを行うことが求められる。また、航空上屋の割当てに当たっては、航空会社とは独立した関係にある会社にも航空会社と同等の割当ての機会を付与することが望ましい。

### (2) 上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置

国際航空貨物の取扱量の減少により、賃借するコストに見合うだけのメリットが失われた一部の上屋については、空港管理者に返却される状況も見受けられる。しかし、上屋事業を行うのに最適な滑走路に面した航空上屋等、他の場所にあるものよりも需要が高い上屋については、一度割り当てられた後、それが事実上固定化されてしまうと、より効率的な事業者が新規に割当てを受ける機会を失うおそれがある。そのため、空港管理者は新規参入の動向等も踏まえて、必要に応じて、上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置について検討し、貨物取扱量等も勘案して、上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置を行うことが望まれる。上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置に要するコストを考慮すると、例えば、上屋の賃貸単位を建物ベースではなく、面積ベース（建物のスパン単位等）で設けることにより、貨物取扱量等に応じて、上屋の賃貸単位数を変更できるようにすることも考えられる。

## 3 空港管理者が上屋事業に関係がある場合のイコールフットिंगの確保

### (1) 空港管理者が上屋事業を行う場合

公的規制の下で、独占的に空港の設置及び管理を認められていることを踏まえると、空港管理者が、自ら又は他の事業者と共同して上屋事業を営む場合には、空港管理者の

上屋事業部門と他の上屋事業者との間でイコールフットイングの確保に留意することが必要である。そのため、空港管理者の国際貨物ターミナル管理部門に対する上屋の賃料相当分のコスト負担について、空港管理者の上屋事業部門と他の上屋事業者との間でイコールフットイングが確保されるよう、空港管理者の国際貨物ターミナル管理部門と上屋事業部門との間で区分経理を設け、空港管理者の上屋事業部門が上屋の賃料相当分を会計上のコストとして計上することが望ましい。また、空港管理者の国際貨物ターミナル管理部門が他の上屋事業者の経営情報を把握可能な場合には、空港管理者の上屋事業部門が競争上優位な地位に立つために、こうした情報を活用することがないよう、空港管理者の国際貨物ターミナル管理部門と上屋事業部門との間にファイアウォールを設けることが望まれる。

なお、例えば、空港管理者の国際貨物ターミナル管理部門が、上屋事業で自社の上屋事業部門と競合する他の上屋事業者に対して、上屋事業に係る委託作業料の額を不当に拘束する条件を付けて上屋を割り当てることは、独占禁止法第 19 条が禁止する不公正な取引方法（拘束条件付取引）に該当するおそれがある。

## **(2) 上屋事業者等が空港管理者の株式を保有する場合**

「規制改革推進のための 3 か年計画」(平成 19 年 6 月 22 日閣議決定)において、平成 19 年以降の検討事項として、成田国際空港、関西国際空港及び中部国際空港の完全民営化が掲げられている。完全民営化が実現した場合又は政府の株式出資比率が大幅に低下した場合には、空港管理者の株式を特定の事業者（例えば、航空会社等の上屋事業者や新たに上屋の保有を希望する航空会社等）が取得することが生じ得る。

例えば、空港管理者が、株式所有関係を理由として、株主や株主の子会社等の利害関係者以外の者に対して、不当に上屋の割当てを行わないこと、上屋の割当ての際に、株主や株主の子会社等の利害関係者以外の者に対して、賃料等の利用の条件について、不当に差別的な取扱い等を行うことは、独占禁止法第 19 条が禁止する不公正な取引方法（取引拒絶、差別対価又は差別取扱い）に該当するおそれがある。

## **4 通関業に係る規制**

### **(1) 通関業の許可及び営業所の新設許可に係る需給調整条項**

通関業の許可及び営業所の新設許可に係る需給調整条項については、現在、通関業への参入の実質的な障害とならないよう運用上の配慮がなされているが、次期通関業法改正時に廃止することが望まれる。

### **(2) 通関業に係る営業区域の制限**

通関業者の営業区域には制限が設けられており、通関業者は、税関の管轄区域ごとに通関業の許可を受けなければならないため、一部の大手通関業者の自由な事業活動を制限し、地域の通関業者を保護する方向に機能しているとの意見もある。

「他の税関の管轄区域内において適正に通関業を営む通関業者から、新たに通関業務を行おうとする管轄区域内の税関に通関業の新規許可の申請がなされた場合」には、簡易な手続で許可を受けることが認められている（通関業法基本通達5-6）。また、通関業への新規参入については、従来は、税関の管轄区域ごとに需給調整が行われていたため、営業区域を制限することに一定の意義があったと考えられるが、現在、需給調整条項が通関業への参入の実質的な障害とならないようにされている。

これらを勘案すると、ある税関の管轄区域内において適正に通関業を営む通関業者が、他の税関の管轄区域内で通関業を営もうとする場合には、営業区域ごとに通関業を許可制とする実益が乏しくなっていると考えられ、例えば、許可制を事前届出制等とすることにより、通関業者が効率的かつ機動的な営業を行えるようにしていくことが望まれる。

なお、営業所の新設許可についても同様に考えられる。

### (3) 料金規制

公正取引委員会が通関業に係る料金の上限規制を必要と考える通関業者を対象に行った上限規制のメリットについてのアンケート調査（複数回答可）結果によれば、「顧客からの料金の問合せや苦情に対し、料金設定の理由を説明できること」（約67.4%）、「自社が料金を設定する際の目安となること」（約42.4%）、「顧客ごとに価格交渉しなくてよいこと」（約37.8%）等が、上限規制のメリットとして挙げられている（平成20年4月1日現在）ことを踏まえると、通関業に係る料金の上限規制は、通関業者に料金設定の際の基準や目安となる価格を示すものとして機能しており、利用者の利益を害しているおそれがある。

また、一般的に料金の上限規制の目的は、利用者利益の保護であると考えられるため、需給調整が行われた時代には、料金の上限規制が一定の役割を果たしていたものと評価できるが、現在、通関業法基本通達5-3により、需給調整条項が通関業への参入の実質的な障害とならないようにされているところである。

これらを勘案すると、通関業に係る料金の上限規制を維持する実益が乏しくなっていると考えられる。

## まとめ

国際航空貨物輸送を行うに当たって、航空機への貨物の搭載又は取卸しを行うための航空上屋の利用は、航空会社にとって不可欠である。しかし、国際拠点空港等における国際貨物地区のスペース、とりわけ、滑走路に面したスペースは限られているため、すべての航空会社が航空上屋を保有することは事実上不可能である。そのため、航空上屋の利用及び利用の条件は、航空会社の競争条件を左右する。

国際航空貨物輸送における公正かつ自由な競争を促進するためには、航空上屋の利用及び

利用の条件がすべての航空会社に対して、公正でなければならない。このため、不当に差別的な取扱い等が行われることのないように航空上屋の利用においてイコルフットイングを確保する必要がある。

また、上屋事業における競争を促進することにより、委託作業料等の料金の低廉化及びサービスの多様化が期待される。上屋の割当ては、法律によって独占的に空港の設置及び管理を認められた事業者等によって行われており、上屋の割当てにおけるイコルフットイングの確保のため、上屋の割当てについて、透明性及び公平性を確保するとともに、必要に応じて、上屋の割当ての見直し及び上屋の再配置を行うことが望まれる。

成田国際空港、関西国際空港及び中部国際空港の将来的な完全民営化等を考慮すると、空港管理者が上屋事業を行う場合や上屋事業者等が空港管理者の株式を保有する場合のイコルフットイングの確保も必要である。

通関業については、現在、需給調整条項が通関業への参入の実質的な障害とならないようにされていること等を踏まえると、ある税関の管轄区域内において適正に通関業を営む通関業者が、他の税関の管轄区域内で通関業を営もうとする場合にまで営業区域ごとに許可制とすること、通関業に係る料金の上限規制を維持すること等の実益が乏しくなっていると考えられる。

公正取引委員会は、今後も、競争制限的規制・慣行のみられる物流分野等の競争実態の把握に努めるとともに、制度の動向を把握し、必要に応じ、競争政策の観点から調査・提言を行っていくこととしている。また、独占禁止法違反行為に対しては、引き続き厳正に対処していく方針である。