

平成 18 年 5 月 19 日

**政府規制等と競争政策に関する研究会」報告書(案)
に対する日本荷主協会の意見書**社団法人 日本荷主協会
常務理事 河村 輝夫**はじめに**

政府規制等と競争政策に関する研究会」報告書(案)の最終版刊行の前に、原稿段階で内示を戴いたことに感謝申し上げます。内示を戴いたあと、同研究会事務局の公正取引委員会調整課には事実関係の修正事項および表現上の問題につき意見具申をいたしましたので、それらの各論的な部分に再度触れずに、この意見書を提出いたします。

しかしながら、当方の時間的制約もあり、また非公開の報告書(案)を会員に広く意見を求める訳にも行きませんでした。従って、報告書(案)結語部分の概略のみを主要会員に伝えて意見聴取をおこないました。ここに述べる意見の方向性は当協会運営委員会で承認されていますが、以下の表現に関しては、私一人の責任にて、行ったものでありますことをご了承ください。

また、この意見書は第三回「政府規制等と競争政策に関する研究会」において、10 分間の発言制限時間に合わせて作ったものであります。

当協会意見書の概略

1. 基本的には第 2 回研究会に提出した日本荷主協会意見書の枠組みを踏襲するものですが、海運企業優遇策の陰に隠れていた利用者利益を重視する研究会の考え方に満腔の感謝と歓迎の意向を表明いたします。特に二重運賃制の全廃については、船社側には速やかな自発的行動を期待するものです。
2. 自国海運が殆どなくなってしまった荷主国の米国では、定航海運政策の変化は予測されず、また欧州の独禁法適用除外制度廃止後の新システムを見極める必要も強く感じます。コンテナ物流の約 60%を占める中国・アジア諸国が現状にとどまる以上、わが国が近い将来新法制システムに向うにしても、その間船社側とは協議による問題解決を維持いたします。
3. わが国において定航海運に対する独禁法適用除外政策がなくなった場合、船社カルテル行為が独禁法適用の難しい Off Shore に潜ることも懸念されます。既に、日中・日韓航路のみならず、中近東航路、南米航路、アジア航路などに関し、シンガポール・香港などで日本関連の海運同盟航路を含めた談合が行われている節もあります。
4. 外国船社代理店等による書類作成料の徴収や、運賃前払い条件であっても日中貿易輸入者から運賃の一部である BAF/CAF を徴収する行為が頻繁に行われており、こうした同盟協定の周辺で行われる不当なカルテル行為も貿易業界の利益を害していますので、公正取引委員会の一層の監視を強く要請したいと存じます。

1. 総論的に述べると

政府規制等と競争政策に関する研究会 報告書(案)の根底には、独占禁止法の適用除外政策が従来聖域のように採られていた業界に対して、今日の社会環境の中で先入観を捨てて、白紙状態から再検討をするという姿勢が窺えます。言うまでもなくわが国は貿易により立国しておりまた、その貿易を支える輸送面では、金額で70%、重量では99%以上を海上輸送に頼っています。定航コンテナ海運のわが国貿易金額に占める割合は40%を超え、欧州よりもコンテナ輸送依存度は高いのです。

そうした環境の中で、日本海運企業の存在と活躍は貿易業界にとっても非常に頼もしい存在に映っていますが、こうした日本の海運会社が外国船社とカルテルを組み談合を行う海運同盟・協定の存在と行動は、過去において荷主側の自由な貿易を阻害する要因になったこともあります。従来、公正取引委員会から荷主利用者の利益をこれほど前面に出した意見を聞いたことはなく、今回の研究会報告書案は、まさに画期的なものであると高く評価したい訳であります。

海上運送法に設けられた独禁法適用除外規定は速やかに廃止することが適当である」との結論は、それがいかに条件付きであっても、また、これからの政策立案にどれだけ時間がかかっても定期コンテナ海運の利用者たる貿易業界の荷主側は、もろ手を挙げての大歓迎であります。しかし、同盟・協定側との対等な関係の樹立を目指して、当協会設立以来30年間あまり活動してきた貿易業界の諸先輩にしてみれば、あまりに唐突に出てきた結論のように映ることでありましょ

先にわが国の海上運送法の改正論議が行われた平成10年前後、日本荷主協会では毎月のように海運カルテルの不当と思われるカルテル行為を公正取引委員会に報告しておりましたが、真剣に取り上げられたことは一度たりともありませんでした。時が移り、荷主側・船社側相互の民間努力により、わが国関係航路の同盟・協定では往時とは異なり、不当と思われるカルテル行為は影を潜めました。私どもの協会と海運同盟・協定側との一種の信頼関係が樹立されてきた頃になりこのような判断が出てきたことに、正直申し上げていささか戸惑いの念を隠しきれません。

● 荷主と同盟・協定との関係

荷主と船社との関係は元来、友好的なビジネスパートナーの関係です。ところが、船社のカルテルである同盟・協定との関係になると、往時はかなり刺々しいものでした。ただ、ここ数年は日本では大幅な運賃値上げが少なく、サーチャージ導入や規則の変更なども事前の説明があり無理なものは取り下げるなど、海上運送法の改正後は国土交通省の監視も行き届き、船社側の自主的な行動抑制も機能しています。

しかし、現行海上運送法においては、同盟・協定の届け出内容は荷主側に開示されることなく、国土交通大臣が「利用者の利益を不当に害しているかどうか」、ご判断をすることになっています。そもそも、こんなことが可能なのでありましょか、また、これまでにそうした判断に基づき当該協定の変更・禁止を命じたことが一度でもあったのでしょうか。協定内容とは別途のカルテル行為の実態があるかどうか調べたことが一度でもあったのでしょうか。現行海上運送法は、利用者から見た場合、いわゆる「ザル法 絵に描いた餅」に過ぎないのです。

- **同盟・協定の存続は荷主に有益？**

外航海運に対する独禁法適用除外制度は、「荷主側に利益がある」との船社側の論評が従来ひとり歩きし、あたかも荷主側もそれを認めてきたような印象があります。我々としても、こうした台詞を厳重に抗議せず、また、誤解を正す努力をして来なかったことに忸怩たる思いです。

平成 12 年 3 月に海上運送法の見直しを巡り運輸省と公取委が協議した際、日本船主協会は平成 14 年 2 月 20 日付で、独禁法適用除外制度の存続を運輸大臣、公正取引委員会委員長に文書で要望しました。この文書中「なお、運賃同盟等において運賃や料金を変更あるいは新規課徴する際には、都度関係荷主団体との協議を行ったうえで実施しております……」とありますが、荷主団体は独禁法の制約を受けており、決して対等な協議を行っている訳ではありません。また、協議はあくまでも同盟・協定との慣行であり、その開催・運用に関し法的な担保は一切ないのです。荷主団体は、少しやりすぎれば公正取引委員会の調査を受け、厳重注意を受けるのであります。

- **一手積み契約による拘束は即刻廃止を**

昨年 12 月の公正取引委員会による船社に対するアンケート結果で、一手積み契約（二重運賃制）を実施しているのは 2 社のみの回答は、回答船社の事実認識の誤りでしょう。一方、荷主側では一手積み契約の為に、契約上は本船選択に拘束を受けています。今や形骸化して久しいものの、違反の場合にペナルティーを伴うような二重運賃制は直ちに全廃するか、もしそれに応じない場合はかかる同盟の解散を求めたいと考えております。

- **急激な運賃上昇や季節賦課金は自粛を**

最近絶えて久しいものの、急激な運賃上昇は貿易コストに影響が大きく、具体的に何パーセント以上というのは避けますが、一度に大幅な運賃値上げは独禁法の適用除外制度がある以上は自粛すべきでありましょう。また、東南アジアなどで安易に導入されているピークシーズンサーチャージは、日本航路では説得力に乏しく、かつ、安定運賃を標榜する同盟機能を自ら破壊しているものです。従来慣行から、荷主との間で互いに確立された BAF・CAF・船積みサーチャージなどは別にして、船社間競争を抑制するために頻発するサーチャージは自粛すべきでしょう。

欧州競争当局の調査でも、サーチャージの運賃に占める割合が大きくなっており、同盟の設定するサーチャージは競争者である筈の盟外船社もまったく同じものを課徴するケースが多いとされています。

- **貿易手続きの煩雑さを招かぬこと**

定期船運賃は Tackle to Tackle(本船吊具から吊具まで)、コンテナ船は CY to CY (コンテナヤードからコンテナヤードまで)が運送契約の契約範囲に関する原則でしたが、過当競争のため運賃低下が続いた 1990 年代に世界の各コンテナ航路で船社の競争抑制策として THC(ターミナルハンドリングチャージ)が導入されて以来、売り手と買い手の間で、その支払いを巡って契約条件に齟齬が生じてきました。このように船社側の恣意により貿易条件が阻害されることはあってはならず、貿易手続きの煩雑さを招かぬように、同盟・協定側は荷主の意見に耳を傾けるべきです。

THC に関しては、アジア荷主を中心に根強い反対運動がある理由は、従来海上運賃に含まれていた費用を海上運賃の支払い者ではなく、積み地、揚げ地の荷主から、十分な事前通告も説明もなしに徴収したことにあります。THC は海上運賃支払者の支払責任に戻すべきでしょう。

2.改革はどのように進めるべきか

海上運送法に設けられた独禁法適用除外規定を廃止する」ことは方向性としては大賛成であるものの、事実関係を再検証し、諸外国との調整や準備期間を設定し、実施上のガイドライン策定などに相当の年月を要することは明白であります。

日本荷主協会としては、こうした作業に入る前に、次のような救済手段を求めたいと考えます：

- (1)国土交通省は、届出協定事項を開示し、必要に応じ利用者の意見を聞くことを担保すること。(現在、実態としてはかなり行われているが、これを制度として確立する必要がある。)
- (2)荷主拘束手段と罰則規定を伴う二重運賃制の廃止を可及的速やかに行うこと。また、その際の運賃率表は従来の契約運賃率を超えないこと。
- (3)同盟・協定等において運賃や料金を変更あるいは新規課徴する際には、都度荷主団体と協議することを確約すること。
- (4)サーチャージ新設や値上げに際しては、その内容を十分に説明すること。(この点も、慣行として行われているが、船社側の都合で行わないことも出来る状態を改善すること。)

このような現状改善が速やかに行われれば、当協会としても、現行法の改革に向けて十分な論議を共に尽くすことも吝かではないのであります。

研究会の先生方は、報告書(案)がせっかく海上運送法に設けられた独禁法適用除外規定を速やかに廃止することが適当である」と結論しているのに、利用者団体がここで慎重な意見を出すことは奇異に映るかもしれません。その理由は、独禁法適用除外廃止が実現した場合、次のようなことが危惧されるからであります：

- (1)日中・日韓航路のみならず、既に中近東航路、南米航路、アジア航路などで、独占禁止法が届かない海外で日本関連の海運同盟航路を含めた同盟・盟外を含めた談合が行われている事実があり、この傾向が強まれば日本の荷主の実害が大きくなること。
- (2)利益を得るのは欧州系超巨大船社、超大手フォワーダーであろうと思われれます。中国・韓国などの船社は経営コストが安いため競争しやすいが、日本船社が更に集約合併する可能性は低くいきおい、競争力が低下し、サービスも低下するおそれがあること。
- (3)既に全世界航路の16%のシェアを持つ巨大船社もあります。同社は航路によっては40%シェアを持っています。航路に大きなシェアを持つ船社がプライスリーダーになり、ほかの船社はただその価格を追従するマーケットが形成される可能性があること。
- (4)超大手荷主はどんな状態でも有利な運賃契約が出来ますが、日本に一番多い中どころの荷主は巨大船社から言いなりの運賃を押し付けられる可能性があること。一方、小口荷主は、船社との直接交渉は出来ずにフォワーダー経由の輸送にならざるを得ないこと。
- (5)船社は自由に運賃設定が出来ることになり、月曜日は安いが、金曜日の運賃は30%増しとか、期末・年末は100%アップなどといった運賃設定が事前の通告も、説明もなしに出来るようになります。日本の荷主は、安定運賃を望んでおり、こんな状況を望んでいないこと。

● 純粋な競争政策の見地から

定航海運業界にカルテル行為が認められるべき理由は、船社側から何度その理由を聞いても、また、欧州における調査や研究から見て、なかなか説得力に欠けます。ただ、船社のみならず荷主側の業界関係者も社会に出たときから現在の仕組みにどっぷり漬かっており、これ以外の仕組みには慣れていないのです。ひょっとしたら、適用除外政策や海運同盟がなくなっても何の支障もないのかもしれませんが、急激な変化に対する不安と警戒心は荷主側にも強く残ります。

全ての経済活動を自由競争原理に委ねたら神の手により最善の結果が得られるとは言うものの、公共交通機関にも似た定期コンテナ航路サービスも本当にそのように行くのか、確信が持てません。また、荷主国の米国が荷主保護の観点から、何故欧州の政策に追従せずに海運カルテルを認める政策を維持するのか、精査する必要があります。欧州の政策は報告書(案)にも記載するように欧州の利益のために作られていることを忘れてはいけません。

● 荷主利益から見た場合

運賃の急激な値上げ、サーチャージの乱発、船積み船舶の制限、船社へのインボイス提出、船積み前の検査量など、海運同盟の独占的行為に悩まされた記憶を持つ荷主関係者も今や現役を離れつつあります。海運同盟があるから航路サービスや運賃が安定すると荷主は考えていません。船社利益のために形成する国際カルテルを荷主が擁護する必要は全くないでしょう。

しかしながら、いっぺんに従来の枠組みが崩れた場合、船社の吸収合併などが起こり、強大な船社が更に出現し、市場を支配する傾向が予見されます。既に欧州ではそうした現象が先取りして生じています。強大な船社が市場を支配した場合、超大手荷主以外は自由な契約を行うことも難しくなり、わが国貿易業界の太宗を占める中小荷主は船社の言いなりにならざるを得なくなる可能性もあります。また、航空貨物業界のように小口荷主はフォワーダーを経由しなければ船積みが出来なくなるものと思われれます。

● 幅広い国益から見た場合

利用者側から海運同盟協定の功罪を比べた場合、ひとつ間違えると荷主の利益を大きく損ねる行動もありうる訳ですが、我国船社業界がこの仕組みなしには合理的な経営が難しいとするのであれば、合理的な経営のメリットを享受しうる荷主側としても、従来の協議慣行を担保し、サーチャージなどの透明性を高めるなど、一定条件の下に妥協をする余地があります。日本の貿易業界にとって、日本船社の存在と活躍は国益的見地から絶対に必要です。国粹主義者でなくとも、外国船社や代理店に日本の貿易業界や国民経済の擁護を期待することは無理でありましょう。

米国では、従来から海運国としての法制より、荷主国としてのさまざまな施策を取っています。日本の貿易業界にも、米国船社が殆どなくなってしまった米国のように、日本船社の存在がなくてもやっていけない筈はないとの意見もあります。日本の船社は、独禁法適用除外政策を既得権として主張するのではなく、幅広い国益的な見地から利用者側の納得を得ながら自らの改革に向かってゆくことを切望するものです。そうした対応が不可能であるのならば、当協会も、欧州荷主協議会と同様な行動指針に移らざるを得ない時期に来たものと考えております。

以上

解説 1.

《日本荷主協会とは》

社団法人日本荷主協会は昭和 49 年 5 月、全国の荷主の結束により設立された。当時、強力な国際カルテルである海運同盟 協定が一方的に行う定期船運賃値上げに対して荷主は対抗する組織も方法もなかった。そこで、荷主の間に同盟との協議機関創設の要請が高まり 通商産業省(現、経済産業省)の指導を得て国際輸送の合理化、適正化と荷主利益擁護のためにわが国唯一の荷主団体(協議団体)として設立されたもの。(公取委への事業者団体の届出済み)

近年、産業・貿易構造の変化に伴い、いまや国際物流は商流、物流、情報流を一体とした陸・海・空にまたがる広範で高度な複合サービスが要求されている。荷主協会の役割は、海運同盟との協議のみに限らず、秩序ある安定した貿易と物流のために、国内外の関係機関との協議や意見交換を通じてより確実、より迅速、より低廉な国際物流サービスを求めて活動している。

会員数は法人会員 49 社、団体会員 7 団体、準会員 40 社、団体加入会社を含めた延べ会員数では、東証上場企業数に匹敵する約 1,500 社である。

世界各国には同様な荷主団体があり 東南アジアなどでは半ば政府機関が運営しているケースもある。米国の荷主団体 National Industrial Transportation League (NITL) は 100 年の歴史を持っている。

解説 2.

これまでの経緯

1. 公正取引委員会では学識経験者をメンバーとする研究会を設置、いくつかの業界に対する独禁法適用除外政策につき再検討する「政府規制等と競争政策に関する研究会」を開始。
2. 2005 年 7 月に公正取引委員会の要請に応じ、日本荷主協会運営委員会メンバーにて聞き取り調査に対応。その後、11 月・12 月には 2,000 社に近い荷主企業に対してアンケート調査が行なわれたが、質問事項に関しては有効回答が得られるように、事前に調整を行った。
3. 外航海運に関しては 2006 年 3 月 6 日と 16 日に同研究会が開催され、日本荷主協会では第一回には傍聴人として参加、第二回には日本船主協会とともにオブザーバーとして発言。
4. 第二回研究会の後、公正取引委員会では現状における結論、「外航海運の競争実態と競争政策上の問題点について」(案)を日本船主協会と日本荷主協会に非公開として内示した。
5. 日本船主協会では、5 月 19 日の第 3 回研究会に意見書を提出し意見陳述をすることになったが、衡平の観点から日本荷主協会でも報告書案に対する意見提出をすることになった。

解説 3.

《研究会報告書(案)概略》

1. 報告書は 5 章および「結語」でできており未定稿資料を入れると約 80 ページのもの。
2. 第 1 章から第 4 章は外航海運の産業・市場・歴史・実態など事実関係の分析。
3. 第 5 章に「外航海運の問題点と競争政策上の考え方」が述べられている。

結論

制度のあり方

(1) 外航海運カルテルと荷主利益

現在、定航カルテルで行なわれている運賃修復やサーチャージにつき利用者の強い批判がある一方、船社側が主張するように運賃安定化の為にカルテルを認めなければいけない特別な事情は認められない。

(2) 国際的調和に関して

各国の適用除外範囲は必ずしも一致せず、各国独自の政策により決定されている。EU において一括適用除外制度の見直しが進む背景には、EU 域内の産業競争力強化を図る戦略がある。従って、わが国でもわが国荷主の利益、ひいてはわが国産業の国際競争力の観点から適切な判断を下すことが必要である。

(3) 外航海運に対する独禁法適用除外制度のあり方

海上運送法に設けられた独禁法適用除外規定は速やかに廃止することが適当である。

ただし、

相手国の施策にも影響を与えるので、関係国との意見交換を行いながら進める。

混乱を防ぐために、一定の準備期間を設けること。

廃止後の独禁法の適用には、ガイドラインを策定する。

公取委の対応のあり方

(1) 現行制度の概要 (略)

(2) 4要件の判断基準 (略) (国土交通大臣によるカルテルの変更 禁止命令に関し)

利用者の利益を不当に害さないこと：

運賃修復およびサーチャージについては協議の枠組みが十分に機能していない。

協定の目的に照らして必要最小限であること：

二重運賃制による荷主拘束手段は形骸化しているのなら、独禁法適用除外とする必要は認められず、速やかに是正すべき。

(3) その他適用除外の要件を欠く外航海運協定に対する独禁法の適用

THC が荷下ろし費用や蔵置料を含むとすれば、独禁法が適用されるべき。実態を調査し、適切な処置を取ることが必要である。

(4) 公取委に求められる取り組み

現在認められている多くの運賃修復やサーチャージのカルテル内容は利用者の利益を不当に害していると考えられる。また、利用者の利益を不当に害するカルテルや目的に照らして、過大な内容のカルテルは、国土交通大臣に対して措置請求を積極的に講じてゆくことが求められる。