

外航海運の競争実態と競争政策上の問題点について

平成18年12月6日

政府規制等と競争政策に関する研究会

目 次

はじめに	1
第 1 外航海運市場の概況	3
1 定期船輸送と不定期船輸送	3
2 定期船輸送サービスの概況	4
3 不定期船輸送サービスの概要	6
第 2 外航海運産業の歴史的展開と競争政策	8
1 海運同盟の起源と機能	8
2 競争法との衝突と適用除外制度	10
3 コンテナ化の進展と米国の競争促進政策による海運同盟の変質	14
4 適用除外制度等をめぐる最近の動き	17
第 3 外航海運市場における競争実態	20
1 主要航路のシェア及び集中度の変化	20
2 運賃の推移	23
3 サーチャージ	24
第 4 外航海運カルテルの実態	26
1 カルテルの届出状況	26
2 定期コンテナ船カルテルの実態	27
3 コンソーシアム及びアライアンス	40
4 不定期船協定	42
第 5 外航海運の問題点に関する競争政策上の考え方	43
1 外航海運に関する独占禁止法適用除外制度の在り方	43
2 現行制度下における公正取引委員会の対応の在り方	48
3 その他外航海運に隣接する分野における競争政策上の課題	51
結語	53

はじめに

外航海運は、19世紀以来、いわゆる海運同盟による運賃カルテルが締結されてきた分野である。これらカルテルについては、米・EU・豪等において独占禁止法（競争法）の適用除外とされてきており、我が国においても、海上運送法において、独占禁止法適用除外規定が設けられている。適用除外規定については、平成11年に適用除外制度の見直しを行った際に、存続の適否について検討が行われたが、海運同盟は運賃安定効果があり荷主にとっても望ましいとする意見があること、米・EU等と制度の国際的な調和を図ることが必要であること等の理由により存続させることとされた。

しかしながら、コンテナ化の進展やアジア発着等の主要航路の荷動き量の増加等により、外航海運をめぐる状況が大きく変化する中で、海運同盟の形骸化が進む一方で、海運同盟と非加盟船社間で航路安定化協定を締結する等の協調的な運賃修復及びサーチャージの設定行動がみられるようになっている。また、EUでは、運賃カルテルへの競争法適用除外制度の廃止が決定される等の状況変化がみられる。

政府規制等と競争政策に関する研究会においては、平成3年に独占禁止法の適用除外制度に関する報告書の取りまとめを行った際に、外航海運市場に関する検討を行ったところであるが、このような状況変化にかんがみ、今後、改めて外航海運分野の問題を取り上げることとした。研究会においては、公正取引委員会が実施したアンケート調査やヒアリング調査を基に所要の検討を行った。また、有識者及び関係団体から意見聴取を行い、外航海運市場の現状や外航海運カルテルの実態、独占禁止法適用除外制度その他関連する制度の在り方について意見交換を行った。さらに、公正取引委員会が行った外航海運に関する適用除外制度についての意見募集に提出された意見について、議論・検討を行った。

本報告書では、かかる検討の結果を基に、外航海運分野における公正かつ自由な競争をより一層促進する観点から、次のような項目について整理を行っている。まず、外航海運市場について概観し、次に、海運同盟の成り立ちや競争法との衝突の中でどのようにその形態が変化してきたのかについて述べる。続いて外航海運市場における競争実態を概観した後で、外航海運カルテルの実態について検討を行う。最後に、これらの検討を踏まえた上で、適用除外制度の在り方を中心とした外航海運市場における競争政策上の考え方と公正取引委員会が採るべき措置について提言を行うこととする。

政府規制等と競争政策に関する研究会のメンバーは次のとおりである。

(5 0 音順)

座長	岩田規久男	学習院大学経済学部教授
	井手 秀樹	慶應義塾大学商学部教授
	岸井大太郎	法政大学法学部教授
	清野 一治	早稲田大学政治経済学部教授
	下村 研一	神戸大学経済経営研究所助教授
	松村 敏弘	東京大学社会科学研究所助教授
	山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科長
	吉野源太郎	日本経済研究センター客員研究員

第1 外航海運市場の概況

外航海運は、国際貿易の主たる担い手であり、特に島国である我が国においては、金額ベースで我が国の貿易総額の約70%¹、重量ベースでは実に輸出入の約99.7%を外航海運に依存している²。ここではまず、外航海運の運航状況について概観した後で、定期船及び不定期船の輸送サービスの概要についてみることにしたい。

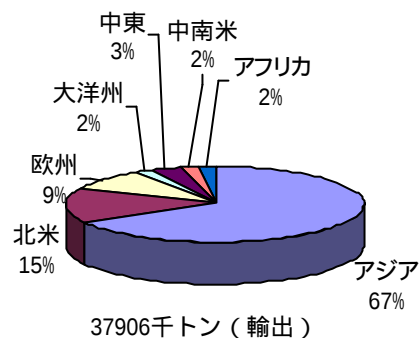
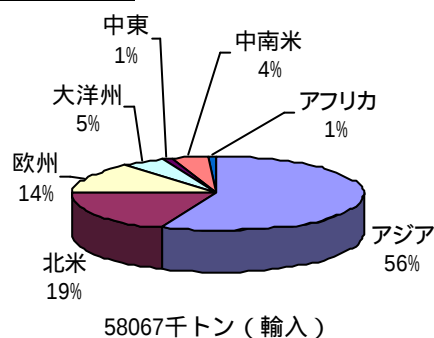
1 定期船輸送と不定期船輸送

外国との間の航路を介して行われる海上運送、すなわち外航海運は、その運航形態によって、定期船輸送と不定期船輸送とに大別される。

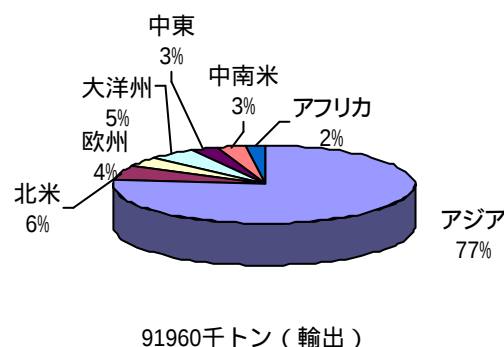
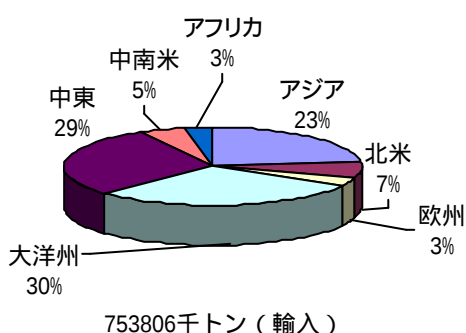
このうち定期船輸送とは、運航スケジュールや運賃を公開し、荷主を広く募集し、不特定多数の荷主から貨物を引き受ける貨物船輸送のことをいい、不定期船輸送とは、特定の荷主の貨物を引き受け、専用船などを利用する貨物船輸送のことをいう。

図表1 我が国における外航海運の位置付け

コンテナ貨物



不定期船貨物



（出所：国土交通省海事局編『平成17年版海事レポート』財団法人日本海事広報協会（2005年7月））

¹ 我が国の貿易総額は、約100兆1000億円であり、その内訳は、海運が69兆5000億円（70%）、航空が約31兆5000億円（30%）である。

² 『数字で見る物流二〇〇五年版』社団法人日本物流団体連合会（2005年8月）による。

我が国を発地又は着地とする定期船輸送と不定期船輸送のそれぞれの輸送量は、平成16年の重量ベースでは定期船約9500万トンに対し、不定期船約8億5000万トンで、およそ1対9の比率となっている。運賃収入ベース、すなわち市場規模で比較するとその差は1：2まで縮まり³、さらに、食料品から機械に至るまでの多くの財が定期船によって輸送されていることからすれば、定期船輸送は、外航海運における基盤的な輸送手段であるといえる。

2 定期船輸送サービスの概況

(1) サービスの概要

今日では、定期コンテナ船輸送と呼ばれる、一定サイズに標準化されたコンテナを輸送する類型が、定期船輸送サービスのほとんどを占めている。定期船輸送サービスは、不特定多数の荷主の荷物を輸送することから、複数の港湾を経由地とする周航ルートを設定し、荷主の多様な運送ニーズに応えるサービス供給形態となっている。寄港地、スケジュール、料金及び配船される船型等は、往復の荷動き量、貨物の種類その他の各航路の状況に応じて船社が決定する。荷主は船社からの直接の情報提供、あるいはサービスの内容を公表している業界紙等の情報を基に、寄港地のいずれかを発地又は着地とするサービスをコンテナ単位で購入して利用する。また、1年間等の期間を定めたサービス・コントラクトが荷主と船社との間で結ばれ、当該期間はサービス・コントラクトに定められた条件で取引を行う方法も用いられている。

なお、船社にとっては、1隻当たりの稼働率を高めることが、収益率を向上させる上での鍵を握っており、荷主の多様なニーズを満たす周航ルートと輸送頻度を設定することが重要である。また、荷動き量や季節要因によって往航と復航の運送量が不均衡⁴になりやすい性質があることが各船社に共通の経営課題となっている。

(2) サービスの提供主体と利用者

以上のとおり、定期船輸送サービスは、一定の周航ルートを、一定の頻度で定期的に運行するサービスを提供することが必要であるため、一定数以上の船舶が必要となる。このため、定期輸送サービスの提供主体は、ある程度の規模以上の船社に限定される。例えば、定期航路の所要日数は、北米航路が往復に40日前後、欧州航路が往復に60日前後の日数を要する。1週間に1度の輸送頻度（ウィークリーサービス）を維持するためには、最少でも北米航路で5隻ないし6隻、欧州航路で8隻ないし9隻の船を投入しなけ

³ 国土交通省海事局編『平成17年版海事レポート』によれば、2004年における日本大手3社の運賃収入比は、定期船運賃収入が約6500億円であり、不定期船収入が約1兆円となっている。

⁴ 2004年度の北米航路往航（アジアから北米に向かう航路）の荷動き量は1079万TEUであり、北米航路復航（北米からアジアに向かう航路）393万TEUのおよそ2.5倍である。

ればならない。定期船輸送サービスを提供している日本船社は、日本郵船（株）、（株）商船三井、川崎汽船（株）の３社であり、これら大手３社のほかに定期船輸送サービスを取り扱っている日本船社はほとんどない。しかしながら、外国船社には、日本の大手３社の規模を上回るメガキャリアと呼ばれる多数の巨大船社が事業活動を行っており、我が国大手３社とこれら外国船社は互いに競争関係にある。

なお、定期船輸送サービスの主要な荷主は、商社、機械、化学及び電気機器といった業種となっている。

（３）主要な航路

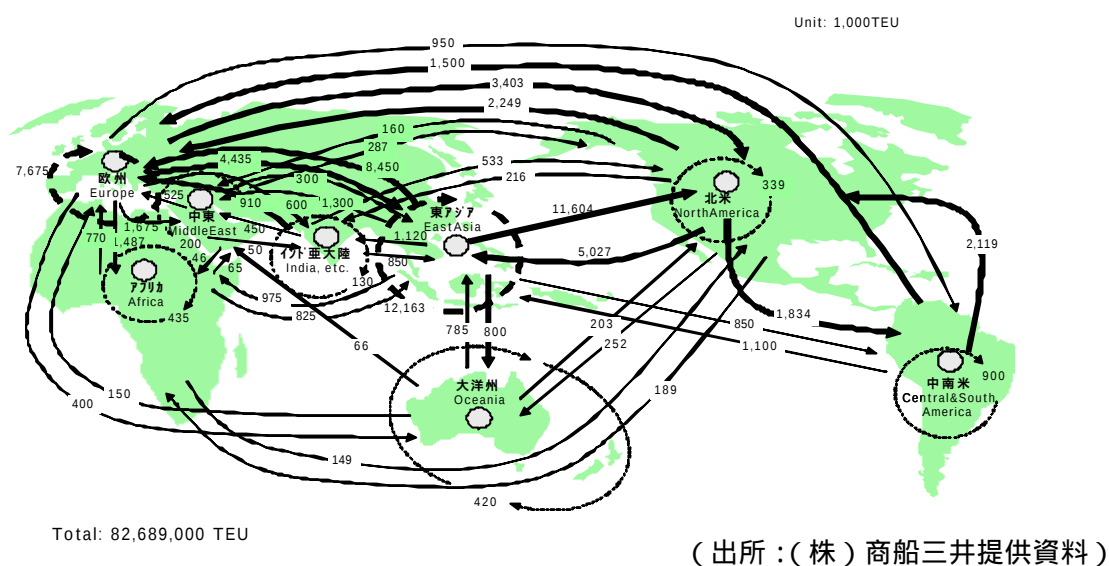
世界全体のコンテナの荷動き量をみると（図表２）、2004年の輸送量は、約8270万 TEU⁵となっている。航路別にみると、荷動き量が多い航路は、アジアと北米を結ぶ北米航路、アジアと欧州を結ぶ欧州航路、アジア域内の航路で世界全体のコンテナ輸送量の約５割を占めている。

日本発着の航路についてみると、アジア域内との航路⁶、北米航路及び欧州航路が輸送量の約９割を占めている。定期船は複数の諸港湾に寄港するいわゆる周航ルートを設定しているため、例えば、北米航路では、アジア及び中米等の諸港、欧州航路ではアジア、地中海及び紅海等の諸港を経由している。

⁵ TEU（Twenty Foot Equivalent Unit）とは一般的なコンテナ規格である20フィートコンテナを指す（長さ20フィート（約6m）×幅8フィート（約2.4m）×高さ8フィートである。）。コンテナはTEU単位あたりで換算される。TEUのほか、長さ40フィートのコンテナを1単位とした規格であるFEU（Forty Foot Equivalent Unit）がある。

⁶ 国土交通省海事局編『平成17年版海事レポート』によると、アジア域内航路において、我が国発着貨物は4818千TEUであり、その約５割は中国の2252千TEUとなっている。

図表2 2004年の世界のコンテナ荷動き



3 不定期船輸送サービスの概要

(1) サービスの概要

不定期船輸送とは、輸送需要に応じて荷主が必要とする時期及び航路に、その都度船舶を配船し運送を行うサービスである。不定期船は、主にLNG、原油等のエネルギー資源や、鉄鉱石等の資源材料、自動車、小麦等の穀物等、質量がかさばる貨物（いわゆる「バルク貨物」）を満船ベースで運送するものである。使用される船舶は、タンカーやLNG船をはじめ、用途に特化した「バルクキャリア」と呼ばれる専用船が多数用いられている。

我が国において、不定期船で輸送された貨物は、平成11年では、7億6284万トンで、重量ベースでみれば、我が国貿易量の約90%に相当する。我が国において不定期船輸送サービスを提供している船社としては、大手3社のほか、石油元売会社の子会社、自動車メーカーの子会社なども存在し、親会社等に向けてサービスの提供を行っている。

輸送されるコンテナの個数や区間に応じて運賃・料金が課金される定期船輸送と異なり、不定期船輸送の場合は、一隻単位で船を借り切る契約（いわゆる「用船契約」）が多いといわれる。契約期間としては、10年といった長期の契約のほか、1年単位の契約、あるいは臨時の需要に応じ1航海単位で契約するスポット契約等様々な形態がみられるが、長期契約を締結する荷主が多い。

(2) 主要な航路

不定期船の航路は、定期コンテナ船と異なり、輸送される目的物の特性や荷主のニーズ等に応じ個別に決定されるため、それぞれの貨物ごとに大きく異なる。例えば、原油タンカーであれば、産油地の中東や東南アジアと日本国内の製油所に近い港湾との間の

往復が多い。

また、単純な往復以外に、ドライバルク船による鉄鉱石輸送の例では、豪州（積み地）→日本（揚げ地）→南米（積み地）→欧州（揚げ地）→南米（積み地）→日本（揚げ地）と、複数の積み地及び揚げ地の間を周航する形態もみられる。

第2 外航海運産業の歴史的展開と競争政策

外航海運市場においては、130年以上もの長きにわたって、「海運同盟」⁷と呼ばれる国際カルテルが形成され、各国の競争法の適用除外とされてきている。こうした歴史的経緯や競争政策の枠組みが、今日の外航海運市場の競争に大きな影響を与えている。このため、現在の外航海運市場を理解する上でも、外航海運産業の歴史的展開を整理することが必要である。

ここでは、海運同盟の起源と機能、米国、日本及び欧州における海運同盟と競争法の衝突と適用除外制度、コンテナ化の進展及び米国の競争促進政策の展開、近年の適用除外制度等の見直しの動き⁸について述べることにしたい。

1 海運同盟の起源と機能

(1) 海運同盟の発祥と発展

「海運同盟」とは、同一航路に定期船を就航させている船社間において、相互の競争を抑制するため、運賃及びその他営業上の事項について取り決める協定である。世界最初の海運同盟は、1875年にイギリス - カルカッタを結ぶ航路で結成された「カルカッタ同盟」といわれている。当時、英印間の貿易量が著しく増大したところ、次第に就航船腹量が過剰となり、船社間で激しい運賃競争が始まった。そこでイギリスの7船社が配船数を相互制限するとともに、一定の最低運賃を取り決めたのがその起源といわれている。そして、1879年には、アジアと欧州を結ぶ航路において現在の極東運賃同盟(Far East Freight Conference、以下「欧州同盟」という。)の母体である中国同盟が結成され、その後、海運同盟は欧州発着航路を中心に発展を遂げた。なお、海運同盟の登場は、1890年に米国反トラスト法が成立する15年前のことであり、当時はカルテル自体は違法とされていなかった。

(2) 海運同盟の機能

このようにして成立した海運同盟は、運賃以外にも様々な事項を船社間で取り決めた。その内容を大別すると、同盟船社間の競争を抑制するための手段、荷主が盟外船社⁹に流出することを阻止するための手段、及び盟外船社を直接排除するための手段に分けられる。以下、それぞれの具体的内容についてみることにする。

⁷ Shipping Conference、Liner Conference 又は Freight Conference と呼ばれている。

⁸ 日本、米国及び欧州の各国における海運同盟と競争政策に関する動き(年表)については参考資料2を参照。

⁹ 海運同盟に加盟していない船社をいう。

ア 同盟船社間の競争抑制のための手段

海運同盟では、運賃競争を回避するための方策として、加盟船社間で運賃協定 (Rate Agreement) や配船協定 (Sailing Agreement) を締結している。運賃協定とは、同盟船社間で品目別に運賃率を協定し、運賃率を変更する際にも船社間で協議を行う旨取り決めるものである。運賃協定の締結は、海運同盟の機能の中でも、最も基本的かつ重要な事項であった。配船協定とは、配船船腹量を調整するものであり、航海数、寄港地、運航スケジュール及び積取トン数などを制限するものである。

イ 荷主が盟外船社に流出することを阻止するための手段

海運同盟では、前記アのように、価格競争を回避するため運賃協定を取り決めていた。しかし、運賃協定は公表され、外航海運市場には特段の参入制限が課せられていないことから、常に盟外船社や新規参入者からの競争を受ける構造となっていた。このため、海運同盟では、同盟タリフ運賃（海運同盟が設定している賃率表）よりも低い運賃を提示する盟外船社に荷主が流れることを防止し、運賃協定の実効性を確保するため、以下のような手段を講じた。

(ア) 二重運賃制 (Dual Rate System)

二重運賃制¹⁰とは、荷主と海運同盟との間で、「一手積契約」(Exclusive Patronage Contract/Loyalty Agreement) を結び、一定の契約期間内に同盟船社のみを利用することを条件として、非契約運賃(Non-contract Rate)より低い契約運賃(Contract Rate)で輸送を提供する制度である。契約に違反して盟外船社を利用した場合は、二重運賃制を利用している荷主が違約金を支払うこととされていた。

(イ) フィデリティ - リベート (Fidelity Rebate System)

フィデリティ - リベートは、一定期間（４～６か月間）、海運同盟船社のみを利用した場合に、荷主にその期間内に運賃の一部をリベートとして払い戻すものである。荷主は、その期間中に一度でも盟外船社を利用すると、リベートを受け取ることができない。

(ウ) 運賃延戻制 (Differed Rebate System)

運賃延戻制とは、荷主が一定期間（４～６か月間）一度も盟外船社を利用しなかった場合において、更にその期間（払戻対象期間）に引き続く一定期間（据置期間）、盟外船社を利用しなかったときは、荷主の請求に基づき一定額（通常10%程度）の払い戻しを行う制度である。荷主がその間、一度でも盟外船社を利用した場合は、その前

¹⁰ 「一手積契約」、「契約運賃制」ともいわれる。

の期間の払い戻し運賃の請求権を失うこととなる。この措置によって盟外船社を利用することによる逸失利益を高め、荷主が継続的に同盟船社を利用するインセンティブを与えた。運賃延戻制は、欧州同盟の母体である中国同盟で1879年に初めて採用された。

ウ 盟外船社を直接排除するための手段

(ア) 海運同盟への加入拒否

イギリス船社を中心として結成された海運同盟は、対象となる航路の船腹需給状況によって、厳しく盟外船社の加入拒否又は制限を行った。一般に、加入制限を伴う海運同盟は「閉鎖型同盟」(Closed Conference)と呼ばれる。

(イ) 競争抑圧船による盟外船社の排斥

競争抑圧船 (Fighting Ship) とは、盟外船社の就航スケジュールに合わせて、一時的に盟外船社よりも更に低い運賃の同盟船社の船舶を就航させることによって、盟外船社を当該航路から退出させることを目的とするものである。競争抑圧船運航に伴う損失は同盟船社全体で負担した。日本発着の航路において、海運同盟により競争抑圧船が投入されたのは、1950年代半ばに欧州同盟が、当時盟外船社であった三井船舶(株)に対して投入したのが最後である。その後は、国際環境の変化等を考慮して、競争抑圧船の投入は行われていない。

2 競争法との衝突と適用除外制度

海運同盟は以上のような活動を行ってきたが、1890年に米国で反トラスト法が成立し、カルテル行為が禁止されることとなると、海運同盟と競争法のカルテル禁止規定の関係が問題となり、競争法の適用をめぐる調整が行われるようになった。以下、米国、日本及び欧州における海運同盟と競争法の調整過程について概観することとする。

(1) 米国

ア 米国海運法の成立(1916年)

米国においては、1890年の反トラスト法の成立を契機として、1912年に米国議会下院海運漁業委員会アレキサンダー委員長の提案により、米国発着の航路で締結されていた海運同盟の経済的利点及び弊害に関する調査が開始された。その結果、1914年に下院に対する勧告が取りまとめられた。この勧告には、海運同盟を禁止することは米国経済の混乱を招き、激しい運賃競争も招くおそれがあること、これらの協定が公正に運営されれば、サービスの規則性、運賃の安定性、荷主への平等性、サービスの向上及びコストの経済性など多くの利益を得られると認められること、海運同盟による弊害を防止するためは、政府による効果的な監督が必須であること等が盛り込

まれた。このアレキサンダー委員会報告書を受けて、1916年に海運法が成立した。

1916年海運法は、海運同盟に対する反トラスト法の適用を除外することが定められた。一方、すべての協約及び了解事項は、船舶院 (Shipping Board)¹¹に対して届出なければならないとされ、船舶院によって認可された協約及び了解事項のみが反トラスト法の適用除外となるとされた。また、荷主を不当に長期間拘束するとの判断から運賃延戻制を禁止したのをはじめ、競争抑圧船、荷主の差別的取扱い、不当に差別的な内容となる協定についても禁止するとともに、船舶院は、米国の通商に有害である場合には認可を取り消すことができる旨規定された。

このように、1916年海運法は、海運同盟を反トラスト法の適用除外としつつも、弊害に対処するための規制及び監督を導入するものであった。この結果、米国を発着する航路における海運同盟は、加入脱退の自由を認める「開放型同盟」(Open Conference) となり、競争抑圧船や運賃延戻制も米国発着の路線からは姿を消すこととなった。

イ ボナー法 (1961年海運法)

1916年海運法では、二重運賃制について特に規制が設けられておらず、米国発着航路の海運同盟の約半数以上が二重運賃制を導入していた。しかしながら、1958年の連邦最高裁判決¹²において、差額の大きい二重運賃制¹³は、海運法で禁止されている荷主の差別的取扱いに該当し違法であると判示された。同判決を受けて1961年に海運法の改正が行われ、15%を超える二重運賃制が禁止された。また、海運同盟の認可に際しては、公共の利益に資することという要件が追加されるとともに、同盟タリフの届出及び公開も義務付けられるなど、海運同盟に対する政府の介入・監督が一段と強化された。

(2) 日本

ア 戦前の状況

我が国では、明治以来、日本郵船、大阪商船等に対して日本船社の外航海運への進出に対する支援が積極的に行われた。その際、米国とは異なり、直接に海運同盟を規制するという方法を探らずに、航路補助金の交付といった財政的措置によって、日本船社の海運同盟との競争に対する支援を行った。このような支援を受けた競争を経て、我が国船社も海運同盟に加盟が認められることとなった。

イ 極東運賃同盟事件と海上運送法の制定 (1949年/昭和24年)

第二次世界大戦後、日本の外航海運産業は壊滅的な状況となり、我が国は外航海運を利用する荷主国の立場となった。このような中、昭和22年に独占禁止法が成立する

¹¹ 後の FMC (連邦海事委員会)。

¹² イスブランドセン社事件 (FMC v. Isbrandtsen Co.)

¹³ 当時の二重運賃は、同盟タリフに比べ30%～40%の差があったとされている。

と、日本 - 欧州間の航路における海運同盟である「極東運賃同盟」の運賃協定及び二重運賃制が、それぞれ不当な取引制限及び不公正な取引方法に該当することが問題となった。

昭和24年、公正取引委員会は、極東運賃同盟の加盟船社及び荷主に対する審判手続を開始した。海運同盟を独占禁止法により厳重に規制しようとする公正取引委員会の姿勢に対して、イギリス政府をはじめ各方面から、海運同盟は外航海運分野において長年にわたって実施され定着した商慣行であること、米国においても海運同盟は反トラスト法の適用除外とされていること等が主張された。この結果、海運同盟そのものの存在はこれを法的に是認すべきであるとの結論に至り、GHQ 占領下の昭和24年、海上運送法が制定された。

海上運送法においては、海運同盟を始めとする外航海運カルテルを是認し、運輸大臣への届出を条件に、独占禁止法の適用が除外されることとされた。この法律は、米国海運法に範を取り、同盟加入申請者に対する加入拒否を禁ずるオープンメンバーシップの原則を採用するとともに、運賃延戻制、競争抑圧船の使用、盟外船社を利用した荷主に対する差別的取扱いを行わないことを適用除外の要件とするなど、海運同盟の行為を厳しく制限するものであった。しかし、これらの禁止行為については、罰則や業務改善命令等の規定は設けられていなかった。また、不公正な取引方法を用いる場合、又は一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に運賃又は料金を引き上げることとなる場合は、独占禁止法の適用除外とはならないこととされたが、公正取引委員会の関与規定は設けられなかった。

ウ 「公取五原則」(1950年/昭和25年)

海上運送法の施行によって、極東運賃同盟事件のうち、運賃協定に係る部分は審判の対象から除外された。しかしながら、不公正な取引方法を用いる場合は、独占禁止法の適用除外とはならないことから、二重運賃制に係る部分に関する審判手続は継続されることとなった。その後、極東運賃同盟審判が長期化の様相を呈してきたこと等を考慮して、公正取引委員会は、荷主に対する拘束力が強くなり過ぎないように5つの条件に従って当時の二重運賃制を改定することで、昭和25年11月にこの事件の審判手続を中止することとした。

その後、公正取引委員会は、日本を寄港地とする他の海運同盟に対しても、同様に契約条項を改定するように求め、他の海運同盟もこれに従ったため、この5つの条件は、一般に「公取五原則」¹⁴と呼ばれるようになった。

¹⁴ 公取五原則については、参考資料3を参照。

エ 海運特殊指定の指定（1953年/昭和28年）

前記イのとおり、立法当初の海上運送法は、海運同盟による差別的取扱い等の行為を制限していたが、これら行為が独占禁止法違反事件として争われるケースが増えた。公正取引委員会は、海上運送法と独占禁止法の不公正な取引方法との関係を明確にするため、昭和28年1月、「海運業における特定の不公正な取引方法」（以下「海運特殊指定」という。）を指定した。その内容は、海上運送法に掲げられた禁止行為と同様の行為を指定したものであった。

オ 海上運送法及び海運特殊指定の見直し（1959年/昭和34年）

我が国海運の急速な復興により、海運国としての利害も考慮しなければならなくなったことや、外航海運業における長期にわたる不況や運賃の低迷等の事態にかんがみ、昭和34年に海上運送法が改正された。その結果、運賃延戻制、競争抑圧船の使用及び盟外船を利用した荷主に対する差別的取扱いが海上運送法上の禁止行為から外れることとなった¹⁵。

海上運送法の改正を受けて、海運特殊指定も同様に見直されることとなった。当時は、前記ウの「公取五原則」が、海運同盟に対する独占禁止法の不公正な取引方法の適用に関する運用方針ないし解釈を示すものとして機能していた。こうした実態を勘案して、「公取五原則」の考え方に即した規定の見直しを行い、昭和34年11月、海運特殊指定を全面改正することとなった。改正後の海運特殊指定においては、荷主の不当な差別的取扱い、船社に対する不当な加入拒否、二重運賃制、フィデリティーリベート、運賃延戻制に関して規定を設けていた。

（３）欧州

ア EC条約の発効（1958年）

1958年に発効した欧州共同体を設立する条約（EC条約）は、81条¹⁶において競争制限的協定及び契約を禁止している。しかし、当時のイギリスを始めとする欧州諸国の基本的立場は、海運同盟は各定期航路に配船する船社間で必要に迫られて自主的に結成されたものであり、その運営について政府は直接介入しないというものであった。また、EC条約における海運分野についての規定があいまいであったことから、海運についてはEC条約の外にあるというのが、一般的な見解であった¹⁷。

¹⁵ 昭和33年第30回国会の改正海上運送法案の説明においては、「こういう自衛手段（競争抑圧船など）は、国際的にも認められており、同盟の安定維持のために欠くことができない手段であるので、海上運送法の第28条各号の規定を削除しまして、これらにつきまして同盟がこれを行ってもよろしい、というのが改正の第一点でございます」と説明されている。

¹⁶ 1958年当時は85条。1999年5月より、旧85条が81条に、旧86条が82条となっている。以下、旧85条及び旧86条に関しては、現行条約に則して表記するものとする。

¹⁷ 松本勇著『EU 共通海運政策と競争法』多賀出版（1999年2月）による。

イ 理事会規則4056/86の採択及び一括適用除外制度（1986年）

1974年に、欧州裁判所は、いわゆる「フランス船員事件¹⁸」において、EC条約の一般規定は、海上運送にも適用されると判示した。このため、海運同盟とEC条約81条との関係が問題とされるようになったが、当時、海運分野については、「運輸業を理事会規則 No.17/62（競争関係規定の施行手続き）の適用免除とする理事会規則 No.141/62」があり、仮に海運分野においてEC条約81条等に違反する疑いがあったとしても、欧州委員会は、その事件を直接調査し、違反行為の排除や制裁金を課す権限を持っていなかった。

欧州委員会は、海運分野にEC条約81条等の適用を行うべく、理事会規則案を閣僚理事会に提出していたが、1986年に、競争法の適用範囲を定める「海上運送に対するEC条約81条及び82条の適用に関する理事会規則 No.4056/86」が採択された。この理事会規則において、違反行為に対する調査権限及び制裁金の適用免除の範囲及び手続等が定められた。

また、海運同盟における協定は、物品の生産又は流通の改善若しくは技術的又は経済的発展の促進に寄与すること、結果として生じる便益が消費者に公平に配分されるものであること、当該事業者に対し、目的達成のために必要不可欠でない制限は課さないこと、当該製品・サービスのかなりの部分について当該事業者間の競争を減少させる可能性がないことという4要件に適合している場合に、EC条約81条から一括適用除外とすることが認められた。

3 コンテナ化の進展と米国の競争促進政策による海運同盟の変質

1960年代以降、海運同盟を取り巻く状況が急速かつ多面的に変化し、海運同盟の在り方にも大きな変化がみられた。特にコンテナ化を中心とする技術革新と米国における競争促進的な海運法改正が、海運同盟の機能や外航海運市場における競争状態に大きな影響を与えた。

（１）コンテナ化の進展等に伴う競争環境の変化

ア コンテナ化の進展

1960年代に入ると、外航定期船における荷動き量は増加し、それに伴う港湾荷役費用も上昇し、船社の経営を圧迫するに至った。しかしながら、米国において輸送貨物を規格化したコンテナに積載して輸送を行うサービスが開始されたことに伴い、船上

¹⁸ Commission of European Communities v French Republic, Case 167/73。フランス海上労働法において、フランス国籍船の乗組員の一定割合はフランス国民でなければならないことやその割合を規定していることが、EC条約48条2項の「労働者の自由移動」に違反するとされた。

荷役装置が不要となったばかりでなく、雨中荷役も可能となった。これによって、荷役に要する作業時間が大幅に軽減され、外航定期船におけるコンテナ輸送が飛躍的に発達することとなった。

我が国と発展途上国間との外航定期船航路においては、依然としてコンテナ化されていない船舶も就航しているが、日本—北米、日本—欧州等の定期船航路においては、日本船社が配船している船舶はすべてコンテナ船となっている。

イ コンテナ化の進展による効果

コンテナ化の進展は、新興海運会社にとって劇的に参入障壁を低下させる効果をもたらすこととなった。コンテナ化が進展する以前は、大小の貨物を個々に積下ろししなければならないため、航海中に荷崩れを起こさないための熟練した積付け技術やノウハウが必要であり、多くの時間と人手をかけて荷役作業が行われていたほか、貨物の管理にも労力を要していた。コンテナ化が進んだことに伴い、貨物のサイズが標準化され、積付けの技術やノウハウが不要になったため、荷役に要する作業時間・労力が大幅に削減された。また、各国政府及び地方自治体は競ってコンテナターミナルを整備するようになったことから、先行海運業者の技術面及び設備面の優位性が喪失することとなった。こうして、技術や積下ろしの拠点を持たない新興海運会社にとっての参入障壁が著しく低下することとなった。

なお、コンテナ化によって、貨物を貨物列車やトレーラーに容易に積み替えることが可能となったことから、国際間の複合一貫輸送¹⁹も急速に進展することになった。従来、海運会社は、港間の海上輸送を請け負い、内陸部分の輸送には全く関与していなかった。コンテナ化の進展によって、欧米では、海運会社が海上輸送のみならず内陸ポイントや最終目的地までの陸上輸送も手がける例が増加している。

ウ 発展途上国等の船社の台頭及び開放型同盟への移行

コンテナ化の進展と並行して、発展途上国や社会主義国が自国の基幹産業として外航海運事業の育成を図るようになったことから、これら諸国の国営海運企業等がアウトサイダーとして市場に参入するようになった。また、主に UNCTAD の場において、閉鎖型同盟の存在は、発展途上国の海運産業の世界貿易市場への参入を阻害するものとして強く認識されるようになった。こうした流れを受けて、1974年に貿易当事国の海運企業に海運同盟への参加権を認めるとともに、海運同盟が同盟海運企業の積み取り比率を決定する場合に、発地・着地の海運企業と第三国海運企業との割合を 4 対 4

¹⁹ 複合一貫輸送とは、物品輸送において、1つの輸送契約に基づき、2つ以上の運送手段により実施される輸送形態を指す。

対2とすること等を定めた国連定期船同盟憲章条約²⁰が締結された。同条約が締結されて以降、閉鎖型同盟の典型であった欧州同盟も、発展途上国の船社を受け入れるようになり、開放型同盟へと移行した。1980年代に入ると海運同盟のシェアの低下を防ぐため、むしろ積極的に盟外船社に対して海運同盟への加入を要請するようになった。

エ コンソーシアムの結成

コンテナ化が進むと、コンテナ航路においては船舶の建造やコンテナターミナルの保有に膨大な投資を要するようになった。このため、一定のサービスレベルを確保しながら投資規模を抑制するため、複数の企業がコンソーシアムを形成するようになった。具体的には、コンテナ船のスペースの貸借又は交換（スペースチャーター）、埠頭ターミナルの共同利用及び運航スケジュールの調整等の業務提携の実施である。コンソーシアムは、共同で定期航路の運航を確保する形態の海運同盟とは異なり、他の船社と業務提携は行うものの、運賃、輸送頻度の決定や営業活動は、個別船社単位で行われている点に特色がある。

当初のコンソーシアムは北米航路など特定の航路におけるスペースチャーターに限定されていたが、1990年代に入り、経済のグローバル化が進み、対象地域や業務提携の範囲が広がると、高度化する荷主のニーズに応じてグローバルに高頻度なサービスを提供すべく、複数区域（例えば、アジア—北米航路、アジア—欧州航路、欧州—北米航路）において提携する協定も出現している。このような世界規模の業務提携は、「アライアンス」と呼ばれている。

（２）米国における競争促進政策の展開

ア 1984年海運法による海運同盟の弱体化

コンテナ化が進展する一方、米国では、レーガン政権下でのディレギュレーション政策の一環として、1984年6月に新海運法が施行された。同法の狙いは、第一に、加盟船社が運賃やサービスを個別に荷主との間で取り決めることを可能にすること（タリフの流動化策）、第二に、荷主の海運同盟への拘束を解き、荷主が海運会社の選択を適切に行えるようにすることであった。具体的には、二重運賃制の禁止、加盟船社に対する独自行動権（Independent Action）の保証、つまり公開原則のもと海運同盟加盟船社が海運同盟とは異なる運賃又はサービスを独自に設定できる権利の保証、

同盟は船社がサービス・コントラクトを締結することを許容しなければならないこと等の規定が盛り込まれた。1984年海運法により、海運同盟に加盟船社の独自行動権を認めることが義務付けられたことは、海運同盟の最大の目的としていた統一運賃の設定機能を弱体化させた。また、二重運賃制の禁止により、海運同盟による荷主拘束

²⁰ A code of Conduct for liner conferences, 1974年に締結され、1983年に発効。日本、米国、カナダ、豪州等は未批准。

力が失われ、個々の船社による独自行動権の行使が頻発した結果、船社間の競争が助長され北米航路における運賃は大幅に下落した。

イ 航路安定化協定の誕生

コンテナ化の進展と1984年海運法による海運同盟の弱体化により、盟外船社のシェアが大きくなり、海運同盟が盟外船の活動を阻止することは、ますます困難となっていた。このため、海運同盟は、盟外船社を取り込み、航路における大部分の船社が参加する形態の航路安定化協定²¹ (Stabilization Agreement) を結成した。航路安定化協定は、航路の需給動向等の情報交換を行うとともに、運賃修復及びサーチャージに関するガイドラインを取り決めること等によって、航路を安定化させることが目的とされている。代表的なものとしては、アジア―北米航路における航路安定化協定として、海運同盟船社9社、盟外船社4社の計13社によって1989年に結成された太平洋航路安定化協定 (Trans Pacific Stabilization Agreement, 略称 TSA) が挙げられる。前述のように航路安定化協定では、航路安定化のための需給動向情報の交換を行い、運賃値上げ幅等のガイドラインを取り決めるものの、運賃についての直接的な拘束力は持たない²²。

ウ 1998年外航海運改革法（1984年海運法の一部改正）

1998年にクリントン政権は、規制権限の改廃による行政機構のスリム化の見地から、海運法の一部改正を行った。本改正においても、海運同盟に対する反トラスト法の適用除外は維持することとされたが、これまで公開されていたサービス・コントラクトを非公開で締結することが可能となった。このため、海運同盟による海上運賃に対するコントロール能力は完全に失われることとなった。この結果、個々の船社と荷主との間で、非公開のサービス・コントラクトの締結が盛んとなったことから海運同盟の存在意義が無くなり、米国発着の航路においては海運同盟は姿を消すことになった²³。また、世界全体でみても、1970年代初めに360以上存在した海運同盟は、2000年には約250へと減少している²⁴。

4 適用除外制度等をめぐる最近の動き

(1) 我が国における適用除外制度等の見直しの動き

ア 独占禁止法適用除外制度の見直し（1999年/平成11年）

我が国では、1990年代に入ると、自由で公正な経済社会を実現していくためには、

²¹ Discussion Agreement とも呼ばれる。

²² 航路安定化協定は、海運同盟のように一律の同盟タリフを取り決めていない。

²³ 例えば、1985年結成の TWRA（太平洋航路西航運賃同盟）は、1999年6月に解散した。

²⁴ 山岸寛著『海上コンテナ物流論』成山堂書店（2004年5月）による。

規制緩和の推進とともに、競争政策の積極的展開を図ることが不可欠であるとの認識が高まった。こうした状況を背景として、1999年（平成11年）に独占禁止法の適用除外制度の見直しが行われ、34制度を廃止する等の措置が講じられた。この見直し作業の過程において、外航海運についても検討が行われたが、外航海運の適用除外制度は諸外国においても認められているものであること等を理由に、引き続き適用除外制度を存続することとされた。

イ 公正取引委員会の関与規定（海上運送法29条の3及び29条の4）

平成11年の見直しが行われた際、外航海運事業者が届け出る協定は、利用者の利益を不当に害さないこと等の4つの要件を満たすこととする旨が規定された。届出の内容がこれらの要件に適合しない場合には、国土交通大臣は、協定の内容の変更・禁止命令を行わなければならないこととなった。また、国土交通省に届出のあったカルテルの内容は公正取引委員会に遅滞なく通知され、公正取引委員会が前記4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とする規定（公正取引委員会の関与規定）が設けられた²⁵。

ウ 海運特殊指定の廃止（2006年/平成18年）

昭和34年に指定された海運特殊指定は、前記2（2）でみたように、一定の二重運賃制等を許容した「公取五原則」の考え方に即して作られていた。その後の外航海運市場の変化に伴い、特殊指定が前提としていた同盟タリフ及び二重運賃制等が現在の外航海運市場においては形骸化し、外航海運業の実態を反映しないものとなっていた。このため、パブリックコメント手続を経て、平成18年4月13日に海運特殊指定は廃止された。海運特殊指定の廃止によって、外航海運業における独占禁止法の不公正な取引方法の適用は、一般指定によることになった。

（2）EUにおける適用除外制度見直しの動き

欧州委員会は、リスボン戦略（2000年3月欧州連合首脳会議）において「ガス、電気、郵便、運輸の各分野で自由化をスピードアップする」とされたこと、2002年4月のOECD報告書²⁶において海運同盟に対する競争法の適用除外の廃止が提言され

²⁵ 我が国の外航海運適用除外制度では、公正取引委員会の関与規定が設けられている。参考資料4参照。各国の制度比較については参考資料5参照。

²⁶ OECDの報告書では、船社間の運賃の設定及び協議に関する競争法適用除外の廃止を推奨しており、競争法適用除外を維持する場合には、運賃、サーチャージ及びその他の取引条件を個別かつ非公表に交渉する自由、船社と荷主がサービス・コントラクトで取り決めた運賃を含む個別情報を保護することの自由、及び船社と他の船社とが、不当に市場支配力をもつ場合を除き、オペレーショナル又はキャパシティーに関する取決めを行うことの自由を確保することを政府が考慮するべきであるとしている。

たこと、理事会規則4056/86の制定から15年以上が経過し、外航定期船輸送の市場に変化がみられることから、2003年3月に外航海運に関するコンサルテーションペーパーを公表し、適用除外制度の見直しに着手した。適用除外カルテルの存在意義に関する検討を経て、欧州委員会は、2005年12月に一括適用除外規則（理事会規則4056/86）の廃止を提案する最終報告書を公表した。同報告書では、現行の適用除外規則の下では、海運事業者は共同して運賃を固定し、運航量を決定することが認められているが、規則の廃止により、EUの荷主は外航海運サービスを低い運賃で利用できるようになり、EU域内産業の競争力を高め、リスボン戦略の達成に資するとしている。また、海運同盟については、運賃は必ずしも距離に比例して算定されているものではなく、海運同盟が運賃決定に影響力を有していること、サーチャージは海運同盟により設定されており、その算定方法は不透明であること、海運同盟が航路の安定に寄与しているとする根拠がないこと等が指摘されている。

欧州委員会による外航海運カルテルの一括適用除外規則廃止の提案は、閣僚理事会（欧州連合理事会：Council of the European Union）での採択に先立って、欧州議会に諮問され、7月の本会議では、一括適用除外規則廃止後に示されるガイドラインが機能すること等の条件付きで賛成とする決議が行われた。その後、9月25日に、閣僚理事会で外航海運カルテルの一括適用除外規則廃止の提案が承認され、2年後の2008年10月から欧州発着航路において競争法が適用されることが決定された。欧州委員会は、移行期間終了（2008年9月）までに、競争法が外航海運業に適用される際のガイドラインを示すこととしている。

（３）米国における適用除外制度の見直しの動き

米国では、2002年に「海運業における反トラスト法適用除外制度を廃止する法案」が下院に提出され、審議は行われたものの、廃案となった。また、2004年に設置された独立委員会である反トラスト近代化委員会²⁷が、2005年5月に反トラスト法適用除外制度となっている外航海運を含む8分野についてパブリックコメントを公表し、適用除外制度の意義を評価するための情報の提供を求めるという動きがみられる。

²⁷ 反トラスト法の近代化並びに関連する問題等について調査し、適切であると考える立法又は行政上の措置に関する勧告書を大統領及び議会に提出する。

第3 外航海運市場における競争実態

これまでみてきたように，外航海運市場は諸外国の規制及び競争政策，コンテナ化等の技術革新，貿易の拡大に伴う市場の急速な拡大等の要因を受けて，大きな変貌を遂げている。以下では，外航海運市場における定期船の競争実態について概観する。

1 主要航路のシェア及び集中度の変化

前記第1で述べたとおり，我が国を発着地とする貨物船輸送は，欧州，北米，アジア航路が全体の約9割を占めている。アジア航路の半分程度は日中航路となっていることから，ここでは，欧州，北米及び中国という3つの主要航路における競争状態をみることにする。なお，外航海運カルテルの実態については，第4において詳しく検討するが，前記第2で見たとおり，近年，定期コンテナ船カルテルの加盟船社に対する拘束力は低下している。このため，定期コンテナ船カルテルを1つの事業体として扱わずに，各加盟船社のシェアをベースに集中度に関する指標を算出している。

(1) 欧州航路

欧州航路の競争状態をみると，2001年から2004年にかけて，HHI（ハーフィンダール・ハーシュマン指数）が709から662へ，CR5（上位5社累積集中度）も48.5%から44.7%へと若干減少している。この要因としては，海運市況の低迷により，過去数年間において大手海運会社のシェアが減少したことが考えられる。欧州航路における主な盟外船社は，エバーグリーン（台湾，7%），MSC（スイス，5%），COSCO（中国，5%）となっている。2004年にPIL（シンガポール）とWang Hai（台湾）が共同運航サービスで新規参入している。

なお，2006年2月に，マースク・シーランドがP&O ネドロイド社を買収したため，1位のシェアが上昇することとなる。他方，欧州同盟加盟船社のシェア合計は，2001年の69%から，2004年の65%へと若干減少している。

図表3 欧州航路（往航）のシェア状況

	2001	2002	2003	2004
Hanjin（韓国）	12.3%	12.2%	12.5%	12.5%
Maersk Sealand(デンマーク)	11.8%	12.3%	11.0%	10.5%
P&O Nedlloyd（オランダ）	9.7%	8.4%	8.4%	8.0%
Evergreen（台湾）	7.8%	8.3%	7.5%	7.5%
CMA CGM（フランス）	4.2%	5.2%	5.8%	6.2%
APL（シンガポール）	6.9%	5.8%	5.8%	5.8%
MSC（スイス）	2.2%	4.9%	5.1%	5.1%
Hapag-Lloyd（ドイツ）	5.5%	4.5%	4.5%	4.9%
NYK（日本郵船）	5.5%	4.5%	4.5%	4.8%
COSCO（中国）	3.9%	5.1%	4.6%	4.6%
OOCL（香港）	4.2%	3.9%	3.9%	4.5%
MOL（商船三井）	5.5%	5.2%	4.5%	4.4%
K Line(川崎汽船)	3.5%	4.5%	4.5%	4.3%
China Shipping(中国)	2.5%	2.7%	4.1%	4.1%
HMM（韓国）	5.5%	4.5%	3.9%	3.8%
Yangming(中国)	3.5%	3.2%	3.2%	3.2%
Norasia	1.4%	1.0%	1.9%	2.3%
MISC(マレーシア)	2.1%	1.3%	1.3%	1.5%
ANL	0.0%	0.3%	1.3%	0.8%
Others	2.1%	1.8%	1.6%	1.6%
合計シェア	100%	100%	100%	100%
HHI 指数	709	696	665	662
CR 5（上位5社のシェア）	48.5%	47%	45.2%	44.7%
欧州同盟加盟船社合計シェア	69.2%	64.9%	64.6%	65.0%

網掛けは欧州同盟の加盟船社

（出所：（株）商船三井提供資料に基づき公正取引委員会にて作成）

（2）北米航路

北米航路についても、2001年から2004年にかけて、HHI が641から563へ、CR 5 が45.5%から39.8%へと減少している。この要因としては、図表4の「Others」の上昇（11.8%から13.9%）にも見られるように、ANL Container Line（豪州）²⁸などの新規参入事業者のシェアが増加したこと等が挙げられる。また、北米航路においても、欧州航路と同様に、マースク・シーランドによるP&O ネドロイド社買収のため、1位のシェアが更に上昇している。

なお、太平洋航路安定化協定（TSA）加盟船社のシェアは、約80%から、マースク・シーランドの脱退などもあり60%へと大幅に低下している。更に、CMA CGM（仏）は、2005年末に太平洋航路安定化協定を脱退、（株）商船三井は、太平洋航路復航の航路安定

²⁸ 2003年5月に北米航路に参入。

化協定²⁹を2005年6月に脱退している。

図表4 北米航路（往航）のシェア状況

	2001	2002	2003	2004
Maersk Sealand(デンマーク) 注	12.5%	11.1%	10.9%	10.6%
APL (シンガポール)	8.6%	8.2%	8.1%	8.3%
Hanjin (韓国)	8.2%	7.8%	8.7%	7.7%
Evergreen (台湾)	9.4%	9.6%	9.0%	7.3%
COSCO (中国)	6.8%	6.6%	5.3%	5.9%
HMM (韓国)	6.2%	5.7%	5.8%	5.7%
NYK (日本郵船)	5.4%	5.5%	5.7%	5.4%
OOCL(香港)	5.2%	5.8%	5.6%	5.3%
China Shipping (中国)	3.3%	4.1%	4.0%	4.8%
K Line (川崎汽船)	5.1%	5.2%	5.3%	4.6%
Yangming (中国)	4.8%	4.5%	4.3%	4.5%
MOL (商船三井)	3.9%	3.7%	4.0%	3.9%
P&O Nedlloyd (オランダ)	2.8%	3.0%	3.3%	3.5%
CMA CGM (フランス)	1.7%	2.0%	2.4%	3.3%
MSC (スイス)	2.0%	2.0%	2.7%	3.2%
Hapag-Lloyd (ドイツ)	2.3%	2.5%	2.4%	2.1%
Others	11.8%	12.7%	12.5%	13.9%
合計シェア	100%	100%	100%	100%
HHI 指数	641	608	603	563
CR 5 (上位5社のシェア)	45.5%	43.3%	42.5%	39.8%
TSA 加盟船社合計シェア	80.1%	78.2%	77.5%	64.0%

網掛けは太平洋航路安定化協定の加盟船社

注 Maersk Sealand は、2004年に太平洋航路安定化協定から脱退

(出所：(株)商船三井提供資料に基づき公正取引委員会にて作成)

(3) 日中航路

日中航路においては、約40社程度が運航を行っており、積取り率の90%を中国船社が押さえている。船社アンケート調査結果においても、日中航路（往航³⁰）における上位3社の累積集中度は2002年に48.9%，2003年には48.4%で、上位3社はいずれも中国船社となっている。日中航路（復航³¹）における上位3社の累積集中度は2002年に42.2%，2003年には37.8%であり、往航と同様に上位3社はいずれも中国船社である。2004年には、Winland Shipping (中国)が新規参入している。日中航路における上位3社のシェアは高いものの、大きく変動しており、競争が活発な航路であると考えられる。

²⁹ Westbound Transpacific Stabilization Agreement (WTSA)

³⁰ 日中航路往航：日本から中国へ向かう航路。

³¹ 日中航路復航：中国から日本へ向かう航路。

図表5 日中航路の状況

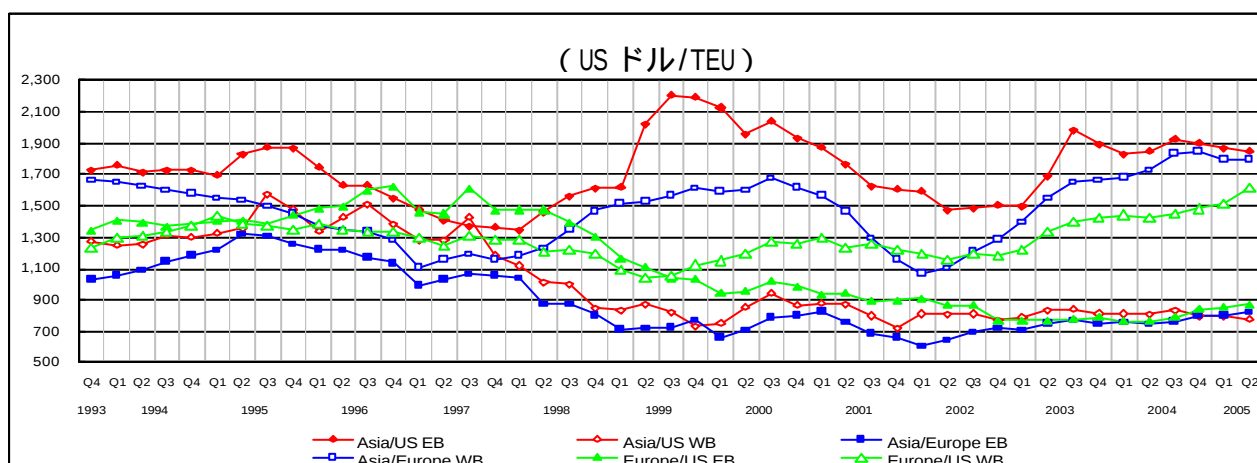
	2002年	2003年
日中航路（復航）荷動き量(TEU)	1,322,946	1,582,999
A社（中国）	10.5%	13.8%
B社（中国）	16.5%	13.4%
C社（中国）	6.4%	9.4%
C R 3（上位3社シェア）	42.2%	37.8%

（出所：『国際輸送ハンドブック2005年版』（株）オーシャンコマース（2004年12月），及びアンケート結果に基づき公正取引委員会にて作成）

2 運賃の推移

運賃の推移（図表6）をみると，2002年以降，欧州航路及び北米航路において上昇傾向にある。荷主からは，日本船社及び外国船社が高水準の利益³²をあげながらも，運賃等が引き続き上昇傾向にあることは問題であるという指摘もみられる。他方，日本船主協会は，我が国大手3社の経常利益が拡大した背景には，不定期船マーケットの高騰の影響があり，定期船部門が黒字化したのは最近で，定期船部門は長年赤字に苦しんできた事実があるとしている³³。

図表6³⁴ 運賃指標の推移



（出所：（株）商船三井提供資料，原典 C I "Freight Rates Indicators"）

³² （社）日本船主協会『日本海運の現状』（2006年1月）によると，我が国大手3社の経常損益は2003年度1890億円，2004年度は3391億円（前年比74.4%増）となっている。売上高経常利益率にすると，2003年度は8.9%，2004年度は13.9%となる。財務省が発表している「年次別法人企業統計」では，海運業を含む運輸業の売上高経常利益率について，2003年度4.7%，2004年度4.0%となっている。

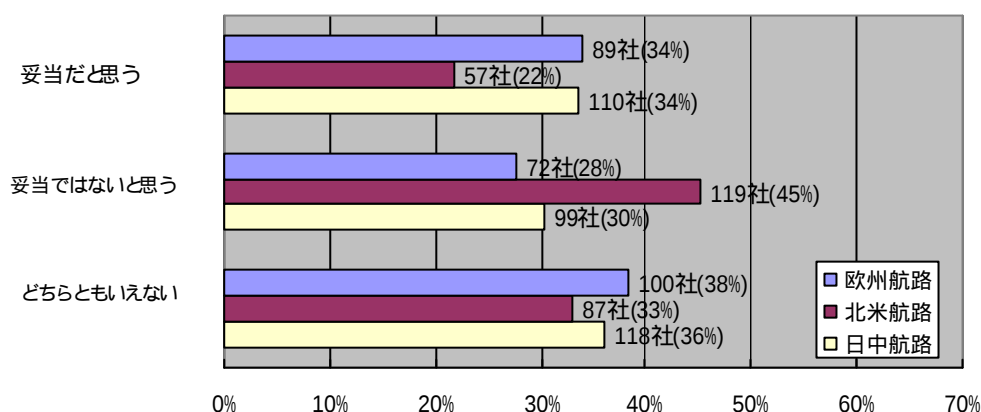
³³ 我が国大手3社は，定期船部門の経常利益を開示していない。

³⁴ 図表6の運賃にはサーチャージが含まれない。

なお、図表6にあるように、例えば、同じ北米航路であっても、往航の運賃指標が復航に比べて2倍以上になっており、運賃は必ずしも距離に応じて決定されていない。

荷主アンケート調査によれば、荷主側の運賃の妥当性に関する評価は、欧州航路及び日中航路において、運賃が「妥当だと思う」とする回答が「妥当ではないと思う」とする回答をやや上回っている。北米航路においては、「妥当ではない」(45%)とする回答が「妥当である」(22%)を大幅に上回っており、近年の大幅な値上げや、往航と復航³⁵の貨物量のインバランスによる運賃差が極端であることが、「妥当ではない」という回答となって表れている。

図表7 欧州、北米及び日中航路における運賃の妥当性



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

3 サーチャージ

サーチャージは、本来、突発的又は想定外の費用の増加又は収入の減少を補填するために一時的に課されるもの³⁶である。サーチャージの名称も船社によって異なる場合があるが、代表的なものとしては、CAF³⁷ (Currency Adjustment Factor)、BAF³⁸ (Bunker Adjustment Factor)、THC³⁹ (Terminal Handling Charge) 及び PSS⁴⁰ (Peak Season Surcharge) があげられる。第4で後述するように、サーチャージについては、定期コンテナ船カルテルが実効性を有している状況にある。

³⁵ 往航：日本から北米に向かう航路、復航：北米から日本に向かう航路。

³⁶ 1974年に締結された定期船同盟行動憲章条約等による。

³⁷ CAF：通貨変動割増。運賃を表示する通貨の交換率が為替変動により大幅に変動した場合、その損失をカバーする割増運賃。

³⁸ BAF：燃料油割増料金。第一次オイルショックの際に導入した料金で、船舶用燃料費の変動を運賃に反映させる割増料金。

³⁹ THC：コンテナターミナルでの諸費用。

⁴⁰ PSS：需要逼迫時の追加料金。

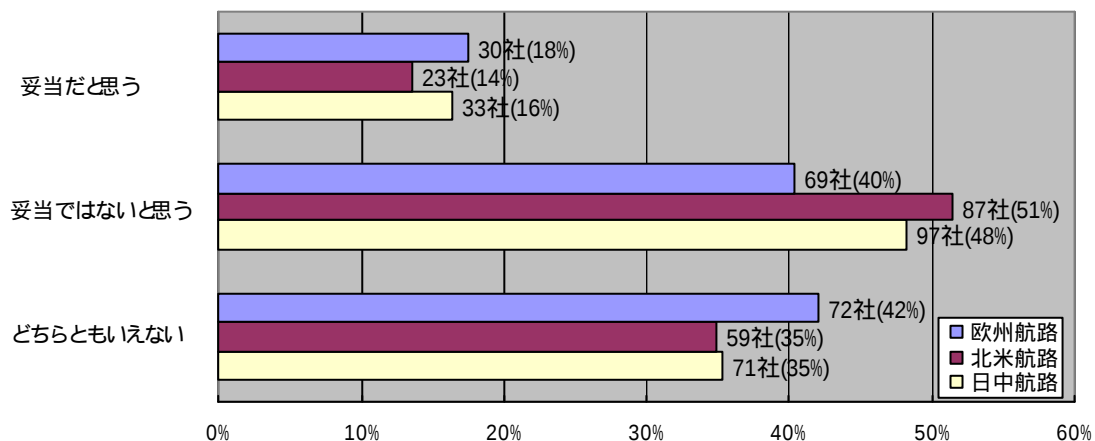
(1) サーチャージの運賃に対する割合

荷主アンケートによれば、サーチャージの運賃に対する割合は、欧州及び北米航路で約25%、日中航路では約50%となっている。なお、日中航路において、サーチャージの運賃に対する割合が高いのは、サーチャージには距離に関係なく一定水準のものが含まれている一方で、日中航路は、欧州及び北米航路に比べて運航する距離が短いことから、運賃水準が他の航路よりも低いためである。

(2) サーチャージ水準の妥当性

サーチャージについては、4～5割の荷主がその水準は妥当でないと回答しており、妥当との回答(14～18%)を大きく上回っている。サーチャージ水準が妥当でないとする主な理由としては、サーチャージの額や発効日を定期コンテナ船カルテルで調整して取り決めており、アウトサイダーもこれに追随することから競争原理が働いていないこと、サーチャージの金額の算定に際し、荷主の側に交渉の場も与えられず、頻繁に改訂されること、サーチャージの算定方法やサーチャージを賦課する理由が不明なものがあり透明性に欠けていること⁴¹等があげられている。

図表 8 欧州、北米及び日中航路におけるサーチャージ水準の妥当性



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

⁴¹ 例えば、THC が同一の港湾を利用しているにもかかわらず航路によって異なることは理解できない、外国船社の代理店が、本来船社から受領すべき書類作成料(ドキュメンテーションフィー)、米国内鉄道及びトラック輸送のディーゼル燃油価格等、内陸輸送コストに係るサーチャージ(インランド・サーチャージ)など不透明なサーチャージがあるといった指摘がある。

第4 外航海運カルテルの実態

前記第3では、外航海運市場における競争実態を概観した。ここでは、外航海運市場において、具体的にどのようなカルテルが締結され、どのような活動が行われているかという実態を概観することとする。

1 カルテルの届出状況

前記第2でみたとおり、平成11年の適用除外制度見直しの際に、公正取引委員会の関与規定が整備され、国土交通大臣が届出を受理⁴²したときは公正取引委員会に通知しなければならない⁴³こととされている。平成17年度に公正取引委員会は、外航貨物輸送に関する協定について557件の通知を受理している。1件の届出の中に複数の変更内容が含まれている場合があり、これを考慮すると実質的には、以下の図表9にあるように、685件の届出がなされている。

外航海運の協定は、定期コンテナ船カルテル⁴⁴、コンソーシアム及びアライアンス、不定期船協定の3つの種類に大別される。まず、定期コンテナ船カルテルは、基本協定に基づいた活動を行っている。図表9のとおり、平成17年度には、新規の基本協定締結や廃止はなく、BAF及びCAFの変更に関するものが484件（通知全体のうち72%）、運賃修復が54件となっており⁴⁵、サーチャージ及び運賃修復に関するものが大部分を占めている。次に、コンソーシアム及びアライアンスについては新規に10件締結され、3件が廃止されている。また、不定期船協定についての届出は、いずれも南洋材輸送協定に係るものであり、運賃修復と協定期間の延長に関するものとなっている。

以下、ここでは定期コンテナ船カルテル、コンソーシアム及びアライアンス、そして不定期船協定の実態についてみることにする。

⁴² 海上運送法29条の2。

⁴³ 海上運送法29条の4。

⁴⁴ 海運同盟及び航路安定化協定など、運賃やサーチャージに関する協定を行うものを定期コンテナ船カルテルと総称する。

⁴⁵ BAF及びCAFの変更に関するものは、全体のうち72%、運賃修復に関するものは8%。参考資料6参照。

図表9 平成17年度の協定届出内容と内訳

	運賃 修復	サーチャージ					脱退・参加・社名 変更				基本協定			その他	合計
		BAF	CAF	THC	その他サーチャージ	小計	脱退	参加	船社名の変更等	小計	新規締結	廃止	小計		
定期コンテナ船カルテル	54	323	161	5	43	532	9	5	51	65	0	0	0	10	661
コンソーシアム・アライアンス	0	0	0	0	0	0	0	1	4	5	10	3	13	4	22
不定期船協定	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
合計	55	323	161	5	43	532	9	6	55	70	10	3	13	15	685

(出所：公正取引委員会にて分類，作成)

2 定期コンテナ船カルテルの実態

日本発着の航路で締結されている定期コンテナ船カルテルは現在30件⁴⁶あり，図表10のとおり，アフリカ航路，欧州航路，北米航路，豪州航路及び南米航路におけるカルテルである。日本発着の主要な航路において，定期コンテナ船カルテルの存在しない航路は，日中航路となっている。

図表10 日本を発着する航路に係る定期コンテナ船カルテルのリスト

航路	往/復航	略称	同盟/協定名
北米	往航	TSA	Transpacific Stabilization Agreement
	往航	CTSA	Canada Transpacific Stabilization Agreement
	復航	WTSA	Westbound Transpacific Stabilization Agreement
	復航	CWTSA	Canada Westbound Transpacific Stabilization Agreement
欧州	往航	JEFC	Japan Europe Freight Conference – North Europe & Mediterranean Committee
	復航	FEFC	Far East Freight Conference – Eastbound & Mediterranean Committee
	往航	JGARSPC	Japan/Gulf of Aden & Red Sea Ports Conference
極東	往航	BOBCON	Bay of Bengal/Japan/Bay of Bengal Conference
	往航	FESAMEC	Far East/South Asia-Middle East Conference
	往・復航	JCFC	Japan/Ceylon Freight Conference
	往・復航	JHSFA	Japan/Hong Kong & Japan/Straits Freight Agreement
	往・復航	JPFC	Japan/Philippines Freight Conference
	往・復航	JTFC	Japan/Thailand Freight Conference
	往・復航	JTJCFC	Japan/Taiwan/Japan Container Freight Conference
	往・復航	IADA	Intra Asia Discussion Agreement
アジア	往航	FEEA	Far East/East Africa Freight Conference
	往航	JAHSAS	Japan & Hong Kong/South Africa Shipping Conference

⁴⁶ コンソーシアム及びアライアンスを含まない。

航路	往/復航	略称	同盟/協定名
	往航	JWAAC	Japan/West Africa (Angola/Cameroon Range) Freight Conference
	往航	JWANS	Japan/West Africa (Nigeria/Senegal Range) Freight Conference
	往航	FECI	Far East/Canary Islands & Western Sahara Freight Conference
	復航	WAFEAC	West Africa (Angola/Cameroon Range)/Far East Freight Conference
	復航	WAFENS	West Africa (Nigeria/Senegal Range)/Far East Freight Conference
オセアニア	往航	ANZESC	Australian and New Zealand/Eastern Shipping Conference
	往航	JSPFC	Japan/South Pacific Freight Conference
南米	往航	JLA	Japan-Latin America Eastbound Freight Conference
	往航	JWCSA	Japan-West Coast South America Freight Conference
	往航	JMEX	Japan-Mexico Freight Conference
	復航	BRAZIL	Brazil/Far East/Brazil Freight Conference
	往航	RIVERPLATE	Far East/River Plate/Far East Freight Conference
	復航	WCSAFC	West Coast of South America/Far East Freight Conference

(出所：海運同盟事務局 (SCAGA) 提供資料に基づき公正取引委員会にて作成)

定期コンテナ船カルテルの内容は、個々の協定によって様々であるが、主に運賃及びサーチャージの調整並びに需給動向に関する情報の交換等を行うことを取り決めている。ここでは、伝統的な海運同盟が有していた機能に則して、 運賃調整機能、サーチャージ調整機能、 需給動向に関する情報交換機能、 荷主拘束機能、 非加盟船社排除機能の実態と評価について検証することとする。

(1) 定期コンテナ船カルテルの運賃調整機能

海運同盟の本来の機能は、同盟タリフを決定し、加盟船社間でその水準を相互拘束することであった。しかしながら、最後に同盟タリフの実質的な改訂が行われたのは1998年である⁴⁷ことに象徴されているように、現在では、荷主からの個別の問い合わせや、個別の契約 (サービス・コントラクト) の締結交渉の過程で運賃が決定されている⁴⁸。貨物量や利用回数が極めて少ない一部の荷主に適用する場合を除いては、同盟タリフが適用されることはほとんどなく形骸化している。また、航路安定化協定における運賃調整機能は、運賃値上げ幅等に関するガイドラインを取り決めるものであり、海運同盟のように同盟タリフを取り決めていないことから形式的には運賃について拘束力はない形のものとなっている。

この点については、荷主アンケートにおいて、 約75%の荷主が運賃については「同盟及び協定の有無に関わらず各社個別に提示される」と回答⁴⁹していること、 運賃はタリフどおりとする荷主はわずか 5 %程度となっていることから裏付けられる。また、(社) 日本船主協会も、海運同盟は、運賃設定機能及び拘束力を喪失しており、運賃に

⁴⁷ 2004年 1 月に欧州同盟でタリフが改訂されたが、当該改訂は、二重運賃制が廃止されたことに伴って運賃体系をシングルレート化するものであった。

⁴⁸ 荷主及び海運同盟加盟船社からのヒアリングによる。

⁴⁹ 定期コンテナ船カルテルの存在しない日中航路を除いた欧州航路及び北米航路に関する回答。参考資料 7 を参照。

係るガイドラインは設定するものの、運賃は荷主との相対交渉を経て決定され、各船社個別に決定されるものであるとしている。以上から、運賃水準の決定については、定期コンテナ船カルテルによる価格拘束力は低下している。

しかしながら、荷主アンケートでは、海運同盟及び航路安定化協定が担っている機能についての認識について、40%～50%の荷主が「運賃に関する取決め」と回答⁵⁰している。前述のように、運賃水準は各社個別に取り決めているものの、「運賃修復」と呼ばれる運賃値上げ幅については、定期コンテナ船カルテルによって定められたガイドラインが依然として実効性⁵¹を有している。すなわち、定期コンテナ船カルテルは、これまで行ってきたようなタリフの拘束力は持たないものの、運賃値上げ幅の調整を行い、ガイドラインとして公表することによって価格引上げを協調して行っている。運賃修復は、低下した運賃を「修復」するためのものとされており、通常値上げ幅が適用される3か月前に公表される。例えば、欧州同盟（アジア—欧州航路）は2005年度には、\$200/TEU⁵²の運賃修復を実施している。また、太平洋航路安定化協定は、需要が逼迫していることから、前年度に引き続き\$200/TEUの運賃修復⁵³を継続するとしている。北米からアジアに向かう航路において結成されている西航太平洋航路安定化協定（WTSA）⁵⁴では、一般コンテナ貨物について\$160/TEUの運賃修復を公表するとともに、輸送品目ごとの運賃・値上げ幅を公表⁵⁵している。なお、欧州同盟及び太平洋航路安定化協定において、運賃修復額を設定する際の算定式は存在せず、マーケット状況、予想される増加コストなど勘案して決定するとしている。

（社）日本船主協会からの聞取調査によれば、運賃は、荷主と船社の相対交渉で決定されており、定期コンテナ船カルテルが決定した運賃修復額は飽くまでもガイドラインであるとしている。しかしながら、荷主サイドからは、運賃修復額が定期コンテナ船カルテルにおいて決定されたとして一方的に通告を受けるといった意見もみられる。一部荷主からは、海運同盟が存在しない日中航路の運賃乱高下を理由として、定期コンテナ船カルテルによる運賃調整機能に対して一定の評価をする意見がみられるものの、（社）日本荷主協会によれば、海運同盟があるから航路サービスや運賃が安定化すると認識している荷主は少ないとしており、また、定期コンテナ船カルテルによる運賃修復の値上げ

⁵⁰ 海運同盟の機能について「運賃に関する取決め」と認識している荷主は54%。航路安定化協定の機能について「運賃に関する取決め」と認識している荷主は41%。参考資料8参照。

⁵¹ 実効性を有しているとは、定期コンテナ船カルテルが取り決めに基に、加盟船社が荷主と交渉を行っている実態を指している。

⁵² 12か月契約の場合。6か月契約の場合は、\$150/TEUとしている。

⁵³ 運賃修復の一環としてピークシーズンサーチャージを継続するとしている。

⁵⁴ 2005年末には、11社が加盟している。

⁵⁵ 例えば、北米東岸からアジアに、りんごを輸送する場合は、\$2,600/FEUとしており、柑橘類の果物を輸送する場合は、\$4,662/FEUとしている。参考資料9参照。

幅が時として大幅であるとしている。

(2) 定期コンテナ船カルテルのサーチャージ調整機能

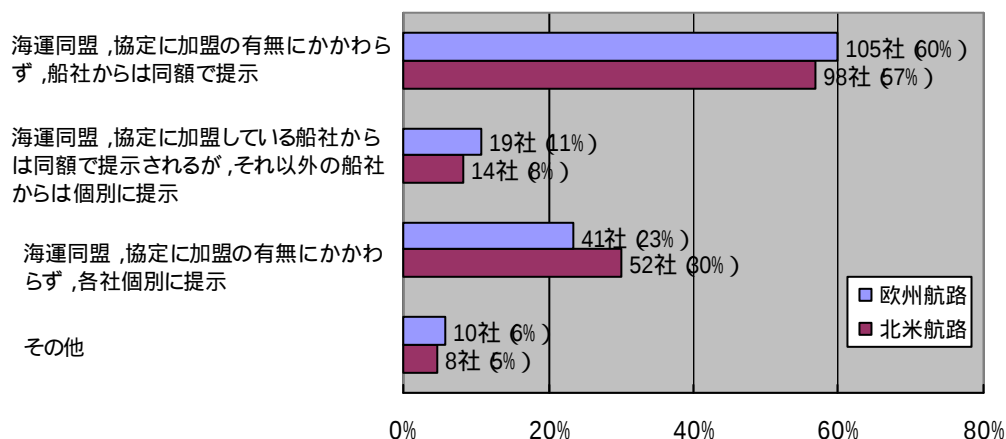
ア サーチャージの実態と評価

定期コンテナ船カルテルは、サーチャージに関して実効性を有しているのみならず、アウトサイダーもサーチャージのカルテルに追随しており、協調的価格行動の核として機能している。各船社のサーチャージ決定方法については、船社アンケート調査⁵⁶によれば、回答した加盟船社及び非加盟船社21社のうち、定期コンテナ船カルテルの決定に関わりなく相対交渉で決定しているのは1社しか存在せず、95%の船社は、定期コンテナ船カルテルが設定したサーチャージ額どおり決定するか、定期コンテナ船カルテルのサーチャージ額を参考に荷主と相対交渉を行って決定している。

同様の傾向は、荷主アンケートからもみて取ることができる。図表11は、船社からのサーチャージ提示方法について荷主に聞いた結果である。ここで示されているように、「同盟加盟の有無にかかわらず、船社からは同額で提示される」と回答した荷主が約60%おり、「同盟、協定に加盟している船社からは同額で提示されるが、非加盟船社からは個別料金を提示される」としている荷主は約10%となっている。

なお、定期コンテナ船カルテルが存在しない日中航路においても、「各社から個別料金を提示」されるのは40%となっており、残りの60%については、「船社からは同額で提示」又は「一部複数の船社からは同額で提示」となっている。

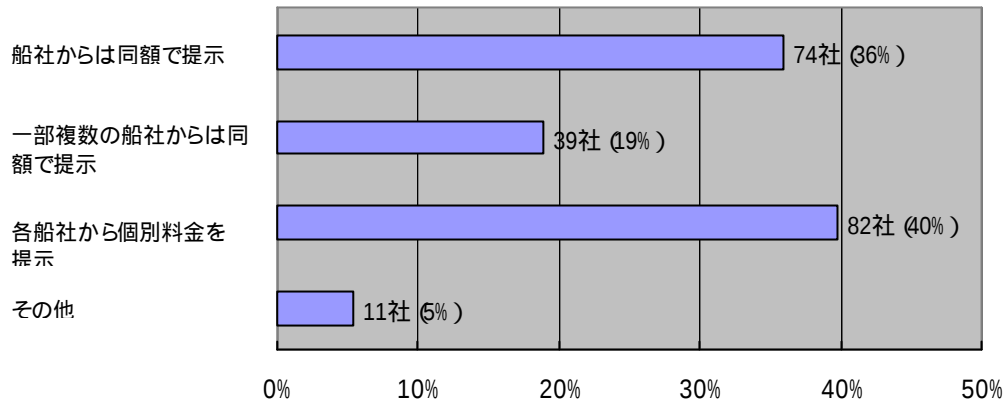
図表11 サーチャージ改訂があった場合の船社からの提示方法
(欧州航路及び北米航路)



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

⁵⁶ 参考資料10参照。

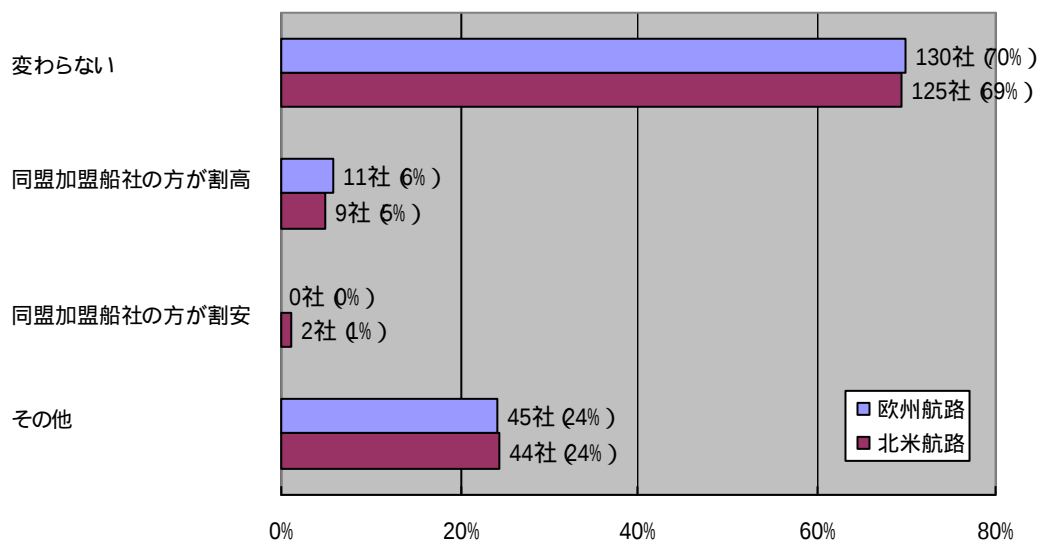
図表12 サーチャージ改訂があった場合の船社からの提示方法
日中航路においてサーチャージ改訂があった場合の提示方法
(日中航路)



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

定期コンテナ船カルテルに加盟している船社と非加盟船社とのサーチャージの差については、欧州航路及び北米航路を利用している荷主の約70%が「変わらない」と回答しており、定期コンテナ船カルテル加盟船社、非加盟船社にかかわらず、サーチャージの水準が同等となっている。このことから、非加盟船社は、サーチャージの適用については、定期コンテナ船カルテルに追随している実態にあることが認められる。

図表13 欧州、北米航路における定期コンテナ船カルテルへの加盟の有無によるサーチャージの差



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

なお、(社)日本荷主協会からの聞取調査においても、定期コンテナ船カルテルによって決定されたサーチャージ額が海運同盟加盟船社によって守られており、硬直的であるという指摘があった。また、サーチャージ額は、船社と荷主との交渉によって決定されるものではなく、定期コンテナ船カルテルの決定として一方的に通知されているとしている。

以上のとおり、定期コンテナ船カルテルによるサーチャージについては、相当程度の実効性があると認めることができる。

イ サーチャージ料金の設定の実態

次に、定期コンテナ船カルテルにおいてサーチャージ料金がどのように設定されているかについてみてみることにしたい。サーチャージには様々な種類が存在するが、以下では、代表的なサーチャージである BAF、CAF 及び THC を取り上げることとする。

(ア) BAF

BAF は、燃料価格の変動に係るサーチャージであることから、外航船舶用燃料である A 重油及び C 重油の価格指標を基に設定されている⁵⁷。例えば、太平洋航路安定化協定 (TSA) における具体的な BAF の算出方法は、次のようになっている⁵⁸。まず、Platts 社が提供する港湾ごとの A 重油価格及び C 重油価格と、加盟船社が利用している 9 つの港湾における A 重油及び C 重油の給油実績に基づき、燃油 1 トンあたりの加重平均価格を算出する。そして、これまでの燃油の加重平均値に対応した加盟船社の燃油コストの実績をもとに、図表14のような BAF 料金表を作成している⁵⁹。燃油コストの実績値等のデータは開示されていないことから、この BAF 料金表の妥当性を検証することができないが、この算出方法によれば、BAF は、実際の燃油価格の上昇率を上回って上昇することになる。また、燃油価格が80ドル未満になったとしても利用者に利益が還元されない仕組みとなっている。

⁵⁷ A 重油、C 重油とは動粘度に基づく JIS 規格上の類別である。

⁵⁸ 参考資料11参照。

⁵⁹ TSA は、本年10月、加盟船社が給油する港湾、A 重油及び C 重油の利用比率を変更する届出を行っている。ただし、図表14の BAF 算定方法に変更はない。

図表14 太平洋航路安定化協定における BAF 算定方法（例）

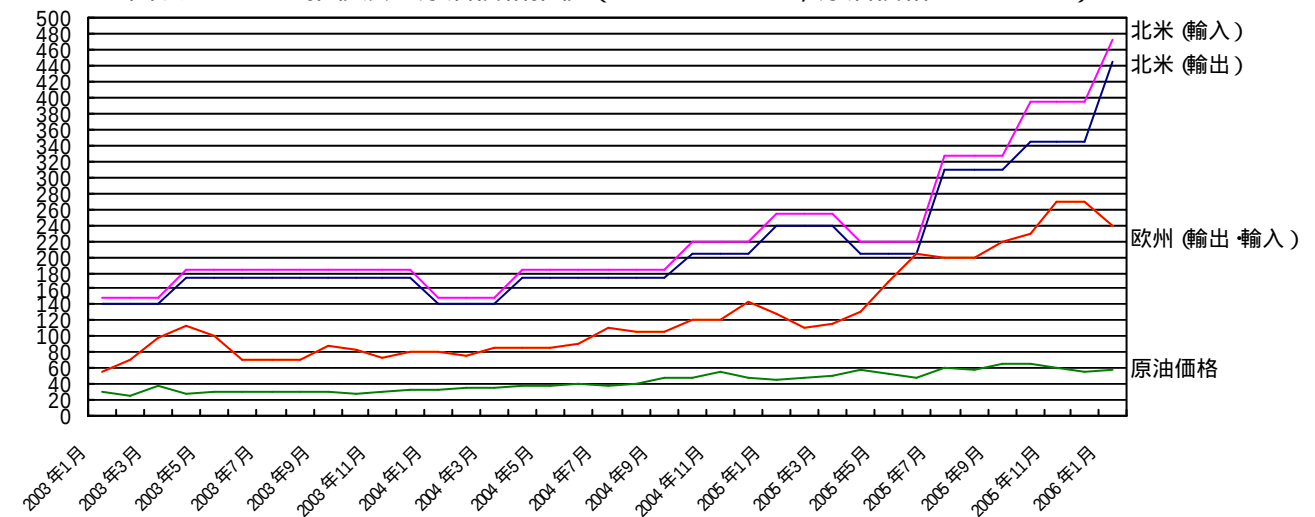
燃油価格 （加重平均価格/トン）	適用する BAF （1 TEU あたり）
\$ 80未満	-
\$ 80以上 \$ 100未満	\$ 4
\$ 100以上 \$ 120未満	\$ 40
\$ 120以上 \$ 140未満	\$ 70
\$ 140以上 \$ 160未満	\$ 105
\$ 160以上 \$ 180未満	\$ 140
\$ 180以上についても同様に、加重平均化された燃油価格が \$ 20上昇する毎に、BAF は \$ 35/TEU 上昇する。	

（出所：太平洋航路安定化協定ホームページを基に公正取引委員会にて作成）

また、欧州同盟の BAF 算定は、直近の Cockett Marine Oil 社の C 重油価格指標を、欧州、中東及び日本の3地域の利用率⁶⁰で加重平均化し、1989年9月の C 重油指標（652.27）との変動率を求める。当該変動率に C 重油価格基準値 \$119.12/TEU に掛けて BAF を算出する方式になっている⁶¹。

以下の図表は、北米航路と欧州航路の BAF の推移⁶²と、原油価格の推移を示したものである。ここで示されているとおり、BAF と原油価格の推移には、相当程度の乖離がみられる。特に北米航路においては、原油価格の上昇以上に BAF が著しく上昇していることが分かる。

図表15 BAF 推移及び原油価格推移（BAF：\$/TEU，原油価格：\$/バレル）



⁶⁰ 重油補給地のウエイトを欧州48.25%，中東1.7%，極東50.05%とする。

⁶¹ $\{ (\text{欧州の C 重油指標変動率} \times 48.25\% + \text{中東の C 重油指標変動率} \times 1.7\% + \text{極東の C 重油指標変動率} \times 50.05\%) \div 652.27 - 100\% \} \times \$119.12/\text{TEU} = \text{BAF}$ という算定式となっている。

⁶² 欧州航路の欧州同盟では、2005年度には毎月 BAF を変更しており、北米航路の太平洋航路安定化協定（TSA）は、四半期ごとに変更を行っている。太平洋航路安定化協定は、2006年5月から、毎月 BAF 算出を行うこととしている。

(イ) CAF

出所：BAFについては（株）商船三井提供資料（同盟による公表サーチャージ）、原油価格については NYMEX（NY 先物取引所）の原油価格をもとに公正取引委員会にて作成

CAF の算定方式は、各為替交換比率の基準となるベースレートをあらかじめ取り決めておき、一定期間の為替変動の推移の実績に基づき、運賃に対して何%を CAF として請求するかを取り決める。以下の図表16は、現在、太平洋航路安定化協定が CAF を算定する方法を示したものである。例えば太平洋航路安定化協定（TSA）では、126円/ドルに設定⁶³されたベースレートに対し、為替レートの変動幅が上下7円/ドルの範囲内の場合は CAF を適用しないが、7円以上の為替変動がある場合は、以下の表により CAF を徴収することとしている。

図表16 太平洋航路安定化協定の CAF 算定方式（例）

\$ 1 に対する円相場	115.00	116.00	117.00	118.00	119.00	—	126.00	—	133.00	134.00	135.00	136.00	137.00
CAF(運賃に乗じる率(%))	4%	4%	3%	3%	基準値 ± 7 円までは 0 %					-4%	-4%	-5%	-5%

（出所：海運同盟事務局（SCAGA）提供資料を基に公正取引委員会にて作成）

また、欧州航路における海運同盟では、2003年1月における1米ドルに対する各通貨交換比率をベースレートとし、コストに占める各通貨の比率を設定している⁶⁴。その具体的な算出方法は、次のとおりである。2003年1月のベースレートに対しての各月の各通貨の交換比率の変動率を確認し、コストに占める各通貨の比率で加重平均化する。算出された各通貨の加重平均値を合算し、CAF を算出する（2003年1月に比べ5%以上の増減があった場合のみ CAF を適用）。なお、本研究会における（社）日本船主協会からの聞取調査によれば、邦船3社の収入の80%、費用の70%はドル建てとしていているところ、本件算出方法に係る各通貨の使用比率はこうした取引の実態とかけ離れており、船社の為替変動リスクをカバーするという趣旨から外れている。

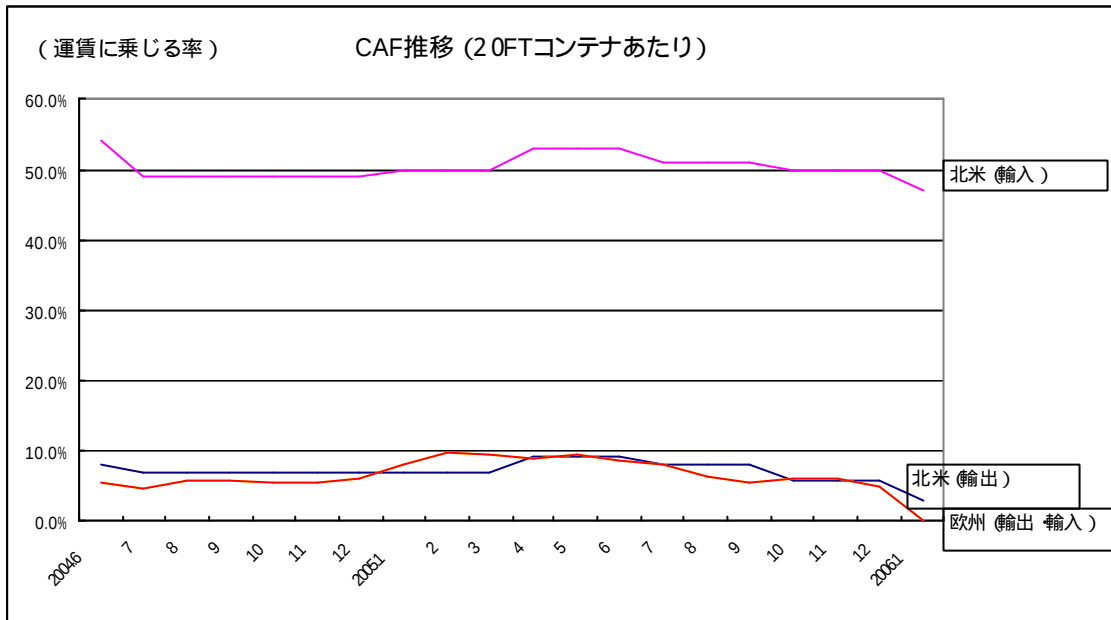
以下の図表17は、欧州同盟、太平洋航路安定化協定の CAF の推移である。アジアから北米へ向かう往航で結成されている太平洋航路安定化協定（TSA）と、北米からアジアへ向かう復航で結成されている西航太平洋航路安定化協定（WTSA）では、CAF の適用率には大きな乖離がある。西航太平洋航路安定化協定は、1985年の交換比率である235円/ドルをベースレートとしていることから、CAF が50%前後で推移しているとしている。WTSA は、算定方法について、現在の WTSA 事務局長就任以前に取り決

⁶³ ベースレートを126円/ドルとする根拠は明らかにされていない。

⁶⁴ 例えば、米国ドルが占める割合を39.03%、日本円7.41%としている。参考資料12を参照。

めたものであり記録が保存されていないため、算定式を策定した際の根拠は不明であるとしていたが、本年9月、実効性が薄れていること等を理由に、CAF を当面 0 % とする届出を行い、算定方法の見直しを行っている⁶⁵。

図表17 欧州航路，北米航路における CAF の推移



(出所：(株) 商船三井提供資料 (欧州同盟及び太平洋航路安定化協定公表サーチャージ))

(ウ) THC

THC は、コンテナヤードへの搬入から本船積込み、又はコンテナを陸揚げし、コンテナヤード搬出するまでの費用についての負担を荷主に転嫁するものである。しかし、船社が荷主に請求する THC の額の算定根拠は明らかにされていない。THC の性格上、本来、港ごとに必要なコストは異なるはずであるが、例えば、欧州同盟が取り決めている THC の額は、東京港、横浜港、名古屋港、大阪港、神戸港及び博多港のいずれの港においても 28,491 円 / 1 TEU と一律となっている。太平洋航路安定化協定が取り決めている THC 額も日本のいずれの港においても一律 21,000 円 / 1 TEU⁶⁶となっている。つまり、同一の港であっても、航路によって THC の額が異なっている。さらに、2002 年以降、日本の港を利用される際に徴求される THC の額は一度も変更されていない⁶⁷。

⁶⁵ 極東航路・南米航路・オセアニア航路・アフリカ航路において外航海運カルテルが設定している CAF は、運賃に対して 30% ~ 60% である。例えば、極東航路の日本/セイロン運賃同盟が設定している CAF (10 月) は、運賃に対して 57.5% であるが、これはベースレートを 1 ドル = 308 円としていることによる。

⁶⁶ 太平洋航路安定化協定 (TSA) は、THC 額 21,000 円 / TEU はガイドラインであり、荷主への請求額は、船社独自の判断で決定されるとしている。

⁶⁷ 平成 17 年度に公正取引委員会に通知があった協定 5 件は、すべて外国港に関するもので

ウ 定期コンテナ船カルテルによるサーチャージ料金設定の評価

船社サイドは、サーチャージは、船社によってコントロールできない燃油・為替変動によるコスト変動や、港湾にかかる実費の一部について荷主の負担を求めるものであるとしている。こうしたサーチャージの性格と現在の実態について、各船社の実態と乖離していること、サーチャージの徴収実態等の論点が存在するが、これらについては、以下のように考えられる。

(ア) 定期コンテナ船カルテルのサーチャージと各船社の実態の乖離

定期コンテナ船カルテルのサーチャージに関する船社側の意見に対して、荷主側は、サーチャージについても、本来各社ごとにコスト構造が異なるはずであり、定期コンテナ船カルテルにおいて一律に決定されることは問題であると指摘している。

例えば、BAF については、燃料調達や石油先物取引の活用方法によって、各社ごとのコストには差が存在する。CAF についても、コストに占める各通貨の割合や為替予約等の為替リスク対策の実施状況は各社ごとに異なる。特に、西航太平洋航路安定化協定のように数年にわたって 5 割前後の水準が継続して設定されているという実態は、為替変動リスクの一部を荷主にも負担してもらうという CAF の趣旨を逸脱していると考えられる。

また、THC についても自前のコンテナターミナルの有無といった状況は異なっている。荷主側から、自前のターミナルを保有したり、長期契約を有する船社の港湾荷役コストは低いと思われるにもかかわらず、外航海運カルテルで定められた THC だという理由で、一律に求められることについて、問題指摘が行われている⁶⁸。

船社側は、港ごとの現実のコストに相違が存在することを認めつつも、総合的に勘案すれば荷主の負担には変わりなく、むしろ一律料金とすることは煩雑なコスト計算を回避することができることから、荷主のためにも好ましいと主張している。しかしながら、荷主の中には利用する港が特定されている事業者も存在することから、船社が主張するように、総合的にみると負担は変わらないと言い切れない。一律料金と実際のコストに応じた料金のいずれが好ましいかは、顧客が選択すべき問題であって、船社側が一方的に決めることは適切ではない。荷主の意向に耳を傾けようとせず、一律の THC を荷主のために設定していると主張し、かつ実効性をもって実施させていることは、カルテルの弊害の現れといえる。

また、外航海運産業では、カルテルによって、これらのコストを荷主に転嫁できるようになっているが、通常の企業であれば、これらのコストアップ要因についても、まずは自らの企業努力で吸収するように努めるのが当たり前であるとの指摘がある。その他、運賃修復と同様に、CAF 及び BAF が頻繁に変更されること、THC の算定方

ある。

⁶⁸ 平成18年3月16日規制研議事録参照。

式が不明確であること，説得力が乏しい需要逼迫時に賦課する PSS 等が徴収されていること等について厳しい批判が寄せられている。

(イ) 定期コンテナ船カルテルのサーチャージとその徴収実態

船社側からは，定期コンテナ船カルテルのサーチャージについては，北米航路の CAF 等，ほとんど徴収できていないものも存在するため，徴収の実態を把握することが必要であるとしている。しかしながら，荷主側から，定期コンテナ船カルテルで決められたという理由で，一方的にサーチャージを求められることに対する不満が存在していること等を踏まえれば，徴収の実態にかかわらず荷主の利益を不当に害しているおそれがある。

また，日本船主協会は，サーチャージは，「あくまでコストのベンチマークであり、実際に荷主にどう御負担頂くかについては、個別交渉の上で決まっている」，「ベンチマークである以上、同盟・協議協定メンバーの標準的なコストを持ってサーチャージを設定する事は許容範囲内の行為」と主張している。しかしながら，サーチャージは，船社が自らのコントロールの及ばない要素を運賃とは別立て精算とすることを目的としているとすれば，カルテル加盟船社の標準的なコストによってサーチャージを設定することは，実際に要したコストを上回る料金を荷主に求める船社を認めることになる。したがって，その説明は矛盾しており，「許容範囲内」とはいえず，荷主の利益を不当に害するおそれがある。

(3) 需給動向に関する情報交換機能

定期コンテナ船カルテルにおいては，加盟船社間で将来の需給予測に関する情報交換を行っており，協定内容にも規定されている。こうした情報交換に基づいて，加盟船社は設備投資等の判断を行っている。需給動向に関する情報交換を行う必要性について，船社側は，船舶の建造コストが大きいこと，船舶の建造から投入には約 3 年の期間を要すること，船舶建造及び投入に関する適切な投資判断を行う必要があること，船舶の供給過剰による破滅的な価格競争を防ぐこと，これらを通じて航路の安定を図り荷主の利益にも資することを挙げている。

一方，荷主側からは，定期コンテナ船カルテルにおける情報交換機能に関する直接的な評価はみられない。しかしながら，情報交換の目的としている航路安定効果に対しては，定期コンテナ船カルテルが，運賃，サーチャージの上昇リスクをヘッジする機能を果たしているということはなく，荷主にとって目立った形でメリットが感じられないという意見がアンケート調査において寄せられている。また，定期コンテナ船カルテルが，近年の荷動き量の増加や原油高によるコスト上昇感を煽る機能があり，さらに，前述のとおり外航海運カルテル加盟船社が，高収益を上げていることについて問題視する意見も多くみられる。

(4) 荷主拘束機能

前記第2のとおり、海運同盟は、荷主が盟外船に流出するのを防ぐため、二重運賃制、フィデリティーリベート、運賃延戻制及び盟外船を利用した荷主に対する報復措置を採っていたが、現在ではそうした機能は存在しない。海運同盟の荷主拘束機能が形骸化している状況については、以下のような実態からも検証することができる。

ア 二重運賃制

前述のとおり、運賃は、海運同盟の定めるタリフにかかわらず、荷主と船社との個別契約に基づき決定されており、二重運賃制の前提である同盟タリフが形骸化している。このため、二重運賃制はいずれの航路においても、同盟契約から削除されるか、規定があっても実質的な効力を有していない状況となっており、欧州航路では2003年末、豪州航路では2004年8月に同盟契約から削除⁶⁹された。(社)日本荷主協会は、二重運賃制は効力を有していないにもかかわらず、かつて海運同盟と契約を締結した一部の荷主が、盟外船を利用するにあたって、二重運賃制の規定に基づきその旨を海運同盟に通知し承認(Dispensation)を得る手続を踏んでいると指摘している。このため、荷主と海運同盟との契約から二重運賃制に係る条項を撤廃すべきであると要望していた。

その後、日本発着の航路に残っていた二重運賃制規定は、実効性が薄れているという理由からすべて廃止された。

イ フィデリティーリベート及び運賃延戻制

フィデリティーリベートは欧州同盟にのみ存在した制度であるが、2003年末に欧州同盟の同盟契約の内容から削除されており、現在は、すべての航路においても存在しない⁷⁰。また、現在、日本発着の航路において、運賃延戻制を実施している海運同盟は存在していない⁷¹。

ウ 荷主の船社選定理由からみた拘束力の実態

以上のとおり、荷主が盟外船に流出することを防ぐための措置は、既にその実態がなくなっている。図表18は、荷主の船社選定理由を示したものであるが、海運同盟に属していることを理由に挙げた荷主は6～7%となっており、主としてコスト(約7

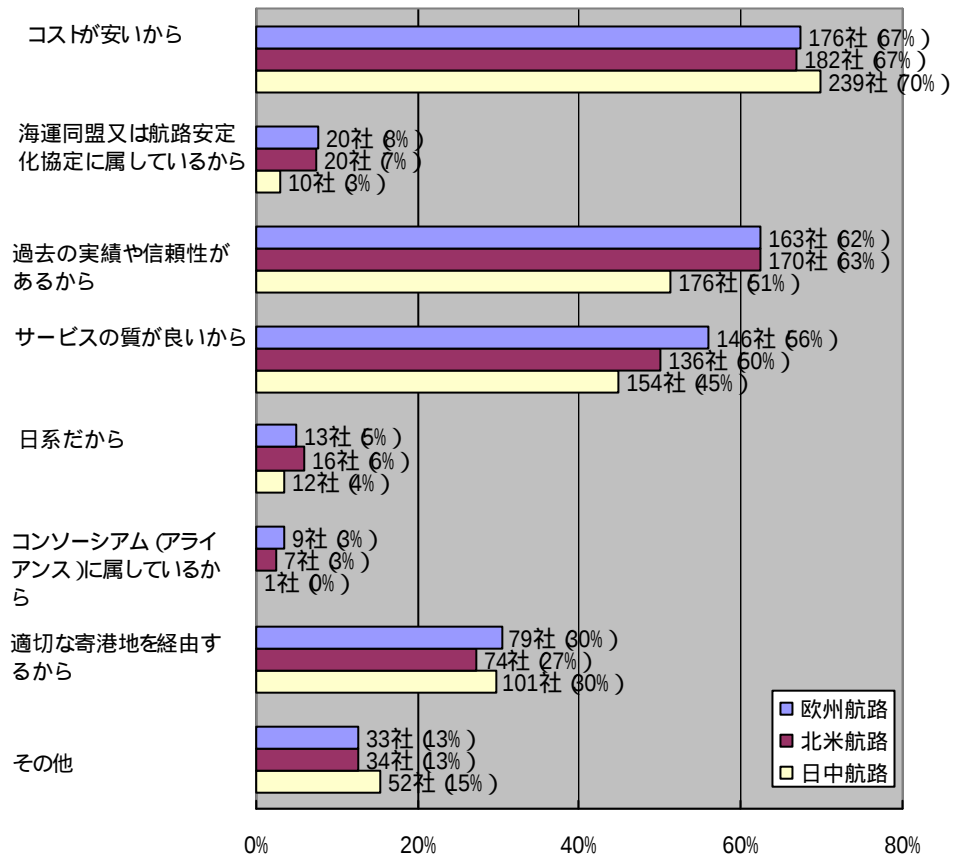
⁶⁹ 欧州同盟の二重運賃制等廃止の理由は、海運同盟機能が弱体し、同盟タリフが形骸化しており、荷主のメリットもないこと、二重運賃制度を維持するための経費が、海運同盟加盟船社の経済的負担となっていることからとされている。

⁷⁰ 参考資料13- のように、船社アンケートにおいてもフィデリティーリベートを「取り決めている」と回答した船社は存在しない。

⁷¹ また、参考資料13- のように、船社アンケートにおいても運賃延戻制を「取り決めている」と回答した船社はいなかった。

割), 過去の実績や信頼性 (5 ~ 6 割), サービスの質 (4 ~ 5 割) が選択理由となっていることから裏付けられる。

図表18 欧州、北米及び日中航路における船社選定理由 (複数回答)

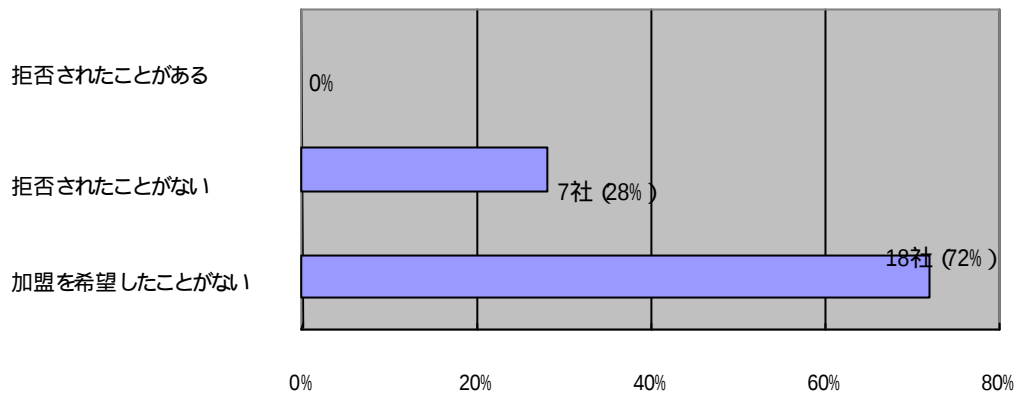


(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

(5) 盟外船社排除機能

既に述べたとおり、海運同盟は開放型に移行している。船社アンケートにおいても、過去 5 年間、海運同盟及び航路安定化協定への加盟について、「加盟を希望して拒否されたことがある」と回答した船社はいなかった。また、定期コンテナ船カルテルに加盟するにあたって、他の船社と比べて「不利に扱われた」または「有利に扱われた」と回答した船社は存在しない。また、(社) 日本船主協会からの聞取調査結果においても、現在、日本発着航路の定期コンテナ船カルテルにおいて、非加盟船社の参入を制限する措置は採られていない。

図表19 過去5年間に於いて定期コンテナ船カルテルに加盟を希望して拒否されたことがあるか



(出所：公正取引委員会による船社に対するアンケート調査)

3 コンソーシアム及びアライアンス

コンソーシアム及びアライアンスは、海運同盟及び航路安定化協定とは異なり、運賃及びサーチャージ等に関する取決めは行わず、コンテナ船のスペースチャーター、埠頭ターミナルの共同利用、運航スケジュールの調整等を取り決めている。したがって、コンソーシアム及びアライアンスの協定は、運賃の協定や市場分割、供給数量の制限につながるものでない限り、直ちにカルテルに該当するものではないが、海上運送法に基づく届出を行うことによって独占禁止法の適用除外の対象となっている。

日本発着の航路においては、2005年度に22件の届出があり、その内訳は、新規締結10件、協定への船社の加盟・脱退などの変更が8件、廃止が3件となっている。現在、欧州航路、北米航路などの基幹航路で締結されているアライアンスは、以下のとおりとなっている。

図表20 基幹航路における主なアライアンスの運航船腹量

アライアンス / 運航船社	運航船腹量（平成15年1月1日現在）	
	隻数	TEU
Evergreen グループ	78	320,629
Evergreen（台湾）		
Lloyd Triestino（イタリア）		
Hatsu Marine（イギリス）		
The Grand Alliance（GA）	145	717,156
日本郵船		
P&O Nedlloyd（オランダ）		
OOCL（中国）		
Hapag - Lloyd（ドイツ）		
MISC（マレーシア）		
The New World Alliance（TNWA）	90	435,006
APL（アメリカ）		
商船三井		
現代商船（韓国）		
CKYH グループ	169	729,980
COSCO（中国）		
川崎汽船		
陽明海運（台湾）		
韓進海運（韓国）		
Senator Lines（ドイツ）		

（出所：国土交通省海事局編『平成17年版海事レポート』財団法人日本海事広報協会（2005年7月））

（１）コンソーシアム及びアライアンスの必要性

（社）日本船主協会によれば、荷主からのニーズに対応してグローバルにサービスを提供していくためにも、スペースチャーター等の提携を行うコンソーシアム及びアライアンスによる経営の合理化、効率化が重要であるとしている。また、コンソーシアム及びアライアンスは、運賃及びサーチャージ等の取決めを行うものではなく、あくまでも貨物スペースなどの共用によるコスト削減・合理化を目的とするものであることから、競争制限的ではないとしている。他方、独占禁止法適用除外とする協定とする理由については、EU 及び米国においても競争法の適用除外とされていることから、我が国においても独占禁止法の適用除外制度を維持するべきであるとしている。

（２）コンソーシアム及びアライアンスに対する荷主の評価

荷主からの聞取調査では、スペースを確保できるという点から利便性がある、船腹の確保、安定した運航という観点からは、納得できるものである等、コンソーシアム及びアライアンスを評価するものが多い。ただし、コンソーシアム又はアライアンスにおいて、仮に運賃やサーチャージを横並びで統一することがある場合は認められないとの意見もあった。

4 不定期船協定

また、少数であるが、不定期船分野における協定に関する届出として、南洋材輸送協定、北洋材輸送協定などがある。南洋材輸送協定及び北洋材輸送協定においては、運賃に関する取決め、シェアに関する取決め、船腹の合理的調整等についての取決めなどが行われている。

不定期船協定に関しては、荷主サイドからは、タンカー、鉱物資源などの不定期船輸送においては、荷主と船主が一对一で運送条件を交渉し、運賃やサービス条件がフェアなマーケットの中で決定できるという評価がみられる。しかしながら、南洋材不定期船協定においては、輸出国側の自国船社保護政策との関係があるとはいえ⁷²、協定に新たに加入しようとする船社は、原則として、加盟船社からシェアの譲渡を受けること等の参入を制限するような規定が盛り込まれており、荷主の利益の観点から、こうしたカルテルの妥当性については、実態を踏まえながら検討を行っていくことが必要である。

⁷² 南洋材の輸出国は、自国船社保護の観点から南洋材を輸送できる船社を規制しているとされている。

第5 外航海運の問題点に関する競争政策上の考え方

海運同盟等の外航海運カルテルは、それが国際海運の慣行であると同時に諸外国においても競争法の適用除外とされていることを主たる理由として、これまで独占禁止法の適用除外とされてきている。しかしながら、その実態は、これまでみてきたように、新興国の船社の台頭等によりその支配力を低下させつつも、運賃修復及びサーチャージ等に関してはアウトサイダーも含めた協調的価格行動の軸として機能している。また、EUにおいて競争法適用除外制度の廃止が決定されるなど、海運同盟等の外航海運カルテルの置かれている状況には変化がみられる。

前述のとおり、海運同盟等の外航海運カルテルについては、船社側からは引き続きその必要性が主張される一方で、利用者の側から様々な問題点が指摘されている。このため、平成3年の本研究会報告書において述べたように「独占禁止法の禁止規定の適用を例外的に除外する適用除外制度は、自由経済体制の下ではあくまでも例外的な制度であり、必要最小限にとどめるとともに経済情勢等の変化に対応して常にその在り方を見直すことが必要である」⁷³という基本的考え方に立ち返って検討を行うことが必要である。

ここでは、まず、独占禁止法適用除外規定を中心とする海運同盟に係る制度の在り方及び現行制度の下での対応の必要性について検討する。次に、外航海運に隣接する分野である水先制度及び港湾運送の問題について検討を行うこととしたい。

1 外航海運に関する独占禁止法適用除外制度の在り方

外航海運に係る船社間の協定については、海上運送法28条の規定により、独占禁止法の適用が除外されている。このような適用除外規定が初めて設けられた際には、国際的慣行との調和を図るためとされている。具体的には、昭和24年の第5回国会における提案理由説明によれば、海運事業者相互が締結する海運同盟その他のカルテルが、国際海運の慣行であり、最も反カルテル立法の進歩した米国においても、適用除外とされているにもかかわらず、我が国ではこれが独占禁止法等によって禁止されており、現状のままでは我が国海運の健全な発展も望み得ぬ実情にあることが理由として掲げられている。また、平成11年の独占禁止法適用除外制度の見直しの際には、国際的調和のほか、運賃の乱高下の防止や、船社間協調・提携による事業経営の効率化等、外航海運サービスの安定供給の観点から荷主の利益にもなるとの意見があったことが存続理由として挙げられている。

そこで、ここではまず、外航海運カルテルが荷主の利益に寄与しているか否かについて検討を行う。次に、国際的調和に関する問題について検討を行った上で、外航海運に対する独占禁止法適用除外制度の在り方と現行制度下における公正取引委員会の対応の

⁷³ 公正取引委員会『政府規制等と競争政策に関する研究会報告書』（平成3年7月）を参照。

在り方について述べることにする。

なお、前記第4で述べたとおり、海上運送法に基づく外航海運協定として届けられているもののうち、コンソーシアム及びアライアンス⁷⁴、需給動向に関する情報交換⁷⁵等は、運賃の協定や市場分割、供給数量の制限につながるものでない限り、直ちにカルテルに該当しない。これらについては、検討の対象から除外することとするが、競争制限的な効果を持たないのであれば、独占禁止法の適用除外の対象とする必要はなく、独占禁止法の適用の下で活動を行っていくことが適切であると考えられる。

なお、独占禁止法の適用が及ぶこととなった場合には、公正取引委員会は、事業者の要望を踏まえつつ、コンソーシアム、アライアンス、船社間による需給動向に関する情報交換活動等を行う際に、どのような行為が適法であり、どのような行為が問題となるかに関して、独占禁止法上の考え方に関するガイドラインを策定することを検討する必要がある。

(1) 外航海運カルテルと需要家利益

前記第4においてみたとおり、現在、定期コンテナ船カルテルによって行われている運賃修復及びサーチャージに関するカルテルは、需要家側から料金の算定根拠が不明確で値上げが頻繁に行われる等、通常のビジネスでは認めがたい不当なものであるという強い批判が寄せられている。一方、船社側は、これらのカルテルについては、明確な料金算定根拠がないことを認めつつ、外航海運市場の特殊性が存在することから、船社の事業活動にとってカルテルが必要不可欠であると主張している。この特殊性として船社側は、世界の国際物流を支える社会的インフラであること、荷物の季節変動や、東航と西航の荷動きのアンバランスが大きいもののピークに合わせて設備投資をせざるを得ないこと、在庫が効かないことから容易に破滅的競争に陥る宿命にあること、コンテナを1本輸送することに伴う運航コスト増加が極めて小さく、限界費用が低いこと、大規模かつ継続的投資が必要な装置産業⁷⁶であること、参入障壁が存在しないこと、日本企業にとっての海外現地工場へのベルトコンベア機能であること、国内市場の存在しない世界単一市場であり、コスト構造や経営哲学の異なる海外の企業と競争していること、サービスの差別化が難しいこと、船腹過剰の場合は中古船の市況が下落することから退出が容易でないこと、このため需給変動による極端な価格変動が起こりやすいことその他、定期コンテナ船カルテルを独占禁止法適用除外とする意義について

⁷⁴ EUでは、理事会規則823/2000により2010年4月まで競争法一括適用除外となっている（参考資料5参照）。

⁷⁵ 事業者団体における情報活動に関しての独占禁止法上の考え方については、公正取引委員会「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」第2-9（情報活動）を参照。

⁷⁶ （社）日本船主協会によれば、日本/北欧州航路新設に要する船舶、コンテナ等の総投資額は約1400億円であるとしている。（船舶\$120"×8隻、コンテナ\$260"、115円/\$換算）

は、100年以上に渡り、定期コンテナ船カルテルがこれまで運賃の安定化に寄与してきたこと、適用除外制度が廃止されると、寡占化が進むおそれがあること、日本から撤退する船社が現われ、荷主がダメージを受ける可能性があること等を挙げている⁷⁷。

需要家の利益という観点から、現在行われている外航海運カルテルの実態をみると、カルテルの大部分を占める CAF、BAF 及び THC という代表的なサーチャージ料率は、本来、各社ごとに異なるコストを定期コンテナ船カルテルにおいて一律に決定しているため、実際のコストを上回る負担を荷主に求めている可能性がある。外生的な要因で決定されるコストを転嫁するという名目で必要以上の負担を荷主に強いているとすれば、需要家の利益を不当に害しているおそれがある。

また、船社側が主張する外航海運市場の特殊性については、以下のように考えられる。まず、外航海運は社会的インフラであるという指摘については、電力や通信等、ライフラインを担う社会的インフラ産業は他にも存在するが、それをもって独占禁止法の適用除外を認める理由とはならない。また、季節等による需要変動が大きいこと、在庫が利かないこと、限界費用が小さいこと、大規模な設備投資が必要であること、グローバル市場で競争を行っていること、差別化が困難なことといった特性は、他の産業においてもみられるものであり、外航海運産業固有の特性とは認められない。また、外航海運産業への参入退出障壁についても他産業に比べて大きいとはいえず⁷⁸、むしろ移動可能設備であって転売が容易であることから、サンクコストは通常の産業と比べれば低い。これは、外航海運産業が、積極的な新規参入によって海運同盟の支配力の低下を招いてきたという事実にも裏付けられている。また、極端な価格変動についても、外航海運産業への参入・退出の容易さを勘案すれば、一時的な需給逼迫によって運賃が高騰することがあるとしても、他の産業と同様に価格メカニズムによって必要な供給力が提供され则认为られる。以上のように、船社側の説明は、外航海運について独占禁止法の適用除外を認めるという特別の配慮を求めるに足りる内容とはなっていない。さらに、通常カルテル行為は違法であり、定期コンテナ船カルテルは、適用除外制度の下、例外的にカルテル行為が認められているものである。特例を受けている側が、適用除外制度の必要性、需要家利益について検証・説明する義務がある。

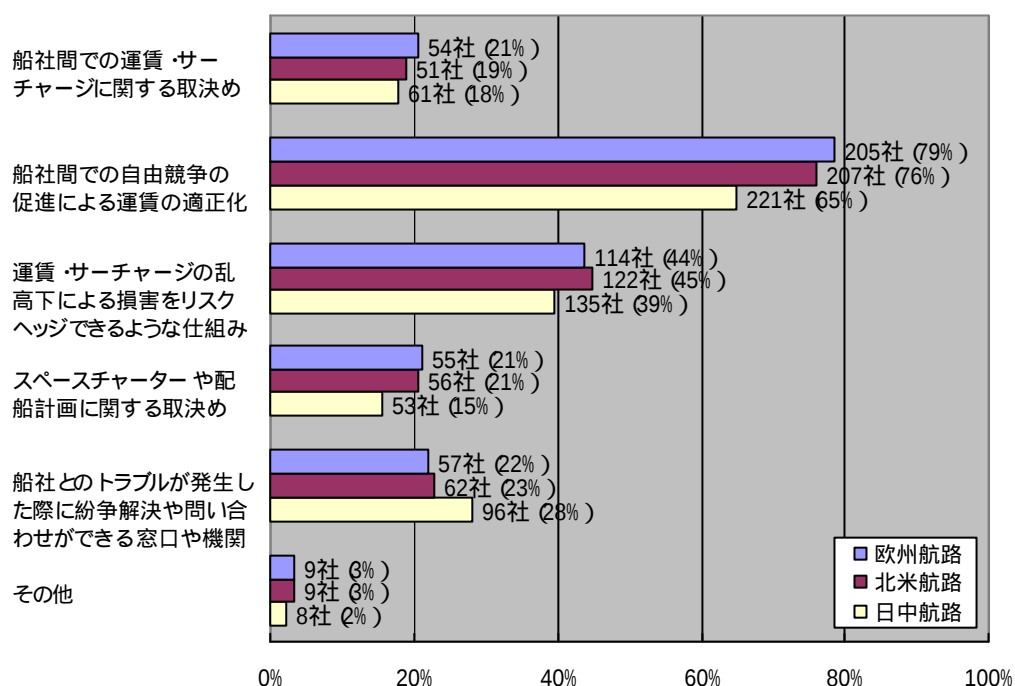
以上の諸点を踏まえると、現在、定期コンテナ船カルテルにおいて行われている運賃修復及びサーチャージに関するカルテルについては、船社側が主張するように運賃安定

⁷⁷ 一方、(社)日本船主協会は本研究会において、外航海運産業の特殊性について「先ほど説得力がないといったお話がありましたけれども、我々も残念ながら、いろいろ文書について説得力がないなと正直に認めざるを得ない部分はかなりあると思います。」とコメントしている。

⁷⁸ 平成18年3月16日、本研究会における(社)日本船主協会からの説明によれば、定期コンテナ船市場には、海運同盟による参入規制や国内法上の規制はなく、政府間協定等も不要であり、参入障壁は存在しないとしている。また、第3にあるように、主要航路への新規参入は活発に行われている。

化のためにカルテルを認めなければならない特別な事情は認められない。なお、2005年12月の欧州委員会による一括適用除外制度廃止提案のベースとなった調査⁷⁹においては、外航海運カルテルは一部の航路においては、むしろ不安定化に寄与した可能性があるという分析結果が示されている。

図表21 各航路において荷主が必要と考える仕組み



(出所：公正取引委員会による荷主に対するアンケート調査)

(2) 国際的調和に関する問題

次に、国際的な制度の調和の必要性について検討を行う。前述のとおり、我が国において外航海運の独占禁止法適用除外制度が導入された際の理由は、国際的な制度の調和であった。日本を発着する外航海運事業については、我が国の法制度のみならず、相手国の制度の適用も受けることから、お互いの制度の調和が取れていなければならないという議論である。仮に、日本が適用除外制度を廃止するとなれば、相手国の適用除外制度の有無にかかわらず、日本を発着・経由する航路においてはカルテルは認められなくなる。

しかしながら、現在においても、我が国と相手国との競争法適用除外制度には相違が存在している。例えば、第2でみたとおり、米国では、諸外国が排他的な海運同盟を認める中、1916年米国海運法の制定により、ただ一国、排他的な海運同盟を禁止した。また、二重運賃制等が一般的であった1961年、ボナー法の制定によって一定の水準を超え

⁷⁹ Global Insight 社『The Application of Competition Rules to Liner Shipping, Final Report』(2005年10月26日)を参照。

る二重運賃制を禁止している。さらに、1984年の海運法によって海運同盟が加盟船社の運賃を拘束することを禁止したことから、米国に関連する航路においては海運同盟が姿を消すこととなった。これらの競争政策は、諸外国の制度とは異なる米国独自のものであるが、米国を発着する航路の競争環境が変化したものの、米国航路が混乱したり、米国船社が不利な取扱いを受けるなどの影響はみられなかった。

さらに、現在の米国、EU 及び日本の適用除外制度の相違の詳細をみると、米国では禁止されている二重運賃制及び不定期船協定は、日本及び EU⁸⁰においては一定の範囲内であれば適用除外として容認されている。他方、日本及び EU においては、内陸運賃に関する協定は適用除外の範囲として容認はされないが⁸¹、米国では一定の範囲内であれば許容されている。以上のように、各国の適用除外の範囲は必ずしも一致しているものではなく、各国独自の政策により決定されている。また、EU は、EU 域内の産業競争力強化を図るリスボン戦略に基づいて一括適用除外制度の見直しの検討を行い、その結果、2008年10月から欧州発着の航路に競争法が適用されることとなった。この結果、日本発着の3つの主要な航路のうち外航海運カルテルが存在するのは北米航路のみになる中で、外航海運カルテルの実効性は維持し難いとも考えられる一方、こうした状況下で、外航海運カルテルを維持し続けることは、荷主の利益にならないだけでなく、船社の競争力強化の観点からも悪影響があると考えられる。

なお、欧州委員会も、一括適用除外制度の廃止によって、輸送コストは低減し、外航海運産業にプラスの影響を与え、サービスの品質及び技術開発は改善することから、EU 域内産業の国際競争力を向上させるという見通しを示している⁸²。

また、経済のグローバル化が進展する中、国際カルテルの摘発が重要な課題になっている今日、日本において、主要国と異なる独占禁止法適用除外制度を維持し、主要国では禁止されているカルテルを容認する場合には、具体的な事件処理において国際的な問題を惹起することとなりかねない。

(3) 外航海運に対する独占禁止法適用除外制度の在り方

以上のとおり、定期コンテナ船カルテルの適用除外制度については、海運同盟が設定している共通運賃(タリフ)は形骸化していること、運賃以外のサーチャージに関する船社間協定や協調的な運賃引上げ(運賃修復)には実効性があるが、船社の実コスト以

⁸⁰ 欧州連合は、2006年9月に不定期船及びカボタージュへの競争法の適用を決定した。

⁸¹ 1998年9月、欧州委員会は、TACA(大西洋同盟協定)がEU域内における陸上輸送に関し共通運賃の決定を行うこと等は、EC条約81条に違反するとする決定を行った(Decision 1999/243/EC of 16 September 1998参照)。その後TACAは、1999年1月以降、内陸運賃協定を廃止する旨を公表した。

⁸² 欧州委員会プレスリリース、「Commission proposes repeal of exemption for liner shipping conferences」(2005年12月14日)、「Competition: Commission welcomes Council agreement to end exemption for liner shipping conferences」(2006年9月25日)参照。

上に請求している可能性があり、また、算定根拠が不明確であること、一方的に通告されることの荷主の意見があること等から、荷主（利用者）の利益を害しているおそれがあること、日米欧の適用除外の範囲は異なっており、欧州連合は、2008年10月から適用除外制度を廃止することを決定したことから、同制度を維持する理由は、今日では成立していないと考えられる。このため、海上運送法に設けられている独占禁止法の適用除外規定は、廃止することが適切である。

ただし、廃止に際しては、廃止に伴う混乱を回避するために一定の猶予期間を設けること、廃止後の独占禁止法の適用に関して必要と認められる場合には、ガイドラインを策定すること等の措置を講ずることが適切である。

2 現行制度下における公正取引委員会の対応の在り方

前記1のとおり、公正取引委員会は、外航海運の適用除外制度の廃止に向けて取り組んでいくことが必要である。しかしながら、運賃修復及びサーチャージのカルテルに対して荷主の強い不満が存在すること、特に最近の原油価格高騰を契機として、異常に高額なBAFを徴求する実態がみられることを踏まえると、適用除外制度の廃止を待たずに、可能な限りの対応策を講じるべきである。現在の海上運送法においては、届け出られた外航海運協定が4つの要件に適合しない場合には、公正取引委員会は国土交通大臣に対し措置請求を行うことができる。以下、現行制度の概要、外航海運協定に関する4要件の判断基準、その他適用除外の要件を欠く外航海運協定に対する独占禁止法の適用の考え方等について検討することとしたい。

(1) 現行制度の概要

現行海上運送法においては、他の一般的な独占禁止法適用除外制度と同様に、不公正な取引方法を用いるとき及び競争の実質的制限によって利用者の利益を不当に害するときには独占禁止法を適用することになっているほか、以下のとおり、問題のある外航海運協定に対する是正・禁止の仕組みが整備されている。

ア 国土交通大臣によるカルテルの変更・禁止命令

国土交通大臣は、外航海運協定の届出を受理した場合、その内容が、利用者の利益を不当に害さないこと、不当に差別的でないこと、加入及び脱退を不当に制限しないこと、協定の目的に照らして必要最小限度であることの各条件に適合するものでないと認められるときは、当該協定の変更・禁止を命じなければならないとされている（海上運送法29条の2）。

イ 公正取引委員会による措置請求

また、前述のとおり、国土交通大臣が受理した届出は、遅滞なく公正取引委員会に

通知される仕組みとなっている。公正取引委員会は、外航海運協定の内容が前記ア～の各要件に適合するものでないと認めるときは、国土交通大臣に対し、当該カルテルの変更・禁止を命じるよう措置請求を行うことができる（海上運送法29条の4）。公正取引委員会が措置請求を行ったときには、その旨を官報に告示するとともに、当該官報告示から1か月を経過してもなお国土交通大臣がカルテルの変更・禁止命令を行わないときは、当該カルテルは独占禁止法の適用除外から外れ、直接、独占禁止法が適用される仕組みとなっている（海上運送法28条但書）。

（２）４要件の判断基準

前記（１）アの４要件が規定された平成11年海上運送法改正当時の立法資料においては、当該規定を設けた趣旨として、引き続き外航海運カルテルを適用除外としつつも、市場機能を有効に機能させ、より公正で開かれた市場において自由な競争を促進していくことが必要であること、運輸政策上の知見を有する運輸大臣が、協定の締結による競争制限的效果を勘案してもなお当該協定が利用者利便の増進に必要なのか否かを総合的に判断すべきであること、公正かつ自由な競争を促進するという独占禁止法の基本的考え方に則り、適用除外制度の濫用を防止する観点から、より慎重な監督を行うことがあげられている。４要件のうち、「不当に差別的でないこと」及び「加入及び脱退を不当に制限しないこと」という２つの要件については、これらの要件の前提となっている閉鎖型同盟や二重運賃制の実態が既に存在しない。そこで、以下では、定期コンテナ船カルテルの実態に照らして問題となるおそれがある「利用者の利益を不当に害さないこと」及び「協定の目的に照らして必要最小限度であること」という２つの要件の判断基準について検討を行うこととする。

ア 利用者の利益を不当に害さないこと

前記第４において詳しく実態をみたとおり、運賃修復及びサーチャージ等に関するカルテルは、各船社のコストに見合ったものとなっていない。需要家からも強い不満が寄せられており、実際に発生しているコスト以上の負担を、荷主が納得するような十分な説明も行わずに荷主に強いているとすれば、利用者の利益を害する蓋然性が高いと考えられる。船社側は、運賃修復及びサーチャージに関する協定締結に際しては、荷主団体との協議が行われる仕組みとなっていることをもって、利用者の利益を不当に害していないと主張している。しかしながら、本研究会における荷主団体からの意見聴取においても、年間膨大な件数の運賃修復及びサーチャージの設定・変更について、荷主側の意見が十分に反映されないケースや通告のみの場合も存在することが指摘されている。

また、前記第３でも指摘したとおり、公正取引委員会が行った荷主に対するヒアリングにおいても、サーチャージの金額算定に際し、荷主に交渉の場与えられないと

の不満が寄せられており、この協議の枠組みは十分に機能していない。これは、荷主アンケート調査結果において、多数の荷主から強い不満が寄せられていることにも表れている。仮に協議が行われているにしても、これによってすべての荷主の利益が守られる保証はない。また、日本荷主協会からは、荷主団体側は独占禁止法の適用を受けることから、荷主が協議を行った上で運賃及びサーチャージ額等について交渉することができないこと、荷主団体側の意見が尊重される法的担保がない等の限界があることが指摘されている。

イ 協定の目的に照らして必要最小限度であること

本要件は、協定行為が実現する公益、すなわち利用者の利益の向上に資するという点に照らして、競争制限的な協定の内容を必要最小限度に留めるべきであるとするものである。したがって、前記アとも関連するが、仮に運賃修復及びサーチャージカルテルが、中長期的な運賃安定のために必要であるとしても、カルテル行為は、この目的達成に必要な範囲内に納まっていなければならない。

また、外航海運協定の中には、形骸化している条項が含まれている場合がある。形骸化しているということは、協定の目的達成のために不必要であることを意味していることから、本要件に適合しないと考えられる。前記第4でみたとおり、二重運賃制等による荷主拘束手段⁸³、定期コンテナ船カルテル及び不定期船協定における船腹調整に係る配船協定については、形骸化しているといわれている。こうした形骸化した条項については、独占禁止法適用除外としておく必要性は認められず、速やかに是正措置を講じることが必要である。

(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占禁止法の適用

前記(2)の要件のほか、協定が外航海運の範囲内か否かについて吟味を行うことも必要である。海上運送法上、独占禁止法の適用除外の対象となり得る外航海運協定は、「本邦の港と本邦以外の地域の港との間の航路において、船社が他の船舶運航事業者とする運賃及び料金その他の運送条件、航路、配船並びに積取りに関する事項を内容とする協定若しくは契約の締結又は共同行為」と規定されている。このため、例えば内陸輸送のように、この要件に該当しない協定については、たとえ届出を行っていたとしても、独占禁止法の適用除外とはならない。

例えば、荷主から強い批判を受けている THC は、本船への積み下ろしに係る費用以外に、コンテナヤードにおけるシャーシからの積み下ろし、クレーンまでの横持ち、蔵置料が含まれる⁸⁴としている。シャーシからの積み下ろし等は、海上運送の範囲には該当せ

⁸³ 日本発着の航路における二重運賃に関する規定は、実効性が薄れているという理由から平成18年9月までにすべて廃止された（P38参照）。

⁸⁴ （社）日本船主協会説明による、THC のコスト構成要素。

ず、陸上運送及び倉庫に係るものであり、THC を構成するコストの一部は、そもそも海上運送には当たらず、独占禁止法の適用除外の対象とはならないとも考えられる。こうした点については、THC を構成するコスト要素が、海上運送に係るサービスに付随するものなのか等について、実態を踏まえながら、適切な措置を講じていくことが必要である。

(4) 公正取引委員会に求められる取組

ア 国土交通大臣に対する措置請求の活用

これまで検討を行ってきたように、「運賃修復」と称する一斉値上げ、実際の燃料コスト以上に上昇する仕組みとなっている BAF、各社の為替リスクと乖離した CAF、各港及び各社のコスト実態を反映していない THC 等のカルテルは、前記(2)の判断基準に照らせば、利用者の利益を不当に害しているおそれがあると考えられる。このため、公正取引委員会は、これらの外航海運協定を受理している国土交通省及び申請者に対して一定期間内に説明を求め、これを踏まえて、海上運送法に規定された要件に合致するか否か等を速やかに審査すべきである。その上で、利用者の利益を不当に害するカルテルや、協定の目的に照らして過大な内容となっているカルテル、そもそも海上運送に範囲に含まれないカルテル等に関しては、国土交通大臣に対して、措置請求を積極的に行っていくことが求められる。

イ ただし書に該当するカルテルへの厳正対処

外航海運カルテルは海上運送法第28条の規定により、独占禁止法の適用除外とされているものの、そのただし書において、不公正な取引方法を用いる場合等には、独占禁止法を適用することができる。公正取引委員会は、このような適用除外の埒外の行為に対して、独占禁止法の積極的かつ厳正な適用に努めることにより、カルテルによる弊害の除去と外航海運市場の競争促進を図ることが必要である。

3 その他外航海運に隣接する分野における競争政策上の課題

公正取引委員会が行った荷主及び船社に対するアンケート・ヒアリング調査では、我が国の水先制度及び港湾運送に関する多数の要望が寄せられている。そこで、これらの問題点について検討を行うこととする。

(1) 水先制度について

現在の水先法は、全国に39の水先区を設定し、特に自然条件や船舶交通の状況が厳しい10水域において、一定規模以上の船舶に対する水先人の乗船を義務付けている。水先料金は、全国一律の料金が国土交通省令において定められている。現行制度に対しては、船社及び荷主の双方から、料金が諸外国に比べ高くその料金体系が不透明であること、

同一湾内であっても港と湾それぞれ別の水先人を乗船させることが必要となる場合もあり、その場合には2度乗船させなければならない非効率性が存在すること等について、強い不満が寄せられている。

第164回通常国会に提出され、平成18年5月に成立した水先法改正法においては、これまで省令による一律料金制となっていた水先料金を上限認可制へ変更すること、水先人資格要件を緩和し参入機会を拡大すること等の措置が盛り込まれており、また、これに併せて、同一湾内における水先区が統合され、一人の水先人を乗船させることで足りることとなる。

競争政策の観点からも、今回の制度改正は、省令による一律料金であった水先料金を水先人による自主的料金設定制とすること、水先人資格要件の緩和によって新規参入者の増加が見込めることなど、水先人市場の競争促進に資する内容となっていることについて、一定の評価を行うことができる。公正取引委員会としても、今般の制度改正以降の水先人市場における競争状態について、引き続き注視していくことが必要である。

(2) 港湾運送について

港湾運送に関しても、利用料金の高さ⁸⁵、荷さばき等にかかる所要時間(リードタイム)リードタイムの長さに対する不満が寄せられている。港湾運送にかかる運賃・料金は、平成12年の改正港湾運送事業法施行に伴い、主要9港⁸⁶において先行して運賃・料金認可制から事前届出制に変更されたとともに、参入に際しての需給調整規制が廃止され、事業免許制から許可制に移行している。港湾運送事業において新規参入を促進させるため⁸⁷、主要9港以外の港についても、平成17年港湾運送事業法改正により、平成18年5月15日から、運賃・料金事前届出制及び事業許可制へと移行した。このような制度変更が行われたのは、事業者間の料金及びサービス競争を通じて、効率的でユーザーの需要に応じた弾力的なサービスの提供がなされることを目的としたものである。今般の制度改正は、今回利用者から寄せられた指摘事項の改善にもつながるものであると考えられる。公正取引委員会は、このような制度改正に伴う港湾運送事業における競争実態や競争政策の在り方について、今後必要に応じて調査・検討を行うことが必要である。

⁸⁵ 国土交通省港湾局によれば、コンテナ1個あたりで比較すると、東京港は、香港、ロサンゼルスよりも廉価であるが、高雄、釜山、シンガポールと比べると、1.5倍から2倍程度となっている。平成12年頃の調査によると、東京港を100とすると、香港で223、ロサンゼルスで191、ロッテルダムで92、シンガポールで64、釜山で64、高雄で65となっている(40フィートコンテナの場合)。

⁸⁶ 千葉、京浜、清水、名古屋、四日市、大阪、神戸、関門、博多。

⁸⁷ 国土交通省海事局編『平成17年版海事レポート』によると、平成12年以後、新規に許可を受けた港湾運送事業者は主要9港で19件となっている。

結語

外航海運産業は、国際貿易の担い手として、国の盛衰を背負いながら今日まで発展を遂げてきた。その歴史は競争法よりも古く、「海運自由の原則」、すなわち、自国発着の貨物についても、自国の商船隊や自国籍船による輸送を優先させず、海運企業や船舶の選択について政府が介入しないことが国際慣行となってきた。この原則の下で、外航海運産業は、世界各国において、市場への参入退出やその事業活動について法令による規制を余り受けることなく発展してきた。また、船社間において、130年以上もの長きにわたって、「海運同盟」と呼ばれる国際カルテルが形成され、主要国の競争法においても容認されてきた。

しかしながら、外航海運産業は、我が国の多くの産業にとって基盤インフラの役割を担う基幹産業の一つである。かかる観点からすれば、外航海運産業の在り方は、我が国の荷主、ひいては一般消費者に多大な影響を及ぼすという観点から検討されなければならない。EUにおける一括適用除外制度見直し、リスボン戦略に基づき、EU域内産業の国際競争力向上の観点から進められてきたのも同じ視点によるものであることを想起すべきである。本報告書で検討を行ってきたように、現在の定期コンテナ船カルテルは合理性を欠く運賃修復及びサーチャージ料金の適用等によって荷主の利益を阻害している。また、外航海運産業には、こうしたカルテルを認めなければならない特殊性は認められない。さらに、欧州連合が外航海運の適用除外制度を廃止した後は、日本発着の3つの主要な航路のうち外航海運カルテルが存在するのは北米航路のみになるが、こうした状況下で、外航海運カルテルを維持し続けることは、荷主の利益にならないだけでなく、船社の競争力強化の観点からも悪影響があると考えられる。このような状況を踏まえれば、外航海運に関する独占禁止法適用除外制度は、一定の猶予期間を設けた上で、廃止することが適切である。

公正取引委員会は、本研究会報告書の考え方を踏まえ、外航海運に関する独占禁止法適用除外制度の廃止に向けた取組みを積極的に推進すべきである。また、制度改正を待つことなく、現行制度の下で採りうるアクションを起こさなければならない。平成11年に整備された適用除外制度の下では、公正取引委員会の措置請求制度が設けられており、これを活用することによって、当面の弊害を除去することは可能であると考えられる。本研究会においても、公正取引委員会の取組や外航海運市場の動向について引き続き監視しつつ、今後とも本分野における必要な提言を行っていくこととしたい。