

『外航海運に関する独占禁止法適用除外制度に係る意見募集』に寄せられた意見及び考え方

平成 18 年 12 月 6 日

公正取引委員会

1 総論（適用除外制度を維持した方が良好とする意見）	
主な意見（概要）	考え方
(1) 外航海運業の特殊性に関連する意見	
<p>○外航海運業は、船舶の建造費やターミナル整備等に莫大な投資を必要とする一方で、船腹の在庫が利かないこと、生産と消費が同時に行われること、高い固定費かつ低い限界費用、貨物量の季節変動、往復航の荷動き量のインバランスにより供給過剰に陥り破滅的な競争が行われやすいという特殊性を有している。海運同盟等の船社間協定は、このような業界において安定した運賃・サービスを確保するものとして環境の変化に対応しながら 130 年以上にわたってその存在が評価され、世界経済・日本経済・荷主に利益をもたらしてきている。仮に適用除外制度が廃止された場合、船社間の破滅的競争、貿易の混乱、不定期船市場でみられるような短期間での運賃の乱高下・日中航路で指摘されているような運賃・サービスの不安定化が発生し、荷主が必要とするサービスの提供が困難となることや国民経済に悪影響を与える懸念がある。</p> <p>【日本船主協会、豪州船主協会、欧州共同体船主協会、国際海運会議所、世界海運評議会、ELAA、アジア船主フォーラム、韓国船主協会、欧州同盟、太平洋航路安定化協定、西航太平洋航路安定化協定、アジア域内航路協定、日本郵船、商船三井、川崎汽船、OOCL、MISC Berhad、現代商船ジャパン、陽明海運、アメリカンプレジデントラインズリミテッド、Hapag-Lloyd】</p>	<p>○莫大な投資を要すること、在庫が利かないこと等は他の産業においてもみられ、また、生産と消費が同時に行われることはサービス産業の特性であり、これらは、外航海運業固有の特殊性とは言い難い。</p> <p>○公正取引委員会が行ったアンケート・ヒアリング調査や規制研における荷主側意見によれば、①カルテルは貿易阻害要因となる場合がある、②外航海運カルテルによる不透明なサーチャージが徴求されたり、一方的運賃値上げなどが行われている等、外航海運カルテルを問題視する荷主の指摘がある。</p> <p>○日中航路については、日本発（往航）の貨物量と中国発（復航）の貨物量の不均衡が存在し、同航路には適用除外となる外航海運カルテルは存在しないものの、40 社以上の船社によって活発に競争が行われ、円滑に運航されている。</p> <p>○政府規制等と競争政策に関する研究会（規制研）に提出された（社）日本船主協会の資料「日本海運の現状」によれば、適用除外となる外航海運カルテルの存在しない不定期船で輸送される「油類」の運賃は安定している。</p> <p>○これらの点を踏まえると、適用除外制度が廃止されることによって、荷主が必要とするサービスの提供が困難となったり、国民経済に悪影響を与えるとは考えにくい。</p>

○船社間による破滅的競争（過当競争）が行われる結果、低コスト船社しか生き残れない可能性がある。その結果、経営体力の劣る船社が淘汰され寡占に近い状態となることが考えられ、運賃が高止まりする懸念がある。また、寡占状態となった場合、理論上は新規参入による是正が考えられるが、現実には巨大アセットの投資等準備期間が必要であり、巨大船社との競争が過酷であると予想されることから、寡占状況の解消は容易でない。

【日本船主協会、豪州船主協会、ELAA、アジア船主フォーラム、欧州同盟、太平洋航路安定化協定、西航太平洋航路安定化協定、アジア域内航路協定、陽明海運】

○過当競争が起こると日本発着の航路の収支が悪化し、サービスの低下が予想される。また、欧州航路においては、日本は地理的に最東端であることから、コスト・セーブの観点から大型船日本寄港が減少すると考えられ、貨物の積み替え、輸送日数の長期化による在庫の積み増しが発生するなど、我が国製造業の国際競争力の低下・生活物資の価格上昇する懸念がある。

【日本船主協会】

○さらに、日本がフィーダー・サービス（支線）の対象とされることによって、年々取扱量を伸長させているアジア諸港に対し日本の主要港湾の埋没・衰退が懸念される。

【日本船主協会、国際海運会議所、商船三井】

○（社）日本船主協会が規制研の場で「仮に適用除外制度が廃止された場合、歴史が物語るように新規参入・撤退が頻繁に行われる」と説明しているとおり、外航海運産業における参入障壁は、他産業と比べて大きいとは言えない。このような外航海運産業への参入の容易さを勘案すると、仮に船社の撤退により一時的に需給が逼迫したとしても、新規参入が行われ、必要な供給力が提供されると考えられる。

○日中航路においては、適用除外となる外航海運カルテルは存在しないが、40社以上の船社が活発に競争を行っている。また、適用除外となる外航海運カルテルを活用していない不定期船（タンカー等）市場においては、需給バランスに基づき円滑な運航が確保されており、船社は収益をあげている。

○歴史的及び理論的には、厳しい競争にさらされた産業ほど高い国際競争力を持つに至っている事実を踏まえると、適用除外制度が廃止された場合に、過当競争が起こり、収支・サービスが低下するとはいえ、むしろ船社の競争力が増し、その結果日本の製造業の国際競争力の向上につながるとも考えられる。（欧州委員会は、適用除外制度を廃止することにより船社のサービスの品質及び技術開発が改善され、ひいてはEU域内の産業の国際競争力が向上されるとの見通しを示している。）

○船社が採算を考えて寄港地の決定、変更等を行うことは適用除外制度の存否にかかわらず通常行われるものであり、適用除外制度が存在している状況においても、例えば、1980年には神戸港は世界4位の取扱量であったが、2005年には31位以下となっていることから、我が国の港湾の相対的地位に外航海運カルテルの適用除外制度の存否が影響を与えるとは考えにくい。

<p>(2) 国際的整合性について</p>	
<p>○諸外国においても船社間協定に対する独占禁止法の適用除外制度が認められている。我が国の適用除外制度は、諸外国の制度との調和がとれており、有効に機能している。また、米国、カナダ、豪州、EU、インドでは、一定の条件の下、適用除外制度が認められており、シンガポールでも最近、船社間協定に対する独占禁止法の適用除外制度を設けている。</p> <p>【日本船主協会、豪州船主協会、国際海運会議所、世界海運評議会、ELAA、アジア船主フォーラム、欧州同盟、太平洋航路安定化協定、西航太平洋航路安定化協定、アジア域内航路協定、商船三井、川崎汽船、OOCL、MISC Berhad、現代商船ジャパン、アメリカンプレジデントラインズリミテッド、Hapag-Lloyd】</p> <p>○日本発着航路のみが特殊な法環境に置かれ、貿易の不安定化・法的リスク・業務コストの増加を導く懸念がある。</p> <p>【豪州船主協会、ELAA、アジア船主フォーラム、欧州同盟、太平洋航路安定化協定、西航太平洋航路安定化協定】</p>	<p>○外航海運カルテルに関する日本と諸外国の競争法適用除外制度には、日本において認められている共通タリフが米国では認められていない等（規制研報告書 46 ページ及び参考資料 5）、現在においても相違が存在し、各国の適用除外の範囲は必ずしも一致していない。さらに、欧州連合では、欧州発着の航路に関して、外航海運の競争法適用除外制度を 2008 年 10 月から廃止することを決定した。この結果、日欧間の航路に関しては、日本船社を含めカルテルは認められなくなる。また、反競争的な合意を禁止する競争法の規定が本年 1 月から施行されたシンガポールで外航海運の適用除外制度が本年 7 月に新設されたのは、欧州連合、米国、オーストラリア、日本といった主要諸国の法制度との整合性を確保するとの観点が主な理由とされている。</p> <p>○このように、仮に、外航海運カルテルに対する独占禁止法の適用除外制度が廃止されても、日本発着航路のみ特殊な法環境に置かれるとはいえない。</p>
<p>(3) 国家の長期的貿易戦略</p>	
<p>○安定した海運サービスの確保は、国家の長期的貿易戦略及び政策上必要不可欠である。</p> <p>【欧州共同体船主協会、国際海運会議所】</p>	<p>○安定した海運サービスの確保は重要であるが、外航海運カルテルの適用除外制度の存在が安定した海運サービスの確保にどのように寄与しているのかについては、これまでのところ明らかにされていない。</p> <p>○例えば、日中航路については、適用除外となる外航海運カルテルは存在しないものの、40 社以上の船社が活発に競争を行っており、円滑に運航されている。</p>

<p>(4) 日本船社の撤退</p>	
<p>○欧州やアジア諸国では、税制面などにおいて自国船社の優遇措置が採られている。税制等の面で、日本船社は、国際競争を行う上で不利な条件下に置かれており、適用除外制度が廃止されると、日本船社の定期船事業からの撤退という事態が起こる可能性がある。</p> <p>【日本船主協会】</p>	<p>○適用除外制度の存廃は、日本船社にも外国船社にも同じく適用されるので、適用除外制度が外国船社に対する日本船社の税制等の面の不利を補う役割をどのように果たしているかについては、これまでのところ明らかにされていない。</p>
<p>(5) 廃止する理由がないとする意見</p>	
<p>○平成 11 年（1999 年）の海上運送法見直しにおいては、十分な議論の末、独占禁止法適用除外制度を維持した。今日の状況は当時の状況と変わっていない。また、現行の適用除外制度の廃止を直ちに結論付ける必要性が存在しない。</p> <p>【日本船主協会、豪州船主協会、国際海運会議所、世界海運評議会、ELAA、アジア船主フォーラム、欧州同盟、太平洋航路安定化協定、西航太平洋航路安定化協定、アジア域内航路協定、商船三井、陽明海運】</p>	<p>○平成 11 年の見直しの際に適用除外制度が維持された理由は、①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、②米国、EU 等との国際的な制度の調和を図ることが必要であること、である。しかし、</p> <p>①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、</p> <p>②については、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、</p> <p>から、平成 11 年の見直しの際に適用除外制度が維持された理由は、今日では成立していないと考えられる。</p>

(6) 荷主団体の立場

○日本荷主協会の要望事項(①国土交通省への届出事項の開示, ②二重運賃制度の廃止, ③船社間協定による運賃変更・新規課徴の際に協議することの確約, ④サーチャージ新設, 値上げの際に十分に説明することの確約)は, 既に実施・確約されている。

【日本船主協会】

○日本では, 荷主団体(日本荷主協会)との協議メカニズムが存在し, 荷主と船社の利益の適切なバランスをとる上で成功してきている。

【日本船主協会, 豪州船主協会, 国際海運会議所, 世界海運評議会, ELAA, アジア船主フォーラム, 欧州同盟, 太平洋航路安定化協定, 西航太平洋航路安定化協定, アジア域内航路協定, 商船三井, 陽明海運】

○日本の荷主は, 一定の条件が満たされた場合において, 必ずしも既存の適用除外制度の早急な廃止を求めている。

【国際海運会議所】

○公正取引委員会は, 平成 17 年 1 月から, 荷主団体のほか, 船社, 荷主等に対するヒアリングや荷主, 船社へのアンケート調査を実施し, また, 規制研での検討が行われ, さらに, 外航海運に関する適用除外制度についての意見募集を行って, 外航海運に関する適用除外制度についての検討を進めてきた。

○このような検討の結果, 平成 11 年の見直しの際に適用除外制度が維持された理由である①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, ②米国, EU 等との国際的な制度の調和を図ることが必要であることは, 上記 1 (5) のとおり, 今日では成立していないと考えられる。

<p>2. 各論（適用除外制度を維持した方が良くとする意見）</p>	
<p>（1）スペースチャーター（アライアンス・コンソーシアム）</p>	
<p>○船腹共有に関する協定及びスペースチャーター協定は、運賃に関与しないものではあるが、荷主の選択肢の増加、船社の効率性の向上に貢献するものであることから、これらのスペースチャーター協定などの運航協定に対する適用除外制度が担保されるべきである。</p> <p>【ELAA, アジア船主フォーラム, 欧州同盟, 太平洋航路安定化協定, 西航太平洋航路安定化協定, アジア域内航路協定】</p>	<p>○船腹共有に関する協定及びスペースチャーター協定などのいわゆるコンソーシアム・アライアンス協定などは、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、直ちに独占禁止法上の問題を生ずるものではなく、このような協定にとって、適用除外制度が不可欠とはいえないと考えられる。</p>
<p>（2）情報交換機能</p>	
<p>○海運同盟等の船社間協定による需給状況に関する情報交換や収益見通しの共有は、貿易・荷主のニーズに応じた適切な投資を行うために必要である。</p> <p>【日本船主協会, 国際海運会議所, アジア船主フォーラム, 欧州同盟, アジア域内航路協定, 商船三井】</p> <p>○適用除外制度の急激な変化は、荷主ニーズに応じた船社による投資を妨げる可能性がある。</p> <p>【豪州船主協会, 世界海運評議会, ELAA, アジア船主フォーラム, 太平洋航路安定化協定, 西航太平洋航路安定化協定】</p>	<p>○船社間の需要動向等に関する情報交換は、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、直ちに独占禁止法上の問題を生ずるものではなく、このような協定にとって、適用除外制度が不可欠とはいえないと考えられる。</p> <p>○仮に適用除外制度が廃止となる場合、これまでのビジネスの仕組みが変わることとなるので、混乱を回避するために、一定の猶予期間を設けることが適切であると考えている。</p> <p>○また、廃止後の船社間の情報交換等に対する独占禁止法の適用に関して、必要な場合には、ガイドラインを策定することを考えている。</p>

3 規制研報告書（2次案）に対する意見

○規制研報告書（2次案）で指摘されている問題点は、現行の適用除外制度の枠組みの中においても対処可能である。

【国際海運会議所, ELAA, アジア船主フォーラム, 欧州同盟, 太平洋航路安定化協定, 西航太平洋航路安定化協定, 商船三井, 陽明海運, 】

○運賃が国際的に競争的な水準ではないこと、現行制度によって貿易が阻害されているとの証拠が示されていない。また、適用除外制度の廃止に伴う経済的リスクなどについての検証が行われていない。

【SAL, アジア域内航路協定】

○「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、適用除外分野においては、市場メカニズムを通じた良質、廉価な商品・サービスの供給に向けた経営努力が十分に行われず、消費者利益が損なわれるなどのおそれがあり、必要最小限にとどめるとともに、不断の見直しの必要がある。」（平成11年度公正取引委員会年次報告書）というのが独占禁止法適用除外制度の基本的な考え方である。したがって、独占禁止法適用除外制度については、その必要性に関して特段の根拠がなければならず、基本的には、適用除外制度を希望する者がこれを説明する必要がある。

○規制研報告書では、外航海運カルテルの独占禁止法適用除外制度の必要性について、平成11年の見直しの際に適用除外制度が維持された理由である①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、②米国、EU等との国際的な制度の調和を図ることが必要であること、は、上記1（5）のとおり、今日では成立していないことから、日本においても適用除外制度を廃止することが適切であると指摘している。

4 今後の進め方に対する意見

○適用除外制度の廃止が、我が国の貿易・港湾・社会経済全体に及ぼす影響等について、関係者との協議を十分に行った上で時間をかけて検証するべきである。

【日本船主協会, 欧州同盟, アジア域内航路協定, 日本郵船, 商船三井, 川崎汽船】

○公正取引委員会は、欧州委員会が外航海運分野の適用除外制度廃止の検討を開始したことを受けて、平成17年1月から、外航海運市場の実態と独占禁止法適用除外制度についての調査を開始し、国土交通省、船社、荷主企業、関係団体、有識者からの意見聴取、船社約50社と荷主約2000社へのアンケート調査等を行った。続いて、本年3月から、規制研で、日本船主協会、日本荷主協会からのヒアリングも行った上で検討が行われ、同年6月に規制研の報告書（2次案）が公表された。また、公正取引委員会は、外航海運に関する

○海運同盟に対する荷主の考え方は一様ではない。海運同盟による運賃・サーチャージへの不満、日本船社は国際競争力に欠ける面があり、責任を果たせないのならば適用除外を受けるバランスがとれないと指摘する荷主企業が存在する一方、安定した運賃でスペースを確保することを享受する意味で外航海運カルテルの存在意義を認める荷主企業や我が国が輸入に依存しているエネルギー・食料について有事の際の対応として自国籍の船社は必要とする荷主企業も存在する。規制研は、幅広い産業・企業から細かく意見を聴取し、外航海運を利用する産業の国際競争力強化の観点から、関係省庁、関係企業を巻き込んで時間をかけて議論を深めるべき。公正取引委員会はこのような議論を踏まえ、適用除外制度の廃止が国民経済や経済活動にどのような影響を及ぼすかについて十分に見極め、諸外国の制度や取組みも参考にしつつ判断すべき。

【日本経済団体連合会】

独占禁止法適用除外制度の在り方についての意見募集を行った（9月15日期限）。この意見募集で提出された意見及び規制研報告書の内容等を踏まえて、慎重に検討した結果、公正取引委員会の考え方を明らかにした。

○公正取引委員会としては、平成11年の見直しの際に適用除外制度が維持された理由である①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、②米国、EU等との国際的な制度の調和を図ることが必要であること、については、上記1（5）のとおり、今日では成立していないと考えるが、外航海運に関する適用除外制度は、海上運送法に規定されていることから、同制度の要否については、公正取引委員会のみでの判断ではなく、国土交通省での検討と判断が必要である。したがって、外航海運政策と海上運送法を所管している国土交通省において、公正取引委員会の考え方や規制研報告書の内容をも踏まえて、外航海運に関する独占禁止法適用除外規定の要否について検討が行われることを期待する旨同省に伝えた。