

環境に優しい交通の担い手としての 内航海運・フェリーに係る規制の在り方について ～カボタージュ規制と環境対策を中心に～

長谷知治
(東京大学公共政策大学院特任准教授)

目次

- I. はじめに
- II. カボタージュについて
- III. 環境対策を中心とした海運活性化のための規制の検討
- IV. おわりに

I. はじめに

国内輸送の一翼を担っている内航海運、フェリー事業（以下「内航海運等」という。）を取り巻く環境については、2004年11月からの度重なる高速道路料金の割引、リーマンショック後の経済不況等に伴い、輸送実績は悪化しており、経営環境は大変厳しい。これに対して、内航海運等の活性化のための様々な方策が行われているが、本稿では内航海運等を対象とする規制制度に着目することとし、まず、特に最近話題となっているカボタージュ規制について検討を行い、次に、事業者に対する規制について、省エネ法の実施状況やモーダルシフト等について整理し、最後に事業規制、環境規制を踏まえつつ、環境を主目的とした内航海運等の活性化を図るための規制の在り方を検討することとしたい。

II. カボタージュについて

1. 序

2010年3月国土交通省は、沖縄県における外国籍船での沿岸輸送として、特別自由貿易地域等と本土間との外国籍船による輸送を船舶法第3条に基づく国土交通大臣の特許として認めた。また、同省の外航海運検討会や国際コンテナ戦略港湾検討会等においても、国際コンテナ戦略港湾の競争力強化の観点から内航フィーダー輸送のカボタージュ規制の見直しが行われるなど、カボタージュ規制の撤廃・緩和について海事・港湾関係者を中心に議論が行われている。このため、本規制の趣旨、歴史的経緯や各国の状況を踏まえ論じることとしたい。

2. カボタージュの定義及び歴史的経緯

カボタージュ (cabotage) とは、スペイン語で岬を指すcaboに由来するという説もあるが、フランス語の小型船舶を指すcabot、または、岬から岬に至る間の海岸に沿って航海することをいうフランス語のcaboterに由来し¹、公海を出ることなく、同一国の同じ沿岸に沿って行われる輸送として用いられていたが、現在は国内各港間の旅客、貨物の沿岸輸送（又は沿岸貿易、沿岸運輸）いわゆる国内輸送を指している。沿岸輸送に従事する権利を専ら自国籍船に留保し、外国籍船による国内の各港間の沿岸輸送を禁止することは国際慣習法上確立したものであり、二国間の通商航海条約においても除外されている^{2/3}。

歴史的・制度的には、まず1793年にフランスが航海条例で同じ国の同じ政治的地域にある港の間の旅客・貨物の輸送もカボタージュであるとして、フランス籍船のみに許可し、その後アメリカが1817年にアメリカ領域内の港の間の輸送をアメリカ籍船のみに許可し、1898年に異なる政治的地域（植民地）との間であっても、一切の港間における輸送をアメリカ籍船のみに許可した。イギリスもクロムウェルの航海条例(1651年)以前からカボタージュ規制を行い、1849年の航海条例の廃棄まで続いた⁴。日本については、開国当時から明治初期にかけて、沿岸輸送はP&O等の外国船社が中心として行われていたが、征台の役(1874年)等を契機に自国海運の拡充の必要性を痛感し、三菱汽船会社を保護・助成しながら、激しい競争の末に日本の沿岸輸送からP&O等を撤退させた⁵。そして、陸奥宗光外務大臣により行われた、不平等条約であった通商航海条約の改正により、関税自主権とともにカボタージュ規制も確保し、日英通商航海条約の改正条約(1894年)において、日本船舶とみなすべき標準及び沿岸貿易の権利は各本国の法律の規定に一任することを原則としたため、1899年船舶法においてカボタージュ規制等を規定した⁶。

3. 日本のカボタージュ規制他各国の制度について

(1) 日本

我が国は、船舶法第3条において、原則として、日本国籍以外の船舶によるカボタージュ

¹ I.C.B Dear and Peter Kemp, *Companion to Ships and the Sea*, Oxford, P83、東海林茂「カボタージュと船の国籍」関西大学商学論集第28巻第1号(1983年)156~160頁

² 田岡良一『国際法學大綱上巻』(巖松堂書店、1948年)237頁

³ ローターパクトは、沿岸国は条約に別段の定めがない限り、カボタージュから外国船を排除することができ、これを自国船のために排他的に留保しようと説明している(林久茂『海洋法研究』(日本評論社、1995年)57頁)

⁴ 横田喜三郎、『国際法Ⅱ(新版)』(有斐閣、1972年)54~56頁、及び東海林前掲注6参照。なお、イギリスのカボタージュ規制開始時期については両者の説明が異なっている。

⁵ 田中宣秀「外国船による内国貨物の輸送について」『季刊しっぴんぐ』(日本海事広報協会、1996夏)。日本船主協会ホームページ「日本の海運史 近代の日本海運の誕生」(http://www.jsanet.or.jp/data/items/r_01.html#kindai)。

⁶ 南正彦『船舶法解説』(海文堂、1959年)4~5頁。

を禁止している。例外であるが、条約については、沿岸輸送を例外的に外国籍船に認める場合に相手国も当方の船舶に対して同様に認めることを条件とするいわゆる相互主義を採用した⁷。また、特許⁸については、純内航貨物ではないことを前提として、①安全保障上の問題に抵触しないこと、②内航海運事業者の営業に支障をきたさないこと、③相互主義の観点からある国が外航船舶での国内二次輸送を認めているのであれば、その国の船籍を持つ外国船舶については、①②を満たしたうえで期間と港を限定して認めるとされている⁹。自ら使用する空コンテナは個別の航海毎に申請により認められるとともに、実入りコンテナについては、日本または条約上定めのある外航海運事業者が運航する外国籍船により、外国からの（又は外国への）通し船荷証券を有する場合で運賃収受がない場合に認められており、全体の特許件数は年約3,000件に上ると言われている^{10/11}。

（2）米国

米国では、1920年商船法に基づき、国内輸送は米国造船所で建造され、米国籍船で米国民所有であり、米国人船員配乗の船舶による場合のみ認めるとしている。旅客輸送については1886年旅客船サービス法（Passenger Vessel Services Act of 1886（PVSA））に規定されている。ただし、PVSAでは、米国の港から外国に旅客を輸送し一旦下船させ、改めて乗船させて別の米国の港に輸送することを禁じていない。また、カボタージュ規制の

⁷ 通し船荷証券を具有するような輸送や通し切符を有する旅客輸送について沿岸輸送を行える旨規定したものとしては、日英通商航海条約（1965年発効）、日ノルウェー通商条約交換公文（1957年発効）がある。また、最恵国待遇国として、日本が通商航海条約や通商協定において、締約国の一方が他方に対し、通商・関税・航海などの事項について最も有利な待遇を与えている第三国よりも不利でない待遇を与えることを約束した国として、フランス、ドイツ、デンマーク等の7カ国があり、英国等と同条件の輸送を認める必要がある。（日本内航海運組合総連合会『新規物流に関する研究』2005年9月、73頁）。なお、アメリカについては、日米通商航海条約第19条第6項において相互主義を規定している。

⁸ 本条の特許の性質として許可という解釈をしているものもあるが、許可制がある種の活動を一般的に禁止したうえで、申請に基づいて審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除する仕組みであるのに対して、特許制とは、一般的には取得しえない特別の能力または権利を設定する行為とされており（宇賀克也『行政法概説Ⅰ』（2009年、有斐閣）300頁）、船舶法第3条の特許に基づき外国籍船に沿岸輸送を認めることは主権の例外として特別な権利付与という趣旨であると考えられることから、文字通り特許制を採用しているものと考えられることができる。

⁹ 津守貴之「カボタージュ規制撤廃の是非」CONTAINER AGE（2003年10月）27頁

¹⁰ 「博多港の特区承認でひびが入りそうなカボタージュ」月刊内航海運（2003年11月）7～11頁、構造改革特別区域推進本部ホームページ「構造改革特別区域の第8次提案募集に関する当室（内閣官房構造改革特別区域推進室）と各府省庁とのやり取り」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/060221/siryou.html>

¹¹ 日本以外のカボタージュ規制の現状については、国土交通省の主要国運輸事情調査、池田秀男「カボタージュ問題と主要海運国の現状について」海員（2010年6月）15～28頁、カナダ運輸省“A Review of Regulations Governing Use of International Marine Containers in Canadian Domestic Cargo Carriage”,（2005年12月）を主に参照した。

適用除外として、MARAD は主に小型船舶を対象に、旅客船の商業運航について、米国建造の要件を適用除外とする許可を出す場合がある。またCBP（税関・国境保護局）は、ユーコン河、カナダ船舶による貨物、旅客の輸送をカナダの船社に認める場合がある¹²。

（3）ニュージーランド

ニュージーランドでは、1984年から取り組まれた包括的な経済改革プログラムの一つとして、1994年海運法第198条により外航航路の一部として輸送する場合、または既存の航行する船舶が存在しない場合を対象に1995年2月にカボタージュが外国籍船に解放された。2000年のレビューでは再びカボタージュ規制を行う方が悪影響を及ぼすとされた¹³。

（4）インドネシア

インドネシアは、海上交通法第73条第1項に基づきカボタージュ規制を行っているが、これを厳格に実施したのでは貨物輸送が停滞し経済が成り立たないことから、同条第2項において、一定の条件の下であれば外国籍船による輸送を認める旨規定していた。2005年3月28日、海運振興に関する大統領教書（No.5/2005）を發布し、カボタージュ原則を一貫して適用することとし、2008年に法令の整備したほか、カボタージュの完全実施に向けたロードマップの策定等の取組みを進めている¹⁴。

（5）マレーシア

マレーシアにおいてはカボタージュ規制がなされているが、2009年6月よりコンテナのトランシップ貨物については、タンジュンペレパス港、クチン港等との間の輸送についてはカボタージュ規制を緩和している¹⁵。

（6）中国

中国においてはカボタージュ規制がなされており、まず中国人民共和国水路運輸管理条例第7条により国内海上輸送は交通部の認可が必要と規定され、中国海商法第4条の規定により中国の港湾間の海上輸送及び曳航業務は中国国旗を掲げる船舶によって運営されるが、法律等による別規定がある場合はその限りではない。また、外国籍船舶が国内輸送をする場合には国務院交通主管部門の認可が必要とされている。なお2003年より外国籍船による空コンテナ輸送のカボタージュを認めている¹⁶。

（7）韓国

韓国においては、船舶法第2条にカボタージュ規制を規定しているが、2002年12月11日特例として外航コンテナの国内フィーダーについては、韓国籍外航船舶による実入り及び空の外航コンテナの国内フィーダーを韓国船社に認めることとなった。但し、済州道船舶

¹² MARAD “Maritime Administration POLICY PAPER US Cabotage Laws” 2008年11月、日本中小型船舶協会・日本船舶技術研究協会『米国海運・造船政策における保護政策の現状と展望』（2010年3月）1～2頁

¹³ Ian MacKay, “A future for New Zealand Shipping. Report of the Shipping Industry Review”, (2000), Robert Y. Cavana, “A qualitative analysis of reintroducing cabotage onto New Zealand's coasts”, Maritime Policy & Management, 31:3(2004), pp179-198

¹⁴ 国土交通省『主要国運輸事情調査 インドネシア』（2008年4月）

¹⁵ <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=65567>

¹⁶ 日本海運振興会『平成18年度諸外国の海運カボタージュ規制に関する調査報告書』（2006年12月）

登録特区に登録された船舶の所有者・運航者が外国企業の場合は適用されない¹⁷。

(8) ヨーロッパ諸国

EU域内のカボタージュの自由化については1993年1月1日より、段階的实施が開始され(ギリシャ、スペイン等地中海諸国については例外が設けられ、例えばギリシャは一部の船舶について2004年1月1日以降の自由化とされた。なおギリシャについてはクルーズ船について更なる緩和に関する報道もされている¹⁸)、現在、EU船主かつEU域内に登録された船舶は、登録国のカボタージュ実施に関する条件に適合すれば、自由に他国でカボタージュのサービスが提供できるが、EU加盟国間に限られ、EU非加盟国はEU域内の港湾間で貨客の輸送を行うことはできない¹⁹。また、イギリス、オランダ、ノルウェーはカボタージュ規制がない^{20/21}。

4. 日本のカボタージュ規制に係る主な緩和・撤廃の動き

次に、沖縄県に対するカボタージュ規制の特許に至るまでのわが国のカボタージュ規制の緩和・撤廃の動きであるが、1995年阪神淡路大震災発生時に神戸港に陸揚げされていた貨物や、神戸港で揚げ積みを予定していた貨物を東京港、横浜港等に輸送するため、2月1日より神戸港が復旧するまでの期間で内航船舶に適当な船舶がない場合に限って、沿岸輸送の特許が認められた。それ以降は主に沖縄振興関連と構造改革特区制度関連に区分できるが²²、まず沖縄振興については、沖縄県においては、1997年7月「産業・経済の振興と規制緩和等検討委員会」報告書において、運輸関連の規制緩和の一つとして「沖縄－本土間航路の外航扱い」と記載されたのが最初である。その後2001年3月沖縄振興開発特別措置法の期限切れに当たっての新法等に対する要望として県がまとめた「新たな沖縄振興に向けた基本的考え方」において、「外航船による国内輸送の特例」として記載さ

¹⁷ 日本内航海運組合総連合会前掲注7参照

¹⁸ <http://www.investingreece.gov.gr/default.asp?pid=25&la=1&n=570>

¹⁹ http://ec.europa.eu/transport/maritime/internal_market/services_en.htm、池田秀男前掲注11参照

²⁰ 国土交通省『主要国運輸事情調査英国の運輸事情』(2009年4月)15頁、『オランダ運輸事情調査』(2009年9月)15頁、『ノルウェーの運輸事情』(2010年1月)14頁

²¹ 航空運送のカボタージュについては、国際民間航空条約(シカゴ条約)第7条で、カボタージュ輸送を認めない権利を認めているとともに、同条後段において、他国に対して排他的にカボタージュを認めることも禁じている。米国もカボタージュ輸送については外国に開放していない。また、EUでは第3段階のパッケージⅢが1993年1月1日に発効し、自由運賃制とEU航空会社に対し域内国際線への参入自由化がなされ、カボタージュについては連続する路線で容量の50%までを自動認可と一部規制が残されていたが、1997年4月1日に廃止され、完全自由化が達成されているのは、海運と同様である。(国土交通省『主要国運輸事情調査 EU 運輸事情調査』(2010年3月)36頁)

²² これら以外に1996年10月の経済審議会行動計画委員会物流ワーキング・グループ報告書8ページにも言及されている。

れた²³。次に構造改革特別区域法に基づく構造改革特区制度についてであるが、第1次の2002年8月から第8次の2005年11月までカボタージュに関連する提案が約20件、東京都、福岡市等からなされている²⁴。2005年5月には、「構造改革特区に関する有識者会議」における重点検討候補として取り上げられ、結果的には検討対象外となったこともある。なお、沖縄県からの特区としての提案は2009年11月の第16次提案が初めてである。これらの議論は、内航海運の意義を再認識させるとともに、カボタージュ規制以外の内航フィーダーの競争力を阻害する制度についても注目を集める結果にもなっている²⁵。

このように、近年は港湾の競争力強化の観点からカボタージュ規制が着目され、国土交通省港湾局の関連政策においては、交通政策審議会港湾分科会の答申では、2002年にスーパー中樞港湾構想の中で「内航海運の利用促進」として言及したのを始めに²⁶、2008年のスーパー中樞港湾構想の充実・深化等を内容とする答申においても内航フィーダー輸送等の利用促進による国内コンテナ貨物輸送の効率化が言及されている²⁷。また、2009年度より、予算としても、内航フィーダーサービス等の充実のためのモデル事業を実施しているほか、2010年5月の国土交通省成長戦略においても内航フィーダーを取り上げている²⁸。

5. 検討

以上を踏まえ、カボタージュ規制の根拠やカボタージュ規制が緩和・撤廃された場合の影響についてはどう考えるべきであろうか。国（海事局）は、①カボタージュは、自国海運業・自国船員の維持、国内安定輸送の確保等の観点から、自国内の物資又は旅客の輸送は原則として自国籍船に限ることが国際的な慣行となっている。②主要海運国において維持されているカボタージュに従事する権利は、専ら自国船舶に留保されることは国際慣行上確立されており、また、日本の企業に対しカボタージュを全く認めていない国もあることから、我が国が全ての国に対し一方的に緩和することは不利益を被ることとなるとして

²³ 沖縄県は、2001年6月5日、沖縄－本土間航路の外航船の導入について、日本内航海運組合総連合会等の反対要望を受け、新法に係る政府への要望案に盛り込むことは断念した。（2001年6月8日日本海事新聞）

²⁴ 2009年11月25日参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会津村内閣府政務官答弁

²⁵ 沿岸特許を受けた外国籍船に対して競争条件を平等にするための内航海運業界の要望については、前掲注7参照

²⁶ 『経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方について（答申）』（2002年11月）9頁

²⁷ 『我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策のあり方 答申』（2008年4月）21頁

²⁸ 「内航フィーダーの効率化については、カボタージュ制度の解禁が内航フィーダーのコスト低減に資するとの意見があり、かなりの意見交換と議論が行われたが、外国企業に対して一方的に解禁することは国益を損なう恐れがあるとともに、国内安定輸送を阻害する要因になるとの意見も強くあった。」とカボタージュ規制について注記された。

いる^{29/30}。このように、カボタージュ規制については、国内の安定輸送、国内産業・船員対策、安全保障、航行安全等の問題をどうクリアするのか、それとも、既に外国籍船が外航海運として国内各港と外国港との間で運航しており、外国籍船による国内輸送に安全保障上の問題は生じないという主張に対しどう答えるか、いずれの側からも納得のいく説明が求められている³¹。また、諸外国の状況や他の交通モードとのバランスをどう考えるのか、トラック運送事業は外国所有法人による事業であっても無差別である一方、航空はカボタージュ規制が多国間条約で規定されかつ無差別の適用であり、相互主義により解除することは認められていない。

このように、種々の論点があるものの、何故カボタージュ規制が国際慣習として国際法上留保されることとなったのか、そもそもの考え方に着目する必要があるのではないかと考える。海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）第2条において、「沿岸国の主権は、その領土もしくは内水又は・・・領海といわれるものに及ぶ。」とされ、外国籍船等は領海においてはUNCLOS第17条以下に定める無害通航権のみを有している。国際法上の議論として、領海においては、無害通航権の保障という通過・通行船舶の航行利益と沿岸国の法益との調和の問題はあるが、沿岸国は領域主権に基づいて、いかなる事項に関しても主権を及ぼし得べきであるということを以て、カボタージュ（沿岸輸送、沿岸貿易）は特別な意味を持ち、自国船舶にのみこれを許すべき旨を定めているということがそもそもの考え方と理解される³²。また、UNCLOSについて見ると、領海であっても立法権、執行管轄権に制限が加えられている³³中で、カボタージュ規制を緩和・撤廃し、領海における輸送を外国籍船に認めることは、主権を及ぼすべき領海において、沿岸国の主権が及ばない船舶が航行しているだけではなく、主権が及ばない船舶に国内輸送を委ねることとなり、領域主権の大きな例外の一つともなる。以上からすると、我が国の外航船舶の太宗が便宜置籍船によって運航されているという現実はあるものの、我が国にとっては、外国籍船が海難等の相手側となる可能性が一層高まり、また外国籍船に旅客輸送も委ねるということもあり、2002年のTAJIMA号事件を例に出すまでもなく、刑法犯に至らない海難等の際の外国籍船への対応を考え合わせるとより慎重な検討が必要と思われる。

次に、日本人船員の雇用問題であるが、前に述べたとおり、カボタージュ規制は沿岸輸

²⁹ 2010年2月内閣官房地域活性化統合事務局「構造改革特区に関する際再検討要請に対する各府省からの回答について」及び前掲注10本部ホームページ参照

³⁰ 日本内航海運組合総連合会の考え方については同組合ホームページ<http://www.naiko-kaiun.or.jp/union/union10.html>、海員組合の考え方については、池田秀男 前掲注11参照。

³¹ OECDはカボタージュ規制緩和に係る文書を発出。OECD, “Regulatory Issues In International Maritime Transport” p66 (<http://www.oecd.org/dataoecd/0/63/2065436.pdf>)

³² 立作太郎『平時国際法』（日本評論社、1930年）308頁～311頁。

³³ UNCLOS第21条において、沿岸国が、正当な権益を保護するために外国船舶の無害通航の方法・基準・条件に関して法令を制定できる権限（立法管轄権）を持つ旨明定するとともに、その事項と範囲が特定されている。さらに、第27条により、領海内を無害通航中の船舶は、その船内犯罪については原則として旗国の裁判管轄権に委ねられ、沿岸国が捜査・逮捕など、刑事裁判権の行使のために強制措置を採れる場合も特定されている。（山本草二『海洋法』（三省堂、1992年）143頁～146頁）

送の自国籍船留保に係る問題であり、日本籍船＝日本人船員というわけではない（現に国内航空は外国人パイロットが存在）。日本籍船に日本人を配乗するということは、1967年の雇用対策基本計画の閣議決定の際の外国人労働者の受け入れ問題に関する労働大臣閣議発言（いわゆる閣議了解）他閣議決定等陸上労働に係るものを船員にも準用するという形式での根拠しかない。例えば、現在実施されている承認船員制度を活用すれば外国人船員であっても外航に従事する日本籍船で働くことが可能となっている。このため、カボタージュ規制を撤廃・緩和して主権の及ばない外国籍船に国内輸送をさせるよりは、第二船籍も含め、日本籍船を維持して外国人船員を活用した方がいいのではないかという議論もありうる。日本人船員の高齢化が進む中で若手の日本人船員を養成していかないと、この議論は現実味を帯びてくるのではないか。いずれにせよまず、船員以外の燃料費、税制、建造等外国籍船との競争力を阻害する要因全体について総合的に対応する必要があるだろう。

最後に内航フィーダー輸送と港湾政策との関係であるが、地方コンテナ港湾を多数整備したことや地方コンテナ港湾の管理者がポートセールスや各種支援を諸外国の船社を対象に行うこととの整合性（地域主権の動きや港湾法という地方自治が最も進んだ法体系の制約があり、こうした動きに制限を加えることはできないと思われるが）や、また、上海、香港等が取扱量を伸ばし、東京湾のコンテナ取扱量の約3、4倍も取り扱う中でも、現在トランシップされている貨物約200万TEU³⁴を国際コンテナ戦略港湾に取り戻すことで、基幹航路の維持・釜山港からのトランシップ貨物の奪還にどれだけ寄与するのか等について、カボタージュ規制の緩和をするのであればより丁寧な説明が必要ではないだろうか。

このほかにもさまざまな論点が指摘されているが³⁵、政権交代後政務三役がより主導した形での政策決定へと政策形成過程が大きく変化していることは、このカボタージュ規制の緩和撤廃の動きにとって大きな考慮要素である。政務三役としてどのような判断をし、どのような決定過程を経るのか、様々な観点から注視する必要があるものと思われる³⁶。

Ⅲ. 環境対策を中心とした海運活性化のための規制の検討

1. 序

次に内航海運事業等に対する規制の在り方について、環境の観点から検討することとしたい。交通運輸分野の規制緩和については、1996年に運輸省が「今後の運輸行政における需給調整の取扱について」を決定し、陸・海・空の輸送モードについて、参入・退出要件

³⁴ 国土交通省関東地方整備局東京港湾事務所ホームページhttp://www.pa.ktr.mlit.go.jp/tokyo/the_super/index.html

³⁵ 森 隆行「沖縄カボタージュ規制緩和（上下）」（2010年4月27日、28日日本海事新聞）

³⁶ 沖縄県に係る発表時の記者会見において、前原大臣（当時）は「沖縄に限らずどうすれば地域が発展をしていくのかということを中心に常に考えて行動していく意味では、カボタージュ規制の例外適用のみならず、地域で要望があればしっかり検討して、実現可能なものであれば積極的に導入していきたい」旨発言している。

の緩和、需給調整規制の撤廃等一定の成果を上げている³⁷。他方、内航海運等については、モード内及び他モード間においても競争関係にあり、事業者数、隻数、輸送量とも減少傾向にあり、規制緩和時に想定した理念³⁸が必ずしも実現していない状況にある。2005年の「海上運送事業の活性化のための船員法等の一部を改正する法律」については、海運事業の活性化を促進するため、船員関係規制の見直しとともに、内航海運業に係る参入規制の登録制への緩和等を行ったが、一事業者あたりの保有隻数の増加、船舶の大型化といった改善には貢献しているが、ピラミッド型の市場構造には変化はなく、必ずしも事業者の新規参入等による内航海運の活性化という法改正目的には全体としては繋がっていないように見受けられる。これは、取扱貨物量の減少と合わせて内航海運等の市場規模が縮小しており、内航海運暫定措置事業を考慮するとしても、参入要件を緩和しても新規参入に踏み切りにくいことが要因と推測される。これに対しては使い古されてはいるものの、モーダルシフトを促進し、「環境に優しい」交通機関として、内航海運等が担う市場自体を大きくしていくかが依然として重要な施策の一つであろう。このため、内航海運等の活性化にあたってモーダルシフトを中心に必要な環境規制の在り方について検討を試みる。

2. モーダルシフトに係る最近の動向

モーダルシフトについては先行研究や調査³⁹、事例集も多く存在することから、経緯をごく簡単にまとめることとしたい。モーダルシフトが国内で政府の文書で言及されたのは旧運輸省政策審議会答申「長期的展望に基づく総合的な交通政策の基本方向について」が最初である。その後1987年の運輸白書において初めてモーダルシフトが記述され、国土交通白書になってからも掲載されている。また、2001年の新総合物流政策大綱において、初めて数値目標としてモーダルシフト化率が掲げられた⁴⁰。モーダルシフトの意義は労働問題等とともに環境問題への対策が大きいと、1998年の地球温暖化推進大綱、2005年の京都議定書目標達成計画においては温室効果ガスの削減方策の重要な施策の一つとなっている⁴¹。しかしながら、モーダルシフト化率の推移を見ても2005年の確報値は38.1%で2004

³⁷ 規制改革会議「規制改革推進のための第3次答申－規制の集中改革プログラム－」（2008年12月）294頁

³⁸ 1998年6月の運輸政策審議会海上交通部会答申では、国内旅客船事業における需給調整規制廃止にあたっての基本的考え方として、国内旅客船事業について需給調整規制を廃止する目的は、市場原理と自己責任原則の下に競争を促進し、事業活動の効率化、活性化を通じてサービスの向上・多様化、運賃の低廉化等を実現していくことであるとしている。

³⁹ 日本物流団体連合会内航モーダルシフト推進小委員会『内航海運へのモーダルシフト促進に関する検討報告書』（2007年）が、過去の調査、予算等をコンパクトにまとめている。

⁴⁰ 2001年の新総合物流政策大綱では長距離雑貨輸送における鉄道・内航海運分担率を向上させ、平成22年（2010年）までに50%を超える水準とすることを目指すとされたが、2005年に改訂された総合物流政策大綱（2005-2009）ではモーダルシフト化率について言及はなくなった。

⁴¹ モーダルシフト政策の過去の経緯の詳細については、黒田勝彦「モーダルシフトと海上輸送」都市問題第56巻第12号（2004年）21頁以下参照

年の40.4%に比べ下がっており、内航海運の500キロメートル以上の輸送実績増加量も2004年に比べ2005年は下がっているなどモーダルシフトはなかなか促進されない。これはこれまでモーダルシフト推進の阻害要因として指摘されている、①トータル時間が長く荷主の物流システムに合わないこと、②多頻度少量輸送といった輸送ロット・頻度が適していないこと、③トータルの輸送費用が高くなること等物流・商流を含めた取引慣行・物流システムに内航海運等による輸送が合致しにくいことが挙げられる。

このため、物流システムを荷主と物流事業者が共に変えていくことが重要であるが、物流事業者と荷主が協力して物流システムを改善し、モーダルシフトに取り組む場合を支援する直接的な予算としては、2002年に「環境負荷の小さい物流体系の構築を目指す実証実験」を皮切りに、2005年以降グリーン物流パートナーシップ会議においてはグリーン物流パートナーシップ推進事業が実施されている。さらに2009年12月には、経済産業省と国土交通省の政務官の下、「地球温暖化・エネルギー関係での経済産業省と国土交通省の連携強化に向けた中間とりまとめ」（以下「中間とりまとめ」という。）が策定され、グリーン物流パートナーシップ会議の取組みの拡充がうたわれている⁴²。さらに、2010年6月の新成長戦略工程表にもモーダルシフトの推進に向けたアクションプランの作成等が位置付けられている。

3. 省エネ法の動向

このようにモーダルシフトについては、荷主と物流事業者が協働して実施するという方向が加速している。これに関連する法律として、工場・事業場、住宅、機械器具、輸送等省エネ対策全般を規定した法律である「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（以下「省エネ法」という。）を取り上げたい。輸送分野に係る改正が盛り込まれた改正省エネ法は2006年4月に施行され、2007年4月より各種手続きが本格的に施行したが、施行前にはモーダルシフトを促すものとして期待された法律である。モーダルシフトによる鉄道や船舶の利用、共同輸配送等の取組は、荷主による主体的な関与があって初めて可能となるものであり、貨物輸送事業者と荷主との連携を促すことが省エネルギー対策を推進する上で有効として、荷主も対象とされたが⁴³、法律に基づき直接の排出原因者ではない、輸送の手配を行っている者にも規制が適用されるというのは画期的なことと考える。ではこの省エネ法の改正によって、モーダルシフトは推進されているのか、報告等を義務付けられた特定荷主に係る省エネ法の施行状況を見ると以下のとおりである⁴⁴。

1) 特定荷主の数は、2006年度846社から2009年度は874社である。

⁴² 連携項目として「モーダルシフト等推進官民検討会」の設置（2010年3月30日設置済）、現状における最大限の鉄道・海運の利用促進等に向けた課題整理・課題解決策の検討、モーダルシフト等に向けた関係者の自主的な目標設定や行動計画の策定が取組として挙げられている（<http://www.mlit.go.jp/common/000109537.pdf>）。

⁴³ 荷主に対してエネルギーの使用の合理化に資する輸送方法の選択、輸送効率向上のための措置、貨物輸送事業者及び着荷主との連携（多頻度少量輸送等の見直し等）等を推進させるものとしている。

⁴⁴ 2008年4月総合資源エネルギー調査会第11回省エネルギー基準部会-参考資料3他

2) 特定荷主による貨物輸送量は、2006年度は約2,980億トンキロと全国の貨物輸送量の約51.4%と過半を超えている。

3) 特定荷主による貨物輸送量の輸送モード別の分担率は、船舶については2006年度の48%、2007年度約57%、2009年度は52%と、特定荷主の船舶利用率は高い。

4) 特定荷主の総エネルギー使用量の輸送モード別の割合は、船舶はいずれの年度も26、27%であるが、全国の船舶によるエネルギー使用量の約6、7割を特定荷主が占めている。

5) 特定荷主のモーダルシフトの実施状況については、2009年度は74%の事業者が実施中であり、年々実施率が増加している。また、今後実施(2%)、検討中(11%)までを含めると約9割の事業者がモーダルシフトに積極的な姿勢を示している。

省エネ法の対象となっている特定荷主は太宗貨物を取り扱う製造業が多いことも一因と思われるが、このように特定荷主は船舶による輸送を活用しているとともにモーダルシフトに積極的な姿勢が伺える。したがって、モーダルシフトを実施していない特定荷主及び特定荷主以外の荷主にいかにモーダルシフトを推進してもらうかが重要と考える。

4. 海運活性化のための法規制の検討

以上を踏まえ、モーダルシフトの推進のため、環境対策の観点から内航海運事業、フェリー事業等に係る規制の在り方はいかにあるべきかについて検討を加える。第一に、省エネ法のさらなる活用については、「中間とりまとめ」において、連携項目の中長期的取組みとして、省エネ法の下での取組みの強化の検討が挙げられており、これが将来的にはどのような施策になるかは不明であるが、一つの選択肢と考えられる。2010年6月に閣議決定されたエネルギー基本計画においてもモーダルシフトが多数記載されており⁴⁵、省エネルギー政策としても重視されている。ただ、省エネ法は、輸送だけではなく、工場、建築物等に係るエネルギー使用合理化に関する措置も含めた法律であり、輸送分野としてもエネルギーの使用の合理化に係る措置としては、モーダルシフト以外にも多頻度少量輸送の見直し等さまざまな判断基準が規定されており、モーダルシフトのみを取り上げて法律上特別な位置づけを与えるための理屈の整理が必要と考える。交通基本法がどのように成案を得られるかは不明であるが、交通体系の観点から考えていくのも一つの方向と思われる。また、現在は利用運送事業者・フォワーダーは規制対象とされていないが、荷主と並んで貨物輸送を手配する者として大きな地位を占めており、これらを省エネ法上どう位置づけるかについても、一つのカギとなると思われる。

第二にモーダルシフトに特化した法律の制定である。2003年の第156回国会には民主党より一定規模以上の荷主を対象にモーダルシフト計画の策定を義務付ける等を内容とする

⁴⁵ 2010年5月27日にパブリックコメントに付された「エネルギー基本計画(案)」43頁には、現在発表されなくなったモーダルシフト化率について、シフトの対象を300km以上の雑貨に拡大し、2020年に7割、2030年に8割を超える水準まで向上という意欲的な目標が記載されていたが、閣議決定版には記載がない。

「複合一貫輸送の推進に関する法律案」⁴⁶ が議員立法として衆議院に提出された経緯もあり（審査未了）、同様のものを新規立法として制定することが考えられる。民主党の政策集INDEX2009においては、「荷主が輸送機関を選択する立場にあることを重視し、荷主等にモーダルシフト推進計画の策定と実施状況の報告を義務付けます。」とあるが、同様にINDEX2009の「荷主等を対象に貨物の品目、重量、積付け状況等に関する情報を、運転者まで伝達することを義務付け」た「国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案」のように、重要性さえ理解されれば荷主等を対象とした法律案は選択肢としてありうる。この場合も第一で示した整理は必要と思われる。

最後に、内航海運業法、海上運送法を改正し、第二で述べたようなモーダルシフトの推進に係る規定を追加するということもありうる。これは、1997年の河川法改正、1999年の海岸法改正において、法律の目的を河川又は海岸の環境の整備と保全に転換したように、内航海運業法等において環境の保全を目的の一つとして追加し、内航海運等の法体系で対応する案である。事業規制に環境目的及び荷主規制等を追加するため、法的整理や先例について精査は必要である。このほか、交通基本法や地球温暖化対策推進基本法及びそれを受けた国内排出量取引制度等を内容とする法制度を整備し、経済的にも環境に優しいモードを選択させるインセンティブを付与する方策や、現在離島航路の一部が道路法の道路として指定されているように、内航海運等の航路もバイパス等として位置づけ道路法上に規定することにより、内航海運等を公共事業の対象として維持を図るという考え方等、法規制を活用した海運活性化策の選択肢は種々ありうるが、さらに具体化を図りたい。

IV. おわりに

以上のとおり、規制を緩和する観点からカボタージュ規制を取り上げるとともに、モーダルシフトを推進し、海運を活性化する観点から規制的手法の選択肢を提示した。この緩和的手法と規制的手法の選択方法により4通りの規制方策がありうるが、まずはカボタージュ規制を維持しつつ法制化を進めていくことがこれまでの政策と整合性があるものと思われる。ただ、以上で検討した通り、日本籍船、日本人船員の在り方、荷主に対する規制の在り方等様々な論点・考慮事項が存在することから、ニュージーランド、EU等の先行事例を踏まえつつ更なる検討が必要であろう。物流は経済原則に基づいてモードが選択されているため、競合する輸送モードが低廉である限りは、事業である以上コストがかかり、かつ時間競争力がなく、両端にトラック輸送が必要な海運は、今の物流システムを前提とし、さらに高速道路料金の引き下げ等により一層荷主から選択されにくい。特に長距離フェリーにはその影響が強く出ている。他方、例えば内航海運が運んでいる物資をすべて陸上の輸送モードで担うとした場合、10トントラックで約4,100万台に相当するように

⁴⁶ 衆議院ホームページ（http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15601047.htm）。2010年までに船舶・鉄道輸送分担率を50%以上とする目標設定、政府による複合一貫輸送推進基本計画の策定、一定規模以上の荷主等を対象に複合一貫輸送推進計画の策定・報告の義務等を内容とするほか補助制度、規制緩和推進なども盛り込まれた。

環境への負荷が増大する⁴⁷。戦後日本の運輸法制整備に内閣法制局参事官として当たった山口真弘氏が、「持続可能な交通体系の実現のためにはその交通機関が国家・国民の見地に立って判断されるべきであって、当該事業が私経済的に見て独立採算性を保ちえない場合であっても、それが望ましい交通機関であり、その存立と存続を国家として必要であると考えらるならば必要な助成措置を講じて、その機関を維持することが国家の責務というべきである。」⁴⁸と指摘しているが、まさにそのような方策が必要ではないだろうか。

⁴⁷ 2009年7月内航海運活性化・グリーン化に関する懇談会「中間とりまとめ」4頁<http://www.mlit.go.jp/common/000045414.pdf>

⁴⁸ 山口真弘『交通法制の総合的研究』（交通新聞社、2005年）334頁