

海運政策論

東京商船大学教授

織田政夫 著

株式会社

成山堂書店

海 運 政 策 論

東京商船大学教授

織 田 政 夫 著

株 式 会 社

成 山 堂 書 店

〔著者略歴〕

織 田 政 夫 (おだ まさお)

1934年 秋田県湯沢市に生れる
 1962年 早稲田大学大学院商学研究科博士課程修了
 1964年 東京商船大学専任講師
 1966年 東京商船大学助教授
 1975～1976年(1カ年)在外研究
 1978年 東京商船大学教授

著 書

「海運経済論」1975年(成山堂書店)
 「海運業界」(改訂版)1979年(教育社)
 「便宜置籍船と世界海運市場」1979年(教育社)



海 運 政 策 論

定価はカバー又はケース
 に表示してあります。

昭和54年11月25日 初版印刷

©1979

昭和54年11月28日 初版発行

著 者 織 田 政 夫

発行者 株式会社成山堂書店

代表者 小 川 實

印刷者 三和印刷株式会社

発行所 株式会社 成山堂書店

東京都新宿区南元町4番51

〒(160) 成山堂ビル

電話 03 (357) 5861 代

振替口座 東京 7-78174番

3056-210301-3819

© 1979 株式会社 成山堂書店

本書の内容の一部あるいは全部を無断で複写複製(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著作者および出版社の権利の侵害となりますので、その場合はあらかじめ成山堂書店あて許諾を求めてください。

は し が き

海運市場経済に対する一国政府の干渉としてわれわれの目に写る「海運政策」は、その始発的動因と実践内容において著しい多様性を見ているけれども、近年のそれは概して保護主義の色合をますます強めているように思われる。各国の海運政策は、国際市場を活動の場とする自国海運業の実態とこれに対する全体社会的欲求との係わりにおいて誘発されるものであるため、国際市場においては対立関係に立ち、その実践過程で外国海運に直接間接に不利な影響をもたらす。したがって、海運政策の保護主義化の傾向は、とりもなおさず今日の世界海運が対立関係と摩擦を強めていることを意味する。

重商主義的な保護主義政策である国旗差別措置などは、外国海運の進出を阻止的に規制し、直接大きな不利益を及ぼすので、諸外国から激しい反発を受ける。そればかりではない。市場機構の働きを妨げて、内外の荷主産業の能率的・経済的な海上輸送サービスの選択利用を困難にし、彼らに不利益をもたらす。そこでは、船舶の能率的・経済的運航が不可能であり、まさに資源の浪費を結果する。

にもかかわらず、海運業に対する政府の干渉がその度合と頻度において他の産業に対する政府干渉のそれを圧倒しているのは、なにゆえであろうか。これほど大幅かつ頻繁に企業経営に影響を及ぼし、またこれほどまで多様な目的意識と実践内容をもって市場経済に干渉する事例は、他の産業に見当たらない。

それだけに、海運企業の経営経済および行動、あるいはこれに影響される海運市場経済についての考察は、これらに対する海運政策の作用を無視して、その適正を期することができない。いわば、海運政策は海運企業活動と海運市場秩序をその根底において支えていると言うことができる。

海運における経営経済と市場経済にこれほど深い係わりを持つ海運政策を発動させる「動因」は、いったい何であろうか。どのような地盤においてどのような目的および実践内容の政策が生起するのか。また、われわれは海運政策の「正しさ」の判断を何によってなし得るのか。

このようなきわめてプリミティブな問題意識から、海運政策を科学的に認識し理論的に体系化しようと試みたのが、本書である。また、このような科学的

認識体系に装備された政策論を有することによって、われわれは海運政策の正しきの判断を行なう分析用具を手にすることができるだろうという「おおそれた」考えも、本書をまとめる刺激となったことは事実である。

しかしながら、脱稿してみると、海運政策の「概念的」整理に多くの頁を費やし、当初考えていた政策の「効果判断」を含めた多方面にわたる個別的な政策事例研究を十分に行ない得なかったのが、心残りである。

なお、前回の「海運経済論」に引き続き今回も、快よく出版を引き受けていただいた成山堂書店には深く感謝の意を表する次第である。

昭和54年11月

著 者

解 題

海運業は他の産業と同様、基本的には公平かつ効率的な市場機構の働く競争環境のもとで営まれているが、海運企業活動に対する政府の直接的・恣意的干渉はその度合、頻度および内容において他産業に対する政府干渉のそれを圧倒している。19世紀後半の自由主義政策思想が最も強まっていた時代にあっても、海運市場活動が全面的に市場機構の働きにまかされることはなかった。つねに、一部諸国が自国海運業を支援する財政的援助または規制措置を導入していた。

これが今日では、ほとんど大部分の海運国が自国海運業を育成、発展または維持する目的で、なんらかの施策を講じている。このうちには、もちろん手厚い保護主義政策も含まれている。現在、世界定期船貨物の約9%¹⁾が市場機能を全面的に否定した国旗差別措置で輸送されていると言われている。この割合は一見重大視されるほどのことではないように見えるけれども、それが単位当たり運賃収入の高い定期船貨物で構成され、しかも特定航路に集中しているため、一部諸国の定期船隊がこの割合が示唆するよりもはるかに大きな影響を受けている事実を知るとき、決して軽視できない数字である。

さらに、歴史的に検証されるものばかりでなく、われわれが現に目のあたりにしている海運政策の中にも、国威発揚、国防軍事補助手段、艦船建造技術および運航技術の維持および発展、戦時経済の安定、等の非経済的政策観念に始発されたものが少なくない。海運政策がすぐれて非経済的目的意識に誘発される事例の多いことは、他の産業に対する国家政策と区別される大きな特徴と言えるだろう。

こうした海運政策を特徴づけている政府干渉の度合、頻度および内容は、もとより政策の客体である海運業が本来的に備え持つ国民経済的およびその他の国家的機能と国際市場を活動の場としていることに、由来している。

前者に関して、自国外航海運は、外貨の獲得または節約を通じて国際収支に直接貢献するほか、輸入資源および輸出商品の輸送手段として貿易立国の経済

1) Lloyd's List, 1977年3月31日。

安定に欠くことのできない存在である。また、上記の非経済的機能も、ナショナル・セキュリティを維持する上で無視できないものである。

一方、後者に関して、国際市場でぶつかり合う競争力は、国内的环境条件に規定される競争要因のいかんによって、その優劣が決定される。このため、かつてのアメリカ海運や近年の日本海運が経験しているように、国内的环境条件がライバルの諸外国に対して不利に展開すれば、当該国の企業は全体的に不利な影響を受ける。このようにして、全面的に国際市場を活動の場とする外航海運の市場競争力は、企業間の格差としてよりもむしろ国家間の格差として現われ、いわば国家間競争の様相を呈する。したがって、ここでの競争条件の不利は一国の海運企業の競争力を同一方向に動かし、上記の海運諸機能に対する国民経済的またはその他の全体社会的欲求との隔たりを大きくする。この点から、海運業は本来的に政府干渉を受けやすい。

別な言い方をすれば、一国の外航海運はこのような政府の政策的介入による競争環境条件の補正を受けて、存続を容易にされているのである。このことから、海運企業活動に対する政策的介入は、海運業を発展に導きあるいは存続させる上で、不可欠のものと言い得るかもしれない。

しかし、このようないわば混合経済体制は、ひとり海運業にとどまらず経済運営の基本であるとしても、政策的実践は効率的かつ公平な経済運営を保証する上で最も優れた機能を発揮する市場機構の働きを歪め、しかも海外のライバルに不利な影響を及ぼし国際的摩擦をつくり出すので、必要最少限にとどめられなければならない。

この海運政策の「的確性」を期するためには、現実の海運世界に展開する自国海運の阻止不能な本質的動向を「客観的」に認識し、このうちに生起する「価値（政策）観念」に導かれた「客観的」な政策目的を持たなければならない。

政策は、具体的な現実を地盤に生成した価値観念が具体的に明示された形の「目的」の達成に向かう「手段」にはかならない。したがって、海運の「現実認識」と、このうちに見る自国海運の阻止不能な本質的動向に対する「価値判断」とが、海運政策形成の基本をなす。この場合の現実認識の対象となる実態は歴史的・具体的のものであり客観的に観測できるけれども、一方の本質的動向に対する価値判断は多分に主観的なものとなる。

海運政策を策定し決定するのは、政府当局であり議会であって、科学者では

ない。しかも、現に動いている海運市場環境のもとで現在から未来へ展開しつつある海運実態の本質的動向を事前に見きわめ、それらの動向をあるいは促進しあるいは阻止するのが政策である。これは大変に難しい。それだけに、海運の動向分析に当たって、客体的環境条件に対する認識を誤り、動向の成長性に関する判断が的確でなかったり、あるいは本質的動向を過大評価したりすることも、あり得ないことではない。

このような海運の実態に関する不正確な現実認識に基づく価値判断や、客観性のない価値判断に導かれた海運政策は、もとより適格なものとして国民的合意を勝ち得る資格がない。

これを科学的な立場から客観的に判断できる分析用具を提供し、客観性のある海運政策を導入するための基本要件を明示するとともに、海運政策の本質を科学的に解明しようとする認識体系が、ほかならぬ「海運政策論」であると考ええる。この科学的認識体系に装備されて、はじめて社会科学としての海運政策論が海運論の一分野を占める資格を与えられるのである。このような政策論に基づかない政策導入なり政策論議は、労多くして成果を乏しくする。

さて、問題の海運政策を形成させる価値観念は、海運の実態を地盤として生成されるいわば歴史時間および世界空間によって異なる歴史的・具体的なものであり、抽象的価値観念ではない。したがって、自国海運の阻止不能な本質的動向に関する現実認識が科学的客観性を得ておれば、この現実認識のうちに醸成される価値観念は、客観性を持ち得るものである。そして、このような客観的価値観念が具体化された政策の「目的」は、当然に科学的立場において「客観的妥当性」を持つものである。このような手順を踏まえてはじめて、客観的な海運政策の目的を設定できるのである。

してみると、われわれはこのような考察の順序において、単に海運政策の目的に対比される実践内容に対する技術的批判のみにとどまることなく、さらに政策の目的批判にまで進むことができることを知る。社会科学としての政策論であるかぎり、われわれはそこまで進まなければならないのかもしれない。³⁾

それはともかく、このようにして設定されたその妥当性が判断される海運政策目的の遂行手段として、その下方に位置する海運政策の「実践内容」については、われわれは比較的容易に技術的批判を行なうことができる。なぜなら、政策の実践目標および実践手段は、政策主体を取り巻く内外の経済的・社

2) 赤松要著「新訂経済政策論」昭和44年、45頁。

3) 赤松、前掲書46頁。

会的環境条件に規定されるので、これらの選択の適正いかんを政策目的との対比において比較的容易に判断できるからである。それは、政策の「効果判断」であり、政策論の担う重要な任務の一つである。

目 次

第1部 海運政策史概観

はじめに（史的考察の意義）

第1章 戦前の主な海運政策

第1節 重商主義と海運政策	5
1. 重商主義に源を発する近代海運政策	5
2. 類例のない保護主義と国旗差別政策	7
3. 貿易と一体化していた海運政策	9
第2節 海運における自由主義	10
1. 自由主義政策への転換の背景	10
2. 「海運自由の原則」の確立	11
第3節 海運補助金主義の一般化	13
1. 同質的産業構造による保護主義思想の復活	13
2. 海運自由の原則の遵奉と補助金主義	14
3. イギリスを追う伝統海運国の抬頭	16

第2章 戦前における主要国の海運政策

第1節 イギリス	17
1. 補助を必要としないイギリス海運	17
2. 押し通した自由主義政策	18
第2節 ドイツ	20
1. 国家助成と無縁のドイツ海運の発達	20
2. 自由主義的海運政策	27
第3節 アメリカ	28
1. 互惠主義的差別政策	28
2. 残り続けた保護主義思想	31
3. ナショナル・セキュリティと国有船隊の建設	34
4. 重商主義的保護政策への傾き	35
5. 建造差額補助および運航差額補助制度の導入	36

第4節	フランス	39
1.	重商主義的保護政策と消極的な政策観念	39
2.	手厚い補助政策	40
第5節	日本	41
1.	手厚い補助政策による海運業の育成	41
2.	遠洋航路への進出とめざましい船腹拡大	43
3.	積極的な建造補助と運航補助	44

第3章 第二次世界大戦以降の海運政策動向

第1節	戦前と変わらない1950年代の政策思想	47
第2節	1960年代の不況および技術革新と助成強化	50
第3節	重商主義的差別政策の抬頭	52
第4節	揺れ動く海運政策動向	54
1.	強まる発展途上国の攻勢	54
2.	アメリカ保護主義政策の強まり	57
3.	ソ連海運との対立	58
4.	便宜置籍船の著増と問題性	60

第4章 戦後の主要海運動向

第1節	先進海運国の海運政策	65
1.	自由主義政策国	65
2.	保護主義政策国	68
第2節	日本の戦後海運政策	75
1.	計画造船を主軸とする助成	75
2.	脆弱な企業基盤と集約合併	76
3.	競争力の後退	77
4.	日本海運構造の変革	82
第3節	発展途上国の海運政策	85
1.	露骨な保護主義と定期船同盟慣行に対する反発	85
2.	影響力を強める発展途上国の海運政策	86
第4節	東欧諸国の海運政策	89
1.	ソ連外航船隊の拡大とその背景	89
2.	自国貨自国船主義と運賃切下げ	91
3.	ソ連船の盟外運航と低運賃政策についての論争	94
4.	巨大なライバルとこれに対する対策	97
5.	必要とされる慎重な対応	100

第5節 便宜置籍の現状と問題点	101
1. 便宜置籍船の実質的支配の実態	101
2. わが国の便宜置籍船との係わり	106
3. 本国（実質的支配船主国）に及ぼす影響	108
4. 便宜置籍国に対する寄与	114
5. 便宜置籍船の安全性と労働条件	117
6. 問題点と今後の課題	123
第6節 補論—海運自由の基盤—	126

第2部 海運政策の論理

第5章 海運政策の概念

第1節 海運政策の生成基盤	133
1. 政策の主体	133
2. 矛盾と発展	134
3. 経営政策的実践と全体社会的矛盾	135
4. 政策基盤としての本質的動向	137
5. 政策動因としての国家的矛盾	140
第2節 海運政策の目的および実践内容	142
1. 多様な政策観念	142
2. 海運政策の目的	145
3. 海運政策の実践目標	148
4. 海運政策の実践手段	150
5. 海運政策の客体	152
第3節 海運政策の定義および基本的性格	154
1. 海運政策の概念規定	154
2. 海運業の期待と乖離する政策の成果	157
3. 国内的矛盾に始発される政策	159
4. 政策の対立性と国際政策	160
5. 必要とされる政策的実践内容の再検討	163
6. 国家政策の役割	164
第4節 海運政策の形態	166
1. 干渉の形態（規制と助成）	166
2. 自由主義政策と保護主義政策	176
3. 経済体制と海運政策	180

第6章 海運政策の地盤および類型

第1節 多様な政策地盤	183
1. 実態および欲求の変化要因	183
2. 世界海運の本質的動向と実態変化	185
3. 自国海運業の発展段階と政策動因	189
4. 国民経済動向と国家的欲求	193
5. 政治動向と国家的欲求	194
第2節 海運政策の類型	195
1. 5つの政策パターン	195
2. 概念的な類型化	198

第7章 海運育成の論理と政策

第1節 育成政策の生成基盤と動因	200
1. 生成基盤	200
2. 育成政策の動因と目的	203
第2節 育成政策の実践内容	204
1. 実践目標と実践手段	204
2. 育成手段としての助成措置	205
3. 育成政策としてのフレーム・ワークづくり	208
第3節 育成政策の特質	208
1. 保護主義的な育成政策	208
2. 育成政策の長期性	210
3. 育成政策の終期	212
4. 育成政策と国営企業	214

第8章 発展政策の課題

第1節 緩い助成措置	217
1. 政策の生成基盤	217
2. 政策的実践内容	219
3. 自由主義的政策志向	222
第2節 成長発展期にある海運業と政策の役割	223
1. 主体的意欲と市場機構	223
2. 船腹拡大政策とその問題性	226

第9章 海運不況と循環政策

第1節 海運の景気変動	230
1. 政策地盤としての循環変動	230
2. 海運ブームとその特性	232
3. 増幅される景気変動	236
4. 景気変動と経営主体の行動	238
第2節 海運市況と全体社会的矛盾	242
1. 政策動因としての循環的矛盾	242
2. 革新投資競争と循環的矛盾	243
第3節 循環政策の特性	247
1. 一時的な政策	247
2. 難しい国際不況対策	249
3. 国内的な実践内容	251
4. 迅速な政策的実践と予測	254

第10章 環境変化と構造政策

第1節 構造政策の背景	256
1. 世界的な生成基盤	256
2. 国内的な生成基盤	258
第2節 実践内容とその特質	259
1. 比較的容易な市場構造の変革への対応	259
2. 難しい国際競争力の回復	262
3. 制度改革の必然	263
4. 要請される総合的なコスト節減努力	264

第11章 競争力の喪失と維持政策

第1節 生成基盤と実践内容	266
1. 自立性の喪失	266
2. 必要最少限の自国海運の存続	268
3. 保護主義的な実践内容	269
第2節 恒久的な政策的実践	271
1. 合理化意欲の減退	271
2. 維持政策に規定される海運業の規模および構造的性	272

第12章 補 論

第1節 非海運政策の実践と海運との係わり	275
第2節 主な阻止的規制の吟味	277

第13章 主な海運政策目的とその実践効果

第1節 海運と国際収支	283
1. 海運国際収支	283
2. 海運業の国際収支に対する「貢献」	290
3. 国際収支と海運投資	297
第2節 自国船隊と低位安定輸送	305
1. 船舶運航活動と国民経済	305
2. 自国船隊の低位安定輸送との係わり	309
3. ナショナル・セキュリティと国家助成	311
第3節 自国海運と貿易の促進	314
1. 定期船市場における自国船隊と低位安定輸送	314
2. 定期航路における自国海運の意義	316
3. 望ましい自国定期船海運の発展と政策的配慮	319
4. 市場形態によって異なる政策的アプローチ	320

第3部 海運における競争力

第14章 競争力の概念

第1節 海運の競争形態と主な競争要因	325
1. 不定期運航市場の競争	325
2. 定期船市場の競争	328
第2節 国際競争力	332

第15章 競争要因の吟味

第1節 コスト競争要因	335
1. 資本費	335
2. 運航準備費	340
3. 運航費	350
4. 一般管理費	352
第2節 コスト競争力に対する影響要因	352

1. 船種, 船型, 運航能率および為替相場とコスト競争力	353
2. コスト競争力とカルテル	355
第3節 非価格競争要因	356
1. 運航サービスの質的内容	357
2. 集貨システム	358
3. オペレーターの信頼性と取引関係	359
4. 非価格競争とカルテル	360
5. 定期船の競争力と運航コスト	360

第16章 競争力と海運政策

第1節 国際競争力を補強する助成策	362
1. 国際市場における競争力	362
2. 底上げされた国際競争力	363
第2節 補助政策と競争力	364
1. 補強力の大きい直接助成措置	364
2. 直接助成の弊害	365
3. 間接助成措置と国際競争力	368
4. 国旗差別規制と国際競争力	369
5. その他の海運規制と国際競争力	371