

インフラ産業と成長戦略の 方向性

東京大学大学院経済学研究科

柳川範之

成長戦略会議の役割

- インフラ産業の有効活用は、我が国全体の経済成長に大きく貢献する。その道筋を提示すること。
- 政策の新しい方向性、行政の新しいあり方について、明確な理念とビジョンを提示すること。

方向性：4つの基本原則

- (1) 利用者目線で考える
- (2) 既存インフラの有効活用
- (3) 金ではなく知恵を出す
- (4) しがらみを絶ち未来の可能性を測る

補足のポイント

- (1) 退出・撤退戦略の明確化
- (2) 民間資金を呼び込む手立てを

利用者目線で考える

- 「利用者の利便性をどうすれば高められるか」を判断基準とする。
 - ⇒効率性を高め、より成長に寄与することが可能になる。
- たとえば、利用者にとっては、
 - 空港と空港までのアクセス網とは一体。
 - 飛行機利用と新幹線利用は代替。
- そのような利用者の目線にたったときに、
 - どのようにインフラを活用するか、
 - 行政の縦割り区分ではなく全体のあるべき姿を考えたい。

利用者目線で考える： 観光への波及効果

- 観光への波及は、利用者目線の大きなポイント。
観光事業との連携は不可欠
ただし、
観光と一般事業とを分けて考える必要もない
し、考えるべきではない。

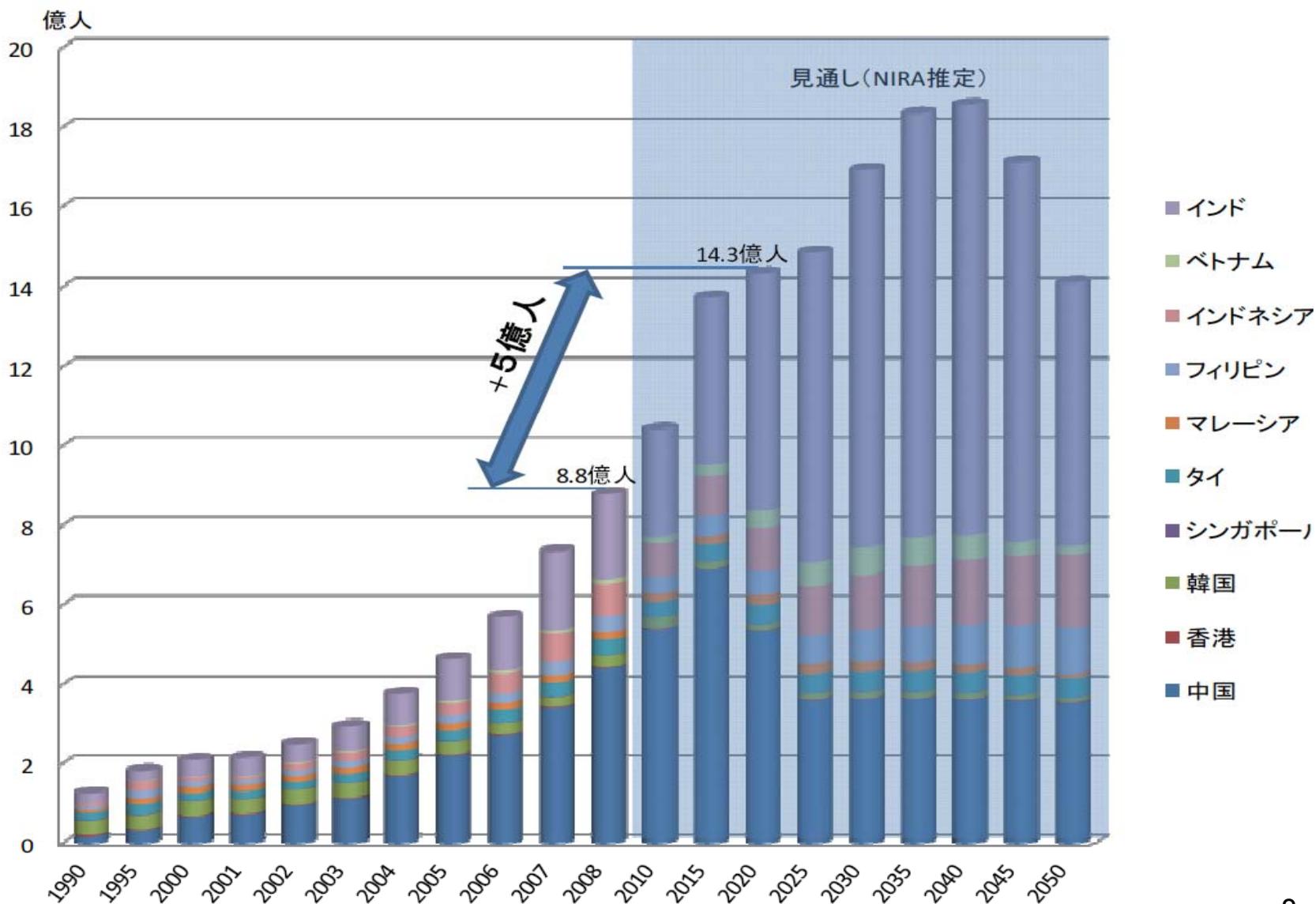
一般事業に対してもプラスの波及効果があるほうが成長に寄与する。

観光にとってプラスになり、それが事業会社にとってもプラスになるような方策を考えるのが一番。

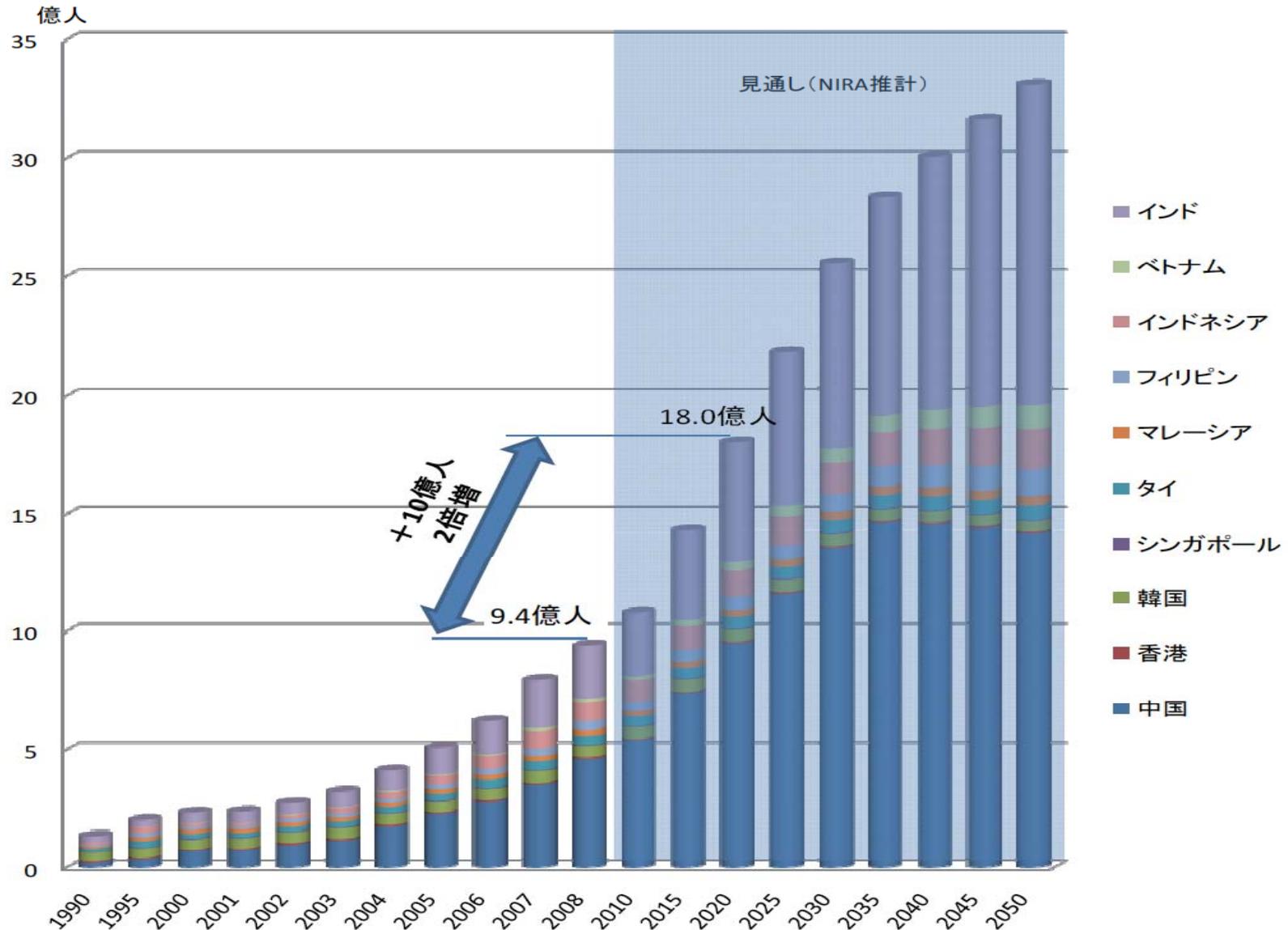
利用者目線で考える： アジアを内需に

- 具体的には、アジアの成長をどれだけ、日本の内需に取り込めるかが重要
- NIRA研究報告書『アジアを「内需」に ―規格・制度の標準化で―』
<http://www.nira.or.jp/pdf/0903report.pdf>
規格化、標準化戦略は重要な課題
- ただし、そのために新しく投資をしましょう、施設を作りましょうでは、あまり意味がない。

図表 3-1 中間所得人口（世帯可処分所得 5,000 ドル以上 35,000 ドル未満）の推移
 アジアの中間所得層の人口は、今後 10 年で、5 億人増加し、1990 年の 10 倍に膨れあがる。



図表 3-2 世帯可処分所得 5,000 ドル以上の人口の推移
 アジアの可処分所得 5,000 ドル以上の人口は今後 10 年で、約 10 億人増加し、現在の 2 倍以
 に膨れあがる。



NIRALレポート

- しかし、欧米諸国もアジアを重視している。
- 日本がアジア市場を安易に考えるのは危険
- 長期的な相互発展を考え、アジアが「内需」と呼べるような、強い結びつきと連携関係が不可欠。
- そのためには、規格や制度のハーモナイゼーション及び標準化を進めていくべき

NIRALレポート

- グローバル化 ⇒ 制度の衝突
- 各国の規格・制度決定 ⇒ 国際的な標準選択交渉に影響 * 潜在的規模が重要に
- アジア内で制度の標準化を
- アジアとの連携によって、規格や制度の標準化をはかっていくべき
- 公共事業分野では、大きなポイント
- 知財戦略も重要に

既存インフラの有効活用

- 財政にゆとりがある、資金が潤沢にあるのなら、新規投資、新たなインフラ整備もあり得る選択肢。
- しかし、これだけ財政が逼迫しているなかでは、新規投資ありきの戦略はあり得ない。
- いかに、既存インフラを有効活用するかを大前提に考えるべき。

(そのためには知恵が必要)

既存インフラの有効活用

- 既存インフラの有効活用をぎりぎり考えた上で、それでも必要な場合には新規の投資を考える、というステップを踏むべき。
- 出来るだけ、資金を使わずに有効活用した人が評価される仕組みをつくるべき。

既存インフラの有効活用： 利用者利便性

- どうすれば有効活用なのかの判断基準は、やはり利用者利便性。(潜在的利用者も含めて)利用者利便性が高まれば有効活用。

空港などについても、利用者が少ないと嘆く前に、もっとどうしたら有効に活用でき、利便性が高まり利用者が増えるか必死に考えるべきではないか。道路等についても、既存道路について、もっと有効利用できないか、きちんと考えるべきではないか。

既存インフラの有効活用

- その点からすれば、有効活用をする主体は民間営利企業であるのが一番すっきりした形。
できるだけ、有効利用をするインセンティブがある人に経営や判断を任せたほうが良い。
- しかし、インフラ産業には、さまざまな形での外部性が働くため、民間企業に任せただけではうまくいかない場合も多い。
⇒知恵を出す必要がある。

金ではなく知恵を出す

- 既存インフラを有効活用して、成長に寄与するためには、実現のための方策を考える(知恵を出す)必要がある。
- 基本的には、この知恵を出すのは、民間企業の役割。民間企業がそれを考えれば報われるような体制に持っていくことが大事。
- しかし、行政が知恵を出す必要があるケースも多い。

金ではなく知恵を出す： 囚人のジレンマ

- 現実には、「囚人のジレンマ」的な状況に陥っている場合が少なくない。
 - 例えば、LCC誘致による地方観光振興を目指す場合。
 - 地元空港：LCCが来て、地元観光業者がのってくれるのであれば、LCC向け設備を整備。
 - LCC：地方空港が整備して、地元観光業が乗ってくれば、参入を決めよう。
 - 地元観光業：地元空港が整備されLCCが本当に来るのなら、本腰を入れてのろう。
- ⇒三すくみの状態！

金ではなく知恵を出す： コーディネーション

- 本来であれば、これは三者が自主的に相談・取り決めをして解決すべき問題。
- しかし、現実には行政が関与、あるいは知恵を出すことで全体の話し合いがスムーズに行くことも多い。
- また、実際には規制や行政の問題が絡む場合が多いため、行政の関与がないと、うまくまとまらない場合も多い。
- このような場合には行政が知恵をだし、うまく全体のコーディネーションを行う余地がある。

金ではなく知恵を出す

- その他にも、行政が規制やルールをうまく変更することで、全体が囚人のジレンマから抜け出せる場合は少なくない。
- また、行政ならではの視点で、良いアイデアを出すことで、より大きな視点でのコーディネーションが可能になる可能性もある。
(標準化、規格化問題もそのひとつ)
- そのような知恵を官民が積極的に出していくべき

しがらみを絶ち未来の可能性を測る

- 施設の有効利用にあたっては、過去にどれだけ投資をしたか、どれだけ資金を注ぎ込んだかは、基本的判断要素ではない。(それらの投資支出は sunk してしまっているため)
- 重要な判断基準は、これから将来に渡って、どのようなコスト・ベネフィットが発生するかであり、それを出来るだけ明確に測定をして、施設の存廃や利用の判断をすべき。

しがらみを絶ち未来の可能性を測る

- その際のコスト・ベネフィットは、必ずしも金銭的なものだけである必要はない。
- しかし、金銭的なものでなくても、明確な判断基準に基づいて評価できる必要はある。
- たとえば、関西三空港問題。
上記のような判断基準に基づいて、どの空港を残すのかを考えるべき。

しがらみを絶ち未来の可能性を測る

- たとえば、もしも、将来巨額の維持コストがかかるのであれば、関空の廃港もあり得る選択肢となる。
- 過去にどれだけ巨額の投資資金が注ぎ込まれてきたか、現在どれだけ巨額の有利子負債を抱えているかは、判断材料に加えるべきではない。
- 「大きな負債を抱えている⇒つぶせない」は間違い。

しがらみを絶ち未来の可能性を測る

- この点は、債権者の自己責任論から出てくる話ではない。
- 維持コストが大きいのであれば、債務を別会社に引き取らせる、あるいは国が返済する等してでも、物理的に廃港にしたほうが、全体としてはメリットが大きくなる、という議論。
- 注意！ここでは、関空を廃港にせよ、と主張しているわけではない。

しがらみを絶ち未来の可能性を測る

- どの位、将来、維持コストがかかるのか分からない
現段階では、そのような判断が出来る状況にはない。
- 重要なことは、

予断を持たずに、将来のコストベネフィットで考えて
判断すべきということ

空港の将来の維持・管理費用がどの程度かかるの
かについて情報が必要なこと。

退出・撤退基準の明確化： 市場メカニズムの鍵

- 市場メカニズムがうまく機能するためには、適切な退出が必要条件。
- うまくいけなくなった事業が退出していくことで、浮いた生産要素がより効率的な使われ方をし、経済の発展につながる。
- また、退出のプレッシャーが経営改善のインセンティブを生み出す。
- 退出が行われない限り、どれだけ競争をさせても、どれだけ民営化しても、あまり効果がない。

退出・撤退基準の明確化： 公共事業の場合も

- 民間事業の場合、「利益があがらないこと」が退出の基準で比較的明確。
- それでも、現実にはそれほど単純ではなく、債務超過の企業が生き残っている等、課題は多い。
- 公共性を要求されている事業や公共事業の場合には、さらに判断基準が不明確になる。
- そもそも、退出や撤退の可能性すら、ほとんど考えられてこなかったケースが多い。

退出・撤退基準の明確化： 将来のベネフィット

- しかし、社会環境が変化している中では、どうやって適切かつスムーズに退出・撤退させるかを考えていくことが重要。
- そして、その際の基準はやはり「将来の(コストを引いた)ベネフィットがどれだけあるか」
- もちろん、金銭的なものだけで判断する必要はない。しかし、他の要素を加味するならば、基準の明確性が必要。

退出・撤退基準の明確化： 事前段階で決める

- 本来は、事業を始める段階、施設を建設する段階で撤退基準を明確にしておくべき。
- 悪くなった段階で事後的に判断しようとする、どうしてもさまざまなしがらみが邪魔をする。
- 単純な例。退学基準、進学基準
 どのような成績だったら進学できないかは事前に明確にしておく。そうでなく、事後的に判断しようすると、收拾がつかなくなる。

民間資金を呼び込む

- 有効活用のための維持管理費用であっても、出来るだけ財政に負担をかけずに済ませたい。
- 既存インフラの有効活用をしても、新規投資が必要になってくる場合はある。その際には出来るだけ財政負担を減らしたい。
- そのためには、財政支出の発想を変える必要がある。

民間資金を呼び込む

- 具体的には、
証券化の手法をもっと利用して、政府は劣後部分にだけ支出を行う。

政府支出の判断、決定を公務員がやるのではなく、有期雇用の人間にやらせ、結果に責任をもたせる。 cf 産業再生機構

民間資金を呼び込む:ポイント

- ポイントは、政府が全額支出をするのではなく、劣後部分にだけ政府支出を投入すること。
- そうすることによって、全体の支出を大幅に減らすことが可能になる。
- 劣後部分だけでも政府保証がつけば、民間資金をひきつけることが可能になる。

民間資金を呼び込む：ポイント

- 単にひきつけるだけではなく、民間資金によって利潤拡大のインセンティブが生じる点も大きい。
- さらに、複数の公共事業を集めて、証券化すれば、規模の経済性を活かすことなども可能になり、経営の自由度も広がる。
- 公共事業に関して証券化しリスク・トランシェを行い、優先劣後構造を適切につくっていく必要がある。

民間資金を呼び込む：課題

- ただし、劣後部分に政府保証をつけることには、当然、モラルハザードを引き起こす等の問題点があり、過度に保証がつかないように注意する必要がある。
- 出来るだけ、ポリティカル・リスクにかかる部分にだけ、政府保証をつける。(リスク計算が出来るようになる)

民間資金を呼び込む：課題

- もっとも、全額政府支出で行われる状態よりはましなはずであり、ベストな選択ではないにしても、現状よりベターな政策運営であるはずである。
- 優先部分に対して、民間資金が十分に集まらない場合には、安易に政府保証を高くしないような仕掛けが必要。

民間資金を呼び込む：ファンド型投資

- ファンドからの投資という形で、資金が回るようにする。
- ただし、そのファンドには用途と成果（それは必ずしも金銭的リターンである必要はない）に責任を持たせる。
- ファンドマネージャーは終身雇用ではなく、ファンド存続期間内での有期雇用とする。
- ファンドマネージャーには成果を上げて再雇用につなげるという強いインセンティブが生まれ、
- （完璧ではないにしても）より有効な資金活用を行おうというインセンティブが生まれることになる。