

内航海運における代替建造促進に向けた施策の方向性（案）

1. はじめに

<内航海運の現状と課題>

内航海運は、我が国経済活動にとって必要不可欠であるとともに、環境に優しく効率的な輸送機関であるが、近年、国内産業構造の変化や世界経済のグローバル化の加速などを受け、産業基礎物資を中心として輸送量が低迷する中で、更なる輸送効率化への対応を求められるなど、その経営を巡る環境は大変厳しくなっている。

こうした中、内航海運を支える船舶の老朽化が急速に進んでおり、今後も安定的な輸送量を供給し続けるためには代替建造の促進が喫緊の課題となっている。

<内航海運暫定措置事業の現状と課題>

過去、内航海運においては、船腹の過剰状態を適正にするために、新船を建造する際には一定の船腹量の解撤を義務付ける船腹調整事業を実施しており、船腹を解撤する資格について、事実上の経済的価値を有していた。このため、平成10年に当該事業を解消した際、当該資格が無価値化する経済的影響を考慮したソフトランディング策として、また、保有船舶の解撤を促し、内航海運の構造改革を促進するため、内航海運暫定措置事業（以下「暫定措置事業」という。）を導入している。これは、船腹調整事業の対象船舶を解撤する際に解撤等交付金（以下「交付金」という）を支払い、その原資として船舶を建造する際に建造等納付金（以下「納付金」という）を徴収するものである。

しかし、納付金により船価が上昇し、新規参入の促進や、内航海運の競争力強化を阻害しているとの指摘があり、行政刷新会議においてもその早期解消が指摘されており、これに対応するための制度のあり方についても検討していく必要がある。

<代替建造促進対策の検討に向けて>

本検討会では、まずは日本経済における内航海運の位置付けを行

った後に、内航海運が持続可能な輸送サービスを提供していく上で不可欠な代替建造促進策をどういった視点から考えるべきかを整理し、それぞれの視点毎に必要な施策の方向性について検討していくこととする。

2. 内航海運の位置付けと代替建造促進に向けた視点

<内航海運の位置付け>

内航海運は、産業基礎物資の約8割を輸送するなど我が国経済にとって必要不可欠なものと考えられているが、貨物輸送全体の機関分担率で見ると年々減少しており、平成20年には過去最低の約34%まで低下している。しかし、輸送量が減ったとは言え、貨物輸送量の約3分の1を内航海運により輸送している我が国は、諸外国と比較しても、産業基礎物資輸送を中心に海上輸送が発達している「海洋先進国」であり、この輸送需要は将来に渡っても一定規模で維持されると考えられ、また、輸送効率等の面から陸上輸送によって全て代替できるものでもなく、環境適応型の輸送サービスであることを鑑みると、我が国にとって内航海運は社会基盤インフラとして必要不可欠であり、今後とも、内航海運による効率的で安定的なサービスの提供が日本経済にとって極めて重要であるとの位置付けを行うことが適当である。

<検討に向けた視点>

内航海運の基本的経営資源である船舶の代替建造対策を考えるに当たっては様々な切り口が考えられるが、ここでは現在の経済情勢や経営環境、業界構造等を勘案して4つの視点を提示し、この視点に沿って対策を検討することとする。

①競争力の強化について

我が国製造業については、海外現地生産比率が平成20年の17.4%から、平成26年度には20.1%まで上昇する見込み¹であるなど、経

¹ 「平成21年度企業行動に関するアンケート調査」(内閣府経済社会総合研究所)

済のグローバル化がますます進展することが見込まれている。このため、国内物流のトータルコストの縮減や、アジア経済の成長力を取り込むことが、我が国経済の国際競争力にとって極めて重要になってきている点を踏まえつつ、内航海運の競争力強化に向けた対策を行っていくことが必要である。

また、内航海運は中小零細企業が 99%を占め、厳しい経営状況から内部留保も十分でないため、老朽船の割合が 71%を超えるなど船舶の老朽化が進展しており、これに伴う安全・環境面での負の影響や効率性の低下の問題に対応するため、代替建造の促進に向けた対策が不可欠である。

さらに、生産年齢人口（15～64 歳）が、2010 年の 8,129 万人から 2055 年には 4,595 万人となることを見込まれる²など、労働人口が減少していくことを踏まえ、安全面に配慮した上で省力化に向けた取組みを促進することも、競争力強化の観点から必要である。

②環境適応型産業への転換について

地球温暖化防止対策については、今後も引き続き重要な課題となっていくため、同一貨物を輸送する際の二酸化炭素排出原単位が営業用トラックの約 4 分の 1 であるなど、環境性能の優れた輸送機関としての内航海運の役割は益々大きくなっていくことが考えられる。内航海運としても、造船業と連携した環境性能に優れた船舶や装置などの技術開発の推進や、環境適応型産業として荷主に選択されるようなサービスの開発・提供などハード・ソフト一体となった取組みを推進していくことが必要である。

③新たな需要構造への対応について

人口減少社会の到来による内需の減少、国内企業の海外立地の進捗や物流合理化の進展などを受け、内航海運に対する国内輸送需要そのものは産業基礎物資を中心に長期的に低下していくものと見込まれる。具体的な輸送量の推移を見ると、ここ 20 年でトンベースでは約 34%、トンキロベースでは約 24%近く減少しており、また、将

² 「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）

来的な輸送需要推計を見ても、内航海運全体として今後5年で約1割近く減少が見込まれているところであり、この新たな需要構造に対応する対策を考えていくことが必要である。

④ 暫定措置事業のあり方について

平成10年より始まった暫定措置事業については、今日までに1,714隻³の船舶解撤を促してきており、船舶需給の引き締め、代替建造の促進に一定の役割を果たしてきている。当該事業は内航海運事業者が船舶を建造する際の納付金収入により解撤する際の交付金支出をまかなうものであることから、両者のタイムラグの発生により、事業運営主体である日本内航海運組合総連合会（以下「内航総連」という。）が多額の借入金により交付金支出を補ってきた経緯があり、平成23年現在においてもまだ要返済額（平成22年度末において約613億円、事業者への未交付額及び預託金を入れた場合は約722億円）が多く残っている。事業は収支相償った時点で終了することとなり、交付金の交付対象船舶は平成27年度で消滅するものの、それ以降も引き続き納付金による借入金返済を行っていく必要性があり、これが新規参入や代替建造を阻害しているとの懸念もあるが、同事業の早期解消のためには代替建造の促進が最も実現可能性が高く効果的な解決策である。

3. 将来輸送量・船腹量推計について

今般、代替建造の対策を検討するに当たり、今後の輸送量と必要な船腹量について将来推計を行った。

具体的には、主要品目毎に、昭和60年～平成21年までの実績データを元に、実質GDPを説明変数として国内需要と輸送量を推計した。実質GDPは、①IMFによる予測（1.8%成長、上位ケース）、②国土交通省の将来交通需要推計に用いられる数値⁴（概ね0.9%成長、中位ケース）、③0%成長（下位ケース）、の3ケースを用いるこ

³ 平成22年3月現在、交付金交付認定済船舶の数

⁴ 最新の実質GDPの政府見通しに、直近10年間の実質GDPの平均変化量を加算して予測を行ったもの。

ととした。

平成 22 年は直近までの輸送量により算出し、平成 23 年～平成 27 年までの輸送量を推計し、それ以降は横ばいとしている。

産業構造の変化に伴う輸送量の変化等については、基本的に過去の GDP と輸送量の関係の中に織り込まれていると考えているが、各業界における将来見通し等がある場合はそれを考慮したものとなっている。

推計によれば、平成 27 年における輸送量（対平成 22 年度）は上位ケースで▲ 1 %、下位ケースで▲ 10%である一方で、船腹量は上位ケースで▲ 9 %、下位ケースで▲ 18%となっている。

輸送量よりも船腹量の方が大きく落ち込むということは、過去の船腹需給の推移から見ると、一定程度の船腹が過剰であるとの解釈も可能であると言える。

4. 代替建造促進に向けた具体的方策について

上記に示した視点を踏まえて、内航海運の構造改善を進め、競争力を強化し、代替建造を促進させていくために解決すべき課題、その解消に向けた具体的な目標と方策を検討し、その実現に向けて関係者が一体となって取り組んでいく必要がある。

<競争力の強化に向けた取組み>

課題 1－1 オーナーの競争力強化に向けた取組み

内航海運の活性化のためには、頑張るオーナーを支援し、競争力を高めていくことが必要である。他方、内航海運は一杯船主が多数を占める構造であり、競争力の強化、持続可能なサービスの提供に向けては、その零細性を克服していく必要がある。

○検討に当たって留意すべき点

・一杯船主は輸送量が増減した際の供給調整機能を果たしており、コスト競争力もあるなど、荷主等から見て市場での一定の役割を有している面もあるが、荷主 - オペレーター - オーナーという階層的

で、かつ、一杯船主をはじめ零細事業者が太宗を占める業界構造が長く続いているため、オーナーに運賃用船料の価格交渉力がなく、内部留保が確保できない、また、船舶建造のための資力や信用力が乏しく、資金調達が困難であることが代替建造に当たっての問題である。

・このため、緩やかなグループ化の促進による業界構造の転換を図る取り組みを促進してきたが、オーナーの一国一城の主の意識が強い、グループ化の具体的なメリットが分かりにくい等の原因により、大きく進展していない。他方で、グループ化を行い、スケールメリットを活かして管理コスト削減、効果的な船員育成を行っている事例もあり、その有効性は一定程度評価できる。

・従来より船舶の特別償却制度や買換特例制度などの税制特例、共有建造制度の使用料を環境性能の優れた船舶については優遇するなど支援を行ってきたが、さらなる代替建造の促進のためには、こうした政策誘導手法の活用も重要である。

・外航海運については私募ファンドや証券化等の様々な資金調達方法が発達しており、また、一般的な中小企業に対する資金調達については、地方自治体や政府系金融機関による証券化の取組みが進んでいるが、内航海運も多額の投資を要する資産であるにもかかわらず、こういった多様な資金調達方法がない。

・規制は、安全の確保、環境の保全、船員の労働環境の維持・向上等の観点から必要不可欠なものであるが、技術革新や経済社会状況の変化を踏まえ、また、国内の実情も踏まえつつ、競争力強化の観点から不断の見直しを行っていくべきである。

○具体的な取組みの方向性

グループ化の促進

老齢船の代替建造促進

規制緩和に向けた取組み

課題 1 - 2 内航船のイノベーション推進に向けた取組み

内航船舶の建造隻数の減少に伴い、国内中小造船業の内航船舶建造能力も減少しており、このままでは建造技術や人材など中小造船業を支える産業基盤が崩壊し、代替建造及び内航船の技術的イノベーションが進まなくなるおそれがある。

○検討に当たって留意すべき点

- ・性能の高い船舶を廉価で建造できるような技術（省エネ標準船型等）の開発や、安定的な建造量が確保されるような中期的な建造見通しの関係者間での共有化等が必要である。
- ・海外等の成長分野など、内航船以外の分野への進出により、安定的経営を確保しつつ、内航船の持続的な供給を図る取組みも検討すべきである。
- ・内航海運のイノベーションに資する技術の開発・普及を重点的に行うべきである。特に、それぞれが内航船の運航コストの3割程度を占める燃料費及び船員費の削減を可能とする技術の開発・普及を加速するべきである。この際、技術の効用を踏まえた規制の緩和を合わせて推進すべきである。
- ・海難事故は、見張不十分等運航に係るものが原因であるものが多いため、規制のあり方の検討に当たっては十分な検証が必要である。

○具体的な取組みの方向性

内航船造船業の産業基盤強化

内航海運の競争力強化に資する技術の開発・普及

<環境適応型産業への転換について>

課題2 選択される環境産業への脱皮

内航海運は、環境負荷が陸上輸送に比べて低いという特性を持っており、今後、経済活動の中で地球温暖化問題へ対応する必要性が増していくという状況を追い風とし、環境産業として荷主に選択されるよう、積極的な取組を進め、輸送量を増加させていく必要がある。

○検討に当たって留意すべき点

- ・内航海運はトラック輸送に比べ二酸化炭素排出原単位が優れているが、原単位の改善率を見ると、トラック輸送が年々改善されているのに比べ、内航海運については近年あまり改善が見られない。また、自動車と比べ、船舶の環境性能を正確に評価することが難しい。
- ・スーパーエコシップ等の環境性能の高い船舶への代替建造促進を更に様々な船種について行っていくため、性能の高い船舶を廉価で建造できる技術支援等について考える必要がある。
- ・船舶を運航するオーナーではなく、用船するオペレーターが燃料費を負担する構造となっており、運航管理による省エネの推進のインセンティブが働きにくい商慣行となっており、荷主・オペレーター・オーナーが連携して省エネ運航を実現する対策の検討が必要である。
- ・内航海運による一般雑貨の輸送量は、しばらく増加してきたが、近年は頭打ちないしは低下しており、地球温暖化対策の議論の中でモーダルシフトの促進に向けた対策を行っていく必要がある。
- ・モーダルシフトの担い手となるユニットロード輸送を担う事業者は、産業基礎物資を運んでいるインダストリアルキャリアとは性質が異なり、陸上輸送との競争となることから、サービスの高度化・コスト縮減等について更なる対策を行っていく必要がある。その際、内航フィーダー輸送や静脈物流等についても促進して行くことが重要である。
- ・地球温暖化対策自体の方向性や、排出権取引などの大きな枠組みについては現在議論が行われているところであり、その動向を見極めていく必要がある。

○具体的な取組みの方向性

船舶の環境性能向上に向けた取組み

モーダルシフト促進に向けた取組み

<新たな需要構造への対応について>

課題3 海外等新たな需要開拓について

過去の輸送動向や将来輸送推計を見ると、内航海運の国内輸送需要そのものは産業基礎物資を中心に一貫して減少していく傾向にあり、内航海運として、船腹量の需給バランスを確保しつつ、こうした新たな需要構造の変化に対応していく必要がある。

○検討に当たって留意すべき点

- ・内航海運全体として成長して行くためには、環境面でのメリットを示しつつ、他モードの輸送需要を取り込み、多様化・高度化する荷主ニーズに対して内航海運業界側から積極的に企画提案等を行い、利用の促進を図る必要がある。
- ・インドネシア、インド等、海運による国内輸送需要が今後飛躍的に増加すると見込まれる地域では、日本の優れた内航輸送システムに対する関心が高まっており、これらの成長する海外の物流分野との連携を図って行く必要がある。
- ・船舶建造投資を回収するには長い期間が必要である一方で、輸送需要は大きな波動があり、ピーク時に合わせて船舶整備するため、船腹供給は過剰になりやすいが、その際にオーナーが輸送量の供給を絞ることができない。特に、近年は長期的な輸送需要の低迷に加え、リーマンショック以降の輸送量の急減等によりオーナーの経営状況は大きく悪化しており、多額の借入金を抱えているオーナーが市場から退出できない等、需給の不均衡状態が経営環境を圧迫する事態となっている。
- ・事業からの退出に際しては、海外に売船することが大半だが、需給のタイミング、価格や船種、船舶の大きさなどが上手くマッチしない場合がある。
- ・オーナーについては、収入が用船料、支出は船舶関連経費と船員費という極めて単純な収支構造になっているため、不採算部門の切り離しや円満な市場退出等の事業再生の手法をそのまま用いることが不適切な場合が多い。

○具体的な取り組みの方向性

新たな輸送需要の開拓

海外等物流が成長している分野の需要の取り込み

事業再生手法の検討

<暫定措置事業のあり方について>

課題4 今後の暫定措置事業のあり方について

平成28年度以降は、交付金の対象船舶の消滅による交付金の廃止に伴い、納付金の免除制度、留保制度がなくなる一方で、納付金自体は収支相償うまで続くことになっており、これを前提に今後の暫定措置事業のあり方を考えていく必要がある。

○検討に当たって留意すべき点

- ・平成16年の留保制度の導入により、免除権の売買が行われるようになっているが、これが権利性を帯びて、暫定措置事業の早期解消への障害となっており問題である。
- ・現在も、内航フィーダー船やモーダルシフト船については納付金が低く設定され、代替建造促進のための誘導を行っているが、今後こうした政策的誘導の考え方を続けるべきである。
- ・現行制度上平成28年度以降は免除制度がなくなるため、代替建造を行う者にとっては結果的に納付金負担が大きくなる可能性があり、代替建造を阻害するおそれがある。

○具体的な取り組みの方向性

暫定措置事業について

資金管理計画について

5. 今後の取り組みの進め方について