

# 内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）

平成 13 年 12 月 10 日

はじめに

政策評価実施の背景・趣旨及び内航海運暫定措置事業等を対象として実施する趣旨を説明。

## 1．政策評価の対象について

### （1）政策評価の対象となる施策

内航海運暫定措置事業（以下「暫定事業」という。）について政策評価を実施する。

加えて、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業（以下「船調事業」という。）についても、暫定事業の導入の前提となった事業であり、同事業との比較を行う等の観点から政策評価を行うこととする。

### （2）政策評価の対象となる施策の概要

内航海運については、内航海運組合法に基づき、競争が正常の限度を超えて行われているため、内航海運業者の事業活動に関する取引の円滑な運行が阻害され、その相当部分の経営が著しく不安定となっている場合は、海運組合において組合員の保有船腹の自主的な調整を行うことができることとされており、こうした調整事業について国土交通大臣の認可を受けたときは、独占禁止法の適用除外とされている。

船調事業については、引当比率の設定を通じた船腹の解撤量と建造量の調整を内容としており、昭和 40 年に設立された日本内航海運組合総連合会（以下「内航総連」という。）によって、41 年から平成 10 年 5 月まで内航海運の船腹過剰対策として継続的に実施されていたものである。船調事業の実施の結果、船舶の建造に一定のスクラップ（引当資格）を必要としたため、所要の引当資格を自前で用意できない場合は他者の所有する引当資格を購入しなければならないという事情により、船舶本体の売買に附随して、一定の財産的価値を有するものとして、いわゆる引当資格が副次的に発生することとなった。

しかしながら、平成 10 年 5 月、内航海運の活性化を図るため、競争制限的との批判が強かった船調事業を解消し、これに伴うソフトランディング策として暫定事業を導入した。暫定事業は、内航総連が実施主体となり、保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること等を内容とする事業であり、法的には船調事業と同じく内航海運組合法に基づく調整事業である。また同事業は、交付金の交付を 15 年間実施し収支相償った時点で終了することとされている。

行政の取組みとしては、内航総連が事業実施のため運輸施設整備事業団（以下「事業団」という。）商工中金及び民間金融機関から借り入れる金額のうち、事業団が民間金融機関から借り入れるものについて政府保証措置を講じているところである。

## 2. 政策評価の対象となる施策の政策目的について

政策評価の実施に際しては、その対象となる施策の目的に応じて評価内容も影響を受けるため、まず当該施策の政策目的を明確化した上で、評価の観点、具体的評価項目の設定等を行うこととする。

### （1）スクラップ・アンド・ビルド方式の船腹調整事業

内航海運においては、昭和 20 年代後半以降、その時々を経済動向を反映し、好況期には輸送需要の増加による船腹需給のひっ迫から船舶の新建造が盛んに行われ、また、低迷期には船舶の輸送力調整が困難であること等から過剰船腹状態に陥るといった状況を繰り返していた。

これに対し、昭和 38 年 4 月、当時の内航海運業界における中小零細事業者の乱立による過当競争の激化、過剰船腹の深刻化等の状況を受けて、運輸大臣の私的諮問機関として「内航海運問題懇談会」が設置され諸問題について検討を重ねた結果、同年 7 月、内航船舶の船腹の調整を全国的事業者組織を設立の上実施すること等を内容とする意見書がとりまとめられた。

昭和 39 年 7 月に小型船海運業法及び小型船海運組合法を改正し、内航海運業法及び内航海運組合法が施行され、これにより、内航海運業者の組織化が急速に進められ、同年 12 月に内航総連が設立された。内航総連は、内航海運問題懇談会意見書等に基づき、内航海運組合法第 8 条第 1 項第 5 号（組合員が保有する内航運送の用に供される船舶の船腹の

調整)に規定する船腹の調整を自主的に実施するため、スクラップ・アンド・ビルド方式を内容とする調整規程を定め、昭和41年6月、運輸大臣の認可を受け、これ以降、平成10年5月まで船調事業が実施されることとなったものである。

したがって、船調事業の政策目的については、こうした船調事業の導入に係る一連の経緯等を踏まえ、**船腹需給の適正化による船腹過剰の抑制**と設定することが適当である。

## (2) 内航海運暫定措置事業

### 船調事業の解消に至る経緯

- 1) 昭和63年12月、行政改革審議会による「公的規制の緩和に関する答申」において、「内航海運業の船腹調整について、船腹量の需給動向等を勘案し、可能な船種について解撤比率の緩和を図るとともに、今後、船腹調整に係る公的依存からの脱却に向けて、構造改善等の積極的推進を図る。」とされ、船調事業に対する規制緩和の方向性が示された。
- 2) 平成4年3月の海運造船合理化審議会(以下「海造審」という。)の答申「今後の内航海運対策のあり方について」において、「中長期的には船腹調整制度への依存を解消し得るような事業体質の強化を図る。現時点においては、同制度の機動的、弾力的運用を前提として、当面の維持存続を図る」とされた。
- 3) さらに、平成6年7月の閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」では、国内経済をめぐる環境の急激な変化を踏まえ、経済政策の基本を市場原理と自己責任に立った経済社会の実現に置くこととして、船調事業等個別法による独占禁止法適用除外カルテル制度等については、「5年以内に原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに具体的結論を得る。」こととされた。
- 4) これを踏まえ、平成7年6月の海造審答申「今後の内航海運対策について」において、法律上の船腹調整制度は船腹過剰時のセーフガード(緊急避難措置)として維持存続を図る一方、現在の船調事業は見直すものとするとして、見直しに当たって配慮する点として、投機的な船舶建造を防ぐ「一定の船腹需給の適正化措置」、船主経済

の混乱を避けるための「激減緩和措置」、運賃及び用船料に係るコスト負担の適正化措置等が指摘された。

5) その後、規制緩和の実施状況の監視等を行うことを目的として設置された行政改革委員会による、平成7年12月の「規制緩和の推進に関する意見」において、船調事業については、「荷主の理解と協力を得ながら、構造改善の抜本的な推進による経営基盤の強化、内航海運業界による債務保証業務の実施等、船腹調整事業の計画的解消に向け直ちにに取り組むこととし、その環境整備の施策内容及びスケジュールを速やかに具体化しながら鋭意推進すべきである。」と指摘された。これに続き、平成8年3月には、船調事業については「荷主の理解と協力を得ながら5年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図る」ことを内容とする閣議決定（「規制緩和推進計画の改定について」）が行われた。

6) その後、運輸省（当時）は、平成8年12月、競争の促進により交通運輸分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図るため、需給調整規制を原則として概ね3年ないし5年後を目標期限として廃止する方針を決定し、船調事業については、「その解消を前倒しの方向で検討する。」こととした。

さらに、この内容は平成8年12月の閣議決定「経済構造の変革と創造のためのプログラム」に反映され、続く平成9年3月の閣議決定「規制緩和推進計画の再改定について」においては、船調事業について「荷主の理解と協力を得ながら4年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図ることとするが、同事業の解消の前倒しにつき中小・零細事業者配慮しつつ引き続き検討する。」とされた。

7) こうした船調事業の解消に係る様々な取組みを受け、平成9年8月より同事業の解消問題の今後の進め方に関し、海造審内航部会において検討を行った結果、平成10年3月に報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」を取りまとめ、この中で、船腹調整事業を解消し、これに伴い暫定事業を導入することとされた。

その後、この報告書を受けて、平成10年3月、「内航海運業における船腹調整事業については、できるだけ短い一定期間を限って転廃業者の引当資格に対して内航総連が交付金を交付する等の暫定措置事業を導入することにより、現在の船腹調整事業を解消する。」旨

の閣議決定「規制緩和推進3ヵ年計画」が行われた。

- 8) なお、平成12年3月の閣議決定「規制緩和3ヵ年計画(再改訂)」においては、「平成15年度の交付金の単価見直しの際、事業収支を勘案しつつ、できる限り単価を低く抑える方向で検討すること」とされているところである。

(参考)海造審内航部会報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」(平成10年3月)より抜粋

1) 暫定事業の背景

- ・ 内航海運事業者の事業経営に悪影響が発生し国内物流の安定的確保に支障をきたすおそれ
- ・ 内航海運業や小型造船業などの内航海運関連産業が基幹産業としての役割を果たしている特定の地域の経済全体への影響

2) 暫定事業の効果

- ・ 船舶建造の自由度の高まり
- ・ 船舶の近代化の促進
- ・ 船腹過剰の解消の促進

政策評価の前提となる政策目的

以上のような船調事業の解消、暫定事業の導入の経緯等を踏まえ、政策評価の前提となる政策目的を以下のとおり設定することが適当である。

1) 内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行

船調事業の解消の結果、船舶建造の自由度が高まることから、市場原理と自己責任の考え方の下、事業者間における競争の促進が図られることとなる。また、暫定事業においては、かつて船調事業の下で船舶建造に引当資格を必要とした船舶と、それ以外の船舶との間の資金コスト面の競争条件の公平化を図る観点から、交付金単価を漸減させ、引当資格を段階的に解消させることとなっている。

したがって、暫定事業については、こうした公正かつ自由な競争を促進するための環境の形成が重要な政策目的であるとともに、この環境整備を15年間にわたり段階的に実施することにより、引当

資格の解消に伴う内航海運業及び地域経済への経済的影響の緩和にも資するものである。

## 2) 船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進

内航海運市場は、経済の長期低迷や産業構造の変化に伴って輸送需要が伸び悩み、船腹過剰傾向が容易に解消しない状況に置かれている。また、内航輸送の効率化・合理化を通じたコスト競争力の向上、モーダルシフトの推進等にあわせて船舶の近代化を更に促進していくことが求められている。このため、暫定事業については、その推進を通じて船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進を図ることは重要な政策目的である。

### 3. 政策評価の観点と方法

#### (1) 施策の必要性に係る評価

ここでは、【現在の当該施策の進め方に係る妥当性】(【】は設問の案)について政策評価を行うこととする。

項目	設問例	主な指標、留意点等
1) ニーズの妥当性	イ. 社会的ニーズの存在・内容 【船調事業の弊害の検証】 【暫定事業がなかった場合の影響の大きさ】 【当時の船腹需給の状況】	( : 一部で計量的分析を実施。以下同様。) ・引当資格の意義 ・引当資格取引価格データ ・内航海運事業者の財務指標(オーナー、オペレーター) (地域経済への影響) ・地域集中度 ・船どころ地域データ (船腹過剰の存在) ・過剰率(適正船腹量データ) ・運賃・用船料データ
	ロ. 当事者からの要望 【事業者等当事者からのニーズはあったか】	・海運組合の意見 ・荷主の意見 ・内航海運事業者アンケート自由回答結果のまとめの活用
	ハ. 反論の可能性 【ハードランディングの方が良かったか】	
2) 行政関与の在り方	イ. 関係者の役割分担の妥当性 【内航総連が事業主体であることの妥当性】 ・事業主体としての内航総連の役割 ・行政の関わり方	・船調事業の解消、暫定事業の導入等の経緯
	ロ. 事業実施形態の妥当性 【建造者以外の負担も含めた検討の必要性】	・法的枠組み
	ハ. 反論の可能性 【引当資格に対して、直接経済的措置を講ずるべきだったか】	

## ( 2 ) 施策の有効性に係る評価

ここでは、【政策の具体的効果】について政策評価を行うこととする。

項目	設問例	主な指標、留意点等
1)効果(成果の 発現状況)	【例えば以下の観点から政策効果が上がっているか】 ・事業自体の進捗状況 ・事業者、地域経済への経済的影響の緩和 ・船腹過剰の解消 ・船舶近代化の推移 ・モーダルシフト	・交付金・納付金の状況等暫定事業の諸指標 ・事業者の経営指標 ・事業者の倒産件数 ・地域の経済指標（有効求人倍率など） ・過剰率（適正船腹量との乖離）の推移 ・平均総トン数、平均船齢の推移 ・モーダルシフト対応船舶の建造状況 ・運賃・用船料水準
2)外部要因の 影響	【一般的経済状況等外部要因の影響の検証】	・上記について外部要因の影響度の評価 ・暫定事業対象船舶・暫定事業対象外船舶の比較



### (3) 施策の効率性に係る評価

ここでは、政策の効果があがっているとした場合【行政、事業者等関係者が負担する費用に対して政策目的の効果（便益）は見合ったものとなっているか】について政策評価を行うこととする。

項目	設問例	主な指標、留意点等
1) 代替ケースとの比較	【比較の視点から、費用と効果（便益）の関係の検証】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・費用対効果（便益）について下記 2) の指標について以下の視点で評価する。</li> <li>（3つの視点）</li> <li>a．船調事業を解消し、暫定事業を実施しない場合との比較</li> <li>b．船調事業を継続していた場合との比較</li> <li>c．暫定事業対象船舶と暫定事業対象外船舶との比較</li> </ul>
2) 費用対効果	イ. 費用 【事業に係る費用は行政、事業者等関係者においてどの程度か】 ロ. 効果（便益） 【事業に係る効果（便益）は、例えば以下のような項目についてどの程度か ・公正で自由な競争環境への移行 ・船腹過剰の解消、船舶の近代化】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政経費、金利、事務経費</li> <li>・暫定事業の諸指標</li> <li>・運賃・用船料水準</li> <li>・事業者、地域経済への経済的影響の緩和効果</li> <li>・生産性の向上</li> </ul>

#### 4. まとめ

- ・論点の整理
- ・今後の施策実施に当たっての改善項目等を記述。