

離島航路補助制度改善検討会中間とりまとめ

平成20年8月

1. 離島航路を取り巻く環境の大きな変化

(1) 構造的な問題⇨輸送人員の減少とその加速化

- ・ 離島航路の輸送人員は、離島航路補助制度が現行制度に変更された平成6年度から最近まで大きく減少している。これは、離島における人口減少及び本土より急速な高齢化という長期的・構造的な要因に、国・地方単独の公共事業削減の要因が加わったことによるものである。深刻なのは、1回の運航での輸送人員、座席利用率、収支率が非常に低い航路が比較的大きな割合を占めることである。
- ・ さらに、懸念される点は、今後、交流人口拡大の取組がなければ、離島における人口減少、高齢化が益々加速化し、離島航路の輸送人員を大きく減少させることである。

(2) 近年顕著な問題⇨燃料油価格の高騰

- ・ 近年、燃料油価格の高騰の影響で燃料費が増大しており、補助対象航路の場合、平成16年度の26億円から19年度は54億円と燃料費が倍増し、航路事業者の経営を急速に悪化させている。燃料油の価格が従前の水準まで下がる見通しは当面無く、今後も高止まりあるいはさらに上昇するおそれもあることから、離島航路の経営を今後とも圧迫すると見込まれる。

(3) 航路事業者の経営努力のみで対応できる限界⇨欠損の増大

- ・ 輸送人員と運賃収入の減少、近年の燃料油価格急騰による費用の大幅な増大は、離島航路の欠損額の増加を加速させており、民営・三セクの事業者の7割弱が債務超過に達するなど深刻な経営状況に陥っている。航路事業者の中には、人件費を含む諸経費の節減、減速航行などの燃料費の節約、減便、航路の見直しなどの経営努力を行っているところもあるが、収入減と費用増は、航路事業者の経営努力のみで吸収できる範囲を超えている。

(4) 航路事業者の経営体力衰退⇨船舶の老朽化

- ・ 離島航路に就航する船舶については、航路事業者の欠損増大など財務体質や資金調達力の脆弱化により、代替建造が進まず、補助対象航路への就航船舶の6割強が償却期間を超えるなど船舶の老朽化が進んでいる。船舶の老朽化は、安全性の確保に懸念を生じさせることに加え、燃料油価格高騰の状況下で、燃料費の節約ができないという問題を招いている。また、代替建造の停滞は、輸送需要の実態から遊離し、供給規模が過大な老朽船舶が運航することで、結果的に欠損の増大につながるものもある。

2. 現行の離島航路補助制度に係る基本的な問題点

このような環境の変化に、現行の離島航路補助制度が今後とも対応できるか否か、これまでの本検討会でのヒアリング、議論を要約すると、問題点は以下の点に集約される。

- (1) 補助対象か否かを問わず、全ての離島航路で収入減、経費増となるなど、構造変化が起きており、標準化方式の運用を含め現行制度の考え方・基準、その効果など制度自体に対して不安感と不満感がある。
- (2) 現行制度を維持したまま、問題を乗り切ろうとすれば、益々、航路サービスの大幅な切下げ、又は航路廃止・無人島化の危機に直面する。その最大の被害者は離島住民となる。
- (3) 国・地方公共団体の財政制約、高齢化した離島住民の所得制約から、増大した航路の欠損補填をめぐり、国・地方公共団体・航路事業者・利用者間の責任・負担に係る対立を招いている。この対立の中で、欠損を全て埋めきれない航路事業者については、破綻リスクが顕在化する。
- (4) 経営改善努力と地元への説明・調整について、全て航路事業者の努力に委ねるのは限界がある。民間交通事業者のみにこれ以上の運営効率化と負担増の吸収を強いるのは困難である。
- (5) 現行制度が、基本的に欠損補助方式しかないため、この補助の利点(安心感)に過大な期待がある。その一方で、輸送需要の喚起と効率化に繋がる他の支援制度との連携や総合的な活用が不足しており、離島航路活性化に向けて、総合的に支援する仕組みになっていない。

3. 離島航路の維持・改善施策に関する3つの基本理念

以上の現行制度に係る基本的な問題点に対処し、これを改革するため、「離島振興及び航路維持のためには、離島側の旺盛な意欲・創意工夫の発揮と、本土側を含む国民全体による全面的な理解・協力・支援が不可欠である」という基本哲学に基づいて、以下の3つの基本理念を新たに確立しておく必要がある。

- (1) 国は決して離島を見捨てない。有人離島との航路を必ず維持し、国土としての一体性を堅持する。例えば、「本土又は中心的な離島との間で1日1便以上(乗継を含む)」、「運賃については、離島住民の負担可能な水準へ抑制すること」など、各航路の特性を勘案したうえで、適切な航路サービスの水準確保を国の責務として、今後「支援の考え方(補助要綱などにおいて整理)」で明確化する。
- (2) 地方公共団体も離島を見捨てない。生活支援機能の地域分担に対応して、対岸や隣接離島と一体になった広域生活圈を形成し、住民満足度の向上と交流人口の拡大を図ることについて、地方公共団体の責務としても同様に「支援の考え方」として整理して、明

確化する。特に、複数の市町村にまたがる場合には、広域行政の推進、総合的かつ実効性のある離島振興の観点から、都道府県による積極的なイニシアチブの発揮を要請する。

- (3) 航路事業者は、「民間の活力」を最大限発揮する。安定的かつ持続可能な方法で、輸送需要の変化に対して柔軟性と安心感のある航路サービスを離島住民や来島者に提供できるよう、最大限の経営努力を払い、これを前提として国・地方公共団体は航路事業者に積極的に協力する。

4. 基本理念を実現するための改革の期間と目標（ロードマップ）の設定

(1) 「集中改革期間」

平成21年度から平成25年度までの5年間で『集中改革期間』とする。

(2) 「改革目標」

「集中改革期間」中に、各航路の特性・実情を踏まえ、離島住民の航路サービスに対する信頼度・満足度の維持・向上を図りつつ、欠航率、老朽船比率、債務超過事業者比率、償却前損益赤字事業者比率等について目に見える改善を目指す。

5. 改革のポイント

基本理念に基づく改革の基本方針は、「離島航路関係の行政・事業者・地域代表の全員参加」のもと、「離島航路全体」を対象として、「公正・合理的な欠損補助」に加え、「航路の活性化・合理化、運営体制の改革、船舶建造・航路関連施設の整備等に対する支援」を行い、離島振興関連施策とも連携する「総合的な支援制度」へと抜本的に見直すことである。

(1) 国・地方公共団体の積極的な関与と関係者の全員参加・責任分担

① 「航路改善協議会」の設置

- ・ 国は、航路事業者その他関係者の申出に基づき、補助航路を対象として、航路運営の問題点の把握・分析や航路と経営の将来見通し、運営の改善方策などを検討し、合意形成を図ることを目的とする「航路改善協議会」を航路単位を基本に設置する。補助対象外航路について、都道府県及び市町村が同様の目的で設置する場合には、その活動経費（調査・実証事業）に対して国が一定の支援を行う。
- ・ 協議会は、原則として、国、都道府県、市町村、港湾管理者、航路事業者、地域経済界の代表、専門家（財務会計、中小企業再生等）で構成する。
- ・ 国は、輸送実績の著しい低迷、債務超過などで経営状況が厳しい補助航路と(4)④の新規に欠損補助の対象となる航路については、協議会の設置を必ず指導する。その他の航路については、協議会の設置は任意とするが、関係者間でよく調整したうえで、集中改革期間である5年以内に、できるだけ多くの補助航路を対象として設置することを目指す。

② 「航路診断・経営診断」と「航路改善計画」の策定

- ・ 「航路診断」は、客観的な統計データなどを基礎として、航路の将来予測・分析や、将来の航路のあり方を含めた対策などを検討することを、また、「経営診断」については、専門家の分析などを基礎として、財務会計、資金繰り対策を含めた経営改善策について検討することを目的とするものであり、いずれも各航路の維持・改善のあり方を定める「航路改善計画」を検討するうえで、不可欠のものである。
- ・ 「航路改善計画」では、上記3. の3つの基本理念の達成に留意しながら、以下の(2)及び(3)に掲げる措置を具体的に検討し、合意の得られた事項を盛り込むことを基本的な役割とする。

(2) 「守り」から「攻め」へ

① 「地域公共交通活性化・再生総合事業」の積極的な活用

- ・ 補助対象外も含む全ての離島航路について、平成 20 年度に創設された「地域公共交通活性化・再生総合事業」を積極的に活用する。航路事業者や地方公共団体、地域関係者の自主性・創意工夫を基本に、離島航路の輸送需要の喚起や利用促進のための調査・実証運航（観光入込客や特産品販売の拡大や航路再編の実験・試行）のほか、乗継その他利用者利便の改善、燃油その他経費の節約、航路の見直しに資する関連施設の整備や改良、装備の購入など本格的な取組を支援し、航路の活性化・再生を図る。
- ・ 今後、「地域公共交通活性化・再生総合事業」の先進・成功事例の創出を図るとともに、交通事業・行政の専門家の派遣・支援を強化し、地域の自主性と創意工夫を促すことにより、多様な離島航路の活性化・再生の取組を全国的に展開する。

② 離島航路の活性化・再生に取り組む場合の規制・運用の弾力化

- ・ 今後の需要動向に対応して代替した船舶、既存事業者・船舶の活用によるダイヤモンド型のシステム導入や増収対策として土日での観光船への転用などを円滑に行うため、「航路改善計画」や「地域公共交通活性化・再生総合事業」において十分な調整を経た場合には、現行の規制・運用の見直し・弾力化など環境の整備を図る。その場合には、既存の一般旅客定期航路事業への影響、他の旅客不定期航路事業との公平性の確保について配慮する。

③ 就航率の改善、運航の円滑化・効率化に資する港湾・漁港の整備

- ・ 港湾・漁港の事業部局との情報共有化や事業連携を強化し、港内静穏度の確保、台風時等における避難などに対応した港湾・漁港整備を進め、欠航率の改善を図る。
- ・ 航路事業者など現地・現場の意見を十分踏まえて、利用者利便が高く、港内の運航や着岸が効率的にできるよう、浮き桟橋、岸壁などの整備を推進する。また、航路事業者

が維持更新できない航路付属施設などについては、港湾・漁港整備と連携してその整備を進める。

- ・ 港湾諸料金の減免については、港湾管理者の理解と協力を得て、航路事業者、離島住民の負担軽減を図る。

④ 離島振興関連施策との連携強化と窓口の一元化

- ・ 「子ども農山漁村交流プロジェクト」をはじめとする都市農山漁村交流事業や観光・交流の関連施策の展開状況を踏まえ、これと連携して離島航路の活性化を積極的に進め、離島振興関連施策の集中的・重点的な実施を通じて、これらとの相乗効果による離島航路の需要喚起、利用促進を図る。
- ・ 地方公共団体、航路事業者が、多様な離島振興関連施策に容易にアクセスできるよう、窓口を離島振興の観点から一元化し、離島航路の活性化事業との連携を推進する。

(3) 「過去の赤字穴埋め」から「将来のリスク軽減」へ

① 輸送需要に即した寄港地の集約等航路、運航サービス形態の見直し

- ・ 島内道路の整備、架橋等の状況にあわせ、寄港地点の集約や複数の航路の集約・統廃合・再編、ハブ&スポーク型をはじめとする効率的な運航システムへの変更、予備船の共同利用など輸送需要の変化に対する柔軟性を高める取組を推進する。
- ・ 航路、運航サービスの見直しでは、実需要に対応した輸送力を有する船舶に切り替えることも有効である。輸送需要が著しく低い補助航路については、定員 12 名以下の船舶、いわゆる「海上タクシー」的な規模で、定期運航あるいは定期運航に替わるダイヤモンド運航化を図ることとし、一般旅客定期航路事業から切り替わる不定期航路事業についても欠損補助の対象とする。
- ・ これらの取組を円滑に進めるには、利用者の信頼感・満足感を得ることが不可欠である。このために、必要な実証運航や試行に対して「地域公共交通活性化・再生総合事業」を活用して支援する。

② 公設(有)・民営化、公営航路の民間委託による公設民営化の推進

- ・ 地方公共団体(広域連合を含む)が船舶を代替建造するか、又は既存船舶を買い取って保有したうえで、これを民間事業者が無償か低廉な使用料で貸し付け、効率的な運航が可能となるよう、民間事業者へ委託する仕組みは、船舶の更新による航路経営の合理化・効率化のために極めて有効な方策であり、いわゆる「公設(有)・民営化(=海の上下分離)」を推進する。
- ・ 公営の離島航路についても、「公営から民間事業者への運航委託」を推進する。この場合には、公共調達になることから、「入札制度」を通じた効率的な経営ノウハウを有する民間航路事業者への委託により、航路運営の改善を図る。

- ・ 地方公共団体による船舶建造・改修、既存船舶の買取に対し、国においても優先的に支援を行う。その場合、あわせて、過疎債・辺地債による起債や地方財政措置により、支援を行う。

③ 船舶の代替建造・改修などの積極的な推進

- ・ 離島航路における船舶の老朽化、代替建造の停滞を抜本的に改善する。燃料油高騰と輸送需要の変化に的確に対応した省エネ船舶、小型船舶などへの代替建造・改修など、政策的に効果の高い船舶建造について国は一定の支援を行う。

(4) 「公平感と納得感」のある欠損補助へ

① 標準化方式の堅持

- ・ 現行制度は、能率的な経営を行ってもなお生じる標準的な欠損を補填することにより航路を維持する制度であり、国の補助金交付を通じて、できるだけ経営努力を促そうという機能があるとともに、全国的な公平の観点からのナショナルミニマムを表すものとして定着していることから、基本的な考え方として、標準化方式は、以下の改革を行った上で、引き続き堅持する。

② 標準単価の算定対象の拡大と算定方法の改善、標準的な経営指標の公表

- ・ 標準単価の算定対象は、補助対象外航路としているが、現在は補助対象外航路も大半が赤字や一部は債務超過になっていること、毎年得られる補助対象外航路の単価等経営データも漸減傾向にある。このため、標準単価の算定対象を、補助対象外航路のみから離島航路全体へ拡大し、数値の客観性と標準化方式の合理性を担保することとする。算定対象は、一定の離島類型(下記③※を参照)など航路の特性も勘案しながら、集中改革期間において、逐次拡大する。
- ・ 燃料油高騰など変動が顕著な単価の見直しを行い、実勢価格との乖離を可能な限り是正するとともに、境界部分で大きい格差が生じる航路距離帯別の標準単価は改め、回帰曲線により各航路の距離に応じて連続的に算定される標準単価とする。また、輸送需要喚起のため観光振興活動や冬季の厳しい気象条件からやむをえず生じる欠航など全国一律での取扱が必ずしも適切ではない事項についてはこれを改善する。
- ・ このようにして得られた標準賃率及び標準経費、欠損額、欠損補助金額などの数値については、国又は地方公共団体から国民に公表する。これらの数値は、各々の補助対象航路の経営状況を表す重要な指標であり、各航路事業者の経営状況を情報提供することを通じて、国民の理解・協力・支援を得るとともに、航路事業者に対して経営努力を促すことになる。

③ 経営改善制度などの見直し、経営努力に対するインセンティブの導入

- ・ 離島の人口減少や高齢化、燃料油価格の高騰その他航路事業者の経営努力を超える構造的要因による収支率の減少など外生的要因を考慮し、真に航路事業者の改善意欲を引き起こすことが可能となるよう、経営改善制度のあり方を見直す。
- ・ 経営努力のインセンティブを引き出す観点から、前年比で、収支改善した場合で、かつ、一定の離島類型(※)において、それぞれの標準的な運航費用を下回る場合などには、改善された分の相当部分を事業者に留保する。

※ 離島類型としては、例えば、内海・本土近接型(近接とは航路1時間圏内で、殆ど欠航がない静穏航路)、外海・本土近接型、群島型(人口5千人以上の大離島を中心に航路1時間圏内の複数の離島)、孤立大型(人口5千人以上)、孤立小型などと整理されたものがある。

④ 現在補助対象となっていない離島航路の欠損補助のあり方

- ・ ダブル／トリプル・トラック化(複数事業者が同一航路に参入)した航路については、競争の結果生じた欠損についても補助することとなること、既存の事業者に対し補助金を交付することは公平性を欠くこと、複数の事業者に補助金を交付すると、補助金交付をあてにした安易な新規参入を招くことなどの理由から、原則として欠損補助の対象としない。
- ・ 補助対象外航路のうち、現行制度の要件は満たしつつも都道府県からの補助航路指定の要請がない唯一航路や同一島内に複数の航路が存在する離島については、地方公共団体が設置する「航路改善協議会」で、離島の規模・地勢、人口分布や生活圏、島内の公共交通の状況等の観点から現在の航路の妥当性を判断する。その上で「航路診断・経営診断」を行って「航路改善計画」を策定し、地方公共団体が実欠損の全額補填を行うことを保証した場合などには、現行補助航路との公平を図る観点から、国は標準欠損の一部を負担する方式で支援する。

⑤ その他運用面の改善

- ・ 現行補助制度では、船舶資産の償却については、90%までの償却を認め、残り10%分については船舶の処分時に償却しているが、平成19年度の税法改正で100%償却が認められることになったことを踏まえ、集中改革期間中において漸次是正する。
- ・ 航路事業者の資金繰り対策については、中小企業金融公庫など政府系金融機関を活用した中小企業向け融資制度(「経営環境変化対応資金」)を設け、離島航路事業も「沿海旅客海運業」として業種指定されていることから、今後も本融資制度の積極的な活用や、必要に応じて運用の改善を図る。また、地方公共団体によっては、資金繰りを支援するため、独自に事業者に対する融資制度を行っており、このような地方公共団体による融資制度の拡充を推進する。

6. 離島の地方公共団体が島民の生活対策を行った場合の支援

- ・ 離島航路の運賃水準は、燃料油価格高騰の下、航路を維持するために上げなければならない状況である一方、本土と比べた離島住民の所得や運賃負担能力を考慮すれば、その水準が現実的には過大となる懸念がある。
- ・ 現在、離島航路全体のうち3割の航路において島民割引が導入されているほか、生活物資、あるいは離島の特産品などに対して地方公共団体の判断で運賃に対する支援が導入されている。
- ・ こうした状況を踏まえ、離島住民の多種多様なニーズに対応して運賃負担を軽減できることを目指していくとともに、地方公共団体の自主的な取組により、島民の運賃負担の軽減、貨物運賃への支援が行われ、必要と認められる場合には、地方財政措置による一定の支援を図る。

7. 最終報告に向けて

- (1) 四面環海の我が国において、離島は、我が国の領域、排他的経済水域の保全など重要な役割を担っており、離島に居住している人々の活動を通じて、水産物など海洋資源の高度利用、環境保全の役割を果たしている。また、内海離島についても、海上交通の安全確保、環境・景観の保全、観光交流資源の面で、国境離島と同様に重要な役割を果たしている。この離島と本土、離島間を結ぶ航路は、島民の交通手段、生活物資の輸送手段として、いわば「生命線」であり、陸上であれば「道路」に相当する重要な役割を果たしている。法令面においても、海洋基本法、離島振興法、離島航路整備法においてその重要性が位置づけられている。
- (2) 今回の中間とりまとめにおいては、こうした離島航路の重要性を十分認識し、基本的な問題点、改革の基本理念と改革のポイントについて、意見集約したところである。したがって、具体的な制度設計上の論点などについては、引き続き、検討を深める必要がある。
- (3) この中間とりまとめで示した改革内容を単年度で全て実現することは、国・地方公共団体の厳しい財政状況を考慮すると、困難な事態も想定されるため、行政においては、改革事項に緊急度と優先度を付け、前記の5年間の「集中改革期間」の中期的な取組を始めとして、計画的かつ着実に具体化することを期待する。
- (4) 制度設計とその執行を担う行政においては、こうした観点から来年度の概算要求等において活発な議論を期待するものであり、本検討会としては、その動向を見極めることが重要である。このため、今後必要に応じて本検討会を開催し、積み残された論点について検討を行い、年内を目途に、本検討会としての最終的な報告書を取りまとめることとする。