

交通政策審議会海事分科会
国際海上輸送部会

中間とりまとめ案

はじめに

四面環海、資源に乏しい我が国では、貿易量の99.6%(重量ベース)を国際海上輸送が占め、外航海運が我が国経済・国民生活を支える上で大きな役割を果たしているところ。日本商船隊は、我が国への国際海上輸送の約63.1%を分担する主たる担い手であり、安定的な国際海上輸送の確保は、我が国の発展にとって極めて重要な課題である。

また、旗国主義に基づく管轄権を行使できる日本船舶の保有・運航主体である我が国外航海運事業者は、非常時においても我が国の経済活動を支えることが可能な存在であり、我が国外航海運業は経済安全保障上も必要不可欠な産業である。

一方で、我が国外航海運事業者は、リーマンショック以降、構造的な船腹過剰状態であるとともに、運賃市況が低迷するなど、長期にわたる海運不況を経験しながら、厳しい国際競争にさらされているところである。

さらに、新型コロナウイルス感染症の影響により、2020年度第1四半期決算では、自動車関連貨物が半分程度に減少した企業もあるなど、厳しい経営状況にさらされたところであり、運賃の先行きも不透明である中、現在も、経営環境が大きく改善したとまでは言い難い状況にある。

こうした中、これまでも、2008年7月に創設したトン数標準税制など、様々な外航海運政策が講じられてきたところであるが、安定的な国際海上輸送の確保に向け、国際競争力の確保・強化に向けた基盤整備を図るための取組の推進が求められているところ。

このような背景のもと、交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会では、これまで4回にわたり、将来にわたる安定的な国際海上輸送の確保を目的とした外航海運業の基盤整備を図るための方策等について調査・審議してきたところであり、今般、中間とりまとめとしてまとめたものである。

1. 外航海運の状況

世界単一市場において各国の外航海運事業者間で激しい国際競争が行われている外航海運の状況を分析するに当たり、世界経済の動向及びその成長に着目することが重要である。

まず、世界の実質 GDP 成長率は、2008年9月の米金融大手リーマンブラザーズの経営破綻に端を発した世界的な金融危機(リーマンショック)の影響により、一時的に低下に転じたが、その後は、2008年以前ほどではないものの、増加している状況にある。具体的には、2009年にはマイナスに転じたものの、2010年には6%弱とリーマンショック前の水準に回復し、その後は4%前後で推移してきた。国際通貨基金(IMF)によれば、2017年の世界の実質GDP成長率は3.8%(先進国2.4%、新興国・途上国4.8%)であり、2018年は3.6%(先進国2.2%、新興国・途上国4.5%)であったが、米中貿易摩擦の影響等もあり、2019年は2.8%(先進国1.7%、新興国・途上国3.7%)と少し低下したところである。

世界の実質 GDP 成長率と海上荷動き量はおおむね相関関係にあることから、これまで、世界の海上荷動き量は、トンベースでは、2009年から2019年で毎年平均約4%の伸び率であるなど増加傾向にあったところ。

一方で、船腹需給の推移をみると、2004年頃は船舶の供給が不足していたが、リーマンショック前の好況時に世界で大量に発注された船舶が、2008年のリーマンショック後に続々と竣工し、供給過剰に拍車がかかり、現在もその状態が継続している。また、運賃市況のトレンドをみると、日本商船隊の主力事業となるバルカー(鉄鉱石、石炭、穀物などを運搬するばら積み船)について、低迷した状態にある。ばら積み船の運賃指数であるBDI(※)は、2008年に過去最高値(11,793)に達したが、その後のリーマンショックにより同年12月には急落して663となり、海運不況下の2016年には過去最低値(290)を記録した。2020年11月現在では、BDIは1100から1300の間を行き来する状況となっている。

(※)BDI(Baltic Dry Index):英国バルチック海運取引所が公表する、ばら積み船の運賃指数。1985年1月の指数を1000とする。

このような中、世界の海上荷動量は拡大している一方、日本商船隊の輸送量は近年ほぼ横ばいとなっており、相対的に、日本商船隊の輸送比率は、トレンドとしては減少傾向にある。具体的には、日本商船隊の輸送比率は、リーマンショック後の2009年には10.0%であったが、2010年には9.0%に低下した。その後、2011年から2015年は10%前後に回復したものの、2016年からの海運不況の影響等を受け、日本商船隊の輸送比率は2016年以降低下し、2016年9.2%、2017年8.6%、2018年8.7%、2019年8.1%であった。また、日本商船隊の輸送量は、海運不況前の2015年の1056百万トンピークに、海運不況が始まった2016年から2019年まで、1000百万トン前後で推移していたところ。

さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、2020年度第1四半期決算では、自動車関連貨物が半分程度に減少した企業もあるなど、厳しい経営状況に晒された。第2四半期決算では、コンテナ運賃の急騰等が我が国海外航海運事業者の決算状況の改善に大きく寄与したところであるが、コンテナ貨物や自動車関連貨物の輸送量については前年水準にまだ達していない状況であるとともに、運賃の先行きも不透明であるなど、経営環境が大きく改善したとまでは言い難い状況である。

2020年の世界の実質GDP成長率は、世界的な新型コロナウイルス感染拡大等を受けて低下することが見込まれており、IMFは2020年10月時点で、同年の世界の成長率を-4.4%(先進国-5.8%、新興国・途上国-3.3%)と予測しているところではあるが、新型コロナウイルス感染症の収束後及び世界経済の成長軌道への回帰を見据え、将来的には伸びゆく世界経済の成長を日本商船隊が取り込んでいくことが重要である。

2. 我が国経済・国民生活に対する外航海運の意義

(1) 外航海運と日本商船隊の意義

四面環海、資源に乏しい我が国では、貿易量の99.6%(重量ベース)を国際海上輸送が占め、例えば、原油、天然ガス、鉄鉱石など、産業・生活の根底を支える資源エネルギーのほぼ全てを海外からの輸入に依存している状況にある。

その中でも特に、日本商船隊は、我が国への国際海上輸送の約63.1%を分担する主たる担い手(輸出量の約40.3%、輸入量の約68.1%)である。特に、産業・生活の根底を支える資源エネルギーの輸入は海運が完全に担っており、この役割は他に代替不可能である。日本を最重要マーケットと考える我が国海外航海運事業者とこれらの事業者が運航する外航船舶で構成される日本商船隊の存在は大変重要であり、また日本商船隊は、極めて高い公共的な使命を有している。

このような高い公共的な使命を有する日本商船隊が、非常時(※)であっても日本への安定的な国際海上輸送を行えることを確保することが、我が国の産業活動や国民生活を継続していくうえでも極めて重要な課題である。

(※)「非常時」とは、災害、事故等において、緊急に物資や邦人の輸送を行う必要がある場合、テロ・政変等による治安悪化といった世界・日本の諸事情の変化の中で貿易物資を輸送する必要がある場合等を想定。「武力攻撃事態」等のいわゆる「有事」は含まれない。

また、我が国海外航海運事業者は、安定的な運賃設定や高い定時性などの安定的な輸送、また、高度な船舶メンテナンス技術・運航技術・運航管理体制・安全管理体制に優れ、信頼性が高いパートナーであるとの評価を長年得ているところである。我が国荷主にとって、我が国海外航海運事業

者が提供する国際海上輸送サービスは不可欠なものとなっている。

このような荷主からの高い信頼をベースに、我が国外航海運事業者は、日本の荷主企業の海外展開を積極的に支援している。日本商船隊の輸送量の構成をみると、近年はトン数ベースで輸入が50%程度、輸出が10%程度、三国間輸送が40%程度となっており、特に、三国間輸送の割合の拡大が顕著となっている。

さらに、日本商船隊の8割は我が国造船所で外航船舶を建造している。建造費用が高額な外航船舶の建造を通じて地域経済・雇用に貢献しており、造船業や船用工業などの海事関連産業とともに「海事クラスター」(※)を形成し、相互に連携して発展してきたところである。例えば、船価が約50億円のばら積み貨物船を我が国造船所で建造した場合、地域への経済波及効果は船価の3倍の約150億円となり、当該船舶を建造する造船所周辺の地域経済に大きな影響を及ぼすものである。

(※)造船業、船用工業、海運業を中心に、研究機関、金融、商社等の分野が相互に密接に関連した「海事クラスター」といわれる産業集積を形成。海事クラスター全体で、売上高11.3兆円、従業員数34万人(うち、海運業・造船業・船用工業で売上高8.7兆円、従業員数30.9万人)、付加価値額でGDPの約1%を占めている。

(2) 日本船舶・日本人船員の意義

日本船舶の意義

高い公共的な使命を果たす日本商船隊においては、激動する世界情勢の中、産業・生活の根底を支えるエネルギー資源などの貿易物資の安定的かつ円滑な国際海上輸送が求められる。日本商船隊が、日本以外の旗国の意向や政治・外交等諸事情に左右されない船舶を一定程度確保して運航することが、非常時も含めてその公共的な使命を果たす観点からも重要である。このため、我が国外航海運事業者は、これまで、一定規模の日本船舶の確保を図ってきており、国は、後述する、トン数標準税制、国際船舶の固定資産税・登録免許税の特例措置、船舶特別償却制度といった税制特例等により、その確保を支援してきたところである。

近年の外航海運を取り巻く環境の変化に伴い、我が国外航海運事業者の事業構造も変化してきている。日本商船隊の船隊規模は2012年の2,848隻をピークに縮小傾向にあり、2019年は2,411隻と15%減少している。このような状況の中、日本船舶は2007年には92隻まで減少していたところ、トン数標準税制等の特例措置により2019年には273隻となり、経済安全保障の確立に向けて着実に増加している。

日本人船員の意義

日本人船員は、日本商船隊がその高い公共的な使命を遂行し、非常時も含めた安定的な国際海上輸送を担い、また高い定時性などの安定的な輸送、また高度な運航技術・運航管理体制・安全管理体制の構築を図る上で重要な役割を果たしてきており、荷主のニーズへの的確な対応や信頼性の向上に貢献してきている。世界単一市場である外航海運業における熾烈な国際競争や、1972年のニクソンショック、1985年のプラザ合意などによる急激な円高の進展等に伴い、日本人船員数は、1974年をピークに約57,000人から約2,100人へと減少し、近年はほぼ横ばいで推移しているが、一定の日本人船員の確保等を支援してきたところである。

また、我が国外航海運事業者が競争力を持って持続的に発展するとともに、経済安全保障を確立する上で、操船能力及びその経験に裏打ちされた運航管理・船舶管理能力を備えた中核となる優秀な技術者集団を保持することも必要であり、海技の伝承に加え、技術革新、海事教育、海事に関する研究開発等の分野においても陸上・海上問わず、海技資格を有する海技者の確保が必要である。

日本船舶・日本人船員の必要規模

2007年(平成19年)12月交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会答申において、日本船舶の必要規模については、日本への海上輸入量の全てを日本船舶で輸送しなければならない状態が1年程度継続している状態(必要隻数約1,280隻)において、最低限度の国民生活・経済活動水準(生活保護水準等を参考に通常時の約3分の1)を確保するために必要な輸送力を算出し、450隻と試算されているところ。また、同答申において、日本人船員の必要規模については、日本船舶の必要規模を前提に、日本船舶に乗組む船舶職員は全て日本人、通年運航を可能とする最小限の船舶職員数に基づき、5,500人と試算されているところである。

3. これまでの主な取組

外航海運政策における主な取組は海運税制であり、これまで以下の税制措置を講じてきたところである。

(1)トン数標準税制

トン数標準税制は、これまで述べてきたような日本船舶及び日本人船員の意義に着目し、外航日本船舶及び外航日本人船員の計画的な増加を図るため、2008年(平成20年)7月に創設されたものである。外航海運事業者が、「日本船舶・船員確保計画」を作成し、国土交通大臣の認定を受けた場合、日本船舶・準日本船舶に係る利益について、みなし利益課税(※1)の適用を受

けるものであり、利益の変動が激しい外航海運事業者にとって、毎年の納税額が予見可能となり、船舶投資を安定的・計画的に行うことが可能となる。また、「日本船舶・船員確保計画」の認定要件に日本船舶・日本人船員の確保を求めることにより、経済安全保障の早期確立を図ることとしている。

なお、これまで、トン数標準税制は制度拡充が2回行われているところである。

まず、2013年度(平成25年度)より、準日本船舶制度が創設された。準日本船舶とは、航海命令(※2)が発せられた場合に、迅速に外航海運事業者に譲渡し、日本船舶とすることを条件とした船舶のことであり、みなし利益課税の対象船舶に追加された。当時の準日本船舶の対象範囲は、航海命令が発せられた場合に、確実に譲渡されることが必要であることから、外航海運事業者の子会社が保有する船舶であることを条件としていたところ。

次に、2018年度(平成30年度)より、準日本船舶の対象範囲が拡大されている。具体的には、国内船主の子会社が保有する船舶についても、航海命令が発せられた場合に、一定の条件を満たす場合は、確実に譲渡される船舶と認められることから、対象に追加されたところ。

トン数標準税制の成果等により、日本船舶は着実に増加するとともに、日本人船員は減少に歯止めがかかっている状況である。

(※1) 実際の利益ではなく、船舶の純トン数を基準として、一定の「みなし利益」に基づき課税する仕組み。

(※2) 国土交通大臣は、航海が災害の救助その他公共の安全の維持のため必要であり、かつ、自発的に当該航海を行う者がいない場合又は著しく不足する場合に限り、船舶運航事業者に対し航路、船舶又は運送すべき人若しくは物を指定して航海を命ずることができる。(海上運送法第26条第1項)

(2) 国際船舶に係る固定資産税・登録免許税の特例措置

1996年度(平成8年度)に海上運送法が改正され、日本船舶のうち国際海上輸送の確保上重要な船舶である「国際船舶」について、海外への譲渡・貸渡に係る届出制度・中止勧告制度が創設されたところ。

国際船舶制度の創設に併せて、固定資産税・登録免許税の特例措置が創設されており、現在は、固定資産税については課税標準1/18(外航船舶は1/6)、登録免許税については3.5/1000(本則4/1000)が措置されている。これらの措置により、我が国外航海運事業者による日本船舶の取得・保有コストの削減を図っているところである。

(3) 船舶の特別償却制度・買換特例制度

船舶の特別償却制度・買換特例制度は、国内船主における船舶建造のためのキャッシュの早期確保を図り、国際的・社会的にCO₂削減等が求められている中、環境負荷低減に資する船舶への投資を促進するものである。

船舶の特別償却制度は、通常の償却に上乘せする形で、特別償却を可能とするものであり、2019年度(平成31年度)より、環境負荷低減船に加えて、IoT 技術等の最新技術を活用した先進船舶については、特別償却率の深掘りが措置されているところである。なお、日本船舶は、外国船舶より特別償却率が深掘りされているところ(※)。

また、買換特例制度は、船舶を譲渡し、新たに船舶を取得した場合における譲渡資産譲渡益について、80%の圧縮記帳を可能とするものであり、計画的かつ安定的な船隊の維持・整備を図る上でも重要な役割を果たしている。

(※)先進船舶:日本船舶20%、外国船舶18%

環境負荷低減船舶:日本船舶17%、外国船舶15%

4. 海運業界からの意見(今後の外航海運政策における課題等)

本国際海上輸送部会において海運業界から表明のあった、外航海運の果たす役割、取り巻く状況の変化、今後の外航海運政策における課題等に関する意見をまとめると、以下のとおりである。

(1) 外航海運産業の役割と位置づけ

我が国外航海運事業者は、平時は経済と生活を支え、また非常時等には救援物資等の緊急輸送に貢献するなど、経済安全保障の担い手であり、我が国の日々の暮らしと経済を支えるため、安全かつ安定的な国際海上輸送の提供に努めている。世界の海上輸送量は右肩上がり、日本の経済成長率よりも高い水準で成長しているところであり、我が国に世界の成長を取り込む存在でもある。

また、我が国外航海運事業者は、製造業とともに海外進出し、日本企業のサプライチェーンを支え続けている。日本商船隊の約8割の船舶を国内造船所に発注しており、船の調達を通じ、海事クラスターの中心として地域経済にも貢献している。海洋国家日本の拠り所として、日本商船隊の船腹保有量は世界2位であるなど、存在感を示している。近年は海洋資源開発の担い手として、海洋資源開発にも活動領域を広げている。

以上のことから、外航海運産業を「国家戦略産業」として位置づけ、国際競争力強化の観点から政府が引き続き支援することが必要である。

(2) 外航海運を取り巻く状況の変化

リーマンショックにより世界経済が伸び悩んだこと等を一因として、船腹過剰状態にあり、海運市況は長期にわたり低迷している。

また、これまでは我が国海外航海運事業者は、荷主との長期契約に支えられてきたが、長引く市況低迷により、荷主サイドとしては、長期契約を敬遠し、輸送契約期間が短期化している傾向にあり、海運業界に逆風が吹いている状況である。

このような事業構造の変化に直面し、様々な取組を進めている。例えば、2017年の大手3社のシンガポールを本社としたコンテナ輸送事業部門の統合のほか、成長分野のLNG・海洋事業等における海外パートナーなどとの配当を収益とするJVビジネスを拡大してきているところである。

(3) 海運業界からの外航海運政策に対する主な意見

トン数標準税制

上記(2)のとおり、事業環境が大きく変化してきている中、トン数標準税制については、日本船舶の一律な右肩上がりの増加要件、連動した日本人船員の確保・育成義務といった硬直的な要素が含まれている。現在のトン数標準税制は2022年度(令和4年度)までであるが、上記状況に鑑み、次期トン数標準税制については、我が国海外航海運の存続・強化に資する観点から、柔軟な制度を検討するべきである。

日本船舶の増加・維持に向けた日本船舶のコスト適正化等

日本船舶の保有については、この10年間で海事関係の諸制度の改善が進んできたところである。しかしながら、外国人承認船員制度、固定資産税等の費用、トン数標準税制の認定事業者に課される日本人船員の養成義務に伴う海技教育機構への訓練委託費用など、負担になっているところであり、これらのコスト適正化等に向けた取組の検討を引き続き進めるべきである。

優秀な日本人海技者の確保

日本人海技者は、外航海運業の根幹を担う重要な人材であり、高品質なサービス提供には不可欠である。近年は船員としての役割に加え、国際海上輸送の現場経験を活かした管理者としての陸上分野での活躍も期待されている。これまで以上に日本人海技者を育成することが求められており、トン数標準税制の認定事業者だけでなく、国と業界全体で取り組むべき課題である。

船舶特別償却等の制度維持

船舶に係る特別償却制度・買換特例制度(租税特別措置)は、国内船主の船舶建造・投資を促進するものであり、我が国造船所を中心とした地域の経済・雇用にも貢献するものであり、引き続きの維持が必要である。

官民一体となった先進船舶の導入促進

IMO(国際海事機関)では、国際海運の温室効果ガス(GHG)排出削減目標を採択しており、2008年をベースに、2030年までに国際海運全体の燃費効率を40%以上改善、2050年までにGHG排出量を50%以上削減、今世紀中のなるべく早期にGHG排出ゼロを目指すこととしている。また、各国において、乗組員を支援する自動運航船やビックデータを活用した貨物管理技術の開発・導入等が進められているところである。こうした中、環境に優しく安全で効率的な船が社会や顧客から評価される船、すなわち競争力のある船と考えられるが、こうした船の開発・導入は民間企業のみでは限界があるため、官民一体で国家戦略産業を支える先進船舶の導入促進を図ることが必要である。

5. 今後の取組の方向性

(1) 我が国海外航海運事業者による安定的な国際海上輸送の確保のための当面の取組

昨今の海運市況の状況や事業構造の変化を踏まえ、我が国海外航海運事業者による安定的な国際海上輸送の確保のための取組の第1弾として、上記3を踏まえて以下の取組を進めることが必要ではないか。

外航海運業・船舶産業の好循環を実現するための総合的な政策パッケージ

昨今の外航海運業・船舶産業を取り巻く厳しい状況を踏まえ、海事産業の再構築を図るための法的枠組みを構築し、予算、税、財政投融资等の施策を連動させて、政策パッケージとして実施するべきである。具体的には、既に国土交通省において検討を進めているとおり、

- ① 造船事業者や船用事業者が行う事業再編や生産性向上等に関する計画について、国土交通大臣による認定制度を創設し、認定した事業について、ツーステップ・ローンや税制措置、技術開発支援の対象とするとともに、
- ② 外航海運事業者が、①の計画認定を受けた造船会社から、安全・低環境負荷で高品質な船舶を導入する計画についても、同様に国土交通大臣による認定制度を創設し、認定した計画に基づき導入する船舶(特定船舶(仮称))について、下述するツーステップ・ローンや税制措置等の対象とする、

という政策を柱とすべきであり、全体としては、船員の働き方改革や内航海運の生産性向上等も併せた総合的な政策パッケージ「我が国海事産業の再構築プラン～地方創生・国際競争力強化に向けて～」の一環として、早急に実施するべきである。

船舶導入のための資金調達円滑化・多様化

我が国海外航海運事業者の競争力強化を図る観点から、船舶導入のための資金調達円滑化・多様化のための仕組みを構築すべきである。具体的には、上記特定船舶(仮称)の導入に当たっての長期・大規模な事業に対する融資について、財政融資資金を活用した日本政策金融公庫によるツーステップ・ローンの仕組みを創設することが必要である。

日本船舶に係る固定資産税の軽減

我が国海外航海運事業者のコスト競争力を確保・強化する観点から、日本船舶に係る固定資産税を軽減すべきである。具体的には、現行措置されている日本船舶のうち特に重要な「国際船舶」に係る固定資産税の特例措置について、上記特定船舶(仮称)に当たっては、課税標準の特例を更に深掘りすることが必要である。これにより、特定船舶(仮称)の建造促進を通じて、造船所が立地する地域の経済・雇用に貢献することも可能である。

環境性能の高い船舶の導入促進

船舶に係る特別償却制度については、上述のとおり、国際的・社会的に求められている環境負荷低減に資する船舶やIoT技術等の最新技術を活用した先進船舶の導入の促進を図るものであり、引き続き維持することが必要である。

そのほか、日本船舶の保有に係る規制の見直し等については、可能なものから順次取り組んでいくべきである。

(2) 中長期的な外航海運のあり方を踏まえたトン数標準税制等の外航海運政策の具体的な検討

取組の第2弾として、業界にとってより実効性の高い税制をどのように構築していくか、国民の理解をどのように得ていくかなども含め、トン数標準税制を含む今後の外航海運政策のあるべき姿について、業界とともに幅広く検討し、できるだけ速やかに方向性をとりまとめるべく、取り組むべきである。