

◇◇強い緊張感と高い志を持つリーダーに期待する◇◇

昨年の同じ時期の巻頭言で「いかに成長するかよりも、不正をなくすことや弱者を守るといった観点の話が多い」と嘆いていた頃と、こここのところ見えている風景がずいぶん異なっている。2%のインフレ目標を掲げたアベノミクスの効果によるものか、政権交代後は着実に株高が続いており、日経平均株価は衆議院解散前と比較して40%以上も上昇した（2013年3月末現在）。景気は“気”から、と言うが、資産効果はもちろん、安倍政権は賃金上昇や雇用確保への取り組みを進めていることもあり、生活者の財布の紐が緩み、高級品や贅沢品の売り上げも増えてきているらしい。

安倍首相の顔つきも前回の就任時よりも明らかに頼りがいのある表情に映る。党首として衆院選を勝利し、自信を持って党内を統率し、政権運営を行っている表れだと思われる。

ペンシルバニア大学の R.J.ハウスは、リーダーに関して「自然発生的なリーダー (emergent leader)」「選挙で選ばれたリーダー (elected leader)」「任命されたリーダー (appointed leader)」の3つのタイプがあることを峻別して議論すべきだと指摘した（野田智義・金井壽宏著「リーダーシップの旅」光文社）。本質的なリーダーシップを考える上で論点になるのは、emergent leader の有り様に関する。火災発生などの緊急時にバケツリレーを仕切る人が自然に現れるケースなどがその典型例だが、役職も肩書きもなく、皆とともに火事を食い止めなければならないという思いだけで、誰かに誉められるためにリーダーをやっているわけではない。もちろん首相という役割は選挙で選ばれた elected leader であるが、emergent leader の如く、高い志で課題が山積みの日本を導き良くしていこうとする姿勢や営みが、国民の尊敬を自然に集めるようになることが理想であると言えよう。

なお、メディア等から強い説明責任が求められる現代において、1997年から10年にわたる長期間、英国の首相の座を維持したトニー・ブレア氏は注目すべき存在である。就任期間中に高い支持率を継続した理由は数多くあるが、その一つはブレア氏自身の強い緊張感と恐怖感だったという。たとえ選挙で圧勝した瞬間であっても、ほんの一瞬の表情の緩みが世論の支持の変化につながるという恐怖感を常に持ち続け、その感覚が理解できない党員に対しては激しい怒りを覚えていたらしい。そのような危機感が党内コントロールを強固なものとし、イデオロギーよりも政権運営能力に期待する国民の支持を得てきたものと言えよう。

わが国の首相として誰が最も相応しいかはさておき、国のリーダーは、常に強い緊張感を持ちつつ、高い志で尊敬を集める人に継続してもらいたいと切に願う。

さて、今号より「2020年の運輸・物流業界」について連載する。変化の激しい運輸・物流業界の現状と将来像について、チームでの検討結果のサマリーを3回にわたり示す。読者の皆様の参考にしていただくとともに、お気づきの点のフィードバックを頂戴できれば幸甚である。

平成 25 年 4 月 編集担当 三崎 富査雄

【シリーズ：2020年の運輸・物流業界の展望】

【第1回】運輸・物流セクターのメガトレンド —事業環境の変化—

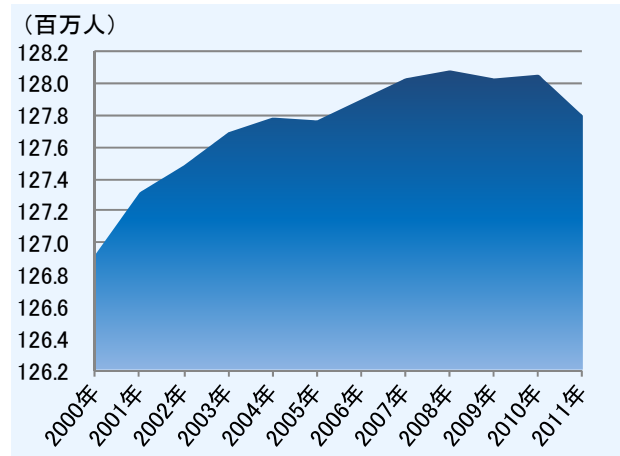
（株）野村総合研究所 公共経営コンサルティング部 主任コンサルタント 若菜 高博
2020年の運輸・物流セクター検討チーム

1. はじめに

この度、運輸・物流セクターの専門家チームを立ち上げ、2020年の運輸・物流業界の展望を描くこととなった。その理由は大きく3つある。第一に、先般より言われているとおり、内需に多くの収益基盤を依存している運輸・物流業界にとって、人口減少社会の到来が現実のものとなり（図表1）、それに応じたビジネスモデルの発展・転換が不可欠なためである。第二に、日本の貿易構造が輸入超過へと大きく変化し（図表2）、海上・航空ともに日本発の貨物が減少するとともに（図表3、図表4）、貨物の重心がアジアへと大きく動いているためである（図表5）。第三に、前述のような事業環境の変化に対し、政府が規制緩和や改革路線に動く一方、企業もこれまで築いてきた日本のビジネスモデルを改善し現地向けに適合させ、海外輸出する萌芽が見られるためである。

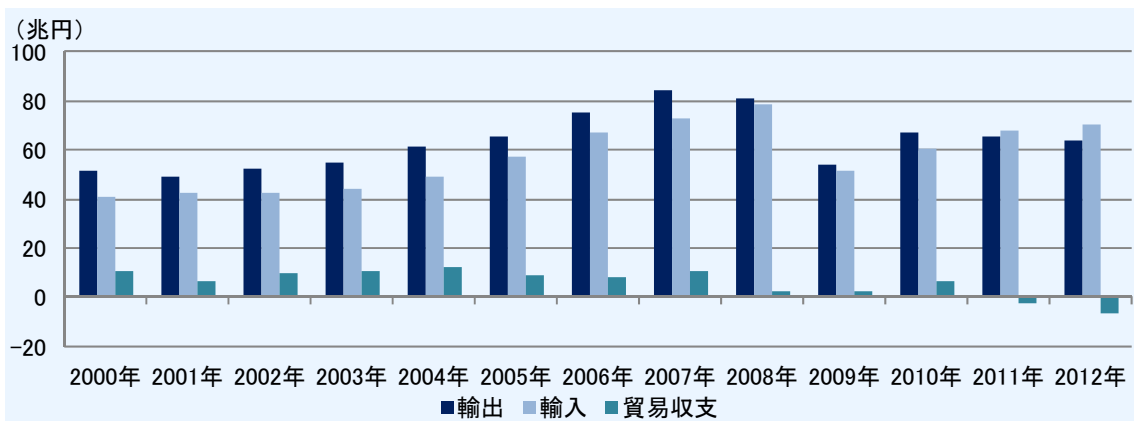
従って、当チームでは3回にわたり、「2020年の運輸・物流業界の展望」を特集する。第1回は、運輸・物流セクターのメガトレンド、事業環境の変化を描出する。第2回は航空業界および鉄道業界のビジネスチャンス、第3回は物流業界のビジネスチャンスを詳述していく。

図表1 日本の総人口



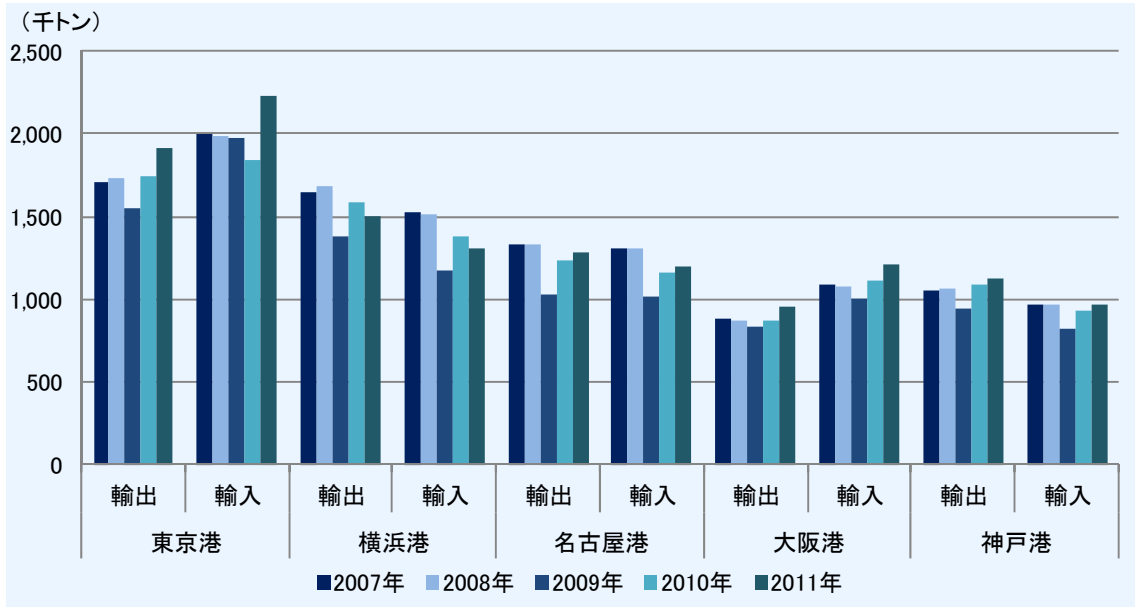
出所) 総務省統計局「人口推計」をもとに NRI 作成

図表2 日本の貿易収支



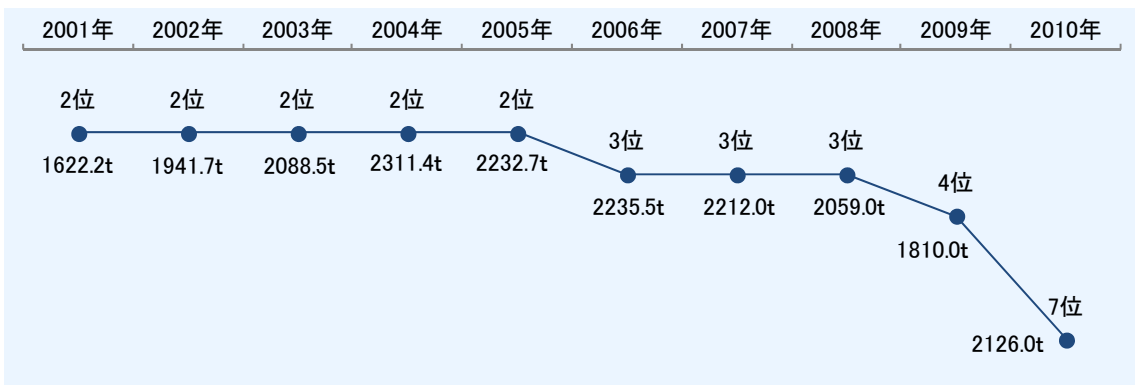
出所) 財務省「貿易統計」をもとに NRI 作成

図表3 日本の5大港の外貿コンテナ取扱量（TEU）



出所) 国土交通省「港湾関係統計データ」をもとに NRI 作成

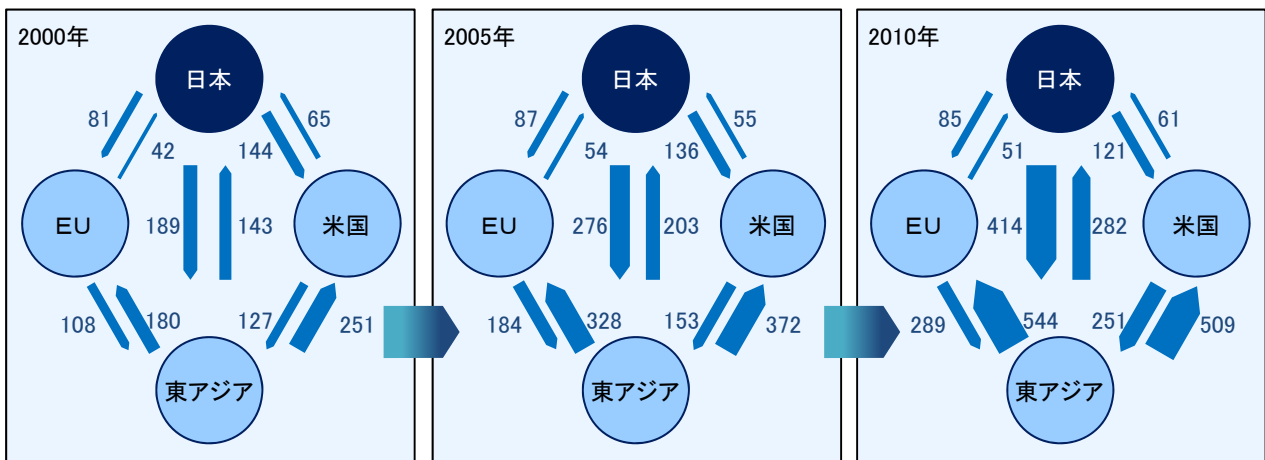
図表4 成田空港の貨物取扱量および国際順位の変遷（千トン）



出所) 国土交通省「航空物流レポート2011」(2012年11月)をもとに NRI 作成

図表5 日本・東アジア・米国・EU間の輸送額の変化

(単位：十億ドル)



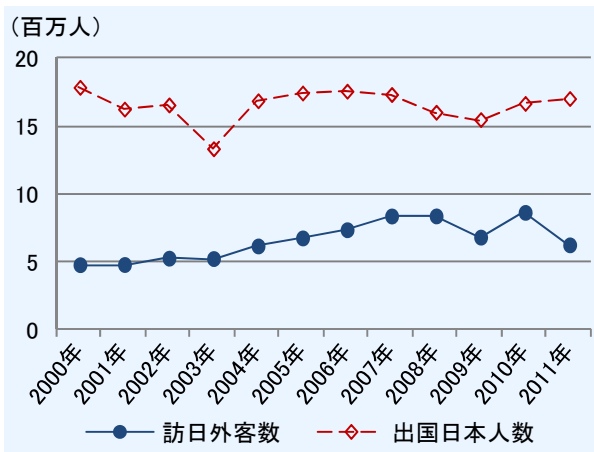
出所) 国土交通省「航空物流レポート2011」(2012年11月)

2. グローバル大移動時代の到来

1) 大幅な規制緩和による開国の推進

人口減少社会に突入した日本において、ヒト・モノを運ぶ運輸・物流事業者は国内マーケットの縮減圧力に抗い、世界の活力を取り込むことが、2020年に向けて最大の課題になる。なかでも、訪日外国人の増加トレンドをいかに促進するかが最重要点である。日本政府は、Visit Japan 事業を通じ、2011年時点で年間約860万人の訪日外国人数を2020年までに2,500万人、将来的には3,000万人に引き上げるとしているが、足元の伸びに力強さはなく、目標達成には更なる政府の規制緩和や開国政策が必要となる(図表6)。

図表6 訪日外客数と出国日本人数の推移



出所) 日本政府観光局 (JNTO) マーケティングデータをもとに NRI 作成

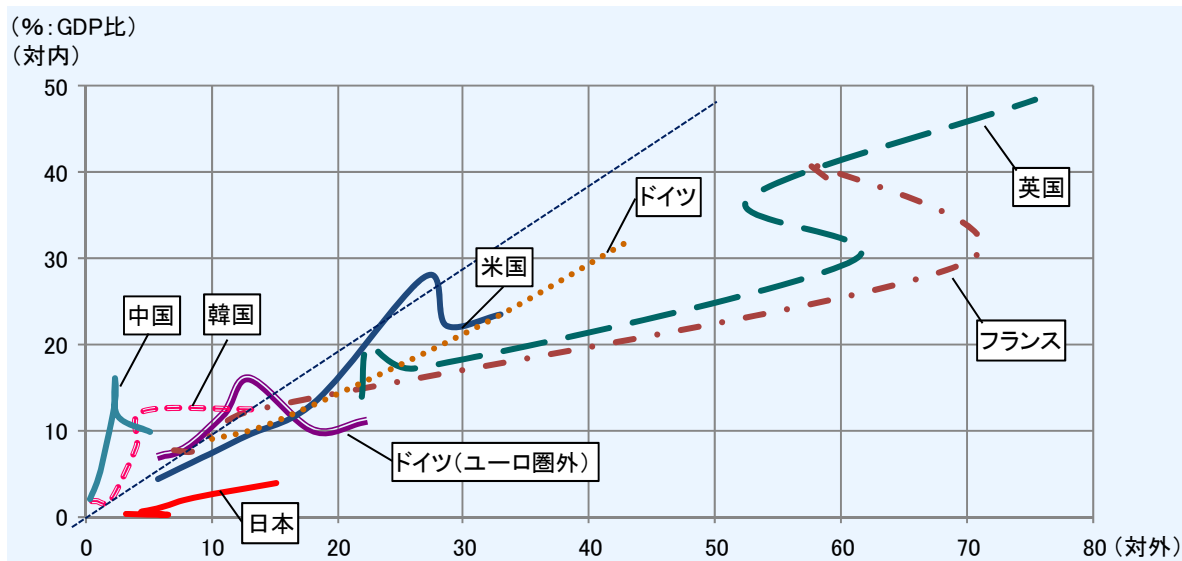
第一に求められるのが、航空市場(特に国際線)を拡大するための、航空分野における徹底的な規制緩和および自由化である。現在、国土交通省はオープンスカイ^{*1}政策を推進しているが、なかでも重要な論点は、需要の大きい首都圏(成田空港、羽田空港)の開放を、いかに戦略的かつ大胆に進めるかである。

2010年の羽田空港国際化に伴い、国際線には約3万回の発着枠が割り当てられ、近距離(北京、上海、香港、台北、ソウル)や欧米を中心としたチャーター便が就航している。東京至近という羽田空港の可能性を最大限に引き出すためには、2020年に向けて、成田空港との内際分離^{*2}の見直しや、首都圏の空港容量拡大を含む、よりユーザー視点に立った政策が推進されるべきである。

第二に、訪日ビザ要件の一層の緩和が必要である。外務省は、観光分野において最も有望な訪日外国人マーケットである中国人の訪日観光向けビザ要件を段階的に緩和してきた。個人観光ビザの発給解禁(2009年7月)、個人ビザの発給条件緩和(2010年7月)、沖縄マルチビザの発給開始(2011年7月)、東北3県(岩手・宮城・福島)のマルチビザの発給開始(2012年7月)に続けて、更なる緩和が求められよう。2008年時点の中国人訪日客数は約100万人で、中国人口のわずか0.08%に過ぎないが、ビザ要件が緩和されるにしたがって飛躍的に伸びていくだろう。

第三に、東アジアのビジネス拠点としての地位を再構築すべく、法人実効税率の削減や対日投資促進税制の拡充、グローバルビジネス人材を育成すべきだろう。図表7を見ると、日本の対内直接投資残高のGDP比が5%弱なのに対し、アメリカやドイツが20%強、イギリスが40%強で、対日直接投資は増加傾向にあるが、他の先進国の水準を大きく下回っている。日本がグローバルビジネス拠点としての地位を失っては、ビジネス目的での訪日外国人の増加は見込めない。Japan Passing(日本はずし)を回避するために、国を開き、ヒト・カネ・情報を広く受け入れる仕組みづくりを大きく進めることが求められている。

図表7 主要国の対外および対内の直接投資残高のGDP比の推移（全業種）



出所) 経済産業省「平成 24 年版通商白書」(2012 年 9 月)

2) アクティブシニア(団塊)世代の諸国漫遊の機運を後押しする

国内から海外への移動に目を向けると、アクティブシニア世代が退職時期を迎え、2020年に向けて大きな「アクティブシニア市場」を形成する。60歳以上人口は、2010年時点で4,000万人を超え、市場はさらに拡大していく。運輸・物流業界にとって、日本の個人金融資産の約60%（約900兆円）を握る“時持ち・金持ち”なアクティブシニア世代の移動ニーズを捉えることは不可欠である。実際に、東日本大震災後、海外旅行の需要が最も早く回復したのはアクティブシニア世代であった。今後は、運輸業・観光業一体となって、この需要の取り込みが進むだろう。その際のポイントは、「アクティブシニア市場」を画一的なマーケットとして捉えるのではなく、贅沢な旅行や節約型の旅行などの予算タイプ、観光目的、グループ移動（団体）やフレキシ

ブル移動（個人）の旅行集団単位などの需要にきめ細かく対応する商品・サービスづくりと、その体験を共有・循環させる口コミやコミュニティの仕組みづくりを、SNS（Social Networking Service）などの技術革新を取り込みながら構築していくことだろう。

加えて、アクティブシニアの世代をつなぐ移動ニーズも見逃せない商機になる。日本人の休暇の取り方は、いわゆる盆・暮れ・正月に集中する傾向にあったが、今後は分散化すると考えられる（図表8）。ピークが集中しがちなことで繁忙期の旅行商品や移動サービスは高額傾向にあったが、分散することで移動単価・旅行単価が下がり、より大きな単位（家族単位）での移動がしやすい時代に向かう。これからは、親子3世代で休暇を楽しむ、海外旅行へ出掛けるといった様式が、一般的になっていくだろう。

図表 8 3週間年休を取得する場合の希望する年休取得のタイプ（2002年と2010年の比較）



出所) 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「年次有給休暇の取得に関する調査」(2011年6月)

3. 国内輸送マーケット大変革のはじまり

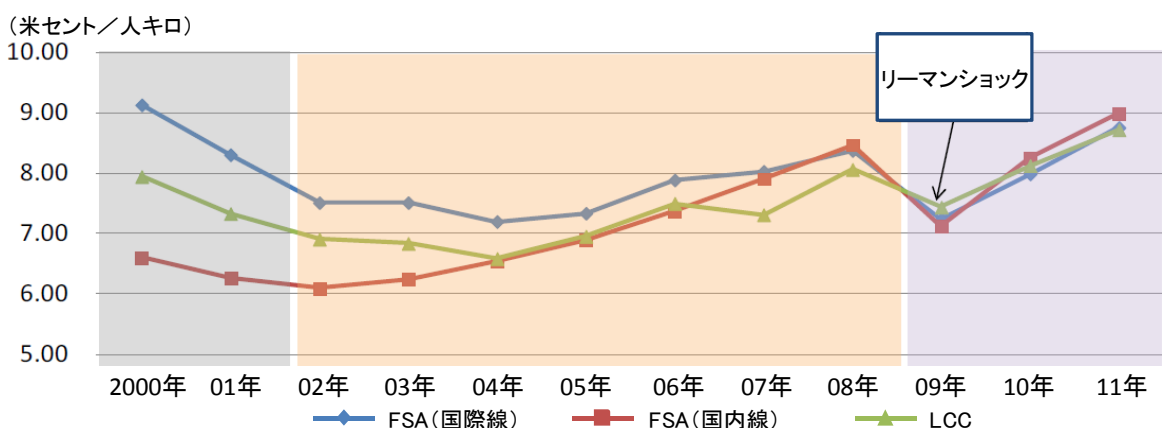
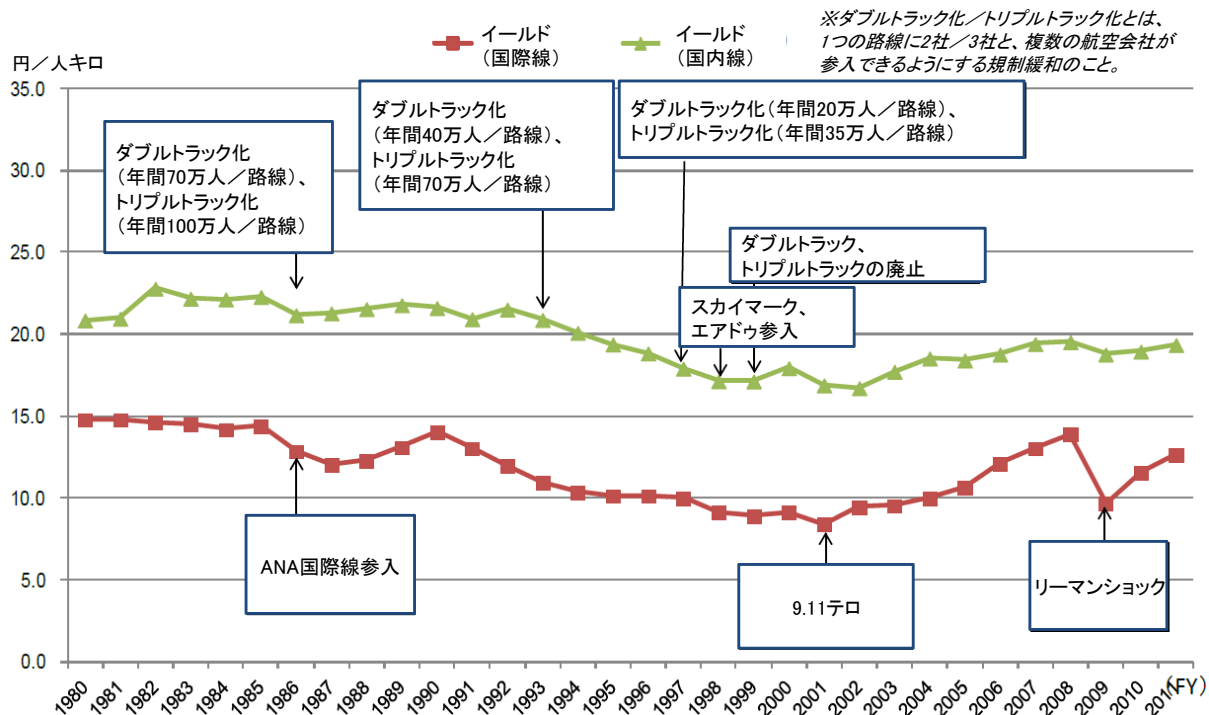
2012年のLCC (Low Cost Carrier) の就航開始により、日本のグローバル大移動時代が本格的に幕を開けた。LCCは、これまで飛行機を利用したことのない新たなユーザー層を広く開拓するだけでなく、航空輸送以外を含む国内の輸送業全体に大きな変動をもたらすことになる。

第一に、LCCの台頭により、航空輸送市場の内訳が大きく変わる。航空自由化とLCCの勃興で先行した欧米では、2012年時点ですでに航空輸送の30%以上をLCCが担うようになってきている。徹底したコスト削減により、価格競争で優位に立った欧米の大手LCCが、国内輸送や短距離国際輸送の多くの部分をFSA (Full Service Airline) *3から奪取し、成長を続けている。日本国内路線の収益性は、自由化で先行するアメリカやEUなど、他の先進国市場に比べて十分に魅力的であることから、2020年に向けてさらに多くのLCCが

新規参入するだろう(図表9)。マレーシアを発祥とする航空会社のAir Asiaに代表されるような、他国で確立したLCCビジネスモデルを日本に移植する試みや、人件費などのコスト面で優位に立つ新興国からの参入も見込まれる。実際に、ユーロ統合後のEUでは、多くのLCC事業者がマーケットに参入して競争が激化し選別が進んだ。日本市場へ先行して参入したAir Asia、Jet Star、Peachなどの各事業者は、先行者利益を確立すべく、ブランドロイヤリティの向上に策を競うことになるだろう。

同時に、欧米では、いわゆるハブ&スポーク*4の「スポーク」路線では収益が上がらなくなり、長距離のハブ間輸送に大きく収益を依存する構造に転換した。その結果、ネットワーク維持とハブ間輸送の供給コントロールのため、FSA間の合従連衡が加速した。日本でも同様の事態が進むと考えられ、中期的に、韓国と中国を含めた北東アジアを超える広域で、FSAの合従連衡が起こる可能性がある。

図表9 地域別の旅客当り収益



注) 9セント=7.2円 (1USドル=80円)

出所) 国土交通省「Aviation Policy for the Advent of the LCC Age」(2013年1月)

第二に、航空輸送と高速鉄道輸送(新幹線)の競合領域が増大する。首都圏・関西圏を中心としたLCCやFSAの路線開拓が活発になる一方で、2020年には、北海道・東北・北陸・九州の整備新幹線のネットワーク拡充も大幅に進む。これにより、従来の航空と新幹線の輸送分担も大きく変わる可能性が高い。逼迫感の強かった首都圏発着の国内線路線も、整備新幹線が通る地域への輸送分担に変化が生じ、その地域への国内線路線が縮小・廃止されることで発着枠に余裕が生じ、他の国内線路線や国際線路線へ割り当てられるだろう。

幅広い輸送サービスの提供や輸送需要の激変を回避するため、英国Virginグループのような長距離鉄道輸送と航空輸送を組み合わせた輸送コンサルティング*5も、日本に現れるかもしれない。

第三に、鉄道事業者のビジネスモデルが大きな変革期を迎える。新幹線に代表される長距離路線については、価格重視のLCCによる航空輸送、深夜便などで一定の需要がある高速バス輸送、頻度・ネットワーク重視の高速鉄道輸送の三者によって、マーケットの再定義が進むとともに、シェア争いに拍車がか

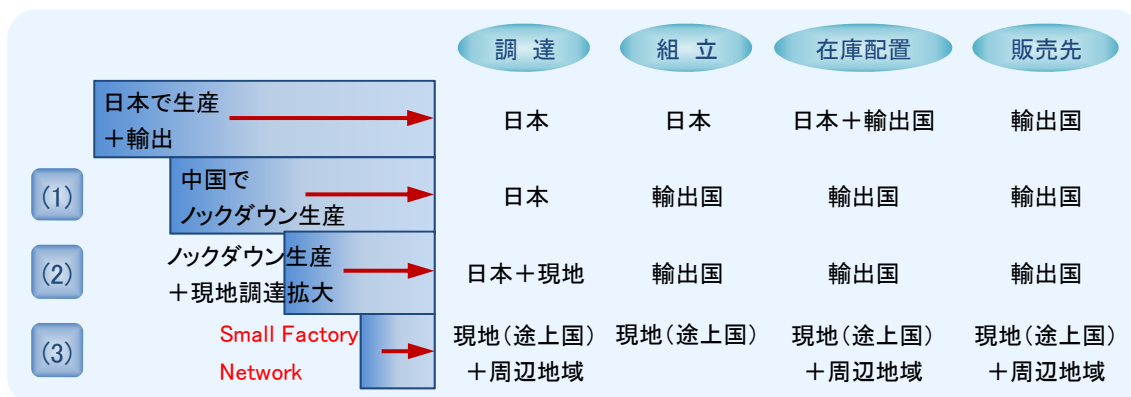
かるだろう。同時に、航空・バス・鉄道それぞれの輸送の中でも、快適性と収益を重視したアップクラスの創出が盛んになる。一方、大手私鉄や地方バス会社を中心とした短距離路線では、沿線人口の減少が鉄道利用者数の減少だけにとどまらず、エキナカをはじめとした商業施設、沿線不動産開発といった関連事業にも大きな試練を与えられられる。

1) 製造業の海外進出を支える物流ビジネスのグローバルサプライチェーンの深化と拡大

リーマンショック以降、東日本大震災やタイの洪水などの災害を経て、日系企業に限らず、グローバル製造業の SCM (Supply Chain

Management) は一層深化・拡大した。図表 10 に示したとおり、生産体制では、規模の経済によるコスト削減を重視した中国での集中生産から、地域ごとの分散生産へと移行している。すなわち、中国での集中生産体制は、「(1)日本から製造装置・部品などを輸出して、労働コストの安い中国で組み立てるモデル」から、「(2)中国における裾野産業の成長による現地調達強化と、世界市場への輸出拡大を図るモデル」へ進展した。さらに、「(3)中国での労働コストなどの上昇による生産コストの増大や、市場ごとの需要へのきめ細かい対応と市場変化への即応性から、地域ごとに生産ネットワークを構築するモデル」へ姿を変えていくだろう。

図表 10 グローバル生産体制の変遷



こうした生産ネットワークの変化に伴い、物流面での管理強化も進む。つまり、「①部品メーカーの孫請け (Tier 2 サプライヤー)・ひ孫請け (Tier 3 サプライヤー) に至る複数購買の徹底と部品在庫の管理強化 (調達物流の改善)」、「②自社生産に限らず OEM (Original Equipment Manufacturing) ・ ODM (Original Design Manufacturer) *6 までを含めた生産プロセスにおける仕掛在庫*7 の管理強化 (生産物流の改善)」、さらに「③生産工場から納品先に至る流通在庫の管理強化と、市場変化に柔軟に対応する輸送手段や目的港 (仕向け先) の変更強化 (販売物流の改善)」、

というように調達物流・生産物流・販売物流の面で在庫管理を徹底し、売れるモノを売れる時に売れる場所へ供給できる物流ネットワークの構築が急がれている。とりわけ、B to B (Business to Business : 企業同士) に限らず、B to C (Business to Consumer : 企業と消費者) まで幅広く製品を生産し、需要がある地域へ供給している日系製造業にとっては、グローバル SCM による在庫圧縮や販売機会の増大を、キャッシュサイクル*8 の短期化からキャッシュ創出力の増大、持続的成長に向けた迅速な投資資源の確保・実行という好循環を生み出せるかが、大きな課題となる。

2) 国際貨物輸送業のコモディティ化

海上・航空ともに、国際貨物輸送業のコモディティ化*⁹が急速に進んでおり、そのトレンドは2020年に向けても変わらない。海上輸送の分野では、コモディティ化に関して2つの方向性で対処が進む。

第一に、オペレーションコストの低減と需給調整である。例えば、コンテナ船輸送の分野では、船舶の大型化による運航コストの低減に加え、貨物の中心拠点に近いシンガポールや香港などへの本社機能の移転による管理コストの縮減に動いている。日本の海運大手3社（日本郵船・商船三井・川崎汽船）のコンテナ輸送サービスでも日本発の貨物が減少し、コスト面での競争力が低い日本の港のフィーダー港*¹⁰化が進む。他国の港でいったん貨物が積み替えられてから欧州や北米の基幹航路で輸送される海外トランシップ率*¹¹は、1998年から2008年の10年間で5.4%から18.0%と大きく増加したが、今後も更なる増加傾向をたどるだろう。一方で、中国などの新興国の海運会社が提示する安価に対抗することは難しいため、アライアンスの強化やM&Aによる規模の追求、ノンアセット・ライトアセット化*¹²による資産効率の改善、NVO（Non-Vessel Operating Carrier）*¹³化も進むだろう。

第二に、顧客のバリューチェーンの上流部分の取り込みを進めることである。例えば、エネルギー船の分野では、海運会社の海上プラントへの出資が進んでいる。また、自動車船*¹⁴分野でも、自動車船専用ターミナルへの出資・買収による主要物流の中継拠点の取り込みや、納車前整備などの付加価値業務による収益化が進むだろう。エネルギー船や自動車専用船は、対象顧客が相対的に限られていることから、顧客の産業物流のバリューチェーンをすべて取り込んでしまう「物流の囲い込み」が進むと考えられる。

航空輸送では、エクスプレスサービスのコモディティ化が進む。自前の陸送・航空輸送のネットワークに基づくインテグレーター*¹⁵によるエクスプレスサービスは、すでにUPS、FedEx、DHLの3社に集約されたが、荷主のサプライチェーンに対する意識が価格に対してより敏感になっており、エクスプレスサービスを含む航空利用をできるだけ避ける意向が強くなってきている。また、グローバルな集荷・配送ネットワークを持つ大手フォワーダー*¹⁶が、航空会社からの輸送調達力を高め、自前のエクスプレスサービスを強化することで、インテグレーターと遜色ないサービスが提供できる領域が拡大していく。従って、航空や海上など輸送方法を問わない、顧客のサプライチェーン全体を支援するロジスティクスパートナー化（コントラクトロジスティクス*¹⁷分野）の強化が迫られる。

航空貨物輸送事業者では、グローバルレベルで大手事業者による寡占化が進む。日本では、付加価値の高い製造業の海外移転が進むに伴い、利益率の高い日本発の貨物が減少するため、日本を拠点に運航する航空会社が、航空貨物で収益を上げることが難しくなっていく。港に続き空港のハブ性も失いつつある日本で生き残りを図るためには、積極的なアライアンスも含め、アジア地域内でインテグレーターに対抗し得るネットワーク（スポーク路線）を作ることで、競合他社よりも目的地に短時間で輸送できるネットワークを構築できるかが必須条件となつてこよう。

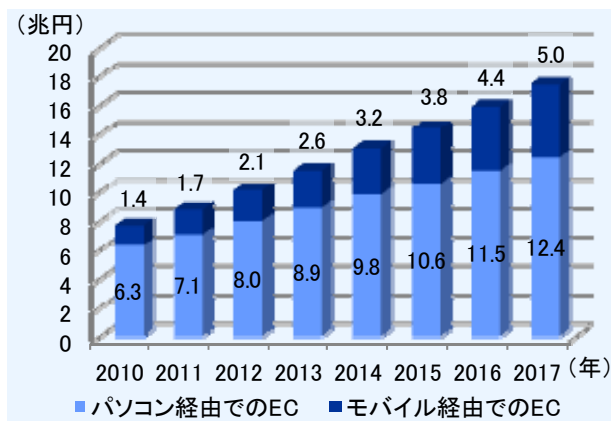
3) ラストワンマイルの競争力強化

国内の輸送事業に視点を移すと、物流量の減少、小口多頻度化の傾向が続く。国土交通省の「全国貨物純流動調査（物流センサス）」（2010年）によれば、2010年の年間出荷量は、1990年をピークに1975年と同じ25億トン程度に減少しており、国内物流量は2020

年に向けても減少傾向にあると考えられる。一方で、貨物の出荷件数は1990年の1.7倍程度にまで増えており、出荷1件当たりの重量数の減少と合わせ、貨物の少量多頻度化の傾向も続く。こうした趨勢の影響を最も顕著に受けるのがトラック輸送業界であり、2020年に向けて事業者の集約が進むと想定される。

他方、少量多頻度化や小口配送の増加を受け、最後の方策を講じる企業同士の競争が激化する。2005年に約5.3兆円であったEC（Electronic Commerce：電子商取引）市場は、2011年には約8.8兆円にまで成長した（図表11）。インターネット通販などのEC市場は、取扱商品やサービスを多様化させると同時に、決済・配送などの利便性を高め、さらにスマートフォンなどによるアクセス性を改善することで、今後もますます伸びると見込まれる。そうしたなか、きめ細かな全国ネットワークを構築しているヤマト運輸と佐川急便の国内物流における優位性は明らかで、フルフィルメント*18のような、ネットワークに貨物を取り込むためのサービス強化が進むだろう。また、生協やネットスーパーなどに代表される地域密着型の宅配ビジネスが、地方の需要の取り込みと小口配送の効率性を競って、ラストワンマイル（最終集配拠点からの最後の行程）のネットワーク構築に力を入れて行くものと考えられる。

図表11 B to CのEC市場希望予測



4. パッケージ型インフラ輸出の本格化

急激な経済成長が続くアジアやアフリカなどの新興国では、鉄道、空港、港湾、道路、上下水道などのすべての社会インフラが決定的に不足している。日本から新興国へのインフラ輸出は、これまでもODA（政府開発援助）などを通じて多数実施されてきたものの、その大部分は発電所や橋梁といった構造物の建設が中心であった。しかし、例えば高速鉄道のようなインフラは、車両や信号設備といったハードウェアだけでは機能しない。安全で正確な運行を可能にするためには、車両や線路の保守・整備、運転士や駅係員の育成など有形・無形のソフトウェアを含めた「パッケージ」として導入する必要がある。また、必要とされるインフラが膨大にある一方で、新興国はもちろん、先進国においてさえインフラ整備に供する公的資金には限りがある。そのため、インフラ運営を民間事業者（オペレーター）に委ねることで、ユーザーから徴収する利用料など、当該インフラから得られる収益を担保として民間からインフラ整備に必要な資金を集めようとする動き、いわゆるPPP（Public-Private Partnership：官民連携）が世界的に拡大している。

PPPのもとでは、例えば高速鉄道の場合、定時運行の徹底や高品質な接客を通じて、より多くの利用客を集めることができれば、オペレーターの収益はそれに比例して拡大する。また、車内販売やエキナカ商業施設などを通じた付帯事業に知恵を絞れば、オペレーターの収益はさらに拡大する。つまり、インフラがハードウェア・ソフトウェア一体のパッケージで扱われることは、PPPが円滑に機能するための要件でもある。さらに、ハードウェアを売り切るだけであれば、中国や韓国などの企業に価格面で劣ることの多い日本企業も、ソフトウェアを中心としたサービス面を加え

た総合力で差別化でき、日本が誇る高品質なサービスによって十分な競争力を発揮できると期待される。

日本政府は、2010年6月に閣議決定された新成長戦略において、パッケージ型インフラ輸出を国家戦略プロジェクトの一つに位置づけ、さまざまな方法でその取り組みを支援してきた。すでに日立グループが英国で総額5,500億円に達する高速鉄道プロジェクトを受注するなど、一定の成果を出しているが、インド、インドネシア、ミャンマーなどの多くの新興国で、空港、鉄道、港湾などの整備が計画されている。2020年に向けて、ハードウェアを供給するメーカーとソフトウェアを担当する鉄道、航空、物流などの運輸企業では、交通インフラのパッケージ輸出に関する取り組みが数多く見られるようになるだろう。

- *10 主要なハブ港から二次輸送される港のこと。
- *11 日本発着貨物のうち海外の港湾で積み替えをしている貨物の比率のこと。
- *12 船舶・航空機・トラックなどの輸送手段や、倉庫・流通センターなどの物流施設などを、自社保有から賃借形態に変更したり、業務そのものを委託したりするなどして、資産の圧縮化を志向すること。
- *13 自らは輸送機関を保有せずに、実運送業者を利用する貨物運送取扱業者のこと。非船舶運航海上運送人などをいう。
- *14 自動車を運搬することに特化した構造を有した船のこと。
- *15 航空機など、自社保有する陸・海・空の複数の方法を使って、顧客の貨物を国際的に発送元から配達先へ届ける物流事業者のこと。
- *16 フォワーダー(FORWARDER)とは、荷主と運送事業者の仲介をする国際輸送の取扱業者のこと。
- *17 顧客に対し、長期契約でサプライチェーン全体の機能を包括的に請け負うこと。
- *18 通販などで消費者からの発注を受け、決済から商品の梱包、発送といった業務を包括したサービスのこと。

[脚注]

- *1 国際航空の分野では、国際定期便の乗り入れについて、参入可能な航空会社の発着枠や路線、便数などに係る制限を2国間の政府同士が取り決めることが一般的であった。オープンスカイ(航空自由化)では、政府を介さずに航空会社が定めることができる制限を2国間あるいは地域内で相互に撤廃すること。
- *2 国際線は成田空港、国内線は羽田空港として運用する空港行政の原則のこと。
- *3 LCC(格安航空会社)に対比して使われる、従来型の航空会社やその旅客サービスのこと。
- *4 主要空港を拠点(ハブ)に集客し、そこから周辺空港である拠点(スポーク)に輸送をして、輸送効率を高める方式のこと。
- *5 親会社が他業種の子会社を支配する独占型企業グループ形態のこと。
- *6 企業が外部に製造を委託することをOEM、設計から製造までを委託することをODMという。
- *7 仕掛品とは生産途中の未完成の商品を指し、その在庫のこと。
- *8 原材料仕入れ→生産→販売→収益の過程を繰り返すこと。
- *9 商品・サービスにおいて、競争商品・サービス間の差別化特性が失われ、主に価格あるいは量を判断基準に売買が行われるようになること。

【2020年の運輸・物流セクター検討チーム】

公共経営コンサルティング部

上級コンサルタント	瀬尾 利数
上級コンサルタント	宮前 直幸
主任コンサルタント	若菜 高博
副主任コンサルタント	佐野 啓介
副主任コンサルタント	新谷幸太郎

筆者

若菜 高博(わか な たかひろ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、運輸・物流業界の事業戦略立案、
及び実行支援 など
E-mail: t-wakana@nri.co.jp

次世代の行政経営が目指すべき方向性（ポストNPM）

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント 水之浦 啓介

1. 問題の所在

行政組織の効果的・効率的な運営を目指して、“NPM (New Public Management)”の理論や手法がわが国に導入されて久しい。行政評価（政策評価・事業評価）、民営化や市場化テスト、アウトソーシング促進（指定管理者制度等）、エージェンシー化（独立行政法人等）、分権化、官民連携推進等がわが国におけるNPM手法の代表例であろう。

果たしてこれらのNPM手法は定着し、成果を上げたのであろうか。それとも、形骸化し、行政の質を下げただけにとどまるのであろうか。もちろん、NPM導入をした行政組織や対象となる政策によって成果は異なるし、手法の評価も異なる。本来は、行政組織や政策ごと、手法ごとの詳細な検証が必要となる。

本稿ではNPM理論全体について、わが国より先にNPM導入をした欧米諸国の評価を紹介する。また、行政経営先進国であり、NPMが一定の成功を収めたと評価されているニュージーランドの2000年以降の方向修正に触れながら、わが国において次世代の行政経営をどのような方向に進めるべきか、という点について提言をまとめる。

2. NPMに対する欧米諸国の評価

わが国のNPMは、1990年代後半の橋本内閣、2000年代の小泉内閣における改革で導入が推進された経緯がある。世界的には1980年代からイギリス、アメリカ、オーストラリア等で「財政難克服」、「小さな政府」を合言葉に導入が進んだものである。

“NPM”の定義は不明確である。「民間的経営手法や市場原理を導入することにより、効果的・効率的な行政運営を実現する行政管理手法」が最も基礎的かつ共通する概念になるであろう。他にも「マネジメントの自律性」、「行政組織の再構築」、「官民連携」、「結果重視」、「顧客への責任重視」等が、その要素として主張されることもある。

わが国より先にNPM導入が進んだ欧米諸国では、すでにNPMの成果に対する一定程度の評価研究がなされている。定義そのものが確かではないため、対象とする手法や範囲が多様なことに注意が必要であるが、批判的な評価と肯定的な評価に大きく分かれているのが現状である。

批判的な評価は、図表1のような観点での指摘がなされている。いくつかの項目では行政の現場でも大いに共感できる部分があると思われる。

図表 1 NPMの成果に対する批判的な評価

1	民間企業的な手法の導入によって、公的機関の組織的・集団的な文化が崩壊した
2	行政機関や人員の過剰削減が行政の対応能力を弱め、貴重な組織的知識・技術を壊した
3	過度に結果を重視したパフォーマンス評価により、長期的なアウトカムが犠牲になった
4	アウトカムには、行政の努力以外の要素が強く影響するため、アウトカム自体を目標にすることにも疑問が呈された
5	(政策・事業、職員の)パフォーマンス評価のために、管理的地位にある公務員の時間が過剰に割かれており、生産的・創造的な仕事に従事する時間・才能を失った
6	過度のアウトソーシング、パートナーシップ推進がサービスの買い手(市民)と提供者(行政)の距離を広げさせ、行政の説明責任を弱めた
7	行政サービスの基本的な要件である、「公平性」、「全体性」が衰退した
8	「より少ない費用で、よりたくさんのことを行う」という要求が公務員を疲弊させ、モチベーションの減退やイノベーションの抑制につながった

一方で、肯定的な評価は、前述のような NPM の思想や目的が達成されている政策・組織もあるとし、批判的な評価を踏まえながらも、「NPM は未だに発展途上である」や、「NPM のすべてを否定して旧態の行政運営に戻ることに對して警鐘を鳴らす」という見解が見受けられる。

ある研究者が NPM の現状について“Middle Aging (中年化)”と表現したように、欧米諸国では熱狂とともに無批判に NPM が導入される時期を過ぎている。そのため、NPM の有用性について慎重に検討を進めながら適用すべき状況や分野を見極めつつ、一部の行き過ぎた改革の「引き戻し」を検討すべき段階にあると言える。今後、こうした動きはわが国でも浸透するものと考えられる。

3. 新しい行政経営の在り方 — 新たな行政経営の概念と共通する価値 —

このような批判や現状認識を受け、欧米諸国では“ポスト NPM”とも言うべき、新たな行政経営の核となる概念が提唱されつつある。代表的なものは次の 2 つである。

・ Digital Era Governance (DEG)

NPM の反省を意識しつつ、進展した IT

技術を活用して、より良い統治を目指す概念である。「分裂した行政組織・機能の再統合」、「市民ニーズ（個別ではなく全体）に對応」、「IT 技術の活用」の 3 つを基本理念としている。例えば、民営化組織の再公営化、エージェンシー制度の見直し、市民ニーズへのワンストップサービス対応やデータベース構築、公共サービス提供の更なる電子化等が具体的な方策となるであろう。

・ Joined-up Government

2000 年前後に、イギリスのブレア政権によって打ち出された概念である。中央政府（省庁間）や地方政府、NGO、NPO、民間企業等の組織の隔たりを排除し、広く連携しながら行政課題を解決する動きを指す。

このほかにも、Networking Governance、Shared Governance、さらには Whole of Government 等の新たな概念・方向性を提案している事例や研究があるが、いずれもかつての NPM ほどの強い影響力を有していない。

しかし、これらの“ポスト NPM”の新概念に共通する重要な方向性として存在するのが、「協働と連携の再構築・確立」であることは間違いがない。これは既述のように、NPM の結果重視や顧客への責任重視、分権、アウ

トソーシングの過度の推進が、行政組織間、行政組織とエージェンシーおよびNPO、民間企業等の連携を不安定にしたこと、国民や市民の側からは不便でわかりにくい構造になったことへの反省からきていると言えよう。

さらに、国際化や社会の成熟化等から、行政が解決すべき課題が遥かに複雑になっており、1つの組織・部署だけでは対応できない問題が増加していることも挙げられよう。例えば、わが国では、「若者の就労問題（ニート問題等）」はその好例だろう。厚生労働省が若者の就労支援（トレーニング、就職情報提供、受け入れ先企業への支援等）、文部科学省が不登校生徒などへのカウンセリング等の支援、法務省が非行等問題を起こして少年院に入所した若者の矯正と社会復帰等の支援を行い、内閣府が包括的な視点から政策ビジョン作成や調査・研究（モデル事業等）を実施しているが、より一層の連携を図れば効果的な問題解決が期待できる。加えて、問題解決のためには、産業界や地域社会の理解と協力が不可欠であるが、この点では経済産業省や総務省が積極的に関与することが求められる。

1) 協働・連携による一体性の確保を阻害する要因

行政経営において、直近で最も重視されるべき、「協働・連携による一体性の確保」を阻害している要因はどのようなものであろうか。

まずは、「Pure Agency*¹（純粋エージェンシー）化」や「政策決定と実施の分離」を徹底して進めた結果としての組織の細分化や分裂の問題が挙げられよう。個別の省庁、組織・部署、エージェンシーの目的や事業等はわかりやすくなったが、その反面、組織・部署間の事業が全体としての政策目的達成にどのよ

うに関係しているのか、という点の意識が低くなったことは否めない。また、組織・部署間の交渉や説明コストが上がったこと（連携のために要する時間の増大）や、組織・部署ごとに独自のルールや基準を設定したり、アウトソーシングを行ったりする等の間接的コストが上がる問題が生じていた。さらには、主体ごとに政策目標達成のための責任の所在が不明瞭になっていたという批判もなされている。

一方で、短期的なアウトプット・アウトカムへの過度の傾斜が、組織の細分化や分裂と相まって、長期的および組織横断的なアウトプット・アウトカムの実現に対する関心を低下させた。そのため、個別アウトプットは実現したのに、全体としての行政サービス水準の低下や国民・市民の満足度の上昇につながらなかった、という問題も指摘されている。

2) 協働・連携による一体性を確保する方策

それでは、どうすれば良いのか。あまりにも組織の細分化や連携不可能な状況が存在している場合には、組織・部署の再統合、切り離した事業やエージェンシーの再統合、民営化・市場化した組織や事業を再公営化・公有化することも最終手段である。しかし、結果としてNPM導入以前に戻るだけであり、実際に欧米諸国でもそのような動きは頻繁に起きていない。

NPM導入の目的を損ねることなく、協働と連携による一体性の確保を実現するためには、①最終責任を負う省庁、組織・部署およびその長を明確化し、政策目的達成に向けた関係組織間の役割や目標を明確化する「戦略計画の策定」、②組織・部署間の協働・連携の推進を担当する専門の「調整組織・部署の設

*1 特定の行政目的の実現に特化して事業遂行をする独立性の高い行政組織をいう。業務内容のわかりやすさ、効率性、評価の容易さなどを目指して、目的に関係が薄い業務や、部署の廃止や切り離しをすることで純粋化が進められる。

置)、③組織・部署間で共通して処理できる事項、手続、書式等の統一化と共同実施(例:アウトソーシング契約書の統一、総務事務センターの設置)、④マネジャー層のプロジェクトマネジメント・スキルの向上、の4点がポイントになる。

わが国では、①と③については、すでに一部の行政組織で取り組みが進められているものの、②と④については、例外を除いてまだ取り組みが進められていない。今後、積極的な取り組みが求められよう。

「調整組織・部署の設置」は、“人員不足のときに機能しない間接部署を増やしただけ”、という批判を浴びる可能性を否定できない。なぜならば、特にわが国では、そのような部署は、“部署間の調整だけを行う”と捉えられがちであり、実際に個別部署の業務内容を十分に理解せずに的外れな指示や助言を行ったり、案件に対する適切な指示や指導権限を与えられず、現場から無視されたりする懸念がある。従って、「調整組織・部署」の権限や位置づけが制度設計上は重要になるであろう。

一方で、「マネジャー層のプロジェクトマネジメント・スキルの向上」について、上級管理職層は政策実現に対して責任を負いつつ、複数の関係する組織・部署を横断的にマネジメントすることが不可欠である。このスキルは、必ずしも従来の業務遂行上で得られるものではないため、訓練が必要となる。これは単にスキル獲得に限らず、「政策目的実施のためには、組織横断で事に当たらなくてはならない時代になった」ということを、上級管理職層に改めて理解してもらうためにも有効に機能すると期待される。

4. ニュージーランドにおける一体性確保のための改革

NPM導入先進国のニュージーランドでは、2000年以降に種々の改革を行っていることから、事例として紹介したい。

1) 代表的な統一性確保のための方針・施策

ニュージーランドは、1990年代には、組織・部署の分裂による交渉コストの増加や、過度のアウトソーシングによるオーナーシップの薄弱化、過度のアウトプット重視による短期志向化等の批判を受けていた。これを受け、2001年に中央政府の見直し会議で、“Review of the Centre(中央政府の行政運営に係る見直し)”が提言され、「より複雑化する社会問題に対応するために、政府の一体性を高めることの必要性」が求められた。

この提言では、今後、中央政府が取るべき方向性として、「国民・市民ニーズに対応した、統合されたサービス提供」、「政府機能の細分化の改善・行政サービス連携の推進」、「人々と文化の強化」の3つが強調されている。それぞれの方向性について、実際に採用された方策を図表2に示す。

代表的な具体方策とは別に、過度のアウトソーシング対策として、共通契約テンプレートが作成されている。また、Funding for outcomes(共通するアウトカムのための資金提供)と呼ばれるプロジェクトでは、Integrated Contracting^{*2}(統一的契約締結)という政府外のサービス提供主体との契約締結手法が導入されている。これにより、委託費の支払元が複数部署にわたる場合でも、政

*2 2003年に導入された仕組みであり、複数の省庁や部署が同一または関連する政策目的実現のためにアウトソーシングを行う場合に、個別に契約を結ぶのではなく、統一した契約書で締結する方策をいう。この方策実現のために、契約書の文言・条件は統一されており、契約締結時には関係する委託元と委託先が一堂に会して全体アウトプットや実現に向けた条件等についてすり合わせを行う。メリットとして、①最終アウトプットが明確になる、②外部委託先同士が相互理解・協力を行える、③個別に契約交渉を行うより効果的・効率的に交渉ができること等がある。

府が目標とするアウトカムの達成では、それ 確になるようにしている。
 ぞれのアウトソーシング先に求める役割が明

図表2 ニュージーランドの一体性確保に向けた主な改革

方向性	代表的な具体方策
1. 統合されたサービス提供	①組織横断特別プロジェクトチーム“Circuit Breaker”の創設 <ul style="list-style-type: none"> ・難度が高い行政問題の解決のために関係機関の職員でプロジェクトチームを編成し、所管を離れて自律的に行動することを認める
2. 細分化改善・サービス連携推進	②政策意図宣言“Statement of Intent”の作成 <ul style="list-style-type: none"> ・省庁が、それぞれの政策目的達成のために、個別施策、実施主体、個別のアウトプットがどのように関係しているのかを示す戦略計画を作成することの義務化 ・具体的には、高次の政策目的、達成を目指すアウトカム、プライオリティや関係する組織とそれぞれの負担可能範囲などを明確にする ③“SAB: Semi Autonomous Body”モデルの導入 <ul style="list-style-type: none"> ・独立行政法人ほど独立しておらず、省庁の指揮命令下に属するが、一定の独立的権限を有する組織の導入(モデル的に導入されており、必ずしも常設的に設置されている組織ではない)
3. 人と文化	④公務員(特に上級公務員)の知識・技術の向上推進 <ul style="list-style-type: none"> ・公務員共通の人材管理システムの導入、リーダーシップ能力の開発のための取り組み、上級公務員のコンピテンシーに基づくトレーニング導入 ※実際に、上級管理職向けの訓練を施す“オーストラリア・ニュージーランド行政大学院(ANZSOG)”が設立された

出所) State Services Commission “Report of the Advisory Group on the Review of The Centre” 2001.
 等より NRI 作成

2) 行政の統一性確保において国家サービス委員会(SSC)が果たす役割

前述のような協調と連携の実現に向けた施策は、「縦割り」や「縄張り意識」が根強い行政組織では、理想論に終わることも多い。もちろんニュージーランドでもすべてが奏功しているわけではないが、これらの取り組みが一定の成果を上げている背景には、国家サービス委員会(SSC: State Services Commission)の強い関与が重要な役割を果たしていると考えられる。SSCは中央政府における委員会であるが、2001年の“Review of the Centre”の提言でも中心的役割を果たした機関である。

SSCの目的は、国の行政サービスにおける望ましい雇用の実現、組織におけるアウトカム重視のコーディネート実施、公共に対する

信頼回復や組織統合の実現等であり、強く出過ぎたNPMの副作用を軌道修正するために、省庁横断的に強い影響力を発揮することが期待されている。実際に、“Development Goals for the State Services(行政サービスの発展的目標)”を設定する権限を有し、協調と連携をコントロールしている。このように、明確に協調と連携の司令塔および監視役となる組織が存在していることが重要であろう。

なお、隣国のオーストラリアでも政府の統一性を確保するための種々の取り組みが行われつつあり、財務省、内閣府、行政サービス委員会の3機関が一体となって各省庁間の調整を行っている。財源というインセンティブによって実効性を高めていることが優れた特徴であろう。

5. わが国の行政経営における課題

前述のような NPM の問題を解決し、新たな行政課題への対応を実現するためには、どのような取り組みをすれば良いのだろうか。

1) 行政経営・NPMの総括と方向付け

最初に日本で実施すべきは、NPM 手法も含めた行政経営のあり方全体に対する、客観的な総括や評価であろう。しかし、国・地方公共団体に、「行政経営のあり方・方向性」を検討する機関や委員会が存在しないことが問題である。また、政策だけでなく、政策実現のための行政マネジメントのあり方についても、戦略性を持った方向付けが必須である。そこで、ニュージーランドの“Review of the Centre”の日本版を作成し、その実現に責任を有する機関を明確にすることが第一歩である。この点については、政治が主導権を持つほうが円滑に進むかもしれない。

2) コーディネート機関、プロジェクト型チームの導入、PMO組織・機能の設置

次に、わが国においても「行政の一体性と協調と連携」を重要課題とするならば、協調と連携を実現できるような組織や勤務形態を導入する必要がある。

第一には、行政組織内で協調と連携を推進するコーディネート組織を明確化することが必要である。ニュージーランドのSSCやオーストラリアの行政サービス委員会が好例であるが、政策・施策の内容に踏み込めること、財務的影響や人事的影響、アウトカム設定・評価の権限等、空疎にならない位置づけを与えることが必須である。既存の省庁や組織・部署間の連携については、明確な最終責任者が不在の場合、責任主体が不明確な分野や重複ができたり、未達成時に責任の押し付け合いが生じたりすることがあるため、継続的に

調整や監視を行う専門部署の存在が重要になる。

第二には、政策・施策の現場では、組織横断的な働き方のできるプロジェクトチームの設置が必要である。先に紹介したニュージーランドのCircuit Breakerのような働き方が好例であろう。もちろん従来、兼任や特命担当官を活用したり、個人的な人脈を利用したりして、組織横断的な活躍をしている職員がいたことは事実である。しかし、このような働き方は、「所属部署の指揮命令権を離れられない」、「個々の職員の献身的努力によって実現されている」という限界があった。この問題を解決するためには、プロジェクトチーム型の働き方を公認し、通常の所属部署の指揮命令権から解放して、プロジェクトチームの権限や関与の仕方などを明確に定めることが必要であろう。

また、特に現場レベルでは、PMO (Project Management Office) を担う組織・機能を設置することで有効な効果が得られると考えられる。複数の関連する政策や事業、および関係する諸団体の個別の動向を観察しつつ、目的の達成に向けてコントロールすることができ、先導者の役割を果たすことが期待される。

3) マネジャー層の認識の改善、プロジェクト管理スキルの向上

そもそも行政組織は縦割り意識が非常に強いとされるし、実際にそうでないと解決できない問題も多かった。しかし、既述のように、協調と連携がなくては解決できない案件も増えてきている。その点では、特にマネジャー層が認識を新たにすることが求められる。マネジャー層には組織間の連携を図ることが期待されているし、アウトカムの実現につながる個別アウトプット達成についても、政府全体・施策全体の立場から実現方策等を考える必要がある。組織横断的なプロジェクトチー

ムを作る際に優秀な部下を快く送り出せるか、という点でも問題になろう。

ただし、認識の転換は短期間にできるものではない。そもそも協調・連携型の働き方において、従来のマネジメント方法では効果的・効率的にプロジェクトを運営することはできないため、行政マネジメントに関する知識・技術を身につけるためのトレーニングが必要になるであろう。この点においても、前述のオーストラリア・ニュージーランド行政大学院（The Australia and New Zealand School of Government : ANZSOG）の設立は先進的である。2012年には、台湾の国家文官学院が同大学院と協定を結び、協調して上級公務員のトレーニングを進めると発表した。

わが国だけがこのような動向に遅れることは看過できないであろう。上級公務員にマネジメント知識・技術を教えるトレーニング機関や機会を設置することも検討すべきである。

6. おわりに

“ポスト NPM”への回答は、いまだに混沌としており、明確な方向性は見えていない。一つだけ確かなことは、行政経営は「政府の一体性、協調と連携」を実現する方向で動くべきということであろう。NPM 導入からしても、欧米諸国に 10 年ほど遅れていたわが国は、その検証や新たな取り組みのあり方の検討についても、10 年は遅れているように感じる。政治的・経済的混乱が一服しつつある今こそ、新しい行政経営のあり方について真摯に検討すべきタイミングである。

[参考文献]

- Public Management after “New Public Management”, OECD, 2010.
- Transcending New Public Management, Tom Christensen and Per Laegreid, 2007.
- New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model, Grant Duncan and Jeff Chapman, 2010.
- Changing the Culture of Contracting: Funding for Outcomes, Family and Community Services Ministry of Social Development, 2007.
- Is New Public Management Really Dead? , Jouke de Vries, 2010.
- New Public Management’s current issues and future prospects, Tom Groot and Tjerk Budding, 2010.
- Revisiting the New Public Management, M.Shamsul Haque, 2007.
- Emerging and Potential Trends in Public Management: An age of austerity, John Diamond and Joyce Liddle, 2012.
- 小池治「ニュージーランドにおける行政の総合性確保 – “レビュー・オブ・ザ・センター” の勧告を中心に –」『会計検査研究第 38 号』2008 年 9 月
- 永戸力「ポスト官僚制か、ポスト NPM か? – フッド以降の行政理論の諸相 –」『立命館大学法学会』2010 年 5/6 号

筆者

水之浦 啓介 (みずのうら けいすけ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、行政マネジメント支援、外部委託・
連携支援、法制度立案・導入 支援など
E-mail: k-mizunoura@nri.co.jp