

◇◇今こそ求められる復興事業のコーディネータ◇◇

東日本大震災から1年以上が経過した。2012年3月には第1回復興交付金が配分され、復興に向けた各種事業が動き出している。このような中、これまで一緒に復興を検討してきた被災自治体の方から「今後、まちづくりや産業復興、インフラの整備・管理等に関わる膨大な事業を誰が担っていくのか」という発言を耳にする。

本来、まちづくりは行政が担うべきであり、これには異論はない。しかし、復興は息の長い事業である。住宅や公共施設が整備され、交通やライフラインが本格的に機能するまで、これから5～10年、場合によっては10年以上の期間がかかるうえ、住宅や都市整備された後の運営（マネジメント）まで含めると、行政が取り組むべき業務はあまりに多い。特に、多くの職員が被災を受けた自治体では、復興事業を着実に執行していくには事実上無理がある。例えば1.5万人規模の自治体でみると、歳出額にして毎年およそ80億円、土木費では4～5億円の事業を執行する体制しかない。その自治体が第1回の復興交付金だけでも、一度に50億円前後の復興事業を発注・執行していかなければならず、キャパシティオーバーは明らかである。このため、行政が実施すべき事務をサポートしつつ、街やインフラの整備・管理を担っていく“別”の主体を考えざるを得ない。

被災地域において特徴的なのは、被災者のための住宅や移動するための交通手段を早期に確保しなければならない一方で、人口減少や高齢化が進む中で一度整備した住宅や関連インフラが行政にとって過度な負担にならないよう、民間活力の導入を図りながら産業活性化等の取り組みもあわせて推進していなければならない点にある。そのため、地域の雇用を生み出す産業（漁業・農業）の復活・再生と、その受け皿となるインフラ整備とを連携させながら、まちづくりに対するアイデアを引き出す力、いわゆる“コーディネータ力”が必要となる。

被災地域の事業をみると、土地の造成や施工、災害公営住宅の整備、産業振興等が個別に動いており、それぞれの業務の中で事業を担う組織が作られているケースもある。復興事業の推進を支援する制度が、国（各省庁）、自治体、外郭団体ごとに存在しており、相互の調整はほとんどなされていないためだ。各事業にそれぞれの行政が関与し、それを調整していると、行政の負担は増えることこそあれ減ることはない。これからは行政と対等な立場で新たな街づくりを提案し、多くの事業主体を調整しながら再生まで導いていく担い手をどう創っていくのか、という視点から検討や議論がもっとなされてもよい。

都市のリノベーションが盛んなドイツでは、株式会社の形態でありながら、街の将来像について住民間の意見を調整するだけでなく、土地開発、水処理やエネルギー供給、エンジニアリング、交通サービスといった多様な役割を担い、創造的な人材を集め、常に街の変化と成長を誘導している担い手が多くある。このような組織が成立し得るのは、まちづくりに関与するあらゆる主体にとって目指すべきわかりやすい共通の目標が掲げられ、それが関係者間で共有される風土が浸透しているためかもしれない。

これから、東海・東南海・南海の連動型地震（南海トラフ）などの巨大地震に備えて、太平洋に面した非常に多くの自治体では住民や企業の安全を確保するため、高台移転を含む防災型・減災型のまちづくり実現に向けた検討がなされることであろう。その際に重要となるのは、地域の視点から、あるべき街の姿を描きつつ、事業をコーディネートできる担い手であることは間違いない。東日本大震災からの復興が、事業推進の新たな担い手の形成のきっかけになることを期待したい。

平成24年5月 社会システムコンサルティング部長 神尾 文彦

【シリーズ:「成熟国家 日本」のあるべき統治システム】

【第3回】 経済成長単位としての都市・地域のあり方についての考察

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部

主席コンサルタント 立松 博史

1. はじめに

前号では「都市制度」に焦点を絞り、国と地域との関係性について、特に公的サービス領域に関する役割分担の考察を行った。国家財政による支援を前提とした地方財政制度の行き詰まりが見えてきている中で、地域が合理的に稼ぐための都市制度の再設計について論じた。本稿では、国の経済発展の単位としての「都市」に注目して、産業発展を促進していくための新たな統治システムについて議論を進めてみたい。

2010年度に中国のGDPが日本を上回り、日本のGDPは世界第2位から第3位へと転落した。IMF等の予測によると、日本の経済規模は長期的に地位低下が継続して、2030年には中国の5分の1程度の規模となり、世界で第5~6位程度の地位になるものと見込まれている。こうした国の経済の衰退傾向の議論は、「日本国」という経済単位を前提として行われているが、経済のグローバル化が進展して、企業活動や資金の流れが国境を超えて連鎖されている状況の中で、一国の経済という考え方も実態に合致しなくなっているのではないだろうか。特に金融市場では、国境はほとんど意味をなすことはなく、国境で資金移動をコントロールすることが不可能になってしまっている。また、リーマンショック及び欧州の金融危機以来、米国を代表する主要企業は復活して、史上最高益を記録しているものも多く存在しているが、米国内での雇用機会はそれほど増えずに失業率の改善はあ

まり見られないといった現象が起きている。こうした問題からは、中央政府による産業振興政策に限界がある。つまり、政府の役割を産業活動が阻害しない、いわゆる小さな政府を志向すべきではないか、との論点が示唆される。(この点については、次号以降により詳しく考察して行く予定である。)

また、わが国の地域経済は震災後の影響からやや持ち直したものの、長期的な衰退傾向は変わっておらず、従来型の公共投資や工場誘致による地域活性化策には限界が生じている。特に、三大都市圏を除く地方圏の経済規模はリーマンショックの影響もあり、県内総生産ベースで1991年の水準まで落ち込んでいる。かつての「国土の均衡ある発展」を目標として、全国総合開発計画の推進により、地方への生産機能の分散やインフラ整備が進められた結果として、地方の財政は大幅に悪化しており、長期債務残高は約200兆円に膨れ上がっている。工場の新規立地についても、この20年程度で4分の1程度まで減少しており、さらに、かつて誘致した工場も撤退するものが多く、工場誘致による地域振興も完全に行き詰まっている。例えば、立地に際して地元自治体からの補助金を活用したシャープの亀山工場(三重県)のように、2009年に工場設備の一部を中国企業に売却したために、補助金の一部返還請求をされるなどの問題が発生している。このように、日本の地域における産業政策では、地域の独自性を考慮せず、戦略不在で横並びに流行を追いかけた政策を推進した地域は、上手くいっていないことが

多い。従来型の経済活性化策に限界が生じ、地域コミュニティ基盤の崩壊や地域産業・企業活動の減退という問題が起きており、生活者の生活維持にも支障が出つつあるのが現状であろう。全国画一の政策には限界があり、地方でできることを地方で財源を持ち実行するということが必要ではないだろうか。

すなわち、国という政策が雇用等の具体的な企業活動の実態と合致していないとすれば、代わり得るのは「都市」という単位になるであろう。これまで多くの都市経済学者によって、経済単位としての「都市」の重要性について議論されている。本稿では、日本において国と都市の経済産業政策のバランスをどのように設計すればよいか、各地域においてどのようなシナリオで経済発展を目指すべきかを現実的に考察してみたい。

2. 脱一極集中、地域レベルでの国際化

国家全体として成長産業を育成して、世界市場でのリポジショニングが求められる中で、どのような産業を、どのような方法で振興すべきであるか。多くの産業分野においてデジタル化が進行することによって、かつての日本のように官民一体となり、鉄鋼や半導体等の特定分野を選択して成長を遂げることはかなり困難になっている。デジタル化の進行によって、多くの産業分野では習熟曲線に伴う経験値の優位性が効かなくなっており、急速な価格低下とコモディティ化にさらされている。このような競争環境の中で、先進国ではユーザー・セントリックなイノベーションに取り組むとともに、新興国では主にブランド力を武器として市場シェアを獲得する方向に転換し始めている。

いずれの方向性においても、現地市場に深く根を下ろして市場との対話を通じながら取

り組んでいくことが求められるが、このどちらでも日本企業は不得手としている。特に、低価格で高品質、高機能でも軽薄短小といった改良・改善型のイノベーションで世界を席卷してきた日本企業は、それぞれの市場においてユーザー起点で顧客の潜在的なニーズを掘り起こすような、ビジネスモデルレベルでのイノベーションに成功しているものは少ない。このように競争のルールが変わっている中で、国をあげて特定分野に対して選択と集中をして突き進むには、かなりのリスクを伴うであろう。むしろ、今、求められるのは、いくつかの仮説を立てて、複数の分野に分散投資をしながら、グローバルシェアを獲得する産業分野を見つけ出すことではないだろうか。そのためには、これまでのような全国一律の産業振興策ではなく、それぞれの都市・地域が既存の産業資源や人材を活かし、世界に勝てる産業分野を特定して、それを牽引する機能の整備や人材の育成を図っていくことが求められる。また、インバウンド誘致でも、類似するキャンペーンと、画一的な施設整備サービスを展開しているだけでは、世界の他の観光地とは勝負にならない。ここでも、各地域が独自の資源をベースにしながら、強烈なコンセプトを持って地域から世界へダイレクトに市場を求めていく姿勢が必要となる。

こうした取り組みを国内各地で独自に進めることによって、少なくとも国全体としてみれば、どこかの地域で競争力の高い産業が育成されることになり、また、他地域の取り組みを参考にして自地域の政策に反映させていくような行動も出てくるのではないだろうか。

具体的には、前述のような経済産業政策を合理的に実施できる大きさの「地域ブロック」を定めて、そのレベルで規制緩和やルール設計が行えるように中央省庁から権限委譲を行い、各地域ブロックで独自にビジョンや産業振興のための条例の制定や規制の運用等を行

う。また県域を越えるインフラや業務等について、隣接都府県と共同で調整しながら広域での整備を図る。さらに、地域の中核的な市では、世界に発信できるような地域独自の強みを活かした産業を育成していく役割分担となろう。これによって、地方経済は、主に国内市場を対象とした東京依存型の経済構造から脱して、地域の資源を活用しながら自ら海外市場とのつながりを持ち、世界からヒト・モノ・カネを呼び込むことを目指していかなければならない。世界の機関投資家の不動産投資マネーについても国単位でみることはなく、地域を特定して、その地域の成長性や魅力を評価して投資決定が行われている。その意味でも、各地域が独自に成長プランを世界に提示して、世界中から投資マネーを呼び込んでくるエクイティストーリー作りが求められる。2011年にPFI法が改正されたことにより、多くの公共インフラ整備や運営に関して、民間の力を活用しやすい環境が整ってきた。PFIの活用については、豪州や韓国の取り組みが先進的な例として参考になるであろう。既存のアセットを活用して、自治体が提示する基本的なフレームワークの中で、それに賛同する企業や投資家を世界中から自由に

参画し、地域の付加価値を高めて行くような事業運営をしてもらう手法などが有効と考えられる。

地域の産業面では、伝統産業のある地域ではブランド力を強化することによって、産業を活性化させる努力をしている例がいくつかみられる。燕三条の金属加工業や今治のタオル産業などが代表的であるが、まだ世界で戦えるレベルには至っていない。

こうした地域産業の国際競争力の強化については、イタリアの産業地域のケースが参考になる。イタリアの主要な工業製品貿易収支をみると、代表的な繊維製品は過去15年間で輸出額は減少傾向にあり、黒字幅は縮小しているものの、直近でも貿易黒字となっている。そのほか、衣服、皮革製品、機械・金属製品とも黒字であり、先進国の中でこうした軽工業製品が貿易黒字になっている国は、イタリアだけという特異な存在である。イタリアにおける繊維、衣服、皮革といえはいわゆる高級ブランド品であり、こうした軽工業製品は機能や価格だけで表現されないブランド力によって先進国でも輸出超過にすることができる、という見本である。

図表1 イタリアの主要な工業製品貿易の動向

(単位: 百万ユーロ、%)

		1995年	2000年	2005年	2010年	増減率
繊維製品	輸出	10,186	12,249	11,088	8,977	▲ 11.9
	輸入	5,095	6,100	5,552	6,051	18.7
	収支	5,091	6,149	5,536	2,926	▲ 42.5
衣服	輸出	11,969	14,312	14,846	15,009	25.4
	輸入	3,841	6,442	9,580	12,055	213.8
	収支	8,128	7,870	5,266	2,954	▲ 63.7
皮革製品	輸出	19,442	12,836	12,370	13,353	▲ 31.3
	輸入	3,377	5,558	6,536	7,855	132.6
	収支	16,065	7,278	5,834	5,498	▲ 65.8
金属製品	輸出	8,628	10,729	13,192	16,013	85.6
	輸入	2,824	4,189	5,041	6,680	136.6
	収支	5,804	6,541	8,152	9,333	60.8
一般機械器具	輸出	35,323	44,126	52,707	60,061	70.0
	輸入	15,026	22,280	21,877	22,416	49.2
	収支	20,297	21,845	30,830	37,645	85.5

注) 増減率は、1995年と2010年を比較したもの

出所) 日本政策金融公庫論集 第14号(2012年2月) 資料: ISTAT「Interscambio commerciale in valore per area e paese del prodotto: Divisioni Ateco 2007」

一方、日本では、これらの軽工業製品はいずれも輸入超過となっており、今後の地域産業の国際化を考える上で、イタリアの産業地域分析は示唆に富むものと考えられる。詳細な分析は別の機会に譲りたいが、遠山氏（東京都立産業技術高等専門学校准教授）は、グローバルに成功しているイタリアの産業地域及び企業では、「地域内の分業をベースとしたものづくり」型の発想から、「デザインから流通に至るすべてのプロセスで、グローバル価値連鎖をどのように構築するか」という発想を持っていると指摘している。

日本の重要な政策課題の一つであるインバウンド誘致をみると、2000年代には訪日外国人は増加傾向にあったが、その後、リーマンショックや東日本大震災の影響で大幅に減少している。日本の観光地の中には、いくつかの温泉地域を始めとして、地域全体が統一のコンセプトを策定して連携を図りながら、地域の魅力づくりに取り組んでいる例もみられるが、まだ限定的な状況である。フランス、米国、スペインなどの世界の観光大国をみると、歴史的資源や自然環境、大規模娯楽施設など、他では見られない観光の核となる素材が存在しているが、日本では際立つ素材が不足している状況にある。また、観光を一つのシステムとして捉えた場合、旅客輸送業、宿泊業、旅行業等と分断されており、連携のとれた統一的なシステムとしての完成度は低い。インバウンドの拡大に向けても、産業育成と同様に、地域の持つ独自資源を活かしながら関係主体が一つのコンセプトで連携することで地域全体の魅力を高め、海外に対してダイレクトにマーケティングを実践することが重要である。人口減少が進む中で、短期滞在人口を増やすことは、地域にとって極めて大きな経済効果をもたらすものとなる。

こうした地域での産業育成を推進していくためには、地域の戦略に応じた人材育成も重

要である。これまでの日本の人材育成は、工業化社会を前提として画一的で勤勉な人材を大量に育成することに重点が置かれていた。これからの人材育成は、個人で世界レベルに通用する特色があり傑出した人材を輩出していかなければならない。経済規模では日本より小さくても、世界で存在感のある国々の人材育成の取り組みが参考になるであろう。韓国では、財閥系企業を中心に、英語やリーダーシップ教育を徹底的に行い、世界に通用する若い人材を育成している。また、シンガポールでは、アジアの中核としてのポジションを強化していくために、金融やITに注力して世界レベルの人材を育成し、SWF（Sovereign Wealth Funds：政府系ファンド）の運営などを担当させている。さらに北欧では、産業のイノベーションを推進していく人材を学校教育レベルから産官学共同で実践しており、クオリティの高い人材の輩出に成功しつつあるように見える。日本でも、各エリアの戦略に相応しい人材をそれぞれで定義して、グローバルレベルで教育・育成していく取り組みが求められるであろう。

3. 地域活性化に向けての長期ビジョン

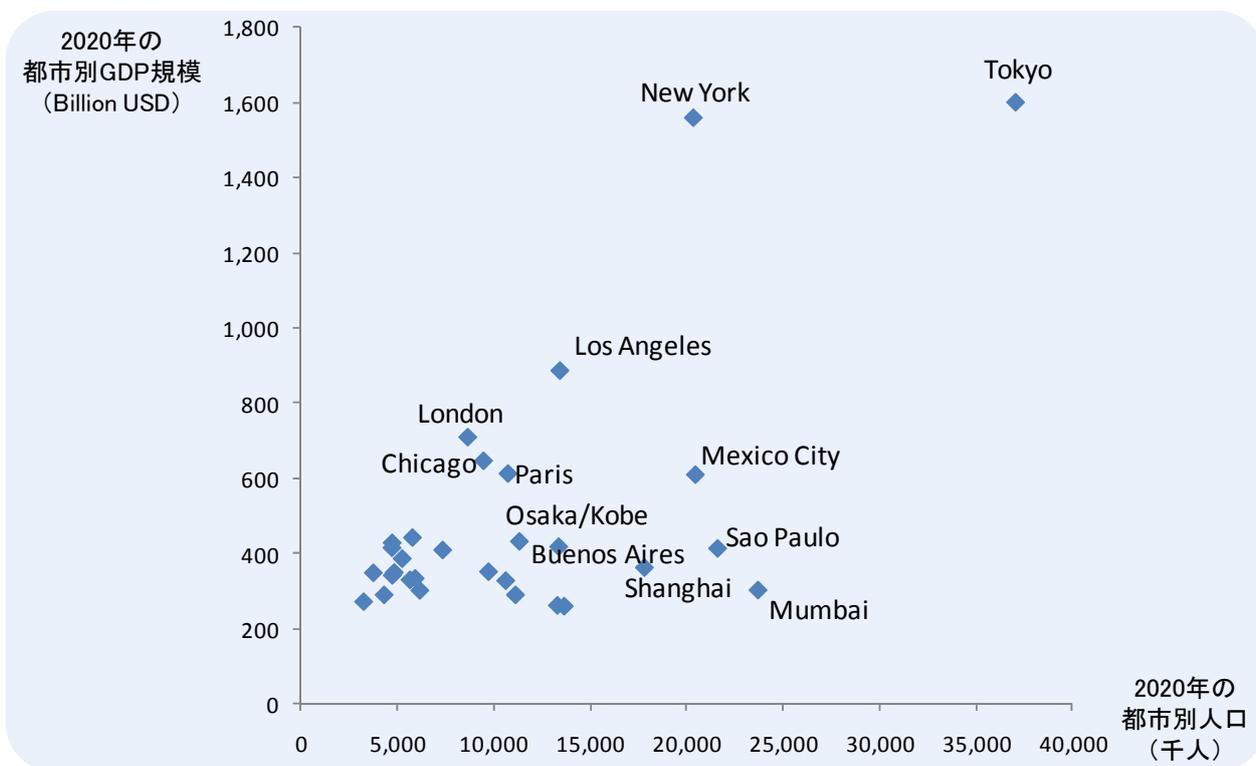
現在の日本の閉塞感を突破するためには、これまで述べたような地域の産業育成、活性化という観点からの長期ビジョンの構築が必要となってくる。そのための統治システムの基本としては、高度経済成長時代を通じて定着した「全体」や「一律」という思考パターンを払拭しなければならない。都市・地域を経済発展の単位として、これらが独自に作り出す「多様性」という視点が必要である。この経済単位ごとに戦略を練りこみ、国全体として均衡を図る取り組みが有効であろう。産業という観点からも、地域振興という観点か

らも、日本経済は成長分野と衰退分野が交錯する構造に変わってきており、単一な方向性だけでは閉塞状況を打破できない。人口が数千万人規模の国であれば、国全体のマクロ指標である GDP や失業率等で国家の経済動向が表現できるのに対して、米国の場合は国全体のマクロ指標だけでは語りつくせない多様で複雑な経済構造となっている。中国でも、沿岸部と内陸部、直轄市とそれ以外と、多様な集合体で構成されている。日本においても、GDP 成長率などの単一のマクロ指標を目標とするのは限界である。今後は、それぞれの地域が独自の目標設定を行い、産業育成、人材育成、観光開発等を進めることによって経済成長を目指すべきステージにきている。

昨今、道州制という議論が再び盛り上がりを見せている。地方分権を進めていくという観点からは必要な議論であるが、経済活動単位の自由度という観点からすると、これまで議論されてきたような既存の行政単位をベー

スとした道州ではなく、都市圏レベルで経済の連携を考慮した一体的な経済単位を考察してみるのも有効であろう。現状の日本には、自力では発展できないような一割自治や三割自治の中小規模の都市が多く存在するため、これらの都市を自然で一体的な経済単位として括り直すことによって、世界に通用する都市圏を構成する。その場合、最大の都市圏は、やはり東京を中心とする首都圏ということになるであろう。その時の首都圏の範囲をどこまで含めるのかは議論の余地があるが、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県という一都三県という単位でみると、世界最大の都市経済圏であり、2020年の予測でも GDP、人口規模の両方において最大であり続ける。また、東京は Fortune500 企業が、世界中で最も集積している都市*¹でもあり、日本経済全体が停滞傾向にあるのに対して、東京だけ括り出してみると、魅力的な投資対象としてアピールすることが可能である。

図表2 2020年の都市別GDP・人口予測



出所) PricewaterhouseCoopers、UN より NRI 作成

米国の国勢調査の調査単位は、州や郡、市町村であるが、これとは別に SMSA (Standard Metropolitan Statistical Area : 標準大都市地区) という調査単位がある。これは行政単位に関係なく、大都市と日常生活上の関係を持つ地域範囲を統計的に示したものであり、都市経済の全貌を把握するために整備されている。こうした取り組みの一つをとっても、国に依存せずに、地域独自の魅力を世界に提示することが可能になるであろう。東京を世界的に存在感のある地域としてアピールできれば、日本人だけではなく国際的な吸引力を持って、世界の中で最も都市化した地域として経済・社会のトレンドを創出していくことが可能となる。東京圏がこうした取り組みを始めれば、大阪圏、中部圏、地方の中核都市圏も独自の連携と構想づくりを行うようになり、それぞれ独特の魅力ある地域成長戦略を推進していくことが期待できる。その先駆けとして、現在、大阪都構想が検討されているが、一国二制度の実験の場として、大いに待望するところである。

今後、本シリーズでは、本稿で簡単に紹介した海外の産業育成、地域振興等の取り組みのケーススタディを紹介しながら、経済成長という観点からの統治システムについて議論を深めていきたい。

〔脚注〕

- *1 米国のフォーチュン誌が年 1 回発表するリストで、総収入に基づいた全米上位 500 社のランキングのこと。2011 年版によれば、東京には 47 社の本社が所在し、北京 41 社、パリ 23 社、ニューヨーク 18 社よりも多く、世界一である。

筆者

立松 博史 (たてまつ ひろふみ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
部長／主席コンサルタント
専門は、経営戦略、事業戦略 など
E-mail: h-tatematsu@nri.co.jp

船舶・海洋分野へのPPP・PFI適用の可能性

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
 コンサルタント 片桐 悠貴

1. はじめに

日本は国土を海に囲まれた島国である。国土面積は約 38 万平方キロであるのに対し、経済的な主権が及ぶ海洋面積はその 12 倍の約 447 万平方キロ^{*1}（領海・排他的経済水域合計）に達する。歴史的に国・地方自治体は、海運業・造船業の振興、港湾の整備、海上交通の担保、漁業の振興等や、それらを支える人材育成に取り組んできた。上記の目的のもと、国、独立行政法人、地方自治体、地方公営企業、第三セクター等の幅広い公的主体が自ら船舶を保有・運用して政策を遂行してきたのである。

他方、近年の国・地方自治体における財政改革は、一層厳しさを増している。収支面から単年度の支出を可能な限り抑制するのはもちろんのこと、資産・債務面から、公有財産の売却や既存民間施設のリースといった民活導入による改革も進められている。当然、船舶・海洋分野もその例外ではない。公有船舶はその特殊性ゆえに他分野における民活手法の応用が困難であり、長らく廃止か存続かといった二者択一の選択肢しか取られてこなかった傾向がある。このため、日本の船舶・海洋に関する政策が将来的な財政制約によって狭められる可能性がある。

そこで本稿では、日本の公有船舶を所管官庁の区別なく横断的に取り上げ、日本各地で見られる公有船舶の新たな建造・運用スキームの萌芽を取りまとめることで、船舶・海洋

分野における政策の財政的な持続可能性を担保するための方策と、民間企業にとっての新たな事業機会の創出可能性を検討する。

2. 公有船舶を巡る課題

1) 公有船舶の種類

一般的に政府の保有する船舶というと防衛省や海上保安庁の船艇がイメージされやすいが、それ以外にもさまざまな省庁や自治体、外郭団体等が各機関の行政目的に供するため独自に公有船舶を保有・運用している。

例えば国土交通省の地方整備局では、港湾の浚渫（しゅんせつ）や油回収等を行う作業船を主要な港湾に配置しているし、水産庁とその外郭団体では、漁業取締船や漁業調査船を保有・運用している。同様に、地方自治体でも港湾作業や漁業監視等を行う船舶を保有しているケースは多い。加えて、警察・消防等が使用する警備艇や消防船を保有しているのも地方自治体である。

また、地球深部探査船「ちきゅう」を保有する(独)海洋研究開発機構（JAMSTEC）や、5 隻の練習船を運用する(独)航海訓練所（NIST）等、種々の独立行政法人も研究・教育等の目的で複数の船舶を保有している。

加えて、広義の公共セクターとしては、水産高校の保有する実習船や地方公営企業や第三セクターが運航する離島航路のフェリー等も挙げられる。

*1 海上保安庁「大陸棚の限界の申請について」平成 20 年

各時代の要請と注力すべき政策課題によって、どのような公有船に対して重点的に予算が配分されるかは異なってくる。近年、領海内での紛争増加を受けて、海上保安庁の老朽巡視船艇の代替整備等に対しては、平成 18

年度から毎年 200 億円超^{*2}の予算が計上されている一方、地方自治体等では更新時期を迎えた漁業調査船、監視船等を廃止する動きもみられる。

図表 1 公有船舶の全体像

用途	国	地方自治体	その他公共的団体
土木作業	作業船(国交省港湾管理事務所) 作業船(海上保安庁) 作業船(防衛省)	港湾作業船(自治体) 清掃船(自治体)	作業船(高速道路会社)
漁業	漁業取締船(水産庁)	漁業監視船、調査船(自治体)	漁業調査船(独立行政法人)
研究・教育	観測船(気象庁)	水産高校実習船(自治体)	探査船(独立行政法人) 練習船(独立行政法人、大学含む)
交通	—	離島航路フェリー(地方公営企業)	離島航路フェリー(第3セクター)
警察・消防	巡視船艇(海上保安庁)	警備艇(自治体警察) 消防船(自治体消防) 救急船(自治体消防)	—
防衛	艦船(防衛省)	—	—
出入国管理	取締船(財務省税関) 検疫艇(厚労省検疫所) 警備艇(法務省入国管理局)	—	—

2) 公有船舶をめぐる課題

第一に、船舶は船種にもよるが、地上の公共施設等に比べて耐用年数が比較的短く、10～最長 30 年で代船建造が必要になる。特に地方自治体にとって、代船建造時に単年度で数億～数十億円を支出するのは負担が大きく、資金の調達方法が大きな課題となっている。

第二に、船舶の安全性を担保するためには、日常的なメンテナンスや船舶安全法に基づく法定検査を定期的に行うことが必須であり、燃料費を含めた維持管理費も財政的な負担となっている。例えば、大阪市が保有する帆船「あこがれ」(全長 52 メートル、362 トン)では、建造費の約 14 億円に対して、修繕費や燃料代等が年間 2 億円前後(帆船を利用した教育事業費含む)となっている。そのうち

市が年間 1 億数千円程度を負担しており、完成した 1993 年から 2010 年度までに支出した公費は累計約 40 億円に上っていることを受け、現在は廃止も視野に入れた検討が行われている^{*3}。

第三に、大多数の公有船舶は収益を生み出す商船ではないという点がある(離島フェリー等は除く)。上下水道や有料道路といった地方公営企業、公社等の形態で運営されているインフラ事業であれば、一般会計からの繰入金に頼る以外にも使用料の値上げによって事業費を確保するという選択肢もあるが、大多数の公有船舶の場合、一般会計に負担を求める以外の選択肢がない。また、例外的に料金収入を期待できる離島フェリー等も、厳しい経営環境に置かれて値上げには限界がある。

*2 平成 23 年度海上保安庁関係予算決定概要等

*3 毎日新聞「帆船『あこがれ』視界不良 大阪市、毎年公費 1 億円 橋下市長『廃止検討』、買い手なし」平成 24 年 1 月 7 日夕刊

3. 対応策としての官民連携手法

本稿では公有船舶に係る官民連携等の手法を、保有形態と保有主体によって大きく4種類に分類した。船舶を民間側が単独で保有しているケースに該当するのが「1) 民間からの備船スキーム」、公共側で単独保有している

のが「2) ファイナンスリース、PFI (BTO) スキーム」となる。一方で、共同で船舶を保有するケースもあり、そのうち官民が共同する場合を「3) 官民での共有建造・使用スキーム」、官と官が共同する場合を「4) 公共団体間での共有建造・使用スキーム」として整理した。

図表2 公有船舶に係る官民連携手法等の整理



1) 民間からの備船スキーム

汎用的な公有船舶に関しては、公共セクターが直接船舶を建造・保有するのではなく、既存の民間船を備船する手法が用いられている。例えば水産庁では、直接保有する漁業取締船が6隻のみであり、広大な海域をカバーすることが不可能なため、民間から数十隻の船舶を備船して常時運用している。また、鳥取県では、平成2年の建造以来、水産資源調査・海洋調査を行っていた漁業調査船「第二鳥取丸」が平成19年に廃止され、資源調査、海洋調査をその都度民間の漁船を備船して実施している。

民間からの備船スキームは、既存船舶を備船することで建造費における財政負担の軽減

を図るために効果的な施策である。一方で、公共側が特殊な用途の船舶を必要としている場合には、既存船舶の備船が困難であるため、活用が難しいというデメリットもある。

2) ファイナンスリース、PFI (BTO)*4) スキーム

民間資金を利用して公有船を新規に建造する際には、ファイナンスリース、またはPFI (BTO) スキームが有効と考えられる。公共セクターの支出を平準化することが可能となるメリットがある一方、民間資金を用いることで公共が直接建造する場合に比べて調達コストが割高となるデメリットもある。

ファイナンスリースでは、フルペイアウト

*4 BTO (Build Transfer and Operate) とは、民間事業者が施設の建造後、所有権を公共に譲渡し、民間事業者が維持管理・運営を行うこと。

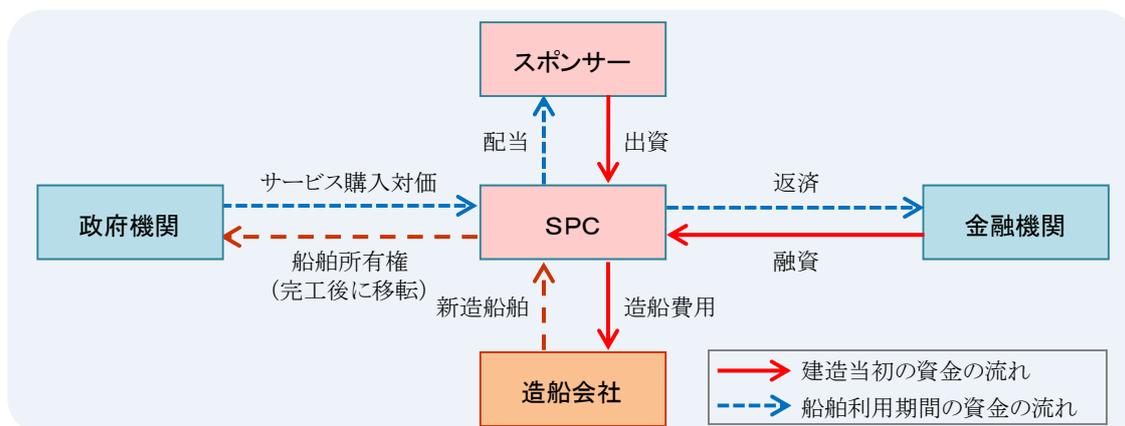
(建造費の全額をリース料の形で分割して支払う)と、中途解約禁止の条件を課すことで、実質的に発注機関が金融機関から融資を受けるのに等しい効果を得ることができる。この場合、複数年度にわたるリース契約となるため、債務負担行為が必要となる可能性が高い。財政規律の観点から、国・自治体ともに債務負担行為には一定の年限(3~5年前後)*5を設けるのが一般的であり、その年限内で発注機関が支払い可能な船価の船舶しか建造できないことになる。よって現実的には、ファイナンスリースは船価が数千万~数億円規模の場合に適したスキームと考えることができる。

一方でPFIスキームでは、国であれば最大30年にわたる債務負担行為が認められてい

るため、より高価な船舶建造も可能となる。一方で、スキーム組成に一定の費用を要することから、効果を得るためには数十億円以上の規模が必要とされるという側面もある。

そもそも船舶に対するPFI適用はこれまで認められていなかったが、平成23年5月のPFI法改正*6によってPFI適用対象事業が拡大され、公有船舶をPFIスキームで建造することが可能となった。法改正から日が浅いこともあり、現在のところ公有船舶の建造にPFIスキームを用いた事例はまだ存在しない。一方で海外では韓国海洋警察庁が、500トン級の海上警備艇を、民間資金を用いることで早期に整備した事例がある。ただし、このケースでは民間資金を用いたために、資金調達コストが割高となっている可能性がある。

図表3 PFI(BTO)スキーム



3) 官民での共有建造・使用スキーム

公有船舶ではこれまで事例がなかったが、平成23年度に(独)航海訓練所(NIST)が練習船「大成丸」の代船を建造するにあたって、民間から共有パートナーである東京センチュリーリース(株)とともに競争入札を実施し、平成24年5月現在、落札した三井造船(株)によって建造が進められている。これまで

民間の内航海運事業者が建造する船舶では、(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構(JR TT)との共有建造方式が活用されており、これと類似した方式と考えられる。政府機関と民間の共有パートナーが当初の建造費用を分担し、両者がその支出金額に応じた持ち分を得る。発注機関は、共有パートナーの持ち分に関する船舶賃貸借料(JR TTの共有建造方式では

*5 財政法第十五条第三項「前二項の規定により国が債務を負担する行為に因り支出すべき年限は、当該会計年度以降五箇年度以内とする。」

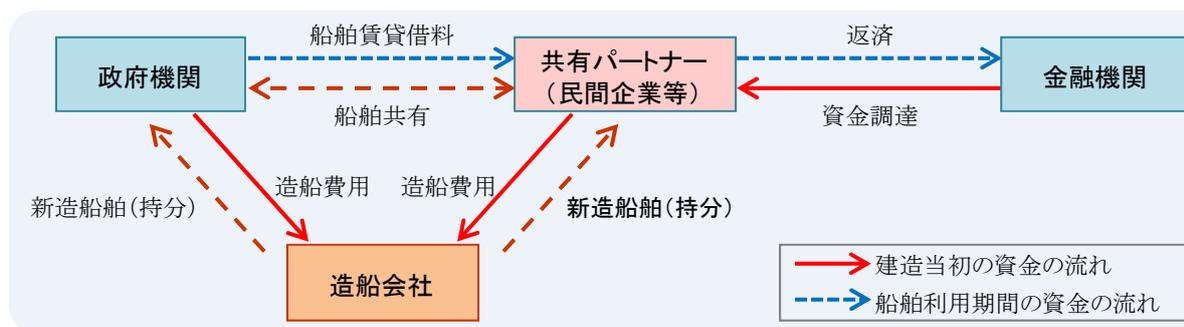
*6 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 第二条五「船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星(これらの施設の運航に必要な施設を含む。)」

船舶使用料)を契約期間中にわたって支払うことで、建造費を実質的に延べ払いにすることが可能となるスキームである。

国庫補助金等によって部分的に建造費を支出可能な場合に、発注機関がその金額を当初に最大限分担して支払うことで、後年度の船

舶賃貸借料を抑制することが可能となる。一方で、民間による資金調達により、公共が直接建造する場合に比べて調達コストが割高となるデメリットもある(物品調達における買い取り方式とリース方式の相違点と同様)。

図表4 共有建造・使用スキーム



4) 公共団体間での共有建造・使用スキーム

複数政府機関の間でニーズが合致する場合、費用を分担して公有船を共同で建造、運用することも考えられる。実際に、平成22年に竣工した水産高校実習船「海友丸」は、福岡、長崎、山口の三県が共同で建造し、運航を行っている事例である。

複数の政府機関で費用を分担することで建造費・維持管理費をともに抑制する効果が大きい一方、ニーズの合う政府機関が複数存在することが稀なことや、共同運航のために運用上の制約が存在する点がデメリットとして挙げられる。

図表5 各スキームの特徴比較

	船舶調達の自由度	想定される契約期間	想定される船舶規模
1) 民間からの備船スキーム	<ul style="list-style-type: none"> 既存船舶の利用が中心 発注仕様の自由度が低い 	<ul style="list-style-type: none"> 基本的に単年度契約を想定 	<ul style="list-style-type: none"> 数百トン規模~それ以下の事例が多い
2) ファイナンスリース、PFI(BTO)スキーム	<ul style="list-style-type: none"> 民間資金による新規建造が可能 発注仕様の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> ファイナンスリースでは3~5年 PFIでは20年超も可能 	<ul style="list-style-type: none"> 現状では事例が少ない PFIでは、数千トン規模を想定 ファイナンスリースは数百トン規模を想定
3) 官民での共有建造・使用スキーム	<ul style="list-style-type: none"> 民間資金による新規建造が可能 発注仕様の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 航海訓練所の練習船(建造中)では、建造期間2年、共有期間10年を予定 自治体では、共有期間が3~5年前後となる可能性が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 航海訓練所の練習船(建造中)は数千トン規模の予定
4) 公共団体間での共有建造・使用スキーム	<ul style="list-style-type: none"> ニーズを同じくする政府機関が必要 発注者間での協議が必要であり、自由度は低い 	<ul style="list-style-type: none"> 特に制約はない 基本的に船舶使用期間と同期間(10年超) 	<ul style="list-style-type: none"> 特に制約はない 福岡・長崎・山口三県合同運行実習船は、約700トン

4. 今後の課題

今後、公有船舶を建造する際には、前章で整理した選択肢の中から、その都度ニーズに合ったスキームを使用していくことが考えられる。中でも政府機関が自らのニーズに合った船舶を新規建造するのに適しているのは「2）ファイナンスリース、PFI（BTO）スキーム」や「3）官民での共有建造・使用スキーム」であり、今後の取り組みの進展が期待される一方で、他スキームに比べて課題も多い。本章ではその課題に関する整理を行う。

1）船舶維持管理費の圧縮可能性

「2）ファイナンスリース、PFI（BTO）スキーム」や「3）官民での共有建造・使用スキーム」に共通する課題として、民間の資金調達によって、公共が直接建造する場合に比べて資金調達コストが割高となる点がある。例えば市役所庁舎や小学校等、他の非収益施設におけるサービス購入型 PFI 事業の場合、PFI 事業者は施工上の工夫や維持管理上の効率化の取り組みを実施することで金利分を上回るコスト削減を達成し、VFM^{*7}を創出している。その意味で、船舶の場合には日常的なメンテナンス業務や運航業務を主に官側が実施することが想定される点が、他の PFI 事業とは大きく異なる。そのような前提のもと維持管理業務を効率化するためには、例えば日常の運航は官側が実施し、中間検査や改修業務は建造した造船会社が長期・一括で請け負うことでコスト削減を図る、といった役割分担を構築すること等が考えられる。その際には、他船舶との使用部品の共通化等、設計段階からの民間によるコミットも必須となると考えられる。

民間資金を使用する場合、公共による資金調達に比べて調達コストが増加するのは基本的に不可避であり、その分を打ち消すだけの維持管理業務等の効率化の取り組みが必要となる。さもなくば、単に負債を後年度に先送りするだけのスキームになってしまう恐れがある。いかにして安全性を担保しつつ公有船舶の管理を効率化し、VFM を創出していくか、今後の更なる検討が必要とされる。

2）PFI の担い手となる民間企業の存在

従来の PFI 事業では、施工を行う建設会社を中心にコンソーシアムを形成するケースが多くみられる。一方で、今後考え得る公有船舶に関する PFI 事業において、造船会社が必ずしも同様にコンソーシアムの中核を担えるとは限らない。通常、官民を問わず造船会社に船舶を発注する場合、契約から竣工までの間に数回にわたって発注者から代金が支払われるが、発注者に船舶を引き渡した後も支払いが継続するケースは非常に少ない。一方で PFI の場合、サービス購入対価という形で、発注機関からの支払いが実質的に契約期間を通じて延べ払いとなるために回収期間が長期化し、造船会社が通常想定している資金回収モデルとの齟齬が大きいと言える。

したがって、その担い手としては造船会社のみならず、金融機関や船舶管理会社等の参画も必要になると考えられる。例えば内航海運の分野では、複数の内航船舶貸渡業者が平成 12 年に共同船舶管理会社「(株)イコーズ」を設立し、船舶管理の協業化・効率化を推進している。また、総合商社や海運会社系列の船舶管理会社の中にも、グループ企業以外の船舶管理を請け負うビジネスを拡大している例がある。ただし、上記の事例はあくまでも

^{*7} VFM（Value for Money）とは、「支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方のこと。公共部門が自ら実施するよりも、効率的かつ効果的に事業を実施できる（VFM が存在する）ことが、PFI 事業の実施基準である。

民間の商船を対象としており、特殊船の割合が多い公有船舶の管理業務との相違点を今後見極めていく必要がある。

3) PPP手法による将来的な収益事業成立の可能性

これまで紹介してきたように、フェリー等を例外として基本的に公有船舶を用いた収益事業はほとんど存在しなかった。しかし、平成23年3月の原発事故以来、海底資源採掘や洋上風力発電といった海洋開発のニーズは高まってきており、将来的には、海洋における資源開発事業に公有船舶を活用することも考えられる。

例えば、(独)石油天然ガス・金属鉱物資源機構(JOGMEC)はベトナム・ランドン油田を始めとする洋上油田開発を1990年代から官民共同で推進しているほか、(独)新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)は2010年から東京電力(株)や鹿島建設(株)とともに銚子沖で洋上風力発電の実証研究を進めている。

将来的には、作業船、調査船等の建造にPFI手法を活用することで、政府機関における資金調達の実現性を拡大し、国による海洋開発の取り組みを加速させていくことも考えられる。

5. おわりに

直近では、海底資源調査や巡視船艇建造といった国の海洋政策に関する事業には比較的多くの予算が確保されている一方で、自治体、公立学校等の中には財政的制約から船舶保有を断念する例も少なくない。これらを通じて、日本の海洋政策の裾野は確実に狭まってきている。加えて、国の財政状況を考えると、海洋分野への現在の予算配分が将来的に持続す

るかどうかも不透明である。海洋政策の裾野を維持するため、また、財政的に持続可能な海洋政策を推進するためには、官民連携手法の活用が今後は不可欠となる。それは同時に、民間企業にとっては新たな事業機会の創出を意味するのだ。

〔謝辞〕

本稿の執筆にあたり、多大なるご支援をいただいた(独)航海訓練所、東京センチュリーリース(株)の皆様にはこの場を借りて、厚く御礼申し上げたい。

筆者

片桐 悠貴 (かたぎり ゆうき)
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
コンサルタント
専門は、地方公営企業の経営分析、インフラ事業の経営戦略、PPP・PFI 導入支援 など
E-mail: y-katagiri@nri.co.jp