

◇◇企業の競争力を左右するロジスティクス支援◇◇

朝にインターネットで注文した米や飲み物が、夕方に自宅に届けられる。そんな便利な生活が当たり前の世の中になってきた。

インターネット通販が急成長する中で、消費者が注文した当日に商品を届ける「当日配達」の物流サービス強化が進んでいる。アマゾン・ジャパンが先駆けた「当日配達サービス」は、一昔前では考えられないことであったため関係者を驚かせた。ロジスティクス強化の動きは、インターネット通販だけにとどまらず、流通再編が進む小売業でも取り組まれている。最近、社会を賑わしたニュースだけでも、ヤフーとアスクルの約 330 億円の物流強化を伴う業務・資本提携や、100 円ショップのザ・ダイソー（大創産業）の主要都市圏への倉庫・配送センターの大型投資などが挙げられよう。まさに、ロジスティクス強化が、企業の競争力を左右する大きな要素になっている。

超円高に苦しむ製造業では、国内生産を撤退し、海外生産にシフトする動きを鮮明にしている。今後、サプライチェーンが世界を網の目のように拡大していくことであろう。このようなグローバルなサプライチェーンの支えも、ロジスティクス強化があつてこそ可能となる。厳しい国際競争にさらされている製造業が海外投資を行う一方で、国内の物流サービス強化の投資が本格化するものと見込まれる。縮小しているとは言え、依然として 1 億 2 千万人強の人口を抱える日本の内需は大きく、この先も最終配送拠点から消費者に商品を迅速に届ける「ラストワンマイル」の強化が図られるものと推測できよう。例えば、都市部の大型ディストリビューションセンターや共同配送センター、デポ（小規模倉庫、小型の配送拠点）などの国内投資が、今後も伸展すると考えている。実際に、物流用不動産のデベロッパーも市場拡大を予測して、用地開発を進めているようである。

ロジスティクス強化のポイントは、大型化・共同化の推進や業務プロセスの標準化、これらを支える情報システムの拡充につくる。また、複数の物流関連企業が一定のエリアに集中することで、共同配送などの効率化のメリットを互いに享受することが可能となる。この観点から、国や地方公共団体には、民間のロジスティクス強化の動きに対応して、ロジスティクス拠点を誘致・集約させるような総合的な支援を期待したいところである。一旦、海外にシフトした企業を戻すことは至難の業であり、国内に残る企業の競争力強化の支援という観点では、効果の大きい施策と考えている。

平成 24 年 8 月 公共経営コンサルティング部 宮前 直幸

【シリーズ:「成熟国家 日本」のあるべき統治システム】

【第6回】「小さな政府」の向こうにあるもの 一後編：英国・豪州の経験と示唆一

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部 上級コンサルタント 持丸 伸吾
主任コンサルタント 北崎 朋希

1. はじめに

前号では、『「小さな政府」の向こうにあるもの一前編一』として、ギリシャで進められている政府資産のオフバランスの状況、特にその手法や資産内容などを詳しく検証した。

一方で、英国ではそうした「小さな政府」に向けて、政府資産のオフバランスをひと通り行った上で、長期の経済成長を実現している。もちろん、経済成長を実現できた理由は、資産圧縮だけにあるわけではないが、大きな要因の一つであったことは疑いがない。

英国の1980年代から1990年代を通じた改革の取り組みについては、これまでも多くの研究や検証がされている。特に、民営化の点では、わが国でも過去に類似の改革があった鉄道や郵便などの分野の成果についても一定の評価が進んでいる。

豪州でも、1990年代以降、道路や空港などのインフラの民営化が進み、近年、インフラに対して投資資金を集めるインフラファンドが注目されている。

本稿では、わが国でオフバランスの進展が見込まれる、上下水道分野と空港分野における英国と豪州の取り組みの手法と成果を明らかにした上で、「小さな政府」を実現した先行きについて明らかにしたい。

2. 英国の「小さな政府」への取り組みと成果

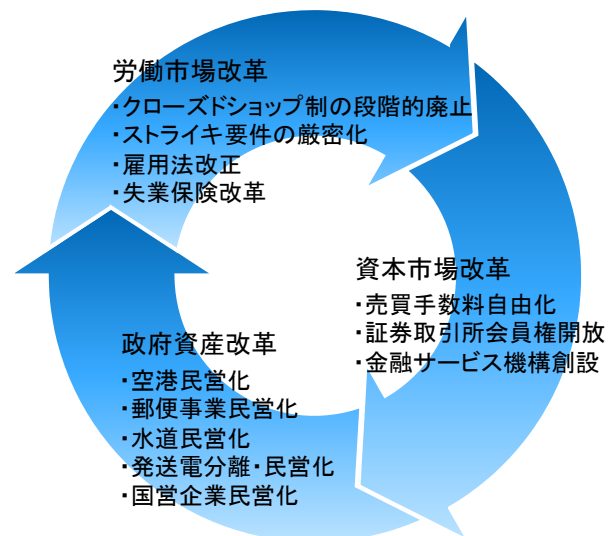
英国は、1980年代の改革を通じて世界に「小さな政府」のモデルを示したと考えられ

る。水道や空港などの経済インフラの整備水準が一定以上に達した先進国で、政府の役割を資金調達ではなく、規制・監督へと転換することで、国内に産業を創出するモデルである。その結果、英国では1980年代の改革の成果が、1990年代のブレア政権の15年に及ぶ経済成長と就業者数の増加というわが国のバブル期に匹敵する経済発展を実現した。

英国の1980年代の構造改革は、多くの著名企業の民営化や政府保有株の売却など、政府資産の圧縮という形での「小さな政府」の実現に注目されがちである。しかし、その成果の前提として、硬直化した労働市場の抜本的な改革と、外部からの成長資金の供給を可能にする資本市場改革が同時に実施され、政府資産の売却は一要素にすぎないという認識が重要である。

そうした前提を認識した上で、英国における上下水道民営化の内容を詳しく見てみたい。

図表1 1980年代の英国における構造改革



1) 上下水道の「民営化」の経緯

英国（イングランド・ウェールズ地方）では、各地方の公的機関の株式会社化という方法で上下水道事業の民営化を実現した。

その経緯は次のとおりである。まず、1973年水法（the Water Act）により、水道・下水道事業は10水系の地方水管理庁（Regional Water Authority）に統合された。上水道事業には当該地域内に官民約200の事業者が混在し、下水道事業は約1,300の地方公共団体が実施していたが、この法律の施行で統合し、約75,000人の自治体職員が地方水管理庁に移籍した。そのため、地方自治体は上水道・下水道事業の経営には基本的に関与しないことになった。また、民間水道会社のうち比較的規模が大きい29社は存続したが、地方水管理庁と同じ法体系での規制となった。

地方自治体から中央政府機関への集権化はわが国ではあまり議論の対象とならないが、今後の行政機能のあり方としては有効な視座である。その理由は、「住民の生活に密着した上下水道などのインフラ事業は、住民ニーズの反映や利害調整といった面から住民に近い基礎自治体で行うことが適当である」との考えに基づくものである。この点で議論の余地はないが、問題はインフラとしての施設・設備の整備が完了した後、維持管理段階でそうした考え方が適当かということである。つまり、維持管理業務が中心段階になれば、整備の箇所づけなどの利害調整を伴う判断をする局面は少なく、むしろ、広範に効率的・安定的な業務を行うことがより重要となる。この

ように考えると、英国における上下水道の集権化は、成熟した国家のインフラ事業のあり方として示唆に富む。

その後、1989年水法により、10水系の地方水管理庁は、上下水道事業を一体的に行う組織として株式会社化が行われた。国は黄金株^{*1}という形で会社の経営に対し一定の権利を保有したが、1994年に黄金株の期限がきたことですべての株式が民間に売却され、完全民営化された。その際に、上下水道企業の負債約76億ポンド（約1兆円）を政府が引き受け、さらに上下水道企業に対し一定期間減税措置を講じるなどをして、経営安定化のための間接的な支援を行った。

2) 上下水道事業の規制強化の側面

このような経緯で創設された上下水道会社の経営に関する包括的な規制・監督は、新たに設立されたOFWAT^{*2}（Office of Water Services）が実施することになった。OFWATが行う規制・監督は多岐にわたり、上下水道会社は料金などの規制を受けるとともに、20年間の投資計画、資本投下の水準をあらかじめ作成し提出することが義務付けられている。また、OFWATが毎年の財務報告などで、その年に実行した顧客サービス向上のためのインフラ改善投資がどのように行われたかを精細に規制・監督している。

図表2に示すように、毎年、その結果は公表されており、一定期間基準を満たさない項目があると、その事業者が事業を行う許可を取り消す権限をOFWATが有している。

*1 英国政府が民営化に際し、民間企業としての経営安定のための移行措置として、政府に拒否権などの特殊な権利を担保した期限付きの株式のこと。

*2 現在は、The Water Services Regulation Authority（水サービス規制庁）。設立当初の略称OFWATが継続して使用されている。

図表2 OFWATによる上下水道会社に対する経営監督の例

	消費者経験				信頼性と有効性			環境影響		
	消費者満足	供給中断	飲料水の基準適合	排水氾濫	維持管理	浄水供給安全性	漏水	温室効果ガス	汚染事故	良好な排水処分
上下水道企業										
Anglian	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓
Dwr Cymru	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	×	✓
Northumbrian (north east)	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓
Northumbrian (Essex and Suffolk)	✓	✓	✓	無回答	✓	×	✓	✓	無回答	無回答
United Utilities	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Southern	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓
Severn Trent	✓	×	✓	✓	×	×	×	✓	✓	✓
South West	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Thames	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wessex	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Yorkshire	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓	✓
水道企業										
Bristol	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Cambridge	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Dee Valley	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Portsmouth	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Sembcorp Bournemouth	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Sutton & East Surrey	✓	✓	✓	無回答	✓	×	✓	✓	無回答	無回答
South East	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
South Staffs	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Veolia Central	✓	✓	✓	無回答	×	✓	✓	✓	無回答	無回答
Veolia East	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答
Veolia Southeast	✓	✓	✓	無回答	✓	✓	✓	✓	無回答	無回答

✓	企業のパフォーマンスについての懸念がない
×	企業または規制当局は、企業のパフォーマンスに若干の懸念がある
無回答	地域が下水道サービスに関連し、企業がそれらを提供しない

出所) OFWAT ホームページ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/prs_web201110perf_summ (2012年8月7日時点)

ここでは詳しい記述は省略するが、上下水道会社には、このほかにも水質規制（環境保全）、料金設定（消費者保護）といった観点から別の規制が設けられているため、経営の自

由度は高くない。しかし、外資を含む多くの民間資本の導入が実現していることを踏まえれば、経営の工夫による収益確保の機会はあるということになる。

図表3 イングランド・ウェールズ地方における上下水道会社

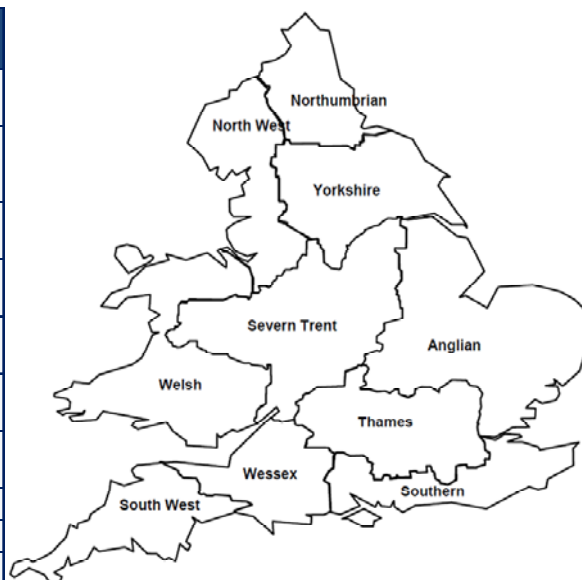
提供形態	概要	社数
広域で上下水道を一体で提供 ＜上下水道会社:WaSC＞	・1989年の民営化時の分割エリアでのサービスを独占的に供給 ・消費者料金の価格水準は監督官庁に規制される	10
広域で上水道のみを提供 ＜水道会社:WoC＞	・1989年の民営化時に決められたエリア内での独占的サービス供給 ・消費者料金の価格水準は監督官庁に規制される	11
狭域で上水道または下水道、もしくはその両方を提供 ＜ローカル認可会社＞	・数千人以下の小規模な地域でのサービス供給 ・消費者料金の価格水準は監督官庁に規制される	6
大口需要家に提供 ＜ローカル認可会社＞	・水道免許に基づき個別の大口需要家に直接供給 ・価格の規制は受けない。	7

前身は地方水管理庁で、事業規模が大きい上下水道会社（WaSC : Water and Sewerage Companies）10社では約半数が上場していたが、現在は海外資本による完全子会社化による非上場化が進んでいる。例えば、イングラ

ンド南西部に位置するバースをサービス提供地域とする Wessex Water 社も、マレーシアのコングロマリット*3である YTL 社が買収し、非上場化している。

図表4 イングランド・ウェールズ地方の上下水道会社（WaSC）10社

企業名	所有企業 (親会社)	国	種別	参考
Anglian Water	Osprey/AWG	UK	非上場	3iなど3ファンドのコンソーシアム
Northumbrian Water	Cheung Kong Infrastructure Holdings	香港	非上場	香港のインフラファンド
North West Water	United Utilities	UK	上場	
Severn Trent Water	Severn Trent	UK	上場	
Southern Water	Royal Bank of Scotland	UK	ファンド	
South West Water	Pennon Group	UK	非上場	30%を5金融投資家が保有
Thames Water	Macquarie	Australia	ファンド	Kemble Water Limitedを通じた保有
Welsh Water	Glas Cymru	UK	非営利企業	
Wessex Water	YTL	Malaysia	非上場	
Yorkshire	Kelda	UK	非上場	2ファンドが7%保有



このような上下水道事業への自由な資本参加は、わが国では想定しにくいだが、英国の1980年代からの「小さな政府」志向の基本的な政策理念に沿ったものである。つまり、従来の規制や労働市場の問題などによって生産性を抑制されている事業が、外部からの参入を可能にすることで、生産性や顧客サービス水準の向上を目的として海外からも資本や人材の受け入れを進めるという考え方である。前述のように、英国では「小さな政府」といっても政府資産を売却するのではなく、あくまでも労働市場改革や資本市場改革と一体的に行うことを前提に進められている。

3) 「小さな政府」路線による結果

上下水道事業の例をみると、「小さな政府」とは、政府の規模を小さくするのではなく、その役割をデザインし直すと捉えることがで

きる。

つまり、上下水道といったインフラ事業を住民に対しサービスする「サービスプロバイダー」から、住民へのサービス提供を行う事業者を規制・監督する「サービスコミッショナー」への転換を実現することである。

英国では水道事業と同様に、電力・ガス、空港の分野でも、民営化とともに実質的には規制強化と捉えるべき規制改革が進められてきた。一般的には、サッチャー政権以降の「小さな政府」では大きく規制緩和が進んだというイメージを持つが、むしろ規制強化である点に留意すべきと言える。

すなわち、上下水道事業など、インフラ事業の典型的な特徴である独占性（ある一定の地域内では他の事業者が事業することはできない）や、公益性（一般市民から産業利用まで日常生活、経済活動で広く必要とされる）

*3 相互に関連性のない事業から形成され、多角的な経営を行う複合企業のこと。

を持つ事業では、事業実施により得られる利潤については相応の規制を受けることになる。

それならば、民間企業が自由に活動することを前提とした民営化を進める意義はあるのかという疑問が生じる。政府が規制を強化し、精細に監督する事業であれば、政府が直接実施する方法も考えられる。

しかし、筆者は逆に、このような規制強化が必要になる民営化にこそ、今後、わが国が取り組むべき価値があると考えられる。

具体的には、サービス水準（アウトカム）を規定することに加え、その維持のために必要となる投資についても規制・監督を行うことで、経営の規律を持続させる。こうした監督を行っても合理的な経営能力が不足すると考えられる場合には、事業者（経営主体）を交代させることでサービスの維持ができる。つまり、政府がサービス供給を直接すると、経営主体の交代を含めた経営規律によるサービス水準向上のインセンティブが働きにくい。一方、民営化した場合には、そうした追求に適していると考えられる。この点が、大きなサービス水準改善の要因となり得ると考えられる。

事業を行う民間事業者側の視点で見れば、英国の上下水道事業を経営する権利は自由化されているため、株式の取得を通じて誰でも経営ができる。一方で、OFWATによる経営監視があるため、開かれた市場の中で効率的に経営ができなければ、利潤を得られない極めて厳しい市場である。

これを政府側からみれば、世界中から最も優れたプレイヤー(事業者)を集めて競わせ、高い経営効率を実現するというウインブルドン現象*4であり、その成果が上下水道事業の料金収入のみによる運営の実現である。

このように、英国の「小さな政府」の追及は、インフラ事業を世界最高水準の効率性で

経営可能にしたといえるであろう。

3. 豪州における「小さな政府」への取り組みと成果

英国に次いで、豪州でも 1980 年代後半に財政赤字の長期化による行財政改革の必要性と、増加するインフラ需要への投資資金不足のため、発電、道路、鉄道、上下水道、空港、通信などを中心に数多くの民営化が進んだ。なかでも、空港分野は民営化後に事業価値を大きく増加させたことから、近年、特に注目されている。そこで、豪州における空港の民営化の経緯と得られた成果から、「小さな政府」路線による効果を導出する。

1) 空港の「民営化」の経緯

豪州では 1980 年代前半まで、連邦政府によって約 500 の空港が所有・運営されていた。しかし、財政赤字によって、増加する航空需要に対する空港拡張費用が不足したため、空港運営を効率化することを目的に、1988 年に連邦空港公社（FAC：Federal Airport Corporation）を設立し、連邦政府から 23 の空港を移管して、その他の空港は地方自治体の管理となった。FAC は、1988 年からの 10 年間で、旅客数や取扱貨物量を増大させ、空港の収入を約 1 割増加させることに成功した。

その後、1996 年に空港法が改正され、FAC が管理していた空港の長期リースによる売却が決定した。連邦政府が売却の主な条件として提示したのは、①契約期間は 50 年（49 年の延長可）、②外国資本は 49% 未満、③航空系収入（着陸料や駐機料など）にプライスキップ規制を導入の 3 点であった。この方針に基づいて、1997 年にはメルボルン空港、ブリスベン空港、パース空港の 3 空港が売却さ

*4 自由競争が進み経済市場が成長する一方で、国内企業が外資系企業に買収され脱落すること。

れ、1998年にはアデレード空港、ダーウィン空港、キャンベラ空港などの14空港が売却された。さらに2002年にはシドニー空港を含む5空港が売却された。

連邦政府では、売却先の選定にあたって、①関心表明、②仮入札、③最終入札という3段階の入札プロセスを実施しており、入札価格を最大化する取り組みを行った。さらに選定基準には、入札価格の最大化だけでなく、「提案の説得力と構成内容」、「提案の明確さと確実さ」、「提案者の財政及び経営管理能力」、「空港に関連する法律や政策との整合性」、「従業員の公平公正な待遇」、「空港サービスの効果的な開発に対する約束」が考慮された。

その結果、多くの空港において、国内投資運用会社と海外空港運営会社と共同で落札す

るに至った。例えば、1997年に売却されたメルボルン空港は、豪州最大の生保系投資運用会社 AMP Capital と英国ヒースロー空港の運営会社 BAA が共同で落札し、ブリスベン空港は、州政府系投資運用会社 Queensland Investment Corporation とオランダ・スキポール空港の運営会社 Schiphol が共同で落札した。パース空港は、豪州民間系投資運用会社 Hastings と BAA が共同で落札した。さらに、2002年に売却されたシドニー空港では、豪州最大の投資銀行である Macquarie Group が設立した空港投資運用会社 MAp Airports とドイツ建設会社 HOCHTIEF の子会社であり海外空港の運営実績を有する HOCHTIEF AirPort が共同で落札した。

図表5 豪州上位5空港における売却先一覧

	シドニー	メルボルン	ブリスベン	パース	アデレード
2009-10年旅客数	3,446万人	2,592万人	1,890万人	999万人	702万人
民営化時期	2002年	1997年	1997年	1997年	1998年
売却額	55.8億豪ドル	13.1億豪ドル	13.9億豪ドル	6.4億豪ドル	3.6億豪ドル
売却先	MAp Airports + HOCHTIEF AirPort	AMP Capital + BAA	QIC + Schiphol	Hastings + (BAA)	UniSuper
経営会社	Southern Cross Airports Corporation Holdings Ltd	Australia Pacific Airports Corporation Ltd	Brisbane Airport Corporation Pty Ltd	Airstralia Development Group Pty Ltd	Adelaide Airport Ltd
運営会社	Sydney Airport Corporation Ltd	Australia Pacific Airports Melbourne Pty Ltd		Westralia Airports Corporation Pty Ltd	
その他関連会社		Australia Pacific Airports Launceston PTY Ltd			Parafield Airport Ltd

出所) 各空港運営会社公表資料より NRI 作成

2) 民営化空港による成果

豪州において、数多くの空港会社の株式を保有しているのが Hastings の組成するインフラファンドである。Hastings は、空港や鉄道を含むインフラに投資する上場ファンドを3つ組成しており、資産の約9割が空港で占

められる Australian Infrastructure Fund (1997年設立、11億豪ドル)、空港以外のインフラも含む The Infrastructure Fund (1998年設立、6.8億豪ドル)、Utilities Trust of Australia (1994年設立、23億豪ドル) である。

図表6 Hastings が保有するインフラファンドの投資状況



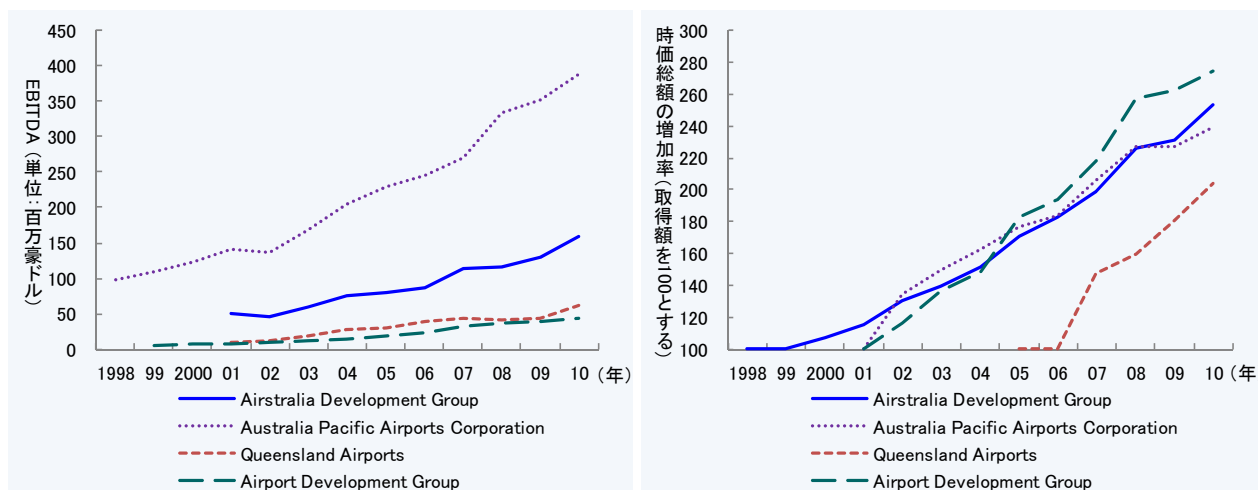
注) () は運営している空港名

出所) Hastings Funds Management 公表資料より NRI 作成

Hastings が保有する空港会社の EBITDA*5 の推移をみると、株式取得以降はメルボルン空港を運営する Australia Pacific Airports Corporation は約 4 倍、ダーウィン

空港などを運営する Airport Development Group は約 10 倍の水準まで増加している。また、時価総額の推移をみても取得時から約 2~3 倍の水準にまで増加している。

図表7 Hastings が保有する空港会社の EBITDA および時価総額の推移



出所) Hastings Funds Management 公表資料より NRI 作成

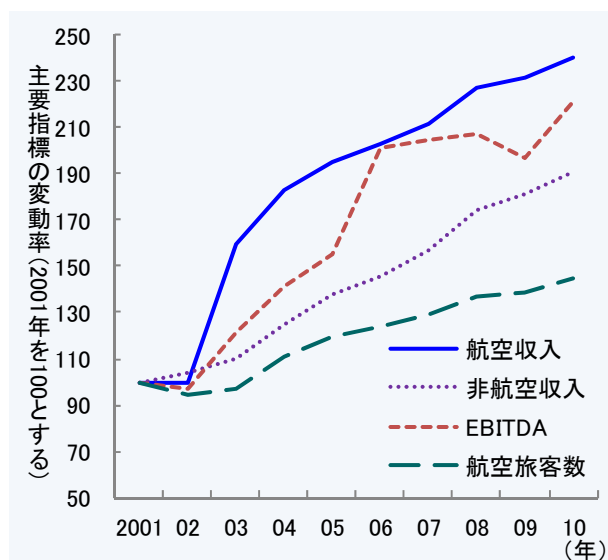
この大幅な収益拡大の背景には、LCC 就航による航空旅客数の増加といった要因だけではなく、空港会社が収益を拡大するために実

施したさまざまな取り組みが大きく寄与していると考えられる。例えば、民営化した多くの空港では、州政府補助金や税優遇を活用し

*5 Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization。税引前利益に支払利息と減価償却費を加算した値で、企業の財務指標のこと。

た LCC ハブ機能の誘致、空港内の商業テナントの入れ替えやスペースの拡大、旅客ターミナルや駐車場の拡張、周辺余剰地におけるホテルやオフィスの開発、空港アクセス道路の整備など、収益拡大に向けた多様な投資活動を積極的に展開している。その結果、例えばメルボルン空港では、航空旅客数の伸びを上回る事業収入を達成している。

図表 8 航空旅客数の伸びを大きく上回る事業収入（メルボルン空港の場合）



3) 「小さな政府」路線による結果

近年、海外空港運営会社の経営ノウハウを習得した豪州の投資運用会社は、欧州を中心に積極的に海外空港への投資を開始している。

例えば、Hastings は HOCHTIEF Airport と共同で 2005 年にアルバニア・ティラナ空港、2007 年にはアテネ空港とブタベスト空港などに投資している。MAp Airports は Macquarie Group と共同で 2005 年にコペンハーゲン空港、2006 年にブリュッセル空港などに投資している。

また、わが国でも、羽田空港の拡張による旅客数増加などを見込んで、Macquarie Group が 2007 年に羽田空港の旅客ターミナルビルを経営する日本空港ビルデング(株)の株式を約 20% 取得したことは記憶に新しい(た

だし、2009 年に売却済み)。

このように豪州における空港民営化は、増加する航空需要に対する空港拡張費用を民間資金によって賄えただけでなく、海外空港会社の経営ノウハウを活用して空港事業の効率化を実現し、さらに世界で活躍する空港投資運用会社や空港運営会社という産業を創出したといえるだろう。

4. 英国・豪州の経験からみたわが国への示唆

このように、英国と豪州での経験から、わが国への示唆は大きく分けて二つ存在する。

第一に、インフラ事業への多様な参加者を呼び込むことによって、インフラ事業そのものを活性化し、サービス水準を向上させて住民に還元した点である。

第二に、インフラ事業に関連する産業を創出した点である。英国における上下水道事業の民営化では、これまでにない上下水道事業会社という産業を生み出した。都市部での上水道事業は、19 世紀から事業として成立していたものの、汚水処理や雨水排水といった下水道事業も合わせた水道事業として成立させ、しかも税負担なしに株式を上場させている。また、豪州における空港の民営化でも、空港運営会社、空港投資運用会社といった業態を新たに誕生させている。

前号で整理したように、現在、政府債務危機状態にあるギリシャにおいても、多くの政府資産・事業の売却が予定されている。しかし、資産の売却そのものによって圧縮できる債務は僅か 5% にすぎない。そのため、債務圧縮というよりは海外からの資金や事業者の参入を引き起こして国内産業の活性化を実現するという企図がみてとれる。

これらの事例を直ちにわが国に当てはめることは必ずしも適切ではない。しかし、結果

として、サービス水準の向上や産業の創出をもたらした点は参考にすべきであろう。国内の成熟したインフラ事業について、安全性や安定性といった公益的側面の確保はもちろんであるが、そのうえで最も効率的に経営できる事業者を導入し、成長産業に転換していく視点が重要である。

このような視点は、「小さな政府」の中身とも直結する。「小さな政府」とは、政府が事業を直接実施する主体から利用者便益を確保する主体になるとも言える。つまり、サービスをどのような料金でどう実施するのが最適かをチェックする主体への転換であり、サービス供給主体は新たな産業として民間セクターに移管することである。さらに言えば、「小さな政府」とは、インフラ整備などが一定水準に達しており、そのインフラを活用して生産性向上が求められる成熟国家において、政府の役割を成長産業育成のコミッショナーへと転換することを意味していると捉えるべきである。

今後、わが国は人口減少期のもとで 700 兆円を超えるインフラ事業を維持管理していく必要があるが、さまざまな料金が値上がることを避けるのは難しい。従って、最も効率的に運営できる主体が、税金も含めたトータルでの国民負担を最小化することを目指す必要がある。

政府は、自らの役割を必要最小限の規制・監督に限定するとともに、明白なルールの下で世界から事業者を呼び込むことを含め、最も効率的な産業としての育成に特化すべきである。

本格的な人口減少期を迎えるわが国では、債務危機が先行した欧州などでの経験を踏まえて、新たな「小さな政府」像を世界に示していくべきである。

筆者

持丸 伸吾 (もちまる しんご)

株式会社 野村総合研究所

公共経営コンサルティング部

上級コンサルタント

専門は、官民連携、インフラファイナンスなど

E-mail: s-mochimaru@nri.co.jp

筆者

北崎 朋希 (きたざき ともき)

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、都市・不動産、インフラ分野の政策立案支援、事業戦略立案・実行支援 など

E-mail: t-kitazaki@nri.co.jp

日本の農業の持続的成長に向けて

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

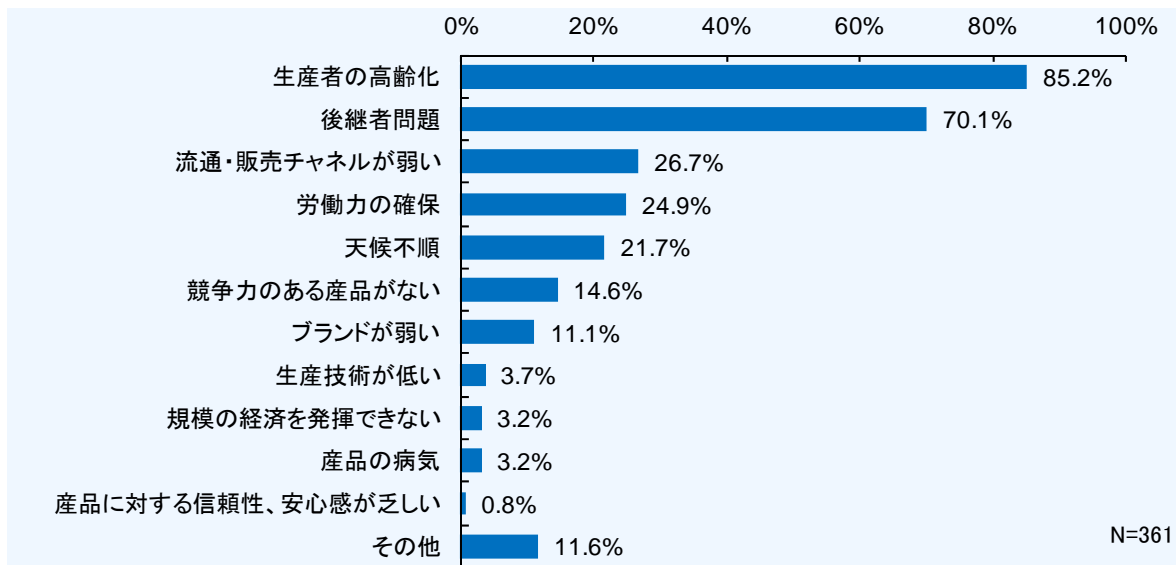
1. 国内農業の将来に向けた課題

わが国の農林漁業の在り方を考える上で、現状の問題・課題を把握するため、野村総合研究所では、2012年5月に全国約1,400の農林漁業団体を対象に「農林漁業の成長産業化に関するアンケート」を実施し、361団体から回答を得た。アンケート結果では、地域

の農林漁業が直面している課題として、85%以上が「生産者の高齢化」、70%以上が「後継者問題」を挙げた。また、「労働力の確保」も約25%存在した(図表1)。このことから、農林漁業にとっての主要な課題は、農林漁業従事者の不足と言える。

本稿では、農林漁業のうち農業を取り上げ、整理する。

図表1 地域の農林漁業が抱える主な課題（複数回答）

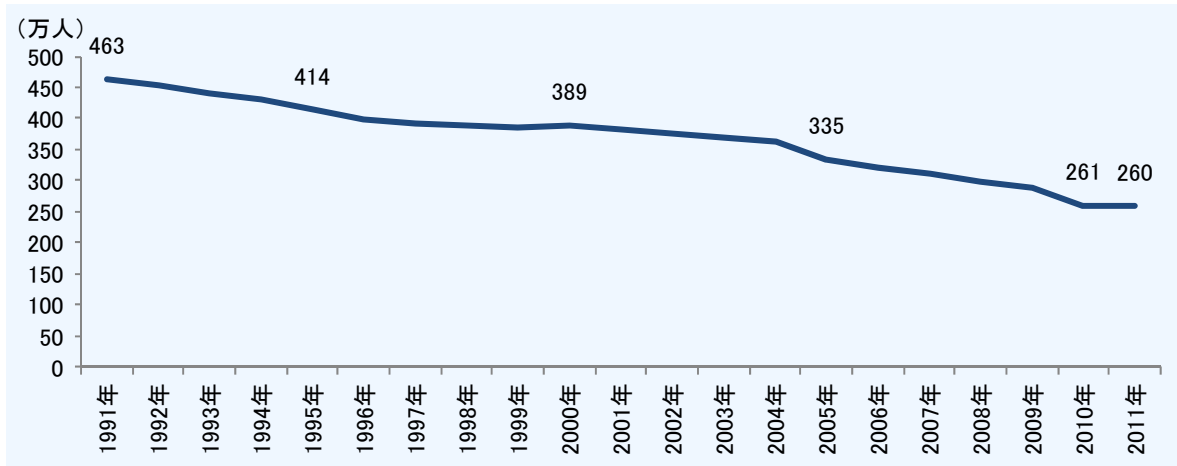


出所) 野村総合研究所「農林漁業の成長産業化に関するアンケート」2012年5月

図表2のとおり、日本の農業従事者は、年々減少している。1991年に約460万人いた農業従事者は、毎年、平均10万人程度の減少し、2011年には約260万人となった。現状

のトレンドから考えると2020年までに200万人を割り込み、2030年には100万人程度まで落ち込む可能性がある。

図表2 農業従事者の推移

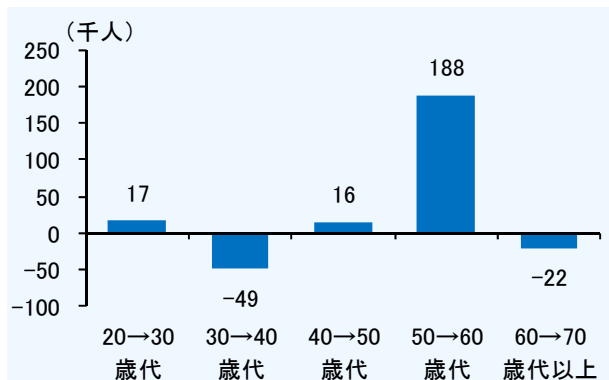


注) 農業従事者とは、主として自営農業に従事した世帯員数をいう
出所) 農林水産省「農業構造動態調査」、「農林業センサス」より NRI 作成

農業従事者数の減少は後継者不足による廃業が主な要因だが、収入面の問題もある。図表3に示したとおり、過去の従事者数の増減を見ると30歳代の農業従事者が40歳代になる10年間で農業から離職することが多い。30歳代から40歳代は、子育てなどで一定の収入が必要な年齢層が多いため、収入が不安定な農業から安定収入の見込めるサラリーマンなどへ転職する人が多いものと想定される。

また、農業・農家の発展（差別化、販売チャネル拡大など）が見えないことも離職が多い理由の一つと考えられる。アンケートでも、「流通・販売チャネルが弱い」、「競争力のある製品がない」の回答数が、生産者の高齢化や後継者問題に次いで多い結果となった。

図表3 農業従事者の増減



注) 数値は1995年と2005年の比較であり、新規参加者も含まれる
出所) 農林水産省「農業構造動態調査」、「農林業センサス」より NRI 作成

2. 日本の農業の将来に向けた注目すべき取り組み

近年、農業に挑戦しようという若者や中高年者が少なからず出てきている。こうした流れを加速し、地域産業として農業を改めて位置づけるために、農家や関連団体などで、「これまでの農業のビジネスモデルを見直す」、「新たなビジネスに挑戦する」などの取り組みが期待される。2章では、独自の取り組みを行っている団体の事例を、「売れるモノづくり」、「新たな販売チャネルの構築」、「事業拡大」という3つの視点から見ることにしたい。

1) 売れるモノづくり

重要な取り組みの一つとして、『売れるモノづくり（差別化、ブランディング）』がある。アンケートでは、「競争力のある製品がない」との回答が14.6%を占めたが、理由の一つとして、JA（農業協同組合）を通じて農作物の販売をする従来の農家のビジネスモデルがある。この販売方法は、販売流通の安定化という側面があるものの、画一的な農業経営の傾向を助長している。一方で、消費者ニーズの変化や多様化を上手く捉え、今までになかったコンセプトを前面に打ち出し、他との差別化に成功した事例が存在する。

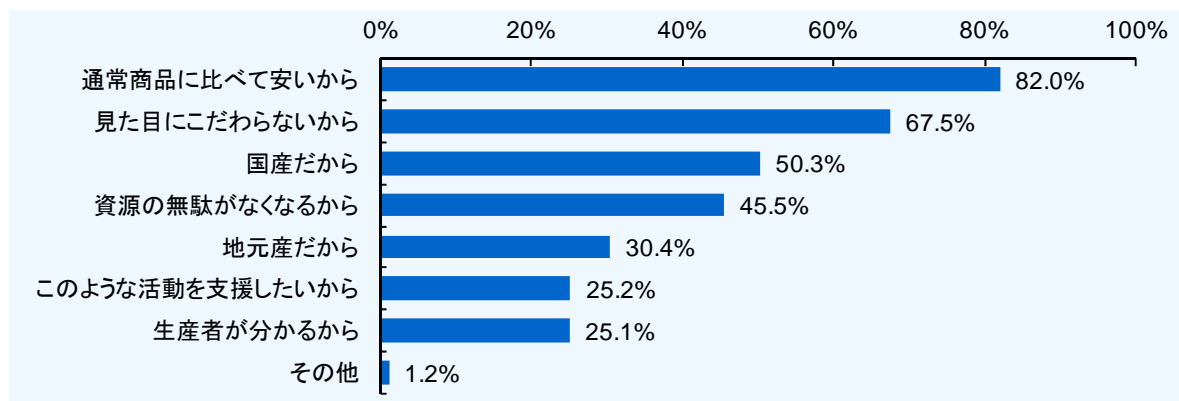
一つ目の事例として、塩トマトを紹介する。塩トマトは、熊本県の沿岸部で栽培されている農産物である。かつては、サイズが小振りだったため、JAでは規格外品^{*1}とされ、一般には流通していなかった。しかし、肉厚で糖度が高く旨みが凝縮していることから商品としての価値が見いだされ、塩分を多く含んだ畑で栽培されていることに因んで「塩トマト」という名前でブランド化し、一般に流通されるようになった。さらに、最近では東日本大震災の津波被災地域の農地再生作物としての栽培が進められている。

二つ目の事例として、アイスプラントを挙げる。アイスプラントは、表面を水滴のような粒で覆われた南アフリカ原産の野菜である。有明海沿岸の干拓農地における塩害対策とし

て、佐賀大学で研究が進められ、その後、佐賀県の農家によって栽培が行われるようになった。今までの野菜にはなかったプチプチした食感や程よい塩味が消費者を捉え、徐々に人気が出てきており、現在では静岡県や埼玉県など全国に栽培が広がっている。

さらに、規格外の野菜も新しい流行を生み出している。2009年に実施した「次世代農業に関するアンケート^{*2}」（野村総合研究所）によると、90%強の消費者が「規格外の農産品を購入してもよい」と回答している。その理由として、「通常商品に比べて安いから」が82.0%と最も多く、低価格ニーズに応えている商品と言える。また、「国産だから」も50.3%と多く、消費者の安心・安全ニーズを捉えている。

図表4 今後、規格外の農産品を買いたいと思う理由（複数回答）



出所) 野村総合研究所「次世代農業に関するアンケート」(2009年)

2) 新たな販売チャネルの構築

新たな販売チャネルを構築することは、消費者との接点を増やすという意味で非常に有益である。また、新規チャネルを構築していくうえで、今まで認識していなかった新たなニーズを把握でき、商品開発につながることも考えられる。さらに、直販であれば、商品

の特徴をよりダイレクトに消費者へ伝えることができる。

①インターネット

新たな販売チャネルの一つとして、インターネットが考えられる。特に個人サイトの運営やEC^{*3}サイトへの出店では、直接、

*1 サイズが小さい、形がいびつ、表面に傷や汚れがあるなどの理由から、通常の販売ルートでは除外される商品のこと。

*2 詳細な分析結果は、http://www.nri.co.jp/souhatsu/research/2009/pdf/rd200906_02.pdf に掲載

*3 Electronic Commerce (電子商取引)。インターネット上で商品やサービスを販売すること。

消費者と接するため、顧客の意見をダイレクトに聞くことができる。また、クレーム対応なども発生するが、クレーム自体も顧客の要望として活用できる。

実際に市場も拡大している。EC 大手の

楽天市場では、毎年、その年に流行した商品をヒット番付として発表している。食料品分野では、過去に調味料や加工食品の番付入りがあったが、2011年に初めて「生鮮」が番付入りした。

図表5 楽天市場ヒット商品番付（2009～2011年）

	2009年		2010年		2011年	
	東	西	東	西	東	西
横綱	1,000円高速関連	エコポイント	スマートフォン	食べるラー油	スマートフォン	地デジ移行
大関	インフルエンザ予防関連	ハンドメイド	新食感スイーツ	アウトドア・体力作り	ファストブランド	男性消費
関脇	ジョギング	おうちエステ	One Piece (ワンピース)	多機能性インナー	生鮮	オプション家電
小结	大容量ディスク (テラ化)	おしゃれ子育て	猛暑	円高還元	SUPER COOL BIZ	ゲーム機器
前頭 筆頭	中古	つけ麺	スチームクッキング	プレスレット	ガイガーカウンター	LED多様化
前頭 2枚目	調味料	プチ学習	ボーイズラブ	親子で知育	続・韓流	選べる福袋
前頭 3枚目	大衆スポーツ	家電の二極化/安価・高価	ヘアケア	アロマ加湿器	ペットも家族	高機能ヘアアイロン
前頭 4枚目	マイケル・ジャクソン	エンタメ小説	人気トイ アゲイン	ワールドカップ	骨盤ガードル	エケコ人形

出所) 楽天株式会社ホームページより NRI 作成

② 契約栽培

消費者との直接の接点を持たなくても、契約栽培を通じて食品メーカーや飲料メーカーから間接的に消費者の意見を聞く方法もある。昨今、食品・飲料メーカーや流通では、トレーサビリティ（生産・流通情報の確保）や安定調達、商品差別化を背景に契約栽培が拡大してきている。農家にとっての契約栽培の利点は、安定収入の確保が第一に挙げられるが、川下組織（メーカーや小売）を通じた市場ニーズ把握という利点も忘れてはならない。「売れるモノづくり」には、消費者ニーズを把握し、そのニーズを如何に商品化に結び付けていくかが重要となる。しかしながら、多くの農家は規模が小さく、マーケット調査やマーケティングまで手が回らない状況にある。そのような中で、契約栽培を通じて川下の組織

との関係を強化することは、市場ニーズとの距離を縮める良い機会となる。

契約栽培を通じて、消費者ニーズと農家をうまく結び付けている事例として、有機野菜・低農薬野菜、無添加食品の宅配サービスを行うらでいっしゅぼーや(株)が挙げられる。らでいっしゅぼーや(株)は、販売する食材の100%を契約栽培で賄っており、契約農家には、独自の生産基準（RADIX*4）に準じた生産を依頼している。農家側から見ると利用できる農薬などに厳しい条件が課されるが、これは、同社の登録会員の意見や要望を反映していると捉えることができる。また、契約農家の田畑に会員を招待するイベントを行っており、直接、農家と消費者が交流する機会が提供されている。

一方で、市場原理の影響を大きく受けることも十分に考慮しておく必要がある。そ

*4 生産の基本姿勢や栽培条件、使用禁止農薬、包装資材などの基準を設けている。

の事例として、2011年に大規模な耕地の縮小が実施された葉たばこがある。昨今の葉たばこ耕作を取り巻く環境は、健康志向の高まりなどにより製品たばこ市場が縮小し、非常に厳しいものとなっている。その中で、2011年から2012年にかけて、全国で約40%の葉たばこ農家が廃作*5することになった。

市場原理の影響を受けるということは、市場が変化すれば、それに合わせて農家自体も変化しなければならないということである。その点でも葉たばこの事例から示唆を得ることができる。廃作した葉たばこ農家は、今後の収入を確保するために、転作もしくは転職をする必要があり、農林水産省や一部の地方自治体では、耕地が休耕地や耕作放棄地になることを危惧していた。しかしながら、実際には予想よりもスムーズな転作が進んでいる。この背景には、日本たばこ産業㈱（以下「JT」という）との契約栽培で培った高度な生産技術や経営ノウハウがある。葉たばこ農家は、長年のJTとの契約の中で葉たばこの栽培に愚直に取り組む、高い栽培技術を培ったことで「葉たばこ農家に作れないものはない」と言われている。さらに、損益計算や収支計算に長けている。市場原理に対応するノウハウと経営感覚を磨くという部分でも、葉たばこ農家に学ぶ点があると考えられる。

③輸出

新たな販路を国内ではなく海外に求める事例もある。日本から輸出する場合、海外在住の日本人を販売対象として日本と同じ商品を輸出することが多いが、輸出量を増やすためには現地の外国人を販売対象にする必要がある。その場合は、相手国の消費者ニーズを分析し商品の改良を行い、適切

なプロモーションを展開する必要がある。特に、商品の改良や適合性の検討は、文化や慣習などの前提条件が異なる海外市場をターゲットにするには、非常に重要な要素となる。

日本から輸出されている野菜類で大きな割合を占める「長いも」でも商品に関する工夫がなされている。規格面の工夫として、例えば、台湾では大型で真っ直ぐな形の傷のない長いもの需要が高い。一方で、日本市場は小型の長いもの需要が高いため、大型の長いものは加工されることが多い。輸出拠点の一つである帯広では、長いもの大きさを選別するシステムを導入し、台湾向けと日本向けに仕分けしている。さらに、長いもの表面を傷つけない洗浄技術の開発などが進められている。また、商品開発にも積極的であり、新たな輸出国の開拓に向けた長いもジュースなどの研究開発がされている。

海外進出には、言葉の問題や現地チャネルの構築、輸出許可の取得などさまざまな障害があり、農家単体で実施することは非常に難しい。ただし、その障害を越える方法の一つとして、すでに進出している組織から協力を得る方法がある。例えば、オイシックス㈱では、2009年にOisix香港を開設し、香港での日本食材の宅配サービスを行っている。前述のらでいっしゅぼーや㈱と同じく、契約農家はオイシックス㈱の独自のルールを順守する必要があるが、海外市場への進出という点では、迅速に取り組めることが見込まれる。

3) 事業拡大

①川下への事業展開（6次産業化）

農林漁業の国内総生産額は5兆円程度に過ぎないが、食品製造業、飲食店など、川

*5 葉たばこの耕作をやめることを意味する。

下産業も含めれば 45 兆円程度にまで拡大する*6。川下産業が付加価値の源泉となっている状況において、農林水産業の 6 次産業化といわれる川下の付加価値を川上（農業）へも還流する仕組みづくりの検討が進められている。2011 年度に政府が決定した「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」では、戦略の一つとして「6 次産業化・成長産業化、流通効率化」が挙げられ、6 次産業化を目指す農林水産業者へのファンドと通じた資本提供（農林漁業成長産業化ファンド（仮称））が検討されている。また、民間でも 6 次産業化に対する投資基盤が整いつつある。例えば、ミュージックセキュリティーズ^株では、「セキュリティ」という小口投資プラットフォームの運営をしており、事業拡大などを目指す生産者と消費者を投資という形で結びつけている。

川下への事業展開（6 次産業化）の機会が拡大する一方で、農家や組合の 6 次産業化に向けたアイデアの創出やリスクの提示、また、事業化に向けた戦略アドバイスなどのソフト面でのサポートも重要となってくる。6 次産業化という言葉自体は比較的新しい概念であるものの、意味合いとしては 2 次産業・3 次産業への事業拡大や新規参入というものである。もちろん 2 次産業・3 次産業には、既存の事業者が存在し、厳しい競争環境にさらされている。そのため、6 次産業化を進めるには、既存の事業者との棲み分けや差別化などを十分に考慮した事業計画が求められる。

6 次産業化の代表的な事例としては、加工食品への進出や道の駅がある。ただし、成功している事例はごく一部である。道の

駅については、制度が創設されてから増加を続け、まもなく全国で 1,000 か所を超えようとしているため、差別化の重要度が増している。

6 次産業化の事例として、年間約 100 万人の来客を維持している熊本県の「水辺プラザかもと」を取り上げたい。水辺プラザかもとでは、独自のコンセプトを取り入れて差別化を図っている。一つ目は、体験会をはじめとするイベントの開催である。道の駅を単なる休憩施設とするのではなく、目的地として消費者に位置づけてもらう工夫をしている。二つ目は、積極的な商品開発である。水辺プラザかもとはレストランを併設しているが、ブームになる前から米粉を使った自家製パンなどをバイキング形式で提供している。また、糖度の高いピクコーンというトウモロコシの栽培にも早い段階から挑戦している。体験会や商品開発など、商業施設としての独自性を維持するため、さまざまな努力をしている。

②農地集約等による生産効率化

事業拡大では、前述の 6 次産業化のように新たな領域に進出する以外にも、現在の事業規模を拡大するという手段もある。また、一般的には、事業拡大につれて、生産性の向上が見られる。例えば、米作では、図表 6 に示すように、農地面積が拡大するにつれて収益性が向上している。

日本の農家の特徴として、農地面積が小さいことが挙げられる。2010 年の一戸当たりの農地面積は約 2.0ha であるが、これは、EU 平均の約 7 分の 1、アメリカ平均の約 90 分の 1、オーストラリアと比べると約 1,500 分の 1 という規模である*7。

*6 農林水産省「平成 21 年度農業・食料関連産業の経済計算」

*7 出所は、農林水産省「主要国農地面積」

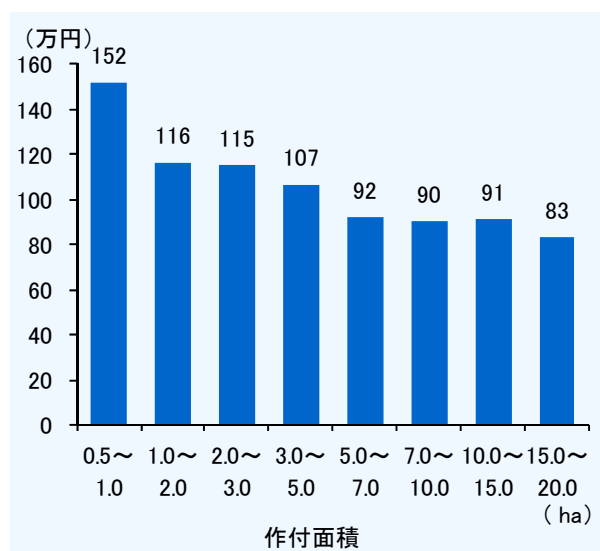
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/pdf/area.pdf

それぞれの農家が個々に農地を保有している状況下での農地集約は、所有権の問題など難しい面もあるが、2009年より創設された農地利用集積円滑化事業*8の積極的な利用など、今後の農地集約を通じた農業のバリューアップが期待される。

新たな担い手の確保にもつながるであろう。

しかし、それを農家だけに委ねるには問題が大きすぎる。前述の事例などを参考に、農家を取り巻く農政、食品事業者との協力体制を築きながら、日本全体として目指すべき農業のあり方、地域ごともしくは農家ごとの成長モデルの構築について改めて検討を進めていく必要がある。

図表 6 作付面積別 1ha 当たり経営費（稲作）



出所) 農林水産省「農業経営統計調査」(2010年)より NRI 作成

3. 農業の持続的成長に向けて

現在の農林漁業を取り巻く環境は、高齢化や後継者問題など、労働力不足が甚大である。それに加え、本稿では取り上げなかったが、人口減少や TPP 参加の可能性もあり、非常に厳しい局面を迎えている。一方で、消費者ニーズの多様化や ICT (Information and Communication Technology: 情報通信技術) の進展、農業への投資基盤の整備を背景に、今までのような画一的な農業から、さまざまな特徴をもったスモールビジネスへ移行できる環境が整いつつある。このような中で、農業における多様な成長モデルを構築できれば、

筆者

佐野 啓介 (さの 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
 コンサルタント
 専門は、事業戦略・マーケティング戦略の立案、海外進出支援 など
 E-mail: k3-sano@nri.co.jp

*8 農地利用集積円滑化事業：市町村段階の農地利用集積円滑化団体（市町村、市町村公社、農協、土地改良区等）が複数の地権者から委任を受け、地権者を代理して農家と貸借契約等を締結する事業をいう。