

政治のリーダーシップによる 海事政策の必要性

山下 学 氏 立正大学法学部教授

四方を海に囲まれている日本にとって、なくてはならない海運であるが、今、その世界でさまざまな問題が指摘されるようになってきている。海事産業を守っていくためにはどのような政策が求められるのか。税制の問題を中心に、立正大学法学部教授・山下学氏にうかがった。



強いマリタイム・ジャパンを目指す
海洋国家たる日本は海運政策を国家戦略のひとつに位置付け、激しさの増す国際競争力に対応せねばならない。



・ 社団法人日本船主協会ホームページ <http://www.jsanet.or.jp/pressrelease/text/20060126.html>
・ 山下学「トン数標準税制と外航海運業界の現状」(社団法人日本租税研究協会『租税研究』第668号、2005年6月)

便宜置籍船の問題

日本の海運の現状および問題点についてうかがってまいりたいと思います。

山下 わが国は天然資源の乏しい国で、鉄鉱石や羊毛は100%、原油もほとんどすべて輸入で賄われています。そしてトンベースでは、輸入量99%以上が海上輸送であり、輸出品についても同様です。懸念されるのは、そのような日本から日本籍の大型船が減少していることです。ここでは日本の外航海運企業が運航する2,000総トン以上の外航商船群を「日本商船隊」と呼びますが、商船隊を構成する約2,000隻のうち、日本籍船はわずか95~99隻程度でしかありません(7頁・資料3参照)。パナマなどの便宜置籍国がいくら法人税が安く、固定資産税がかからない、といった特典があるにしても、外国に大きく依存する現体制のままでよいのか、という問題があります。

船籍国の政情が不安定になるといったリスクがあるということですね。

山下 日本商船隊のほとんどがパナマ国籍ですが、1989年にはパナマ争乱が発生しました。幸いそのときは早期に解決したものの、今後パナマで大規模な紛争があり、パナマ船籍

の船が徴用される事態になったら、日本はどうするのか。今、便宜置籍国がパナマに偏り過ぎているということで、リスクヘッジとして同じような特典を享受できるリベリアやキプロスに移動させるといった方法も考えられますが、やはりいざというとき日本の船会社が重宝するのは日本籍船ですから、その割合を増やしていくのが本筋でしょう。

船の安全を保障するという点でも、日本船籍の方が望ましいのでしょうか。

山下 海上自衛隊の自衛艦はあくまで自国の防衛が任務です。日本籍船であれば、同行することに違和感がなくとも、外国籍の便宜置籍船についてはどうなのか、ということがあります。

税制のほか、日本籍船が減少した理由はあるのでしょうか。

山下 船舶職員法と船員法¹という法律で、「原則として日本籍船に乗るのは日本人船員でなければならない」とされていることがあります。船会社にすれば、便宜置籍船を利用すれば、賃金の高い日本人船員を乗せなくて済むわけです(12頁・資料参照)。以前はインド、現在はフィリピンなど賃金の安い国の船員を雇うことができる上、為替変動のリスクということでは賃金をドルベースで決済できるという利点もあります。

1 船舶職員法と船員法：船舶職員法は昭和26年4月16日公布。同年10月15日施行。船舶の航行の安全を図ることを目的とし、船舶職員として船舶に乗り組ませるべき者の資格ならびに小型船舶操縦者として小型船舶に乗船させるべき者の資格および遵守事項等を定めている。船員法は昭和22年9月1日施行。船員に対する労働基準法のようなもの。



船舶職員法は雇用の確保、組合の利益、安全運行の三つの目的をセットとして機能してきたわけですが、本来、安全性ということを考えても、日本語で意志疎通ができる日本人船員を日本籍船に乗せるのが望ましいと思われま

海技の伝承という点でも問題があるのでしょうか。

山下 便宜置籍船制度の利用が過ぎれば、日本人船員を実際に船に乗せて育てることが十分にはできなくなり、海運国としての海技の伝承が途切れかねません。また、周知のように日本の人口構成は逆ピラミッド型ですが、船員の世界も全く同じ構造になっています。高齢になった船員が大量に辞めていく中、いかに海技を伝承していくかという問題は極めて重要です。

日本の船員養成の制度にも問題があるのでしょうか。

山下 養成機関については決して諸外国に劣っていません。神戸商船大学が神戸大学に合併され、東京商船大学が東京水産大学と合併して海洋大学になるといったことはあったものの、大学以外に航海訓練所や海技大学校などもあり、高校で水産学科を設けているところも少なくありません。問題は、船技資格を取った人が現実的に船に乗れなくなっていることです。養成機関を出ても、全く異なる職種を選ぶ人が多く、機関

科の卒業生などは製造業に多くとられています。理想を言えば、日本商船隊の4分の1くらいは日本籍船にして、日本人船員を育てていかなければならないと思います。

日本船籍を増やす手立ては。

山下 国際船舶制度²や「マルシップ³」というやや脱法的な方法で、日本人船員を最少限にする、という制度が利用されるようになっていきます。今後、第二船籍という制度ができれば、さらに増えるでしょう。もう一つ大きいのが、トン数標準税制の導入です。

トン数標準税制の必要性

税制を見直す必要があるということですね。

山下 指摘した便宜置籍船の増加、自国民の船員の減少は、日本に限ったことではなく、先進国に共通して見られる現象です。そのような海運業界の衰退に危機感を覚えたヨーロッパの海運国が先を争うようにして次々に導入したのが、トン数標準税制です(9頁・資料7参照)。簡単に言えば、対象企業の事業利益、資本収益の有無、多寡にかかわらず、その船会社の運航する船舶の運航トン数に連動して課税するという外形標準課税です。日本も、海運強化策として第一に取り組むべきはその税制の導入です。

租税原則の「公平・中立・簡素」という観点、あるいはほかの産業界との不公平という観点から慎重な意見もあるのでは。

山下 私は政策税制に明確な理論が求められると考え、また「真の政策税制」と「見掛けだけの政策税制」があると考えます。そのメルクマールとなるのは、国民の得る利益です。マーケットベースで考えれば、「日本に船会社がなくなっても、外国の船会社を使えばよい」ということになるかもしれませんが、有事の際には、外国の船会社は自国のことを第一に考えるはずで、やはり日本に船会社が存在し続け、いざというときは収益性を度外視しても国のために働いてくれる船があることは大切です。日本国民は、日本に船会社を残したいのか、残さなくて良いのか、その選択をすべきです。

現実に、日本以外の海運先進国の多くは既に取り入れているということですね。

山下 これは船会社にとって多くの利点があります。今、日本の船会社は中国特需で売上を伸ばしていますが、元来、船会社というのは、為替のリスクをまともに受け、収益はドルベースで入ってくるため、円高に振れば収益が減ってしまうという為替や景気の変動に弱い体質を持つ産業です。税額を一定にすれば、そこをカバーできます。イギリスやフランス、デン

2 国際船舶制度：平成8年10月施行。日本籍船、日本人船員の減少傾向に歯止めをかけるため、日本籍船のうち国際海上輸送の確保上、重要な船舶を国際船舶と位置付け、海外への譲渡、貸渡について届出制・中止勧告制をとる。また、政策支援(船舶税制、船員税制、財政支援)や途上国船員の活用(国際船舶では原則船機長は日本人船員とし、その他は外

国人船員の活用が可能)と、国際競争力の確保を図ったもの。
3 マルシップ：日本船籍で、日本の船主が船体だけを外国船主に貸し出し、外国船員を乗り組ませて再び日本企業がチャーターする船のこと。

マークなど、既に導入した国の船会社は、この船舶好況時に莫大なキャッシュをため込んでおり、将来の船舶不況を乗り切るだけの体力を備えることができます。あるいは「日本の海運会社は魅力的だ」と、あり余るキャッシュを武器にM&Aを仕掛けないとも限りません。それに対して日本の船会社は実効税率で約40%という法人税を律儀に納めており、せっかくの好況にもかかわらず、キャッシュをあまり蓄えられず、将来に備えた体質強化もできなければ、M&Aに対する防衛策をとることも難しいというのが実情です。

むしろ日本の税制が国際的に不調和になりつつあるというのでしょうか。

山下 大手海運会社の中には、既に船舶のオペレーティング部門をシンガポールに移しているところもありますが、このままでは日本の税制を嫌って海外に本社機能の多くを移す船会社が出てくるかもしれません。事態を放置すれば、わが国の船舶産業は、空洞化どころか真空化しかねず、そうなれば万が一のとき、日本経済、国民生活の生命線が寸断されるという危機に直面することになるでしょう。

海運業界は税制について要求してこなかったのでしょうか。

山下 これまでは政府に遠慮していた面があります。特別償却の仕組み、新造船の登録免許税の軽減、固定資産税の減免など税制上のメリットが既に付与されている。さらにトン数標準税制を要求したら、財務省は、「特別償却はいらぬのか」と言い出すかもしれないということで、海運先進国がトン数標準税制を採用して、国際的なスタンダードとなり、また税制としての正当性の理論構築ができ、堂々と要求できる時期



4 とん税：とん税法(昭和32年3月31日法律第37号)に基づき、外国貿易船の開港への入港に対して課される日本の税金。港湾施設などの行政サービスを受けることに対する応益的な税。

を待っていたのではないかと思います。

償却制度の優遇措置や船舶買い替え特例はこれからも必要なのでしょうか。

山下 償却制度の優遇措置については、償却期間の短縮やゼロ円まで償却できる未償却残高としての残存価格を残さなくて済むような仕組みに改革するならともかくとして、今の特別償却だけなら結局、課税の繰り延べにすぎないわけで、業界としてそれほど大事にしていかなければならないものなのか、疑問に感じます。

一方、船舶の買い替え特例に関しては、日本の船はきれいに乗られていますし、ドック入りも定期的に行っていることから高く売れます。また、特別償却の制度を使うと売船益がかなり出ます。それを使って新造船をつくるというサイクルがあるわけで、買い替え特例が廃止になれば、経営的にかなり厳しいと思います。

グランドデザインの欠如

港湾の相対的な地位の低下も指摘されています。

山下 一昨年、私は調査のため上海を訪れました。上海港は現在、シンガポール港、香港港に次いで取扱量世界第3位の港ですが(9頁・資料8参照)、関係者は、「5年後には世界一になる」と自信にあふれており、大規模なパースの建設を急ピッチで進めていました。上海は地理的条件に恵まれた港で、外海に面しながら、めったに台風の直撃がありませんし、内陸部から長江を下った荷を積み替えて国際航路に回すことができる。逆に海外からの貨物を中継して内陸に運べるという地の利もあります。それに対して日本の主要港の多くは湾内にあり、航路が狭い上、船が多く、パイロット(水先案内人)にコストがかかります。輸入については大消費地を後背圏とする東京港が強く、また横浜港は自動車の輸出で依然健闘していますが、全体としては日本の港が地位を低下させているということは事実です。

地位の低下については制度上の問題もあるのでしょうか。

山下 日本の港の場合、とん税⁴や特別とん税⁵というかたちで入港料以外にコストがかかります。また、港湾の使用料も高い。コンテナを移動するガントリークレーンのオペレーターの人件費なども諸外国に比べて高いため、コスト面のピハインドを負います。それが港の国際競争力を削ぎ、ハブ港としての機能も海外の港に奪われているかたちです。

港湾政策に問題があったということでしょうか。

山下 都道府県ごとに港をつくることに傾注し、中心となる八

5 特別とん税：特別とん税法(昭和32年3月31日法律第38号)に基づき、自治体に財源を譲与するため、外国貿易船の開港への入港に対して課される日本の税金(間接税)で、目的税のひとつ。また、港湾施設などの行政サービスを受けることに対する応益負担的な税。

ブ港の競争力強化がおろそかになっていた面がある、ということでしょう。改正港湾法も成立しましたが、海運の政策については、いわゆる縦割り行政の弊害もありました。海運も内航海運と外航海運と担当課を分け、貨物と旅客も分けていた。ことさらに細かく分け、その中で規制行政をしていたということです。

グランドデザインを描いて集中投資をしてこなかったということですね。

山下 率直に言って、わが国には明確な海事政策がありません。良しあしは別として、日本には、政策というのは役人がつくるものというイメージがありますが、かつて国土交通省に海事産業課があったものの、省庁再編の中でなくなり、海上交通局と海上技術安全局が合併して海事局になりました。現在、企画課が海事政策を扱っていますが、海事産業課が消えたこと自体、わが国の海運政策の後退を象徴する出来事のように思われてなりません。

日本のマリクラスターを

政治のリーダーシップが求められるということでしょうか。

山下 諸外国の例を挙げれば、イギリスでトン数標準税制が導入されたときも、ジョン・ブレスコット副首相が船員出身ということもあり、政治的な強いプッシュがありました。韓国もトン数標準税制を採用していますが、現在の大統領が公約にしています。いずれも政治的決断が大きな意味を持ったのです。アメリカは大統領制で、トン数標準税制については法案レベルですが、議会にも予算編成権があるため、議会から出てくる政策が重みを持つということもあります。日本の場合、政治の仕組みとして仕方ないのでしょうか、憲法上、内閣に予算編成権があるためか、「政策は役人がつくるもので、国会議員は役人からレクチャーを受け、言いなりに決めていくもの」という傾向がありました。そのような中、今回、海事振興連盟という超党派の国会議員による任意団体が機能し、そこから情報を発信し、また自民党の政務調査会には「海運・造船対策特別委員会」もできて政策を進めようということになりました。海事政策で行政が積極的に動こうとしないなら、政治の方で動く。場合によっては議員立法も辞さず、という動きになりつつあると見ています。

主権者たる国民も海運に対する意識が低いのでは。

山下 さすがに原油については輸入に頼っているという共通認識があると思いますが、それ以外、食料にせよ衣料にせよ、多くを海上輸送に頼っているわけです(7頁・資料1,2参照)。羊毛も100%輸入ですが、船が羊毛を運んでいるからスーツを着られるという意識を持つ人はそうはいないでしょう。

危機感が欠落したまま船会社に任せてきたということですね。

山下 船会社は、国際的な紛争に直面することもあります。一般には知られていませんが、1990年の湾岸戦争のとき、日本の船会社のタンカーは甲板に日の丸を描き、戦争の真只中の海に向かいました。自衛隊のイラク派遣にしても、物資の補給は日本の民間企業の輸送船が担っているわけです。しかし、一般の国民は、船で物が運ばれることをあたかも空気のように意識せず、外国からモノが入ってくるのを当たり前のようにとらえているようです。

有事の対応ということで先進的な海運政策をとる国は。

山下 有事を最も意識しているのはやはりアメリカです。アメリカに調査に行きましたが、同国にもトン数標準税制を導入しよう、と2001年に法案を提出したJ.オバスター下院議員のスタッフに法案の目的をうかがったところ、明確に「ナショナル・ディフェンス」と言っていました。アメリカにも自国籍船に対する支援策があります。MSP(Maritime Security Program) というシステムで、アメリカで建造され、条件に合致するアメリカ籍船を選び、補助金を支給する、ただし有事の際に徴用することを条件にする、というプログラムです。日本には有事の際の民間船舶の徴用制度もありません。

アメリカは、大陸国でありながら危機管理の意識が強いということですね。

山下 島国のイギリスはなおのことで、日本同様、自国内で産出できる物資が少なく、貿易に多くを頼っていることもあり、古くから海運や貿易、保険など海事に関連する人々が結集してマリタイム・ロンドンというクラスターを形成しています。自分たちで自国の海運を守っていこうという確固たる考え方があるのです。日本も勃興するアジア諸国に対抗して海運界が商業ベースで闘っていくためには、強いマリタイム・ジャパンをつくり、国は国家戦略としてそれを発展させていくことを考えるべきでしょう。

立正大学法学部教授

山下 学(やました まなぶ)

1981年日本大学大学院法学研究科(公法学専攻)修了。同年国税庁入庁・東京国税局総務課、資料調査課、税務相談室を経て、1994年辞職。参議院議員政策担当秘書を経て、1998年東京経営短期大学助教授、同大学教授・ビジネスマネジメント学科長を経て、2004年4月立正大学法学部教授(現職)。



- ・山下学「欧州諸国の外形標準法人税課税 - トン数標準税制について」(『税法学』543号・清文社)
- ・財団法人日本海技協会のホームページ
http://homepage3.nifty.com/mmij/3_mag/112/4_interview/
- ・山下学「海運税制の新しい潮流 - 英国『アレキサンダー・レポート』を素材として」(『東京経営短期大学紀要』第8巻 2000年3月)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com