

地域輸入促進に関する政策評価書

(要旨)

平成15年1月

総務省

1 評価の対象とした政策

輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法(平成4年法律第22号)に基づく地域輸入促進に関する政策

2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 内閣、総務、法務担当評価監視官
平成13年1月～14年12月

3 評価の観点

輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法に基づき、輸入促進地域において関係行政機関(総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省)が講じている政策について、総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から評価

4 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

本評価の実施計画及び評価書の作成に当たって、政策評価・独立行政法人評価委員会及び政策評価分科会の審議に付し、その結果を取り入れた。

平成13年 3月 2日(金) 第2回政策評価・独立行政法人評価委員会

平成14年 5月24日(金) 政策評価分科会

平成14年11月22日(金) 第20回政策評価・独立行政法人評価委員会

上記委員会及び政策評価分科会の議事要旨及び議事録については、総務省ホームページを参照

(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukaiinkai.htm>)

5 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

貿易統計、港湾統計、事業所・企業統計等

6 政策効果の把握の手法並びに政策評価の結果及び意見

(1) 政策の概況

ア 政策の背景等

地域輸入促進に関する政策は、1990年代初頭の大規模な貿易黒字及びそれに関連した我が国の輸入インフラの不足が円滑な輸入の妨げとなっているとの日米構造協議の指摘等を踏まえて立案されたものであり、平成4年から輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法(平成4年法律第22号。以下「FAZ法」という。)に基づき実施されている。同法は当初平成8年までの時限付きであったが、その後、地方公共団体等から同法の拡充・延長の要望があったこと、各種支援策の効果の発現には中期的な期間が必要と判断されたことなどを踏まえ、7年にその時限が18年まで延長された。

イ 政策の目的

本政策は、全国の港湾・空港の中から一定の要件を満たすものを輸入促進地域(以下「FAZ地域」という。)として設定して、輸入貨物が集中している地域における輸入関連インフラの整備の促進(混雑地のかさ上げ)及び輸入貨物の流通を分散させていく地域における輸入関連インフラの先行的な整備(地域分散)を図るとともに、これら輸入関連インフラの整備等により輸入促進地域へ輸入貨物流通促進事業を行う者を集積させ、集積のメリットを最大限活用することによって効果的に我が国の輸入の促進を図ること等を目的としている。

ウ 政策の内容

本政策は、以下のとおり実施されている。

- 1) 国は、地域輸入促進指針において、FAZ地域の設定の要件を定め、都道府県又は政令指定都市が作成した輸入促進基盤整備事業及び輸入貨物流通促進事業の支援に関する計画(以下「FAZ計画」という。)がこの要件を満たすと認められるときは、これに同意する。

国は、同意したFAZ計画に従って行われる輸入促進基盤整備事業を行う者が必要とする際、産業基盤整備基金を通じた出資・債務保証、地方公共団体が行う不動産取得税又は固定資産税の減免による減収に対する補てん措置等の支援を行い、また、特定集積地区に集積する輸入貨物流通促進事業を行う者が必要とする際、産業基盤整備基金を通じた債務保証、地方公共団体が行う不動産取得税又は固定資産税の減免による減収に対する補てん措置等の支援を行う。

- 2) 国及び地方公共団体は、FAZ計画の達成に資するため、必要な港湾、空港その他の施設の整備の促進に努めるものとされ、また、地方公共団体がFAZ計画を作成する際にも、港湾・空港管理者や関係地方公共団体と十分な調整を行うことが義務付けられており、制度的に輸入促進基盤施設(以下「FAZ施設」という。)と公共インフラ(港湾・空港)との一体的な整備を確保することが想定されている。このほか、税関・検疫手続等の体制についても、同様に、一体的な整備の必要性が認識されている。さらに、FAZ地域においては、輸入の円滑化に資する目的で、外国貨物に課せられる関税、内国消費税を留保したままで、蔵置、加工、展示等の各種保税機能を総合的に活用できる制度が活用されることが想定されている。

本政策の下で設定されたFAZ地域は、平成13年3月末現在で22地域(17の港湾に係るFAZ地域(以下「港湾FAZ」という。)及び6の空港に係るFAZ地域(以下「空港FAZ」という。))となっており、1地域は、港湾FAZと空港FAZの両方に該当する。)となっている。これらの地域にはいずれも輸入促進基盤整備事業を行う第三セクターが設立等され、FAZ施設の整備及びその利用が行われている。

本政策に係るFAZ施設は、平成13年3月現在で31施設(30社35施設のうち民間のみで整備した施設3施設及び県のみで整備した施設1施設を除く。)であり、その建設に係る総事業費は約4,858億円となっている。また、地域輸入促進に係る主な支援実績について、FAZ法が施行された平成4年度以降12年度までの累計で見ると、次のとおりである。

- 1) i.) 輸入促進基盤整備事業を行う者に対する出資は、産業基盤整備基金によるものは約41億円(11社)、日本政策投資銀行によるものは約42億円(8社)

- ii.) 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(昭和61年法律第77号。以下「民活法」という。)に基づく物流高度化基盤施設等の特定施設を整備する事業者に対する国の補助金は約76億円
- iii.) 日本政策投資銀行の低利融資は約1,693億円(うち民活法に基づく特定施設の整備に係る無利子融資は約629億円)
- 2) 地方公共団体が輸入促進基盤整備事業者及び輸入貨物流通促進事業を行う者に対して不動産取得税及び固定資産税の減免を行った場合の地方公共団体に対する国の減収補てんは約10億円
- 3) 輸入促進に関するいわゆるソフト事業関係では、地方公共団体が輸入品展示商談会等を行った場合の国の輸入関連事業者集積事業費補助金は約17億円

(2) 政策の効果の把握手法

本政策は、具体的には、次のような流れでその効果が発現すると想定されているものである。

- 1) 主務大臣が同意したFAZ計画に掲げるFAZ施設(荷さばき施設、展示施設等)が、必要に応じ国の支援措置を利用しつつ、輸入促進基盤整備事業を行う者(第三セクター等)により整備される。また、港湾・空港施設や税関・検疫手続等の体制がFAZ施設と一体的に整備される。
- 2) FAZ施設の入居・利用等により輸入貨物流通促進事業を行う者が集積し、集積のメリットの発揮により輸入貨物の流通が円滑化する。
- 3) FAZ地域において輸入の促進等がもたらされる。

本政策の評価に当たっては、このような政策の流れに沿ってその効果を把握することとし、把握した結果に基づき、関係行政機関の各種施策が、総体としてどの程度効果を上げているかなどについて、一括して、全体として評価した。

(3) 政策評価の結果及び意見

上述の把握手法に基づく結果は以下のとおりである。

まず、FAZ施設と港湾・空港施設との一体的な整備の状況(整備時期の整合性)を22FAZ地域において把握した。整備時期の整合性を把握するという趣旨から、新規に港湾・空港施設が整備される地域を対象としたが、これらのいずれの地域においてもFAZ施設と港湾・空港施設とがほぼ同じ時期に整備されていた。また、FAZ施設と税関、検疫手続等の体制との一体的な整備の状況(整備時期の整合性)について同様の趣旨で把握したが、すべての地域においてFAZ施設の開業時点で既に事務所があるか、又は出張対応のための体制が整備されていた。このほか、関税法(昭和29年法律第61号)の総合保税地域については、輸入促進基盤整備事業を行う者から申請があり許可基準を満たしているものはすべて許可されていた。

次に、本政策の効果が発現しているかについて、FAZ施設の整備、輸入貨物流通促進事業を行う者の集積並びに輸入量及び輸入額の変化の状況を把握した。

- 1) まず、FAZ施設の整備状況についてみると、22FAZ地域のいずれの地域においても輸入の促進に必要な施設は整備されていた。
- 2) 次に、FAZ地域への輸入貨物流通促進事業を行う者の集積状況を、FAZ施設へ入居した事業者数及びFAZ地域に進出した事業者数により把握した結果は、次のとおりである。

i.) 整備されたFAZ施設へ新たに入居した事業者数について賃貸型の施設の入居状況で把握したところ、35施設中25施設が90パーセント以上の入居率となっており、残りの10施設も60ないし80パーセントの入居率となっているなどFAZ施設には事業者が入居すなわち進出していることは認められる。

ii.) FAZ施設への入居を含めFAZ地域に進出した事業者数の把握については、これをとらえている統計はなく、また、これを直接調査・把握することも不可能であることから、FAZ地域内における事業活動の場所的単位としての「事業所」の数が把握される事業所・企業統計(指定統計第2号)により分析を試みることにした。

当該統計は、ある時点に現存する事業所数をとらえたものであり、これを経年比較することにより、一定期間内において進出した事業所数と退出(廃止)し

た事業所数との差を把握することが可能である。このため、本政策が退出には影響を与えず退出率が一定であるとすれば、政策施行後の事業所数が増加し、かつ、その変化の幅(増加幅)が本政策の講じられていない非FAZ地域に比べて大きければ、又は政策施行後の事業所数が減少している場合であっても、非FAZ地域に比べてその変化の幅(減少幅)が小さければ、本政策の実施により事業者の進出すなわち集積という作用が及んでいるとみることができると考えられる。

そこで、22FAZ地域(17港湾FAZ及び6空港FAZ)のうち利用できる統計データのある18FAZ地域(13港湾FAZ及び5空港FAZ)の事業所数についてみると、いずれのFAZ地域においても、FAZ施設の開業前に比べ事業所数は減少しているが、FAZ施設の開業前後の減少幅がこれと同時期の非FAZ地域のそれよりも小さくなっているもの、すなわち集積しているとみられるものが12FAZ地域あった。

- 3) さらに、この12FAZ地域について、輸入実績を把握したところ、これらの地域すべてにおいて輸入実績(輸入量又は輸入額)の伸びが非FAZ地域を上回っていた。

上記1) から3) までの分析を前提とすると、輸入実績(輸入量又は輸入額)において効果をとらえた場合、本政策の実施に伴う作用が及んでいるとみられるものは18FAZ地域中12FAZ地域である。

ここで、本政策をめぐる現状等をみると、以下のとおりである。

第一に、本政策は輸入貨物の流通の分散をもねらいとしている。これまで同意(承認)されたFAZ計画に係るFAZ地域は22地域(17港湾FAZ及び6空港FAZ)であり、主要な中枢・中核国際港湾及び大都市圏・地域拠点空港を始め、広く全国に設定されている。この22地域のうち20地域は、FAZ法の施行時の平成4年から8年(整備された施設を前提に実際に輸入関連事業者を輸入促進地域へ集積させ輸入促進効果を生み出すことをねらいとして改正された同法が施行された翌年)までに同意(承認)されており、これは同意(承認)の希望があった地域のうち相当程度輸入の促進に寄与すると判断されたものは、早期に同意(承認)を受けたことを示している。

本政策は、FAZ施設を整備し、それによりFAZ地域に輸入貨物流通促進事業を行う者を集積させることを想定している。FAZ計画に掲げるFAZ施設については、計画同意後の諸般の事情に対応しつつ、必要とされるものは整備されてきている。しかし、厳しい経済状況もあり、FAZ計画において予定していた事業者の利用が見込めないとして、必置施設である流通加工施設の整備を断念し、その結果、FAZ計画そのものを中止したもの、また、FAZ施設への入居者の確保が難しいこともあり、地方公共団体が賃貸料の一部を補助することにより、入居の促進を図っているところもある。

さらに、港湾FAZの中には、近年、海上コンテナを利用する輸入貨物について、流通加工を賃金の安い東南アジア等で実施し、港湾地域ではコンテナから輸入品を取り出し、FAZ施設において流通加工することなく荷主に直接届ける形態となっている例もある。

一方、輸入貨物の流通の拠点となる内外の港湾・空港の整備動向をみると、中国の上海(圃東地区)、韓国の仁川空港等に典型的にみられるように、近隣諸国では激化する国際競争に対応するため、港湾・空港機能の一極集中による効率的な港湾・空港の整備を進めている。

このような諸外国の動向等に対応するため、我が国においては、厳しい財政事情の下、港湾は高度かつ全体効率的な物流システムを構築する観点から中枢・中核国際港湾を中心とする国際海上コンテナターミナル整備へ、また、空港は大都市圏の国際拠点空港機能の強化への重点投資化を進めている。

第二に、本政策の立案の背景となった我が国の貿易黒字や米国との通商関係についてみると、貿易黒字については、平成4年に13兆4,800億円でピークに達した後減少に転じ8年には7兆円まで落ち込み、その後また上昇して10年には史上最高の13兆9,914億円となった。それから後は再び減少傾向にあり、平成13年の貿易黒字額は6兆円となっている。このような動向の背景には為替レートの変動、買

易構造の変化(垂直貿易から水平貿易への変化)等があるものとされている。

今後の貿易黒字の動向もこれらの様々な要因の影響を受けるものであり、その増減について、あらかじめ予測することは困難であるが、米国など主な貿易相手国の貿易の実態についてみると、米国の世界貿易に占めるシェアは経年的にみても大きな変化はみられず、米国の貿易赤字に占める日本の割合は平成3年をピークに一貫して低下し、12年には対中国と同程度の約20パーセントにまで低下している。

このような状況を踏まえ、我が国も、これまでの貿易黒字の縮小に重きを置いた輸入促進政策から、WTOルールにのっとり貿易・投資の障壁の低減・撤廃に主眼を置いた国際経済社会と調和のある経済社会の発展を促す政策へと転換している。

以上のように、地域輸入促進政策において、輸入の効果的促進が期待できる港湾・空港は、ほぼFAZ地域として同意(承認)されており、また、近年の経済状況の下で本政策の想定する形で事業者の集積による輸入の促進効果が発現するのが困難な地域もみられ、今後新たにFAZ施設の整備が行われても、それが十分な事業者の集積をもたらすことが必ずしも期待できる状況にはない。

このため、本政策については、新たなFAZ地域の設定に係る主務大臣の同意については、上記の状況等を踏まえ慎重に対応すること、また、既存地域に係る新たなFAZ施設の整備への支援については、その効果が明らかに認められるものに限定することが課題である。