

PRI Review 第25号 (2007年夏季)

目 次

国土交通政策研究所 平成19年度研究課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

調査研究から

国際海事条約における外国船舶に対する
管轄権枠組の変遷について（最終報告書要約）・・・・・・・・・・・・ 6

交通事業者の安全確保方策とそのインセンティブ付け方策に関する研究
－英国・カナダ事例調査より－・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16

高齢者の街なか居住への適応に配慮した都市・住宅整備に関する研究
－高齢者の街なか居住に関するアンケート調査結果より－・・・・・・・・ 26

商業施設の立地が都市構造に及ぼす影響に関する研究・・・・・・・・・・・・ 36

活動報告

オーラルヒストリーについて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 48

特別寄稿

土木学会の動き・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 56

土地利用規制に対する損失補償の要否
－判断基準の日米比較－・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 58

パースペクティブ

交通における効率と公正・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 68

研究所の活動から・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 70

国土交通政策研究所 平成19年度研究課題

国土交通政策研究所では、国土交通省におけるシンクタンクとして、内部部局による企画・立案機能を支援するとともに、政策研究の「場」の提供や研究成果の発信を通じ、国土交通分野における政策形成に幅広く寄与することを使命としております。

このため、次の3つの機能を柱として、調査研究に取り組んでおります。

- I. 少子・高齢化時代を迎えての社会・経済情勢の変化とその対応
- II. 安心・安全社会の再構築
- III. アジア大交流時代における効率的なネットワークの在り方と我が国の対応
- IV. その他

上記の柱のもと、平成19年度は、下記の14件を計画しております。

詳細は、当研究所ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/pri/>) に掲載しておりますので、こちらもどうぞご覧ください。

これら研究課題の進捗状況につきましては、本誌「PRI Review」において適時情報提供を図って参りますとともに、最終成果は「国土交通政策研究」等を通じて公表したいと考えております。どうぞよろしく願いいたします。

I. 少子・高齢化時代を迎えての社会・経済情勢の変化とその対応

I-1 少子高齢化・人口減少社会における交通政策に関する研究

少子高齢化・人口減少社会の到来を前提に、公共交通機関の持続的な維持・確保に資する利用者目線に立ったサービス提供等のあり方について検討を行うため、高齢者の行動特性、運動能力等の把握、分析及び当該分析結果と現状の公共交通機関によるサービス内容の比較検討を行う。

また、少子高齢化・人口減少社会においても地域の活性化に資する、観光交流等をきっかけとする交流人口の増大及びそれに伴う公共交通の利用増加を図るため、公共交通機関の利用目的となる関連施設のPR及び受け入れ態勢の整備、交通事業者と関連施設との連携状況等について、事例収集、分析、グッドプラクティスの検証を行い、効果的な施策の類型取りまとめを行う。

(担当：河津主任研究官、島研究官)

I-2 高齢者の街なか居住への適応に配慮した都市・住宅整備に関する研究

本研究では、地方都市の街なかに居住する高齢者に対しアンケート調査を行い、「在宅から在宅へ」の転居後の適応状況や居住満足度等を把握する。また、それらの結果について、適応状況と転居先住宅の立地条件や構造、住宅周辺の都市施設等の整備状況・利用状況等との関係を踏まえつつ分析・評価する。

(担当：日下部主任研究官、松本研究官、山本研究官)

I-3 人口減少下における都市構造改革のための時限的な規制・誘導に関する研究

人口減少に対応した都市構造改革を促進する手法として、時限的・戦略的な規制・誘導に着目し、国内外の制度、事例等の調査分析を行い、規制・誘導の導入の際の課題等について検討する。

(担当：森田主任研究官、馬場研究官)

I-4 人口減少地域における社会資本の再構築に関する研究

近年、人口減少地域を中心に地方自治体の財務状況が極めて悪化してきており、社会資本ストックの維持管理が大きな課題となってきた。本研究では、我が国における社会資本ストックの維持管理状況等の実態調査や外国の人口減少地域における先進事例の調査を実施する。また、それらを踏まえて、地方自治体等が地域の実情や利用実態に応じて適切に社会資本ストックの再構築を実施するための枠組みについて検討する。

(担当：松野研究調整官、吉田研究官)

II. 安心・安全社会の再構築

II-1 競争環境の変化と交通事業の市場構造に関する研究

我が国の交通・物流市場においては、事業活動の効率化や利用者の利便性の向上に対応していく観点から、近年、需給調整規制の廃止等の規制緩和が進められた。また、地方における人口減少や消費者ニーズの多様化等、交通・物流市場を取り巻く競争環境も大きく変化してきている。

本研究は、こうした規制緩和による競争環境の変化を含め、我が国における近年の交通・物流市場や事業者の状況やそれらを取り巻く環境の変化、諸外国における

事例等の調査を行い、一連の規制緩和や競争環境の変化に伴う交通・物流分野における生産効率、市場環境と市場構造、労働情勢の変化等に関する分析を行う。
(担当：小島主任研究官、平野主任研究官、木村研究官、堀研究官)

II-2 交通事業者の安全確保方策及びインセンティブ付け方策に関する研究

運輸分野においては、近年の事故多発を受け、安全マネジメント評価制度が導入されたところであるが、企業による自主的な安全向上の取組みを後押しし、交通事業者の継続的な安全確保のためのインセンティブ付与に繋がる事業環境を整備するため、企業の安全向上の取組みに関して、内部の意思決定過程及び対外的にも定量的に説明可能な情報共有の手法について、安全会計を中心に国内外を含めた事例収集・理論付けのための調査・研究を行う。

また、「規制緩和・民営化された鉄道事業の安全を向上させるための監督制度」に関する OECD/ECMT 共同交通研究センター (JTTC) との共同研究に参画し、鉄道分野の安全マネジメント規制等について海外制度調査を行う。

(担当：平野主任研究官、木村研究官、堀研究官)

II-3 複雑系シミュレーションを活用した交通フローの分析に関する研究

近年、自然災害や事故等のために鉄道の全部又は一部区間が不通となることにより、多くの人々の社会・経済活動に支障を与える事案が少なからず見られている。

このため、首都圏の鉄道路線網を対象として、複雑系シミュレーション分析の手法を用いて、輸送障害が発生した場合における公共交通機関利用者の流動について分析するシミュレーションを構築し、輸送障害の発生時に路線の復旧順序を変えた場合や、旅客への復旧情報の提供を行った場合の旅客流動の変化等について分析を行い、円滑な輸送の実施に資する対策を検討する。

(担当：高田研究調整官、豊嶋研究官、小林研究官)

II-4 公共工事の入札・契約における行財政効率化と適正施工確保の両立のための「制度設計(メカニズム・デザイン)」に関する研究

本研究では、公共工事の入札・契約制度の中で適正施工に関連する要因を抽出し、事業コスト削減を表すデータと施工の適正さを表すデータとの関係を解析により把握する。次に、それらの関係から事業コスト削減と適正施工に資する要因の組合せを仮定した上で、各要因についてそれぞれの寄与度を推計し、これらをどのように組み合わせれば最適な入札・契約制度を設計することができるのかを明らかにする。

(担当：日下部主任研究官、来間研究官)

II-5 不動産証券の価格安定性に関する実験研究

本研究では、実験研究（仮想の市場に被験者を集めて実際に取引を行わせ、その行動やその結果として形成される市場価格等の観察により経済理論を検証するという実験経済学に基づく手法）によって、不動産証券市場において、投資家にどのような情報を与えれば市場価格が安定化するのか、また、情報開示のみでは価格を安定化できない投資環境の変化とはどのようなものであるかを明らかにする。

(担当：松野研究調整官、西畑研究官)

Ⅲ. アジア大交流時代における効率的なネットワークの在り方と我が国の対応

Ⅲ-1 東アジアSCMを支える物流サービスの質の向上に関する研究

本調査では、高付加価値貨物の輸送需要の増大、各国間物流の相互依存性の高まり等を踏まえ、日本と中国及び韓国間の国際複合一貫輸送に関する現状と課題について調査を行う。
(担当：河津主任研究官、小林研究官、島研究官)

Ⅲ-2 港湾の連携方策の政策効果に関する研究

近年、我が国を巡る国際貿易・物流の状況は、東アジア・東南アジア地域諸国の急激な経済成長により、大きく変貌しつつある。こうしたなかで、我が国の港湾においては、海上コンテナ貨物取扱量における国際的シェアの低下、近隣諸国に対してコスト等で比較劣位にあること、物流基盤設備や企業立地などに関する地域間の誘致合戦や貨物の奪い合いが存在することなどが問題となっている。

こうした状況を踏まえ、スーパー中枢港湾プロジェクトの推進などの施策により、施設の高度利用や港湾間の連携・効率運用による港湾コストやリードタイムの削減を実現し、我が国の国際競争力を高めることが期待されているところである。

そのため、以上のような施策が、地域経済やその背後圏などに対して与える影響についてより詳細に検証していくことが求められており、こうした検証を行うことで、日本国内の地域経済に及ぼす影響、効果について調査検討を行うものである。

(担当：高田研究調整官、小林研究官)

Ⅳ その他

Ⅳ-1 物流分野における環境施策の評価手法に関する研究

諸外国、特にEUの自動車貨物輸送の海運（水運）貨物輸送及び鉄道貨物輸送へのシフト施策及びその評価方法、その他諸外国の物流分野における環境施策の評価手法一般について調査研究を行う。

(担当：平野主任研究官、小島主任研究官、木村研究官、堀研究官)

Ⅳ-2 地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究

地方分権社会においては自治体間競争が活発化され、その結果、都市整備においては、自治体同士の利害や自治体の利害と地域全体・国全体の利害が対立するケースが想定される。このような一自治体の利益が、周辺自治体や地域にとっては問題となる場合の対応策としての垂直調整の方法、垂直調整が必要なケースとして想定すべき事項等について、海外の制度と運用、国内の実態と課題等を調査し、日本型垂直調整の対象、方法等の検討を行う。

(担当：森田主任研究官、馬場研究官)

Ⅳ-3 社会資本ストックの限界効用からみた整備水準のあり方に関する研究

本研究では、公共事業の実施により整備・蓄積された社会資本ストックの生産力効果、厚生効果の双方について、各社会資本ストックの特性や、存在する地域に応じて限界効用を算出し、各社会資本と民間資本のバランス、地域間におけるバランス等をもとに、整備水準のあり方を研究する。

(担当：松野研究調整官、西畑研究官)

注) 上記計画は2007年8月上旬現在のものであり、具体的研究内容及び担当官については変更されることがあります。

国際海事条約における外国船舶に対する管轄権枠組の変遷について(最終報告書要約)

総括主任研究官 吉田 晶子

要 旨

海洋法の対象とする分野は、領域の確定にはじまり、航行の安全確保、海洋環境の保護、海上（船上）における船員の保護、海上犯罪の処罰、セキュリティの確保等極めて広範にわたる。

そして、これら各分野について、特に 20 世紀後半以降、数多くの多国間の国際条約が締結され、今日、こうした国際ルールに基いて、外航海運船社等は船舶を運航しており、各国の海事当局や沿岸警備当局等は国際ルールの履行を担っている。

こうした海洋法の分野においてながら維持されてきた基本的な考え方として、船舶は、その旗を掲げる国の管轄権に従うという「旗国主義」の原則がある。「旗国主義」は、海洋法における管轄権枠組において長らく確立された原則であり、外航海運における重要な概念である「航行の自由」や「公海の自由」とともに用いられてきた。

しかしながら、20 世紀後半以降の便宜置籍化の進展とともに、海難事故による海洋汚染や海賊・武装強盗等の発生を経験し、各国の海事当局や海運関係者らの間では、「旗国主義」の原則の有効性に対する疑念も生じてきた。近年の国際社会におけるセキュリティ環境の変化も海事セキュリティ強化のための新たな枠組の導入の必要性を示唆している。

こうした環境変化を受けて、国連海洋法条約や IMO 及び ILO 諸条約においては、旗国主義を代替・補完する適切な履行枠組を求める動きが見られてきた。寄港国・沿岸国管轄権の拡大や、PSC、旗国モデル監査制度、乗船検査における国際協力枠組等はその様な取組みの例である。

こうした取組みはすべて、「旗国主義」の原則と、非旗国による代替的・補完的履行との絶妙なバランスの上に成り立っている。本報告書においては、外国籍船舶に対する管轄権枠組の変遷と国際海事条約の有効な履行確保のためのさまざまな取り組みを見ていくことによって、排他的な旗国主義原則といった概念が後退していく過程にあることを明らかにする。

1. 国連海洋法条約に規定される海域区分と管轄権

現在、船舶（商船）の航行に関する国際的な枠組は、1982 年に第三次国連海洋法会議において採択された国連海洋法条約（The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)）及び国際海事機関(IMO)や国際労働機関(ILO)等において採択された国際海事条約からなる。国連海洋法条約においては、内水、領海、排他的経済水域、公海、国際海峡、群島水域といった海域ごとに、締約国の権利義務が規定されており、一方、IMO の主たる条約は国連海洋法条約が採択される以前の 1970 年代に採択されており、また、海事関連の ILO 条約も同様に国連海洋法条約が採択される以前に採択されたものが多い。このため、これら個別条約では、管轄権については、当時の慣習国際法に基づくことを前提に、明確な規定を置かないまま実体的な規則を規定しているものが多い。国連海洋法条約では、これらについて、当時の慣習国際法を実定法化するとともに、第 12 部に見られる詳細な規定群のように、新たな管轄権行使枠組を規定した。以下に、まず、国連海洋法条約における各海域毎の管轄権枠組の概要を示し、その後に各分野毎の管轄権枠組の変遷

について記述する。

(1)内水

内水 (Internal Water) とは、基線より陸側に存在する水域を示し、港湾等を含む。国連海洋法条約第 2 条第 1 項は、「沿岸国の主権は、その領土若しくは内水または群島国の場合にはその群島水域に接続する水域で領海といわれるものに及ぶ。」と規定している。

このため、沿岸国 (寄港国) は、特別な条約上の義務を負わない限り、¹入港しようとする外国船舶に対して入港条件を設定することも、そもそも入港を拒否することも可能であると解されている。²従って、後に述べるように、内水においては旗国の管轄権は排他性を有しておらず、寄港国による管轄権に一般的には服することとなる。しかしながら、船内の内部規律事項については、寄港国はその行使を抑制してきた。

(2)領海

領海 (Territorial Water) とは、内水に接してその外側の沖合にひろがる帯状の沿岸海域であり、基線から 12 海里を超えない範囲で各国が定めうることとなっており (国連海洋法条約 3 条)、その上空・海底・地下とともに、沿岸国の主権が及ぶ (同 2 条)。領海の幅は、領海においては、沿岸国は国内法を適用し、これを執行することができる。しかしながら、領海を航行中の外国船舶については、無害通航権が保障されており、沿岸国による執行管轄権の行使は、この制約を受ける (同 19 条)。

例えば、国連海洋法条約 21 条は、沿岸国は、無害通航中の船舶に対して法令を制定する場合、外国船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備については、一般に受け入れられている国際規則又は基準を実施するものでなければ認めない旨規定している。なお、法令の適用に当たっては、外国船舶に対して無害通航を否定する実際上の効果を有する要件を課したり、特定の国の船舶や特定の国を発着する貨物を運搬する船舶に対して法律上又は事実上の差別を行うことは禁じられている (同 24 条)。

(3)排他的経済水域

排他的経済水域 (Exclusive Economic Zone (EEZ)) とは、領海に接続する水域であって、国連海洋法条約に特別の規定のあるものをいい (同 55 条)、基線から 200 海里まで設定することが認められている (同 57 条)。

領域主権が及ぶと解されてきた領海とは異なり、排他的経済水域において認められる沿岸国の管轄権の行使は、「機能的な主権・管轄権」³とされ、国連海洋法条約における個別規定によって規律される。沿岸国は、天然資源の開発等にかかる主権的権利及び海洋環境の保護及び生物資源の保存・利用等一定の事項に関する管轄権のみを有するが、これら条約に規定された沿岸国の権利を除いては、航行中の船舶に対する管轄権については、公海と同様に扱われる。

¹ 我が国は「海港ノ国際制度ニ関スル条約及規程」を批准しており、相互主義を条件として、外国の私船に対して自国船又は他の第 3 国の船舶と均等待遇を保障する条約上の義務を負っている。

² Churchill & Lowe "The Law of the Sea" Manchester University Press, 1999, p62

³ 山本草二「国際法」(有斐閣、2003 年) 79 頁

調査研究から

(4) 公海

公海(High Seas)は、慣習国際法上、全ての国に開放され、どの国も領域主権を取得したり、属地的な国家管轄権を行使してはならないと解されてきた。国連海洋法条約 87 条は、「公海は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず全ての国に開放される。公海の自由は、この条約及び国際法の他の規則に定める条件に従って行使される。」とし、公海の自由の例示として、航行の自由や上空飛行の自由等をあげている。なお公海の自由を行使するに当たっては、他の国の利益等に妥当な配慮を払わなければならないこととされている。

公海においては、国際条約又は国連海洋法条約に明文の規定がある特別の場合を除くほか、船舶は旗国の排他的管轄権に属し(同 92 条)、その裏返しとして、旗国は「自国を旗国とする船舶に対し、行政上、技術上及び社会上の事項について有効に管轄権を行使し及び有効に規制を行う。」こととされており、とりわけ「自国を旗国とする船舶並びにその船長、職員及び乗組員に対し、当該船舶に関する行政上、技術上及び社会上の事項について国内法に基づく管轄権を行使する」こととされている(同 94 条)。

公海において旗国以外の国が船舶に対して管轄権を行使しうる場合は限られており、国連海洋法条約においては、海賊行為に該当する場合(101~107 条)、無許可放送(108~109 条)、臨検(110 条)、追跡権(111 条)等に該当する場合の他は、船舶は旗国の排他的管轄権に服すると規定されている(92 条)。

3. 海上安全

国際海事機関(IMO)においては、1970 年代に、船体構造や設備に関する基準設定と検査システム等を内容とする SOLAS 条約、個々人の船員の教育・訓練要件の設定と証書発給システム等を内容とする STCW 条約、海洋汚染防止のための油・有害汚染物質等の排出規制と検査システム等を内容とする MARPOL 条約の 3 条約が採択されており、これらが主要 3 条約と位置づけられている。

これら 3 条約においては、条約の締約国たる旗国は、自国籍船舶が条約要件に適合するよう国内制度化を行わなければならないこととされ、一定期間毎に検査をし、条約要件が遵守されていることが確認された場合には証書を発給することとされている。寄港国は外国籍船舶が港湾内に存する場合に条約要件への適合を確認し、必要な場合には是正措置を講じる寄港国監督権(PSC)が認められている。この場合、旗国が自国籍船(STCW 条約の場合は船員)に条約要件を遵守させることは義務であるが、寄港国による監督措置は寄港国の権利(又は船舶による外国港湾における受忍義務)とされている。ただし、寄港国による監督措置の結果、航行の安全に支障がある場合等一定の場合には、寄港国当局の検査官は、しかるべき措置をとらなければならない。

このように、船舶の航行上の安全確保のための船体構造や船員の配乗に関する要件については、従来の慣習国際法に添った形で、条約においても旗国、沿岸国及び寄港国の管轄権配分の枠組が維持されており、むしろその前提の上で、執行枠組の強化を図るといったアプローチがとられている。具体的には、条約改正案の発効要件に関して、改正案について締約国による新たな受諾を要せず、一定期間内に異議通告を行わなかった場合には自動的に発効するいわゆるタシット方式(Tacit Acceptance)の導入や、寄港国監督措置において、条約未批准国の船舶に対して条約批准国に対して有利な取り扱いを行わない旨規定する No More Favorable Treatment 条項の存在による共通基準の適用、またこれらを旗国間におけるボランティア監査制度等の導入や PSC の地域的取組みの強化等、執行管理の

強化により、関係国による条約遵守を促し、その目的を達成しようとする方向にある。

また、STCW 条約においては、締約国による条約遵守をより確固とすることを目的として、1995 年改正議定書において、締約国が自国の法令等を IMO に送付し審査を受けるいわゆる「ホワイトリスト」制度や、国内法令・制度が適切に運営されていることを独立した評価に付し、評価結果の IMO への送付を求める「資質基準制度(Quality Standard System)」が導入され、締約国の条約遵守状況の監視に IMO が直接関与する枠組が構築された。

4. 海洋汚染の防止

1967 年にイギリス沖で発生したトリー・キャニオン号の油流出事故を受けて、改めて海洋汚染防止のための包括的な国際的枠組の必要性への認識が高まり、「1973 年の海洋汚染防止条約(MARPOL73)」が 1973 年に採択された。同条約を包含する形でその後採択された MARPOL1978 年改定議定書とあわせて、MARPOL73/78 条約と呼ばれ、船舶起因の海洋汚染に関する国際的枠組に関する 主要な条約として位置づけられている。

先に述べたように、MARPOL 条約は、旗国に対して、自国籍船舶に設備・操作要件等の遵守を義務づけるとともに検査により条約に適合していることを確認のうえ証書を発給することを求めている。また、寄港国に対しては、自国の港湾内にある外国籍船舶に対して、条約要件への不適合がある場合には船舶抑留等の監督措置を執ることを認めるものとなっている。一方、1982 年に採択された国連海洋法条約においては、海難事故による海洋環境の汚染に対する沿岸国による関心の高まりに呼応して、第 12 部において、海洋汚染防止に関する詳細な規定をおき、公海や排他的経済水域での排出行為等に関し寄港国及び沿岸国による管轄権行使を拡大した。

海洋汚染防止について、多国間の国際条約としては上記の枠組が構築されたが、一部の国においてはこれら条約に規定される内容のみでは、自国沿岸域の海洋汚染防止等には十分でないとし、独自の国家実行を行う例が見られている。

米国は、1989 年に発生したエクソン・バルディーズ号事件を契機として、1990 年油濁法(Oil Pollution Act of 1990)を制定し、自国に寄港せず領海をも航行しない外国船舶に対して国際基準とは異なる国内法令を適用することとした。このような立法管轄権の行使は、国連海洋法条約に規定される沿岸国による立法管轄権の行使枠組とは異なるものであり、米国は同条約を批准してはいないものの、国際的に疑問視する声もある。

また、EU は、1990 年代前半に加盟国沿岸域で起こった海難事故を受けて、域内での海上安全施策(A Common Policy on Maritime Safety)を発表、域内での海上安全に係る国際規則の遵守のための執行強化に乗り出した。その後も欧州海域において、大規模海難事故による海洋汚染が発生し、国連海洋法条約で準備された沿岸国・寄港国の管轄権の枠組のみでは不十分ではないかとの認識が EU 加盟国において有されるに至った。1999 年にフランス沖で発生したエリカ号事件や 2002 年にスペインの排他的経済水域で発生したプレスティージ号事件を受けて、関連する沿岸国を中心として、EU において海洋汚染防止に係る地域的な取組みが開始されている。EU はこれまで、3 次にわたり、域内の海上安全策を策定しており、地域的な形をとりつつ、寄港国・沿岸国の管轄権行使を国家実行として実践しつつある。

一方、米国や EU 諸国を中心とした、海洋汚染事故に係る船長・乗組員に対する刑事罰導入の動きや海難事故後に船長等が長期間沿岸国に拘留されたこともあいまって、便宜置

調査研究から

籍国を中心とする旗国、船員の国籍国、船員組合等から、沿岸国・寄港国による、船員に対する公正な取り扱いに関する共通の基準作成の要望が高まった。このため、IMO 及び ILO は合同の WG を設置し、数次にわたる議論の結果、「船員の公正な取り扱いに関するガイドライン」を策定した。

5. 海上犯罪の処罰と海事セキュリティ

海上における犯罪行為に関する管轄権については、公海における旗国主義の例外として、慣習国際法上、海賊行為については、旗国以外の国にも船舶や行為者の逮捕や裁判管轄権を許容する普遍的管轄権が認められると解されてきた。国連海洋法条約においてもこの考え方は踏襲されており、同条約は第 100 条から 107 条において海賊行為の定義及び海賊行為に関する旗国以外の国による管轄権等に関する規定をおいている。また、海上警察活動として、一定の要件のもとに近接権 (Right of Approach) 及び臨検の権利 (Right of Visit) が認められると解されてきており、国連海洋法条約においてはこれらに関する規定がおかれた。しかしながら、同条約において定義される海賊行為等には一定の制約があり、今日見られる海上での犯罪行為に対して有効な規定とはなっていない。

1985 年に発生したアキレ・ラウロ号事件においては、エジプト沖を航行中のイタリア船籍のクルーズ船「アキレ・ラウロ号」が、武装パレスチナゲリラに乗っ取られ、乗客の米国人 1 名が殺害された。犯人はエジプトに投降したが、その後イタリアに拘束され、被害者の国籍国である米国が裁判管轄権を主張したが、最終的には犯罪行為者所在地であるイタリアにおいて裁判にかけられた。

同事件は、国連海洋法条約の海賊に係る規定では必ずしもカバーできない事案であったため、海上のテロ行為に対する処罰を確実にするための条約的枠組として、1988 年、ローマにおいて「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（以下、SUA 条約と呼ぶ。）が採択された。同条約においては、国連海洋法条約における海賊行為の定義として制約となっていた、「私的目的であること」、「公海上に限られること」等の制約から自由となり、また、テロ関係条約に見られる「引渡ししか訴追か」の義務が設定され、犯人の所在地国は原則、これらを訴追する義務を負うこととされた。

これにより、海上における犯罪行為（テロ行為）に対する処罰を確実にするための司法管轄権に係る国際的枠組の整備として一歩前進したが、同条約は、執行管轄権については、第 9 条において「(各国の執行管轄権については) 各国の権限に関する国際法の規則に影響を及ぼすものではない」と規定するのみで、旗国以外の国の執行管轄権について新たな枠組を提示するには至らなかった。

また、2002 年 4 月に発生した TAJIMA 号事件においては、公海上のパナマ籍船舶において、日本人船員が殺害され、フィリピン人船員が容疑者として拘束されるという事件が発生した。当該事件においては、船舶は事件後日本の港に寄港したが、当時の我が国の法制では、旗国からの要請なく自ら管轄権を行使し、犯罪行為者の拘束等を行う法的根拠を有していなかったため、2003 年には刑法を改正し、いわゆる消極的属人主義に基づき被害者が日本人である場合に我が国刑法を適用する旨の規定を追加するとともに、IMO に対して同事案のようなケースに対応するためのしかるべき国際枠組の構築を提案した。現在、万国海法会 (CMI) においては、IMO における日本提案を契機として、「外国船舶における犯罪行為に関するモデル国内法」を策定すべく作業中であり、2007 年に IMO 海上安全委員会及び法律委員会に報告されることとなっている。

一方、2001年9月11日の米国における同時多発テロ事件を受け、海事分野においてもテロの未然防止のための国際的な枠組作りが求められた。IMOでは、2001年11月、テロ行為の防止のため既存の条約を見直すことを決議し、2002年12月、SOLAS条約を改正し、新たに海事セキュリティ向上のための措置を規定した第11章の2を追加するとともに、同条約に規定される要件の詳細事項を補完するISPSコード(International Code for the Security of Ships and Port Facilities(ISPS Code))が採択された(以下、まとめて「ISPSコード」という。)。ISPSコード等はTacit方式による発効条件に従い2004年7月より発効した。

ISPSコード等の基本的な考え方は、船舶や港湾施設が採るべき自衛措置の枠組と標準を定め、これを旗国及び寄港国がチェックするための共通のルールを定めるものである。そのうえで、海上の安全確保や海洋環境の保護等に関する他のIMO条約と同様に、寄港国による監督措置においてNo More Favorable Treatment条項が適用されることから、寄港国たる締約国は、入港した(又はしようとする)船舶の旗国が締約国でない場合であっても、締約国と同等の取り扱いを求められるため、船舶の旗国は、条約批准の強いインセンティブを付与されることとなり、グローバルな執行確保体制の確立に資することになる。

ISPSコードにおいては、締約国は、自国の港に入港しようとする船舶に対し寄港国による監督措置を講じることができる。ISPSコードにおけるPSCの特徴は、1) 寄港国は、入港しようとする船舶に対し、入港前に、有効な証書を持っているかどうか、運用している保安レベル、以前に寄港した港湾施設で運用されていた保安レベル、これまでに寄港した港の名前等の情報の通知を求めることができ、2) 当該船舶又は寄港した港湾施設が条約要件に合致していないと考えるに足る明らかな証拠(Clear grounds)があるときは、寄港国は、当該船舶に対し、領海内の一定の場所への移動を求め、乗船検査を行うことができるとともに、入港を拒否することもできることにある。

改正SOLAS条約におけるPSCのもう一つの特徴は、監督措置を講じるにあたって、船舶及び乗組員の条約要件への適合性のみならず、当該船舶の以前の寄港国における港湾施設の条約要件への適合性をも船舶の抑留措置及び入港拒否等の判断基準とすることができることにある。これにより、他国の領域主権下にある港湾施設における保安措置の実施を促す効果を、実質的に有することになることが期待されている。

ISPSコードにより船舶及び寄港国のセキュリティ確保の枠組が整えられる一方、公海上等における執行枠組の強化も進められた。IMOでは、並行して、公海上での海上警察活動における多国間枠組として執行スキームを強化するべくSUA条約の改正案の検討が進められ、その結果、2005年10月、SUA条約改正議定書が採択された。改正の主な内容は、1) 同条約の対象となる不法行為類型への大量破壊兵器の輸送を含む行為類型の追加、2) 旗国以外の国の当局による臨検手続規定の新設等である。とりわけ、乗船検査における国際協力枠組の新設(いわゆる4時間ルールの導入)によって公海等における執行スキームの強化が図られており、今後の批准・発効状況が注目される。

6. 海上労働

国際労働機関(International Labor Organization(ILO))において、船員に関する国際条約や勧告は、「海上労働の特殊性」に鑑み、他の産業とは異なって海事問題のみを審議対象とする「海事総会」を開催し、別途の取り扱いを行ってきた。

調査研究から

船員に関する ILO 条約の内容はおおむね、1) 船員の船上での安全衛生条件等の最低基準、2) 最低賃金等労働契約上の条件の最低基準、3) 船員に係る年金、失業保険等の社会保障に分かれ、ILO では、1920 年代以降、これらの分野で約 60 の条約及び勧告を採択してきた。ILO における一般的な条約遵守のための監視スキームは、加盟国に対してこれら条約等について、批准の可否及びその理由を ILO に報告することを義務づけ、ILO に設置された人権問題や国際法の専門家からなる「条約勧告適用委員会 (Committee on Application of Conventions and Recommendations)」において、各加盟国から送付された情報を元に審査を行い、必要に応じて加盟国に勧告を出す仕組みとなっている。便宜置籍化の進展はこのような ILO による船員の権利保護の枠組にも影響を与えた。

今日、世界の外航海運に従事する船舶の多くがいわゆる便宜置籍国を旗国としており、外航船舶に配乗される船員は、異なる国籍の船員からなる「混乗」が一般的である。しかしながら、便宜置籍国に対して、他国籍出身の船員の労働条件等の保護への積極的な関与を期待することは現実的ではなく、こうした便宜置籍化によって船員の権利保護がおろそかになることを防ぐため、1976 年には、「商船における最低条件に関する条約(第 147 号条約)」が採択された。同条約においては、ILO 条約で始めて、批准国は、自国籍船はもとより、自国の港に入港する外国船舶に関して、条約基準を充たしていないときに必要な措置を講じることができ旨が明記された。

しかしながら、147 号条約は、寄港国による監督措置につき規定している点では、海上安全や海洋汚染防止に関する SOLAS、MARPOL、STCW 各条約と同様であるが、旗国による検査及び証書発給のシステムが規定されておらず、旗国及び寄港国による条約執行枠組において、必ずしも統一したシステムが構築されてはいなかった。こうした執行枠組を導入する試みは、2006 年の海事労働条約の採択を待つこととなった。

2006 年 2 月に採択された海事労働条約 (Maritime Labour Convention, 2006) においては、既存の条約・勧告を一本化したのみならず、条約要件の執行枠組をこれまでと比較して大きく変化させ、SOLAS、STCW、MARPOL といった IMO の主要条約で用いられている、旗国による検査・証書発給と寄港国による監督措置によるシステム化された執行枠組を導入するとともに、寄港国検査について、深刻な又は反復した条約基準違反に対して寄港国は航行指し止め等の措置をとることとするなど、従来の ILO 条約にはない管轄権行使枠組を提示した。

7. まとめ

(1) 旗国管轄権の排他的優越性の後退

以上、1) 航行の安全に係る船舶構造基準及び乗組員の資格等の安全規制、2) 船舶起因による海洋汚染の防止、3) 海上犯罪の処罰及びセキュリティの確保、4) 船員の労働条件の保護の 4 分野について、管轄権枠組の変化をみてきたが、ここに取りあげた各条約における管轄権の枠組においては、旗国による管轄権行使の優先性を維持しつつも、寄港国及び沿岸国等による管轄権行使における役割の増大が共通して見られる。

例えば、入港中の船舶に対する執行管轄権の行使は、これを旗国に留保するというのが、原則とされてきていたが、安全・環境・セキュリティ・海上労働のいずれの分野においても、いまや寄港国監督措置による外国船舶の航行指し止め等の枠組は明確化され、かつ、国際協調の下に強化されつつある。また、公海上での排出行為に対する寄港国管轄権の行使やセキュリティ等における寄港国による入港条件の設定とこれを充たさない場合の入港

拒否による事実上の立法管轄権の拡大や、入港条件への適合性を判断するための事前の情報通知義務の設定等 20 世紀最後期から 21 世紀になって明示されてきた管轄権枠組によって、旗国管轄権の排他的優越性は後退している。

また、公海等における海上の犯罪行為については、限定された場合にのみ普遍的管轄権の行使が国際条約上許容されていると解されてきたが、普遍的管轄権の範囲そのものの拡大に至らないまでも、改正 SUA 議定書における乗船検査における国際協力枠組の導入は、旗国の同意を前提とはしているものの、当該船舶の船籍となんら関係を有しない第 3 国による干渉を許容する執行枠組であり、公海等における旗国による排他的管轄権に影響をもたらすものとなっている。

すなわち、旗国による管轄権行使が一義的に期待されるという意味での「旗国主義」は維持されているものの、旗国による管轄権行使の排他的優越性が相対的に後退していく過程にあることがみてとれる。

(2) 便宜置籍化の進展による管轄権の空白状況の補完

外航海運や国際航空といった国際交通に関する分野は、その効率的かつ円滑な運営の確保のためには、多国間における共通ルールの下に運営される必要性が高く、そのため、多国間で共通の国際公益を実現するための国際コントロール⁴が発達してきた分野であると考えられる。

そのような国際コントロールの枠組が適切に機能するには、国際条約の締約国である各主権国家が、主権の発現として適切に管轄権を行使することが前提とされるが、外航海運における便宜置籍化の進展は、このような前提を根拠のないものとしつつある。

旗国による管轄権行使の排他的優越性の後退といった状況は、便宜置籍化の進展による管轄権の空白を補完することを目的として、条約の有効性に疑義が生じつつあった状況への現実的な対応として推移してきたものといえる。それは、海上安全や海洋汚染防止におけるモデル監査制度における旗国同士による監査制度の導入であったり、今回取り上げた 4 分野すべてにおいて見られた寄港国による検査強化であったり、または、海事セキュリティにおける第 3 国による事実上の執行管轄権確保を可能とする枠組の導入であったりと、その手法はさまざまであるが、一貫して、国際条約若しくは国際基準を遵守する意思若しくは能力のない旗国に対して、その管轄権行使を補完する動きとして構築されてきたものである。国際コントロールにおける履行確保において、本来の履行主体の不在を埋めるために履行主体に係るルール自体が変化しつつある経緯とも理解できる。

(3) 国際海事条約における国際公益

当初、海洋法における国際公益とは、「航行の自由の確保」、「無差別原則」等、領域を超えて移動する船舶の活動をできるだけ妨げない仕組みを構築することであった。やがて、技術や社会の変遷にともない、20 世紀後半以降は、安全、環境保護、労働条件保護等、護るべきあらたな価値—国際公益—が加わった。

⁴ (国際法学会編「国際関係法辞典」(三省堂 2003 年)によると、「客観的義務・基準の名宛国による履行確保を目的とする、多面的国際制度による監視・指導行為。国際社会の緊密化に伴って成立した、条約や国際組織の決議等によって設定される手続きであり、例としては、報告、査察、申立審査、検証等があげられる。(以下略)」と定義される。

調査研究から

現在進みつつある動きは、このような航行の自由を確保するという意味での旗国主義との繊細なバランスの上に、構築されてきたものである。すなわち、国際海運における「国際公益」間のバランスの変化でもある。

今回取り上げた各分野においては、海事条約という共通点はあるものの、各分野における海事条約以外の条約枠組等との相互関係から発展してきている部分もあり、そういった海事条約以外の分野との相互作用関係も重要となっている。

とりわけ、海上犯罪の処罰とセキュリティに関する分野については、航空等他のテロ対策条約の影響を受けて変化している部分大きい⁵。

1 点目は、航空分野等における他のテロ条約と方向性を一にする形で裁判管轄権の義務的設定と「訴追か引渡ししか」原則の導入により、もれない処罰のネットワークを構成が目指されたことであり、2 点目は、2005 年に採択された改正 SUA 議定書における、いわゆる 4 時間ルール等の乗船検査における国際協力枠組の導入は、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約」等における国際協力枠組及びこれに基づく米国の二国間協定締結による乗船検査の国家実行を反映していることは明白である。

また、ILO においては、人権保障などの国際公益実現のため、条約勧告適用委員会による各国の法令審査といった国際コントロールの履行システムを有していたが、今回、海事労働条約によりもたらされる PSC を含めた検査・証書システム導入により、ILO における国際コントロールの枠組により実効性の高い履行管理システムを導入することとなる。外国船舶における船員の労働条件の確保等については、船内の内部規律事項であるとして寄港国や沿岸国は介入を回避してきたが、海事労働条約においては、寄港国による検査の結果、当該外国船舶における条約違反の状況が、深刻なものであるか、又は繰り返し行われているものである場合においても、寄港国は船舶を航行させないようにする措置を執ることとされており、寄港国の利益に直接影響を与えるか否かといった基準ではなく、ILO 条約に従った船員の労働条件の遵守を確保するといった基準でのみ捉えられ執行管轄権を行使することが期待されている。

従来、安全や海洋汚染防止の観点での寄港国監督措置は、国際公益の確保といった側面もあるが、寄港国・沿岸国周辺海域での海難事故・海洋汚染の防止といった自国利益の確保という側面もあった。これに対して、海事労働条約においては、このようなグローバルな価値観を実現するための執行力を確保するために寄港国による監督を用いているのである。管轄権を行使する国と船舶又は船員との関係に着目することなく、「船員の人権の保護」といった国際公益の実現といった高次の目的達成のための枠組として構築されていることが注目される。

(4)最後に

海洋法体系は、各国の国家実行の蓄積により形成されてきたものであり、動的なものである。ここにおいて取りあげた各条約も、各国が自国の国家実行を多国間の国際条約に組み込むべくイニシアティブを発揮してきた結果でもある。

各条約の採択・改正経緯を踏まえると、セキュリティの分野では米国の国家実行が、環境の分野では EU の域内政策と国家実行が、これまでの多国間国際条約の内容に反映され

⁵ テロ対策条約の概要については、「中谷和弘「テロリズムに対する諸対応と国際法」(「融ける境 超える法 2 安全保障と国際犯罪」)(東京大学出版会 2005 年)」を参照した。

ている例が多く見られる。今後も、これらの関係国が各々の分野での国際枠組の変更にイニシアティブを発揮するであろうとことが予想される。これらの動向を引き続き注視していく必要がある。

我が国は、エネルギーをはじめとする物資輸送のほとんどを国外との海上輸送に頼らざるを得ないという事実から、旗国の権利としての航行の自由の確保を重要視してきた。

国際航行の自由を確保するという重要な政策的要請を負う一方で、我が国は、世界で第2位の海岸線を有し、周辺海域のセキュリティの確保や海洋汚染の防止、といった政策的要請にこたえるべく、我が国の利益を確保するための国際的な条約枠組はどのようにあるべきかについて、方針を明確にし、国際的な執行レジームに貢献していく必要がある。

そのために重要なのは、国際的な規制枠組の構築にあたって、旗国としての利益と沿岸国・寄港国等としての利益の適切なバランスを確保することと、旗国としても沿岸国・寄港国としても十分な執行能力を有することである。旗国として適正に管轄権を行使し、条約上の義務等を果たすことにより不当な干渉を排除しつつ、沿岸国・寄港国としての利益を確保することである。執行能力とは、国際条約等において行使することが許容されている国家管轄権の行使に当たって、国内法制的にも利用可能なように法令を整備することであり、また法令を執行する人員・設備等を量的にも質的にも充実させることでもある。また、こうした、執行能力の充実は、我が国のみにも求められるのではなく、我が国のエネルギー輸送ルートの沿岸国においても、期待されるものであり、我が国は、国内法制面・物理的な体制面の両面でもキャパシティ・ビルディングを行っていくことが期待される。

交通事業者の安全確保方策とそのインセンティブ付け方策に関する研究－英国・カナダ事例調査より－

前国土交通政策研究所副所長 大島 啓太郎 主任研究官 平野 達也
 研究官 木村 久美 研究官 堀 桂子

要旨

交通分野における安全マネジメントシステムの導入は、航空や海運など国際輸送が盛んなモードでは国際機関を中心として取組みが進む一方、鉄道や自動車交通など国内輸送を主とするモードでは先進諸国においても各国の取組みの程度は様々である。日本では、昨年、運輸安全一括法により、交通事業者は、モード共通的に安全マネジメント態勢の構築が義務付けられたところである。

本稿では、先進諸国のなかでも、鉄道分野において民営化を契機に安全マネジメント規制を導入した英国及びカナダに着目し、現地調査結果を中心に報告する。具体的には、英国については、鉄道分野の安全マネジメント規制の流れについて EU 鉄道安全指令と英国制度との関係と併せて整理したのち、現行の安全マネジメント規制について概説する。カナダについては、鉄道安全マネジメント規制の実施状況のほか、インシデント報告制度をはじめとした予防安全の取組み等についても紹介する。

1. はじめに

我が国では、「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律（運輸安全一括法）」（平成 18 年法律第 19 号）により、交通分野の全モードに安全マネジメント態勢の構築が義務付けられ、昨年 10 月より運輸安全マネジメント評価が実施されている。

交通分野における安全マネジメントシステム（Safety Management System : SMS）の導入は、航空では ICAO（国際民間航空機関）による国際標準化、海運では IMO（国際海事機関）による ISM コードの制度化など国際機関による取組みが進む一方で、鉄道や自動車交通など国内輸送を中心とするモードでは先進諸国間においても各国の取組みの程度は様々である。そこで、今後の日本における運輸安全マネジメント評価制度の充実のため、先進諸国のなかでも先取的に鉄道分野において安全マネジメント規制を実施している英国及びカナダに着目し、同国における同規制の導入背景、運用状況、課題等を把握することは有用であると考えられる。

本調査では、英国については、昨年、鉄道安全マネジメント規制の改革があったことから、規制の変遷について EU 鉄道安全指令とそれまでの英国における安全マネジメント制度との関係等と併せて整理し、現行の鉄道安全マネジメント規制について概説する。カナダについては、鉄道安全マネジメント規制導入 6 年間の実績を踏まえ、規制の実施状況や今後の課題のほか、インシデント報告制度をはじめとした予防安全の取組み等についても紹介する。

なお、現地調査では、英国及びカナダの鉄道安全規制担当官庁、鉄道業界団体、鉄道事業者等を訪問し、鉄道安全マネジメント規制を中心にヒアリングを行った。調査訪問先を表 1 に示す。

表 1: 調査訪問先一覧

英国	政府機関	Office of Rail Regulations (ORR)	David Morris (Deputy Chief Inspector of Railways) Caroline Wake (Head of Legislative Development)
	鉄道事業者	Network Rail (NR)	Andrew McNaughton (Chief Engineer) Paul Plimmer (Director of Planning and Regulation)
		One Railway	Andrew Chivers (Managing Director)
		Association of Train Operating Companies (ATOC)	David Weir (Director of Industrial Projects)
*1	専門家	James Reason (マンチェスター大学名誉教授)	
カナダ	政府機関	Transport Canada (TC)	Dave Jezi (Director, Audit and Quality Assurance, Rail Safety)
	鉄道事業者	Transportation Safety Board of Canada (TSB)	Dan Holbrook (Manager, Head Office Operations, Rail)
		Railway Association of Canada (RAC)	Mike Lowenger (Vice-President, Operations & Regulatory Affairs)
		VIA Rail Canada (VIA)	Neil Ward (Director, Integrated Risk Management) Marc Tesser (Director, Security and Operating Regulatory Affairs) Claude Bellware (Director, Montreal Maintenance Centre)
*2			

*1 調査者: 国土交通政策研究所副所長 大島啓太郎 *2 調査者: 国土交通政策研究所研究官 平野達也

(敬称略。肩書きはいずれも平成 19 年 3 月時点のもの)

2. 英国鉄道安全行政の概要について

(1) 鉄道産業と規制機関等の概要

現在の英国の鉄道分野の産業組織及び行政体制は、国鉄改革の影響を大きく受けている。英国の鉄道は、1994年の国鉄分割民営化により、25の旅客列車運行会社、6の貨物列車運行会社及びインフラ所有会社であるレールトラック社（Rail Track）等からなる上下分離形態となった。その後、Ladbroke Grove¹等の相次ぐ大規模鉄道事故、レールトラック社の破綻（ネットワークレール社（NR社）により事業承継）、数次のEU指令等を経て、行政体制も目まぐるしく変革され、Railway Act 2005により現行の体制となった。

具体的には、鉄道安全行政を担っていた健康安全庁鉄道検査部（Health and Safety Executive/Her Majesty Railway Inspectorate : HSE/HMRI）と経済的規制のみを担っていた旧 ORR²が統合し、鉄道規制庁（Office of Rail Regulations : ORR）が発足するとともに、HSEの鉄道事故調査部門が独立し鉄道事故調査事務所（Rail Accident Investigation Branch : RAIB）が設置された。そのほか、2005年に戦略鉄道庁（Strategic Rail Authority : SRA）が廃止され、その機能は概ね運輸省（Department for Transport : DfT）に引き継がれた。

行政機関以外にも、旅客列車運行会社の業界団体である旅客列車運行会社協会（Association of Train Operating Companies : ATOC）、Ladbroke Grove 事故調査報告を受けて設立された安全戦略の策定や安全基準の作成等を行う鉄道安全基準委員会（Rail Safety Standard Board : RSSB）等が、英国鉄道産業において重要な役割を果たしている。

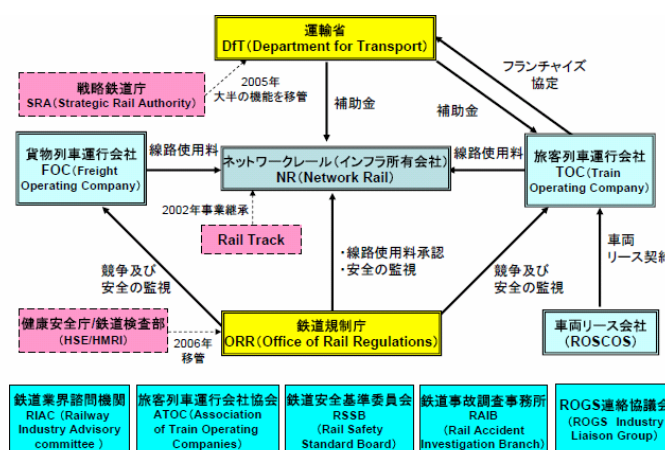


図1: 英国鉄道産業と鉄道規制機関等の概要

(出典)小役丸幸子「PRI Review 第24号『特別寄稿 EUにおける鉄道改革とその成果』」より作成

(2) 鉄道安全行政の概要

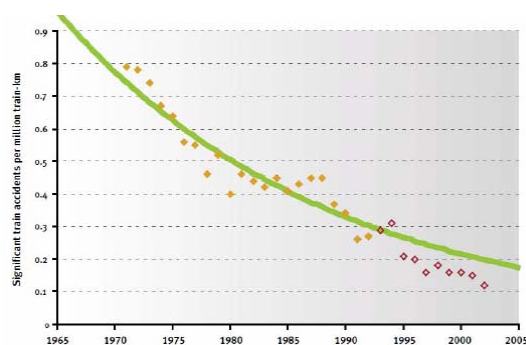


図2: 英国重大列車事故件数の推移（100万列車キロあたり）

(出典) ATOC「The Railway in Britain on the Right Lines」

英国の鉄道安全行政体制は、前項の通り、1994年の国鉄民営化以降、相次ぐ鉄道事故や数次のEU指令等の影響を受けて度重なる見直しが行われた。その結果、重大列車事故件数は基本的に年々減少し、長期的な趨勢として英国鉄道産業の安全向上が図られてきた。

¹ 1999年ロンドン西部 Paddington 駅2マイル西方において特急列車と普通列車が衝突し、運転士2名を含む31名が死亡、533人が負傷した事故。停止信号の無視、信号設備と架線柱等の電化設備の交錯が原因とされる。

² Office of Rail Regulator

調査研究から

①英国安全法令における規制の流れ³

英国の鉄道分野にSMSを導入した鉄道セーフティケース（Rail Safety Case : RSC）規制の背景として、英国安全法令の変遷を概観する。

1972年、安全衛生行政の課題を議論したローベンス委員会は報告書を取りまとめ、従前の安全規制について、被規制者が安全規制を外部からの強制として認識していること、組織の効率と関係のない物理的な環境条件のみを規定していること、安全行政上の管轄権が分散されていること等の問題点について指摘した。これを受けて、労働安全衛生法が制定され（1974年）、合理的に実行可能な範囲で安全等を改善することを目標とし、安全組織のあり方、経営側のイニシアティブ、作業員の関与といった自主規制の考え方が示された。

つづいて、1980年代の産業事故件数の増加に対処するため、1984年の産業危険物管理規則により、潜在的な危険を有する（陸上の）主要な設備を対象としたセーフティケース（Safety Case）⁴の作成及びHSEへの提出等が規定され、安全マネジメント規制の一つのあり方が示された。

現在の安全マネジメント規制のあり方に最も影響を与えているのは、1988年のパイパーアルファ爆発事故⁵に関するカレン報告である。同報告を踏まえた安全規制改革により、沖合採掘事業について初めて「潜在的危険性の認識と評価の実施」が義務付けられたのである。

②鉄道安全行政の変革とその背景

1) 鉄道事故の影響⁶

国鉄民営化後に相次いだ鉄道事故の原因として、鉄道インフラの投資不足、線路の保守不足及び全国規模の政策責任主体の欠如の3点が指摘された⁷。鉄道インフラの投資不足については、レールトラック社が株主配当を優先しインフラ投資を軽視していたことの反省から、インフラ事業を継承するNR社は剰余金を設備投資へ充当する保証有限会社（Company Limited by Guarantee）として設立され、インフラ投資の拡充を図った。線路の保守不足については、国鉄民営化時にインフラ保有会社と分割された線路保守会社をNR社の傘下におき（2003年）、保守事業を線路管理事業者の直営とし、管理と保守の意思疎通の向上等を図った。また、全国規模の政策責任主体の欠如への対策としては、前述のとおり、SRAの機能のDfTへの移管による鉄道ネットワーク戦略の立案機能の一元化及びHSE/HMRIの旧ORRとの統合による鉄道規制機関の一元化を実施した。

2) EU 鉄道安全指令の影響

2004年のEU鉄道安全指令（Directive 2004/49/EC）により、EU加盟各国は国内法において2年以内にSMS導入を鉄道事業開始の要件として担保することが必要となった。英国では、RSC規制⁸により鉄道事業者がSMSの実施を義務付けていたが、EU鉄道安全指令を踏まえ、同規制を「鉄道及びその他軌道交通システムに関する安全規制」（Railways and Other Guided Transport Systems（Safety Regulations）：ROGS規制）に改め、幹線鉄道についてEUの方針に沿ったSMSを導入するとともに、英国独自に非幹線においてもSMSの導入を図っている。

なお、RAIBは、Ladbroke Grove事故報告書における指摘に基づいて設置されたものであるが、EU鉄道安全指令が各国に設置を要請した独立事故調査機関として位置付けられている。

³ Reason（2003）

⁴ 原子力分野では、「総合的安全説明文書」が定訳となっている。

⁵ 北海の石油プラットフォームにおいて、停止中のポンプの再起動時に凝縮液の漏洩による爆発が生じ、プラットフォーム内にいた167名が死亡した事故。当直引継ぎの連絡不備等ヒューマンエラーが原因とされる。

⁶ 醍醐（2007）

⁷ Health and Safety Committee（2001）

⁸ RSC規制に関しては、川上ほか（2006）を参照。

(3)英国鉄道安全規制の概要について

①RSC 規制から ROGS 規制へ

RSC 規制は、英国国鉄民営化に伴う安全面の不安解消のため、化学産業等において導入されていたセーフティケース規制を鉄道分野へ導入したものである。前述のとおり、EU 鉄道安全指令への調和のために ROGS 規制へと改革を行ったが、ROGS 規制により一般的に RSC 規制に比べ鉄道事業者の負担が軽減されたと言われている。

RSC 規制の対象は、旅客列車運行会社 (Train Operating Companies : TOCs)、駅運営会社 (Station Operating Companies : SOCs) 及びインフラ保守会社 (Infrastructure Maintenance Contractors : IMCs) であった。これに対し ROGS 規制では、再定義された列車運行事業者 (Train Operators : TOs) 及びインフラ保守事業者に加え、インフラ管理者 (Infrastructure Managers : IMs) 及び車両保守事業者にも SMS 導入が義務付けられた。

RSC 規制は、旧国鉄の上下分離に伴う安全面への懸念から導入されたため、TOCs の作成する RSC⁹についてインフラ所有者であるレールトラック社の承認を必要とし、併せて HSE/HMRI への提出も義務付けていた。レールトラック社の破綻後、2003 年に RSC 規制は改正され、TOCs/SOCs のほかレールトラック社の事業を引き継いだ NR 社も RSC を HSE/HMRI へ提出し、HSE の承認を受けることが必要となった。2006 年の ROGS 規制への移行後も引き続き、TOs 及び IMs は日本の安全管理規程に相当する文書について ORR による承認が必要となっている。なお、RSC 規制においては、レールトラック社の承認は原則 3 年間有効であったが、ROGS 規制においては、ORR の承認 (Safety Certificate/Authorisation) は変更のない限り 5 年間有効となっている。

また、SMS の実施状況を評価する外部監査については、RSC 規制においてはレールトラック社による監査 (2003 年改正後は Competent Body¹⁰または HSE / HMRI による監査)、ROGS 規制では ORR/ HMRI による監査が実施されている。

RSC 規制から ROGS 規制への移行に関わらず SMS において重視される事項は、リスクの特定と評価である。RSC 規制の円滑な実施のため、RSSB は 2003 年に「鉄道事業のためのリスク評価手続きに関するガイダンス」(Guidance on the Preparation of Risk Assessments within Railway Safety Cases) を作成・公表している。このなかで鉄道分野に特化したリスク定量化手法を提示していることは、前出のカレン報告に沿ったものであり、特筆に値する。そこで、この手続きを要約して紹介すると図-3,4 のとおりである。

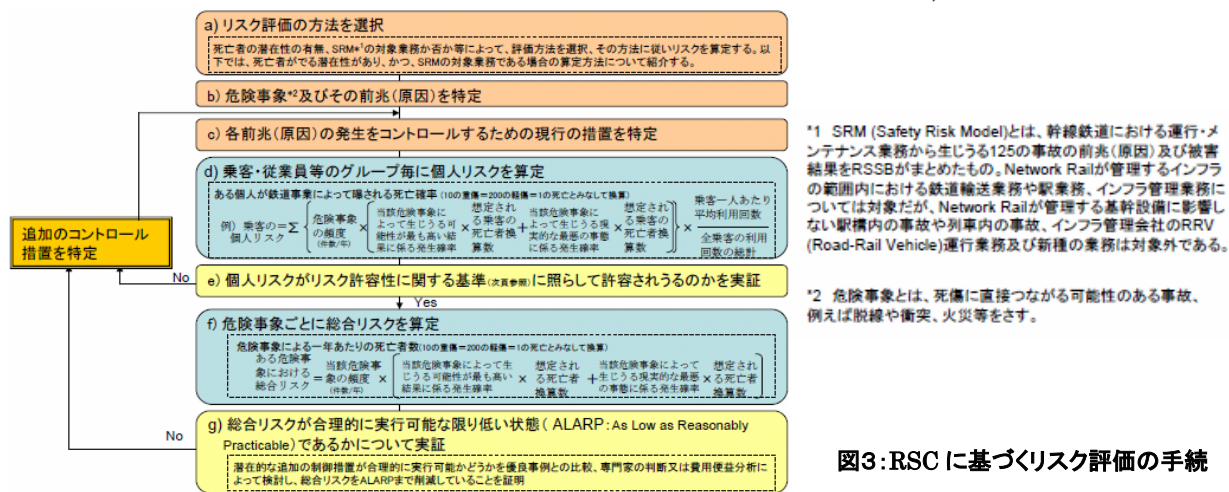
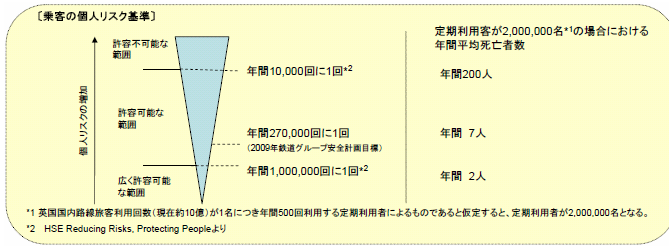


図3:RSC に基づくリスク評価の手続

⁹ 営業範囲、リスク一覧、運行と保守の手配、組織、実施計画、安全指針、SMS 等を規定した文書。

¹⁰ 事業に関連する法令を遵守するための管理体制の十分さを体系的に評価するのに必要な技術、知識、経験、経営資源を有する者のことをいう。(RSC 規制 2003 規則 9(7)(a)(b)) なお、監査の客観性を確保するため、"Competent Body"は、監査をうける事業者と十分に独立した関係でなければならない。(RSC 規制 2003 規則 9(4))

調査研究から



(出典)

「Guidance on the Preparation of Risk Assessments within Railway Safety Cases (Railway Safety)」より作成

図4:個人リスクに係るリスク許容性に関する基準

②鉄道安全に係る EU 指令について

鉄道安全に係る EU 指令は、EU 加盟各国内の鉄道網の開放・自由化のために安全規制の各国間の調和を図るものである。1996年よりインターオペラビリティ(相互運用性)に関する指令¹¹が段階的に発出され、各国において国鉄の民営化や上下分離に向けた取り組みが進められ、2004年には EU 鉄道安全指令の発出及び欧州の鉄道安全の中核的役割を果たす欧州鉄道庁(European Rail Agency)の設立¹²に至ったのである。

鉄道安全指令により各国鉄道当局に安全マネジメント規制の国内法化が義務付けられる一方、EU(2001年)等¹³のガイダンスを通じて EU 内の鉄道安全マネジメントシステムの標準化がなされている。なお、EU 共通の鉄道安全に関するプロセスのチェックリストは以下のとおり整理され、各プロセスが意図されたように機能することが期待されている。

	法令上の安全要件への初期の整合性	適合性の維持	事業資産の運用管理
車両	・技術的な承認	・重要箇所への整備	・車両と路線との整合性
職員	・初期訓練の実施 ・医学的、心理学的な適性	・継続的なフォローアップと訓練の実施	・技能の妥当性 ・労働法令の遵守
手続	・鉄道事業分野における義務付け事項の事前確認 ・手続の徹底及び関連文書の整合性	・関連文書の継続的な更新	・各職員の適時適切な文書管理を確保する文書管理制度

(出典)「ATOCプレゼンテーション資料」より作成

表2:EU 共通鉄道安全「チェックリスト」

③ROGS 規制について

1 義務	2 列車運行事業者(車両を非所有)	3 列車運行事業者(車両を所有)	4 インフラ管理者	5 車両/インフラ保守事業者
SMSの適用	○	×	○	○(2.4の列に該当しない場合のみ)
Safety authorisation / Safety certificateの提出	○	×	○	○(2.4の列に該当しない場合のみ)
Risk assessmentの実施	○	○	○	○(2.4の列に該当しない場合のみ)
協力体制	○	○	○	○
Annual safety reportの提出	○	×	○	○
適切な安全重要業務の実施	○	○	○	○

表3:英国SMSの事業者への義務付け内容

(出典)「ORR Guidance on ROGS2006」より作成

2006年から実施されている ROGS 規制の義務付け内容は、表3のとおりである。ROGS 規制を構成する安全マネジメント規制は、同規制導入と同時に発足した ORR により実施されており、ORR/HMRI が鉄道事業者の SMS の実施状況の評価に関する監査を行っている。ORR/HMRI は、約 180 人のスタッフで構成されており、そのうち約 100 人程度が調査官として監査を行っている(平成 19 年 3 月時点)。調査官の約半数は鉄道業界の出身者であり、残りは HSE からの転属である。調査官の出身母体が異なることにより、SMS の理解度が異なることが組織の課題となっている。地方組織はなく、地域ごとの担当のマネジャーが監査すべき内容に基づき、メンバーを集め班を編成し、監査を実施している。

¹¹ 「高速鉄道に関する指令」(1996/48/EC)、「在来線に関する指令」(2001/16/EC)及び前記指令の改正に関する指令(2004/50/EC)。

¹² Regulation EC 881/2004

¹³ European Railway Agency (2001)

鉄道業界との関係については、2006年5月にROGS規制のための業界連絡協議会（図1参照）を設立している。同協議会は、ORR、RSSB、ATOC、NR社、TOs等のメンバーにより構成され、2006年10月1日までのRSC規制からの移行期間において業界への指導等を行うための機関として機能したが、同年11月、移行期間後も引き続き業界に対しROGS規制遵守のための支援及び助言を与えていくことを決定した。

3. カナダ鉄道安全行政の概要について

(1) 鉄道産業と規制機関等の概要

カナダ連邦政府において、交通分野の行政を中心的に担うのは運輸省（Transport Canada：TC）である。鉄道分野の経済的社会的規制全般を担当し、全国、州際、国際輸送を行う鉄道を監督する。このほか、連邦政府には、公共交通分野の事故調査やインシデントの分析等を行う独立政府機関として、カナダ運輸安全委員会（Transport Safety Board of Canada：TSB）がある。TSBは、鉄道事故調査を行ったときは枢密院（Privy Council Office）¹⁴に対して報告するほか、鉄道事業者等から事故・インシデントに関する情報を収集し、分析した結果に応じて鉄道事業者等に安全情報（Safety Communication）を発出する。TCとTSBの関係は、TSBが事故報告書において示したRecommendationに対してTCは回答することを義務付けられており、TCの判断に基づいて連邦安全規制の改正等を行う。他方、州内輸送のみを行う鉄道事業者は、州政府により監督されており、安全分野といえども各州政府の独自の判断により規制が課される。実際には、連邦規制と同様の規制を州政府が実施する場合があるだけでなく、各州政府と連邦政府との協定によって、連邦政府が州政府に代わって州政府管轄の事業者に対して安全規制を実施する場合もある。また、連邦レベルの安全規制を受ける鉄道事業者は、州レベルの安全規制を受ける鉄道事業者が保有する路線に乗入れる場合にも、連邦レベルの安全¹⁵を確保していることが求められているが、そうした事業者間の調和は政府ではなく当該事業者間や業界団体であるカナダ鉄道協会（Rail Association of Canada：RAC）等により保たれている。

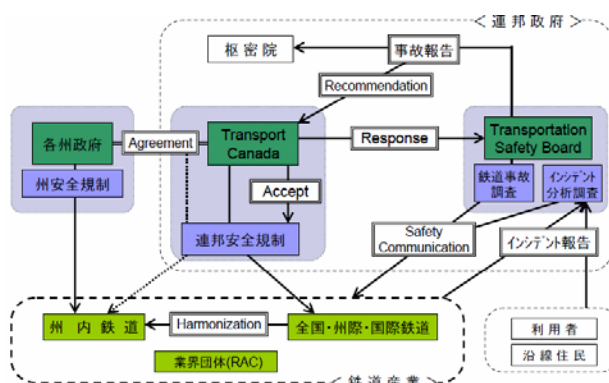


図5:カナダにおける安全向上のための規制等の関係

(2) 鉄道安全マネジメントシステム規制の概要

① 鉄道安全規制の再構築

カナダ鉄道産業は、国家運輸法（1987年）、NAFTA発効（1994年）、カナダ国鉄民営化（1995年）及びカナダ交通法（1996年）により自由化が進められ、1996年から1999年の間にCN(Canadian National)及びCPR(Canadian Pacific Railway)の路線8,500Km以上が地域鉄道会社（Short Line Operator）に移管され、最終的に鉄道事業者数は約40

¹⁴ 内閣と首相の補佐機関。組織は各省庁からの出向者により構成される。

¹⁵ 連邦レベルで規制される線路保有者は、線路設備に関して連邦の技術的安全基準を満たしていることを示すCertificate of Fitnessを取得しなければならない。

調査研究から

社も増加した。他方で、Biggar 脱線事故¹⁶等 90 年代半ばの旅客鉄道事故がヒューマンエラーによるものであることが明らかになったことを契機に、鉄道安全規制の見直し機運が高まった。

そこで、カナダ政府は、鉄道事業者が安全に関しより一層の責任を負うこと、規制体制（組織）を肥大化せずに安全を強化させることを前提に、鉄道安全規制の再構築を図り、鉄道分野においても安全マネジメント規制（Rail Safety Management System Regulations：RSMS 規制）を導入するため 1999 年に鉄道安全法を改正し、同規制を 2001 年 3 月より実施している。

こうした取組みに対して、安全実績は図 6 のとおりとなっている。鉄道事故件数そのものは緩やかに増加しているが、鉄道による輸送は更に増加しており、事故率としては減少傾向にあると言える。

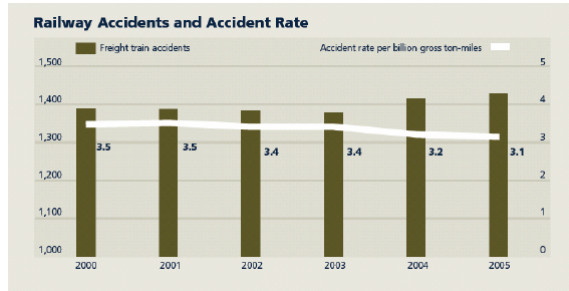


図6:カナダにおける鉄道事故件数と事故率

(出典) The Railway Association of Canada

「2006 Railway Trends」

②RSMS 規制の概要

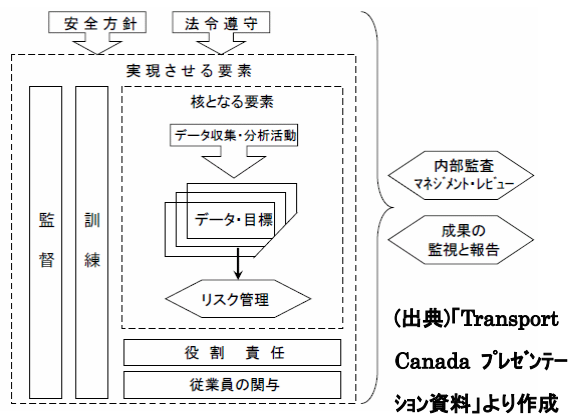


図7:RSMS 規制における SMS のイメージ

カナダにおける RSMS 規制は極めて簡素なものであり、その義務付け内容は次の 3 ないし 4 つの事項のみである。1) SMS の 12 要素¹⁷として示されている事項の文書化、実施及び継続、2) 安全成果記録（Safety Performance Records）の維持、3) 事業開始 60 日前までの SMS の要旨（Selected Information）の届出、及び 4) 毎年度、更新された情報の届出である。

③RSMS 規制の運用状況

RSMS 規制は、連邦レベルの規制であるため、原則として TC が監督する全国、州際、国際輸送を行う鉄道事業者にのみ適用されるが、前述のとおり州政府と TC との協定等により州内鉄道に関しても RSMS の導入が図られている。TC により、連邦レベル事業者約 35 社及び州政府依頼の州内鉄道事業者約 15 社に対して同規制が実施されているほか、2～3 の州政府は自ら州内鉄道事業者に対して同規制を実施している。

¹⁶ 詳しくは、TSB（1997）を参照。

¹⁷ 1.安全方針と年度成果目標の設定、2.権限、責任及び説明責任の明確化、3.従業員と従業員の代表の関与、4.リスクの特定と評価の実施手続き、5.リスク管理戦略、6.能力、技術及び訓練の確保、7.適用すべき規則、規制、基準及び命令の明確化、8.事故報告・調査・分析及び是正措置、9.安全データの収集と分析、10.SMS に基づく内部安全評価と監査、11.SMS のための是正措置の監督、及び 12.SMS を構成する各事項を統合した文書の作成。

RSMS 規制に基づく鉄道事業者の SMS 実施状況の評価に関する監査については、TC 本部及び9つの地域事務所により行われている。その頻度は全対象事業者に対して3年毎に実施されるよう開始したところであるが、現在ではリスクベースで実施しており、SMS を着実に実施している事業者や安全成果の高い事業者に対しては実態として上記スケジュールでは監査が行われていない。また、前回監査結果を踏まえたフォローアップ監査や SMS の特定要素に着目して行うフォーカス監査を活用し、フル監査による負担を軽減している。なお、監査時の評価基準 (Assessment Criteria) は頻繁に見直しを行い、監査事項のなかでも事業者のリスク評価に関する取組みを注視している。

ここで、幹線鉄道において上下分離の進んでいるカナダ特有の課題について若干の補足をすると、線路保有者と運行事業者間の連携を SMS の観点から第三者がチェックすることはない。運行事業者は、利用する他社の線路の安全を確認する必要があるが、その責任は適切な注意義務 (Due Diligence) にとどまる。

④鉄道事業者による SMS の取組み事例 (VIA 社 (VIA Rail Canada)¹⁸ の例)

VIA 社は、自社におけるヒューマンエラーによる大規模脱線事故について、TSB による事故調査とは独自に事故調査委員会を設け、その委員会報告 (Warrall/Churcher Report 1998) における提案に従い RSMS 規制に先立って SMS を導入した。

そのエッセンスは ISO の品質マネジメントシステムを参考にしているが、具体的には、1) 運行と保守それぞれの部門の最高責任者の安全取組みへの 100% の関与、2) ①既に実施している部門ごとの安全対策のカタログやリスクのリスト、②新たに発見されたリスクと対応策、部門横断的な事項の2本柱からなるデータベースの構築、3) 危険の認知・評価の方法の確立と従業員の訓練等が主な取組みである。

SMS 導入の結果、安全が従業員にとって最優先の事項となり、車両のステップの改良など安全の観点からの「改良」投資に関する現場の要請が増加し、乗客の快適さ向上等の「事業」投資に余裕がなくなったということである。また、労働安全衛生に関する指標ではあるが、「従業員が怪我等により職場を離れざるを得ない期間」が 11.44 時間 (2001) から 8.36 時間 (2006) まで縮減された¹⁹。

VIA 社は、今後の課題として、規制の縦割りに沿って、環境、労働、安全等のマネジメントが並立している点について、これらを統合することで組織を効率化する必要があるとしている。また、環境、安全分野のインシデント調査のプロセスや記録方式を統一し、リスク差・地域差を克服するデータベースの構築を図ることとしている。

⑤RSMS 規制の課題と今後の取組み

RSMS 規制不遵守へのペナルティについては、現在、不遵守事業者に対する事業許可の取消や罰金等の処分を課すことができず、また大臣による改善命令も極めて深刻なケースに限られており、同規制導入後6年間で発せられた回数は1回のみであった。このため、RSMS 規制導入のための鉄道安全法改正10年後 (2009年) を目途として、不遵守についてペナルティを課せるよう同法を見直すためのパネル (審議会) を開催し、検討を行っているところである。他方で、事業者の先進的な取組みを評価する要素が欠如している点を

¹⁸ カナダ唯一の全国ネットワークの旅客鉄道会社。鉄道による国内都市間輸送の約95%を占める (人キロ)。

¹⁹ VIA 社の従業員の平均年間就業時間は約2,000時間。

調査研究から

踏まえ、新しい取組みや優れた取組みを収集することも検討している。また、SMS 監査について TC 地域事務所間で統一性が欠如しているとの指摘もあったことから、全国での監査の統一性の確保のため調査官の研修プログラムの統一等を実施している。

⑥カナダ RSMS 規制の経験からの教訓

RSMS 規制の 6 年間の実施を踏まえ、TC は今後、RSMS 規制の着実な実施だけでなく、安全文化の醸成のための取組みを強化していくこととしている。そして、本節のまとめに代えて、規制当局及び鉄道事業者双方から指摘された事項を挙げると、次のとおりである。

- i) 事業者における SMS 実効性の確保は、社内の縦割りを解消すること (TC、VIA 社)。
- ii) 従業員のリスクの認識レベルを高める教育・訓練の大切さ (VIA 社)。RSMS 規制により強化された従業員に対する研修が、安全向上に役立っていると思われる (TC)。

(3) TSB の予防安全の取組み

独立事故調査機関としての TSB の設置及び鉄道分野におけるインシデント報告制度の導入は、1985 年の Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act (CTAISB 法) の制定による。これを受け、インシデントの報告基準を含む Transport Safety Board (TSB) 規制が 1992 年に制定された。

カナダ鉄道におけるインシデント報告制度は、日本の鉄道事故等報告規則と同様に事故報告制度と並立しているもので、その特徴は義務的報告と任意報告の 2 本立てとなっている点である。鉄道従業者は、TSB 規制に掲げられたインシデントについて TSB への報告義務がある。報告は鉄道従業者各個人が義務付けられているが、運用上、関係者の情報を関係鉄道事業者内でとりまとめて報告を行っている。報告懈怠があった場合には、TSB は当該事業者と非公式の協議を行い、悪質な場合には「法廷侮辱罪」で告訴することもある。他方、任意報告については、鉄道従業者に関わらず、鉄道の安全に資する情報について TSB に報告できる制度である。

TSB が収集したインシデント情報は、データとして蓄積され、そのデータベースの一部には鉄道事業者もアクセスが可能である。また、データの活用については、分析結果として安全向上に資する情報が得られた場合に、安全情報 (Safety Communication) を TC、RAC 及び鉄道事業者に通知するだけでなく、TSB のウェブサイトでも公表している。

なお、報告情報に犯罪行為が認められた場合には、連邦警察に通知することとなっている。また、報告情報に法律不遵守を見つけた場合には、鉄道安全法上の制度として、TC が大臣のオブザーバーを現地に派遣することができることになっている。これは、TC が当該事業者に対して是正措置を講じるべきか判断するために認められているものである。

4. おわりに

本調査では、先進諸国のなかでも先取的に鉄道分野において安全マネジメント規制を実施している英国及びカナダにおいて関係機関のヒアリングを行い、制度の内容、背景や運用状況等について概観した。その結果、各国においても、国鉄民営化等の鉄道事業自由化政策の推進に伴う安全に関する懸念を背景として安全マネジメント規制の導入が図られていること、また残念ながら大規模な旅客鉄道事故が安全マネジメント規制の大幅改正や導入の直接・間接のきっかけになっていることが明らかになった。

安全マネジメント規制は、従来から実施されている安全設備の設置や安全基準の策定等による安全対策に比してその直接的効果を把握することは困難であるが、英国では RSC

規制についてプラスの効果が得られてきたことを HSE が報告書にて公表しており²⁰、カナダにおいても RSMS 規制導入時に抵抗が多かった中小鉄道事業者にあっても現在では SMS に関して便益を見出している²¹。

日本においては、昨年、運輸安全マネジメント評価制度が開始されたばかりであるが、交通事業者の安全成果の向上に向け、交通事業者が単に SMS の枠組みを導入しこれを継続的に実施するだけでなく、組織における安全文化の醸成を図り、より自律的な安全確保態勢が構築されることが重要である。

謝辞

本調査の準備にあたっては、慶應義塾大学高野研一教授、東洋大学堀雅通教授、関西外国語大学醍醐昌英准教授、財団法人運輸調査局小役丸幸子主任研究員にご協力頂いた。ここに厚く御礼を申し上げたい。

参考文献

- European Railway Agency (2001) “Safety Management in European Railway Companies: Commentary on the Implementation of the European Directive on Railway Safety in the Community”
- Health and Safety Committee (2001) “Ladbroke Brove Rail Accident Inquiry Part 2,”
- Health and Safety Executive (2004) “Evaluation of The Railways (Safety Case) Regulations”
- Rail Safety and Standard Board (1997) “Guidance on the Preparation of Risk Assessments within Railway Safety Cases (Railway Safety)”
- Railway Association of Canada (2005) , “Policy Direction 2005-2006”
- Reason, James (1997) “Managing the Risks of Organizational Accident”, Ashgate (塩見弘監訳、高野研一、佐相邦英 訳(1999) 『組織事故』 日科技連)
- Reason, James (2003) “Managing Maintenance Error: A Practical Guide”, Alan Hobbs(高野研一監訳、佐相邦英、弘津祐子、上野彰 訳(2005) 『保守事故』 日科技連)
- The Transportation Safety Board of Canada (1997) ”Railway Occurrence Report R97H0009”
- 大島啓太郎 (2007) 「英国における鉄道安全規制の現状について」 第4回国土交通政策ワークショップ (国土交通政策研究所主催) (平成 19 年 6 月 12 日)
- 川上ほか (2006) 「交通事業者の安全確保方策とそのインセンティブ付け方策に関する研究」『PRI Review 21 号』, pp54-59
- 小役丸幸子 (2003) 「英国レールトラックの破綻とその後の状況」『JREA2003 年 Vol.46 No.2』, pp67-70
- 社団法人海外鉄道技術協力協会 (2005) 『世界の鉄道』ぎょうせい
- 醍醐昌英 (2007) 「英国の鉄道における列車事故と事業再編の示唆」『2006 年交通学研究』, pp59-68

²⁰ Health and Safety Executive (2004)

²¹ TC 及び RAC ヒアリングより。

高齢者の街なか居住への適応に配慮した 都市・住宅整備に関する研究

—高齢者の街なか居住に関するアンケート調査結果より—

主任研究官 日下部 隆昭
前研究官 森山 弘一
研究官 松本 将身
研究官 山本 健司

要旨

国土交通政策研究所では、平成 18 年度と 19 年度の 2 カ年で、高齢者の街なかへの転居後の適応に配慮した都市施設や住宅の配置・構造、街なかへの転居に対する支援等のあり方を明らかにすることを目的に、高齢者の街なか居住への適応に配慮した都市・住宅整備に関する研究を実施している。平成 18 年度は、本誌 23 号で整理した高齢化の状況や高齢者の転居の状況、更に高齢者の転居による精神的健康への影響等の背景を踏まえ、街なかに居住する高齢者を対象に街なか居住に関するアンケート調査を実施した。本稿はそのアンケート調査一次集計結果である。

調査の結果、街なかへ転居してきた高齢者は、転居していない高齢者と住宅・住環境の満足度を比較すると、住宅の安全性や防犯性、住環境の日常生活の安全性や騒音などの環境面、街並みに関する「満足」の割合が高い傾向であった。しかしながら住宅の「広さ・間取り」や「収納スペース」、住環境の「近所付き合いの心地よさ」や「地域活動・ボランティアへの参加のしやすさ」については「満足」の割合が低い傾向にあり、精神的健康に影響する社会的接触状況の面で転居前より状況が悪くなっている傾向が読み取れる。

1. はじめに

(1) 調査概要

本調査では、街なかに居住する高齢者にとってより良い居住が可能となるよう、また、これから街なかへ転居しようとしている高齢者が精神的健康を害することがないよう、より良い街なか居住のあり方や街なかへ居住（転居）しようとする方々への情報提供のあり方等について検討を行うべく、街なかに居住する 60 歳以上の住民を対象にアンケートを実施し、街なかに居住する高齢者の適応状況¹を把握した。また、高齢者の適応状況のみならず、その影響要因となりうる住宅・住環境やライフスタイルの状況も把握した。

(2) 調査対象

アンケート調査は、地方都市（三大都市圏²を除く圏域）の街なか（中心市街地活性化基本計画の対象地域を基本としつつ、地域事情等を考慮して設定）に居住する高齢者（本研究では 60 歳以上とする）を対象とした。

調査対象都市は、人口規模や人口増減、高齢化比率、街なかにおける住宅・都市施設等の整備状況、住環境の特徴等を考慮して、8 都市を選定した。それらの都市において、事前に行政職員へのヒアリング・統計資料の分析・現地調査（新築分譲マンションや高齢者優良賃貸住宅等の立地状況）等を行うことで、転居後間もない高齢者が多く居住するエリ

¹ 適応の定義：自らの欲求を満たすための環境（とくに対人関係や組織などの社会的環境）に対して適切な働きかけを行うことができ、それに対し環境から肯定的な反応や評価が得られ、結果として情緒的に安定し有効感を持っている状態が適応状態である。[参考] 国分康隆（1990）「カウンセリング辞典」誠真書房

² 首都圏整備法、中部圏開発整備法、近畿圏整備法で定める圏域。

ア(町丁目単位)を把握した。本調査は8都市40地区内の60歳以上の居住者全員を住民基本台帳から抽出してアンケート調査票を郵送配布した。

(3) 調査実施方法・実施期間

- ・実施方法：郵送配布・郵送回収
- ・実施期間：平成19年3月9日(金)～20日(火)
- ・調査対象：8都市(青森・弘前・盛岡・仙台・富山・高岡・金沢・熊本)40地区

(4) 調査項目

表1 調査項目表

項目	質問事項
①基本属性	本人ノ代筆
	年齢、性別、職業
	家族構成(同居者数・同居者の続柄)
	自分の子供との住まい方
	経済状況
②健康状態	身体機能
	外出・歩行状況
	抑うつ度(GDS)15項目※
③ライフスタイルの特徴	生活満足度尺度(LSI-K)9項目※
	孤独感尺度(AOK)10項目※
	外出頻度、外出目的
④住環境の状況	近所の友人・知人の状況(近所付き合い等)※
	遠方の友人・知人の状況(転居前の付き合い等)※
⑤住宅の状況	地域での団体活動の参加状況、不参加の理由※
	地域への参加状況
⑥住宅と住環境への総合満足度	周辺の施設の利用頻度[利用回数、所要時間、利用手段] (ショッピング、飲食、医療・福祉、教育・文化・体育、 交流関連、娯楽、その他公共の屋外施設)
	住宅周辺施設の 利用状況
	住宅周辺施設の利便性への満足度※
	高齢者関連サービスへの満足度※
	日常生活や災害に対する安全性への満足度※
	住宅周辺環境(騒音・振動、景観・街なみ)への満足度※
	住宅周辺の移動性への満足度※
	近所付き合いや地域活動への満足度※
	まちの活気への満足度※
	地域情報の収集のしやすさへの満足度※
その他の満足事項[自由記入]※	
⑦転居の状況	居住形態、高齢者向けの住宅であるか
	建物階数、居住階数
	共同施設の有無、使用状況
⑧その他	住まいの広さ、バリアフリー構造・設備、防犯対策・設備
	住宅への満足度
	住宅の広さ・間取り、収納スペースへの満足度※
⑨転居について	住宅の安全性(バリアフリー設備)、防犯性への満足度※
	居室の保健性(日当たり・風通し)への満足度※
⑩転居後の環境満足度	住まいと周辺環境への総合満足度※
	現住地、従前居住地、居住年数
	転居の自主性、転居理由、居住地選択の理由※
	外出・移動、日常生活(買い物・飲食)のしやすさへの満足度※
	仕事のしやすさ、趣味の取り組みやすさへの満足度※
	住宅の住みやすさへの満足度※
	近所付き合い、地域活動のしやすさへの満足度※
住宅周辺のにぎやかさ・活気への満足度※	
⑪その他	自然環境の良好さへの満足度※
	その他の満足事項[自由記入]※
⑫その他	街なか居住に関する所見[自由記入]※
	面接調査への協力依頼

※ 本人限定(代筆不可)の質問項目

³ 「抑うつ度」の指標にはCES-D、GDS、SDS、HADS等があり、「生活満足度尺度(Life Satisfaction Index: LSI)」にはLSI-A、LSI-K等、「孤独感尺度」には改訂版UCLA(工藤・西川(1983)、諸井(1991))等がある。

調査研究から

2. アンケート調査結果概要

(1) 配布・回答の状況

本調査では、5,234 票を配布し、1,970 票の回答を得た。回答率は 37.6%であった。男女別では、男性が 822 人 (41.7%) で女性が 1,102 人 (55.9%) とやや女性が多いものの、概ね男女の偏りがないサンプルが得られた。年代別では 65 歳-69 歳が 428 人 (21.7%) と最も多く、次いで 70 歳-74 歳が 402 人 (20.4%)、60 歳-64 歳が 400 人 (20.3%) となっている。また、男女ともに 85 歳以上になると回答率が低下している。

表 2 アンケート票の配布・回答状況

年齢区分	配布数			回答数					回答率		
	全体	男	女	全体		男	女	不明	全体	男	女
60-64	1,132	522	610	400	20.3%	192	206	2	35.3%	36.8%	33.8%
65-69	1,058	402	656	428	21.7%	174	252	2	40.5%	43.3%	38.4%
70-74	1,044	407	637	402	20.4%	177	224	1	38.5%	43.5%	35.2%
75-79	888	352	536	350	17.8%	151	197	2	39.4%	42.9%	36.8%
80-84	623	197	426	227	11.5%	87	140		36.4%	44.2%	32.9%
85-89	294	82	212	79	4.0%	26	52	1	26.9%	31.7%	24.5%
90-	195	50	145	44	2.2%	15	28	1	22.6%	30.0%	19.3%
不明	-	-	-	40	2.0%	0	3	37	-	-	-
小計	5,234	2,012	3,222	1,970	100.0%	822	1,102	46	37.6%	40.9%	34.2%

本調査では、設問項目により代筆可の設問と代筆不可(本人限定)の設問を設定した。回答者の心身の健康状態を問う設問(適応状況に関する設問)や住宅や住環境の満足度に関する設問に関しては、代筆不可とした。そのため代筆不可で答えてもらう設問については、本人が回答しかつ年齢の回答がある 1,787 票を集計対象とし、回答者が本人以外のもの及び回答者または年齢のいずれかが不明のもの 183 票は非該当として集計した。

(2) 一次集計結果

以下は、街なかへ転居した高齢者の状況を把握するための一次集計結果の抜粋である。基本軸クロス(年齢⁴、性別、転居有無・転居後の居住年数⁵)集計結果のうち、ここでは特に転居後 5 年未満の回答者の結果を中心に転居経験のない(街なかにずっと住んでいる)回答者の結果と比較をした。

① 転居の状況

(ア) 転居後の居住年数

街なかへの転居の状況を把握するために転居経験の有無、転居後の居住年数を質問した。街なかへ転居してからの居住年数は、転居後「10 年以上」が 1098 名 (57.9%) と最も多く、次いで「5 年以上 10 年未満」が 174 名 (9.2%) と多い。Dimond (1987) は、転居による精神的な健康への影響は転居後約 1 年で解消する⁶と示唆しているが、本アンケートでは転居後「1 年未満」は、105 名 (5.5%) と少数であり、転居後 5 年未満の回答者の合計も 496 名 (26.0%) にとどまっている。一方、転居をしていない回答者は 129 名 (6.8%) であった。

⁴ 年齢は 60 歳から 5 歳階級で 7 区分した。

⁵ 転居後の居住年数は転居後「1 年未満」「1 年以上 2 年未満」「2 年以上 3 年未満」「3 年以上 5 年未満」「5 年以上 10 年未満」「10 年以上」で 6 区分した。

⁶ Dimond (1987) 「forced residential relocation its impact on the well-being of older adults」

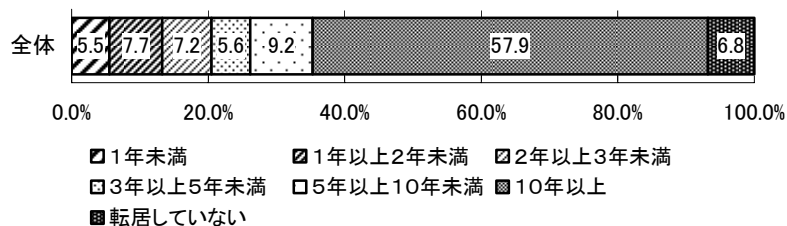


図-1 転居後の居住年数

(イ) 転居理由

街なかへの転居の理由については、「よりよい住宅がほかに見つかった」が 36.6%と最も多く、次いで「その他 (25.7%)」、「住宅が古くなったため (21.1%)」、「病気・介護の必要性のため (16.7%)」、「配偶者との離死別のため (13.4%)」、「引退・仕事の都合のため (10.4%)」、「立ち退きや賃貸住宅の期限切れのため (6.7%)」、「人間関係の負担を減らすため (6.5%)」の順となっている。転居後の居住年数に関係なく「よりよい住宅がほかに見つかった」が最も多い理由であった。

表-3 転居理由

	よりよい住宅がほかに見つかったため	立ち退きや賃貸住宅の期限切れのため	住宅が古くなったため	配偶者との離死別のため	病気・介護の必要性のため	引退・仕事の都合のため	人間関係の負担を減らすため	その他
全体	36.6	6.7	21.1	13.4	16.7	10.4	6.5	25.7
転居後1年未満	40.4	1.1	23.4	17.0	21.3	10.6	10.6	23.4
転居後1年以上2年未満	31.8	7.0	17.8	17.1	21.7	9.3	4.7	27.9
転居後2年以上3年未満	35.9	6.8	25.6	12.8	14.5	9.4	4.3	28.2
転居後3年以上5年未満	40.2	12.0	17.4	5.4	7.6	13.0	7.6	21.7
転居後5年以上10年未満	33.3	20.8	6.3	2.1	10.4	27.1	4.2	22.9
転居後10年以上	22.6	12.3	10.3	8.2	7.5	19.9	3.4	30.8

① 住宅の状況

(ア) 居住形態

居住形態は「戸建持家」が 47.6%と最も多く、次いで「分譲マンション (29.7%)」、「民営借家 (7.8%)」、「公社・公団の賃貸住宅 (6.7%)」、「公営住宅 (2.3%)」となっている。回答者全体の持ち家率は 77.3%であった。転居していない回答者は「戸建持家」が 92.9%であった。逆に、転居後の居住年数が 5年未満の場合は「戸建持家」より「分譲マンション」の方の割合が高い。

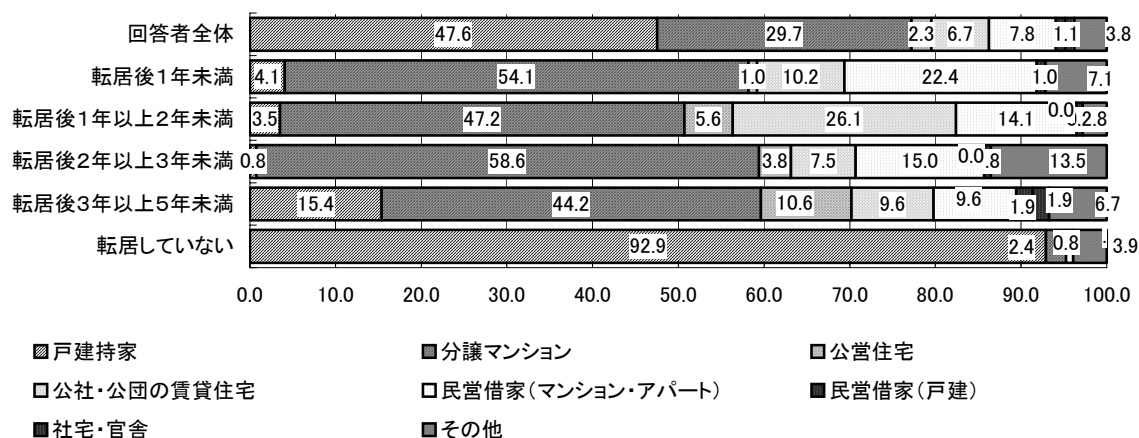


図-3 居住形態

調査研究から

(イ) 住宅への満足度

転居後の居住年数が5年未満の回答者（図-4）の満足度を転居していない回答者の満足度（図-5）と比較すると、「満足」の割合が高いのは、[住宅の設備]、[住宅の防犯性]、[居室の日当たり・風通し]、[段差解消等高齢者への配慮]である。しかしながら [広さ・間取り] [収納スペース] に関しては、「満足」の割合低かった。

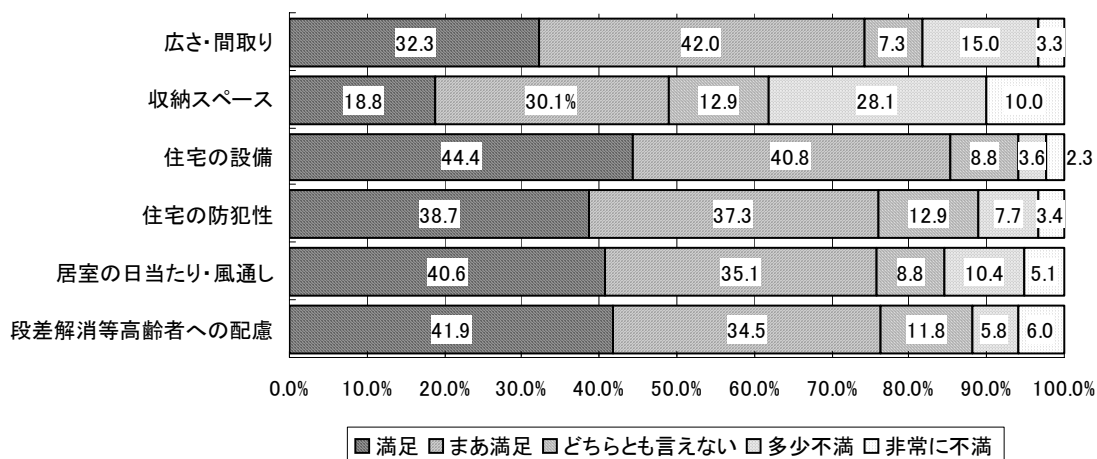


図-4 転居後5年未満の回答者の住宅への満足度

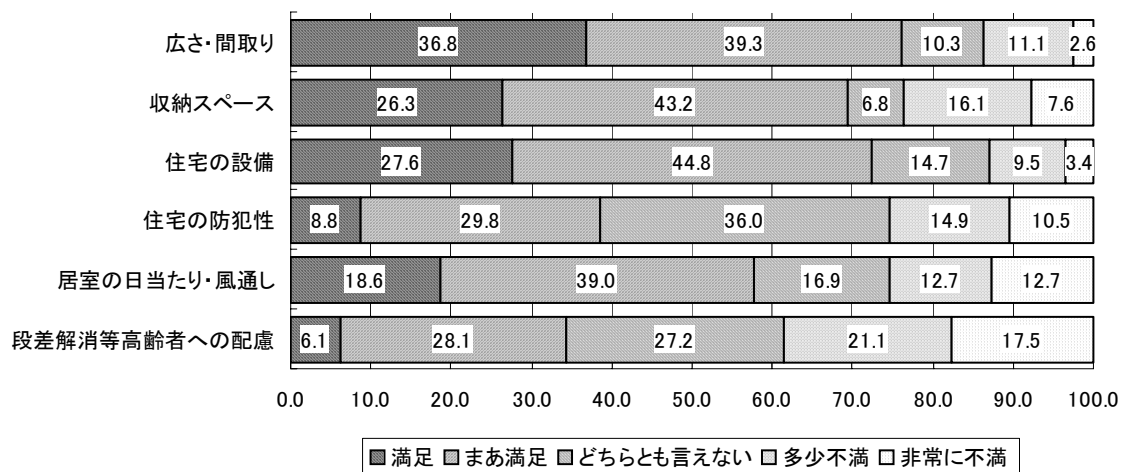


図-5 転居していない回答者の住宅への満足度

② 住環境の状況

(ア) 周辺施設の利用状況

周辺施設の利用状況⁷を把握するため、住まいの周辺施設（7分類⁸）の利用回数を質問した。転居後の居住年数が5年未満の回答者の周辺施設の利用状況については、[ショッピング施設]が「ほぼ毎日」と「週2～3回」を足すと（週3回以上利用）75.5%で最も利用状況が高い。次いで[その他公共の屋外施設（25.3%）]、[飲食施設（21.7%）]、[教育・文化施設（15.4%）]の順となっている。[ショッピング施設]と、それ以外の施設の利用格差が大きくでている。特に、[交流関連施設（5.9%）]、[娯楽施設（2.4%）]は低い（図-6）。

転居していない回答者の利用回数（図-7）と比較すると、各施設の全体的な利用回数は、ほぼ同じ傾向であると言えるが、「ほぼ毎日」+「週2～3回」で比較すると[医療・福祉施設]を除く全ての施設で転居後5年未満の回答者の利用回数の方が多くなっている。

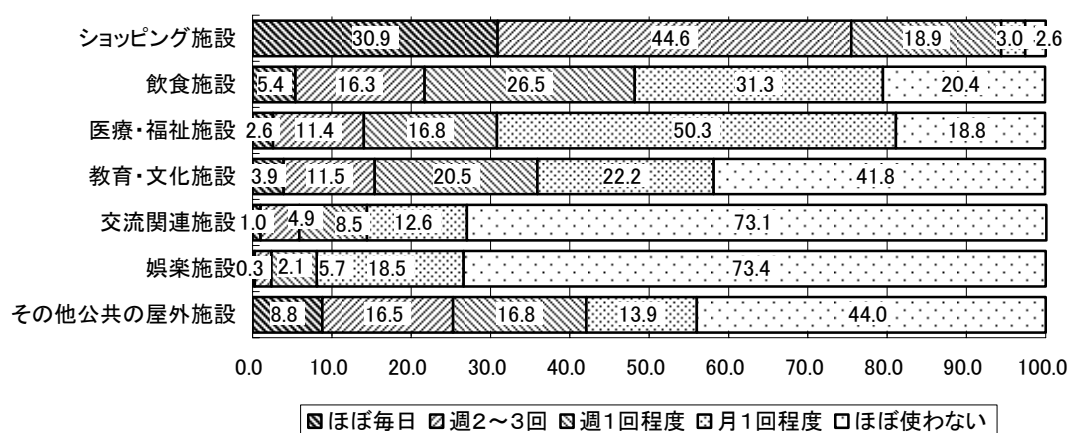


図-6 転居後5年未満の回答者の周辺施設の利用状況

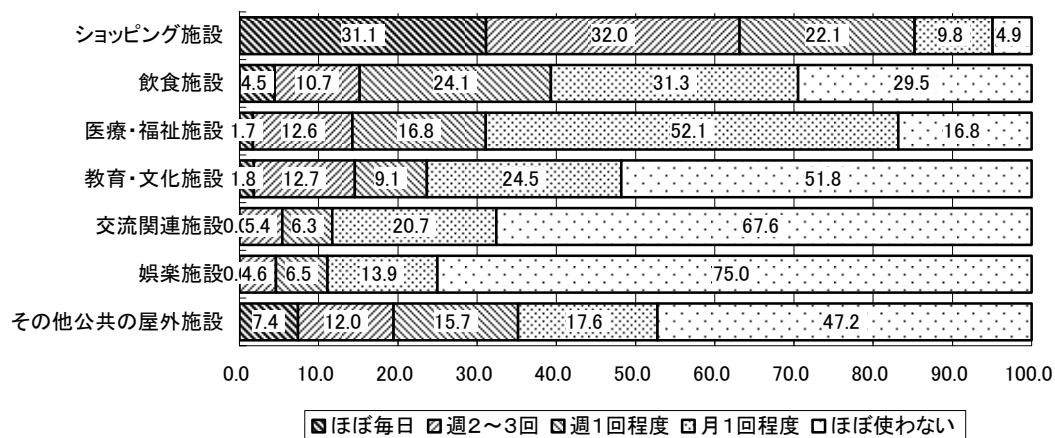


図-7 転居していない回答者の周辺施設の利用状況

⁷ 本アンケート調査では、回答者の住まいの周辺の施設の利用状況を把握するため、各種施設までかかる【所要時間】、その際の【移手段】についても調査している。

⁸ アンケート調査票では、住まい周辺の各施設については、以下の例示をして、“最もよく行く場所”について質問した。ショッピング施設（商店街、スーパー、デパート、コンビニ）、飲食施設（レストラン、食堂、軽食・喫茶店、居酒屋）、医療・福祉施設（病院・診療所、介護施設）、教育・文化・体育施設（図書館、美術館、スポーツセンター）、交流関連施設（公民館・集会所、コミュニティセンター）、娯楽施設（囲碁・将棋・麻雀、映画館、パチンコ、カラオケ）、その他の公共の屋外施設（公園・緑地・広場、川辺、市民農園）。

調査研究から

(イ) 環境満足度

各施設の利便性の満足度や災害などの対する安全性の満足度を把握するため、住まい周辺の住環境の満足度について質問した。転居後5年未満の回答者で「満足」の割合が高いのは、[公共交通の利便性(66.2%)]、[ショッピング施設の利便性(52.7%)]、[飲食施設の利便性(52.0%)]であり、これらの施設は街なか居住のメリットを感じる施設と考えられる。逆に「満足」の割合が低いのは、[地域活動・ボランティアへの参加のしやすさ(9.0%)]、[近所付き合いの心地よさ(11.0%)]、[高齢者関連サービスの充実度(15.2%)]、[地震・大規模火災に対する安全性(19.8%)]であった(図-8)。

転居していない回答者の環境満足度(図-9)と比較すると、「満足」の割合は、各施設の利便性に関してはほぼ同じ傾向であると言えるが、[高齢者関連のサービスの充実度]や[地震・大規模火災に対する安全性]、[水害やがけ崩れなど自然災害に対する安全性]、[日常生活の安全性]などの安全性に関する項目、[騒音・振動・大気汚染・悪臭などの環境]、[住宅地まわりの空間のゆとり・景観・街なみ]の環境に関する項目、[まちなぎわい・人通りの多さ]、[まちなぎわいに関する情報収集のしやすさ]等の項目では、転居後5年未満の回答者の「満足」の割合が全般的に高い傾向がある。逆に「満足」の割合が、転居後5年未満の回答者の方が低い項目は、[近所付き合いの心地よさ]、[地域活動・ボランティアへの参加のしやすさ]等であった。

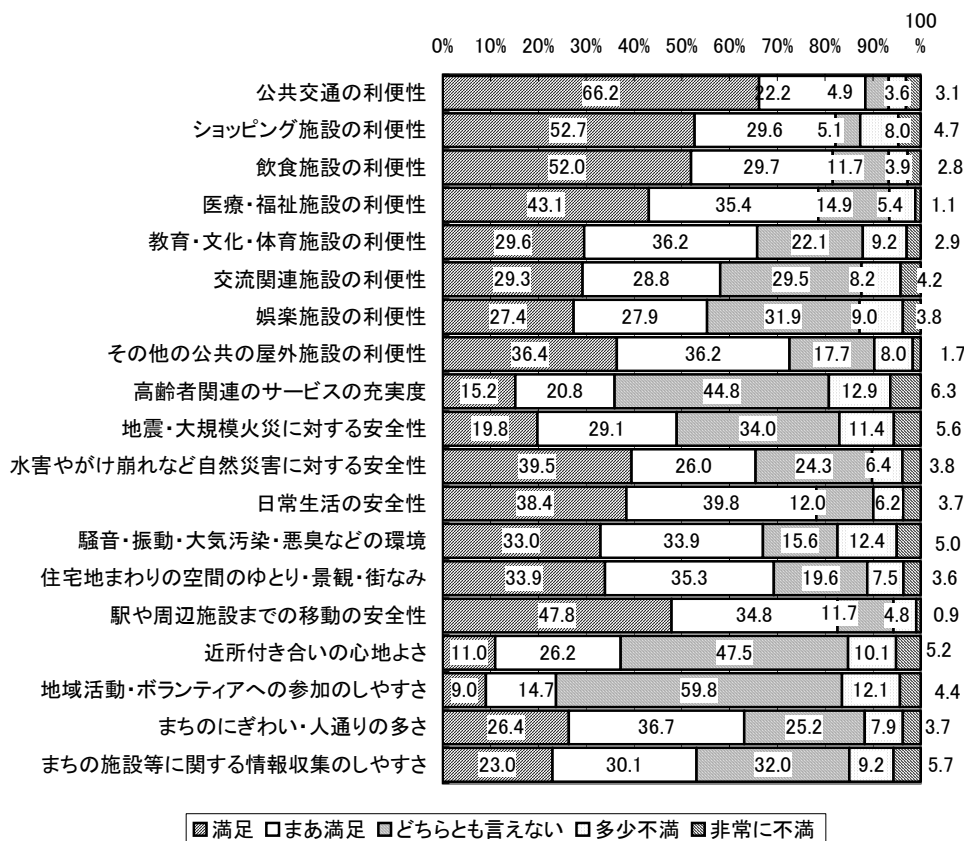


図-8 転居後5年未満の回答者の住環境への満足度

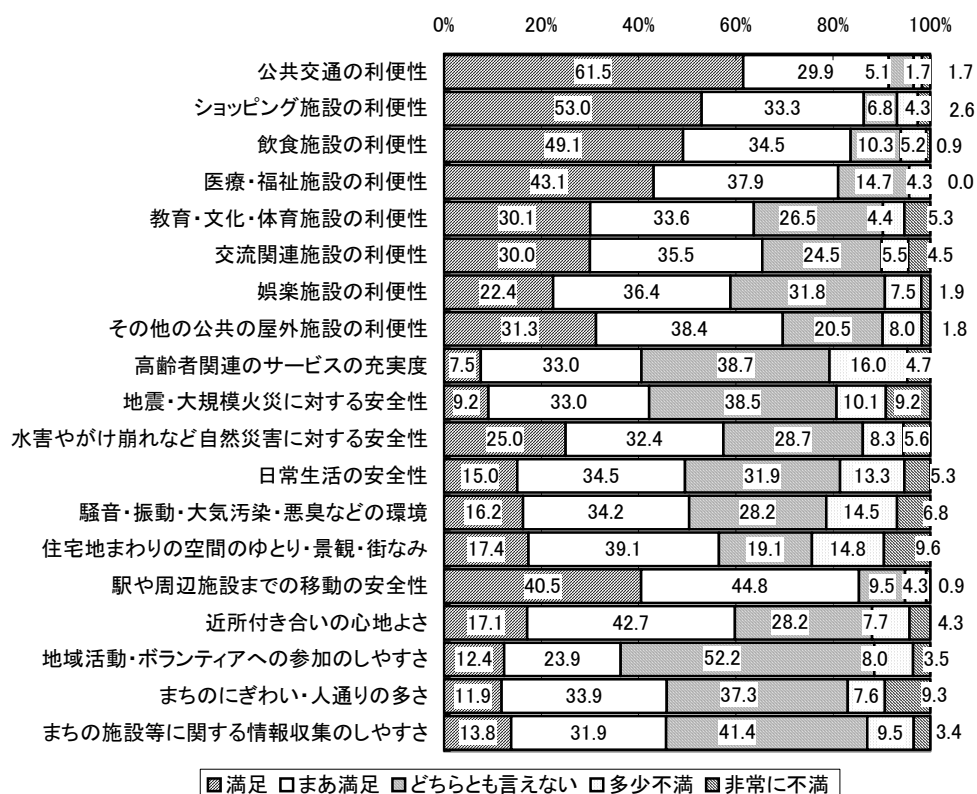


図-9 転居していない回答者の住環境への満足度

③ ライフスタイルの特徴

(ア) 近所・遠方の友人・知人との接触状況

社会的接触状況を把握するため、「近所の友人・知人の方で、1ヶ月に1回以上、立ち話や相談、お出かけをする(挨拶程度は除く)方の数」を質問した。転居の有無による比較を行うと、転居後5年未満の回答者の平均接触人数は、[転居していない]11.22人/月に比べ4.68人/月と約4割であった。

また、「遠方(市外または県外)の友人・知人の方で、1年に1回以上、立ち話や相談、会ったり訪問し合ったりする方の数」についても転居後5年未満の回答者の平均は、[転居していない]8.47人/年に比べ5.34人/年と約6割であった。

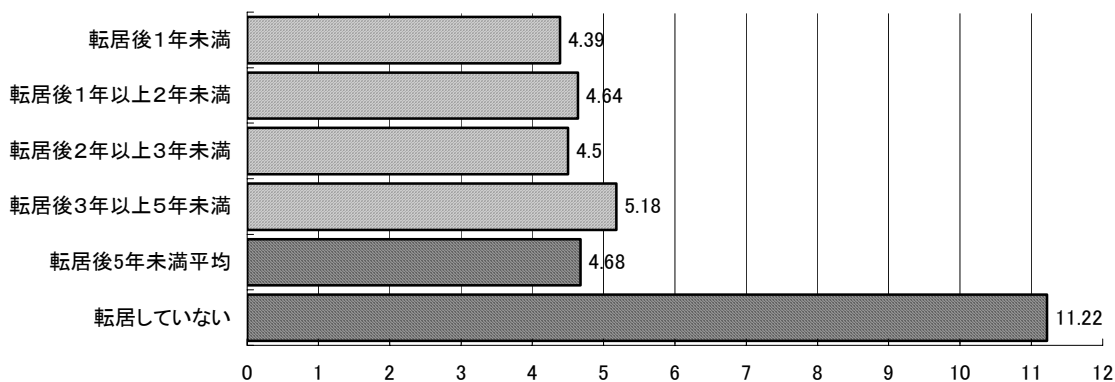
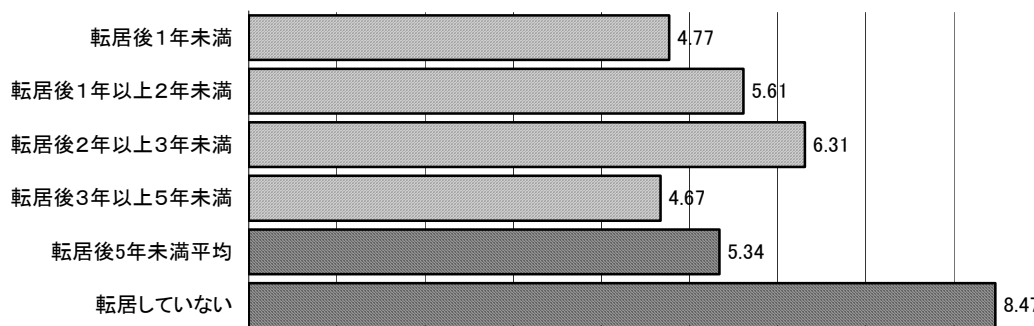


図-10 近所の友人・知人との平均接触人数(1ヶ月あたり)



図－11 遠方の友人・知人との平均接触人数(1年あたり)

(イ) 地域との関係、地域への参加状況

住んでいる地域での団体活動への参加の有無と参加している団体活動について質問した(複数回答)。回答者全体では、「参加していない」の割合が40.5%と最も高かった。参加している活動は「町内会・自治会における活動」の割合が最も高く、次いで「サークル・同好会の趣味活動(29.3%)」となっている。

「町内会・自治会における活動」に関して、転居の有無による比較を行うと、転居後5年未満の回答者は、転居していない回答者(46.4%)と比較すると17.5%と4割であった。

表－4 住んでいる地域での団体活動の状況

	町内会・自治会における活動	NPO・ボランティア活動	サークル・同好会の趣味活動	行政関係の役員・委員の活動	以前の職場関係の活動	その他	参加していない
回答者全体	33.0%	8.8%	29.3%	4.7%	9.1%	6.0%	40.5%
転居後1年未満	18.6%	3.5%	25.6%	3.5%	14.0%	8.1%	50.0%
転居後1年以上2年未満	21.4%	6.3%	27.0%	3.2%	7.1%	6.3%	50.0%
転居後2年以上3年未満	12.3%	11.3%	42.5%	0.9%	8.5%	4.7%	44.3%
転居後4年以上5年未満	17.8%	7.8%	32.2%	4.4%	11.1%	2.2%	48.9%
転居後5年未満の平均	17.5%	7.2%	31.8%	3.0%	10.2%	5.4%	48.3%
転居していない	46.4%	32.1%	32.1%	14.3%	8.0%	8.0%	29.5%

④ 転居後の環境満足度

転居後5年未満の回答者に街なかへの転居後の環境満足度を質問した。転居前と比較して「良くなった」の割合が高いのは、[外出のしやすさ]で81.5%を占める。次いで[住宅の住みやすさ(76.9%)]、[買い物、飲食などの日常生活のしやすさ(75.2%)]、[周辺のにぎやかさ・活気(60.1%)]の順であった。しかしながら「良くなった」の割合が低いのは、[地域活動・ボランティアのしやすさ(19.5%)]、[近所との付き合い・人間関係(18.7%)]であった。なお、「悪くなった」の割合が高いのは、[自然環境の良好さ(16.7%)]であった。

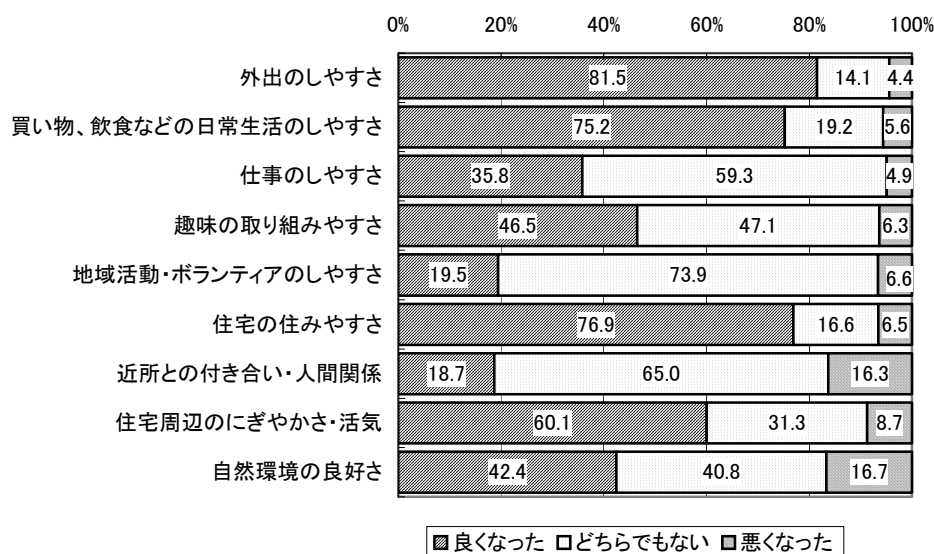


図-12 転居後の環境満足度

3. おわりに

本アンケート調査の一次集計として街なかへ転居してきた高齢者と転居していない高齢者について、住宅・住環境の満足度を比較した結果、住宅では「[段差解消等高齢者への配慮]、[住宅の防犯性]」に関する「満足」の割合が高く、住環境では「[水害やがけ崩れなど自然災害に対する安全性]」等の安全性の面や「[騒音・振動・大気汚染・悪臭などの環境]」の環境面に関する「満足」の割合が高かった。しかしながら、住宅の「[広さ・間取り]」、[収納スペース] や住環境の「[近所付き合いの心地よさ]」や「[地域活動・ボランティアへの参加のしやすさ]」については「満足」の割合が低い傾向であった。実際に近所の友人・知人への平均接触人数を比較すると、転居後5年未満の回答者は、転居していない回答者に比べて約4割の人数であり、「町内会・自治会における活動」の参加状況に関しても約4割であった。

なお今回のアンケートでは、街なかにおける高齢者の住宅や住環境に対する満足度を把握するだけでなく、抑うつ度（GDS）、生活満足度尺度（LSI-K）、孤独感尺度（AOK）といった精神的健康尺度を用いて高齢者の適応状況の把握を行っているが、紙面の都合によりその概要については改めて紹介することとしたい。

また、今後アンケート調査で得られたデータをもとに、転居経験者と非転居者に分類して、転居後の適応状況（精神的健康尺度）と転居先住宅の立地条件や構造、住宅周辺のインフラ整備状況等の影響因子を分析し、更に面接調査による追跡調査を実施して、高齢者の街なかへの転居後の適応に配慮した都市施設や住宅の配置・構造、街なかへの転居に対する支援等のあり方を明らかにする予定である。

商業施設の立地が都市構造に及ぼす影響に関する研究

主任研究官 森田 真弘
研究官 馬場 美智子
研究官 橋本 亮

要 旨

本研究は、大規模商業施設の立地が人口移動の要因の1つと考え、人口分布と中心市街地や大規模商業施設からの距離との相関関係に着目し、人口分布の変化要因を分析・考察することを目的として検討を行ったものである。

宇都宮市、岡崎市、彦根市、長浜市、北九州市、佐世保市、熊本市を対象とした事例分析では、人口密度と雇用密度を目的変数に、中心市街地や大規模商業施設から各町丁目までの移動距離を説明変数として、Anas, Arnott and Small が提唱する多心型都市構造を描写するモデル式を用いて回帰分析を行うとともに、ヒアリング調査、現地調査、GISを用いた視覚的な整理を通じた即地的検討を行った。

本研究における調査をとおして、平成7年から平成12年の間に立地した各研究対象都市で最大の店舗面積を持つ大規模商業施設からの距離と各都市内の人口分布の変化との間に、はっきりとした相関をみることはできなかった。即地的検討によれば、大規模商業施設の立地がその周辺において直接的に宅地開発の促進による人口の増加や他の業種・業態の誘発による雇用の増加に影響を及ぼしている事例もみられたが、それ以上に、幹線道路や市街地の整備、区域区分の変更等を含めた広域的な都市計画や都市政策による開発事業等が人口分布の変化に影響を及ぼす主要因の1つであることがうかがえた。

1. はじめに

少子高齢化と人口減少の進展は、今後の我が国の社会経済情勢に大きな影響を与えることになる。全国の各地における人口分布がどのような方向に向かい収束していくのかは、各都市の今後の土地利用規制や市街地整備のあり方を左右する大きな問題であり、このような社会構造の変化過程においては、人口分布の空間的变化を正確に把握し予測することがますます重要になる。

人口移動に影響を及ぼす要因を抽出し、町丁目レベルの詳細な単位で分析することは、当該要因が人口の地理的分布に及ぼす影響を明らかにし、さらには人口分布の予測手法の確立に寄与するものと期待される。

本研究は、このような認識のもと、商業施設が人口移動に影響を及ぼす要因の1つと考え、商業施設の中でも中心市街地の衰退を招く等、都市構造に大きな影響を及ぼすと考えられる大規模商業施設の郊外立地が人口分布に与える影響について、データ解析、事例調査等により検証を行った。

本稿では、平成17～18年度の2カ年の研究成果について紹介する。

2. 研究対象地

対象都市を選定するにあたり、まずは以下の2つの条件を満たす都市を抽出し、その後都市毎の状況等を勘案し、決定した(表1)。

- ① 中心市街地活性化又は再生のための施策¹を展開している。
- ② 郊外部²において、店舗面積 1 万㎡以上の大規模商業施設が 1990～2000 年の間に 1 件以上立地している。

表 1 都市規模別都市別の大規模商業施設立地状況

都市規模	都市名	大規模商業施設		
		店舗数	最大面積の店舗名	店舗面積／延床面積 (㎡)
100 万人以上	北九州市	3	IDC 小倉ショールーム	19,554 / 112,165 ㎡
50 万人以上 100 万人未満	熊本市	3	ゆめタウンはません	37,155 / 63,186 ㎡
30 万人以上 50 万人未満	岡崎市	5	イオン岡崎 SC	65,285 / 162,079 ㎡
	宇都宮市	1	福田屋ショッピングプラザ ³	39,180 / 83,422 ㎡
10 万人以上 30 万人未満	彦根市	2	ビバシティ彦根	33,066 / 104,426 ㎡
	佐世保市	2	ジャスコシティ大塔 SC	29,696 / 69,637 ㎡
5 万人以上 10 万人未満	長浜市	1	アル・プラザ長浜	15,439 / 25,100 ㎡

3. 分析方法

(1) 回帰分析

1) 使用データ

① 人口分布

本研究では、人口を夜間人口と昼間人口の 2 つの視点から捉え、それぞれの人口密度と郊外大型商業施設との相関関係について分析を行うこととした。

そこで、人口データとして以下のデータを使用した。

- ・平成 7 年度及び 12 年度の「国勢調査小地域集計結果（第 1 次基本集計に関する集計）」の第 2 表（基本単位区別・性別・5 歳階級別人口）
- ・平成 8 年度及び平成 13 年度の「事業所・企業統計調査結果」の第 1 表（産業（大分類）別就業者数・市区町村・町丁大字別）

上記のうち、国勢調査人口を夜間人口、事業所・企業統計調査の就業者数を昼間人口として分析を行った。

② 中心市街地

各都市の中心市街地の位置の決定には、経済産業省「平成 18 年度中心市街地商業等活性化支援業務（情報収集・分析・提供事業）報告書」を用いた。

③ 町丁目から郊外大規模商業施設までの距離

町丁目から商業施設までの距離は、NITAS³を利用して、現況の道路ネットワークを利用した場合の距離を用いた。

¹ 中心市街地活性化のすすめ 2004 年版もしくは街元気プロジェクトに掲載されている市町村

² 2007 年全国大型小売店総覧（東洋経済新報社）の立地タイプにおいて、「郊外住宅街型」、「郊外幹線道路沿型」、「その他」のいずれかに属するものとした。

³ 国土交通省が開発したものであり、NITAS（総合交通分析システム）は、道路、鉄道、航空、船舶の各交通機関を組み合わせて総合的に交通体系の分析を行うシステムである。

調査研究から

2) 分析の目的

人口分布の状況と郊外大型商業施設との関係について、距離による相関関係の有無を決定係数 (R²)⁴により明らかにする。また、それと連動して中心市街地の人口分布がどのように変化したのかについても回帰分析により明らかにする。

そして、係数 (勾配) の変化及び有意性 (t 値)⁵の変化から、人口や雇用の郊外への流出 (言い換えれば、中心市街地の影響力の低下) 等について検討を行う。

3) 分析の手法

本分析では、Anas, Arnott and Small が 1998 年に発表した「Urban Spatial Structure」の中で述べられている、多心型都市構造を描写する以下の 3 つのモデル式のうち、「②各センターが相互に補完的である」場合における分析を行う。

- | | | | |
|---|---|---|-----------------|
| ① | $D_m = \text{MAX} \{A_n * \exp(-\gamma_n * X_{mn})\}$ | … | 各センターが完全に代替的である |
| ② | $D_m = A \prod \exp(-\gamma_n * X_{mn})$ | … | 各センターが相互に補完的である |
| ③ | $D_m = \sum A_n * \exp(-\gamma_n * X_{mn})$ | … | 中間的なケース |

回帰分析を行うにあたり、②式を線形モデルに変換した上で、回帰分析を行う。その結果から得られる中心市街地と郊外大型商業施設との関係を模式的に示すと下図のとおりである (図 1)。

線形モデル→	$\ln D_m = A - \sum \gamma_n * X_{mn}$
D_m	: 市内全町丁目の人口密度又は雇用密度
γ_n	: 係数
A	: 定数項
X_{mn}	: 中心市街地又は郊外大型商業施設から各町丁目までの距離

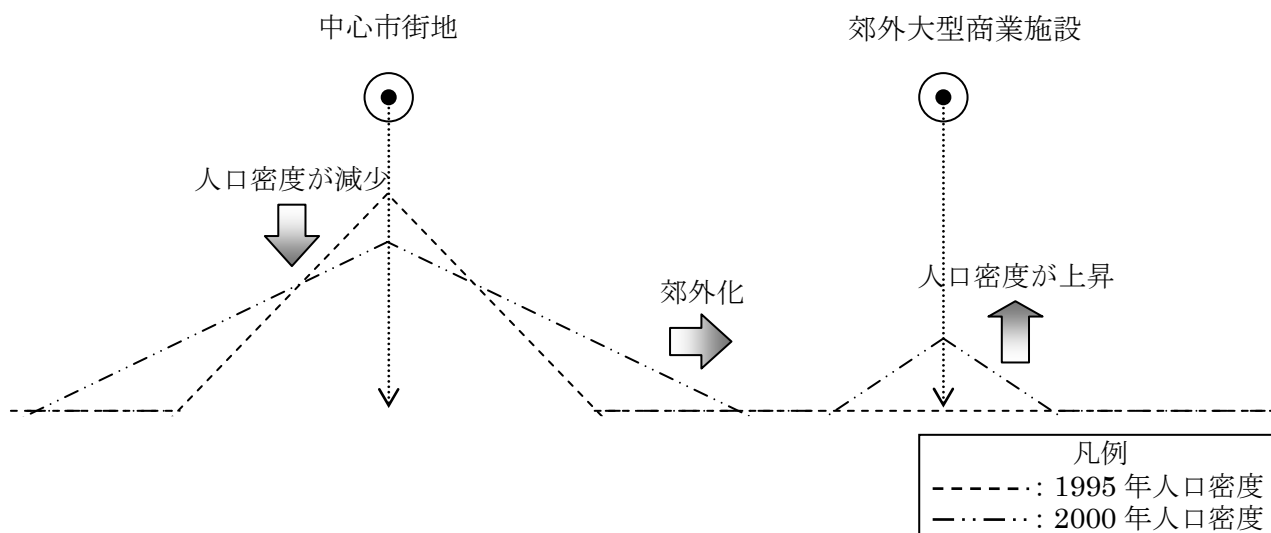


図 1 回帰分析の結果のイメージ図

⁴ 本分析での決定係数 (R²) は、「すぐ分かる統計解析」(石村貞夫、東京図書)を参考に、決定係数が 0~0.2 であれば「ほとんど相関がない」、0.2~0.4 であれば「やや相関がある」、0.4~0.7 であれば「かなり相関がある」、0.7~1.0 であれば「強い相関がある」とした。

⁵ 本分析での t 値境界は一般的に用いられる 2.0 とした。

(2) 即地的検討

即地的検討として、人口や雇用密度の分布状況について、ヒアリング調査、現地調査、GISを用いた視覚的な整理から検討を行う。

4. ケーススタディ

(1) 宇都宮市

1) 人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった（表2）。

即地的検討では、①郊外大型商業施設の南東部で人口密度の大幅な増加がみられること、②人口密度の大幅な増加が起こっている町丁目は環状道路の内側に多いこと、③中心市街地では人口密度の大幅な減少がみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、モータリゼーションの進展や交通利便性の向上、中心市街地以外での土地区画整理事業の実施等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で人口の増加が起こっているのは、商業施設立地が直接の影響を及ぼしているのではなく、交通利便性を考慮した新たな宅地開発の推進によるものと考えられる。

表2 宇都宮市 回帰分析結果（総人口の密度）

サブセンター	平成7年(1995年)		平成12年(2000年)	
	切片	勾配	切片	勾配
中心市街地(曲師町)	7.778832	-0.66368	8.347503	-0.49641
	(t値) (26.61)	(5.94)	(30.01)	(4.67)
	R ² = 0.144312		R ² = 0.163231	
福田屋ショッピングプラザ宇都宮	7.778832	0.261571	8.347503	0.072912
	(t値) (26.61)	(2.55)	(30.01)	(0.75)
	R ² = 0.144312		R ² = 0.163231	

2) 雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった（表3）。

即地的検討では、①郊外大型商業施設の周辺では雇用密度が低下していること、②雇用密度の大幅な増加が起こっている町丁目は環状道路の内側に多いこと、③中心市街地では雇用密度が大幅に減少又は増加している町丁目の両方が目立つこと等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、モータリゼーションの進展や大規模商業施設の郊外移転や都心部での新規立地の繰り返し、中心市街地の地価の高止まり等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で雇用の増加が起こっていないのは、宇都宮市では郊外部だけではなく環状道路の内側の都心部においても大規模商業施設の立地が進んでいる影響によるものと考えられる。

表 3 宇都宮市 回帰分析結果（総雇用者の密度）

サブセンター	平成8年(1996年)		平成13年(2001年)	
	切片	勾配	切片	勾配
中心市街地(曲師町)	7.680689 (t値) (28.99)	-0.82976 (8.16)	7.983815 (31.48)	-0.66316 (6.81)
	R ² = 0.243309		R ² = 0.254734	
福田屋ショッピングプラザ宇都宮	7.680689 (t値) (28.99)	0.326222 (3.49)	7.983815 (31.48)	0.154126 (1.72)
	R ² = 0.243309		R ² = 0.254734	

(2)岡崎市

1)人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では人口密度の増加している町丁目が多くみられること、②市の南部の市街化調整区域の一部町丁目では人口密度の大幅な増加がみられること、③中心市街地では人口密度の減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、モータリゼーションの進展やベッドタウンとしての発展の経緯、都心部での高齢化及び地代・家賃の高止まり等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で人口の増加が起こっているのは、商業施設の立地が直接影響しているのではなく、近年のモータリゼーションの進展による交通利便性の向上やベッドタウンとして人口増加の受け皿となるマンション開発が可能な開発余地の存在によるものと考えられる（図2）。

2)雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では雇用密度の増加している町丁目はわずかであること、②市全体で雇用密度に大きな変化がみられないこと、③中心市街地とその近郊では雇用密度が大幅に減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、ベッドタウンとしての街の特性や名古屋市豊田市といった近隣の巨大な商業や産業の集積地の存在、市街化区域が狭い上に住宅地の占める割合が多い等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設の周辺で雇用の増加があまり顕著でないのは、名古屋市や豊田市等の巨大な商業や産業の集積地の存在によるものと考えられる（図3）。

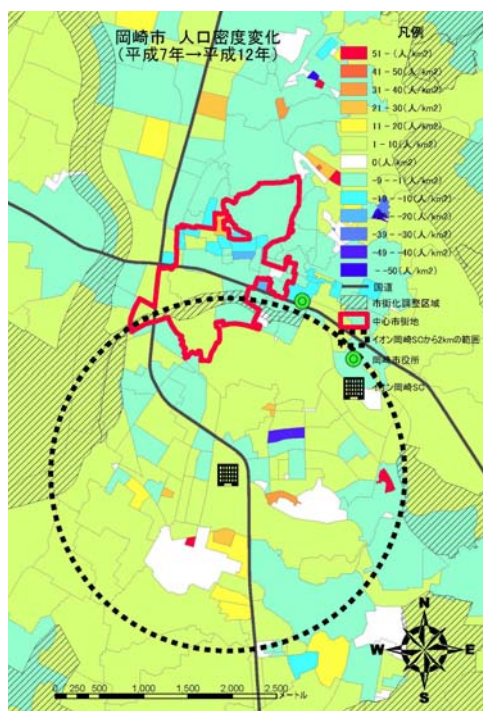


図 2 人口密度差（総人口、H07～H12）

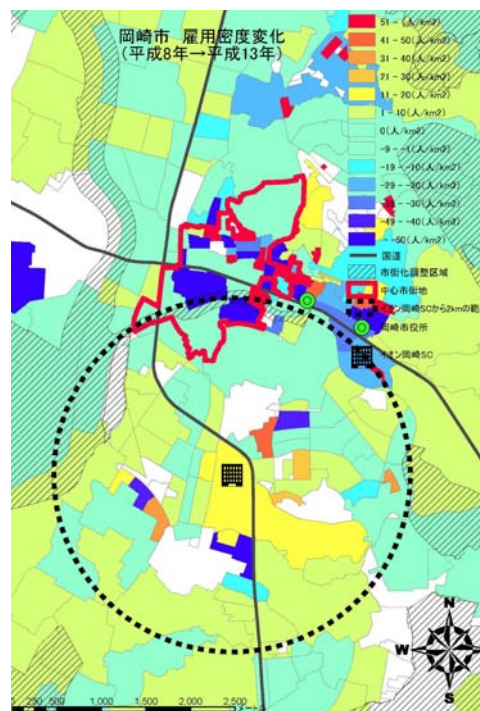


図 3 雇用者密度差（総雇用者数、H08～H13）

(3) 彦根市

1) 人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺で人口密度の増加がみられること、②都市全体で人口密度の大幅な増減はみられないこと、③中心市街地では人口密度の減少がみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、通勤・通学の利便性の向上や副都心計画の影響を受けた農地転用による開発余地の創出、ニュータウン開発による良好な住宅地の整備等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺での人口増加が起こっているのは、副都心計画による市街地整備の促進や計画的な宅地開発の推進によるものと考えられる。

2) 雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では特に目立った雇用密度の増減はみられないこと、②都市全体として雇用密度の大幅な増減がみられないこと、③中心市街地では雇用密度の減少がみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、近隣都市の大規模商業施設の存在、市街化調整区域や農地が多く商業や産業施設の立地があまり進んでいないこと等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で雇用増加が起こっていないのは、区域区分の影響も考えられるが、近隣都市の産業や商業の集積地の存在によるものと考えられる。

(4)長浜市

1)人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった（表 4）。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では人口密度が増加している町丁目が多くみられること、②都市全体で人口密度の大幅な増減がほとんどみられないこと、③中心市街地では人口密度が減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が生じた背景として、通勤・通学の利便性の向上や郊外の地価が安く、開発余地が多い、中心市街地以外での土地区画整理事業の推進等が考えられる。

したがって、中心市街地で人口が減少し、郊外で人口が増加しているのは、商業施設の立地が直接的に影響しているのではなく、開発余地が多いことや長浜市が進めている区画整理等の市街地整備によるものと考えられる。

表 4 旧長浜市域 回帰分析結果（総人口の密度）

サブセンター	平成7年(1995年)		平成12年(2000年)	
	切片	勾配	切片	勾配
中心市街地(元浜町)	7.718065 (t値) (18.52)	-0.29537 (2.11)	7.936045 (23.03)	-0.35066 (3.03)
	R2= 0.102883		R2= 0.184308	
アル・プラザ長浜	7.718065 (t値) (18.52)	0.078858 (0.37)	7.936045 (23.03)	0.616312 (0.62)
	R2= 0.102883		R2= 0.184308	

2)雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった（表 5）。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること、②都市全体で人口密度の大幅な増減がほとんどみられないこと、③中心市街地では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が生じた背景として、市街化調整区域や農地が多く、黒壁がオープンし、観光都市として発展してきているが、関連産業や商業の進出が遅れている等が考えられる。

したがって、中心市街地や郊外で雇用密度が減少しているのは、区域区分等の都市計画の設定により開発余地の少なさによるものと考えられる。

表 5 旧長浜市域 回帰分析結果（総雇用者の密度）

サブセンター	平成8年(1996年)		平成13年(2001年)	
	切片	勾配	切片	勾配
中心市街地(元浜町)	8.360466 (t値) (21.21)	-0.66612 (5.21)	8.279353 (21.18)	-0.62206 (4.91)
	R2= 0.458928		R2= 0.44954	
アル・プラザ長浜	8.360466 (t値) (21.21)	-0.07585 (0.40)	8.279353 (21.18)	-0.65252 (0.65)
	R2= 0.458928		R2= 0.44954	

(5)北九州市

1)人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では人口密度の増加又は減少している町丁目が点在していること、②市全体では国道沿道で人口密度の大幅な増減がみられること、③中心市街地では人口密度の増加又は減少している町丁目が点在していること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、都市規模の割に平野部が少ないことや郊外部での土地区画整理事業の実施、中心市街地での居住環境の向上等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で人口密度の減少が起こっているのは、その他の郊外での都市計画による大規模な宅地整備に加え、中心市街地での居住環境の向上によるものと考えられる。

2)雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること、②市全体では雇用密度の大幅な増減がほとんどみられないこと、③中心市街地では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、その他の郊外部の土地区画整理事業の実施や中心市街地の衰退、リサイクル産業や研究機関を誘致する取り組みが途中段階であること、機械化等の影響により大幅な雇用創出には至っていないこと等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で雇用密度の減少が起こっているのは、その他の郊外での大規模商業施設の立地による雇用効果等によるものと考えられる。

(6)佐世保市

1)人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では人口密度が増加している町丁目が多くみられること、②都市全体では人口密度が減少している町丁目が多くみられること、③中心市街地では人口密度が減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、郊外大型商業施設を中心とした商業施設の集積による利便性向上、中心市街地では地価が高く若年層が生活するには生活費が嵩んでしまうこと等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で人口密度の増加が起こっているのは、郊外大型商業施設の立地の影響によるものと考えられる（図4）。

2)雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

調査研究から

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること、②市全体では雇用密度の大幅な増減はみられないこと、③中心市街地では雇用密度が増加している町丁目が多くみられること等が確認できた。

しかし、「佐世保市中心商店街の取り組みについて」⁶の中で、「中心部の商店数は、平成6年と平成16年を比較すると24%減少しており、佐世保市全体より減少割合が高くなっているが、要因としては郊外大型店等の出店の影響によるものと思われる」とあること、郊外大型商業施設の立地に伴い周辺にロードサイドショップの出店が見られること等から、郊外大型商業施設周辺で雇用密度が減少しているように見えるのは、統計データや現地調査では捉えきれない別の理由があると考えられる。

ただし、中心市街地近辺において雇用密度が大幅に減少していないのは、四ヶ町や三ヶ町商店街が、平日祝日を問わず沢山の人が賑わう、20万人都市の中で「日本一元気な商店街」と評され全国から商店街組合が視察に訪れているほどの商店街であることや、「商店街には空き店舗を作らない」を基本方針として、空き店舗が発生した場合には、地代・家賃を下げる等の努力をしている結果であると考えられる（図5）。

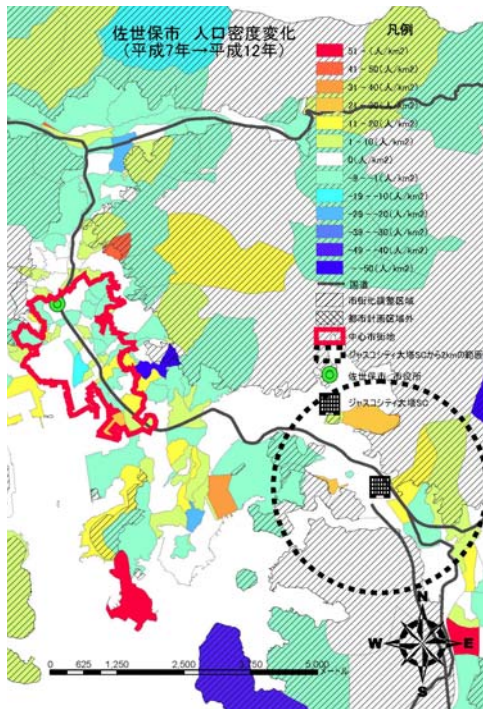


図4 人口密度差（総人口、H07～H12）

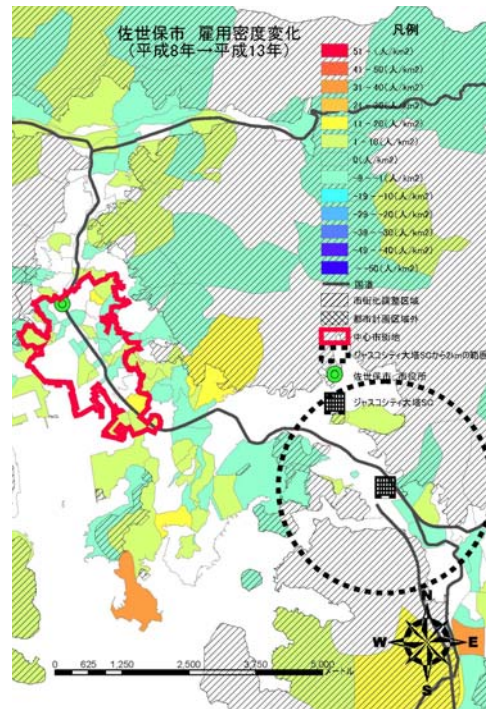


図5 雇用者密度差（総雇用者数、H08～H13）

(7) 熊本市

1) 人口分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の人口密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では人口密度が増加又は減少している町丁目が見られること、②都市全体では国道沿いで人口密度が大幅に増加している町丁目

⁶ 佐世保市観光商工部商工労働課 作成。佐世保市における小売業の分析や中心市街地活性化基本計画に基づく事業について等が整理されている。

目が多くみられること、③中心市街地では人口密度が減少している町丁目が多くみられること等が確認できた。

このような現象が起こった背景として、モータリゼーションが進展や新たに市街化区域に編入された郊外大型商業施設周辺の町丁目での民間事業者による宅地開発の進行等が考えられる。

したがって、郊外大型商業施設周辺での人口増加は、区域区分の変更により開発に対する規制が緩和したことや幹線道路の整備によるものと考えられる（図6）。

2) 雇用分布

回帰分析では、中心市街地や郊外大型商業施設からの距離と市内の雇用密度の間には、はっきりとした相関は認められないという結果であった。

即地的検討では、①郊外大型商業施設周辺では雇用密度が増加又は減少している町丁目が点在していること、②都市全体では雇用密度が減少している町丁目が多くみられること、③中心市街地では雇用密度が増加又は減少している町丁目が点在していること等が確認できた。

しかし、熊本市では、環状道路が整備されて以降の環状道路沿いにおけるロードサイドショップ等の商業施設の新規立地、熊本テクノポリス構想による工業団地（例えば、ホンダやフジフィルム）の造成による郊外における就業者の増加、熊本駅を中心とした地区におけるダイエー等の撤退による空洞化等が見られる。

したがって、郊外大型商業施設周辺で雇用密度が減少しているように見えるのは、統計データや現地調査では捉えきれない理由があると考えられる（図7）。

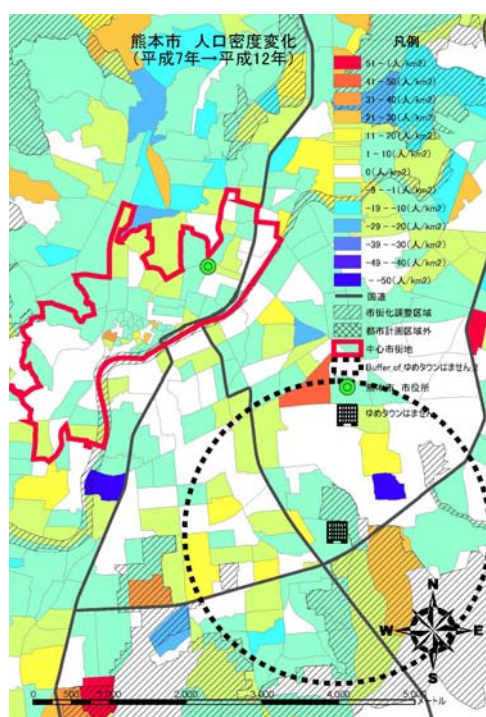


図6 人口密度差（総人口、H07～H12）

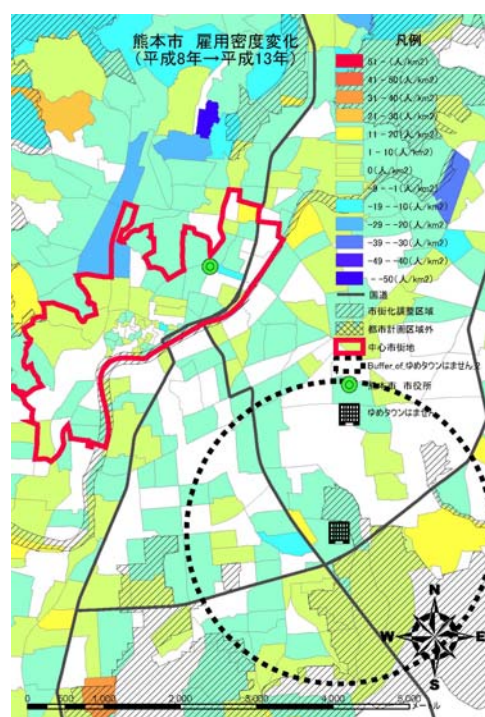


図7 雇用者密度差（総雇用者数、H08～H13）

5. 商業施設の立地が人口分布に与える影響に関するまとめ

本研究で得られた知見を以下に示す。

調査研究から

分析の結果、多心型都市構造のモデル式を用いた回帰分析の結果から、市内の人口や雇用の分布は、中心市街地及び郊外大型商業施設からの距離のみで決定されるものではないことが明らかになった。

この結果から、次の2点のことが考えられる。

第一に、本研究での回帰分析は、1つの都市全域を対象としており、影響範囲を広くとりすぎたため「はっきりとした相関関係はみうけられない」という結果となったとも考えられる。

本研究では、Anas, Arnott and Small が提唱する多心型都市構造を描写するモデル式を用いたが、欧米の都市形態と日本の都市構造の違いが回帰分析の結果が有効なものにならなかった要因の1つと考えられる。

というのも、欧米の都市は基本的に中心部を頂点に居住がなされ、街並みを遮断するような海や山が少ないため、商業施設を核とした多心型都市構造が可能である。その一方で、日本の都市は比較的高密な居住地が継続しつつ、山や海、川に遮られ、放射状の広がりを持ちにくいことから、商業施設は都市全体の核とまではなりえず、限られた範囲内での影響力に止まっているのではないかと考えられる。

したがって、影響範囲を絞り込んだ上で回帰分析を行うことにより、有効な結果が得られる可能性があると考えられる（図8）。

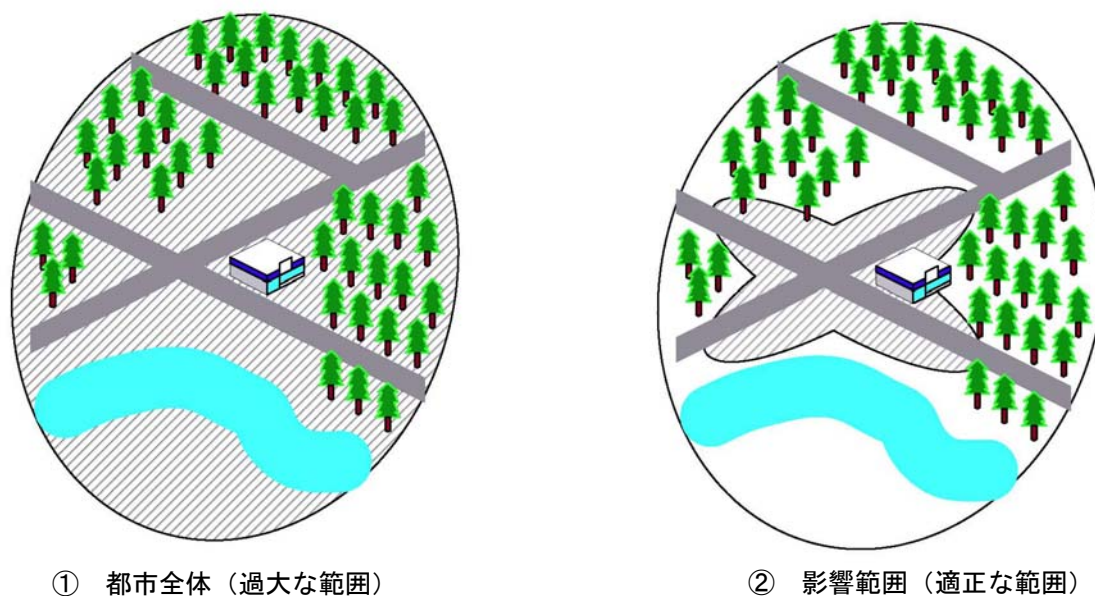


図8 大規模商業施設の影響範囲

第二に、本研究における回帰分析の結果のとおり、人口分布等は郊外大型商業施設からの距離のみで決定されるものではなく、その他の要因が存在すると考えられる。

本研究では、ヒアリング調査、現地調査、GISを用いた即地的検討の結果から、郊外大型商業施設周辺で人口分布の変化に影響を与える要因として、郊外大型商業施設の立地という局所的な要因が直接的に影響している場合もあるが、多くは用途地域や区域区分の設定状況、土地区画整理事業や新市街地の整備方針といった都市全体又は都市をまたがるような広域的な都市計画による開発事業等が影響しているとうかがえた。

また、郊外大型商業施設周辺での雇用分布に変化を与える要因としても、郊外大型商

業施設の立地という局所的な要因が直接的に影響しているのではなく、近隣の都市や地区における商業・産業の集積地の存在等の広域的な要因が影響していると考えられる。

6. おわりに

今後の課題としては、Anas, Arnott and Small が提唱する多心型都市構造を描写するモデル式を日本の都市構造にあったモデル式に変更・改良し、回帰分析における説明変数に医療施設や教育・文化施設等を追加するとともに、対象とする郊外大型商業施設の数を増やす等により回帰分析の精度を高める必要がある。

また、最新データを追加することにより、10年以上という長期間の変化について回帰分析を行う必要があると考えられる。

参考文献

- ・ 田中和子：都市空間分析，古今書院，2000
- ・ Anas, Arnott and Small: Journal of Economic Literature, Vol.36, pp.1426-1464, 1998
- ・ 石村貞夫：すぐ分かる統計解析，東京図書，1993
- ・ 谷口守：個性と都市構造に配慮した地方都市の市街地救命策，土木計画学研究講演集，No.33，2006.
- ・ 三井トラスト・ホールディングス 調査レポート（2006）：『地方都市の中心市街地再生は可能か～「まちづくり三法」の改正について～』、春 No.53、pp.29-39
- ・ 石井太：「人口減少時代への転換点に立つわが国の人口」、人と国土 21、第 31 巻第 6 号、pp.53-58、2006.3

オーラルヒストリーについて

国土交通政策研究所 小室 充弘

要旨

近年、政策研究の分野では、「オーラルヒストリー (oral history)」と呼ばれる研究手法が脚光を浴びるようになってきている。

オーラルヒストリーは、その直訳である「口述の歴史」が意味する通り、特定の個人へのインタビューを通して、その体験を口述してもらい、これを記録、分析する一連の作業である。その意図するところは、政策責任者にインタビューを行うことにより、既存の資料では把握することができない政策決定の真意、背景事情や決定に至るまでの経緯等を明らかにすることにある。

オーラルヒストリーは、1955年体制の崩壊、行政機構改革、政策評価の導入等の流れの中で1990年代半ば以降、政策研究大学院大学や東京大学先端科学技術研究センターを中心に研究活動が活発に展開されるようになった。

また、右肩上がりの経済成長が終焉し、有史来初めての少子高齢化・人口減少社会を迎えようとしている状況下で、行政機関においても、オーラルヒストリーを実施することによって、これまでの行政運営を総括し、既存の制度や施策の抜本的な見直しが必要となった場合の基礎資料を準備しておくことは極めて重要かつ有効であると考えられる。

本稿では、こうしたオーラルヒストリーの概要として、その概念、形態、効果、実施手順、実施に当たっての留意事項を概説するとともに、国土交通省におけるオーラルヒストリーへの取り組みについて紹介する。

1. はじめに

我が国でオーラルヒストリーを政策研究に活用しようとする動きが本格化したのは、1990年代からである。1997年には、政策研究大学院大学に政策情報プロジェクトが設置され（2000年には文部科学省の拠点形成プロジェクトによってC.O.E オーラル・政策研究プロジェクトに改編）され、主に政治家、官僚を対象として多数のオーラルヒストリーが実施された。¹

さらに、2003年は政策研究大学院大学での蓄積を受ける形で東京大学先端科学技術研究センターを中心にオーラルヒストリープロジェクトが生まれ、現在、研究活動が鋭意進められている。¹

※オーラルヒストリーに関する研究プロジェクトの概要は表1の通りである。

このような学術研究活動にとどまらず、行政機関における政策分析手法としても、オーラルヒストリーは、大きな効果を発揮することが期待される。

特に、政策の評価・検証や既存の制度・施策の見直しの検討に当たっては、政策決定や制度設計がなされた背景、意図、調整経緯等の把握が不可欠であるが、文書資料では把握しきれない事項を明確化するための手法としてオーラルヒストリーは極めて重要な役割を果たすものと考えられる。

¹ オーラルヒストリーに関する研究プロジェクトについて主導的な役割を果たしてきたのは、東京大学の御厨貴教授である。御厨氏は、政策研究大学院大学教授として、同大学の政策情報プロジェクト立ち上げに尽力し、2003年には東京大学先端科学技術研究センターに移り、同センターで研究プロジェクトを推進している。

こうした中で、国土交通省としてもオーラルヒストリーに取り組んでおり、まちづくり行政を皮切りに住宅・建築行政、土地行政、国際海事分野を対象としたオーラルヒストリーを逐次実施している。

以下、オーラルヒストリーの概要について説明する。

表1 オーラルヒストリーに関する研究プロジェクトの概要

① 公人のライフストーリー

活動分野	対象者	インタビュー期間・回数
政治	首相経験者(海部俊樹、竹下登、宮澤喜一) その他主要政治家(後藤田 正晴等)	概ね期間1年以上、回数10回以上 期間2年以上、回数30回以上の事例もある。
地方自治	知事経験者(鈴木 俊一、長野 士郎等)	
行政	主要国大使経験者、経済官庁の事務次官経験者等	
司法	最高裁判所長官経験者	
その他	ジャーナリスト(新聞社社長)、労働組合指導者等	

② 特定の政策課題を対象とするオーラルヒストリー

政策課題	具体的内容	インタビュー期間・回数
PKO	湾岸戦争への対応、カンボジアPKOに関する政策決定	当時の政策責任者等が対象
石炭政策	戦後の石炭政策の変遷(1990年代初まで)	期間は全体で半年程度
捕鯨問題と日本外交	反捕鯨活動に対する我が国の捕鯨継続運動	回数は1～数回/人
男女雇用機会均等法	女子差別撤廃条約採択から雇用機会均等法の成立まで	当時の労働省担当局長に対し約1年間に11回実施
阪神淡路大震災復興対策	阪神淡路復興委員会の復興対策への取り組み状況(復興委員会と同時並行で実施)	復興委員長に対し約1年間に12回実施

③ 特定の組織を対象としたオーラルヒストリー

組織	対象分野	インタビュー期間・回数
生産性運動・労働部 生産性運動・国際部	事業の実態、事業の成果及び問題点等	元職員複数名にインタビュー、期間は全体で1年弱、回数は1～3回/人

(注1) 政策研究大学院大学及び東京大学先端科学技術研究センターの主要事業を掲載

(注2) オーラルヒストリーの区分は、2(2)オーラルヒストリーの形態を参照

(注3) 上記の研究以前にもオーラルヒストリーの系譜に属するような政治、社会関連の聞き取り調査の実施事例がある。

- ・ 明治初期：江戸時代の幕府役人が持つ行政情報を集積した「旧事諮問録」作成
- ・ 1920年代：吉野作造東大教授主催の「明治文化研究会」において、明治時代の政治、社会情勢の聞き取りを実施
- ・ 1930年代：「憲政史編纂会」において、当時の主要政治家を対象に議会での討論、談話についての聞き取りを実施
- ・ 1960年代：岡義武東大教授主催の「木戸日記研究会」において、主に旧軍人を対象とした聞き取りを実施
辻清明東大教授主催の「内政史研究会」において、主に旧内務官僚を対象とした聞き取りを実施

活動報告

2. オーラルヒストリーの概要

(1) オーラルヒストリーの内容

オーラルヒストリー (oral history) を直訳すると「口述の歴史」になるが、まずは、この研究手法の一般的な定義について述べる。

この分野の研究の第一人者である東京大学先端科学技術研究センターの御厨貴教授は、リンカーンが民主主義について述べた「人民の人民による人民のための政治」という言葉になぞらえ、オーラルヒストリーを「公人の、専門家による、万人のための口述記録」と定義している。

これをより具体的に言うと、専門家（研究者、担当者等）が公人（公的な立場の人。国家公共に貢献した人）に対してインタビューを行い、その公的体験や記憶を口述してもらい、これを記録・編纂する作業ということになる。

ここでいう公人の範囲であるが、オーラルヒストリーが本来政策研究の手法であることからすれば、通常は国の重要な政策決定等に関与した政治家や官僚など公的な地位にあった者が主体となる。

このほか、公的な事項に関与し、社会的な影響力があるといった観点からは、財界人、学者、労働組合幹部、マスコミ・メディアの関係者等もオーラルヒストリーの対象としての公人に含まれる。²

また、上記の御厨教授によるオーラルヒストリーの定義で特に重要なのは、最後の「万人のための口述筆記」という箇所である。すなわち、オーラルヒストリーで得られる口述記録は、特定の関係者のみが利用できるものであってはならず、基本的に情報公開が前提となっているのである。こうしたことから、オーラルヒストリーは、政治家や官僚を始めとする公人の貴重な職務体験を公共の資産として後生に残す作業であると言い換えることもできる。³

(2) オーラルヒストリーの形態

オーラルヒストリーの形態については、大きく次の三つに分けることができる。

① ライフストーリー

特定の公人にインタビューを行い、人生全般又は職業生活全般についての聞き取りを行う形態のオーラルヒストリーである。

一般的にインタビューの実施期間はかなり長期に及び、その実施回数も多くなる。

一人の人物に対し、1年以上にわたり10回以上のインタビューを行っている事例が多い。

② テーマオーラル

特定のテーマを絞り、例えば特定の政策決定過程をテーマとして、当該政策決定に

2 欧米には、マイノリティ研究の一環として社会的なマイノリティを対象としたオーラルヒストリーの研究機関も存在する。

3 行政機関が実施したオーラルヒストリーは非公表扱いとしても、情報公開法の行政文書として位置付けられ、請求に応じて公開の対象となる。このため、インタビューの対象者が、事実関係についてどこまで踏み込んで話をしてくれるか、そもそもインタビューに応じてくれるかといった問題が生じ得る。

関与した政治家、官僚等にインタビューを行い、関係事項の聞き取りを行う形態のオーラルヒストリーである。

ライフストーリーに比べて、個々人に対するインタビューの実施期間は短縮され、またその実施回数も少なくなり、通常は1～2回／人程度である。

③組織オーラル

テーマオーラルを発展させた形態で、特定の組織について、網羅的に聞き取りを行う形態のオーラルヒストリーである。

なお、上記の3区分は必ずしも厳密なものではなく、その中間的な形態のもの(例えば、特定の政策分野に相当長期にわたり関与した人から当該政策分野に関する事項の聞き取りを行うのは①と②の間)も存在する。

(3)オーラルヒストリーの効果

行政機関においてオーラルヒストリーを政策分析手法として活用する効果としては次のようなことがあげられる。

①既存資料では知りえない情報を取得し、政策の企画立案に資するデータを整備

政策決定の責任者等へのインタビューを行い、口述記録を作成することにより、既存資料では把握できない政策決定をめぐる諸般の情勢・状況を明らかにすることができ、将来において政策の評価・検証を行い、あるいは、既存制度の改廃や新規制度の導入を検討する際に活用し得る極めて有効かつ貴重な情報を残すことが可能となる。

オーラルヒストリーの実施により把握が可能となる事項の具体例としては、以下のものがある。

- ・ 政策決定の背景、真意(例えば、立法の真意、立法意図は必ずしも文書化されない。)
- ・ 多岐にわたる関係機関との調整の経緯(特に、水面下、非公式の調整)
- ・ 政策決定時の時代の雰囲気、組織内の常識(当然の前提ということで文書化されず、後世の人はわからないことが多い。)
- ・ 政策決定過程で不採択となった選択肢及び不採択の理由

②正確、的確かつ客観的な情勢・状況の把握、

特定の政策決定等に関し、複数の関係者へのインタビューを行い、また、必要に応じて既存資料と対比させることによって、より正確で的確な情勢・状況の把握が可能となる。

また、第三者によるインタビュー方式をとることから、個人の回想録と異なり、執筆者の主観を排し、客観的な情勢・状況の認識が可能となる。

③政策決定等に関与した人の価値観等の体系的な把握

①と関連するが、当時の政治家や官僚がどのような価値観、姿勢をもって政策を

4 不明事実の発掘のほか、メディアの資料等では指摘されているが既存文書では明確な裏付けが取れない事実関係の確認、見解が分かれる事実関係の真相の明確化等の効果が期待できる。

を行ったかを体系的に把握することができる。また、ある行政組織に属する人に特有の価値観、行動様式や、その変遷等も把握することが可能となる。

(4)オーラルヒストリーの実施手順

オーラルヒストリーは通常次のような手順で実施する。

- ①テーマ、インタビュー対象者（口述者）⁵、インタビュアーの選定
インタビュアーの数は3人程度が望ましい。
インタビュアーの構成は、年齢階層に配慮した構成や専門分野の異なる者で構成しテーマに応じて構成を変えるなど様々な方法がある。
- ②事前打ち合わせ
インタビュアーと口述者との間で、インタビューで取り上げる事項の範囲、質問事項の概要、用意する参考資料、日程等について、事前に打ち合わせを行う。
- ③事前資料準備
質問表、参考資料（政策決定のバックデータ、年表、履歴等）を作成し、必要に応じて、口述者に送付する。
- ④インタビューの実施
インタビューの時間は通常2～3時間である。インタビュー時に速記と録音を実施する。
- ⑤録音起こし
専門業者に委託して、インタビュー結果の録音起こしを行い、速記録を参照しつつ、初稿を作成する。
- ⑥訂正・編集
初稿に対し、インタビュアー及び口述者の双方で内容をチェックする。必要に応じて、第二稿、第三稿等を作成しチェックを続ける。
- ⑦成果物の増刷

(5)オーラルヒストリーの実施に当たっての留意事項

- ①口述者の話を黙ってくのが基本
オーラルヒストリーは、口述者の経験を本人が話すままに語ってもらい、これを記録としてまとめることに意義がある。インタビュアーが、口述者の発言に反駁して議論を行ったり、口述者の発言を総括したりすることは適切ではない。
また、口述者の信頼を損なう行為、例えば、複数の関係者にインタビューを行う場合に他の口述者の発言内容を披露しつつ質問をする行為は、厳に回避することが必要である。

5 テーマオーラルの場合、情報が偏らず、多様な視点に立った事実関係が確認できるよう、インタビューの対象を決定することが重要である。

②優良な速記者、録音起こし者の確保

実際のインタビューは、そのまま文章化することはほとんど不可能であり、短時間で質の高い初稿を作成するには、優良な専門事業者を選定して速記と録音起こしを委託することが必要となる。

③成果物の取扱い

行政機関が実施したオーラルヒストリーの成果物は、行政文書と位置付けられ、情報公開の請求があった場合には、公開に応じることが必要となる。

また、初稿やテープの取り扱い（公開の是非、保管管理、第三者の利用）、成果物等に係る著作権の帰属等について別途整理することが必要である。⁶

さらに、現在は現役を引退し人に対するオーラルヒストリーが中心であるが、現役の官僚を対象とする場合には、国家公務員法の守秘義務との関係に配慮する必要がある。⁶

3. 国土交通省におけるオーラルヒストリーの取り組み

国土交通省においても、オーラルヒストリーは、既存の政策決定の状況を分析し、将来における政策の企画立案に活用し得る情報を把握整理するのに有効な手法であると認識し、その実施に逐次取り組んでいる。⁷

ここではオーラルヒストリーの実施実績や今後の対応等を紹介する。

(1) 国土交通省におけるオーラルヒストリーの実施実績（表2参照）

□都市・地域整備局と政策研究大学院大学との協同で実施

国土交通省では、平成12～14年に都市・地域整備局が政策研究大学院大学と連携して、まちづくり行政を対象にオーラルヒストリーを実施し、都市行政に関与した旧建設省都市局長、審議官等経験者6人にインタビューを行った。なお、成果物については都市計画協会での増刷分は市販されている。

②国土交通政策研究所と関係局の連携で実施

まちづくり行政に対するオーラルヒストリーの実施により、オーラルヒストリーの政策分析手法としての重要性に関する認識が深まったことから、平成17年度以降は、国土交通省のシンクタンクとして政策の基礎的な調査研究を担っている当研究所が関係局と連携して、オーラルヒストリーを実施している。

6 政策研究大学院等の研究プロジェクトでは、初稿やテープは当面公開しないとの前提の下、公開の時期や保管管理の方法について、インタビュアーと対象者との間で覚書を締結している。また、成果物（政治家のライフストーリー）を市販した場合、その著作権は口述者に帰属するとの解釈をとっている。

7 これ以前にも所管の法人等が国土交通行政分野のオーラルヒストリーを実施した事例がある
戦後国土交通政策の検証：平成3～7年に総合研究開発機構（NIRA）が国土計画についてオーラルヒストリーを実施。計画策定時の旧国土庁政策責任者等にインタビュー。
河川オーラルヒストリー：平成13年から財団法人河川協会等が元河川技官等のライフストーリー形式のオーラルヒストリーを実施。現在まで計7人にインタビュー。

活動報告

まず、平成 17～18 年度は、住宅局と連携して、住宅・建築行政を対象に旧建設省住宅局長、同局課長経験者 9 人にインタビューを行った。

次いで、平成 19 年度は、土地・水資源局と連携して土地行政を、また、海事局と連携して国際海事分野を対象にオーラルヒストリーを実施することとしている。

このうち、土地行政のオーラルヒストリーは、旧国土庁土地局長、同局課長等経験者 7 人程度にインタビューを行う予定である。

他方、国際海事分野のオーラルヒストリーは、30 年以上にわたり旧運輸省の海運・造船合理化審議会の委員・部会長、船員中央労働委員会会長、国際海事機関や国際油濁保障基金の日本政府代表委員を勤め、国際海事分野の政策決定の第一線で活躍されてきた谷川久成蹊大学名誉教授にインタビューを行い、国際海事分野の政策決定の変遷の推移に関する口述記録を作成する予定である。

表2 国土交通省におけるオーラルヒストリーの実績

対象分野 実施時期	インタビューアの構成	インタビュー対象者 インタビュー回数	オーラルヒストリーのテーマ (キーワード)
まちづくり行政 (平成 12～14 年)	職業研究者、都市・地域整備局(審議官、課長等) 3～5 人/回	旧建設省都市局長、審議官等経験者 6 人 1～2 回/人	都市計画制度の導入と変遷
住宅・建築行政 (平成 17、18 年度)	住宅局(課長等) 1～4 人/回	旧建設省住宅局長、同局課長経験者 9 人 1 回/人	住宅金融公庫、公営住宅、日本住宅公団、住宅建設五箇年計画、住宅取得促進税制、建築基準法、住宅生産
土地行政 (平成 19 年度)	土地・水資源局(課長等) 3 人程度/回	旧国土庁土地局長、同局課長等経験者 7 人程度 1～2 回/人	国土庁発足、土地税制、地価公示、不動産鑑定評価、宅地政策、国土利用計画法、土地基本法、国土調査
国際海事分野 (平成 19 年度)	職業研究者、国政研、海事局 3 人程度/回	谷川久成蹊大学名誉教授(国際海事分野の第一人者) 6 回程度	外航海運・船員制度近代化 国際機関(国際海事機関、油濁補償基金)への対応 船員労使関係

③オーラルヒストリーの普及啓蒙（政策課題勉強会のテーマに取り上げ）

国土交通省本省職員のオーラルヒストリーに対する認識と理解を深めるため、当研究所では 5 月 30 日に政策研究学院大学の竹中治堅準教授を講師に招き、「政策研究におけるオーラルヒストリーの活用法」をテーマとして政策課題勉強会を開催した。

竹中準教授は自身が手掛けた元参議院議長松本十郎朗氏等に対するオーラルヒストリーを例にとりつつ、オーラルヒストリーの意義、効果、実施の仕組み、留意点等について具体的な解説を行ったが、出席者はオーラルヒストリーに対する知見を大いに深めることができ、大変有意義な講演会となった。

(3) 国土交通政策研究所としての今後の対応

我が国は、これまで未経験の人口減少・少子高齢化社会を迎えようとしており、国土交通関連の行政システムや関連インフラの整備等に関する既存の制度や施策は逐次変更を迫られることが予想される。

このため、各部局における従来の行政運営のあり方を総括する観点から、オーラルヒストリーを実施し、今後、制度や施策の抜本的な見直しに関する検討が必要となった場合に活用し得る基礎資料を準備しておくことは非常に有意義である。

他方、オーラルヒストリーの実施や成果物の分析・取扱いには、ある程度専門的なノウハウや知識が必要であり、特定の機関において、その蓄積を図ることが必要である。

こうした認識を踏まえ、当研究所としては、必要に応じて外部の専門家の指導を受けつつ、関係局と連携した上で、引き続き、新規の分野についてオーラルヒストリーを実施していきたいと考えている。

具体的な対象分野としては、事項別・輸送モード別の行政分野の総括、個別の重要政策決定（例えば、国鉄民営化、規制緩和等）、国土交通省関係者のライフストーリー等いろいろ考えられるところであるが、実施の必要性、緊急性、難易度等を勘案しつつ、関係局と調整の上、その対象を絞り込んでいくこととしたい。

特に、質問表や参考資料の作成等中核となる作業については関係局の協力を得ることが不可欠であるので、対象分野の選定に当たっては、関係局の意向に十分配慮することが重要であると認識している。

4. おわりに

国土交通省におけるオーラルヒストリーの実績は、現在までのところ4件であり、国土交通政策研究所が関与しているものは、この3年間で3件である。

今後は、これまでの蓄積を踏まえつつ、その実施の必要性の高い分野について、より質・精度の高いオーラルヒストリーを行い、将来の政策の企画立案に活用し得る基礎資料を提供していくこととしたい。

(参考文献)

御厨貴（2002）「オーラル・ヒストリー」中公新書

清水唯一郎（2003）「日本におけるオーラルヒストリー

—その現状と課題、方法論をめぐって—」

土木学会の動き

土木学会事務局

1. はじめに

土木学会は、1914年（大正3年）に設立された社団法人であり、教育・研究機関や建設業、コンサルタント、官庁などに所属する個人会員と法人会員とによって構成されています。現在の会員数はおよそ4万人であり、本部（東京）および国内8支部（北海道、東北、関東、中部、関西、中国、四国、西部）ならびに海外支部（英国、韓国、台湾、モンゴル、トルコ、インドネシアの6分会）において活発かつ多様に活動しています。

2. 目 的

土木学会の活動は、「土木工学の進歩および土木事業の発達ならびに土木技術者の資質向上を図り、もって学術文化の進展と社会の発展に寄与する」（土木学会定款）ことを目指し、

- ・学術・技術の進歩への貢献
- ・社会への直接的貢献
- ・会員の交流と啓発

を三つの柱としています。

3. 組織体制

上記活動目的に対し、12部門傘下数百の委員会・小委員会・分科会等に属する延べ11千人余の会員がさまざまに展開をはかっています。

学術・技術の進歩への直接的な貢献は主に調査研究部門傘下の委員会が取り組んでいます。

調査研究部門では、研究企画委員会をはじめとして下記の専門別28委員会があり、それぞれが土木に関するわが国最先端の学術・技術の調査研究活動を実施しており、その成果を論文集や専門書への掲載およびシンポジウム・講習会・講演会等の行事開催を通じて広く公表しています。

調査研究部門傘下の専門分野別委員会

分 野	委 員 会
A（構造系）	構造工学、鋼構造、地震工学、応用力学、複合構造
B（水理系）	水工学、海岸工学、海洋開発
C（地盤系）	トンネル工学、岩盤力学、地盤工学
D（計画系）	土木計画学研究、土木史研究、景観・デザイン
E（コンクリート系）	コンクリート、舗装工学
F（建設技術マネジメント系）	情報利用技術、建設技術研究、建設用ロボット、建設マネジメント、コンサルタント、安全問題研究、地下空間研究
G（環境・エネルギー系）	環境工学、環境システム、地球環境、原子力土木、エネルギー土木

ちなみに、上記28委員会のうち国土交通政策に係わりが深い委員会は土木計画学研究委員会です。

土木計画学研究委員会は、「土木計画のあるべき姿、その問題点を検討し、あわせて計画に関する調査、策定、研究等を行うことを目的」として設置されました。当該委員会では、毎年春と秋の発表会、ワンデーセミナー等の行事開催、論文集の発行等を通じて、「具体的活動新機軸」である

- ・政策システム工学としての土木計画学のフロンティア開拓
- ・近未来に向かって論争する土木計画学・政策論の展開

- ・実社会とコミュニケーションし、フィールドで行動する土木計画学の構築
- ・縦横複眼組織としての土木計画学委員会に向けての段階的改変の達成を計っています。

社会への直接的貢献としては、地震や台風などによって自然災害が発生した場合の緊急災害調査や被災地の復旧・復興に関する技術的支援、防災知識の普及活動があり、また、裁判所の要請に対応して鑑定人や調停人の推薦（司法支援活動）も行なっています。これらの活動は社会支援部門が調査研究部門等と連携して行なっています。

4. 交流・啓発活動

会員の交流と啓発は、主に機関紙の刊行を通して行なっています。創立以来の機関誌である『土木学会誌』（月刊）とともに『土木学会論文集』（7部門制）を毎月オンラインジャーナルに掲載し、土木技術者の相互交流を図り、技術力の向上に努めています。これらの刊行物は、研究者、土木技術者、マスコミはもとより、公共事業や社会資本整備に関わる様々な分野から関心を持たれ、高く評価されています。

また、海外に対しては多彩な刊行物を発刊し、土木工学および土木技術の国際交流にも貢献しています。

機関誌以外の出版活動についても、創立以来活発に行っています。近年における出版物の増加は、学会事業の大きな特徴です。これらの出版物には、各種委員会の調査・研究の成果をまとめたものや、編集委員会を設けて編纂にあたるものなどがあります。『土木工学ハンドブック』、『コンクリート標準示方書』、『トンネル標準示方書』、『水理公式集』等は、土木界の技術の標準を示し、技術向上の一役を担う重要な基礎資料となっています。

なお、これらの事業はコミュニケーション部門や出版部門によって展開されています。

土木に関するさまざまな情報を保全し活用するため、土木図書館の充実をはかっています。

土木図書館は学会でなければ収集困難な資料等を選択的に収集・整理・保存・活用しています。そのために他の公共図書館・大学図書館等と協力、役割分担し、相互にその機能を補完しあうことで「土木学術情報センター」を目指しています。

また図書館を次世代へ継承する文化遺産・情報資源の発信地とも位置付け、散逸の危機に瀕する歴史資料の発掘・収集活動を行い、歴史資料を未来の収穫をもたらす種子として役立つための諸活動を行なっています。

さらに、近年の急速なインターネット環境の普及に対し、電子図書館活動にも積極的に取り組んでおり、デジタルアーカイブスや目録・書誌検索システムの構築など利用者のニーズに即した情報提供サービスを実施します。

5. 今後の展開

以上に加え、土木における教育や男女共同参画のあり方の研究、土木関係者の資質向上のための資格制度や継続教育制度の運営、ホームページやパンフレット等による学会活動の広報などを行っており、さらに昨今の土木に対する社会の厳しい見方に対応するため報道機関との懇談会を定期的で開催して土木学会の生身の姿を一般に知って頂くとともに、“論説委員会”を創設して学会の考え方を積極的に社会に向けてアピールし始めたところです。

後記

平成19年度全国大会第62回年次学術講演会は、9月12日（水）～14日（金）の3日間、広島大学東広島キャンパスを中心に実施されます。講演の申し込み受付は既に完了しており、現在は聴講の申込みを受付中です。申し込まれますと参加証およびCD-ROM版講演概要集を事前にお送りします。聴講申込み料は会員割引があります。

詳細は当学会Webサイト（<http://www.jsce.or.jp/>）をご覧ください。

土地利用規制に対する損失補償の要否

—判断基準の日米比較—

大阪経済大学経済学部専任講師 福永 実

要旨

都市計画であれ自然保護であれ、現代土地政策の実現にとって土地利用規制は不可避の手法であるが、他方で政府の財政支出には限りがあるため国民に生ずる損失に対して補償を常に付与することはできるはずがない。そこで補償が必要なものと不要なものを理論的に区別する法的基準が必要となるが、本稿は土地利用規制に対する損失補償の限界付けを思考する上で、日米の判例法理の間で差異があるか比較分析する。日米の判例法理双方とも土地利用規制に対する損失補償の判断基準としては様々な要素を比較考量する手法が採用され、かつ、判断基準の設定も類似している。そして双方とも財産権制限の場合に補償が不要な方向で思考していることが分かる。

1. はじめに

現代の土地政策の実現にとって土地利用規制は不可避の手法であるが、他方で財政支出には限りがあるため政府の適法行為に伴う損失に対して常に補償を付与することはできない。そこで本稿は土地利用規制に対する損失補償の限界付けを思考する上で、日米間で差異があるか比較分析し、この問題の一端を考察するものである。その前にまず、次のことを確認しておきたい。憲法は財産を収奪する場合については損失補償を命じることを自明視しているとしても、土地利用規制について全て補償を要すると考えている訳ではないとすれば、土地利用規制に対する損失補償論とは補償不要の正当性をどのように説明するかの問題に帰着する。この論点は憲法がなぜ財産権を保障しているのかの理論的諸問題と密接不可分であるが、本稿では差し当たり深入りしない。

2. 日本における「損失補償の要否論」の概観

(1)総合考慮説(多元説)

①実質的基準論

一般に土地利用規制について損失補償を要するか否かの問題はそれが個人に「特別の犠牲」を強いるものかどうかで判断されるが、更に何がその「特別の犠牲」に該当するかにつき、かつて我が国の学説上では、形式／実質的基準併用説と実質的基準説との間で理論的対立があった。併用説に立つ田中二郎によれば、「侵害行為の対象が…広く一般人を対象としているか、それとも特定人又は特定の範疇に属する人を対象としているか…(形式的基準)、及び侵害行為が財産権の本質的内容を侵すほどに強度なものであるかどうか、…社会通念に照らし、その侵害が財産権に内在する社会的制約として受忍されなければならない程度のものであるかどうか(実質的基準)」により判断される¹。

これに対し今村成和は後者の実質的基準のみを重視し、「(イ)…財産権の本来の効用の発揮を妨げることとなるような侵害については、権利者の側に、これを受忍すべ

¹ 田中二郎(1974年)214~15頁。

き理由がある場合でないかぎり、当然に補償を要する…。(ロ)右の程度に至らない財産権行使の規制については、(a)当該財産の存在が、社会的共同生活の調和を保ってゆくために必要とされるものである場合には、財産権に内在する社会的拘束の表われとして補償を要しないものと解すべく…、(b)他の特定の公益目的のために、当該財産権の本来の社会的効用とは無関係に、偶然に課せられる制限であるときには…、補償を要する」とした²。

ただ、田中説も形式的基準にあまり比重を置いておらず今村説との理論的対立は些少なものに過ぎないとして、現在の学説は実質的基準を機軸としつつ、その詳細化を図っている。即ち田中と今村は利用規制の(1)目的（警察制限／公用制限）、(2)被規制者側の事情、その損失の程度を主たる問題としてきたが、最近では更に(3)土地利用の状況（既存利用の禁止／現状固定）、(4)黙示的補償による相殺、(5)時間の長短を問題とし、これらの基準を総合的に考察することで損失補償の要否を決定しようとする³。なお(3)～(5)は(2)に関する副次的基準であるが、不可避的に(1)の評価にも影響する。以下、判例・学説によりこれら副次的諸基準を概観する。

②利用規制の目的

(1)の土地利用規制の目的には災害の防止、自然的文化的環境保全、都市計画、経済的効率化促進など様々なものがあるが、田中説や今村第二基準の如く、目的の性質を大きく二分類して、これを消極目的による警察制限と積極目的による公用制限に二区分し、「警察制限＝補償不要／公用制限＝補償要」の図式を描く考え方が多い。制定法も特別の犠牲を捉える時、立法時にこの図式の影響を受けている場合が多い。判例では奈良県ため池条例に関する最高裁判決（最大判昭和38年6月26日刑集17巻5号521頁）がこのような理解を前提にした判断をした。ため池の破損等による災害を防止するために、その原因となるような行為（ため池の堤とうに竹木若しくは農作物を植える行為）をすることを条例で禁止した措置に対する補償の可否につき、「ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は、本条例一条の示す目的のため、その財産権の行使を殆んど全面的に禁止されることになるが、それは災害を未然に防止するという社会生活上の已むを得ない必要から来ることであつて、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うというべきである」として損失補償を否定した。

確かに規制目的論は補償要否の推定に役立つが、用途地域制など警察制限と公用制限が混在している規制形態が多様化していることに鑑みれば、警察制限か公用制限かは補償の要否の推定に役立つに過ぎず、原理的なものとして捉えられるべきではない。警察制限的規制でも補償を要する場合もあれば、公用制限的規制でも補償不要の場合もある。後述するように最高裁も警察制限／公用制限の二分法的思考を一応は修正する態度を見せている。

③被規制者側の事情、その損失の程度

(2)に関する最高裁判決としては、例えば、鉦物権者が鉄道、道路、河川、公園、学

² 今村成和（1968年）31頁以下。

³ 塩野宏（2005年）329頁、宇賀克也（1997年）401頁、阿部泰隆（1988年）282頁など。

校等の施設・建物の地表地下とも 50 メートル以内の場所において鉱物掘採するには管理庁等の承諾を得ることを要求する鉱業法 64 条の制限は、公共の福祉のためにする一般的な最小限度の制限であり何人もこれをやむを得ないものとして当然受忍しなければならないとして損失補償請求を否定したもの（最判昭和 57 年 2 月 5 日民集 36 巻 2 号 127 頁）などがある程度であるが、被規制者側の損失の程度を計量する上での更なる補助基準は以下の通りである。

④既存利用の禁止／現状固定

既存の土地利用を前提に、新規制がそこにどのような影響を与えるのかを評価すべきであるとの立場からは、警察制限であっても現在の利用を侵害するような規制については補償を要する場合がある。前述ため池判決での山田作之助裁判官少数意見は、本件条例「が被告人等に適用されれば、いずれも本件条例制定以前父祖の代よりの本件堤とう地につき有する前示耕作権（一種の永小作権ともいべきか）を剥奪されることになり、…これまったく無補償の没収と同様の制限を刑事制裁の強制の下に受けることとなる」と批判する。最高裁自体も、ため池判決の 5 年後の大法廷判決（最大判昭和 43 年 11 月 27 日刑集 22 巻 12 号 1402 頁）で、河川附近地制限令 4 条 2 号の定める制限について、傍論ではあるが、「従来、賃借料を支払い、労務者を雇い入れ、相当の資本を投入して営んできた事業が営み得なくなるために相当の損失を被る…とすれば、その財産上の犠牲は、公共のために必要な制限によるものとはいえ、単に一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲をこえ特別の犠牲を課したものとみる余地が全くないわけではな」と述べ、警察制限／公用制限の二区分論を自明視する態度を一応は修正する態度を見せている。

逆に公用制限であっても、法制度上許容されていた開発可能性の上限を使い切っていない場合に現状の利用状態を開発不許可処分等により固定する場合、補償は不要とされる（状況拘束性理論）⁴。例えば東京地判平成 2 年 9 月 18 日行集 41 巻 9 号 1471 頁は、自然公園法 52（旧 35）条 1 項の「不許可処分による制限が特別の犠牲に当たるか否かは、…本件不許可処分により本件土地を従前の用途に従って利用し、あるいは従前の状況から客観的に予想される用途に従って利用することが不可能ないし著しく困難となるか否か等の事情を総合勘案して判断すべきである」とする。

更にこの状況拘束性理論を発展させ、当該土地の社会的属性を損失補償の要否基準の機軸とする考え（地域的拘束性論）もある。即ち、「土地利用には一定の地域的制約性があり、地区指定したのは、その地域の特性からそのような行為はふさわしくないということが一般的に受け止められてきたようなところで、地区指定がそれに明確な形を与えた、という場合、それは補償の要否の判断における要素となりうる⁵。」立法実務にも都市緑地法 10 条 1 項 2 号、古都保存法 9 条 1 項 2 号の「社会通念」規定にこの考えが垣間見られる。また自然公園法 52 条 1 項の不許可処分には同様の「社会通念」規定はないが、東京高判昭和 63 年 4 月 20 日判時 1279 号 12 頁をはじめとする下級審裁判例は「当然の事理」であるとして損失補償不要の結論を導き出している⁶。

⁴ 塩野宏（2005 年）332 頁。

⁵ 安本典夫（1993 年）429～430 頁。遠藤博也（1989 年）249 頁も参照。

⁶ 原田尚彦（1989 年）は東京高裁の判決批評において「実際に運用されもしない補償規定を数多く法令中に存置しておくことは、羊頭狗肉というほかなく、法治国家にとっては、むしろ有害」と述べる。

⑤ 黙示的補償論

都市計画法や建築基準法に基づく用途地域制に関し補償規定がないことについては、(4)黙示的補償論により説明がなされるのが通例である。仮にこれらの規制が積極目的であるとしても、規制により損失のみならず受益も各個人に分配されるなら黙示的補償が支払われていることになる。寧ろ、負担と同等またはそれ以上の利益を各人に供給できる体制を確保した上で、規制により社会利益の総和を増大できるなら、「誰かの状態を悪化させることなく誰かの状態を改善する」という意味で当該規制は効率的で望ましい。そして憲法も、補償が現物であることを要求はしていない。消極規制一般についても、建築基準法上の規制が無補償なのは**黙示的補償を各人が享受しているからであるし**、また例えば破壊消防(消防法29条1項)にあっても補償が不要とされるのは、財物が無価値だからではなく、そのようなルールが存在することによって日々得られる黙示的利益が損失と相殺し得るからだと考えることもできる。

裁判例で黙示的補償論が言及されるものは極めて少ない(東京高判昭和56年4月16日判時1005号99頁など)。他方で損失補償の文脈ではないが、国立マンション訴訟の二つの地裁判決が原告適格や不法行為責任を構成する際、景観利益は景観を構成する空間の利用者全員が相互にその景観を維持・尊重し合う関係に立たない限り継続的に享受することができない特質を持つと議論したこと⁷、特に建築物撤去等請求事件第一審である東京地裁平成14年判決のいわゆる「土地付加価値論」は、ここでの黙示的補償論の内容に近いものがある。

しかし、都市計画法上の地域地区制の中で(旧)美観地区(現景観地区)や風致地区制について、また市街化調整区域の開発禁止(都市計画法34条)について補償規定を置いていない現行制度については受益と負担が一致せず黙示的補償論の射程を超えているのではないかという疑念も指摘されている。

⑥ 時間

(5)規制期間の長短については、例えば損失補償規定のない都市計画法53・54条に基づく都市計画制限について、補償不要とする学説がある一方で、これが不相当に長期に渡る場合には補償を要するとの学説も従来提示されていた⁸。右の都市計画制限が60年間も継続している事案につき、最近、最高裁は簡素に「一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超えて特別の犠牲を課せられたものということがいまだ困難である」とのみ述べ、結論として損失補償請求を否定した(最判平成17年11月1日判時1928号25頁)⁹。なお藤田宙靖裁判官の補足意見は、「当該制限に対する…受忍限度を考えるに当たっては、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならない」として損失補償基準としての「時間」の要素を明示しているが、但し規制が単純に長いか短いではなく、「その制限が都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、かつ、権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由がある」か否かの問題と関連付けて判断されるべき旨を示唆する(参照、岡山地裁平成14年2月19日判自230号90頁)。

⁷ 東京地判平成13年12月4日判例時報1791号3頁、東京地判平成14年12月18日判例時報1829号36頁。

⁸ 遠藤博也(1976年)224~229頁。議論を概観する上で有益な野呂充(1996年)も参照。

⁹ 野呂充(2006年)参照。

⑦まとめ

このように現在の通説的見解は以上の補助基準を総合的に考察することで損失補償の要否を決定しようとする。この立場は換言すれば損失補償の要否についての決定基準を一義的に確定するのは不可能であるとする立場に立つので、このような立場をここでは多元説と総称とする。ただ多元説の思考枠組みは土地利用規制に補償を認めない傾向に流れやすく、機能的に政府の無補償規制を追認する役割を果たしやすい。現に我が国では、自然公園法のごとく公用制限立法に補償規定があったとしても、裁判例で実際に損失補償を肯定した事例は無い。実務的にも森林法 35 条の指定補償規定以外は機能していないと指摘されている。その理由として、自然公園法分野については(3)状況拘束性理論が挙げられるが、一般理論としても(4)黙示的補償論で説明可能である。即ち仮に個々のケースにおいて利得と損失の相殺が測られなくても、これに(5)時間の観念を重ねることで、個々人間の平等化が地域社会内で実現されると考えることが可能となるのである¹⁰。

(2)一元説

上記の多元説を批判して、土地利用規制についても土地収用の場合と同レベルの明確な補償基準を設定することが必要であるし、また可能と考える立場もある。なぜなら、損失補償の自然法的基礎である公平負担や財産権保障の理念は権利剥奪の場合と利用制限の場合とで異なるはずがないと考えられるからである¹¹。損失補償の要否についての決定基準を複数想定し得るとしても、最重要考慮事項を明確にすることは可能である。ここではこのような立場を原理指向型としての一元的総合考慮説とする。

例えば西埜教授は、補助基準の総合考慮を否定するものではないが、「補償の要否は、制限の程度（本質的制限であるか否か）を中心に判断されるべきであり、制限の目的や状況拘束性等は、二次的な基準として捉えられるべきであろう」「規制の根拠・目的と規制の程度が同レベルにおいて考慮されることになれば、結果的には、社会的制約として無補償で規制される場合がきわめて広く認められるということになるであろう」として¹²、補助基準論の枠組の中で最重要考慮事項を明確にする。規制目的その他の補助基準が二次的であるのはそれが基本的に規制の正当性の問題の言い換えに過ぎないからである。

また岩田規久男教授も、厚生経済学でいう補償を実行するかどうかの「公正」の基準として、個人が蒙る侵害の大きさによって定義されるべき点を指摘する¹³。

一元説には次のような難点がある。第一に、警察制限／公用制限二区分論はその区別基準さえ明確にできれば一元説において有用な基準のはずであるが、実用的難点を意識してかあまり強調はされていない。第二に、「公平な負担」が損失補償の理論的基礎の一つだとしても、では「公平な負担」とは何かの問題は、財産権の存在理由と相まって確定するのが困難である。自明のことのよう思われながら、しかし損失補償論の混乱の究極的原因はこれらの概念がそれほど一義的なものでないことに起因する。

¹⁰ Michelman (1967), at 1225. 「全体的・長期的視野でみれば、自分もそのマイナスによってえられる利益に均霑することが可能である以上、補償は必要ない。」遠藤博也（1987年）253頁。

¹¹ 玉巻弘光（1993年）184頁参照。

¹² 西埜章（2000年）30頁。西埜章（1991年）84～87頁も参照。

¹³ 岩田規久男（1977年）44頁。

第三に、確かに、憲法 29 条 3 項が損失補償の支払いを規範的に命じる政府の活動形態としての「用ひる」とは、私有財産を収用する場合のみならず利用を制限する場合も含まれると通説・判例では理解されている。しかし、このような損失補償の射程拡大論と、土地収用と土地利用規制のそれぞれに対する損失補償の判断枠組みが統一的なものである必要があるかの問題は、一応区別して考える必要がある。一元説の立場は土地利用権を土地所有権と同様の輪郭ある財産権の一種と概念構成することに成功するのでなければ成立するのは困難である。

そこで財産権とは何かの探求は別途継続されるべきであるが、差し当たり土地利用権を財産権の一種と概念構成するには輪郭が曖昧であることを直視するのであれば、土地利用規制についての損失補償の要否は諸利益を複合的に考慮して判断せざるを得ず、そうであるならそのような複合的判断は損失補償の要否、額を含めて政治過程によって決定されるべきであり、司法府は立法判断を基本的に尊重すべきことになる。憲法も公平負担の理念を、より「実質的に」捉えることを否定していない。

3. アメリカにおける「損失補償の要否論」

(1) 前史—Mahon 判決まで

アメリカにおける損失補償論の展開は、我が国でのそれと極めて近いものがある。この問題は、アメリカでは収用問題 (takings issue) として議論されている。19 世紀末までは起草者意思に忠実に¹⁴、損失補償の適用対象を公用収用権 (eminent domain) の行使たる土地収用に限定して理解する「物理的剥奪論」と、他人の生命・身体・財産を侵害するような財産利用を制限するに過ぎない政府活動 (police power) については補償不要とする「有害利用無補償論」(これは我が国での警察制限無補償論に匹敵する) が有力な判例理論として形成されていた。例えば 1887 年の Mugler 判決では、アルコール飲料の製造・販売・消費を禁ずる Kansas 州の憲法修正及び禁酒法によりビール醸造工場は操業停止に追い込まれ、財産価値に多大な影響を与えた点について、最高裁は、「有効な立法により『地域の健康や道徳、安全に有害である』と宣言された特定の財産利用を禁止する規制はいかなる意味でも収用にはならない」とし、Kansas 州の禁酒法を支持した¹⁵。我が国のため池判決に類似するが、そこでの図式に対し疑義を唱えたのが 1922 年の Mahon 判決である¹⁶。

Pennsylvania 州北西部の地域産業である炭鉱採掘が第一次大戦後に拡張したことに起因する地上建造物・道路等の陥没が社会問題化していたことを受けて、これを防止すべく、Pennsylvania 州は地表権 (surface right) を有しないものが他人の土地下で炭鉱採掘を行うことを全て禁止した。被告石炭会社は右禁止措置の数十年前に原告 Mahon の父親に本件土地の地表権のみ売却し、その際、採掘に起因する損害賠償を放棄する約定が交わっていたが、炭鉱採掘の実施を禁じられたため訴訟を提起した。右事案について Mahon 判決の多数意見は「財産権はある程度規制されるが、規制が行き過ぎれば、規制は収用と認識されるだろう」と述べ、消極目的での土地利用禁止であっても、「(財産価値の) 減少がある程度にまで達すれば、全ての場合ではないにしろほとんどの場合、当該制定法を維持するためには公用収用権の行使と補償が必要とな

¹⁴ 福永実 (2003 年) 参照。

¹⁵ Mugler v. Kansas, 123 U.S. 623 (1887), at 668-69.

¹⁶ Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922).

る」と述べ、損失補償が必要な場合もあることを示唆したのである。

同判決に対しては、第一に古典的な有害利用無補償論（警察制限無補償論）からすれば理解し難い判決であり、実際その立場からの有力な反対意見も附されている。第二に、後世の学説からは財産価値の減少で収用判断をする財産価値減少基準（Diminution in Value Test）を採用したのとして当時の経済的自由放任主義時代の司法哲学に適合的なものにすぎなかったと理論的射程を制限する見解もある。他方で多数意見を執筆した Holmes 判事が執筆した過去の裁判例や論文から Mahon 判決の多数意見を具に検討すると¹⁷、多数意見は、①確かに憲法は何らかの立法目的のために、断片的で比較的小さな損害を補償無く侵害することを許容している（財政的配慮）が、②Pennsylvania 州においてそれまで合法的とされてきた土地利用慣行、あるいは石炭会社側の既得権益を重視すべきであり、③規制による「利益と負担の平均的相互性（average reciprocity of advantage）」（我が国の黙示的補償論に匹敵する）もなく、④禁止措置は一方当事者が地表権を持たない場合には適用されないので同法が保護する公益は狭く（規制目的論）、⑤原告に対する告知により侵害は回避可能である（侵害性）、との諸基準の比較考量から要補償の結論を導いていることが判明する。我が国との比較の点では、Mahon 判決は(1)単純な財産価値減少基準ではなく我が国と同様、比較衡量論であり、(2)既得権破壊を重要視した点で既存利用の禁止論からの評価が可能であり、(3)いわゆる警察制限／公用制限二分論を否定している点で、我が国ため池事件とは裁判官の勢力構成が反対となっている点で興味深い。

(2)比較衡量論(バランスング・アプローチ)

いずれにせよ以後、土地利用規制ではあるが損失補償が必要という意味で「規制による収用（regulatory takings）」概念が登場することとなった。現在のところ、財産権制限に対する損失補償の要否についての合衆国最高裁の基本的態度を集約するものとしては 1978 年の Penn Central 判決がある。同事件の事案は、New York 市歴史的建造物保存条例により「歴史的建造物（historic landmark）」に指定されていた Grand Central 駅の所有者である Penn Central 社が、駅頂上に 55 階建ての高層オフィスタワーを建設する許可を与えられなかったことに対して収用条項違反等を理由に提訴した事案である。同判決は、これまで最高裁は「政府による規制が収用となる場合を決定する一定の定式を何も展開することが出来」ず、個々の事件の事実に即し、三つの考慮事項（①政府活動の性格、②規制の経済的影響、③原告の投資に裏づけられた期待（investment-backed expectations））に基づき判断してきたと述べることで比較衡量論を再確認し、かつ無補償規制を合憲とした¹⁸。比較衡量の手法は本来的に基準として不明確なものではあるが、政府の土地政策を事実上追認する仕組みとして機能した点で当時の福祉国家社会への適合的なものであった。但し同判決には「利益の平均的相互性」が不成立であるとの有力な反対意見が附されている。

(3)非・比較衡量論(カテゴリーカル・アプローチ)

このような比較衡量の手法に対しては 80 年代に入ってから保守派からの反動を招

¹⁷ 詳細は福永実（2004 年）参照。

¹⁸ Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104 (1978), at 123-24.

くこととなり、司法の領域では比較衡量の手法の適用を排除することを目論む、より formalistic なカテゴリーカル・アプローチが二つ展開されている。そのカテゴリーとは、①規制により当該財産が永久的物理的に占有される場合と、②規制が経済的な利益をもたらす土地利用を全て禁止する場合であり、これら二つのカテゴリーに該当する場合には、利益衡量は済んでいるものとして、当該土地利用規制が重大な公共の福祉に資する場合であってもそれだけで当然に (per se) 収用が成立し、補償を要するものとされた。以下、分節して説明する。

①物理的占有＝補償基準(Loretto 判決)

①については Loretto 判決がある。アパートの部屋の隅にケーブルテレビ送信機設備(ケーブルコード)の設置を義務付ける New York 州法に関して、最高裁は、政府が財産を永久的物理的に占有する(permanent physical occupation)場合には財産権の「他者を排除し、利用し、処分する権利」を破壊することとなり、規制活動が重要な公共の便益を追及するものであることや所有者への経済的な影響が僅かなものでしかないということに関わらず、それだけで収用が成立すると判断した¹⁹。

②(半永久的)全利用禁止＝補償基準(Lucas 判決)

②については Lucas 判決がある。原告 Lucas が一戸建家屋の建築目的で購入した海浜隣接地は購入時(1986年)には開発許容地域内にあったが、同土地は2年後の South Carolina 州海浜管理法(Beachfront Management Act)の制定により指定された海浜侵食基準線の海岸寄りに存していたため、原告は自己の土地上に居住建物を建設することを将来に渡り全面的に禁止された。そこで原告が、同規制の目的の正当性は肯定しつつも収用が成立したと主張した事例で、最高裁は、土地所有者が規制により経済的な利益をもたらす利用(economically beneficial use)を全て禁止された場合には、当該土地利用規制が重大な公共の福祉に資する場合であってもそれだけで収用が成立し、補償を要すると判断した。なぜなら、そのような状況は土地所有者の観点からすれば物理的占有と同視し得るのであり、また Penn Central 判決のように「利益の平均的相互性」の成立も期待できず、結局、重大な公共の害悪を軽減させるという名目の下に私有財産権が公的サービスに圧迫される危険を孕むものだからである²⁰。但し、被規制活動がコモン・ロー上禁止ないし制限されている nuisance 類似の活動の場合には、その利益は本来財産権の権原(title)に含まれるものではないためこのルールは適用されないとも述べてルールに例外を設けている。

③Richard A. Epstein のリバタリアンな財産権理論

なお上記二つのカテゴリーカルなアプローチに対しては、Richard A. Epstein のリバタリアンな財産権理論が影響しているとの指摘が学説上有力である。即ち、財産権とは「市民のモノに対する関係に固有な一群の諸権利、例えばそれを占有し、利用し、処分する権利である」と述べた 19 世紀の法学者 John Lewis にかかる「権利の束(bundle of rights)論」を継承して、国家が財産権から何か一つの属性を奪う場合と全ての属性を奪う場合とで財産所有者に補償すべき義務に変わりがあるはずがなく、

¹⁹ Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp., 458 U.S. 419 (1982), at 435-36.

²⁰ Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992), at 1016-18.

それら個々の束に対する強制交換権能の行使も全て「部分収用 (partial takings)」として収用条項の認識対象となる²¹。Epstein の議論は我が国の一元論に匹敵する議論である。

④比較考量論の再確認(Tahoe-Sierra 判決)

現代の土地政策にとって特に重要な影響を及ぼしかねなかったのは、財産権の利用の側面に着目した Lucas 判決の定式であったが、しかしその適用範囲は限定的であったため、既存の判例実務に対し僅かな影響しか与えないと一般的に評価されていた。しかし、その後 90 年代の連邦下級審レベルでは Lucas 判決の法理を拡大する兆候が見られ、また共和党の一部も政治過程においてこれを立法化する動きを見せたことから²²、Lucas 判決後の最高裁がいずれの方向に向かうのか注目されていたところであった。この点に関して 2002 年の Tahoe-Sierra 判決が注目を集めた²³。

同判決の事案は、透明度が高く国家的な宝として知られる Tahoe 湖の水質が周辺地域の開発により悪化してきたために、水質調査のために創設された Tahoe 地域計画機関が総合的な土地利用計画 (comprehensive land-use plan) を策定すべく、32 ヶ月間、Tahoe 湖周辺の開発を全面的に禁止したことが補償なき収用であるとして、地域の土地所有者から争われた事例である。同判決で問題となった開発停止命令 (moratorium) は伝統的な成長管理手法の一つであるが、32 ヶ月間という期限付きではあれ、Lucas 判決と同様に開発行為を全面禁止しており、カテゴリカル・アプローチの適用可能性がある事例と言えた。しかし Tahoe-Sierra 判決は、①収用条項の文言自体が物理的収用のみを規定していること、②歴史的にも物理的収用と規制による収用 (regulatory takings) は別個の判断枠組みで損失補償判断がなされてきたことを根拠に、枠組みの問題として Penn Central 判決の比較衡量基準が土地利用分野における損失補償の原則であることを再確認した。更に Lucas 判決の定式自体にも修正を加え、Lucas 判決で提示された「経済的に有用な財産利用」の禁止を財産が「無価値 (valueless)」となる場合と読み替えることで、Lucas 判決のルールの射程範囲をかなり特殊なケースに限定した。また公平負担の原理に沿うかどうかの判断は Penn Central 判決の枠組みが最も適合的であるとして、Lucas 判決の法理を拡張させる新しいカテゴリーを創設することをも拒否した。そして原告が Penn Central 判決に基づく主張を行っていないので原審に差し戻したが、なお Penn Central 判決の枠組みの下では収用が成立した可能性があることを示唆していることから、最高裁の態度は財産権を軽視するのではなく、損失補償の枠組みの問題としてのカテゴリカル・アプローチが望ましいものではないことを示唆するものと思われる。

4. おわりに

以上の日米比較の議論をまとめると、日米双方とも土地利用規制に対する損失補償の判断基準としては比較考量論が採用され、かつ、補助基準の設定も類似のものがある。ここからは、日米双方とも損失補償の判断枠組みとしてカテゴリカル判断が可能なのは財産権収奪の場合に限定され、財産権制限の場合に裁判所に同様の判断を強い

²¹ Epstein (1985), at 57-73.

²² 福永実 (2002 年) 参照。

²³ Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 302 (2002).

るのは困難であるとの理解が前提になっていることが伺える。しかしこのことは、土地利用規制一般につき無補償でよいことを帰結するのではなく、財産権擁護の適任者が司法府ではなかったという事実に行き着くに過ぎない。憲法は、確かに財産没収については政治過程に不信を持ち正当な補償を要求しているが、それ以外の公共政策の実現と財産権保護の調整一般については、補償の要否を含めて、政治過程での熟慮に基づく合理的討議の結果に委ねられるべきことを要請していると考えられる²⁴。

引用文献

- ・ 阿部泰隆『国家補償法』(有斐閣、1988年)
- ・ 今村成和『損失補償制度の研究』(有斐閣、1968年)
- ・ 岩田規久男「損失補償の経済的側面」東京大学経済学論集 43 卷 1 号 (1977年)
- ・ 宇賀克也『国家補償法』(有斐閣、1997年)
- ・ 遠藤博也『計画行政法』(学陽書房、1976年)
- ・ 遠藤博也『行政法スケッチ』(有斐閣、1987年)
- ・ 遠藤博也『実定行政法』(有斐閣、1989年)
- ・ 塩野宏『行政法Ⅱ (第4版)』(有斐閣、2005年)
- ・ 田中二郎『新版行政法上巻 (全訂第2版)』(弘文堂、1974年)
- ・ 玉巻弘光「都市計画と財産権の保障」佐藤功先生喜寿記念『現代憲法の理論と現実』(青林書院、1993年)
- ・ 西埜章『損失補償の要否と内容』(一粒社、1991年)
- ・ 西埜章「財産権の制限と損失補償の要否」法政理論 33 卷 1 号 (2000年)
- ・ 野呂充「都市計画制限と損失補償」広島法学 20 卷 2 号 (1996年)
- ・ 野呂充「判批」民商法雑誌 134 卷 4・5 号 (2006年)
- ・ 原田尚彦「東京高判昭和 63 年 4 月 20 日判解」ジュリスト増刊昭和 63 年度重要判例解説 (1989年)
- ・ 福永実「アメリカにおける土地利用規制と財産権保障 (1) (2・完)」早稲田政治公法研究 70 号・71 号 (2002年)
- ・ 福永実「アメリカ公用収用法理論の古典的理解に関する一考察」早稲田政治公法研究 73 号 (2003年)
- ・ 福永実「損失補償の要否論と財産権の本質的内容 (一) (二) - アメリカにおける理解の変遷」早稲田政治公法研究 76 号・77 号 (2004年)
- ・ 安本典夫「土地利用規制と補償 (1)」立命館法学 223・224 号 (1993年)
- ・ Richard A. Epstein, TAKINGS: Private Property and the Power of Eminent Domain (1985)
- ・ Frank I. Michelman, Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of "Just Compensation" Law, 80 Harv. L. Rev. 1165 (1967)

²⁴ Michelman (1967), at 1245-58.

交通における効率と公正

1. 効率と公正の考え方

「効率」と「公正」という言葉はよく対比的に用いられ、双方の概念は一般に相容れないものと考えられている。それは、効率とはインプットに対するアウトプットの比（または差）であり、その比が大きければ大きいほど望ましいというきわめて単純な概念であるのに対し、公正とは効率では測れない何かしらの価値判断を伴うからにはかならない。

両者の相反は交通分野においても頻繁に指摘される。たとえば、全国的な交通ネットワークを整備する場合、ネットワークのうち需要の多い箇所から整備するのは効率的であり、そうすることが社会全体にとっても望ましいことは明らかである。しかし、需要の少ない地方部へと整備が進むにつれ、効率（狭義では採算性と同義）の面からの整備の正当性は相対的に弱まり、代わりに公平（機会均等）や公正（所得再分配やナショナル・ミニマムの確保）の観点から整備の妥当性が議論されることになる。ほかの例として、近年の規制緩和を受けて地方部の生活路線の廃止が一部で進んでいるが、そこでも事業者側の効率の面と、車を持たない地域住民の足の確保という公正の面が相容れない状況にある。

しかしながら、一見対立する概念のように見える効率と公正は、本来、相互補完的なものとして考えるべきであろう。これからの時代は、市場（民）に委ねる領域と政府や自治体（公）が責任を持つ領域との区分が重要な政策課題となってくると思われる。前者の領域では効率を追及し、後者の領域では前者を補完する形で公正を確保することがひとつの市場の姿であり、決して両者は相反するものとして捉えるべきではない。

そもそも、交通分野の規制緩和や競争政策の理論的根拠となっているミクロ経済学は、効率的な資源配分を追求する学問である。そこでは公正の問題は直接的には議論されない。パイの話にたとえば、原材料や労働力などの限りある資源を有効に使うだけでできるだけ大きなパイを作ることが効率的で社会にとって望ましいと判断され、完成したパイをどのように人々に分配するかという問題はまったく考慮されない。ミクロ経済学では市場メカニズムでは解決できない諸問題を総称して「市場の失敗」や「市場の限界」と呼ぶが、公正の問題も広義の市場の失敗のひとつと考えられる。そのため、交通分野においても、市場メカニズムを活用して効率を確保する一方で、何らかの手段で公正を確保する必要性が生じてくる。

2. 公正の確保と社会的排除

それでは、交通分野における公正をどのように確保すべきなのだろうか¹。おそらくそれは、「ナショナル・ミニマムの確保」と「安価なサービスの提供」という視点から第一義的には整理できると思われる。

ナショナル・ミニマムの確保という視点では、その水準をどこに置くかという議論は別と

1. 公正の考え方に関しては、古くはロールズ（1979）が示した「格差原理」の考え方が経済学者に大きな影響を与えている。格差原理では、社会的・経済的不平等が存在しても、それによって最も不利な立場にある人々の状況が改善されるのであれば、そのような不平等は是認されるとする。

2. 対義語として「社会的参加」（social inclusion）という言葉が使われている。

して、交通分野では以前から「利用可能性」(availability)や「アクセス可能性」(accessibility)などの概念が用いられてきた。これらの概念は、実際に利用するか否かにかかわらず、交通サービスの利用機会を均等に確保することを目標とするものであり、公平の意味合いが強い。ただし、確保すべきナショナル・ミニマムの基準は、利用者、地域住民、事業者、国、自治体などの多様な主体の価値判断を伴うため、合意形成が難しく一概には決定できない。

一方、安価なサービスの提供という視点では、最近では「負担可能性」(affordability)という言葉がよく使われる。これは合理的で安価な交通サービスを提供するという概念であり、提供費用とは関係なく妥当な価格でサービスを提供するという意味では、過疎地域や低所得者への所得移転を含む公正の概念である。さらに、電気通信事業や郵便事業でもよく耳にする「ユニバーサル・サービス」という概念も、利用可能性と負担可能性を併せ持つ概念であると理解される。ただし、負担可能性についてもどの程度の価格水準ならば妥当なのかについては客観的に判断することは難しい。このように、交通における公正の判断には関係主体の価値判断や倫理観などが入り混じり、一定の基準で線引きすることは容易ではない。

交通における公正の確保に関する別のアプローチとして、英国の「社会的排除」または「社会的疎外」(social exclusion)という概念がある²。社会的排除とは、失業、差別、未熟練な技能、低所得、劣悪な住環境、治安悪化、不健康、家庭崩壊などの理由から、人々や地域が社会から排除されている状態を指す言葉であり、特に公共交通の利用可能性と負担可能性との関連から議論されている。そこでは、安価で容易に利用できる公共交通が存在しないことが、低所得者の生活にとって欠かせないサービスである仕事、学校、病院、買い物などへのアクセスの障害となっており、結果的に社会的排除の原因となっていることが指摘されている。そのため、政府、地方自治体、交通事業者が協力して、公共交通（特にバス交通）の利用可能性やサービス品質の改善に取り組むことを政策として掲げている。

このような動きは労働党政権の政策スタンスを色濃く反映したものであるが、社会生活において交通の果たす役割を再認識しつつ交通における公正を確保しようとする新たな試みであり、注目に値しよう。

<主な参考文献>

Department for Environment, Transport and the Regions, UK (2000) *Social Exclusion and the Provision of Public Transport*

藤井弥太郎監修、中条潮・太田和博編（2001）『自由化時代の交通政策－現代交通政策Ⅱ－』
東京大学出版会

ジョン・ロールズ、矢島鈞次監訳（1979）『正義論』紀伊国屋書店

Social Exclusion Unit, UK (2003) *Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion*

エドワード・E. ゼイジャック、藤井弥太郎監訳（1987）『公正と効率－公益事業料金概論－』
慶應通信

（主任研究官 小島 克巳）

研究所の活動から

平成19年5月(4月)から平成19年7月までの間に、国土交通政策研究所では、以下のような活動を行っております。詳細については、それぞれの担当者または当研究所総務課にお問い合わせいただくか、当研究所ホームページをご覧ください。

I 研究会の開催

(1) 空間的応用一般均衡モデルを用いた国際海上貨物輸送システムの効率化等の地域経済への影響に関する研究会

1)目的 空間的応用一般均衡モデルを用いた国際海上貨物輸送システムの効率化等の地域経済への影響に関する研究の一環として、スーパー中枢港湾等の港湾施策による地域経済への影響について空間的応用一般均衡モデルによる経済波及効果分析を行った。本研究会では、その分析結果に関する検討、考察の報告並びに経済波及分析の検証及び今後の施策検討の可能性について学識経験者等からのご意見をいただき、調査・研究のとりまとめを行う。

2)メンバー(順不同)

東京大学大学院工学系研究科 上田 孝行 教授
鳥取大学工学部社会開発システム工学科 小池 淳司 准教授

3)開催状況

第1回 日時：平成19年7月5日(木) 16:00~18:30
議事：「スーパー中枢港湾等港湾施策による地域経済に対する波及効果分析についての検討」
場所：中央合同庁舎第2号館15階高等海難審判庁合議室

4)担当 研究調整官 高田 直和、研究官 小林 隆之

II 政策課題勉強会等の開催

【以下、敬称略】

1. 政策課題勉強会

1)目的 当研究所では国土交通政策立案者の知見拡大に資するため、国土交通省職員等を対象に、本研究所職員(又は外部有識者)が幅広いテーマについて発表後、参加者との間で質疑応答を行うことにより今後の国土交通行政のあり方を考えるとともに、国土交通政策の展開を行うための基礎的な知見の涵養に寄与することを主な目的とした勉強会を開催している。

2)開催状況

第107回 「職場を対象としたモビリティ・マネジメント促進方策に関する研究」
発表者：鉄道局業務課課長補佐
(国土交通政策研究所 前主任研究官)
齊藤 敬一郎
日時：平成19年4月18日(水) 12:30~13:30
場所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室

- 第108回 「英国における公共部門改革 ～NPMの歴史と現状～」
発表者：関西学院大学専門職大学院教授
稲沢 克祐
日 時：平成19年5月8日（火）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室
- 第109回 「ITを活用した観光振興・まちづくりについて」
発表者：株式会社藪半 代表取締役社長（観光カリスマ）
小川原 格
日 時：平成19年5月23日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室
- 第110回 「政策研究におけるオーラルヒストリーの活用法」
発表者：政策研究大学院大学准教授
竹中 治堅
日 時：平成19年5月30日（水）13：00～14：30
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室
- 第111回 「中小企業の事業再生について」
発表者：セントラル総研社長
八木 宏之
日 時：平成19年6月19日（火）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室
- 第112回 「EUの構造基金と地域政策」
発表者：龍谷大学法学部教授
白石 克孝
日 時：平成19年6月27日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室
- 第113回 「交通分野におけるCDM事業の現状と今後の方向性」
発表者：日本大学理工学部教授
福田 敦
日 時：平成19年7月18日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用2会議室

3)担 当 研究官 森山 弘一、島 広明

2. 国土交通政策ワークショップ

1) 目的 国土交通政策研究所においては、我が国の国土交通政策における政策課題に係る知見及び諸外国における国土交通政策の動向等について、有識者、関係者を招き講演いただくとともに、政策当局者、学識経験者、実務者等の間において意見交換を行い、政策研究及び政策立案に資することを目的として、「国土交通政策ワークショップ」を開催している。

2) 開催状況

第3回 「内部統制制度とコーポレートガバナンスについて」

発表者：鳥飼総合法律事務所 弁護士 鳥飼 重和

日 時：平成19年6月6日（水）18:00～20:00

場 所：中央合同庁舎2号館低層棟第1会議室

第4回 「運輸安全マネジメントに関するセミナー（安全マネジメント規制と安全文化）」

発表者：慶應義塾大学 教授 高野 研一

帝都自動車交通株式会社取締役管理部長 伊坪 俊夫

国土交通省大臣官房運輸安全監理官 野間 清二

国土交通政策研究所 副所長 大島 啓太郎

日 時：平成19年6月12日（火）14:00～17:00

場 所：中央合同庁舎2号館低層棟共用3会議室

III 印刷物の発行等

国土交通政策研究第76号

「商業施設の立地が都市構造に及ぼす影響に関する研究 ～社会構造の変化過程における人口分布の変化の予測手法の確立に向けて～」

2007年7月

（概 要）

人口移動に影響を及ぼす要因を抽出し、町丁目レベルの詳細な単位で分析することは、当該要因が人口の地理的分布に及ぼす影響を明らかにし、さらには人口分布の予測手法の確立に寄与するものと期待される。本研究では、このような認識のもと、人口移動の要因の一つとして商業施設の立地に着目し、大規模商業施設の郊外立地が人口分布に与える影響について、データ解析、事例調査等により検証を行った。

※ 当研究所ホームページは、以下の URL でご覧いただけます。

URL : <http://www.mlit.go.jp/pri/>