

# PRI Review

第39号 ~2011年冬季~

## 目 次

### □パースペクティブ

**我が国地方都市の公共交通の将来像 ~英仏の取り組みを題材として~** . . . . . 2

主任研究官 内山 仁

### □調査研究から

#### **運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究**

**~ヒアリング調査結果(中間報告②)~** . . . . . 8

総括主任研究官 増田 直樹、研究官 柴田 久一郎

運輸・観光業にとっても他産業と同様に、企業が成長し、付加価値や生産性を向上させるに当たり、イノベーションの果たす役割は大きいと考える。本調査では、アンケート調査やヒアリング調査を通じ、運輸業・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、その取り組みの動機・背景から成功に至るまでのプロセスを分析し、成功要因や課題・問題点、イノベーションを実現している企業の特徴の整理を行う。

#### **新型インフルエンザ・パンデミック対策としての都市交通輸送に関する調査研究**

**~関西地区における「輸送可能割合」の推計について~** . . . . . 18

研究調整官 佐野 透、研究官 柴田 久一郎

鉄道やバスなど公共交通機関において新型インフルエンザの感染拡大を防ぐためには、通勤時の混雑を緩和する必要があると考えられるが、そのためには、通勤者、企業や団体の取り組みが、社会全体として積み重ねられる必要がある。本稿では、企業等の通勤時における新型インフルエンザ・パンデミック対策の検討に資するため、強毒性の新型インフルエンザ・パンデミックの発生を想定して、関西地区を対象として鉄道車内での対人距離を保持した場合の輸送推計や人口移動への影響分析を行った。

#### **都市再生に寄与する空閑地の活用方策に関する調査研究(自主企画研究/Kick-off)** 30

研究官 阪井 暖子

大都市郊外、地方都市において空き地、空家の増加による影響への懸念が強まってきている。こうした空閑地は、少子高齢化や経済状況等から、これまでのようにいずれ開発利用される、ということは想定しづらい。こうした背景から、本研究においては地方都市における空閑地の発生消失のメカニズムを把握するとともに、空閑地がもたらす影響等について明らかにした上で、空閑地が都市が持続していく為に必要な「レジリアンス」を高めるとの視点に立ち、点在する空閑地を「農」的利用ができないか、について調査研究を行う。

#### **地域交通における自転車の活用に関する調査研究(Kick-off)** . . . . . 38

総括主任研究官 増田 直樹、研究調整官 佐野 透、研究官 井上 延亮

環境にやさしく高い利便性を有する交通手段として注目されている自転車について、端末交通として公共交通機関との連携による利用者利便性の向上や公共交通機関の活性化を図るため、駅周辺等における駐車場の現状や課題、公共・民間における利活用の事例等を整理している。本稿では、調査研究の目的と概要について報告する。

## **中間レベルのCO2 排出削減のインセンティブ施策に関する研究 (Kick-off) . . . . . 42**

主任研究官 山口 達也、研究官 福田 裕恵

今年度より実施する「中間レベルの CO2 排出削減のインセンティブ施策に関する研究」について、「Kick-off」として、研究の背景と目的、対象とする中間レベルの特性、研究の流れ等について示す。

## **世界遺産における歴史的都市景観の考え方について ～「ウィーン・メモランダム」と「歴史的都市景観の保全に関する宣言」～ . . . . . 48**

研究調整官 直原 史明

近年、高層ビル建築などの開発行為が世界遺産とその周辺の歴史的都市景観に及ぼす影響が議論され、その取扱いや考え方が検討されてきている。本稿では、「歴史的都市景観」の概念や考え方を探ることを目的に、これに関連が深い文書である「ウィーン・メモランダム」（2005年5月：ユネスコ世界遺産委員会）と「歴史的都市景観の保全に関する宣言」（2005年10月：ユネスコ世界遺産条約締結国委員会）について、その経緯や内容を取りまとめた。

## **財政援助の一種としての損失補償契約 . . . . . 62**

副所長 周藤 利一

地方公共団体が第三セクター等の資金調達のために金融機関等と結ぶ損失補償契約をめぐる、住民訴訟が提起される事例が近時増えており、その中には、土地区画整理事業、港湾関連施設のような国土交通省所管事業も含まれているが、契約の有効性に対する裁判所の判断は分かれている。

本稿では、損失補償契約に関する問題の所在、裁判例、総務省の対応等を紹介し、論点を考察する。

### **□特別寄稿**

## **OECD 諸国における地域政策の潮流 . . . . . 74**

大臣官房人事課課長補佐（元 OECD 政策分析官）石垣 和子

先進国を中心とする OECD 加盟国における地域政策の潮流を、競争重視のアプローチ、地方分権への対応と広域地方政府の強化、プログラミングを通じたガバナンスの改善という3つの観点から、加盟各国の政策事例を紹介しつつ、概観する。

### **□研究所の活動から . . . . . 90**

### **□PRI Review投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集 . . . . . 91**

これらのコンテンツはすべて 国土交通政策研究所のホームページからダウンロードできます。

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

本誌の内容を転載・引用される場合は、国土交通政策研究所までご連絡ください。

(連絡先は裏表紙を参照)

## 我が国地方都市の公共交通の将来像 ～英仏の取り組みを題材として～

国土交通政策研究所主任研究官 内山 仁

### 1. はじめに

交通基本法の制定が交通分野における主要な政策課題の一つとなるなど、昨今我が国では地域の公共交通の維持活性化を巡る議論が広く注目を集めている。今後少子高齢化が急速に進行する我が国の人口構成を考慮すると、自家用自動車だけに頼らない交通システムを構築することが急務であるが、モータリゼーションが進んだ我が国では、大都市部など一部の例外を除けば、比較的大きな地方都市でも自動車なしで快適な生活を送ることは難しい。こうした現実の中、多くの人にとって公共交通活性化の重要性は理解できても、自動車だけに頼らない快適な地方都市生活とは具体的にどのようなものかについて確たるイメージを持ちにくいのが正直な印象ではなかろうか。

今般、小職は英仏の地方都市ナント市とサウザンプトン市の交通機関及びパリ市の貸自転車システムを実際に利用する機会を得た。各都市はそれぞれの創意工夫のもと様々な公共交通サービスを提供しており、中には我が国では見られないシステムを提供しているものもあった。ここでは、これら欧州の取り組みをヒントに、地方都市の公共交通の将来像を考える上での視点を3つ示し、公共交通機関の将来像を構想する上での手がかりを提示してみたい。

### 2. 視点その1 ～市内各施設の有機的連携の必要性～

公共交通網が充実した一部の大都市を除いて、我が国の地方都市は基本的に車社会である。地方で生活必需品・家具・衣料・電化製品の購入、携帯電話の購入、病院への通院、外食など基本的なニーズを充足しようと思えば、郊外に点在するロードサイド店、大型ショッピングセンター、量販店、公共施設等を巡らなければならない。旧来からの交通の結節点である駅前や中心市街地には限られた店舗や施設しかないというのが実態であろう。もちろん地方でもバス、鉄道、タクシーを組み合わせるといった施設を回ることは不可能ではないが、運行頻度の少ない鉄道、バスなど公共交通機関を組み合わせると車中心に設計された施設を巡るといのは実際問題として困難を伴う。地方で快適な生活を実現しようと思えば、点在する施設を結びつけてくれる自動車に勝る選択肢はないのが実情である。

このような現実の中、少しでも自動車に頼らない交通システムを構想するとすれば、交通の結節点たる市街地中心部にできるだけ店舗、医療機関、公共施設、レストラン、衣料店、雑貨店、電器店など様々な施設を集中させるとともに、大型ショッピングセンターなど市街地中心部には配置しづらい施設を何らかの方法で有機的に結びつける方策が必要になってくる。

# インスペクティブ

フランス・ナント市では中心市街地への自動車の乗り入れを制限し歩行者天国化するとともに、その中に多くの魅力あるレストランや雑貨店、電器店、携帯電話店など様々な店舗を集中させている。郊外から中心部へは3本のトラム路線と1本のBRT(Bus Rapid Transit)、更にこれを補完するバス路線網が整備されており、歩行者天国化した中心部へ行く場合はこれらを利用する。公共交通の駐車場周辺には、公共交通利用者であれば無料で駐車できるパークアンドライド駐車場が整備されている。中心市街地からやや離れた場所には駐車場完備の大型ショッピングセンターが立地しているが、これらは運行頻度の高いトラムやBRTで中心市街地と結ばれており、マイカーで市内中を転々と巡る必要はない。

また、イギリス・サウザンプトン市でも、市中心部が歩行者天国となり、レストランや雑貨屋、書店など多様な店舗が立地する一方で、そのすぐ隣には巨大なスーパー、デパート、モールがアーケードやペデストリアンデッキで連結され、全体として魅力的な空間を作り出している。市内中心部には無料の循環バスも走っており、少し離れた地点に行きたい場合にはこれを利用することができる。市内中心部への来訪者は各施設を自動車で次々移動することなく回遊が可能である。

我が国の地方都市でも、フランス・ナント市のように、郊外、中心市街地、大規模店舗それぞれを公共交通機関を介して有機的に結びつけたり、イギリス・サウザンプトン市のように中心市街地に大小様々な店舗を集め、無料バスを組み合わせる歩行者が回遊できるようにする手法は一考に値するのではなかろうか。

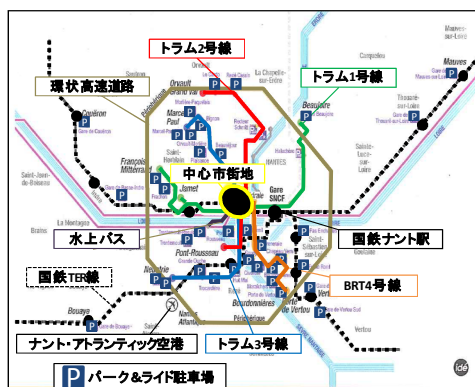


ナント市トラム1号線



ナント市 BRT 4号線

(出典：ナント市セミタン社資料)



ナント市の交通網

(出典：ナント・メトロポール資料をもとに筆者作成)

## 3. 視点その2 ～新たな発想の必要性-フランスの貸自転車システム～

マイカーには、時間を気にせずに自由に回れるという随意性、荷物を抱えていたり、小さな子連れの場合に特に発揮される利便性、移動する私的空間としての性格など公共交通にはない独特の魅力がある。公共交通の使い勝手が悪い地方都市では自動車の持つ価値が一層際立つ。このような状況の中で少しでも公共交通機関を中心とした移動形態にシフトしていくとすれば、公共交通サイドでも、全く新しい発想に立ち、是非これを使ってみてみたいと思わせるような、自動車を上回る魅力的な交通手段を提供していくことが必要である。

今フランスでは全く新しい発想に立った大規模な貸自転車システムが各地で導入され、欧州だけでなく世界各地にも広がりつつある。

パリ市では、2007年7月15日より、大規模な貸自転車システム「ヴェリブ」(Vélib')が導入された。これまでに既に1,500カ所近いステーションと2万4千台に及ぶ自転車がパリ市内の至る所に配置されており、非常に低廉な料金(最初30分は無料)(注1)で自由に利用できる。利用者はパリ市内中に網の目のように張り巡らされたどのステーションでも、自由に借入・乗り捨てできる。自転車にはミニコンピューターやGPSが内蔵され、利用状況をステーションの端末で確認できるなど、従来のレンタサイクルの概念を超えた高度なシステムとなっている。ナント市でも同様に貸自転車システム「ビクルー」(Bicloo)が整備されており、市内に約90のステーションと約800台の自転車が設置されている。



パリ市「ヴェリブ」(Vélib')



ナント市「ビクルー」(Bicloo)

パリ市のヴェリブは従来の公共交通機関にない「自由」な感覚を与えてくれるということで、幅広い人気を得ている。これに乗ること自体を目的としている利用者もいるようである。実際の運営に当たっては、盗難・破壊の多発、特定のステーションに集中した自転車の再配置、事故の発生(これまでに7名死亡)など(注2)、様々な問題が生じている。しかしながら、このような問題点があっても複雑なシステムの導入に挑み、一定の成果を上げ、新たな交通のスタイルを提示したフランス各地の取り組みは参考に値するものと考えられる。

なお、パリ市のヴェリブで興味深いのは、パリ市が路上広告権の付与と引き替えに、広告代理店にシステムの企画立案・運営・維持管理を行わせた点である。もともとパリ市では路上広告が厳しく規制されており、市当局が路上広告権を広告会社へ付与する際、見返りとして広告会社に何らかの役務を要求するということが行われている。ヴェリブのシステムも、パリ市の路上広告権と引き替えに、大手広告会社ジェーシードゥコー社が整備することになったものである。フランスとは法制度が異なる我が国では同様の手法を採ることは難しい面もあろうが、我が国でも工夫の余地はあるかもしれない。

#### 4. 視点その3 ～地域公共交通に関わる関係者の連携の必要性～

公共交通はその及ぼす影響の大きさから、整備や有効利用の促進のためには、地域社会、行政、企業、住民など多様な関係者が一体となって取り組む必要がある。我が国でも各地で様々な努力が続けられているところであるが、英仏ではどのような状況であろうか。

先ほども触れたように、イギリス・サウザンプトン市では、市内中心部を無料バスが15分に一本の頻度で巡回しており、駅、市内中心部のショッピングセンター及び港を結んでいる。この無料バスはショッピングセンター運営会社が、フェリー会社、鉄道会社及び市当局の出資も受けて、誘客を目的として運行しているものであるが、市中心部の賑わいのある街作りに一役買っている。我が国でも、各地の自治体によるコミュニティバスや東京・丸の内地区の無料巡回バスなどの例はあるが、イギリス・サウザンプトン市のように、地方都市レベルで民間セクターが主導して多頻度の無料バスを運行している例は少ないと考えられ、イギリスの取り組みは我が国にとっても参考になると考えられる。



サウザンプトン市中心部  
の歩行者天国の様子

# インスペクティブ

また、フランス・ナント市では、市内全ての公共交通の乗車券の共通化を実現している。ナント市では半官半民の企業セミタン社がトラム、BRT、路線バス及び水上バスを運営し、フランス国鉄がローカル線網 TER を運営するなど、輸送機関によって経営主体が異なっているが、利用者利便向上のため、経営主体の違いを乗り越えて乗車券が共通化されている。我が国でも共通乗車券の発行の取り組みはなされているが、地域の交通網のうち一部の企業間で、定額乗り放題の一日共通乗車券を発行するケースが大半で、鉄道、トラム、BRT、バス、さらには水上バスを含めた地域のあらゆる交通機関において、日々の利用者を対象に乗車券の共通化を図る取り組みはまだほとんど無いと思われる。もちろんこれは交通分野での公的関与の大きいフランス特有の事情による可能性はあるが、我が国でも、日常の利用を前提に、地域に存在する全ての交通機関でシームレスな乗車券を発行することができれば公共交通の魅力は一層高まるかもしれない。

## 5. まとめ ～真に利便性の高い公共交通網を目指して～

以上見てきたような欧州との対比で地方都市における公共交通の在り方を考えてみると、以下のようなものではないか。

- ① 活気ある歩いて楽しい中心市街地を整備しつつ、多様なニーズに応える大型店舗を整備する。その上でこれらを公共交通機関を介して有機的に結びつけ、マイカー無しで周遊できるようにする。
- ② 貸自転車システムなど、斬新な発想に基づく新しい魅力的な移動手段を関係者の創意工夫のもと整備する。
- ③ 地域公共交通に関わる官民全ての関係者が連携して、無料バスの運行や乗車券の共通化を行うことにより利便性の高い公共交通を提供する。

実際には財源の問題、関係者の意思統一の難しさなど乗り越えるべき課題は並大抵のものではないと思うが、あえてこうした問題を度外視した上で理想像を追求してみると、①～③に挙げたものになるのではないか。

我が国の先進的な公共交通システムは各国でも定評があるが、地方都市レベルで多様な交通手段を全体的に統合し、地域全体の活性化につなげることについては、まだまだ欧州各地に学ぶことは多いと思われる。我が国でも、路面電車や貸自転車システムの整備等を通じて中心市街地活性化に取り組まれている富山市のように（注3）、関係者の多大な努力で様々な取り組みがなされている例はあるが、その他の日本各地でも欧州各国に劣らぬ斬新な発想で利便性の高い公共交通システムを整備していくことが望まれる。

# パースペクティブ

- (注1) 最初の 30 分は無料、30 分～60 分が 1 ユーロ、60 分～90 分が 2 ユーロ、90 分以降は 30 分毎に 4 ユーロ。2 時間利用すれば 7 ユーロとなる。
- (注2) 芝原隆 (2009) 『第 1 回 パリのレンタサイクル「ヴェリブ」の人気と実力』みんてつ Vol.31 夏号、『第 2 回 パリのレンタサイクル「ヴェリブ」の効果と課題』みんてつ Vol.32 秋号
- (注3) 富山市ホームページ中心市街地活性化参照  
([http://www7.city.toyama.toyama.jp/window/13\\_another/01/01.html](http://www7.city.toyama.toyama.jp/window/13_another/01/01.html))



# 運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究 ～ヒアリング調査結果(中間報告②)～

総括主任研究官 増田 直樹  
研究官 柴田 久一郎

## 調査研究の概要

### 課題設定

我が国では、少子高齢化・人口減少社会を迎え、労働人口の減少や需要の減少が懸念されている。こういった人口減少局面においても、経済を持続的に発展させていくためには、「少ない労働者数で現状の生産量を維持すること」や「新たな市場を開拓し、需要を減少させないこと」など生産性の向上を図る必要がある。運輸業・観光業にとっても他産業と同様に、企業が成長し、付加価値や生産性を向上させるに当たり、イノベーションの果たす役割は大きいと考える。

そこで、本調査では、厳しい経済環境の下、生き残りをかけて積極的に環境変化に対応している事例、従来の事業分野にとらわれず新しいサービスを開発している事例等を見出し、運輸・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、その取り組みの動機・背景から成功に至るまでのプロセスを分析し、成功要因や課題・問題点、イノベーションを実現している企業の特徴を整理する。

### 内容

#### 【文献調査と事例情報収集】平成21年度

○文献や新聞等に紹介されている事例、公的機関、業界団体等から表彰された事例、経営革新計画の承認を受けた事例、特許申請を行っている企業の事例など



#### 【実態調査、分析】平成21年度、平成22年度

- 郵送調査の実施(文献調査・事例情報等より抽出)  
→平成21年度 2,089社に送付し、709社が回答(回答率34%)
- 訪問調査の実施(郵送調査の回答等から選定)  
→平成21年度 28社、平成22年度 12社、計40社に実施
- 訪問調査内容の分析(イノベーションの成功要因、企業の特徴など)



#### Output



- ・イノベーションの事例集、イノベティブな企業のチェックリストを作成
- ・運輸業・観光業におけるイノベーションのまとめを作成

### 成果の活用(Outcome)

事例集やチェックリスト及びイノベーションのまとめなどが、運輸・観光事業者等に幅広く活用され、引いては運輸業・観光業の生産性の向上と産業としての成長に資する。また、行政による、中小の運輸・観光事業者の支援に役立てるものとする。

キーワード: 運輸業、観光業、イノベーション、生産性、事業環境変化

## 1. はじめに

我が国では、少子高齢化・人口減少社会を迎え、労働人口の減少や需要の減少が懸念されている。こういった人口減少局面においても、経済を持続的に発展させていくためには、「少ない労働者数で現状の生産量を維持すること」や「新たな市場を開拓し、需要を減少させないこと」など生産性の向上を図る必要がある。

他産業に比べて生産性の向上が数値として表れていないが、運輸業・観光業にとっても、企業が成長し、付加価値や生産性を向上させるに当たり、イノベーションの果たす役割は大きいと考える。

そこで、本調査では、厳しい経済環境の下、生き残りをかけて積極的に環境変化に対応している事例、従来の事業分野にとらわれず新しいサービスを開発している事例等を見出し、運輸業・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、その取り組みの動機・背景から成功に至るまでのプロセスを分析し、成功要因や課題・問題点、イノベーションを実現している企業の特徴を整理する。

本稿では、アンケート調査の結果<sup>2</sup>及びヒアリング調査の中間報告を行う。

## 2. アンケート調査の概要

### (1) 調査対象

アンケート調査では、運輸業・観光業の企業のうち、文献や新聞等に紹介されている事例、公的機関、業界団体等から表彰された事例、経営革新計画の承認を受けた事例、特許申請を行っている企業の事例など、何らかの取り組みを行っている企業を対象とした。具体的には、2,089社に調査票を送付し、709社（回収率34%）から回答を得た。（図表1）

図表 1. アンケート調査送付先企業及び回答企業

	トラック会社	倉庫会社	タクシー会社	バス会社	海運会社	
送付企業	767	82	319	308	119	
回答企業	199	37	153	115	25	

	鉄道会社	航空会社	旅行会社	ホテル・旅館	※その他	合計
送付企業	121	79	49	245	-	2089
回答企業	42	16	11	62	49	709

※業種についてアンケートでは、売上高順に回答を求めており、「その他」を選択した事業者の回答は、利用運送事業など運輸に付帯するサービス業、不動産業、廃棄物処理業などであった。

<sup>1</sup> 研究内容については、以下を参照。

PRI Review 第30号（2008年秋季）パースペクティブ「運輸業の生産性とイノベーションについての検討」、PRI Review 第33号（2009年夏季）「運輸業・観光業の生産性（2009年版）概要（中間報告）」

<sup>2</sup> 研究内容については、以下を参照。

PRI Review 第35号（2010年冬季）「運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究（Kick-off）」

PRI Review 第36号（2010年春季）「運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究～アンケート調査結果（中間報告）～」

## (2) アンケート調査の結果

回答企業 709 社の傾向として、取り組みを実施した動機・背景に「経営が厳しかったから」との回答が多く、取り組んだ内容には「コストダウン」と回答した企業が多いなど、経営が厳しく、積極的に新たな取り組みを行う環境になり企業が多いと考えることができる。

回答企業について、売上高・経常利益が増加傾向の企業とそうでない企業グループに分けて比較すると、売上高・経常利益が増加傾向にある企業は、そうでない企業と比較して、取り組みを実施した動機・背景に「社会や地域ニーズに適応するため」「産業・社会構造などの変化を見通して」など事業環境の変化を挙げる企業が多く、取り組んだ内容については、「新規顧客の開拓、新規市場の開発」「新たなサービス・商品の開発」など積極的な取り組みを実施したと回答した企業が多い。

これらの結果から、売上高・経常利益が増加傾向の企業は、事業環境の変化を見通して、積極的に新たな取り組み（新サービスや新規市場の開発）を実施し、成功を収めていると考えることができる。

## 3. ヒアリング調査

### (1) 調査対象

以上のアンケート調査結果を踏まえ、ヒアリング調査の対象企業として、「新規性のある取り組み（積極的な取り組み）を行っている企業」や「業績が上昇傾向の企業」を中心に、アンケート調査の回答企業や公的機関・業界団体に表彰されている（ハイサービス日本 300 選<sup>3</sup>など）企業を選択した。（図表 2）

図表 2. ヒアリング調査実施企業

	トラック会社	倉庫会社	タクシー会社	バス会社	海運会社	
ヒアリング対象企業	14	2	6	6	2	
従業員50人以下	(2)	(1)	(0)	(0)	(1)	
51人～100人以下	(2)	(0)	(1)	(1)	(0)	
101人～300人以下	(4)	(0)	(3)	(1)	(1)	
301人～1,000人以下	(3)	(1)	(2)	(3)	(0)	
1,000人以上	(3)	(0)	(0)	(1)	(0)	

	鉄道会社	航空会社	旅行会社	ホテル・旅館	その他	合計
ヒアリング対象企業	2	2	3	2	1	40
従業員50人以下	(0)	(2)	(0)	(1)	(0)	(7)
51人～100人以下	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(4)
101人～300人以下	(1)	(0)	(1)	(0)	(0)	(11)
301人～1,000人以下	(0)	(0)	(0)	(1)	(1)	(11)
1,000人以上	(1)	(0)	(2)	(0)	(0)	(7)

( )はヒアリング対象企業の従業員数内訳

<sup>3</sup> 「ハイ・サービス日本 300 選」は、サービス産業生産性協議会がイノベーションや生産性向上に役立つ先進的な取り組み（ベストプラクティス）を行っている企業・団体を表彰・公表しているもので、2010年12月10日現在、269の企業・団体が受賞している。

## (2) 調査手法・項目

ヒアリング調査の手法については、実際に意思決定を行っている経営者や取り組みのキーマンにインタビューを実施することを基本とし、取り組みの内容だけでなく、動機・背景から成功に至るまでのプロセスに重点を置いて、下記の項目を中心に、ヒアリングを実施した。

### ヒアリング項目

- ①産業・社会構造の変化、地域・社会ニーズの把握
- ②目標の明確化、共有化
- ③企画開発を行う部門の設置（イノベーションを推進する人材）
- ④実施計画策定
- ⑤経営者と従業員との風通しの良さ
- ⑥ステークホルダーとの連携
- ⑦顧客からのフィードバック
- ⑧評価・改善
- ⑨人材育成
- ⑩イノベーションを生み出す土壌、事業経験など

## (3) ヒアリング調査結果

運輸業・観光業の企業 40 社に対して実施したヒアリングについて、1) 社会経済状況・産業構造の変化による地域・社会ニーズの把握・対応 2) イノベーションの開発体制 3) 組織風土（経営者と従業員の関係）、人材育成 4) 顧客・ステークホルダーとの関係構築 5) イノベーションの改善、継続の 5 つの項目に集約し整理した。

### 1) 社会経済状況・産業構造の変化による地域・社会ニーズの把握・対応

- 人口減少・少子高齢化による今後の需要減少を見据え、将来予測、事業計画を立て、新たな取り組みを進めている。【バス会社、タクシー会社、鉄道会社】
- 環境重視、個人志向、IT 化等国民の意識、ライフスタイルの変化を踏まえ、従来の事業内容・形態の変更、事業の重点化・特化、作業の効率化・軽減化を行っている。【バス会社、旅行会社】
- 産業空洞化等産業構造の変化、地域経済の停滞による現在の経営環境を踏まえ、今後の事業展開に強い危機感を持ち、新たな市場開拓、ビジネスモデルの構築に努めている。【倉庫会社、海運会社】
- 同業他社の動向よりも、異業種交流、官民協力の連携により、新しいビジネスを生んできている。【バス会社】
- 同業種では実施されていないものも含めて、新サービスの開発、サービスの向上、業務の改善やコストダウンを図るのに必要な IT による情報システム整備など新しい技術・知識の導入、活用に熱心に取り組んでいる。【トラック会社】

- 現在の業務改善やコストダウンを図るため、現場からの要望や改善提案などを積極的に収集し、日々改善を続けている。【バス会社】
- 他業種への参入で事業を多角化したことにより、顧客の実情、ニーズをより把握でき、新たなサービスのヒントを得るなどの相乗効果を得ている。【タクシー会社】
- 他業界（製造業、金融業）でやっていることを積極的に取り入れている。【トラック会社】
- 他業種からの参入だからこそ、既存業界のサービスの改善、地域住民への貢献の必要性について、より認識することができている。【バス会社】
- 価格競争に巻き込まれないように、特殊分野に事業を限定し、輸送だけでなく、付帯業務を受託して、顧客の増加を図っている。【トラック会社】

## 2)イノベーションの開発体制

- 会社の基盤となる事業の目標・経営方針・ビジネスモデルが明確化されており、社員が共有・理解している。【駐車場事業者】
- サービス業であるという意識を共有して、乗車空間、乗車時間をいかに快適に過ごしてもらうかを配慮してビジネスモデルを構築している。【タクシー会社】
- 自社をサービス業として認識し、荷主だけでなく、配送先のお客様の満足を第一に考え、取り組みを具体化している。【トラック会社】
- イノベーションに対して経営トップ自らが豊富なアイデアを持ち、強力なリーダーシップを発揮して、新たなビジネスモデルを構築する組織力を有し、トップによるリーダーシップと実際に推進するキーパーソンのコンビネーションがとれている。【海運会社】
- トップのリーダーシップにより、コスト削減のための専門部署を設置し、現場からの提案を競わせている。【トラック会社】
- 新たな取り組みを実践する際、日常業務と離れた組織を設置し、強いリーダーシップの下で、成果が生まれるまでの時間的猶予をとって、取り組んでいる。【バス会社】
- 現場で働いている職員が、他社とは違うサービスを提供したいという考えで、現場を中心に調査研究を続けて、実用化している。【バス会社】
- 新たな取り組みを実践する際、外部の人材を推進役やプロジェクトチームに登用している。【海運会社】
- 幅広く柔軟な新規施策の発想や、既存概念にとらわれない発想の転換により、旧来のビジネスモデルから脱却した新しいビジネスモデルの構築に力を入れている。【バス会社、旅行会社】
- サービスの質の向上とコスト削減の両立を図るため、正確な数値データ把握、データベース化、アンケート実施等に基づき現状分析を行い、ニーズ、取り組み効果を「見える化」している。【バス会社】

### 3)組織風土(経営者と従業員の関係)、人材育成

- 若手社員や現場社員が自由に議論できる社風があり、経営者や管理者も若手社員や現場社員と自由な意見交換をする等、意見を聞き入れる体制を構築している。【鉄道会社、バス会社、海運会社】
- 部門・職種を超えた組織としての「共通言語」「モチベーション」「行動パターン」を形成・共有している。【駐車場事業者】
- 社内の意思疎通を良くするための「班」「グループ」制度の導入により、日常的に班員の指導・教育を行い、現場と経営者のコミュニケーションを通じ、サービスと安全の向上への取り組みを強化している。【タクシー会社、トラック会社】
- 社員が「社会に貢献する事業」という誇りや「同業他社がやっていない業界初の事業」に挑戦するという精神を有している。【バス会社、海運会社】
- 上司の言ったことに従うといった待ちの姿勢の従業員よりも、自らが社会に貢献するという志や従来の事業とは馴染まない事業、業界初の新しいことに対するチャレンジ意欲を持った従業員が多く在籍している。【バス会社】
- イノベーション実現のため、従業員が自ら業務に必要な知識の学習や積極的な情報収集に熱心に取り組んでいる。【鉄道会社、海運会社、バス会社】
- 社員の提案に対して、積極的に仕事を任せる、広い裁量権を与えることによって、従業員がやりがいや喜び、責任感を感じることができるようになっている。【駐車場事業者】
- 経営者、管理者は、将来につながる事業提案については、すぐに否定することはせず、イノベーションを後押しするとともに、イノベーションへのトライアルについても評価を高くしている。【駐車場事業者】
- 理想に向かって全社一丸となって取り組む企業姿勢があり、その社風を前提に、個人的な着想や推進力に頼らず、組織的な検討・対応によりイノベーションを生み出している。【バス会社】
- 社内教育については、ドライバー、ガイド、営業という既成概念を超えて物事に取り組むようにして、職務を分けて考えないようにしている。【バス会社】
- 専門の人材を育成するのではなく、「ホテル人」を育成する観点から、接客に携わる職種の全てについて経験させている。【ホテル会社】
- 社員間のコミュニケーションの改善により、作業のノウハウ・情報の交換・共有、チームワークの強化を図っている。【バス会社】
- 顧客情報のデータベース化、共有化により、同一水準のサービス提供、サービス内容の改善につなげてきている。【タクシー会社】
- 採用について、社風に馴染めない傾向にあるため、原則同業者からの転職者は断っている。【バス会社、タクシー会社】

#### 4)顧客・ステークホルダーとの関係構築

- 社会のニーズ（低炭素社会、公共交通活性化、健康志向等）に合致した事業展開を強く意識し、国・地方公共団体の実施する施策との連動に留意している。【旅行会社】
- 地域により事業の取り組み条件や熟度が異なるため、目的、方法など、地域の事情、現状に即したきめ細かい対応している。【旅行会社】
- 事業の提携相手とのコンタクトを大切にし、事業を始めるにあたってはタイミングを見極めてスタートするなど、提携相手の選択や事業の始め方などについて十分に研究を行っている。【駐車場事業者】
- イノベーションの取り組みを行うため、コンセプトにマッチする、課題をクリアしたタイアップ・提携先の企業を妥協せず探している。【バス会社】
- 現場の提案や意見を受け入れ、製造メーカーに働きかけて共同開発を行い、先進的な取り組みを可能としている。【海運会社】
- 新たな取り組みを実施する前に、顧客やステークホルダーから時間をかけて意見を聞き、積極的に取り入れている。【バス会社】
- 新たな取り組みを実施にするにあたり、事業自体の収益性よりもまず事業を地域に根付かせ、その後の展開で実をとることをめざす考え方に重点を置いている。【バス会社、旅行会社】
- 新たな取り組みを実現するにあたって、地域社会の理解と協力、異業種との交流・連携を重視し、お互いが利益を享受することが出来る関係を築くように努めている。【バス会社、旅行会社】
- 他社にはないサービスの差別化により、個人・法人の固定客の割合を高めることで、同地域の競合他社を上回る売上高を上げている。【タクシー会社】

#### 5)イノベーションの改善、継続

- イノベーションの開発による事業の成功体験を多くの社員が共有しており、これまでの事業をベースにした新規事業の提案が従業員から頻繁に出てくるようになっている。【鉄道会社、駐車場事業者】
- イノベーションの開発による成功事業を、本業の中に明確に位置づけ、さらに発展、改善させて、収益性を確保するための改善を進めている。【鉄道会社】
- 実施した新たな取り組みについて、現場からの要望や改善提案、顧客やステークホルダーから意見を聞き、日々、改善に取り組んでいる。【バス会社、タクシー会社、トラック会社、倉庫会社】
- サービス向上を図るため、顧客からの要望や要請、クレームなどの情報を全社で共有し、クレーム内容を集約・分析することによりクレームを新たなサービス開発につなげるようにしている。【駐車場事業者】
- イノベーションの開発による成功事業が認知されて、外部などからの新たな提案が集まり、さらなる事業の拡大を生むという好循環が生まれている。【旅行会社】

○全従業員からのメールでの改善提案・要望を募集するとともに、実施の進捗状況を伝えるようにしている。【トラック会社】

#### (4)イノベーションを実現している企業の特徴

ヒアリング調査の結果から1. 事業構想（動機・背景）、2. 具体化推進、3. 実施・改善の3つのプロセスごとに、イノベーションを実現している企業の特徴について整理した。（図表3）

図表3. イノベーションのプロセス

#### 1. 事業構想(動機・背景)

- ・産業・社会構造の変化、地域・社会ニーズの把握
  - ・人口減少・少子高齢化による需要減少
  - ・産業空洞化などの経営環境の変化
  - ・同業他社の経営状況、業界の動向
  - ・ITをはじめとする新しい技術
  - ・現場からの要望や改善提案



#### 2. 具体化推進

- ・イノベーションの開発体制
  - ・経営方針の明確化（顧客満足、安全・環境配慮など）
  - ・経営トップの豊富なアイデア、強力なリーダーシップ
  - ・従業員からの新規事業に関する提案
  - ・日常業務と離れた組織の設置
  - ・推進役となるキーマンの登用
- ・組織風土(経営者と従業員の関係)、人材育成
  - ・経営者が若手社員や現場社員の意見を聞き入れる体制
  - ・若手社員や現場社員が自由に議論できる社風
  - ・チャレンジ意欲を持った従業員
- ・顧客・ステークホルダーとの関係構築
  - ・地域社会や地球環境への貢献など
  - ・事業の提携相手
  - ・地域社会の理解と協力、異業種との交流・連携を重視



#### 3. 実施・改善

- ・イノベーションの改善、継続
  - ・現場からの要望や改善提案
  - ・顧客やステークホルダーからの要望や意見を聞く体制



図表3のように、イノベーションを実現している企業は、取り組みを実施する動機・背景から成功にいたるまでのプロセスにおいて、以下のような特徴があることがわかった。

1) 取り組みを構想するにあたって、

・人口減少・少子高齢化や環境・安全社会、国際化・IT化など、社会経済状況・産業構造の変化による顧客ニーズを把握

2) 取り組みを具体化推進するにあたって、

・経営方針やビジネスモデルを明確化し、経営者の強いリーダーシップの下、具体化推進へ向けた開発体制を構築

・社内においては、イノベーションの実現に向けて、自由に議論ができる風土があり、経営者と従業員が良好な関係を構築

・社外のステークホルダーとの関係については、地域社会の理解と協力、異業種との交流・連携を重視し、自社だけでなく、お互いが利益を享受できる関係を構築

3) 取り組みを実施・改善するにあたって、

・一過性に終わることなく、ステークホルダーからの要望や現場から提案を取り入れ、日々改善を継続

#### 4. 今後の予定

アンケート調査及びヒアリング調査結果を踏まえ、最終的な成果物として、①イノベーションの事例集（ヒアリング調査対象企業の事例）②イノベーションを実現している企業のチェックリストを作成し、これらの成果を行政や運輸・観光事業者等にも活用されるように取りまとめ、今後の運輸業・観光業を対象とする施策の検討に示唆を与え、運輸・観光事業者にイノベーションを促し、さらには、運輸業・観光業が成長していくことに資するものとする。

## 【参考文献等】

- ・「運輸業の生産性とイノベーションについての検討」(PRI Review 第 30 号 (2008 年秋季))
- ・「運輸業・観光業の生産性 (2009 年版) 概要 (中間報告)」(PRI Review 第 33 号 (2009 年夏季))
- ・「運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究 (Kick-off)」(PRI Review 第 35 号 (2010 年冬季))
- ・「運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究～アンケート調査結果 (中間報告)」(PRI Review 第 36 号 (2010 年春季))
- ・全国イノベーション調査統計報告 (2004 年文部科学省科学技術政策研究所)
- ・中小企業白書 2009 年版 (平成 21 年中小企業庁)
- ・サービス産業におけるイノベーションと生産性向上に向けて (平成 19 年 4 月サービス産業のイノベーションと生産性に関する研究会)
- ・長期戦略指針「イノベーション 25」(平成 19 年 6 月 1 日閣議決定)
- ・「イノベーション・マネジメント入門」一橋大学イノベーション研究センター編 (2001 年 12 月 日本経済新聞出版社)
- ・「サービス産業進化論」内藤耕 赤松幹之著 (平成 21 年 11 月 生産性出版)

# 新型インフルエンザ・パンデミック対策としての都市交通輸送に関する調査研究 ～関西地区における「輸送可能割合」の推計について～

研究調整官 佐野透、研究官 柴田久一郎

## <調査研究の目的>

鉄道やバスなど公共交通機関において新型インフルエンザの感染拡大を防ぐためには、通勤時の混雑を緩和する必要があると考えられるが、そのためには、通勤者ひとりひとり、また、企業や団体の取り組みが、社会全体として積み重ねられる必要がある。

本研究は、強毒性の新型インフルエンザ・パンデミックの発生を想定して、都市交通における通勤者の意識や企業の対応等の調査を行うとともに、車内で感染リスクの低減に有効と考えられる対人距離を保持した場合の輸送推計や人口移動への影響分析を行い、企業等における新型インフルエンザ・パンデミック対策の検討に資するものである。

## <これまでの経過>

### 【PRI Review2010年冬号】

首都圏の鉄道を対象とした調査の結果

(感染シミュレーション、対人距離を保持した場合の車内実験、輸送人数や人口移動の推計等)

⇒車内での感染防止が感染拡大を大きく抑制する効果がある一方、感染防止に有効な対人距離を車内で保持するためには、企業等の事業規模の縮小や在宅勤務、時間帯を大幅に広げた時差通勤等、いわゆる強毒性の新型インフルエンザを想定したBCP(事業継続計画)の策定を社会全体で進める必要がある。

### 【PRI Review2010年春号及び夏号】

関西地区を対象とした通勤者及び企業アンケートの結果

⇒通勤者：2009年春に新型インフルエンザの流行がいち早く確認された関西地区では、強毒性の新型インフルエンザの流行を想定した時、3人に2人が公共交通の混雑を避けたいと思っている一方、混雑緩和につながる行動をとるには勤務先からの指示等が必要とする回答が8割に達した。

⇒企業等：強毒性対応のBCP等を有する事業所は14%であったが、流行を想定した場合、通勤混雑で感染するリスクを低減するための対策を従業員に指示するという事業所は7割を超え、対策の必要性はかなり認識されてきている。通勤対策も含めて新型インフルエンザに対応したBCP等の策定が進捗することが望まれる。

## <本稿の概要>

本稿では、企業等において強毒性の新型インフルエンザ対応のBCPや通勤対策等の検討に資するよう、首都圏調査において作成した手法をさらに改良し、関西地区において新型インフルエンザ・パンデミックを想定し、鉄道車内での感染リスクの低減に有効と考えられる対人距離を保持した場合について、輸送可能人数や輸送可能割合、人口移動等を推計しとりまとめた。

輸送可能割合 = 乗客の間隔を1~2m確保する場合に輸送可能な人数<sup>※1</sup> / 現状の通勤輸送人数<sup>※2</sup>

※1 運行本数及び車両数については現状と同じ数を用いた

※2 パンデミック時には学校が休校し、不要な外出は控えることを前提として、通勤者のみを対象とした

**キーワード： 新型インフルエンザ、パンデミック、都市交通、BCP、通勤混雑**

## 1 はじめに ～新型インフルエンザ感染防止策としての「対人距離の保持」の重要性～

平成21年2月17日、新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザに関する関係省庁対策会議は「新型インフルエンザ対策ガイドライン」を策定した。その冒頭において「近年の鳥インフルエンザ（H5N1）の世界的な流行や人への感染の発生により、新型インフルエンザ出現が強く懸念されており、新型インフル

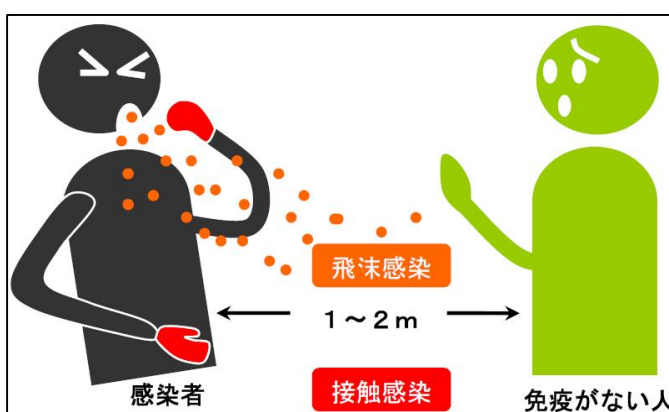


図1 新型インフルエンザの感染経路  
(新型インフルエンザ対策ガイドラインより抜粋)

エンザが発生した場合、ほとんどの人が新型のウイルスに対する免疫を持っていないため、世界的な大流行（パンデミック）となり、大きな健康被害とこれに伴う社会的影響をもたらすことが想定されている。このため、新型インフルエンザは、多数の国民の健康・生命に関わり、また、社会・経済活動に甚大な影響を及ぼすことから、国のみならず、地方自治体、企業、関係機関等の国民各層において総合的に対策を講ずることが重要」としている。

また、同ガイドラインの事業者・職場における新型インフルエンザ対策ガイドラインにおいて、新型インフルエンザの主な感染経路として飛沫感染と接触感染をあげ、飛沫感染については「感染した人が咳やくしゃみをすることで排泄する、ウイルスを含む飛沫（5ミクロン以上の水滴）が飛散し、これを健康な人が鼻や口から吸い込み、ウイルスを含んだ飛沫が粘膜に接触することによって感染する経路を指し、咳やくしゃみ等の飛沫は、空気中で1～2メートル以内しか到達しない」と説明している。また、個人や事業者が実施できる具体的な感染防止策として、対人距離の保持については「最も重要な感染防止策」として、「特に感染者から適切な距離を保つことによって、感染リスクを大幅に低下させることができる。逆に、人が社会活動を行うことで、感染リスクが高まると言える。不要不急の外出を避け、不特定多数の者が集まる場には極力行かないよう、業務のあり方や施設の使用方法を検討する」ことをあげている。

本研究は、強毒性の新型インフルエンザ・パンデミックの発生を想定して、都市交通における通勤者の意識や企業の対応等の調査を行うとともに、車内で感染リスクの低減に有効と考えられる対人距離を保持した場合の輸送推計や人口移動への影響分析を行い、企業等における新型インフルエンザ・パンデミック対策の検討に資するものである。

## 2 関西地区の交通流動の概観

関西地区の交通流動の概観を把握するため、関西地区の人口移動、事業所等の地域分布や公共交通の利用状況について既存資料を収集整理した。

### ①人口移動

平成 17 年国勢調査により市町村別の昼間人口と夜間人口の差を整理し、流入人口の目安とした。その結果、大阪市が圧倒的に大きく、昼間人口 3,581 千人に対して夜間人口 2,594 千人で、1 日あたり 987 千人となっている。また、大阪市内では中央区 442 千人、北区 321 千人、北区 108 千人となっている。

### ②事業所・従業員

平成 18 年事業所・企業統計により市町村別の事業所数と従業員数を整理した。その結果、大阪市が突出して多く 201 千事業所及び 2,216 千人で、次いで京都市が 78 千事業所、734 千人にととなっている。また、大阪市内では中央部（中央区、北区、西区）に集中し、中央区 31 千事業所、北区 27 千事業所、西区 12 千事業所となっている。

### ③公共交通の利用状況

平成 17 年大都市交通センサスによると、大阪市内への通勤・通学流動は 1,090 千人で、その内、大阪市内交通量は 170 千人、大阪府（大阪市を除く）から 511 千人、兵庫県から 202 千人、奈良県から 123 千人となっている。

鉄道の混雑率については、阪急電鉄の十三⇄梅田間、大阪市営地下鉄御堂筋線の梅田⇄難波間、関西日本鉄道の布施⇄鶴橋間で 1 日あたりの断面交通量が 25 万人を超え、最混雑時間帯の平均混雑率は、近鉄大阪線・南大阪線・京都線、阪急宝塚本線・神戸本線、大阪市営地下鉄御堂筋線等で 140%を超えている箇所がある。

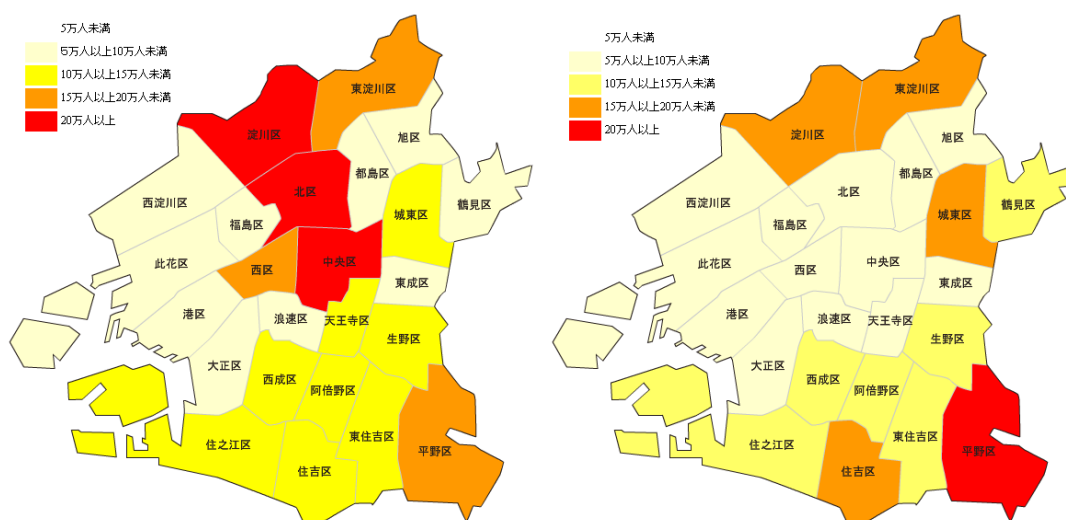


図2 大阪市の昼間人口（左図）と夜間人口（右図）の比較（平成 17 年 国勢調査）

### 3 輸送可能割合の定義

公共交通機関において車両に乗車している人数が減少すれば、乗客相互の間隔が増加する。咳やくしゃみの飛沫は1～2m飛ぶとされており、乗客相互の間隔が1～2m確保できれば飛沫感染対策としての対人距離の保持につながるるとともに、吊革や手すりによる接触感染のリスクも軽減され、感染対策に有効と考えられる。

そこで、強毒性の新型インフルエンザの発生を想定し、車内で乗客相互の間隔を1mあるいは2m確保した場合の輸送可能人数（輸送可能人数）、現状の輸送人数に対して何割の輸送が可能か（輸送可能割合）を推計した。

なお、新型インフルエンザ・パンデミックを想定し、現状の輸送人数は現状の通勤者のみの輸送人数（通勤輸送人数）としている。これは、パンデミック時の想定として学校が休校し、不要な外出は控えることを前提としたものである。

**輸送可能割合 = 乗客の間隔を1～2m確保する場合に輸送可能な人数（輸送可能人数）**  
**／現状の通勤輸送人数（通勤輸送人数）**

- ・乗客の間隔を1～2m確保する場合に輸送可能な人数： 運行本数及び車両数については現状と同じ数を用いた
- ・通常時の通勤輸送人数： パンデミック時には学校が休校し、不要な外出は控えることを前提とし、通勤者のみを対象とした

### 4 輸送可能割合の推計手順

輸送可能割合の推計手順は、首都圏で実施した推計手順と同様の手順で行った。

まず、大都市交通センサスのトリップデータから通勤目的のトリップを対象として通勤目的に限定された路線別・駅間別・時間帯別の現状の輸送人数を推計した。

次に、車両図面を用いた机上検討により、1mあるいは2mの間隔を確保した場合の1車両当たりの輸送可能人数を設定し、大都市交通センサスの輸送定員データから路線別・駅間別・時間帯別の輸送可能人数を推計した。

これらの結果から、通勤者の輸送可能割合を計算した。

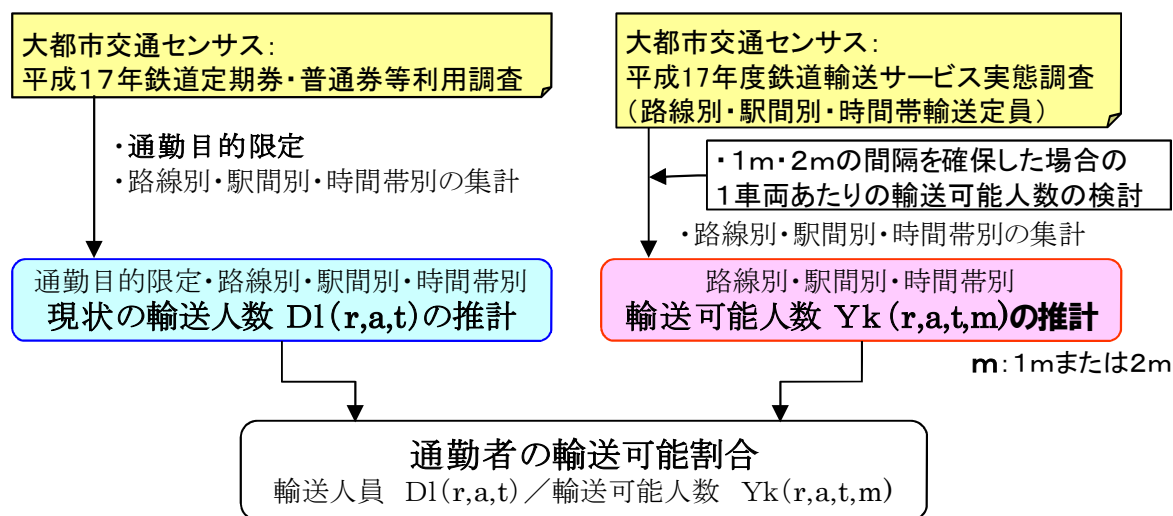


図3 輸送可能割合の推計手順

## 5 路線別・駅間別・時間帯別の輸送人数の推計

関西地区の鉄道利用者の流動実態を把握するため、「大都市交通センサス」および「パーソントリップ調査」のデータを使用して、次のとおり鉄道路線別・駅間別・時間帯別の輸送人数を推計した（図4参照）。

- ① 大都市交通センサスデータから移動目的が通勤・通学目的のトリップを抽出
- ② 抽出されたトリップについて利用駅の所要時間を時刻表から把握し、経路毎の乗車時刻を算出
- ③ トリップを経路毎（路線毎）に分解する。この際、路線毎の基準ターミナル駅を設定し、車両が基準ターミナル駅に到着する時間帯でトリップの時間を整理
- ④ 拡大率によりトリップ数を拡大した上で、通勤・通学目的限定の路線別・駅間別・時間帯別・現状駅間需要（ $D_1(r,a,t)$ ）を算出

なお、拡大率は大都市交通センサスにおいて調査ID毎に設定されている数値で、ID毎のデータが何人分を代表するかを表すものである。

また、大都市交通センサスでは、通勤・通学に伴う移動しか捕捉することができないため、パーソントリップ調査を用いて、拡大係数（通勤・通学を目的としたトリップと全目的を対象としたトリップの比率）を作成し、通勤・通学目的以外の流動を含めた、全ての目的の流動についても推計した。

- ⑤ PT調査から全目的についての流動と通勤・通学目的の流動との比率を求め、時間別拡大係数（ $E(T)$ ）を算出

$$E(T) = \frac{\text{【時間帯別全目的流動(大阪市外から市内への流入)】}}{\text{【時間帯別通勤・通学流動(大阪市外から市内への流入)】}}$$

$$\text{【時間帯別通勤・通学流動(大阪市外から市内への流入)】}$$

- ⑥ ①～④で算出した【通勤通学目的限定の路線別・駅間別・時間帯別・現状駅間需要】に【時間別拡大係数】を乗じて、【路線別・駅間別・時間帯別・現状駅間需要： $D(r,a,t)$ 】を算出

なお、拡大係数の算出にあたっては、大都市交通センサスにおいて鉄道を利用したトリップの中から、エリア内への流入トリップであること（出発地がエリア外、かつ到着地がエリア内である）出発地が居住地であることを条件としてトリップを抽出し、到着時間帯別、目的別に集計した。

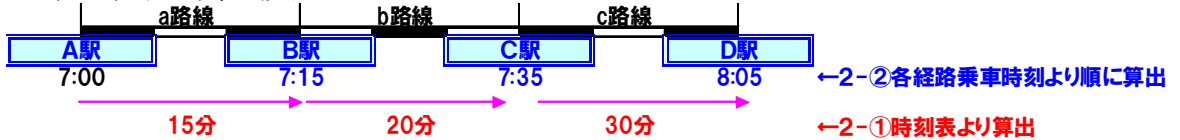
計算の結果、全体として8時台に基準ターミナル駅に到着する車両が最も輸送人数が多い結果となった。

①大都市センサスのデータ抽出

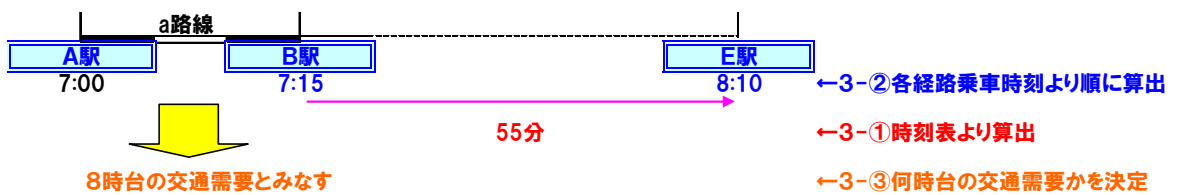
1回目のトリップ(移動)										
移動目的	乗車時刻	第1経路			第2経路			第3経路		
通勤	7:00	A駅	a路線	B駅	B駅	b路線	C駅	C駅	c路線	D駅

※1 移動目的は「通勤」「通学」の他に、(通勤行為に付随する)「業務」「私事」などがある。  
 ※2 大都市交通センサスの元データには第1経路の乗車時刻のみが記載されており、途中の経路の乗車時刻は記載されていない。

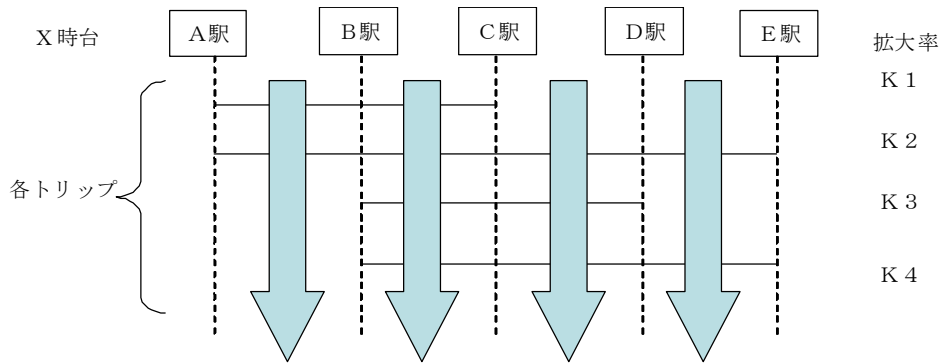
②トリップ毎の乗車時間の設定



③トリップを駅間毎に分解 (車両が基準ターミナルに到着する時間で整理)



④【通勤・通学目的限定の路線別・駅間別・時間帯別 輸送人数】の算出 (拡大率の適用)



X時台の  
AB駅間の需要

r : 路線名 ; r=阪急京都本線、阪急神戸線・・・  
 a : 駅名(区間名) ; a=河原町、烏丸・・・  
 t : 時間帯 ; t=5,6,7,8・・・13

⑤【路線別・駅間別・時間帯別・駅間別 輸送人数 :  $D(r,a,t)$ 】の算出 (拡大係数の適用)

⑥【路線別・駅間別・時間帯別 輸送人数 :  $D(r,a,t)$ 】 =

【通勤通学目的限定の路線別・駅間別・時間帯別 輸送人数】 × 【拡大係数】\*

\*【拡大係数】 E (T)

= 【全目的流動 (大阪市外から市内への流入)】 / 【通勤・通学流動 (大阪市外から市内への流入)】

図4 路線別・駅間別・時間帯別の輸送人数の推計



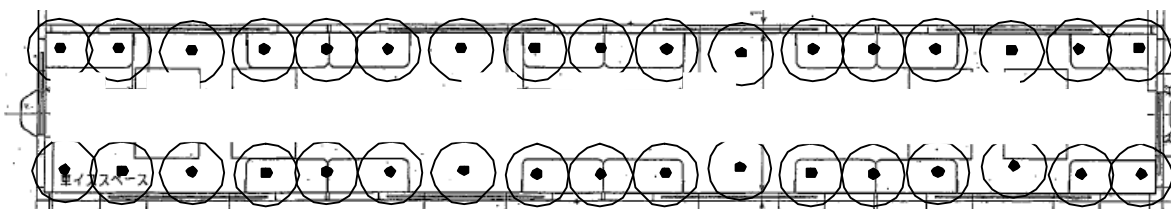
## 6 車内で乗客相互の間隔を1mあるいは2m確保した場合の輸送可能人数

車内での感染リスクの低減に有効と考えられる乗客相互の間隔を1mあるいは2m確保した場合について、1車両あたりの乗車可能な人数を机上検討した。机上検討にあたっては車両実験で得られた知見を活用し、次の点に留意して車両図面に乗客の乗車位置を設定した。

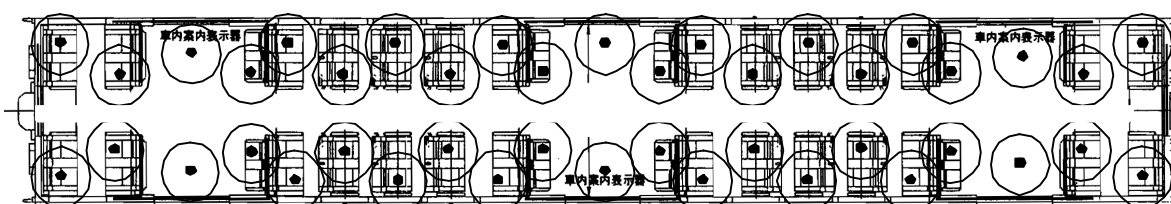
- ・人は点とみなす。(間隔を考慮する際に、人自身の占有する面積は考慮しない)。
- ・1m乗車の場合について、窓側、通路側で互い違いになるように乗車する。
- ・転換式クロスシートの方向については考慮していない。
- ・検討の結果、1mまたは2mより数cm間隔が短くなる箇所は許容した。

<机上検討の例 乗客の間隔1mの場合>

- ・車長18m、ドア数片側4、ロングシート、乗車定員140人 → 34人



- ・車長20m、ドア数片側3、クロスシート、乗車定員145人 → 42人



以上の検討の結果、乗客相互の間隔を1mあるいは2m確保した場合の1車両あたりの輸送可能な人数についてより厳しい条件として次のとおり設定した。

	1車両あたり 輸送可能人数(①)	1車両あたり 輸送定員(②)	輸送定員に対する 比率(①/②)
1m間隔	34人	140人	0.24285714
2m間隔	18人	140人	0.12857143

車内で乗客相互の間隔を1mあるいは2m確保した場合の輸送可能人数は、大都市交通センサスの鉄道輸送サービス実態調査により路線別・駅間別・時間帯別の輸送定員が算出されるので、机上検討により設定した乗客の間隔を1mまたは2m確保した場合の乗車定員に対する比率を乗じて算出した。この手順は首都圏調査の手法を改良したのである。

## 7 時差通勤を考慮した場合の輸送可能割合

「乗客相互の間隔を1 mあるいは2 m確保した場合の輸送可能な人数（輸送可能人数）」と「現状の通勤目的の輸送人数（通勤輸送人数）」を比較してみると、7～9時台は「通勤輸送人数」が上回っている駅間が多く、それ以外の時間帯は「輸送可能人数」が上回っている駅間が多い。

そこで、大幅な時差通勤を前提にして、7～9時台の輸送可能人数を超える乗客を早朝や10時から13時台での輸送にシフトした場合の輸送可能人数、輸送可能割合、時間帯への配分比率を次のように定義して推計した。

【時差通勤を考慮した場合の輸送可能割合】

= 【車両内で乗客相互の間隔を1 m、2 m確保した場合に輸送可能な人数の総計】  
 / 【通勤目的の輸送人数の総計】

【時差通勤へのシフト率】

= 【時差通勤にシフトできる人数】 / 【輸送可能な人数を超えた人数】

【時差通勤配分比率】

= A : B : C : D

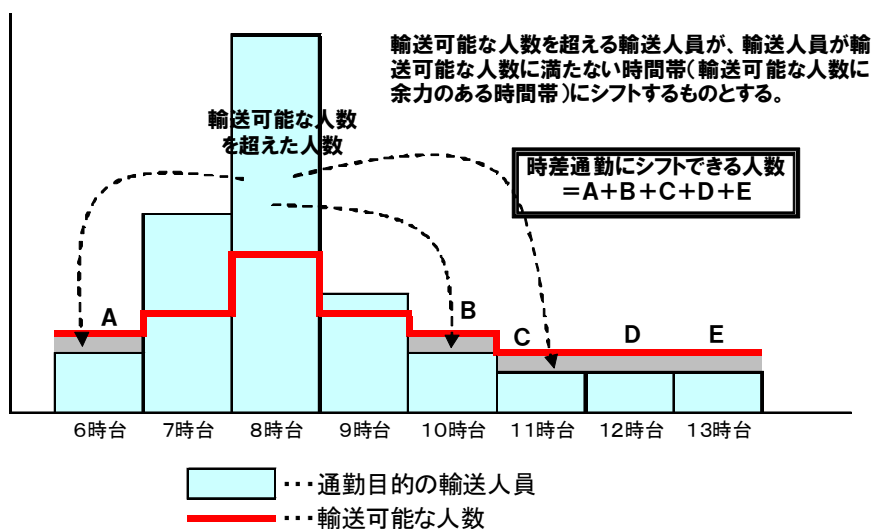


図5 時差通勤のイメージ

## 8 輸送可能割合の推計結果と適用例

関西地区の鉄道を対象とした輸送可能割合の推計結果をホームページに掲載した。

路線別・駅間別の輸送可能割合（関西地区）

—車内で乗客相互の間隔を1m確保する場合—

<http://www.mlit.go.jp/pri/shiryoku/sonota/pdf/yusoukanou100217.pdf>

ここでは、輸送可能割合の表と使用例を掲載する。

(例) 従業員100人がJR東海道線で吹田駅から大阪駅まで通勤している。9時半始業の場合

- ①乗車する鉄道路線と区間を確認する（例 JR東海道線 吹田駅から大阪駅まで）
- ②大阪市内に到着する時間帯を確認する（例 9時台）
- ③表の中で、①の駅間と②の時間帯の輸送可能割合を読み取る（例 67%、63%、72%）
- ④読み取った数値の中で最小値が、乗客の間隔1mを確保する目安となる（例 63%）

→ 従業員63人は通常通りの時間帯で鉄道通勤を想定する

→ 従業員37人のうち22%（⑤時差通勤へのシフト率）の8人は時差通勤を想定する

時差通勤の時間帯は、⑥配分比率により、5時と10時台1人、

11時から13時台で2人ずつを想定する

→ 残りの従業員29人は鉄道通勤を回避して、自動車の利用や在宅勤務等を想定する

※以上の検討を社会全体として進めることにより、通勤電車における強毒性の新型インフルエンザの感染リスクの低減、流行による被害や影響を極力抑えるための備えにつながっていきます。

路線別駅間別の輸送可能割合（乗客の間隔を1m確保する場合）

J R 東海道線（高槻→大阪）

駅間		5時台	6時台	7時台	8時台	9時台	10時台	11時台	12時台	13時台
高槻	摂津富田	-	-	36%	27%	93%	-	-	-	-
摂津富田	茨木	-	-	29%	22%	87%	-	-	-	-
茨木	千里丘	-	-	27%	20%	78%	-	-	-	-
千里丘	岸辺	-	-	23%	20%	72%	-	-	-	-
岸辺	吹田	-	-	22%	19%	65%	-③	-	-	-
吹田	東淀川	-	76%	20%	19%	67%	-	-	-	-
東淀川	新大阪	-	79%	19%	20%	63%	-④	-	-	-
新大阪	大阪	-	80%	18%	23%	72%	-	-	-	-
時差通勤用配分比率		5時台	6時台	7時台	8時台	9時台	10時台	11時台	12時台	13時台
		8%	0%	0%	0%	0%	14%	25%	26%	27%
時差通勤へのシフト率		22%	⑤							

## 9 パンデミック時の鉄道を利用した通勤流動の推計

パンデミック時の鉄道を利用した通勤流動について、大阪環状線周辺の12区を対象として、次の2つの観点から推計した。

### ① 通勤者の意識調査の結果から鉄道を利用した通勤流動を推計

通勤者アンケート調査において「強毒性の新型インフルエンザがこれから流行するとわかった場合」の通勤時の対応をもとに推計した。

パンデミック時の鉄道を利用した通勤流動(通勤者の意識)

$$= \text{現状の鉄道を利用した通勤流動} \times (1 - \text{通勤者本人が移転・転居する率} 7.4\%)$$

$$\times \text{通勤する率} 73.2\% \times (1 - \text{他の通勤手段へ転換する率} 19.4\%)$$

### ② 車内の乗客の間隔を1m確保した場合の通勤流動の推計

輸送可能割合を使用して推計した。

パンデミック時の鉄道を利用した通勤流動(車内の乗客の間隔を1mを確保)

$$= \text{現状の鉄道を利用した通勤流動} \times \text{輸送可能割合}(1\text{m})$$

以上の結果、大阪周辺12区への通勤流動(流入数)については通常時の通勤者数79万人に対して、①通勤者の意識調査からの推計は通常時の54%の43万人、②乗客の間隔を1m保持した場合は約45%の36万人となった。

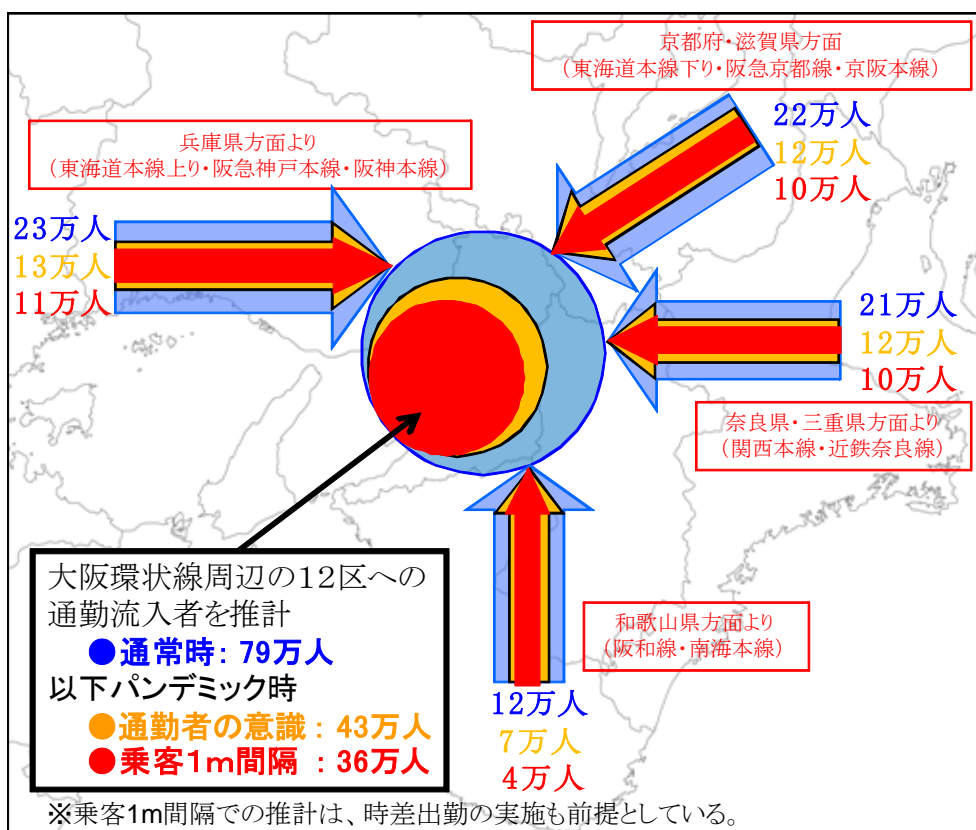


図6 パンデミック時の鉄道を利用した通勤流動の推計結果

## 10 パンデミック時の人口移動等の推計

パンデミック時の夜間人口・通勤流動の減少、および対象エリア内の人口構成より、パンデミック時の対象エリアの昼間人口を推計した。

その結果、通常時の対象エリアの昼間人口が210万人であるのに対して、通勤者の意識から推測したパンデミック時のエリア内の昼間人口は162万人となった。

また、対人距離を保持した場合の昼間人口については、輸送力が通常どおりと仮定した場合、1m間隔を確保した場合では132万人、2m間隔を確保した場合は104万人と推計された。輸送力が半減すると仮定した場合、1m間隔を確保した場合は104万人、2m間隔を確保した場合は90万人と推計された。

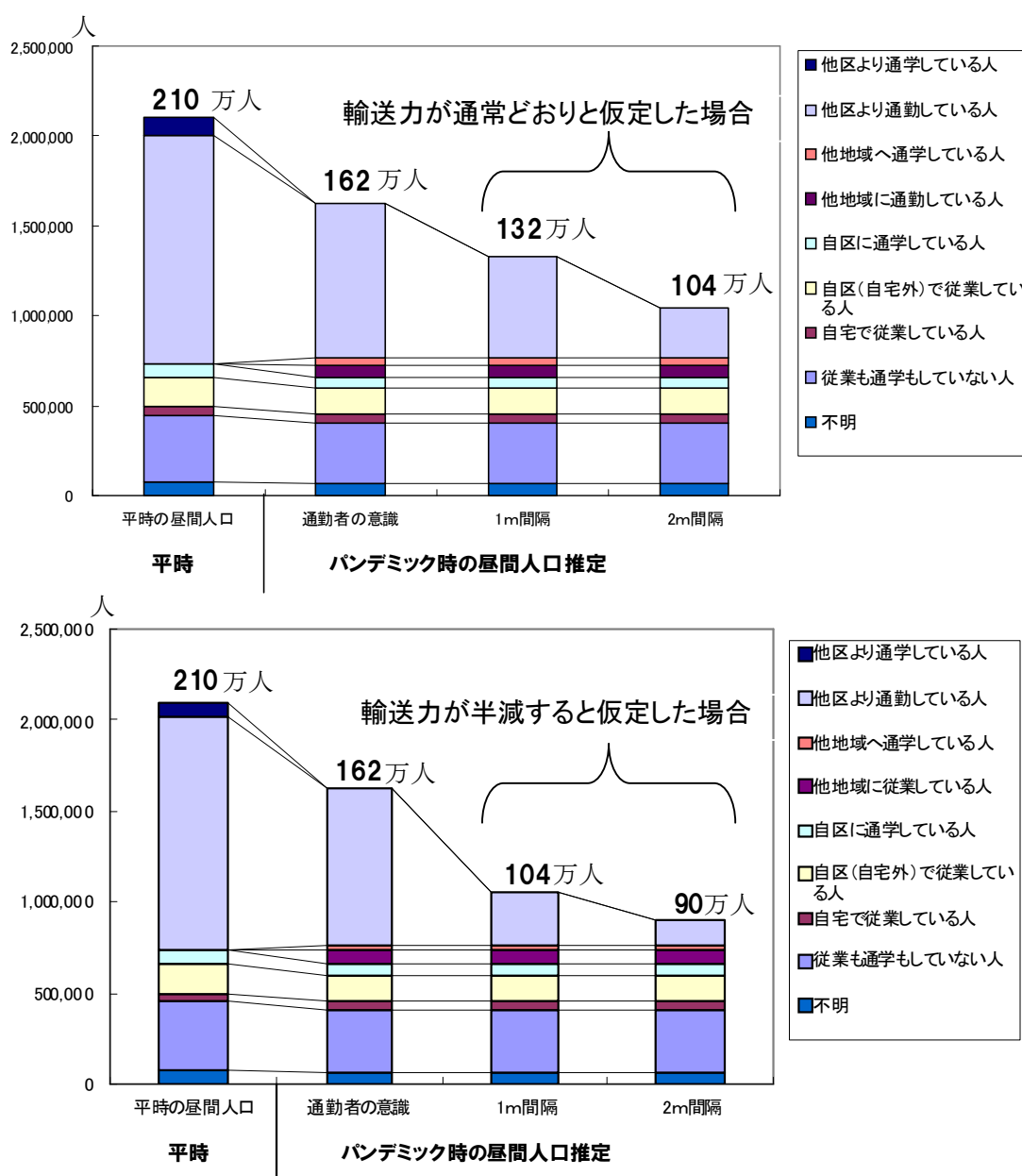


図7 パンデミック時の昼間人口の推計

## 11 企業等へのヒアリング結果

関西地区を対象とした調査の一環として、企業等における新型インフルエンザ対策（特に通勤に関して）の現状と課題を具体的に把握するため、各業種から幅広く大手企業14社に対してヒアリング調査を行なった

その結果、通勤時の混雑回避につながる対策の中で、在宅勤務については、検討が進んでいる事業者は非常に少なく、店舗や建設現場などを有する業種では実現が困難である上に、費用面・法令面などの課題があるとの意見があった。勤務地およびその周辺での泊り込みについては検討中であり、状況に応じて柔軟に対応するとの事業者が多かったが、設備の整備や泊り込みが長期に及ぶことから実施は困難であるとの意見があった。また、通勤手段の変更については、特に事業者の本社・管理部門が集中している都市部においては、駐車場の確保や長距離通勤者が多いことなどが課題であり実現は困難との意見が大半を占めた。

一方で、各対策において次のとおり先進的な取り組み事例があった。なお、通勤混雑の回避につながる対策は情報通信業で比較的検討が進んでいる傾向であった。

- ・在宅勤務が可能な業務を洗い出し、在宅勤務に関するシステムの整備を進めている。
- ・在宅勤務によるリモート保守やテレビ・Web会議の活用により感染リスクを低減。
- ・公共交通機関を避けるために拠点への泊り込みを検討。遠隔監視に必要なツールも準備し、宿泊場所に往復する時にも自家用車・タクシーの利用を考えている。
- ・駐車場の確保に不安があるため自動車ではなく、自転車での通勤が可能かを実施検証。
- ・現状においてもシフト勤務、在宅勤務の制度はあり、一部実施している。新型インフルエンザ流行時にもその延長で時差出勤・在宅勤務の実施も検討。
- ・公共交通機関の利用を回避できないことを所与のものとし、通勤時の感染を防ぐために、N95マスクを着用しての通勤を想定（40日分を全従業員に配布済）。
- ・致死率の高いインフルエンザの場合、全部門一斉休業を実施する予定のため、基本的には勤務する部署・要員は存在しない

## 12 おわりに

事業所アンケートの結果、輸送可能割合については、「通勤計画を作成する」4%、「通勤混雑を避ける対策を検討する際の参考にしたい」40%、「使う気にならない」25%、「通勤混雑を避けることは考慮しない」14%という結果であった。現在、企業等における新型インフルエンザ・パンデミック対策の検討に資するとともに、特に通勤時の感染対策の検討の参考になるよう報告書等のとりまとめを行っているところである。

# 都市再生に寄与する空閑地の活用方策に関する 調査研究(自主企画研究・キックオフ)

研究官 阪井 暖子

## 1. はじめに

### 1-1 研究の背景

国連経済社会局が2010年3月末に発表した「世界都市化展望2009年修正報告」で、東京圏の人口は横浜、千葉等の周辺部まで含めて3,650万人で、2位のデリー(インド)をはるかに超えた人口集中であり、この先2025年になっても世界最大の都市は東京であり続けるとしている。日本全体では2005年から人口は減少し続けているのに、東京圏の人口が増加するという事は、裏返せば地方の人口は大都市圏に流入し続け、人口減少は更に加速度をつけて激しくなっていくということである。

長らく問題とされてきた中山間地の限界集落に限らず、地方都市に行くとかつては中心地として賑わっていた市街地はがらんとし、中心駅の駅ビルでさえ空き店舗だらけで人影を見つけることも難しいところも少なくない。中心市街地でさえシロアリに蝕まれるように空閑地が増加し、街がボロボロになっている。空間もコミュニティもそして地域活力もスカスカと、3重の負のスパイラルにはまっているようである。

地方都市の中心市街地において空閑地が増加している背景としては、以下の点が複合的に作用していると考えられる。

- ① 産業の衰退、人口減少、高齢化等による地方経済の縮小
- ② 地方経済力低下に伴う地域ポテンシャルの低下、再開発余力の低下
- ③ 自家用車利用の進展やバイパスなどの道路網整備の相乗効果により、自動車交通へのモーダルシフトが進展し、それに伴って郊外地域へ大型化した商業機能、都市サービス機能の移転が進み、これにより生活利便性が向上した郊外地域への人口流出
- ④ 一方、中心市街地は錯綜した土地の権利関係等に起因する大規模ロットへの集約化コストの高止まり等により開発事業者の参入や再開発が進まず、商業機能や都市機能更新は進まない
- ⑤ 更に特に不在地主等による売り渋り貸し渋り意識や低い不動産保有コストのため、地主等の土地活用モチベーションも働かない

こうした状況を打破するため1998年のまちづくり3法の施行、その後の

2006年改正等これまでに試みられてきた活性化の方策では、商店街振興を中心とした商業機能の回復、まちなか居住促進といった内容が主流であったが、このような方策で、都市再生が実感され元気が回復できた都市は多いとはいえない。

特に市民の移動手段が完全に自動車利用に移行してしまった地方都市では、そうしたライフスタイルに即応し都市の中心機能は自動車によるアクセスが良い郊外エリアにシフトが進んでいる。そして、かつての中心地であった鉄道の駅前地区等は、利用者の減少に伴い都市的サービスが既に消滅してしまったところも多い。

この流れを巻き戻そうという試みも各地で行われているが、地方都市の財政状況が逼迫の度を増す中で、面的整備などの大規模な都市の再開発投資へ回せる余力は小さくなる一方であり、また、民間資本から見ても衰退した市街地に対して投資意欲はなかなか湧いてこないなか、従前と同様の都市機能の回復だけを目途とするのは、都市再生の方向性として疑問が残る。むしろ、都市的機能の中心地がシフトしてしまったことを所与の前提としながら、一定の都市基盤整備がなされた旧市街地において、現在の社会構造の変化や将来の社会の変化を見据え、何ができるかを探り、必要とされる新たな都市機能を取り入れることを考えることが現実的であり、また都市の存続に寄与すると考えられる。

こうした点をみると、地方行政が市街地内の空閑地対策として講じうることは、点在する土地を再開発するのではなくそのまま利活用し、それを通じてにぎわいを取り戻し、新たな都市の機能を創出することを目指すべきであろう。空閑地を、都市変化、社会変化に対応するためのタネ地、「あそび」ととらえ、都市の柔軟性や「レジリアンス (resilience) 」<sup>1</sup>を高める空間とみる視点があるのではないかと考えている。空閑地を開発予定地ではなく積極的に意図をもって「オープンスペース」として活用していく方向性である。

こうした視点に立った新たな空閑地活用として、都市内の空閑地の「農」的利用や「アート」等による取り組みが考えられるが、本研究では特に「農」的利用にスポットを当てて、その可能性について探ることとする。

---

<sup>1</sup> 困難で脅威的な状況にもかかわらず、うまく適応する過程・能力をレジリアンス (resilience) と言う。精神的回復力ともいう (ランダムハウス英和大辞典)。環境学でも生態系の回復力として、レジリアンスを重視しています。特に心理学的特性を反映する尺度として、レジリアンスの先行研究は多くある。



## 1-2 研究の目的

以上のようなことから、本研究においては地方都市における空閑地の発生消失のメカニズムを把握するとともに、空閑地がもたらす影響等について明らかにした上で、点在する空閑地を「農」的利用をすることにより都市再生を図っていく方策について探ることを目的として研究を行う。

## 2. 研究内容と方法

本研究の研究内容は、大きく2つある。一つは「空閑地の発生実態の把握と影響評価」であり、もう一つは「空閑地を活用した都市再生の事例調査」である。研究内容のフローは図表-1の通りである。

### 2-1 地方都市中心市街地の空閑地発生消滅メカニズムの実態把握と影響評価

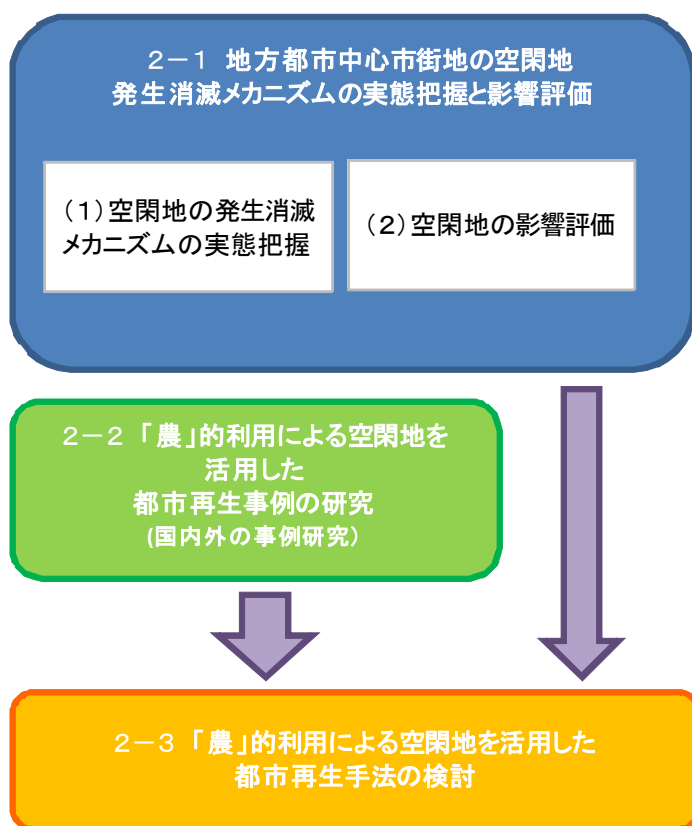
#### 1) 研究対象の設定

##### ①対象とする都市

本研究において対象とする都市は、中心市街地に空閑地の発生がみられ地域の活力が衰退している地方都市で、人口規模が概ね5万～20万人以下の市を対象としたいと考えている。全国で当該対象の市は390あり、全市町村数2,217の17.6%にあたり、居住人口は36,762千人で全人口比22.8%、約5分の1にあたる。

また、これらの都市の中でも「農」的利用の視点にたった検討に適切な都市を対象として選定する。

図表-1 研究内容のフロー



## ②対象とする空閑地の範囲

本研究の対象とする地域は、都市計画区域における市街化区域に該当する地域とし、なかでも中心市街地に着目する。当該対象地域において、分析対象とする空閑地は、都市計画基礎調査の土地利用現況における以下の項目に該当するものとする。

- ・公共空地
- ・公園・緑地
- ・その他空地
- ・駐車場用地

## 2) 地方都市中心市街地における空閑地発生消滅メカニズムの実態把握と空閑地の影響評価

### (1) 空閑地の発生消滅メカニズムの実態把握

空閑地が発生し衰退していると思われる地方都市において、詳細分析を行うケーススタディを数例行うことにより、発生消滅のメカニズムの実態把握をする。ケーススタディにおいては、下記項目を調査することにより実態把握を行うことを想定している。

(調査項目)

- ・空閑地発生空間的分散状況の把握と変化の経緯  
(空閑地発生地理的要因、発生消滅の変化。人口動態、人口年齢構成の変化との関係)
- ・空閑地が爆発的に増加するクリティカル・ポイントはあるか  
(1つの空閑地発生によって周辺にも空閑地が発生するなどの空間的連鎖性などがあるか)
- ・空閑地の発生消滅前後の土地利用の変化  
(何から空閑地となったか、空閑地から何に利用されたか)
- ・空閑地発生消滅と土地および従前建物の所有関係の変化の関係分析
- ・空閑地は何故空閑地なのか(空閑地にしておく意図、目的、今後の利用意向等)

ケーススタディは、都市計画基礎調査の土地利用現況、住宅地図をGISなどを活用しながら分析する。土地所有の変化については登記簿謄本によって把握する。さらに、空閑地にした、もしくは空閑地のまま保持している意図等については、地権者に対しアンケートもしくはヒアリング等を行うなどにより調査を行う。

## (2) 空閑地の影響評価

空閑地があることによる、外部不経済の存在の指摘は多くされている<sup>2</sup>。しかし、どのような外部不経済が生じているのかについて、必ずしも具体的に解明されているとはいえない。

そこで本研究では空閑地が、誰にとって（誰に対して）どのような利害得失を与えているのかについて把握をする。

影響評価の調査は、下記の項目について地権者、周辺居住者、行政、民間事業者等関係すると思われる者に対して、アンケートもしくはヒアリングで行う。また、その評価と土地価格、空閑地比率（土地利用密度）との関係についても分析する。

（調査項目）

- ・ 空閑地があることによる直接的な害悪、利点

（空閑地になったことによって発生した具体的な問題）

- ・ 空閑地があることによる周辺に対する影響

上記2項目について、各主体別（地権者、周辺居住者、行政、民間事業者（商業者、開発業者等））にアンケート、ヒアリング等を実施し把握

- ・ 土地価格、空閑地比率（土地利用密度）別で上記の結果を比較分析
- ・ さらに、例えば「寂しくなった」等を感じ始めたのは何時ごろからか、それは何故か、ということヒアリングし具体的な空閑地の発生状況と重ね合わせるにより、感覚的な‘寂れ’と空閑地の発生等とに関係があるか探る。

## 2-2 「農」的利用による空閑地を活用した都市再生事例の研究

### 1) なぜ「農」的利用なのか

進士五十八<sup>3</sup>によると「農」は産業としての側面をもつ「農業」に限らず国土保全機能、農民の持つ人的資源性、農家の持つ文化伝承機能、農村の持つ景観地理的価値など全てを含んだものである。・・・「農」の本来的意義は、産業としての「農業」、生産手段、空間としての「農地」、多才多様な人的資源としての「農民」、集団としての「農家」、社会としての「農村」、そしてそれらが持つ文化伝承機能や安定したコミュニティ機能などのすべてが複合し、

---

<sup>2</sup> 国土交通省土地・水資源局（2010.3）「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討に関する調査報告書」

<sup>3</sup> 進士五十八（2003）「農」の時代」学芸出版社 p142-p143

総合することによって大きな存在感を持ち、力を発揮する」としており、農業とは異なった意味合いで「農」的利用は位置付けられる。特に都市地域の「農」の多面的機能として図表-2 のようなものが挙げられている。この中でも衰退市街地では「地域間・市民間交流の場」の2つの機能効果が期待される。希薄になった市民同士のコミュニティの活性化と、「種まき」「収穫」と季節に応じたイベント開催によって期待される新たな交流人口の創出である。特に人口ボリュームがある団塊世代が退職時期を迎えているが、こうした高年齢層は「農」的活動に関心が高い。駅に近い中心市街地で展開される「農」的活動は交流人口の呼び込み効果が期待できる。

また、「農」は都市公園と異なり「民間によって自主管理される緑」であることも行政側からは魅力である。公園であれば行政が費用負担して管理することになるが、「農」的利用においては利用者が自主管理してくれるなど、「新たな公」による管理が期待できる。

さらに、中心市街地内の空闲地は小ロットで散在しているケースが多いが、

商業ベースでの耕作ではないため点在した小ロットのままでもまとめても、様々な単位での空間利用が可能であることも魅力である。何より「農」は人の生命維持に不可欠な「食」と重なり、「安全・安心な食の供給」という万人に受け入れられる機能を持ち、かつ農作業という共同作業によりバウンダレスな関係が築かれ新たなソーシャルキャピタルが創出しやすい魅力がある。

以上のような理由から、「農」的利用にスポットをあてた空闲地の活用方策を検討することとした。

図表2 都市地域の「農」の多面的機能

- ・新鮮で安全な野菜や作物の供給
- ・生活と就業の場(農民、半農民、等多才な人材)
- ・住宅・施設等用地供給(高質化予備地)
- ・地域環境の保全と安定(含防災、避難場所)
- ・水環境と水資源の涵養(透水面率)
- ・自然的・田園的・ふるさと景観の保全
- ・有機的還元(物質循環、リサイクルの受け皿)
- ・気象緩和(気温などの安定化)
- ・大気浄化(CO2削減)
- ・野生動植物の生息(種の多様性)
- ・自然や環境を体験学習(環境教育・観光農園)
- ・農山村留学(情操・想像力の寛容)
- ・アウトドア・レクリエーション(健康維持増進)
- ・地域間・市民間交流の場
- ・伝統文化の継承と創造と普及

資料：国土庁地方振興局農村整備課(1998)「人と国土」9月号 p.60より調整

## 2) 都市再生を空閑地の「農」的活用によって行っている事例等の調査

空閑地の「農」的活用によって都市再生を行っている国内および海外の事例調査を行い、活用方策等についての知見を整理する。

対象事例としては、我が国において特に地方都市や大都市郊外部において、都市内で「農」的利用で空閑地活用を行っている取り組みについて調査を行う。さらに欧米、アジア等海外においても昨今増加している、都市における「農」を活用した取り組み事例についても調査を行う。事例調査を通じて「農」的利用のポイントや、キーとなるプレーヤーの役割の洗い出し、「農」を活用した都市再生事業における行政の果たすべき役割について整理を行う。

事例調査は以下のような項目について、既往文献調査および現地調査、ヒアリング等により行う。

(事例調査項目)

- ①事業概要（内容と規模、仕組み、事業運営主体等）
- ②事業の取り組みの背景と経緯
- ③事業の成果概要（利用者数、効果など）
- ④地権者や関係者の合意形成のプロセスや市民の関わり
- ⑤事業における地権者、民間事業者、行政の役割分担
- ⑥なぜ「農」を活用しているのか（他の活用方法に比べて、何が有効なのか。財政面等経済的メリットもあるのか）
- ⑦「農」を活用することにより、どのような効果があったか（直接的効果。間接的波及効果等）
- ⑧今後の取り組みの方向性と課題

### 2-3 「農」的利用による空閑地を活用した都市再生手法の検討

上記事例研究より得られた「農」的利用による空閑地を活用した都市再生手法について検討を行う。さらに、事業実施にあたって考えられる現行制度の阻害要因や必要とされる支援策等について整理を行い、制度・政策面以外においても2-1で把握された空閑地発生消滅のメカニズムの実態、地権者等の意識等からみられる実現の課題を整理する。特に「由緒ある町をムラに変えるのか」「駅前に畑を作るのか」というような、誇り高い地権者、住民の反発も考えられる。地権者をはじめ、ずっとそこに暮らしてきた居住者の理解が得られるか等は重要である。また、特に一步市街地を出ればいくらでも農地が広がっている地方都市において「農」的利用に対する需要がどの

程度見込めるのか、大都市とは「農」的利用のあり方も状況も異なることが想定されるため、地方都市の中心地ならではの課題もあると想定している。

この検討結果が、現在すすめられている都市計画法や改正生産緑地法等の見直しにおける基礎資料となり役立てればと思っている。

### 3. 期待される成果

都市の中の空閑地に対してこれまでと異なった視点が必要となると考えている。これまで空閑地は、いずれは建築物をつくるなど使われることが前提で、その一過性の姿であるという見方であった。しかし、人口が減少し宅地需要の減少も想定されるなかで、全ての空閑地が建築的利用されることは考えづらい。つまり、空閑地がずっと空閑地であり続けるという可能性もあると考えられる。

一方で、都市の構造も変化し、都市に住まう人の年齢構成や、ライフスタイル、価値観、まちの使い方等も変化してきており、新たな視点での空閑地の位置付け、利用があると考えられる。都市内の空閑地は、開発予定地としてだけではなく、都市空間の質の向上、コミュニティの核となる空間など新たな都市機能の場として活用していくことが望まれる。また、こうした新しい機能のための空閑地を活用した空間デザインや、さらにそれを実現し支える制度が必要となると思っている。現在の都市の形を作る制度等が社会の変化に柔軟に対応できておらず、そのため不都合なところが多くでてきており、それが様々な問題を引き起こしていると考えられる。無作為に発生する空閑地の問題もその一つの表れといえる。

これからの都市の形を考える前提として「持続性 (Sustainability)」は外せない。都市において、何をどのように持続、継続させるのか、ということも含め生き続ける方法を考えることは不可欠であろう。そして都市が生き続けるためには、社会変化の先行きが不透明な現代において、様々な状況に柔軟に対応できる可変性があること、変化をのみこむ余地つまり「あそび」を内包していることが重要ではないかと考えている。こうした都市空間における柔軟性、あそび、回復力、社会変化への弾力性、対応力を「都市のレジリエンス (resilience)」と定義したい。

本研究において、都市における空閑地を「都市のレジリエンス」を高める一つの要素であるにとらえ、その活用方策について「農」的利用の視点から研究を行う。本研究が都市、特にうつむきがちな地方都市が再生し、元気をとりもどし、輝きを取り戻す一つの燭光となれば嬉しい。

# 地域交通における自転車の活用に関する調査研究 (Kick-off)

総括主任研究官 増田 直樹  
研究調整官 佐野 透  
研究官 井上 延亮

## 1. はじめに

### (1) 調査目的

本調査は、交通分野において地球温暖化対策を推進するためのインセンティブのある情報を企業等に提供し、企業、地方公共団体等の自主的な取組みを促すことを目的としている。

### (2) 調査内容

現在、環境にやさしく高い利便性を有する交通手段として注目されている自転車について、端末交通として公共交通機関との連携による利用者利便性の向上や公共交通機関の活性化等を図るため、駅周辺等における駐輪場の現状や課題、公共・民間における利活用の事例等を整理し、企業、地方公共団体等の自転車利用の促進のための取り組みにつなげるものである。

## 2. 自転車への関心の高まり

### (1) 自転車の特性

#### ①高い利便性

自転車は、出発地と目的地、時間を自由に選べる交通手段として、高い利便性を有する。また、身近な日常の交通手段として、通勤・通学、業務目的、買い物目的に利用されている。

#### ②端末交通手段

自転車は、鉄道・バスを補完する端末交通手段として、公共交通機関の利便性を向上させる。端末交通手段を整備して、駅勢圏を拡大することが、公共交通機関の利用拡大につながる。

#### ③環境に優しい

自転車は、排気ガスや騒音を出さない環境負荷の低い交通手段として、地球温暖化対策としての取り組み等の観点からも見直されて、注目されている。

#### ④健康的

近年の健康志向の高まり、メタボ対策から、自転車が注目されている。

## (2) 自転車の課題

### ① 放置自転車問題

地方自治体の対策（駐輪場設置・誘導活動、啓発活動、放置自転車撤去など）により、放置自転車の台数は減少傾向にあるものの、依然、都市部における放置自転車は深刻な状況にある。

### ② 自転車走行空間の確保

安全な自転車走行区間の不足、歩道における自転車と歩行者の交錯、自転車利用者のマナー等により、自転車事故が多発している。

### ③ 鉄道・バスとの役割分担

鉄道事業者は違法駐輪対策、バス事業者は競合相手としてのイメージがあり、行政においても公共交通政策における位置づけがなされておらず、他の交通機関との役割分担が不明確となっている。

## 3. 駅周辺駐輪場整備の現状及び課題

### ① 適地の確保

駅周辺駐輪場整備は、近年、鉄道会社と地方自治体との連携により、新設・増設が進行している。

しかし、駅周辺駐輪場の新たな設置には、鉄道会社又は地方自治体が保有する土地が駅周辺にあることが前提となるため、駅周辺の土地確保が困難となっている。

### ② 関係者間の連携

近年、地方自治体における放置自転車対策の取り組みがかなり進んでいる。今後も、地方自治体、鉄道事業者、地元関係者等が密接に連携し、啓発活動の実施、放置禁止区域の指定、撤去とともに、受け皿としての駐輪場整備が必要となる。

### ③ 様々な整備主体、整備手法

駅周辺駐輪場単体で収支のとれる場合もあるため、鉄道事業者による整備・運営と地方自治体による整備・運営の両方のケースがある。

また、地方自治体毎に補助制度の内容が異なり、さらに、財政支援が困難な地方自治体が多い。

## 4. レンタサイクルシステム導入のメリット及び課題

### (1) 導入のメリット

#### ① 駅周辺土地の有効活用

駐輪場整備と比べて、レンタサイクルシステムのための駅周辺の土地



確保は少なくすみ、限られた貴重なスペースの有効活用が可能となる。レンタサイクルシステムでは車体規格が均一であり、余分な通路が不要となりより駐輪台数を増加させることができる。高層化、地下空間の活用がしやすい。

#### ②放置自転車対策

自転車の個人所有から、レンタサイクルシステムの導入による自転車のシェアリングという利用スタイルの変更への働きかけにより、駅周辺の放置自転車対策として有効となる。

#### ③利便性拡大

利用者による自転車購入・メンテナンスが不要（空気入れ、安全チェック）であり、常に新しい自転車の利用が可能となる。また、電動アシスト自転車の導入により、行動範囲が拡大する。

#### ④収支の改善

朝の通勤と昼の買い物・業務利用で稼働率200%が可能となる。

また、地方自治体における放置自転車対策コストとセットで考えると、レンタサイクルシステムでも収支に合う可能性がある。

### (2) 導入の課題

#### ①収支バランス確保

施設整備のための初期投資、管理人常駐等人件費から、レンタサイクルシステムの収支面のバランスは難しい。

#### ②利用実態の把握

レンタサイクルシステムの利用目的、利用者属性等が明確でなく、事業モデルの不透明性により、鉄道事業者、地方自治体の取り組みが現時点では熱心ではなく、また、具体的な候補地が考えにくい。

#### ③財政支援

レンタサイクルシステムの導入に関しては、地方自治体における財政支援制度がない。

#### ④利用状況

レンタサイクルシステムの利用について、アクセスとイグレスのバランスを図る必要がある。

また、利用者のマナーの問題（放置、破損）にも考慮する必要がある。

## 5. レンタサイクルシステムの導入のための利用実態把握

今後、鉄道事業者や地方公共団体が、レンタサイクルシステムの導入のための検討を進めて行くに当たっては、実際の利用者にアンケート用紙を配布

又は既存データを活用して、下記の事項について調査する必要があると考えられる。

- ・利用目的、発地・着地、頻度、時間、料金等への意見
- ・駐輪場から目的地までの交通手段、費用、所要時間
- ・レンタサイクルシステムを利用する以前の交通手段、経路
- ・電動アシスト自転車の利用意向、利用実態

## 6. 今後の調査の予定

### (1) 駅周辺駐輪場の利用の現状及び課題の整理

既存の統計資料等から駅周辺等における自転車利用や駐輪場の現状等について整理し、課題をとりまとめる。

### (2) レンタサイクルシステムに関する事例調査

#### ① 運営状況等の把握

首都圏と関西圏において、鉄道駅（周辺）で運営されているレンタサイクル事業について、事業スキームや運営状況等について整理する。

#### ② 利用実態の把握

首都圏で1事例、関西圏で1事例を選択し、レンタサイクル利用者の利用実態について、アンケート調査等を実施し、自転車利用に関する利用者ニーズや交通利便性の向上効果等について整理する。

### (3) 調査の成果の活用

#### ① 駐輪場整備促進のための提案

鉄道事業者、地方自治体、地元関係者等が密接に連携・協力して、駅周辺駐輪場整備の促進を図るための事業モデルを提案する。

#### ② レンタサイクルシステムの導入の提案

レンタサイクルシステムの導入の事業モデル構築により、鉄道事業者、地方自治体への提案を行う。

将来的には、複数の事業主体による共通のレンタサイクルシステムのネットワークの構築を検討する。

## 【参考文献】

みんなつ 2009年31夏号「鉄道と端末交通の充実」（(社)日本民営鉄道協会発行）

# 中間レベルのCO2 排出削減のインセンティブ施策に関する研究 (Kick-off )

主任研究官 山口 達也  
研究官 福田 裕恵

## 研究の概要

### 研究の背景、必要性

#### ■増加する民生部門の二酸化炭素排出量

・低炭素社会の実現が喫緊の課題であるなか、民生部門(家庭、業務その他)のCO2排出量は、京都議定書の基準年である1990年に比べて大幅に増加(家庭34%、業務その他43%)している

#### ■地区・街区レベルにおける都市環境対策の必要性

・「国土交通省成長戦略」(2010.5)では、「面的なCO2の大幅削減」の実現に向けた「都市・街区レベルでの面的なエネルギーの効率的利用」および「低炭素まちづくりの推進」が位置づけられている



国・自治体や個人レベルでの環境対策の検討は行われているものの、**その中間領域であるコミュニティや街区等の単位**でのCO2 排出削減に関する施策や仕組みの検討はほとんど行われておらず、増加する民生部門のCO2 排出量の削減に向けた中間レベル(コミュニティ・近隣)で実効性のある環境施策・制度を検討する必要がある。



### 研究の目的

#### ■中間レベル(コミュニティ・近隣)での環境対策を進める施策、スキームの検討

・国内外の既存の環境施策や環境に配慮した取り組み事例等を調査することで、中間レベル(コミュニティ・近隣)での環境施策・制度について検討する。  
・機動性に優れる中間レベルの環境負荷軽減のための最適な方法・技術的解決策等を明らかにし、気候・地域資源・土地利用等の地域特性に応じた低炭素型都市・地域づくりの方策等を取りまとめる。



### 研究内容

・環境施策の整理、中間レベルでの環境施策に関する事例調査・意識調査  
・中間レベルでの環境施策の推進のためのインセンティブ・事業スキームの検討  
・中間レベルでの環境施策の効果の検証



### 成果の活用

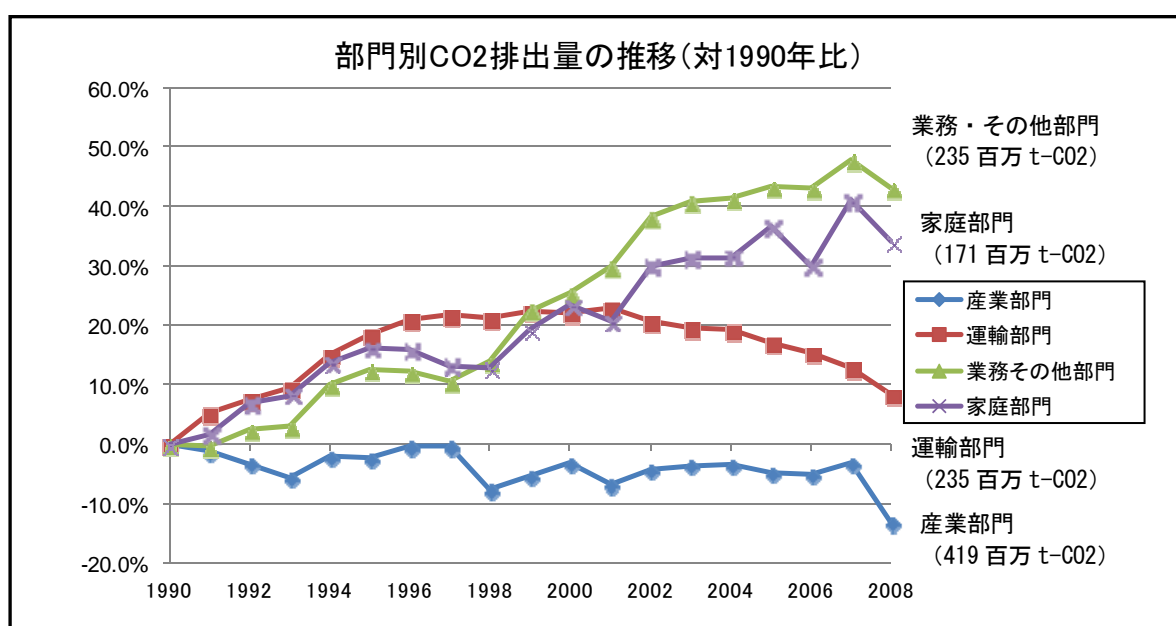
#### ◎低炭素都市・地域づくりを推進する手法の一つとして提案

→気候・地域資源・土地利用等の地域特性に応じた低炭素都市・地域づくりの方策等としてとりまとめる

キーワード：地球温暖化対策、CO2 削減、低炭素都市づくり、コミュニティ

## 1. 研究の背景、目的

近年の異常気象による災害の激化等にかんがみ、地球温暖化対策として低炭素社会の実現が喫緊の課題であるが、我が国の民生部門（家庭、業務その他）の二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出量は、京都議定書の基準年である 1990 年に比べ大幅に増加（家庭部門：34%、業務その他部門：43%）しており、産業や運輸などの他部門と比較しても近年増加傾向にある（図－1）。



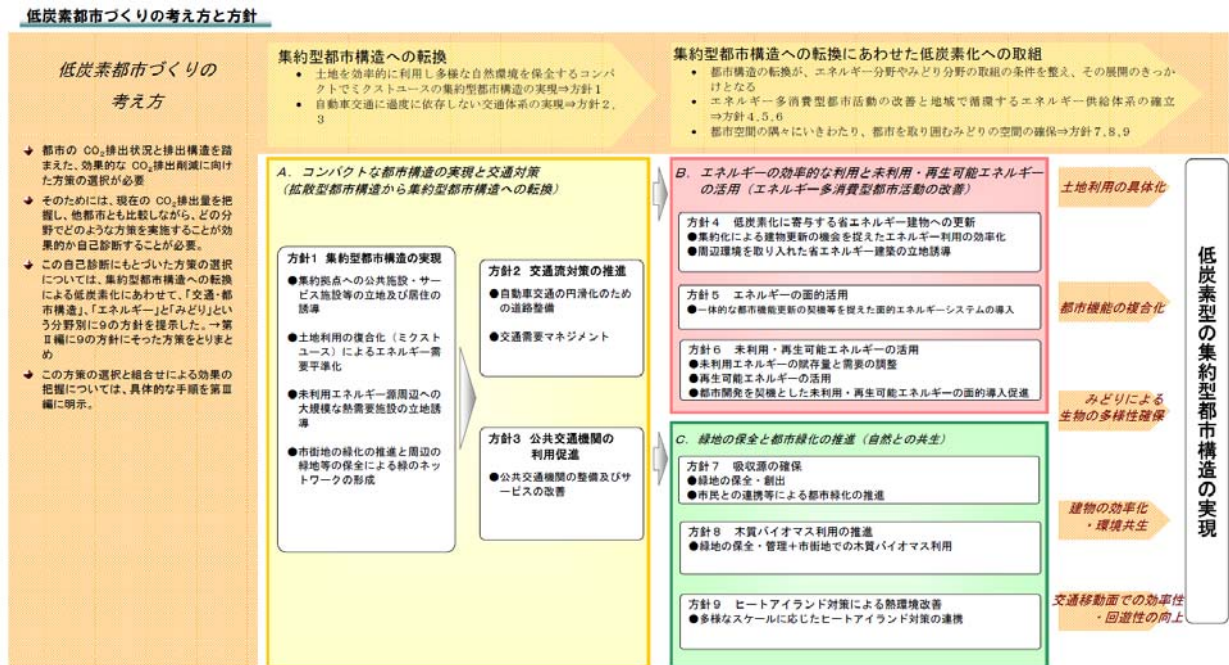
図－1 部門別 CO<sub>2</sub> 排出量の推移<sup>1</sup>

国、自治、個人の各レベルにおいて、環境負荷低減の努力がなされてはいるが、国・自治体等の公的主体が行う施策は大規模投資と先進技術の使用が可能で効果も大きく、政策により比較的ストレートに実現可能であるが、機動性が低いこと、一方、個人レベルでの取り組みは、機動的であり、個人の価値観やイニシアティブで実行可能ではあるものの、小規模で効果が限定され、非効率も生じがちであることなど、それぞれ特徴がある。

国土交通省では、平成 22 年 5 月にとりまとめた「国土交通省成長戦略」の「住宅・都市分野」において、コンパクトシティ化と併せたエネルギーの面的有効利用を位置づけ、8 月に「低炭素都市づくりガイドライン」を策定し、低炭素都市づくりに関する基本的な考え方等を示した（図－2）。

1 国立環境研究所温室効果ガスインベントリオフィスのデータ（2008 年度（平成 20 年度）の温室効果ガス排出量（確定値）、平成 22 年 4 月公表）をもとに作成。グラフ内のパーセンテージは対 1990 年比、カッコ内単位百万 t-CO<sub>2</sub> の数値は 2008 年での CO<sub>2</sub> 排出量（間接排出量）。

京都議定書目標達成計画等においても、街区・地区レベルにおける面的対策の導入が位置づけられており、今後の低炭素都市づくりの一層の展開に向けては、都市レベルでの対策とともに、コミュニティ、街区等の単位での取り組みが重要であると考えられる。



図ー2 「低炭素都市づくりガイドライン（平成22年8月策定、国土交通省）」における「低炭素都市づくりの考え方と方針」

こうしたコミュニティ、街区等のレベル（以下、中間レベルとする）による環境負荷削減の取り組みは、国・自治体レベルの取り組みと比較して一定の機動性を有し、面的または一定の規模で実施することから個人単位で実施する場合と比べ大きな効果が期待される。一方で、複数の主体が取り組みに参画することから、合意形成やコスト等の負担のあり方などが課題となり、これまであまり取り組みが進んでいなかった領域でもある。

これまで未開拓であった中間レベルにおける取り組みが進めば、増加する民生部門のCO<sub>2</sub>排出量削減に大きく寄与することが期待される。本研究では、こうした中間レベルでのCO<sub>2</sub>排出削減の取り組み事例の整理、環境施策の推進のためのインセンティブ等の把握を通じ、地域資源・土地利用等の地域特性に応じた、低炭素型都市・地域づくりの方策を検討することを目的としている。

## 2. 中間レベルの特性

本研究で対象とする中間レベルとは、国・自治体レベルと個人レベルの中間に位置する領域を想定している。図-3に示すように、環境負荷低減の取り組み（ここではCO2排出削減）においては、費用や対策の規模には限りがあるものの、国・自治体レベルと比較し機動性に優れ、個人が単独で実施する場合よりもまとまった効果が期待できるものと考えられる。

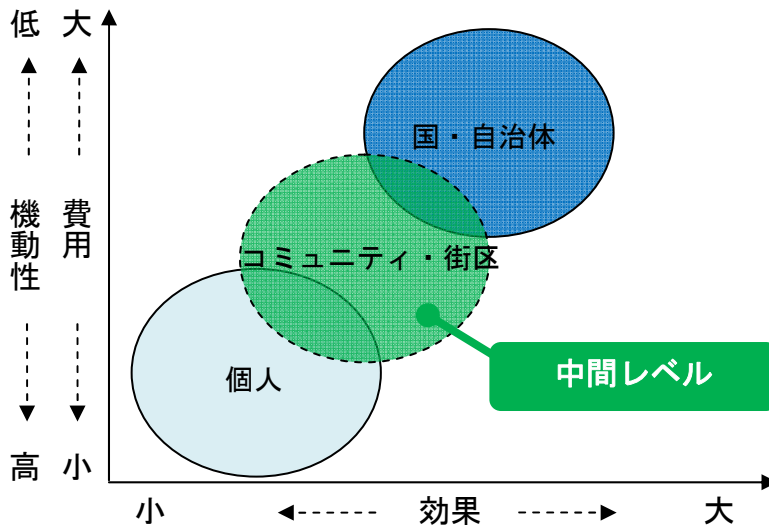


図-3 中間レベルのイメージ

図-3ではその対策の規模を中心に中間レベルの位置づけを示しているが、その面的広がり、参画主体、対策内容などから中間レベルでの取組の特性を整理すると表-1のような内容が考えられる。

表-1 中間レベルの取組の特性

取組の単位、広がり	集合住宅、街区、町字、自治会、商店街、小学校区、流域や都市間連携など行政区域を超えた広がりなど
取組主体	住民、エネルギー事業者、企業、マンション管理組合、自治会、NPO、エリアマネジメント組織、行政など（これらの組み合わせもあり）
対策内容	ハード：建物間熱融通、地域冷暖房、既存建物の面的更新など ソフト：カーシェアリング、サイクルシェアリング、地区エネルギーマネジメントなど
取組の契機	市街地整備（新規、再開発など）、都市施設整備（道路など）、その他まちづくりの機運の高まりなど

中間レベルでの取組は、個々人の動機付けによる個別の取組ではなく、一定の面的な広がりをもつ区域のなかで、共通の目標やインセンティブ（環境負荷低減、光

熱費削減など経済性、活動を通じたコミュニティ形成など)に基づき、連携して対策に取り組む(参画する)ことで、個人レベルでの取組よりも大きなCO2排出削減効果を上げようとするものである。取組の主体は住民、エネルギー事業者、企業、マンション管理組合、自治会、NPO、エリアマネジメント組織、行政などが想定され、NPOやエリアマネジメント組織、行政などはこれらを結びつける中間支援組織としての役割も果たすと考えられる。

具体の対策としては、エネルギーの効率的利用など、一定の規模での導入によるスケールメリットが発揮されるものが中心と考えられるが、ハード整備を伴う対策だけでなく、環境配慮行動などのソフト対策も含まれる。

取組の単位、広がりとしては、市街地整備に伴う区域内におけるエネルギーの効率的利用の導入など、取組の契機や対策の内容などから、対象となる地区の規模や特性など規定される部分も大きいと考えられる。また自治会や商店会など、既存のコミュニティやそこでのまちづくりの活動などを通じ、地区等の課題を解決しようとするプロセスの中で、取組に結びつくケースもあろう。

中間レベルの取組は、取組の単位が街区など、地域の特性や課題に対応した、きめ細かい取組が可能であり、導入後もまちづくりのなかで、継続した取組が可能であることなどがその特徴である。一方、課題としては、取組実施に係る目標の設定、財源(イニシャル、ランニング)の確保、負担(コスト、協力など)と利益(経済的、非経済的)の分配に関する主体間での合意形成とその評価・管理方法などが挙げられ、持続可能性が重要である。

### 3. 研究の概要

#### (1) 研究の流れ

本研究の流れを以下に示す。

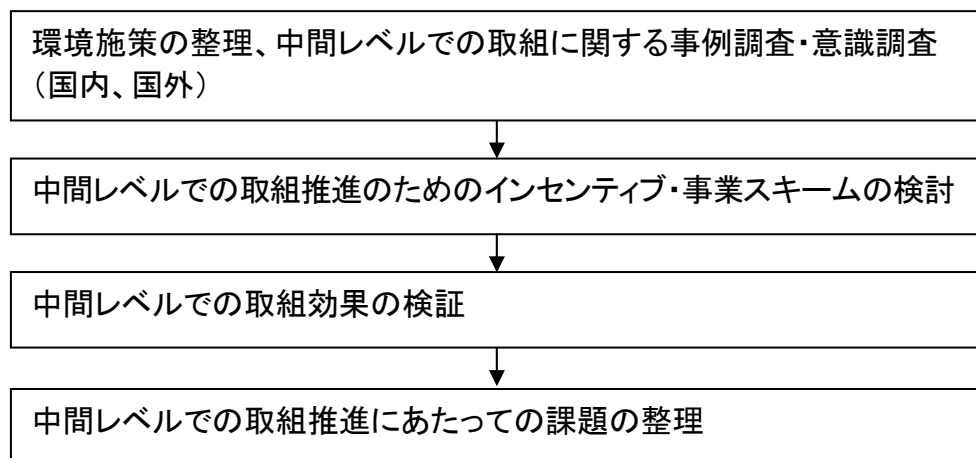


図-4 研究の流れ

## (2)H22 年度の研究内容

1年目である今年度は、国内外における先進的な環境施策の整理、中間レベルの取組に関する意識調査を自治体を対象等として行う。

国外に関しては、中間レベルでの CO2 排出削減の取り組みに対する諸外国の政策、国や自治体による支援方策等について EU 等を中心に体系的に整理する。このうち、国等による支援方策について、導入の背景や支援内容を把握するとともに、中間レベルでの特徴的な取り組み事例について、国等による支援が果たした役割、コミュニティにおける合意形成のプロセスやインセンティブ等を把握する。

例えば EU では、コミュニティレベルでの CO2 排出削減に対する支援プロジェクトとして 2005 年から「CONCERTO」プログラムが導入されている。エネルギー総局が主体となり、対象となるプロジェクトを EU 加盟国または欧州研究開発フレームワーク計画関連国から募集・評価し、採択されたプロジェクトに対し、実証実験の位置づけのもと、事業費の 35%～50%を上限とした助成やノウハウの提供を行うスキームである。支援対象となる対策の内容は、エネルギー効率の高い住宅への改修、(住宅団地を含めた)街区再生、市街地整備とあわせた地区レベルの再生可能エネルギーシステムの導入などである。さらに、EU では先ごろ省エネ建築物指令が改正され、既存建築物の省エネ化の推進が強化された。日本でも新築建物の省エネ義務化が検討されており、EU で取り組まれている支援策は今後の参考となると考えられる。

一方、国内を対象とした調査としては、自治体における中間レベルでの CO2 排出削減の取組に対する意識、取り組み状況や推進上の課題等について把握するため、国内の自治体等を対象としたアンケート調査を実施し、結果についてとりまとめる予定である。

### (参考文献)

欧州委員会エネルギー総局 THE CONCERTO initiative web site

岡部明子 (2003)、「サステイナブル・シティ」、学芸出版社

国土交通省都市・地域整備局 (2010)、「低炭素都市づくりガイドライン」

国立環境研究所温室効果ガスインベントリオフィスウェブページ

菅昌徹治 (2010)、「EU の住宅政策～地域政策・エネルギー政策の観点から～」、

住宅第 59 号 (2010 年 9 月号)、財団法人日本住宅協会



# 世界遺産における歴史的都市景観の考え方について

～「ウィーン・メモランダム」と「歴史的都市景観の保全に関する宣言」～

研究調整官 直原 史明

## 1 はじめに

世界遺産と社会資本整備の折り合いをどのようにするか、を考える中で、「歴史的都市景観」が重要なキーワードとして登場する機会が多い。我が国でも1980年代頃から知られる概念ではあるが、国外に目を転じれば、高層ビル建築などの開発行為が世界遺産とその周辺の歴史的都市景観に及ぼす影響が議論され、その取扱いや考え方が検討されてきている。

本稿では、この「歴史的都市景観」の概念や考え方を探ることを目的に、これに関連が深い文書である「ウィーン・メモランダム」（2005年5月：ユネスコ世界遺産委員会）と「歴史的都市景観の保全に関する宣言」（2005年10月：ユネスコ世界遺産条約締約国会議）について、その経緯や内容を取りまとめた。

## 2 これまでの背景

近年の「歴史的都市景観」に関する動きを簡単にまとめると以下のとおりとなる。

【表1：歴史的都市景観に関する動き】

### 2003年7月：世界遺産委員会第27回会議

- ・ 世界遺産歴史都市での高層ビルと現代建築に関するシンポジウムの開催を事務局、イコモスに対し要請

### 2005年5月：国際会議「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」

- ・ 「ウィーン・メモランダム」採択

### 2005年10月：第15回ユネスコ世界遺産条約締約国会議

- ・ 「歴史的都市景観の保全に関する宣言」採択

歴史的都市景観の保全が世界遺産において議論された事案としては、ウィーン歴史地区（オーストリア）、サンクトペテルブルグ（ロシア）、レーゲンスブルグ旧市街（ドイツ）などがある。ウィーンでは2003年、サンクトペテルブルグでは2006年ごろから、世界遺産周辺での高層ビル計画、都市再開発事業のために世界遺産の

歴史的都市での景観保全のあり方が問題視され、ユネスコ世界遺産委員会の場で取り扱われた。また、2006年に世界遺産登録を受けたレーゲンスブルグでは、ヨーロッパ中部の中世における商業都市をほぼ完全に残すといわれる旧市街とその周辺での都市開発にあたり、登録の翌年である2007年の世界遺産委員会第31回会議において、

『今後のレーゲンスブルグでの都市開発については、計画や決定の段階でウィーン・メモランダム「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」を考慮すること』（決議案 31COM 7B.98）

が議論された。（しかし正式決議には至っていない。）

一方、日本では、世界遺産制度とは別に、都市行政の一環として、1980年代から集落・街並みの保全を中心としながら広域にわたる歴史的景観やこれと連続する現代的景観とも対象とした景観保全の動きが続けられている。1989年の石川県金沢市の条例制定をはじめ、現在では全国各地で展開されているばかりでなく、国においても平成17年（2005年）にはいわゆる景観緑3法が、平成20年（2008年）には歴史まちづくり法が制定され、制度面で確立されるに至っている。

「歴史的都市景観」という用語が世に初めて出た1976年のユネスコ「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」の数年後には既に我が国でも歴史的都市景観のあり方に関する動きが具体化したという経緯を考えれば、今後も関連するユネスコの動きが、我が国においても各方面で少なからずの影響を与える可能性もあると考えられる。

については、「歴史的都市景観」の概念や動向を正確に把握しておくことは、世界遺産を有する都市やその周辺における社会資本整備のあり方を考える中で有益であるばかりか、我が国における「歴史的都市景観」の新しい考え方を予見する上でも有効な基礎的材料であると考えられる。

そこで、以下に「歴史的都市景観」と関連が深い文書である「ウィーン・メモランダム」（ユネスコ世界遺産委員会、2005）と「歴史的都市景観の保全に関する宣言」（ユネスコ世界遺産条約締約国会議、2005）を紹介する。

### 3 ウィーン・メモランダム

#### (1) 背景

「歴史的都市景観」は、1976年にユネスコが採択した「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」が元になっており、『考古学的及び古生物学的遺跡を含めた自然で環境に優しい状況下での建造物、工作物及び空間の群が調和した様子であって、考古学的、建築的、先史的、歴史的、美的、社会文化的又は生態学的見地から

一体性及び価値が認められるもの、をいう。そして、現代社会を具体的に表現しており、どのように我々が生活しているのかを理解する上で大変有益なものである。』  
（「歴史的都市景観の保全に関する宣言」より）とされている。

歴史的都市景観がユネスコ世界遺産委員会で大きく取り上げられることとなったのは、2003年頃、世界遺産であるウィーン歴史地区（オーストリア）において、バッファゾーン内で高層ビル計画（ウィーン中央駅計画）が立ち上がり、景観への影響が問題とされたことによるものであった。その後、政府当局がウィーン歴史地区での運営計画を制定するとともに、ウィーン市当局でもウィーン中央駅計画を変更しビルの高さを下げることを受け容れ、さらに都市計画コンペの開催や関係する建築規則の修正を決定するなどの措置を取ったことにより、世界遺産委員会での当該地区に対する議論は収束していった。従前から、歴史的エリアでの保護に関する基準や方針は、下表にあるようないくつかの国際的な憲章、文書の中でも言及されていたが、世界遺産とその周辺での現代建築の問題が当時、各方面で関心を引いてい

【表2：歴史的都市景観に関連する従前の憲章・文書等】

「記念建造物および遺跡の保全と修復のための国際憲章」(ヴェニス憲章 1964年)
「公的又は私的工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」(1968年ユネスコ)
「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」(1976年ユネスコ)
「歴史的庭園国際憲章」(フローレンス憲章 1982年 ICOMOS-IFLA)
「歴史的都市街区保全憲章」(ワシントン憲章 1987年 ICOMOS)
「オーセンティシティに関する奈良ドキュメント」(1994年)
「ハビタットⅡとアジェンダ 21」(1996年 6月ハビタット加盟国承認)

たことから、改めて議論する必要性が持ち上がった。そこで、世界遺産委員会は、2003年7月の第27回会議の決議（WHC-03/27 COM 7B.108）の中で、世界遺産委員会事務局とイコモスに対し、次を要請した。

- ① 世界遺産歴史都市での高層ビルと現代建築に関するシンポジウムを開催し、規制と運営基準について議論すること。
- ② シンポジウムの成果をとりまとめ、世界遺産委員会会議に提案すること。

これを受け、2005年5月12日～14日ウィーンにおいて、世界遺産都市での高層ビルと現代建築の制限、運用に関する原則と基準の策定を目的とした国際会議「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」が開催された。オーストリア政府、ウィーン市、世界遺産委員会事務局、イコモス、イクロムと協働機関である世界遺産都市機構（OWHC）、国際造園家連盟（IFLA）、国際建築家連合（IUA）、国際住宅計画連盟（IFHP）の協力の下、600名を超える有識者、専門家が55カ国から参加し、歴史的な都市と遺産価値のある都市景観における高層・現代建築の開発事業を含む70

のケーススタディについて議論された。また、建築家、不動産開発事業者、経済学者、行政、文化財保護者から13の基調講演があり、議題に関するノウハウと経験から前もって選ばれた15名の専門家がそれに対するコメントを行った、とのことである。

その会議の結果として、歴史的都市景観の定義と保護のあり方と都市開発に関する原則と基準などをまとめたものが「ウィーン・メモランダム：世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」である。（巻末1に全文（筆者訳）を掲載）

## (2) 概要

ウィーン・メモランダムは、「序言」「定義」に続いて、「保護管理指針」「都市開発の基準」「手法」の5つの節と世界遺産委員会とユネスコに宛てた「勧告」から構成されている。その主な内容は以下のとおりである。

### ① 対象

ユネスコ世界遺産リストに既に登録されている、または登録候補の歴史的な都市だけでなく、世界遺産の記念建造物、遺跡を都市区域内に有する大都市をも対象としている。

### ② 目的

歴史的都市景観の中で行う現代建築にとっては、経済成長の促進のための開発に対応する一方で、同時に街の風景や景観を尊重することを一番の課題ととらえ、現存する歴史的都市、特に世界遺産都市での保全に関する方針を示すことを目的としている。

また、本書は、歴史的な街並み、建築物群、風土に基づいた現代建築、持続可能な都市開発と景観の完全性に関する総合的な取り組みのための手引書として位置づけられている。

### ③ 主な内容

#### (定義)

- ・ 歴史的都市景観の概念は、それまでの世界遺産制度にあった「歴史地区」「遺産群」「周辺」を超えた、より広い区域と景観の関係をも含める。
- ・ 歴史的都市景観の保護、保全は、歴史分類学、地形学上の物理面、機能面、視覚、感覚を全て合わせた意味合いから、個々の記念建造物を保護登録することにより成り立つ。

#### (保護管理指針)

- ・ 歴史的都市景観の中での開発行為と現代建築の決定にあたっては、注意深い考察、歴史面文化面での配慮、利害関係者との協議、専門家のノウハウが必要となる。

#### (都市開発の基準)

- ・ 歴史的エリアにある質の高い建築物には、独自のスケール、特に建物の容積や高さについての適切な考察がなされていなければならない。新規開発においては重要構造物や考古学的埋蔵物のような重要な文化財への直接的な影響を最小限に留めることが重要である。
- ・ 世界遺産都市における現代建築での開発が、歴史的都市景観の価値を高めることを確実にし、街の歴史的な性格を損ねない範囲にとどめるよう、特別な配慮がなされるべきである。

#### (手法)

- ・ 歴史的都市景観の「管理計画」の改善、実施には、適宜、幅広く公開協議を開催するなど学際的な専門家、学識経験者からの参画も必要である。
- ・ 現代建築が歴史的都市景観に溶け込むことに特に力点を置き、文化的もしくは景観的な影響評価分析を開発計画の提案と同時に行うべきである。

#### (その他)

- ・ 本体は壊し外観だけを残す建築手法（ファサードイズム）は開発行為の適切な方法とはなり得ない。
- ・ 歴史的都市景観づくりが街のブランド力や観光、不動産価値の向上につながる。

### (3) 勧告

また、ウィーン・メモランダム本文巻末では、国際会議「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」から勧告がなされている。ここでは、①世界遺産委員会とユネスコに対し、既に世界遺産登録されている箇所では保全計画に、今後新たに世界遺産登録を目指す箇所では登録推薦書の中に、歴史的都市景観の概念を踏まえるよう勧告し、また、②ユネスコに対し、さらに新しい勧告の策定に向けた実現性調査を行うよう要請している。

その後、概ねこれを受け容れる形で、第 29 回世界遺産委員会（ダーバン、2005 年 7 月）において採択決議がなされ、世界遺産委員会から各世界遺産条約締約国に対し、次のことが勧告されている。我が国もこれに倣う必要があることはいうまでもない。

＜第 29 回世界遺産委員会 決議 29COM5D（抄）＞

- 登録推薦書案や世界遺産リスト登録に推薦された遺産の運営計画を入念に作り込む中で、歴史的都市景観の概念を取りまとめること。
- 締約国の遺産保全方針の中にウィーン・メモランダムに記載された原則を取りまとめること。

#### 4 歴史的都市景観の保全に関する宣言

同時に、2005年7月の第29回世界遺産委員会の決議では、ウィーン・メモランダムの基本原則に則った歴史的都市景観の保全に関する宣言が、同年10月の第15回ユネスコ世界遺産条約締約国会議においても採択されるよう託された。

そして、第15回世界遺産条約締約国会議においては、ウィーン・メモランダムを基に修正が加えられた上で、「歴史的都市景観の保全に関する宣言」が採択された。（巻末2に全文（筆者訳）を掲載）

この宣言では、世界遺産リストに登録された対象物が顕著な普遍的価値（OUV）を有し、OUVの保護はどんな保護方針や運営方策よりも中心に据えられるべきであることを再確認した上で、ウィーン・メモランダムにある原則を受け容れている。また、さらに歴史的都市景観の保護の取り組みの観点から、次の宣言を締約国会議の立場において行っている。

- a 政策決定者、都市計画者、都市開発者、建築家、文化財保護者、不動産所有者、投資家と関係市民は、地域性と一体感を強めつつ、文化面、歴史面での慎重な配慮の上で地域の近代化と発展について考える一方で、都市遺産の保護のために協働することを推奨し、
- b また、生活、仕事、余暇での環境を改善し、歴史的な都市の成り立ちや生活様式に由来する魅力を損なうことなく利便性を確保することによって生活の質と生産効率を向上することを推奨し、
- c 現代建築が歴史的都市景観に溶け込むことの必要性、そして、現代での開発行為が計画された時点で文化面、景観面などの価値における影響予測の調査を行うことの重要性を強調し、
- d 世界遺産条約締約国においては、ウィーン・メモランダムで表現された原則を関連する国家政策の全てに盛り込むことを要請し、
- e 世界遺産条約締約国においては、登録申請や世界遺産リストに登録のために挙げた遺産の運営計画の評価に際し歴史的都市景観の概念を盛り込むことを推奨する。

ここでは、各関係者との協働や歴史的都市景観に溶け込むことの必要性などのほか、ウィーン・メモランダムで表現された原則を国家政策として盛り込むことや世界遺産登録時や登録後の運営計画の評価に際し歴史的都市景観の概念を盛り込むことが各世界遺産条約締約国に求められており、当然、我が国もこの勧告に倣う必要がある。特にd、e項は重みがある事項であるといえよう。

## 5 おわりに

本稿では、主に「歴史的都市景観」と関連が深い文書である「ウィーン・メモランダム」「歴史的都市景観の保全に関する宣言」についての紹介を行った。

文化財やその周辺環境の保護の観点はもちろんのこと、社会資本整備（都市施設整備、建築行為、市街地整備等）にとっても重要な内容が含まれていながら、これを取りまとめた資料があまり見当たらなかったこともあり、本稿の執筆に至ったところである。また、高層ビル建築に限らず、橋梁など土木分野でも関係がある話題であり、各方面において歴史的都市景観の概念、取扱いなどを検討する上の参考として活用いただければ幸いである。

また、文中のウィーン・メモランダムでの勧告にあった「さらに新しい勧告の策定に向けた実現性調査」はその後も引き続き進められ、現在では、歴史的都市景観の保全に関する新しい国際基準の 2011 年ユネスコ総会での承認に向けた準備が進められている。2009 年 10 月 16 日のユネスコ総会第 35 回会議では「歴史的都市景観の保全における望ましい基準設定の技術的・法律的な考察に関する予備調査」の審議がなされ、これを踏まえた同会議での勧告では、新しい基準は世界遺産に特定せず、国内、地域レベルも含めた全ての歴史的都市に、言わば世界全体に広げて適用していこうということが提案されている、とのことである。

こうしたことから、今後も関連する動向が見られるものと思われる。国土交通政策研究所では、今後も最新の動向をフォローするなどこの分野における研究を踏まえ、適宜、有益な情報を提供できるように努めてまいりたい。

### <参考文献>

- SUMMARY RECORD OF THE 15TH SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY OF STATES PARTIES TO THE WORLD HERITAGE CONVENTION (UNESCO, 2005, WHC-05/15. GA/10)
- Report of the World Heritage Centre on its Activities and on the Implementation of the Decisions of the World Heritage Committee (UNESCO World Heritage Committee, 2005, 29COM 5D)
- DECISIONS ADOPTED BY THE 27TH SESSION OF THE WORLD HERITAGE COMMITTEE IN 2003 (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2003, 27COM 24)
- State of conservation of World Heritage properties inscribed on the World Heritage List (World Heritage Committee Thirty first Session, 2007, WHC-07/31. COM/7B)
- 稲葉信子(2010)「政策課題勉強会：社会資本整備における世界遺産との関わり方」国土交通政策研究所報第 38 号、2010. 11
- 西村幸夫(2004)「都市保全計画」東京大学出版会
- 「採掘・製造、流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究（報告）」採掘・製造、流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究会編、2010. 3
- 西村幸夫(2008)「世界遺産登録と鎌倉のまちなみ」武家の古都・鎌倉シンポジウム⑧基調講演要旨、2010. 10
- 河野靖(1989)「文化財保存のための国際協力（そのIV）」上智アジア学第 7 号、1989

ウィーン・メモランダム  
「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」

<序言>

1. このウィーン・メモランダムは、第 27 回世界遺産委員会（パリ、2003 年 6 月 30 日～7 月 5 日：27COM7B.108 決定）で要請され、ユネスコの後援で 2005 年 5 月 12 日～14 日にオーストリア・ウィーンで開催され 55 カ国、600 名以上の専門家が参加した国際会議「世界遺産と現代建築」の結果であることを鑑み、
2. 「ユネスコの世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（世界遺産条約、1972）の適用範囲を留意し、その第 4、5 条を鑑み、国際協力、そして大きな経済変動と近年のユネスコ世界遺産リストに登録された都市における都市構造の変化を主題とした国際的な議論の必要性に対し惜しみなく努力し、
3. そして、顕著な普遍的価値（OUV）の記述をもとに各遺産が世界遺産リストに登録され、この OUV の保全が管理保全方針の中心にあることを鑑み、
4. 特に「記念建造物および遺跡の保全と修復のための国際憲章」（ヴェニス憲章：1964 年）、「公的又は私的工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」（1968 年）、「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」（1976 年）、「歴史的庭園国際憲章」（フローレンス憲章：1982 年 ICOMOS-IFLA）、「歴史的都市街区保全憲章」（ワシントン憲章：1987 年 ICOMOS）、「オーセンティシティに関する奈良ドキュメント」（1994 年）だけでなく、1996 年 6 月にイスタンブールで各加盟国が批准した第 2 回国連人間居住会議のハビタットアジェンダ（世界行動計画）を考慮し、
5. 前述の文書にある取り組みを続け、持続可能な文化財保護に対する近年の議論とともに、現存する歴史的な街並みや建築物群とそれを取り巻く風土を踏まえながら、現代建築と持続可能な都市開発、そして景観上の完全性に関する総合的な取り組みのための手引書として、このウィーン・メモランダムをご覧いただきたい。

<定義>

6. このメモランダムは、既にユネスコ世界遺産リストに登録されている、または登録候補の歴史的な都市はもちろん、世界遺産の記念建造物、遺跡を都市区域内に有する大都市も対象としている。
7. 「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」（1976 年）によれば、歴史



的都市景観とは、考古学的及び古生物学的遺跡を含めた自然で環境に優しい状況下での建造物、工作物及び空間の群が調和した様子であって、考古学的、建築的、先史的、歴史的、美的、社会文化的又は生態学的見地から一体性及び価値が認められるもの、をいう。この景観は現代社会を具体的に表現しており、どのように我々が生活しているのかを理解する上で大変有益なものである。

8. 歴史的景観には、現在、過去におけるその土地の社会的特色や成長過程が刻み込まれている。それは土地利用や都市構造、空間形成、視覚的相関、地勢、土壌、植生や技術インフラの全要素を含んだその都市のキャラクターの決定要素から構成されており、それは小さなものや細部に至る付属物（道路縁石、舗装、排水溝、照明など）までも含めるものである。
9. この環境の中での現代建築は、屋外空間、歴史的建造物や遺産の新增改築、移築を含め、これまで形成されてきた周辺環境の中で計画設計される最も大きな開発行為であると理解されている。
10. 特にここ10年で広がった文化遺産の概念では、土地と人類の共存を認識させる広い解釈が含まれており、地区内での都市の保全・開発に関する新たな切り口と手法を必要としている。しかし、今までの国際的な取り決めや勧告はこうした展開にまだ完全に応えていない。
11. ウィーン・メモランダムは、全体的な都市景観が現代の開発によって受ける影響を遺産の重要性の観点から焦点を当て、それによって歴史的都市景観の概念は「歴史地区 (historic centres)」「遺産群 (ensembles)」「周辺 (surroundings)」といった従来から取り決めや保護法で使われていた用語を超越し、より広い区域と景観の関係を含める。
12. 歴史的都市景観は、都市化の進展の中で計画的に進められた地域開発のように段階的に発展する中で、環境や地勢条件を取り込み、社会構造に関係する経済的・社会文化的な価値の現れとなって独自の普遍的な価値をもつ。このため、歴史的都市景観の保護、保全は、歴史分類学、地形学上の物理面、機能面、視覚、感覚を全て合わせた意味合いから、個々の記念建造物を保護登録することにより成り立つ。
13. 利便性や社会構造、政治的背景、経済成長の上での継続的な変化は、受け継がれた歴史的都市景観の中での開発行為といった形で明らかになり、その街の伝統の一部として認識されることもあれば、決定権者が決めた街全体としての将来像と、他の役割、利害関係を持つ人たちとの議論を必要とすることもある。
14. 歴史的都市景観の中で行う現代建築にとっては、経済成長の促進のための開発に対応する一方で、同時に街の風景や景観を尊重することが一番の課題である。現存する歴史的都市、とりわけ世界遺産都市には、保全に関する重要項目の1つ

として計画運営方針が必要である。ここでは、さまざまな要素から決定づけられる歴史的都市の真正性と完全性に対する妥協があってはならない。

15. 地域性と一体感を強めつつ、文化面、歴史面での慎重な配慮の上で地域の近代化と発展について考える一方で、都市遺産の保全を共に行う、政策決定者、都市計画者、都市開発者、建築家、文化財保護者、遺産の所有者、投資家、関係市民の間には、今後、歴史的都市景観の共通認識が必要となる。
16. 人類とその環境の心のつながり、土地への愛着を考えれば、都市環境面での生活の質を担保することは、街の経済発展と社会文化面での活性化のために必要不可欠である。
17. 物的機能的な開発行為では、生活、仕事、余暇での環境を改善し、歴史的な都市の成り立ちや生活様式に由来する魅力を損うことなく利便性を確保することによって生活の質と生産効率を向上することが一番の関心事である。これは、技術面での改善だけではなく、歴史的環境を復元し現代的手法で発展することをも意味し、それは優れた文化的表現を用いてその価値を正確に把握し評価することが基本となっている。

#### <保全管理指針>

18. 歴史的都市景観の中での開発行為と現代建築の決定にあたっては、注意深い考察、歴史面文化面での配慮、利害関係者との協議、専門家のノウハウが必要となる。こうした段階では個々のケースでの適切な取り組みを認めており、ここでは、歴史的経緯や建築物群の真正性と完全性を尊重する一方で、新旧での空間的環境を吟味するものである。
19. 建築物だけが対象であっても、その土地の歴史、文化、建築に深い理解を持つことは保護体制を作り上げていく上で重要であり、一建築物に関する委員会であっても都市計画や類型、形態の分析手法まで調べておくべきである。
20. 計画段階では、公正な整備、計画を担保するため、機会とリスクをその場で評価し将来予測することが必要である。全ての開発行為にとって基本となるのは、価値や重要性の表れである歴史的都市景観を幅広く調査分析することである。開発行為の長期的影響と持続可能性の調査は、計画段階での必須事項であり、歴史的経緯、建築物群、周辺環境の保護を目的としている。
21. 基本定義（7条参照）、都市計画、現代建築と歴史的都市景観の保存を考慮するなら、歴史的様式も現代的様式も否定するような偽歴史的デザインは絶対にやめるべきである。質的に改変があっても文化を引き継ぐことが究極の目的であるとはいえ、歴史は見てわかりやすい形で残すべきであり、歴史的景観を他のものに取り替えるべきではない。

### <都市開発の基準>

22. 歴史文化的背景を踏まえた上で質の高い設計施工を行うべき行いたいという倫理観や要求は、計画段階における必須要件である。歴史的エリアにある質の高い建築物には、独自のスケール、特に建物の容積や高さについての適切な考察がなされていなければならない。新規開発においては重要構造物や考古学的埋蔵物のような重要な文化財への直接的な影響を最小限に留めることが重要である。
23. 歴史的都市とその周辺での空間構成は、その都市の隆盛期における主要要素である都市デザインや美術品によってその魅力が高められる。：都市デザインと美術品はその都市の歴史的、社会的、経済的な要素を表現し、それらを次世代に伝えるものである。
24. 世界遺産遺跡の保護には公共空間のデザインも含まれる：機能、大きさ、素材、採光、ストリートファニチュア、広告物、植栽などには特に注意を払うべきである。遺産ゾーンでの都市インフラの計画には、歴史的経緯、建築物群と周辺環境に配慮し、交通流動や駐車でのマイナス面を補う全ての方法が入っていないといけない。
25. 街並み、屋根並み (roofscape)、主な景観軸 (visual axes)、建物の区割りや様式は、歴史的景観を特徴づける上で不可欠な要素である。更新にあたっては、古くからの屋根並みともともとの建物の区割りを計画、デザインの基準と考えるといい。
26. 一般原則として、規模やデザインは固有の歴史的建築と街並みにふさわしいものでなければならない。保護に値する建築物群の内部を除却すること（ファサードイズム：（訳者注）本体は壊し外観だけを残す建築手法）は開発行為の適切な方法にはならない。世界遺産都市における現代建築での開発が、歴史的都市景観の価値を高めることを確実にし、街の歴史的な性格を損ねない範囲にとどめるよう、特別な配慮がなされるべきである。

### <手法>

27. 世界遺産をもつ歴史的都市景観でのダイナミックな変化と開発を管理するということは、その場所に対する正確な知識と「世界遺産条約履行のための作業指針」の「管理計画」の中で列挙された科学的手法や関係法令、規則、手法、手続きによって裏付けられた遺産の価値要素をくまなく取り込むということである。
28. 歴史的都市景観の「管理計画」の改善、実施には、適宜、幅広く公開協議 (public consultation：（訳者注）市民参画手法のひとつ) を開催するなど学際的な専門家、学識経験者からの参画も必要である。

29. 歴史的都市景観の質的な管理では、恒久的な保存とともに、空間、機能、デザインの面での価値の向上が目標となる。この点では、現代建築が歴史的都市景観に溶け込むことに特に力点を置き、文化的もしくは景観的な影響評価分析を開発計画の提案と同時に行うべきである。
30. 都市開発を経済的に見るなら、長期的な遺産保護を目的とすべきである。
31. 歴史的建造物、公共空間、現代建築は街のブランド力を高めることで街の価値に大きく寄与する。現代建築は住民、観光客、資本を引きつける強力な競争カテゴリーとなりうる。歴史的建築と現代建築が地域社会の財産となり、教育目的、レジャー、観光をもたらし、市場での資産価値を確実なものとする。

< 勧告 >

次の考察を世界遺産委員会とユネスコに宛てる：

- A) 既に世界遺産リストに登録されている歴史的都市エリアについては、歴史的都市景観の概念とこのメモランダム勧告を世界遺産文化財の完全性が影響を受ける可能性もしくは確実性がある如何なるときにおいても考慮する必要がある。この原則を歴史的都市景観の保全のための方策をまとめた計画で具体化すべきである。
- B) 歴史的都市エリアにある新しい文化財や遺跡の世界遺産リスト登録を検討しているとき、申請及び評価段階において歴史的都市景観の概念が踏まえられるよう勧告する。
- C) ユネスコは歴史的都市景観を扱った既存の勧告を補足、更新する新しい勧告の策定に向けた実現性調査を行うことを要請する。そして、現代建築を総合的に捉える言及を特別にした上で、今後のユネスコ常会に提出されるべきである。

(2005年5月20日)

(訳：直原 史明)

## 歴史的都市景観の保護に関する宣言

第15回世界遺産条約締約国会議  
2005年10月10日／決議15 GA 7

**世界遺産条約締約国会議は：**

世界遺産とその周辺での現代建築による開発行為の問題が、政策決定者、都市計画者、都市開発者、建築家、文化財保護者、不動産所有者、投資家と関係市民の間で関心を引いていることに注目し、

世界遺産委員会第27回会議（ユネスコ、2003）での要請を受け、2005年5月12日から14日にてオーストリア、ウィーンで開催された「世界遺産と現代建築－歴史的都市景観の管理」に関する国際会議に感謝し、（決定27COM7B.108）

歴史的都市景観<sup>1</sup>の保護に関する基準を取りまとめた重要な「ウィーン・メモランダム」はウィーンでの国際会議において議論され、世界遺産委員会第29回会議（ダーバン、2005）で受け入れられたことを考慮し、（決定29COM5D）

「記念建造物および遺跡の保全と修復のための国際憲章」（ヴェニス憲章：1964年）、「公的又は私的工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」（1968年ユネスコ）、「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」（1976年ユネスコ）、「歴史的庭園国際憲章」（フローレンス憲章：1982年ICOMOS-IFLA）、「歴史的都市街区保全憲章」（ワシントン憲章：1987年ICOMOS）、「オーセンティシティに関する奈良ドキュメント」（1994年）、そして、1996年6月にイスタンブール（トルコ）で加盟国の承認を受けたハビタットIIとアジェンダ21のように、歴史的エリアでの保護に関する基準や方針はいくつかの国際的な憲章、文書の中でも述べられていることを再確認し、

また、ユネスコの世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（世界遺産条約、1972）の範囲、特にその4条、5条にある国際協力と世界遺産リストに登録された都市での経済的、社会的、人間的な進化の融合を求める要請について、幅広く取り込んだ計画の中で努力を続けること、をより深く再確認し、

そしてさらに、世界遺産リストに登録された対象物が顕著な普遍的価値（OUV）を有し、OUVの保護はどんな保護方針や運営方策よりも中心に据えられるべきであることをより深く再確認し、

---

1：「歴史的都市景観」は、1976年にユネスコが採択した「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告」が元になっており、考古学的及び古生物学的遺跡を含めた自然で環境に優しい状況下での建造物、工作物及び空間の群が調和した様子であって、考古学的、建築的、先史的、歴史的、美的、社会文化的又は生態学的見地から一体性及び価値が認められるもの、をいう。そして、現代社会を具体的に表現しており、どのように我々が生活しているのかを理解する上で大変有益なものである。

歴史的都市景観の保護に関するウィーン・メモランダムで現された下記の原則を採択する。

- 1 利便性や社会構造、政治的背景、経済成長の上での継続的な変化は、歴史的都市景観の中での開発行為といった形で明らかになり、その街の伝統の一部として認識されることもあれば、決定権者が決めた街全体としての将来像と、他の役割、利害関係を持つ人たちとの議論を必要とすることもある。
- 2 歴史的都市景観の中で行う現代建築にとっては、経済成長の促進のための開発に対応する一方で、同時に街の風景や景観を尊重することが一番の課題である。現存する歴史的都市、とりわけ世界遺産都市には、保護に関する重要項目の1つとして計画運営方針が必要である。ここでは、さまざまな要素から決定づけられる歴史的都市の真正性と完全性に対する妥協があってはならない。
- 3 物的機能的な開発行為では、生活、仕事、余暇での環境を改善し、歴史的な都市の成り立ちや生活様式に由来する魅力を損うことなく利便性を確保することによって生活の質と生産効率を向上することが一番の関心事である。これは、技術面での改善だけではなく、歴史的環境を復元し現代的手法で発展することを意味し、それは優れた文化的表現を付け加えてその価値を正確に把握し評価することが基本となっている。

歴史的都市景観の保護の取り組みの観点から、締約国会議は、

- a 政策決定者、都市計画者、都市開発者、建築家、文化財保護者、不動産所有者、投資家と関係市民は、地域性と一体感を強めつつ、文化面、歴史面での慎重な配慮の上で地域の近代化と発展について考える一方で、都市遺産の保護のために協働することを**推奨**し、
- b また、生活、仕事、余暇での環境を改善し、歴史的な都市の成り立ちや生活様式に由来する魅力を損うことなく利便性を確保することによって生活の質と生産効率を向上することを**推奨**し、
- c 現代建築が歴史的都市景観に溶け込むことの必要性、そして、現代での開発行為が計画された時点で文化面、景観面などの価値における影響予測の調査を行うことの重要性を**強調**し、
- d 世界遺産条約締約国においては、ウィーン・メモランダムで表現された原則を関連する国家政策の全てに盛り込むことを**要請**し、
- e 世界遺産条約締約国においては、登録申請や世界遺産リストに登録のために挙げた遺産の運営計画の評価に際し歴史的都市景観の概念を盛り込むことを**推奨**する。

(訳：直原 史明)

# 財政援助の一種としての損失補償契約

副所長 周藤利一

## 1. はじめに

損失補償と言えば、公共事業の施行に必要な用地を取得する際に必要なものであるという考えが真っ先に思い浮かぶが、本稿で取り上げる「財政援助の一種としての損失補償」とは、「特定の者が金融機関等から融資を受ける場合に、その融資の全部又は一部が返済不能となって当該金融機関等が損失を被ったときに、地方公共団体が融資を受けた者に代わって、当該金融機関等に対し、その損失を補償すること」<sup>1</sup>をいう<sup>2</sup>。

地方公共団体の財政問題であり、また、本文で紹介するように問題となっている法律も国土交通省所管ではない。しかし、上記定義の「特定の者」に土地区画整理組合のような国土交通省所管法律に基づき設立された者も含まれるし、融資対象事業に港湾関連施設のような所管事業に関連する事業が含まれる場合もあるので、国土交通行政に無関係とは言えない<sup>3</sup>。

そこで、本稿では財政援助の一種としての損失補償契約をめぐる問題について、裁判例も取り上げつつ、紹介することとしたい。

## 2. 債務保証の制限

民間取引においては、子会社が借入をする場合に親会社が債務保証を付すことはしばしば見られる。子会社には担保財産がそれほどないので、親会社の信用力で補完することにより、金融機関からの資金調達を円滑に実現しようというわけである。

しかしながら、政府及び地方公共団体においては、その関連する会社その他の法人の債務について、特別法に規定がある場合のほか、財務大臣又は総務大臣の指定する会社その他の法人でない限り、保証契約を付すことはできない。これは、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」、いわゆる「財政援助制限法」の第3条に規定するところである<sup>4</sup>。

その立法趣旨は、国や地方公共団体の関係法人が負う債務に対して国や地方公共団体が債務保証を付けることを許容する場合、国及び当該自治体の直接の債務ではないにしても、法人の事業の状態によっては何時発生するかわからない不確実な債務が増加し、国及び当該自治体自身の財政基盤を危うくすることを避ける必要があると説明される<sup>5</sup>。

ただし、特別法により例外が認められており、地方公共団体の場合、土地開発公社については、「公有地の拡大の推進に関する法律」第 25 条により、地方道路公社については、「地方道路公社法」第 28 条により、財政援助制限法第 3 条の適用が排除されているので、これら公社に対しては、総務大臣の指定手続を経ることなく債務保証が可能となっている<sup>6</sup>。

### 3. 損失補償契約の活用

このように、地方公共団体の外郭団体や関係法人のファイナンスに債務保証を用いることが厳格に制限されていることから、これに代わるものとして損失補償契約が活用されるようになった。損失補償の概念は、冒頭に紹介したとおりであるが、その目的は、金融機関等の万一の損失を補償することによって、実質的に債務保証に代替するものとして取り扱うことにより、融資を容易し、もって融資を受けた事業の円滑な実施を図ることにある。

実際、第三セクターや土地区画整理組合等の関係法人（以下「第三セクター等」と総称する。）が民間金融機関から融資を受けようとする場合に、関係地方公共団体が当該民間金融機関と損失補償契約を締結して、第三セクター等の債務に対して損失補償を付けるケースが多く見られる。

地方公共団体にとっては、第三セクター等に遂行させようとしている政策目的を達成することができ、第三セクター等にとっては、資金調達を円滑に実現して業務目的を遂行することができ、金融機関にとっては確実な融資を実行することができるという意味で、三者にそれぞれメリットがある仕組みと言える<sup>7</sup>。

この損失補償契約については、これまで法律上の特段の制限はなく、実務上は適法とされてきた。これは、「損失補償については、財政制限援助法第 3 条の規制するところではないものと解する」（昭和 29 年 5 月 12 日自丁行発 65 号大分県総務部長への自治省行政課長からの回答）という解釈が示されているからである<sup>8</sup>。

学説は、損失補償は、法の予定するところであり<sup>9</sup>、一定の要件を満たしていれば、合法であり有効であるとするのが通説である<sup>10</sup>。これに対し、一般論としての損失補償契約は、財政制限援助法の趣旨に鑑みて違法とする有力説が存在する<sup>11</sup>。

### 4. 損失補償と債務保証の相違点

債務保証の一般的なルールは、「民法」第 446 条以下で規定されている。



損失補償と比較して特徴的な保証の性質は次の諸点である。

- ・同一内容性（民法 446 条 1 項）：保証債務とそれによって担保された主たる債務の内容は、原則として同一である<sup>12</sup>。
- ・附従性（民法 448 条）：保証債務の成立、変更、消滅は、主たる債務の成立、変更、消滅に従う。つまり、保証債務は、主たる債務がなければ成立せず、主たる債務より重い債務となることはなく、また主たる債務が消滅すればともに消滅する。
- ・補充性（民法 452 条・453 条）：保証債務は、主たる債務者が債務不履行に陥って初めてその補充のため履行する義務が生じる二次的な債務である。

これに対して、損失補償の要件、効果について民法その他法律の定めはなく<sup>13</sup>、あくまでも当事者間の合意により成立し、その内容も当事者間で具体的に約定することにより決定されるものである。

両者の具体的な相違点としては、以下の諸点を指摘することができる。

- ① 債務保証においては、その目的又は態様が主たる債務よりも重いことは許されないが（民法 448 条）、損失補償においてはそのような制限がないこと
- ② 債務保証においては、保証債務は主たる債務と同一性を有するので、債務者が履行しなかった債務のすべて（利息、違約金、損害賠償等を含む。）について責任を負うこととなるのに対し、損失補償は全く別の債務であるので、損失の一定割合又はその一部（元金及びその子利）に限定することができること
- ③ 保証債務については、契約上主たる債務者に求償することを明定していない場合においても保証人は求償権を行使することができるのに対し（民法 459 条以下）、損失補償においては、契約において主たる債務者に求償することができる旨を明定していなければ、当然に求償権が生じないものであること
- ④ 保証債務については、主たる債務が履行遅滞になると、直ちに従たる債務としてこれを履行する責任を負うこととなるのに対し、損失補償にあっては、本質上損失が生じてはじめて補填すべきものであり、単にある債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済されないというこのみではいまだ損失とは観念されず、債務者が倒産した場合、あるいはそれに至らなくても、客観的に債権の回収がほとんど見込みがないという事態となっはじめて損失が生じたというべきであり、その時点で現実の債務となるものであること

## 5. 損失補償に関する裁判例

以上のとおり、債務保証と損失補償は、法律上はまったくの別物である。

しかしながら、損失補償が債務保証の代替的機能を果たすという経緯的事情により、両者は実務上同様に扱われてきた。

そして、債務保証が禁止されている第三セクター等に対する損失補償契約は多用され、総務省の平成 21 年 3 月時点のまとめでは、全国に 7,535 法人ある第三セクターのうち、少なくとも 465 法人で損失補償契約の対象となった借入が残っており、その残高は 1 兆 8,306 億円、特別法に基づいて設立された地方公社も合わせると、総額は 2 兆 6,477 億円に上っている。

これに対し、住民サイドから損失補償契約の効力を争う動きが現われ、住民監査請求、さらには住民訴訟が提起されるようになってきた。

これまでの裁判では、損失補償を債務保証とは異なるものとし、適法とする判決と、損失補償契約であっても実質は債務保証であるとして違法とする判決とに分かれている。すなわち、損失補償契約に対する司法上の判断は一律に確定していない状況にある。以下、これら判決の概要を紹介する。

### ① 大牟田市ネイブルランド事件<sup>14</sup>

福岡県大牟田市が第三セクター方式で設立したネイブルランド社に金融機関が行った融資に際し、市が当該金融機関との間で締結した損失補償契約に基づき、同社の倒産後、市が当該金融機関に対して支出した損失補償金をめぐり住民訴訟が提起されたケースである。

福岡地裁平成 14 年 3 月 25 日判決は、「損失補償契約と債務保証契約とはその内容及び効果の点で異なるものであり、また、会社その他の法人のために地方公共団体が損失補償契約を締結し債務を負担することは法の予定するところであるといえるから、損失補償契約の締結自体をもって、財政制限援助法等の法令に違反するものとはいえない。そのため、当該損失補償契約は私法上当然に無効とはいえない」とした<sup>15</sup>。福岡高裁平成 16 年 2 月 27 日判決は住民側の控訴を棄却し、最高裁が平成 18 年 3 月 9 日上告棄却決定を下して確定した。

### ② 荒尾市アジアパーク事件<sup>16</sup>

熊本県荒尾市が第三セクター方式で設立したアジアパーク社に金融機関が行った融資に際し、市が当該金融機関との間で締結した損失補償契約に基づき、同社の解散後、市が当該金融機関に対して支出した損失補償金をめぐり住民訴訟が提起されたケースである。

熊本地裁平成 16 年 10 月 8 日判決は、上記①の福岡地裁判決と同様の判示をして、損失補償契約は違法ではないとした<sup>17</sup>。福岡高裁平成 19 年 2 月 19 日判決は住民側の控訴を棄却し、最高裁が平成 19 年 9 月 21 日上告を棄却して確定した。

### ③ 川崎市 KCT 事件<sup>18</sup>

川崎市が第三セクター方式でかわさき港コンテナターミナル株式会社（KCT）を設立するに際し、金融機関との間で締結した損失補償を目的とする協定に基づき、KCT 社の破産後、市が当該金融機関に対して支出した損失補償金をめぐり住民訴訟が提起されたケースである。

横浜地裁平成 18 年 11 月 15 日判決は、「政府又は地方公共団体の不確定な債務がむやみに増加することを防止し、もって財政の健全化を図るという財政援助制限法第 3 条の趣旨からすると、これに類し同様の機能、実質を有する合意も同条の規制に服するものと解するのが相当」とした上、本件損失補償協定は「民法上の保証契約とはいえないまでも、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法第 3 条による規制を潜脱するものというほかないから、同条に違反した無効なものである」とした<sup>19</sup>。

他方、「当時、自治省行政課長の回答を前提として、損失補償契約は財政援助制限法第 3 条に反しない旨の理解が広く受け入れられており、地方公共団体において前記協定のような損失補償契約は広く利用されていたし、裁判例としてもこれを適法とするものがあつた」とし、市長への損害賠償請求及び金融機関への不当利得請求は棄却した。

控訴はされなかったので、この判決が確定している。

### ④ 旧・波崎町柳川土地区画整理組合事件<sup>20</sup>

波崎町の柳川土地区画整理組合に対して 2 つの金融機関が行った融資について波崎町が当該金融機関との間で締結した損失補償契約の法的性質及び効力が争われたケースである。組合は、事業認可期間内に保留地の売却を終えることができず、金融機関に対して返済不能の回答をしたため、金融機関が本件契約に基づき、波崎町が神栖町と合併して成立した神栖市に対し請求をした。裁判の当事者関係は①～③と異なり、市が③判決を受けて本件契約の効力を否認したため、金融機関が提訴した事案である。

東京地裁平成 21 年 9 月 10 日判決は、本件契約の内容について詳細に検討した上、附従性、補充性、債務の態様等の観点に照らし、本件契約は財政援助制限法が禁じている保証契約の性質を有するものと解することはできないとして、市に対し本件損失補償契約に基づく損失補償金 2 億

4,740万円及びこれに対する遅延損害金の支払いを命じた<sup>21</sup>。市は、「高裁で覆る可能性は非常に低い」、「訴訟費用も新たな負担となる」として控訴しなかったため、この判決が確定している。

#### ⑤ 旧・三郷村三郷ベジタブル事件<sup>22</sup>

長野県の旧・三郷村(現在は安曇野市)が第三セクター方式で設立した三郷ベジタブル(現在は安曇野菜園)に地元銀行2行及び農協が行った融資について、村や安曇野市は、計約3億5,000万円を限度とする損失補償契約を締結した。これに対し、住民が市長に損失が発生した場合の支出差止めを求めるとともに、各金融機関等に対する本件契約の無効確認を怠ることの違法の確認を求めたケースである<sup>23</sup>。

長野地裁平成21年8月7日判決は、「損失補償契約と債務保証契約は、法的にはその内容及び効果の点において異なる別個の契約類型であるから、損失補償契約の締結は財政援助制限法3条に違反するものではない」とし、「本件損失補償契約もこのような損失補償契約の類型と異なるものではない」として訴えを退けたが<sup>24</sup>、東京高裁平成22年8月30日判決は、1審判決を変更し、差止めを命じる判決を言い渡した。

控訴審は、「損失補償契約の内容が、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とすることなく、一定期間の履行遅滞が発生したときには損失が発生したとして責任を負うという内容の場合には、財政援助制限法3条が類推適用され、その規制が及ぶ」とした上で、本件契約3件は「保証契約と異なる内容」あるいは「保証契約とほとんど異なる内容」であるため「財政援助制限法3条が類推適用され、同条違反で無効である」とした。市は現在、上告手続中である。

## 6. 総務省の対応

総務省は、平成21年6月23日、各地方公共団体あて「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」を通知した<sup>25</sup>。そこでは、損失補償契約について次のように示している。

「既存の損失補償債務で他の方策による公的支援に移行することが困難であり、かつ、当該債務の借換えに際し、損失補償の更新が不可欠と認められるときなど特別な理由があるとき以外は、第三セクター等の資金調達に関する損失補償は行うべきではなく、他の手段による方法を検討すべきである。特別の理由によりやむを得ず損失補償を行う場合は、あらかじめ損失補償契約の内容、損失補償を行う特別な理由・必要性、対象債務の返済の見通しとその確実性、地方公共団体財政健全化法の規定に基づき

将来負担比率に算入される一般会計等負担見込額等を記載した調書を調製し、議会、住民等に明らかにするべきである。」

## 7. 若干の論点

以上述べてきた損失補償契約の要件・効果論や裁判例の内容について評価することは、本稿の役割ではない。ここでは、国土交通行政の円滑な推進という観点から、若干の論点を考察してみたい。

### [リスクコントロールの徹底]

経済的には、損失補償も債務保証と同様、地方自治体による信用供与の意味を有する。損失補償契約を適法とした従来の行政解釈や裁判例は、法形式論あるいは契約類型の選択論として、地方公共団体が信用供与を行うには、保証契約によるのではなく損失補償契約によるべきであるという政策判断を是認したものではない。また、民法の保証契約に関する規定の適用を排除し、当事者の自由な意思による契約内容を構築することができるようにするという政策判断があったものでもないことは明らかである。

総務省「債務調整等に関する調査研究会」（宮脇淳座長）が平成20年12月にまとめた「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進について」<sup>26</sup>は、「第三セクターが経営破たんしたときには、当初予想しなかった巨額の債務（財政負担）を負うリスクもあることから、特別な理由がある場合以外は新たな損失補償は行うべきでない」とした。この考え方が総務省の前記指針に反映されているわけであるが、こうした偶発性によるリスクは、損失補償のみならず、債務保証、補助金、貸付金等、他の信用供与手法にも共通するものである。

どのような形態の与信であれ、リスクコントロールの徹底が必要なことは、とりわけ現下の経済情勢や地方財政状況下では強調し過ぎることがないと言えよう<sup>27</sup>。

### [既存プロジェクトのチェック]

国、地方を問わず情報公開制度が整備されている状況において、現在進行中のプロジェクトについて損失補償契約が締結されている場合、住民監査請求や住民訴訟が提起される可能性は常に存在する。そして、前記判例⑤のように、いまだ現実に問題が生じていない段階であっても、未払いの損失補償金の支払いの差止めが認められる可能性もある。

そうなれば、プロジェクトの進行に支障が生じるおそれもある。国のプロジェクトであっても、それに密接に関連する地方公共団体のプロジェクトが同時並行的に進められており、それが訴訟案件となった場合には、国

として間接的に何らかの否定的影響を受けることもあるかもしれない。

プロジェクトの進行管理の一環として、損失補償契約の有無及び内容についてチェックすることは、決して無用の手間とは言えないだろう。

#### [資金調達方式の開発]

総務省の前記指針では、第三セクター等の設立に関し、次のように示している。「資金調達方式としては、事業自体の収益性に着目したプロジェクト・ファイナンスの考え方を基本とすべきであり、投入した資金を事業収入により回収することが困難と認められる場合には、第三セクター等による事業化を原則として断念すべきである。」

第三セクター等を設立して政策目的を達成すべき局面は、今後とも出て来ることが見込まれるが、その際の資金調達が従来以上に重要な前提条件であると言えよう。近時、PFI、証券化等、新たな資金調達方式が導入されつつあるが、国土交通行政の推進のために引き続き積極的に検討していく必要があることを再認識させられる<sup>28</sup>。

#### [実質的判断の重要性]

前記判決⑤は、財政援助制限法3条の類推適用をした。類推適用とは、「ある事柄に関する規定の背後にある趣旨を別の事柄についても及ばせて新たな規範を発見ないし創造しそれを適用すること」と説明される。極端な言い方をすれば、ある事柄に適用される法律の条文には存在しないルールを別の法律から持って来て適用することである。これは、問題が生じている事柄について、具体的に妥当な結果をもたらすための解釈技術である。

損失補償契約について言えば、地方自治法上、保証と損失補償が区別されていて、財政援助制限法は保証しか禁止していないので、損失補償は許されるというのがこれまでの行政実務であったわけであるが、このようないわば形式的な判断が常に正しいのではなく、文言にとらわれず契約の内容を個別具体的に評価して、名目は損失補償であっても、実質は保証と同視できる場合には、これを違法とするという実質的判断が下されたものである。行政実務に与える影響は少なからぬものがあることは、容易に首肯されよう<sup>29</sup>。

こうした実質的判断方式は、他の類型の裁判例においても見出すことができる。行政の立場として、法令の明文の規定、有権解釈、行政先例等を安定的な判断の基礎としつつ、事案の特性、経緯、周辺状況等を複眼的に把握して個別具体的に妥当・適切な結論を導く姿勢の重要性を痛感するものである<sup>30</sup>。

## 参考法令

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律

(昭和 21 年 9 月 25 日法律第 24 号)

第 1 条 会社その他の法人は、他の法令又は定款にかかはらず、政府の所有する株式又は出資に対して、政府以外の者の所有する株式又は出資に対すると同一の条件を以て、利益又は剰余金の配当又は分配をしなければならない。

第 2 条 政府は、他の法令又は契約にかかはらず、会社その他の法人に対し、毎事業年度における配当又は分配することができる利益又は剰余金の額を払込済株金額又は出資金額に対して一定の割合に達せしめるための補給金は、これを交付しない。

2 前項の規定によつて補給金の交付を受けることのできない会社その他の法人について、法令、契約又は定款に特別の配当準備のための積立をすることを必要とする旨の規定があるときは、その規定は効力を失ふ。

第 3 条 政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。

## 参考文献（本文及び脚注に示したもの以外）

- ・ 地方財務実務提要第 3 巻、ぎょうせい、7898～7902 頁
- ・ 地方自治問題解決事例集、ぎょうせい
- ・ 小磯武男「地方公共団体が第三セクターの借入金債務について金融機関との間で締結した損失補償契約の有効性」金融法務事情 1823 号 60～67 頁
- ・ 総務省自治財政局公営企業課「損失補償に関する判例等について」平成 20 年 7 月 24 日
- ・ 河村小百合「外郭団体経営問題が自治体の財政運営に及ぼす影響」財務省理財局地方公共団体向け財政融資に関するワーキングチーム資料、平成 21 年 1 月 29 日
- ・ 池田辰夫ほか「自治体が絡む事業再生案件への対処・第三セクター再生に関する現状と課題」判例タイムズ 1308 号 5～26 頁
- ・ 河村小百合「『安曇野裁判』にみる損失補償契約の今後の取扱い」金融財政事情、平成 22 年 11 月 8 日号 29～33 頁。なお、この論文では「神

栖市の土地収用組合」としているが、「土地区画整理組合」の誤りである。

- 1 長野士郎「逐条地方自治法（第12次改訂新版）」599頁。
- 2 「損害担保契約」と呼ばれることもある。
- 3 むしろ、契約不履行などにより紛争が生じれば、事業の目的が達成されず、国土交通行政上の支障が生じるおそれもある。
- 4 同法は、法人について規定するが、その趣旨からして個人についても同様と解釈するのが相当であるとするのが一般的であり、本稿でも、個人、法人を区分せずに取り扱う。
- 5 戦前、特殊会社に対して債務保証がなされて国庫の膨大な負担を招いたことに対する反省から、GHQの強い指導により制定されたという。
- 6 「地方住宅供給公社法」にはこうした規定がないので、債務保証を受けることはできない。
- 7 第三セクターは自己名義の不動産等の有形固定資産を有しないことが多く、金融機関にとって担保となるものが乏しいことから、単独で資金調達できないことも背景にあるが、損失補償を付すことにより、第三セクターにとっては、実質的な債務保証を受けたものとして、地方公共団体の高い信用力を背景に必要な資金を金融機関等から調達できるメリットがある。金融機関にとっても、第三セクターに対する融資は、そのバックに自治体が控えているとはいえ、全くの担保がない状態では融資しづらい。しかしながら、自治体の損失補償があれば、保証に代わるものとして取り扱えるという利点がある。地方公共団体にとっても、第三セクターに出資金、貸付金、補助金等の財政支出を行うことは、歳出規模の拡大につながり、また機動的に供給することも困難であるという事情もある。
- 8 「財団法人大分県信用保証協会が保証する特別小口融資について地方公共団体が損失補償することは抵触するか」との照会に対する回答。同年、石川県総務部長に対しても同旨の回答が発出されている。
- 9 普通地方公共団体の長の予算の執行に関する調査権等を定めた地方自治法第231条の第3項には、保証と損失補償の語が見られ、両者を別のものとしていることは明らかである。
- 10 地方公共団体の長が公益上の必要が乏しい事業について損失補償契約を締結する等、裁量権の逸脱ないし濫用がある場合には、違法となる。本文で後述する裁判例でもこうした裁量についての審査を行った上で判決を下している。
- 11 碓井光明「地方公共団体による『損失補償の保証』について」自治研究74巻6号、平成10年6月号。ただし、個々の損失補償契約の有効性に関しては、「公法・私法二元論」により有効とする。
- 12 もっとも、保証の内容は保証契約で定まるのであり、主たる債務の内容から一義的に定まるものではないから、同一内容性の原則はしばしば排されている。例えば、公演契約を保証した者は、主役が出演できない場合に自ら公演を行うのではなく、他の公演者を用意したり、損害賠償するという内容の保証債務を負う。
- 13 前掲の地方自治法第231条第3項には、損失補償の意義については規定されていない。
- 14 ネイブルランド(Navell Land)は、平成7年7月に三井三池炭鉱閉鎖後の新しい産業の目玉として造られた第三セクター方式のテーマパークであり、水族館やバイオ館も併設された。開園初年度は約44万人の客で賑わったが、年々入場者数は減少し、平成10年に「ネイブルランド経営再生計画」を作り努力したが、入場者の減少は止まらず、同年12月25日に閉鎖された。
- 15 判例地方自治233号12頁。
- 16 三井三池炭鉱閉鎖後の地域経済浮揚策として国、県、民間企業が出資して荒尾市に第三セクター「アスク」が設立された。アジアパークは、総合保養地域整備法(通称「リゾート法」)に基づき同社が平成5年7月、炭鉱住宅跡地の4.4ヘクタールに約44億円をかけて開園したテーマパークであり、社名も同名に変更された。入場者は初年度は約57万人と好調だったが、2年目以降は来場者が激減し、平成8年に「セガ・ワールド」を誘致したが経営難から脱することができず、平成12年8月に約31億円の負債を抱えて閉鎖。第三セクターは解散した。
- 17 金融法務事情1830号51頁。
- 18 「かわさき港コンテナターミナル」が破産に至った主な経緯。[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/saimu\\_chousei/pdf/070719\\_1\\_si3.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/saimu_chousei/pdf/070719_1_si3.pdf)



---

1<sup>9</sup> 判例タイムズ 1239号 177頁。

2<sup>0</sup> 「波崎町柳川土地区画整理組合損失補償契約に関する裁判結果などの経過報告について」  
広報かみす平成 21年 10月 15日号。<http://www.city.kamisui.ibaraki.jp/dd.aspx?menuid=4981>

2<sup>1</sup> 判例タイムズ 1322号 83頁。判例時報 2061号 55頁・60頁。2つの金融機関が別々に提訴したが、同日に同様の判示内容の判決が下された。

2<sup>2</sup> 平成 14年、旧・三郷村は、農林水産省の補助を受けて大規模トマト栽培施設を建設し、第三セクター方式による農業生産法人「三郷ベジタブル(現在の安曇野菜園)」を指定管理者に指定し、平成 15年からトマト栽培・販売事業に着手した。しかし、開設以来、安曇野菜園の経営状況は非常に厳しく、今日に至っている。宮澤市長は議会や市民説明会で「旧三郷村の事業計画は甘かった、トマト栽培事業は失敗だった」と認めている。安曇野市 HP、  
<http://www.city.azumino.nagano.jp/gyosei/shicho/nisshi/2010/09.html>

2<sup>3</sup> 地方自治法第 242条の 2 第 1項第三号参照。

2<sup>4</sup> ただし、他の判決と異なり、契約内容を具体的に検討して、判断を示してはいない。

2<sup>5</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000028194.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000028194.pdf)

2<sup>6</sup> [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/pdf/081206\\_6\\_bs.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/081206_6_bs.pdf)

2<sup>7</sup> 本稿の損失補償ではないが、公共用地の取得における土地売買契約書には、民間の契約書と異なり、瑕疵担保条項が盛り込まれていないのが通例であり、国や地方公共団体が取得後に土壤汚染等の瑕疵を発見しても、元の所有者に責任を問うことができないというリスクが存在する。

2<sup>8</sup> TIFの導入、信託の工夫など資金調達方式のフロンティアはまだ大きいものと考えられる。

2<sup>9</sup> 損失補償契約に関する金融業界としての標準契約約款は作成されておらず、各金融機関によって内容は異なるという。

3<sup>0</sup> この場合、予見可能性を損なう、判断に一貫性を欠くといった見解に対して、より懇切丁寧な説明責任を果たすことも合わせて重要である。



# OECD 諸国における地域政策の潮流

大臣官房人事課 課長補佐  
(前 OECD 政策分析官)  
石垣 和子

## 1. はじめに

筆者はこの夏まで経済協力開発機構 (OECD) に出向していたが、2009 年から 2010 年にかけて、「OECD 諸国における地域政策」というレポートをとりまとめ、同レポートは 2010 年 10 月に OECD より出版されるはこびとなった。同レポートを踏まえ、OECD 諸国における地域政策の潮流を概観する。

まず、最初に、OECD の活動、当該レポートの概要、位置付けについて簡単に紹介し、それから本題である OECD メンバー国における地域政策の潮流について概観する。

OECD においては、「地域開発政策委員会 (Territorial Development Policy Committee: TDPC)」という委員会にて地域政策が議論されており、日本からは国土交通省と農林水産省が議論に参加している。この TDPC では、主に 3 つの活動がなされているが、まず、地域レビュー (国レベル、大都市レベル、農村政策) というものが非常に大きな比重を占める主な活動になっている。次に、横串型政策研究、たとえば、コンパクトシティ研究、環黄海地域における国境を越えた都市間連携研究というような、テーマごとの政策研究がある。最後に、統計的なものとして、各国を大体同等レベルの地域割で割って地域レベルで様々な指標を比べるという指標づくりがある。地域割の仕方など、これがベストというわけではないが、他に類似の試みが少ないこともあり、大変貴重なデータベースとなっており、現在は、大都市圏の新たな定義づくりなどにも取組が進められている。

今回紹介する「OECD 諸国における地域政策」というレポートは、OECD 加盟各国の地域政策概要を体系的にとりまとめた初めてのガイドブックであり、加盟 31 カ国 (当時) それぞれについての地域政策概要をとりまとめた第 2 章と、加盟国全体に通低する地域政策の潮流をとりまとめた第 1 章から構成されている。そのほか、ニーズの高そうな EU 政策の概要、国境を超えた連携、各国共通の大問題であるスプロールについて政策事例を取りまとめたものを付録としてつけている。

この本の要となる各国ごとの地域政策概要 (カントリー・プロファイル) は、

これまで OECD のレビューにより蓄積された知識や各国政府の公式文書等をもとに、第一稿を OECD 事務局職員として執筆し、その後各国政府に意見照会して加盟国の意見を反映したものを最終原稿として確定し、最終的には地域開発政策委員会にて了承されたものである（各国共通の質問事項について、表-1 参照）。なお、TDPC という委員会には、日本や韓国のようにインフラを担当する省庁が参加していることもあれば、アメリカやイタリアなどのように地域産業政策を担当するような省庁が参加していることもあり、代表が何省かによって、主要な政策ツールや見方が変わってくるという意味でのバイアスがこのカントリー・プロファイルには含まれているということに留意されたい。

表-1:カントリー・プロファイルにおける各国への質問事項

(一般事項)	(ガバナンス)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・何を地域政策上の課題としているか？</li> <li>・地域政策の目的は何か？</li> <li>・地域政策の法的／制度的フレームワーク</li> <li>・重点地域は？都市？農村？</li> <li>・都市政策のフレームワーク</li> <li>・農村政策のフレームワーク</li> <li>・主な政策ツール</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央政府レベルのセクター間政策調整メカニズム</li> <li>・中央政府と地方政府の間での政策調整メカニズム</li> <li>・地方政府レベルの（セクター間）政策調整メカニズム</li> <li>・地方政府レベルの（空間的）政策調整メカニズム</li> <li>・政策評価、モニタリング体制</li> <li>・今後の方向性又は現在のホット・トピック</li> </ul>

## 2. OECD 諸国における地域政策のパラダイム転換

OECD ではこの 10 年程「地域政策の新しいパラダイム」というものを推進しているが、カントリー・プロファイルを収集することにより、各国がその方向で実際に政策を転換してきているということが初めて確認された。この新しいパラダイムは、従来の地域間の公平、格差是正から、すべての地域の競争力の強化をというものであり、画一的なアプローチから地域固有の資源に着目したきめこまかなアプローチへという方向性に基づくものである。これとともに、地域政策の守備範囲もインフラや土地利用等だけでなく、労働政策や教育政策まで幅広く動員するような形へと進展している（表-2）。

また、ガバナンスということがとりわけ重要となってきた。その理由は、国が主導していた地域政策から、地方分権や官民連携、市民参加の進展、それから上述したような地域政策の守備範囲の広がりやを反映して、国、地方公共団体、加えて民間、「新しい公共」と日本で今盛んに議論されているような主体間で、幅広い者の参加による政策への転換が進められていることから、各主体間

の調整がますます重要となってきたからである。

表－2 OECD 諸国における地域政策のパラダイム転換

	Old Paradigm	New Paradigm
「地域政策」として何か問題か	所得、インフラ、雇用における地域格差	地域競争力の欠如、各地域ポテンシャルを十分に活用できないこと
地域政策の目的	地域バランスのとれた発展による公平性の確保	競争力と公平性の確保
政策のフレームワーク	後進地域の立地による不利をその都度補償すること（問題対応型）	地域プログラムを通じて潜在的な地域資源を活用すること（課題先行対応型）
－ カバーする範囲	限られた部門による縦割り型プロジェクト	広範な部門の政策を総合・統合する開発プロジェクト
－ 重点地域	後進地域重視	あらゆる地域
－ 政策対象のエリアどり	行政界	機能的圏域
－ 時間軸	短期	長期
－ アプローチ	画一的アプローチ	各地域の特性を踏まえたアプローチ
政策ツール	補助金（しばしば個別企業対象）	ハード施策とソフト施策の組み合わせ（ビジネス環境整備、労働市場整備、インフラ等）
政策主体	中央政府	中央政府、地方政府、その他多様な主体

出典：OECD（2010）

このパラダイム転換を支える底流として、あるいはパラダイム転換を進めたことの結果さらに進められる動きとして、大きなトレンドを3つ挙げたい。

まず、国土交通省でも成長戦略がすすめられているところであるが、OECD加盟国においても競争力重視の地域政策を進める国が多い。特にヨーロッパでは

若年層の失業率が非常に高いなど、雇用問題にどの国も頭を悩ましており、国全体の成長力が鈍化するなかで、とにかく競争力ポテンシャルの高いところを中心に地域経済を強化していこうという流れが強く見られる。しかし、だからといって格差を放置してよいと考える国はなく、何らかの手は引き続きうたれているが、いくつかの国では、後進地域について補償していくというようなことは、地域政策とは別の枠組みで考えようという動きが明確にとられている。カナダなどはこの点を強くカントリー・プロフィールに明記するように主張していた。類似の試みとして、ノルウェーでも、競争力を促進するための地域政策は狭義の地域政策とし、公共サービスの確保なども含めた地域政策は広い意味での地域政策とするというように明確に分けて考えられている。

2つ目に、日本でも常に話題の地方分権であるが、もともと連邦制であるアメリカやカナダなどに加えて、イタリアやスペインなどでも、もはや準連邦制といってもよいくらいの分権が進んでいる。これに伴い、地域政策における国の役割とは何かという問題が非常に重要な問題となっている。国の地方への直接的な投資などはかなり減っていて、あるいは減らすべきと考えられていて、そのかわり、地方の裁量を広げるようなルール作りだとか、地方の能力向上、ガバナンスの向上に国の役割があると、言い換えれば、国の役割は減っているのではなく、再定義されているということで、整理している国が多いようである。

最後に、プログラミング志向ということについて言及したい。特にEUが進めているということもあるが、限られた財源で計画的に地域政策を進めていることから、その成果をモニタリングするということが全体の流れとして非常に重要となっている。何年までに何をどれだけやる、その成果をモニタリングするという意味で、日本の国土計画より更に進んだ意味でのプログラミングがとられている。また、計画が国と地方、あるいはセクター間の合意を図るためのツールとして活用されており、計画に際し各省間委員会等の設置が併せてなされている国が多い。

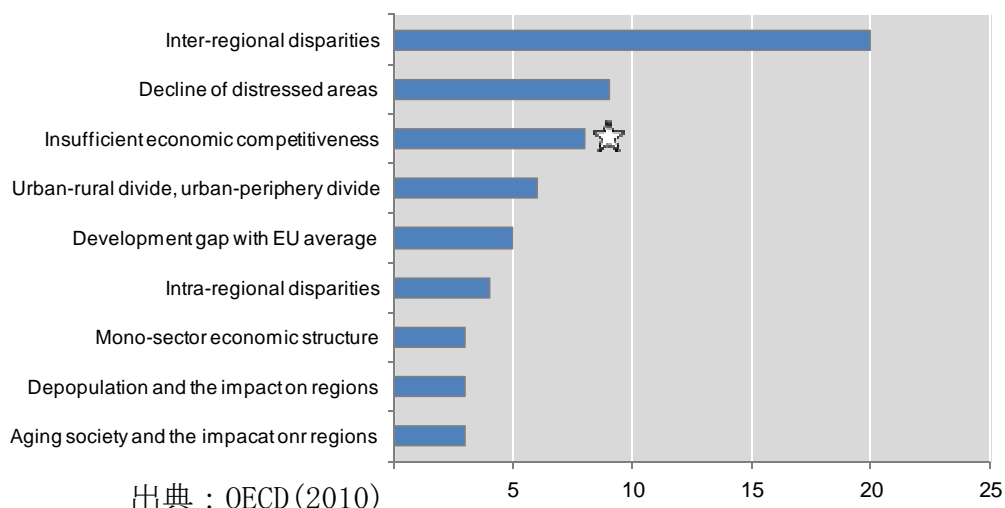
以上3つのトレンドを順番に、事例を交えながら、ご紹介したい。

### (1) 競争力重視のアプローチ

まず、競争力重視の地域政策という点。根本的なところから遡った説明になるが、図-1は、地域政策上の課題について聞いたときの各国の回答（複数回答）である。一番上で突出しているのが地域間格差であるが、そのほかにも様々な格差について言及されており、格差へアプローチするにしても、より丁寧なアプローチが見られることに気が付く。たとえば、地域間格差だけでなく、地域内格差、これは主に都市内での貧困問題等を意図したものであろうが、そう

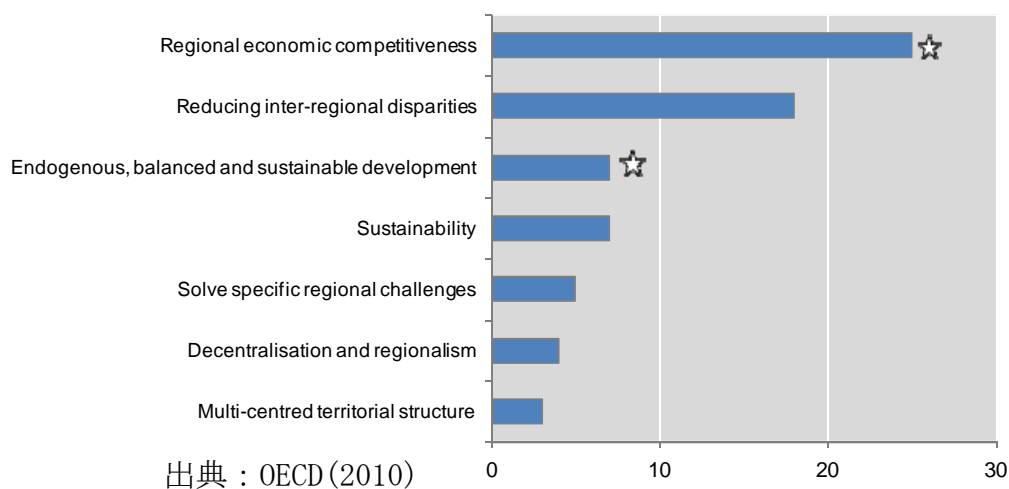
いったよりきめ細やかな小さい空間レベルでの格差への言及が見られる。その他にも、産業構造転換に苦しむ古くからの工業地帯への言及、同じく産業化の波にのれない農村等が課題と考えられている。☆印で示しているところであるが、この課題認識においては、経済競争力の欠如を明示して問題だと言っている国は少ない。

図－1 中央政府による地域政策上の課題認識(複数回答可)



しかしながら、地域政策の目的をきくと、地域格差を挙げる国よりも、地域競争力や地域ポテンシャルをベースとした内発的な地域の発展といったことを掲げる国のほうが多くなっている(図－2の☆印)。

図－2 地域政策上の目標(複数回答可)



この2つのグラフのギャップが意味するものは何か。格差という地域課題は存続するものの、それに対して旧来型のアプローチが機能しなくなっている、だからこそ新しいパラダイムに基づいた新しいアプローチを各国が模索しているのではないか。実際のところ、目的規定において多いと感じたのは、古くからの課題である格差問題と新しいアプローチを統合したような目的、たとえば、ポーランドの国家開発戦略の目的 (*To create conditions for a growth of competitiveness of all regions in such a way as to promote economic, social and territorial cohesion*) のように、競争力強化と公平性に配慮しつつも、競争力に重点を置いている国が多いという印象をもっている。

### (予算配分)

実際に予算が地域ごとにどのように配分されているのかということが次に疑問になってくるかと思われる。予算に関しては、残念ながら、地域政策への支出総額について全体像を把握して報告してきた国はなかった。これは、「地域政策」とは何かということの定義の曖昧さによる問題と認識している。OECDでも議論はよくなされるものの、「地域政策」とは何かということについて未だ明確な定義が出されていない。重点地域についても、いくつか興味深い報告があったものの、各政策部門ごとの政策が地域へ与えるインパクトを考えると、重点地域はどこかということについて明確な結論を出すことは難しかった。たとえば、ドイツでは連邦レベルの地域政策は地域経済構造改善タスクフォースが担っているが、予算のうち7分の6は旧東ドイツの後進的な州に送られているということ、イギリスの旧政権でも地域開発の主体となっていた地域開発庁の支出をみると、一人当たり支出は貧しい北東部の地域開発庁が豊かな東南部の地域開発庁の6倍以上だということなど、依然として競争力より格差是正を重視しているような印象を与える報告もあったが、たとえば研究開発投資や雇用者再訓練など、地域には影響を与えるが、これら純粋に地域振興を所管するところ以外の様々な分野の政策を加えると、実際のところどこが重点地域なのかは判然としない。

### (主要な政策ツール)

次に、主な政策ツールについては、先述したように OECD/TDPC への政府代表のバイアスがあるので、政策ツールを包括的に集めることができなかったとは考えられないが、公平志向のツールと競争力志向のツールというように、何らかのカテゴリー分けは得られた情報で可能と感じた。たとえば、イノベーション政策や成長の極政策というものは、可能性のある地域、特に都市部をターゲットと



することが多いということが観察されている。一方、日本の地方交付税のような fiscal equalization のシステムや後進地域へ狙いを定めた補助金などは、概して、公平志向の政策と考えられている。というのは、これらの政策により場所に関係なく公的サービスへのアクセスが平等になるということが通常目指されているからである。ノルウェーなどが公平志向のツールを活用している。この本ではできなかったが、将来、政策目的と政策ツールとの一貫性について、分析を深めていくことが課題として積み残されたと認識している。

ここで、競争力重視型地域政策の事例を2つ簡単にご紹介したい。フィンランドでは、Centre of Expertise というプログラムがあり、これはもともと94年に始まって現在第3期である。大都市政策としてはじまったが、中小都市へも適用が拡大、現在、21のセンターが指定されているが、4つから7つのセンターが協同して、国として重要なクラスターを13形成しようということで、規模の拡大による効率性の向上が図られている。フィンランドの産学官連携モデルはヨーロッパで理想的なものの一つとしてとらえられており、類似のプログラムはたくさんあるが、そのもっとも有名な例の一つである。

フランスでは、Competitiveness poles という政策が有名であるが、これは元々1950年代にフランスのエコノミストであるフランソワ・ペルーにより提唱され、日本の全国総合開発計画の拠点開発主義にも影響を与えた「成長の極」思想、拠点がまず成長すればそのまわりも成長がトリックルダウンして及んでいくという思想に基づいている。この競争力の極については、数が増えてきてメリハリがなくなってきたということから、国際的レベル、国レベル、地域レベルとそれぞれの極をランク分けし、国際的レベルのものに集中投資するということになされている。この極に対して研究開発やイノベーションのための補助金などを手当することにより、クラスターの形成を図るということである。

公平志向の政策については、そもそもEUの地域政策基金が、後進地域にはより高い補助率を認めている。実際にその高い補助率を採用するかどうかは加盟国との調整となるとのことだが、日本の過疎法等の補助率の嵩上げとイメージとしては似た面があるかと思われる。

それから、北欧で非常に大胆にとられているのが、社会保障費用や税金の免除といった個人に対する措置である。たとえばノルウェーでは社会保障費用の負担率を地域によって変えていて、一番発展していない極北部では社会保障費用負担ゼロとされている。

また、どこの国でも日本の地方交付税にあたるような財政政策をとっているが、これが地域政策として認識されているかどうかは国によって異なるようである。

地域構造の改善を通じて競争力と公平性の両者の向上を狙うという意味で、多少毛色の違う政策としては、地域の核となる中小都市の育成を促す政策がある。メキシコでは、Micro regions programme というのが有名であるが、これは、GISを活用し、公共サービスが基準を充足するとGIS上に白旗をたてていく、そして戦略的コミュニティセンターにはすべてのサービスについて白旗をたてるという目的を掲げることにより、まわりも貧しい中で、地域の核を育てていこうという戦略である。フィンランドでは、Regional centres programme というプログラムにより、自治体の連携を促進しつつ、地域の核を育てていこうという政策がある。このプログラムは、離島支援や農村支援のプログラムと2010年に統合されて発展的に解消したとのことであるが、フィンランドは、先述したCentres of Expertiseを競争力重視政策の核とし、その他の地域政策の核をこの発展的解消した後のプログラム（KOKO）に集約している。

## (2) 地方分権

多くの国で、市町村を超えた広域の地方という意味での地方レベルへの権限移譲が進んでいる。地方政府へ権限移譲するという意味での地方分権、あるいは国の地方支分部局への権限移譲が多く報告された。表-3は、地域振興のための総合的な地域計画を整備している地方政府の事例である。

表-3 広域地方政府の例

	Name	Planning	経済開発以外に重要な機能
デンマーク	regions	Regional Development Plan, Business Development Strategy (Growth Forum)	ヘルスケア
フィンランド	regions	Regional Plan, Regional Strategic Programme	EU 基金の運用
ノルウェー	counties	Regional Plans, Regional Strategies	ヘルスケア、高等教育、高齢者ケア
ポーランド	regions	Regional Spatial Development Plan (after 2010)	ヘルスケア、高等教育、労働市場政策
スウェーデン	regions/counties	Regional Development Programmes, the Regional Growth Programmes	地域によって異なる

出典：OECD（2010）を元に筆者加工。

このような広域レベルでの地方政府の強化は、経済圏域や生活圏域の拡大を背景としているが、国と市町村との間のレベルとなるこの地方政府は、多くの国でどちらかというとい歴史が浅いものであり、その能力や権限を強化するためには道のりはるかという国が多いようである。地方政府と地方支分部局との調整ということも課題と述べた国もあった。以下で OECD 加盟国の広域地方レベルでの政府について興味深い事例を 3 つ簡単に紹介する。

まず、デンマークは OECD の中でも非常に大胆に地方公共団体のあり方の改革をしたということでも有名であるが、2007 年に、16 あった County を 5 つの Region に、市町村については少なくとも人口 2 万人ということを基準として、271 あった市町村の数を 98 に、それもトップダウン型の国の指示により減らした。County を Region にしたのは、ヘルスケア・サービスがもはや規模の小さい County ではカバーしきれないという問題があったからである。新しい Region は課税権をもたないため、自ら定める地域計画を推進するときには、どうしても国と市町村の協力を仰ぐ必要があり、調整機能の強化が求められている。ただし、この Region には一つ調整のための有力なツールとなるものがあり、それが EU 地域政策の基金の配分という機能である。

次に、フィンランドでは、地域カウンスルが広域地方計画を担っているが、この機関は市町村によって予算がまかなわれ、また、市町村の公選の議員の代表がメンバーとなっている組織である。そのため、一見弱くみえるが、国の各省は地域の合意をとってからでないと予算要求できないということから、広域地方計画の重要性が増している。

それから、前の政権になるが、イギリスでも大変面白い試みが行われていた。イングランドでは、広域の地域開発庁 (RDA) が経済計画と空間計画をそれぞれ作っていたのであるが、それを統合した新しい計画をつくらうということが方針として定まっていた。これがどういう計画になるのか期待されていたところであるが、新しい政権はあらゆる計画に対して批判的ということですべて白紙となり、非常に残念なところである。RDA についても、この本を執筆していた当時は、住民の間で人気のある北部以外は解体という流れになりそうとのことで、広域レベルよりも市町村重視という路線をとることにより、EU 全体の流れと違う方向へいくのだなという印象を受けた。

次に、トップダウン型広域化以外に、市町村が連携する形でのボトムアップ型広域化も多く国で進められているところであるが、その背景として 2 つ大きくあるのが注目される。1 つには、大都市圏がその機能的圏域の拡大のために市町村連携が必要となるというものである。もうひとつは、辺境地域や農村地域などで、1 つの市町村では公共サービスの維持が困難になっているため協

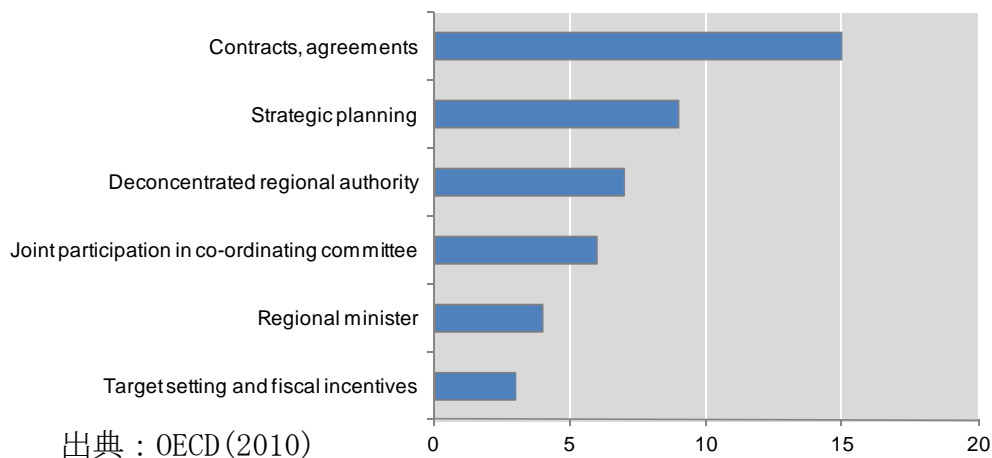
力が必要になってきているというものである。前者の大都市圏では、さまざまなガバナンス・メカニズムが考案されている。たとえば、オランダでは、州が都市とそのまわりの市町村を都市地域として指定し、調整を図らせるという制度、フランスでは、コミューヌ・ダグロメラシオン（1万5千人以上の中核都市とそのまわりの5万人規模の地域）に経済開発や土地利用等の権限を担わせるための補助金などが整備されている。

最後に、フィンランドの行政改革の事例について紹介したい。フィンランドは人口自然減や人口流出などの顕著な過疎市町村がある国であるが、まず、市町村に、長期的にみてどのように公共サービスを維持するのか提案してもらうことを義務付けた。同時に、基本的なヘルスケア・サービスのためには最低2万人、高等職業教育のためには最低5万人の人口がないと当該サービスを供与してはいけないという基準を定めた。その上で、市町村は、合併を選んでもよいし、Joint municipal board という日本で言うと市町村の事務組合のようなものを組織してもよいし、あるいはすでに基準を満たした大きな市町村からサービスを購入してもよいと選択をせまった。この結果について筆者はまだ承知していないが、基準を定めるという意味では国の断固とした意思を感じる一方で、その対応策については市町村の選択を許容するという意味で地方本意のようにも見え、興味深い事例だと思われる。

### （国と地方の調整メカニズム）

国と地方との調整メカニズムは多様であり、各国はパッケージで様々な手法を採用しているが、図-3により、国と地方との間の契約アプローチが流行していることが見て取れる。契約アプローチは、日本でもフランスの事例が有名であるが、その他オランダ、ポーランド、イタリアなど、ヨーロッパでは広く普及しつつある人気のアプローチである。契約により、事業の目的、誰が何を責任をもってやるか、費用負担、スケジュール、成果のモニタリングなどが一般的には決められることが多い。一番有名な例はやはりフランスであるが、これは国と地方が個別に交渉して契約をとりまとめるというものであり、82年から名前は変わりつつも継続して実行されている。メリットとしては、地域のニーズやキャパシティに応じてフレキシブルに目標等を設定できるということであるが、デメリットとしては事務が繁雑等、経済学的に言うと取引費用が高くなってしまふこと、やはり契約のフレームワークなどルールは国が決めるため、対等な契約にはなかなかならないのではないかという疑義、契約を遵守することが確保されないといった点が挙げられている。

図-3 国と地方の調整メカニズム(複数回答可)



そのほかの国と地方の調整のための事例として、いくつか興味深い例を述べたい。カナダでは各省の大臣が地域担当大臣（リージョナル・ミニスター）も兼ねることになっている。この大臣が国の政策を地域へ伝える責任を担うとともに、地域の声を国へつなぐということも行っている。また、地域開発庁（RDA）の役割が大きく、プログラム自体は全国共通であるが、どれを重視するか等プログラム間のバランスやそれぞれの進め方はRDAが地域の実情を反映して決めるということである。RDAは首都オタワにもオフィスを構え、オンブズマン的に地域の利益を主張する機関ともなっている。

イタリアでは、特に南北格差が激しいため、南部に地域政策関連資金の80%が投下されているとのことであるが、南部への投資については、教育の質、チャイルドケア、高齢者ケア、都市廃棄物、水といった基本的サービスの充足目標を国と地域で議論して定め、達成状況をモニタリングしており、その成果が良い市町村に対しては追加的な投資を認めるというインセンティブ政策を導入している。

オランダでは、ピークス・イン・デルタというプログラムが2004年からはじめられていて、今年がその最終年であるが、これもガバナンス重視の事例であり、国と地方の職員がそれぞれ委員会をつくって、地方の意見を国の政策に反映、また、地方におけるプロジェクトの選定等を共同で行うという試みである。

### (アシンメトリックな地方分権)

最後に、アシンメトリックな地方分権について紹介したい。アシンメトリックな地方分権とは、主に広域レベルの地方の話であるが、全国一律に分権を推進するのではなく、地域の持つ能力やニーズによって、地域によって扱いを変えろというものである。政治的理由によるものと、効率性を配慮した理由によ

るものにと二分される。

前者の政治的理由によるものについては、たとえば、スペインではこの方式で80年代初頭から Autonomous Communities (AC) という州レベルの組織に分権を進めてきたが、現在はほぼシンメトリックになり、全国一律に AC への分権が足並みそろったということある。それでも、現在でも、バスク地方など歴史的・政治的に独立の機運が高いところにはより大きな課税権を認めている。連合王国であるイギリスにおいても、スコットランドとウェールズには1999年から分権をはじめ、イングランドについても8地域があるが、それぞれまったく異なる地方行政システムとなっている。フランスやポルトガルの海外領や韓国のチェジュ島などもこの分類に入ると思われる。

2つめに効率性への配慮ということであるが、たとえばフィンランドでは、カイヌという地方が非常に遅れていて市町村の規模も小さいため、公共サービスの維持・向上のため、市町村から権限をカイヌ地域庁に移すという実験を行っている。スウェーデンでは、1998年に2つの地域(カウンティ・レベル)が公選による地域カウンスルを立ちあげ、そこが従来国の地方機関が担っていた地域開発の権限を担うという実験に乗り出した。2002年になり、公選の地域カウンスルを立ち上げなくても、カウンティの代表メンバーからなる地域調整機関を立ちあげてそこが地域開発権限を担うということが認められるようになった。また、大きな市町村が地域の権限を担うという実験も始まった。その結果、現在スウェーデンでは、地域成長戦略を担う主体として、公選の州カウンスル、カウンティ・カウンスルのメンバーから構成された地域調整機関、国の地方機関が乱立している状態である。近年では、シンメトリック化を志向する方向性もでてきており、20あるカウンティを合併して、100万~200万人の人口と少なくとも1つの大学と地域中核病院を抱えた6から9の広域地域を設立しようという議論もなされているところである。

このようなアシンメトリックな地方分権については、地方のニーズや能力に応じて実験的に徐々に分権を進めていくことができるという評価もあるが、国としての一体性が果たしてこれで保たれるのかという根本的な疑問も投げかけられているところである。

### (3) プログラミングを通じたガバナンスの改善

多くの国々には、地域政策を進める上での基本的な法律や計画がある。EU 諸国では、Cohesion Policy と呼ばれる EU 地域政策の基金を受け取るためには、the national strategic reference frameworks (NSRF) という基本的プログラムを策定することが必要とされている。そのため、EU 諸国はこのプログラムを

策定するとともに、加えて、多くの国がその国独自の地域政策のため、あるいは EU の地域政策とその国独自の地域政策を調整するため、経済計画や国土計画を策定している。

アジアの OECD 加盟国では、国土計画をガイドラインとして利用しているが、注記すべきなのは、この場合、国土計画というものが土地利用や公共投資インフラだけでなく、より広い政策をカバーしているという意味で、フランスの *Aménagement du territoire* と呼ばれる空間計画と非常にコンセプトが似ているということである。

一方、連邦国家では、通常、中央政府レベルで国としてのフレームワークを持っていない。その理由は、州などその下のレベルが地域政策を所管する主体となっていることが多いからである。

### (EU の地域政策)

EU の話が出たが、EU の地域政策は EU 加盟国の地域政策に非常に大きな影響を及ぼしているので、ここで少し EU の地域政策の枠組みについて簡単に説明したい。

EU のプログラミング期間は、第 1 期が 1989 年から 93 年、第 2 期が 94 年から 99 年、第 3 期が 2000 年から 2006 年であり、現在の第 4 期は 2007 年から 13 年である。現期間の予算規模は 3470 億ユーロ（単純に 100 円換算でも 35 兆円程度）であり、これは EU 予算の 36% にあたる。

この予算が、人口、一人当たり GDP、失業率など各種基準をもとに、各国へ配分されるのであるが、この計画期間、そしておそらく来期も配分額がトップだろうといわれているのがポーランドである。ポーランドは今期 670 億ユーロ配分されており、これに EU の農村開発基金からの配分も加えると、同期間に 850 億ユーロもの予算が配分されることとなる。推計によると、この額はこのプログラム期間のポーランドの GDP の約 4% にあたり、2015 年までに年間にして約 90 億ユーロを消化しないと行けない計算になるといえば、そのインパクトがよりはっきりわかるのではないか。

補助額もさることながら、EU 地域政策基金を配分するに際して、EU は加盟国にガバナンスの向上を強く求めており、それが非常に大きなインパクトを及ぼしている。まず、EU では、Community Strategic Guidelines というものを 2006 年に策定しているが、それに適合するように加盟国は NSRF を作成しなければならない。NSRF には、政策のプライオリティ、主要なツール、個々のプログラムのリスト、投資額などが明記されており、これら主要部分は EU の同意が必要である。

また、EUの最重要戦略であるリスボン戦略（2000年策定、2005年改定）に沿った投資とする必要があり、地域により60%なり75%の支出がリスボン戦略に沿ったものとなるよう義務付けされている。このリスボン・ターゲティングの中身は競争力重視で、イノベーション、研究開発、労働者の訓練等、知識社会を支えるインフラ重視となっているが、実際のところは、交通や環境保護など従来型のインフラも排除するものではない。また、EU地域政策基金の実に80%がコンバージェンス目的を掲げる地域（つまり、一人当たりGDPがEU平均の75%以下の地域と一人当たり所得がEU平均の90%以下の国）というどちらかという後進地域に配分されていることを考えると、果たしてトータルとしてEU地域政策がリスボン戦略的な方向へ一貫性をもって進んでいるのか疑問を感じるころではある。

NSRFに基づいて個々のプログラムが作られるのであるが、これは大きく2つに種類分けでき、1つには、国全体に適用されるテーマごとのプログラム、たとえば交通インフラプログラムなどがあり、他方で、地域プログラムがある。地域プログラムは、地域自身がEU基金の受け手となれることもあり、重要性を増している。なお、ここでいう地域というのは、EUの地域割りを基準としたもので、EUでは、人口とその国の既存の自治体の区割りをベースに、NUTSという三層性の地域区分がとられている。

NSRFを作成・執行する過程において多様な主体による話し合いが必要となり、またオペレーションプログラム（OP）については、マネジメントのための組織、支出行為を担当する組織、監査をする組織、そしてモニタリングをする組織がそれぞれのOPごとに指定・あるいは新たに設置されなければならないとされており、計画及び執行の両局面でガバナンスの向上が図られている。

上述したポーランドでは、基金の75%が5つのテーマプログラムに、25%が16の地域プログラムに配分されている。なお、ポーランドは東部が非常に貧しい地域であるが、東部の5つの地域を一つにまとめたスーパー地域プログラムが、EUとして初めて策定されている。

ここで、本論からはそれるが、進捗管理とインセンティブとを組み合わせたものとして、いくつかEUの工夫を紹介したい。まず、N+2デコミットメント・ルールという制度があり、これは予算配分後2年間その予算が使われなかったら当該予算が取り上げられるというものである。ギリシャ、ポルトガル、新しい加盟国など執行体制が弱い国については、例外的に3年間猶予が認められているが、執行がおくれがちな状況に対して、計画的に予算を使わないと予算をとりあげるという逆の意味でのインセンティブを活用した制度である。

次に、パフォーマンス・リザーブという制度であるが、これは、全基金の4%



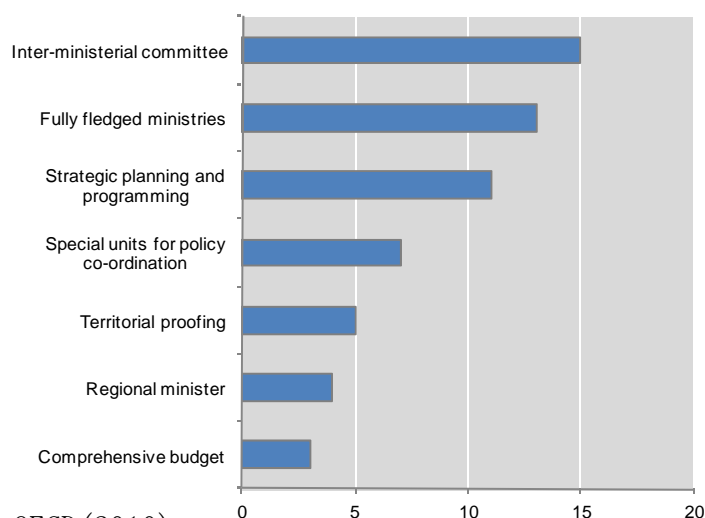
を配分しないで残しておいて、中間評価を行った際に、効率的にプログラムを執行していると評価されたプログラムにその4%から予算を追加的に配分するというインセンティブである。この制度は、前のプログラム期間には全EU規模で導入されたが、今回の期間には各国の裁量にその導入がまかされており、イタリア等が採用していると聞いている。

最後に、モニタリングについて、EUをあげて強力で推進されていることを付記したい。NSRFや上記のような政策を進めるに際し、モニタリングの強化、特に地域レベルでの強化が重要となってきたからである。フランスやポルトガル、ポーランドなど、地域オブサーバトリーを設置するところが増えている。

### (政策部門間調整メカニズム)

図-4は政策部門間調整メカニズムに係るグラフである。戦略的なプログラミングを採用している国が多い。先述したNSRFだけでなく、たとえばポルトガルでも新たに国土計画が2007年に策定されている。これは2025年までの長期展望と6つの大目的、36の小目的、197の措置を含むしっかりした計画であるが、そのほか、ポーランドやハンガリーなど旧社会主義国のEU加盟国においては、NSRF以外においても国土計画など独自の計画をつくる場所が多い。日韓やドイツ、オーストリアなどでも、国土計画は伝統的に用いられている。全般として、計画は、政策部門間の横軸の調整と、国と地方という語弊があるがいわゆる縦軸の調整を同時に行うガバナンスのツールとして用いられているとともに、気候変動への対処など長期的な予測が重要となっていることもあり長期シナリオを描く役割がますます期待されている。

図-4 政策部門間調整メカニズム(複数回答可)



出典：OECD(2010)

ここで、あまり日本に紹介されていない政策部門間調整の事例として、テリトリアル・プルーフィングについて簡単に紹介したい。テリトリアル・プルーフィングとは、政策部門毎の縦割りの弊害を除去するため、個別の政策部門ごとに地域へのインパクトを事前評価し、個別政策に介入するというものである。イギリス、カナダ、韓国においては、農村政策について導入されており、フィンランドにおいては、予算要求プロセスに組み込まれている。ただし、政策介入時点が遅いと、実質的な影響力が落ちてしまうというような批判もみられるところである。

### 3. おわりに:我が国地域政策への示唆

このような潮流を踏まえ、従来からの国の役割に加えて、以下のような役割が拡大してきているのではないかとすることを最後に述べたい。まず、地域間・セクター間の合意形成、一貫性の確保という役割。そして、地域分析を通じて、主体間の対話を促進するという役割。法的・財政的・行政的枠組みの形成 (Grand rules maker)。いざ各主体間で紛争が起きたときの紛争解決・調停 (Court of appeal)。パワーバランスが確保されていないと主体間の合意形成は皮相的なものになってしまうため、未熟な主体の育成。そして最後に、政策評価、モニタリングということが挙げられる。要は、全体として、ガバナンスの向上における国の役割が広く期待されていると思われる。

さいごに、このレポートは、2年に1回ペースで定期的に更新される方針ときいている。イギリスなど、政権交代でがらっと政策が変わるところもでてきているので、各国の動きをとらえる上で、定期的な更新は非常に有益だと考える。以上、大まかな流れについて概観したが、それぞれの国や制度について更に細かく知りたいということであれば、OECD 国別レビューがある国も多いので、そちらを参照されたい。

### 出典

OECD (2010), Regional Development Policies in OECD Countries, OECD 出版、パリ。

## 研究所の活動から

平成 22 年 11 月から平成 23 年 1 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 政策課題勉強会の開催

【以下、敬称略】

#### 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 139 回 「アジア展開の現状と課題－現地最新事情を踏まえて－」

日 時：平成 22 年 11 月 8 日（月）12：30～14：00  
場 所：中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3A・B  
講演者：日本通運株式会社 海外企画部長 重松 秀明氏

※担当 高北研究官

##### 第 140 回 「英仏における公営住宅政策と地区再生施策」

日 時：平成 23 年 1 月 21 日（金）12：30～14：30  
場 所：中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3A・B  
講演者：京都大学大学院工学研究科研究員 馬場 美智子氏

※担当 阪井研究官

※ 当研究所ホームページは、「国土交通政策研究所」で検索して下さい。

※ または、以下の URL でご覧いただけます。

URL： <http://www.mlit.go.jp/pri/>

# PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

## I. 投稿募集

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、国土交通省の政策に関する基礎的な調査及び研究を行っていますが、読者の皆様から本誌に掲載するための投稿を広く募集いたします。

投稿要領	
投稿原稿及び原稿のテーマ	投稿原稿は、未発表のものにかぎります。 テーマは、国土交通政策に関するものとします。
原稿の提出方法及び提出先	◆提出方法 投稿の際には、以下のものを揃えて、当研究所に郵送してください。 (1)投稿原稿のコピー1部 (2)投稿原稿の電子データ (3)筆者の履歴書（連絡先を明記） ◆提出先 〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-2 国土交通省 国土交通政策研究所
執筆要領	◆原稿枚数 本誌 8 ページ以内（脚注・図・表・写真などを含む）。 要旨を分かりやすくまとめた概要 1 枚を上記ページに含めて添付してください。 ◆原稿形式 A4 版（40 字×35 行。段組み 1 段。図表脚注込み。Word 形式）。 フォント MS 明朝 12 ポイント（英数は Century）。 仕上がりが白黒となることを前提として、図・表を作成してください。
採否の連絡	当研究所が原稿到着の確認をした日を受付日とし、受付日から 2 ヶ月を目途に掲載の可否を決定し、その結果を筆者に連絡します。
著作権	掲載された原稿の著作権は当研究所に属するものとします。 原稿の内容については、筆者が責任を持つものとします。
謝金	原稿が掲載された場合、筆者（国家公務員を除く）に対して所定の謝金をお支払いします。
その他	掲載が決定された投稿原稿の掲載時期については、当研究所が判断します。 投稿原稿（CD-R など含む）は原則として返却いたしません。 掲載不可となった場合、その理由については原則として回答いたしません。

## II. 調査研究テーマに関する御意見の募集

国土交通政策研究所では、当研究所で取り上げて欲しい調査研究テーマに関する御意見を広く募集いたします。①課題設定、②内容、③調査研究結果及び成果の活用等について、A4 版 1 枚程度（様式自由）にまとめ、当研究所まで e-mail [pri@mlit.go.jp](mailto:pri@mlit.go.jp)（又は FAX 03-5253-1678）にてお寄せください。調査研究活動の参考とさせていただきます。また、提案された調査テーマを採用する場合には、提案者に客員研究官または調査アドバイザーへの就任を依頼することもあります。

本研究資料のうち、署名の入った記事または論文等は、  
執筆者個人の見解を含めてとりまとめたものです。