

PRI Review

第40号 ～2011年春季～

目 次

□パースペクティブ

世界遺産制度 ふしぎ発見！・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

前研究調整官 直原 史明

□調査研究から

地域交通における自転車の活用に関する調査研究

～アンケート調査結果～・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14

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

本調査研究は、高い利便性を有する交通手段である自転車と公共交通機関との連携に注目し、駅周辺等における駐輪場の現状や課題、レンタサイクルの利用実態や事業スキームについて整理する。本稿では、中間報告として、レンタサイクル利用者に対して実施したアンケート調査結果について示す。

ドイツ社会都市プログラム (Soziale Stadt) について・・・・・・・・・・・・・・ 22

主任研究官 酒井 達彦

ドイツにおいて1999年に連邦及び州の共同政策として公表された「社会都市プログラム」の導入背景や経緯、特色についてまとめるとともに、同プログラムの実施体制、実施状況、今後の課題等について、バイエルン州ミュンヘン市、レーゲンスブルク市への現地調査の結果をまとめ、我が国のまちづくり等において同プログラムから学ぶことの意義について論述する。

運輸業の海外物流展開に関するイノベーション・ケーススタディ調査

(Kick-off)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 32

研究調整官 佐野 透、研究官 高北 憲太郎、前研究官 柴田 久一郎

本調査は、インド等アジア諸国の物流事情を調査し、問題点を把握するとともに、海外展開している日系荷主企業や物流企業の対策について整理する。本稿では、キックオフレポートとして、本調査研究のアウトライン及び今後の進め方等について示す。

地域の交通アクセシビリティ指標の作成にむけて (Kick-off)・・・・・・・・・・・・・・ 38

研究調整官 佐野 透、研究官 井上 延亮、前研究官 加藤 隆重

本稿では、少子高齢化・人口減少社会に対応する地域交通政策の検討に資することを目的として、人々の日常生活に不可欠な活動への交通アクセスのしやすさ（交通アクセシビリティ指標）の作成にむけて、今後実施する調査研究を紹介する。

韓国の共同住宅団地におけるグリーン活動の現況・・・・・・・・・・・・・・ 52

前副所長 周藤 利一

韓国では、グリーン成長が国家政策の基本目標として設定され、その具体的実践の一環として共同住宅団地におけるグリーン活動が展開されつつあり、その活動内容の中には、CO2排出削減効果を有するものも盛り込まれている。そこで、本稿では韓国の共同住宅団地におけるグリーン活動の現況について紹介する。

世界遺産ケルン大聖堂と景観保全問題

～国際的なガバナンス問題という観点から～・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 66

前総括主任研究官 小林 浩史

ケルン大聖堂をめぐる、周辺の超高層ビル建築に伴う景観保全が問題となり、2004年に「危機にさらされた世界遺産一覧表」(いわゆる危機遺産リスト)への記載といった事態に発展することとなった。ここでは、遺産保全と周辺の土地利用規制、建築規制をめぐるさまざまなレベルの関係機関の間のガバナンスのあり方という視点から、問題を考察する。

PPPのインフラ政策における位置づけ及び個別課題に関するサーベイ・・・・・・・・・・ 88

政策研究官 村野 清文

PFI/PPPに関し、先ず、歴史的展望、英国の政権交替下での政策動向、社会資本整備のファイナンス全般での位置づけ等、マクロ的な観点から考察する。次に、PPP Arrangements 自体に係る基本的・個別的事項・論点の包括的な整理を試みる。更に、個別課題として、「PFI/PPP 活用の実績評価」、「事業者選定過程の経済的分析」を取り上げる。

□特別寄稿から

景観規制をめぐる最近の論争・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 122

河川局砂防部砂防計画課砂防管理室長 河井 睦朗

景観形成・保全に対する国民の関心に対応して、景観に関する地域の合意を法的ルール化する景観規制の制度が整備されつつあり、景観規制について積極・消極様々な立場からの議論も活発に展開されている。それらを踏まえ、良好な景観形成のため景観規制を活用する上での課題を考察する。

□研究所の活動から・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 150

□PRI Review投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集・・・・・・・・ 152

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)

ブースペクティム

世界遺産制度 ふしぎ発見！

前研究調整官 直原 史明

改めていうまでもないが、今、我が国では世界遺産がブームである。世界遺産と聞けば、華やかで歴史文化の薫り高い観光地を思い出すか、壮大な大自然を思い浮かべるか。20年ほど前まで我が国では無名に近かったが、テレビ番組を中心に世界遺産の魅力が次々と紹介され、新聞、雑誌でも競うように世界遺産の特集が生まれ、その知的で心地よいイメージは日本人の間でも不動のものとなった。驚くことに、以前、大学入試センター試験の問題にまで登場したことがあるらしく、もはやブームを越えている！

ここでクエスチョン！

「世界遺産ってなあに？」と聞かれたら、皆さんは何と答えるだろうか。

おそらく大半の方は、「世界トップクラスの観光地」「厳しい審査を受け認定される」に近いことをお答えになるのではないだろうか。そして、もう少し詳しいことになると「よく知らない」とも・・・。

かく言う筆者もつい最近まではそのくらいの認識しか持っていなかった。

しかし、制度や実情を少しずつ掘り下げて調べてみると、世間一般の認識や通説とはひと味違った真実がわかってきた・・・。



図1 世界遺産の代表格
(タージ・マハル：インド)



図2 世界遺産一覧表に登録されたことを示す碑文（レッドフォート：インド）

「世界遺産」とは？

我が国で紹介されている一般的な「世界遺産」の定義は概ね次のようなものだろう。

○ 1972年のユネスコ総会で採択された「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）に基づいて、世界遺産リストに登録された遺跡や景観そして自然などの物件のこと。

顕著な普遍的価値（Outstanding Universal Value）を有する記念物、建造物群、遺跡、文化的景観などの「文化遺産」と、顕著な普遍的価値を有する地形や地質、生態系、景観、絶滅のおそれのある動植物の生息・生息地などを含む地域の「自然遺産」、そして両方の価値を兼ね備えた「複合遺産」がある。

——複数の一般的な出典から筆者にて編集作成——

そして、もう少しご存じの方なら、世界遺産リストに登録されるには UNESCO 世界遺産委員会の厳しい審査を受け、世界遺産に相応しい価値（顕著な普遍的価値）を持つものだけが世界遺産となることができる・・・、我が国では、毎年1箇所登録できるかどうかの狭き門である・・・、と。

しかし、世界遺産制度の根拠である世界遺産条約（世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約）の原文を読むとともに、UNESCO のアーカイブにもアクセスし 1971～1972 年の条約条文案作成当時の文献から UNESCO での専門家委員会での議論などを調べたところ、今まで私たちが認識していたものとは異なる世界遺産制度の実像が見えてきた。

そのポイントを次にまとめた。



図3 UNESCO アーカイブの資料

- 条約には「世界遺産」そのものの定義はない。
 顕著な普遍的価値を有する所定の物件を「文化遺産」「自然遺産」と定義し、これらを「世界の遺産」¹としている。
- 「世界の遺産」=「世界遺産」²には次の3種類がある。
 - A. 各国で国内的に保護する世界遺産
 締約国各国が認定し、自国で国内的に保護するもの。
 - B. 世界遺産一覧表に登録された世界遺産
 Aのうち、物件が存在する国の経済、学術、技術面での能力が十分でないため、国内的保護が満足に行えず、国際社会全体でその保護の参加が必要と判断され、「世界遺産一覧表」に登録されたもの。
 世界遺産委員会が定める基準に照らして顕著な普遍的価値を有すると認められたものがこれに該当する。
 - C. 危機にさらされている世界遺産一覧表に登録された世界遺産
 Bのうち、重大かつ特別な危険にさらされているものであって、保存のために大規模な作業が必要とされ、かつ要請されているもの。

現在の日本で「世界遺産」として紹介されているのは、「B. 世界遺産一覧表に登録された世界遺産」の部分だけである。我が国での一般的な認識は、UNESCO世界遺産委員会がとりまとめる「世界遺産一覧表」に登録されることをもって「世界遺産登録された」とされており、例えば、世界全体で911件、日本には14件、とっているのもこれである。世界遺産条約は1972年に制定され、現

1：日本は平成4年に世界遺産条約を批准したが、公布及び告示された日本語訳での条約条文はこれを「世界の遺産」（第6条第1項）と表記。条約の原典のフランス語版※では'patrimoine universel'。

（※ UNESCOでは英語とフランス語の双方が公用語として使われており、英語、フランス語のどちらが原典かが不明であったが、条約作成作業当時の資料（SHC/MD/17、18）の英文版に'Translated from the French'との記載があり、世界遺産条約ではフランス語が原典であったことがわかった。）

2：条約条文中、「世界の遺産」（英語で'world heritage'）に相当するフランス語には'patrimoine universel'と'patrimoine mondial'の2つがあるが、両者は微妙に使い分けられている。簡単にいえば、前者の'patrimoine universel'は1945年のUNESCO憲章第1条第2項(c)のUNESCOの機関としての目的のひとつに掲げられている「世界の遺産を保存及び保護」での対象物全般をいう。一方、後者の'patrimoine mondial'は条文案作成段階でのアメリカの提案（World Heritage Trust構想）以降に持ち出された用語で、前者'patrimoine universel'のうち世界遺産一覧表に掲載し世界遺産基金からの援助を受けるなど、世界遺産委員会が深く関与するものを限定的に称している。その包含関係は本文の「A. 各国で国内的に保護する世界遺産」と「B. 世界遺産一覧表に登録された世界遺産」（Cも含む）と同じと見て取れる。なお、アメリカ提案の前のユネスコが準備していた条文案の段階では前者、後者ともに'patrimoine universel'があてられていた。前者の'patrimoine universel'も世界遺産条約に位置づけられ制度の中で保護、保全の対象とされていることから考えても、これだけを「世界遺産」ではないと断じるのは不自然である。

また、これとは別に、条約の正式名と略称の関係から「世界の文化遺産及び自然遺産」→「世界の遺産」→「世界遺産」となり、そこから「世界遺産」という言葉が広く定着していることから考えても、「世界の遺産」=「世界遺産」と見るのが順当であろう。

もっとも「世界遺産」の明確な定義がないため議論が残るところがあるものの、「世界の遺産」=「世界遺産」と見る方がこれまでの我が国での解釈、認識より条文の主旨に近づいていることは確かであろう。

在、我が国も含めた世界 187 カ国が批准し、制定以来これまでにひとつとして条文の改訂はないが、世界遺産条約に書いてあることと、現在、日本で一般的に認識されていることとの間にはかなりの違いがある。

この中でも特に注目すべきは次の点である。

- ① 世界遺産には、我が国でも知られている「B. 世界遺産一覧表に登録された世界遺産」以外にも「A. 各国で国内的に保護する世界遺産」のカテゴリーがある。
- ② 「B. 世界遺産一覧表に登録された世界遺産」は、世界トップクラスのすばらしい観光地と認定したものではなく、国内的保護が満足に行えず国際社会全体でその保護の参加が必要とされ、援助の必要性が認定されたものであること。

「世界遺産一覧表」に登録されるためには、世界遺産委員会が定めた「顕著な普遍的価値」の基準に照らして厳しい審査を受け、認定される必要があるが、これは、日本の行政的な感覚でいうなら、補助事業などの事業採択にあたり、国際社会から集めた貴重な基金を特定の箇所に投入する事情から国際社会を構成する誰からも納得される一定の採択基準を必要とし、その採択基準を世界遺産委員会が定めた「顕著な普遍的価値」の基準としている、というところだろう。

なお、参考までに前述の3種類の「世界遺産」の条約上の整理を次頁表1にまとめたので参照されたい。

しかし実際は、日本だけでなくUNESCOや世界遺産委員会においても、本来の条約の主旨を離れて世界遺産一覧表への登録こそがすばらしい名所旧跡の認定、と考えている向きがある。2009年にドイツ・ドレスデンのエルベ渓谷が世界遺産一覧表から抹消されたことがあったが、国内での司法判断もあってエルベ川の架橋事業の計画を変更することができず、世界遺産委員会側の意向に沿うことが適わなかったことに対して、世界遺産委員会は世界遺産一覧表の登録をあたかもチャンピオンタイトルのようにとらえ、ドレスデン側からチャンピオンベルトを剥奪するに近い、見せしめのような対応をとった³。

ここにも、条約の本来主旨と乖離した認識、運用がUNESCO、世界遺産委員会やその諮問機関であるICOMOS、そして少なくともドイツと日本に拡がっていることが見て取れる。

3：その片鱗は今も世界遺産委員会 HP で確認することができる。
<http://whc.unesco.org/en/list> (Germany の欄)
<http://whc.unesco.org/en/news/522>

表 1 3種類の「世界遺産」 条約上の整理

	A. 各国で国内的に 保護する世界遺産	B. 世界遺産一覧表に 登録された世界遺産	C. 危機にさらされてい る世界遺産一覧表に 登録された世界遺産
世界遺産条約の対象	○	○	○
顕著な普遍的価値を有する (締約国が認定)	○	○	○
顕著な普遍的価値を有する (世界遺産委員会が認定)	×(※)	○	○
物件の認定、区域を定めることは 締約国の役割(3条)	○	○	○
認定、保護、保存など第一義的に は自国に課せられた義務(4条)	○	○	○
適当な場合には国際的な援助、協 力を得る(4条)	○	○	○
保護について協力することが国際 社会の義務(6条)	○	○	○
締約国の要請に応じて援助を与 える(6条)	×	○	○

※ 条約第12条によれば、物件が世界遺産一覧表(B)、危機にさらされた世界遺産一覧表(C)のいずれにも登録されないとしても、条約締約国各国は自国の文化遺産、自然遺産の物件を顕著な普遍的価値を有するものと見なしてよい、とされている。

また、世界遺産一覧表に登録される実質的なメリットについても触れておきたい。条約上は、世界遺産一覧表に登録されると世界遺産基金を原資とした援助を受けることができるが、世界全体で911の世界遺産のうち14(1.54%)を有する日本への資金的援助は7件(全世界で1,998件:0.35%)、135,700ドル(全世界で41百万ドル:0.32%)。1件あたり8千ドル~30千ドル(1ドル82円として660~2,460万円)が交付されている(2011年1月現在)。

一方、日本がUNESCOに支出している分担金は平成18年度で68億円あまり(全世界の19.6%)であり、それとは別に世界遺産基金分担金として6,600万円を拠出している。

ちなみに、世界遺産条約が1972年にUNESCOで採択され、1975年に発効されながらも我が国で1992年に批准するまで20年の空白があった理由は、国内法との調整もさることながら、この世界遺産基金分担金の財政負担の問題が大きかったとされている。年3千万円程度(昭和63年当時)と見積もられた分担金が、なぜ経済大国を誇る日本において条約批准のネックとなるのか? という疑問の声は当時から多くあった。UNESCOの放漫経営が問題視されていた時期とも丁度重なり、その関連もあったにせよ、今も不思議のままとされている。

また、もうひとつお金の話をすれば、世界遺産一覧表に登録すると箇所ごとに会員資格のための会費が必要となるようで、2009年当時のドイツ・ドレスデンでの事例でいえば、毎年16万ユーロ（1ユーロ115円として1,840万円）を払っていたとのことであった。

もうひとつの「世界遺産」

それでは、日本であまり知られていない「A. 各国で国内的に保護する世界遺産」はどうなっているのだろうか。

世界遺産条約では、「(世界遺産として) 規定する種々の物件で自国の領域内に存在するものを認定し及びその区域を定めることは、締約国の役割である。」(第3条)と規定し、さらに締約国は、認定だけでなく保護、保存、整備及び将来の世代へ伝えることを確保することも第一義的には自国の課せられた義務であることを認識する(第4条)としている。日本も平成4年にこの条約に批准しており、当然、これは我が国にも効力を有する。国際条約の国内的効力については各国の憲法により異なるが、日本国憲法では、条約および確立した国際法規の誠実な遵守を定めている(第98条第2項⁴)。このため、上記の条約の規定から考えれば、日本国内の世界遺産は日本国自らで認定できるとして然りである。

さらに、表1にあるとおり、条約第12条⁵によれば、物件が「世界遺産一覧表」、「危機にさらされた世界遺産一覧表」のいずれにも登録されなくても、条約締約国各国は自国の文化遺産、自然遺産の物件を顕著な普遍的価値を有するものと見なしてよい、としている。条約作成当時の経緯を見ると、国際社会からの援助を受ける点以外においては、顕著な普遍的価値を有するという意味も含め、AもB、Cも世界遺産として何ら区別されるものではない、という考え方が基本にあり、これはAもB、Cと同様に国際社会から世界遺産と認識されている証左であるにとらえることができる。

ところが、今のところ、我が国にはAを世界遺産制度の一部として物件登録したり、保護したりする取り組みは見られない。これはなぜであろうか。その答えのヒントを、条約批准を議題とした国会の議事に見出すことができる。例

4：日本国憲法第98条第2項「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」

5：条約第12条「文化遺産又は自然遺産を構成する物件が前条の2及び4に規定する一覧表のいずれにも登録されなかったという事実は、いかなる場合においても、これらの一覧表に登録されることによって生ずる効果については別として、それ以外の点について顕著な普遍的価値を有しないという意味に解してはならない。」

えば、平成4年5月の衆議院外務委員会における政府側の答弁に世界遺産条約批准にあたっての国内措置に関する説明があり、この中で「国内措置を担保する制度、体制は既に現在の体制で達成されている」との見解が示されている。具体的にいえば、世界遺産条約上の国内的保護は、文化遺産なら文化財保護法で、自然遺産なら自然環境保護法と自然公園法のスキームが既にあるため、改めての制度整備は必要ない、ということである。ならば、日本国内では、国宝、重要文化財、自然公園あたりが既に世界遺産条約上の文化遺産、自然遺産に相当するととらえてもよさそうだが、今のところその考え方は一般的になっていない。

また、これまで不思議とされてきた、我が国に世界遺産条約に対応した国内法が存在しないことにも関連がありそうである。条約を批准すれば必ず国内法を整備しなければならない、というものではないにせよ、国際社会での取り決めを国として受け入れ、その遂行を確実なものとするため、必要に応じて条約に対応した国内法を整備することがある。世界遺産条約第5条(d)⁶には締約国への努力規定として、必要な立法上の適切な措置をとることが掲げられているが、今のところ国内法を必要とするまでの判断はなされていない。日本の条約批准から20年が経過しようとしているが、確かに、個別の国内法が制定されなくとも条約の本来主旨である「世界の遺産の保存及び保護」はこれまでおおむね担保されてきた。このことを考えれば、当時の政府の判断は正しかったといえるだろう。しかし、世界遺産を取り巻く状況が変化し、条約批准当時にあまり想定されていなかった世界遺産人気や「わがまちに世界遺産を」という地域的なニーズが全国各地で湧き上がっている現状にも改めて目を向けるべき時期にさしかかっているようにも思える。

一方、海外に目を転じれば、「A. 各国で国内的に保護する世界遺産」を制度として発展させている事例がある。イギリスにあるイングリッシュ・ヘリテージ (English Heritage)はその一例として挙げられよう。

昨年年末にビートルズゆかりのアビー・ロード・スタジオ前の横断歩道を文化遺産登録したことで話題となったが、もともとこの制度は文化財行政を担当する英国政府の外郭団体（非省庁型公的機関：Non-departmental public body）がイングランドにある遺産の学術調査や保安全管理を一手に引き受け、現在では400を越える文化、自然の遺産をイングリッシュ・ヘリテージとして認定、登



ENGLISH HERITAGE

図4 イングリッシュ・ヘリテージ

6：条約第5条(d)「文化遺産及び自然遺産の認定、保護、保存、整備及び活用のために必要な立法上、学術上、技術上、行政上及び財政上の適切な措置をとること。」

録、管理している、というものである。さすがに行革の進んだ英国らしく、この機関では運営経費の1/4を書籍、グッズの販売、飲食店などの収益で捻出しているとのことである。

現在も日本全国各地では世界遺産一覧表への登録（本稿でいえばB）を目指した様々な活動が繰り広げられているが、「わがまちに世界遺産を」と考える地域のニーズが高まる反面、皮肉にも、特に2000年以降では世界遺産を取り巻く情勢が大きく変化し、世界遺産登録のハードルがそれまで以上に高くなったとされている⁷。そうした中、平成21年6月のことであるが、山形県は世界遺産暫定候補一覧表に名を連ねていた「最上川の文化的景観－舟運と水が育んだ農と祈り、豊饒な大地－」の世界遺産登録推進事業の中止を発表した。その理由のひとつを、UNESCOにおける世界遺産の登録審査が年々厳しくなり、世界遺産登録には相当の困難が予想されるため、と山形県は公式見解で述べている。

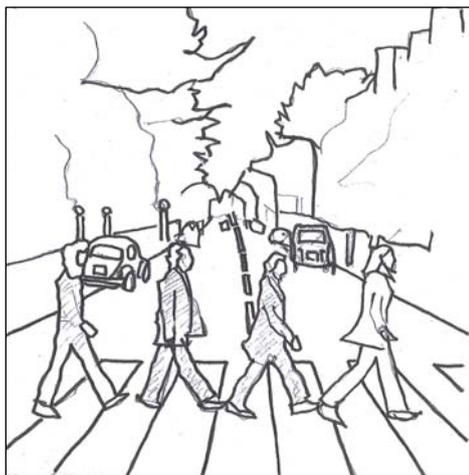


図5 アビイ・ロード(イメージ)

世界遺産制度の本来の目的は？

現在の日本で世界遺産にもうひとつ誤解があるとするなら、世界遺産登録の目的を「世界トップクラスの観光地への認定」と見ていることがある。ミシュランガイドが日本でも話題となったのと同じ感覚で、世界遺産制度を観光地の格付け制度と誤解しているのだ。

しかし、これも条約などを読めば、正確な本来目的がわかる。

世界遺産制度の目的は、「遺産の国内的保護に多額の資金を必要とするため並びに保護の対象となる物件の存在する国の有する経済的、学術的及び技術的な能力が十分でないため、国内的保護が不完全なものになりがちであることを考

7：2000年第24回世界遺産委員会（豪州・ケアンズ）のケアンズ決議では、各委員会において審査対象となる推薦物件は、各締約国につき1件のみとすることや、まだ世界遺産が1件も登録されていない締約国の推薦物件を優先するなどの方針が打ち出された。その後、2004年第28回世界遺産委員会（中国・蘇州）など、若干の運用の変更・緩和も見られたが、2007年第31回世界遺産委員会（ニュージーランド・クライストチャーチ）での見直しでは、一覧表登録資産を持たない、または数が少ない締約国の推薦物件や自然遺産を優先するという方針が維持されている。＜文化審議会文化財分科会世界文化遺産特別委員会（第11回）参考資料1-6（2008.5.28）より＞

このため、我が国における登録の見直しは引き続き厳しい状況にある。

慮し」(条約前文)、国際社会全体でその保護に参加すること、である。

元をただせば、1960年代のアスワンハイダムの建設により水没する3000年前の文化財や古代ヌビアの寺院を危機から救おうとしたことが世界遺産制度の発端であった。UNESCOは国際キャンペーンを1960年に開始し、各国を集め、寺院を守るための経済援助と学術調査を行い、20年以上かけ、エジプト、スーダン両国にまたがるヌビア遺跡の6つの遺跡群を慎重に石ごとに分解し、別の地点に移設。合計22の遺跡、複合建築物に世界各地からの40の技術者集団の協力を得て行われた。このプロジェクトの壮大な技術的挑戦のスケールはUNESCO史上空前のものであったとされている。こうした経緯、目的の中で世界遺産制度は成り立っているのである。



図6 ヌビア遺跡(アブ・シンベル宮殿)

このような誤解の原因は、イタリア、フランスなどの西欧に、そして文化遺産に登録物件が偏在するといった西欧の価値観が色濃く反映された運用によるところがあるとしても、我が国においてはむしろ、様々な仕掛けによって華やかで知的な心地よいイメージだけを独り歩きさせた功罪の方が問われるべきであろう。

また、国際レベルで見ると、今の日本でやむなく国際社会の援助を受けなければならないほどに国内的保護に困窮するということは、文化遺産であれ、自然遺産であれ、なかなか想定できない。世界第2位のUNESCO分担金を支出する一方で、やまれぬ事情を持つ国力乏しい国々を押しつけ、我が国がUNESCOからの貴重な支援を引き出す必然性もそうそうないはずだ。でありながら、依然として全国各地で世界遺産一覧表への登録を目指す地域が後を絶たないのは、世界遺産制度の本来目的が根本の段階で認識されていない、という意味において残念なことである。

世界遺産の保護、保全は一種の国際外交である

もうひとつ申し上げれば、世界遺産の保護、保存は国際条約に基づいて行われる国際社会全体の任務であることから、一種の国際外交としてとらえられるべきであること、が挙げられる。文化、自然遺産の保護を通じた国際外交とい

えば聞こえはいいが、現実はそのばかりとはいえない。特に、世界遺産一覧表に登録したB、Cは世界遺産委員会事務局が定めた「世界遺産条約履行のための作業指針」において、保護、保存の状況に影響しかねない行為を報告する必要があるため、時として世界遺産委員会やその協力団体の意向に大きく影響を受けることとなる。

前述のドイツ・ドレスデンのエルベ川架橋の問題もそうであるが、同じくドイツからレーゲンスブルグの事例を紹介しよう。レーゲンスブルグは、中世の中央ヨーロッパ商業都市の風情を色濃く残した歴史的都市景観から 2006 年に世界遺産一覧表に登録されたが、その際、世界遺産



図7 レーゲンスブルグ（ドイツ）

委員会の諮問機関である ICOMOS から、一般市民が住む歴史的な特色を持つ住宅の古い窓枠やドアの素材は旧来からの伝統的な素材しか用いてはならないなどの指摘を受け、その後、市はその一切を受け入れると表明した。当該地域には他にも、市役所庁舎の移転、大型文化施設や道路橋の整備などの課題もあり、その後も断続的に世界遺産委員会や ICOMOS から質、量ともに1つの地方自治体の行政処理能力をはるかに超えた照会や指摘が出され、その解決にレーゲンスブルグ市は現在も市民と世界遺産委員会との間で板挟みになっているという。これは極端な例かも知れないが、世界遺産一覧表に登録されるということは、小さなことから大きなことまで数々、そして様々な点において地域の生活や利便性などを犠牲にしてでも世界遺産委員会や ICOMOS が考える世界遺産の保護、保全を優先する責務や覚悟に迫られることもある。同時に、遺産は地域だけのものではなく、国際社会全体のものとなり、地域の事情や将来のあり方よりも国際社会としての世界遺産の保護、保全が優先されることもよくあることである。これが世界遺産を一種の国際外交としてとらえるべき所以である。

世界遺産登録という名声の影に時としてこのような責務や覚悟が伴うことがあることも、ひとつの事実として踏まえておいた方がよいであろう。

おわりに

世界遺産一覧表への登録を目指す全国の世界遺産候補地は、UNESCO からの金銭的な支援よりも UNESCO から認められた「世界遺産」というネームバリュー、そしてそれがもたらす観光、地域振興などの効果を期待していることは十分承知しており、また、そうした地域では、内外において相当な努力を積み重ねてこられていることに敬意を惜しまない。しかし、だからこそ、世界遺産制度に関する日本での一般的な認識と世界遺産条約に記された事実との間に少なからずズレがあるという真実と、それが地域の当事者の方々をはじめ、各方面に大きく影響するかも知れないということをぜひ知っていただきたいと思い、本稿の筆を執った。

世界遺産自体は人々がイメージや興味を持ちやすい反面、条約となると条文作成時の複雑な事情⁸などもあり、その概念や語句の定義、条文の解釈とその運用などが曖昧でわかりづらい点が多く、正確な知識を入手することが難しい面もある。そうした中であるからこそ、既定の観念にとらわれずに条約作成当時の文献等にさかのぼり、事実の特定を積み重ね、整理し、真実を明らかにすることが必要であると考えた。そして本稿は、そのプロセスの中で表れた「ふしぎ」の一部を紹介したものである。

なお、従来の世界遺産制度を今後改めていかなければならない、という認識はこの制度を運営する UNESCO、世界遺産委員会にもあると聞く。現在、世界遺産委員会では、委員会自体のあり方や世界遺産の価値の考え方など、世界遺産条約の運用方法を見直すための議論が活発に行われている。特に、来年 2012 年は世界遺産条約が制定されて 40 周年にあたり、その記念会議は日本で開催される。その意味からも、我が国は開催国としてこれまで以上に重要な立場から世界遺産制度に関わりを持つことになるだろうといわれている。

こうした背景もあって、今後、我が国では、否応がなくとも世界遺産に対する関心が今まで以上の高まりを見せるだろう。その時、不要な混乱に陥らないためには、正確な知識を身につけることが大事である。

当研究所では今後も引き続き正確な情報を準備し、有益な情報を提供できるよう努めていきたいと考えているところである。

8 : UNESCO での条約条文作成が終盤に差し掛かった段階で、ニクソン米大統領の連邦議会でのスピーチ (1971 年 2 月) を起源とする World Heritage Trust 構想との融合が急遽必要となり、条約案は最終局面の短期間の中で行きつ戻りつを繰り返しながら抜本的に作り変えられた。

<参考文献>

- UNESCO Constitution (UNESCO, 1945)
- DRAFT CONVENTION FOR THE PROTECTION OF THE WORLD CULTURAL AND NATURAL HERITAGE AND DRAFT RECOMMENDATION CONCERNING THE PROTECTION, AT NATIONAL LEVEL, OF THE CULTURAL AND NATURAL HERITAGE (UNESCO General Conference Seventeenth session, Paris 1972, 17C/18)
- PRELIMINARY DRAFT CONVENTION CONCERNING THE PROTECTION OF MONUMENTS, GROUPS OF BUILDINGS AND SITES OF UNIVERSAL VALUE (UNESCO, PARIS, 1971, SHC/MD/17 ANNEX II)
- REVISED DRAFT CONVENTION CONCERNING THE PROTECTION OF MONUMENTS, GROUPS OF BUILDINGS AND SITES OF UNIVERSAL VALUE (UNESCO, PARIS, 1972, SHC/MD/18 ANNEX IV)
- ICOMOS Evaluations of nominations of cultural and mixed properties (WORLD HERITAGE COMMITTEE 30th ordinary session, Vilnius 2006. 7, WHC. 06/30. COM/INF. 8B1)
- Decisions adopted at the 31st Session of the World Heritage Committee (Christchurch, 2007, WHC. 07 /31. COM/24)
- 「近年の世界遺産委員会における主な問題と議論」文化審議会文化財分科会世界遺産特別委員会第 11 回参考資料 1-6、2008. 5
- English Heritage Home Page (<http://www.english-heritage.org.uk/>)
- UNESCO World Heritage Centre - Official Site (<http://whc.unesco.org/>)
- 決算委員会（第百十回国会閉会後）会議録第一号、1987. 11
- 第百二十三回国会衆議院外務委員会会議録第十号、1992. 5
- 外務省ホームページ：広報文化外交
- 文部科学省ホームページ日本ユネスコ国内委員会 (<http://www.mext.go.jp/unesco/012/001.htm>)
- 「「世界遺産」に踊らされる日本 「格付け信仰」から脱却すべし」選択、2009. 9
- 杉原高嶺（1992）「国際法の基礎構造」現代国際法講義第 2 版、有斐閣、1992
- 河上夏織（2008）「世界遺産条約のグローバル戦略を巡る議論とそれに伴う顕著な普遍的価値の解釈の質的変容」外務省調査月報 2008/No. 1
- 「最上川世界遺産登録について」山形県ホームページ、2009. 7. 7
- Welterbe-Status 'Die Unesco lässt das Geld fließen', 27. Juni 2009, Frankfurter Allgemeine Zeitung

地域交通における自転車の活用に関する調査研究 ～アンケート調査結果～

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

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が、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につながると考えている。

そこで、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するとともに、利用実態についてアンケート調査等を実施した。本稿では、アンケート調査結果の報告を行う。

2. アンケート調査の概要

(1) 調査対象

まず、レンタサイクル導入後、ポート数や利用者数が増加している事業のうち、阪急レンタサイクルと世田谷コミュニティサイクル「がやリン」を取り上げ、その中でも利用者数が多いポートをそれぞれ2箇所選定した。

そして、調査対象をそれぞれのポートのレンタサイクル利用者とした。また、レンタサイクル利用者との比較等のために、レンタサイクルポートと併設もしくは近接している駐輪場利用者も調査対象とした。

(2) 調査方法

現地（ポートもしくは駐輪場）にてアンケート調査票を手渡し、郵送やポートに設置した回収箱にて回収した。具体的には、2,433 人に調査票を配布し、844 人（回収率 35%）から回答を得た。（表－1）

表－1. アンケート調査票配布実績・回収実績

事例	阪急レンタサイクル				世田谷コミュニティサイクル			
	レンタサイクル利用者		駐輪場利用者		レンタサイクル利用者		駐輪場利用者	
調査実施箇所	三国北	西宮甲風園	三国北	西宮甲風園	経堂駅前	桜上水南	経堂南	桜上水南
収容台数	234台	361台	488台	719台	140台	260台	351台	732台
配布実績	209	337	283	463	198	363	205	375
	546		746		561		580	
回収実績	87	137	83	132	70	141	51	143
	224		215		211		194	
回収率	41.6%	40.7%	29.3%	28.5%	35.4%	38.8%	24.9%	38.1%
	41.0%		28.8%		37.8%		33.4%	

3. アンケート調査の結果

(1) 質問項目

質問項目は、レンタサイクル利用者に対して、レンタサイクルの利用実態と利用する理由を、駐輪場利用者に対して、駐輪場の利用実態とレンタサイクルを利用しない理由とした。主な質問項目は以下の通りである。

① レンタサイクルの利用状況

レンタサイクルの利用形態は、「定期利用」が 9 割強となっている。これは、レンタサイクルの利用料金が、一時利用に比べて定期利用を割安に設定されているためと考えられる。(図-1)

また、レンタサイクルの利用頻度は、「ほぼ毎日」が 8 割弱、「週に 3～4 回程度」が 2 割弱となっている。これは、定期利用が多いことが、高頻度の利用を促していると考えられる。

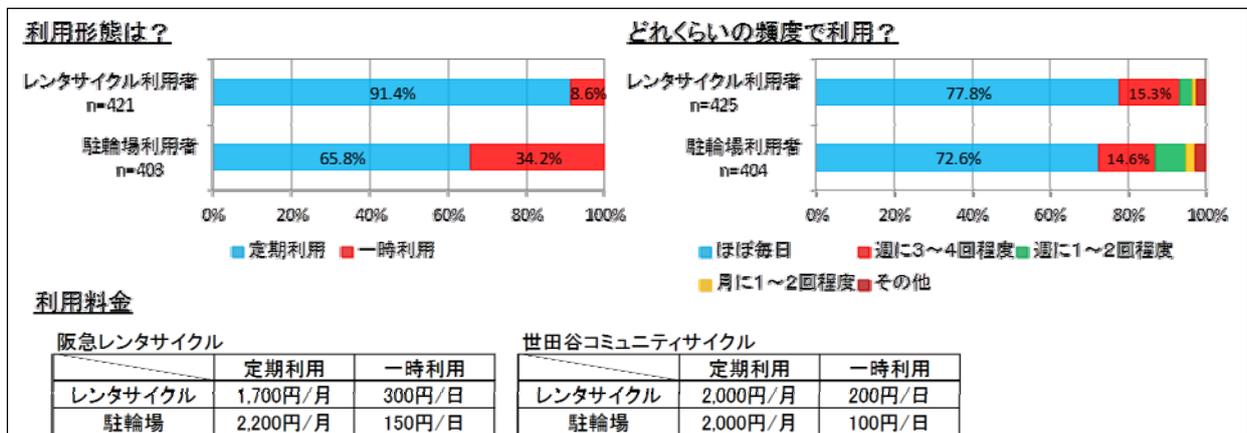


図-1. レンタサイクルの利用状況

② アンケートを受け取ったときのレンタサイクルの移動状況

レンタサイクルの使い方は、「イグレス利用(ポートと目的地間での利用)」が 4～7 割と多く、駐輪場利用とは大きく異なっている。特に、阪急レンタサイクルの三国北レンタサイクルポートでは、アクセス利用(自宅とポート間での利用)に比べてイグレス利用が多くなっている。これは、駅周辺の特長として、住宅に比べて会社や工場が多く立地しているためと考えられる。(図-2)

次に、レンタサイクルの利用目的は、「通勤」が 9 割弱、「通学」が 1 割程度となっている。このことから、高頻度の利用にもつながっていると考えられる。

そして、レンタサイクル貸出前(返却後)に利用した交通機関は、「鉄道」が 9 割超となっている。このことから、レンタサイクルが鉄道の端末交通

手段となっていることを示唆していると考えられる。

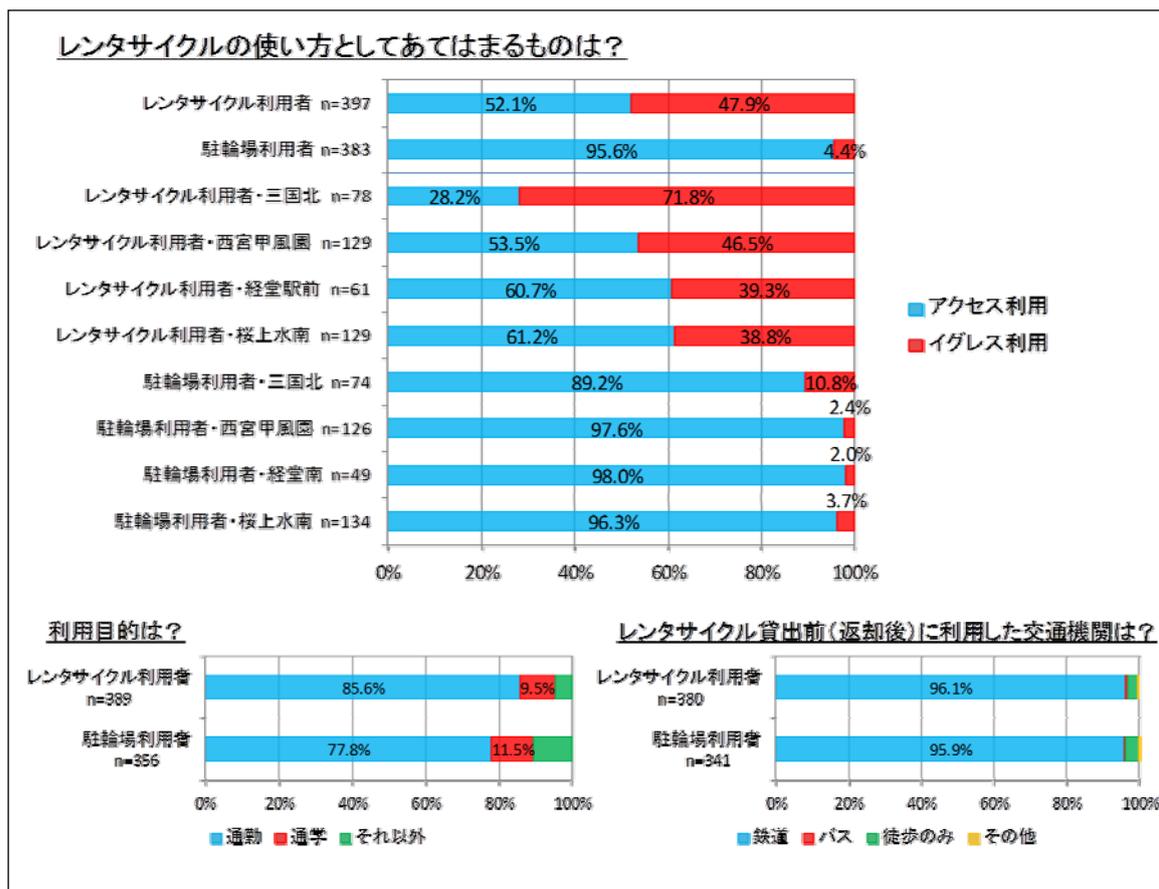


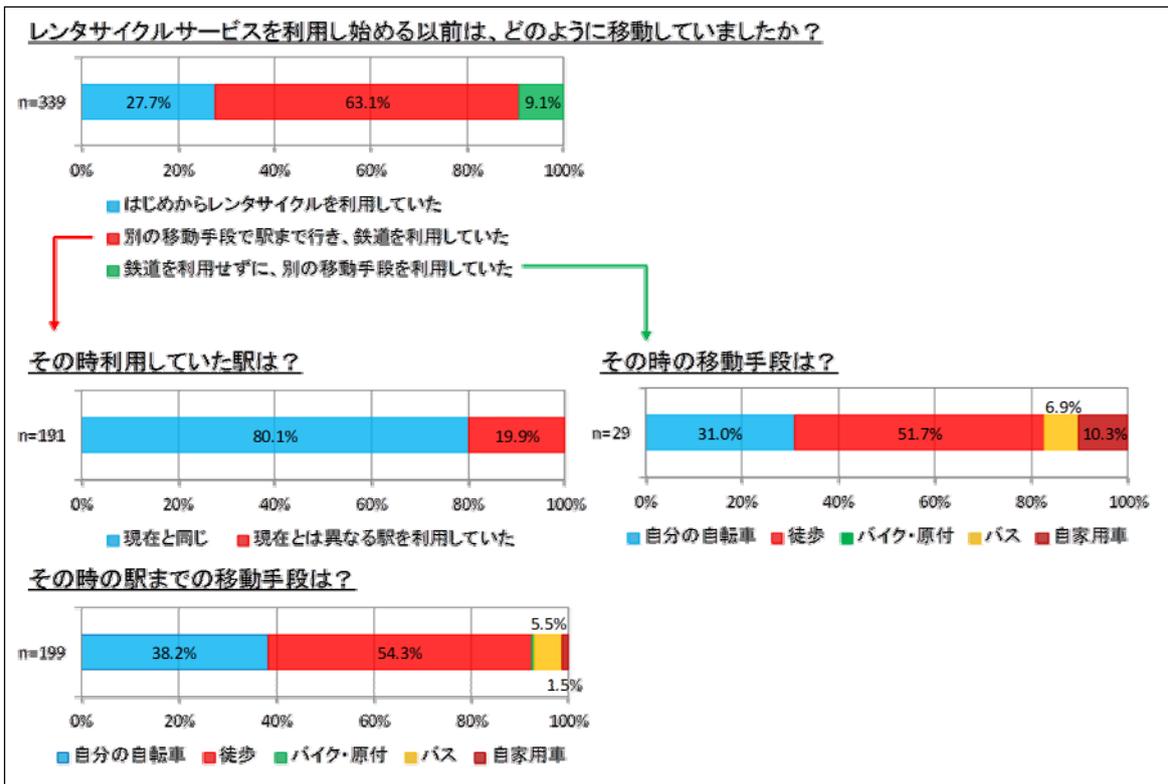
図-2. アンケートを受け取ったときのレンタサイクルの移動状況

③ レンタサイクルによる交通手段の転換

レンタサイクルを利用し始める以前の移動方法は、「別の移動手段で駅まで行き、鉄道を利用していた」が6割強と最も多く、「鉄道を利用せずに、別の移動手段を利用していた」が1割程度となっている。(図-3)

また、「別の移動手段で駅まで行き、鉄道を利用していた」人のうち、その時利用していた駅を聞いたところ、「現在と同じ」が8割、「現在と異なる駅を利用していた」が2割となっている。このことから、レンタサイクルが駅選択の一要因となっていることが伺える。

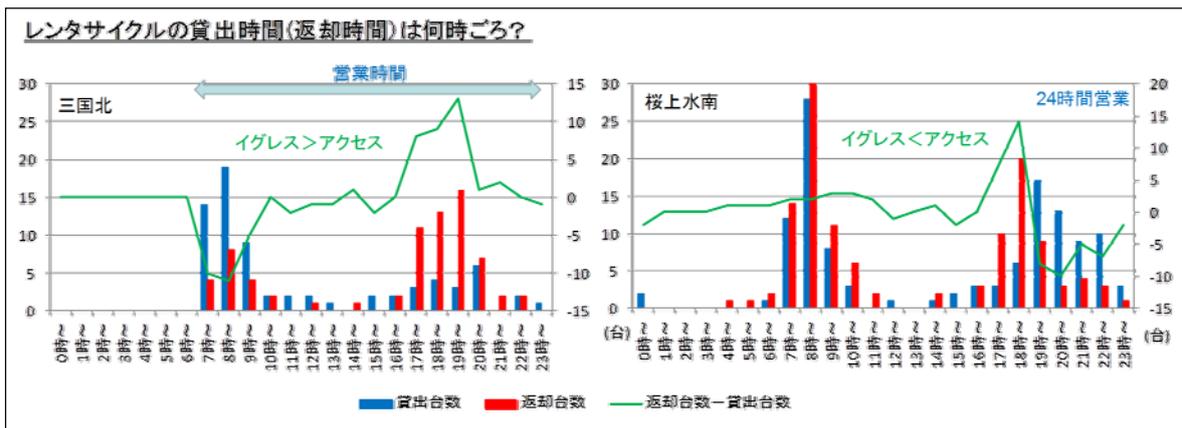
さらに、駅までの移動手段を聞いたところ、「徒歩」が5割強と最も多く、次いで、「自分の自転車」が4割弱となっている。また、少数ではあるが、「バス」、「自家用車」も見受けられた。



図－3. レンタサイクルによる交通の転換

④ レンタサイクルの貸出・返却状況

レンタサイクルの貸出と返却状況を見てみると、アクセス利用の返却時間とイグレス利用の貸出時間（イグレス利用の返却時間とアクセス利用の貸出時間も同様）に若干のズレがあり、稼働率の向上にもつながっていると考えられる。（図－4）



図－4. レンタサイクルの貸出・返却状況

⑤ 異なるポート間の移動状況

世田谷コミュニティサイクル利用者に、貸出時のポートと返却時のポートが異なる移動をすることがあるかを聞いたところ、移動することが「あ

る」が7割強と多く、さらに、頻度としても、「よく利用している」が3割程度と多くなっている。また、どのような時に利用するかを聞いたところ、「普段利用している鉄道路線とは異なる路線を利用するとき」が5割強と最も多く、「行きと帰りで異なる路線を利用するとき」が3割程度となっている。(図-5)

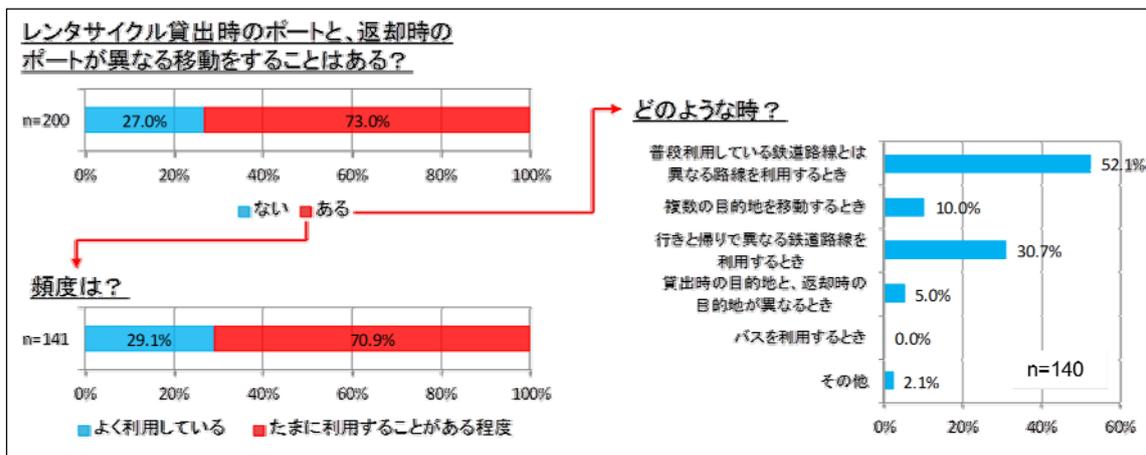


図-5. 異なるポート間の移動状況

⑥ レンタサイクルによる行動の変化

レンタサイクルを利用し始める前と比べて移動について変化があるかを聞いたところ、「ある」が5割強となっている。また、どのような変化があったのかを聞いたところ、「行動範囲が広がった」が7割強と最も多く、「鉄道をよく利用するようになった」、「バスをあまり利用しなくなった」となっている。(図-6)

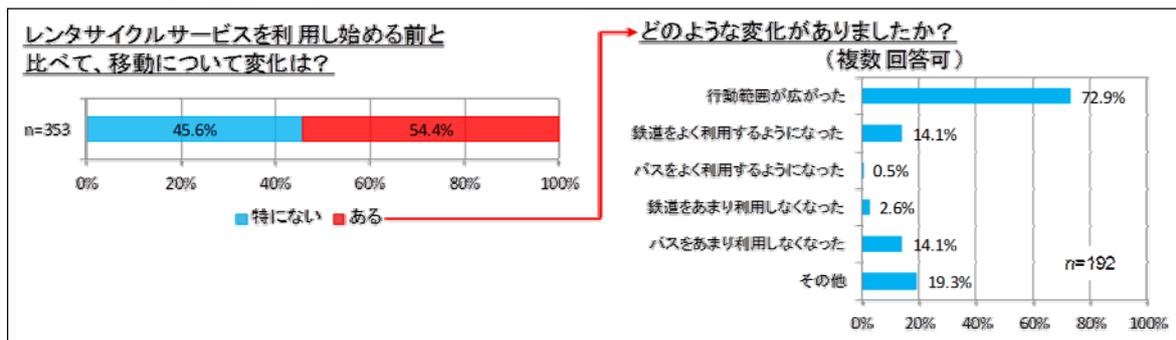


図-6. レンタサイクルによる行動の変化

⑦ レンタサイクルを利用する理由

レンタサイクルを利用する理由は、「ポートが近く鉄道を利用しやすい」が7割程度と最も多く、「所要時間を短縮できる」、「自転車の購入やメンテナンスが不要である」、「駐輪スペースを探す手間がかからない」となっている。また、イグレス利用では「他の交通手段では行きづらいところに行く」が3割程度と多くなっている。さらに、世田谷コミュニティサイク

ルの特長である「借りた場所以外のポートへ返却することができる」が 4 割強と多くなっている。(図-7)

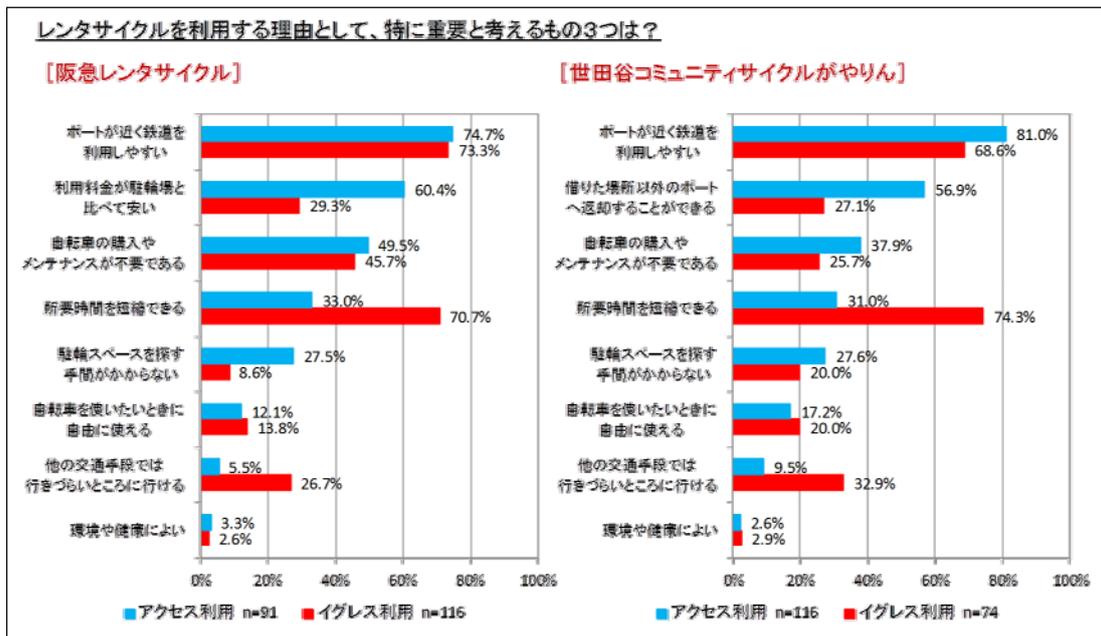


図-7. レンタサイクルを利用する理由

⑧ レンタサイクルを利用しない理由

駐輪場利用者がレンタサイクルを利用しない理由は、「レンタサイクルの利用料金についてよく知らない」と「利用システムについてよく知らない」をあわせると 7 割強となっている。また、レンタサイクルを利用しない理由は、「自分の自転車を既に持っている」が 8 割強、「車体にステッカーを貼り付けなければならない」が 1~2 割となっている。(図-8)

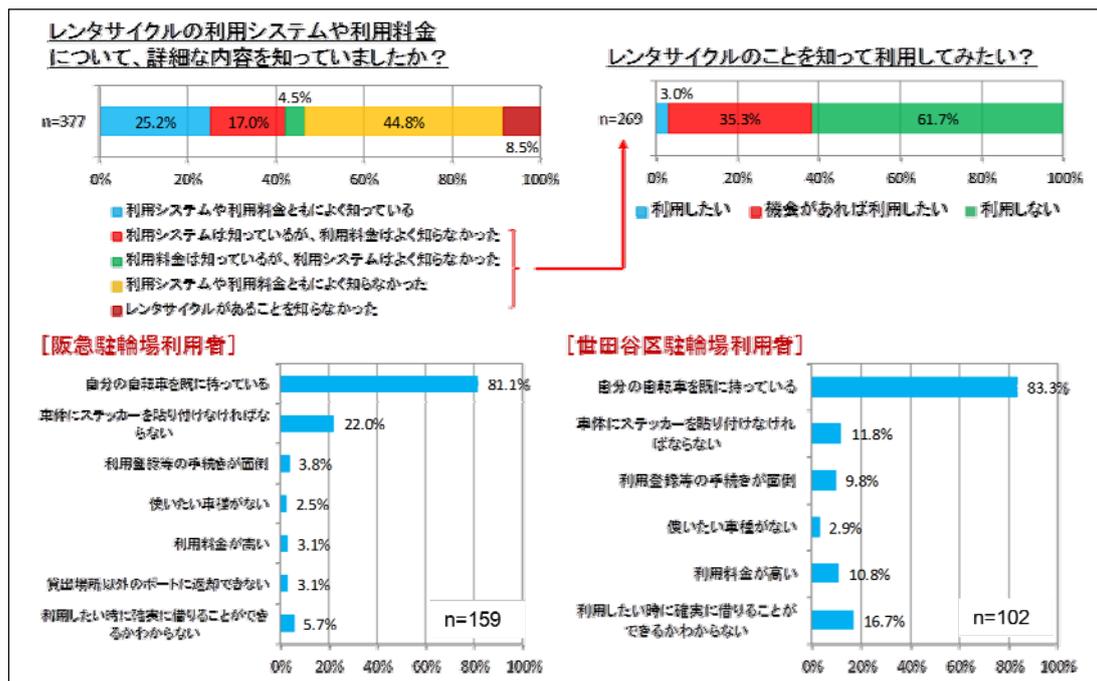


図-8. レンタサイクルを利用しない理由

⑨ レンタサイクルをより利用するために重要な事項

レンタサイクル利用者がレンタサイクルをより利用するために重要と考えていることは、「ポート設置駅の拡大」、「ICカードを利用できる貸出システムの導入」、「自転車及安全、快適に走行できる環境」となっている。また、阪急レンタサイクルでは、「借りた場所以外のポートへの返却を可能とする仕組みの導入」が3割と最も多くなっている。(図-9)

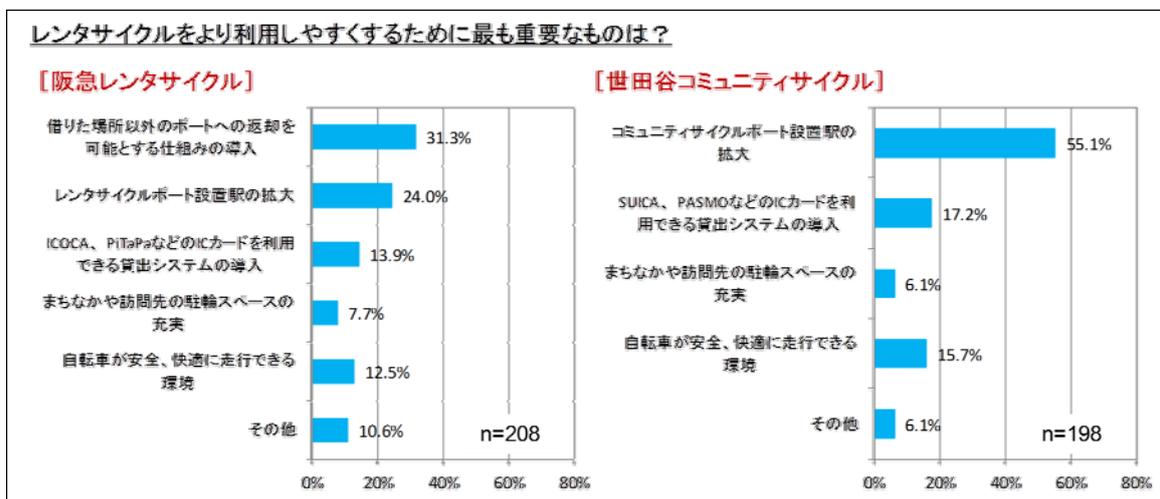


図-9. レンタサイクルをより利用するために重要な事項

(2) まとめ

以上の結果から、下記の事項が明らかになった。

① レンタサイクルの利用実態

- ・ 通勤、通学での利用がほとんどである
- ・ 利用頻度が高く、日常利用である
- ・ 鉄道の端末交通手段となっている
- ・ イグレス利用が4～7割と多い
- ・ 徒歩や自分の自転車からの転換が多い。また、少数ではあるが、自家用車やバスからの転換もある
- ・ 異なるポート間の利用実績が多い

② レンタサイクル導入による効果

レンタサイクルを利用する理由

- ・ ポートが近く鉄道を利用しやすい
- ・ 所要時間を短縮できる
- ・ 自転車の購入やメンテナンスが不要である
- ・ 駐輪スペースを探す手間がかからない

- ・イグレス利用では、他の交通手段では行きづらいところに行ける
[阪急レンタサイクル利用者]
- ・利用料金が駐輪場と比べて安い
[世田谷コミュニティサイクル利用者]
- ・借りた場所以外のポートへ返却することができる

交通利便性の向上

- ・イグレス利用では、他の交通手段では行きづらいところに行けるなど、これまで主な移動手段であった徒歩からの転換により、行動範囲が拡大している
- ・駅選択の一要因となっている

公共交通機関の活性化

- ・端末交通手段の充実により、鉄道をよく利用するようになっている

4. 今後の展開

レンタサイクルの利用者を増やすためには、下記の事項に留意する必要がある

- ・ポート設置駅の拡大
- ・ICカードを利用できる貸出システムの導入
- ・借りた場所以外のポートへの返却を可能とする仕組みの導入
- ・さらなる行動範囲の拡大には、電動アシスト自転車の導入
- ・広報などの周知活動
- ・駐輪するためにステッカーの貼付が不可欠なマンション住居者や学生が利用できるような仕組みの検討
- ・自治体、鉄道事業者、地元商店会が連携し、まち全体の取り組み
- ・安全面から自転車の走行環境の改善

ドイツの社会都市プログラム (Soziale Stadt) について

主任研究官 酒井達彦

1. はじめに

(1) 社会都市プログラム導入の背景、経緯

ドイツの社会都市プログラムは、総合的な都市再生支援プログラムとして、1999年に連邦及び州の共同政策として公表された。従前の市街地再生がインフラ整備に重点を置いていたのに対し、同プログラムは、雇用や教育等のソフト施策も含めた包括的なものとなっている。また、住民参加や協働を支援するための仕組み、体制を備えていることも特長的である。

同プログラム導入の背景には、1990年代後半になり多くの地域に顕著に表れた都市の衰退が挙げられる。ドイツにおける都市の衰退は、少子高齢化や地域経済の空洞化、移民の流入等に伴う都市の構造的疲弊が根本にあり、都市の衰退に伴い、以下の様々な問題が多くの地域で顕在化するようになった。

- ・ 空き家、空き室の増加、住宅管理の放棄
- ・ 緑の不足、ゴミ問題
- ・ 貧困層の集中、都市のスラム化
- ・ 移民者に対する教育、社会保障
- ・ 居住者間のコミュニケーション不足、コミュニティ崩壊 etc

上に挙げた問題は解消に至らぬまま別の問題が顕在化することもある。また、各問題の発生の有無や程度などは、地域の実情により様々である。このような都市の衰退に伴う様々な問題を改善するとともに、持続的な発展を図るためには、従来型の個別対処療法から、体質改善による総合的な問題解決へのアプローチの転換が必要である。

社会都市プログラムでは、改善が必要な地区を厳選した上で、各地区の特性にあった施策のパッケージを一つのプログラムとしてまとめ、プログラムの実施に当たり、住民等の参画、協働を支援することとしている。

【参考】EU（欧州連合）では、持続可能な社会の模索に関する議論を踏まえ、EUの都市政策として1996年に「サステイナブルシティ報告書」をまとめた。この報告書において、環境と経済と社会の3要素の相互関係性、相互作用性、持続可能な社会を目指す上でこれら3要素のバランスをとることの必要性について言及している。

(2) 社会都市プログラムの特色

① 改善が必要な地区（イメージ：〇〇市の◆◆地区）の厳選、重点的支援
地域全般にある問題を総合的に解決しようとしても、膨大な労力、費用、時間がかかる。また、解決の途上でまた別の問題が発生するリスクをより抱えやすく、最終的な問題解消に到達し難い。したがって、とりわけ改善が必要な地区を選び、当該地域を重点的に改善させる手法をとっている。

② 複数の問題を包括的に解決するための施策の総合パッケージ

例えば、老朽化した住宅や建物を再生できたとしても、再生後の住宅や建物の利活用が考慮されなければ、時がたてば再び同様の問題が発生するおそれがある。また、雇用問題が解決されたとしても、老朽化した住宅が再生されていなければ、一旦は地域に入った労働者が住環境の改善を求めて地域から流出し、地域内での雇用確保は難しくなり、問題解消は一時的なものになるおそれがある。このように顕在化している問題は相互に関連し合っており、持続的な発展を図るためには、複数かつ多様な問題を総合的に解決することが必要であるとの問題意識から、住宅や交通、環境や緑化、雇用、教育、社会福祉、治安などの施策を一つのプログラムとしてまとめることにより、包括的に問題解決を図ることとしている。

③ 行政や地元企業、住民も含めた横の連携

総合的なプログラムを実施するに当たっては、例えば行政だけの単独実施は困難を極める。また、「民間にできることは民間で」との発想だけでは、利益に結び付かない分野への民間参入は期待できない。そこで、行政、地域コミュニティ、地元企業、住民団体等との横の連携による推進を図ることとしている。

④ 主体的な住民参加の促進、担い手意識の醸成

衰退した既成市街地においては、コミュニティ自体が衰退し、あるいは崩壊してしまったところもある。こうしたところでは、当事者たる住民の主体的な参画を支援することとしており、住民自身が都市の担い手であるとの意識を醸成させ、地区の自立を図り、持続可能な社会の実現を図ることとしている。

2. 社会都市プログラムの実施体制、実施状況等に関する現地調査

筆者ほか当研究所研究官等の計3名は、2010年11月下旬にバイエルン州レーゲンスブルク市、同ミュンヘン市を訪れ、社会都市プログラムの実施地区の状況、プログラムの実施方法、今後の課題等について調査するため、市職員へのヒアリング、プログラム実施地区の現地視察を行った。概要は以下のとおりである。

(1) バイエルン州ミュンヘン市都市計画局

- ① ミュンヘン市における社会都市プログラム実施の背景、今後の課題など
- ・高齡化や不況、経済格差など、日本の都市と共通する背景もあるほか、人口の23%を外国人が占めるといった移民のような日本の都市にはない背景もある。
 - ・ミュンヘンの再開発地区は住環境の水準が低いという点でバイエルン州の地方部の状況と類似している。これらの都市と同様、住環境水準の向上はハード面とソフト面の両面から対策を講じる必要がある。そのため、ミュンヘンでは再開発は社会都市プログラムと一連のものとして実施している。
 - ・今のミュンヘンの課題は貧困、多様化、高齡化の3つである。貧困や移民差別に伴う衰退は決してあってはならない。そのためには、住民が権利を主張でき、住民に情報が行き渡り、住民が主体的に参画できることが重要である。プログラム実施地区にはワークショップがあり、また、地区マネージャーがいて住民を集めて情報提供を行っている。民主主義には練習が必要で、住民が参画し、住民自らが働きかけ、協働していく状況を生み出すためのきっかけを作り続けていくことが重要である。住民自らの働きかけにより整備された施設は、整備後も住民により大切に扱われていくことにつながる。
 - ・社会都市プログラムは原則的に4年間でアウトプットを出す必要がある。その後の支援の継続の有無は各プログラムの状況による。ハーゼンベルグル(Hasenbergl)地区では、公的支援の終了後、教会による就労支援などが引き続き行われており、持続可能性の観点で好事例である。
 - ・社会都市プログラムの財政負担割合は連邦と州で60%、市が40%。プログラム実施上の課題として財政問題がある。連邦政府は関係予算を25%削減した。州と市では関係予算を削減していないが、新規実施や支援継続が打ち切りになる地区が増えることになる。社会都市プログラムでは従来型のプロジェクトと比較して少ない資金で成功を収めている。連邦政府は地域の実情やプログラムの状況を踏まえ、引き続き支援を行うべきと考えている。



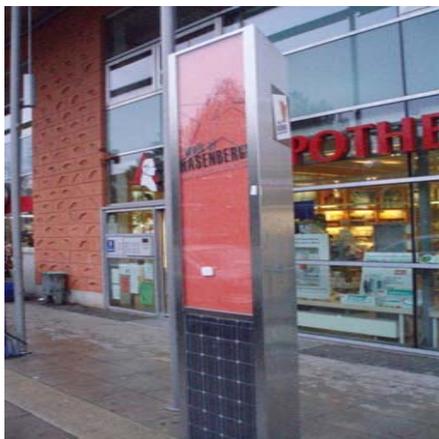
【ハーゼンベルグル地区】

- ・ (左) 社会都市プログラムの実施を掲示。
- ・ (右) バイエルン州のパフレットより。住民が公園づくりに参加。



【ハーゼンベルグル地区の職業訓練工房】

- ・ (左) 身に付けられるスキルを掲示。(右) EUからの財政支援。



【ハーゼンベルグル地区の看板】

- ・ 地区のイメージアップを図るため、地区内に複数設置。

② 社会都市プログラムの実施体制

〈地区マネージャー〉

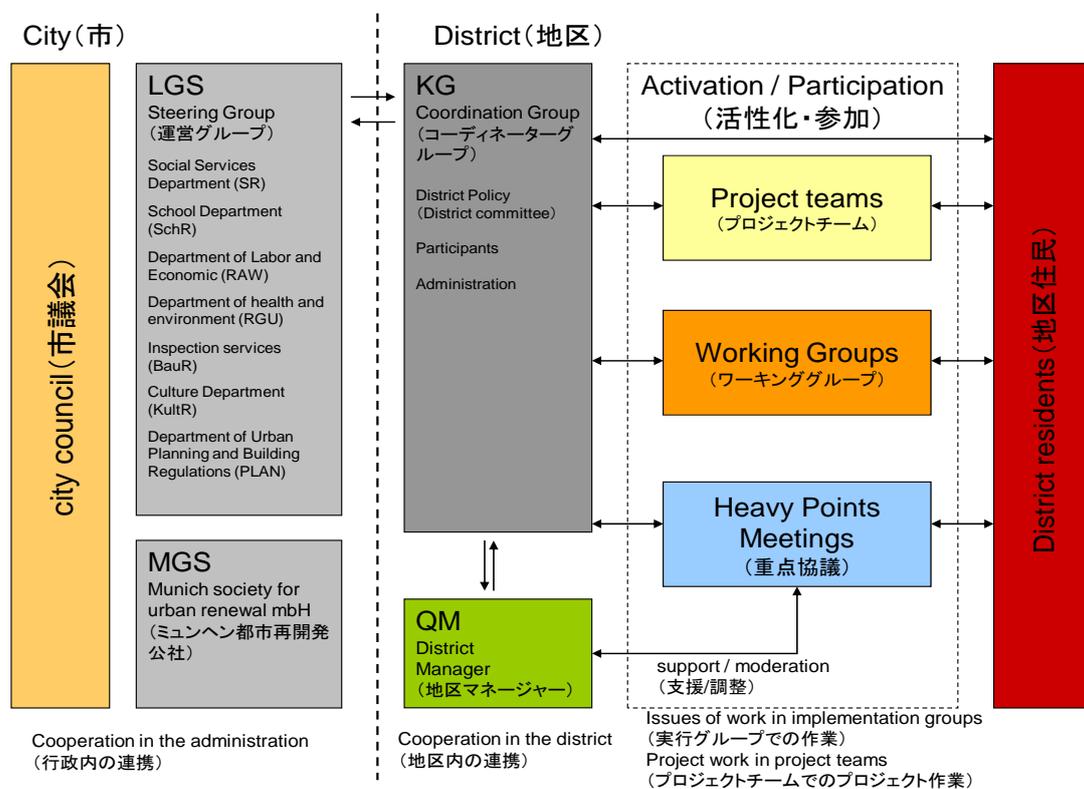
- 地区マネージャーは、地区住民との連絡調整が主たる任務である。例えば、住民からの要望があれば、地区マネージャーが市に報告し、市から地区マネージャーに提案があり、地区マネージャーを通じて住民に伝えられるという流れになっている。また、住民の反対など困難を伴うプロジェクトについて、住民に分かりやすく説明し、説得する役割も担う。
- 地区マネージャーには、市役所で勤務していた人などが担当する。社会福祉士の資格を有し、市の社会福祉局で勤務した経験のある人が複数の地区マネージャーを担当する事例もある。

〈コーディネーターグループ〉

- 地区マネージャーから報告された住民からの提案について、運営グループから意見を聴取し、提案の吟味を行うための組織で、プログラム実施地区ごとに置かれる。

〈運営グループ〉

- プログラムに関係する部局の職員で構成される市の組織である。コーディネーターグループとの間でプログラム実施に関する連絡調整を行う。



【ミュンヘン市の社会都市プログラムの体制図 (筆者が英訳・和訳)】

(2) バイエルン州内務省上級建設局

[社会都市プログラムの財政負担の仕組みなど]

- ・プログラム実施主体は主に市だが、市では全額費用負担ができないため、不足分を州政府と連邦政府が負担する。連邦と各州との間では、費用負担割合などを定めた行政協定が結ばれている。州政府と連邦政府は妥当な額の助成を行う必要があるため、市の立案した計画に対する許認可権を有する。また、連邦会計院による監査も行われる。
- ・2010年の場合、バイエルン州は1億5,000万ユーロの予算を各行政管区に配分しており、各行政管区において個別プログラムの優先順位に基づき配分している。プログラムの事業化を認めた場合、市はプログラムを必ず実施しなければならないので、市側は自らが財政負担できる範囲で申請を行う。
- ・数年前から、構造的に脆弱な地域、財政難な地域、有効な取り組みを行っている地域に対して、州は、通常の支援割合(30%)に20%を上乗せし、州の負担割合を全体の50%とする取り組みを行っている。この取り組みにより、市側の負担は20%まで軽減される。
- ・社会都市プログラムの共通かつ重点課題として、外国からの移民を含めたすべての住民の調和が挙げられる。東西の壁が無くなって以降、人口流出、高齢化、移民などの問題が顕在化してきた。ソフト、ハード両面の対策を、バランスに配慮しつつ行い、一般の地区との調和を図っていくことが課題解決のカギであり、地区マネージャーの果たす役割は大きい。

(3) バイエルン州レーゲンスブルク市

[旧市街地の修復型再開発とフンボルト通り地区の社会都市プログラム]

① 旧市街地の修復型再開発

- ・元々は第二次世界大戦後の劣悪な状況の改善が目的であった。旧市街地は空襲被害が軽微であったことから、周辺地域から難民が流入し、建物の状況、特に健康衛生設備(サニタリー)の状況はかなり悪化し、緊急の対策が必要になったことから、1955年から進められたものである。
- ・1955年から1971年にかけては、都市開発促進法に基づき連邦政府から30%、州政府から30%、残り40%を市が財政負担することで事業が進められた。事業当初は建築的な面を主としていたが、代替住宅の確保や移転後の生活再建などの社会政策的な対策を併せて講ずることとなり、その後の社会都市プログラムの導入につながった。なお、財政負担割合は社会都市プログラムの導入後も従前と同様である。

- ・事業実施に当たっては、旧市街地に関する事前調査を行い、アンケート調査により住民属性（家族構成、所得水準等）を把握してきた。社会都市プログラムへの位置付けに伴い、これまでの事前調査での経験を発展させて市民参加を取り入れた。
- ・修復型再開発が行われ始めた当初は、誰もが地区の魅力が高まるとは思っていなかったが、文化財保護の考えの広まりからか、古い様式で建てられた建物のデザインを尊重するようになり、結果的に資産価値は向上した。個々の建物を尊重するのみならず、周辺を含めた全体のアンサンブルを守るという意識を持っている。



【レーゲンスブルク市:旧市街地のある建物の1950年代の写真(左)と現在(右)】

- ・手前の建物を除却して空地を確保。
- ・空地には樹木が植えられ、採光・通風を含めて良好な住環境を形成。

② フンボルト通り地区の社会都市プログラム

- ・この地区は市の南東部に位置し、第二次大戦後、旧市街地の劣悪な状況に置かれていた人々を移住させるため、1950年代から1960年代半ばまでに開発した住宅地区である。
- ・建物の状態が非常に悪く、例えば入浴設備は地下に共用の小さな風呂があるだけでシャワーもなく、トイレも共用で、改善の必要性は明白だった。



【フンボルト通りの建物】

- ・（左）改善前の内装（レーゲンスブルク市役所より入手）
- ・（右）改善後の現在の様子（現地視察時に撮影）



【公民館兼保育施設の表側（左）と裏側（右）】

- ・ 2階建ての施設で、1階は公民館、2階は保育施設。

3. まとめ ～「社会都市プログラム」から学ぶべきもの～

(1) ドイツと我が国との共通点

ドイツの社会都市プログラムは、少子高齢化、経済空洞化、移民流入等に伴う既成市街地の衰退により生じている諸問題を総合的に解決していくための仕組みであり、また、住民参画、住民等の協働を支援することを通じて、持続可能な社会を目指すための仕組みであると言える。

ドイツと同様、我が国も今後人口減少・高齢化の一層の進展が避けられない。また、足下をみても、長引く不況に伴う雇用問題が全国的な問題となっていることも共通しており、中長期的な面、短期的な面のいずれでも、我が国はドイ

ツが直面している問題と同様の問題を抱えている。

(2) 住民の主体的参加、双方向コミュニケーション、認識共有

上述した問題を背景に、我が国においても大規模ニュータウンや駅前商店街等の衰退、空洞化が課題となっており、これらを食い止めるため、これまでも様々な仕組みが設けられてきたが、個別の分野における問題を個別の施策で解消させていくという対処療法的な仕組みが主流であり、その問題が解消され、あるいは一定の成果が現れたとしても、一時的なものにとどまり、問題が再発するなど、必ずしも持続的な発展につながっているとは言えない。

共通している問題を抱えているのだから、「社会都市プログラム」をそっくりそのまま我が国に持ち込めばいいはずだと、筆者は現地調査前まで、このように考えていたのだが、関係部局の横の連携、地区マネージャーの資質や経験値、予算執行の裁量など、社会都市プログラムの仕組みを十分に機能させるための周辺環境ができていくドイツと我が国では、社会都市プログラムを実行していく上での「土壌」に決定的な違いがあり、プログラムそのものを持ち込もうとするには、まず土壌作りから行う必要があると、当初の考えを改めたところである。

この土壌作りを行う第一歩として必要なこととして、筆者は、「今後このまちをどうしたいのか？ そのためには、どこをどう改めたいのか？」を、行政の側でできる限り分かりやすく住民に示し、住民の主体的な参加を促すことが欠かせないと考えている。

住民の主体的な参加の上に、行政と住民との双方向のコミュニケーションが行われ、その過程において、総合的な解決が効率的で、問題を再発させないためにも重要だという認識を、行政と住民が共有し続けていくことが必要ではないか。

都市において様々な問題を抱えながら解決に至らぬ中で、いよいよ地域主権が本格的なものになろうとしている。国や自治体、あるいは住民においても、この社会都市プログラムから学ぶことは、決して少なくは無いはずである。

【参考文献】

- ・ドイツの地域再生戦略 コミュニティマネージメント (2010年、室田昌子)
- ・40 JAHRE ALTSTADTSANIERUNG IN REGENBURG (1995年、レーゲンスブルク市)
- ・Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern (2009年、バイエルン州)
- ・Integriertes Handlungskonzept Regensburg Humboldtstrasse (2010年、レーゲンスブルク市)

【現地調査行程】 日時はいずれも現地時間

11月22日 レーゲンスブルク市

10:30～ フンボルト通り視察

Mr. Wenzel (レーゲンスブルク市役所) よりヒアリング

12:00～ 旧市街地視察

Mrs. Lemper, Mr. Sedlmeier (レーゲンスブルク市役所)

Mr. Nickelkoppe (レーゲンスブルク市開発公社) よりヒアリング

11月23日 ミュンヘン市

12:00～ 旧市街地視察

Dr. Hohenester ほか (ミュンヘン市再開発公社) よりヒアリング

13:00～ ハーゼンベルグル地区視察

Mr. Buchmann ほか (ミュンヘン市役所) よりヒアリング

11月24日 ミュンヘン市役所

14:30～ ミュンヘン市都市計画局に表敬訪問

Mr. Buser 担当部長よりヒアリング

11月25日 ミュンヘン工科大学、バイエルン州内務省上級建設局

10:30～ ミュンヘン工科大学建築学部

Wolfrum 教授よりヒアリング

14:00～ バイエルン州内務省上級建設局

Mr. Keller 担当課長よりヒアリング

運輸業の海外物流展開に関するイノベーション・ケーススタディ調査 (Kick-off)

研究調整官 佐野 透
研究官 高北 憲太郎
前研究官 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、新たな市場を開拓し、需要を減少させないことが重要な課題となっている。

このような状況の中、製造業等においては、新たな市場として、近年注目されているインド等アジア新興諸国に展開・開拓などを図ってきている。しかしながら、物流に係る実態及び課題に関しては、荷主企業・物流企業の取り組みが個々の事情に応じて多様に行われ、また、物流を取り巻く環境の変化が著しいことから把握が難しい状況にある。

本調査は、インド等の物流の現状及び課題、改善・対応策を調査し、今後の我が国荷主企業・物流企業のインド等への海外展開の検討に資するものとする。

内容

【既存文献の収集整理】

○インド等アジア新興諸国における法制度、商習慣、インフラ整備、物流の現状と動向、日系の荷主企業・物流企業の進出状況等



【インドへ進出している日系企業の物流実態調査】

- アンケート調査の実施(インドに進出している企業の現地法人に送付)
- ヒアリング調査の実施(既存文献・アンケート調査の回答から選定)
- 物流実態の分析(インドの物流の問題点、改善の取組み、要望など)



Output

- ・アジア新興諸国における物流の現状を整理
- ・日系企業のインド物流に関するケーススタディの作成

成果の活用(Outcome)

アジア新興諸国における物流の現状やインド物流に関するケーススタディなどを整理し、アジア新興諸国に展開する企業に役立ち、アジア新興諸国政府との政策対話の基礎資料となるよう取りまとめる。

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、新たな市場を開拓し、需要を減少させないこと等が重要な課題となっている。

このような状況の中、製造業等の荷主企業においては、新たな市場として、近年注目されているインド等に展開・開拓などを図ってきている。しかしながら、物流に係る実態及び課題に関しては、荷主企業・物流企業の取り組みが個々の事情に応じて多様に行われ、また、物流を取り巻く環境の変化が著しいことから把握が難しく、さらに、物流サービスの質向上を図る施策の検討が求められている。

そこで、本調査は、インド等の物流の現状及び課題、改善策等を調査し、今後の我が国荷主企業・物流企業のインド等への海外展開の検討に資するものとする。

2. 調査研究の進め方

(1) 調査の進め方

【対象国】

日系の荷主企業・物流企業の進出状況、経済成長の状況、我が国との貿易の状況から今後の発展性を見越し、インド等アジア新興諸国を対象とした。

【調査の内容】

●既存文献の収集整理

・インド等アジア新興諸国における法制度、商習慣、インフラ整備、物流の現状と動向、日系の荷主企業・物流企業の進出状況等を WEB や既存文献から収集整理

●インドへ進出している日系企業の物流実態調査

アンケート調査の実施 ※2011年2月実施

・インド日本商工会及び各地域の商工会会員企業（計 499 事業所）を対象
・インド物流の現状、問題点・課題、改善策、要望など

ヒアリング調査の実施 ※2011年2月実施

・既存文献の収集整理及びアンケート調査の結果から、先進的な取り組みを行っている事業者を対象に、訪問調査を実施（計 16 社）

・アンケート調査内容の深堀

【調査の成果（予定）】

○アジア諸国における物流の現状を整理

○日系企業のインド物流に関するケーススタディの作成

3. 調査研究の内容

(1) 既存文献の収集整理

1) 法制度

- ・対象国の法制度については、①日系企業が進出する場合、②倉庫や陸運等の物流業を行う場合、に関連する法制度を整理
- ・具体的な手法として、JETRO の国・地域別情報等、WEB や既存文献からとりまとめる。

2) 商慣習

- ・対象国の商慣習については、特に物流に関するものを整理する。
- ・具体的な手法として、JETRO の国・地域別情報等、WEB や既存文献からとりまとめる。

3) インフラ整備

- ・対象国のインフラ整備については、①道路（トラック）・鉄道といった輸送手段②港湾・空港・倉庫といった物流拠点から整理する。また、データが存在するものについては、交通量や貨物量についても収集する。
- ・具体的な手段として、総務省の世界の統計、JETRO の国・地域別情報等、WEB や既存文献からとりまとめる。

4) 物流の現状と動向

- ・対象国の物流については、貿易額や海運、鉄道、航空などの輸送量、貨物社の保有台数などを定量的に把握するとともに、各国の特徴について整理する。
- ・具体的な手法として、国連の貿易統計や総務省の世界の統計、JETRO の国・地域別情報等、WEB や既存文献からとりまとめる

5) 日系の荷主企業・物流企業の進出状況

- ・対象国に進出している日系企業の状況を整理する。
- ・具体的な手法として、大使館等の日系企業リスト、東洋経済の海外進出企業総覧など、WEB や既存文献からとりまとめる

(2) アンケート調査

アンケート調査は、現地の実態を具体的に把握するため、インド日本商工会及び各地域の商工団体にご協力をいただき、インドの現地法人に送付した。

アンケートの概要は、下記の通りである。

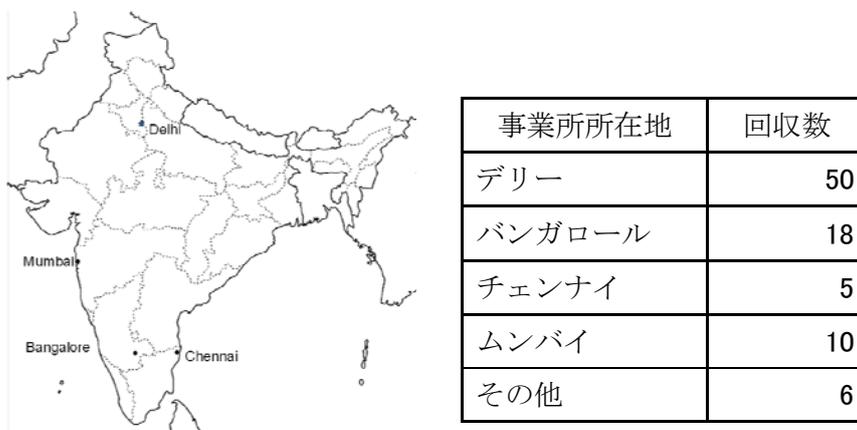
調査期間：2011年2月10日（木）～2月25日（金）

郵送調査送付：499事業所

郵送調査回収：89事業所

回収率：17.8%

表 1: 回答企業の所在地



アンケートの調査票は、荷主企業用、物流企業用の2種類を作成し、インド物流の問題点・課題、改善の取組について、荷主企業用では入荷から出荷までの物流品質を中心に、物流企業用では、最も物量が多い幹線ルートにおける輸送手段・物流拠点を中心に、質問項目を設定した。

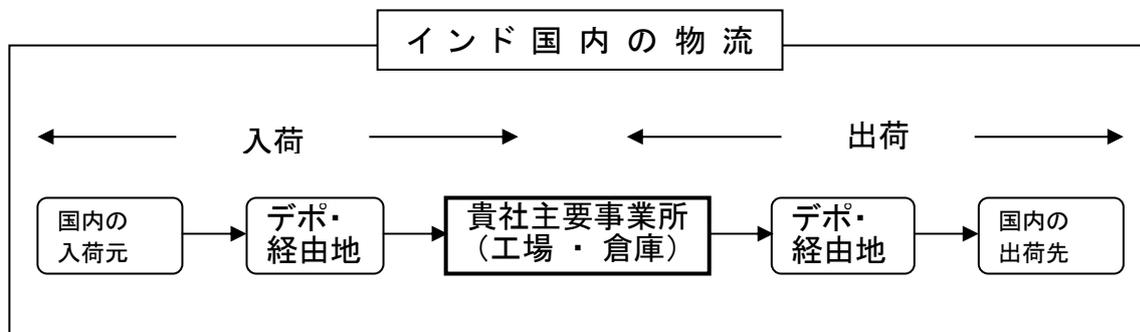


図1. アンケートの調査範囲(荷主企業用)

荷主企業	物流事業者
<p>1. 企業属性</p> <p>【問1】事業活動における物流業務の状況</p> <p>【問2】物流業務の発生時期</p> <p>【問3】物流業務委託の有無</p> <p>【問4】物流事業者を選ぶ際の基準</p> <p>【問5】取り扱っている主な品目</p> <p>【問6】最も物量が多い幹線ルート</p> <p>2. インド物流の実態</p> <p>【問7】インドでの物流の問題点 (物流品質を中心)</p> <p>【問8】問題の具体的な内容</p> <p>【問9】インドでの物流改善の取り組み</p> <p>【問10】インドでの物流に関する要望</p> <p>【問11】インドにおける物流についての意見</p>	<p>1. 企業属性</p> <p>【問1】物流サービスを実施している地域</p> <p>【問2】最も物量が多い幹線ルート</p> <p>【問3】利用している物流拠点</p> <p>【問9】提供している物流サービス</p> <p>【問10】売上高に占める日系企業の構成比率</p> <p>【問11】取り扱っている輸送品目</p> <p>2. インド物流の実態</p> <p>【問4】インドでの物流の問題点 (輸送手段・物流拠点を中心)</p> <p>【問5】問題点の具体的な内容</p> <p>【問6】インドでの物流改善の取り組み</p> <p>【問7】インドの現地物流企業を再委託先として選ぶ際の基準</p> <p>【問8】インドでの物流に関する要望</p> <p>【問12】インドにおける物流についての意見</p>

図2: 調査票の質問項目

(3)ヒアリング調査

ヒアリング調査は、既存文献及びアンケート調査対象地域から、先進的な取り組みを行っている事業者を対象に実施した。

ヒアリングの概要は、下記の通りである。

調査期間：2011年2月16日（水）～2月25日（金）

都市：デリー、ムンバイ、バンガロール

対象企業：主要な荷主企業、商社、物流企業16社

ヒアリング調査については、アンケート調査の回答を深掘りすることを基本とし、インドにおける物流課題について、輸送手段・物流拠点、物流品質を中心に、物流課題解決の取り組みについては、取り組みの概要、実施体制、成功要因などを具体的に質問した。

1. インドにおける物流課題の確認
 - 1) 海運、鉄道、道路等の輸送手段
 - 2) 工場や倉庫などの物流拠点
2. 物流課題解決に向けた取り組み内容
 - 1) 取り組みの概要
 - 2) 実施体制(日系、現地系、その他外資系)
 - 3) 課題解決にむけて工夫したポイント
 - 4) 効果(定量・定性)
 - 5) 成功の秘訣
3. 今後、解決が必要な物流課題と取り組みの方針
 - 1) 課題の概要
 - 2) 解決が困難な(遅れている)理由
 - 3) 現状の損失(定量・定性)
 - 4) 今後の取り組み予定
4. 物流課題解決に向けた政府などへの要望

図3:ヒアリング調査における調査項目

4. 今後の予定

- ・既存文献の収集整理について、インド等アジア新興諸国のデータを比較可能なように取りまとめる。また、これら新興諸国については、データが十分でないことが想定されるため、どのような情報が取得可能で、逆にどのような情報が取得不可能であるかについて、併せて整理する。
- ・アンケート調査について、結果を全業種まとめて集計し、インド物流の全体傾向を定量的に把握する。その上で、業種別や地域別、取扱貨物種別にクロス集計し、物流上の課題、解決の取組みについて整理する。
- ・ヒアリング調査について、得られた情報をケーススタディとしてまとめるとともに、物流改善の取組みについて、実施体制、成功要因等について分析を行う。

以上の結果について、アジア諸国における物流の現状、日系企業のインド物流に関するケーススタディとして取りまとめる。

これらの成果をインド等アジア新興諸国に展開している企業に役立ち、また、インド等アジア新興諸国の政府との政策対話の基礎資料に資するものとする。

地域の交通アクセシビリティ指標の作成にむけて(Kick-off)

研究調整官 佐野 透
前研究官 加藤 隆重
研究官 井上 延亮

調査研究の概要

課題設定

交通は、人々が生活の中で様々な活動を行う場所へアクセスするために不可欠なものである。すなわち、雇用、教育、医療、買物、社会参加等の人々の活動は、活動を行う場所までの交通によって支えられている。しかし、地域交通については、バスや鉄道等の利用者数は減少が続き、急速な少子高齢化・人口減少社会を迎え、公共交通の確保が一層厳しくなる中で、高齢者や自家用車を利用できない人々にとって、生活に必要な活動を行う場所への交通アクセスが困難となる状況が考えられる。

本調査研究は、買物や医療など人々の日常生活を対象として、客観的なデータに基づく交通アクセスのしやすさ指標(交通アクセシビリティ指標)の作成と指標を活用した分析方法の提案を行い、少子高齢化・人口減少社会に対応する地域交通政策の検討に資する。

本稿では、地域の交通アクセシビリティ指標の作成にむけて、今後実施する調査研究を中心に紹介する。

内容

1. 交通アクセシビリティ指標の作成

①交通弱者等の交通アクセスの現状や動向等に関する分析

②交通アクセシビリティ指標の検討・作成

住民の生活の視点に立って、生活に必要な活動場所(買物、医療、教育等)までの交通アクセス(自動車や公共交通)のしやすさを指標化する

③指標の分析・検証

2. 指標を活用した分析方法の作成

①指標を活用した分析方法の検討

②海外の先進事例の調査研究

Output

↓
地域の交通アクセシビリティ指標、指標を活用した分析方法の提案

成果の活用(Outcome)

少子高齢化・人口減少社会に対応する地域交通政策の検討に資する。

1. はじめに

交通は、人々が生活の中で様々な活動を行う場所へアクセスするために不可欠なものである。すなわち、雇用、教育、医療、買物、社会参加等の人々の活動は、活動を行う場所までの交通によって支えられている。しかし、地域交通については、バスや鉄道等の利用者数の減少が続き、急速な少子高齢化・人口減少社会を迎え、公共交通の確保が一層厳しくなる中で、高齢者や自家用車を利用できない人々にとって、生活に必要な活動を行う場所への交通アクセスが困難となる状況が考えられる。

本調査研究は、買物や医療など人々の日常生活を対象として、客観的なデータに基づく交通アクセスのしやすさ指標（交通アクセシビリティ指標）の作成と指標を活用した分析方法の提案を行い、少子高齢化・人口減少社会に対応する地域交通政策の検討に資する。

本稿では、地域の交通アクセシビリティ指標の作成にむけて、今後実施する調査研究を中心に紹介する。

2. 地域の交通アクセスに関する問題認識

地域の交通アクセスについては、近年、少子高齢化・人口減少社会を迎え、様々な問題が顕在化している。具体的な問題をまとめると、図1のような要因によって、高齢者や自動車を利用できない人を中心にして、交通のアクセスが困難な状況となり、その結果、買物や医療、社会参加等の生活に必要な活動から疎外されるという問題が増加していると指摘されている。



図1 少子高齢化・人口減少社会における交通アクセスの問題

3. 調査研究の内容

本調査研究では、人々の日常生活を対象として、居住地（出発地）から生活に必要な活動を行う場所（目的地）までの交通アクセスのしやすさについて、「交通アクセシビリティ指標」を作成するとともに、この指標を活用して地域交通や地域づくりの様々な分析方法を提案していく。このことを通じて、わが国で人口減少・高齢化が急速に進行する中で、地域の人々の暮らしの視点に立った国土交通政策の検討に資する。

なお、平成 23 年 3 月 8 日に閣議決定された交通基本法案においては『国は、国民等が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人・・・の移動を円滑に行うことができるようにするため、・・・地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ交通手段の確保等を行う』ことが記載されているところであり、本調査研究の成果を通じて、上述のような取り組みが一層加速されることを期待したい。

(1) 交通アクセシビリティ指標の作成

交通アクセシビリティ指標は、図 2 に示すとおり、出発地（居住地）から目的地（日常生活の様々な活動場所）までの交通アクセスに係る費用や時間を計測して作成する。

作成される指標については、客観的かつ時系列的な分析や、人口減少や高齢化が進んでいる中山間地域の集落や都市部の団地など局所的な地域の状況を分析することに活用できる必要がある。

このため、①出発地と③目的地については、一般の統計のうち細かなメッシュデータを有する統計データを利用する。また、②交通アクセスについては、既存のデータを極力活用して交通ネットワークを構築し、出発地から目的地までの交通に係る費用や時間を計測し、交通アクセシビリティ指標を作成する。なお、バスについては、データが十分でないため、系統データを参考にして既存のバス停のデータを活用して交通ネットワークを構築する。

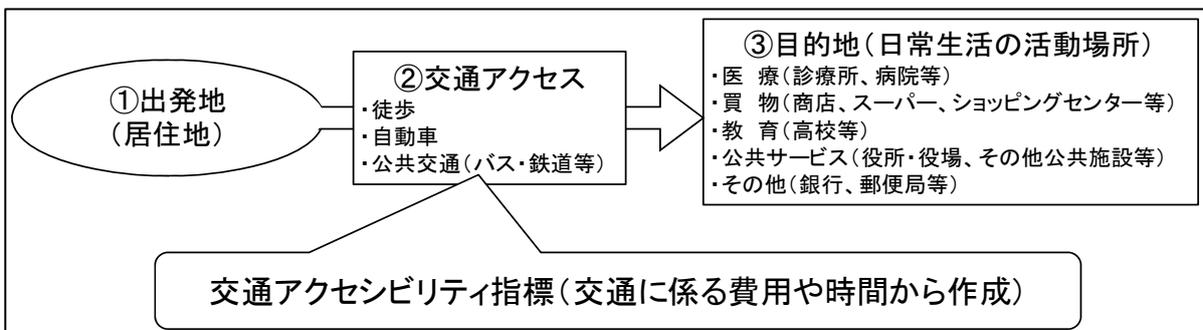


図2 交通アクセシビリティ指標の考え方

(2) 指標を活用した分析方法の作成

本調査研究では、交通アクセシビリティ指標の作成とともに、国土交通政策に関して指標を活用した様々な分析方法の検討も行う。

1) 地域全体・全国的な分析

交通アクセシビリティ指標については、メッシュデータによる数値化とともに、指標の集計や図化の方法を工夫することによって、地域全体や全国的な交通アクセスのしやすさを表す、わかりやすい指標として検討を行う。

2) 社会現象による影響や施策による効果等の把握

人口減少・高齢化等の進行や人口移動、あるいはコンビニ・スーパー、医療機関等の活動場所の統廃合や新規立地、また地域交通に係る各種の施策等、社会現象や施策による影響や効果等を把握することができるように、指標を作成するとともに分析方法も検討する。

3) 住民意識調査との関連性の分析

交通アクセシビリティ指標は、住民の暮らしの視点から、生活に必要な活動場所へのアクセスのしやすさを指標化するものであるが、統計データ等に基づく客観的な数値として作成される。このため、住民意識調査の結果など住民の主観的なデータ等との関連性の分析によって、より一層国民の目線に立った検討に活用することも想定される。

4) 様々な住民サービスの提供方法に関する分析

住民の暮らしの中で、生活に必要な住民サービスは、交通アクセスだけで支えられているものではない。例えば、買物については宅配や移動スーパー、医療については往診や在宅診療、買物バスやへき地患者輸送バス等のように企業や行政が独自にアクセス手段を確保する場合もある。

特に中山間地等など、生活に必要な活動場所までの交通アクセスが十分ではないと考えられる地域においては、交通アクセスとともに上述のような住民サービスの提供によって、住民の暮らしが全体として支えられている。このような地域においては、住民の暮らしの中で交通サービスの果たす役割を検討する必要がある。

5) 海外の先進事例の調査研究

生活に必要な活動場所を設定し、交通アクセスのしやすさについて指標を作成し政策に反映している海外の先進事例等について調査研究を行う。

4. 交通アクセシビリティ指標の計測方法

交通アクセシビリティ指標の計測方法と計測手順は、次のとおりである。

①出発地の設定

居住地を統計によりメッシュ単位で把握し、それぞれのメッシュを出発地として設定する。

統計については、国勢調査のメッシュデータを利用することにより、メッシュ内の世帯数や人口、年齢階層等を把握することが可能となる。なお、メッシュは2分の1地域メッシュ（1辺の長さが約500m）を利用する。平成17年の国勢調査では、全国の居住地のメッシュ数は約48万箇所あり、それぞれを出発地として設定する。

②目的地の抽出

目的地については、生活に必要な活動場所として目的や種類で分類した上で、その分類に従って目的地を統計によりメッシュ単位で抽出する。

統計については、事業所統計や商業統計のメッシュデータを利用することにより、メッシュ内の病院・診療所、スーパー、コンビニなど生活に必要な活動場所について目的や種類で分類し、事業所数等を把握することが可能である。

③一般化交通費用の計測

②で抽出された目的地のうち、出発地から最寄りの複数箇所を目的地として設定し、出発地から目的地までの一般化交通費用を交通ネットワークにより測定する。

④交通アクセシビリティ指標の作成

複数計測される一般化交通費用を目的別・種類別に集計し、1箇所の出発地メッシュに対して、目的別・種類別の交通アクセシビリティ指標を作成する。

表1 交通アクセシビリティ指標の計測方法

	計測方法
出発地	居住地 : 国勢調査
目的地	日常生活の活動場所 : 事業所・企業統計、商業統計 : 病院・診療所、商店・スーパー、高校、行政機関等
ゾーン分割	メッシュ単位 (2分の1地域メッシュ: 1辺の長さが約500m)
交通手段	自動車、公共交通 (バス、鉄道)
交通ネットワーク	自動車 : 道路ネットワーク 鉄道、バス : 公共交通ネットワーク
交通費用	交通ネットワークから計測 : 一般化交通費用 (所要時間、運賃・料金))
計測指標	交通アクセシビリティ指標 : 移動目的 (医療、買物、教育、公共サービス、その他) : 交通交通 (自動車・公共交通)

ここで、目的地の抽出、一般化交通費用の計測、交通ネットワークの構築、交通アクセシビリティ指標の作成（一般化費用の集計）について詳述する。

(1) 目的地の抽出

目的地については、生活に必要な活動目的や活動場所の種類で分類して、それぞれに対応したメッシュデータを抽出する。分類の考え方は次のとおり検討する。

① 活動目的で分類する

目的地を生活に必要な活動として、医療、買物、教育、公共サービス等の目的で分類する。これらの目的は、昨今指摘されている地域交通に係る諸問題を網羅的に把握し、交通に関する各種の計画や調査、地域の総合計画等と連携できるように考慮する。

② 活動場所の種類で分類する

生活に必要な活動場所は、施設の規模や専門性等によって生活の中での位置づけが異なると考えられるので、統計上可能となる種類で分類する。例えば、医療にあつては病院と診療所などの医療機関の種類、買物にあつては最寄品（食料品や普通生活雑貨等）や買回品（衣料品や家電製品等）などの販売品目の種類等を考慮する。

(2) 一般化交通費用の計測

上述した分類にしたがつて抽出された目的地のうち、同等の目的かつ同等の種類
の目的地であっても、2箇所の目的地を設定して1箇所の出発地から2つの一般化
費用を計測することとした。

具体的には図3に示すとおり、例えば病院については、交通ネットワークで計測
される一般化交通費用が小さい順に2番目までの目的地のメッシュを対象として、
自動車と公共交通の2つの交通手段による一般化交通費用をそれぞれ計測する。

ここで、メッシュの中は同質とみなし、メッシュ内の移動所要時間はゼロと仮定
している。1箇所のメッシュに複数の病院が存在する場合でもメッシュは1箇所と
して計算する。また、自動車と公共交通では、計測される費用が異なるため、別々
のメッシュを選択する場合がある。

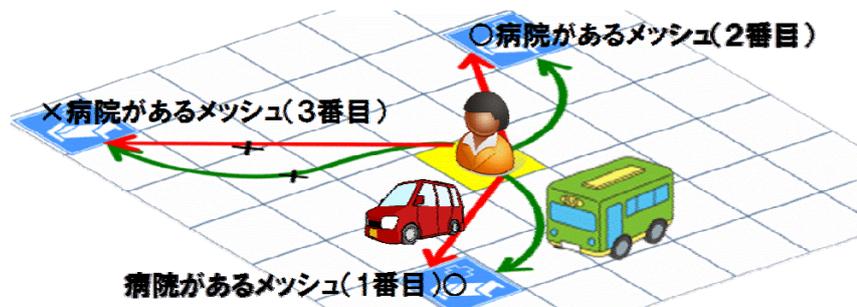


図3 目的地の設定(病院の例)

なお、1箇所の出発地に対して複数箇所（2箇所）の目的地の一般化交通費用を計測することについては、次の考え方によるものであるが、今後検証することが必要である。

①住民サービスの選択や補完

例えば、病院であっても診療科が異なる場合、スーパーであっても販売品目や営業形態が異なる場合等があり、実際に住民が受ける医療や買物のサービスは、複数の場所を選択してサービスが補完されている。例えば、住民に対して買物でよく利用する場所を聞いた場合、〇〇スーパーと××屋のように複数箇所を回答する住民も少なくない。

②メッシュ統計上の制約

指標はメッシュデータを利用して作成するので、必然的にメッシュデータが有する統計上の分類が制約となる。例えば「診療所」については「診療所（歯科を除く）」のデータを利用することになり、診療科をすべて詳細に把握できるものではない。ここで、最寄りの診療所を1箇所に設定した場合、特定の診療科に限定される可能性が生じる。このため、複数箇所を目的地として設定し一般化交通費用を計測して集計することによって、より適切な指標の作成につながるよう考慮した。

一方、中山間地等においては、例えば複数箇所の病院を対象として一般化費用を計測した場合、箇所数が多いほど極めて遠方の目的地のメッシュまで計測することとなり、日常生活圏とかけ離れた数値を計算する恐れがあるので、複数箇所であっても多数の目的地を対象とすることは適切ではない。

(3)交通ネットワークの構築(自動車及び公共交通機関)

出発地から目的地までの一般化交通費用（所要時間+運賃・料金）を計測するため、図4の作成手順にしたがって交通ネットワークを構築する。交通ネットワークは①自動車利用の交通ネットワークと②公共交通（鉄道及びバス）を利用した場合の交通ネットワークを構築する。

①道路ネットワーク

道路ネットワークは通常の交通計画で用いられる幹線的な道路以外の細街路も含めた道路網と、各メッシュの中心点から最短距離にあるノードを接続させたネットワークを構築する。

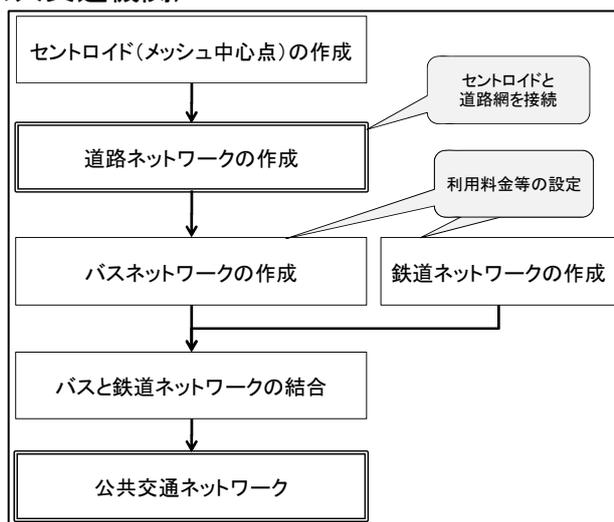


図4 交通ネットワークの作成手順

②公共交通ネットワーク

公共交通ネットワークは、上記の道路ネットワークをベースしたバスと徒歩によるネットワークと鉄道によるネットワークを組み合わせる。この際、バスと鉄道のネットワークには利用料金等の属性を持たせる。

(4)交通アクセシビリティ指標の作成（2つの一般化交通費用の集計）

複数計測される一般化費用については、ログサム関数を適用して集計し、交通アクセシビリティ指標を作成する。計算式は図5のとおりである。

本式は、複数の選択枝の選好の程度を表す、パラメータ η （イータ）を既往の研究成果等に基づき適切に設定することにより、人の選好を考慮して複数の選択枝における最大効用の期待値を集計することができる。

具体的には、選好の程度である η が小さい場合、本式で集計される数値は複数の選択枝の平均値に近くなり、 η が大きい場合は、選択枝のうち最も小さい数値に近くなる。図5に「買物」について計算式を適用した例を示す。 η が小さい場合、 ACC_1 は T_{11} 、 T_{12} 、 T_{13} の平均値、 η が大きい場合、 ACC_1 は最小値である T_{11} に近い値となる。本計算式は、指数関数と対数関数を組み合わせて集計することにより上述の挙動を示すようになっている。

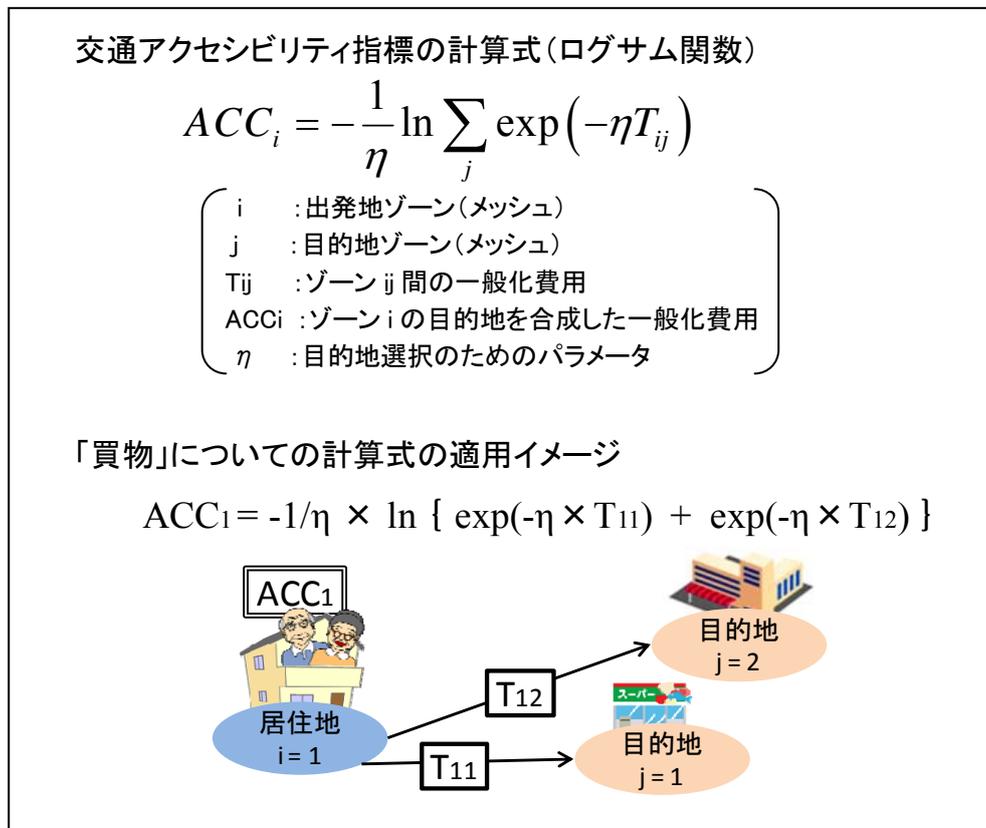


図5 交通アクセシビリティ指標の計算式と適用イメージ

5. 甲府都市圏を対象とした試行調査

全国を対象とする交通アクセシビリティ指標の作成にむけて、ケーススタディとして甲府都市圏を中心に試行的に調査研究を行うこととしている。ここでは、設定した前提条件の下で行った計算結果等を掲載し、交通アクセシビリティ指標について具体的に説明する。

(1) 対象地域

対象地域は、同一市町村内に複数の都市計画区域及び都市計画区域外の地域を有する山梨県甲府市を対象とする。平成 17 年国勢調査における甲府市の居住地 500mメッシュは、下図に示す●印の 331 メッシュである。なお、参考として、甲府市周辺 10 km のメッシュ（●印）も計測した。

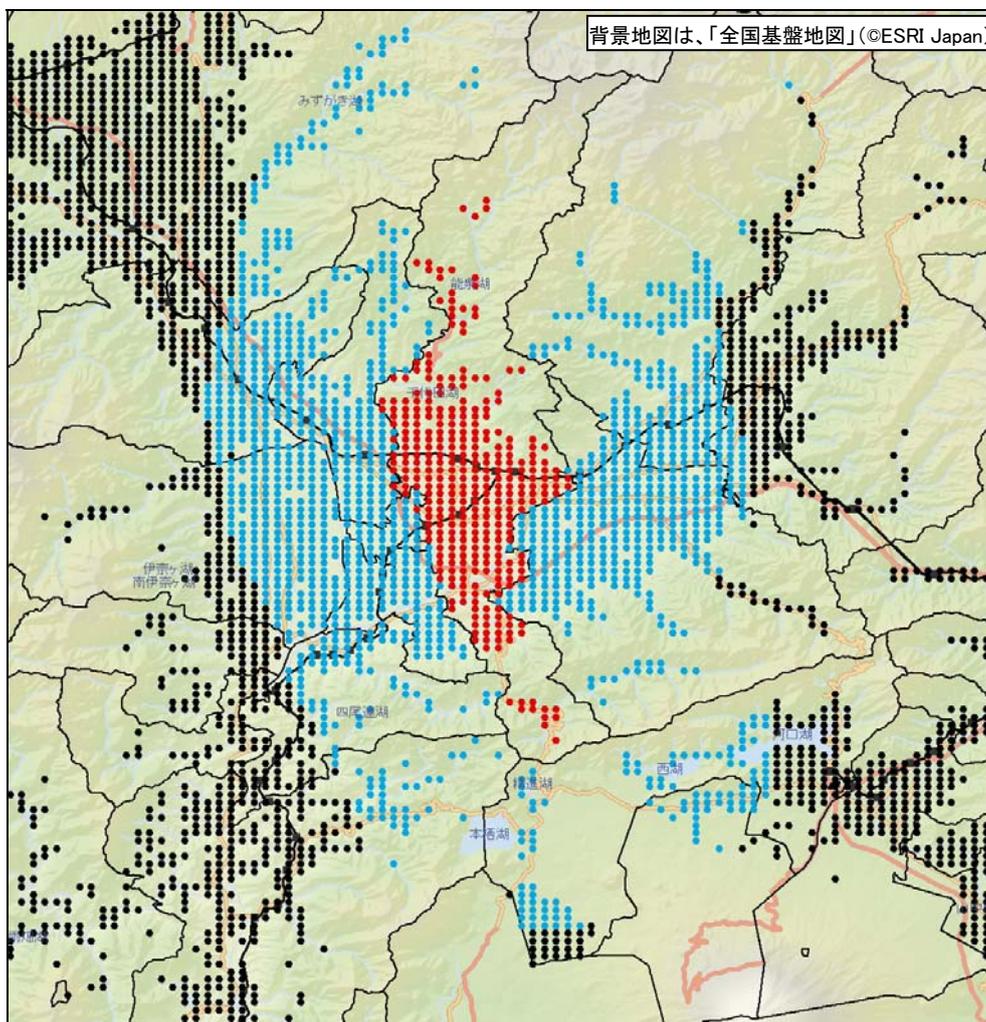


図6 甲府市の計測対象メッシュ中心

(2) 道路ネットワーク及び公共交通ネットワーク

甲府市のアクセシビリティ指標を算出するにあたって必要となる道路と公共交通の交通ネットワークを示す。なお、500mメッシュの中心をトリップの発着地点として、500mメッシュ中心点から既存の道路網へのアクセスを追加している。

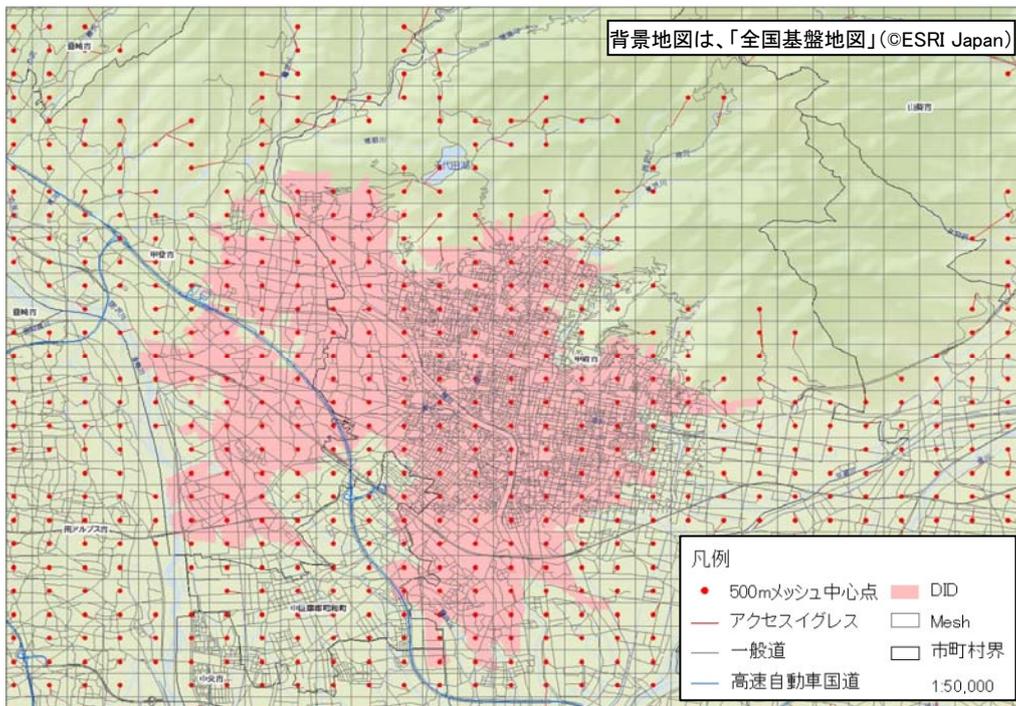


図7 道路ネットワーク

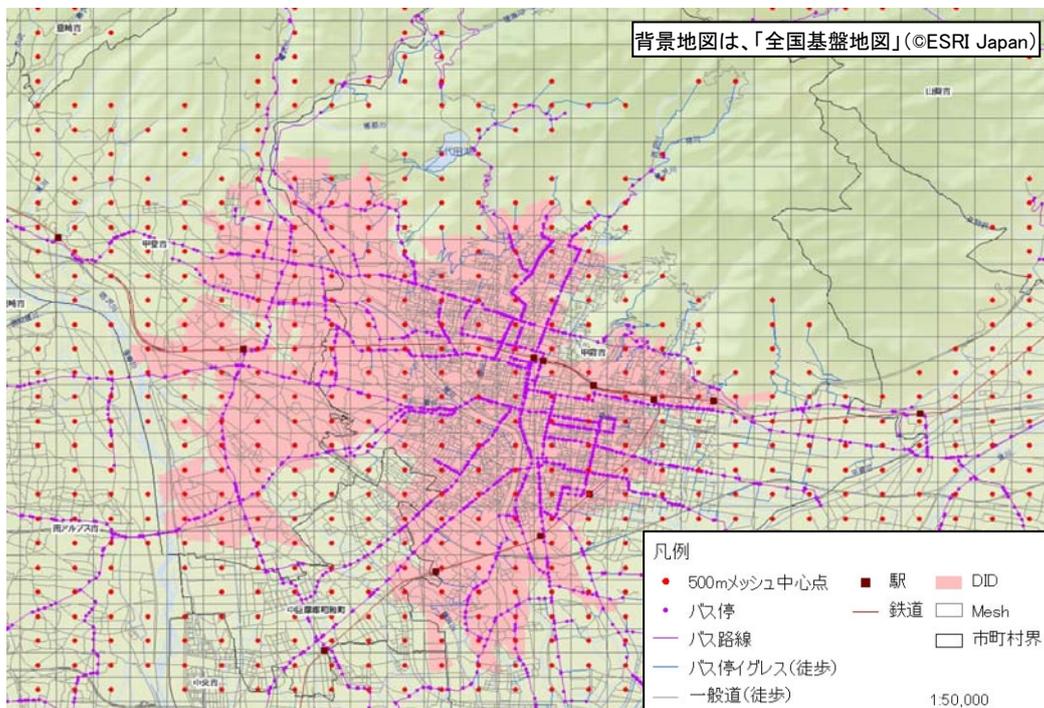


図8 公共交通ネットワーク

(3) 施設等の分布

目的地の分類は、医療、買物、行政、教育の4つの目的として、表2に示すように分類した。また、目的地は出発地から最寄りの2箇所（メッシュ）として、出発地が目的地となる場合は、これを1箇所目の目的地として、これ以外で最寄りの2箇所目を設定した。

表2 施設等分布状況に使用するデータ

目的	使用するデータ等
医療	日常的な医療（一次医療圏）と高次の医療（二次医療圏）の二つに分類。診療所・クリニックの診療科は歯科医院を除くすべて。事業所統計による。 ① 一次医療圏：病院、診療所・クリニック ② 二次医療圏：病院
買物	日常的な買物と非日常的な買物の2通りにわけて設定。商業統計による。 ① 最寄品の買物：最寄品業種 ② 買回品等の買物：買回品業種、各種商品小売業 } 表3参照
行政	役所及び文化社会活動の拠点へのアクセス。なお、①の市役所は一箇所のみ。事業所統計による。 ① 市役所・支所：(1箇所のみ) ② その他公共施設：美術館、資料館、記念館、博物館、科学館、水族館、動植物園
教育	高等学校、高専への通学利便性。事業所統計による。 ① 高校、高専

表3 商業統計における最寄品業種・買回品等業種

<p>(1) 買回品業種</p> <p>561 呉服・服地・寝具小売業 562 男子服小売業 563 婦人・子供服小売業 564 靴・履物小売業 569 その他の織物・衣服・身の回り品小売業 582 自転車小売業 591 家具・建具・畳小売業 592 機械器具小売業 599 その他のじゅう器小売業 602 農耕用品小売業 604 書籍・文房具小売業 605 スポーツ用品・がらん具・娯楽用品・楽器小売業 606 写真機・写真材料小売業 607 時計・眼鏡・光学機械小売業 609 他に分類されない小売業</p> <p style="text-align: center; color: green;">買回品等業種</p>	<p>(2) 最寄品業種</p> <p>571 各種食料品小売業 572 酒小売業 573 食肉小売業 574 鮮魚小売業 575 野菜・果実小売業 576 菓子・パン小売業 577 米穀類小売業 579 その他の飲食物品小売業 601 医薬品・化粧品小売業</p> <p style="text-align: center; color: red;">最寄品業種</p>
	<p>(3) 各種商品小売業</p> <p>中分類 55 551 百貨店、総合スーパー 559 その他の各種商品小売業</p>
	<p>(4) その他の業種</p> <p>581 自動車小売業 603 燃料小売業</p>

なお、コンビニエンスストアは、飲食料品を中心とするものに限るものとしてその他の飲食料品小売業に属しており最寄品業種に分類し、ミニスーパーとよろず屋は、衣・食・住にわたって小売りするものとして各種商品小売業に属しており買回品等業種に分類した。

甲府市の「買物」の施設等の分布状況を図9に示す。図は500mメッシュに対象施設が1つ以上存在するかを示し、①最寄品と②買回品等はそれぞれ広く分布しているが、周辺部など居住地（赤い点）だけが分布している場所も見受けられる。

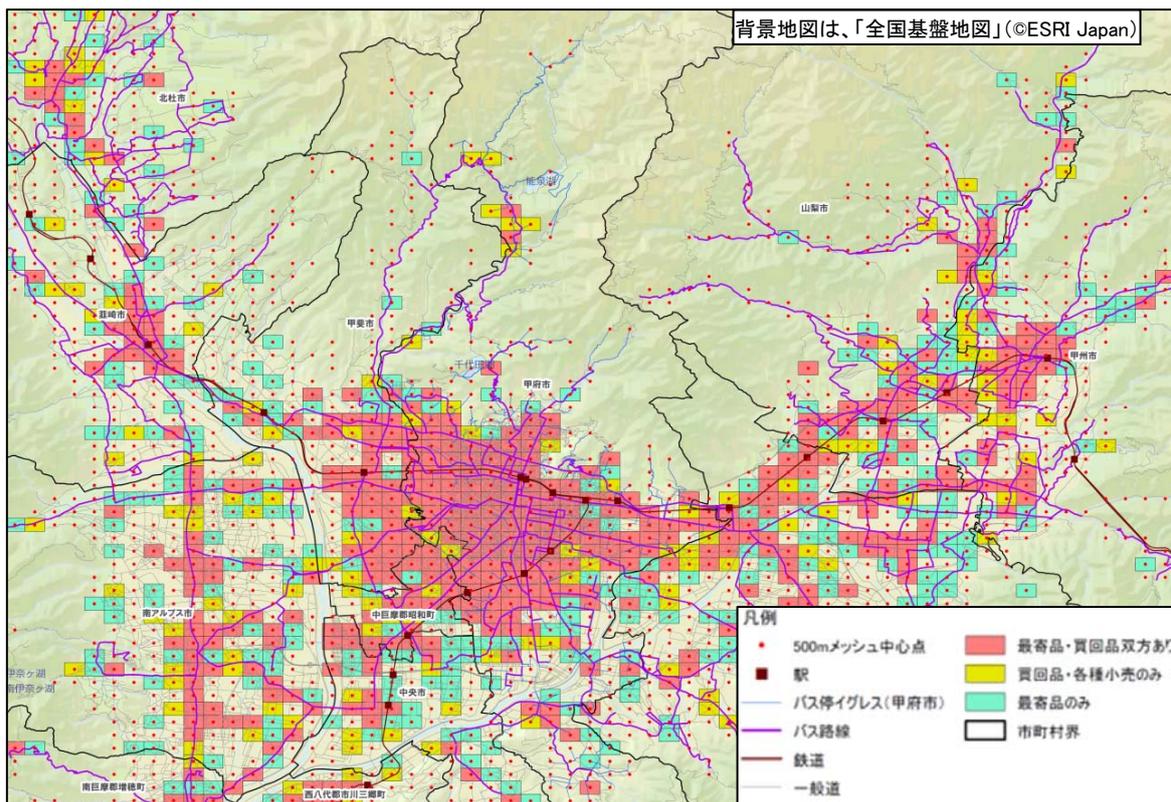


図9 「買物」施設等の分布状況

(4) 交通アクセシビリティ指標の計測の前提条件

交通ネットワークにおいて一般化費用を計測するにあたって、原単位等については今回の試行計算では次のとおり設定している。

<原単位の設定>

- ・徒歩による移動速度：4.8km/h
- ・車による移動速度：規制速度
- ・バスによる移動速度：20 km/h
- ・鉄道による移動速度：30 km/h
- ・バス乗車に伴う料金：初乗り 150 円+43.4 円/km
- ・鉄道乗車に伴う料金：初乗り 140 円+16.2 円/km
- ・バス乗車に伴う待ち時間：なし
- ・鉄道乗車に伴う待ち時間：15 分
- ・時間価値 50 円/分

<目的地の選択>

- ・一般化費用（時間の貨幣換算及び利用料金を足したもの）での最寄り2メッシュ。ただし、公共施設（役所）の場合は最寄り1メッシュ
- ・自メッシュ内に当該目的施設が存在する場合は、これを最寄りの一つとし一般化費用は0（所要時間=0）とした。
- ・一般化費用による最寄りは交通モードによって異なる。つまり、自動車交通による目的地と公共交通による目的地は異なる場合がある。

(5) 交通アクセシビリティ指標の試算結果

「医療」、「買物」に関する交通アクセシビリティ指標を計測した。

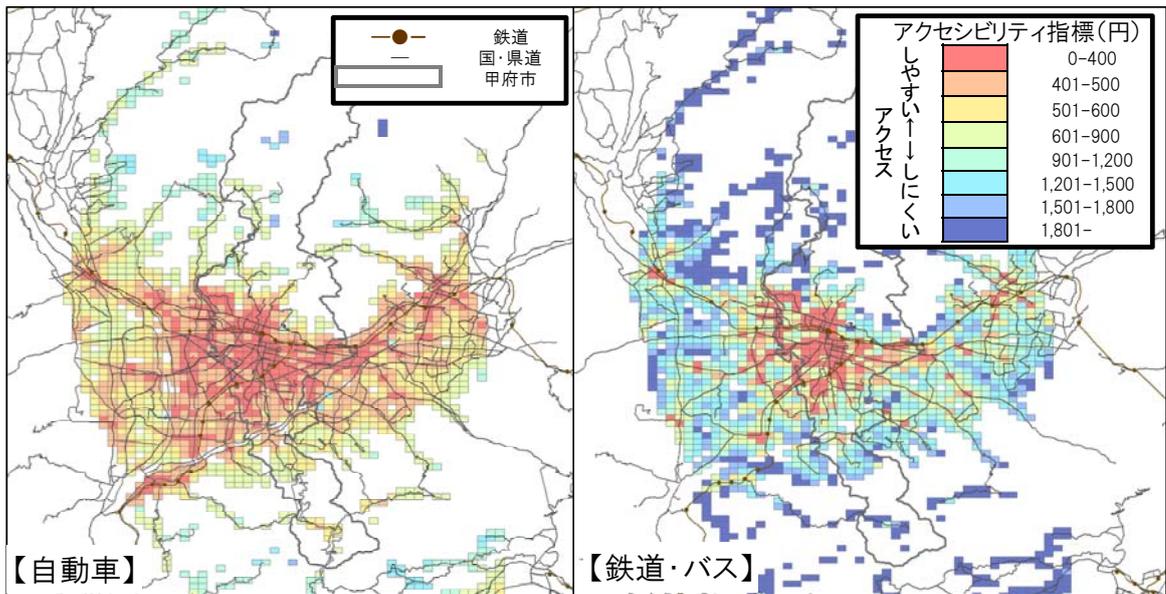


図10 「医療」病院・診療所への交通アクセシビリティ指標の試算結果

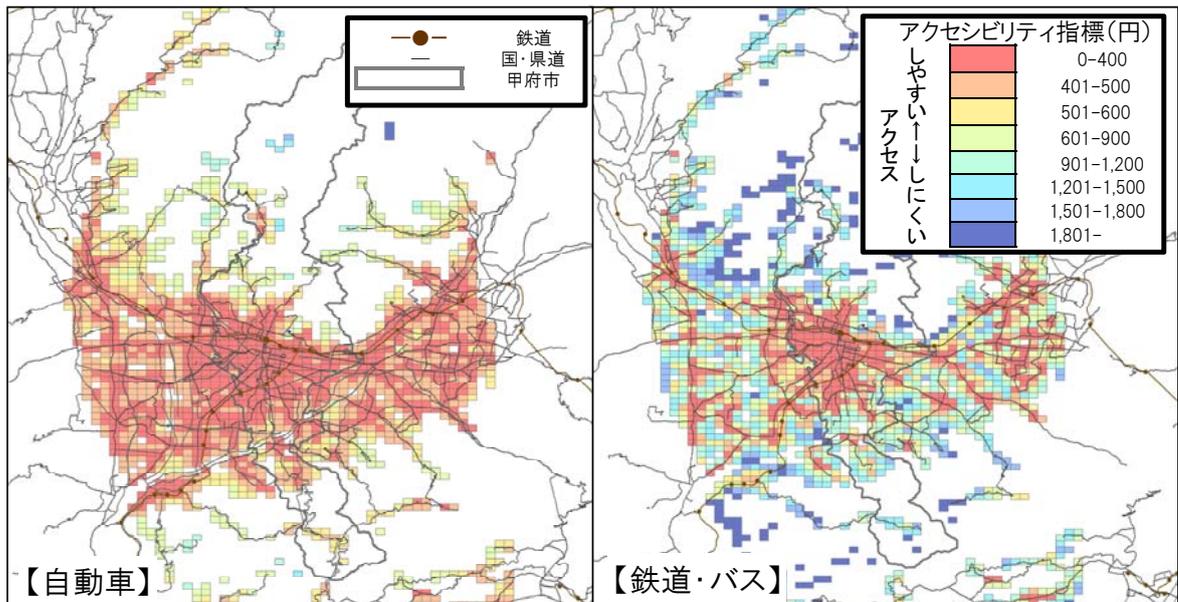


図11 「買物」最寄品業種への交通アクセシビリティ指標の試算結果

交通アクセシビリティ指標の試算結果を図10及び図11に示す。「医療」については病院・診療所、「買物」については最寄品業種への交通アクセシビリティ指標を試算している。

図は500mメッシュごとに計測された交通アクセシビリティ指標を円換算で色分けしている。赤いメッシュほど指標が小さく、交通アクセスしやすい。また、青いメッシュほど指標が大きく、交通アクセスがしにくい。また、それぞれの図において左側が自動車を利用した場合、右側が公共交通を利用した場合となっている。

現時点では試算結果であるが、次のことが考えられる。

①自動車と公共交通による指標の違いがはっきり確認できる。

自動車を利用した場合の交通アクセシビリティ指標は、市内全域が赤から黄のメッシュとなっており、青いメッシュがほとんど存在せず、医療や買物の高い利便性を広く確保している。

一方、公共交通では赤いメッシュが市内中心部に偏り、周辺部には青いメッシュが分布している。その傾向は病院・診療所について顕著である。

以上については、自動車が便利という一般的な感覚に合致する結果である。

②自動車に係る費用を含めて計算した場合、計算結果が異なることが想定される。

上記の結果には、自動車に係る費用（購入費用、燃料費、維持費等）が含まれていない。このため、これらを含めて計算を行った場合は、自動車による交通アクセシビリティ指標は大幅に増大する可能性がある。

この場合、交通アクセシビリティ指標は一般的な感覚とは合致しないが、実際にかかるコストを計算させることも可能であり、交通施策による費用対効果の計算への活用等、指標の活用方法とあわせて整理していく必要がある。

6. 今後の作業にむけて

交通アクセシビリティ指標は、国土交通政策にかかる様々な場面において活用できる可能性がある。

当研究所としては、今後、適切な全国指標を作成することを目標として作業を本格化するとともに、活用方法についても十分に議論しご意見をいただき、指標と手法を一体的に調査研究していく所存である。

韓国の共同住宅団地におけるグリーン活動の現況

前副所長 周藤 利一

1. はじめに

当研究所では、平成 22～23 年度研究課題として「中間レベル（コミュニティ・近隣）の CO2 排出削減のインセンティブ施策に関する研究」を実施しており、本誌前号に Kick-off レポートを掲載したところである。

これに関連して、大韓民国（以下「韓国」と略称）では、グリーン成長が国家政策の基本目標として設定され、その具体的実践の一環として共同住宅団地におけるグリーン活動が展開されつつある。そして、その活動内容の中には、CO2 排出削減効果を有するものも盛り込まれている。そこで、本稿では韓国の共同住宅団地におけるグリーン活動の現況について紹介することとする。

2. 低炭素グリーン成長

「低炭素グリーン成長」は、李明博大統領が新たな国家ビジョンとして示したものであり、「温室効果ガスと環境汚染を減らす持続可能な成長」であって、「グリーン技術とクリーンエネルギーにより新たな成長力と雇用を創出する新たな国家発展のパラダイム」であると位置づけられている。

そして、その実現のための基本法制として「低炭素グリーン成長基本法」が 2010 年 1 月に制定され、「グリーン成長国家戦略」と「五箇年行動計画（2009－2013）」が同年 7 月に取りまとめられた。これら枠組みの中で各種の事業が展開されているが、こうした大きな流れの中に位置づけられる共同住宅団地におけるグリーン活動について以下見ていく。

3. 共同住宅団地内の物理的環境の改善

共同住宅団地におけるグリーン活動のうちハード面は、団地コミュニティ活動による団地内の共用部分を対象とした物理的環境の改善である。それ以外の土地利用や空間配置、再生エネルギー等の課題は、共同住宅の供給主体により決定される部分であり、コミュニティの参加が制限されているからである。共同住宅への入居後に行われるコミュニティによる団地内の物理的環境改善は、大きく二つの類型に分けられる。すなわち、エネルギーの効率と機能の観点から高効率設備を導入するものと、団地の美観の観点から環境に優しい屋外空間に改善するものである。

(1) グリーン技術及び設備の導入

グリーン技術及び設備の導入は、主として共同住宅団地の管理費用の節減のために管理事務所¹や住民自治会が主導して共同施設及び設備を改善する形態で行われている。

具体的には、通路や地下駐車場、階段といった共用部の照明灯を高効率三波長型蛍光灯、LED電球、センサー等に交換したり、高効率ポンプシステムへの交換等が行われている。例えば、ソウル市衿川区禿山洞の韓信アパート²（1,000戸）では、高効率ブースターポンプへの交換を通じ、電力使用量をそれまでより40%、月額約60万ウォン（約42,000円）節減した。また、ソウル南東部の城南市盆唐パークタウン（3,000戸）では、センサー等の交換により電気代を月額約200万ウォン（約14万円）節減できたという（〈表 1〉参照）。もちろん、これらの改善には新たな機器の設置費用を要するが、エネルギー節約を通じた管理費節減効果が確認されている。特に、住民の費用負担がないESCO事業を通じてエネルギー節約を推進している事例として、平澤市ウミ・イノスビル第2期アパート（420戸）の場合、地下駐車場の蛍光灯を無電極灯センサーに交換して、1ヶ月当たり電気料金に相当する約40万ウォン（約28,000円）を60ヶ月にわたり節減することができたと報告されている。

なお、ESCO事業（Energy Service Company）とは、個人や企業の代わりにエネルギー節約専門企業がエネルギー節約型施設を先行投資した後、エネルギー節減額により投資費用を回収する事業システムである。韓国では、ESCO業者は、政府が設置したエネルギー合理化資金から投資費用を低利で調達することができる。

〈表 1〉 盆唐パークタウンのスイッチ灯とセンサー灯の比較

	毎月使用時間 (日平均)	所要電力 (kWh)	電気料金 (ウォン)	備考
センサー灯	5時間(10分)	229	34,350	766個の照明灯
スイッチ灯	300時間(10時間)	13,788	2,068,200	1kWh当たり150ウォン 60W白熱電球

資料：チン・ヨンヒョ(2010)

このように、グリーン技術や設備は、その導入に費用を要するため、現時点でコ

¹ マンションの管理業務を管理業者に委託するのは韓国も日本と同様だが、管理事務所長は別途、管理組合が公募して契約する。管理事務所は警察や消防等の公共サービスの末端機能も果たしており、団地の規模が大きいほど所長の権限は大きく、その力量が団地の管理水準を左右する。周藤利一「韓国の集合住宅管理制度に関する研究」日本建築学会技術報告集第18号、329-334頁参照。

² 韓国の法律では、5階建て以上の共同住宅をアパートと呼ぶ。2008年時点で住宅ストック総数の43.2%、722万戸がアパートである。

コミュニティレベルで実践できる部分は、主として負担が大きくない節電用の補助機器や高効率設備程度にとどまっている。近年、盛んに導入されている太陽光のような新再生エネルギー設備の導入に関しては、政府や地方自治体の公的支援が一部行われているが、住民の立場からは依然として費用負担が伴い、技術的側面でもいまだ商用化できる水準には至っていない。新再生エネルギー設備の共同住宅への導入実績は、現在のところ大部分が管理事務所や付帯施設への導入にとどまっている。個々の住戸に導入されるようになったのは、2006年から知識経済部（日本の経済産業省に当たる。）と協定を締結して国庫補助を受けて韓国土地住宅公社が推進している「国民賃貸住宅太陽光普及事業」（現在の名称は「グリーンホーム100万戸普及事業」）のメリットを受けた57の団地、34,315戸である。このうち、国民賃貸住宅（床面積87.5㎡以下の低中所得者向け）である利川市葛山ヒューマンシア3団地（445戸、2009年12月入居）は、約4億3,000万ウォン（約3,010万円）を投じて太陽光発電設備を設置し、2010年2月から6月までの5ヶ月間で総電力消費量に占める太陽光発電量が6～9%程度を占め、総額574万6,510ウォン（約402,300円）、戸当たり1万2,914ウォン（約904円）の電気料金を節減している。30年間で設置費用を回収する計画である。

こうした実態を見ると、現時点の韓国では、コミュニティレベルにおける新再生エネルギー設備は費用効果が小さく、民間レベルで推進するには限界がある。

(2) 環境に優しい屋外空間の改善

共同住宅団地内の屋外空間の改善は、費用負担と推進主体に応じ、大きく三つの形態に分けられる。

第一は、公的主体である韓国土地住宅公社、住宅管理公団や国、地方自治体が支援して、建物外壁の塗装、点字ブロックの設置、車椅子移動通路の確保、運動施設の設置、進入道路の改善、自転車駐輪場の確保等が行われる形態である。社会的弱者に対する支援事業の一環として賃貸住宅団地を対象に施行されている。代表的な事例として大田広域市の「虹プロジェクト」の一環として行われた板岩地区の住公第4団地の場合、2007年に韓国土地住宅公社と住宅管理公団が大田広域市と共に団地内環境改善に10億ウォンを投入した例がある。また、同じ大田広域市の屯山住公第1・第2・第3団地の「美しいまちづくり」は、市が支援して住民が参加した「美しいまちづくり委員会」を通じて環境改善事業が展開された。

第二は、団地外の住民団体が支援して住民と共に団地環境を改善する類型で、主として社会弱者を支援するために、賃貸住宅団地を対象としている。ソウルグリーントラスト（SGT）という市民団体が主導して、ソウル市江南区水西洞にある水西住公第1団地³の交流空間造成の一環として行われた「わがまちの森」、「癒しの庭園」

³ 大韓住宅公社（現在は韓国土地住宅公社）が建設した住宅団地（分譲・賃貸）は、「住公〇〇団地」と名称が付けられている。同じ地域に複数の団地がある場合には、「住公〇〇1団地」「住公〇〇2団地」という具合であ

のようなプロジェクト型環境改善（〈写真 1〉参照）と、盤洞の住公第 5 団地において市民美術団体と連携した「塀に絵を描こう」のような運動型環境改善が良い事例とされている。これらは、単に、老朽施設を整備するのではなく、特定のテーマを持った団地環境美化運動として展開されているものである。

〈写真 1〉 環境に優しい屋外空間改善事例



資料：ソウルグリーントラストの支援により作られた水西住公第 1 団地「わがま
ちの森」第 13 号の看板（左）と現況（右）。

第三に、団地内の住民自治会、婦女会、同好会等の自主活動を通じて環境改善が行われる類型がある。釜山広域市のビーチグリーンアパートの婦女会が推進する花壇づくり等、主として民間分譲団地で行われている。こうした自主的活動は、分譲住宅団地に比べて賃貸住宅団地では困難なのが一般的であるが、コミュニティ活性化を推進している上述の水西住公第 1 団地の場合、団地内の居住環境改善推進団と国花同好会等の自主活動を通じて花壇づくり及び植木鉢を利用した環境改善活動が行われている。

屋外空間の改善は、住民の心理的・情緒的安定に重要な役割を果たすものであり、賃貸住宅コミュニティの回復のための環境基盤となる。

例えば、大田広域市の虹プロジェクトの「美しいまちづくり」と団地内環境改善事業は、住民に快適な居住環境を通じた心理的安定感を提供している。そして、水西住公第 1 団地は、賃貸住宅団地の障害者等の社会的弱者に土や植物に接することができる機会を提供することにより、自活意思を回復させるのに重要な役割を果たしていると報告されている。

しかしながら、こうした取組みを実践するためには費用を要するため、低所得者層が多い（公的）賃貸住宅団地の場合、公的支援や外部団体の支援がなくては不可

る。

能なのが実情である。

4. 団地コミュニティ単位のグリーン生活実践

コミュニティ単位でのアプローチが容易なグリーン活動は、エネルギー節約と資源リサイクルの生活を実践することである。こうしたグリーン生活実践は、住民代表者会⁴、婦女会等の自治組織や管理事務所を中心として行われており、基礎自治体や市民団体と協定を締結して、予算の支援、プログラム作成や活動展開に対する専門家の支援を受けて推進する事例が多い。

グリーン生活実践の類型は、大きく分けて、電気及び暖房エネルギー節減、資源リサイクル、二酸化炭素削減の実践に区分することができ、その中で多様なプログラムと事業が展開されている。

(1) 電気及び暖房エネルギー節減

韓国でも近年、低炭素運動と共にエネルギー節減が本格化するにつれ、共同住宅団地の管理事務所が主導する施設点検及び改善、環境部や地方自治体が支援する炭素ポイント制度、そして、外部の市民団体と連携して行う広報や教育活動が展開されている。

第一に、管理事務所が団地内の電気及び暖房エネルギー節減を実践する場合、暖房供給基準（時間及び温度）の変更、熱交換器の洗浄作業、施設点検、水タンク清掃等の変更や、計量機器の交換、電力会社との契約内容の変更といった設備の点検及び改善に基づき効果的なエネルギー節減を実施している。中央集中式暖房システムを採用しているソウル市衿川区禿山洞の韓信アパート（1,000 戸）の場合、暖房機の時間及び温度の調節を通じて年間 1 億 2,600 万ウォン（約 890 万円）を節減しているという（次ページ〈表 2〉参照）。安山市古棧地区のグリーンビル 9 団地（814 戸）は、2009 年に 80%の住戸の暖房用銅管の清掃と暖房水の交換作業を実施することにより暖房効率を 14%向上させ、住民が使用量を正確に判読することが困難な機械式計量器を電子式計量器に交換することにより、2009 年 6 月時点で 2007 年 6 月時点に対し 32.1%の節減効果を上げたことが報告されている。

第二に、環境部が作成した指針に従い地方自治体（市や区）の施策として、温室ガス排出削減を目的として炭素ポイント制度を施行する団地も増えている。電気、水道、ガス等の節約を実践して、炭素 10g を節減すれば 1 ポイントを付与し、1 ポイント当たり 3 ウォン（約 0.21 円）で換算し、1 年に 2 回ポイントを算定して、事業期間終了時に商品券、駐車券、ゴミ袋に交換するといったインセンティブを提供

⁴ 共同住宅の管理において、区分所有者全員で構成する管理組合がその主体であるという制度は日本と韓国は共通している。しかし、韓国では団地の規模が大きいため、区分所有者の代表者により構成される住民代表者会が管理実務を遂行している。

している。これは、政府（環境部）主導のプログラムであり、広報も盛んに行われたが、実際の事例では持続的な実効性がほとんどなかったと指摘されている。2009年9月から2010年5月まで炭素ポイント制度を施行した平澤市ウミ・イノスビル第1期アパート（499戸）の電力使用量は、当初2ヶ月は削減されたが、その後はいずれも前年比で増加したという。また、釜山広域市ビーチグリーンアパートの場合も、2009年11月から炭素ポイント制度を施行しているが、2010年3月を除きいずれも前年の電力使用量を上回っているという。

〈表 2〉 ソウル市衿川区禿山洞の韓信アパートの暖房供給調節による節減

	ガス使用量 (立方メートル)	金額 (ウォン)	単価(ウォン/ 立方メートル)
基準期間(07.11~08.10)	1,732,713	1,229,276,810	709.45
比較期間(08.11~09.10)	1,559,497	1,162,081,890	745.16
節減量・金額	-173,216	-67,194,920	35.71
節減比率	-10.0%	-5.5%	5.0%
引上げ前節減額	-122,888,448	=節減量×引上げ前単価	
引上げ後節減額	-129,074,424	=節減量×引上げ後単価	
平均節減額	-125,981,436	=節減量×平均単価(727.31)	

資料：2010年2月22日韓信アパート管理事務所作成資料。

第三に、エネルギー市民連帯、地球のための市民行動、消費者連帯といった地域市民団体がエネルギー祭り、消灯運動、エネルギー節減教育及び広報、節電補助装置の無料配布、エネルギーモニタリング等を企画して支援し、自治会や婦女会、管理事務所と共にエネルギー節減運動を展開する事例が多くなっている。市民団体の専門家の企画とプログラム、教育、広報等が居住者のエネルギー節約意識を大きく改善させて持続させる役割を果たし、炭素ポイント制度とは異なり、効果を上げているという。

2007年3月から2008年まで2年間、平澤市グリーン消費者連帯と連携して電気エネルギー節減運動を施行した平澤市ウミ・イノスビル第2期アパート（420戸）は、婦女会と生活支援センターを中心として住民の高い参加率を導き出し、消灯行事、エネルギー節約キャンペーン、イベント、電気エネルギーモニタリング等により住民の意識が相当改善され、プログラムが終了した後も節減生活が持続しており、最も良い世帯では25%も節減する成果を示した。また、天安市チョンダンマウル地区の碧山ブルーミングアパート（1,647戸）は、「CO2排出10%節減グリーンアパート造成事業」モデル団地として選定され、2009年4月から2年間、グリーンアパート事業が始まったが、天安市や、青い天安21実践協議会、グリーンスタート天安ネ

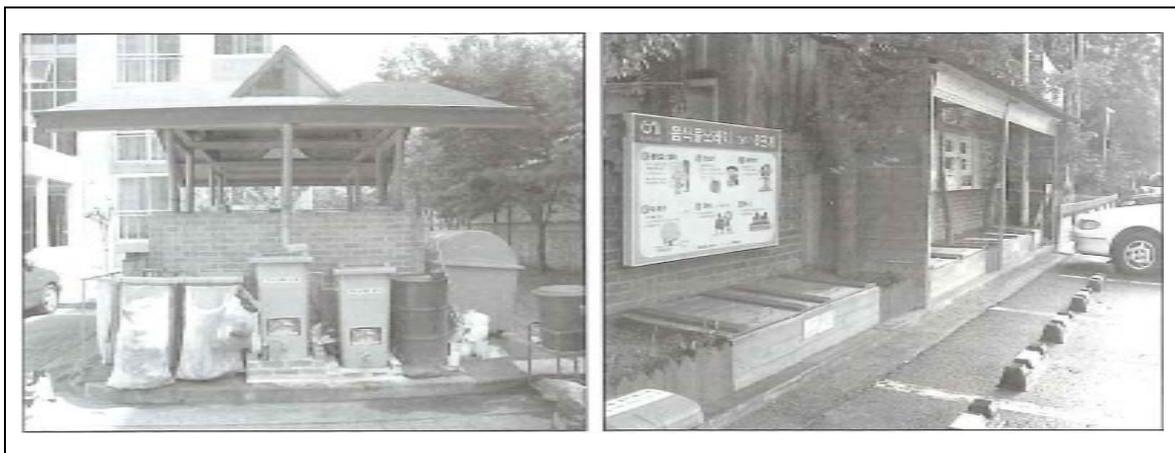
ットワーク⁵、天安グリーン消費者連帯といった地域団体と共に、イベント、環境教育、体験活動、優秀節約家庭の表彰等のプログラムを進めながら、住民の関心を高めている。マルチタップの使用により、床面積 132 m²の住宅の場合、1ヶ月当たり 10 万ウォン（約 7,000 円）台の電気料金を 7 万ウォン（約 4,900 円）台に節減し、優秀世帯の場合、電気使用量が 22%節減する成果を確認できたと報告されている。

(2)資源リサイクル

資源のリサイクルは、管理事務所、婦人会、市民団体が中心となって行われる資源や廃棄物のリサイクル・リユース、グリーン店舗、ゴミ縮減運動の形態である。

第一に、資源や廃棄物のリサイクル・リユースの事例は、清掃用・植樹用の雨水・地下水使、廃棄物を利用した遊び場等の施設整備、飲食物ゴミや落ち葉を利用した堆肥場等がある。団地造成時に雨水貯蔵タンクが設置され、植樹や清掃に利用されるのが雨水利用の一般事例であるが、雨水の長期貯蔵のための薬品代等の費用が発生し、実効性については疑問が提起されている。むしろ、薬品処理なしに雨水を少量集めて使用する原州市ムシル地区の住公 1 団地管理事務所の実践事例が注目されている（〈写真 2〉左参照）。また、光州広域市の光州新安モアタウンで管理事務所が光州全南グリーン連合と共に推進しているみみずを利用した飲食物ゴミ堆肥化（〈写真 2〉右参照）、ソウル特別市蘆原区の 13 箇所の団地で韓国女性民友会が協力して実施している飲食物ゴミ堆肥化、城南市新興洞の斗山アパート管理事務所が作った廃棄木の堆肥場のように、飲食物や廃棄木等を利用した堆肥施設がゴミ処理費用を減らして、団地内の植栽の肥料に充当して、管理費節減というメリットをもたらしている。このように、リサイクル・リユースは、管理事務所のアイデアと実践力が重要であり、市民団体がこれに協力して成果を上げている。

〈写真 2〉 リサイクル事例



第二に、グリーン店舗や、蚤の市、やりくり市場、エネルギー市場といったイベントの場を通じて、生活用品をリユースしたり、廃食用油で石鹸を作ったり、環境

⁵ グリーンスタートは、グリーン成長を通じて温室効果ガスを減らそうという国民運動であり、環境部が所管している。

たわし作り、蜜蝋酢作り、使用済み垂れ幕を活用した鞆作り等、リサイクル品を作って使用する事例は、既に多く知られている。これらの大部分は、グリーン店舗運動協議会、グリーン消費者連帯といった市民団体と団地の婦女会が中心となって推進されている。事例としては、ソウル市盤洞地区の住公第3・第5団地、平澤市イチュン地区のヒューマンシア・チュダムマウル、天安市の碧山太陽アパート等がある。特に、盤洞住公第5団地のグリーン店舗は、収益金を団地内の住民に対する各種の見舞金や義捐金として活用している。

第三に、ゴミ分別のモニタリング、入居者に対する啓発、飲食物ゴミの抑制、分別容器の製作等を通じてゴミ排出量減量運動が展開されている。天安市の碧山太陽アパートでは、天安グリーン消費者連帯と婦女会と共に2007年「住民が共に実践するゼロ・ウェイスト・グリーン・アパートづくり」運動と2008年「ゴミ・アパート・ログアウト、リサイクル・リユース・グリーン・アパート・ログイン」運動を展開しており、釜山広域市のビーチグリーンアパートでは、水宮区庁から「飲食物減量モデルアパート」に選定され、管理事務所がゴミ減量運動を主導している。ソウル特別市松坡区可楽洞の市営アパート、韓陽第2次アパート、オリンピックファミリータウンでは、2008年、資源循環社会連帯と共に「地域主婦と共に築くきれいな我がまち」事業の一環として、リサイクルゴミ分別排出モニタリングが実施されている。これを通じてモニタリング回数が増加するほど、分別品目が増えて、ゴミ排出量が減少し、啓発を通じた意識改善効果が確認できたと報告されている。

(3) 炭素削減の実践

生活上で実践される炭素削減としては、自転車利用と駅勢圏徒歩運動といったグリーン交通運動や、環境に優しいEM洗剤の使用等がある。

グリーン交通運動の事例として、ソウル市盤洞地区の住公第5団地では、「快適な自転車、韓半島（朝鮮半島）に愛を乗せて」というスローガンを掲げて、廃棄自転車を再利用して無人レンタサイクル場を運営して、駅勢圏徒歩運動を展開している。また、大田広域市の板岩住公団地は、大邱希望製作所という企業からリサイクル自転車を寄贈してもらい、利用している。原州市ムシル住公第1団地も、管理事務所が中心となって廃棄自転車をリサイクルして無人レンタサイクル場を運営している。

また、環境に優しい洗剤の使用事例として、安山市古棧地区のグリーンビル9団地は、安山都市開発(株)のEM洗剤モデル団地として選定され、平澤市イチュン地区のヒューマンシア・チョダムマウルでは、平澤消費者連帯と共にEM環境アカデミーという名称で取り組んでいる。光州広域市の新安モアタウンでもEM洗剤の使用が広がっており、住民の反応はかなり良い評価が得られていると報告されている。

5. 団地コミュニティ単位の自立基盤

共同住宅団地のコミュニティ単位で行われる自立基盤は、低中所得者階層の住宅

地である賃貸住宅団地を中心に行われている。住民の力量を強化するための啓発・教育活動と障害者、高齢者等の社会的弱者の働く場所の創出が行われているものの、これまでその実績は多くなかった。特に、グリーン分野や環境に優しい分野における働き場の創出はほとんどなかったのが韓国のこれまでの実情であった。

(1) 住民力量強化のための啓発・教育活動

住民の力量を強化するための啓発・教育活動は、就業のための技術習得のみならず、コミュニティ活動が活発でない住民の意識向上のために行われている。代表的な事例として、ソウル特別市江南区の水西1団地の「水西アカデミー」は、住民の力量を強化して自立基盤を確立することができるよう、啓発・教育活動を支援しており、これと連携して「働き場支援センター」が運営されている。「水西アカデミー」は、団地の管理事務所が中心となって社団法人韓国社会サービス政策研究院が企画して、ソウルグリーントラスト、韓国都市研究所、慶熙大学実践人文学センター、江南区庁、水西ミョンファ社会福祉館、韓国ベビーシッター協会という関係機関、団体との間で役割分担を行いつつ、教育プログラムを実施している。「水西アカデミー」で進められている教育は、「ベビーシッター養成教育」と「ガーデナー養成教育」がある。前者は、住民の働き場創出に結びついており、後者の参加者はまだ実際に就業に至ってはいないが、「国花同好会」を結成して、団地内の庭園整備や、ソウルグリーントラストと共に「まちなみ」造成といった活発なコミュニティ活動を行っている（〈写真 3〉参照）。特に、グリーン分野に関して社会的企業である「フクサリ」⁶と共に水西チャムサリ・プロジェクトを通じ飲食物ゴミの堆肥化の技術教育

を行っており、その事業化を試みている。板岩住公第4団地の場合、虹プロジェクトによる高齢者働き場事業の一環として、自治体の出先事務所が中心となって「虹アカデミー」を通じた笑い治療師⁷の資格証取得教育や、「女性就業教室」において調理師資格証教育が行われている。

そして、釜山広域市の金谷団地の「住民自治大学」は、ドンウォン総合社会福祉館が主導してまちづくり教育が展開されていたが、最近、「金谷リーダーズ大学」に

〈写真 3〉 ガーデナー実習場



ソウル特別市江南区水西住公第1団地 改編され、本格的に活動している。まだ、実際の就業や事業に結び付いたわけではないが、修了後に青少年見守り団、環境見守り、健康見守り、壁画づくり等のコミュニティ活動を活発に展開していると報告

⁶ 「土の暮らし」といった意味。

⁷ 日本の笑い療法士に当たる。いずれも民間資格。

されている。

(2) コミュニティにおける働く場の創出

障害者、高齢者等の社会的弱者が働く場所の創出は、韓国では大部分、福祉館という日本の福祉センターに当たる機関が中心となって、団地の管理事務所、韓国土地住宅公社等と共に多様な事業が展開されている。これには、大きく分けて、共同作業場、グリーン店舗等を基盤とする形態と団地内サービス活動の形態がある。

第一に、働く場所づくりに関する共同作業場とグリーン店舗は、主として福祉館で運営されている。大田広域市のウォルピョン住公第3団地は、団地内に「ウォルピョン障害者保護作業場」と高齢者を対象とする「陽光あふれる家」を運営している。障害者と高齢者という社会的弱者を雇用することには限界があり、大きな収益を上げるには至らないが、石鹸の製作・販売、衣服に付着した汚れ取り、おもちゃ製品の包装、洋服カバーの組立て、植栽の水撒き、団地内の宅配事業、中古品交換センター等の活動を行っている（〈写真 4〉参照）。現在、「ウォルピョン障害者保護作業場」では、団地住民10名を含む16名を雇用しており、月6～30万ウォン（約4,200～21,000円）の給与が支払われている。

また、釜山広域市の金谷住公第2団地のリサイクル・リユース生活用品を販売する「ドンウォングリーン店舗」は、8名を雇用して、月40～50万ウォン（約28,000～35,000円）程度の収益を上げており、現在、釜山広域市から名誉社会的企業として選定され、1人当たり90万ウォン（約63,000円）の雇用補助金の支給を受けている。

第二に、最近では、団地内サービス活動を働き場に転換して、雇用の創出と連携させる事例も増えている。韓国土地住宅公社は、2010年4月から6ヶ月間の臨時的

〈写真 4〉 障害者保護作業場



大田広域市ウォルピョン住公第3団地

〈写真 5〉 団地内宅配サービス



釜山広域市ビーチグリーンアパート

取組みではあるが、60歳以上の退職高齢者の働き場創出と賃貸住宅の住居福祉サービス向上の観点から、シルバー社員制度を運営した。賃貸住宅の入居者を対象とし

てシルバー社員を選定し、近隣の他の団地内施設物の管理、清掃、瑕疵補修、安全点検、行政庁への各種手続等を補助する業務を任せている。1日4時間、週5日勤務で1ヶ月の給与40～50万ウォンと各種社会保険が提供された。この制度は、団地の管理事務所、入居者、シルバー社員いずれも満足度が高く、成功例と評価されている。しかし、あくまでも臨時の事業であるため、こうした取組みが持続的に実施されるためには、国や地方公共団体レベルの支援が必要なのが実情である。

団地内の高齢者の働く場の創出に関する他の事例としては、ソウル特別市の水西住公第1団地では、管理事務所と福祉館が中心となって、市の福祉付き高齢者雇用事業予算を活用した夜間防犯隊に45名を雇用している。

そして、最近では、宅配業者から手数料をもらって宅配物品を荷分けして、各家庭に配送するアパート宅配サービスにより高齢者の働き口が創出されているが、水西住公第1団地では5名が、釜山広域市のビーチグリーンアパートでは4名が雇用されている（前ページ〈写真 5〉参照）。

また、コミュニティ活動に近い性格ではあるが、勤労奉仕形態の働き口創出も行われている。果川市、大田広域市、釜山広域市等において行われる地域草花運動（LETS）がそうである。釜山広域市の金谷住公第2団地では、「鎌刈り野良仕事」という勤労奉仕のボランティア団体と連携して多様な啓発集会活動、イベント等を通じ住民が働き、他の活動のメリットを受けることができるが、これもまた広義の意味で新たな形態の働き口創出活動であると言えよう。

6. 課題

以上、共同住宅団地単位で行われる都市型グリーンコミュニティの多様な活動を団地内の物理的環境改善、グリーン生活実践、自立基盤という領域に分けて見てきた。これを土台として、持続性と自生力を備えたグリーンコミュニティの活動を成功させるための課題を整理してみよう。

第一に、グリーンコミュニティが活性化するためには、公共と市民団体、専門家と住民を結ぶガバナンス体系と、これを持続的に維持管理する専門人材が重要である。活動を成功させるためには、一過性に陥りがちな市民団体や公共プログラムが持続的に連携されなければならない。専門家、ボランティア、予算（民間、公共）といった多様なレベルのネットワークが緊密に形成されなければならない。社会関係ネットワークが複雑・複合化して多様化すればするほど、自生力があって持続性も生まれ、こうしたネットワークが拡張すればするほど安定性は高まることとなる。これは結局、専門人材の企画力とネットワーク力にかかっている。

大部分の事例において管理事務所と福祉館の役割が重要であることがわかるが、特に、水西住公第1団地は、その代表例であると言えよう。この団地は、2009年、

住宅管理公団の「コミュニティ・モデル団地」⁸として指定され、予算支援を受けて、これに基づき管理事務所が自主的にプログラムを企画して運営している。そこでは、「住居福祉ガバナンスモデル」という新たな管理体系のための協力モデルを定着させて、体系的なプログラムを企画することにより、コミュニティ活性化が成功裡に展開されている。こうしたモデルは、社会的弱者コミュニティのみならず多様なコミュニティのため社会全般に普及することができるような支援が必要である。

第二に、コミュニティ教育・啓発活動を中心として多様なコミュニティ活動が拡充されるシナジー効果を創出することができる。教育・啓発は、団地内の環境改善、グリーン生活の実践、自立基盤を包括するコミュニティ活動の土台を成している。ソウル特別市水西第1団地の「水西アカデミー」、釜山広域市金谷団地の「金谷リーダーズ大学」、大田広域市板岩住公第4団地の「虹アカデミー」といった住民教育・啓発プログラムは、多様なコミュニティ活動を活性化させ、団地の物理的環境を改善して、コミュニティを回復させ、働く場所の創出に自ずと続いていった。また、エネルギー節減運動に着目すると、市庁や区庁で実施する炭素ポイント制度は、実効性がなかったが、市民団体と共に行うエネルギー節減運動は、住民と一緒にモニタリング、教育・啓発等を行いつつ、成果を上げている。教育・啓発を根幹とするコミュニティ活動は、長期的な生活実践のための意識改善に寄与するものとして重要な役割を果たす。韓国では、こうした役割を主として福祉館と市民団体が担って展開してきているが、その裾野の拡大のためには、社会教育・啓発をより体系化させて、支援する必要があると指摘されている。

第三に、コミュニティ活動が団地の管理費用の節減、収益創出に結び付いて、住民に対し実質的なメリットをもたらすようになると、住民の関心が高まり、持続できるようになる。エネルギー節減運動や炭素削減運動も究極的には管理費用の節減が目的であり、これらを通じて団地入居者の負担が軽減されることを実感すれば、積極的な参加が可能になる。特に、設備点検等の専門的な部門で節減を行うことができるので、管理事務所の役割と力量が重要である。

今後、低炭素グリーン成長をめぐる状況が進展すればするほど、管理事務所の専門性がより一層要求されるだろう。これを支援する手段としてESCO事業が活性化する必要があるが、韓国でもいまだESCO事業に対する認知度が高くなく、その成果に対しても充分認識されていない。コミュニティと連携した多様なモデル事業を通じて活性化する必要があると言えよう。

第四に、事例の実態把握を通じて得られた共通点は、グリーン活動を主導する管理事務所、婦女会、入居者代表会議のリーダーシップ、すなわち、活動リーダーの

⁸ 住宅管理公団は、社会的弱者階層の住居団地である賃貸住宅団地の老朽化現象を改善して、入居者の福祉を支援し、管理業務への住民参加を活性化するための共同育成プログラムとして、2007年から毎年、13ヶ所で「コミュニティ・モデル団地」を指定して運営している。

力量によって住民参加の度合いや活動成果が異なるということである。コミュニティが回復して、グリーン活動を多角的に展開して、グリーンコミュニティに育て上げることができるよう、リーダーが地域社会のあちこちに存在していなければならない。結局、地域リーダーの確保が課題であるが、この課題解決に向けてリーダーを育成することができるよう、地域社会において教育・啓発プログラムが提供されたり、多様な地域活動プログラムが展開されるような状況が求められると考える。

7. 日本への示唆点

本稿で紹介した事例の団地戸数からわかるように、韓国共同住宅団地は総じて規模が日本より大きい。したがって、ここで得られた知見が日本の共同住宅全般に対して直ちに適用できるわけではないのは当然である。

しかしながら、日本にもそれなりの規模を有する共同団地は存在するし、居住者間で一定のコミュニティ意識が醸成されている。あるいは形成が期待される空間という観点から、大規模高層マンション、一戸建て住宅団地にまで範囲を広げれば、一定規模の住宅コミュニティにおけるグリーン活動のあり方というテーマを共通に考えることができる。

そうした観点から、前述した韓国における課題と重複する点はあるものの、コミュニティレベルでのCO2削減に向けて日本への示唆点を次のようにまとめることができる。

① 必要な資源を確保するネットワーク

形式的あるいは表面的ではなく真に効果的な取組みが行われるためには、施設改善のようなハード面であれ、ゴミの分別や節電といったソフト面であれ、知識・技術、資金、人材といった資源が必要である。そして、このような資源が過不足なく確保されるためには、それぞれの資源の供給主体間のネットワークが強固かつ緊密に形成されることが不可欠である。

特に、韓国ではNPOがかなり主導的役割を果たしていることが確認されたが、日本ではNPO活動が着実に拡充しつつあるものの、コミュニティレベルでのCO2削減に取り組んでいるNPOは少ない。今後の活躍が望まれる。

さらに、非営利組織のみならず営利組織の貢献も期待される。ESCO事業（Energy Service Company）のこの分野への活用について米国等の先進事例を調査分析する必要があると考えられる。

② 他目的の取組みとのシナジー

管理費用の節減のための取組みや、高齢者や障害者の雇用の場の確保のための取組みといった他の目的のための取組みと協同・共通して活動を展開することにより、より少ない資源の投入でより効果的な成果を上げることが期待できる。

③ 持続性を確保するためのコミュニケーション

持続的な取組みに不可欠な人的要素である地域リーダーの養成、住民の意識醸成・賛同の拡大のために啓発・教育が積極的に行われる必要があることは説明を要しないが、このような同一の取組み関係者間のコミュニケーションの活性化のみならず、他の地域で類似の取組みを実施している関係者との間のコミュニケーションを図ることもまた、取組みの内容を深化させ、継続させることに効果が期待できるのではないだろうか。

近時の ICT 技術を応用して、日本国内のみならず世界的なレベルで関係者の情報交換等のコミュニケーションが実現することが極めて有用であると考ええる。

(以 上)

参考文献

- ・ 諸橋邦彦・遠藤真弘「韓国『低炭素グリーン成長基本法』－経済と環境が調和した発展に向けて」国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法 243」2010 年 3 月
- ・ チン・ヨンヒョ「都市のグリーン活動を通じたグリーンコミュニティづくり」国土研究院「国土」2010 年 12 月
- ・ 国土海洋部「2009 国土海洋統計便覧」
- ・ 周藤利一「韓国の集合住宅管理制度に関する研究」日本建築学会技術報告集第 18 号、329-334 頁

世界遺産ケルン大聖堂と景観保全問題

～国際的なガバナンス問題という観点から～

前 総括主任研究官 小林 浩史

1 はじめに

ケルンの大聖堂は、高さ157mを有するヨーロッパを代表するゴシック教会建築であり、1996年にユネスコの世界文化遺産に登録された。そのケルン大聖堂をめぐり、周辺の超高層ビル建築に伴う景観保全が問題となり、2004年に「危機にさらされた世界遺産一覧表」(いわゆる危機遺産リスト)への記載といった事態に発展することとなった。ここでは、遺産保全と周辺の土地利用規制、建築規制をめぐるさまざまなレベルの関係機関の間のガバナンスのあり方という視点から、問題を読み解いてみたい。



【図1：ケルン大聖堂】

2 問題の経緯

ケルン大聖堂の世界遺産への登録と超高層ビルの建築に関する経緯について、UNESCO世界遺産委員会の公表資料にもとづいて取りまとめた。また、地元での議論については、Zacharias(2006)にもとづいて補足した。

(1) ケルン大聖堂の世界遺産への登録

1995年8月、ドイツ連邦政府は、ケルン大聖堂を世界文化遺産に登録推薦した。それを受けて、ユネスコの世界遺産委員会は審査を開始した。

世界遺産委員会は諮問機関であるイコモス(ICOMOS)による現地調査団を1996年2月に派遣した。イコモスは、1996年10月にケルン大聖堂を世界文化遺産に登録するよう、世界遺産委員会に勧告している。なお、勧告レポートの中で、イコモスは以下のような注意喚起を行っている。

「登録申請書にはケルン大聖堂周辺のバッファゾーンについての記載が欠如している。また、ケルン市における都市計画規制の状況についても言及がない。イコモスの専門家調査団は、バッファゾーンの設置について申し入れを行い、ドイツ政府はその申し入れを受け入れた。」

(UNESCO WHC Nomination Documentation “Advisory Body Evaluation” No. 292rev)

1996年12月、ユネスコの世界遺産委員会は、メキシコのユカタンで開催された第20回委員会において、ケルン大聖堂を世界文化遺産リストに記載することを決定した。なお、決定の中で、世界遺産委員会は以下のような要請を行っている。

「委員会は、大聖堂の建築上の重要性と周囲における新たな建築物の調和がとられるよう、保護のための法制度を講じるよう提案する」(世界遺産委員会決定 20COM VIII. C)

【表1：ケルン大聖堂世界遺産年表】

1995. 8	ドイツ連邦政府	: ケルン大聖堂の世界遺産登録を申請
1996. 2	イコモス	: 調査団ケルン視察
. 10	イコモス	: ケルン大聖堂を世界遺産登録に勧告
	ドイツ連邦政府	: バッファゾーン設置申し入れを承諾
. 12	世界遺産委員会	: 世界文化遺産登録決定 <第20回委員会(メキシコ・ユカタン)> 同時に保護法制度整備をドイツ連邦政府に提案
2003. 6	世界遺産センター	: 超高層ビル建築に関する懸念を表明 (世界遺産の保全状況に関するレポート)
. 12	ケルン市政府	: ライン川対岸での超高層ビル建築許可
2004. 7	世界遺産委員会	: 危機遺産リスト登録決定 <第28回委員会(中国・蘇州)>
2005. 7	世界遺産委員会	: 危機遺産リスト登録の継続決定 <第29回委員会(南アフリカ・ダーバン)>
. 12	ケルン市議会	: 超高層ビルプロジェクト見直しを議決
2006. 7	世界遺産委員会	: 危機遺産リスト除外決定 <第30回委員会(リトアニア・ヴィルニユス)>

(2) 開発プロジェクトの発生

2003年の秋に、ケルン市政府はケルン大聖堂とライン川を挟んで対岸にある右岸地区(通称「ドイツ地区」と呼ばれるエリア)における超高層ビルの建築申請を許可した。同じ時期に、ラインラント地域連合による高さ103m、29階建ての超高層ビルの建築が進行。さらに、120mの新たな民間ビルの建築についてもケルン市が許可するなど、複数の超高層建築プロジェクトが動き出した。(Zacharias, 2006)

ケルン市の市域は、歴史地区としてライン川左岸地区のケルン大聖堂を取り囲むエリアを中心として発展しており、ライン川右岸地区には歴史地区は含まれていない(図2参照)。右岸地区は展示会会場(メッセ)やオフィス街区として発展しており、

ケルン市では右岸のドイツ地区を新たな経済発展の核としてオフィス立地を進めてきた。



【図2：ケルン大聖堂とバッファゾーン】

(3) 危機遺産リストへの記載

ところが、これらの開発プロジェクトが世界遺産委員会によってケルン大聖堂からの眺望を阻害すると指摘されることになった。

世界遺産委員会は、2003年の6月に取りまとめられた登録遺産の保全状況に関するレポートの中で、ライン川右岸の超高層ビルの建築に関して懸念を表明した。ここでは、世界遺産委員会の事務局である世界遺産センターが把握した事実として、「ケルン市がライン川右岸のドイツ地区を対象として2002年に採択したマスタープランにおいて、複数の超高層ビルの計画が盛り込まれているが、それらは大聖堂の眺望軸の線上に位置している。」としている。(世界遺産委員会 WHC-03/27.COM/7B)

その上で、2003年7月にユネスコ本部で開催された第27回委員会において、以下のように決定した。

「委員会は、ドイツ政府及びケルン市政府に対して、世界遺産センター及びイコモスの協力を得つつ、建築プロジェクトについてレビューを行うよう要請する。」
その上で、委員会は、ドイツ政府に対して現状に関する詳細なレポートを提出するよう求めた。(世界遺産委員会決定 27COM7B. 63)

翌2004年に中国の蘇州で開催された第28回委員会において、世界遺産委員会はケルン大聖堂を危機遺産リストに記載することを決定した。その決定の中で、世界遺産委員会は、次のように述べている。

「委員会は、ドイツ政府が周辺の超高層ビルプロジェクトについてタイムリーな情報提供を行わなかったことを遺憾とする。」

「委員会は、世界文化遺産への登録時に委員会が要望していたにも関わらず、現在に至るまでドイツ政府がバッファゾーンを指定するに至っていないことを遺憾とする。」

「委員会は、ドイツ政府に対して、建設計画の現状、景観影響調査やバッファゾーンの設置の見通しについて、詳細な報告を提出するよう要請する。」

そして、同時にケルン大聖堂を危機遺産リストに記載することが決定された。

(世界遺産委員会決定 28COM15B. 70)

(4) ケルン市の反応とその後のいきさつ

ケルン市側は当初、開発計画を見直すつもりはないと明言。その後も新たな超高層ビルの開発用地に充てるための用地の配分を実施するなど、開発プロジェクトを進めて行った。連邦政府はケルン市政府に対して、外交上のダメージを避けるために再考を促したが、ケルン市の反応は、「都市開発の許可権限は市当局にあり、ドイツ連邦政府外務省の権限ではない」というものだった。(Zacharias, 2006)

2005年5月、世界遺産委員会は「危機遺産リストに記載された世界遺産の保全に関するレポート」をとりまとめ、その中で以下の点を指摘した。

「ユネスコとイコモスは2003年11月22日付けで共同勧告を発出した。しかし、ケルン市はこの勧告を一切履行しないばかりか、すでに超高層ビル（RZVKビル）が建設されてしまうなど、大聖堂の保全は危機にさらされるにいたった。そればかりか、ケルン市はさらに4棟の超高層ビルのプロジェクトを進めている。」（世界遺産委員会 WHC-05/29.COM/7A）

2005年7月、南アフリカ・ダーバンで開催された第29回委員会において、世界遺産委員会はケルン大聖堂を危機遺産リストに継続して記載するとともに、次のように決定した。

「委員会は、超高層ビルプロジェクトの存在について懸念を表明する。また、進行中の超高層ビル計画を見直し、今後いかなる建設行為も世界遺産のヴィジュアルな統合性を尊重するよう措置するよう、重ねて要請する。」

「委員会は、ライン川の両岸をカバーするバッファゾーンを設置すべき緊急な必要性を再確認する。」

そのうえで、世界遺産委員会は、今回の勧告にドイツ政府が従わない場合、ケルン大聖堂を世界遺産リストから抹消する手続きに入ると表明した。（世界遺産委員会決定 29COM7A.29）

（5）事態の収束

地元ケルン市では、マスコミや市民の間で議論が沸騰。開発容認側は、ケルン市の抱える経済不況を重視し、右岸開発プロジェクトが最優先されるべきと主張。また、一旦与えた建築許可を撤回した場合、巨額の損害賠償に発展しかねないと主張。一方、保全派は大聖堂が世界遺産リストから削除されるようなことになれば、市民にとって面目が丸つぶれであり、ドイツ全体にとっても恥である、と反論するなど、地元での論議が活発化した。（Zacharias, 2006）

結局、2005年12月に至り、ケルン市議会は右岸地区における超高層ビルプロジェクトを見直すことを議決し、2006年の世界遺産委員会までに新たな保全プランを提出することを約束した。方針転換の理由としては、論争をこれ以上続けることによる威信の喪失を挙げている。一方、景気の失速に伴い右岸開発の熱が冷めてきたという状況もあり、大規模なオフィス需要が見込まれないことが明らかになってきた点も背景にあった。（Zacharias, 2006）

世界遺産委員会は、こうしたケルン市側の姿勢の転換を評価し、2006年7月にリトアニアのヴィルニウスで開催された第30回委員会において、ケルン大聖堂を危機遺産リストからはずすことを決定した。そこでは、リストからの解除を決めた評価

要因として、懸案となったエリアがバッファゾーンに設定されたこと、並びに予定されていた超高層ビルプロジェクトが中止されたこと、の2点を挙げている。(世界遺産委員会決定 30COM7A.30)

(付言すると、この決定においては「世界遺産と現代建築、歴史的な都市景観の管理に関するウィーンメモランダム(2005年採択)」を勘案しながら、ケルン市が今後の都市開発計画の手続きを進めることも勧告されている。ウィーンメモランダムについては本誌第39号「世界遺産における歴史的都市景観の考え方について」を参照されたい。)

ケルン市政府は、2006年12月にライン川右岸地区を含む258haのバッファゾーンを市議会において採択。ケルン大聖堂への眺望の保全を基調とした景観保全のための措置が講じられることになった。(世界遺産委員会 WHC-08/32.COM/7B)

3 ケルン市当局者へのインタビューの概要

2010年11月30日、当研究所の研究官がケルン市を訪問し、Anne Luise Müller 都市計画局長から、ケルン大聖堂の景観保護と周辺開発(特にライン川右岸地区)の調和をテーマにインタビューを行った。その概要は以下のとおりである。

(1) 世界遺産登録時のケルン市の関与

ケルン市は、ケルン大聖堂が世界遺産に登録されるという動きを直前まで知らされなかった。大聖堂を運営する教会が州政府の支援を受け、連邦政府に対して世界遺産に登録するよう働きかけを行い、連邦政府が世界遺産委員会に申請して登録されたものであり、ケルン市には事後通知に近い形で情報提供がなされた。

世界遺産の登録にあたり、ケルン大聖堂への景観を保全するためにバッファゾーンを設置すべきという要請がユネスコからなされたことについては、ケルン市は通知を受けていない。また、ライン川右岸地区での開発行為が大聖堂の景観への影響という観点からチェックされるべき、との話も当時はなされなかった。したがって、ケルン市当局は、世界遺産登録当時、ライン川右岸のドイツ地区における開発行為が、その後に制約を受けることとなるとは認識していなかった。世界遺産の周辺の景観を守るべき、というユネスコの考えは、ここ10年程の間に生じてきたものであり、ケルン大聖堂の世界遺産登録当時にはそのような意識は低かったのではないか。現にポツダムやウィーンなどで同様の問題が生じてきたのはここ10年のことである。

(2) ライン川右岸地区（通称ドイツ地区）における超高層ビル建築時のいきさつ
ケルン市は、ライン川右岸の通称ドイツ地区の開発計画を建設法典に基づき策定しており、同計画に位置付けられた建築物に係る事業者からの建築申請を受理し、許可した。建築許可の時点では、世界遺産の景観保全の観点からの規制がなされるべき、との意見はユネスコ、連邦政府、州政府のいずれからもなかった。また、ケルン市も独自の景観保全措置を講じておらず、また、講じる必要を認識していなかったことから、あくまでもドイツ建設法典が定める要件を満足するかどうか、という観点から判断し、許可した。なお、許可時点において、州政府文化財保護部局やユネスコから意見の申し入れなどはなかった。

許可したのは高さ 103m のラインラント地域連合のビルであるが、このビルが建ちあがってきた段階の 2003 年になって、イコモスが現地調査団を派遣してきた。そして、イコモスからケルン市に対して、ライン川右岸地区の開発について再考を促す意見を伝えてきた。

翌 2004 年になって、ケルン大聖堂がユネスコの危機遺産リストに記載されることになったが、ケルン市はイコモスの調査団派遣も危機遺産への登録も想定していなかった。なお、自分（Müller 局長）としては、イコモスが調査団を派遣してきたのは、超高層ビルプロジェクトに否定的な者からイコモスに通報がなされたことがきっかけではないかと考えている。

(3) 危機遺産へ登録されてからの動き

ケルン市は、想定外のイコモスからの申し入れ並びに危機遺産への登録に戸惑った。自分は急きょパリに赴き、説明を求めた。危機リストからの削除を受けるためには、ケルン大聖堂の景観がそこなわれないことをケルン市側が証明することが必要である、という見解が示された。

ケルン市としては、ライン川左岸地域は旧市街で開発余地がないことから、右岸地区に ICE（都市間高速鉄道）の新駅や現代的な市街地を整備する方針だったが、連邦政府と州政府から、初の世界遺産登録抹消は厳に避けるべきであり、ユネスコの意見を受け入れて開発計画を見直すべきである、とのかなり強いプレッシャーがあった。州政府は、ケルン市が事態の收拾を図るべき、という姿勢であり、自らユネスコとの間に立って調整を行うことはなかった。こうした事態の進展を受け、市議会でも議論が活発化するなど、さまざまなやり取りが行われた。なお、ケルン市民の多くは、危機遺産に登録されてからこうした議論に関心を示すようになった。最終的に市長の判断に基づき開発計画を見直す、との結論に至り、2005 年 12 月、イコモスの意向に沿って開発計画の見直しとバッファゾーンの設置を講じることが市議会で議決された。

開発計画区域のプロジェクトのうち、高さ 103m のラインラント地域連合の超高層ビル一棟はすでに竣工していたが、開発計画区域内で予定していたその他 4 棟のビルの建築については、一時凍結の上で見直すことになった。なお、これらのプロジェクトはまだ計画段階であり、事業化に至っていなかったほか、残り 4 つのビルプロジェクトはいずれもケルン市が事業主体だったので、事業の一時凍結・見直しに当たって特段の調整は必要ではなかった。

自分（Müller 局長）としては、今まで各方面と調整しながらようやく実現に持ち込んだものだったので、この開発計画に対する思い入れはあったが、市議会での判断がなされたため、それに従うことにした。

（４） バッファゾーン区域内における建築規制

2005 年 12 月のケルン市議会の決定に基づき、ケルン市は大聖堂の景観保全のためのバッファゾーンを設置した。今後はゾーンの範囲内で計画されるいかなる建築行為についても、ユネスコ及びイコモスに事前に通知し協議を行うことが必要となる。なお、ライン川左岸側の歴史的地区については、従前から建設法典に基づく建造物保全地区に含まれており、建築行為はすべて建設法典に基づく許可が必要のため、特に実際上の支障は生じていない。

一方、ライン川右岸のドイツ地区は、ケルン市としては国際ビジネス地区としての開発エリアと位置付けていたため、それらの要請とケルン大聖堂の景観保全をどう調和させるか、という観点からの調整が必要であった。開発計画の見直しは、イコモスの意向に合わせるという観点から進められ、開発予定区域の関係者（メッセ（国際展示会場）の運営会社、3 つの建築事務所、ドイツ鉄道などを含む）が参加して 9 カ月にわたって意見のやり取りが行われた。このワークショップには、イコモスも参加している。議論の結果、建築物の高さを見直し前の 120 m から 60 m に抑えることで関係者間での合意に至った。この合意案は、リトアニア・ヴィルニユスで開催された世界遺産委員会に提出して了解を取り付け、危機遺産リストから外されることになった。

高さ制限の変更に伴い、ドイツ地区の開発計画（B-plan）は変更の手続きをとった。その後、バッファゾーン内の開発行為でイコモスに報告したのはルフトハンザ航空ビルの大規模改修の 1 件のみである（筆者注：2010 年 12 月の現地調査時点で改修工事中）。なお、ケルン市のマスタープランは市全体のものであり、この地区の計画とは関係がない。また、バッファゾーンの設置は、ユネスコ・イコモスへの事前の協議が必要となるだけであって、開発事業者に対して特定の義務を課すものではないことから、ケルン市議会でも特段の議論はなかった。

(5) 今回の経緯から得られた教訓

ケルン市のように世界遺産を抱える自治体に対して、Müller 局長から次の点についてアドバイスがあった。

- ※ 世界遺産に登録されるとどのような規制が求められることになるのか、申請前に十分に把握すること。
- ※ 世界遺産への登録はメリットだけでなく、景観に配慮するために開発行為の規制を伴うという点について、連邦政府(国)、州政府等の関係者間で認識を共有すること。
- ※ 連邦政府(国)のイニシアティブのもとで、国際機関であるユネスコと綿密な意思の疎通を行うこと。

(6) Müller 局長の私的感想

インタビュアー(筆者注:当研究所研究官)から、世界遺産登録による観光振興と都市開発、社会資本整備の調和という観点からのコメントをいただきたい、との話があったが、もともとケルン大聖堂には世界遺産指定前から毎年600万人の人々が訪れている。世界遺産に登録されたから訪問客が急増したということはないし、そうしたことを期待してケルン市当局が申請に関与したというわけでもない。大聖堂(教会)が世界遺産への登録を希望し、州政府が支援したもの。また、ユネスコに指定を働き掛けたのは条約締結主体である連邦政府(国)である。しかし、州政府は問題化してからも「世界遺産から外されないようにどうにかしろ」というだけで、特に何もしてくれなかった。今回ケルン市が受け入れたような開発行為の規制をしてまでも、世界遺産への登録が欲しいかどうかについては、自分としては疑問である。

4 世界遺産保護のための仕組み

世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約(以下「世界遺産条約」と記述)は、1972年のユネスコ総会において採択されており、ドイツは1976年に条約を批准している。ここでは、今回の事例を考察するに際して必要な範囲において条約およびその運用基準を紹介する。(全体の枠組みや世界遺産登録の基準については、本誌第38号「社会資本整備における世界遺産との関わり方」(稲葉信子筑波大学大学院教授)を参照されたい。)

(1) 条約制定の趣旨

世界遺産条約はその前文で条約制定の趣旨を次のように述べている。

「文化遺産及び自然遺産が、衰亡という在来の原因によるのみではなく、一層深刻な損傷又は破壊という現象を伴って事態を悪化させている社会的及び経済的状況の変化によっても、ますます破壊の脅威にさらされていることに留意し、・・・

保護の対象となる物件の存在する国の有する経済的、学術的及び技術的な能力が十分でないため、国内的保護が不完全なものになりがちであることを考慮し、」

「この無類のかけがえのない物件（いずれの国民に属するものであるかを問わない。）を保護することが世界のすべての国民のために重要であることを明らかにしていることを考慮し、」

「このような文化遺産及び自然遺産を脅かす新たな危険の大きさ及び重大さにかんがみ、・・・顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護に参加することが、国際社会全体の任務であることを考慮し、」
この条約を採択する、と記述されている。

世界遺産条約の前文から読み取れることは、社会的、経済的発展に伴って危機にさらされつつある人類共有の財産である文化財を、国際社会が協力して保全していこう、という基本的スタンスである。また、遺産が存在する国の自主的取り組みに委ねたのでは、必ずしも対象となる遺産の保全が確保できないことがあるので、国際社会が遺産の保護に乗り出さねばならない、という考えも示されている。

一方、同条約においては、条約締約国の責務として、「文化遺産及び自然遺産で自国の領域内にあるものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代に伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識する。」と規定するほか（第4条）、次条において、保全のために各種の措置を講じることも各国の責務として列記されており、その中には「文化遺産または自然遺産の認定、保護、保存、整備及び活用のために必要な立法上、学術上、行政上及び財政上の適当な措置をとること。」という項目が記載されている（第5条(d)項）。

他方、「締約国は・・・これらの遺産の保護について協力することが国際社会全体の義務であることを認識する。」と規定している（第6条第1項前段）。また、「この場合において、これらの遺産が領域内に存在する国の主権は、これを十分に尊重するものとし、また、国内法令に定める財産権は、これを害するものではない。」と明記している（第6条第1項後段）。

ここでは、世界遺産の保全をめぐる各国政府と国際社会の関係について、異なる視点の交錯が見られる。第4条をみる限り、世界遺産の保全義務は、一義的には各国政府に課されているのであって、各国政府がその責務を履行している限りは、問題とされることはないようにも読める。特に、第6条第1項後段では、遺産が所在

する国の主権を十分に尊重する、と明記されている。一方、条約前段では、国内的保護が不十分なものとどまる場合を想定し、国際社会の関与を必要づけている。また、第6条第1項前段では、遺産の保護が国際社会全体の責務であることを、条約締結国は認識するとされている。

ここで記憶しておくべき点は、世界遺産条約は、各国の実施する保全措置に関して、国際社会が関与する可能性を排除していない、ということである。一義的には各国の取り組みに任せるとしても、それは各国政府の裁量に委ねられるものではなく、遺産の保全措置が不十分であると認めれば、国際社会が意見を申し入れてくることが想定されているといえる。

(2) 世界遺産委員会

それでは、次に、世界遺産条約に基づく「世界遺産リスト」への記載の手続きを見ておこう。

まず、世界遺産条約では、世界遺産保護のための政府間組織として「世界遺産委員会」を規定している。正式名称は「顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会」である(第8条第1項)。世界遺産委員会は、毎年1回開催されており、世界遺産リストの作成、危機リストの作成、登録された遺産の保全状況についてのモニタリングの審査などを行っている。

条約締約国は、世界遺産に登録すべきと思われる遺産の一覧を世界遺産委員会に提出する。世界遺産委員会は、各国から提出された一覧を基に「顕著な普遍的価値」を有すると認められる遺産を世界遺産リストに記載する。リストへ記載する際には、条約締約国の同意を必要とする(第11条第1項ないし及び第3項)。

一方、世界遺産が大規模な公共開発や民間開発、急速な都市化や観光開発プロジェクトによって危機にさらされていると認めるときは、委員会は「世界危機遺産リスト」へ記載することができる(同条第4項)。こちらの場合は、条約締約国の同意は必要とされていない。

これらのリストへの記載に当たっての採択基準は、委員会が定めることとされている。この規定に基づき、「世界遺産条約の履行のための作業指針(Operational Guideline)」(以下「作業指針」という。)が定められている。

世界遺産の保全管理やモニタリングは、委員会の中心業務となっている。毎年1回開催される1週間余りの委員会本会議のうち、世界遺産への新規登録の審査と同等もしくはそれ以上の時間を割いて、既存箇所の保全状態の審査が行われている(稲葉(2010))。

(3) イコモス

世界文化遺産保護のための国際組織として、ユネスコの世界遺産委員会と密接に連携しながら活動している組織がイコモス (ICOMOS International Council of Monuments and Sites : 国際記念物遺跡会議) である。イコモスは、1965年に設立された国際的なNGOであり、世界文化遺産の登録審査や保全状況のモニタリングなどにおいて、世界遺産委員会を補佐している。イコモスの代表は、世界遺産委員会の討議に顧問(advisor)の資格で出席することができる(世界遺産条約第8条第3項)。また、世界遺産委員会は、条約の同様の目的を有する国際的な非政府機関と協力するものとし、委員会の業務を実施するため、イコモスを含めた国際的な非政府機関の支援を求めることができ(第13条第7項)、世界遺産委員会の会議の運営、決定に際し、ユネスコ事務局長は、イコモスなどの専門分野及び能力の範囲における活動を最大限に利用する(第14条第2項)、と規定されている。

イコモスの役割は、条約の作業指針により詳細に記述されている。作業指針のI.G.項では、「世界遺産委員会の諮問機関」という表題がつけられており、世界遺産委員会の諮問機関としてイコモスその他の組織が位置付けられている(作業指針第30条)。諮問機関の役割については、作業指針第31条に規定されているが、そこには、「委員会文書及び会議議題の作成、委員会決定の履行に関して事務局を補佐すること」という項目や、「世界遺産資産の保全状況を監視し、国際的援助の要請を審査すること」「世界遺産一覧表登録推薦審査を審査し、委員会に審査報告を行うこと」といった事項が列記されている。

以上の規定からわかる通り、イコモスはユネスコ世界遺産委員会の業務に深くかかわっており、世界文化遺産候補の審査、遺産の保全状況のモニタリングなどにおいて、世界遺産委員会の作業の基幹部分を担っている。

(4) 世界遺産保全のための措置 その1 リアクティブ・モニタリング

世界遺産に登録された文化財の保全状況にかかるモニタリングについては、作業指針のIV.に詳しい規定がある。

まず、「リアクティブ・モニタリング」であるが、これは、何らかの脅威にさらされている世界遺産の保全状況について、事務局及び他のユネスコのセクター及び委員会の諮問機関が行う報告のことである(作業指針第169条)。

締約国は、「異常事態が発生した場合または資産の保全状況に影響しかねない工事が実施される場合は、個別の報告書及び影響調査を2月1日までに事務局を通じて委員会に提出すること。」とされている(作業指針第169条)。一方、委員会に外部情報を受け取った場合は、世界遺産委員会の事務局は諮問機関に対してコメントを求める(作業指針第175条)。その上で、入手した情報に併せて締約国のコメント、

諮問機関からのコメントを保全状況報告書の形でとりまとめ、委員会に提出される（第 176 条）。

委員会では、これらのレポートを審査し、以下のいずれかの決議を行う。（第 176 条）

- a) 当該資産に重大な劣化はないと認め、さらなる対策をとる必要はない。
- b) 締約国が合理的な期間内に資産の復元に必要な対策をとることを条件に、当該資産を一覧表に残す。
- c) 「危機遺産リスト」に記載する。
- d) 資産の特徴が回復不能に失われるほど資産の状態が悪化したことが明らかな場合、一覧表から当該資産を削除する。
- e) 得られる情報が不十分なために委員会が判断を行えない場合は、世界遺産委員会事務局に対して、事実確認のための調査団の派遣や専門家からのコンサルテーションを含めた必要な措置をとるよう指示する。

（5）世界遺産保全のための措置 その 2 危機遺産リストへの登録

リアクティブ・モニタリングの結果、危機遺産リストに記載された場合は、以下のようなモニタリングが求められる。まず、危機遺産リストに記載される場合の要件についてであるが、文化的資産については、確実な危険または潜在的な危険のいずれかに直面している場合とされている。前者については、明確かつ証明された差し迫った危険に直面している場合であり、「建築上または都市計画上の一貫性の重大な劣化」「都市空間または田園空間の重大な劣化」などが列記されている（第 179 条 a) 項）。潜在的な危険としては、対象資産の固有の特徴に有害な影響を与えうる脅威に直面している場合とされ、「保全に関する政策の欠如」「地域計画事業による脅威」「都市計画による影響」などが挙げられている（同条 b) 項）。

危機遺産リストへの登録に際しては、一挙に登録に持っていくわけではなく、慎重な手続きが規定されている。まず、危機遺産リストへの登録を検討する場合、委員会は、可能な限り締約国と協議しつつ、改善措置計画を策定し、採択するものとされている（第 183 条）。この改善措置計画を策定するために、委員会は、事務局を通じて、可能な限り締約国と協議しつつ、資産を脅かす危険及び改善措置の実行可能性について確認する。また、関係諮問機関その他の組織がオブザーバーを現地へ派遣し、実施すべき措置の提案を行うよう手配する（第 184 条）。

次に、危機遺産リストへ登録せざるを得ないという判断を行う場合は、委員会に出席し、かつ投票したメンバーの 3 分の 2 以上の多数決による議決で行う（第 186 条）。最後に、危機遺産リストに登録された場合であるが、対象となった資産については、毎年レビューを行うこととされている。委員会が必要であると判断した場合

は、モニタリング及び専門調査団の派遣も行われる（第 190 条）。

この定期的レビューの結果に基づいて、委員会は、毎年、以下について討議し、決議することとされている（第 191 条）。

- a) 保全のために追加的が必要かどうか。
- b) 危機的状況を脱したと認め、危機遺産リストから解除するかどうか。
- c) 資産の状況が悪化していると認め、世界遺産からの抹消を行うかどうか。

（なお、第 192 条以下には、世界遺産登録の抹消手続きが規定されているが、本論の直接の対象ではないので、割愛する。世界遺産が抹消されたケースについては、当研究所の報告書（七澤(2010)）を参照されたい。）

5 考察： 世界遺産の保護に関する国際的ガバナンスという観点からの分析

（1）文化財保護と景観保全に関するドイツの法制度

ドイツ政府は、1976 年に世界遺産条約を批准して条約締約国となったが、対応すべき国内法を制定していない。このため、世界遺産の保護をめぐるドイツ国内の手続き、関係行政機関の間の権限分担および調整のあり方について、明文の規定が存在しないという状態になっている。一方、文化財の保護及び土地利用規制、建築許可の権限は、ドイツ連邦政府の権限ではなく州政府ないし地方政府の権限とされている。このため、連邦政府としては、条約加盟国として世界遺産の保全に関する義務を負う一方、具体的な規制や保全については地方政府にゆだねざるを得ない、という立場に置かれている。

では、この制度的不備が問題を引き起こしたとみるべきであろうか。ドイツにおいては、文化財の保全については各州の自主性が尊重され、連邦としての統一的な保護法制は存在しない（西村(2004)）。各州の文化財保護の仕組みは単一ではなく、周辺地区との調和を確保するための規制についても、各州の自主性にゆだねられている。

文化財と周辺の景観を調和するための規制については、連邦建設法によって基礎的自治体に権限が与えられている。1986 年制定の建設法典では、建設管理計画の作成に際して、「文化財の保護及び保全、歴史的、文化的町並み、集落、広場の保全を考慮すべき」と明記されているほか、土地利用計画（F プラン）及び詳細地区計画（B プラン）の作成に際しての考慮事項として、地区の景観保全を図ることが規定されている。（西村、同書）

このように、ドイツ連邦における文化財保護と景観保全については、州政府ないし基礎的自治体である市町村に権限が付与されており、その運用についても自治体の自主性にゆだねる、という構成となっている。こうした分権的国家のもとでは、

中央政府の権限は限られてくる。さらに言えば、国際機関が地方政府の管轄事項について直接意見を申し入れてくる、ということはおおさらのこと想定されていない。

一方、世界遺産委員会の側は、各国の事情は考慮しない、という立場に立っている。世界遺産条約第34条では、連邦制をとっている条約締約国について特に一条を割いており、「条約の履行に関する加盟国の責務は、連邦制国家であろうとそれ以外の国家であろうと同一である」、と明記されている（第34条第1項）。また、「条約の履行が州政府等の権限に属するような場合においては、連邦政府はこれらの地方政府に対して条約の順守を勧告するほか、情報の提供に努めねばならない」、とされている（第34条第2項）。

これらの規定を見れば、ケルン大聖堂の景観保全をめぐる地元とユネスコの見解が食い違い、危機遺産リストへの記載といった事態まで発展した一因として、国際法によってドイツ政府に課せられた条約の順守義務と国内法的な手当てがうまく接合されていなかった点を指摘することは可能かもしれない。

ドイツの文化財保護の法制度においては、文化財の保護に関して十分な法的枠組みが確立されている。既述した通り、1986年の建設法典において、文化財の保護、保全を図るための土地利用規制が制度化されている。また、文化財の保護業務は州政府の権限とされているが、1980年に制定された北ライン・ウェストファーレン州の歴史的建造物保護法において、地域の開発計画を定めるにあたって、歴史的記念物の保全と景観の保全を確保することが求められている。また、その権限は最終的には州政府（文化大臣）に属するが、その執行に当たっては郡ないし市政府に権限が与えられている。また、歴史的記念物の近傍で建築行為を行おうとする者は、これら自治体の許可を受けねばならない、と明記されている（Zacharias(2006)）。

こうした点を見てくると、ドイツにおいては、すくなくとも法制度上の規定としては十分に文化財保護のための仕組みは整っていたといえる。すなわち、ケルン大聖堂の周辺で開発行為がなされたのは、法規制の不備のみによるものとは必ずしも言い切れないのではないかと思われる。

（2）景観保護をめぐるドイツ側の対応について

次に、景観保全をめぐる地元自治体政府と連邦政府、州政府の間の連携不足、情報伝達の不備があったかどうか、という点について見てみよう。この点については、ケルン市の都市計画局長が当研究所のインタビューに応じて回答している内容に即して判断すれば、たしかに連携不足の感は否めない。ユネスコの世界遺産委員会での決定や議事録を読むと、ケルン大聖堂の周辺の景観を保全するためにバッファゾーンの設置が必要であることについては、世界遺産リストへの記載時点からドイツ政府に伝達していたにも関わらず、設置されないままになっていた、という点を重

要視している。しかし、こうしたユネスコ側の意向はケルン市に十分に伝わって
いなかった模様であり、ケルン市がそうした要求を知ったのは、2003年にライン川対
岸の右岸地区で超高層ビルの建築を許可した後になってからと思われる。

また、ユネスコ及びイコモスが超高層ビルプロジェクトの進行を知って現地を訪
問し、是正を求める意見を提出してからのドイツ側のレスポンスも的確とは言い切
れない面がある。ケルン市は2003年の11月に関係者の会合を開催し、そこにユネ
スコ及びイコモスの代表が参加するとともに、バッファゾーンの速やかな設置を含
めた4点の是正意見を提出した（世界遺産委員会決定28COM15B.70）。翌年の1月にな
ってドイツ政府は回答を提出したものの、そこでは既存の開発計画を見直す方向
は打ち出されておらず、高さ103mから120mにおよぶ合計5棟の超高層ビルの
建築計画が依然として盛り込まれていた（同上）。ドイツ政府代表は、2004年6
月から7月にかけて中国の蘇州で開催された第28回委員会において、超高層ビルの
プロジェクトはケルン大聖堂になんらの物理的影響を及ぼすものではないこと、ケ
ルン市がバッファゾーンの設置に向けて作業を進めていること、超高層ビルプロジ
ェクトについては国も交えて地元で活発な討議を進めていることなどを説明し、理
解を求めた。

しかし、この会合においては、超高層ビルによって大聖堂の顕著な普遍的価値に
影響を及ぼすとして、作業指針（第80項）に基づき危機遺産リストに記載すべき、
との意見が大勢を占め、危機遺産リストへの記載が決定されることとなった。（世界
遺産委員会 WHC-04/28.COM/INF.26）

以上の経緯をユネスコ側から眺めれば、ケルン市ないしドイツ政府は超高層ビルの
建築計画を見直す意向がなく、プロジェクトを既定路線として継続する姿勢であ
り、ユネスコが従来から求めていたバッファゾーンについてもいまだに設置してい
ないなど、誠意ある対応が認められない、とみなしたとしても無理からぬところ
があったと思われる。

（3）バッファゾーンの設置基準のルール化

では、ケルン市が世界遺産の登録時点からバッファゾーンを設置していれば問題
は防げたと言えるか。その場合であっても、ゾーンの広さやゾーン内での建築規制
の内容を巡って意見の対立が生じる余地はある。したがって、本来であればバッフ
ァゾーンの設置基準のようなものがルール化されており、それに準拠して国内規制
を講じる、という仕組みがあればより予見性が高まり、トラブルのリスクを減らす
ことができたものと思われる。この点は2004年の委員会の場においてドイツ政府代
表が意見を表明している点でもある。

世界遺産条約の作業指針では、バッファゾーンに関する規定は至って簡潔なもの

となっている。世界遺産の適切な保全のために十分なバッファゾーンが設けられなければならない、との規定（第103条）や、バッファゾーンによってどのように遺産が保護されるのかについては明確にされねばならない（第105条）という規定はあるが、肝心の「どの範囲までの設定が必要か」「設定に当たって準拠すべきルールは何か」といった点については規定されていない。

2008年にスイスで開催された「世界遺産とバッファゾーンに関する専門家会合」のやり取りを見ると興味深い点が浮かび上がってくる。この会合はユネスコの世界遺産センター（世界遺産委員会の事務局）の支援のもとで開催された国際セミナーであり、バッファゾーンのあり方を巡って国際NPOや専門家が活発に意見交換を交わしている。この会合にイコモスが論点ペーパーを提出しているが、ここでは、すべての世界遺産に一律に適応できるようなバッファゾーンの設置基準というようなものはあり得ない、と明言している（UNESCO（2009））。世界各地の文化的遺産は多様性が大きく、バッファゾーンの設置についても、それぞれの遺産が置かれた文化的、社会的な文脈を考慮して個別に決定して行くことが必要である、という立場を貫いている。また、バッファゾーンの設置に関する手続きについても、画一的なアプローチではなく、個々の文化遺産の状況や周辺の開発状況を勘案した取り組みが必要である、としている。

こうした専門家組織の見解を踏まえ、2008年のスイス会合での結論としては、バッファゾーンの基準化を打ち出すという方向性は採用せず、バッファゾーンのモニタリングや有効性の審査については、引き続きイコモスなどのアドバイザー組織の取り組みを支援すべき、とされた。また、個々の案件におけるバッファゾーンの設置に際しては、地元コミュニティとの対話に努め、土地利用規制プロセスにおいてあらゆる利害関係者の参加を求め、活発な意見交換を進めることとされている（UNESCO（2009））。

以上をまとめると、世界遺産委員会では、バッファゾーンの設置については個別案件ごとに状況に応じて設置していくべき、というスタンスを取っているといえよう。

（4）世界遺産保全のための国際機関との協働 ～国際的なガバナンスの観点から
世界遺産条約の作業指針には、リストに記載された世界遺産の保全についてのモニタリング(reactive monitoring)について、以下の通り詳細な規定が設けられている。

「条約締約国は、諮問機関と協力して、モニタリングを実施するとともに保全のための措置が講じられているかどうか報告しなければならない」（第171条）。「遺産の顕著な普遍的価値（OUV）に影響する可能性がある大規模な新規工事を許可しよう

とする場合は、条約締約国は世界遺産委員会に通知することが求められている。また、適切な解決策の検討について委員会が支援を行うことが可能となるように、できるだけ早い段階で、また、変更不可能な決定を行う前の段階で、通知することが求められる。」(第172条)

「事務局が、登録財産の状態に重大な劣化があったとの情報又は必要な改善策が予定期間内になされなかったという情報を、関係締約国以外の情報源から入手した時は、・・・締約国からコメントを求める。」(第174条)

「事務局は、関係諮問機関に対して、受け取った情報に対するコメントを求める。」(第175条)

これらの情報や諮問機関からのコメントをもとに、委員会は、世界遺産を引き続きリストに記載するか、あるいは危機遺産リストに移行させるかを決定することになる。また、入手した情報では十分でないと判断するときは、委員会事務局(世界遺産センター)は事実確認のための調査団の現地派遣を行う権限が与えられる(第176条)。

ここで改めて世界遺産条約の前文を読み返してみよう(前述4参照)。前文ではなぜこの条約が必要とされるのかについてのコンセプトが明瞭に表明されている。ここには、各国に任せていたのでは人類全体の遺産として保全すべき価値ある遺産が守られない、という危機意識が示されている。また、そのためには国際社会がその保全に乗り出さねばならない、という姿勢が表明されている。

したがって、世界遺産の保護を条約各国に委託し、その裁量にゆだねる、といった発想は出てこない。むしろ、こうした顕著な価値を有する文化財は世界人類の共有財産であり、国際社会が保存の在り方を決めるべき、という発想が明らかである。また、文化財が所在する地方政府に保存の在り方を委任する、というスタンスも取っていない。

近年、地球規模の課題についてどのような取り組みのメカニズムが望ましいか、という観点から、グローバル・ガバナンスが議論されることが多くなってきている。顕著な例は地球温暖化対策であり、ここでは、温暖化対策を効果的に進めるためには、条約の締結主体である各国の中央政府だけでなく、地方レベルの行政機関や、また国際的に活動しているNGOや専門家のネットワークなど、あらゆる主体が積極的に協力していかなければならない、という議論がなされている。

世界遺産の保護という課題も、こうしたグローバルなガバナンスが求められる典型例ととらえることができる。世界遺産は、人類共通の貴重な遺産として子孫に伝えて行かねばならない貴重な資産であり、その責務は遺産が所在する地域社会や国のみならず、国際社会全体で分担する必要がある、という考え方である。そのため

には、国際機関や国際 NGO が直接対象となる遺産の保全に乗り出そう、というものであり、ガバナンスについても国際世論に対して説明責任を持たせるべき、という考えにつながる。

もちろん、世界遺産委員会は、遺産の保護が国際機関に専属するとは言っていない。むしろ、地元との協働作業によって遺産の保護を図ろうという姿勢を示している。たとえば、作業指針では、世界遺産候補の選定過程において、地元住民の参画は不可欠であると明言している（第 125 条）。それは、対象となる遺産の維持に関して地元住民が締約国政府と責任を共有することを可能とするからである（同条）。

これを自治体の側からみると、地元住民を含めた地域コミュニティは、中央政府及び国際機関と協働して、当該世界遺産の保全を進めることを意味する。したがって、文化財保護はローカルなテーマなのだから地方自治に委ねるべき、といったスタンスを取ることは生産的とはいえない。世界遺産の保護についての判断なり決定は締約国政府が国内手続きだけで行えば済むものではなく、国際機関であるユネスコ世界遺産委員会及びその諮問機関であるイコモスとの個別の意見交換を通じてルールが形成される、という点についての理解が必要と思われる。ケルン大聖堂のケースは、そうした仕組み、すなわち国際機関が直接加盟国内の世界遺産の保護のあり方に関与する、というガバナンスのあり方について、少なくとも当初はドイツ国内の行政機関側の認識が十分ではなかったことが、ユネスコとケルン市政府の間で調整に手間取った、ということではないかと思われる。

こうしたリアクションは、従来型のガバナンスを考えれば無理のないものといえよう。伝統的な国際法のルールでは、条約の履行は主権国家である中央政府の責務であり、それをどうやって国内的に適用するかは中央政府に委ねられるものとされている。地方行政機関から見れば、中央政府との関係は発生するが、国際機関が直接地方行政の管轄内に介入してくるような事態は想定されなかった。

しかし、グローバルな共有財産の保全という目的のためには、伝統的な枠組みを超えた新たなフレームが求められ、ガバナンスのあり方もそれに応じて組み替えることが必要となる。特に、世界遺産の保全は、そのスタートラインが危機にさらされた人類の共通財産をどう保全するか、という問題意識から始まっており、グローバルなガバナンスになじみやすい課題といえる。世界遺産を抱える地元自治体としては、国際世論との密接な意見のやり取りを続けながら、一緒になって保全に取り組んでいくといった姿勢が求められる。

（5）残された課題

世界遺産の保全は、地元自治体だけで完結するものではなく、広く国際世論との対話を通じて、さまざまなステークホルダーの参画を得ながら進める必要性につい

ては、いままでの記述で明らかになったことと思われる。では、自治体としてはどうやって合意形成を進めていったらよいのであろうか。既述した通り、バッファゾーンの設置については、個別の文化財ごとに周辺の状況を踏まえながら決められていくことになるだろう。その場合、地域の開発計画や個別の建築プロジェクトを抱えている自治体としては、どの時点でどういった対話を開始すれば合意形成に至ることができるだろうか。

この問題にこたえることは、この論考の任を超えている。この点については、当研究所においてさらに事例の分析を進め、何らかの方向性を見いだせればと考えている。ここでは、ケルン市のケースにおいて、世界遺産委員会のメンバーがどんな点を問題視したかを紹介することで、多少なりとも参考に供したいと思う。なお、以下の記述は2005年の第29回委員会の議事概要に基づく（世界遺産委員会 WHC-05/29.COM/INF.22）。

「2004年の第28回委員会において危機遺産リストへ記載されたのち、世界遺産委員会のメンバー国のうち数カ国の代表が、現地の状況をよりよく理解するために現地を訪問した。現地調査団は、超高層ビルが建設中の地区が旧工業地区であり、広大な空地が存在することを確認した。すなわちより低層なビルの建設によっても同じ規模の開発が可能であると判断した。現地調査団によれば、この事実は現地を訪問した際にケルン市の担当者、開発事業者、都市計画担当者、さらにはケルン市長も含め地元の関係者も確認している。現地調査団は、今回の超高層プロジェクトの目的がケルン大聖堂を望むランドマーク的なオフィスタワービルを建設することが主眼であると結論付けた。」

こうした記述からわかることは、世界遺産委員会が現地を訪問するとともに、現地の状況をつぶさに分析したうえで、即地的な意見を表明している、という事実である。すなわち、世界遺産の保全と周辺の開発については、個別のケースごとに、現地調査も含め、世界遺産委員会やイコモスなどとの密接な情報交換、意見のやり取りを確保していくことが重要と思われる。

なお、この点は、土地利用計画プロセスの拡充にまで及ぶ話と言える。開発行為の許可を所掌する地元行政主体としては、従来の国内の利害関係者や地域住民に加え、国際世論（その代弁者としての国際機関なり国際NPO）をも意見聴取の対象とすべくスコープを広げるとともに、土地利用計画の決定プロセスにも工夫をしていくことが求められよう。

6 おわりに

今般のケルン大聖堂をめぐるやり取りは、地元が抱える文化財が国際的な共有財産に格上げされたことに伴い、従来地方レベルで完結していたはずの周辺の開発行

為との調整について、国際世論に対しても説明責任を負うことになった、ということの意味する。世界遺産に指定された文化財を有する地元自治体にとって、国際機関とのやりとりは想定していないことかもしれない。特に、周辺の土地利用規制や建築許可行政に対して国際NPOや国際機関が直接関与するといった事態は、従来の行政実務の中ではほとんど想定されていなかったといえよう。

しかし、文化財が世界遺産に登録された以上、すでに地元の手を離れて国際社会に保全のあり方が委ねられた、と認識すべきであろう。地元自治体としては、こうした国際世論との対話の中で、文化財の保全と周辺地域の開発について着地点を模索して行かねばならない。

我が国の国内世論では、ややもすると世界遺産への登録がゴールであり、登録にこぎつければ作業は終わった、とみなす空気が見られる。しかし、世界遺産条約の体系からは、むしろ登録されてから条約本来の責務が始まるといえる。国際機関との対話についても、登録に至るまでのプロセスにおいて、コメントやアドバイスを受けることが多い。しかし、真の対話は登録後に始まる、という認識を持つことが必要といえる。

世界遺産の保全が十分に確保されているか、周辺で遺産の有する顕著で普遍的な価値にネガティブな影響を及ぼすような開発行為が行われていないか、といった点について、継続的に経過報告レポートを提出することが求められる。保全のための措置が十分でないとした場合、是正措置を求められることもあるし、場合によっては危機遺産リストへの登録といった事態を招くこともありえよう。極端な場合は、世界遺産リストからの削除、といったサンクションもあり得る。(七澤(2010))

世界遺産は、人類共通の貴重な共有財産として後世に伝えて行く責務を国際社会が負うことを表明したものであり、その保全のための措置は、国際ガバナンスの対象となる。世界遺産が存在する自治体は、その保全措置が十全になされているかどうかについての説明責任を国際社会に対して負うことになる。当然のことながら、世界遺産に影響を及ぼすと考えられる開発行為に対しても、適正な規制を講じる責務を国際社会に対して負うことになる。

歴史的都市の景観保全と現代建築の調和については、2005年10月にユネスコ世界遺産条約締約国会議において「歴史的都市景観の保全に関する宣言」が出されている。ここでは、歴史的地区の保全と超高層建築物に象徴される現代建築との調整について、いくつかの重要な方向性が打ち出されている(直原(2011))。このように、景観保全をめぐる国際的潮流も常に発展を続けており、歴史的地区を世界遺産リストに記載している、ないしは今後記載を目指している自治体としては、こうした最近の動向を読み取ることも重要となっている。

いずれにせよ、世界遺産を抱える地元自治体にとっては、世界遺産であり続ける

限り将来にわたって国際ガバナンスといった課題と向き合い続けねばならない、という自覚が求められる。

<参考文献>

- Stadt Köln(2006) Städtebauliche Entwicklung Umfeld Bahnhof Köln-Messe Deutz
- UNESCO 「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」英文テキスト
<http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>
- UNESCO 「世界遺産条約履行のための作業指針」文化庁訳 http://bunka.nii.ac.jp/jp/world/h_13.html
英文テキスト <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>
- UNESCO(2009) “World Heritage Papers 25 - World Heritage and Buffer Zones”
http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_25.pdf
- Diana Zacharias(2006), “Cologne Cathedral versus Skyscrapers - World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System”, Max Plank Yearbook of United Nations Law, volume 10, pp.273-366.
- 稲葉信子(2010)「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PRI レビュー第38号
- 直原史明(2010)「社会資本整備と世界遺産保全の現状と課題について」国土交通政策研究所PRI レビュー第38号
- 直原史明(2011)「世界遺産における歴史的都市景観の考え方について」国土交通政策研究所PRI レビュー第39号
- 七澤利明(2010)「ドイツ・エルベ川における橋の建設と世界遺産タイトルの抹消についての調査」国土交通政策研究所国土交通政策研究第89号
- 西村幸夫(2004)「都市保全計画」東京大学出版会、2004年

PPP のインフラ政策における位置づけ及び個別課題に関するサーベイ

政策研究官 村野 清文

I. はじめに

1. 日本の現在の状況

少子高齢化の進展、国・地方共に厳しい財政状況という制約下で、インフラの効率的かつ確実な新規・更新投資及び管理・運営は、避けられない課題である。国土交通省の「成長戦略会議」ではコンセッション方式導入、そのためのPFI法改正、関連税制改正、インフラファンド支援などのPPP/PFI制度改善が提案され、政府の「新成長戦略」においても、それらが政策として打ち出された。¹

これを踏まえて、既に平成 23 年度予算には関連予算が盛り込まれた。更に、平成 23 年 3 月、「民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律の一部を改正する法律案」が閣議決定され、今国会（第 177 回国会）において可決・成立したところである²。（「公共施設等運営権」によるコンセッション方式導入以外の改正点としては、法対象施設の拡充、民間事業者による提案制度の導入等が挙げられる。）また、平成 23 年度税制改正案においても、このPFI法改正を前提に、同法に規定される「公共施設等運営権」を所得税法・法人税法上の減価償却資産（無形固定資産）、消費税法上の調整対象固定資産（無形固定資産）とする事となっている。

法改正に基づき、新しい制度を施行・運用する段階では、実務上は、具体的にどの様な事案に活用するか、その際にこれまでの PFI 法の運用や各国での経験等も踏まえて如何なる点に注意を払っていくかという実践的な諸課題が一つの大きな検討の方向になると思われる。

2. 本研究の問題意識と本稿で取り上げる内容

さて、翻ってみると、我が国のみならず、OECD 諸国でも、新興国でも、インフラ整備の手法としての PPP（public-private partnerships）の活用は、近年の大きい傾向の様に見える。その意味で、インフラ整備政策全体（それは財政政策全体という事にもなるが）の中での PPP の政策的位置づけというテーマは本研究の第一の、いわばマクロ的な次元の関心事項である。

また、PFI/PPP Arrangements そのものに関しては、主に金融構造（ファイナンス）、契約関係、契約関係形成としての PPP 事者選定過程という側面につい

¹ また同時に、国内投資だけではなく海外市場でのインフラ投資への日本企業進出とそのため
の公的支援等も、政策として打ち出されている。

² 4 月 20 日に先議の参議院本会議で可決、5 月 24 日に衆議院本会議で可決。

て、公共部門、民間事業者（PPP 事業者、個別サプライヤー）、資金提供者（＝投融資者）、インフラ利用者それぞれの立場から、実務上・実践的な多くのテーマがある。例えば、

- PPP プロジェクトの各段階における各種のリスク類型毎の「正確な」＝よりバイアスの小さいリスク評価
- 関係者間における効率的なリスクの配分
＝これが本来、公共セクターよりも資金調達コストが相対的に高い筈の民間部門がファイナンスも行い、プロジェクトを一括して管理・運営する事により、公共セクターによる個別の財・サービスの調達を通じた公共サービスの提供(PSC Public Sector Comparator)よりも効率的で VFM (Value for Money) を生み出す事が出来るという事が PFI/PPP の基本的な考え方とされてきた。
- その様な効率的なリスク配分を確実に担保するための事業契約
- その一例であるが、PPP 契約締結時からの状況変化への対応（再交渉、renegotiation を含む）
- 関連する税・会計等の諸制度の対応

等々が挙げられよう。

勿論、各 PPP プロジェクトが現実に従来型の公共調達と比較して「上手く」機能しているのか、例えば、PFI「先進国」の英国ではロンドン地下鉄のインフラ部分の PPP が約 7 年で経営破綻・終結した事案や昨年 12 月に NAO (National Audit Office) 会計検査院が高速道路公社が PFI で行った M25 というロンドンの環状道路の拡幅に対する厳しい評価等々、更に世界各国の各種インフラの PPP 実施状況のデータ観察からも、その様な見方も生じるであろう。その意味で、

- PPP プロジェクトの実績評価

も重要なテーマである。

勿論、現実には、個別事例毎の成否の問題であるという意味で、個別事例また各国・地域の個別制度を調査・把握しておく事も重要である³。但し、各案件毎に「インフラ」の種類・実態、当該国・地域の法・税・会計、更に制度等の前提・文脈となる経済・社会的条件が異なる。また、評価の視点自体（「誰の如何なる観点から」）の整理という課題もある⁴。

他方、PPP に限らずインフラ整備の合理的・効率的な方法が、各国・各地域の経済・社会の発展段階、各種制度的構成等の種々の条件により異なる事は言うまでもない。

³ 本研究でも文献サーベイを補完する意味で一部ヒアリングを実施したところである。御協力を頂いた関係者の皆様に深くお礼申し上げたい。

⁴ この様な「評価の課題」については、Ⅲ-4 (p115)、Ⅳ-1 (p117) も参照。

そこで、本研究は、PPP に関する資料・文献（内外政府資料、コンサル・法律事務所・会計事務所等のレポート、理論的・実証的な学術研究等）をサーベイする事により、PPP を評価し、かつ必要な場面で活用する際の課題を個別の実務的な知識や認識の次元に留まらず、より一般的・包括的かつ中立的な観点から展望し、今後の研究及び政策検討の参考にする事を基本的な課題としたものである。

本稿では、以下、
IIにおいて、社会資本整備政策全体（特にファイナンス）の中での PPP の位置づけを確認し、
IIIで、PFI/PPP Arrangements 自体に関する基本的な視点を整理した上で、特に、IV及びVで、個別テーマの内、
・ PPP の活用の実績評価
・ 事業者選定手続きの一つとしてのオークション
に関する先行する実証研究を取り上げて、概説した上で、
VIの今後の展望で締めくくる事としたい。

II. 社会資本整備政策全体の中での PPP の位置づけ

1. 一般的概念としての PPP と本稿での対象

PPP=public-private partnership「官民連携」と一般的に言えば、特に制度的な定義は無く、広範な概念であるが、本稿で主に対象とするのは、所謂「プロジェクト・ベース PPP」、「契約ベース PPP」である。即ち、本稿では、次の属性を有するものを対象とする。

- ① 公的部門と民間部門の長期的な契約関係（PPP 契約）
- ② 「公共インフラ」⁵の設計・建設・投資、ファイナンス、管理・運営等を民間部門が実施する。（言い換えれば、「性能発注」である、という事）
- ③ PPP 契約期間中、当該「公共インフラ」の利用に関し、公的部門か、又は、「公共インフラ」利用者が、民間事業者に対して一定の支払いを行う。
- ④ 当該「公共インフラ」の所有権が公的部門に保持されるか、又は、PPP 契約終了時点で、公的部門に戻される。

この意味では、PFI も PPP の一形式である。

2. PPP の歴史的展望（経済成長段階との関係を含む）

Yescombe(2007)によれば、”public-private partnership”という表現は 1950 年代にアメリカで使われ始められた様であるが、歴史的には、民間の資本・活力による社会資本整備自体は、決して新しい現象ではない。18 世紀から 19 世紀のブ

⁵ 後に III-2 で触れるように、その具体的な範囲、個別の内容の明確化自体が課題であるが。

リテンのターンパイク、橋梁、更には17世紀のフランスの運河が挙げられる。

日本については、明治4年12月に太政官布告第648号、通称「道路橋梁河川港湾等通行錢徴収ノ件」が、当時の土木行政所管官庁たる大蔵省からの伺いをうけて出されている。その要点は「治水修路ノ儀ハ地方ノ要務ニシテ、...府県管下ニ於テ有志ノ者共自費或ハ会社ヲ結ヒ水行ヲ疎シ嶮路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等...落成ノ上功費ノ多寡ニ応シ年限ヲ定メ税金取立方被差許候間、地方官ニ於テ此旨相心得、右等ノ儀願出候者有之節ハ、其地ノ民情ヲ省察シ利害得失ヲ考ヘ入費税金ノ制限等篤取調、大蔵省ヘ可申出事。...」というものである。小川(1987)は、石井省一郎(布告起草当時の民部省土木司権正、のちの初代内務省土木局長)の後年のコメントにも言及し、本布告当時の解釈としては「民間企業が社会資本を整備した場合は、投下資本回収のため施設利用者から利用の対価たる使用料を徴収することを認めたもの」というのが当時の真意であった、即ち「民間活力による社会資本整備」を認めたものである、としている。また、昭和61年5月2日の毎日新聞夕刊では、三本木健治氏(旧建設省河川総務課長(当時))が同布告は現在の「民活の手本」とであると主張されている。現実に本布告に基づく一定区間の有料の道路や橋梁等の事例も見られた。

なお、一つの仮説であるが、現在の「先進国」を歴史的に見ても、又、世界の各国を横断的に比較しても、経済成長段階に応じて、PPPの意味・重要性は異なってくると考えられる。

近代化・産業化の初期の段階では、急激な人口・経済成長に伴うインフラ需要に比して、公的部門の財政基盤・制度基盤が整っていないため、インフラ整備における民間資金・民間セクターに期待される役割が大きい。

近代化・産業化が進み、公的部門の財政基盤・制度基盤も整い、税収も上がってくると、公的セクターによるインフラの整備が進む。

より経済・社会が成熟した段階では、公的部門における民間部門の活用が、再度、課題になる。PFI/PPPは、その一つの類型であり、多くの先進国同様、日本も基本的には、その方向にあると言えるだろう。⁶

3. 各国におけるPPPの活用状況調査の重要性

本来、PPPが活用されている主要な国々、英国、オーストラリア、韓国等につき、制度、実態、政策動向等を比較し、フォローする事が重要であると考えられる。⁷

⁶ 勿論、政治的・行政的な要素も大きいので、経済社会の成長段階は、全てを説明するよりも、大きな前提条件であると考えの方が正確であろう。また、インフラ投資全体に占めるPPPの割合にも注意が必要であり、II 6で触れるChan etc.(2009)が各国データを比較している。

⁷ OECD主要国におけるPPPの概要についてはOECD(2008)等を、また、より実務的次元での各国の状況については、III 3で触れるGlobal Legal Group(2007)を参照。

本稿では、その内、先ず、PFIの「先進国」とされ、また、政策的な変化も大きいと思われる英国について、現時点での情報の整理を行う事とする。

なお、上記以外では、フランスが **concession** 及び **affermage** 契約を積極的に活用している。⁸ コンセッションは、スペイン、イタリア、更にポルトガルでも活用されており、スペインでは 2003 年に新コンセッション法が導入された。

米国では 1990 年代半ばから、PPP が半分以上の州で活用されて来ている。⁹

他方、ドイツ、オランダが PPP の導入に取り組んだのは最近であり（それぞれ 1999 年に連邦政府、中央政府がアナウンス）、ニュージーランドでは殆ど行われていない。¹⁰

4. 英国の政権交代とインフラ投資全般そして PFI/PPP を巡る状況

英国の PFI (Private Finance Initiative) も、ここでの PPP の一類型である。

英国では、公的部門の財政難に直面し、構造改革が必要となり、その一つの方法として PFI が行われ始めた。即ち、サッチャー保守党政権下で財政支出削減のために民間資金を活用すべく、1981 年に大蔵省がライリー・ルールを導入した。ところが、「民間資本による事業と公的資本による事業について費用便益分析を行う事」、「民間資本が得られた分だけ公共支出を削減すること」という原則が厳しく適用されていたため、1980 年代には民間資金の社会資本整備への導入は進まなかった¹¹。しかし、民間資金導入による社会資本整備へのニーズは強く、1987 年には、通行料金で建設費用を回収するという枠組みで、ダートフォード橋（テムズ川）の建設契約が政府と民間事業者との間で締結された（1991 年開通）¹²。その後、1989 年には、上記の 2 番目の原則の適用は緩和された。

こうして、1992 年に保守党メジャー政権下で正式に PFI が導入された。即ち、ライリー・ルールの変更が行われ、独立採算型は公共部門との比較が不要になり、サービス提供型が認められる事になった。その後、PFI は、保守党政権下でも、更に 1997 年からの労働党政権下では所謂ベイツ・レビューを受けた制度変更を踏まえて展開されていった。¹³

さて、2010 年 5 月の総選挙で発足した保守党・自由民主党の連立政権は、“the Big Society” という理念の下、政府各部門の大幅な歳出カットを含む改革案を発表して来ている。その流れとその中における PFI 政策の位置づけ（の見通し）につき現時点（2011 年 5 月中旬）の情報で概観しておきたい。

⁸ 例えば、Ribault (2005)等を参照。

⁹ 米国の高速道路 PPP については、西川 (2011) 等を参照。

¹⁰ Chan etc.(2009) による。

¹¹ Yescombe(2007)

¹² 福島 (1999)

¹³ 手塚 (2004) 等を参照。

(1) 初の予算演説 (Budget statement)

同年 6 月に、オズボーン財務相が緊急予算に基づく初の予算演説 (Budget statement) を公表し、1980 年代のサッチャー政権以来の大胆な財政再建計画を打ち出した。

(2) Spending Review 2010 「政府支出見直し」

同年 10 月に、オズボーン財務相が 2011~2014 年度を対象とした“Spending Review 2010”「政府支出見直し」を発表し、今後 4 年間で約 830 億ポンドの歳出カットを宣言した。

(3) National Infrastructure Plan 2010 「政府インフラ計画 2010」

財務省内部に設けられた Infrastructure UK は、同じ 10 月に“National Infrastructure Plan 2010”を発表している。同 Plan は、前文、全 5 章、付録 AB からなる。その中、第 2 章“Infrastructure Challenge”では、PFI という用語は出ていないが、“The need for new approach”として、民間セクターの投資を呼び込みプロジェクトやプログラムの資本コストを下げる必要性を強調する一方、従来のように個別プロジェクトを強調しすぎて既存資産 (インフラ) の維持・補修・更新が忘れられる事への反省を指摘する等、民間投資家を呼び込む際の課題を挙げている。¹⁴ 更に、第 3 章“Enabling infrastructure development”では、Spending Review の原則を確認した上で、政府がインフラ投資を行う場合を限定列挙している。民間からの投資に関しては資本コストの相違の重要性に触れた上で、外部専門家も交えて RAB (Regulatory Asset Base Model) の活用につき検討を行い、2011 年春にレポートするとしている。

他方、第 4 章“Plan for infrastructure investment”は、21 の契約済み廃棄物処理 PFI と調達手続き中 11 プロジェクトは、政府がサポートを継続、としている。

(4) National Infrastructure Cost Review 「政府インフラコスト見直し」

その後、Infrastructure UK は、2010 年 12 月に“National Infrastructure Cost Review”を発表している。同レポートは、調査の結果、英国のインフラ整備が他国と比較してコストが高い理由を列挙し、無駄なコスト削減が可能だとしている。

その実施計画 (implementation plan) が 2011 年 3 月末に公表された。同計画は、政府と建設産業による憲章 Charter の公表 (2011 年 5 月末までに) を始め、政府・発注者 (鉄道等の規制事業を含む) と建設産業が取るべき具体的な措置を年単位の工程表と共に示している。例えば、○政府が将来投資プログラムを公表する事で建設業の効果的な計画策定能力を向上させる、○新たな競争と調達モデルを導入し、よりイノベーションを促進する、○公共部門プロジェクトのより有効なガバナンスを進める、○公共部門と産業の間のデータ集を確立し、インフラ

¹⁴ KPMG のレポート (2009) にも言及している。

整備のコスト評価基準に広く活用する等である。又、計画の進捗を Joint Management Program Board により確認し、毎年財務省が報告するとしている。

(5) Making savings in operational PFI contracts -DRAFT

「現行 PFI 契約の経費節約一素案」

更に、PFI に関し、Infrastructure UK は、今年(2011年)1月、Making savings in operational PFI contracts -DRAFT を発表し、2月より、運用中の PFI プロジェクトからの経費節約をパイロットプロジェクトで試行(2011年終了予定)している。その結果を踏まえ、今後ガイダンスの改訂版を発表する事としている。

(6) PFI/PPP に対する連立政権の姿勢(=現時点での観察と想定)

PFI を含む PPP との関連で言えば、

- ① 現政権は、PFI という過去の政権下で進められた「ラベル」は出していない。
- ② とはいえ、政府支出の大幅削減を進める以上、インフラ投資にも民間投資の導入の必要性は認めており、そのため、RAB(Regulatory Asset Base Model) 始め、“PFI alternative”= PFI に変わり得る手段を模索していると思われる。巷間指摘されているのは、

- RAB (Regulatory Asset Base) model 以外に
- PFI の見直し
- Tax Increment Financing for Local Government
- Green Investment Bank 等であるが、

政府インフラ計画を踏まえて本年春に出されるレポートに¹⁵注意を要する。

- ③ 但し、将来的な政府支出の拡大に繋がる財政手法(finance vehicle)、いわば「サービス購入型」タイプの PFI には否定的な筈。ちなみに、労働党政権下においても「PFI 計画の重大な問題」は、既に認識されていた。即ち、「将来の予算に負担がかかることと、借入金の追跡が公会計上困難なこと」である。保守党政権以降、労働党政権下で進展していた PFI は、既に 2005 年の選挙以降新規案件が減っていた。¹⁶ その様な傾向を一層徹底する¹⁷、という筈。
- ④ 他方、リスクが民間に移転可能な案件があれば、the Great Society というロジックには適合すると考えられる筈だが、実体は調査・確認を要する。

(7) “2011 Budget” , “The Plan for Growth” & “Green Investment Bank (GIB)”

「2011 年度予算」「成長計画」と「グリーン・インヴェストメント・バンク」

2011年3月23日、オズボーン財務相が議会で予算演説を行い、“2011 Budget” 「2011 年度予算」が公表された。

その中で、“PFI alternative” = PFI に変わり得る手段の一つとして巷間言わ

¹⁵ その実効性を含め。

¹⁶ Burnham and Pyper (2008)

¹⁷ それをどの程度、徹底するか否かが、政策的・政治的な選択であるが。

れていた、民間投資を呼び込む手法の一つである” Green Investment Bank(GIB)”が打ち上げられている。

”Green Investment Bank(GIB)”は、英国を低炭素経済に向けるための投資活動を支援するためのもの。政府による当初資本が 30 億ポンドで、2012-13 年、従来よりも一年早く運営を開始するとしている。これにより、官民の投資合わせて、グリーン・インフラストラクチャーに 2014-15 年までに、180 億ポンドの投資がなされるとしている。

昨年 10 月の “Spending Review 2010” 「政府支出見直し」は、GIBに 10 億ポンドのみ配分しているため、残りの 20 億ポンドは政府資産の売却で行う事としているが、その内、7.75 億ポンドは既に手当済みであり、2012-13 年から GIB Investmentが可能である。¹⁸

ちなみに、ファイナンス手法とは別に「グリーン・インフラストラクチャーへの投資促進を含む諸政策による低炭素社会の実現」自体が、現政権の重要テーマの一つである。同時に発表された「成長計画」 ”The Plan for Growth” 全体はマクロ的な 4 つの柱からなるが、その中にも「Green Investment Bank の支援による Green Investment 増加」は、冒頭から触れられ、強調されている。

(8) 今後の情報収集・研究の視点に関して

何れにしても、英国の政府機関、民間企業、会計事務所、金融機関、コンサル等からの情報収集と解釈が重要と思われる。但し、その際は、①サッチャー改革（又はそれ以前）からの英国の政治過程と行財政の変化という時系列の視点、②社会資本整備（その歳出削減）政策全体の中での民間資本の活用、即ち「PFI/PPP は、各種インフラ整備手法やファイナンス・ツールの一部であり、他の方法と相まって機能する」という横断的な視点、③そして 2010 年 10 月の ”Spending Review” 公表後の公務員等の大規模なデモに象徴される強い反対の中どの様に実行されていくのか等、幾つかの視点を念頭に置く事が重要である。

(9) 補足——「新しい公共」「地域連携主体」等の公民連携の枠組み

なお、あくまで一つの仮説であるが、“the Big Society” という様な発想¹⁹に、論理上、対応する「民間部門によるインフラ整備・管理・更新」としては、いわゆる「新しい公共」「地域連携主体」等も視野にいたった公民連携のより広い枠組み、というテーマも想定される。本稿冒頭で定義し、本稿で検討を行う所謂「プロジェクト・ベース、契約ベース PPP」の範囲とは、多少、議論が異なってくるが、補足的に触れておくことしたい。²⁰

¹⁸ “2011 Budget” の ”2 Budget policy decisions / Public spending / Other spending measures/ ”2.22 Green Investment Bank(GIB)” (p51)

¹⁹ それ自体が何かも調査・研究上の課題であるのだが。

²⁰ 「新しい公共」については、東洋大学 PPP 研究センター（2010）等を参照

5. 全体的な課題への対応のステップと其中での PPP の位置づけ

次に、「財政制約下での社会資本の整備・更新」という全体的な課題への対応のステップと其中での PPP の位置づけにつき、一言触れておきたい。

(1) 客観的情報(将来予測を含む)の収集・推計

国・地方公共団体、何れも、社会資本の新規及び維持管理・更新需要とそれに対する財政的・人的・マネジメント的な制約が極めてタイトになってきている事実(=「崩壊する日本」、いわば” America in ruins” の様な状況の危険性)、その実態の客観的・定量的な把握が第一段階。

(2) 問題意識・危機意識の社会における共有

時間的には(1)と並行かもしれないが、国・都道府県・市町村の次元を問わず、それが「自分達自身の問題(our own issue)であり、自分達自身で対応する必要がある」という問題意識・危機意識を政策・行政関係者、即ち、関係省庁の職員、自治体の首長や地方議員、そして何よりも国民・住民自身が持つに至る事。当然、そのための情報提供やアピールを行う事も必要であろう。抽象的に表現する事は容易であるが、何事も当事者が、本当に必要性に迫られ、その危機感が実感・共有されていないと、制度が現実には機能しないからである。

(3) それを踏まえた対策実施の段階(その内容は事前に調査・検討を要する)

既に触れたように、PPPは、あくまで、この様な制約下での方法の一つであり、それだけで問題を全て解決出来る「魔法の杖」ではない²¹。当然、可能な範囲での一般的な財政支出の削減や財源の手当、利用者・受益者負担増等、その他の費用負担方式も含めた、総合的・全般的な対応が現実の姿であり、そのための多様な政策手段の充実と実践が重要である。

6. インフラのファイナンス手法の一つとしての PPP の位置づけ

その様な意味で、PPP の位置づけも、インフラのファイナンス手法全般として何があるかという観点から確認・整理しておく事が必要である。

Chan etc.(2009)²²は、パブリック・インフラストラクチャーのファイナンスについて総合的・国際的な観点から比較を行っている。先ず、公共投資に関する判断事項の要素として、①投資対象(その厚生と効率性)、②効率的なfunding sources(建設費・管理運営費等の総コストと料金の差額を如何に公的資金で埋め

²¹ この様な冷静な認識が重要であろう。

²² Chan etc. (2009)は、Australian Government, Productivity Commission のワーキング・ペーパーとして作成されたものであり、ファイナンス手法の比較等の論述は一般論であるが、データ比較も行い、調査対象国としては、オーストラリア(連邦、州)、英国、ニュージーランド、米国、カナダ、フランス、ドイツ、スウェーデンを取り上げている。

るかという点)、③効率的なfinancing (プロジェクトのライフサイクルを通じて、プロジェクトリスクを管理し、ファイナンス・コストを小さくするファイナンス手法(financing vehicles)は何かという点) の選択を挙げている。

そしてインフラのファイナンス手法(financing vehicles)を評価する観点として、

- ・リスク管理 (risk management)
- ・取引費用 (transaction cost)
- ・市場その他の規律への公開 (exposure to market or disciplines)

を挙げている。

その上で、以下の各ファイナンス手法(financing vehicles)について、それぞれの内容、特色、メリット、デメリット等の比較を行っている。(p110~111 参照)

(1) 一般歳出予算 (general budget appropriations)

(その中でも財源により、税金／政府債／補助金や交付金 inter-government transfer を区分)

(2) 特定目的の債券借入 (specific-purpose securitized borrowing/bonds)

(その中でも利子非課税／課税 tax exempt/no tax exempt を区分)

(3) 政府が保有するが法的には独立の GTE (government trading enterprise) を介した資金調達

(その中でも GTE の借入／出資／内部留保を区分)

(4) 開発者負担 (development contributions)

(5) PPP (public-private partnerships)

(6) 政府インフラのフランチャイジング (Government franchising)

(=フランチャイザーたる政府・政府機関が所有するインフラ施設をフランチャイジーたる民間企業その他の主体に対して、占有・管理・運営する権限を与えてサービス供給を行わせる方式。ライセンス契約の様に民間自身の所有する施設でサービスを提供するものとは異なる。)

各ファイナンス手法(financing vehicles)の長所と短所の比較²³

各ファイナンス手法 (financing vehicles)	
・長所	・短所
一般歳出予算 (general budget appropriations)	
<ul style="list-style-type: none"> ・資本支出とファイナンスへの法的コントロールが行われる ・ financial arrangement に対する公共的な監視のためには比較的透明 ・ 政府部門にその投資とファイナンス・ディシジョンの説明責任を強制する事が容易である。等 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの財務的な viability 実行可能性とリスクに関する市場シグナルが無い事 ・ 財政政策は、いわゆる”lumpy capital expenditure”「塊になった資本歳出」を強要される。等
特定目的の債券借入(specific-purpose securitized borrowing / bonds)	
<ul style="list-style-type: none"> ・成熟した地方債市場で低いコストのファイナンス ・ 資本市場原則(capital-market discipline)にさらされる。 ・ 債券発行コストが比較的低い、特に大規模な場合 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ボンドのディフィーザンス defeasance (実質的な返済) を通じた債務の再構成の柔軟性 flexibility が低い。 ・ 債券の利払いへの免税措置を連邦・州政府がとった場合、公共部門による投資決定が歪められる。 ・ 債券の利払いが免税(tax exempt)であると政府部門には税収減が生じる 等
政府が保有する GTE (government trading enterprising) による 予算外＝オフバジェット・ファイナンス (off-budget financing)	
<ul style="list-style-type: none"> ・保有者たる政府からの財務上の独立と運営上の自立 ・適切な投資・財務判断に必要な財務上及び技術上の専門家による管理・運営 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・資本市場のプレッシャーから隔離された場合は、投資成果は低い。 ・保有者たる政府による任意の資本引き出しの可能性 等

²³ Chan etc. (2009)より

開発者負担 (development contributions)	
<ul style="list-style-type: none"> ・開発に特化したインフラ建設に対応したファイナンスの可能性 ・土地開発費用の部分的な価格シグナルを提供出来る。 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・個別納付(individual contribution)システムの不確実性、複雑性、紛争を反映した高い取引コスト ・ファイナンス・コストがあまりにデベロッパーにシフトし過ぎると、土地開発自体が「やせて、不毛になって」(sterilised)しまう。 ・既存インフラの維持管理、向上、更新には適用出来ない。 等
PPP (public-private partnerships)	
<ul style="list-style-type: none"> ・政府の借入と債務を増やさず公共インフラをファイナンスする能力 (capacity) ・インフラのファイナンス、デザイン、建設、管理、運営の発注を束ねる (bundling)する事でライフサイクルコスト削減の可能性 ・民間事業主体(private sponsors)はプロジェクトの計画に楽観的バイアスを持たずにサービス実施に当たり効率性追求の強いインセンティブを有する。 ・プロジェクトファイナンスを通じて、資本市場原則にさらされる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・調達過程における契約及び運営面での複雑さを反映して高い取引コスト ・プロジェクト・リスクが民間セクターのエクイティー・オーナーに移転する分だけファイナンス・コストが高くなる ・契約の詳細の公表が限られると、公共的な監視のための透明性と説明責任が減少してしまう。
政府インフラのフランチャイズ (Government franchising)	
<ul style="list-style-type: none"> ・予算コストを削減し、資産管理に民間部門が関与する事により、効率性と創造性が高まる ・「契約による規制」を通じて公共サービスの水準と政策目的の一貫性が保たれる ・貴重でかつ戦略的な意義を有するインフラ資産を公共部門が保有し続ける事が出来る 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府のスタッフに定期的な契約・交渉過程をデザインし管理する経験と高い能力が求められる ・政府所有資産を引き渡し、又、引き戻すためには、実効性ある契約管理と共に慎重かつ安全な手続きに決定的に依存する。 ・政府部門は(インフラ施設の)投資のファイナンスの責務を負い続ける。

PPPにつき、敷衍・補足しておく。

① 費用の効率性 (Cost effectiveness)

インフラのファイナンス、デザイン、建設、管理、運営の発注を束ねる (bundling) 事で、低コストの建設と運営のライフタイム・コスト極小化のインセンティブをもたらす、ライフタイム・コスト削減の可能性。

Optimism bias は、公共民間ともに生じ得る。もし民間部門にリスクが移転されれば、民間部門は公共部門よりもインフラの建設及び管理・運営のライフサイクルコスト whole-life-cost と歳入を正確に見積もるインセンティブが公共エージェンシーよりも間違いなく (arguably) 強い²⁴。

② 資本市場原則 (Capital market disciplines)

プロジェクトファイナンスは金融市場的、経営的な原則を民間部門に課する。特に、ノンリコース (又は、リミティッド・リコース) ファイナンスのプロジェクトでは、貸主のリスクが高いため、第三者等による保証その他の方法による債権の担保を図るのが通例である。

③ 契約の複雑性 (Contractual complexity)

プロジェクトファイナンスは非常に複雑であり、その構成、ネゴ、文書化に時間と費用がかかる。

PPPは長期間に渡るので「情報の非対称性」を通じて、契約経済学にいう principle-agent 問題を拡大する。即ち、民間事業者がプロジェクトのコスト、リスク等について、公共側よりも多くの情報を得て、それに基づき行動する可能性があるという事である²⁵。

勿論、PPP 事業契約の中である程度防ぐ事は可能である。

④ 取引費用 (Transaction costs)

以上の様に、PPP は取引費用が高いため、オーストラリアの幾つかの州では、一定金額以上のインフラプロジェクトのみを PPP による調達候補としている。また、規模だけではなく、PFI は、技術進歩その他の変化が急速で、調達側と入札参加側が信頼してサービス提供の要求水準を予測し、かつ、合理的な価格での十分な契約関係の弾力性を保つ事が困難な場合には、適切ではない。

⑤ 資金調達コストの官民格差 (Higher direct cost of financing)

民間金融市場が成熟した国では公共民間の資金コスト差自体が小さいし、プロジェクトファイナンスにおいては、個別プロジェクトのリスクがファイナンスコストを左右する。

⑥ 公共部門の責務縮減の懸念 (Reduced public accountability)

PPP 契約が政府のバランスシートに計上されないと政府への信頼を損なうの

²⁴ Chan, etc.(2009)の見解である。各国の公共と民間の関係においてもそうか、リスク移転の定義、対象「インフラ」の類型・範囲にも応じ、議論の余地がある。

²⁵ Yescombe(2007)

で、オーストラリアでは州・準州(territory)は、民間ファイナンス・プロジェクトは(リスク分担で決定され)全て予算書に注記される。²⁶

又、商取引上の秘匿条項が PPP 契約の公表を制約する事に用いられてきたことに対して、ニューサウスウールズ州は Freedom of Information Amendment (Open Government-Disclosure of Contracts) Act 2006 を制定した。同法は、民間セクターとの主要な契約の開示義務を規定し、public accountability を改善する事を目的としている。

III. PPP に関する基本的な視点・論点の確認・整理

次に、冒頭に触れた、PFI/PPP arrangements そのものに関して、主に金融面、契約関係、その他、それを誰の立場・視点から見るとかという事を中心に必要と思われる事項を確認・整理しておきたい。

1. 一般的な経済原則と各国等の事情の双方からの課題認識と政策提言の必要性

現実に個別の案件を構成し、その成否を左右する要因は多いので、どの要因により当該 PPP 事業が「成功」「失敗」したかの認定は、困難だが重要である。

2. 「インフラ」概念、具体的範囲の整理・特定

単に「インフラ」というだけでは、概念自体が、国により、又、統計により異なる。具体的には、道路(一般道路、有料道路)、橋梁・トンネル、治山・治水、空港、港湾、鉄道、電気、電話等の通信事業、ガス、上水道、下水道、都市公園、廃棄物処理、そして、公営住宅、学校等の文教施設、病院、刑務所等まで、多様なものが含まれ得る。

① 当該「インフラ」からのサービスの費用の負担者²⁷、便益の受益者、②最終的なサービス提供・管理運営責任の帰属、経済学的には、「純粋公共財」の概念がどの程度まで当てはまるか否か、その他の基準で整理しておく事、むしろ基準自体の整理・確認をしておく必要がある。

3. PFI/PPP arrangements を検討・評価する際の観点

GLC, Global Legal Group(2007)では、PFI/PPP の現状を各国毎に国際的に比較する際の観点として、以下の各事項を整理している。実務的かつ comprehensive と思われるので紹介しておきたい。

²⁶ III-4(1)③ (p116) 参照

²⁷ 利用者が民間事業者からサービスを購入する独立採算型か、公共セクターがサービスを購入するかという事。需要リスクが民間事業者に移転するか否かと言っても良い。

(1) 関連する行政・立法体制

- 関連する公共調達主体・PFI/PPP による調達実績の有無
- PFI/PPP 関連の立法・判例法（その要請を含む）の有無
- PFI/PPP 所管する組織の有無

(2) PFI/PPP arrangements の構成 structures

- PFI/PPP として如何なる構成 structures が採られているか？
（DBFOM、BOT、consession 等）
- それらの構成 structures による会計上、税務上の問題の有無

(3) PFI/PPP arrangements の調達手続き

- 各部門の PFI/PPP arrangements 調達手続きの法的な要件の有無

(4) PFI/PPP arrangements のファイナンス

- PFI/PPP は民間資金を利用するか？
- 民間資金を利用する場合の典型的な資金源は何処か？国内資金か国際資金か？通貨は？
- 資金源が異なる場合の問題点如何

(5) 契約条件（全般）

- PFI/PPP に標準的な契約条件が整備されているか？
- 公共部門/民間部門が抱える典型的なリスクはそれぞれ何か？
- 民間部門は allocate 配分されたリスクを如何に管理しているか？
- 民間資金を利用する場合、資金提供者は普通どの様な保証を要求するか？

(6) 契約条件（法制変更・政治リスクの扱い）

- 民間資金を利用する場合、資金提供者は普通どの様な保証を要求するか？
- 法制変更リスク (the risks of a change in law) は、PFI/PPP arrangements では、典型的にはどの様に配分されるか？
- 政治リスクに対する保護の要求、例えば、中央政府との直接の合意等はこれまでに生じたことはあるか？
- PFI/PPP arrangements の紛争解決に関して特段の問題が公共部門との間で生じた事があるか？
- 紛争解決のフォーラムは通常、国内のものか、国際的なものか？
- プロジェクト及びファイナンス文書の言語は通常何を用いるか？
- プロジェクト及びファイナンス文書の通常準拠法(governing law)は？

(7) 物権法制・計画法制の対応状況

- 物権法制・計画法制は PFI/PPP arrangements のニーズに対応出来ているか？
- PFI/PPP arrangements において物権法制・計画法制関係で特段問題が生じる事は無いか？
- 物権法制・計画法制関係の具体のリスク配分事項で、特に PFI/PPP arrangements で典型的に生じるものは有るか？

(8) 雇用・年金の対応状況

- PFI/PPP に標準的な契約条件が整備されているか？
- 雇用・年金関連法は十分に PFI/PPP arrangements のニーズに対応出来ているか？
- PFI/PPP arrangements に際して雇用・年金関連で特段の規制に関する問題は生じていないか？
- 雇用・年金関連の具体のリスク配分事項で特に PFI/PPP arrangements で典型的に生じるものは有るか？

(9) 保険の扱い

- PFI/PPP に標準的な契約条件が整備されているか？
- PFI/PPP arrangements の保険は典型的には公共部門/民間部門何れの責任か？
- 保険関連の具体のリスク配分事項で特に PFI/PPP arrangements で典型的に生じるものは有るか？

4. PFI/PPP に対する各立場・視点からの課題

3のGLC, Global Legal Group(2007)のガイドが、PFI/PPP arrangements の条件・検討の視点をかなり網羅的に拾い上げているので、次に各関係者の立場・視点から見た場合に想定される課題を補足的に列挙してみる。²⁸

(1) 公共調達 (public procurement) を行う公的部門の立場・視点

① 従来のVFM分析等は、この視点からの問題。最終的にはPFI/PPPか従来型調達を行うか否かの判断に繋がる。²⁹

²⁸ 但し、リスク配分であれ、ファイナンスであれ、PFI/PPP “arrangements” が「関係者間の段取りとその取り決め」である以上、特定の立場・視点からの取り上げは、“arrangements” における当該特定の者のインセンティブ等に注目するという事を意味する。

²⁹ PFI/PPP を選択した場合のVFMが3者間（公共部門、事業者、インフラ利用者）で如何に配分されるかという問題もある。

② 公的部門から見たリスク内容の分析と配分・対策の問題

リスク内容が多様であり、かつ、民間事業者との配分問題であり、本稿では、体系的に取り上げる事はしないが³⁰、一例としては、

- ・サービス供給者（＝民間事業者）の意図的な値上げ
- ・サービス供給者（＝民間事業者）の意図せざる倒産

→その際の継続的なバックアップ供給体制³¹の有無がリスク管理上重要といった事も挙げられよう。

③ PPP プロジェクトの国民経済計算上の扱い、財政上の透明性

マクロ次元であるが、IMFとEurostatは、国民経済計算上、形式上は民間投資であるPFI/PPPプロジェクトを如何にリスク配分に応じて公的投資からオフバランスするか否かに関して、多少異なるルールを作成している。³²

④ PPP の「長期的・包括的な契約関係」（その形成を含む）としての側面

このうち「包括的」とは、従来型の公共調達では、公共＝調達サイドが個々に仕様を特定する個別調達であるのに対して、PFI/PPP では包括的な性能発注、即ち、traditional procurement contract 「従来型調達契約」のbundling 「(契約の)束」である事を意味する。

(2) 民間事業者の立場・視点

① 2つの「民間事業者」の立場・役割

- A) PPP 事業主体(資金調達とプロジェクト・マネジメント等)・その構成企業
- B) 個別の財・サービスの供給者 (サプライヤー)

建設会社は、案件・企業規模等に応じ、それぞれの「民間事業者」である。

但し、従来は、海外で、日本のゼネコンは、B)の役割が大きかったとされる。即ち、資金調達としてのエクイティ出資も工事受注のための企業の信用力提供という側面が主で、長期にわたり出資を継続するよりも、工事竣工の一定期間後には持分を処分・流動化させる選択が取られているケースが多い模様である。

② A)のPPP事業主体としてのSPVを構成・運営するための「民民連携」

現実のPPP案件の成功には、SPV構成企業相互の協力が必要かつ重要なポイントとされる。いわゆる「制度的契約」関係の形成と維持とも言えよう。

③ 不完全な情報下での長期的契約関係の締結としての課題

公共＝調達サイドも民間事業者も契約上のリスクを取る事になるが、特に、経済学的な意味で「不完全な情報の下での不完備契約」としての事業者選定手続き・事業契約締結としての課題をとって現われてくる筈である。³³

³⁰ 事業契約におけるリスク類型毎のリスク分担と契約規定については、柏木(2004)等を参照。

³¹ 例えば、建設工事完成保証人制度の様なもの。

³² OECD (2008) 参照

³³ この点に関しては、V-2で実証研究の紹介を含めて、触れる事とする。

(3) 投資家・金融機関（＝資金供給者）の立場・視点

資金供給者の立場・視点を前提としての、Equity 出資の流動化や市場資金導入へのニーズについての一般的傾向について簡単に触れておく。

企業は一般に事業主体の自己資本（Equity出資、内部留保等）に加えて他人資本（借入、社債等）により資金調達を行うが（ファイナンシャル・レヴァレッジ）、PFI/PPPの様なプロジェクト・ファイナンスでは、投融資はプロジェクトの将来キャッシュフローの評価をベースに判断される。³⁴

個別案件自体の相違等はあるが、一般に金融機関の観点からは、サービス購入型 PFI には高い Debt 比率を提供し易く、レヴァレッジ効果が効いて Equity 比率が低くて済むので、出資の流動化ニーズは、相対的に強くはない模様。他方、プロジェクトが収益を産むまでは価値が不確定な場合（一定の BOT やコンセッション等）には、金融機関の貸出姿勢から Debt 比率は下がり、Equity 負担が大きくなる傾向。そこで出資の流動化やファンド等による市場性資金導入へのニーズは強くなる。一方、資金供給者にとってもインフラは、本来、相対的にはリターン変動が比較的大きくない安定的な投資対象と評価出来る筈である。

(4) 「インフラ」利用者の立場・視点

調達された公共サービスを一定の費用負担を行い利用するエンドユーザーの立場。「公共サービスの確保」の視点とも言い換える事が出来る。

従来型調達 traditional procurement か PPP かの適切な選択によるベネフィットの一部を共有する筈という前提をおくと、独立採算型であれば直接目に見える使用料を負担する利用者が、サービス購入型であれば納税を通じて「広く薄く」負担をする納税者一般が、VFM の一部の還元を求めないか、という課題は想定される。

以下、IV及びVで個別テーマにつき、実証研究を紹介し、概説する事としたい。

IV. PPP 活用効果の実績評価・分析

1. 評価・分析に際しての課題

- 何を基準に、どの段階で評価するか。
- どの国・地域のプロジェクトを評価するか。
- 何を目的として評価を行うのか。

これらは、「II-4 PFI/PPP に対する立場・視点」により異なってくる。

2. PPP 活用の実績評価の全般的状況

³⁴ これは、プロジェクト・ファイナンス共通であり、特に PFI/PPP に特有の事ではないが。

PPP 活用効果の評価に関する実証研究自体があまり多くない。

多くの定量的な実績評価は、建設段階の費用と建設期間の超過の比較である。その比較時点も、①計画時点、②予算承認時点、③入札・契約時点 (ex ante cost)、④完了時点=実績ベース (ex post cost) と何通りかあり得る。

PPP 本来の価値の筈である、プロジェクトのライフサイクル次元の実績ベースでの比較・評価は、(当然かもしれないが) オープンクエスチョンの面がある。

3. PPP 活用の実績評価・分析の例 (個別問題事例のケーススタディ)

敢えて言えば、施設・資本投下に比して運営・管理の比重の高い病院等、又、更に、民間事業者がリスク (需要リスクや各種の費用発生リスク) を負担出来ず (それは調達・計画側の課題でもあるのだが) 途中で破綻した個別事案の事例研究がある。但し、各プロジェクト固有の複雑な事情が関係している場合等もあり、一般化には注意を要する。逆に言えば、当該特殊事情とその特殊性の程度を特定する事に意味があるとも考えられる。

冒頭に触れた様に、PFI「先進国」の英国の国内で言えば、ロンドン地下鉄のインフラ部分のPPPが導入されたが、予定された成果を上げられず、約7年で終結した事案³⁵、2010年12月にNAO (National Audit Office会計検査院) が Highways Agency(高速道路公社)がPFIで行ったM25 というロンドンの環状道路の拡幅に対する厳しい評価³⁶等がその例である。

ロンドン地下鉄ではインフラ部分のメンテナンスと補修を TfL (Transport for London, ロンドン交通庁) が、民間の2つのコンソーシアムと2004年からの30年間を対象とする PPP 契約を締結した。しかし、コンソーシアムの経営が破綻し、それぞれ協議の末、コンソーシアムの一つ Metronet は2007年に、もう一つ Tube Line は2010年に TfL の子会社を買収する結末となった。事業規模が大きい事、新設ではなく既存インフラのメンテナンスと更新である事、鉄道の運行部門とインフラ部門が別である事等が「特殊事情」として挙げられる。

この点、Williams(2010)は、①コンソーシアム・マネジメントの失敗と政府のコントロールの欠如、②財務上の問題(Financing Issues)、③契約の不完備性とリスク移転、④インフラ・プロジェクトの契約方法 (=2つのコンソーシアムの外注手続きの相違) という観点から、以下の指摘を行っている。

- コンソーシアムに good management data が無かった。
- PPPプロジェクトでは長期間に渡り多くの建設プロジェクトを実施する必要

³⁵ United Kingdom, National Audit Office (2004a), ——— (2004b), ——— (2009), United Kingdom, House of Commons, Transport Committee, (2010), Williams(2010), 小役丸(2010)、手塚(2011)

³⁶ United Kingdom, National Audit Office, (2010)

があるが、既存インフラに関しては契約時点では不明な点が多い³⁷。他方、PPP 事業契約の文言も曖昧で後に紛争の原因となった。

- 英国運輸省が民間債務を保証し、Metronet が破綻した際には 17 億ポンドを支払わねばならなかった一方、コンソーシアムをコントロール出来ていなかった。
- Metronet が採用した“tied supply chain method of letting rehabilitation projects” は、工事を行うコントラクターにリスクを移転出来なかった。Tube Line は、更新・補修事業では CM として活動して、より成功をおさめた。

本件、ロンドン地下鉄 PPP 導入には、NAO (National Audit Office, 英国会計検査院) が、当初より懸念を示しており、大規模・既存・複雑案件への PPP 適用上の課題の一例として全体的な調査に値しよう。と同時に、インフラ整備・管理・更新への PPP 適用一般の効果 (次節参照) まで否定するものでもない。

4. PPP 活用の実績評価・分析の例 (集計的・定量的分析)

(1) 英国; NAO, National Audit Office, *Performance of PFI Construction* (2009)³⁸

PFI と non-PFI プロジェクトの建設段階でのコスト、建設期間の当初予定よりの超過の有無・程度を比較し、集計的に報告している。

対象となった PFI 案件 114 の内、69% が契約の工程通りに進行し³⁹、65% が契約金額で終了している。他方、非 PFI 案件では、工程通りに進行したものは 63%、契約価格で終了しているものは 54% である。

なお、英国の PFI 契約は財務省内のデータベースに登録されるので確認可能であるが、非 PFI 案件の完全なリストは無いという課題に触れている。これは英国に限らず他の国の調査・研究においても共通の問題である。

(2) オーストラリア; The Allen Consulting Group, the University of Melbourne, *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, (2007)⁴⁰

オーストラリアの PPP 実績評価の多くが事前・契約時点 *ex ante* ベースのものなので、上記(1)の英国 NAO の様に、実績ベース効率性 *ex post efficiency* を比較しようとしたもの。21 の PPP 案件、33 の非 PPP 案件を比較している。

本論文では、比較の期間を、①全期間 (プロジェクトの承認から竣工までの全

³⁷新設に比して、如何なる投資が必要か、改修・更新は相対的に不明という趣旨と解する。

³⁸本報告は、2003 年版の改訂であり、データは 2008 年時点のものを使用している。

³⁹ 2003 年の結果と統計的な有意差は無いとしている。

⁴⁰ Infrastructure Partnerships Australia からの委託調査報告。

期間)と②ステージ3(契約締結段階から竣工まで)に区別している。

結果は、先ず、費用超過については金額ベースで、①全期間では、通常型調達(=非PPP案件)が35.3%、PPPが11.6%、②ステージ3では、通常型が14.8%、PPPが1.2%。②ステージ3、つまり契約締結以降の段階では、PPPは統計上有意なコストに関するオプティズム・バイアスは認められないとしている。また、期間超過について、期間超過・短縮割合を各プロジェクト規模でウエイト付けして評価した結果、①全期間では、通常型調達が25.6%、PPPが13.2%、②ステージ3では、通常型が23.5%、PPPでは-3.4%(=期間短縮)という結果を得ている。

更に、通常型調達(=非PPP案件)については、事業規模と費用・期間超過割合の間に統計的に有意な正の相関を確認している。「より大きい事業は、費用・期間超過割合がより大きい」という事。⁴¹

(3) 欧州(EIB, European Investment Bank) Blanc-Brude etc “Ex Ante Construction Cost in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement”(2006)

欧州の道路建設を取り上げて、建設コストや建設期間の予定超過 time overrun を、非PFI案件とPFI案件とで割合的に比較・報告している。

対象案件は、1990~2005年にEIB, Europe Investment Bankが融資を行ったEU15カ国の6,400km、新規契約227カ所(更に修復を入れると全体で304カ所)であり、その内、65がPPPである。なお、データは、入札・契約ベース(ex ante cost)のものである。⁴²

PPPと通常方式の(契約時点での)コスト比較を行い、PPP方式の方が24%高いという推計値(point estimate)、18%~29%(高い)95%信頼区間という推計結果を得ている。

これについて、Blanc-Brude etc(2006)は、そもそもPFI案件対象工事が非PFI案件対象工事に比して、技術的その他の点⁴³で複雑な案件が多い、という事を指摘している。(但し、それらの要因を説明変数に入れた回帰分析までは行っていない。)更に、推計結果の解釈として、PPPにおける、①建設リスクの民間への移転、②管理・運営段階での費用削減・民間事業主体へのリスク移転(=言い換えればライフサイクルコストとして評価する必要があるという事)、更に、③PPP

⁴¹ PPPについては、その様な関係は確認されていない。

⁴² PPPと通常の案件とでは、コスト評価のタイミングによる価格データのバイアスがある。(=EBIでは、PPP案件は、事業者が特定又はBAFO, Best and Final Offer 最終2者に限定された段階で評価するため、通常方式のコストが実際の契約価格よりも低く観察される。) Blanc-Brude etc(2006)は、このバイアスを取り除いた上で、コスト比較を行っている。

⁴³ 地元調整等も含むかは、論文上からは不明。

の入札参加費用の高さも挙げている。

(4) 日本；下野・前野「計画時 VFM と契約時 VFM の比較」(2010)

日本のPFI法での実績の分析的な実証研究は、あまり見られないが、本論文は、計画時VFM (Value for Money) =発注者たる公共セクターの想定するVFMと契約時VFM=受注者たる民間事業者の想定するVFMの比較を行っている。分析対象は、2005年度末までに計画時VFMと契約時VFMその他必要な変数が揃っている138事業である。そして、発注者が想定した計画時VFMを事業規模PSC⁴⁴ (Public Sector Comparator) で除した比率である「計画時VFM比率」と、入札により決定した事業者が想定したVFMと事業規模PSCの比率である「契約時VFM比率」の比較分析を行っている。

「計画時 VFM 比率」は、平均 10%前後に集中しているのに対して、「契約時 VFM 比率」は平均 25%程度と水準が高いだけでなく、クロス集計でも大部分「契約時 VFM 比率」が「計画時 VFM 比率」を上回っており、かつ分散している。この両変数、更に両変数の比率である「VFM 変化率」の3つの被説明変数をそれぞれ、従来方式での事業規模、建設費割合、事業期間、応募者数、事業方式としてのBOT方式かBTO方式かのダミー変数といった説明変数を用いて最小二乗法による回帰分析を行っている。

その結果、「事業期間の長さ」は、発注者が評価する「計画時 VFM 比率」とは有意に正の相関を有しており、これは発注者が PFI の管理・運営面での費用削減を評価している事を意味する。他方、「応募者数」及び「建設費割合」は、「契約時 VFM 比率」とはそれぞれ有意に正の相関を有しており、これは競争的な条件である程、又、建設費割合が高い程、事業者が建設費の圧縮を行おうとしている事を意味するというのが、下野・前野 (2010) の解釈である。

つまり、「計画時 VFM 比率」と「契約時 VFM 比率」の乖離は、発注者側と事業者側のインセンティブの相違、というのが、下野・前野 (2010) の結論である。

V. PPP 事業者選定過程

本テーマは、

- ① 特定の法的・制度的枠組みの解釈・分析
- ② 特定の制度・ルール下での事業者選定過程の経済的分析
- ③ 選定を行う公的部門 (中央・地方政府機関) の支援・能力の向上

という幾つかの側面がある。⁴⁵

⁴⁴ 従来型公共調達を行ったとした場合の事業期間全体を通じた公的財政負担見込額の現在価値であり、下野・前野(2010)では「建設費+運営費」からなる。

⁴⁵ これらに共通するのが、法的安定性や公平・公正を確保しつつ、経済的な効率性や厚生を如何に向上させるかという「法と経済」の基本的課題であると言えよう。

1. PPP 事案に係る事業者選定手続きの法的・制度的枠組み

本稿においては、事業者選定手続きの法的・制度的枠組み側面に関しては、公共的調達として各調達主体の適用ルールに従う、更にPPP固有制度のルールや原則があればそれに従う、という一般的な理解を確認するに留めておく。⁴⁶

2. 事業者選定過程の経済的分析

ここでは、オークション理論を踏まえた実証研究に触れておきたい。

その前に、先ず、オークションとそこにおける入札参加者の行動をモデル化する場合、前提の置き方により、基本的に2つのタイプの状況とそれに対応したモデル化があり得るので、簡単に触れておく。⁴⁷

(1) IPV, independent private value モデル

第一は、IPV, independent private value モデル。即ち、各 bidder 入札参加者が、オークションの対象物にそれぞれ独立の評価を有して行動すると仮定する場合、また、それを前提としたモデルである。

例えば、個人の鑑賞目的（転売目的ではないので各 bidder 自身が当該物件の自分にとっての価値を評価・理解してオークションに参加する）の高級美術品の競売、企業の技術の異なる場合の建設工事受注等が挙げられる。

初期の研究であるが、Friedman (1956) においては、入札参加者は他の入札者 i のそれまでの札入れ実績情報を基に、 i の入札価格 b_i が特定の価格 b よりも低い確率を以下の様に定義する。（確率分布を想定するという事）

$$F_i(b) = \text{Prob}(b_i \leq b) \quad (1.1)$$

入札者数が $N + 1$ の場合、入札価格 b の入札者自身が落札する確率 $P(b)$ は、

$$P(b) = (1 - F_1(b)) (1 - F_2(b)) \dots (1 - F_N(b)) \quad (1.2)$$

b で落札した者の契約完了のためのコストを c とすると、入札価格 b の入札者が契約を獲得出来て完了した場合の利益は $(b-c)$ であるから、入札価格 b の入札者の期待利益は、

$$P(b)(b - c) \quad (1.3)$$

Friedman (1956) は、この期待利益を極大化するように、入札価格 b を選択

⁴⁶ (参考) 柏木監修、日本政策投資銀行 PFI チーム編集 (2004)、Global Legal Group(2007)

⁴⁷ オークションについては、膨大な理論（オークション制度の組み方も含む）及び実証（実験も含め）研究が行われているが、本稿では、2(3)のコンセッション契約への実証研究事例の紹介に最低必要な範囲に留める。オークション理論につき、概要的な説明としては、例えば、Milgrom(1989)、川又・馬場(1997)等、包括的な教科書としては Milgrom(2004)等を参照されたい。

する問題として定式化しているが、これは、2つの仮定の上に成り立っている。一つは、各入札参加者の入札は統計的に相互独立であるという事（独立性の仮説）、もう一つは、入札参加者は自らが契約完了に必要な費用 c を正確に知っているという事（the private value assumption 個人価値の仮説）である。

(2) Common value auction モデルと” winner’s curse” 「勝者の呪い」

第二の別な前提は、オークションの対象となる財が一般的な共通価値 common value v を有するが、各入札参加者 bidder i は各自の推定値 x_i しか知り得ない、というものであり、これに基づくモデルが common value auction model である。

$$x_i = v + \varepsilon_i \quad (2.1)$$

ここで ε_i は、入札者 i が推計する際の真の値からの乖離 error term である。⁴⁸

Common value auction モデルが当てはまる例として挙げられるのは、石油の採掘権のオークション等が典型的なものであるが、採掘される石油の価値は、流通市場が機能している限り、どの bidder にとっても、個人鑑賞目的の美術品程の差は無い筈である。

勿論、石油採掘権の例で言えば、採掘コストは入札参加企業の技術・経営等により異なる筈であるから、完全な意味での common value ではなく、private value の要素が入る事も否定は出来ない。これは、一般的な課題である。

さて、オークション理論では、「勝者の呪い」(winner’s curse)、即ち、オークションに際して、対象となる財の価値を高く評価して、例えば事業権のオークションであれば需要を大きく・事業コストを低く見積もり事業権を高く評価して、最も高値で入札した者が落札し、結果的に赤字を出す、という概念がある。

ちなみに、これは、common value auction の状況に固有のもので、private value auction の状況下では、各 bidder はオークション対象からの自己の効用を正確に把握しているので過大・過小評価という問題は生じない筈である。⁴⁹

オークション参加者が増えると、最高値の推定値の推定額はより高くなり、「勝者の呪い」のダメージはより大きくなる筈である。従って、参加者数が増えると、より慎重な lower bids が行われる筈である。Bajari and Hortacsu(2000) は、”winner’s curse effect” 「勝者の呪い効果」として「一人 bidder が増えることにより、何%bid が低下するか」という指標を定義している。

勿論、オークション参加者数の増加は競争を増やすという新古典派経済学的な意味での competition effect が、機能することも想定される。

何れがより支配的かは、具体の事案とデータに即した実証的な研究により確認

⁴⁸ この中には、各入札者 i の持つ個人情報も包含されている。

⁴⁹ 但し、Bajari and Hortacsu(2000)によると、各 bidd の間に相関がある（つまり、Friedman (1956) の「独立性の仮説」が満たされない）場合には、independent value auction においても、「勝者の呪い」 ”winner’s curse” が存在する。

する必要がある。

(3) 有料道路事業コンセッション契約の「勝者の呪い」の実証研究

以上を踏まえて、ここでは有料道路事業のコンセッション契約の事業者選定及び選定された事業者との再交渉に関する実証研究として、Athias(2006, 2008)を取り上げたい。有料道路事業のコンセッション契約のデータを用いて、行動経済学、契約経済学におけるCommon value auctionモデルの「勝者の呪い」(winner's curse)に関連する3つの命題の実証的な検証を行ったものである⁵⁰。

データ件数は、2006年論文が37、2008年論文が49。フランスを始め、イギリス、ポルトガル、ブラジル、チリ等の有料道路(ハイウェイ、橋梁、トンネル)の(事業権の)コンセッションのオークションのデータを用いている。期間は1988～2003年。

(命題1) 入札参加者数(NB: number of bidders)が多い程、入札参加者は交通需要の過大見通し(D^S)を抑制する、つまり「勝者の呪い」の効果が存在する。

$$\frac{dD_i^S}{dNB} < 0 \quad (3.1)$$

被説明変数として、交通需要の過大見通し割合(D^S)を用いている。

実際の推計に当たり、D^Sは、オークションのwinner(=落札者)が入札時に予測した交通量予測forecastと実際の交通量実績actual(=actual traffic doming from traffic counts)の比率を取る。この予測値/実績値=forecast/actualが1に近ければ落札者はアグレッシヴで無い(=慎重である)し、この比率がより大きい値を取れば落札者はよりアグレッシヴな入札を行ったという事を意味する。

(命題2) プロジェクト自体の不確実性(common uncertainty)が大きいほど、(入札参加者数が増えて)競争が厳しくなった際、入札参加者は、より慎重にコンサーヴァティブになる。つまり「勝者の呪い」の効果もより大きくなる。

$$\frac{\partial}{\partial CU} \frac{\partial D_i^S}{\partial NB} < 0 \quad (3.2)$$

説明変数は、(命題1)では入札参加者数、(命題2)ではプロジェクトの不確実性(CU)の代理変数として当該ハイウェイの長さ及び交通量の将来予測公表の有無(1/0のダミー変数で)、更に調達者の交通量予測等への風評効果を考慮すべく各調達者(政府)のコンセッションによるこれまでの調達回数。

更に、有料道路に限らず、不完全な情報下で長期間の契約を締結するPPPに

⁵⁰ オークションの実証研究は、各種のデータを対象として行われている。

においては、契約締結後の再交渉 *renegotiation* は、絶えず大きい課題である。契約締結後の再交渉 *renegotiation* については、Guash (2003, 2004)が、理論的な考察とラテンアメリカのハイウェイ・コンセッションの実証分析を行っている。

ここでは、再交渉 *renegotiation* そのものについては、長期の不完備契約締結後の状況変化への対応として厚生改善的な側面とオポチュニスティックに用いられる危険が多いという現実的な側面の指摘にとどめておく。

さて、Athias(2006, 2008)は、再交渉 *renegotiation* の可能性と入札参加者の行動の関係も検証している。

(命題3) 再交渉の可能性(*renegotiation probability*)が低い程、入札参加者は、入札参加者数の増加に対してより慎重にコンサーヴァティブになる。つまり「勝者の呪い」の効果がより大きくなる。

$$\frac{\partial}{\partial PR} \frac{\partial D_i^S}{\partial NB} > 0 \quad (3.3)$$

説明変数、PR (再交渉の確率) の代理変数の特定が困難だが、Athias は、多くの対象国での有料道路コンセッション契約の特徴に鑑み、①各調達者 (政府等) のコンセッションによるこれまでの調達回数、②(世界銀行の定義する)高所得国か否か(1/0 のダミー変数で。先進国の政府は再交渉せずとも当初契約で対応する経済的余裕があるからという考え方。)、③大陸法か否か(1/0 のダミー変数で。先進国でも再交渉はあり、大陸法とコモン・ローの国との相違があるという見解があるので。)を用いている。

以上、3命題を検証するため、各変数を対数化し、説明変数の何通りかの組み合わせ推計式を作成し、最小二乗法 (OLS) と最尤法 (Maximum Likelihood Method) による推計で各命題を検証している。10通りの組み合わせ推計式 (2008年論文) を推計した結果は、入札参加者数 (命題1)、プロジェクトの不確実性 (命題2)、再交渉の可能性 (命題3)、と「勝者の呪い」の関係を支持している。例えば、交通需要の過大見通し(DS)割合(=forecast/actual)に対する入札参加者数 (命題1) の係数は、統計的に有意に負の値を示している。⁵¹

3. 調達主体の人材・組織・体制の課題 及び「PPP 実行支援」

PPP の様な複雑な契約においては、調達主体である公共部門の能力、契約へのコミットメントへの信頼等、公的組織・調達主体の側への高い要求水準への対応が重要である。別の言い方をすれば、入札参加者だけでなく、調達主体＝公共部

⁵¹ 勿論、データの数、同質性の問題、又、完全に *common-value auction model* としての推計が適切か等は、別の課題として、更に検討・研究の余地はあろう。

門側にとっても取引コストが高いという事である。(Ⅱ 6 で指摘された点である。)

PPPを積極的に活用している諸国では、PPPに対応し調達主体側のリスク評価・管理能力等を確保するため、いわば「PPP推進機関」として、”dedicated public-private partnership units”を設けている。英国の現在のInfrastructure UK (Partnership UK が前身)、オーストラリアのVictoria州のPartnerships Victoria、Infrastructure Partnerships Australia、韓国のPIMAC等である。⁵² これらの中では各発注者のPPP実行を支援している例も多い。

VI. 今後の展望

以上、PPPに関する各種資料・文献のサーベイを通じて、

A 社会資本整備政策、特にインフラのファイナンス(つまり財政政策全体)の中でのPPPという、いわばマクロ次元の論点と課題

B PFI/PPP Arrangements そのもの(それを構成する各種ツールも含む)の個別テーマ次元の論点と課題

が、より明らかになったと言えよう。

今後は、我が国においても、これらに対応する様に各種の「公民連携」の在り方、特に、今国会(第177回国会)で成立したPFI法改正を受けた「コンセッション方式」の活用を始め、より広く多様な次元・角度から⁵³、PPPを研究及び実践していく必要性和可能性が広がっていくと考える次第である。

最後になったが、本研究に当たっては、国土交通省国土交通政策研究所始め、国土交通省内外の多くの方々から貴重な御示唆・御教示・情報提供等の御支援・御協力を頂いた。此処に心よりお礼申し上げる次第である。

(以上)

⁵² OECD (2010) がこれらについて比較的詳細に紹介している。

⁵³ これには、Ⅱ-4(9)でも触れたが、本稿が対象とした「プロジェクト・ベース、契約ベース PPP」の範囲を超えた、「新しい公共」等の公民連携の枠組みも含む。

参考文献

- The Allen Consulting Group, *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, Final Report, Report to Infrastructure Partnerships Australia, 2007
- Athias, Laure, Nunez, Antonio, “Number of Bidders and the Winner’s Curse in Toll Road Concessions: An Empirical Analysis”, Center for Network Industries and Infrastructure (CNI) at Berlin University of Technology (TU Berlin), 2006
- Altheas, Laure, and Sassier, Stephane, “Contractual flexibility or rigidity for public and private partnerships? Theory and evidence from infrastructure concession contracts”, MPRA Munich Personal RePEc Archive Paper No.10541, 2007
- Athias, Laure, “Political accountability, incentives, and contractual design of public private partnerships”, *MPRA Munich Personal RePEc Archive Paper* No. 17089, 2007
- Athias, Laure, and Nunez, Antonio, “The more the merrier? Number of bidders, information dispersion, renegotiation and winner’s curse in toll road concessions”, *MPRA Munich Personal RePEc Archive Paper* No.17086, 2008
- Athias, Laure, “Uncertainty, Renegotiation, and Incentives in Public Private Partnerships –an economic analysis of worldwide toll road concessions–”, 2007
- Bajari, Patrick and Hortacsu, Ali, “Winner’s Curse, Reserve Prices and Endogenous Entry: Empirical Insights from eBay Auction”, 2000
- Blanc-Brude, Fredeic, Goldsmith, Hugh, and Vaelilae, Timo, “Ex Ante Construction Cost in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement”, *Economic and Financial Report*, European Investment Bank, 2006
- Blanc-Brude, Fredeic, Goldsmith, Hugh, and Vaelilae, Timo, “Public-Private Partnerships in Europe: An Update”, *Economic and Financial Report*, European Investment Bank, 2007
- Burnham, June and Pyper, Robert, *Britain’s Modernized Civil Service*, Palgrave Macmillan, 2008
- 『イギリスの行政改革—「現代化」する公務—』 稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳、ミネルヴァ書房 (2010)
- Chan, Chris, Forwood, Danny, Roper, Heather, Sayer, Chris, “Public Infrastructure

- Financing: An International Perspective”, *Productivity Commission Staff Working Paper*, Australian Government, Productivity Commission, 2009
- Chan, Chris, Laplange, Patrick, Apples, David, “The Role of Auctions in Allocating Public Resources”, *Productivity Commission Staff Research Paper*, Australian Government, Productivity Commission, 2003
- Cruz, Carlos and Marques, Rui, “Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation”, Center of Urban and Regional Systems, 2010
- European Bank for Reconstruction and Development, “Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues”, 2005
- European Investment Bank, “Why traffic forecasts in PPP contracts are often overestimated?”, 2007
- Guasch, J. Luis, Laffont, Jean-Jacques, Straub, Stephane, “Renegotiation of Concession Contracts in Latin America”, *Policy Research Working Paper*, no.3011, The World Bank, 2003
- Guasch, J. Luis, “Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right”, *World Bank Institute Development Studies*, The World Bank, 2004
- Global Legal Group, *The International Comparative Legal Guide to PFI/PPP Projects 2007 -A practical insight to cross-border PFI/PPP Projects work-*, 2007
- Global Legal Group, *Public Procurement 2010 -A practical insight to cross-border Public Procurement-*, 2010
- Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn K. ed., *The Public Private Partnerships –The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance-*, Edward Elgar, 2004
- Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn K. ed., *The Economics of Public Private Partnerships*, Edward Elgar, 2005
- Hall, David, “More public rescues for more private finance failures –a critique of the EC Communication on PPPs-“, *A report commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU)*, Public Services International Research Unit(PSIRU), 2010

- Henisz, Witold J and Levitt, Raymond E., “Normative and Cognitive Institutional Supports for Relational Contracting in Infrastructure Projects”, 2009
- Hodge, Graeme and Carsten, Greve ed., *The Challenge of Public-Private Partnerships-Learning from International Experience*, Edward Elgar, 2005
- Financing Private Infrastructure Projects: Emerging Trends from IFC's Experience*, International Finance Corporation, a member of the World Bank group, (1996)
『民間社会資本へのファイナンスー経験から得た教訓4ー』、国際金融公社 世界銀行グループ、1996年
- KPMG International, *The Changing Face of Infrastructure: Frontier Views from Private Sector Infrastructure Providers – Perspectives on investment, skills and training, sustainability, and working with governments –*, 2009
- Mayor of London, Transport for London, *London Underground PPP & Performance Report 2008-2009*, 2009
- Mayor of London, Transport for London, *London Underground PPP & Performance Report 2009/2010*, 2010
- Milgrom, Paul, “Auctions and Bidding: A Primer”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 3, Number 3, p3-22, September 1989
- Milgrom, Paul, *Putting Auction Theory to Work*, Cambridge University Press, 2004
ミルグロム, ポール『オークション 理論とデザイン』川又邦雄監訳, 東洋経済新報社, 2007
- OECD, *Public-Private Partnerships -in pursuit of risk sharing and value for money-*, 2008
- OECD, *Dedicated Public-Private Partnerships Units –a survey of institutional and governance structures -*, 2010
- OECD, “Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure”, *Economics Department Working Papers*, No.803, 2010
- Ribault, Dr., Anne, “Lessons from the French experience in Public Private Partnership”, 2005, in *The Economics Public Private Partnerships*, Grimsey and Lewis
- Saussier, S, Staropoli, C, and Yvrande-Billion, A., “Public-Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economics Theory Meets Facts”, *Review of Industrial Organization*, vol.35, p1-18, 2009

- Shaoul, Jean, “PFI: the evidence” in *The Alternative Comprehensive Spending Review*, ed. Talbot, C and Baker, M, Manchester: Manchester University Press, 2007
- Singh, Ram, “Delays and Cost Overruns in Infrastructure Projects: An Enquiry into Extents, Causes and Remedies”, *Working Paper No.181*, Center for Development Economics, Department of Economics, Delhi School of Economics, 2009
- United Kingdom, House of Commons, Transport Committee, *Update on the London Underground and the public-private (PPP) partnership agreements* (Seventh Report of Session 2009-10). The Stationary Office, London UK., 2010
- United Kingdom, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, 1st Report of Session 2009-10, *Private Finance Projects and off-balance sheet debt*, 2010
- United Kingdom, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, 2nd Report of Session 2009-10, *Government Response to Report on Private Finance Projects and off-balance sheet debt*, 2010
- United Kingdom, HM Treasury, Mott MacDonald, *Review of Large Public Procurement in the UK*, 2000
- United Kingdom, National Audit Office, *London underground: are the public private partnerships likely to work?*, The Stationary Office, London UK., 2004a
- United Kingdom, National Audit Office, *London underground PPP: were they good deals?*, The Stationary Office, London UK., 2004b
- United Kingdom, National Audit Office, *The failure of Metronet: Department for Transport*, The Stationary Office, London UK., 2009
- United Kingdom, National Audit Office, *Performance of PFI Construction - a review by the private finance practice*-, The Stationary Office, London UK., 2009
- United Kingdom, National Audit Office, *Procurement of the M25 private finance contract*: Highways Agency, The Stationary Office, London UK., 2010
- United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, 2008
- Vassallo, J M and Gallego J, “Risk Sharing in the New Public Works Concession Law in Spain”, *Transportation Research Record*, No.1932
- Williams, Trefor, “Analysis of the London Underground PPP Failure”, *Working Paper*

Proceedings, Engineering Project Organizations Conference, 2010

World Economic Forum, *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure*, August 2010

Yescombe, E.R, *Public-Private Partnerships-Principles of Policy and Finance*, Elsevier, 2007

小川功、『民間活力による社会資本整備』、鹿島出版会、1987年

小川功、「明治末期の民営社会資本の挫折と再建—高野鉄道のデフォルトと財政整理を中心に—」、『滋賀大学経済学部研究年報』、第2巻、1995年3月

奥田恵子、「韓国における交通 PPI の動向と問題点—仁川空港鉄道事業を例として—」、『運輸と経済』、第70巻第10号、2010年10月

小澤隆、「道路維持管理の現状と課題」、『レファレンス』、2007年4月

柏木昇監修、美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編集、『PFI 実務のエッセンス』有斐閣、2004年12月

川又邦雄、馬場弓子、「新しいオークションの理論と実践」、『会計検査研究』、第16号 1997年9月

財団法人建設経済研究所、「欧州における PPP の動向と主要建設企業の取り組み~日本との比較」、『建設経済レポート—日本経済と公共投資』、No.53 第5章海外の建設業、2009年10月

財団法人建設経済研究所、「中東地域の現状と本邦企業の進出」、『建設経済レポート—日本経済と公共投資』、No.54 第5章海外の建設業、2010年5月

財団法人建設経済研究所、「アジアの建設市場の現状—インドネシア・ベトナム」、『建設経済レポート—日本経済と公共投資』、No.55 第4章海外の建設業、2010年10月

小役丸幸子「ロンドン地下鉄 PPP の失敗」、財団法人運輸調査局 HP、2010年11月

下野恵子、前野貴生、「PFI 事業における経費削減効果の要因分析—計画時 VFM と契約時 VFM の比較—」『会計検査研究』、No.42、2010年9月

手塚広一郎「英国における PFI の動向と課題」、『道路交通経済』（特集 新しい社会資本整備手法(PFI)について)、2004年8月

手塚広一郎「PFI の活用における留意点と交通インフラへの適用可能性」、『運輸と経済』、

第 71 卷第 1 号、2011 年 1 月

東洋大学大学院経済学研究科 編著 『公民連携白書 2010~2011—新しい公共と PPP—』
時事通信出版局、2010 年

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)、『PFI 推進委員会中間的とりまとめ』、
2010 年 5 月

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)、『PFI 推進委員会報告資料』、2007 年
11 月

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)、『PFI に関する年次報告(平成 21 年度)』

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)、『PFI アニュアルレポート (平成 17~
20 年度)』

西川了一「米国の高速道路官民パートナーシップの動向」、『人と国土 21』、2011 年 1 月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構、『欧州の有料道路制度等に関する調査
報告書 I/II』、2008 年 4 月/2008 年 9 月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構、『米国の高速道路の官民パートナ
ーシップ(PPP)に係る最近の論調に関する調査報告書 I/II』、2008 年 12 月/2009 年 7 月

野村総合研究所 福田隆之、谷山智彦、竹端克利、『入門インフラファンド』、東洋経済新
報社、2010 年 9 月

馬場弓子、「民営化のオークション」、大蔵省財政金融研究所、『フィナンシャル・レビ
ュー』、2000 年 4 月

福島直樹、『英国における PFI の現状—資金調達・建設・管理の総合マネジメント—』
発行日刊建設工業新聞社、発売相模書房、1999 年

福田隆之、磯崎邦夫(対談 司会 佐々木修)「新時代を迎える PPP/PFI」、『CE Civil
Engineering 建設業界』2010 年 8 月号

古川浩太郎「高速道路の通行料金制度-歴史と現状-」、『レファレンス』2009 年 10 月

古川浩太郎「米国の道路財源政策-租税から通行料金へ-」、『レファレンス』2010 年 10
月

株式会社三菱総合研究所、『2010 年度版 自治体 PPP 導入に関するアンケート調査 報
告書』、2010 年 9 月

株式会社三菱総合研究所、『2010 年度版 自治体 PPP ランキング報告書』、2010 年 9 月

景観規制をめぐる最近の論争

河川局砂防部砂防計画課砂防管理室長

河井 睦朗

1. はじめに

近年、都市景観に対する国民の関心の高まりに応じて、地方公共団体による良好な景観の保全・形成のための取組みが活発となっている。

景観の保全・形成のための施策は、土地所有者等による自主的な取組みを誘導する施策のほか、建築物の高さや形態意匠等を都市計画、条例等に基づき規制しようとする手法からなる。

国の制度としては、都市計画法に基づく絶対高さ制限を定める高度地区や平成 16 年に制定された景観法が規制型手法のツールとして活用されている。

他方、内閣府の規制改革・民間開放推進会議等の場では、景観規制が過度に行われると結果として土地利用が抑制され、地域の経済活動が制約されることが指摘されている。景観規制により生み出される便益、コストに関する研究成果や、景観規制に一定の枠をはめる必要性を主張する論文も多数公表されている。

このような中で争われたいわゆる国立マンション訴訟においては、「景観」の法的ありようにつき極めて注目すべき裁判所の見解が相次いで示され、景観権・景観利益、景観規制を積極的に評価する立場の論者と、それらにつき消極的な立場の論者との間で活発な論争が展開されたところである。

以上の背景の下で、絶対高さ制限を定める高度地区及び景観法の運用状況、規制改革・民間開放推進会議の指摘を受けて国土交通省が行った検討作業及び国立マンション訴訟の論点を整理しつつ、良好な景観の維持・形成のため景観規制を活用する上での課題につき考察することとする。

2. 景観規制としての絶対高さ制限

(1) 建築法規における高さ制限の変遷¹

表－1 高さ制限の変遷

○市街地建築物法の制定 1919年

- ・用途地域による絶対高さ制限：住居地域 65 尺、商業地域、工業地域、未指定市域 100 尺
- ・前面道路幅員による斜線制限＋絶対高さ制限（前面道路幅員の 1.5 倍（住居地域は 1.25 倍）＋25 尺）
- ・構造による高さ制限：煉瓦造及び石造＝高さ 65 尺かつ軒高 50 尺。木造＝高さ 50 尺かつ軒高 38 尺、階数 3 以下。木造煉瓦造及び木造石造＝高さ 36 尺、軒高 26 尺。鉄筋コンクリート造、鉄骨造は構造による高さ制限なし。

○市街地建築物法による高さ制限の目的は、「衛生」（採光、通風の確保、人口過密の防止）、「保安」（火災、震災等の災害防止）及び「交通」（道路等の交通容量のコントロール）であり、景観は含まれていなかった。

○100 尺の由来等

- ・既存の高層建築物の高さ（1918 年に丸の内に竣工した東京海上保険ビルが 93 尺）
- ・ロンドン建築法の 100 フィート規制
- ・住居地域の 65 尺は、法制定当時現実的に建ち得る住宅の高さ
- ・1931 年のメートル法導入により、100 尺→31m、65 尺→20m

○1950 年建築基準法全面改正

31m、20m の絶対高さ制限が引き継がれた。

○1970 年建築基準法改正

容積率制度の全面的導入。31m、20m の絶対高さ制限廃止。用途地域に伴う絶対高さ制限は第一種住居専用地域の 10m 制限のみとなった。

（2）景観紛争の増加と高さ制限に関する既存手法の限界

近年、建物の高さを主要な争点とする規制市街地における景観紛争が増加しているが²、都市計画法・建築基準法における高さ制限の手法にはそれぞれ以下のような課題があるとされている³。なお、以下では都市計画法を都計法、建築基準法を建基法とそれぞれ略記する。

表－2 高さ制限の各種手法

○用途地域に連動した高さ制限（都計法 8 条 1 項 1 号、建基法 55 条、56 条）

- ・第一種低層住居専用地域又は第二種低層住居専用地域における絶対高さ制限 10m 又は 12 m（建基法 56 条 1 項 1 号）
- ・隣地斜線制限：住居系の用途地域では高さ 20m 以下の建築物は適用除外、商業系、工業系の用途地域では高さ 31m 以下の建築物は適用除外（同項 2 号）
- ・北側斜線制限：第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域（同項 3 号）

・ 天空率方式による規制緩和（同条 7 項。平成 14 年の建基法改正）
→ 建築確認で担保される拘束力の強い規制であるが、用途地域の見直し以外の機動的対応はできず⁴、地区特性に応じたきめ細かな基準設定は困難。

○ 日影規制(建基法 56 条の 2)

・ 条例で指定する区域（商業地域、工業地域又は工業専用地域の用途地域に指定された区域を除く。）内の中高層建築物（高さ 7 m 以上又は 10m 以上）が対象。
・ 当該区域内の建築物は、冬至の日において、午前 8 時から午後 4 時までの間に、条例で指定する一定の時間以上日影を生じさせてはならない。
→ 日影の形態は建築高だけでなく、建築幅との組み合わせにより決まるため、建物形状を細長くした方が日影規制に抵触しにくい。よって、日影規制は建物高さを整序する機能を有しない。

○ 地区計画（都計法 12 条の 5、58 条の 2、建基法 68 条の 2）

・ 建築物の絶対高さ又は階数高さを道路、公園等の地区施設の配置、建築物の用途、建築物の形態・意匠等と併せて市町村が都市計画として定める。
・ 市町村長に対する届出・勧告で担保。ただし、建築条例で定められた事項は、建築確認の対象となり、拘束力の強い制限となる。
→ 地区計画、条例の策定には地域住民の合意が重視されるため、機動的な対応には向いていない面がある。

○ 建築協定（建築基準法 69 条～77 条）

市町村の条例に定めるところにより、土地の所有者等の全員の合意により、協定の目的となる土地の区域、建築物に関する基準（高さ制限を含む）、協定の有効期間及び違反に対する措置を定めた建築協定書を作成し、特定行政庁の認可を受けることにより効力を生ずる。
→ 協定中の建築物に関する基準は建築確認事項ではない。また、同じ街区内でも協定に参加しない者の土地には制限が課されず、虫食い状態の協定区域になることがある。

（3）絶対高さ型高度地区の活用

絶対高さ型高度地区は 1960 年代以前から存在した制度であるが、2000 年代に入り、景観紛争を背景とする景観規制のツールとして積極的に活用されるようになった⁵。

① 高度地区に関する都市計画の概要

建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める地区として都市計画定める（都計法 8 条 1 項 3 号、同条 3 項 2 号ト）。

高度地区の都市計画は、市町村があらかじめ都道府県知事に協議し、その同意を得た上で決定する（都計法 15 条 1 項、19 条）

高度地区に関する都市計画において定められた高さの最高限度は、建築確認で担保される拘束力の強い規制である（建基法 58 条）。

②絶対高さ型高度地区に関する国の方針

表－3 「都市計画運用指針（抄）」平成 13 年 4 月 18 日 国土交通省

IV 都市計画制度の運用のあり方
IV-2 都市計画の内容
IV-2-1 土地利用
D 地域地区
6 高度地区（抜粋）
建築物の高さの最高限度を定める高度地区（以下「最高限高度地区」という。）については、
a 建築密度が過大になるおそれのある市街地で、商業地域内の交通その他の都市機能が低下するおそれのある区域
b 建築密度が過大になるおそれのある市街地で、住居地域内の適正な人口密度及び良好な居住環境を保全する必要がある区域
c 歴史的建造物の周囲、都市のシンボルとなる道路沿いで景観、眺望に配慮し、建築物の高さを揃える必要がある区域
等の区域について指定することが望ましい。

③東京都における絶対高さ制限を定める高度地区の導入⁶

○「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」平成 14 年 7 月

<高度地区の活用方針>

住環境の保護や良好な都市景観の形成を図るため、基本となる用途地域との整合に留意し、それぞれの市街地の特定に応じて下記のような高度地区を指定する。

- ・主として居住環境の保全を図る場合は、斜線制限型高度地区
- ・主として街並み景観の形成を図る場合は、絶対高さを定める高度地区
- ・居住環境の保全及び街並み景観の形成を図る場合は、絶対高さ制限を定める高度地区
- ・斜線勾配を一定の高さに留め、建物の最高高さを制限する高度地区

○用途地域等の見直しに係る都市計画変更の決定・告示 平成 16 年 6 月 24 日

→ 同時に、都下の市区において「絶対高さ制限を定める高度地区」を都市計画決定・告示。当初、7 区 4 市で約 7,000ha を指定。

<市区における絶対高さ制限を定める高度地区導入の目的>

- ・ 広範囲に指定することにより、その市街地の許容する最高の高さを定め、突出した高層建築物を抑制し、居住環境の保全を図る。
- ・ 歴史的建造物や景観上骨格となる軸を中心とした限られた区域に指定し、良好な街並み景観の形成を図る。
- ・ 幹線道路沿道及びその周辺において路線沿道とその後背地相互の環境に配慮する。

表－4 都区部における高度地区指定の例

	指定の趣旨・目的	指定区域の考え方	絶対高さ及び根拠	既存不適格の扱い	大規模開発の扱い
A地区	現在低層の街並みを形成している地区につき、区のMPで示されている良好な住環境を保全。	東西道路の沿道部は、複合日影により日照が損なわれるとして除外。	16m斜線併用。過去に5階以上の開発に対する苦情が多い、既存不適格の状況。	35棟。同じ高さ以下で再築可。	総合設計を認める。
B地区	中高層建築物の高さに関するトラブルの未然防止及び住環境保全・街並み景観の維持。	低層住居専用地域を除く全住居系用途地域及び準工業地域に指定。	30m又は45m斜線併用。昔の百尺制限、防災上の区分、既存建物が14階建てまで。	1棟。救済措置なし。	総合設計により、高さ制限緩和(30m→45m、45m→60m)。
C地区	〇〇園(史跡)からの展望保全、都景観条例の「歴史的建造物等」指定。	〇〇園周辺の都景観条例における景観配慮の範囲半径約100mの範囲をおおよそ指定。	22m。〇〇園からの仰角。指定容積率300%を利用できる高さ。	数棟。救済措置なし。	総合設計は認めない。
D地区	道路整備に伴う用途地域変更の際し、周辺市街地との調和を保つ。	新規整備される環八の沿道30m幅で用途地域変更範囲を指定。	17m斜線併用。環八沿道に既に指定されている地区計画における高さ制限を参考。	既存不適格なし。	総合設計は認めない。

④高度地区の都市計画決定状況（平成21年3月31日現在）

全国 202 都市、区域面積 399,068ha。

うち、最高限高度地区 205,425ha（斜線制限との併用を含む。）

3. 景観法（平成16年6月18日法律第110号）の制定⁷

(1) 制定の背景

景観の意義やその整備・保全の必要性を明確化するとともに、地方公共団体に対し、いざという場合の一定の強制力を付与する。

(2) 景観法の基本理念（景観法2条）

○良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に必要不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資

産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなくてはならない。

○良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等の調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。

→ 生活や経済活動等に支障をきたす過度な制限を否定。

○良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない。

→ 景観形成に当たっての地域住民のイニシアティブの重要性

(3) 景観地区（景観法第3章）

市町村が、あらかじめ都道府県知事に協議し、その同意を得て都市計画として定める（都計法8条1項6号、15条1項、19条3項、景観法61条1項）。

○景観地区に関する都市計画に定める事項（景観法61条2項）

<必須事項>

- ・ 都計法8条3項所定の事項
- ・ 建築物の形態意匠

<選択事項>

- ・ 建築物の高さの最高限度又は最低限度
- ・ 壁面の位置の制限
- ・ 建築物の敷地面積の最低限度

○景観地区に関する都市計画で定める建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限及び敷地面積の最低限度は、建築確認により担保される（建基法68条）。建築物の形態意匠の制限は、景観法62条から71条までの規定に基づく措置により担保される。

(4) 景観法の運用に関する国の方針

表－5 景観法運用指針（抄）⁸

V 法の運用のあり方

6 景観地区

(4) 景観地区の都市計画に定める事項（抜粋）

景観地区の区域は（中略）、その目標とする地域の景観像や特性に応じて、必要とする区域の範囲を過不足なく定めることが望ましい。具体的な地域の景観像や特性を把握する場合には、

例えば、通り、街並みといったヒューマンスケールの景観の場合や、眺望や背景と一体となった市街地の景観のように広がりのある景観の場合のように、地域の景観のスケールの違いや、住宅地や商業地、業務地といった地区の用途に応じた特性の違い、歴史的な由来や地区の文脈を重要視すべき場合と埋立地等における開発等新たに景観を創造する場合といった場所性の違い等、多様な観点が見込まれるものであることに留意が必要である。

(6) 建築物の高さの最高限度又は最低限度（抜粋）

これらの制限を定める際には、街並みを構成する建築物の高さの現状、市街地の背景となる風景に対する眺望の確保、地域の環境資源に対する見通し及びその後景の確保等、当該地区の景観の特性及び目標とする良好な景観の観点からみて必要な制限について適切な数値を定めるべきである。眺望や見通し等の確保の観点から高さの最高限度を定める場合には、地区内において、主要な眺望点や視点場を設定して周知する等、その根拠を分かりやすく示すことも重要である。

(5) 景観地区は、平成 22 年 11 月 1 日現在で 30 地区が都市計画決定されている⁹。

4. 景観規制のあり方に関する政府部内の議論

(1) 規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）平成 18 年 3 月 31 日閣議決定 抜粋

「従来、容積率制限の目的はインフラに対する負荷の制限と良好な市街地環境の維持とされてきている。他方、景観に対する規制は、地域の良好な景観形成を図るため、建築物の形態意匠、高さ等の制限を行うものであるが、結果として容積率や高さなど希少な都市空間を過度に抑制する方向で機能しないよう、景観価値と景観価値を守ることにより失われる利益の双方を分析する手法について引き続き検討を行い、一定の成果を得て、自治体に対してその結果の活用に関して情報の提供・助言を行う。」¹⁰

→ これを受け、景観形成・景観規制の効果を定量的に分析する手法の検討が国土交通省都市・地域整備局及び住宅局で行われた¹¹。

(2) 「景観形成効果に関する景観価値分析・評価手法検討委員会」による検討の概要

都市・地域整備局が設置。

座長：浅見泰司 東京大学空間情報科学研究センター教授

平成 19 年 8 月 報告書公表

http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/crd_townscape_tk_000010.html

○景観形成の価値分析のためのアプローチ

景観形成による景観の変化を客観的かつ定量的に捉える。

→ 景観要素を抽出して指標化し、個々の景観要素が1単位変化すると、測定対象の資産価値がどれだけ変動するかを、ヘドニック法及びコンジョイント分析の手法により行った。

○ヘドニック法

景観形成がもたらす便益が土地資産額にすべて帰着するという仮定の下に、景観要素の変動による地価の変動額を地価関数により求め、その差分を景観形成の効果と認定する。

表－6 景観形成効果の具体的な計算例

(景観要素以外の説明変数)

指標化された説明変数	規制がある場合の指標値	規制がない場合の指標値	地価単価の差分(円/㎡)
実効容積率(%)	15mの高さ規制及び壁面後退規制により奥行30m未満の30敷地で制約が生ずる→390.4	前面道路幅員を考慮した容積率限度まで活用可→396.0	$(390.0 - 396.4) \times \text{偏回帰係数} 396.6 = -2,142 \dots A$

(景観要素である説明変数)

指標化された説明変数	規制がある場合の指標値	規制がない場合の指標値	地価単価の差分(円/㎡)
建築物の階数5以下割合(%)	15mの高さ制限により、全ての建築物が5階建て以下となる→100.0	400㎡以上の5敷地で5階超の建築物が建つ→86.8	$(100.0 - 86.8) \times \text{偏回帰係数} 255.6 = 3,374 \dots B$
町家割合(%)	現状の町家が維持される→60.5	400㎡以上の敷地で町家が喪失する(2戸減少)→55.2	$(60.6 - 55.2) \times \text{偏回帰係数} 1,151.3 = 6,217 \dots C$

以上から、地価単価の変動額 $A + B + C = 7,009$ 円/㎡に相当する経済効果が景観規制により得られることが見込まれる。

○コンジョイント分析

アンケートの回答者に不動産を購入すると想定してもらい、景観要素を変化させた購入対象不動産の写真を示し、購入の際に支払ってもよいと考える景観がどう変化したかを示し、環境要素と支払意思額との関係を導く。

図－1 アンケートで示す写真の例

高さと同価格【必須】			
住宅A	Aがよい	Bがよい	住宅B
<p>多くの高層建築物が立地している。 価格は3,000万円</p> 			<p>最大で2～3階程度の住宅が連担している。 価格は3,030万円</p> 
<p>多くの高層建築物が立地している。 価格は3,000万円</p> 			<p>最大で2～3階程度の住宅が連担している。 価格は3,090万円</p> 

→ 写真で示された景観要素を指標化（例えば、写真中の建物の平均階数、庭木・生垣等の割合）して、重回帰分析により景観要素と支払意思額との関係を導く。

表－7 景観規制による支払意思額の変化

指標化された環境要素	規制・誘導がある場合の指標値	規制・誘導がない場合の指標値	重回帰式から得られる支払意思額の差分
建築物の平均階数	最大で2～3階程度の住宅が連たん → 2階	多くの高層建築物が立地 → 2.78階	323万円
庭木・生垣等の割合 (%)	視界に占める生垣等の緑の量が多い → 15%	視界に占める生垣等の緑の量が少ない。 → 1%	350万円
派手な色彩の割合 (%)	落ち着いた色で統一されている → 0%	派手な色彩の建築物が混在 → 3.9%	285万円

→ 景観規制誘導措置により、不動産の購入意思額が $323 + 350 + 285 = 958$ 万円アップすると見込まれる。

(3) 「景観に係る建築規制の分析手法に関する研究会」における検討の概要

住宅局が設置

座長：福井秀夫 政策研究大学院大学教授

平成 19 年 6 月 報告書公表

<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/jutaku-kentiku.files/keikan/keikankisei.pdf>

○研究会の目的

「絶対高さ制限」による社会的便益・費用の比較手法の検討

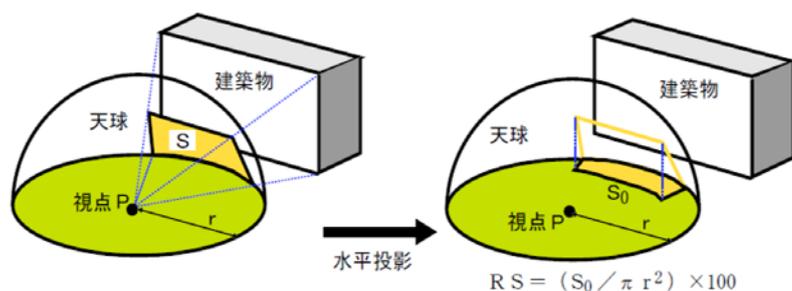
○社会的便益の計測方法

天空遮蔽率を説明変数の一つとする地価関数を推計した上で、絶対高さ制限による「天空遮蔽率」の変動を、地価関数により北側敷地及び西側敷地の地価の差分に置き換えた額を社会的便益とする。

ここで、現行建築規制下での敷地の最有効使用建築物を建築した場合のモデル敷地（建築規制が適用される敷地）に隣接する敷地境界における天球遮蔽率と、「絶対高さ制限」下での敷地の最有効使用建築物を建築した場合のモデル敷地に隣接する敷地境界における天空遮蔽率の差分を天空遮蔽率の変動とする。

図－2 天空遮蔽率の概念（出典：前掲研究会報告書 15 頁）

天空遮蔽率（水平面立体角投射率のことであり、形態率とも言われる。）は、図-7で示すとおり魚眼レンズで天空写真を撮影したときの画面に占める建築物の面積の割合（(1－天空率)の値）であり、表-1で示した景観規制の効果のうち、眺望や圧迫感の代理指標となる。建築物の「絶対高さ制限」の適用により当該敷地周辺における天空遮蔽率が変化する可能性が高いことから、建築物の「絶対高さ制限」に係る眺望、圧迫感等に関する説明変数として用いることができる²⁾。



天空遮蔽率RSは、地上の視点Pを中心として想定される天球の水平投影面積（ πr^2 ）に占める、建築物を天球に投影した投影面（S）の水平投影面積（ S_0 ）の割合。

○社会的費用の計測方法

現行建築規制下での敷地の最有効使用建築物の賃料収入や建物高さに基づく収益還元地価^{1 2}と、「絶対高さ制限」の下での敷地の最有効使用建築物の賃料収入や建物高さに基づく収益還元地価の差分を社会的費用とする。

○社会的便益・費用の比較に基づく提言

算定された「絶対高さ制限」の社会的便益と社会的費用を比較し、便益が費用を上回る場合には、「絶対高さ制限」の内容が妥当なものと評価できる。一方、便益より費用が上回る場合には、次の検討を行うこと等により、総合的に判断することが望ましい。

- ①分析対象区域全体での費用と便益の総量を推計し、総費用と総便益を比較検討する。
- ②便益より費用が上回っているケースに着目して、規制の導入の有無や、規制の程度、規制の適用区域の再検討を行う。
- ③当該分析では対象としていない「絶対高さ制限」の効果についても、他の方法による分析も含め、あわせて検討を行う。

5. 国立マンション紛争

この紛争の経緯については、多くの文献¹³で既に詳細に紹介されているためここでは省略する。

図－3 国立市 大学通りの景観



この紛争に関連して、以下の4つの訴訟が提起され¹⁴、いずれも判決が確定している。

- ①高さ制限を定める地区計画及び建築条例¹⁵の制定手続が違法であるとして、住民が東京都及び国立市に損害賠償を請求した訴訟。
- ②住民が特定行政庁たる東京都知事を相手取って、本件マンションのうち建築条例に基づく高さ制限20mを超える部分につき、特定行政庁が建基法9条に基づく是正命令を発出しない不作為の違法確認及び是正命令の発出義務付けを請求した訴訟¹⁶。
- ③マンション事業者が国立市、国立市長を相手取って、地区計画及び建築条例の無効確認・取消を請求するとともに、紛争の過程における市・市長の言動が不法行為を請求するとして、損害賠償を請求した訴訟。

④住民がマンション事業者を相手取って、マンション建物のうち高さ 20 mを超える部分の撤去と撤去に至るまでの間の損害賠償を請求した訴訟。

本稿では、環境権・環境利益の法的性格が主要な争点となった④の訴訟について紹介する。

(1) 第一審判決¹⁷ (東京地判平成 14.12.18)

次のように述べて、大学通りに直接面した棟の高さ 20mを超える部分の撤去を命じた。

「ある地域において、当該地域に独特の街並みが形成され、かつ、その特定の都市景観が、当該地域内に生活する者のみならず、広く一般社会においても良好な景観であると認められることにより、前記の地権者らの所有する土地に付加価値を生み出している場合がある。

このような都市景観による付加価値は、特定の地域内の地権者らが、地権者相互間の十分な理解と結束及び自己犠牲を伴う長期間の継続的な努力によって自ら作り出し、自らこれを享受するところにその特殊性がある。

抽象的な環境権や景観権といったものが直ちに法律上の権利として認められないとしても、前記のように、特定の地域内において、当該地域内の地権者らによる土地利用の自己規制の継続により、相当の期間、ある特定の人工的な景観が保持され、社会通念上もその特定の景観が良好なものと認められ、地権者らの所有する土地に付加価値を生み出した場合には、地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益（以下「景観利益」という。）を有するに至ったと解すべきであり、この景観利益は法的保護に値し、これを侵害する行為は、一定の場合には不法行為に該当するというべきである。」

<判決に対するコメント>

○吉田克己(2003)『「景観利益」の法的保護』「ジュリスト 1120号」67頁以下から抜粋

「法的保護に値する「景観利益」の核心は、住民の相互拘束である。すなわち、住民は、「形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益」＝「景観利益」と有する。というわけである。

本判決が景観利益の個人帰属を認める際の媒介項としたのが、土地所有権であった。(中略)ここでの景観利益は、住民の相互拘束によって形成され、生活上の利益にかかわる一の秩序(外郭秩序としての生活利益秩序)

によって確保されている。(中略) 環境利益を右のように把握するならば、そこにおける個々の市民の私的・個別的利益実現の行動が、同時に公共的利益の実現につながるという関係を容易に認めることができる。(中略) 判旨が打ち出した景観利益の背後にあるのは、土地所有権でなく、景観保護を内容とする土地利用に関する地域的ルールと見るべきである。」

○淡路剛久(2003)『景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決』「ジュリスト 1240号」68頁以下から抜粋

「本判決は、(中略) 景観利益が土地に付加価値を生み出しているとして、土地の権利に付着するという考え方をとった。(中略) 本件をできる限り既存の権利概念で解決しようとした本判決の努力は評価されるべきだと考えられる。しかし、本件で真に争点となっているのは、土地の付加価値に対する侵害ではなく、やはり景観そのものの侵害ではないだろうか。そういう観点からは、本判決の考え方は、過渡的な構成といえるように思われる。」

○西村幸夫(2003)『日本の都市景観のこれからを展望する』「地域開発 464号」47頁以下から抜粋

「今回の判決は、風景運動を推進する側にとっては、自らの継続的な姿勢とその具体的な成果を問われる意味で、厳しい内省を迫るものでもあるのだ。「景観利益」を主張するに値する活動の中身が問われている。これまで以上に地道なまちづくり活動とその成果として利益を形成しているとみなされる風景上の進展があることが大切である。」

○大西隆(2003)『国立から全国へローカルルールによる街づくりに向けて』「地域開発 464号」31頁以下から抜粋

「建築基準法など明文化されたルールを超えた地区に根ざした大事なローカル・ルールがある。判決はそのことを指摘した。そして、同時にローカル・ルールを十分に明文化してこなかったため行政や都市計画の専門家の責任も問うているように思える。(中略) 可能な限り未然防止のためのローカル・ルールを整備し、その下で形成される都市景観や都市環境に住民が満足しているという街をつくるのが望ましいのはいうまでもない。つまり、ルール化の手段を充足し、住民合意の程度に対応した選択肢を設けることが、紛争あるいは景観破壊の未然防止に有用であろう。」

○福井秀夫(2004)『景観利益の法と経済分析』「判例タイムズ 1146号」67頁以下から抜粋

「地域的ルールが地区計画や建築協定に結実しているわけではない場合、それが建物撤去の根拠となりうるような意味での「法源」になり得るか否

かは疑問である。(中略) 自分が我慢していれば相手の同意が存在しなくても自分の我慢と同じことを相手にも強制できるという法秩序は近代的法治国家とは両立しないはずである。

原判決の事件については、平穏で快適な景観を守ってきた住民のコミュニティーに対して、業者が進入し、景観を破壊する加害行為を加えた、というとらえ方が蔓延しているように思われる。しかし、経済社会活動を、表面に現れた主体の属性のみで判断することには慎重でなければならない。事業者も、良好な環境や景観を有する都心近接地に住宅を求める潜在的な住宅難民が、より都心から離れた地域や、あるいは都心であったとしてもより狭く環境の悪い住宅に住んでいる人々などの中に存在しているからこそ、そのような需要を満たすための媒介項としてマンション建設という経済行為を営んでいるという側面がある。業者が自分勝手に見えるからといって、マンション建設そのものを抑制することは、結果的に、国立市の優れた環境・景観の地に、既に財産権を保有している既得権益者を優遇し、もっと住宅に苦しんでいる人々の利害を損ねることを意味する。」

○阿部泰隆(2005)『景観権は私法的(司法的)に形成されるか(上)(下)』「自治研究 81 卷 2 号、3 号」から抜粋

「景観阻害は、隣接居住者に限っても、四方八方に及ぶし、さらには、広く近隣住民にも及ぶから、その範囲は不明確である。そして、景観阻害の程度は主観的で、とても計測できない。したがって、景観権は極めて不明確にならざるをえない。

まちづくりという、多様な利害が対立する場においては、民主的に選ばれたわけではない裁判官が、原告と被告の間だけの主張を踏まえて、一方的にルールを作り出すよりも、議会の場で相互に互譲の精神を発揮し、妥協を重ねながら、最終的には多数決で決するのが合理的なルールの作り方である。(中略) 民事法という抽象的な法規範に基づく判例法は、過去の事案に適用されるので、当事者に予測外の不利益を及ぼし、法的安定性を害するし、いずれにせよ基準は不明確であるので、法を運用するコストは膨大である。これでは不動産投資のリスクは膨大で、資本は投資に消極的になるから、結局は経済は発展せず、そのつけは零細な庶民に回される。」

(2) 控訴審判決¹⁸ (平成 16 年 10 月 27 日)

次のように述べて、第一審判決を破棄し、原告住民らの請求を棄却した。「良好な景観は、我が国の国土や地域の豊かな生活環境等を形成し、国民及び地域住民全体に対して多大の恩恵を与える共通の資産であり、適正な行政施策によって十分に保護されなければならない。しかし、翻って、個々

の国民又は個々の地域住民が、独自に私法上の個別具体的な権利・利益としてこのような良好な景観を享受するものと解することはできない。(中略) 現行法上、個人について良好な景観を享受する権利等を認めた法令は見当たらず、この点は、景観法においても同様である。

一定の価値・利益の要求が、不法行為制度における法律上の保護に値するものとして承認され、あるいは新しい権利(私権)として承認されるためには、その要求が、主体、内容及び範囲において明確性、具体的があり、第三者にも予測、判定可能なものでなければならないと解されるが、(中略) 景観に関し、個人について、このような法律上の保護に値する権利・利益の生成の契機を見いだすことができない。

良好な景観の形成及び保全等は、我が国の国土及び地域の自然、歴史、文化、生活環境及び経済活動等と密接な関連があるから、行政が住民参加のもとに、専門的、総合的な見地に立脚して調和のとれた施策を推進することによって行われるべきものである。上記の諸制度(引用注:景観地区、風致地区、景観協定、建築協定)を有効に活用することなく、特定の景観の評価について意見を同じくする一部の住民に対し、景観に対する個人としての権利性、利益性を承認することは、かえって社会的に調和のとれた良好な景観の形成及び保全を図る上での妨げになることが危惧される。」

(3) 上告審判決¹⁹(最一小判平成18年3月30日)

上告理由申立て中、「景観権ないし景観利益の侵害による不法行為をいう点について」判断するとした上で、次のように述べて原告住民らの上告を棄却した。

「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するというべきである。(中略) 良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益(以下、「景観利益」という。)は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。(中略) 現時点においては、私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて「景観権」という権利性を有するものを認めることはできない。

建物の建築が第三者に対する関係において景観利益の違法な侵害となるかどうかは、被侵害利益である景観利益の性質と内容、当該景観の所在地の地域環境、侵害行為の態様、程度、侵害の経過等を総合的に考察して判

断すべきである。(中略) ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められると解するのが相当である。」

右結論を導く論拠として、本最高裁判決は次の諸点を指摘している。

- ①景観利益は、これが侵害された場合に被侵害者の生活妨害や健康被害を生じさせるという性質のものではないこと。
- ②景観利益の保護は、一方において当該地域における土地・建物の財産兼に制限を加えることとなり、その範囲・内容等をめぐって周辺の住民相互間や財産権者との間で意見の対立が生ずることも予想される。
- ③景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されているものということができる。

<本判決に対するコメント>

○大塚直(2006)『国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題』「ジュリスト 1323号」70頁以下から抜粋

「本判決が、従来個人に帰属する法的利益とは認めがたいとの見解が有力であった「景観利益」を「法律上保護される利益」と認めたことは極めて注目される。(中略) 本判決が、景観についての「権利」ではなく、「法律上保護された利益」であるとしている点は、景観利益を土地所有者等との対等な法益とはせず、両者の対等な衝突は避けたものと見ることができよう。

本判決は、第1審の宮岡コート判決のように、土地所有権との関係での利益を媒介とすることなく、直截に「景観利益」を不法行為法上保護される利益とした点で、ある意味で侵害の実質を捉え、また、利益を受ける主体を土地所有者(より詳細に言えば、景観の利益を受けると同時に、その形成・維持上、自らの財産権の行使に制約を受けた地権者)に限定しないという実益も兼ね備えた立場を採用したものと見られる。

本判決は、いわゆる共同形成景観と既存景観を区別しておらず、第1審の上記の立場の前提である、「地権者が自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益を有する」という議論、すなわち、環境共同利用権にも連なり得る議論は採用していない。また、個々のコミュニティにおける景観秩序のようなものを想定しそれをそのまま法的問題とする考え方

をとらない。あくまでも「法律上保護される利益」の問題として捉えたということである。

「社会的に容認された行為としての相当性を欠く」例として、行政法規等の違反以外に、公序良俗違反や権利濫用という、民法固有の要素も挙げられているが、これはどのような場合であろうか。(中略)「権利濫用」については、本判決はあまり広く解していないが、将来下級審などで、本判決の枠組みを用いて景観利益侵害の不法行為性を認める可能性を残すものであり、将来的に大きな意義を有するものとなる可能性を秘めていると考えられる。」

○福井秀夫(2006)『ケースで学ぼう 法と経済学 環境を守ることとは何か 環境法の原理』「経済セミナー622号」97頁以下から抜粋

「最判は、景観利益の保護は基本的に公法的規制によるべきことを明示しており、その点に関する限り妥当であるが、景観利益が法的保護に値すべき旨の見解表明は事実上意味を持たないと思われる。景観利益が法的保護に値するとしても、それに私法上の権利性がなく、結局のところ公法的規制の違反がある場合に限って救済が認められるにすぎないという程度の位置付けでは、それを「法的保護」というのはミスリードである。景観に対する社会的認識の高まりを意識した一種のリップサービスともいえる。

手段を問わず、景観を保全することは、例えば空間が利用されず住宅床が供給されなくなるという機会費用を常に発生させる。保全の利益と不利益とを公平に天秤にかけて効率性の高低によって最適な水準での景観保全を決するアプローチが必要不可欠である。多数決で決めたという以外に理由の見当たらない「住民参加」や、ジャーナリズム論調に反応する情緒的感情的な判断基準で環境保全を決することは、確実に社会を貧しくする。過不足なく客観的・定量的で反証可能性のある基準に基づく公法的規制の設定と運用が求められている。」

6. まとめ：景観に関する地域の合意を法的ルールに高める上での課題

(1) 景観規制の社会的相当性

① 景観規制の地域性と利害状況の広域性

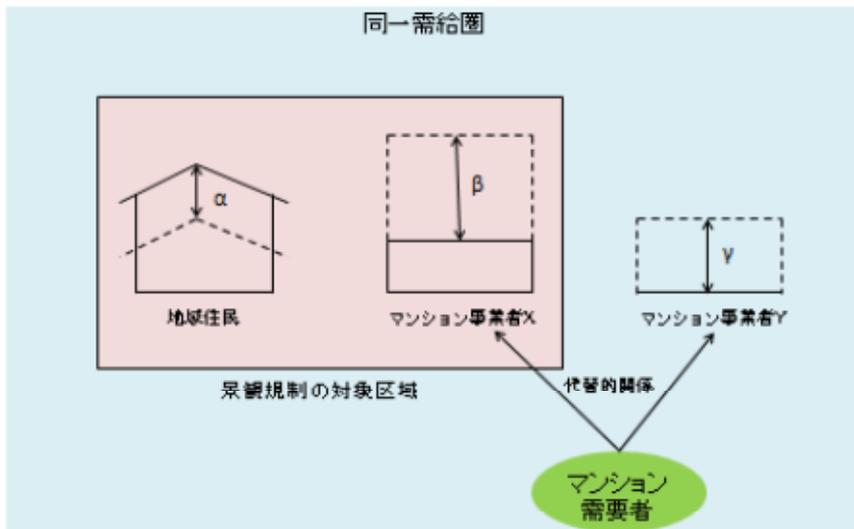
景観規制は、大気汚染防止法に基づくばい煙の排出規制(同法3条)、水質汚濁防止法に基づく排水の排出規制(同法3条)、騒音防止法に基づく特定工場等において発生する騒音の規制(同法3条、4条)のように全国的広域的に一律に設定される環境規制とは異なり、地域のローカルな状

況に応じて行われるものである（前掲表－3「都市計画運用指針（抄）」、前掲表－5「景観法運用指針（抄）」参照）。

同一需給圏²⁰内でも、良好な景観を形成・保全すべき区域と高度利用を誘導すべき区域があれば、建物の高さの最高限度を定める景観規制は前者の区域でしか実施されない。

景観規制により、規制対象区域内でマンションが供給できなくなっても、同一需給圏内で同等の規格のマンションが供給され、マンションに対する需要が充足されれば、景観規制の効果としてのマンション供給抑制によるマンション需要者の損失は発生しないことになる。

表－8 マンション建設に伴う景観紛争の利害状況²¹



注：α、β、γの絶対値及び大小関係は場合により異なる。

- + α（同時に－β）：景観が保全されることによる地域住民の利得²²
- － α（同時に＋β）：景観が保全されないことによる地域住民の損失
- + β（同時に－α）：マンション供給による事業者 X の利得 A
- － β（同時に＋α）：マンション供給が抑制されることによる事業者 X の損失 B
- + γ（同時に－β）：マンション供給による事業者 Y の利得 B
- － γ（同時に＋β）：マンション供給がされないことによる事業者 Y の損失 A



マンションが供給されることによるマンション需要者の利得は、上の式の A の場合と B の場合とで差異はない。マンション需要者にとっては、事業者の利得の帰属先、大小は無関係である。

景観規制に伴う社会的利害状況は景観規制の対象区域内で完結するものではなく、また、最高裁判決（最一小判平成18年3月30日）で土地所有権と関係させずに、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者」に景観利益が帰属することを認めていることから、景観規制を受ける土地及びその隣接敷地の地価に与える影響のみにより景観規制の社会的相当性を判断するのは無理があると考えられる。

②広域的調整の必要性

景観規制がマンション、オフィス等に対するニーズの充足を損なわないためには、広域的な観点からのコントロールが不可欠であると思われる。地域の合意に立脚した景観ルールを法的ルールに高めることは積極的に奨励されるべきと考えられるが、用途ごとの需給バランスを踏まえた広域的な土地利用計画²³との調整が適切になされることが強制力を伴う法的ルールとしての景観規制の社会的相当性獲得に寄与するのではないだろうか²⁴。

現行の法制度では、市町村が絶対高さ型高度地区又は景観地区の都市計画を定める際の都道府県知事協議・同意（都計法19条3項）により広域的観点からの調整が担保される（同条4項）が、たとえば東京都についてみると、都は協議・同意にあたって都下全域に適用される方針・基準をベースに区市との調整を行っているようであり、地域の合意を忠実に都市計画に反映させることは必ずしも容易でないと思われる²⁵。

なお、東京都の「東京都景観計画」（平成19年4月1日施行、平成21年4月改訂）においては、6つの景観基本軸を区域指定するとともに、文化財庭園の周辺地区等を景観形成特別地区として指定し、景観形成の方針、良好な景観形成のための行為の制限に関する事項等を定めているが²⁶、景観基本軸又は景観形成特別地区の区域に含まれない地域であっても、良好な景観の保全・形成のための地域の取り組みが着実に積み重ねられている実例があり（たとえば、新宿区神楽坂地区、台東区谷中地区²⁷）、それらに対しても適切な配慮が必要と思われる。

（2）地域の合意を法的ルールに高めることの難しさ

①「景観」も生々しい利害感覚と無縁でない。

景観を保全することにつき地域の合意が成立しているといっても、景観に調和しない建築物が他人の土地にできるのには反対するが、自分の土地利用が法的に縛られるのはいやだという本音を持つ方が少なくなく、特に開発ポテンシャルの高い地域ほどその傾向があるのではないかと²⁸。その辺りの事情につき、次のような指摘がある²⁹。

「景観問題が社会的ジレンマだというのは、景観を保全し地域の価値を高めることが、地域の住民や地権者の総体にとって最も望ましい選択であっても、個々の住民や地権者にとっては必ずしもそうでない点である。例えば、住民・地権者が街路樹の高さを限度とした低層住宅地の景観を維持しようと努力している地域で、自分だけが巨大なマンションを建てた場合、土地を有効利用でき、しかも優れた景観のおかげで販売価格にプレミアムがついて、最大の利益が得られることになる。このような誘因がある限り、地道に景観を維持する努力は生まれてこない。そうして次々とマンションが建ち並び、すぐれた景観は失われる。これは景観を保全しようとするれば地域全体の利益の総和が最大となるにもかかわらず、個々のメンバーにとっては短期的な自己利益を追求することが合理的な選択であるという構造が生み出す風景なのである。」

②潜在的な開発リスクについての認識共有

長谷川教授も指摘されているとおり³⁰、現状のままでは、地域の景観に適合しない建築物の建築が可能であることにつき、地域住民が認識を共有することが重要である。³¹

そのためには、良好な景観が保全されている地域内において、敷地ごとに、利用することができる容積率³²及び現状における実利用容積率を公表³³することが有益ではないかと思われる。

ただし、道路が狭いために利用可能な容積率が抑えられている地域では道路の拡幅と同時に利用可能容積率が大幅アップする可能性があること、現況の狭小な敷地が何らかの形で統合された場合、空間の高度利用促進のため都計法・建基法所定の容積率、高さ制限等を緩和する諸制度³⁴を活用して、現状の周辺の建築物とはボリューム感が全く異なる建築物が建築される可能性があることにも留意すべきである。

また、長期未着手の都市計画道路が通っている地域で、その建築制限（都計法 53 条）が当該地域で良好な景観が保全されている要因の一つとなっている地域³⁵にあっては、都市計画道路の見直し³⁶が行われれば、開発ポテンシャルが一気に高まることに注意すべきである。

③景観規制が地域の活力と二律背反でないこと

景観の保全・形成は決して地域の現状凍結を意味するものではない。安全上、防災上又は衛生上支障のある建築物については必要な更新が適切になされる必要がある。この場合、景観規制を守りつつ建築物の更新を行う上では建基法 42 条、43 条所定の接道条件、二項後退が課題となることが

少なくないと思われるが³⁷、制度上、運用上の問題点について検討すべきである。

商業地については、景観規制を守って高層化せずに集客力のある店舗が増加し、地域の賑わいが高まることが中長期的に景観の保全・形成に寄与すると思われる。

また、所有者が地域外に居住しているが建築物の保全を希望している場合において、当該建物を所有者に代わって維持管理し、地域に開かれた形で利活用することが地元自治体やNPO法人³⁸に求められている。

④成功事例の分析、共有

東京都千代田区の六番町地区³⁹においては、住民が現在の空間利用密度を増加させずに地区内に住み続けるという明確な課題設定をして、大学研究室の参画を得て空間ボリュームに関するイメージを共有しつつ、地区の空間像を描いた。

その上で、区が法人事業者、少数反対者等との調整を担い、既存不適格建築物を発生させないようにする等の妥協点を見いだした上で、ダウンゾーニング型の地区計画策定に至った。

このような事例を分析し、共有することが地域合意の法的ルール化に資すると思われる。

(3) 絶対高さ制限の緩和措置とその検証

絶対高さ制限を定める高度地区の都市計画においては、既存不適格建築物の再築、地区計画等の区域内の建築物、一定の公開空地を確保しつつ高さ制限、容積率等の緩和・適用除外が定められる空間高度利用のための制度の適用区域内の建築物等についての高さ制限の緩和措置が定められていることが多い⁴⁰。

それらの緩和措置は、不動産流通への配慮、周辺の市街地環境の形成に貢献する建築物と判断されるものについて高さ制限を緩和することを趣旨とするものであって、高度地区の都市計画決定の協議・同意権者である東京都の方針ともなっているようである⁴¹。

それらの緩和措置の適用を受けた建築物の建築による地域の景観に対する影響について実証的な検証を行うべきであると思われる。

(4) 景観規制と補償の要否

法的ルールとして都市計画で定める景観規制は地域の合意をベースとするものではあるが、地域住民その他の利害関係人のうち少数の者の合意をどうしても取り付けることができないまま景観規制を導入することもありうる。

その場合に、景観規制が財産権を侵害するとして、損失補償が請求されることもありうるので⁴²、補償の要否につき検討する。

①財産権の侵害にあると主張されうる景観規制

景観規制の結果として既存不適格建築物が発生する場合、前述のとおり景観規制を定める都市計画においてその再築に係る緩和措置を定めることが多いようであるが、建基法3条2項の既存不適格建築物の規定は、新法令の目指す行政目的と私人の既得権の保護の調整の観点から「既存の建築物」あるいは「工事中の建築物」に対し遡及して新法令を適用しない趣旨であること⁴³に照らし、既存不適格建築物の再築について景観規制の緩和措置がないことをもって補償を要するとは考えにくいと思われる。

また、従前の用途地域の都市計画で指定された容積率が景観規制の都市計画で定める高さ制限により実質的に引き下げられる場合がある。我が国では用途地域の都市計画で指定された容積率と前面道路幅員による制限容積率とにギャップがある場合が多いとされており⁴⁴、景観規制により、都市計画ベースの容積率が前面道路幅員ベースの容積率（＝利用可能な容積率）に引き下げられることになる。なお、前述の千代田区六番町地区のダウンゾーニング型地区計画もそのような場合に該当する。

②補償の要否に関する学説等

適正な公権力行使によって生ずる財産上の犠牲に対する補償の有無に関する通説的見解⁴⁵を前提に、景観規制を都市計画で定める高さ制限又は容積率制限の変更ととらえた場合、計画変更に伴う損害の補償の要否の問題として検討することができる。

この点につき、西谷教授は、「計画行為のうちでも、計画の新規策定の場合と計画の変更・廃止の場合とでは事情が異なる。後者においては、既定計画によって作り出された状態（作為的条件）があり、これによって種々の行為、特に私的活動が行われているという点に留意が必要である。計画の変更（廃止を含む）は、既定の計画・方針を信じ、それに従って行動した者の権利を損なう場合がある。ここに、計画新規策定の場合とは違った、計画変更特有の問題があり、信頼保護法理・禁反言法理などがかわる。しかしながら同時に、計画はその可変性をもって特色とする。先に計画と法律との差異として述べたとおりである。私人の側も計画が変更されることをあらかじめ自己の計算に織り込む必要がある。とすれば、信頼保護・禁反言といっても、それはある条件下ではじめて認められるものと考えべきものであろう。」⁴⁶と述べられている。

首長の交代による工場誘致方針の変更に伴う損害賠償が争われた宜野座村事件の最高裁判決（最三小判昭和56年1月27日民集35巻1号35頁）においては、次のように述べられている。「(地方公共団体の)決定が、単に一定内容の継続的な施策を定めるにとどまらず、特定の者に対して右施策に適合する特定内容の活動をするを促す個別的・具体的な勧告ないし勧誘を伴うものであり、かつ、その活動が相当長期にわたる当該施策の継続を前提としてはじめてこれに投入する資金又は労力に相応する効果を生じうる性質のものである場合には、(中略)右施策が変更されることにより、前記の勧告等に動機付けられて前記のような活動に入った者がその信頼に反して所期の活動を妨げられ、社会通念上看過することのできない程度の積極的損害を被る場合に、地方公共団体において右損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむを得ない客観的事情によるのでない限り、当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法性を帯び、地方公共団体の不法行為責任を生ぜしめるものといわなければならない。」

景観規制によって建築物の高さ又は容積率に関する都市計画上の制限を強化することが上の判例・学説で述べられた補償を要する計画変更に該当することは考えにくいと思われる。

③土地利用規制に伴う補償の実態と財政上の制約

実務上では、理論上の検討結果や実定法上の規定の有無とは関係なく、土地利用規制については補償を行わないような運用がされる傾向にあり、現実に補償が行われる例はほとんどない状況にあると言われている⁴⁷。

野呂教授は、都市計画制限・建築制限に伴う補償が判例・実務上認められないのは、補償を要するとすれば財政難により都市計画が不可能になるというおそれ、すなわち、理論的というよりむしろ現実的な理由によるのではないかと述べられている⁴⁸。同趣旨の指摘は他の論者によっても見られるところである⁴⁹。

財政上の制約は景観規制についても当てはまるものであると考えられる。

以上

- ¹ 大澤昭彦（2008）『市街地建築物法における絶対高さ制限の成立と変遷に関する考察』「土地総合研究 16 巻 1 号」51 頁以下。
- ² 長谷川貴陽史（2006）『地域コミュニティは景観法を活用できるか』「ジュリスト 1314 号」49 頁。
- ³ 藤井さやか・大塚真・小泉秀樹・大方潤一郎（2005）『詳細な地区基準の策定に向けた絶対高さ型高度地区の活用可能性』「日本都市計画学会 都市計画論文集 40 巻 3 号」583-585 頁。
- ⁴ 東京都における用途地域の見直しは、1973 年の用途地域指定以降、1981 年、1989 年、1996 年、2004 年と 4 回行われている（藤井他前掲注 3 585 頁）。
- ⁵ 大澤昭彦（2010）『高度地区の緩和措置を活用した大規模建築物の規制・誘導に関する研究』「土地総合研究 2010 年夏号」140 頁。
- ⁶ 東京都都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課（2004）『目指すべき市街地像の実現に向けて（東京都の絶対高さ制限導入の取り組み）』「住宅 2004 年 5 月」19 頁以下。
- ⁷ 国土交通省土地・地域整備局都市計画課（2005）「景観法の概要」。
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/index.htm>

なお、景観法は第 2 章の景観計画制度と第 3 章の景観地区制度が柱となっているが、本稿では法的拘束力を有する建築物の高さ制限を定めることができる景観地区制度について論じている。

- ⁸ 平成 16 年 12 月 17 日 農林水産事務次官、国土交通事務次官、環境事務次官。
- ⁹ 景観法の施行に伴う関係法律整備法附則 2 条の規定に基づき、既に定められていた美観地区から自動的に移行した地区を含む。
- ¹⁰ 内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」（平成 17 年 12 月 21 日）においても同旨の指摘がなされている。
- ¹¹ ヘドニック法による環境等の便益評価に関する先行研究としては、建設省建設政策研究センター（1998）「環境等の便益評価に関する研究」があり、絶対高さ制限により発生する機会費用の定量的分析としては、たとえば、大澤昭彦・中井検裕・中西正彦（2004）『景観保全のための絶対高さ制限に伴う機会費用に関する研究』「日本都市計画学会 都市計画論文集 39 巻 3 号」229 頁以下がある。
- ¹² 収益還元地価については、「不動産鑑定評価基準」（国土交通省 平成 21 年 8 月 28 日最終改正）総論第 7 章第 1 節 IV 収益還元法を参照。
- ¹³ たとえば、吉田克己（2003）『判例評釈「景観利益」の法的保護』「判例タイムズ 1120 号」67-68 頁、大塚直（2006）『国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題』「ジュリスト 1323 号」70-71 頁を参照。
- ¹⁴ たとえば、淡路剛久（2003）『景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決』「ジュリスト 1240 号」68 頁を参照。
- ¹⁵ 建基法 68 条の 2 に基づき、地区計画に定める建築物の高さの最高限度を建築物の高さに

関する制限として定める条例。

- ¹⁶ この訴訟では、建基法3条2項「この法律又はこれに基づく命令若しくは条例の規定の施行又は適用の際現に存する建築物（中略）又は現に建築、修繕若しくは模様替の工事中の建築物」と規定されているいわゆる「既存不適格建築物」の解釈が主要な争点となった。この点に関する詳細な論考として、金子正史（2002）『既存不適格建築物論—国立マンション事件をきっかけとして（上）（下）』「自治研究78巻10号、11号」がある。
- ¹⁷ 判例タイムズ1129号100頁以下。
- ¹⁸ 判例時報1877号40頁以下。
- ¹⁹ 民集60巻3号948頁以下。
- ²⁰ 不動産鑑定評価基準（前掲注12）総論第六章第1節II1.「地域及びその特性」を参照。
- ²¹ 利害状況の整理にあたっては、当事者Aの利得は別の当事者Bの損失を伴い、その当事者Bの損失の解消は当事者Aの利得の喪失を伴うという、利得と損失の相互関係 *reciprocity* につき、米国の *law and economics* に関する古典的文献及び最近の教科書から着想を得た。R. Coase, *The Problem of Social Cost*, 3 *Journal of Law and Economics* 1 (1960), G. Calabresi et al., *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 *Harvard Law Review* 1089 (1972), R. Cooter and T. Ulen, *Law and Economics*(5th ed., 2007) chapter 4 and 5. なお、カラブレジは、我が国でもしばしば「コースの定理」として紹介される「取引費用がゼロであれば権利の初期配分 *initial entitlement* 如何にかかわらず最適な資源配分 *Pareto optimality or economic efficiency* が達成される。」という命題が同義反復 *tautology* であり、取引費用がゼロとなることは実際には想定されず、その所在・性質・大きさに応じて、権利の配分を市場取引に委ねるべきか、又は集团的に決定すべきか、それぞれの場合に権利の初期配分をどうするかを決定すべきであると述べている。Calabresi et al. (1972) *supra* 1094–1097
- ²² 景観が保全されることによる利益を享受する者は、景観規制の対象区域内の居住者に限られないことにも留意を要する。
- ²³ 需給バランスを土地利用計画に反映させるのが現実には困難なことにつき、次の指摘がある。「土地利用区分に基づいてその用途ごとの立地の場所とそこに定着する需要量を正しく推計する都市計画技術が成り立っているのかといいますと、いろいろの試みはされていますが、確たるものはなかなか見いだせないのが現状です。」伊藤滋（1975）『都市的土地利用と居住環境』「国土空間の適正配分・不動産鑑定制度 土地問題双書4」有斐閣47頁。
- ²⁴ 地域の合意をベースとする景観規制の広域的観点からのコントロールについては、土地利用規制における「大公共」と「小公共」を対比させる生田教授の見解から有益な示唆を得た。生田長人（2002）『最小限規制WG報告小括』藤田宙靖・磯部力・小林重敬編集代表「土地利用規制立法に見られる公共性」土地総合研究所125–141頁、生田長人（2008）『土地利用規制法制における地域レベルの公共性の位置づけについての考察』稲葉馨・亘理格編「行政法の

思考様式」青林書院 481 頁以下。なお、生田教授は、景観地区や高度地区の決定については、単なる都市計画決定プロセスに留まらず、十分地域の意向を反映させる措置が講じられるべきであるとともに、議会の実質的諒解を求める措置が不可欠であろうと指摘されている（生田（2008）507 頁）。

- ^{2 5} 絶対高さ型高度地区についての東京都の考え方については東京都都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課・前掲注 6 20-23 頁、新宿区が絶対高さ制限高度地区を導入した際の都との協議を紹介する文献として、河村茂（2007）『高度地区絶対高さ制限の導入にあたり事前に留意すべき事項に関する研究』「都市計画論文集 42 巻 2 号」42 頁以下がある。
- ^{2 6} なお、東京都景観計画には、景観地区の都市計画に関する言及がない。
- ^{2 7} 神楽坂地区、谷中地区における地域の取り組みについては、山下馨『神楽坂—都心のどまん中の路地の変化と担い手の復権』椎原晶子『谷中—路地と住まいの文化を活かす』西村幸夫編著（2007）「路地からのまちづくり」学芸出版社 67-91 頁参照。
- ^{2 8} 森まゆみ（2003）「東京遺産 保存から再生・活用へ」岩波書店 177 頁。
- ^{2 9} 伊藤修一郎（2006）『社会的ジレンマと景観法・条例』「都市問題研究 58 巻 3 号」64 頁。
- ^{3 0} 長谷川（2006）前掲注 2 51 頁。
- ^{3 1} 国立マンション紛争においては、マンションが建設された土地は元々中層のオフィスビルの敷地となっていたが、用途地域は第 2 種中高層住居専用地域に指定され、そのオフィスビルは既存不適格となっていた。このため、潜在的には高層マンションが建設される可能性があったところ、オフィスビルを取り壊した上マンション業者に敷地が売却され、開発ポテンシャルが顕在化した。大西隆（2003）『国立から全国へ—ローカル・ルールによる街づくりに向けて』「地域開発 464 号」34-35 頁参照。
- ^{3 2} 利用可能な容積率は、用途地域に関する都市計画で指定される容積率、建基法所定の前面道路幅員による容積率制限等により決定される。生田長人（2010）「都市法入門講義」信山社出版 94-99 頁参照。
- ^{3 3} 森ビル株式会社の HP では、東京 23 区の丁目ごとの実利用容積率の数字が公表されている。http://www.mori.co.jp/company/urban_design/mid-tokyo/mtm08.html
- ^{3 4} 高度利用促進のための制度の概要については、生田（2010）前掲注 32 329-346 頁参照。
- ^{3 5} たとえば、台東区谷中地区では、東京都市計画道路環状 3 号線、補助 92 号線及び補助 178 号線が長期未着手となっている。それらの位置については、東京都都市整備局〈都市計画情報提供〉参照 http://www2.wagamachi-guide.com/tokyo_tokeizu/
- ^{3 6} 東京都都市整備局「区部における都市計画道路の整備方針」参照。
http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seibihosin/seibi_kou.html
- ^{3 7} 小泉秀樹（2007）『路地を生かしたまちづくりに向けて』「前掲注 27」198-215 頁参照。
- ^{3 8} そのような活動を行う NPO 法人として、たとえば、台東区上野・谷中地区の「たいとう歴史都市研究会」<http://www.taireki.com>、文京区千駄木地区の「文京歴史的建物の活用

を考える会」<http://www.toshima.ne.jp/~tatemono/>がある。

- ³⁹ 川原晋(2005)『六番町で実現したダウンゾーニング型地区計画』「季刊まちづくり通号5」54頁以下参照。
- ⁴⁰ 現に講じられている緩和措置の全体像及びその分析については、大澤(2010)前掲注5139頁以下参照。その中で、緩和措置付きの高度地区が高さ制限の超過を認めながら、市街地環境の向上に寄与する大型建築物を誘導するツールとして機能していることが指摘されている。
- ⁴¹ 河村(2005)前掲注25 47頁
- ⁴² 線引き見直し(いわゆる「逆線引き」)、用途地域規制強化等、土地利用規制を強化する広い意味でのダウンゾーニングの財産価値への影響、対価の支払いの有無に関する市町村へのアンケート調査結果として、中井検裕、東京工業大学(1995-1996)「都市域におけるダウンゾーニングの運用条件と財産権の補償に関する研究」文部省科学研究費補助金研究成果報告書19-21頁がある。
- ⁴³ 金子(2002)「上」前掲注16 7頁。
- ⁴⁴ 生田(2010)前掲注32 95頁。
- ⁴⁵ たとえば、荒秀(1983)『土地利用規制と補償』「現代行政法大系6国家補償」有斐閣261-266頁、阿部泰隆(1988)「国家補償法」有斐閣268-272頁、宇賀克也(1997)「国家補償法」有斐閣399-401頁参照。なお、生田教授は、土地という財産が他の財産と異なり特別の性格を有し(土地基本法2条)、その特性に応じた公共的制約を課す必要がある社会的な制約の強い財産である(同法3条1項)として、地域の諸条件に応じた適正な利用を実現するために課される制限に対しては、制限の程度によるが、原則として補償の必要がないと述べられている(生田(2010)前掲注32 226-227頁)。ただし、生田教授は、景観地区内における建築物の形態意匠の認定制度について、認定基準の内容如何では、補償を必要とする場合がありうるとの見解も述べられている(同233頁)。なお、米国でも、建築物・工作物の形態意匠の制限をめぐって、芸術的創造を重視する立場からの反対論、合衆国憲法で保障された *freedom of speech, due process of law* との抵触可能性等、活発な議論がされているようである。J. Dukeminier et al., *Property*(7th ed., 2010) 969-1000 参照。
- ⁴⁶ 西谷剛(2003)「実定行政計画法」有斐閣281頁。
- ⁴⁷ 生田(2010)前掲注32 228-229頁。
- ⁴⁸ 野呂充(1996)『都市計画制限と損失補償』「広島法学20巻2号」253頁。
- ⁴⁹ たとえば、阿部(1988)前掲注45 274-275頁。

研究所の活動から

平成 23 年 2 月から平成 23 年 4 月までの間に、国土交通政策研究所では、以下のような活動を行っております。詳細については、それぞれの担当者または当研究所総務課にお問い合わせいただくか、当研究所ホームページをご覧ください。

I 研究発表会

当研究所の研究発表会を平成 23 年 3 月 15 日（火）に開催予定でしたが、東北地方太平洋沖地震の影響により中止しました。当日配布予定の資料については、ホームページ上に掲載しております。

1)発表内容

- 鉄道駅におけるレンタサイクルの利用実態に関する調査研究
研究官 井上 延亮
- 子育てに適した居住環境に関する研究
主任研究官 酒井 達彦
- 公的支援対象の観光資源とその認知度・魅力度に関する調査研究
研究官 加藤 隆重
- 英国におけるリバースモーゲージに関する調査研究
研究官 明野 斉史
- ガソリン価格の変動が全国及び地方の交通行動に及ぼす影響（公募）
（財）運輸政策研究機構 運輸政策研究所 主任研究員 藤崎 耕一
- 賃貸住宅の原状回復紛争に係る少額訴訟（敷金返還請求事件）の事例調査研究（公募）
（財）不動産適正取引推進機構 総括主任研究員 太田 秀也
- 欧州における重量貨物車に対する道路利用課金（ユーロビニエット指令）に関する最新の動向（公募）
（財）土地総合研究所 研究部長 昆 信明

2)今後の対応

当日発表予定のテーマについては、今後政策課題勉強会という形で後日順次発表する機会を設ける予定です。

II 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 141 回 「国境を越えた都市間連携の課題と展望」

日 時：平成 23 年 2 月 18 日（金）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：広島大学名誉教授 山下 彰一氏

※担当 落合研究官

※ 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	<p>◆提出方法</p> <p>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。</p> <p>(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）</p> <p>◆提出先</p> <p>〒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</p>
執筆要領	<p>◆原稿枚数</p> <p>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。</p> <p>◆原稿形式</p> <p>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）。</p>
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（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。