

PRI Review

第36号 ～2010年春季～

目 次

□パースペクティブ

オーラルヒストリーの勧め・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

所長 服部 敏也

□調査研究から

「運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究 ～アンケート調査結果（中間報告）～」 10

総括主任研究官 橋本 亮二、研究官 亀田 吉隆、研究官 柴田 久一郎

運輸・観光業にとっても他産業と同様に、企業が成長し、付加価値や生産性を向上させるに当たり、イノベーションの果たす役割は大きいと考える。本調査では、アンケート調査やヒアリング調査を通じ、運輸業・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、新たな開発や取組みのプロセスを分析し、イノベーションの成功要因の抽出と課題の整理を行うことを目指す。本稿では、運輸業・観光業におけるイノベーションの傾向を分析するために行ったアンケート調査の結果について報告する。

「EUの成長戦略（社会経済戦略）－動向、ねらいと政策への反映－」 20

前研究調整官 七澤 利明

欧州連合（EU）は2000年に、域内の経済成長や格差是正等を目的とした2010年までの成長戦略を策定したが、経済危機の影響もあり戦略に掲げた目標の多くは達成できず、失敗に終わったとの評価も受けている。現在は2020年までの新たな成長戦略の策定を進めているが、欧州が抱える課題や、現行戦略の反省点を踏まえ、戦略の内容や実施方法について様々な議論が行われている。本稿では、欧州における現行の成長戦略及び新たな成長戦略の概要、動向や課題などについて示す。また、戦略に基づく欧州レベルでの政策実施の例として、国土行政との関連が深い地域政策の概要、動向等についても示す。

「マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成に関する研究（報告）」 48

主任研究官 高橋 正史、前研究官 成田佳奈子、研究官 福田 裕恵

本稿は、「マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成に関する研究」の結果報告として、マンションの維持管理の状況と居住者同士およびマンション居住者と地域とのコミュニティとの関係を取りまとめるとともに、マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成のあり方について紹介するものである。

「諸外国の自然災害保険と関連制度について」

前総括主任研究官 吉田 恭、主任研究官 山口 達也、研究官 佐藤 淳一郎

「居住者の多様性を考慮した居住環境に関する調査

82

前研究官 馬場 美智子

「米国住宅市場の現状と課題」

94

主任研究官 高橋 正史、研究官 佐藤 淳一郎、研究官 明野 斉史

「通勤時における新型インフルエンザ対策に関するアンケート調査の結果

106

研究調整官 佐野透、研究官 柴田久一郎、研究官 井上延亮

□研究所の活動から・・ 113

☐ **PRI Review** 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集・・・115

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)

オーラルヒストリーの勧め

国土交通政策研究所長 服部敏也

1. オーラルヒストリーの勧め

オーラルヒストリーとは、御厨貴先生によると「公人の、専門家による、万人のための口述記録」、すなわち、「公の人の、公の体験について、ある種の専門家集団がその人の音声記録を採取する、そして最終的には、それを秘蔵することなく万人のために公開すること」（注1）です。

これは政治学者の定義ですから、少し難しい表現になっています。簡単に言えば、現役を退かれた諸先輩が、昔の重要な出来事について対談形式で体験談を残すといったようなことで、決して新しいことではありません。そうはいっても、オーラルヒストリーはただの自慢話の記録ではありません。本人側から一方通行で語るのではなく、専門家が聞くべき事柄を見だし、本人から答えを引き出すという意義もあります。

こう言うと「趣旨はわかるが、公表すると差し障りがあるので話せないこともある」とお思いの方もおられるでしょう。昨今の世相ではそういう気持ちになるのは無理ありません。オーラルヒストリーは「閻魔大王の尋問」ではありませんから、本人から「その件は私は承知していない」などと答えられたり、あるいは「当分の間、公にしない」という条件付きで話してもらうこともあるようです。御厨先生の定義でも「最終的には」と言っているのはそういう趣旨だと思います。

結局の所、なによりも御本人に、こういう話はぜひ語り残したいという強い思いがないと、オーラルヒストリーは成り立たないものです。

当研究所では、これまでに、「住宅土地行政」、「土地行政」、そして「国際海事」の各分野について、オーラルヒストリーの研究を行ってきました。戦後の国土交通行政に多大な貢献をなさった諸先輩方の志を継ぐため、今後もこの研究を続けていきたいと思っています。この話はぜひ語り継いでほしいというお気持ちをお持ちの方を御存知でしたら、是非ご紹介ください。

2. 古い話の今日的意義

そういう思いから、私自身の研究テーマとして、最近、戦後初期、昭和20年代の終わりから30年代頃の用地補償問題の歴史を勉強しはじめました。

改めて学んでみると予想通り、昭和20年代の電源開発のダム補償の時代から、用地補償関係実務の憲法ともいえるべき「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（昭和37年6月29日閣議決定）、「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」（昭和42年2月21日閣議決定）などの制度が整っていく過程で、ドラマがいっぱいあります。

そうはいっても、「そもそも昭和20から30年代なんて、今頃そんな古い話を掘り返して何の

ためになるのか」とお思いの方もいると思いますので、クイズをひとつ。

問 昭和 31 年(1956)に完成した「佐久間ダム」の工期は、何年か。

実は、国土交通省の若手の中には、「佐久間ダム」を知らないという人もいて、私もびっくりしました。もう 54 年前の話なんですね。完成当時日本一の巨大ダムで、当時日本一の水力発電所を動かすこのダムを知らない人はいないと思ったのですが・・・。

ところで、答えは 3 年です(昭和 28 年 1 月の現地補償本部設置から 31 年 10 月の竣工式までを数えると 3 年 10 ヶ月ですが、竣工前の 31 年 4 月から発電が開始されていたことなどを考えると、3 年と言って良いと思います)。

昭和 27 年 9 月に発足したばかりの電源開発株式会社は、水没 296 世帯という当時最大級の規模の用地補償もきちんとまとめて、3 年で完成させています。それにしても、どうして、3 年という短期間で用地交渉をまとめ、工事も終わる事ができたのか、ご存じですか。(注 2)

電源開発株式会社による用地補償のスタイルは、この佐久間ダムで出来上がったといわれています。その精神を示すものとして、御母衣ダム(みぼろダム：岐阜県白川村の庄川)の用地交渉で「御母衣ダム絶対反対期成同盟死守会」に対して補償交渉の基本姿勢を提示した「幸福の覚書」や、同ダムの庄川村の水没予定地から移植された「庄川桜」(注 3)のエピソードが知られています。

『幸福の覚書』の内容は、以下の通りです。

覚 書

御母衣ダム建設によって立退きの余儀ない状況に相成ったときは、貴殿方が現在以上に幸福と考えられる方策を、我社は責任を以って樹立し、之を実行するものであることを約束する。

昭和 31 年 5 月 8 日

電源開発株式会社 副総裁 藤井崇治
御母衣ダム絶対反対死守会 会長 建石福蔵殿

これで最強硬派の「死守会」にも話し合いに応じる機運が生まれたそうですが、それでも全体で約 230 戸、約 1,200 人に及ぶ補償交渉がすべてまとまるまで、昭和 27 年 11 月の交渉開始より 34 年 11 月の死守会の解散まで合計 7 年に及びました。途中の昭和 32(1957)年から、建設工事に着手し、同 36(1961)年に発電所が完成しました。

今、この覚え書きを見ると、「水没地権者に譲歩し過ぎではないか」と思われる方もおられるかもしれません。当時でも他のダム補償への影響や電力料金値上げへの影響を心配して、「電発の補償は高すぎる」という声もあったことは事実です。昭和 29 年に、同社の補償交渉について、「田子倉ダム補償事件」が起きました。(注 4)

佐久間ダムにおいても、補償が高すぎるという批判に対して、同社の職員は、「生きている人間を相手に、一片のペーパープランの通りに行くか」と反論したと伝えられています。(注 5)
みなさんは、どのようにお考えになりますか？

以上、御覧のように、「公共事業は、補償が片付けば事業の半ばは終わったも同然」という言葉は、今も昔も真実、というより現実ではないでしょうか。用地補償問題には、今も、学ぶべき経験や知識に満ちていると思います。

また、歴史的資料としても、用地補償問題は宝の山です。なぜなら、用地補償問題の文献資

料には、当事者のナマの声、長年の事業者に対する不満や補償金を巡る人々のホンネがむき出しになったエピソードが素直に記録されているからです。特に用地補償関係者向けに作られた雑誌は、「同じ用地屋同士」という仲間意識からか、事業主体や省庁の壁を越えて、経験を素直に交換し合う風潮があり、貴重な証言が多く掲載されています。これには、用地屋同士が現場レベルで横断的に連携しないと、地権者にそのスキを攻められたら窮するという厳しい現実に関わり直しているという事情もありました。

また、用地職員にとっては気の毒なことでしたが、当時の意識では、用地交渉の場が、国民(住民、地権者)にとって、国等の事業者と対等の立場で議論できる絶好の機会であると思われてきました。ですから、公共事業のあり方を巡って、今日まで各分野で議論が続くようなテーマでも早くも昭和20年代の用地交渉の過程で噴出し、それが記録されていることに驚かされます。

3 三つのエピソード

せっかくの機会ですから、私が最近読んだ文献から当時の雰囲気を伝えるエピソードを紹介したいと思います。

(1) 東海道新幹線

まず第一は、戦前・戦中と押さえつけられてきた国民(地権者)の事業者に対する思いが、用地交渉の場で噴出して、交渉が紛糾したエピソードです。

例として、東海道新幹線(昭和34年：1959着工)の用地担当者の書いた記事をご紹介します(注6)。当時の用地交渉の生々しい雰囲気が感じられます。

「・・・新幹線においても『現東海道線で多年犠牲となっている、それがこの通りだ』と目の前で難きつされ、『これが解決の確約をしない限り測量の立入りはおろか、折衝なんてとんでもない』と袖にされます。

ご承知の通り戦中戦後の長い間、荒廃した諸設備の復旧にてんやわんやの国鉄では、地元の要求を満足するに至らなかった事情にありましたので、駅や道路、踏切問題はもとより、線路下の横断用排水路の改修等に至るまで、すべてに冷淡であるとして受け取られたことが積み重なったことから発生しております。国鉄の力ではと云い訳しても、国民の鉄道であることに徹すれば相当の親切心や努力も出ようというもので、ある程度の解決はなし得たではあるまいか、事実近年は遅れたりとは云えかなり要望に応じておりますが、かつては大日本帝国をかさに着た時代もあったわけですし、悪い記憶はなかなか消えません。今となってはあとの祭りです。明治22年東海道線開通後の不平不満は限りがありますまいが、この際とばかりに『何十年も瞞され続けてきた、もう瞞されんぞ』の御叱正には、身から出た錆とはいいいながら、一時は途方にくれただ三拝九拝するのみでした。・・・」

よくぞここまで素直に書くものだと苦笑を禁じ得ません。裏を返せば自信の表れでしょうか。この記事に書かれた国鉄の用地屋さんの名誉のために言うと、東京大阪500キロを結ぶ東海道新幹線の工期は用地も含めてわずか5年でした。東京オリンピック(昭和39年1964)の開催に合わせて開業するという、絶対に遅れてはならない使命を見事に果たしました。

(2) 電力開発と民選知事

さらに第二は、憲法が変わり民選となった都道府県知事と電力会社との間の、ダムによる電力開発をめぐるエピソードです。

ダムの補償問題では、地元の自治体はどのような立場に立つかご存じですか。

まず第一に、住民である水没地権者の立場も十分考慮しつつ、公平な立場から国策であるダム事業に協力する公の立場があります。これだけでも課題は多い訳です。特に戦後間もない時期ですから、事業者側の人々には、「民選知事」も官選知事時代同様、事業者側に立つのが当たり前という意識が抜けきらなかったようですから。

さらに、新しい第二の立場として、実は自治体自身(特に市町村)も水没する被害者でもあります。水没する学校、道路などの施設の移転が必要だからです。しかも、どうせ新しく作るのだからこの際立派な校舎にしたい、現在の道路規格に合わせてグレードアップしたいなどと、高額な公共補償を要求することになりがちでした。

これと近い第三の立場として、ダム事業者に対して様々な名目で補償という名の寄付を要求する自治体の立場があります。補償と言っても公共補償的な分野が大半です。たとえばダム事業で何らかの影響を受ける恐れがあるという農・林業者のための取水堰の新設や林道整備、あるいは地域振興的な意義もある峠の県道改修工事費の一部負担など、実に様々な要求が寄せられ、「過当な補償」を強いたと言われています。このような第二第三の立場の自治体等から求められた公共補償に要する経費は、個人の水没地権者への補償金の総額を上回ることがあります(注7)。

さらに、河川法などの法制度の整備が遅れたことも、都道府県知事の立場を複雑なものにしました。つまり、第四の立場として、知事は旧河川法時代には水利権の許可権者でした。また、第五の立場として電力会社に対して土地収用法に基づく事業認定の権限者でもありました。

しかも他方で、第六の立場として、都道府県自らが、発電事業を行う事業者である場合もありました。また第七の立場として、一部の自治体では、戦前に自ら行っていた公営電力事業を戦時体制の下で日本発送電株式会社に買収され、さらに戦後の電力民営化自体もGHQの強権発動(ポツダム政令)で断行され、そのおかげで旧公営電力の施設を地域の電力会社が譲り受けたという因縁もありました。実際、民営化後も払戻運動を行っていた自治体もありました。

このような複雑な立場で、民選知事はどう行動したのでしょうか。補償問題に関する文献には、知事側との交渉に関する電力会社の声を書き残しています(注8)。

「2 発電用水利権使用許可命令書の問題点

大正6年発土第19号通牒が発せられてからは、各県の命令書は、ほぼこれに拠っているが、その後、発電水利をめぐる諸々の紛争が生じるに伴い、特殊な条項が付加されているが、以下現在の重要問題として2つの点について述べる。…(中略)

(1) 現行命令書における不当な条項事例

(i) 正式命令書のほかに、土木部長名などをもって指示事項が発せられ、これが実質的な命令書の内容をなしている場合が多い。河川行政処分に対し県の土木部長が(命令書に記載し得ない補償対策等の事項を)指示する権限はない。

(ii) 命令書に、補償問題について、「関係者との協議の顛末を知事に申出、その許可を受くべし」となっている例が非常に多いが、かかる許可権は河川管理者たる知事にはない。かかる条項が過当補償を生ぜしめる原因で、一例に当っては、この条項により電力会社が営林局長と協

議し、その覚書として「県が行う道路計画が遅延したときは、電力会社は、県に代わって、その工事を行うべきこと」を約せられている例がある。…(中略)

(iv)「県の総合開発事業が実施せられる場合に於て、使用水量を制限することがあっても、許可を受けたものは異議を申立てることができない。この場合、損失の補償をしないことがあっても異議を申立てることはできない。」というが如き憲法違反的の命令書が数例ある。…(中略)

(2) 命令書改正をめぐる考え方の対立

この問題に関する対立の最も顕著なものは電気事業者の要求と、農業側からのそれである。前者は、命令書の在り方そのものを改正せんと正面から問題を打ち出しているのに反し、後者は命令書の在り方という形ではなく、個々の具体的許可処分に当って、その要求を命令書中に挿入せしめることによって、実質的に、この問題に対処しようとしている。

… (以下略) 」

「 2 水利権の許可と補償

水利権を申請した場合、必ずといってよいほど、許可者は不当な過当補償を申請者に要求している。補償問題を解決せんとして土地収用を使わんとしても、水利権の許可がなければ、事業認定が下されず、水利権を得んとすれば、補償問題が解決していなければ許可されない。かくて堂々めぐりとなり、結局、事業者は過当な補償と知りつつ、これを認受しているのが実情である。…」

当時の地方自治の生の姿が映し出されており、電力会社の人々の怒りが伝わってきます。この話は旧制度時代のもので、その後、河川法や土地収用法の改正が行われ、ご指摘の公共補償の在り方についても「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」が制定されました。しかし、この話も、事業主体の電力会社が、第一のエピソードの国鉄と同じ立場に立たされた逆の視点から理解することも出来るかもしれません。

(3) 松原・下笠ダムにおける強制代執行

最後のエピソードは、強制代執行の現場体験談です。用地というと、最後は強制収用というイメージが強いのですが、実際はなかなか体験しません。しかし、担当者には大変な経験になります。

強制執行の体験談を、公共事業の歴史でも名高い松原・下笠ダム関係の文献から、ご紹介します。先ほどの佐久間ダムでも書きましたが、最近の国土交通省の若手職員は「松原・下笠ダム」の話を知りません。無理ありません。この代執行はちょうど 50 年前です。

さて、昭和 32(1957)年、建設省は、九州の筑後川上流にダム建設を計画します。地形の関係で松原ダムと下笠ダムの 2 ダムセットの計画となりました。

このうち、熊本県小国町と大分県日田市(旧中津江村)にまたがる下笠ダム予定地において、大地主の室原知幸氏が部落民を率いて大反対運動を起こします。ついには、ダム本体予定地の急斜面に「蜂の巣城」を建てて、立て籠もります。蜂の巣城は、いくつもの小屋を渡り廊下でつないだ形態でした。これを河川予定地の「障害物」として除去しようとして、当時の建設省九州地方建設局の職員が行政代執行を行なおうとしたのです。

反対運動は国内に大きな反響を呼び、総評(今の連合の前身)などの労働組合員まで支援に参加して立て籠もりました。和解工作も平行して進めていたそうですが、すべて決裂。つい前日も「当事者双方 130~140 名ずつ出て、警察も大部隊でくるし、見物人はワイワイ押しかけて来るし」といった騒然とした状況で、代執行期限の最後の日を迎えました。

実際の現場指揮官(当時の九州地方建設局総務部長)の昭和 35(1960)年 7 月 30 日の体験談を紹介します(注 9)。

「・・・取り壊すのは第三の建物とする。第二の渡り廊下は壊さずにはしごをかけて向こうへ渡れということになったのですが、あの山の急斜面で、そんな忍者みたいなことはできないのです。とにかく午後一時すぎから、一斉に川を渡って、砦に立入りました。渡り廊下を乗り越えるため、はしごをたくさん持ち込みまして、四つも五つもかけて屋根まで登ったのです。しかし向こうもすかさず屋根の上に座り込んで肩を組み合ってピケを張るので突破できません。とにかくお互い人数が多くてもう大混乱で、それこそけがになったら大変だと思いましたね。・・・(中略)・・・

小一時間もその作業を続けていたのですが、状況はあまりにも危険ですから 2 時頃にいったん引き上げさせました。あの中で最後まで統制の線を崩さず、うっぷんを相手にぶちまけることのなかったのは、すべてが自分一人の行動ではない。全員の行動になるのだと固く戒めて、何事もダム建設のためだと念じつつ、吹き出す感情と異常な雰囲気めいめいが懸命に押さえてくれたからこそだと思います。・・・(中略)・・・

そうこうしているうちに 4 時ごろに本省から電話で代執行の中止という異例の大臣命令が出たわけです。」

さらに中止命令を受けたときの心境についてこう語っています。

「九州地建の『用地展望』という部内雑誌の(昭和) 35 年 9 月号に、『松原下釜ダムのみなさん有難う』と題した私の感想文がありますので、引用させていただきます。

作業後の状況に触れて、『救いはあった。(室原) 知彦氏をはじめ多くの人々と話し合う機会が得られ、必ずしもダム反対ではないことが直接口に出た。もう少し待つてほしい、別の所で話し合いたいと言う声がかもごも聞かれた。人前でそれが言えるような部落の空気になってきていることは見逃せない。まだまだ紆余曲折はあろうとも、今後このような方向で必ずや問題はほぐれていくだろう。これこそ事務所全体の長いこれまでの誠意と忍耐の賜であり、この 40 日間の言語に絶した苦しみと、それを通じて盛り上がった団結の力のおかげである。皆に祈りたい気持ちだ。嬉しかった、有難かった。

それにしても、作業中止の命令に、心を対岸に残しつつ、黙々と引き上げてきた職員の沈んだ顔の色。振り返りまた振り返る。未練もあろう無念であろう。勝利を歌う対岸に引きかえ、悄然として重い足取りを迎える声とともない。負けるが勝ちとは知りつつも、肩の落ちたその寂しい姿をどうして慰めることができよう。同じ人の子でありながら、ののしられても言葉も返せない。これが公務員の宿命なのだろうか。これは国家権力といわれる強大なものではない。他に訴えるみちもなく、傷ついたもの同士相擁してなくほかない人間公務員の姿である。今日ばかりではない、ずっとこうしてきたのだ。今後も同じこと、変わりはない。』と。」

著者の涙があふれそうな顔が目につくこの文章は、負け惜しみではありません。その言葉通りに事態は進んでいきます。その後も代執行、砦の再建、代執行、収用採決・・・、平行して多くの裁判が争われ闘争は続きますが、反対派は分裂し、工事が進んでゆきます。室原知幸氏は、裁判の結果には従いつつ、最後まで反対の姿勢を崩さず、昭和 45 年 6 月 29 日逝去されました。死後、遺族と和解が成立し、ダムの湛水が始まりました。

室原氏は、私利私欲を捨てて反対運動を繰り広げ、多くの名言を後世に残しています。一つご紹介します。

「公共事業は、法にかない、理にかない、情にかなうものでなければならない」（注10）

以上、いかがですか。自らの経験を語り残したいと思われた方、オーラルヒストリーを始めませんか。

注1：御厨貴著「オーラルヒストリー入門」岩波書店 平成19年

なお水資源開発や国土開発に関する政治学の研究としては、御厨貴先生の「政策の総合と権力ー日本政治の戦前と戦後ー」（東京大学出版会、平成8年）が注目です。

同書の第二章「水利開発と戦前期政党政治」、第三章「水資源開発と戦後政策決定過程」で、水資源開発を取り上げています。政治学の見地から、新河川法の制定経過に関する今日的分析が示されています。

注2：佐久間ダムは、天竜川、静岡県佐久間町（現浜松市）と愛知県豊根村にまたがる巨大ダム。ダム高 155.5 メートルは完成当時日本一。水力発電所としても当時日本一でした。当時の新聞に、「発電機一台で東京中の電灯がつく」（朝日新聞昭和30年2月15日）と言われ、電力不足で停電に悩まされる国民に期待された巨大プロジェクトです。

総工費 360 億円は、昭和31年度の建設省の「治水・海岸・急傾斜地」の事業費 353 億円（災害復旧除く）に匹敵する大きさです。

工期が短い秘密を簡単に知りたい方は、「電発30年史」（昭和59年4月電源開発株式会社）88頁以下を御覧ください。初代総裁高碕達之助は、「水没被害者」の心情には真摯に対応しましたが、土木工事の発注ではアメリカの会社とのジョイントベンチャーを条件にしたり、発電機の発注は国際入札とするなど事業家としての辣腕を発揮しました。

補償関係も含めた社会的な分析は、「佐久間ダム」（昭和33年、日本文科学会編・東京大学出版会。国土交通省図書館所蔵）をご覧ください。

注3：「幸福の覚え書き」及び「荘川桜」のエピソードは、古賀邦雄著「文献に見る補償の精神26」（用地ジャーナル平成18年8月号）及び前掲「電発30年史」から引用。

「電発30年史」は、冒頭に、咲き誇る荘川桜のカラー写真を掲載しています。

「荘川桜」とは、水没地内にあって湖畔に移植された、樹齢400年以上とも言われる彼岸桜の巨木です。「死守会」の解散式に招かれた元総裁の高碕達之助は、水没地内の光輪寺にある桜の巨木に目をとめ、この桜を救いたいという気持ちを抑えきれなくなりました。そして高碕氏は会社にもその保存を訴えました。巨木を移植することは不可能と思われましたが、桜博士笹部新太郎氏や庭正造園の丹羽政光氏らの尽力で湖畔中野展望台に移植されました。桜は見事に根付き、幸福の覚書を書いた藤井氏（第4代総裁）により「荘川桜」と命名されました。

注4：田子倉ダム補償事件：電源開発株式会社が補償交渉を行っていた「田子倉ダム」の補償基準について、昭和29年4月14日、福島県知事があっせん調停案を示し、同社が仮調印したのですが、通産省・建設省等が高すぎると反発が出ました。結局、後日、同社は撤回を余儀なくされました。この経過を田子倉ダム補償事件といいます。

詳しくは、朝日新聞の昭和29年5月1日、18日、19日、27日、30日の報道参照。同時に全国のダム補償の在り方が注目を浴びています。

当時は、冬場に電力不足で度々停電になる状況でしたが、電気料金が電源開発の費用上昇を理由に、昭和26年72%、27年29%と毎年のように値上げされました。この頃の電気

料金は、発電が水主火従の時代（冬季の渇水期の発電不足を火力発電で補う仕組み）に合わせて、冬季の料金が低い季節料金制でした。しかし、流れ込み式の従来型水力発電よりも、増強される火力発電やダム式の水力発電はコストが高いため、値上げの理由となりました。

ちょうど、29年の田子倉ダムの補償事件が起きたときも、電力会社からの値上げ申請への対応が政治問題となっている時でした。懸案の電気料金は、同年7月に翌年4月からの実質値上げ認可の方針を決定しましたが、政府はそれまでに値下げ策を検討すると表明せざるをえませんでした。

注5：古賀邦雄「文献に見る補償の精神 21」：用地ジャーナル平成18年3月号より引用。

原文は、「佐久間ダム―その歴史的記録」（長谷部成美著・東洋書館・昭和31年）

注6：橋本巖（国鉄新幹線総局用地部次長）著「東海道新幹線の用地取得について」（不動産研究第3巻第2号88頁、昭和36年4月：不動産研究所図書館所蔵）

注7：公共補償については、佐久間ダムの例を示します。

同ダムの補償費は、90億5,000万円。建設費総額360億円のほぼ26%を占めました。

内訳は、民家、田畑、筏などの水没補償に約13億5,000万円、道路橋梁などの付け替に約17億円、国鉄飯田線の付け替に約60億円でした。ですから、公共補償は、道路等の付け替だけでも水没補償を上回り、後二者では合計77億円、補償補の85%になります。（前掲「佐久間ダム」42頁）

なお、飯田線の付け替は、18キロメートルのうち、鉄橋18本、トンネル12本がありました。また、「筏」の補償とは、当時の林業では切り出した木材を筏に組んで川に流して運ぶのが普通であり、これを仕事にしていた人々への補償です。当時の山村は林業が盛んでした。

注8：「水利用高度化の勧告」35、36、40頁（産業計画会議の提言：昭和33年7月3日。電力中央研究所のHPで公表）。同会議は、松永安左エ門氏主催。同勧告は水資源開発の促進を訴えたもの。松永氏は、元電力中央研究所理事長。元東邦電力社長。戦後改革の中で電力民営化を推進しました。

注9：吉田泰夫「松原・下釜ダム闘争の回顧（5）」（月刊用地 昭和60年（1985）年11月号8頁～国土交通図書館所蔵）。文中の（ ）は本稿で補筆しました。室原知彦氏は、室原知幸氏の弟です。

注10：この言葉は、「理にかなない、法にかなない、…」という順序のものも伝えられていますが、本稿では、「蜂の巣城事件」（桜田誉著、昭和63（1988）年ジュリスト900号112頁）から引用しました。

運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究 ～アンケート調査結果(中間報告)～

調査研究の概要

課題設定

国土交通政策研究所では、これまで、他産業と比較した運輸業・観光業の企業行動の特性を明らかにするために、生産性に係る指標の整理・比較に取り組んできた。

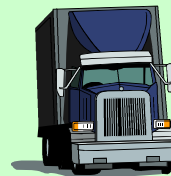
他産業に比べて生産性の向上が数値として表れていないが、運輸業・観光業にとっても企業が成長し、付加価値や生産性を向上させるに当たり、イノベーションの果たす役割は大きいと考える。

そこで、本調査では、厳しい経済環境の下、生き残りをかけて積極的に環境変化に対応している事例、従来の事業分野にとらわれずイノベーションを図っている事例等を見出すことにより、運輸業・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、新たな開発や取組みのプロセスを分析し、イノベーションの成功要因の抽出と課題の整理を行う。

内容

【文献調査と事例情報収集】

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



対象業種: 全ての運輸業・観光業

【実態調査、分析】

- 郵送調査の実施(文献調査・事例情報等より抽出)
- 訪問調査の実施(郵送調査の回答等から選定)
- 訪問調査内容の分析(イノベーションの定義、展開のプロセスなど)

Output

- ・イノベーションの事例集を作成(タイプ別に分類整理)
- ・運輸業・観光業におけるイノベーションの手引きの作成

成果の活用(Outcome)

事例集及び手引きなどが、運輸・観光事業者等に幅広く活用され、引いては運輸業・観光業の生産性の向上と産業としての成長に資する。

また、行政による、中小の運輸・観光事業者の支援に役立てるものとする。

キーワード: 運輸業、観光業、イノベーション、生産性、事業環境変化

本調査の研究チームは、清水巖前主任研究官、亀田吉隆研究官、柴田久一郎研究官、橋本亮二総括主任研究官及び内田啓二副所長から構成されている。

1. はじめに

国土交通政策研究所では、これまで、他産業と比較した運輸業・観光業の企業行動の特性を明らかにするために、生産性に係る指標の整理・比較に取り組んできた。¹

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

そこで、本調査では、厳しい経済環境の下、生き残りをかけて積極的に環境変化に対応している事例、従来の事業分野にとらわれずイノベーションを図っている事例等を見出すことにより、運輸業・観光業におけるイノベーションとは何かを探り、新たな開発や取り組みのプロセスを分析し、イノベーションの成功要因の抽出と課題の整理を行う。

本稿では、運輸業・観光業におけるイノベーションの傾向を分析するために行ったアンケート調査の結果について報告する。

2. アンケート調査の概要

(1) 調査対象

本アンケート調査では、運輸業・観光業の企業のうち、文献や新聞等に紹介されている企業、経営革新計画の承認等の公的承認を受けた企業、特許申請を行った企業等何らかの取り組みを行っている企業を対象にした。具体的には、2,089社に調査票を送付し、709社から回答を得た（回収率33.9%）。

図表 1. 郵送調査送付先企業及び回答企業

	トラック	倉庫	バス	タクシー	内航 海運	鉄道	航空	旅行	宿泊	その他	計
送付企業	767	82	308	319	119	121	79	49	245		2,089
回答企業	199	37	115	153	25	42	16	11	62	49	709

(2) 調査期間

平成21年11月9日～11月30日

¹ 研究内容については、以下を参照。

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

(3) 調査項目

I 企業属性

- 問1. 貴社の創業年をご記入下さい。〔記述式〕
問2. 経営者（現在の社長）は、創業から何代目ですか。〔選択式〕
問3. 主な事業の種類をお書き下さい。〔選択式・最大3つまで〕
問4. 直近決算時における会社全体の売上高について〔選択式〕
問5. 直近決算時における会社全体の従業員数について〔選択式〕
問6. 過去10年の会社全体の売上高・経常利益の推移（最近1年間を除く）について〔選択式〕
問7. 最近1年間の会社全体の売上高・経常利益は、それ以前（平成20年秋以前）と比べてどのような変化がありましたか。〔選択式〕
問8. 昨年度会計期末の自己資本比率について〔選択式〕
問9. （物流関連業の方のみ）貴社の顧客状況について〔選択式〕

II 取り組み内容

- 問10. 概ね1990年代以降で、貴社にとって最も重要な取り組み（イノベーション）1つについて、その取り組みはどれに当たりますか。〔選択式・最大3つまで〕
問11. その取り組まれた内容はどのようなものですか。〔記述式〕
問12. その取り組みの先進性はどのようなものですか。〔選択式〕
問13. その取り組み時期はいつですか。〔選択式〕
問14. その取り組みの動機、背景についてお答え下さい。〔選択式・最大3つまで〕
問15. その取り組みを行う上で、全体構想、具体化推進の各段階において、イニシアティブをとった人はだれですか。〔選択式〕
問16. その取り組みの成功の要因は何ですか。〔選択式・最大3つまで〕
問17. その取り組みを行う上で苦労した点は何ですか。〔選択式・最大3つまで〕

III 自由意見〔記述式〕

3. アンケート調査結果

本稿では、アンケート調査項目のうち、問10.「重要な取り組み」、問14.「取り組みの動機、背景」、問16.「取り組みの成功要因」、問17.「取り組みを行う上で苦労した点」の4項目について、下記の2つの視点で分析を行った。

1. 回答企業全体 709 社
2. 過去10年（最近1年間を除く）の会社全体の売上高・経常利益が増加傾向²の企業 205 社とそれ以外の企業 504 社（次頁図表2参照）

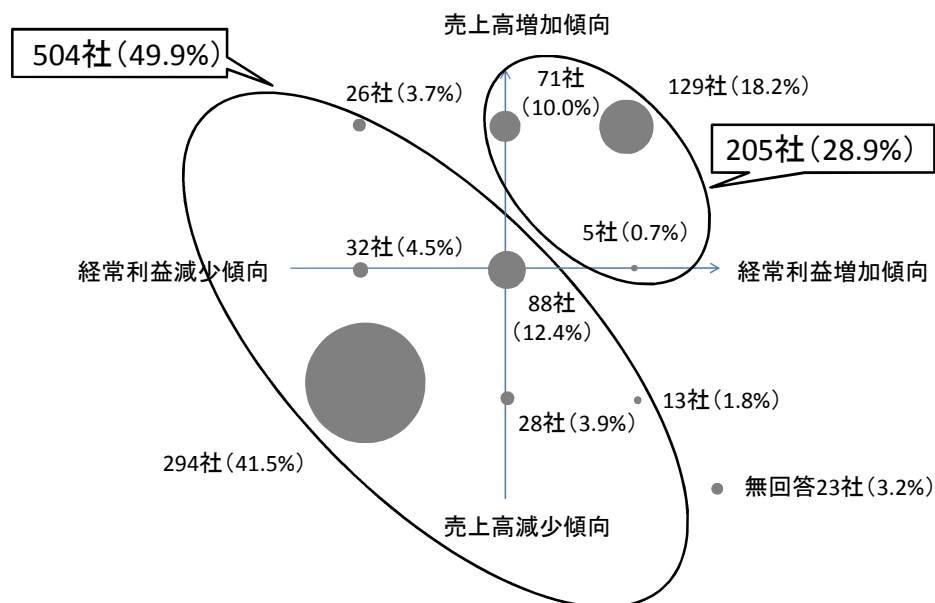
(1) 売上高・経常利益の推移（図表2、図表3）

回答企業709社の過去10年（平成20年秋以降は除く）の売上高・経常利益は、売上高・経常利益がともに減少している企業が294社（41.5%）と最も多く、次いで、売上高・経常利益が増加している企業が129社（18.2%）となっている。

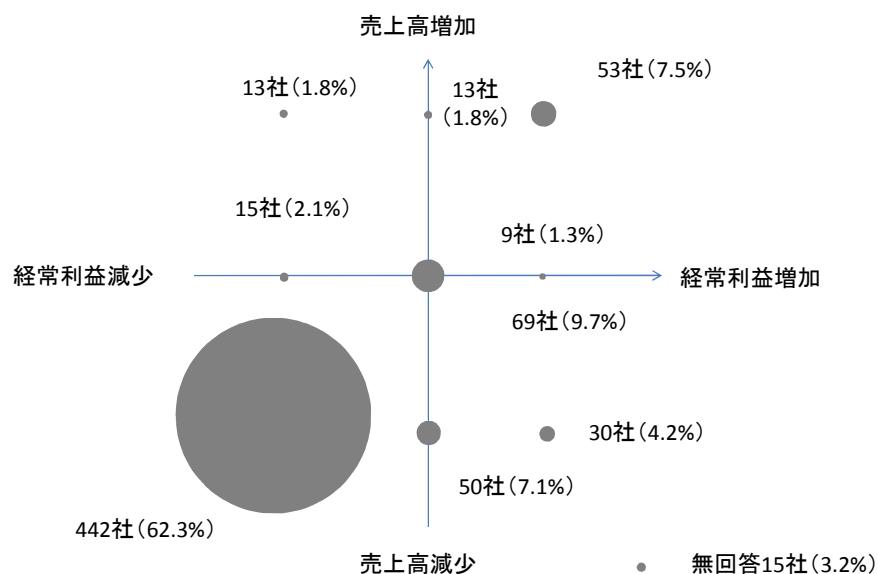
最近1年間（平成20年秋以降）については、売上高・経常利益がともに減少している企業が442社（62.3%）と最も多くなっており、最近1年間の経営状況が厳しいことがわかる。

² 過去10年間に於いて会社全体の売上高・経常利益のいずれかが増加しかつどちらも減少していない企業と定義する。

図表 2. 過去 10 年の会社全体の売上高・経常利益の推移(回答企業 709 社)



図表 3. 最近 1 年間の会社全体の売上高・経常利益の推移(回答企業 709 社)



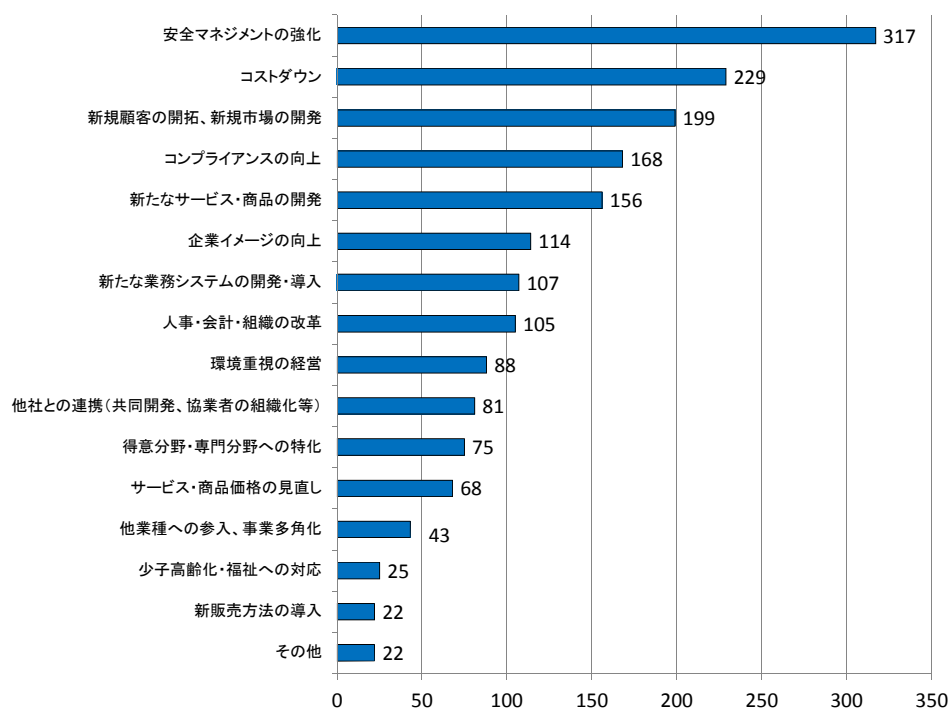
次頁以降の「重要な取り組み」「取り組みの動機、背景」「取り組みの成功要因」「取り組みを行う上で苦労した点」の4項目について、図表2に示すように、会社全体の売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社とそれ以外の企業 504 社に分けて分析を行った。

(2)重要な取り組み(図表 4、図表 5)

回答企業全体 709 社でみると、重要な取り組みとして、「安全マネジメントの強化」「コストダウン」と回答した企業が多い。

売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社については、その他の企業 504 社と比較して「新規顧客の開拓、新規市場の開発」「新たなサービス・商品の開発」など新たな取り組みを行ったと回答した企業が多い。

図表 4. 重要な取り組み(回答企業 709 社)複数回答



図表 5. 重要な取り組み(売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社とその他の企業 504 社)

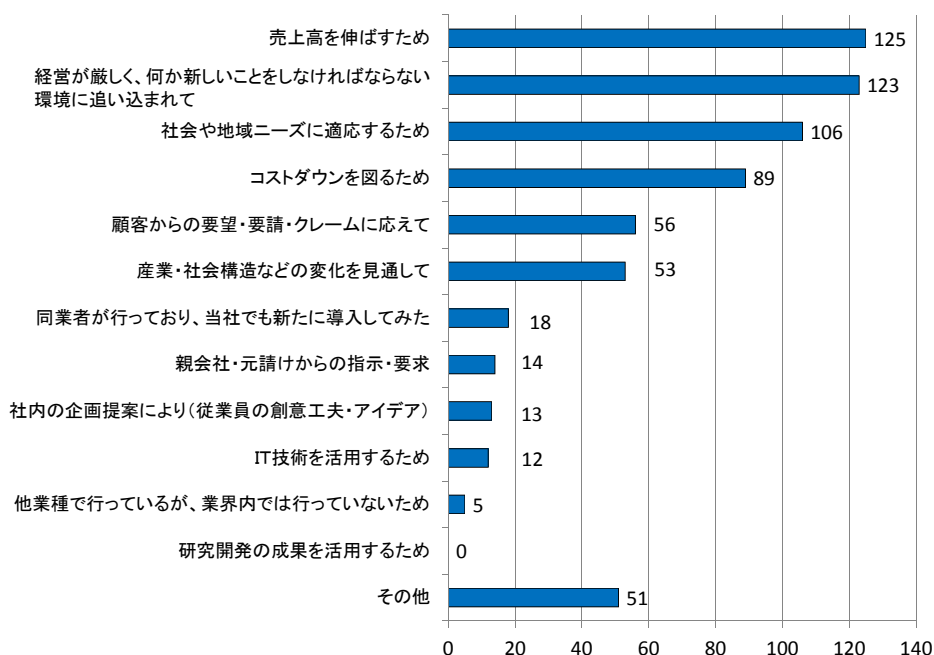
	売上高・経常利益が増加傾向の企業		その他の企業
1	安全マネジメントの強化		安全マネジメントの強化
2	新規顧客の開拓、新規市場の開発		コストダウン
3	新たなサービス・商品の開発		新規顧客の開拓、新規市場の開発
4	コンプライアンスの向上		コンプライアンスの向上
5	コストダウン		新たなサービス・商品の開発

(3) 取り組みの動機・背景(図表 6、図表 7)

回答企業全体 709 社でみると、取り組みの動機・背景として、「売上高を伸ばすため」「経営が厳しく、何か新しいことをしなければならない環境に追い込まれて」と回答した企業が多い。

売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社については、その他の企業 504 社と比較して「社会や地域ニーズに適応するため」「産業・社会構造などの変化を見通して」など、事業環境の変化を動機・背景に挙げる企業が多い。

図表 6. 取り組みの動機・背景(回答企業 709 社)



図表 7. 取り組みの動機・背景(売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社とその他の企業 504 社)

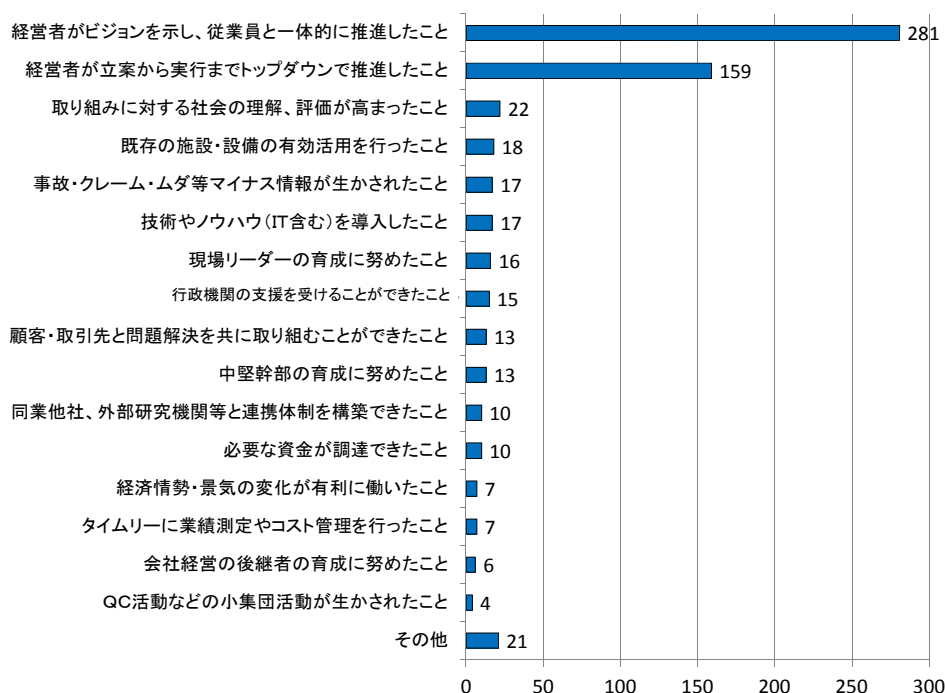
	売上高・経常利益が増加傾向の企業		その他の企業
1	売上高を伸ばすため		経営が厳しく、何か新しいことをしなければならない環境に追い込まれて
2	社会や地域ニーズに適応するため		売上高を伸ばすため
3	経営が厳しく、何か新しいことをしなければならない環境に追い込まれて		社会や地域ニーズに適応するため
4	産業・社会構造などの変化を見通して		コストダウンを図るため
5	コストダウンを図るため		顧客からの要望・要請・クレームに応じて

(4) 取り組みの成功要因(図表 8、図表 9)

回答企業全体 709 社でみると、取り組みにおける成功要因として、「経営者がビジョンを示し、従業員と一体的に推進したこと」や「経営者が立案から実行までトップダウンで推進したこと」との回答が圧倒的に多く、成功要因として、経営者の役割が大きいと回答した企業が多い。

売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社については、その他の企業 504 社と比較して「中堅幹部の育成に努めたこと」「現場リーダーの育成に努めたこと」など、「人材」の育成を成功要因に挙げる企業が多い。

図表 8. 取り組みの成功要因(回答企業 709 社)



図表 9. 取り組みの成功要因(売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社とその他の企業 504 社)

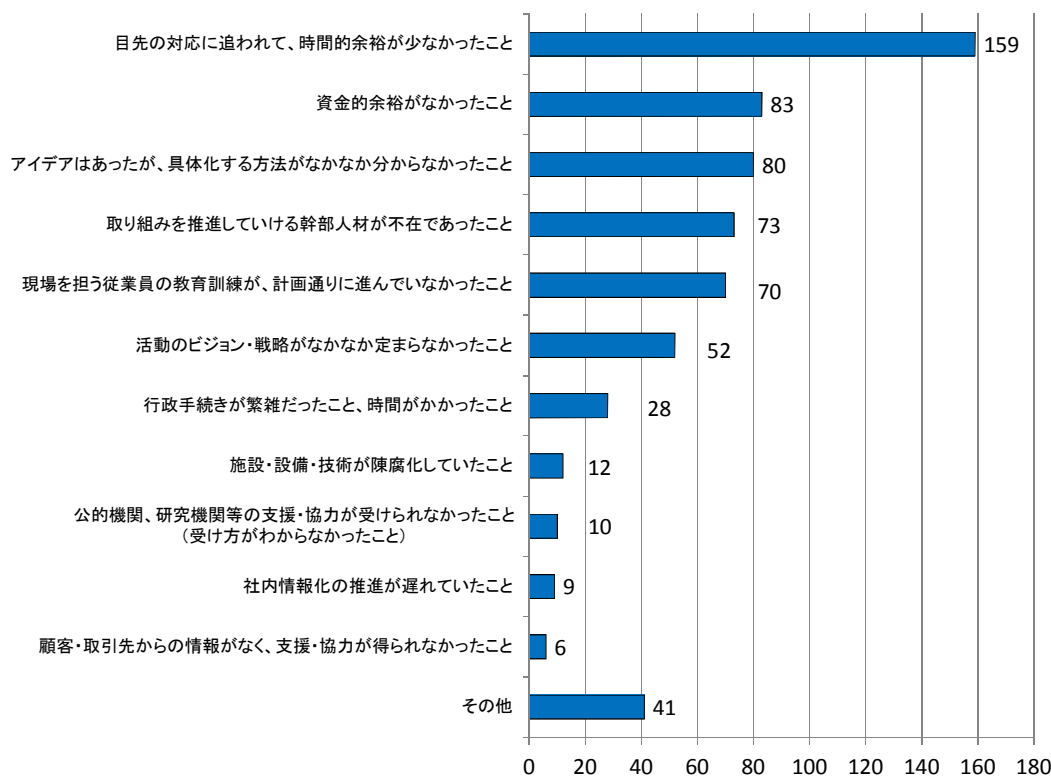
	売上高・経常利益が増加傾向の企業	その他の企業
1	経営者がビジョンを示し、従業員と一体的に推進したこと	経営者がビジョンを示し、従業員と一体的に推進したこと
2	経営者が立案から実行までトップダウンで推進したこと	経営者が立案から実行までトップダウンで推進したこと
3	中堅幹部の育成に努めたこと	事故・クレーム・ムダ等マイナス情報が生かされたこと
4	取り組みに対する社会の理解、評価が高まったこと	取り組みに対する社会の理解、評価が高まったこと
5	現場リーダーの育成に努めたこと	既存の施設・設備の有効活用を行ったこと

(5) 取り組みを行う上で苦勞した点(図表 10、図表 11)

回答企業全体 709 社でみると、取り組みを行う上で苦勞した点として、「目先の対応に追われて時間的余裕が少なかったこと」と回答した企業が最も多い。

売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社については、その他の企業 504 社と比較して「取り組みを推進していける幹部人材が不在であったこと」が挙げられ、人材不足で苦勞していると回答した企業が多い。

図表 10. 取り組みを行う上で苦勞した点(回答企業 709 社)



図表 11. 取り組みを行う上で苦勞した点(売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社とその他の企業 504 社)

	売上高・経常利益が増加傾向の企業	その他の企業
1	目先の対応に追われて、時間的余裕が少なかったこと	目先の対応に追われて、時間的余裕が少なかったこと
2	取り組みを推進していける幹部人材が不在であったこと	資金的余裕がなかったこと
3	アイデアはあったが、具体化する方法がなかなか分からなかったこと	アイデアはあったが、具体化する方法がなかなか分からなかったこと
4	現場を担う従業員の教育訓練が、計画通りに進んでいなかったこと	現場を担う従業員の教育訓練が、計画通りに進んでいなかったこと
5	活動のビジョン・戦略がなかなか定まらなかったこと	取り組みを推進していける幹部人材が不在であったこと

4. アンケート調査のまとめ

(1) 回答企業全体 709 社の傾向

回答企業全体 709 社の傾向として、動機・背景に「経営が厳しかったから」との回答が多いことや取り組んだ内容に「コストダウン」と回答した企業が多いこと、また、取り組みを行う上で苦労した点として、「時間的余裕がなかったこと」、「資金的余裕がなかったこと」と回答する企業が多いなど、経営が厳しく、積極的に新たな取り組みを行う環境にない企業が多いことが伺える。

また、成功要因についてみると、「経営者が従業員と一体的に推進したこと」や「経営者がトップダウンで推進したこと」と回答する企業が多いことから、経営者を中心に、厳しい経営環境を乗り切っている企業が多いのではないかと考える。

(2) 売上高・経常利益が増加傾向の企業 205 社の傾向(その他の企業 504 社の傾向と比較して)

売上高・経常利益が増加傾向にある企業は、その他の企業 504 社の傾向と比較して、「社会や地域ニーズに適応するため」「産業・社会構造などの変化を見通して」など事業環境の変化を動機・背景とする企業が多く、取り組んだ内容については、「新規顧客の開拓、新規市場の開発」「新たなサービス・商品の開発」など新たな取り組み（攻めの取り組み）を行ったと回答した企業が多い。

また、取り組みを行う上で苦労した点について、「時間的余裕がなかったこと」との回答は多いものの、「資金的余裕がなかった」との回答は少なく、「取り組みを推進していける幹部人材が不在であったこと」など人材不足を挙げる企業が多い。成功要因については、「中堅幹部の育成に努めたこと」「現場リーダーの育成に努めたこと」など人材育成を挙げていることから、経営者を中心に、事業環境の変化に対応して、新たな取り組み（攻めの取り組み）を行い、取り組みを推進する人材を育成し、成功を収めている企業が多いのではないかと考える。

5. 訪問調査

以上のアンケート調査結果を踏まえ、「新規性のある取り組み（積極的な取り組み）を行っている企業」や「業績が上昇傾向の企業」を中心に、業種のバランスを考慮し、訪問調査を実施する。

訪問調査の手法については、実際に意思決定を行っている経営者にインタビューを実施することを基本とし、取り組みの内容だけでなく、創業から現在に至るまでの成長過程や経営に対する考え方など、意思決定の要因となる事柄に留意する。

また、実際に行った取り組みの内容については、売上高・経常利益が増加傾向の企業に多くみられた、①事業環境の変化に対応していること、②人材の確保・育成

に努めていること、この2点に着目して、ヒアリングを実施する。

- ①事業環境の変化（環境社会、国際化、IT 化、人口減少・少子高齢化、ニーズの多様化、政策等）をどのように捉え、事業構想や具体化推進に結び付けているのか？
- ②中小企業が多く、大手企業と比べて、人材確保が難しい運輸業・観光業において、取り組みを推進していける人材をどのように確保・育成しているか？

6. 今後の予定

アンケート調査及び訪問調査から、最終的な成果物として、①イノベーションのモデルケース（訪問調査対象企業の事例）②イノベーションに向けた経営手法や企業の特徴、などを整理する。

これらの成果を行政や運輸・観光事業者等にも活用されるように取りまとめ、今後の運輸業・観光業を対象とする施策の検討に示唆を与え、運輸・観光事業者にイノベーションを促し、さらには、運輸業・観光業が成長していくことに資するものとする。

【参考文献等】

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

EU の成長戦略(社会経済戦略) ―動向、ねらいと政策への反映―

前研究調整官 七澤 利明

1. はじめに

ヨーロッパは現在、ギリシャの負債問題や域内での高い失業率¹等の問題を抱え、2008年に始まった世界的な経済危機からいち早く回復している中国等の新興国や、最近になり経済関連指標に上向きがみられる米国等と比較して停滞が続いている。欧州連合(EU)は2000年に、域内の経済成長や格差是正等を目的とした2010年までの成長戦略(リスボン戦略)を策定したが、経済危機の影響もあり戦略に掲げた目標の多くは達成できず、政界、経済界等からは失敗に終わったとの評価も受けている。現在は2020年までの新たな成長戦略“EUROPE 2020”(以下、「欧州2020戦略」と呼ぶ。)の策定を進めているが、欧州が抱える課題や、現行戦略の反省点を踏まえ、戦略の内容や実施方法について様々な議論が行われている。

そこで本稿では、欧州における現行の成長戦略及び新たな成長戦略の概要、動向や課題などについて示す。社会的包摂(social inclusion)など背景となる欧州固有の政策理念についても合わせて紹介する。また、戦略に基づく欧州レベルでの政策実施の例として、国土行政との関連が深い地域政策の概要、動向等についても示す。日本と同様に社会・経済の停滞が問題視されている欧州での議論や動向は、我が国の成長戦略や関連政策を検討する際にも参考になると思われる。

2. EU の成長戦略

(1) 現在の成長戦略

1) リスボン戦略、イエテボリ戦略

リスボン戦略(Lisbon strategy)は、2000年3月に欧州理事会で採択された成長戦略である。IT産業に代表される知識経済(knowledge-based economy)の活性化・競争力強化を目指す経済戦略と、人材への投資や社会的排除の根絶を通じた欧州社会モデルの更新を目指す社会戦略からなる。

同戦略が採択された背景には、①当時の米国がIT技術の発展に支えられて経済成長を遂げていることを踏まえ、欧州においてもIT産業等の知識経済を発展させてグローバル経済での競争力を確保すること、及び②インターネットや携帯電話等

¹ 2010年2月の失業率は、EU27ヶ国平均で9.6%と、2009年末(9.4%)から0.2ポイント上昇している。一方、米国は2月で9.7%であるものの2009年末(10.0%)から低下している。国別では、ラトビア(21.7%)等の東欧諸国、スペイン(19.0%)等の南欧諸国、アイルランド(13.2%)等で高くなっている。(出典: Eurostat)

の普及に関して EU 域内の地域間格差がみられ、その是正が必要とされたことがあげられる。

同戦略の短期的な目標としては、全ての学校でインターネットの利用を可能にすること、重要な公共サービスへのアクセスの改善などがある。他方、2010 年までの長期的な目標として以下をあげている。

- 研究・開発への投資を GDP 比の 3%に押し上げる。
- 就業率を 70%に近づけ（2000 年は 61%）、また、女性の就業率を 60%以上に高める（2000 年は約 50%）。
- 約 3%の経済成長率を維持する。
- 低学歴の青年（18～24 歳）の数を半減させる。

一方、イエテボリ戦略（Gothenburg strategy）は、2001 年 6 月に欧州理事会で採択された、環境問題への対応等に関してリスボン戦略を補完する戦略である。持続性に関連する 7 つの分野（社会的排除²と高齢化、気候変動とエネルギー、交通、消費と生産、自然資源、公衆衛生、グローバルで持続可能な開発）を特定し、対策を求めることで、社会の持続可能な発展を目指す戦略となっている。

2）リスボン戦略の改定

2004 年にリスボン戦略のレビューが行われ、中間的な評価が報告書³としてとりまとめられた。報告書では、欧州の経済成長は近年の生産性の伸びの低さの影響を受け、米国よりも低い成長率にとどまっているとしている（1996-2003 年で、米国の生産性が 2.2%伸びたのに対し、欧州は 1.4%にとどまっている）。また、主要経済データに関する EU と米国の値及びリスボン戦略で示された目標値の比較から、米国との格差が縮まっていないこと、2004 年 5 月の東方拡大（東欧諸国等 10 カ国が新たに加盟）により、戦略で示した目標の達成が難しくなったと分析している（表－1）。ほとんどの新規加盟国では、米国を凌ぐペースで経済成長率や生産性が向上しているが、これは低税率や低賃金に惹かれて従来の EU 加盟国からの投資が増えたためであり、新旧加盟国間には軋轢が生じている、と報告している。戦略で示した目標に対する進捗がはかどらない理由として、政策的な解決策の欠如、物やサービスに対する域内市場の不完全性などをあげている。

こうした課題を踏まえ、2005 年 2 月に欧州委員会は「成長と雇用のための協働

² Social exclusion。社会参加を可能とする条件が欠如する状態が継続することにより、適正な所得・資源、労働市場、社会サービス、社会関係などから排除されること（内閣府「平成 19 年度版ユースアドバイザー」他）。

³ High Level Group chaired by Wim Kok: Facing the challenge - The Lisbon strategy for growth and employment -, Nov 2004

ーリスボン戦略の新たなスタートー (Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy)」(以下、「改定リスボン戦略」と呼ぶ。)を公表した。ここでは、就業率などの目標値の設定にとどまらず、実施すべき行動を重視している。具体的には、2010 年までに研究開発への投資を GDP 比 3%に引き上げること、国別の行動計画を作成して進捗状況を報告することを各国に求めている。

表－1 主要経済データの比較(2003 年現在値と戦略目標値)

	EU25ヶ国 (拡大後)	EU15ヶ国 (拡大前)	米国	2005 年 目標値	2010 年 目標値
一人あたり GDP (EU15=100)	91.2	100.0	140.3	-	-
労働生産性 (EU15=100)	93.1	100.0	121.6	-	-
就業率(%)	62.9	64.4	71.2	67.0	70.0
女性就業率(%)	55.1	56.0	65.7	57.0	60.0
高齢者就業率(%)	40.2	41.7	59.9	-	50.0
研究開発費 (GDP 比%)	1.9	2.0	2.8	-	3.0
温室効果ガス排出 (基準年=100)	91.0	97.1	113.1	-	92.0

(High Level Group chaired by Wim Kok: Facing the challenge - The Lisbon strategy for growth and employment -, Nov 2004 より作成)

2006 年 3 月の欧州理事会では、改定リスボン戦略に沿った次の 4 つの優先実施事項 (priority actions) が合意された。

- 優先実施事項 1 : ナレッジ及びイノベーション⁴へのさらなる投資
- 優先実施事項 2 : 中小企業等のビジネスポテンシャルの開放
- 優先実施事項 3 : フレキシキュリティ⁵を通じた雇用能力の改善
- 優先実施事項 4 : エネルギー資源の管理及び効率的で統合された EU エネルギー政策に向けた動きの改善

3. で示す 2007 年からの新たな結束プログラムでは、この 4 つの優先実施事項に対処するようプログラム形成及び予算配分が行われている。

⁴ 技術的なイノベーション (技術革新) のほか、技術以外のタイプのイノベーション、例えば社会、芸術、文化、プロセスやサービスに関するものも含む。

⁵ フレキシキュリティ (flexicurity) は、柔軟性 (flexible) と安全性 (security) を結びつけた造語。新しい労働市場政策を表す表現として、オランダやデンマークを中心に 10 年ほど前から欧州諸国で用いられている。これは従来の柔軟性が安全性かの二者択一ではなく、保護された柔軟性、つまり、社会的保護制度の中に埋め込まれた柔軟な雇用と妥当な水準の安定した雇用とを組み合わせ、労働移動の際の取り決めを指す

(<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2006-01.htm>)。欧州委員会は 2007 年 6 月のコミュニケで、フレキシキュリティの共通原則を設定し、その促進を推奨している。

3) リスボン戦略の評価と課題

リスボン戦略について欧州委員会は、経済危機以前の時点で 1,800 万人以上の新たな雇用創出を支援し EU 域内の失業率が 12%から 7%に減少するとともに、雇用維持施策やインフラ・イノベーション・省エネ・クリーン技術分野等への投資により大きな経済効果をもたらした、と一定の評価をしている。一方で委員会は、グローバル化、気候変動及び高齢化という大きな構造的な課題並びに現在の経済危機への対応として、より環境に優しい、より持続的な、よりイノベーティブな経済を構築するための新戦略が必要としている。しかし、実質的な評価としては、リスボン戦略で設定された目標の多くは未達成に終わり、失敗に終わったとする見方が政界、経済界問わず一般的である⁶。

(2) 新たな成長戦略

現在 EU では、リスボン戦略が 2010 年に期限を迎えることを受け、今後 10 年間、2020 年までの新たな成長戦略の策定を進めている。2009 年 11 月に欧州委員会は、新たな成長戦略の提案に先立ち、戦略策定に際しての論点に関する意見照会資料⁷を公表した。2010 年 1 月までに産業界や NPO 等から意見を求め(約 1,500 の意見を収集)、これらを踏まえて 3 月 3 日に欧州 2020 戦略の委員会案⁸を公表している。3 月 25 日、26 日の欧州理事会では新戦略に関する議論が行われ、その結果が公表されている。以下に、新戦略の概要、議論の動向や評価等について示す。

1) 欧州 2020 戦略の概要

欧州 2020 戦略の主な記述について以下に示す。

- ・ 経済危機は、数年来の社会的・経済的な成長を無にし、欧州経済の構造的な欠陥を明らかにした。一方、世界の動きは速く、長期の課題ーグローバル化、資源の枯渇、高齢化ーを加速させる。
- ・ 経済危機から脱出し、高いレベルの雇用・生産性及び社会的結束を可能にする知的・持続的・包摂的経済 (smart, sustainable and inclusive economy) に転換する戦略が必要となる。欧州 2020 戦略は、21 世紀における欧州の社会的市場経済

⁶ 例えば、欧州理事会議長国であるスペインのサパテロ首相が、現行戦略の反省を踏まえ、欧州委員会による監視や加盟国への制裁処置を新戦略に盛り込むよう提案したとしている (平成 22 年 1 月 10 日日本経済新聞)。

⁷ European Commission: Consultation on the future “EU 2020” Strategy, Nov 2009

⁸ European Commission: EUROPE 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, March 2010

(social market economy) ⁹のためのビジョンを示す。

- ・欧州の構造的な欠陥
 - 低い経済成長率；他国との生産性の格差による。研究開発及びイノベーションへの少ない投資、不十分な ICT の利用、ビジネス環境の問題等が原因。
 - 低い就業率；女性の就業率（63%）が男性（76%）に比べ低い。高齢層（55-64 歳）の就業率（46%）は、米国・日本（62%）に比べ低い。米国・日本に比べ労働時間が 10%少ない。
 - 高齢化の加速；ベビーブーム世代の引退により 2013/2014 年から現役世代が縮小。60 歳以上の人口は年 200 万人増加と 2007 年までに比べ倍増。労働人口の減少と引退人口の増加が福祉システムを拘束。
- ・グローバルな課題
 - 各国経済の結びつきの強化；欧州は自由市場の恩恵を受ける一方、途上国、新興国との競争が激化している。中国、インドなどは研究や技術開発への投資を増加し、世界経済の中で急成長している。（欧州にとって）いくつかの経済セクターが脅かされる一方、新市場の開拓という点でチャンスにもなる。
 - グローバルな金融システムの是正；世界中の金融市場での過度の与信、リスクテイク等がバブルの成長や重度の不均衡をもたらした。
 - 気候変動・資源に係る課題への対応；化石燃料への強い依存と資源の非効率な使用は、経済的な安全保障を脅かし気候変動に影響している。世界人口の増加は自然資源の獲得競争を激化させ、環境を脅かす。
- ・成長の 3 つの鍵
 - 1) 知的成長（smart growth）；知識、イノベーション、教育及びデジタル社会を促進する。
 - 2) 持続的成長（sustainable growth）；生産をより資源節約型にする一方、競争力を強化する。
 - 3) 包摂的成長（inclusive growth）¹⁰；労働市場、スキルの取得及び貧困との闘いへの関与を増す。
- ・EU が 2020 年までに到達すべき、かつ、進捗を管理すべき 5 つの主要目標(headline

⁹ 市場経済システムを基本としつつ、これを社会的に制御し、失業や貧困など社会問題の解決に結びつけていくという経済政策理念（福田敏浩：社会的市場経済の原像——ドイツ経済政策の思想的源流一、彦根論叢 第 320 号）。旧西ドイツ初代経済大臣のエアハルトが初めて導入、現在でもドイツにおける経済政策の基本理念となっており、EU の経済政策理念としても継承されている。

¹⁰ 社会的排除（social exclusion）に対応する概念である社会的包摂（social inclusion）の推進を意味する。社会的包摂は、貧困や社会的排除の状態にある人々が、経済、社会及び文化的な生活に参加し、当該地域社会において一般的だと考えられる標準的な生活水準及び福祉を享受するために必要な機会や資源を得ること、及び生活に影響を与える意思決定への参加を進め、基本的人権が保証される状況と定義されている。EU では、2000 年リスボンでの欧州理事会において、社会的包摂のための政策の推進について合意された。

targets) を設定する (表-2) ¹¹。

表-2 5つの主要目標(headline targets)

項目	現状値	目標値(2020年)
就業率(20~64歳)	69%	75%以上
研究開発投資の対GDP比	1.9% [*]	3%
温室効果ガス排出削減量(1990年比)		20%以上(条件により30% ¹²)
再生エネルギーの割合		20%
エネルギー効率		20%
学校中退者の割合	15%	10%
大卒率(30-34歳)	31%	40%以上
国別貧困ライン ¹³ を下回る市民	17% [*]	現状から25%削減(2千万人が貧困から脱出)

※<http://www.euractiv.com/en/priorities/europe-2020-green-growth-and-jobs-links-dossier-280116> より

- ・目標達成のため、次の基幹的イニシアティブで構成される EU2020 アジェンダを提案する。これらのイニシアティブは、EU レベルの機関、加盟国及び地方公共団体のあらゆる階層で優先的に実施されることが求められる。

[知的成長関連]

①イノベーション；「イノベーション連合」

主要な課題に関する研究開発及びイノベーション政策に再度着目する一方、イノベーションが生産に繋がるよう科学と市場のギャップを埋める。例えば、共同体特許（制度）により企業は年 2.89 億ユーロの節約が出来る。

②教育；「若者の移住」

学生と若い就業者の移住を促進することにより、欧州の高等教育システムの質及び国際的な魅力を高める。具体的な取組みとして、全加盟国内での求人について、職業資格及び経験（に関する要件）を適切に周知し、欧州全域からより応募しやすくする。

③デジタル社会；「欧州デジタルアジェンダ」

超高速インターネットを基盤としたデジタル統一市場により、持続的な経済的・社会的利益をもたらす。全欧州市民が 2013 年までに高速インターネットでのアクセスを有する。

¹¹ GDP の目標値は設定されていないが、3 日の会見でバローゾ委員長は、「(年率で) 実質 2%以上の成長を想定している」と発言している。

¹² 2009 年 12 月 10 日、11 日の欧州理事会において、他の先進国が相応の排出削減を約束するとともに、途上国が責任と能力の範囲において適切に貢献するのであれば、2020 年までに 1990 年比 30%削減するという条件に合意している。

¹³ 各加盟国の可処分所得中央値の 60%。

[持続的成長関連]

④気候、エネルギー & 移動；「資源節約型の欧州」

資源節約型・低炭素型経済への転換を支援する。エネルギー生産・効率・消費に関する 2020 年目標を達成する。これにより 2020 年までに石油及び天然ガスの輸入が 600 億ユーロ以下になる。

⑤競争力；「グリーン成長のための産業政策」

危機後の世界で競争力を確保するため、EU の産業拠点を支援し、起業を支援し、また新技術を開発する。これにより百万人単位の新たな雇用が生まれる。

[包摂的成長関連]

⑥雇用 & 技能；「新スキル・雇用アジェンダ」

ベビーブーム世代が引退する中、就業率を確保し社会モデルの持続性を確保する観点で、(フレキシキュリティに基づく) 現代的な労働市場に移行するための条件を整える。

⑦貧困との闘い；「貧困に対する欧州プラットフォーム」

貧困者や社会的排除にある状態の人々を支援し、彼らが社会で積極的な役割を果たすことにより、経済的・社会的・地域的結束を強化する。

- ・(各国の) 履行事項の効果的な実施を担保するため、欧州委員会が進捗を監視する。欧州 2020 戦略及び安定成長協定 (SGP) ¹⁴ 双方の整合性を確保するため、報告及び評価を同時に行う。
- ・欧州 2020 戦略を実施するための枠組み (包括アプローチ) を表 3 に示す。

表 3 欧州 2020 戦略実施の枠組み (包括アプローチ)

統合指針～2020 年までの (欧州レベルでの) 達成及び国別目標に落とし込むための主要目標を含む EU 政策優先課題の設定		
国別報告:		テーマ別アプローチ:
目的: 加盟国によるマクロ経済安定のための出口戦略の定義・実施支援		目的: 具体的な EU・各国の行動と関連づけた EU レベルの主要目標の達成
方法: 他の加盟国への影響等を考慮した、加盟国が直面する主要なマクロ経済的課題の評価		方法: 目標に対する進捗を部門別理事会が戦略的に監視・評価
手段: 加盟国の安定・収斂計画の報告と、財政政策やマクロ経済不均衡・経済成長の障害に関する推奨		手段: 加盟国の国家改善計画の報告と、EU レベルでの政策アドバイス

¹⁴ 1999 に導入された、統一通貨導入後の加盟国の財政規律を維持するための協定。財政赤字への対応を誤った加盟国に対して、欧州理事会はペナルティを科すことができる。

(http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm)

2) 欧州理事会での議論

3月25日、26日に開催された春期欧州理事会では、新戦略に示すEUレベルでの主要目標や今後の作業に関する議論が行われた。表-2に示す5つの主要目標に対応して、今後加盟国が国別の目標値を設定していくことが合意された（リスボン戦略では国別目標値が設定されなかったため、加盟国がEUレベルの目標を達成するために十分な施策を講じなかったとの反省がある）。一方、5つのEUレベルの数値目標のうち3つについては理事会の同意が得られたものの、教育レベルの向上及び社会的包摂に関する数値目標については同意が得られず、6月の欧州理事会までに欧州委員会により再度検討されることとなった¹⁵。

理事会でメルケル独首相は、社会政策は個々の国家で扱われるべきものであるとの理由から貧困削減を合意事項に含めることに反対したが、バローゾ委員長及びファンロンパイ大統領はEUレベルの貧困削減目標の設定を強く主張した。温暖化ガス30%削減に関する記述についても、イタリアとキプロスの反対により削除されそうになったが、他の途上国に同様の削減を要求するという条件付きで認められた。なお、喫緊の課題であるギリシャ負債問題への対応が理事会での議論の大半を占め、欧州2020戦略の議論にはあまり時間が割かれなかったとのことである¹⁶。

3) 今後の予定

欧州委員会が作成した資料及び欧州理事会での議論の結果、今後以下の作業が行われることとなった。2014-21年予算に関する検討も、同戦略に基づき進められる。

[～2010年6月]

- 欧州議会と協議の上、雇用指針、経済政策指針を含む統合指針（integrated guidelines）の提案。（欧州委員会）
- 域内市場、インフラ等に関するEUレベルでのボトルネックの特定。（欧州委員会）
- EUレベルの主要目標に対応した国家目標の提案、国家レベルでのボトルネックの特定。（加盟国）
- 欧州2020戦略の承認。EU／国家目標の比較・精査。統合指針の承認。EU／国家レベルのボトルネックの確認。（6月欧州理事会）

¹⁵ European Council: European Council 25/26 March 2010 Conclusions, 26 Mar 2010

¹⁶ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5401870,00.html>

[～2010 年秋]

- 安定・収斂計画、国家改善計画の策定。(加盟国)
- 基幹的イニシアティブに対応した EU レベルの施策の提案。(欧州委員会)
- 戦略運用ガイダンスの作成。(欧州委員会)
- テーマ別課題の議論(研究開発・イノベーションなど)(秋期欧州理事会)

[2011 年]

- 欧州春期サミット年次報告書の作成。安定・収斂計画への意見及び推奨事項の提案。(欧州委員会)
- 推奨事項等に関する検討・採択。(閣僚理事会、欧州議会)
- 進捗及び戦略の方向性の評価。(春期欧州理事会)
- 推奨事項への対応、改善の実施及び報告。(加盟国、欧州委員会、理事会)

[2012 年]

- 進捗監視を重視しつつ、同様の手続きを実施。

(3) 成長戦略のねらい

現行のリスボン戦略及び新たな成長戦略のねらいや特徴について、以下に整理して示す。

1) 経済成長

経済の低迷、新興国の勃興による世界的な競争激化といった状況下において、欧州の経済的優位を確保することが戦略の重要な目的である。経済成長には、生産性の向上、投下資本の増加、労働力の増加のいずれかまたはその組合せが必要となる。EU では、主として生産性の向上と労働力の増加に着目した戦略目標を設定し、関連政策を定めている。

①生産性の向上

生産性の向上に結びつく要因として、以下に着目している。

➤イノベーションの促進

EU ではグローバルな環境における競争性、とりわけ中国などの新興国に対する比較優位を確保するため、様々な産業・生産の高付加価値化を目指している。このため、「知識 (knowledge)」、「創造性 (creativity)」や「イノベーション (innovation)」をキーワードとし、これらを高めるための環境整備を政

策目的としている。経済・社会の結束に関する第 6 次進捗報告書¹⁷では創造性とイノベーションに着目した欧州の現状分析として、人的資本密度指標 (HCI)¹⁸の地域別の比較等を行っているが、相対的に発展している西欧を中心とした地域（競争力向上・雇用創出政策対象地域）と、旧東欧など相対的に発展が遅れている地域（収斂政策対象地域）で格差が生じていることなどが示されている。具体的な政策としては、研究開発に対する財政支援、研究成果をビジネスにつなげる技術移転・協力ネットワークの構築等を実施している。2007 年からの政策プログラムでは、前期と比べてイノベーション・研究開発関連予算が倍増している。（詳細については 3. 参照）

現行戦略では、関連する戦略目標として研究開発費の対 GDP 比 3%をあげているが、現状はこれを大きく下回っており、新戦略でも引き続き同じ目標値（3%）を掲げている。

➤ 人的資源の質の向上

生産性向上やイノベーションを生み出す重要な要素として、高等教育や職業訓練を通じた労働力の質の向上がある。経済・社会の結束に関する第 5 次進捗報告書¹⁹では高等教育を受けた人口シェアの地域比較や高等教育に対する投資等を分析し、米国に比べて EU の高等教育に対する投資（米国；2.9%、EU1.2%）が低いことなどを指摘している。具体的な政策としては、ニーズに適合した教育・訓練システムの開発や職業訓練への共同出資などを行っている。

現行戦略では低学歴の青年（18-24 歳）の数を半減させるという目標を掲げていた。新戦略ではより具体的な目標値として、学校中退者の割合を 10%（現状は 15%）、30-34 歳に占める大卒者の割合を 40%以上（現状は 31%）という 2 つの目標を欧州委員会が提案したものの、欧州理事会での議論では合意がみられず、再検討事項となっている。

➤ 生産性向上に資する環境整備（IT 基盤、ビジネス環境）

生産性向上に資する環境の整備として、IT 基盤の充実やビジネス環境の整備を重視している。経済・社会の結束に関する第 6 次進捗報告書では、ブロードバンドアクセス率やビジネスのしやすさ等の国／地域比較を行っており、収斂政策対象地域ではブロードバンドアクセス率が相対的に低いものの、アクセ

¹⁷ European Commission: Sixth progress report on economic and social cohesion, June 2009

¹⁸ Human Capital Intensity Index。25-64 歳の人口のうち、中等教育及び高等教育を受けた人の割合を重み付けた指標。

¹⁹ European Commission: Fifth progress report on economic and social cohesion, June 2008

ス率の伸びが高くなっていることなどが示されている。具体的な政策としては、通信インフラ整備や起業促進のための支援等を行っている。

現行戦略の短期目標として、全ての学校でのインターネット利用をあげていたが、新戦略では目標数の絞り込みを行ったため、これに関する具体的な目標は示されていない。

②労働力の確保

経済成長に直接関連する指標として、EU では生産年齢人口の就業率を重視している²⁰。域内では 2013 年または 2014 年以降の生産年齢人口の減少が予測されており、これをカバーするために女性や高齢者の就業率の向上や、フレキシキュリティに代表される失業者の訓練・再雇用システムの整備が主要な政策目的となっている。経済・社会の結束に関する第 4 次報告書²¹では、結束プログラムを通じた職業訓練受講者の半数以上が女性であると政策の効果を強調している。また、第 5 次進捗報告書では就業率の地域によるばらつきを分析し、地域格差が縮小傾向にあることを示している。

現行戦略では就業率 70%、女性就業率 60%を目標として示し、これらはほぼ達成されている。新戦略では、さらなる就業率の向上（2020 年までに 75%以上）を目標として設定している。これは、今後の生産年齢人口の減少をカバーする目的のほか、日本や米国と比べて、高齢者の就業率（55-64 歳の就業率は日米で 62%、EU で 46%）、一人あたり労働時間（日米に比べ 10%少ない）が劣る現状を背景としている。

2) 社会政策

現行戦略では経済政策とともに社会政策も戦略の柱となっているものの、社会政策に関する数値目標は示されていない。具体的政策としては、フレキシキュリティを通じた雇用能力の改善を優先実施事項として掲げ、柔軟な労働市場と安定的な社会保障制度の整備を支援している。

一方、新戦略では経済危機後の失業率の増大や貧困層の増加など、近年生じた新たな社会不安への対応として、社会的結束や社会的包摂の理念を前面に打ち出し、貧困ラインを下回る市民の数（現状から 25%削減）を数値目標として示して、EU レベルでの戦略的な対応を提案している。しかし、社会政策に関する対応について

²⁰ 一方、失業率については、一部の報告等で経済関連の指標としても示しているものの、主として社会政策にかかる指標として扱っている。

²¹ European Commission: Fourth report on economic and social cohesion, May 2007

は国により温度差があり、欧州委員会が提示した目標値を見直すことで、3月の欧州理事会では合意されている。

3) 環境政策

環境政策は、イエテボリ戦略の策定とともに柱として位置づけられた。1997年の京都議定書からの流れをくみ、EUが主体的に世界的な課題に対応するとのスタンスから、温暖化ガス排出削減を数値目標としている。環境に関する各種規制や政策を世界に先駆けて実施することにより、「グリーン経済」とも称される環境関連の産業を育成して域内産業の高付加価値化・就業の場の確保等を図るほか、グローバルな経済競争における比較優位を確保するねらいもある。

新戦略では温暖化ガス排出削減のほか、再生エネルギーの利用割合やエネルギー効率も新たに数値目標に加え、より包括的に環境関連政策を進める枠組みとなっている。これには、地球レベル及び地域レベルの環境保全のほか、輸入資源に多くを依存する中でエネルギー資源の枯渇や価格高騰を見据え、EUレベルで戦略的にエネルギー資源への依存度を減らすねらいがある。

(4) 成長戦略の課題

(1)に示したように、リスボン戦略は中間報告において様々な課題が指摘され、改定が行われている。また、新戦略に対しては、政界、経済界などから様々な意見が表明されている²²。成長戦略が抱える課題等について以下に示す。

①成長への投資と財政規律の両立

ギリシャの公的債務問題等がクローズアップされている状況下において、景気刺激や成長のための投資と財政の安定との両立は、欧州において大きな課題となっている。ドイツのメルケル首相は、新戦略における新たな目標は財政規律を重視する安定成長協定を軽んずる可能性がある」と懸念を示し、同協定に基づく財政管理との連携を提案していた。

これを踏まえ、3月に示された欧州 2020 戦略では、同戦略と安定成長協定に基づく報告・評価を同時に行うこととしている。ファンロンパイ大統領は、安定成長協定に基づく公的負債管理計画と、欧州 2020 戦略に基づく国家改善計画の

²² http://news.yahoo.com/s/afp/20100303/bs_afp/eueconomyclimate;
<http://www.euractiv.com/en/priorities/europe-2020-green-growth-and-jobs-links-dossier-280116>;
<http://www.europolitics.info/economy-monetary-affairs/europe-2020-draws-mixed-reactions-art264872-50.html> など。

双方を 2011 年秋までに提出するよう加盟国に提案している。

同時に、経済危機への対応は単独の国家では困難であり、協調した対応が有効であるとの認識から、戦略では 27 加盟国間の経済政策の協調強化を提案している。フランスは、ユーロ導入国による財務相会議を欧州経済政府（economic government for Europe）に転じるべきであると、積極的な提案をしている。

②戦略の実効性の担保

現行戦略は 2004 年にレビューが行われ、EU レベルでの戦略目標が必ずしも各国の政策に結びついていないとの反省から、国別の行動計画を作成して進捗報告を行うことを定めた。しかし、こうした改善にもかかわらず、同戦略は失敗に終わったとする評価が一般的である。原因として、戦略目標を達成するための施策等の実施を担保する手段がなく、加盟国等が十分な施策を講じなかったことがあげられる。

このため新戦略では、いかに戦略の実効性を担保するか、言い換えれば、加盟国に新戦略に沿って、いかに必要十分な施策を実施させるかがカギとなるとみられている。例えば経済界の代表からは、新戦略の公表の際に以下のようなコメントが出ている。

➤ ヨハンソン AB ボルボ社長、欧州産業家円卓会議（ERT）議長

「EU2020 戦略が機能するかどうかのカギは「実行」である。リスボン戦略も悪い点はなかったが、加盟国と EU による実施が問題であった。」

➤ 欧州商工会議所

「もし各国が厳格に対応しなければ、戦略に示された優先事項や目標は意味のないものになるであろう。欧州 2020 戦略の優先事項や目標に沿って国家予算、優先事項や活動が実施されているか、欧州理事会により定期的に監視、評価、採択されねばならない。」

欧州理事会議長国であるスペインのサパテロ首相は、必要な施策を講じない国に対する制裁など厳格な実施を担保する仕組みが必要であると主張している。2010 年 2 月の欧州理事会では、新戦略のより厳格な実施と監視手法について議論が行われた。サパテロ首相が加盟国に厳しい経済目標を課すよう主張する一方、ドイツは不必要な官僚機構をもたらすと反対した。ファンロンパイ大統領は、制裁の代わりに戦略目標に適合した国に追加の EU 予算を配分するとの提案を行った。

同年 3 月に欧州委員会により提案された新戦略では、EU 諸国が期限内に目標を達成できなかった場合、欧州委員会は EU 条約 121.4 条により政策勧告（policy

warning) を発することが出来るとしている。しかし、ドイツ、英国等は各国経済政策への深い介入に対して否定的な態度を示している。背景として、各国の経済財政政策の独立性を損なうことに対する懸念のほか、①にも示したように、戦略に沿った施策が各国の財政余力を越えて実施されることによる財政規律の乱れ・破綻への懸念がある。

③社会政策の扱い

(2) で示したように、2010 年 3 月の欧州理事会でメルケル独首相は、社会政策に関する EU レベルの目標（貧困削減）を示すことに反対した。バローゾ委員長及びファンロンパイ大統領が設定の必要性を強く主張したため、目標としては残しつつ、目標値については再度欧州委員会で検討することとなった。社会政策は各国の事情に応じて対応すべきというのが独首相の意見である。

これまでドイツは、経済制度・政策の統合に対して批判的な英国と異なり、EU の枠組みを通じた欧州統合の推進役として、中心的な役割を果たしてきた。しかし最近では、上記のように経済政策や社会政策の統合に対して批判的、抑制的な意見が少なくない。EU 域内での経済大国として、通貨ユーロの信頼性確保など金融・財政の安定に対する責任感が意見の背景としてある一方²³、ギリシャのように問題を抱える域内他国の救済に対して、ドイツ国内での批判が高くなってきていることも理由の一つとみられている²⁴。欧州憲法批准の失敗の際にみられたように、政策統合に伴う国家主権の喪失、EU の政策が市民や加盟国から離れたところで進められるという不満、官僚機構の肥大化や非効率性に対する批判などが、ドイツやオランダなどこれまで推進役であった国からあがってきていることも、これらの背景としてある²⁵。

3. EU の地域政策

ここでは、成長戦略の欧州レベルでの主要な実施方策として位置づけられる地域政策に関して、現行政策（2007-2013 年期）の概要、成長戦略との関わりなどについて示す。

²³ TIME, April 12, 2010, p54

²⁴ <http://news.nifty.com/cs/economy/stockdetail/reuters-JAPAN-145588/1.htm>

²⁵ 脇阪紀行；大欧州の時代 ―ブリュッセルからの報告―、岩波新書、2006 年 3 月

（１）地域政策と結束プログラムの概要

EU の地域政策は、①経済的・社会的格差の縮小、②連帯精神の発現及び競争力の維持、③21 世紀の課題への対応を政策実施の背景としている²⁶。欧州理事会や欧州議会で定める基本方針や規則に従いながら、欧州委員会（European Commission）の地域政策総局（Directorate General for Regional Policy）が地域政策の立案や実施等を行っている。

地域政策の主要な執行プログラムが「成長及び雇用のための結束プログラム（Cohesion for growth and employment）」（以下、「結束プログラム」と呼ぶ。）である²⁷。域内の経済的な結束（域内市場の自由化等）、社会的結束に加え、地域的結束（国を超えた連携・交流の増進等）を高めるための投資を行い、欧州地域としての一体性の向上を図るためのプログラムである。2007-2013 年期の総予算で約 3,474 億ユーロ（約 45.2 兆円）²⁸と、EU 全予算（9,748 億ユーロ）の 1/3 以上を占め、EU の政策全体の中で重要な位置づけとなっている。

現在、結束プログラムは 2007 年から 2013 年の計画期間にあり、次の 3 つの政策目標（Objective）を設定し、目標毎にプログラムを実施している。

①政策目標 1：収斂政策（Convergence）（図－１）

収斂政策は、欧州域内の経済的に立ち後れた地域に対して予算を充当し、地域間格差を縮小（収斂）させるために行われている。GDP が欧州域内平均の 75% 以下の地域を基本的な対象としている（NUTS2 レベルの 84 地域²⁹、合計人口 1.54 億人）。ただし、EU の東方拡大に伴い域内平均 75%を上回ったものの、引き続き格差是正に向けた補助を必要とする地域（16 地域、合計人口 1640 万人）も、収斂政策からの移行地域（phasing-out）と称して収斂政策の対象としている。対象事業は、インフラ整備から中小起業支援まで様々な種類、規模のものがある。

地域政策総局で管理する欧州地域開発基金（EFRD）及び結束基金（Cohesion Fund）、並びに雇用・社会問題・機会均等総局で管理する欧州社会基金（ESF）の 3 つの基金が充当され（図－２）、2007-2013 年期の総予算で 2,828 億ユーロ

²⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm

²⁷ 結束プログラムのとりまとめは地域政策総局で行っている。また、2009 年予算でみた場合、結束プログラム関連予算（約 484 億ユーロ）の 77.5%（約 375 億ユーロ）が地域政策の予算であり、一方、地域政策予算（約 379 億ユーロ）の 99.0%が結束プログラム関連である。（European Commission: General Budget of The European Union for The Financial Year 2009, Jan 2009）

²⁸ カッコ内は 1 ユーロ＝130 円として計算。

²⁹ NUTS は、The Nomenclature of Territorial Units for Statistics の略。統計データを地域別にまとめる際の単位地域として設定されている。地域政策の予算等は、NUTS で分割された地域における GDP などの統計データ等に基づき配分が決められる。NUTS には 3 つの階層があり（NUTS1～NUTS3）、地域政策で配分対象とする地域レベルである NUTS2 では、27 加盟国が 271 地域に分割され、各地域の人口は約 80 万～300 万人となっている。

(約 36.8 兆円) となっている。これは結束プログラム予算の約 82%、EU 予算全体でも約 29%を占め、巨額の歳出項目となっている。

②政策目標 2 : 地域の競争力向上・雇用創出政策 (Regional Competitiveness and Employment) (図－3)

地域の競争力向上・雇用創出政策 (以下、「RCE 政策」と呼ぶ。) は、収斂政策対象地域を除いた残りの地域 (168 地域、合計人口 3.14 億人) を対象に、地域の競争力向上、雇用創出に資する取組みに活用される。このうち 13 地域については、これまで収斂政策対象地域であったことに配慮し、RCE 政策への移行地域 (phasing-in) と称して特別な予算配分が施されている。

欧州地域開発基金 (EFRD) 及び欧州社会基金 (ESF) が充当され (図－2)、2007-2013 年期の総予算で 550 億ユーロ (約 7.2 兆円) (うち、Phasing-in regions には 114 億ユーロ) となっている。政策目標 2 は 19 の加盟国に関係している。

③政策目標 3 : 欧州地域連携政策 (European Territorial Cooperation)

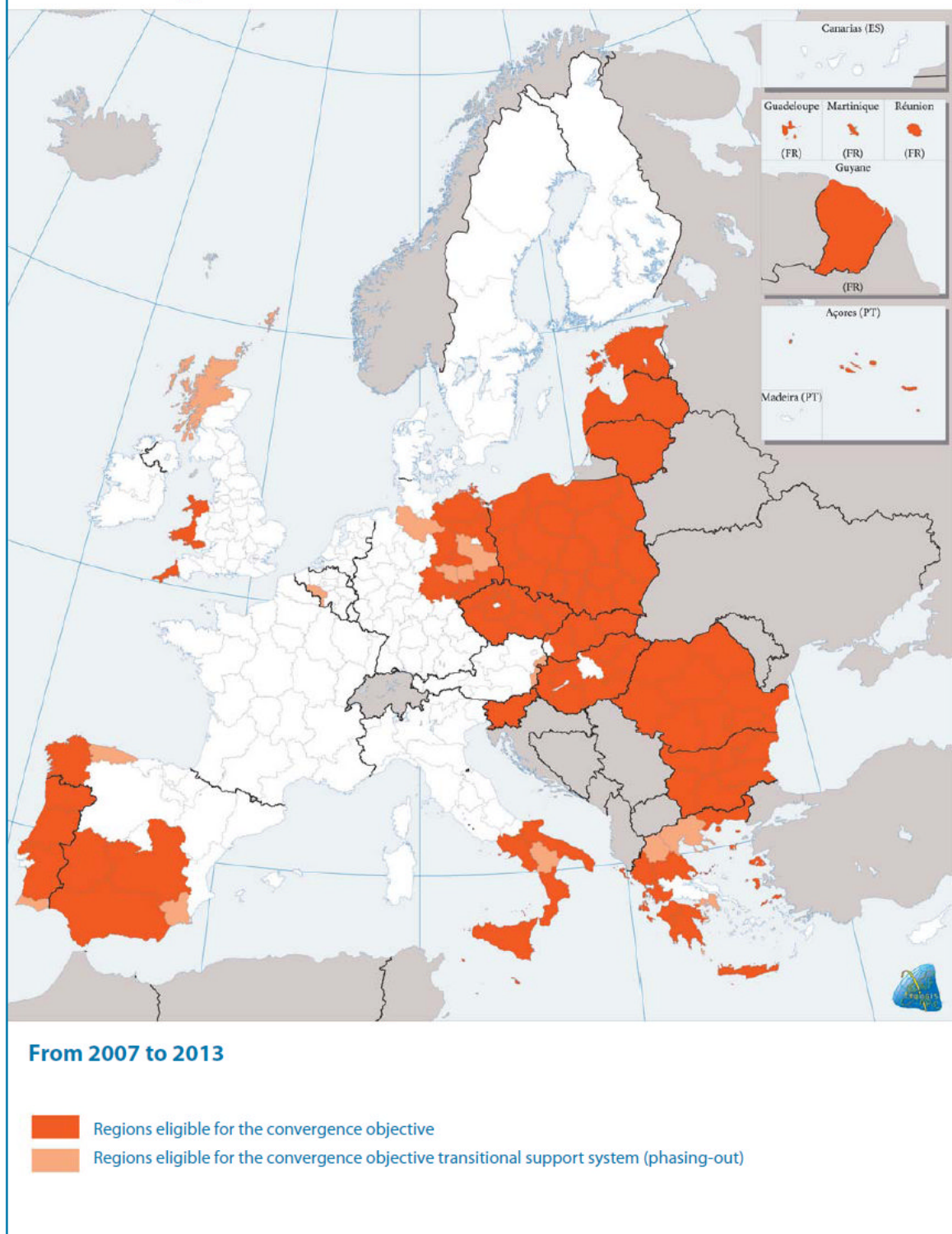
欧州地域連携政策は、国境を越えた連携の支援に用いられ、越境地域連携 (Cross-border cooperation)、超国家連携 (Trans-national cooperation) 及び地域間連携 (Interregional cooperation) の 3 種類がある。越境地域連携の対象となる越境地域の人口は 1.817 億人 (全人口の 37.5%) となる。また、現在実施している 13 の超国家連携は EU の全地域をカバーしている。

欧州地域開発基金 (EFRD) のみがこの政策目標に対して充当される (図－2)。予算規模も他の 2 つの政策目標と比較して小さく、2007-2013 年期中で結束プログラム全体の 2.5%にあたる 87 億ユーロ (約 1.1 兆円) が配分される。このうち、64.4 億ユーロが越境地域連携、18.3 億ユーロが超国家連携、4.45 億ユーロが地域間連携に用いられる。

(2) 結束プログラムの特徴

2007 年からの結束プログラムでは、2006 年までの課題を踏まえて様々な改善が行われている。現行プログラムの主な特徴について以下に示す。

Convergence — ERDF and ESF



図一1 収斂政策対象地域(移行地域含む)

(出典：European Commission, Cohesion policy 2007-13 - Commentaries and official texts)

政策目標、構造基金及び政策ツール

Objectives, Structural Funds and instruments

2007-2013

政策目標 Objectives	構造基金及び政策ツール Structural Funds and instruments		
収斂政策 Convergence	ERDF	ESF	Cohesion Fund
競争力向上・雇用創出政策 Regional Competitiveness and Employment	ERDF	ESF	
欧州地域連携政策 European Territorial Cooperation	ERDF		

(http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm より作成)

※ ERDF(European Regional Development Fund):

欧州地域開発基金。投資の促進及び EU 域内の地域的不均衡是正のための基金。研究開発、環境問題、防災、インフラ整備等に優先的に配分。

³⁰

※ ESF(European Social Fund):

欧州社会基金。雇用及び雇用機会を改善するための EU 社会経済政策のための基金。労働者・企業の適応性改善、雇用機会の増進、社会的包摂の強化等に関する加盟国の取組みを支援。⁵

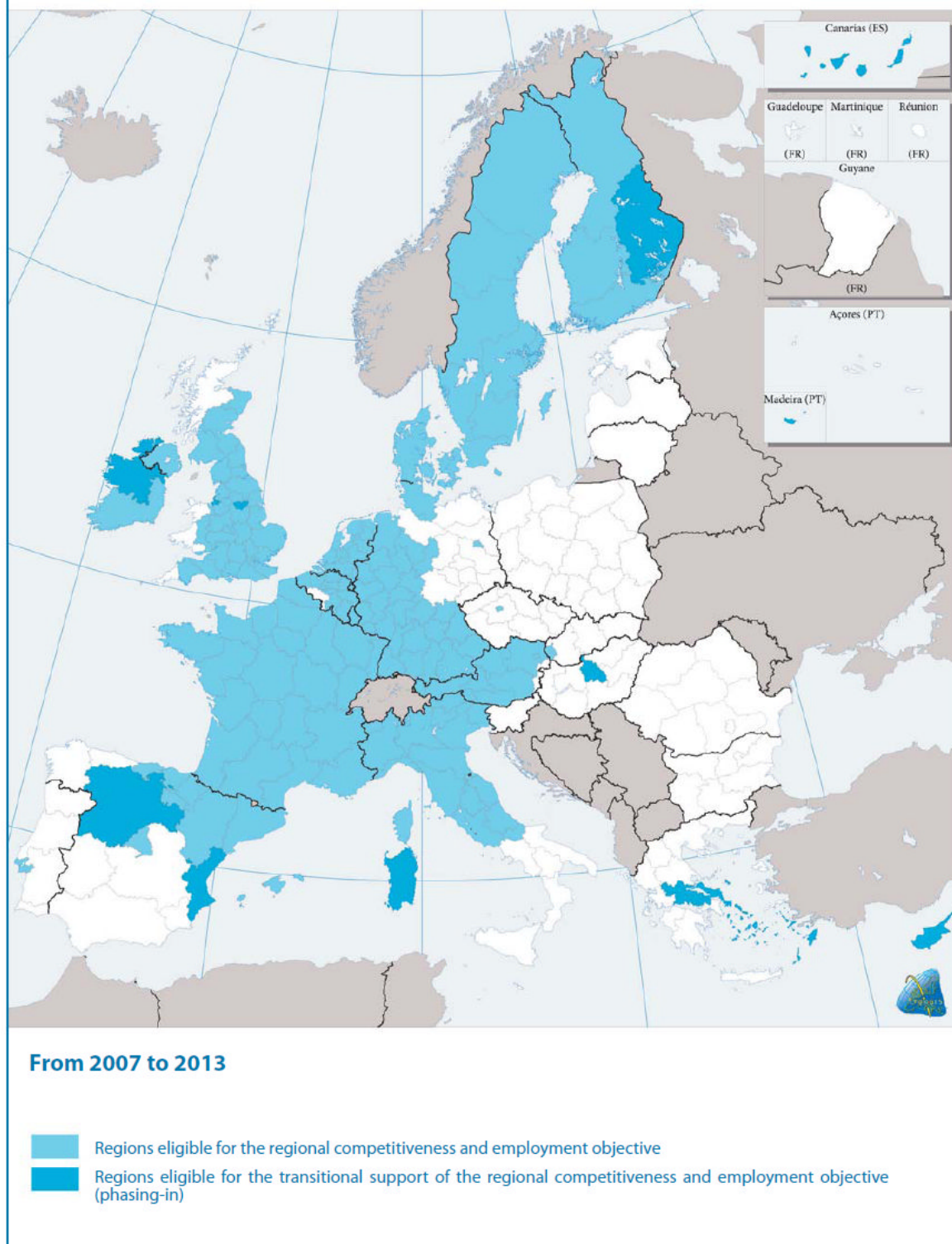
※ Cohesion Fund:

結束基金。欧州共同体の経済的・社会的結束を強化するための基金。持続的開発の促進、特にトランスヨーロッパネットワーク(TEN-T)の整備や環境保全に投資。予算の 1/3 が新加盟国に配分。⁵

図ー2 EU 結束プログラムの政策目標と充当基金の関係

³⁰ European Commission: Cohesion policy 2007-13 - Commentaries and official texts, Jan 2007

Regional competitiveness and employment (ERDF and ESF)

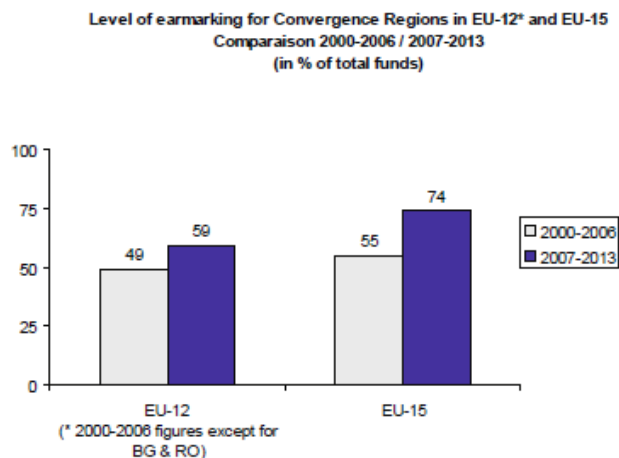


図一3 地域の競争力向上・雇用創出政策対象地域(RCE 地域)(移行地域含む)

(出典 : European Commission, Cohesion policy 2007-13 - Commentaries and official texts)

①成長戦略との関連性の強化

2007 年からのプログラムでは、2005 年に合意された改定リスボン戦略に沿った内容となっている。新収斂政策（Convergence）では予算の 65%が戦略に沿った目的に投資、一方、地域の競争力向上・雇用創出政策（Regional Competitiveness and Employment）では 82%と、2006 年までのプログラムよりも増加している。EU の 15 の加盟国では、収斂政策で 74%、RCE 政策で 83%の予算が戦略に沿った手段に投資されている（図－4）。



（出典：European Commission, INFOREGIO panorama No.24, Dec 2007）

図－4 EU12 カ国/15 カ国収斂政策対象地域における 2000－2006 年期と 2007－2013 年期の予算の比較

また、新プログラムでは改定リスボン戦略に基づき 2006 年 3 月に欧州理事会で合意された 4 つの優先実施事項に対処している（2.（1）2）参照）。特に優先実施事項 1「ナレッジ及びイノベーションへのさらなる投資」を重視している。約 830 億ユーロがこのエリアに投資され、このうち半分以上が、R&D、エコイノベーションと技術移転・協力ネットワーク支援による、ビジネス分野でのイノベーション改善に投資される。優先実施事項 2「中小企業等のビジネスポテンシャルの開放」にリンクする起業の促進には、約 190 億ユーロがつぎ込まれる。優先実施事項 3「フレキシキュリティを通じた雇用能力の改善」の支援のため、アクティブな労働市場政策、労働組合の新たな形態、生涯学習戦略の実施及び将来の技能・資格要求により適合した教育・訓練システムの開発に関する投資が行われ、約 700 億ユーロがここに投資される。新プログラムはまた、優先実施事項 4「エネルギー資源の管理及び効率的で統合された EU エネルギー政策に向けた動きの改善」にも用いられる。

②地域の自主性・固有性への配慮

2007年からのプログラムでは、地域の自主性や固有性に配慮しつつ、政策の基本理念や優先事項を実際のプログラムに反映させるための手続き・枠組みを設けている。まず、欧州共同体として共同体戦略指針（Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013）を策定し、政策の基本理念や優先事項を示した上で、加盟国が指針に従い各国別の優先事項や資金計画をまとめた国家戦略フレームワーク（National Strategic Reference Framework）を策定する。フレームワークが個別の実施プログラムに関連づけられながらまとめられることを通して、それぞれの実施プログラムがEUの優先事項に配慮された形となるとともに、プログラム全体として各国・地域固有の状況にも配慮したものとなる。

また、加盟国との共同出資プロジェクトに関して、従来は欧州委員会と加盟国双方の採択基準を満たす必要があったが、現プログラムでは加盟国の適用基準のみを用いてよいこととしている。

③プログラムの簡素化・合理化

プログラムの実施主体となる加盟国や自治体等からは、プログラムの申請や管理にかかる手続き等の簡素化が常に要求されている³¹。現行プログラムでは、2006年までのプログラムで10あった実施規則を1つに集約するとともに、資金管理の簡素化、小規模プログラムに対する簡略化（EUではなく国の規定に従い実施）、手続きの電子化（加盟国～委員会間は電子データでのみ書類をやりとり）といった改善を行っている。

④透明性の確保

EUの政策が市民や加盟国から離れたところで進められるという不満から、政策の実施、予算の執行に関する透明性の確保も強く求められており、現行プログラムでは情報提供・コミュニケーションルールの透明化を図っている。ただし、②に示す地域の自主性尊重や③の簡素化に伴い予算執行状況が見えづらくなることも想定され、これらの課題への対応とのバランスに留意が必要となる。

³¹ 筆者は、2009年10月にブリュッセルで開催された、EU地域政策に関するワークショップ初日の討論会（地域政策担当欧州委員、欧州議会地域政策委員長等がパネリストとして参加）を傍聴したが、聴講者（自治体首長等の関係者）からの意見・要望の多くが、地域政策プログラムの申請・管理の簡素化に関するものであった。

（３）結束プログラムの効果

結束プログラムについては、進捗状況について毎年報告を行うこととされている。ここでは、欧州委員会より公表された最近の報告のうち、成長戦略と関連する地域の分析やプログラムの効果等に関する記述を抜粋して示す。

１）経済・社会の結束に関する第４次報告書（２００７年５月）

結束プログラムの効果を評価するため、各国・地域の格差解消がどの程度進んでいるかについて分析している。主な記述について以下に示す。

- １９９４年から２００６年に結束プログラムの恩恵を最も受けたギリシャ、スペイン、アイルランド及びポルトガルでは、大きな経済成長を達成した。１９９５年から２００５年の間に、ギリシャの GDP は EU27 カ国平均の 74%→88%に達した。同時期に、スペインは 91%→102%、アイルランドは 102%→145%に達している。一方でポルトガルは、１９９９年以降 EU 平均を下回ったままであり、２００５年では 74%となっている。

- １９９５年には、50 地域 7,100 万人の住民の一人あたり GDP は EU15 カ国平均の 75%以下であった。２００４年には、これら地域の 1 / 4 で（約 1,000 万人が居住）、一人あたり GDP が 75%を越えた。ただし、EU27 カ国の平均 GDP の 75%を越えていた地域のうち 27 の地域において、２０００年から２００４年に実質 GDP は低下しており、24 地域では成長率が年 0.5%以下にとどまっている。

バルト海三国とポーランドの一部では、１９９５年から２００４年の間に EU 平均の 4 倍以上の早さで生産性が向上している。２００４年時点でポルトガル、ギリシャ、アイルランド及びスペインは新規加盟国よりも高い生産性レベルとなっている。

- EU では経済活動の地域的な集中が緩和している。欧州の伝統的な経済“核”地域（ロンドン、パリ、ミラノ、ミュンヘン及びハンブルグに囲まれた地域）では、１９９５年と比較して２００４年において、EU27 カ国における人口シェアが変わらない一方、GDP のシェアは低下している。この傾向はダブリン、マドリッド、ヘルシンキ、ストックホルムといった新たな成長センターや、ワルシャワ、プラハ、ブラチスラヴァやブタペストの台頭によるものである。

しかし、ベルリンとダブリンを除いた EU 全体を通して、経済活動は首都圏地域に集中する傾向にある。１９９５年と２００４年では、首都圏地域の国内人口シェアの増加は平均 2%である一方、国内 GDP シェアの増加は平均 9%に達して

いる。この傾向は 1995 年から 2000 年の間に特に顕著であった。

EU の多くの地域で、地方部からの深刻な人口流出が引き続き支配的な傾向となっている。特にイタリア南部、フィンランド北部、スウェーデン、スコットランド、旧東ドイツ及びポーランドの東部で顕著である。農業以外の雇用機会の不足及び低い生活水準により、人々、特に若者及び有資格者が他の地域での雇用機会を探す傾向に繋がっている。

長年の越境連携プログラムの実施は、EU15 カ国内、特にベネルクス諸国、ドイツ及びフランスでの国境地域間の連携を改善させている。東方拡大後新たに EU 内部の国境地域となった地域では、あまり越境連携は浸透しておらず、交通流動は極めて低い。

結束プログラムを通じた地域格差解消政策の目的の一つとして、大都市圏地域への人口・経済活動の過度な集中への対応がある。こうした集中はビジネスやイノベーションの創造に繋がるものの、過度な集中は住宅コストの上昇、スプロール化、ビジネススペースの不足、渋滞及び公害といった外部不経済により、都市のイメージや競争力に影響を及ぼし、長期的な経済成長の阻害要因となる。欧州では現在、各国首都圏地域に人口・経済活動が集中しているため、第二の成長核の形成により首都圏地域への集中を緩和させ、より高い潜在成長を促すことを目指している。

また、今後の大きな課題として、生産年齢人口の減少に伴う成長力の低下をあげている。2011 年までは雇用及び経済成長がみられるが、2012-2017 年では就業率の増加が生産年齢人口の減少と相殺され、また、2017 年以降は生産年齢人口の減少が景気停滞や雇用の縮小を招くと予測している。

なお、EU では EU の価値観を世界的に普及させるための取り組みを進めており、地域政策に関して以下の活動が報告されている。

- 2005 年に中国及びインドと雇用・社会政策分野での共同実施計画に合意し、合意文書を締結
- 2006 年 5 月に中国と地域政策の協力に関する合意文書を締結
- 2007 年 5 月にロシアと地域政策の協力に関する合意文書を締結

2) 経済・社会の結束に関する第 5 次進捗報告書 (2008 年 6 月)

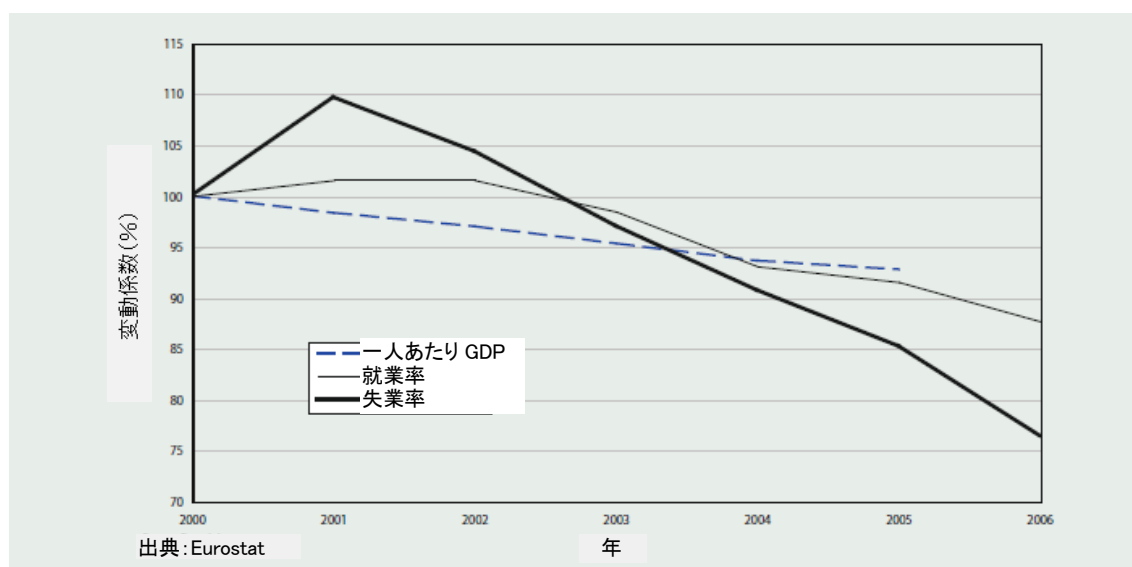
地域の経済格差の解消に関する傾向を分析している。地域別の一人あたり GDP、就業率及び失業率の変動係数の推移から、いずれの指標においても地域格差が縮小している傾向がわかる (図-5)。また、政策対象地域別の指標の推移等を整理しているが (表-4)、多くの予算を配分している収斂政策対象地域で GDP が低いレベルにとどまっていること (EU 平均の 58%)、失業率も格差があるものの縮まってき

ていることなどが報告されている。

報告書ではまた、高成長産業部門の地域的な動向や、こうした産業を支える知識労働者、高等教育を受けた人口シェアの地域別の動向についても分析している（表－５）。ここで、知識労働者の定義は以下のとおりである。

- 法律家（政治家）、政府高官及び管理職 (legislators, senior officials, managers)
- 専門家 (professionals)
- 技能者及び準専門家 (technicians, associate professionals)

収斂政策対象地域では知識労働者等の割合が相対的に低く、格差もあまり縮まっていない。なお、報告書では３つの高成長部門の一つとして建設部門を扱っているが³²、建設産業を衰退産業として位置づけがちな我が国の状況と照らして興味深い。EU における建設部門は、高い雇用者数の伸び、また、平均以下ではあるが高めの粗付加価値（GVA）の伸びとなっている。



図－５ 一人あたり GDP、就業率及び失業率の格差の縮小(2000–2006 年)
－NUTS2 地域の主要指標のばらつき(変動係数)(%)－

³² 建設部門以外の高成長部門は、金融・ビジネスサービス部門及び貿易・運輸・通信部門である。

表－４ 収斂政策対象地域、移行政策対象地域及び RCE 地域の主な特徴

	収斂	移行	RCE	EU27
人口の割合(2005 年)(%)	31.4	7.2	61.3	100
2000-2005 年の人口変動の年平均(%)***	-0.13	0.75	0.58	0.37
地域(region)の数*	84	28	159	271
就業率(2006 年)(%)**	57.6	62.8	68.1	64.4
2000-2006 年の就業率の変化(ポイント)**	1.6	5.2	2.1	2.2
失業率(2006 年)(%)**	11.0	8.8	6.8	8.2
2000-2006 年の失業率の変化(ポイント)***	-2.9	-2.5	0.2	-1.0
一人あたり GDP(2005 年)(EU27 7 国平均=100)****	58	95	122	100
2000-2005 年の一人あたり GDP の変化(ポイント)****	4.3	5.6	-3.7	0
研究開発費(2004 年または最新年)(対 GDP 比、%)	0.77	0.94	2.07	1.85

※ザクセン・アンハルト地域は収斂政策対象地域に含む。

※※2007 年 1 月 1 日時点の NUTS 地域区分に基づく

※※※英国等の一部地域を除く(データなし)

※※※※英国の M5,M6 地域を除く(データなし)

出典: Eurostat、地域政策総局算出

表－５ 地域類型別の知識労働者と高等教育を受けた人口のシェア(2006 年)

	収斂	移行	RCE	EU27
知識労働者の割合(全就業者中)(%)	30.6	34.1	41.3	37.7
知識労働者のシェアの変化(2000-2006 年)(ポイント)	3.5	1.9	3.4	3.4
高等教育を受けた人口のシェア(25-64 歳人口中)(%)	17.0	24.0	25.6	22.8
高等教育を受けた人口シェアの変化(25-64 歳)(2000-2006 年)(ポイント)	3.1	4.1	3.0	3.0
科学技術分野の人的資源のシェア(2006 年)(活動人口中)(%)	12.4	15.7	17.0	15.5
科学技術分野の人的資源のシェアの変化(2000-2006 年)	3.1	2.5	2.2	2.6

注: FR9,DE41,DE42,UKM4,UKM5 地域はカテゴリー区分に含まず。

出典: Eurostat、地域政策総局算出

３）経済・社会の結束に関する第 6 次進捗報告書（2009 年 6 月）

第 6 次進捗報告書は 2008 年の経済危機発生後にまとめられたレポートである。EU としての直接的な危機への対応としては、2008 年末に欧州理事会で合意された欧州経済復興計画（European Economic Recovery Plan）³³がある。同計画では、金融安定化のための金融・信用政策のほか財政政策も扱い、投資先として EU の長期的な競争力を強化するための投資、例えば起業、中小企業の資金へのアクセス、人的資本、ICT、グリーンテクノロジーや省エネルギーを重視している。また、リスボン戦略に基づく結束プログラムとも関連づけている。

報告書ではこうした経済対策での視点を踏まえ、長期的に欧州が高い競争力を確保するための重要な要素として、「創造性（creativity）」及び「イノベーション

³³ 2008 年の経済危機への対応として策定された EU の経済復興計画。金融・信用政策、財政政策、リスボン戦略に沿った構造改革及び他国との協調の 4 つの政策手段で構成され、対策規模は合計で 2,000 億ユーロとなっている。

(http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1:welcome-to-joomla&catid=1:latest-news)

(innovation)」に着目し、その定義、生み出される条件や、EU 政策の方向性について示している。以下にその概要を示す。

○創造性とイノベーションの定義

技術的なイノベーション（技術革新）のほか、技術以外のタイプのイノベーション、例えば社会、芸術、文化、プロセスやサービスに関するものもイノベーションとして扱う。創造性を「新しい役立つアイデアを創造すること」、イノベーションを「新しい役立つアイデアを実用化すること」と定義している。また、「アイデアが地域にとって新しく役立つものである」という地域的な視点を踏まえ、最先端の知識創造を支援する活動と、地域と結びつけるための活動の両方を分析している。

○創造性（表－6）

創造性を生み出す要素として、次の3つをあげている。

➤地域の才能（talent）の開発

高等教育が才能の開発に繋がるものとして、人的資本密度指標（HCI）に着目し、地域格差を分析している。

➤才能ある人々、域外の人々を引きつけること

外国生まれの大卒者の割合が米国に比べ劣ること（米国；6%、EU；2%）、域内でも外国生まれの労働者の割合に地域格差があることを示している。一方、中東欧加盟国の労働者が、雇用機会や賃金の改善を理由に自国に戻る傾向も指摘している。

➤寛容性（Tolerance）

異なる経歴や生活様式への寛容性は、才能ある人々を保持し引きつけやすくするだけでなく、創造性を育てるオープンな環境を醸成するものとして重視している。具体的には、ホモセクシャルが国の指導的立場にあることに不快感を持つ人々の割合、移民の失業率、創造性を要する職業³⁴の地域別の集中度等を分析している。収斂政策対象地域で創造性を要する職業の割合が低い理由として、大卒者と海外出身者のシェアが低いことや ICT 利用が低いこと（ブロードバンドアクセス率は 32%と、RCE 地域の 57%に比べて低い）をあげている。

³⁴ コアクリエイティブクラス（Core Creative Class）。技術者、作家、建築家、科学者、教授、芸術家、その他有用な新製品、プロセスやサービスを生み出す職業を含む。

○イノベーション（表－７）

収斂政策対象地域における工業及びサービス部門の生産性の伸びが、2000 年以降 RCE 地域の倍の伸びとなっており、同地域における高い生産性の伸びが、一人あたり GDP の差を縮める主な要因と分析している。生産性向上の理由として、教育、ICT の利活用増大及び海外直接投資の増加をあげている。こうした生産性向上に繋がるイノベーションの状況について、新規の会社と既存の会社に分けて示している。

➤新規の会社

新しいアイデアの実用化は新しい会社で多く行われることから、事業の始めやすさに関する国別比較³⁵を示している。また、若者に対する起業教育（Entrepreneurship Education）の重要性を指摘している。

➤既存の会社

大企業は研究開発に投資し内部でイノベーションを行う傾向にある一方、中小企業は外部を利用してイノベーションニーズに対応する傾向にある。高成長の中小企業はしばしばイノベーションによる利益を受けているが、市場の保護その他の障害にあらう場合があると課題を指摘している。また、域内の多くの地域で研究開発投資の GDP 比が 1%以下であるとの課題を示している。

○結論

創造性とイノベーションに関する分析の結論及び今後の政策の方向性について、以下の指摘をしている。

- ・収斂政策対象地域では、学位の取得及び職業訓練への参加について改善すべきである。また、例えば文化的創造的活動を活性化することにより、域外者へのアピールを増やすべきである。これは新たなアイデアに関する情報交換を増やし、また、新たな住民や U ターン者へのアピールを増す。
- ・創造性とイノベーションは、新たなアイデアや手法が受け入れられ促進される環境から生まれる。このため、全ての地域は差別を減らし、異なる文化との対話や異なる経歴・生活様式を持つ人々に対してよりオープンであるべきである。
- ・創造性とイノベーションを促進するため、次の 3 つの基本要素が求められる。
 - 集中（外部不経済に対応しつつ必要な規模を確保）
 - 結合（インフラとサービスへのアクセスを通じ、成長センターと停滞する地域を効率的に結合）

³⁵ World Bank: Ease of Doing Business Report 2009

- 連携（相乗効果を得るため、行政界を越えて協働）
- ・全ての地域で良好な生活の質、均等な機会、一般的なサービスへのアクセスが得られることが、自立性と競争力確保のために必須となる。
- ・欧州委員会は政策評価のため、一人あたり GDP や QOL に関する他の指標（例えば人材開発、持続性、脆弱性、サービスへのアクセス）の開発が求められる。

表－6 地域類型別の創造性関連指標

指標	期間	単位	収斂	移行	RCE
高等教育を受けた人口の割合*	2007	%(25-64 歳人口中)	17	25	26
25-64 歳人口のうち教育・訓練受講者の割合*	2007	%(25-64 歳人口中)	5.1	8.1	11.5
他国で生まれた人口(15-64 歳)*	2007	%(15-64 歳人口中)	2.8	10.3	12.5
失業率	2007	%(活動人口中)	9.2	8.4	6.1
失業率の変化	2000-2007	%ポイントの変化	-4.6	-3.0	-0.5
ホテル宿泊者*	2006-07	人口あたり宿泊者数	0.7	1.4	1.4
コアクリエイティブクラス*	2006-07	%(15-64 歳人口中)	5.4	6.9	8.3
ブロードバンドアクセス**	2008	%(全世帯中)	32	43	57

※FR9 地域を除く。 ※※FR9,DE5,DEC,UKD1,UKE1,UKK3,UKM5 地域を除く。

表－7 地域類型別のイノベーション関連指標

指標	期間	単位	収斂	移行	RCE
産業・サービス別生産性	2006	EU27=100 での指標	63	90	113
産業・サービス別生産性の変化	2000-2006	年平均実生産性成長	1.9	1.3	0.9
就業率	2007	%(15-64 歳人口中)	59	64	69
一人あたり GDP	2006	EU27=100 での指標	59	95	122
一人あたり GDP の変化	2000-2006	指標ポイントの変化	5.4	5.9	-4.4
百万人あたりの新たな外国企業数	2005-07	百万人あたりの全ての新外国企業数	268	62	225
百万人あたりの新たな外国企業数の変化	2001-03 - 2005-07	百万人あたりの全ての新外国企業数	118	-34	-18
ビジネス企業部門の研究開発投資	2006*	%(GDP に占める)	0.36	0.42	1.36

※UKM5,UKM6 地域を除く。

4. おわりに

本稿では EU の成長戦略や地域政策について、背景や課題も含めて示した。現行の成長戦略が失敗と評価される中、イノベーションを重視した成長環境の整備など新たな戦略の方向性、戦略の実施を担保する方法論や財政規律との両立に関する議論など、必ずしも解決していない課題も含めて EU の現状を理解することは、我が国の今後の政策を検討する上で参考になると考えられる。また、EU 理念の新興国への展開等についての情報把握は、我が国の今後の国際協力等の観点からも有意であり、こうした点も含めて今後も動向を注視していきたい。

キーワード： 欧州連合（EU）、成長戦略、EUROPE 2020、地域政策

マンションの適正な維持管理に向けた コミュニティ形成に関する研究(報告)

主任研究官 高橋 正史

前研究官 成田佳奈子

研究官 福田 裕恵

研究の概要

研究の背景、必要性

- ・マンションは、2008年末時点で総戸数約545万戸、居住者数約1,400万人(国土交通省調べ)と推計されるなど、主要な居住形態の一つ
- ・区分所有者の約半数がマンションを「終の棲家」として認識※H20マンション総合調査結果
- ・高経年マンションの増加とあわせ、居住者の高齢化が進行
- ・防災や防犯、コミュニティの活力低下など、マンションと地域に共通する課題も存在

➡ マンションをめぐる問題解決には、コミュニティ形成が有効な手段の一つと考えられるのではないかな？

マンション内コミュニティの活性化

- ・管理組合活動の活性化
- ・地域との連携
- ・マンション間の連携

建物の老朽化への対応

防犯への対応

防災への対応

地域コミュニティへの対応

生活の質の向上

研究の目的

○マンションをめぐる様々なコミュニティは、マンションの適正な維持管理に対してどのような役割を果たすのか？

○良好なコミュニティを形成し、適正な維持管理に結びつけるにはどのような工夫が必要かな？

研究内容と結果概要

管理組合を対象としたアンケート調査

管理組合、地域、自治体等を対象としたインタビュー調査

■良好なコミュニティと維持管理の関係把握

- ・良好なコミュニティが管理組合活動の活発化、健全化に寄与
- ・コミュニティの存在が高齢者対策など、維持管理以外の課題への対応にも発展する土台となる
- ・共用施設の有無など、マンションのハード面がコミュニティ形成にも影響を与える

■特徴的なコミュニティ形成の取り組み収集、体系的整理

- ・日常的なコミュニケーションの存在が土台となり、コミュニティの力で課題に対応できる力を備える
- ・コミュニケーションの実施、継続に外部からの支援が効果あり

マンションの適正な維持管理に適したコミュニティの形成方策

キーワード：分譲マンション、コミュニティ形成、管理組合、維持管理、地縁コミュニティ

1. はじめに

当研究所では、マンションにおける居住者間や地域とのコミュニティ形成の仕組みを明らかにするため、平成 20 年度から 2 カ年間で「マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成に関する研究」を実施している。平成 20 年度に実施したマンションの維持管理とコミュニティに関するアンケート調査およびインタビュー調査の概略については、平成 21 年 3 月 17 日に記者発表¹を行うとともに、本誌 33 号（2009 年夏季号）において中間報告を行ったところである。

本稿では、本研究の結果報告として、マンションの維持管理の状況と居住者同士およびマンション居住者と地域とのコミュニティの関係をとりまとめるとともに、マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成について紹介する。

2. 研究の概要

(1) 研究の目的

本研究では、管理組合を対象としたアンケート調査、良好なコミュニティを形成している管理組合等へのインタビュー調査等を通じ、防災・防犯などの課題への対応を含めた維持管理とコミュニティとの関係を明らかにするとともに、そのようなコミュニティ形成を促進するために取り組むべき事項を明らかにすることを目的としている。

(2) 研究全体の構成

マンションにおけるコミュニティと維持管理の実態および両者の関係を把握するため、管理組合を対象としたアンケート調査を行った（3 で記述）。

また、コミュニティ形成において特徴的な取り組みを行っている管理組合、町内会など地域、分譲会社、管理会社、自治体等を対象としたインタビュー調査を行い、取り組みの背景や経緯、内容および取り組みの効果について把握するとともに、コミュニティ形成の仕組みとそのポイントを事例から整理した（4 で記述）。

最後に、まとめとして、これらの調査結果を基に、良好なコミュニティと維持管理の関係、適正な維持管理に向けたコミュニティ形成のあり方について整理した（5 で記述）。

1 アンケート調査票および調査の詳しい結果は国土交通政策研究所のホームページ参照 (http://www.mlit.go.jp/pri/shiryou/shiryou_mansyon.html)。

3. 管理組合等アンケート調査

(1) 調査方法

○調査対象および調査方法

全国の方議マンションを対象としたデータベースから 3,150 件の物件を抽出、これらのマンションの管理組合にアンケート調査を実施、1,094 件を回収（回収率 34.7%）

○調査内容

- ①マンションの居住者同士のコミュニティの状況（日常のコミュニケーションの状況、イベント・行事の開催状況、サークル活動の実施状況など）
- ②地域とのコミュニティの状況（自治会・町内会や他マンションとの関係など）
- ③維持管理の状況（理事会等の開催頻度、生活ルール、防犯・防災・高齢化対策など）
- ④建物概要（分譲主体、戸数、階数、住戸へのアクセス方式、共用施設・広場の有無など）

○本調査におけるコミュニケーション、コミュニティ活動の定義

【コミュニケーション】「あいさつをかわす」「顔が分かる」「会話をする」「一緒に遊ぶことがある」「重要な相談やお願いができる」の 5 分類（※後者ほどより深い付き合い）

相互認知型コミュニケーション：あいさつをかわす、顔が分かる、会話をする

親密型コミュニケーション：一緒に遊ぶことがある、重要な相談やお願いができる

【コミュニティ活動】イベントや行事

(2) アンケート調査結果

ここではアンケート調査結果について、維持管理の状況とコミュニティの関係を中心に整理する。

①管理組合運営とコミュニティの関係

管理組合運営上の課題では「区分所有者の高齢化」に次いで「理事の選任が困難」「管理組合活動に無関心な区分所有者の増加」が多く挙げられているが、相互認知型コミュニケーションの程度が高いほど、これら課題を抱える割合が低い。こうした「顔の見えるコミュニティ」が自分の身の回り、ひいては管理組合活動への関心を高め、またそれがあることで人材の発掘・活用が可能になり、理事の選任が円滑に進められるといった、管理組合活動の健全化に寄与している可能性がある。

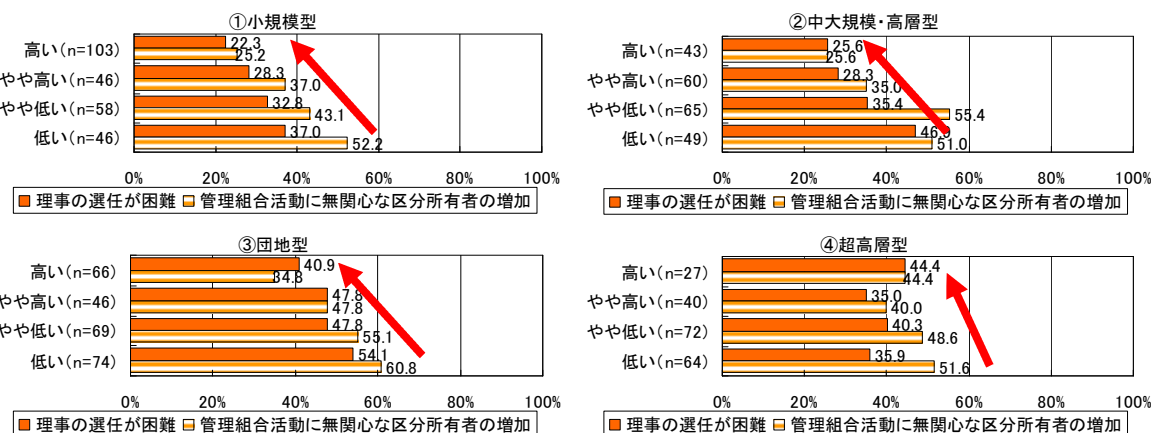


図 1 問 6 相互認知型コミュニケーション×問 32 管理組合運営上の課題

また、コミュニティが形成されているマンションでは、管理組合の役員会・理事会が定期的開催される傾向にあるという結果も確認されており、コミュニティが適正な管理組合活動に寄与していると考えられる。

他マンションとの連携もコミュニティの一つの形態と見ると、管理組合の連合会への加入など、連携を行っているマンションでは役員会・理事会の開催頻度や各種専門委員会の設置割合が高く、連携による情報交換やアドバイスの実施などが、管理水準の向上に結びついていると見ることもできる。

さらに、「集会室・会議室」など共用施設の有無とコミュニティ活動、管理組合活動の活発化との関係性も確認されており、建物のハード面のあり方もコミュニティ形成や維持管理において重要な要素であると言える。

②居住者トラブルへの対応とコミュニティの関係

居住者同士のトラブルでは「生活音」「ペット飼育」「違法駐車・駐輪」が多く、その対応方法としては「管理組合内での話し合い」「管理会社に相談」が中心となっている。

「顔がわかる」などの相互認知型コミュニケーションの程度が高いほど、またコミュニティ活動が活発なほど、管理組合内での話し合いでトラブルに対応している割合や、生活ルールが遵守されている割合が高く、居住者間のコミュニティが、問題を自立的に解決していこうとする意識の醸成に結びついていると考えられる。

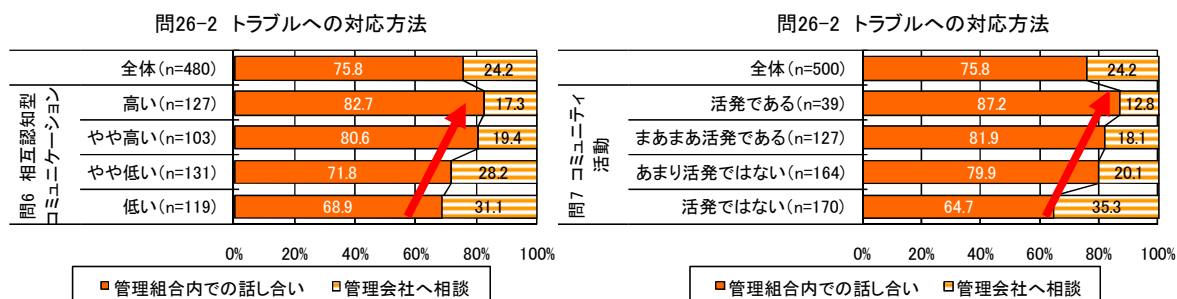


図 2 問 6 相互認知型コミュニケーション、問 7 コミュニティ活動の状況
× 問 26-2 トラブルへの対応方法

③防災、防犯、高齢化への支援・対応など安全・安心対策への対応

防災活動、防犯活動、高齢化への支援・対応のうち、居住者が中心になって行う活動においても、コミュニティ活動の活発さと明確な関係が見られた。居住者間のコミュニティが充実していることが、前述した居住者トラブルへの対応と同様、こうした日常の生活を取り巻く課題に対し、居住者自らが解決していこうとする意識の醸成につながっていると考えられる。

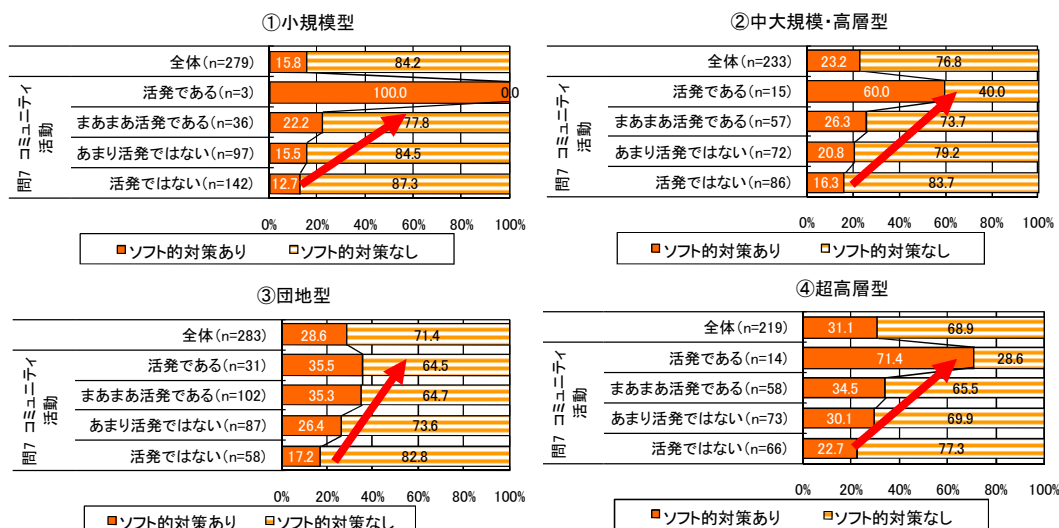


図 3 問 7 コミュニティ活動の状況×問 38 管理組合で実施している高齢者への支援・対応²

④大規模修繕・建替えなど建物管理への対応とコミュニティの関係

大規模修繕や建替えなどの建物管理は、築年数や建物の劣化状況等に応じて取り組む事項であるが、各事業における合意形成などにおいては、居住者間のコミュニティの状況が影響を与えていることも考えられる。

大規模修繕実施にあたって「合意形成が困難」という課題のないマンションは、合意形成に関する課題があるマンションと比較して相互認知型コミュニケーションの程度が高く、コミュニティ活動も活発であることが分かった。

また、建替えについて何らかの予定のある団地型マンションのうち、「建替え済、建替え中または具体的に検討中」であるマンションは「検討しているが問題があつて進まない」マンションと比較して、相互認知型コミュニケーションの程度が高い。建替えの場面では、居住者個人の事情や法規制などによる部分も大きく、コミュニティだけでは解決できない問題も多いが、顔の見えるコミュニティが円滑な合意形成に寄与していると考えられる。

4. 管理組合等インタビュー調査

(1)調査方法

○調査対象および調査方法

関係機関への照会結果およびアンケート調査でコミュニティ活動が活発であると回答があったマンション等から調査対象（管理組合、町内会など地域、分譲会社、管理会社、自治体）36箇所を抽出、インタビュー調査を実施。

○調査内容

①マンションや町内会等の概要（居住者概要含む）、②管理の基本情報、③コミュニティの形成状況、④周辺地域との連携状況、⑤問題・課題 など

²ソフト的対策あり：「緊急時の避難等に支援が必要な方の名簿の作成」「日常の高齢者の見守り活動」「安否確認の仕組みの整備」のうちいずれかの回答あり

(2) 調査結果

①コミュニティ形成の仕組み

居住者間の交流・親睦だけでなく、防犯・防災活動、高齢者への支援・対応、美化活動・植栽管理といった、日常生活をめぐる課題への対応が行われていることも多い。さらに、これらを周知し、活動への参加を促進する手段としての広報・情報共有にも取り組まれている例が多い。

こうした取り組みを通じて、居住者間の理解の深まりや同じマンションに居住する同士としての連帯感、マンションに対する愛着などが育まれるとともに、マンションの維持管理に対する関心や問題意識が芽生えている状況がうかがえる。

また、防犯・防災活動、高齢者支援など課題解決型の取り組みに至るには、居住者間での強い危機感や問題意識の共有が前提となっていると考えられる。ソフトなコミュニティ活動を通じ、このような意識の共有につながることや、活動の担い手の発見につながるケースも多く見られた。日頃から居住者間のコミュニケーションが醸成されていることが重要である。

さらに、こうした取り組みは、防犯・防災など共通の課題への対応に向けた地域との連携にも広がっており、災害時における共助、安全・安心な地域づくり、地域コミュニティの活性化、地域環境形成の貢献などの点においても、マンション居住者間のコミュニティ形成は有効であると考ええる。

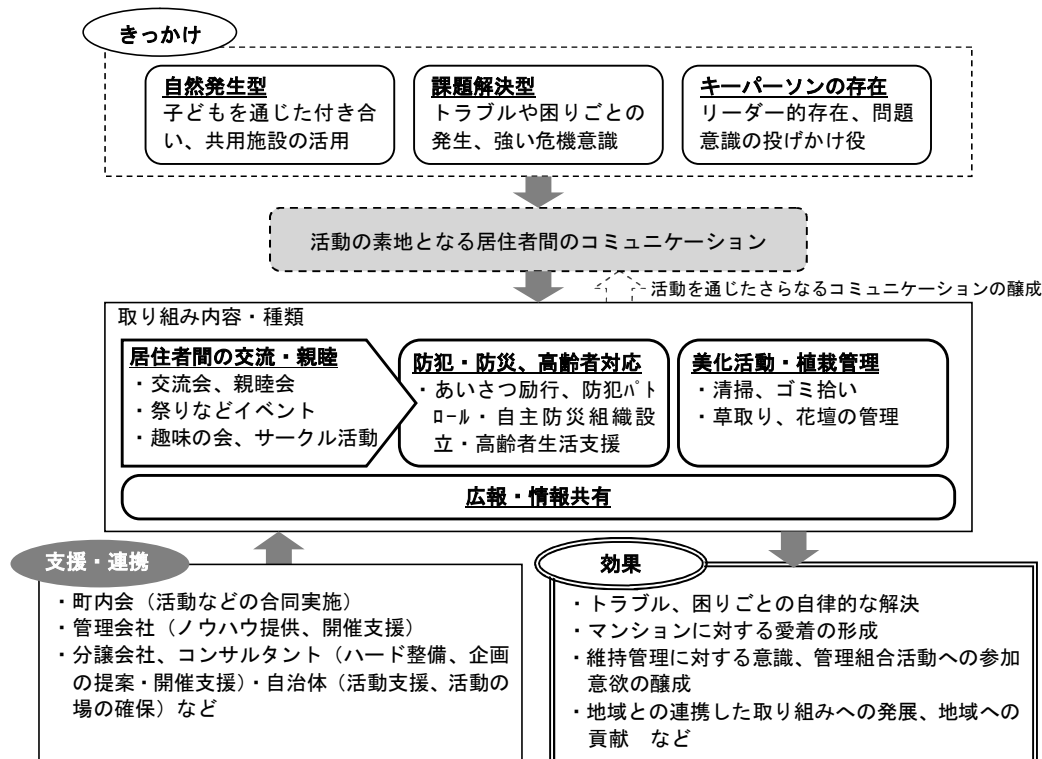


図 4 マンションにおけるコミュニティ形成の仕組み

②コミュニケーション、コミュニティ活動と維持管理の関係

アンケート調査結果に見られるコミュニケーション、コミュニティ活動と維持管理の関係について、事例調査を通じ、以下の状況が確認できた。

1) 良好なコミュニティが管理組合の活発化、健全化に寄与する

日常的なコミュニケーション、コミュニティ活動を通じ、マンション居住者間の理解の深まりや連帯感の醸成、管理組合活動への参加意欲などが生まれるとともに、顔の見えるコミュニティがあることで人材の把握や活用、円滑な合意形成が促進され、維持管理活動の活発化、健全化に結びついていると考えられる。

2) コミュニティの存在が高齢者対策など狭義の維持管理以外の課題へも発展する土台となる

強い危機意識やトラブルの発生などをきっかけとし、日常的なコミュニケーションの存在が基礎となって、コミュニティの力でマンションが抱える課題に対処できる力を備えている状況がうかがえる。またこうした対応を通じ、さらにコミュニティが醸成されていくという好循環も見られる。

3) 共用施設の有無など、マンションのハード面がコミュニティ形成に影響を与える

集会室や会議室の存在はマンションにおけるコミュニティ活動や管理組合活動の拠点として重要であり、新たに集会室を設けたことでコミュニティ活動が活発化した例も見られた。また、共用施設や広場を地域活動の拠点等として地域に開放することで、地域とのコミュニティ形成に役立てているケースも多い。

③事例に見られるマンション内コミュニティ形成のポイント

取り組みのきっかけは自然発生型、課題解決型と様々であるが、大掛かりなイベントなどに限定せず、小さなことから始める、楽しみながらできる活動とする、効果が見える活動とするなどの工夫があると、きっかけを活動に結びつけやすく、参加も得られやすい。また、役割を持たせて参加意識ややりがいを高める、居住者の年齢層やニーズに合わせて活動内容を変化（進化）させていく対応なども、活動を継続させていく工夫として効果的である。

さらに、活動のきっかけづくりや継続性確保のためには、マンション内の取り組みに加え、外部からの支援も重要である。分譲会社では、コミュニケーションが生まれやすく持続できる建物設計や、専門家への委託などによる居住者間のコミュニティ形成の支援、管理会社では、イベントや行事の実施支援や管理規約へのコミュニティの位置づけ、自治体では情報提供や相談窓口の設置、また管理組合同士の交流促進などが効果的である。このように、初動期からマンションの成長段階に応じ、適切な外部からの支援が得られ、マンションもそれを積極的に活用することが、コミュニティ形成を促進する大きな要因の一つであると言える。

5. マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成のあり方(まとめ)

(1) マンションの適正な維持管理におけるコミュニティ形成の意義

マンションが適正に維持管理されること、すなわち、マンションを中心とした生活の場を快適なもの、価値あるものにするために、マンション居住者が中心となり、建物共用部分の維持管理にとどまらず、防災や防犯、高齢者支援など、マンション内や地域に共通する課題への対応、さらにはマンションや地域を超えたより広域的な課題への対応など、広い意味での維持管理に取り組んでいる実態が確認された。

居住者間の良好なコミュニティが基礎体力となり、こうした日常生活をめぐる課題にマンションが自律的に対処する力を備えている状況が明らかになった。

(2) マンションの適正な維持管理に必要な4つのコミュニティと6つの主体

マンションの適正な維持管理には「①管理組合」「②居住者間コミュニティ」といったマンション内のコミュニティだけでなく、地域との「③地域課題解決型コミュニティ」、さらには他のマンションや、より広域的な地域との「④広域・テーマ連携型コミュニティ」が形成されていることが必要であると考ええる。

マンションにおけるコミュニティと言った場合、②の居住者によるソフトなコミュニティはもちろん、①の管理組合も建物管理という共通の目標を持った人的集団であり、それ自体が一つのコミュニティであると言いうるものである。そして、この管理組合が機能する上では、その基礎となるソフトなコミュニティが豊かである必要があり、他方、そのソフトなコミュニティの形成を管理組合が支援するというかたちで、両者は、不離の関係にあると考える。

また、マンションがその地域に立地し、居住者が暮らし続けていくからには周辺地域とも何らかの関わりを持っていくことになる。マンションの魅力を高め、居住者が誇りを持って住まうためには、マンションが地域に調和することが必要であり、さらに、災害時の対応や防犯対策などを考えた場合には、これらの地域としての課題に、一定のボリュームをもつマンションが一緒に取り組むことで、居住者の安全・安心の確保だけでなく、地域全体として安全・安心な暮らしの実現にも貢献でき、地域に根ざした愛されるマンションとなっていくことが可能となる。これが、③の地域課題解決型コミュニティの形成が必要となる理由である。

さらに、その周辺地域だけではなく、例えば「湾岸」「流域」といった広域的なエリアで、管理の質の向上や防犯、防災等の特定のテーマでマンション同士がつながることにより、課題の解決を図る上において、「④広域・テーマ連携型コミュニティ」が必要となる。

また、良好なコミュニティの形成には「A：管理組合やマンション内自治会」や「B：地域の町内会」といったそれぞれのコミュニティの主体による取り組みだけでなく、「C：管理会社」、「D：分譲会社」、「E：自治体」、「F：(管理組合連合会

などの) 支援組織」によるソフト、ハード両面からのコミュニティ形成支援が必要であるとする。

表1 マンションの適正な維持管理に必要な4つのコミュニティ

①管理組合 : 区分所有者によるマンションの建物共用部分の維持管理を中心としたコミュニティで、区分所有者のマンション管理に対する関心と意欲が形成されるコミュニティ ②マンション内コミュニティ : 区分所有者、賃借人を含めた居住者間の相互扶助、コミュニティ活動が活発なコミュニティ ③地域課題解決型コミュニティ : 地縁的な地域との付き合いに加え、マンションの所在する地域の課題を解決するための様々な主体との連携が行われるコミュニティ ④広域・テーマ連携型コミュニティ : 管理情報の交換、防災など特定テーマを扱う、主としてマンション同士の広域的な連携が行われるコミュニティ
--

(3) マンションの適正な維持管理の推進に必要なコミュニティの形成のために取り組むべき事項

マンションの適正な維持管理の推進に適した良好なコミュニティを形成するには、上記の4つのコミュニティの別に、マンションに関わる各主体において取り組むべき事項としては、次のようなことが考えられる。

①管理組合

【管理組合やマンション内自治会】

- ・「管理の見える化」など、居住者との積極的なコミュニケーションによる、管理組合活動に対する理解深化、問題意識の共有
- ・日頃のコミュニティ活動を通じた維持管理を担う人材の発掘、活用
- ・植栽管理など、維持管理への参加の第一歩となる、楽しい活動の機会づくり

【管理会社】

- ・コミュニケーションの実施に関するノウハウなど情報提供
- ・広報紙などコミュニケーションツールの作成支援

【自治体】【支援組織】

- ・マンションに関する実態把握と相談機会や情報提供の充実
- ・管理支援機構など管理組合を支援する体制の整備

②居住者間コミュニティ

【管理組合やマンション内自治会】

- ・大掛かりなイベント等に限定せず、小規模な催し物などからコミュニティ活動を始める、楽しみながらできる活動や効果の見えやすい活動を取り入れる
- ・居住者の年齢層やニーズに合わせてコミュニティ活動の内容を変化(進化)させる

- ・マンション特性に応じたコミュニケーションツールの活用

【管理会社】

- ・「居住者交流会」など親睦イベントの企画、開催支援
- ・原始規約に、コミュニティ活動やコミュニティを担う組織を位置づけ

【分譲会社】

- ・コミュニティを育む場としての共用施設の確保など、コミュニケーションが生まれやすく、持続できる建物設計の工夫
- ・コンサルタントへ委託するなどにより、居住者間のコミュニティ形成を支援

【自治体】

- ・条例、要綱による集会室等の設置義務化、整備に対する助成や容積率ボーナス等のインセンティブ付与による共用施設（広場、集会室等）の整備促進

③地域課題解決型コミュニティ

【管理組合やマンション内自治会】

- ・問題意識の共有などを目的とした地域との積極的なコミュニケーションの実施

【地域の自治会等】

- ・集会室や公園などのマンション共用施設、マンションに設置するサークル組織などの地域への開放に関する協議・調整の実施
- ・地域が主催する祭やイベントなどのコミュニティ活動、防犯・防災活動などの実施に対するマンションへの周知、参加促進

【自治体】

- ・地域とマンションのコミュニティ形成について、地域の自治会、分譲会社などが事前に協議・調整できる仕組みづくり
- ・建設後も、地域とマンションのコミュニティ形成について相談できる体制の構築

④広域・テーマ連携型コミュニティ

【管理組合やマンション自治会】

- ・交流イベントへの参加や他マンションとの情報交換など、積極的な連携

【管理会社】

- ・受託マンション間の横断的な連携支援

【自治体】【支援組織】

- ・「マンション交流会」など、管理組合を対象とした交流イベントの開催

6. おわりに

本稿では紙幅の都合上掲載していないが、今後発行予定の研究報告書において、マンション管理に関わる各主体にとって参考となると考えられる取り組み、ポイントについて体系的にとりまとめている。事例調査の詳細も事例シートとしてとりまとめており、本稿とあわせご参照いただければ幸いである。

防災に関する土地利用と社会システムに関する研究 ー諸外国の自然災害保険と関連制度についてー

前総括主任研究官 吉田 恭
主任研究官 山口 達也
研究官 佐藤 淳一郎

1. はじめに

人口減少社会の到来により、防災のための社会資本整備のコストが相対的に高まり、投資余力自体も低下していくことが予想される一方、開発圧力の低下により土地利用を考慮した防災・減災対策が重要になってきている。折しも、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの考えに基づき、今後の治水対策について検討を行う際に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討するとともに、さらにこれらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言することを趣旨とした「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」も開催されており、主な論点の一つとして、氾濫を許容する区域では、土地利用・税制・補償・保険等の制度、地域振興策などについての検証があげられている。

本研究に関しては、本誌 30 号、31 号、32 号において、イギリス、フランス、アメリカにおける防災に関する土地利用と社会システムの状況、経済制度及び社会制度としての保険について報告等を行っているが、今般、その特徴からさらに調査（インタビュー）を行ったスイス、ドイツ、韓国における自然災害に関する保険制度等について紹介する。

2. スイスの自然災害保険

(1) 背景～強制加入と Solidarity (連帯)～

スイスでは、1950 年の大規模な雪崩災害を契機に、自然災害保険への加入は強制化されている。これは、災害時に政府が大きな財政出動を行わなくても良く、住民も保険金が支払われることで再建できることを目指している。

そして、この強制加入の自然災害保険を支える理念として、「Solidarity (連帯)」というものがある。これは、保険会社と保険加入者が、それぞれ公平性を確保する上で重要な理念であり、以下の点でその意味をなしている。

- ・ 加入義務のある住民等に対し、保険会社は必ず契約を引き受けること。
- ・ 予想される災害の種類、危険度にかかわらず、保険の料率、免責金額は同一。
- ・ 被災時に各保険会社から集めたプール金を再配分し、各社の損害率を均等化。

- ・ 保険会社が、被害を軽減する防災組織へ支援を行うこと。

また、スイスの自然災害保険（不動産）の大きな特徴として、スイス全 26 州のうち 19 州で州営の保険会社が存在し、州内で独占していることがあげられる（7 州は民間保険会社の競合）。うち 2 州では、動産についても州営保険会社が独占している。これは、各州の歴史的経緯によるものであるが、古くは民間の保険会社が存在しなかった 19 世紀から 200 年以上の歴史を有している。

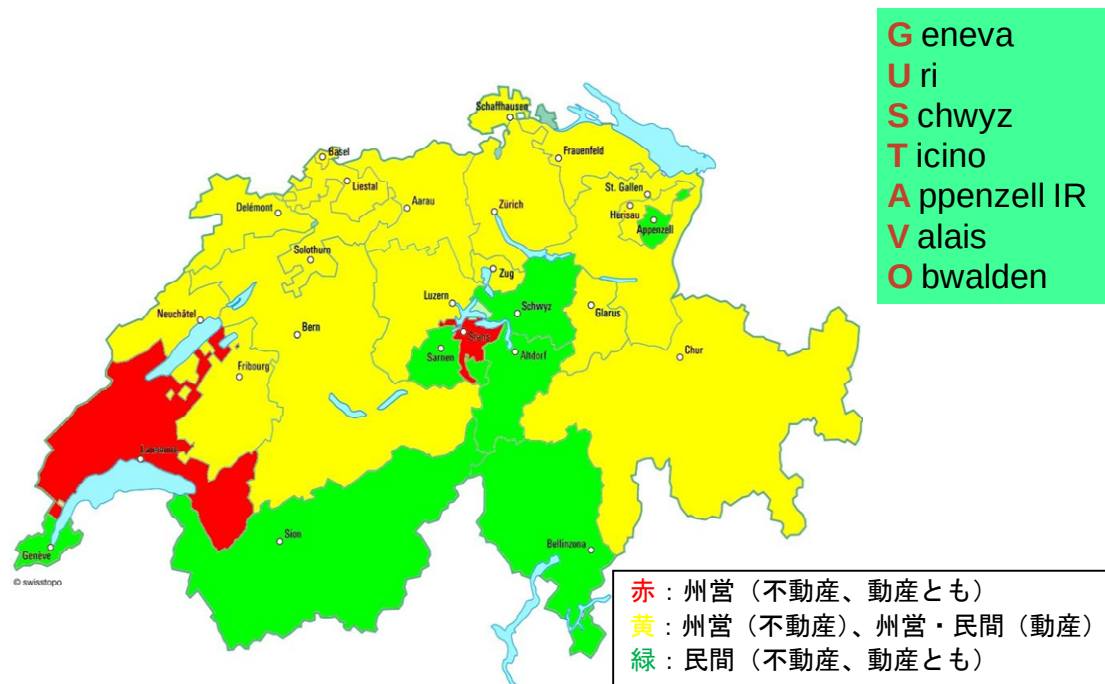


図-1 スイス各州の保険会社（スイス保険協会提供）

（2）自然災害保険の概要～州営保険会社と民間保険会社～

- ・ 強制加入の仕組み

州営保険会社が独占販売している州では、各州法で加入が義務づけられ、保険料率及び免責金額が州内一律で規定されている。

民間保険会社が競合している州では、連邦の法律（保険監督法、スイス連邦金融市場監督機構（FINMA）保険監督法令）で、加入義務のある火災保険に自然災害保険を包含しなければならないと規定することで強制加入としており、免責金額及び保険会社の 1 災害当たりの最高保険金支払額が一律で規定され、保険料率については FINMA の認可制となっている。

また、自然災害保険へ加入するタイミングは、日本のように保険の対象となる建物の建設完了時点ではなく、建設許可申請時点で加入していなければ許可が下りず、保険金額も建設段階に応じて、暫定的なものが適用されることとなってい

る。

- ・対象となる自然災害

洪水、氾濫、暴風、雹、雪崩、雪圧、落岩、落石、地滑り。地震は対象外。

- ・州営保険会社

首都のあるベルン州のように、州営保険会社が自然災害保険を提供している州では、州政府は、リスクの大小によらず、一律の保険料率及び免責金額を州法で定めているが、財政的な支援を一切行っていない。州営保険会社は、運営方針の決定含め完全に独立採算の事業体である。

州営保険会社の運営であるが、ベルン州営保険会社では、事務や再保険契約に必要な経費を含めた過去 10 年間の平均損害額と年間収入保険料が平衡するように運営している。また、州営保険会社は、非課税であり株主がいないこと、州内で独占しているため広告やマーケティング費用が不要であることから、民間の保険会社の保険料率より 30%～50%程度低く設定でき、保険契約者の満足度も非常に高い。なお、この独占状態は、スイスが将来 EU に加盟する際にも、これ以上他の保険種目に拡大しないことを前提に障害とならないことが確認されている。

州営保険会社は、情報交換等を行う場として州営火災保険協会（VKF）を設立し、さらにその中で州相互再保険協会（IRV）を設置し、各保険会社から提供された資金をまとめ、各保険会社が個別に契約するより有利な再保険を調達している。

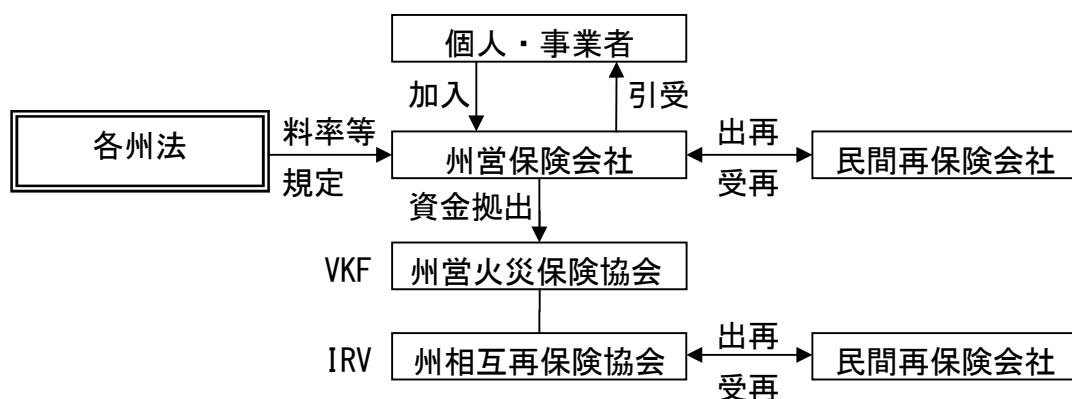


図-2 州営保険会社による保険の加入・引受関係

災害時に保険金を支出するにあたって、州営保険会社は、支払額の規模に応じて、以下の 3 段階のステップを有している。なお、2005 年の大規模水害時にお

いても、3段階目の各保険会社の準備金には手をつけず、IRVが調達した再保険で賄うことができている。

①小規模の場合：各保険会社が調達した再保険会社から保険金を支出

②中規模の場合：IRVが調達した再保険会社から保険金を支出

③大規模の場合：②でも足りない分について、各保険会社の準備金から支出

また、Solidarity（連帯）の理念のもと、保険を提供することで被災者を保護するだけでなく、防災減災のために適切な予防（準備）を行うということで、消防等の公の救助隊に対して支援（ベルン州では保険料収入の15%程度）を行っている。これは、州営保険会社が自発的に行っているものであり、州政府は関与していない。

・民間保険会社

州営保険会社が存在しないウーリ州など7州においては、スイス連邦金融市場監督機構（FINMA）の監督のもと、民間保険会社により自然災害保険が提供されている。

民間保険会社は、州営保険会社同様、個別に再保険を調達するだけでなく、スイス保険協会（SIA）を通じて、個別に調達するより有利な再保険を調達している。さらに、Solidarityの理念のもと、SIAは、自然災害発生時に、各民間保険会社からプール金を調達し、マーケット・シェアに応じて再配分し、各社の損失の均等化を図っている（プール制）。

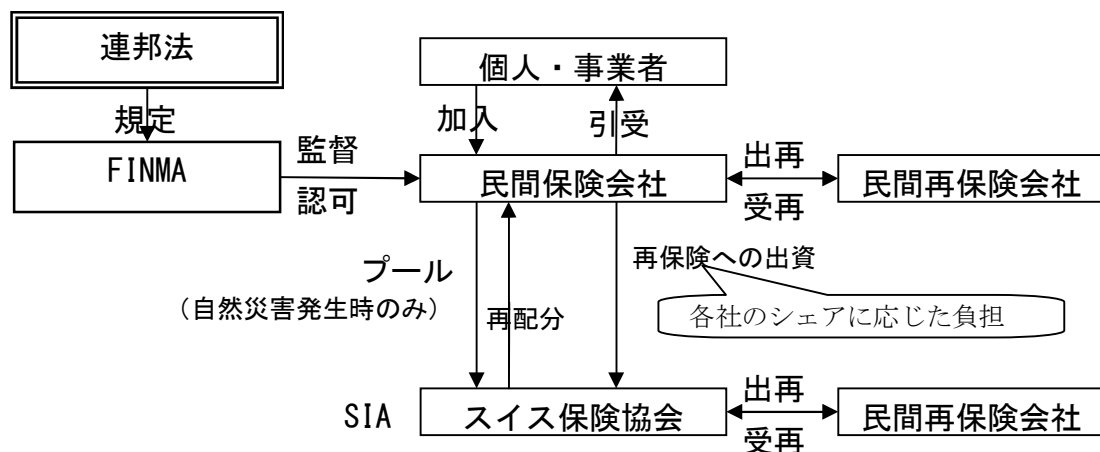


図-3 民間保険会社による保険の加入・引受関係

このプール制は、スイスの自然災害保険の大きな特徴であるが、その運用は、スイス保険協会内に設置されている自然災害委員会で行われている。

運用の仕組みであるが、例えば、プール制に参画している保険会社が A～D の 4 社であり、そのマーケット・シェアが 20:10:30:40 であったとする。自然災害が発生し、保険契約者から各社への請求が図－4 のようになされたとする。ここで、B 社は保険料収入を上回る保険金請求額があったことを示している。

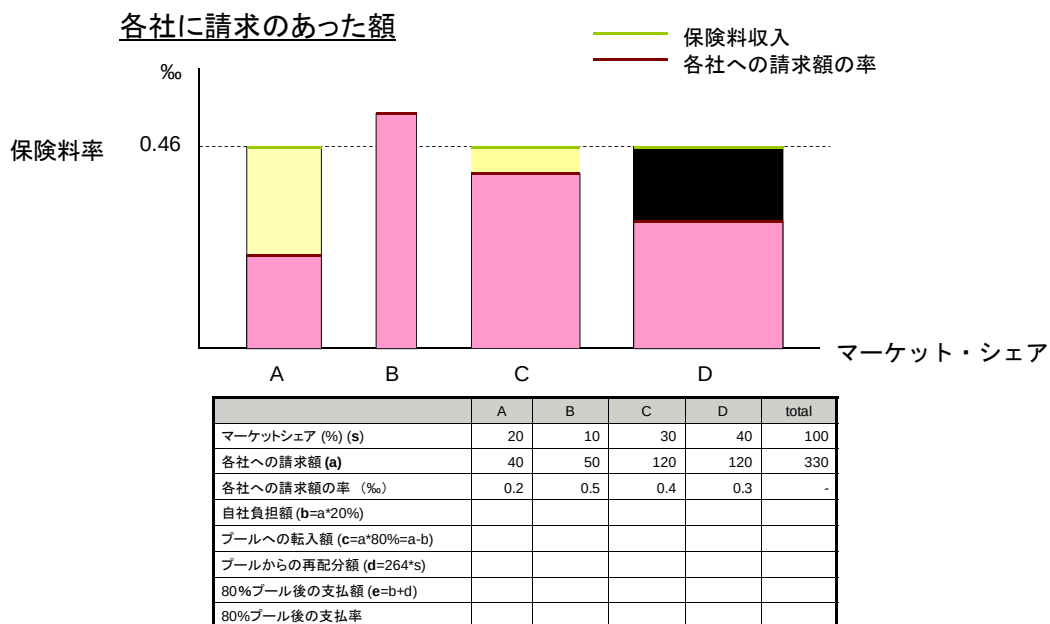


図-4 プール制(1)

保険金請求額のうち 20%は、各社のリスクマネジメントとして自己負担とし、残りの 80%分をスイス保険協会にプールする（図－5）。

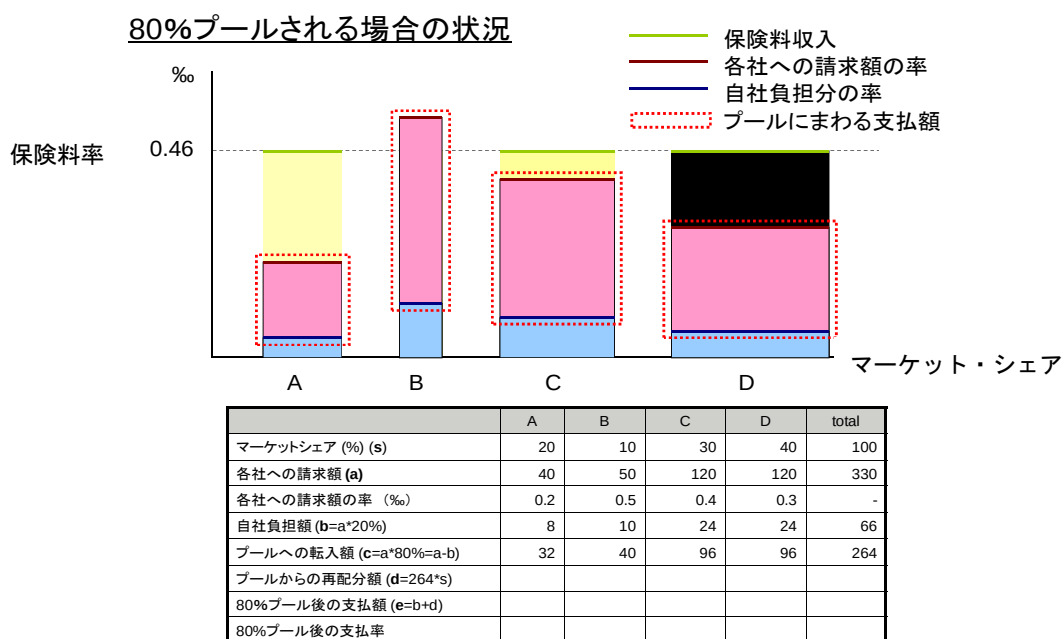


図-5 プール制(2)

プールされた全保険金請求額を、A～D 社のマーケット・シェアに応じて再配分する。その結果、A 社と D 社は自社に請求のあった請求金額より多く支払うこととなる一方、B 社と C 社は請求金額より少ない支払いで済むこととなり、特に B 社は保険料収入内で支払えば良いことになる。支払い率で言うと、0.2‰～0.5‰のばらつきが、0.3‰程度に均等化されている（図－6）。

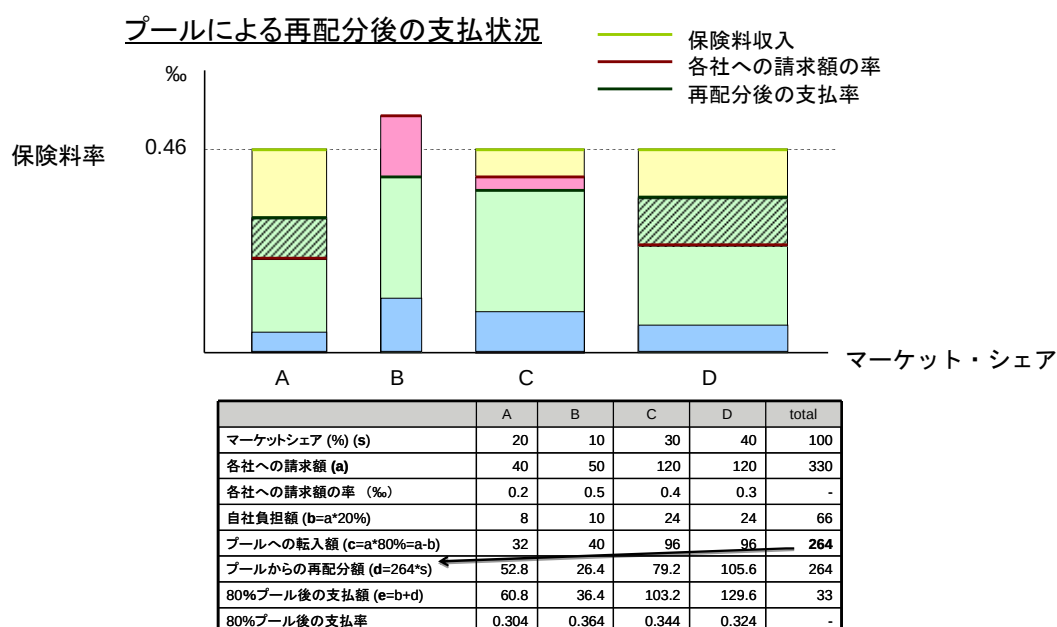


図-6 プール制(3)

また、Solidarity（連帯）の理念のもと、スイス保険協会は、州営保険会社同様、消防等の公の救助隊に対して支援を行う他、自然災害に対する意識啓発を目的に、スイス全土で7つの災害教育コースの作成に支援を行っている。

(3) 今後の課題等

近年、保険金の支払額は軒並み上昇しており、保険料収入だけでは賄うことが厳しい状況となっている。幸い、これまで資本金の手堅い運用等により、保険料率を大幅に上げたりせず、赤字分をカバーできているが、今後もこのまま運用していけるのかが課題となっている。

現在、災害の危険度によらず保険料率を一律にしているが、やはり危険度に応じて保険料率を変えるべきという意見がある。その場合、Solidarity の理念とのバランスをどのようにとるのが課題であると認識されている。この観点について、アメリカも興味を示しているようである。

また、現在は対象外となっている地震についても強制保険の検討を行っており、

基本的な設計はできているようであるが、強制保険をこれ以上作りたくない連邦政府の思惑や、リスクの小さい州の理解を得ることが困難である等、調整が難航しているとのことである。

3. ドイツの自然災害保険

(1) 背景～市場開放～

ドイツの自然災害保険は、1994年7月のEU決議による市場開放が行われるまで、旧東ドイツの全州、旧西ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州において、連邦政府が関与する州営保険会社による独占市場があり、これら州での自然災害保険への加入率は高かった。

市場が開放されることによって、自然災害保険への加入はドイツ全州で任意となり、また州営ではなく民間保険会社が全て自然災害保険を提供することになったが、保険料率や免責金額など、スイスのように標準となるものがなかったため、各保険会社は商品として販売促進を行うのに消極的であり、加入率は上がらなかった。こうした状況を打開するため、ドイツ保険協会（GDV）は、適正な保険料率等を算出するため、リスク評価システム（ZÜRS）の開発を行ってきており、その信頼性が高まるにつれ、保険会社は販売促進に力を入れ、加入率も徐々に上昇してきている。

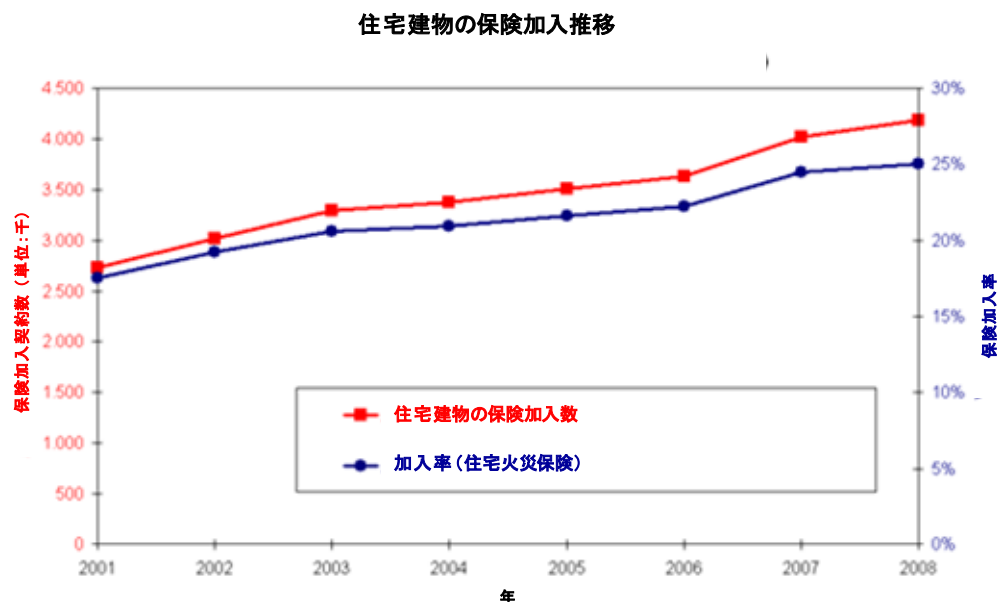


図-7 ドイツの自然災害保険加入率の推移(ドイツ保険協会提供)

(2) 自然災害保険の概要～リスク評価システム(ZÜRS)の開発～

ドイツの自然災害保険は、スイスのように強制ではなく任意加入である。このため、危険度が高いエリアの人が加入するばかりで、危険度が低いまたは防災対策により危険度が低くなったエリアの人が加入しないといった事態（逆選択）が起こりうる。こうした逆選択は、保険会社はリスクが高すぎて引受が困難になり、また保険加入者の視点からも、保険料率が高く設定されてしまい加入するのが困難になってしまい、双方にとって好ましくない事態であり、これを避けるため火災保険とのセットで販売しているものもある。

・対象となる自然災害

自然災害保険としては、洪水（豪雨、河川の逆流によるものも含む）、地震、地盤沈下、地滑り、雪圧、雪崩、火山噴火を対象としている。地震と火山噴火をセットにしているのは、日本と違ってリスクが小さいからと思われる。なお、任意加入といっても、これら災害の対象を取捨選択することまではできない。

また、暴風と雹に対しては、自然災害保険ではなく、火災保険の補償でカバーしている。

・リスク評価システム(ZÜRS)

ドイツ保険協会（GDV）は、保険料率等の算定のために必要なリスク評価システム（ZÜRS）を、GDVに参画する保険会社からマーケット・シェアに応じた負担を求めつつ開発してきた（公的な財政支援は一切なし）。

開発は、まずドイツ全16州の地理データ（GIS）を入手するところからはじめたが、そのライセンスを一つ一つ取得することに、手間と経費がかなりかかったとのことである。その地理データに、官公庁から入手した洪水や地震に関するデータ、水質など環境保全データ等をレイヤーとして重ね合わせていき、容量が大きくなるにつれ、CDからDVD、オンライン化へとバージョンアップさせている。今後も、雷被害のデータをレイヤーとして重ね合わせるなど順次バージョンアップさせる予定である。ちなみに、初期開発費用は約350万ユーロ、年間の維持管理コストは約65万ユーロで、初期開発費用分はペイしたとのことである。

こうして開発されたZÜRSは、洪水等の自然災害だけでなく、自転車の盗難や有害物質を扱う工場が環境汚染を出した場合の損害賠償など様々なリスク評価に活用されており、このZÜRSをもとに、各保険会社が商品開発している。

GDVでは、洪水のリスク評価を行うにあたり、水管理局等が有する基本データを入手し、以下の4段階の危険度について、洪水防御施設のwithとwithout

で評価を行っている。このうち、危険度4は氾濫原であるなど氾濫常習地域であり、ドイツ全土の約1.5%のエリアを占めているが、そのエリア内の住民から保険加入の要望があっても、現状では保険の引受はされていない。

- ①危険度4：洪水確率 1/10 以下
- ②危険度3：洪水確率 1/10～1/50
- ③危険度2：洪水確率 1/50～1/200
- ④危険度1：洪水確率 1/200 以上

なお、EUの「水政策の分野における共同体行動の枠組みを設定する指令」(2000年12月)に基づき、2013年までに政府として作成しなければならないハザードマップ(1/100)とGDVの作成したリスク評価マップとはマッチしていない。これは、政府がハザードマップの作成を始める前から、保険料率の算定等のため、GDVは独自にシステムの構築を行ってきているからである。とはいえ、2013年に政府のハザードマップが出そろった時、GDVのリスク評価と違っているのは宜しくないとの認識はあるようである。

・政府の介入～強制化の検討～

こうしてドイツ保険協会(GDV)がリスク評価システム(ZÜRS)を開発し、自然災害保険の普及の足固めを行っている最中、2002年8月に大規模水害が発生した。この時、大半の被災者は、自然災害保険に未加入であったため、9月に連邦議会選挙を控えていた連邦政府は、被災者に対し膨大な義援金を給付した。しかも、自然災害保険の加入者に対しては、保険会社から支払われる保険金を差し引いた金額のみ義援金として給付した。ドイツ保険協会は連邦による義援金の給付の影響で国民の自然災害保険への加入意識(自助)が下がってしまったと認識しており、連邦政府に対し、今後も大災害発生時に義援金を給付するのか、その場合は保険で補償できないリスクや物に対してのみ義援金を給付すべきではないか、もしくはいつそのこと自然災害保険を強制保険にした方が良いのではないかと申し入れを行った。その後、GDVは、連邦政府及び全16の州政府と3年かけて議論を行ったが、スイスのように強制化することは、主に以下の点で困難であるため、風化している。

- ①「自由市場」から「規制」へと逆行すること
- ②特定分野(自然災害)に強制的にお金を支払わせること
- ③未加入者がいないか等モニタリング費用が増大すること
- ④自然災害により被害を受けるのは私有財産なので、損害保険の基本的な考え

方「第三者に対する賠償」にマッチしないこと

⑤私有財産への介入にあたり、ドイツ連邦の基本法に抵触すること

(3)今後の課題等

・自然災害保険加入キャンペーン（バイエルン州）

2008年に大災害を受けたバイエルン州では、2002年の連邦政府同様、被災者に対し膨大な義援金を拠出したが、そのことにより州の財政状況が悪化してしまった。その後、被災者の大部分が自然災害保険に加入できるエリアに居住していたため、各住民が自然災害保険に加入してくれてさえいれば、財政難に陥らなかったと州政府は認識し、ドイツ保険協会（GDV）と連携して、以下のキャンペーンを行っているところである。

- ①自然災害保険に加入しない住宅所有者は、当該建物が保険で引受られない建物であることを証明すること（証明できる建物が被災した場合のみ義援金を支払う）
- ②自然災害保険に加入できるにもかかわらず、建物所有者が加入していない場合は、被災しても義援金を支払わないこと
- ③GDVは、これまで引き受けなかった危険度4のエリアにおいても、自然災害保険を提供できるようにすること

・ドイツ保険協会（GDV）の気候変動プロジェクト

自然災害の危険性がますます高まっているこの数十年の状況をふまえ、GDVでは、2007年から「気候変動」というプロジェクトを立ち上げ、様々な検討を行っている。長期的にも自然災害による被害に対する保険金を保険会社が支払うことができるようにすることが目的である。最も重要なサブ・プロジェクトは、「損失防止への貢献」である。

- ①中長期的なリスクアセスメントのプロジェクト
- ②気候変動に関する連邦政府の適応戦略への支援
- ③②に適合した商品、サービスの開発
- ④政治的な側面と技術的な側面の両方からの防止概念の調査
- ⑤保険業界として気候変動による損失を防止することへの貢献内容の検討

また、行政側に、適切な政治的フレームワークの構築（氾濫原における新規開発の禁止、自然保全地域の保存）や工事分野における予防方策向上（気候変動に適応した社会基盤の建設、予防に関する情報提供や教育に対する投資、技術的に洪水を抑制する堤防や調整池などの建設、ZÜRSで新たに設定予定の危険度5のエリアにおける一切の建築の禁止）について、要望を行っている。

4. 韓国の風水害保険

(1) 背景

韓国では「風水害保険法」という法律に基づく独自の制度である「風水害保険」が 2006 年から実施されている。加入者の保険料支払に対して国や自治体から補助金が支給され、かつ国がリスク分担するなど公的な保険であるが、リスクに応じた保険料率設定を行うなど保険の経済制度としての側面を重視した制度設計がなされている。一方で「自然災害対策法」に基づき「自然災害危険区域」が設定され、一定の土地利用規制が可能となっている。両者の間には制度上のリンクは存在しないが、将来的にはこれらを結びつけてより効果的な防災対策へと発展する可能性も模索されている。

また、韓国では自然災害の被災者支援を目的に「災難支援金制度」が 1960 年代にスタートしている¹。しかしながら、この制度による支援額は復旧費基準額の 30～35%にとどまり、「支援金額だけでは実質的な被害復旧が難しい」との不満が被災者から上がっていた。しかしながら、毎年対象・規模が持続的に拡大していったため²、財政的な負担は大きなものになっていった（下図参照。図－9 の金額は 1 兆ウォンまでとそれ以上の目盛りの取り方が違っているので注意）。

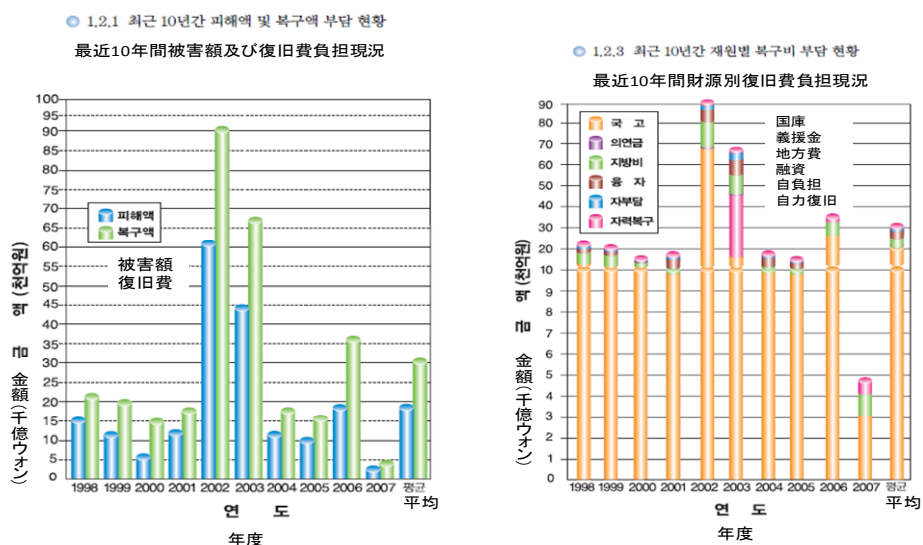


図-8(左) 最近 10 年間自然災害被害額及び復旧費負担現況（災害年報 2007）

図-9(右) 最近 10 年間財源別自然災害復旧費負担現況（災害年報 2007）

こうした災難支援金制度の生んだ大きな問題点として国民の間に「災害が発生しても国が支援してくれる」という認識が生じ、被害防止に対する積極的な努力が欠

¹ 現在の根拠規定は災難及び安全管理基本法第 66 条である。

² 2003 年の台風 14 号の 2 兆 580 億ウォン、2004 年の大雪の 7,500 億ウォンなどが大きな被害である。2010 年 1 月 4 日時点のレートで 1 ウォン＝0.078 円である。

如するモラルハザードが生ずる結果となった。こうした中で、民間の提供する風水害固有の保険は存在せず、火災保険に付加する風水害特約も非常に限られるなど、自然災害に対する保険市場は未発達であった。一方で、米国の洪水保険、日本の地震保険、フランスやスイスの自然災害保険など先進国の大勢も被災者支援金制度ではなく、保険の活用が中心となっていた。こうした事情を背景にして災難支援金制度を公的な風水害保険制度により代替することとなった。

1997年から2003年までの7年間、政府において風水害保険の調査研究が行われ、6つの研究成果が公刊されている。2003年の台風MAEMI³による被害をきっかけに2004年に政府と保険会社からなるタスクチームが結成され、保険会社・農業団体・各省庁などから意見聴取を行うなどの過程を経て風水害保険法案が作成された。同法案は2005年に国会で可決され、2006年からまず31都市・地域で制度のモデル運用が行われた。2008年からは保険事業が本格化し全国展開されている。

当初、風水害保険を義務的な強制保険とすることも検討された（行政自治部国立防災研究所（1999））。この検討の中で、強制加入の場合のメリットとして、リスクの低い人もすべて加入するため全体の保険料率を低く抑えることができることなどが議論されている。最後まで強制保険とするか任意保険とするかは議論の対象となったが、結局、風水害保険は任意保険としてスタートした。保険開発院⁴での聞き取りによれば「現在の制度でも想定よりも多い加入が得られており、今のところは問題ない。さらに認知度向上など定着に向けて努力していく必要がある」とのことであった⁵。

(2) 自然災害保険の概要

風水害保険事業を行い得るのは民間の保険会社又は共済事業を行う団体等である。風水害保険事業を行おうとする事業者は、事業方法書等を消防防災庁長官に提出して風水害保険事業に関する約定を締結しなければならない（風水害保険法第6条）。現在、風水害保険事業を行っているのは、東部火災、三星火災、現代火災の3社である。

風水害保険の対象は、現在、住宅・温室・畜舎の三つであるが（図－10参照）、モデル試行期間を経て今後、建築物全体へと順次拡大が予定されている（2009年から中小企業・商店、2010年から倉庫などその他の施設のモデル試行が実施される）。

³ 死者117人、行方不明者13人、被害額4兆7810億ウォンという甚大な被害をもたらした。

http://eng.nema.go.kr/sub/cms3/3_2.asp 参照。

⁴ 我が国の損害保険料率算出機構のような存在である。保険会社が出資して設立された公的な機関であり、保険料率の算定などを行っている。<http://www.kidi.or.kr/index.html> 参照。

⁵ 消防防災庁でのインタビューでは、「国務総理室において法律で規制しており、保険を義務にしているわけではない」とされている。国民の選択による任意保険が前提となる。」とのことであった。



図-10 消防防災庁発行の風水害保険の勧誘パンフレット

対象災害は、台風、大雨、洪水、強風、波浪、津波、大雪である⁶。例えば、大雨では12時間の降雨量が80mm以上、などのようにそれぞれ客観的に基準が定められている⁷。

災害種別	基準
台風	気象庁の気象注意報発令基準以上
大雨	12時間の降雨量が80mm以上
洪水	台風、大雨で山間、河川、湖水などが氾濫し、通常の流れではないところに異例な急激な水位の増加が生じた場合
強風	陸上： 風速14m/s、瞬間風速20m/s以上 山間： 風速17m/s、瞬間風速25m/s以上
波浪	高波3m以上、海上の風速14m/s以上 3時間以上
津波	気象庁の気象注意報発令以上など
大雪	5cm以上(24時間の積雪)

図-11 対象災害の表（三星火災資料から翻訳・作成）

風水害保険の支払い保険料には国・地方自治体の補助がある（図-12 参照）⁸。補助率は保険のタイプによって異なっており、「復旧費 90%補償タイプ」では国と地方合わせて 61%、「復旧費 70%補償タイプ」と「復旧費 50%補償タイプ」では

⁶ 韓国では地震のリスクは低いため、風水害保険では扱われていない。

⁷ フランスの自然災害保険の対象災害認定では客観的な基準が定められておらず、恣意的になされているのではないかという点が問題になっている。韓国の方式ではそのような懸念はない。

⁸ 災難支援金には地方自治体負担もある（災難救護及び災難復旧費用負担基準等に関する規程第4条、別表1）。このため、保険料補助にも国からだけでなく地方自治体からの補助が入るものと考えられる。

68%が補助される。特に、低所得世帯（国民基礎生活補償法に基づく給付の受給者）に対しては特別に 94%までの補助がある。この点は、後述するように風水害保険の経済制度としての機能を活用する際の弊害を補正するために重要な制度である。保険料への補助は保険加入者ではなく保険事業者に直接交付される⁹。

Provides government subsidy for 61~68% of the premium
 • For low-income families, government provides 94% of the premium

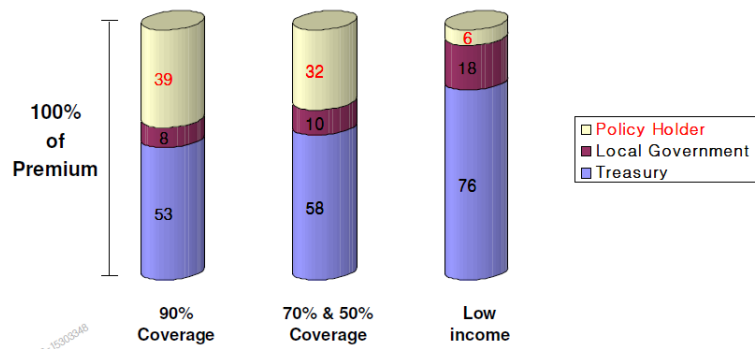


図-12 補助の体系図（三星火災資料）

支払保険金はアパート（5 階以上の共同住宅）を除き、現実の復旧額ではなく予め定められた単位価格に応じて支払われる（図-13 参照）。

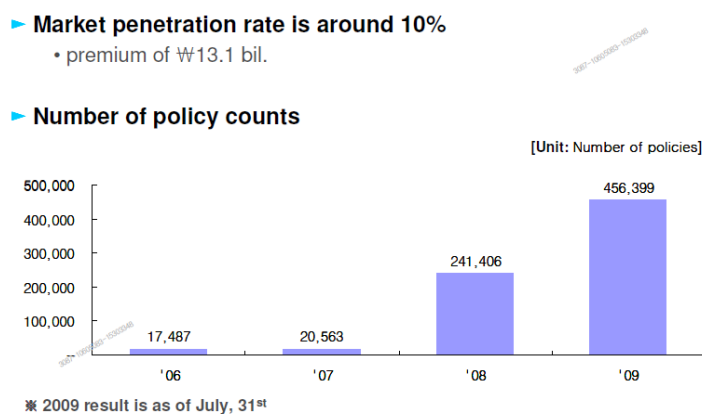
資産の種別	損害の種別	支払い額		
		50%補償タイプ	70%補償タイプ	90%補償タイプ
住宅	全損(<50㎡)	1,500万ウォン	2,100万ウォン	2,700万ウォン
	全損(>50㎡)	面積(㎡)×50%×60万ウォン	面積(㎡)×70%×60万ウォン	面積(㎡)×90%×60万ウォン
	浸水損害(<50㎡)	120万ウォン	140万ウォン	160万ウォン
	浸水損害(>50㎡)	90万ウォン+{6,000ウォン×面積(㎡)}	80万ウォン+{12,000ウォン×面積(㎡)}	70万ウォン+{18,000ウォン×面積(㎡)}
住宅(アパート)		現実の復旧費		
温室、畜舎	全損	—	損害面積(㎡)×70%×事前設定単価	損害面積(㎡)×90%×事前設定単価
一部損害: 全損の支払い額の50% 軽微損害: 全損の支払い額の25%				

図-13 支払保険料（三星火災資料を翻訳）

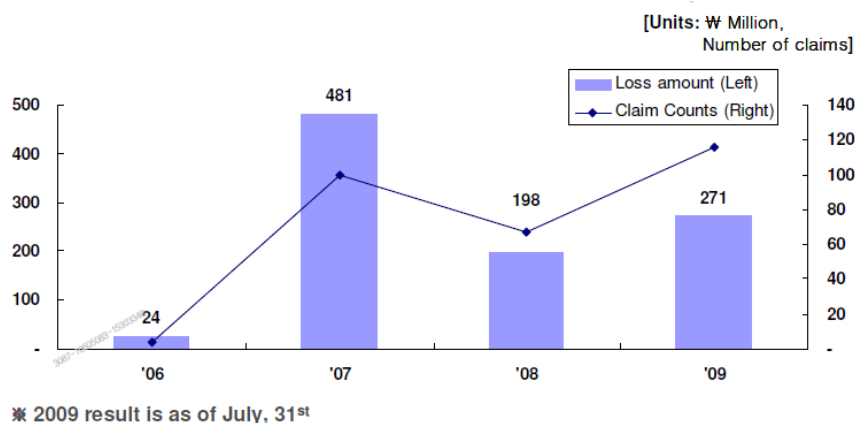
⁹ 「消防防災庁及び地方自治団体の長は、法第 7 条第 1 項により保険料の一部を支援するときは、その支援金額を保険事業者に交付しなければならない。この場合、消防防災庁長は、その支援金額を地方自治団体を経由して保険事業者に交付することができる。」（風水害保険法施行令第 4 条第 1 項）。保険加入者は自己負担分だけを支払うことになるので、全額直接支払ったあとで補助金を受け取る方式に比べてリスクに応じた料率の差について意識が低くなる可能性もあるが、交付事務の合理化が優先されていると思われる。

(3) 保険の普及状況

風水害保険の加入世帯数は、2006 年の 17,487 件から 2008 年の 241,406 件、さらに 2009 年 7 月までの 456,399 件と急速に伸びている（図－14 参照）¹⁰。加入率は約 10%、保険料収入は 131 億ウォンに上っている。一方で保険金支払いの方は、最近大きな災害が無かったこともあってこれまで 5 億ウォンを上回ったことはなく、保険の収支はとりあえず安定している（図－15 参照）。



図－14 風水害保険の加入世帯数の推移（三星火災資料）



図－15 風水害保険の支払保険銀額の推移と請求件数（三星火災資料）

消防防災庁の発表資料によると、31 地域の 2 年間のモデル運用（2006 年 5 月～2008 年 3 月）を行った結果、加入者の 80%以上が肯定的満足の意思を表明しているとされている。一方、加入率には大きな地域差がある。最高は慶尚南道南海郡

¹⁰ 「2009 年は予想以上の伸びであり、保険料補助のための国の予算が不足した」（インタビュー③）。

19.8%、最低は大田市儒城区 0.05%である¹¹（消防防災庁（2008））。

なお、三星火災での年間売り上げに占める風水害保険の収入の割合は、比重を算出できないほど低い水準とのことである。また、住宅は1戸2～3万ウォンの契約が一般的であるが、代理店への手数料としては10%が相場であるため、2000ウォン程度にしかならず、代理店に住宅対象の風水害保険の営業のインセンティブが働かないとのことであった。

（4）保険料率の算定

風水害保険の保険料率はリスクに応じて設定される（風水害保険法第11条）。これは、災難支援金制度のもとで国民のモラルハザードが深刻化したところから同制度が保険制度に置き換えられたという経緯を考えると当然であろう¹²。法律上、以下のような料率算定の原則が規定されている（風水害保険法第11条）。

- ①保険業法第129条に定める（一般的な）保険料算出の原則
- ②個別保険目的物の被害発生頻度に応じて保険料率を異なって適用すべきこと
- ③風水害保険管理地図に表示された危険の程度に応じて、保険料を異なって適用すべきこと

③に言及されている「風水害保険管理地図」とは、消防防災庁長官が作成するもので（自治体へ委任できる）、5年ごとに改訂することとされているものである（風水害保険法第25条）。ただし、この地図はインタビューを行った2009年12月の時点では完成していなかった。風水害保険管理地図作成の前段階として国土海洋部が災害地図を作成しており、それが2012年までに完成する予定であり、その後さらにそれを参考として消防防災庁で風水害保険管理地図を策定する予定となっている。しかしながら、全国の災害を対象として検討しなければならないため、その完成時期は未定である¹³。消防防災庁の報道資料には、今後の風水害保険推進計画として「風水害保険料率の合理化を通じた信頼性の確保と風水害対応能力の向上のため、

¹¹ 三星火災でのインタビューに際して、この地域差は自然災害リスクの差によるのかどうか尋ねたところ、各保険会社のマーケティングの差によるところが大きいとの回答であった。風水害保険の業務に参加しているのは東部保険、三星保険、現代保険の3社であり、それぞれの方針でマーケティングを行っている結果が地域差となって現れているとのことであるが、本当にそれだけのことなのか、なお検討を要する。地図で確認すると、慶尚南道南海郡は朝鮮半島南端の台風常襲地区にあり風水害被害が懸念されるのに対し、大田市儒城区のすぐ上流には大きなダムがあり水害の恐れは低いと思われるので、こうしたことも影響しているかもしれない。

¹² 風水害保険法の目的規定には「この法は、風水害により発生する財産被害による損害を迅速かつ公正に補償するための風水害保険に必要な事項を規定することにより、国民の生活の安定に資することを目的とする」（第1条）とあるのみで、モラルハザードを是正して防災に役立てようとする観点は明示されていない。しかし、導入の背景や、後述する検討中のCRSなどを考慮すると少なくとも制度の機能としてそれが期待されているものと考えられる。

¹³ なお、消防防災庁のインタビューでは、「現段階では、風水害保険管理地図については公表するべきだと考えているが、私有財産との関係があるデリケートな情報であるため、公表の仕方については、今後慎重に検討をする必要があると考えている。アメリカの洪水保険地図を参考にしながら公表の方法を検討する予定である。」とのことであった。

水害、風害、雪害のような災害類型別の危険程度を地図に表示する風水害保険管理地図を毎年作成していく計画である」とある（消防防災庁（2008））。

法の予定している「風水害保険管理地図」が策定されていない現時点では、保険開発院が算定した 232 自治体ごとの住宅・温室・畜舎別の料率体系が適用されている。これは過去の災害と保険支払実績を元に算定したものであり、毎年見直しが行われている。自治体内の料率は一律である¹⁴。

現在のところ料率の高い所と低い所の差は 3 倍以下である。実際のリスクにはもっと差があるが保険開発院の設定によりこの程度に抑えられている。現在でも風水害保険市場には逆選択の傾向はあるが、国の補助があるのでこの程度の料率の差に抑えることが可能となっている。ただし、今後、災害が発生し、風水害保険の運用実績データが蓄積されていけば地域的な料率格差は拡大していくであろうというのが保険開発院の担当者の予想である¹⁵。

（4）現行の災難支援金制度との関係

風水害保険に加入した対象施設物は災難支援金支援対象から除外される¹⁶。風水害保険の保険料に国・自治体の補助が入るため、政府支援がすでになされたものとみなされるからである。一方、保険に加入していない対象施設物は災難支援金を支給するが、支給額に上限が設けられ、その上限が年々引き下げられることとなっている。総額上限は 2006 年まで 3 億ウォン、2007 年～2009 年 2 億ウォン、2010 年以降は 5 千万ウォンである（消防防災庁 HP）。

風水害保険制度は災難支援金制度を代替する目的で導入されたが、実は農民などの反対により結局災難支援金制度は廃止できなかった。そのため、保険加入は当初伸び悩む結果となった。消防防災庁でのヒアリングでは、「できるだけ多くの人に風水害保険に加入するよう説得する必要がある。災難及び安全管理法 66 条の規定を削除することはもはや不可能」とのことであった。

¹⁴ 保険開発院でのインタビューによれば「かつて、一自治体内部でもリスクに応じた差別化できないか検討したが、検討すべき範囲が広範囲にわたるため実現しなかった。仮に風水害保険が義務保険であればさらなる評価の細分化が求められると思うが、任意保険なのでそこまでは求められていない。今後、風水害保険管理地図が策定されれば細分化の検討も行われるかもしれない。ただし、風水害保健管理地図が完成しても現行の保険料率体系が大きく変わるものではないと考えている。地図の内容を確認しつつうまく活用する予定である」とのことであった。

¹⁵ なお、保険開発院で聞き取ったところでは「風水害保険管理地図と現行システムの将来的なマッチングについては地図が完成してから考える。工学的な方法により作成される地図と保険上作成される地図は違う性質のものである。風水害保険管理地図の作成目的は、保険料率設定への反映だけが目的ではなく、工学的にリスク評価を行い、防災対策に役立てるためのリスク情報として地図を作成しているものである。保険設計において用いられる統計学的リスクの評価と必ずしも一致するものではないと考えている。」とのことであった。

¹⁶ 「風水害保険に加入した対象施設物の災難復旧事業には、「災難及び安全管理基本法」第 66 条による国庫及び地方費を支援しない。」（風水害保険法第 34 条）

当初の予定どおりには災難支援金制度は廃止できなかったものの、風水害保険には災難支援金を上回る加入のメリットがある。例えば、政府の災難支援金は復旧費用の 30～35%しか支給されないのに対して、風水害保険では最高で 90%まで補償される。また、災難支援金制度では復旧費用の金額が小さい場合は対象とならないが、保険では小さい場合でも対象となる。こうした点が認識されるようになり、最近では風水害保険の加入者が増加している。以下のように三星火災への実際の請求事例でも、想定される被災者支援金制度による支給額と実際の風水害保険の保険金との比較では、明らかに後者の方が充実している（図－16 参照）¹⁷。



図-16 三星火災に対する実際の請求事例（三星火災資料）

（6）災害軽減対策と連携した風水害保険の活性化

保険料率にリスク評価を反映させて保険加入者の防災努力を引き出そうとしていることが韓国の風水害保険の特徴の一つであるが、さらに米国 FEMA の洪水保険制度で採用されている Community Rating System (CRS)を導入しようとする構想がある。すなわち、保険料率を算出するときに、下記のように自治体の防災投資、

¹⁷ もちろん保険では保険料を支払わなければならないのに対して災難支援金ではその必要はない。

努力などを反映させた「地域安全度指数」を導入して、自治体レベルの防災の取り組みを引き出そうとするものである。

$$\text{保険料率} = \text{基本料率（風水害保険管理地図）} * \text{割引係数（地域安全度指数）}$$

消防防災庁におけるインタビューでは「CRS の導入は可能と考えているが、大規模な予算が必要であり、長期的課題として慎重に検討している。まだ資料を集めている段階である」とのことであった。これが実現すれば韓国の風水害保険において、経済制度としての側面がより前面に出ることになり、国民の防災努力を引き出す仕組みが充実することになるだろう。

（7）国の役割（官民の役割分担）

次に、風水害保険制度に果たす国の役割を整理する。

第一に、基本的な役割として風水害保険管理地図によるリスク情報の提供があげられる。前述の通りまだこれは完成しておらず、完成後の情報提供のあり方も今後の検討に待つという状況であるが、保険市場の経済機能を生かして防災に役立てるという風水害保険制度の基本的な狙いからすれば、国民へのリスク情報の提供は国の大きな役割のひとつであろう。

第二に、国民の支払う保険料への国庫補助がある。保険のタイプによって異なっているが、地方自治体の補助と合わせて 61% から 68% の補助がある点は強力な国の介入と言えるであろう。特に、低所得世帯（国民基礎生活受給者）には 94% までの補助が行なわれている点は、水害の場合、低所得者がよりリスクの高い地域に居住する傾向がある点に鑑みて、この風水害保険制度を社会全体に定着させる上で必要な配慮がなされていると言えるであろう。

第三に、一定限度を超えたリスクに関しては国が直接リスクを引き受ける制度となっている点である。保険料収入の 180% までの保険金支払については、民間がリスクを負うが、それを超える甚大な被害が生じた場合の超過分については国が補填する形となっている（図-17 参照）。したがって民間保険会社の引きけるリスクは限定的である¹⁸。

¹⁸ 国がある程度のリスクをとることで、民間の保険会社の参入が促進された。また風水害保険システムに国が関与していることが、国民の加入の動機にもなっている。



図-17 保険会社と国のリスクシェアリング（三星火災資料）

なお、現行のリスクシェアリングの仕組みに代えて国家再保険制度を導入することも検討されているが、「これも長期的課題であり慎重に検討している。企画財政部（我が国の財務省に相当）と予算について長期的課題として協議を続けている」とのことである。

第四に、損害評価人制度がある。保険業法では損害査定人だけが損害査定可能と規定されているが、消防防災庁では、同時多発的な自然災害の特性を考慮して特別に損害評価人制度を導入している。また、消防防災庁において損害評価人のトレーニングも行っている。風水害保険法施行令に損害評価人の資格条件が定められている¹⁹。

以上、韓国の風水害保険における国の役割を4点あげたが、全体として、諸外国の自然災害関係の保険の長所を取り入れ²⁰、民間の自然災害保険が未発達であったという韓国の実情に適合させた制度設計になっているという印象を受ける。

なお、消防防災庁、民間保険会社、保険開発院が参加する風水害保険商品タスクフォースの会合が開催されており、官民の協力の下で保険商品の改善について話し合われている。官民協力関係の全体像を図-18に示す（保険開発院（2009））。

¹⁹ ①対象施設物を5年以上運営した経歴がある者、②公務委員であって対象施設物または災難管理分野に関する業務を3年以上担当した経歴がある者、③保険会社等において保険関連業務を3年以上担当した経歴がある者、など（風水害保険法施行令第11条）

²⁰ 情報開示に関してはイギリスの水害保険に関する英国政府の協力や米国FEMAの洪水保険制度におけるリスク情報開示が参考にされているようであり、第三の国と民間保険会社のリスク分担に関しては我が国の地震保険制度に類似している。また、検討中の国家再保険制度もフランスの公的再保険制度に近いと思われる。第二点の保険料への国からの補助金はあまり例がないが（強いてあげれば我が国の税法における地震保険支払保険料の所得控除がこれに近いか？）、これは民間保険会社による自然災害保険市場が未発達であったという事情によるものと思われる。

<표> 민관 협력관계 <表 官民協力關係>

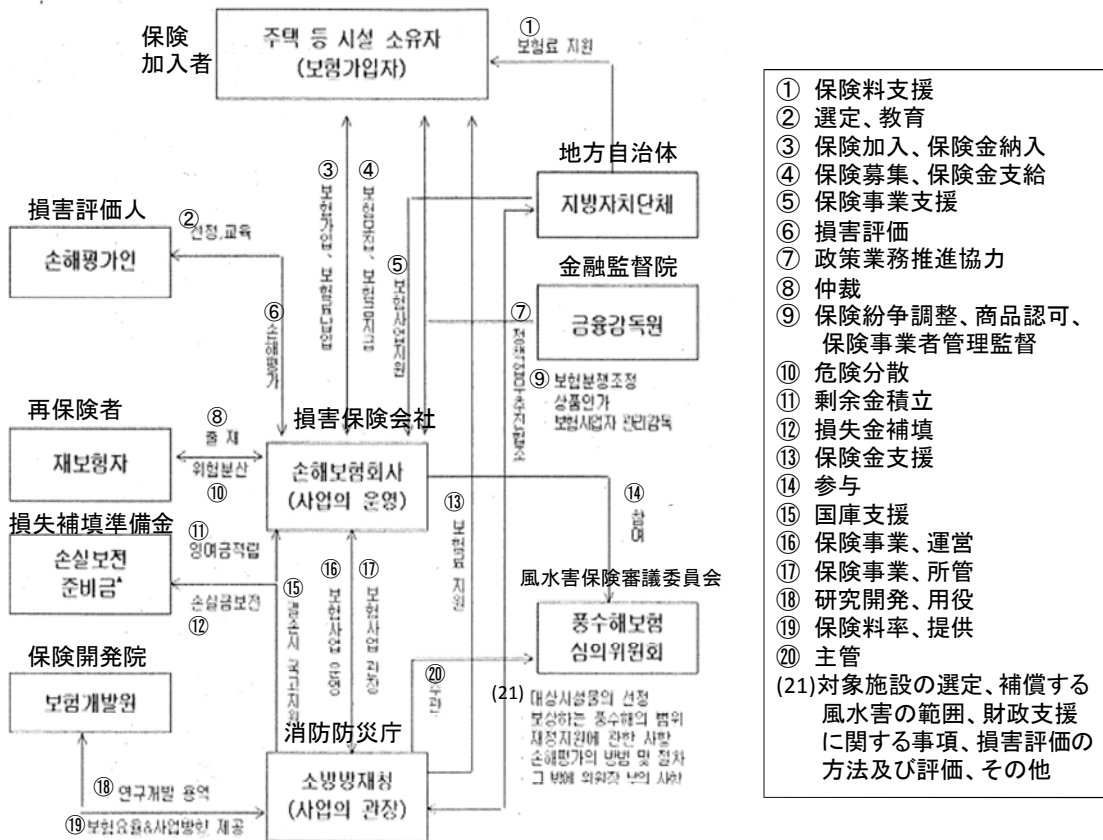


図-18 風水害保険における官民協力関係

(8) 風水害保険に対する評価

風水害保険に対してどのような評価がなされているだろうか。

まず、民間保険会社からの評価として「政府が介入することで民間の保険市場が成立しなかったところで保険が提供できるようになった点は評価できる」というものがある²¹。この点が最も基本的で確実な評価のポイントであろう。導入の経緯という観点からも「制度の導入の5～6年前から、民間と行政の担当者が十分に議論をして、リスク分担を合意してから、制度ができあがってきたため、保険会社には反発はなかった²²。」とのことであり、官民協力して風水害保険制度を創設したことはそれ自体として評価されている。

次に、この制度の狙いであるモラルハザードの是正に関しては「従来、国からの

²¹ 保険開発院でも「国がある程度リスクをとって民間を動かしているところに意味がある」との声が聞かれた。

22 また、「国から事業費（保険商品の販売に係るコスト等）に対する補助を受けている。事業費に対する国からの補助金の規模については国と民間保険業界の間で対立があった。民間保険会社としてはこの事業で収益があげられるとは考えていないため、相応の事業費補助がないと取り組めないと考えている。」

災難支援金を持つ人が多かったが、近年では保険に加入して対処しようとする自助の精神が生まれている」とする評価が消防防災庁からは聞かれた。

しかしながら、「リスクに応じた料率設定が自助努力を引き出すインセンティブになっているかどうかは、2006 年度以降大きな風水害がないので何とも言えない。」「2006 年 5 月の制度導入以来大きな風水害が起こっていないため、評価は時期尚早。」との評価もあり、確定的な評価とはなっていないようである。

また、リスクに応じた保険料率の設定に対しては、「国民の間に拒否感はない。それは、民間保険の風水害特約時代から既にリスクに応じて 9 段階のレベルに分けて料率を定めていたこと、農作物災害保険に関してもリスクに応じた料率設定になっていることによる。」とのことであり、この点でも風水害保険制度は国民の間に受け入れられているといえる²³。リスクの高い地域に居住する傾向のある貧困世帯に対しては保険料への国からの補助率が高く設定されていることもこのリスク評価の方法の受容の要因となっていると考えられる。

いずれにしても、前述のとおり風水害保険への加入は急速に伸びており、制度への支持が徐々に国民の間に浸透しているものと考えられる²⁴。

(9) 韓国の風水害保険の特徴

以下の 5 点が韓国の制度の特徴としてあげられるであろう。

- ・風水害保険制度は財政的に圧迫要因となっていた災難支援金制度の代替制度として生まれたこと

この点は我が国の被災者支援制度と保険制度の関係を考える上で参考にすべき点であろう。我が国の被災者支援制度は近年充実している。そのこと自体は評価されるべきであるが、財政的な制約やモラルハザードの有無といった観点から、今後のリスクの高まりも念頭に置いて、あるべき制度を考えていく必要があるだろう。

- ・モラルハザード回避という点から保険の経済制度としての面が重視されていること

リスクに応じた料率設定が行われ、将来的には CRS の導入も検討されるなど、保険の経済制度としての側面を重視して人々の防災行動を引き出そうとする点が強調されている。

²³ なお「リスクに応じた料率設定は、過去の災害実績によるものなので国民には違和感なく受け入れられていると考えている。保険加入のメリットもあり拒否感は高くない。」

²⁴ 風水害保険システムを維持するための国予算規模は、2009 年は 68 億円、2010 年 100 億円の予定（国会審議中）である。また、農林部で関係する法律を見直しており、畜舎と温室を風水害保険の対象から外し、住宅など建物を中心にすることを検討している。畜舎は 2010 年、ビニールハウスは 2～3 年後に外される予定となっている。

- ・ 貧困世帯に手厚く補助を行うなど社会的な面にも配慮していること
貧困世帯には 9 割を超える補助を与えているなど、社会制度としての保険に関しても配慮されている。これがモラルハザード回避という制度の根本目的とどの程度抵触するものであるかは問題となりうるところであるが、経済制度としての保険と社会制度としての保険を調和させるための韓国式の方法であると理解できる。
- ・ 保険と土地利用コントロールの間で制度的なつながりが無いこと
両者の間には現時点では制度的なつながりは無いが、将来的には検討の対象とされるであろう。
- ・ 総体として未だ発達中の制度であること
風水害保険制度の中核となるべき風水害保険管理地図が整備されていないこと、土地利用コントロールとのつながりが将来的課題とされていること、など韓国の風水害保険の制度は未だ発達中であり、今後とも注目していく必要があるだろう。

<インタビュー>

○スイス

- ・ スイス保険協会 CEO : Lucius Duerr 氏、
Executive Director : Martin Wuethrich 氏
- ・ スイス連邦金融市場監督機構 Cristian Kraus 氏、
Hans-Peter Gschwind 氏、
Herve Debonnaire 氏
- ・ ベルン州営保険会社 CEO : Ueli Winzenried 氏
- ・ ウーリ州政府 Ignaz Zopp 氏、Ernst Philipp 氏

○ドイツ

- ・ ドイツ保険協会 二渉外課部長／二国間協力 : Volker Henke 氏、
Oliver Hauner 氏
- ・ ザクセン州政府 水管理部長 : Prof. Dr. Martin Socher 氏、
水力学洪水管理技師 : Elfie Defer 氏、
総合政策国際協力課 : Thomas Horn 氏

○韓国

- ・ 三星火災海上保険会社ビジネス開発チーム次長 Byeong Jun Kim 氏
- ・ 保険開発院損害保険課長 Dug Joo Lee 氏
- ・ 韓国消防防災庁災害保険課長 Hee Chun Lee 氏

<参考文献>

行政自治部國立防災研究所（1999）「風水害保険制度施行方案研究」

周藤利一・越澤明（2004a）「韓国のグリーンベルト制度の歴史及び効果に関する研究」、都市計画論文集 No39-2, 2004 年 10 月, pp95-104

周藤利一・越澤明（2004b）「韓国のグリーンベルト政策の転換に関する研究」、日本建築学会技術報告集第 20 号, 2004 年 12 月, pp289-294

消防防災庁（2008）「資料提供 2008 年 3 月 24 日、消防防災庁災害課行政事務官ペ・ヤンイル 風水害保険 4 月から希望地域対象、全国拡大実施 ―風水害脆弱地域の施設物の集中加入を誘導―」（周藤利一氏訳）www.nema.go.kr

保険開発院（2009）「風水害保険 質疑に対する答弁書」（プレゼン資料）

Wooyung Joo (2009), “Flood Insurance Program” （プレゼン資料）

韓国の法令は以下の HP に掲載されている周藤利一氏訳を使用させていただいた。

<http://www.lij.jp/index.phtml?page=hourei/kankoku/mokuji>

居住者の多様性を考慮した居住環境に関する調査 ーイギリスのアフォーダブル住宅政策とフランスの団地再生ー

前研究官 馬場 美智子

本稿では、英仏において多様な居住者を混在させるための住宅政策に焦点をあて、社会賃貸住宅を中心とした住宅政策や社会賃貸住宅が集中する団地地区の再生方策等に関して調査した内容について取り纏めた。英仏においては、所得や年代等が異なる人々の社会的な融合を目指し、住宅政策や団地再生が進められている。調査を通して、国が示す政策を具現化する事業は、政府、自治体、民間企業や NPO 等がパートナーシップを結んで進められていることがわかった。また、イギリスにおいては民間住宅開発の機をとらえて、アフォーダブル住宅の整備を推進している。一方フランスでは、単に住宅を建替えるにとどまらず、基盤施設や都市機能の整備や緑の配置等を行うことで、まちらしさを取り戻す住宅団地地区の改善も図られているのが特徴的である。

1. はじめに

英仏では、所得や世代等が異なる人々の社会的な融合を目指した住宅政策が進められている。イギリスにおいてはミクスト・コミュニティ (mixed community)、フランスにおいてはソーシャル・ミックス (social mix) の理念が基本となっている。英仏では公的な住宅供給に積極的に取り組んでいるが、これらの住宅供給においては、イギリスでは民間が果たす役割が大きくなってきている。フランスにおいても、社会賃貸住宅の供給組織が主な役割を果たし、団地再生においても民間活力を導入した方策がとられる等、公民のパートナーシップが重視されている。

このような英仏の多様性に関わる住宅政策と団地再生の取り組みについて、2009 年 11 月に英仏を訪問し、関連機関に対してインタビュー調査を実施した。本稿では、英仏の住宅や団地地区再生に関わる政策、制度、運用に関する調査に基づいて、その特徴等について整理することとする。

2. イギリスのアフォーダブル住宅政策

(1) アフォーダブル住宅政策の概要

アフォーダブル住宅政策は低所得者の住宅だけでなく、中所得者層、特に初めての住宅購入者に対しても、購入・賃借可能な住宅を提供するものとしている。1980 年以降、低中所得者向けのアフォーダブル住宅の建設は、登録している社会住宅事業者 (Registered Social Landlords) である各地方の非営利団体である住宅協会 (Housing Association) 等が行っている¹。

¹ 近年、自治体による公営住宅 (public housing) の建設はあまり行われてこなかったが、社会賃貸住宅不足の

以下に、アフォーダブル住宅の種類について簡単に説明する。

○社会賃貸住宅 (Social rented housing) : 住宅協会によって供給される賃貸住宅で、賃貸価格が市場の賃貸住宅価格より安価に設定されている。

○所有権共有住宅 (Shared ownership housing) : 社会協会によって供給される住宅で、住宅購入者は、25%以上（所有権の割合は契約によって 25～75%の間で変わる）の住宅所有権を購入し、残りは住宅協会などの開発者の所有となる。開発者側の所有分に関しては、購入者が賃料として毎月支払うが、賃貸料は市場価格より低く設定されている。契約によっては、最終的に 100%所有する事も可能とされている。

○割安販売住宅 (Discounted market housing) : 市場価格より安く価格設定された住宅で、住宅協会などによって供給される。購入者は転売をすることも可能であるが、転売の際も低価格市場住宅として転売され、市場価格で転売することはできない。

○低価格市場住宅 (Low cost market housing) : 民間開発会社によって供給される低価格の住宅で、集合住宅施設等の建設に関わる計画申請 (planning application) の許可条件として、住宅の一部にアフォーダブル住宅が建設される。市場価格より安く提供され、購入者は転売することも可能ではあるが、転売の際も低価格市場住宅として転売され、市場価格で転売されることはできない。住宅の賃借・購入には、所得や職業等の条件を満たす必要がある。

(2) 関連主体の取り組み

① コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government)

2006 年に副首相府から (Office of Deputy Prime Minister) から現在のコミュニティ・地方自治省となった。同省は、良質な住宅の供給及びホームレス対策、公共サービスの向上、地域再生による雇用促進、持続可能な環境の提供や反社会的・過激主義対策を推進し、経済の繁栄、持続可能で活力のあるコミュニティの形成により国民の生活向上を図ることを目的としている。住宅をはじめ、都市計画やコミュニティ・近隣地区、地方自治などの政策分野を管轄している。

住宅供給の戦略として 2007 年 7 月に発表した「Homes for the future: more affordable, more sustainable (the Housing Green Paper)」において、3 つの課題を掲げている。

- ・需要の高まりに応じた住宅の供給
- ・良い学校、交通、医療機関へのアクセスを備えた、デザインの良い環境に配慮した住宅の供給
- ・より購入・賃借可能となる住宅の供給

さらに、安全で魅力的な環境において、全ての人に、購入・賃借可能な価格の良質な住宅の選択、今住みたい場所・将来住みたい場所などの選択や生活の質向上の機会を提供することを目指している。住宅供給は、デザインの考慮や戦略的で適切な計画が整備であり、持続可能な開発目標であるミクスト・サステナブル・コミュニティ (Mixed Sustainable Community) の形成や自然及びグローバル環境の保全

ため緊急措置として公営住宅の建設も推進されている。

や促進に貢献することとしている。これらの政策目標の達成の一方策として、アフォードブル住宅政策を推進し、その住宅供給の一部として、社会賃貸住宅や低価格住宅、オーナーシップ住宅（所有権共有住宅）供給の増加を図るものとしている。

②住宅・コミュニティ庁（Homes and Community Agency）

「2008年住宅・再開発法（Housing and Regeneration Act 2008）」において、住宅と地域再生に関する業務を担う新組織として住宅・コミュニティ庁が設置された。同庁は、既存の3つの組織 i)「1964年住宅法（1964Housing Act）」によって設立され、住宅協会（Housing Associations）の規制、補助金の支給を行っていた「住宅公団（Housing Corporation）」、ii)地域再生関連業務を担う政府の機関「イングリッシュ・パートナーシップ（English Partnerships）」、iii)持続可能なコミュニティの実現に必要な職業技術の育成などを目指し、副首相府（Office of Deputy Prime Minister、現在のコミュニティ・地方自治省）が2005年に設立した「持続可能なコミュニティのためのアカデミー（Academy for Sustainable Communities）」を統合、吸収するものである。

また、アフォードブル住宅の目標供給数は、全国アフォードブル住宅プログラム（National Affordable Housing Programme）に示されることになっており、2008-11年の計画では84億ユーロの予算が投じられ、毎年155,000戸の住宅整備が計画されている。

③自治体

自治体の主な役割としては2つある。1つ目は、地域空間戦略（Regional Spatial Strategy）に基づいて地方自治体に割り当てられ、地方開発計画（Local Development Framework）に位置付けられたアフォードブル住宅の整備目標の達成である。目標達成のために、コミュニティ・地方自治省、住宅・コミュニティ庁、地域経済庁等との協議に基づいて協力や補助金を得ながら、住宅組合や民間企業等と連携して住宅建設の実現に取り組んでいる。

2つ目は、計画協定（106 Agreement）を通じたアフォードブル住宅整備の推進である²。これは、自治体が土地の開発あるいは利用を制限もしくは規制する目的で、開発許可の申請に際して、その土地の権益を有する者と協定を結ぶことを認める制度である。あくまで協定であり、自治体と地権者の同意により締結される。第三者に譲渡された場合、新しい所有者をも拘束する。アフォードブル住宅に関する計画協定としては、集合住宅等の建設を許可する条件として、同住宅を一定程度設けることを開発業者に求めるケースが多い。

3. アフォードブル住宅に関わる施策－テニユア・ミックス（所有形態が異なる）住宅によるソーシャル・ミックスの促進－

低所得者層などが集まる住宅団地などでの地域コミュニティの低下、治安の悪化など地域の衰退が顕著化したため、一つの住宅地の中で、収入階層、年齢、民族、就労資格など、さまざまな条件をもつ住民が混在するという概念であるソーシャ

² 1991年計画・補償法において一方的約定と協定を合わせ「106条 計画義務」となる。

ル・ミックスが重要であるとされ、推進されるようになった。1989 年の住宅法（Housing Act）により所有形態の異なる住宅を混在させた（テニューア・ミックス）集合住宅の建設の促進が始まった³。

民間開発会社は、一定規模以上の住宅開発を実施する際、開発許可の条件としてその開発規模に応じた数のアフォーダブル住宅を供給することが求められている

（地方自治体等の供給目標等により異なるが通常 25%～30%）。2003 年に完成したウェスト・シルバー・アーバンビレッジのように開発敷地内に民間の分譲住宅とアフォーダブル住宅を建設する、単一住宅地内でのテニューア・ミックスや近年よくみられる、グリニッジやミルトンキーンズのように同じ建物の一角をアフォーダブル住宅にしている単一街区内でのテニューア・ミックスがある。

このような事例でみられるアフォーダブル住宅は、先述のように自治体と地権者等が結ぶ計画協定（106 Agreement）に基づいて実施されるものが多い。その際、公共の土地が安価に提供されたり、何らかの補助金が拠出されたりする等の公的な支援が提供されていることも少なくなく、公民のパートナーシップで実現されるスキームとなっている。

■事例 1：ウェスト・シルバー・アーバンビレッジ⁴（図 1）

①開発概要

1981 年にドックランド地区の再開発計画を統括するロンドン・ドックランド開発公社(LDDC、現 London Development Agency)が設立され、地区内の用地買収に着手した。また、1992 年、アーバンビレッジ構想というビジョンが示され、「サステイナブルで安全なコミュニティを創出すること」を目的に、伝統的コミュニティを維持し、安全性・生活の質・住環境の向上を重視したイギリス型集合住宅の整備が進められるようになる。

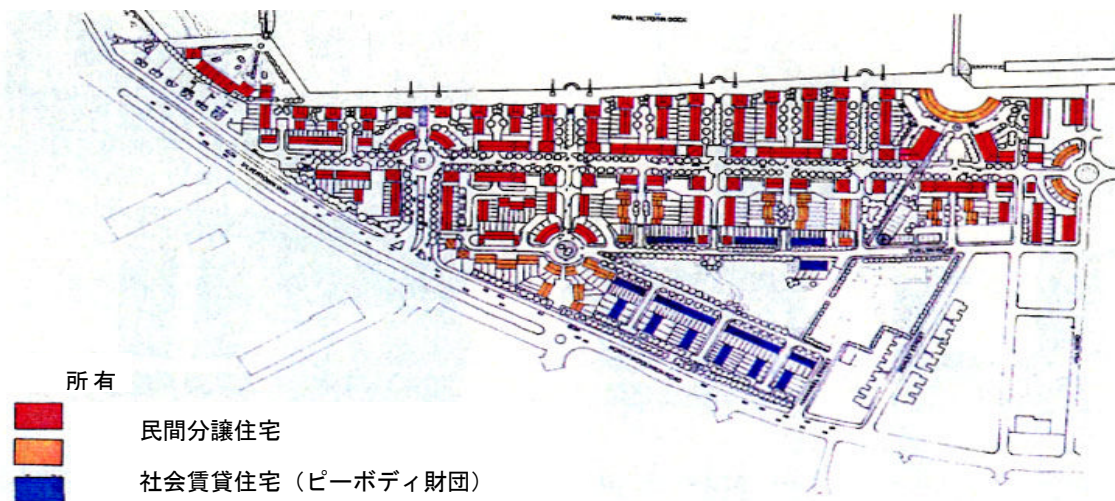


図 1 平面配置図⁵

³ 鈴木雅之, 「公的住宅供給におけるソーシャル・ミックス ～テニューア・ミックス集合住宅計画の背景と意義～」, 第 23 回ハウジング研究報告会

⁴ (財) 自治体国際化協会, 「ロンドンの分散 (Decentralization) 政策と都市開発」 CLAIR REPORT no.095

⁵ イアン・カフーン著、服部孝生・鈴木雅之訳 (2000) (ヨーロッパ建築ガイド 1 イギリス集合住宅の 20 世紀) 鹿島出版会

②住宅整備

開発規模は、約 12ha (1,000 戸)。3 分の 2 は分譲住宅(ウィンピー・ハウス社の供給)、残りは社会賃貸住宅(ピーボディ財団、イーストロンドン住宅協会(ELHA)の供給)。1994 年にピーボディ財団による第一段階の賃貸住宅 85 戸(約 1ha)が計画され、翌年には約 10ha の土地が LDDC から民間のウィンピー・ハウス社に払い下げられ、777 戸の分譲住宅と 6 軒の店舗、ビレッジホールや病院が建設された。高齢者や低所得者向けの社会賃貸住宅のいくつかを敷地のより良い位置に配置しスラム化を防ぐと共に敷地内に、民間分譲住宅と社会賃貸住宅が混在するバランスのとれた集合住宅地の形成がなされている。

■事例 2：ミルトンキーンズ (Milton Keynes) の例⁶

①開発概要

ロンドンの北西約 80km に位置するニュータウン。1949 年のニュータウン法 (New Town Act) に基づき 1967 年に開発公社により整備が開始され、1992 年以降、開発主体が市およびミルトンキーンズ・パートナーシップ (住宅・コミュニティ庁の職員で構成) となり現在も整備を推進している。2003 年に、2016 年までに重点的な住宅供給を行う成長エリアに位置付けられ、市街地の拡大が進んでいる。また、市の中心地においては、若者から高齢者、労働者が住める都市型居住地として持続可能なコミュニティ形成を考慮しながら、建替えなどが行われている。

②住宅整備

1995 年時点、公営住宅が占める割合は 70%で民間住宅が 30%であったが、公営住宅建設の減少や公営住宅の払い下げ、民間住宅の建設が進んだことから、現在は逆転して 30%が公営住宅となっている。ミルトンキーンズでは、年間住宅供給目標数を 3,000 戸としており、その内 30%をアフォードブル住宅 (25%が社会賃貸住宅 (Social rented house)、5%を所有権共有住宅 (Shared Ownership) ⁷) としている。市の中心に位置する集合住宅地では (図 2)、民間デベロッパーが集合住宅を建設し、所有権共有住宅を扱う専門業者 (AXCESS MK) が建物の 5 階までを買取り所有権共有住宅として管理している (図 3)。ミルトンキーンズ・パートナーシップが住宅のデベロッパーに、事業費の 10%で土地を貸しているため、住宅建設の初期投資を抑えることができている。その住宅の向かい側には、社会賃貸住宅が建設されており、AXCESS MK により管理されている。社会賃貸住宅と分譲住宅は統一感のあるデザインとなっており、地区内で違和感のないよう配慮されている。

■事例 3：ミレニアム・ヴィレッジの例

①開発概要

ロンドン市の東部、テムズ川南岸、ドックランドの対岸に位置する、ヨーロッパ最大のガス会社をはじめとする工場等の跡地。1996 年中央政府がミレニアム博覧会の会場に半島を指定したことで、1997 年にイングリッシュ・パートナーシップ (EP (現在：住宅・コミュニティ庁)) へ土地が譲渡され、半島全体の再開発事業 (=

⁶ ミルトンキーンズ・パートナーシップへのヒアリングおよび現地調査より

⁷ 住宅所有権の共有により、住宅購入支援が必要な人に対する国の制度

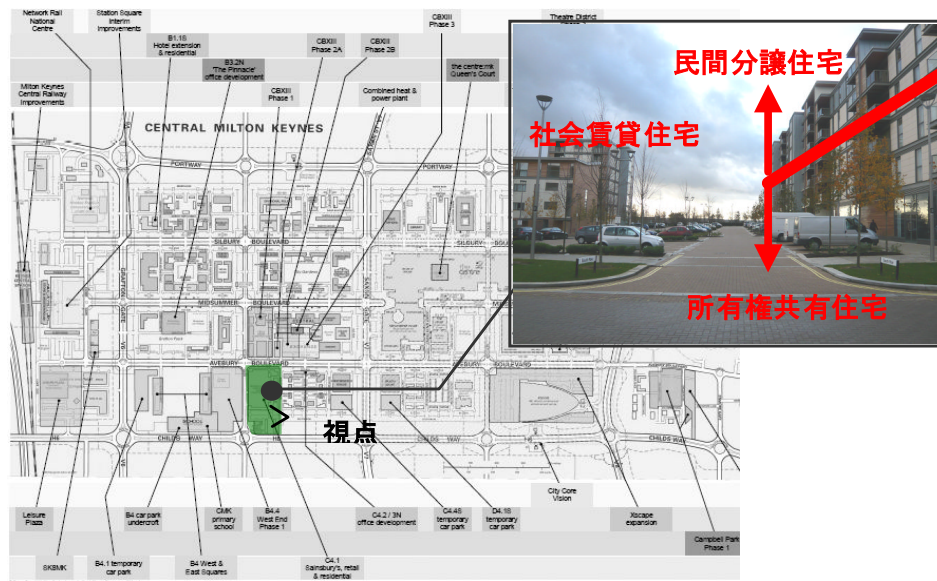


図2 整備計画案⁸とアフォーダブル住宅計画の位置付け



図3 集合住宅地区におけるアフォーダブル住宅建設

グリニッジ・ペニンシュラ再開発) がスタートした。

EP がグリニッジ半島全体のマスタープランを作成し、開発エリアごとに事業コンペの選定者がマスタープランに従った詳細マスタープランを作成し開発を実施している。南地区のうち住宅地区とコミュニティ・エリア部分がミレニウム・ヴィレッジ地区で、グリニッジ・ミレニウム・チーム（開発会社および不動産会社等数社で構成）により 2002 年に工事着工、2007 年に完了している。開発規模は、52.65ha

⁸ ミルトン・キンズ市の地方投資計画（Investment Plan）より

(うち住宅地区：12.51ha (アフォーダブル住宅 30%)) である。

②住宅整備

3,000 戸以上の住宅が供給されており、そのうち 30%は住宅協会が管理するアフォーダブル住宅である。アフォーダブル住宅の内訳は、所有権共有住宅が 85%で社会賃貸住宅が 15%となっている。民間開発会社が建設した分譲住宅の一部を住宅協会が買取っているため、分譲住宅と所有権共有住宅が単一街区内で混在している。下図のように建物の左側が所有権共有住宅で右側が民間住宅に分かれている。所有形態の異なる 2 つの居住空間の間には壁があり、玄関やエレベーター、階段、駐車場などは別になっているが、外観からは区別ができないよう、デザインは統一されている。



図 4 集合住宅の模型

3. フランスにおける多様性を考慮した居住地整備・再生手法

(1) 低中所得者向け住宅政策の概要⁹

①社会賃貸住宅の供給

フランスでは、住宅に関する権限は国にあるが、実際政策を行うのは国の地方部局であり、地方分散が行われている。予算についても国が各地域圏に配分したものを地域圏が様々な事業に配分している。5 年前からは、広域行政組織 (EPCI) や県に予算配分に関する権限の委譲がなされてきている。

低中所得者向け住宅である社会賃貸住宅の定義は、①市場より安い賃貸を設定すること、②賃借人の所得制限があることの 2 つを満たすこととされており、社会賃貸住宅には、次の 2 種類がある。1 つ目は、社会住宅供給組織 (Habitation à loyer modéré、以下「HLM」) が建設する住宅、2 つ目は、所有者が賃貸住宅を建てる際に税金や融資などの優遇措置を受けるかわりに安い賃貸を設定し、低所得者に貸すものである。社会賃貸住宅への入居者は、収入分位¹⁰60%ぐらいまでが対象となっており、適性賃貸住宅を供給する HLM が、入居を希望する人の中から世帯の規模、収入などを考慮して選択している。居住権に関する法律 (Loi sur le droit au logement opposable、以下「DALO 法」) によって「住宅の権利」が位置付けられ、

⁹ エコロジー・エネルギー・持続可能な開発国土整備省および ANRU へのヒアリング調査より

¹⁰ 収入分位とは、総務庁による全国貯蓄動向調査の結果に基づいて、全世帯を収入順位に並べ、各世帯が下から何%の範囲に位置しているかを示した数値。海外においても同様に算出する。

HLM はより貧困者に住宅を供給することが義務づけられた。また、低所得者等への住宅政策として、住宅手当がある。金額は、世帯の人数や所得、家賃などにより異なる。

DALO 法により社会賃貸住宅の供給を推進しているが、住宅購入も推進している。購入者が少ないうえに HLM が意欲的ではないため、あまり進行していないのが現状のようである。国は、HLM の連盟組織である「居住のための社会連合 (USH)」と協定を結び 4 万戸の住宅売却を目標に対話をしながら奨励している。

②ソーシャル・ミックスの考え方

都市連帯・再生法 (Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains、以下「SRU 法」) 第 55 条に、ソーシャル・ミックスの考え方が記されており、イル・ド・フランス外では 1,500 人以上のコミュニティにおいて、イル・ド・フランス内においては 3,500 人以上のコミュニティにおいては、全住宅数のうち 20%以上を社会賃貸住宅としなければいけない。同一都市圏の中で均衡が図られるべきとしている。社会賃貸住宅数が全体住宅数の 20%に満たないコミュニティは、税 (罰金) を支払うこととなっており、この税は、地域圏ごとに作っている基金 (Fond d'aménagement urbain) の財源となり地域圏の予算となっている。

(2) 衰退地域における市街地改良

①市街地改良全国プログラム (PNRU) の概要¹¹

a) プログラムの概要

特に困窮防止の困難な地区を対象に、1979 年から都市の困窮防止政策 (Politique de la Ville) が行われてきたが、抜本的な問題解決がなされてこなかったため、2003 年に都市および市街地改良のための方向付けとプログラム化の法律 (La loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine、以下「ボルロー法」) によって新たな都市の困窮防止対策である市街地改良全国プログラム (Programme national de rénovation urbaine、以下「PNRU」) が創設された。主に、脆弱都市地区 (Zone Urbaine Sensible、以下「ZUS」) に分類された 751 地区を対象とし、2004 年から 2013 年までに 25 万戸の社会賃貸住宅の解体、25 万戸の社会賃貸住宅の新設、40 万戸の社会賃貸住宅の修復とレジダンシアリゼーション (住宅建物の居住性の回復) を行うことが規定された。取り壊した社会賃貸住宅戸数と同数を地区内、市内、もしくは地域内に必ず新設し補うことが定められている。

都市整備の権限はコミュニティが有しているため、コミュニティごとに困窮した地区でのプロジェクトを計画し実行している。コミュニティは、都市圏及び地区、住宅の状況などの説明をはじめ、社会賃貸住宅の解体・建設、改築、道路整備、公共施設 (学校、保育園、スポーツ施設など)、商業施設などの整備を含む全体計画、計画の所有関係やスケジュール、立ち退き移転計画などの詳細計画、実施主体および財政計画を策定し、市長が全国市街地改良機構 (Agence Nationale pour la rénovation urbaine、以下「ANRU」) に提出する。プロジェクトの整備計画が審査基準を満たした場合には、ANRU は、コミュニティや HLM 等プロジェクトに関わる組織と 5 年

¹¹ 情報：ANRU へのヒアリング調査より

間の契約を結ぶ。

b)PNRU 地区内での支援制度

PNRU 地区内での住宅購入者に対する支援制度として、地区の外側から 500m 圏内までの地域で、所得により住宅購入時の付加価値税が引き下げられている。地区内の住宅を購入する際には、住宅購入費の融資制度もある。公共施設については、ANRU がその建設を奨励しているため、小学校などの地区内住民のみが利用する施設については、100%補助される。地区外からの利用客が想定される図書館やスポーツセンターなどの施設についても 100%ではないが補助が出ている。また、事業地区内の商業施設等の立地を促進するための支援として、開発業者が商業施設を建設する際の最初の投資に対する補助がなされているため、商業施設のテナント賃料を低く設定することができ、入居者が入りやすくなっている。地区が活性化し経営が安定した時点で通常の賃料に戻すことができる。開発業者は、当初低い賃料収入であっても、建設費の補助を受けているため採算のとれる仕組みとなっている。

(3) PNRU の取り組み事例（エピネー・シュール・セーヌ市）

エピネー・シュール・セーヌ市は、パリの北側に位置する人口約 3 万人の自治体で、8 つの自治体で構成されるプレーン・コミュン（Plaine Commune）に属する。エピネー市では、i)中心地区の再生、ii)社会賃貸住宅と民間住宅の多様化、iii)空間、施設、サービスの再生、の 3 つの目標を掲げ、4 つのプロジェクトが進められている。本プロジェクトの予算は 260 百万ユーロ、その内 ANRU の補助金は約 79 百万ユーロとなっており、944 戸の解体、1,018 戸の新築、公共施設（学校、メディアセンター、社会文化センター）の建替え等が行われている。

4 つのプロジェクトサイトの内の 1 つである中心地区では（図 5）、・公営住宅の団地地区外への分散と民間住宅の建設によりソーシャル・ミックスが図られている。さらに、地区内住宅棟の再配置と低密度化、緑の配置、街路・道路の整備（外部からのアクセスの改善、通り抜け）、・メディアセンターの建設、ショッピング

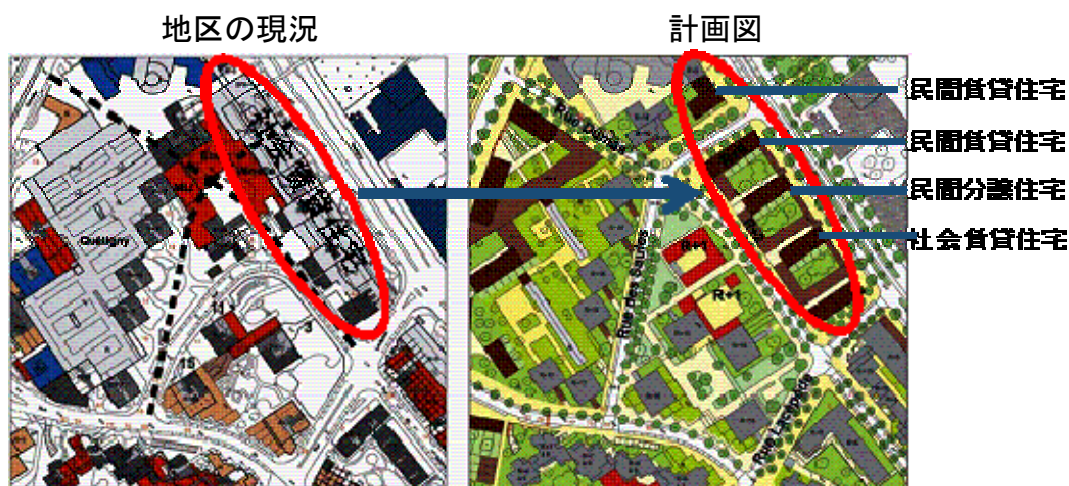


図 5 中心地区の現況と再生計画¹²

¹² エピネー・シュール・セーヌ市のプレゼン資料を筆者加工

センターの建設、事業所の誘致、地区内外を結ぶ公共交通の整備（LRT）が行われ、転入してくる住民にとってもよい居住環境を提供し地区への定着を促し、当該地区と他の地区との交流を図ろうとするものである。

②全国市街地改良機構（ANRU）の概要¹³

a)役割と実施手法

PNRU を推進するための組織として創設され、ハード整備を対象に補助を行う都市整備に関わる機関である。職員 80 人の機関で、i)都市計画家など 10 人ほどで構成されたコミューヌにアドバイスを行う課、ii)専門家や地方チームなど情報を取り扱う課、iii)戦略、プログラムの開発、調整、他の政策との調整、評価のほか、ANRU の規則全般を取り扱う課、の 3 つの課に分かれている。

ANRU の専門家は、各コミューヌが DDE（国の地方部局）と適宜相談し調査検討した事業計画について精査し、技術的側面から補足資料を作成、それらの書類をパートナー（都市大臣、住宅大臣、HLM、住宅経済社会協会（Union économique et sociale pour le logement: UESL）¹⁴、金融機関など）に提出する。その後、内部委員会が開かれ、各機関の視点からプロジェクトの内容を精査し、修正箇所をコミューヌに通知する。コミューヌは、プロジェクト案を修正し契約委員（ANRU の長とパートナーの 6 人で構成、委員会の長は ANRU の長）にて市長によるプレゼンテーションを実施し、契約が締結される。審査の基準は、持続可能な発展への同化、その他の都市の困窮防止政策との整合性、経済的プロジェクトとの整合性、プロジェクトの社会的側面、社会賃貸住宅供給の再構築、住宅供給の多様化、地域のパートナーの財政措置、プロジェクトの事業的特徴などがある。

b)補助率の設定について

補助率は事業により異なるが、例えば、道路整備は 10%から 80%であり、契約委員会がそのプロジェクトがよいものであると判断した場合は、委員会の裁量でプラスマイナス 20%を行うことができる。ただし、財政に余裕のあるコミューヌでは補助率は 30%以下で、財政難のコミューヌでは補助率 100%の場合もある。コミューヌの潜在的な財政状況、税金のレベル、困窮地区の度合いなどを、外部の専門家が調査し、優先順位のリストが作成されている。このリストを基に契約委員会で補助率が決定されることとなっている。

4. まとめ

近年のイギリスおよびフランスにおける住宅政策において、様々な所得者層が混在した居住地整備や衰退・荒廃する住宅地の再生に関する施策は、持続可能な地域社会の形成を図るための重要な施策に位置付けられている。以下に多様性創出のための施策および住宅地再生手法等についてポイントをまとめる。

（1）イギリスの所有形態の異なる住宅を混在させた集合住宅の促進

イギリスでは、住宅地の多様性創出のための方策として、民間の住宅開発の機を活用したアフォードブル住宅整備推進を重点的に行っている。民間開発会社に対し

¹³ ANRU へのヒアリング調査より

¹⁴ 企業が政府の住宅建設に対して拠出する協力金（「1% logement: 1%住宅」と呼ばれる）のこと。

開発許可の条件として、一定以規模以上の住宅開発を実施する際には、開発規模に応じたアフォードブル住宅（購入・賃借可能な住宅）の供給が義務づけられており（その割合は、地方自治体等のアフォードブル住宅供給目標によりこととなるが、通常 25%～30%となっている）、開発地区内における低中所得者向け住宅の供給が促進されている。アフォードブル住宅と民間賃貸・分譲住宅が混在することで、ミクス・コミュニティが形成される。住宅の供給形態としては、所有形態が様々なミクス・テニユア型の住宅整備が推進され、国からの様々な補助も用意されている。

（２）フランスの多様性を考慮した住宅政策と団地地区再生

フランスでは、一定以上の人口を持つコミューヌ（地方自治体レベル）においては、全住宅数の内 20%以上を社会賃貸住宅にすることを法律で定めている。社会賃貸住宅は分散配置して地区・都市・地域内の居住者が特定の属性に偏ることがないよう配慮している。

各コミューヌで社会賃貸住宅 20%を達成するためのインセンティブとして、国は、社会賃貸住宅数が全体住宅数の 20%に満たないコミューヌから税（罰金）を徴収している。徴収した税は、地域圏ごとに所有する基金の財源となり、国と地域圏、自治体で議論のうえ用途が決められている。また、コミューヌ内の社会賃貸住宅戸数を減らさないため、老朽化した社会賃貸住宅の建替えの際、解体した社会賃貸住宅の戸数分を新たに建設するものとしている。

住宅団地地区の再生を目的として、市街地改良全国プログラム（PNRU）が創設され、脆弱都市地区（ZUS）に分類された 751 地区を対象とし、2004 年から 2013 年までに 25 万戸の社会賃貸住宅の解体、25 万戸の社会賃貸住宅の新設、40 万戸社会賃貸住宅の修復とレジダンシアリザシオン（住宅建物の居住性の回復）を遂行している。老朽化がひどい住宅の解体、老朽化の進む住宅の改修、新規住宅の建設とともに、民間の分譲または賃貸住宅の建設を誘導している。また、道路などのインフラ整備、公共施設（学校、保育園、スポーツ施設など）、商業施設などのハード整備のみでなく、雇用や職業訓練（技術や教育）、犯罪、反社会的行為、困窮地主などに対するソフト対策も講じられている。

PNRU の実施に際してハード整備を担当する ANRU が設立され、単一の窓口となり財政支援を行っている。契約委員会（ANRU の長とパートナーの 6 人で構成、委員会の長は ANRU の長）にて、各コミューヌが作成した事業計画について市長によるプレゼンテーションが行われ、内容を精査したのち ANRU はコミューヌと 5 年契約を締結する。地域主体の事業であるが、事業計画案策定段階に、DDE（国の地方部局）や ANRU との綿密な協議が行われている。コミューヌは毎年報告書を作成し ANRU に報告する。それ以外に、契約後 2 年目と 4 年目には、事業の内容、インパクト、社会的政策との関係などを含む現状分析を行い、成果を評価している。

また、ソフト対策を遂行する機関として ACSE が設置されており、現在ハード整備とは別に活動を行っている。今後、ANRU と ACSE 間での連携が重要とされており、相互連携によるハードとソフトの整備が地域の活性化および持続可能な地域社会の形成に繋がると期待されている。

【参考文献】

- ・イアン・カフーン著、服部岑生・鈴木雅之訳（2000）（ヨーロッパ建築ガイド1 イギリス集合住宅の20世紀）鹿島出版会
- ・鈴木雅之，「公的住宅供給におけるソーシャル・ミックス ～テニユア・ミックス集合住宅計画の背景と意義～」，第23回ハウジング研究報告会
- ・（財）自治体国際化協会，「ロンドンの分散（Decentralization）政策と都市開発」CLAIR REPORT no.095

米国住宅市場の現状と課題

～サブプライム・ローン問題の解消で回復に向かうのか～

主任研究官 高橋 正史

研究官 佐藤淳一郎

研究官 明野 斉史

1. はじめに

米国の住宅市場混乱の原因とされるサブプライム・ローンの処理は大きな痛みを伴いながら終息に向かっているが、その裏にはまだ表面化していない多くの問題が残っている。本稿では、米国住宅市場の現状と残された課題について図表を用いながら概観していく¹。

2. 米国の住宅ローンの分類

米国の住宅市場の現状を見る前に、米国の住宅ローンを概観することとする。米国の住宅ローンは信用力と融資主体によって分類することができる（表 1）。

FHA ローン・VA ローンは、政府機関である FHA (Federal Housing Administration ; 連邦住宅庁)、VA (Veterans Administration ; 退役軍人省) によって提供される信用力の低い層向けの公的保険・保証の対象となるローンである。これ以外の公的保険・保証の付かないローン（①+③+④+⑤）は通常のローンという意味合いのコンベンショナル (Conventional) ・ローンと総称される。

コンベンショナル・ローンのうち、政府支援企業 (GSE : Government Sponsored Enterprise) である連邦抵当金庫 (ファニーメイ) と連邦住宅金融抵当金庫 (フレディマック) の定める基準を満たすモーゲージ・ローンで、優良クオリティかつ融資額が毎年連邦政府の定める基準以下であるものをコンフォーミ

表 1 米国の住宅ローンの分類

	政 府 等	民 間
信用力高い	①コンフォーミング・ローン (Conforming) GSE の対象 : 729,750 ドルまで	③ジャンボ・ローン (Jumbo) 住宅価格 729,750 ドル超
		④Alt-A・ローン (Alternation-A)
信用力低い	②FHA ローン・VA ローン	⑤サブプライム・ローン (Subprime)

¹ 本稿は 2009 年 12 月 7 日に三井住友銀行ニューヨーク支店にて行ったヒアリングを基に執筆している。

ング（Conforming；「適合」）・ローンと呼び、それ以外のコンベンショナル・ローンをノンコンフォーミング・ローン（③+④+⑤）と呼んでいる。

ノンコンフォーミング・ローンのうち、借り手の信用力は高いものの、GSEの買取上限を超える大口ローンをジャンボ（Jumbo）・ローンと呼ぶ。さらに、信用力は高いものの所得を証明できなかつたり（あえて証明しなかつたり）、融資比率が高かつたりする借り手向けのローンとして Alt-A・ローン²がある。

ジャンボ・ローンと Alt-A・ローン（③+④＝プライム・ローン）に属しないと分類される民間住宅ローンがサブプライムということになる。

一般にサブプライム・ローンは信用力（返済能力）が劣る債務者向けのローンということになり、過去のローンの延滞有無、抵当権実行・債務免除の有無、破産経験の有無、クレジットスコアなどがチェック項目となる。

これまで見てきたローンは住宅購入時におけるローンであるが、それ以外に借り換えローン（refinance）やホームエクイティ・ローン（home equity loan）などがあるが、ここでは説明は省略する。

表 2 米国の住宅ローンの種類

ローンの種類	概 要	主な保有形態
FHA/VAローン	政府機関であるFHA、VA（退役軍人省）による保険・保証の対象となるローン	Ginnie Maeによる証券化
コンフォーミング・ローン	GSEの買取基準を満たすローン（金額729,750ドル以下かつ信用力の高いローン）	GSEによる証券化／金融機関がバランスシートで保有
ジャンボ・ローン	借り手の信用力は高いものの、GSEの買取上限（729,750ドル）を超える大口ローン	民間MBSとして証券化／金融機関がバランスシートで保有
Alt-Aローン	収入・資産状況不問ながら、一定以上のクレジット・スコアを有する借り手向けのローン（＝サブプライム以上、コンフォーミング以下）	民間MBSとして証券化／金融機関がバランスシートで保有
サブプライム・ローン	クレジット・ヒストリーに瑕疵がある借り手や低収入など信用力の低い借り手向けのローン	民間MBSとして証券化

2. 米国における住宅ファイナンス

アメリカにおける基本的な住宅ローンの種類は表 2 のようになっている。ここに掲げた住宅ローンの実行額の内訳は、GSEの買取適確のコンフォーミング・ローンとFHAとVAの政府保証保険付きの住宅ローンでほぼ9割から9割5分を占めていて（図1）、公的支援頼みの回復という図式を読み取ることができる。

住宅ローンの保有主体別に見ると（図2）、上から二つ目にGSE保証の付いていない民間組成のモーゲージバックドセキュリティ³プール（MBSプール（民間））が示されているが、これが2003年～6年まで急激に伸びてきている。こ

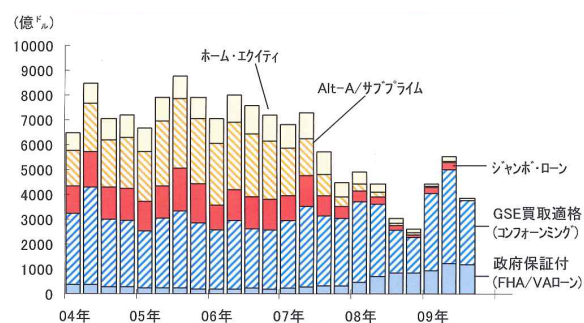


図 1 住宅ローン実行額

（出所）表 2、図 1 とともに三井住友銀行ヒアリング資料より

² Alternative A Paper の略。アメリカでは、最も信用度の高い住宅ローンは“A Paper”と呼ばれ、その次に信用度の高い住宅ローンという意味である。

³ mortgage backed security：特定のモーゲージ・ローンを裏付けとし、そこから生じるキャッシュフローに償還が直結している証券のこと。

れの大部分がサブプライム・ローンであり、Alt-A だったわけであるが、これが一気に反転して萎んできてしまった。代わって MBS プール (GSE 保証付き) が大きく増えており、この MBS プール (民間) と MBS プール (GSE 保証付) はいずれも証券化のピークルであって、これだけで約 6 割の住宅ローンを保有していることになる。残りの 4 割弱に商業銀行、貯蓄金融機関、モーゲージカンパニー等々の金融機関が自分のバランスシートに持っている住宅ローンがあるという点で、GSE とその他の民間の MBS プールをどうするかが住宅ファイナンスの政策の主題になってくる。

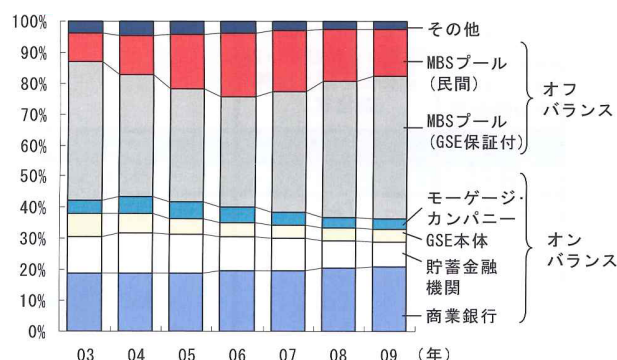


図2 住宅ローンの保有主体

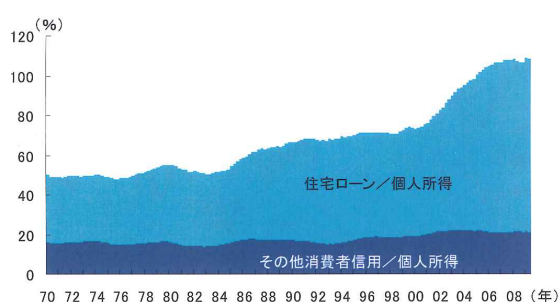


図3 家計部門の負債状況

3. アメリカ経済の3つの過剰

アメリカ経済を見渡すと「個人部門の負債」と「企業部門の（過剰）雇用」と「（過剰）設備」という3つの過剰が存在している。アメリカでは日本と違い、企業部門の負債は相対的に小さく、家計部門の負債が大きく積み上がっている。

図3は個人所得で住宅ローン残高を割ったレバレッジの水準であるが、これが足元でも解消されていないという状況で、「これをどうするのか」、「これが経済の重石になっている」という構図にあると言える。

また、家計部門の住宅担保借り入れの対GDP比は近年低下しつつあるものの、依然として高水準で推移している。一方企業部門の負債は相対的に小さくなっている（図4）。しかし、経済（消費）の回復が見込めないなかで、設備稼働率



図4 家計部門と企業部門の負債の比較



図5 設備稼働率と雇用の関係

（出所）図2、図3、図4、図5ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

は低水準にとどまっており、失業率も近年急激に高まっている（図5）。

4. 住宅市場は一旦底打ち

図6は住宅のマーケットの指標について述べるときによく使われるチャートであるが、注目すべき点としては新築と中古の住宅販売の動きが今回の局面で初めて明確に乖離が生じたということである。これまでは新築と中古は同じような動きをしていたが、今回は新築が下げ続けて、中古は途中から回復したという点が特徴的である。

これは金融機関が差し押さえた住宅が中古市場に大量に放出され、その結果として中古の価格が大きく下がり、割安感から中古に買いが入ったためだと考えられる。その結果、在庫の販売に対する比率も直近の低水準のところはまだ及ばないが、80年代以降の水準から見れば在庫過剰感が調整されてきているとも判断できる（図7）。

ただし、中古はある程度売れているものの在庫が大量にあるので、新設住宅を着工するという動きにまでは至っていない（図8）。

5. 過剰在庫の調整には時間が必要

次に、在庫がどれくらい処分されたかであるが、在庫の絶対数でみると、図9にある通り中古の方は、今のところ300万戸強といったところである。80年代以降の水準から見ると、大体100万戸くらい在庫が高止まっているという状況である。

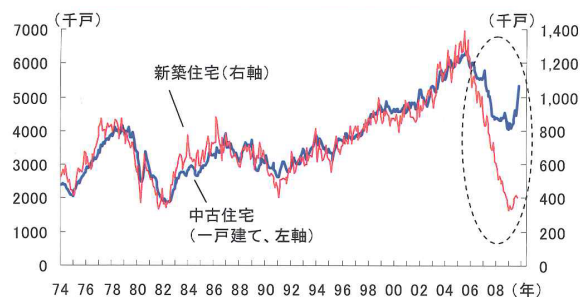


図6 住宅販売の推移



図7 住宅在庫／販売比率



図8 新設住宅着工戸数

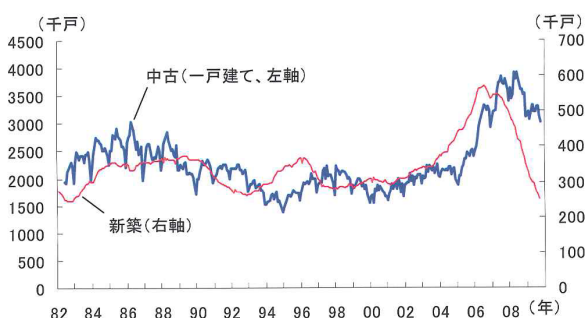


図9 住宅在庫数

（出所）図6、図7、図8、図9ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

これに対して新築の方は歴史的に見ても最低水準にまで在庫が落ちてきているので、新築の在庫の方は調整が進んでいると考えられる。

一方で空室率は依然として高水準にあると言える（図 10）。この 100 万戸内外の中古住宅の過剰在庫をどのくらいで減らせるのかを考えると、これまでは世帯数が年間 100 万戸のペースで伸びてきていたので（図 11）、FRB などは一般的には世帯数増と同数の住宅需要があり、住宅の在庫数の減少や空室率を下げるのにはそれほど時間はかからないと見込んでいた。

しかし、ここにきて初めて住宅の世帯数が減少に転じたので、誰が 100 万戸の過剰在庫の住宅を買うのかという問題が起きている。前で中古住宅の販売が回復していると述べたが、これは自然な実需に基づく取引ではなくて、価格の下落に着目した投機（speculation）であるという可能性は否定できない。

こうしたことから、現在の住宅価格の底打ちは投資家主導であると考えられ、一般的に言われているほど底堅くないかもしれない。何か別の要因が一つ加われば住宅需要が再び冷え込む可能性があるという危機感が市場関係者にはあるとのことである。

6. 不動産価格の調整

不動産価格については、図 12 の商業用と住宅の価格推移に見られるとおりである。住宅については、足元明確に回復の兆しが出てきている一方で、商業用

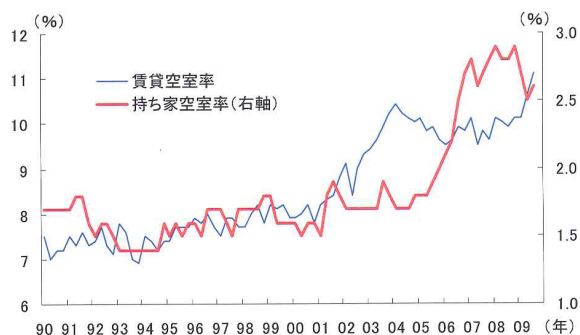


図 10 空室率の推移

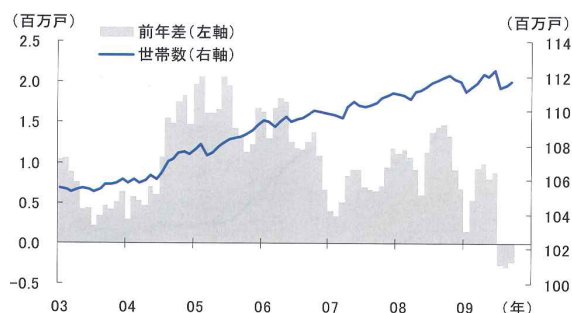


図 11 米国世帯数の推移

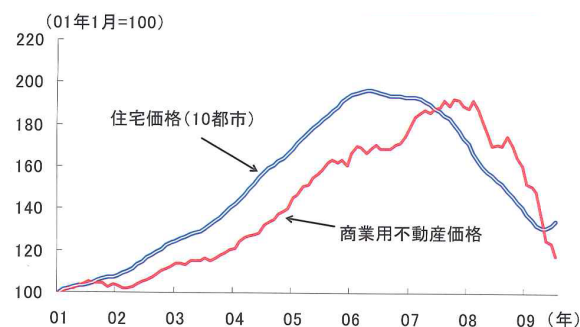


図 12 住宅価格と商業不動産価格

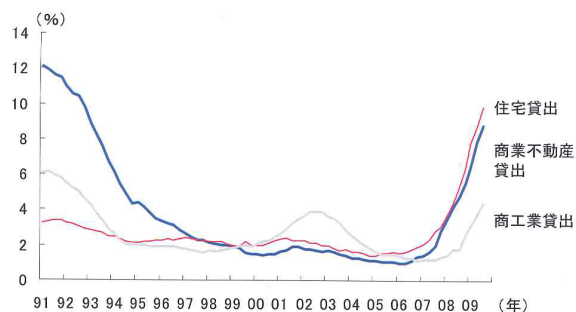


図 13 米銀不動産担保貸出の延滞率

（出所）図 10、図 11、図 12、図 13 ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

についてはまだ底が見えないという状況である。

米銀の貸し出しの延滞率も、住宅担保、商業用不動産担保それぞれ 8%強くらいの水準まで上がってきていて、それが米銀のバランスシートに重石になって加わっている（図 13）。図 14 は、米銀の貸し出し全体に占める不動産貸し出し（住宅ローン貸し出しと商業不動産貸し出しを合計したもの）を示したものであるが、55.6%つまり半分強が住宅・不動産絡みの貸出となっている。これが痛んでくるとさらに米銀のバランスシートに圧力が加わって、ファイナンス面の懸念材料となってくる。

一般的に延滞率と住宅ローン債権の劣化のスピードについて論じられることが多いが、基本的に住宅ローンについては雇用者数の増減と極めて密接にリンクしていて、商業用不動産の場合には失業率とリンクしている傾向がある。

基本的に住宅ローン貸し出しは雇用者数の増減とかなり平行に動くと考え、失業率に比べて約 1 年から 1 年半早く動く指標となっている。それゆえ過去の例から見ても、商業用不動産貸し出しよりも居住用不動産のほうが経済の動きを鮮明に反映させると言える。

7. FRBによる金融緩和と信用緩和

このように調整が進む中で、FRB は金融緩和、信用緩和を通じて下支えを図ってきた。図 15 の 4 つのチャートは過去 30 年間の中古住宅の販売と金利の関係を示したものである。金利はメモリが

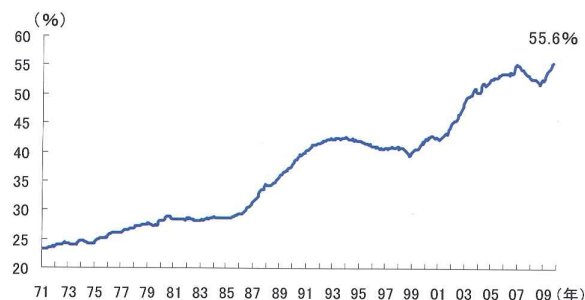


図 14 米銀貸出に占める不動産貸出比率

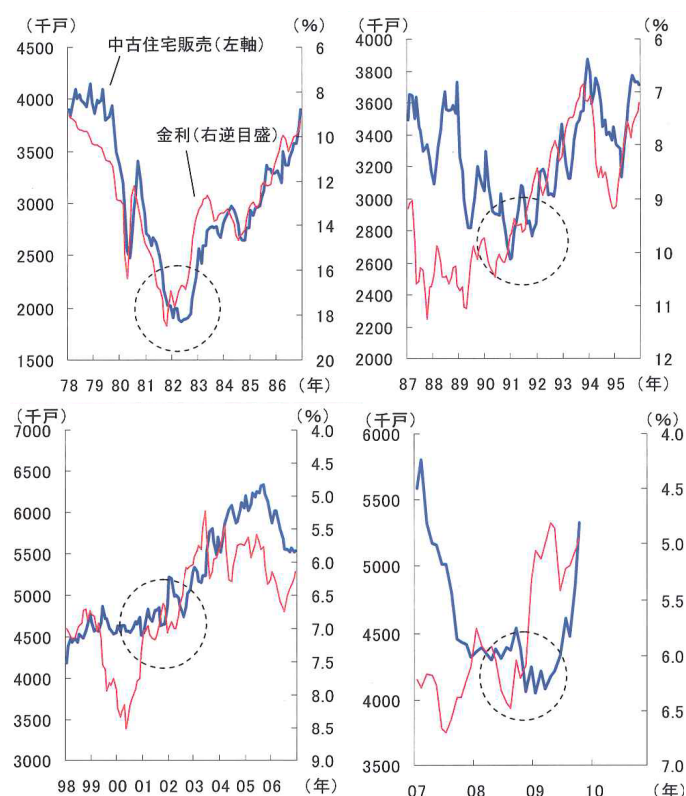


図 15 過去 30 年間の住宅販売の回復と金利の関係

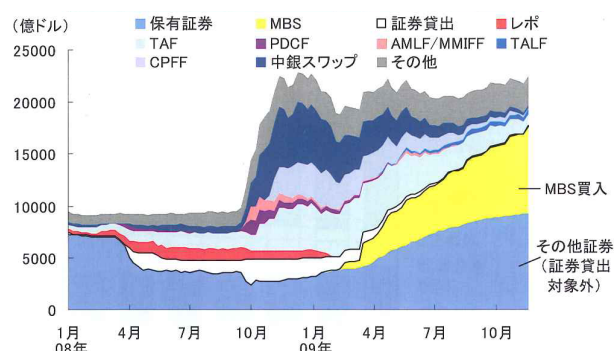


図 16 FRBのバランスシート構成

（出所）図 14、図 15、図 16 とともに三井住友銀行ヒアリング資料より

逆になっているので、上に行けば行くほど金利が下がっていることになる。

この両者の関係がはっきりと出ているのが左上の 80 年代前半のパターンで、金利を下げるとたちどころに住宅販売が回復している。当時はインフレに対処するためにボルカーFRB 議長（当時）が凄まじい利上げを実施したので、住宅需要が大きく減少していた。その金利を下げたところ、たちどころに需要が回復したということであり、程度の違いこそあれ、90 年代の初頭、2000 年代初頭も金利が下がると住宅の販売が増加するという関係が明確になっていた。

現在の状況であるが、金利を引き下げた結果、だいぶ遅れてではあるが、その影響が住宅販売に及んできており、若干立ち直りを見せているものの、これがどの程度まで行くのかが注目される。そもそもこの立ち直りが出てくるのが過去と比べてずいぶんタイムラグがあって遅かったので、過去ほど明確かつ迅速に金利に反応していないという点で住宅市場の回復は弱いとも言える。

また、FRB のバランスシートを見ると、FRB が MBS の買い入れや国債の買い入れなどで直接長期金利の押し下げに動いているので、こうした FRB の異例の政策によってようやく金利が下がってきたという意味でも、過去と比べてずいぶん市場の回復力は弱いと考えられる（図 16）。

8. オバマ政権の住宅ローン借り手支援策

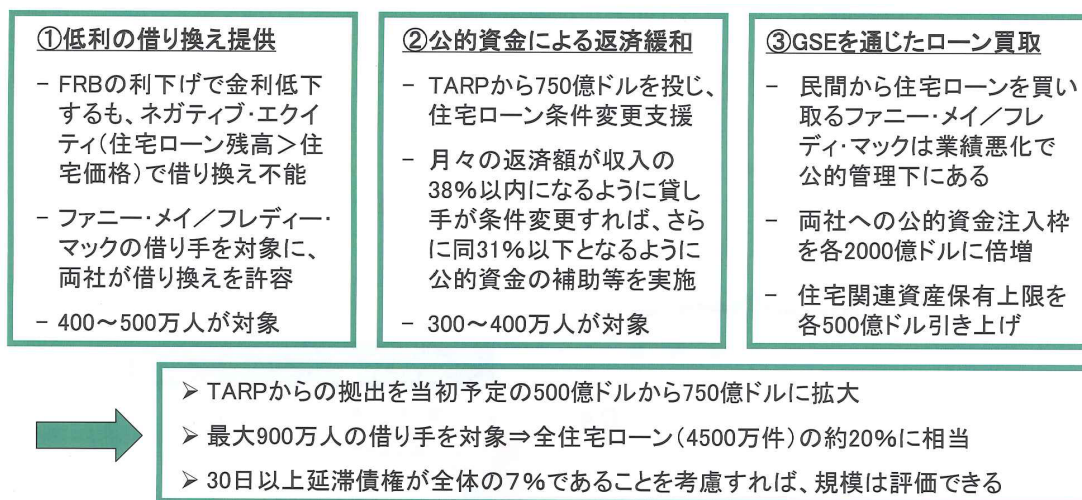
次にオバマ政権の住宅ローン借り手支援策であるが、これは 2009 年 2 月に出されたもので、これは大きく 3 つに分けることができる（図 17）。

一つ目は、まだ延滞はしていないが住宅ローンの負担が苦しいと思っている人たちに低金利での借り換えを可能にするというものである（「低利の借り換え提供」）。これに関してはファニーメイとフレディマックの利用者を対象にして、住宅ローンの残高が住宅価格の担保価値を下回っているネガティブエクイティの場合でも、借り替えが可能であるということをファニーメイとフレディマックに強引にやらせている。

さらに二番目として、実際に延滞に陥っている人たちに対して、公的資金を投入することによって一部返済負担を緩和させるというプログラムである（「公的資金による返済緩和」）。

三番目がファニーメイとフレディマックをとことん支援していくというものである（「GSE を通じたローン買取」）。

これまでのところ、「低利の借り換え提供」についてはある程度の実績が出ているが、「公的資金による返済緩和」については延滞している人たちの借り換えが困難なため伸び悩んでいて、打ち上げはしたもののほとんど動いていない。



- ただし、証券化済み住宅ローンの場合、投資家やサービサーなど当事者が多数で条件変更の合意が困難
- 公的資金による補助後での「収入の31%以下」という返済比率には明確な根拠はなし
- 例え条件変更しても、再び返済に行き詰る借り手が多いとの調査もあり
- 住宅価格の下落傾向、失業率の上昇傾向など、マクロ環境の悪化が著しい

(出所) 三井住友銀行ヒアリング資料より

図 17 住宅ローン借り手支援策の概要

9. 米銀の住宅ローンに対するスタンスは軟化するか

こうした状況下において米銀の住宅ローンに対するスタンスはまだ厳格化されたままである。この部分に関して、延滞率と雇用者数の増減が平行に動いているというのが図 18 であるが、これによると雇用者数の減少幅が減っていて、雇用者数の減り方がピークアウトしたと見てとれる。こうしたことから、今後半年くらいの間に住宅ローンの延滞率自体もピークアウトとするのではないか予想される。

こうした環境の変化を受けて、銀行の住宅ローンに対する貸し出し態度というものも若干は緩んできている(図 19)。このグラフは住宅ローンの需要が増えたか減ったかというアンケート調査の回答で、足元需要は増えていると見てとれる。しかし、下の住宅ローンの貸し出し態度を見ると、貸し出し態度自体は厳格化していると回答している比率が減っているだけで、緩和したという回答はまだ増えていない。つまり、貸し出し態



(出所) 三井住友銀行ヒアリング資料より

図 18 延滞率は雇用と表裏一体

度は厳しくしたまま、横ばいの状態であると理解できる。

図 20 は、住宅ローンの回復はいつかというアンケート調査を 2009 年 10 月に FRB が行ったものであるが、プライム向けも非プライム向けも今のところ、あと数年は続くのではないかという予想が多くなっている。

10. リスク要因としての住宅ローン金利リセット

次にリスク要因としての住宅ローン金利のリセットという問題について見ていく。この問題は、サブプライム・ローンを初期の段階（2003～2004 年くらい）に借りた人が、当初はキャンペーン金利で低い金利で借りられたが、それが 2 年後、3 年後にリセットされて 9%、10% の高金利になり、返済困難になっ

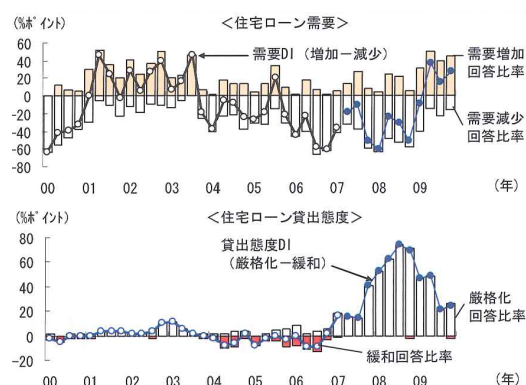
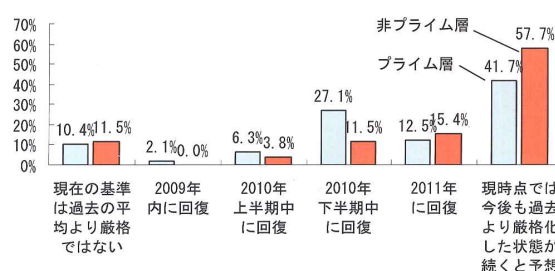


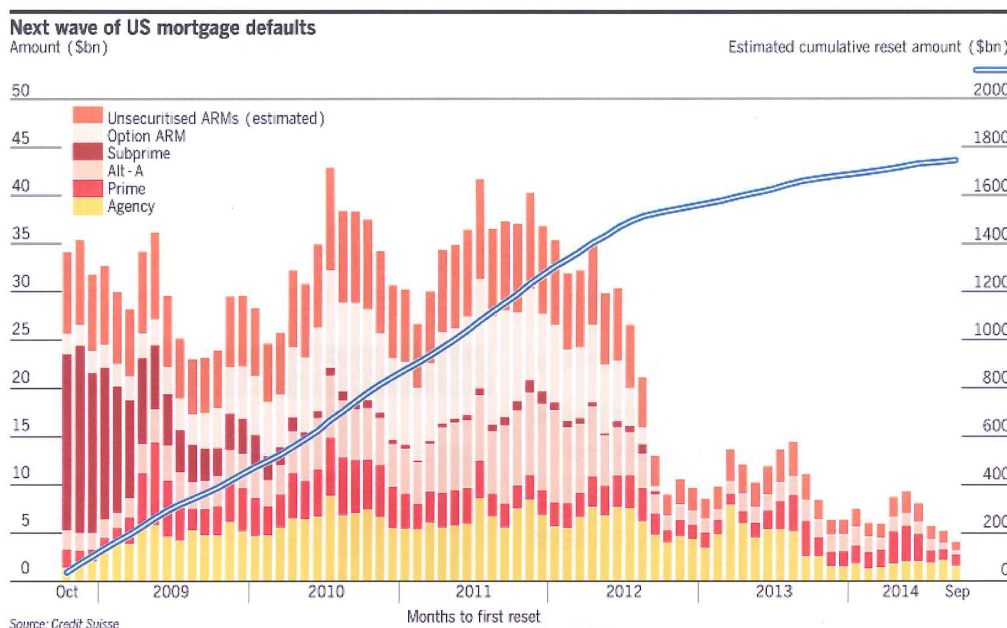
図 19 銀行住宅ローンの貸出態度



(資料) BLS、FRB データより三井住友銀行作成

図 19 米銀の住宅ローンの見方

(出所) 図 19、図 20 とともに三井住友銀行ヒアリング資料より



(出所) 三井住友銀行ヒアリング資料より

図 21 住宅ローンの初回金利リセット到来分布

たことで大きな社会問題となった。こうした金利のリセットはプライム向けの住宅ローンにも広くその商品性が設定されている。図 21 で見ると、サブプライムの金利リセットは 2008 年中にほぼ終了する。

全体では、2009 年時点では巡航速度くらいに落ち着いているが、それに代わって 2010 年、2011 年からはプライム層に対する金利返済方式自由選択式の住宅ローンであるオプション RM の初回金利リセットが増えてくるということで、2011 年の終わりから 2012 年の頭くらいまではかなり高水準のリセットが続く。これでリセットに耐え切れずに延滞して住宅の差し押さえが起こるという可能性がかなり残っているので、サブプライム・ローン問題は終わったものの住宅ローン全体の劣化という問題はまだまだリスクとしては残っている。

1 1. ファニーメイ／フレディマックをどうするか

こうした中で、政府はファニーメイとフレディマックを使って必死に住宅市場を下支えしている（図 22）。左上の部分で GSE の住宅ローンの買取上限額は 2007 年までは 417,000 ドルだったものが、729,750 ドルまで引き上げられ、高級住宅であってもファニーメイ、フレディマックが買い取ってくれるということになった。

枠を広げた上で、GSE にエクイティを公的資金で入れて、彼らが発行する MBS を FRB と歳入庁が買い取るということで、資金調達も丸抱えで支援した（図 23）。GSE 保証の付いた MBS が 2009 年初頭から一気に増えている。さらに、ファニーメイとフレディマックの利用者については、担保割れしているローンであっても低利の借り換えを認めるというプログラムを実施した（Home Affordable Refinance Program; HARP（ハーブ））。この制度は Loan to Value（LTV）が 80%を超えるものには通常、リファイナンスは禁止されているが、ローンが住宅価格の 125%まで上回っていてもリファイナンスを認めることとした。その結果、HARP の部分だけリファイナンスの実績が上がったという



図 22 GSE の住宅ローン買取上限価格

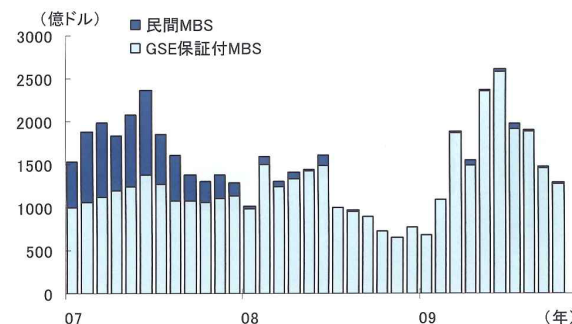


図 23 GSE 保証付 MBS の発行は高水準

（出所）図 22、図 23 ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

ことになっている（図 24）。

このようにして住宅ローン保有者の救済を図っているものの、今後はその負債を抱えることとなったファニーメイとフレディマックの健全性をどのように維持していくのかが議論の中心になっていく。

12. モーゲージ・インシュランスという課題

最後に、ファニーメイ、フレディマックをどうするのかという裏にあるのがモーゲージ・インシュランスという住宅ローン保証会社の問題である。アメリカの住宅ローンの場合、LTVで80%を超える部分についてはモーゲージ・インシュランスを付けることが義務付けられているが、これが6社の寡占状態になっている（図-27）。このモーゲージ・インシュランス会社も業界全体として大きなダメージを受けており、業界全体で約1,000億ドルの損害を出している（図-28）。

モーゲージ・インシュランス会社は今のところ、右肩下がりに業績が悪化しており、まだ改善の見込みが見えていない。さらに、これまでは使い勝手が悪く、フィーも高いため人気のなかったFHA/VAの政府保証ローンのシェアが公的保証付きということで需要が高まっており、民間のモーゲージ・インシュランス会社はそのシェアを奪われつつある。

こういう中で、これまでに積み上げてきたポートフォリオが劣化しており、どうやって新しいビジネスで資金を回し

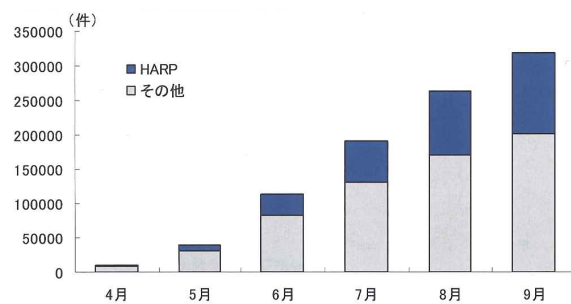


図 24 ファニー／フレディのリファイナンス累計額

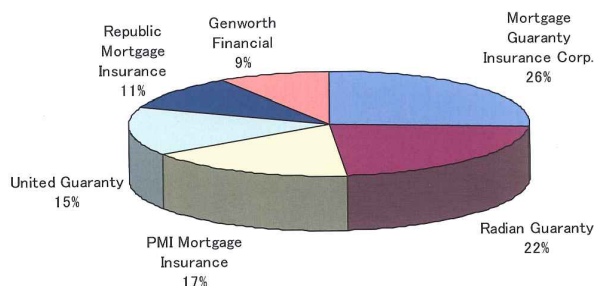


図 25 寡占状態のモーゲージ・インシュランス

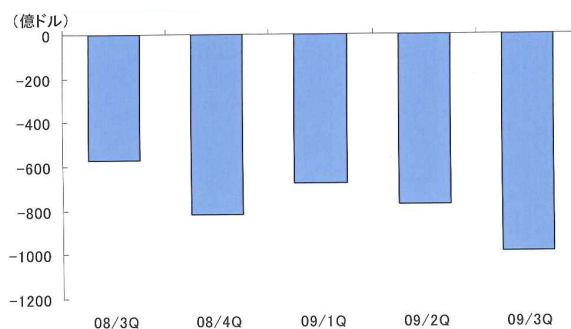


図 26 業界全体の純利益推移

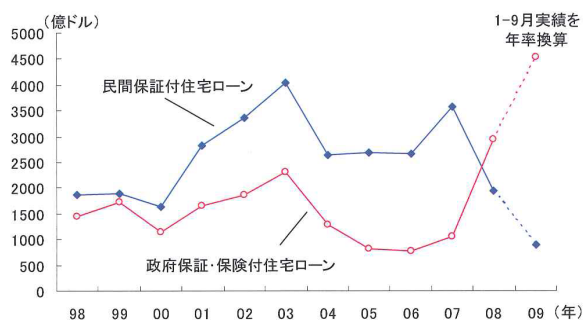


図 27 政府保証 (FHA/VA) との競合

(出所) 図 24、図 25、図 26、図 27 ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

ていくのかという問題が出てきている。ファニーメイ、フレディマックをどうするかという裏側には、モーゲージ・インシュランス業界にまで公的資金を投入するのかという問題も残されている。

こうした点まで含めて、今後解決すべき問題点が多いというのが米国の住宅ファイナンスの状況であると言える。

(参考) ホーム・エクイティ・ローンの盛衰

ホーム・エクイティ・ローンというのは、ホーム・エクイティ、すなわち住宅のネットの資産額（評価額－ローン残高）を担保にして融資を行う制度なので、住宅価格の変動に大きく左右される。残高のピークは2007年後半くらいになっており、07年をピークに緩やかに減っている（図28）。

ホーム・エクイティの証券化の実行額は2007年中頃からほぼゼロになっており、これはリーマンショックの約1年前から証券化市場は機能停止していたということになる。この辺は金融市場の制約というよりは不動産価格の制約によるところが大きかったと判断される。そもそもホームエクイティがなくなってしまったのでそれを担保にして融資するということが実行されなくなってしまっている（図29）。

表3は、実際の住宅の担保価値が住宅ローンの残高を下回ってしまっている世帯が全国に22.6%あることを示している。カリフォルニア、フロリダ、アリゾナでは3割～4割の家計が住宅ローンの残高のほう家の価格を上回っており、こうした地域ではホーム・エクイティ・ローンのやりようがないということである。

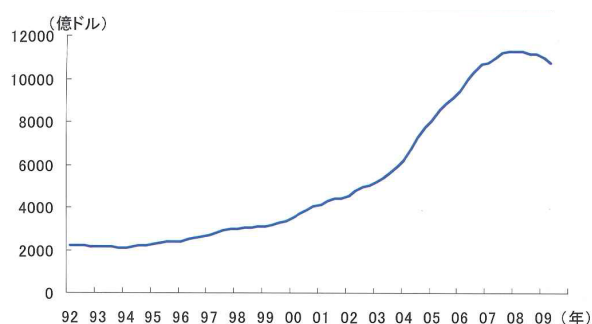


図28 米国のホーム・エクイティ・ローン残高

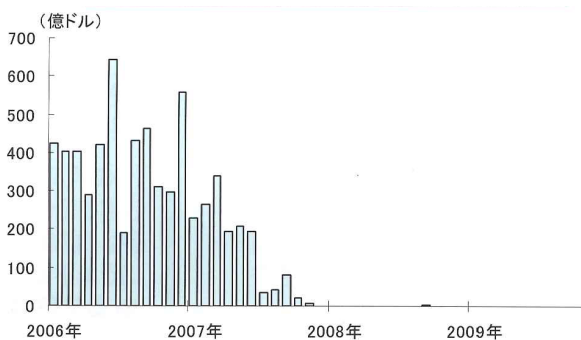


図29 HEローン証券化実行額

表3 担保割れ住宅ローンの増加

	ローン残高が住宅価格を上回る世帯数 (万世帯)	対ローン保有世帯比率
全国	1,070	22.6%
上位5州計	606	36.8%
カリフォルニア	241	34.7%
フロリダ	204	44.7%
アリゾナ	66	47.9%
ミシガン	51	37.3%
オハイオ	44	20.1%

（資料）FRB、Merrill Lynch、First American CoreLogicデータより三井住友銀行作成

（出所）図28、図29、表3ともに三井住友銀行ヒアリング資料より

通勤時における新型インフルエンザ対策に関する アンケート調査の結果 —関西地区における通勤者の意識と対応—

研究調整官 佐野透、研究官 柴田久一郎、研究官 井上延亮

1. 目的

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

このアンケート調査は、通勤時の新型インフルエンザ感染防止策の検討に役立てていくため、昨春、新型インフルエンザ A/H1N1 の流行がいち早く確認された関西地区において、通勤者がどのように対応したか、強毒性の新型インフルエンザの流行を想定した場合、通勤混雑に対してどのような意識をもっているかについて調査したものである。

2. 調査概要

【対象者】 次の 3 条件を満たす人を対象とした

- ①近畿圏注) に居住している人 注) 平成 17 年度大都市交通センサスの調査対象区域
- ②大阪市内を勤務先としている人
- ③通勤手段として鉄道・バスを主に利用する人

【調査方法】 インターネットアンケート

【調査期間】 平成 21 年 12 月 4 日～12 月 8 日 (2,000 サンプル)

3. 結果のポイント

- ・昨春の新型インフルエンザ発生に対する対応について過剰反応だったと思うかどうかについては、意見（評価）が割れた。
- ・今般流行した新型インフルエンザと強毒性の新型インフルエンザとの違いについては、過半数の人が認識しているものの、「あまり知らない」、「知らない」とする回答も 4 割ある。
- ・強毒性の新型インフルエンザの流行を想定したとき 3 人に 2 人が公共交通の通勤混雑を避けたいと思っているが、大幅な時差通勤等通勤混雑緩和につながる行動をとるには、勤務先からの指示等が必要とする回答が 8 割に達した。

1. 新型インフルエンザ A/H1N1 発生時(昨年の5月頃)の対応

問1 平成21年5月に新型インフルエンザの発生が報じられた当初、通勤で公共交通機関を利用する時、あなたが感染防止のため行なったことをお答えください。
(各項目について「あり」・「なし」を選択)。

○新型インフルエンザ A/H1N1 の発生時に通勤者が公共交通機関を利用する際に行なった感染防止策は、「勤務先での手洗い(消毒)やうがい」81%、「乗車中のマスクの着用」60%、「マスクの外出時常時着用」48%であった。

○「乗車前に、少しでも空いている車両をさがして乗車した」とする答えも 18%あった。

○通勤混雑の緩和につながる行動をした人は、全体の16%であった。

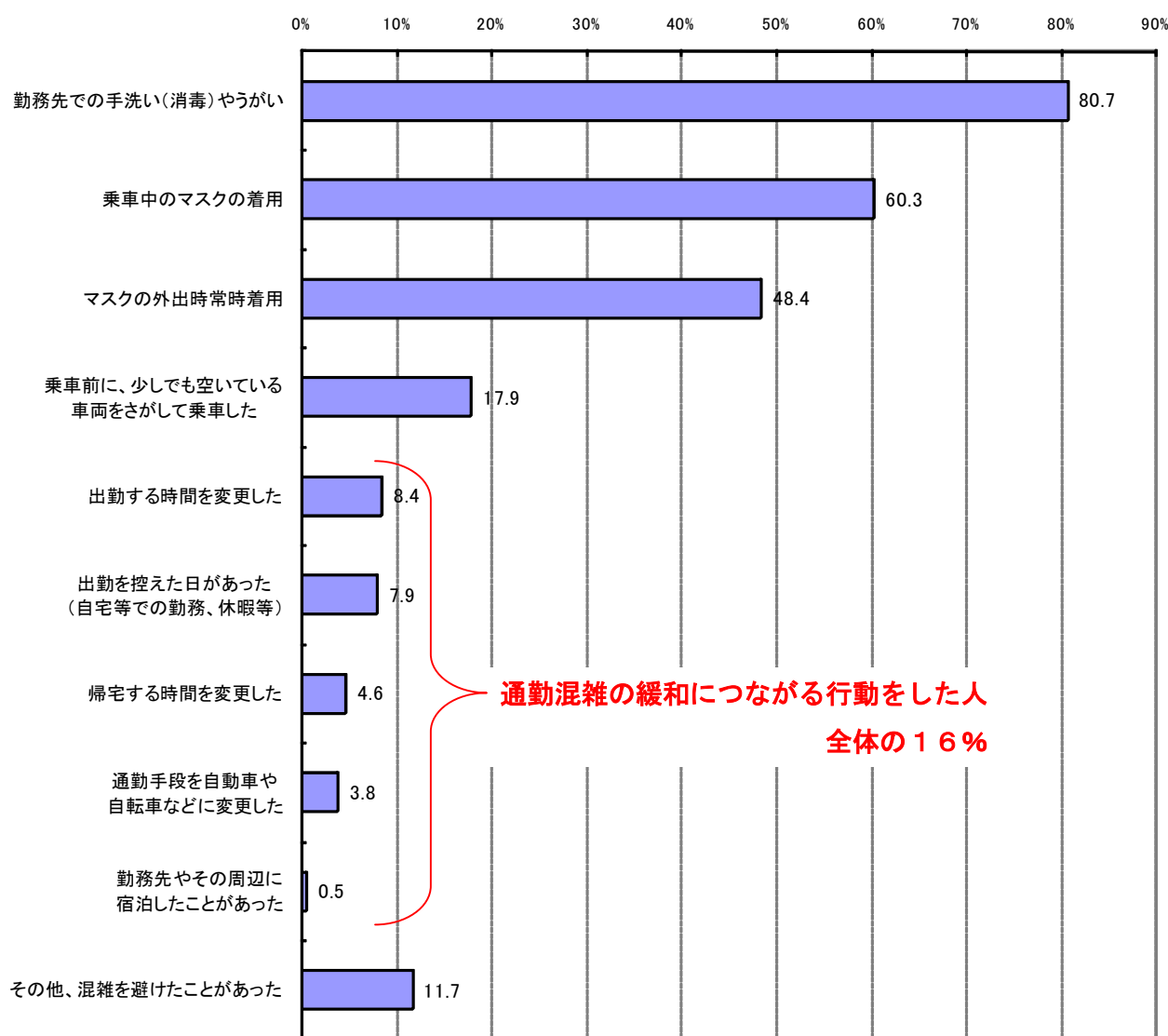
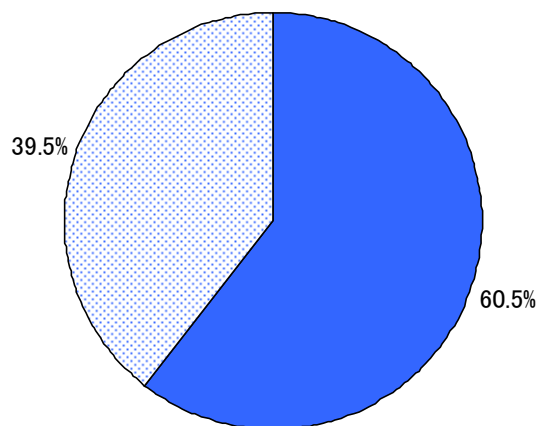


図1 通勤での公共交通機関利用時に行った感染防止策

問2 感染防止策について、勤め先から指示や勧めはありましたか。(ひとつだけ)

○問1で通勤混雑の緩和につながる行動をした人のうち、6割の人が勤務先からの指示や勧めに基づいて行動していた。4割の人は勤務先からの指示や勧めはなかったが、自主的に判断して行動した。

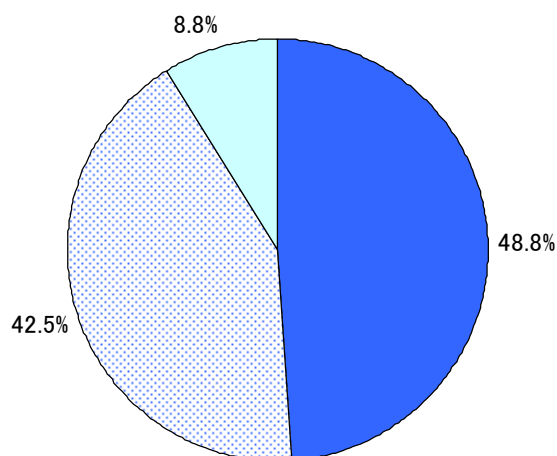


■ 勤務先からの指示や勧めがあった □ 勤務先からの指示や勧めはなかったが、自主的に判断した

図2 感染防止策に関する勤務先の指示の有無

問3 本年5月頃の関西地区での新型インフルエンザ対応（個人の対応、企業の対応、学校の対応、報道のされ方等）について、全般的にどう思いますか。(ひとつだけ)

○「過剰な反応だったと思う」人が49%、「脅威の程度が分からなかったのだから過剰とは思わない」人が43%、「どちらとも言えない」と答えた人が9%と、評価（意見）が割れた。



■ 過剰な反応だったと思う
□ 脅威の程度がわからなかったのだから過剰とは思わない
□ どちらとも言えない

図3 関西地区での新型インフルエンザ対応の評価

2) 強毒性の新型インフルエンザが大流行する場合の対応

本年 5 月に国内で患者が確認され、現在流行しているのは呼吸器感染が中心の新型インフルエンザ A/H1N1 です。しかしながら、感染力が強く致死率が非常に高くなることが危惧されている強毒性の新型インフルエンザ H5N1 が発生する可能性は依然として存在します。

問 4 上記の囲いの内容について、知っていましたか。(ひとつだけ)

○「知っている」人が過半数の 55%であったが、一方、「知らなかった」と「あまり知らなかった」もあわせて 45%あった。

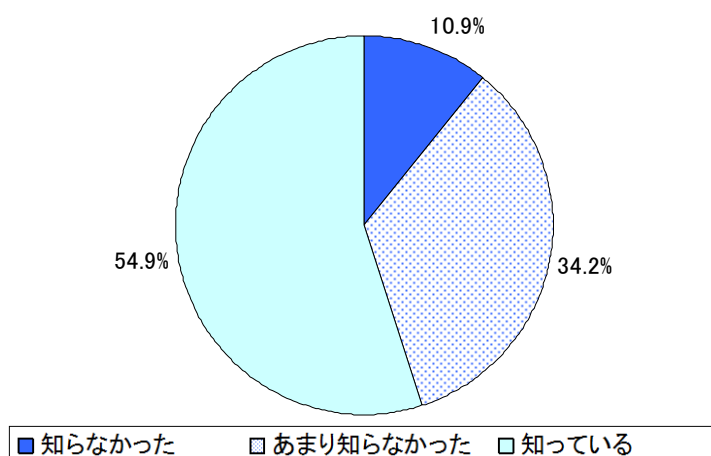


図 4 強毒性新型インフルエンザの認知度

問 5 もし、強毒性の新型インフルエンザがこれから大流行するとわかった場合、あなたは通勤時の混雑をどのように考えますか。(ひとつだけ)

○強毒性を想定すると、通勤時に「混雑を避けたい」人が全体の 68%となっている。

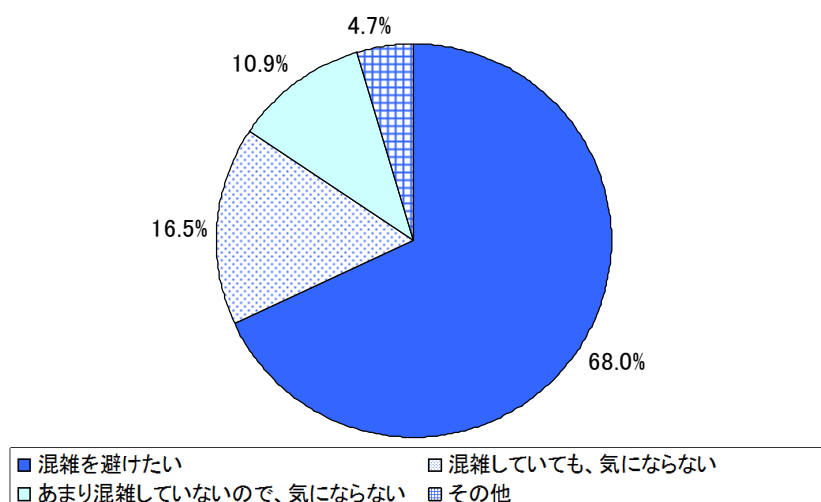


図 5 強毒性新型インフルエンザ大流行時の通勤時の混雑への認識

問6 もし、強毒性の新型インフルエンザがこれから大流行するとわかった場合、あなたは通勤時の混雑をさけるため、どのようなことを行いたいですか。該当するものを全てお答えください。(複数選択可)

※ 問5で、「混雑を避けたい」と回答した人(全体の68%)を対象に集計

○ 「出勤する時間を変更したい」53%、「出勤を控えたい」34%であった。

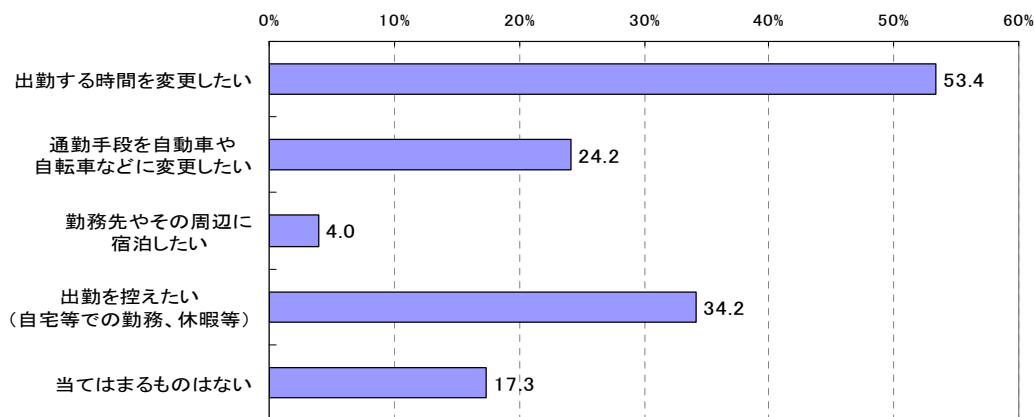


図6 強毒性の新型インフルエンザ大流行時に通勤混雑回避のために行いたいこと

問7 何時頃に勤め先に到着するようにしたいですか。(ひとつだけ)

※ 問6で「出勤する時間を変更したい」人が回答

○ 通常時の出勤時間と比較して変更幅を計算した結果、多かったのは、「30分早める」の28%、「1時間早める」の15%、「1時間遅らせる」の12%であった。

「出勤する時間を変更したい」人の8割が、前後1時間以内での変更を考慮しており、1時間を超える時差出勤を考えている人は2割にとどまっている。

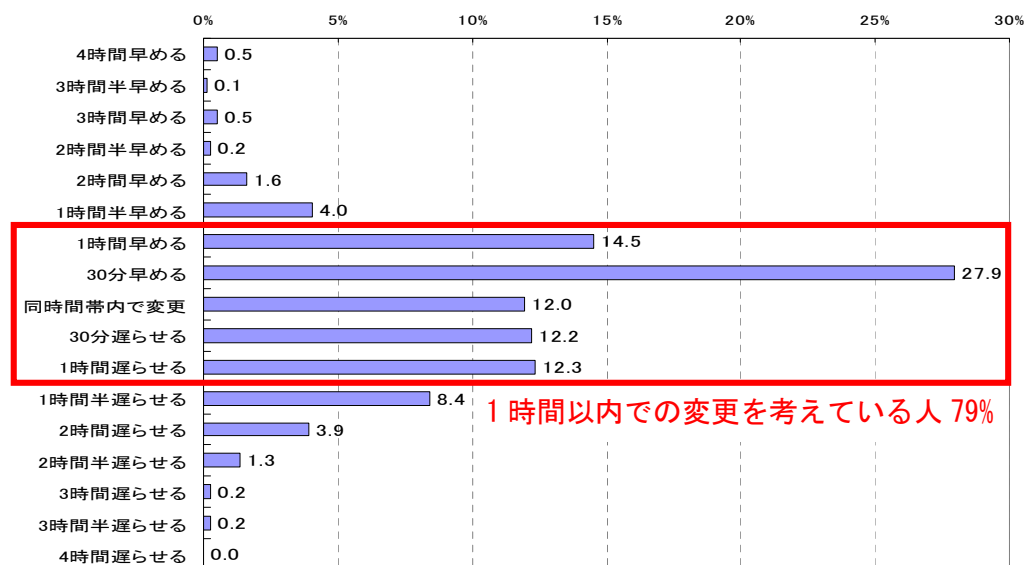


図7 出勤時間帯の変更幅(出勤する時間を変更したい回答者のみ)

問8 出勤時間や通勤手段の変更、勤務先やその周辺での宿泊、自宅等での勤務等を行う場合、勤務先からの指示や勧めが必要ですか。(ひとつだけ)

○「勤務先からの指示や勧めがなくても自主的に判断する」人は20%にとどまり、80%の人が勤務先からの指示や勧めが必要と考えている。

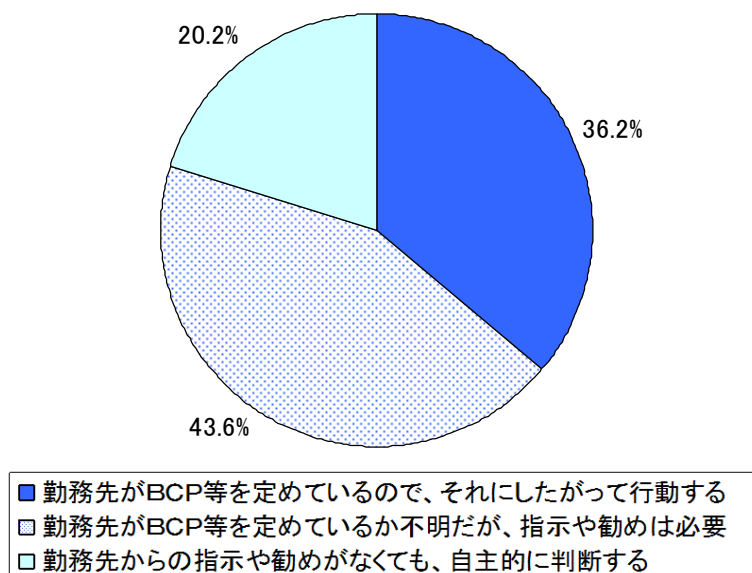


図8 強毒性新型インフルエンザ大流行時の勤務先の指示等の必要性

問9 もし、強毒性の新型インフルエンザが流行した場合、鉄道・バスの運行にどのような影響が出るとお考えですか。(ひとつだけ)

○「通常通り運行される」と思っている人が69%であり、鉄道・バスの運行に影響が出ると思っている人は合わせて31%であった。

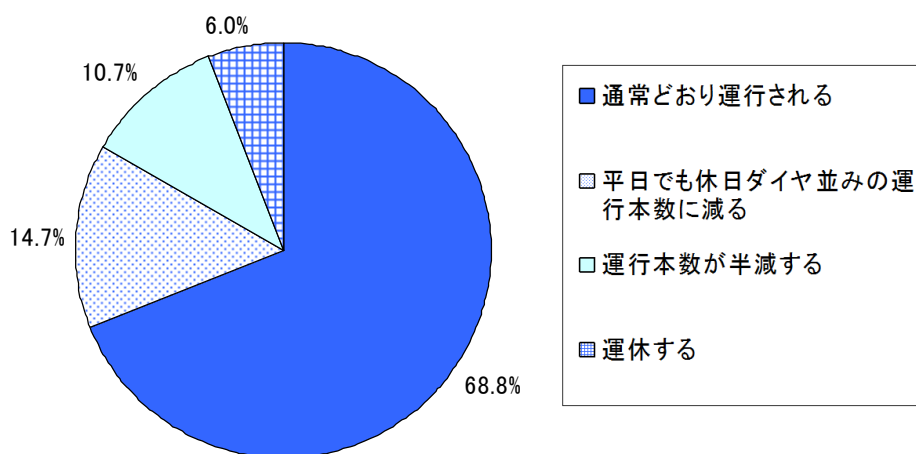


図9 強毒性新型インフルエンザ大流行時の公共交通機関への影響の認識

問10 公共交通機関で、強毒性の新型インフルエンザの感染を防ぐためには、社会全体としてどのような取り組みが必要だと思いますか。必要だと思うものを全てお答えください。（複数選択可）

○公共交通機関で、強毒性の新型インフルエンザの感染を防ぐために必要だと考えている取り組みで多いものは、「手洗い・うがいをする」が76%、「咳エチケットを守る」が75%、「乗車中のマスクの着用」が72%であった。

○また、通勤混雑の低減につながる取り組みについては、「出勤を控える」35%、「大幅な時差通勤を行なう」32%、「乗車中、対人距離を確保する(1~2m)」24%、「通勤手段を自転車や自動車に変更する」17%であった。

○なお、問10の「社会全体」として必要と思う取り組みに対しては、「出勤を控える」35%が「大幅な時差通勤を行う」32%を上回り、問6「個人」が通勤混雑を避けるために実施したい行動として「出勤する時間を変更したい」53%、「出勤を控えたい」34%と回答と順位が逆転している。

この要因は、

- ・問6では「出勤する時間を変更したい」と回答した「個人」の想定している出勤時間の変更幅は1時間前後が多く、「大幅」とは言いがたいこと。

- ・また、個人では出勤せざるをえないと思う一方で、社会全体で感染拡大防止に取り組むためには出勤を控えるしかないと考える人が多いこと等が考えられる。

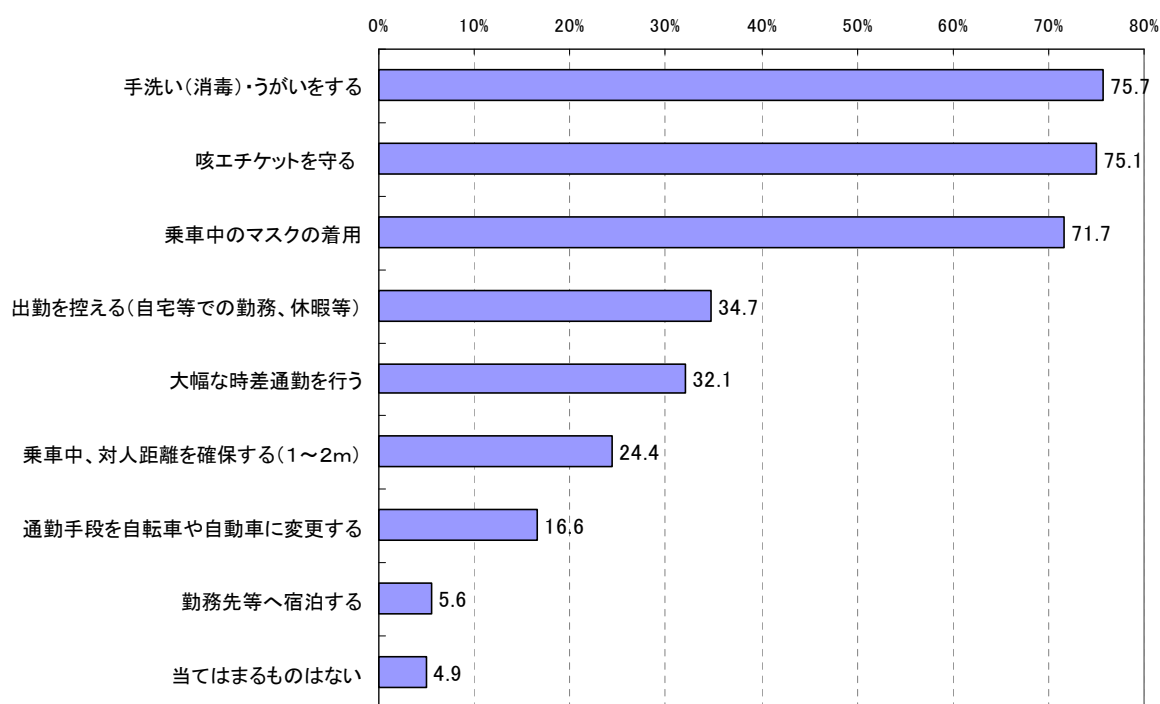


図10 公共交通機関での感染防止のために必要な社会の取組

研究所の活動から

平成 22 年 1 月から平成 22 年 3 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 22 年 1 月 12 日（火）に開催しました。
当研究所による研究報告の発表の他に、研究発表の省内公募に応募いただいた国土交通省職員 2 名による研究発表も行いました。

当日は、自治体職員、関係法人職員、研究者、交通関係事業者等外部の参加者が 72 名、国土交通省職員が 26 名、合計 98 名の多数の方にご参加いただきました。

また、出席いただいた皆様には、アンケートに回答いただき貴重なご意見・ご感想をいただきましたことも併せてお礼申し上げます。

日 時 平成 22 年 1 月 12 日（火） 13 時 15 分から 17 時 20 分

場 所 中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3AB

プログラム

- | | | |
|-------|--|-----------|
| 13:15 | 開 会 | |
| | 所長挨拶 | 服部 敏也 |
| 13:20 | 強毒性新型インフルエンザと通勤交通 | |
| | ～BCP（事業継続計画）の策定（改訂）に当たっての示唆～ | |
| | 研究調整官 | 佐野 透 |
| 13:50 | 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～世界遺産の保持、環境保全、住民投票と建設事業に関する一連の動き～ | |
| | 研究調整官 | 七澤 利明 |
| 14:20 | 運輸業・観光業のイノベーションに関する調査研究 | |
| | ～主に中堅企業の積極的取組みについて～ | |
| | 主任研究官 | 清水 巖 |
| | 研究官 | 柴田 久一郎 |
| 14:50 | フランスの地方分権改革（社会資本整備分野を中心として）（公募） | |
| | 河川局砂防部砂防計画課砂防管理室長 | 河井 睦朗 |
| 15:10 | 《 休 憩 》 | |
| 15:25 | カナリア諸島における特別敏感海域（PSSA）から得られた我が国海洋政策への政策的インプリケーション（示唆）（公募） | |
| | 河川局水政課訟務調整官 | 浅野 敬広 |
| 15:45 | マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成に関する研究 | |
| | 研究官 | 福田 裕恵 |
| 16:15 | 鉄道駅のバリアフリー化による外出促進と地域活性化の効果 | |
| | ～京王井の頭線のケーススタディを中心として～ | |
| | 研究官 | 井上 延亮 |
| | 研究官 | 加藤 隆重 |
| 16:45 | 諸外国の自然災害保険に関する研究 | |
| | ～ドイツ・スイスの事例を中心に～ | |
| | 研究官 | 佐藤 淳一郎 |
| | 研究官 | 馬場 美智子 |
| 17:15 | 閉会の辞 | 副所長 内田 啓二 |

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 134 回 「少子高齢化に於ける車いすとユニバーサルデザインの可能性」
～自立支援と介護軽減に向けて～
発表者：株式会社アクセスインターナショナル 代表取締役
日本身体障害者社会人協会 会長
山崎 泰広

日 時：平成 22 年 1 月 27 日（水）12：30～14：30

場 所：中央合同庁舎 3 号館 3 階総合政策局会議室 A・B・C

第 135 回 「公認会計士の会計監査」
発表者：新日本有限責任監査法人 公会計部
パートナー 公認会計士 山下 康彦

日 時：平成 22 年 3 月 23 日（火）12：30～14：30

場 所：中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3AB

3) 担 当 研究官 明野 斉史

※ 当研究所ホームページは、「国土交通政策研究所」で検索して下さい。

※ または、以下の URL でご覧いただけます。

URL：http://www.mlit.go.jp/pri/

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

I. 投稿募集

国土交通政策研究所では、国土交通省におけるシンクタンクとして、国土交通省の政策に関する基礎的な調査及び研究を行っていますが、読者の皆様から本誌に掲載するための投稿を広く募集いたします。

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