

PRI Review

第42号 ～2011年秋季～

目 次

□パースペクティブ

古代日本の国造りの基層から『日本のかたち 2030』を考える・・・・・・・・・・ 2

副所長 工藤 洋一

□調査研究から

東日本大震災における支援物資調達・輸送体制

～災害対策基本法に基づく支援物資の調達と輸送について～・・・・・・・・・・ 18

研究官 森田 正朗

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、災害対策基本法の制定以来はじめて緊急災害対策本部が設置され、国の主導による被災地に向けた支援物資の調達・輸送が行われた。本稿では、同法に基づく支援物資調達・輸送の規定について説明するとともに、物資調達・輸送の実績と課題について整理を行う。

人口減少・高齢化時代における空き地政策を考える新たな視点

～自治体へのアンケートから～・・・・・・・・・・ 26

研究官 阪井 暖子、研究調整官 山田 直也、研究官 神田 真由美

全国的に空き地・空き家が増加しているが、その実態はつかみ切れていないのが現状である。今回、三大都市圏の自治体に対して空き地の発生状況等についてのアンケートを実施した。このアンケート結果や東日本大震災後の社会状況などから、空き地の新しい意味づけについて提案する。

規制緩和前後のタクシー業界の動向について

～小樽・東濃西部・福山の事例～・・・・・・・・・・ 34

主任研究官 内山 仁、研究官 田畑 美菜子、前研究官 柴田 久一郎

タクシー事業においては、平成14年に需給調整規制の撤廃等の規制緩和が行われた。規制緩和前後に、タクシー市場の状況が大きく変化した地域を例にとり、規制緩和前後のタクシー業界の動向、競争状況及び地域経済がタクシー経営に与えている影響を紹介する。

水害に備えた社会システムに関する研究（報告）・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 42

副所長 周藤 利一、主任研究官 山口 達也、研究官 阪井 暖子、研究官 落合 裕史、
元副所長 番場 哲晴、元総括主任研究官 吉田 恭、前主任研究官 古本 一司、
前研究官 馬場 美智子、前研究官 佐藤 淳一郎 （※平成23年3月現在）

本稿は、「水害に備えた社会システムに関する研究」の結果報告として、各国の水害に備えた社会システムの特徴の概要と、それを踏まえた我が国における今後の水害に備えた社会システムの構築に向けた取組の方向性等についての検討結果を紹介するものである。

フランスの交通行政に関する調査研究・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62

主任研究官 内山 仁

国土交通政策研究所では、諸外国の交通行政に関する情報収集を行っており、平成22年から23年にかけて、フランス、イギリス、ドイツの3カ国を対象に、わが国の交通行政にとって示唆に富むと思われる行政機関及び交通事業者を抽出し、関係者に聞き取り調査を行った。今回はフランスにおける調査結果について概要を紹介する。

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について（その1）・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 70

総括主任研究官 三吉 卓也

今後、人口が総体として減少することが見込まれる中、我が国において空家が増加していくことが予想される。これを視野に入れ、空家を対象とした施策を講じている地方公共団体がみられる。本稿では、こうした状況を念頭に置きつつ、イギリスにおける空家対策のうちEDMOについて、政府が公表している各種文書によって、制度及び制度創設過程における検討の内容を明らかにすることを試みる。

□研究所の活動から・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 94

□PRI Review投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集・・・・・・・・・・ 95

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)

古代日本の国造りの基層から『日本のかたち 2030』を考える

副所長 工藤 洋一

I. 2030年、日本の国土に関する危惧

(円高とデフレの悪循環 …… 富裕層に集中する日本の金融資産)

我が国経済は今、「失われた 20 年」といわれるように、バブル景気の崩壊後に生まれた世代が社会人になるほど長期間の低迷を続けている。ここ 10 年あまり国内物価は下落傾向にあり、名目国民総生産では 1991 年度：469 兆円 → (1997 及び 2007 年度が最高：516 兆円) → 2010 年度：479 兆円と 20 年も停滞している。OECD 諸国の一人当たり GDP(米ドル表示)も、1993 年の 2 位を最高に、特にこの 10 年低下の一途をたどり、今では 1970 年頃と同じ 20 位近くに後退している。実質国民総生産や購買力平価で見れば増加しているが、デフレ下では実感が湧かないということだろう。

1990 年代からこれまでの円高は、①製造業など輸出企業が対抗措置として不断のコスト削減努力(非正規社員の増加、海外進出、技術革新等による国内の雇用削減)を行ったことにより、②輸出産業全体で賃金引き下げ(非正規雇用の拡大等も)が起り、③それが内需産業に波及し、④労働生産性を向上させた企業は雇用吸収力が低下する一方で、⑤流通過程の効率化はじめ生産性向上が見込めない企業間では値引き競争による賃金引き下げ、という悪循環を生んだ。特に最近 10 年の賃金デフレ現象は、円高による輸出企業の努力が国内物価を下げ、国内では若年労働力の雇用縮小と内需産業を疲弊させるというメカニズムとして、「バラッサ・サミュエルソン効果」仮説で説明されることが多くなった。この間、三度にわたる景気回復があったが、内需縮小を外需主導で補う戦略では、世界金融危機後のように、我が国経済は震源地のアメリカなど当事国以上に落ち込む構造になっている。現下のギリシア財政問題に端を発したユーロ圏の問題に留まらず、グローバル化の下、中国をはじめ新興国との交易拡大や輸出産業・大手企業の生産性向上努力(海外展開や SCM による人件費削減)により競争力が向上するほど、円高・デフレの悪循環が続くという見方がある。

また貿易収支は、稼ぎ頭だったデジタル家電が今年に入超に転じるなど、海外展開さらには東日本大震災の影響もあり、赤字構造に移行しつつある。特に製造業分野では、技術開発で先行し優れた製品を作っても、欧米に国際標準を握られたり、顧客ニーズに応じたビジネスモデルを作れず、量産品では新興国に価格で負けて市場シェアを落とすケースも多く、標準化の戦略等により先ずルールづくりで勝つことが不可欠になっている。「製造業を中心とした輸出立国」は過去のものとなるおそれさえある。

一方、国内の GDP に海外の資産から受け取る利子・配当等を加えた GNI(国民総所得)で見ると、ここ数年 GDP より 2～3%程度上回っている。いま、日本の海外純資産は

名目 GDP の 6 割近い 266 兆円 (09 年末: 海外資産 555 兆円 - 海外負債 289 兆円) に達し、海外の日本企業の現地法人や証券投資の稼ぎによる利子や配当金として国内に環流した所得収支の黒字 (09 年度 12 兆円) は、貿易による黒字を上回る。

こうした富の個人の帰着先は、富裕層 (不動産を除く貯金・債券・株式等を 1 億円以上保有) に集中していると言われる。週刊ダイヤモンド 10 月 8 日号 [21] によれば、米・メリルリンチと仏・キャップジェミニの調査 (ワールド・ウェルス・レポート 2011) で、2010 年の世界の富裕層は 1090 万人、そのうち日本が米国に次ぎ第二位で 174 万人 (16%) を占める。海外の富裕層には若い世代も多いが、日本では 66 歳以上の高齢者の比率が 47% と世界平均の 29% を大きく上回り、45 歳以上では 93% を占める。

また、野村総研の調べでは、日本で 1 億円以上の資産を持つ世帯が 90 万世帯 (1.8%) あり、国内個人金融資産のうち 20% 超となる 254 兆円を有しているという。

こうした富裕層の資産運用は、円高の下、海外の株式・不動産にさらにシフトすると見込まれ、内需縮小のスパイラルに拍車がかかる可能性もある。

(高齢富裕層による富の埋蔵が内需縮小経済と競争力・文化力の減退を招く)

我が国だけ景気が低迷し消費が伸びない近年の突出した『内需縮小』の背景には、上記のような供給サイド・外需重視の経済構造や国際競争激化、社会保障制度への不安等に加えて、我が国の人口構成等に起因する構造的な問題が根底にある、という見解も根強い。1990 年代半ばから少子高齢化により生産年齢人口等が減少し「人口オーナス期」に入ったにもかかわらず、社会保障などの制度設計が人口・所得とも右上がり前提にした現役世代の負担にかかるという仕組みのままだからである。

藻谷浩介 [30] は論じる。最長寿国日本では、物質面で満たされた 90 歳代の高齢者が「将来の医療福祉サービスの先買い」に備え貯蓄の相当部分を凍結したまま、子供に引き継ぐことになる。子供といっても、現時点でさえ「相続する側の平均年齢が 67 歳」の高齢者であり、膨大な「高齢者の貯蓄が何十年も消費に回らず塩漬けになっている間に」大量のキャピタルロスが発生し、「一度も消費に回らないままに目減りして消えていく部分も増えていく」ことも予想される、と。生産年齢人口が減少する時代にあっては、① 団塊世代の退職で浮く人件費を配当よりも若年社員へ重点配分、② 高齢富裕層の生前贈与促進による消費性向が高い若年世代への所得移転、③ 対日貿易黒字国のイタリア・フランスに負けないブランド力の高い軽工業品や高齢者市場の開拓、都市再生など稼いだ外貨が内需に回る仕組みの構築、などが喫緊の取組だと訴える。

(居住・耕作・植林放棄地が広がる 2030 年)

10 年前に遡るが、省庁統合直前の平成 12 年度、筆者は白書執筆を担当した (建設白書 2000)。「総論」テーマを『活力と美しい環境を創造し、安全を支える国土づくり・まちづくりへの挑戦』とし、

① 魅力ある都市圏・生活圏への選択・集中が進む中で、これからの国際競争、都市間・

スペースクテイ

地域間競争に耐える国土づくり・まちづくりのあり方、

- ② 脆弱国土の安全・安心対策、
- ③ ソフトパワーとしての「景観形成」を通じたまちづくり・人づくり、
等について現況分析を踏まえ論じた上、
- ④ 高齢化・都市化さらには住宅・社会資本ストックの累積・老朽化が進む将来の展望として、(イ)社会的資産としての住宅ストックの再生・維持管理・循環の仕組みづくりなど循環型社会へのスピード感のある取組、(ロ)「公」の意識をもってまちづくりなど社会に貢献する人材やコミュニティづくりと行政による”場”の提供、等を提言し、(ハ)住民と行政相互の協働・共創作業によって、伝統・文化や個性を育み、環境と調和した「魅力ある人と国土」を実現したい、とした。

以後10年の動きは、国内経済が停滞し、世界最高水準の少子高齢化が進行する中、まちづくりや地域活性化に関する官民の多様な取組が進む一方で、**空家・空地をはじめ、居住・耕作・植林放棄地等が急増し、社会問題**となっている。

ここで、大雑把ではあるが、人口や国土利用等に関する長期的な趨勢を見ておこう。今後の我が国の将来を展望した場合、紙面の都合上、細かな数値は省略するが、これから20年後の2030年頃までに、高齢化率23%→32%、生涯未婚率(男性)20%→30%、高齢者1人を支える生産年齢人口(15歳～64歳)数：3人→2人(以上、厚生労働白書等)、空家率：13%→30%(植村哲士ほか[23])、限界自治体(社会学者・大野晃による。高齢化率が50%を超え財政維持が困難な自治体の数。)2000年：1→144、など、深刻な予測値が並ぶ。生産年齢人口が減少する中、都市から農山漁村までの全国土にわたり、生活の拠点となる市街地や使える耕作地・植林地が縮小し続けていくことになる。現在の制度設計のままでは、経済、国土利用、社会保障から文化面全てにわたり、歪みが深刻化し、競争力・文化力ともに低下していくことは確実である。

これからは、都市・農山村交流など国民の交流能力を最大限活用して国土の利用可能性を高め、真に自ら必要とする内需を生み出し、雇用も生産性も高めながら、物心両面で豊かさを感じる消費生活のスタイルづくり、また使えるストックはうまく維持改修しながら、住宅・社会資本さらに国民個人の価値を上げる国土政策が必要になる。

本稿では、筆者が白書執筆以来持ち続けている上記4テーマも踏まえ、これからの国土づくりに当たり、いくつかの成功例や私見も含めた施策を紹介したい。特に、「景観形成」や、「「公」の意識を持って社会に貢献する人材づくり」は、内外の国土づくりに普遍的なテーマであるが、日本独自の歴史的背景を語ることもできる視点もある。

「景観」については、一つの画期として、イザベラ・バードら外国人が幕末～明治初年に各地の景観を賞讃したり、関東大震災復興以降の東京改造や都市美・田園都市づくりの成果などが引き合いに出されたりすることも多いが、『日本の国号』と密接に関係していることはあまり知られていない。また、災害多発の脆弱国土の国づくり、「「公」の意識を持って社会に貢献する人材づくり」についても、日本的文化の土壌が見て取れる。この3点について、以下、歴史文化的トピックとして取り上げてみたい。

II. 日本の国号は、太陽・樹木・トンボの恵みに感謝し、「国見」して名付けられた

（「低地帯」を国号の語源とするオランダは、スマートシティにも国柄を盛り込む）

干拓・堤防・運河技術で造られた土木立国のオランダ。平成13年、アメルスフォールト市郊外の低湿地帯に完成したばかりの6千世帯と当時世界最大の太陽光発電住宅団地を視察した。担当者の説明を聞いて驚いたのは、太陽光パネル(7万円/m²)に政府とEUから50%補助が出ることではない。緑の低湿地帯を開発するため、地域生態系を破壊しないよう、エコ・コンパクトに整備されたこの新都市の設計方針である。

担当者いわく、「オランダの国名は「低地帯」の意味。国土の3割が海面下で、首都はアムステル川河口にダム(堰)を築いたからアムステルダム。可動橋(跳ね橋、回旋橋)が多いのは、クルマより舟運優先の国柄だから。街づくりに当たっては、低地オランダの国形を盛り込むことを考え、低地エリアにボート遊びのできる運河網を開削した。住民が愛着を持つ持続可能な街づくりは、先端技術を導入しても、歴史や地域個性をどう表現するかというデザイン面の競争が大切」という。「オランダではどこでも街全体の価値を高めるため、庭の手入れが悪いと隣家から苦情が出される」とも。

「名は体を表す」と言うが、我が国の国名に日本人の国土観が現れているだろうか。



<写真左上：アメルスフォールト新市街の鳥瞰(トヨタ自動車CMより)>

<写真右上：長屋建て住宅の屋根には太陽光パネル。ボート遊びや釣りができる開削運河に面した親水の庭>

1. 倭人社会の最初の国名は、太陽と巨木(扶桑)の恵みを表す「日の本」、「木の本」か

弥生人(倭人)の祖先を研究する諏訪春雄[8]によれば、倭人とは、古くから長江右岸に居住した越人のうち、特に下流(揚子江)の江南地方の人々を指す。特に前5世紀、春秋の覇者・呉の滅亡に際し、動乱を逃れた王族をはじめ多数の倭人が日本や朝鮮半島に移住した。こうした渡来の人々が順次、水稻耕作や織物技術を伝えたとする。

そして時代は下るが、中国最古の地理書「山海経」(前3世紀以降成立)にあるように、古代の倭人や漢人の宇宙観は、太陽は、天の存在ではなく、明け方に「地上(海上)から鳥を乗り物として天を翔(かけ)り、再び海中へ没する存在(大荒東経)」とか、日没後「東海の扶桑の大木に戻ってきて憩う海中の存在(海外東経)」と認識されたという。

「東」という字は「大木の下から日が昇る」ことを表現している。中国から見て東の日

スペースクレーン

出ずる所に扶桑(ふそう)の巨木があるとされ(淮南子)、その地も太陽の昇る「日の本」とか扶桑樹が繁る「木の本」と意識されたのではないか。日本側でも、「松島は好風、扶桑第一の景」(日本一の景勝地。松尾芭蕉「奥の細道」)のように、時に自らを”大なる扶桑樹に譬(たと)えた国名”と呼ぶ。国際的にみた「日本」国号成立は7世紀後半とされるが、太陽やその母なる扶桑樹の恵みに対する感謝が、後の「日本」国号の淵源とも思える。

2. 初代・神武天皇に先立ち国土を統合した縁戚・饒速日命(ニギハヤヒノミコト)の「国見」

日本に造詣の深いフランスの地理学者オギュスタン・ベルク[4]によれば、「風景に向けた視線は……主権発動の行為であり、古代の日本における「国見」は公の儀式であり、その進行中に天皇が山の頂に立ち、四方に視線をめぐらせ……国に対する主権を表明した」とする。国見儀礼は、8世紀初めまで行われ、山頂から都の塔に登ることで置き換えられたが、「本来「国見」はより具体的な、凝視という行為であったと思われる。国の主が、支配下の地方をめぐって、移動しながらこれを行っていたのだ。」と続ける。日本書紀などの古文献では、こうした景観凝視による国見儀礼は、初代・神武天皇に先立ち国土を統合したと伝わる縁戚の饒速日命(注1)による各地の国見が代表的なものである。国見し、『日本』国号を制定した記事をいくつかあげる。

(1) 大和国の国見で命名した国名『虚空見日本国(そらみつやまとのくに)』

・「饒速日命が天磐船(あめのいわふね)に乗り太虚(おおぞら)を翔行(めぐりゆき)、この郷(くに)を睨(おせ)りて天降り『虚空見日本国(そらみつやまとのくに)』と名付けた。」<出典:「日本書紀」、「先代旧事本紀」、「万葉集校本(元暦、西本願寺等)」の注釈に引用の「古事記序」が同文を記す(注2)。>

生駒山系から睨り(=凝視し)て名づけたとし、統治者としての国土景観凝視(国見行為)と国号制定を記述するこの記事は、オギュスタン・ベルクの説に合致する国見儀礼の典型例である。河内・大和国をはじめ丹波、播磨、出羽国など全国各地を巡り、『凝視による国見』を行ったと記述される倭国全体の統治者は、饒速日命だけである。

(2) 日下(ひのもと)を国見して命名した国名『日本(ひのもと)』

・「饒速日命が天磐船に乗って天降り、虚空に浮かび遙かに日下(ひのもと(注3))を見るに国が有り、因って日本(ひのもと)と名づけた。見る所の国は、正に日出(ひので)に当たる。故に、葦原中国(あしはらのなかつくに)を更(あらた)めて『日本国(ひのものとくに)』と名づけた。」<出典:田中卓[9-①]引用の「因幡国伊福部臣古志」>

時代は下るが、中国の宋書(14世紀半ば)倭国伝でも、「倭国は……自ら其の国、日出ずる所に近きを以って、故に日本を以って名と為す。」との記事もある。

(3) 秋田(出羽国鳥海山)の国見で命名した国名『繁木之本(しげきのもと)』

・「饒速日命が天鳥船(あめのとりふね(注4))に乗り、豊葦原の国土の中でも千樹五百樹が繁茂する出羽国を発見し、ここは伊賀志(いかし)美(うるわ)しき国なりと鳥見山(トリヤマ。秋田の鳥海山)の上に天降り、国名を『繁木之本』、山名を鳥海山(トリヤマ。現・ちょうかいさん)と名付け(注5)、呪術・医道を伝えた後、大和に移り定住された。」<出典:川村公一[6]引用の秋田物部氏(秋田県大仙市の唐松神社・天日宮の物部宮司家)の古文書>

鳥海山麓に広がる樹海の清浄な美しさを褒めて、緑豊かな生態系の国『繁木之本』とは山海経にも通じる。明治期、秋田杉の産地として栄えた能代は「木都」と呼ばれた。景観凝視の国見儀礼による国号制定は、『風景・景観立国』を示したとも言える。

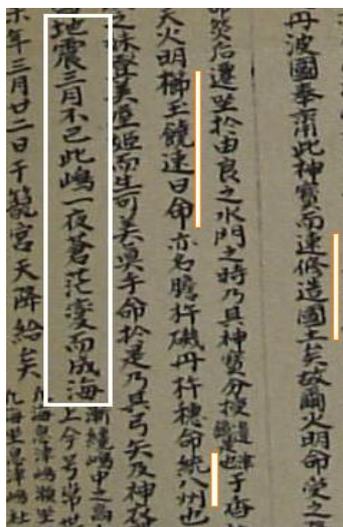
3. トンボにちなんだ『秋津洲(あきづしま)』

神武天皇、雄略天皇、舒明天皇が国見を行い、大和国を蜻蛉(アキヅ)。トンボの古名)にちなんで『秋津洲(アキヅシマ)』と呼んでいる。〈出典：記紀、万葉集〉

特に、雄略天皇(4世紀半ば)の場合、万葉集巻頭の「籠(こ)もよ、み籠持ち」で始まる歌に「そらみつ大和の国はおしなべてわれこそ居れ」とあり、「初代倭国王の饒速日命が空から国見し名付けたこのやまと(大和、山跡)の国は今、朕が祭政両面の隅々まで全く統治している。」と誇っている(参考：巻末写真)。また古事記では、狩りに出た雄略天皇の腕を刺した虻(あぶ)をパクッと喰った益虫のトンボを雄略が賞めて、国号をそれまでの『そらみつやまとの国』から『蜻蛉島(あきづしま)』に代えたとする。人も国土も生物多様性によって成り立つことに感謝した、この”虫賞め”の国号は、低炭素社会づくりや生物多様性保全という我が国の進むべき道を示しているかのようである。

Ⅲ. 災害多発の脆弱国土における国土づくり・社会資本整備の観点

1. 『国土修造』…… 修復・改修や災害復旧・復興に努め、新たな国土の価値を造る



我が国最古の国宝・海部氏系図は、神武天皇に先立ち高天原政権から派遣された饒速日命が各地を巡行・国見し、「速やかな国土の修造」に取組んで「統八州」(日本の古名オオヤシマの統合)を果たし、大和国の地に都を遷したと伝える。同系図には、後代のことになるが、701年(大宝元年)3月、丹後の凡海郷が大地震により海没し峰の部分だけ二つの島として残された大災害<左図白枠内>も伝える。

有名な鴨長明の「方丈記(1212年)」に、元暦2年(1185年)、山が崩れ建物も全壊した大地震と余震を世の中で最も恐ろしいとし、人々はこの世の営みのはかなさを思ったが、月日が経つと誰も口にしなくなった。」と述べている。

日本列島で暮らす限り、今春3月11日の東日本大震災はじめ、土が裂け水が沸きたつほどの大災害がどこで起きてもおかしくない国土に私たちは住んでいる。古代から祖先も、災害が頻発する国土の復旧・復興に腐心してきた。海部氏系図の「速やかな国土の修造」という国土づくりの使命を現代語訳すれば、「大地震・津波、台風など大災害で傷んだ地域や被災箇所を速やかに修繕・修復、改修、復旧・復興しつつ、新たな国土の価値を造る」と、現代の国土交通行政に通用する言葉に言い換えられる。

インスペクティブ

想定外力を前提にした行政による「防災」に加え、想定を超える可能性も意識しつつ、「減災」に向けた不断の取組が必要である。また、今回の大津波でも、明治・昭和と過去2度の三陸地震・津波で壊滅した祖先の記憶を教訓に高台移転し、難を逃れた集落もあった。地域によっては、こうした古文書や古地図、祖先の被害伝承等、古くからの土地情報や教訓を周知し、今後の対策に活かすことも重要だ。

2. 『農』を国の基本に据え、農業基盤や社会資本整備に取り組んだ崇神天皇

・崇神天皇(3世紀後半～4世紀初め頃)の詔に、「農(なりわい)は天下の大本なり。……貯水池や用水路を掘って、民の生業を弘めよ」とある。〈出典:日本書紀〉

野田佳彦総理大臣は、去る9月の第178国会における所信表明演説で「農業は国の本なり」と言われたが、これからの「農」は後述するように、農業から市民菜園さらに6次産業化まで含めた、都市と農村が共栄するための「生業(なりわい)」として捉えたい。

3. 『官民協働』で社会公共の事業を実施し公共の福祉を増進した古代～奈良時代

(1) 公共の福祉増進に応える民衆を動員し、官民協働で社会公共の事業を推進

日本書紀には、崇神以降、垂仁、仁徳、斉明はじめ7世紀までの天皇の事績に社会資本整備の記事が並び、国力増進の一方で災害も多発していた。国土開発は、各地で進められ、各地の首長が民衆を動員して治山・治水など国土基盤の整備に取り組んでいる。

例えば、越前地方を治めた即位前の継体天皇(男大迹(オホト)王。即位507～531年)は、水害防止のため、住民と共に、三河川が注ぐ大湖沼だった福井平野の治水と田園化に尽力した。福井県坂井市の石塚神社には、男大迹王がその上に立って暴れる九頭竜川の治水工事を陣頭指揮したと伝わる磐座(いわくら)〈写真右〉がある(注6)。



〈写真左：平成の改修後の狭山池ダム(大阪府HP)。古くは垂仁天皇記にも記載。7世紀前半から本格的築造がはじまり、行基、重源、片桐且元らが改修。／写真中央：1400年に及ぶ狭山池北堤断面の展示(大阪府立狭山池博物館HP)〉

〈写真右：継体天皇が治水工事を指揮した伝承がある福井県坂井市春江町・石塚神社の磐座〉

7世紀後半以降、政府が生産基盤強化等のため、社会資本の整備をはじめ社会公共の事業を企画し、時には土木技術者でもあった留学僧等の指揮の下、農閑期の農民や民衆を動員し、官民協働により架橋や貯水池築造、治山・植林などの社会資本整備を行った。貯水池や森林など、現代に継承されてきた土木資産、自然資源が多数ある。

道昭(7世紀後半。行基の師。井戸、渡船施設、宇治橋)、行基(8世紀。狭山池など貯水池・用水路、架橋、旅人の救護・宿泊施設)、空海(9世紀。高野山に杉・檜・榎(まき)を植林、満濃池等の貯水池や大輪田泊[港]の修築)、重源(13世紀。狭山池や魚住泊[港]の改修、病人の入浴施設)、忍性(13世紀。ハンセン病患者等への施粥・救済、架橋、道路修築)らは高い識見を有する土木技術者としても活躍した。大規模古墳築造の時代から民衆が進んで動員に応じたとの考古学的考証もある。日本書紀等では、農閑期を中心に社会公共の活動にも精を出す民衆を尊び、「おおみたから(公民、財民)」と呼んだ。

(2) 社会公共の事業に民衆の主体的参画を促した政策的背景

ここに挙げた植林、架橋、医療福祉、貯水池等の社会公共事業は、古今東西、国家の重要な役割である。歴史教育では、租庸調のような重税や国土防衛(防人)の負担の面が強調されるが、この時代は同時に、日本の歴史の中で、民衆が社会公共の事業に自発的に参画し公共の福祉を増進した時代でもあった。豊作で民衆にも余裕ができた時期があったのだろう。特にこの時期、民衆の主体的参画を促進した背景には、遣唐使として仏教と共に土木・医療技術を学んで帰国した道昭や空海といった多くの留学僧が、官僚としてあるいは国家から要請を受けて各種公共事業の企画・実施に関与し、民衆にその意義を説いて労働力確保の一翼を担ったことがあると思われる。どんなプロジェクトでもコーディネートする人材が成否を決める。

当時、民衆の主体的参画を促した社会政策上の思想を、文献学上、仏陀釈尊(注7)の在世時の言行録が含まれる原始仏教の阿含(あごん)経典の中に見いだすことが出来る。例えば、阿含経典の中の「利行経」に、釈尊の政策提言がある。

- ・「園地を作り林樹を植えたり、橋を架け船を渡して人々を助ける、福祉施設を造作し、渴水に備えて井戸を穿(うが)ち貯水池を造る人々、旅人のための休息所や救護施設を提供する人々の功德は昼夜に常に増大するので、彼らは法に安住し、戒めも身に備えて、死後、天界に赴く。」<出典：木村泰賢[13]、友松圓諦[14]、中村元[16-①、③]、安井廣度[18]等に紹介されたサンユッタ・ニカーヤの「植林経」、雑阿含経の「利行経」をまとめた>

道昭らを輩出した法相宗や俱舍宗、律宗などの南都六宗は、原始仏教等釈尊の教理を学問として研究することも重視し、この「利行経」のように、民衆の社会貢献を求める行動科学的な教理と実践行動が、“社会資本整備の場”で一体化されたと思われる。

以上、歴史文化的トピックとして、II章では、「日本」という国号が「景観」の凝視などに由来すること、III章では、私たちの祖先が、貯水池はじめ社会資本の修復・改修や被災地の災害復旧・復興を重ねながら、災害多発の脆弱な国土に新たな価値を創造する「国土修造」の意識で、また貧しい中でも官と民が「厚生利民、社会貢献」の意識を持ちつつ協働で社会資本整備に取り組んだ時代があったことなどを紹介した。

ブースペクテマ

「風景・景観立国」といえば、イタリア、スイスなど欧州各国は、既に個別法の域を超え、国による風景さらには環境、生態系、文化遺産の保護を憲法に組み込むと共に、環境・文化・農業・経済等も含めた総合的な国土政策を展開している（宮脇勝[29]）。現行日本国憲法の構成・原理に組み込むことは難しいが、景観法と共に、良好な国土景観形成への国民の意識を小さい頃から一層醸成させる仕組みの検討、さらにはナショナルトラスト、シビックトラスト等の取組を国民運動にする政策も不可欠だ。

余談だが、阿含經典の本生経（ジャータカ）に、「大なる樹木に譬（たと）えられる国を、法によって治める者は、その味を知り、またその国は滅びない。」とある。現在、「東」が語源の国としてはシリア、エストニア、オーストリアがあるが、「木」にちなんだ国名を持つのは、現代ではキプロス（糸杉）くらいだ。日本の古名は、日中双方で古来より「扶桑（大きな桑の木）」とも、饒速日命の命名により「（繁）木の本」ともいったから、稷尊は、災害多発国土に定住し国づくりに取組む未来の日本人、特に政官の公務に携わる者に向けて、経済恐慌や災害等に直面しても、時代に即応した法治システムや経済ルール構築、国民・企業の社会貢献などを通じて、危機を管理し克服する努力を惜しまなければ大丈夫と激励してくれたと思えば、未来にわたって希望も生まれよう。

IV. これから『内需の立て直しで輝く 20 年』の国土政策に不可欠な新たな視点

（これからの 20 年を立て直すビジネス・ライフスタイルのモデル）

国土交通省としては、都市再生や地域活性化、成長戦略さらに国土形成計画まで、それぞれの部門が長期・短期の施策を通じて国土づくりに取り組んでいる。

今後活力維持のためには、人口減少・高齢化に合わせ市街地を賢く縮退させる新たな都市政策が重要課題であり、省を挙げて議論が進んでいる。

また、当研究所の取組としても、来年度にかけ、今後急増が懸念される空地・空家について発生・消滅のメカニズム分析を踏まえた利用方策の検討や、健全な地域コミュニティ維持と良質な住宅ストックの維持・循環のため、子育て世代から高齢者までの世代間住み替え促進策等の調査研究に取り組むこととしている。こうした行政の取組の紹介は他に譲りたい。

本章では、I 章でみた経済社会情勢を踏まえ、今後の国づくりに資すると思われるビジネスやライフスタイルのモデルを提示したい。特に、まちづくりや省エネをはじめ公益に資する活動や都市・農村交流は、国民や企業が、自らの資産や時間価値を持って主体的に参加する仕組み次第で、財・サービスの消費者にも供給者や投資家にもなり国土空間から人材まで、その経済的・社会的・環境的価値を同時に創造できるところにある。

1. 社会公共の事業に貢献する新たなシステム構築で社会コストを低減

社会公共の利益増進と社会保障等に関する国民負担の低減を両立するため、学生

(夏休み等)、若年失業者、子育てを終えた主婦、健常な退職者・高齢者をはじめ「国民一般を対象にした社会奉仕制度」の導入が有効ではないだろうか。先例としては、

(1) **米国大恐慌時代のニューディール政策** …… ①青年男性失業者を対象とした市民保全部隊(CCC)による植林や堰・河川整備等国土保全活動(10年間で約200万人)、②失業芸術家救済事業(Federal One)は、街角・公共施設のアートや教育現場等における美術家(ポスター・絵画・壁画・彫刻)の活用により、戦後も産業デザインの洗練・ブランド化、パブリック・アートの流行等、新文化を創造した。

(2) **ドイツ、オーストリア、スウェーデン等EU諸国における「兵役拒否者の代替役務義務」** …… 兵役拒否者の代替役務の現場は、医療・介護福祉・文化施設、救助、道路・鉄道補修、農業・森林・環境保護分野に及ぶ(古瀬徹[27])。昨年来ドイツ(2007年実績7万人)、スウェーデン等では、兵役廃止に伴い制度見直しが行われている。

(3) **フランスにおける託児所を補完する在宅の「認定保育ママ」** …… 自宅で最高3人預かるもので、託児所受入能力の4倍。出生率も2.01(2010年)の高水準を維持。

我が国では、学生(夏休みや今後導入される大学の秋入学までの間)だけでなく、ビジネス・パーソン(CSRの一環)、主婦、さらには団塊世代の退職者をはじめ健常な高齢者までの広い世代を対象に、一定期間必要な研修の後、介護・保育・障害者支援や社会資本(都市公園、用水路など)管理の場、さらには居住放棄地(空地・空家)や耕作放棄地の再生・管理などの社会貢献活動に従事させる制度を創設し、社会全体のコストを下げることを検討すべきと思う。報酬、保険制度などの検討は必要だが、**東日本大震災の被災地での復興活動もうまくプログラム化できるのではないだろうか。**

高齢社会に向け、時間を犠牲にすると言うよりは、他者の心を思いやり社会貢献に価値を見いだす自己実現の場としても有益だ。報酬が貯蓄に回らぬよう、現金でなく商品券給付にすれば、消費喚起になる。また、報酬を上回る収益が出る制度設計にしたり、従事した労働時間の一定割合を将来自分が要介護者になった際の「介護ポイント」として貯金できる仕組み等にすれば、「マネーに勝る人生の意義を見出したい」団塊世代や富裕層の参加・投資も得た労働と資金の国内循環システムができよう。

2. 居住・耕作放棄地を減らす職住接近のコンパクトシティと都市・農山村交流

クルマ依存の拡散型からエコロジカルで集約型の都市構造への転換が、都市構造から見た都市政策の大課題であり、平成15年の「都市再生ビジョン(社会資本整備審議会答申)」以降、国・地方共に政策努力が続いている。今後、市街地の縮退に伴い、区画整理・交換分合・減築等の手法や交通インフラ等政策投資を通じた集約化の拠点とならない区域を中心に、虫食いの空地・空家等の低未利用地が増加すると見込まれ、急増している空家条例等、こうした区域の抑制・管理の問題も深刻化しよう。また、農山村においても、耕作放棄地、森林崩壊、限界集落問題がさらに進行する。

人口減少社会では、都市と農村を対立軸として見ず、街の魅力を高めるため「都市内の農」を積極的に位置づけたり、都市と農山村の多面的交流・連携による6次産業(1次

・生産＋2次・加工＋3次・販売・サービスを取り込んだ総合産業)化が必要になる。

(1) 都市における「農」の位置づけ

秋田典子[22]が提唱するように、「農のある都市空間が住宅地としても営農空間としても一定の質を確保するため、都市的土地利用制度の中に農地を明確に位置付けること」が必要である。また、横張真[31]は、具体的な取組として、街中や駅周辺に良い土壌が分布することに着目し、都市民によるアマチュアと農家(プロ)による空地の新たな農的利用が、縮退する都市型社会の回復力の源になると期待する。

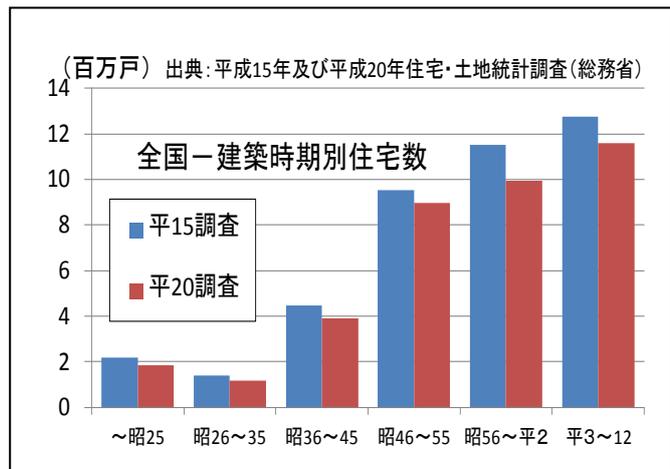
(2) 新たな農の起業モデル(特区による NPO 参入と企業 CSR による社会貢献)

山梨県北杜市の限界集落に移住して耕作放棄地を5年で再生し、年収1000万円を実現した曾根原久司[26](内閣官房の地域活性化伝道師)は、さらに構造改革特区認定により、NPOが農地所有者から農地を借入れ、企業のCSR活動(交流人口)や得意先企業と連携した農村起業の新規参入ビジネスモデルや、山梨県産木材を使った新たな県産材認証制度とリンクした流通システムなどを確立した。「富山県をはじめ有り余る木材資源があるのに外材に依存し、国内林業が廃れ、森林が放置される」日本林業の構造問題(白井裕子[25])に対する日本林業再生への一つの方策だ。農山村起業や栽培漁業を目指す全国の有志に波及させ、これから新たに10兆円・100万人の雇用創出を目指す。農協等既存システムを活用しないこうした取組には、起業に当たり、社会貢献を支援するソーシャル・ファイナンスを扱う金融機関サービスの充実も不可欠であろう。

(3) 二地域居住の推進と住替え促進で内需振興と経済循環を実現

米倉誠一郎[32]によれば、スウェーデンの友人夫婦(学者と医師)のライフスタイルは、共働きで通勤ストレスのない中心市街地の賃貸住宅に住み、週末は家族で郊外のセカンドハウスで暮らし、菜園や釣りを楽しむことだという。人口減少社会でも、多様な形態の二地域居住を推進すれば、空地・空家の有効活用と同時に家具・家電など需要が倍増する。昭和54年にEC(欧州共同体)の報告書で、日本の住宅は「ウサギ小屋」と評価されてから30年余り、この間住宅政策は量的充足から質の向上に取り組んできたが、未だに日本の住宅の平均寿命は欧米の住宅の2分の1以下ともいわれる。

住宅の長寿命化への取組みは、平成21年6月施行の「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」など、始まったばかりだ。右図は、建築時期別の住宅ストック数のデータであり、データの推移については十分な分析が必要であるが、建築時期の新しい住宅の減失が進んでいるようにも受け取れる。



作っては壊す社会と決別し、良質な住宅ストックを住替えや二地域居住で循環させ、都市・地方の経済循環や内需振興をもたらす仕組みを、公的支援策も含め検討すべ

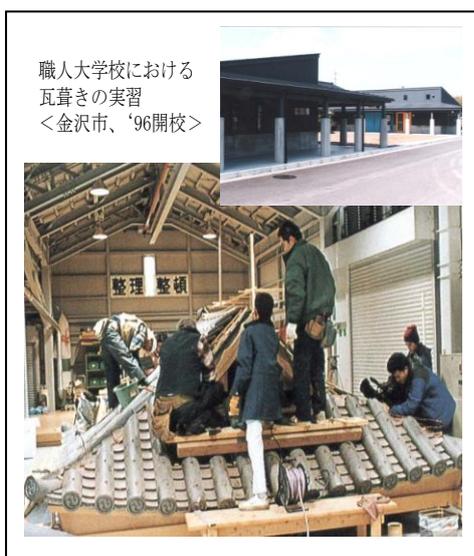
きである。一人当たり GDP のトップ 10 の常連の国の半数は、北欧など農・林・畜・水産の第一次産業が基幹産業である。「都市・農村の深耕・交流」は、必ず「地域と内需の振興」につながる。都市・農村の双方が「農」を軸にした交流・連携で元気になる施策の全国展開により、10～20 年後、「TPP 議論が契機となった新しい都市・農村交流が日本を救った！」という歴史的評価が定着していることを期待したい。

3. 国土空間のブランド価値を上げるまちづくり戦略

対日貿易黒字を重ねるフランス、イタリアの主力は、藻谷浩介[30]が指摘するように、ハイテク製品でなく高価で高収益の軽工業製品(食品・繊維・皮革・家具など)が持つ高いブランド力である。日本には、衣食住にわたり、伝統文化から現代文化まで最高級のものがあるが、文化の振興・宣伝にはまだまだ消極的なのではないか。既に「食(日本料理)」は、フランス・ミシュラン三つ星シェフであるポール・ボキューズが日本の懐石料理に学んだ新メニューを考案したり、米国オバマ大統領主催の晩餐会に日本料理が和名(和牛、まさご)で出される時代である。さらにイタリア、スイス等には、憲法に「国による景観(風景)保護」規定があり、景観を国家ブランドに育てている。

「食」と共に「衣」やまちづくりを含めた「住」、さらに芸術文化面の総力を挙げ、日本文化で外国を魅了する取組が必要である。いくつかモデルを挙げたい。

(1) 石川県・「金沢」モデル【規制強化と匠づくりで伝統を創造する美しい世界都市】



職人大学校における
瓦葺きの実習
<金沢市、'96開校>

金沢市は市政の理念を市民が共有し、互いに努力を重ねた模範である。伝統再生に加え、新たな文化と産業の創造に取組み、金沢城も復元し、「小京都」から「世界都市・金沢」へ飛躍した影には、市民負担による工芸家養成工房や建設職人大学校づくり、さらに建築制限をはじめ 25 余りの条例による規制を守りながら景観の保存再生と開発の調和を図るなど、特にこの 20 年「衣食住文(文化芸術や景観)」の弛まぬ努力がある。現在進む金沢城の復元も、こうした地道な職人大学校における地場の伝統技能の修得や自治体職員らの検討・研究の積重ねにより、はじめて可能となったのである。

(2) 山形県・金山町モデル【地場の巨木・職人・伝統住宅が創る循環型森林都市】

『景観公有』の条例の下、①樹齢 80～250 年といわれる地元金山杉の長伐期大径木を使用し、②町内の大工・左官・板金等の「金山職人」による、③白壁と切妻屋根の伝統工法が特徴の「金山型住宅」が毎年 20～30 戸程度建築される森林都市の金山町。21 世紀中に町内 1,700 戸全てを金山型住宅とすることを目標に、地元でヒト(建築職人)・モノ(地場の金山杉)・カネ(住宅投資)が循環する 100 年のまちづくりで景観創造に取り組む。行政・金山大工・森林組合・住民の協働により、平成 22 年度末現在、全戸数(戸

スペースクレーン

建：1,678戸)の約35%(597戸)に当たる金山型住宅が建設されている。

金山型工法の住宅 <山形県金山町>
 条例にある景観公有の意識を共有、家々が窓辺に
 花を飾ってまちを輝かせ、観光でなく交流に取り組む。



住宅その1



住宅その2

(3) 新潟県・南魚沼市(塩沢宿牧之通り)モデル【伝統的な衣食住祭を楽しむ町に再生】

中心市街の街路拡幅に合わせ、歴史街道再生のため、建築物の外観・意匠を統一、色彩の制限などで景観形成を図るほか、それぞれの個人が2mのセットバック(個人名義のままで宅地の提供)をして雁木通り

の整備を推進。推進役となった中島屋のご夫妻曰く、「住み続けるからには、行政にねだるのではなく、“身銭を切って”はじめてまちづくりに真剣に向き合えらると思ひ、みんなが個人負担でセットバックに応じた。自分のため、子供のため、地域のため、将来のため、みんなが一つになって努力しなければ街を愛することなどできない。行政の支援はその次の問題だ」。地元産の紬(つむぎ)の和服も観光客に貸し出す。香港の富裕層を対象に旅行代理店が企画した実験ツアーの観光客が有名な地酒の店に並ぶ。

塩沢宿牧之通り <南魚沼市>
 雁木通りを復活。また特産のユネスコ無形文化遺産「塩沢紬(つむぎ)」の着用体験もできる。四季折々の衣食住祭が楽しめるまちづくりに取り組む。



(4) 都市再生プロジェクトと合わせ、①「居住(投資)ビザ」の解禁、②不動産の環境性能評価に関する世界標準づくり、③低炭素型まちづくりやスマートシティを先導して日本の都市空間をブランド化し、海外投資家を呼び込み、不動産市場を活性化

①フィリピン、オーストラリアなどでは「投資ビザ」が導入されている。その国の債券や不動産に一定額以上の投資をすれば、長期間の居住が認められるものだ。魅力ある大都市や地方都市に居住し生活することで日本の都市の魅力を満喫できるし、逆に海外からの富裕な居住者に合わせた不動産マーケットや各種サービスが競うことにより、国内外の都市間競争にも対応できる。また、日本をアジアの経済拠点とするため、富裕層だけでなく、日本語能力1級試験(年5万人程度)に合格した外国の知的人材の

優遇居住なども必要だ。いずれの場合にも偽装を防ぐ厳正な審査は不可欠だ。

②大都市圏等のオフィスビルの収益用不動産について、その環境性能等の価値が世界共通の指標で適正に評価される仕組みの構築に積極的に関わる必要がある。省エネ・低炭素化や室内環境品質等の面から各国の不動産の環境価値を適正に評価し、我が国の場合、災害多発国土の弱点を克服する技術等の評価を高めることで、都心や湾岸エリアの都市空間をブランド化し、海外からの投資を呼び込むことができる。さらに半定住外国人による自国への正確な現地情報提供が、原発事故等に際して起こる風評被害の軽減(レピュテーション・マネジメント)に役立つ可能性も高い。

③低炭素型の最先端都市「環境モデル都市」(平成21年までに13都市選定)選定の企画に内閣官房(地域活性化統合事務局)時代関与した。取組を全国に波及させるため、共に学び合う組織として市町村、道府県、独法、民間等の参加を募った低炭素型都市推進協議会も、当初の参加140団体がわずか2年で200を超えた。13都市の認定後も、低炭素化という世界的課題に向け、加盟都市が交流・連携・競争を通じて創発的な環境イノベーションを志向している。横浜市、北九州市等では、国交省、経産省等の支援も得て、いわゆるスマートシティの実証実験に着手した。スマートシティ関連の市場規模は、2030年までに累計4000兆円に達すると予測される。世界の都市膨張に寄与する「低炭素・循環型都市」づくりの輸出産業を育て、世界に貢献したい。

また、これらの取組を通じて形成される都市空間において、低炭素型に加え高齢者対応の高度な医療福祉サービスなどを備えた居住拠点や都市美で輝く景観地区づくりで、被災都市も含め、小さくても魅力的な世界都市が生まれると期待している。

本格的な少子高齢社会を迎え、市街地の縮退は、都心を中心にコンパクトに集約されるよりも、都心や地方都市の中心市街地だけでなく交通至便な郊外の居住拠点などを核としてモザイク状に縮小していく可能性が高い。本稿では、都心・中心市街地・郊外田園地域・農山村それぞれの先進的取組についても紹介したが、これからは公益を考えながら「賢く縮退」するため、それぞれの地域の関係主体が、拠点集約と共に、空地・空家の再編・利活用も含めた多様な資源の活用を通じ、総力を挙げて土地・不動産や地域の生活・文化の質を高める取組が必要である。

なお、本文の内容は、引用以外は、すべて筆者の個人的見解である。

【注】

(注1) 饒速日尊(ニギハヤヒノミコ。以下ミコ<尊、命>は略)は、天照大神と素戔嗚尊(スサノ)の誓約(うけい)により生まれ高皇産靈尊(タカミミズ)。別名は巨木に因む高木神)を外戚父とする天忍穗耳尊(アマノホホミ)の長男。筑紫の日向に派遣(天孫降臨)された弟の瓊々杵尊(ニギ)は神話上天皇家の祖とされる。「国土修造(国宝・海部氏系図)」の詔を受けて高天原(福岡県の英彦山・添田から久留米・旧山門郡一帯に諸説がある)を出立し、丹波、播磨、出羽国など各地を巡行し国造りを行い、素戔嗚尊から国土を継承した大己貴命(オホニギ)の娘・天道日女命(アマノヒメ)を妃とし、外戚父となった大己貴命から丹波など国土の一部を委譲された。また大己貴命の子・事代主命(コトシロヌ)。別名、飛鳥大神)の兄・長髓彦(ナガスネヒコ)が統治していた畿内の河内、大和国に降臨し、その妹・御炊屋姫(ミカヤヒメ)を后とした。

これにより、饒速日命は筑紫や丹波から越・出羽さらに畿内大和まで「八州(ヤヤマ)を統合(海部氏系図)」して倭国全体の宗主権を握り、大和国の生駒山系から国見をして『そらみつやまとのくに(虚空見日本国)』の国号を定めたとされる(日本書紀、先代旧事本紀、万葉集校本、海部光彦[1]、海部毅定[2]、川村仁[6]、田中卓[9]等)。

イースペクテム

書紀では、その後大己貴命が出雲で国譲りしたのを受け、饒速日尊の弟・瓊々杵尊(ニギ)が地上に派遣(天孫降臨)されるが、具体的な行先は、一書では瓊田彦(ササヒコ。子孫の大神氏の一伝では、国譲りした側の天孫降臨の子・事代主命)が出現し畿内ヤマトとは反対の筑紫日向(高千穂)を指示する。4代目の狭野尊(サ。神武天皇)が筑紫(日向)から大和への東征を決意し、瀬戸内海の海上権を握る珍彦(ウヅヒコ)の協力もあったが、長髓彦との戦いで敗退。のち熊野、吉野を経て巻き返し、大伴氏の祖・日臣命(ヒノミ)や鴨氏の祖・八咫鳥(ヤマガラス)の活躍、在地豪族の懐柔、さらには饒速日命による長髓彦殺害で、大和を統一(書紀に「八洲を奄(おお)われた」)即位したとする。

しかし先代旧事本紀によれば、饒速日命は次男・可美真手命(ウツマテ)が生まれる直前に薨去。国譲りをした側の長髓彦が幼少の可美真手命を後見することを嫌った高天原政権が後継を出すことを主張して神武を派遣、長髓彦勢力と戦いになったが、物部氏(木積氏)伝承では、最終的には平和を望んだ長髓彦が可美真手命の功績とさせるべく自刃し、神武天皇(高天原政権)に帰順したとする(木積一仁[7])など、異なる伝承が存在する。饒速日命からは、海部・尾張・物部・穂積・鈴木などの末裔氏族が生まれ、神武～崇神さらに継体天皇などの皇后や妃を出したとされる。異なる伝承も多く史実は不詳だが、一つの流れになるようまとめてみた。なお、菟田俊彦[3]らは、饒速日命九世孫の妹・日女命(ヒメノミコ)と弟彦(オヒコ)を魏志倭人伝の卑弥呼と男弟に擬定し、父の八世孫・倭得玉命を孝靈天皇(和風諡号・彦太瓊の「瓊」と「玉」がタマで同義)と推定し、近親二親等による男性の司政王と女性の司祭王との共同統治(卑弥呼や臺舉は兼務し女王となった)を基本とする祭政二王制を論じた。北九州や大和の地方首長の古墳に埋葬例が出て、現在も有力な説(平野邦雄、真弓常忠、洞富雄等)となっている。

<参考>中国後漢朝と倭国王系図 上段から、後漢皇帝、倭国王名、先代旧事本紀の本宗家、記紀の天皇名(漢風)

中国後漢時代／ 安帝(107～125年)

靈帝(168～189年)

[220～265 魏、265～420 晋]

57:倭奴国王遣使 107:倭面土国王師升請見 男王 184～247:倭女王卑弥呼(男弟王) 男王 倭女王臺舉・男王兄:①饒速日命 ③孫・天村雲命 ④三世孫・天忍人命 ⑧建諸隅命 ⑨倭得玉命 ⑩日女命・弟彦命 ⑪小登与命 弟:瓊瓊杵尊 子・彦火々出見命 ①曾孫=神武 ⑥孝安 ⑦孝靈 ⑧孝元 ⑨開化 ⑩崇神

(注2) ①日本書紀 …… 養老4年(720年)に完成した現存最古の正史。②先代旧事本紀 …… 9世紀の編纂。日本書紀等の古文を再編集した史料の外、饒速日命(別名・天火明命)を始祖とする物部氏・尾張氏の系譜や事績を記した天孫本紀、天神本紀などで構成。③海部氏系図 …… 京都府宮津市・籠神社(海部家)に伝わる彦火明命(ヒホアカリノミコ)。別名・饒速日命)を始祖とする最古級の系図(海部光彦[1])。「本系図」、「勘注系図」とも1976年国宝指定。本系図は870年頃成立。本稿では、後年一族の異伝承を集成した勘注系図を引用する。第81代宮司・海部毅定[2]は始祖・彦火明命の孫・天村雲命(アマムラケノミコ)を、日向で神武天皇の後である吾平津姫(アヒラヒメ)とほぼ同名の阿俣良依姫(アヒヨリヒメ)を妃として日向と丹波・大和を往来した伝承、彦火明命が神武やその祖父と同じ彦火々出見命(ヒホアカリノミコ)の名を持つこと等から、初代・神武天皇の構想にも反映されたとする。③「万葉集校本」 …… 万葉集の元暦、西本願寺をはじめ古い時代の校本の裏書(注釈)に引用の「古事記序」が同文の国見伝承を記すが、現存する古事記の序にも本文にも饒速日命の国見記事がないので、現存古事記偽書説もある。

(注3) 饒速日命を祀る河内国・磐船神社(大阪府交野市)と越後国・石船神社(新潟県村上)の近くに、それぞれ「日下(くさか)」の地名がある。

(注4) 万葉集元暦・西本願寺等の校本の裏書(注釈)に、「天磐船は鳥也」とあり天鳥船と同語である。(次頁写真)

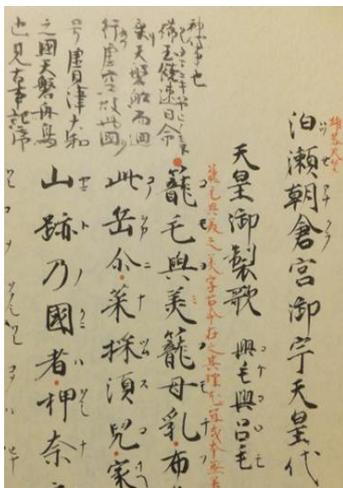
(注5) 物部氏の本拠地の一つ八尾市に「木の本」、奈良盆地に「富雄、登美ヶ丘、鳥見山」等の地名があり、移住先に故地の名をつけたと思われる。「木の本」は倭人の巨樹信仰、鳥(カラス)や鴉(トビ)等「鳥」は日中韓で太陽を象徴する。

(注6) 男大迹王は、幼少時に父を亡くし、母の故郷・越前国(現・坂井市)で育てられ、5世紀末、近江から越前地方を統治していたとされる。畿内を離れた皇族だったにもかかわらず第26代天皇に推戴されたのは、日本海側の交易を通じて国際感覚に秀でると共に、九頭竜川など暴れ川の治水対策等に身を挺し、国造りや殖産など社会公共のために尽力したことによる厚い衆望が背景にあったと思われる。福井県各地に残る治水・殖産に関わる伝説や史跡の意義を県外にも周知し、地域の文化・教育・観光振興に生かせるか、関係者の取組に期待したい。

(注7) 仏教の開祖。今のネパールの地にあった小国の王子ゴータマ・シッダールタ。出家修行し、「涅槃の悟りを開いて仏陀となったシャカ族の尊者」の意味で仏陀釈尊(B.C.466～386 または 564～484)と呼ばれた。釈尊はシャカ族を「太陽の裔」(スッタニパータ)といい、現代もネパールを中心に周辺国に散らばる。蒙古人や日本人同様幼児に薄青色の蒙古斑が出るモンゴロイドである。仏教とは「成仏陀教」で、この世の真理を悟り涅槃(ニルヴァーナ)の境地を獲得し、この世に再生しない存在つまり仏陀に成る教法と戒律をいう。釈尊は、在家の一般人には、慈悲心によるあらゆる生命の尊重、自己の管理から法(社会正義)の遵守、社会貢献等の倫理規範を示すと共に、天界往生のため利行の実践等による功德の蓄積を勧めるなどの政策提言まで行った。原始仏教(根本仏教、阿含仏教)と呼ばれる史実としての釈尊の教法は、阿羅漢などの境涯に到達した直弟子が代々伝承し、後に言行録としてまとめられた。スリランカや東南アジアには完全なパーリ語の経典が伝わる。また、中国に伝わり漢訳されたものは阿含経典と呼ばれる。中国・日本では、紀元後から数世紀かけて北インドや中国で創作された慈悲等を強調する大乘経典が重んじられ、多数の宗派が生まれ、思想・彫刻・建築等の分野で多様な仏教文化が開花した。

【主な引用・参考文献】 紙面の都合上、敬称を略させて頂きました。

- [1] 海部光彦 「元伊勢の秘宝と国宝海部氏系図 1996、元伊勢筆神社」
- [2] 海部毅定 「元初の最高神と大和朝廷の元始 1984、桜風社」
- [3] 菟田俊彦 ①「日女命＝卑弥呼の表記と復原／西田長男博士追悼論文集所収 1987、國學院大學編」、
②「上代史上の伊勢齋王 1971、國學院雑誌」
- [4] オギユスタン・ベルク 「日本の風景・西欧の景観 そして造景の時代 1990、講談社現代新書」
- [5] 鎌田純一・國學院大學日本文化研究所 「先代旧事本紀の研究 1960、吉川弘文館」
- [6] 川村公一 「土木工学界の巨星・物部長穂 1996、無明舎(進藤孝一「緑なす森林の国」の引用)
- [7] 木積一仁 ①「石切さん 2000、石切劔箭神社」、②「石切劔箭神社 大阪春秋」
- [8] 諏訪春雄 ①「日本王権神話と中国南方神話 2005、角川選書」、②「大地 女性 太陽 2009 勉誠出版」
- [9] 田中卓 ①「日本国家の成立と諸氏族 1986、国書刊行会」、②「神話と史実 1987、国書刊行会」、
- [10] 平野邦雄 ①「邪馬台国の原像 2002、学生社」、②「大化前代政治過程の研究 1985、吉川弘文館」
- [11] 黛弘道 ①「律令国家成立史の研究 1982」、②同編著「古代国家の歴史と伝承 1982」(いずれも吉川弘文館)
- [12] アジャヤ・クラウンティ・シャーキャ 「シャカ族 2009、徳間書店」
- [13] 木村泰賢 「原始仏教思想論 1968、大法輪閣」
- [14] 友松圓諦 ①「仏陀のおしえ 1980」、②「阿含経入門 1981」(いずれも講談社学術文庫)
- [15] 中村元・三枝充恵 「バウッダ・仏教 1987、小学館」
- [16] 中村元 ①「仏典のことば 2004」、②「スッタニパータ 1979」、③「サンユッタ・ニカーヤ I、II 1986」等
(いずれも岩波書店)
- [17] 山口務 「原始仏教の在家思想／「原典で読む原始仏教の世界」所収 2000、東京書籍」
- [18] 安井廣度 「阿含経講義 1934、仏教聖典講義刊行会」
- [19] 渡辺照宏 ①「仏教 1956、岩波新書」、②「日本の仏教 1958、岩波新書」
- [20] 国訳一切経・阿含部 1976、大東出版社
- [21] 新井美江子ほか 「特集：日本を見捨てる富裕層 2011/10/8、週刊ダイヤモンド」
- [22] 秋田典子 「非コンパクトな区域の新しい土地利用の方向性 2011、「住宅」5月号」
- [23] 植村哲士ほか 「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて(下) 知的資産創造 2009.10、野村総合研究所」
- [24] 大橋謙策・山手茂・工藤洋一ほか 「社会福祉教育の到達点とこれからの社会福祉／「戦後社会福祉教育の50年」所収 一番ヶ瀬康子・大友信勝・日本社会事業学校連盟編 1998、ミネルヴァ 書房」
- [25] 白井裕子 「森林の崩壊：国土をめぐる負の連鎖 2009、新潮新書」
- [26] 曾根原久司 「日本の田舎は宝の山 ― 農村起業のすすめ 2011、日経出版」
- [27] 古瀬徹 「ドイツの「社会国家」について／「世界の社会政策」所収 1992、ミネルヴァ 書房」
- [28] 松原青美・黒川洗・越澤明・小林重敬・工藤洋一 「座談会：都市再生ビジョンの策定と都市再生の推進／「市街地縮小時代のまちづくり～都市再生ビジョンを読む～」所収 2004、ぎょうせい」
- [29] 宮脇勝 「欧州ランドスケープ条約 ELC 成立前後」にみる「ランドスケープ」の司法上の定義に関する研究 2011、日本都市計画学会 都市計画論文集 10月号」
- [30] 藻谷浩介 「デフレの正体 2010、角川書店」
- [31] 横張真 「新たなガーデンゾーンの形成に向けて：「農」と共生する持続的なまち 2011、「住宅」5月号」
- [32] 米倉誠一郎 「創発的破壊／未来をつくるイノベーション 2011、ミシマ社」
- [33] 渡部聡子 「ドイツの奉仕活動制度 2007、東京大学ドイツ科研究室」
- [34] 国土交通省 HP：国土交通政策研究所(平成 22 年度：減築による地域性を継承した住宅・住環境の整備に関する研究ほか)、国土計画局長期展望、社会資本整備審議会都市計画部会、土地・建設産業局等
- [35] 内閣官房地域活性化統合事務局 HP：環境モデル都市／低炭素都市推進協議会



<写真：文永年間(1265年)の校訂本を書写した西本願寺本万葉集(雄略天皇歌)の注釈(上段)。当時知られていた「古事記」の序には、「饒速日命が国見をして『虚見津大和之國(ウラミヤマトノクニ)』の国号を命名したことや、天磐船は鳥(天鳥船)なり」と書かれていたことが分かる。現存する古事記には記載がない。>

東日本大震災における支援物資調達・輸送体制 ～災害対策基本法に基づく支援物資の調達と輸送について～

研究官 森田 正朗

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分に発生した東北地方太平洋沖地震は、戦後最大の自然災害となる東日本大震災をもたらした。

地震および大規模な津波の被害などにより被災地の地方公共団体の機能が著しく低下するなか、被災地に向けた支援物資に関し、今回初めて国（緊急災害対策本部）による物資調達・輸送が行われることとなった。

本稿では、国主導での支援物資調達・輸送を実施する上での規定、および東日本大震災における物資調達・輸送の実績と課題について整理を行う。

2. 災害対策基本法に基づく支援物資調達と輸送

3 月 11 日午後 3 時 14 分、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が閣議決定（「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部について」）により設置された。同法は、昭和 34 年の伊勢湾台風を契機に制定されたものであるが、同法に基づき緊急災害対策本部が設置されたのは、今回が初めてである。

この災害対策基本法と、同法の規定により作成される防災基本計画について概観する。

(1) 災害対策基本法

災害対策基本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とするものである。

(2) 防災基本計画における物資調達・供給、緊急輸送体制

防災基本計画は、災害対策基本法第 34 条第 1 項の規定に基づき、中央

防災会議が作成する、政府の防災対策に関する基本的な計画である。

防災基本計画は、我が国の災害対策の根幹をなすものであり、防災分野の最上位計画として、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復興の迅速適切化、防災に関する科学技術及び研究の振興、防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項について、基本的な方針を示している。

本計画は、現実の災害への対応に即した形で構成されており、震災対策編、風水害対策編、火山災害対策編、雪害対策編など、災害の種類に応じて、予防、応急、復旧・復興の各段階における諸施策を示したものである。

以下では、震災対策編のうち、物資調達・供給活動、および緊急輸送の規定について説明する。

①物資調達・供給活動

防災基本計画には、被災者の生活の維持のため必要な食料、飲料水及び生活必需品等を調達・確保し、ニーズに応じて供給・分配を行えるよう、物資調達・供給の関係機関である、非常本部等¹、地方公共団体、物資関連省庁²、緊急輸送関連省庁³の活動方針が規定されている。

非常本部等は、調達・供給活動に関わる総合調整及び計画の作成等を行うほか、必要に応じ、又は被災地方公共団体からの要請に基づき、関係機関に対し、調達、供給活動の要請を行う。

被災地方公共団体は、備蓄物資、自ら調達した物資及び国、他の地方公共団体等によって調達され引渡された物資の被災者に対する供給を行う。また、被災地方公共団体及び各省庁は、供給すべき物資が不足し、調達の必要がある場合には、物資関係省庁又は非常本部等に物資の調達を要請する。

物資関連省庁は、必要に応じ、又は非常本部等若しくは被災地方公共団体からの要請に基づき、関係業界団体の協力を得ることによって供給を確保する。物資関連各省庁の活動は以下の通り定められている。

○厚生労働省

- ・関係事業者に対する給水の要請等による、供給の確保
- ・医薬品等の供給確保

○農林水産省

¹ 非常災害対策本部、または緊急災害対策本部を指す。災害対策基本法において、前者の本部長は国務大臣を、後者の本部長には内閣総理大臣をもって充てると規定されている。

² 厚生労働省、農林水産省、経済産業省、総務省

³ 国土交通省、海上保安庁、防衛省、消防庁、警察庁

- ・ 政府所有米穀等の供給確保
- 経済産業省
 - ・ 生活必需品の供給確保
- 総務省
 - ・ 通信機器の供給確保

なお、物資の輸送については、非常本部等及び緊急輸送関係省庁が輸送手段の優先的な確保などの配慮を行うこととなっている。

②緊急輸送

緊急輸送に関しては、非常本部等、地方公共団体、緊急輸送関連省庁の活動方針が以下のように規定されている。

非常本部等は、緊急輸送体制に関わる総合調整及び計画の作成等を行うほか、必要に応じ、又は被災地方公共団体等からの要請に基づき、緊急輸送関係省庁に対し、緊急輸送活動の依頼を行う。

地方公共団体は、必要に応じ、自ら緊急輸送活動を行うほか、輸送関係機関及び非常本部等に緊急輸送を要請する。

緊急輸送関係省庁は、必要に応じ、又は非常本部等若しくは被災地方公共団体からの要請に基づき、以下の活動を行うことが定められている。

- 国土交通省
 - ・ 空港管理者、港湾管理者、航空運送事業者、道路運送事業者、海上運送事業者及び鉄道事業者に対する緊急輸送の受入れ又は協力要請
- 海上保安庁
 - ・ 自ら保有する船舶、航空機等を用いた緊急輸送活動
- 自衛隊
 - ・ 自ら保有する航空機、車両、船舶を用いた緊急輸送活動
- 消防庁
 - ・ 消防機関に対する緊急輸送の要請

3. 東日本大震災における物資調達および輸送の状況

(1) 支援物資調達・輸送の流れ

東日本大震災の被害が広範囲に及び、被災地における地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、緊急災害対策本部（3月20日以降は被災者生活支援特別対策本部⁴。本稿ではこの2つの本部を「対策本部」

⁴ 被災者生活支援特別対策本部は、5月9日に被災者生活支援チームに改組された。

と総称する。)において物資の調達・輸送を直接実施するとの前例のない取組を開始した。そのための経費として、3月14日に、平成22年度予備費から約302億円を物資支援に使用することが閣議決定された。

対策本部では、被災地の要請にあわせた支援を効率的に行うため、被災市町村の物資需要をとりまとめた各被災県からの逐次の要請に基づき、関係府省及び関係団体・企業の協力を得て、必要となる物資を調達し、県が指定する物資集積拠点へ輸送することとした。物資集積拠点に輸送された物資は、地方公共団体及び自衛隊等によって、各避難所等へ輸送が行われた。

その後、被災県においても物資の調達が可能となったことから、4月21日に各県等による調達に移行した。

また、国による被災県への物資支援と並行して、全国の地方公共団体や企業・団体からも、被災地に対する物資支援が行われた。

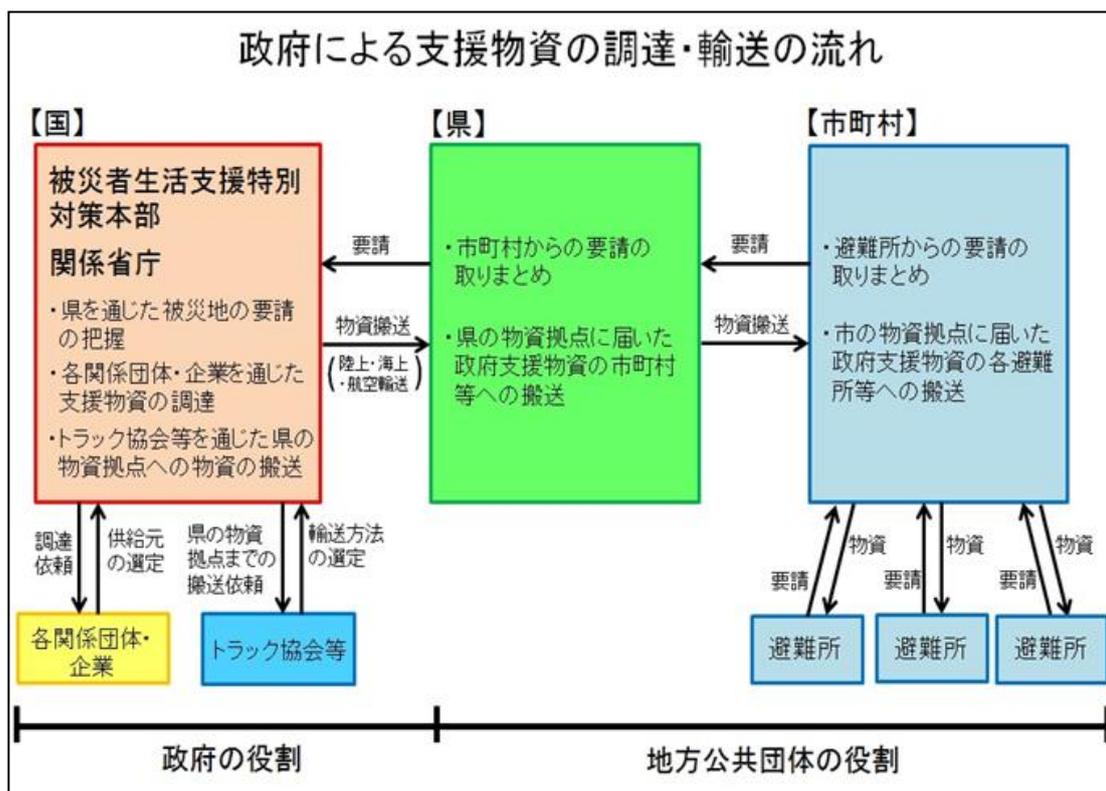


図-1：政府による支援物資の調達・輸送の流れ

出典：内閣府ホームページ

(2) 支援物資調達・輸送の実績

3月11日から各県等の調達に移行する以前の4月20日までの間に、対策本部が実施した物資支援では、被災地からの約5,800件の要請に従い、

食料 2,620 万食、飲料 793 万本余りをはじめ、飲食物、生活用品、燃料、など大量かつ多種多様な物資を調達し、輸送することとなった。

区分	調達品目	実績
食料・飲料	食料計（食）	26,209,234
	パン（食）	9,391,373
	即席めん類（食）	2,557,730
	おにぎり・もち・包装米飯（食）	3,501,074
	精米（食）	3,357,313
	その他（缶詰等）（食）	7,401,744
	飲料（本）	7,937,171
生活用品	トイレットペーパー（個）	379,695
	毛布（枚）	409,672
	おむつ（枚）	395,521
	一般薬（箱）	240,314
	マスク（枚）	4,380,442
燃料	燃料等（リットル）	16,031,000

図－２：被災者生活支援チームによる物資調達・輸送の最終実績

出典：内閣府ホームページ

飲食物	副食、病院食、離乳食、乳児用粉ミルク、菓子、野菜、果物
衣服等	洋服、下着、防寒着、靴下、運動靴、長靴、サンダル、ベルト、雨合羽
台所用品	台所洗剤、鍋、炊き出しセット、ラップ、プラスチック製食器、割り箸、紙コップ、お椀、スプーン、フォーク、調理器具、電気ポット、電子レンジ、カセットガスボンベ、カセットコンロ、アルミホイール
衛生用品	生理用品、介護用手袋、タオル、お尻ふき、消毒用アルコール、歯磨きセット、石けん、シャンプー、ボディソープ、スポンジたわし、足ふきマット、手洗い洗剤、ガーゼ、カミソリ、入れ歯洗浄剤、綿棒、消臭スプレー、ドライヤー、ヘアブラシ
生活用品	哺乳瓶、布団、マットレス、ウェットティッシュ、カイロ、ペーパータオル、ゴミ袋、軍手、つめきり、アレルギー用薬、ブルーシート、延長ケーブル、ポリタンク、ストーブ、ラジオ、ろうそく、携帯トイレ、懐中電灯、乾電池、ゴム手袋、ボックスティッシュ、エマージェンシーシート、パーテーション、屋内テント、熱さまシート、乾燥機、洗濯機、温風ヒーター
その他	ドライアイス、不織物、遺体収納袋、棺桶、骨壺、棺桶布団、仏衣、テント、ガムテープ、土嚢袋、次亜塩素酸、消石灰、防犯ブザー、衛星電話、スコップ、水中ポンプ、発電機、車いす、ストレッチャー

図－３：図－２記載以外の物資調達の例

出典：内閣府ホームページ

なお、輸送手段については、全日本トラック協会を通じて手配したトラックが延べ 1,893 台、また、自衛隊航空機延べ 150 機、警察・民間ヘリコプター 5 機、船舶 8 隻であった。

(3) 支援物資調達・輸送における問題

多数の関係機関の協力のもとに実施された支援物資調達・輸送であったが、いくつかの問題も明らかになっている。

① 支援物資の調達

地震・津波の被害により被災地において通信手段が途絶し、被災地や避難所・被災者の状況を把握することが困難となった。また、時間の経過とともに変化する被災者のニーズを十分に把握し共有することができなかった。このことによって、被災地の需要と支援物資の供給との間にミスマッチが生じ、結果として一部で物資の過不足が発生した。

② 支援物資の輸送

支援物資輸送の要請時において、輸送する物資の荷姿などの必要な情報が十分に伝わらず、車両の手配や積込、輸送、物資集積拠点での受入などに支障をきたすケースがあった。

また、燃料の不足や、緊急通行車両標章の発行手続きの遅れといった問題が、円滑な輸送を妨げる一因となった。

③ 物資集積拠点

地震や津波によって、本来機能するはずであった備蓄用倉庫や物資集積拠点が被災して使えなくなるという問題が発生した。さらには、被災地に向け多くの支援物資が輸送されるなかで、被災地の物資集積拠点にて対応が追いつかず、結果的に物資が滞留するという問題が発生した。

物資集積拠点における物資滞留の原因の一つに、物資集積拠点が、在庫管理や仕分けなどのノウハウや荷役機器などをもたないに自治体職員などの担当者によって運営されていたため、効率的なオペレーションを行うことが難しい状況であったことが挙げられる。

そこで、国土交通省は、宮城県、岩手県、福島県及び茨城県の県庁又は市町村に物流専門家の派遣について働きかけを行い、これにより、県、市町村の災害対策本部に物流専門家が派遣された。物流専門家は、在庫管理、集積拠点から避難所等への末端輸送の円滑化、効率化等を支援した。

県名	派遣状況
宮城県	3月18日より宮城県本部に2名を派遣
岩手県	3月22日より県内の各地域の集積拠点等である遠野市、大船渡市、釜石市、宮古市、山田町の対策本部へ6名を派遣
茨城県	3月24日より茨城県本部に2名を派遣
福島県	4月1日より福島県本部に2名を派遣

図－4：物流専門家の派遣状況（平成23年4月17日現在）

4. 支援物資調達・輸送における今後の課題

これまでに述べたとおり、防災基本計画に基づく支援物資調達・輸送は、多岐にわたる関係機関が、連携して活動を行うものである。そのため、個別の活動のみならず、被災者ニーズの把握から、物資の手配、調達、輸送・保管に至るまでの一連の流れが滞ることなく機能するかどうか、という視点での検討も必要であろう。

関係機関が連携し、その活動が滞ることなく機能するためには、関係者間で必要な情報が伝達され、共有される状態にあることが求められる。そのためには、情報通信手段が確保されていることに加え、情報伝達を円滑に進めるためのしくみ・ルール of 構築、支援物資の調達・輸送に使用する様式類の標準化が有益である。

また、物資集積拠点として計画されていた施設が被災した現実を踏まえ、拠点の立地や、設備（非常用電源、通信設備等）の強化も課題である。

さらには、物流専門家の派遣に見られるような、物流事業者のノウハウを活用するための体制の整備が求められる。

5. おわりに

東日本大震災復興対策本部により、7月29日に決定（8月11日に改定）された、東日本大震災からの復興の基本方針において、「類似災害に備えての倉庫、トラック、外航・内航海運等の事業者など民間のノウハウや施設の活用などソフト面を重視した災害ロジスティクスの構築」が謳われているところである。

今後発生が予想される、首都直下、東海、東南海・南海の各地震をはじめとする大規模災害の発生に備えて、支援物資を円滑かつ的確に届けるための物流体系の構築が求められている。

当研究所においても、本テーマに関して、引き続き調査研究を進めてまいります。

【参考文献】

- ・平成 23 年版防災白書
- ・平成 22 年度国土交通白書

人口減少・高齢化時代における空き地政策を考える新たな視点

～自治体へのアンケートから～

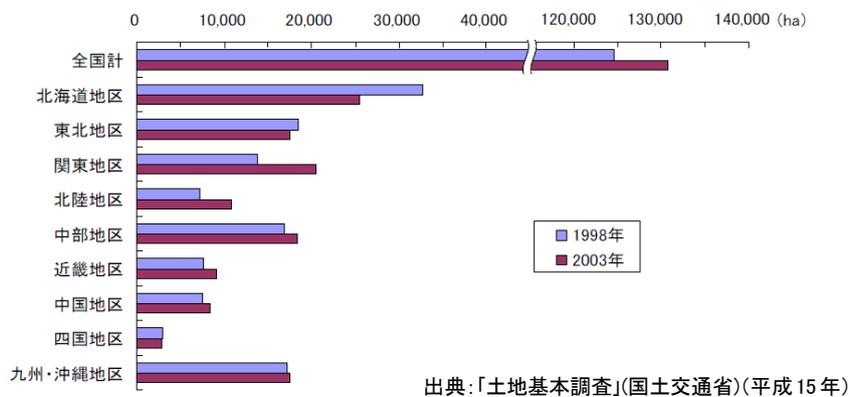
研究官 阪井 暖子
 研究調整官 山田 直也
 研究官 神田 真由美

1 はじめに ～市街地の「骨粗鬆症化」

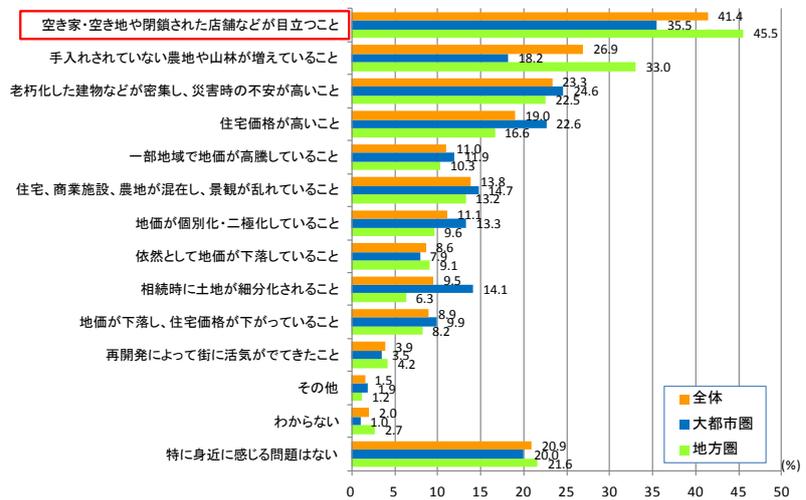
今年10月26日、平成22年国勢調査人口等基本集計結果の確定値が総務省から公表された。それによると、我が国の総人口は1億2805万7352人、平成17年調査時から0.2%増と調査開始以来最低の人口増加率であったこととともに、日本人人口が1億2535万8854人と初の減少に転じ、平成17年調査時から0.3%減であることが示された¹。2005年を人口減少の端緒とする厚生労働省の人口動態推計とあわせ、人口減少社会を改めて裏付けるものとなった。

一方、大都市圏、地方都市ともに空き地が増加している。土地利用基本調査によると、宅地の空き地は平成

図表1 地域別に見た空き地発生の推移



図表2 土地問題に対する国民の意識調査



注: 大都市圏は、東京都区部、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市

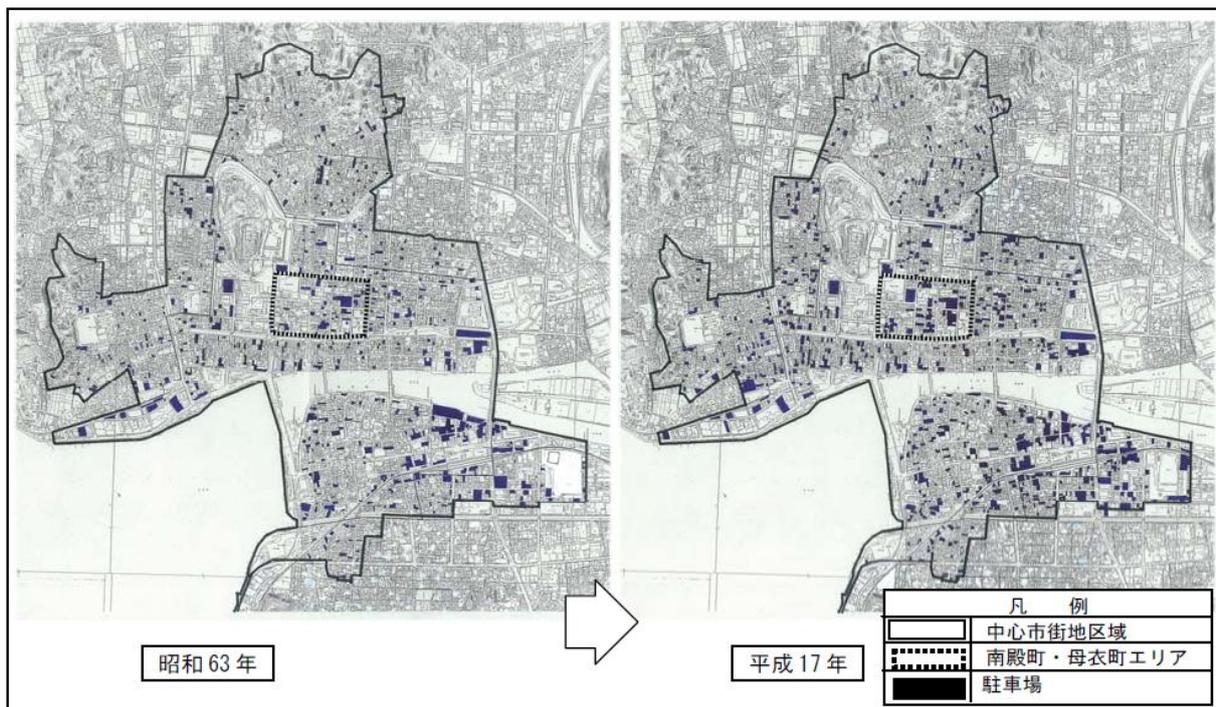
出典: 国土交通省「空き地・空家等の外部不経済対策について」委員会資料(資料3)(平成21年度)

¹ ただし、外国人とされる164万8037人の中に調査票に国籍を記入していない人などの国籍不明者が前回調査の倍以上の105万461人含まれており、この中に日本人が含まれている可能性は否定できない。

10年では124,512haであったが平成15年には130,687haと増加している。空き地予備軍ともいえる空き家も、平成20年の住宅・土地統計調査で全住宅数の13.1%、756万戸と、前回調査(平成15年)に比べ増加し、過去最高の空き家率となっている。国土交通省が平成22年1月に実施した「土地問題に関する国民の意識調査」においても、「空き家・空き地や閉鎖された店舗が目立つこと」が大都市圏、地方圏ともに第1位となっており、利用されていない不動産が身近に増加していると、国民も実感していることがわかる(図表2)。

しかも、空き地は細切れに、かつ虫食い状に発生している状況がみられる。例えば松江市中心市街地のように、特に地方主要都市では、建物が除却されたあとにコインパーキングなどの駐車場が散発的に増加してきている状況が見受けられる(図表3)。ジワジワと駐車場が増えて、ある日ふと気付くと駐車場だらけになり、いつの間にか市街地内がスカスカになる市街地の「骨粗鬆症化」である。駅を利用するのに便利な駐車場も、ある程度でその需要は頭打ちになり駐車場にも空きが目立つようになってくる。骨粗鬆症化が怖いのは、ある日、ふとした拍子に骨折し、そのまま寝たきりになってしまうことであるが、中心市街地を含めた市街地が「複雑骨折」してしまうことはないか、と危惧を覚える。

図表3 松江市中心部における駐車場の分布変化



出典:松江市中心市街地活性化基本計画(平成20年3月)

2 空き地は問題か？

利用されていない土地は、一時前までは新しい建物などができるという期待感を

感じさせるものであった。しかし、人口減少下の我が国において、新たな宅地需要も期待しづらい。空き地で建築活動がなされ、街が更新されていくことへの期待も必然的に薄くなる。

こうした土地は、管理コストに見合うだけの便益が期待できないものと認識され、管理も疎かになりがちである。その結果として荒れ放題になった空き地や空き家は景観に与える影響もさることながら、荒れた雰囲気によって犯罪不安感も高め、地区イメージの低下をももたらしてしまう²。結果として、行政としても何らかの対応をとらざるを得ない状況も生まれてきており、このことが行政コストの増嵩、ひいては納税者の負担にも影響しかねない。現にいくつかの自治体では管理不全の空き地などを対象とした、従来からみるとかなり踏み込んだ内容の条例が立て続けに制定されている³。しかし、利用されず放置された不動産による具体的な害悪の特定や、管理義務を怠っている不動産所有者に対する行政行為を講じることは難しく、またそれらを担保するための法制面での仕組みも用意されていない。

以上の点は、これまでの都市計画の主眼が開発などで拡大する都市をいかにコントロールするか、という積極的行為への対処に置かれたものであり、不作為に放置すること、つまり消極的行為への対処の必要性についてはあまり認識されてこなかったことにも関係する。社会資本整備審議会の小委員会における昨今の審議においても、都市計画制度の総点検の視点として、「建築的土地利用と非建築的土地利用とのバランスのとれた一体的な土地利用の在り方」が示されている⁴。

我が国において人口減少が当面続くことが想定されている中、空き地や空き家は今後も増加してくると考えられ、これにともない管理放棄の空き地や空き家も増加すると推察される。これらの負の連鎖をいかに断ち切るかが今後の大きな課題であろう。

3 自治体アンケート

こうした問題認識の下、地域の現状に日々最前線で直面されている自治体に対して簡易アンケート（質問数 6 問）を実施し、空き地の発生状況等について把握を行

² 平成 20 年度に土地・水資源局が全国の市区町村を対象として行ったアンケート調査によると外部不経済をもたらす土地利用が約 7 割の市区町村で発生していると回答しており、空き地や空き家等の管理等が全国的な問題として顕在化してきているといえる。さらに同アンケートによると、全国の市区町村において、外部不経済をもたらす土地利用の発生状況として、「管理水準が低下した空き地」が最も多く発生し、また特に問題が大きいと認識している。空き地の発生による影響として、「風景・景観の悪化」や「防災や防犯機能の低下」などが挙げられている。

³ 例えば、和歌山県の「建築物等の外観の維持保全及び景観支障の状態の制限に関する条例」（和歌山県条例第 33 号、平成 24 年 4 月 1 日施行）、東京都足立区の「老朽家屋等の適正管理に関する条例」（平成 23 年 11 月 1 日施行）がある。

⁴ 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 第 11 回都市計画制度小委員会 平成 23 年 2 月 17 日、資料 2－参考 3

った。なお、短期間での調査依頼にもかかわらず多数の自治体からご協力をいただいた点について、この場を借りてお礼申し上げたい。

(1) アンケート実施概要

今回は、敢えて、空き地の増加がまだそれ程深刻ではないと予想される三大都市圏の市町村を対象としてアンケートを実施した。

アンケートの内容は、空き地の発生状況、空き地の発生箇所、空き地の発生予防、維持管理、利活用の取り組みなどについてである。

アンケートは都市計画担当部局の担当者（回答者）の個人的な感覚や意見でよい、ということで回答を依頼した。

【アンケート実施概要】

対象：三大都市圏⁵自治体都市計画担当部局（担当者）

実施期間：平成23年9月21日（水）
～10月5日（水）

実施方法：電子メール送付、電子メール回収

図表4 アンケートの設問（一部）

問1. 貴自治体の中で、空地や低未利用地等（以下、「空地等」と記載）の状態が長期に続いているところ、または近年（10年程度）で増加しているところがありますか。（※ここでの低未利用地等とは、駐車場や資材置き場、家庭菜園等非建築的利用を想定しています。）
問2. 空地等は、どのようなところで見られますか
問3. 空地等の発生予防、維持管理又は利活用について、行政として、もしくは市民等による独自の取り組みがありますか。

(2) アンケート結果概要

① アンケート回収率

アンケート送付自治体336箇所の内、回答があった自治体は308箇所となり、全体回収率が91.7%と非常に高い数字となった。各自治体の担当者（回答者）の、この問題に対する意識の高さがうかがえる。

② 空き地の発生状況

自治体において、空き地や低未利用地等の状態が長期に続いているところ、または近年（10年程度）で増

図表5 都市圏別県別アンケート回収率

	回収数	送付自治体数	回収率
合計	308	336	91.7%
首都圏	168	183	91.8%
茨城県	10	11	90.9%
埼玉県	61	65	93.8%
千葉県	24	26	92.3%
東京都	46	52	88.5%
神奈川県	27	29	93.1%
中部圏	53	55	96.4%
愛知県	46	47	97.9%
三重県	7	8	87.5%
近畿圏	87	98	88.8%
京都府	11	15	73.3%
大阪府	44	44	100.0%
兵庫県	7	10	70.0%
奈良県	25	29	86.2%

⁵ 首都圏の既成市街地と近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域と近郊整備区域、中部圏の都市整備区域に含まれる都府県・区市町村を対象とした。

加していると感じているところがあるか、担当者（回答者）の感覚を聞いたところ、「かなりある」「多少ある」で54.9%と半数以上の市区町において「ある」と感じている。

なお、「あまりない」との回答は34.1%で、約3分の1となっている。（図表6）

③ 空き地の発生箇所

空き地は、どのようなところに発生しているのか、について複数回答で回答してもらったところ、担当者（回答者）の感覚では、「市街地周辺部などの郊外住宅地」が42.5%と最も多く、次いで「中心市街地・駅前」が34.1%となっている。（図表7）

10年程前までは、特に中心市街地の空洞化が問題となっていたが、市街地周辺の郊外住宅地においても空き地が目立つようになった、もしくは問題として認識されるようになってきたことがわかる。

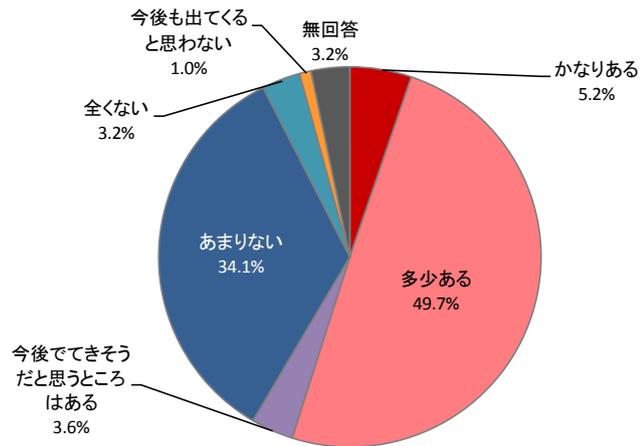
なお、約2割ある「その他」の回答において最も多かったのは、「全体的に分布」であり、空き地が場所を選ばず散発的に発生している状況が推察される。また「区画整理施行区域」などの回答も多くあがっていた。区画整理を行い宅地整備をしたものの、整備後建物が建つことなく、長期間にわたって空き地のままになっているところがかかなり多いようである。具体的に指摘されている地区を調べてみると、埋まらない住宅団地に隣接するようにして、更に宅地開発が行われているところもあり、何故開発をしたのか？と疑問を感じざるを得ないところもあった。

他には「工業地域・工場跡地」「市街化調整区域」などが多く挙げられていた。特に大規模な跡地として担当者（回答者）が気になっているものは、工場跡地が多いようである。

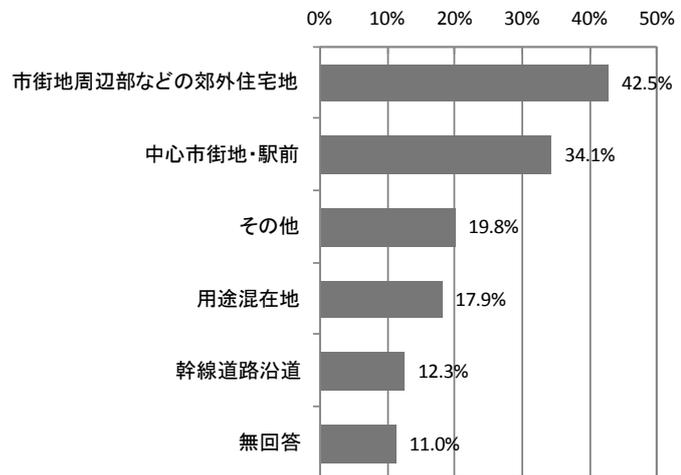
④ 空き地等の発生予防、維持管理、利活用等の取り組み

空き地の問題に対する施策、取り組みがあるか、について自由記入の形式で尋ね

図表 6 空き地の発生状況



図表 7 空き地の発生箇所



たところ、オーソドックスに「条例の制定」との回答が最も多くなっている⁶。「緑化をはじめ地域美化・環境美化を市民と一体となって頑張っている」「NPOが比較的安価に草刈り等の維持管理を請け負っている」など市民と一体となって取り組んでいるという回答もいくつかみられた。

4 空き地問題と付き合い上での課題

三大都市圏を対象として実施した自治体簡易アンケートの結果を見ても、空き地は郊外住宅地を中心としながら、中心市街地、さらに市街地全体に散発的に発生していることがわかる。その一方で自治体がとりうる施策にも限りがあることもわかった。しかしながら、空き地がどこにあり、それがどのような状態にあるかについては、誰もが十分に把握できていないのが実態である。これらを解決するためには、以下の課題が挙げられる。

(1) 定量的な現状把握の必要性

ここまで特に断りもなく空き地という言葉を使用してきたが、空き地を的確に定義するのは意外に難しい。

現在、空き地を定量的に把握した統計情報としては、都市計画法 6 条に規定された「都市計画に関する基礎調査」(都市計画基礎調査)に依るところが大きく、それ以上の詳細情報については個別の自治体等が各々の関心事に応じ独自に調査収集しているケースはあるものの、データの性質上、それらの相互比較は困難である。住宅・土地統計調査も標本抽出であり、またアンケート調査による回答でしかない。また、空き地が引き起こす害悪等についても実証的に把握したものはない。固定資産税を徴収する自治体においても、所有者不明の土地は確認できても、管理不全の空き地の捕捉はできていない。

また、国土交通省の報告(平成 15 年)⁷によると、オープンスペースの概念として様々な状態があることが示されているが(図表 8)、これらを語るには、データの蓄積が乏しいといえる。前述の社会資本整備審議会の小委員会における審議過程においても、『価値ある空地』をどのように計測するのか「空地の価値の顕在化という作業が必要」といった委員コメントがみられるとともに、論点として「都市計画に関連する客観的データの蓄積と利活用」が示されている⁸。

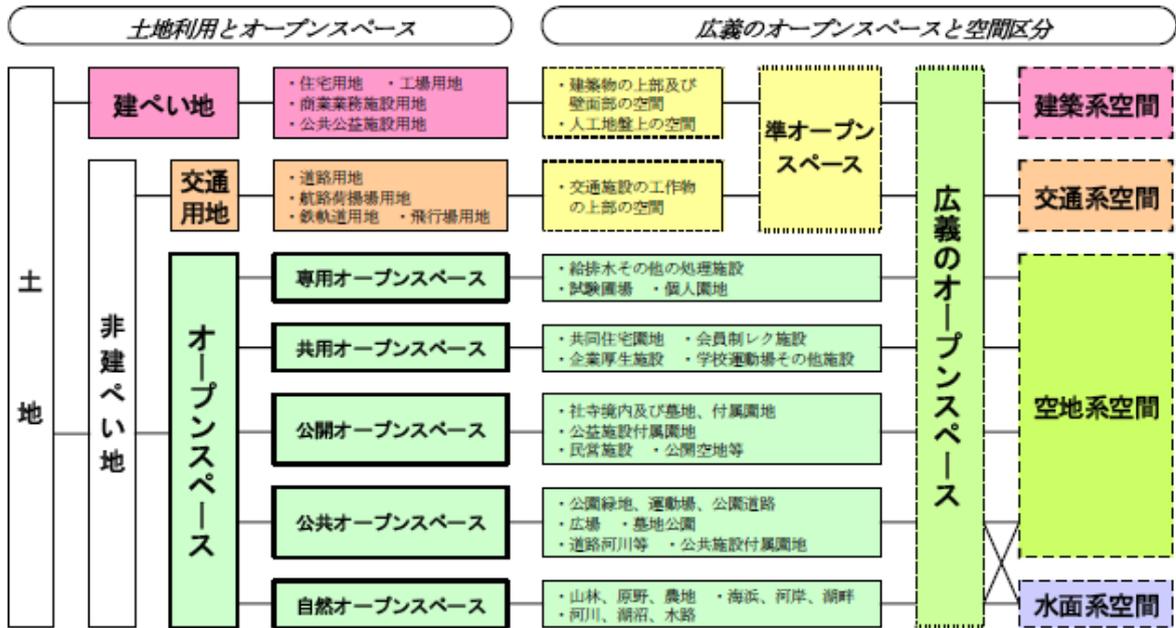
⁶ 自治体がこれまでに制定している空き地対策の条例については、周藤利一「防犯性の向上のための空き地対策」、PRI Review 41 号(平成 23 年夏季)に詳しい。

⁷ 国土交通省総合技術開発プロジェクト「循環型社会および安全な環境形成のための建築・都市基盤整備技術の開発」まちづくりにおける防災評価・対策技術の開発(防災まちづくり総プロ)(平成 15 年 3 月)

⁸ 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 第 11 回都市計画制度小委員会、平成 23 年 2 月 17 日、資料 2-参考 3

今後、空き地を論じる上での全国共通の定義のもと、時系列的推移や現状を質・量の両面から定量的に把握するためにも統計データ（を整備していくこと）が求められる。

図表 8 広義のオープンスペースの概念と分類



出典: まちづくりにおける防災評価・対策技術の開発(防災まちづくり総プロ)、国土交通省(平成 15 年 3 月)

(2) 空き地が担うべき役割の明確化

本稿も終盤に至り何を今更の感もあるが、空き地という言葉はどのようなイメージを伴うものであろうか。

空き地を扱う際には分野を問わず苦労は尽きないようだ。最近では、中央教育審議会の部会においても数次にわたり空き地について議論がなされた経緯がある。大学の敷地における空地の確保については、大学設置基準（文部科学省令）で「校地は、教育にふさわしい環境をもち、校舎の敷地には、学生が休息その他に利用するのに適当な空地を有するものとする。」と規定されているところであるが、構造改革特区のみで認められた要件緩和を全国展開することに伴って議論が進められたものであり、空地に一定の教育的意義を認めた上で、「空地を有しない場合の弊害の予防措置として、以下の代替措置を講じること及び情報公開が必要」⁹との結論に至ったようであるが、ここでの空き地は「あると良い」存在として受け止められている。

一方、前述の「土地問題に関する国民の意識調査」の結果からは、設定された選択肢にも多分に起因するが、空き地が様々な理由で「あると良くない」存在として受け止められていると推察できる。また、自治体アンケートにおいても「あると良

⁹ 中央教育審議会 大学分科会 大学教育部会(第 5 回)、平成 23 年 9 月 26 日、資料 1

くない」空き地の状況を回避するという立場での取り組みが回答として得られた。

以上を振り返ると、空き地には何となく「あると良い」存在と「あると良くない」存在があることは理解できるが、両者を区分し各々を支配する概念は何であろうか。前者から後者へと転換させていくべきであることは論を待たない以上、空き地が担うべき役割を明らかにし、可視化していくことが求められる。

5 おわりに ～空き地の新しい意味づけという視点

人口減少が今後も続くと予測されるなか、今後も空き地や空き家が更に増加してくると想定されるが、従来型の利用には需要に限りがある。一方、高齢社会への対応、低炭素型社会の形成といった潮流をうけ、コンパクトな都市構造への転換が指向されている。こうした状況の中、空き地等を活用した市民農園など市民の農的な利用の広がりが大都市圏郊外において見られるほか、太陽光発電や小風力発電など再生エネルギーの基地としての新たな利用の形態も見られる。

さらに、本年3月の東日本大震災後、仮設住宅の立地をめぐり様々な混乱・不満が発生していることは記憶に新しい。短時間に絶対量を確保することが至上命題とされた結果、(日常生活の根幹に関わる)市街地との関係が犠牲になった面は否めず、その結果として高速道路や鉄道の騒音に悩まされたり¹⁰、通学・通院や買い物の足を確保すべく追加的な行政支出を迫られたり¹¹、といった事例がみられる。

仮設住宅向けの用地には、物理的空間としてのみならず、地域コミュニティや交通サービス等、既存の周辺環境をも享受できるポテンシャルが期待されるものであり、仮に周辺都市の市街地において空き地の実態が把握されていれば、状況は異なったかも知れない。

このほかにも、社会資本の維持更新など、今後起こりうる様々な事象を念頭に置き、平時から市街地内において一定量の空き地を確保しておくことも一考に値するのではないかと¹²。

このような状況から考えると、空き地の建築的利用の可能性を探るだけでなく、空き地の新しい意味づけを探っていくという方向性もあるのではないだろうか。空いているからこそその価値・機能をどう見出し可視化するのか、その機能を十分に発揮させるようにするための空き地（オープンスペース）の配置・デザインはどのようなものか、またそれを実現するための施策・制度としては何が必要か、ということを知り解明していくことは、単に空き地問題への対応にとどまらずこれからの都市政策にも大いに寄与すると考えている。

¹⁰ 例えば「これから一大震災を生きる」、『河北新報』、平成23年10月19日など。

¹¹ 例えば「仮設『学校から遠い』山田、近場に入居先なく」、『岩手日報』、平成23年8月3日など。

¹² 横張真・東京大学大学院教授は、「座談会：日本大震災にみる都市と地域システムの脆弱性と頑健性」都市計画292号、平成23年において、バッファーとしての空間の確保について言及している。

規制緩和前後のタクシー業界の動向について ～小樽・東濃西部・福山の事例～

主任研究官 内山 仁
研究官 田畑 美菜子
前研究官 柴田 久一郎

1. 背景

タクシー事業においては、平成 14 年に需給調整規制の撤廃等の規制緩和が行われた。規制緩和前後のタクシー業界では、新規事業者の参入や、それに伴う運賃変更など、市場の状況に大きな変化が見られた地域があり、当研究所ではそのような地域を例にとり、事業者の経営状況、タクシー需要の動向等について分析を行った。本稿では、その中から、各地域における規制緩和前後のタクシー業界の動向、競争状況及び地域経済がタクシー経営に与えている影響について、聴取した内容を紹介する。

2. 調査の概要

(1) 調査対象地域

今回の調査では、地域におけるタクシー事業者数が概ね 10～30 社以下の典型的な小都市～中都市の中から、規制緩和以降特徴的な動きのあった北海道小樽市、岐阜県東濃西部交通圏及び広島県福山交通圏を対象とした。

①北海道小樽市（小樽市：人口約 14 万人、法人タクシー総車両台数 421 台）

人口が一貫して減少する厳しい地域経済情勢の中、規制緩和以降法人タクシー 10 社間で運賃値下げやポイント割引競争が発生し、平成 20 年には中堅タクシー会社が倒産するなど、激しい競争が行われた地域である。

②岐阜県東濃西部交通圏（多治見市、土岐市、瑞浪市：3 市人口計約 22 万人、法人タクシー総車両台数 259 台）

規制緩和以降、新規参入した企業が便利屋タクシーなど新サービスの導入等により輸送実績を伸ばしたほか、既存タクシー事業者が福祉車両限定の共同配車センターを設立するなど、サービス面で変化があった地域である。

③広島県福山交通圏（福山市：人口約 47 万人、法人タクシー総車両台数 964 台）

規制緩和以降ワンコイン（500 円）タクシーを導入する会社が出現し、複数の会社がこれに追随するなど激しい運賃値下げ競争が発生した。また、既存大手事業者が倒産するなど事業環境に大きな変化が生じた地域である。

(2)調査手法

これらの地域について、事業環境の背景となる経済情勢や輸送実績の動向を分析した。また、各地域のタクシー事業者の中で、特に当該地域の動向を代表すると考えられる複数の事業者を対象にヒアリング調査を行い、競争状況の実情の把握及び当該地域におけるタクシー事業の動向に関する情報収集を行った。

以下の記述は、これらの資料及び聞き取り調査によるものである。

3. 調査結果

(1)北海道小樽市

①経済情勢

小樽市の人口は一貫して減少を続けており、平成 21 年度には平成 12 年度比で 1 割の減少となっている。商店数とその従業者数も全国平均を上回るペースで減少を続け、商品販売額も、平成 14 年から平成 19 年の間で 15%減など、地元経済の地盤沈下が著しい。

法人タクシーの輸送人員は、平成元年度の約 1,237 万人から、平成 20 年度には約 526 万人にまで大きく減少しており、規制緩和直前の平成 13 年度と比べても、27.9%の減少となっている。また、法人車両数は、平成元年度に 430 両、平成 20 年度には 421 両となっている¹。



(小樽市 HP より国土交通政策研究所作成)

		H14	H16	H19
小樽市	商店数	2,305	2,261	1,916
	H14年比	100	98	83
	従業者数	14,511	13,782	11,730
	H14年比	100	95	81
	年間商品販売額 (百万円)	342,957	319,904	292,958
	H14年比	100	93	85
全国	商店数	1,679,606	1,613,318	1,472,658
	H14年比	100	96	88
	従業者数	11,974,766	11,565,953	11,105,669
	H14年比	100	97	93
	年間商品販売額 (百万円)	548,464,125	538,775,810	548,237,119
	H14年比	100	98	100

(商業統計調査より国土交通政策研究所作成)

¹ 「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく小樽市地域計画（平成 22 年 3 月 19 日 小樽市タクシー事業適正化・活性化協議会）

②地域特性・競争状況

北海道小樽市では、坂が多いという特徴に加え、冬期の積雪・凍結という問題があり、道内の他都市と比べてもタクシー利用が多い地域である。人口約14万人前後の地域にタクシー会社が10社程度存在しており、もともとタクシー事業をめぐって競争が活発な地域であった。このような状況の中、規制緩和をきっかけにして、ポイントカードの導入やクレジットカード決済の導入などサービス競争が発生した。こうしたタクシー事業者の取組みを受けて、利用者は多様なサービスを楽しむようになったが、折からの北海道経済の低迷（小樽市の場合、漁業を中心とする1次産業の低迷が指摘されている。）により、人口流出・地域経済の低迷が続き、地元大手ショッピングセンターの経営破綻も相俟って、地域経済が冷え込んだ。これに伴いタクシー事業者の業績も伸び悩み、平成20年には老舗タクシー会社1社が破綻するに至っており、苦しい経営状況が続いている。

③規制緩和以降の業界の動き

平成21年10月には、「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」が施行され、小樽市は同法による特定地域に指定されるとともに、自動認可運賃が下限500円、上限530円に設定された。また、同年12月からは、「小樽市タクシー事業適正化・活性化協議会」において同法に基づく地域計画の策定のため、市内のタクシー運賃や適正台数に関する議論が行われた。平成22年3月には地域計画が策定され、適正台数として約297両（実車率31.99%）、約313両（実車率30.38%）、約336両（実車率28.25%）の3つのケースが示されたほか、「各タクシー事業者は、供給が過剰な状態の解消に努める²」ことなどが決定された。小樽市では、前述のとおり、北海道経済の低迷を受けて、タクシー利用者が右肩下がり減少している状況にあり、長らく供給過剰状態が続いていたが、現在、同協議会において、地域計画に示された供給過剰の解消に向けた取組みの実施について議論されている。また、小樽市は平成20年に特定特別監視地域に指定され、増車抑制措置が講じられているところである。

厳しい経営環境にあるが、小樽市のタクシー業界では、タクシー協会を中心に、タクシーベイ整備の取組みが進められているほか、各社でも乗員の配置・運用の工夫など、経営効率化が模索されている。小樽市では、利用者利便の観点からも、規制緩和を契機として、ポイントサービス、クレジットカード決済の導入が進ん

² 「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく小樽市地域計画（平成22年3月19日 小樽市タクシー事業適正化・活性化協議会）

だが、全体の需要を拡大するには至っていない。

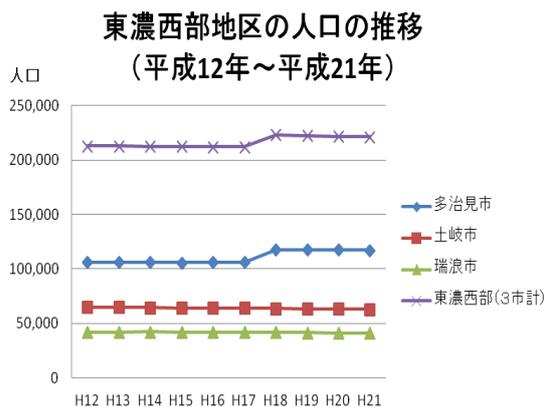
(2) 岐阜県東濃西部交通圏

① 経済情勢

東濃西部交通圏は多治見市、土岐市、瑞浪市より構成されている。名古屋から北東に約 40km の距離に位置しており、JR 中央線に沿って市街地が広がる名古屋市のベッドタウンである。また、ベッドタウンとしての機能のほか、伝統的な地場産業として窯業・セラミック産業が発達しており、多治見のタイル、土岐・瑞浪の陶磁器など、特色ある産業が発達している。近年では、製造業が盛んな自動車産業のサプライチェーンに組み込まれており、特に平成 17 年の愛知万博の頃は非常に経済的に活況を呈していた。しかし、自動車産業をはじめとする製造業の低迷が顕著となり、近年の地域経済は低迷している。

人口は、多治見市と旧笠原町との合併により増加した平成 18 年を除き、ほぼ横ばいの状況が続いている。商店数とその従業者数については、全国的に商店数・従業者数の減少がみられる中で、東濃西部においても同様の傾向がみられるが、減少率は全国平均に比べてやや緩やかになっている。ただし、年間商品販売額の減少は全国を上回っている。

輸送人員は、平成 13 年度には約 150 万人で、中部国際空港の開港や愛知万博のあった平成 17 年度には約 160 万人まで増加するが、全体として緩やかな減少傾向にあり、平成 21 年度には約 130 万人となっている。また、車両数は、平成 13 年度には 284 両、平成 17 年度は 287 両とほぼ横ばいだったが、その後減少傾向で推移し、平成 21 年度には 259 両となっている³。



(各市 HP より国土交通政策研究所作成)

		H14	H16	H19
東濃西部	商店数	3,396	3,284	3,067
	H14年比	100	97	90
	従業者数	20,405	19,993	19,603
	H14年比	100	98	96
	年間商品販売額 (百万円)	471,526	442,465	449,531
H14年比	100	94	95	
全国	商店数	1,679,606	1,613,318	1,472,658
	H14年比	100	96	88
	従業者数	11,974,766	11,565,953	11,105,669
	H14年比	100	97	93
	年間商品販売額 (百万円)	548,464,125	538,775,810	548,237,119
H14年比	100	98	100	

(商業統計調査より国土交通政策研究所作成)

³東濃西部交通圏タクシー地域計画 (平成 23 年 1 月 28 日 東濃西部交通圏タクシー協議会)

②地域特性・競争状況

東濃西部交通圏は、大きく多治見市を中心とする地域と、土岐市・瑞浪市を中心とする地域に大別される。東濃西部交通圏のうち、多治見市を中心とする地域に、平成 15 年に新規事業者 A 社が参入した。A 社は買い物代行、便利屋事業等の新サービスの導入などにより集客し、A 社の参入後、既存各事業者も、これに呼応する形でポイントカード割引、高速バス乗継割引、遠距離割引、プリペイドカード、クレジットカード決済の導入などサービスを多様化させることにより対応していた。この動きは、土岐市・瑞浪市を中心とする地域にも波及し、地域全体でサービス改善のための動きが見られた。

一方で、平成 20 年のリーマンショック以降、製造業を中心とする中部経済は景気が低迷し、深夜利用のタクシー客が減少するなど、東濃西部地区においても、タクシー利用の低迷が顕著になった。これに伴い、タクシー車両についても供給過剰感が強まっている。

③福祉輸送事業集約化の動き

規制緩和後の東濃西部地区について特筆すべき点として、福祉輸送事業の集約化がある。東濃西部 3 市のうち多治見市、土岐市では、市からリフト付車両の払い下げを受けた複数の事業者が福祉タクシー事業を行っていた。また、瑞浪市でも地元のタクシー事業者が福祉タクシー事業を行っていたが、需要の少ない福祉・介護輸送の採算の悪さが次第に顕在化したため、福祉事業の共同化が模索された。平成 21 年に岐阜県及び地元 3 市の補助金を受け、東濃西部交通圏のタクシー事業者全 7 社の共同出資により、東濃 STS 株式会社を設立して福祉輸送事業を集約し、東濃西部福祉輸送共同配車センターを設置した。従業員は全て 2 級ヘルパー資格を取得しており、障害者、介護輸送や近隣の病院の透析輸送の受託を行っている。

④規制緩和以降の業界の動き

車両の余剰感を受け、東濃西部交通圏は、平成 22 年 10 月に「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく特定地域に指定された。平成 23 年 1 月には、同法に基づく地域計画が策定され、「適正車両数（187 両～198 両）を念頭に置きつつ、供給過剰状態の解消に向けて取組むべき⁴」ことが示されている。また、東濃西部交通圏は平成 22 年に特定特別監視地域に指定され、増車抑制措置が講じられているところである。

⁴東濃西部交通圏タクシー地域計画（平成 23 年 1 月 28 日 東濃西部交通圏タクシー協議会）

(3) 広島県福山交通圏

① 経済情勢

広島県福山市は、広島県東部の備後地方に位置する人口約 40 万人の都市であり、中核市に指定されている。市内には JFE スチール西日本製鉄所を筆頭に、様々な製造業が立地する工業都市であり、また多くの有力企業が本社機能を持つ広島県東部地域経済の中心地である。平成 20 年のリーマンショック以前は、好調な経済を維持していたが、リーマンショック以降、タクシー事業者が主要顧客としていた市内の大手事業所が出張費削減、交際費削減などによりタクシー利用を手控える傾向を強め、福山市タクシー業界全体にマイナスの影響を及ぼしている。

福山市と近隣市町との合併により、平成 15 年と 18 年に人口が増加しているが、その他の年はほぼ横ばいで、人口増加率は全国平均と近い水準で推移している。商店数とその従業者数は全国平均とほぼ同様に減少しているが、年間商品販売額は全国平均が横ばいであるのに対し、福山市では増加傾向にあり、比較的堅調な経済状況を維持している。平成 13 年度に 722 台だった法人車両台数は、営業区域の見直しが行われたこともあり、平成 20 年度には 964 台に増加している⁵。



(福山市 HP より国土交通政策研究所作成)

	H14	H16	H19	
福山市	商店数	6,664	6,467	5,905
	H14年比	100	97	89
	従業者数	46,961	45,391	43,520
	H14年比	100	97	93
	年間商品販売額 (百万円)	1,411,772	1,450,438	1,532,513
H14年比	100	103	109	
全国	商店数	1,679,606	1,613,318	1,472,658
	H14年比	100	96	88
	従業者数	11,974,766	11,565,953	11,105,669
	H14年比	100	97	93
	年間商品販売額 (百万円)	548,464,125	538,775,810	548,237,119
H14年比	100	98	100	

(商業統計調査より国土交通政策研究所作成)

② 地域特性・競争状況

福山市のタクシー業界をめぐって特徴的なのは、500 円の初乗り運賃で新規参入を果たした事業者が複数社あったことである。新規参入したタクシー事業者は、低価格運賃だけでなく、GPS を活用した効率的な配車、定額運賃など新サービスの提供、地元ラジオ局を活用した広報宣伝など、新たなサービスを導入し、地域のタクシー業界に競争をもたらした。

⁵ 「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく福山交通圏地域計画 (平成 22 年 5 月 24 日 福山交通圏特定地域協議会)

福山市内では、市内に立地する事業所の出張客や、飲食店利用者のタクシー利用が多いが、景気低迷の影響を受けて、利用者は減少傾向にある。また、市内では、マイカーの普及に伴い、商業施設が郊外のバイパス沿いに移転する傾向が顕著であり、タクシー利用の低迷に拍車を掛けている。既存事業者も、こうした厳しい事業環境からの危機感により、事業所や飲食店に対する営業活動の強化や、新規参入事業者に対抗する形でサービスの質の向上により、顧客確保に努めており、利用者の利便に向けて努力を重ねているものと考えられる。

③規制緩和以降の業界の動き

前述のとおり、福山市でも、他の地域と同様、平成 20 年のリーマンショック以降、経済が低迷し、タクシー車両の余剰感が顕著になった。

平成 21 年には「特定地域の一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく特定地域に指定されており、平成 22 年に地域計画が策定されている。福山交通圏における適正台数は 786 台～884 台とされ、「供給過剰状態の解消に努めることとし、自主的に車両数の見直し等、事業再構築についても積極的に検討」する方針が示されている⁶。また、福山交通圏は平成 21 年度に特定特別監視地域に指定され、増車抑制措置が講じられているところである。

4. おわりに

今回取り上げた 3 地域を概観すると、それぞれ新サービスの展開、新規参入といった規制緩和による競争活性化の影響がみられた。いずれの地域でも規制緩和を契機に新規参入や運賃引下げを発端として事業者間の競争が激化している。特に新規事業者においては、デジタル GPS の導入を積極的に進めるなど、事業の効率化に取り組んでいる例もみられた。しかし、需要の低迷や、燃料価格が上昇傾向にあることから、各社の経営状況は厳しくなっている。

タクシー業界は、特に地域経済の変動の影響を受けやすい業界と考えられる。バブル景気の時期を除いて、もともと長期的にはマイカーの普及により、利用客は減少傾向にある。近年では平成 20 年のリーマンショックがわが国経済に大きな影を落とし、これに呼応する形でタクシー事業の低迷も顕著となってきた。

今回取り上げた 3 地域においては、現在、「特定地域の一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」による地域計画に基づき、各地

⁶ 「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」に基づく福山交通圏地域計画（平成 22 年 5 月 24 日 福山交通圏特定地域協議会）

域で供給過剰の解消に向けた取組みが進められることになっているが、今後少子高齢化の進展により、わが国の地域経済は一層苦しい状況となることが見込まれる。今後も、タクシー事業は、引き続き利用者のニーズにあった高いサービスを維持していけるのか、また地域経済情勢の変化に適切に対応し、持続可能なビジネスモデルを構築できるのか、当研究所でも今後の動向を引き続き注視していきたい。

水害に備えた社会システムに関する研究(報告)¹

副所長 周藤 利一
主任研究官 山口 達也
研究官 阪井 暖子
研究官 落合 裕史
元副所長 番場 哲晴
元総括主任研究官 吉田 恭
前主任研究官 古本 一司
前研究官 馬場 美智子
前研究官 佐藤 淳一郎

研究の背景

○人口減少・少子高齢社会の進展、財政の逼迫により、防災のための社会資本整備への投資余力の低下が予想。これまでの対策に加え、新たな防災・減災対策が必要となる可能性がある。

研究の目的

○国内の現状を踏まえつつ、諸外国の事例を参考に、今後の水害(*)に備えた社会システム(**)の構築に向けた取組の方向性等について検討。

* 本研究でいう「水害」とは、社団法人日本損害保険協会の「水を原因として起こる災害を総称するもので、外水氾濫も内水氾濫も水害と呼ばれている。ただし、海水による水害の場合は「高潮災害」(※地震による津波の場合は「津波災害」として区分するのが一般的である。)という定義に沿っている。

**本研究でいう「水害に備えた社会システム」とは、水害を対象とした土地利用の規制・誘導等に関する土地利用政策と水害に備えた保険制度を対象としている。

研究フロー

海外事例調査

- 調査対象国
 - ・平成20年度(イギリス・フランス・アメリカ)
 - ・平成21年度(スイス・ドイツ・韓国)
 - ・平成22年度(イタリア・スペイン)
- 自然災害保険制度及び災害リスク軽減のための土地利用政策について、各国の仕組みや考え方の概要を整理。

国内調査

- 我が国の土地利用政策及び水害保険制度(共済含む)の整理
- 自治体アンケート
 - ・調査対象
都市計画担当部局及び防災担当部局
 - ・調査内容
防災・減災のための土地利用コントロール(規制・誘導)への取組意識、現状と課題
 - ・最近10年での意識や取組の変化、人口減少等の影響を分析
- インタビュー調査等による事例調査



我が国における水害に備えた社会システムの構築に向けた取組の方向性等の検討

キーワード：土地利用政策、水害保険

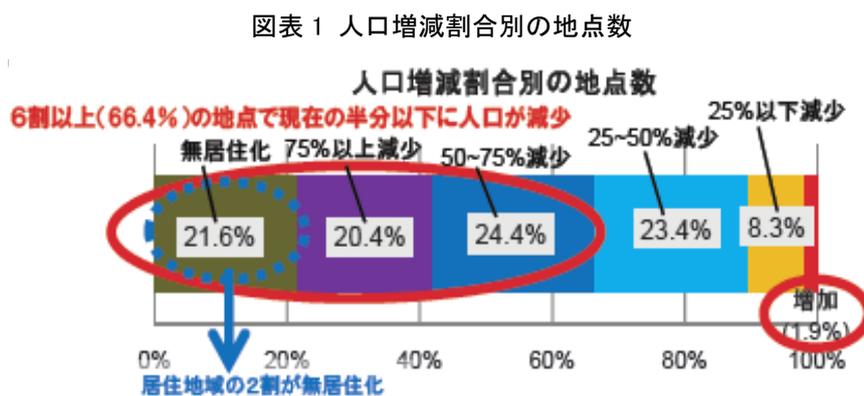
¹本稿の執筆は、宮川仁(当研究所主任研究官)が中心となって行った。

1. 研究の背景と特徴

(1) 研究の背景と目的

我が国の総人口は、2004年をピークに、今後100年間で減少を続け100年前（明治時代後半）の水準に戻っていく可能性がある。国土審議会政策部会長期展望委員会「国土の中期展望 中間とりまとめ」（2011年2月）によると、終戦時に7,199万人であった総人口は、2004年に12,784万人まで増加した。それが2030年には11,522万人、2050年には9,515万人、2100年には4,771万人程度まで減少すると推計されており、この変化は、これまでの歴史の中で見ても類を見ない、極めて急激な減少である。

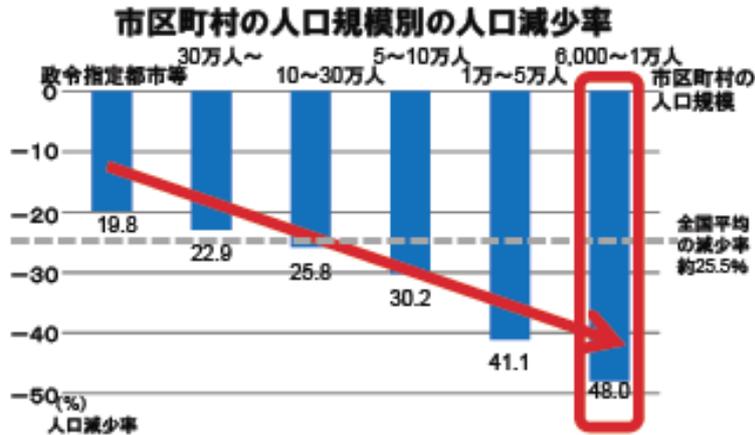
同中間とりまとめによると、この人口減少では、人口の低密度化と地域的偏在が同時に進行すると予測されている。1km²毎の単位で2005年の人口と2050年の予測人口を比較すると、6割以上の地点で人口が半減するほか、現在の居住地の2割を超える地点が無居住化する可能性があるとしている。



資料：国土審議会政策部会長期展望委員会
「国土の中期展望 中間とりまとめ」（平成23年2月21日）

同中間とりまとめでは、さらに、人口減少は人口規模が小さい市区町村ほど高まる傾向が出ることも予測している。全国平均で約25%、人口6千~1万人の市区町村では約50%の減少幅が試算されている。

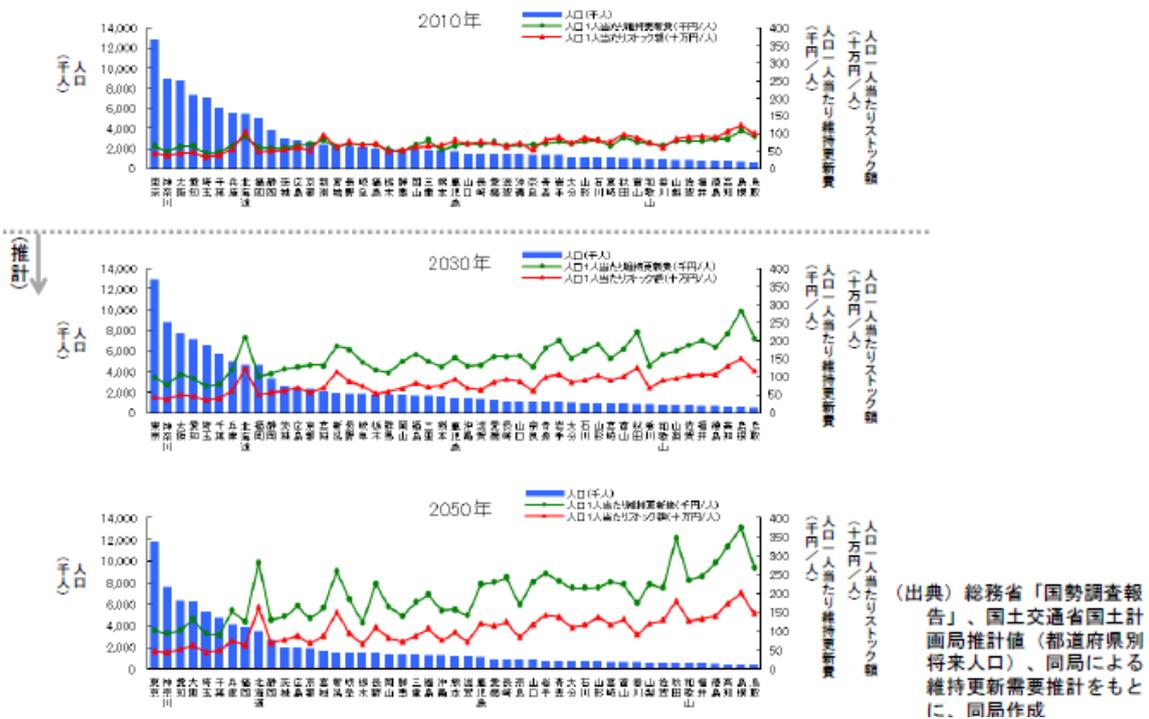
図表 2 市区町村の人口規模別の人口減少率



資料：国土審議会政策部会長期展望委員会
「国土の中期展望 中間とりまとめ」平成 23 年 2 月 21 日

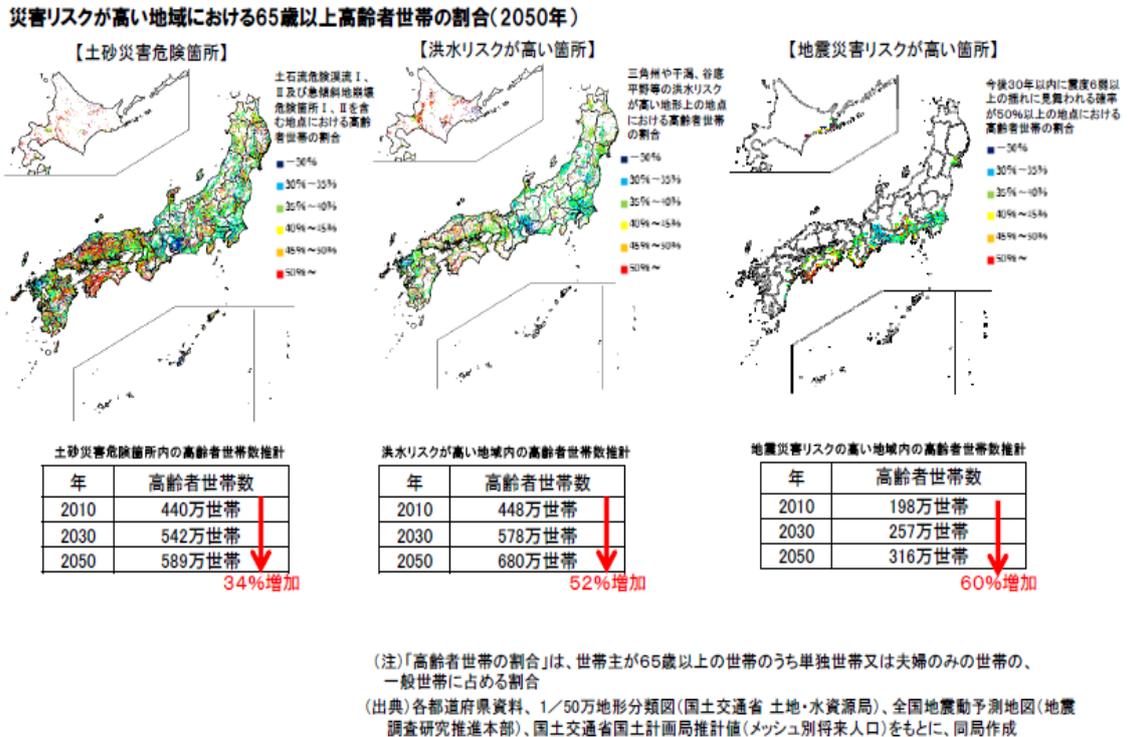
一方で、将来の都道府県別の 1 人当たりにおける国土基盤の維持管理・更新費は、人口が少ない県において増加することも指摘されており、人口減少県においては国土基盤の維持管理・更新が困難になってくることが想定されている。

図表 3 都道府県別人口と人口一人当たりにおける国土基盤のストック額と維持更新費の推移



また、災害リスク（土砂災害危険箇所、洪水リスク、地震災害リスク）が高い箇所のいずれにおいても高齢者世帯数は増加することも指摘されている。

図表 4 災害リスクが高い都道府県別人口と人口一人当たりのストック額と維持更新費の推移



このように人口、ひいては居住地域が大幅に減少していく際には、可能な限り災害に備え、防災・減災面で優れた土地利用を志向するのが望ましいと考えられる。

そこで、本研究では、上記災害リスクの中でも、水害²を対象とした土地利用の規制・誘導等に関する土地利用政策と水害に備えた保険制度を「水害に備えた社会システム」と定義し、今後のわが国での取組の方向性等について検討することとした。

² 本研究でいう「水害」とは、社団法人日本損害保険協会の「水を原因として起こる災害を総称するもので、外水氾濫も内水氾濫も水害と呼ばれている。ただし、海水による水害の場合は「高潮災害」(※地震による津波の場合は「津波災害」として区分するのが一般的である。)という定義に沿っている。

(2)本研究の特徴

本研究は、水害に備えた社会システムに関する国内の現状調査と海外の先進事例調査を行い、各国の水害に備えた社会システムの特徴をまとめ、今後のわが国の水害に備えた社会システムの構築に向けた取組の方向性等について検討を行った。

具体的には、国内調査については、地方自治体の都市計画部局と防災対策担当部局に対し、土地利用コントロール（規制・誘導）への取り組み意識、現状と課題についてアンケート調査を実施することによって、最近 10 年での意識や取り組みの変化や人口減少等の影響について分析を行った。また、国内の損害保険制度及び共済制度について調査した。海外調査については、平成 20 年度にイギリス、フランス、アメリカ、平成 21 年度にドイツ、スイス、韓国、平成 22 年度にイタリア、スペインの水害に備えた社会システムに関し、文献調査と現地調査を通じて、事例調査を行い、各国の社会システムの仕組みや考え方を確認した。さらに、以上の調査を踏まえ、上記 8 カ国に日本を加えた 9 カ国を対象に、水害による損失を補償する保険の内容の特徴を明らかにするため、補償対象と関係主体、関連する法制度と保険加入の強制力、保険の普及度、土地利用政策と水害保険の連携状況を、各国の保険制度を特徴づける基礎的事項として整理し、その上で、各国の水害に備えた社会システムの特徴の概要を整理した。最後に、今後の我が国の水害に備えた社会システムの構築に向けて取り組むべき方向性と留意点についても検討を行った。

本稿では、研究報告として、各国の水害に備えた社会システムの特徴の概要整理及び我が国における今後の水害に備えた社会システムの構築に向けた取組の方向性と留意点について報告する。国内調査及び平成 21 年度までの海外調査の詳細については、本誌第 30 号～第 32 号、第 36 号、第 37 号において紹介しているので、そちらを参照されたい。

2. 各国の水害に備えた社会システムの特徴の概要整理

ここでは、これまで調査を実施した国及び日本の水害に備えた社会システムの調査結果を比較・整理し、各国の社会システムの特徴の概要をまとめた。なお、それぞれの国の制度については、調査当時の情報であることを申し添える。

(1) 水害保険が組み込まれた自然災害保険の補償対象と関係主体

水害による損失をカバーする保険制度は各国に存在している。また、水害を補償対象としている自然災害保険の補償対象について、各国を比較すると、地震やその他の災害に対するカバーの有無で差異がある。また、アメリカは、水害リスクのみをカバーする保険制度が存在する唯一の国である。

この保険制度に関係する主体に着目すると、9カ国のうち、5カ国で政府が水害保険制度に関与していることが分かる。それらの国々は、政府が保険者として関与するタイプ（アメリカ、スイス、スペイン）と保険者としては関与せず再保険者になるタイプ（フランス、韓国）に分かれる。

図表5 水害保険が組み込まれた自然災害保険の補償対象および関係主体

	補償対象			制度に関係する主体	
	水害	地震	その他の自然災害	保険者 ^{注1}	再保険者 ^{注3}
日本	有	含まず	含む	民間保険会社	民間再保険会社
アメリカ	有	含まず	含まず	中央政府（FEMA）	中央政府
イギリス	有	含む	含む	民間保険会社	民間再保険会社
フランス	有	含む	含む	民間保険会社	中央政府再保険会社（CCR）
ドイツ	有	含む	含む	民間保険会社	民間再保険会社
スイス	有	含まず	含む	州営保険会社、民間保険会社	民間再保険会社
イタリア	有 ^{注4}	含む	含む	民間保険会社	民間再保険会社
スペイン	有	含む	含む	中央政府保険（CCS） ^{注2}	中央政府
韓国	有	含まず	含む	民間保険会社	中央政府

注1：日本と韓国の「民間保険」には共済も含む。

注2：正確には、CCSの異常リスク保険ではカバーされない自然災害損害は、民間保険会社の提供する総合保険等で補償されている。しかしながら、異常リスク保険はほとんどの自然災害リスクをカバーしており、水害に関する保険は実質的にCCSが提供している状況である。

注3：アメリカ、スペイン、韓国では、一定限度を超えた支払いに相当する資金は中央政府が拠出する。中央政府は再保険会社として組織化されていないが、実質的に再保険機能を果たすと考えて、ここでは再保険者として整理している。

注4：制度として存在するものの普及率は低い。また、自然災害による被害に関しては政府が直接補償することが多い。

(2) 水害保険制度に関する法律と保険加入に対する強制力

政府が水害保険制度に関与している前述の 5 カ国では水害保険に関する法律が存在する。各国の法律に着目すると、アメリカでは水害保険に関する法制が敷かれており、その他の 4 カ国では他の自然災害も対象に含めた法制において水害保険制度に関する規定も定めている。

保険加入に対する強制力には、法律による強制と、住宅ローンの融資条件による実質的な強制の 2 種類がある。アメリカでは SFHA (Special Flood Hazard Area、特別洪水危険地域) 内の物件を対象に中央政府関係機関から融資を受ける際、水害保険への加入が法律を根拠に強制される。ただし、ローンを使わずに住宅を建設または購入する場合³、既に開発された住宅を賃借する場合には、この法的強制力は働かない。イギリスでは、ローン融資機関が借入者に保険加入を求めており、住宅ローンを使用した住宅の建設または購入に対して実質的な強制力が働いている⁴。これらの 2 カ国とは異なり、フランス、スイス、スペインでは、火災保険加入時に自動的に水害を含む自然災害に対する補償が付帯される仕組みが存在しており、火災保険加入者に対しては非常に強い強制力が働いている。スイスではすべての建物への火災保険付保が義務付けられており、フランスとスペインでは火災保険加入率が高いことを踏まえると ((3)「水害保険の普及状況」参照)、スイス、フランス、スペインでは、水害等で損失を被るリスクの保険への転嫁が社会に広く浸透しているといえる。

³ ただし、水害保険への加入義務を判断する以前に、各コミュニティの氾濫原管理計画などに反する開発申請は許可されない。

⁴ ABI (イギリス保険協会)、BIBA (イギリスブローカー協会) へのヒアリングによる。例外が存在する可能性はある。

図表 6 水害保険制度に関する法律と加入に対する強制力

	水害保険制度に関する法律 ^{注1}		水害保険加入に対する強制力 ^{注2}		
	有無	関連する法律	有無	強制者	備考
日本	無	—	無	—	・火災保険（任意）と同時に任意加入
アメリカ	有	1994年全米洪水保険改革法	有	中央政府 ローン融資機関	・SFHAでの住宅等の建設または購入者が中央政府機関、または中央政府関係機関から融資を受ける場合は、洪水保険の購入が求められる
イギリス	無	—	有	ローン融資機関	・水害危険区域で融資を受ける場合、損害保険への加入が融資条件。
フランス	有	フランス保険法典	有	中央政府	・火災保険（任意）と同時に強制加入
ドイツ	無	—	無	—	—
スイス	有	各州法	有	州政府	・州法が建築申請時からの建物への自然災害保険付保を義務づけ
		保険業法		中央政府	・保険業法が火災保険と自然災害保険の併売を義務づけ
イタリア	無	—	無	—	—
スペイン	有	CCS法	有	中央政府	・火災保険（任意）と同時に強制加入
韓国	有	風水害保険法	無	—	・火災保険（任意）と同時に任意加入

注1：加入や販売に関する義務、料率や免責金額に関する規制について定めている法律を指す。

注2：法による強制だけでなく、市場慣行によって加入せざるを得ない状況も含む。

(3) 水害保険の普及状況

調査した多くの国で、水害リスクの存在を理由に保険加入を制限していないが、アメリカは、居住地のコミュニティがNFIP（The National Flood Insurance Program、米国洪水保険制度）に参加していないと洪水保険を購入できない。また、イギリスは、中央政府と保険業界の間で、一部の地域において、保険会社は、水害保険への加入申し込みを受け入れなくてもよいという協定が結ばれており、保険会社は引き受けの是非を独自に判断しているという特徴がある。

普及度については、アメリカを除いて、水害保険に限った普及率は集計されていない。ただし、火災保険に関する公開資料や各国保険協会からのヒアリングを通じて、図表7のとおり、大まかな普及率は把握できたと思われる。

図表 7 水害保険の普及状況

	加入できる者		普及度	
	保険に加入できる者	加入できないケース	加入者の数や割合	情報源または参考データ
日本	原則制限なし	—	データなし	・住宅物件の火災保険契約件数は、世帯数の 22% ^{注2} ・火災/建物共済契約件数は、世帯数の 68% ^{注3}
アメリカ	NFIP 参加コミュニティ内の居住者	左記以外の者	・SFHA 内 49% ・SFHA 外 1% ^{注1}	FEMA Study Report ^{注4}
イギリス	保険業界・中央政府間協定で指定された高リスク地域で、保険会社が引き受けを拒否されない場合	保険業界・中央政府間協定で指定された高リスク地域で、保険会社が引き受けを拒否する場合	データなし	一般世帯の火災保険加入率（建物）91%（イギリス保険協会インビュー、2008年）
フランス	原則制限なし	—	ほぼ全世界帯	フランス保険協会インビュー（2008年）
ドイツ	原則制限なし	—	住宅建物の約 25%	ドイツ保険協会インビュー（2009年）
スイス	原則制限なし	—	ほぼすべての建物	スイス保険協会インビュー（2009年）
イタリア	原則制限なし	—	住宅火災保険契約の 0.3%	ANIA 書面回答（2010年）
スペイン	原則制限なし	—	70~80%	住宅火災保険契約の普及率 70~80%
韓国	原則制限なし	—	世帯数の約 10%	三星火災インビュー（2009年）

注 1：単一世帯が居住する住宅（コンドミニアムを除く）を対象に世帯単位で推定した割合。洪水保険契約の 3分の1が SFHA 外の物件を対象としている。

注 2：平成 17 年国勢調査における一般世帯数全国総数（49,062,530 世帯）に対する、火災保険（住宅物件）証券件数（2008 年度）10,826,545 件の割合

注 3：平成 17 年国勢調査における一般世帯数全国総数（49,062,530 世帯）に対する、火災/建物共済契約件数（2009 年度）3,359 万件の割合

上記の統計数値は下記資料を参照した。

平成 20 年度損害保険料率算出機構統計集（第 2 表 火災保険 物件別保険期間別統計表）、日本共済協会ファクトブック 2010 日本の共済事業（p.18）、平成 17 年国勢調査

注 4：The National Flood Insurance Program's Market Penetration Rate: Estimates and Policy Implications(FEMA, 2006), <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=2599>

(4) 土地利用政策と水害保険の連携

土地利用政策については、各国が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化しており、日本と韓国を除く各国ではその結果を活用して土地利用において何らかの規制が行われている。規制の方法は共通しており、開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮される。

また、土地利用政策と水害保険との連携が見られる国は、アメリカ、イギリス、フランスに限られる。アメリカは、保険に加入したいならば加入者側で何らかのリスク軽減策を講じなければならず、加入者を含むコミュニティが防災対策を推進していることを加入要件にしている。イギリスは、中央政府が保険業界団体との協定を通じて、保険会社が高リスク地域で保険を引き受けなくてよいことを認めている。また、フランスについては、国による水害を含む自然災害保険の料率は土地や地域によるリスクの違いに関わらず一律であるが、PPR (Les plans de prévention des risques naturels prévisibles : 予見しうる自然災害リスク予防計画) の策定を通じ、策定を行っていない地域では保険への加入を制限されたり、リスク軽減策を行っていない地域では、繰り返し被災の状況に応じて保険の免責額がスライド式に増額される仕組みが導入されている⁵。

アメリカでは減災努力を行えばその土地で居住しながら住宅資産に保険を掛けられるのに対して、イギリスではリスクが高い地域で居住するならば、保険に加入できなくなるリスクを負うことになる⁶。フランスについては、保険加入時にリスク軽減策が加入条件となり、保険加入後には、土地における被災の状況に応じ保険給付金額に変動がある。

⁵ 大規模災害認定省令の発出回数が2回以下の場合には通常の免責金額が適用されるが、3回発出されると免責金額は2倍、4回発出されると3倍、5回以上発出されると4倍に増額される。当該地域が、問題のリスクについてPPRを策定することにより、免責金額の増額はなくなるが、その場合も5年の猶予期間のうちに、制定されたPPRに従った対策が採られない場合は、スライド制の免責金額が再適用される。

⁶ 大まかに区別すると、アメリカが「リスク軽減推奨型」、イギリスが「リスク回避推奨型」となる。ただし、イギリスでは保険の引受判断が政府作成の洪水マップに画一的に連動していないといわれており、嵩上げされるなどして耐水害性能が高い住宅は保険会社が独自の裁量でカバーを提供することも十分考えられる。

図表 8 水害リスクを考慮した土地利用政策と水害保険の引受条件

	洪水マップ ^{注1} の作成		洪水マップ ^{注1} とリンクした土地利用規制		水害保険の引受条件		
	ハザードマップ	リスクマップ	有無	規制ルールとリンクする洪水マップ	高リスク地域での引受規制 ^{注8}	防災対策と関係する引受規制	リスクに応じた料率差異
日本	有 ^{注2}	無	無	—	無	無	無
アメリカ	有	有 ^{注3}	有	ハザードマップ	無	有 ^{注10}	有
イギリス	有	有 ^{注4}	有	ハザードマップ	有 ^{注9}	無	有
フランス	有	有 ^{注4}	有	ハザードマップ	無	無	無
ドイツ	有	有 ^{注4}	有	ハザードマップ	無	無	有
スイス	有	無	有	ハザードマップ	無	無	無
イタリア	有	有 ^{注4}	有	ハザードマップ	無	無	— ^{注12}
スペイン	有	有 ^{注4}	有	ハザードマップ	無	無	無
韓国	有 ^{注5}	無 ^{注6}	— ^{注7}	—	無	無 ^{注11}	有 ^{注13}

注1：ハザードマップとリスクマップは、EU洪水指令に拠って次のように定義する。

ハザードマップ：生起確率を考慮した洪水シナリオに対して想定される氾濫範囲を地理的に表現した地図。必要に応じて、浸水深または水位、氾濫水の流速等も掲載する。

リスクマップ：ハザードマップが想定する洪水シナリオがもたらす影響を表現した地図。被災する可能性がある住民の人数、経済・産業活動の種類のほか、汚染の予防・管理や影響範囲に関する情報、貨物やがれきの流失・拡散の可能性に関する情報等を掲載する。

注2：日本では各市町村が洪水ハザードマップ作成している。

注3：アメリカでは、FEMAが、ハザードデータおよびハザードマップを基盤にしたリスクマップ作成事業を進めている。住民のリスク認知の向上、都市計画における洪水リスクの軽減、デジタル情報基盤の充実を目指している。その詳細は明らかでないが、EU洪水指令が定義するリスクマップと目的において共通する部分があると思われる。

注4：EU諸国は、2013年12月を完成期限として、ハザードマップとリスクマップの作成を進めている。

注5：2012年完成予定で、災害地図の作成が進められている。

注6：災害地図完成後に、風水害保険管理地図の作成が開始される予定である。

注7：韓国の土地利用規制については未確認である。

注8：引受規制を「無」としている各国においても、悪質な事例（危険地域での居住、繰り返し被災等を伴う物件）に対して保険会社等が個別の判断で引受を拒否することはある。

注9：中央政府と保険業界の間で、「一部の地域において、保険会社は、水害保険への加入申し込みを受け入れなくてもよい」という協定が結ばれている。保険会社は引き受けの是非を独自に判断しており、洪水マップと連動した一律の規制が敷かれているわけではない。

注10：保険の対象となる建物が構造等の面で州や自治体等の氾濫原管理に関する規制や条例に反しているとFEMAが判断した場合、保険加入は認められない。

注11：現時点では該当する制度はないが、中央政府内にNFIPにおけるCRSを参考にした制度を創設する構想が存在するようである。

注12：保険の普及度が極めて低く、信頼できる情報を把握できていない。

注13：今後策定される予定の風水害保険管理地図が示す危険の程度に応じて、保険料が異なって適用されるが、現在は水害実績に応じて料率差異が設定されている。

(5) 各国の水害に備えた社会システムの特徴のまとめ

ここでは、これまでの各国の水害に備えた社会システムの調査結果を整理することによって、その特徴の概要を明らかにする。

日本は、水害だけを対象とした保険商品はなく、住宅を対象とした火災保険商品や共済商品に含まれるケースがほとんどである。政府は、保険者および再保険者のいずれとしても市場に介入していない。一方、水害リスク軽減のための土地利用政策については、行政機関が洪水の実績や洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化し、一部地域については、条例などにより土地利用規制を行っている。ただし、ハザードマップに基づいた土地利用規制は行われていない。また、ハザードマップは保険会社の料率設定に活用されていない等、土地利用政策と保険制度との連携はない。

アメリカは、水害リスクのみをカバーする保険制度（NFIP）が唯一存在する。水害保険に関する法律が存在し、中央政府が保険者として関与している。水害保険と土地利用政策を密接に関係づけた制度とすることにより、水害リスクを低減すること（減災）と保険制度により経済的被害の影響を低減することを目的として設計されている。

保険に加入するためには、希望する住民が居住しているコミュニティが政府の保険制度に参加していることが条件となっている。コミュニティが保険制度に参加するためには、洪水危険度調査の実施、洪水地図の作成、氾濫原管理の遵守の3点が必須となっており、この3点には中央政府が定めた基準を満たすもしくはそれを上回る内容で運用及び監視を行うことが必要である。コミュニティが保険制度に参加していれば、何らかの対応策をとることにより現位置で居住を継続しながら保険を購入できる。一方、水害危険区域に建築物等を建設しようとするとき、政府系金融機関から融資を受けるためには水害保険に加入していることが条件とされている。

また、水害保険と土地利用規制、減災対策を連携させて運営しているが、土地利用コントロールと水害保険は直接的に連動している。中央政府による水害危険区域の設定、保険料率の設定、減災のための取り組みと補助金の交付を水害ハザード情報に基づいて行っており、リスクに応じた保険料率の設定も行われる。一方、コミュニティの減災努力によって、保険料率が割引される制度も導入されており、コミュニティによる地域レベルでの減災の取り組みを促進させる仕組みとなっている。水害保険と土地利用政策を連携させて、国、コミュニティ、個人のそれぞれの努力を促す社会システムとなっているといえる。

なお、NFIP 制度導入においては、関連する施策が NFIP の目的の実現にどれだけ有効であるかを、外部の総合評価委員会（FEMA（Federal Emergency Management Agency：連邦緊急管理庁）職員、会計士、氾濫原管理者、地図・保険会社等）で評

価モニタリングを行っており、長期的な成果については、保険加入者の意見等も取り入れている。さらに、NFIP 制度の運用においても、意見交換、情報共有を通じた住民参加が積極的に行われていることも特徴的である。

しかし、我が国の制度と比較しても高いと思われる料率設定、保険金額が保険加入の阻害要因となっていることや、ローン貸付を利用せずに建設された建物やローンの払い終えている建物には水害保険が強制適用できないこと、土地利用規制の強制力の点において問題点があるほか、制度単体としての財政の脆弱性などの課題を抱えていることも特徴と言える。

イギリスは、水害リスクを効果的に管理し、保険ができるだけ購入しやすく、また幅広く利用されることによって、住民や小規模企業が洪水による経済的被害から自らを守り続けることができる環境を整備するという目標を掲げている。政府と保険業界は、両者は短期的には保険会社は決められた条件下で保険を引き受け続け、政府は水害リスク管理に取り組むこととしている。また、目標を達成するための長期的な方針についても両者は同意している。このことからローン融資機関が借入者に保険加入を求めており、住宅ローンを使用した住宅の建設または購入に対して実質的な強制力が働いている。さらに、中央政府が保険業界団体との協定を通じて、保険会社が高リスク地域で保険を引き受けなくてよいことを認めており、リスクが高い地域で居住するならば、保険に加入できなくなるリスクを負うことになる。なお、政府の PPS25 (Planning Policy Statement 25 : Development and Flood Risk、計画政策声明 25 : 開発と洪水リスク) の中で、危険なゾーンでの開発をしないよう開発業者に注意喚起をしている等の取組もある⁷。また、水害リスク軽減のための土地利用政策については、行政機関が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化 (ハザードマップ) しており、その結果を活用して開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮され、水害リスク脆弱性に応じた土地利用規制が行われている。なお、水害リスクの正確な把握、効果的な資金配分、洪水被害の軽減につながる開発様式の普及、水害リスクとそれへの対策に関する理解の向上や、低所得者層における保険活用の向上、など課題を抱えている。

フランスは、政府は保険者としては関与せず、一種、再保険者としての位置づけがされている。具体的には、民間保険会社が水害リスクをカバーする損害保険を販売し、引き受けた保険について国 100%出資の株式会社に再保険を出すことが可能である。また、水害保険に関する法律が存在し、火災保険加入時に自動的に水害を含む自然災害に対する補償が付帯される仕組みとなっており、火災保険加入者に対しては非常に強い強制力が働いている。また、水害リスク軽減のための土地利用政策については、行政機関が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化 (ハザード

⁷ 吉田恭「英仏の防災土地利用規制と保険制度について」新都市第 63 巻第 7 号 (平成 21 年 7 月号)

マップ) し、その結果を活用して開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮され、PPRに基づき危険度に応じて規制が行われている。また、水害を含む自然災害による損害を補償する保険の料率が保険法典によって一律に定められているほか、中央政府の再保険会社 CCR が自然災害保険のほぼ独占的な再保険者となっており、自然災害保険に中央政府が深く介入している。また、自然災害保険の料率は土地や地域によるリスクの違いに関わらず一律であるが、PPR の策定を通じ、策定を行っていない地域では保険への加入を制限されたり、リスク軽減策を行っていない地域では、繰り返し被災した状況に応じて保険の免責額がスライド式に増額される仕組みが導入されている⁸。つまり、土地や地域によるリスクの違いに拠らず一定の料率で保険に加入できる制度基盤を構築したうえで、土地利用面でのリスク予防の取組が適切でない場合はペナルティが加えられているといえる。

ドイツは、水害リスクをカバーする自然災害保険を民間保険会社が販売し、加入は任意であり、リスクに応じた料率差異を設定していることが特徴的である。また、水害リスク軽減のための土地利用政策については、行政機関が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化（ハザードマップ）し、その結果を活用して開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮され、州の権限に基づき土地利用規制が行われている。また、土地利用政策と保険制度との連携はない。なお、2002年8月に発生した大洪水時には、ドイツ政府は被害を受けた者に対して、義援金を給付したが、保険加入者に対しては義援金を保険会社が支払った保険金分を減額して給付したことが問題となり、保険加入への意識が低下するという問題も発生している。一方、バイエルン州政府では、義援金の給付により財政が苦しくなったことから、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、保険業界と共同で、自然災害保険加入のキャンペーンを始めているという動きもある。

スイスは、保険の運営は民間保険会社または州営保険会社が行っているが、Solidarity（連帯）の考えのもと、政府が保険者として関与し、水害保険に関する法律が存在する。火災保険加入時に自動的に水害を含む自然災害に対する補償が付帯される仕組みとなっており、火災保険加入者に対しては非常に強い強制力が働いている。また、政府が介入することで、自然災害保険を広く提供しており、法律により建築申請時から建物への自然災害保険の付保が義務づけられているため、ほぼ100%の普及率である。また、水害リスク軽減のための土地利用政策については、行政機関が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化（ハザードマップ）し、その

⁸ 大規模災害認定省令の発出回数が2回以下の場合には通常の免責金額が適用されるが、3回発出されると免責金額は2倍、4回発出されると3倍、5回以上発出されると4倍に増額される。当該地域が、問題のリスクについてPPRを策定することにより、免責金額の増額はなくなるが、その場合も5年の猶予期間のうちに、制定されたPPRに従った対策が採られない場合は、スライド制の免責金額が再適用される。

結果を活用して開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮され、発生可能性と被害の大きさに応じて新築の規制など土地利用規制が行われている。また、重要文化財的な建築物であっても、焼失等した場合、高リスク地域では再建ができないという規制も行っており、保険制度と相乗的な効果が期待できる仕組みもある。自然災害保険と土地利用政策との間に、リスク軽減を目的とした制度的な連携はないが、保険制度を高い割合で普及させることを通じて、被災後の家計の復旧を経済的に支援する仕組みが整えられている。

イタリアでは、これまで大規模自然災害発生時には中央政府によって損壊した住宅等の復旧に経済的な補償を行うなどしてきた経緯から、民間の自然災害保険の普及率は非常に低い。なお、政府保障は税負担の増加につながっていることもあり、官民連携での自然災害保険制度創設の議論がされることもある。また、水害リスク軽減のための土地利用政策については、中央政府が国内全域の災害対策を統括し、EU 洪水指令に基づいた水害ハザードマップ、水害リスクマップさらに氾濫原管理計画を作成している。これらを受けて、各地方行政機関が政策立案及び実行を行っている。氾濫原管理計画において、水害ハザードマップを踏まえた土地利用規制や建築規制が含まれており、地方行政機関はそれを踏まえて許認可業務を行っている。また、土地利用政策と保険制度との連携はない。

スペインでは、自然災害保険において政府が保険者として関与しており、水害保険に関する法律が存在する。異常リスク保険の保険提供者は国営企業である CCS のみであり、民間の住宅総合保険、火災保険加入時に自動的に CCS が提供する水害等も補償する「異常リスク保険」が強制付帯される。火災保険等に強制付帯されるため、普及率は70%以上と非常に高く、運営も安定している。異常リスク保険の料率は全国一律で定められており、土地利用の規制や誘導と連携する仕組みは制度に組み込まれていない。CCS の異常リスク保険は、支払いが準備金額を超えた場合、政府から資金援助がなされることが法律で定められているため、再保険を利用していない。災害リスク軽減のための土地利用政策については、国は土地法に基づき土地分類とリスク評価を行っており、各自治体政府に対し自然災害リスクマップと環境評価を義務付けている。具体的な開発計画については、各市町村に権限があるが、最終的な開発可否判断が政府機関によって中止することもできる仕組みとなっている。

韓国は、政府は保険者としては関与せず再保険者となっている。水害保険に関する法律が存在し、リスクに応じた料率設定が行われるなど、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側面を重視し、人々の防災行動を引き出そうとする点が特徴的であり、貧困世帯には復旧費の9割を超える補助をするなど、社会制度としての保険に関しても配慮されている。また、水害リスク軽減のための土地

利用政策については、行政機関が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化する取組を進めているところである。また、土地利用政策と保険制度との連携はない。

以上、各国それぞれ特徴ある水害に備えた社会システムを構築していることが分かる。

保険制度については、元受保険・再保険とも民間が提供しているイギリス、ドイツ、イタリア、元受保険に政府が介入しているスイス、政府が再保険機能を提供しているフランス、スペイン、韓国、元受保険・再保険とも政府が関与しているアメリカ等、各国で異なる制度が運営されている。また、フランス、スペイン、スイスでは制度上保険の普及率が非常に高いことから米国の制度で最大の問題となっているような財政上の問題が少なく、保険制度による被災者の救済が一定可能な状況となっている。保険制度については、アメリカの制度だけではなく、このような枠組の制度の有用性を引き続き研究・検討する価値も高いと考えられる。なお、ドイツ、イタリアにおいては、過去、水害に伴って手厚く実施した政府支援が、保険の普及に支障となったことは注目される。

土地利用政策については、各国が洪水を想定した水害リスクを地図上で可視化しており、日本と韓国を除く欧米各国ではその結果を活用して開発の許認可においてリスクの有無と程度が考慮され、土地利用規制が行われている。

土地利用政策と保険制度との連携については、アメリカはコミュニティも巻き込んで、水害リスクに応じた土地利用側での減災対策の実施の有無が保険加入の可否判断基準となっている。また、イギリスは、政府と保険業界が協定を結ぶことによって、政府側の土地利用政策と緩やかに連携する制度となっているが、一部の高リスク地域においては、保険加入を拒否することができるシステムとなっている。フランスは、土地利用政策の一部である PPR の策定を行っていない地域は加入制限があることや水害リスクの状況に応じて免責額がスライド式に増額される制度となっていることが特徴である。また、ドイツ、イタリア、スイス、スペイン、韓国については、土地利用政策と保険制度の連携はない。

また、アメリカで行われているように、国、コミュニティ、個人にそれぞれ努力を促し水害リスクへの対応策を講じさせる仕組みがあることは、水害に備えた社会システムとして注目される点である。

3. 今後の我が国の水害に備えた社会システムの構築に向けた取組の方向性と留意点

最後に、今後の我が国の水害に備えた社会システムの構築に向けて取り組む方向性と留意点について検討を行った。

本調査で実施した国内自治体職員へのヒアリング調査では、土地利用規制や、災害危険区域における建築制限などの規制導入の意識が高まってきていることや、自治体アンケート結果からは、「私有財産は、各個人が自己責任において（耐力補強、保険加入など）で対処すべき」といった回答が比較的多く見られるなど（図表 9 参照）、水害に備えた保険制度の積極的な活用や防災・減災を考慮した土地利用政策が注目されてきていることが分かった。

図表 9 被災者生活再建支援法と保険・共済制度との望ましいあり方についての回答[N=574;複数回答]



また、近年は、気候変動の影響もあり、水害はその態様を変え、従来の対策だけでは対応が困難となる状況も発生してきており、新たな対策として、水害に備えた保険制度の積極的な活用や防災・減災を考慮した土地利用政策の更なる検討が求められてきていると言える。

このような社会的要請がある中で、本研究で行った各国の水害に備えた社会システムの調査や整理は、今後の我が国の水害に備えた社会システムを検討していく上で意義ある取組であると考えている。また、本研究で行った調査をさらに深化させ、

新たな知見を発見していくことも大切な取組であると考えている。

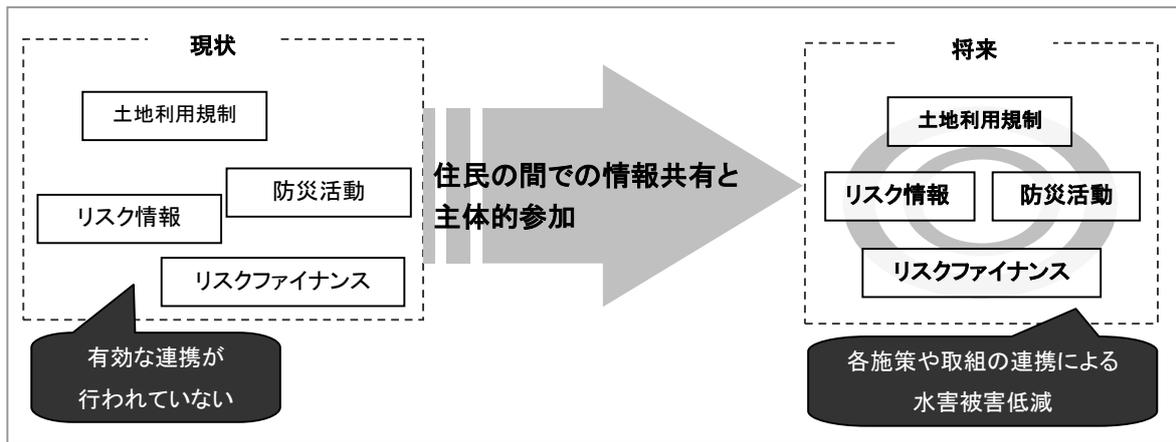
また、一般的に、防災・減災の取組においては、自助・共助・公助による理念のもと、対策を行うことが重要である。本研究において調査したアメリカの事例では、保険制度と土地利用政策をうまく連携させることによって、個人・コミュニティ、国が役割・機能を分担した上で、水害による被害を最小限にしていくことを目指した、自助・共助・公助による取組が構築され、課題は多くあるものの、わが国でも参考となると考えられる。一方、わが国で直ちに保険制度と土地利用政策を連携させる制度を構築できる状況とはなっていない。このため、わが国での自助・共助・公助による取組に向けた当座の取組としては、住民間で水害リスク情報を共有化することによって水害リスクの認知度を高め⁹、主体的な参加を促す取組が必要となると考えられる。また、一部の先進的な自治体においては災害情報の提供体制の構築、情報共有の強化、洪水ハザードマップの作成などの施策や取組を連携させ、個人・地域における水害への対応も含めた防災力の向上を推進する先進的な試みが進められている¹⁰。このような取組を他の住民の間でも共有し、主体的な参加をさらに促すことも大切であるとする。図表 10 に、防災活動を含めた形での我が国の水害に備えた社会システムの現状と今後の取組の方向性を模式的に表した。これは、アメリカの NFIP が試みている、個々のリスク情報などを住民間で共有化した上で長期的な目的及び目標を設定し、その運用状況や効果について継続的な検証・評価（モニタリング）する体制を築く取組を参考に考えた。我が国で言えば、自治体における委員会や自治会をモニタリングの場として活用するなどにより、住民参加を強化していくことが考えられる。

このような取組が進むことによって、水害に備えた保険制度の積極的な活用や防災・減災を考慮した土地利用政策への理解が社会的に進み、それぞれの施策や取組が連携しあえる仕組みも構築されることで、水害被害の低減を図っていくことができいくものとする。

⁹ その手段として、例えば、地域ごとの水害発生確率を示した水害マップの作成・公表が考えられる。

¹⁰ 国土交通省・宮崎県・延岡市で取り組んでいる「みずから守るプロジェクト」など。

図表 10 我が国の水害に備えた社会システムの現状と今後の取組の方向性



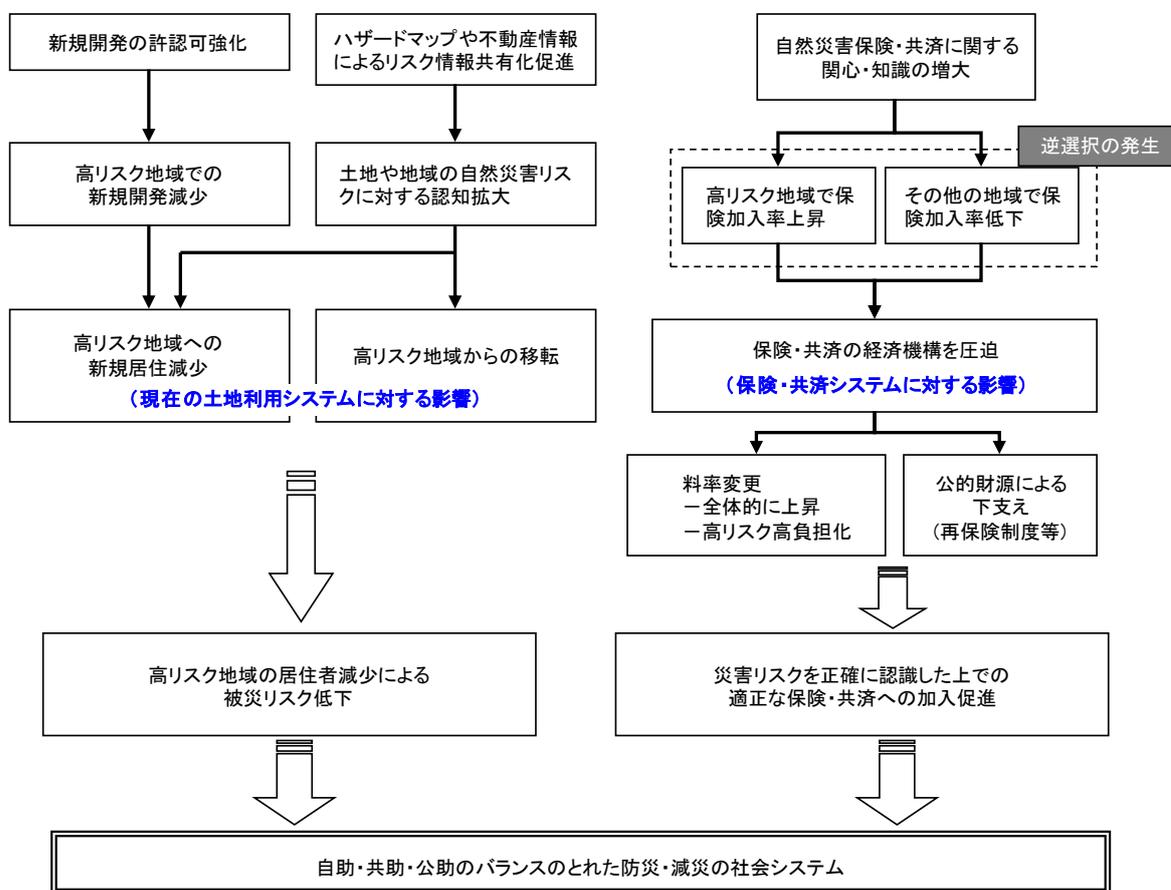
なお、我が国において、災害情報の提供体制の構築、情報共有の強化、洪水ハザードマップの作成とそれらの連携によって住民間での水害リスク情報が共有化されることによる水害リスクに対する認知度の向上の取組を進める場合には、既存の経済市場に影響を与えたり、それによって変化や不利益を強いられる可能性がある関係者との協調という課題も出てくる。

図表 11 に、水害リスク情報の共有化による防災力向上の社会システムのシナリオを図化した。わが国においては、今後、可能な限り水害に備え、防災・減災面で優れた土地利用を志向することは望ましい方向であると考えられる。しかし、たとえば、水害リスク情報の共有化は、個別の土地における水害リスクの情報の流通の強化となり、住民の間で水害リスクが高い地域に対する認知が広まった場合、そのような地域を新しい居住地として選択する行動が減少したり、そのような地域からの転出者が増加したりすることが予想される。また、都市計画において水害リスクが高い地域での開発に対する制限を強めると、新規開発の減少が予想される。これらは相まって、高リスク地域における居住者減少という効果を呼び、予防的な観点からの被災リスク軽減につながる可能性があるが、行政機関が積極的に土地や地域に関するリスク情報を開示し、普及を図ることによって、特にリスクが高い地域に立地する不動産の価値下落を誘発する危険がある。そのような帰結を想定した場合、不動産所有者から賛成を広く取り付けることは難しくなると考えられる。また、水害リスク情報の共有化による水害リスクの認知度の向上は、既存の保険制度に対しても影響を及ぼす可能性がある。土地や地域の水害リスクに関する知識の普及が、水害をカバーする損害保険や共済に関する知識や関心の向上につながると、リスクが高い地域での保険・共済加入率が上昇する一方で、リスクが低い地域での加入率が低下し、保険・共済への加入行動において、いわゆる逆選択が増加することが想定される。逆選択は保険や共済の経済機構を圧迫する要因になるため、保険会社や共済団体が料率を一律に上げたり、高いリスクを抱える加入者に相対的に高い負担

を求めたりして、収入基盤の改善を図る可能性がある。また、保険会社や共済団体がそのような手段をとることを不適當と考えたり、保険や共済の引き受けの停止を検討したりすることも考えられる。その場合は、フランス等のように、保険制度や共済制度の財政基盤を政府が下支えすることに対する要否や是非の議論が提起されるかもしれない。

以上のように、現在の水害に備えた社会システムへの影響も踏まえ、また、社会経済情勢の変化を十分踏まえながら、関係者との協調や共存が可能なアプローチを模索しつつ、今後の我が国に適した水害に備えた社会システムを構築していくことが大切であると考えている。

図表 11 水害リスク情報の共有化による防災力向上の社会システムのシナリオ



フランスの交通行政に関する調査研究

主任研究官 内山 仁

1. はじめに

国土交通政策研究所では、調査研究の一環として、諸外国の交通行政に関する情報収集を行っている。

平成 22 年から平成 23 年にかけて、国土交通政策研究所では、フランス、イギリス及びドイツの 3 カ国を対象に、わが国の交通行政にとって示唆に富むと思われる行政機関及び交通事業者を抽出し、交通行政について関係者に聞き取り調査を行った。今回はフランスにおける調査結果について概要を紹介する。なお、イギリス及びドイツにおける聞き取り調査の概要については次号及び次々号にて紹介する予定である。

2. フランス

(1) 調査対象機関

国土交通政策研究所では、平成 22 年 3 月に

- ・エコロジー・エネルギー・持続可能な開発及び海洋省（エコロジー省）
（MEEDDM : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer）
- ・エコロジー省航空局（DGAC: Direction Générale de l'Aviation Civile）
- ・ナント市 SEMITAN（Société d'Economie Mixte des Transports en commune de l'Agglomération Nantaise）
- ・ペイ・ド・ラ・ロワール州環境・地域計画・住宅局
（DREAL: Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement）

の 4 機関に対して、交通行政の実施体制に関する聞き取り調査を行った。以下、その概要を紹介する。

(2) エコロジー・エネルギー・持続可能な開発及び海洋省 (MEEDDM)

エコロジー省に対し、フランスにおける交通行政全般における規制の概要と行政の実施体制について聴取した。概要については以下のとおりである。

① バス事業に対する規制

- ・ フランスでは、バス事業に対する安全面での規制は特にはない。地方

の公共交通には、複数の自治体から構成される組織が交通の計画、バスの所有、ダイヤ、停車場、料金を決定し、実際のサービスの提供を交通事業者に委託する形を取っている。

- ・ 農村部のバス、都市連絡のバスは県が所管し、県自らがダイヤ、料金などを決定している。地方鉄道の代替バスでは、例外的に州が主体となってバスサービスを提供することもある。

② 鉄道事業に対する規制

- ・ フランスの鉄道に対する安全監査は、鉄道安全公法人 (*Etablissement public de sécurité ferroviaire*) が実施している。業務の大半は監査よりも車両、設備及びシステムの認可である。
- ・ フランスにおける路面電車は一時 3 都市までに減少したが、2000 年から急激に増加した。2007 年に開催された環境グルネル会議を受け、国は路面電車や地下鉄建設に充てる基金を創設した。昨年は 50 のプロジェクトの中から選ばれたプロジェクトに対し、8 億ユーロが交付され、今年も路面電車や地下鉄、バスやトロリーバスなどのプロジェクトに対して基金が交付されることになっている。

③ バリアフリーへの取組について

- ・ フランスでは、2005 年の法律において、今後 10 年間で全ての交通手段がバリアフリーを実現することが義務づけられている。2010 年はちょうど中間の年に当たり、駅・ホームなどの設備、視覚・聴覚障害者への情報提供のための措置を実施する。現在 SNCF (フランス国鉄) や RATP (パリ交通公団) が大きな努力をしている。なお、バリアフリー法には予算が付いておらず、財政の裏付けはない。実際に費用を負担するのは交通を運営する団体及び自治体である。

④ 貨物トラックに対する規制

- ・ フランスでは、経済面の規制は完全に自由化されているが、安全面の規制は非常に多く、国への登録と安全監査が必要になってくる。
- ・ 事業者への監査は労働法の適正な遵守状況と安全規則の遵守状況の観点からなされ、違反すると罰金・罰が課される。

⑤ 車検制度

- ・ フランスでは、車検制度がある。
- ・ 車検制度には
 - i) 定期的に検査場に持ち込み車両の状態を検査する方法
 - ii) タイヤ・ブレーキに対する路上検査 (道路脇での検問)

の二つがある。i)については、毎年あるいは2年ごとに民間の認定業者のもとで実施される。ii)については、国の交通関係の出先機関であるDREALの職員が実施する。職員が記録装置から読み取れる運転時間、EUの指針に沿った車両の状態及び車両に積載する書類関係の確認を行う。路上検査では、アルコールチェックなど他の機関の関与も必要となるため、警察あるいは税関の協力を得て実施している。

⑥ 船舶・海運・船員に対する規制について

- ・ 河川運輸については、業者の登録制を取っている。道路交通と同様に事業者の適格性の検査がある。技術的観点からの検査は、そもそも河川運輸については危険が少ないとの理由から特段課されていない。
- ・ 海運については、国、地方自治体などの港当局（⑦参照）が船員の労働や公害対策等のIMOの規制が遵守されているかを確認している。民間の船舶の等級評価協会等が技術検査を実施しているケースもある。
- ・ 船員については、エコロジー省の海事局が担当している。沿岸地方に出先機関を設置し、船員手帳の発行などの事務を行っている。

⑦ 港湾に対する規制について

- ・ フランスでは、国が管理する大きな海運港が7つある。これ以外の港湾は基本的に地方自治体の所有になるが、第3セクターの企業が所有するヨットハーバー、県が所有する漁港、県及び州が所有する海運港など様々な形態がある。
- ・ 国が管理する港は、公団を組織して運営に当たらせている。国から公団に対し、必要な補助金が交付される。
- ・ 港湾については2008年に改革がなされた。いくつかの自治港（国の一般的監督下にあるが自治管理される港）が自治体に移管され、港運営の管理の合理化を行った。

(3) エコロジー省航空局(DGAC)

フランスにおける航空行政の概要を把握するため、エコロジー省傘下の航空局に対して聞き取り調査を行った。なお、航空局はエコロジー省に所属しているものの、他局とは異なり、パリ市内の一個の独立したビルに入居している。

① フランスにおける空港政策の概要

- ・ フランスには現在約390の非常に多くの空港があり、うち39が国所有である。国所有のもの以外の空港は非常に規模が零細であり、大部分の旅客が国所有の空港を利用している。また、2004年、2005年

の法律に基づき、150 の空港が国から地方自治体に移管され、空港の所有権、空港の経営戦略の立案、管理方法、融資方法の選択などは地方が直接行うことになった。なお、国は引き続き安全、テロに対するセキュリティの強化、環境分野、航空管制に責任を負うことになっている。

- ・ パリ空港の土地は例外的に国の保有となっておらず、空港公団 (Aéroports de Paris) の管理であるが、空港公団の株式の 50% 以上は国の保有であり、国のコントロールが及ぶようになっている。

② 国の保有する空港の管理

- ・ 国が管理する 39 の空港は、地方の大規模な空港及び海外領土の空港である。リヨンやマルセイユ、ナント、ニースなどの国が管理する空港は周辺の小規模空港も同時に管理している。
- ・ 空港ビルは国が所有権を有しているが、コンセッション契約に基づき、国が管理を別の主体に委託している。契約期間中は受託者が所有権を有し、委託期間終了後に所有権を国に返還することになる。

③ 空港管理の地方移管

- ・ 2004 年から 2005 年にかけて、150 空港が国から地方へ移管された。2004 年まで、これら 150 の空港は商工会議所¹が運営していたが、これ以降は自治体が入札で管理会社を募集するようになり、その結果多くの民間企業（フランス企業、外国企業を含む。）が空港管理に参画できるようになった。
- ・ 従来は投資資金を出すだけだった自治体に対して、2004 年度の改革によって新たに空港戦略を決定する権限が付与された。地方に移管された空港は、地方自治体が自由に運営できることになり、財務関係、投資、オペレーターを選択を行えるようになった。国はセキュリティの関係についてのみ航空局を通じて通達を発出し、コントロールを行っている。
- ・ パリ空港は、2005 年までは公法人とされていたが、民営化され、株式の上場も行われた。新組織では、定款変更により業務の多様化が認められ、現在では他国の飛行場の建設に参加するなど様々な業務を行っている。
- ・ 地方空港の経営はローコスト航空会社の就航に大きく左右される。路線廃止などがあるとすぐに空港は赤字となり、自治体が補助を行う

¹ フランスにおける商工会議所は、公共と民間の中間的な位置付けとされており、わが国の商工会議所と比べて公的性格が強い。

ことになる。2009年には、経済危機の影響を大きく受けた英国からの観光客が減少し、地方の小さな空港は大きな影響を受けた。

④ 経済的規制の変化

- ・ 国の飛行場については、以前は航空局が毎年全ての空港使用料を設定していたが、2005年以降は新たにプライスカップ制が導入され、複数年にわたる料金上限制が導入された。これにより、空港運営企業は複数年にわたって経営計画を立てることが可能になり、株式の上場や長期にわたる投資が可能となった。
- ・ また、新たに公共の利益を考慮して料金を変更できる制度が導入された。これにより、空港管理者は新路線のための料金割引や騒音性の低い航空機に割引料金を適用したり、マルセイユのようにサービスを簡略化してコストを削減し、安い料金を適用するなど、様々な新しい料金政策を打ち出せるようになった。

⑤ 国の機関

- ・ 航空分野では、国の出先機関はフランス本土に7カ所設置されている。それぞれの出先機関は、管内の大部分の空港に事務所を持っている。主要な業務は安全監査の実施やパリの本局が着陸料の設定を審査する場合の基礎情報の提供などである。安全監査については、空港が規格に合致しているかどうかの認証を6ヶ月から1年かけて実施されている。
- ・ 航空管制については、空港運営の地方分権・民間委託の流れとは異なり、国家公務員である管制官が実施している。航空局傘下の民間航空管制部の所管となっている。各空港に管制官事務所が置かれ、使用する設備も国の所有物とされている。

(4) ナント市 SEMITAN (ナント市交通混合経済会社)

ナント市は人口約25万人、ペイ・ド・ラ・ロワール州（人口約250万人）の州都であり、ロワール・アトランティック県（人口約120万人）の県庁所在地でもある。周辺地域を併せた都市圏人口は約58万人となっている。今回は現地で交通事業を運営する SEMITAN（ナント市交通混合経済会社）と面会し、その組織構成、財源、安全に対する規制について概要を聴取した。

① SEMITAN の概要

SEMITAN はナント地域で公共交通の開発、運営に従事する第3セクターの会社として1979年に設立された。主な出資比率は、ナント市及

び周辺自治体から構成される都市共同体「ナント・メトロポール」が 65%、フランスの交通事業会社トランデヴ社 14.99%、銀行 10%、商工会議所 10%となっている。役員数は 15 名だがそのうち 9 名を自治体の代表が占めており、社長はナント市の助役である（フランスでは助役は議員が行う。）。同市の交通サービスは SEMITAN 設立以前は純粋な民間会社が運営していたが、公共サービスを提供する会社にできるだけ公的なコントロールを及ぼすべきとの議会での議論を受け、第 3 セクターとしての SEMITAN が設立された。

② 運営経費

運営経費は年間 1 億 2,500 万ユーロであるが、運賃収入では全額をまかなえないため、実際の運営は使途が公共交通サービスのみ限定されている交通税（VT）収入に依存している。VT とは、9 人以上の従業員を持つ企業を対象に、全従業員の給与負担総額に対して最高 1.8%課税される交通目的税である。ナント地域における VT 収入額のうち、約 1 億ユーロは SEMITAN に回っている。

③ 運賃

運賃については、10 年ほど前までは国の認可を受けていたが、地方分権の進展により、都市圏共同体及び参加自治体の自由な判断により決定されることになった。現在ナント地域では、独自の施策により失業者割引及び老人割引を実施している。

④ 業務範囲

SEMITAN の業務範囲はバス、トラム、水上バスの運営からスクールバスの運営に及ぶ。デマンド交通や不定期バスについては、純粋な民間会社に任せる方が適切であるとの判断から、SEMITAN は行っていない。

⑤ 国・県・州からの補助金

- ・ 2007 年の環境グルネル会議では、環境対策の推進のため、トラムなど公共交通機関の利用を推進する方針が示され、地方自治体の新たな路面電車建設のための補助基金が設立された。これにより、インフラ投資の 20%~30%が補助されることになった。
- ・ ナントが位置するペイ・ド・ラ・ロワール州では、新規投資に限って、独自に路面電車や地下鉄の建設に対する補助金が支給される。キロ当たり約 100 万ユーロとなっている。
- ・ 県が交通事業者に対して交付する補助金は学校バスへの補助に限られる。ナントが位置するロワール・アトランティック県ではスクールバスの運営に年間 200~300 万ユーロの補助金が交付されている。

⑥ 県が実施するバス事業について

SEMITAN が提供するバス運行地域以外の地域では、県がバス事業を運営している。運営主体は異なるが、SEMITAN 及びナント市はバス切符や情報システムの共同化を進め、旅客の利便向上を図っている。

⑦ 安全分野に対する国の規制について

・ 路面電車

路面電車や鉄道の営業許可を得るためには、国の許可が必要となるこの許可は、地方長官（プレフェ）が国を代表して行う。当該許可に当たってはインフラの検査や安全規制に合致しているか否かの審査が行われる。

・ バス事業

バス事業については、国の安全検査は無く、特別の許認可は必要ない。

(5) ペイ・ド・ラ・ロワール州環境・地域計画・住宅局 (DREAL)

州環境・地域計画・住宅局 (DREAL) とは、エコロジー・エネルギー・持続可能な開発及び海洋省の出先機関として、各州に設置される国の行政機関であり、道路輸送・車両部門の他、土地・住宅行政、環境行政を担当している。今回、フランスにおける国の地方出先機関が如何なる役割を担っているかを明らかにするために、DREAL に対して聞き取り調査を行った。

① 組織の概要

- ・ DREAL は、2009 年 3 月に国の環境局、鉱山産業局、建設局の 3 つの出先機関を統合し、発足した。ペイ・ド・ラ・ロワール州 DREAL の人員数は 38 人であり、州を構成する 5 つの県を監督している。また、DREAL は各県庁所在地に、2～5 名程度の県レベルの出先機関を置いている。
- ・ 交通分野では、DREAL はバス事業の監督、貨物自動車に対する規制及び車検業者の監督を行っている。

② バス事業者の監督

DREAL では民間のバス事業者、輸送業者の登録や、当該企業が規制を満たしているかの調査を行っている。ナント都市圏では SEMITAN が都市圏交通を組織、運営しているが、都市圏以外の定期路線については、県及び州が民間に委託して運営している。これらの輸送業者はすべて DREAL に対して登録を行う必要がある。

③ 貨物自動車輸送に対する規制

トラック輸送について、事業者は参入時に国の登録を受ける必要があるが、これを DREAL が担当している。登録に当たって、DREAL は以下の事項をチェックしている。

- i) 業者の資本金の有無(1台目で9,000ユーロ以上、2台目から5,000ユーロ以上の会計上の準備金を用意していること)
- ii) 職業専門知識の有無(運送の専門知識に関する大学の証書。保有していない場合には、1年に1回行われる特別な試験に合格する必要がある。)
- iii) 適格性の有無(法務省の管理下にある無罪証明を有していること)

④ 車検について

フランスでは、自動車の技術的な検査は民間の認証機関が行っており、DREALはその認定業者の監督を実施している。以前は国が直接車検を実施していたが、現在は全て民間に委託している。

3. おわりに

以上、フランスにおける4機関の実施する聞き取り調査結果を概観した。わが国の実情を想起すれば明らかなように、もとより交通行政の実施体制は極めて複雑であり、フランスにおいても事情は同じである。したがって、当然のことながら今回実施したインタビューのみで到底同国の実情を把握しきれものではない。国土交通政策研究所としても、引き続き情報収集に努め、より正確な情報を蓄積していくことが必要である。しかしながら、今回の調査により、フランスでも、わが国とは違った発想やアプローチのもと、様々な工夫をこらして交通サービスを提供しており、中にはわが国の今後の取組に示唆を与えるものがあることを些かなりともお伝えできたのではないかと思う。

本稿によって、フランスの交通行政の実情の一端がお伝えでき、これがわが国における交通行政を議論する上での素材となれば幸いである。

【参考文献】

- 竹下 譲 (2008) 「よくわかる 世界の地方自治制度」 イマジン出版
自治体国際化協会 (2009) 「フランスの地方自治」

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その1)

総括主任研究官 三吉卓也

【目次】

1. 本稿の目的
2. EDMO 導入までの経緯
3. EDMO 導入のための検討プロセス (以上本号)
4. EDMO の制度詳説 (以下次号以降)
5. 我が国へのインプリケーション

1. 本稿の目的

今後、人口が総体として減少することが見込まれる中、我が国において空家が増加していくことが予想される。これを視野に入れ、空家を対象とした施策を講じている地方公共団体がみられる¹。

本稿では、イギリス²における空家対策のうち EDMO について、政府が公表している各種文書によって、制度及び制度創設過程における検討の内容を明らかにすることを試みる³。趣旨は、次のようなことである。

ある事柄が政策対象として認知されるようになったとき、これへの対処方法を考えるにあたり、諸外国における制度を調査し、その制度を我が国に導入することが可能かどうかを検討するという手順が取られることが多い。確かに、我が国に未だ存在しない制度について思索しようとする場合に、諸外国に既に存在する制度は我が国にとっては一種の実験としての性質を有するから、その内容や制度実施の結果を施策の意義や効果を把握するための素材とすることはもったもなことである。

ただ、他の国において導入されており、それが有効に機能しているように見える場合でも、単にそのことだけを理由にして類似の制度を設けることには用心が必要だろう。すなわち、制度の存在を正当化する事情は国によって異なる可能性がある

¹ 良好な景観を守る観点から、放置され荒廃している建物が存する状態を生じさせないことを土地の所有者等に求める条例を定めている例 (ニセコ町)、老朽化による倒壊の発生、廃棄物の不法投棄場所になること、病害虫の発生場所となること等がないよう所有者等に対して適切な管理を求める条例を定めている例 (松江市) などがある。

² 本稿ではイングランドにおける制度を対象とする。

³ イギリスにおける空家を対象とした施策をより広く紹介したものとして、倉橋透「イギリスの空家対策」(月刊住宅着工統計 2010年2月号)があるので、参照されたい。

し、また、正当化の基礎にある価値の内容が国によって異なる可能性がある。さらには、既存の他の制度とのバランスがどうかといった観点から一定の制約が存在することもあるだろう。こうした点は、特に人の権利を制約する内容を有する制度の場合に慎重に取り扱う必要がある。

さて、ごく簡単にいえば、EDMO は、一定の期間空家となっている住宅を対象として、Local Housing Authority（地方住宅庁）⁴が、その所有者⁵に代わって、必要な改修を行った上で住宅を必要とする者にこれを使用する権利を設定し、居住者が支払う賃料を所有者に代わって受領してその中から改修費用を回収する制度である。

EDMO の導入以前から、所有者の同意を得た上で、同様の形で空家の賃貸借を行う仕組みは存在し、これは現在も存在する⁶。他方、地方住宅庁はより強制的な権限として、一定の場合に住宅（空家を含め）を強制的に買収する権限（compulsory purchase）を有している⁷。EDMO は、これらの中に位置する制度として、住宅の所有権を移転してしまうほどには強制的ではないが、任意の賃貸借よりは強制的であるような性質の制度として構想された。

従って、上述のことから、単に法律の文言として表現されている制度内容のみを示すのではなく、それが導入される背景となった事情、導入に至る検討の過程とそこで表明された意見、制度創設にあたって考慮された価値や関係する既存の制度を明らかにしておくことが適切であると考えたものである。

我が国においても同様の政策を実施しようとする場合、後に述べるように、制度をどのように構成することができるかについてかなりの検討が必要と思われるが、さらにその前提として、どのような事情や価値等を基礎において制度創設が正当化されるかを考えることが必要であり、その際に、一つの素材として本稿が参考になれば幸いである。

2. EDMO 導入までの経緯

EDMO が導入される出発点となったのは、Empty Homes⁸が提唱した強制的リー

⁴ 2004年住宅法第261条に定義されており、地方自治体を指す。2004年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents> 参照。

⁵ 所有の形態としては、freehold によるもののみでなく leasehold によるものも対象とされていて、後者の場合は「賃借人」となるのかもしれないが、本稿では記述を簡単にするために「所有者」としている。

⁶ 後に Chelmsford Borough の例を取り上げる。

⁷ 1985年住宅法第17条等。1985年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/68/contents> 参照。

⁸ Empty Homes は、1992年に設立された公益団体であり、住宅を必要とする者の利益のために空家の利用を促進する活動を行っている。

ス (compulsory lease) と呼ばれるアイデアであるとされる⁹。2002年3月に House of Commons (議会下院) の Transport, Local Government and the Regions Select Committee が公表した報告書¹⁰では、この強制的リースについて次のような提言がなされている。

「強制的リース

24. 地方政府協会 (Local Government Association) は、長期にわたって空家である住宅を利用状態に戻すための手段として、オランダで実施されている強制的リースの制度を採用すべきだと主張している。

『この仕組みは、空家の賃貸を強制するための許可を地方自治体が求め、住宅を賃貸に適した状態にするための改修費用を地方自治体が負担するものであると理解されている。住宅は社会住宅として使用されることが考えられ、改修の費用を賄うため、地方自治体に対して **fair rent**¹¹が支払われる。従って、改修費用によって強制的リースの条件が決定されることになる。』

このような制度は、所有者が住宅についての権利 (freehold) を保持し、また、地方自治体は所有者に対して長期にわたり住宅の再利用を促すための支援を行うことができる点で、強制買収よりも優れているであろう。・・・長期にわたり空家である住宅を対象に、地方自治体が強制的リースを行うパイロットプログラムを DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions)が実施するよう提言する。」

この提言に対して、政府は2002年5月に次のように回答している¹²。

「長期にわたり空家である住宅を自発的に利用状態に戻してもらおうと地方自治体があらゆる働きかけをしたにもかかわらず、所有者がこれを拒む場合において、強制的リースを行うべきとする Select Committee の提言には関心を有している。空家を利用状態に戻すための支援を所有者が拒み、かつ、自身としての考えも有しない場合においては特に、長期にわたり住宅を空家としておくことの正当さを、これを有効に使用することの必要性が上回る人が多いであろう。政府は、Select Committee の提言を入念に検討する。しかし、この提言の実施の

⁹ House of Commons Library (2011) p.2 及び Empty Homes Agency Web Page による。

¹⁰ Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

¹¹ 賃貸されるタイプの住宅に不足が生じていない場合に形成されるであろう賃料のことであり、賃貸人が徴収することができる賃料の上限となる。

¹² Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002) pp.10-11

ためには立法が必要であるとともに、実施に伴う費用と便益を評価することが必要である。

この提言を検討するにあたって政府が目指すのは、どのような仕組みであるにせよ、既存の空家の強制買収制度よりも単純で時間のかからないものでなければならぬということである。DTLRは現在、多世帯が居住する住宅（Houses in Multiple Occupation）・・・を対象として、代替的な管理者を指名する仕組みについての提案について検討を行っており¹³、Select Committeeの提言は、こうした提案と共通する部分を多く有する。ここでいう提案は、現在のControl Orderの制度よりも簡素な仕組みを設けるべきだとするものである。Control Orderは、多世帯が居住する住宅を対象とする制度であり、強制買収と同様に、補償を行って住宅の占有を移転させるものである。提案の目的は、所有者に異議申し立ての権利を認めた上で、住宅の管理者を指名する命令の発出を地方自治体が求めることができるようにすることにある。この場合の管理者の権限としては、次のようなものが考えられる。

- ・住宅の賃借（tenancy）を認め、及び使用許可（license）を行う¹⁴
- ・賃料及び他の費用を徴収し保管する
- ・賃料等によって、維持修繕を行う
- ・管理に関して所有者を一方の当事者とする契約を執行する
- ・居住者が賃料を支払わないなど契約に違反した場合に契約を履行させる

こうした管理の権限は、おおむね、純粹に投資のために資産を保有したい、あるいは何らかの理由により管理に積極的に携わりたくないとする賃貸人が付与するようなものといえるだろう。強制買収命令やControl Orderといった既存の制度と比べると、代替的な管理者を指名することの利点は、所有者が住宅についての権利を保持するという点にある。指名の効果は、所有者による管理が不適切である場合に、管理を所有者に行わせないということである。これによって、補償を行う必要もなくなる。また、欧州人権条約に抵触するリスクも最小化される。

費用と便益に関する意見募集の結果が満足のものであることを条件として、このような提案を長期の空家にも適用することに関心を有している。」

¹³ EDMOが規定されたのと同じ2004年住宅法で、このHouses in Multiple Occupationを対象とするmanagement order（管理命令）の制度が規定されている。Houses in Multiple Occupationは、2以上の世帯が台所、トイレといった設備を共用するような住宅を指す（第254条）。このmanagement orderの効果とempty dwelling management orderの効果はほぼ同じである。

¹⁴ 西垣剛（1997）によれば、賃貸借のうち、短期のものがtenancyと呼ばれる傾向があり、長期のものはleaseと呼ばれる傾向がある（223ページ）。また、licenseは不動産の使用許可である（287ページ）。

さらに、2003年2月には、Office of the Deputy Prime Minister（副首相府）が”Sustainable communities: Building for the Future”において、次のように、強制的リースの権限を地方自治体に付与することについて意見募集を行う意向を表明した。

「既存の住宅ストック、特に空家のよりよい利用

3. 28 我々は、住宅需要が高い地域において長期の空家をよりよく利用する方法を検討している。我々は、長期の空家を改良し、それらが利用されるようにするために、地方自治体に空家をリースする権限を与えることについて、この春に意見募集を実施する予定である。」¹⁵

同年5月には、制度案に対する意見を募集することを目的として、副首相府が”Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions-A Consultation Paper”を公表した。この意見募集に対する回答の要旨と政府の考え方が”Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - Summary of Responses”として公表され、その後、EDMOを創設することなどを内容とする2004年住宅法案は2004年11月に女王の同意を得た。さらに、Residential Property Tribunals（RPT 住宅審判所）¹⁶がEDMOに関して行使する権限についての規定の整備を経て、EDMOは2006年7月から実施されることになった。

議会下院資料によると、2010年11月時点でのEDMOの件数は40件であるが、EDMOを経て利用されるようになった住宅の戸数についての情報はない¹⁷。

なお、2010年5月の総選挙後に政権を獲得した現在の連立政権は、EDMOを創設した当時政権の座にあった労働党政権に比べて、EDMOの適用範囲を限定すべきとの考え方を取っている。すなわち、

「荒廃した住宅を使用されるようにするために行為することには理由がある。しかし、こうした過酷で高圧的な国家の権力により、住宅がしばらくの間空家であったというだけの理由により、建具や設備を含め、完全な状態の住宅を、地方自治体が占拠することが認められてきた。

連立政権は、法を順守する市民の自由のために立ち上がる。基本的な人権には、財

¹⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003a) p.36

¹⁶ Residential Property Tribunals は、地方住宅庁が暫定EDMOを出すことを承認するなどの役割を有し、EDMOの運用に当たり空家所有者に対する手続的な保障を行う機能を果たす。

¹⁷ House of Commons Library (2011) p.11

産権が含まれる。愛する者を失って苦しむ者は、自宅をどうするか決めるのが遅れていることのために、住宅を占拠されるといふさらなる屈辱を耐えなければならない理由はない。

このことが、地域を荒廃させる真の廃屋に対しては行動を取ることができるようにしつつ、責任を負いうる住宅保有者の権利が保護される新たな措置を、新政府が導入する理由である。」

とし、「市民の自由を保護」するために、i) EDMO の使用を、破壊、不法占拠その他の反社会的行為を引き寄せ、地域を荒廃させる空家に限定する、ii) EDMO の対象となる住宅を、少なくとも2年間空家であるものに限定するとの提案¹⁸がなされている¹⁹。

3. EDMO²⁰導入のための検討プロセス

以下では、上に述べた2003年5月の意見募集のための資料²¹とこの意見募集に対する回答を整理・分析した資料²²を使用して、EDMO の導入に至る検討プロセスを概観する。

その際、政策的対応が必要とされるどのような事情が存在するとされたのか、特に、所有者の権利を制限する政策が正当化される根拠は何であるとされたのか、既存の他の制度との関係がどのように意識されたのか、検討過程においてどのような選択肢が考察されたのか、といった点に着目する。

(1) 空家の状況²³

イングランドにおける空家の数は1993年に869,000戸と高い水準にあったが、着実に減少して2002年には732,000戸(住宅ストックの3.

¹⁸ 後にみるように、空家が地域を荒廃させる等の影響を及ぼすことを防ぐことが制度創設の目的の一つであったものの、EDMO の適用対象がこのような空家に限定されているわけではない。また、EDMO の適用対象は6か月間以上空家である住宅とされている。こうした点で、適用対象を限定すべきとの提案となっている。

¹⁹ House of Commons Library (2011) pp.16-17

²⁰ 制度の提案がなされた時点 (Office of the Deputy Prime Minister (2003b)の公表時点) では、Empty Homes Management Order という名称が付されていたが、法制化された際には、Empty Dwelling Management Order との語となった。

²¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b)

²² Office of the Deputy Prime Minister (2003c) 回答者は132であり、その内訳は、地方自治体が85、住宅関連団体 (Housing organization) が12、その他の組織が19、個人が10などであった。

²³ この項の内容は Office of the Deputy Prime Minister (2003b) Section 1 から Section3 による。

4%)と推計され、また、空家の比率は地域によって異なり、需要が低い地域においては空家率が平均よりも高くなりやすいが、需要が高い地域においても、かなりの数の空家が存在する。例えばロンドンでは近年不動産市場が特に活性化しているものの、2002年において100,000戸以上の空家(住宅ストックの3.2%)が存在した。

このように空家の数は減少する傾向にあったものの、全空家の80%以上を占める民間セクターにおける空家のおよそ半数が、6か月以上空家の状態であることが問題として認識されている。

こうした状況に対して、Empty Homes等の組織の活動を通じて、空家の数を減少させる必要が広く認識されるようになってきており、また政府は、既存住宅の改修についての付加価値税の税率を引き下げることによるインセンティブの付与²⁴、長期にわたり空家である住宅に対するカウンスル税の税率を引き上げることによるペナルティの付与の検討²⁵、グリーンフィールドを保護する観点から既存の土地及び建物の開発を優先させることなどを行ってきたが、こうした方策にもかかわらず、空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄とが、重要な公共の懸念であり続けているとする。

住宅が空家となる理由については、大別して、取引過程にあることによるものと、それ以外の理由があるとされる。前者については、これによって発生する空家の水準を正確に把握することは困難であるものの、住宅ストックの2%程度(およそ50万戸)であるとされる。

他方、後者(取引過程にあることによるもの以外の空家)については様々な背景が考えられるものの、共通して、マーケティング(売却や賃貸の努力)が活発に行われていない。こうした住宅は、取引過程にある空家に比べて長い間空家であり続けることが多いとされ、その要因としては、住宅が老朽・荒廃(居住可能な状態ではなく、住むためには修繕や改修等が必要)していることが主なものとされる。(その他に<参考>に示すような要因が挙げられている。)

<参考>

放置(abandoned):典型的には、建築方法を理由として人気がない古いテラスハウスである。住宅の過剰供給がある地域では、こうした住宅に最も価値の減少が生じやすく、極端

²⁴ 付加価値税の通常の税率は20%であるが、空家の改修には5%の軽減税率が適用される。

<http://www.hmrc.gov.uk/vat/sectors/builders/construction.htm> 参照。

²⁵ ①空家に対しては6か月間(改修中の空家については最長1年間)カウンスル税が課税されず、②この期間が経過した後も半額を減税する措置があったが、このうち②について、地方自治体の判断によって減税措置を行わないことができるとする法案が審議中であった。Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.19

な場合には所有者が放置することが生じる。

所有権未確定 (ownership unresolved) : 例えば、従前の所有者が死亡し、住宅が遺言検認の対象となっていたり、居住者が遺言を残さずに死亡し所有権が確定していない。その後の法的手続が長期にわたり、その間住宅が居住されることのない状態となる。

投資目的の保有 (investment holding) : ただちに居住することに適した状態であるにもかかわらず、所有者が住宅を空家にしている。所有者は、売却または賃貸によって得られる資金を投資することからのリターンよりも、投機的な資産としての方が価値があると考えられる可能性がある。住宅市場が低調である時期には、所有者は、期待する価格よりも低い価格で売却することを嫌う場合がある。

相続財産としての保有 (inheritance holding) : ただちに居住することに適した状態であるにもかかわらず、所有者が住宅を空家にしている。所有者は、引退した後の住宅として、または子供に相続させるために保有しており、それまでの間住宅を賃貸することに興味を示さない可能性がある。

移動のための保有 (mobility holding) : 経済的、社会的理由により引っ越しをする者（外国からなど）は、実際に引っ越すよりもかなり前に住宅を購入する。通告をしてすぐに住宅を利用可能な状態にしたいということを考えると、賃借人を住まわせることは魅力的でないと考えられるだろう。また、自身が住みたいと考えている住宅に賃借人が住むことを望まないかもしれない。

同居のための保有 (co-habitation holding) : 二人の所有者がどちらかの住宅に同居を始め、他方がその住宅を売却または賃貸したくないと考える。

所有者の無気力 (owner inertia)²⁶ : 賃貸や売却が面倒であると所有者が考えている、あるいは過去の経験のために賃貸することを躊躇している。

値上がり待ち (land-banking) : 所有者が、市場価格の上昇を待っており、住宅をすぐに売れる状態にしておきたいと考えている。

知識の欠如 (lack of knowledge) : 所有者に、住宅を使用される状態に戻すための方法、例えば賃貸についての理解が欠如している。

介護施設への入所 (residential care) : 所有者が介護施設に入所していて、将来住宅に戻る可能性がある。

妨害 (obstructism) : 住宅を使用される状態に戻すために地方自治体その他の組織が提供する支援の申し出を拒否している。

(2) 空家のもたらす問題についての検討

(1) にみたように、空家が与える影響として、「空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄」の2つが意識されている。

所有者の自発的な対応に委ねるのみではなく、強制力を有する制度とするのであれば、その根拠が問われるのは当然であり、これは我が国において政策を検討する場合においても同様である。以下では、どのようなことが、政府による強制

²⁶ これ以下は、意見募集に対する回答として、Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 3 に記載されているものである。

的介入を正当化すると考えられたのかをみていく。

Office of the Deputy Prime Minister (2003b) ²⁷において、政府は「一般的に住宅の所有者は住宅をどのように使うかを自由に決定できるべきである」けれども、計画や建築規制の例のように、「所有者が住宅に関して行うことが許される事柄には限界がある」とする。そして空家については、「所有者の権利は、住宅が存在するコミュニティ内の他の者の権利と注意深くバランスが取られなければならないと政府は考える。長期にわたって空家となっている住宅は、周囲に影響を与え始める可能性がある。住宅が不足している地域においては、他の者が住宅に住む機会を与えないこととなる」と述べ、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響について、次のようにいう。

① 地域のコミュニティへの影響

まず、地域のコミュニティへの影響については、次のように述べる。

「空家を取得した所有者、特に相続によって取得した者は、市場において一般的な価格で売却または賃貸するために、かなりの費用をかけて修繕や改修をしなければならない事態に直面する。所有者は、修繕を行うことができる状態になるまで、住宅を空家にしておこうと考えることもある。しかし、住宅が空家である期間が長くなるほど、物理的な状態が悪化し、後に居住できる状態に戻すことがより困難になり、近接する住宅に影響を与える可能性が高くなる。」

その結果、次のような問題が発生するとする。

- 板で塞いだ窓や戸、草が伸びすぎた庭、ごみの投入と放置といった空家に関連する問題が、近隣の住宅の価値と売却や賃貸のしやすさ (marketability) に影響を及ぼしうる。
- 居住者がいない場合、近隣に住む者は、住宅の状態についての懸念を伝えるべき相手を知ることが困難となることが多い。唯一の方法は、地方自治体に問題を訴えることである。しかし、地方自治体もまた、誰が所有者であるかを知ることが困難であり、解決策を提案することが困難であることがある。
- 空家が荒廃するにつれ、不法投棄や落書きといった軽犯罪や反社会的行動や、公衆衛生上の問題を招く可能性がある。空家である期間が長くなるほど、侵入を防ぐことが困難になる。一つの方法は、板を打ち付けて住宅を守るこ

²⁷ pp.14-15

とであるがこれは、空家であることを示すことになってしまう。

- 破壊行為、薬物の取引からさらには放火にいたるより深刻な犯罪を招く場合もあるだろう。こうした問題に対処するために、地方自治体と警察、消防の資源が使用されてしまう。

こうして、個々の住宅について適切な管理が行われない結果としてその住宅について問題が発生することに加えて、「ある地域にそうした住宅が一定数存在することが、不安定化に寄与する。これは、住宅需要が既に低い地域において最も顕著である。放置された住宅の小さな固まりがある地域に存在すると、投資を避ける風潮と、衰退のスパイラルがただちに発生する可能性がある。住宅の価値が大きく低下すると、正味の価値がマイナスの状態が発生するかもしれない。極端な場合には、これがもとで所有者が住宅を放棄し、さらに地域の衰退が加速するかもしれない。」

このように述べた上で、「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では、下のように、同意するとしたものが75%を占めており、政府は、「大多数の回答者は、空家がコミュニティに与える影響はそれだけで空家が再利用されるようにするために公共的な行動を正当化することに同意している。・・・老朽化した住宅は、近隣の住宅に対する安全上のリスクとなり、その結果、近隣の住宅の価格に悪影響を及ぼし、下方へのスパイラルにつながる可能性がある。」²⁸としている。

「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」との質問に対する回答

はい／同意	100 (75%)
いいえ／否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	27 (20%)

② 住宅需要への影響

次に、「住宅供給の面においての無駄」、言い換えれば住宅需要や住宅ニーズ

²⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

への影響については、次のように述べる²⁹。

「多くの人にとって、住宅需要が存在する地域において数多くの空家が存在するのは、おかしなことと思われるかもしれない。世帯増加予測によると、毎年155,000世帯が形成される。他方、住宅の増加は毎年140,000戸以下にまで低下している。

住宅を増加させることのみでは、住宅の不足に対する答にならない地域もある。いずれにせよ、グリーンフィールドの開発よりも、既に開発された土地であるブラウンフィールドと既存の住宅とがリサイクルされることが、持続可能性の観点から要求される。政府の目標は、住宅開発の60%が、既開発の土地と住宅で行われることである。

国内の多くの地域において、住宅需要が高い場所が点在するが、ロンドンとSouth Eastでは特に住宅ニーズが顕著である。例えばロンドンでは、2002年において6カ月以上空家であった民間セクターの住宅は40,000戸以上存在したが、地方自治体は8,700以上のホームレス世帯をベッドアンドブレイクファスト³⁰に収容しなければならなかった。・・・地方自治体が空家を活用できるならば、ベッドアンドブレイクファストへの依存の程度を低下させることができる。」

また、「民間住宅の供給が増えれば、職場の近くに住むことが困難であることが多い教師やヘルスケア・ワーカーといった公共部門のキーワーカーのための住宅確保にも寄与する。」

このように述べた上で、「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では74%が同意するとしており、政府は、「ある地域において住宅需要が高いことは、空家が再利用されるようにするために公共的な行動をとる根拠として十分であると回答している。例えば、家族がそれに適した住宅ではなくベッドアンドブレイクファストに暮らし続けている地域や、キーワーカーのためのアフォーダブルな住宅が不足している地域である」としている³¹。

「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用され

²⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.15-16

³⁰ ベッドアンドブレイクファストは、普通は、旅行者向けの宿泊施設である。

³¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

るようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答

はい／同意	99 (74%)
いいえ／否定	3 (2%)
同意も否定もしない	3 (2%)
回答なし	29 (22%)

③ まとめ

要すれば、地域コミュニティへの影響については、「空家はコミュニティを荒廃させ、破壊行為を行う者と不法占拠者を引き寄せ、地方住宅庁及び救急業務のための資源を拘束する。人が住まず、維持が適切に行われない建物は、次第に周辺に影響を与え始め、破壊活動を行う者と不法占拠者に入り込まれる危険が生じる。周囲の建物は、維持が十分に行われない建物の状態が物理的に悪化することによって影響を受ける。空家をもたらす負の影響を減少させる唯一の効果的な方法は、居住し続けられる状態を保つことである」³²とし、住宅需要への影響については、空家は、住宅を売却し又は賃貸することによって収入を得ることができる所有者と住宅を必要とする人々の双方にとって資源のむだ使いであり³³、「空家を使用される状態に戻すことは、公共の利益である」³⁴として、政策的な対応が正当化されている。

(3) 既存の制度についての評価

仮に政策的な対応が必要であることの説明が可能であるとしても、既存の制度によって十分に対処が可能であるとすれば、新たな制度を設ける必要はないことになる。この点については、以下のように、既存の制度が、一方では不十分なものとどまっておき、他方では、政策目的に照らして過大なものであるとの説明がなされている。

① 自発的な対応

地方自治体と RSL (住宅協会)³⁵の中には、自発的なリーシングスキームを

³² Department for Communities and Local government (2006) p.7

³³ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.7

³⁴ Department for Communities and Local government (2006) p.7

³⁵ Housing Corporation (住宅公社) に登録され、その規制を受ける非営利団体であり、アフォーダブル住宅の供給、管理を行う組織。Department for Communities and Local Government (2007) p.127 参照。

実施しているところがあり、このスキームでは、住宅を改修するための補助金を提供する代わりに、住宅を一時的な社会住宅として提供するよう、所有者に促している。こうしたスキームは、自分の力で住宅の改修を行うことができない所有者をターゲットとしているものの、所有者が改修の費用の一部を負担することが求められる場合が多いとされる³⁶。

ここに述べられている仕組みの一例を紹介すると次のよう³⁷であり、空家の所有者が任意にその住宅を賃貸させるが、住宅改修の補助を受けることの見返りとして一定期間賃貸させることが必要である点が特徴である。

- 空家の所有者が、地方自治体に連絡をする。
- 地方自治体は RSL と調整を行い、RSL は住宅の改修と賃貸を目的とした政府 (Department for Communities and Local Government) からの補助金 (上限 50,000 ポンド) を使用して必要な改修を実施し、アフォードブルな賃貸住宅として賃貸する。
- 住宅は 3 年間賃貸することが義務付けられ、その後に所有者に返還される。3 年間賃貸をすれば、所有者は住宅改修に使用した補助金の返還義務を負わない。

② 強制的な制度

地方自治体が行使しうる強制的な権限として、強制買収や強制売却が存在する。これらは、地方自治体等に対して住宅を売却することを所有者に強制するものであるが、そのためには法的手続を経ることが必要であって、住宅が居住状態になるまで長い時間がかかりうる。例えば、強制買収の場合は、異議申し立てがなされた場合には最長で 2 年が必要となる。加えて、こうした権限を行使した場合には所有者が変更されるので、住宅が居住されるようになるまでにさらに遅れが生じるといった問題がある。

このため、「地方自治体が空家の再利用について所有者と合意に達することができない場合には、住宅に関係した差し迫った問題に取り組むため、又は再利用されるようにするため、法律に定められた強制的な権限を発動することが考えられる。自発的なアプローチが拒否され、又は無視された場合においては、強制力のある行為、またはそうすると脅しは、再利用されるようにするため

³⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

³⁷ Chelmsford Borough の例。ただし、制度の記述は、意見募集実施の時点ではなく 2011 年 8 月時点における資料によっている。http://www.chelmsford.gov.uk/index.cfm?articleid=17088 参照。

の効果的な方法となりうる」³⁸ものの、「政府としては、所有者の変更は、空家が再利用されるようにするための最善の方法とは限らないと考えている。しかし、現時点では、自発的な手法が失敗した場合、強制買収と強制売却とは、地方自治体が利用することができる唯一の強制的手段である。所有者を恒久的に変更することが必須ではないような状況においては、こうした権限は過大かもしれないと政府は考えている。」³⁹

このように述べた上で、「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとするならば、その理由は何ですか」との質問への回答を求めている。

これに対する回答では、適切でないとするものが45%となっている。政府は、「回答によれば、現在地方自治体が有している権限は、全ての場合において空家が再利用されるようにするための効果的な手段を提供しているわけではないことが示唆される。現在の権限は、資源を多く必要とするとともに、時間がかかり、住宅が占有される状態になるまでに長期間を要する可能性がある。例えば、強制買収は、異議申し立てがなされた場合には2年からそれ以上の時間を要する場合がある。加えて、所有権の変更が必要なので、住宅が占有されるまでにさらに時間がかかることになる可能性がある」⁴⁰としている。

「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとするならば、その理由は何ですか」との質問への回答

はい／同意	43 (32%)
いいえ／否定	60 (45%)
同意も否定もしない	2 (1%)
回答なし	29 (22%)

また、強制的な行為を実施するための条件に関して、「可能な場合には常に、地方自治体は所有者との合意の上で空家が再利用されるようにすべきであり、強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべきであるということに同意しますか」との質問への回答を求めたところ、これに同意するとしたものが81%となった。

³⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

³⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.22

⁴⁰ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 5

はい／同意	108 (81%)
いいえ／否定	1 (1%)
同意も否定もしない	—
回答なし	25 (19%)

③ まとめ

以上のように、所有者の協力を得て、所有者が自発的に行動することを促す施策を実施しているものの、「協力が得られない場合には、地方住宅庁に残された唯一の方法は、強制的な措置を取ることである。自発的な手段は、後ろに強制が行われることがもっともらしいと考えられるような脅しが存在しない限り、十分な効果を有しない。地方住宅庁の中には、所有者が自発的に対応する意思がないことや、それができないことが明らかな場合に、強制買収その他の強制力を行行使する用意があるところもある。しかし多くの地方住宅庁の考え方は、強制買収を行うのは、空家を再利用するという課題に取り組む前に所有権の移転が必要となるので、空家のケースでは現実的でないというものである。強制買収の手続きは、所有者が反対する場合には特に、長期にわたる複雑なものとなる可能性がある。」⁴¹

こうした考え方から、「自発的な対応と、既存の強制買収との間にあるギャップを埋め」⁴²ることを意図して、EDMOの制度が構想されることとなった。そのため、「EDMOは、強制買収等の既存の強制的手法を排除しようとするものではない。むしろ、地方住宅庁が、住宅の取得が最善の方法でないと考える場合に採用しうる代替案を提供するものである。この立法は、地方住宅庁やRSLが実施している自発的なリーススキームと並行して存在することが意図されている。オーナーが支援を断り、かつ、自身で住宅が使用される状態にする計画を有していない場合において、自発的なスキームを補完する効果的な方法となることが意図されている。」⁴³

また、「強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべき」であることを確保するために、後にみるように、地方住宅庁が暫定EDMOを出すことをRPTに申請する際には、空家が居住状態になるよう空家の所有者に対して行った活動の詳細等を示すことが求めら

⁴¹ Department for Communities and Local government (2006) p.8

⁴² Department for Communities and Local government (2006) p.8

⁴³ Department for Communities and Local government (2006) p.8

れることとなっている。

(4) 新たな制度の内容についての検討

① 議会下院の Select Committee の提言の取り扱い

議会下院の Select Committee が強制的リースについて提言を行ったことが、政府が EDMO についての検討を開始した契機となっている。そのため、新たな制度の検討にあたり、この提言の内容をどのように取り扱うかについての検討が行われている。

Select Committee の提言について政府は、「一般的に、リースは、土地について一定の期間合意された条件で権利を創設しようという当事者の合意として理解されている。Committee は、地方自治体が空家について強制的にリースホールドの権利を獲得することを可能にする、あるいは、地方自治体が新たなリースホールドの権利を創設することを要求することができる新たな権限を思い描いているようにみえる。この新たな権限の目的は、空家についての管理権限を地方自治体に与え、空家が引き起こす問題に対処することができるようにすることにあるように思われる。しかし、政府は、『強制的リース』が、これを達成するための最善のメカニズムであるとは考えない。同じ目的を達成するためのこれに代わる方法は、地方自治体に、『管理命令』⁴⁴とでも呼ぶことができる手段を通じて空家の管理を一時的に行う権限を与えることである」⁴⁵とする。

その上で、「管理命令を使用することは、住宅管理上の問題に取り組むための効果的な方法であると考えますか」との質問に対する回答を求めたところ、これに同意する回答が 78% であった。

はい／同意	104 (78%)
いいえ／否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	23 (17%)

⁴⁴ 先に述べたように、EDMO が創設された 2004 年住宅法において、多世帯が居住する住宅 (Houses of multiple occupation) を対象とする管理命令 (management order) も創設されている (101 条以下)。多世帯が居住する住宅を対象とした管理命令は、こうした住宅の賃貸人が行う管理が不十分であったり、賃貸人が「適切な (fit and proper)」者でないと考えられる場合に行われるものである。地方自治体及び所有者に対する管理命令の効果は、4 (2) ①②において EDMO の効果として述べているものと同様である。

⁴⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.23

このように、「政府は、地方自治体に対して、空家の中のあるものについて一時的な管理を代わって行う新たな権限を与えることに強い根拠があるだろうと考えている」とした上で、その「目的は、地方自治体に、空家についての権利を与えることではなく、空家が使用される状態に戻るよう、空家の管理についての指示を行うことを認めることにある。『空家管理命令』は、所有者は、荒廃した住宅を使用される状態に戻すことができないが、住宅を売る意思もないことがしばしばであるということ認識し、所有者と地域のコミュニティの両方にとっての利益のために機能すると考えられる」⁴⁶として、Select Committee の提言そのままではなく、「Select Committee の報告において提案された方向に沿って新たな強制権限を検討」する考えを示している。

② 新たな制度の目的

新たな制度を創設するにあたっての政府としての大きな目的は、既存の強制手続において採用されている対立的アプローチ（adversarial approach）を避けつつ、空家が再利用されるようにする新たなメカニズムを提供することであるとしている。具体的には次の2つが示されている⁴⁷。

○目的1

自発的なリースを補完し、かつ、既存の強制権限ほど長期間を要し対立的なものではないような、空家を利用される状態に戻すメカニズムを提供すること。

政府は、自発的に再利用されることが強制よりも常に好ましく、ただしこれが可能ではない場合における強制の目的は、所有者を過度に罰することではなく、住宅を早期に使用状態に戻すことであるべきと考えている。

○目的2

荒廃した空家を使用される状態に戻すメカニズムであって、所有者が自身の資源によってリノベーションを行う必要がないものを提供すること。

これは、所有者がリノベーション費用を自ら提供することができないために空家となることが多いことを認識したものである。荒廃した住宅は、古い

⁴⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.24

⁴⁷ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.24-25

場合が多い。高齢者の死亡や、長期ケアへの転居にともなって空家が発生する。こうした住宅が改修される可能性はより低い。こうした住宅を相続した親類は、リノベーションの費用を支払うことができないことが多いが、売却することも好まない。

③ 選択肢の検討

(2)において、空家のもたらす問題として、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響が挙げられていることをみたが、「明確な目的に合致するために介入が正当化されるのでない限り、民間セクターの住宅が一時的管理の下におかれるのは適切ではないと政府は考えている。空家であることそれ自体は、管理命令を正当化するために十分ではない」として、空家であることそれ自体ではなく、空家であることに起因している問題との関連を意識した選択肢を示して、検討が行われている⁴⁸。

○選択肢1ーリースを自発的なものにとどめ、強制的な制度は設けない

これは、住宅を使用される状態に戻すための方法として、リースを自発的なものにとどめるものである。地方自治体は、空家管理命令を行うことは認められない。

○選択肢2ー空家管理命令を住宅の物理的な状態と関係付ける

これは、空家管理命令の使用を老朽化した空家に限定して、地域コミュニティに最も大きなリスクとなる住宅にターゲットを絞るものである。

老朽住宅を居住可能な水準にするために必要な改修は、清掃や装飾といった少ない費用で実施可能な比較的小規模な工事から、構造を変更するといった大規模な工事まで様々でありうる。従って、首尾一貫したアプローチのためには、管理命令を発動する前提となる荒廃の程度を決定する必要がある。

○選択肢3ー空家管理命令を住宅ニーズと関係付ける

これは、空家管理命令の使用を、空家が地域の住宅ニーズに影響を与えていることが示される場合に限定するものである。住宅の物理的な状態が決定要因ではないので、選択肢2よりも広い場合に適用されうる。選択肢3は、地域に住宅ニーズがあることが確認された場合には、民間の所有者に対して住宅を利用可能にすることを要求することが適切であるというこ

⁴⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.27-29

とを前提としている。

○選択肢 4 – 空家管理命令を物理的状态および住宅ニーズと関係付ける

これは、選択肢 2 と 3 の両方を条件とするものである。

以上の選択肢についての政府の見解は次のようなものである。

選択肢 1 は、立法を要しないという利点があるが、自発的にリースを行うことを所有者が真剣に考えるかどうかについては議論の余地がある。

選択肢 2 は、**Select Committee** の勧告に最も整合的であるように思われる。管理命令の長さは、改修費用を回収するために必要な時間の長さとは直接関係する。所有者に支払われたであろう賃料を地方自治体が保持することは、最終的には改修された住宅によって所有者が利益を受けるということによって、正当化されるであろう。

選択肢 3 は、管理命令が、改修を必要とする住宅のみでなく、管理が適切に行われている住宅にも適用されうることから、**Select Committee** の提言とは一致していない。住宅ニーズがある地域では、賃貸される住宅の供給を増やすことで公衆への利益が提供されるだろう。

選択肢 4 は、選択肢 2 と 3 の利点を有する。この選択肢は特に、住宅市場の状況に関係なく、老朽化した住宅を利用される状態にするリスクがあることを認識したものである。住宅を賃貸する明確な見込みがない限り、地方自治体が管理命令を行うことを選択することは考えにくいだが、住宅への需要が特に低い地域において地方自治体が利用可能な住宅ストックを増加させるとすれば、他の住宅への需要を減少させるおそれがある。

これらの選択肢について、どの選択肢あるいは選択肢の組み合わせが好ましいと考えるかについて意見を求めた結果、選択肢 2 又は 3 の要件を満たすという選択肢（これはもともと選択肢 1 から 4 として提示されていた選択肢ではなく、下では「選択肢 5」と表示している）が好ましいとする回答が最も多かった⁴⁹。

選択肢 1	1 (1%)
選択肢 2	11 (8%)
選択肢 3	19 (14%)
選択肢 4	30 (23%)
選択肢 5	42 (31%)
その他	12 (9%)

⁴⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

このような結果について、政府は次のように述べている⁵⁰。

「選択肢2

老朽化した空家に対応するための仕組みが既に存在するけれども、支援の申し出に対して全面的に協力することを拒否する所有者が未だ多く存在することから、空家管理命令は有用な手段となると回答者は考えている。・・・この選択肢について回答者が示した懸念には次のようなものがある。

- ・住宅ニーズの存在を要件としていないので、理論的には、空家管理命令の下で老朽住宅が改修されたものの、住宅に対する需要がないために、空家のままであるという状態が生じうる。
- ・荒廃した状態の住宅に限定されているが、長期にわたって空家である住宅の全てが荒廃しているというわけではない。

選択肢3

この選択肢は、住宅の状態にかかわらず、住宅の利用可能性とそれを利用するニーズとを「マッチ」させようとするものと考えられる。このオプションは、より広い範囲の住宅を対象とすることを可能とする。

選択肢4

このオプションは、住宅ニーズと住宅の物理的状態の両方を条件としていて、住宅ニーズは低い物理的な状態の改善を必要とする地域を除外しているので、地方自治体が直面する様々な問題に対応するためには限定が強すぎると考えられた。

選択肢5

このオプションは適用範囲が広く、地方自治体に柔軟性を提供するが、住宅市場の状況を考慮することなく老朽化した住宅を利用されるようにするリスクが存在する。

しかし、これは地方自治体が最も適当としたオプションである。地方自治体は、空家管理命令は、地域における住宅の状態や住宅ニーズに適合するよう、裁量的であり幅広いものであるべきと考えている。」

制度化にあたっては、選択肢2のような考え方は排除されているが、RPTが暫定EDMOを承認するための要件として、「暫定EDMOがなされた場合に住宅が居住状態となる合理的な見通しがあること」が求められていることから

⁵⁰ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

すると、選択肢3に近いのではないかと思われる。

(5) EDMOの有効期間

(4)にみたような、どのような場合をEDMOの対象とするのか(空家が改修を必要とするような場合か、地域における住宅ニーズの状況から必要とされる場合か)についての議論とも関係するけれども、空家が改修を必要とするものであり、その費用を賃料により回収するという制度とするとすれば、工事費用及び賃料の水準によって、EDMOが有効である期間が決定されることになる。例えば、「工事の費用が30,000ポンドと見積もられ、同様の住宅の賃料が月800ポンドであるとすると、費用を回収するためには約3年必要となる。」⁵¹

一方において、「非常に長期にわたって管理命令が存続する事態を予防するため、有効期間について上限を定めることが考えられる。しかし、上限を定めた場合には、大規模なリノベーションが必要である住宅が対象から外れるかもしれない。」ただ、この点については、「他の法令上の権限におけると同様に、空家管理命令によって達成しうることに限界があると政府は考えている。どのような費用をかけても非常に老朽化した住宅を改修することは経済的に意味がなく、強制買収またはclearance areaとしての指定がより適切な解決策であろう」としている。

他方、「管理命令の有効期間について上限を設定することに代えて、支出される費用に上限を設けることが考えられる。しかし、この場合、賃貸費用の地域間の相違を十分に考慮しないこととなる。・・・この問題を解消するためには、命令が有効である期間の最低限を定め、費用が改修された場合には収入は所有者に支払われるとすることが考えられる。」

このように述べた上で、空家管理命令の有効期間について、政府としては「7年未満」が適当であろうとの意見を示し、「空家管理命令には有効期間の上限が設けられるべきだと考えますか、また、7年が上限として合理的であると考えますか。同様に、有効期間の下限が設けられるべきだと考えますか、また、そう考える場合には、どれくらいが適切であると考えますか」との質問に対する回答を求めている。

これに対しては、最も多くの回答者が、管理命令の有効期間について7年間の上限を設けることに同意している⁵²。

⁵¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.37

⁵² Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 7

はい／同意	54 (40%)
いいえ／否定	32 (24%)
回答なし	31 (23%)
3－7年	3 (2%)
8－10年	9 (7%)
10年－	5 (4%)

4 (4) ⑥b)に記すように、制度化に当たっては最終 EDMO の有効期間の上限が7年とされている（ただし、再度最終 EDMO を出すことも可能であり、その場合にはさらに長期にわたって EDMO が効力を有することになる）。

(6) 賃料の低減措置

Select Committee の提言では、リースされる住宅は、アフォーダブルな住宅⁵³として使用されることが構想されている。

この点の取り扱いについては、「市場賃料よりも低い賃料を設定することは、低所得の世帯や公共部門の重要な労働者にとって住宅をアフォーダブルにする助けとなるので、地方自治体にとっては魅力的だろう。しかし、間接的にはあっても、所有者がこうした費用を補助する」ことになり、これは「不合理だと政府は考える。従って、政府としては、住宅の賃借人の費用を補助したいと考える地方自治体は、所有者の負担によってではなく、自身の資源によってこれを行うべきであると考え」としている⁵⁴。

その上で、「賃借人に対して請求される賃料をアフォーダブルにするための補助は、地方自治体が自身の資源から出すべきだと考えますか」との質問に対する回答を求めたところ、これに同意する意見が、反対する意見を上回っている⁵⁵。

はい／同意	46 (34%)
いいえ／否定	33 (25%)
回答なし	45 (34%)
地方自治体の裁量で補助すべきでない	7 (5%)
	3 (2%)

⁵³ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.36 では、「アフォーダブルな賃料についての公式な定義はないが、『中間的な』賃料は市場における一般的な賃料の75～80%とされることが多い」とされる。

⁵⁴ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.36

⁵⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 7

4 (4) ⑥d)に記すように、制度化に当たっては、市場賃料よりも低い賃料を設定する場合には、地方自治体が差額を負担することとされた。

参考文献

Department for Communities and Local government (2006)

Guidance Note on Empty Dwelling Management Orders

<http://www.communities.gov.uk/publications/housing/guidancenote>

Department for Communities and Local Government (2007)

Homes for the Future: More affordable, more sustainable

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/homesforfuture>

Empty Homes Web Page

<http://www.emptyhomes.com>

House of Commons Library (2011)

Empty Dwelling Management Orders (EDMOs),

Standard note SN/SP/04129 (25 January 2011)

<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04129>

Office of the Deputy Prime Minister (2003a)

Sustainable communities: Building for the Future

<http://www.communities.gov.uk/publications/communities/sustainablecommunitiesbuilding>

Office of the Deputy Prime Minister (2003b)

Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions

- A Consultation Paper

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/emptyhomestemporary>

Office of the Deputy Prime Minister (2003c)

Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - Summary of Responses

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/emptyhomestemporary>

Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002)

The Government's Response to the Transport, Local Government and the

Regions Select Committee's Sixth Report on Empty Homes

<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138823.pdf>

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions Sixth Report

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/240/24002.htm>

西垣剛（1997）「英国不動産法」信山社

研究所の活動から

平成 23 年 8 月から平成 23 年 10 月までの間に、国土交通政策研究所では、以下のような活動を行っております。詳細については、それぞれの担当者または当研究所総務課にお問い合わせいただくか、当研究所ホームページをご覧ください。

I 政策課題勉強会の開催

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 145 回 「ロジスティクスの視点から見た震災対応」

日 時：平成 23 年 8 月 31 日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3A・B
講演者：流通経済大学流通情報学部教授 矢野 裕児氏

※担当 森田研究官

第 146 回 「日系物流企業の中国展開－現地物流企業とのアライアンスについて－」

日 時：平成 23 年 9 月 21 日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎 2 号館低層棟共用会議室 3A・B
講演者：みずほコーポレート銀行産業調査部 吉岡 圭一氏

※担当 高北研究官

※ 当研究所ホームページは、「国土交通政策研究所」で検索して下さい。

※ または、以下の URL でご覧いただけます。

URL： <http://www.mlit.go.jp/pri/>

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

I. 投稿募集

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

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

II. 調査研究テーマに関する御意見の募集

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

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