

PRI Review

第44号 ~2012年春季~

目 次

□パースペクティブ

「平等」についての様々な視点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

総括主任研究官 三吉 卓也

□調査研究から

ドイツの交通行政に関する調査研究・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

前主任研究官 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を抽出し、関係者に聞き取り調査を行った。フランス、イギリスについて紹介した前々回、前回に引き続き、今回はドイツにおける調査結果について概要を紹介する。

地方圏における「その他の空き家」と高齢化の関係についての一考察・・・・・・・・・・ 18

客員研究官 倉橋 透

空家中、賃貸用、分譲用及びセカンドハウスを除く、「その他の住宅」は管理水準が低下し、倒壊危険性、防犯、防火、環境衛生等で問題となる可能性がある。本稿では、地方圏38道県、5時点について、住宅総数に占める上記「その他の住宅」の割合のパネルデータを作成し、同割合が高齢化率と深くかかわっていることを実証した。

米国中西部の公共交通に関する事例研究・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 28

前主任研究官 内山 仁、研究官 森田 正朗

米国中西部を対象に、公共交通について先進的な取組を行っていると考えられる4つの地域（コロラド州デンバー市、コロラド州サミット郡、オレゴン州ポートランド市、オレゴン州ウィルソンビル市）の実情を調査した。これらの地域における公共交通サービスの実情とその運営を可能とする資金面の制度を中心に報告を行う。

財政再建下でインフラ整備を目指す英国連立政権の動向・・・・・・・・・・・・・・・・ 52

前政策研究官 村野 清文

英国連立政権は、財政再建を最重要課題として歳出の大幅削減等を行う一方で、「成長」「強い経済の構築」に必要なインフラ投資の重要性も強調している。2011年11月にオズボーン財務大臣が、民間の資金・ノウハウ等を活用する新たなモデルを創設するとして「PFI改革」を発表した。この度、2012年3月21日の財務大臣の予算演説に先立ち、キャメロン首相自らが「国家インフラストラクチャーに関するスピーチ」を行い、2012年度予算案 Budget 2012 にも反映されている。その内容（特に、高速道路の一部有料化等）、それに対する英国内での反応を紹介した上で、その歴史的・制度的な背景について確認した。

運輸事業における規制緩和の効果に関する調査研究から・・・・・・・・・・・・・・・・ 66

前主任研究官 内山 仁、研究官 渡邊 裕樹、研究官 田畑 美菜子

運輸事業の各モードにおいて、需給調整規制の廃止や運賃規制の緩和が行われてから概ね10年程度が経過した。当研究所では、運輸事業における需給調整規制廃止や運賃規制緩和を中心とする規制緩和の効果の評価した論文・記事等を収集し、その中で指摘されている効果・影響等についてモードごとに整理した。本稿ではその一部を紹介する。

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令)について (その2 完)・・・・・・・・・・・・・・・・ 74

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・・・・・・・・ 96

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)

「平等」についての様々な視点

総括主任研究官 三吉 卓也

政策について論じる際には、そのことをはっきりと意識するにせよしないにせよ、平等という観点から自分の考えを正当化したり、他人の考えに反論したりということを行っているように思われる。

「それは公平でない」とか、「公平さを確保するために」などと議論するのは明示的に意識しているケースだし、バランスとか「ならび」がよい、あるいは悪いなどという時にも、等しさに関して自身の中に存在する何かの基準に照らしてこうした発言をしているのだろう。また、こうした場合に比べるとあまり明確に意識しないけれども、特定の範囲の人をある政策（規制でも助成でもよいが）の対象とすべきではないかと発想するときには、その「特定の範囲の人」は等しく扱われるべきであると同時に、それ以外の人との間には差異が設けられるべきだと考えていることになる。

Sen がいうように、全てのものに等しい配慮をするということは、道徳的に強い訴求力を有するから、自らの理論や判断や主張を他の人に対して認めさせようとするときに、あるレベルにおいて平等な配慮をすることが重要である。だが以下にみるように、何かについてこれが「平等」であると主張することができるような視点は一つではないし、ある面における平等が優先されるときには、他の面に関する不平等を付随的な形で求めることになるから、同じ事柄について、一方からはそれは平等であると主張され、他方からは不平等であると主張されることが起こる¹。

むろん、人々が重要であると考える価値には、平等の他に効率性、自由、秩序といったものがあり、こうした価値をないがしろにすることはできない。しかし Rae は、平等に抵抗する際に効率性、自由、秩序よりも強力な理念は、平等それ自体であるという²。これはやはり、平等である（べき）という主張の力が強いものであり、それと同時に、何に関する平等を求めるかについて複数の可能性が存在するからである。

平井教授が、人々がある視角のみからみて「平等」であると信じて疑わぬ社会関係は、実は別の視角からみれば全く「不平等」であることを発見すること、「平等」の中に「不平等」をかぎつけ、「不平等」の中に「平等」を発見し、それぞれの立場で議論をたたかわし、1つのすじのとあった価値判断にまとめあげる能力が重要で

¹ Sen(1992) p.24-25,211 (ページは邦訳文献のもの)

² Rae(1981) p.150

あるとされる³のも、上に述べたような事態を前提としたものであろう。これは法制度の創設を念頭においた論だが、同じことは政策立案全般にも当てはまる。

本稿では、こうした問題意識の下に、ありうる複数の「平等」についての視点に関する考え方を紹介する。

Stone(2001)では、ものの配分を念頭に置いて、(1) 配分対象者 (誰がもらうのか、誰について「平等」を考えるのか)、(2) 配分対象物 (何を配分するのか、何に関して「平等」を考えるのか)、(3) 配分プロセス (どのような手続によって決定するのが「平等」か) の3つの観点から整理がなされている⁴。

| 観点 | 方法、問題となる事柄など |
|------------|-------------------------|
| (1) 配分対象者 | ① 対象者 (共同体の範囲) |
| | ② ランクによる配分 (社会の内部構造) |
| | ③ 集団を基礎とした配分 (主要な社会的区分) |
| (2) 配分対象物 | ④ 対象物の範囲の画定 |
| | ⑤ 対象物の価値 |
| (3) 配分プロセス | ⑥ 競争 (当初の資源としての機会) |
| | ⑦ くじ (統計的チャンスとしての機会) |
| | ⑧ 投票 (政治参加としての機会) |

(1) は、誰についての平等かを考えるものである。

①のような、対象となる者の範囲、言い換えれば共同体の範囲についてまず思いつくのは、国の政策であれば「国民」、地方公共団体の政策であれば「住民」等である。その上で、こうした対象者の間における平等として最も単純なのは、「一定の範囲の個人を定義し、その中の全ての人について、他の人と平等であることを要求すること」⁵であり、国政選挙におけるように、選挙権を有する者全ての者について、一人一票を配分するのが一例である。

このときの「一定の範囲」がどのようなべきかについて議論が生じることがある。投票の例でいえば、20歳以上の者であるべきなのか、例えば18歳以上の者であるべきなのか、といった議論である。また、地方公共団体が合併したり、国の一部が独立したりすれば、「住民」や「国民」の範囲はこれに伴って変化する(む

³ 平井(1995) p.110。同書 pp.106-108 には、Eckhoff(1974)の記述を参考にした様々な「平等」の基準が提示されている。それは、以下に述べる各種の視点に当てはめると、主として②に関するものである。

⁴ 表は Stone(2001) p.44 の表をもとに作成したものである。同書では、①～⑧についてケーキを平等に分けたとえを用いた面白い説明がなされている。興味のある方は参照されたい。なお、2011年には第三版が刊行されているので、現在では同版の方が入手しやすいかもしれない。

⁵ Rae(1981) p.20

しろ、「国民」や「住民」の範囲がいかにあるべきかという問題関心が先にあって、それに沿うように分離や合併が行われるのかもしれない)。

さて、上述のように、各人に等量の配分をするというのがありうる一つの「平等」な配分ではあるけれども、我々の社会には様々な社会的な階層や構造が存在するので、「何かを配分する基準とするにふさわしい内部構造があるにもかかわらず、その構造が視野に入っていない」⁶ような形で配分を行おうとすると、異論が生じることになる。これに対応するために、②の「ランクによる配分」や③の「集団を基礎とした配分」が、「平等」であるとして用いられることになる。

②と③の基礎となる社会内部の階層や構造の例には、「年齢、性別、家庭状況、雇用状態、健康、居住地」⁷や、「成績、能力、過去の実績」⁸、「ニーズ、適性、功績、地位」⁹などがある。こうした階層や構造を踏まえて社会をセグメント化した上で、②の場合であれば、それぞれのセグメント内部における平等(例えば等量の配分)を追求すべきだとし、③の場合であれば、セグメント内部に存在する個人ではなくセグメント自体に着目して、セグメントの間における平等(例えば各セグメントにおける平均値としての等量の配分)を追求すべきだと考える。②の例としては、現在の我が国における個人所得税の課税方法(累進課税)を挙げることができるだろう。また、③の仮定の例としては、各都道府県に居住する者の平均所得を等しくするといった考え方を挙げることができるだろう。

ただし、Sen がいうように、いずれかの面における平等を実現しようとする、他の面では不平等が生じる。従って、②の場合には異なるセグメントに属する者の間では不平等が生じ(異なる税率が適用される)¹⁰、また、③の場合には同じセグメントに属する者の中で不平等が生じることになる(同じ都道府県に住む者の中の所得の差は注目されないことになる)。

このように、社会内部の構造等に注目すべきであるという考え方はもっともらしいし、具体的政策立案をイメージしてみると、国民や住民全員に客観的に同量の配分を行うべき何かは議論の対象となるというよりは、社会内部に存在する構造や特質に注目して、それに対応するためにはどのように資源の配分を行うべきかを考えようとすることが多いように思われる。そして後者の場合、社会をセグメント化する発想を取るようになる。

その場合には、(i)何が注目すべき階層や構造なのか(何が政策的な対応を要する

⁶ Stone(2001) p.43

⁷ Rae(1981) p.28

⁸ Stone(2001) pp.43-44

⁹ Eckhoff(1974) p.38

¹⁰ このような事態のことは、通常は「垂直的公平」と表現され、単純な等量配分に比べてより正義にかなうと主張されるだろう。

対象なのか)、(ii)注目すべき階層や構造には、下位階層や下位構造が存在するのか、存在する場合には、何を基準にしてこうした下位階層の区分をすべきなのか（政策的な対象をより細分化して考察すべきか、細分化のための線引きをどこに設けるべきか）、(iii)こうした階層や構造（下位のものを含めて）が存在する場合に、配分対象物の量的差異をそれらの階層の間に設けるのかどうか、設ける場合にはどのように設けるのが適切なのか¹¹といった点が議論されることになる。

(2) は、何についての平等かを取り上げるものである。

Eckhoff はこのことを平易に「ペーターが今日チョコレートをもたらるのが公平かどうかを決めるときに、昨日ジョンがもらったチョコレートのことを考慮に入れるべきだろうか。どれくらい昔のことまで考慮すべきだろうか。ジョンやペーターがチョコレート以外のものをもたらしたことを考慮するのは意味があるのだろうか」¹²と表現している。

同じことを少し硬くいうと、「比較のために何を含めることに意味があるのかについては、人により大きな違いがある。・・・一連の出来事の中の大きな部分や小さな部分、遠い過去のことから近い過去のことまでが、お互いに比較されうる」¹³ということである。

つまり、ある人が「今日」受け取る「何か」は、他の人が「今日」受け取るその「何か」とのみ比較されるわけではない。過去と未来の両方向に向かって、時間を超えて比較が行われる可能性があるし、対象物に関しても、「チョコレート」を、これを包含する「お菓子」の一部として、あるいはより広く「食品」の一部として捉えることも可能である。こうして、比較の対象として何を選択するかについては、様々な可能性がある。

比較対照を行おうとすると、何について行うかについて範囲を決めなければならない。しかし、私たちが住む世界に客観的な「範囲」やそれを定める基礎になる「境界」が存在するのではなく、人が思考によって境界と範囲とを設定するのだから、その決め方は一義的なものではありえない。このために、④のように、何を配分対象物として認識するのかについても議論が生じる。

⑤は、配分対象者にとって配分対象物が有する意味や価値を考慮するかどうかという視点である。

②のように配分対象者のセグメント化を考える場合においても、配分対象物のみ

¹¹ このような差異の設け方の例については、平井(1995) pp.106-108 を参照。

¹² Eckhoff(1974) p.42

¹³ 同上

に着目するのではなく、配分対象者の属性を考慮するという発想が含まれている¹⁴。Eckhoff は、対象者の属性を考慮する考え方を「人志向 (person-oriented)」と呼び、考慮しない考え方を「対象志向 (object-oriented)」と呼ぶ¹⁵。前者の例は既にみたように人のニーズ、適性、功績、地位などを考慮して配分することであり、後者の例は客観的に等量配分することや機会 (統計的な確率という意味において) を等しく配分することである。

人の個別性を考えていくと、現実の人は「ニーズ、弱さ、信念、計画、能力、過去の経歴などにおいて異なる (ため)、同一の取り扱いをすることは、人に関する不平等を意味する。・・・異なる人の間に平等を達成する方法は、同様に扱うことでなく、異なる方法で扱うことである」¹⁶ということになる。例えば、「病気の者は誰でも人工透析を受ける等しい権利を有すべきである」、「全ての人はキリスト教の神を崇拝する権利を有する」というのが人の個別性を考慮しない平等であり、「病気の者は誰でもその病気に応じた手当を受ける等しい権利を有すべきである」、「全ての人は自分の信じる神を崇拝する権利を有する」¹⁷というのが個別性を考慮する平等である。

こうした例を考えてみると、「人志向」の配分を行うことが望ましいということになる。しかし、人にとっての意味や価値を外部から観察するのは困難であったり手間と費用がかかったりするので実行には困難が伴うこともあり、外部から比較的容易に観察される属性をいわば代理変数として使用することになる。ただ、この場合には代理変数がどの程度正確に「代理」になっているのかについて、議論が生じる可能性がある。

反面、配分対象者にとっての意味や価値を考慮することが、むしろ不正義であるとの意見を生むような場合がある。例えば先に挙げた投票権について、各人にとっての意味や価値を考慮するといった議論を展開したとすれば、これに反対する意見がほとんどだろう。私たちの社会においては、政治的共同体の構成員である国民や住民はその属性に関わらず政治的参加の権利において平等 (等量の影響力を行使するという意味において) であると考えられているから、影響力の実質的な意味である投票権の配分は「対象志向」である必要がある。

この例のように直感的におかしさを感じられるものもあるけれども、中には微妙なものもあるだろう。こうして、各人が受け取る配分対象物の量のバランスについての議論とは別に、どのような「物」を配分するときどの程度まで「人志向」と

¹⁴ ②の場合におけるセグメント化の基準となるのは、比較的固定していて外から観察しやすいような属性であることが多いだろう。

¹⁵ Eckhoff(1974) p.43. Rae は”person-regarding equality”と”lot-regarding equality”として同様の区分を行う。

¹⁶ Rae(1981) p.88

¹⁷ 例は同上 p.17 を参考にしたものである。

するのが適切なのかについて、すなわち、配分量に関するルールについてのみならず、これとは次元が異なる問題として配分方法についてのルールについても議論が生じることになる。

(3) は、配分のプロセスに注目するものである。

その基礎にあるのは、我々の公正に関する概念は、結果だけでなくその結果が生じた過程が公正かについての感覚をも含んでいるから、配分を受けるのは誰か、何が配分されるのかについての議論を行うことに代えて、配分の過程が公平かどうかを問うことができる¹⁸という考え方である。

ことに、現実の社会には、分割することによって価値が大幅に低下し、もしそうしたとすれば、価値のほとんどを失ってしまうものがある（例えば各種の役職のポストや公共施設）から、そのような分割不可能な財をどうやって配分するかについての平等主義的な考えを踏まえたルールとして、どのような配分プロセスがよいのかを考える必要が生じる¹⁹。配分の結果がどのようなものであるにせよ、公平さについて一応の納得が得られる可能性のあるプロセスとして Stone が示すのは、⑥の競争、⑦のくじ、⑧の投票の3つである。

これらのうち⑥と⑦は、通常「機会の平等」といわれるものである。Rae はこの機会の平等を2つに分けて考察しており、⑥を「手段に関する (means-regarding) 機会の平等」、⑦を「チャンスに関する (prospect-regarding) 機会の平等」と呼ぶ²⁰。後者は、結果を得ることができる統計的な確率が等しいということであり、この場合、人の属性は結果に影響を与えない。

しかし、前者は、結果を得るために使用されうる「技能、権利、ルールの束といったもの」²¹が等しいという意味である。多くの場合「機会の平等」といわれるのはこの⑥の意味であるが、人の属性（特に能力）には違いがあるので、当然のことながら⑦のような意味における「機会の平等」は得られない。

【参考文献】

- 平井宜雄 (1995) 「法政策学 (第2版)」有斐閣
Eckhoff, Torstein (1974) “Justice: Its determinants in social interaction” Rotterdam University Press
Rae, Douglas et al. (1981) “Equalities” Harvard University Press
Sen, Amartya (1992) “Inequality Reexamined” Harvard University Press (池本幸生他訳『不平等の再検討 潜在能力と自由』岩波書店 1999年)
Stone, Deborah (2001) “Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (Revised Ed.)” W.W. Norton & Company

¹⁸ Stone(2001) pp.52-53

¹⁹ 同上

²⁰ Rae(1981) pp.65-66

²¹ 同上

ドイツの交通行政に関する調査研究

前主任研究官 内山 仁

1. はじめに

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。フランス及びイギリスにおける調査結果を公表した前々号、前号に引き続き、今回は最終回としてドイツにおける調査結果について概要を紹介する。

2. ドイツ

(1) 調査対象機関

ドイツの交通分野における連邦政府、州、基礎的自治体の業務分担を明らかにするため、平成 23 年 4 月に以下の 3 機関に聞き取り調査を行った。

・連邦交通建設都市開発省

(BMVBS: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)

・連邦鉄道庁ベルリン支部

(EBA: Eisenbahn-Bundesamt)

・ノルトライン=ヴェストファーレン州

(NRW : Land Nordrhein-Westfalen)

以下、その概要を紹介する。

(2) 連邦交通建設都市開発省 (BMVBS)

① 旅客・貨物輸送

i) 長距離鉄道輸送

・ドイツの長距離鉄道輸送は、旅客・貨物ともドイツ鉄道 (DB) が提供している。ドイツ鉄道は株式会社形態をとっており、連邦政府が全株式を保有している。新線建設や維持管理に必要な資金は、連邦から連邦鉄道庁 (EBA) を通じて交付される。

ii) 近距離旅客輸送

・ドイツ基本法は、全ての地域が同じ水準の鉄道を持たなければならないと定めており¹、これを根拠として、連邦政府は近距離旅客輸送 ÖPNV²を

¹ ドイツ基本法は、ドイツ全国のどの地域も生活条件が同レベルでなければならない旨定めている。

支援している。連邦政府は ÖPNV に対する補助金を交付している。

- ・地域化法³により州に移管された地域鉄道の監督は基本的に州が実施する。州が鉄道庁に監督を委託しているケースもある。

iii) 交通に関する計画

- ・ドイツでは「連邦交通計画」というものが策定されている。この中で鉄道、道路の様々な計画の優先順位を決めている。

iv) EU との関係

- ・EU もドイツの鉄道整備の方針決定に大きな影響を持っている。EU は現在パリ＝ブラチスラバ（スロバキア）間の鉄道の優先整備方針を打ち出している。EU 加盟国は EU の方針に沿って鉄道整備を行う義務があるとされている。EU からは補助金も交付される。補助率は、通常 10～20% であるが、中にはプロジェクト全体の 80% に達するケースもあるとのことである。

v) 補助金

- ・連邦による補助金は、長距離鉄道輸送への補助金と地域化法に基づく ÖPNV への補助金がある。前者は約 39 億ユーロ。後者は約 70 億ユーロほどである。このほか州が策定したプログラムによる事業への補助金があり、これは約 10 億ユーロである。連邦による補助金総額は合計で約 120 億ユーロ程度である。
- ・需要が少ないため鉄道が敷設できないところでは、バスに対して補助金を交付することも可能となっている。

② 海事・船員・港湾

- ・海事行政は連邦海運・水路庁（BSH）が管轄している。
- ・船員免許は、ロイズという船員の職能組合が審査・発行する。これは法律に根拠規定があり、州の監督になる。ロイズが作成する試験に合格すれば免許が付与される。
- ・船員の資格を得るためには、これと併せて商工会議所が実施する実地訓練を受ける必要がある。
- ・港湾は州の管轄となる。ただし、港湾に接続するインフラ整備は連邦の担当となる。ハンブルク港を例にとれば、港湾はハンブルク州が管理し、

² 不特定多数の者の利用が可能な、定期路線輸送を行っている交通機関による旅客輸送で、おもに都市、郊外、あるいは地方の交通需要を満たすもの。ただし、区別が困難な場合は、1つの交通機関の1回あたりの乗車距離が50km、もしくは乗車時間が1時間をおおむね超えないもの（地域化法第2条）。具体的には近郊鉄道、地下鉄、路面電車・LRT、バス等。（土方 2010）

³ 地域化法：近距離交通機関の地域化に関する法律（1993年12月27日）。連邦政府の管轄だった近距離鉄道旅客輸送を州へ移管。

ハンブルクを流れるエルベ川は連邦の管轄ということになる。したがって、エルベ川を管理する職員は連邦の公務員となり、ハンブルク港を管理するのは州又は民間の職員となる。

- ・港湾運送は民間が実施し、特段の規制は無い。

③航空

- ・空港の運営は州又は自治体となり、直接連邦の権限は及ばないが、連邦は国の空港配置全体のバランスを管理する役割を担っている。空港の需要に関するデータは連邦が把握しているので、州と共同して、小規模空港の乱立防止を目的とした補助金の不交付決定や、空港拡張のための補助金交付決定を行っている。

④外局(庁)の運営について

- ・外局の支部の配置は各省が決定する制度となっている。現在水路・船舶航行管理庁(WSD)の組織改革を検討しているが、ここは1万1千人の職員を抱え、部署数も多い。政府の定員数は予算編成に影響を与えるので、本省において組織再編案を作成し、国会の同意を得ている。
- ・庁と本省の間の人事交流は頻繁に行われている。出向の場合もあれば、転籍の場合もある。

(3)連邦鉄道庁ベルリン支部

①連邦鉄道庁の組織と使命

- ・連邦鉄道庁はEUの安全規程の適用及び事故調査を実施している。参入と運賃については、連邦ネットワーク庁⁴が担当している。
- ・本部はボン所在であり、長官直属の組織として、プレス、広報部及び磁気浮上鉄道担当部門が置かれている。
- ・連邦鉄道庁は4つの部からなる。EU関係業務、法務、IT、予算、人事、乗客の権利保護など総務関係業務を担当する中央部、線路や駅等のインフラ面での監督を行う第2部、車両及び営業面での監督を行う第3部、資金関係業務を行う第4部に分かれる。連邦鉄道庁には15の支部がある。
- ・連邦鉄道庁が管轄するのはドイツ鉄道をはじめとする連邦所有の鉄道である。ドイツには、ドイツ鉄道以外にもいくつかの連邦所有の鉄道会社がある。この他には約300の民間の鉄道会社があるが、これらは全て州

⁴ 連邦経済省の外局。鉄道の他、郵便事業、電気事業など公益事業の監督を行うことを任務とする行政機関である。連邦ネットワーク庁は、インフラ保有会社に対する介入権限も有する。すなわち、仮にインフラを保有する会社が施設を運行する会社に非協力的な姿勢をとったときには、連邦ネットワーク庁が介入することを定めた連邦法があり、これにより解決が図られることになる。

が監督する。

i) 監督の実施

- ・ もっとも重要な業務が鉄道事業者の監督である。会社に対する検査や、現場の車両の抜き打ち検査を行う権限を有する。
- ・ また、事業許可を行う際の申請者の専門性や資金面での審査の他、危険物、放射性物質の輸送に関する監視・許可も実施している。

ii) 安全規程の改善の推進

- ・ 連邦鉄道庁は、各鉄道会社が作成した安全規程の改善に関する業務も担当している。具体例を示せば、ドイツ鉄道が作成した安全規程について、社会からの要請に合致したものであるか、また事故の発生を受けて修正すべきではないかといった観点から、鉄道事業者による規程類の見直し・改善を促している。
- ・ 通常安全規程は鉄道事業者が作成するが、トンネルの安全基準だけは例外になっており、連邦鉄道庁が作成することになっている。その理由は、トンネルの建設には非常に費用がかかることに加え、一般の市民からもトンネルの安全性について関心が高いことによる。トンネルの安全については救難活動・避難も重要な要素だが、それに対する監督は州の所管である。
- ・ 2009 年度における職員数は 1,200 人である。また収支は以下のとおりである。不足分は連邦からの補助金でまかなっている。

表 1 連邦鉄道庁の収支

| | 金額 | 備考 |
|----|------------|---|
| 支出 | 7,100 万ユーロ | うち 80%が人件費 |
| 収入 | 4,600 万ユーロ | 行政的な許認可手続手数料収入。車輛製造会社やインフラ整備会社、鉄道会社が支払う |

- ・ 鉄道新線建設に対しては、国から補助金が交付される。

②連邦鉄道庁内の特別の部署

- ・ 連邦鉄道庁のうち、認証局と鉄道事故調査局は特別の位置づけとなっている。

i) 認証局

- ・ ドイツの鉄道分野では、認証局が技術的試験を行っており、いわゆる「インターオペラビリティ」（国境を越えた相互直通可能性）を確保するため

の事務を担当している。

- ・ 認証局は連邦鉄道庁から独立した組織となっている。これは、インターオペラビリティに関する EU 指令において、他の安全性の認証を担当する機関から独立した組織がインターオペラビリティに関する認証を実施することを求められていることによる。連邦鉄道庁の長官は、認証局に対する指揮監督権限は持っていない。監督を行うのは BMVBS である。
- ・ 新車両・新信号システムが導入された際には、連邦鉄道庁による許可を受ける必要がある。例えば近年開業したベルリン中央駅は、連邦鉄道庁が許可のために必要な検査を行った。連邦鉄道庁はインターオペラビリティの観点からこのシステムについて検査を行う。特に国境を越えて営業する際には線路の幅、電線、周波数、ブレーキシステムも統一しておく必要があり、こうした観点から検査を行うものである。

ii) 鉄道事故調査局

- ・ 事故調査を実施する鉄道事故調査局も、認証局と同様に連邦鉄道庁からの独立性の確保が求められている。これは、車両に事故原因がある場合などには、使用許可を出した連邦鉄道庁に対しても事故調査を行う可能性があるからである。このため、人員と設備、庁舎は連邦鉄道庁が提供するが、監督は直接 BMVBS が行うことになっている。
- ・ 事故調査と捜査の関係について言えば、ドイツでも、先に検察が資料を押収してしまい、事故調査機関が必要な資料を調査できないという難しい問題が生じることはあるが、一般的に検察庁との協力作業はうまくいっている。かつてはドイツ連邦鉄道や帝国鉄道がインフラの整備や許可、事故調査など全てを自前で行っており、疑いの目で見られることもあったが、今はそのようなことはない。
- ・ また、ドイツでは、インフラや交通事業を運営する会社が監督官庁に資料を提出することが義務づけられており、事故調査に必要な資料がそろわないということはない。

③ベルリン支部の業務について

- ・ ベルリン支部はベルリン州及びブランデンブルク州を管轄している。
- ・ ベルリン支部は 5 課からなり、第 1 課は計画に対する監督、第 2 課は建築物に対する監督、第 3 課は通信施設に対する監督、第 4 課は営業の安全性に対する監督、第 5 課は資金面に対する監督を行っている。
- ・ ベルリン支部の職員数は 90 名弱。大体同数で 5 つの課に分けられているが、1 課と 2 課は少し人数が多くなっている。

④連邦と州の役割分担

- ・連邦鉄道庁は連邦の鉄道に関するライセンスの交付、安全性の証明、監督を行っているが、州は連邦に属していない鉄道のライセンスの交付、監督を行っている。また、連邦と州との間の調整を行うため、安全性委員会が設置されている。これは連邦の代表と州の代表から構成され、両者の調整や勧告の権限を持つ。
- ・ただし、大多数の州は、その権限に属する鉄道の監督業務を連邦鉄道庁に委託している。12の州が連邦鉄道庁へ委託しており、ベルリン、ニーダーザクセン、ブレーメン、ハンブルクの4つの州が自前で監督業務を実施している。
- ・1994年の鉄道改革にあわせて、地域化法が制定された。これにより、地域鉄道の管轄は州に移管された。州は運営会社を競争入札で決定しており、ドイツ鉄道の子会社（DBRegio社）が落札したケースや、その他の小規模な民間会社が落札したケースなどがある。
- ・鉄道改革以降、遠距離輸送はほとんどドイツ鉄道が行っているが、地域鉄道の30%、貨物輸送の20%が民間によって行われている。

⑤連邦鉄道庁の職員

- ・連邦鉄道庁の職員数は1,200人。エンジニアの他、物理、法律、数学、経済学など様々な分野のスペシャリストがいる。最も多いのがエンジニアであり、法律の専門家は70~80人である。また、効率化のために、外部機関に所属している鉄道の専門家に委託することもある。特に建設、運用に関して専門家をよく使っている。ドイツ鉄道にも多数の鉄道技術の専門家がいるので、鑑定を依頼することもある。
- ・連邦鉄道庁の職員は、大学などの研究機関と連絡を取り合っており、技術水準を維持している。
- ・連邦鉄道庁とBMVBSとの間で人事異動も頻繁にあるが、恩給や年金の関係から、公務員からドイツ鉄道など民間企業へ移籍するケースはほとんどない。

(4)ノルトライン=ヴェストファーレン州経済・エネルギー・建設・住宅・交通省

①州における公共交通

- ・ドイツでは、各州が連邦政府からの資金補助金を受けて独自の公共交通を組織している。
- ・バス・トラムは、通常移動距離が大体20km以下と長くないため、ケルンやデュッセルドルフなどの市やその周囲の郡によって組織されている。

- ・鉄道では地域鉄道を提供するのが州の責務となっている。バイエルン州などの一部の州では、州政府が交通会社を組織し、これがドイツ鉄道や他の鉄道会社と契約して都市間輸送(例:ミュンヘン=ニュルンベルク間)を提供している。
- ・ノルトライン=ヴェストファーレン州の場合、ケルン地域、アルンスブルグ地域、ミュンスター地域の3つの運輸連合が組織されており、ここが交通事業者と交通サービス提供の契約を結んでいる⁵。ケルン地域では、20~25の自治体が運輸連合を構成している。

②都市内交通の監督とその体制

- ・州はトラム及び地下鉄の安全管理を実施しており、ノルトライン=ヴェストファーレン州の場合、監査要員として15人のエンジニアを抱えている。実際の業務遂行に当たっては、15人で州内の全ての市電・地下鉄を監査するのは困難なので、民間企業に委託している。
- ・都市内交通の監督は州の権限であり、郡や基礎的地方自治体の関与はない。郡や基礎的地方自治体から権限の移譲に対する要求は特段なく、そもそもこれ以上の権限を郡や基礎的自治体に移譲することは不可能と考えている。

③州の公共交通における連邦の関与⁶

- ・運輸連合の運営のための連邦からの資金はいったん州に配分される。州毎の配分額は連邦が決定する。州はこの資金をそれぞれの運輸連合に配分しており、運輸連合毎の配分額を決定するのは州の権限とされている。
- ・料金や時刻表の作成に対し、連邦は何ら権限を持っておらず、関与はできない。安全規制や競争政策についても、連邦は立法権限を持っているとの観点から関与するのみである。特に近年はEUの権限が強くなっている。
- ・連邦法には交通に関する法律があり、連邦の管轄となっている。

④地域鉄道

- ・ICE(高速鉄道)やIC(特急列車)といった長距離輸送は全てドイツ鉄

⁵ 運輸連合は、ノルトライン=ヴェストファーレン州のように州内に複数の連合が設置されるケースもあれば、一つしか設置されない場合もある。例えば、バイエルン州のように、一つの運輸連合が州全体を管理しているケースもある。また、車両の保有や運行の実施についても、通常運輸連合は自前で車両を保有せず、実際の交通サービスの運営をドイツ鉄道などの交通事業者に行行と車両保有を委託しているが、ニーダーザクセン州など一部の州では、車両を州の資産として保有し、運行のみを交通事業者に委託しているケースがあるなど、多様な形態をとっている。

⁶ ドイツでは、バス・トラムなど地域の公共交通は州が管轄するが、ドイツ鉄道が運営している鉄道は原則として連邦の鉄道とされる。前者は州が安全面の規制を実施するが、後者では連邦鉄道庁が実施する。ただし、いずれの州も、州の管轄とされた鉄道の監督のために必要な人員・ノウハウを備えているわけではなく、委託費を支払って連邦鉄道庁に委託しているケースが多くみられる。

道が運営しており、運転手もドイツ鉄道に所属している。一方、地域鉄道の場合、非常に大きな部分をドイツ鉄道が実施しているが、ドイツ鉄道ではない鉄道会社が参入している部分もある。

- ・ドイツでは、ドイツ鉄道以外に地域鉄道を受託している 6 つの鉄道会社があり、ノルトライン=ヴェストファーレン州の場合でも、ドイツ鉄道が受託しているケースや、それ以外の 6 社が受注しているケースがある。この 6 社の鉄道会社の中には、オランダ資本のアベリオや、フランス資本のケオリス、ヴェオリアが含まれる。
- ・地域鉄道の監督は州が実施している。

表 2 ドイツ国内における鉄道の営業主体及び監督主体

| | 運営主体 | 監督主体 |
|--------------------|---|--------------------------------|
| 旅客長距離輸送 (ICE、IC) | ドイツ鉄道 | 連邦鉄道庁 |
| 地域鉄道 | 民間企業 (地域鉄道専門のドイツ鉄道子会社 DBRegio や、一般の民間企業 (オランダ資本のアベリオ社、フランス資本のヴェオリアやケオリス等)) | 州 (実際の監督業務は連邦鉄道庁に委託しているケースが多い) |
| 都市内交通 (バス、トラム、地下鉄) | 所在地の郡・基礎的自治体から構成される運輸連合 | 州 |

⑤バス・タクシー事業

i) タクシー事業

- ・タクシー事業を始めるためには市又は郡が発行するライセンスを取得する必要がある。ライセンスの総数は限定されており、例えばベルリンの場合は 7,500 となっている。新規参入のためにはどこか別の既存事業者が撤退する必要がある。ライセンス総数は恣意的に決めるのではなく、市や郡が需要動向を踏まえて判断している。
- ・運賃も市又は郡の権限となっており、1km 当たり 1.6 ユーロとされている。州や連邦の関与はない。認可外の安い運賃で営業することがないよ

うに市又は郡が規制している。

ii) バス事業

- ・バス運賃は市と運輸連合で決定する。州や国による運賃規制はない。
- ・バスに対する安全の監査は市ではなく、TÜV⁷が実施している。鉄道にわたっての連邦鉄道庁の役割を自動車やバスでは TÜV が担っていることになる。
- ・運転手の安全管理は警察が実施している。例えば、観光バス事業者は、営業責任者の配置が義務づけられており、これが運転手の休憩状況を確認している。違反があると多額の罰金が徴収されるので、各社とも労働時間規制を遵守している。

⑥ 貨物運送事業に対する州の関与

- ・貨物運送に対する規制は連邦貨物輸送庁が担当しており、こちらがライセンスを付与する。現在外国人のドイツ国内での運送を禁じるカボタージュ規制があるが、まもなく撤廃されることになっている。
- ・車両の安全認証は TÜV が実施している。また、高速道路における重量や積載物規制は連邦貨物輸送庁が実施している。

⑦ 空港経営に対する州の関与

- ・ドイツの場合、空港は基本的には州が整備するが、所有主体は様々である。ノルトライン=ヴェストファーレン州には、デュッセルドルフ、ケルン、ミュンスター、ドルトムント、その他 2 つの空港があるが、所有者は様々である。デュッセルドルフ空港のケースでは、市と建築会社が滑走路及び空港ビルを全て所有している⁸。ケルン空港は市と州と連邦の 3 者が空港会社に出資している。所有形態は歴史的な経緯によるものであり、一般的なルールはない。
- ・空港の営業許可は州が出している。許可の際には騒音問題などへの対応など、あらかじめ定められた検査項目をチェックしている。

⑧ 水運

- ・運河を管轄するのは連邦である。州は関与できない。
- ・港湾の管理・運営主体は様々である。例えばハンブルク港の場合、州が管理・運営しているが、デュイスブルグ港の場合は市と州と連邦が運営

⁷ TÜV は様々な認証業務を行う民間の機関である。国が実施する安全の監督業務を請け負っており、広範な認証業務を行っている。TÜV は自動車車両の安全性認証（車検）のほか、一般の自動車免許や船舶免許の資格審査まで実施している。

⁸ ドイツの場合は日本と異なり滑走路も空港ビルの所有も同じ主体となっている。

会社に出資して運営している。

- ・港湾運送事業に対する規制は特にはないが、クレーンなど使用する機器については TÜV が実施する建築関係の認証を受ける必要がある。

3. おわりに

以上、ドイツにおける 3 機関に対して実施した聞き取り調査結果を概観した。ドイツにおいて特徴的なのは、連邦制の分権国家として、地域の公共交通に関する権限の大部分を地方に移譲し、地方の実情に応じて多様な運営形態を認める一方で、例えば鉄道のように、専門的な技術的知見や人材に欠ける州が監督業務を連邦鉄道庁に再委託するようにお互いで補完できる制度としている。最大限地方の自治を尊重する一方で、地方に欠ける部分は連邦が補完するドイツのあり方は、我が国においても国と地方の関係を考える上で参考になるのではなかろうか。

これまで 3 回にわたって、フランス、イギリス、ドイツにおける交通行政の実施組織や実情を概観してきた。中央集権体制を旨としながらも、近年地方分権の拡大を模索しているフランス、エージェンシー制度や民間による空港経営など民間の経営の発想を取り入れた効率的な行政運営を志向するイギリス、連邦制に基づく地域の多様な運営形態を認めるドイツなど、欧州の先進国はそれぞれの国の統治機構の成り立ちを踏まえた上で、ダイナミックな組織改革・行政の効率化に取り組んでいる。我が国の運輸分野でも、これまでに様々な改革を実施してきたところであるが、急速な少子高齢化や国・地方の財政状況の悪化、東日本大震災など大規模災害の脅威などにより、交通を取り巻く状況は一層厳しくなっている。こうした困難に対応するためには、我が国も今後一層運輸行政の見直しに取り組んでいく必要があり、欧州先進国の事例は我が国の方向性を考える上で、大変参考になるものと思われる。この 3 回にわたる連載が、このような取組みの一助となれば望外の喜びである。

【参考文献】

自治体国際化協会（2003）「ドイツの地方自治」

竹下譲（2008）「よくわかる 世界の地方自治制度」イマジン出版

土方まりこ（2010）「ドイツの地域交通における運輸連合の展開とその意義
運輸と経済第 70 巻 第 8 号 pp.85-95

国土交通省（2008）「主要国運輸事情調査ードイツー」

地方圏における「その他の空き家」と高齢化の関係についての一考察

客員研究官 倉橋 透

1. はじめに ～研究の目的と背景

空き家に対する社会的な注目度が増しており¹、条例を制定して対策に乗り出す地方自治体もでてきている。総務省統計局の「住宅・土地統計調査」をみても、住宅総数に占める空き家の割合は、昭和63年9.4%、平成5年9.8%となった後、平成10年11.5%、15年12.2%、20年13.1%と増勢を強めてきている。

ここで空き家について、「住宅・土地統計調査」では以下のように位置づけられている（図1）。

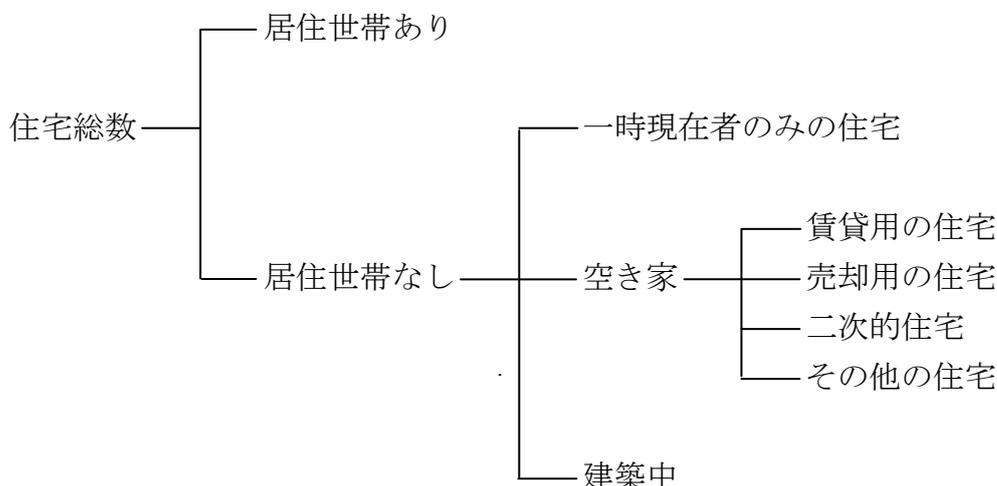


図1 住宅総数の内訳

（注）総務省統計局「住宅・土地統計調査」による。ここに、二次的住宅とは別荘等である。

本研究は、空き家のうち、「その他の住宅」に着目して、高齢化との関係をみようとするものである。空き家のうち、事実上放棄しているものは別として、賃貸用の住宅、売却用の住宅、二次的住宅は、所有者がはっきりしており、また経済的な要因でその数をコントロールすることが可能と考えられる。たとえば所有者が経済的なマインドを持っている限り、賃貸用の住宅が空き家になれば、家賃を下げ貸そうとするであろうし²、売却用の住宅が売れなければ価格を下げ売ろうとするであ

¹ たとえば、平成23年4月24日TBSテレビ「噂の東京マガジン」、同年11月7日読売新聞朝刊2面など参照。

² もっとも家賃の名目硬直性が清水・渡辺(2011)により指摘されている。

ろう。また、二次的住宅を自ら利用しなくなれば、賃貸する、ないし売却するなりしようとするであろう。すなわち、これら三つの空き家の数については、原則としては何らかのコントロールが働くものと思われる。

これに対し、「その他の住宅」（以下では「その他の空き家」と称する）については、たとえば大都市圏居住者が相続したものの、自ら利用せず、また賃貸も売却もしない（あるいはできない）地方圏の住宅が考えられ、経済的なコントロールなしに増加していくことが懸念される。

その他の空き家には上述のものや、所有者が高齢化して高齢者用の施設や住宅に引っ越してしまい、それまで居住していた住宅が放置される場合も考えられる。

これらのケースからは、その他の空き家の増加と地域の高齢化の進展との関係が示唆される。また、後述するようにその他の空き家が住宅総数に占める割合は西日本なかんずく中国・四国地方の県で高い。そうであれば高齢化以外の要因が関わっていることが考えられる。本研究では、一世帯当たり人員数が関係していることを想定した。すなわち、大家族（たとえば三世帯居住）であれば、高齢者が高齢者施設等に引っ越しても直ちには空き家にはならない。また、高齢者が死亡しても相続人はその住宅に居住しているので、空き家が発生するわけではない。本研究は、その他の空き家の住宅総数に占める割合を説明する要因について、定量的に検討することを目的とする。その際、大都市圏と地方圏では、一世帯当たり人員を決定する要因が異なることから、今回の研究は地方圏に絞って行うこととした。すなわち、大都市圏で一世帯当たり人員が少ない原因の一つには若年の単身者が地方圏から移住してくることがあげられる。一方、地方圏の場合にはより社会文化的要因があるように思われる。

本研究の構成を述べると、2ではその他の空き家が住宅総数に占める割合（「その他空き家率」と称する）の変化を都道府県別に概観する。3以下では分析を地方圏に絞った。3では直近の調査年である平成20年について、クロスセクション分析を行う。4では、昭和63年、平成5年、10年、15年、20年のデータについてパネル分析を行う。5で研究を総括し、今後の課題を述べる。

なお、昭和63年、平成5年、10年、15年、20年の都道府県別その他の空き家率の推移、都道府県別高齢化率の推移、各都道府県別住宅に居住する世帯の世帯当たり人員の推移をそれぞれ付表1、付表2、付表3に掲載している。

2. 都道府県別にみたその他の空き家率の推移

総務省統計局「住宅・土地統計調査」により、都道府県別にその他の空き家率の推移をみると付表1にみるとおりである。

平成20年のデータをみると9%台が和歌山県、8%台が島根県(8.99・・・)、高知県、鹿児島県、7%台が鳥取県、岡山県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、長崎

県となっている。こうしてみると西日本、特に中国・四国地方にその他の空き家率の高い県が集中していることがわかる。一方で、東海・東山・北陸以東でその他の空き家率が高い県としては、三重県(6.7%)、福井県(6.6%)、山梨県(6.4%)がトップ3である。

次に平成20年のデータで全国的にみて高い3県(和歌山県、島根県、鹿児島県)について過去の推移を示すと図2のとおりである。

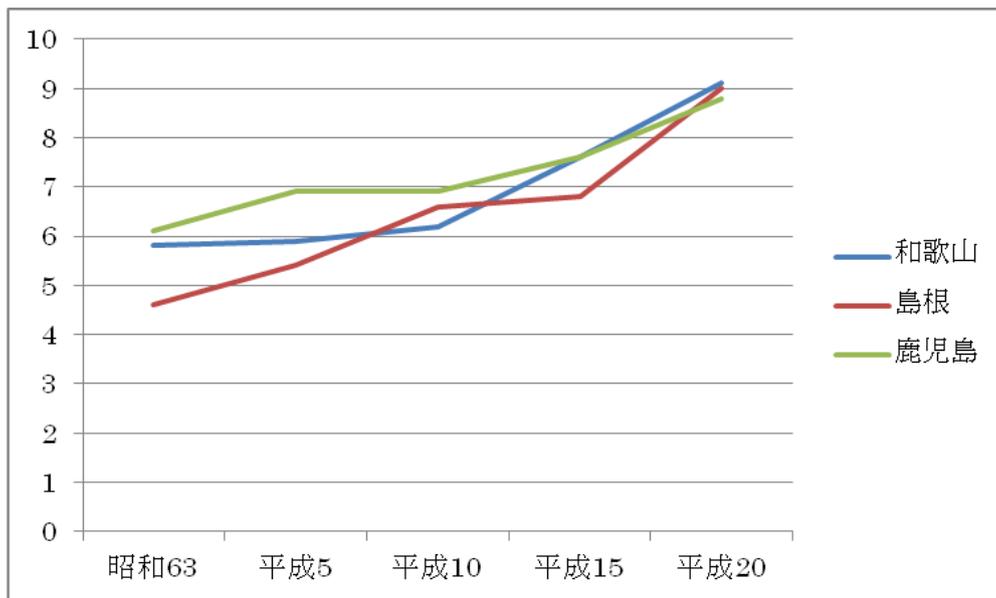


図2 平成20年調査で「その他の空き家率」が高い3県の推移 (%)
(注) 総務省統計局「住宅・土地統計調査」により作成。

昭和63年から平成15年までは、15年間で1.5~2.2%ポイントの上昇である。それに対し、平成15年から平成20年までは、5年間で1.2~2.2%ポイント上昇しており、上昇のテンポが近年急に高まったことが窺われる。

3. 平成20年についてのクロスセクション分析

2で述べた各県の状況を踏まえ、平成20年の「その他の空き家率」を被説明変数、高齢化率(65歳以上年齢割合)、住宅に居住する世帯の平均人員(以下「住宅世帯人員」と称する。寮など住宅以外の建物に居住する世帯もあり、その場合は寮全体で一世帯とみなされることから、分析においては単純な一世帯当たり人員ではなく住宅世帯人員を用いている)を説明変数として重回帰分析を行った。また1で述べたように、分析は大都市圏(ここでは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県)を除く地方圏38道県を対象に行った。

その結果は、

$$\begin{aligned} (\text{その他の空き家率}) = & 1.147 + 0.419^{***} * (\text{高齢化率}) - 1.952^{**} * (\text{住宅世帯人員}) \\ & (0.717) \quad (0.000) \qquad \qquad \qquad (0.039) \end{aligned}$$

$$\text{自由度修正済み } R^2 = 0.475 \qquad \text{D.W.} = 0.924$$

計量ソフトは EXCEL 多変量解析 ver. 5.0 によった。

偏回帰係数の下のカッコ内は p 値である（その係数が実は 0 であるという確率を示す。理論的には絶対値で 0 と 1 の間の数値をとる）。

高齢化率は 1%有意（高齢化率が実は影響を与えていない可能性が 1%未満、ということ）であり、その他の空き家率との間でかなり強い関係が示唆される。一方、住宅世帯人員は 5%有意に留まっており、有意ではあるもののそれほどの強い関係ではないと考えられる。

以上のような点を留意しつつ、4 では 5 時点分の 38 道県のデータを用いてパネル分析を行う。

4. パネル分析

パネル分析では、まずその他の空家率を、高齢化率と住宅世帯人員で説明するモデルを検討した。

その際、 $(\text{その他の空家率}) = c + a * (\text{高齢化率}) + b * (\text{住宅世帯人員})$ という関数形を考えた。ここで c は定数項、a、b は係数である。

結果として、道県についての固定効果モデルでは住宅世帯人員の符号がプラスになり（住宅世帯人員が大きくなればなるほど空家になる）、符号条件を満たせなかった。一方、ランダム効果モデルでも、住宅世帯人員は符号条件こそ満たしたものの、p 値は 0.6277 にもなり、有意にはならなかった。

そこで住宅世帯人員を除外し、単純に $(\text{その他の空家率}) = c + a * (\text{高齢化率})$ という関数形を考えた。

この関数形により、道県についての固定効果モデル及びランダム効果モデルで推定した結果を表 1 に掲げる。

a の値は、固定効果モデルで 0.205、ランダム効果モデルで 0.207 となり、またいずれも 1%水準で有意である。数値自体も大差ないものとなった。いずれのモデルを用いても今後高齢化がさらに進めば、その他の空き家率が上昇していくことが強く示唆される。また、ハウスマン検定の結果、5%水準でランダム効果モデルを棄却できず (Prob. = 0.0516)、固定効果モデルのほうがいいとは限らない。しかしながら、推定結果を見る限りは固定効果モデルの方が良好である。

表1 パネル推定

| | 固定効果モデル | ランダム効果モデル |
|------------------------|---------------------|---------------------|
| a | 0.205*** (0.000) | 0.207*** (0.000) |
| 自由度修正済み R ² | 0.911 | 0.782(Weighted) |

(注) () 内は p 値である。***は 1%水準で有意。計量ソフトは EViews7 によった。
また、Weighting は Swamy-Arora 法による。

以上のパネル分析からは、各道県に固有のダミー変数を与えた固定効果モデルの方が推定結果は良好であること、高齢化とともにその他の空き家率が上昇していくことがいえよう。ただし、2で呈した疑問、すなわちなぜ中四国地方の県にその他の空き家率が高い県が多いかを説明することはできなかった。また、階差をとった分析も今後の課題としたい。

5. おわりに

本研究では、空き家中、賃貸用等ではない「その他の住宅」（本稿では「その他の空き家」という用語を用いている）に着目し、都道府県別にその推移をみるとともに、地方圏38道県における増加要因について検討したものである。

その他の空き家率は西日本なかんずく 中四国地方の県で高いこと、平成 20 年の地方圏を対象としたクロスセクション分析では高齢化率及び住宅世帯人員で説明できることがわかった。一方、昭和 63、平成 5、平成 10、平成 15、平成 20 年の地方圏を対象としたパネル分析では、住宅世帯人員は有意な説明変数とはならず、また高齢化率のみを説明変数としたモデルでは固定効果モデルの方がランダム効果モデルよりも良好な推定結果が得られた。

今後の課題としては、たとえば中四国地方でのその他の空き家率の高さを説明するような高齢化以外の説明変数を探索するとともに、本研究で除いた大都市圏における増加要因を検討する必要がある。

明らかなことは高齢化とともに地方圏でますますその他の空き家率が高まることである。その他の空き家は管理水準の低下を招き、倒壊危険性、防犯、防火、環境衛生等で問題となる可能性がある。また地域の活力からも望ましくないことは明らかである。対策の進展を強く期待するものである。

付表1 都道府県別その他の空き家率の推移

(%)

| | 昭和63年 | 平成5年 | 平成10年 | 平成15年 | 平成20年 |
|------|-------|------|-------|-------|-------|
| 北海道 | 2.7 | 3.0 | 3.3 | 3.9 | 4.0 |
| 青森県 | 3.7 | 4.3 | 5.0 | 4.5 | 5.8 |
| 岩手県 | 3.3 | 3.3 | 4.8 | 4.9 | 6.1 |
| 宮城県 | 2.0 | 2.9 | 2.4 | 2.8 | 3.9 |
| 秋田県 | 3.3 | 4.1 | 4.4 | 5.0 | 6.1 |
| 山形県 | 2.3 | 2.7 | 2.9 | 3.8 | 4.7 |
| 福島県 | 2.7 | 2.9 | 3.7 | 4.1 | 4.7 |
| 茨城県 | 3.2 | 2.8 | 3.7 | 3.8 | 4.6 |
| 栃木県 | 3.2 | 3.0 | 3.5 | 3.5 | 5.0 |
| 群馬県 | 2.4 | 2.9 | 3.3 | 4.8 | 5.2 |
| 埼玉県 | 2.3 | 2.1 | 2.5 | 2.7 | 3.2 |
| 千葉県 | 2.8 | 2.7 | 3.1 | 3.5 | 4.1 |
| 東京都 | 2.2 | 2.1 | 2.1 | 2.3 | 2.8 |
| 神奈川県 | 2.0 | 2.0 | 2.2 | 2.3 | 2.9 |
| 新潟県 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 4.3 | 4.9 |
| 富山県 | 3.6 | 3.7 | 4.6 | 5.2 | 5.5 |
| 石川県 | 3.8 | 4.3 | 4.4 | 5.4 | 5.8 |
| 福井県 | 3.7 | 3.7 | 4.6 | 5.4 | 6.6 |
| 山梨県 | 4.1 | 3.9 | 4.5 | 4.9 | 6.4 |
| 長野県 | 3.7 | 4.0 | 4.6 | 4.9 | 6.3 |
| 岐阜県 | 3.7 | 3.6 | 4.4 | 4.7 | 5.5 |
| 静岡県 | 2.5 | 2.6 | 3.1 | 3.4 | 4.0 |
| 愛知県 | 3.0 | 2.9 | 3.3 | 3.5 | 3.6 |
| 三重県 | 5.1 | 5.2 | 6.0 | 6.3 | 6.7 |
| 滋賀県 | 4.1 | 4.7 | 4.9 | 5.1 | 6.2 |
| 京都府 | 3.5 | 3.4 | 4.3 | 4.8 | 5.2 |
| 大阪府 | 2.8 | 3.0 | 2.8 | 3.1 | 4.1 |
| 兵庫県 | 3.6 | 3.4 | 5.1 | 4.4 | 4.9 |
| 奈良県 | 4.0 | 4.1 | 5.1 | 5.0 | 6.2 |
| 和歌山県 | 5.8 | 5.9 | 6.2 | 7.6 | 9.1 |
| 鳥取県 | 3.9 | 4.7 | 5.1 | 5.8 | 7.5 |
| 島根県 | 4.6 | 5.4 | 6.6 | 6.8 | 9.0 |
| 岡山県 | 4.4 | 4.2 | 5.3 | 5.8 | 7.8 |

| | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 広島県 | 3.9 | 4.6 | 4.9 | 5.2 | 6.2 |
| 山口県 | 3.9 | 5.0 | 5.5 | 6.0 | 7.9 |
| 徳島県 | 5.1 | 6.8 | 5.9 | 6.6 | 7.9 |
| 香川県 | 5.0 | 4.8 | 5.0 | 6.1 | 7.4 |
| 愛媛県 | 4.9 | 4.6 | 5.7 | 6.2 | 7.0 |
| 高知県 | 6.4 | 6.8 | 7.3 | 7.4 | 8.2 |
| 福岡県 | 2.6 | 3.1 | 3.0 | 3.6 | 4.1 |
| 佐賀県 | 3.2 | 3.7 | 4.1 | 4.5 | 5.5 |
| 長崎県 | 4.3 | 4.3 | 5.0 | 5.9 | 7.2 |
| 熊本県 | 3.4 | 4.1 | 4.3 | 4.9 | 6.0 |
| 大分県 | 3.5 | 3.9 | 5.2 | 5.0 | 6.3 |
| 宮崎県 | 3.8 | 4.5 | 5.2 | 5.3 | 6.3 |
| 鹿児島県 | 6.1 | 6.7 | 6.9 | 7.6 | 8.8 |
| 沖縄県 | 2.8 | 3.6 | 3.8 | 3.4 | 3.9 |

(注) 1. 総務省統計局「住宅・土地統計調査」により作成（調査年により、調査主体は総理府統計局、総務庁統計局、総務省統計局と、また調査名は「住宅統計調査」、「住宅・土地統計調査」となっている）。

2. 住宅総数に占める空き家中「その他の住宅」の割合％である。

付表2 都道府県別高齢化率の推移 (%)

| | 昭和63年 | 平成5年 | 平成10年 | 平成15年 | 平成20年 |
|------|-------|------|-------|-------|-------|
| 北海道 | 10.9 | 13.6 | 16.8 | 20.3 | 23.6 |
| 青森県 | 11.5 | 14.8 | 18.0 | 21.4 | 24.4 |
| 岩手県 | 13.2 | 16.5 | 20.1 | 23.4 | 26.3 |
| 宮城県 | 10.9 | 13.5 | 16.2 | 18.9 | 21.5 |
| 秋田県 | 14.1 | 18.0 | 22.0 | 25.6 | 28.4 |
| 山形県 | 14.9 | 18.4 | 21.8 | 24.5 | 26.6 |
| 福島県 | 13.0 | 16.2 | 19.2 | 21.8 | 24.2 |
| 茨城県 | 10.9 | 13.2 | 15.5 | 18.1 | 21.3 |
| 栃木県 | 11.4 | 13.8 | 16.2 | 18.5 | 21.1 |
| 群馬県 | 12.0 | 14.6 | 17.2 | 19.6 | 22.5 |
| 埼玉県 | 7.8 | 9.3 | 11.5 | 14.9 | 19.1 |
| 千葉県 | 8.6 | 10.4 | 12.8 | 16.2 | 20.1 |
| 東京都 | 9.9 | 12.0 | 14.8 | 17.6 | 20.2 |
| 神奈川県 | 8.3 | 10.1 | 12.6 | 15.6 | 19.2 |

| | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|
| 新潟県 | 14.1 | 17.2 | 20.1 | 23.0 | 25.5 |
| 富山県 | 14.0 | 16.9 | 19.7 | 23.4 | 25.2 |
| 石川県 | 13.0 | 15.3 | 17.7 | 20.0 | 22.9 |
| 福井県 | 13.7 | 16.6 | 19.5 | 22.0 | 24.3 |
| 山梨県 | 13.9 | 16.4 | 18.6 | 21.0 | 23.7 |
| 長野県 | 14.9 | 18.0 | 20.6 | 22.8 | 25.5 |
| 岐阜県 | 11.8 | 14.3 | 17.0 | 19.8 | 22.9 |
| 静岡県 | 11.2 | 13.8 | 16.6 | 19.4 | 22.6 |
| 愛知県 | 9.2 | 11.0 | 13.4 | 16.2 | 19.2 |
| 三重県 | 12.7 | 15.1 | 17.7 | 20.6 | 23.1 |
| 滋賀県 | 11.2 | 13.4 | 15.3 | 17.3 | 19.7 |
| 京都府 | 11.9 | 13.9 | 16.3 | 19.2 | 22.4 |
| 大阪府 | 9.0 | 10.9 | 13.6 | 17.0 | 21.2 |
| 兵庫県 | 11.2 | 13.3 | 15.8 | 18.6 | 22.1 |
| 奈良県 | 10.8 | 12.8 | 15.4 | 18.5 | 22.6 |
| 和歌山県 | 14.2 | 17.0 | 19.8 | 22.8 | 26.1 |
| 鳥取県 | 14.9 | 18.0 | 21.0 | 23.4 | 25.5 |
| 島根県 | 16.8 | 20.5 | 23.8 | 26.5 | 28.6 |
| 岡山県 | 13.9 | 16.4 | 19.2 | 21.7 | 24.3 |
| 広島県 | 12.5 | 14.9 | 17.4 | 20.1 | 23.0 |
| 山口県 | 14.6 | 17.7 | 21.1 | 24.0 | 26.9 |
| 徳島県 | 14.4 | 17.6 | 20.9 | 23.5 | 26.1 |
| 香川県 | 14.4 | 17.1 | 20.0 | 22.4 | 24.9 |
| 愛媛県 | 14.3 | 17.3 | 20.4 | 23.0 | 25.6 |
| 高知県 | 15.8 | 19.3 | 22.6 | 25.0 | 27.8 |
| 福岡県 | 11.6 | 13.9 | 16.3 | 18.8 | 21.4 |
| 佐賀県 | 14.1 | 16.7 | 19.3 | 21.8 | 23.9 |
| 長崎県 | 13.4 | 16.5 | 19.6 | 22.4 | 25.2 |
| 熊本県 | 14.3 | 17.2 | 20.2 | 22.8 | 25.1 |
| 大分県 | 14.4 | 17.4 | 20.5 | 23.4 | 25.9 |
| 宮崎県 | 13.2 | 16.2 | 19.4 | 22.4 | 25.2 |
| 鹿児島県 | 15.4 | 18.5 | 21.6 | 24.0 | 26.0 |
| 沖縄県 | 9.6 | 11.2 | 13.2 | 15.6 | 17.2 |

- (注) 1. 総務省(自治省)「住民基本台帳」より作成。
2. 総人口中65歳以上の人口の割合である。

付表3 各都道府県別住宅に居住する世帯の世帯当たり人員の推移 (人)

| | 昭和 63 年 | 平成 5 年 | 平成 10 年 | 平成 15 年 | 平成 20 年 |
|------|---------|--------|---------|---------|---------|
| 北海道 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.4 | 2.3 |
| 青森県 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.9 | 2.7 |
| 岩手県 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.8 |
| 宮城県 | 3.4 | 3.2 | 2.9 | 2.8 | 2.6 |
| 秋田県 | 3.5 | 3.4 | 3.1 | 3.0 | 2.8 |
| 山形県 | 3.8 | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.0 |
| 福島県 | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.9 |
| 茨城県 | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.8 |
| 栃木県 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 3.0 | 2.8 |
| 群馬県 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.9 | 2.7 |
| 埼玉県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.6 |
| 千葉県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.5 |
| 東京都 | 2.7 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.1 |
| 神奈川県 | 3.0 | 2.8 | 2.7 | 2.5 | 2.4 |
| 新潟県 | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.9 |
| 富山県 | 3.7 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 2.9 |
| 石川県 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.8 | 2.7 |
| 福井県 | 3.7 | 3.5 | 3.3 | 3.2 | 3.1 |
| 山梨県 | 3.4 | 3.2 | 2.9 | 2.8 | 2.7 |
| 長野県 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.9 | 2.8 |
| 岐阜県 | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.1 | 2.9 |
| 静岡県 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 |
| 愛知県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.6 |
| 三重県 | 3.5 | 3.3 | 3.0 | 2.9 | 2.7 |
| 滋賀県 | 3.7 | 3.5 | 3.2 | 3.0 | 2.8 |
| 京都府 | 3.0 | 2.8 | 2.7 | 2.5 | 2.4 |
| 大阪府 | 3.0 | 2.8 | 2.6 | 2.5 | 2.3 |
| 兵庫県 | 3.2 | 3.0 | 2.8 | 2.7 | 2.5 |
| 奈良県 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 |
| 和歌山県 | 3.2 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.6 |
| 鳥取県 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 3.0 | 2.8 |
| 島根県 | 3.4 | 3.3 | 3.0 | 2.9 | 2.8 |
| 岡山県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.6 |

| | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 広島県 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.4 |
| 山口県 | 3.0 | 2.8 | 2.9 | 2.6 | 2.4 |
| 徳島県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.6 |
| 香川県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.6 |
| 愛媛県 | 3.0 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.4 |
| 高知県 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.5 | 2.4 |
| 福岡県 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.5 | 2.4 |
| 佐賀県 | 3.6 | 3.4 | 3.1 | 3.1 | 2.9 |
| 長崎県 | 3.2 | 3.0 | 2.8 | 2.7 | 2.6 |
| 熊本県 | 3.3 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.7 |
| 大分県 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.5 |
| 宮崎県 | 3.0 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.5 |
| 鹿児島県 | 2.8 | 2.6 | 2.5 | 2.5 | 2.3 |
| 沖縄県 | 3.4 | 3.2 | 3.0 | 2.8 | 2.7 |

(注)総務省統計局「住宅・土地統計調査」により作成(調査年により、調査主体は総理府統計局、総務庁統計局、総務省統計局と、また調査名は「住宅統計調査」、「住宅・土地統計調査」となっている)。

参考文献

- ・清水千弘、渡辺努(2011)『家賃の硬直性』、「*JSPS Grants-in-Aid for Creative Scientific Research: Understanding Inflation Dynamics of the Japanese Economy, Working Paper Series No.66*, Research Center for Price Dynamics, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University」
- ・総務省統計局「住宅・土地統計調査」
- ・総務省「住民基本台帳」
- ・浅野哲、中村二郎(2009)「計量経済学」(第二版)、有斐閣
- ・University Fordham "EViews 5.1 User's Guide" p.863
http://www.fordham.edu/economics/mcleod/EViews5_1PanelPooledData/pdf

謝辞

本稿の作成にあたっては、(NPO)日本都市計画家協会空家空地研究部会の諸氏、(株)ライトストーンの高様に大変お世話になった。記して最大限の謝意を表す。

米国中西部の公共交通に関する事例研究

前主任研究官 内山 仁
研究官 森田 正朗

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、国内外の公共交通に関する先進的な事例に関する情報収集を行っている。

今般、米国における地域公共交通維持のための取組は未だ広く周知されていないと考え、米国中西部を対象に、公共交通について先進的な取組を行っていると考えられる地域を抽出した。その後、2011年11月下旬から12月上旬にかけて4つの地域（コロラド州デンバー市、コロラド州サミット郡、オレゴン州ポートランド市、オレゴン州ウィルソンビル市）の実情を調査した。今回、これらの地域における公共交通サービスの実情とその運営を可能とする資金面の制度を中心に報告を行う。

なお、ヒアリングを行った機関は以下の通りである。

- コロラド州デンバー市
デンバー市役所
RTD (Regional Transportation District)
- コロラド州サミット郡
Summit Stage
- オレゴン州ポートランド市
ポートランド市役所
TriMet
ポートランド港湾局 (Port of Portland) 空港部門
- オレゴン州ウィルソンビル市
ウィルソンビル市役所

2. デンバーの事例

デンバーは米国西部コロラド州の州都であり、ロッキー山脈の東麓、日本の秋田市、盛岡市とほぼ同程度に位置する。標高が約1,600m(1マイル)の高地にあることから「マイル・ハイ・シティ」とも呼ばれている。

市の人口は約60万人、デンバー都市圏の人口は約254万人である。コロラド州のみならず、ロッキー山脈周辺に広がる州も含めた商工業、交通及び文化の中心地となっている。

(1)RTD(Regional Transportation District)

RTD は 1969 年にコロラド州議会により設立され、デンバーを含む 8 つの郡に対して公共交通を提供する組織である。

現在では、バス (140 路線以上)、LRT (5 路線)、フリーモールライドという名称の無料循環バス、パークアンドライド (75 施設)、デマンド型交通などの運営を行っている。

(2)公共交通の特徴

①LRT

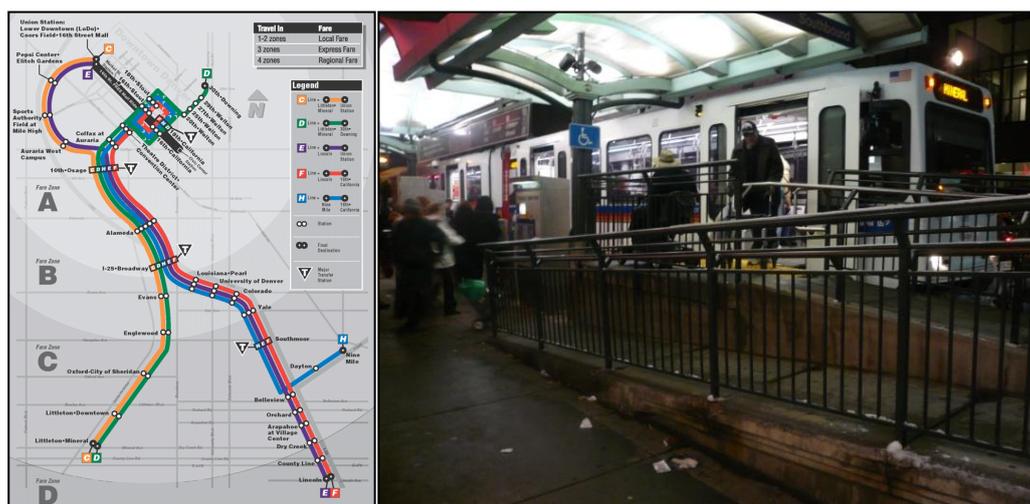
デンバー市の LRT (Light Rail Transit) は、デンバー市内中心部から郊外に向かう 5 つの路線から構成されている。

同市が LRT を導入したのは、経済発展によりバスの輸送容量が限界に達したことに加え、1980 年代にサンディエゴやポートランドなどで LRT が導入されたことに影響を受けている。

1994 年の導入以降、既に 3 回の路線拡大が行われており、今後も後述する FasTracks において伸長が計画されている。

我が国にはみられない特長として、郊外地域では高速道路用地に専用の軌道が敷設されていることが挙げられる。また、図表 1 にみられるとおり、各停車場では車椅子用のスロープが完備されている。米国では、障害をもつアメリカ人法(ADA¹=Americans with Disabilities Act)に基づいて、バス、鉄道をはじめとする公共施設でのバリアフリーが広く整備されている。

図表 1 LRT の路線図と車両



¹ ADA は 1990 年に成立した連邦法である。この法律は、障害を持つ個人に対し、公共的機関・民間事業者が提供する各種サービスや雇用の面で、健常者との機会均等を図ろうとするものであり、障害に基づく差別を広く禁じている。

②フリーモールライド

市の中心にある 16 番街モールには、フリーモールライドという無料バスが循環している。

フリーモールライドが運行する 16 番街モールは、ダウンタウンの中心を南北に通る、全長 1 マイル超のエリアである。ここは店舗やホテル、レストランなどが立ち並んでおり、通りの中央部は公園として整備されている。無料バスを除く一般車両の進入は禁止²されており、歩行者が安心してショッピング等を楽しむことができるということもあって、休みの日などには多くの市民で賑わっている。

フリーモールライドはラッシュ時間帯には 1 分 15 秒間隔の運行頻度となっている。停留所は 16 番街モールと交わる交差点ごとに設置されている。無料であることから 16 番街モールの訪問者はいわば水平方向に動くエレベーターとして頻繁に乗降している。車両は、超低床、超低公害のハイブリッド車両を導入している。

16 番街モールの南北にはそれぞれ LRT の駅及びバスターミナルがあり、その間をフリーモールライドで接続するように路線が設計されている。

フリーモールライドは、全米で中心市街地の荒廃が目立ち始めた 1980 年代に構想され、導入されたものである。デンバー市は、フリーモールライド導入により、中心市街地にあたる 16 番街モールの活性化のみならず、ダウンタウン中心部の交通渋滞緩和にも寄与したとしている。

図表 2 フリーモールライドの路線図と車両



図の中央に上下に描かれているのがフリーモールライドの路線である。

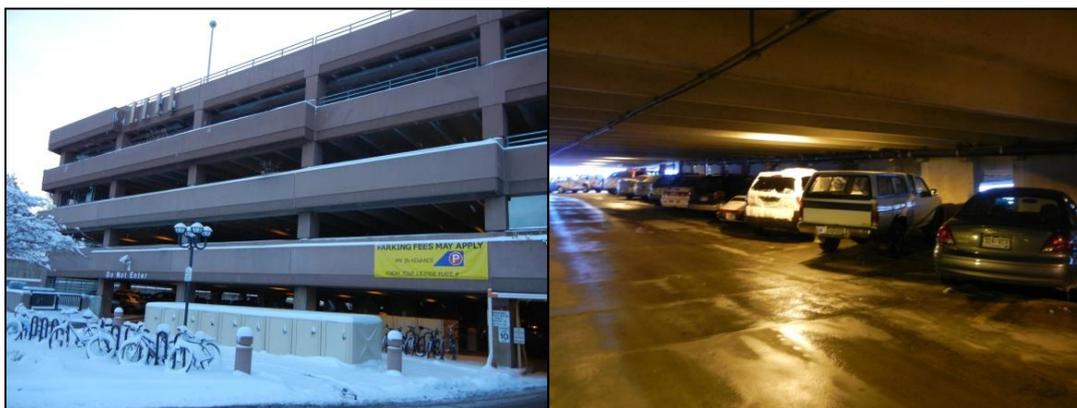
² RTD によると、荷物の搬入は裏通りから行えるので、商店からは一般車両の進入禁止に対するクレームは無かったとのことである。

③パークアンドライド

デンバー市及び周辺地域では、パークアンドライドの取組みも進められている。RTD は 75 の駐車施設にて計 26,433 台分の駐車スペースを提供している。料金は通常の 1 日利用は無料³、オーバーナイト利用、予約スペースの利用、地域住民以外の利用は有料である。

図表は、デンバー市とボウルダー市（デンバー市の北西）を連絡するバス路線⁴のテーブルメサ停留所のパークアンドライド施設である。この施設は高速道路の出入り口に隣接するバス停にあり、824 台分の駐車スペース、52 台分の自転車用ラック、36 台分の自転車用ロッカーを有する。

図表 3 パークアンドライドの外観と内観



利用者はここで自家用車、自転車からバスに乗り換え、デンバー中心部等に移動している。かなり大規模な施設であるが、住民からは、この地区では駐車需要が駐車可能台数を上回っており、さらに大きな施設を作るべきであったとの意見も聞かれるとのことである。

④自転車と公共交通の組み合わせ(バイクアンドライド)

RTD では、自転車と公共交通を組み合わせた移動のために、いくつかのサービスを提供している。

バスや LRT については、自転車の積込が可能となっている。バスには、車体の前面に自転車が 2 台まで搭載できるラックが装備されており、LRT は車内に自転車を持ち込むことができる。

³ ただし、デンバー市では課金すべきとの意見もある。理由は、収入源確保の問題ではなく、課金することによって利用量を分散するためのコントロールが可能になると考えるためである。

⁴ ボウルダー市はコロラド大学の所在地である。自家用車を所有しない学生が多数居住する大学町という性格上、デンバー市中心部とを結ぶバス利用者は多い。高い頻度で運行されており、特急バスのダイヤも組まれている。また、デンバー市内のバスターミナルから両市との中間地点付近までは、高速道路の HOV レーン（High Occupancy Vehicle Lane。高速道路の車線のうち、一定以上の乗車人員を有する自動車のみを走行を認めるもの。）を走行しており、事実上 BRT（バス専用路を通行するバスシステム）に類似した機能を有している。

また、駐輪スペースには、通常の自転車止め以外に、個別に施錠が可能な自転車用ロッカーが多数設置されている。同様のサービスは、ポートランドなど他の地域でも行われている。この他市内には、多数の自転車専用路が整備されている。

図表 4 自転車用ラック付バスと自転車用ロッカー



⑤デマンド型交通

RTD は、交通不便地域を対象とした call-n-Ride と障害者向けの access-a-Ride のサービスを提供している。

call-n-Ride は、RTD が定めた 19 のエリア内にて、交差点を発地・着地とした輸送を行うサービスであり、利用の 2 週間前から当日 1 時間前までに事前予約を行えば、誰でも利用できる。料金は通常のバス料金と同額である。各エリア内にはバス停留所もしくは LRT の駅が含まれており、call-n-Ride からそれらに乗り継ぐことでエリア外へ移動できる。

一方、access-a-Ride は、ADA に基づくサービスである。ADA では、障害者にも健常者と同様に輸送サービスを保障するため公共事業体に補助的輸送サービス（パラトランジットサービス）の提供を義務づけている。健常者と同等の機会を確保する観点から、パラトランジットサービスは通常便が運行している全時間帯でのサービス提供が求められている。また、パラトランジットサービスは、その運賃がバス・鉄道などの公共交通の運賃の 2 倍を超えないこと、公共交通の運行されている地域（例えばバスについては、バス停留所から 3/4 マイル（約 1.2km）以内の地域）にサービスを提供することが規定されている。

ADA の規定を受け、access-a-Ride は、利用資格の認定を受けた者に対しバス等の路線から 3/4 マイル（約 1.2km）以内の範囲でドア・ツー・ドアの輸送を提供するサービスとなっている。利用には利用日の 3 日前から 1 日前までに事前予約が必要である。料金は路線バスの 2 倍となっている。

access-a-Ride にかかる費用のうち運賃収入から得られるのは 10～15% であり、残りは RTD が負担している。また、利用者 1 人あたりの負担は RTD のすべてのサービスの中でもっとも大きい。年間の利用者は 667,000 人（2008 年 10 月～2009 年 9 月）であり、高齢化の進展などで利用者は増加傾向にある。

(3) 今後の拡張計画 (FasTracks)

上記に述べた公共交通をさらに充実させるものとして、2004 年に FasTracks と呼ばれる鉄道整備計画が有権者により承認された。現在の計画では、2020 年までのスケジュールで実施されることになっている。

① FasTracks の背景・目的

FasTracks 実施の背景には、地域の人口が現在の 280 万人から 2035 年には 420 万人に増加し、現在の交通システムでは利用者数の増加をカバーできない見込みであることが挙げられる。また、この計画により、通勤などの移動時間が短縮されるとともに、短期的には経済の安定と雇用創出を、長期的には環境面に優れた交通手段の導入による安心安全な地域交通システムの提供が可能になるとしている。

FasTracks の目的は以下の 3 点である。

- 地域住民によりよい輸送手段の選択肢とオプションを提供すること
- ピーク時間帯における公共交通のシェアを増加させること
- 輸送ニーズと地域の成長のバランスある計画をつくること

② プロジェクトの内容

FasTracks で計画されているプロジェクトの内容は以下の通りである。

- (ア) デンバーユニオン駅の再開発
- (イ) コミューターレールの新設（93 マイル）および整備施設建設
- (ウ) LRT の伸長（23 マイル）および整備施設建設
- (エ) BRT（Bus Rapid Transit）の新設（総延長 18 マイル）
- (オ) パークアンドライドの増加（31 箇所、21,000 台分）
- (カ) バスネットワークと交通結節点の向上

(ア)の事業費は、RTDでの調達、連邦のファンド、連邦からのローンで構成される。連邦からのローンは駅周辺開発に使われ、開発地区からの税収の増加分で返還するスキームとなっている。また地上の駅施設の下にバスターミナルを建設する計画である。(イ)については、PPP(Public Private Partnership)方式を導入している。4万人が参画するプロジェクトであり、PPPとしては全米最大規模のものである。本プロジェクトにより、2016年にはデンバー国際空港への乗り入れが実現する予定である。

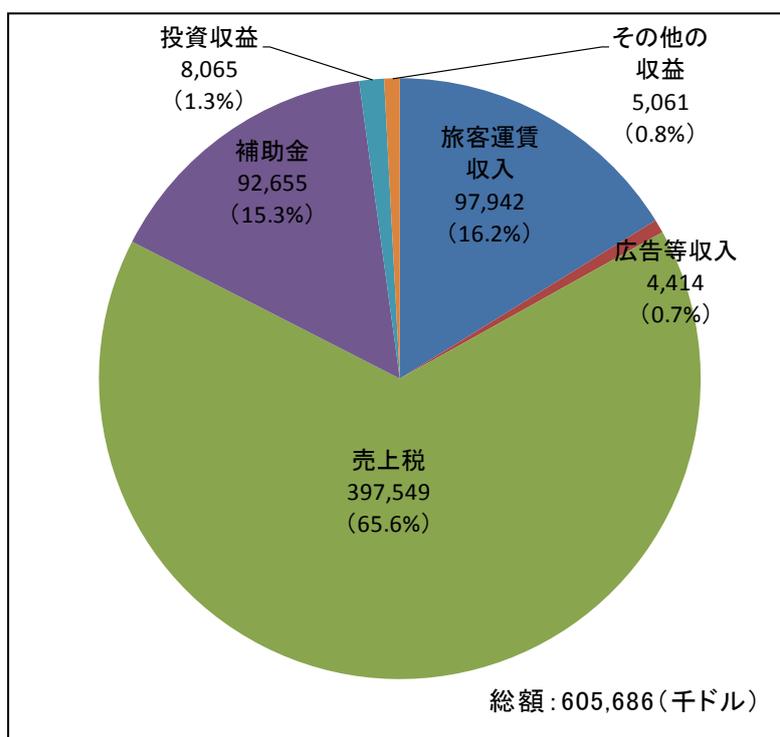
なお、デンバー市の公共交通は、インフラ整備財源を市及び周辺地域の売上税収(Sales Tax)に頼っている。そのため、財源確保に売上税増税が必要となることが、公共交通整備拡大のネックとなるとの指摘もある。

(4) 運営

① 収入

RTDの2010年の財務データより、収入の内訳を示したのが図表5である。旅客運賃と広告等収入を合わせた事業からの収入は16.9%に過ぎず、その一方で売上税からの収入が65.6%を占めていることがわかる。

図表 5 RTDの収入内訳



RTD の域内では、売上税のうち税率 1%分が RTD の運営に目的を限定して使用され⁵、これが収入の大きな部分を占める。売上高の収入のうち 6 割を現存の交通機関の運営費に、残り 4 割を FasTrack の原資としている⁶。

一方補助金については、連邦政府補助金のプログラムにより資本維持やバス、パラトランジット、LRT のメンテナンス、ならびに FasTracks に伴う建設費などに対する補助金を受けている。2009 年と 2010 年については、米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）の成立や連邦交通運輸局（Federal Transit Administration = FTA）の資本維持債の適用により、補助金の額は増加傾向にある。

(5) その他デンバー市の交通政策について

①デンバー国際空港(DIA)

デンバー市は郊外にデンバー国際空港を運営している。建設に必要な資金の大部分は、市独自で調達した。

デンバー国際空港を建設する以前から、市運営の小さな空港があったこともあり、現在の空港の運営に必要な人材は全て市で確保していることである。

また、市営空港であるが、空港運営を民営化すべきというような意見はないという。

②B-cycle(レンタサイクル事業)

デンバーでは、NPO がレンタサイクル事業を運営している。市内に複数箇所設置された駐輪場で乗り捨て可能であり、クレジットカードによる決済方式となっている。運営に必要な資金は、使用料収入と支援企業及びデンバー市から調達している。

③住民の意見の反映

デンバーでは、交通施設の建設や日々の運営に関する重要事項（ダイヤの見直しや運賃改定等）に際して、住民とのパブリックミーティング、コミュニティミーティング、勉強会を重ねており、そのような場を通じて合意形成を図っている。

⁵ 売上税の税率自体は 7%であるが、現在はそのうち 1%分が RTD の運営目的に使用される。

⁶ FasTrack 実施の可否を問う 2004 年の住民投票にて、それ以前は 0.6%分であった売上税の利用を 1%に変更する旨が承認された。現状、FasTrack の全ての計画を実施するには資金が不足しており、さらに税率を上げることも検討されている。

3. サミット郡の事例

サミット郡は、デンバーから車で西に1.5～2時間ほどの場所に位置し、人口は約2.8万人である。周囲に多くのスキー場が点在するため、冬のピークシーズンには観光客やサービス業の従業員などにより人口が15万人にも増加する。

サミット郡は、山間地域にもかかわらず、無料のバス及びパラトランジットサービスを通年で提供しており、今般運営状況について調査を行った⁷。

(1) Summit Stage

サミット郡の公共交通は、Summit Stage という組織により提供されている。Summit Stage は1977年からスキー客向けバスサービスを開始した。その後、夏の観光客とサービス業就労者の増加によって需要が見込めることから、1990年より通年のバスサービスを提供するようになった。

Summit Stage の目的は、住民とサミット郡への訪問者のために、無料の公共交通機関とパラトランジットサービスを提供することである。

(2) 公共交通の特徴

① バス

Summit Stage では、域内の路線バス運賃を無料としている。

路線バスは午前6時から深夜2時までの間、主要な路線では午後6時までは30分間隔、午後6時以降は1時間間隔で運行している。路線は、住居エリアをカバーしながら郡内の主要地区（ショッピングセンター、中心市街地、主な住宅地、スキー場等観光施設）を結ぶように設定されている。

利用者は年間180万人であり、リゾート施設で働く従業員が乗客の67%を占めている。無料ということもあり、車社会の米国でも乗客は自動車ではなく、バスを利用している。自家用車の燃料代が節約できることがバス利用の動機となっている。また、リゾート地周辺は家の価格が50万ドル程度もするなど、大変高額であるため、施設の従業員は離れたところに居住し、バスを利用して通勤している。

⁷ 米国では、今回調査を行ったサミット郡と同様の無料バスが各地で運行されている。こうした無料バスが運行される地域は、大きく分けて主にレジャー、保養を主要産業とするリゾートコミュニティ（サミット郡がこのケースに該当）か、大学を中心に発展したカレッジコミュニティである。米国では、もともと運賃収入だけではバス事業が成り立たないことが広く認識されており、むしろ名目的な運賃を導入するよりも、運賃収受を省略し、無料化した方がメリットが大きいとの考え方がある。今回サミット郡でヒアリングを行った際にも、郡の担当者より、名目的な運賃を収受するのをやめ、無料バスとすることによって、乗客の利用が大きく増えるとの研究成果もあり、無料バスを導入しているとの説明があった。

図表 6 Summit Stage バスの路線図と車両



なお、コロラド州には全く公共交通機関が存在しないところもある。小さな地域で行政がバス輸送を提供できないところについては、近隣住民やボランティアによる自主的な輸送で対応している。これは米国の人口希薄地域でよく見られるものである。

②パラトランジットサービス

ADA によって障害者にも健常者に対してと同様の輸送サービスを保障することが定められており、パラトランジットサービスも路線バスと同様に午前 6 時から深夜 2 時までの間、無料で利用することができる。

サービスの提供範囲は、バス停留所から 3/4 マイル以内の地域である。利用者数は年間 7,000 人程度と多くないが、これは地域に古い建物が多く、バリアフリーに対応した住宅が少ないこと、また自然環境が厳しいことから、パラトランジットサービスの対象となる高齢者、障害者の居住者数が少ないことに起因している。

図表 7 パラトランジット用車両



Summit Stage におけるサービスの利用基準は ADA の定めた基準に従っている。なお、ADA は最低基準を定めるだけであり、それ以上の条件は各自治体が決定する旨が規定されている。

(3) 運営

① 収入

運営費用は、売上税からの収入を充てている。1990 年のバスサービス開始時に 0.5% の売上税増税が、2002 年には夜間の運行を午前 2 時までに延長することに伴い、さらに 0.25% の増税が可決された。

車両購入やメンテナンス、設備投資には、連邦から補助金を受けている。メンテナンス費用、バスの購入費用の 80% が連邦からの補助金である。

② 運転手及び保守管理要員の確保

運転手の採用は、サミット郡のローカル紙 Summit Daily News に求人広告を出している。ライセンスを保有していない運転手には教育訓練を実施している。また、車両のメンテナンスは外部の業者に委託している。

③ 利用者ニーズの把握

年に 1 度タウンミーティングを開催するとともに、電話調査を実施（交通専門コンサルタントに調査を委託）し、利用者ニーズの把握に努めている。幸いサミット郡では、住民同士でバス路線の誘致合戦が起こるといったことはない。逆に住宅地内部へのバスの進入を拒む声があることから、メインストリートのみをバス路線としている。

4. ポートランドの事例

ポートランドは、オレゴン州最大の都市であり、市の人口は約 58 万人（ポートランド都市圏の人口は約 217 万人）である。自転車の活用など、環境意識の高い都市として知られ、米国中西部では、デンバー市と並び公共交通が充実している都市である。今般、この地域の交通事業の運営体である TriMet、ならびにポートランド市役所にヒアリングを行った。

(1) TriMet について

TriMet は、交通機関の利用者減少の影響を受けて破産した輸送事業者からバス事業を引き継ぐ形で、1969 年にポートランド市議会の決議を受けて設立された組織である。

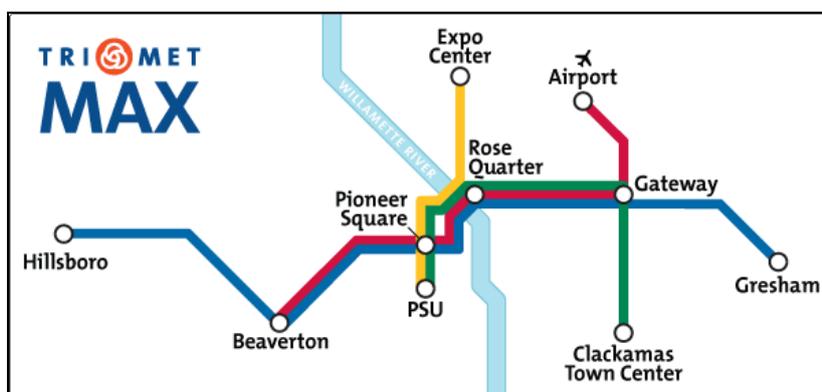
現在は、バス（79 路線）、LRT（4 路線）に加えて、市が所有する路面電車の運行業務を市から受託している。さらに、パークアンドライド（32 施設）、バイクアンドライド（3 施設）、パラトランジットのためのリフトバス（253 台）とバン（15 台）を保有している。

(2) 公共交通の特徴

①LRT(MAX=Metropolitan Area Express)

ポートランドの LRT は MAX と呼ばれ、Blue Line（1986 年開通、1998 年に延伸）、Red Line（2001 年開通）、Yellow Line（2004 年開通）、Green Line（2009 年開通）の 4 路線で構成される。ダウンタウンと郊外、ポートランド国際空港、ポートランド州立大学（PSU）などの拠点を結ぶ。

図表 8 MAX の路線図



図表 9 MAX の車両



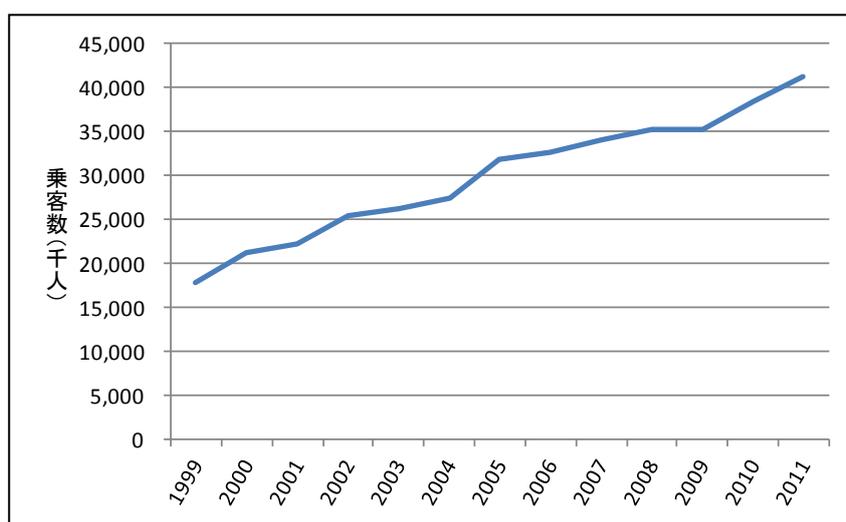
MAX 導入の背景には、市内を通る高速道路の建設プロジェクトが 1974 年に市民の反対などにより中止されたことに加えて、同時期に可決された **Federal Aid Highway Act** によって、建設中止などで不要となった高速道路関連の資金を他の道路や輸送プロジェクトに充てることのできるようになったことがある。MAX はこれらを受けて、全米で最初に整備された LRT である。

また、自動車社会の米国において、高速道路関連の資金を公共交通に活用することが実現した一因には、当時の市長の強いリーダーシップがある。

ポートランドでは、ヨーロッパやアジアの都市を参考に、昔の状態に戻るという意味の「レトロフィッティング」をキーワードに掲げ、コンパクトな都市開発と自転車や公共交通を組み合わせたまちづくりを推進している。また、MAX の導入前には税金の無駄遣いであるとの反対意見も多くあったが、導入後は世論も逆転し、乗客数も図表 10 の通り予想以上に増えている。このため、現在はさらなる路線拡張などについて比較的市民の理解を得やすい状況となっている。

なお、Red Line の建設には、PPP 方式を導入した。PPP 導入は、コストが軽減され投資効果に優れている点を重視して決定された。PPP 導入により、資金調達が容易になったことに加え、連邦政府を通じたプロセスを介す必要がなくなったことで、より早く、より簡単に建設を進めることができるという効果があったということである⁸。

図表 10 MAX の乗客数推移



⁸ 連邦政府のプロセス下では、厳しい規制、監督のもと、時には計画承認に 1 年近くかかることもあるという。

②路面電車 (Portland Streetcar)

ポートランドは、郊外と市内を結ぶ基幹的交通機関としての MAX の他、ダウンタウン周辺を循環する路面電車が 2001 年より運行している。車両などの設備はポートランド市の所有であるが、労務上の観点から運営は TriMet が行っている⁹。

車両は MAX に比べると一回り小さなものとなっている。

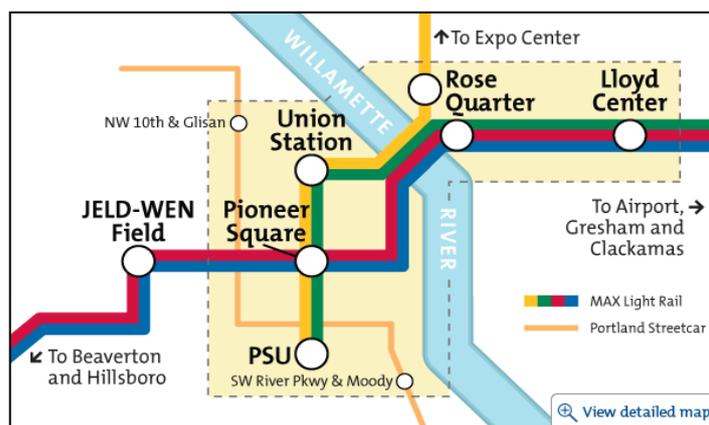
図表 11 Portland Streetcar¹⁰



③無料ゾーン (Free Rail Zone)

MAX と Portland Streetcar には、図表 12 の点線部のとおり、運賃が無料のゾーン (Free Rail Zone) が設定されており、ダウンタウンのビジネス、観光エリアを無料で移動することができる。

図表 12 Free Rail Zone の範囲



⁹ 米国では、公共交通の運転手はある特定の組合に加入することになっている。もともとポートランド市は、路面電車事業を開始する際、運転手の人件費を抑制するため、運転手がこの組合へ加入する必要がある TriMet の事業としてではなく、市の事業として行うことを検討していた。しかしながら、この組合との問題が発生することを懸念し、結果的にポートランド市は車両のみ市が保有し、運行は TriMet の委託とする形態を選択したという経緯がある。

¹⁰ 出典：TriMet ホームページ、<http://trimet.org/>

無料ゾーンは、1970年代から80年代にかけて大気汚染の拡大と駐車スペースの不足が問題となるなか、公共交通の利用を促進するために設定された。また、無料化する際には、利便性を高めるとともに、料金徴収に伴う費用の問題も考慮したという。その後、2009年にMAXのGreen Lineが開通した際にバスが無料の対象から外れ、無料対象をMAXとPortland Streetcarのみとする現在のFree Rail Zoneの形となった。

Free Rail Zoneは、ポートランドのダウンタウンの大部分とポートランド州立大学（PSU）、ウィラメット川対岸に位置するコンベンションセンターやNBAポートランド・トレイルブレイザーズの本拠地であるローズガーデンアリーナなどをカバーしている。ビジネス、レジャーなどにおける利便性の高い移動手段を提供するとともに、コンベンション誘致における優位性や、人の流れを活性化することによる周辺地区への経済効果も生み出している。

TriMetは、後述の通り、その運営のために給与税（Payroll Tax）を財源とする資金を受け取っているが、当該資金によりFree Rail Zoneを含む公共事業全体の運営を賄っている。

なお、近年はポートランド市でも財政赤字の深刻化により、Free Rail Zoneを廃止すべきという動きがある。廃止された場合に懸念されているのが、市内で開催されるコンベンション参加者の利便性が低下することである。市ではコンベンション誘致における優位性を引き続き確保するため、特別にコンベンション参加者のみに無料パスを交付することなどを検討している。

④パラトランジット(LIFT)

TriMetによるパラトランジットサービスはLIFTと呼ばれる。

障害者、高齢者など公共交通利用が困難な人向けのサービスで、予約を必要とするドア・ツー・ドアの輸送サービスである。料金は通常の公共交通と同額である。

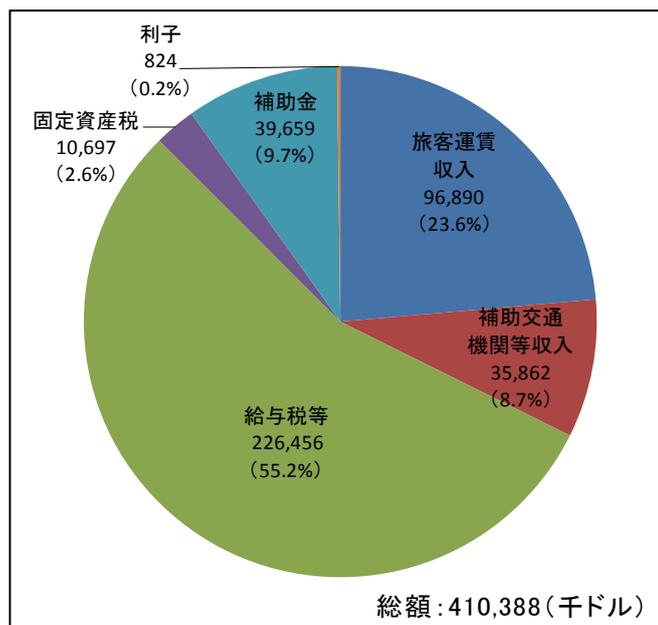
資金については連邦および州から助成金を受けているが、それでも不足する部分は一般財源から支出している。その一方で、できるだけ多くの人に、パラトランジットではなく通常の公共交通を利用してほしいとの考えから、駅のスロープ設置や車両の低床化といったユニバーサルデザインの取り組みを進めている。また、1トリップあたり40ドル程度と費用が非常にかかるため、料金の値上げや利用条件の厳格化などを検討している。

(3) 運営

① 収入

TriMet の 2011 年の財務データより、収入の内訳を示したのが図表 13 である。旅客運賃収入、補助交通機関等収入（医療輸送、パラトランジット、市から運営を受託する Portland Streetcar の営業収入など）を合わせた事業からの収入は 32.3% であり、一方で給与税等と固定資産税からの収入の合計が 57.8% となっている。

図表 13 TriMet の収入内訳



なお、給与税の税率は 2012 年 1 月 1 日現在で 0.7018% であり、TriMet が運営を行う地域で納められた給与税はすべて TriMet の収入となる。

ポートランドの公共交通は連邦からも補助金を受けている。ポートランドは、これまで全米の他の地域に先駆けて公共交通を整備してきた実績から、連邦から多くの補助金を得ることに成功している。

② 計画と意思決定

TriMet は毎年 Transit Investment Plan (TIP) を作成し、交通に関する投資についてのロードマップを公開している。TIP は毎年作成され、地域のパートナーや一般市民、TriMet の委員会の意見を反映した上で、理事会によって承認される。

また、中期的な TIP の戦略的優先事項を推進するために、5 年間のアクションプランを実施している。

施設の採用・廃止に関する決定や評価については、住民の関与、ユーザーグループや予算委員会などの様々な委員会、ポートランドエリアの地域政府である Merto のアドバイスを受けながら知事会で採択する。また、重要な施策については、州などの政府機関も関与する。

③人材確保

バスや LRT の運転手は、TriMet が直接雇用した上で教育訓練を行う。LRT の運転手はバスの運転手から選んでいる。

④今後の延伸計画

ポートランドからミルウォーキー市までを結ぶ LRT が 2015 年に開通予定である。そのほかに、コロンビア川横断プロジェクト（2017 年工事開始予定）、レイクセーゴへのストリートカーのプロジェクト（早ければ 2017 年工事開始予定）、サウスウェスト線のプロジェクト（2020 年工事開始予定）がある。

コロンビア川横断プロジェクトは、2 階建ての橋の上部を高速道路、下部を LRT が通行するというものである。通行料や道路の広さ、利用者数の見通しなどについて議論が分かれているが、2012 年にポートランド、ミルウォーキーの各議会で計画が承認される見通しである。

なお、資金源は、高速道路の通行料金、連邦政府、州政府の資金、ガソリン税などである。

(4) その他ポートランド市の交通政策について

①トランジットモール (Portland Mail)

ポートランドのタウンタウンには、20 ブロック程にわたるトランジットモール (Portland Mail) が整備されており、歩行者や自転車はトランジットモール内を安全に移動することができる。

前述したデンバーの 16 番街モールもトランジットモールの一例であるが、16 番街モールではモール内にフリーモールライドが通行しているのに対し、ここではモールの外側を MAX やバスが通行する形となっている。

モールと並行に走る MAX やバスの停留所については、運行状況の表示設備や上屋の整備を行っている。さらには、2009 年に実施したトランジットモールの再開発により、モール内に地元の芸術家による 40 体以上の彫像が配置されるようになった。

トランジットモールの導入に際しては、犯罪が多い地区において安全性を高めるという狙いもあった。導入により通り自体が明るくなっただけでなく、バス停留所に監視カメラを設置するなどの対策を実施しており、犯罪の減少にも貢献している。

②プロジェクトの推進について

ポートランド市では、現市長による前出の「レトロフィッティング」の考えに基づき、住民の移動手段としての公共交通の整備を進めている。

また、プロジェクトの実施にあたっては、バリューキャプチャー（Value Capture）の手法を用いている。この手法により、開発を行うことによって土地や不動産の価値が上昇し、税収が増え、その結果として地域住民に還元されるかという点を重視している。

ポートランドの特徴として、市長のリーダーシップの他、市民参加が積極的であるという事情がある。市では、地域の自治会を通じて市民の声を広く聞いており、これにより合意を得ながら公共交通システムの整備を推進している。

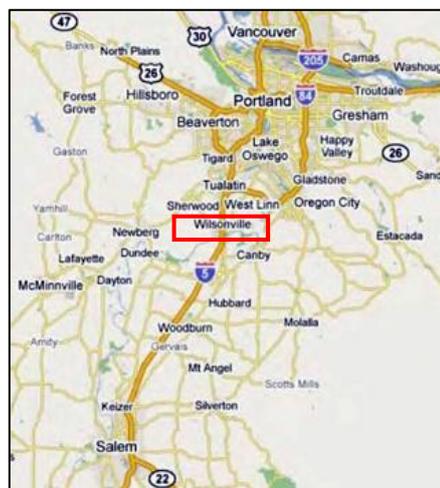
5. ウィルソンビルの事例

ウィルソンビル市は、ポートランドメトロエリアの南端、ポートランドのダウンタウンから 20 マイルの場所に位置する。

人口は 2010 年の時点で 2 万人弱であり、ポートランドのベッドタウンである。2000 年からの 10 年間で人口が 39.4% 増加しており、同期間におけるポートランドメトロエリア全体の増加率である 23.9% を大きく上回る発展を遂げている。

高速道路（Interstate Highway 5）沿いに立地し、ポートランドとセーラム両都市の中間に位置するというアクセスの良さに加えて、地域として発展過程にあり土地に余裕があることなどを背景に、ゼロックス社などの企業が進出している。また、良質の水が得られることから、コカコーラ社のボトリング工場なども立地している。

図表 14 ウィルソンビル市



(1) SMART (South Metro Area Regional Transit)

ウィルソンビル市では、前出の TriMet から 1988 年に脱退した後に 1991 年より SMART という独自の組織を設立して、自ら公共交通の運営を行っている。

ウィルソンビル市が SMART を設立したのは、TriMet の提供するサービスが、同市のような規模の小さな市にとっては必ずしも効果的なものでなく、市独自でより安くより良いサービスを提供することができると考えたためである。

SMART の第一の目的は、ウィルソンビルで働く労働者が通勤するための交通サービスを提供することにある。これに加えて、同市は工業地域と居住・商業地域が近接していることもあり、域内の居住・商業エリアへのアクセス手段も提供している。

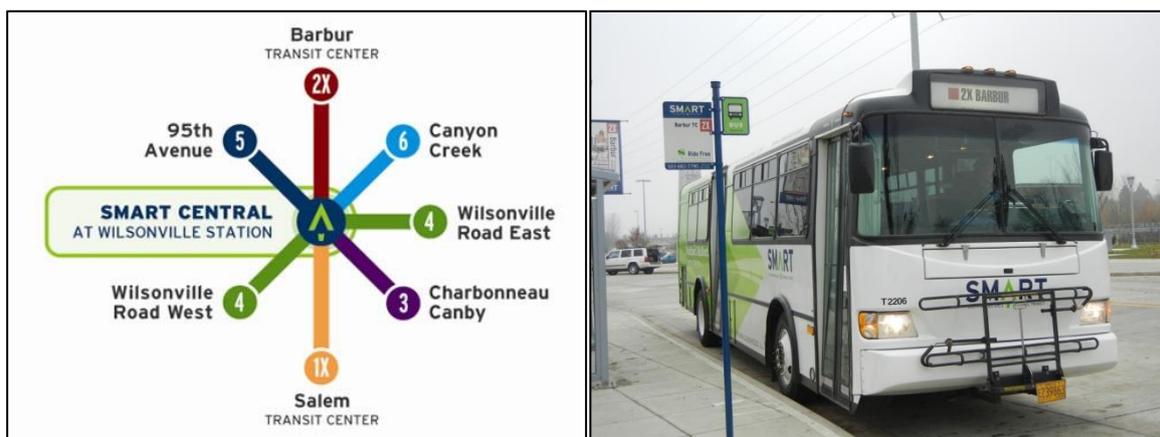
なお、SMART は市の一部門という位置づけであることから、組織の長は市議会によって任命されることになっている。また、バスの運転手も市の職員として雇用している。

(2) 公共交通の特徴

① バス

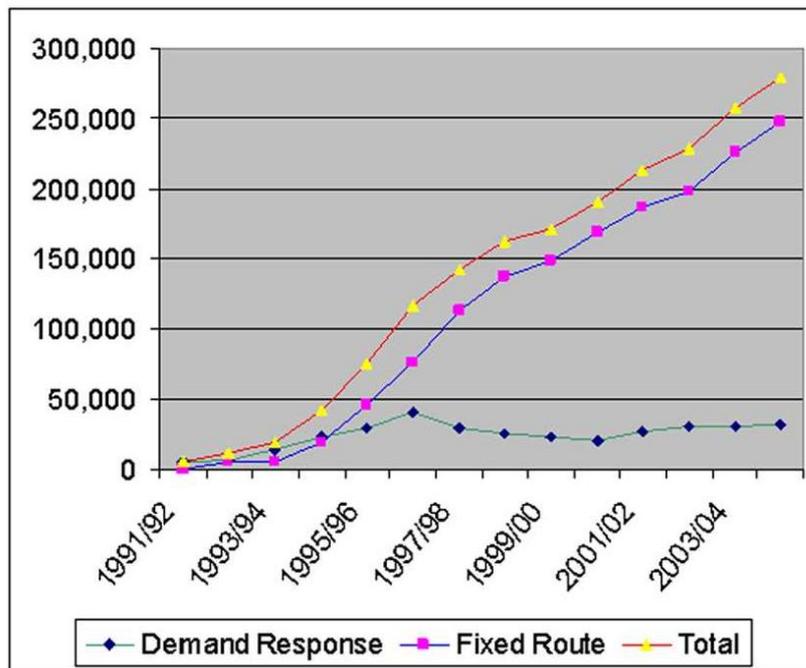
SMART では、市内を走るバスの運賃が全て無料¹¹である。この結果、図表 16 の通り、バスの乗客が大きく増加している。

図表 15 SMART のバス路線図と車両



¹¹ ただし、市外に出る路線については、市外のコミュニティの料金設定に従う形で 2007 年より有料化されている。

図表 16 乗客数の推移¹²



バス運賃を無料とした理由は、ウィルソンビルをよい街にしたい、という点と、ビジネスにとって魅力的な街にしたい、という点にある。また、バスの料金箱設置や、料金計算、売上計算にかかるコストが運賃収入を上回ってしまう、という点も考慮した。

また、バスシステムの構築に当たっては、ブラジルのクリチバ市を視察し、その取組みを参考にしたということである。バス停などのデザインについてもクリチバ市の例を参考にしながら、誰にとってもわかりやすいものとなるように工夫している。実際には、交通計画はウィルソンビル市で作成する一方で、バス停のデザインなどについては専門性を有する外部業者に委託した。

併せて、ポートランド州立大学や、オレゴン工科大学とも連携し、交通システムを整備している。

②パラトランジット

パラトランジットも ADA の規定に従い無料で利用できる。

利用資格は連邦法に基づき決定しており、TriMet や他の米国のパラトランジットと同様である。

¹² 出典：ウィルソンビル市 Transit Master Plan

(3) 運営

① 収入

SMART の最大の収入は、市内すべての私企業に課される税率 0.5% の給与税 (Payroll Tax) であり、運営費用 (750 万ドル) の 86% を占める。

一方、運賃収入は市外への路線の運賃のみに限られることから、全体の 4% に過ぎない。残りの 10% が連邦と州の補助金によるものである。

市の担当者によれば、同市における給与税の負担を TriMet が運営を行う地域と比較して 2/3 程度に抑えていることもあり、地域企業は SMART の運営に好意的である。また、地域住民にとっても、無料で交通機関を利用できるということで同じく好意的であるという。

なお、パラトランジットの費用にも、給与税からの収入を活用している。

② 今後の取組

今後は運行頻度の増加や路線数の増に取り組んでいきたいと考えている。また、現在バス車庫とオペレーションセンターの建設を進めている。

6. Port of Portland (空港部門) の事例

ポートランド国際空港をはじめとする 3 つの空港の運営は、Port of Portland と呼ばれる公的機関により行われている。同組織は空港関連部門と港湾関連部門を有するが、今回は、空港関連部門に対してヒアリングを行った。

(1) Port of Portland

Port of Portland は、1981 年にオレゴン州議会の承認を受けて設立された公的機関であり、空港関連部門と港湾関連部門が統合された港湾局である¹³。

空港部門はポートランド国際空港のほか、ヒルズボロ空港、トラウトデール空港の 2 地方空港を運営している。この 2 空港はインテルやナイキなど地元有力企業のビジネスジェットやパイロット養成に活用されている。

一方、港湾部門は 4 つのターミナルを運営している。

組織運営は、オレゴン州知事が指名し、上院が承認した 9 人の委員からなる委員会により行われる。なお、9 人の委員のうち 6 人はポートランド Metro エリアから選出する旨がオレゴン州法で規定されている。

¹³ 空港部門と港湾部門が統合された港湾局は、ポートランドの他にシアトル、オークランド、ニューヨーク・ニュージャージー、マサチューセッツにある。

(2) 運営

① 空港運営

空港運営は空港関連施設と空港ビルの上下一体方式で行われている。

収入の大部分は着陸料によるものであり、その他に航空会社が支払うターミナルビルの賃貸料、駐車場料金、空港ターミナルビルのテナント料、空港施設利用料（PFC：passenger facility charge=4.5ドル）による収入もある。したがって、運営費用に税金は投入されておらず、市及び郡からの補助金も受け取っていない。

空港関連施設の運営においては、航空会社が退出することを防ぐためにコスト削減に努めるとともに、旅行需要を喚起するプロモーションなども実施している。

空港ビルの運営においては、Port of Portland が直接出店者と契約している。契約期間は通常 5 年である。Port of Portland は出店テナントの選定にあたり、地元を代表する企業が入居するよう考慮している。また、空港外の店舗と比べて高い価格を設定しないことをテナントに求めている点も特徴的である。Port of Portland はその組織内に調査部門を有しており、外部の空港サービス専門のコンサルタントなども活用しながら、年間を通じて顧客ニーズや店舗の価格調査を実施することで、サービスレベルの維持向上に努めている。

② 騒音等の問題への対応

騒音問題については、1985 年より対策を開始した。

ポートランド国際空港は住宅地域から離れているため、住宅の窓やドアなどの防音化に関する助成の対象となるような地区は存在しない。しかしながら、騒音対策として、管制局と連携してできるだけコロンビア川の上空を飛行するよう飛行ルートを決め、住居の上を飛行しないよう努めている。また、住民などからの問い合わせに応じて、同空港を離発着した航空機の飛行ルートに関する情報を提供するなど、積極的な情報公開を実施している。

また、騒音問題をはじめ、空港サービスや野生動物保護について、それぞれ市民による委員会があり、各委員会が Port of Portland に対して助言を行っている。そのほかの市民への対話方法として、E メールに加えて Facebook、Twitter などの SNS の活用を始めている。

③空港アクセス

空港へ乗り入れている Red Line は PPP により整備した。また、周辺の土地を民間にリースし、ショッピングモールが建設されている。なお、同空港が位置するオレゴン州は売上税が課されないことから、隣接するワシントン州などからの買い物客も多く訪れているということである。

④今後の拡張計画

ポートランド国際空港に3本目の滑走路を建設することを計画している。また、同空港のターミナルビルについて、今後拡張する可能性があるということである。

7. まとめ

以上、米国の中西部において公共交通が充実しているデンバー地域及びポートランド地域の状況について概観した。

今回ヒアリングを行った多くの関係者の意見として共通していたのは、米国は依然として車中心の社会であり、公共交通を民営化しても経営が成り立たないことから、これを公共サービスとして行うべきであるという考えであった。

特に市民の生活の基盤となる公共交通については、その財源の大部分を売上税や給与税などの税金で賄うという制度のもとで、税の負担者である企業や住民に対して、公共交通の発展によって享受できるメリットを提示し、情報公開や意思決定への参加機会を整えることで、理解を得るように努めている。

我が国と米国では、資金面などの公共交通への公的助成に対する考え方、仕組みの違いはあるものの、米国では公共交通の採算性確保の困難さを正面から捉え、住民の合意を得ながら税金など公的負担で公共交通を維持し、マイカーとの共存を図っている。

参考文献等

- 秋山哲男、吉田樹（2009）「生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ST サービス・デマンド型交通」、学芸出版社
- 財団法人自治体国際化協会（2002）『米国における公共交通機関のバリアフリー化の現状-ADA 法施行後 10 年を経過して-』、pp.1-13。

Port of Portland ホームページ、<http://www.portofportland.com/>

RTD ホームページ、<http://www.rtd-denver.com/>

SMART ホームページ、<http://www.ridesmart.com/>

Summit Stage ホームページ、<http://www.summitstage.com/>

TriMet ホームページ、<http://trimet.org/>

財政再建下でインフラ整備を目指す英国連立政権の動向

前政策研究官 村野 清文

1. はじめに

2010年5月に発足した英国のキャメロン連立政権（保守党、自由民主党）は、財政再建を最重要課題として、歳出の大幅削減や付加価値税の増税を行ってきた。他方、「成長」「強い経済の構築」のために必要なインフラ投資の重要性も強調している。このため、民間の資金・ノウハウ等を活用する新たなモデル、即ち、1992年のPFI, Private Finance Initiative 導入以降、近年、指摘されている諸問題にも対応出来るインフラ整備の新たなモデルが必要であるとしている。

即ち、2011年11月29日のオズボーン財務大臣の「秋の財政声明2011」Autumn Statement 2011と同時に、「国家インフラ計画2011」National Infrastructure Plan 2011を公表した。更に、最近の英国でのPFIへの各種批判も踏まえ、「秋の財政声明2011」に先立ち、オズボーン財務大臣が「PFI改革」PFI reform 実施のステートメントを発表した。その中で触れているが、広く各界・国民からの意見・提案を求めるCall for Evidence「証拠の招請¹」を財務省が2011年12月1日～2012年2月12日まで実施したところである²。

本稿では、その後の動向、2012年3月21日のオズボーン財務大臣の議会での「2012年度予算案」Budget 2012の「予算演説」Budget Statement、その2日前にキャメロン首相が行った「国家インフラストラクチャーに関するスピーチ」Speech on national infrastructure（特に幹線道路の新設・改良の有料道路 toll road としての整備、更に民営化を検討する旨の内容を含む）を紹介した上で、これに対する英国内の反応を可能な範囲で探ってみる事としたい。その際、その様な反応が出てくる背景として、英国（基本的にイングランド）での自動車時代の高速自動車専用道路、幹線道路整備の経緯と制度・財源枠組みにも触れる事とする。

¹ 根拠ある情報提供の呼びかけ、という趣旨。

² これらの詳細については、村野（2012）、PRIレビュー第43号（平成24年冬季）「英国連立政権下でのPFI/PPP政策とその財務的及び公共政策学的考察」を御参照頂きたい。

2. キャメロン首相の「国家インフラストラクチャー演説」 Speech on national infrastructure

(1) 「国家インフラストラクチャー演説」の構成・概要

英国のキャメロン首相は、2012年3月19日、the Institute of Civil Engineering³で、「国家インフラストラクチャー演説」 Speech on national infrastructure を行った⁴。その構成は概ね以下の通りである。

前半・総論部分：英国の長期的な成長にインフラストラクチャーが重要である事を強調。他方、前政権（労働党政権）下で、十分な投資が行われなかったため、英国のインフラが劣化している事を警告。特に、「3つの欠如 failure」として、インフラに関する「ヴィジョンの欠如」「ファイナンスの欠如」、そして「やる気・剛気・勇気 nerve の欠如」を挙げている。

後半・各論部分：本スピーチでキャメロン首相が取り上げているインフラストラクチャーは、交通（道路、空港、鉄道）、エネルギー、テレコミュニケーション、プランニング（都市計画・土地利用計画等）である。これらは、いわゆる経済インフラ economic infrastructure⁵であり、前労働党政権時代に、主に学校、病院等の社会インフラ social infrastructure の整備を日本でいう「サービス購入型」PFI⁶により進めた事からの方針変更の意図も推し測られる。

(2) 「国家インフラストラクチャー演説」の主要な内容

「予算演説とそれに続く編成が近づいているので、21世紀におけるこの国のインフラストラクチャーのヴィジョンを打ち出す事としたい。何が必要で、如何に費用を賄うか、そして我々が取るべき具体的な特定のステップを。」と述べた上で、上記の「3つの欠如」を強調している。特に、「a simple failure of nerve 豪気・勇気・度胸が欠如していた。どの内閣も既得権益と官僚主義的ハードルを吹き飛ばして blast

³ 1818年に設立された土木 Civil Engineering 振興のための政府公認のチャリティ

⁴ スピーチ本体は約4,550語。2日後の財務大臣の予算演説に先立ち、インフラ整備に対する政府の取り組みを強調する意図があったものと推察される。

⁵ プランニングは、環境保全の機能も有するが、キャメロン首相のスピーチの中では、環境保全を図りつつ、迅速な開発を進め、成長を促進するという観点が強調されている。

⁶ 日本のPFI法運用上の分類の「サービス購入型」。従来型公共事業調達と比較したVFMは評価されるが、公共部門が長期に渡るユニタリー・チャージの支払いで財政負担を負う。

through、長期的な国益が本当に求めるものを提供するために必要な決意を持って行動して来なかった。」としている。

そして「我々、ブリテンでは古いインフラ資産に汗をかかせる事に長けてしまった。それを長く続けすぎると代償を払わなければならない。」「これまでの、大望 ambition が欠如した失敗と妥協の歳月の後、つけが我々に廻されている。毎年、道路混雑で 70 億ポンドを損失しているのに、前政権は、たった 25 マイルの新規モーターウェイしか建設しなかった。」と問題提起して、「真のイノベーションは、我々のインフラの展開を抑えてきた三つの欠如、ヴィジョンの欠如、ファイナンスの欠如、勇気の欠如にタックルする、取り組むべく、我々が創設している新たなフレームワークの中にある。」という姿勢を強調している。

次に、出発点は（昨年秋の）国家インフラ計画であるが、とした上で、民間資金・民間部門の活用とそれを可能にする政府の政策の必要性を強調している。即ち、「勿論、将来のインフラのニーズの把握は国家 the state の責任であるが、国家が全ての計画を作成し全ての請求を支払うと見るべきではない。もし国家がインフラチャレンジの財源手当てをしてくれるのを待っていたら、永久に待つことになるだろう。しかし同様に、この仕事が全て民間部門の負担とすべきだと考えるのも間違いである。適切なインフラを得る事は、数十年に及ぶチャレンジである。それには民間資金が必要であるが、同時に、アダム・スミスの『公共財』を創造するには、政治的なサポートと安定性が求められるのである。つまり、財源の問題に関しては、国家の力を用いて市場のダイナミズムを自由に解放する必要がある。政府には、需要が満たされ、公正なリターンを信頼出来る様にして年金基金等の投資家を引き寄せる様なフレームワークを提供する義務がある。それは、言い換えれば、適切な規制を行い、消費者や納税者が高い料金や高すぎるリスクを負わない様にする事を意味する。」「ブリテンは既に、上下水道の様に、（民間の）インフラストラクチャー供給者を規制する事については、長く、成功した実績を有している一方、更に、また急いで我々のインフラのファイナンスを開放 open up する必要がある。」と述べている。

各分野のうち、交通については、先ず鉄道は、実質的な進歩を遂げているとして、ロンドン東西の地下リンクと高速鉄道について触れ、

今夏には、鉄道の次の投資計画をアナウンスするとしている。

明白な問題として主要幹線道路（モーターウェイと A 級幹線道路⁷⁾の混雑とその対策を大きく取り上げている。

「道路渋滞は、決してグリーンな（＝環境に優しい）ものではなく、経済も停滞させる。従って、旅客と貨物を鉄道に移転すると同時に、道路幅員の狭い箇所を拡幅やモーターウェイの路側帯を利用して車線数を増やす事により、混雑が激しい A 級幹線道路の容量を増大する必要がある。十分な財源が無い場合に、どうすべきか？道路投資を増やして渋滞を緩和するために、主要道路の財源について創造的なアプローチを検討する必要があると考えている。」

「道路の料金徴収 road tolling は、一つのオプションであるが、我々が検討しているのは、新たな道路についてであり、既存の（道路の交通）容量 capacity についてはではない。例えば、A14⁸⁾の改良を部分的に料金で財源調達する事を検討している。」としている。



Needham Market 近傍での A14 の渋滞

⁷ 英国（イングランド）では、高速自動車専用道路 motorway（M と番号で表示）及び主要なトランク道路（1936 年のトランク道路法、1946 年の同改正法により運輸大臣が管理権限を有する路線。A と番号で表示）が中央政府の管理する戦略的 road strategic road と呼ばれる。

⁸ イングランド東部の Port of Felixstowe から東西方向にケンブリッジの北側を経て、Catthorpe Interchange（イングランド中部のラグビーの近く）で M1, M6 モーターウェイと接続する、127 マイル（204km）の幹線道路。

その上で、「しかし、更に、大胆になる必要がある。『他のインフラ分野、例えば上下水道では、民間が保有し規制を受ける独立の事業者により民間部門の資金でファイナンスしているのに、何故、ブリテンの道路は未だに財源として公的資金を求めるのか?』という疑問が生じる。全国水準の道路ネットワークに大規模な民間資金の投資を集めるという選択肢について早急に検討する必要がある。このため、交通省 **Department for Transport** と財務省に国家的な道路システム **national road system** の新たな所有、ファイナンスのモデルのフェジビリティ・スタディを行い、その進捗を秋に報告する様に指示した所である。」とアナウンスしている。

交通については、この他、空港のキャパシティの問題を指摘し、ロンドンがフランクフルトやアムステルダム・ドバイに追従してしまうのではなく、キー・グローバル・ハブ空港としての地位を保つ必要を強調している。

エネルギーについては、再生可能エネルギーの利用にも触れているが、同時に、原子力が英国のエネルギーのバックボーンであるとして、2030年までに民間が希望する新規のプラントを建設させると明言している。

テレコミュニケーションについては、市場だけに任せておくと次世代のブロードバンドが国土の三分の二でしか提供されなくなるので、政府では、2015年までに90%の土地 **properties** でハイスピード・ブロードバンドへのアクセスが確保される様にし、残りの10%も少なくとも毎秒2メガバイトの実用次元のブロードバンド **functional broadband** へのアクセスが可能になるよう、民間と協力して努力しているとしている。

そして、プランニングについては、「グリーンベルトと景観は保全するが、成長のために必要な開発を促進する地域に **garden city principles** を適用する方法について今年、コンサルテーションを始める」とした上で、「我々のプランニング・システムを目的にかなったものにする必要がある。迅速で、使いやすく、成長を、仕事と家庭をサポートするものでなければならない。」としている。

最後に、これらの内容がチャレンジングなものであり、反対もある事を知っており、当面の政治的な利益を期待している訳ではないとした上で、妥協するのではなく、将来、国民が何を求めているか問うてみる必要があり、臆病になって将来世代につけを廻すのではなく、こ

れらを現実のものとするために必要なステップを取る必要があると宣言している。

(3) 「国家インフラストラクチャー演説」に対する英国内での反響

キャメロン首相の「国家インフラストラクチャー演説」は、特に、道路（新設・拡幅等の投資に係る財源としての有料化、更にイングランドの上下水道と類似の民営化）を強調しており、又、それに対する英国内での反響も大きい。

あくまで、参考ベースに過ぎないが、BBC ウェブサイトを見ると、本稿執筆時、「国家インフラストラクチャー演説」に対するコメントは1,500件に達してそれ以上の書き込みがクローズされている。断定するのは危険であるが⁹、その中でも特に幹線道路の新設・拡幅等に係る「有料化」「民営化」への否定的ないし慎重なコメントが目立っている。

BBCは、首相の提案に対し、全般的には、環境保護派は道路の容量増大自体に反対、産業・ビジネスは支持していると要約しているが、個別のコメントを見ると慎重論が多い。土木コントラクター協会 Civil Engineering Contractor's Association は、提案を歓迎した上で、シャドー・トール¹⁰が一つのオプションであるとしている。自動車協会 AA, Automobile Association の会長は、道路への投資の必要性は認めつつ、「どう進めるかには、慎重にする必要がある。水産業（＝民営化した上下水道）との比較を持ち出すと、消費者＝ドライバー達は目くじらを立てるだろう。大企業が儲けて、上水道、下水道の費用が、それぞれ42%と36%上昇した。」と語っている。RAC Foundationは、「民間部門の関与の展望 prospect については、慎重に歓迎する cautiously welcome 必要がある。必要なキャパシティを提供するための十分な公的資源は無く、今回の提案は水、エネルギー、鉄道等と同様に重要なユーティリティの長期的な計画を策定する良い機会を提供してくれたものである。」としている。

3. 英国での自動車時代の幹線道路、高速自動車専用道路の整備に係る体制・財源

⁹ あくまで BBC ウェブに積極的に書き込まれたコメントであるから、アンケートや世論調査の様な調査データ（それらも回答するか否かのバイアスはあるが）とは、性格が異なるが。

¹⁰ 道路利用者が料金を支払うのではなく、交通量に応じて、道路を管理する企業が政府から支払いを受ける方式。

以上の様なキャメロン首相の演説とそれに対する慎重な反応が出てくる背景に触れておきたい。交通技術・手段の発展に伴う都市間交通の広域化・高速化に対応した主要道路管理体制の変化¹¹、それと関連する形で展開してきた財源、費用負担の主体と形式というテーマである。

(1) 主要道路管理主体＝体制の変化

18世紀から19世紀前半の都市間交通の主体が馬車中心であった時代には、ターンパイクトラストによる有料のターンパイク道路が整備・運営されたが、鉄道が主体となるとターンパイク道路は経営が破綻した。一方、1888年の地方自治法により設置されたカウンティ・カウンシル County Council が主要道 main road の管理権限も付与され、公的財源で管理を行う事を余儀なくされた。

その後、20世紀の自動車時代になり、都市間交通が広域化すると、各カウンティの道路管理水準の格差が問題となった。このため、自動車利用者から中央政府の関与が求められた。1909年4月、自由党内閣のロイド・ジョージ蔵相が、自動車税の強化とガソリン税の新設、中央道路行政機構の設立を含む予算提案を議会に提出した。この提案は同年8月に法案として議会に提出され、激しい議論を経た後、同年12月に「開発及び道路改良基金法」Development and Road Improvement Fund Act として成立した。そして、同法に基づき、道路改良基金 Road Improvement Fund 及び（中央政府レベルでの）道路委員会が設置された（委員会設置は、1910年5月）。道路委員会は、カウンティへの補助金配分機関となったと指摘されるが、兎に角、中央政府が関与する道路管理体制が出来上がった。

その後、1919年に運輸省 Department for Transport が設立され、更に1936年にトランク道路法（幹線道路法）Trunk Roads Act¹²により、主要幹線道路をトランク道路 Trunk Roads として指定し、運輸大臣に管理権限・責任が与えられた。その後、1946年のトランク道路法改正は、幹線道路管理に関する中央政府の役割を高めた。即ち、1936年法の下では、カウンティ・バラ¹³にはカウンティ・カウンシルの権限が及ばなかったため、境界部で道路の不連続等の問題が生じていた。

¹¹ それは、中央・地方政府の関係、地方自治のあり方の一環としてのインフラ整備・管理の中央・地方政府間の役割分担という事を意味する。

¹² 1929年地方自治法が法的前提としてある。

¹³ 都市地域を構成する独立の自治体

1946年のトランク道路法改正により、運輸大臣の管理権限がカウンティ・バラ等にも及ぶ事となり、この問題を解決すると共に、運輸省所管のトランク道路の総延長が改正前の2倍以上に増加した¹⁴。

自動車専用高速道路、モーターウェイ *motorway* は、1949年の特別道路法 *Special Road Act* により「自動車専用」道路が法的には認められたが、財源不足等もあり、1950年代前半まで建設は進まなかった。その後、自動車の普及が進み、都市間交通の一層の増大、国防上、経済上の重要性等からも、モーターウェイへのニーズが高まってきた。1955年にチャーチル内閣のカーペンター運輸航空大臣が、混雑解消と安全性向上を課題として、モーターウェイ建設を含む道路計画を議会に提案した。詳細は略すが、1958年には英国で最初のモーターウェイとして、ブレストン・バイパス *Bamber Bridge-Broughton* が完成した。その後、1950年代、1960年代を通じて、モーターウェイの総延長は増加していった。

モーターウェイ及び主要なトランク道路は、運輸省 *Department for Transport* の外局である道路庁 *Highways Agency* が整備・管理している。

(2) 主要道路整備費の財源・負担

先ず、本節では「道路整備費の財源・負担」という表現を取っているが、これはキャメロン首相のスピーチの「既存の道路キャパシティには課金しない。有料化による一部負担を検討・提案するのは、あくまで新設・改良に係る費用である。」という点に対応させたものである。

即ち、一般に道路課金、ロード・プライシング *road pricing* と言えば、広義には、道路の整備・管理費用の財源（の一部）として当該道路利用者から料金を徴収する所謂、有料道路を含むが、狭義には、既存道路の容量を前提とし、価格メカニズムにより需要側に働きかけ混雑緩和や環境改善等の政策目的の実現を図るための有料制を指す。

さて、英国では、道路整備は、前述の1909年の自動車税増加とガソリン税導入により財源確保・費用負担するという整理がなされた¹⁵ので、道路の有料化、ロード・プライシングは、広義のものであれ、狭義の

¹⁴ 但し、2001年以降、イングランドにおいては、地方分権の流れの中で、中央政府の管理する延長が減少している。西川（2010）参照。

¹⁵ ちなみに、道路整備特定財源としての道路改良基金（1909導入）は、1920年に道路基金に改められたが、それも1955年に廃止された。燃料税等の自動車利用者からの税収は一般財源化している。

ものであれ、二重課税になるという国民的な基本認識が非常に強い。

ロンドン中心部での混雑課金¹⁶も 1964 年に提案されてから、2003 年に実現するまで 40 年かかっている。

広義での道路課金＝有料制としては、サッチャー保守党政権下で、1989 年に初の有料高速道路、M6 Toll¹⁷が整備・開通する。

前労働党政権時代には、財源不足と EU 指令¹⁸を受ける形で、重量貨物車への課金、また、全車種への対距離課金の導入を試みたが、国民的な反対に逢い、断念した経緯がある。

なお、道路を PFI で整備・管理する場合、M6 Toll の様な有料道路以外では、民間が SPC を設立し、道路庁と DBFO 契約¹⁹を締結し、道路庁がシャドー・トールを支払うので、PFI による効率化、民間への建設リスク移転等を通じた VFM は期待出来るが、最終的には税負担による整備・管理である²⁰。

キャメロン保守党は、総選挙段階から M6 Toll の様な日本やフランス等から見れば通常の有料道路制度を提唱しており、今回のキャメロン首相のスピーチは、それを踏まえたものとも言えよう。

4. 「2012 年度予算案」 Budget 2012 とオズボーン蔵相の予算演説 Budget Statement

(1) 「2012 年度予算案²¹」 Budget 2012 の構成

2012 年 3 月 21 日、オズボーン蔵相が議会で予算演説 Budget Statement を行い、「2012 年度予算案」 Budget 2012 が公表された。

英国では、所得税や法人税は一年税であり、税を賦課徴収するためには、毎年、財政法 Finance Act を議会が議決しなければならない。他方、政府の歳出の内、議会の承認が必要な議定費 Supply Estimates については、毎年、歳出法 Appropriation Act で当該年度の当初支出予算が承認される。

¹⁶ 狭義の道路課金。平時の通勤時に限定。導入時は、1日5ポンド、現在は10ポンド

¹⁷ バーミンガム郊外、延長42km。

¹⁸ 重量貨物車両に課金する場合の基準を示した EU 指令。西川・昆（2011）参照

¹⁹ 設計（Design）、建設（Build）、資金調達（Finance）、運営（Operation）を一括して民間 SPC に委託する契約。

²⁰ 有料道路、シャドー・トール、availability payment 何れも PFI と呼ばれるので注意を要す。

²¹ 日本の様な「予算」という法的範疇が無い英国では、歳入予算、歳出予算は、別箇に法律として立法化される。Budget は実質上重要であるが、形式上は、財務大臣の議会＝国民に対する経済・財政状況及び財政政策の報告 Budget Report 及び政策提案である。



財務大臣 the Chancellor of the Exchequer は、議会での予算演説に向かう前、首相官邸ダウニング 10 番隣の財務大臣官邸前で Budget を入れた赤い箱を報道陣に掲げて見せる。

Budget 2012 の全文書は以下の構成である。

第 1 章：予算報告 Budget Report

- ・安定した経済 A stable economy
- ・より公平、より効率的、より簡明な税制
A fairer, more efficient and simpler tax system
- ・成長を支援する改革 Reforms to support growth

第 2 章 予算政策決定 Budget policy decisions

- 補遺 A Annex A 2014-15 以降の支出
Spending beyond 2014-15
- 補遺 B Annex B 家計への影響 Impact on households
- 補遺 C Annex C ファイナンス Financing
- 補遺 D Annex D OBR²²による経済財政見通し
Office for Budget Responsibility's
Economic and fiscal outlook

(2) 「2012 年度予算案」 Budget 2012 の内容

既に、日本の一部メディアでも報道されているが、第 1 章中の税制の部分²³において、現行 26% の法人税率を 4 月に 24% に、更に 2013

²² 経済財政見通しを政治的な立場から中立的に行えるよう、現政権下で設けられた機関。

²³ 歳入予算としての性格が強いとされる英国の予算では重要な部分である。

年、2014年に1%ずつ引下げ、2014年には22%とする、所得税の最高税率を現行の50%から2013年には45%とする減税政策を打ち出すことで、経済の成長を図ろうとしている。

次の「成長を支援する改革」の部分は、

- ① よりバランスの取れた経済への手段 route としての投資と輸出の促進
- ② ビジネスを始め、資金調達し、成長させる上で、UKを欧州で最適の地とする事
- ③ 欧州で最もフレキシブルな、教育の行き届いた労働力の創出
- ④ G20の中で最も競争力のある税制の創出

からなり、2011年度、2012年度、2013年度とそれ以降の3段階に分けて、各項目を構成する個別事項の実施スケジュールを図示している²⁴。

インフラストラクチャーについては、①で、キャメロン首相がスピーチで挙げた事項に触れている。即ち、「国家道路戦略」national road strategyの策定、道路庁 Highways Agencyのパフォーマンスの見直しを含む Alan Cook による提案²⁵を進める事、政府として更に進めるか検討するべく、上下水道も参考にしつつ、全国的な道路ネットワークの所有とファイナンスのモデルのフェージビリティ・スタディを行い、その進捗につき「秋の財政声明 2013」までに報告するとしている。

また、A14の Huntingdon と Cambridge の間の容量を増やしパフォーマンスを向上させる選択肢の候補リストを特定しており、その幾つかは料金で一部資金調達される事、更に、政府として、より多くの貨物を道路から鉄道にシフトさせ、公共交通を活性化させる方策を検討中であり、推奨パッケージを今年7月までに確定する旨述べている。

なお、住宅についても、①で2011年11月に発表された”Laying the Foundations: A Housing Strategy for England”で示されたアクションを実施していく事等を述べている。

また、②でプランニングに関する国家政策フレームワーク National Planning Policy Framework, NPPF を2012年3月末までに発表する旨を述べている。

²⁴ 本稿末参照

²⁵ Alan Cook(2011)

5. ”Call for Evidence”の終了と「PFI改革」PFI reformの動向

2011年11月にオズボーン財務大臣が発表した「PFI改革」PFI reformのために財務省が広く各界・国民からの意見・提案を求めるCall for Evidence「証拠の招請」の期間は、2011年12月1日～2012年2月12日までであった。

筆者は、”Call for Evidence”を行う以上、財務省も、一定の基本方針、財務大臣の言う「新たなモデル」の腹案があり、それを各界からの回答・提案でチェックする予定であろうと想定していた。

しかし、3月21日の「2012年度予算案」Budget 2012では、「PFI改革」PFI reformに直接関係する新たな事項は確認出来なかった。

この点については、①道路の有料化、民営化という提案自体が事実上の「新たなモデル」、PFI alternativeである、②Call for Evidenceで多様な意見が出され、時間的制約もあり、有効な取り纏めに至らなかった、③「PFI改革」PFI reformは、予算と別箇にそれ独自に打ち出す方が政治的効果も大きいと判断した、④「PFI改革」PFI reformで予定している内容が形式上、Budget Reportに馴染まない、等々幾つかの可能性が考えられるが、今後の動向を見守っていく必要がある。

6. おわりに

日本と英国は、歴史的背景、法制、政治等々、異なる「文脈」にある。従って、(他の国でもそうだが) どの様な公共政策も当該「文脈」における政策課題への対応として比較する必要は言うまでもない。他方、財政健全化と安定的な成長実現の必要性という次元で見れば、同様の政策課題に直面していると言えよう。その意味で、英国の動向は、引き続きウオッチしていく意義があると考え次第である。

また、本稿では触れなかったが、道路課金の経済分析(既に多くの理論的、実証的な調査・研究が行われているが)、また、それらの成果が、今後の英国における道路課金に関する政策決定過程に如何に活用・反映されていくのか否か、という点も重要なテーマである。

謝辞：本稿取り纏めに当たり貴重なコメントを頂戴した、東日本高速道路株式会社の西川了一氏、中村克彦氏に感謝申し上げたい。

参考文献

- Cook, Alan, *A fresh start for the Strategic Road Network –Managing our roads better to drive economic growth, boost innovation and give road users more for their money–*, Department for Transport, November 2012
United Kingdom, HM Treasury, *Budget 2012*, March 2012
United Kingdom, HM Treasury, Infrastructure UK, *National Infrastructure Plan 2011*, November 2011
United Kingdom, HM Treasury, *Autumn Statement 2011*, November 2011
United Kingdom, HM Treasury, *Reform of the Private Finance Initiative*, December 2011
- 鎌倉治子、「英国歳入関税庁の発足—税務行政の一元化と租税政策の立案・実施の分離—」、『リファレンス』、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年5月
- 公益社団法人 日本交通政策研究会、「道路課金シンポジウム—効率的で持続可能な道路財源制度—」発表者資料、2012年3月
- 中村克彦、「英国の道路と道路行政—英国道路庁派遣報告書—」、『高速道路機構海外調査シリーズ No.16』独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構、2012年3月
- 西川了一、「欧米のロードプライシング」、『高速道路機構海外調査シリーズ連続講座 No.9』独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構、2010年1月
- 西川了一、「英国の高速道路政策」、『高速道路と自動車』、高速道路調査会、2010年10月
- 西川了一、昆信明、「重量貨物車の道路利用課金に関するユーロビニエット指令の動向と我が国への示唆」、『運輸政策研究』、2011年 Spring
- 根本敏則、味水祐毅 編著、『対距離課金による道路整備』、勁草書房、2008年10月
- 古川浩太郎、「高速道路の通行料金制度—歴史と現状—」、『レファレンス』、国立国会図書館調査及び立法考査局、2009年10月
- 松浦茂、「イギリス及びフランスの予算・決算制度」、『レファレンス』、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年5月
- 武藤博己、『イギリス道路行政史—教区道路からモーターウェイへ—』、東京大学出版会、1995年
- 村野清文、「インフラ整備における PPP の位置づけ及び個別課題に関するサーベイ」、国土交通省国土交通政策研究所 PRI レビュー第40号、2011年春季
- 村野清文、「英国連立政権下での PFI/PPP 政策とその財務的及び公共政策学的考察」、国土交通省国土交通政策研究所 PRI レビュー第43号、2012年冬季
- 村野清文、「我が国における PFI/PPP の振興策について—英国の経験に『学ぶ事』は何か—」、国土交通省国土交通政策研究所 研究発表会資料、2012年2月

英国政府の経済改革のタイムライン図 (Budget 2012 より)

Figure 1.1: Implementation timeline for the Government's economic reforms

| | COMMITMENTS ANNOUNCED | PROGRESS ALREADY ACHIEVED | FORTHCOMING IMPLEMENTATION |
|-------------------------------------|---|---|---|
| | BUDGET 2011 AND AUTUMN STATEMENT 2011 | BUDGET 2012 | BY BUDGET 2013 AND BEYOND |
| COMPETITIVE TAX SYSTEM | <ul style="list-style-type: none"> Reduce main corporation tax rate from 28 per cent to 23 per cent by 2014 Introduce Foreign Branch Exemption, Patent Box and reformed Controlled Foreign Companies (CFC) rules Commitments to raise SME rate of R&D tax credit and introduce an 'above the line' credit Office of Tax Simplification review of small businesses taxation launched | <ul style="list-style-type: none"> Main corporation tax rate cut to 26 per cent in April 2011 and 24 per cent from April 2012 Foreign Branch Exemption introduced in 2011 Consultation on Patent Box and CFC rules completed SME rate of R&D tax credit increased to 225 per cent from April 2012 Consultation on simpler small business tax published at end of March 2012 | <ul style="list-style-type: none"> By 2014 the main corporation tax rate will be cut even further to 22 per cent Patent Box and modernised CFC rules will be enacted in 2012 Above the line R&D tax credit in place from April 2013 Measures to simplify income tax for up to three million small businesses in place from April 2013 |
| INVESTMENT AND EXPORTS | <ul style="list-style-type: none"> Publication of <i>National Infrastructure Plan 2011</i> £6 billion of additional infrastructure investment Creation of 24 Enterprise Zones (EZs) Commitment to increase local control of growth decisions, including creation of £500 million Growing Places fund UK Trade and Investment to help UK exporters target high value international projects | <ul style="list-style-type: none"> Four gigawatts of energy projects unblocked by solving radar interference issues Ten cities granted funding for superfast broadband Tax incentives for all EZs and 20 Local Development Orders (LDOs) to simplify planning in place from April 2012 Existing Growing Places fund fully allocated, and additional £270 million announced Ten exports projects worth £800 million secured for UK businesses | <ul style="list-style-type: none"> Preferred package for A14 upgrade to be chosen in July 2012 Study on new ownership and financing models for the roads to report on progress by Autumn Statement 2012 Up to 50 more LDOs coming forward in 2012 All local authorities will be able to undertake Tax Increment Financing from 2013-14 Number of SMEs receiving UKTI support each year to double to 50,000 by 2014-15 |
| EDUCATED, FLEXIBLE WORKFORCE | <ul style="list-style-type: none"> £180 million allocated to create more apprenticeships and improve their quality Youth Contract to support up to 500,000 young people into employment and education Fund at least 24 University Technical Colleges (UTCs) New, flexible Jobcentre Plus regime introduced Review of employment law to maximise flexibility | <ul style="list-style-type: none"> £20 million awarded to support 19,000 degree level apprenticeships Youth Contract goes live from 2 April 2012 Two UTCs open – in Staffordshire and in Walsall Work Programme helping 332,000 people Call for evidence on dismissal processes launched in March 2012 and unfair dismissal qualifying period increased from one to two years from April 2012 | <ul style="list-style-type: none"> 40,000 incentive payments to employers taking on their first apprentice by April 2013 Contracts for £126 million targeted support for 55,000 NEETs to be awarded in June 2012 17 more UTCs opening by September 2013. Second round to be announced in May 2012 2.4 million people to receive support through the Work Programme over next five years Improved portability of criminal records checks to be introduced by 2013 |
| BEST PLACE FOR BUSINESS | <ul style="list-style-type: none"> Produce a shorter, more focused, pro-growth National Planning Policy Framework (NPPF) Review stock of existing regulation to scrap unnecessary regulation and reduce business burdens Launch a credit easing programme worth £20 billion Roll out business coaching for high growth potential small businesses | <ul style="list-style-type: none"> NPPF published and in force by end of March 2012 Examined around 1,500 regulations, over half of which will be scrapped or improved Regulatory burdens reduced by £3.3 billion since January 2011 National Loan Guarantee Scheme launched Shortlisted up to £700 million of Business Finance Partnership (BFP) investment | <ul style="list-style-type: none"> Implement reduced information requirements and measures to make changing the use of buildings easier by April 2013 Measures to rationalise environmental regulation will save businesses £1 billion over the next five years BFP to invest £100 million in non-traditional lending channels, requesting proposals in May 2012 Business Coaching for Growth service to launch in May 2012 |

運輸事業における規制緩和の効果に関する調査研究から

前主任研究官 内山 仁
研究官 渡邊 裕樹
研究官 田畑 美菜子

1. はじめに

運輸事業の各モードにおいて、需給調整規制の廃止や運賃規制の緩和が行われてから概ね 10 年程度が経過した。規制緩和後に各業界に現れた変化については、交通政策審議会等の各部会答申等により言及されていることに加え、学術的な観点からも様々な角度から研究がなされてきた。

当研究所では、運輸事業における規制緩和の効果を俯瞰し、政策担当者の知見の拡大に寄与することを目的として、需給調整規制廃止や運賃規制緩和を中心とする規制緩和の効果を評価した論文・記事等を収集し、その中で指摘されている効果・影響等についてモードごとに整理した。本稿ではその一部を紹介する。

2. 調査の概要

本調査では、規制緩和前後から 2011 年までに発表された論文・雑誌記事等を収集し、102 本について分析した。内訳は以下のとおり。

表-1 モード別収集本数

| | |
|-------------|------|
| 航空 | 16 本 |
| 鉄道 | 17 本 |
| バス | 19 本 |
| タクシー | 8 本 |
| 旅客船 | 10 本 |
| 内航海運 | 13 本 |
| トラック | 14 本 |
| 複数モードにわたるもの | 5 本 |

表-2 テーマ別収集本数

| | |
|----------|------|
| 定量分析 | 22 本 |
| 参入規制 | 68 本 |
| 価格規制 | 31 本 |
| 事業者の経営状態 | 24 本 |
| 労働環境 | 8 本 |
| 海外事例 | 21 本 |

3. 定量的分析

本調査において収集した論文のうち 20 本は、モデルを使用して規制緩和の効果を定量的に分析している。ここでは、多く用いられている手法である、消費者余剰法によって規制緩和の効果を測定したものを紹介する。

内閣府の政策効果分析レポート（内閣府,2007）では、航空、鉄道、タクシー、トラックの各モードについて、規制緩和によって生じた消費者余剰を算定している。同レポートによると、いずれのモードにおいても、規制緩和による運賃の低下、需要の増加により消費者余剰が発生したとされ、航空では1993年度から2005年度までの13年間の累計で1,206億円、鉄道では1997年度から2005年度までの9年間の累計で4,840億円、タクシーでは、1997年度から2005年度までの9年間の累計で125億円、トラックでは、1990年度から2002年度までの13年間の累計で3兆8,763億円と算定されている。

また、特に航空については、山口・日原・肥高(2002)において、緩和された規制別に算定しており、幅運賃制度の導入によるものが1996年度から1999年度の4年間で3,994億円、ダブル・トリプルトラック化によるものが1986年度から1999年度までの14年間で3兆4,678億円、羽田スロット拡大によるものが同年間で2兆3,074億円と算定されている。

4. 各モードにおける効果

(1)航空

航空では、運賃・料金規制について触れたものが多い。田浦(2001)では、価格競争は割引運賃による競争にとどまっており、大手3社の普通運賃は全ての幹線において値上がりしていることを挙げ、「国内航空市場は規制緩和政策によって効率化したとは言い難く、むしろ寡占的競争により市場は一層非効率になっていると考えられる」と指摘している。一方、杉浦(2003)では、国内運賃の自由化以降、「事前購入による大幅割引が利用者の注目を集め、新規需要の開拓に大きな成果を上げた」としている。また、小島(2010)では、規制緩和後の国内線市場の課題として、航空会社の経営環境の悪化により、これまで内部補助によって維持してきた赤字路線の維持が困難となったことによる不採算路線からの撤退が、特に地方部において懸念されているとする。

また、田浦(2001)、山内(2001)、小島(2010)のように、混雑空港における発着枠配分が事実上参入規制的にはたらいっていることを指摘するものがあり、公平な競争環境整備の必要性が唱えられている。

(2)鉄道

鉄道事業については、堀(2004)で、需要の見込まれる都市間、都市圏であっても「施設の整備に巨額の資金と長期の懐妊期間を要し、費用回収のリスクが大きい」ことから、需給調整規制が廃止されても新規参入は想定しがたいとし、それを一部解決する方策として上下分離の活用を提案している。また、古川・庭田・田村(2006)

では、沿線人口の減少等により、廃止される地方鉄道が増加する可能性を指摘し、廃止または廃止が検討されている鉄道においてどのような特徴が見られるかを、主成分分析¹により導き出した「健全性」と「必需性」という指標を用いて分析し、廃止または廃止が検討された鉄道においては、経営の総合的な健全性が低下しているとしている。

運賃・料金規制について、湧口(2010)では、現行の制度（運賃及び新幹線特急料金は上限認可制、その他の料金は事前届出制）について、「最低限の輸送サービスに対する対価の上限だけを政府が規制し、実際の価格設定を事業者に委ね」ている点で、概して合理的であると評価する一方、料金が届出制とされているため、事業者が料金による増収を狙って日中に特急列車等有料サービス中心のダイヤを設定することにより、通勤・通学利用者が何時間も待たされるといった事実があると憂慮している。また、運賃規制緩和のさらなる進展により、PiTaPa などポストペイ方式の IC カードを活用した割引が出現することを期待するものもある（高橋,2009）。

(3) タクシー

タクシーについては、規制緩和以降、市場規模の大きい大都市を有する府県において新規参入や増車が相次ぎ、車両数は 25 万 6,343 両(2000 年度)から 27 万 3,740 両(2006 年度)に増加した。一方、輸送量は減少したことから、一台当たりの営業収入は 876 万円(2000 年度)から 764 万円(2005 年度)に低下したとされる(安部,2008)。規制緩和は経営者に経営改革の必要性を認識させたことや、大都市圏での運賃値下げが行われたことなどプラスの効果もあったが、タクシー運転者の収入の低下や事故の増加といった負の影響をもたらしているとしている(同上)。

小野・田中・中野(2005)では、実質イールド²の推移が示されており、1997 年 2 月のゾーン運賃制の導入以降実質イールドが低下し、202 円/人キロ(1996 年度)から 179 円/人キロ(2003 年度)まで低下している。

タクシーの運賃規制については認可制が維持されたが、運賃設定の弾力化方策の一つとして遠距離割引が導入された。遠距離割引では、割引率等が事業者の判断に任されているため、タクシーが独占的に供給する大都市深夜の遠距離輸送にある程度の運賃競争が導入され、「利用者にとってメリットがあるだけでなく、潜在的な需要の掘り起こしが可能となる」と指摘されている(山内,2004)。

¹ 分析対象の持つ多数・多種のデータを、その多くを説明しうる新たな少数の指標(主成分)に統合することで、分析対象を分類・把握しようとする多変量解析の一手法(古川・庭田・田村,2006)

² 営業収入/輸送人キロを CPI(消費者物価指数)で実質化したもの(小野・田中・中野,2005)

(4)バス

バスについては、大井(2010)において、空港リムジンの速達便新設など、部分的に競争がサービス向上に寄与したものの、特に地方部の乗合バスにおいては需要規模が小さくサービスの差別化が図りにくいため、目立った効果は発生していないとする。また、路線バスの休止・廃止キロの推移を見ると、規制緩和前後で大きな変化はないとし、その理由として、退出時に発生するサンクコストは軽くなったとは言えず、退出は容易になっていないことを指摘しており、「バス事業のビジネスモデルはほとんど変化しなかったもの」としている。

一方、中長距離輸送を行う都市間バスについては、新納(2011)において、貸切バス事業者が運行するツアーバスの参入により価格が低下し、大きな新規需要が発生したとする。

運賃について、寺田(2004)では、規制緩和前後に短距離運賃を100円とするケースが増加したことを挙げ、これらのケースは事業区域の一等地や事業区域外縁など新規参入を抑制したい場所で既存事業者が採用しているものと考えられ、「運賃水準低下、運賃体系柔軟化を通じて消費者の利益につながっている」と見られるが、これは、これまで本格的に見直されてこなかった短距離運賃の体系の歪みを是正しているだけという傾向が強いと、今後「産業全体の利用を促進し補助金を減らすような運賃体系に移行できるかどうか」が問題である」と指摘している。

(5)旅客船

国内旅客船事業については、需給調整規制が廃止された結果、「数は少ないものの、離島航路にも新規参入が行われ、競争が活発化し、運賃も低下した」とするものもある。(中条,2010)

松本(2002)においては、全国276の「指定区間³」のうち4者5航路に競争事業者の参入があったとし、長崎県の佐世保～有川航路の運賃競争⁴を中心に考察している。これまで参入規制と補助金により独占的な市場となっていた指定区間においても、規制による参入障壁が低くなることにより、既存事業者が新規事業者の参入の可能性を常に意識し、実際には参入がなくても経営効率化のインセンティブがはたらくようになるとしている。

一方、風呂本(2005)では、退出の自由化に懸念を示し、過疎地の小規模な自治体には、民間事業者の撤退した赤字航路を肩代わりするだけの余力がなく、航路の維

³ 船舶以外には交通機関がない区間又は船舶以外の交通機関によることが著しく不便である区間であって、当該区間に係る離島その他の地域の住民が日常生活又は社会生活を営むために必要な船舶による輸送が確保されるべき区間として関係都道府県知事の意見を聴いて国土交通大臣が指定するものをいう。(松本,2002)

⁴ 同航路では、新規事業者の参入を契機に、増便と運賃の大幅値下げが行われた。

持が不可能になる可能性を指摘している。

(6)内航海運

内航海運業界については、中泉(2004)において、船腹調整事業⁵が廃止され、暫定措置事業⁶に移行された効果について、一般貨物船、石油タンカーの船舶調整事業時の引当権価格の平均（～1998年）と比べ、暫定措置事業の納付金額（1998年度）が低下しており、より自由市場に近づいており望ましいとしている。

また、竹内(2010)においては、内航海運市場は他の多くの交通サービス市場に比べれば比較的完全競争市場に近い市場であるという一般認識について、過剰船腹をもたらす造船のタイム・ラグと不況のサイクルが一致するかどうかを予測することはできない（情報の不確実性）ことや、荷主から見れば2次、3次の下請オペレーターやオーナーの状況が把握できていない（情報の非対称性）ことなどがあり、単純に完全競争市場やコンテストブル市場のモデルを当てはめることが難しい状況にあると指摘している。

(7)トラック

トラック事業については、齋藤(2004)において、需給調整規制の廃止、最低車両台数の引下げ等の規制緩和により、一般貨物自動車運送事業者数が大幅に増加した。また、新規参入が相次ぎ、供給過剰状態になったことによる競争の激化、不況による輸送量の減少等により、トラック事業者の運賃は大きく減少しており、特に零細事業者の経営が悪化しているとしている。一方、大規模なネットワーク構築が必要となる特別積み合わせ事業には、参入規制が緩和されても新規参入は生じにくく、逆に不況等の影響を受けて下位の事業者を中心に市場からの退出が進み、事業者数が徐々に減少しているとする。

一方、糊沢(2002)では、全要素生産性（TFP）の概念を用いてトラック事業の生産性を測定しており、規制緩和後初年度に TFP がプラスに転じている、つまり労働や資本といった「インプットの総量を上回るアウトプットの伸びが観察された」とする。規制緩和を契機に、受注競争を見越した事業者が輸送品質の向上を図ったとすれば、それが生産性の向上につながっていると考えられ、規制緩和は生産性向上に一定の効果があったとしている。

⁵船腹需給の適正化を図るため、船舶の建造に際し一定の比率（引当比率）の既存船の解撤を求めるというスクラップ・アンド・ビルド方式による船舶建造方式で、昭和41年から実施されてきた。

⁶事実上の経済的価値を有していた引当資格が無価値化する経済的影響を考慮したソフトランディング策であり、保有船舶の解撤を促進することにより、内航海運の構造改革（省エネ船、効率性の高い船舶の導入促進）に資するもので、平成10年から実施されている。

5. 海外事例

本調査においては、海外の運輸事業における規制緩和事例に関する論文も収集した（21本）。

航空に関しては米国の事例が多く取り上げられている。秋吉（2005）では、1978年の航空規制緩和法による参入規制原則撤廃、運賃・路線設定の自由化、規制当局民間航空委員会（CAB）の廃止等、米国では徹底した規制緩和が達成されたとしている。その結果、多くの事業者が参入し、既存事業者の新規路線への進出も進んで競争が一気に激化したことにより、「運賃の低下、ロードファクターの上昇による運航コストの低下、サービスの多様化」等の効果が生まれたとする。

鉄道に関しては、西藤（2004）のように英国の鉄道改革を取り上げ、1993年の分割民営化の結果として、鉄道旅客輸送量の飛躍的な増加、列車の大幅な増発といった効果があったものの、運賃の上昇、重大な死亡事故の続発、設備投資の不足、補助金投入額の増加等のネガティブな側面が多く見られることを指摘しているものがある。

また、英国のバス事業については内山（2005）で、路線フランチャイズ制を導入したロンドンと、参入・退出規制、運賃規制の自由化が行われたロンドン以外の地域における規制緩和後の状況をまとめている。ロンドンでは路線フランチャイズ制の導入後、走行距離が3倍、料金収入が2倍となり、規制緩和の目的を達成しているとする。一方、自由競争となったロンドン以外の都市では、「バス戦争」と呼ばれる過当競争が発生し、単位走行費用の低下や補助金の削減といった面では成果が見られたものの、都市圏での大幅な運賃上昇、競争激化による路線・時刻の頻繁な変更などの弊害が見られ、2000年には官民間の「品質協定」を法的に位置づけ、「官の関与を積極的に認めるようになってきている」ことが紹介されている。

タクシーについては、福山（2010）が各都市の比較を行っている。例えば、シアトルにおいては、1979年に参入・運賃設定の自由化が行われたが、事業者の零細化で車両再投資等の品質改善が行われなくなったことが指摘され、1997年には車両規制強化や運転手への試験実施等の対策が行われている。また、2008年には、総量規制は継続しつつも、免許の追加発行を行うことなどを含む条例改正を行っている。インディアナポリスでは、1994年に参入自由化が行われ、事業者数が26社から70社以上へ、車両数も225台から500台へと急増し、運賃の低下や待ち時間の短縮などの成果があった一方で、ホテルや空港での客待ちに集中し、市全体では希望者の6割が乗車できない状況となるといった状況が生じたとされる。また、パリのタクシー事業は参入規制を維持していることから、車両数がロンドン・ニューヨーク等と比較して少なく利便性が低いことが指摘されており、2008年には、2010年まで

に車両数を 20,000 台まで増やす方向が示された、としている。

6. 引用文献

- ・内閣府(2007), 「規制改革の経済効果－利用者メリットの分析 (改訂試算) 2007 年版 (政策効果分析レポート No.22)」
- ・山口勝弘・日原勝也・肥高俊明(2002), 『政策効果の分析システムに関する研究－国内航空分野における規制緩和及び航空ネットワーク拡充に関する分析－ (国土交通政策研究第 13 号)』
- ・田浦元(2001), 「わが国の航空規制緩和政策の非競争性」『企業環境研究年報』 第 6 号, pp.41-51
- ・杉浦一機(2003), 「規制緩和後のわが国の航空運賃の動向」『運輸と経済』 Vol.63 No.1(667), pp.22-29
- ・小島克巳(2010), 「わが国の航空規制緩和と航空会社再建に向けた今後の課題」『運輸と経済』 Vol.70 No.6(756), pp.49-58
- ・山内弘隆(2001), 「航空分野における規制緩和の現状と課題－スロット配分と運賃変更命令を中心に－」『公正取引』 No.604, pp.32-38
- ・堀雅通(2004), 「規制緩和後における鉄道整備のあり方：上下分離の機能と役割を中心に」『IATSS Review』 第 29 巻第 1 号, pp.27-34
- ・古川克・庭田文近・田村正文(2006), 「退出規制緩和前後の地方鉄道の比較」『交通学研究』 2006 年 (通巻 50 号) , pp.89-98
- ・湧口清隆(2010), 「公益事業の事業特性と上限価格規制の検討－鉄道事業を中心に－」『運輸と経済』 Vol.70 No.11(761), pp.13-23
- ・高橋愛典(2009), 「近畿圏鉄道市場における競争の特質」『生駒経済論叢』 第 7 巻第 1 号, pp.465-489
- ・安部誠治(2008), 「規制緩和とタクシー産業」『関西大学商学論集』 第 53 巻第 5 号, pp.1-16
- ・小野芳計・田中由紀・中野宏幸(2005), 「タクシー産業の規制緩和について」『交通学研究』 2005 年 (通巻 49 号) , pp.201-210
- ・山内弘隆(2004), 「運輸産業における規制改革」『IATSS Review』 第 29 巻第 1 号, pp.6-15
- ・大井尚司(2010), 「地方部における乗合バス規制緩和の影響に関する整理」『公益事業研究』 第 62 巻第 4 号, pp.9-17
- ・新納克広(2011), 「バス事業規制緩和以降における参入と競争の展開と競争政策上の課題」『運輸と経済』 Vol.71 No.7(769), pp.26-34

- ・寺田一薫(2004), 「規制緩和結果の検証－乗合バス市場」『IATSS Review』 第29巻第1号, pp.52-60
- ・中条潮(2010), 「離島旅客航路」『交通市場と社会資本の経済学』 有斐閣, pp.207-218
- ・松本勇(2002), 「需給調整の廃止と離島補助航路への競争事業者の参入－事例研究 佐世保・有川(上五島)航路を中心として－」『長崎県立大学論集』 第36巻第3号, pp.1-57
- ・風呂本武典(2005), 「離島航路政策の変遷と航路の「フェリー化」－瀬戸内海島嶼部における事例を中心に－」『海運経済研究』 第39号, pp.59-68
- ・中泉拓也(2004), 「分野別市場の検証－内航海運業界」『IATSS Review』 第29巻第1号, pp.61-69
- ・竹内健蔵(2010), 「内航海運市場」『交通市場と社会資本の経済学』 有斐閣, pp.198-206
- ・齋藤実(2004), 「規制緩和とトラック運送業の構造」『IATSS Review』 第29巻第1号, pp.44-51
- ・榎沢徹郎(2002), 「トラック輸送業における規制緩和の効果」『生活経済学研究』 第17巻, pp.145-152
- ・秋吉貴雄(2005), 「規制改革の規定要因に関する比較制度分析－日米航空輸送産業における規制改革－」『熊本大学社会文化研究』 3, pp.1-11
- ・西藤真一(2004), 「イギリス鉄道改革と設備形成メカニズム」『関西学院経済学研究』 35, pp.149-167
- ・内山和憲(2005), 「規制緩和時代の路線バスのあり方」『自動車技術』 Vol.59 No.3, pp.16-24
- ・福山潤三(2010), 「諸外国におけるタクシー規制改革」『レファレンス』 No.711, pp.59-79

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その2 完)

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 (以上第42号)
4. EDMO の制度詳説 (以下本号)
5. 我が国へのインプリケーション

4. EDMO の制度詳説

以下では、制度を実際に運用することになる自治体等に向けて、政府が制度の内容を解説した資料⁵⁶により、EDMO の仕組みを詳説する。

(1) EDMO の種類 (暫定 EDMO と最終 EDMO)

EDMO には、暫定 EDMO と最終 EDMO の二種類があり、初めて EDMO が出される場合には暫定 EDMO となる。その後、必要な場合には最終 EDMO が出され、この最終 EDMO は繰り返されうる。

暫定 EDMO の有効期間は最長で12か月、最終 EDMO の有効期間は最長で7年である。

(2) EDMO の効果

① 地方住宅庁に対する効果

EDMO が効力を有する間、地方住宅庁は住宅を占有 (possession) する権利を有し、EDMO がない場合に所有者が行うことができたであろういかなることをも自ら行うことができる。しかし、地方住宅庁は住宅についての権利(an

⁵⁶ Department for Communities and Local government (2006)

estate or interest)⁵⁷を取得せず、従って、売却を行ったり、権利を処分することはできない。地方住宅庁は、過失によるものでない限り、住宅の管理に関する行為または不作為に関し、誰に対しても責任を負わない。

地方住宅庁は、住宅について、リースホールドの付随条件 (incidents) の全てを有する権利又は住宅の一部に居住するライセンスの性質を有する権利を創設することができる (may create an interest in the dwelling which, as far as possible, has all the incidents of a leasehold, or a right in the nature of a license to occupy part of the dwelling)⁵⁸。地方住宅庁が設定するこの権利は、「コモン・ロー上のリースホールドであるかのごとく (as if it were a legal lease)」取り扱われ、また、賃貸借関係についての法律の適用上は、地方住宅庁が「住宅の所有者であるかのごとく (as if the authority were the legal owner of the dwelling)」取り扱われる⁵⁹。

ただし、暫定 EDMO の下においては、地方住宅庁は、所有者の書面による承諾を得ない限り、居住の権利 (a right of occupation) を創設することはできない (最終 EDMO の下においては、所有者の承諾を得なくとも居住の権利を創設することができる)。

② 所有者に対する効果

EDMO が効力を有する間、所有者は住宅について賃料を受けとり、または権利を行使することができない。しかし、新たなリースホールド (leasehold interest) を創設し、または住宅に居住することを認めるライセンスその他の権利を与えることを除けば、住宅についての権利を処分することができる (すなわち、住宅を売却することができる)。

(3) 暫定 EDMO

⁵⁷ 西垣剛(1997)によれば、estate は、コモン・ロー上の権利である「現在権たる絶対単純保有権 (fee simple absolute in possession)」及び「絶対定期賃借権 (term of years absolute)」であり、interest はその他の権利のこととされる(99ページなど)が、本稿では、この両者について「権利」との語を充てている。

⁵⁸ 2004年住宅法の Schedule 7, Paragraph 2に規定されている。リースホールドを設定するためには例えばフリーホールド (freehold) (我が国でいう所有権に近いもの) を保有していることが必要であるが、上記のように、地方行政庁は EDMO の対象となる住宅について権利を取得しないとしているので、このような規定になるのであろう。我が国の感覚では、既に存在する概念と有する効果が同じであるような新たな概念を設定しようとする、①それは既存の概念と同じものであって、新たに設ける必要性はない、②既存の概念を使用している制度を潜脱することを目的としているのではないか、といった反論が予想される。こうした感覚からは、「リースホールドと有する効果は同じだがリースホールドではない権利」を立法によって設定するというのは、なかなか理解するのが難しい。彼我の法制度や法観念の違いということであろうか。

⁵⁹ 2004年住宅法の Schedule 7, Paragraph 3に規定されている。

① 暫定 EDMO の目的

暫定 EDMO は、所有者の同意を得て、住宅が居住状態となり、その状態が継続するための措置を地方住宅庁が取ることを可能にするものである。EDMO が効力を有するようになると、地方住宅庁は住宅を占有する権利を有する。地方住宅庁は、住宅を適切に管理することを目的としつつ、住宅が居住状態となるようにするための措置を取る義務を負う。しかし、地方住宅庁は、所有者の書面による同意がない限り、居住の権利を創設することはできない。

② 暫定 EDMO の対象となる住宅

a) 空家となっていた期間の面からの制約

住宅が少なくとも 6 か月間完全に空家であったと RPT が認めない場合には、地方住宅庁は EDMO を命じることができない。

b) EDMO の適用を除外される住宅

次のような住宅は EDMO の適用を受けない。

- 所有者が高齢のために介護を受ける、病気の治療を受ける等の理由で空家になっている住宅
- 別荘として使用される住宅
- 買主又は借主を求めている住宅 など

③ 暫定 EDMO を出すための手続

最終的には、対象となる住宅が例外に該当するかどうか、また、該当しない場合に EDMO を承認するかどうかは、RPT が決定する。地方住宅庁は、住宅の所有者が、その住宅が例外に該当すると考えているかどうかを明らかにするために合理的な努力をしなければならず、また、このことについて地方住宅庁が有する情報（自身の調査によるものであれ、所有者から得たものであれ）を RPT に提供しなければならない。

地方住宅庁は、RPT に対して暫定 EDMO の承認の申請をすることを決定する前に、EDMO を出すことを検討中であることを所有者に伝え、住宅が居住状態となるために所有者がどのような措置を取っており、または取る予定であるかを確認するために合理的な努力をしなければならない。

地方住宅庁が合理的な努力をしてもなお所有者の所在を確認することがで

きない場合においては、RPT への申請を行うことが妨げられるものではない。

RPT への申請を行うことを決定するに先立って、地方住宅庁は所有者の権利と、より広いコミュニティの利益とを考慮しなければならない。実質的には、地方住宅庁は競合する利益の比較考量を行わなければならない。一方において、犯罪と反社会的行為の減少、一般的な生活の質の改善、対象となる住宅の周辺地域における市場価値と住み心地の改善といった点において、EDMO がどのように広いコミュニティに影響を与えるかを考慮しなければならない。また、地方住宅庁は、EDMO が出された場合に、住宅を居住に適した状態にするとともに維持するための費用を考慮しなければならない。他方、地方住宅庁は、EDMO を出すことによる住宅所有者の権利への干渉が、それによって得られる利益と比例しているかどうかを考慮しなければならない。

申請を行う場合には、地方住宅庁は RPT に以下をはじめとする事柄を示さなければならない。

- a) 暫定 EDMO を行うことを検討している所有者に対して、それまでに行った活動の詳細
- b) 住宅が居住状態になるように、所有者が講じている、または講じようとしている措置について確認した内容の詳細
- c) 住宅が居住状態になるように所有者に対して提供した助言及び支援の詳細
- d) 地方住宅庁が自ら調査した結果であれ、所有者から得られた情報であれ、住宅が例外に該当するかどうかについての全ての情報

④ 暫定 EDMO を承認する際の RPT の役割

a) RPT が認定すべき事項

次の場合には、RPT は暫定 EDMO を承認することができる。

○RPT が次の事項等を認める場合

- ・住宅が、少なくとも6か月間完全に居住されない状態であった
- ・近い将来、住宅が居住されるようになる合理的な見通しが無い
- ・暫定 EDMO がなされた場合には、住宅が居住されるようになる合理的な見通しがある

○例外として定められている場合に該当しないと認める場合

b) RPT が考慮に入れなければならない他の事項

RPT は、コミュニティの利益、EDMO が所有者の権利に及ぼす影響及び

第三者に及ぼす可能性のある影響も考慮に入れなければならない。これは、EDMO の承認を求めようとする前に地方住宅庁が行う比較考量と同様である。RPT が事案に関係する全ての事情を考慮することができるよう、地方住宅庁は RPT に情報を提供することが求められている。

c) 補償を命じる権限

地方住宅庁が暫定 EDMO を行う場合において、命令の結果第三者の権利が侵害されるときには、RPT は地方住宅庁に対して第三者に補償するよう命じることができる。

⑤ 暫定 EDMO が効力を有することとなった場合の権限と義務

a) 命令の伝達

地方住宅庁は、命令がなされてから 7 日以内に、次を記した命令の写しを関係する者に渡さなければならない。

- 命令を行う理由と命令がなされた日
- 命令の一般的な効力
- 命令が効力を失う日
- 命令に対して不服を申し出る権利

b) 有効期間

暫定 EDMO は、行われた時から効力を発し、12 か月経過後、またはそれよりも前に期限が設定されている場合にはその期限において、効力を失う。ただし、暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出され、これに対して不服が申し立てられたために効力を発しない場合においては、暫定 EDMO は有効期限を超えてもなお効力を有し続ける。

c) 住宅が居住されるようにし、適切に管理する義務

暫定 EDMO が効力を有するようになった場合には、最終 EDMO が行われるか、暫定 EDMO が取り消されるまでの間、地方住宅庁は、住宅が居住されるようになり、また、居住され続けるようにするために適切と考える措置を講じるとともに、住宅を適切に管理するために適切と考える措置（火災その他の事由による破壊や損害に備えて保険を掛けることを含め）を取らなければならない。

d) 居住の権利を創設するための同意の確保

地方住宅庁は、住宅に居住する権利を承認する前に、所有者の書面による同意を得なければならない。

所有者が書面による同意を与えない場合においては、地方住宅庁としては所有者の意図を確認することが考えられるが、その結果、住宅を居住状態にするために取りうる措置がないと考えるときは、地方住宅庁は、最終 EDMO を行うことと、暫定 EDMO を取り消すことのいずれかを行わなければならない。

暫定 EDMO を取り消す場合において、他の権限を行使することが適切であると考えられるのであれば、そうした他の権限の行使が妨げられることはない。例えば、暫定 EDMO を出して住宅への立ち入りが可能となった際に、地方住宅庁としては、その住宅は居住可能な状態に回復させることができず、強制買収命令によって恒久的な解決を図らなければならないと考える場合もありうる。

所有者が書面による同意を行ったときは、地方住宅庁は住宅を居住状態とするための手配を行うことができる。

e) 住宅に対する保険

命令が効力を有する間、地方住宅庁は住宅に適切に保険が掛けられていることを確保する措置を講じなければならない。

f) 暫定 EDMO が有効である間の金銭的な取り決め

暫定 EDMO が有効である間、地方住宅庁は、住宅に居住している者から徴収した賃料その他の金銭を、関連する費用や第三者に支払うべき補償に充てることができる。

関連する費用とは、(所有者の同意を得て) 地方住宅庁が支払った費用であり、行政費用、居住される状態にするために発生した費用、保険費用を含め住宅を適切に管理するための費用が含まれる。

地方住宅庁は所有者に賃料その他の金銭から関連する費用及び補償を差し引いた残額を支払わなければならない。この支払の頻度は、暫定 EDMO の内容として定められる。

地方住宅庁は、住宅に関する収入と支出についての全ての記録を行い、所有者または住宅に権利を有する者が検査、確認及び写しの作成をすることができるよう合理的な便宜を図らなければならない。

所有者は、RPT に対して次の命令を求めることができる。

- 記録に示される額が関連する費用を構成しないことの宣言
- RPTの宣言を反映するために必要な金銭的な修正を地方住宅庁に求めること

g) 暫定 EDMO の終了時における金銭的な取り決め

暫定 EDMO が効力を失う日において、地方住宅庁が徴収した賃料その他の金銭が、関連する費用及び第三者に対する補償の額を超える場合には、地方住宅庁は、できる限り早期に、差額を所有者に支払わなければならない。

しかし、効力を失う日において、地方住宅庁が徴収した賃料その他の金銭が、関連する費用及び第三者に対する補償の額に満たない場合には、地方住宅庁は所有者から、命令を取り消す条件として、所有者が書面により支払うことに同意した額(負債の額を超えないもの)などを回収することができる。

住宅に居住する権利を地方住宅庁が認めることについて所有者が合理的理由なく同意を拒否したと地方住宅庁が考える場合には、所有者から負債を超えない額を回収することができる。

暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出される場合において、最終 EDMO における管理スキームが、剰余または負債の承継について定めているときは、剰余または負債は承継される。

(4) 最終 EDMO

① 最終 EDMO の目的

最終 EDMO は、暫定 EDMO または最終 EDMO がなされた後に、住宅が居住されるようにすることを目的として行われる命令である。

② 最終 EDMO が行われる場合

最終 EDMO は、それがなされない限り、住宅が空家となり、または空家であり続けると地方住宅庁が考える場合に、暫定 EDMO または既に行われている最終 EDMO に代わるものとして出される。最終 EDMO を行うに先立って、地方住宅庁は、暫定 EDMO の下で住宅が居住状態となるように適切な措置を講じていなければならない。

③ 暫定 EDMO との相違

最終 EDMO を行う際に、地方住宅庁は RPT の承認を得ることを要しない。他方、関係者は、RPT に対して、最終 EDMO について異議を申し出ることができる。最終 EDMO の下では、居住の権利を創設するために所有者から同意を得る必要はない。

④ 手続

最終 EDMO を出すかどうかを決定するにあたり、地方住宅庁は、コミュニティの利益及び命令が所有者の権利に与える影響と第三者の権利に与える可能性のある影響を考慮しなければならない。地方住宅庁は、暫定 EDMO を適用するに先立って行ったと同様の比較考量を行い、特に、異なる結論をもたらす可能性のある事態が生じ、またはそうした事態を認識するに至ったかどうかを考慮しなければならない。加えて、地方住宅庁は、最終 EDMO が第三者にどのように影響を与え、また、第三者に対して支払われる補償が影響をどのように緩和するかを考慮する必要がある。

⑤ 最終 EDMO を出す前に必要とされる事項

最終 EDMO を出す前に、地方住宅庁は命令の案の写しと通知を関係者に渡すとともに、全ての意見表明を考慮しなければならない。通知には、地方住宅庁が最終 EDMO を行うことを予定していることを述べ、以下のことを示さなければならない。

- 命令を行う理由
- 命令の案の主な条件（管理スキームの条件を含む）
- 意見申出期間の長さ（意見申出期間は、通知が行われてから少なくとも 14 日後までとしなければならない）

⑥ 最終 EDMO が効力を有することとなった場合の権限と義務

a) 最終 EDMO を行った後に必要となる事項

命令が行われた日から 7 日までの間に、地方住宅庁は、関係者に対して命令の写しと次を記した通知を交付しなければならない。

- 命令を行う理由及び命令が行われた日
- 命令の一般的な効力

- 命令が失効する日
- 命令に対して異議を申し出る権利と異議の申し出を行わなければならない期間
- 管理スキームに従って地方住宅庁が住宅を管理する方法の記述

b) 効力を有する期間

最終 EDMO は、異議申し出期間が終わるまで、効力を発生しない。RPT に対して異議申し出がなされない限り、この期間は、命令がなされてから 28 日間である。

命令は原則として 7 年後に効力を失うが、7 年より前であっても特定の日が示されている場合にはその時点において、また、(所有者の同意がある場合には) 7 年以降の特定の日に効力を失う。

c) 居住状態にするとともに適切に管理する義務

最終 EDMO が効力を有するようになった後は、地方住宅庁は、次のために適切と考える措置を講じなければならない。

- 住宅が居住されるようにすること
- 命令に含まれた管理スキームに従って、火災その他の原因による破壊や損害の発生リスクに対する保険を付すことを含め、住宅を適切に管理すること

地方住宅庁は、適時、以下について見直しを行わなければならない。

- 管理スキームの実施状況
- 住宅が空家である場合には、居住されるようにするために取りうる措置があるかどうか
- 命令の効力を維持することが、住宅が居住されるようにし、または居住される状態を維持するために必要であるかどうか

見直しを行った結果、命令を変更しなければならないと考える場合には、そのような変更を行わなければならない。

住宅が空家であり、見直しを行った上で、住宅が居住されるようにするために適切な措置がなく、または命令の効力を維持することが必要でないと考えられる場合には、命令を取り消さなければならない。

d) 最終 EDMO が有効である間の金銭的取り決め

最終 EDMO における管理スキームの案は、地方住宅庁が最終 EDMO を行うことを検討している時点において、関係者に交付されなければならない。

管理スキームとは、住宅を居住される状態にし、適切に管理するという地方住宅庁の義務をどのように履行するかを示す計画である。これは次の事項を含まなければならない。

- 住宅について行おうとする工事の詳細
 - 命令が効力を有する間において住宅に関して地方住宅庁が支出する投資的経費その他の費用の見積もり
 - 管理スキームが作成された時点において、市場において獲得できると合理的に予想される賃料として地方住宅庁が考える額
 - 地方住宅庁が得ようと考えている賃料その他の金銭の額
 - （権利の侵害に対して）第三者に支払うことを同意した補償の額及びこのような補償の支払い方法
 - 関連する費用及び補償を差し引いた後に所有者に対して支払うべき残額の支払いについての規定
 - 命令が失効する時点における残余額の支払いについての規定
 - 命令が失効する時点における補償の残額の支払いについての規定
- 住宅についての賃料の額が市場における賃料の額よりも低い場合においては、管理スキームにおいて次のことを示さなければならない。

- 差額（市場における賃料と設定しようとする賃料の間の）からの関連する費用と補償のための額との除算（実際の賃料が市場における賃料よりも低い場合には、地方住宅庁は、関連する費用及び補償のために充てる額を、差額と同額だけ減じなければならない、このことを管理スキームにおいて示さなければならない）。

- 所有者に対する残額の支払い
- 地方住宅庁が所有者から回収することが認められている額を適時残額から差し引くこと

管理スキームには次のことを記載することができる。

- 地方住宅庁が、賃料その他の支払いを関連する費用にどのように使用する予定か
- （適切な場合には）賃料又は補償に対する利子をどのように支払う予定か
- 暫定 EDMO 又は以前の最終 EDMO の下における残余又は負債が引き継がれるかどうか
- 以前の暫定 EDMO 又は最終 EDMO の下において発生した関連する費用のうち地方住宅庁が回収することを認められているものについて、所有者からどのように回収することを予定しているか

地方住宅庁は、住宅に関する収入と支出についての全ての記録を行い、所有者または住宅に権利を有する者が検査、確認及び写しの作成をすることができるよう合理的な便宜を図らなければならない。

e) 管理スキームの違反

影響を受ける者、すなわち所有者又は補償の支払いを受けることができる者は、地方住宅庁が管理スキームに従って住宅を管理することを求める命令を得るために、RPTに申請を行うことができる。

この申請が行われた場合、RPTは次のような命令をすることがある。

○地方住宅庁が、管理スキームに従って住宅を管理すべきこと（及びそのために地方住宅庁が取るべき措置を示すこと）

○最終 EDMO を変更すること

○影響を受ける者に損害賠償の支払いを命ずること

○RPTの命令に示された日において最終 EDMO を取り消すこと

f) 最終 EDMO の終了時における金銭的取り決め

最終 EDMO が効力を失う日において、管理スキームの下で所有者等に支払われるべき残額がある場合には、地方住宅庁は、管理スキームに定められた方法で、支払いを行わなければならない。

しかし、効力を失う日において、徴収された賃料その他の金銭の額が、地方住宅庁に発生した関連する費用の額（及び第三者に支払われた補償の額）を下回る場合には、地方住宅庁は所有者から、命令を取り消す（早期取り消し）条件として、所有者が書面により合意した額（負債の額を超えない限度において）のみを回収することができる。

最終 EDMO に続いてさらに最終 EDMO が出される場合において、後の最終 EDMO における管理スキームにその旨の規定があるときは、剰余又は負債の額は引き継がれる。

(5) 変更、取り消し及び異議申し立て

① EDMO の変更

地方住宅庁は、適切であると考えられる場合には、暫定 EDMO 又は最終 EDMO の条件を変更することができる。これは、地方住宅庁が自発的に行い、又は関係者（所有者または住宅に権利を有する者を含むが、地方住宅庁によって住宅に住むこととなった者を含まない）からの申請によって行われる。

暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更する前に、地方住宅庁は、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 変更の効果
- 変更の理由
- 意見申出期間

地方住宅庁は、通知がなされた日から少なくとも14日後に終了する意見申出期間の間になされた意見表明を考慮しなければならない。

地方住宅庁がその後命令を変更することを決定した場合には、決定をしてから7日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 命令を変更する決定の写し
- 次のことを記した通知
 - －決定の理由及び決定がなされた日
 - －決定について異議を申し立てる権利
 - －異議を申し立てることができる期間

関係者からの申請を受けたが、地方住宅庁が暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更することを拒否しようとする場合には、拒否をする前に関係者に次のことを記した通知を行わなければならない。

- 地方住宅庁が変更を拒否する考えであること、及び次の事項
 - －変更を拒否する理由
 - －意見申出期間

地方住宅庁は、通知がなされた日から14日後以降に終了する意見申出期間になされた意見表明を考慮しなければならない。

地方住宅庁が命令を変更することを拒否する場合には、決定をしてから7日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 命令を変更しないという決定
- 決定の理由及び決定がなされた日
- 決定について異議を申し立てる権利
- 異議を申し立てることができる期間

② EDMO の取り消し

次の場合には、地方住宅庁は、自発的に又は関係者からの申請により、暫定 EDMO 又は最終 EDMO を取り消すことができる。

- 暫定 EDMO の場合
 - －住宅が居住状態になるために取りうる適切な措置がないと地方住宅庁が考える場合

－暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出された場合

○最終 EDMO の場合

－住宅が居住状態になるために取りうる適切な措置がないと地方住宅庁が考える場合

－命令を維持することが必要でないとする場合

－引き続き最終 EDMO が行われた場合

○暫定 EDMO 又は最終 EDMO の場合

－取り消しを行ったとしても住宅が居住状態になり、または居住された状態が維持されると地方住宅庁が考える場合

－住宅が売却されると地方住宅庁が考える場合

－第三者の権利の侵害を予防し又は停止するために命令を取り消すことが適切であると地方住宅庁が考える場合

－いかなる事情によるにせよ、命令を取り消すことが適切であると地方住宅庁が考える場合

取り消しが提案される時点において住宅が居住状態である場合には、所有者の同意がなければ、命令を取り消すことはできない（最終 EDMO によって置き換えられる場合を除く）。従って、所有者が自身で居住者を管理することを望まない場合には、地方住宅庁は、命令を取り消す前にまず居住状態を解消しなければならない。

関係者から取り消しの要求があった場合においては、地方住宅庁に発生した必要な費用のうち賃料によって回収されていない額を、要求をした者又は他の者が支払うことに同意しない限り、命令を取り消すことを拒否することができる。

暫定 EDMO 又は最終 EDMO を取り消す前に、地方住宅庁は次のことを行わなければならない。

○関係者に次を記した通知を行うこと

－取り消しの理由

－意見申出期間

○提出された意見表明を考慮すること

地方住宅庁がその後命令を取り消すことを決定した場合には、決定をしてから7日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

○命令を取り消す決定の写し

○次のことを記した通知

－決定の理由及び決定がなされた日

－決定について異議を申し立てる権利

－異議を申し立てることができる期間

③ 異議申し立て

関係者（所有者及び住宅に権利を有する者）は、EDMO について地方住宅庁が行った決定について、次のことに関し異議を申し立てる権利を有する。（暫定 EDMO を行うことは、RPT によって決定されるため、異議申し立てを行う権利は生じない。）

- 最終 EDMO を行う決定
- 最終 EDMO の条件（管理スキームの条件を含む）
- 賃料収入の剰余の支払いについての暫定 EDMO の条件
- 暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更又は取り消す決定、又は変更又は取り消しを拒否する決定
- 第三者に対して補償を行わない決定又は提示された補償の額についての決定

異議申し立ては、通知に示された日から 28 日以内に行わなければならない。この期間内に申し立てがなされないことについて十分な理由があると考えられる場合には、RPT は期間の経過後になされた申し立てを認めることができる。

（6）その他の規定

① 家具の扱い

暫定 EDMO 又は最終 EDMO が行われた住宅の中に家具がある場合、地方住宅庁はこれを占有する権利を有する。

地方住宅庁は、暫定 EDMO 又は最終 EDMO が行われた住宅に家具その他の物件を付すことができる。そのために発生した費用は、関連する費用として扱われる。

② 調査及び検査を実施するための立ち入りの権限

EDMO が効力を有している場合、地方住宅庁の承認を得た者は、所有者（知れている場合は）に少なくとも 24 時間前に通知をしたうえで、調査又は検査を行う目的のために合理的な時間に住宅に立ち入ることができる。

住宅が居住状態でないときは、立ち入りの承認を得た者は、退去する際に不法侵入が起きないように住宅を適切な状態にしなければならない。

住宅への立ち入りを行おうとして拒否された、又は住宅が占有されていないと考える場合には、地方住宅庁は、立ち入りを許可する令状を治安判事に対して請求することができる。

③ 作業を実施するための立ち入りの権限

EDMO が効力を有している間、地方住宅庁または地方住宅庁から書面による承認を得た者は、合理的な時間に住宅に立ち入って作業を行う権利を有する。意図された行為について合理的な通知を受け取りながら、地方住宅庁の職員、代理人又は請負人が作業を行うことを妨げた占有者は、地方住宅庁が必要であると考えることの実施を承認することを命じられる。

5. 我が国へのインプリケーション

以下では、必ずしもつきつめたものではないが、EDMO と同様の仕組みを我が国で設けようとするるとどのような点が問題となりそうか、また、こうした仕組みを設ける前提として、人の権利を制限する根拠をどこに求めるかについて考察することにする。

(1) 制度の構成についての検討

考察の前提として、EDMO において地方行政庁をはじめとする関係者が有する地位がどのようなものとされているかを確認しておく。

まず、地方住宅庁は EDMO の対象となる空家について占有をすることができるものの、権利 (estate、interest) を取得せず、従って、空家についての権利を売却したり、空家についてリースホールドの設定を行うことができない。反面、空家の所有者は、リースホールドの設定をすることはできないものの、空家を売却することはできる。

他方、地方住宅庁は、(上記のように空家を売却等することを除けば) 空家の所有者が空家についてなしうるいかなることをもなしうるとされ、リースホールドの付随条件の全てを有する権利等を空家について創設することができる。

地方住宅庁が設定するこの権利は、あたかもコモン・ロー上のリースホールド (絶対定期賃借権 term of years absolute) であるかのように取り扱われ、賃貸借関係については地方住宅庁があたかも空家の所有者であるかのように取り扱われる。地方住宅庁は賃料を受け取ることができ、これによって空家について

行った改修工事の費用を回収する。他方、空家の所有者は、空家の管理についての権限を行使することはできず、賃料を受け取ることもできない（ただし、改修工事の費用を回収した残額は受け取ることができる）。

このように、権利が移転しないとしていながらあたかも移転があったかのように、また、リースホールドそのものの設定はできないとしながらあたかもリースホールドの設定があったかのように扱うとしている。

そうすると、仮に我が国で同様の仕組みを構築しようとする場合、一つの方法としてはこのような仕組みをそのままあてはめることにして、空家についての権利は移転しないとした上で、居住者と行政機関との間の関係の処理に関しては権利が移転したのものとして取り扱うという方法を取ることが考えられる。

先に述べたように、ある事項（A）はB（例えば所有権）でないとしておきながら、AとBとはその効果が同じであって、法的関係の処理のためにはAはBとして扱われる、という仕組みを取るのには、やや違和感がないわけではないが、仮にこのような方法を取るのであれば、行政機関が空家を管理する（民法的な概念とは別の）包括的な権限を獲得し、それに基づいて空家を第三者に使用させ、その対価としての賃料を受領する権限を有すると構成（政策的な理由から特別の権限を設定したという構成）し、この場合の権利関係の処理は既存の民法的な制度を準用して行う、と考えることになるであろう。

別の方法としては、空家の所有者、行政機関、空家に居住することとなる者の間の関係を、私法的な関係として整理する方法が考えられるだろう。

こうした内容を実現するために設けることとなる法規範としては、ア）一定の条件を満たす空家は、そのまま放置してはならず、人が居住するようにしなければならないとの一般的な義務を課す、イ）特に必要がある場合には、行政機関が、空家をそのまま放置してはならず、自らが居住しないのであれば他の者を居住させなければならないとの命令を発する、ウ）イ）の命令が実現されない場合には、行政機関が、所有者に代わって空家の管理権限を行使することとともに、以後所有者が管理権限を行使してはならないこととする、といったものが考えられるだろう。

そして、この「管理権限」の内容は、上に述べたように、賃借権に基づくものとして構成する方法と、この新たな法規範によって創設される特別の権限（空家について必要な改修を行い、第三者に使用させ、かつ、その対価を受領する権限）として構成する方法があるだろう。

ただ、賃借権に基づくものとして構成する場合には、それを行政機関が行使す

る前提として何らかの補償は必要ないのだろうかという疑問が生じやすい。他方、管理権限の内容を特別の権限として構成する場合には、対象となる空家について私法上の取引として行われている可能性のある賃貸借等との関係を整理するための規定⁶⁰を設けておくことが必要となるだろう。

また、こうした義務規定を設けようとする場合には、行政機関が住宅を使用させなければならないとの命令を出すことを正当化する根拠は何であり、具体的にどのような場合に命令を行うことにするのか課題となる。

(2) 義務を課す実質的根拠

先にみたように、イギリスでは、ア) 新規の土地の開発は抑制し、既存の住宅を活用するとの基本的な政策の下、イ) 空家はその周囲の地域に悪影響を及ぼすこと、ウ) 空家を活用すれば、住宅を必要とする者に住宅を供給することが可能であること、を EDMO の創設根拠としている。

我が国において同様の制度を設けようとするときに、背景となる経済的、社会的状況が必ずしも同様でなければならないわけではない。従って、こうしたイギリスの事情はあくまでも参考となるに過ぎないが、ア) からウ) の事情を考察の手がかりとしてみる。

ア) のような政策が存在する場合には、ウ) との関係において、空家の所有者の権利を制限してまでも既存の住宅としての空家を活用することが正当化されやすくなるだろう。我が国においても、良好な住宅ストックの活用を図ることが政策の方向性であるが、仮に、新規の開発や住宅建築がかなり抑制されるということであれば、同様に空家の所有者の権利を制限することが正当化されやすくなるだろう。他方、住宅を必要とする人がいるとしても、新規の供給を行って対応することができるのであれば、空家の所有者が自分の財産を自由に使用する権利を制約することに対して反対する主張が、よりもっともらしいものとなるだろう。

イ) については、家屋が荒廃して良好な景観づくりに支障を生じさせる、火災の予防上危険な場所となるといった悪影響が生じることが我が国でも意識されはじめている⁶¹。ただその解決策としては、人を住まわせること（EDMO が提供する解決策）の他に、建物を除却することも考えられる。むろん、建物の除却も相当に強制的な手段であり、強制的な賃貸と比べてどちらの方が権利に対する介入の程度が高いかについては議論があるだろう。

⁶⁰ 例えば、空家となっているとしても、それは法律関係ではなく状態を述べているのであって、その空家の賃借人が存在しないとは限らない。

⁶¹ ニセコ町の条例や松江市の条例を参照。

この点は、上に述べたように、新規供給がウ)の問題を解決するための手段としてどの程度利用可能であるかによっても異なってくるように思われる。新規供給が可能であるほど、イ)の解決策としてはそのような悪影響の原因それ自体を除去することがよりもっともらしくなる。すなわち、ウ)の問題については新規供給による対応に委ねることにして、空家を強制的に賃貸するのではなく、建物を除却することとする方が、権利を制限する論拠と手法とが一貫することになるだろう。

このように考えると、ア)の面からの制約の程度が強くないほど、ウ)のことは公共政策としては好ましいとしても、これを実現する方法として私人が有する空家の使用の仕方に強制的に介入するような方法によることの問題がより強く意識されることになるだろう。

以上は、住宅を「住宅一般」として考えた場合であるが、何か特定の目的をもった「住宅」を対象として考える場合には、少し異なる様相が異なってくるかもしれない。何らかの意味で保護が必要な人（例えば高齢者）が多数いるにも関わらず、そうした人が使用できるような住宅の現実の供給が不足し、他方において潜在的な供給（空家ストック）が存在するような場合があるとすれば、EDMO類似の制度によって空家所有者の権利を制限することが正当化される可能性がそれだけ高くなるだろう。

最後に、EDMOは、強制買収よりも時間と資源を要しないような強制的な手続として構想されているが、こうした強制的な手段が控えていることによって、地方自治体とRSLが提供する任意のリーススキームへの所有者の協力を得やすくなる効果が意図されている。

こうした考え方にならうとすると、強制をしてまでも解消しなければならない事例に対処するために強制力を有する制度を創設するけれども、これと並行して、所有者の自発的な協力を促す仕組みを用意しておくという対応を取ること、あるいは、イギリスにおいてそうであったように、まずは所有者の任意の協力を得て空家の賃貸借を行う仕組みを運用し、その動向を踏まえて、一步進んだ強制力を有する制度の創設について検討するといった対応が考えられるだろう。

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24年1月から3月までの間に、国土交通政策研究所では、以下のような活動を行っております。詳細については、それぞれの担当者または当研究所総務課にお問い合わせいただくか、当研究所ホームページをご覧ください。

I 研究発表会

平成24年2月29日(水)、中央合同庁舎2号館講堂にて当研究所の研究発表会を開催しました。研究所職員による発表の他に、公募に応募いただいた方4名による発表も行いました。

当日は、民間企業や自治体職員、関係法人職員等一般の参加者が105名、国土交通省職員が53名、合計158名の多数の方にご参加いただきました。

また、参加された皆様にはアンケートにご協力いただき、貴重なご意見・ご感想をいただきましたことにも併せてお礼申し上げます。

プログラム

- | | | | |
|-------|---|---------------------------|--------|
| 13:15 | 開 会 | 所長挨拶 | 飯塚 裕 |
| 13:20 | 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調査研究 | 主任研究官 | 酒井 達彦 |
| 13:40 | 高齢者等の土地・住宅資産の有効活用に関する調査研究 ～高齢者世帯、子育て世帯に対するグループインタビュー結果の概要報告～ | 研究官 | 明野 斉史 |
| 14:00 | オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究 ～三大都市圏を対象として～ | 研究官 | 阪井 暖子 |
| 14:20 | つくば市からみた筑波研究学園都市の課題について | 都市局都市政策課 | 本位田 拓 |
| 14:40 | 我が国におけるPFI/PPPの振興策について (1)英国の動向から学ぶ事 | 政策研究官 | 村野 清文 |
| | (2)インドの支援策等を参考にして (株)大和総研調査提言企画室 | 上席主任研究員 | 長谷部 正道 |
| 15:20 | 《 休憩 》 | | |
| 15:40 | 地域の交通アクセシビリティ指標に関する調査研究 | 研究官 | 田畑 美菜子 |
| 16:00 | 運輸事業における規制緩和の効果に関する調査研究 | 前主任研究官 | 内山 仁 |
| 16:20 | 運輸企業のための組織的安全マネジメント手法に関する調査研究 | 研究官 | 熊坂 祐一 |
| 16:40 | 公共交通機関における津波対策に関する調査研究 ～2010年チリ地震津波及び2011年東北地方太平洋沖地震津波の経験を踏まえ～ | 前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所 主任研究員 | 藤崎 耕一 |
| 17:00 | コンテナ物流情報サービス(Colins)の日中連携と物流分析への応用について | 港湾局港湾経済課 | 富田 晃生 |
| 17:20 | 閉会の辞 | 副所長 | 工藤 洋一 |

II 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ます。

2)開催状況

第 149 回 「地域交通の確保に向けた国内外の取組みとその課題」

日 時：平成 24 年 1 月 25 日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎 2 号館国土交通省第 2 会議室 A・B
講演者：和歌山大学経済学部 教授 辻本 勝久氏

※担当 田畑研究官

第 150 回 「東アジア経済を中心とした世界経済の現状と展望」

日 時：平成 24 年 2 月 15 日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎 2 号館国土交通省第 2 会議室 A・B
講演者：ゴールドマン・サックス証券株式会社 経済調査部 李 智雄氏

※担当 熊坂研究官

第 151 回 「不動産バブルと景気」

日 時：平成 24 年 3 月 21 日（水）12：30～14：00
場 所：中央合同庁舎 2 号館国土交通省第 2 会議室 A・B
講演者：獨協大学経済学部 教授 倉橋 透氏

※担当 落合研究官

※ 当研究所ホームページは、「国土交通政策研究所」で検索して下さい。

※ または、以下の URL でご覧いただけます。

URL： <http://www.mlit.go.jp/pri/>

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

I. 投稿募集

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

| 投稿要領 | |
|--------------|--|
| 投稿原稿及び原稿のテーマ | 投稿原稿は、未発表のものにかぎります。 テーマは、国土交通政策に関するものとします。 |
| 原稿の提出方法及び提出先 | ◆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。