

# PRI Review

国土交通政策研究所報 第50号 ~2013年秋季~

パースペクティブ

パリ改造事業と日本への影響

調査研究から

LCCの参入効果分析に関する調査研究(Kick-off)

空地等の発生・消滅の実態の状況に関する  
全国市町村アンケート調査結果(続報)

公共交通の維持・活性化に関する調査研究(Kick-off)

住宅ローンの破綻に伴う任意売却について

航空法における独占禁止法適用除外制度の効果に関する調査研究

公共政策における社会合意形成過程~韓国の公共葛藤管理~(その2)

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

国土交通省 国土交通政策研究所



# PRI Review

第50号 ~2013年秋季~

## 目 次

### □パースペクティブ

パリ改造事業と日本への影響 . . . . . 2

副所長 堀 正弘

### □調査研究から

LCCの参入効果分析に関する調査研究 (Kick-off) . . . . . 16

研究調整官 松永 康司、研究官 渡辺 伸之介、研究官 内田 忠宏

本調査研究は、LCCが我が国の（国内）航空市場、ひいては鉄道やバスを含む幹線交通市場に与える影響を定量的・定性的に把握するとともに、地方空港のLCC誘致に係る国内外の事例の収集等を通じて、LCCの活用による航空ネットワークの充実のために国及び地域が実施すべき政策及びその際留意すべき事項について提案する事を目的としている。本稿では、現在進めている調査研究の概要を紹介する。

空地等の発生・消滅の実態の状況に関する全国市町村アンケート調査結果 (続報)  
. . . . . 22

研究調整官 廣松 新、研究官 明野 斉史、研究官 阪井 暖子

本稿は、全国1,742市町村に対して実施した空地等の発生・消滅の実態の状況についてアンケート調査結果についての続報である。管理不全の空地の状況や、空地があることによる利点、問題点、空地等についての住民からの意見の状況やそれに対する対応方法、空地等の管理や利活用の取り組みの状況や課題などについてのアンケート結果を紹介する。

公共交通の維持・活性化に関する調査研究 (Kick-off) . . . . . 32

総括主任研究官 長谷 知治、研究官 内田 忠宏、研究官 渡辺 伸之介、研究官 中尾 昭仁

本調査研究は、我が国の地域公共交通を維持発展させていくために参考となる諸外国の地域公共交通について、その在り方についての考え方や制度の具体的な枠組み等について整理することにより、国や地方公共団体における地域公共交通施策の企画・立案に貢献することを目的としている。本稿では、現在進めている調査研究の概要を紹介する。

## **住宅ローンの破綻に伴う任意売却について . . . . . 36**

総合政策局 政策研究官 平瀬 敏郎

住宅ローンの返済が不可能になった際に、抵当権がついている不動産を競売により処分して精算する従来からの方法に加えて、近年は任意売却という手法が一般的となってきている。任意売却は、債権者の了解のもとに抵当権の解除を行い、一般市場で当該不動産を売却し精算するもので、債務者、債権者の双方に利益がある方法である。本稿では、その概要について解説し考察を加えた。

## **航空法における独占禁止法適用除外制度の効果に関する調査研究 . . . . . 44**

研究官 内田 忠宏、研究官 井熊 伸吾、客員研究官 原田 峻平

平成 22 年以降、利用者利便の増進を目的とし、航空会社間の提携関係の深化を図るための協定（提携深化協定）に関して、航空法における独占禁止法の適用除外制度の認可対象とする運用がなされているが、一方で、本制度は市場における競争の制限につながるおそれがあるという意見もある。本調査研究は、諸外国における航空会社間の提携に対する競争法適用除外制度の取扱いについて調査を行うとともに、我が国における提携深化協定による利用者利便への影響等について、現時点で可能な範囲での調査・分析を実施したものであり、本稿では、その研究成果について紹介する。

## **公共政策における社会合意形成過程～韓国の公共葛藤管理～（その 2） . . . . . 64**

前所長 周藤 利一

韓国では、公共政策の過程で生じる conflict を「公共葛藤」と称し、その発生を予防したり、円満に解決するために、公共葛藤管理として官民を挙げて様々な取組みが行われている。本稿は、前号に続き、公共葛藤管理に関する現行制度のうち中央行政機関に関する内容について紹介する。

## **□ P R I R e v i e w 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集 . . . . . 86**

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)

## パリ改造事業と日本への影響

副所長 堀 正弘

### 1. はじめに

2012年の世界各国の外国人訪問者数を見てみると、フランスが約8,300万人で、2位のアメリカの約6,600万人を大きく引き離して世界一となっており、同国訪問者の多くはその首都であるパリを訪れている。また、各国の調査研究機関が公表する様々な世界都市競争力ランキングにおいても、パリはニューヨーク、ロンドン、東京等と並び、絶えず上位にランクインしている。例えば、森記念財団の「世界の都市総合力ランキング（2013年度版）」では、パリはロンドン、ニューヨークに続き第3位（ちなみに東京は4位）にランクされており、都市の力を表す「経済」、「研究・開発」、「文化・交流」、「居住」、「環境」及び「交通・アクセス」という主要6分野のうち、特に「居住」、「交通・アクセス」及び「文化・交流」の分野における評価が高くなっている。

パリは何故これほど人々を惹きつけるのか、何故これほどの競争力を保持しているのか。これらの疑問に答えるためには、パリが現在に至るまでに辿ってきた歴史に触れざるを得ない。今日のパリでは、都市内で、政治、経済、社会、文化等様々な分野での人の活動、モノ・カネの動きが活発に展開され、それらが都市の評価につながっていることは言うまでもないことではあるが、それらの基礎となるフィジカルな都市という器自体が持つ影響力も大きいものと思われ、その形成過程を振り返ることは重要である。

本稿においては、以上のような観点から、ナポレオン3世の第2帝政期にセーヌ県知事ジョルジュ・オスマンによって行われ、現在のパリの骨格を造り上げたと言われるパリ改造事業の概要を明らかにする（今年は1853年にオスマンがセーヌ県知事に任命されてからちょうど160年目の節目の年に当たっている。）とともに、明治期以降の東京をはじめとする日本の諸都市の近代化にどのような影響を与えたかを紹介し、今後の都市整備の参考となることを期することとしたい。

### 2. パリ改造事業の背景・目的

パリ改造事業が行われた時代的背景や目的としては、政治面、経済面、社会面等から様々なものが考えられるが、ここでは、以下の3点に分けて簡単な説明を加えることとする。

#### (1) 帝都にふさわしい都市への改造

当時のヨーロッパでは、イギリス、フランス、プロイセン、オーストリア、ロシア等の列強諸国が、域内、あるいは、海外でも覇権を争っており、国内外に対してその威信を示す必要があった。中でも、国の首都の威容を内外に示すことは国力を誇示するための格好の手段であった。

ナポレオン 3 世はロンドンでの亡命生活中に、その近代化され、威風堂々とした街並みに直面し、時代遅れの都市となっていたパリを、第 2 帝政の威信をかけてヨーロッパの中心都市としてふさわしい帝都に改造しなければならないという政治的な信念が強かった。

### (2) 産業化・資本主義化への対応

フランスでは、1830 年代頃よりイギリスからは数十年遅れて産業革命が始まり、国内あるいは都市内で産業基盤の整備を促進することが急務となっていた。特に、政治のみならず、経済の中心でもあった首都パリは中世以来の城塞都市として旧態依然たる都市構造が維持されてきており、原状のままではヨーロッパ列強各国で急激に進展する産業化、資本主義化から取り残されてしまう恐れがあった。

このような経済社会の変化に対応するためには、1830 年代から既に着手されていたパリを中心とする鉄道網の整備とともに、パリ市内外の道路網の大規模な再編など、交通網をはじめとした公共インフラの整備を推進することが産業政策上の喫緊の課題となっていた。

### (3) 都市の過密による社会問題への対応

フランスでは産業革命の進展に伴い、農村部から都市への大規模な人口に移動が生じ、特に、パリでは、旧市街のみでも、1800 年代初頭に約 55 万人であった人口が 1840 年代半ばには 100 万人を超え、わずか 40 年余りの期間に約 2 倍に増加していた。これに 1860 年にパリ市に編入されることになる郊外の人口も加えると、既に 1830 年代半ばには 100 万人、1850 年代半ばには 150 万人を超えるなど、人口の増加が顕著であった。これに伴い、従来から過密であったパリ中心部の人口密度がより一層高くなり、1 ヘクタール当たり 800 人～1,000 人、あるいはそれ以上というエリアが拡大していた(現在の東京 23 区全体では 145 人、最も高い豊島区でも 219 人)。

このような過密により、劣悪な住宅・居住環境、日照・通風不足、馬車等による交通混雑、非衛生によるコレラ等の流行など様々な社会問題が発生し、これらの問題への対応が急務となっていた。しかしながら、1830 年に成立した七月王政政府 (1830.7～1848.2) は財政の緊縮・健全化を掲げて公共事業投資には消極的で、建築線の指定等を通じた民間による自主的な道路やオープンスペースの整備などに期待を託する自由放任政策をとり、抜本的な対策はとられなかった。一方で、大資本家やオート・バンク (金融貴族) と呼ばれる旧来の銀行の保護には厚く、これらの資本は人口増加による収益拡大を目指し、パリの外周部で積極的な開発投資を行い、計画性がない無秩序な新市街地が形成されるという新たな問題も発生し、これについても緊急な対応が必要となっていた。

## 3. ナポレオン 3 世とオスマン

ここでは、パリの改造事業の推進の主役となるナポレオン 3 世 (1808～1873、ナポレオン 1 世の弟ホラント王ルイ・ボナパルトの 3 男、第 2 共和政大統領在任 1848～1852、第 2 帝政皇帝在位 1853～1870) とジョルジュ・オスマン (1809～1891、セーヌ県知事在任 1853～1870) の人となりと事業にかかわるに至った経緯について、簡単に紹介することとする。

ルイ・ナポレオン (後のナポレオン 3 世) は、1848 年の二月革命により成立した第 2 共和政下で同年 12 月に行われた大統領選挙に立候補し、当選 (任期は 4 年) した。その後、議会との対立等を背景

に1851年12月にクーデターを決行、新憲法を制定し、任期10年の独裁的権力を有する大統領に就任した。さらに、翌1852年12月には帝政移行の可否を問う国民投票を実施、圧倒的多数の支持を獲得し、尊敬していた伯父ナポレオン1世の後を引き継ぎ念願通りナポレオン3世として、第2帝政を開始した。

ナポレオン3世のパリ改造への取組みは、既に1848年12月の大統領就任時から始まっており、新たにベルジュをセーヌ県知事に任命し、早急に事業に取りかかることを指示した。しかしながら、当時パリは先の七月王政時からの巨額の債務を抱えており、健全財政主義者のベルジュは市議会と組んで改造事業の実施をできる限り遅らせようとし、大統領と対立した。このため、第2帝政成立によりナポレオン3世となったルイ・ナポレオンは、1853年6月、ベルジュを解任し、ジロンド県（県都はボルドー）知事であったオスマンを新たなセーヌ県知事に任命した。オスマンの「回想録」によると、知事叙任式の夜、ナポレオン3世に呼ばれた際の出来事は、以下のとおりであった。

「皇帝は、私に1枚のパリの地図を示した。そこには皇帝が実現するつもりである新しい道路が、緊急性の度合いに応じて、青、赤、黄、緑で塗り分けられていた。そして、皇帝は直ちに着工するように私に命令した。」

ナポレオン3世は、ナポレオン1世失脚後、一族とともにフランスを追放され、スイス、ドイツ、イギリス等を転々としながら亡命生活を送っていた。その中でも、特に、イギリス滞在中には同国の産業革命の急速な進展や大英帝国の首都にふさわしいロンドンの計画的に整備された威風堂々とした街並み、市民の憩いの場となっている広大な公園などを目の当たりにし、中世以来の旧態依然とした過密で非衛生的なパリを抜本的に改造する必要性を痛感していた。同時に、青年期より熱心に学んでいたサン・シモン主義、すなわち「富の生産を促進することが社会の重要な役割であり、産業階級を貴族や僧侶より重視しなければならない。資本家と労働者はともに産業階級であり、両者は対立的な存在ではない。」という考え方を信奉し（「馬上のサン・シモン」とも呼ばれた）、パリ中心部のスラム街の改良や労働者住宅の供給など社会政策的な必要性があることも認識していた。

一方、オスマンは、第1帝政期に陸軍省の主計官を務めた経歴がある父を持ち、パリの名門リセアンリ四世校などを経て七月王政期に内務省に入った。主として国内南西部の諸県で行政経験を積み、第2共和政下では共和制度に反発し、当初任官拒否をしたが、その後復職し、ヴァール県、イヨンヌ県で知事を歴任した後、1851年11月にはジロンド県知事に就任した。そして、自身の「回想録」でも「私は生まれの面でも信念の面でも、帝政主義者である」と述べているように、同年12月のルイ・ナポレオンのクーデターに際しては全面的に支援を行い、その後の帝政移行に大きな貢献を果たした。このような、事情を背景に、パリ改造に並々ならぬ熱意を見せるナポレオン3世の意図を熟知していた腹心の内務大臣ペルシニーの推薦により、1853年6月、オスマンはセーヌ県知事に任命された。

ナポレオン3世とオスマン以前においても、ルイ14世のシャンゼリゼ通りとチュイルリー庭園、ルイ15世のコンコルド広場と凱旋軸延長、ナポレオン1世のリヴォリ通りとウルク運河など、その時々権力者によりパリを改造する事業は営々として行われてきた。しかしながら、ナポレオン3世とオスマンによる事業は、パリ全域を対象としたという規模の面でも、あるいは個々の道路や構築物の建造という単発的な事業ではなく、面的整備を含め都市インフラ全体の改造を行ったという対象の面で

も、過去のものとは次元が全く異なるものであり、これにより現在のパリの基本的な都市構造は形成された。



図1 ナポレオン3世<sup>1</sup>



図2 ジョルジュ・オスマン<sup>2</sup>

#### 4. パリ改造事業のための新たな仕組み

##### (1) 超過収用

フランスでは、1804年のナポレオン民法典において、「公益を実現するためであり、かつ事前に補償金が支払われない限り、財産を失うことはない」と定められ、私的所有権の保護が法的に確立された。これを受け、個人の財産を公共の用に供する場合の要件と正当な補償を行う際の手続を定めるため一連の立法が行われ、1841年にはそれまでの法律に修正を加えた「土地収用法」が成立した。同法のスキームは、立法府が事業の公益性を認定し、行政が収用の対象となる財産と補償金額を決定、裁判所の決定により収用による所有権移転の効果が発生するという非常に厳格なものであった。

その後、パリで道路整備が始まると、収用に伴い利用価値の低い狭小・不整形の建築物の整備に適さない残地の発生に対処する等の観点から、上記のスキームについて1852年に重要な改正が加えられた。すなわち、道路の拡張、新設のための土地収用の際に発生する残地が衛生的な建築物を建築できるだけの面積や形状を有していないと認められる場合は、行政は影響を受ける土地全体を収用対象に含めることができるとする超過収用制度が導入されたのである(1852年3月26日のデクレ(政令))。同制度は、行政に道路整備と一体的に沿道を整備するための用地を取得するための手段を付与するものであり、抜本的な都市改造を推進する上での意義は極めて大きかった。これにより、行政は超過収用した沿道の土地を、道路整備に伴う地価上昇を見込んだ価額で民間事業者に売却することを通じ、開発利益を吸収することができるようになり、事業収支の向上を図ることが可能となった。実際、第2帝政期においては超過収用を含む土地収用が盛んに行われ、年間200～300件程度、多い年では600

<sup>1</sup> ナポレオン3世 <http://ja.wikipedia.org/wiki/ナポレオン3世> (2013年10月現在)

<sup>2</sup> ジョルジュ・オスマン <http://ja.wikipedia.org/wiki/ジョルジュ・オスマン> (2013年10月現在)

件を超え、ピークの1866年には848件に達しているが、1870年からの第3共和政期に入ると2桁に激減している。

なお、沿道の土地の超過収用は、1859年のデクレにより残地の接続地の所有者が被収用地の取得を望まない場合に限定され、その結果、行政自らが沿道の土地を売却して開発利益を吸収する機会が減少してしまうこととなり、オスマンは大いにこれを嘆いている。

また、オスマンは、民間事業者による沿道の土地の売却の際には、契約書類の中に沿道の居住環境や都市景観を確保するために必要な様々な建築条件を盛り込み、「オスマン様式」とも呼ばれる統一性のある整然とした街区の形成を積極的に推進した。当時は都市計画に関する法制度はまだ存在しなかったが、安全や衛生の確保からの建築に関する法令による個別の規制は存在していた。例えば、建築物の高さに関しては、1783年の勅令により、前面道路幅員が7.8m未満、7.8m以上～9.75m未満、9.75m以上の場合に応じて、それぞれ11.7m以下、14.6m以下、17.55m以下に制限されており、オスマンの時代の1859年には、これらに加えて前面道路幅員が20m以上の場合には高さは20m以下とすべきこととされた。しかしながら、これらの規制はあくまでも安全上、衛生上の観点からの必要最小限のものにとどまっておらず、街づくり全般を計画的に実施することを目的とするものではなかった。

沿道の土地の売却の際の建築条件は、これらの法令による規制を民事契約により補足・上乘せするものである。その具体的な内容は街区の位置や特性に応じて様々であるが、一般的に課せられた条件としては、建築物の高さをそろえること、ファサード（建物の正面）の主要線が水平に連続するようにすること、ファサードの素材は切石を用いるとともに、バルコニーや装飾帯を設けること、土地取得から一定期間内（通常1～3年程度）に建築を行うこと等が挙げられる。

このような建築条件は市が直轄で道路事業を行う場合はもとより、後述のように民間事業者による事業を委託する場合においても沿道の土地の取得者に課せられ、市の直轄事業の場合と同様、統一感のある整然とした街並みが短期間で形成されていった。

## (2) 民間委託方式の活用

道路事業は市の直轄事業に加え、民間事業者への委託方式も広く活用して推進された。事業の財源をいかに確保するかということは当時でも最も悩ましい問題であり、産業革命により急速に資金力、技術力を手にした民間事業者を最大限に活用したことがパリ改造事業の大きな特色である。この場合、市と民間事業者が一定の道路事業の施行について協定を結び、事業者が所要資金を調達し、事業リスクを負担しながら工事を実施する。その際には、前述の超過収用を含む土地収用権も民間事業者が行使し、同者は道路本体のみでなく沿道用地の整備も行う。工事完了後、道路は市に引き渡し、沿道用地については自ら売却（あるいは、保有したまま建物を建築し、それを賃貸）、これにより事業に伴う開発利益を吸収することができ、その利益が民間事業者の参入の大きなインセンティブとなった。

一方、道路部分の工事費については、後年度割賦で市から事業者へ補助金が支払われるのが一般的であり、市には資金調達を事業者に行わせながら事業を前倒しで実施できるという大きなメリットがあった。改造事業の初期には市の直轄事業がほとんどであったが、1858年頃以降になると民間委託事業が増えてきており、全体で見ると両者がそれぞれ半々程度であった。

## 5. パリ改造の各事業の概要

パリ改造事業は、前述のように、パリ全域を対象とし、空前絶後と言っても良いほどの規模をもって、様々な事業を総合的に実施したという点で歴史に残る事業である。以下においては、パリの改造のために行われた主な事業ごとにその概要を見てみることにする。

### (1) 道路事業

パリ改造事業の中で最も重要視されたものは、ナポレオン 3 世が自ら描き、セーヌ県知事任命直後にオスマンに実施を指示した道路プランを実現する事業である。

オスマンは、ナポレオン 3 世の道路プランをベースに自らの創意工夫を加え事業に着手するが、両者の考え方は全く一致していたわけではない。識者の間では、しばしば「ナポレオン 3 世はロマン主義者であるが、オスマンは古典主義者である」と言われる。古典主義の都市美学では直線的なデザイン、街並みの統一、そしてパースペクティブ（眺望）の 3 つが重視されるが、両者の間では特にパースペクティブに関して度々見解を異にすることがあったようである。例えば、オスマンは道路の突当り、あるいは延長線上にモニュメントとなる建築物や構造物を見ることができるといった景観上の配慮をして道路の方向や位置を決定することにこだわった一方、ナポレオン 3 世は景観よりも道路交通の効率化を重視した。しかし、最終的にはナポレオン 3 世が譲歩し、オスマンの案通り事業が進められるケースが多かった。

その結果、パリの骨格を形成する幹線道路は、東西・南北に基盤目状に整備される道路、広場等を中心に放射状に広がる道路とこれらを連絡する環状道路、主要拠点間をショートカットするための斜行道路等が調和的に組み合わせられ、パースペクティブに配慮されたモニュメントや沿道のオスマン様式の建築物群と相まって、第 2 帝政の威信を国内外に示すとともに、美しい都市景観を誇る「花の都パリ」を造り出している。

道路網の整備は、オスマンがセーヌ県知事に就任する前に着手されていたものを含め、第 1 次計画から第 3 次計画までに区分して実施された。3 次にわたる計画により整備された主な道路を例示すると、リヴォリ通り（既にナポレオン 1 世の時代に着手）の延長、セバストポール通り、サン・ミシェル通り、サン・ジェルマン通り、オスマン通り、マルゼルブ通り、オペラ通りなど枚挙にいとまがない。



図 3 オペラ通りから見るオペラ座<sup>3</sup>

改造事業の中では、道路網の整備に関連して面的整備も実施されているが、それらの中には今日のパリを形作る上で非常に重要なものも含まれており、ここではシテ島の改造とエトワール広場（正式

<sup>3</sup> オペラ通り <http://tamagazou.machinami.net/france-paris.htm> (2013 年 10 月現在)

名称はシャルル・ドゴール広場) について簡単に触れておくこととする。

パリ発祥の地と称され、今日ではノートル・ダム大聖堂を中心とするパリ有数の景観地となっているシテ島も、改造前は細い路地が入り組み、民家が密集、非衛生で治安も悪い最も問題があるエリアであった。オスマンは、ノートル・ダム大聖堂、サント・シャペル等の一部の建造物を除き、すべての民家を除却し、広幅員の道路を整備、街区には公共建築物を集中立地させようという計画を立案し、実行した。シテ島の中央を横断するパレ通りはセバストポール通り、サン・ミシェル通りと一体となって、パリの南北大都市軸を形成、街区内にはパリ警視庁(当初はシテ島兵舎)、商業裁判所、中央病院等が立ち並んだ。一方で、民家はほんの一部の地区に集約され、島の人口は1856年の約15,000人から19世紀末には約5,000人と3分の1に激減した。シテ島での事業は、オスマンのパリ改造の最も典型的な例として、今日にその姿を伝えている。



図 4-1 シテ島(改造前)<sup>4</sup>

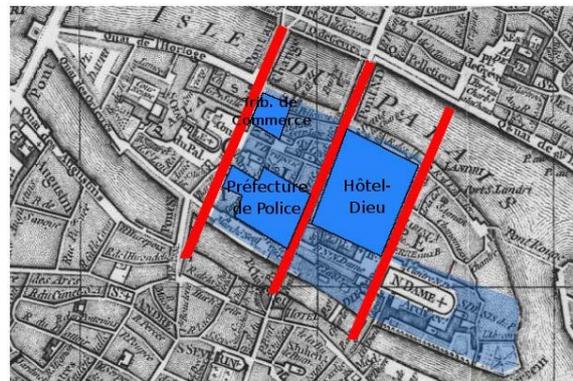


図 4-2 シテ島(改造計画)<sup>5</sup>

ナポレオン 1 世のアウステルリッツでの戦勝を称えるエトワール凱旋門がそびえる広大なエトワール広場、そして広場を中心として広がる 12 本の放射状の道路も、今日ではパリを代表する景観の一つである。改造の開始当時は、凱旋門(1806 年着工、1836 年完成)はパリの西の外れの民家もないエトワール大通り(現在のシャンゼリゼ大通り)の終端の小さなロータリーの中に寂しく建っていたに過ぎなかった。ナポレオン 3 世が尊敬する伯父ナポレオン 1 世のために凱旋門周辺を新たな広場として整備することに非常に熱心であったことを踏まえ、オスマンはパリの市域の拡大(1860 年)による当該エリアでの市街化の進行をも念頭に置きつつ、改造後のパリの象徴となるような壮麗な広場を設計した。広場の直径は 240m という巨大なもので、そこから既存の道路 3 本を含め 12 本の道路を星(étoile)のように放射状に配置するとともに、これらを連結する同心円状の道路も新設、広場を中心とする道路ネットワークが形成された。中でも、放射状道路の 1 本であるアンペラトリス(皇后)大通り(現在のフォッシュ大通り)は幅員 120m、両側には緑地帯が付設されたパリ第 1 の広幅員道路で、同時期に整備されていたブローニュの森とエトワール広場を結ぶ道路として、オスマンがその設計に意を尽くしたものである。これらの沿道に建築される建物の高さ、ファサードの主要線やデザインは統一化が図られ、オスマン様式の建物が立ち並ぶ調和のとれた美しい街並みが形成された。

<sup>4</sup> File:Paris-cite-vaugondy-1771.jpg <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Paris-cite-vaugondy-1771.jpg> (2013 年 10 月現在)

<sup>5</sup> File:Paris-cite-haussmann.jpg <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Paris-cite-haussmann.jpg> (2013 年 10 月現在)



図5 エトワール広場(シャルル・ドゴール広場)と放射状道路<sup>6</sup>

1852年から1870年の間に、旧パリ市内（1860年の周辺自治体の編入前）で95kmの道路が新設され（一方で、狭小道路の40kmが廃道）、編入市街地で70kmが新設されたことにより、新旧市街地合計では165kmの道路が延長された。1870年当時、新旧市街地合計したパリ市内の道路総延長は845kmであったことから、17年間の第2帝政期にパリ市内の道路の約5分の1が整備されたことになる。

これらに要した事業費は14.3億フラン、歩道、緑地帯等の付随的事業1.8億フランを加えると16.1億フランとなり、これは事業開始当初のパリ市の年間総予算の30年分に相当する。また、パリ改造事業全体の事業費が21.2億フラン（利払い費等を除く。）であったことからすると、道路関連事業費は全体の80%を占めることとなり、公共事業に関する限り道路事業が中心であったことがわかる。

## (2)公園事業

ナポレオン3世はパリの過密状態を改善するための方策として広幅員の街路や広場を設置することに加え、新鮮な空気の補給源として公園を整備することにも非常に熱心であった。ロンドン亡命中に造園学を学び、パリにもハイドパークやリージェントパークのような広大で美しい公園を設置することを熱望し、ブローニュの森を左肺、ヴァンセンヌの森を右肺とみなす人体モデルを念頭に置き、構想を練った。

オスマンはセーヌ県知事に就任すると、ジロンド県知事の時代に知己を得ていた土木技師アルファンを公園植樹局長に任命、既に着工されていたものの工事が進んでいなかったブローニュの森を公園として整備することを命じた。アルファンは隣接するロンシャン平原も公園に編入し、セーヌ川に達するエリアまで植林を行い、1858年までに864haの森林公園として概成させた。その際の資金調達方策として、公園や関連道路の整備により利用価値が向上する隣接エリアの土地を取得・造成し、道

<sup>6</sup> 地図Z パリ セーヌ川・シテ島 <http://chizuz.com/map/map5235.html> (2013年10月現在)

路事業の場合と同様、建築条件を付して売却、開発利益を吸収している。また、ロンシャン競馬場を建設し、その売上げの一部を公園の維持管理費用に充当するなど様々な工夫をこらしている。

その後、オスマンとアルファンは右肺と位置づけられたヴァンセンヌの森 (800ha)、シャンゼリゼの並木道、モンソー公園、ビュット・ショーモン公園等の整備を行い、パリを美しくアメニティーに富んだ都市に改造している。

### (3) 上下水道事業

上下水道の整備も、人口増加による水不足への対応、公衆衛生の向上等の観点から、パリ改造を行う上で重要な事業であった。オスマンはヨンヌ県知事の時代に知己を得ていた土木技師ベルグランを上下水道局長に任命し、早急に事業に着手するよう命じた。

ベルグランは上水道については、将来の水需要にも対応できるようにパリから 150km 程度離れているものの水質が良好であるデュイス川、ヴァンヌ川を新たな飲用水の水源として、パリに至る導水路を敷設した。また、既存の水源であったセーヌ川とウルク運河からの水質の良くない水を非飲用水として使用することとし、飲用・非飲用を分離して供給する設備の整備を行った。併せて、各戸に水を供給する水道管の敷設も進め、1852 年当時には約 700km であった総延長を、1869 年には約 1,600km と 2 倍以上にも延長した。

下水道については、末端の小管渠から巨大な幹線管渠に至るまでのネットワークを形成した。幹線管渠の中には高さ 4.4m、幅 5.6m にも達するものもあり、これらの内部には上水道管も設置され巨大な地下空間の有効利用が図られた。1852 年当時のパリの下水道管の延長は 107km ほどしかなかったが、ベルグランの在任中に 560km と 5 倍以上に延長され、現在でも有効に機能している。

### (4) 鉄道建設とアクセス道路の整備

ナポレオン 3 世とオスマンは、当時急速に拡大しつつあった鉄道網を、今後の公共交通の一翼を担うべきものとして位置付け、パリ改造の中に取り込んでいる。

フランスにおいては、1830 年代から鉄道建設が始まっていたが、イギリスなどと比べると大きく遅れていた。しかし、1852 年に、当時第 2 共和政の大統領であったナポレオン 3 世が鉄道の開発利権を最高 99 年 (従来は 40~50 年) まで認める大統領令を布告したことや、政府主導で鉄道会社の合併を推進したことに加え、資金調達の間でもサン・シモン主義者であるペレール兄弟がナポレオン 3 世の後押しで、同年、同国で初めて本格的に長期信用を供与し、産業金融を行うクレディ・モビリエ (動産銀行) を設立し、資金供給を行うようになると、鉄道建設は急激に拡大した。鉄道会社による鉄道敷設距離は 1852 年には 3,870km であったが、わずか 8 年後の 1860 年には 9,500km にも及び、1850 年代は鉄道の黄金期とも呼ばれている。そして、1870 年にはさらに 17,000km にまで延長されている。

第 2 帝政期に建設されたこれらの路線はパリを起終点とする放射状の鉄道網が中心であったが、当時鉄道は煤煙と騒音をまき散らす迷惑施設であると考えられていたことから、鉄道駅は各方面ごとにパリの外縁部に設置された。このため、当時はアクセスが非常に不便であった北駅、東駅、サン・ラザール駅、モンパルナス駅、オステルリッツ駅、リヨン駅などとパリ中心部を結ぶ道路が新設あるいは拡幅により順次整備されていった。同時に、鉄道の駅舎も各地区の重要なモニュメントとして、景観には十分な配慮を払いながら建設された。

## 6. パリ改造の事業費と民間資金の活用

オスマンの「回想録」によると、道路、公園、上下水道等を含むパリ改造事業の総事業費は（1853年～70年）は25.5億フランに達しており、これは当時のフランスの国家予算の総額に匹敵する膨大な金額である。ちなみに、パリ市の歳入は1853年では0.5億フラン、1870年では1.7億フラン程度であり、パリ市の財政上、改造事業がいかに大きな負担であったかをうかがい知ることができる。総事業費25.5億フランのうち、13.8億フランは市の一般収入、国庫補助金、土地売却収入等の自主財源で賄うことができたが、残りの11.7億フランについては市債、借入金等により資金調達を行っている。

このような市債等による膨大な資金調達が認められたのは、当時内務大臣であったペルシニーによって打ち出され、ナポレオン3世からも支持された「生産的支出」という考え方によるものである。「生産的支出」とは、「たとえ公債による支出でも、それが経済活動を活発化させより多くの富を生み出す原動力になるものであるなら、富が民間に循環して歳入も増加し、公債は早期に償還される」という考え方で、後世のケインズ理論に類似した積極財政論である。以上のような状況に基づき、オスマンは1855年以降1865年までに立法院の議決を経て3回の大規模な市債の発行に踏み切り、合計で4.6億フランを調達した。

しかしながら、1860年代後半になると、国内の農村出身議員を中心にあまりにも多額の支出を要する一方、農村には直接の利益が及ばないパリ改造事業に対する反対が強まり、市債の発行が困難になるとともに、国庫補助金の支出も認められなくなってきた。一方では、将来の地価上昇まで見込んだ土地収用委員会の補償額の決定方式や不動産取引の活発化により土地価格は高騰し（1852年から1867年までの15年間に約5倍となっている。）、当初の見積もりよりも事業費が大幅に増加するという事態も発生するようになってきた。

このため、オスマンは立法院の議決手続を経ることのない新たな資金調達の仕組みを考え出した。それは、1858年に市が行う公共事業を円滑に実施することを目的として設立されたパリ市公共事業公庫が、工事を委託された民間事業者による銀行からの借入に関して、「譲渡証書」を発行して支援するというものである。具体的には、道路事業によって民間事業者が取得する見込みである土地を担保に市から後年度に割賦で支払われる補助金相当分の「譲渡証書」を公庫が発行し、事業者が当該証書を銀行に持ち込み割引を受けることにより資金を確保するというものである。そして、その際に証書の割引を専門に行ったのは、オスマンの事業に当初から非常に協力的であった前掲のペレール兄弟が実質的に経営するクレディ・フォンシエ（不動産銀行、前掲のクレディ・モビリエの子会社）であった。当時のフランスではロートシルト（ロスチャイルド）、ラフィット等のオート・バンク（金融貴族）が国や大資本家を相手に国債の引受・取次、手形割引、為替等の伝統的な銀行業務を行って、金融界を支配しており、鉄道建設、都市改造等の新たな産業向け金融は担い手が存在しなかったことから、クレディ・モビリエやクレディ・フォンシエは、今日で言えばベンチャー・キャピタルというべき存在であった。

この方式による資金調達は、実質的にはクレディ・フォンシエを経由したオスマンが保証する市債発行であるが、クレディ・フォンシエは国や市の監督を受けることがなかったので正規の市債の発行のような制限を受けることもなかった。「譲渡証書」による資金調達の総額は1862年から68年まで

の6年間で4.7億フランに及び、正規の市債の発行より調達した額とはほぼ同額である。

オスマンのこのような方式による資金調達は1868年以降、立法院で厳しく糾弾され、当初オスマンの行為を擁護していたナポレオン3世も自身の人気の低落も目立ってきたこともあって、ついに第2帝政最後の年である1870年1月にオスマンを罷免した。

オスマン罷免から8ヶ月後の1870年9月、普仏戦争の敗北によりナポレオン3世は失脚、その後、第三共和政が成立したが、同政府はパリ改造事業を中断した。しかし、一般市民や産業界から着工した工事の完成と新たな工事の開始を求める陳情が激しくなってきたため、また、第2帝政期に流入した多くの建設労働者の雇用機会を取り戻すため、1875年には政府は工事の再開を決定、オスマンの計画を一部変更しながら都市改造事業を継続した。そして、これらの事業は1919年に都市計画法が制定され、パリに新たな都市計画が策定されるまで続けられた。

## 7. パリ改造事業が我が国に及ぼした影響

パリ改造事業は、都市改造の最良の手法とされ、当時パリと同様の都市問題を抱えていたブリュッセル、バルセロナ、プラハ等のヨーロッパ諸都市のみならず、明治期に城下町から近代都市へと早急に移行することを目指していた東京の都市改造にも大きな影響を及ぼしている。それは、都市改造のコンセプト、プランニングなど様々な分野に及んでいるが、ここでは、その影響が最も顕著に現れていると思われる法制度の面に焦点を当てて、時代を追ってその影響を概観してみることにする。

### (1) 東京市区改正条例

明治時代に入ると、銀座煉瓦街の建設など、城下町・江戸を近代都市に造り変えようという気運が高まってきた。そのような状況の中で、1888年8月、東京の都市計画や事業手続きを定める「東京市区改正条例」（明治21年勅令第62号）が定められた。「市区改正」とは、本稿に即して言えば都市改造と同義であり、本条例は帝都東京の改造事業の根拠となる我が国最初の都市計画法制と言うべきものである。この条例の基本的な枠組みは、内務省が所管する東京市区改正委員会が審議し、内閣が認可した「市区改正設計」（＝都市改造プラン）に基づき、東京府知事が事業を実施するというものである。そして、その設計の具体的な内容についてはオスマンのパリ改造事業のコンセプトや手法を意識したものであることが指摘されている。また、市区改正事業のため財源としては、同条例により地方税付加税（地租、家屋税等に一定割合で付加する税）などが定められた。

1889年1月には、同条例の付帯規則として「東京市区改正土地建物処分規則」（明治22年勅令第5号）が制定された。同規則は、「市区改正設計」に基づき施行される事業の用に供するための土地の収用等に関する要件、手続等を定めるもので、その中にオスマンのパリ改造事業の法的な影響を見ることができる。すなわち、同規則においては一般的な残地収用（第2条）に加え、「市区改正ニ関シ不用ニ帰シタル土地」が「一宅地ヲ為スニ足ルモノ」である場合には「原価ヲ以テ特ニ旧所有者ニ払下クヘシ」「若シ旧所有者之ヲ買受ルコト欲セサルカ又ハ旧所有者ナキモノハ直ニ公売ニ付スヘシ」（第3条第1項）、「一宅地ヲ為スニ足ラサルモノ」である場合には「接続地ノ所有者之ヲ買受スベキモノ

トス」、そして、接続地の所有者が買い受けることを欲しないときは東京府知事が接続地を買い上げることとされている（第3条第2項）。第3条の規定は、パリ改造事業を推進するための「1852年3月26日のデクレ」において導入され、非常に大きな効果を発揮した超過収用と同趣旨のものである。

東京市区改正事業は、旧都市計画法が制定される前年の1918年まで約30年にわたり継続されたが、常に財源不足の問題に直面し、プランに盛り込まれた事業の完成に至ったものはそれほど多くなかった。

例えば、総事業費の約50%を占めた道路事業については、後に軌道事業者から電鉄納付金を徴収するようになった軌道が敷設される幹線道路の整備は進んだが、それ以外の道路の進捗状況は悪く、全体の完成割合は4割程度に止まった。同様に超過収用についても、余分な費用がかかること等の理由から、実際には活用された例はないと言われている。

なお、1917年には、「東京市区改正条例」は大阪、京都、横浜、名古屋及び神戸の5大都市にも準用されることとなった。

## (2)旧都市計画法

第一次世界大戦による好況を背景に、東京をはじめとする大都市では急激な人口増加、郊外への市街地の無秩序な拡大、自動車交通への対応等が急務となっていた経済社会状況を踏まえ、1919年4月、「旧都市計画法」及び同法の姉妹法とも言うべき「市街地建築物法」が制定された。「旧都市計画法」は、欧米の近代都市計画の諸制度を我が国に導入するもので、当初は東京をはじめとする6大都市に適用されたが、後に他の主要都市にも拡大されていった。同法においては、都市計画事業の用に供する土地等の取得に関して超過収用を認めるとともに（法第16条第2項）、同時に導入された土地区画整理と超過収用を関連付け、超過収用を行った道路、公園等の付近地を宅地として整備するため、建築敷地造成区画整理を行うこととされており、この点において「東京市区改正土地建物処分規則」と同様、オスマンのパリ改造事業の法的側面における影響が見てとれる。しかしながら、当時の立法過程においては、整備される道路の沿道にふさわしい土地利用、言い換えれば、超過収用した土地を適正な規模の宅地として供給することに主眼が置かれ、被収用地処分に当たって時価売却するという規定が明文化されなかったため、施行者が事業による開発利益を吸収することができなかったという点は、オスマンの手法とは大きく異なる。もっとも、「旧都市計画法」には新たに受益者負担金制度が導入され、開発利益相当分はこれにより徴収しようとしたものとも考えられるが、これも実現するには至らなかった。

以上のように、沿道の被収用地の時価売却もできないことに加え、そもそも超過収用には費用も余分にかかることなどから、「旧都市計画法」に基づく超過収用が行われた例は戦前に3件が確認されているのみである。

## (3)関東大震災時の帝都復興計画

1923年9月の関東大震災時の帝都復興計画の策定時にも、用地確保のあり方を巡って超過収用（当時は「地帯収用」という用語が用いられた。）の活用可否が検討された。震災直後には当時の内務大臣後藤新平が「帝都復興ノ議」を閣議に提出し、罹災地の土地は公債の発行により全面買収し、土地

の整理を行った上で売却または貸付けするという「焼土全部買上案」を主張したが、この案は巨額の費用を要することから早い時期に退けられた。

その後、復興計画の予算案が13億円（いわゆる甲案、その後大蔵省の査定、議会審議を経て予算額は4.7億円となった。ちなみに当時の国家予算は13.7億円。）に収束していく過程の中で、用地確保についても、道路の部分のみを収用する案、超過収用を行う案、全面区画整理を行う案等が議論され、最終的には全面区画整理方式によることが決定された。そして、同年12月、帝都復興土地区画整理事業を施行するため、耕地整理法を準用する旧都市計画法の土地区画整理に関する規定の特例を定めた「特別都市計画法」が制定された。

そして、同法に基づく土地区画整理事業をはじめとする事業の実施により、帝都復興事業は1930年までに7年間で概成した。

#### (4)戦後の立法

旧都市計画法で導入された超過収用制度は、戦後の戦災復興事業においても活用されることもなく存続したが、1954年に土地区画整理法が制定されると、関連規定の削除により空文化した。その後、1959年になると、東京オリンピックのための緊急の施設整備の対応を迫られた東京都や交通量の増加に対応するための駅前整備を推進しようとする6大都市からの超過収用制度の復活を求める意見書が提出され、政府内で対応策の検討が始められた。

これらの経緯を経て、1961年には、市街地改造事業、すなわち「公共施設の用に供される土地及びその附近地においてこの法律で定めるところに従って行われる公共施設の整備並びに建築物及び建築敷地の整備に関する事業」の施行に関する事項を定める「市街地改造法」が制定され、超過収用制度が再び導入された。そして、同法に基づき、1969年までに全国11都市 16地区において市街地改造事業が施行されたが、同年の都市再開発法の制定に伴い、同法は廃止された。

以上のように、パリ改造事業において導入された超過収用制度は、明治期以降の我が国の都市関連法の立法過程において、開発利益の吸収のあり方や権利者保護の考え方などに重要な論点を示すとともに、活発な議論を展開させ、結果として制定法に合理性、妥当性を与えるなど、非常に大きな影響を及ぼしている。一方で、我が国では超過収用制度が導入されながら、それが実際に活用された例は少ない。その原因としては関係権利者の収用反対などを受け、権利者保護を重視したということもあるが、前述のように超過収用のための財源が確保できなかったことがより大きな原因であったと思われる。オスマンが超過収用を伴うパリ改造事業を行う際に、「譲渡証書」という非正規の手段により財源を確保せざるを得なかった苦渋の決断をうかがい知ることができよう。結局は、あらかじめ適切な財源措置を講じておかなければ、超過収用制度も有効に機能しないということであろう。

## 8. おわりに

パリ改造事業が行われた時代と今日とでは、歴史的背景や政治・経済・社会情勢が大きく異なり、同事業の仕組みや考え方をそのまま現在の都市整備の手本にすることは困難である。計画の策定手続

を見ても、当時は言わば上意下達方式であり今日の地域住民の意向を極力尊重する方式とは相容れないし、オスマン失脚の原因となった財源調達方法も今日の財政民主主義からすると論外と言わざるを得ない。

しかしながら、一方では、パリ改造事業が現在のパリの骨格を形成し、美しい街路や公園、オスマン様式の建築物群は世界の人々を惹きつけて止まないのは確かであり、そのことは、同事業が時空を超えて現在の都市整備の理念や目標を決定する際のいくつかの重要なポイントを示唆しているものと思われる。例えば、オスマンが強いこだわりを持った都市景観、中でも街並みの統一性とパースペクティブ（眺望）は現在のパリを特徴付ける最も大きな要素となっている。都市を構成する公共施設や建築物群は一旦建設されると長期にわたり存在し、使用され、世代を越えて引き継がれてゆき、いつの日かその都市のアイデンティティーを示現する歴史遺産となる日が来ることもあることを勘案すれば、オスマンのような視点に立って計画を立案することは、今日の都市整備においても重要なポイントとなるであろう。

また、民間事業者が十分な資金も技術力も持ち合わせていなかった時代に、超過収用制度によって経済的なインセンティブを与えながら民間活力を最大限に活用したことは、事業手法の面で一つのイノベーションを起こしたものと大いに評価できる。民間活力の活用に関しては、今日でも PPP や PFI など官民連携手法が積極的に用いられているが、都市整備の分野では、民間活力の活用は既にオスマンの頃から経済原理に適合する効率的な手法として認識されてきた普遍的なものと言っても過言ではなく、民間事業者の資金力、技術力が格段に充実した今日においても、その時々を経済社会情勢に即して常に新たな創意工夫を加え、イノベーションを引き起こしていくことが重要であろう。

## 参考文献

- Pierre Lavedan 土居義岳訳 (2002) 「パリ都市計画の歴史」(中央公論美術出版)
- Haward Saalman 小沢明訳 (2011) 「パリ大改造—オスマンの業績」(井上書院)
- Baron Haussmann (1890/1893) “Mémoire (Edition établie par Françoise Choay)”
- George Valance (2000) “Haussmann le Grand”
- 松井道昭 (1997) 「フランス第二帝政下のパリ都市改造」(日本経済評論社)
- 日端康雄 (2008) 「都市計画の世界史」(講談社現代新書)
- 宇田英男 (2008) 「誰がパリをつくったか」(朝日新聞社)
- 鹿島茂 (2010) 「怪帝ナポレオン 3 世 第二帝政全史」(講談社学術文庫)
- 河田浩樹 (2008) 「生まれ変わったパリ～19 世紀パリの密集市街地整備」(ぎょうせい)
- 新谷洋二・越沢明監修 (2004) 「都市をつくった巨匠たち—シティプランナーの横顔—」(ぎょうせい)
- 鈴木栄基 (1990) 「日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究」

# LCC の参入効果分析に関する調査研究(Kick-off)

研究調整官 松永 康司  
研究官 渡辺 伸之介  
研究官 内田 忠宏

## 調査研究の背景及び目的

### <背景>

世界的な景気後退の影響により航空需要が減少傾向にある中、航空会社の経営破綻の影響もあり地方路線の減便、廃止が行われ、地方の航空路線数は減少傾向にある。このような状況の中、2012 年から国内線への LCC 参入・運航が開始され、停滞する航空需要の改善、利便性の向上、地方路線への参入、路線拡大等が期待されているところである。

### <目的>

LCC 参入の影響が航空利用促進、潜在的航空需要の発掘、および地方空港の活性化につながることを定量的、定性的に調査する。また、地方空港の LCC 誘致方策、LCC の地方空港就航における選択理由等の国内外の事例を調査、整理する。

## 調査研究内容

### <LCC の路線参入効果分析>

LCC が参入した空港、路線について航空会社別の便数、座席数、運賃等の競合状況、年間航空旅客数規模等について就航前後の比較を行い LCC 参入の影響を調査する。また、アンケートから新規需要創出、カニバリ、他モードからの転換等を調査する。更には、航空需要関数を導出し、消費者余剰を算出することで LCC がもたらした余剰効果を分析する。

### <LCC 参入による他モードへの影響分析>

LCC 参入による他モード（高速バス、新幹線等の高速鉄道等）への影響を調査する。LCC 参入前後での各モード、空港アクセスに係るバス・鉄道事業者それぞれの旅客数、運賃、サービスレベル、収益等を調査し、参入前後での変化を確認する。

### <LCC を活用した地域活性化に関するケーススタディ>

LCC 誘致に関する国内外の空港、地方自治体、航空会社の誘致に係わる役割分担・連携方法、取組、課題を分析するために文献調査、関係者へのヒアリングを実施する。

## 成果の活用

国及び地方が LCC の参入を政策的に推進する必要性を検討する上での一助とするとともに、実施すべき政策及びその際留意すべき事項等について整理する。

## 1. はじめに

本年度より、当研究所では我が国国内航空市場において 2012 年度より本格的に参入を開始した格安航空会社（Low Cost Career：以降 LCC と記載）に関する調査研究を開始した。

本稿においては、Kick off として、本調査研究の背景と目的、調査項目等について報告する。

## 2. 調査研究の背景と目的

LCC は、欧米をはじめアジア諸国においてもサービスを展開し、世界の航空サービスの過半を占める状況となっている。東アジア地域は最後の LCC 空白地帯となっていたが、我が国政府においては、LCC の参入促進を重要戦略と位置付けており、関係する施策等を進めているところである。

たとえば、昨年策定された「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）においては、「新規需要の喚起により航空需要の底上げを図り、国内航空輸送に占める LCC の割合を 2020 年までに欧米並み（2～3 割程度）とする」としている。また、今年 6 月に策定された日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）においても、LCC の参入促進等による航空ネットワークの充実が重要施策として位置づけられている。

また、海外においては、自治体や空港が積極的な LCC 誘致を行うこと等により地域の航空ネットワークの充実が図られる例も報告されており、我が国においても、LCC が地域航空ネットワークの充実を図り、ひいては地域経済の活性化を図る上で重要な役割を果たすとの期待もある。

こうした背景を踏まえ、本調査研究においては、今後、国及び地域が LCC の参入を政策的に推進する上での一助とするため、地域活性化の視点も踏まえた LCC の参入効果分析を含む調査研究を実施する。

具体的には、LCC が我が国の（国内）航空市場、ひいては鉄道やバスを含む幹線交通市場に与える影響を定量的・定性的に把握する。また、利用者の LCC を含めた交通機関に対する選好を利用者アンケート等から明らかにすること等により、参入の影響の要因分析を行う。

また、LCC の地方空港就航における選択理由等を把握するとともに、地方空港の LCC 誘致に係る国内外の事例の収集等を通じて、LCC の活用による航空ネットワークの充実のために国及び地域が実施すべき政策及びその際留意すべき事項について提案する。

## 3. 調査事項及び分析の視点

本調査研究においては、上記のとおり主に 3 つの事項について調査研究を実施するが、検討にあたっては、既存文献調査も踏まえ、次のような観点から分析を行う。

### (1) LCC の路線参入効果分析

LCC 参入が国内航空市場にもたらしたインパクトについて定量的に把握し、その分析結果に

について考察する。以下が本調査の実施にあたっての調査項目である。

## ①LCCの現状の把握・分析

### (a)LCC 参入空港・路線

LCCが参入した空港、路線、便数について、その特徴を整理する。LCC参入路線の、参入前の運航航空会社にも着目しつつ、航空会社別の便数・座席数・競合状況、年間航空旅客数規模等について整理した上で、LCCがどのような空港、路線を対象として参入しているのか調査する。

### (b)運賃

LCCの運賃について、競合するFSC（Full Service Career：以降FSCと記載）の運賃と比較調査する。具体的な調査視点例を以下に記載する。

- ・LCCの参入運賃：FSCの運賃の何円、何%安く参入したのか。
- ・FSCの運賃：LCC参入前後の、運賃割引競争について。

過去、スカイマークが参入した際は、FSCは普通運賃を変えずに特定便割引で値下げを行っているため、比較調査する運賃は普通運賃だけでなく特定便割引にも注目する。

### (c)旅客数

LCCの参入前後の航空旅客数の動向について調査する。2012年度の国内航空旅客数は前年度比9%増と6年ぶりに前年度を上回ったが、旅客数の増加においてLCCがどの程度寄与したのかを調査する。また、LCC参入路線単独における航空旅客数（例：関西―福岡線等）と、LCC参入路線プラス競合路線全体（例：関西及び伊丹―福岡線等）における航空旅客数のそれぞれについて、LCC参入前後でどの程度変化しているのかについても調査する。

## ②LCC 路線参入効果の計量分析

LCCの利用者には、利用航空会社をFSC利用から転換した旅客や、利用交通機関を他の交通モードから転換した旅客、LCC参入がきっかけで新たに旅行した誘発旅客が存在すると考えられるが、マクロ的な統計データでは把握できないため、独自のアンケート調査を実施することで把握する。

さらに、ミクロ経済理論に基づき、インターネット・アンケート調査等から得られる航空利用者のLCC・FSC選択行動から航空需要関数（ロジットモデル形式、航空企業選択モデル）を推定し、消費者余剰の増加を計測する。（需要関数においては運賃及び頻度、乗継回数等を考慮し、利便性向上全体の効果を把握できるように工夫する。）

## (2)LCC 参入による他モードへの影響分析

LCC参入が国内他モード（高速バス、新幹線等の長距離路線等）にどのような影響を与えた

か、LCC 参入前後で各モード、空港アクセスに係るバス・鉄道事業者それぞれの旅客数、運賃、サービスレベル、収益等がどの程度変化したのかを調査する。本調査内容の分析視点を以下に示す。

### ①競合の視点

LCC と競合する高速バスや新幹線等の長距離路線等にとっては、利用モードの転換により旅客数が減少し、収益が悪化するといったマイナスの効果が発生する可能性と、LCC 参入により総需要が増加し、プラスの効果が発生する可能性が期待できる。また、競争の結果として、路線撤退や便数減少などのサービス低下が進めば、既存の利用者が不便を強いられる恐れがある。

### ②連携・補完の視点

LCC の参入は空港や空港アクセスに係る運輸事業者等には旅客数増加をもたらし、地域には住民の利便性増進や入込客増加に伴う地域経済効果など、プラスの効果をもたらすことが期待される。

## (3) 航空会社の誘致に関するケーススタディ

本調査研究では国内外の空港における LCC 誘致に関する関係者（空港、地域、航空会社等）の役割分担・連携方法、取組、課題を分析し、今後、国内への LCC の参入を促進するための基礎資料を得ることを目的とする。調査対象としては、地域活性化の観点から、対象空港は LCC 各社の拠点より就航先（フィーダー）に重点を置く。

### ①調査研究の分析視点

我が国の LCC 誘致に関する空港関係者毎の役割分担、課題を表 1 に記載する。

表 1 我が国における LCC 誘致に関する役割分担・課題

主体	役割分担	課題
1) 国土交通省の政策部局	空港計画・整備、航空協定、監督・監理、空港経営改革	空港容量の拡大、コスト削減に資する技術基準見直し、機動的な空港経営
2) 空港事務所・ビル会社	空港施設の管理運営、経営	環境整備、参入障壁の解消（スペース、料金、就航時間帯、コモニユース化、スポット形状）
3) 地方自治体・利用促進団体	LCC との交渉、運航支援・援助、利用促進、広報・PR 支援	誘致・支援に関する合意形成（新規、競合）、既存キャリアとの関係、財源、取組内容

表1に示した課題のうち、1) 国土交通省の政策部局、2) 空港事務所・ビル会社に関する課題は、別途、本省航空局等関連部局において検討されているため、本調査研究においては3) 地方自治体・利用促進団体が担っている内容に重点を置いて調査する。

また、調査目的を達成するため、LCCの地方空港就航における選択理由等を把握するとともに、(国内外事例の他空港への適用性を念頭に)、誘致施策の内容(役割分担・金額等)のみならず、事例空港が置かれている事業環境(交通体系、航空会社、推進組織等)や、LCC誘致の背景やプロセス(個別事情の把握)、空港や地域のパートナーシップにも着目する。

## ②各地方空港のLCC就航等の事例

本調査研究のケーススタディの対象としては、空港、自治体・利用促進・観光関係団体、航空会社を検討している。

ここでは、文献、公開情報から事前調査した、国内外の地方空港の利用状況、及び、LCCの就航動向について整理したものを表3、4示す。国内においても、LCCの就航からまだ2年程度であるが、その間においても就航している航空会社の変化も見られ、最新の動向とその背景を適切に把握することが重要なポイントの一つとなろう。

ここに示した情報を踏まえ、今後関係者へのヒアリング等を行い、更に詳細な情報を整理していくことにしている。

表3 LCCが就航している国内空港の事例

地域	空港	旅客数※	航空会社	特徴
茨城県	茨城	29万人	春秋航空 スカイマーク エアアジアX	2011年CAPA Best LCC Terminal 開港当初からLCCの就航を意識
香川県	高松	132万人	春秋航空	LCC就航(2011)に伴い、地域が支援。
愛媛県 松山市	松山	223万人	ジェットスター・ジャパン	LCC就航(2013)に伴い、地域が支援。
佐賀県	佐賀	30万人	春秋航空 ジンエアー ティーウェイ	春秋航空の就航(2012)に伴い、地域が支援。ジンエアー就航撤回、ティーウェイ就航合意。
大分県	大分	138万人	ジェットスター・ジャパン	LCC就航(2013)に伴い、地域が支援。
長崎県	長崎	246万人	ピーチ ジンエアー	長崎県が策定した総合交通政策にLCC等の誘致を明記(2011)し、関西路線にピーチを誘致。国際線は周辺空港にLCCが就航したことに伴い苦戦。2013年3月大韓航空による仁川線が運休したが、7月よりジンエアーが就航。
鹿児島県	鹿児島	447万人	スカイマーク ジェットスター・ジャパン	スカイマークが2002年に就航し、地元が支援したが2005年に撤退。2010年に再就航。

※(旅客数は2011年度)

表4 LCCが就航している海外空港の事例

地域	空港	旅客数※	航空会社	特徴
ノーザンテリトリー州 (NT)	ダーウィン	189万人	ジェットスター シルクエア	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Route Asia Marketing Award (2012) を受賞。</li> <li>✓ 路線誘致の主体は Tourism NT であるが、空港・航空会社と強い関係を築き、協働している。</li> <li>✓ 2012年にSQの子会社シルクエアをシンガポール路線に誘致。同路線はジェットスター(JQ)と競合する。</li> </ul>
クィーンズランド州 (QLD)	ケアンズ	387万人	タイガー 中国東方航空	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 空港と、観光団体が手を組み、直行便開設に向け協働。</li> <li>✓ QLD州は8百万AUDの基金(Aviation Attraction Fund)により、シンガポール、中国方面の路線誘致に動いた。</li> <li>✓ 交渉段階でシンガポールのLCCに接触したものの、結果的には中国東方航空と上海～ケアンズ路線の開設で合意(2012)。</li> </ul>
サラワク州	クチン ミリシブ	429万人 186万人 113万人	マレーシア航空 エアアジア エアアジア X マリンドエア	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ マレーシアでは路線誘致に、空港会社、観光公社、航空会社、政府が強く連携している。</li> <li>✓ インドネシアのLCCライオンエアの子会社マリンドエアが本年3月から運航を開始し、サラワク州の空港とKL間に就航。</li> </ul>
ベルギー	サウスシャルルロア	590万人	ライオンエア	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 世界最大の国際線旅客を取り扱うライオンエアが拠点とする(2001年～)。</li> <li>✓ 拠点化に当たり地元政府から多額の補助金を受け、2004年に欧州委員会から違法とされた。欧州委員会は、近年、公正な競争の観点から、航空会社への補助金を規制する方向。</li> <li>✓ Skytrax Best Low-Cost Airport では常に上位にランク。</li> </ul>
UK イングランド	ブリストル	577万人	ライオンエア イージージェット	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 多くのLCCが路線を有する。欧州域内国際線が中心。</li> <li>✓ 駐車場、スムーズな手続き、混雑緩和のために施設の改善を続けている。2010年には、ボーディングブリッジを設置。</li> <li>✓ 雇用創出、経済効果、時間短縮効果等の目標を掲げている。</li> </ul>

※ (旅客数は2011年度)

## 5. 今後の進め方

本調査研究については、これまで述べた調査項目について、既往研究、学術論文の文献レビューを実施し、事例調査、論点の整理を行うほか、参入効果の分析を行うための必要なデータの収集、関係者へのヒアリング事項や対象の検討などの作業を進めているところである。また、定期的に進捗会議、アドバイザー会議などを開催し、それまで整理した内容について有識者との意見交換等を行いながら進めていくことにしている。

(参考文献)

- ・ Darwin International Airport(2010) 「Darwin International Airport MASTER PLAN」
- ・ Northern Territory Australia(2010) 「Aviation futures 2015」
- ・ TROPICAL NORTH QUEENSLAND TOURISM(2011) 「STRATEGIC MARKETING PLAN 2011 - 2015」
- ・ Cairns Airport(2012) 「Cairns Airport Land Use Plan」
- ・ 茨城県、香川県、愛媛県、佐賀県、大分県、長崎県、鹿児島県のホームページ

# 空地等の発生・消滅の実態の状況に関する 全国市町村アンケート調査結果(続報)

研究調整官 廣松 新  
研究官 明野 斉史  
研究官 阪井 暖子

## 1. はじめに

「空地等の発生・消滅の実態の状況に関する全国市町村アンケート調査結果(速報)」(国土交通政策研究所報 第47号 2013年冬季)では、全国の自治体の空地担当者に対して行ったアンケート結果の一部および人口増減、世帯増減、高齢化率等の社会指標と空地の所在や動態の相関関係について紹介している。このアンケートは、全国自治体に空地について網羅的な調査を行っているものであり、担当者の主観的な要素が強いものであるとはいえ、全国の空地の状況についてマクロ的に把握した希少なデータであると考えている。それ故、本稿においては前回、報告しきれなかったアンケートの主要な集計結果について、網羅的に紹介する。

このアンケートの全体構成は、表1の通りである。今回はこの中の「I 空地等の実態」の中で問1、問2の結果とそれを用いた分析について報告している。そこで本稿では、それ以外の結果のうち、主要なものについて紹介する。

表1 アンケート項目

設 問	内 容
I 空地等の 実態	問1 空地等の有無
	問2 空き地の実態(所在・規模、過去・今後10年の変化、発生消滅の状況)
	問3 管理水準が低下した空き地の実態(所在、過去・今後10年の変化、発生原因)
	問4 屋外駐車場の実態(所在・規模、過去・今後10年の変化、管理の状況)
	問5 資材置場・残土置場の実態(所在・規模、過去・今後10年の変化、管理の状況)
	問6 空き地になっている公有地
	問7 気になる空地等
II 空地等の 利害得失	問8 空地等があることによる利点
	問9 空地等があることによる問題
III 空地等への 住民意見とそれへの 対応	問10~12 空地等への住民意見とそれへの対応について
	問13 空地等の所有者の把握
	問14~15 所有者不明土地の所在
	問16~17 紛争有無
	問18 住民意見の今後の動向
IV 空地等の 管理や利活用 の取り組み	問19 空地等の管理や利活用の取り組みについて
	問20 空地等に関連する条例等の状況
	問21 空き地の暫定利用
	問22 コンパクトシティに資する空地等に関する施策有無
	問23 接道不良土地の解消方策
	問24 民間独自の取り組み
V 空地等の 実態把握の状況	問25~26 土地利用(空地等)の実態把握の状況

## 2. アンケート結果

### (1) 空地等の実態

#### ① 管理水準が低下した空地の実態

管理水準が低下した空地は過去10年間は「ほとんど変わらない」が約半分と最も多くなっているが、今後10年の変化についての予測では、58.2%が増加するとしている。

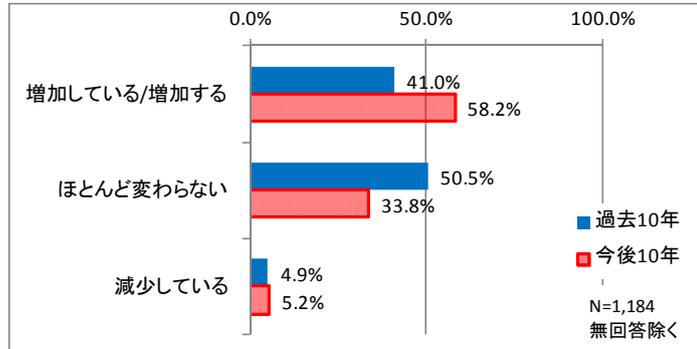


図1 管理水準が低下した空地の量の変化

管理水準が低下した空地が増加する原因としては、「高齢化」が約半数と「人口減少」37.4%との回答が多くこの2項目が殆どであった。

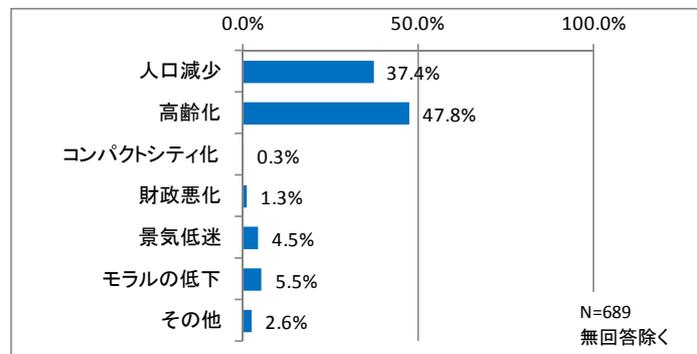


図2 管理水準が低下した空地が増加する原因(複数回答)

また、管理水準が低下した空地となっていく3大要因は、「高齢化等により自ら管理・活用できないなど、空地

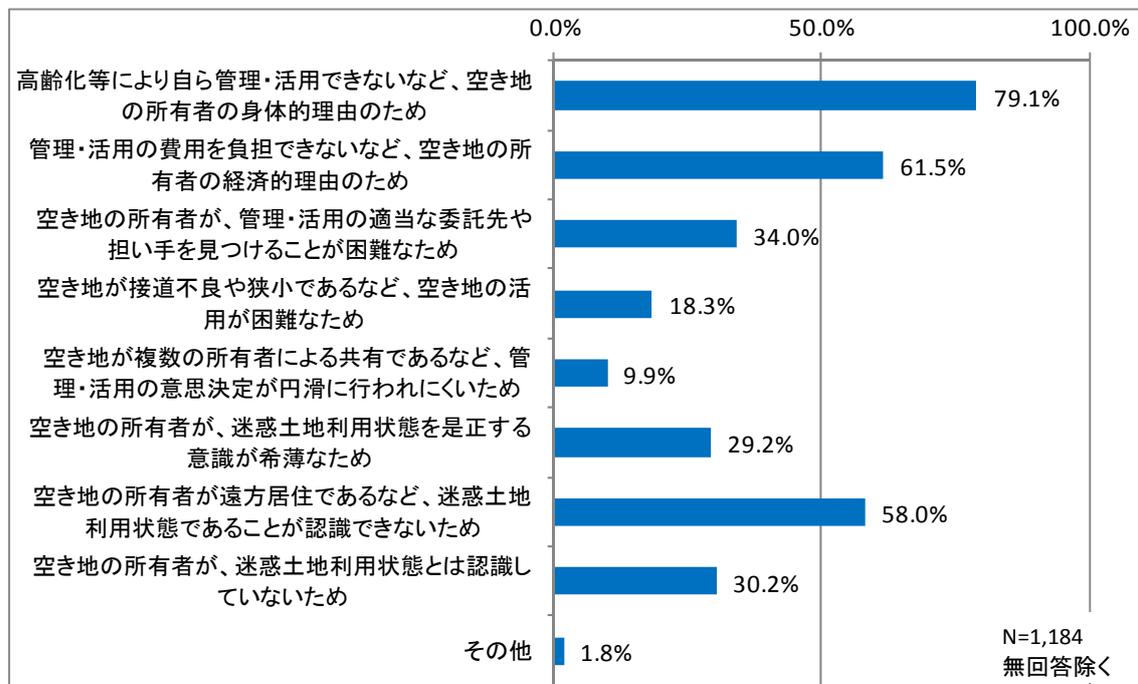


図3 管理水準が低下した空地となっていく要因(複数回答)

の所有者の身体的理由のため」79.1%、「管理・活用の費用を負担できないなど、空地の所有者の経済的理由のため」61.5%、「所有者が遠方居住であるなど、迷惑土地利用状態であることが認識できないため」58.0%、となっている。

## ②屋外駐車場の実態

屋外駐車場は、「多く存在する場所はない」との回答が約半数と最も多かったが、次いで「市街化区域もしくは用途地域」が多く、それ以外の場所にあるとの回答は少なかった。

今後10年の変化については、「ほとんど変わらない」との予測が6割と多く、「増加する」の約2倍となっている。

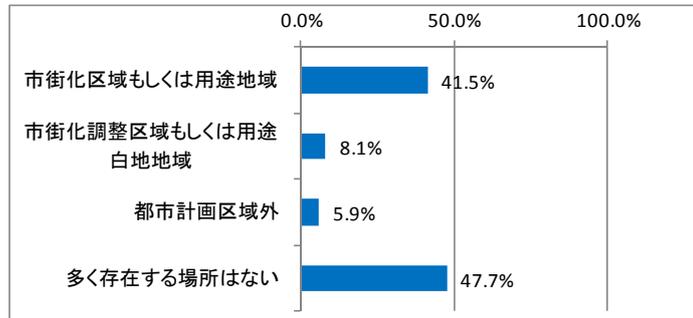


図4 屋外駐車場の所在場所(複数回答)

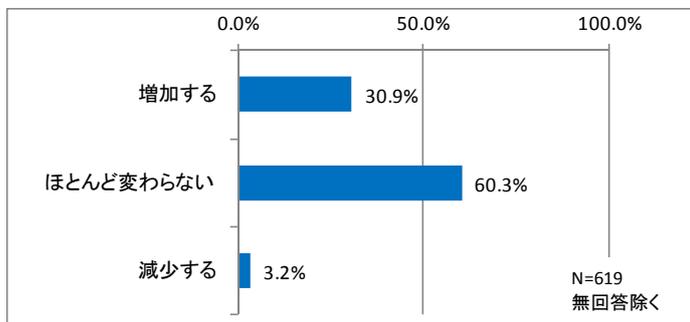


図5 屋外駐車場の今後10年の量の変化

## ③資材置場・残土置場の実態

資材置場・残土置場も「多く存在する場所はない」が約6割と多くなっているが、次いで「市街化調整区域もしくは用途白地地域」が多くなっている。

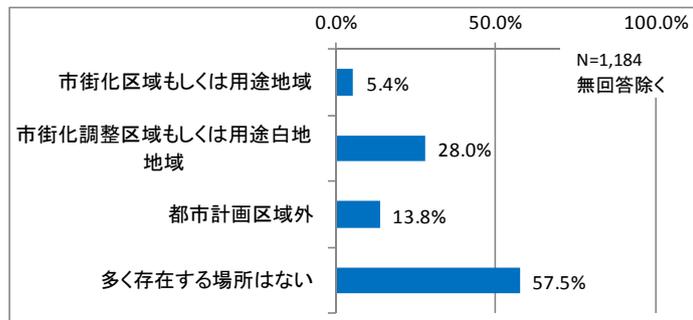


図6 資材置場・残土置場の所在場所(複数回答)

## ④空地になっている公有地の実態

空地になっている公有地は「ない」とした自治体は約1割で、「多くある」「ある」をあわせると半数近くとなっている。

具体的にどのような空地かについては481の自治体から回答があり、多かったのは「学校等跡地」166件、「道路用地」125件、「公営住宅等跡地」71件であった。

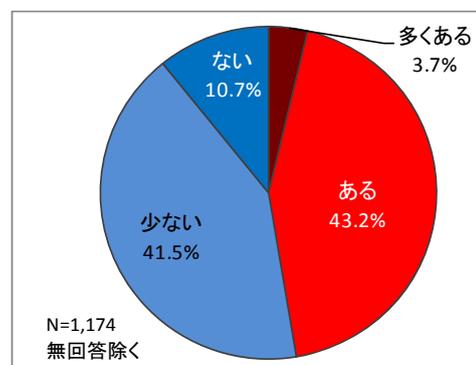


図7 空地になっている公有地の所在

### ⑤気になる空地等

特に気になっている、もしくは住民から意見等があった空地がある地区について具体的に上げてもらったところ、147市町村から211地区の回答があった。

気になっている内容や住民からの意見内容は「雑草の繁茂」「害虫の発生」「ゴミの不法投棄」など管理水準の低下に係る問題と、「グラウンドや運動場として使用したい」「公園として整備して欲しい」「地域の集会施設をつくりたい」「太陽光発電用地等への活用」など今後の利活用が望まれているとする回答が多かった。

### ⑥保全・再生が望ましい空地等

地域の地形・水系等の自然（流域圏や崖線など）や歴史文化等の観点から重要で、緑地化等により保全・再生を図ることが望ましいと考えられる空地の有無について尋ねたところ、44.2%は「ない」としているが、「わからない」との回答も34.5%となっている。「ある」と回答した24市町村のうち23市町村から具体的にあげられた28地区は、現状が空地や残土置き場となっており、自然景観保全、生態系など自然保護や土砂災害や水害軽減の観点から、保全・再生が望ましいとしている。

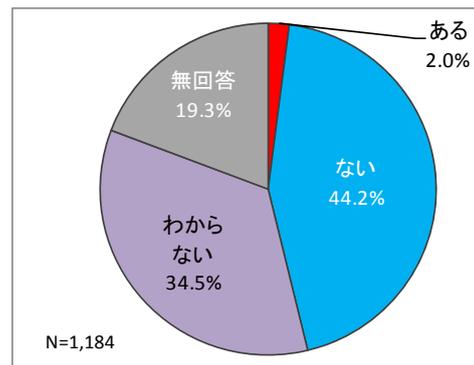


図 8 保全・再生が望ましい空地の有無

## (2)空地等の利害得失

### ①空地等があることによる周辺にとっての利点

利点については「災害時の延焼の抑制や避難場所などに活用できる」「将来の開発や基盤整備などに活用できる」「子どもの遊び場や地域のイベント等のための広場として活用できる」とする回答が多くなっている。

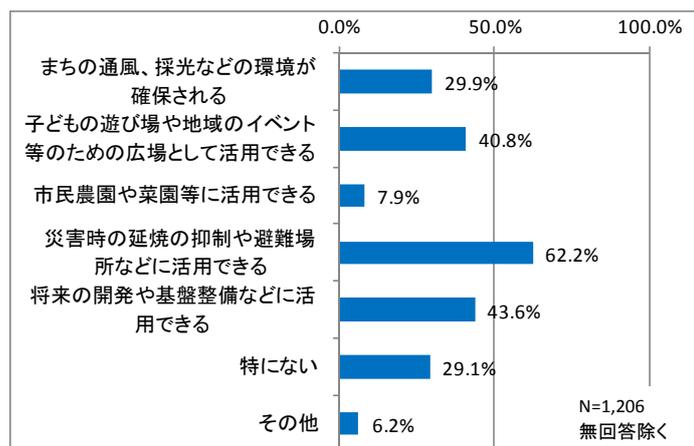


図 9 空地等があることによる利点(複数回答)

## ②空地等があることによる周辺にとっての迷惑

空地等があることによって周辺が迷惑と感じていることは、空地の種類によって多少異なっている。空地であれば、「ゴミ等の不法投棄」「景観の悪化」「地域のイメージの低下」であるが、管理水準が低下した空地では、「地域イメージの低下」よりも「害虫の発生」の回答が多くなっている。また、屋外駐車場では迷惑とする回答は少なく、「特にない」が最も多くなっている。資材置場は「景観の悪化」「大型車両通過等による危険増加」「騒音や振動」となっており、残土置場では「砂ぼこり」「道路等周辺の汚れ」「大型車両通過等による危険増加」となっている。

表 2 空地等があることによる迷惑

	空地	管理水準が低下した空地	屋外駐車場	資材置場	残土置場
ごみ等の投棄	64.8%	73.6%	22.7%	23.0%	23.2%
火災	10.4%	28.4%	1.0%	16.8%	2.4%
犯罪	9.3%	16.0%	10.0%	12.5%	6.3%
景観の悪化	40.7%	69.6%	14.1%	42.2%	38.6%
営農環境の低下	9.9%	21.8%	2.3%	8.0%	10.0%
大型車両通過等による危険増加	0.7%	1.4%	4.1%	37.7%	39.1%
騒音や振動	1.0%	0.3%	25.1%	36.8%	34.2%
悪臭	2.2%	8.9%	1.0%	8.7%	10.2%
土壌汚染や水質汚濁	1.8%	3.3%	0.5%	13.0%	21.3%
土砂崩れ	1.2%	2.9%	0.2%	1.9%	18.4%
害虫の発生	21.0%	54.5%	1.8%	7.2%	9.2%
砂ぼこり	11.4%	6.2%	13.0%	27.5%	52.5%
落ち葉、種子等の散乱	19.4%	43.9%	3.9%	4.2%	6.2%
道路等周辺の汚れ	7.5%	11.0%	6.3%	26.0%	43.4%
地域のイメージの低下	32.7%	45.0%	11.8%	23.3%	23.9%
資産価値の低下	10.2%	15.4%	3.9%	7.1%	9.1%
地域の活力(賑いや経済)の低下	28.4%	24.9%	15.1%	9.1%	9.2%
その他	0.8%	0.9%	0.5%	0.8%	0.9%
特にない	12.5%	6.6%	35.0%	18.0%	17.4%
	N=1004	N=1050	N=617	N=778	N=806

## (3)空地等への住民意見とそれへの対応

### ①空地等に関する住民意見の有無

空地等に対する、利用希望や苦情といった住民意見の有無については、4割があるとしている。その具体的内容については、470の自治体から回答があったが、その殆どは、草木繁茂・害虫発生に対して行政対応を求めるものであった。

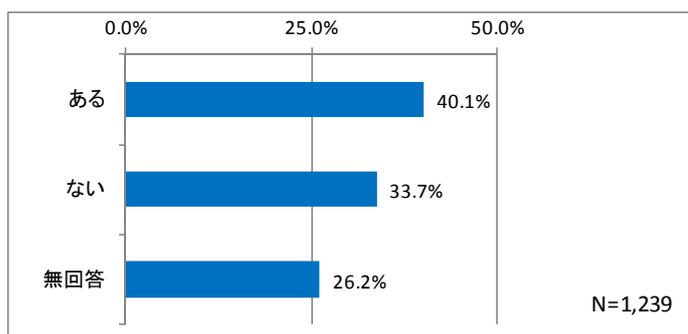


図 10 空地等に対する住民等の意見の有無

## ②所有者不明土地の所在有無

所有者不明土地については、6割弱の市町村では「調べていないのでわからない」としており、「ある」との回答は1割強となっている。

また、「ある」とした市町村において、所有者不明土地に対する何らかの施策を行っているのは15.8%であり、殆どの市町村では対応を行っていない。

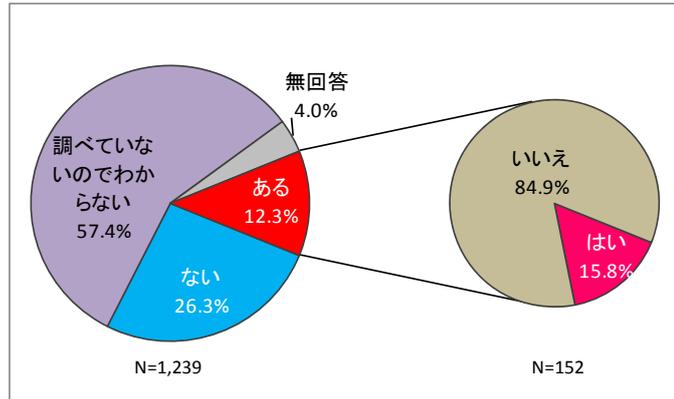


図 11 所有者不明土地の所在と対処状況

## ③空地等に関係した紛争等の経験の有無

周辺に迷惑をもたらす空地等について、何かしらの紛争対応をした経験があるかについては、約9割の市町村では「ない」としている。

紛争等の具体的内容は、雑草繁茂、害虫発生等の管理不全土地に関する住民と所有者間のトラブル対処の仲裁が大半である。

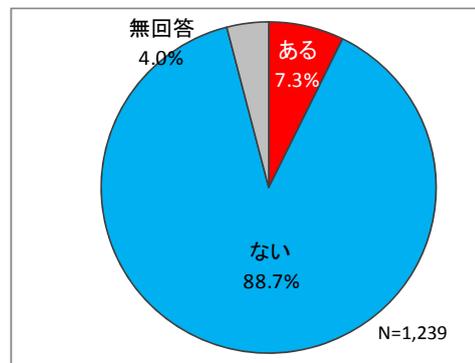


図 12 空地等に関係した紛争等の経験

## ④空地等に関する問題がない

### 理由

空地等に関する問題がないとしている市町村に、その理由を尋ねると、「苦情がなく、空地等の実態も調査していない」が最も多く、問題認識そのものがない事が伺える。

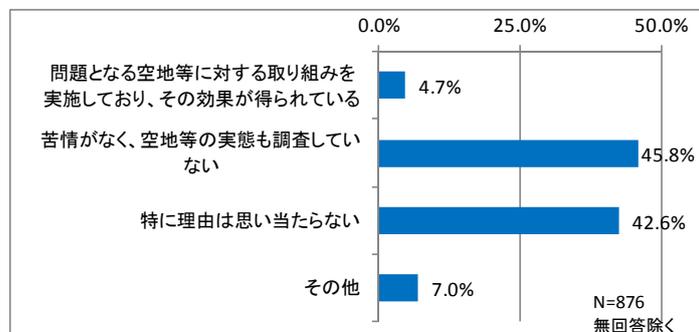


図 13 空地等に関する問題がない理由

## ⑤空地等に対する住民意見の今後の動向

今後、空地が増加してくると考えている市町村は多く、それに伴い空地等に対する住民の意見等も増加すると推測する市町村は45.4%である。一方、「変わらない」とする市町村も約半数である。

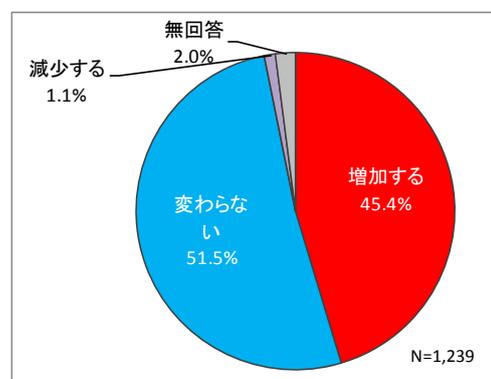


図 14 空地等に対する住民意見の今後の動向

#### (4)空地等の管理や利活用の取り組み

##### ①空地の管理・利活用を促進するための取り組み

空地の管理・利活用促進のための取り組みについては、「行っていない」とする回答が約6割となっている。取り組んでいる内容としては「条例による規制等」16.6%、「行政指導」13.6%、「斡旋（除草業者等）」9.6%、「監視等のパトロールの実施」9.3%が多かった。

また、取り組みを行って効果があったかどうかについては、「効果があった」とする市町村が約半数であった。効果があった取り組みは、取り組みとして多かった項目と重なっているが、取組内容として最も多かった「条例による規制等」は36.7%で、取組内容では2番目に多かった「行政指導」が44.1%となっており、「行政指導」を最も効果があったとする市町村が多くなっている。

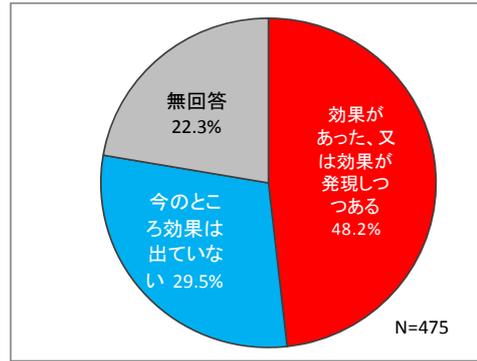


図 15 空地の管理・利用促進の取り組み効果

表 3 空地の管理・利活用促進の取り組み内容と効果があった取り組み(複数選択)

項目	取組内容	効果有
意識啓発の実施(イベント、広報、教育等)	6.3%	10.0%
相談窓口の設置	2.8%	6.6%
専門家等の派遣	0.1%	0.0%
行政等による所有者の把握・管理	8.0%	17.0%
監視等のパトロールの実施	9.3%	20.5%
ガイドライン等の提示	0.2%	0.9%
行政指導	13.6%	44.1%
条例による規制等	16.6%	36.7%
斡旋(除草業者等)	9.6%	21.8%
仲介(空き地情報の提供等によるマッチング等)	3.9%	7.9%
管理用具(草刈り機等)の貸出	3.7%	7.0%
助成(購入、管理費の助成等)	1.7%	4.8%
行政等による管理受託	1.4%	3.5%
行政等による購入又は借上	1.9%	2.6%
税制措置(課税強化)	0.2%	0.4%
税制措置(課税減免)	0.2%	1.3%
その他	2.7%	2.6%
行っていない	58.8%	
無回答	2.9%	0.0%
	N=1,239	N=229

##### ②空地の管理・利活用促進の取り組み実施にあたっての課題

取り組みを実施するにあたっての課題として「空地の土地所有者の意識や理解が不十分」との回答が56.8%と最も多く、次いで、空地や管理水準が低下した空地の場所、

件数、面積など発生状況が不明であることをあげている市町村が約3割ある。

表 4 空地の管理・利用促進の取り組みにあたっての課題(複数回答)

課題	回答比率
空き地の場所、件数、面積等の発生状況が不明	31.6%
空き地の発生原因が不明	8.8%
管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地の場所、件数、面積等の発生状況が不明	27.6%
管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地の発生原因が不明	8.0%
管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地による迷惑の程度や範囲が限定的	14.9%
紛争には介入できない	19.2%
規制導入の理解が得られない	1.9%
助成実施の理解が得られない	2.7%
担当部局が決まらない	8.8%
関係部局の協力が得られない	1.3%
体制・予算が不十分	24.8%
空き地の土地所有者の意識や理解が不十分	56.8%
法的措置が必要	6.9%
無回答	11.6%
	N=475

### ③空地等に関連する条例等の状況

空地等の管理や利活用の促進のための条例等を制定している市町村は、取り組みをしている市町村の約半数以上となっている。条例を制定している市町村において、規制を行うにあたっての課題としては、「空地等の所有者の規範意識が低い」62.4%、「空地等の所有者の協力が得られない」54.8%、「空地等の所有者等やその所在が不明又は遠方居住等の

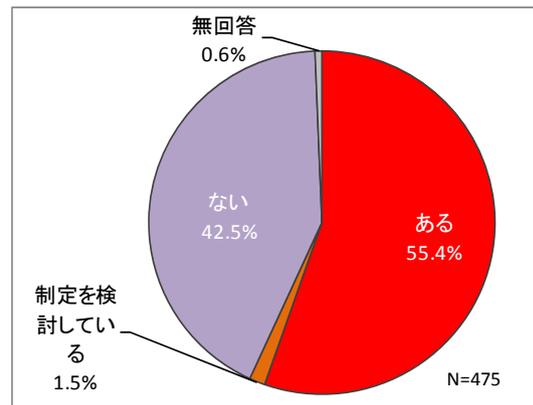


図 16 空地等に関連する条例等の制定状況

表 5 規制を行うにあたっての課題(複数回答)

課題	回答比率
空地等の所有者が規制等の存在を知らない	41.4%
空地等の所有者の規範意識が低い	62.4%
空地等の所有者の協力が得られない	54.8%
違反が多すぎて是正しきれない	6.5%
規制の執行体制・ノウハウが不十分	9.9%
規制すべき管理レベルの線引きが困難	28.5%
財産権を侵害せず措置可能な範囲が不明確	17.1%
空地等の所有者等やその所在が不明又は遠方居住等のため、指導や是正ができない	42.6%
法律による担保が必要	14.4%
その他	5.3%
無回答	8.0%
	N=263

ため、指導や是正等ができない」42.6%が多くなっている。

#### ④空地の暫定利用に対する取り組みの状況

暫定利用を行っている市町村は1割程度である一方、行っていない市町村は約7割あった。暫定利用を行っていない理由としては、「施策としての位置付けがされていない」が半数、「そもそも空地の暫定利用という発想がない」約3割と多くなっている。

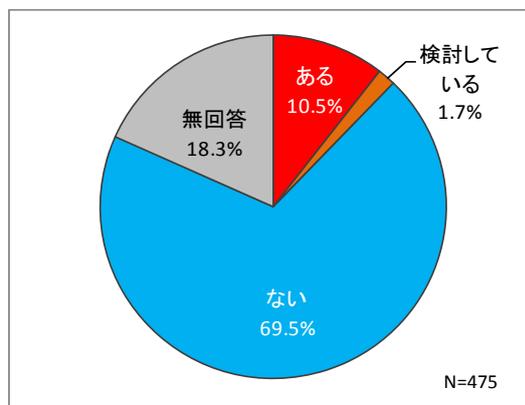


図 17 暫定利用の実施状況

表 6 暫定利用を行っていない理由(複数回答)

暫定利用を行わない理由	回答比率
そもそも空き地の暫定利用という発想がない	30.8%
施策としての位置付けがなされていない(取り組みの方針が定まっていない)	50.0%
具体的な方法が分からない	15.7%
実施する管理主体が見つからない	15.1%
空き地の暫定利用以外の取り組みにて対応している	2.7%
取り組む必要性が低い(空地等の発生による課題が生じていない等)	19.8%
その他	5.0%
無回答	9.8%
	N=338

#### ⑤その他の取り組みの状況

コンパクトシティ化に資する空地等に関する施策については6市町村から回答があった。金沢市や岐阜市<sup>1</sup>においては、中心市街地等まちなかへの居住促進のために助成を行っており、神戸市ではまちなか防災空地整備事業<sup>2</sup>として、防災空地としての整備費の一部を補助を行うなどしている。

### (5)土地利用(空地等)の実態把握の状況

#### ①土地利用の実態把握調査の現況

<sup>1</sup> 金沢まちなか住宅再生バンク <http://www.kanazawa-sumai.net/saisei/bosyu.html>

岐阜市中心市街地新築住宅取得助成事業 <http://www.city.gifu.lg.jp/11554.htm>

<sup>2</sup> 神戸市「まちなか防災空地整備事業」

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/misshu/img/bousaikuuchi.pdf>

国土交通省土地・建設産業局(2013)「平成25年度土地白書」第3章第3節 pp.118-143

空地等の状況も把握できる土地利用実態調査の現況については、「調査を行う予定はない」とした市町村が約6割となり、多くの市町村では土地利用の現況についてのデータはないことがわかる。

土地利用現況の情報管理については、何らかの調査を実施している、もしくは実施したことがある、としている市町村でも、「紙媒体の地図上で管理している」が55.3%と最も多く、IT技術等を活用した空間情報把握や分析に基づいた土地利用政策を行うための基盤は、未だ脆弱である。

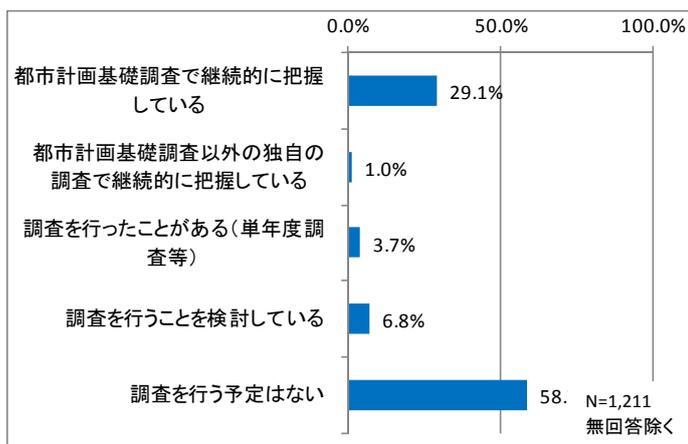


図 18 土地利用実態調査の現況(複数回答)

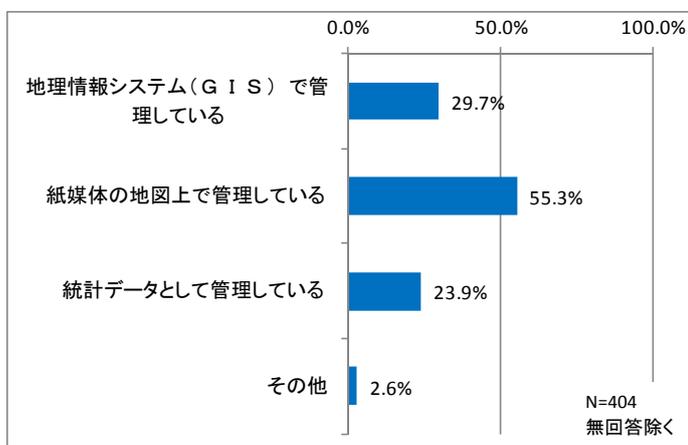


図 19 情報管理の方法(複数回答)

### 3. おわりに～空地等調査について

今年度も、引き続き空地等に関する調査研究を実施している。今年度は、マクロ（全国）レベル、ミクロ（地区）レベルでの空地等の発生消滅の将来動向を整理し、空地等の動きを活用した土地利用、国土利用の方向性についての検討を行うこととしている。併せて、暫定利用など可変的な土地利用も含めた空地の利活用事例についても調査研究を深め、空地の新たな利活用方策の一つの方向性として示したいと考えている。

#### 【参考文献】

- ・国土交通省土地・建設産業局(2013)「平成25年度土地白書」第3章第3節 pp.118-143
- ・阪井(2013)「全国の空地動向の把握と、「農」による活用事例」、『都市住宅学』82号 2013年夏季
- ・山田、明野、阪井(2013)「空地等の発生・消滅の実態の状況に関する全国市町村アンケート調査結果(速報)、国土交通政策研究所報第47号 2013年冬季

# 地域公共交通の維持・活性化に関する調査研究(Kick-off)

総括主任研究官 長谷 知治  
研究官 内田 忠宏  
研究官 渡辺 伸之介  
研究官 中尾 昭仁

## 調査研究の概要

### <背景・目的>

自家用自動車の普及や人口減少、都市のスプロール化等を背景として、地域公共交通の利用者が伸び悩み、地域公共交通事業者の経営が悪化するなど、我が国の地域公共交通を巡る状況は厳しさを増している。

一方、欧米諸国においては、様々な主体間の協働による取組みを通じて地域公共交通のサービスレベルの維持が実現されており、また、地方自治体レベルにおいて、地域公共交通のサービスレベル、公が負担する範囲等を定めた総合的な交通計画が策定されている例もある。

我が国において地域公共交通を維持発展させていくためには、こうした諸外国の地域公共交通政策が参考となることが考えられることから、本調査研究では、諸外国の地域公共交通の在り方についての考え方や地域公共交通に係る制度の具体的な枠組み等について調査研究することを目的とする。

### <内容>

(1)我が国の地方都市の地域公共交通の問題点の調査【有識者ヒアリング、地方公共団体へのアンケート・ヒアリング】

- ①地方都市における地域公共交通と都市機能に関する問題
- ②地方都市の現場における地域公共交通の運営に関する問題 等

(2)諸外国（米・英・仏・独）における地域公共交通に関する基礎的調査【文献調査及びヒアリング】

- ①地域公共交通等の概況・基礎データ
- ②地域公共交通の位置付け、歴史的経緯
- ③地域公共交通に関連する制度・枠組み
- ④地域公共交通が直面している課題や将来展望 等

(3)諸外国（米・英・仏・独）における地域公共交通に関する応用調査【文献調査及びヒアリング】

- ①諸外国地方都市における具体的な制度運用事例調査
- ②(1)で抽出された我が国の地域公共交通の問題点に関して、諸外国においてどのような取組がなされているかについての調査

### <成果の活用>

政策部局及び地方公共団体において、地域公共交通政策を企画・立案する際の基礎資料として活用し、我が国の地域公共交通の維持・活性化に貢献

## 1. はじめに

本年度、当研究所では地域公共交通の維持・活性化に関する調査研究を行っている。

本稿では、本調査研究の目的と調査研究の内容について報告する。

## 2. 調査研究の目的

地域公共交通の維持・活性化は、大気汚染・騒音の防止等の地球環境問題への対応の観点のみならず、少子高齢化社会におけるアクセシビリティの確保、地域活性化等の観点から非常に重要な課題である。

しかし、自家用自動車の普及や人口減少、都市のスプロール化等を背景として、地域公共交通の利用者が伸び悩み、地域公共交通事業者の経営が悪化するなど、我が国の地域公共交通を巡る状況は厳しさを増している。

欧米諸国においては、地域公共交通を都市機能の維持のために必要不可欠なものとして位置付け、様々な階層の行政主体間及び行政と民間との協働による取組みを通じて地域公共交通のサービスレベルの維持が実現されている。また、地方自治体レベルにおいて、総合的な交通計画が策定され、この計画の中で地域公共交通のサービスレベルやサービスの地理的範囲等、公が負担すべき地域公共交通サービスの具体的な内容が決定される例もある。

我が国において地域公共交通を維持発展させていくためには、こうした諸外国の地域公共交通政策が参考となることが考えられる。本調査研究は、諸外国の地域公共交通の在り方についての考え方や地域公共交通に係る制度の具体的な枠組み等について整理することにより、国の政策部局や地方公共団体における地域公共交通施策の企画・立案に貢献することを目的としたものである。

## 3. 調査研究の内容

### (1) 我が国の地方都市の地域公共交通の問題点の調査

諸外国の地域公共交通に係る制度を調査するにあたり、調査項目の選定・精査を行うためには、まず我が国の地方都市における地域公共交通の問題点を把握する必要があると考えられる。そのため、有識者ヒアリングや地方公共団体へのアンケート・ヒアリングを通じて、その問題点を把握するとともに、多くの都市に共通して存在する問題点を抽出し、海外調査の項目に反映させることとする。

#### 【調査研究の流れ】

##### ●有識者からのヒアリング

- ・都市計画と交通の関係、交通計画、地域の現場での関係者間の調整等に造詣の深い有識者から地域公共交通の問題点についてヒアリング

●地方公共団体へのアンケート



- ・近年、地域公共交通総合連携計画を策定した市等を中心に、地方公共団体の担当者から、当該市の地域公共交通の問題点をアンケート方式にて聴取

●地方公共団体からのヒアリング

- ・アンケート結果を踏まえつつ、複数の都市をピックアップし、当該市の地域公共交通に関する問題点を深掘り調査

## (2) 諸外国における地域公共交通に関する基礎的調査

米・英・仏・独の地域公共交通の概況、位置付け・歴史的経緯、地域公共交通に関連する制度・枠組み等について調査を行う。既存文献やWEB等から情報収集をした後、対象国の中央政府の機関等への電話・メールによるインタビュー、現地訪問調査によるヒアリングを通じて、既存文献・WEBで把握できなかった項目に関する調査を補完する。

### 【調査項目】

①地域公共交通等の概況・基礎データ

②地域公共交通の位置付け、歴史的経緯

③対象国の地域公共交通に関連する制度・枠組み

ア) 交通に関する計画のあり方

- ・交通計画の内容
- ・交通計画と土地利用・都市整備の計画との整合性確保の手法
- ・交通計画への住民参加プロセス、計画の評価の仕組み

イ) 交通に係る権限と財源等

- ・行政主体ごとの権限とその根拠、実効性確保の手法
- ・交通に関する補助スキームとその財源
- ・交通に関する税制

ウ) 地域公共交通に係る官民の関係性、役割・責任分担、モニタリング手法

- ・官民の関係性構築に係るスキーム、役割・責任分担の考え方・枠組み
- ・民間主体に対するモニタリング手法及び関連する制度

④対象国において地域公共交通が直面している課題や将来展望

## (3) 諸外国における地域公共交通に関する応用調査

### ①諸外国の地方都市の具体的な運用事例の調査

我が国の地域公共交通施策の検討に際し参考となると思われる米・英・仏・独の地方都市における地域公共交通政策の具体的な運用事例について調査を行う。既存文献やWEB等から情報収集をした後、当該地方都市の行政の担当者や関連事業者への電話・メールに

よるインタビュー、現地訪問調査によるヒアリングを通じて、既存文献・WEBで把握できなかった項目に関する調査を補完する。

#### 【調査項目】

- ・現在の地域公共交通の概要
- ・地域公共交通の歴史的経緯
- ・交通計画の具体的内容、交通計画と土地利用・都市整備等の他の計画との整合性の取り方、交通計画策定プロセス（住民参加プロセスやその他のステイクホルダーの関与の在り方）及び交通計画の事前・事後の評価の枠組み
- ・地域公共交通のサービス内容の決定手法とその担保の方法、地域公共交通が及ばない地域への対応
- ・地域公共交通の経営状況（補助の割合、内部補助の仕組み等）並びに地域公共交通の維持・活性化に係る財政負担の状況及びその財源
- ・地域公共交通の運行主体と行政の関係（契約関係等）及び運行主体に対するモニタリングの具体的な実施状況
- ・地域公共交通の運行主体間の連携の枠組み、実施状況
- ・地域公共交通が直面している課題や将来展望

#### ②地方公共団体へのアンケート・ヒアリングから抽出された我が国の地域公共交通の問題点に対する諸外国の対処方法の調査

(1) の調査により抽出された、我が国の地域公共交通の問題点に関し、米・英・仏・独においてどのような枠組み・手法によって解決されているのかについて、文献調査及びヒアリング等を通じて調査を行う。

#### 4. おわりに

現在、本調査研究の本格的な実施を開始し、ヒアリング先の有識者の選定、地方公共団体アンケートの企画、諸外国における地域公共交通の基礎的調査の文献調査を開始したところである。本調査研究が国の政策部局や地方公共団体において有効な基礎資料となるよう調査研究を進めて参る所存である。

# 住宅ローンの破綻に伴う任意売却について

総合政策局 政策研究官 平瀬 敏郎

## 1. はじめに

任意売却とは、住宅ローンの月々の支払いが滞り、返済が不可能となった際に、担保となつて抵当権を設定している不動産について、競売を実施することにより、債権を回収するのではなく、債権者の了解のもと抵当権の解除を行い一般市場で当該不動産を売却し、その売却収入から債権者が配分を受けて債権を回収する手法である。

競売の場合と比べて、一般市場で当該不動産が高く売却できるなどのメリットがあり、債務者、債権者の双方にとって利益となる手法であるため、2000年頃から、各金融機関で採用されるに至っている。

## 2. 住宅ローン破綻の動向とその原因

住宅ローンが支払えなくなる原因は様々であるが、いずれも、家計の収入の減少、支出の増加、見込みどおりに給与が増えないなどの家計のキャッシュフローの見込みが当初ローンを組んだときと違ってきたのが原因である。近年のデフレ経済で、浪費やギャンブルなどの問題がない一般の住宅購入者でも住宅ローン破綻を起こすケースが一般的となっている。

以下、主なケースに触れてみたい。

一つ目は、残業代を含む賃金のカットやリストラによる転職により、給与収入が住宅ローンを組んだときよりも大きく目減りし、そのために、月々の返済ができなくなるケースである。

二つ目は、精神疾患を含む病気により、退職し、又は転職を余儀なくされ、収入が途絶え又は大幅に減少するケースである。

三つ目は、いわゆるステップアップ・ローンで想定していたように給与収入が上昇しなかったケースである。ステップアップ・ローンとは当初の5年は返済額を少額に据え置き、6年目、11年目と、後になるに従い、月々の返済額が上昇していく仕組みの住宅ローンである。バブル期までは、経済成長に伴い、所得も長く勤めていれば、自ずと上昇していくと考えられていて、この種の住宅ローン商品が売り出されていた。しかしながら、長引くデフレ経済の下、実際には、所得は上昇せず、それを前提に組んでいた住宅ローンを支払うことができなくなるというケースである。

四つ目は、転勤である。転勤で持ち家を賃貸に回すことになったが、思うような家賃で貸せず、家賃に自己資金をプラスして住宅ローンの支払いを行うとともに、転勤先の住居の家賃も別途払うということになった場合に、資金が続かず住宅ローンを支払うことができなくなるというケースである。

最後の原因として上げておきたいのが、離婚である。離婚し別居した場合、住宅ローンを組んで購入した家から離れて、別の住宅を賃借し、住宅ローンの返済と家賃の支払いが、ダブルでかかることになる。このため、住宅ローンを支払うことができなくなるというケースである。

### 3. 任意売却に至る前に検討すべきこと

住宅ローンの支払いができなくなってきた際に、任意売却などを行う前に検討すべきことを以下に紹介したい。

#### (1) 住宅ローンの借り換え

まずは、住宅ローンの借り換えである。バブル期などの高金利の時代に組んだ住宅ローンは、低金利の状況の現在に借り換えを行うことにより、月々の返済額が大幅に減少することがある。滞納が続くようになる前であれば、この手法をとることも可能である。

#### (2) 住宅ローンのリスケジュールリング

次に、金融機関と交渉して、住宅ローンの条件、つまり、返済期間と月々の支払額を変更してもらうという方法がある。このことはリスケジュールリングと呼ばれている。この方法によっても、月々の返済額が大幅に減少することがある。しかしながら、滞納が続くようになった後ではこの方法も困難であることは、借り換えの場合と同様である。

#### (3) 小規模個人再生

民事再生法13章1節の特則が適用される民事再生手続で、将来において収入を得る見込みがあり、債務のうち公租公課を除いたものが5000万円を超えない場合は、住宅ローンを除いた債務につき圧縮し、居住する住宅を競売にかけないですむ手法である。住宅ローン以外の債務負担が過重になったことによる破綻に際した場合は、この法的手続きをとることも一つの方法である。

### 4. 競売と任意売却の相違について＝任意売却のメリット

任意売却のメリットを理解するためには、通常の法的手続きである競売による場合との比較を考察するのが、分かりやすいのでそれを述べる。

## (1)競売

まず、競売手続きによると換価までに相当な時間がかかる。競売申し立てから落札までに約半年から2年程度かかる。

また、競売申し立てのためには、印紙代のほかに差押えの登記のために債権額の千分の四の登録免許税、さらに、不動産鑑定手数料、執行官への手数料、売却公告手数料などのために多額の予納金がかかる。予納金は対象不動産を売却した後に配当をする前に控除され返還されるが、それにより配当額は減少することになる。

また、厳格な法的手続きにより執行されるため、申立書類等の作成や裁判所書記官との細かい調整など通常の不動産売買と比して大変細かい手間がかかる。

そして、決め手となるのが、売却価格である。競売に当たっては、物件明細書、現況調査報告書、不動産評価書といういわゆる三点セットのみによって、入札に参加するか否か及び入札価格を判断しなければならず、通常、物件の内見等はできない。現況調査報告書には調査時点の占有者が記されてはいるものの、債務者の協力が得られないこともあって、買い受けた時点でどのような占有者が居るかは想定できない面もあり、明け渡しにも困難を伴う場合がある。不動産評価書は、不動産鑑定士が作成するものではあるが、正式な不動産鑑定評価基準に則ったものではなく、裁判所指定の方法による極めて簡易なものであり、対象不動産の価値について大まかな概略をつかめる程度のものに過ぎない。こういった、競売の特性から、その落札額は、人気のある物件を除き、正常価格の5割から7割程度であることが多いと言われている。

## (2)任意売却

民間金融機関の融資に関しては、融資に際して、弁済がなされなかった場合債務者に代わって代位弁済を行う保証会社と契約を結んでいる。このため、民間金融機関本体は3～4ヶ月程度滞納があった場合、保証会社から、全額残債の支払いを受けることができる。従って、民間金融機関のローン債権については3～4ヶ月程度の滞納があり、保証会社が代位弁済をしてから、保証会社と交渉することになる。

住宅金融公庫融資の場合は民間金融機関の保証会社に相当するもの（公庫融資保証協会）が独立行政法人になるときに住宅金融支援機構本体に包含されたため、自己の組織内での保証となっている。そのため、民間金融機関のように延滞して保証会社が代位弁済して期限の利益を喪失となる前でも、期限の利益を放棄する旨の申出書を出してもらえば、任意売却が可能である。

まず、換価までの時間についてであるが、任意売却の場合は後順位抵当権者との調整が必要になる場合があるものの、競売のような法的手続きに時間がとられることはないために、購入希望者が見つかれば比較的短期間に物件を売却できることとなる可能性が高い。

次に、経費であるが、宅地建物取引業者への仲介手数料はかかるものの、差押えの登記

のための登録免許税、また、裁判所に必要経費として支払う不動産鑑定手数料、執行官への手数料、売却公告手数料などはかからない。このため、競売よりは少ない経費で物件を売却することができる。

また、民間での取引となるため、裁判所で要求されるような煩瑣な手続きは必要ない。

さらに、これが一番重要なことであるが、任意売却はあくまでも、民間の一般市場での自発的な取引であることから、ほぼ正常価格で取引が成立することが多いことである。早期売却を想定したものであるから、「売り急ぎ」の事情はあるものほぼ正常価格で取引が成立する場合が多いものである。このことは、債務者にとっては残債の圧縮に、債権者にとっては回収額の増加につながることであり、関係者双方にとって大変意義のあることである。

なお、このような場合の鑑定評価上の扱いは、鑑定評価書で正常価格を出しておいて、別途、意見書で、「売り急ぎの減価率」を算定し、併せて、用いてもらうような扱いとして見受けられる。

加えて、自分の意志で、「任意」に売却を行うため、担保物件を立ち退いた後の引っ越し先の選択や引越時期がある程度、自由に決定できるということが上げられます。

さらに債務者にとって重要なことは、任意売却においては生活状況が悪い場合には、引っ越し費用が債務者の留保分として認められ、これを現金収入として見込むことができることである。家計が逼迫している状況においては、これは大きいことである。

なお、貨幣価値に換算できないことあるが、競売で解決がなされる場合に比べて、任意売却によれば、債務者の精神的ストレスが著しく減殺されるといわれている。競売の場合、競売開始決定後、配当要求終期の公告が裁判所において広く一般に公開され、それを調べ、法務局で所有権者を調べた任意売却取扱業者や競売で落札をしようとしている不動産業者が夜昼となく多数自宅に押し寄せてくることになり、また、競売後、不動産を売却するなどのために、近所に自宅不動産のチラシを大量に撒かれたりすることもあるようだ。多数の訪問や近所に知れ渡ることによる精神的ストレスは並大抵のものではない。

## 5. 任意売却の手順

### (1) 債務者の住宅ローン返済延滞

通常、任意売却は債務者の住宅ローン返済が延滞することから始まる。

住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の場合は、延滞の比較的初期からでも債務者の申し出により、期限の利益を放棄する書面を出してもらうことにより、任意売却に向けて行動を起こすことができる。

民間金融機関の場合は、債務者が住宅ローンを返済できなくなった場合に、受託ローン債務を保証してくれる保証会社と契約を結んでいるのが通常であり、民間金融機関はロー

ン債権が回収できなくなった時点で残債を譲渡し、100%保証会社から填補してもらえるような仕組みとなっている。

このため、通常3～4ヶ月延滞程度の期限の利益喪失が到来しない限り、住宅ローンの任意売却は行われたい。3～4ヶ月程度延滞が続き、保証会社による代位弁済がなされた後に、債権者となった保証会社から、債務者は任意売却の打診を受けることとなる。

## (2) 債務者又は債権者側からの住宅任意売却の働きかけ

現在では、任意売却の方が抵当権を実行して競売により債権を回収するよりも、多くの回収が見込まれることから、住宅金融支援機構や保証会社は、まず、任意売却を債務者に勧めることが多い。

債務者側からも、インターネット等で任意売却という手法が広く流布されてきたことから、任意売却のアプローチをとる場合がある。

また、競売開始決定後、配当要求終期の公告が裁判所において広く一般に公開されるので、それを見て、登記記録で所有者を調べた不動産業者からのアプローチにより始まる場合もあるようだ。

任意売却は、いつまで行うことができるかであるが、理論的には競売の開札期日の前日までできる。しかし、実際は保証会社や住宅金融支援機構の内部決済が1ヶ月程度はかかるため、1ヶ月程度前までに売買契約を締結しないと抵当権等抹消書類の準備が間に合わない。

## (3) 債務者と宅地建物取引業者の契約

債務者と宅地建物取引業者は、通常、金融機関の指示で、専属専任媒介契約か専任媒介契約を結ぶ。

これは、後に述べる売り出し価格の決定や後順位抵当権者との調整など、多くの債権者と連絡調整をしなくてはならないため、窓口となる宅地建物取引業者は一本に絞っておくことにより、業務を円滑に進めるためである。

## (4) 担保住宅の価格査定と売り出し価格の決定

担保住宅の価格査定は、通常、債権者の示した書式により、宅地建物取引業者が他の物件との簡易な比準によって、示すことにより行われる。債権者側ではそれを審査し、売り出し価格を決定する。

現地に赴くことは少なく、机上での一定の書式に従うのみの簡易な査定であるため、個性が強い物件などにおいては、増減価要因が反映されづらい面があることは否めない。

なお、早期売却を前提とした「売り急ぎ」の事情がある中での販売であるが、債権回収の観点から、当初の売り出し価格は、高めに設定されるのも特徴である。

#### (5) 担保住宅の売り出し

仲介の宅地建物取引業者が担保住宅の売り出しを行う。(専属)専任媒介契約なので、宅地建物取引業者間の情報ネットワークであるレイズに掲載され、幅広く買い手が募集される。また、チラシや広告、自社のホームページ上に掲載、民間の不動産情報流通システムにて買い手を募るなどの幅広い、販売努力が行われる。

どのような販売努力を行っているかについては、1ヶ月毎など定期的に債権者に報告義務が課されているのが通常である。

#### (6) 後順位抵当権者との調整(ハンコ代)

任意売却においては、第一順位又は第一順位の抵当権者が全額弁済される場合は第一順位より下の抵当権者との交渉になるが、後順位抵当権者であって競売となった場合配当が一切見込めない抵当権者に支払う抵当権抹消承諾料、通称「ハンコ代」の交渉が抵当権を抹消してもらうためには必要になる。

ハンコ代とは、競売になった際には配当を受ける見込みがなく、経済的には価値のない権利であるが、法律的な権利として抵当権を有していることから、その抹消のために、支払う対価である。

通常の場合は、これまでの実務の積み上げから、ハンコ代は、第2順位の抵当権は30万円又は残債額の1割の小さい方、第3順位は20万円又は残債の1割の小さい方、第4順位以下は、10万円又は残債の1割の小さい方、というのが相場となっているが、後順位抵当権者によっては、競売になったときに先順位抵当権者が被るダメージの大きさをちらつかせながら、高額なハンコ代を要求する者もいる。

これらのハンコ代の金額の調整は、宅地建物取引業者が連絡調整を行い、処理するのが通例となっている。

#### (7) 税金等差押の解除

様々な債権の中で、任意売却の支障になることが大きいのが、所得税(国税)、固定資産税・都市計画税・住民税・健康保険料(地方)の差押である。

これらは、法律で、督促状の送付により通常の裁判所での手続きを経ることなく、差押を行うことが可能であるために、任意売却を行おうとしている資産に突然差押がかかることがある。

差押がかかった状態だと、抵当権者が抵当権抹消に承諾していても、任意売却を行うことができない。

このため、税金等差押がかかった物件については、分割払いでも支払いを行うので、差押を解除して欲しいとの交渉を役所と行わなくてはならない。

役所の担当者によっては全額即刻支払わないと差押を解除できないと主張される場合もあり、任意売却の正否を握る重要な事項である。

債務者においては、任意売却を予定している場合には、税金等の滞納はしないようにすることがのぞまれる。

#### (8) 売却代金の配分表の作成

売却代金は、ローン債務の弁済、後順位抵当権者で弁済を受けられない者の抵当権抹消承諾料（ハンコ代）、不動産仲介手数料、管理費・修繕積立金滞納金、抵当権等抹消費用（登録免許税等）、引っ越し費用に配分される。

購入者と購入金額が決定後、決済の前に、正確な配分表を作成し、各債権者に最終確認をとる作業が必要となる。通常、宅地建物取引業者がこれについても連絡調整を行う。

#### (9) 決済

決済日には、売り主（債務者）、買い主、全ての債権者と登記手続きを行う司法書士が一堂に集まり、売買代金の精算、配分、債権者は抵当権抹消のための書類を司法書士に手渡し、司法書士は抵当権抹消手続きと所有権移転手続きを同時に行う。

#### (10) 残債について

近年の不動産価格の下落により、不動産の売却収入は売却時の住宅ローン残高を大きく下回るケースがほとんどである。

不動産の任意売却後残った債権（残債）は、抵当権によって担保されない債権であり、「ポンカス債」と言われる不良債権の扱いとなる。

債務者が金融機関と交渉して、支払いが可能な範囲の額、例えば、毎月1～2万円程度の少額ずつ返済していくこととなるのが、通例である。

## 6. おわりに

以上述べたように、任意売却による住宅ローンの破綻処理は従来型の手法である競売による方法よりも、債務者にとって負担が軽くなり、同時に、債権者にとっても回収率を上げることができる優れた手法である。

任意売却による破綻処理はある程度一般化してきてはいるが、さらに、この手法が存在することを世に広め、より一般化していくことが、全ての当事者の利益につながると考える。

また、任意売却を取り扱う宅地建物取引業者には、通常の仲介を行う業者よりも高度で特殊な知識や調整能力が要求される。

これを取り扱う宅地建物取引業者に、正しい知識や手法が伝わるようにすることも、この手法を広めていくために必要なことであると考えます。

筆者として一つ、気になっている点がある。任意売却される不動産の売買価格である。通常のマーケットで十分な販売努力が行われた上で、売却が行われる分にはよいが、任意売却を担当する宅地建物取引業者自身あるいは関係者が自ら買い取りを行う場合には、利益相反が生ずる可能性が否定できないため、場合によっては、不動産鑑定士による不動産鑑定評価を行った上で、価格の妥当性を検証して行った方がよいと考えている。

いずれにせよ、透明性、公正性を保った上でこの手法が活用されていけば、当事者皆がwin-winの関係を持って、住宅ローン破綻に対応することができると思う。

#### 【参考文献】

黒木正人（2009）「担保不動産と管理・回収の実務」,商事法務

黒木正人（2013）「担保不動産の任意売却マニュアル」,商事法務

高橋愛子（2011）「任意売却ってご存じですか？」,ファーストプレス

高橋愛子（2013）「住宅ローンが払えないと思ったら読む本」,PHP 研究所

伊藤光記（2012）「任意売却の上手な進め方」,週刊住宅新聞社

山田純男,竹本裕美（2012）「競売不動産の上手な入手法」,週刊住宅新聞社

# 航空法における独占禁止法適用除外制度の効果に関する 調査研究

研究官 内田 忠宏

研究官 井熊 伸吾

客員研究官 原田 峻平

## 1. 研究の背景

航空法における国際航空に関する独占禁止法の適用除外制度（ATI）については、平成22年以降、航空会社間の提携関係の深化を図るための協定（提携深化協定）が認可対象に加えられ、運用が開始されている。

ATIは、利用者利便の増進に資する航空運送事業者間の協定について、航空政策上その締結を認めるものであるが、一方で、市場における競争の制限につながり、運賃の高騰等、移動可能性の制約要因となるおそれがあるとする意見もあり、ATIのあり方について諸外国の制度の運用状況等を分析検討しつつ、そのあり方について検討することが必要とされている。

## 2. 調査研究の内容

1に述べた背景に基づき、本調査研究は、①諸外国における航空会社間の提携に対する競争法適用除外制度の取扱について調査を行うとともに、②我が国において新たにATIの対象とされた提携深化協定による利用者利便への影響等について、現時点で可能な範囲での調査・分析を実施した。

## 3. 調査研究成果

- 諸外国においては、制度自体はそれぞれ異なるものの、概して、国際航空協定に関して、利用者利便等の公共の利益や経済的効率性を勘案し、競争法との整合性について判断するスキームが構築されていることがわかった。
- また、我が国の提携深化協定による運賃への影響について、現時点においてはデータ制約があるものの、今回行った分析においては、ATIの認可を受けた提携深化協定の実施後、運賃が低下したことが確認されており、ATIによる競争減殺効果は確認されなかった。
- 現時点においてATIは航空分野におけるグローバルアライアンス間競争を活性化する上でのツールとしての機能を果たしているといえ、引き続き制度を適切に運用していくとともに、制度もたらす影響をより適切に把握する観点から、引き続きモニタリングを続け、広範かつ長期的なデータの蓄積を図ることが必要である。

## 1. 調査研究の背景・目的と経緯

### (1) 背景・目的

航空法（昭和 27 年法律第 231 号）における国際航空に関する私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独占禁止法」という。）の適用除外制度について、平成 22 年以降、航空会社間の提携関係の深化を図るための協定（提携深化協定）が認可対象に加えられ、運用が開始されている。

航空法における国際航空に関する独占禁止法適用除外制度とは、航空運送事業者間の協定について、その性質上、競争制限的な内容を含むものは独占禁止法上の問題が生じるおそれがあるが、利用者利便の増進に資するものについては、航空政策上その締結を認めることが必要となることから、国土交通大臣の認可（航空法第 111 条第 1 項）を受けたものについては独占禁止法の規定を適用せず、その実施を可能とする制度である。提携深化協定に伴う具体的な共同事業の例としては、運賃、路線・便数の調整、サービスの共通化などがあげられる。

一方、こうした提携深化協定を含む国際航空運送における独占禁止法適用除外制度については、市場における競争の制限につながり、運賃の高騰等、移動可能性の制約要因となるおそれがあるとする意見もあり、ATI のあり方について諸外国の制度の運用状況等を分析検討しつつ、そのあり方について検討することが必要とされている<sup>1</sup>。

以上を踏まえ、本調査研究においては、国土交通省の政策部局が今後の本制度の在り方を検討する際の基礎資料とするため、諸外国における航空会社間の提携に対する競争法適用除外制度の取扱いについて調査を行うとともに、我が国において新たに ATI の対象とされた提携深化協定による利用者利便への影響等について、現時点で可能な範囲での調査・分析を試行したものである<sup>2</sup>。

---

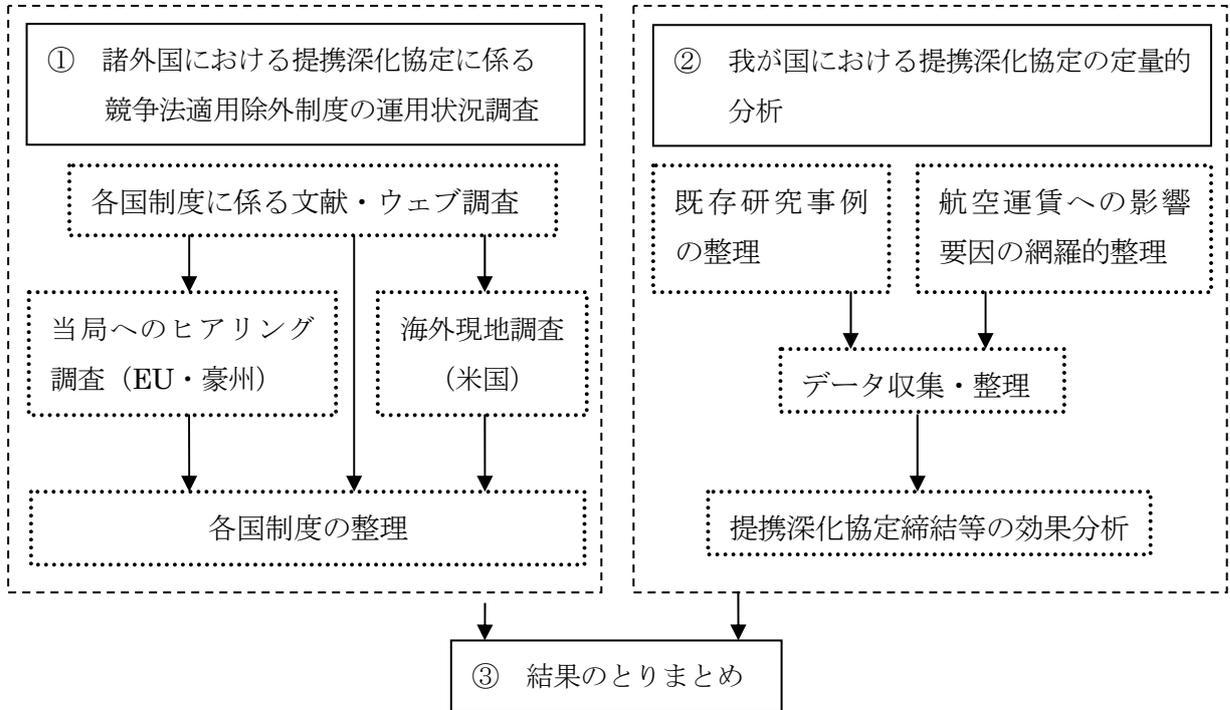
<sup>1</sup> 「規制・制度改革に係る追加方針」（平成 23 年 7 月 22 日閣議決定）においては、「国土交通省は、諸外国の国際航空に関する独占禁止法適用除外制度に係る状況等を分析・検証し、我が国の同制度の在り方について、公正取引委員会と協議しつつ、引き続き検討を行う。」こととされている。

<sup>2</sup> 実施した調査研究の結果について、「国土交通政策研究第 110 号」として、平成 25 年 8 月 8 日に調査研究成果報告書を公表した。本稿は、当該調査研究成果報告書の概要をまとめたものであり、詳細は調査研究成果報告書本体を参照していただきたい。

## (2) 調査研究の方法

上記背景を踏まえ、以下のフローに基づき、平成 24 年度に調査研究を実施した。

図 1 調査フロー



## 2. 我が国における ATI 及び提携深化協定締結の現状

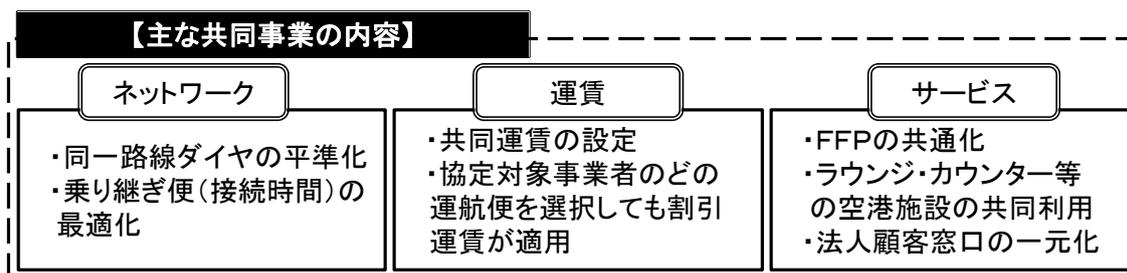
我が国においては、前述のとおり、平成 22 年より提携深化協定を ATI の対象としている。現在我が国で ATI の認可を受けている提携深化協定は表 1 のとおりであり、その主な共同事業の概要は図 2 の通りである。

表 1 本邦企業の提携深化協定の認可状況 (2013 年 7 月現在)

提携企業	対象地域	認可日	共同事業開始
日本航空	アメリカン航空	2010.10.22	2011.04
日本航空	ブリティッシュ・エアウェイズ	2012.05.25	2012.10
全日空	ユナイテッド航空	2010.10.22	2011.04
全日空	ルフトハンザ・ドイツ航空 <sup>(※)</sup>	2011.06.01	2012.04

(※)2012 年 9 月 27 日にスイスインターナショナルエアラインズ及びオーストリア航空が追加出所) 国土交通省航空局資料

図2 提携深化協定の概要



出所) 国土交通省航空局資料

提携深化協定による共同事業により、ネットワークの向上、ダイヤに係る利便性の向上、運賃の低下・多様化、FFPの共通化、法人顧客窓口の一元化等サービスの向上が図られることが期待できる。

### 3. 調査研究内容

#### (1) 諸外国における航空会社間の提携に対する競争法適用除外制度の取扱い

##### ① 米国における航空分野の ATI について

##### (イ) 制度の枠組みと審査の考え方

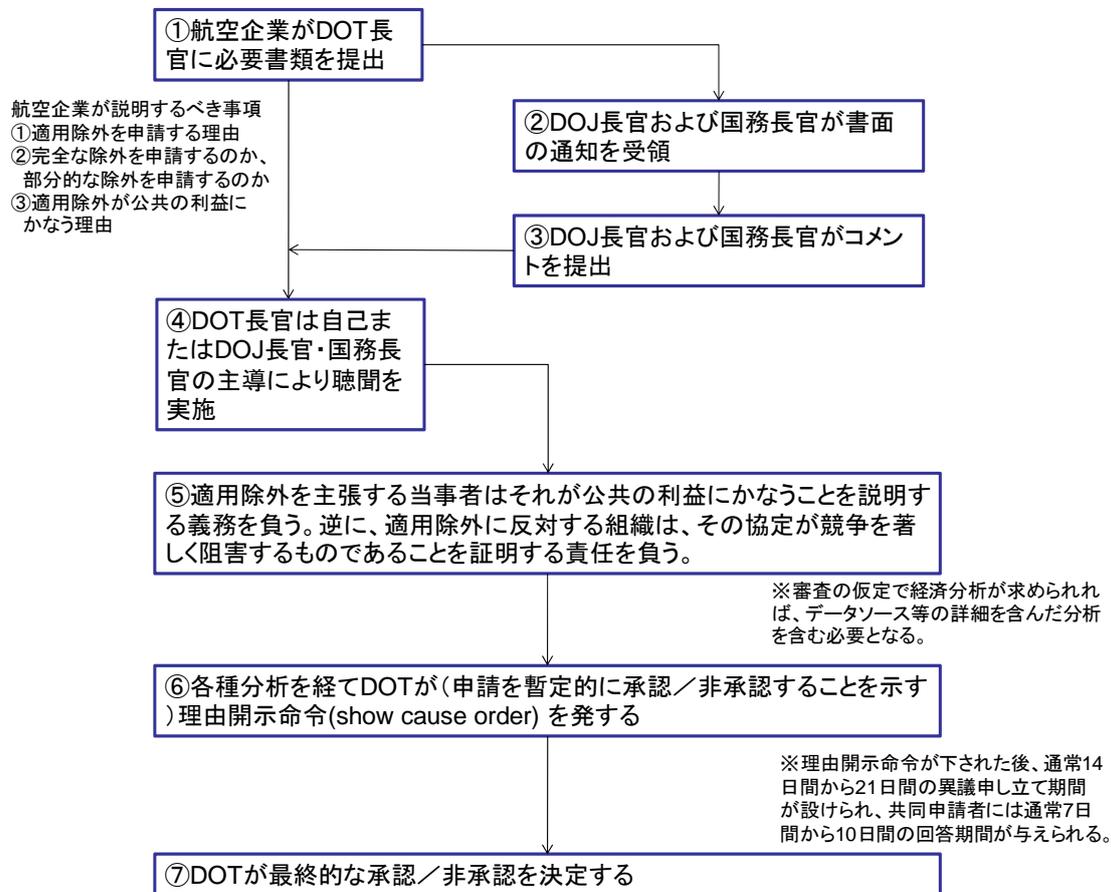
米国においては、49 U.S.C(合衆国法典) § 41308 及び § 41309<sup>3</sup>を根拠に DOT (運輸省) による ATI の認定を受けることにより、認定を受けた共同行為は反トラスト法の適用を除外されることになる。DOT は国際航空のアライアンス協定について反トラスト法の適用除外を認める権限を有しており、協定の認可要件は、当該協定が公共の利益に合致していること、当該協定が著しく競争を阻害あるいは消滅させないこととされている。ただし、この要件に該当する場合であっても、協定が重大な公共の利益等の達成に必要な場合であってそれがより反競争的でない代替手段では達成できない場合には認可が可能であることが謳われている。また、DOT は、航空会社からの申請を受けると、DOJ (司法省) 及び国務省に通知することとされており、DOJ 及び国務省は、当該申請に対するコメントを提出することができることとされている。

以下に、ATI の認可プロセスを示す。このプロセスにおいて、航空企業からの申請や異議申し立て、理由開示命令等の各種書類は Docket (記録資料) の形でウェブサイト (<http://docketsinfo.dot.gov/>) で公開され、非常に透明性の高い形で審議が進められる。

<sup>3</sup> 米国政府印刷局ウェブサイト

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title49/html/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartii-chap413-sec41309.htm>

図3 ATIの認定プロセス<sup>4</sup>



ATI 認定のプロセスにおいては、DOT、DOJ 以外にも様々なステークホルダー（当該アライアンス以外の航空企業や労働組合等）からも意見が寄せられるが、最終的な認可の権限は DOT にあり、また反トラスト法所管当局の立場からコンサルティング又はアドバイスを実施するのが DOJ である。

DOT、DOJ が独占禁止法適用について審査する際、共通して言えることは双方とも、国際的な航空同盟が反競争的な効果をもつか否かを評価するために市場の集中性に関する統計指標を分析しているということである。

DOJ は ATI 申請についてレビューする際に、まず分析の対象とする市場の定義を行い（ある都市間の OD ペア、あるいはそのルートのセット）、次に当該協定の潜在的な反競争的な効果を評価する。同盟に参加する企業がその市場において、もし提案された協定によって 2 社の

<sup>4</sup> 49 USC § 41309 及び「国際航空に関する諸外国の制度等」（一橋大学大学院法学研究科博士後期課程 古畑 真美（公正取引委員会「政府規制等と競争政策に関する研究会」資料）（2007）、「ご参考情報：独占禁止法適用除外（ATI）申請手続きについて」（アメリカン航空資料）  
<http://www.aa.com/content/images/aboutUs/newsroom/atibackgrounderjp.pdf>

独立的な操業が想定できない場合、DOJはその共同行為が反競争的であると結論づける。さらに、DOJの分析は、この航空同盟の反競争的な行動に反応して、新しい競争相手がこれらの市場に参入する可能性がどれくらいあるか、という点に移り、そして最後に、協定参加企業の独立的な操業が考慮されず、また十分な新規参入の可能性もない場合、DOJは当該協定がなければ協定参加企業のうち1つがその市場から退出するという説得的な証拠があるかどうかを判断する。

一方、DOTは、DOJによる分析を考慮に入れながら、市場の集中性に加えて公共政策的な多様な側面を考慮する。DOTはATIの結果としてもたらされる公共の利益として、以下の6点を挙げている<sup>5</sup>。

- ・より多くの路線において運賃を下げることができる
- ・新しい路線の増加を早めることができる
- ・既存の路線の便数を増加することができる
- ・スケジュールを改善することができる
- ・搭乗時間と乗継時間を短縮することができる
- ・各社のネットワークの完全相互アクセスを可能とするサービス機能を強化することができる

また、DOTは一般的に、ATIの条件として、パートナー企業の属する国とアメリカとの間でのオープンスカイ協定が締結されているかどうかを考慮している。より制約の少ない航空協定の締結という政策を推進することにより競争が促進されると考えている<sup>6</sup>。航空市場においては継続的に利用者を獲得するために値下げる圧力がかかるため、提携によって航空サービスは増進されるとDOTは予想している<sup>7</sup>。

上述のようなプロセスを経てATIが認定された協定については、協定を締結した航空会社からDOTに対して事業の進捗状況等を年次報告の形で提出する必要がある。年次報告においては、運賃、スケジュール調整や収益のシェア等、ATIが消費者利益につながっているかを判断するための情報について、詳細報告を求められており、経営会議等に提出される事業上の意思決定のための各種資料も提出が求められている<sup>8</sup>。

#### (ロ)適用除外対象事項

個別の企業が「インターライン接続」等のごく単純なマーケティング活動のみを行なうケースは、企業間の取り決めに委ねられDOTへの申請は必要ない。しかし、そうした業務提携にコードシェアを加えたケースになるとDOTへの申請とその承認が必要となるが、この段階で

<sup>5</sup> Show Cause; Order 2010-2-8 (Department of Transportation)

<sup>6</sup> Final Order; Order 93-1-11(Department of Transportation)

<sup>7</sup> Show Cause; Order 2010-2-8 (Department of Transportation)

<sup>8</sup> アメリカン航空、DOTへのインタビューより。

はATIの認定は不要である。しかし、さらに統合水準を高め、収入プールや共同運賃設定等の実施が加わった共同経営モデル (Joint Operation) になると、DOTによる反トラスト法適用除外の承認が必要となる。共同経営モデルにおける協定の例として、収入プール協定 (Revenue pooling)、運賃・在庫調整 (Fares & inventory control)、共同マーケティング&セールス (Joint marketing & sales)、ネットワーク計画 (Network planning)、標準サービス契約 (Standard service contracts)、マーケティングデータの共有 (Shared marketing data) がある<sup>9</sup>。

一方、DOTへのインタビューによれば、個別のATIにおいて反トラスト法が適用免除になる共同行為については、アライアンスからの申請内容に依存しており、個別的に決められているとのことである。しかし、あまりに幅広い項目についてATIを申請しても、結局具体的に協定を締結してから実施できない項目が出てきてしまうことが多く、それは消費者の不便益につながると考えている。そこで、最近では航空企業に対して速やかに実現できる項目について絞って申請するように推奨している。そして、ATIの許可の効果が速やかに消費者便益につながるように促しているとのことである<sup>10</sup>。

#### (ハ) 今後の見通し

米国のATI制度については、関係者へのインタビューによれば今後認定の考え方等が大きく変化する見込みはないとのことであった。また、航空企業に対する外資規制 (ownership and control) も緩和されるような方向性ではなく<sup>11</sup>、現状が維持されると考えられており、その意味でもATI制度に対するニーズがなくなることはないと推察される。

### ② 欧州における航空分野のATIについて

#### (イ) 制度の枠組み

欧州連合 (European Union : EU) においては、航空会社間の国際協定に関しては、競争ルールに関する一般法であるEU競争法 (EU competition rule) が適用されることとなる<sup>12</sup>。

EU競争法の執行機関は、欧州委員会 (European Commission : EC) の競争総局 (Directorate General for Competition : EC 競争総局) である<sup>13</sup>。

TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union : 欧州連合の機能に関する条約) 第101条第1項においては、EU域内市場の競争機能を制限する事業者間の協定等が禁止され

<sup>9</sup> 「米国オープンスカイ政策と国際提携間競争」(松本俊也、阪南論集 社会科学編 Vol.40 No.2, 2005)

<sup>10</sup> DOTへのインタビューによる。

<sup>11</sup> 米国においてATI制度が必要とされた大きな要因として、オープンスカイ政策の推進に加え、米国における航空会社への外資規制の存在が挙げられる。航空会社が国際的にネットワークを拡大、規模の経済を享受しようとする場合、海外航空会社との合併や資本提携も1つの大きな選択肢として考えられるが、外資規制により自由に行うことはできないため、ATI制度が必要と考えられている。

<sup>12</sup> EU競争法とは、「欧州連合の機能に関する条約 (Treaty on the Functioning of the European Union : TFEU)」第101条「共謀とカルテル (Collusion and Cartels)」、TFEU第102条「支配的地位と独占 (Dominance and Monopoly)」、TFEU第107条「政府補助 (State Aid)」を指す。

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/dgs/competition/>

ている。また同条第3項において、商品の生産・販売の改善又は技術的・経済的進歩の促進に役立ち、かつ、消費者に対しその結果として生ずる利益の公平な分配を行うものについては、欧州委員会は第1項を適用しないことを宣言できることとなっている。

TFEU 第101条第3項の適用に関して、欧州委員会は理事会規則 No1/2003 (Regulation (EC) No 1/2003<sup>14</sup>) においてその手続きを定めている。本規則以前は、同項の適用に関して欧州委員会による事前審査制度が導入されていたが、同規則により、事後審査制度に切り替えられた。

同規則第1条においては、事業者間の協定や協調的行為等が TFEU 第101条第3項に該当するかどうかについて、事前に欧州委員会の決定は行われなかったことが規定されている。また、第2条においては、企業が協定や協調的行為を行う場合、それが TFEU 第101条第3項に適合することの立証責任は企業側にあることが明確にされている。

事後審査に関しては、全てのケースに対して行うわけではなく、EC 競争総局によって調査が必要と判断されたケースのみが対象となる<sup>15</sup>。調査対象となったケースに関し、EC 競争総局が協定や協調的行為の特定の内容について問題を指摘した場合、企業側は具体的な修正内容を提示することになる。EC は、その修正内容が競争法に抵触しないと判断した場合、当該修正内容を法的拘束力のあるものとして決定する（コミットメント決定）（同規則第9条）。通常、EC によるコミットメント決定は、10年間有効である。なお、当該修正内容を変更する事象が発生した場合や、企業側がこの修正内容を実行しない場合、EC はコミットメント決定を見直すことができる（同規則9条2項）。また、企業がコミットメント決定の内容に違反した場合、EC は企業に対して罰金を科すこともできる（同規則第23条）<sup>16</sup>。

一方、理事会規則 No487/2009 より、EC には航空会社間の協定や協調的行為（航空会社によるダイヤ、タリフの調整、空港枠の割り当て、コンピューター予約システムの開発等に関する共同事業等）に対し一括免除を付与する権限が与えられている。しかしながら、EC487/2009 の下で、EC が一括免除を付与した例は現在のところないとのことである<sup>17</sup>。したがって、EC487/2009 は EC に制度的な権限を与えたものと考えられる。

#### (ロ) 航空会社の共同事業に対する欧州委員会の考え方

航空会社の共同事業に対する EC の分析に関して、2010年に採択されたワンワールド・アライアンス（ブリティッシュ航空、アメリカン航空、イベリア航空）へのコミットメント決定の例に基づき、その考え方を以下に整理する<sup>18</sup>。

<sup>14</sup>[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32003R0001&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32003R0001&model=guichett)

<sup>15</sup> EC は、第3者からの申し立てにより、当該契約内容の審査を実施することもある。（EC 競争総局へのインタビューより。）

<sup>16</sup> EC 競争総局へのインタビューより。

<sup>17</sup> EC 競争総局へのインタビューより。

<sup>18</sup> “Commission Decision of 14.07.2010”, (EC)

[http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39596/39596\\_4342\\_9.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39596/39596_4342_9.pdf)

EC は、ブリティッシュ航空、アメリカン航空及びイベリア航空の 3 社のアライアンスが広範囲の共同事業を実施することにより、共同事業の対象路線においてあたかも 1 つの事業者のように行動すると考え、これら 3 社の航空会社が競合している市場において、その競争性を消滅させる可能性があるとした。そこで、競争が制約される可能性のある OD ペアについて、EC はマーケットシェアを算出するとともに、航空会社の便数を把握し、その結果、例えば London-Dallas 間においては、premium market（ファーストクラス及びビジネスクラスに相当）については当該共同事業を行う航空会社のシェアが 90%超、non-premium market（払い戻し不可等の一定の制約のあるエコノミークラスに相当）についてはシェアが 70~80%となることを指摘し、またロンドンヒースロー空港のスロットが厳しく制約されていることから、当該共同事業が本 OD ペア間における競争を強く制限すると結論づけた。他の OD ペアについても、マーケットシェアの情報等から同様の結論を得た。

また、これら 3 社とそれ以外の航空会社の競争性についても、当該 3 社が強い市場支配力を有しているハブ空港に接続する多くの短距離~中距離ルートにおいては、この 3 社が、接続路線に対するアクセスを制限（具体的には乗継契約締結の拒絶、乗継用の特別割引料金契約（Special Pro-rate Agreement ; SPA）締結拒絶、乗継便の在庫へのアクセス制限）し、競合他社を排除する戦略を取ることで、競争を制限する影響をもたらす可能性があるとの考えを示した。またこのような可能性がある路線として、London-Chicago 路線及び London-Miami 路線を指摘した。

調査結果を踏まえて、EC と当該共同事業を設立する航空会社は協議を行い、2010 年 7 月 14 日にコミットメント決定が採択された。本決定には、当該航空会社の持つヒースロー空港のスロット数の調整、当該航空会社が運行する航路に他社が新規参入しやすいような運賃の柔軟な組合せの可能性の確保、当該航空会社からの乗り換え乗客が新規参入及び既存事業者への飛行機に乗り換えやすくなるような SPA の締結、当該航空会社が EC に関連情報（当該者が DOT に提供することを義務付けられているような情報）をレポートすることの義務付け、などを含む修正が含まれている。また、通常コミットメント決定は 10 年間有効であるところ、その半分の期間となる 5 年間で、EC が当該航空市場における状況を踏まえて、本共同事業の運用状況を見直すとの決定が盛り込まれている。

EC は、この最終コミットメントは、EC が挙げた懸念事項に対応するために適切かつ必要なものであり、これにより競争上の問題は解消されたと判断している。

#### (ハ) 今後の見通し

現在、特に現行の制度に関する議論はなく、現状の制度が維持される見込みである。

### ③ 豪州における航空分野の ATI について

#### (イ) 制度の枠組みと審査の考え方

豪州では、国際航空協定に対しては、他分野と同様に、産業横断的な規制であるオーストラリア競争・消費者法（Australian Competition and Consumer Act 2010<sup>19</sup><sup>20</sup>が適用されることとなっている。この法律の所管当局は、オーストラリア競争・消費者委員会（Australian Competition and Consumer Commission : ACCC）となっている<sup>21</sup>。

オーストラリア競争・消費者法第 45 条第 2 項においては、競争を実質的に減殺する目的若しくは効果を有する協定等（蓋然性のあるものを含む。）を締結すること及びこれらの協定等を発効させることが、それぞれ禁止されている。また、企業間の共同事業を含む法人の行為については、同法第 88 条において競争法の適用除外が認められており、これを審査する ACCC の権限やプロセスは、同法の第 88～90 条に定められている。

航空会社を含む企業が他社と提携等を行う場合、申請書を ACCC に提出する。ACCC はオーストラリア競争・消費者法に基づいて審査を行い、認可を付与するかどうかの判断を下す<sup>22</sup>。

申請者は ACCC の決定内容に不服がある場合、オーストラリア競争裁判所（Australian Competition Tribunal）に対して申請書の再検討に関する申し立てを行うことができる。申し立てを行う場合、申請者は、ACCC に対して提出したのと同じ申請を再度競争裁判所に提出し、競争裁判所はその内容を経済学者等の専門家を交えて独自に審議する。この場合、競争裁判所の判断が決定事項となる<sup>23</sup>。

なお、ACCC が付与する認可には有効期限がある。認可を取得した企業は、その認可の延長を希望する場合、有効期限が切れる前に再度 ACCC に申請を行う必要がある<sup>24</sup>。

ACCC の競争法適用除外に係る許可審査には行為の種別に応じてテストが行われる。事業者間の協定や協調的行為については、当該協調等の行為が、競争の減殺によって生じうる公共の損失に勝る公共の利益を生む結果となりうるものかどうか審査される<sup>25</sup><sup>26</sup>。

なお、オーストラリア競争・消費者法には公共の利益に関する定義は明記されていないが、

---

<sup>19</sup> <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00004>

<sup>20</sup> オーストラリア競争・消費者法の前身は「Trade Practices Act 1974（取引慣行法）」であるが、2010年に「消費者保護の強化」「消費者保護規定の全国統一化」「法律の簡潔化」を目的に改正されている。

<sup>21</sup> ただし、合併に関する許可は、オーストラリア競争裁判所（Australia Competition Tribunal）が実施する。

<http://www.accc.gov.au/business/mergers/merger-reviews>

合併申請の審査プロセスは、以下を参照。

<http://transition.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/740765>

<sup>22</sup> "Airline alliances in the new era Antitrust immunity An Australian perspective" (Allen & Overy)(2012)  
<http://www.ipba2012.org/images/Presentations/1st%20March-Presentation/Airline%20Alliances%20in%20The%20New%20ERA%20-%20The%20Strategic%20Planning%20&%20Competitive%20Issue/Stefanie%20Benson.pdf>

<sup>23</sup> ACCC とのインタビューより。なお、競争審判所の決定に不服がある者は、連邦裁判所に不服申立てを行うことが出来る。

<sup>24</sup> ACCC とのインタビューより。

<sup>25</sup> "Guide to Authorisation"(ACCC)

<http://transition.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=788405&nodeId=e1d948f4dc23703844c7217d60af30f2&fn=Guide%20to%20Authorisation.pdf> P25-26

<sup>26</sup> 当該テストにおいては、公共の損失として考慮されるべき要因は競争の減殺効果のみとされている。しかし、オーストラリア競争裁判所は、判決の際にはその他の公共の損失を必ずしも考慮しないということではなく、利益の程度を評価する上で損失の内容を考慮するとしている(同上)。

その定義に関し競争裁判所は、経済的効率性（ネットワーク利便性、運賃の低下等）の有無を第一に重視しているとのことである<sup>27</sup>。また、これらの審査について航空分野に特化したガイドラインはない。

#### （ロ）適用除外対象事項

ACCC は個々の申請内容ごとに競争法の適用除外の認可を与えるかどうかの審査を行っており、その審査内容は協定の内容によっても様々である。

#### （ハ）今後の見通し

ACCC へのインタビューによれば、競争法適用除外制度に関する新たな議論は行われておらず、今後すぐに制度そのものが変化する見込みはないものと考えられる。

なお、ACCC は、主にオーストラリア競争・消費者法が順守されているかどうかを監視することが組織の機能であり、政策や最新動向に関する議論などは、インフラストラクチャ・交通省（Department of Infrastructure and Transport）と財務省（Department of Treasury）によって行われる。ACCC は必要に応じてアドバイスを提供する形となっている<sup>28</sup>。

---

<sup>27</sup> ACCC へのインタビューより。

<sup>28</sup> ACCC へのインタビューより。

## (2)我が国における提携深化協定の定量的分析

### ①分析の概要

提携深化協定は、ネットワークの拡大や乗り継ぎ利便の向上、運賃の低下・多様化、サービス向上などの効果をもたらすことが期待されている。こうした様々な効果のうち、消費者利便の向上の有無を示す指標としての運賃低下効果については、既存研究においても特に着目され、計量経済学的手法を用いた定量分析がなされている。

本調査研究においても、消費者利便の向上の有無を示す指標として運賃低下効果に着目し、実データから計量経済学的手法により運賃関数を推定して、ATI がもたらした運賃低下効果を分析する。

### ②既存研究のレビュー

これまでに航空における ATI の効果を実証的に分析したものとしては、Brueckner (2003)、Whalen(2007)、Bilotkach(2007)が挙げられる。いずれも、航空運賃を被説明変数、運賃を決定すると考えられる諸要因を説明変数とする運賃関数を推定している。そして、運賃関数に ATI ダミーを導入し、その係数の有意性や符号条件から ATI の効果を導くという研究手法を採っている。

これらの中には ATI は運賃低下をもたらすと示唆する研究がある。ただし、乗り継ぎ利用では運賃低下が期待される一方で、直行利用の場合の運賃については判断が分かれている。乗継利用で運賃が低下するのは、ダブルマージン解消と規模・密度の経済性の発揮といった要因が考えられるが、直行では規模・密度の経済性以上に当該路線の競争減殺効果が強いと、運賃が上昇する可能性もあると解釈できる。

今回の調査では、ATI の運賃への影響を示すために運賃関数の推定を行うが、先行研究が示唆するような乗継と直行での影響の違いを明示的に扱えるモデルを使用する。

### ③データの整理と推定式の検討

既存の先行研究では、いずれも平均運賃を被説明変数として運賃関数を推定している。

一方で、説明変数については、既存の先行研究では以下のような変数が用いられているが、全ての既存研究で同様な変数が使用されているわけではなく、それぞれの研究で使用したデータ特性の差異に依存して違いが見られる。

<既存研究で使用されている説明変数>

- 距離
- 政策に関する効果を表すダミー変数 (ATI ダミー、オープンスカイ協定ダミー等)
- 競争効果 (ハーフィンダール・ハーシュマン・インデックス)
- 該当トリップ特有の状況をコントロールする変数 (年度ダミー、航空会社ダミー、地域ダミー、発着地の情報等)

そこで、本調査研究で使用するデータの特性を考慮し、使用する説明変数を取捨選択することとする。本調査研究で使用するデータの特性は以下の通りである。

<データの特性>

- 日本発欧米着のもの、OD 空港、ATI 対象路線分の収入額、OD 別の半期での旅客数記載されたデータ (ANA、JAL の本邦 2 社)
- データは ATI が認められる前後の変化を捉えるため、平成 22 年度、平成 23 年度の各年下期 (欧州路線については、平成 24 年度から提携深化協定による事業が実施されていることを踏まえ、平成 24 年度分も取得。)

本調査研究では、このようなデータの特性を加味し、先行研究で用いられているいくつかの説明変数を推定から除外した。除外した変数は、片道利用ダミー、航空会社ダミー、地域ダミー、コードシェアダミー、アライアンスダミーなどである。

一方で、対象路線前後の乗継を全て含むデータとなっているため、対象路線がトリップ全体の距離のどの程度の割合を占めているか、という要因が運賃に影響を与えていると考え、全区間に占める対象路線のシェアという変数を追加した。

さらに、②で記述したとおり、ATI の効果が直行と乗継で差があるかどうか検証可能とする変数を追加する。具体的には、ATI による効果を示す変数である ATI ダミーを直行と乗継に分け、ATI かつ直行利用=1 とするダミー変数と、ATI かつ乗継利用=1 とするダミー変数の二つの変数を推定式に導入している。

また、エコノミークラスとビジネスクラスでは、異なる企業戦略 (例えば、エコノミークラスは価格を下げ、ビジネスクラスは価格を維持、あるいは価格を上げ、座席数の配分を含めて収入を確保する等) が反映されている可能性があるため、サンプルを分けて推定することとした。

この結果、推定する運賃関数は以下の通りである。

$$\text{運賃} = f(\text{距離、全区間に占める当該路線のシェア、HHI ; ATI 直行ダミー、ATI 乗継ダミー})$$

上記で一般的に与えられた運賃関数について、推定に用いる式を特定化する必要がある。ここでは、以下のような特定化を行った。

$$\text{Fare} = \exp(\alpha) \times \exp(\text{ATIDIR} \times \beta_1) \times \exp(\text{ATITRS} \times \beta_2) \times \text{DistRosen}^\gamma \\ \times \text{ShareDistRosen}^\delta \times \text{AlliHHI}^\varepsilon$$

Fare	: 航空運賃
ATIDIR	: ATI 適用有無ダミー&直行経路
ATITRS	: ATI 適用有無ダミー&乗継経路
DistRosen	: 距離
ShareDistRosen	: 全区間距離に占める対象路線距離のシェア
AlliHHI	: ハーフインダール・ハーシュマン指数 (アライアンス別)
$\alpha, \beta_1, \beta_2, \gamma, \delta, \varepsilon$	: パラメータ

表 2 変数の符号条件等

変数	概要	符号条件等
航空運賃 Fare	<被説明変数> 当該路線の航空運賃	<ul style="list-style-type: none"> <li>旅客収入を有償旅客数で除して設定した平均運賃</li> <li>複数路線を乗り継いだ場合の収入は、最初の出発空港から最後の到着空港までの総収入を全区間距離に占める当該路線距離で按分して設定</li> <li>国際航空市場全体でのイールド変化を考慮するため、2010年で基準化した運賃を使用。</li> </ul>
ATI 適用有無 &直行経路 ATI_DIR	ATI 適用路線かつ直行経路 (有り=1、無し=0)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ATI が直行経路の運賃に与える影響を表現</li> <li>符号がマイナスの場合、ATI で範囲の経済、規模の経済等が働き運賃が低下。プラスの場合、ATI で寡占・独占化が進み、運賃が上昇。</li> </ul>
ATI 適用有無 &乗継経路 ATI_TRS	ATI 適用路線かつ乗継経路 (有り=1、無し=0)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ATI が乗継経路の運賃に与える影響を表現</li> <li>符号がマイナスの場合、ATI でダブルマージン解消、範囲の経済、規模の経済等が働き運賃が低下。プラスの場合、ATI で寡占・独占化が進み、運賃が上昇。</li> </ul>
距離 Dist_Rosen	区間距離 (km)	<ul style="list-style-type: none"> <li>距離が長いほど運賃が高くなることを表現。</li> <li>符号条件はプラス。</li> </ul>
全区間距離に 占める対象路 線距離シェア Share_Dist_Rosen	全区間距離に占める対象路線距離のシェア	<ul style="list-style-type: none"> <li>全区間距離に占める対象路線距離の割合が長いほど、運賃データ作成方法の関係で、相対的に運賃が高くなることを表現。</li> <li>符号条件はプラス。</li> </ul>
ハーフインダ ール・ハーシュ マン指数 Alli_HHI	当該路線における競争状況をあらわす ハーフインダール・ハーシュマン指数 (0から1の間の指数。1は独占市場、 0に近いほど競争市場)	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該路線の HHI が高い (=独占・寡占に使い) ほど、運賃が高くなることを表現。</li> <li>符号条件はプラス。</li> </ul>

このモデルは、対数線形モデルと呼ばれるものであり、先行研究の分析にも用いられている。上記の式の両辺を自然対数で変換することで、以下のような線形関係が得られ、通常の最小二乗法の推定が可能となる。この推定式を用いるとダミー変数の係数から ATI 前後での運賃の変化率を捉えることが可能となる。

$$\ln Fare = \alpha + ATIDIR \times \beta_1 + ATITRS \times \beta_2 + \ln DistRosen \times \gamma + \ln ShareDistRosen \times \delta + \ln AlliHHI \times \varepsilon$$

#### ④分析手法

表 3 は、3 つの先行研究で行われた手法と、それぞれの目的を記したものである。各研究が最小二乗法(OLS: ordinary least squares method)を実行した上で、それぞれの分析上の目的や使用するデータの特性を踏まえて、1~3 通りの手法を用いた追加的な分析(結果の頑健性チェックを兼ねる)を行っていることが分かる。

表 3 先行研究で用いられている手法

	備考	Brueckner(2003)	Bilotkach(2007)	Whalen(2007)
OLS	一般的なモデル	○	○	○
WLS	各サンプルの利用者数の違いを考慮	○		
固定効果モデル	企業特有の効果をコントロール	○		
Heckmanの二段階推定	コードシェアする、しないを決める、企業的意思決定を内生化する	○	○	○
操作変数法	HHIの内生性をコントロール			○

今回の分析にあたっては、最小二乗法 (OLS : ordinary least squares method) と加重最小二乗法 (WLS : Weighted least squares method) の 2 つの方法を採用した。今回使用したサンプルは、Brueckner(2003)と同様に、利用者数が異なる各データを、同じ重みの一サンプルとして扱っているため、Brueckner(2003)が指摘したように、「旅客数の異なるサンプルの重みの違いを考慮しないことにより生じる誤差項の不均一分散」という統計上の問題が生じる可能性がある。そこで、追加的に加重最小二乗法を行うことで、問題に対処し、OLS で得られた結果の頑健性チェックを行うことができる。

#### ⑤分析結果

分析の結果は表 4 に記載した通りである。まず、エコノミークラスの運賃について通常の OLS で分析したところ (モデル①)、符号条件は満たされ、ATI ダミーの係数は乗継ぎ、直行ともに有意に負となった。つまり、ATI によって運賃が低下しているということが示された。

ただし、OLS による推定では各経路での旅客数の違いを考慮していないため、誤差項について問題が生じると指摘されている (Brueckner(2003))。そこで、この問題を指摘した Brueckner(2003)に倣い加重最小二乗法を用いて推定した結果がモデル②である。モデル②を

見ると、決定係数は 0.08 から 0.44 まで上昇した。Whalen(2007)や Bilotkach(2007)では、決定係数が 0.11 から 0.15 程度の結果を採用していることから、本モデルは先行研究と照らして一定の説明力を持つと言えると考えられる。係数については、①と②の比較から、各変数の係数について安定的な結果が得られている。つまり、ここからも、ATI が運賃低下をもたらしていると言える。今回は、計量経済学的に指摘されうる問題を解決した上で、決定係数の大幅な改善があったこと、係数の符号条件が満たされていることも踏まえ、加重最小二乗法の結果を採用することとした。

ビジネスクラスの運賃のみのデータで加重最小二乗法による推定を行った。その結果がモデル③である。

表 4 分析結果まとめ

	モデル①		モデル②		モデル③	
	最小二乗法 エコノミークラスのみ		加重最小二乗法 エコノミークラスのみ		加重最小二乗法 ビジネスクラスのみ	
	係数	t値	係数	t値	係数	t値
定数項	1.6914 ***	4.6539	1.8990 ***	24.1371	-5.1343 ***	-31.6718
ATI×直行ダミー(エコノミー)	-0.3196 ***	-3.5035	-0.0520 ***	-11.2473		
ATI×乗継ダミー(エコノミー)	-0.1882 ***	-24.3106	-0.1040 ***	-19.4518		
ATI×直行ダミー(ビジネス)					-0.1079 ***	-13.7594
ATI×乗継ダミー(ビジネス)					-0.1504 ***	-15.3071
距離	1.0105 ***	25.5185	0.98815 ***	113.7917	1.9046 ***	106.9393
全区間に占める当該区間シェア(A社)	1.0479 ***	20.2549	1.1112 ***	26.6203	1.8940 ***	29.2097
全区間に占める当該区間シェア(B社)	1.5453 ***	33.5653	2.5271 ***	78.7632	2.5261 ***	50.6632
HHI	0.0614 ***	7.0421	0.0986 ***	29.6386	0.0587 ***	9.8622
サンプル数	22014		22014		9513	
決定係数(調整済み)	0.0814		0.4426		0.5612	

\*\*\*:1%有意、\*\*:5%有意、\*:10%有意

## ⑥結果の解釈

既に述べたとおり、計量経済学的な問題点への対応という観点から、基本的には加重平均最小二乗法(モデル②、③)の結果を採用する。

まず、ATIダミーについて、モデル②、③ともに、乗継・直行のいずれも負という結果が1%有意水準で確認されている。

ATIによる運賃の変化率について、モデル②の結果を見ると、直行の係数が-0.0520、乗り継ぎの係数が-0.1040であることから、

$$\exp(ATIDIR \times \beta_1) = \exp(1 \times -0.0520) = e^{-0.0520} = 0.95$$

$$\exp(ATIDIR \times \beta_2) = \exp(1 \times -0.1040) = e^{-0.1040} = 0.90$$

となるので、それぞれ5%、10%の運賃低下が確認できたと指摘できる。

同様に、モデル③では、直行の係数が-0.1079、乗り継ぎの係数が-0.1504であり、

$$\exp(ATIDIR \times \beta_1) = \exp(1 \times -0.1079) = e^{-0.1079} = 0.90$$

$$\exp(ATIDIR \times \beta_2) = \exp(1 \times -0.1504) = e^{-0.1504} = 0.86$$

となるので、それぞれ10%、14%の運賃低下が確認できたと指摘できる。

乗り継ぎと直行の比較では、乗り継ぎでより大きな運賃低下が見られている。(モデル②、③ともに。)これは、前述の通り、ダブルマージン解消という乗り継ぎに特有の効果が大きく表れた可能性がある。

#### ⑦分析のまとめ

推定を行った全てのモデルにおいてATIダミーの係数の符号は負という結果が得られた。このことから、ある程度頑健な結果として、“今回分析対象とした、ATI認可を受けた提携深化協定の実施前後年のデータからは、ATIの効果により運賃が低下した”と言える。そのため、現時点ではATIによる競争減殺効果は生じていないと判断できる。

また、決定係数に関しても、海外の先行研究と比較して決して低いと言える数値ではなく、一定の説明力を有する結果が得られたと考えられることから、今回構築した運賃関数推定式は一定の説明力を有する推定式であったと言える。

一方で、今回の分析を通して、今後の分析に向けた課題も指摘する必要がある。それは、制度導入からまだ短期間しか経過していないため、各種データの蓄積が不十分、という点である。これは、この時点での調査という性格上、不可避の問題であり、より広範かつ長期的なデータを、引き続き蓄積していく必要があることが指摘できる。

また、分析対象とした2010年から2012年にかけての期間は、2008年9月米国の金融危機に端を発する世界経済危機とそこからの回復の影響や、2009年10月ギリシャ粉飾決算から始まる欧州経済危機の影響、2010年1月JALの経営破綻とその後2年間での再生、2011年3月11日東日本大震災と福島原発事故による需要減退、急激な円高の進行など、多くのイベントリスクや社会経済環境の変化が生じた時期と重なっている点でも留意が必要である。

こうした点を考慮して、今後継続的にモニタリングを行いデータの蓄積を図り、利用者利便への影響を注視していくことが重要である。

#### 4. 調査結果のまとめと今後のあり方

- 米国・欧州・豪州においては、国ごとに制度自体はそれぞれ異なるものの、国際航空協定に関して、利用者利便等の公共の利益や経済的効率性を勘案し、競争法との整合性について判断するスキームが構築されており、競争法の適用除外についても制度化されている。また、各国とも、提携深化協定について前述のスキームを通じて実施が認められている。
- また、今回実施した我が国における ATI 制度の定量的効果分析においては、試行したケースのいずれにおいても ATI ダミー変数の符号は安定して「マイナス」を示したことから、“今回行った分析においては、ATI の認可を受けた提携深化協定の実施後、運賃が低下したことが確認された”とすることができ、ATI による競争減殺効果は現時点で確認されなかった。
- 以上より、現時点においては我が国の ATI は航空分野におけるグローバルアライアンス間競争を活性化する上でのツールとしての機能を果たしているといえ、引き続き制度を適切に運用していくことが求められる。
- 一方、今回の定量的効果分析にあたっては、提携深化協定による共同事業の開始より短期間しか経過しておらず、十分なデータが蓄積されていなかったことが課題である。今後、十分な分析を行うにあたっては、より広範かつ長期的なデータを収集・蓄積していくことが適切である。

#### 謝辞

本調査研究では、第2章の諸外国の制度調査においては、米国 DOT・DOJ、EU 競争総局、ACCC といった政府機関を始めとして多くの関係者にヒアリングの協力を頂いたとともに、第3章の提携深化協定の効果分析を行うにあたっては、国土交通省航空局航空ネットワーク部航空事業課を通じて、日本航空株式会社及び全日本空輸株式会社よりデータの提供を頂くなど、多くの関係者の皆様より多大なご協力を頂いた。

また、本調査研究をとりまとめるにあたっては、アドバイザーとして、山内弘隆氏（一橋大学大学院教授）に有益なご助言を頂いた。

ここに記して感謝の意を表したい。

#### 参考文献

- 1) “20TH ANNIVERSARY OF AIRLINE DEREGULATION: CAUSE FOR CELEBRATION, NOT RE-REGULATION” (Heritage Foundation , ADAM D. THIERER, 1998)
- 2) 「規制緩和の経済効果 ―アメリカ航空・陸上運輸産業の経験」(スティーブ・モリソ

- ン、クリフォード・ウィンストン著、郭賢泰訳、1997)
- 3) 「航空産業入門」((株) ANA 総合研究所) (2008)
  - 4) 「国際航空に関する諸外国の制度等」(一橋大学大学院法学研究科博士後期課程 古畑真美 (公正取引委員会「政府規制等と競争政策に関する研究会」資料) (2007))
  - 5) 「米国オープンスカイ政策と国際提携間競争」(松本俊哉、阪南論集 社会科学編 Vol. 40 No. 2、2005)
  - 6) 「国際航空輸送の自由化の動向と我が国の自由化へ向けた考察」(三輪英生、花岡伸也、運輸政策研究 Vol. 7 No. 1、2004 Spring)
  - 7) Airline Alliances and Antitrust Immunity Regulation (David Heffernan, Kenneth Hines)(2013)
  - 8) Alliances, Immunity and the Future of Aviation, Warren Dean Jr (Thompson Coburn LLP) and Jeffrey N Shane (Hogan Lovells US LLP), The Air & Space Lawyer 22, no 4 (2010)
  - 9) 「ご参考情報：独占禁止法適用除外 (ATI) 申請手続きについて」(アメリカン航空)
  - 10) “Statement of James J. O’Connell, Dep. Ass. Att. Gen., Antitrust Div., U.S. Dept. of Justice, before the Subcommittee on Aviation, Committee on Transportation and Infrastructure, U.S. House of Representatives, May 14, 2008” (Department of Justice)
  - 11) “The Statement of R. Hewitt Pate, Deputy Ass. Attn. Gen., Antitrust Division, before the Subcommittee on Antitrust, Competition and Business Rights Committee, U.S. Senate Judiciary Committee, November 7, 2001” (Department of Justice)
  - 12) “Transatlantic Airline Alliances: Competitive Issues and Regulatory Approaches”(European Commission and the United States Department of Transportation)(2010)
  - 13) Final Order; Order 93-1-11(Department of Transportation)
  - 14) Show Cause; Order 2010-2-8 (Department of Transportation)
  - 15) Show Cause; Order 96-5-26 (Department of Transportation)
  - 16) 「EUにおける航空自由化とLCC」(佐竹真一,大阪観光大学紀要第11号2011年3月)
  - 17) 「世界の競争法」(公正取引委員会ホームページ)
  - 18) “DG Competition Best Practices on the conduct of proceedings concerning Article 101 and 102 TFEU” (European Commission)
  - 19) “Commission Decision of 14.07.2010” (European Commission)
  - 20) “EU clears British Airways' trans-Atlantic alliance, merger with Iberia”(The Teregraph)

- 21) "Airline alliances in the new era Antitrust immunity An Australian perspective"(Allen & Overy)(2012)
- 22) "Guide to Authorization"(ACCC)
- 23) "Determination Applications for authorization Virgin Blue Airlines Pty Ltd & Others"(ACCC)
- 24) "Qantas Airways Limited & American Airlines Inc. - Authorisations - A91265 & A91266" (ACCC)
- 25) "Determination Applications for authorisation lodged by Virgin Australia and Skywest Airlines" (ACCC)
- 26) "Determination Applications for authorisation lodged by Qantas Airways Limited and Emirates" (ACCC)
- 27) "ACCC allows Virgin Blue and Delta joint venture" (ACCC)
- 28) "Virgin Australia and Delta Air Lines Joint Venture Welcomed"(Minister for Infrastructure and Transport)
- 29) "Virgin-Delta granted tentative anti-trust immunity by DoT. "Another one we can tick off the list""(CAPA Center for Aviation)
- 30) "Determination Applications for authorization lodged by Qantas Airways Limited and Emirates in respect of a Master Coordination Agreement to coordinate air passenger and cargo transport operations and other related services"(ACCC)
- 31) "Virgin Australia welcomes draft ACCC approval of expanded Skywest Airlines Alliance"(Virgin Australia Airlines)
- 32) "ACCC grants Qantas, Emirates alliance conditional approval"(Business Spectator)
- 33) "ACCC hears union pleas on Qantas-Emirates tie-up"(The Australian)
- 34) "A panel data analysis of code-sharing, antitrust immunity, and open skies treaties in international aviation markets,"*Review of Industrial Organization*, vol.30, pp.39-61. ( Whalen)(2007)
- 35) "Price effects of airline consolidation: evidence from a sample of transatlantic markets," *Empirical Economics*, Vol.33, pp.427-448. (Bilotkach)(2007)
- 36) "International airfares in the age of alliances: the effects of codesharing and Antitrust Immunity,"*The Review of Economics and Statistics*, Vol.85, No.1, pp.105-118. (Brueckner)(2003)
- 37) "Code-sharing, Price Discrimination and Welfare Losses," *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol.43, No.2, pp.193-210. (Czerny)(2009)

# 公共政策における社会合意形成過程 ～韓国公共葛藤管理～（その2）

前所長 周藤利一

目次

はじめに

1. 韓国の国家プロジェクトと公共葛藤
  2. 国家プロジェクトの公共葛藤管理メカニズム
  3. ダムを作らないこととした事例：東江ダム
  4. ダムを作ることとした事例：漢灘江ダム
- (以上前号)

## 5. 公共機関の葛藤管理に関する基本法律(案)

韓国の現行法制上、「電源開発促進法」、「原子力事業法」、「公有水面埋立法」、「高速鉄道法」のような個別法は、事業遂行時に発生する住民や利害関係者との紛争（公共葛藤）を解決するための規定をそれぞれ置いている。また、環境問題に関しては「環境影響評価法」や「環境紛争調整法」が制定されている。そして「行政手続法」のような一般的紛争解決装置も有している。

しかしながら、送電線路や核廃棄場のようなエネルギー施設の建設、あるいは干潟の埋立や高速鉄道、高速道路の建設のように、政府や公共機関が主導する大型公共事業をめぐる社会的葛藤が頻発している。

そこで韓国政府（国務総理室）は「公共機関の葛藤管理に関する基本法律（案）」（以下「葛藤基本法案」と略称）を作成し、2005年4月12日に官報に立法予告した。この法案は、公共葛藤をより一般的な法構造で予防・解消するためには、裁判のような典型的な司法メカニズムに依存せず、あっせん・調停・仲裁のような、いわゆる「裁判外紛争処理手続」（ADR：Alternative Dispute Resolutions）のような法的装置が必要であるとの認識に基づく。葛藤基本法案は、2007年5月27日、第253回会期に政府提出法案として国会に提出され、同年5月30日、政務委員会に回付され、同年11月24日に本会議に上程されたが、2008年5月29日に「任期満了廃棄」とされた。これは、「国会に提出された法案その他の議案は、会期中に議決できなかったことを理由に廃棄されない。ただし、国会議員の任期が満了した場合は、この限りでない。」とする大韓民国憲法第51条の規定によるものである。

即ち、期間内に審議・議決されなかったことが形式的な理由であるが、実質的な理由は、葛

葛藤管理のためのより根源的な法制度の改善が必要だというものである。それは、葛藤を産む構造的矛盾や欠陥を抱えている法制度をそのままにしつつ、その葛藤を予防・解消するための解法を強調することは、原因療法的アプローチではなく、対象療法的アプローチに過ぎず、法制レベルでの葛藤管理は、葛藤基本法案のような過渡期的特別法装置に依存するのではなく、公共の葛藤を誘発・助長する既存の法制度の整理が必要であるとの論理である。結局、この葛藤基本法案は成立せず、後述の規程という形で実施されることになったが<sup>1</sup>、以下では法案の内容を概説する。

## (1) 総 則

### 1) 適用範囲と目的

葛藤基本法案は、公共機関の葛藤予防と解決に関する役割と責務、そして社会的合意に関する事項を規定するとともに（法案第 1 条前段）、公共機関の葛藤予防と解決能力を向上させ、社会統合に資することを目的とする（法案第 1 条後段）。ここで、「葛藤」とは、公共機関が法令又は内部法規を制定・改正したり、具体的事実に関し法令等を執行する過程又は政策・事業計画を策定したり、推進する過程で発生する公共葛藤をいう（法案第 3 条第一号）。また、「公共機関」とは、国家行政機関、地方自治団体、その他の公共団体のうち大統領令で定める機関をいう（法案第 3 条第二号）。基本法案は、他の法律との関係において補充的地位に立つ。即ち、葛藤の予防と解決に関し、他の法律に特別な規定がある場合を除いては、この法律で定めるところによる（法案第 5 条）。

### 2) 基本理念

葛藤基本法案は、参加と協力による公共葛藤の予防と解決を基本理念としている。この法は、公共機関と国民相互間の対話と妥協そして信頼の回復を通じた合意の枠組みを構築して、参加と協力に基づき葛藤を円満に予防・解決することにより、民主社会の持続可能な発展に寄与することを基本理念とする（法案第 2 条）。これにより、公共機関は、公共政策等を策定・推進するに当たり、未来世代に発生する便益・費用とともに経済的に計量化が困難な価値も考慮しなければならない（法案第 10 条）。

## (2) 予防と解決の基本原則

### 1) 自律解決と信頼確保

葛藤基本法案は、葛藤管理の第一原則として、すべての利害関係者に自律解決と信頼確保を要求する。即ち、公共機関等の利害関係者は、対話と妥協により葛藤を自律的に解決できるよう、互いに努めなければならない（法案第 6 条第 1 項）。また、公共機関は、公共政策等を策定・推進するに当たり、利害関係者の信頼を確保できるよう努めなければならない（法案第 6

<sup>1</sup>日本で環境影響評価法の成立がなかなか実現せず、その間、要綱という形で環境アセスメントを実施した事実が想起される。

条第 2 項)。

## 2) 手続の適正

葛藤基本法案は、参加と手続的正義(due process)、利益の比較考量そして情報の公開と共有を基本原則として設定する。公共機関は、公共政策等を策定・推進するに当たり、利害関係者の実質的な参加と適正な手続が保障されるよう努めなければならない(法案第 7 条)。公共機関は、公共政策等を策定・推進するに当たり、達成しようとする公益と、これに衝突する他の公益又は私益を比較・考量しなければならない(法案第 8 条)。また、公共機関は、利害関係者が公共政策等の趣旨と内容を十分に理解できるよう、関連情報を公開して、共有するよう努めなければならない(法案第 9 条)。

## (3) 管理組織

### 1) 葛藤管理委員会

葛藤管理に関する事項を審議するため、公共機関に葛藤管理委員会を置く(法案第 12 条第 1 項)。委員会は、委員長を含め 11 名以内で組織し、民間委員は 3 分の 2 以上いなければならない(法案第 12 条第 2 項)。中央行政機関の長は、政府委員については関係公務員の中から任命し、民間委員については、葛藤管理に関する学識と経験が豊富な者の中から委嘱するものとし、委員長は民間委員の中から委嘱する(法案第 12 条第 3 項)。委員会の委員は、中立的で公正な立場で活動しなければならない(法案第 12 条第 4 項)。

### 2) 葛藤管理支援センター

葛藤管理のための調査・研究・教育訓練・専門家の養成、公共機関の葛藤管理に対する支援などのため葛藤管理支援センターを設立する(法案第 17 条第 1 項)。

支援センターは、葛藤の予防・解決のための政策調査・研究、葛藤の予防・解決のための法・制度、文化等の調査・研究、葛藤の予防・解決過程に関するマニュアルの作成・普及、葛藤の予防・解決のための教育訓練プログラムの開発・普及・支援、葛藤の予防・解決のための専門家の育成、葛藤影響分析に関する支援、葛藤管理委員会の活動支援、参加に基づく意思決定方法の活用支援、調整会議の活動支援、民間部門の葛藤管理関連活動支援等を遂行する(法案第 18 条第 1 項)。

## (4) 葛藤管理の方法

### 1) 葛藤影響の分析

公共機関の長は、大統領令で定める種類及び規模の公共政策等を策定・施行・変更するに当たり、国民生活に重大で広範囲な葛藤が誘発されるおそれがあると判断する場合には、公共政策等を決定する前に、葛藤影響分析を行わなければならない(法案第 11 条第 1 項)。ここで「葛藤影響分析」とは、公共機関等が法令等の制定、改正又は政策若しくは事業計画を策定・推進するに当たり、公共政策等が社会に及ぼす葛藤の要因を予測・分析して、予想される葛藤に対

する対策を講じることをいう（法案第 3 条第三号）。

公共機関の長は、葛藤影響分析のため葛藤影響分析書を作成して、葛藤管理委員会の審議を要請しなければならない（法案第 11 条第 2 項）。

国及び地方自治体の長は、公共事業が国民生活に重大で広範囲な葛藤が誘発されるおそれがあると判断する場合には、当該事業を施行する民間事業者に葛藤影響分析を実施させることができる（法案第 11 条第 3 項）。葛藤影響分析を実施する民間事業者は、葛藤影響分析書を作成して、当該事業を指導・監督する公共機関の長に提出しなければならない。

葛藤影響分析書には、公共政策等の概要及び期待効果、利害関係者の確認及び意見収斂内容、関係団体及び専門家の意見、葛藤誘発要因及び予想される主要な争点、葛藤の予防・解決のための具体的な計画等を記載しなければならない（法案第 11 条第 5 項）。

## 2)葛藤管理委員会の審議と結果の反映

葛藤管理委員会は、総合的な施策の策定・推進、法令等の整備、さまざまな葛藤解決手段の発掘・活用、教育訓練の実施、葛藤影響分析、葛藤の予防・解決に関する民間活動の支援、その他葛藤の予防・解決に関し公共機関の長が必要と認める事項を審議する（法案第 13 条）。

公共機関の長又は民間事業者は、正当な事由がある場合を除いては、葛藤管理委員会の審議結果を公共政策等の決定過程又は事業施行過程に誠実に反映しなければならない（法案第 14 条）。

国及び地方自治体を除く公共機関及び民間事業者が葛藤管理委員会の審議の結果、自主的には葛藤の予防と解決が困難と判断される場合には、主務省庁に協力を要請することができる（法案第 16 条）。

## 3)参加的意思決定方法の活用

公共機関の長又は民間事業者は、葛藤管理委員会が葛藤影響分析に対し審議した結果、葛藤の予防と解決のためには社会的合意の形成が重要な要因であると判断される場合には、市民等が参加する意思決定方法を活用することができる（法案第 15 条第 1 項）。公共機関の長又は民間事業者は、参加による意思決定方法の活用結果を公共政策等の決定過程において十分に考慮しなければならない（法案第 15 条第 2 項）。

## 4)公共機関の責務

国及び地方自治体は、社会全般の葛藤の予防と解決の能力を強化するため、総合的な施策を策定して、推進しなければならない。国及び地方自治体は、葛藤の予防と解決に関する法令等を、葛藤基本法案の趣旨に沿って整備しなければならない。公共機関は、葛藤を迅速かつ効率的に解決できるさまざまな手段を発掘して、積極的に活用しなければならない。公共機関は、所属する職員に対して葛藤の予防と解決の能力の向上に必要な教育訓練を実施して、葛藤管理能力を当該機関の人事運営の主要基準として設定・反映しなければならない（法案第 4 条）。

国は、葛藤管理に関する専門要員を養成して、そのための教育訓練、資格制度の導入など、必要な施策を策定・施行することができる（法案第 23 条）。国及び地方自治体は、葛藤管理に

必要な調査・研究・教育訓練と民間部門の自発的な葛藤管理活動を促進するため、必要な財政支援を行うことができる（法案第 24 条）。

## **(5) 社会的合意の促進**

### **1) 葛藤調整会議**

公共機関の長は、公共政策等により発生した葛藤を調整するため必要と認める場合には、事案別に社会的合意促進のための葛藤調整会議を置くことができる（法案第 20 条第 1 項）。

### **2) 調整会議の基本規則**

調整会議の構成と運営は、公共機関、利害当事者（その代表又は代理人を含む。）間の合意により定める基本規則に従う（法案第 21 条第 1 項）。当事者は、相互尊重と信頼に基づき共同の利益となる代案を創出するため、積極的に協力しなければならない（法案第 21 条第 2 項）。調整会議の議長又は進行者は、中立性と公正性に基づき、当事者間の合意に至ることができるよう支援する役割に忠実でなければならない（法案第 21 条第 3 項）。調整会議の当事者は、当該調整会議の議長又は進行者となることができない（法案第 21 条第 4 項）。

### **3) 合意の効力及び履行**

調整会議の合意事項は、文書により作成し、当事者が署名する。署名した合意書の内容は、当事者を拘束する（法案第 22 条第 1 項）。調整会議の合意事項は、法令等に反したり、重大な公益を侵害してはならない（法案第 22 条第 2 項）。当事者は、合意事項を信義に従い誠実に履行しなければならない（法案第 22 条第 3 項）。

## **6. 公共機関の葛藤予防と解決に関する規程と公共機関の葛藤管理マニュアル**

前述したように、「公共機関の葛藤管理に関する基本法律（案）」が成立しなかったことから、その代替措置として「公共機関の葛藤予防と解決に関する規程」（2007 年 2 月 12 日大統領令第 19886 号）が制定され、同年 5 月 13 日から施行されている。この規程は、中央行政機関のみを対象としている。そして、同規程第 25 条第 1 項に基づき、各省庁が政策策定、施行、変更において発生する公共葛藤を効率的で効果的に予防及び解決するために省庁内の実情に適合する実質的な自主マニュアルを開発・活用するときに参考にすべく「公共機関の葛藤管理マニュアル」が国務総理室により作成されている。以下では、規程とマニュアルの内容を紹介する。

### **(1) 公共葛藤の定義と範囲（規程第 1 条～第 3 条）**

公共葛藤とは、中央行政機関の公共政策（法令の制定・改正、各種事業計画の策定・推進を含む。以下同じ。）を策定したり推進する過程において、当該政策や事業により影響を受ける利害関係者相互間又は利害関係者と当該機関の間で発生する利害関係の衝突をいう。

政府の労働政策と関係のない労使間の葛藤や民間の利害関係者（集団）が関係しない、機関間の葛藤（中央行政機関の間、中央と地方自治体の間、地方自治体間の葛藤）は対象外である。

## (2) 規程の特徴

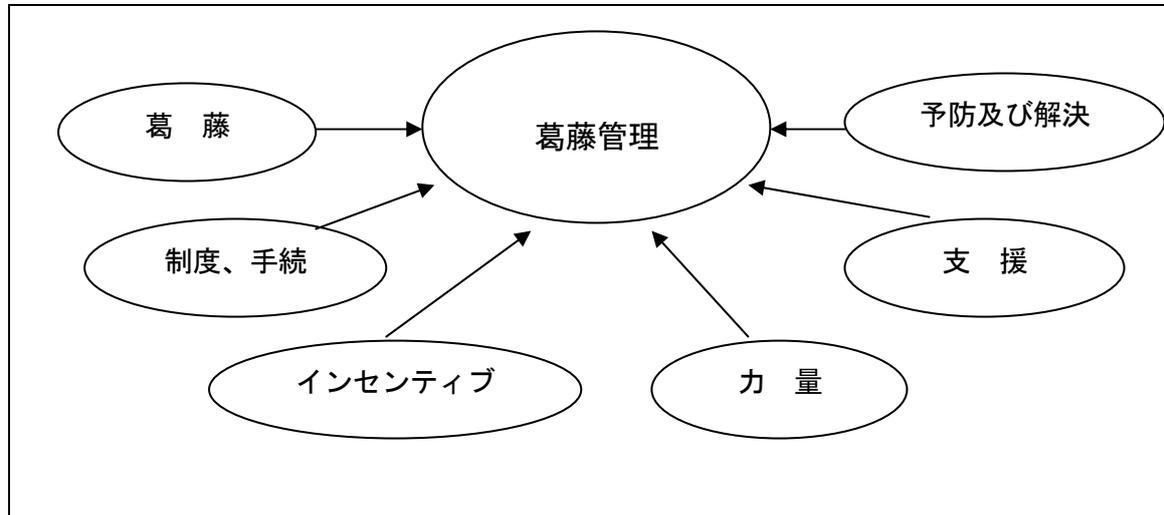
### [中央行政機関の役割と責務に対する強行規定]

- ・ 葛藤管理能力の強化のための総合的な施策の樹立と推進（規程第 4 条第 1 項）
- ・ 葛藤管理に関する法令の整備（規程第 4 条第 2 項）
- ・ 葛藤の迅速かつ効率的な解決のための多様な手段の発掘及び積極的な活用（規程第 4 条第 3 項）
- ・ 葛藤管理に必要な教育訓練の実施（規程第 4 条第 4 項）
- ・ 葛藤管理能力を人事運営の重要な基準として設定・反映（規程第 4 条第 4 項）
- ・ 「葛藤管理審議委員会」の設置及び運営（規程第 11 条～第 15 条）

### [状況判断に応じた自律的選択に対する任意規定]

- ・ 葛藤影響分析を通じた葛藤の事前予防及び解決努力（規程第 10 条）
- ・ 多様な熟議的な意見収斂技法の活用（規程第 15 条）
- ・ 葛藤調整協議会のような多様な葛藤解決手続の活用（規程第 16 条）

## (3) 葛藤管理体系(システム)の構成



### [葛藤管理体系の構成要素と役割]

#### ・制度、手続

葛藤の予防と解決のための組織内の効果的な意思疎通及び情報共有の制度と葛藤予防のためのモニタリング・システムを構築して、各種の葛藤解決手続を整備・活用することにより、葛藤管理総合施策の樹立を図ることである。

## ・インセンティブ

上記の制度及び手続を活用しようとする組織内構成員のインセンティブ及び動機を付与するため、葛藤管理業務と懸案業務の調和を図るとともに、人事運営基準へ反映させる。

## ・力量

葛藤の予防と解決手続を活用する組織内構成員の葛藤管理の実際の力量を向上させるため、葛藤管理教育の体系的な実施を図る。

## ・支援

上記の要素の改善のための外部人的資源、情動的支援、財政的支援を講じることとし、例えば、葛藤管理審議委員会の設置及び活用を図る。

### (4) 葛藤管理総合施策の樹立(規程第4条第1項)

各中央行政機関は、所管する個別の葛藤原因を一括的に把握して、管理計画、進捗分析、自己評価等を樹立して施行する等、体系的に管理することにより、葛藤の潜在的な予防と効率的な解決を図る。総合施策の樹立、葛藤案件の取扱い及び管理、自己評価の実施、葛藤管理審議委員会の設置、運営等の細部業務は、「葛藤管理官室」等の各省庁の総括部署で担当する。

#### 1) 葛藤管理対象業務の分類と管理方向

葛藤管理対象業務は、周期的又は随時に検討し、三つの種類に大きく分類することができ、それぞれの業務に応じて次のような管理方向を柔軟に設定することができる。

大分類	管理方向
・社会的葛藤が予想される政策、立法及び事業	→ 広報と協議を通じた事前予防 → 葛藤影響分析 (課題分析、利害関係者分析) → 熟議的意見収斂技法等の活用
・葛藤が既に表出し、長期間そのままになっている事案	→ 新たな葛藤解決手続の模索と試図 (中立者の活用又は法的な解決) → 葛藤影響分析を通じた対話チャンネルの構築及び解決手続の進行
・最近3年間持続的に発生している同一類型の葛藤事案	→ 葛藤を誘発している、又は葛藤解決を遅延させているシステムの要因(制度等)に対する診断及び改善

#### 2) 葛藤管理審議委員会の設置及び運営計画

分類及び把握された葛藤事案の管理方策を論議して、予防及び解決手続を進める過程で専門家の意見を活用するため、葛藤管理審議委員会を設置して活用しなければならない。

### 3)葛藤管理台帳と葛藤管理細部計画]

各省庁は、葛藤ごとに事業内容、葛藤内容、推進経過、今後の推進計画（「葛藤管理計画」を含む。）が盛り込まれた主要葛藤懸案管理台帳を作成して保存する。各省庁の総括部署は、四半期ごとに「主要葛藤懸案管理台帳」を作成して保存し、これを国務総理室に提出しなければならない。主要葛藤懸案管理台帳に記載された課題別の今後の推進計画には、計画の目的と期待効果、日程、推定予算、業務分担等の内容が含まれなければならない。葛藤の場合、葛藤を誘発する法制度をチェックして改善する計画も含めなければならない。

### 4)責任公務員及び担当公務員の葛藤管理力量向上のための教育計画

各省庁は、所管する葛藤案件の責任者及び葛藤管理業務の担当者の葛藤管理に関する力量を向上させるための教育計画を策定して実施しなければならない。

### 5)葛藤管理能力の人事運営基準への反映

各省庁は、成果管理及び業績評価を行うに当たり、葛藤管理能力、葛藤予防及び解決実績等を加算点の形態で反映させるようにしなければならない。

### 6)各省庁の葛藤管理に対する自己評価計画

各省庁は、葛藤管理システムの改善及び葛藤管理力量の向上のため、国務総理室の点検及び評価に先立ち、毎年 11 月末までに各省庁の葛藤管理実態に対する自主点検、自己評価を実施しなければならない（韓国の会計年度は暦と同じで、1 月 1 日～12 月 31 日である。）。

## (5) 葛藤管理審議委員会(規程第 11 条)

背景	<ul style="list-style-type: none"><li>・葛藤影響分析を審議し、葛藤構造と解決方策を中立的かつ公正な立場から検討・補完</li><li>・公共機関の葛藤予防・解決能力の強化のための法令整備、教育訓練等の専門的な諮問</li></ul>
構成	<ul style="list-style-type: none"><li>・委員長を含む 11 名以内の委員により構成</li><li>・委員長は、民間委員の中から互選して選出</li><li>・民間委員が全体の過半数になるように構成</li></ul>
選定要因	<ul style="list-style-type: none"><li>・葛藤予防と解決に関する学識と経験が豊富な専門家</li><li>・中立的で公正な立場から活動することができる者</li><li>・葛藤がしばしば発生する政策及び事業内容の関係専門家</li></ul>
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"><li>・葛藤プロセスの全ての段階にわたり活用可能な組織</li><li>・葛藤管理に関する幅広い論議の場であり、意見収斂の通路</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>・葛藤管理に関する総合施策の樹立・推進に関する事項を審議</li><li>・葛藤管理に関する法令の整備に関する事項の審議</li></ul>

機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様な葛藤解決手段の発掘・活用に関する事項の審議</li> <li>教育訓練の実施に関する事項の審議</li> <li>葛藤影響分析に関する事項の審議</li> <li>葛藤の予防・解決に関する民間活動の支援に関する事項の審議</li> </ul>
政策反映	<ul style="list-style-type: none"> <li>審議結果の政策への反映は、義務的事項ではない。</li> <li>公共機関の長は、葛藤管理審議委員会の審議結果を公共政策等の決定過程又は事業施行過程に誠実に反映しなければならないという規定がある。</li> </ul>

#### (6) 葛藤管理の実態の自主点検・評価

これは、各省庁が自立的に省庁の葛藤管理システムを整備・改善して、葛藤管理に対する関心と力量を向上させていく契機を提供することを目的とする。

評価の対象・内容は、実質的な葛藤管理力量及び実績の評価であり、葛藤課題の管理件数、葛藤影響分析の実施件数等の件数中心の評価を止めて、葛藤懸案を実質的に管理しているか否かを評価する。

評価の方法は、書面評価を原則とするが、葛藤懸案が多く、葛藤内容が国民生活と密接に関連している部署は、別途に選定して、現場点検も並行実施する。

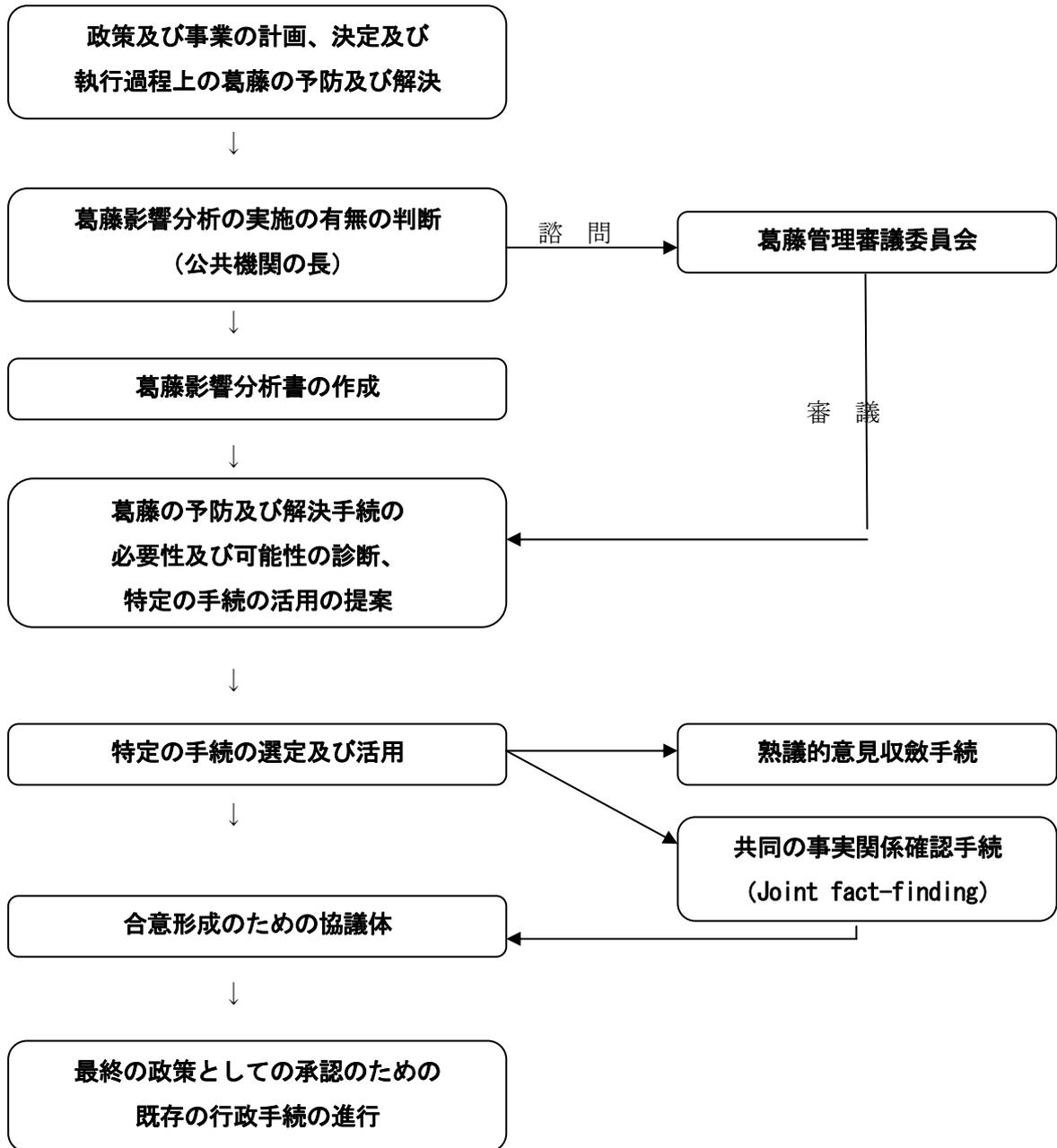
そして、国務総理室の省庁評価は、各省庁のモデル事例を創出・共有して、望ましくない事例に対しては改善を促す方向で実施する。

#### [点検分野及び評価指標]

点検分野	評価指標	測定方法	評価比率／等級	
総合的な 葛藤管理体系 の維持・運営	葛藤管理総合施策 の樹立・施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合施策の樹立の有無</li> <li>総合施策の充実度</li> <li>計画の実際の履行の有無</li> </ul>	10%	優秀 普通 不十分 不良
	葛藤管理審議委員 会の運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>審議内容の実質性</li> <li>審議結果の履行の有無</li> </ul>	10%	
	葛藤台帳の維持・管 理	<ul style="list-style-type: none"> <li>葛藤台帳と実際の葛藤の一致度</li> <li>迅速なアップデート及び国務総 理室への報告</li> </ul>	5%	
	個別法上の手続履 行－情報公開、影響 評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>法手続の履行の充実度</li> <li>利害関係者の受容度（反発の有 無）</li> </ul>	10%	
	葛藤管理マニユア ルの作成・活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>マニュアルの内容の実効性</li> <li>マニュアルの実際の活用度</li> </ul>	10%	

葛藤管理実績	葛藤予防	葛藤影響分析の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>葛藤影響分析の必要性の判断</li> <li>必要性判断の適切性</li> </ul>	加算項目(5%)	優秀 普通 不十分 不良
		事前モニタリング及び広報	<ul style="list-style-type: none"> <li>早期対応努力(モニタリング、聴聞、インターネット活用等)の履行の有無</li> <li>多角的広報(テレビ討論、ブログ等)の履行の有無</li> </ul>	10%	
	葛藤対応	葛藤管理体系の構築 —組織内部の横断的協力の —関係省庁・団体との協調	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトチームの設置等、体系的対応努力</li> <li>関係省庁等との協議の履行</li> </ul>	10%	
		葛藤調整協議会の活用実績	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議会の運営実績</li> <li>葛藤予防・緩和への寄与の有無</li> </ul>	加算項目(5%)	
		葛藤要因の発掘及び制度改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>葛藤実態診断及び制度改善実績</li> </ul>	10%	
葛藤管理能力及び向上努力	葛藤管理教育訓練	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育時間及び人数</li> <li>教材及び教育内容の適切性</li> <li>受講者の教育満足度</li> </ul>	10%	優秀 普通 不十分 不良	
	葛藤管理能力の人事基準への反映	<ul style="list-style-type: none"> <li>葛藤管理優秀者に対するインセンティブ</li> <li>葛藤業務担当者の昇進経路管理</li> </ul>	5%		
	モデル事例の発掘・普及	<ul style="list-style-type: none"> <li>モデル事例の発掘実績</li> <li>内・外部での伝播・活用</li> </ul>	5%		
	内部評価及びフィードバック	<ul style="list-style-type: none"> <li>自己評価の実施の有無</li> <li>評価の実効性</li> <li>改善事項の発掘・是正(フィードバック)</li> </ul>	10%		

[葛藤管理手続の選定及び活用プロセス]



## (7) 葛藤管理手続の活用前の留意事項

### [事前診断の必要]

- ・ 葛藤の種類と展開の様相に応じて適切な葛藤管理手続を選択しなければならない。
- ・ 葛藤影響分析のような事前診断を通じて適切な手続を提案することができる。
- ・ 葛藤管理審議委員会でも、適切な手続を提案することができる。
- ・ 葛藤の利害関係者が特定の手続を提案することもできる。

### [参加者の同意]

- ・ 特定の手続及び技法を活用するとき、手続に参加する参加者に対し、手続の長所と短所、そして、中核的要素を説明して、まず同意を求めることが望ましい。
- ・ 手続を執行する機関の政策決定者トップの手続活用に対する支持が事前に確保されなければならない。
- ・ 中核的な利害関係者（集団）が参加を拒否する場合には、進行しないことが望ましい。
- ・ 参加しない理由を把握して、参加することができる条件を整備して、第三者を通じた説得を活用することができる。

### [充分な準備]

- ・ 手続を進行する前の充分な時間、人材、予算をあらかじめ確保しなければならない。
- ・ 手続の進行及び結果の評価基準を設定して、評価作業を計画しなければならない。

## (8) 葛藤影響分析

葛藤影響分析とは、政府の公共政策（法令の制定・改正、各種事業計画の策定・推進を含む。）を樹立したり、推進する過程において、国民生活に重大かつ広範囲な影響を及ぼしたり、国民の利害衝突により過度の社会的費用が発生するおそれがあると判断される場合に、当該公共政策の決定前に、所管する中央行政機関の長の主管により（葛藤管理審議委員会の諮問を経て）、当該公共政策に関連するあらゆる利害関係者が「中立的」とであると認識して認める者（又はチーム）が、主要な利害関係者（集団）及び専門家と深層面接をして、

- より広範囲な利害関係者を把握して、
- 当該政策又は事業に関する葛藤の主要課題及び争点を把握して、
- 当該課題ごとにそれぞれの利害関係者が有する利害得失を把握して、
- 利害関係者（集団）が自発的に対話を通じて葛藤の解決のために合意を形成することができる余地の有無等を分析した後、

葛藤解消のための手続的助言が盛り込まれた報告書草案を作成して、面接者に回覧して、修正を経た後、中央行政機関の長に報告する手続である。

[葛藤影響分析の遂行手続]

第1 段階	葛藤影響分析 の実施決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・葛藤管理審議委員会の審議</li> <li>・公共機関の長が実施の可否を決定</li> <li>・分析担当者の選定</li> <li>・役務契約書の作成</li> <li>・基礎資料の提供</li> </ul>
第2 段階	葛藤影響分析 の着手	<ul style="list-style-type: none"> <li>・深層面接の相手方の選定及び名簿の作成</li> <li>・協力依頼文書の発送</li> <li>・質問リストの作成</li> </ul>
第3 段階	深層面接	<ul style="list-style-type: none"> <li>・深層面接の進行方式の設計</li> <li>・柔軟でありつつも、しっかり構成された深層面接の進行</li> <li>・適正な面接場所及び所要時間</li> </ul>
第4 段階	深層面接結果の 分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>・面接内容を利害関係者の範疇別に分類</li> <li>・合意可能な争点と合意困難な争点の区分</li> <li>・交渉による相互利得の可能性の模索</li> <li>・合意の阻害要因の分析</li> <li>・合意手続の成功及び失敗の条件分析</li> </ul>
第5 段階	合意形成手続 の設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>・透明で実現可能な目標の提示</li> <li>・争点の範囲及び優先順位の提案</li> <li>・手続参加者の選定及び規模の提示</li> <li>・合意手続の運営に影響を及ぼし得る他の要因の把握及び改善方向の提示</li> <li>・合意手続運営に必要な予算又は基金の提案</li> </ul>
第6 段階	葛藤影響分析書 の作成及び提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・葛藤影響分析書の内容構成</li> <li>・葛藤影響分析書草案の面接者供覧と修正</li> <li>・葛藤影響分析書の最終配布</li> </ul>

第1段階: 葛藤影響分析の実施決定

[実施の可否の決定主体と方法]

中央行政機関の長が実施の可否を決定する（規程第10条第1項）。中央行政機関の長は、独自の判断により実施の決定を下すことができるが、葛藤管理委員会に諮問することができる。

[葛藤影響分析の実施時期]

公共政策を樹立、施行、変更するに当たり、国民生活に重大かつ広範囲な影響を与えたり、国民の利害衝突により、過度の社会的費用が発生するおそれがあると判断される場合、中央行

政機関の長は、独自の判断により実施の決定を下すことができるが、葛藤管理委員会に諮問することができる。

#### [葛藤影響分析の目的]

中央行政機関の長は、通常 2～3 ヶ月を要する葛藤影響分析を通じて、究極的に次のような質問の答えを求めようとするものである。

- 当該公共政策又は事業に関連する葛藤の状況はどのようなものであるか？
- 葛藤が特定の手続により予防又は解決することができる余地があるのか？
- そのための手続をどのように設定して、運営すべきか？

#### [葛藤影響分析の肯定的効果]

- ・利害当事者（団体）の構成と存在に対する包括的な把握
- ・葛藤に関連する課題及び争点の包括的な把握
- ・利害当事者（団体）の立場の中に内在する実質的な利益の把握及びそれぞれの重要度
- ・最終の決定及び合意のために必要な事実関係の存在把握
- ・不信により対話チャンネルが無い状況で、利害関係者を新たな対話チャンネルに誘導（対話チャンネルの回復に対する阻害要因の把握及び除去）
- ・葛藤の予防及び解決手続が不必要又は不可能な状況である場合をあらかじめ把握することにより、不必要な努力による費用を予防
- ・葛藤影響分析者による利害当事者（団体）を対象として成功的な合意形成手続に対する説明と教育が自然に行われる。
- ・葛藤影響分析者の信頼度と面接態度に応じて政府に対する信頼も向上
- ・葛藤影響分析書草案の面接者回覧を通じて、利害関係者の中の面接者は、当該葛藤をめぐる全般的な利害関係の把握が可能になる。
- ・公共政策及び事業に対する不必要な誤解を予防
- ・手続進行時に利害関係者集団の代表性がある代表の選定が可能

#### [葛藤影響分析者（チーム）の選定]

中央行政機関の長は、専門性、中立性、公正性を備えた第三者を分析者として指名する。葛藤影響分析者の条件は、次の通り。

- 当該公共政策又は事業に関し、他の省庁及び他の省庁と関連がある民間の利害関係者との間で葛藤がある場合には、他の省庁の関係者も中立的であると認めることができる分析者（チーム）でなければならない。
- 当該公共政策又は事業に関し、特定の地域の住民が反発する場合、その地域の出身者であって、特別に尊敬を受ける者（チーム）が遂行することができる。
- 葛藤管理教育及び研究を遂行する学会の学者
- 葛藤管理教育及び研究を遂行する非営利組織の専門家
- 裁判所が指名した中立的な人物又はオンブズマン

- 葛藤管理教育を受けた公務員であって、当該公共政策の部局と直接関連が無く、中立的であると認められる者（チーム）
- 当該政策又は事業に関する専門的な知識は無いが、当該課題について対話が可能な水準の基礎知識を備えている者（チーム）

#### [主管者(中央行政機関)と分析者との関係]

- ・ 中央行政機関の長と分析者は、葛藤影響分析役務契約書を作成する。
- ・ 役務契約書は、主管者と分析者との間の独立性と自律性の条項、最終成果物に含まれない事項、期間、費用等に関する内容が規定される。
- ・ 分析者は、自律的に分析作業を遂行する。
- ・ 分析者の専門的な判断に基づいた独立的な分析及び提案を作成する。
- ・ 分析者は、面接対象者の発言内容を報告するが、特定の人物がどのような話をしたかという秘密は保持しなければならない。
- ・ 主管者は、分析過程の中立性の維持のため、報告書の内容に影響を及ぼすことがあり得るいかなる形態の影響力も行使しない。
- ・ 主管者は、分析者に対し、分析に必要な基礎資料を提供する。
  - 利害関係者の名簿
  - 葛藤の経過
  - 問題となる争点に関連する報告書、報道資料、関係者からの提出文書等

### 第2段階: 葛藤影響分析の着手

#### [深層面接の対象者の選定]

- ・ 当該政策又は事業により直接的又は間接的に影響を受けたり、受けることとなる利害関係者（集団）の代表者であって、当該組織又は個人の利害関係をよく代弁することができる者
- ・ 当該政策又は事業に対する葛藤の状況及び専門知識に対する内容をきちんと知っている者
- ・ 当該政策又は事業に対する葛藤の展開過程で論争をリードする者
- ・ 2名以上の利害関係者（集団）から面接が必要であると挙げられる者
- ・ 当該政策又は事業の執行又は施行になくてもならない重要な利害関係者（集団）として政府も含む。
- ・ 当該政策又は事業の執行又は施行を合法的に遅延又は阻止する力があると考えられる者及び集団
- ・ 当該政策又は事業による影響を受ける可能性がある利害関係者又は影響をいまだ認識できていなかったり、自分の利害関係を代弁してくれる組織が無い場合に支援することができ

る代弁者<sup>2</sup>

#### [葛藤管理影響分析のための深層面接協力文書の発送と深層面接プログラム(質問書)の作成]

30分程度要する質問リストを事前テストを行ったうえで作成する。被面接者の感情を理解して、より多くの意見を聴取するため、主として開放型質問(open-question)を活用する。

##### ・質問リストの例

- 当該団体における被面接者の位置づけ及び経歴
- 当該公共政策又は事業の内容に対する理解度
- 当該政策又は事業から受けるかもしれない影響に対する認識
- 現在までの状況の展開過程に対する情報
- 重要な課題及び争点
- 様々な課題の間の重要度の差異とその理由
- 他の個人や組織が抱えている利害関係に対する認識
- 問題を解決するのに必要な情報や事実関係は何であり、不確実性が存在するか否かについて
- 利害関係者集団が対話を通じることなく利害関係を満足させるため、独自に講じることができる手段又は方法
- 葛藤影響分析に対する心配又は憂慮事項
- 今後提案される合意形成手続に対する参加意思

### 第3段階: 深層面接の遂行

#### [深層面接の遂行方式]

- ・対面面接が電話面接より一層効果的
  - 正確な情報の獲得が可能
  - 分析者と被面接者の間に信頼を形成することが可能(分析者がその後の合意形成手続の進行者として役割を遂行する上で重要な資産となる。)
- ・個別面接方式が集団面接方式よりはるかに望ましい
  - より率直な意見を聴くことができる。
  - 集団面接方式は時間と費用を節約することができるが、他人を意識して意見の差異があっても、率直に明らかにすることができないという短所があるので、利害関係が似たような者のみグループ化することが必要。
- ・反復面接方式が1回面接方式より一層効果的

---

<sup>2</sup>2006年7月から9月にかけて、韓国水力原子力株式会社が慶尚北道蔚珍郡地域での新たな原子力発電所の建設に関して実施した葛藤影響分析の場合には、主要な利害関係者集団を7つの範疇に分類して、4名の分析者により37名に対し深層面接(インタビュー)を実施した。内訳は、住民4名、原発関係の市民団体6名、一般の市民団体9名、地元の公共機関7名、議会関係者4名、蔚珍郡庁3名、国の担当省庁である産業資源部(当時)と韓国水力原子力株式会社4名。

- 最初の面接で伝えることができなかった情報は、反復面接を通じて伝えることができる。
- 正確な葛藤分析が目的である場合、正確な真意の把握が必要。
- ・ 中立的な場所において面接を進めることが望ましい。
- ・ 筆記面接方式が録音面接方式より一層望ましい
- 録音面接方式が拒否感をもたらすことがあり、テープや乾電池を交換しなければならない場合、対話の流れが遮断されるおそれがある。

#### 第4段階: 面接結果の分析

##### [分析内容]

計画された深層面接が終われば、分析者（チーム）は、面接内容をきちんと整理して要約し、面接に参加したすべての被面接者、主管者、そして、場合によってはマスコミや一般に公開することができるよう、次のような事項を分析しなければならない。

- 公共政策又は事業に関連する利害関係者の範疇と分布
- 公共政策又は事業に関連する葛藤の課題及び争点の把握
- それぞれの課題に応じた利害関係者（集団）の利害関係の把握
- 利害関係が一致する領域と一致しない領域の把握
- 現在の葛藤状況の診断と今後実施可能な手続の提示

##### [対話を通じた葛藤解決手続の進行のための条件]

- ・ 公務員、意思決定者をはじめとするすべての中核利害関係集団が適切に代表されており、組織化されており、合意手続に積極的に参加する意思がある場合
- ・ 利害関係者の間に互いに利害関係を共有する課題が存在し、特定の争点の間に比重を置くことができる事案が異なり、ギブアンドテイクの可能性が充分にある場合
- ・ 利害関係者が現在の状況を脱皮したり、変化を望んでいる場合
- ・ 利害関係者の利害を充足させるための独断的な代案の使用に対する確信がない場合
- ・ 葛藤に関連する課題が深い価値観の差異や法的な権限に関するものではなく、交渉が可能な配分的課題である場合
- ・ 合意手続を支援することができる十分な時間的、財政的資源がある場合

#### 第5段階: 合意形成手続の設計

##### [手続的提案のリスト]

- ・ 協議体又は会議体の明確で実現可能な目標
- ・ 生産的な論議のための主要テーマ及び論議の順序
- ・ 合意手続に含まれるべき利害関係者（集団）の範囲と規模及び代表の選定手続
- ・ 第三の中立的助力者（Facilitator）又は調整者（Mediator）の活用の有無

- ・ 会議の運営ルール (Ground rule)
- ・ 合意手続を支援することができる十分な時間的、財政的支援がある場合
- ・ 協議 (会議) の期間、日程及び期限
- ・ 会議の運営費用及び運用
- ・ メディアとの関係

#### [協議体参加のための利害関係者代表の選定]

当該公共政策又は事業に関連するすべての中核利害関係者集団の利害関係が代弁されるように、協議体参加代表を選定しなければならない。協議体構成員の効果的な規模については、さまざまな見解があるが、30名以上となる場合、全体委員会と小委員会を構成し、運営の妙を活かすことができる。協議体の構成において特定の利害関係者集団の利害がよりの確に代弁されたり、そのような構成になつたりしないように注意しなければならない。利害関係者の代表がグループに属する集団を実質的に代表することができる代表性と所属集団の構成委員間の円滑な意思疎通チャネルであるか、綿密に検討しなければならない。

#### [第三の中立者の活用]

第三の中立者であるファシリテーターの活用は、次のような状況において肯定的な効果がある<sup>3</sup>。

- 利害関係者の間に信頼がなく、特に過去の経緯により相当の相互不信が存在している状況で、対話チャネルがない場合
- 政府の立場でも、委員会や協議体の振興や運営を行うと同時に、省庁の利害関係を代弁するために努力しなければならないという負担を避けて、手続の進行と運営を葛藤管理専門家に任せて、担当者は省庁の利害関係を達成するための努力に集中することができる。

葛藤影響分析を担当していた分析者が深層面接過程で利害関係者と接触しつつ、信頼関係を形成した場合、その分析者が引き続きファシリテーターの役割を果たすことができる。

#### [会議の運営ルール(Ground rule)]

- ・ 協議体の参加者、ファシリテーター、主管者等の責任と義務に関するルール
- ・ 意思決定ルール (合意案の決定方式)
- ・ 「合意」の定義
- ・ 会議進行ルール
- ・ 小委員会、実務委員会の設置と活用
- ・ 合意案の採択以後の参加者の義務

<sup>3</sup> ファシリテーター (Facilitator、促進者、会議運営者)：主として協議体の運営と、中立的で効果的な会議の進行を担当する者。利害関係者と一対一の接触をせず、代案を提示しない。メディエーター (Mediator、調整者)：協議体の会議の進行はもちろん、利害関係者と一対一の面接を通じ、積極的に葛藤解消手続に介入し、自分の意見を提案することができる。Arbitrator (仲裁者)：様々な意見を聴取した後、裁判官のように中立的に仲裁案を提示することができるが、法的に拘束されない場合、効果が小さくなる。

- ・ 合意案採択以後に発生し得る問題解決手続
- ・ メディアとの関係

#### [会議進行ルール(例文)]

- ・ 会議中の発言は、会議の主催者が別途に発言の機会を与えない限り、傍聴人は発現することができず、会議に参加した委員のみ発言することができる。
- ・ 一人ずつ発言するものとし、他の参加者が発言する途中で干渉してはならない。
- ・ 発言中に相手方に対する人身攻撃をしたり、会議中に相手方を非難する声明書を発表してはならない。
- ・ 論議過程中に物理的な力を用いて、相手方に危害を加えてはならない。
- ・ 論議過程が生産的なものであるよう、手続に最大限の誠意を持って望むものとし、故意にテーマと関係のない話をするにより、討論を妨害してはならない。
- ・ 相手方の発言に対し、反対意見を話すときは、反対の根拠を明確に提示する。

参加者： \_\_\_\_\_ 機関又は組織代表 \_\_\_\_\_ (署名)

\_\_\_\_\_ 機関又は組織代表 \_\_\_\_\_ (署名)

#### [協議体の期限及び日程の設計時の考慮事項]

当該政策又は事業の樹立、施行、改正に関連する行政手続の期限前に合意案に到達する可能性があるか否かを考慮して、1ヶ月未満のようなあまりにも短い期間しか残っていない場合には、手続を進行しないことが望ましい。選挙のような政治的状況が変わる日程が迫っている場合には、手続の開始及び進行を留保して、当該日程が終了し、政治的状況が明確になった後に手続を進行することが望ましい。新たな手続の試みと関係なく、独立的に公聴会、訴訟、関係法令の改正、新たな調査研究結果の発表等、現在の葛藤状況の環境に影響を及ぼし得る外部の手続が進行している場合には、その手続の結果を反映するために手続を留保することができる。問題解決のため不可欠な事実関係が存在しなかったり、不正確・不確実な状況においては、事実関係の正しい定立のため、あらかじめ利害関係者が共同で事実関係の把握に多くの時間を割く必要がある。

#### 第6段階: 葛藤影響分析書の作成及び共有

##### [葛藤影響分析書の構成]

1. 要約

2. 序論

- ・ 当該公共政策又は事業の概要及び目標

- ・ 現在までの政策決定過程又は葛藤の全体状況
- ・ 葛藤影響分析の紹介
  - 主管者
  - 分析者（チーム）
  - 分析目的
  - 分析方法
  - 分析期間
  - 深層面接を遂行した利害関係者の範疇及び人数

### 3.利害関係者との深層面接の分析結果

- ・ 利害関係氏や集団の範疇の区分と課題に対する利害関係の要約
- ・ 利害関係表（マトリクス）を含む要約
- ・ 争点領域

### 4.対話を通じた葛藤予防又は解決手続の展開可能性の有無

### 5.可能な葛藤予防又は解決手続の設計及び提案

添付：深層面接の質問リスト  
 深層面接の対象者名簿

### [葛藤影響分析書草案の回覧]

分析者は、報告書草案の作成後、葛藤影響分析の主管者と深層面接に参加したすべての利害関係者に対し、報告書草案を回覧して、彼らの意見を最終報告書の作成に当たり必ず収斂しなければならない。

草案が回覧される過程で次のような意見を収斂することができる。

- 面接に応じた利害関係者が表現しようとした内容が漏れていたり、変形されている場合
- 正しくない単語の使用により伝達しようとする意味が歪曲されている場合
- 分析者の利害関係の優先順位の把握が誤って記載されている場合
- 葛藤解消手続の提案部分に対する意見及び質問事項

### [各省庁の葛藤影響分析事例(2005～2008年)]

事業名 (所管省庁)	争点事項 (利害関係者)	葛藤解決手段	結果	備考
蔚山～浦項間鉄道複線化事業 (建設交通部)	複線化区間の国家工業団地通過に対する葛藤 (対住民、立地企業)	葛藤影響分析実施 (46名面接) 葛藤調整会議を設置	3つの代案の中から迂回路線で合意	葛藤解決

漢江水系水質汚染総量制の義務化（環境部）	上水源である八堂湖の水質保全と地域開発をめぐる葛藤（対周辺自治体）	葛藤影響分析実施（42名面接） 八堂湖水質政策協議会を設置	水質汚染総量制の義務化実施に合意（周辺6自治体）	葛藤解決
廃棄物海洋排出制度の改善（海洋水産部）	海洋排出規制強化に対する葛藤（対業者）	葛藤影響分析実施（37名面接） 当事者との交渉	海洋汚染防止法施行規則の改正に合意	葛藤解決
電子的電力量計検定の有効期間の改定（産業資源部）	電子的電力量計検定有効期間の延長（対電力会社、計器業者）	葛藤影響分析実施（17名面接） 検定有効期間調整委員会を設置	電子的電力量計検定有効期間を7→10年に延長で合意	葛藤解決
馬山市鎮東地区宅地開発地区内社稷地の指定（文化財庁）	鎮東宅地開発地区内の社稷地に対する指定（対土地区画整理組合）	葛藤影響分析実施（31名面接） 利害関係者協議会を設置	遺跡の保存方策を協議 組合が要求する案の範囲内で保存地域を指定	葛藤解決
国立ソウル病院建替え事業（保健福祉部）	精神病院の建替えに対する地域住民の反対（対地域住民）	葛藤影響分析実施（45名面接） シナリオワークショップ推進	病床数を減らし、総合医療複合団地の形態で建て直すという案で合意	葛藤解決
九里～抱川高速道路民活事業（国土海洋部）	通過区間である九里地域の路線に対する葛藤（対地域住民）	葛藤影響分析実施（35名面接） 葛藤調整委員会設置	対話を拒否していた住民との対話チャンネルを構築	進行中

注：建設交通部は、現在は国土交通部。産業資源部は、現在は通商産業資源部。

### (9) 葛藤解決手続の理解と活用

利害関係者と直接、葛藤を解決する方策として、下記のような方策のうち一つ又は複数の方策を同時に選択することが可能である。これらの方策を考慮する順序としては、第1、第2、第3段階の順序であるが、困難な場合には、第4段階から展開が可能である。

#### [手続及び手段]

第1段階	既存の公式的手続の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>公式的な葛藤解決手続が存在する場合</li> <li>利害関係者との直接交渉を並行する方策も可能</li> </ul>
------	-------------	--

第2段階	利害関係者との 直接交渉	・利害関係者との二者間あるいは多者間交渉
第3段階	第三者による 両者間の調整	・第三の調整者が利害関係者間の交渉を助ける方式
第4段階	葛藤調整協議会 の設置・運営	・第三の調整者が介入し、3名以上で構成された利害関係者間の共同の問題解決を追求する方式 ・葛藤調整協議会内で直接交渉、多様な意見収斂技法の採択も可能
第5段階	訴 訟	・訴訟をできるだけ避けなければならないが、場合によっては訴訟がやむを得ない場合がある。 ・訴訟に行く場合であっても、その過程で上記の解決方式に行くことも可能

以 上

#### 参考文献

- 国務総理室、KDI 国際政策大学院「公共機関の葛藤管理マニュアル」2007年（韓国語）
- チョン・チュギョン「葛藤管理法制の構造と課題」国土研究院「国土」2005年5月号（韓国語）

# 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 10.5 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](mailto:pri@mlit.go.jp)（又は FAX 03-5253-1678）にてお寄せください。調査研究活動の参考とさせていただきます。また、提案された調査テーマを採用する場合には、提案者に客員研究官または調査アドバイザーへの就任を依頼することもあります。

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

国土交通政策研究所報 第50号(2013年秋季)

2013年10月発行

発行 国土交通省国土交通政策研究所

〒100-8918

東京都千代田区霞が関2-1-2

中央合同庁舎2号館15階

TEL: 03(5253)8816(直通)

FAX: 03(5253)1678

e-mail [pri@mlit.go.jp](mailto:pri@mlit.go.jp)

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