

2019-2020 オランダ・ベルギー・フランス短期海外研修

研究レポート

～ 目次 ～

1. EU の交通政策 ～LRT の導入を例に～ (仲吉大輔)
2. EU のロケット産業の日本とアメリカの比較と今後の展望 (西川俊吾)
3. 欧州連合(旧・欧州経済共同体)、湾岸協力会議と日本の農業政策比較
(岡田絵里佳)
4. イギリスにおける ESG 投資の普及要因と日本への示唆 (小村来世)
5. 第四次産業革命に向けたドイツの取り組みと、日本の取り組み (瀧澤 亮)
6. ドイツの再生可能エネルギー政策—日本と比較しながら (栗田 旭)
7. 文化輸入による都市再生に関する考察 (岡 幸葉)
8. ヨーロッパと日本の医療保険制度について (三須春輝)
9. スペインに学ぶ日本の Intercultural city (=多文化共生社会)の在り方
(遠藤万里)
10. EU 内の民族的マイノリティの経済事情と民族政策の考察 (小川大志)
11. フランスと日本における過去の労働力の移動と現在の外国人労働者をめぐる移民政策について—歴史的変遷から見る現在の移民政策と課題— (金丸晴香)

EU の交通政策 ～LRT の導入を例に～

Transportation Policy in Europe

仲吉大輔

1. 都市開発と LRT

1-1 路面電車から LRT へ

1. 路面電車の盛衰

電気技術を用いて鉄道車両を走らせようとする試みは、1870 年代になって具現化した。世界最初の電気による路面電車の運行は 1881 年にベルリン近郊でなされ、また、アメリカでも 1834 年にカンザスで営業が始められた。しかしながら、路面電車を交通機関として実用化するには、電気の終電方法やモーターからの車輪の駆動方法などに多くの問題点を抱えており、また 1910 年代以降から自動車が普及し始めると路面電車は衰退の一途を辿った。路面電車が復権していったのは戦後、ドイツやスウェーデンなどヨーロッパの一部の国である。米、英、仏などでは自動車交通の増加に合わせて、路面電車を廃止する動きがみられた。しかし、当時の西ドイツでは、それほど輸送能力を必要としない中規模な都市が多く、また脱石油依存を図っていたこともあり、路面電車の拡充を目指した。そして、路面電車の走行路を自動車から分離し、走行環境を整備して都市の基幹交通として機能できるようにする施策は、1950 年代にスウェーデンのエーテボリで行われたのが始まりで、これらの考え方がドイツなどに普及していった。¹

2. LRT (Light Rail Transit) の提唱

LRT (Light Rail Transit) の提唱はアメリカでなされた。

戦後、アメリカでは自動車交通を中心として都市交通の整備を進め、都市交通は自家用車やタクシー、バスの上に依存するようになっていった。しかし、1960 年代になると、自動車の集中による都市部の混雑、バスの運行サービスの低下、化石燃料の大量消費による資源の枯渇と大気汚染、騒音、交通事故の増大、スプロール化による中心市街地の衰退など、都市問題が頻発していた。とりわけ、中心市街地の衰退は地域社会の崩壊や治安の悪化など社会問題も絡み、事態は深刻化していた。

¹ 青山吉隆・小谷通泰 『LRT と持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008

この解決策として、都市における路面電車の必要性が再認識された。路面電車の再生は都心に地下線のあったボストンと、既存の路面電車を新たに地下化する計画のあったサンフランシスコで始まり、新たな路面電車の建造が計画された。米運輸省内の都市大量輸送局は、1971年にボストンの新型車両の開発に補助金を出すにあたり、新しい路面電車の概念として、システム全体を「LRT」と名付けた。LRTの定義として運輸局は、「原則的に専用化した線路を、時には道路上を一両または数両編成の列車が電気運転で走行し、誰もが容易に利用できる都市交通システム」とした。

こうして、1978年にカナダのエドモントンでLRTが開業し、続いてカルガリー、サンディエゴと北米でLRTの開業が相次いだ。LRTの整備が始まると、都市建設と交通政策を強く関連づけてまちづくりを行おうという動きが世界各国に広まっていった。エドモントンでのLRTの開業以来、ドイツやオランダなどヨーロッパやアメリカを中心に、2010年までに110もの都市で新たにLRTが開業することとなった。²

1-2 LRTの特徴

1. LRTの車両

LRTは一般に路面電車の車両や設備を近代化したものとして理解されている。車両については車体長30～40mの連接車が主体で、さらにそれを連結することで最大75mや100mによる運行も可能であり、中量輸送機関としてだけでなく準大量輸送機関としての特性も持ち合わせているといえる。また、車両は優れた加減速性能を持ち、高速での安定走行も可能であるなど、これまでの路面電車とは隔絶した性能を持ち合わせている。加えて車輪や軌道設備の改良により、低振動で静かな乗り心地を実現している他、低床化や停留所の工夫、設備のバリアフリー化により、利便性が高まったのである。



ストラスブール(フランス)のLRT
(出典：国土交通省)

2. LRTの導入形態

LRTは都市規模について、表1にあるように、人口20～50万人未満の規模の都市で多く導入されており、人口20万人未満の都市でも導入される都市が多いのが特徴としてみられ

² 青山吉隆・小谷通泰 『LRTと持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008

る。これらの都市は、従来のバス路線網に代わって都市の基幹的な交通として LRT を導入している。一方、人口 100 万人以上の都市でも比較的多くの都市で導入されており、このような大都市では既存の鉄道や地下鉄などの大量輸送機関の補完路線として LRT が導入されているケースがみられる。さらには、ニュータウンや郊外に延びる既存の鉄道ネットワークからのフェーダーサービスを LRT が担う事例もある。

特筆すべき点は人口 50 万人未満の都市で多く導入されているというところだ。これらの都市は地下鉄を整備するほどの規模ではなく、バスが主な公共交通機関として成立していた都市である。しかし、バスでは十分な公共サービスが提供できず、自家用車を中心とした車社会にとって代わられた。そして、先に述べたように車社会による環境問題や中心部の衰退など都市問題が顕著になってきたため、これを解決する策として LRT が導入されたのである。

表 1 2005 年までにおける欧米の新規 LRT 導入都市一覧³

国名	開業順	開業年	都市名	人口(万人)	路線長(km)
フランス	1	1985	ナント	24	27.0
	2	1987	グルノーブル	15	19.2
	3	1992	パリ	213	20.4
	4	1994	ルーアン	11	15.1
	5	1994	ストラスブール	25	25.0
	6	2000	リヨン	42	18.7
	7	2000	モンペリエ	23	15.2
	8	2000	ナンシー	10	11.0
	9	2000	オルレアン	13	18.0
	10	2002	カーン	11	15.5
	11	2003	ボルドー	21	24.7
ドイツ	1	1996	オーバーハウゼン	22	8.5
	2	1997	ザールブリュッケン	35	9.0
	3	2001	ハイルブロン	12	1.6
イギリス	1	1980	ニューカッスル	28	59.1
	2	1987	ロンドン（ドッグランド）	630	26.0
	3	1992	マンチェスター	45	37.0
	4	1994	シェフィールド	53	29.0
	5	1999	バーミンガム	100	20.4
	6	2000	ロンドン（クロイドン）	630	28.0
	7	2004	ノッティンガム	27	14.0
	1	1981	サンディエゴ	193	74.8
	2	1984	バッファロー	33	10.0

³ 宇都宮浄人・服部重敬 『LRT－次世代型路面電車とまちづくり－』成山堂、2010 を元に自ら作成

アメリカ	3	1986	ポートランド	51	61.6
	4	1987	サクラメント	120	33.0
	5	1987	サンホセ	95	51.0
	6	1990	ロサンゼルス	350	66.2
	7	1992	ボルティモア	65	40.5
	8	1993	セントルイス	35	34.4
	9	1994	デンバー	49	8.5
	10	1996	ダラス	100	58.0
	11	1999	ソルトレイクシティ	160	24.0
	12	2000	ニューアーク近郊	33	33.0
	13	2003	シアトル（タコマ）	20	2.6
	14	2004	フィラデルフィア近郊	160	54.4
	15	2004	ヒューストン	170	11.0
	16	2004	ミネアポリス	60	18.3

（注）ドイツの新規導入都市は3都市のみであるが、路面電車が存続する54都市のうち多くでLRTへの再生が図られている。

3. LRTを支える仕組み

LRTを基幹交通とするために様々な取り組みが行われている。

まずは電車優先信号の活用である。停車時間と並び、LRTの速達性を阻害する要因が信号待ちの時間である。LRTの利便性を高めるために、運行にあわせて信号を制御する様々なシステムが導入されている。

他には、トランジットモールの整備である。トランジットとはとは輸送、モールは歩行者中心の街路のことを意味しており、トランジットモールとはそれらを組み合わせた造語であり、自動車通行を規制し、路面電車やバスなどの路面上を走行する公共交通と歩行者道路を共存させた空間として認識されている。このトランジットモールは市民の公共交通の利用を促進させるだけでなく、モール内の商業を活性化させる効果もあり、多くの町で導入されている。

1-3 LRTと他交通との連携⁴

LRTは上で述べたように主に大都市において既存の普通鉄道の補完的役割を担う場合もある。また、飛行機との連携も取り組まれ、空港から市内中心部へとLRTがその輸送を担う都市もみられる。ただ、これらは公共交通機関とLRTの連携であったが、近年、自動車や自転車といった私的交通機関との連携が積極的に進められている。

⁴ 宇都宮浄人・服部重敬 『LRT－次世代型路面電車とまちづくり－』成山堂、2010

1. 自動車との連携

多くの都市で自動車交通との連携が行われている。市街地外縁部や環状道路との交差点、商業施設などの郊外拠点に自動車と LRT が乗り継ぎできるパーク＆ライドの駐車場を設置して、公共交通が利用できない地域に住む人々にも公共交通を利用してもらおうという取り組みである。この場合、駐車料金は無料または大幅に割引にして LRT への利用増加を図っている。パーク＆ライド方式は、都市部における自動車交通抑制のもっとも有効な手段の一つであり、多くの都市で実施されている。

2. 自転車との連携

近年、ヨーロッパの各都市で環境面から見直されて、自動車抑制策として効果を上げているのが、自転車の活用である。市街地の主要道路に自転車専用レーンを整備したり、貸し自転車システムの導入も進んでいる。

LRT との連携としては、停留場の隣に駐輪場を設けたり、自転車を運搬できる車両の導入や、閑散時には自転車の車内への持ち込みを許可するなど、自転車との連携を進めている。特に、郊外では、公共交通機関への距離が遠い場合が多いので、サイクル＆ライド方式は必要不可欠となっている。

1-4 持続可能なまちづくりと LRT

上で述べたように、LRT の導入は自動車抑制策を意図したものであり、それが環境負荷を軽減させている。それだけではなく、LRT はコンパクトシティの実現を可能にし、さらなる持続可能なまちづくりの形成に大きな効果をもたらしている。

郊外において、スプロール化が進み、自動車交通が基幹交通となっている都市は環境負荷が高いと言えよう。人口密度の低い地域ほど、自動車の利用率は高く、1人当たり旅客運輸部門の CO₂排出量が多い。それだけでなく、スプロール化した都市は、インフラ整備といった行政コストの管理という点でも持続可能とは言えない。

そこで、持続可能な都市モデルとして挙げられるのがコンパクトシティであり、公共交通の整備が求められる。その公共交通として LRT が果たせる役割は以下に挙げられる。⁵

第一に、自動車交通に代わる交通手段としての位置づけである。自動車利用になれた人々を公共交通にシフトさせるためには、利便性が高く、快適性のある公共交通手段を整備しなければならない。具体的には、運行頻度の高く、時間の正確性がある程度保たれ、アクセスのしやすく、デザインや乗り心地が良い LRT は自動車からの代替交通手段として利用が増加すると照明されている。

⁵ 宇都宮浄人・服部重敬 『LRT－次世代型路面電車とまちづくり－』成山堂、2010

第二に、居住地を集約化するためのインセンティブの手段である。居住地を選ぶ際の一つの重要な要素として交通手段があるが、利便性が高く、快適な LRT を整備することができれば、交通手段という点で居住地の魅力は増す。

第三に、LRT の存在そのものが、中心市街地の魅力度を高めることができる点である。LRT は外来者にとって利用しやすい公共交通手段であり、また、停留所がターミナルとなることで多くの人々が中心市街地に集まることとなり、結果的に衰退していた中心市街地が賑やかさを取り戻したという事例もある。さらには、LRT のデザイン性の良さが、都市のランドマークとなり、LRT の存在そのものが都市の魅力となる可能性もある。

2. 環境首都～フライブルク～

フライブルクは、フランスとスイスとの国境に近いドイツ南西部に広がる黒い森の麓に位置している。人口はフライブルク市だけで約 21 万人、近隣 2 郡を含めると約 62 万人となり、第 1 章で述べた通り、LRT のような中量輸送機関が適している都市と言えることができるだろう。また、フライブルクはとても環境への意識が高いが、近隣の黒い森の酸性雨による森林被害や近郊の原子力発電所建設計画を契機に、市民の環境意識が非常に高まり、現在では、環境最優先の環境首都として世界的に有名な街になっている。環境への取り組みとして、エネルギー、教育、ごみ処理、交通など広範囲に及んでいる。そこで、第 2 章では都市計画や環境の側面において実際に LRT が果たしている役割をフライブルクを例にして考察していきたい。

2-1 総合交通政策

1. 近距離公共交通の拡充⁶

フライブルク市は早くから、公共交通を持続可能な交通政策の柱としており、1970 年代から、近距離交通の拡充に努めている。図 2.1 から読み取れるように、LRT 専用の軌道の導入をしたり、LRT 専用信号の導入によって、LRT の速達性を向上させている。また、芝生軌道を活用することで騒音被害を少なくし、環境面にも配慮した取り組みがなされている。郊外には、駅に隣接してパーク＆ライド用の駐車場を整備し、都心部への自動



図 2.1 フライブルク市の LRT

⁶ 青山吉隆・小谷通泰 『LRT と持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008

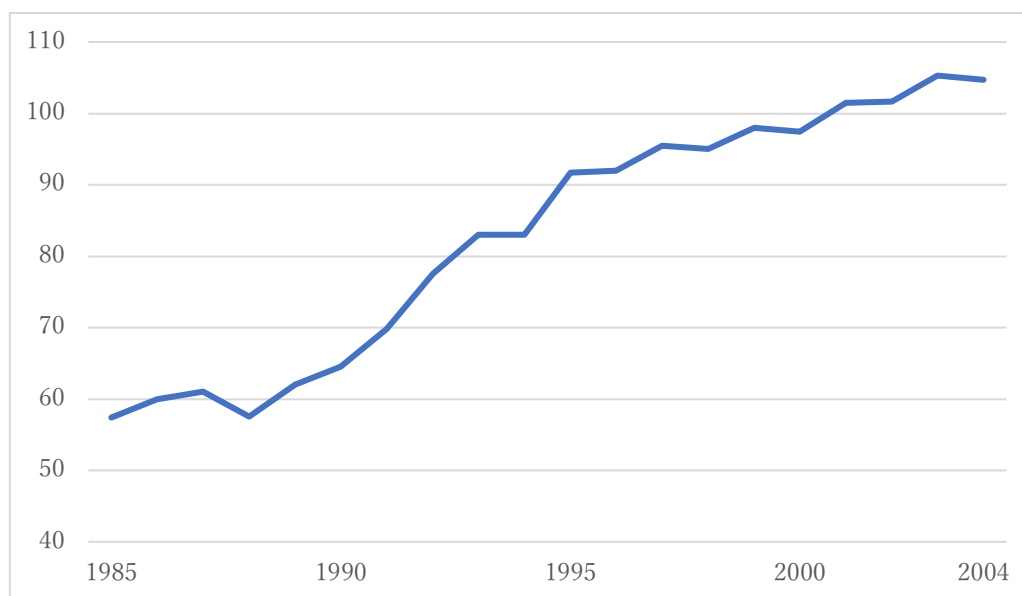
車の進入を抑制するとともに、バスと連携した（出典：フライブルク交通株式会社）
フィーダー輸送により、様々な地域の人々が公共交通機関を利用できるような環境整備を進めている。



図 2.2 フライブルク交通株式会社（VAG）の路線図
（出典：フライブルク交通株式会社）

こうした近距離交通の拡充政策により、公共交通政策の利用が促進され、表 2.3 に示すようにフライブルク運輸連合の利用者は 20 年間でおよそ 2 倍に増加している。

表 2.3 フライブルク運輸連合の利用者の推移（単位：百万人）



（「LRT と持続可能なまちづくり」 2008 を元に作成）

2. 自転車交通の促進⁷

1970 年に策定された第一次自転車道計画以降、自転車道の整備に積極的に関わり、現在では全長約 410km の自転車道ネットワークが整備されている。また、先述したように、LRT の停留場に隣接して大規模な駐輪場が設置されている他、レンタサイクルなどの自転車推進政策が進められている。

3. 交通静穏化政策⁸

フライブルクの市内幹線道路（図 2.4 の黄色の部分）の制限速度は時速 50km である。しかし、図 2.4 の大部分を占めるピンク色の部分はゾーン 30 と呼ばれ、住宅地区内の制限速度が時速 30km に制限されている。さらに、図 2.4 の青色の部分は、子供たちが自動車を気にせず遊べるように、交通静穏化エリアとなっており、自動車は時速 10km 以下で走行しなければならない。これらの施策により、自動車交通を抑制しているのである。

図 2.4 交通静穏化エリア



（出典：Regina Gregory, The EcoTipping Points Project, 2011）

⁷ 青山吉隆・小谷通泰 『LRT と持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008

⁸ Regina Gregory “Germany-Freiburg-Green City” The EcoTipping Points Project, Our Stories, 2011

4. 自動車交通の誘導・抑制⁹

フライブルクの自動車交通に関しては、上の交通静穏化政策と共に、自動車を市街地の至るところに拡散させるのではなく、容量のある幹線道路にできるだけ集めようという政策が採られている。また、都心部の旧市街地への自動車の乗り入れは 1973 年に禁止され、都心部の約 0.5 km²が歩行者と LRT 中心のトランジットモールとなっている。

5. 駐車場政策¹⁰

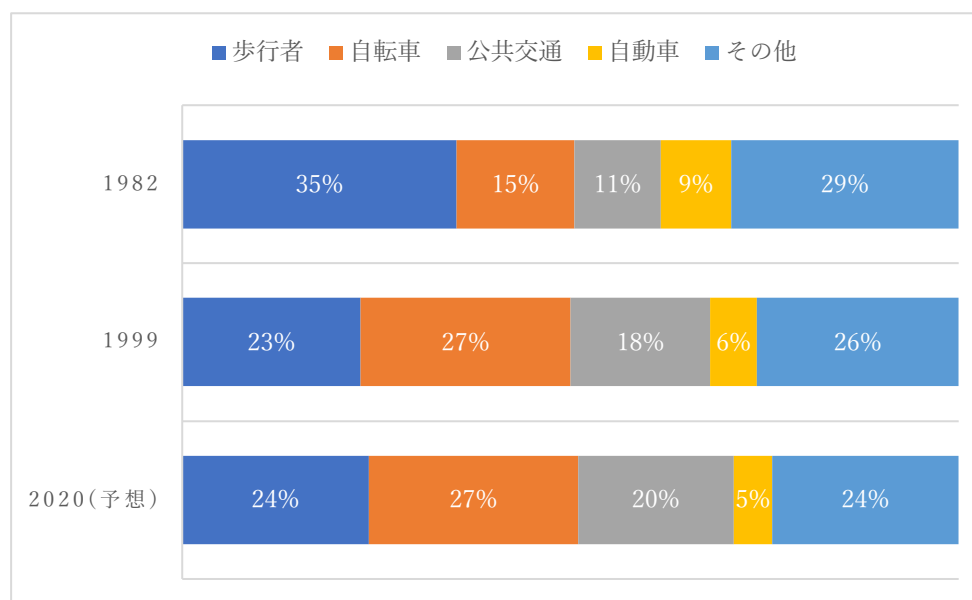
駐車場政策は先述の自動車交通の誘導・抑制する政策に基づいて行われている。

具体的には、旧市街地を含む市内中心部の駐車料金を高く設定することで、中心部まで流入してくる自動車交通を抑制すひたり、トランジットモール外縁部に多くの駐車場を設けて、トランジットモールへは LRT や徒歩での移動を促進している。

2-2 総合交通政策の効果¹¹

フライブルク市が 1970 年代から取り組んできた総合交通政策は環境面において一定の成果を上げていると言って良い。

表 2.5 交通手段別にみた分担率の変化



(「LRT と持続可能なまちづくり」 2008 を元に作成)

⁹ 青山吉隆・小谷通泰 『LRT と持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008

¹⁰ 同上

¹¹ 同上

表 2.5 が示すように、1982 年と 1999 年の交通手段別の分担率をみると、自動車が 38% から 32% に減少し、代わりに自転車が 15% から 27% へと飛躍的に伸び、公共交通も 11% から 18% に上昇している。歩行者に関しては、自転車と公共交通の伸びにより、減少がみられた。しかし、環境にやさしい交通手段（公共交通・自転車・徒歩）の分担率は合計で、6% 上昇しており、環境への負荷が大きい自動車の分担率が 6% 低下している。今後の展望として、2020 年にはさらに自動車の分担率をさらに低下させて、より環境にやさしい都市の創出を目指している。

3. 経済学からみる LRT

第 2 章では、フライブルクの交通政策とそれに伴う成功についてみてきたが、フライブルクをはじめとする LRT を基幹交通として導入している都市が必ずしも負の側面がないわけではない。多くの町が抱えている問題が、採算性である。

フライブルクでも、利用者は順調に伸びているが、市が 100% 出資するフライブルク都市公社の傘下にあるフライブルク交通株式会社（VAG）の収益は一時期黒字に転じたが、近年、行政の補助金が減額したことで赤字となっている。赤字分は同じくフライブルク都市公社の傘下のフライブルクエネルギー・水供給株式会社（FEW）の利益によって補填されているのが現状だ。

そこで、第 3 章では、LRT の導入による利点と、導入によって発生する採算性の問題について論じたいと思う。

3-1 経済学上の LRT の特性¹²

1. 交通サービスの特徴

まず、交通サービスの特徴として、土井正幸氏・坂下昇氏の「交通経済学」（東洋経済新報社、2002 年）によると主に以下の 7 つがあるとされている。

第一に、必需性である。交通サービスは、それ自体を利用することが目的ではなく、通勤・通学や通院といった他の活動を達成するために存在するのである。

第二は、固定費用（初期投資額）が大きいということである。経済学的観点では、1 単位のサービスを追加する限界費用が、追加される 1 単位のサービスによって得られる限界効用を下回っていれば、サービスの提供は望ましい。しかし、固定費用が大きいため、経済全体では望ましい状態であっても、交通事業そのものは赤字であるという事例は多くみられる。

¹² 宇都宮浄人・服部重敬 『LRT—次世代型路面電車とまちづくり—』成山堂、2010

第三は、交通サービスは寿命が長いという点である。

第四は、即時性・即地性という特性である。公共交通事業は、鉄道やバスのように、需要に応じたサービスの提供が困難であり、利用率で売上に対する平均費用が大きく変動してしまう。一方で即地性とは、サービスの消費が特定の地域に縛られてしまうということである。

第五は、第四の即時性・即地性のために、交通には、ピーク問題や方荷問題が発生するという点である。貯蔵ができないため、需要の変動に対する対応力が弱いのである。また、実際には片道の需要しかないのに関わらず、その需要のために車両を往復させなければならないという意味である。

第六は、消費者は運賃には計上されない効用を得ているという点である。具体的には、時間的価値、快適性、安全性などが挙げられる。

第七は、外部性である。交通というサービスは、単に利用者がサービスを楽しむだけでなく、沿線地域の経済活動が活発化する可能性がある（外部経済）。一方で、交通の存在が大気汚染や、騒音問題など負の影響をもたらす可能性もある（外部不経済）。

以上の観点から、交通経済学的に、交通事業は、サービスを提供する事業者が消費者からの運賃収入を得て、自由に事業を行うことができないサービスなのである。

2. LRT の特性

都市の公共交通で、新規に LRT を導入する場合、上で述べた交通サービスの特徴に基づく、LRT の利点は何であろうか。

利点として LRT の必需性を簡単に挙げることはできないだろう。なぜならば、自家用車やバス、タクシーなどの他の交通手段を人々は選ぶことができるからだ。また、費用という面で考えてみても、普通鉄道や新交通システムなどに比べれば優位性を保つが、バスやタクシーと比べると、劣ってしまうだろう。

そこで、LRT の特有の利点として挙げられるのは、ここまでも書いてきたように、消費者が LRT を通して多くの効用を得ているということと、LRT がもたらす外部への良い影響であると考えられる。LRT はバスに比べて、移動時間の短縮、快適性の向上、時刻面での正確性、安全性などが挙げられる。また、デザイン面でのシンボル性、騒音や景観面での優位性でもバスにはない価値だろう。さらに、このような LRT の存在によって中心市街地に向かう利用が増えれば、街の活性化にもつながる。街の活性化が進めば、雇用の増加や、地価の上昇につながる可能性も持つ。

一方、自動車の利用が減少すれば、自動車通行の混雑や大気汚染等の環境問題も軽減される。自動車に依存したまちづくりはスプロール化を招くことが多く、スプロール化に伴いインフラ設備を余計に整備するという費用面でも LRT の導入は優れているといえるだろう、

4. 日本における LRT

日本において LRT の導入はまだまだ進んでいない。日本ではじめて本格的な LRT の開業が開始されたのは、2006 年 4 月の富山市である。他には、宇都宮市などで LRT の挿入が検討されたり、既存の路面電車を LRT 化しようと動きはみられるものの、実行段階には移れていないのが現状である。環境問題や高齢化の問題など欧米で発生している問題と日本は似たような課題を抱えており、欧米では LRT の導入によって一定の成果を得られているのにも関わらず、日本はそのシステムを取り込めていない。そこで、第 4 章では富山市の成功例を取り上げ、日本における LRT の可能性を考察したい。

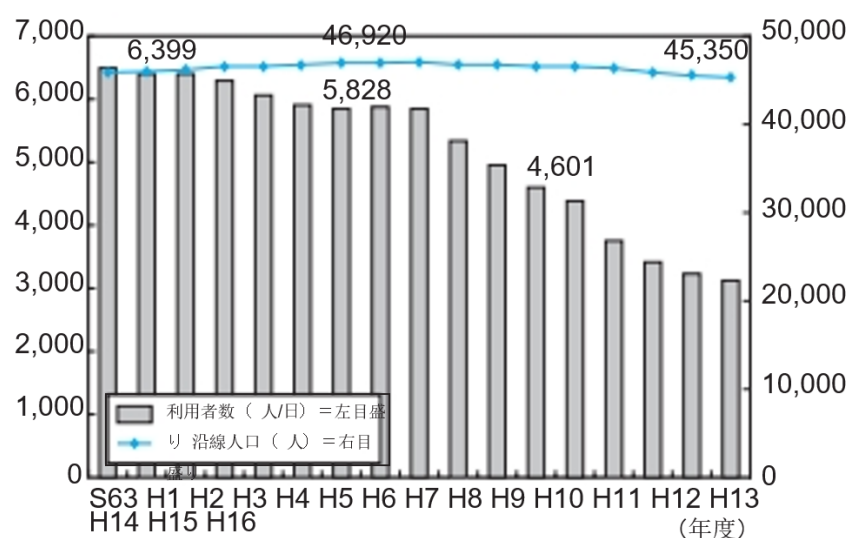
4-1 富山港線 LRT 化の背景¹³

富山市は人口約 42 万人(2019 年 7 月現在)の地方中核都市で、交通手段としての自動車利用の割合は約 70%と車依存の高い都市である。富山市の北部にある富山港線は、もともと JR 西日本の管轄であり、JR 富山駅と岩瀬浜駅を結ぶ路線長 8.0km の鉄道として、主に周辺の商工業従事者や学生らの足となっていた。沿線人口は 45000 人(2004 年)程度であるが、人口減少やモータリゼーションなどにより、図 4.1 にもみられるように、利用者の減少が続いていた。さらに、利用者の減少が運行本数減などのサービスレベルの低下を招き、さらなる利用者の減少につながるなど、全国のローカル線でみられる典型的な悪循環に陥っていた。

しかし、2003 年に、北陸新幹線整備と富山周辺の在来線高架化事業が策定されたことをきっかけに、富山港線の高架化、バス代替による既存路線の廃止、LRT 化による存続などの案が検討された。富山市による検討の後、富山港線を LRT として存続させ、経営を JR 西日本から第三セクター（富山ライトレール株式会社）に移管して、公設民営の考え方により、整備と運営を行うことが決定された。

¹³ 深山剛・加藤浩徳・城山英明 「なぜ富山市では LRT 導入に成功したのか？－政策プロセスの観点からみた分析」 運輸政策研究 Vol.10, No.1、2007

図 4.1 JR 富山港線と沿線人口の推移



(出典：なぜ富山市では LRT 導入に成功したのか？－政策プロセスの観点からみた分析－)

4-2 LRT 導入事業の概要¹⁴

1. 事業の概略

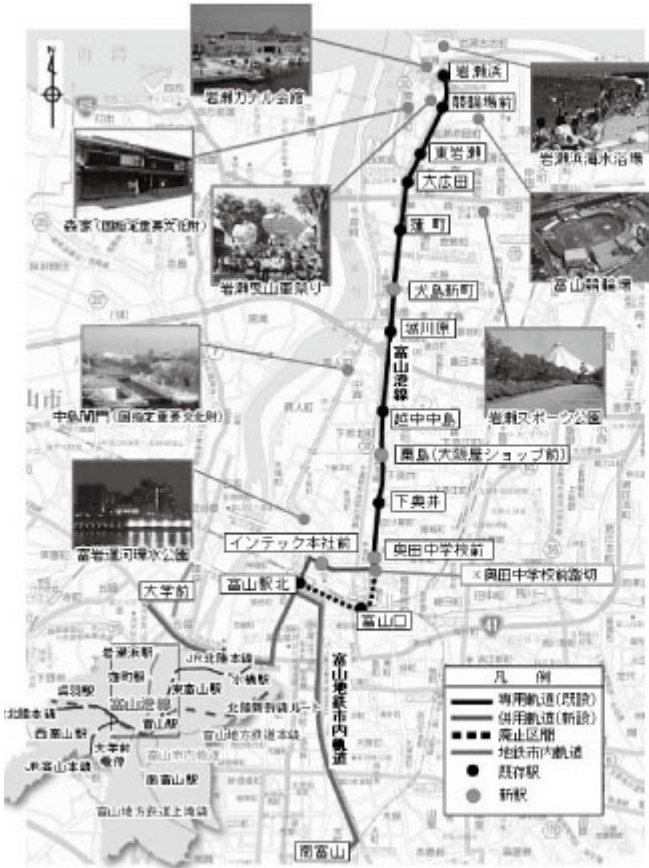
路線の概要を示したものが図 4.2 である。LRT 化によって、旧 JR 富山港線の一部区間は廃止され、その区間については、道路上に新たに敷設された 1.1km の軌道に取って代わられた。残された鉄道区間の 6.5km について、路面電車使用への改良工事が行われた。図 4.3 のように、全車両が低床車両で運行されており、これは日本初のことである。JR 富山駅から岩瀬浜駅への所要時間は約 25 分で、電停数は 13 となり、これまでと比べて 5 駅新設されている。全駅にバリアフリー化したホームが導入され、2 駅には、駅に結節するフィーダーバスの導入が行われたり、駅の近くに駐輪場が設けられるなど他交通との連携も図られている。

LRT 化の施設工事に合わせて、運行サービスの向上が図られた。運行頻度としては、JR 西日本時代はピーク時が 30 分間隔、オフピーク時は 1 時間間隔であったのが、LRT 化以降、

¹⁴ 富山市長 森雅志 「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～富山市の LRT をはじめとした公共交通活性化の取り組みと課題～」第 2 回交通政策審議会地域公共交通部会、2013

ピーク時は 10 分間隔、オフピーク時は 15 分間隔と大幅に増便された。そのため、運行本数は平日において、1 日 19 往復から 66 往復となった。また、運行時間も始発は 5 時、終発 21 時から 23 時へと大幅に繰り下げられ、利便性は格段に向上したといえる。乗降システムとして、現金だけでなく、IC カードを用いた乗降システムを導入した。軌道は、低騒音・低振動の軌道が採用され、一部軌道には芝生軌道が採用されるなど、沿線住民への配慮や景観への配慮がなされている。

図 4.2 富山ライトレールの路線図



(出典：富山ライトレール株式会社)

図 4.3 富山ライトレールの車両



(出典：富山ライトレール株式会社)

2. 事業計画

LRT の導入で多くの場合に問題視されるのは、整備費用と運営費用である。上でも述べたように、富山市では公設民営の考え方を採用した。これは、運営会社と公共の役割を明確に分離しようというもので、公共（富山市）は施設の建設、維持・管理を受け持ち、一步で運営会社である第三セクター（富山ライトレール株式会社）は交通サービスの提供と施設の運営を行うというものである。

具体的な費用負担としては、車両の導入や軌道整備、駅整備、電気設備の整備、車庫、本社屋などの整備を含む建設費は約 58 億円を要したが、すべてが富山市や県、国、JR 西日本からの協力金によって賄われている。また、運営費が年間で約 3 億円かかるが、約 1 億円は富山市から補助金がだされ、残りを運賃収入などで賄っているのである。

4-3 富山ライトレールの効果¹⁵

開業後のポータラムの利用実態については、富山市ライトレール記録誌編集委員会によると、開業後約半年間で総利用者は 100 万人を突破し、1 日の利用者数は平日で 4988 人、休日で 5576 人（2006 年 10 月調査）である。これは、LRT 開業前の利用者数の 1 日当たり平日 2266 人、休日 1045 人（2005 年 10 月調査）に比べて大幅な増加となっている。利用者の多くは、旧富山港線や並行バス路線からの転換であるが、自動車からの転換もみられるほか、平日における定期外の利用の伸びが大きく、主婦や高齢者などによる日常生活の足とし

¹⁵ 富山市長 森雅志 「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～富山市の LRT をはじめとした公共交通活性化の取り組み～」LRT 都市サミット松山 2017 首長会議、2017

でも使われている。車両の低床化や停留所の増設やそのバリアフリー化、運行本数の増加が新たな利用者をもたらしたといえるだろう。

4-4 日本における LRT の可能性

ここまで、富山市の事例をみてきたが、日本での本格的導入はまだまだである。先も述べたように、二酸化炭素の排出量などの環境問題や、スプロール化などの都市問題、高齢化などの社会問題は欧米にも多くみられ、日本と欧米の状況は似ているといえる。しかしながら、欧米の多くの地方中核都市で LRT が導入され、これらの問題の解決への第一歩となっていることは第 1 章でも述べたように明らかなだ。

特に日本の地方中核都市はこれから、高齢化による人口減少が進み、利用者の減少による公共サービスの低下とそれに伴う縮小が予測できることは容易だ。実際に、私の地元北海道でも JR 北海道の路線廃止のニュースが毎年放送されている。これは、北海道だけで起きていることではないだろう。公共サービス、特に、交通サービスが縮小されるとどうなるか。それは、さらなる人口の減少を招き、最終的には都市消滅に陥るだろう。

この問題の解決策の一つとして LRT の導入が挙げられると考える。この解決策が有効な都市としては、今まで述べてきたように人口が 50 万人未満の地方都市で、路面電車が運行されていたり、鉄道が運行されている都市がまず挙げられる。現在路面電車が運行されている都市、またはかつて運行されていた都市は日本に多数存在し、その多くが地方都市である。そのようなで LRT 化が行われることは一から LRT 事業を行うよりはるかに容易である。LRT の導入は富山でもみられたように、公共交通の利用者の増加をもたらす可能性は十分にある。それだけでなく、沿線の活発化や環境問題の軽減、LRT のランドマーク化による都市自体の知名度上昇などの効果も得られるだろう。

それにもかかわらず、多くの都市で LRT が導入されていない背景として、日本の公共交通は、基本的に独立採算制の下で経営が行われていることである。これは、世界でも稀有なことである。そこで富山市は公設民営の考え方を採用し、市、県、国、さらには JR 西日本から多くの補助金を得た。そのような考え方が、一般的にならない限り、日本における LRT の普及は不可能であろう。だから私は、国や地方自治体が率先して、地方の公共交通サービスの拡充として LRT の導入を支援すべきだと考える。なぜならば、今まで述べてきたように、LRT の導入が環境問題の改善や、地方都市の活性化をもたらし、日本全体の環境問題の改善や活性化につながると思うからである。

国や地方公共団体は日本の未来のためにぜひ LRT の導入を推進、支援して欲しいと思う。

参考文献

- ・ 宇都宮浄人・服部重敬 『LRT一次世代型路面電車とまちづくりー』 成山堂、2010
- ・ 青山吉隆・小谷通泰 『LRT と持続可能なまちづくり』 学芸出版社、2008
- ・ ティム・パウエル 『現代の交通システム 市場と政策』 NTT 出版、2007
- ・ 中村徹 『EU 陸上交通政策の制度的展開 道路と鉄道をめぐって』 日本経済評論社、2000
- ・ 片野優 『ここが違う、ヨーロッパの交通政策』 白水社、2011
- ・ 宇都宮浄人 「海外の LRT の現状とわが国の課題」国際交通安全学会誌 Vol.34, No.2、2009
- ・ 堀弦 「ドイツ・フライブルク公共交通の財政問題—公的補助と経営努力」立命館法政論集 第7号、2009
- ・ 深山剛・加藤浩徳・城山英明 「なぜ富山市では LRT 導入に成功したのか？—政策プロセスの観点からみた分析」運輸政策研究 Vol.10, No.1、2007
- ・ 富山市 「富山市交通活性化計画～富山市公共交通戦略～」 2007
- ・ 国土交通省 「LRT 等の都市交通整備のまちづくりへの効果」 2011
- ・ 川上洋司 「次世代型の公共交通サービス導入によるまちづくりー富山ライトレール（LRT）の整備効果を検証する」北陸の視座 Vol.21、2008
- ・ 富山市長 森雅志 「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～富山市の LRT をはじめとした公共交通活性化の取り組みと課題～」第2回交通政策審議会地域公共交通部会、2013
- ・ 富山市長 森雅志 「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～富山市の LRT をはじめとした公共交通活性化の取り組み～」LRT 都市サミット松山 2017 首長会議、2017
- ・ 国土交通省ホームページ
- ・ フライブルク交通株式会社ホームページ
- ・ 富山ライトレール株式会社ホームページ
- ・ Regina Gregory “Germany-Freiburg-Green City” The EcoTipping Points Project, Our Stories, 2011
- ・ Jason Cao, Xiaoshu Cao “The Impacts of LRT, Neighborhood Characteristics, and Self-selection on Auto Ownership: Evidence from Minneapolis-St. Paul” Urban Studies 51(10)2068-2087, 2014

EU のロケット産業の日本とアメリカの比較と

今後の展望

Comparison of rocket industry in EU with Japan and the U.S. and the future prospects

西川俊吾

1. 背景

2017 年度における宇宙機器関連企業の売上高の合計額は 3572 億円であり、そのうちのおよそ 3 分の 1 にあたる 1222 億がロケット関連の売上高である。(日本航空宇宙工業会 2019 年③, pp.57)本レポートでは、宇宙関連産業にとって基幹となるロケット産業について述べる。特に、日本と EU においてそれぞれ打ち上げられているロケットを比較し、特に民間企業が衛星の打ち上げを発注する場合に日本と EU のどちらがより多く受注しているかとその原因と今後、その傾向はどのように変化すると考えられるのかを考察する。

始めに EU における宇宙開発の歴史を振り返る。EU における宇宙開発は戦後に各国で軍主導のもとに始まった。戦後に宇宙開発競争が始まったのはいうまでもなく、米ソが、ナチスが大戦中に開発したロケット技術をもとに大陸間弾道ミサイルを開発しようとしたためである。開発競争が激化するなかで 1957 年にソ連が世界で初めて人工衛星の打ち上げに成功し、いわゆるスプートニクショックが西側諸国の間で起き、欧州で各国が、独自に宇宙開発を行っているという考えが芽生えていた。そうした中で、1962 年に欧州ロケット開発機構(ELDO)と欧州宇宙研究機構(ESRO)が設立された。EURATOM が全会一致によらない国際機関であったのに対し、これらの機関は国際機関を嫌ったイギリス主導であったため、政府間組織として設立された。ELDO は独自のロケットであるヨーロッパの開発を目指したが、このロケットは、ロケットの各段を各国が開発し、組み立てるという手法がとられた。当時、英国はポンド・ヤード法を用いていて他の国はメートル法を使っていたので組み立てると打ち上げが失敗するなどの事件が続発し、結局このヨーロッパというシリーズのロケットは一機も人工衛星を軌道投入することはできなかった。この様な失敗から ELDO と ESRO を解散統合し、現在に続く欧州宇宙機関 (ESA) が 1975 年に設立された。そして、この ESA の下でアリアンシリーズロケットが作られ、1979 年に初の人工衛星投入に成功し、

現在の基幹ロケットであるアリアン 5 へと発展していく。また、1980 年にはこのアリアンロケットの運用を専門とする会社としてアリアンスペース社が各国の出資のもと設置された。(ESA2013) 現在では、アリアンスペース社が機体の打ち上げの管理を行い、フランスの航空機メーカーであるエアバス社の子会社であるエアバス・ディフェンスアンドスペースが製造を行っている。

次に日本における宇宙開発史を見てみる。日本の宇宙開発は東京大学（のちに宇宙科学研究所に移管される）の小型の固体ロケットと宇宙開発事業団による大型で現在、主流となっている液体ロケットの 2 つの系統で開発がすすめられた。最初の人工衛星が 1970 年に東京大学の固体ロケットで打ち上って以降、両者はそれぞれ独自に宇宙開発を行っていた。90 年代後半に宇宙開発事業団の液体ロケットである H-II が続けて 2 度打ち上げに失敗し、ちょうど行政改革の時期と重なったこともあって、2003 年に宇宙開発事業団、宇宙科学研究所、航空宇宙研究所が統合されて、現在の宇宙航空研究開発機構（JAXA）が設立された。ロケットは、H-II を発展させた H-IIA が 2001 年の初飛行以降、安定して打ち上げられており、日本の基幹ロケットになっている。この H-IIA は三菱重工業が JAXA からのロケット技術の移転を受けて、機体の製造及び打ち上げを行っている。また、固体ロケットとして別にイプシロンロケットが打ち上げられている（JAXA 宇宙情報センター「日本のロケット開発史」）。

現在の世界のロケットの打ち上げ状況は 2017 年に世界で打ち上げられたロケットが 90 基あり、それらを使って 450 機の人工衛星と 14 機の ISS（国際宇宙ステーション）への輸送船（有人及び無人）が打ちあげられた(FAA2017, pp. 36, 39)。ロケットの数に比べて人工衛星の数が大幅に多い理由は大きく分けて二つある。1 つは相乗り衛星である。通常ロケットを打ち上げる場合、1 つの大きな衛星をロケットに載せても、ロケットのスペースが余ることが多い。この余ったスペースに載せる小さな人工衛星が相乗り衛星である。近年は特に人工衛星の小型化が進んでいるので相乗り衛星が多くなっている。もう一つは ISS から放出される人工衛星である。ISS への輸送船を使って超小型人工衛星が運ばれ、宇宙空間へと放出される。この様なキューブサットは 2017 年に 67 機が放出されている(FAA2018, p.36)。

次に国ごとのロケットの打ち上げ数と打ち上げの目的を比較する。ロケットの打ち上げ目的は 3 つに分けられる。科学、軍事、商用の三種類である。

各国の衛星打ち上げ数

国	科学	軍事	商用	計
アメリカ	2	6	21	29
中国	10	8	0	18
ロシア	11	4	3	19

EU	3	0	8	11
日本	5	2	0	7
計	31	20	32	84

出展： *The Annual Compendium of Commercial Space Transportation*. 2018, p.36

軍事衛星は、軍が使う情報収集や軍事通信を行うための衛星であり、日本では内閣官房が運用している情報収集衛星も事実上の軍事衛星としてカウントしている。一方、科学打ち上げと商用打ち上げの違いは、打ち上げの発注元の違いである。日本では科学打ち上げの発注元は多くが航空宇宙研究機構 (JAXA) であり、特にメイン衛星はほとんどが JAXA であり、相乗り衛星で大学などの研究機関の衛星が打ち上げることもある。他方、商用衛星の打ち上げの発注元は民間企業であり、主要な目的は通信、放送、画像取得である。商用衛星の中で我々にとって最も身近なものは放送衛星であり、BS 放送や CS 放送は商用打ち上げされた商業衛星によって行われている。また、アメリカの商用打ち上げが 21 回と科学打ち上げの 2 回と比べてかなり多くなっているが、現在アメリカでは科学打ち上げのアウトソーシング化が行われており、特に ISS への輸送任務は完全に民間委託が行われている。そのため、日本においては科学打ち上げとしてカウントされている科学衛星や科学目的の輸送船や宇宙探査機も民間のロケット会社が受注して打ち上げると商用打ち上げとしてカウントされるため注意が必要である (FAA 2018, p.37)。

日本と EU の打ち上げ実績を比較する。両者それぞれ、打ち上げ回数は 11 回、7 回とそれほど多くの打ち上げ回数を誇っている訳ではないが、打ち上げ目的を比較すると大きく異なっている。EU は商用衛星の打ち上げがメインであり、日本は科学衛星の打ち上げがメインとなっている。特に日本においては商業衛星の打ち上げは現行の基幹ロケットである H-IIA では 1 度しか行ったことがない。一方で、EU のアリアンロケットは、商業打ち上げを数多く手掛けており、商業衛星打ち上げの過半数を占めている。実際に日本の企業が運用する商業衛星 22 機のうち 17 機がアリアン 4 又はアリアン 5 によって打ち上げられている。日本企業が衛星の打ち上げを発注する場合、JAXA に打ち上げを発注することもできるはずであるが、そうして H-IIA など打ち上げられた衛星は 1 機もなく多くがアリアンスペース社に発注しており、一部がアメリカやロシアのロケットで打ち上げられている(日本航空宇宙工業会 2019 年②, p.148)。

本稿では日本の民間企業が衛星打ち上げを発注する場合、なぜわざわざ日本企業ではなく、海外に発注しているのかを明らかにする。

2. アリアンロケットと他のロケットの比較

初めに、アリアンロケットと日本、アメリカの主要ロケットを比較する。

ロケットの比較

	推定打ち上げ費用 (百万ドル)	打ち上げ能力 (kg)	1kg 当たりの 打ち上げ費用(ドル)
アリアン 5 (EU)	178	21,000	8,476
H-IIA/B (日)	90-112.5	10,000-16,500	9,000-6818
イプシロン (日)	39	700-1,200	55,714-32,500
ファルコン 9(米)	61.2	22,800	2,684

出展：Sale Price Drives Potential Effects on DOD and Commercial Launch Providers, p.30

上記の表を見るとアリアン 5 は H-IIA と比べて 1kg 当たりの打ち上げ費用では圧倒的に低コストであるとはいえない。両者の間の主な差は打ち上げ能力のみである。打ち上げ能力が高ければより多くの衛星を運べるので一回で複数の衛星を打ち上げることができる。例えば、H-IIA であれば 2 回に分ける打ち上げをアリアン 5 は 1 回で行うことができる。これを「デュアルローンチシステム」と呼び、実際にアリアン 5 の中で実用化されており、特に放送衛星に使われる静止軌道への打ち上げに使われている。一方で、ファルコン 9 はアリアン 5 や H-IIA と比較すると圧倒的に価格が引き下げられている。ファルコン 9 は他の 2 つのロケットと比較すると新しいロケットであり、この中では唯一の民間企業によって打ち上げられているロケットである。ファルコン 9 はこのような他よりも圧倒的な低価格から“価格破壊”ともいわれており、将来アリアン 5 に代わり市場を席卷する可能性がある(日本航空宇宙工業会 2019 年, p.93)。また、現在ファルコン 9 は再使用型ロケットの試験をしており、さらに価格を引き下げる余地があると考えられる。他方で、イプシロンロケットは上記の 3 つのロケットとは大きく異なり小型のロケットである。省人化による打ち上げ費用の低廉化を目指してはいるが、コストは現段階ではかなり高くなっている。一応メリットとしては、打ち上げ価格自体は小さいので柔軟に打ち上げることができるということがあげられる。しかし、日本の民間企業の衛星需要のほとんどは静止衛星であり、主に燃料が少なく済む低軌道への打ち上げを目的としたイプシロンロケットでは、そもそも必要なスペックを満たしているとは言えない。したがって、以下ではアリアン 5、H-IIA、ファルコン 9 についてみる。

次にそれぞれのロケットの発射場(射場)を比較する。アリアンロケットの発射場はヨーロッパにあるのではなく南米の「仏領ギアナ」にある。この射場の最大の特徴は北緯 5 度と非常に赤道に近いことである。(JAXA 宇宙情報センター, ギアナ宇宙センター) 赤道に近いことはロケットの打ち上げにとってかなり有利である。ロケットは地球の重力を振り切

る速度（第一宇宙速度）を実現するための乗り物である。簡単にこの速度を実現するためには、地球の自転速度を使うことが有効である。そして、地球の自転速度が最も速くなるのは赤道であるから、ロケットを打ち上げるなら赤道から東に向かって打ち上げるのが最も効率的である。したがって、日本の H-IIA の射場も日本の中では南に位置する種子島に置かれている。それでも種子島は北緯 31 度であるから、ギアナの方がはるかに有利である。ファルコン 9 の打ち上げ場については「ケープ・カナベル空軍基地」と「ヴァンデンバーグ空軍基地」である。これらの打ち上げ場の緯度は、ケープ・カナベルは北緯 28 度にあり、ヴァンデンバーグは北緯 34 度にある。ただし、ヴァンデンバーグは米西海岸にあるため東向きにロケットを打たず、緯度は関係ない軌道に打ち上げる。以上 3 つのロケットの打ち上げの発射場の緯度を比較すると、ギアナから打ち上げれば、人工衛星は軌道投入までにあまり燃料を使わず、その後の軌道維持のために多くの燃料をとっておくことができるため、人工衛星の寿命を延ばすことができるという大きなメリットがある。また、ロケットを打ち上げるためには風などの気象条件を満たさなければならず、ギアナには台風などは来ないが、種子島やケープ・カナベルはしばしば台風のために打ち上げることができない。

ほかにも打ち上げ発射台の数は射場によって異なる。ギアナにはアリアン用に 3 つの発射台があり、ファルコン 9 はケープ・カナベルとヴァンデンバーグにそれぞれ一台の発射台がある (FAA 2018, p.22)。それに対して種子島には発射台は一つしかない。発射台の数は年間に打ち上げることのできるロケットの数に直結し、ロケットを多く打ち上げることができれば、一般的にはスケール・メリットからロケットの打ち上げ費用を抑えることができる。

次に発射台数が少なさに始まる発射場の観点から、日本のロケット打ち上げの抱える困難をまとめたい。種子島の射場面積は諸外国の主要射場の 50 分の 1 以下である（内閣府宇宙開発戦略推進事務局 2016 年, 8 頁）。また、この射場面積の小ささは打ち上げ方向の制約や安全管理コストの上昇要因となっている。さらに、衛星の輸送においても近隣空港に空輸するのが国際標準になっているが、種子島には空輸できるような滑走路がないため海上輸送して、港から陸送する必要があるためコストやリスクを上昇させる要因となっている。また、他の射場関連施設の整備も遅れている。以上の様な点から日本の H-IIA の射場は、ギアナやアメリカの射場と比較すると遅れている面がある。これらの射場による制約は上記のロケットの性能には出てこないが、企業が衛星の打ち上げを発注する場面においては、費用として確実に上乘せされることになるし、打ち上げ回数が限られると日本では最優先の科学衛星と軍事衛星の打ち上げだけで射場のスケジュールがいっぱいになり、結果として商業衛星の打ち上げる機会が少なくなることになる。一方で、打ち上げ回数を増やすことがコストカットを行うための最も有効な方法の中の一つであるがそれは困難になる。したがって、日本が本格的に商業打ち上げを行うためには射場への設備投資が不可欠である。

3. アリアンロケットの優位性

アリアンロケットの最大の特徴は高い信頼性であるといわれている。ロケットを打ち上げても失敗すれば、多額の資金をかけた人工衛星を一瞬で失うことになるので信頼性は人工衛星を打ち上げるにあたって最も発注する側の企業が注目する事項の一つである。もちろん、これだけの不確実性をもったロケットの打ち上げについて、その損害を発注する企業だけで補填することは難しい。そこで一般的には打ち上げに対して保険をかけて打ち上げ失敗に対して備えることになる。この保険の保険料は当然それまでの打ち上げ回数と打ち上げに対してどれだけ成功したのかを表す信頼度によって決定されることになる。H-IIA の打ち上げ回数は 40 回でその内成功したのが 39 回であるから信頼度は 97.5%、アリアン 5 の打ち上げ回数は 101 回でその内成功したのが 96 回であるから信頼度は 95%、ファルコン 9 の打ち上げ回数は 55 回でその内成功したのが 53 回であるから信頼度は 96%となっている。信頼度で見るとどれも同じぐらいの値であるが、アリアン 5 は他の二基のおよそ 2 倍の打ち上げ実績があるため信用は高いといえる。しかし、ファルコン 9 とアリアン 5 の打ち上げスピードの差を考えると、2018 年ではアリアン 5 が 5 回打ち上げを行ったのに対して、ファルコン 9 は 10 回の打ち上げを行っているため徐々にこの差は縮まっていくことが予想される。それでも現時点では、ましてや数年前の段階では確実にアリアン 5 の方が、打ち上げ精度が高かったなのでその差が保険料として受注するコストに関わってくる。また、アリアン 5 で打ち上げを行って失敗した場合、アリアンスペース社はその原因が衛星側にあり、ロケット側に責任が一切なかったとしても無償で再打ち上げを行うというサービスを提供している。さらに、顧客の現地での打ち上げ見学や、ギアナの観光、食事などのホスタビリティなどが有名である。このような信頼とサービスが世界の過半数の商業衛星を打ち上げる原因になったと考えられる（島崎真也 2016 年②, 1 頁）。

4. アリアンロケットが商用打ち上げに特化した理由

アリアンロケットが商用打ち上げに特化した背景は 1 章で紹介したヨーロッパロケットの失敗に端を発している。前述のとおり、ヨーロッパロケットは失敗に終わったため、EU の宇宙開発は人工衛星の開発にシフトすることになった。そして、シンフォニーという通信衛星が開発され、アメリカ航空宇宙局（NASA）に委託して打ち上げられることになった。ところが NASA は打ち上げを引き受ける代わりにシンフォニーを商業目的で利用しないことを条件とした。これは米国の衛星通信の主導権を握りたいという思惑から生まれたもので、確かにシンフォニーは技術試験を目的としていたが試験完了後は商業目的でつかうことを考えていたため欧州にとっては衝撃だった。最終的に欧州はこの条件を受け入れ、衛星を打ち上げてもらったが、この一件以降、欧州では独自にロケットを持たなければならないという意識が芽生えるようになる（島崎真也 2016 年①, 1 頁）。その結果生まれたのがアリ

アンロケットである。アリアンロケットではヨーロッパロケットの失敗をふまえて、各国の持ち寄りとせず、新しく設立された ESA とロケットに関心があるフランスが開発費の半分以上を出資してリーダーとなることによって責任の所在を明確にした。また、自分たちで独自に宇宙ロケットを持つためには年間にそれなりの数を打ち上げなければ、かなり高額なロケットとなってしまうが、科学目的で設置された ESA は軍事衛星を打ち上げることはできず、科学衛星だけでは欧州域内にはそれほど打ち上げ需要はなかった。そこで、欧州の外に目をむけて、外から衛星打ち上げの受注を取り付けることにした。このような経緯から商業打ち上げ市場への参入が早くから決まり、1978 年に米国の衛星通信会社インテルサットからアリアンロケットは打ち上げ受注した。さらに、こうした商用打ち上げの受注と運用を引き受けることを専門とする会社としてアリアンスペース社を設立した。このように運用する会社と製造する会社を分けることは珍しく、例えば日本の H-IIA は三菱重工業が製造・運用を行っており、ファルコン 9 は SpaceX 社が製造・運用を行っている（島崎真也 2016 年②, 1 頁）。

さらに、欧州の宇宙関連予算は 90 年代に入ってさらに減少することになる。その理由は、ドイツが再統一して国家予算を東ドイツの復興に当てなければならず、マーストリヒト条約で各国は経済通貨同盟に参加するための基準を設定され、緊縮財政を行ったためである（鈴木一人 2006 年 173 頁）。このような状況の下でロケットはいかに独立採算を保ち、コストをいかに圧縮するのが問題となった。実は、ESA のロケット開発などの実用プログラムに各国が参加するかどうか、そして参加したとしてどれだけの資金を負担するのは各国に任されている。そして、各国は資金を負担するとその分だけ自国に拠点を置く企業をつかってプログラムを進められるというリターンが得られる仕組みになっている。これを契約の地理的均衡配分原則(*juste retour*)という。この原則に従えば、各国は自国が得意な国際競争力のある企業を使ってプロジェクトを進めようとするため一国で行うよりも費用を圧縮できることが期待される。一方で完全にこの原則に縛られると国際競争力のない中小国の企業が受注する可能性もあり、そうすると逆に費用がかさむことになる。そのため 1998 年の ESA 閣僚理事会においてこの原則は修正されることになった（鈴木一人 2006 年 174 頁）。以上の様な経緯を経てアリアンロケットは商用打ち上げへの特化を行い、費用を削減してきた。

5. アリアン 5 の現状

アリアンスペース社のアリアン 5 は上記の様に様々なメリットを発注する企業にもたらしてきたため、世界の商業衛星打ち上げ分野を席巻することができたが、アリアン 5 の優位性も失われようとしている。第一に静止軌道への投入を主目的とした低コストの打ち上げがデュアルローンチシステムなどによって支えられてきたが、ファルコン 9 がもたらした

“価格破壊”によってアリアン 5 は低コストの打ち上げロケットとは言えなくなってしまった。単純にキログラム単位で比べた時の打ち上げコストは3倍以上の差がある。これだけの打ち上げコストの差があれば発注元は確実に SpaceX 社のファルコン 9 の方を選ぶだろう。またファルコン 9 はロケットの再利用などによってさらに価格を引き下げていく予定であるため、この価格競争の問題はアリアンスペース社にとってはさらに深刻になっていく(日本航空宇宙工業会 2019 年①, p.93)。ファルコン 9 が出たばかりのころは民間企業であるファルコン 9 には信頼というものはほとんどなく、信頼度と実績で言えば、アリアン 5 の方が圧倒的に高かったが、ファルコン 9 も 50 回以上の打ち上げを行い、確実に実績を積み上げており、世界の他のロケットと比較しても遜色ない結果を残している。以上の考察から今の状態が続けば、商業打ち上げの中心はファルコン 9 に移らざるを得ず、ファルコン 9 が打ち上げ切れなかった衛星をアリアン 5 が打ち上げていくことになる。しかし、アリアン 5 とファルコン 9 でこれだけの性能差が出てしまうのは当然のことであるということもできる。アリアン 5 が初めて打ち上げられたのは 1996 年のことであり、それからいくつかのマイナーチェンジを行ってはいるものの、基本的な部分においては 20 年以上前から変更されていない。一方でファルコン 9 は 2010 年に初めての打ち上げを行い、現在でも垂直着陸し再利用する能力の獲得を行うなどのバージョンアップを行っている機体である(FAA2018, p.145)。この両者のデビューした年の違いを考えれば、ファルコン 9 に圧倒的な優位性があることは当然ということもできる。そのため今後開発される予定のロケットについても検討する必要がある。

6. 実用化予定のロケット

現在、日本やヨーロッパ、アメリカにおいて小型のロケットから大型のロケットまで複数のロケットが宇宙機関もしくは民間企業の手で開発もしくは開発の計画が立てられている。その中でも特に、本レポートは日本企業が打ち上げを発注するケースを想定しているため、今後実用化される目途が立っており、将来の商業打ち上げの主力になる可能性のあるロケットを2つ挙げる。一つはアリアン 5 の後継機である「アリアン 6」であり、もう一つは H-IIA の後継機である「H3」である。アリアン 6 は 2020 年の初飛行を目指しており、科学衛星を打ち上げるためのメインの衛星を一つにした「62」と商用打ち上げのためのメインの衛星を二つ入れる「64」の2バージョンが開発される予定である。また、EU の小型衛星打ち上げ用のロケットである「ベガ C」の部品の一部を流用して、部品を共通化することによって調達費用を抑える見込みである。アリアンスペース社の発表によれば打ち上げ費用は半額になる見込みとのことである。(島崎真也 2017 年) すなわち、実際の打ち上げ費用は現在のおよそ半額の 9400 万ドルから 1 億 1700 万ドルなるだろうという予測が出ている。(FAA 2018, pp. 124) このようなコストカットができる根拠は上記の共通化以外に、製造を従来の

ESA 主導からアリアンスペース社の親会社であるエアバス・サフラン・ローンチャーズ社 (ASL) に移管し、開発費負担に基づく各国企業への契約を見直し、できるだけ部品の移動が起きないように効率化した結果、製造費用を抑えられる見込みである (鳥嶋真也 2017 年、2 頁)。しかしながら、たとえ打ち上げ費用が半額になったとしてもまだ、ファルコン 9 と価格面で正面から挑戦するのは難しいといえるだろう。現在のファルコン 9 の価格と比較してもアリアン 5 の半額の方が高いし、ましてや 2020 年になればファルコン 9 の方もロケットの再利用によってさらに価格を下げてくる可能性がある。そのためアリアンスペース社自身も価格面での勝負ではなく信頼度や保険システムなどで勝負していくことを語っている (鳥嶋真也 2017 年)。他方で H3 ロケットもアリアン 6 と同じく、2020 年の初飛行を予定している。こちらも民生品の活用や、部品の共通化などによって打ち上げ費用を H-IIA の半額にする予定である。また、製造のライン化を進めることによってより多くの打ち上げを行う予定である。しかし、仮に打ち上げ費用を半額の 5000 万ドル程度にまで圧縮できたとしてもやはり、ファルコン 9 と価格面で勝負を挑むのは難しいので、アリアン 6 と同様に信頼性で挑むことになる。しかし、アリアン 6 はアリアン 5 から 1 段目のエンジンなど主要な部品は変えていないためかなりの信頼性を担保しており、開発の目途が立っているが、H3 はメインエンジンも変更になる予定であり、その他多くの新しいパーツが使われる予定なのでそもそもこのような開発が間に合うのかも不透明である。仮に間に合ったとして価格が半額になる根拠がアリアン 6 よりも乏しい。しかしながら、三菱重工はまだ開発が終了していないのに、イギリスの大手衛星通信会社インマルサットから 2022 年以降の打ち上げを受注している。このように考えると日本のロケットの信頼度も高まってきていると見ることができ、本当に半額が実現できるのなら十分に国際競争に参加できる可能性がある。

7. 結論

アリアン 5 は商用打ち上げに特化して費用の圧縮を行い、保険サービスを提供するなどのホスピタリティを提供してきた。さらにはアリアンスペース社という専門の運用会社を設置し、商用衛星の売り込みを行ってきたことによって、商用打ち上げのシェアを獲得してきた。しかし、厳しいコストカットに成功した米民間企業が台頭してきたことによって状況は変わりつつある。特にファルコン 9 は一部の部品の再利用を進めることで他のロケットと比較するとかなり低価格に抑えている。このような状況から、アリアン 6 が登場し本格的にアリアン 5 に置き換えられる 2023 年まではファルコン 9 の市場拡大が進む可能性が高いと思われる。一方で、アリアン 6 が登場し、ファルコン 9 との価格差が縮まれば、信頼性やホスピタリティの面からファルコン 9 とシェアを二分し、日本企業が衛星の打ち上げを発注する場合はそれぞれの衛星の特性によってロケットは分かれることが予想される。一方で、

日本国内での打ち上げの可能性は、海外企業が日本に発注してきていることを考えると H3 が目標通りの低コストを実現できれば、国内からの打ち上げも増えると考えられる。

参考文献

- ・ 一般社団法人日本航空宇宙工業会編『世界の航空宇宙工業』2019 年。
- ・ 一般社団法人日本航空宇宙工業会編『日本の航空宇宙工業』2019 年。
- ・ 草下健夫「連続 80 回成功 欧州が誇るロケット「アリアン」の秘密とは」『産経ニュース』2017 年 8 月 5 日、<https://www.sankei.com/premium/news/170805/prm1708050026-n1.html>
(最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ JAXA 宇宙情報センター「ギアナ宇宙センター」、http://spaceinfo.jaxa.jp/ja/kaihatu_kikan_gsc.html
(最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ JAXA 宇宙情報センター「日本のロケット開発史」、http://spaceinfo.jaxa.jp/ja/contents_history_japanese_rockets.html
(最終アクセス 2019 年 9 月 7 日)。
- ・ 鈴木一人「EU の宇宙政策への展開—制度ライフサイクル論による分析」田中俊郎, 庄司克宏編『EU 統合の軌跡とベクトル：トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』慶應義塾大学出版会、2006 年、163-190 ページ。
- ・ 宙畑 sorabatake 「費用が安いから？ なぜアリアンロケットは商用化に成功したのか」、<https://sorabatake.jp/639/> (最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ 寺嶋明尚「工業会活動 「平成 29 年度 宇宙機器産業実態調査報告書」概要」『航空と宇宙：日本航空宇宙工業会会報』第 781 号、2019 年、55-68 ページ。
- ・ 鳥嶋真也「ロケット企業「アリアンスペース」は変革する宇宙業界をどう見る?」『マイナビニュース』2018 年 4 月 25 日、<https://news.mynavi.jp/article/20180425-621675/> (最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ 鳥嶋真也「格安ロケットひしめく 2020 年代、業界の雄「アリアンスペース」はどう戦うか」『マイナビニュース』2017 年 4 月 27 日、<https://news.mynavi.jp/article/20170427-arianespace/2> (最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ 鳥嶋真也①「俺の屍を越えてゆけ - 欧州初の共同開発ロケット「ヨーロッパ」」『マイナビニュース』2016 年 6 月 27 日、<https://news.mynavi.jp/article/spacetechnology-6/> (最終アクセス 2019 年 7 月 30 日)。
- ・ 鳥嶋真也②「CEO が語る、商業ロケットの雄・欧州「アリアンスペース」の過去・現在・未来」『マイナビニュース』2016 年 4 月 22 日、<https://news.mynavi.jp/article/20160422->

[arianespace/2](#)（最終アクセス 2019 年 7 月 30 日）。

- 内閣府宇宙開発戦略推進事務局 「平成 27 年度 射場の在り方に関する検討のための論点整理」平成 28 年 4 月 14 日。
- ESA, “History of Europe in Space,” 2013,
https://www.esa.int/About_Us/Welcome_to_ESA/ESA_history/History_of_Europe_in_space
(accessed September 7, 2019).
- Federal Aviation Administration, The Annual Compendium of Commercial Space Transportation:2017, 2017.
- Federal Aviation Administration, The Annual Compendium of Commercial Space Transportation: 2018, 2018.
- Mark Williamson, ARIANESPACE Thirty years and growing Aerospace America, 2017.
- United States Government Accountability Office, SURPLUS MISSILE MOTORS Sale Price Drives Potential Effects on DOD and Commercial Launch Providers , 2017 .

欧州連合(旧・欧州経済共同体)、湾岸協力会議と

日本の農業政策比較

A Comparison of the Agricultural Policies in the European Union (formerly known as the European Economic Community), the Gulf Cooperation Council and Japan

岡田絵里佳

1. はじめに

近年、第三次産業の成長により、第一次産業である農業従事者の減少が世界中で問題視されている。中でも日本は、農業人口の減少だけではなく、日本特有の農業人口の高齢化という問題にも直面している。また、環境問題や気候変動も起きていて、環境と向き合いながら農業を行う必要性があることも農業従事者の悩みである。本報告では、これらの問題について欧州連合（旧・欧州経済共同体）、湾岸協力会議、そして日本という3つの地域で比較考察しながらまとめる。結論では、現代社会、そして今後にも通用するような農業改革を提案する。

高校の時に履修した地理の授業で農業の衰退について、そして経済の授業で共通農業政策と当時の欧州経済共同体の介入について勉強し、興味を持ったことから本テーマを指定した。

2. 欧州連合（旧・欧州経済共同体）の農業

2-1 EEC 共通農業政策（Common Agricultural Policy）の歴史と仕組み

共通農業政策（Common Agricultural Policy）とは、欧州経済共同体（European Economic Community）の経済的統合の一環として、1957年のローマ条約に基づき制定された政策である。CAPは大別すると価格所得政策、そして構造政策の2つに分けられる。¹⁶

価格所得政策とは1962年に単一農産物市場が実現し、農作物の価格と各国の農業政策が統一され、域内での輸入制限、並びに関税が撤廃された政策のことである。同じく1962年に欧州農業指導保証基金（European Agriculture Guidance and Guarantee Fund）が設立さ

¹⁶ 勝又健太郎「EUの共通農業政策（CAP）の変遷と新CAP改革（2014-2020）の概要」、『MAFF』pp.1-2.

http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331_27cr10_01_cap.pdf

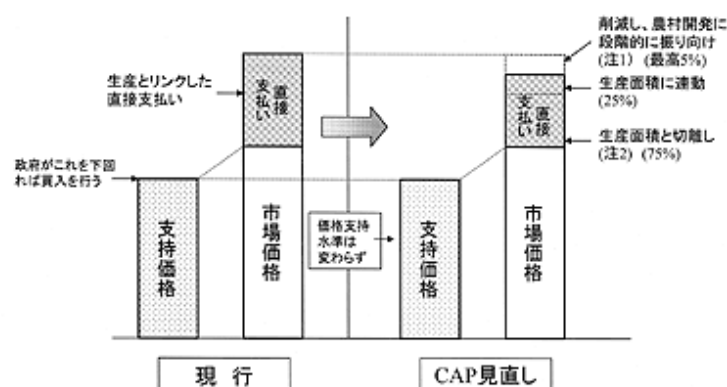
（2020年3月29日にアクセス）

れ、CAP の財政処置を行うという大きな役割を担った。

1972 年に開始された農業構造政策の中には生産性の高い農家の支援、そして反対に不利な条件で農業を行う地域や農業市場における競争力を欠く農家の支援、という 2 種類の支援の方法が存在する。支援を通して技術進歩を高めることによって生産量を効率的に増大させることが可能となる。¹⁷

CAP が実施された当初の目標は、①消費者に対して合理的な価格での十分な食料供給、②農業者に対する公正な所得水準の確保、③農業生産性の向上、が挙げられていた。

(図 1) ¹⁸



注 1) 農村開発は、条件不利地域支払い、有機農業、動物愛護への支持等。
 2) 2000-2002年の直接支払い実績をベースにし、2005年(一部2007年)から実施(コメを除く穀物は同一の額)。

出典：農畜産業振興機構

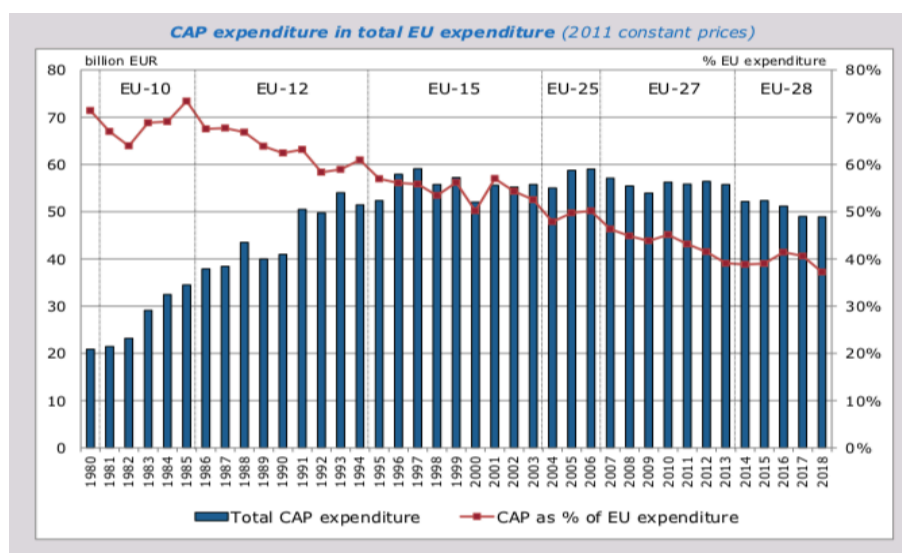
例えば、穀物における共通農業政策では、図 1 のように支持価格を下回った場合は政府が介入して買い支える。農作物の価格支持を行なうことの他にも、EU から農家に対する補助金の直接支払いや、国際市場で輸入機会を得るための輸入補助金を域内農家に提供し、国際競争から保護する役割を担っている。このような政策を通して農家にとっての所得の増加と生活水準の保証ができる。

¹⁷ 市田（岩田）知子「EU の構造政策の展開と経営支援」『J-STAGE』 pp.22-23
https://www.jstage.jst.go.jp/article/fmsj1963/35/4/35_22/_pdf (2020 年 1 月 17 日にアクセス)

¹⁸ 塩谷和正「砂糖類情報」、『農畜産業復興機構』2010 年 3 月 6 日
https://sugar.alic.go.jp/japan/frommaff/fm_0308a.htm (2020 年 3 月 29 日にアクセス)

2-2. 欧州連合の課題

(グラフ1) ¹⁹



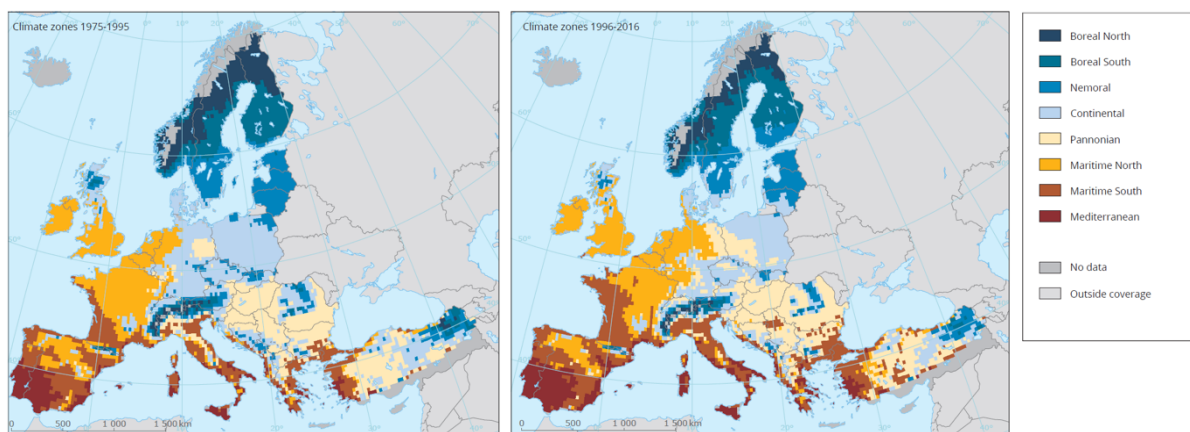
出典：欧州委員会

1980年代にEU拠出に対するCAP拠出の割合は70%前後を占めていた。そのため、CAP拠出による経済的負担が非常に大きかった。グラフ1は青い棒グラフがCAP拠出量を表し、赤い折れ線はEU拠出に対するCAP拠出の割合を表している。そして、EU拠出に対するCAP拠出の割合が30年近くで大きく低下していることが明らかである。理由としては、①1992年の改革で長期保管が問題視されていた生産余剰を休耕や生産調整により減らしたこと、②介入が必要となる支持価格のレベルを下げることによってCAP拠出の削減に成功したこと、が指摘できる。²⁰

懸念としては、構造政策の中で、農業を行う上で条件が不利な地域が増えていることが挙げられる。以下の図2は、1975年から1995年の間、そして1996年から2016年の間のヨーロッパの気候帯の変化を表したものである。気候帯が北へ移動していることから、気温の上昇や異常気象、土壌流出などによって、収穫が不安定になる農家が増えている。

¹⁹ “CAP expenditure in the total EU expenditure,” *European Commission*, July 2019, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (accessed January 17, 2020)

²⁰ 「共通農業政策（CAP）50周年を迎えて」『EUMAG』2012年9月14日、<http://eumag.jp/feature/b0912/>（2020年1月17日にアクセス）

(図 2) ²¹

出典：EU Science Hub

ところが、農業は環境問題によって影響を受けているだけではなく環境問題を引き起こしている原因の一つでもある。温室効果ガスの 25%ほどは農業を通して発生している。そのため、化学肥料などを使用した農業をできる限り避けなければ、環境破壊が促進され、収穫の不安定さがより深刻化してしまうという悪循環に陥ってしまう。化学肥料による環境負荷は重いものの、農業において高い生産性をもたらすために必要不可欠なものとなってしまった。²²

そこで、有機農法（オーガニック農法）を取り入れることによって、土壌の中にある有機物が増え、土壌の栄養素が保たれると同時に水もちが良くなる。有機農法を続けることによって長期的に肥料や農薬に頼る必要性が減るため、環境配慮という点では最有力であると考えられる。2017 年時点で EU 全体の農耕地に占める有機農法を使用した土地は 7%であった。²³1997 年では 1.5%であったため、有機農法は全体的には普及しつつあると言える。²⁴

²¹ “Climate change to impact European agriculture as climate zones migrate north” *EU Science hub*, September 11, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/climate-change-impact-european-agriculture-climate-zones-migrate-north> (accessed January 17, 2020)

²² “Agriculture and Climate Change: Towards Sustainable, Productive and Climate-Friendly Agricultural Systems,” *OECD Meeting of Agriculture Ministers*, April 2016 https://www.oecd.org/agriculture/ministerial/background/notes/4_background_note.pdf (accessed March 29, 2020)

²³ “Organic Farming Statistics,” *Eurostat*, January 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics (accessed January 17, 2020)

²⁴ Brouwer, Lowe. *CAP Regimes and the European countryside*. :CABI Publishing, 2000 pp.221-223

しかし、有機農法はヨーロッパの中でも国によって普及率に差が生じている。EU 域外であるものの、オーストリアでは 2016 年に農耕地に占める有機農法を使用した農地が 21% であることに對し、オランダでは 2.9%、イギリスでは 2.87% と顕著な差が表れている。フランスでも 6% と決して高くはない数値だ。原因としては有機農法を用いた場合に与えられる補助金制度が国によって違うことが挙げられる。例えば、フランスとイギリスでは有機農法に切り替えるだけで他の国では受け取れる補助金を受け取ることができない。また、作物の種類によって補助金が生じる場合と生じない場合がある。このような国家内での補助金制度の違いが農耕地に占める有機農法を使用した農地の相対比の違いを生んでいると言える。²⁵

他の手段として、輪作を行うことも有効である。輪作とは一定年ごとに作物の種類を循環しながら土地を使い、農業をする方法である。同じ場所に同じ作物を育てることによって生じてしまう連鎖障害を避け、菌や害虫などから土を守り、養分を保ち、土の質を落とさずに農業をすることができる。²⁶

2-3 フランスの農業

(表 1)

●フランスの穀物生産

(2013年・FAOSTAT/Resources)

小麦	5位 (1位中国)
とうもろこし	9位 (1位アメリカ)
大麦	3位 (1位ロシア)
ばれいしょ	8位 (1位中国)
てんさい	2位 (1位ロシア)
ぶどう	5位 (1位中国)

●フランスの畜産物生産

(2013年・FAOSTAT/Resources)

牛乳	7位 (1位アメリカ)
バター	6位 (1位インド)
チーズ	3位 (1位アメリカ)

●フランスの穀物輸出

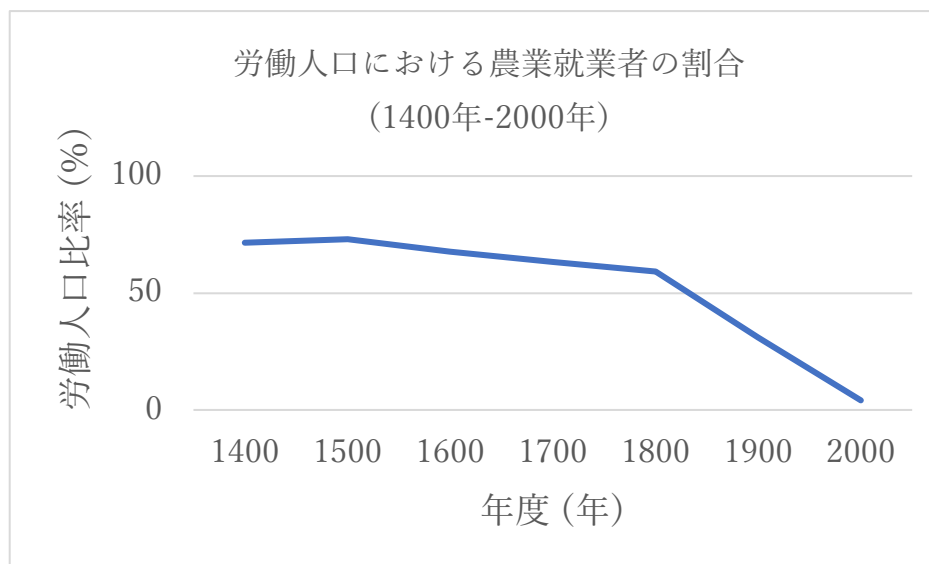
(2012年・FAOSTAT/Resources)

小麦	4位 (1位アメリカ)
とうもろこし	5位 (1位アメリカ)
大麦	2位 (1位オーストラリア)
砂糖	5位 (1位ブラジル)

出典：Kubota Corporation

²⁵ Organic crop area continues to rise in the EU,” Eurostat, November 16, 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20171116-1> (accessed January 17, 2020)

²⁶ Walton, “Methods of Regenerative Agriculture: Cover Cropping and Crop Rotation,” *Green America*, February 27, 2018 <https://greenamerica.org/blog/methods-regenerative-agriculture-3> (accessed January 17, 2020)

(グラフ 2) ²⁷

出典 : Our World in Data

表 1 が表しているように、フランスはほとんどの農産物の生産量が世界で 10 位以内にある農業大国である。ところが、グラフ 2 はフランスでの長期にわたる農業人口の減少を示している。このような農業大国も農業従事者の減少という問題を抱えていることから、フランスを具体例として掘り下げることにした。フランスの国土は平地が多いため、国土に占める農用地面積は 52% であり、EU 全体の農用地面積の 16% である。EU の中で農用地面積の割合と農業生産額はともに最大である。²⁸

フランスの農業の特徴として、ドーバー海峡に近い北部と地中海に面している南部では気候風土が大きく異なることから、生産物も異なる点が考えられる。北部が農業地帯であり、中央地域は穀物地帯、主に小麦の生産が盛んである。南部の山岳地帯では畜産業が行なわれているものの、条件不利地域が大半を占める。地中海沿岸ではワインの生産が盛んである。

²⁹

²⁷ Roser, “Employment in Agriculture,” *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture> (accessed January 17, 2020)

²⁸ 「持続可能な農業に向かう農業大国フランス」、『Kubota Corporation』 2015 年 12 月、<https://www.kubota.co.jp/globalindex/france/01.html> (2020 年 1 月 17 日にアクセス)

²⁹ 「フランスの農林水産業概況」、『農林水産省』 2017 年 8 月 3 日、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/fra.html (2020 年 1 月 17 日にアクセス)

現在、人口の都市部への集中により耕作地放棄や農地転用などが起きており、フランスの労働人口のわずか3%のみが農業を行っている。³⁰農業大国であり、貿易が活発に行なわれているため、フランスの農業に依存している国は少なくないだろう。農業人口の低下は生活に必要な不可欠な食料を確保する上で非常に大きな問題である。

農業従事者が都市部へ移動し、農業を辞めてしまう原因として収入が低く、不安定であることが最大の要因であり、補助金や税金の免除などの政策が重要である。フランスに存在する32万個の大規模な農家はそれぞれ3万ユーロほどの直接補助金を受け取っている。³¹

農業離れの原因である収入の低さと不安定さを解消するためには通年雇用の実現が一つの解決策として挙げられる。近年の気候変化により、今までの農作物を生産することができなくなることや収穫時期が変わってしまう事態が多発し、より一層収入が不安定化することが懸念される。例えば、今までは地中海沿岸で生産されていたワインが中部で生産されることなどである。

気候変動によって助長されている収入の不安定さの解消のために、観光客などに乗馬体験や飼育体験などの機会を提供する宿泊施設（ファームステイ）の開業や、収穫物の加工・販売が解決策としてあげられる。農業以外の産業を行うことによって、農業では避けることが難しい閑散期における収入の確保が可能となるだろう。1945年にファームハウス事業を行うべく宿泊施設の建設のための資金援助が行われはじめたものの、当時は支持を得ることができず、それから30年後に観光農業が受け入れられ、理解されるようになった。このような補助金は近年盛んに行われていないため、補助金という形の支援は、他の事業を通して収入を安定させることが可能になる。³²

³⁰ “Employment in agriculture (% of total employment),” *World Bank*, September 2019 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?end=2018&start=2018&view=bar> (accessed March 29, 2020)

³¹ Annes, Wright “Creating a room of one’s own: French farm women, agritourism and the pursuit of empowerment,” HAL, 2015, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01564768/document> (accessed January 17, 2020)

³² Bureau, “Time to Decide on French Agriculture,” *Cairn.info*, 2015, pp. 4 https://www.cairn-int.info/article-E_NCAE_027_0001--time-to-decide-on-french-agriculture.htm (accessed March 29, 2020)

3. 湾岸協力会議の単一市場とアラブ首長国連邦の農業

3-1 湾岸協力会議の歴史と仕組み

湾岸協力会議は 1981 年に設立され、サウジアラビア、バーレーン、クウェート、カタール、オマーン、アラブ首長国連邦の 6 カ国が所属している。この 6 カ国による単一市場の経済規模は日本に並ぶと言われているため、期待が込められている。

GCC は EU のような単一市場を形成し、CAP の目的と同様に生産性向上を図り、国際競争で輸入機会を設けることなどのような恩恵を得ることを目標にしている。2008 年に単一市場が発足されるはずであったものの、税金の統一や民事法制が障壁となり、単一市場として成功できるのはまだ時間がかかりそうである。³³単一市場の結成に成功した場合は、GCC 各国の経済が今までのように石油に依存することなく海外投資などを受けることにも期待ができる。

3-2 アラブ首長国連邦の農業

アラブ首長国連邦は砂漠地帯という地理的環境にあることから農林水産業の対 GDP 比は低く、GDP に占める農林水産業の割合は 0.8%ほどである。食料の 9 割を主にインド、パキスタン、イランをはじめとした中東諸国、エジプトをはじめとした北アフリカ諸国、そして南アジアより輸入しており、食料自給率が非常に低いという問題点を抱えている。

高温と乾燥が特徴であるアラブ首長国連邦の気候により農林水産業を行うことは困難であるが、大都市であるドバイやアブダビなどの近郊でビニールハウスを使用して野菜や果物が生産されている。国土に占める農用地面積は 1.5%以下と非常に低い。これに対して、アラブ首長国連邦の人口は毎年 2%ずつ増加しており、食料消費量は人口増加率より高い 12%で増え続けているため、ビニールハウスの例のように工夫して農業を行い、生産量を増やす政策を行う必要がある。³⁴

アラブ首長国連邦の農家は政府より手厚い支援を受けてきた。支援の目的は、①農業生産の拡大、②農業部門の育成、③農業従事者への生活援助や就業支援、が挙げられる。具体的

³³ “GCC single market could be world’s sixth largest economy by 2030,” *Arabian Business*, March 22, 2016 <https://www.arabianbusiness.com/gcc-single-market-could-be-world-s-sixth-largest-economy-by-2030-625598.html> (accessed March 29, 2020)

³⁴ 齋藤純「アラブ首長国連邦の農業政策と海外農業投資」、『IDE-JETRO』2019 年 3 月 3 日、pp.23-24
https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/pdf/201903_05.pdf
 f (2020 年 3 月 29 日にアクセス)

な支援の例として、開墾した農地を国民に無料で払い下げること、農業を行う上で必要な道具を安価で提供すること、ローンや信用保証の選択肢を与えること、更には害虫対策などの指導を政府は行なった。³⁵

3-3 課題と対策

アラブ首長国連邦をはじめ、土地の大部分を砂漠地帯が占める GCC 諸国では農業を行うためには工夫が必要である。気候により自国で生産することが不可能な農作物もあるため、国際分業を上手く利用することが大切である。GCC 諸国のような乾燥した気候の中でも生産をすることが可能な農作物を積極的に生産し、輸出することが国際競争をする上で鍵となるだろう。政府による支援は農業の活性化に重要であるものの、生産性を大きく増やす政策は現在行われていない。

ところが近年、水耕栽培農場という新たな可能性が発見された。アラブ首長国連邦では首都アブダビとドバイの間に位置する、エミレーツ航空に所有されている 20000m² ほどの土地量を持つエミレーツ・ハイドロポニックス・ファーム³⁶ではこの生産方法が取り入れられている。水耕栽培農場は土壌を使用せずに行い、水の消費量が少ないという特徴を持った農業の手法である。具体的には、1 キログラムのレタスを生産するために必要な水の量は従来の農業に比べて 95% 少ない。少ない水分で農業をすることは、アラブ首長国連邦のようにすぐ水分が蒸発してしまう砂漠地帯にとって農業を行うためには有効な方法である。養分の入った液体を入れたトレーの中に根を伸ばして生産することが可能であるため、使用する土地の量も従来の農業に比べると、少ない土地でより多くの農作物を育てることができる。大規模に水耕栽培農場を利用することによって生産性の向上を大きく引き起こす可能性がある。³⁷現時点では水耕栽培農場はあまり普及しておらず、エミレーツ・ハイドロポニックス・ファームでは 10 種類のレタス、パセリ、そしてハーブの栽培が行

³⁵ 島 敏 夫 「GCC 諸 国 の 農 業 ・ 貿 易 政 策 」 『 MAFF 』、 pp. 105-136 、
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h20/pdf/h20_africa_03.pdf (2020 年 3 月 29 日にアクセス)

³⁶ “Hydroponics could make farming flourish in UAE desert,” *The National*, July 19, 2014
<http://www.thenational.ae/uae/hydroponics-could-make-farming-flourish-in-uae-desert-1.348700>
(accessed March 29, 2020)

³⁷ “Emirates Hydroponics Farms,” *Emirates Farms*, 2010
<http://www.emiratesfarms.com/index.php/home/about> (accessed March 29, 2020)

われている。国際競争力という面を強化するためには、低価格で輸出をすることが大切であることから、水耕栽培農業を通して従来の農業に比べて少ない水分で農作物を生産する手段は有効である。

4. 日本の農業

4-1 歴史

日本で農業従事者の減少のきっかけとなったのは、第1次世界大戦後に起きた小作人の工業労働者への転向である。第2次世界大戦で敗戦した後、食糧不足が深刻な問題となり、GHQが農地改革を実施した。農地接収が行われ、耕作をしていた小作人へ売却された。機械の導入、化学肥料の使用と同時に農業研究が行われた結果、収穫量を大幅に増加させることに成功し、具体的には約20年間で米の収穫量は約3倍に増えた。しかし、米が余るようになったことから減反政策が導入された。減反政策とは米の豊作が続き、生産過剰となり在庫を保存することができなくなってしまったことを発端とし、生産過剰を抑えるために米の生産量を調整する目的を持って1969年に日本の政府が導入した政策のことである。稲の作付面積の制限と同時に、実る前に稲を刈り取ることも行われた。減反に協力した農家には補助金が支給され、狙いは米価を安定させるためであった。³⁸

4-2 現状とテクノロジーの可能性

2015年の日本での農業従事者は209万人であり、5年前の2010年から2割減少している。更に、農家の平均年齢も66.3歳、そして60%以上の農業従事者が65歳以上であり、高齢化が顕著である。農家の高齢化と後継者不足によって、農家の減少がより一層加速し、農業のさらなる衰退を招くという懸念点が挙げられる。若い農家を増やすために、45歳以下の農業をはじめる人には150万円の補助金が政府から約束されている。他にも、日本政策金融公庫からは無利子で「青年等就農資金」を借りることが可能である。このような政策を通して、政府は農業従事者の若返りを図るよう努めている。³⁹

他にも日本の農業の問題点としてあげられることは、日本の食料自給率はカロリーベースでは37%であり、輸出に依存している点である。輸出への依存を引き起こす理由には、農地の少なさが挙げられる。日本で農地の面積がピークだった1961年に比較した時、農地

³⁸ 「米の生産調整」、『NHK』、

https://www2.nhk.or.jp/school/movie/clip.cgi?das_id=D0005402298_00000 (2020年3月29日にアクセス)

³⁹ 「2018年版 農業補助金の制度と仕組み」、『マイナビ農業』、2019年12月9日、https://agri.mynavi.jp/2018_06_07_28817/ (2020年1月17日にアクセス)

面積は25%減少しており、耕作放棄地が増加している。そして、耕作放棄地の45%は高齢化によって放棄されたことが原因である。政府は放棄地を新規就農者に貸し出ししているものの、中山間地域が多く、活用することは難しい。

若い農家を増やすためには、技術を用いて農業を魅力的にする方法が重要であると考えられる。「ネイチャーバーコード」とは、アプリをダウンロードし、QRコードのように田んぼを読み取ることによってその農家で生産されたお米を購入できるサービスのことである。実際に田んぼアートが注目を浴びたことから2008年に比べて2013年には観覧者数が3倍に増え、展望料収入を通して農家が収入を得ることもできるようになった。⁴⁰また、SNSを通して農家を宣伝する取り組みも増え、北海道石狩市の「YUMEYASAI」はInstagramやYouTubeを通して野菜をブランド化することによって知名度を上げ、売り上げが3倍増した実績がある。⁴¹このように、農業の魅力をSNSやテクノロジーを使用し、発信していくことが新規就農者を増やしていく近道であると考えられる。

4-3 減反政策とCAPとの比較

2018年に40年間行なわれ続けた減反政策が廃止された。減反政策の廃止により、廃止後は農家が自分たちで米の生産量を決める権利を持つようになった。減反政策の廃止を安倍政権が決めた理由としては、補助金に依存し続けた場合、海外で生産される安い米に日本の米農家は競争できるはずがなく、大規模農家が海外の米農家に競争できるようになる必要性があると考えたからだ。

減反政策の廃止と同時に農家が米の生産を増やした場合、米の供給が需要を大幅に上回り、価格が大暴落してしまう恐れがあるため、政府は転作をした農家には補助金を提供した。

⁴²

CAPではEUの予算に占める補助金の割合が問題視されているものの、価格の暴落を妨

⁴⁰ 森晋也「青森、田舎館村の田んぼアート、人気沸騰の裏に悩み」、『日本経済新聞』2016年7月23日、https://www.nikkei.com/article/DGXLASFB22H46_S6A720C1L01000/ (2020年1月17日にアクセス)

⁴¹ 「北海道石狩市の若き農業者、只野夢子さんの取り組み。楽しい農業で夢を叶える『YUMEYASAI』」、『ソトコト』2019年11月23日 <https://sotokoto-online.jp/716> (2020年3月29日にアクセス)

⁴² 「減反廃止 コメはどう変わる」、『NHK』2018年1月25日 <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/289153.html> (2020年3月29日にアクセス)

げるために減反政策を廃止した後は転作した農家に手厚い補助金を渡したため、結局政府が農家を支え続けるという点には変化が見えなかった。減反政策という形での援助を廃止したことによって農家を辞めてしまう人が生じてしまうことを防ぐためにも補助金は効果的であっただろう。実際に 1980 年代には EEC で発生した過剰在庫は「バターの山、ワインの湖」と言われるようになり、輸出補助金をつけて、EU 外の市場にて安値でダンピング輸出が行われた事例が存在する。この例から生産過剰の恐ろしさがわかる。⁴³

競争力を上げるために CAP は援助という形をとっているが、逆に競争力を向上させるために減反政策が廃止されたため、必ずしも援助をすることが競争力の向上へと繋がるとは言いきれない。

5. まとめ

本報告では EU (旧・EEC) 共通農業政策とフランスの農業、GCC の単一市場とアラブ首長国連邦の農業、そして日本の農業を例として挙げ、それぞれの地域の現状、行われている政策と課題について掘り下げた。これらの例で挙げられた課題はほとんどが共通しており、①気候変動や環境問題が発生しているため、環境に配慮した持続可能な農業を行わなければならないこと、②農業離れが深刻であるため政府は補助金で農家を支えた結果、依存してしまっていること、が挙げられる。

具体的には、気候変動により今まで生産していた農作物を生産するには気候が適切でなくなることや、異常気象により収入の確保が現状に比べてより一層不安定となり、農業を離れる人口が増える傾向が続くことが予想される。ファームステイや収穫を加工・販売することのように、農家を利用した他の産業を政府が補助することによって収入の低さと不安定さによって農業離れする原因とする人口は減るのではないか。この時、補助金は他の産業に充てる投資という形を取ることで、補助金への依存を防ぐことができるだろう。

また、有機農業や水耕栽培農場などのように、農業を行う上で水の消費が少なく、温室効果ガスの排出が従来の農業と比べて少ない方法は今後、農業を行う上で大きな役割を担うに違いない。競争力を身につけ、次第に補助金に頼らず、独り立ちできる農家を増やすためには新たな農業の手法を取り入れ、コストの削減と同時に生産性の向上が起きることが望ましい条件となる。

⁴³ 村田泰夫「直接支払いに転換した EU の共通農業政策」、『みんなの農業市場』2011 年 3 月 17 日、<https://jeinou.com/column/murata-yasuo/2011/03/17/093500.html> (2020 年 3 月 29 日にアクセス)

参考文献

- ・ 市田（岩田）知子「EU の構造政策の展開と経営支援」『J-STAGE』 pp.22-23
https://www.jstage.jst.go.jp/article/fmsj1963/35/4/35_22/_pdf（2020 年 1 月 17 日にアクセス）
- ・ 勝又健太郎「EU の共通農業政策（CAP）の変遷と新 CAP 改革（2014－2020 年）の概要」、『MAFF』 pp.1-2.
http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331_27cr10_01_cap.pdf
（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 齋藤純「アラブ首長国連邦の農業政策と海外農業投資」、『IDE-JETRO』2019 年 3 月 3 日、pp.23-24.
https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/pdf/201903_05.pdf（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 塩谷和正「砂糖類情報」、『農畜産業復興機構』2010 年 3 月 6 日
https://sugar.alic.go.jp/japan/frommaff/fm_0308a.htm（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 島敏夫「GCC 諸国の農業・貿易政策」『MAFF』、pp. 105-136、
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h20/pdf/h20_africa_03.pdf（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 村田泰夫「直接支払いに転換した EU の共通農業政策」、『みんなの農業市場』2011 年 3 月 17 日、<https://jeinou.com/column/murata-yasuo/2011/03/17/093500.html>（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 森晋也「青森、田舎館村の田んぼアート、人気沸騰の裏に悩み」、『日本経済新聞』2016 年 7 月 23 日、https://www.nikkei.com/article/DGXLASFB22H46_S6A720C1L01000/
（2020 年 1 月 17 日にアクセス）
- ・ 「持続可能な農業に向かう農業大国フランス」、『Kubota Corporation』2015 年 12 月、
<https://www.kubota.co.jp/globalindex/france/01.html>（2020 年 1 月 17 日にアクセス）
- ・ 「共通農業政策（CAP）50 周年を迎えて」『EUMAG』2012 年 9 月 14 日、
<http://eumag.jp/feature/b0912/>（2020 年 1 月 17 日にアクセス）
- ・ 「米の生産調整」、『NHK』、
https://www2.nhk.or.jp/school/movie/clip.cgi?das_id=D0005402298_00000（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 「減反廃止 コメはどう変わる」、『NHK』2018 年 1 月 25 日
<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/289153.html>（2020 年 3 月 29 日にアクセス）
- ・ 「フランスの農林水産業概況」、『農林水産省』2017 年 8 月 3 日、

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/fra.html (2020 年 1 月 17 日にアクセス)

- ・ 「北海道石狩市の若き農業者、只野夢子さんの取り組み。楽しい農業で夢を叶える『YUMEYASAI』、『ソトコト』 2019 年 11 月 23 日 <https://sotokoto-online.jp/716> (2020 年 3 月 29 日にアクセス)
- ・ 「2018 年版 農業補助金の制度と仕組み」、『マイナビ農業』、2019 年 12 月 9 日、https://agri.mynavi.jp/2018_06_07_28817/ (2020 年 1 月 17 日にアクセス)
- ・ Annes, Wright “Creating a room of one’s own: French farm women, agritourism and the pursuit of empowerment,” HAL, 2015, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01564768/document> (accessed January 17, 2020)
- ・ Bureau, “Time to Decide on French Agriculture,” *Cairn.info*, 2015, pp. 4 https://www.cairn-int.info/article-E_NCAE_027_0001--time-to-decide-on-french-agriculture.htm (accessed March 29, 2020)
- ・ Brouwer, Lowe. *CAP Regimes and the European countryside*. :CABI Publishing, 2000
- ・ Hickman, “Global Warming: has the rise in temperature ‘paused’?,” *The Guardian*, January 10, 2013, <https://www.theguardian.com/environment/blog/2013/jan/09/global-warming-met-office-paused> (accessed January 17, 2020)
- ・ Roser, “Employment in Agriculture,” *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture> (accessed January 17, 2020)
- ・ Walton, “Methods of Regenerative Agriculture: Cover Cropping and Crop Rotation,” *Green America*, February 27, 2018 <https://greenamerica.org/blog/methods-regenerative-agriculture-3> (accessed January 17, 2020)
- ・ “GCC single market could be world’s sixth largest economy by 2030,” *Arabian Business*, March 22, 2016 <https://www.arabianbusiness.com/gcc-single-market-could-be-world-s-sixth-largest-economy-by-2030-625598.html> (accessed March 29, 2020)
- ・ “Emirates Hydroponics Farms,” *Emirates Farms*, 2010 <http://www.emiratesfarms.com/index.php/home/about> (accessed March 29, 2020)
- ・ “CAP expenditure in the total EU expenditure,” *European Commission*, July 2019, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (accessed January 17, 2020)
- ・ Organic crop area continues to rise in the EU,” *Eurostat*, November 16, 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20171116-1> (accessed January 17, 2020)
- ・ “Organic Farming Statistics,” *Eurostat*, January 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics (accessed January 17, 2020)

- “Climate change to impact European agriculture as climate zones migrate north” *EU Science hub*, September 11, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/climate-change-impact-european-agriculture-climate-zones-migrate-north> (accessed January 17, 2020)
- “Agriculture and Climate Change: Towards Sustainable, Productive and Climate-Friendly Agricultural Systems,” *OECD Meeting of Agriculture Ministers*, April 2016 https://www.oecd.org/agriculture/ministerial/background/notes/4_background_note.pdf (accessed March 29, 2020)
- “Hydroponics could make farming flourish in UAE desert,” *The National*, July 19, 2014 <https://www.thenational.ae/uae/hydroponics-could-make-farming-flourish-in-uae-desert-1.348700> (accessed March 29, 2020)
- “Employment in agriculture (% of total employment),” *World Bank*, September 2019 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?end=2018&start=2018&view=bar> (accessed March 29, 2020)

イギリスにおける ESG 投資の普及要因と日本への示唆

The History of ESG Investment and What Japan can Do to Increase It

小村来世

1. はじめに

今日、環境 (E: Environment)、社会(S: Social)、ガバナンス(G: Governance)を巡る企業の取り組みを意思決定要素に組み込む ESG 投資に関するニュースは、メディアなどで目にする機会が多くなってきた。2018 年の世界の ESG 投資の運用残高は 30 兆ドルを突破し、2016 年比で 34%増加し、世界の運用残高の 3 割を占めている。日本は 2 年で 4.6 倍に膨らみ 2 兆ドルに届いたため、ESG 運用額は欧州、米国に次いで世界 3 位である。しかし、依然として日本の ESG 残高はアメリカの 6 分の 1、欧州の 7 分の 1 にすぎず、大きく水をあけられている¹。そういった状況から、今回筆者は欧米中心の ESG 投資の歴史と、欧州の中でも特に ESG 先進国といわれ、社会的責任投資の発祥国でもあるイギリスの ESG 促進政策に焦点を当て、日本がさらに ESG 投資を拡大させていくためにはどのような政策が考えられるのかについて考察する。

2. 欧米中心の社会的責任投資 (SRI) と ESG 投資の歴史

ここでは ESG 投資と、そのもととなった社会的責任投資 (SRI) の歴史について触れる。SRI の定義はさまざまであり、歴史的変遷の背景から、定義は使用する主体によって異なった。今回は、「何らかの形で社会的リターンを考慮する投資」を SRI とし、ESG と同義のものとして扱う。

SRI の歴史は四つの時期に分けられるといわれている²。SRI の考え方はまず、SRI は 17 世紀から 19 世紀ごろのイギリスが起源だと考えられている。17 世紀イギリスのフォックス (クウェーカー教創始者) が示した規範、または 18 世紀ウェスレー (メソジスト教創始者) の説教「金銭の使い方」に起源があるとされる。クウェーカー教、メソジスト教はともにキリスト教プロテスタントの一派である。ウェスレーは「金銭の使い方」として、お金は「大いに獲得し、大いに節約し、大いに捧げなさい」という 3 原則を示した。しかもとりわけ、

¹ 日本経済新聞「コラム (ビジネス)」2019 年 4 月 29 日

² 木村富美子「ソーシャルファイナンスの動向—SRI から ESG への展開—」2018, p26.

3 番目の「大いに捧げなさい」を強調した。これは、神は人間を財産の所有者ではなく、管理者（スチュワード）として創られた、という聖書に基づく考え方である。これらの規範を守り続けたメソジストやクウェーカー教徒が投資における社会的責任の概念をアメリカにも持ち込んだ³。

第2期の1900～1960年頃、イギリスのメソジスト教会は教会全体の資金を一括管理することを可能とし、協会が株式投資において規範とするべき倫理的投資の管理運営体制を確立した。一方、アメリカのメソジスト教会は社会的信条に関する声明を採択し、今日まで聖書の倫理に基づく資産運用を行っている。キリスト教倫理に反する特定の産業及び企業（ギャンブル、酒、たばこ関連企業など）を投資対象から排除する投資行動をネガティブ・スクリーニングという。このようにして欧米のキリスト教の教会はネガティブ・スクリーニングによる倫理的投資を推進し、SRIの基礎を作った⁴。

第3期の1960年代～1980年代の米国では、公民権、女性の権利、消費者運動、ベトナム戦争反対、環境保護など活発な活動がみられた。SRIとして、最初の株主行動は黒人従業員の雇用と労働条件の改善を求めた交渉だった。これにより株主行動はネガティブ・スクリーニングに次ぐ2番目のSRI手法として認識されるようになった。また、1970年代の米国ではベトナム戦争が深刻な問題となり、大学とキリスト教団体では戦争関連の物資を製造する企業への投資、株主としてこれらの企業を変える力を行使する株主行動が議論となっていた。この時期に大手運用会社は環境と社会性要因を評価・順位づけするための企業評価システムを採用し、環境と社会性に焦点を当てた新たなタイプのファンドを設定した。また、カナダ政府は1977年にアパルトヘイトへの反対と南アフリカでの商業活動の抑制を公表した。一方、米国の教会、大学、年金基金などは、南アフリカで事業を継続する企業の株式を売却する投資引上げ（Divestment：ダイベストメント）を強めた。さらに、英国でも教会による反アパルトヘイトの動きが見られた。この時期に教会、大学、年金基金などのSRI投資家の種類と数は増加し、社会問題やCSR（企業の社会的責任）に関する調査機関が設立され、企業と社会の改革が実践され、SRI拡大の基盤が形成された。SRI投資家は1980年代になると南アフリカ共和国政府のアパルトヘイト政策に重大な関心を示した⁵。

第4期の1990年代以降は、グローバル化の進展にともない、環境問題、発展途上国の人権・労働問題がより深刻な問題となり、SRI投資家も、環境、人権などの問題に大きな関心を持つようになった。また、一般の機関投資家がSRIの収益にも関心をもち始めた。アパ

³ 同上、p.27

⁴ 中村みゆき「公的機関投資家における ESG 投資戦略 ―政府系ファンド（SWFs）の考察から」2018, p18～19.

⁵ 同上、p.27

ルトヘイト廃止後の米国の SRI ファンドでは従来からのネガティブ・スクリーニングに加え、環境、人権などに対する企業の取り組みを評価するポジティブ・スクリーニング⁶が広がり始めた。また、環境、人権などの問題は一国独自の努力だけでは解決が困難であり、グローバルな活動を展開している大企業がサプライチェーンを通じて与える影響力に注目が集まってきた。また当時、欧州統合の過程で EU 域内国における地域間格差や各国で失業率の上昇が政治問題化し、EU は企業に対して CSR を推進させるようになった。そして英国は 2000 年に年金法を改正し、世界で初めて年金基金に対し、運用方針として、非財務要因（環境、社会など）を考慮することを求めた。この改正を機に英国では SRI の中心は教会から年金基金、保険会社などの機関投資家に移った。英国の他に、スウェーデン、ドイツ、フランスでも年金法が改正され欧州全体の SRI 市場が拡大した⁷。続いて、2006 年にはアナソ事務総長は世界で最初に ESG という言葉を用い、責任投資原則（PRI）を発表した。その前文には、SRI の障害と考えられてきた受託者責任は、SRI と矛盾しないと明記された。つまり、機関投資家が ESG を考慮することで運用パフォーマンスに影響を及ぼすことが可能だという考えに基づく。これを機に欧州の年金基金の間で急速に SRI が広まった。そのため大手金融機関や運用機関も SRI 型の運用商品を提供するようになった。さらに 2008 年のリーマン・ショックをうけて、資本市場での短期的な利益追求に対する批判が高まったことが PRI の署名増加につながった。2015 年には、国連が持続可能な開発目標（SDGs）を発表し、ESG 投資の機運が高まった。社会的な課題が、投資家にとっては投資機会（ESG 投資）、企業にとってはビジネス機会（CSR）をもたらすという点で、ESG と SDGs は共通の考えを持っている。各企業の ESG を評価する上で SDGs は一つの指標となりうる⁸。イギリスで ESG 投資を推進する NGO, Shareaction が発表した機関投資家向けの調査では、その 62%が SDGs に沿った投資活動によって大きなリターンが得られることを期待している⁹。

3. イギリスにおける ESG 投資

イギリスの ESG 投資残高は 7 兆ドル程であり¹⁰、日本の 3 倍以上ある。日本の GDP はイギリスの 2 倍弱あるにもかかわらず、圧倒的に差がある。これは上述のようにイギリスは歴史的かつ宗教的に倫理的投資が根付いていることが大きな理由の一つであるが、筆者はここで他に二つの理由が大きくかかわっていると考ええる。

⁶ 同上、p.19

⁷ 小方信幸「わが国における ESG 投資の現状と展望」2018.

⁸ みずほ総合研究所「年金コンサルティングニュース SDGs と ESG 投資」2018, p.1.

⁹ 足達栄一郎、村上芽、橋爪麻紀子『ESG 読本』日経 BP 社, 2016, p.41

¹⁰ Eurosif「European SRI Study 2018」.

ひとつは、2000 年の年金法改正だ。この改正は、世界で初めて年金基金に対し、運用方針として非財務的要因（環境、社会）を考慮したか否か、した場合はいかに行なったかについて公表を義務付けた。すなわち間接的には ESG を考慮することを求めたのである。この改正を機にイギリスでは 2004 年時点までに最大手 25 ファンドのうち 21 ファンドが年金ファンドに SRI の原理を導入することを決定した¹¹。

二つ目は政府主導の CSR である。1997 年までは民間主体の CSR がイギリスでは主であったが、1997 年のブレア政権で政府主導の CSR が始まった。ここでは代表的な政策を三つ挙げる。①公的資金による資金供給、②ソーシャルファイナンスの担い手への支援、③預金者・投資家への支援策である。より具体的には、①の例として、環境省と民間銀行・企業の出資により 1995 年設立された地域投資ファンドは、社会的企業の自立促進のための融資を行っている。②の支援策としては、貿易産業省により創設されたフェニックス・ファンドがある。このファンドの資金は直接個人や企業に提供されるのではなく、企業に支援サービスを提供する主体に限定して提供される。③は資金供給の主体に対する支援策である。具体的には地域振興税額控除という優遇税制が創設された。この制度は条件が不利な地域における投資不足に取り組むためのアイデアである¹²。

上記のように、イギリスでは歴史的、宗教的に倫理的投資が根付いていたこと、どこの国よりも早い法整備による SRI 促進、潤沢な資金面での優遇策の三つがうまく機能したため、これほどまでに ESG 投資が活発になったのだと考えられる。

4. 日本における ESG 投資

日本では、機関投資家の社会的責任投資に対する抵抗が強かった。その一つの理由は、2003 年、年金関連業界の情報誌に「受託者責任に反する社会的責任投資」という論考が掲載されたことにある¹³。これは、「受託者責任は、年金資産運用が年金給付を支払うという財務的目的だけを達成するために行われるために行われるべきである」という原則のもとに規定されており、社会的責任投資はそれに矛盾する」という意見を紹介した。「社会的責任投資は、年金資産を利用して、社会的目的を達成しようとする行動」という解釈が前提とされていた。それゆえ、日本では個人向けの投資信託のみで SRI が許容可能という雰囲気が支配的になった。さらに、2007 年の社会保険庁における年金記録問題や、2012 年 2 月に多くの厚生年金基金等が資産運用を委託していた AIJ 投資顧問が金融庁から金融商品取引法

¹¹ 木村富美子「ソーシャルファイナンスの動向—SRI から ESG への展開—」2018, p.31.

¹² 同上、p.32

¹³ 足達栄一郎、村上芽、橋爪麻紀子『ESG 読本』日経 BP 社、2016, p.83.

違反の疑いで業務停止及び業務改善命令を受けるという事案が生じ¹⁴、「年金は信頼できない」という国民感情をさらに増幅させることにつながった。これらの事件は、年金基金を ESG 投資などの新施策を開始することに対して消極的にさせた。

このような中で、同年 12 月、第二次安倍内閣が発足した。アベノミクスにとって、日本の株価を上昇させることは優先度の高い課題であった。そこで、当時 30%を超えた日本の株式の外国法人等保有率に着目し、外国人投資家の信頼を拡大させることに注力した。2014 年 2 月、日本版スチュワードシップ・コードが策定され、2015 年 6 月にはコーポレートガバナンス・コードの運用が開始された。前者は企業との対話などを通じて「投資先企業の持続的成長」を促す役割を投資家も担うことを期待するもので、イギリスのスチュワードシップ・コードをモデルとしている。後者も前者と同様、成長戦略の一環であり、会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を図ることを目的とし、中長期的な目線での投資を促す効果が期待されている。

2015 年に、大きな出来事が起こった。世界最大の機関投資家である日本の GPIF(年金積立管理運用独立行政法人)が PRI(責任投資原則)に署名したのである。GPIF は「当法人のような広範なポートフォリオを持つ大規模な投資家にとって、環境や社会問題などネガティブな外部性を最小化することを通じ、ポートフォリオの最大化を目指すことは合理的である」という声明を出した。これを機に国内の機関投資家も ESG 投資への関心を示した。さらに 2017 年 10 月、GPIF は株式や債券などを全資産で ESG を考慮するように投資原則を変更した¹⁵。このため日本にとっては 2017 年が ESG 元年といわれる。2014 年以前日本で ESG 投資はほとんど見られない状況だったにも係わらず、2018 年には世界三位の ESG 投資大国になった。

5. 日本でさらに ESG 投資を普及させるには

冒頭でも述べたように、日本の ESG 投資残高は驚異的なスピードで伸びている。しかし、これは GPIF の投資原則の変更など大きなイベントによる影響が大きいと、このような成長率が続くことは考えづらい。全体の投資残高に占める ESG 投資残高の割合は欧州が 48.8%であるのに対し日本は 18.3%のみである¹⁶。筆者は日本が、欧州の中でも ESG 投資額トップのイギリスから学べる点は、大きく二点あると考えている。(アメリカは政府主導ではないため政策としては参考にしづらい)

一つ目は、イギリスでは宗教的に昔から倫理的投資が根付いていたことであるが、これは教育に反映されているのではないかと考える。実際、イギリスでは国の教育法により、中学

¹⁴ 同上 p.84

¹⁵ 同上 p.9

¹⁶ Global Sustainable Investment Alliance 「Global Sustainable Investment Review 2018」 p.9.

のころから積極的に金融に関しての教育が義務付けられている¹⁷。これは推測ではあるが、社会的責任投資に関してもこの頃から学んでいるのであるのではないかと筆者は考えている。日本では金融に関する授業は大学の学部科目で初めて本格的に扱うため、総じて金融に関する知識に乏しく、ESG 投資は認知度も低い。最新の ESG 投資の認知度に関するデータがなかったため、筆者が独自に大学の友人 30 名に認知度調査をしてみたところ、3 人ほどしか ESG 投資がどのようなものか答えられなかった。非常に偏りのある統計ではあるが、1 割程度というのはあまりに低い。そのため筆者はイギリスのように義務教育の時点で金融などを学ぶように法で義務付けること、そして ESG 投資に関する知識を教えるというのが一つの手だと考える。

二つ目は、公的資金によってさらに ESG 投資を促進していくことが考えられる。日本では、イギリスと同様にスチュワードシップ・コードを作るなどしているが、資金援助によるインセンティブ付けは不足している。すでに上述のようにイギリスでは公的資金の出資によって設立されたファンドによって社会的企業の自立促進を図り、企業に支援サービスを提供する主体に資金提供したり、優遇税制などを行うなどを通して ESG 投資を促している。これらはすべて十分に日本でも実現可能性があるとと思われる。

6. 終わりに

欧州、アメリカに ESG 投資で後れを取った日本であるが、確実に成長している。ESG は非財務的情報ではあるが、現在様々な指数が公募され、財務諸表に加わる新たな企業情報として存在感を増している。ESG 投資の考え方として核になるのは、それが単なる社会的な好影響を生むということではなく、結果としてポートフォリオのパフォーマンスを上げる可能性があるということだ。日本が先行する欧州、アメリカに追いつくためには、教育や資金的援助が有効であると思われる。

参考文献

- ・日本経済新聞「コラム（ビジネス）」2019 年 4 月 29 日
- ・木村富美子「ソーシャルファイナンスの動向—SRI から ESG への展開—」2018, p.26, <[tusinkyoikuburonsyu0_21_02.pdf](#)>(2019 年 7 月 25 日最終アクセス)
- ・中村みゆき「公的機関投資家における ESG 投資戦略 —政府系ファンド (SWFs) の考察から」2018, p.18~19, <[file:///C:/Users/rise0/Downloads/sokakeieironsyu42_2_2.pdf](#)>2019 年 7 月 25 日最終アクセス
- ・宮崎正浩『持続可能性経営—ESG と企業価値との関係を考える—』現代図書, 2016, p.18

¹⁷ 鎌田浩子「イギリスにおける金融教育」2015.

- ・小方信幸「わが国における ESG 投資の現状と展望」2018

<https://www.jstage.jst.go.jp/article/cjaros/10/3/10_8/_pdf/-char/ja>2019 年 7 月 25 日最終アクセス

- ・みずほ総合研究所「年金コンサルティングニュース SDG s と ESG 投資」2018, p.1<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/pension/pdf/pension_news201811.pdf>

- ・足達栄一郎、村上芽、橋爪麻紀子『ESG 読本』日経 BP 社, 2016, p.83

- ・鎌田浩子「イギリスにおける金融教育」2015

<<http://s-ir.sap.hokkyodai.ac.jp/dspace/bitstream/123456789/7929/1/kusiroron-47-04.pdf>>

- ・Eurosif「European SRI Study 2018」

<<http://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2018/11/European-SRI-2018-Study.pdf>>2019 年 7 月 25 日最終アクセス

- ・Global Sustainable Investment Alliance「Global Sustainable Investment Review 2018」p.9

<http://www.gsi-alliance.org/wp-content/uploads/2019/03/GSIR_Review2018.3.28.pdf>2019 年 7 月 25 日最終アクセス

第四次産業革命に向けたドイツの取り組みと、日本の取り組み

Initiatives for the Fourth Industrial Revolution in Japan and Germany

瀧澤 亮

序論

産業革命を分析するにあたり、工業の変化に限定すべきか、経済の変化まで包んで考えるべきか、それとも、社会的・政治的・文化的転換をも包含した幅広い範囲を考慮に入れるべきか、歴史家は議論してきた¹。

最近の経済史学においては、産業革命の最も中心的な概念たる技術革新と経済変化と、他方での都市化、階級形成、民衆政治運動、統治、芸術、宗教への人為的な分離が為される²。歴史学的に産業革命を分析する際には、産業革命は、一般的に産業上での技術革新に加えてそれに伴う社会構造の変化も含んで捉えられる。

一方で本レポートでは、製造業に関して、第四次産業革命に向けたドイツと日本のそれぞれの取り組みについて、主に技術革新の面に焦点をあてて述べていく。第四次産業革命はまだ導入期であり、全体像はまだ掴まれていない。そのため、各国政府を中心に、第四次産業革命に向けて技術革新のイニシアティブを取ろうとしている。また、産業革命は技術革新に始まるので、全体像の掴まれていない第四次産業革命について述べるにあたっては技術革新がどう行われるのかに焦点をあてることがふさわしい。

第四次産業革命について述べるにあたり、この序論で第一次から第三次までの産業革命の技術革新、および社会への影響を簡単にまとめる。

第一次産業革命の技術革新は、18 世紀後半から 19 世紀前半にかけてのイギリスで起こった。人の手で行っていた作業を、蒸気機関を動力とする機械化をし、作業効率が飛躍的に成長したものだ。

第二次産業革命は 19 世紀の後半にアメリカとドイツで起こった。動力を蒸気機関から電力にシフトさせることで、工場での大量生産が可能となり、重化学工業化も進んだ。

第三次産業革命は 20 世紀後半、コンピューターを用いることで機械の自動化ができるようになり、更なる生産の効率化が進んだ³。

¹ パット・ハドソン『産業革命』初版 P18-21、未来社、1999 年。

² 同上

³ 各次産業革命の概要については、Kagermann et al. (2013)

産業革命の社会への影響はいくつかあげられるが、まず国家単位で見ると、産業革命を最初に達成した国はその後しばらく世界史上で覇権を握っている。第一次産業革命を達成し「世界の工場」と呼ばれたイギリスは、その工業力を武器に世界の貿易で優位に立ち、世界経済の覇権を確立した。アメリカも 1920 年代のいわゆる「永遠の繁栄時代」や、第一次・第二次世界大戦での勝利など、同様に覇権国家となっている。アメリカは第三次産業革命でもコンピューターの発明などの分野でリードし、現在も GDP で世界一位を維持している⁴。事実、Google や Microsoft、Intel など、今でも世界的コンピューター会社の多くがアメリカ企業である。

産業革命の社会的影響として市民への影響も挙げられる。イギリスでは農村から都市への人口流出、資本家と労働者の対立などが発生した。アメリカでは、第二次産業革命から大量生産と大量消費の時代が始まり、今日においてもアメリカ文化の大きな特徴の一つと言える。第三次産業革命からは急速に社会のデジタル化が進み、IT 企業やサービス産業を行う企業が力を伸ばしている。

以上がこれまでの産業革命の早期達成国における社会的影響のまとめである⁵。

さらには、こうした影響は産業革命が伝播した国々でも似たように起こっているが、それは時に、先に達成した国からの搾取という形で表れた。経済的な面に加え、文化的な搾取や人権の搾取などが実際にあった⁶。今日ではそこまで露骨な搾取にはならないだろうが、搾取は起こりえるため、産業革命に乗り遅れないことが国として重要である。そこで次の産業革命がいつどこでどのように起こるのが重要になる。すでに第四次産業革命の技術革新への競争は国際的に始まっている。最初に第四次産業革命について政府レベルで提言したのはドイツ政府であり、2011 年 11 月に公布された「High-Tech Strategy 2020 Action Plan（高度技術戦略の 2020 年に向けた実行計画）」という戦略的施策の 1 つとして「Industry 4.0」を提唱した⁷。これを受け、他の政府も戦略を打ち出している。フランスは 2015 年 4 月に「Industry of the Future(未来の産業)」という戦略を打ち出した⁸。また、現在第四次産業革命をリードしているともいわれるアメリカはゼネラル・エレクトリック(GE)が 2012 年に「Industrial Internet」を宣言し、AT&T、CISCO、IBM、Intel とともに 2014 年に Industrial Internet Consortium(IIC)を創設した⁹。政府ではなく、民間企業が率先して社会インフラ分野での第四

⁴ 国連「国民経済計算データベース」2019 年 9 月 11 日。

⁵ 『新世界史 B』、山川出版社、2014。

⁶ 『詳説世界史 B』、山川出版社、2013 年。

『世界史 B』、東京書籍、2008 年。

⁷ 伊貝武臣『AI 時代の企業戦略』第 1 刷 P68-70、星雲社、2017 年。

⁸ EU, "France: Industrie du Futur", January, 2017.

⁹ 経済産業省「日米 IoT 分野の協力に係る覚書への署名が行われました」2016 年 10 月 11 日。

次産業革命を目指している点において、他の国とは違うが、現在最も第四次産業革命に近づいているのはアメリカである。IIC では、ドイツ政府主導である Industry4.0 と、対等関係での協力を行なっている¹⁰。中国政府も 2015 年 5 月に「中国製造 2025」を中国製造業の発展を目指す行動計画として発表した¹¹。これらに遅れて、2017 年 3 月、日本政府は「Connected Industries」を次なる産業革命に向けた戦略として発表した。他国に比べて 2 年程度も遅れた背景としては、日本政府は 2016 年 1 月に「Society 5.0」を発表していたことが挙げられる。これは、産業から産業革命を見るのではなく、社会の在り方から産業革命を見た計画である。その後、「Society 5.0」を達成するための産業戦略として「Connected Industries」を発表したといえる¹²。しかし、そもそも「Society5.0」を発表したのすら遅かったと私は考える。

このように、産業強国では、次なる産業革命に向けて、政府や企業が動いている。この中でも、本論文では、自動車産業を中心とする伝統的な製造業国である点で産業構造の似ているドイツと日本の第四次産業革命に向けた取り組みについて述べる。

1. 第四次産業革命とは

第四次産業革命実現後の製造業システムを端的に表す言葉として、「スマートファクトリー(考える工場)」という言葉がある。スマートファクトリーとは、工場の機械一つ一つにセンサーを搭載し、それらをインターネットでつなぐことにより、品質・状態などの様々な情報を「見える化」し、設備と設備、設備と人が協調して生産できる工場のことである。そのような工場を実現するには、第一次から第三次産業革命同様に、第四次産業革命でも新しい技術を導入することが必要となる。

第四次産業革命を実現すると考えられている技術とは、CPS (サイバーフィジカルシステム) である。IoT 技術の一部であり、AI 技術、クラウド技術、ビッグデータ、ロボット技術を組み合わせた一連のシステムのことを指す¹³。これらを生産ラインに組み込むことで、スマートファクトリーが実現される¹⁴。CPS とは、「cyber physical system」の略である。「実世界(フィジカル空間)にある多様なデータをセンサーネットワーク等で収集し、サイバー空間で大規模データ処理技術等を駆使して分析と知識化を行い、そこで創出した情報と価値によって、産業の活性化や社会問題の解決を図っていくもの」¹⁵と定義される。つまり、CPS は三

¹⁰ 本レポート『③現状』において述べる

¹¹ 経済産業省「製造業を巡る現状と政策課題～Connected Industries の深化～」2018 年 3 月 19 日。

¹² 経済産業省「Connected Industries」2017 年 3 月。

¹³ 次段落以降で用語解説。

¹⁴ 経済産業省「スマートものづくり」2018 年 6 月 21 日。

¹⁵ JEITA CPS/IoT サイト「CPS とは」より

段階に分けることができる。まず産業用ロボットのセンサーで収集されたフィジカル空間のデータを、IoT 技術でクラウド空間に集める。次に、そのデータに加え、市場動向や気象情報、顧客情報などをビッグデータとして処理し、そのデータをもとに、AI がより最適な生産量や生産方法を決める。最後に、AI が産業用ロボットに指令を与え、製品を作り出す。フィジカル空間からサイバー空間、サイバー空間からフィジカル空間への情報の伝達という、フィジカル空間とサイバー空間の協同が CPS の根幹である¹⁶。

CPS によって、工場従業員が「現場の勘」として扱ってきた産業ノウハウをより数値化して保存でき、更なる効率化も期待できる。また、現場に必要な人の数もセンサーを搭載した産業用ロボットが代替することで大幅に削減でき、人件費の削減が期待できる。

2. Industry4.0 の狙い

「industry 4.0」の狙いは、大きく二つある。

一つ目は、第三次産業革命までの生産方式の更なる効率化やコストカットである。「現場の勘」というそれまで再現性の低かったものを記録として置き換えることで、科学的な最適化を行うことや、工場従業員の学習にかかる時間を削減できることにより、生産が効率化される。また、人件費が削減できることや、最適生産量を算出することからロスが減ることからコストカットにもつながる¹⁷。

二つ目の狙いとして、「マスカスタマイゼーション」がある。マスカスタマイゼーションとは、従来製品の低価格化のみならず、オーダーメイド製品を大量生産品と同等の価格・期間で提供可能にすることである。生産ライン同士がつながり、データをリアルタイムでやり取りできるため、顧客の要望に応じた材料や工程へと自在に組み替えが可能になる。顧客のニーズは多様化しているが、価格や製造期間でそれに応えることができる。マスカスタマイゼーションによって製造された製品が消費者に提供されると、次は製品自体がデータ取得端末として稼働し、利用状況や消費者ニーズに関するデータを設計・製造現場に送るというサイクルが作られる¹⁸。

3. 開発の現状

¹⁶ 株式会社日立製作所「平成 28 年度 IoT 推進のための社会システム推進事業(スマート工場実証事業)報告書」2018 年 3 月。

¹⁷ 内閣府「日本経済 2016-2017－好循環の拡大に向けた展望－ 第 2 章新たな産業変化への対応」2018 年 1 月。

¹⁸ 経済産業省「2015 年版ものづくり白書 第 3 章製造業の新たな展開と将来像 2.欧米における動向」2015 年 6 月 9 日。

現状として、まだスマートファクトリーは導入段階である。

スマートファクトリーの実現に向けて、先導しているのは、先に述べたアメリカの「IIC」とドイツの「Industry 4.0」である。IIC は民間企業が主導しているオープンな企業団体で、アメリカ企業だけでなく、日本企業も多く参加している。一方で、Industry 4.0 はドイツ政府が主導し、ドイツの大企業であるシーメンスやフォルクスワーゲンが参加している他、多数の中小企業が参加している。当初、各国の組織は国際標準を勝ち取るため対抗していたが、規模が大きくなるとカバーする領域が重なっていった。Industry 4.0 の中心であるボッシュや SAP などが IIC にも参加していくと、Industry 4.0 と IIC の連携が始まっていった。そして、2016 年には IIC と Industry 4.0 は IoT の国際基準を策定するために協力することで合意した。このように、スマートファクトリーはまだ開発中であるが、それに向けた独米の協力は進んでいる¹⁹。

4. 民間レベルでの具体的事例

これまでにスマートファクトリー化が進んだ事例として、ドイツ、日本の事例がそれぞれ挙げられる。

A. ドイツの事例

ドイツの事例として、自動車メーカーでのスマートファクトリー化があげられる。前節であげた一つ目の狙いである、効率化とコストカットに関連した事例である。以下はその内容の引用である²⁰。

「ドイツの自動車機器メーカーである「ボッシュ」のドイツ南部にあるブライヒャッハ工場では、工場機器や電動工具を インターネットでつなぐことで、業務プロセスの自動化を図っています。例えば、自動車用油圧バルブの生産ラインでは、品目ごとに異なる組み立て指示をしておくことで、たった 1 つの生産ラインながら 300 品目もの生産品を製造しています。また、電動工具をネットワークにつなぐことで、指示に応じて締め付けの力を自動で変更するといった作業の効率化も行なっています。将来的には、生産品自体が機械や工具に指示を出し、自動で製造工程を組み替えたり、製造から発送までの流通の状況をリアルタイムで記録したりといった展開を見込んでいます。」

この工場では、電動工具を IoT ネットワークにつなぐことで、工具の出力をコンピューターで一元的に管理することに成功している。将来的には、管理を AI に任せ、生産品と AI の IoT 的なやり取りによって、適した製造工程を自動で使えるようにしようとしている

¹⁹ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Platform Industry 4.0 reaches milestones in standardization and international cooperation”, April 24, 2018.

²⁰ Ferret 「ドイツ発の産業革命「インダストリー4.0」とは？事例や企業が把握すべきポイントを解説」 2019 年 10 月 19 日。

る。

B.日本の事例

日本では、オーダーメイドドレスの縫製工場でのスマートファクトリー化の事例があった。前節であげた二つ目の狙いである、マスカスタマイゼーションに関する事例である。以下はその内容の引用である²¹。

「群馬県に所在する株式会社フクルでは、オーダーメイドドレスの縫製工場でインダストリー4.0を実現しています。従来、オーダーメイドのドレスはパターンによって取り扱う布の量が異なるだけではなく、顧客の望む色や質感に合わせて細かく発注を行う必要がありました。ホームページから色やサイズ、生地などを選んで発注すると、注文をもとにシステムが複数の商社へ自動発注します。自動発注された生地は工場に届き、縫製を行います。今まで発注にかかっていた工数を減らすことで、アジア圏での安い人件費による大量生産に對抗しています。」

現在、大量生産・大量消費時代を経て、人々の需要は多様化してきている。マスカスタマイゼーションを実現することで、大量生産型工場の製品とは大きく差別化できる。こうして高い付加価値を付すことができれば、例えば人件費の高い日本でも東南アジアなどの安い人件費にも対抗できる産業力を身につけることができる可能性がある。

5. 問題点

第四次産業革命について、問題点として、大きく二つが挙げられる。

第一に雇用問題が考えられる。これまでの産業革命でも産業が効率化することで社会の雇用の形が変わっている。第一次産業革命では機械の導入により人の雇用数が減るのではないかと労働者が懸念し、ラダイト運動がおこった²²。また、フォードが自動車のベルトコンベア式組み立て工場を作った第二次産業革命期でも、仕事を効率的に行い、生産数を上げると雇用数が減るという考えが工場労働者の中では根強かった²³。このように、産業改革期においては労働従事者の雇用が守られるかが重要な問題となる。

ただ、一方で、むしろ雇用問題は解決されるとの見方もある。つまり、日本など人口減少に転じている先進国には生産の効率化は然るべきものであり、問題はないという主張だ。人口減少時代では、それまでの技術のままだと当然生産量は下がっていつてしまう。加えて、先

²¹ Ferret「ドイツ発の産業革命「インダストリー4.0」とは？事例や企業が把握すべきポイントを解説」2019年10月19日。

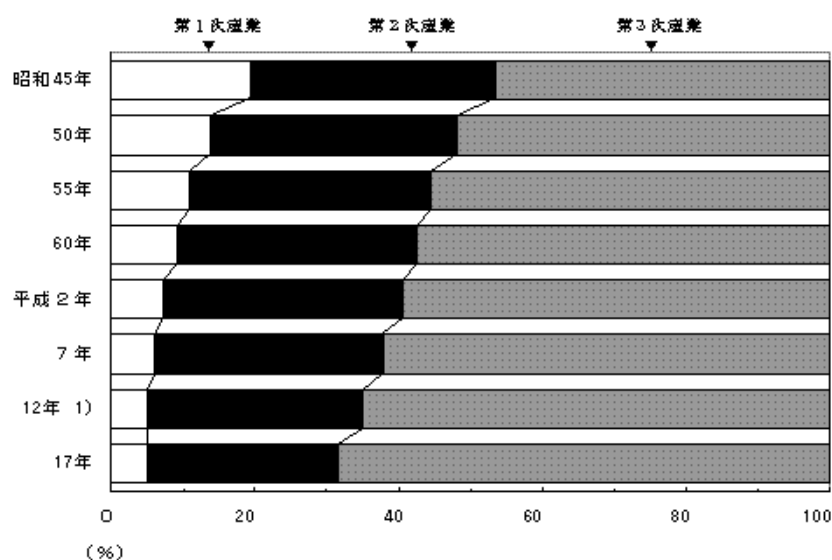
²² ポール・マントゥ著/徳増 栄太郎翻訳、『産業革命』P572、東洋経済新報社、1964年。

²³ フレデリック・W・テイラー『新訳科学的管理法：マネジメントの原点』、ダイヤモンド社、2009年。

進国では第三次産業の就業者における割合が高くなっており、今後もその割合は高まると考えられる。(下図)

人口と第二次産業の就業者の減少する現状に対して、労働力をカバーするために第四次産業革命が必要だと考える。

図3-1 産業（3部門）別15歳以上就業者の割合の推移－全国（昭和45年～平成17年）



(出典：統計局 HP <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/sokuhou/img/zu3-1.gif>)

雇用問題の解決という視点からは、第四次産業革命によってワークライフバランスが改善されるという主張もある。IoT 技術や通信技術によって自宅から工場を操作できるので、通勤の必要がなくなり、結果的に仕事以外にかけられる時間を増やすことができるということである。また、在宅で勤務できると、子育てや親の介護と仕事との両立も可能になると考えられる。働き方の新しい形を導くことができる²⁴。

このように、雇用問題については、これからさらに考えなくてはいけない部分も多いが、これまでの雇用問題を解決する可能性も秘めている。一概に悪いものになるとは言えず、人々が産業革命を利用してより良い生活をできるように考えていくべきだ。

第四次産業革命の二つ目の課題点として、IT セキュリティの問題がある。個人情報や、生産技術情報・企業内部情報がクラウド上に集約されるため、クラウドのセキュリティが破られるとそれらの情報が一気に流出してしまう可能性がある。また、クラウドへの攻撃だけでなく、IoT を搭載した機器一つ一つへの攻撃もオンラインで可能になることは、大きな問題である。これまで、産業用ロボットはインターネットにはつながれていなかった。しかし、

²⁴ KDDI 「産業界が大注目！第4次産業革命「industry 4.0」とは？」2016年2月1日。

インターネットにつながれることで、理論的にはどこからでも設定を変更することができると。そのため、ますます IT セキュリティの重要性が上がっていく。日本政府も、経済産業省が IoT セキュリティガイドラインを作成し、公開している²⁵。IoT 技術自体が進歩しても、セキュリティがきちんとされていないと使い物にはならない。他の国の政府や企業とも協力しながら、最大限のセキュリティ体制を整えることが必要である。

6. 日本政府の取り組み

日本政府が第四次産業革命に向けてどのような取り組みをしているかをまとめる。

時系列的に概要を述べると、まず 2016 年に、科学技術基本法第 5 期において、(2016 年度から 2020 年度の範囲)「Society 5.0」を発表した²⁶。これは、第四次産業革命への直接的なアプローチというよりは、第四次産業革命後の社会の在り方を表したものになっている。また、同じく 2016 年にはドイツとの間で「ハノーバー宣言」に署名した。この宣言では、第四次産業革命の先駆けであるドイツと第四次産業革命に向けた協力の枠組みを定めた。そして、2017 年に「Connected Industries」を提唱した。これは、「Society 5.0」を実現するため、産業が向かうべき目標を定めたものである。この中で、日本は、産業での強みを強調し、対外、対内的にアピールしている。政府レベルでは少し出遅れている日本を、国際的な産業改革の波に乗り遅れないようにさせる意図がある。日本の強みとは、大きく二つあり、現場での技術力と、世界一ともいえる産業用ロボット技術(安川電機、ファナックなどの有力企業)である。

順に詳細を述べていく。まず、「Society 5.0」である。総務省の平成 30 年度版情報通信白書で、日本政府は以下のように「Society 5.0」について説明している²⁷。

「このようなデジタル化が進んだ社会像として Society 5.0 がある。Society 5.0 は、内閣府の第 5 期科学技術基本計画において、我が国が目指すべき未来社会の姿として提唱されたものである。これまでの狩猟社会 (Society 1.0)、農耕社会 (Society 2.0)、工業社会 (Society 3.0)、情報社会 (Society 4.0) に続く、『サイバー空間 (仮想空間) とフィジカル空間 (現実空間) を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会 (Society)』とされる。

これまでの情報社会 (Society 4.0) では、社会での情報共有が不十分であったが、Society 5.0 で実現する社会では、「IoT (Internet of Things) で全ての人とモノがつながり、様々な知識や情報が共有され、今までにない新たな価値を生み出すことで、これらの課題や困難を克服し

²⁵ 総務省「IoT セキュリティガイドライン ver 1.0」2017 年 7 月。

²⁶ 内閣府「第 5 期科学技術基本計画」2017 年 1 月 22 日。

²⁷ 総務省「平成 30 年度 情報通信白書」2019 年 7 月。

ます。また、人工知能（AI）により、必要な情報が必要な時に提供されるようになり、ロボットや自動走行車などの技術で、少子高齢化、地方の過疎化、貧富の格差などの課題が克服されます。社会の変革（イノベーション）を通じて、これまでの閉塞感を打破し、希望の持てる社会、世代を超えて互いに尊重し合あえる社会、一人一人が快適で活躍できる社会となります。」とあり、AI、IoT 化といったデジタル化の進展による全体最適の結果、社会課題解決や新たな価値創造をもたらす可能性を指摘している。」



(出典：内閣府 https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/society5_0-2.jpg)

「Society5.0」については、産業革命後の社会の変化に着目したものであるから本レポートにおいては詳しくは説明しない。「Society 5.0」を達成するためにはまず、IoT 技術、AI 技術を発達させ、スマートファクトリーを導入し、「マスカスタマイゼーション」や高度な自動化を実現することが必要である。

次に「ハノーバー宣言」について述べる。ドイツの第四次産業革命における強みとは、第四次産業革命の提唱者であること自体や、IoT 技術の国際標準化に大きな発言力を持っていることである。そうしたドイツの強みに、日本の強みである現場での技術力や産業用ロボット技術を合わせることで、世界の産業界をリードしようとしている。

ハノーバー宣言に署名した経済産業省はドイツの第四次産業革命の進展について以下のよう
に述べている²⁸。

「新戦略には、国として産業の新たな潮流を主導しようという強い意志が込められている。
『ドイツのシーメンスは、生産、在庫、販売といったモノづくり全体のIT化を横軸で押さ
えていっている。そして（同じくドイツの）SAPは、サプライチェーン（供給連鎖）にお
ける企業間連結を押さえていっている。まさに縦と横からドイツ企業がしっかり押さえよ
うとしているのが実情だ』と世耕経産相は現状への危機感を示す。製造業のデジタル化で先
行するドイツに対し、日本が下請け的な立場になるのではと危惧する声は、産業界でも多
い。」

日本政府としては、ドイツと協力して第四次産業革命での国際競争に追いついていき
たいと考えている。一方で、経済産業省も言うように日本はドイツに競争でリードされてい
る立場であるので、自国の強みがフィジカル空間にあることを強く意識し、ドイツなどのサイ
バー空間でリードする国に追いつき、対等な立場で協力するのが良いと考える。

最後に「Connected Industries」²⁹について述べる。

確認したように、日本政府の取り組みとして、まず第四次産業革命達成後の社会「Society
5.0」を想定してから、それを達成する手段として「Connected Industries」を発表した。その
ため、「Connected Industries」は重点五分野として、社会に重要な「自動走行。モビリティサ
ービス、ものづくり・ロボティクス、プラント・インフラ保安、バイオ・素材、スマートラ
イフ」を挙げている。データを有効活用することで、技術革新、生産性向上、技術伝承など
を実現し、重点五分野での課題解決を行うのが「Connected Industries」である。この際、日
本のこれまでの産業の強みであった「Made in Japan ブランド、産業用ロボット、カイゼン」
を生かしていく方針である。「Connected Industries」を成功させ、「Connected Industries」自体
も日本の強みにするのが理想である。

7. 第四次産業革命における日本の進むべき道

以上をまとめると現在、アメリカやドイツに比べて日本の第四次産業革命は遅れている。
一方で、強みとして、第三次産業革命時点での現場での技術力の高さや、産業用ロボットの
技術力・シェア率といったフィジカル空間での強みは持っている。アメリカの持つ AI、ク

²⁸METI Journal「コネクテッドインダストリーズって何？」2017年6月14日。

²⁹ 経済産業省「2018年版ものづくり白書 第1章我が国ものづくり産業が直面する課題と
展望」2018年5月29日。

クラウド技術や、ドイツの持つ第四次産業革命へのビジョン、国際標準化といった、サイバー空間での強みとうまく協調しながら、産業の最先端に追いつくことが重要である。また、技術革新の先での社会変化は、「Society5.0」など、日本はよく考えている。技術革新の先の社会を常に見据えることで、第四次産業革命での技術革新が、人々のより良い暮らしに還元されるように第四次産業革命を進めていくべきである。

参考文献

- ・株式会社日立製作所「平成 28 年度 IoT 推進のための社会システム推進事業(スマート工場実証事業)報告書」2018 年 3 月、
https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/smart_mono/H28SmartFactory_DataProfile_Security_Report.pdf (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「2015 年版ものづくり白書 第 3 章製造業の新たな展開と将来像 2.欧米における動向」2015 年 6 月 9 日、
https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2015/honbun_pdf/index.html (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「『Connected Industries』東京イニシアティブ 2017」2017 年 10 月 2 日、
<https://www.meti.go.jp/press/2017/10/20171002012/20171002012-1.pdf> (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「『Connected Industries』Tokyo Initiative 2017」2017 年 10 月 2 日、
https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/connected_industries/pdf/initiative2017.pdf (2019 年 10 月 10 日にアクセス)
- ・経済産業省「今後の基準認証の在り方-ルール形成を通じたグローバル市場の獲得に向けて-」2017 年 10 月 11 日、
https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20171011001_1.pdf (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「2018 年版ものづくり白書 第 1 章我が国ものづくり産業が直面する課題と展望」2018 年 5 月 29 日、
<https://www.meti.go.jp/press/2018/05/20180529001/20180529001.html> (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「『Connected Industries』関連政策の進捗等について」2018 年 6 月、
https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/connected_industries/pdf/201806_progress.pdf (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。
- ・経済産業省「『Connected Industries』実現に向けた官民の取組の進捗と課題」2018 年 10 月、
<https://www.meti.go.jp/press/2018/10/20181018007/20181018007-1.pdf>

(2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・経済産業省「2019 年版ものづくり白書 第 2 章我が国ものづくり産業が直面する課題と展望」2019 年 6 月 11 日、

https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2019/honbun_pdf/index.html

(2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・総務省「平成 30 年度 情報通信白書」2019 年 7 月、

<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd102300.html>

(2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・内閣府「日本経済 2016-2017—好循環の拡大に向けた展望— 第 2 章新たな産業変化への対応」2018 年 1 月、https://www5.cao.go.jp/keizai3/2016/0117nk/n16_2_0.html

(2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・内閣府「第 5 期科学技術基本計画」2017 年 1 月 22 日、

<https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/index5.html> (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・ネットワンシステムズ株式会社「スマートファクトリー化がなぜ必要なのか、その理想像と越えるべき 3 つの壁」2018 年 6 月 27 日、

<https://monoist.atmarkit.co.jp/mn/articles/1806/20/news005.html>

(2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・METI Journal「コネクテッドインダストリーズって何？」2017 年 6 月 14 日、

<https://meti-journal.jp/p/2/> (2019 年 10 月 10 日にアクセス)。

・ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “What is Industrie 4.0?”, unknown, <https://www.plattform-i40.de/PI40/Navigation/EN/Industrie40/WhatIsIndustrie40/what-is-industrie40.html> (accessed October 10, 2019).

・ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “CeBIT under the sign of Industry 4.0: Germany and Japan consolidate partnership and strive together for global standards and IT security”, Merch 23, 2017, <https://www.plattform-i40.de/PI40/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/2017/2017-03-23-cebit.html> (accessed October 10, 2019).

・ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “The common strategy on international standardization in field of the Internet of Things/Industrie 4.0”, February 21, 2018, https://www.plattform-i40.de/PI40/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/common-strategy-international-standardization.pdf?__blob=publicationFile&v=5, (accessed October 10, 2019).

・ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Pan-European cooperation on Industry 4.0 standardization”, July 19, 2018, <https://www.plattform-i40.de/PI40/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/2018/2018-07-19-tricoop->

standardisierung.html (accessed October 10, 2019).

- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Japan and Germany are leading the way - leveraging common digital potential”, November 16, 2018, <https://www.plattform-i40.de/PI40/Redaktion/DE/Newsletter/2018/Ausgabe12/2018-12-japan-und-deutschland-gehen-voran.html> (accessed October 10, 2019).

ドイツの再生可能エネルギー政策—日本と比較しながら

Renewable Energy Policy in Germany, Comparing with Japan

栗田 旭

テーマ：ドイツにおける再生可能エネルギー政策

再生可能エネルギー先進国であるドイツにおいて、政府が再生可能エネルギーを普及させるためにいかに取り組んでいるかを、政策や実際に議会で立法された法律をもとに、分析していきたいと思う。

調査理由

ドイツは環境先進国としてEUの中でも特に環境に配慮した開発に成功している印象があったため、具体的に調べてみようと思った。また、日本と同じく以前は原発を使用していたが、日本の原発事故などの影響を受けてその依存割合を将来的に下げていき、0にすることを決めている。

日本は現状火力発電にかなり依存しているが、火力発電に必要な化石燃料はその大半を国外から輸入している。資源の少ない日本にとっては、従来の火力発電などに依存したままではエネルギー自給率は極めて低い状態のままであり、貿易リスクや地政学的リスクが大きい。そのような観点からも国内でエネルギーを自給可能な、再生可能エネルギーの普及は日本にとっては有益であり、同時に環境への負荷も少ないため、環境問題の解決にもつながるものである。

さらに自然エネルギーなどの再生可能エネルギーによる発電に注力しており、EUの中でもその転換に比較的成功している国でもある。他にも、再生可能エネルギーの普及に順調に成功している国であると同時に、国内に石油や天然ガスなどの天然資源が少ないところは日本と似ており、エネルギー問題に関し日本との違いを比較することは有意義であると感じたからである。

研究の方向性

環境先進国と言われているドイツにおけるエネルギー政策を、特に近年の再生可能エネルギーの普及状況に着目しつつ、EU諸国との関わりにも目を向けながら調査し、その良いところを調べるとともに、批判的な視点からも分析し、日本との共通点や異なっている点を調べ、何か取り入れられることはないかを調べていきたい。

調査内容

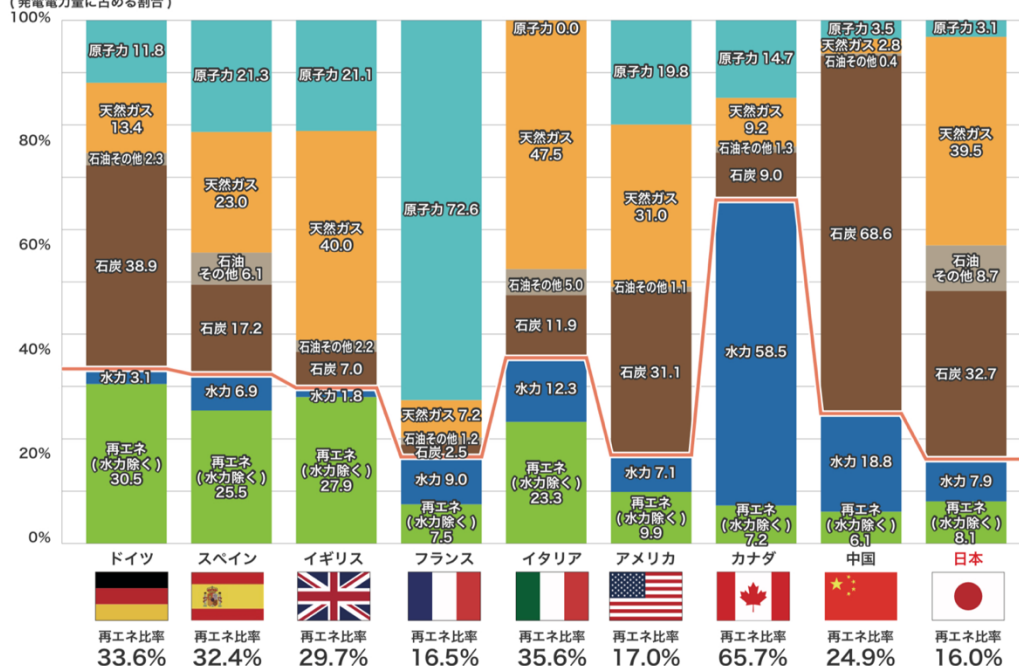
1. 先進国におけるエネルギー事情

経済産業省資源エネルギー庁の資料によれば、2017年には水力を含む再エネは、ドイツで33.6%、日本と同じ島国のイギリスでも29.7%もの発電比率を占めている。一方日本は、16.0%にとどまり、水力を除いた再エネは8.1%しかない。現状日本は再エネの導入で、欧州の主要国と比較すると後進国となっていると言える。ここで水力を除外して考えるのは、水力発電はダムを開発する際に環境破壊をする点が指摘されており、真に持続可能な発電方法ではないからである。また、日本ではもうすでに大規模な水力発電所の建設は難しいという理由もある。

ではここに、各国の再生可能エネルギーの割合を示した表を掲載したいと思う。下の図をみればわかるように、2017年現在のデータでは、水力を入れた再生可能エネルギーの割合では、ドイツはそこまで先進的でないように思われるかもしれないが、水力を除いた再生可能エネルギーの割合で見ると、ドイツは欧米の主要国の中では最も再生可能エネルギーの利用が進んでいることがわかる。この一事を見ても、ドイツが欧米先進国の中でも再生可能エネルギーに関して先んじているのがわかる。

主要国の発電電力量に占める再エネ比率の比較(2017年)

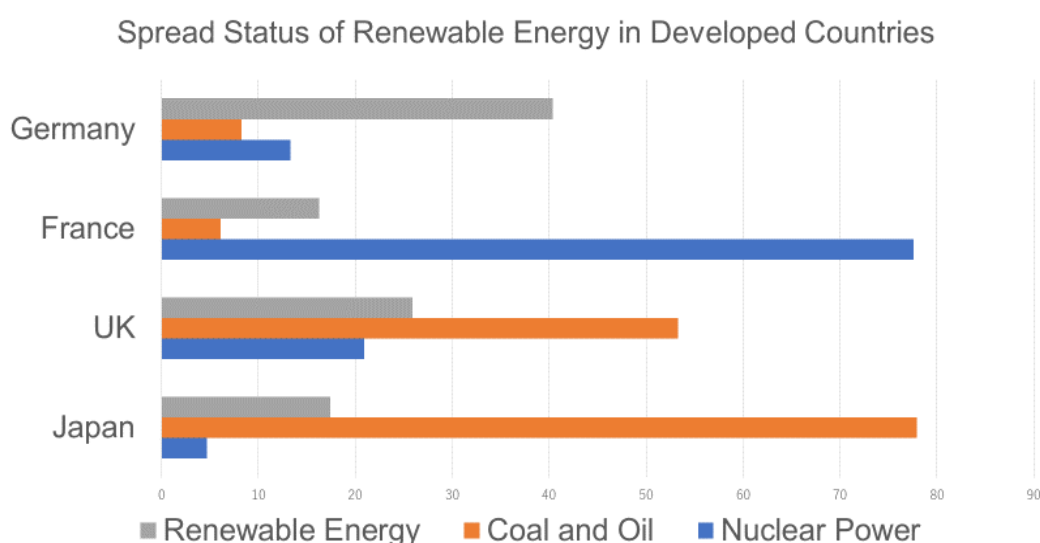
(発電電力量に占める割合)



出典：経済産業省資源エネルギー庁「日本のエネルギー2019」

(https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/pdf/energy_in_japan2019.pdf)

では、なぜドイツではこんなにも再生可能エネルギーの普及が進んでいるのだろうか。ドイツと比べると、日本は水力を除いた再生可能エネルギーはわずか 8.1%に過ぎず、主要国の後塵を配しているのがわかる。ここには一体どのような相違点があるのだろうか。これをドイツの制度を分析しながら調査していきたい。



出典：「自然エネルギー財団」HP「2018 年の電源構成：世界 15 カ国（更新日：2019.9.19）」
 （ <https://www.renewable-ei.org/international/> ）を元に筆者作成

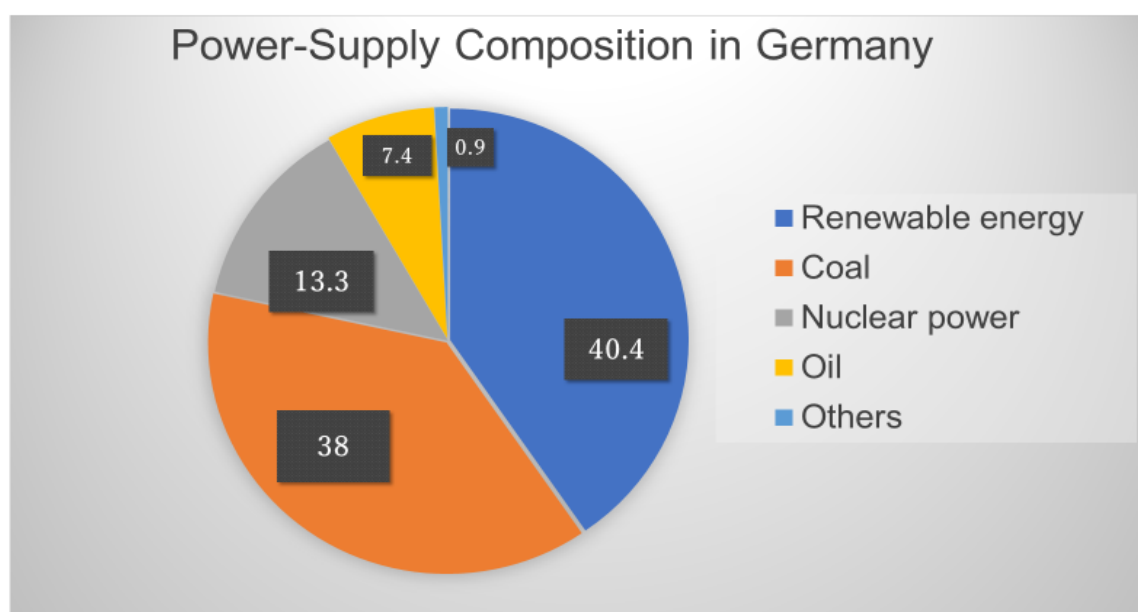
2. ドイツのエネルギー事情

風力発電や太陽光発電などの再生可能エネルギーは 1980 年代ごろまでは日本が世界をリードしていたが、その後急速に日本を追い抜き、今では世界でも有数の再生可能エネルギー大国となっているのがドイツである。それではドイツの現状はどうなっているのだろうか。

まず、ドイツでは、再生可能エネルギーの利用が急速に進んでおり、国家としても原子力発電への依存から脱却して、再生可能エネルギーの割合を将来的に増やしていくことを目標として掲げている。具体的には、2050 年ごろまでには再生可能エネルギーの割合を 8 割にまで引き上げる目標である。（FIT 制度の根拠法である、2017 年の再生可能エネルギー法では、「電力消費量に占める再生可能電力比率を 2050 年までに 80%に引き上げる目標を追求するため、2025 年までに 40～45%、2035 年までに 55～60%の達成」を法律の目標としている）

ドイツにおける再生可能エネルギーの総電力発電量に占める割合は、2018 年で 40.4%にも達しており、日本と比べるとかなりの差がある（日本は同年のデータで発電量に占める割

合は 17.4%)。ドイツもかつては原子力や石炭などに頼っていたが、近年は益々再生可能エネルギーの割合が増えている。これに対し、日本は 2030 年の目標ではあるが、再生可能エネルギーの割合を 24%までの増加させることを目標としており、両国の差は歴然である。また、現在のところ 1990 年比でドイツは二酸化炭素の排出量を 27.2%削減することに成功している。2015 年には、連邦政府は電力分野で 2200 万トンの二酸化炭素をさらに削減することを発表した。電力分野は全体の二酸化炭素排出量の 40 パーセントを占めており、これが与える影響は大きいだろう。



Isep 「2018 年（暦年）の国内の自然エネルギー電力の割合」
<https://www.iseip.or.jp/archives/library/11784>)のデータを元に筆者作成

2-1 固定買取価格制度について

これに関連して、ドイツでは再生可能エネルギーを普及させるために電力買取補償制(固定価格買取制度、FIT 制)というものを導入している。電力買取補償制の基本的考え方は、電力供給事業者に対し、再生可能エネルギー事業者が発電した電力を一定の価格で買い取るよう、法律等によって義務づけるというものである。

市場による価格調整との違いは、買い取り価格が市場を通じて決定されるのではなく、あらかじめ政府によって定められた料金決定方式にしたがって年ごとに決められるという点である。これによって、再生可能電力は、化石燃料や原子力など既に開発された電力との間で暫くの間は価格競争を行わずにすむ。つまりは、買い取り料金が比較的長期にわたって市場等の外的要因に影響を受けることなく安定するのである。このシステムのおかげで、再生

可能エネルギーの発電を行う事業者は、他の事業者との競合や価格競争を心配することなく、安心して再生可能エネルギーの発電に従事できる。

この FIT 制度のきっかけとなったのが、1991 年にできた「再生可能エネルギーから生産された電力の公共系統への供給に関する法律」（以下、電力供給法と呼ぶ）である。この電力供給法が、電力供給事業者に再生可能エネルギーの買取を義務付ける初めての法律だった。この買取価格は政府が定めることになっているが、再生可能エネルギーの発電業者にとって有利な価格となっている。

市場価格より高い水準で買い取ることは、電力の供給業者にとってかなり負担になるように思われるが、そこは上手く対策がなされており、この一般の料金よりも高く買い取った分は最終的に消費者への電力販売価格に上乗せされ、消費者が負担することになる。ここがこの政策の肝ともいえる部分である。すなわち、再生可能エネルギーの普及のための資金は、最終的に国民の努力によって負担されるのである。

ただしこの時点ではまだそこまで抜本的な改革と言えるような制度ではなく、まだ改善点が多くみられた。そのためその後も改正が行われ、2000 年 4 月には再生可能エネルギー法が制定され、以前に制定された電力供給法は失効した。これによりさらに再生可能エネルギーの事業者が有利になり、新たな参入もしやすくなった。結果として、再生可能エネルギーの発電量はさらに増えることとなった（この法律はその後 2017 年まで数次にわたり改正が施されている）。この法律の骨組みは以下の通りである。

- 1 再生可能エネルギーの割合を 2020 年までに倍増
- 2 送電事業者に対する接続の義務付け
- 3 固定価格制
- 4 買い取り価格引き下げの事前公表
- 5 発電条件毎のきめ細かな買い取り価格
- 6 対象エネルギー種の拡大
- 7 容量制限の引き上げ
- 8 買取費用の分担

この法律の中で再生可能エネルギービジネスの自立に向けて買い取り価格の引き下げが明確に盛り込まれ、その後実際に徐々に買い取り価格は引き下げられている。これにより、発電業者に圧力がかけられており、発電業者は厳しい状態になってきている。これから政府による支援への依存から脱却してどのような対応をするのかが課題である。

この一連の再生可能エネルギー法案の成果としては、風力発電の発電量が飛躍的に増大したことがあげられる。1990 年から 2000 年の 10 年間で設備容量としては 48MW から 6095MW へと 120 倍以上にも増加しており、この 10 年で急激に増加していることがわかる。

2-2 固定価格買取制度の問題点

ただし、この固定価格買取制度にも問題点がある。法律で4年ごとにFIT制度の施行状況に関する進捗報告書を議会に提出することが義務付けられているが、実態としては、その報告書に基づいて新規設備に適用する買取価格を改定する以外は、目標達成の担保を図る措置は特にない。

ここは、制度の改善の余地があるのではないだろうか。また、この制度の構造的な問題として、再生可能エネルギーの発電量が増えれば増えるほど、消費者の負担が増えるという問題があり、実際ドイツではこの負担増加は大きな問題になっていて、国民からも不満の声が出ているようである。これに対する根本的な対策は見通せていないのが、現状の制度の問題点である。

2-3 ドイツにおける電力自由化政策について

さらにドイツでは電力事業の完全自由化がEU加盟後に本格的にすすめられ、それまでの4大電力会社による寡占状態からの脱却に成功している。その結果、ドイツでは自治体ごとに電力会社の選択権があり、国内では1000以上もの電力会社がしのぎを削っている状況である。この中には再生可能エネルギー由来の電力しか販売しない電力会社もあり、このような会社と自治体が契約をすることで、自治体レベルで再生可能エネルギーの普及に貢献することができるのである。

たとえばドイツ北部の都市、ハノーファーは環境都市としてドイツ国内では有名であるが、このハノーファーの市役所には気候変動対策課があり、ここが主導権を握って環境政策を推進している。ハノーファーは、自然エネルギーにより発電された電力しか市内では販売しないという宣言をしており、実際にほぼ達成されている。ハノーファー市はこのために自然エネルギーのみを使う電力会社と契約を結び、送電・配電事業についても公営化をすることで完全に電気を民間の大手電力会社から市民の手に取り戻すことに成功している。

これはドイツ国内でも上手くいっている一例ではあるが、ドイツの再生可能エネルギーの普及に電力事業の自由化、大手電力会社による寡占の解消が大きな役割を果たしていることは間違い無いだろう。日本でも2016年の4月1日から「電力小売事業の全面自由化」が始まり、新規参入を行う会社も出てきてはいるが、乗り換えをする人は少なく、まだ従来の大手電力会社が電気をほぼ掌握している状況である。これら大手電力会社は保守的であり、原発をこれからも使用する方針であるため、今の電力業界の状態では再生可能エネルギーへの根本的な転換は難しいと言える。そのため、自治体レベルでこのような環境政策を一致して行うことが電力事情の改革には必要だと思われる。

2-4 ドイツにおける再生可能エネルギー推進の背景

ドイツでも数十年前までは石炭や石油を燃料とする火力発電や、原子力発電が電力供給の主力であった。しかし、火力発電は 2 度にわたる石油危機によって供給の不安定さが露呈し、原子力発電は 1986 年に起きたソ連のチェルノブイリ原発事故などの影響があってその危険性が認識されたため、どちらも積極的には推進されなくなった。また、環境問題への関心などが全独的な規模で高まっていたこともあり、環境に優しく自国内で生産できるエネルギーとして再生可能エネルギーが注目され、推進されるようになっていった。

3. 日本のエネルギー事情

翻って日本においては 2011 年の東日本大震災において大規模な原発事故が起こり、その危険性が広く認められたのにもかかわらず、未だに原発推進派が根強く残っており、震災後原発の稼働基数は一時 0 になるもその後再稼働する原発もある。原子力は 2018 年には全発電量の 4.7% にまで戻っている。政府としては今後原子力発電、再生可能エネルギーにかかわる問題についていかなる方針を立てているのであろうか。そこで、これからの日本のエネルギー政策についてみていきたい。

先にもすでに述べたが、日本の発電量に占める再生可能エネルギーの割合は 17.4% で、欧州の先進国と比べると低い。日本の再生可能エネルギーの中で最も割合が高いのは水力発電で 7.8% となっているが、日本においては環境への影響やもうダム開発に適した川があまりないといった理由でこれ以上大規模な水力発電の割合を増やすのは難しい(ただし中小規模の水力発電の導入は進んでいる)。

次に多いのが太陽光発電で 6.5% となっている。太陽光発電の割合は 2014 年の 1.9% から比べるとこの 4 年間で 3 倍以上になっており、他の電源と比べると急激に伸びている。これは日本で最近始まった FIT 制度による影響が大きいと言われている。今後も順調に成長することが見込まれている。その次は順にバイオマス、風力、地熱となっており、これらは未だあまり普及していないが、特にバイオマスや地熱発電は気候に左右されないため、これからの開発次第で主要な電源となりうる。

このうち地熱発電に関しては新しく始まった FIT 制度により買取の対象となり、新規の発電所の開発が徐々に進みつつある。特に九州において、小規模な温泉熱発電の導入が進んでおり、これからの拡大が期待される。もともと火山大国である日本では地熱発電の潜在可能性は高いはずであり、実際に日本の地熱資源量は世界第 3 位とまで言われている。ただし、地熱発電に適した土地が国立自然公園になっていることも多く、土地の確保が難しいのが問題とされている。

3-1 日本における固定価格買取制度について

ここで政府のエネルギー政策の方針を見てみると、前述のように日本もドイツと同じよ

うに 2012 年からは固定価格買取制度(FIT 制度)を開始しており、この政策により太陽光発電の設備容量は 2016 年度末までの 5 年間で制度開始前の 7 倍にまで達した。この結果、太陽光パネルの累積導入量ではドイツを抜いて第 2 位にまで達している。自然エネルギーへの投資額も 1.6 兆円で世界第 4 位であり、投資額だけをみると世界に誇れる立派な数字と言える。特にこの FIT 制度で大規模な太陽光発電の導入(メガソーラー)が進んだのは注目に値する。

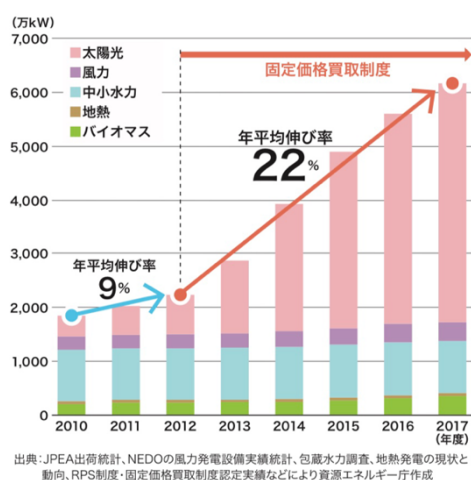
にもかかわらずなぜドイツよりも再生可能エネルギーの普及において遅れているのか？ここには制度的な欠陥があるのではないだろうか。日本では東京電力や東北電力等の大手電力会社の力が大きく、送電線等の電力の供給、分配に必要な施設をほぼ独占している。このため、新興の電力会社はこれらの施設を大手電力会社に貸してもらう必要があり、送電等に関しては自分たちだけでは行えない状況なのである。

このように既存の大手電力会社は電力の供給、分配に関して特権的な地位を確立しており、火力発電や原子力発電をメインとした電力供給システムを確立してしまっているため、わざわざコストをかけてまで再生可能エネルギーに切り替えようとしにくい可能性は高い。

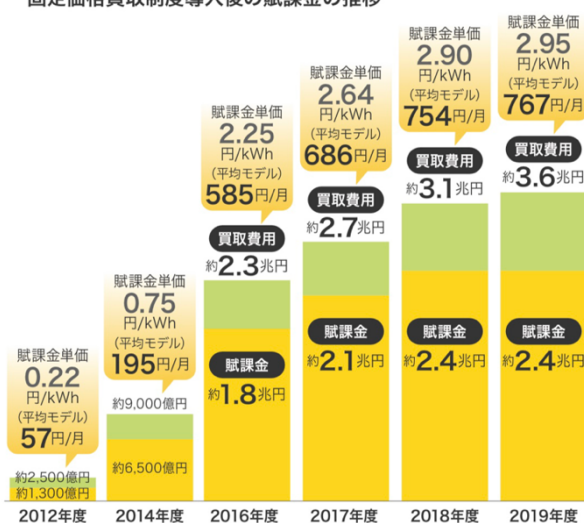
FIT 制度により 2012 年以降再生可能エネルギーの新規参入は大幅に増え、その発電量も増えてはいるが、その成長に陰りが見え始め、このままでは停滞してしまう可能性も高い。また、設備認定を受けているが、環境アセスメント手続きの長期化や複雑化などが原因でまだ稼働していない設備も多い(そのような施設は風力だけでも 600 万キロワット以上存在する)。手続きの簡素化や規制緩和などを行政側が積極的に行う必要があるだろう。

また、下図を見れば分かるように、日本でも固定価格買取制度の普及に伴い、消費者への賦課金は増加しており、これをどう抑制するかが課題である。

再エネの設備容量の推移
(大規模水力は除く)



固定価格買取制度導入後の賦課金の推移



出典: 経済産業省資源エネルギー庁「日本のエネルギー2019」

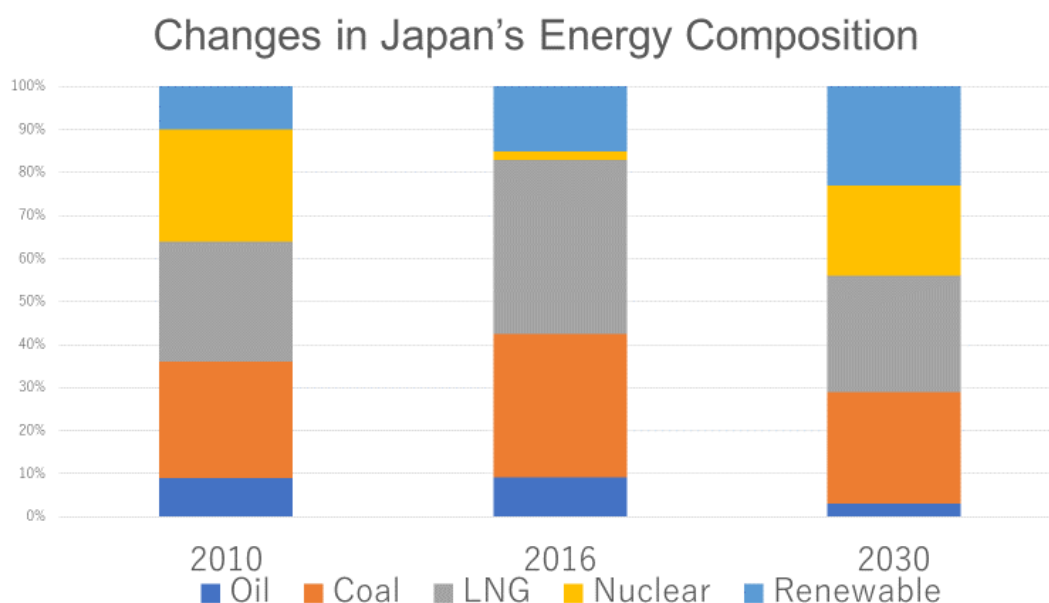
(https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/pdf/energy_in_japan2019.pdf)

3-2 日本の将来的な電源構成について

経済産業省が平成 27 年時点で示した計画によると、2030 年時点における日本の将来的な電源構成の見通しは、以下の図の通りである。

再生可能エネルギーの割合がかなり増えてはいるものの、原子力発電の割合も現在より増えている。東日本大震災前と比べると減ってはいるが、政府としてはこれからも原発を主要な電源として使おうとしているのが読み取れる。

例えば、日本は再生可能エネルギーの将来的な割合を 2030 年に 22%から 24%にすると設定しているが、これはドイツやイギリスの現在の水準と同じである。再エネ先進国は 2030 年に 40%から 50%の目標を掲げているため、仮に日本が目標通り進んだとしても 2030 年にはより一層の差が付いている可能性すらある。こうした低い水準の導入目標では将来の市場拡大の展望が描けず、推進する事業者の投資拡大とさらなるコスト低下に踏み込む姿勢の歯止めとなりかねない。



出典：経済産業省「H27.7 長期エネルギー需給見通し」

(https://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/basic_policy_subcommittee/mitoshi/pdf/report_01.pdf) を元に筆者作成

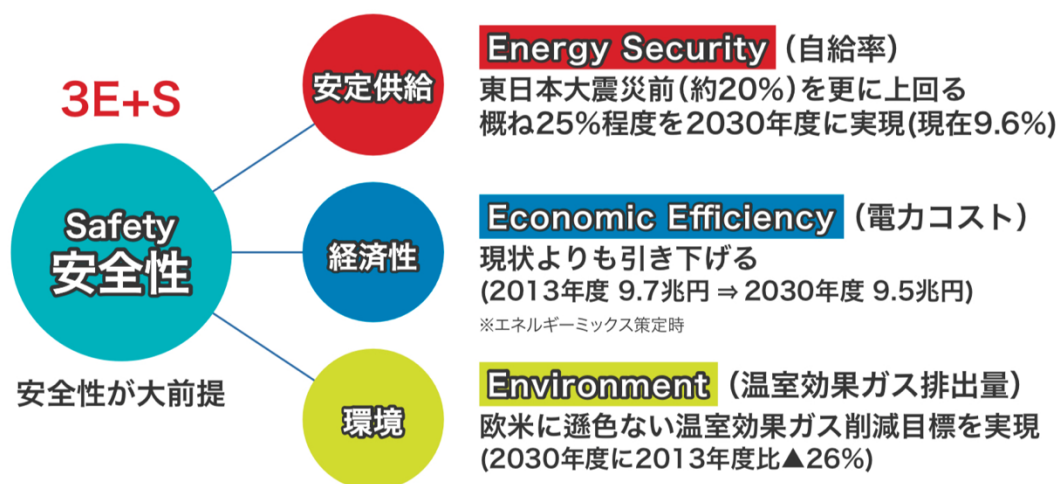
4. 日独の原子力政策について

東日本大震災およびそれに伴う福島原発事故の前の、2010 年に閣議決定された政府の「エネルギー基本計画」では、政府は 2030 年までに原子力発電所を 13 基増設し、発電電力構成量の半分以上（具体的には 53%）を原発に依存することで、国としてのエネルギー自給

率およびゼロエミッション計画を進行させようとしていた。

しかし、この状況は2011年に起こった福島第一原子力発電所における事故によって一変することになってしまった。当時既にこの2010年に策定された「エネルギー基本計画」を実行するために、合計で9基の原発が建設中または着工予定であったが、これらは全て原発事故の影響で凍結された。そのためこの「エネルギー基本計画」を達成することは不可能になり、国は大幅なエネルギー政策の転換を迫られることになった。

それをうけて、経済産業省が2018年に策定したのが「第5次エネルギー基本計画」であり、これによると、国は「3E+S」というのを目標に掲げている。これは、「安全最優先、資源自給率、環境負担適合、国民負担抑制」の4つのことをさしている（下図参照）。この計画では温室効果ガスの排出を削減し、再生可能エネルギーを主力電源とするための道筋をつけることが明記されているが、同時に原子力発電も脱炭素化社会のための手段として活用すると書かれている。政府としてはこれからも原発を使い続ける予定なのである。日本の原発は活断層の近くにあたり、施設の寿命がそろそろ終わるものもあるなど、様々な問題を抱えているが、果たして国民の理解を得てこれらの計画を遂行することができるのだろうか。



出典：経済産業省資源エネルギー庁「日本のエネルギー2019」
(https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/pdf/energy_in_japan2019.pdf)

5 見解・考察

以上の内容を踏まえて、私が考えたことは、ドイツでは国を挙げて再生可能エネルギーの普及など、エネルギー政策を推進するために法律の制定を行っており、国民レベルでの環境問題への意識も高い。日本では再生可能エネルギーの買取制度はあるものの、まだそこま

で普及していないのが実情であり、国民のエネルギー問題に対する知識、関心も不足しているように感じる。そこで、初めに立てた問いに戻ってくるわけだが、日本はどのようにして再生可能エネルギーを今後普及させていくべきなのだろうか。

まず、第一の結論としては日本政府、自治体がもっと再生可能エネルギーに新規参入を行う事業者に補助金を与え、新たな事業者が参入しやすい環境を作ることが必要ではないだろうか。ドイツでは国レベルでこのための環境づくりに力を入れており、結果うまくいっている。対して日本ではまだ FIT 制度が始まってから 10 年も経っておらず、試行錯誤の状態が続いている。

例えば、再生可能エネルギーの中でも FIT 制度が始まってから成長しているものとあまり成長していないものがある。太陽光発電は再生可能エネルギーのなかで最も成長しているが、地熱発電や風力発電の伸びはそれと比べると低い。太陽光発電は天候や時間帯に左右される発電方法であるため、安定的な電力の供給には向いていないが、地熱発電や風力発電と組み合わせることで、この弱点は概ねカバーすることができる。いまだあまり普及していないこれらの発電方法に政府が積極的に資金を投入したり、制度的な保護を行うことが、さらなる再生可能エネルギーの普及につながるのではないだろうか。

そして、第二の結論としては、現状の大手電力会社により独占されている日本の電力業界の体制を根本的に変化させていく必要があるだろう。現状、日本では既存の十大電力会社によりほぼ全ての電力が独占されており、新たな新興勢力が電力業界に参入するのが困難な状況が続いている。

特に大手電力会社を送電線等の、発電所からの電力の供給、分配に必要な施設をほぼ全て独占している状況は早急に改革しなければならない。我が国でも電力の小売自由化は解禁されてはいるものの、新興の電力会社はこれら大手の送電線に依存せざるを得ず、大手の方が立場的に圧倒的に有利な状況である。このような状況下では、公平な競争が行われているとは言えないのではないか。そのため、これら送電線等の施設を大手電力会社から切り離し、出来るだけ大手と新興の会社の立場を公平にした上で、自由な競争を行わせることが、健全な電力業界の発展に資するのではないだろうか。

参考文献

- ・ 市田知子『E U 条件不利地域における農政展開—ドイツを中心に』農山漁村文化協会, 2004
- ・ 今泉みね子『ここが違う、ドイツの環境政策』白水社, 2003
- ・ 大島憲一「再生可能エネルギー普及に関するドイツの経験—電力買取補償制の枠組みと実際」『立命館人文科学研究所紀要』No.88, 2007

- ・ 環境エネルギー政策研究所「国内の自然エネルギー政策の現状と課題」『自然エネルギー白書』, 2017 www.isep.or.jp/2017report/chapter1/1-3 (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 環境エネルギー政策研究所「2018 年(暦年)の国内の自然エネルギー電力の割合(速報)」2019.04.08 <https://www.isep.or.jp/archives/library/11784> (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 環境省「ドイツのエネルギー変革に関する動向調査」, 2016
https://www.env.go.jp/earth/report/h29-03/h28_ref01.pdf (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 橘川武郎『日本のエネルギー問題』NTT 出版株式会社, 2013
- ・ 経済産業省「長期エネルギー需給見通し」, 2015
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kaisai/dai30/sankou1.pdf> (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 経済産業省資源エネルギー庁「第 5 次エネルギー基本計画」, 2018
https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/ (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 国土交通省国土技術政策総合研究所・藤木修「水質保全のための流域管理一日米欧の比較」, 2007
- ・ 田口里穂『なぜドイツではエネルギーシフトが進むのか』学芸出版社, 2015
- ・ 中津孝司『日本のエネルギー政策を考える』創生社, 2012
- ・ 「ドイツ再生エネ 46%、初めて化石燃料を上回る 19 年一欧州の「脱炭素」裏付け」『日本経済新聞』, 2020.01.04
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO54032220U0A100C2000000/> (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 「日本は再生可能エネルギー後進国から巻き返せるか—「経済合理性」から世界で普及進む」『BUSINESS INSIDER』, 2018
<https://www.businessinsider.jp/post-164597> (Accessed on January 20, 2020)
- ・ 諸富徹『環境税の理論と実際』京都大学経済学部経済学科博士論文, 1998,
https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/68504/1/D_Morotomi_Toru.pdf
(Accessed on January 20, 2020)
- ・ 渡邊斉志「ドイツの再生可能エネルギー法」『外国の立法』, 2005
- ・ Bechberger, Mischa “Renewable energy policy in Germany: pioneering and exemplary regulations.”, *Energy for Sustainable Development* 8, no.1, March 2004,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0973082608603907> (Accessed on February 12, 2020)
- ・ Hedberg, Annika “Germany’s energy transition: making it deliver.”, *EUROPEAN POLICY CENTRE*, Oct 9, 2017,
https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2017/Germany_energy

- [transition.pdf](#) (Accessed on February 12, 2020)
- “Germany’s Energiewende in brief.”, *CLEAN ENERGY WIRE*, Jan 7, 2019, <https://www.cleanenergywire.org/germanys-energiewende-brief> (Accessed on February 12, 2020)
 - “Erneuerbare Energien in Zahlen.”, *Umwelt Bundesamt*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#textpart-1> (Accessed on January 20, 2020)

文化輸入による都市再生に関する考察

“Why Do Cities Choose “Art” for Regional Activation ?”

岡 幸葉

1. はじめに

衰退する地方都市において、街の魅力を高め人口流出を防ぐこと、そして、他都市からの観光客を増やすことは喫緊の課題である。地方都市が街の再生を図るにあたり、アートを都市再生の起爆剤として活用する事例は世界中で見られる。しかし、経済的・社会的観点から考えれば地域活性化のための政策として真っ先に挙げられるのは民間企業誘致や医療福祉の充実などの直接的に市民の生活に反映される政策であり、そういった政策こそ市民の支持を得ることができるだろう。また、もともと文化資源が豊富な都市がその文化資源を活かして観光に力を入れるという政策の流れは自然であり、日本でいえば京都や大阪がその代表例として挙げられる。

一方で、文化資源に乏しい都市や地域が文化を「輸入」することによって都市再生を図った事例も多数存在する。例えば、ヨーロッパではスペイン・ビルバオ、フランス・ナント、イギリス・グラスゴーが、日本では新潟県・越後妻有、香川県・瀬戸内、北海道・札幌が挙げられる¹。新潟県にある妻有郷という町はこれといった文化財のない町であるが、2000年から「大地の芸術祭」というアートトリエンナーレを3年に1回開催し、文化を外部から「輸入」する形で文化による地域再生を図っている。また、スペインの一都市・ビルバオは衰退した工業都市という出発点から、グッゲンハイム美術館を誘致したことで都市の賑わいを取り戻すに至った。

それでは、一体なぜ地方都市、それも比較的文化資源に乏しい都市は「アートによる都市再生」の道を選ぶのだろうか。また、都市の規模によって文化輸入による都市再生にはどのような違いが生まれるのだろうか。本レポートではこれらの問いに対する答えを上記二つの事例、ヨーロッパを代表しビルバオを、日本を代表し新潟県妻有郷を、相互に検討することで導いていく。そして第六章では、今後文化輸入によって都市再生を図ろうとする都市にとってどのような点に留意することが望ましいのか考察したい。

本レポートにおいてこの二つの都市を選んだ理由は、両都市共に都市再生手段としてアートを利用していることを前提としたうえで、①行政主導、②来場者数・経済効果共に成功

¹佐々木雅幸『創造都市への挑戦 産業と文化の息づく街へ』、岩波書店、2001年、162頁。

を収めたと国際的に評価されている、③都市の規模と採った戦略が大きく異なる、の三点である。

2.ビルバオ都市再開発

ビルバオはスペイン北部、フランスとの国境に近いバスク州に位置する総面積 40,65 平方キロメートルの都市である。2018 年度における人口は約 34 万人で、人口で見ると、スペイン国内においてはマドリード、バルセロナ、バレンシア、セビリアに次ぐ、5 番目の大都市圏である。1960 年代から 70 年代にはバスク州全体が重工業によってめざましい発展を遂げ、ビルバオはその中心的な存在であったが、70 年代後半から 80 年代にかけて、アジアの台頭により伝統的な工業都市としての産業基盤が急速に衰退していった。かつてビルバオを支えた工業のツケは、環境問題と失業問題となって重くのしかかり、ビルバオは疲弊した²。失業率は 25% まで落ち込み、ビルバオは都市としての限界を迎えた。

そこで、「環境か経済か」の二択ではなく、「環境と経済の両立」を実現するために採られたのが文化による都市再生の道だった。バスク州政府は 1990 年代から「ビルバオ大都市圏活性化戦略プラン」を策定し、ビルバオの都市再開発事業を開始した。政府が策定した戦略プランは、以下の 4 つに大別される。

- ①港湾・交通インフラの整備
- ②ネルビオン・アベニュー（ネルビオン川左岸の大通り）の建設
- ③中心市街地アバンドイドラの地区再開発
- ④文化施設の建設

このうちの④文化施設の建設の一つが、1997 年に開業したビルバオ・グッゲンハイム美術館である。第三章においては、ビルバオ・グッゲンハイム美術館の事業構想、施設運営、開業後の経済波及効果について述べる。

3.ビルバオ・グッゲンハイム美術館

3-1 構想の概要

グッゲンハイム美術館は、ニューヨークに本館を持つ美術館である。世界各地で展開されており、現在はニューヨークにあるソロモン・R・グッゲンハイム美術館、ヴェネツィアに

² 岡部明子『EU の地域・環境戦略サステイナブルシティ』、学芸出版社、2003 年、13 頁。

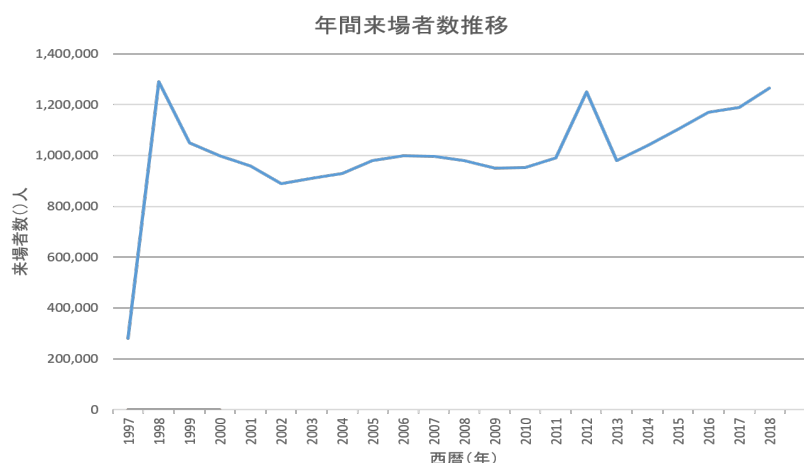
あるペギー・グッゲンハイム・コレクション、ビルバオにあるビルバオ・グッゲンハイム美術館の3つが運営されている。過去には、ラスベガスやベルリンでも運営されていたこともある。

1991年の2月に、バスク州政府からグッゲンハイム美術館を運営するグッゲンハイム財団に対して、ビルバオへの美術館誘致と都市再生プロジェクトへの参加が打診された。当時のグッゲンハイム財団の理事会は、「世界各国で拠点作りに取り組むことで、調和した世界的な美術館グループを創造する」という長期方針を打ち立てていたところであったため、バスク州政府の提案は美術館自体のグローバル戦略とマッチする形で財団に受け入れられ、91年末にビルバオ・グッゲンハイム美術館の開発とプログラム提供に関する基本合意が結ばれた。こうして、ビルバオ・グッゲンハイム美術館は約153億円をかけ建設された。このうち、半分は地域行政府が、半分はバスク州政府が費用を分担することとされた。

こうして1997年に開業したビルバオ・グッゲンハイム美術館は、アメリカの建築家フランク・ゲーリーによって設計され、チタン、石灰石、ガラスで作られており、美術館だけでなく都市のシンボルとなっている。

3-2 入場者数

2018年度のビルバオ・グッゲンハイム美術館のアニュアルレポート³によると、2018年度の来場者数は1,265,756人であり、ビルバオ・グッゲンハイム美術館は1997年の開業以来、毎年コンスタントに100万人以上の来場者を集めている。以下は、来場者数の推移を表したグラフ⁴である。



³“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2018（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

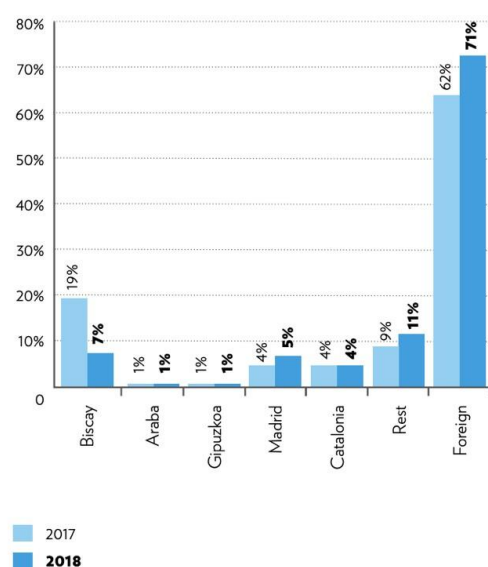
⁴“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2016（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

注：1997 年のデータは 1997 年 10 月～12 月のものである。

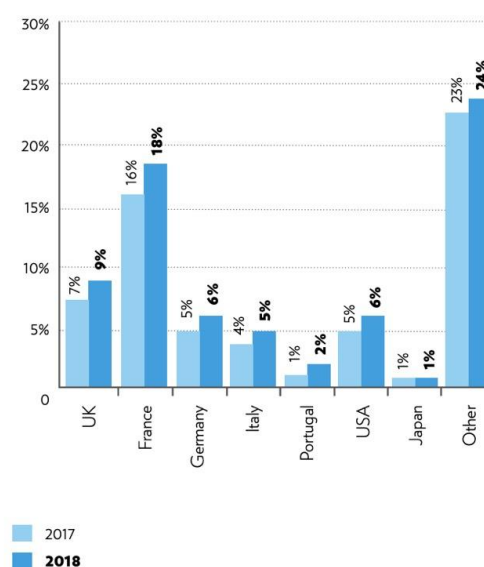
(“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2018)

次に、どの地域からの来場者が多いのかに関してだが、グッゲンハイム美術館全体の特色として世界中から観光客を集めているという点がある。以下は、ビルバオ・グッゲンハイム美術館の来場者の地域別割合を示すグラフ⁵である。

VISITORS: PLACE OF ORIGIN



FOREIGN VISITORS: PLACE OF ORIGIN



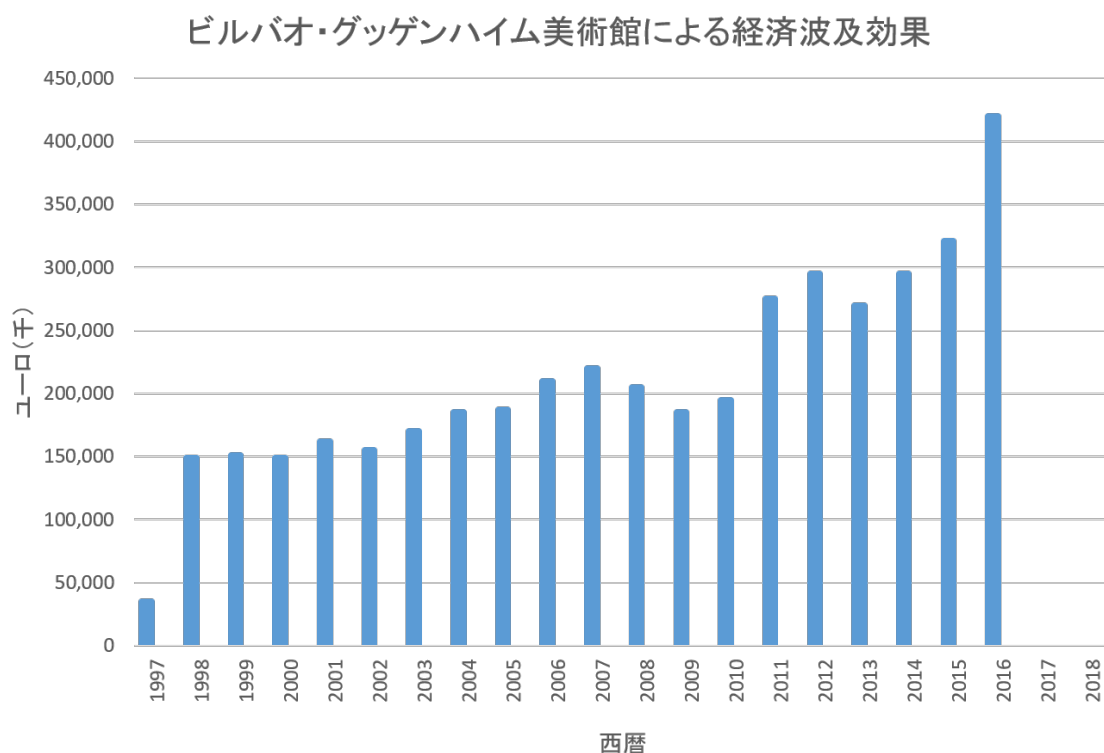
スペイン国内から訪れる来場者の割合が 29%に対し、国外からの来場者の割合が 71%を占める。また、ヨーロッパ圏のみならず、アメリカやアジア圏からの来場者が多いことも特徴の一つだと言えよう。

3-3 経済波及効果

開業初年度の来場者数は政府が予想した来場者数 40 万人を大幅に上回る 133 万人を記録し、これによって美術館は初期投資の全額を一年で回収することができた。また、2016 年

⁵“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2018（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

度の美術館の経済活動は GDP で約 3.5 億ユーロ（＝約 400 億円）⁶を生み出し、9,086 人の雇用を維持している。以下のグラフは、美術館がビルバオ地域に与えた経済波及効果をまとめたものである。このグラフから、2008 年～2010 年等伸び悩んだ時期はあるものの、1997 年の開業以来安定して高い効果を取めていることが分かる。



注：1997 年のデータは 1997 年 10 月～12 月のものである。
 (“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2016)

4. 越後妻有郷 『大地の芸術祭』

4-1 プロジェクトの概要

越後妻有は新潟県の十日町市と津南町に位置する地域で、総面積 760 平方キロメートルの町である。東京都 23 区の面積が 619 平方キロメートルであることを鑑みると、かなり広大な地域であることが分かる。また、人口は 7 万 4000 人程度で、その大部分が農業に従事している。

越後妻有地域の広域連携と地域活性化を目的として、1996 年に「越後妻有アートネットワーク整備構想」が樹立された。そして、1997 年に「大地の芸術祭実行委員会」が設立され、

⁶“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report” 2016（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

2000年に第1回「大地の芸術祭 越後妻有アートトリエンナーレ 2000」が開催され、以後、3年に1回開催されるトリエンナーレ形式を採用し、開催が続けている。

「大地の芸術祭」は「人間は自然に内包される」を理念に、新潟県越後妻有地域の約760平方キロメートルの広大な土地を美術館に見立て、アーティストと地域住民とが協働し地域に根ざした作品を制作、継続的な地域展望を拓く活動を目的としている。⁷

「大地の芸術祭」の大きな特徴は、三点ある。⁸

第一に、作品が地域全体に散りばめられている点である。例えば、廃校になった小学校を活用した作品や、現在も使われている棚田の風景とリンクさせた作品などである。これによって、来祭者は自然と作品を鑑賞するために一つの場所だけでなく複数の地域を見て回ることになる。観光客が町の中心部のみに集中するのではなく、町全体に分散することで、町の幅広い魅力を知ってもらうことができ、町全体に経済効果が生まれやすい。

第二に、一部の作品は常設展示されている点である。大地の芸術祭は三年に一回開催されるというトリエンナーレ形式を採っているが、一部の作品は時期によらず一年中見ることができる恒久作品である。

第三に、「こへび隊」という名のサポーターが全国各地、あるいは世界から老若男女問わず集まり、芸術祭の有志スタッフとして参加している点である。



清津峡溪谷トンネルのパノラマステーション。床一面は池のように溪谷から湧き出た沢水を張り、水鏡の風景を演出している。トンネルの壁にはステンレスの板を張っており、半円の外の風

⁷ 「越後妻有アートトリエンナーレ 2000 大地の芸術祭・総括報告書」（最終アクセス 2020年4月8日）

⁸ 澤村明『アートは地域を変えたか ―越後妻有大地の芸術祭の13年：2000－2012』、慶應義塾大学出版、2014年、25頁。

景が手前の水面に映し出される不思議な芸術作品。

4-2 年間来場者数推移

以下は、第一回から第七回までの芸術祭に参加した国と地域、アーティスト数、来場者数をまとめた表及びグラフ⁹である。

	開催年	参加した国と地域	アーティスト数	来場者数
第1回展	2000年	32	148	162,800
第2回展	2003年	23	157	205,100
第3回展	2006年	40	203	348,997
第4回展	2009年	38	365	375,311
第5回展	2012年	44	358	450,974
第6回展	2015年	35	350	510,690
第7回展	2018年			548,380



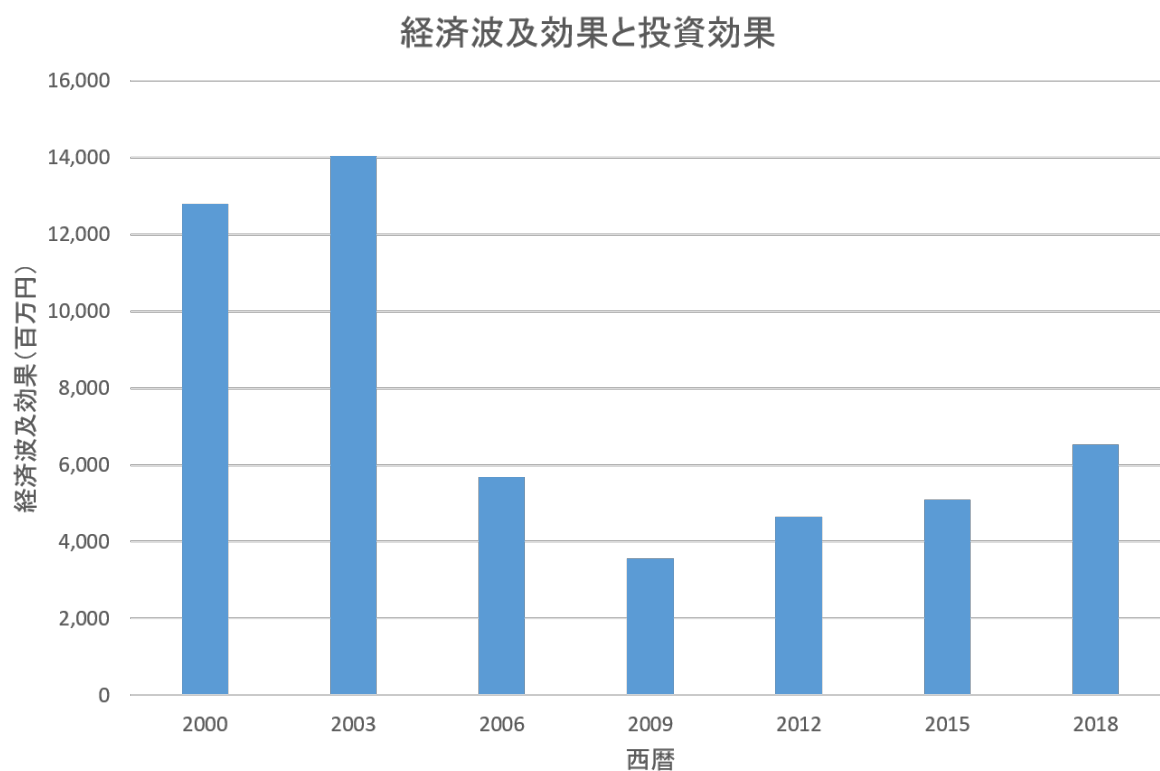
(「十日町市大地の芸術祭報告書 2018」より作成)

⁹ 「大地の芸術祭 越後妻有アートトリエンナーレ 2015 記録集」、現代企画室、2015 年、24 頁。

2000 年の第一回展と比較すると、来場者数は 3 倍以上に増加しており、作品作りに参加する国やアーティストの数も増加し続けていることが分かる。

4-3 経済効果

2018 年度の大地の芸術祭によってもたらされた経済波及効果は約 65 億円¹⁰で、町の経済に大きな影響を与えている。以下は、2000 年の大地の芸術祭開始以来の経済波及効果についてまとめたグラフである。



(「大地の芸術祭統合報告書 2018」より作成)

グラフにおいては、2006 年度（第三回芸術祭）以後、経済波及効果が大きく下落しているが、これは初期投資を終えたためであり、投資効果については毎年 1.4～1.7 倍を維持している。

¹⁰ 「大地の芸術祭統合報告書 2018」、14 頁（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

6. 両者の相違点と経済効果の比較

第二章から第四章では二つの都市の再生計画、過程、そしてもたらされた経済効果・社会的結果を見てきた。ビルバオと越後妻有の両都市は都市再生の方法について大きな相違点が存在する。以下、それらについて言及する。

第一に、都市再生計画に対するアートの影響力の違いである。

ビルバオは、第二章で述べたように、都市再生計画「ビルバオ大都市圏活性化戦略プラン」の中の一つとして、グッゲンハイム美術館の誘致に取り組んだ。つまり、港湾や交通インフラの整備を進める中で計画のあくまで一つとして美術館の誘致に取り組んだ、という背景がある。それに対し、越後妻有は地域活性化の目玉として、大地の芸術祭を企画し開催した。このように、アートに対する認識の重みに両都市は差があった。

第二に、作品の展示方法についてである。

ビルバオは美術館という「ハコモノ」を作り常設展示という形式を採用した。それに対し、越後妻有は3年に1回、1ヶ月間という決められた期間を開催期間とし一部恒久作品が存在するという例外はあるものの、基本的には特設展示の形式を採用している。

ビルバオは衰退していたとはいえ、人口34万人のスペインの大都市であり市民からの税収や政府からの補助金も期待できる立場にあった。一方で、越後妻有郷は人口7万人程度、日本の首都東京からも350キロ以上離れた場所にあり、税収もあまり期待できず行政の予算規模も小さい町である。ここで、ビルバオが「美術館誘致」という方法を、越後妻有郷が芸術祭形式を採ったことには大きな視座が隠されているといえる。以下は、2016年度におけるビルバオと越後妻有郷のそれぞれの年間支出と経済波及効果を表にしたものである。越後妻有郷の数値は1回分の芸術祭にかかる費用を1年分に計算し直して表記している。この表から分かるように、両者の支出額は約17倍の差があるのに対し、費用対効果に大きな違いは見られない。

都市名	(①) 1年間の支出総額	(②) 経済波及効果	(②÷①) 費用対効果
ビルバオ	3000 万€	3.32 億€	約 10.81 倍
越後妻有郷	182 万€	1761 万€	約 9.64 倍

(数値はすべて2016年度のもの)

費用対効果の観点からすれば、トリエンナーレ形式の芸術祭は非常に高い効果を発揮することが分かる。ここから分かることは、都市の規模によって採用する展示形式とその基盤を

変えるべきであるということである。

第三に、サポーターの存在である。

ビルバオはバスク州政府が主導して美術館誘致に取り組んだ。また、越後妻有も十日町市と津南町が一体となって県からの補助金を受け、芸術祭を開催した。両都市は行政が旗振り役となってアートで都市再生を図った点は共通項である。しかし、越後妻有はサポーターが存在したという点が大きな相違点であろう。大地の芸術祭は、「こへび隊」という首都圏や海外の学生・社会人を中心とした祭りのサポーターが3000人以上登録している。中には海外からの登録者も多い。¹¹市民に芸術祭のサポーターとしての役割を付与することで、行政主導のトップダウン型に陥り運営主体と地域住民との意識の乖離が生じることをあらかじめ防いだ。

7. おわりに

本レポートではビルバオと越後妻有、二つの事例から「文化資源に乏しい地方都市がアートによる都市再生の道を選んだ理由」について考えてきた。私はその理由は二つあると考える。

第一に、アートの持つ潜在的な力だ。美術館や芸術祭の、「そこに行かないと体験できない」という価値はオンライン上ではなく、実際に人々を動かしその場所に集める力を持つ。また、アート作品は、観賞する者を制限せず誰に対しても開かれた文化の場となりうる。地方都市が再生を図るにあたり、外部地域からの観光客を集め経済を動かしてもらうためには「そこに行かないと体験できない価値」を作り出す必要がある。そこで、アートの持つ潜在的な力を都市再生の題材とすることで国籍・性別・年齢問わず人々に都市に足を運んでもらうことができる。

第二に、都市の魅力を市民が再発見できる。もともと文化資源に乏しいため、必然的に外部からアーティストを誘致する必要が生まれ、ゆえに都市の外から都市を見つめなおすことになる。外部からのアーティストが作品作りを担うことで、新たな視点から都市を観察することになり、その地域では当たり前の文化が実は地域特有の文化であったと発見することも可能になる。また、そのように街の魅力を再発見していくことは街の文化的魅力を向上させることに繋がり、地域住民の街に対する愛着の強化にも繋がるのが予想される。大地の芸術祭の「こへび隊」のように市民を上手く巻き込んでいくことで、この効果はさらに発揮されるだろう。

このように、都市がアートを利用して再生を図る理由には、アートと地域を結び付けるこ

¹¹「大地の芸術祭越後妻有アートトリエンナーレ 2018 総括報告書」、14 頁（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

とでそこに行かないと体験できない価値を作ることができるアートの潜在的な力と、文化資源に乏しいからこそ外部からのアーティスト誘致に対する障壁が低く、それによって都市の新たな魅力を発見できること、この二つの理由があると考えられる。

それでは、この規模の異なる二つの都市の都市再生の検討を踏まえ、行政の立場から今後の都市再生に活かしていけることは何だろうか。

まず、都市の規模にあわせて「何を基盤にするのか」を変えることである。人里離れた田舎に美術館などハコモノを建設すると収支が合わず長続きはしないだろう。反対に、都市に3年に1回の芸術祭を開催するのは都市の立地を最も有効活用できているとは言い難い。第五章の表で見たように都市の規模によってアートの展示形式を見極めることが、行政の戦略として初めに重要だと考える。

次に、都市の規模に関わらず、地域住民を巻き込むことが必要だと考える。越後妻有郷の「こへび隊」のように、アーティストと来場客を繋ぐ役割を持つサポーターを生み出すことで、地域とアートが一体化してより豊かなものになることが想定される。

ビルバオと越後妻有は、文化を「輸入」することで都市再生を図ってきた。どちらも1990年代から構想を進め、開始から20年が経過しようとしている。これらの都市が都市再生の次のステップに進むためには輸入した文化をその土地に根付かせることが重要ではないだろうか。都市を活性化させて終わりではなく、アートで都市再生をしたその先をどう描いているのか、美術館・芸術祭といった「枠」にどういった役割を与えていくのかを考えると考える必要があるだろう。

参考文献

- ・岡部明子『EUの地域・環境戦略サステイナブルシティ』、学芸出版社、2003年。
- ・岡部明子『公共空間を人の手に取り戻す—欧州都市再生の原点』、宇沢ほか編著、2003年。
- ・佐々木雅幸・水内俊雄『創造都市と社会包摂』、水曜社、2009年。
- ・橋本敏子『地域の力とアートエネルギー』、学陽書房、1997年。
- ・宗田好史『創造都市のための観光振興—小さなビジネスを育てるまちづくり』、学芸出版社、2009年。
- ・山口裕美『現代アートの入門の入門』、光文社新書、2002年。
- ・熊倉純子『アートプロジェクト 芸術と共創する社会』、株式会社水曜社、2014年。
- ・「大地の芸術祭 越後妻有アートトリエンナーレ 2015 記録集」、現代企画室、2015年。
- ・“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report 2018”
<http://www.guggenheim-bilbao-corp.eus/wp-content/uploads/2011/06/Annual-Report-2018.pdf> （最終アクセス 2020年4月8日）
- ・“Bilbao Guggenheim Museum Annual Report 2016”

<http://www.guggenheim-bilbao-corp.eus/wp-content/uploads/2011/06/Annual-Report-2016.pdf>（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

- ・ “Bilbao Guggenheim Museum Economic Financial Report 2017”

<http://www.guggenheim-bilbao-corp.eus/wp-content/uploads/2011/06/CUENTAS-FUNDACION-EN-2017.pdf>（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

- ・ 「大地の芸術祭統合報告書 2000」

<http://www.city.tokamachi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/000013094.pdf>（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

- ・ 「大地の芸術祭統合報告書 2018」

http://www.city.tokamachi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/soukatsuhoukokusyo2018_honpen190507.pdf 14 頁（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

- ・ 「瀬戸内国際芸術祭公式ホームページ」

<https://setouchi-artfest.jp/>（最終アクセス 2020 年 4 月 8 日）

ヨーロッパと日本の医療保険制度について

Future Prospects for the Public Healthcare Insurance

三須春輝

1.概略

今年度履修した「医療保険論」の授業でオランダとドイツの医療保険制度について学び、他国の医療保険制度にも興味を持つに至った。そこで、今回のレポートではヨーロッパ諸国を中心とした世界各国の医療保険制度を概観して、然る後にフランスと日本の各制度についてその特徴や現在直面している問題点等を分析し、今後の日本の保険制度のあるべき姿について考察することとした。なおこのレポートの本文中でいうところの公的医療保険とは、OECD の定義に従い「所得に応じた保険料又は税によって徴収している」保険とする。また年金制度や介護制度については、公的医療保険と並ぶ社会保障制度の重要な構成要素であり公的医療保険とも深い関わりがある制度ではあるが、枚数の関係から今回はそれらについて触れないこととした。

2 世界各国の医療保険制度の概要 (厚生労働省 『2018 年 海外情勢報告』 2、5 章などを参照)

ここではこれから日本とフランスの医療保険制度を比較検討するにあたり、ヨーロッパ諸国の医療保険制度の概要を述べるとともに、その他の地域についても国によってどのような差が生まれているのかを明らかにする。

2-1 欧州諸国の例

まず、今回取り上げるフランスが位置しているヨーロッパの制度を概観する。欧州諸国と一括りにいっても国によって政府の在り方が異なるため、公的医療保険制度の仕組みもさまざまである。ここでは北欧を中心とする高福祉国家と、手厚い国民皆保険を実現しているその他の主要先進国に分類することで、違いを明確にしようとした。

“高福祉国家の例”

①スウェーデン...ランスティングと呼ばれる広域自治体が医療に関する業務を一括して運営している。入院、外来受診に必要な医療費は患者の年齢、所得、疾病歴などに応じて定

額支給されており上限額は物価に応じて決定されている。ただし、20 歳以下の子どもにかかる医療費についてはほとんどのランスタングで原則無料と規定されている。財源は住民所得税であり、社会保険料は徴収しない。平均的な国民の医療費負担率は9%ほどである。

②デンマーク...15 歳以上の国民はグループ 1 又はグループ 2 のいずれかの医療制度に加入する。グループ 1 の加入者は GP(General Practitioner)と呼ばれる所謂かかりつけ医を事前を選択し、基本的にその GP から一時的医療を提供される。グループ 2 に加入すると受診する毎に自由に GP を選択できるが、グループ 1 では無償であった医療行為の一部で自己負担が発生する。15 歳未満の国民は父母のグループに属するため、長年グループ 1 に加入する国民が多くなっており、現在でも 98.5%の国民がグループ 1 に所属している¹。税方式によるサービス医療とみなされるため全て税金で賄われており、別途社会保険料などは徴収しない。

“その他の福祉国家の例“

③ドイツ...一般制度と農業者疾病保険の二つに分かれている。運営はそれぞれの職種、地区を単位とした疾病金庫が行う。これらの仕組みは近世まで存在していたギルトの名残とされる。一定の所得以上の富裕層や公務員は一般制度に代えて民間保険に加入することもできる規定があり、制度上国民皆保険とは言えないが、85%以上の国民がこの制度に加入している現状からみても実質的な国民皆保険といえる。保険料率は疾病金庫毎に異なるものの、平均的に財源は労使折半である。

④オランダ...長期医療を保障する特別医療費保険と短期医療保険の二種類に分類される。以前オランダでは年収・職業的身分によって加入する保険制度があったため2%ほどの無保険状態の者が存在したが、2006 年の法改正により強制保険となり、国民皆保険が実現した。保険者の役割は民間保険会社が担っており、競争原理が導入されているという特徴がある。基本的な保険料は定額だが、個人の疾病リスクなどから計算するリスク構造調整によって被保険者間の不平等を是正している。その結果、自己負担率は 1%に収まっている。この制度はデッカープランと呼ばれる長期的な医療保険制度改革の中で生まれたものであり、先進国の中でも比較的小国であることも相俟ってこの改革は成功したと評価されることが多い。

⑤イギリス...国民医療制度(NHS)が運営している。NHS は税収を主な財源としている組織で国民に原則無料の医療を提供することを目的とする。全国の GP を統括しており、国内の 9 割を超える医療機関は NHS が運営、あるいは提携している病院である。国民が受ける医療は一次医療と二次医療の二つに分けられており、患者はまず一次医療として地域のホー

¹ 財務総合政策研究所編 「医療制度の国際比較」報告書 第5章9頁

ムドクターを受診し、必要に応じてホームドクターからの紹介で二次医療を大規模病院において受けることができる。この方法以外で受診した場合は保険適用の対象外である。

2-2 非欧州先進諸国の例

ここからは欧州地域以外の国々の公的医療保険制度を概観する。まずは先進国を取り上げる。なお、このレポートでいう先進国とは OECD 加盟国であることと同義である。

①アメリカ...公的医療保険としては障害者と高齢者が加入するメディケアと、低所得者に対するメディケイドが存在する。その他の国民は民間医療保険の加入するケースが多い。メディケアはパート A から D の 4 区分に分かれている。加入者はグループ A への参加が必須だが、その他は自身の必要に応じて任意で加入する。パート A は入院医療を、B は外来診療を、C は A と B ではカバーできない医療サービスを、D は処方箋をそれぞれ保障する。保険料、保障金額は事前に決定されており、連邦政府や州政府が公費を投入している。特徴として、40 年以上国内に居住する者については保険料の一部が免除される制度が挙げられる。

②カナダ...税収を財源とした公的医療保険に全国民が加入でき、市民権、永住権を有する市民も州の保険に加入できる制度がある。制度を利用した受診については自己負担がないものの、処方箋の代金や歯科、眼科の治療費など保険の対象外とされる医療行為も多く、実質的な自己負担率は 3 割といわれている。

③韓国...職場医療保険と地域医療保険が存在するが、運営などは統合されており、国民皆保険が実現している。低所得者は国民基礎生活保障制度に加入することができ、追加で医療費が給付される。

2-3 発展途上国の例

発展途上国と一口にいても国により経済発展の程度には差があるため、なるべく経済状態が異なる国々を調査することを心掛けた。

①中国...都市や省などによって保険の内容は様々で、都市部と農村部での医療給付の格差が問題となっている。ただ改革開放政策以降、社会保険の脆弱さが問題となっていた農村部でも新型農村合作医療制度の創設が進んでおり保障内容は改善されてきている。

②インドネシア...公的医療保険の提供はなされていないが、特に労働者層は労働者社会保障制度という企業独自の保証制度に加入しており、扶養者、被扶養者とも医療費給付が受けられる。ただ、保障の対象となる医療行為は限定的である。

③マレーシア...社会保障制度としては労災保険しか存在せず、公的医療保険制度は未成立である。一方政府が公平な医療アクセスを国家目標としていることもあって国庫から病院に補助金が支給されており、国民の窓口負担は非常に少額な場合が多いが、高度な医療行為

に対しては窓口負担が増える傾向にある。

④フィリピン...政府が運営している医療保険が存在する。財源は保険料(労使折半)と税収、資産運用による。病院や疾病の種類に応じて一定額が償還払いされており、近年保障内容が充実しつつある。

⑤シンガポール...中央積立基金(CPF)に個人口座を作り、雇用する企業と個人で積み立てを行う。大きな疾病には口座から医療費が支給されるが、風邪などさほど重度化していない一般外来診断や外来疾病については全額自己負担となっている。

⑥ベトナム...国が運営する医療保険が存在し国民皆保険を目指してはいるものの、加入率は7割以下であり、制度として未発達である。

⑦タイ...公務員、民間被用者、上記以外の全ての国民を対象とする保険がそれぞれ存在し、国民皆保険が実現している。ただし、保険料額や窓口負担率、保障内容などは保険の種類によって格差がある。

⑧インド...組織部門(政府や公社などの公的部門、又は一定数以上の従業員を雇用している企業のことを意味する)で働く企業労働者は、一定の所得に満たない者が加入できる従業員国家保険と、貧困層向けの国家医療保険制度に加入する資格がある。ただ、インドの労働者の9割を超える者は上記の保険に加入資格がなく、貧困層は伝統的な家族間の支え合いによってリスクを分散しているのが現状である。その一方富裕層は民間保険に加入し欧米並みの設備を備えた医療機関に受診できるなど、国内の格差が医療保険の分野にも現れてしまっている。

2-4 まとめ

以上から、先進国は様々な問題点は存在するものの、米国など例外を除いて公平な国民皆保険が成立している国々がほとんどであるといえる。一方発展途上国では経済の成熟度、社会の在り方に応じて医療保険の内容、加入率に差があることがわかった。例えばタイでは国民皆保険が成立している一方、インドでは9割以上の労働者が保険の対象外であるなど、地域によって成熟度が全く違っていた。この他上記で触れた国以外にも、アフリカを中心に医療保険制度がそもそも導入できていない国が存在することがわかった。日本政府としてもWHOと世界銀行と連携し、シエラレオネやガーナ、セネガル、カンボジアなどこれらの国々を対象に、国民の栄養状態などの基礎データの測定や財源となる税の徴収方法、社会保険制度づくりのノウハウなど現地のニーズに合わせて支援する取り組みを2017年12月から始めているそうである²。またこの作業によって、フランスと日本は非高福祉国の先進国という同じグループに分類でき、比較検討するのに適していることが再確認できた。

² 朝日新聞

3.公的医療保険の日仏比較

3-1 フランスの医療保険制度

(1) 制度の概要

フランスの医療保険は、職域保険の集合体といえる。被用者制度、自営業者に対する「自営業者社会制度(RSI)」、農業従事者など非被用者を対象とする「農業制度 (CCMSA)」 に大別される。このうち被用者制度は商工業に従事する被用者向けの一般制度と、船員、銀行員、鉄道などの公共事業従事者をはじめとした者が特定の企業や業種毎に加入する特別制度に区別することができる。退職した高齢者に限定した医療保険制度は存在せず、現役時代に加入していた医療保険にひき続き加入するいわゆる“突き抜け方式”を導入している³。

保険料の徴収については、現役労働者の場合負荷率 7.5%の一般社会拠出金を支払うと共に、賃金所得の 0.75%が医療保険料として徴収される。一方高齢者も年金などの代替所得の内 6.6%を一般社会拠出金として支払うものの、保険料の納付は免除されている。また事業者も被保険者の賃金の 13.8%分だけ保険者に納入することとなっている。このため高齢者は現役労働者よりも納入金額が抑えられているが、具体的な診療に対する保険料給付は現役労働者、高齢者の別なく同一である。ここで特徴的なのは、公的医療保険ではカバーしきれない治療も多いため、国民の 8 割を超える者が補助給付組織を利用していることである。この補助給付組織は共済組合、保険法典、労使共済組織の 3 つに分けることができ、それらに加入すると家計が実質的に負担する医療費は 10%未満となる⁴。しかしこの制度では公的医療保険には加入できても、補足給付組織には加入できない者が発生する。これらの低所得者は外来診療に対して 3 割の自己負担を課せられるため医療機関を受診することが経済的に難しく、結果的に医療アクセスを制限してしまうことになるだろう。また、フランスは前述の通り職域によって加入する公的医療保険が決定されるため、先天的な障害者などなんらかの事情で労働能力を有さず公的医療保険にさえ加入できない者が 70 万人存在すると言われている。このため、フランスでは疾病予防と治療を国内に居住する全て国民に対して平等に提供することを目的に「普遍的医療給付」という制度が 1999 年に新たに導入され、一定の所得要件のもと、自己負担なしに医療を提供することとした。

(2) フランスの抱えている問題点と制度改革の概要

フランスでは医療保険にかかる公費支出が高齢化などの結果増大していることを受けて、国家目標として医療保険に支出する金額に上限を設けている。具体的には全国医療保険金庫組合(UNCAM)が全国金庫の上位組織として位置づけられており、医療保険制度の内医療給付や薬剤の償還率の決定を行い、全国医療保険支出目標が遵守されるよう監督を行って

³ 松本(2015)102 頁

⁴ 財務総合政策研究所 49 頁

いる。この目標を確実なものにする機関として警告委員会も設置されており、目標値を0.75%以上上回ると判断された場合、政府や議会、全国金庫に対して必要な警告を行うことができるようになった。その後、2010年には公衆衛生政策の実行の他に、保険医療サービス供給の制御を行う機関として地域保険庁が発足した。この組織では前の目標が達成されるよう外来受診、社会医療部門、病院部門の3部門を包括的に管理しており、医療供給の適切な分配に努めている。また、2004年には補足医療保険組織全国連合(UNOCAM)が設立され、公的医療保険制度と補足給付組織との政策的連携関係を樹立させた。これによって、政府は補足給付組織の運営方針と軌を一にした政策を打ち出すことができるようになり、一部かかりつけ医制度の導入を中心とした医療アクセスの合理化や上に挙げたような医療費抑政策をより効果的に行うことができるようになった。この他には、補足給付組織の弊害として医療保険制度の恩恵を十分に受けることができない者が発生することは先に述べたが、その対応策として1999年以降、一般社会拠出金を引き上げる一方保険料を引き下げることで、生活困窮者も医療費の給付が受けられる体制を確実なものにしていった。

3-2 日本の医療保険制度

(1) 制度の概要:

日本の医療保険制度では1961年から国民皆保険が達成されており、現役労働者はそれぞれが雇用されている企業によって加入する保険が決定される。保険者としては自営業者や年金生活者、非正規雇用者などが加入する国民健康保険、中小企業の被用者が主に加入する協会けんぽ、大企業の被用者が加入する健康保険組合、公務員が加入する共済組合の5つが挙げられる。保険料負担率は加入する保険の種類によって様々であるが、基本的に6-10%の内を推移している。また、高齢者に対してはこれとは別の医療保険制度が存在する。まず65歳以上75歳未満の前期高齢者と呼ばれる世代は医療費の自己負担率、いわゆる窓口負担の割合が2割となり、75歳以上の高齢者に対しては後期高齢者医療制度が適用され、窓口負担は1割になる。ただし、現役労働者並みの所得を有する者に関してはこれらの制度が適用されず、現役世代と同じ3割負担のままである。この他の特殊な事例としては、9つの都道府県が未就学児の医療費を無償化しており、61%の市区町村が15歳以下のこどもの医療費を無償化する独自の政策を行う地方自治体がある。ただ政府としてはこれらの財源が国庫支出金によって賄われていることから、地方自治体が各々で決定した医療費制度の負担を国が行うのは医療保険制度を全国で同質なものとするべきであるという国の基本的方針に反するものであると考えており、親が不正に子どもの保険を利用して自らが使用する薬剤の処方を受けている事実も確認されていることから、国庫支出金の削減を2018年から開始した。それらの制度が全国規模で統一された制度となる可能性は低いだろう。

日本の場合財源としては国民が納める社会保険料を基礎としており、不足する分については政府が公費で補うことになっている。社会保険料は労使折半となっているものの定額のため逆進性を有しており、住民税や所得税以上の金額を負担している現役世代も多い。

(2) 日本の抱えている問題点と制度改革の概要:

日本の抱えている問題点として最も重要なことは、社会保険料に対する医療費給付額が凡そ倍になっており、社会保険料だけでは足りないため毎年特例法を制定することで赤字国債を発行することで財政補填を行っているということである。この赤字国債は日本の財政を圧迫している要因となっており、社会保障以外の分野の歳出費を減少させてしまう要因である。日本の保険制度は医療機関へのフリーアクセス、歯科治療までも保障する手厚い保障内容が特徴であり、WHO からの評価も高いが、この保障内容の厚さと急速に進行している少子高齢化が医療給付額を増大させている原因とされている。これに対処するため政府は社会保険料を増加させてきたものの、急速な支出費用の増加に追いついておらず、近年は消費税の増税によって安定化を図ろうとしているが、増税分が社会保障費に回されるのかは不透明である。また日本の政府は短期的な改革案ばかりを計画、実行するばかりで、長期的な改革案を実行に移せていない傾向にある。例えば 2000 年代当時の小泉内閣によって長期的計画として成立した基本方針「社会保障費抑制路線」も 2009 年の政権交代によって抜本的に見直しとなってしまった例もあり、超党派での合意形成が達成されていない。この他保険給付に関しても先進国の多くで導入されている償還払いではないためコストの見える化が実現されておらず、国民が自らに対する医療給付額がどれくらいなのか分かりにくいのと共に、欧州諸国とは異なり医療支出費の上限金額や目標金額が定められておらず、足りない分は公費から事後的に支出しているため政府も医療費給付や医療供給量を減らすための対策をとる必要性に迫られていないように感じてしまうなど、制度の特徴ゆえに当事者意識をもってコストを削減しようとする者が保険者側にも被保険者側にも存在しないのも問題の一つといえる。

雇用される企業によって加入する医療保険制度が違うところにも問題点を見いだせる。非正規労働者は就業時間が少なく、地方自治体が運営する国民健康保険に加入せざるをえない。しかしこれらの保険は一般企業が提供する保険よりも保障が手厚くないため、結果的に公的医療保険によって守られるべき社会的弱者が十分な保障を受けることが出来ないことがある。労働時間が 130 時間を境に労働者の種別が分かれていることから、この問題は「130 時間の壁」と言われることも多い。

3-3 日仏両国の比較表

ここまで述べてきた制度の概要を表にまとめると下表の通りである。なおこの表は財務総

合政策研究所編『「医療制度の国際比較」報告書(47-60 頁、203 頁)』を参考に作成したものである。

項目	日本	フランス
医療保険制度の財源	49.2%が保険料収入、一般財源は 36.4%	一般社会拠出金、国庫補助、たばこ税や酒税などの目的税もあり
医療保険における被保険者負担	患者負担は 14.4%	各疾病金庫が決定する。平均的には被用者が 7.55%、使用者が 6.65%
医療支出/GDP	8.20%	11.10%
人口一人当たりの医療支出	2474 米ドル	3449 米ドル
公的医療支出の割合	82.70%	79.70%
民間医療支出の割合	17.30%	20.30%

4. 考察

ここでは前章の日仏比較を基に、日本の医療保険制度改革のあるべき姿を考えようと思う。日本の社会保障制度は「親世代への孝行」や「扶養者の急逝などによる突然の生活困窮者を救済する」といった道徳心から生まれたという経緯もあり、長期にわたって非効率的な制度運営がなされてきた。もちろんその目的自体を否定するわけではないが、少子高齢化が進み税収の大幅増加が見込めない今、より効率的な運用なくして制度の存続は望めない。とるべき対策としては財源の確保と医療支出の抑制の二つに大別されると思う。

財源拡大の方策としては、中・低所得者の負担が多くなることを防ぐためにも、収入に関わらず定額課税となる項目の多い社会保険料の増徴より企業の生産活動を阻害することもない消費税を増税することが必要だと考える。消費税にも逆進性は存在するが、実質的に若年層から高齢者層に利益移動し、税額が個人の所得に関わらず一定である社会保険料の逆進性よりは緩やかなものである。

次に医療支出の抑制を考える。まず日本の公的医療保険制度の大きな特徴である広い保険適用範囲について、保障内容の見直しが必要である。一例として日本は歯科診療まで保険料給付の対象となっているが、これは世界的な基準からみれば大変特異である。このように補償の対象とする治療を再考する余地は大いにある。医療支出の適正化についても、日本は医療費支出額に目途をつけることなく結果的にかかった金額を公費から負担するというシステムを採用⁵している。このシステムも十分に財源があるならば実行可能であるが、効率化を目指す現在の状況からみれば杜撰な管理と言わざるを得ない。政府が薬剤価格を規制す

⁵ 尾玉(2018)143 頁

るなど対策はとってきたものの、国民世論や政府内の勢力関係、医師会との利害関係などを理由に根本的な問題解決は図れなかったことも多かった。一方のフランスは、全国の公的医療保険制度を束ねるための組織を新たに形成し、地域ごとに医療支出の目標額を定めてその範囲内で最大限の保障をしようと努力を続けている⁶。フランスの制度をそのまま日本に移入することは不可能なことであるが、日本も国民健康保険の財政運営が地方自治体毎になされていることを考えても、フランスのように管轄地域の医療供給体制を改善しつつ医療支出を削減していくための取り組みに効果があると思う。財政支出を健全化しなければ、制度の崩壊のみならず赤字国債の返済が国家の政策を縛り続けることになるため、早急な対策が望まれている。コストの見える化も医療費抑制には重要である。日本は償還払い方式を採用しておらず、一括して保険者が医療機関に保険料を給付⁷するため、将来的に医療保険を存続させるため給付額を減少させなければならないという事実を国民が我が事として受け止めにくい環境を作ってしまった。フランスをはじめとした欧州諸国は生活困窮者に統計によって必要と思われる費用を給付した上で医療受診に対して償還払いを採用している例も多い。一度保険料分を含めて被保険者に医療費を支払わせることで個人個人が医療費の過剰消費を抑えるようになるだろう。

このように、日本の医療保険制度は、欧州諸国以上に少子高齢化が進んでおり財政も健全であるとはいえないため、欧州諸国並みの長期的な視野に立った改革プランを早急に立てるべきである。医療支出が地方自治体を最小単位として行われており、職業に応じて加入する医療保険制度が決まっているところが日本とフランスの類似点であることから、フランスが 21 世紀に入って始めた医療保険制度改革は日本に示唆を与えてくれるものなのである。

参考文献

- ・尾玉剛士『医療保険改革の日仏比較:医療費抑制か、財源拡大か』明石書店、2018 年。
- ・笠木映里『社会保険と私保険:フランスの補足的医療保険』有斐閣、2012 年。
- ・加藤智章『医療保険と年金保険:フランス社会保険制度における自律と平等』北海道大学出版会、1995 年。
- ・厚生労働省『2018 年海外情勢報告』<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/19/> (最終アクセス 2020 年 4 月)
- ・財務総合政策研究所ホームページ「『医療制度の国際比較』報告書について」「医療制度の国際比較」<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk087.htm> (最終アクセス 2020 年 4 月)

⁶ 松本(2015)145 頁

⁷ 松本(2015)269 頁

- ・坂本圭「国際比較分析による我が国の医療費政策の課題」 http://www.kawasaki-m.ac.jp/soc/mw/journal/jp/2006-j15-2/17_sakamoto.pdf (最終アクセス 2020 年 4 月)
- ・シャン=クロード・バルビエ、ブルーノ・テ『フランスの社会保障システム:社会保障の生成と発展』ナカニシヤ出版、2006 年。
- ・松本勝明 編著 加藤智章 片桐由喜 白瀬由美香 松本由美 著『医療制度改革 ドイツ・フランス・イギリスの分析と日本への示唆』旬報社 2015 年。
- ・Wim Van Damme, “World Social Health Insurance: Strengthening Health Systems in Low-Income Countries”, *PLOC MEDICINE*, US National Library of Medicine National Institute of Health, March 2007 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1831747/#idm140153494281424title> (最終アクセス 2020 年 4 月)
- ・2017 年 7 月 12 日「朝日新聞 apital 医療・健康・介護」
<http://www.asahi.com/sp/articles/ASK7D03BZK7CUBQU025.html> (最終アクセス 2020 年 4 月)

スペインに学ぶ

日本の Intercultural city (=多文化共生社会)の在り方

What Is the Best Way to Live Together with Immigrants?

遠藤万里

1.はじめに

昨今日本において外国人労働者問題が頻繁に議論を呼んでいる。従来から「日本の外国人労働者政策は実質的には移民政策だ」という指摘が後を絶たない。「単一民族国家」言説に依った保守支持層への配慮から、政府与党は「あくまで移民政策ではない」という主張を貫くが、国連の定義に従い日本国内の移民数を見積もると世界第 7 位に達するとの見方もある。

そもそも、例え来日当初は就労目的で短期滞在のつもりであっても、日本人の配偶者に出会い家庭を持ち、結果的に定住しているというケースが多発するのはある意味当然である。そして実際に「移民化」した外国人が増加し続けている以上、どうせ将来的に本国に帰るから、と決めつけるのではなく、定住した場合に備えた対応が必要だと考える。そこで、今回は自治体の取り組みに焦点を当てる。中でも、欧州で進められている「Intercultural city」という取り組み（特にスペインのバルセロナ市）に注目する。

2.日本の移民政策

日本は島国であり、公用語が唯一日本語である上、文化的にも諸外国と異なる点が多いということもあり、「外国人は少ない」「移民はいない」というイメージが国民の中に浸透している印象を受ける。

しかし、20 世紀前半の歴史の経緯を踏まえれば明らかだが、第 2 次大戦後には相当数の韓国・朝鮮人や中国人が「外国人」として日本国内に居住することとなった。そして、1970 年代末からはそれ以外の外国人も流入してきた。在留外国人数は 1979 年には 77 万 4505 人だったが、1970 年代末からはアジアからの「興行」労働者やインドシナ難民らが流入し始めた。1980 年代後半から 1990 年代初頭までのバブル経済期にかけては巨額の貿易黒字による経済大国化や近隣アジア諸国の自国民出国制限の緩和なども背景に、労働者不足に対応して血のつながりをもとにした日系人と、「国際貢献」の建前に基づく研修生が、事実上外国人労働者として導入されて 1990 年には 107 万 5317 人で 100 万人の万台に達した。

¹ バブル崩壊後は一時停滞したものの国内に流入する外国人の数は増加しつづけ、2007 年には 200 万人の大台も突破し、東日本大震災後の減少も乗り越えて今や 300 万人に迫ろうとする勢いである。² とりわけ研修生については少子高齢化等に伴う依然とした労働力不足を背景に、対象の拡大等が繰り返され、2019 年 4 月には外国人労働者の受け入れ拡大を目的とした新在留資格「特定技能」を盛り込んだ改正出入国管理法が施行された。

国連/国際社会は「移住の理由や法的地位に関係なく、定住国を変更した人々を国際移民とみなす。3 カ月から 12 カ月間の移動を短期的・一時的移住、1 年以上にわたる居住国の変更を長期的または恒久移住と呼ぶ」としており、この定義に基づく日本の移民数は世界第 7 位の 273 万 1093 人であり（2018 年 12 月末）、日本の総人口の約 2.2% に当たる。一方、政府・自民党は「移民とは入国の時点で永住権を有するもので、就労目的の在留資格による受け入れは移民ではなく、日本に移民はいない」としている。

具体的には、在留資格別では、「永住者」77 万 1568 人、「留学」33 万 7000 人、「技能実習」32 万 3232 人、「特別永住者」が 32 万 1416 人である。特に留学・技能実習の増加が目立つ。更新不要な「永住権」を持つ外国人に限っても 109 万 3 千人程度である。

国籍・地域別では、中国 76 万 4720 人、韓国 44 万 9634 人、ベトナム 33 万 0835 人、フィリピン 27 万 1289 人、ブラジル 20 万 1085 人である。1980 年代半ばまで在留外国人全体の 8 割を超えていた韓国・朝鮮籍の「オールドカマー」は今や全体の 2 割未満で、代わりにベトナム人など「ニューカマー」の増加が目立つ。³

これらの数字を踏まえても、日本は移民受け入れ後進国の一つとして数えるべきであるのは明らかである。なお、幸いなことに、現在のところ際立った移民排斥の動きは見られていない（個人的には、在日コリアンの問題は純粋な移民問題ではないと認識している）。

3. インターカルチュラルリズムと多文化共生政策

日本に比べ移民の流入が早期から進行していたヨーロッパ、特にイギリス・オランダ・スウェーデンなどでは 1970 年代から 80 年代にかけて、〈多文化主義〉による移民の統合が進められた。これは、「定住外国人の存在の容認」「市民権の拡大」「文化的承認の拡大」「福祉国家への包摂」「『国民』への参加」などからなる。しかし 1990 年代になると、頻発する都市暴動などを受けて多文化主義や文化的多様性の増大が社会的結束を損ねる結果となり、結果としてコミュニティ間の隔離・不平等を拡大しているという批判が高まり、〈統合〉の

¹ 駒井（2006）p.19-22

² 法務省 在留外国人統計 p3

（<http://www.moj.go.jp/content/001237697.pdf#search=%27%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E4%BA%BA%E5%8F%A3+%E6%8E%A8%E7%A7%BB%27>）

³ 望月（2019）p.17-34; 法務省 「平成 30 年末現在における在留外国人数について」

（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html）

方向へと向かうことになった。そして 2008 年、欧州評議会の主導により「インターカルチュラル・シティ・プログラム」がスタートした。これは、「多様性を脅威ではなく、むしろ好機であると捉え、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする」ことを特徴とし、具体的には「多様性のアドバンテージの認識」「多様で調和の取れた環境整備/地域の多様性を反映した自治体・地域政策/人種が隔離されない混在した地域空間/柔軟で異文化に理解のある行政サービスの提供」「地域のメンバー全員がそれぞれの役割を認識しそのスキルを高め、活用できる地域づくり」を根本とする。移民の「よそ者性」は消失とする「同化主義」や移民の「よそ者性」は維持されるべきとする「多文化主義」のいずれとも異なり、移民の「よそ者性」は強調されすぎてはならない、とする点に特徴がある。2019 年 10 月現在でその趣旨に賛同する欧州地域内外の 136 を超える都市が増加している。⁴ 日本からは唯一浜松市が参加している。その要件は、「差別など、平等を妨げる障壁を克服する強い意識を持ち、すべての市民の権利と責任の平等を保証する」「多様性をきちんと認識することでその複雑さは少なくなり、与えられるチャンスが拡大する」「異なる背景を持つ人同士が交わることでギャップを埋め、一つになるというゴールに向け、諸問題の解決に取り組むことで市民同士の積極的な交流を促進する」の 3 つである。その実践の具体的な例を挙げると、単にいろいろな国の文化を披露するだけのイベントではインターカルチュラリズムとは言えず、それにより“交流”が生まれなければ意味がない、とされている。⁵

これに対して日本では従来から〈多文化共生〉という言葉がある。これは、1990 年代半ばごろから市民運動で用いられ、2000 年前後には自治体の外国人住民施策を体系化するうえでキーワードとなり始め、以降ホスト社会の視点に立って社会統合を目指しつつ、地域・自治体レベルの新たなローカル・シティズンシップの確立を志向する概念として重んじられてきた。具体的には、「マイノリティ住民の人権擁護」「国籍による差別的取り扱いの撤廃」「文化的多様性の承認」の 3 つに特徴づけられる。

これは一見〈インターカルチュラル・シティ〉と似通ったもののように見受けられ、実際に欧州評議会が日本の自治体の多文化共生政策を視察しシンポジウムを開く、というようなことも行われている。しかし、両者の最も大きな違いとして、〈多文化共生〉には「多様性によるアドバンテージの利用」ということが含まれていないということがある。実際、従来多文化共生政策として日本の地方自治体が行ってきたものの実態は、「外国人向け相談窓口の設置」「日本語学習のサポート」など生活支援の範疇に留まるものが大多数であるように感じられる。しかし、近年は外国人住民の存在を肯定的に捉えてその力を生かした〈多文化共生 2.0〉(バージョンアップした多文化共生)とでもいうべき動きが見られつつあるが、

⁴ Council of Europe “Intercultural Cities” (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>)

⁵ My Eyes Tokyo 多様性を活力にするために - 「インターカルチュラル・シティの最前線 - バルセロナの取り組みから - 」講演レポート (<https://www.myeyestokyo.jp/52167>)

母語維持教育や地方参政権の保障などの課題が依然として残されたままである。⁶

4.日本の地方自治体の事例

今回は、比較的歴史のある移民受け入れ都市、また〈多文化共生 2.0〉とでもいうべき事例が見られる先進的地域として、静岡県浜松市と東京都新宿区を取り上げる。

4-1 静岡県浜松市

比較的歴史のある移民受け入れ都市の一例として、静岡県浜松市が挙げられる。人口に占める外国人の割合は3.04%とさほど多い印象は受けないが、政令指定都市であり市全体の人口がそもそも大きいため、数としては24,460人の外国人が居住している。とりわけ、ブラジル人に限ると9千人を超え、全国の都市で最多となっている。

この背景には、1990年の改正入管法の施行がある。景気拡大の中で製造業を中心に労働力不足が深刻になる中、日系2・3世及びその家族が職種の制限なく就労できる「定住者」として来日できるようになり、輸送機器等の製造業集積地を中心に急増した。その一つが浜松市であり、1988年には28人だったブラジル人が1992年には6132人にまで急増し、2008年には最多の19461人を記録した（以降はリーマン・ショックにより減少）。そして、結婚や出産に伴い滞在の長期化が進む中で、地域社会において言語や生活習慣、文化などの違いから生じる摩擦や課題が顕在化した。これに対応するため、市の外郭団体である浜松国際交流協会を中心に、行政での多言語支援、拠点施設の開設、子どもの教育などへの取り組みが始まった。また、連携・発信事業として国内で唯一インターカルチュラル・シティ・ネットワークに加盟していることからわかるように、「外国人住民が持つ多様な文化やネットワークは地域の重要な資源である」という考え方の下、諸施策・事業が行われている。⁷

a フェスタ・サンバ

全国最多のブラジル人が居住することから、サンバフェスティバルを開催して「多文化共生都市・浜松」を全国に発信するとともに、日本人市民と外国人市民の交流促進を図る。昨年度は16000人、一昨年度は25000人が参加。来賓として在浜松ブラジル総領事を毎年招いている。⁸

b 日本人向け語学講座の開講

2019年度第2期は中国語、ポルトガル語、英語、フランス語、ベトナム語、インドネシア語、スペイン語、タイ語を開講。講師は日系ブラジル人や静岡大に留学中の院生など。

c 浜松市外国人学習支援センター

⁶ 渡戸（2019）p.188-203

⁷ 石塚（2016）p127-134

⁸ フェスタ・サンバ HP (<http://hamamatsu-samba.jp/>) より

外国人のための独立した全国初の学習施設。日本人と外国人がともに安心して暮らすことができるまちづくりのために、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるため、子どもから大人まで、総合的な学習支援を充実するための場所として開設。「外国人のための日本語教室」「日本語ボランティア養成講座」「異文化を学ぶ多文化体験スクール」「支援者のためのポルトガル語教室」の4つの柱からなる。2階には南米系外国人学校で始めて準学校法人認可を得た準学校法人ムンド・デ・アレグリア学校が入っている。⁹

d 就労支援

リーマン・ショック後に派遣の打ち切りなどが相次いで失職した外国人が増加したことを受けて、労働局や入国管理協会と連携して多文化共生センター内にワンストップ相談コーナーを設置し、市緊急経済対策事業として「求職者のための日本語教室」を開設した。さらに、介護人材の不足を背景に現場での実習も盛り込んだ「介護のための日本語教室」も開講した。さらに、社会福祉法人天竜厚生会と共同で人材育成プログラムも行った。¹⁰

以上の取り組みは日本においては先進的な取り組みと言えるだろうが、大きな問題点を抱えている。住民への浸透度である。

市が日本人住民を対象に2018年に行った調査によると、多文化共生センターの認知度はわずか9.4%にとどまった。認知度の高かったものとしては外国語版ゴミ収集カレンダー(36.5%)、広報はままつ外国語版(23.0%)、外国人学習支援センター(18.0%)だった。日本人である自分自身にとっても身近な、日常生活に直接的に関わる取り組みにしか気づけていない、という推察ができる。そもそも、「多文化共生」という言葉自体の認知度も2割弱にとどまっていることから、「市の媒体に外国語版がある」程度の認識にとどまっているのではないだろうか。

近隣の外国籍住民への印象については、どちらともいえない(50.8%)、親しみを感じる(20.2%)、親しみを感じない(13.0%)の順で、外国籍住民との付き合いについては、親しい(2.5%)、挨拶程度(35.7%)、ほとんどない(26.1%)、全くない(35.3%)であった。

「外国籍住民との相互理解のためにあればよいと思うこと」としては、異文化体験の機会(45.3%)、自治会活動など地域での交流(44.1%)、外国語言語学習の場(34.9%)など、既に浜松市国際交流協会が行っているものが上位にあがった。¹¹

また市による別の調査では、「若者がチャレンジできるまち」「子育て世代を全力で応援するまち」「持続可能で創造性あふれるまち」という市が掲げる3つの目標に即した21項目

⁹ 浜松市外国人学習支援センターHP (<http://www.hi-hice.jp/u-toc/index.php>) より

¹⁰ 堀(2011) p99-110

¹¹ 浜松市 HP「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」(<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/documents/2018houkokusyo.pdf>) p60-67

に対する満足度調査で、「外国人市民との相互理解や交流を深める共生社会づくり」の住民の満足度は下から 3 番目（10.0%）であった。¹²

4-2 東京都新宿区

浜松市に並ぶ「多文化共生先進都市」として、東京都新宿区が挙げられる。人口 34 万 7 千人の 12.1%に当たる 4 万 2 千人の外国人が居住しており人数としては全国の自治体で最多で、中国人(1 万 5 千人)・韓国人（1 万人）で大半を占める。新大久保の「コリアンタウン」などのイメージが先行しがちであるが、永住者・特別永住者の在留資格を持ついわゆる「在日朝鮮人」の割合は在留外国人全体の 2 割程度で国全体の 4 割と比べると低めである。

¹³この理由としては、日本最大の歓楽街である歌舞伎町を抱えておりそこで働く外国人が多いということがある。また 1983 年の「外国人留学生 10 万人計画」や 2008 年の「外国人留学生 30 万人計画」など国が教育・友好・国際協力の観点から外国人留学生を積極的に受け入れる方針を取る中で、大久保地域を中心に日本人学校が林立しているため留学生の数が増加していることもある。平成 29（2017）年当初では留学生が 38.4%で、国全体の 11.6%と比較して極めて多くなっている。それ故に、外国人の出入りが激しいことが区の課題となっている。¹⁴

区では、こうした外国人が多く住み暮らすことを区の特性として積極的にとらえ、地域振興部多文化共生推進課が中心となって、外国人住民に対する様々な政策を行い、国籍や民族等の異なる人々が互いの文化的違いを認め、理解しあい、共に生きていく多文化共生のまちづくりを推進している。

a)国際都市新宿・踊りの祭典

毎年 11 月に新宿文化センターで多文化交流フェスティバルを開催。各国の民族舞踊の発表、民族音楽演奏、ダンスのワークショップ、世界のエスニック料理の販売など多種多様な文化を体感することができる。¹⁵

b)しんじゅく多文化共生プラザ

外国人と日本人の交流の拠点として設置し、生活に必要な情報を多言語で発信したり、国際交流や多文化共生をテーマにした講座を開くなどしている。「交流スペース」「多目的スペース」「新宿外国人センター」（入国管理局のインフォメーションセンター）の 3 つから構成される。

¹² 浜松市 HP「平成 30 年度市民アンケート調査結果報告書 浜松市戦略計画 2018 について」
(https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/koho2/politics/simin_tyosa/h30/12.html)

¹³ 新宿区住民基本台帳 外国人住民国籍別男女別人口令和元年 9 月
(<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000268901.pdf>) より

¹⁴ 内野（2017）p54-69

¹⁵ 新宿文化センターHP (<https://www.regasu-shinjuku.or.jp/bunka-center/odorinosaiten/>) より

c)新宿区日本語教室

しんじゅく多文化共生プラザを含む区内 10 カ所で通年開講している。これは、日本語ボランティア養成講座の修了者が実際に日本語を教える場としての役割も果たしている。さらに、これ以外にも民間のボランティアによる日本語教室が区内各地で開かれている。¹⁶

d)多文化共生交流プログラム

区内で開催される文化イベントに出展し、多文化を紹介する出し物をしている。

なお、市のホームページでは上記以外にも様々な多文化共生の取り組みを紹介しているが、浜松市に比べて生活支援的な色彩が強いように感じられた。¹⁷

これらの施策に問題点があるとするば、どのような点であろうか。市が平成 27 年度に行った調査からいくつかのデータを紹介する。

近所の外国人との付き合いの程度としては、全く付き合いがない (44.9%)、挨拶する程度 (26.6%)、近所にいない (16.8%) など消極的な声が目立った。

近所に外国人がすむことについては、どちらともいえない (55.3%)、好ましい (22.1%)、好ましくない (16.9%) の順で、近所に外国人が住むことについて感じることは、ごみの出し方が心配 (47.6%)、大きな声や物音が心配 (35.4%) などの文化・生活習慣の違いからくる問題を懸念する声が上位に並び、次いで外国のことに興味を持つようになる (28.1%)、外国文化に触れる機会が増える (26.7%) などだった。

「多文化共生」という言葉については、知っている (20.8%)、聞いたことはある (40.3%)、全く知らない (37.2%) であった。これは平成 19 年度の調査の数字とほぼ同じである (それぞれ 18.3%,40.7%,38.9%)。

しんじゅく多文化共生プラザについては、知っていて利用経験あり (0.8%)、知っているが利用経験なし (16.3%)、はじめて知った (79.6%) で、これも平成 19 年度並みだった (それぞれ 0.3%,20.8%,77.1%)。

「多文化共生のまちづくりに向けてできること」としては挨拶など声をかけあう (58.6%)、気軽に話をする (28.3%)、交流イベントに参加する (23.0%) などが上位に挙がった。

「多文化共生のまちづくり推進のために区が力を入れるべきこと」としては、日本人と外国人との交流会やイベント(40.6%)、日本文化や生活情報を外国語で伝える (36.7%)、日本語教室 (27.3%) など、こちらも既に区が取り組んでいることが上位に挙がった。¹⁸

¹⁶ 藤田 (2008) p211-214

¹⁷ 新宿区 HP「平成 30 年度新宿区多文化共生関連施策一覧」
(<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000249873.pdf>)

¹⁸ 平成 27 年度新宿区多文化共生実態調査
(https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002063.html) より

4-3 都市の政策の課題

2 都市とも、比較的従来の生活支援的な〈多文化共生〉から脱し、近年は外国人住民の存在を肯定的に捉えてその力を生かした〈多文化共生 2.0〉或いは、〈インターカルチュラリズム〉的な要素を含んだ動きが見られつつあると言えるだろう。しかしどちらの都市においても、残念ながらその取り組みが実効性を伴っているとは言い難い。日本人住民の多くが「現在はあまり機会がなく関わっていないが、できることなら関わりたい」という意向を示している。そして、そのための方策として、既に自治体が行っている施策を提案している。ここに、情報の伝達不足が感じられる。またそもそも「多文化共生」という言葉の認知度がそこまで高くないのに、施設名やイベントのタイトルに冠したりすること自体に問題があるようにも思える。その上〈インターカルチュラリズム〉などという造語を挙げられたら一層日本人住民には縁遠いものになるだろう。

さらに、単なる「異文化体験」の域を出ていないのではないか、という疑問も残る。異文化体験ができること自体が市の新たな魅力として浮上するならば問題ないものの、その先にさらに移民の力を生かす方策はないのだろうか。

5.移民受け入れ後進国スペイン

今回比較対象としてスペインを選んだ理由は、この国が日本と同様に移民受け入れ後進国であるからである。

スペイン内戦で国土が荒廃する中、第二次世界大戦後 1970 年代まではラテンアメリカや北西ヨーロッパへ多くの労働者・知識人が移動した。しかし、1980 年代になると、石油危機で西欧諸国が移民受け入れを停止したこと、また民主化と EC 加盟によるスペインの国際的経済的地位の上昇もあり移民送り出し国から受け入れ国へと転換した。2000 年には 100 万人に満たなかったが、急速な増加を続け、2012 年には 540 万人にも達した。2018 年末で人口の 9.8%に当たる 457 万 2055 人の外国人が居住しており、国籍としては 68 万 2515 人のモロッコ、67 万 5086 人のルーマニアの 2 国が突出している。¹⁹

具体的な受け入れ方法としては、数度の規制厳格化はあるものの、正規の就労許可は閉鎖的であるため、観光という名目で入国し非正規滞在を持続する中で労働市場による需要や就労実績などで正規化を認めていく、という方針が実態として取られているようである。²⁰

この方法も注目に値するが、それ以上にスペインの特殊事情として、移民をめぐる社会紛争が際立って少ない（とされてきた）ことが挙げられる。例えば、近年の大きなテロとしては、04 年 3 月のマドリード、17 年 8 月のバルセロナのテロなどわずかしは見受けられない。

¹⁹ 梶田 (2008) p93-98

²⁰ 小井土 (2017) p221-251

²¹²²さらに、EU の世論調査によると、国の最重要課題として「移民」をあげたのは 2018 年春 6%、2018 年秋 19%、2019 年春(6 月)16%で、最近急増しているものの、マルタの 49%やベルギーの 28%、スロベニア・ドイツ・デンマークの 24%や EU 加盟国平均の 17%(全て 2019 年春の調査)を下回っており、(近年北アフリカからの入国が急増しているという事情も鑑みれば)比較的低水準で推移しているといえるだろう。²³2018 年の EU の別の調査でも、調査対象の 18 ヶ国中最多の 86%が難民の受け入れに同意している。²⁴

2019 年 4 月末のスペイン総選挙では、主要政党のスキャンダル発覚による不振もあり、極右政党 VOX が前回の得票率 0.2%から 10.3%にまで大幅に議席を伸ばし、初めて 24 議席を獲得した。それでも、全体的にみると未だに移民に寛容な国だといえるだろう。11 月の再選挙でも議席を 52 に伸ばすなど、躍進が続いているが、カタルーニャ州の独立問題も大きく影響しており、単に移民排斥の動きが強まった結果とは言い切れない。²⁵

この背景には、「30 年以上にわたりフランコ政権のファシズムが継続した歴史がありその経験を国民が共有している」、ということが言われている。

一方、これに対立する考え方もある。フランコ独裁政権において愛国主義的教育が長期にわたり継続された結果、「スペインこそ偉大」「スペイン語が将来の世界の公用語」「黒人は想像以上にひどい人種」といういわば「洗脳」がなされ、その影響から完全に抜け出すことがいまだできておらず、今も根強く残っているという指摘である。²⁶実際に、スペインにおいては特にサッカースタジアム内で相手チームの黒人選手に向けてスペイン人サポーターが人種差別的発言・行動をするという事例が目立っており、しかも長年改善されていないという。²⁷2019 年にも同様の事件が起きている。²⁸実際に、不法移民を標的とした襲撃も起きているようである。²⁹また、一時の経済危機から未だ回復途上であり、失業率は 15.3%、

²¹ 公安調査庁 HP「世界のテロ等発生状況」(<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html>)

²² 外務省海外安全情報ページ テロ・誘拐情勢 スペイン
(https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcterror_161.html)

²³ “Standard Eurobarometer 89,90,91”by European Commission
(<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215>)

²⁴ EL PAIS “Spain is the most welcoming EU country for refugees, survey finds”
(https://elpais.com/elpais/2018/09/21/inenglish/1537530658_492695.html)

²⁵ 日本経済新聞「スペイン総選挙、与党過半数届かず 極右第 3 党に」
(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO52011370R11C19A1000000/>)

²⁶ 大泉 (2007) p190-207

²⁷ 大泉 (2017) p145-149

²⁸ 『「サル」「奴隷」… 移民サッカー選手が差別語で差別に抗議』Newsweek 2019 年 6 月 3 日
(<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2019/06/post-12244.php>)

²⁹ INDEPENDENT “Fears of rising tide of racism after vicious attacks on migrant children in Catalonia”
(<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/catalonia-migrant-children-attack-racism-immigration-refugee-a8825621.html>)

特に若年層では 34.4%に達していて³⁰、先述の EU 世論調査では 51%が雇用問題を国の最重要課題だと認識しており、これは 28 カ国の平均の 21%を大きく上回り最大の割合となっている。これが、移民の社会統合を阻害しているが、それでも母国との経済格差などを原因に経済危機下でも流入のペースはさほど低下していない。³¹さらに、移民が安定的な職に就くための手続きが現在のスペインの法律の下では煩雑になっているという実態もある。³²

世論調査での移民に好意的な態度と、(場合によっては法律自体に表れている) 社会の場に残る人種差別。これらをどのように解釈すればいいのかは難しい。例えば、「表面上は移民に優しい姿勢を見せているが、サッカー場で見える姿こそ本性であり、『スペイン第一主義』的な考え方の下、貧民に手を差し伸べるとも言うべきメンタリティーで移民に優しく振舞っている」という考え方もあり得るだろう。その一方で、主に VOX らが主張する「移民が治安を脅かしている」という主張の火消しに躍起になっているバルセロナ市長の姿、また左派の彼女が先日の選挙でも市長に再選されている点³³などを総合的に判断すると、真に移民に寛容な国とも捉えられる。

今回は結論が出せないで、「一部のスペイン人は未だ『スペイン第一主義』だが、多くのスペイン人は現在では移民を仲間として社会に受け入れている。その具体的方策の一つとしてインターカルチュラリズムがある」という想定の下で進めることとする。ここでは社会政策に注目してみていく。

6.スペインの地方自治体の事例

今回はスペインの都市の中でも、OECD や日本の地方自治体からも注目されている先進的都市として、バルセロナ市を取り上げる。バルセロナ市の外国人人口は、2000 年から 2017 年にかけて 5.5 万人弱から 29 万人弱へ激増した。割合としては 3%から 17%にまで増加した。それに伴い、移民(難民)による犯罪も 2012 年から 2017 年で 200 件から 3400 件へと激増している。しかしながら、「移民は問題だ」と捉える住民は 2008 年の 15.1%をピークに年々減少し、2016 年には 2.7%にとどまっている。³⁴

この背景の一つとして、Intercultural city 政策があると考えられる。バルセロナ市の具体的

³⁰ 外務省 スペイン王国基礎データ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/spain/data.html>)

³¹ 楠 (2011) p107-113

³² The Guardian “It's about racism' - Spain's street vendors caught up in immigration row” (<https://www.theguardian.com/world/2018/aug/14/spains-street-vendors-at-centre-of-immigration-row>)

³³ THE LOCAL “Barcelona mayor reelected after beating separatist” (<https://www.thelocal.es/20190616/barcelona-mayor-reelected-after-beating-separatist>)

³⁴ OECD publishing “Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona” (https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-in-barcelona_9789264304062-en) p28,32,67

な方策として注目すべきなのは、「反うわさ政策」と「図書館の改革」の2点である。

a) 反うわさ政策

「移民が町の雇用を奪っている」などの根拠のないうわさに対して客観的証拠に基づいて反論できる「反うわさエージェント」を養成し、日常の市民生活の中で無知を取り除いていこうとする運動。

市民への聴き取りにおいて48.1%の人が共生の最大の阻害要因として「他者への無知・噂・ステレオタイプ・偏見」をあげたことから2010年の間文化(=インターカルチュラリズム)計画では「ステレオタイプから生きた知識へ」ということが課題の一つとして掲げられ、これを具現化するために編み出された。

市役所を調整役に様々なアクターを招いて計画が進められた。2017年の活動報告書によると「反うわさエージェント」としての直接的参加者が年間約5700人、さらにイベントなどを通じた間接的参加は3万名を上回った。³⁵

b) 図書館の改革

外国語で書かれた書籍を単に一コーナーにまとめて配置するのではなく、その本の内容に基づいてジャンルごとにスペイン語などの書籍とも混ぜて配置し、市民間の活発な交流を導く。地域に居住する各民族に対応した書籍を揃えたり、読み聞かせを行ったりすることが、異なる背景を持つ人同士の交流を促進し、異なるものの中に共通項を見出すことにつながる。つまり、図書館をインターカルチャーな場にする。³⁶

実際に、「移民は地域に貢献してくれるので積極的に受け入れるが、地価の高騰やバスの混雑など地域に悪影響をもたらす観光客には来てほしくない」という感情を抱いている人もいる。先の世論調査を踏まえてみても、単に行政側の一方的な思いだけでなく、それが市民の側にも浸透しているようにも見える。³⁷ただその一方で、複数の角度から描写された移民自身の姿や移民に対する市民の反応からは「移民は地域に貢献してくれるので歓迎」というより「地域に貢献してくれる移民は歓迎」なのではないかという疑念も抱かざるを得ない部分もある。³⁸³⁹この点については判断しがたい。

³⁵ 上野 (2019) p145-155

³⁶ 前出の My Eyes Tokyo の記事より。

³⁷ The Guardian 'Tourists go home, refugees welcome': why Barcelona chose migrants over Visitors" (<https://www.theguardian.com/cities/2018/jun/25/tourists-go-home-refugees-welcome-why-barcelona-chose-migrants-over-visitors>)

³⁸ The New York Times "Spain Took Them in as Migrants, but Scorns Them as Street Vendors" (<https://www.nytimes.com/2018/09/02/world/europe/spain-street-vendors-migrants.html>)

³⁹ Info migrants "Personal stories 'I fear Spain will not be the same in a few years from now'" (<https://www.infomigrants.net/en/post/14711/i-fear-spain-will-not-be-the-same-in-a-few-years-from-now>)

7. 〈多文化共生 2.0〉と〈インターカルチュラリズム〉

以上の具体例から導き出される、日本の〈多文化共生 2.0〉政策との差異は何であろうか。

最も大きいのは、単に「関心がある人に向けた国際交流の機会の提供」とどまらず、街中での反うわさエージェントの活動や図書館の改革等を通して、そのような取り組みに自ら進んで参加しようとはしない住民にもアプローチしようとしている点である。いわば、現地住民を「巻き込んでいく」姿勢が感じられる。活動に積極的な人は日本国内での様々な取り組みにも自ら率先して情報収集し参加しようとするであろうが、そうでない人にはいつまでもたっても情報が届かない。さらに、実際に移民や外国人に対して差別感情や偏見を抱いている人間が、日本で開かれているようなイベントに参加するようには到底思えない。反うわさ運動のように、日常生活において小さな差別・偏見の芽を摘んでいくことが肝要と思われる。そうでなければ、親移民の現地住民・反移民の現地住民・その中間層で分断と対立が生じるばかりであろう。今現在の日本では外国人労働者は日本人がやりたがらないようないわゆる 3K の仕事に従事していることが多く、「移民に仕事を奪われる」といったような反移民ムーブメントは起きていない。これは、悪質なうわさや移民へのネガティブなイメージが世間に広がるより前に手を打てるという明るい見通しをもたらす。しかし、在日コリアンへのヘイトスピーチに顕著にみられるように、いわれのない誹謗中傷や根拠のない「彼らは特権を享受している」という言説が拡がる姿は今の日本でも既にみられており、その矛先がどこに向いているかの違いに過ぎず、危険が迫っているともいえる。

また、「多文化共生」という言葉の意味さえ一般市民にはあいまいだということである。そのような状況下で「多文化共生社会を作ろう」などと言ってもうまくいくわけがない。ましてや〈多文化共生 2.0〉〈インターカルチュラリズム〉などといっても意味不明だろう。これからの多文化共生社会に不可欠なこの言葉を時には政府や自治体主導で広く市民一般に広げていくことが重要である。合わせて、インターカルチュラリズムの根本である「移民の多さを地域の特長として捉える考え方」を市民に根付かせていく必要があり、そのためには実際に「移民がいてくれてよかった」と感じる機会を日本人住民に持たせることが大切であり、国際交流の機会の増大、情報公開の徹底やその周知への一層の努力も欠かせない。

さらに、全体的に未だ「外国人の生活サポート」「国際交流」の色彩が強く感じられるため、一層深化した取り組みが求められる。比較的先進した地域である浜松市・新宿区でさえそうなのだから、他地域についてはなおさらである。

ただし、先に述べたように、スペインが移民受け入れにおいて完全に成功している国、と断言することもできない。今回は「比較的成功している」という仮定の上で進めてしまったため、その仮定が真に正しいのか、という部分の検証は、今後の課題としたい。

参考文献

1. 日本語文献

- ・石塚良明「多様性を生かしたまちづくりで外国人が活躍する社会へ」毛受敏浩編『自治体がひらく日本の移民政策』明石書店、2016年、127-134ページ。
- ・上野貴彦「移民をめぐる認識転換に向けた住民参加の拡大と継続ーバルセロナ「反うわさ」にみる間文化主義と公共圏の再編」『移民政策研究』第11号（2019年）、145-155ページ。
- ・内野桂子「新宿区の多文化共生施策の現状と課題」『専修大学法学研究所所報』第56号（2017年）、54-69ページ。
- ・大泉陽一『未知の国スペイン』原書房、2007年。
- ・大泉常長『激動の欧州連合（EU）の移民政策』晃洋書房、2017年。
- ・梶田純子「多民族国家スペイン」川成洋・坂東省次編『現代スペイン読本』丸善、2008年、86-98ページ。
- ・楠貞義『現代スペインの現代社会』勁草書房、2011年。
- ・小井土彰宏「スペイン 新興移民受入国のダイナミズム」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会、2017年、221-251ページ。
- ・駒井洋『グローバル化時代の日本型多文化共生社会』明石書店、2006年。
- ・望月優大『ふたつの日本「移民国家」の建前と現実』講談社、2019年。
- ・藤田ラウンド幸世「新宿区で学びマルチリンガルとなる子供たち」川村千鶴子編『「移民国家日本」と多文化共生論』明石書店、2008年、211-214ページ。
- ・堀永乃「多文化共生社会に資する地域の取り組みー浜松の事例」三田千代子編『グローバル化の中で生きるとは』上智大学出版、2011年、99-110ページ。
- ・渡戸一郎『〈多文化共生〉再考ー〈多文化主義〉と〈インターカルチュラリズム〉の狭間で』『移民政策研究』第11号（2019年）、188-203ページ。
- ・外務省「海外安全情報ページ テロ・誘拐情勢 スペイン」
https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcterror_161.html （2019年10月5日アクセス）。
- ・外務省「スペイン王国基礎データ」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/spain/data.html> （2019年10月5日アクセス）。
- ・カラム・ペイトン「『サル』『奴隷』..移民サッカー選手が差別語で差別に抗議」『Newsweek』2019年6月3日、<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2019/06/post-12244.php> （2019年9月20日アクセス）。
- ・公安調査庁「世界のテロ等発生状況」<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html> （2019年9月20日アクセス）。
- ・白石透冴「スペイン総選挙、与党過半数届かず 極右第3党に」『日本経済新聞』2019年11月11日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO52011370R11C19A1000000/>

(2020 年 1 月 13 日アクセス)。

- ・新宿区「住民基本台帳 外国人住民国籍別男女別人口 令和元年 9 月」

<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000268901.pdf> (2019 年 10 月 12 日アクセス)。

- ・「国際都市新宿・踊りの祭典」『新宿文化センター』

<https://www.regasu-shinjuku.or.jp/bunka-center/odorinosaiten/> (2019 年 10 月 12 日アクセス)。

- ・新宿区「平成 30 年度新宿区多文化共生関連施策一覧」

<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000249873.pdf> (2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・新宿区「平成 27 年度新宿区多文化共生実態調査」

https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002063.html (2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・徳橋功「多様性を活力にするために - 『インターカルチュラル・シティの最前線 - バルセロナの取り組みから - 』講演レポート」『My Eyes Tokyo』2016 年 1 月 18 日、

<https://www.myeyestokyo.jp/52167> (2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・『浜松市外国人学習支援センター』<http://www.hi-hice.jp/u-toc/index.php> (2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・浜松市「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/documents/2018houkokusyo.pdf>

(2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・浜松市「平成 30 年度市民アンケート調査結果報告書 浜松市戦略計画 2018 について」

https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/koho2/politics/simin_tyosa/h30/12.html

(2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・『フェスタ・サンバ』<http://hamamatsu-samba.jp/> (2019 年 9 月 20 日アクセス)。

- ・法務省「在留外国人統計」

<http://www.moj.go.jp/content/001237697.pdf#search=%27%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E4%BA%BA%E5%8F%A3+%E6%8E%A8%E7%A7%BB%27> (2019 年 9 月 29 日アクセス)。

- ・法務省「平成 30 年末現在における在留外国人数について」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html (2019 年 9 月 29 日アクセス)。

2. 英語文献

- ・Aasim Saleem, “Personal stories 'I fear Spain will not be the same in a few years from now'”, *Info Migrants*, January 24, 2019, <https://www.infomigrants.net/en> (accessed October 12, 2019).

- ・AFP “Barcelona mayor reelected after beating separatist”, *THE LOCAL*, June 16, 2019, <https://www.thelocal.es> (accessed October 12, 2019).

- Álvaro Sánchez, “Spain is the most welcoming EU country for refugees, survey finds” *EL PAIS*, September 21, 2018, <https://elpais.com> (accessed October 12, 2019).
- Council of Europe “Intercultural Cities”, <https://www.coe.int/en> (accessed October 12, 2019).
- Daniel Wittenberg, “Fears of rising tide of racism after vicious attacks on migrant children in Catalonia” *INDEPENDENT*, March 17, 2019, <https://www.independent.co.uk> (accessed October 12, 2019).
- European Commission, “Standard Eurobarometer 89,90,91”, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey> (accessed October 12, 2019).
- OECD, “Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona”, *OECD library*, July 26, 2018, <https://www.oecd-ilibrary.org> (accessed October 12, 2019).
- Raphael Minder, “Spain Took Them in as Migrants, but Scorns Them as Street Vendors” *The New York Times*, September 2, 2018, <https://www.nytimes.com/> (accessed October 12, 2019).
- Stephen Burgen, 'Tourists go home, refugees welcome': why Barcelona chose migrants over Visitors” *The Guardian*, June 25, 2018, <https://www.theguardian.com> (accessed October 12, 2019).
- Stephen Burgen, 'It's about racism' - Spain's street vendors caught up in immigration row” *The Guardian*, August 14, 2018, <https://www.theguardian.com> (accessed October 12, 2019).

EU 内の民族的マイノリティの経済事情と民族政策の考察

The Economic Situation and Political Strategies Regarding Ethnic Minorities in the EU

小川大志

1. はじめに

かねてから EU は、特にその規模を拡大するにしたがって国ごとの経済格差が広がってきていると指摘されていた。また、EU 域内には多様な民族が生活しているのも周知の事実であり、近年はさらに難民の流入などによってその度合いは増してきている。当然ながらこの流れは EU だけには留まらず、世界中でいわゆる「グローバル化」なる現象が進み、数多くの民族が入り交じりながら生活するようになってきているという現実がある。そんな中で、民族という切り口から経済面においてその生活を考察すると、どうしても格差が生じていることに気付かざるを得ない。私は、世の中には EU を国ごとにわけて GDP をはじめとする統計データを取って分析してきた資料は多いが、民族ごとに分けて考えるという視点は不足しているように感じている。EU はヨーロッパ連合という超国家的な組織であるうえ、今日民族問題がこれだけ大きく取り上げられていることもあり、あえて国という枠組みから外れて民族という視点から検討してみたいと考えた。特に少数民族などは歴史的に迫害されてきた歴史も相まって不利な現状に直面している。本レポートでは EU 内で、主に少数民族や移民といった弱者に目を向けながら彼らがどのような境遇にあって、行政はどのような施策によってその経済的不利を解消しようとしているのかを考察する。また、将来的にさらにグローバル化が進み、世界中に様々な民族が住むようになった時、各国がどのような政策をとれば効果的なのかを提言したい。

2. EU 内の民族とその現状

2-1. EU 内の民族分布

一口に民族といっても、どのように区分するのかは議論の余地がある。人種、宗教、言語、生活様式等様々な要因が絡んでくる問題であるし、結局は当事者意識によって決まるものではある。それを念頭に置きつつもここでは最も頻繁に使われているであろう 3 類型（ラテン系・ゲルマン系・スラブ系）に分け、これをヨーロッパにおけるマジョリティの民族として位置づけたい。ラテン系は主に西ヨーロッパ（スペイン・ポルトガル・フランス・イタリアなど）のマジョリティである。ゲルマン系はヨーロッパの北西部（イギリス・ドイツなど）の、スラブ系は東ヨーロッパのマジョリティとして分布する。その他の民族は、程度の差こそあるものの、少なくとも EU という大きな地域の中での人口比率は、小さいといって良い

だろう。ところで、ラテン・ゲルマン・スラブの3類型は言語系統によって分類したものであるが、同様に言語系統によって分類した民族であるにもかかわらず、この3類型に当てはまらない民族が大半を占める国も存在する。例えば、バルト三国に目を向けるとエストニア人はウラル語族であるし、ラトビア人やリトアニア人はバルト系民族(インド・ヨーロッパ語族ではあるがバルト語派)に分類される。このように、EUでマジョリティではないものの少数民族に分類するには無理がある民族が存在する点は注意しなければならない。

2-2. EU内の少数民族

2-1 で大まかな民族分布を述べたが、次に細かな分布、すなわち少数民族について言及していきたい。EU内に分布する少数民族は多数あり、多くの場合、一国内でその民族の分布が収まる場合が多い。例えば、バスク人やカタルーニャ人はその分布の大半がスペインである。しかし、特定の国に偏ることのない民族もいくつか存在する。例えば、一例としてはロマ人が挙げられる。

ロマ人とはいかなる民族なのだろうか。ロマ人は、様々な呼称で呼ばれることがあるが、日本ではメディアはロマ人、また、一般的にはジプシーと呼ばれることも多い。彼らの自称のうちの一つがロマ人であることと、ジプシーという呼び名には「歴史的に形成された差別意識ないし固定観念が抜きがたく染みついているという事実がある」²ことから、ここではロマ人という書き方に統一することにする。彼らの生活様式については「放浪の民」といった固定観念が非常に強いのだが、実際には定住生活をしている者が多い。彼らは放浪してきたのではなく、まわりの大きな経済に頼りながら、ロマ人ではない人との関係の中で生活を営んできた、というのがより正確なロマ人の捉え方といえるようだ。実際、かなり古い時代である1893年1月に実施されたハンガリーのロマ人27万人余りに対する実態調査では、96.7%のロマ人が定住しているというデータを得ている。

私は、以上に述べたロマ人の特徴は、決して特殊なものではないと考えている。固定観念と差別、人口などの実態の不明瞭さ、少数民族のためになる政策の遅れといった要素は、多かれ少なかれ他の少数民族にもあると推察される。こういった背景から少数民族が直面する大きな問題の一つが経済的不利である。2-3項ではそのことに絞って、詳しく分析していく。だが、2-3に進む前に、もう一つ確認しておくべき事項がある。

ロマ人は元々ヨーロッパに生活していた民族ではない。「中世に北インドから旧ロシア帝国/ソ連の一部と東欧に入った」¹民族である。いわば、当時の人々からすれば「移民」だったといってもあながち誤りではないのではないのか。ここで、今の世の中に目を向けてみると、EUに限らず世界中で移民という動きが活発化している。また、それに伴って差別や雇用に

¹ デーヴィッド・クローウェ『東欧・ロシアのロマ民族 ジプシーの歴史』共同通信社 2001年、5頁。

関するものなど様々な問題も発生している。したがって、私はここから移民も一つの少数民族として捉えて分析してみたい。これは、人によっては、今までの「少数民族」という固定観念から考えて、論点としてやや外れるのではないかと感じられるかもしれない。しかしながら、移民も少数民族も自身が属すると考える民族ではない民族の人々が多数である環境で生活し、少なからず経済的には不利な状況であること、加えて本レポートの目的が「将来的にさらにグローバル化が進み、世界中に様々な民族が住むようになった時、各国がどのような政策をとれば効果的なのか」を考察することであることを踏まえ、分析対象に含むことにした。ところで、移民の方々にまで少数民族という言葉当てるのが適切かどうかという議論を生んでしまいそうである。そこで、ここからは「民族的マイノリティ」という用語を用いていく。

2-3. 民族的マイノリティが抱える経済的課題

本項では、民族的マイノリティが実際に直面している困難のうち、特に経済的なものに焦点を当てる。民族的マイノリティの経済的事情を浮き彫りにするには、まず、EU 全体の経済事情を把握しておかなければならないだろう。

a. EU 全体の経済の現状

EU 内でイギリス・ドイツ・フランスなど北寄りの地域は経済的に発展しており、それと比較すると南や東ヨーロッパの国々は劣るとされる。この議論がどこまで裏付けのあるものなのかをデータを見ながら分析したい。一人あたり実質 GDP は、このある種の「常識」を強く支持するデータである。上位からルクセンブルク、デンマーク、スウェーデンと続き、EU 平均を上回る国々はイタリア以外全て北、あるいは西欧である。しかしながら、一人あたり GDP はたしかに国の経済の強さを測る材料であるものの、生活レベルの経済格差は見だしにくい。つまり、その経済の中で格差があると、たとえ GDP が高くても人々の生活が苦しいということは大いに起こりうる。また、所得事情と幸福度は関連すると言われているが、「幸福度は不平等によって下がる」(we show that a participant's subjective emotional state reflects not only the impact of rewards they themselves receive, but also the rewards received by a social partner)²ことが示されている。単に GDP を比較するだけでは、世界的な経済発展についての議論ならまだしも、本レポートのような、より小さい範囲に焦点を当てたテーマを扱う時には不十分だと考える。そこで、所得のジニ係数という社会全体の経済格差を測る指標に注目すると、前述の「常識」と違った側面が見えてきた。ジニ係数は、数値が大きいほ

² Robb B. Rutledge, Archy O. de Berker, Svenja Espenhahn, Peter Dayan & Raymond J. Dolan *The social contingency of momentary subjective well-being* (NATURE), June 13, 2016.

ど格差が大きい指標であり、ここでは最大を 100、最小を 0 とした値を引用する³。まず、EU 全体での所得のジニ係数は約 30 である。では、格差の小さい国々の顔ぶれはどうなっているのか。所得のジニ係数最低、すなわち格差が最も小さい国は東欧のスロバキア（ジニ係数 23）である。その後スロベニア（同 23）、チェコ（24）、フィンランド（25）と続く。GDP では優れていた各国は、ジニ係数では大きくばらつきが出る。最上位だったルクセンブルクは EU 全体のジニ係数より大きな値を出しているのだ。このように、ジニ係数という指標を見ると、北欧だから、東欧だからとかいう区切りはあまり意味がなくなってくる。同様の傾向は相対的貧困率の指標からも見て取れる。

b. 民族的マイノリティの事例

では、世界的に見れば発達した経済力を持つ EU だが、そこに暮らす少数民族の経済的現実を目を向けるとどうか。2-2 項で扱ったロマ人の事例に戻ってみると、「ロマなどの少数民族は、特に不利益な状況に置かれている。彼らの 3 分の 2 が失業しており、子どもの半分は幼稚園に通っていない。高校卒業までたどりつくのは 15% しかない」⁴という厳しい現実直面している。

少数民族についてのみならず、移民についても同様の事が言える。ここで裏付けとして、難民受け入れをはじめ、多くの移民を受け入れているドイツの例を見てみたい。ドイツでは「今日では全人口 8213 万 5000 人のうち 1556 万 7000 人（2008 年）、5 人に 1 人」が「移民の背景」（ドイツに居住している外国人、ドイツで生まれた外国人、ドイツ国籍取得者、帰還移住者、両親のうち少なくともどちらか一方がこれらに当てはまる人の総称）を持っている。そんな受け入れ体勢の進んだドイツであっても、「移民の背景を持つ国民の中途退学率は 13.3% で、“ドイツ人”（7%）の 2 倍、移民の失業率は 12.4% で、こちらも“ドイツ人”（6.5%）の 2 倍。ドイツ語ができない、十分な教育を受けていないなどの理由から就職できず、生活保護を受けて生活している移民が多い」⁵という現実があるのだ。

2-4. EU やその加盟国の民族政策

a. EU 全体における政策の概要

この項では、少数民族に対する EU 各国の政策を見ていきたい。前項までで見てきたように、民族政策は民族的マイノリティの声が届きにくいだけでなく、データが彼らの実態を反映しにくかったり、そもそも歴史を見るとマイノリティを差別しようとする政策が生まれてしまったりするなど、現代に至るまでなかなか課題を解決しきれないで来た。

³ 欧州連合日本政府代表部『EU における経済的格差の現状について』、2019 年 3 月。

⁴ 「格差を解消し経済成長を図る EU の対貧困政策」 *Europe magazine*, 2015 年 3 月 31 日。

⁵ 「移民問題とドイツの課題」 *NewsDigest*, 2010 年 10 月 29 日。

また、歴史的に民族的マイノリティを差別する、不当に扱うような政策が多く存在することも確かだが、今回の目的である将来的な民族政策の考察をするために、ここでは民族的マイノリティにとって、少なくとも意図的に不利にしているものではなく、問題の解決となる可能性を含む政策について取り上げることとする。また、移民に対する政策もこれに含むものとして考える。

現在、EU は全体としてはマイノリティ保護に動いており、加盟国にはそれを要求している。最大の根拠は、EU 加盟時に課せられる「コペンハーゲン基準」に「民主主義、法の支配、人権およびマイノリティの尊重と保護を保障する安定した諸制度を有すること」⁶が義務として明記されていることである。特に西欧諸国では、カタルーニャなど自治体的地位にあるマイノリティもあるなど、一定の動きは見られるとあって良いだろう。中央・東欧についても EU 加盟という誘因のもとこれらの制度を整える必要があり、これらの国々は「制度的にはマイノリティの権利保護の仕組みを整えてきたようである。マイノリティ民族を含む国は、差別禁止、言語の教育や使用の権利を定めている」⁷。また、「在住外国人の地方参政権を法制化した国」も「少なくない」。しかし、これらは必ずしも「民衆の理解、支持には支えられているとはいいがたく、タテマエに終わっているという指摘もある」⁸。実際、コペンハーゲン基準にはマイノリティそのものの明確な定義までは記していない。

b. 国ごとの政策の事例 一独仏の比較から一

次に、個別の国ごとの事案だが、ここでは先ほど例として扱ったドイツと、EU 加盟国であり経済規模、人口の規模ともに近い（人口はドイツが約 8302 万人⁹、フランスが約 6699 万人¹⁰、一人あたり名目 GDP¹¹はドイツが 48,264.01US ドルで世界 18 位、フランスが 42,877.56US ドルで世界 21 位である）フランスを比較してみたい。

まず多文化主義として知られるドイツの事例からである。戦後「ドイツは多くの難民を出したことへの反省と、多くの国に受け入れてもらったことへの感謝から難民を積極的に受け入れてきた」¹²という経緯が有名である。一方、その受け入れ体勢としての政策は不十分なままだったように感じられる。例えば、2-3. c 項で述べた、ドイツ語ができないといった現状はどうして生まれてしまったのかというヒントもこれまでの政策から見ることができ

⁶ 「格差を解消し経済成長を図る EU の対貧困政策」、前掲論文。

⁷ 大島美穂『EU スタディーズ 3 国家・地域・民族』、勁草書房、2007 年、206 頁。

⁸ 同上

⁹ 「ドイツ共和国基礎データ」、外務省 HP、2020 年 1 月 24 日。

¹⁰ 「フランス共和国基礎データ」、外務省 HP、2020 年 1 月 24 日。

¹¹ 「世界の一人当たりの名目 GDP (US ドル) ランキング」、世界経済のネタ帳 HP、2019 年 10 月 16 日。

¹² 四釜綾子「ドイツにおける移民・民族問題の現状」『高等学校 地理・地図資料』、帝国書院、2009 年 2 月号、1-3 頁。

る。一例として次のような事実がある。「かつて移民はその国への在住期間と比例して社会に統合される、つまり長く暮らしていれば自然に言葉も覚え、ドイツ化してくるだろうと考えられていた」¹³ため、ドイツ語教育などをおざなりにしたのである。結果、ドイツ社会になじめない移民が増えて、社会の分断を招いてしまった。この反省から、移民へのドイツ語教育を義務化したこともあったが失敗に終わっている。メルケル首相による 2010 年 10 月 16 日の「多文化社会を築こう、共存共栄しようという取り組みは失敗した。完全に失敗した」¹⁴という発言はその象徴と言えるだろう。ただ、注意しなければならないのは、これは移民政策反対という意味ではないことである。むしろ逆で、多文化社会を作って移民が移民で固まってしまう状況を避け、社会に溶け込めるようにする必要を感じての発言である。それを裏付けるように、現在でもドイツはメルケル政権下で移民政策を推進している。

次に同化主義の面が強いフランスの事例を見てみたい。フランスはドイツの多文化主義とは対照的に、あらゆる個人を、彼らの文化的背景の違いは考慮せずに、全てフランス国民として扱っている。移民はフランス人であることを強えられるから、「9 割以上の移民たちが、家庭内でも母国語ではなく、フランス語を使い、徐々にフランス人としてのアイデンティティを醸成していく」¹⁵。これは一見不寛容のように感じられるが、一方で、移民もフランス人だから「自由・平等・博愛」は彼らにも同様に適用され、人種や宗教による差別を許さない、という論理が成り立つ。

ここまで民族政策を対比してきたが、その結果の一つとして独仏両国の経済的指標を見てみたい。まず、前述したジニ係数の、2012~2017 年における変化¹⁶を確認する。ドイツでは 0.8 ポイントの増加、すなわち格差拡大が見られる一方、フランスでは 1.2 ポイントの減少、格差縮小となっている。また、相対的貧困率のデータでは、同期間でドイツは横ばいだったがフランスは減少し、EU 内第 6 位の低さとなっている。民族政策によってこれらの指標が変化したという因果関係を裏付ける根拠は十分でなく、当然他の要因も絡んでいるとは考えられるものの、このように、現在フランスの方が格差縮小に向かっているというデータは確かに存在することがわかる。一般に、移民は低所得になる傾向があるため、経済格差の縮小は、移民の経済的地位が徐々に上昇していることの暗示ととることもできるのではないか。

では、多文化主義という民族政策はメルケル首相が言ったように「失敗」で、我々はフラ

¹³ 同上

¹⁴ 『メルケル首相「多文化主義は完全に失敗」—今この発言に注目すべき理由』 *HUFFPOST*, 2017 年 1 月 23 日.

¹⁵ 『【移民の成功学・失敗学】フランス編 Vol.1 欧州最大の移民国家の光と影』 *The Liberty Web*, 2018 年 10 月 31 日.

¹⁶ 欧州連合日本政府代表部『EUにおける経済的格差の現状について』、2019 年 3 月。

ンスのような同化主義を取るべきというのが明快な解なのか。結論を導く前に、同化主義の負の側面にも注目しなければならない。2015 年 1 月に二つの大きな事件が起きた。週刊風刺新聞『シャルリー・エブド』襲撃事件とユダヤ食品店人質事件である。共にイスラム過激派の犯行で、新聞社襲撃事件の犯人はアルジェリア系フランス人である。実は、この事件には、「フランスの政策は北アフリカ人を市民として扱う一方、彼らの直面する人種主義と差別を無視する傾向があった」¹⁷という背景がある。それだけでなく、政党「国民連合」が支持を伸ばすといった現実、移民との間に大きな溝を生んでいるに違いない。このように、フランスの同化主義に基づく政策も課題はあるのだ。

3. 将来的な民族政策の提言

最後に、EU は、そして世界はどのような民族政策をとっていくべきかについて議論したい。多文化主義が功を奏したとは言えない現状と、移民が溶け込めないという最大の課題は同化主義によって一定の解決が見込めることを鑑みるに、同化主義的政策を軸として考えるべきではないかと私は考える。すなわち、マイノリティもその国の国民としてマジョリティと同様に扱い、その代わり差別を徹底的に排除するという方針である。加えて、フランスで起きた事件が、その「差別の排除」に失敗した結果だとすれば、その解決策を考えねばならない。今回の研究だけではこの課題に対する正答までは見つけることができなかった。そもそも、世界は正答を未だ見つけられてはいないが、ヒントはあるように思える。例えば EU 各国はコペンハーゲン基準を満たそうと奮闘した。ならば、この基準よりもっと明確にマイノリティを定義し差別を否定した基準を、国際的な組織（極端な例でいえば国連）の義務とする、ということは一つ考えられるのではないかな。

もう一つ提案したいのが、国というくくりで物事を見る政策を減らし、民族というくくりの政策を、国際的に協調しながら練ることだ。今回、文献調査をしていても既存のものは国ごとで見たデータばかりであった。しかし、例えばせっかく EU という組織があるのだから、それを利用して民族としての政策を共有する方がより効果的だろう。これは、先に述べた同化主義と逆行するように受け取られるかもしれない。だが、同化主義を取ることは、民族的背景を消すことではない。同化主義は、あくまでも民族的マイノリティをその地域の市民として認め、同等に扱うことに意義があるし、彼らのアイデンティティを潰すことは完全に行き過ぎである。民族というくりに着目することで行き過ぎた同化主義を防ぐこともできるし、一つの地域での事例を同じ民族の住む他地域に応用することもでき、一石二鳥ではな

¹⁷ 初岡昌一郎「失敗した多文化主義と同化政策—西欧における移民集団と社会の対立—」『オルタ広場』138 号、2015 年。

いか。

以上のように、私は同化主義的政策を軸に据えると同時に、民族にも絶えず注目することで行き過ぎた同化を防ぐというモデルを提案したい。

4. おわりに

今回のレポートを書くにあたって、私が最初に考えたテーマは「民族に注目した EU 内の経済格差」であり、民族的マイノリティに限定せず、EU を国という枠組みではなく民族という枠組みで見つめたいと考えていた。しかし、実際に文献調査を進める中で、民族的マイノリティが想像以上に経済事情に直面していることを知り、こういった人々への解決策を考えてみたいと考えるようになり、民族的マイノリティを中心とし、さらに政策の分析をテーマに入れた。フランスとドイツという EU を代表する 2 つの大国の民族政策がこうも対照的であることには驚いたし、それによって結果も異なっていたということは、政策のもたらす影響力を強く感じさせた。今回、今の自分の実力では政策と経済データの因果関係までは導けなかったため、今後さらに勉強してなんらかのツールを用いて分析してみたい。

参考文献

欧文献

- ・ Jeremy Druker, "Present but Unaccounted for," *Partin*, no.4 (1999), <http://www.geocities.ws/patrin01/unaccounted.htm>
- ・ Robb B. Rutledge, Archy O. de Berker, Svenja Espenhahn, Peter Dayan and Raymond J. Dolan, "The social contingency of momentary subjective well-being," *Nature*, June 13, 2016, <https://www.nature.com/articles/ncomms11825>

和文献

- ・ 「EU、ロマ人の統合促進へ国別戦略策定へ」『日本経済新聞』2011 年 4 月 13 日、https://www.nikkei.com/article/DGXNASGM0601M_T10C11A4FF1000/
- ・ 「【移民の成功学・失敗学】フランス編 Vol.1 欧州最大の移民国家の光と影」*The Liberty Web*, 2018 年 10 月 31 日、https://the-liberty.com/article.php?item_id=15061
- ・ 「【移民の成功学・失敗学】フランス編 Vol.2 フランス的平等から見る移民政策の歩み(後編)」*The Liberty Web*, 2018 年 12 月 1 日、https://the-liberty.com/article.php?item_id=15166
- ・ 「移民問題とドイツの課題」*NewsDigest*, 2010 年 10 月 29 日、www.newsdigest.de/newsde/news/featured/3074-840/

- ・欧州連合日本政府代表部『EUにおける経済的格差の現状について』2019年3月、
www.eu.emb-japan.go.jp/files/000462366.pdf
- ・大島美穂『EU スタディーズ 3 国家・地域・民族』勁草書房、2007 年。
- ・外務省 HP「フランス共和国基礎データ」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/france/data.html>
- ・外務省 HP「ドイツ共和国基礎データ」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/germany/data.html>
上記 2 つの外務省 HP については最終アクセス日 2020 年 4 月 8 日。
- ・「格差を解消し経済成長を図る EU の対貧困政策」*Europe magazine* 駐日欧州連合部の公式ウェブマガジン 2015 年 3 月 31 日、
<http://eumag.jp/feature/b0315/>
- ・金子マーティン『「ジプシー収容所」の記憶—ロマ民族とホロコースト』岩波書店、1998 年。
- ・四釜綾子「ドイツにおける移民・民族問題の現状」『高等学校 地理・地図資料』帝国書院、2009 年 2 月号、1-3 頁、
<https://www.teikokushoin.co.jp/journals/geography/pdf/200902/1-3.pdf#search=%27%E3%83%89%E3%82%A4%E3%83%84+%E6%B0%91%E6%97%8F%E6%94%BF%E7%AD%96%27>
- ・『世界経済のネタ帳』HP https://ecodb.net/ranking/imf_ngdpdpc.html
- ・『世界のテロ発生状況』公安調査庁、2020 年 1 月 18 日、
<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html>
- ・デーヴィッド・クローウェ『東欧・ロシアのロマ民族 ジプシーの歴史』共同通信社、2001 年。
- ・初岡昌一郎「失敗した多文化主義と同化政策—西欧における移民集団と社会の対立—」『オルタ広場』138 号（2015 年）、
<http://www.alter-magazine.jp/index.php?%E5%A4%B1%E6%95%97%E3%81%97%E3%81%9F%E5%A4%9A%E6%96%87%E5%8C%96%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E3%81%A8%E5%90%8C%E5%8C%96%E6%94%BF%E7%AD%96>
- ・『メルケル首相「多文化主義は完全に失敗」—今この発言に注目すべき理由』*HUFFPOST*, 2017 年 1 月 23 日、
https://www.huffingtonpost.jp/yuki-murohashi/merkel_b_9063112.html
- ・「ルーマニアにおけるスイスの支援活動 貧困にあえぐロマ民族 哀愁と希望のはざままで」*swissinfo.ch*, 2015 年 4 月 27 日、
https://www.swissinfo.ch/jpn/ルーマニアにおけるスイスの支援活動_貧困にあえぐロマ民族-哀愁と希望のはざままで/41396544

※特筆されていないものに関しては、URL 最終アクセス日は全て 2020 年 1 月 18 日

フランスと日本における過去の労働力の移動と現在の外国人労働者をめぐる 移民政策について

歴史的変遷から見る現在の移民政策と課題

International Labor Mobility and Immigration in France and Japan

Examining Issues in the Current Immigration Policy Through a Historical Lens

金丸晴香

1. はじめに

近年、国際社会では労働力の流動化が進んでおり、アジア、ヨーロッパ、北米、南米、アフリカなど、世界中の様々な地域間をたくさんの人々が行き来している。新たな市場の可能性を見出し、先進国から発展途上国に移動する雇用者や企業も増えてはいるが、数で見るとやはり多いのは、発展途上国から先進国への人々の移動である。これらの移民送出国としてよく挙げられるのは、紛争や部族間闘争により安全性が著しく損なわれている地域や、十分な賃金や働き口がなく生活の安定しない国々である。逆に移民受け入れ国としてよく挙げられるのは先進国である。先進国の中には少子高齢化により働き手不足に直面している国も多く、外国人労働者を労働力として積極的に受け入れている国も多い。

このような人々の移動が活発化する中で、特に先進国の中では外国人労働者の受け入れに対して様々な論争が繰り広げられており、偏見や差別、受け入れ体制の不安定さ、治安の悪化、言語の壁など、多くの課題を抱えている。これらの問題を受けて、ヨーロッパ有数の移民大国であるフランスは、社会同化政策など外国人労働者が社会に溶け込めるようサポートし、働きやすい環境づくりに向けた取り組みを行っている。一方、これらの問題に対して、全く異なるアプローチを取っている国も存在する。「人種のるつぼ」とも呼ばれるアメリカでは、トランプ政権が移民の強制送還制度や難民申請の要件の厳格化などの強硬姿勢を示し、移民の積極的受け入れを実質的に中止する方針を打ち出している。しかし、グローバル化が進んだ今、外国人労働者なしでは一国の経済は成り立たない。日本も決して例外ではない。日本はヨーロッパに比べ外国人労働者の受け入れがあまり多くない印象がある。その背景には、日本が島国で地理的に労働者が移住しにくいことや、英語が通じにくいという言語の壁、制度の手薄さなどがあると言われている。しかしバブル経済も崩壊し、急速に少子高齢化が進み労働力が不足している今、移民の労働力は日本にとって不可欠となっている。課題は山積みだが、今後の日本の経済発展において外国人労働者の受け入れは非常に重要な鍵となっており、早急に新たな取り組みが必要とされている。

本稿では、外国人労働者の受け入れについて対照的ともいえる移民大国フランスと日本の2カ国を取り上げ、それぞれの国における労働者の変遷についての歴史的な背景を分析

したうえで、両国の現在の取り組みや課題を比較し、今後の取り組みを考察していく。

2. 現在に至るまでのフランスの労働力の変遷と今後の課題

2-1 労働者の移動の歴史

(1) フランスから海外へ

フランスはヨーロッパの内陸にも海にも面する国家である。一時鎖国状態にあった日本とは違い、常に近隣諸国や海を越えて活発に貿易を行ってきた。歴史的に見て、フランスから海外への人々の移動で特に重要なのは、植民地化と三角貿易のための移動である。

フランスは古くから欧州有数の経済大国であり、イギリスと競う列強の一つであった。帝国主義政策を打ち出し、北米ではアメリカとカナダの一部を、アフリカでは大陸横断政策を取りアルジェリアやチュニジア、モロッコを、東南アジアではベトナムやラオスなどのフランス領インドシナ以外にもシリアやレバノンをと、世界各国に数多くの植民地を持っていた。特にアメリカ大陸では、黒人奴隷の安価な労働力を利用し資産を蓄えようとする人だけでなく、宗教戦争でカトリック国のフランスで迫害された新教徒の人々も移住した。人々は自由、開拓、資産など様々な目的をもって「新大陸」へと移り住んで行ったのだ¹。

国としてのフランスの海外進出の目的は、奴隷貿易などの取引によって利益を上げることや、イギリスに対抗し国力を高めることなどが主なものであり、余剰労働人口に働き口を作るためでは決してなかった。しかし世界各地に植民地を持ったことで海外移住がより容易になったため、多くのフランス人が植民地国に渡った。あまり知られてはいないが、現在移民受け入れ国であるヨーロッパの多くの国々は、昔は約 6000 万人もの移民を世界各地に送った移民送出国であったのだ。また、これらの植民地化はこの時代に留まらず、現代のフランスをめぐる移民問題にも確かな影響を与えた²。

(2) 海外からフランスへ

ヨーロッパでは、キリスト教の隣人愛の精神からか、「世界市民」という人種や国籍、宗教などの背景の差異によらず人として尊重される社会の実現を目指す考え方があり、フランスをはじめとした多くの国々では、19 世紀頃には既に移民の受け入れが始まっていたと言われている。フランスは他の欧州諸国に比べ移民の送出より受け入れが多い国であるが、少なくとも 1830 年には、フランス社会には移民が存在した。フランスが早くから移民を受け入れ始めた背景には、もちろんフランス革命の「自由・平等・博愛」の精神もあるが、出生率の低下や戦争による人口減少という現実的な理由もある。特に第一世界大戦後は多く

¹金井雄一・中西聡・福沢直樹編『世界経済の歴史ーグローバル経済史入門』名古屋大学出版会、2017 年 184-187 頁

²宮島喬『ひとつのヨーロッパいくつものヨーロッパ』東京大学出版会、1992 年 58-67 頁

の若者の命が犠牲となっていたため、積極的に移民を受け入れることで人口の低減を改善しようとしていたのだ。第二次世界大戦以降の 1945 年から 1975 年までの 30 年間はフランス経済が大きな発展を遂げたため「栄光の 30 年」と呼ばれているが、その時期は経済が発展したため安価な労働力の需要が高まり、移民の流入が本格化していった。この当時のフランスには、アフリカなどの旧宗主国だけでなく、フランスに比べると貧しかったイタリアやスペイン、ベルギーなどの周辺諸国からも多くの人々が移住していた。ヨーロッパ人であった彼らに対しても、フランス国民からの反発はあったが、アフリカやアジアの人々ほどの強い反発ではなかった³。特にアフリカやアジアの移民に対してはそもそも人種が大きく異なるという点から、社会問題などで多くの懸念があった。しかし受け入れが止まることはなく、戦後数十年のフランスの人口増加の約 40% は移民に依拠していたとまで言われている。1970 年代に入ると、移民をめぐる社会問題や第一次石油危機による影響を受け、ヨーロッパ諸国には次々と外国人労働者の受け入れを停止する流れができ、フランスも 1974 年には受け入れを停止した。しかし政府のこの対応は多くの人々、特に外国人労働者の人々から反発を受けたため、受け入れ停止の制限は緩和され、再び外国人労働者がフランス国内に流入した。1974 年以降移民の激増は落ち着いたが、現在も政府は様々な政策を打ち出し移民の受け入れを続けている⁴。

90 年代に入ると、EU 域内では移民の人権に対する人々の関心がさらに高まっていった。1992 年のマーストリヒト条約、1997 年のアムステルダム条約を経て、1999 年のタンペレ欧州理事会では EU 市民と EU 域内に住む移民が同じ権利を持つための統合政策が必要だと発表された。その後は「第三国民」として移民の権利を保護する動きが EU 全体で広がっているが、統合政策の浸透度は国によって差がある⁵。

2-2 フランスにおける現在の外国人労働者と移民政策

(1) 欧州最大の移民国家の移民政策

フランスでは、現在も多くの移民が生活している。戦後すぐは EU 域内からの移民が多かったが、最近では特に旧宗主国であった北アフリカのアルジェリア、モロッコ、チュニジアからの移民が増えてきている⁶。下表 2-1 では、2013 年のフランスにおける移民の出身国の上位 5 カ国のうち 3 カ国をこれら旧宗主国が占めていることが分かる。その他ポルトガルやイタリア、スペインなどヨーロッパ南部のフランスよりも経済的に貧しい周辺諸国から

³稲葉佳子「ヨーロッパの移民事情」『欧州の移民コミュニティ見聞録』（2001）

⁴Thomas Henry Elkins, John N. Tuppen, "France: Immigration" *Encyclopedia Britannica*

⁵佐藤俊輔『人の国際移動と EU: 地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』法律文化社、2016 年 65 頁

⁶United Nations, International Migration Report 2017: Highlights (2017) Pg.14

の移民や、ロシアからの移民も多い⁷。

(表 2-1) 2013 年のフランスにおける移民の出身国

Migrant stock by origin (2013)

Top 5 countries or areas of origin	Total
Algeria	1 406 845
Morocco	911 046
Portugal	629 118
Tunisia	382 129
Italy	361 475
Total	3 690 613

〔出典〕 UNICEF, France Migration Profiles, 2014.

フランスはヨーロッパの中でも移民を受け入れ始める時期が早かったため、伝統的な移民政策の基盤は整っているが、政策は年々変化している。戦後から 2000 年初頭までは、フランスはフランス革命で培われた「すべての個人は法のもと平等である」という平等理念のもと、「移民の人種・民族・宗教などを特定せずに移民を受け入れ、同一のフランス人として統合していく」という共和主義的政策を取っていた。そのため、フランスへ移住する外国人は国籍や宗教にかかわらずフランス市民になれた。1980 年代からは国内での反移民感情が加速し、また移民の受け入れが実質停止しており、移民の受け入れに対し積極的とは言えない状況もあったが、同時に共和主義のもと、移民への差別の是正や移民の権利の保証など、移民のフランスでの生活を改善するための政策も多く取られた。しかし一方で、宗教は私的領域においては自由だが、公的領域に持ち出すことは原則禁じられるなど、多くの制限が存在した。1989 年には、イスラムの女子生徒が学校にスカーフを巻いていったところ、拒否され外すよう要求される「スカーフ事件」も起きた。そのためフランス政府の移民政策への姿勢は移民、特にイスラムの移民からの反発を受けており、またこの共和主義によってむしろ EU 域内の移民と EU 域外の移民との格差が拡大していったという見方もあり、2002 年までのこの政策は空想上の平等にしか過ぎないという意見もある⁸。

これらの背景を受け、2003 年以降サルコジ大統領の下、大きな移民政策の転換が行われた。通称サルコジ法とも呼ばれる選別移民法では、家族移民が制限され、経済移民が優先的

⁷International Organization for Migration (IOM), (2018) World Migration Report 2018

⁸白井成彦「フランスにおける 選択的移民政策への移行の要因 ―EU の影響力拡大による『共和主義の変容』と 『フランス社会の右傾化』―」（2017年）

に受け入れられた他、統合という名のもとで同化圧力が増大し、不法移民の追放も強化された。その後 2006 年からは未熟練労働者の受け入れが抑制され、代わりにフランス経済への貢献度の高い高技能外国人労働者を積極的に受け入れるという選択的移民政策がとられ、旧来の共和主義的政策とは異なる性質の姿勢を見せるようになった。しかしこの政策には国内外で多くの反発があり、フランスの社会党や緑の党、共産党などをはじめとする野党は、この政策を「フランス経済にとってプラスとなる外国人しか受け入れなくなり、フランス革命以来の“自由・平等・博愛”の精神とは相容れない」ものだと批判している。モラルを優先するか、社会の安定を優先するか、あるいはどちらも取るか、フランスは非常に難しい選択を迫られている⁹。

現在、マクロン大統領は 2019 年 10 月までに 100 万人の難民を受け入れることを目標に、基本的に受け入れる姿勢でいる¹⁰。また、共和主義の考え方は決してなくなった訳ではない。フランスは現在も外国人労働者が暮らしやすい社会づくりのために数々の政策を行っている。その中の代表的なものが、「社会統合政策」である。これは外国人労働者の国籍所得に尽力し、また市民・言語教育も推進することで、移民社会ではなくフランス社会に同化しやすいようにする政策である¹¹。この政策の背景には、フランスでいう平等が、すべての人を同質、すなわちフランス人とする考え方がある。残念なことに、この社会統合は成功を収めているとはいいがたく、理想とは程遠い現実がある。移民の生活を向上させるために作られた同化政策は、ときに大きな圧力となり、さらなる差別や分断意識を生むこともあるのだ。

(2) 不法滞在者

北アフリカからの移民の多くは、フランス語で「サンパピエ (*sans-papiers*)」と呼ばれる不法滞在者である。サンパピエはおよそ数十万人に上ると言われており、フランス社会で大きな問題となっている¹²。彼らは避けられがちな建設業、土木業、清掃業、飲食業などの重労働に従事しており、低賃金で働いている。不法滞在者には、正式な難民認定までの時間を待つほどの余裕がなかったり、家族を母国に待たせていたり、難民認定を受けられない理由があるが、公平性の面も考慮すると取り締まりの必要性がある。政府からの正式な認可を受けずに入国する人が増えれば、政府は国内にどのような人物がどれだけの数いるのか把握できない。ここ数年テロの脅威にさらされ続けている現状を踏まえると、そのような状態

⁹独立行政法人労働政策研究・研修機構（2006）「新移民法案提出：移民の選別と社会統合政策の強化へ」

¹⁰独立行政法人労働政策研究・研修機構（2017）「移民・難民に関する法改正」

¹¹同上

¹²独立行政法人労働政策研究・研修機構「不法滞在者、一部合法化も違法労働への罰則を強化」（2010 年）

で国の治安を改善することはできないだろう。また不法滞在者の多くはパリの運河沿いにテント村を作っており、公道の不法占拠も目立っている。マクロン大統領の率いる共和国前進（LREM）は先述のように基本的に難民を受け入れる姿勢でいるが、このような理由から不法移民や経済移民への規制は厳格化していく方針だ。2018 年 4 月には難民関連の規制を強めるために、難民申請の期限を早め、不法移民の拘留期間を倍にし、不法入国は禁錮 1 年の刑が与えられることが発表された¹³。フランスのこの政策には、国内外で賛否がある。賛成派の人々は不法滞在者の取り締まり強化は治安の改善やフランスのナショナリズムを保つことに繋がると主張している。しかし反対派の人々は、サンパピエ労働者が人手の足りない産業を支えており、フランス経済に大きな影響を与えているという認識を持っている。実際フランス国民の過半数以上は、不法滞在者の状況も考慮せずに違法とみなすことに反対している¹⁴。

フランスはアメリカのような強硬手段を取っている訳ではなく、フランス国民と移民の双方のことを考えた政策を行っているのだ。そのうえ、年々厳しくなっているものの、不法滞在者へのこのような対応は 20 世紀からも国外追放、国外退去、領土立ち入り禁止という形で行われていたことである¹⁵。だが、特に人権問題への関心が高まっている今、不法滞在者や不法移民をどう対処するかについて慎重な姿勢を取る他ないだろう。

（3）移民をめぐる社会問題

フランスは多くの移民を受け入れているが故の問題を多く抱えている。まず一つは偏見や差別である。フランスは、2015 年 1 月のシャルリー・エブド襲撃事件で、ムハンマドの風刺画を掲載しイスラム教徒の反感を買っていたフランスの新聞社が、イスラム過激派の犯人によって襲撃され 17 名が犠牲になって以降、イスラム過激派や移民の子孫によるテロが多発している。シャルリー・エブド事件の犯人はイスラム過激派のチュニジア系フランス人であった。2015 年 11 月のパリ同時多発テロ事件という、パリの市内と郊外の商業施設で複数の爆発を起こし、130 人の死者と 300 人以上の負傷者が出た凄惨な事件の犯人も、2016 年 7 月のニースでトラックが花火後帰途へつく人混みの中を 2 キロに渡って暴走し、84 人の死者と 202 人の負傷者を出したトラックテロ事件の犯人も移民をルーツに持つ人々であった¹⁶。フランス国内では移民を危険視する声もあり、イスラム過激派のテロがフランスで多発するのは全人口の 1 割程度をムスリムが占めるという人口構造にあるという意見もある。もちろん移民やイスラム教徒だからといって危険な訳では決してない。しかし、事件が

¹³独立行政法人労働政策研究・研修機構（2017）「移民・難民に関する法改正」

¹⁴同上

¹⁵高山直也「フランスにおける不法滞在者の隔離措置の変遷」（2007）37-38 頁

¹⁶公安調査庁「世界のテロ発生状況」（2019）

多発している以上、人々の偏見は避けられなくなっている。これらの間違った偏見や差別意識によって、十分な雇用の機会を与えられない者や、住居選びの際に差別されてしまう外国人労働者も多い。また、移民の子供たちの中にはいじめに遭ってしまう子供も多い。フランス人の 57%が「移民の数が多すぎる」と感じており、また 10 人中 6 人が「移民の受け入れはフランスにとって悪影響である」と感じているという統計もある¹⁷。フランスでは EU 域外の移民の中でもとりわけイスラム系の移民に対する差別が大きいのだが、移民自体を不要な存在と考えてしまう人々も中にはおり、反移民感情が未だに強く存在しているということを認識せざるを得ない。

偏見や差別はすぐには変化させられるものではないかもしれないが、一刻も早い取り組みが必要だ。その一例として、フランス人とイスラム教徒の人々とのアイデンティティの共有がある。十字軍遠征を始めとする宗教戦争で、両者は歴史的に見ると長年争ってきた関係にあるうえ、キリスト教とイスラム教は当然だが、信仰の習慣に違いがある。例えば、カトリック国フランスの中でイスラム教徒の人々のアイデンティティを尊重するためには、モスクや礼拝堂などが必要で公共の場の共有が必要であるし、ハラールなどイスラム教の習慣への理解も必要である。しかし、この理解を進めれば、両者間の誤解や溝を緩和していくことは十分可能であるはずだ¹⁸。だが実際、宗教を超えての理解は簡単なものではない。先ほど 2-2 で述べた「スカーフ事件」でも、いかにこれが困難なことかが示されている。スカーフ事件では、フランスの個人の平等を守る為宗教は私的領域に留めるよう求める同化政策と、イスラム教徒の自分たちの信仰とその習慣を守りたいという宗教観の二つが対立した。どちらも正当性を持った意見であり、どちらかだけが正しいということはないはずだ。しかしこの事件を受け、メディアの一部は、イスラム教徒をフランス人としての同化政策に反発する挑戦的な勢力だと印象付けるような報道を行った。また、極右政党 FN もこの事件を利用し反移民を掲げ、その中でイスラム系移民をテロと結びつけるなどし、イスラム教徒を危険な存在だという印象を人々に植え付けた¹⁹。この結果、イスラム教徒やアラブ系の人々はさらなる差別に遭ってしまっているのだ。どちらも一概に間違っているとは言えずどちらの主張にも正当性があるため、両者の溝を狭めることは極めて難しいのだ。

一方で、移民政策がテロへの脆弱性を高めているという意見には、否定できないところがある。移民を積極的に受け入れたのは良いが、現在移民の多くは十分な雇用にありつけない。フランスはイギリスやドイツに比べて失業率が 8.7%と遥かに高く、雇用市場には入

¹⁷The Local France. 2016. *The Local*, "Majority in France against immigration"

¹⁸Riva Kastoryano, *Negotiating Identities*. Princeton University Press, 2002 Pg.280-297

¹⁹宮島喬『移民社会フランスの危機』岩波書店、2006 年 149-154 頁

りにくく流動性も低い²⁰。移民の多く暮らす *banlieue* と呼ばれる郊外では、若者の失業率が40%近くであると言われており、都市と郊外の間で著しい経済格差があるとも言われている²¹。理由としては、フランス人に比べて移民は高水準の教育を受ける機会が少ないことが挙げられる。これには移民の人々は低賃金で働くことやそもそも職に就けない人が多いことから貧しい家庭が少なくなく、十分な教育資金を賄えないことも影響している。だがそれだけが理由ではなく、移民への差別も彼らが十分な教育を受けられないことに大きく関係している。先述したように、フランスでは移民を良く思っていない人も多い。特にアラブ系の移民の子供たちは近年のテロの影響もあり、「危険」だという認識を持たれてしまうことが多い。誤った認識がいじめにつながり「イミグレ」という差別用語を投げかけられるなどし、学校に通いにくくなることもよくあるという。また、フランスの教育はフランス語の習得を必須としているため、移住したばかりの移民には負担となりやすい。これらの結果、学びへの意欲が低下し学業失敗率が高くなり、移民の人々はフランス人に比べて雇用の機会が少なくなってしまう。社会統合が直接平等とは結びつかず、社会からの隔絶も相まって、移民の多くは疎外感を感じてしまっているのだろう。この社会的疎外感がテロを誘発しているのではないかという意見もある²²。テロはその危険性の他、このような分断の意識から生まれ、また新たな分断を生むという悪循環を生み出すという社会的な性質もっており、それ故非常に大きな問題なのである。

移民のゲットー化も治安悪化につながる大きな問題である。移民の中には同化を自ら拒否する者も少なくない。社会から隔絶された彼らの多くはジプシーという放浪者になり、スリや置き引きなどの軽犯罪に加担しフランスの治安を悪化させてしまう。フランスは社会統合政策をとり、外国人労働者が暮らしやすい社会づくりを目指し、治安の改善に努めている²³。例えば、学業不振を改善するため政府は親の失業率や生活保護を受けている割合の高い地域を「優先教育地区」(ZEP) に設定し、ZEP 内の学校には財政面と教育面の両方で援助を行っている。また、フランス語がまだ流暢でない移民の子供たちのためには特別学級を設けている学校もある。このような優先教育政策を行うことで、社会的な理由により十分な教育を受けられない移民の人々を支援している²⁴。

2-3 今後の課題

フランスにおけるもっとも大きな課題は、イスラム過激派によるテロへの対処とその偏

²⁰Trading Economics 「フランス - 失業率」(2019)

²¹SEVRAN, "Forgotten in the banlieus" *The Economist* (2013)

²²宮島喬『移民社会フランスの危機』岩波書店、2006 年 155-156 頁

²³Thomas Henry Elkins, John N. Tuppen, "France: Immigration" *Encyclopedia Britannica*

²⁴鈴木規子「フランス移民の学校教育」2010 年

見の払底である。アメリカのように単純に移民の受け入れ数を激減したり、今いる移民を強制送還したりすることで改善できる問題ではないだろう。社会統合政策をもう一度見直し、どのようにしたら社会的格差が縮まり、疎外感を感じる人々が減るかを再考すべきではないだろうか。フランスは大国だが、ヨーロッパ内で特別裕福な訳ではない。それを踏まえたうえでの対応が求められる。

3. 日本の労働力の変遷と今後の課題

3-1 労働者の移動の歴史

(1) 日本から海外へ

一般的に、日本で大規模な労働者の移動が活発化したのは第二次大戦前後であると言われているが、それ以前にも日本人が労働者として海外に移り住むことはあった。日本は江戸幕府の取り決めにより長年鎖国状態にあった。キリスト教国であったスペインやポルトガルの人々の来航、並びに日本人の海外渡航禁止令が出され、在外日本人の帰国も禁じられた。人々の出入りが厳しく管理されただけでなく、オランダと中国というごく少数の国以外との貿易も禁じられ、日本はいわば孤立状態であった。そのため日本人の海外渡航が始まったのは、日米和親条約が締結された 1854 年以降であった²⁵。

明治維新によって鎖国が解かれ、日本では近代化が急速に進んでいった。それによって農業や社会構造にも変化が生まれ、農村では余剰労働力ができたため、働き口のない人々は海外に目を向け出稼ぎ労働者として日本を出た。150 人ほどで少数ではあったが、1868 年にハワイの砂糖プランテーションへ移った「元年者」と呼ばれる人々が近代日本最初の移民だったと言われている²⁶。だが彼らは政府の許可なしで出国したせいかハワイでは奴隷のような扱いを受けたため、政府はその後約 20 年間、海外移住を再び禁止することとなった。1885 年には政府がハワイと条約を締結し、日本人の海外移住が本格化した。約 3 万人近くもの日本人が、条約によって作られた「官約移民」制度という砂糖プランテーションでの 3 年契約制度を利用し、ハワイだけでなくオーストラリアやニューカレドニアに渡った。19 世紀末には日本人のラテンアメリカへの渡航が盛んになり、多くの出稼ぎ労働者がメキシコ南部やペルーへ移り住んだ。20 世紀頭には北米への移住も盛んになったが、反日感情が高まり日本人排斥運動が始まり、やがて日本人の入国は拒絶されるようになった。その後日本人労働者は他の国に渡り出稼ぎを続けた。特にブラジルには多くの労働者が移り住んだ。このときの出稼ぎ労働者の子孫が、現在「日系ブラジル人」と呼ばれる人々である。また、日本から比較的距離の近い東南アジアへも多くの日本人が渡った。これらの二地域への移住は、現

²⁵国際日系研究プロジェクト「日本人の海外移住略史、1868 年－1998 年」(2001 年)

²⁶Kanchan81. *Gannenmono*, "元年者とは"

在の日本への移住に影響を及ぼしていると考えられる²⁷。

第一世界大戦前後では、日本は周辺の国の植民地化を始め、1930年代には植民地化した満州への集団移住が国家主導で行われた²⁸。戦争の影響でしばらく日本人の海外移住は沈静化していたが、第二次世界大戦後は徐々に活発化していった。戦後食糧供給が安定していなかったため、1950年代には政府はラテンアメリカ諸国と条約を結び、数多くの日本人定住農業移民を南米へ送った。1952年にブラジルへ移住した労働者が戦後最初の移民であった。1960年代には技術者を中心にカナダやオーストラリアへの移住が再開され、経済が復興すると同時に、徐々に移民送出国ではなくなっていった²⁹。

(2) 海外から日本へ

日本へは、昔からキリスト教の布教のためや貿易の交渉のために数々の外国人が訪れた。しかし労働者という観点でいうと、歴史的に見て日本へ労働のために移住してきた外国人はあまり多くはない。しかし全くなかった訳ではなく、1920年代には、日本に併合され土地を収奪されたために農業ができなくなった韓国の小農民の一部が日本に移り住んだといわれている³⁰。第二次世界大戦後の数十年間、日本は前項で述べたように移民送出国であったが、その後1960年代に経済復興を果たすと移民を受け入れる側になった。1980年代には日本のバブル期と南米の経済恐慌が重なったため、ブラジルを皮切りに南米から多くの出稼ぎ労働者が日本に移住した。この多くは日系人であったと言われている。これを受け、20世紀末には入国管理法が改正され、日本は移民受け入れ国へと変容していった。その変容の中で、日本は外国人労働者の不法就労問題や待遇問題など、今まで経験してこなかったような問題に直面するようになるのである³¹。

3-2 現在の日本における外国人労働者と移民政策

(1) 少子高齢化と深刻な働き手不足

現在日本は深刻な少子高齢化と働き手不足に悩まされている。2019年に国連が発表したデータによると、日本の65歳以上の年金生活者に対する25歳から64歳の労働者人口の割合、すなわち従属人口指数は1.8で2013年の2.5から減少している³²。下表3-1と下図3-2

²⁷同上

²⁸蘭信三「いま振り返る『満州移民』の歴史と記憶」(2015年)

²⁹同上

³⁰正哲依光「日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題」(2002年)11-21頁

³¹同上

³²The World Bank, Age dependency ratio (% of working-age population) (2017)

からも分かるように、これは世界最小の数値である³³。世界的に見て、多くの先進国では日本に似たような状況が見られているが、日本の場合は特に深刻である。特に農業、工業、福祉の分野における働き手不足は一刻を争うほどである。働き手なしに、今の経済の好況は保ちきれない。現在の日本経済にとって、移民の存在は不可欠だ³⁴。

(表 3-1) 2013 年における主要国の従属人口指数

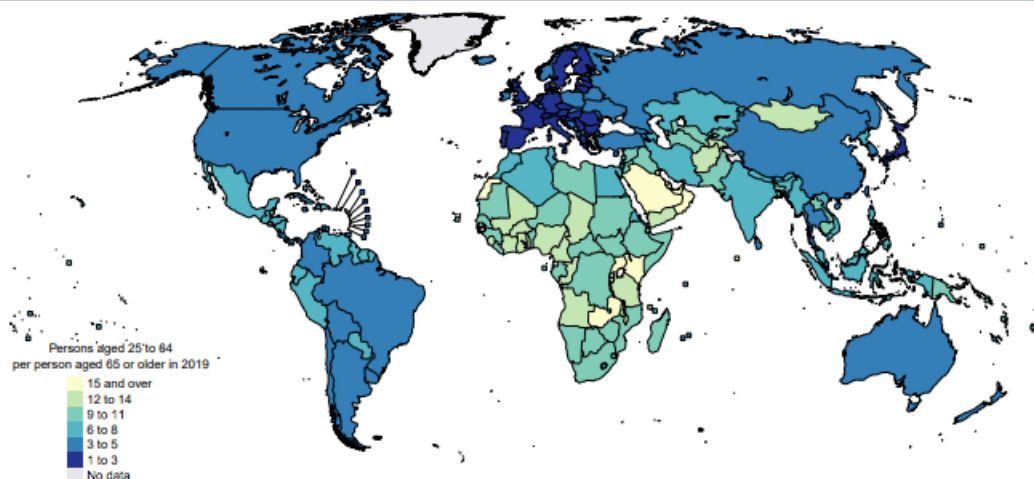
Country	Potential Support Ratio
Japan	2.5
Germany	3.1
Sweden	3.3
France	3.6
United Kingdom	3.7
Canada	4.5
Australia	4.6
United States of America	4.8
South Korea	6.0
China	8.2
Mexico	10.2
India	12.4
Saudi Arabia	23.6
United Arab Emirates	201.7

(出典) Nation Master, 2013. *Nation Master*, “Countries Compared by People > Dependency ratios > Potential support ratio”.より筆者作成

³³United Nations, World Population Prospects 2019: Data Booklet (2019) Pg. 7

³⁴United Nations, World Population Prospects 2019: Highlights (2019) Pg. 26

(図 3-2) 2019 年における世界の従属人口指数

Figure 5. Old-age potential support ratio or the number of persons aged 25-64 years compared to those aged 65 years or over, 2019

(出典) United Nations, World Population Prospects 2019 Data Booklet

(2) 現在の移民政策とその問題

働き手の不足を受けて、政府は 2016 年 3 月に「労働力としての外国人の受け入れ」という方針を打ち出した。オリンピックのある 2020 年をめどに、東南アジアからの「技能実習生」の受け入れを拡大するというのが主な内容だ。「技能実習制度」とは、日本で学んだ知識や技術を発展途上地域に移転し、その地域の経済発展につなげるための国際協力の一つである。これにより、技能実習生は日本にいる間給与を得られる他、学んだ技能を自国へ持ち帰り就職の機会を増やすことができる。さらに、日本政府は 2020 年までに留学生の数を 300,000 人に増加させることで、将来的に日本での雇用を望む外国人を増やすことも目標にしている。しかし積極的受け入れ体制を示してはいるものの、日本の移民の受け入れ数は他の先進国に比べて明らかに少ない。また、実際現在日本で働いている外国人の 4 割は技能実習生や留学生のアルバイトと言われており、長期的な労働力の確保という面では不十分なものと思われる。特に昨今問題視されているのは、外国人労働者の劣悪な労働環境についてである。低賃金で十分な福利厚生がないような職場に、後発国からくる外国人労働者を斡旋する悪質なブローカーや雇用主が後を絶たないのだ³⁵。政府には、このような悪質なブローカーを取り締まる他、労働環境改善のため規制を設けることが求められる。ある中国の技能実習生の例がある。彼女は技能実習生として日本へやってきたが、工場では日本人男性の職員によるセクシュアル・ハラスメントや人種差別的発言を受け、うつ病を患い 3 ヶ月間の入

³⁵Osumi, Magdalena. "With new rules, Japan looks to wipe out abuse in trainee system — but critics say more must be done," *The Japan Times*, November 1, 2017

院を余儀なくされたという。また、日本に来てから6ヶ月間の間は休みも与えられず、給与明細も虚偽のもので、実際に働いた時間よりも遥かに少ない時間が記載されていたそう。彼女は不当な扱いに大きな不満と苦しみを感じていた³⁶。新たな可能性を見出すために日本へやってきた技能実習生が、政府が管轄しているはずの制度でなぜこのような目に遭っているのだろうか。無論これは一つの例に過ぎないが、実際2010年から2017年の8年間で日本の外国人技能実習生の174人が死亡し、不信死や過労死、自殺が疑われている³⁷。仮に日本人の中に技能実習生のことを低い賃金で働いてくれる都合の良い存在だと認識している者がいるならば、制度自体を見直す過程に日本人の移民に対する意識改革を行う必要がある。技能実習生を派遣する工場の選別にも明確な基準を設け、搾取されるのではなく、有用な技能を学べる場を提供することを保証できなければならないと思う。技能実習制度を「国際協力」としている以上、なおさら移民の声に耳を傾け、彼らの人権を保障することが不可欠である。また、現在外国人労働者の労働環境改善への具体的な法案はないが、移民の数を増やす前に、政府はこれらの制度の見直しや現状把握を行う必要が大いにあるのではないだろうか。そうしなければ、日本に来ることを望んでくれる外国人が増加することはないだろう。

しかしこのような悲観すべき状況がある一方で、オリンピック効果も相まって、日本における移民の数が年々増えていっているのは確かである。下表3-3からも分かるように、特に過去に日本人が出稼ぎに行った、ブラジルや東南アジアからの移民が多い。これはおそらく日系人が多いことが背景にあり、移住する際に多少の安心感があるのではないかと考えられる。

(表 3-3) 2006 年と 2018 年における国籍別在留外国人統計

Country	2006 (ppl)	2018 (ppl)
Total	2,084,919	2,731,093
China	560,741	764,720
Korea	598,219	479,193
Vietnam	32,485	330,835
The Philippines	193,488	271,289
Brazil	312,979	201,865
United States of America	51,321	57,500
France	8,146	13,355

³⁶BBC News, 2019 年 「日本で『搾取』される移民労働者たち」

³⁷内山修「技能実習生、8年で174人死亡 『不審死多い』と野党」(2018年)

〔出典〕法務省「在留外国人統計（級登録外国人統計）統計表」（2019 年）より筆者作成

例えば愛知県のトヨタの工場では多くのブラジル人が働いており、ブラジル人のコミュニティが出来上がっている。ブラジル人の多い団地にある知立市立東小学校では、全校生徒 302 人のうち全体の 63.9%にあたる 193 人が外国籍で、新入生にいたっては 49 人中 41 人がブラジル国籍であった³⁸。このような自治体が出来上がることは、外国人労働者の暮らしやすさでいうとプラスなものかもしれない。しかし日本人との社会的な統合でいうと、厳しい部分もあるように思われる。日本はフランスのような同化政策を推進しないまでも、社会統合政策を参考にしながら外国人労働者と日本人の一体化や交流の活発化を図るべきではないだろうか。フランスの統合政策は成功しているとは言い難いが、そのような政策のない日本よりは構造として遥かに優れている。特に日本語はもっとも難しい言語だという外国人も多く、日本に移住するかどうか決める際に大きな不安材料となるものである。そのうえ日本では英語があまり通じず、標識も日本語のみで書かれているものが多い。外国人労働者にきちんとした言語教育を行う制度を設けなければ、移住する外国人の数は増えないのではないだろうか³⁹。

また、言語だけでなく、文化の面でも日本は特徴的である。家の中では靴を脱ぐことや箸の使い方にとどまらず、働き方にも日本人の特徴や文化が表れているのだ。日本人は海外の多くの国に比べ、時間を守ることや残業をいとわず仕事に忠実であることを重視する傾向にある。外国人の労働者には日本の職場におけるこのような文化を強制せず、理解して貰うようにすることで、双方の理解が深まり、お互いにとってより働きやすい環境が築けるのではないかと思う。もちろん、そのためには日本人も外国人労働者に対して、様々な文化的背景があるということを理解することが不可欠である。

3-3 今後の課題

先ほど述べたように、日本に移住しにくい理由の一つである言語の障壁を撤廃するために必要なのは、何らかの統合政策か相互理解を深めるための取り組みだ。フランスとは違い、日本以外に日本語を母国語としている国はなく、また似たような文化的背景を共有している国も多くない。そのような違いを理解したうえで、フランスの取り組みを適用するのも手の一つだと思う。日本人は単一民族だと言われている通り、外国人を受け入れる姿勢もある一方で、特有の文化や日本人独特の性質を持っている。多くの外国人に日本に移住して欲しくても、長年の自分たちの習慣を移民のそれに合わせるのは不可能だ。その点では、フランスの自分たちが移民に合わせるのではなく移民も同じフランス人として同化するべきだと

³⁸知立東小学校,「平成 31 年度知立東小学校の教育」(2019 年) 2 頁

³⁹まつもとあつし「外国人雇用で我々の働き方は変わるのか?」(2019)

いう考えには、少しばかり共通するところがあるはずだ。その一方で、フランスの移民政策を全て模倣することには賛成できない。フランスも多くの問題を抱えており、失敗も経験している。またフランスと日本は歴史的背景や地理的位置、国民の意識や性質も全く異なる。大陸にあるフランスと島国日本ではその差異も大きいため、お互いを模倣するだけでは成功するはずがない。特にフランスの同化政策は、日本の文化や言語の特質性を考慮すると、取り入れるべきではないだろう。

だが、教育面でフランスの言語政策からは日本も多くを学べるように思う。政府でなくとも、自治体単位で学校にとどまらず日本語の特別授業の提供を支援することはできるのではないだろうか。群馬県館林市では既にこのような取り組みが行われ、移民の生活しやすい社会づくりに貢献している。館林市はミャンマーの少数民族ロヒンギヤを受け入れており、ロヒンギヤの人々が設立したモスクもある。館林市民の日本人との交流も盛んに行われており、交流を活発化する意味も含め、来日して間もない子供たちに日本語の授業を受けられるよう特別な措置を行った⁴⁰。成功している実例が国内にあるということは、館林市だけでなく、日本全国で取り入れることができるということである。フランスのように、言語政策を移民との格差是正や移民の生活をより良いものにするために活用できると良いと思う。

また、移民の作り上げた街が観光産業で利益をもたらしてくれる場合もある。日系ブラジル人の多い群馬県大泉町では、ブラジルのカーニバルが観光客の人気を集めている。先述の館林市でも、ロヒンギヤ祭りが行われ、地域の活性化が行われている⁴¹。このように、移民を受け入れることで新たな文化を形成することができるほか、衰退していた地域産業の復興や観光業の発展も期待できる。移民の存在は、経済面と社会面でこのような貢献の仕方もしてくれるのだ。移民の受け入れや制度の改善には多少のコストと時間はかかるだろう。しかし少子高齢化と労働力不足が加速している今、それらへの投資は日本の将来にとって非常に意味のあるものであるだろう。移民の受け入れに伴うデメリットばかりを見るのではなく、メリットにも目を向けながら新たな取り組みを行って欲しいと思う。

4. まとめ

フランスと日本は文化的背景も全く違えば、現在置かれている状況も全く違う。フランスは「自由・平等・博愛」の精神にのっとなって、日本よりも遥か昔から移民政策に取り組んでいた。また、フランスは陸続きに民族の違う様々な国に囲まれ、古くから移民を受け入れてきたという歴史があるが、一方の日本は鎖国も経験した島国だ。だからこそフランスと日本

⁴⁰吉成勝男・水上徹男編著『移民政策と多文化コミュニティへの道のり—APFSの外国人住民支援活動の軌跡—』現代人文社、2018年19頁

⁴¹ 同上 20頁

の取り組みの段階が違うのは当然だ。しかし、言語や地理的な位置、文化的背景や考え方の違いなどを全て踏まえた上でも、移民の受け入れが進んでいる国から日本に活かせることはたくさんある。たとえば、社会統合政策である。言語や文化の面からの相互理解と、経済的援助という二つを同時に行うことで、分断されているという意識ではなく、一つの社会の一員だという意識を日本人と外国人労働者の両方にもたらすことができるはずだ。もちろんコストがかかるうえ、日本人一人一人も移民の受け入れに対する捉え方を変える必要があり、決して簡単なことではない。だが労働力が不足している今、移民の受け入れは不可欠であり、そのための対応も怠ってはいけない。一方で、フランスの移民政策も完璧とは程遠い。自国特有の特徴や、同化主義で推進してきた社会統合政策の失敗などを踏まえ、その時々に関わった柔軟な対応を考える必要があるだろう。

現在先進国の多くでは、少子高齢化や出産率の減少が見られている。逆に未だ出産率が高く人口も増加しているのは、インドなどの新興国や東南アジア、アフリカなどの発展途上国である。今後、日本やフランスのみならず、世界中のあらゆるところで移民の存在は一国の経済を回すうえで不可欠になっていくだろう。それを理解したうえでの対応がどの国でも求められる。さらなる発展のためには、移民問題は避けては通れぬものであるだろう。

参考文献

- ・ 稲葉佳子「欧州の移民コミュニティ見聞録」（2001 年）
<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/gakgei/kanren/gaikoku/no09/001.htm> （アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
- ・ 内山修「技能実習生、8 年で 1 7 4 人死亡 『不審死多い』と野党」（2018 年）
<https://www.asahi.com/articles/ASLDF5F35LDFULFA029.html> （アクセス 2019 年 9 月 5 日）。
- ・ 金井雄一・中西聡・福沢直樹編『世界経済の歴史—グローバル経済史入門』名古屋大学出版会、2017 年。
- ・ 公安調査庁「世界のテロ発生状況」（2019 年）<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html> （アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
- ・ 国際日系研究プロジェクト「日本人の海外移住略史、1 8 6 8 年—1 9 9 8 年」（2001 年）http://www.janm.org/projects/inrp/japanese/overview_ja.htm （アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
- ・ 佐藤俊輔『人の国際移動と EU: 地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』法律文化社、2016 年。
- ・ 白井成彦「フランスにおける 選択的移民政策への移行の要因 —EU の影響力拡大による『共和主義の変容』と『フランス社会の右傾化』—」（2017 年）<http://www.soc.hit>

- u.ac.jp/~takujit/course-of-faculty/dissertation/2017/2017shirai.pdf（アクセス 2019 年 9 月 5 日）。
- ・ 鈴木規子「フランス移民の学校教育」（2010 年）<https://www.blog.crn.or.jp/report/02/61.html>（アクセス 2019 年 9 月 5 日）。
 - ・ 高山直也「フランスにおける不法滞在者の隔離措置の変遷」（2007 年）<https://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/233/023303.pdf>（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 知立東小学校「平成 31 年度知立東小学校の教育」（2019 年）
 - ・ <http://www.city.chiryu.ed.jp/chiryuhigashiel/h31higashigaiyou.pdf>（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「新移民法案提出：移民の選別と社会統合策の強化へ」（2006 年）https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2006_4/france_01.html（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「移民・難民に関する法改正」（2006 年）https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2018/12/france_01.html（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「不法滞在者、一部合法化も違法労働への罰則を強化」（2010 年）https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2010_1/france_01.html（アクセス 2019 年 9 月 5 日）。
 - ・ 法務省「平成 27 年における難民認定者数等について」（2016 年）http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00112.html（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 法務省「在留外国人統計（級登録外国人統計）統計表」（2019 年）http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html（アクセス 2019 年 9 月 5 日）。
 - ・ 正哲依光「日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題」（2002 年）https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14411/1/pie_dp52.pdf（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ まつもとあつし「外国人雇用で我々の働き方は変わるのか？」（2019 年）<https://swri.jp/article/510>（アクセス 2019 年 8 月 9 日）。
 - ・ 宮島喬『移民社会フランスの危機』岩波書店、2006 年。
 - ・ 宮島喬『ひとつのヨーロッパいくつものヨーロッパ』東京大学出版会、1992 年。
 - ・ 吉成勝男・水上徹男編著『移民政策と多文化コミュニティへの道のり—APFS の外国人住民支援活動の軌跡—』現代人文社、2018 年。
 - ・ 蘭信三「いま振り返る『満州移民』の歴史と記憶」（2015 年）<https://www.jica.go.jp/jomm/kokai/pdf/08resume.pdf>（アクセス 2019 年 9 月 5 日）。

- BBC News, 2019 年. 「日本で『搾取』される移民労働者たち」
<https://www.bbc.com/japanese/video-49471735> (アクセス 2019 年 9 月 5 日) .
- International Organization for Migration (IOM), 2018. World Migration Report 2018
https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf (accessed August 9. 2019).
- Kanchan81. *Gannenmono*, "元年者とは".
<https://kizunahawaii.org/2018/05/24/%e5%85%83%e5%b9%b4%e8%80%85%e3%81%a8%e3%81%af/> (accessed September 5 2019).
- Kastoryano, Riva. *Negotiating Identities*. Princeton University Press, 2002.
- Nation Master, 2013. *Nation Master*, " Countries Compared by People > Dependency ratios > Potential support ratio".
<https://www.nationmaster.com/country-info/stats/People/Dependency-ratios/Potential-support-ratio#date> (accessed September 5. 2019).
- Osumi, Magdalena. 2017. With new rules, Japan looks to wipe out abuse in trainee system – but critics say more must be done. *The Japan Times*.
<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/11/01/national/new-rules-japan-looks-wipe-abuse-trainee-system-critics-say-must-done/#.XQH2Hp7Q0Q> (accessed September, 2019).
- SEVRAN, 2013. *The Economist*, "Forgotten in the banlieus".
<https://www.economist.com/europe/2013/02/23/forgotten-in-the-banlieues> (accessed August 9. 2019).
- The World Bank, 2017. Age dependency ration (% of working-age population)
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND> (accessed August 9. 2019).
- The Local France. 2016. *The Local*, "Majority in France against immigration".
<https://www.thelocal.fr/20160823/immigration-negative-for-france-majority-says> (accessed September 5. 2019).
- Thomas Henry Elkins, John N. Tuppen. *Encyclopedia Britannica*, France: Immigration.
<https://www.britannica.com/place/France/Immigration> (accessed August 9. 2019).
- Trading Economics. 2019 年. 「フランス - 失業率」
<https://jp.tradingeconomics.com/france/unemployment-rate>. (アクセス 2019 年 8 月 9 日)
- UNICEF 2014, France Migration Profiles
<https://esa.un.org/migmgmprofiles/indicators/files/France.pdf> (accessed 2019.09.05).
- United Nations, 2019. World Population Prospects 2019: Highlights
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf (accessed August 9. 2019).

- United Nations, 2019. World Population Prospects 2019: Data Booklet
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_DataBooklet.pdf
(accessed August 9, 2019).
- United Nations, 2017. International Migration Report 2017: Highlights
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf (accessed August 9, 2019).