

## 密集市街地の整備と都市防災

八 木 寿 明

- ① 関東大震災、阪神・淡路大震災などでは、家屋の倒壊、大規模火災などにより、多くの被害が発生した。中央防災会議では、遠くない将来にその発生が予想される東海地震、首都直下地震などのほか、大阪の上町断層帯などの内陸地震について、それぞれ被害想定と対策要綱の策定を行った。これによれば、密集市街地が連担している東京、大阪などにおける大きな被害の発生が具体的な数値で示されている。
- ② 密集市街地では、狭い敷地に建築された住宅が建て詰まり状態を呈しており、老朽化した木造住宅の倒壊と都市大火の危険に加えて、道路が狭いことに伴う消防活動や避難の困難さが指摘されている。密集市街地での住宅などの建築物の耐震・耐火性能の向上のための建替えや道路拡幅による延焼遮断帯の形成、避難路の確保などの必要性がある一方で、これらを満たしつつ、歴史や文化に支えられた路地を守る取り組みも求められている。
- ③ 密集市街地の整備を困難にしている大きな要因に、「建築物の敷地は、幅員4m以上の道路に2m以上接しなければならない」という建築基準の存在がある。幅員4m未満の道路にしか面していない狭い敷地で、セットバックして住宅を建替えることには大きな負担が伴うことは事実である。
- ④ 阪神・淡路大震災以降、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」や「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」が制定された。また、全国一律的で、画一的との批判のあった都市計画や建築基準に関しても、通風、採光、防火、避難、通行などの機能を確保することを前提として、地域の状況に応じて、従来の制度や基準に代わる柔軟な規制誘導手法が導入されている。
- ⑤ 近年の地方分権の進展を反映して、地域づくりに関係の深い都市計画の決定権限や建築基準の特例規定の適用に関する判断権限の多くが、地域づくりを担う地方自治体に委ねられ、また、計画原案の作成過程への住民参加の途も広がった。
- ⑥ 想定される大地震に備えて、「20世紀の負の遺産」ともいわれる密集市街地では、現在、住宅の建替えと道路の拡幅整備などによる地域防災力の向上に向けて、都市計画や建築基準に関する柔軟な規制誘導手法の活用が、地域住民と地元自治体との共同作業で進められつつある。

## スイスの外国人政策と新しい外国人法

戸 田 典 子

- ① 2007年12月末現在、全住民の20.8%の外国人を抱えるスイスにおいて、2008年1月1日、新しい外国人法が施行された。法律案起草のための委員会設置から施行までに10年を要している。難航した理由として、EUとの間の自由移動協定がレファレンダムで承認されるか否かを見極める必要があったこと、完全に対等な二院から成るスイス連邦議会で、法律案が修正されながら両院で成立するまでに時間を要したこと、平行して審議されていた難民法改正法と同時にレファレンダムに付され、同法への非難に巻き込まれたこと、が挙げられる。
- ② スイスは1950年代、1960年代に外国人労働者を積極的に受け入れた。最高9か月就労し、3か月帰国する、単純労働に従事する季節労働者の制度が特徴的であった。季節労働者には家族呼寄せも許されず、人道上問題視されていたところ、1960年代半ばに、季節労働者に対し、1年以上滞在する資格、さらには定住資格を取得する道が開かれ、定住が進んだ。
- ③ 1973年の第一次石油ショックの後、スイスは労働者の年間受入枠を定めるなど受入を抑制する方針に転じ、入国する労働者は減少したが、安定した滞在資格を得た労働者が故国から家族を呼び寄せたため、外国人人口は着実に増加した。1991年には、EU・EFTA国民以外の外国人については、必要が切迫している場合に、高度な資格を持つ者に限定して受け入れる方針を採った。
- ④ 2002年に発効した、スイスとEUとの間の自由移動協定により、スイスは遅くとも2014年にはEU・EFTA諸国の労働者を制限なく受け入れなければならなくなる。従来の外国人関係の法令は、「外国人警察的な監視国家の要素」に満ちた1931年制定の外国人法と、レファレンダムの洗礼を受けない政府の命令のみであったため、これらを現実の政策にあわせる必要性が高まった。
- ⑤ 新しい外国人法は、1991年以降実施されて来た政策をまとめたものであり、EU・EFTA国民には基本的には適用されず、その他の外国人を主な適用対象としている。EU・EFTA国民には協定により自由移動を保障し、その他の外国人の就労を制限する体制は、外国人を2つのグループに分けるため、「二元システム」と呼ばれる。すべての外国人の平等を主張する議会左派はこれに強く反対した。出国命令や追放命令を受けた外国人に対する強制措置を強化したことも、左派の批判の的となった。一方、旧法では散在していた家族呼寄せの規定が整えられ、外国人の社会統合についても1章が設けられており、「全体的には実用的」とする評価もある。

## 中国の信訪制度について

富 窪 高 志

- ① 中国の憲法では、中国の公民は国家機関や公務員に対して批判・提案を行うとともに、国家機関や公務員による違法行為、職務怠慢に対しても、上申、告訴または告発する権利を有している、と規定されている。これを根拠としているのが信訪制度で、1996年から施行されていた旧信訪条例が廃されて、新信訪条例が2005年5月から施行された。
- ② 「信」とは、書簡や電子メール、電話等の手段で、「訪」とは、大衆が直接関係機関に出向き、提案・意見具申のほか、苦情の申し立てをすることである。信訪制度は、大衆と政府の密接な関係を保持し、大衆の利益を保護する制度とされる。
- ③ 信訪の対象機関は、各級の政府・行政機関から、公共サービスを提供する企業および非営利事業体のほか、人民代表大会、人民法院や人民検察院等の機関とその職員も対象となる。信訪の対象機関は、信訪の受付ルートを整備し、信訪者に対しては最善の対応をすることが求められる。信訪者に対しても、秩序だった信訪が要求される。
- ④ 旧条例下では、行政機関相互の責任転嫁や上級、あるいは下級機関へ転送するなど、効率的な運用がなされなかったとして、県級以上の人民政府に信訪業務を総括し、処理督促を行うほか、実際の信訪処理に当たる行政機関の職員に行政処分を課すことを提案できるなどの権限を有する信訪の主管・管理組織が設けられることとなった。
- ⑤ 中国の行政救済措置としては、行政訴訟制度および行政不服審査制度がある。人民法院による審理を通じた行政救済措置である行政訴訟と、行政機関内部の不服審査機関による審理を通じた行政不服審査は、受理範囲等の問題があり、行政救済措置としては決して完全なものではないとされる。さらに、党や政府の干渉を受けやすい司法に対する信頼感の欠如等の要因もあり、信訪が行政救済の手段として選択されることが多い。
- ⑥ 信訪で寄せられる問題には、改革・開放政策の下で進められている国有企業の株式会社に伴う問題、都市や農村における立ち退き・土地収用問題、幹部の不正、環境問題等が多い。信訪制度の特色を表すものとして、司法による最終結審後もその結果に納得せず、信訪に訴えるケースが多いことが挙げられる。
- ⑦ 旧信訪条例施行前に行われた信訪者を対象とする調査では、地方での解決が得られず、最後の希望を北京の党中央や国務院に託しても、満足な解決が得られないことから、中央の政治的権威が“流出”しているとされる。また、人治的色彩が強い信訪制度は、法治国家建設を目指す中国の司法の権威を損なうものとなっている。
- ⑧ 行政救済を充実するためには、司法機能の強化と独立性を高めることが唯一の選択であり、信訪制度は提案・意見具申の下情上達の情報伝達機能に限定することが、法治国家建設への途であるとの指摘もある。しかし、その道筋は不分明である。

## コンテンツ産業振興の政策動向と課題

山 口 広 文

- ① コンテンツ産業は、出版、放送、映画、音楽、ゲームなどの様々な分野の業種を含んでいるが、総額で約14兆円規模の国内市場を持つとみられ、日々の生活における影響力の大きさのみならず、我が国経済に占める位置も重要なものがある。近年その成長は微増傾向にとどまっているが、インターネットを介した利用と、映画や放送番組のマルチユースが拡大しつつある。世界的には、アメリカが、一国として世界最大のコンテンツ市場を有し、しかも、世界最大のコンテンツ輸出国となっている。これに対して、我が国は、一国としてはアメリカに次ぐ市場規模を持つが、海外向けの比率はわずかにとどまり、ゲームやアニメ、マンガを除けば海外市場への展開が進んでいない。
- ② 海外においては、世界最大のコンテンツ超大国アメリカでは、戦前から映画を中心とする産業振興・輸出促進策が積極的に進められた。ヨーロッパでは、イギリスが最大のコンテンツ市場を持ち、1990年代末期から「創造産業」の振興に積極的な取組みをみせた。また、隣の韓国では、1990年代後半からIT基盤整備を強力に推進し、さらにコンテンツ産業の強化策に注力し成果を上げている。
- ③ コンテンツ産業は、経済的視点からは、デジタルコンテンツとしての流通拡大や海外市場への進出などにより、将来的には成長産業としての期待が持たれている。また、地域産業としての育成、地域ブランドへの貢献、地元への経済波及効果など地域振興の面からの期待も大きい。さらに、文化的、外交的観点からの意義も評価されている。
- ④ 近年、我が国においても知的財産の意義に対する政官民の認識が深まり、国として知的財産をめぐる政策展開が進む中で、コンテンツ産業の振興についても注目が集まり、2004年にはコンテンツ促進法（通称）が議員立法により制定され、その前後より現在まで、行政府においては、知的財産戦略本部を中心に関係府省において、国の戦略方針と関連施策が検討・策定されてきた。
- ⑤ 近年市場規模が微増にとどまっている我が国コンテンツ産業の将来的発展には、成長性の高いデジタルコンテンツの流通拡大と、これまで一部の分野を除き展開が遅れている海外市場への進出が、特に重要な要素と考えられ、今後も多岐にわたる施策が必要とされる。大別すれば、幅広い資金調達や適正な取引関係のための制度整備、人材育成といったコンテンツ製作の環境整備に係る課題と、コンテンツ情報の整備、海外市場への進出、海賊版対策のようなコンテンツ流通の促進に係る課題に集約されよう。とりわけ、放送番組の二次利用（マルチユース）促進のための条件整備は、当面の政策上の大きな焦点となっている。

## G8サミットへのNGO・市民社会の関与

川西 晶大

- ① G8サミットの議題が、開発援助や環境問題など地球規模問題群になっていくにつれて、NGO・市民社会によるG8サミットへの関与が深化するようになった。G8サミットのメンバーでも主権国家でもないNGO・市民社会のG8サミットへの関与の態様には、対話、オルタナティブ・サミット、デモ・直接行動などがある。
- ② 個々のNGOなどとG8各政府との対話は古くから見られるが、より広範な市民社会とG8との対話の試みが始められたのは、2002年のカナダススキス・サミットのときである。その後、2005年のグレンイーグルズ・サミットでは、準備過程からフォローアップまでの対話プロセスが構築された。
- ③ オルタナティブ・サミットは、1980年代から行われている。2001年以降、個々の論点に関する多数のワークショップなどを含むオルタナティブ・サミットが開催されるようになった。最近のオルタナティブ・サミットの参加者の多くは、G8サミットの正統性に疑義を示す立場にあるが、過去にはオルタナティブ・サミットとしてG8サミットに提言を行った事例もある。
- ④ G8サミットに伴うデモ・直接行動としては、1人の死者を出した2001年のジェノバでのデモが有名である。このように暴力行為がクローズアップされることが多いが、その一方で、2005年のグレンイーグルズ・サミットでは閣僚がデモに参加した例もある。また、2005年のライブ8のように、デモとは違う形で多数の参加を呼びかける事例もある。デモの暴力行為に対しては批判的なNGOも多く、市民社会と政府・警察との間で暴力行為が激化しない方策を探る試みも見られる。
- ⑤ G8にとって市民社会の関与を認めることには、G8の正統性の確保、NGOの専門的知識の利用、広報外交など外交政策としての利用などの利益がある。一方、NGO・市民社会が国際社会で発言力を持つことの正統性に対して疑義を呈する議論もあり、市民社会側にも広範な世論の支持を得るための努力が必要となる。両者の関係は、双方の利害の上になりたっており、協議の有効化と衝突の場合の混乱回避が今後の課題となるだろう。

## イギリス及びフランスの予算・決算制度

松 浦 茂

- ① 財政健全化に向けた課題の一つとして、近年、我が国の財務省は「予算の効率化の徹底」に取り組んでいる。具体的には、予算執行の実績・評価を予算編成に一部反映しているほか、国の財務書類の整備や、政策評価との整合性を図るための予算書・決算書の表示科目見直しなど、財務情報の整備にも努めている。
- ② イギリスとフランスは、ここ10年ほどの間で大きな予算制度改革を経験した。両国の予算制度改革には、我が国の上述の取組みと問題意識を共有するところが見られる。
- ③ イギリスの予算・決算制度改革は、ブレア政権以降実施されてきた、(1)実質的な複数年度予算管理（3 ヶ年）の導入による柔軟な予算執行、(2)財政ルールの制定とこれを達成するための公的支出管理、(3)企業会計ベースの決算の導入による各省庁予算の説明責任と効率性の向上、といった点に要約される。このうち、(1)(3)は、柔軟な予算編成・執行を可能とする代わりに、その成果に対して説明責任・効率性の向上を求めるものであり、これまでのところ一定の成果をもたらしていると言えよう。加えて、(2)の財政ルールについては、政府純債務残高の対GDP比の減少（1997年の43.3%に対し現在は36.6%）という、目に見える成果が得られている。これらの成果の反面、複数の予算概念の並立、企業会計原則で計上された予算書・決算書の読みにくさ（会計知識の必要性）、政府全体の財務書類の未完成（一覧性の欠如）、といった点が、制度上の課題として指摘できよう。
- ④ 一方、フランスでは昨年、2001年予算組織法に基づく初の決算（2006年度決算法案）が議会で審議され、これを踏まえて、2008年度予算の編成と審議が行われた。2006年度決算審議については、今回が初めての試みであった上に、時期的に国民議会（下院）の選挙が重なり、必ずしも期待どおりの審議とはならなかったようである。また、新制度で導入された成果指標についても、各機関に付与された指標が、当該機関の予算執行や活動内容を十分に表現しているのか、議論が分かれるものと思われる。
- ⑤ 英仏両国の予算・決算制度改革の経験から、我が国の予算の効率化に向けた課題として、(1)成果重視型予算の拡充、(2)その基礎情報となる財務書類の迅速な提出、(3)会計検査院の施策評価機能の強化、といった点を指摘することができる。財政再建を進める上での最低限の前提として、予算の無駄の解消は急務であり、「効率化の徹底」は我が国において喫緊の課題である。諸外国の経験を踏まえた更なる取組みが望まれる。