

2004 年度夏季合宿研究会報告

目 次

夏季合宿研究会日程	2
川崎臨海部の再編整備に向けて ―～土地利用の視点から―	内野 善之 3
産業集積の理論と政策	松原 宏 16
夏期実態調査（川崎市）に企画及び参加して	福島 義和 26
<hr/>	
「裁量」概念の国内裁判所と（地域的）国際裁判所における相違についての一考察 ―National security 概念と derogation 条項―	佐藤 潤一 28
定例研究報告	44
編集後記	47

夏期合宿研究会行程

テーマ：川崎臨海部開発の現状調査（27名参加）

8月5日（木）

13：30 川崎駅集合、JFEスチールのバスにて同社工場へ

JFEスチール(株)東日本製鉄所（概要説明後、見学）

5：30 より川崎商工会議所会議室にて研究会

報告者：

内野善之（JAPIC）「京浜臨海部開発の現状と課題、その方向性について」

松原 宏（東京大学大学院総合文化研究科助教授）「産業集積の理論と政策」

8月6日（金）

午前：かながわサイエンスパーク（KSP）訪問、館内見学、意見交換

午後：川崎臨海部の現状を川崎市港湾局船舶にて海上からの視察



「8月6日かながわサイエンスパーク前にて」

川崎臨海部の再編整備に向けて～土地利用の視点から～

(社) 日本プロジェクト産業協議会
主任研究員 内野 善之

1. 川崎臨海部を取り巻く状況（基本的認識）

川崎臨海部は、約 4200ha の京浜工業地帯の中心的な役割を担ってきた地域である。明治後期の埋め立てによって、その姿を現したこの地域は、高度な基盤的技術をベースに産業の苗床としての機能を備え、内陸部との連携を含め研究開発、生産機能が集積する「高度技術複合地域」として、日本経済を牽引する役割を果たしてきたといえる。

この間、過度な人口集中や地価高騰、交通渋滞、公害問題などの社会問題化により、工業制限3法、公害防止関係法が制定され、設備投資の抑制や工場生産施設の老朽化などの問題が生じてきたが、さらに、近年の経済のグローバル化による工場の国外への移転や企業の再構築などの影響によって産業の空洞化が進行し、活力の低下が重要課題となっている。

こうした時代背景をもとに、京浜臨海部全般の抱える問題を整理すると以下の5つに集約される。

- ① 生産出荷額の減少（過去 10 年で 2 兆円以上減少）
- ② 雇用人口の減少（過去 10 年で 10 万人以上減少）
- ③ 未利用地・工場跡地の大量発生（10 年後に 250～320ha が発生する見込み）
- ④ 生産機能の老朽化と今後求められるニーズへの適切な対応（新たなものづくりへの視点を模索）
- ⑤ 交通基盤の立ち遅れ（製造業から他用途への転換に不可欠）

これらの問題は、京浜臨海部のみならず日本の重厚長大産業を支えてきた臨海工場地域の多くが抱えている問題である。「21 世紀の国土のグランドデザイン」（平成 10 年 3 月）では大都市のリノベーションを重要施策として打ち出し、その後の都市再生や地域再生への取り組みにつながっている。これに併せて、工場制限 3 法の見直し、撤廃も実施されている。しかしながら、既に相当数の企業・工場が本社機能を残し、地方や海外に移転しており、近年若干の回復傾向はみられるものの低未利用地、工場跡地の増加傾向に歯止めがかかるといった状況ではない。とりわけ川崎臨海部に至っては、地価も高く企業の事業継続が厳しい状況にあるといえる。

経済のグローバル化が益々進展する中、長引く不況に喘ぐわが国の国際競争力の確保、回復のためには、産業と都市の再生が必要であることはいうまでもない。現在、地方分権の流れを受けて、国と地方の税財政のあり方を見直す三位一体改革が進められているが、日本経済の浮

揚のためには、財政構造を思い切って転換し、首都圏、東京湾の核となる川崎臨海部の再生を行わなくてはならない。

2. 川崎臨海部再編への動き（経過）

川崎市では、臨海部の再編整備に向けて、平成4年には「川崎臨海部基本計画」、平成8年には「川崎臨海部の基本方針」を策定して、産業構造の転換を促す道筋をつけた。この主な内容は、将来像として「海に開かれた国際交流拠点」をうたい、川崎都心部と海を結ぶ3つの都市軸、すなわち、川崎都心から京急大師線・川崎縦貫道路を経て浮島地区へ至る軸、川崎都心から市役所通り・富士見通り・海底トンネルを経て東扇島へ至る軸、川崎都心からJR南部支線・高速扇島線を経て扇島へ至る軸を将来の都市構造として示すとともに、拠点開発として南渡田周辺地区を新産業拠点、塩浜周辺地区を集客・交流拠点、東扇島地区を国際貿易・物流拠点、浮島地区をスポーツ・文化・レクリエーション拠点として整備する方向性を示している。

しかしながら、具体的な開発構想は多く提案されるものの、最近までそのほとんどが実現していない状況であった。これは川崎市、自治体側の思惑と立地企業の思惑が相反していたことに起因する。自治体は税収源、雇用源となる製造業中心の産業の場として位置付けていたが、立地企業は産業の空洞化が進行する中、高値での土地の売却、すなわち都市的用途としての土地利用を望んでいたのである。言い換えれば、従来の生産拠点としての土地利用を推進する自治体とオフィス、商業施設としての土地利用転換を進める企業との対立が臨海部再編への足並みを乱していたのである。

こうした状況下、新たな臨海部工業地域の再編の動きが全国的に起こってきた。エコタウンに代表される環境産業関連のニーズである。環境産業は、元来ユーザーや原料供給が都市住民となるので、都市に密着した都市型産業の典型といえ、都市内やその周辺に立地することが効果的である。臨海部は、まさに、その適地である。代表的な事例として、北九州市響灘のエコタウン事業があげられるが、臨海部と新産業のあり方を示した模範モデルといえるだろう。現在、川崎臨海部ではエコタウン事業が展開されているが、環境産業、リサイクル、これらに付随した研究開発機能の立地など、循環型都市として、土地利用の方向性が定まってきたところである。

なお、このような方向性、歩み寄りの基調ができつつあるが、東京への通勤者が多い川崎市では市民と臨海部の結びつきが薄く、税収面等での貢献度がなかなか理解されない状況である。また、臨海部の再編整備の政策的プライオリティは低く、自治体の財政難による計画の見直しなど、厳しい状況におかれていることは、忘れてはならない。親近感のある臨海部を目指して、老朽化したバースのリニューアル、土壌汚染に対する取り組み強化など、産業政策と社会資本

整備、さらには、国際交流・観光など総合的なパッケージド・プログラムが必要とされている。

3. 川崎臨海部における都市再生、構造改革特区の動き

(1) 都市再生の動き

平成 10 年の「21 世紀の国土のグランドデザイン」（五全総）にて大都市のリノベーションが重要施策として打ち出されて以来、政府において「都市再生の実現」が日本経済改革への戦略の一つとして位置づけられている。平成 12 年 11 月の「都市再生推進懇談会」にてその必要性がうたわれ、平成 13 年 4 月の「緊急経済対策」によって政府の重要課題として指摘されたことを受けて、平成 13 年 5 月に内閣総理大臣を本部長とする「都市再生本部」の設置が閣議決定された。同本部では、今日に至る活動の中で都市再生プロジェクトの選定を行うとともに、「都市再生特別措置法」を制定（平成 14 年 6 月施行）している。同法の目的は、「我が国の構造改革の一環として都市再生を協力を推進するため、内閣府に都市再生本部を設置し、都市の再生の推進に関する基本方針を策定するとともに、都市の再生に資する民間の都市開発事業に係る認定及び支援制度、都市計画に係る特例措置の創設等の要所の措置を講じようとする」ものである。

この法律に則り、京浜臨海部（4,400ha、内陸部も含む）は、平成 14 年 10 月に全体が都市再生予定地域に設定されるとともに、一部の地区が都市再生緊急整備地域に指定され、その地域整備方針（案）が示された。この整備方針（案）に従って、都市再生本部、国土交通省等中央官庁、関連地方自治体などによって協議会が組織され、今後の基盤整備に関する具体的な検討が行われた。平成 15 年 6 月に「京浜臨海都市再生予定地域調査委員会 報告書」として取りまとめられている。なお、同報告書発表後、羽田空港の再拡張が決定しているため、それらへの対応についての十分な議論が今後必要である。

(2) 構造改革特区の動き

政府は、平成 13 年 6 月に構造改革の基本戦略である「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」を策定し、これを起点として広範な構造改革を進めてきたが、さらにこの流を進展させるべく、地域の自発性によって進展の遅い分野の規制改革を推進するため、平成 14 年 6 月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」において構造改革特区の導入を決定し、同 10 月内閣に内閣総理大臣を本部長とする「構造改革特区推進本部」が設置された。

この間、地方公共団体や民間事業者等から構造改革特区の具体的な提案を募集するとともに、これらに対して規制緩和すべき事項の実効性に関する検討を行い、その検討結果を 10 月上旬に開催された第 3 回構造改革特区推進本部において、「構造改革特区推進のためのプロ

グラム」として決定した。同プログラムにもとづいて 93 の規制の特例が特区において実施するものとして位置づけられ、平成 15 年 1 月に再度アイデアの募集を実施している。

京浜臨海部を対象として地方自治体が提案したものは以下の 5 つであり、現在実現に向けての動きが本格化している。

- ① 国際臨空産業特区
- ② ロボット関連産業集積促進特区
- ③ 先導的エコ産業創出特区
- ④ 新エネルギー普及モデル特区
- ⑤ ゲノム・バイオ産業起業促進特区

(3) その他の動き

こうした都市再生並びに構造改革特区の動きに連動する形で、平成 15 年 6 月に「京浜臨海部再生会議」が設置された。同組織は、神奈川県、川崎市、横浜市などの地元自治体と神奈川県経済同友会、川崎商工会議所、横浜商工会議所、経営者協会、連合神奈川などの各民間組

京浜臨海都市再生予定地域調査委員会 報告書

1、目的

国家的な観点から重要な地域である京浜臨海部地域について、協議会における議論に資する具体的かつ総合的な調査を実施するため、「京浜臨海都市再生予定地域調査委員会」を設置し、土地利用や基盤整備の現況や課題等を踏まえ、新しい地域像・産業像に対応した土地利用等の方向性について検討を行うとともに、土地利用等の再編を支える基盤施設整備について、段階的整備を含めた整備方策の検討を行った。

2、調査の内容

- (1) 京浜臨海部地域の現況、課題等の整理
 - ① 土地利用・基盤整備の現況、課題及び将来動向の把握
 - ② 水域利用、水際線防護、発着貨物量・種類の把握
- (2) 新しい地域像・産業像に対応した土地利用等の方向性の検討
 - ① 土地利用の方向性の検討
 - ② 港湾・物流機能の再編の方向性の検討
- (3) 土地利用等の再編を支える基盤施設の検討
 - ① 臨海部幹線道路の整備についての検討
 - ② 鉄道のあり方についての検討
 - ③ 親水・防潮護岸の整備についての検討
 - ④ 港湾諸施設の整備についての検討

織ならびに地元企業によって構成され、①高度技術産業再生、②神奈川県・交通基盤整備、③アミューズメント機能の導入の3つのテーマについての検討が主要テーマとなっている。平成16年6月には、羽田再拡張・国際化をにらんだ3つのテーマの検討結果を「京浜臨海部の再生にむけて」として取りまとめている。

また、地元関係機関および主要メンバーとする「羽田空港国際化・神奈川活性化既成同盟会」も平成16年10月に発足している。

(4) 都市再生と構造改革特区の課題

京浜臨海部におけるさまざまな対応が本格的になってきたことは喜ばしいことであるが、それぞれが無関係に個別に行われていたのでは、地域として混乱を招くことが懸念される。特に、この地で事業を営む事業者にとっては、中央省庁が連携して国家的戦略のなかで同地域の方向性が示されない限り、リスクの大きい投資を見送ることになってしまう。さらには、規制緩和のみの施策では限界があり、税制優遇措置や資金調達等を含めた議論がなされるべきである。これによってはじめて京浜臨海部の再編整備に向けて官民が一体となった取り組みが可能となり、国家戦略と企業戦略が合致した持続可能な新しい京浜臨海部の姿が浮かび上がってくるものと思われる。

4. 海外にみる臨海工業地域の再生の姿

これまで川崎臨海部のおかれている基本的な状況や近年の開発に関する動向をみてきたが、ここでは、すでに臨海部の再編整備が行われた海外事例の状況を把握し、今後の再編整備へのヒントとしたい。京浜臨海部に匹敵する規模と経済活動を有する臨海部は、欧州では、ロンドンのドックランズ（イギリス）、ロッテルダムのユーロポート（オランダ）、ライン・ルール工業地帯（ドイツ）、米国ではピッツバーグ、国内では北九州工業地帯である。これらの特色としては、工業・港湾機能の構成や形成時期によって、ほとんどの機能が衰退して新たな土地地用を行ったものと一部衰退あるいは衰退を拡大させつつも、全体として活動しているものと大別できる。

(1) 港湾を主体とした地域（ドックランズ）

港湾を主体とした地域の場合、埠頭が船舶の大型化の進展等により使えなくなったため、埠頭周辺の土地は利用されなくなり荒廃したものが多い。また、土地所有が公共か、船会社や貿易会社によって所有されており、船会社や貿易会社の資本は、老朽化した当該地域の再編整備に消極的な場合がほとんどである。

ドックランズの場合、1950年代に埠頭が使われなくなり、比較的都心に近かったにもかかわらず土地利用転換が進まなかった。サッチャー政権時代にエンタープライズゾーンという特

別地域に指定し、ほとんどの規制を撤廃したこと、また、ドックランズ開発公社といった国の機関が最終的には基盤整備を行い、民間資本を誘致したことによって再編整備が進展した。現在では地域開発手法のお手本となっている。

(2) 鉄鋼・石炭等の工業を主体とした地域（ピッツバーグ、ルール、北九州）

主要な工業を主体とした地域の場合、臨海部に降り注ぐ河や運河沿いに製鉄所等が形成されており、概して都市中心部から離れたところに立地している。したがって、単一的な土地利用がほとんどのこのような地域では、新たな土地利用転換が難しく、長期に渡って放置されるものが多い。また、土地利用展開がうまく行われた場合でも、新たな産業立地というより、大規模公園などとしての利用が多い。北九州市のように環境産業等新たな土地利用転換がなされたケースは、もともと国策によって大資本（北九州は官営八幡製鉄所）が土地を所有しており、その企業の意欲の差によって、その後の土地利用が大きく左右されている。なお、ピッツバーグの場合は、カーネギーやメロンといった大財閥が宇宙機器産業や関連研究機関を誘致し、さらには、大学や病院、先端医療産業の誘致など、多面的な展開が行われている。

(3) 化学工業等を主体とした地域（ユーロポート、京浜臨海部）

この化学、機械を内包した複合型・コンビナート型地域は、比較的形成時期が新しく、大きな船舶が接岸できる臨海部に立地しているものが多い。コンビナートとしての性格が強い京浜臨海部は、元気な産業も根付いており、各産業相互の連携が密接不可分である。すべての機能を一新して新たな機能展開を行うのではなく、既存産業の一部分を育成しつつ、関連する新たな産業を立地していくことが肝要である。したがって、国策的な誘導策に加えてグローバルに展開する企業資本が再生の主役になると思われる。

このように各国の臨海部の状況を見てくると、京浜臨海部再編に向けての主体は、国による基盤整備や州政府のプロジェクト誘致なども必要であるが、立地企業を中心とした協議会が主導的な役割を演じることが重要である。このような協議会が主体となり、国や地方自治体が規制緩和やインセンティブの付与などによってサポートする姿が最も有効であると思われる。（別紙参照）

5. 川崎臨海部再生に向けて

(1) 川崎臨海部再生の方向性

川崎臨海部の再編整備が東京湾全体の活性化につながり、日本経済浮揚の一役を担うとすれば、現状では次のような再生のイメージをもつ必要があるだろう。

① 都市機能の担い手としての臨海部

- ・雇用の場としての臨海部がどのようなべきか
- ・都市型産業の新たな基地としての臨海部がどのようにあるべきか
- ・既存産業による循環型工業団地のあり方がどのようなべきか

② 市民の憩いの場としての臨海部（自然環境の復元）

- ・緑地・オープンスペースをいかにデザインし、創造するか
- ・プライベートパスに占領されている水際線を市民に開放するためには、どうすればよいか

③ 土地利用を支える新たなインフラ整備の創造

- ・産業のためのインフラと市民のためのインフラをどうすべきか

このような再生イメージのみならず新たな土地利用転換を図るためには、以下の課題を解決する必要がある。

① 市民生活と臨海部の結びつきを深める土地利用を行うこと

② そのためには、防災の視点から危険パスの存在や土壌汚染問題を解決する場を設けて、具体的な解決策を模索すること

③ 都市と産業基地の新たな関係を構築する社会資本インフラを明確にし、具体化に向けたスケジュールを提示すること

④ 地価を顕在化させない新たな開発手法や資金調達手法を提示すること

こうした課題を解決することが臨海部再編への堅実な取り組みへとつながる。とりわけ、土地利用の方向性とインフラ整備の方向性が定まれば、新たな投資の誘引効果が必ず顕在化し、より踏み込んだ議論が関係者のなかで展開できるようになる。

(2) 再生に向けての提案

川崎臨海部の再生を実現するためには、そのプロジェクト自体の意義、効果など社会への貢献度を政策的に検討すると同時に、実現に向けた整備手法、規制緩和、資金調達、その運営方法に至る全てのサイクルを包括したプロジェクトスキームを検討することが重要になる。1980年代までに事業化された公共事業分野における大規模プロジェクトは、右肩上がりの経済にも支えられ、民間資金の導入を図ることによって、官的な時間概念ではなく民間的な時間観念のなかで事業が推進されることへの期待から多様な事業方式が考案されてきた。

しかしながら、経済不況に喘ぐ今日では、事業企画並びに資金導入の主役であった公的セクター（国、地方自治体等）の財政難や民間企業のオフバランス指向などにより、良好なプロジェクトが企画されても、それをコーディネートする人材不足や資金調達がままならず実現に至らないケースが多く存在する。すなわち、今後、日本の活力を左右する臨海部プロジェ

クトを推進するためには、その企画立案と資金調達、運営に至るすべてのサイクルを見通したうえで、リスクを明確にし、その設計を行わなくてはならない。以下に川崎臨海部再生に向けての提案を行う。

提案1：公共（公的機関）は、民間が開発に着手あるいは新たな土地利用転換を図れる条件を整えること。

臨海部開発をめぐる動きの中でもっとも重要な点は官民の役割分担を明確にすることである。とりわけ、厳しい経済状況を勘案して公と民のエクイティとデッドを明確にし、お互いがギブ・アンド・テイクの関係で再編に着手することが望ましい。具体的には、設備投資に対する税制優遇、新たな産業誘致に対する固定資産税の減免、土の現物支給に関する各種インセンティブの付与など、民間が積極的に開発に参加できる環境を整えることが重要である。

- ① PPP（プライベート・パブリック・パートナーシップ）を基本とした規制緩和、事業制度の検討
公共サービス、すなわち公共財への民間活力導入の一形態として、近年わが国でも広く指向されてきたPFIがあげられる。わが国においてもPFI事業等の事例も出揃ってきたが、必ずしもPFIのメリットが十分生かされたものとはなっていない。とくに、土木公共事業の分野においては、その枠組み自体の検討すらも進捗していない状況にある。PPPの基本概念は、マーケットフィージビリティのある民間が行う事業が公的セクターが誘導する開発事業、まちづくりと一致し、官民の信頼関係のもとでそれらが遂行されることである。広義のPPPに根ざした規制緩和と適切な官民の役割分担並びにそれらを踏まえた新しい社会環境にふさわしい事業制度等が前例にとられることなく、幅広く検討されなくてはならない。
- ② プロジェクトマネージャー育成の必要性
今後、大規模プロジェクトの推進にあたっては、資金調達も含め民間の役割が重要性を増すことから、建設・運営段階の主体の意向が企画開発の早い段階から反映されなくてはならない。言い換えれば、需要側のニーズが供給側に十分に伝わらないと事業化は難しいといえる。この両段階の間の情報格差を補い、全体を一連のものとしてプロジェクトを作り上げる総合機能をもった「プロジェクトマネージャー」を育成することが必要となる。

提案2：まちづくり手法と連動した多様な資金調達手法の確立

近年では開発プロジェクトを具体化する場合、前述のとおりプロジェクトマネージャーと

ファンドマネージャーの役割を融合した提案がなされなくてはならない。これは、第3セクターの経営の破綻や各種公団の民営化問題を背景にしたものだが、プロジェクトファイナンスの浸透、PFI事業の具体化などもあり、プロジェクトのライフサイクルコストが明確化したものが投資家に対しても説得力があるものとして認識される時代となっている。

したがって、以下の開発手法については川崎臨海部への導入が可能かどうか、あるいはどのような条件設定が必要であるかを十分に詰めていかななくてはならない。

・ **T I F** (Tax Increment Finance)

T I Fは、特定の地区開発に関して、将来の税収増を財源に先行的にインフラを整備するものであり、比較的地方が自由に税制を設定できる米国において多く用いられてきた。受益と負担の関係が透明になりプロジェクトの選別が進むこと、成功への動議付けとなりやすいことなどが利点としてあげられる。一般的に、土地利用転換が進展せず土地評価額がほとんどゼロに近い場所、言い換えれば、開発によって土地価格の上昇が確実に期待できる臨海部等で用いられ易いが、もともと地価の高い場所においては工夫が必要となるものと思われる。

・ **社会投資ファンド**

都市再生や技術開発、新エネルギー開発など外部性は非常に大きいものの、その利益(公益)を十分に事業主体に帰属(外部経済の内部化)させられないために投資の進まない分野へのプロジェクト推進にあたり、社会投資ファンド構想が検討に値するものと思われる。公共的プロジェクトであるために当然利益率は低いがファンドへの出資証券を譲渡するときに発生する損失を税額控除することで、投資対象としての魅力を確保するというものである。政府が決めるのではなく、企業や個人の意思で決めるという意味で国民主権によって公益性の高いプロジェクトの選定を行う効果をもたらすものの、その実現にあたっては、十分な議論が必要であると思われる。

・ **コミュニティボンド**

コミュニティボンドに代表される地域ファイナンス手法は、多様化する行政ニーズに地方自治体が応えるための、自主財源確保策として注目を浴びつつある。

コミュニティボンドは、市民としての個人投資家に額面を小さくした事業債権を引き受けてもらうものであるが、地方財政法の縛りにより大量の額が発行できない状況にあるといえる。こうした課題を解決するとともに、B I DやT I Fにみられる手法と組み合わせ合わせた新しいファイナンスの仕組みを検討する必要がある。

・ **開発型不動産証券化**

通常の「資産流動型の証券化」は特定の資産が存在し、その価値及びその資産が生み

出すキャッシュフローを裏づけとして証券を発行するが、「開発型」は収益を生み出す不動産（及びキャッシュフロー）が当初の投資段階では存在しない。従って、新たなニーズを組み入れたプロジェクトの選択が可能となり、プロジェクトマネージャーが事業のスキームを作り、プロジェクトの早い段階での資金調達が可能となる半面、開発によって収益を生み出す物件として仕立て上げなくてはならない。

提案3：土地利用転換を早期に促す制度の創設

・ **国、地方自治体による補助制度の創設**

京浜臨海部の将来ビジョン（まちづくりビジョンとまちづくりガイドプラン）との整合性を認められた土地利用プランを作成し、推進する地権者に対して、国、地方自治体より一定割合の補助金を交付することとし、土地の流動化を誘導する。

・ **土地流動化促進機構の設立**

国、地方自治体、民間企業等の出資により「土地流動化促進機構」を設立して、大規模遊休地の買取を行い、土壌汚染除去を実施した上で、開発事業者に適価で払い下げることにします。現在、民間都市開発推進機構が同じような役割を演じていることから、こうした既存の仕組みを活用することも考えられる。また、この機構がJ-REITのような機能を備え、開発型証券化手法を用いて新たな土地利用を誘導することなども考えられる。

・ **環境改善事業制度の創設**

開発へのポテンシャルが現状では低く、上記のようなインセンティブが有効に機能しない用地については、「グリーンライン」（緑の歩道）として整備する。すなわち、公共的利用に供することで、固定資産税の減免を実施し、環境改善への種地として活用する。同制度の枠組みとしては、国またはそれに相当する機関が、地方自治体ならびに地元の申請に基づき、「戦略緑化地域」として指定した地区に対して支援を行うこととする。

米国ブラウンフィールド再生事例調査

プロジェクト名称	概要	参考になるポイント
メディカルシティ (マサチューセッツ州チェスター市)	<ul style="list-style-type: none"> ・市中心部の荒廃した工場跡地を病院誘致により再生 ・面積 10ha ・期間 1992-2000年 	<ul style="list-style-type: none"> ・市が明快な開発目標を立案（開発適地を強制収用、浄化後、医療財団に引渡） ・市の再開発公社をプロジェクトの推進機関に改組し、基盤整備に必要な権限・財源・人材を付与（土地取得、汚染土壌浄化等） ・州の特定地域指定による許認可審査手続きの迅速化 ・浄化完了後、州が浄化基準達成と追加の浄化義務がない旨を文章で明確化（財団に“Covenant-not-to-sue”を発行） ・コミュニティへの根回しを重視
ワシントンズランディング (ペンシルベニア州ピッツバーグ市)	<ul style="list-style-type: none"> ・工場跡地（都心部の島）をウォーターフロントの高級住宅、リクリエーション、オフィスビル等に再生 ・面積 17ha ・期間 1986-1998年 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の意見を反映した再生計画（地主は倉庫への転用を希望） ・ウォーターフロントの強みを生かした開発構想、これを担保する開発行為規制 ・再開発公社が開発の一元管理（土地取得、汚染土壌浄化、インフラ整備等） ・再開発公社は、デベロッパーに浄化義務を負わせないように措置（連邦EPAの開発許可、汚染発見時は公的資金で浄化）
セントジュリアンクreekネイバルアネックス (バージニア州チェサピーク市、ポーツマス市)	<ul style="list-style-type: none"> ・セントジュリアン海運基地の縮小・閉鎖後の跡地利用検討 ・面積 198-728ha ・期間 現在検討中 	<ul style="list-style-type: none"> ・開発目標、推進体制、スケジュールを明確にしたランドデザインの作成 ・開発推進機関による効率的な開発管理（官民共同で推進機関を設立、権限・財源・人材を付与） ・コミュニティへの根回しを重視 ・T I F手法によるインフラ整備 ・民間発案の募集、活用（Request for Proposal, Request for Qualification）
コリンウッドネーパーフッド (オハイオ州クリーブランド市)	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道操作場跡地等の開発 ・面積 41ha ・期間 1998年着手 	<ul style="list-style-type: none"> ・開発推進期間による効率的な開発管理（官民共同で推進期間を設立、権限・財源・人材を付与） ・州が民間の自発的な環境修復努力を引き出す法律を制定 ・浄化完了後、州が浄化基準の達成と追加の浄化義務がない旨を文章で明確化（地主とデベロッパーに対し“no-further-action-letter”、“Covenant-not-to-sue”を発行）

提案4：「総合的推進組織（けいひんタスクホース）の設立」

東京湾全体の秩序ある発展を目的とした「東京湾再生当別措置法」（仮称）を創設して、国が主導の下東京湾内における低・未利用地を中心とした地域を「臨海部再生特区」（仮称）として指定し、その地域内で実現される各種事業の総合調整・推進組織として、官民から構成されるタスクホースを設立し、臨海部再生に向けた権限と財源を付与する。

- ・タスクホースは、東京湾全体を俯瞰する基本ビジョンの策定ならびに京浜臨海部等関連地域のまちづくりビジョン・ガイドラインの策定、個別特区の指定。中核的民間事業の指定と一元的窓口機能を有数する企画立案組織とする。
- ・対象事業から生じる税収の一部を財源とする基金（日本版T I F）を設立し、各種事業への支援を行う。
- ・公共による対象地域でのインフラへの重点投資の実施とともに、中核的民間事業に対する財政（用地の土壌汚染浄化、企画段階における専門家の人件費負担等）・税制（投資促進税制、土地関連流通税制の見直し、地方税減収補填等）・金融（政府系金融機関による低利子・無利子の融資）優遇措置の導入を図る。

以上

世界の工業・港湾地帯の

	京浜臨海部	北九州工業地帯	ロンドン ドックランズ
対象地域の面積、人口	横浜市鶴見区、神奈川区 川崎市川崎区、幸区 面積106km ² 、人口79万人 横浜市、川崎市 面積578km ² 、人口451万人	北九州市若松区、戸畑区、小倉北区、八幡東区、八幡西区 面積241km ² 、人口69万人 北九州市 面積483km ² 、人口102万人	ロンドンの東に広がる旧河川港があったドック地帯 面積22km ²
生産活動 港湾活動のピーク	鉄鋼出荷額ピーク 1990年1兆600億円 化学出荷額ピーク 1997年2兆6千億円 横浜港港湾取扱貨物量ピーク 1995年1億3千万トン	鉄鋼出荷額ピーク 1991年8千億円	1960年代 船舶の大型化、コンテナ輸送に伴い、港湾はテーマズ下流に移転
再編整備の経緯、仕組み 国、自治体、民間の役割	1980年代末から、工業地帯再編に関する問題意識は、国、県市にあり、調査検討が行われていた。 1994年に立地企業であるNKKが事業再構築計画を発表し、工業地帯再編が現実化した。但し、全面的撤退ではなく、部分的（2割程度）に土地を売却して、リストラの原資にしたいというものであった。 これらを踏まえ、神奈川県、横浜市、川崎市の検討がすすめられ、1996年度にそれぞれ再編整備の基本方針が出されている。 その後、1998年～99年にかけて、国により再編整備のための法律や制度が整備され、都市基盤整備公団が形成されるなど新たな局面を迎えている。2002年には、国により都市再生予定地域の指定がなされ、再編整備の動きが本格化してきている。 今までのところ、県市が再編を主導しており、目標としては、産業振興、経済開発に重点がおかれている。地元の県市が主導する場合、これまでの工業地帯としてのイメージ、土地柄を大幅に変えるような施策は打ち出しづらい。一方、ピッツバーグや九州に比べ、民間企業が自立的に展開、転換する力がやや弱い感じがする。	1987年に末吉市長が誕生し、翌88年に北九州市ルネッサンス構想が策定され、市指導の再生計画がはじめられた。他方、立地企業である新日鉄の方も、1990年に工場跡地を活用し、遊戯施設スペースワールドをオープンしている。その後、社宅跡地の住宅地化、工場に隣接した昔からの都市集積の再生等もしている。 市は都心とその周辺の再開発、環境産業等の育成、福祉、医療、教育（大学）、研究開発等の充実に注力してきた。官民がそれぞれのニーズとベースで、協調しつつ、北九州工業地帯の再編整備を行っている。	1973年に大ロンドン庁により、第1次ロンドンドックランズ研究が行われ、1976年にドックランド合同委員会によりドックランズ開発戦略が出されている。これらは、比較的地域の当面する課題、例えばインナーシティー問題に対応するもので、現状を打破するような力を持ち得なかった。 1979年にサッチャー保守党政権が誕生し、1980年に、地方行政計画及び土地法を公布した。それに基づき、エンタプライズゾーンを設定し、ドックランズ開発公社（LDDC）（政府全額出資）を設立することによって、ドックランズの再開発が急速に進められることになった。開発の目標は、「国際金融センター「水の上のウォール街」の実現であった。 その後、中心となるディベロッパーが倒産するなどの紆余曲折があるが、一応順調に展開してきている。特に地下鉄ジュビリーラインの開通後、オフィスビルの建設も活発化し、2003年には新しい商業施設「ジュビリー・ブレース」が開業するなど、街としての成熟化が進みつつある。 ドックランズ開発の場合、中央政府主導の強力な政策遂行意図のもとで、民間の活力を活用した事例である。

再編整備の経緯、仕組み

ロッテルダム ユーロポート	ラインールール工業地帯	ピッツバーグ
ロッテルダム港を含むライ ン河口地域 面積1,222km ² 人口125万人	エムシャーパーク地域 ドイツ、ノルトライン・ヴェ ストファーレン州の東はド ルトムントから西はデュイ スブルグまでの17市町村、面 積800km ²	アメリカ、ピッツバーグ市 面積144km ² 人口37万人
港湾活動は現在がピーク 石油精製も現在がピーク	1974年 粗鋼生産量ピーク (4千万トン、西独の63%)	1950年代 鉄鋼衰退傾向始まる
<p>現在も河口部の埋立を続け ており、コンテナ港や石油基 地の整備を行っている。 EU、特に、西ヨーロッパの 主要港として、また、エネ ルギー供給基地として活発に 活動している。(因みにハン ブルグ港がドイツ以東の圏 域をカバーしている。) 港湾や石油を中心とした工 業地域の整備については、主 としてロッテルダム港の管 理者(ロッテルダム市)に よって担われている。古く なった内港周辺で、市主導の 再開発が行われており、民間 資本の誘致を積極的に展開 している。</p>	<p>国際建築展(IBA)という手 法で、エムシャーパーク地域 の再編整備を図った。 開催期間1989年～99年の10 年間 テーマは、「公園の中で、生 活し働く」。 運河の水質改善、土壌改良と いった環境整備を先行、結果 として、環境整備の産業化が 図られた。 大規模工場等跡地の公園化、 産業遺産の保存、一部研究 パーク化、旧炭鉱住宅の改善 等。 開発主体IBAエムシャーパー ク社(資本金全額NRW州より) IBAエムシャーパーク社は計 画運営会社として、個別プロ ジェクトのコーディネートを 行っている。同社は、自らの 特別財源は有さず、「総合 アセスメント・プロセス提唱 者」または、「イノベーション 活動の司会者」といった役 割を担っている。 個別の事業は、市や民間が実 施している。 工業地帯としての役割は、ほ とんど消滅しているところ から、大規模な土地が、ただ 同然の価格で市等に譲渡さ れ、その利用転換が図られて いるケースもある。</p>	<p>1943年に民間主導の官民の 協議会「地域開発のためのア ルゲニー協議会(ACCD)」が 発足。 1946年にダウンタウン再開 発を中心としたルネッサン スⅠを開始。 1969年のコミュニティ開発、 マイノリティ向け事業を中 心にしたソーシャルルネッ サンスが行われる。 1977年ダウンタウン再開発、 住宅事業を中心としたル ネッサンスⅡを開始。 1984年にACCDから「成長のた めの戦略」が発表され、それ に対応して85年に市から「ス トラテジー21」が発表され、 実施に移された。 1998年に都心周辺の大型の 施設整備等を盛り込んだル ネッサンスⅢを開始。 市中心部の都市再開発によ る地域の活性化が中心で、周 辺の工場は放棄(アバンダ ン)され、新産業等は別の新 しい場所に立地。 開発の重点は、業務・商業開 発、住宅開発、産業開発と時 代時代異なるが、一貫し て、民間主導で行われてきた ところに、アメリカらしい再 編整備の姿が読み取れる。 また、カーネギー、メロンと いった財閥が、新しい産業や 機能を導入しており、その影 響が大きい。</p>

産業集積の理論と政策

東京大学大学院総合文化研究科 松原 宏

I はじめに

1980年代後半以降、欧米でも日本でも産業集積に関する議論が活発になされている。しかしながら、いかなるメカニズムで集積が発生し、拡大し、変容していくのか、あるいは昨今話題となっている集積が、既存の集積に比していかなる点で新しいのか、こうした厳密な理論的な検討を欠いたままで、典型事例の特徴紹介が中心になされている。集積の理論に関しては、立地論における蓄積があるにもかかわらず、それらにふれた研究成果は非常に少ない。呼称や視角を微妙に変えた「新しい議論」が乱立し、産業集積研究は混沌状態に陥っているように思われる。

また、日本の産業立地政策の変遷をみると、これまでの地方分散政策に代わって産業集積が焦点になってきていることがわかる。1997年には「地域産業集積活性化法」（「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」）が制定され、広域京浜地域など全国25地域で、基盤的技術業種の空洞化対策に力が入れている。2001年から経済産業省は、国際競争力のある産業集積を形成すべく「産業クラスター計画」を打ち出し、各地方経済産業局が中心になって現在19のプロジェクトが進行中である。

本報告では、まず第1に現代の産業集積理論を理論系譜の中に位置づけ、その特徴と今後の検討課題を整理したい。第2に、そうした理論的検討をふまえて、日本の産業集積政策の現状を評価し、今後の政策のあり方を考えたい。

II 集積論の系譜と「新しい産業集積」論

1 マーシャルとウェーバーの集積理論

20世紀の初頭、マーシャル(Marshall, A.)とウェーバー(Weber, A.)は、それぞれLocalization, Agglomerationという異なる語を使いながらも、集積に関する理論の端緒を開いた。まず最初に、両者の集積論の比較から、理論的検討を始めよう。

マーシャルの集積論は、主著『経済学原理』（1890）第10章「産業上の組織 続論 特定地域への特定産業の集積」で、おもに展開されている。そこでは、「ある特定の地区に同種の小企業が多数集積する」同業種集積が主たる対象としてとりあげられ、それが外部経済の重要なテー

マとして扱われている。

マーシャルは、歴史的な事実を記述し、まとめるといった帰納的な方法をとっている。集積の起源や歴史について、自然的条件、宮廷の庇護、職人の移住、産業の自由な展開、国民性などの諸点が指摘されており、偶然性に左右される多様な経路が描かれている。集積の利点としては、スムーズな技術伝播や技術革新の可能性、補助産業の発達、高価な機械の経済的利用、特殊技能をもった労働者の労働市場の存在などが指摘されている。一方、不利な点としては、特定労働力のみでの過大な需要や地代の上昇、需要の低下や原料の減少による抵抗力の弱さあげられている。

このようにマーシャルの集積論は、自由な解釈の余地を多分に含んだ表現を中心に展開されており、必ずしも体系的に述べられているわけではない。しかしながらそれゆえに、質的で計量化が困難な多様な集積因子を導き出すことを可能にしている。また、「新しいアイデアを生み出す素地」についての指摘からは、イノベーションを柱とした動的視点を見出すことができる。マーシャルの集積論が、近年の産業集積の議論で多く言及される理由は、こうした点によるものと考えられる。

これに対しウェーバーは、工業立地論の古典『諸工業の立地について』（1909）の第5章で、集積論を展開している。ここでウェーバーは、集積因子を「生産を或る場所において或る特定の集団として統合して行なうことによって生ずるところの、生産または販売の低廉化」と定義している。これに対し、集積に伴って発生する地代の騰貴などの費用の増加は、分散因子として把握されている。ウェーバーはまた、集積の傾向を量る指標として、加工係数を提案している。これは、産業の技術的特性や原料・製品輸送費の特性による、産業ごとの集積度合いの強弱を示す指標となっている。

集積に関わる各種の区分も、ウェーバー集積論の特徴となっている。集積の段階区分においては、経営の規模拡大は「低次の段階」、数個の経営の近接は「高次の段階」とされている。また集積が生じるメカニズムと関連して、集積の原因の必然的な結果としての「純粹（技術的）集積」と、集積以外の立地因子の働きによって生じた「偶然的集積」、人口移動といった社会的要因による「社会的集積」との区別もなされている。

このようにウェーバーの集積論は、費用の最小化という観点から、量的で計量可能な集積因子を取り上げ、厳密な議論を演繹的に組み立てている。しかも、輸送費や労働費といった他の立地因子と関係づけて集積を検討しており、集積から分散まで、幅広い立地を視野に入れている。近年の集積研究の多くは、「偶然的集積」を取り上げ、地域の個性記述に腐心しているが、集積の普遍化や政策的創出を図ろうとする場合には、ウェーバーの「純粹集積」の理解を深めることがむしろ重要になると思われる。

2 マーシャル・ウェーバー以降の集積論

マーシャル・ウェーバー以降、集積に関する理論的研究は、主として立地論者がウェーバーの議論を発展させる形で、蓄積されてきた。なかでも、レッシュ (Lösch, A., 1940) の議論は注目に値する。彼は、大規模な個別企業、同種企業の集積、異種企業の集積を扱っているが、集積利益を数量 (Masse) と結合 (Mischung) とに区別しており、しかも費用節約のみならず販売の増加も考えており、需要・供給の両視点から集積を論じている。レッシュはまた、異種企業の集積に関する記述で、消費者の選好を満たすことによる需要の増大、季節的変動などの経済変動への抵抗力、発明の才能や適応性、均衡のとれた文化の発達、居住地を自由に選択できる有能な人々の共生などについてふれている。こうした指摘は、集積とイノベーションに関する近年の議論に相通じるものといえる。

また、江澤譲爾も水準の高い議論を展開している。江澤 (1954) は、集積の利益を生産要素の代替性と不可分性から説明しようと試み、「集積の要因として資本の生産性とその定着性」が考察されねばならないとしている。江澤はまた、集積の技術的要因のみならず、市場的要因とりわけ不完全市場の検討にも多くのページを割いている。集積の限界を市場的要因によって規定し、市場の変化をもとに集積の動態が検討されているのである。

紙数の関係で詳しくは紹介できないが、集積論の蓄積には相当なものがある。にもかかわらず、近年の研究の多くは集積論の研究成果を顧みることがない。以下では集積論の系譜に留意しながら、新しい集積論をみていくことにしよう。

3 欧米における「新しい産業集積」論

① 新産業地域 (New Industrial Districts) 論

20 世紀における大量生産体制の隆盛のなかで、マーシャルがとりあげた「産業地域」の多くは、衰退、消滅の道をたどった。しかしながら近年、「第3のイタリア」をはじめとした国際競争力のある産地の活況を受け、再び「産業地域」に関心が寄せられてきている。その契機となったのが、マサチューセッツ工科大学のピオリとセーブル (Piore M. J. and Sabel, C. F., 1984) による『第二の産業分水嶺』の刊行である。

彼らは、技術的発展がいかなる経路をとるかを決定する短い瞬間を、産業分水嶺 (industrial divide) とよび、産業革命によって大量生産体制が支配的となった第一の分水嶺に対して、「今日我々は第二の産業分水嶺を通過しつつある」と述べている。その上で彼らは、先進国では2つの相反する戦略、大量生産方式の低開発国への移動と、先進国内での「柔軟な専門化」(flexible specialization) が採られているとしている。後者は、多品種変量生産に適したコンピュータ制御の汎用機を技術的基盤とし、それを使いこなす

熟練労働者、中小企業群の専門分化と分業を特徴とする地域産業コミュニティを再現するものと考えられている。彼らはまた、成功を収めた「産業地域」の3つの性質として、1) 市場に対する柔軟な対応、2) 広い適応力をもつ技術の柔軟な利用、3) 企業間の協力と競争を調整する地域協力組織の創造と永続的な革新をあげている。このように、ピオリ・セーブルの「産業地域」論は、「柔軟な専門化」を特徴とするマーシャル系譜の集積論として位置づけることができる。

ところで、こうした「産業地域」へのアプローチは、多様化する傾向をみせている。代表的なものとしては、グラノヴェッター (Granovetter, M., 1985) の「埋め込み」(embeddedness) 概念の導入があげられる。そこでは、地域内での企業間・個人間の独特な信頼 (trust) 関係に焦点が当てられ、「産業地域」の優位性が説明されている。

また、地域社会の文化や制度的環境に注目して、「産業地域」の優位性をより広く捉えていこうとする傾向もあり、ミリュ (milieu) という概念がよく用いられる。ミリュは、イノベーションと結びつけられて、「技術革新の風土」と表現され、こうした風土づくりが地域政策の目標となることも多い。なかでも、1984年に設立された「革新の風土に関するヨーロッパ研究グループ」(GREMI) は、ミリュの観点から「産業地域」に関する実態把握や政策提言を行っている (Camagni, R., 1991 ほか)。

② 新産業空間 (New Industrial Spaces) 論

マーシャル系譜の「新産業地域」論に対し、カリフォルニア大学ロサンゼルス校の経済地理学者スコット (Scott, A. J., 1988) は、ロサンゼルス大都市圏における産業集積の実証研究をまとめるとともに、フレキシブルな蓄積体制の下での企業間関係と局地的な労働市場に注目し、独自の集積論・「新産業空間」論を展開している。

スコットは、ウェーバーの集積論が「産業内と産業間のダイナミズムについての認識」を欠き、個別企業の立地決定を強調しすぎている点を批判する。その上で、取引諸関係のネットワークを軸に、「ポスト・ウェーバー派とでも呼ぶべき立地過程についての説明」を試みている。企業間関係の空間的近接性に着目し、これをウィリアムソン (Williamson, O.) の取引コスト論にもとづいて説明している点が、スコットの集積論の特徴となっている。

一般に、企業組織内部の取引費用が、企業の外部にある市場を通じた取引費用を下回る場合には垂直統合が生じ、反対に内部取引費用が外部取引費用よりも大きくなる場合には垂直分割が生じる。ここでスコットは、フレキシブル生産は垂直分割を増大させるという見地に立っている。そして、「リンケージが小規模であり、標準化されておらず、不安定であり、しかも人的な仲介を必要としているところでは、リンケージは、距離に依存する高い単位フローあたり費用と結びついている」。かくして垂直分割は外的リンケージの増大を

意味し、その空間的コスト節約のために集積が生じると説明されている。

こうしたスコットの集積論は、ハリウwoodsの映画産業や日本のアニメーション産業、アウトソーシングが進むIT産業など、現代産業の集積を説明する上で、重要な意味をもつものと考えられる。

これに対し、同じカリフォルニア大学のストーパーは、「関係資産」(relational assets)という観点から、「領域化」(territorialization)を取り上げている(Storper, M., 1997)。スコットが取引コストという量的指標から集積を説明したのに対し、ストーパーは、企業間・個人間の関係が、特殊な資産として場所に固着する局面に注目し、個人的な関係や評判、慣習など、取引関係の質的な側面を重視している。

③ 産業クラスター(Industrial Clusters)論

経営戦略論で知られるハーバード・ビジネススクール教授ポーター(Porter, M. E. 1998)は、著書『競争戦略論』の第7章「クラスターと競争」で、産業集積に関する議論を本格的に展開している。ここでクラスターとは、「企業と関連機関とが相互に関係しつつ地理的に集中したもの」と定義されている。

ポーターは、『国の競争優位』での議論を進め、競争の地域的単位を産業クラスターに求め、地域をベースとした「ダイヤモンドシステム」を描いている。そこでは、要素条件、需要条件、関連・支援産業、企業の戦略・ライバル関係の4つを、国際競争における優位性の要因として位置づけている。また、『競争優位の戦略』で提示した「バリューチェーン(価値連鎖)」において中核の活動を行う場所を、クラスター論では「ホームベース」と呼び、その立地の重要性を指摘している。

競争におけるクラスターの意義に関して、ポーターは、3つの側面を指摘している。1つは生産性の上昇で、サプライヤー、専門情報、各種機関・公共財へのアクセス、モチベーションの向上と業績測定の精密化などの側面から説明を加えている。2点目がイノベーションへの影響力、3点目が新規創業との関係で、参入障壁の低さや顧客確保などの面で有利さを指摘している。また、クラスターの誕生・進化・衰退といった動的な過程についても指摘しており、自己強化プロセスによる成長促進や、テクノロジー面での不連続性やクラスター内部での硬直性による衰退傾向にも言及している。

このように、ポーターのクラスターの議論は、ウェーバーの最小費用にもとづく集積論とは異なり、生産性やイノベーションの可能性といった観点から集積を説明しようとしたものである。しかもグローバルな競争の基本的な単位として、産業集積を位置づけており、多国籍企業の「ホームベース」の再評価や、サポーティングインダストリーの育成、「分工場経済」のグレードアップの議論など、多国籍企業の立地と産業集積論とを関係づける最近

の議論に大きな影響を与えている。

4 集積論の新たな課題

以上、主要な集積理論をみてきたが、現代集積論の特徴として、1) 特定地域の社会的・文化的・制度的要因を重視していること、2) 取引コスト論や関係特殊性などの企業間関係から接近していること、3) イノベーションと集積との関係に注目していることの3点を指摘することができる。これらの要素を集積論に組み込み、集積のメカニズムを明らかにすることが、今後の第1の研究課題といえよう。その際重要となるのは、産業集積の実態、とりわけ企業間関係と立地に関する実証研究の成果を理論にフィードバックさせ、より詳しい理論展開を図っていくことである。また、個人的な信頼関係や「技術革新の風土」などの非経済的要因に関しても、できるだけ数値化し、一般化できるようにする工夫が必要であろう。

第2の課題は、産業配置・地域経済の全体枠組みの中で「新しい産業集積」を位置づけることである。「新しい産業集積」論では、もっぱら集積内の企業間関係や集積に関わる地域条件が取り上げられてきた。そうした集積が、国民経済もしくは世界経済の中でどのような位置を占めるのか、多国籍企業のネットワークとどのような関係にあるのか、こうした点を明らかにする必要がある。工場内の工程間結合を特徴とする鉄鋼や化学のコンビナート、地域内の工程間分業を特徴とする自動車や電機の企業城下町、地域間の工程間分業を特徴とする半導体工業の広域的な工場分散など、他の工業地域類型と比べた「新しい産業集積」の特徴を明確にすることも必要である。また、国際的な集積間競争や集積間ネットワークについての検討を進めることも重要であろう。

第3の課題は、立地政策・地域政策の重要な柱として、「新しい産業集積」を位置づけ、地域経済の活性化に活かしていくことである。国際競争の激化など、集積をとりまく環境の悪化と、事業の後継者不足などの集積内部の原因によって、日本国内の多くの産業集積は危機的状況にある。こうした産業集積の「崩壊」をくい止め、再生の方向性を明らかにしていくためには、産業集積の問題把握とともに、現代の集積理論の発展と欧米での「新しい産業集積」の経験を理解することが有効であろう。また、大量生産体制や外来型開発に代わる「柔軟な専門化」と内発的發展を進める上で、「新しい産業集積」の形成が重要な戦略となることは確かであろう。

III 日本の産業集積政策の展開

1 2つの産業集積政策

冒頭でもふれたように、現在日本の産業立地政策は、産業集積に重点を置くようになってい

る。しかしながら、政策の中身をみてみると、性格の異なる2つの産業集積政策が並行していることがわかる。

1つは、1997年に制定された特定産業集積の活性化に関する臨時措置法（「地域産業集積活性化法」）に基づく施策で、全国25地域で「基盤的技術産業産業集積活性化計画」が承認され、インキュベーションを促す賃貸工場・研究室の建設や機器の導入、異業種交流などが進められてきている。これは、既存の産業集積の空洞化防止、基盤技術の維持・発展を主眼としたものと位置づけることができる。

もう1つは、2001年度に経済産業省が打ち出した「産業クラスター計画」で、政策の軸足はこちらに移ってきているように思われる。これは、「地域の中堅中小企業・ベンチャー企業等が大学、研究機関等のシーズを活用して、IT、バイオ、ナノ、環境、ものづくり等の産業集積（産業クラスター）を形成し、国の競争力向上を図る」もので、「イノベーションを次々と創出できる環境を地域に整備すること」が計画の基本とされている。

全国9地域の経済産業局が中心になって、19のプロジェクトが現在進行中である。各プロジェクトにおいては、①産学官の広域的な人的ネットワークの形成、②地域の特性を活かした技術開発の推進、③起業家育成施設（ビジネス・インキュベータ）・起業環境の整備の3点を一体的に進めることにより、新事業の創出を促進しようとしている。2004年度の予算配分額をみると、地域新生コンソーシアム研究開発事業などの「地域の特性を活かした技術開発等の推進」が最も多く385億円、以下「起業家育成施設・起業環境の整備」（65億円）、「産学官の広域的な人的ネットワーク形成等」（40億円）となっている。

こうした産業クラスター政策については、すでにいくつかの論考が出されているが（石倉洋子ほか、2003など）、以下ではこれまでの産業立地政策と今回の産業クラスター政策との違いを整理しつつ、産業クラスター政策の課題を考えてみたい。

2 従来の産業立地政策との違いと産業クラスター政策の課題

産業クラスター政策が従来の産業立地政策と異なる点として、まず第1にあげられるのは、政策主体・地域スケールに関してである。従来の都道府県を中心としたものから、産業クラスター政策においては、全国9地域の経済産業局が政策主体となり、各地方ブロック圏域が対象地域となっている。たとえばテクノポリス計画の場合、当時の通商産業省の本省で基本的なプランが練られ、立法化され、それに基づき具体的な計画の立案は各県の商工労働部などの部署に任せられ、それを本省が地域指定するという仕組みになっていた。

これに対し、産業クラスター計画の場合には、立法化の措置は採られず、各地の経済産業局が、地域の特性やこれまでの蓄積を活かしつつ、クラスター形成に向けた多様な活動を展開す

るという要素が強い。

したがって、従来の産業立地政策のように、拠点整備地区の指定や企業・施設の誘致をめぐる都道府県間の競争といった事態が発生しない代わりに、各地方ブロック内でどの地域に産業クラスターを形成していくのかという具体的な地域計画が明確にされないという問題点がある。単なる産学官のネットワークづくりに留まらず、交通・通信基盤の整備などのインフラ投資と連動した地理的単位として産業クラスターの形成をめざすのであれば、都道府県・市町村間の調整をも含め、合理的な産業・企業・施設の立地・配置に関する説明がなされる必要があるように思われる。

第2の違いは、支援手法に関わる諸点である。これまでの産業立地政策では、地域指定がなされるとともに、用地の整備や建物の建設、道路・港湾等のインフラの整備といったハード面での整備が重点的になされてきた。これに対し、産業クラスター政策においては、人的・ソフト面の支援に重点が移されてきている。具体的には、地域の特性を活かした技術開発、起業家育成、産学官のネットワーク形成などである。各地の経済産業局では、多種多様なセミナー、交流会、マッチングセッションなどが数多く開催され、新製品の共同開発に多額の研究開発費が支出されている。こうした地道な取り組みが、地域経済の活性化にとって非常に重要であることは間違いないが、ハードの投資による低・未利用地や低稼働率の施設が存在が問題にされたと同様に、ソフト面での投資による成果に対する評価システムを確立し、産業クラスター政策の効果を十分に発揮させていくことが求められているといえよう。

第3に、産業クラスター政策が、立地政策そのものの転換を促している点を指摘したい。これまでの産業立地政策は、既存集積への立地規制と地方経済活性化のための分散政策を基調としていた。これに対し、グローバル競争下で国際競争力のある新たな産業を発見し、育成していこうとする点に今回の産業クラスター政策の特徴がある。産業の育成に重点が置かれており、産業の立地点はさして問題にされていないともいえるのである。実際、バイオやものづくりなどの産業では、局間の調整はなく、複数の経済産業局で計画されている。しかしながら、新産業の育成にとって、地域の経済社会のあり方がきわめて重要な要素になっていることは、内外の産業集積の研究成果で明らかになっている。産業政策と地域政策との関係に十分留意した産業クラスター政策の展開が問われているのである。

IV お わ り に

集積の理論と政策についてみてきたが、最後にこれらの集積論の議論と京浜臨海部の調査研究との関係について、問題を提起することにしたい。

産業集積には、桐生や有田などの地場産業の産地、東京大田区や東大阪などの大都市型の産業集積、浜松や諏訪・岡谷などの地方都市型の産業集積、豊田や日立などの企業城下町型の産業集積など、さまざまなタイプがあり、業種や集積要因などにより、類型化を試みることができる。そうした類型化の中で、京浜臨海部は、工程間結合や「大規模化の経済」によって説明されるコンビナート型の産業集積に該当する。しかしながら、コンビナートを構成する企業群の系列の違いや担当製品の違い、企業の移転等により、現実には「大規模化の経済」が必ずしも十分に得られているとはいえ、理論と実態とのギャップや政策的課題の検討が求められている。またコンビナートは、鉄鋼や石油化学といった同業種の集積した空間と一般的には考えられている。しかしながら、京浜臨海部の場合には業種構成も多様であり、異業種集積による「都市化の経済」が働いているとみることもできる。特定産業の地理的集積と多様な産業・人口が集積する都市集積との関係については、理論的にも実証的にも十分な議論が未だなされていない。そうした未解明な点を考える上でも、京浜臨海部の分析には大きな意義があるということができる。

参考文献

- 1) 石倉洋子ほか (2003) 『日本の産業クラスター戦略』 有斐閣。
- 2) 江澤譲爾 (1954) 『工業集積論』 時潮社。
- 3) 松原宏 (1999) 「集積論の系譜と『新産業集積』」 『東京大学人文地理学研究』 13: 83-100。
- 4) Camagni, R. (1991) *Innovation Networks: Spatial Perspective*, London: Belhaven Press.
- 5) Granovetter, M. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology* 91: 481-510。
- 4) Lösch, A. (1940) *Die raumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena: G. Fischer. [レッシュ著、篠原泰三訳 (1991) 『経済立地論 新訳版』 大明堂]
- 5) Marshall, A. (1890) *Principles of Economics*. London: The Macmillan Press. [マーシャル著、馬場啓之助訳 (1966) 『経済学原理II』 東洋経済新報社 (原書初版 1890)]
- 6) Piore M. J. and Sabel, C. F. (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books Inc. [ピオリ・セープル著、山之内靖ほか訳 (1993) 『第二の産業分水嶺』 筑摩書房]
- 7) Porter, M. E. (1998) *On Competition*, Boston: Harvard Business School Publishing. [ポーター著、竹内弘高訳 (1999) 『競争戦略論 I、II』 ダイヤモンド社]
- 8) Scott, A. J. (1988) *New Industrial Spaces*. London: Pion.
- 9) Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New

York: The Guilford Press.

- 10) Weber, A. (1909) *Über den Standort der Industrien*, 1. Teil. Tübingen: Verlag von J.C. B. Mohr. [ウェーバー著、篠原泰三訳 (1986) 『工業立地論』大明堂]

夏期実態調査（川崎市）に企画及び参加して

福島 義和

2004年度の川崎市の実態調査を企画した一人として、一言感想を述べさせていただきます。

今回の企画は、JFE・KSP・臨海部の視察と同時に、外部から2名の講師をお招きした研究会の2部建てにした。視察の感想に関しては参加者の各自におまかせするとして、ここでは研究会から私が学んだことを少し提示してみたい。

大変お忙しい中、2人の講師（内野善之氏〈日本プロジェクト産業協議会〉と松原宏氏〈東京大学大学院総合文化研究科〉）の精緻で刺激的な内容の講演を拝聴できたことに最初に深く感謝したい。

本題に入ると、松原氏は2001年度以降の経済産業省が打ち出した産業クラスター政策に対して、従来の産業立地政策の違いから以下の3点を指摘している。

- (1) 産業クラスターを地方ブロックのどの地域に形成するのか。私自身も確かにイギリスのローカルプランに該当するような具体的な地域計画が見当たらないことに不安を感じている。
- (2) 産業クラスター政策が人的ソフト面の支援に重点を置いているが、これらの政策の評価システムを確立し、ソフト投資の効果を十分に発揮させるべきである。この指摘に対しては、KSPなどの視察でも明らかなように技術開発や企業家育成には長時間を要するといった問題は残るが、ハード投資効果に比較し今後ソフト政策の評価がよりいっそう重要な作業となるだろう。
- (3) 産業クラスター政策がグローバル競争下において国際競争力のある新しい産業の育成に力点が置かれているが、重要なのは育成された産業が地域社会とどのようにリンクするのかが不明瞭である。

私個人の意見としては、以上の3点の指摘を踏まえて、今後新しいクラスター概念を検討する必要があると考える。つまり産業活動の側面のみ眼をやるのではなく、労働者にとって魅力的な住環境整備や、土地に刻まれた文化や歴史を十二分に考慮したクラスターの育成政策が長期にわたる地域政策に必須となるだろう。世界のバンガロール（インド）やクリチバ（ブラジル）などの都市の事例をみれば、単なる産業立地（誘致）政策だけでは健全なクラスターは形成できないことは自明である。

最後に今回社会科学研究所でフィールドサーヴェイを実施した京浜臨海部（川崎市）はかつて日本の産業を支えたエンジンであった。現在その臨海部の土地利用の転換（コンバージョン）

をめぐって議論が白熱化している。講師の内野氏も一部指摘しているように、①臨海部の土地利用をどのような方向に誘導するのか、②羽田空港の国際化に伴い、川崎市がどのような地域戦略を採用していくのか、③現在臨海部に立地する企業の持つ遊休地をどうするのか、④臨海部と駅前地区との繋がり（一体化）をどうするのか、といった数多くの課題を一地方自治体である川崎市は抱えている。コンビナート型の産業集積地の代表格である京浜臨海部（川崎市）が、21世紀にどのように新たな発展をするか注目度はナンバーワンである。

今回の川崎市の夏期実態調査が上記の問題点の解決に少しでも有効であればと願っている。我々はお膝元の川崎市臨海部地域に関し、市民サイドからその土地利用の将来について活発に議論を展開しなければならない。

「裁量」概念の国内裁判所と(地域的)国際裁判所における相異についての一考察
— National security 概念と derogation 条項 —

専修大学法学部非常勤講師 佐藤 潤一

問題の所在	28
(1) 比較の視座	28
(2) “margin of appreciation” と “discretion”	30
<i>Secretary of State for the Home Department v Rehman</i>	31
(1) 事実の概要	31
(2) 判決の検討	32
(i) SIAC の決定	32
(ii) 控訴院判決	34
(iii) 上院判決	37
結語—若干の考察	41

問題の所在

(1) 比較の視座

本稿は、前稿¹を踏まえて 2001 年反テロリズム・犯罪・治安法（以下「2001」年法と略称）制定時の“national security”についての議論を検討する。ここで“national security”と原語で表記するのは、まさにこの概念の理解自体が、本稿で検討する判例で問題となっているからであり、「国家ないし国土の安全保障」と「国民の安全確保」のいずれに重きを置いて理解するか、またその概念理解として、狭義にとらえるか広義にとらえるか自体が問題となっているからである。

本稿で取り上げる *Secretary of State for the Home Department v Rehman* [2001] UKIL47:[2001]3 WLR 877 は、2001 年法の紹介論文²において、前稿で紹介検討した *A, X and Y, & Others v Secretary for the Home Department* [2002] EWCA Civ 1502 (25 Oct 2002) が出される以前において、

¹ 「National Security による『外国人』の権利制限— イギリス 1998 年人権法の試練 —」『社会科学研究所月報』No.487 (2004 年 1 月 20 日) 23 頁以下。

² Helen Fenwick “The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?” [2002] MLR Vol. 65 (Sept 2002) 724.

“national security” 概念について取り上げている代表的な判決としてたびたび言及されているものである。

事実の概要と、判決の要旨を最初に概観しておこう³。本件の申立人はパキスタン国民であり、聖職者 (a minister of religion) として入国許可を与えられて 1993 年にイギリスに入国している。1998 年 12 月に、内務大臣は、申立人がインド亜大陸におけるテロ活動と関わりある組織 (MDI:Markaz Dawa Al Irshad) と関わりがあることを理由として、1971 年移民法 3 条 5 項 b の下で、国外追放命令を出した。同条に定められた根拠は、“national security” を理由とする公益に対する影響力のためであった。申立人による、1997 年特別移民上訴委員会法 2 条 1 項 (c) に従った国外退去を内容とする通知に対しての SIAC への提訴につき、SIAC は以下のように裁定した。すなわち、“national security” に対する脅威とは、イギリスの統治機構あるいはその人民を標的とした暴力的活動に従事したこと、奨励したこと (promote)、あるいは助長した (encourage) ことを指す。〔下線は筆者による。以下同様。〕SIAC は、次のように結論付けた。内務大臣は、申立人が、“national security” に対して現在に至る継続的な脅威、あるいは過去における脅威、またあるいは過去にあたかも脅威となるような行動をとったという高度の蓋然性 (a high degree of probability) を立証していない、と。これを受けて内務大臣は、控訴院に控訴し、受理された。

被告からの上訴に対し、上院は、大要以下のように判示して控訴を棄却した。

第一に、何が 1971 年移民法第 3 条第 5 項 (b) における「公益に対する影響」であるのかは、内務大臣の執行裁量事項であることが、一見明白であったとはいえない。第二に、1971 年移民法第 15 条第 3 項における、いかなる国外退去命令が公益に対して影響がありうるのかについての三つの根拠はそれぞれ個別に判断する必要はなかったし、内務大臣は総体的に判断する権限を与えられていた。第三に、national security という公益は、イギリスの統治機構あるいはその人民に対する直接的な行動によってのみならず、他の諸国に対する直接的なもろもろの行動によっても間接的に脅かされうる。第四に、内務大臣が依拠したいかなる事実も、通常法上の蓋然性の均衡 (the ordinary balance of probability) を保っていることが立証されるべきであって、ある個人が国外退去させられるべきであるとするのが公益に資するかどうかについての内務大臣の執行機関としての判断 (the executive judgment) あるいは評価の定式化にはなんらの証明の標準 (standard of proof) 〔後註 38 参照〕も存在しなかったのである。そしてそれは内務大臣に提示された主張 (the material) に関する合理的且つ均衡の取れた判断であったといえる。

このように“national security” 概念を正面から扱っており、資料的にも重要な意味を持つ判決

³ 以下の事実の概要と判決要旨は、*The Weekly Law Reports*, 26 October 2001, 877 掲載のもの。

であると解される⁴。

考察の中で、イギリスが 1998 年人権法を制定する際にひとつの問題となっていた、“margin of appreciation”を冒頭に取り上げる。これは、移民特別控訴委員会 (SIAC)⁵、貴族院、ヨーロッパ人権裁判所の scrutiny の厳格さの相違が、national security 概念と derogation 条項の運用との関係を考察する上で重要であり、それが“margin of appreciation”と“discretion”の関係についての考察を前提とする、あるいは simultaneously であると考えられるからである⁶。

(2) “margin of appreciation” と “discretion”

“margin of appreciation”は、「評価の余地」「裁量の余地」などと訳されてきた。内実は、国際的機関では判断が困難な、国家主権に関わる、あるいは国により異なる文化の領域について、国際的機関が統一的に判断するのではなく、各国内での判断を一定程度尊重しようとの考え方をさすものである⁷。したがって、国内での行政機関がもつ裁量判断権限を示す、一般に「自由裁量」と訳出される“discretion”とは、そもそもまったくその根拠を異にするものである。

この二つの概念に注目するのは、第一に、“margin of appreciation”が、“derogation”との関連で議論されてきていることである⁸。第二に、“discretion”につき、イギリス国内において古典的に問題となったのが、戦時非常防衛規則による内務大臣の危険人物の拘禁命令が自由裁量処分であるか否かを問う *Liversidge v Anderson* [1942] AC 206 であったことである⁹。

ヨーロッパ人権裁判所でイギリスが“derogation”の通告をしたことに関して問題とされてきた様々な判例は、1998 年人権法施行以後、イギリス国内の裁判所において、イギリス政府の行為の正当化のためにヨーロッパ人権裁判所の判例が援用される傾向があるようである。この

⁴ もっとも本稿では紙幅の関係もあり、判決文自体を詳細に引用して検討することはできなかった。後日紙幅に余裕のある紙面で資料として判決文自体および関連法令の訳出を掲載したいと考えている。

⁵ なお、SIAC: Special Immigration Appeals Commission を「移民特別上訴委員会」と訳出したのは前稿(註 1 前掲拙稿)と同様であるが、実際はいわば「行政審判所」なのであって、「移民に関する特別審判委員会」といった訳語のほうがよいかもしれない。SIAC それ自体についての研究を深めた上で改めて検討したく考えている。SIAC については、前稿 29～30 頁参照。以下、原則として“SIAC”と表記する。

⁶ イギリスの緊急事態法制について包括的には A W Bradley and K D Ewing *Constitutional and Administrative Law* (13th edn Longman 2003) Ch 26 を参照。また、隅野隆徳「緊急権研究序説—イギリスについて」小林直樹先生還暦記念『現代国家と憲法の原理』(有斐閣、1985 年)所収、渡井里佳子「イギリスにおける緊急事態法制と委任立法の役割」『防衛大学校紀要』第 81 号(2001)、大田肇「イギリスの有事法制」全国憲法研究会編『憲法と有事法制』(法律時報増刊、日本評論社、2002 年)所収、柳井健一「イギリスの緊急事態法制」水島朝徳編著『世界の「有事法制」を診る』(法律文化社、2003 年)所収、2001 年法それ自体について包括的な検討をしている、Fenwick (note 2)、同法を簡潔に紹介した、田中嘉彦「英国—在テロ対策緊急立法: 2001 年対テロリズム、犯罪及び治安法」『ジュリスト』No. 1220 (2002 年 4 月 1 日) 66 頁も参照。なお、以下において「ヨーロッパ人権条約」(European Convention on Human Rights)を ECHR と略記する。

⁷ 包括的な文献として、Steven Greer (Reader in Law, University of Bristol, United Kingdom) *The margin of appreciation: Interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights* Human Rights Files No. 17, (Council of Europe Publishing, July 2000) を参照。

⁸ *ibid* 8-9, ch3 (22 ff).

⁹ 本件については、自由裁量論についての邦語による古典的文献である、山田準次郎『自由裁量論』(有斐閣、1960 年)第二編第一章を参照。

ことは、具体的には国内の“discretion”をどのようにとらえるかについての解釈の問題であるが、ヨーロッパ人権裁判所の判例における“margin of appreciation”のとらえかたとの関わりで差異が生じているとの理解がある¹⁰。

本稿は、このような観点から、先に述べたように、“national security”概念の捉え方に焦点をしばり、前稿の補いの意味で、2001年法制定時に“national security”概念を根拠とした“discretion”を扱った代表的な判決として *Secretary of State for the Home Department v Rehman* [2001] UKHL 47; [2001] 3 WLR 877 を若干詳細に検討することで、2001年法制定時までの議論を整理しようとするものである。

Secretary of State for the Home Department v Rehman

(1) 事実の概要

本上院判決の、ハドレイのスリン卿 (Lord Slynn of Hadley) 意見の中で、上院判決に至る事実関係及び判決が整理されている。以下要約しつつ事実の概要をみてみよう。

申立人であるレーマン氏は、1971年パキスタン出生のパキスタン国民である。「彼はパキスタンで教育を受け、イスラム教研究で修士号を取得した後、1993年1月まで、イスラマバードのジャミア・サルフィア (Jamiah Salfiah) で教えていた。1993年1月17日、彼はオルダム (Oldham) の the Jamait Ahle-e-Hadith (JAH) で聖職者として彼が働くことを可能にする入国許可を与えられた。彼の父はハリファックス (Halifax) でそのような聖職者をしていたのであり、また彼の両親はイギリス市民 (British citizens) である。彼はイギリスに1993年2月9日に入国し、その後1997年2月9日まで滞在し、4年間にわたり、聖職者としての勤めを完全に果たした (to complete four years as a minister)。彼は結婚し、イギリスで生まれた二人の子供がいる。1997年10月、彼は、自分の家族をパキスタンに連れて行くことを可能にし、1997年12月4日に帰国してから1998年1月7日までのイギリスへの滞在許可を与えられた。彼は期間を定めないイギリスへの滞在許可を申請したが、1998年12月、拒否された」¹¹。内務大臣からの滞在拒否の通知は次のようなものである。「信頼できる筋 (confidential sources) から受け取った情報に基づき、あなたがイスラム教テロリスト組織マルカズ・ダワ・アル・イルシャッド (Markaz Dawa Al Irshad) (MDI) の一員であること (you are involved with) を内務大臣は確信いたしました。また大臣は、あなたのMDIとの協力 (association with MDI) に照らして、あなたに滞在を許可することを望まず、またあな

¹⁰ Fenwick (note 2) 733.

¹¹ [2001] 3 WLR 877, 879 (para 1). ちなみに、イギリスにおいて不当な根拠で国外退去を求められた人々を支援している団体のサイトでも、レーマン氏は取り上げられている。See <<http://www.ncadc.org.uk/archives/field%20newszines/news24/rehman.html>> (10 Dec 2004)

たがこの国〔イギリス〕に引き続き居ることが **national security** にとって危険であることを確信しました。こういった状況において、大臣は、移民規則（HC395）322 条（5）によって、あなたの期間を定めない滞在許可申請を拒否することを決定しました¹²。さらに、1997 年特別移民上訴委員会法 2 条 1 項（b）によって、大臣の決定に対する申立権についても通知されている。大臣の決定は、「あなたのイギリスからの国外退去が、**national security** の利益に照らして公益に資することとなる」¹³というものである。ここで内務大臣が提示した実質的な国外退去の根拠は、イスラム教テロリストグループとの協力のゆえであった¹⁴。

（2）判決の検討

（i）SIAC の決定¹⁵

SIAC は、その法的な機関としての性質は、いわば行政審判所であるが、移民法、日本で言う出入国管理及び庇護民に関する事件についてはまさに第一審の役割を果たすものであり、事実および当事者の主張はまずはそこでかなりの程度展開される。

最初に、内務大臣の主張をみることにする。「安全保障局（The security service）は、以下のように評価した。すなわち、ウル・レーマンおよびかれのイギリスに本拠を置く支持者たちが、この国《イギリス》においていかなる暴力活動も（any acts of violence）遂行しそうにないとしても、彼の活動は、インド亜大陸におけるテロリズムを直接に支援するもので、彼がイギリスから国外退去されない限り、彼の活動は継続するように思われる。ウル・レーマンはまた、イスラム過激主義者への教化と、少なくとも一定の基礎的な武器の訓練を含む、一定の軍事訓練に耐えたイギリスにおけるムスリムの数の増大に部分的には責任を負っている。彼のイギリスでの活動は、なおそのうえ、海外のテロリスト組織をもたらしことが意図されていた。こういった理由で、内務大臣は、ウル・レーマンが **national security** に対する脅威を引き起こしていること、並びに、イギリスに彼が滞在していることが **national security** の利益に照らして公益を害するという根拠に基づきイギリスから国外に追放されるべきである、という両者の事項を考慮しているのである」¹⁶。これに対して、レーマン氏を聖職者として雇っていた JAH は、このような内務大臣の主張は事実誤認であるとして、大要次のように反論した。すなわち、「申立人はパキスタンでおこなわれた MDI の会議に出席はしたが、そこで彼は福祉、教育並びに宗教的な、イギリスで彼が雇われていた JAH で行った仕事について語ったのである」¹⁷。「ムジャヒディン

¹² *ibid.*

¹³ *ibid.*

¹⁴ 詳細は、SIAC への提訴にあたり、内務大臣から示された。後述。

¹⁵ SIAC は、ポッツ裁判官（Potts J）、パール裁判官（Judge Pearl）およびブライアン・バーダー卿（Sir Brian Barden KCMG：ナイトの称号を持った貴族）によって構成された。[2000] 3 All ER 778, 783.

¹⁶ [2001] 3 WLR 877, 879-880(para 1); [2000] 3 All ER 778, 784.

¹⁷ [2000] 3 All ER 778, 784-5 (SIAC's decision para 3).

(Mujahiden) に対する資金を作ったりインド亜大陸における軍事訓練にイギリス人のムスリムを紹介したというような内務大臣の評価は間違っている。彼が作った唯一の基金は、パキスタンにおける教育及び福祉の計画を支援するためのものである。申立人は、聖戦 (Jihad) における軍事作戦のためにそれらの資金が用いられることは意図していなかった¹⁸。そもそもイギリスにおける彼の活動はインド亜大陸におけるテロ活動とは何のかかわりもなく、彼の支援者にも内務大臣の主張するようなことにかかわっている者は存在しない。またカシミールの人民を支援してはいたが、暴力によるものごとの解決はまったく目指していない¹⁹。「内務大臣は national security に基づく国外退去を命ずる彼の権限を誤って解釈している。この権限は厳格かつ狭義に解釈されるべきである」²⁰。そして“national security”を理由とするならば、イギリス自体に対するものを根拠とすべきで、外国政府に対するものを理由とすべきではない²¹。

SIAC は、事実関係を精査することによって、内務大臣の判断を覆した (1999 年 9 月 8 日)。「いうところの ‘national security’ という表現は、内務大臣によって主張され、また上記に引用されたセールス氏 [Mr Sales : ソリシタ・内務大臣の代理人の一人] の書面による意見からの一節に認められているような広義の意味よりもむしろ、狭義の意味に解釈されるべきである。われわれは、当該用語の制定法上の定義、あるいは法的権威が直接に焦点を当てたものは存在しないことは認める。しかし、われわれはカドリ氏 [Mr Kadri : レーマン氏の代理人の一人] によってわれわれに示された、引用された以下のもろもろの権威ある文書における一節から助けを得た。すなわち、*Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, 410A-C [に示された] ディプロック卿 (Lord Diplock) の意見、および *R v Secretary of State for Home Affairs Ex p Hosenball* [1977] 1 WLR 766, 778D-H, 783F-H [に示された] デニング卿 (Lord Denning MR) の意見、また、*R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Chahal* [1995] 1 WLR at 531 で表明されたスタウトン裁判官の疑義 (Staughton LJ) に留意せよ。さらに、われわれは、1989 年安全保障法 (the Security Service Act 1989) における用語はこの争点についてなんら決定的な意味をもたないことは認めるものの、われわれには、ニコラス・ブレイク氏 (Mr Nicholas Blake QC) [SIAC での特別代理人] による、同法に対する一般的アプローチでなされた解釈から助けを得た。われわれは、氏によって引用された、グラール・マドセン教授の本 (Professor Grahl-Madsen’s book) [『国際法における庇護民の地位』(1966 年) (*The Status of Refugees in International Law* (1966))] の一節が、ことに有用であった。本件の状況に照らし、また本件の目的のために、われわれは、次のような立場を採る。すなわち、ある個人が national

¹⁸ [2000] 3 All ER 778, 785. (SIAC’s decision para 4)

¹⁹ *ibid.* (SIAC’s decision para 5, 7).

²⁰ *ibid.* (SIAC’s decision para 8).

²¹ *ibid.* (SIAC’s decision para 9).

security を害するといわれ得るのは、その者が、イギリスの政治制度 (its system of government)
あるいはイギリス国民を標的にした暴力活動に参加し、促進し、あるいは奨励している場合で
ある。これには、外国政府の転覆あるいは不安定化を直接対象とした活動が含まれる。もつと
も当該外国政府が、イギリスあるいはイギリス国民の安全 (the security) に影響を与えるよう
な、(軍事的) 報復行動を起こしそうな場合は、である。National security は、イギリス市民が
標的とされる場合、そのような場合であればいつでも、そういった状況にも拡張される。これ
が、本件申立によって提起された事実に関する争点に適用されるべき national security の定義で
ある」²²。このように述べた上で、さらに「われわれは、内務大臣が、蓋然性ある高度な市民
法上の均衡 (a high civil balance of probabilities) を満足させたかどうかを審査した。すなわち、
イギリスの合法的居住者 (a lawful resident) であるこの申立人 (appellant) の国外退去が、イギ
リスの national security に危険をもたらす行動に加担していたとの理由で公益のため行われたの
か、申立人の国外退去がなければ、そのような危険をもたらす行動への加担が継続したのか」²³
について審査した上で、次のように結論した。「1. 人員補充 われわれは、レーマン氏が、申
立てられたように、軍事的訓練 (militant training) に絶えられるイギリス人ムスリムの人員補
充をしてきたことが立証されたとの主張に満足しない」。「2. われわれは、レーマン氏が、
Lashkar Tayyaba (LT) に対してその基金援助をしていたという証拠に満足しない」。「3. われ
われは、レーマン氏が軍事訓練をするキャンプに対してさまざまな個人を紹介していたという
主張に満足しない」。「4. われわれは、レーマン氏が紹介した者がテロリストとしての訓練を
海外で積み、武器を入手し、その結果イギリスの national security に対する脅威が存在しており、
また将来脅威となるという主張に満足しない」。この SIAC の結論は、控訴院判決においても²⁴、
上院判決においても²⁵、同様に引用されている。

(ii) 控訴院判決

内務大臣の代理人は控訴院においては次のように主張している。まず、シャープストン女史
(Sharpston QC) は、SIAC は、裁判所と同一視される存在であるので、ウェンズベリー基準に
よる審査を行わねばならず、しかも本件における内務大臣の審査は当該基準に照らして違法では
ないとする²⁶。さらに、セールス氏 (Philip Sales; ソリシタ) は、内務大臣は、長年にわたる当
該問題の研究によってテロリズムの専門知識を有していることに基づいて、執行府としての判

²² [2001] 3 WLR 877, 880 (para 2). 下線は筆者による。SIAC の主張に含まれる法的論点が、ここに集約されて
いる。

²³ [2001] 3 WLR 877, 880 (para 3)

²⁴ [2000] 3 All ER 778, 786-787.

²⁵ [2001] 3 WLR 877, 881 (para 4).

²⁶ [2000] 3 All ER 778, 785.

断を行うことができるのであって、SIAC は当該問題についての自己の判断に代えて内務大臣の判断を受け入れることができるはずであると主張している²⁷。

これに対して、レーマン氏の代理人 (*Sibghat Kadri QC, Arthur Blake and Adrian Berry*) は、SIAC においても、控訴院においても、さらに上院においても、ほぼ共通して次のような主張をしている。とりわけ明確にその主張を示しているカドリ氏とブレイク氏の控訴院における主張は以下のとおりである。レーマン氏は、MDI がカシミールで行っている活動について熟知していたわけではない²⁸、仮に熟知していた上で MDI と関与があったとしても、MDI は、以下のいずれかの条件を満たさなければ “national security” に対する脅威とはいえない。すなわち、①正常な国の経済活動に対する脅威となっている ②いかなる手段によるを問わず、イギリスにおける議会制民主主義を侵害している ③MDI 自体が、イギリスの国益を侵害するために、イギリスに侵入・侵略・スパイ活動・あるいは直接的な武力活動を行う外国政府としてイギリス国内あるいは国外で活動している ④たとえ海外において MDI がテロリストとしての活動をしているとしても、イギリス本土における、イギリスの住民・その財産・あるいはその安全、さらにはイギリス国民の海外資産に対する脅威となっている ⑤イギリスへの脅威・危険・防衛といった概念は、イギリスの政府およびその国民を直接対象としているもの (targeted) で、レーマン氏に対する国外退去命令がこういった脅威を防ぐという証拠があること、である²⁹。

これに対し、控訴院首席裁判官であるウールフ卿は次のように判示した。判示の内容は SIAC の決定に対応している。

内務大臣は、ある個人の行動の結果が本人の意思に反してイギリスの安全に対して影響を与えるような場合でもその個人のイギリス国内滞在を拒否できるし、また他国の安全が脅かされるような場合に国外退去の措置をとっても、それは公益に合致しているものとみなされる。一国の平和は他国と無関係ではありえないのであって、同盟国への攻撃は自国への攻撃とみなされるし、テロリストを奨励するような行動は、たとえそれが他国に対するものであったとしてもイギリスにとっての安全を脅かすものとなる。こういった考え方は、「NATO の設立がなによりもこういった現実を反映している。内務省の上級公務員で、テロリズム及び防衛部門の長であるレンチ氏 (*Mr Wrench*) によって SIAC で示された、論説の形で示された証拠が、このような立場を明瞭に示している」³⁰。そして SIAC によって示されたより広い、内務大臣の裁量を正当化する理屈がこの論説の三つのパラグラフで示される。すなわち、「国際テロリズムによる、イギリス、他国におけるイギリスの権益、これには海外に旅行したり海外で働いている何

²⁷ *ibid.*

²⁸ *Secretary of State for the Home Department v Rehman* [2000] 3 All ER 778,783-785.

²⁹ [2000] 3 All ER 778,786.

³⁰ [2000] 3 All ER 778, 788-789.

百万人ものイギリス市民を含むが、これらに対する直接的な脅威が、そのような政策〔国連・G8 諸国・ヨーロッパ連合などを含む国際的な協力体制の下でテロリズムに対処しようとする政策をさす—引用者〕の一つの理由である³¹。互惠主義 (reciprocity) にたつて二国間的な他国との協力を密にすることが、上記の政策と並んで重要である³²。そしてロイド卿の報告書 (Lord Lloyd of Berwick's) である 1996 年 10 月に出版された「テロリズムに対する立法の研究」(*Inquiry Into Legislation Against Terrorism* (Cm 3420)) を引用して、国際テロリズムへの対処は一国主義的な立場ではうまくいかないことを指摘する³³。ウールフ卿はこの指摘を引用し、さらに内務大臣の代理人であるセールス氏の、“national security” が「多方面にわたる概念」(a protean concept) であつて、政策判断が優先するとの指摘³⁴、*R v Secretary of State for the Home Department, ex p Singh* における「“national security” について、ロウズ裁判官 (Laws J) がその判決で指摘したように、テロリストの共同謀議 (conspiracies) あるいはテロリスト組織のイギリス国内での明らかな存在から惹起されうるあらゆる結果が生じうるのである。それらの結果が海外で起こることが意図されていたとしても、である。いったいだれがこのような行為が存在することによりイギリスで同様の暴力的な反応が結果として起きないなどといえるだろうか？」³⁵というアールド裁判官の意見、さらに増大しつつあるテロの恐怖は、「一国に対してだけでなく、諸国家の共同体 (EU を指す—引用者) に対して」政治的影響があるというマスティル卿 (Lord Mustill) の *T v Secretary of State for the Home Department* におけるスピーチの中の言明³⁶に言及して、テロリズムとの関係は現在のものだけでなく過去におけるかかわりも考慮されねばならないとして、内務大臣の国外退去命令を正当化する³⁷。

これに加えて、「証明の標準」 (*Standard of proof*)³⁸と題して、SIAC の決定に反対する。すなわち、SIAC の決定が「蓋然性ある高度な市民法上の均衡 (a high civil balance of probabilities) を満足させたか」を審査している点について、内務大臣は「当該個人が事実 national security にとって危険であったか (endangered) だけではなく、national security にとって危険である (he is a danger) かどうかにも基づいて、国外退去を決定する権限を与えられている」のであつて、national security に関する執行府の政策を考慮に入れて、個人が national security にとって危険であるかどうかを考慮する、グローバル・アプローチでもって審査すべきである³⁹。すなわち、外国人は移民法の対象

³¹ [2000] 3 All ER 778, 789.

³² *ibid.*

³³ *ibid.*

³⁴ *ibid.*

³⁵ [1996] Imm AR 507, 511

³⁶ [1996] 2 All ER 865, 875-876; [1996] AC 742, 761.

³⁷ [2000] 3 All ER 778, 790.

³⁸ 特定の類型の事件で証明があつたとされる基準点。

³⁹ [2000] 3 All ER 778, 791.

なのだということを非常に強調してとらえた判決であるといえる。

(iii) 上院判決

上院判決は、二つの上訴を併合したものである。「併合された二つの上訴があった。すなわち、申立人、シャフィク・ウル・レーマン (Shafiq Ur Rehman) による上訴で、2000年5月23日に、“national security” の範囲に関する争点について与えられた控訴院 (Lord Woolf MR, Laws LJ and Harrison J) の許可と、2000年10月4日に証明の標準 (standard of proof) に関する争点についての上院 (Lord Steyn, Lord Hope of Craighead and Lord Millett) の許可、それぞれによる。後者は、2000年5月23日の控訴院判決からのもので、その判決は、特別移民上訴委員会 (the Special Immigration Appeals Commission) の決定からの被告である内務大臣による控訴を許可している。特別移民上訴委員会の決定は、内務大臣が申立人に対して下したイギリスにおける期間を定めない在留許可 (indefinitive leave to remain) を拒否し、申立人に対して国外退去を命ずる決定に対する、申立人による控訴を許可したものである。これらの上訴は、2000年11月6日の上院の命令で併合された」⁴⁰のである。

① ハドレイのスリン卿 (Lord Slynn of Hadley)

国際法の諸原則と、イギリス国内判例に照らして、控訴院判決が正しい。よって上訴は棄却される。具体的には、以下のように述べている。

第一に、控訴院判決における、レーマン氏の代理人カドリ氏への反論である。この反論はさらに二点に分れる。一つ目は、national security の定義である。カドリ氏が、*Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, 410A-C に示されたディプロック卿 (Lord Diplock) の意見と、多くの国際条約で用いられた言い回し (phrases) を示し、さらに1989年安全保障法1条2項の文言を挙げている。そこで同条の規定を見ると、「national security の保護、特に政治的手段、産業上の手段、あるいは暴力的手段によって、議会制民主主義 (parliamentary democracy) を転覆する (overthrow) あるいは傷つける (undermine) 意図を持った外国政府の官僚の諸行動あるいは活動によって行われるスパイ活動、テロリズム、ならびにサボタージュからの脅威に対する保護」が「イギリス王国の防衛」の定義である。さらにカドリ氏はいわゆる「ヨハネスブルグ原則」にも触れている⁴¹。その第二原則、正統な national security の利益は次のように述べている。

「(a) national security を根拠に正統化されるべく努力されてきた制限は、以下の場合でなけ

⁴⁰ [2001] 3 WLR 877, 878.

⁴¹ The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (1996).
<<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/johannesburg.html>>

れば正統性を持たない。すなわち、その真の目的と、実証されうる効果が、国家の存在、あるいはその領域的統合を、実力の使用あるいは脅威に対して保護するものであるか、その能力が、軍隊のような外部からのものであるか、政府の暴力的転覆を刺激するような内部からのものであるかは問わず、実力の使用あるいは脅威に対応するものであること。」

「(b) 特に、national security を根拠に正統化されるべく努力されてきた制限は、以下の場合は正統性を持たない。すなわち、national security に無関係な諸利益を真に目的とし、あるいは実証される影響がある場合である。これには次のものが含まれる。例えば、非行 (wrongdoing) による困惑や放置から政府を保護すること、あるいは政府の公的機関の機能に関する情報を隠蔽すること、特定のイデオロギーを強化すること、産業に関する不安を隠すこと」。

カドリ氏はこのような文言を引いているが、このような文言のみにしたがっていけば、結局個人の国外退去措置は行い得ないことになる⁴²。

カドリ氏の主張に対する反論の二つ目はグラール・マドセン教授の『国際法における庇護民の地位』(1966年)に記述されている national security の定義についてである。スリン卿は、基本的定義としては同教授の定義に賛同するが、それはものごとの一面をとらえているに過ぎないという。

スリン卿の意見の中で、控訴院判決を整理した、次のような記述がある。内務大臣の国外退去命令の決定は、1971年法15条1項(a)による申立に服するが、同条は、同法15条3項に示された理由によって制限されている。すなわち、「人は、自らの受けた国外退去命令を発する決定に対する申立をするに際し、以下の場合には申立を行う権限を与えられない。すなわち、当該決定の根拠が、彼の国外退去が national security の利益となるという意味で公益に資するものであったか、あるいはイギリスと他のいずれかの外国との間の関係であるかそれ以外の理由で政治的性質 (a political nature) を持つ場合」⁴³。

SIAC の決定はこの条項の解釈をグラール・マドセン教授の文言をパラフレーズしておこなっているが⁴⁴、このような解釈は、「“national security”」「イギリスと他の国家との関係」「その他の政治的性質を持っているとの理由」を分離して解釈しているものである。しかし現実にはこれら三つが互いに重なり合う (overlap) 状況がありうるのである⁴⁵。それがテロリズムなのであり、さらに “national security” と 「イギリス王国の防衛」 (defence of

⁴² [2001] 3 WLR 877, 883-884.

⁴³ [2001] 3 WLR 877, 882.

⁴⁴ 註22とそこに対応する本文を参照。

⁴⁵ [2001] 3 WLR 877, 884-885.

realm) が同様の意味だとしても、以上の立論は変わらない⁴⁶。以上のように述べて、控訴院判決を認容する。

第二点は、内務大臣の持つ自由裁量権についてである。

すなわち、たとえ SIAC が関連する事実ならびに内務大臣の自由裁量権 (discretion) の行使につき審査する権限を有しているとしても、SIAC は内務大臣の判断を尊重しなければならない。それには時事的な問題を含めた判断が含まれており、裁判所よりもより適切な判断をなしうるのが内務大臣であるからである⁴⁷。このように述べて SIAC の判断を批判し、控訴院の判断を認容している。

② スタイン卿 (Lord Steyn)

控訴院のウールフ卿意見と、Lord Slynn of Hadley の意見に基づき、2001年9月11日のアメリカにおけるテロ後の世界であるという事情を考えると、内務大臣の国外退去命令は受容可能であるという以外の結論は導けないという⁴⁸。ただ、スタイン卿の主張のなかで、特別移民上訴委員会法4条を取り上げていることが注目される。同条は次のように規定する。

「(1) 特別移民上訴委員会は、本法の下で、以下のものについても申立を受ける。— (a) 当該申立が以下のことを考慮するものである場合は、申立を受け入れねばならない。— (i) 当該申立がそれに対してもたらされた決定あるいは行為が、法と一致しない (not in accordance with law) あるいは当該事件に適用される移民規則と一致しない場合。あるいは、(ii) 当該決定あるいは行為が、内務大臣あるいは移民審査官による自由裁量 (discretion) を含んでいる場合で、当該自由裁量が逸脱して行使された (differently) 場合。そして、(b) それ以外の場合には、申立を却下する」 [2項は略す]。

スタイン卿は、*Chahal v United Kingdom*⁴⁹におけるヨーロッパ人権裁判所の意見に照らして、議会が、上級司法官、移民審判官、national security の事項についての経験を有する者からなる、高機能な委員会を作らなくてはならないことに触れた上で⁵⁰、基本的に控訴院の判示に賛同している。特徴は上記1997年法4条1項の「法と一致」(in accordance with law) との文言に着目していることである。そこでヨーロッパ人権条約の条項に言及する。家族生活の尊重を受ける権利を規定する第8条も、表現の自由を規定する第10条も、集会及び結社の自由を規定する第11条も、「いずれも法によって規定され、且つ national security のために民主的社會において必要な場合の免脱を許容している」 (all permit such derogations as are

⁴⁶ [2001] 3 WLR 877, 885.

⁴⁷ [2001] 3 WLR 877, 886.

⁴⁸ [2001] 3 WLR 877, 887-889.

⁴⁹ (1996) 23 EHRR 413

⁵⁰ [2001] 3 WLR 877, 888.

prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security) ことである。「国内裁判所が national security に対する適切な敬讓との調和を図らねばならないのであれば、次の疑問が付け加えられねばならない。すなわち、当該干渉は、正統な目的に仕えるものであるか？それは民主的社会において必要なものか？*Tinnelly & Sons Ltd v United Kingdom* (1998) 27 EHRR 249 において、ヨーロッパ人権裁判所は、差別的な訴訟手続における内務大臣によって行われた national security の考慮を含む公益免除の証明について審理しなければならぬとする⁵¹。さらに人権裁判所は、同判決で次のように述べている。すなわち、「[1976 年平等雇用（北アイルランド）法] 42 条の証明がもつ決定的な性質は、申立人らのいうところの、彼らは不法な自由裁量の犠牲者であったとの主張についての理非への司法的決定を禁ずる効果を持つ。人権裁判所は、次のようにも考える。そのような主張は、たとえ national security の考慮が現に存在し、当該ケースが高度で重大な側面を持つとしても、厳密には独立の司法的決定が提出されう。人権条約第 6 条第 1 項のもとで申立人に保障される権利〔公平な裁判を受ける権利〕は、事実と法双方の問題を決定するために、裁判所あるいは審判所に議論を提出するが、それは執行府の独断によっては露見しない」(p. 290, para 77)、と。この判示を、「national security の争点は裁判所の能力の範囲内ににないという判例法を見事にうちたてた」ものであるとして、いくつかの判決を列挙する⁵²。結局、スタイン卿は、伝統的な議論をヨーロッパ人権裁判所の判例も用いて引き出し、内務大臣に広汎な裁量をみとめているのである。

③ ホフマン卿 (Lord Hoffman)

もっとも詳細に様々な論点を検討している。ただ以上紹介してきた他の二名の裁判官の主張とかなり大幅に重なっている。しかし注目されるのは、「権力分立」を一つの理由としていることである。たとえ海外におけるテロ活動であってそれがイギリスではない別の国に対する脅威であって、しかもそのようなテロ活動と間接的なかかわりあいしか有していないとしても、そのことをもって入国を禁じたり国外退去を命じたりすることも、内務大臣の「裁量」の範囲内であるとする⁵³。

結語—若干の考察

元来イギリスにおける「大臣」の「裁量」(discretion) は、日本の行政法学における講学上の

⁵¹ [2001] 3 WLR 877, 889.

⁵² *ibid.* なおその直後にヨーロッパ人権条約に関する代表的な概説書である P Van Dijk and G J H Van Hoof, *The Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* 1998, 515-521 を示して国外退去に関する管轄権についての広汎な審査権を肯定していることに言及した上で、更に反論を加えている。

⁵³ [2001] 3 WLR 877, 892.

「自由裁量」概念とほぼ同様の概念であった。そして、特に防衛にかかわる事項については、この「裁量」が広く認められる傾向にあったといえる。他方で、ヨーロッパ人権裁判所の判例の中では、特に「裁判所」の存在について争われた⁵⁴。そして、ECHR 第 15 条に基づく免脱措置 (derogation) の通告を、イギリスは、北アイルランドとの関係で、何度か行ってきたが、その際に自国の margin of appreciation を越えるかもしれない内実について通知するという意識があったようである。

以上のような経過の中、国内の裁判所が内務大臣の「裁量」権限を考察する際に、ヨーロッパ人権裁判所がイギリスという「国」に margin of appreciation がありうると判断した判示を示しつつ、「内務大臣」の「裁量」について語っているように見受けられる。

この点が顕著に示されているのは上院におけるスタイン卿の意見である。個別的なヨーロッパ人権条約の人権規定のもつ人権制約事項を、通常人権条約を研究する学者は、本稿冒頭で述べたように、「評価の余地」「裁量の余地」とも訳される “margin of appreciation” を用いて議論する⁵⁵。けれどもスタイン卿はそこで「免脱」(derogation) という言葉に置き換えている。ここでは国際法上の、国家に対して認められる国内法優先の原則を示す原理であるはずの “margin of appreciation” が、国家の “national security” による義務の免脱のための根拠に置き換わってしまっているのである。しかもそれと同系統に属するものとして列記される判決 (*Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (Case 222/84) [1987] QB 129; *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p McQuillan* [1995] 4 All ER 400; *R v Ministry of Defence, Ex p Smith* [1996] QB 517 and *Smith and Grady v United Kingdom* (2000) 29 EHRR 493) は、内務大臣の自由裁量についてのイギリス国内判例と、margin of appreciation についてのヨーロッパ人権裁判所の判例が混在している。

従って、両「裁量」概念の相違が、人権保障という観点から見て消極的な働きをしていると見ることができるのではなかろうか。

このことは、SIAC での決定と、控訴院ならびに上院での判決の差異としても、読み取りうる。

すなわち、SIAC は、ヨーロッパ人権裁判所の判例を、各個人についての人権保障という観点から読み取ろうとしており、また、そもそも自由裁量を限定的に解釈しようとしている。けれどもこれに対し、控訴院および上院の判決は、テロリズムの持つ国際的広がりを持つ性質を非常に広くとらえ、かつテロリズムに関わらせて入国拒否の判断を行う内務大臣の自由裁量権限をほとんど手放して認めている。

⁵⁴ *Chahal v United Kingdom* (note 11).

⁵⁵ 問題の所在 (2) 参照。

けれども、それでも控訴院判決および上院判決の主要部分は、「一見極めて明白に違憲無効であると認められない限りは、裁判所の司法審査権の範囲外のものであつて、それは第一次的には、右条約〔日米安保条約〕の締結権を有する内閣およびこれに対して承認権を有する国会の判断に委ねられるべきである」⁵⁶という砂川事件上告審判決の判示と同様の思考が働いているものと解される。しかも、驚くべきは、「外国人の在留の許否は国の裁量にゆだねられ、わが国に在留する外国人は、憲法上わが国に在留する権利ないし引き続き在留することを要求することができる権利を保障されているものではなく、ただ、出入国管理令上法務大臣がその裁量により更新を適当と認めるに足りる相当の理由があると判断する場合に限り在留期間の更新を受けることができる地位を与えられているにすぎないものであり、したがって、外国人に対する憲法上の基本的人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているに過ぎないものと解するのが相当」であるとする、日本のマクリーン事件最高裁判決⁵⁷との類似性である。

司法審査の限界論として政治的裁量や統治行為論が議論されるが、本件判決において示されたのは、純粋な統治行為論ではなく、政治的な事情を考慮した執行府の政治的裁量論である。これに対して、上院判決のホフマン卿意見は、他の意見あるいは判決と異なり、もはや裁量論ではなく日本で言う統治行為論にかなり近い。しかも、先に引用した砂川事件上告審判決との類似性が見出されるのである。

日本の憲法学あるいは行政法学上の「裁量」議論との関わりがどのような形でありうるかは、上記で示唆したとおり、法制度にかなりの違いがあるにもかかわらず、類似点が見出されることから、研究に値すると解される。本稿で扱った事件は、2004年に改正されたばかりの行政事件訴訟法の研究という視点からも興味深い素材を提供するものである。紙幅の関係で訴訟手続に関しては言及できなかったが、この点については将来の課題としたい。

※本稿は、筆者が社会科学研究所助成「ヨーロッパ人権裁判所の判例における『ヨーロッパ的基準』と日本法の比較研究」に関する研究会において、2004年7月12日に専修大学神田校舎の社会科学研究所で行った報告に基づき、まとめられている。

⁵⁶ 昭和34年12月16日最高裁判所大法廷判決、最高裁判所刑事判例集13巻13号3225頁。

⁵⁷ 昭和53年10月4日最高裁判所大法廷判決、最高裁判所民事判例集32巻7号1223頁。

定例研究会報告

2005年3月3日(木) 定例研究会(社研プロジェクト「中国社会研究」) 報告

テーマ：北京のコミュニティ類型と近隣関係の特質

報告者：李 国慶(中国社会科学院都市発展と環境研究センター)

時 間：午後3時～5時

場 所：生田 社会科学研究所

参加者：17名

報告概要

本研究会は、社研プロジェクト「中国社会研究」の一環として行われたもので、同日の研究会前に開かれた春季合宿研究会(中国北京)説明会への参加者がそのまま研究会に参加した。2004年度春季合宿研究会(2005年3月13-18日)は中国北京において中国社会科学院と専修大学社会科学研究所とで実施する共同研究会を企画の中心とするものである。報告者李国慶氏は、現在中国社会科学院「都市発展と環境研究センター」所属の研究者であり、春季合宿研究会(中国北京)実施に向けて、中国社会科学院と専修大学社会科学研究所の間での連絡準備段階の仲介役を担っていただいた。今回、たまたま来日機会があったので、報告をお願いした。報告の概要は以下のとおりである。

1990年代の中国における急速な経済発展は、従来の都市景観も一変させたが、同時に従来の都市における社会関係も大きな変化を遂げようとしている。李報告はそうした都市変貌に伴う中国(特に北京)都市コミュニティの特質と変化に関するものである。氏は都市におけるコミュニティを三類型に分ける。

第一は「街道コミュニティ」であり、これは伝統的な居住空間コミュニティであるが、それ自体も変化してきた。従来、北京市民は1940年代まで主に「四合院」と呼ばれる居住空間に家族単位で住み、そこを中心として地域コミュニティを形成していた。1950年代の都市の膨張に伴い、四合院に親族外の複数家族が住むようになり、また1966年の文化大革命以来、住宅の公有制の下で、さらに複数家族の混住となり、四合院の構造も変化した。第二は「単位コミュニティ」であり、中国における「単位」制度の下で形成されるコミュニティである。氏によれば「同じ単位に勤める人は同じ住宅団地に住み、たとえば建設部住宅団地、軍隊の住宅団地が形成される。単位の住宅団地は北京市のコミュニティの一類型をなし、単位コミュニティと呼ばれる。」しかし、2000年より住宅所有権が集団から個

人に移行したことにより、同じ職場の従業員の住んでいた集合住宅から異質な人々の混住化が始まった。

第三は「商品楼コミュニティ」である。1990年代以降の急速な経済発展と都市社会変貌の結果、2002年2月に単位による住宅配分は廃止となり、基本的に住宅の私有が可能となった。氏によれば「商品楼コミュニティとは建設ディベロパによって開発し、不動産市場を通して流通する住宅の団地であり、市場原理に基づいて運営されるものである」とのことである。

氏はこれら三類型のコミュニティにおける近隣関係の特質を、聞き取り調査等で得た資料を基に明らかにしながら、特に近年の新しい類型である高所得者の住む「商品楼コミュニティ」住民のコミュニティ依存度の低さなど、近隣関係の変化を指摘する。

こうした変化にもかかわらず、氏はコミュニティでの新たな近隣交流形式を紹介しながら「調和的コミュニティ」形成を展望した。

(文責：村上俊介)

2005年3月9日(水) 定例研究会

テーマ：多民族国家・ニュージーランドを地誌で扱う視点

報告者：泉 貴久(専修大学松戸高校)

テーマ：ニュージーランド・マオリの先住民運動の現在

報告者：深山 直子(東京都立大学大学院生)

時 間：午後4時～6時半

場 所：生田 社会科学研究所

参加者：8名

泉 報告概要

地誌でニュージーランドを扱うことの意義として、地理的位置・自然環境がわが国と類似しているがゆえに比較・考察の対象となりやすいこと、貿易・観光などを通じて両国間の経済・文化交流が緊密化していること、アジア・太平洋地域の共通課題に対処する際の中心的役割を域内先進国である両国が担う必要のあること、この国の社会諸政策や生活・文化の様相からわが国の将来像を考える際に参考となるべき点が多いことなどがあげられる。日本人のニュージーランド認識の現状についてだが、概して一面的で、観光やレジャー的側面への興味は強いものの、この国の本質や社会構造について知ろうとする者はさほど

多くはないという特徴がみられる。その要因として、偏ったマスコミの報道姿勢や日本政府の外交政策、関連書籍の少なさなどをあげることができる。換言するならば、わが国ではニュージーランドに関する情報は極めて限定されているといえるのである。このことに関連して、地誌の目的の一つに「多面的・多角的な地域認識の育成」をあげることができる。それを踏まえ、ニュージーランドを多面的・多角的にとらえていくために必要とされる視点として、発表者は「福祉・人権国家」「多民族・多文化国家」「環境・平和大国」「社会改革推進国家」としての4つの側面を強調していきたいと考えている。これらの側面はニュージーランドという国の本質と社会構造そのものを特徴づける柱ともなるべきもので、この国の掲げる社会諸政策、すなわち「相互扶助の精神に基づいた人権・福祉政策」「自然環境との共生を踏まえたエネルギー・環境政策」「大国の圧力に屈しない独自の平和政策」「マイノリティに寛容な多文化政策」にも相通ずるものであるといえる。

深山 報告概要

本発表の前半では、ニュージーランドの政治、経済、社会に関する基本的情報を確認した。そして後半では、発表者の専門である文化人類学の立場から、現在では人口の14%を占めており、国家の政策決定上でも看過できない存在となっている先住民マオリに焦点を当て、「もうひとつの」国家史を概観した。

ヨーロッパ系入植者による様々な「収奪」に対する抵抗を目的としたマオリ先住民運動の歴史は長く、そのかたちは19世紀の武力的闘争、宗教的運動を経て、20世紀には政治の積極的参与へと変遷していった。1960年代にはマオリ社会の都市化を背景に、部族の枠組みを超えた汎マオリ的組織の形成がなされ、さらに1970年代には世界的なマイノリティ運動の高揚を背景に、土地や言語等の復権を直接に主張する社会的デモンストレーションが盛り上がった。そして1970年代半ばにはようやく二文化主義が国家の基本的方針として打ち出されるに至った。現在ではニュージーランドは世界的に見ても、植民地主義的「収奪」の問題を取り扱う司法・行政システムが最も整備されている国家のひとつとなっている。実際に、マオリの土地や漁業活動等に対する先住権を具体的に同定し、それらを返還・補償する作業が進められている。この結果、伝統的マオリ社会を構成していた多数の部族が、訴訟する主体、さらに訴訟の後に政府から返還・補償された資産を管理・運用する主体として、再組織化を進めるという現象も起きている。

〈編集後記〉

月報3月号をお届けします。今月号は、川崎臨海部開発の現状調査に関する昨年8月の合宿研究会の報告です。これまでの日本の重厚長大産業を支えてきた京浜臨海部の再生に関して、それぞれの視点からなされた内野氏・松原氏・福島氏の提言は非常に重要なものです。市民生活＝住環境と臨海部＝産業活動の結合を十分に考慮した土地利用転換の方向性、地域の経済社会のあり方と密接にリンクした新産業の育成、市民サイドからの土地利用の将来像など、いずれも今後、より一層の議論を深めていく必要のある課題といえるでしょう。

また佐藤論文は、「裁量」概念の観点から、イギリスでの national security 概念と derogation 条項に関して考察を加えています。この分野に精通していない小生は専門的なコメントをはさむ立場にありませんが、資料調査でヨーロッパを訪れるたびに、ヨーロッパ各地でのイスラム系住人の人権保障が複雑な様相を呈していることを実感させられています。 (Y. S)

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

(発行者) 柴田弘捷

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前2-10-2 電話 (03)3404-2561
