

# 研究所だより

No. 386

2021 5

## CONTENTS

視点・論点『再生可能エネルギー開発促進にあたって』	.....	1
I. 2020・2021年度の建設投資見通し	.....	2
II. バイデン大統領下の「アメリカ雇用プラン」についての一考察 - 建設インフラ投資（道路、防災、住宅・都市）関連 -	.....	11
III. 日本とインドネシアのインフラ協力 - ジャカルタ MRT を中心に -	.....	21
IV. 官民連携による公共空間の利活用	.....	31



一般財団法人 **建設経済研究所**

〒105-0003 東京都港区西新橋 3-25-33 フロンティア御成門 8F

Tel: 03-3433-5011 Fax: 03-3433-5239

URL: <http://www.rice.or.jp/>

## 再生可能エネルギー開発促進にあたって 特別研究理事 三石 真也

昨年秋に政府は 2050 年カーボンニュートラルを目指すこととし、これを受けて経済産業省は、再生可能エネルギーの主力電源化や洋上風力発電等を重要分野として推進することとしている。今回は、再生可能エネルギー開発の問題点を挙げるとともに、対策を提案することとしたい。但し、これらは、個人的見解であり、組織としての意見ではないことを申し添える。

再生可能エネルギー開発促進施策の中核は、2012 年に制定された FIT 制度であるが本制度は、未だ一般の発電施設に比べて高いコストを利用者料金に転嫁するため、電気料金の高騰とひいては、国民の生活費増大や国際競争力の低下を引き起こすとの指摘がある。また、FIT 制度にあっては、小さな規模の発電施設ほど高い買取価格が設定されているため、あえて通常のコスト対効果分析から見て最適規模の開発を行わない、小規模発電が乱立するなど非効率な発電が建設されて不経済である。また、これまで発電の世界で営々と用いられてきた最安発電手法採用の原則、すなわち、水力や石油火力、原子力などそれぞれの時代で最も経済性に優れた発電手法と比較しつつ新規事業の採択を決定する手法にも反するものと考えられる。

さらには、2003 年に電源開発促進法が廃止されたことにより、法的根拠を持った電源開発基本計画はなくなり、安全性、経済性を考慮した国家的見地からの計画的供給が行われなくなっている。系統、すなわち送電網の容量もネックであり、良好な発電ポテンシャルを持つサイトの開発の妨げや稼働中の発電所の発電停止などの弊害も発生している。

昨年末に策定された「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」においては、洋上風力発電が重要分野と位置付けられ、2040 年までに浮体式も含む 3,000 万 kW~4,500 万 kW の案件を形成するなど相当量の開発が実行計画

に盛り込まれている。ここに、風力発電は、天候による変動の激しい電源であり、供給の安定化のため、その補完が必須である。また、技術的にも困難で、調査の途中で頓挫した大規模案件も見られるなどリスクも高い。

今後は、安価で安全、良質な電力の開発に向けて、国が主体的な役割を果たすべきではないか。すなわち、法的根拠を持つ電源開発基本計画を復活させ、大規模かつ安全、安価な発電所により構成される具体的な計画を策定し、需給バランスを均衡させるとともに、送電線や大規模かつ技術的に困難な再生可能エネルギー電源への補助制度を創設し推進してはどうだろうか。特に初期段階の調査に係る費用のリスクは高いため、現在地熱発電で実施されているような支援が必要と思われる。また、有望な発電所について、電力会社への建設命令を出す権限を持つても良いのではないか。これらの施策により、将来、縮小が予定されている原子力発電に代わる主力電源の開発が確実に実行され、今後化石燃料から電気への大規模な動力転換に伴って予想される電力需要の増大に鑑みても大規模停電などの事態も確実に回避されると考えられる。風力発電の出力変動の補完については、ノルウェーが水力発電を推進し、風力発電の盛んなドイツ、デンマークに電力輸出し、安定化を図っているように、水力発電の促進が有効ではないか。ここに、水力開発は、ダムなどの初期投資額が大きく、河川環境などへの配慮も重要なため、地球温暖化に伴う豪雨対策として国土強靱化政策により推進が見込まれる治水事業と連携した総合的な開発が望ましい。

電源開発は、食糧問題とともに、地球上全ての国が熱心に対応している問題であり、地球温暖化などの環境問題解決はもとより、国民生活の向上や企業競争力の強化に向けて、その積極的な取り組みを期待したい。

## I. 2020・2021年度の建設投資見通し

以下は、当研究所が2021年4月28日に発表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2021年4月）」の概要を示したものです。

### 1. 建設投資の推移

2020年度は、政府建設投資が、増加する一方、民間建設投資が、新型コロナウイルス感染症の影響等により減少すると見込む。

2021年度は、政府建設投資が、2020年度第3次補正予算の編成等により微減に止まり、民間建設投資が、引き続き新型コロナウイルス感染症の影響により減少すると予測する。

**2020年度の建設投資は、前年度比△3.4%の63兆1,500億円**と見込む。

**政府建設投資**は、前年度比3.2%増と見込む。国の一般会計に係るものについては2020年度当初予算の内容を踏まえ、また、東日本大震災復興特別会計に係るものや地方単独事業費についてもそれぞれ事業費を推計した。このほか、2018年度第1次補正予算、第2次補正予算及び2019年度補正予算に係るものの一部及び2020年度の予備費に係るものが、2020年度に出来高として実現すると想定した。

**民間住宅投資**は、前年度比△7.5%と見込む。住宅着工戸数については、2019年度が前年度比△7.3%となり、2020年度は△8.6%と見込む。

**民間非住宅建設投資**は、民間非住宅建築投資を前年度比△4.5%、民間土木投資を前年度比△2.6%、全体で前年度比△3.9%と見込む。民間非住宅建築投資については、着工床面積が2019年度は前年度比△6.6%となり、2020年度は前年度比△9.8%と見込む。

**2021年度の建設投資は、前年度比△1.7%の62兆1,000億円**と予測する。

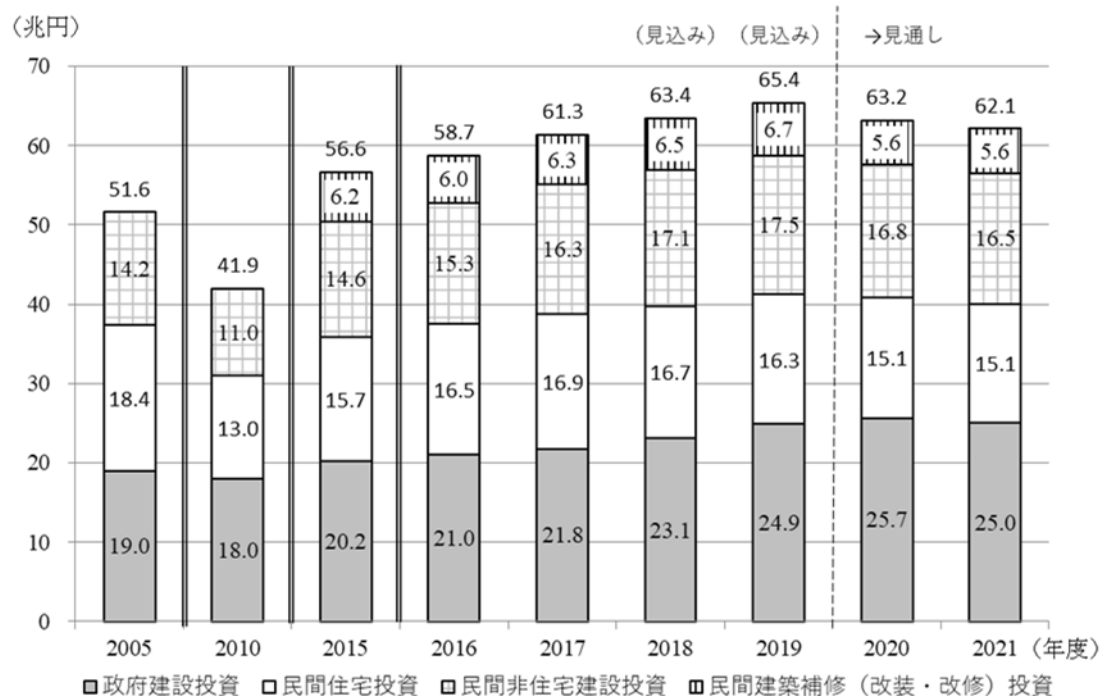
**政府建設投資**は、前年度比△2.6%と予測する。国の一般会計に係るものについては2021年度当初予算の内容を踏まえ、また、東日本大震災復興特別会計に係るものや地方単独事業費についてもそれぞれ事業費を推計した。このほか、2019年度補正予算及び2020年度第3次補正予算に係るものの一部が、2021年度に出来高として実現すると想定した。

**民間住宅投資**は、前年度比△0.4%と予測する。2020年度の着工減の影響が2021年度に表れると見込んだ。また、住宅着工戸数については、前年度比△0.5%と予測する。

**民間非住宅建設投資**は、民間非住宅建築投資を前年度比△3.2%、民間土木投資を前年度比△0.2%、全体で前年度比△2.2%と予測する。民間非住宅建築投資については、着工床

面積が前年度比 6.3%増と見込み、また 2020 年度の着工減の影響が 2021 年度に表れると予測する。

図表 1 建設投資の推移（年度）



（単位：億円、実質値は2011年度基準）

年度	2005	2010	2015	2016	2017	2018 (見込み)	2019 (見込み)	2020 (見通し)	2021 (見通し)
名目建設投資	515,676	419,282	566,468	587,399	613,251	633,800	653,700	631,500	621,000
(対前年度伸び率)	-2.4%	-2.4%	19.3%	3.7%	4.4%	3.4%	3.1%	-3.4%	-1.7%
政府建設投資	189,738	179,820	202,048	209,862	217,800	230,600	248,600	256,500	249,900
(対前年度伸び率)	-8.9%	0.3%	8.6%	3.9%	3.8%	5.9%	7.8%	3.2%	-2.6%
民間住宅投資	184,258	129,779	156,910	164,626	169,422	167,200	163,400	151,200	150,600
(対前年度伸び率)	0.3%	1.1%	5.5%	4.9%	2.9%	-1.3%	-2.3%	-7.5%	-0.4%
民間非住宅建設投資	141,680	109,683	145,510	152,715	163,122	170,800	175,100	168,300	164,600
(対前年度伸び率)	4.0%	-10.0%	3.9%	5.0%	6.8%	4.7%	2.5%	-3.9%	-2.2%
民間建築補修(改装・改修)投資	-	-	62,000	60,196	62,907	65,200	66,600	55,500	55,900
(対前年度伸び率)	-	-	-	-2.9%	4.5%	3.6%	2.1%	-16.7%	0.7%
実質建設投資	546,984	425,236	536,742	555,215	567,302	567,984	573,234	556,600	545,200
(対前年度伸び率)	-3.5%	-2.8%	19.0%	3.4%	2.2%	0.1%	0.9%	-2.9%	-2.0%

注1)2019 年度までの建設投資は国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」より。

注2)2015年度以降の名目建設投資、政府建設投資、実質建設投資は建築補修(改装・改修)投資を含む。

## 2. 政府建設投資の推移

**2020 年度の政府建設投資は、前年度比 3.2%増の 25 兆 6,500 億円**と見込む。

国の直轄・補助事業については、2020 年度当初予算の内容を踏まえ、一般会計に係る公共事業関係費を前年度当初予算比△0.8%として、また、東日本大震災復興特別会計に係る

ものは「復興・創生期間」における関係省庁の予算額の内容を踏まえ、それぞれ事業費を推計した。

地方単独事業費については、総務省がまとめた令和3年版「地方財政の状況」（地方財政白書）で示された内容を踏まえ、2020年度予算を前年度比△3.2%として事業費を推計した。

また、2018年度第1次補正予算、第2次補正予算及び2019年度補正予算に係るものの一部及び2020年度の子備費に係るものが、2020年度に出来高として実現すると想定した。

2020年度の政府建築補修（改装・改修）投資は、前年度比△5.8%の1兆3,100億円と見込む。

**2021年度の政府建設投資は、前年度比△2.6%の24兆9,900億円と予測する。**

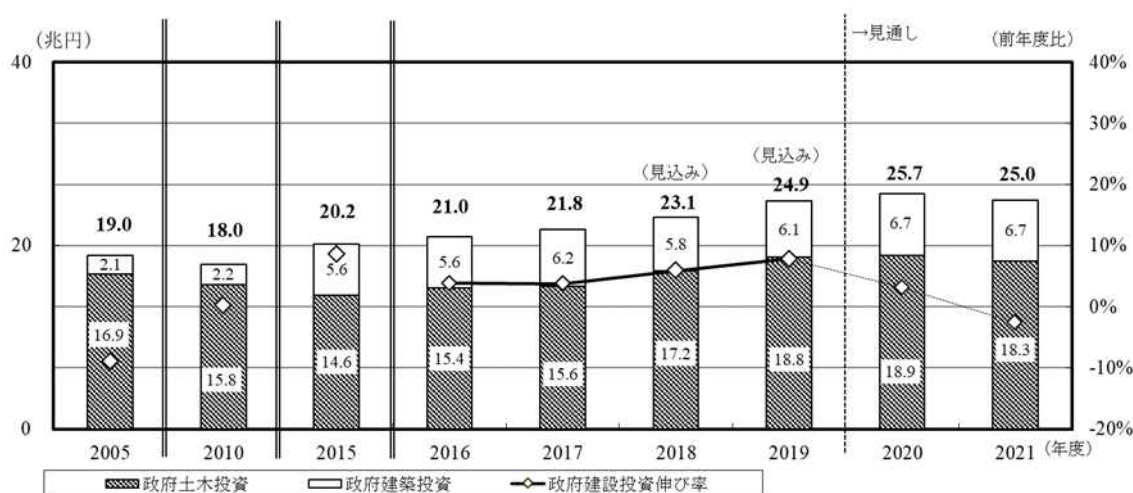
国の直轄・補助事業については、2021年度当初予算の内容を踏まえ、一般会計に係る公共事業関係費を前年度当初予算比△11.5%として、また、東日本大震災復興特別会計に係る政府建設投資は、関係省庁の予算額の内容を参考として事業費を推計し、このうち2021年度内に出来高として実現するものを計上した。

地方単独事業費については、総務省がまとめた令和3年度地方財政計画等で示された内容を踏まえ、2021年度予算を前年度比1.6%増として事業費を推計した。

また、2019年度補正予算及び2020年度第3次補正予算に係るものの一部が、2021年度に出来高として実現すると想定した。

2021年度の政府建築補修（改装・改修）投資は、前年度比で2.3%増の1兆3,400億円と予測する。

図表2 政府建設投資の推移（年度）



(単位：億円、実質値は2011年度基準)

年度	2005	2010	2015	2016	2017	2018 (見込み)	2019 (見込み)	2020 (見通し)	2021 (見通し)
名目政府建設投資 (対前年度伸び率)	189,738 -8.9%	179,820 0.3%	202,048 8.6%	209,862 3.9%	217,800 3.8%	230,600 5.9%	248,600 7.8%	256,500 3.2%	249,900 -2.6%
名目政府建築投資 (対前年度伸び率)	20,527 -13.9%	22,096 -0.1%	56,087 35.0%	55,811 -0.5%	61,736 10.6%	58,200 -5.7%	61,000 4.8%	67,100 10.0%	66,600 -0.7%
名目政府建築補修(改装・改修)投資 (対前年度伸び率)			13,284 —	13,433 1.1%	13,196 -1.8%	13,000 -1.5%	13,900 6.9%	13,100 -5.8%	13,400 2.3%
名目政府土木投資 (対前年度伸び率)	169,211 -8.3%	157,724 0.3%	145,961 1.0%	154,051 5.5%	156,064 1.3%	172,400 10.5%	187,600 8.8%	189,400 1.0%	183,300 -3.2%
実質政府建設投資 (対前年度伸び率)	202,841 -10.2%	182,508 -0.3%	191,129 8.3%	198,001 3.6%	200,955 1.5%	205,807 2.4%	216,783 5.3%	223,900 3.3%	217,200 -3.0%

注) 2019年度までの政府建設投資は国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」より。

### 3. 住宅着工戸数及び民間住宅投資額の推移

**2020年度の住宅着工戸数は、前年度比△8.6%の80.7万戸と見込む。**

持家は、前年度からすでに減少傾向に入っていたところ、年度当初から新型コロナウイルス感染症の影響によりさらに減少した。後半は一部に回復の動きがあるが、全体としては減少すると見込んだ。貸家は、相続税制の改正により大幅減が続いていたところであり、やはり新型コロナウイルス感染症の影響により、引き続き減少すると見込んだ。分譲住宅も同様に減少しているが、一部に回復の動きが見られると見込んだ。

**2020年度の民間住宅投資額は、前年度比△7.5%の15兆1,200億円と見込む。**

**2021年度の住宅着工戸数は、前年度比△0.5%の80.4万戸と予測する。**

徐々に回復する見込みであるが、新型コロナウイルス感染症の影響の長期化や、雇用情勢の悪化等により、回復のスピードは緩やかなものとなると予測する。

**2021年度の民間住宅投資額は、前年度比△0.4%の15兆600億円と予測する。**

2020年度の着工が減少することが影響すると予測する。

**2020年度の持家着工戸数は、前年度比△7.2%の26.3万戸と見込む。**

政府による住宅取得支援策が順次終了していくことから、減少傾向に入っていたところ、年度当初の緊急事態宣言等により営業活動が停滞した。年度後半に入って回復の兆しが見られるが、全体としては減少すると見込んだ。

**2021年度の持家着工戸数は、前年度比△2.2%の25.7万戸と予測する。**

堅調さが見られることから下げ止まると予測する。

**2020年度の貸家着工戸数は、前年度比△9.6%の30.2万戸と見込む。**

相続税制の改正により節税対策目的の着工が大幅に減少し、持家同様、新型コロナウイルス感染症の影響により、さらに減少したが、年度後半に入って回復の動きが見られる。

**2021年度の貸家着工戸数は、前年度比△2.1%の29.6万戸と予測する。**

3大都市圏で下げ止まりの兆しが見られることなどから、全体として微減と予測する。

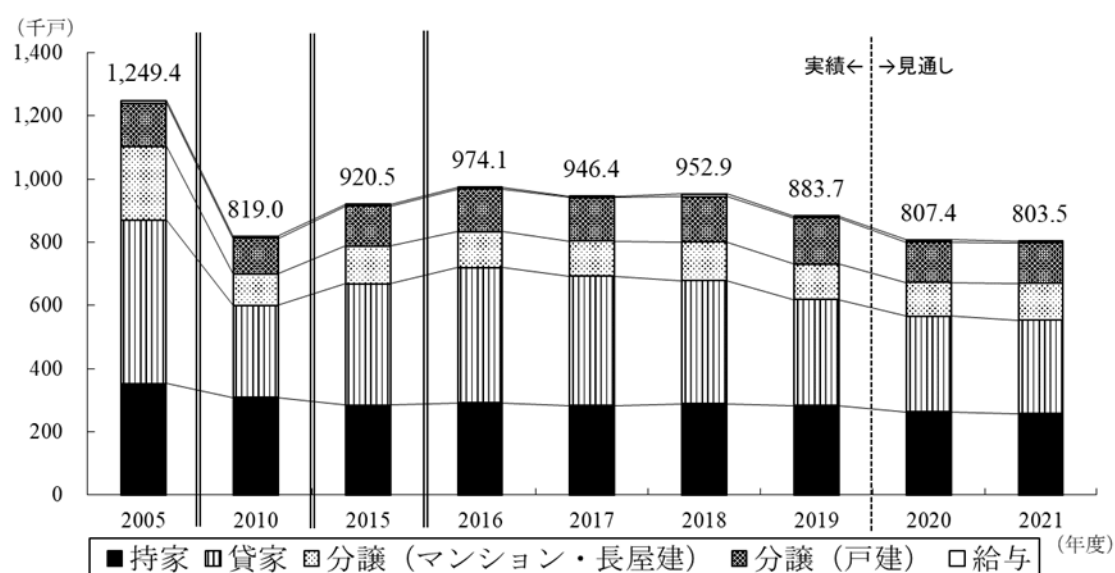
**2020年度の方譲住宅着工戸数は、前年度比△9.4%の23.5万戸と見込む。**

マンションは価格の高止まりから契約率が低下し、2020年度当初の発売も抑制されたが、一部で回復の動きが見られる。分譲戸建は、割安感から需要の増加が見込まれたが、減少に転じている。

**2021年度の方譲住宅着工戸数は、前年度比4.1%増の24.5万戸と予測する。**

マンションは回復の兆しがある一方、戸建は弱含み、微増に止まると予測する。

図表3 住宅着工戸数と名目民間住宅投資の推移（年度）



(戸数単位：千戸、投資額単位：億円)

年度	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (見通し)	2021 (見通し)
全体	1,249.4	819.0	920.5	974.1	946.4	952.9	883.7	807.4	803.5
(対前年度伸び率)	4.7%	5.6%	4.6%	5.8%	-2.8%	0.7%	-7.3%	-8.6%	-0.5%
着工戸数									
持家	352.6	308.5	284.4	291.8	282.1	287.7	283.3	262.8	257.0
(対前年度伸び率)	-4.0%	7.5%	2.2%	2.6%	-3.3%	2.0%	-1.5%	-7.2%	-2.2%
貸家	518.0	291.8	383.7	427.3	410.4	390.1	334.5	302.3	296.0
(対前年度伸び率)	10.8%	-6.3%	7.1%	11.4%	-4.0%	-4.9%	-14.2%	-9.6%	-2.1%
分譲	370.3	212.1	246.6	249.3	248.5	267.2	259.7	235.3	245.0
(対前年度伸び率)	6.1%	29.6%	4.5%	1.1%	-0.3%	7.5%	-2.8%	-9.4%	4.1%
マンション・長屋建	232.5	98.7	120.4	114.6	110.6	122.3	113.6	107.8	116.0
(対前年度伸び率)	10.9%	44.5%	7.6%	-4.8%	-3.4%	10.5%	-7.1%	-5.1%	7.6%
戸建	137.8	113.4	126.2	134.7	137.8	144.9	146.2	127.5	129.0
(対前年度伸び率)	-1.2%	19.0%	1.6%	6.7%	2.3%	5.1%	0.9%	-12.8%	1.2%
名目民間住宅投資	184,258	129,779	156,910	164,626	169,422	167,200	163,400	151,200	150,600
(対前年度伸び率)	0.3%	1.1%	5.5%	4.9%	2.9%	-1.3%	-2.3%	-7.5%	-0.4%

注1) 着工戸数は2019年度まで実績、2020・21年度は見通し。

注2) 名目民間住宅投資は2017年度まで実績、2018・19年度は見込み、2020・21年度は見通し。

注3) 給与住宅は利用関係別に表示していないが、全体の着工戸数に含まれる。

#### 4. 民間非住宅建設投資（建築＋土木）の推移

**2020年度の民間非住宅建設投資は、前年度比△3.9%の16兆8,300億円**と見込む。

製造業の設備投資が昨年度からの減少傾向に加え、新型コロナウイルス感染症の長期化見込みから経済の先行きに不透明感が広がり、全体的に減少したほか、宿泊施設や店舗が大きく減少すると見込んだ。一方で、倉庫・流通施設は堅調である。

**2021年度の民間非住宅建設投資は、前年度比△2.2%の16兆4,600億円**と予測する。

いわゆる「手持ち工事高」は約11兆円と蓄積しており、また倉庫・流通施設は堅調であり、全体として徐々に回復の動きが見られるが、2020年度における受注の減少が影響し、回復のスピードは緩やかなものとなると予測する。

**事務所**は、全国的に空室率が上昇し、東京では平均賃料も下落しており、先行きには不透明感がある。

**店舗**は、減少傾向が続いてきたが、持ち直しの兆しが見られる。

**工場**は、能力増強や更新の動きの勢いが鈍り、減少傾向が続いている。

**倉庫・流通施設**は、新型コロナウイルスの感染拡大により、Eコマースの普及が一層進み、当面は堅調に推移する見通しである。

**医療・福祉施設**は、引き続き着工が減少している。

**宿泊施設**は、感染拡大防止のための入国制限による訪日外国人旅行者の減少などにより、着工が大きく減少している。

**民間土木投資**は、おおむね堅調に推移していたが、発電用投資に一服感が現れており、鉄道事業者の業績悪化の影響も懸念される。

図表4 民間非住宅建築着工床面積の推移（年度）

（単位：千㎡）

年度	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (見通し)	2021 (見通し)
事務所着工床面積 (対前年度伸び率)	6,893 -4.4%	4,658 -26.8%	5,261 3.2%	5,805 10.3%	5,536 -4.6%	5,322 -3.9%	5,442 2.3%	4,900 -10.0%	5,360 9.4%
店舗着工床面積 (対前年度伸び率)	12,466 9.7%	5,727 4.1%	6,029 -15.2%	5,570 -7.6%	5,493 -1.4%	5,179 -5.7%	4,118 -20.5%	3,700 -10.2%	3,900 5.4%
工場着工床面積 (対前年度伸び率)	14,135 6.8%	6,405 17.6%	8,739 16.8%	8,162 -6.6%	9,073 11.2%	9,889 9.0%	7,638 -22.8%	5,750 -24.7%	6,050 5.2%
倉庫着工床面積 (対前年度伸び率)	8,991 16.3%	4,234 6.1%	7,921 -1.0%	8,496 7.3%	9,768 15.0%	8,625 -11.7%	9,904 14.8%	11,200 13.1%	13,100 17.0%
非住宅着工床面積計 (対前年度伸び率)	65,495 3.8%	37,403 7.3%	44,098 -2.0%	45,299 2.7%	47,292 4.4%	46,038 -2.7%	43,018 -6.6%	38,800 -9.8%	41,230 6.3%

注) 非住宅着工床面積計から事務所、店舗、工場、倉庫を控除した残余は、学校、病院、その他に該当する。



図表5 民間非住宅建設投資の推移（年度）

（単位：億円、実質値は2015暦年連鎖価格）

年度	2005	2010	2015	2016	2017	2018 (見込み)	2019 (見込み)	2020 (見通し)	2021 (見通し)
名目民間非住宅建設投資 (対前年度伸び率)	141,680 4.0%	109,683 -10.0%	145,510 3.9%	152,715 5.0%	163,122 6.8%	170,800 4.7%	175,100 2.5%	168,300 -3.9%	164,600 -2.2%
名目民間非住宅建築投資 (対前年度伸び率)	92,357 3.4%	69,116 -9.5%	95,919 4.7%	102,428 6.8%	114,527 11.8%	116,300 1.5%	116,900 0.5%	111,600 -4.5%	108,000 -3.2%
名目民間土木投資 (対前年度伸び率)	49,323 5.3%	40,567 -10.9%	49,591 2.3%	50,287 1.4%	48,595 -3.4%	54,500 12.2%	58,200 6.8%	56,700 -2.6%	56,600 -0.2%
実質民間企業設備 (対前年度伸び率)	852,799 7.6%	736,937 2.0%	870,900 3.4%	877,921 0.8%	902,082 2.8%	910,779 1.0%	905,369 -0.6%	845,947 -6.6%	875,922 3.6%

注1) 2019年度までの名目民間非住宅建設投資は国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」より。

注2) 2019年度までの実質民間企業設備は内閣府「国民経済計算」より。

## 5. 建築補修（改装・改修）投資の推移

**2020年度の建築補修（改装・改修）投資は、前年度比△14.8%の6兆8,600億円と見込む。**

政府建築補修（改装・改修）投資は、前年度比△5.8%の1兆3,100億円、民間建築補修（改装・改修）投資は、前年度比△16.7%の5兆5,500億円と見込む。

**2021年度の建築補修（改装・改修）投資は、前年度比1.0%増の6兆9,300億円と予測する。**

政府建築補修（改装・改修）投資は、前年度比2.3%増の1兆3,400億円、民間建築補修（改装・改修）投資は、前年度比0.7%増の5兆5,900億円と予測する。

**政府建築補修（改装・改修）**について、「建築物リフォーム・リニューアル調査」によると、2020年度10-12月期の政府建築物の改装・改修工事の受注高は、前年同期比△29.0%と減少している。「建設工事施工統計調査」の維持・修繕工事の完成工事高は、中長期的には緩やかな増加傾向にあり、2021年度には回復し、微増と予測する。

**民間建築補修（改装・改修）**について、「建築物リフォーム・リニューアル調査」によると、2019年度の民間建築物の改装・改修工事の受注高は、前年度比で増加したが、2020年度については、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、個人住宅の4-12月期累計が前年同期比△8.9%、民間企業等非住宅建築物の4-12月期累計が前年同期比△23.0%と減少している。「建設工事施工統計調査」の維持・修繕工事の完成工事高は、中長期的には緩やかな増加傾向にあり、2021年度には回復し、微増と予測する。

2020年10月に公表された国土交通省「令和2年度（2020年度）建設投資見通し」では、前年度の同見通しにおいて「建築物リフォーム・リニューアル投資」としていた項目を「建築補修（改装・改修）」と改めている。なお、定義は変更なく「建築工事における維持修理工事の内、改装・改修工事に該当するもの」であり、これまで同様、耐震改修工事やバリアフリー化工事などの機能や耐久性の向上を意図して行う工事が該当し、壊れた部分の修理、損耗劣化した部材や消耗部品の交換などは含まれない。本レポートにおいても同様の名称変更を行い、建築工事における機能や耐久性の向上を意図して行う工事を建築補修（改装・

改修) 投資として政府・民間別に推計している。

図表6 建築物リフォーム・リニューアル調査による受注高の推移

(単位:億円)

年度 四半期	2017				2018			
	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3
公共四半期計	2,177	3,771	2,733	2,112	2,180	2,658	2,645	3,234
公共住宅	249	958	787	379	344	436	570	612
公共非住宅	1,928	2,813	1,946	1,733	1,836	2,222	2,075	2,622
民間四半期計	19,519	21,314	18,620	16,627	18,259	17,490	18,135	20,796
民間住宅	6,704	6,875	6,851	5,943	5,682	6,375	7,372	8,192
民間非住宅	12,815	14,439	11,769	10,684	12,577	11,115	10,763	12,604
年度 四半期	2019				2020			
四半期	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3
公共四半期計	3,449	4,172	3,683	4,014	3,380	4,398	2,617	
公共住宅	653	860	897	498	235	667	399	
公共非住宅	2,796	3,312	2,786	3,516	3,145	3,731	2,217	
民間四半期計	18,934	19,489	18,228	19,915	14,018	15,481	16,396	
民間住宅	5,535	6,819	5,281	5,747	4,460	5,526	6,005	
民間非住宅	13,399	12,670	12,947	14,168	9,558	9,955	10,391	

注1) 国土交通省「建築物リフォーム・リニューアル調査」より。

注2) 受注高のうち、「改装・改修」に該当するもののみを集計している。

図表7 建設工事施工統計調査による維持・修繕工事の完成工事高の推移(年度)

(単位:億円)

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
公共計	11,460	13,300	14,265	13,904	15,258	16,632	16,873	17,062	16,758	16,574	17,865
公共住宅	2,140	2,679	3,243	3,126	3,308	3,495	3,546	3,589	3,792	3,425	3,534
公共非住宅	9,320	10,621	11,022	10,778	11,949	13,137	13,327	13,473	12,965	13,150	14,331
民間計	61,049	61,242	72,562	74,647	77,978	76,474	78,576	76,318	79,766	82,726	82,273
民間住宅	21,850	22,748	27,061	28,030	30,708	29,058	28,963	26,040	26,369	26,640	28,032
民間非住宅	39,198	38,494	45,501	46,617	47,270	47,415	49,613	50,279	53,397	56,086	54,241

注1) 国土交通省「建設工事施工統計調査」より。

注2) 完成工事高は、既存の構造物及び付属設備の従前の機能を保つために行う経常的な補修工事も含まれている。

図表8 建築補修(改装・改修)投資を含めた建設投資額の推移(年度)

(単位:億円)

年度	2016	2017	2018 (見込み)	2019 (見込み)	2020 (見通し)	2021 (見通し)
名目建設投資	587,399	613,251	633,800	653,700	631,500	621,000
(対前年度伸び率)	3.7%	4.4%	3.4%	3.1%	-3.4%	-1.7%
名目政府建設投資	209,862	217,800	230,600	248,600	256,500	249,900
(対前年度伸び率)	3.9%	3.8%	5.9%	7.8%	3.2%	-2.6%
名目政府住宅投資	7,583	6,207	6,400	6,500	7,300	6,500
(対前年度伸び率)	-4.0%	-18.1%	3.1%	1.6%	12.3%	-11.0%
名目政府非住宅建築投資	34,795	42,333	38,800	40,600	46,700	46,600
(対前年度伸び率)	-0.3%	21.7%	-8.3%	4.6%	15.0%	-0.2%
名目政府建築補修(改装・改修)投資	13,433	13,196	13,000	13,900	13,100	13,400
(対前年度伸び率)	1.1%	-1.8%	-1.5%	6.9%	-5.8%	2.3%
名目政府土木投資	154,051	156,064	172,400	187,600	189,400	183,300
(対前年度伸び率)	5.5%	1.3%	10.5%	8.8%	1.0%	-3.2%
名目民間建設投資	377,537	395,451	403,200	405,100	375,000	371,100
(対前年度伸び率)	3.6%	4.7%	2.0%	0.5%	-7.4%	-1.0%
名目民間住宅投資	164,626	169,422	167,200	163,400	151,200	150,600
(対前年度伸び率)	4.9%	2.9%	-1.3%	-2.3%	-7.5%	-0.4%
名目民間非住宅建築投資	102,428	114,527	116,300	116,900	111,600	108,000
(対前年度伸び率)	6.8%	11.8%	1.5%	0.5%	-4.5%	-3.2%
名目民間建築補修(改装・改修)投資	60,196	62,907	65,200	66,600	55,500	55,900
(対前年度伸び率)	-2.9%	4.5%	3.6%	2.1%	-16.7%	0.7%
名目民間土木投資	50,287	48,595	54,500	58,200	56,700	56,600
(対前年度伸び率)	1.4%	-3.4%	12.2%	6.8%	-2.6%	-0.2%

注1) 2019年度までは国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」より。

## 6. マクロ経済の推移

**2020年度の実質経済成長率は、前年度比△4.3%と見込む。**

公的固定資本形成は前年度比 11.6%増 (GDP 寄与度 0.6%ポイント)、民間住宅は同△7.3% (同△0.3%ポイント)、民間企業設備は同△6.6% (同△1.1%ポイント) と見込む。

新型コロナウイルス感染症の影響により、厳しい状況が続いたが、このところ個人消費、設備投資、輸出入、生産等の分野では持ち直しの動きが見られた。

**2021年度の実質経済成長率は、前年度比4.8%と予測する。**

公的固定資本形成は前年度比△3.5% (GDP 寄与度△0.2%ポイント)、民間住宅は同△0.9% (同△0.0%ポイント)、民間企業設備は同 3.6%増 (同 0.6%ポイント) と予測する。

感染拡大の防止策が講じられ、社会経済活動のレベルを引き上げていくなかで、徐々に持ち直していくことが期待される。ただし、金融資本市場の変動等の影響には注視が必要である。

図表9 マクロ経済の推移 (年度)

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (見通し)	2021 (見通し)
実質GDP (対前年度伸び率)	5,151,376 2.2%	5,120,637 3.3%	5,394,093 1.7%	5,434,625 0.8%	5,531,443 1.8%	5,547,878 0.3%	5,529,305 -0.3%	<b>5,291,308</b> <b>-4.3%</b>	<b>5,543,962</b> <b>4.8%</b>
実質民間最終消費支出 (対前年度伸び率) (寄与度)	2,873,670 1.8% 1.0	2,904,976 1.3% 0.8	2,999,967 0.7% 0.4	2,991,220 -0.3% -0.2	3,022,304 1.0% 0.6	3,026,865 0.2% 0.1	2,998,126 -0.9% -0.5	2,813,622 -6.2% -3.3	2,944,324 4.6% 2.5
実質政府最終消費支出 (対前年度伸び率) (寄与度)	920,074 0.4% 0.1	980,575 2.3% 0.4	1,062,615 2.2% 0.4	1,071,875 0.9% 0.2	1,074,936 0.3% 0.1	1,086,879 1.1% 0.2	1,108,510 2.0% 0.4	1,152,686 4.0% 0.8	1,170,210 1.5% 0.3
実質民間住宅 (対前年度伸び率) (寄与度)	258,377 0.0% 0.0	181,878 4.8% 0.2	204,154 3.1% 0.1	212,952 4.3% 0.2	209,181 -1.8% -0.1	198,928 -4.9% -0.2	203,978 2.5% 0.1	189,014 -7.3% -0.3	187,274 -0.9% -0.0
実質民間企業設備 (対前年度伸び率) (寄与度)	852,799 7.6% 1.2	736,937 2.0% 0.3	870,900 3.4% 0.5	877,921 0.8% 0.1	902,082 2.8% 0.4	910,779 1.0% 0.2	905,369 -0.6% -0.1	845,947 -6.6% -1.1	875,992 3.6% 0.6
実質公的固定資本形成 (対前年度伸び率) (寄与度)	299,981 -7.9% -0.5	261,739 -7.2% -0.4	270,810 -1.3% -0.1	272,186 0.5% 0.0	273,933 0.6% 0.0	276,157 0.8% 0.0	280,421 1.5% 0.1	312,814 11.6% 0.6	301,994 -3.5% -0.2
実質在庫変動 (対前年度伸び率) (寄与度)	7,654 -58.3% -0.2	12,567 -126.5% 1.2	12,382 286.7% 0.2	375 -97.0% -0.2	19,678 5147.5% 0.4	23,224 18.0% 0.1	20,783 -10.5% -0.0	7,612 -63.4% -0.2	15,722 106.5% 0.2
実質財貨サービスの純輸出 (対前年度伸び率) (寄与度)	-46,180 -29.0% 0.4	46,722 937.1% 0.9	-28,828 -15.9% 0.1	7,776 -127.0% 0.7	32,630 319.6% 0.5	26,630 -18.4% -0.1	12,236 -54.1% -0.3	-34,029 -378.1% -0.8	44,803 -231.7% 1.5
名目GDP (対前年度伸び率)	5,341,097 0.8%	5,048,721 1.5%	5,407,394 3.3%	5,448,272 0.8%	5,556,874 2.0%	5,568,279 0.2%	5,596,988 0.5%	5,385,143 -3.8%	5,588,958 3.8%

注) 2019年度までは内閣府「国民経済計算」より。

(担当：研究員 小西 悠太)

※「建設経済モデルによる建設投資の見通し」の次回発表は、2021年7月下旬の予定。

## Ⅱ. バイデン大統領下の「アメリカ雇用プラン」についての一考察 ー建設インフラ（道路、防災、住宅・都市等）関連ー

前 国土交通省国土交通大学校長  
神山 敬次

### 1. はじめに

2021年1月の大統領就任以来、1.9兆ドルの「アメリカ救済プラン American Rescue Plan（同年1月発表・3月に関係法成立）」など新型コロナ対策に重きをおいてきたバイデン大統領だが、本格的に政権が稼働しはじめる中で、まずどの分野から仕事を始めるのか注目されていた。

そのような中で3月31日、いわゆるラストベルトの中でも選挙激戦州だったペンシルバニア州の中心都市の一つ、労働者階級が多い象徴的な町ピッツバーグを選んで、インフラ基盤の整備に大いに関係する本プラン（「アメリカ雇用プラン American Jobs Plan」）を発表したことは、同政権の今後の姿勢を占ううえで、とても重要な位置づけとなる。後述するようにまだその内容が詰まっているわけではないが、政権の進む大枠の方向を示していることから、今回書き留めてみることにした。執筆に際し在米日本国大使館へ出向中の江原参事官のご協力に感謝したい。

なお、本投稿の意見に関する部分はあくまで筆者の個人的見解であり、組織に属するものではないことを申し添える。

### 2. アメリカ雇用プランの概要

#### （1）総括表

雇用プラン2兆ドルを表にすると次頁のとおりだ。このうち、国交省に関連するインフラ（道路・公共交通・鉄道・自動車・空港・港湾、防災・強靱化、住宅・都市等）の記述と思われる箇所については下線をひいてみた。全体2兆ドルのうち、上述の国交省関係インフラ相当分は、ざっと1兆ドル（約110兆円）弱を占める。大統領2期8年間を想定しての金額とはいえ巨大な数値といえる。

#### （2）建設インフラ部分についての解説

アメリカで通常「インフラ」という場合には、広義のインフラを指す。すなわち、科学技術振興や文教施設費も含まれる。ここでは、いわゆる公共事業関係費のうち国土交通省関係の中でも建設インフラ（道路、防災、住宅・都市等）に相当する部分について少し解説してみたい。以下、雇用プラン原文の記述の順による。

## ①高速道路・橋梁・街路関係 (1,150 億ドル)

・雇用プランの「一丁目一番地」は道路関係だ。「数十年にわたって公共投資が減らされてきたため劣悪な状況にある」との認識のもと、アメリカは交通事故死者数が年間 35,000 人以上であり世界有数の交通事故死亡率を有している。具体的に、アメリカの高速道路及び主要幹線道路の 5 分の 1 を占める 173,000 マイル(約 28 万 km)が劣悪な状況にあり、45,000 個の橋梁も劣悪な状態だとしている。交通渋滞による遅延コストだけで年間 1,600 億ドル以上かかり、ドライバーは無駄な時間と燃料で毎年 1,000 ドル以上の負担を強いられている。「迅速な」補修だけでなく、安全性強靱性を加味し「適切な」補修による近代化であり、20,000 マイルに及ぶ高速道路、道路、メインストリート近代化としている。橋梁については、最重要の 10 つの大型橋梁の再築そして 10,000 の小型橋梁の補修を含む、としている。

10 個の重大な橋の架替え候補リストは未だ発表されていないが、例えば、ロサンゼルス・ロングビーチにある重要港湾と都市部をつなぐ「ジェラルド・デスモンド橋」クラスが含まれるだろう (ENR 誌による)。同橋は 50 年以上前に建設された旧橋に代わって 3km に及ぶ長大な斜張橋として 2020 年 10 月に完成したばかりだ。



ジェラルド・デスモンド橋 (出典)米国 Press Telegram HP

## バイデン大統領によるアメリカ雇用プラン American Jobs Plan (2021年3月31日公表)

総額約2兆ドルを支出(今後8年間にわたり毎年GDP比1%の投資)→数百万の雇用創出、インフラ再建、気候変動対応、中国への対抗、人種格差の解消

### <How We Move>

#### 1. 世界クラスの交通インフラの構築(6,210億ドル)

- (1)道路・橋梁・公共交通・鉄道の近代化等、電気自動車の普及促進、空港・港湾等の改良等(5,710億ドル)
- (2)インフラ強靱化(500億ドル)

### <How We Live>

#### 2. 水道、電力、ブロードバンドの再建(3,110億ドル)

- (1)上下水道システムの整備改良(1,110億ドル)→うち下水や雑排水設備を含む設備改良は660億ドル
- (2)DX(デジタル)インフラの普及促進(1,000億ドル)
- (3)電力を巡るインフラの活性化(1,000億ドル)→うち遊休化した工業地帯やエネルギー供給地域の市街地活性化に50億ドル

#### 3. 200万以上の住宅・商業施設の新築、教育施設等の近代化、退役軍人病院等の改良(3,780億ドル)

- (1)アフォーダブルで耐久性の優れた住宅供給支援(2,130億ドル)
- (2)学校・コミュニティ・子育て支援施設の近代化(1,370億ドル)、(3)退役軍人病院や連邦政府施設の改良(280億ドル)

### <How We Care>

#### 4. 介護従事者の待遇改善を通じたケアエコノミーの基盤強化(4,000億ドル)

- (1)Medicaid拡充による在宅介護サービスへのアクセス強化等(4,000億ドル)

### <How We Make & Create>

#### 5. R&D投資、製造業・中小企業再生、人材育成(5,800億ドル)

- (1)R&D投資強化、気候変動に対応した技術支援等(1,800億ドル)、(2)製造業・中小企業支援(3,000億ドル)、(3)人材育成への投資(1,000億ドル)

#### 6. 適正な賃金と安全で健全な労働環境、労働組合の結成・参加・交渉権の保証

- (1)良質な労働組合の下での雇用創出、職場の安全衛生の確保等

(注)同時に、財源として、アメリカ税制プランThe Made in America Tax Planを公表

・法人税率を21%から28%に引上げ、アメリカの多国籍企業に対する海外収益への課税強化(最低税率を21%へ引上げ)等  
→今後15年間を予定。上記雇用プランの財源として支出した後、赤字削減に充た

(出典)ワシントンポスト紙記事等をベースに筆者が編集。  
下線部は全体2兆ドルのうち、国交省関連インフラ  
相当と思われるもの(1兆ドル弱)。

## ②公共交通関係 (850 億ドル)

・米国運輸省の推計によると、補修残高は 1,050 億ドルを超え、24,000 台以上のバス、5,000 台の鉄道車両、200 の駅、数千マイルにわたる線路、信号、電源システムの更新が必要とされている。本プランには、システム近代化 (新しいバス車両・バス施設の整備等) だけでなく、「各公共交通機関が利用者の需要をみたすためのシステム拡大を支援する」ための資金も含まれており、既存の地下鉄・ライトレール・BRT システムの延伸拡張のための資金も想定されていると考えられる (後掲の運輸総研レポートによる)。

## ③歴史的な不正を是正し交通インフラの未来を築く投資 (450 億ドル)

・現時点では詳細不明だが、「過去の投資によって分断された地域を再び結び付け、新しいプロジェクトが雇用の機会を増やし、人種的公平性と環境的な正義を推進し、手頃な価格の交通手段を促進すること」を目的としている。道路整備のみならず、二酸化炭素を再利用する先端的舗装などの基礎研究や、将来世代に残せるような安全・公平・持続可能な交通システムへの継続的な将来投資も含まれる。

過去の悪しき例として、ニューオリンズ州のクレイボーン高速道路や、ニューヨーク州シラキュース市を通る州間高速道路 81 号線が、長年にわたる持続的な人種差別の象徴として明記されており (=有色人種が多く住むダウントウンを大きく素通りしている)、地元ダウントウンでは解体・付替えまで進むのではないかと期待されている。

・アメリカの場合、日本と違って、人種差別解消の観点からもインフラ整備が語られることが多く、州間高速道路 Interstate Highways の建設促進は貧困地区をすり抜け裕福な都市中心部だけを結び人種差別を拡大するのではないかという批判が多いのは驚く。たしかに、州間高速道路建設法は、もともと「共和党」のアイゼンハワー大統領時代に設置された法律だが、これが貧困拡大につながっているという客観的な数値はなかなか見出しがたいと考えるのは筆者ぐらいだろうか。



クレイボーン高速道路の橋梁下 (出典)米国 WDSU News HP

ともあれ、本プランの総論部分でも、雇用プラン全体の 40% は長年続いてきた人種差別への対応、すなわち不利な立場にあるコミュニティに資するために、優先的に費消すると明記していることは事実だ。

・また、内数として、国家的に重要な交通プロジェクトを支援するための専用基金 250 億ドルを設けると明言している。これは、国や地域の経済に大きな利益をもたらすが、既存の資金調達プログラムでは規模が大きすぎるような野心的なプロジェクトを支援するものである。

#### ④インフラの強靱化関連(500億ドル)

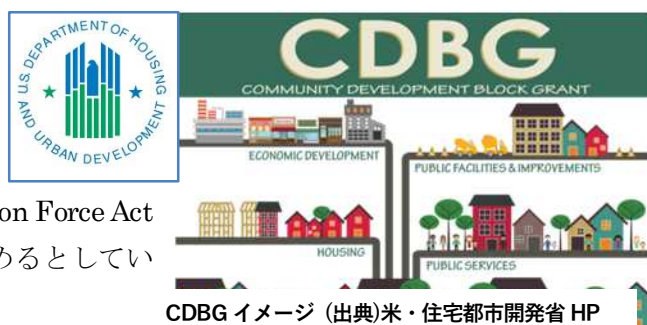
・2020年だけでも、アメリカでは10億ドル規模被害の異常気象や気候関連災害が発生し、住宅・企業・公共インフラに及ぼす累計被害額は1,000億ドル近くに達するとしている。益々深刻化する気候変動に対応するインフラの強靱化は、バイデン大統領にとって最重要となる政策の一つである。例として、2020年8月ルイジアナ州に上陸したハリケーン・ローラによる被害額は190億ドルに達するとし、また、少し前だが2017年のハリケーン・ハービーは、100名以上の死者を出し、白人に比べて黒人・ヒスパニック系の住民の被害が2倍に達したとの報告があるとしている。

・気候変動に最も脆弱な地域に住んでいる人々に対し、電力網、食料システム、都市インフラ、病院、道路・鉄道等の交通インフラなど重要なサービスの回復力を高め、またコミュニティ単位での気候変動対応を支援するためのプログラムを支援していくとしている。具体的に、連邦緊急事態庁 FEMA の「インフラとコミュニティの強靱化プログラム BRIC」と、住宅都市開発省 HUD の「コミュニティ開発のための包括的補助金プログラム CDBG」等を通じて実現するとされている。

また、地域社会と自然環境を守るために、土地と水資源（森林、湿地帯、水源地、沿岸・海洋資源）を最大限に保護し、必要に応じ回復させる必要があるとする。いわば自然力による強靱化を進めるということであり、民主党が提案している「the Outdoor Restoration Force Act 野外自然回復力法」に沿って強靱化プログラムを進めるとしている。



BRIC イメージ (出典)米・連邦緊急事態庁 HP



CDBG イメージ (出典)米・住宅都市開発省 HP

#### ⑤下水道や排水設備を含む上下水の設備改良関連(660億ドル)

・上水、下水、雑排水の設備は老朽化しており、全米各地で人々の健康を脅かしている。設備の近代化のため、州政府、部族、不利な地域等に対し補助金等を増強する。また、飲料水中のフッ素系有機化合物 PFAS を監視したり、地域水道や下水雑排水の改良に向けて投資する。

#### ⑥かつての電力インフラ供給地域の活性化関連(50億ドル)

・脱カーボン政策を推し進める一方で、かつての工業地帯や電力供給地帯であった地方都市が何千も衰退している。遊休化した資産を有する既存開発地 brownfield や汚染物質存置地域 Superfund sites の活性化を図り、社会インフラを整備する。商務省傘下の経済開発庁 EDA、農務省 USDA、エネルギー省 DOE による施策に加えて、住宅都市開発省 HUD が Main Street 活性化プログラムを促進することとする。

### ⑦200 万戸以上のアフォーダブルな住宅や商業施設の新改築や供給関連(2,130 億ドル)

・アメリカでは住宅価格が高く、アフォーダブル（手頃な価格で購入できる）住宅の不足が深刻化している。数百万の世帯がその収入の半分を家賃に費やしたり、家庭の電気消費コストの高さも深刻となっている。

・あらゆる特典(特定税額控除 **targeted tax credits**、割当資金・補助金、プロジェクトベースの賃料補助)を通じて、全米各地のサービスが行き届いていない地域において、1 百万以上のアフォーダブルな住宅へ賃貸入居できる機会を増やす。

・50 万戸以上の低所得・中間所得層が購入できる住宅を新改築する。下院で審議中の「近隣住宅投資法 NHIA」を超党派で成立させ、今度 5 年間に於いて、同法による特別税額控除として 200 億ドル以上を目標とする。これにより 50 万戸以上の新改築の住宅が購入できるようになるだろうとしている。



・州政府・地方政府による排他的なゾーニング法制（最小敷地面積、駐車場付置義務、集合住宅 **multifamily housing** の建築禁止）を撤廃し、建築コストを抑え、子供を有する家族が定住しやすくなるように、新たなアプローチ（革新的な競争補助金プログラム）を採用する。

・アメリカの公営住宅 **public housing** は長期間補修されていなかった。本プランにより 400 億ドルを投じ、公営住宅を改良し、住民の持つ危険を回避し、将来の維持管理費を下げることにする。とりわけ、女性、有色人種及び障害を持つ人々に裨益するだろう。



戦後のアメリカにおいて公営住宅建設は一時期ブームとなったが、1970 年代頃から資金不足により適正な維持管理がなされず荒廃化した。代わって、民間活力を導入する方向へと転換し、セクション 8 とよばれるプログラム（＝家賃補助対象者の「家賃補助上限額と家賃」との差額を民間家主へ直接提供する）が採用され、公営住宅建設に代わって民間による賃貸住宅建設が進んだ。また、住宅都市開発省 HUD は、1993 年から HOPE6 Homeownership and Opportunity for People Everywhere というプログラム（＝荒廃した公営住宅を解体し、民間パートナーと協力して構築された多様性のあるコミュニティへ置き換える。すなわち低所得者 **Low-income** のみから中間所得層 **middle-income** を含めたコミュニティを目指す）を採用している。今回のプランは、公営住宅の再生へつながるのか注目されるだろう。

### 3. その他当方気づきの点

以下、理解を深めるため、当方が気づいた点を幾つかコメントしてみたい（順不同）。



### (1) バイデン大統領のインフラ整備への熱い思い

概して、小さな政府を目指す共和党政権に比べ、民主党政権は増税を含め手厚い政府支援を掲げることから、インフラ整備の促進には熱心である。そのような中で、アメリカの雇用確保を促進するため、といいつつも、バイデン政権が、交通・住宅等のインフラ整備を1丁目1番地に掲げたことは大変興味深い。

実は、本稿を作成している時点(4月末)では、まだ2022年会計年度(2021年10月~22年9月)のアメリカの3大教書(一般教書、予算教書、大統領経済報告)は一部しか公表されていない。通常なら年初に公表される予定だが、政権移行に非協力的だった前トランプ政権のせいもあってか予定が大幅に遅れ、未だ行政予算管理局長(閣僚級、政治的任命)も指名承認されていない状況だ。大統領就任100日を目前にした4月28日になってやっと議会演説(=一般教書演説に相当)が挙行されたばかりだ。したがって、この雇用プラン2兆ドルの数值が、全体の予算上、具体的にどう位置付け承認されていくのか、みえにくいところがある。逆に言えば、3大教書を公表する前に、この雇用プランが先んじて発表されたことは、インフラ整備に対するバイデン大統領の並々ならぬ決意がうかがえる。

### (2) オバマ政権時代との比較

現在の民主党は、オバマ政権時代と違い上下両院でかろうじて多数を占めている。とはいえ、関係する法案や予算を成立させるには、共和党の協力は必要不可欠だ。バイデン大統領としては、「インフラ整備の促進」はアメリカファーストを掲げる共和党にとっても実務的に協力できる政策テーマだとみなしたことは間違いない。現に、彼自身ピッツバーグ演説で強調しているように、このプランとりわけインフラ整備は「両党連携できる(bipartisan)」政策だと位置づけている。

ちなみに、オバマ政権では、2009年就任早々に、2009年アメリカ復興・再投資法 American Recovery and Reinvestment Act of 2009(通称 the Recovery Act)を成立させ、インフラ整備を含めた景気刺激策を挙行したが、10年間で総計8,000億ドルとされ、そのうちいわゆる社会基盤となるインフラ支出は1,000億ドル程度にとどまったとされる。その規模は小さすぎたとの批判が今も根強い。オバマ氏の姿を当時副大統領として支えていたバイデン氏だが、今回の雇用プランにもその時の Recovery Act の記述がみられ、その数值を是非乗り越えようとする気概が大いに感じられる。

### (3) 財源をいかに確保するか

本プランは、アメリカの建設業関係団体、特に労働組合団体にとっては、追い風であり、歓迎すべきことだ。しかしながら、財源として法人税等の増税をとまなうことから、当該プランの完全実現は容易ではない、との見方も根強い(後掲 ENR 誌による)。

なお、本プランそしてその後のバイデン大統領の議会演説(4月28日)にもよく出てくるフレーズとして気になるのが、「私は(米国富裕層といえない)年収40万ドル以下の人に増税はしない」という言葉だ。米国では「富裕層」は所得上位の1%である年収40万ドル以上の人と

みるのが常識のようだ。日本人の肌感覚からすれば、(いくら米国の所得水準が高いからといって) 富裕層の範囲がちょっと狭すぎると思えるのではないだろうか。

#### (4) 気候変動、強靱化、そして中国

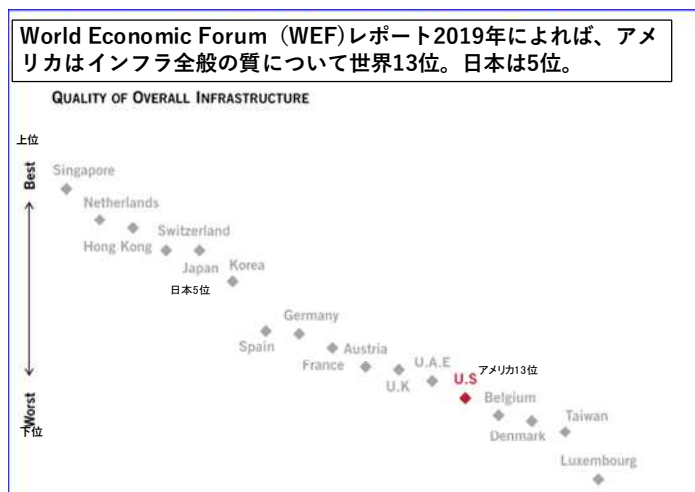
アメリカ雇用プラン中、バイデン政権が重視する気候変動対応に関連して「Climate」という語が 20 箇所出てくる。脱炭素に関連して「carbon」が 6 箇所、また対中国を意識して「China」が 5 箇所出てくる (ちなみに Japan という語はゼロ)。驚いたのは、日本の強靱化計画と連動するわけではないが、強靱化等を意味する、resilience が 16 箇所、resilient が 11 箇所も出てくることだ。英語の resilience の持つ意味合いは強靱化より広義だが (回復力、柔軟力・しなやかさという意味合いあり)、気候変動に対応し、より強固なインフラづくりを進めるべきだという文脈でも多く使われている。

本プランには、「中国」という語が対抗的に意識して多く使われているが、他方で「カナダ、イギリス、オーストラリア」が、「予算を時間通り金額通りに使っている」好例の国として文面に掲げられている。残念ながら日本のことは紹介されていないが、今後、例えば、日本の国土強靱化計画、特に最新の「防災・減災、国土強靱化のための 5 か年加速化対策」は、インフラ老朽化対策を含めた優れたプランであり、このプレゼンスを PR する必要性があるのではないかと感じた。「減災」「事前防災」という概念もアメリカにとって有用なコンセプトになると思う。

#### (5) インフラ整備の世界ランキング

アメリカ雇用プランでは、米国のインフラ基盤は、現状で世界競争力ランキング「13 位」と認識されている。根拠となる出典は明らかにされていないが、おそらく WEF (世界経済フォーラム、World Economic Forum) の世界競争力レポート 2019 のデータによるものと思われる。同レポートではインフラ部門の指標として、道路、鉄道、航空、海運の質とサービスが取り上げられており、電力や上水供給状況も追加されている。中でも道路延長の貧弱性 (面積あたり) が米国の順位を押し下げている格好だ。ちなみに、同レポート・インフラ部門では、シンガポールが世界 1 位、日本は世界 5 位とされている。筆者としては、日本が 5 位というのはちょっと高すぎるような気がするが、道路構造の質や鉄道空港の使い勝手の良さが評価された模様だ。

WEF 以外にも、世界ランキング指標として IMD（国際経営開発研究所 International Institute for Management Development）が有名だが、これによると 2019 年インフラ部門では、アメリカは世界 1 位、日本は 15 位だった。インフラ指標のとらえ方で大きく順位が違ってくるが、IMD のいうインフラは広範囲であり（文教や科学施設も含む）、筆者は WEF のとらえ方のほうが適切だと考える。



(出典) Peter G. Peterson 財団 2019 資料より筆者が編集。  
 原典は、WEF 世界競争力レポート 2019 年であり、インフラの質の指標として、道路を含めた交通、電力、上下水道の状況を採用。  
 上位 20 か国のみ記載。

なお、日本ではこれらランキング指標を重用していないと思われる。むしろ、支出額ベースで、例えば「GDP に占める公的資本形成や公共投資支出の比率」「単位キロ当たりの道路整備額や構造物比率」等で国際比較することが多い。お国柄の違いであろうか。

### (6) 雇用プランかインフラプランか

本プランは、雇用プランと銘打っても、一体どのくらいの雇用を生み出すのか具体的な数値は一切出てこない。3 月 30 日の政府高官によるブリーフィングでは、「数百万の雇用を新たに生み出す。後日、具体的な数値に言及したい」とのことだった。その後、4 月 28 日のバイデン大統領の議会演説で「就任 100 日間で 130 万人以上の新規雇用を生み出した。最初の 100 日間としては過去のどの大統領よりも多い」と言及しているが、本プランは実質的にはインフラ整備を推し進めるプランだと言っても過言ではない。

### (7) 今後のインフラ日米協調の可能性

4 月 17 日の日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」の中に、インフラ整備に関する日米協力の記述は盛り込まれていない。

他方、トランプ政権下において、道路 ITS 分野、治水や水資源管理等について日米の技術協力は続いていた。

また、住宅・都市分野においては、高齢化社会に対応した住宅都市開発や高齢者の地域居住のあり方について日米対話が進められていた（米国の住宅都市開発省 HUD・連邦政府抵当金庫 Ginnie Mae 及び日本の国土交通省・都市再生機構・住宅金融支援機構）。

だからといって、バイデン大統領政権下において何もない



高齢者住まいに関する日米共同研究覚書の締結(2017 年)  
 藤井国交大臣政務官とカーソン HUD 長官

(いずれも当時、中央 2 人) (出典)国土交通省 HP

のかといえ、まだその判断は時期尚早だ。おそらく逆で、インフラ分野における日米対話や協力はより一層進むだろう。上記 HUD の高官である友人が言うには、「トランプ政権下では（インフラ整備に関する）予算的な裏付けが少なく、政治的任命者が幅を利かせ人員カットも頻繁に行われていた。バイデン政権下になって、実務的な取組みが進み、一層安定した政策を打てるようになるだろう。」とのことだった。

## （8）インフラ主要省庁のトップの横顔は

一方で、建設インフラに関連する主要な各省長官の横顔が気になるところだ。

運輸長官のブティージェッジ氏は、民主党大統領候補をバイデン氏と争った 39 歳の若手政治家である。29 歳の若さでインディアナ州サウスベンド市長となり 2 期の間、同市の活性化と市民生活の向上を実現させた。スマート・ストリート・イニシアティブを掲げて街のデザインを向上させ交通の円滑化や中小企業の活性化に役立った。バイデン政権では、2021 年 2 月早々に運輸長官へ指名され上院で承認されている。民主党では中道・穏健派に属する一方で、自ら同性愛者であることを公言している。交通政策におけるリーダーシップが期待される。



（出典）米・運輸省 DOT HP

住宅都市開発長官となったファッジ女史は、オハイオ州選出の下院議員だ。1999 年にオハイオ州ワーレンズビル・ハイツ市において、アメリカで最初の女性黒人市長として 2 期務めた後、13 年間に及ぶ下院議員としてのキャリアも有する。ライフワークとして、低所得者や高齢者の支援そして地域コミュニティ対策を掲げている。アメリカにおける空き家対策条例を設け、地域の再活性化計画を作成し、アフォーダブル（手頃な価格の）住宅の供給を促進してきた。住宅・都市政策の適切な遂行が期待できるだろう。



（出典）米・住宅都市開発省 HUD HP

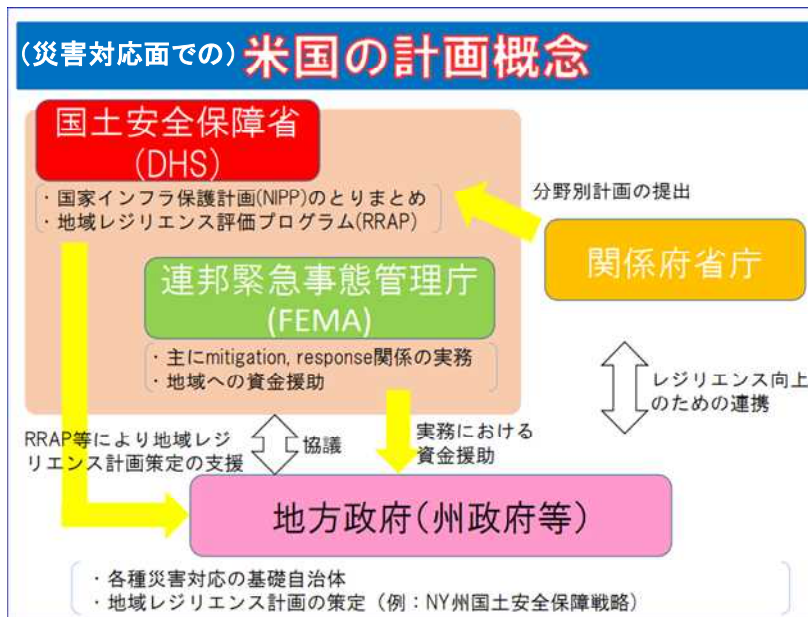
防災政策を担当する連邦緊急事態庁 FEMA は、マヨルカス長官（＝キューバ難民の子孫であり弁護士出身）が率いる国土安全保障省の傘下であるが、FEMA 長官としてクリスウェル女史が指名され 4 月末に上院で承認されたばかりだ。FEMA 勤務経験のみならず、コロラド州警備隊責任者やニューヨーク市の防災総括を経験しておりこの分野の専門家だ。1979 年 FEMA 創設以来、女性初の長官である。ちなみに FEMA の現在の長官代行も女性のティラニー氏であり防災の経験が長い。

みな政治的任命とはいいいながらも、実務面での手腕を重視した人選となっており、今後の活躍が期待できるだろう。今後、インフラ整備面でも日米連携が進んでいくに違いない。



ディアン・クリスウェル長官

（出典）米 Homeland Security Today HP



(出典)内閣官房国土強靱化推進室HPより

#### <主な参考文献>

- ・ ホワイトハウス：アメリカ雇用プラン/ファクトシート（2021年3月31日）  
FACT SHEET: The American Jobs Plan（英語）
- ・ (一財)運輸総合研究所レポート：バイデン大統領提案の「アメリカ雇用プラン(The American Jobs Plan)」について（2021年4月9日）
- ・ (一財)日本みち研究所レポート：バイデン米国大統領発表の「米国雇用計画」(The American Jobs Plan) の和訳について ～道路・建設関係～（2021年4月13日）
- ・ 世界経済フォーラム WEF：世界競争力レポート 2019（2019年10月、英語）
- ・ ENR 誌(米 Engineering News-Record 社)：各種記事（英語）
- ・ ホワイトハウス：バイデン大統領による議会演説(2021年4月28日)  
Remarks as Prepared for Delivery by President Biden — Address to a Joint Session of Congress（英語）



世界各国でご活躍されている国土交通アタッシュの方々に、赴任国における建設関連トピックをご紹介いただいております。今月は、在インドネシア日本国大使館 一等書記官の白木雄志氏より「日本とインドネシアのインフラ協力 -ジャカルタMRTを中心に-」についてご寄稿いただきました。

### Ⅲ. 日本とインドネシアのインフラ協力 -ジャカルタ MRT を中心に-

在インドネシア日本国大使館  
一等書記官 白木 雄志

#### 1. はじめに

インドネシアというと、どのようなイメージを持たれるだろうか。

日本ではバリ島、ナシゴレン、JKT48などは知っている、あるいは耳にしたことがあっても、国全体のイメージはなかなか持ちにくいかもしれない。しかしながら、インドネシアの面積は約192万平方キロメートルと、日本の5倍強に相当し、東西に広く、インドネシアの東端から西端までは約5,000キロメートル、なんと米国の東西海岸がほぼすっぽりと入る距離を有している。また、人口は約2.7億人（2020年、インドネシア政府統計）と、中国、インド、米国に次ぐ世界第4位の大国であり、毎年300万人以上増加し続けている。平均年齢は30歳で、若い世代の人口比率が非常に高く、人口ボーナスにも支えられて急成長する新興経済大国といえる。

成長の一つの証左として、昨年7月、インドネシアは世界銀行によって下位中所得国から上位中所得国に引き上げられている。世界銀行では、1人当たり国民総所得（GNI）を基準として4,046ドルから1万2,535ドルまでの国を上位中所得国とし、2019年に、インドネシアの1人当たり国民総所得（GNI）は4,050ドルとなった。参考までに、周辺国では、マレーシア（1万1,200ドル）、タイ（7,260ドル）が上位中所得国、フィリピン（3,850ドル）、ベトナム（2,540ドル）が下位中所得国に位置付けられている。

成長著しい都市部の姿として、ジャカルタ市内の高層ビル群の様子や、電子決済や配車サービスなどをワンストップで利用できるGojekなどのスーパーアプリの爆発的普及、インドネシア初の地下鉄であるジャカルタMRTの2年前の開通などをニュース等で目にしたことがある方もおられよう。

本稿では、そうしたインドネシアにおけるインフラ開発の位置づけ、とりわけ、ジャカルタMRTの整備について、昨年6月に当地に着任してから筆者が見聞きしたことも交えながらご紹介したい。

なお、本稿は筆者の個人的な見解であり、日本政府及び在インドネシア日本国大使館としての見解ではないことを申し添える。

## 2. インドネシアにおけるインフラ開発

### (1) ジョコ大統領政権におけるインフラ開発の位置づけ

上述のように、インドネシアは将来のポテンシャルは非常に大きい一方で、経済成長に対してインフラ整備が十分に追いついておらず、これが持続的な成長を図る上での課題となっている。インフラ整備は他のASEAN諸国と比較しても立ち後れているといえる（下図参照）。

【図】インドネシアを含む各国の主要インフラの整備状況

道路(2017年)			上下水道普及率(2011年)		
	総延長(万km)	Km <sup>2</sup> 当たり延長(km)		上水道普及率	下水道普及率
インドネシア	54.2	0.28	ジャカルタ	51%	2%
タイ	70.2	1.37	バンコク	89%	60%
マレーシア	25.0	0.76	マニラ	58%	7%
日本	128.0	3.39	ホーチミン	84%	12%

電力供給(発電容量 2016年、その他 2017年)					港湾貨物取扱量(TEU 2017年)	
	発電容量	電化率(都市部)	電化率(村落部)	未電化人口		
インドネシア	5.9万MW	100.0%	89.6%	1400万人	タンジュン・プリオク(尼)	607万
タイ	6.0万MW	100.0%	100.0%	-	シンガポール	3367万
ベトナム	4.2万MW	100.0%	98.1%	100万人	ポート・ケラン(馬)	1198万
					ホーチミン(越)	594万

(出典：各種統計より在インドネシア日本国大使館が作成)

ジョコ・ウィドド大統領（以下「ジョコ大統領」という。）は、2019年の2期目の大統領就任式で、建国から100年目に当たる2045年に1人当たりGDPで3億2,000万ルピア（約320万円）を達成し、先進国入りを果たすことを目指すとともに、名目GDPを7兆ドル（約760兆円）にし、世界の五大経済国に入ると表明し、今後5年間で人材開発や規制緩和、官僚主義の簡素化、資源経済依存からの脱却を企図した経済移行とともに、1期目から継続して【インフラ開発】を優先的に行うことを明らかにしている<sup>1</sup>。

上述の上位中所得国への引き上げに際しても、ジョコ大統領は、2045年にインドネシアが高所得国となるためには、今後、中所得国のわな<sup>2</sup>に十分な注意をする必要があると述べ、残り25年間で高所得国になるためには、【効率的なインフラ開発】や生産性の高い人材の育成を通じた、多くの課題解決が必要との見方を示している。

こうしたインフラ開発の一環として、インドネシアでは、ジャカルタ都市高速鉄道（MRT）の整備が現在進行形で進められており、日本がその支援を行っている。

<sup>1</sup> ジョコ大統領は、「経済成長のために、インフラをもっと早く、多くつくる必要がある」と述べ、1期目に進めたインフラ開発を継続する姿勢を示している（2019年10月20付日本経済新聞）。

<sup>2</sup> 経済成長により国民の所得が中程度の水準に達した後、発展パターンや戦略を転換できず、成長率が低下、あるいは長期にわたって低迷し、高所得国の水準に届かないこと。

## (2) 日インドネシアのインフラ協力の特徴

日本とインドネシアのインフラ協力には、両国の国交樹立(1958年)以来、長い歴史がある。過去には、インドネシアの人々から“ブランタスの奇跡”と呼ばれるほど地域の発展に貢献したブランタス川流域総合開発、“SABO(砂防)”という言葉が根付くきっかけとなったメラピ山火山砂防事業や火山砂防技術センター等の協力、バリ島の美しい海岸と観光客を取り戻したバリ海岸保全事業など、数多くのプロジェクトを通じて、日本人技術者からインドネシア技術者への技術移転が行われ、インドネシアの国家発展の土台づくりに貢献してきた。

現在もパルの復興<sup>3</sup>や、ジャカルタ下水道、パティンバン港の整備など様々なインフラプロジェクトを通じて両国の協力が進められており、ジャカルタ MRT はそうした日・インドネシアのインフラ協力のシンボルの一つといえる。

## 3. ジャカルタ都市高速鉄道(MRT)の整備

### (1) 南北線フェーズ1の整備

2019年3月24日、インドネシアの首都ジャカルタにおいて、同国初の地下鉄<sup>4</sup>となるジャカルタ都市高速鉄道(MRT)南北線の開業式典が盛大に開催され、翌25日から運行が開始された。

#### <参考>開業式典の様子

(ジョコ大統領ほかインドネシア政府要人、日本政府・日本企業関係者が出席)



(出典：国土交通省 twitter (画像提供：JICA))

ジャカルタ首都圏はインドネシア国内でも特に人口増加が顕著であり、経済活動の集積地で

<sup>3</sup> 2018年9月28日に発生した中部スラウェシ州の州都パル市の北80キロメートルを震源とするマグニチュード7.5の地震により甚大な被害が生じ、日本政府はODA無償資金協力による橋梁再建等復興を支援。

<sup>4</sup> 地下鉄といっても13駅中7駅は高架式で地上を走行。



あるジャカルタ中心部への通勤者数が年々増え続けていた。また、ジャカルタ首都圏では旅客・貨物輸送の大部分を道路交通に依存しているため、“世界最悪”ともいわれる、深刻な交通渋滞が引き起こされており、投資環境の悪化や排気ガスによる大気汚染にも影響していた。この交通渋滞によって、日本円に換算して年間約 7,680 億円に上る経済的損失を招いているともいわれている。

こうした諸問題を解決する切り札として期待されたのが、大量高速輸送を可能にする、ジャカルタ MRT (Mass Rapid Transit) であり、安全性・定時性に優れた日本の鉄道システムの導入であった。

日本は 2013 年 10 月の着工以来、ジャカルタ市南西部のルバックブルスから市中心部のブンデラン<sup>ヘイ</sup> HI (Hotel Indonesia) を結ぶ 15.7km の区間 (南北線フェーズ 1) の整備を、資金協力<sup>5</sup>に加えて、建設技術やノウハウの移転を通じて一貫して支援してきた。

土木工事、車両納入、電機・機械システム等の整備の全てを日本企業と現地インドネシア企業との共同事業体 (JV) が実施した、まさにオールジャパンによるプロジェクトである。

土木工事については、地上・地下区間が 6 工区に分けられ、日本のゼネコン 4 社 (清水建設、大林組、三井住友建設、東急建設) がそれぞれ幹事社となり、現地企業と JV を組んで受注した。

ここでは、インドネシア初となるシールド工法によるトンネル工事が行われ、シールド機の発進式、トンネル掘削を終えた貫通式には、ともにジョコ大統領が出席し、インドネシアにおける日本の優れた建設技術に対する関心の高さが伺えた。

その他、高速道路を跨いで急曲線を描く高架の工事などにおいても、日本の技術力が活かされた。

さらに、車両については、住友商事と日本車輛製造が共同で、鉄道システム一式・軌道工事については、三井物産、東洋エンジニアリング、神戸製鋼及び IKPT (東洋エンジニアリングの現地グループ会社) からなる MOC (メトロワンコンソーシアム) が、それぞれ受注した。

また、開業準備を主体とした MRT 運営維持管理体制の構築、開業後の支援をするための「運営維持管理コンサルティングサービス (OMCS)」を日本コンサルタンツ、日本工営、オリエンタルコンサルタンツグローバル、パデコからなる日本の共同企業体 JIC-JV が受注していた。

2013 年 10 月の着工以来、様々なトラブルがありながらも、5 年余りの期間で 2019 年 3 月の開業にこぎつけることができたのは、ひとえに日本企業の工期遵守に対する高いコミットメントや現場における日本人とインドネシア人双方の技術者の働きに因るところが大きいと思われる。

---

<sup>5</sup> 2006 年 11 月に 18 億 6,900 万円を限度とする円借款貸付契約 (エンジニアリング・サービス借款) に調印、さらに 2009 年 3 月に 481 億 5,000 万円、2015 年 12 月に 752 億 1,800 万円を限度とする円借款貸付契約 (本体借款) に調印。

<参考>ジャカルタ MRT 車両 (左)、ジャカルタ MRT 南北線路線図 (右)



(出典：国土交通省 twitter (左)、MRTJ 社 HP (右))

<コラム>街角の建設現場風景：ここは何時代！？

ジャカルタ MRT の土木工事では、シールドマシンが使われているというのに、同じジャカルタ市内で、一步路地に入ってみると、素手・裸足の男性たちが、木材と縄を使って穴を掘ったり、天秤棒を担いだりする姿を目にすることができる。



(筆者撮影)

## (2) 南北線フェーズ1整備に対する評価

### ①令和元年度土木学会技術賞(Ⅱ)

ジャカルタ MRT 南北線フェーズ2は、マスタープラン策定から建設・人材育成まで上流段階からオールジャパンによる取り組みで完成させた初の海外都市鉄道事業として、プロジェクトに関わる以下の機関・企業が共同で、公益社団法人土木学会が主催し、土木技術の発展に顕著な貢献をなし、社会の発展に寄与したと認められる画期的なプロジェクトに与えられる令和元年度土木学会技術賞(Ⅱ)を受賞した。

PT. MRT JAKARTA (MRTJ 社), 国際協力機構(JICA), 国土交通省鉄道局, (株) オリエンタルコンサルタンツグローバル, 日本工営・長大・電気技術開発・交建 JV, オリエンタルコンサルタンツグローバル・日本コンサルタンツ・パシフィックコンサルタンツ JV, PADECO・オリエンタルコンサルタンツグローバル JV, 日本コンサルタンツ・日本工営・オリエンタルコンサルタンツグローバル・PADECO JV, 東急建設 JO, 大林組・清水建設 JV, 清水建設・大林組 JV, 三井住友建設 JV, 三井物産(株), (株) 神戸製鋼所, 東洋エンジニアリング(株)他, 住友商事(株), 日本車輛製造(株)

### ②海外インフラプロジェクト技術者認定・表彰

国土交通省が、今後の海外進出や国内外の技術者の相互活用を促進するため、海外インフラプロジェクトに従事した本邦企業の技術者の実績を認定し、特に優秀な者について表彰する「海外インフラプロジェクト技術者認定・表彰制度」制度を令和2年度に創設している。

この記念すべき第1回の令和2年度表彰において、合計28名の受賞者が決定した中、うち6名(4名:国土交通大臣賞、2名:国土交通大臣奨励賞)がジャカルタ MRT プロジェクトに関する実績を評価されての受賞であった。

#### 令和2年度海外インフラプロジェクト優秀技術者 国土交通大臣賞<sup>6</sup>

氏名(敬略称)	企業名	プロジェクト名
宇都宮 真理子	日本コンサルタンツ(株)	運営維持管理支援
坂本 雅信	清水建設(株)	104/105 工区
南條 大助	(株)オリエンタルコンサル タンツグローバル	施工監理コンサルタンツ業 務
野村 泰由	東急建設(株)	101/102 工区

#### 令和2年度海外インフラプロジェクト優秀技術者 国土交通大臣奨励賞<sup>7</sup>

氏名(敬略称)	企業名	プロジェクト名
岡部 真佳	清水建設(株)	103 工区
中田 直樹	東急建設(株)	101/102 工区

<sup>6</sup> 海外インフラプロジェクト優秀技術者 国土交通大臣賞:特に優れた技術者に対して与えられる。

<sup>7</sup> 海外インフラプロジェクト優秀技術者 国土交通大臣奨励賞:優れた技術者であり、今後の更なる活躍が期待される技術者に対して与えられる。

### ③現地インドネシアにおける評価

筆者は昨年6月の着任後、既にMRTの開業からは一年以上が経過しているが、閣僚を含む複数のインドネシア人から実際に、「MRTは、単にインフラであるだけでなく、ライフスタイルや効率性のゲームチェンジャーである。」「深夜の大雨の中、日本人技術者が現場を監督する様子を目にしたことがある。安全、工期、コスト等に対するコミットメントに感動した。」「開業期限を守った日本に対する信頼は大きい。」といった声を少なからず耳にしている。また、2020年8月にインドネシア中央銀行が独立75周年を記念し発行した7万5000ルピア札（約750円）には、スカルノ初代大統領とハッタ初代副大統領の肖像画に加えて、MRTが描かれている。インドネシア国内で、MRTプロジェクトや日本のMRTに対する貢献が一定の評価を得ていることは確かである。

#### <参考>インドネシア独立75周年記念紙幣



(出典：JICA ジャカルタ事務所提供)

### (3) 南北線フェーズ2の整備、さらにその先へ

ジャカルタMRT南北線については、2019年3月に開通したフェーズ1に続き、現在既存路線を北部に延伸させるフェーズ2の事業が進められている(P28図:FASE 2A部分)。日本は、(1)で詳述したフェーズ1同様、フェーズ2においても、資金協力のみならず、建設技術やノウハウの移転を通じて整備を支援している。

<参考> MRT 南北線フェーズ A・B 計画路線図



(出典：MRTJ 社 HP)

このうち、南北線フェーズ2の第一区間である201工区（ブندگانHI駅・ハルモニ駅間）は、清水建設とインドネシアの国営建設会社アディカリヤ社のJVが受注し、昨年6月に着工している。コロナ禍にあっても、日本人スタッフとインドネシア人スタッフの強力な共同作業によって着実に工事は進展し、進捗率は約15.4%（4月25日時点）に至っている。

<参考>201 工区現場風景



(筆者撮影)

また、今年4月20日には、201工区に続いて、203工区（グロドック駅・コタ駅間）において、発注者であるMRTJ社と受注者である三井住友建設・フタマカリヤ（インドネシアの国営建設会社）JVとの契約署名式が行われ、アニス・ジャカルタ首都特別州知事や金杉駐インドネシア日本国大使も出席した。

#### <参考> 203 工区契約署名式



(出典：在インドネシア日本国大使館 HP)

南北線フェーズ 2 では、今後他の工区においても建設工事が控え、コタ駅以北の延伸も計画されている (P28 図：FASE 2B 部分)。

また、日本は、南北線のみならず、ジャカルタ首都圏を東西に結ぶ東西線への協力も進めており、エンジニアリングサービス (基本設計・入札支援) を行うコンサルタント (日本工営 JV) による業務が開始されている。

日本とインドネシアの共同作業によって MRT のネットワークが広がり、その結果、ジャカルタ首都圏の生活がより快適になるとともに、経済の更なる発展をもたらすことが期待される。

#### 4. おわりに

2. で記載したとおり、日本は長年インドネシアに対して数多くのインフラ協力を実施してきた。

他方で、近年はインフラ分野でも他国との競争が厳しくなっており、また、昨年 2020 年の日本からインドネシアへの投資が前年比で 40% 減少したことなどをを受けて、日本の存在感が低下しているのではないかと懸念の声も聞こえている。

そうした状況において、日本とインドネシアのインフラ協力のシンボルである MRT プロジェクトを引き続き推進することによって、日本の存在感を高めるとともに、両国の win-win の関係がさらに深まることが期待される。

## IV. 官民連携による公共空間の利活用

### 1.はじめに

2020年は新型コロナウイルス感染拡大により、外出自粛を余儀なくされた。特に、2020年4～5月の緊急事態宣言下では、子供や学生は休校やオンラインでの授業、大人は在宅勤務によって人との交流が減り、繁華街の商業施設や公共施設等も閉鎖され、まちなかから人の姿が消えた。コロナ禍において、外出自粛が騒がれる中、人々は3密を避けた空間を求めて公園や川沿いに繰り出し、適度な交流や運動等を行い、様々な人が様々な目的を持って過ごしている。

このように、本来公共空間はあらゆる人々のための空間であるにもかかわらず、特に行政の管理下にある公有地は、管理者の厳格な規制により、利用者のためになっていない公共空間も多い。公園での禁止事項をずらりと列挙した看板が象徴するように、あらゆる人々のための空間を求めすぎて規制が増え、誰が何をするための空間なのかがわかりづらくなっていることもある。3密回避が求められるコロナ禍においては、特に、多様な人が多様な過ごし方ができる屋外の公共空間の利活用が高まっていくことが推測される。コロナ禍以前から、PFI法、指定管理者制度、Park-PFI等、規制緩和によって公園等の公共空間の新たな使い方、作り方が始まりつつあり、いわゆる「官民連携」で公共空間を作り上げる動きが加速している。本稿では、近年の法改正や特例措置により新たな公共空間の利活用が生まれた事例を紹介する。

### 2.公共空間とは

公共空間は、あらゆる人々が自由に出入し、多様な過ごし方をできる空間、ということができる。例えば、コーヒーを片手に談笑したり、仕事をしたり、読書をしたり、ウォーキングやジョギングをしたり、子供を遊ばせたり、何も考えずぼーっとしたり、誰にも邪魔をされずに心地よく過ごせる空間である。公共空間は、行政が所有・管理する公有地が想定されることが多いが、公開空地や空き地等の民間が所有・管理する民有地も広義の公共空間であるといえる。具体的には、都市公園や道路、駅前広場、河川敷等さまざまな公共空間があるが、本稿では主に都市公園に着目し、施設の設置に係る規制緩和の動きによって生まれ変わった都市公園を紹介する。

### 3.公園の利活用

#### (1)都市公園

普段我々の生活で目にする公園の多くは都市公園である。2020年3月末現在、都市公園



等<sup>1)</sup>は全国で約 11.2 万箇所、約 12.8 万 ha 存在し、1 人当たりの都市公園等の面積は 10.7 m<sup>2</sup> となっている。都市公園は、都市公園法が制定された 1956 年以来整備が進められ、1960 年末の全国で約 4.5 千箇所、1.4 万 ha から比較すると、数では約 25 倍、面積では約 9 倍と大幅に増加している。

都市公園法がなかった時代は、公園の中に設置してできる施設や利用のルールはバラバラで、公園をつぶして他の目的に使ったり、公園の中に住宅を建てたりして公園が荒らされていた<sup>2)</sup>。このような状況を背景に、一律の規制に基づき一定水準の質を満たす公園を作ることを目的として、都市公園法が制定された。

そもそも都市公園は、整備されることにより防災性向上効果をはじめとした様々なストック効果が期待されている（図表 1）。都市公園は、公園利用者の立場から見ると、にぎわいやコミュニティ形成等の機能として着目されることが多いが、実際には図表 1 のように多様な機能がある。

図表 1 都市公園のストック効果

効果分類	内容
① 防災性向上効果	災害発生時の避難地、防災拠点等となることによって都市の安全性を向上させる効果
② 環境維持・改善効果	生物多様性の確保、ヒートアイランドの解消等の都市環境の改善をもたらす効果
③ 健康・レクリエーション空間提供効果	健康運動、レクリエーションの場となり心身の健康増進等をもたらす効果
④ 景観形成効果	季節感を享受できる景観の提供、良好な街並みの形成効果
⑤ 文化伝承効果	地域の文化を伝承、発信する効果
⑥ 子育て、教育効果	子どもの健全な育成の場を提供する効果
⑦ コミュニティ形成効果	地域のコミュニティ活動の拠点となる場、市民参画の場を提供する効果
⑧ 観光振興効果	観光客の誘致等により地域の賑わい創出、活性化をもたらす効果
⑨ 経済活性化効果	企業立地の促進、雇用の創出等により経済を活性化させる効果

（出典）国土交通省「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」を基に当研究所にて作成

都市公園に設置できる施設は都市公園法第 2 条に「公園施設」（図表 2）として定められている。公園施設は、高度経済成長期に整備されてきた都市公園に設置され、大きなストックとなり、老朽化を迎えてきている。都市公園の主な管理者である地方公共団体の職員数の減少や、人口減少や少子高齢化による税収減少により、公共の力だけでは公園を良好な状態で維持させていくことは難しくなりつつあり、民間の力を使った維持管理が進められている。

1 都市公園等とは、「都市公園法」に基づき国又は地方公共団体が設置する都市公園、及び都市計画区域外において都市公園に準じて設置されている特定地区公園（カントリーパーク）を指す。

2 平塚勇司「都市公園のトリセツ」

図表2 公園施設及び公募対象公園施設一覧

分類	園路広場	緑地施設	休養施設	遊戯施設	運動施設	教育施設	娯楽施設	管理施設	その他の施設	
公園施設の種類	園路 広場	植栽 芝生 花壇 いけがき 日陰だな 噴水 水鏡 池 滝 つき山 彫像 灯籠 石組 飛石 その他これらに類するもの	ベンチ 野餐桌 ピクニック場 キャンプ場 その他これらに類するもの	ふらんこ 滑り台 シーソー ジャングルジム ラダー 砂場 貸沙池 滑道場 魚つり場 メリーゴーランド 遊戯用電車 野外ダンス場 ボート場 その他これらに類するもの	野球場 陸上競技場 サッカー場 ラグビー場 テニスコート バスケットボール場 バレーボール場 ゴルフ場 ゲートボール場 水泳プール 温利用型健康運動施設 リハビリテーション用運動施設 ボート場 スケート場 スキー場 相撲場 弓場 乗馬場 競馬場 つり輪 その他これらに類するもの これらに附属する工作物 (観覧車、シャワー等)	博物館 温室 分区分園 動物園 動物舎 水菜部 自然生息園 野鳥観察所 動物物の保護繁殖施設 野外音楽堂 図書館 天体・気象観測施設 体験学習施設 記念碑 その他これらに類するもの 遺跡等 (古墳、城跡等)	売店 飲食店 宿泊施設 駐車場 園内移動用施設 理所 荷物預り所 水飲場 手洗場 その他これらに類するもの	門 構 管理事務所 詰所 倉庫 材料置場 苗圃 掲示板 構 照明施設 ごみ処理場 (廃棄物再生利用施設を含む) くず箱 水道 井戸 噴泉 水門 雨水貯留施設 水質浄化施設 護岸 擁壁 発電施設(環境への負荷の低減に資するもの) その他これらに類するもの	展望台 観音所 観音倉庫 [耐震性貯水槽] [放送施設] [情報通信施設] [ヘリポート] [医歯施設] [発電施設] [延焼防止のための散水施設] ※[ ]内は省令で定められている施設	
	公募対象公園施設									
	休養施設、遊戯施設、運動施設、教育施設においては、上記に掲げるもののほか、都市公園ごとに地方公共団体が条例で定めることができる。									

(出典) 国土交通省「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」

公園施設に限らず、他の公共施設においても同様の傾向がみられたことを背景として、1999年にPFI法(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)が制定、2003年には地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、公共施設の整備・管理が民間企業等でも行うことができるようになった。その後も2004年の都市公園法の改正により立体都市公園制度が創設、2017年の都市公園法の改正によりPark-PFI制度が創設されるなど、官民連携による整備や管理を進めやすくなってきている(図表3)。従来と比べて、民間の創意工夫により都市公園の利用者側のニーズを踏まえた知恵や工夫が盛り込まれた整備や管理が進み、民間企業等が収益を上げながらも新たに人を呼び込み、人々が憩う公共空間となりつつある。

ここからは、各法改正等の概要を触れ、その制度用いて公園施設を整備し、公園の利活用を行った事例を紹介することとする。

図表3 都市公園における主な官民連携手法の比較

制度名	根拠法	改正/制定	事業期間の目安	特徴
① PFI事業	PFI法 (民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)	1999年制定	10-30年程度	・民間の資金、経営能力等を活用した効率的かつ効果的な社会資本の整備、低廉かつ良好なサービスの提供が主な目的。 ・都市公園ではプールや水族館等大規模な施設での活用が進んでいる。
② 指定管理者制度	地方自治法 第244条	2003年改正	3-5年程度	・民間事業者等の人的資源やノウハウを活用した施設の管理運営の効率化(サービスの向上、コストの縮減)が主な目的。 ・一般的には施設整備を伴わず、都市公園全体の運営維持管理を実施。
③ 設置管理許可制度	都市公園法 第5条	2004年改正	10年以内	・地域住民団体等の多様な主体が、より主体的に自らの判断に基づき都市公園の整備や管理が行える制度。 (※都市公園法では当初から公園管理者自ら設置等を行うことが不適当又は困難である場合に限定し、公園管理者以外でも公園施設を設置できた。本改正により、公園管理者以外の者が設置等を行うことが当該公園の機能の増進に資する場合についても設置許可の対象とされた。)
④ 立体都市公園制度	都市公園法 第20条	2004年改正	-	・他の施設との複合的な空間利用を図ることで、都市公園を効率的に整備することが目的。 ・民間施設との一体的整備を可能。屋上公園、人工地盤公園など、これまでできなかった都市公園の整備が可能。
⑤ Park-PFI (公募設置管理制度)	都市公園法 第5条の2~9	2017年改正	20年以内	・飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置又は管理と、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度。

(出典) 国土交通省「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」を基に当研究所にて作成

## (2)利活用手法

### ①PFI事業／長井海の手公園（ソレイユの丘）

PFI（Private Finance Initiative）とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図る制度である。PFI法は1999年に制定され、2020年3月末現在で818件の事業が実施方針を公表されており、教育と文化（社会教育施設、文化施設等）、まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設等）等、様々な分野で実施され<sup>3</sup>、これまでに多くの都市公園がPFI方式によって整備されてきている。

PFI方式により整備・運営が行われた都市公園の全国初の事例として、神奈川県横須賀市にある長井海の手公園「ソレイユの丘」がある（事業名称：横須賀市長井海の手公園整備等事業）。2002年に事業の実施方針が公表され、レストランや売店等の施設が整備されて2005年4月に開園された。来場者数は、開園した2005年から事業が終了した2014年までの約10年間で累計600万人が訪れた。これは当初の事業者の予測値年間50万人を上回り、当初の事業目標を達成し、人々に新たな公共空間を提供することができた結果である。本事業方式はBOT方式<sup>4</sup>及びBTO方式<sup>5</sup>をとっていたため、PFI事業終了後、事業者所有施設（BOT施設）については、横須賀市が買い取ったこととなっている<sup>6</sup>。なお、横須賀市は、2020年にPark-PFIと指定管理者制度の活用による長井海の手公園の拡張及び全体のリニューアル等の事業の公募を行った結果、2021年には事業者が決定しており、2023年にリニューアルオープンして更なる集客を目指している。

### ②指定管理者制度／中池袋公園

指定管理者制度とは、2003年度地方自治法改正により創設された公の施設の管理に係る制度であり、公の施設について、民間事業者等のノウハウを活用することによってサービス向上、行政の経費負担などを図るものである。

都市公園は、指定管理者制度を適用することによって、都市公園全体の運営・維持管理を民間事業者等に行わせることが可能となり、指定管理者は、施設の使用に係る許可を与え、管理を行う公園施設の利用料金を自ら収受することができる。全国の都市公園のうち、指定管理者が管理している都市公園数は約1万3千箇所（全体の約12%）である<sup>7</sup>。

近年、公募により指定管理者を選定して整備を行った事例として、2019年10月にリニューアルオープンした、東京都豊島区にある中池袋公園がある。中池袋公園は豊島区が所有し、

<sup>3</sup> 教育と文化（社会教育施設、文化施設等）：276件、まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設等）：197件、健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場等）：123件、その他：222件

<sup>4</sup> 民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式。

<sup>5</sup> 民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

<sup>6</sup> 横須賀市・株式会社日本総合研究所「長井地区交流拠点機能拡充に関する官民連携可能性調査 報告書」2019年3月

<sup>7</sup> 国土交通省「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」2017年8月10日

Hareza Tower、東京建物 Brillia HALL、としま区民センターを含めた「Hareza 池袋」の一角にあり、一般社団法人 Hareza 池袋エリアマネジメントが指定管理者として選定されている。同公園は Hareza 池袋における前庭空間となる公園となっており、公園内にはアニメの聖地・池袋を世界に発信するためのにぎわい創出施設として、株式会社アニメイトカフェが運営するカフェが設置されている（図表 4）。公園内はほとんどが舗装された空間となっており、休日の日中は人で溢れかえっている。

図表 4 中池袋公園概要（左図）、現況（右図、2021 年 4 月上旬）



（出典）一般社団法人 Hareza 池袋エリアマネジメント「中池袋公園 利用規定」（左図）、筆者撮影（右図）

豊島区は、2014 年に東京 23 区で唯一の「消滅可能性都市<sup>8</sup>」に選ばれてしまった経験を持つ。豊島区はこれに危機感を覚え、緊急対策会議を開いて「豊島区国際アート・カルチャー都市構想」を策定し、「まち全体が舞台の誰もが主役になれる劇場都市」を目指して具体的な戦略となる「実現戦略」を「文化」、「国際」、「空間」の 3 つのかたちにとまとめた。その空間戦略の中で「池袋駅 4 公園」の整備・連携を掲げ、中池袋公園はその 4 公園の 1 つとなる（図表 5）。その他の公園としては、池袋の名所の一つとなった南池袋公園も 2016 年 4 月リニューアルオープンし、芝生で寝ころびながら語り合う若者や子供たちで連日賑わっている（図表 6）。また、劇場公園として 2019 年 11 月に池袋西口公園がリニューアルオープンしている。さらに、旧造幣局東京支局の跡地は、新公園として「イケ・サンパーク」の名称で 2020 年 7 月にオープンし、隣接する敷地には子ども向けの遊び場「としまキッズパーク」が 2020 年 9 月にオープンしている。このような取組もあり、豊島区は、日経 DUAL と日本経済新聞社による「共働き子育てしやすい街ランキング 2020」にて総合第 2 位、都内の自治体では葛飾区と同位で首位となった<sup>9</sup>。もちろん子育て支援の取組による評価ではあるが、子供も利用しやすい公園を整備したことで、公共空間を住民が利用したくなる空間に再生させてきた結果ともいえる。

<sup>8</sup> 20～39 歳の女性が 2010 年から 2040 年までに 5 割以下に減少する自治体。

<sup>9</sup> 豊島区 プレスリリース「共働き子育てしやすい街ランキング」で第 2 位！」2020 年 12 月 22 日

図表5 「国際アート・カルチャー都市」実現に向けた「池袋駅4公園」の整備・連携



(出典) 豊島区「国際アート・カルチャー都市構想実現戦略」

図表6 賑わう南池袋公園(左図)、イケ・サンパーク内ベビーカー置き場(右図)の現況(2021年4月上旬)



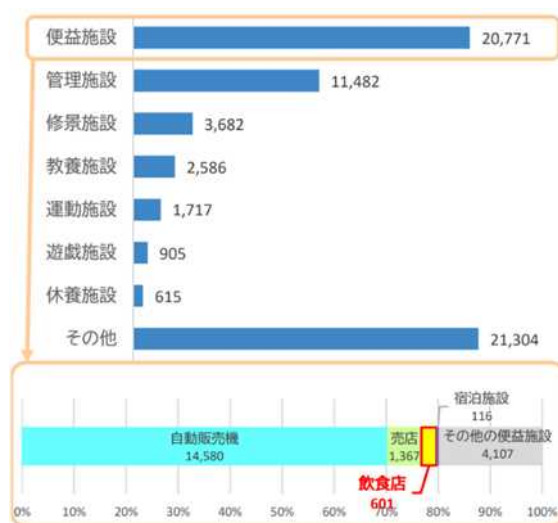
(出典) 筆者撮影

### ③設置管理許可制度/愛鷹運動公園 (INN THE PARK)

都市公園法の制定当初は、民間事業者等による公園施設の設置は、地方公共団体が自ら設置することが困難なものに限定して認められていた。2004年の都市公園法改正では、地域住民団体等の多様な主体が、より主体的に自らの判断に基づいて都市公園の整備や管理が行えるよう

にするために、公園施設の設置の要件に「当該公園の機能の増進に資するもの」が追加された。これにより、公園内のレストラン運営事業者が、周辺の広場・花壇を一体的に管理することや、オープンカフェとして利用することも可能となった。近年は全国チェーンのカフェ、宿泊施設等を設置する事例がみられ、都市公園の機能向上のため積極的に活用されている。国土交通省2021年2月作成資料<sup>10</sup>によると、全国の都市公園で601の飲食店、116の宿泊施設が設置管理許可を活用して設置されている（図表7）。

図表7 都市公園における設置管理許可制度を活用した公園施設



（出典）国土交通省「都市公園における官民連携に向けた取組」

近年、設置管理許可制度を活用して公園施設を整備した都市公園の事例として、静岡県沼津市にある愛鷹運動公園がある（事業名称：沼津市立少年自然の家跡施設等運営事業）。愛鷹運動公園内の沼津市立少年自然の家は沼津市直営で事業を行っていたが、利用者の減少による事業見直しのため、サウンディング<sup>11</sup>を実施した。これにより民間事業者によってスタイリッシュな宿泊施設「INN THE PARK」としてリニューアルされ、また施設の一部は週末に地元の公園利用者向けにカフェとして開放され、公園と一体で活用されている。本事業の維持管理費は、旧施設運営時には年間6,000万円程度となっていたものが、事業開始以降は年間200万円程度と、大幅に削減されている<sup>12</sup>。維持管理費が削減されたことに併せて県外からの注目や集客もあり、新たな公共空間として生まれ変わっている。

<sup>10</sup> PPP/PFI 推進施策説明会 国土交通省「都市公園における官民連携に向けた取組」2021年2月25日

<sup>11</sup> 事業発案段階や事業化段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法。

<sup>12</sup> 国土交通省「PPP/PFIの推進について」

図表 8 INN THE PARK 外観



(出典) 株式会社インザパーク ウェブサイト

#### ④立体都市公園制度／宮下公園（MIYASHITA PARK）

立体都市公園制度とは、2004年の都市公園法改正によって設置可能となった制度であり、適正かつ合理的な土地利用を図る上で必要がある場合には、都市公園の下部空間に都市公園法の制限が及ばないことを可能とし、都市公園の区域を立体的に定めることができることとなった。設置条件としては、一般利用者が徒歩で容易に利用できることが条件となっており、特に、商業・業務施設の屋上に都市公園を設置する場合には、一般利用に支障のきたさない公開時間の設定を行うこととされている。

立体都市公園は、2004年の都市公園法改正後全国で初めて適用された神奈川県横浜市にあるアメリカ山公園（みなとみらい線「元町・中華街駅」の駅舎上部）や、2020年にリニューアルオープンした東京都中央区銀座1丁目にある水谷橋公園（保育施設等の複合施設の屋上部分、図表9）などが事例として挙げられるものの、数は決して多くない。

図表 9 水谷橋公園 外観（2021年4月下旬）及び総合案内版



(出典) 筆者撮影

中でも近年注目を集めているのが、2020年7月にリニューアルオープンした東京都渋谷区の宮下公園である（図表10）。1966年に屋上公園として整備された宮下公園は、バリアフリー同線の確保や耐震性の課題、防災等へ対応するため、渋谷区が民間のノウハウを活用して再整備をすることとなった。本整備によってオープンした「MIYASHITA PARK」は、敷地面積約10,740㎡、延床面積約46,000㎡、全長約330mからなる、公園・駐車場・商業施設・ホテルが一体となった新しい「低層複合施設」となっている。これまでの都市機能（公園、駐車場）の再整備に加え、多種多様な人々が集まる商業施設やホテルなどを融合することで、公園の持つ魅力を施設全体で最大化させ、これまで以上に街全体の賑わいを創出することとしている<sup>13</sup>。公園内の中心部分には大手コーヒーチェーン店が出店し、人々は買った飲み物を片手に公園内のベンチで談笑しながら思い思いに過ごしている。オープン以来、公園内は、平日は付近の高校生や大学生の憩いの場となり、休日は若者や家族等で溢れている。

図表10 宮下公園（MIYASHITA PARK） 現況（2021年4月上旬）



（出典）筆者撮影

なお、開園後の運営管理については指定管理者制度を活用し、三井不動産株式会社・西武造園株式会社で構成される宮下公園パートナーズが指定管理者に選定されている。今後は指定管理者によって緑地や各設備の維持管理、イベントの企画・誘致等が行われていくこととなる。

#### ⑤Park-PFI／新宿中央公園・北谷公園

Park-PFI（公募設置管理制度）は、2017年の都市公園法改正により新たに設けられた、飲食店、売店などの公園施設の設置又は管理を行う民間事業者を公募により選定する制度である。事業者が設置する施設から得られる収益を公園整備に還元することを条件に、事業者には都市公園法の特例措置がインセンティブとして適用されることとなる（図表11）。2020年7月1日時点では、全国35公園（41自治体、2地方整備局）でPark-PFIの活用が公表され、そのう

<sup>13</sup> 渋谷区・三井不動産株式会社「「MIYASHITA PARK」2020年6月グランドオープン」2020年1月21日



ち 16 公園で供用開始しており、以降約 110 箇所では活用が検討されている。

図表 11 公募設置管理制度 (Park-PFI) の特徴、特例の概要



特例	概要
設置管理許可期間の特例	公募設置管理制度に基づき選定された事業者は、 <b>上限20年</b> の範囲内で設置管理許可を受けることが可能 → <b>民間の参入促進、優良投資促進</b>
建ぺい率の特例	休養施設・運動施設・教養施設、公募対象公園施設等を設置する場合 <b>+10%</b> (従来は原則2%)
占用物件の特例	選定事業者は、以下を占用物件(利便増進施設)として設置できる ・自転車駐車場・地域における催しに関する情報を提供するための看板・広告塔 → <b>地域住民の利便の増進、事業者の収益向上による優良投資促進</b>

(出典) 国土交通省「公募設置管理制度 (Park-PFI)について」を基に当研究所にて作成

Park-PFI を活用することは、公園管理者、民間事業者、公園利用者それぞれにメリットがある。公園管理者にとっては、民間資金の活用によって財政負担が軽減され、民間の創意工夫を取り入れることにより、サービス向上を図ることができる。民間事業者にとっては、設置管理許可が長期間となることから、長期的な視野での投資が可能となる。公園利用者にとっては、飲食店などのサービスが充実し、施設の更新により利便性・安全性が向上するため、公園に新たな賑わいが生まれる。

「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」(国土交通省)によると、Park-PFI 導入検討にあたっては、公園管理者である地方公共団体の民間活力の導入に向けた意欲の向上や、事業実施にあたっての課題などへの民間事業者の理解を深めるため、マーケティングサウンディングを実施することが望ましい、としている。

このような工夫もあり、民間事業者の力で新たな賑わいを生み出した事例として、東京都新宿区にある新宿中央公園が挙げられる。新宿中央公園は新宿区立公園として 1968 年にオープンし、西新宿の高層ビル群の中にある大都会のオアシスとして、多くの利用者に親しまれている。バブル崩壊後の不況により、一時新宿中央公園はホームレスで埋め尽くされるほどの状況となっていた。新宿区は 2004 年度から対策を入れ、2015 年にはホームレスがいなくなったが、当時は必ずしも良いイメージとは言えなかった。新宿区は、公園施設の整備や指定管理者制度の導入による民間活力を用いた管理を進め、2017 年度には、憩いと賑わいのある誰もが足を運

びたくなる公園としていくために、公園づくりの「新宿中央公園魅力向上推進プラン」を策定した。新宿区は、同プランに基づき 2018 年に Park-PFI を活用して新宿中央公園芝生広場における交流拠点施設整備事業を公募し、2020 年 7 月に交流拠点となる公園施設「SHUKNOVA（シュクノバ）」が開業した。施設内にはフィットネスクラブ、レストラン、カフェが出店し、都心にいながらも広々としたスペースで人々が憩い、賑わいの公共空間となっている。

図表 12 新宿中央公園 芝生広場周辺の現況（2021 年 3 月下旬）



(出典) 筆者撮影

また、東京都渋谷区でも区内初となる Park-PFI 事業により北谷公園が整備され、2021 年 4 月にリニューアルオープンした。北谷公園は、渋谷駅から徒歩 7 分、渋谷区役所付近にある街区公園<sup>14</sup>であり面積は 960 m<sup>2</sup>と小さく、繁華街の中にポツンとある印象のある公園の一つだった。物販店舗や飲食店などが立地する神南・宇田川地区における数少ないパブリックスペースであり、多くの区民等に利用されているものの、個人による利用、自転車やバイクの駐輪等、公園利用者の属性や利用状況に偏りが見られていた。渋谷区は、整備によって、北谷公園を地域の賑わい創出及び活性化の拠点として、より多くの区民に有効に利活用されるよう、官民連携等により新たな視点で公園の賑わい、安らぎ、潤い、安全性を強化することを目的とし、整備を行った。

<sup>14</sup> もっぱら街区に居住する者の利用に供することを目的とする公園で誘致距離 250m の範囲内で 1 箇所当たり面積 0.25ha (2,500 m<sup>2</sup>) を標準として配置される公園で、都市公園の種類の中で最も面積の小さな区分。

図表 13 北谷公園の現況（2021年4月上旬）



（出典）筆者撮影

特に Park-PFI を用いた公園の利活用については、大規模な公園の事例が多く、街区公園のような小規模な公園での活用事例はまだ少ない。繁華街の中での街区公園においても整備が進み、にぎわいが生まれれば、まちの雰囲気も変わり、あらゆる人々が使いたくなる公共空間に生まれ変わることが期待される。

#### 4.その他利活用方法

道路においても、近年、まちなかでは歩道を利用したオープンカフェ等が見られるようになってきた。本来、道路は交通のために利用することを目的とされているため、目的外で利用するためには道路法に基づいた「道路の占用」の許可申請を行う必要があり、許可の基準は公共性の原則、計画性の原則、安全性の原則を考慮するとともに、

- ①物件が、道路法第 32 条第 1 項各号のいずれかに該当するものであること
  - ②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること
  - ③占用の期間、場所、物件の構造等について、政令で定める基準に適合するものであること
- の全ての要件を充足しているか否かを判断されることとなる。

一方、まちの利便性を高めるための施設の整備や設置、イベントの開催等に際して民地内での適地の確保が困難なケースが多く、道路等の公共空間の活用ニーズが高まりつつある。こうしたニーズを踏まえて、これまで道路占用許可の基準が緩和されてきている。例えば、都市再生特別措置法（2011年10月の改正）や国家戦略特別区域法（2013年12月の施行）等により道路占用許可の特例制度が設けられ、一定の手続きを経ることで、従来の基準では成しえなかった道路の占用が可能となっている。東京都港区の環状二号線の新橋～虎ノ門（新虎通り）では、都市再生特別措置法に基づき特例道路占用区域を設定してオープンカフェが開かれ、4月中旬の昼食の時間帯には席が埋まっているほどの状況である（図表 14）。

図表 14 新虎通りのオープンカフェの現況（2021年4月中旬）



（出典）筆者撮影

コロナ禍においても、道路占用の規制緩和の動きが進んでいる。2020年6月、国土交通省は新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等を支援するための緊急措置として、地方公共団体と地域住民・団体等が一体となって取り組む沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和することとした。内容や場所の条件<sup>15</sup>はあるものの、占用料免除で道路の占用が可能となることは大きなポイントであり、本制度を用いて全国各地で道路空間の活用がなされている。占用期間については、当初は2020年11月30日迄となっていたが、新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえ、2021年3月時点では、占有期間を2021年9月30日迄に延長している。国土交通省は、今後も沿道飲食店等の路上利用を継続できるよう、ほこみち制度への円滑な移行を推進することとしている。ほこみち制度とは、歩行者利便増進道路制度の通称であり、2020年11月に改正、施行された道路法に定められた制度である。本制度を活用することにより、道路占用許可が柔軟に認められ、道路空間を活用する占有者を公募により選定することが可能となり、最長20年の占用が可能となる（通常は5年）。2021年2月には、全国で初めて御堂筋（大阪市）、三宮中央通り（神戸市）及び大手前通り（姫路市）がほこみちに指定され、賑わい創出、地域活性化に資する道路の魅力的な活用が期待される（図表15）。

<sup>15</sup> 内容：①新型コロナウイルス感染症対策のための暫定的な営業であること、②「3密」の回避や「新しい生活様式」の定着に対応すること、③テイクアウト、テラス営業等のための仮設施設の設置であること、④施設付近の清掃等に協力すること

場所：道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない場所（歩道上においては、交通量が多い場所は3.5m以上、その他の場所は2m以上の歩行空間の確保が必要）

図表 15 歩行者利便増進道路（ほこみち）制度 1号指定（3箇所）



（出典）国土交通省「ほこみちプロジェクト本格始動！～全国初の歩行者利便増進道路（ほこみち）が指定されました～」

さらに、東京の都心においても「新たな公共空間」が生まれようとしている。東京の銀座には、首都高速都心環状線と八重洲線に接続している約 2km の通行料無料の自動車専用の道路である東京高速道路（KK 線）が走っている（図表 16）。KK 線は、銀座地区を取り囲むように全 14 棟の建物の屋上部分に位置しており、道路運送法上の「自動車専用道路」で「一般自動車道」となっており、建物を所有する東京高速道路株式会社が屋上部分が無償で供用している状況となっている。今後、日本橋周辺の首都高速道路の地下化されることに伴い、新たな都心環状ルートに転換され、東京高速道路は、自動車専用の道路としての役割が大きく低下することから、東京高速道路全線を対象に有効活用策の検討がなされている。

2021 年 2 月、東京都は「東京高速道路（KK 線）再生方針」を策定し、東京の新たな価値や魅力を創出するため、KK 線上部空間を歩行者中心の公共的空間として再生・活用することが目標として示された。都心に延長約 2km の新たな公共空間が生み出されることとなるが、ビルの 3 階相当の高さから都心を眺めて歩くという未知の体験ができることとなり、歩いて楽しめる新たな公共空間が都心に誕生することが期待される。

図表 16 東京高速道路（KK 線）の位置



(出典) 東京都「東京高速道路（KK線）再生方針 ～Tokyo Sky Corridorの実現に向けて～」

図表 17 東京高速道路（KK 線）再生方針における将来イメージ



【新しい都市の視点場】

【地区間をつなぐ歩行者ネットワーク】

【新しいみどりのネットワーク】

(出典) 東京都都市整備局 ウェブサイト

海外における同様の事例として、ニューヨークのハイラインが挙げられる。ニューヨーク市内の廃線となった高架の貨物鉄道跡地が、公園・遊歩道に生まれ変わり、市民の憩いの場とともに、まちの観光名所となっている（図表 18）。整備されたことにより、周辺エリアの価値も向上しているという。KK 線も同様の活用方法を求められるとは限らないが、民意や民間企業等の創意工夫も反映させたいうえで魅力ある空間になることを期待したい。

図表 18 ニューヨーク ハイラインの様子 (2014 年 4 月)



(出典) 筆者撮影

## 5. おわりに

都市公園や道路における公共空間の利活用の事例をみてきたが、これらは行政や管理する自治体のこれまでの取組の賜物である。都市公園や道路を管理するために制定された法律は、戦後間もない時期に制定されたものであるが、現在は当時の都市環境や社会情勢等から変わりつつあり、時代に合わせた規則や管理にしていく必要がある。公共財の管理を民間に外部委託することは一定の批判はあるものの、民間による創意工夫やコストの効率化等によって魅力ある空間に生まれ変わる事例は数多く存在する。規制緩和に積極的な自治体と、中々変化が見られない自治体に差が生まれ始めており、地域活性化や持続可能なまちづくりのためには、時代の変化に対応していく力が求められる。

公共空間は、様々な人が様々な過ごし方ができるが故、管理者の立場として、少しでもトラブルを少なくしようとルールに縛られてしまって、本来の使い方を見失っているケースもある。新型コロナウイルス感染拡大に伴い、2021 年 4 月現在では飲食店の営業時間が短縮され、飲食をする場所を失った人々による公共空間での飲食が散見されるが、大声やゴミの散乱等によって環境を乱す行為を見てしまうと、あらゆる人々にとって使いやすい空間ではなくなり、ルールが必要となるのも理解はできる。

管理者側と利用者側でそれぞれ、公共空間が何のためにあって、どうあるべきかの溝を埋めない限りは規制とルール破りの平行線であるため、それぞれが考え、行動しなくてはならない。モラルを守る人が増えれば、ルールでの縛りが少なくなり、今後も人々が気持ちよく公共空間を利用できるようになる。新型コロナウイルス感染拡大による外出自粛によってストレスが溜まる状況ではあるものの、公共空間を利用する立場として、ルールやモラルを守り、アフターコロナにおいても人々が安心して憩うことのできる公共空間の利活用が進んでいくことに期待したい。

(担当：研究員 端 直彦)

出向元での約4年半の海外勤務を経て昨年10月に当研究所に着任した。久しぶりの日本での生活に際して、美味しい食事処や最新の観光名所等を巡ることを楽しみにしていたが、あいにくコロナ禍の最中、もっぱら近所のスーパーでの食料品や日用品の買い出しが週末のルーティンとなっている。

そのような慎ましやかな生活において気が付いたことが、スーパーのセルフ精算レジ（セミセルフレジ）である。地方在住であったこともあるかもしれないが、5年程前にはほとんど見かけなかったものが、今やどこのスーパーに行っても大体設置されている。当初このレジ形態について、金銭受け渡しの接触機会を減らす新型コロナウイルス対策によるものとばかり思い込んでいたが、気になって調べてみたところ、コロナ禍にマッチしたという面はあるものの、元々は別のメリットに基づいて活用されているものであった。

主なメリットはレジ待ち時間短縮による回転率向上と人件費の削減であり、この点は非常に納得できるものであるが、一番印象を受けたメリットは「従業員の心理的負担、不安の削減」である。筆者自身レジ打ちの経験は無いのであるが、どうやらレジ打ちに際して、精算誤り等に対する緊張感から来る心理的ストレスは相当なものであるようだ。確かに顧客側の視点から見ても、レジが長蛇の列でただでさえ殺伐とした雰囲気の中、精算誤り等でレジの流れがストップしてしまった時のプレッシャーは想像に難くない。

筆者の恥ずべき偏見であるが、小売業含めたBtoCの業界においては顧客第一主義が徹底されるがあまり、働く人を大切にするという発想は乏しいものと思いでいた。それに対しこのセルフ精算レジの導入は、経営効率に大きなメリットをもたらしつつ、従業員の就業環境を大きく改善させ、かつコロナ禍での感染症予防効果ももたらすという画期的な取組といえる。

建設現場の従事者に目を向けると、永続する重要な社会インフラを構築するという大きな責任から、畑は違えども同様に心理的負担を抱くものと推察する。現在建設企業各社は現場作業のオートメーション化等、生産性向上に向けた取組を推し進めているが、担い手不足が叫ばれる建設業界においても、生産性向上と働く人を大切にす取組の両輪を回すことが一層重要になってくるのではないかと感じる。

(担当：研究員 若井 健博)