

◇◇LCC 大交流時代への期待◇◇

皆さんは、安く飛行機を利用できるならば、もっと旅行に行ってみたいと思いませんか。

今年に入り、アジア最大のローコストキャリア (LCC) であるエアアジア (本社:クアラルンプール) とカンタスグループ (本社:シドニー) が、共同出資によりそれぞれエアアジア・ジャパンとジェットスター・ジャパンを会社設立すると相次いで発表した。アメリカで始まり、ヨーロッパや東南アジアに展開された LCC が、日本市場に本格的に参入することになる。LCC は、従来の航空運賃に比べて半額程度の格安運賃をキラーサービスに、そのシェアを拡大してきた。今後は、世界や国内各地との移動にかかる費用、いわゆる経済距離を縮め、交流人口の増大に寄与することが期待されている。

さて LCC は、航空、観光業界をはじめとして、日本経済にどんな影響を与えるのだろうか。日本の航空旅客輸送は、2000 年代に入り人口減少や内需低迷により、頭打ちの状態が続き飽和状態に陥っている。観光地やリゾート地への航空路線は収益が低いため、従来のフルサービスを提供する航空会社 (FSC:フルサービスキャリア) は積極的に直行便を就航させようとしてこなかった。日本人が海外旅行に行く割合 (年間出国者総数を総人口で除した値) は 12%程度であるが、海外旅行に行きたいと考える人の割合はその 2 倍いるという調査もある。現に、航空規制緩和により LCC の会社設立が相次いだ米国では、1990 年代の 10 年間で、国内航空旅客数 (年間) が約 4 億人から約 6 億人に急増した例も存在する。このように、航空機を利用したいという“潜在的な利用者”は多数いると考えられており、LCC は飽和状態が続く航空需要を活性化させる起爆剤としての効果が期待されている。

また、経済低迷に苦しむ地域経済にとっても、LCC は大きな経済効果をもたらす可能性を秘めている。日本は、南北に長い国土で、四季の変化に富んでおり、豊富な観光資源を有している。旅行者にとっては、多様でいつ訪れても違った姿を見せる観光地は、新鮮で魅力的に感じるはずだ。LCC が観光地と主要都市とを直行便で結ぶことで、国内外から多くの訪問者を集め、観光需要を発掘できる可能性は十分にある。ジェットスター航空 (本社:メルボルン) が、インドネシアのバリ島とオーストラリアの主要都市間を結んだことで、オーストラリア人のバリ島訪問者 (年間) が、2007 年の 20 万人から 2009 年には 45 万人に倍増した例もある。このため地方自治体は、地元空港への LCC 誘致に積極的であり、周辺観光地と一体となった活動を行うことで、地域特有の食や物産をアピールし、買物消費の拡大につなげていくことが期待されている。

最後に、LCC は従来の航空会社の既成概念にとらわれず、コスト削減と単純化を徹底することで成功してきた。その経営スタイルは、挑戦的かつ革新的であり、企業の成長スピードも遥かに速い。LCC が大きく羽ばたくことで、東日本大震災の復興にあえぎ、閉塞する日本経済に一石を投じることも期待している。

平成 23 年 10 月 公共経営戦略コンサルティング部 宮前 直幸

イスラム金融の台頭 —本格化する日本のイスラム金融—

株式会社 野村総合研究所 公共経営戦略コンサルティング部
 コンサルタント 野呂瀬 和樹

1. 急成長するイスラム市場

近年、海外への事業展開を目指す日本企業が BRICs の次の成長市場として注目しているのが、東南アジアと中東・北アフリカ (MENA : Middle East, North Africa) である。東南アジアや MENA は、天然資源に恵まれ、整備された社会インフラを持ち、高い人口成長率のもとで膨大な潜在市場を有する国が少なくない。これらの国への事業展開は、日本企業のグローバル化には欠かせない。

ここで多くの日本企業が遭遇するのが「イスラム」という世界である。米非営利調査機関ピュー・リサーチ・センターによれば、全世界のムスリム (イスラム教徒) 人口は約 16 億人に達し、世界人口のおよそ 4 分の 1 を占める。今後、ムスリム人口は高い増加率を維持し、2030 年には 22 億人に達すると予測されている。そして、全ムスリム人口の約 95% がアジア、中東、アフリカに居住している。なかでもアジアは全体の 60% にあたる 9.7 億人を擁する。

イスラム諸国において事業展開する際に、一つの有効な手段となるのが「イスラム金融」の活用である。近年、イスラム金融は日本でも非常に関心が高まっているものの、具体的な特徴や動向は広く理解されているとはいえない。本稿では、イスラム金融の概要を解説するとともに、その拡大の背景や世界、ならびに日本におけるイスラム金融の動向について紹介する。

2. イスラム金融とは何か

1) イスラム金融の特徴

ムスリムはシャリア (イスラム法) を日常生活の指針としているが、シャリアの中には通常の金融取引の一部を禁ずる戒律が存在する (図表 1)。しかし、目覚ましい経済発展を遂げるイスラム諸国では、近代的な金融技術の活用は不可欠である。そこで、シャリアに抵触せずに、近代的な金融機能を実現する金融商品やサービスが開発された。それらの総称がイスラム金融である。

図表 1 金融事業に影響を与える
イスラム教の戒律例

戒律	詳細
禁じられたもの (ハラーム) の取引禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・聖典 (コーラン) で禁じられた物や行為を伴う事業に対して投融資することはできない ・豚肉、アルコール、タバコ、武器、カジノ、ポルノ等がこれに当たる
利子 (リバー) の禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・資金が自動的に増える (利子がつく) ことはコーランで禁じられている ・一方、実在の物や事業への投資によって収益を得ることは奨励されている
不確実性・不明瞭性 (ガラル) の排除	<ul style="list-style-type: none"> ・当事者同士の公平性を担保するための取り決め ・二者間の取引において、曖昧な事項は極力取り除かなければならない
投機行為 (マイシール) の禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・投機や賭博行為を禁じている

イスラム金融は取引のスキームの一部として、特別目的会社 (SPC) *1 の活用や実物資

*1 Specific Purpose Company の略。資産金融型の証券化の手法で、企業が保有者から原資産の譲渡を受け、資産を株式化や債券化して資金調達をするような特別に限定された目的のために設立される会社。

産の介在を通じてイスラム法を遵守しつつ、通常の金融取引と遜色ない機能を実現している。

なお、イスラム金融はムスリムだけが利用するものと誤解されることがあるが、実際には国内外問わず、多くの企業（シェル、ネスレ、テスコ等）や機関（IFC、世界銀行等）が活用している。

2) イスラム金融の強み

企業がイスラム金融を活用する代表的なメリットとして2点が挙げられる。

- ①資本コストの低減：後述するようにイスラム金融の資産高は近年急拡大しているものの、その用途やスキームの制約から資金調達需要は比較的少ない。このことから、イスラム金融市場の資金需給は通常の金融市場と比べて緩やかであり、結果的に低いコストで資金を調達することが可能といわれる。
- ②イスラム市場における評価の向上：イスラム国では、イスラム金融によって資金調達を行うことで、企業・事業に対する市場からの評価を向上させる効果があるという説も聞かれる。

3) イスラム金融の代表的スキーム

前述の戒律を遵守しつつも近代的な金融機能を担うため、用途に応じたさまざまなイスラム金融スキームが開発されている。代表的なものは図表2のとおりであるが、実際には状況やニーズに応じて、これらのスキームを組み合わせるなどして最終的な取引形態が組成される。

図表2 イスラム金融の代表的スキーム

	名称	特徴
損益分配型	ムダーラバ	投資ファンド、投資信託に相当
	ムシャラカ	ジョイントベンチャーに相当
商品介在型	ムラーバハ	ローン、信販に相当
	イジャーラ	リースに相当
	イステスナ	プロジェクト・ファイナンスに相当

4) スクーク（イスラム債）

近年、発行高を大きく伸ばしているのがスクーク（イスラム債）^{*2}である。スクークは債券に近い性質を持つ有価証券であるが、通常の債券とスクークとの間には2つの大きな違いがある。1つ目は、スクークは資金需要者自身ではなく、SPCを通じて発行される点である。これにより、スクークで調達した資金は特定の事業のみで利用されることになり、ガラール（不確実性・不明瞭性）を回避できる。2つ目は、スクークには発行体（SPC）の資産と収益に対するオーナーシップが付帯しており、資産担保証券に似た特徴を持つ点である。通常の債券で発生するクーポンはリバー（利子）に相当し、シャリアで禁じられる。一方、スクークはクーポンではなく収益分配という形で、投資家に対してSPCが得た収益を還元する。

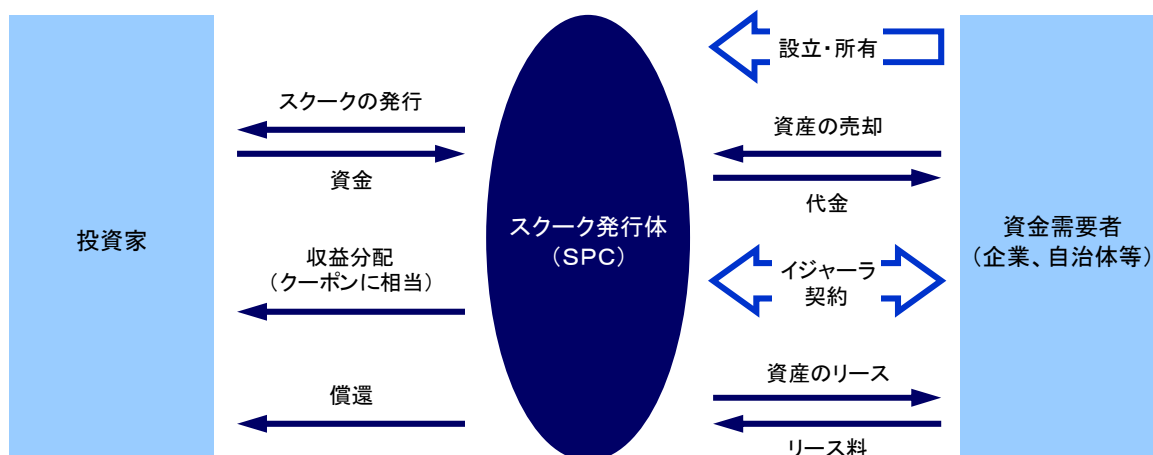
図表3はイジャーラのスキームを用いて組成した「スクーク・アル・イジャーラ」である。このケースでは、SPCと資金需要者がイジャーラ取引を行い、その取引によってSPCが得た収益が投資家に分配される。

なお、スクークはマレーシア証券取引所、ラブアン国際金融取引所^{*3}、ドバイ国際金融取引所、ロンドン証券取引所、ルクセンブルク証券取引所などに上場されている。

*2 イスラム金融においてシャリア（イスラム法）の規定の範囲内で発行される有価証券をいう。

*3 マレーシア領ラブアン島にあるオフショア金融センター

図表3 スクーク・アル・イジャーラのスキーム



3. 国際イスラム金融市場の動向

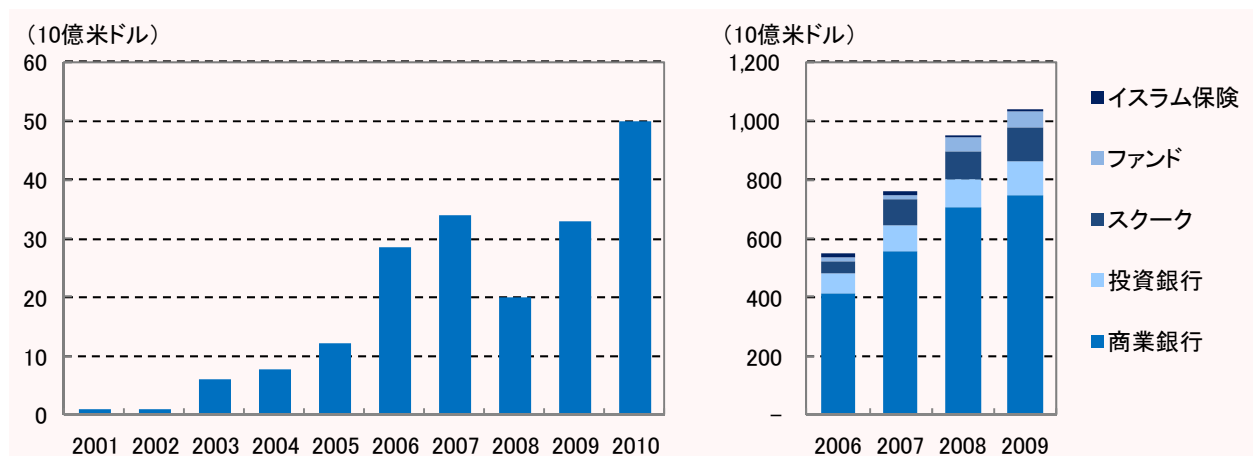
1) 拡大するマーケット規模とその背景

近年、イスラム金融市場は急拡大を続けている。2009年末時点で世界のイスラム金融資産は1兆410億ドルに達し、2006年以降、年平均24%の増加率となっている。また、スクークの発行高は2002年の10億ドルから2007年の340億ドルまで急増した後、金融

危機の影響を受けて2008年には200億ドルまで減少したが、2010年には500億ドルへとさらなる急増を遂げている(図表4)。

イスラム金融市場の急拡大の要因としては、①イスラム諸国における人口増加や経済成長、②イスラム金融の技術革新、③原油価格の上昇によるイスラム諸国の国富の増大、④2008年の金融危機による通常の金融の信用低下などが挙げられている。

図表4 イスラム金融のマーケット規模



出所) 左グラフ：IIFM のレポート、右グラフ：IFSL Islamic finance 2008-2010

2) イスラム金融先進各国の動き

イスラム金融市場の整備に、特に積極的なのがマレーシア、バーレーン、イギリスの3カ国である。この3カ国は自国の金融市場のイスラム金融センター化を推し進めており、

法制度、税制の整備などの各種取り組みを行っている。

マレーシアは世界最大のイスラム金融市場として圧倒的な地位を築いており、全世界のスクーク発行高のうち50%以上が同国で発

行されている。同国では 1983 年にイスラム銀行法が成立してから、税制改正や市場整備を進めている。ケースにもよるが、徹底的なイスラム金融推進施策により、通常の債券よりもスクークを発行する方がコストを低く抑えられるようになっている。

バーレーンは中東におけるイスラム金融の中心地である。もともと中東の金融センターであった同国はイスラム金融の歴史も古く、同国初のイスラム金融機関が設立されたのは 1979 年である。また、同国にはイスラム金融の国際標準や監査、格付けを司る国際機関などが本部を置いている。

イギリスは非ムスリムだが、歴史的背景からアラブ諸国とのつながりは非常に強く、約 180 万人（人口の約 3%）のムスリムが同国に居住している。同国は、2003 年より国内のイスラム金融市場の整備を進めており、HSBC 等の金融機関がその主役を担ってきた。2006 年のゴードン・ブラウン前首相（当時財務相）による「イスラム諸国との関係を強化し、英国をイスラム金融のゲートウェイにする」という宣言が象徴的である。

その他、イスラム金融は世界 70 カ国以上に広がっていると言われている。アジアでは香港やシンガポール、インドネシア、中東ではサウジアラビアやアラブ首長国連邦が、特に積極的に自国のイスラム金融市場の整備を進めている。

4. イスラム金融の国際基準

日本ではイスラム金融に関する制度設計は始まったばかりだが、海外では国際機関が制定するイスラム金融関連の国際基準等がすでに存在する。本章ではその一部を紹介する。

1) イスラム金融の会計・監督基準

イスラム金融機関会計・監査基準機構（AAOIFI：Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions）は、イスラム金融機関に適した会計・監査の概念や基準の策定・普及を目的として 1991 年に設立された国際機関である。バーレーンを本拠地とし、現在 40 カ国、約 200 の関連組織が加盟している。

前述のとおり、イスラム金融はそのスキームの一部として SPC や実物資産が介在するため、通常の金融取引と同じ考え方で会計処理を行うと、実態とは著しく異なった結果となる場合がある。これを避けるため、AAOIFI ではイスラム金融に関わる会計処理の「基準」を設定することにより、各国のイスラム金融に関わる会計処理上の指針を示している。

AAOIFI では一般会計原則（GAAP：Generally Accepted Accounting Principles）をベースにし、必要に応じてアレンジを加えるというアプローチによって、イスラム金融の会計・監査基準を策定している。これは通常の金融とイスラム金融とで会計・監査基準に大きな齟齬が発生することを防ぎ、より多くの機関にとってイスラム金融を活用しやすいものとするのが狙いである。AAOIFI が定めた会計・監査基準やシャリア基準の項目は同機関のホームページ^{*4}で閲覧することができ、基準の詳細は冊子として発行されている。

2) スクークの格付け基準

近年のスクーク発行高の急増や、スクーク発行体およびスクーク種類の多様化などを受け、市場に流通するスクークの信用力に対する客観的な評価が求められるようになった。投資情報会社のスタンダード&プアーズ

*4 www.aaofii.com/

(S&P)はこのニーズを受け、スクークの格付け基準を整備し、各種スクークの格付け結果を公表している。

S&Pはスクークを3つのカテゴリーに分類しており、それぞれ異なる方法で格付けを行っている(図表5)。

図表5 S & Pによるスクークの格付け基準

種類	格付け基準
第三者による信用保証を受けたスクーク	<ul style="list-style-type: none"> ・スクークを発行するSPC自身ではなく、その親会社などの第三者の信用力および信用保証の仕組みを評価することで格付けする ・最も一般的な形態
第三者による信用保証のないスクーク	<ul style="list-style-type: none"> ・資産担保証券(ABS)と同等に扱われ、SPCの所有する資産のキャッシュを生み出す能力を評価することで格付けする
部分的に信用保証を受けているスクーク	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者の信用力の評価に加え、その不足分を補う資産の評価を行い、それらを組み合わせて格付けする

5. 日本におけるイスラム金融

近年、日本においてもイスラム金融市場を整備するために、制度設計や法改正が行われている。これらの施策は、増加を続けるイスラムマネーを日本に取り込むことや、グローバルなイスラム金融市場における日系金融機関のプレゼンスの向上を目指したものである。

1) 銀行法施行規則の改正：2008年

イスラム金融のスキームは基本的に実物資産の取引がベースとなっているため、イスラム金融を事業として行う金融機関は実物取引に伴うリスクにさらされることになる。そのため、従来の日本の銀行法のもとでは銀行がイスラム金融事業を行うことは困難であった。

そのような状況下、拡大するイスラム金融市場への日系銀行の進出促進を目的に、金融

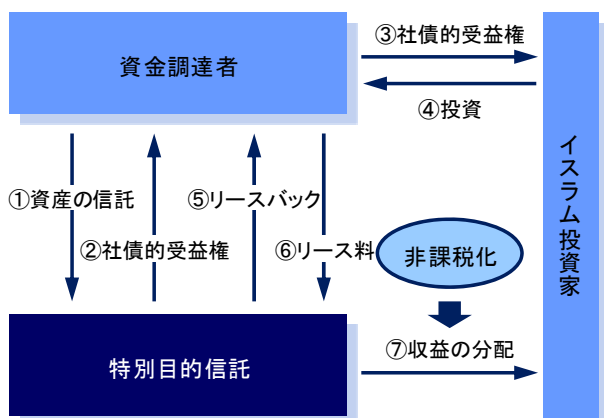
庁の主導により銀行法施行規則の改正が2008年に実施された。同規則に「第十七条の三(銀行の子会社の範囲等)二の二 金銭の貸付け以外の取引に係る業務であって、金銭の貸付けと同視すべきもの(宗教上の規律の制約により利息を受領することが禁じられており、かつ、当該取引が金銭の貸付け以外の取引であることにつき宗教上の規律について専門的な知見を有する者により構成される合議体の判定に基づき行われるものに限る。)」との条文が追加された結果、日系銀行は子会社を通じて本格的なイスラム金融事業への参入が可能となった。

2) スクークに関する税制改正：2011年

前述のとおり、スクークへの投資は通常の債券と異なり、クーポンとしてではなくスクーク発行体(SPC)からの「収益の分配」として投資リターンがもたらされる。このような特徴から、従来の税制では日本において日本企業がスクークを発行し外国人投資家が購入した場合、その投資家が得る収益は公社債投資ではなく出資による収益としての扱いになり、15%の所得税が課されるものとされていた。しかしこの税制では、日本におけるスクーク投資の魅力が大幅に薄れてしまうため、国内のスクーク市場の発展の阻害要因となっていた。そこで金融庁は「アジアの主要市場の地位を維持するうえで、イスラムマネーを取り込む税制の見直しが必要」との認識のもと、2011年度の税制改正要望としてイスラム債の配当に対する課税の免除を提案し、それが認められる運びとなった。

今回の税制改正により「社債的受益権」と呼ばれる方式が採用され、日本発のスクークを購入した投資家への収益が非課税となる。今後、日本においてもスクークの発行が活発化し、海外のイスラム投資家からの資金流入が進むことが期待される。

図表6 社債的受益権方式のスキーム



3) 東京プロボンドマーケットへのスクーク上場の許可：2011年

すでに海外の証券取引所ではスクークが上場され、セカンダリーマーケット^{*5}の整備が進んでいる。日本の証券取引所ではこれまでスクークの上場は認められていなかったが、TOKYO AIM 取引所^{*6}のプロ向け債券市場「東京プロボンドマーケット」ではスクークの上場が可能となった。

4) メガバンクのイスラム金融事業への本格参入

メガバンクのイスラム金融事業としては、三菱東京UFJ銀行が先行している。三菱東京UFJ銀行は2006年にマレーシアのCIMBグループと業務提携し、2008年には日本の銀行法施行規則改正を機にマレーシア現地法人内にイスラム金融専属部門を設置し、日本企業向けなどにスクークの発行を手掛け始めた。CIMBは2010年のスクークの引受高ランキングで世界1位を獲得するイスラム金融大手である。

三井住友銀行は2010年12月にマレーシア大手のRHB銀行と業務提携し、資金決済や貿易金融、企業向け融資などの業務に加え、イスラム金融事業も共同で手掛ける方針を発

表した。まずは地場大手金融企業と連携することでイスラム金融に関するノウハウや実績を蓄積する。

みずほコーポレート銀行は2011年1月にマレーシアの銀行最大手メイバンクと業務提携する方針を発表した。2011年中に現地法人を設立し、メイバンクと協力しつつ、イスラム金融事業に独自の方法で取り組む。

5) 日系企業のイスラム金融活用事例

日本企業のなかにも、イスラム金融を用いた資金調達を行う事例が現れ始めている。

2007年にイオンクレジットサービスは、マレーシアで4億リンギ（約140億円）のスクークを発行した。これが日本企業としては初のスクーク発行案件となる。同社は調達資金をマレーシアにおけるクレジットカードシステムやATMネットワークの拡張、支店・営業所の増設に使用した。当時の通常の銀行金利5%に対し、このスクークの資金調達コストは年4.5%に設定された。

また、2008年にはトヨタファイナンシャルサービスが、同じくマレーシアで自動車のリースやローンサービスに使用する資金10億リンギ（約320億円）をスクークの発行により調達した。この発行は主幹事を三菱東京UFJ銀行とマレーシアの銀行大手CIMBが共同で務めた。

2010年に野村ホールディングスは、SPCを用いた航空機リース取引をベースに設計されたスクークにより、マレーシアで米ドル建て1億ドル（約90億円）を調達した。日本企業としては初めての米ドル建てスクークの発行であった。

住友化学はプロジェクトファイナンスの一部としてイスラム金融を活用した。2007年、同社はサウジアラビアにて国営石油会社サウ

*5 すでに発行されている株式や債券などの有価証券を投資家の間で取引する流通市場をいう。

*6 2008年の金融商品取引法改正により導入された「プロ向け市場制度」に基づいて、東京証券取引所とロンドン証券取引所が共同で設立した証券取引所のこと。

ジアラムコとの合弁プロジェクト「ペトロ・ラービグ」を立ち上げたが、総事業費約 98 億ドルのうち約 6 億ドルをイスラム金融で調達した。イスラム金融で調達した分の調達コストは、設備完工前は Libor^{*7}+35Bp、完工後は Libor+65Bp と比較的低いスプレッドに設定された。

また、2011 年 6 月には三菱東京 UFJ 銀行のマレーシア現地法人が同国のスズキの製造・販売子会社に対し、イスラム金融に基づく初めての円建て融資(4 億円)を実行した。

6. おわりに

急成長するイスラム金融は、世界金融市場における存在感をますます拡大し、今や金融界の一つの大きなトレンドとなっている。この流れをくみ、日本でもイスラム金融市場の形成に向けた極めて実践的な取り組みが目立ち始めている。日本企業のグローバル化の必要性が叫ばれて久しいが、特に成長著しい東南アジアや MENA のイスラム諸国への進出を目指すうえで、ファイナンス戦略の一環としてイスラム金融の活用は検討の価値があるのではないか。

筆者

野呂瀬 和樹 (のろせ かずき)

株式会社 野村総合研究所

公共経営戦略コンサルティング部

コンサルタント

専門は、新興国進出支援、M&A、マクロ経済分析、金融制度改革 など

E-mail: k-norose@nri.co.jp

*7 ロンドン銀行間取引金利 (Libor : London Inter-Bank Offered Rate)。一般的には英国銀行協会が複数の有力銀行の金利を午前 11 時に集計し毎営業日に発表する「BBA LIBOR」を指す。

安心安全を巡る新たな潮流「セーフコミュニティ」とは

株式会社 野村総合研究所 ICT・メディア産業コンサルティング部
上級コンサルタント 丸田 哲也

1. はじめに

自治体にとって「安心安全」は重要でありながら、その推進が難しい課題である。「自助・共助・公助」とも言われるように、行政機関の事業展開だけではなく、地域住民や地域社会の参画が欠かせない。また、行政機関と一口に言っても、都道府県や市区町村、消防、警察といった複数の機関の連携が求められる。さらに近年では、体感治安^{*1}が示す指標は、実際の犯罪件数の指標とは必ずしも連動していない。

「セーフコミュニティ」という言葉は、このような厳しい環境の中で「安心安全」を推進する関係者の間に、急速に普及しつつある。すでにセーフコミュニティ認証の取り組みを進めている自治体は複数存在している。しかし、この「セーフコミュニティ」についてまとまった情報は少なく、その概念も関係者によって相違を見せている。

本稿では、セーフコミュニティの概念や課題、今後の展開のあり方について整理した。

2. セーフコミュニティ、セーフプロモーションとは何か

セーフコミュニティという言葉は、一般に普及する「安心安全」が目指すところとは、必ずしも一致していない。その正確な理解の

ためには、成立の経緯と、その核にある「セーフプロモーション」の狙いを知る必要がある。

セーフコミュニティとは、セーフプロモーションとともに、1989年にスウェーデン王立カロリンスカ大学のレイフ・スヴァンストローム教授によって提唱された概念である。この大学は世界保健機関（WHO）との共同で、地域の安全向上のための協働センター^{*2}（以下、「協働センター」と呼ぶ）を設置している。この協働センターは、セーフプロモーションを一定期間展開し、図表1に示す6つの指標を満たしたコミュニティに対して、セーフコミュニティとして認定する活動を行っている。これがいわゆるセーフコミュニティの認証に相当する。

図表1 セーフコミュニティ認定のための指標

指標-1	分野の垣根を越えた協働によって取り組みを推進する組織が設置されている
指標-2	両性・全年齢・あらゆる環境・状況をカバーする長期的・継続的なプログラムを実施している
指標-3	ハイリスクのグループや環境を対象としたプログラム及び弱者グループの安全の向上を図るためのプログラムを実施している
指標-4	外傷の頻度や原因などを記録するプログラムがある
指標-5	プログラム、プロセス、プログラムによる影響の評価指標がある
指標-6	国際・国内のセーフコミュニティネットワークへ継続的に参加している

出所) 厚木市、財団法人地方自治研究機構「地域と行政等との協働による予防安全に関する調査研究－世界基準の安心・安全なまちづくり：「セーフコミュニティ」を目指して－報告書」（平成21年3月）

*1 人々が感覚的・主観的に感じる治安の良し悪しや情勢

*2 <http://www.ki.se/csp/>

ここで重要なのは、セーフコミュニティの概念の核にある「セーフプロモーション」の概念の理解である。大妻女子大学の反町吉秀教授によれば「事故、暴力、犯罪、自殺等による安全・安心への脅威に対し、住民参加を伴う部門横断的協働の基盤を持ち、科学的評価を伴う介入予防を行う広義の公衆衛生アプローチ」*3と定義されている。この定義はセーフコミュニティ及びセーフプロモーションの本質を指し示していると筆者は考える。具体的なポイントは次の二点である。

1) 対象が「事故、暴力、犯罪、自殺等による安全・安心」とされていること

セーフコミュニティ及びセーフプロモーションのルーツは、事故による傷害を軸とした公衆衛生にある。具体的には家庭や学校でのケガのほか、わが国でも重点政策となりつつある自殺予防が主な対象となっている。このように、防災や防犯を主眼とした日本における安心安全の対象領域とは必ずしも一致していない。しかし、公衆衛生もまた行政機関が取り組むべき大きな課題であり、わが国のセーフコミュニティ認定団体でも、病院や救急も含めた取り組みが推進されている。

2) 展開手法の中で「科学的評価」が重視されていること

安心安全の分野では、「自助・共助・公助」の表現があるように、住民参加かつ部門横断の活動展開は、すでにわが国の自治体でも推進されている。しかし、ここでポイントとなるのは、「科学的評価を伴う」ことであろう。すなわち、地域の事故、暴力、犯罪、自殺のほか、治安に関する事項も含めて、あらゆる統計データを定期的を取得して指標化し、横

断的協働の基盤の中で共有したうえで、継続的に対策を取ることが求められている。例えば、警察署が保有する地域の種類別犯罪件数、消防署が保有する種別の傷害の搬送件数等である。

3. 住民参画を含む新たな行政評価

このようにセーフプロモーションは、わが国における安心安全の既存の取り組みと比べ、傷害・自殺予防といった広い枠組みを持ち、定量的かつ定期的な指標整備・共有が求められている点に大きな特徴がある。また、活動を通じて取得したセーフコミュニティ認証は5年ごとの再審査が求められており、場合によっては認証が打ち切られることもある。

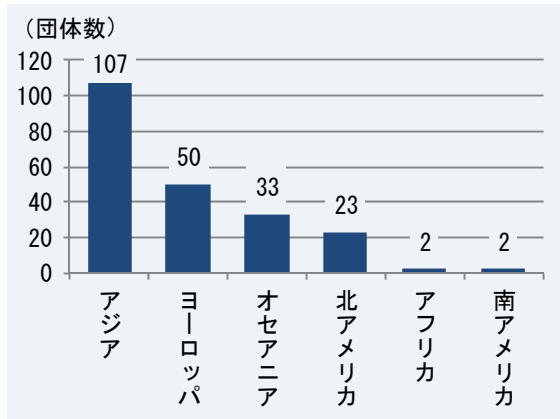
従って、セーフプロモーションを既存の行政の枠組みからみると、安心安全分野を対象とした定期的なモニタリングを含む、一種の政策評価と捉えることもできるだろう。従来の政策評価では、対象は主に行政の事務事業が対象であった。一方、セーフプロモーションでは、指標を通じて評価するのは、地域住民の参画も含む地域関係主体での活動の結果である。情報の共有も含めて、活動のPDCAを展開する仕組みとして、わが国では例のないユニークな行政の取り組みと言える。

この取り組みの歴史は古く、1970～1980年代のスウェーデン各地での実践では、地域の傷害件数の削減に大きく寄与したと言われている*4。セーフコミュニティ及びセーフプロモーションの活動は世界に普及しており、欧米のほか、台湾、韓国、イラン、ニュージーランド、オーストラリア等において、約220のコミュニティが認証を受けている(図表2)。

*3 反町吉秀「日本におけるセーフコミュニティの展開」『日健教誌』2010年

*4 石附弘『「セーフコミュニティ」と警察活動への新しい視点-世界基準：安全・安心のまちづくりの理論と実践』

図表2 地域別コミュニティ認証数（217団体）



出所) 地域の安全向上のための協働センターの試算をもとにNRI作成

4. 日本でのセーフコミュニティをめぐる動き

わが国でセーフコミュニティ認証及びセーフプロモーションの動きが始まったのは2002年である。レイフ・スヴァンストロム教授の来日を契機として取り組みの機運が高まり、各地の保健所や大学を中心に研究会が開催され認知が徐々に高められてきた。その中で、2006年に京都府亀岡市が認証取得に向けてセーフプロモーションに着手し、2008年3月に自治体として認証を取得している^{*5}。その後、青森県十和田市が2009年8月^{*6}、神奈川県厚木市が2010年11月^{*7}に認証を取得している。現在は東京都豊島区、長野県箕輪町等の計6団体が認証取得に向けた作業を展開しており、その他にも15団体程度が取り組みに着手すべきかどうかの検討を進めている。実際の認証取得にあたっては、カロリンスカ大学から認定を受けた認証支援団体「一般社団法人日本セーフコミュニティ推進機構」^{*8}や日本市民安全学会^{*9}の支援のもと、進められているケースが見られる。

認証に向けては、首長の宣言の後、最低2年間のセーフプロモーション活動を実施し、その活動に基づく申請書を提出して、現地視察を含む審査を経て認証取得という流れを取る。例として、東京都豊島区の流れを図表3に示す。

区長直属部署がその実務を担当していたように、豊島区は強いトップダウンに基づき、認証取得に向けた作業を進めている。ほかの団体も同様の傾向である。一方、十和田市の保健所を中心とした動きに代表されるボトムアップによる動きもあるものの、主流ではない。

図表3 セーフティコミュニティ認証取得の流れ（豊島区の事例）

2010年2月	庁内組織として「セーフコミュニティ推進本部」を設置
	区長がセーフコミュニティへの取り組みを宣言
	区長直属の政策経営部区長室が担当（その後、認証取得を担当するセーフコミュニティ推進室を設置）
2010年5月	関係機関や地域住民を含む「豊島区セーフコミュニティ推進協議会」を設置
2010年11月	認証取得に向けた基本方針を策定、区の特性を踏まえた11の重点テーマを打ち出し、対策委員会を設置
2011年6月	WHOによる中間評価実施
2012年1月	本審査（予定）、2014年度中の取得を目指す

5. 新たな安心安全な地域作りの潮流となるためには

先述のとおり、わが国におけるセーフコミュニティやセーフプロモーションは、主に自治体主導であり、しかも首長レベルのトップダウンによる推進となっている。これは住民参画かつ複数部署をまたがる施策推進が前提となる活動にとっては、欠かせない原動力で

*5 http://www.city.kameoka.kyoto.jp/category_list.php?frmCd=26-0-0-0-0

*6 <http://www.city.towada.lg.jp/machidukuri/safecommunity/>

*7 <http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/anshinanzen/safecom/>

*8 <http://www.jisc-ascsc.jp/>

*9 <http://www.shimin-anzen-gakkai.org/>

ある。一方、首長の交代によって政策が代わり、活動が打ち切られるリスクも有している。

このような継続性の担保は、セーフコミュニティの実現にとって切実な課題である。セーフコミュニティの実現は、一朝一夕にできるものではない。認証はその入り口に過ぎず、多様な地域の関係者の協働による継続的な作業が求められる。実際、認証は継続的な作業の土台ができたかどうかを軸点を置いて評価されると言われており、本当の意味でのセーフコミュニティの認証は、5年ごとに定期的に行われる再認証手続きにおいて行われると考えるべきだろう。

そのような継続性を担保するためには、首長の意向に囚われずに継続できる、よい意味での枠組み作りが必要である。東京都豊島区のように行政機構に担当部署を設置することも重要であるが、行政機構のみならず、住民や企業に対してセーフコミュニティ及びセーフプロモーション活動の重要性を理解してもらい、日頃の活動に定着させる努力が、自治体の担当部署等、セーフプロモーションを推進する主体には求められるだろう。

また、継続的な活動は、その成果をわかりやすく表現したうえで理解し合う、すなわち関係者間での共有のもとでのPDCAサイクルの実践が大きな効果を持つ。その意味でも、セーフプロモーションに組み込まれた「科学的評価」を実現するための指標作りとその環境整備は、認証取得時点でできるだけその地域の社会システムとして組み込む努力が必要である。具体的には、地域課題に根ざした指標設定と、その指標を表現するためのデータ共有、そして継続的なデータ集約と共有である。

このような指標整備は決して簡単ではない。例えば、セーフプロモーション活動の代表的な指標である地域の傷害件数を集計する際は、ケガの内容や発生箇所（学校、家庭、通学途

上等）の要件を満たしたうえで、中核的な病院のほか、地域内のすべての開業医、救急車の搬送件数、小中学校等、さまざまな関係者からプライバシーに関わる可能性のある情報を集計しなければならない。これは集計のみならず、情報の取り扱いに関する枠組み作り等、調整だけでも多大な労力を要する。場合によっては、関係者に記録確保を改めて要請しなければならないだろう。

しかし、このような努力は他人任せにせず、地域ぐるみで課題を共有し、解決策を模索し合う仕組み作りの生みの苦しみとも取れる。セーフコミュニティ活動の実践を、行政機関だけではない多様な主体を巻き込む「地域の通信簿」と捉え、より良い地域作りに向けたPDCAを展開する動きとして広く普及することが望まれる。

6. 基礎自治体を超えた取り組みの必要性

現状ではセーフコミュニティは、市区町村といった基礎自治体の取り組みが中心となっている。現時点では人口数万人以上の町市レベルでの取り組みが中心であるが、今後は人口数千規模の町村単位での取り組みも増加するものと思われる。しかし、指標作りの優位性やプライバシーへの危惧等を考慮すると、事務組合や広域連合、もしくは定住自立圏構想等の規模を単位とした人口数十万人規模にて指標を整備し、そのうえで基礎自治体ごとに特徴的な課題を整理し、取り組みを推進することが望ましいと筆者は考える。

また、東日本大震災をはじめとする大規模災害を経験したわが国では、災害に対する取り組みへの関心が高い状態が続くだろう。今後は公衆衛生と並び、防災や減災をセーフプロモーションの対象に組み入れる活動が必要になる。

それに対応するためには、セーフプロモーションやセーフコミュニティ認証に多くのコミュニティが取り組み、わが国の実情に沿った枠組策定の試行錯誤が前提となる。そのうえで、将来、WHO に対して日本初のセーフプロモーションやセーフコミュニティ認証の次世代モデルを提言することが期待される。

筆 者

丸田 哲也（まるた てつや）
株式会社 野村総合研究所
ICT・メディア産業コンサルティング部
上級コンサルタント
専門は、地理空間情報の利活用、防災 など
E-mail: t-maruta@nri.co.jp