

年報

公共政策学

年報
公共政策学

第3号 2009

第三号

二〇〇九

北海道大学公共政策大学院

Preface

Symposium

Articles

- Macroeconomic equilibrium in a dual-labor economic system ... SASAKI Takao
- Role that municipality hospital plays in north Hokkaido and ideal way of management reforms ISHII Yoshiharu
- JDR and PKO : Can “disasters” be divided ? OKITA Yosuke

Annual Activity Report

卷頭言	中村 研一	1
【シンポジウム：世界恐慌2008－原因と帰結】		
世界恐慌、その原因と結果－シンポジウムによせて	佐々木隆生	4
世界恐慌、その原因と結果－財政と金融の関係	宮 脇 淳	15
佐々木教授の報告によせて	黒瀬 一弘	23
【論 文】		
複数労働経済とマクロ経済均衡	佐々木隆生	27
北北海道における自治体病院の経営実態と病院改革のあり方	石井 吉春	39
【投稿論文】		
JDRとPKO：「災害」は分けることができるのか？	沖田 陽介	59
【レポート】		
地方議員向けサマースクールの開催について	木 幡 浩	75
【活動報告】		

巻 頭 言

わが国は、今、未曾有の変革期にさしかかっています。短期的には、世界不況によって日本の政治経済は「半世紀に一度」という深刻な危機に直面しています。また長期的には、明治以来、日本がモデルとしてきた西欧近代というありかた自体が「数世紀に一度」という歴史の転換点に立たされています。

われわれは、英国から他の欧米に、その欧米から日本に、さらに日本から東アジアにと順々に近代化していく列車に乗ってきました。その分「文明の進んだ世界」に範を求め、先進国の経験を大変によく学んできました。しかし、現在の危機と課題群は、これまで誰も体験したことがありません。しかも問題群の津波の現れ方が、歴史上、類例がないのです。

世界同時不況も、急速な高齢化も、人口と雇用が減っていく社会も、欧米よりも先に日本や東アジアが直面しました。そして、環境破壊も、資源枯渇も、新興感染症も、地球的問題群は近代化の先発者ではなく、むしろ後発者から先に被害をかぶっています。

新しい課題群の津波は、列車の前方からより、後方から、あるいは列車全体に横からから襲ってきているのです。望んだわけでもなく意図したわけでもなく、われわれは津波を最初にかぶる最先端にいるのです。日本は世界の10年先の課題を抱え、北海道は日本の10年先の問題に直面しています。

そのため、これまでの日本の研究の通例のように、欧米が取り組んだ研究成果を学び、遅れて出発したわれわれが後発者の利益を享受する、という状況にはありません。課題解決のために、頼りにできるテキストブックはないのです。「自分が履いている靴のひもをひっぱることで飛び上がる」という英国のことわざがありますが、あるがままの課題を認識し、そして素手で課題に対処することを強いられているのです。

『年報 公共政策学 第3号2009』には、本年3月をもって北大の定年を迎えられる佐々木隆生教授を中心とした「シンポジウム世界恐慌2008」および同教授の論文「複数労働市場とマクロ均衡」を掲載しました。世界恐慌は佐々木教授が学生時代から30年以上にわたり取り組まれた課題です。と同時に世界恐慌は、昨年10月に勃発した現在進行形の危機であり、佐々木報告はこの新しい課題を認識するための「自分が履いている靴のひもをひっぱることで飛び上がる」試みです。

公共政策大学院の教職員・院生は、開設以来、佐々木隆生教授に多大な学恩、教育、そして院長としての運営上のご指導を賜りました。心より感謝いたします。

公共政策学研究センター長
中 村 研 一

シンポジウム：

世界恐慌2008－原因と帰結

本シンポジウムは、北海道大学公共政策大学院院長である佐々木隆生先生の退官を記念して2009年1月に開催されたものです。

シンポジウムのテーマは、アメリカを震源として発生した昨今の世界的な不況の原因と帰結についてです。佐々木隆生先生は国際経済学をご専門とされ、ITバブル崩壊後の不況の最中にあった2002年の段階でアメリカの今後の住宅投資の動向と家計のバランスシート調整の必要性について懸念を表明されるなど、今回の世界的不況に至る過程をフォローされてきました。シンポジウムでは、佐々木先生にあらためて今回の不況について再評価をしていただき、それをもとに様々な学問的バックグラウンドを持つパネリストの方々との間で今後の展望や改革の方向性についてディスカッションが行われました。

以下では、シンポジウムで行われた基調講演の内容やパネルディスカッション参加者による寄稿を紹介します*。

・基調講演

世界恐慌、その原因と結果－シンポジウムによせて …………… 佐々木隆生 P. 4

・パネルディスカッション（パネリスト：宮脇淳・黒瀬一弘、司会：吉田文和）

世界恐慌、その原因と結果－財政と金融の関係 …………… 宮脇 淳 P.15

佐々木教授の報告によせて …………… 黒瀬 一弘 P.23

* 以下、肩書きは当時のもの。

■ 基調講演

世界恐慌、その原因と結果—シンポジウムによせて

北海道大学公共政策大学院院長

佐々木隆生

1. 世界恐慌(world crisis, world depression)の再現へ

「アメリカ経済は、2007年前半に一般的に好調であった…失業率は4.5%にとどまっている…コア・インフレーション(エネルギーと食料価格を除く)は2006年とほぼ同率にとどまっている。」2007年7月18日にこの書き出しからはじめた連邦準備制度理事会の *Monetary Policy Report to the Congress* が懸念していたマクロ経済問題はもっぱらエネルギーと食料価格の上昇にありました。しかし、その半年後に出された同じ連銀の報告は、「連銀理事会が前回の *Monetary Policy Report to the Congress* を提出した昨年7月以来かなり軟化してきている」と述べるに至りました。既に2007年7月に投資銀行 BSC(ベアー・スターンズ)傘下のヘッジファンドが破綻し、8月に BNP Paribas 傘下のヘッジファンドの解約凍結問題からサブプライムローン証券(MBS)を組み込んだ CDO(Collateralized Debt Obligation 債務担保証券)の損失が問題となり、連銀は8月17日に0.5%の緊急利下げを行っていたのです。

その後、各国中央銀行による資金供給にもかかわらず欧米金融市場の緊張は解消されず、3月には BSC を JP モルガン

が救済買収しますが、7月には Fannie Mae, Freddie Mac の経営危機が顕在化、9月にメルリリンチとリーマンの危機が、リーマンの破産とメルリリンチのバンク・オブ・アメリカによる買収に終わり、CDS(Credit Default Swap)を多量に抱え込んだ AIG の救済問題が生じるや、株式価格の暴落、金融市場の極度の機能不全、そして急速な消費の冷え込みと雇用の悪化がもたらされ、それはまたグローバルな経済危機=恐慌へとつながったのです。NBER(National Bureau of Economic Research)が、景気後退は2007年の12月から始まっていたと認定したのは2008年12月1日のことでした。

12月には定職を求めながらもパート労働に携わる数を含まないアメリカの完全失業率は7.2%、110万を超え、IMFの控えめな損失計算でも9月に世界の金融資産は1.3兆ドルに及ぶとされました。トヨタは GM を抜いて世界第1位の生産企業となりましたが戦後初の営業赤字になり海外で正社員削減を実施する状況に、マイクロソフトも5,000人に及ぶ雇用削減に追い込まれ、中国も一桁成長に落ち込んだのです。これまで景気循環を、生産性を中心として供給側からだけ説明してきた当局は、一斉に「需要不足」を主張するに至り、「市場に委ねていたのは間

違いだった」との風潮が生まれてきました。

10月までは、「金融危機は、1929年のような世界恐慌にはならないだろうが、実体経済に影響が及ぶだろうか」という議論がなされていましたが、今日ではそのような議論自体が余りに楽観的な「危機感」の表明であったことが明らかです。

2. アメリカの2001—02不況以後の成長

循環は、驚くほどにまで典型的な経過を辿っています。それはミンスキー—キンドルバーガーのモデル¹⁾から些かも外れてはいません。ただ、金融的不安定性の構造の基盤に住宅バブルがあり、家計を含めた金融的資産・債務増加が資産価格上昇と結合していました。

2001—02不況からの脱出は、「雇用なき回復 (jobless recovery)」を特徴としていました。2000年に570万程度であった失業は03—04年に800万を超え、民間の失業率は4.0%から03年には6.0%へと拡大しました。そのような状況からの脱出は、90年代からはじまった住宅建設（及び関連諸部門の拡大）、住宅価格上昇がもたらす資産効果による消費の拡大を軸としました。

住宅建設 (new housing units started) は、レーガノミックスの拡大の中では弱いものとなっていました。ピークの86年でさえ、先行する78年の200万戸を大きく下回

る180万戸にとどまり、91年に100万戸をやや上回るところまで落ち込んだのです。92年から新しいクズネット循環とも言うべき上昇が始まり、特に90年代後半には150万戸を超えるものとなりました（図1）。住宅販売に関しては96年に前のピークである86年の75万戸を超え、98年には76年のピークであった82万戸を超えて88万戸余りが記録されたのです。年率の住宅価格上昇率はS&P/Case-Shiller 10 city index で96年から急速に上昇し2000年末には14%の水準にまで達しました。

01—02不況に先立ち販売は99年から、建設は2000年から減少に転じ、住宅価格上昇率も01年を通じて7.5%程度まで下落し、サブプライムローンの急拡大と家計の債務上昇は住宅循環の軟化を予測させました。私は、以前の学会報告²⁾で、住宅建設も限界に近づいて、家計のバランスシートの調整が必要になっていることを指摘し、「無論、低金利政策が住宅投資の維持を可能にし、やがて回復する企業収益増加と投資増加が消費の落ち込みを抑制する可能性もないわけではない。だが、その場合には貯蓄率低下がもたらすマクロ不均衡が別の問題を生み出す可能性が存在する」と述べたのですが、連銀は2003年にFFレートを1%にまで下げ、実質金利をマイナスに導きました。そこで、住宅建設は03年から急速に上昇しました。80年代の住宅循環が弱いもの

1) Charles P. Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, John Wiley & Sons, 1st in 1978, 4th in 2000.

2) 佐々木隆生「グローバル・エコノミーと世界不況—不況と構造変化に関する覚書」、日本国際経済学会第61回全国大会共通論題『グローバル化の成果と課題』、東北大学、2002年10月5日。

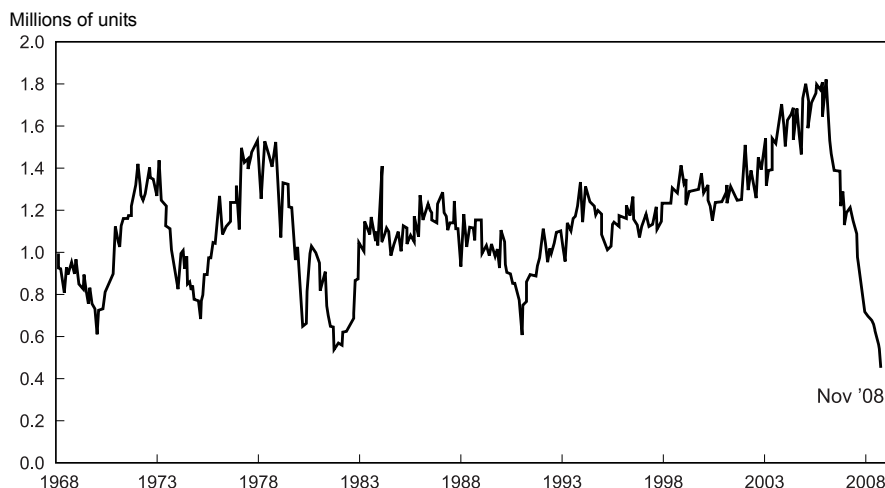


図1 Chart 2-3 Single-Family Housing Starts

Housing starts have fallen more than 75 percent from their peak in 2006 to the lowest level on record.

Source: Department of Commerce (Bureau of the Census)

であったこととクズネツ循環と言われる建設循環がジグラー循環（設備投資循環）に比して長いものであることから、住宅投資が継続したことは不思議ではないという見解もありますが、そうとは言えない特徴が存在します。

第1に、人口の面からみればアメリカの人口は1つの趨勢にしたがって増加しており、住宅投資の急拡大を説明することは困難ですし、シラーの研究によって³⁾、住宅建設コストからも住宅価格が極度に乖離して上昇したことが明らかになっています（図2）。これは一面ではこれまでアメリカにあまり見られなかった土地価格上昇を反映していますが、他方ではバブルの表現でもあります。第2に、住宅投資の急拡大は、3つの要因によって支えられたと言えます。つまり、①サ

ブプライムローン住宅に適用する規制緩和によって促進され、また、②レバレッジを効かし、簿外でのサブプライムやジャンボローンの証券化（non-agency MBS）と金融工学の助力を得て再証券化（CDO）を図った投資銀行の活動があります。サブプライムローンは01年の1,450億ドルから05年には総貸付の20%を超える6,250億ドルに増加しました。これをさらに80%くらいの別の債権と抱き合わせて組成したCDOなどの販売は、株式などとともに世界の金融資産を90年代半ばの世界のGDP程度から2006年には、デリバティブを除外しても140兆ドルに拡大したのです。つまり金融的蓄積がバブルを促進したのです。そして、既に指摘したように、③2000年から連銀が行った連続的なFFレート下げなしには住宅投資の拡大はあり得ませんでした。つまり、過剰取引は金融面で促進されたのです。第3に、住宅価格上昇と金融緩和は、住

3) Shiller, Robert J., *The Subprime Solution*, Princeton University, Press2008.

宅価格は下がらないという「住宅価格神話」もあいまって、住宅価格上昇によるキャピタル・ゲインを目的とする住宅購入をもたらしました。セカンドハウスなど投資目的の購入は40%にまで及んだと言われています。この結果、住宅投資はバブルに転化したのです。

住宅バブルは成長を牽引しました。設備投資がマイナス成長のままであった02年に住宅建設投資は4.8%、03年には8.4%、04年には10.3%と拡大し、さらにそれは住宅関連の耐久財の消費を刺激しました。雇用の面でも財の生産で2000年から2005年にかけて総雇用は250万以上減少し、製造業雇用では約300万低下する一方で、建設では50万の雇用増加（90年に比しては200万）が生じました。特に注目すべきは、資産価格の上昇とともに消費が拡大したことです。可処分所得に対する住宅資産が1.5倍に急上昇すると

ともに、可処分所得に対する消費は95%から上昇して100%を越え、ついに民間家計貯蓄率は05年第3四半期にマイナスとなりました。92年に3,000億ドルを越えていた民間家計貯蓄は2000年に1,685億ドル、05年に325億ドルに低下したのに対して、家計消費は00-05年に2兆ドル増加しました。その裏側は家計の債務の上昇であり、ITバブルの頃に家計債務の対GDP比率はレーガノミックス以前の50%以下に比べて上昇し65%となっていたが、住宅バブルの中で95%を越えるに至ったのです。

住宅バブルが金融面で支えられたことは既に指摘しましたが、金融的蓄積もまた住宅バブルの中で急成長しました。04年の11.7兆ドルのGDPの中で金融サービスは2.4兆ドルを越え、00-04年に増加したGDP 2兆ドル弱分の25%、4,800億ドルは金融部門からもたらされまし

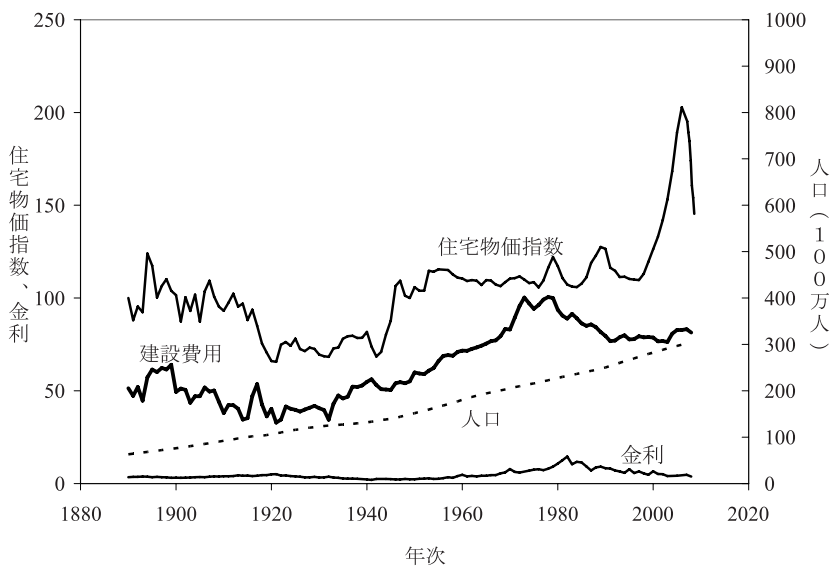


図2

た。00-07年をとると金融部門は9,000億ドル成長しています。90年代に倍増した情報産業の付加価値増加分が00-04年では800億ドル程度であり、00-07年も1,900億ドル弱の成長、製造業では00-04年では若干減少し、00-07年でも1,900億ドル程度の増加であったことを考えれば、アメリカの成長は金融的蓄積に傾斜していたのです。07年をみますと、部門別の付加価値額で、製造業は金融部門を1兆ドル以上も下回る結果となっています。80年代の前半には金融部門が製造業を超えることがなかったことを考えると、製造業の地位の低下と金融部門の上昇が明確となります。しかも、アメリカ金融業は、その原資を外国からの流入資金に求めながら海外からの金融面での収益を増加させてきました。

連銀は、この間、バブルに対して金融政策を適用する困難さを強調するとともに、サブプライムローンの拡大による住宅投資を肯定しました。連銀にとっての問題はインフレ率に限定されていたのです。住宅投資の上昇は金融イノベーションによって開かれた新しい機会であり、価格上昇は生産性上昇の成果としか見なされませんでした。効率的市場仮説とマネタリズム、合理的期待形成仮説などによって拘束されていたのです。私は、前に触れた学会報告で、低インフレ下での資産価格上昇とそれがバランスシートを拡張させることによって投資と消費に与える影響を考慮したマクロ経済学確立と政策の展開が必要であることを指摘したのですが、連銀は、結局、日本のバブル、東アジアのバブル、ITバブルの経

験を無視したのです。

アメリカの住宅バブルと過剰消費はマクロの貯蓄・投資不均衡を著しく拡大しました。貯蓄（＝民間貯蓄＋政府財政収支）から投資を引いた額が経常収支と恒等的に等しいことはよく知られていません。91年に81年以来の黒字に一旦転じたアメリカの経常収支はITバブルの過剰消費の中で4,000億ドルの赤字に転落していましたが、03年には赤字は5,000億ドルを越え、04年には6,680億ドル、05年以後は7,000億ドル以上を計上しています。GDPの5%を超える赤字が生まれたのです。「双子の赤字」を生んだレーガン時代の1987年の経常収支赤字が3.5%程度であったことを考えると、その規模は大きく膨らんだのです。アフガニスタンやイラクでの戦費が計上されたことも作用していますが、貯蓄不足を根底で規定したのは、企業貯蓄が黒字にもかかわらず家計貯蓄がマイナスとなったことにあります。この赤字は、その多くが長短のアメリカ財務省証券購入の形態をとる中国など東アジアでの外貨準備の増加と産油国、日本の資本によって埋められました。途上国の中国が対GDP比45%に及ぶ投資をしながら50%を超える貯蓄を行ってアメリカに資本を供給し、1人当たりGDPでは数十倍の豊かさをもつアメリカがそれに依存して低金利と成長を実現するという「鏡の国」が生まれたのです。そして、急増する製造業製品輸出の半ば以上を外資系企業の輸出に依存する中国をはじめ東アジアは、輸出主導型成長を継続したのです。アメリカの過剰消費をエンジンとする世界経済拡大が80年代、

90年代とともに拡大して再現されたと言
ってよいでしょう。

3. 02－07循環の終焉

住宅価格の大幅な永続的上昇はありえ
ません。家計の債務の膨張と金融機関(銀
行、投資銀行、ヘッジファンドなど)の
借り入れに基づく架空の金融資産の永続
的膨張もありえません。貯蓄・投資不均
衡もまた永続しません。住宅バブルに基
礎を置く盛況は持続不可能なものでし
た。

これまでの恐慌と同様に、金融・資本
市場の危機の前に既に実体面で持続不可
能であることが「警告」されていました。
住宅価格上昇率は05年から06年にかけて
著しく低下し、06年には住宅着工数が減
少、02年の9%からいったん低下してい
たサブプライムローンの不払い率は05年
の後半から上昇し、06年終わりには10%
に、07年には20%と単調増加したのです。

転換点となったのは、9.11時にバーレ
ルあたり25ドル程度に落ち込んでいた原
油価格が、イラク戦争やアジアでの需要
拡大を背景に04年に40ドルを超え、さら
に急速に上昇したことにあります。イン
フレに敏感な連銀は小刻みな利上げに踏
み切りました。1%のFFレートは06年
5月10日には5%まで上昇し、不動産抵
当貸付金利は上昇しました。このことか
ら、資源価格なり希少財価格の上昇が今
次金融危機の基盤となったと解釈するの
は一面的です。何よりも、資産価格をタ
ーゲットとせずバブルを放置した連銀
の政策自体が問われなければなりません

し、金融的投資は住宅市場の停滞・崩壊
後には金融機関自体が危機となる前まで
は住宅市場から原油市場や穀物市場での
投機に向かったからです。

2007年の夏からはじまったCDOをは
じめとする証券化商品の価格下落、それ
が引き起こした金融危機は、サブプライ
ムローンの急速な焦げ付きと破産を基盤
としていました。リスク分散を可能とし
た証券化がリスクを拡大していたことが
明らかとなったのです。

ざっと計算してみますと、2007年のア
メリカの住宅ローン残高は10.5兆ドル、
うち証券化分は6.4兆ドルで、その内サブ
プライム証券分2.1兆ドル、政府系エー
ジェンシー証券分4.3兆ドルとなります。サ
ブプライムローンの支払い不能分
(delinquency rate)が20%であれば最大
4,000億ドル程度と推察できます。ただ
し、この額が直ちに07年時点での損失に
なるわけではありません。07年に損失と
して現れるのは以前のサブプライム破産
分なのです。ここから連銀と財務省は07
年の11月段階では損失を1,000億ドル程
度に見積もり、FFレートの引き下げ、緊
急融資、投資銀行と市中銀行の間の調整
などで危機の回避は可能と判断したよう
に思われます。我が国でもある証券会社
系の研究員がサブプライム破産分はそう
大きくないと言っていました－もっと
も、そういった研究員の属する証券会社
の損失が大きかったということが数日後
に判明したのですが。

だが、危機は継起的に生じ、08年秋の
「崩壊」に結果しました。かつてサミュ
エルソンは、NBERのコンファレンスで、

大恐慌のような崩壊がそれまでなかったところからミンスキーを「狼少年」にもなぞらえたのですが⁴⁾、ミンスキー-キンドルバーガーのモデルの通りに現実は進行したのです。しかも、IT-ストック・バブルの後の不況からの脱出を住宅バブルによって実現し、アメリカが既に胚胎していた不均衡を調整することがなかっただけに、危機の規模は拡大せざるをえなかったのです。

4. 循環と区別される構造問題—80年代循環以後の成長構造の崩壊

金融規制緩和と自由化を背景にした証券資本主義の拡張、アメリカの貯蓄・投資不均衡と過剰消費、それをファイナンスしその市場に依存するアジア諸国—これらは、今回の循環にはじめて登場したものではありません。それは、ケインズの的な需要面を重視した裁量政策と戦後のIMF体制が機能不全となりスタグフレーションが生じたことに基づく構造変化が、金融自由化、変動相場制と国際資本移動の自由化、そしてインフレ抑制を基本とするマネタリスト的金融政策と供給重視の経済政策を基幹とする82年以後の新たな政策体系を生み出して以来、レーガノミックスによる「成長」においても、90年代後半のITバブルを伴う盛況にも生じたものです。

また、前にも述べたように、資産価格

の上昇が消費を生み出し、貨幣数量と物価を注視するマネタリスト的な枠組みの金融政策がバブルを看過したことも、80年代後半の日本のバブル、アジア通貨危機に終わる東アジアの成長、90年代後半のITバブルなどで繰り返されてきました。

今次の循環の終焉は、80年代以来の成長＝資本蓄積のパターンが極度にまで拡大再生産された結果として生じ、したがって新たな構造変化が、82年以後の構造の終焉あるいは新たな歴史的時間の中での構造変化の始まり促迫しているのではないでしょうか。ケインズ主義と高成長の四半世紀の後、70年代の過渡期を経て、82年から現在に至る第2の四半世紀の構造が生み出されたのですが、それが終わりを告げたのではないのでしょうか。

2009年1月に公表されたブッシュ政権最後の「大統領経済報告」は、①危機の原因は東アジアをはじめとする過剰貯蓄(saving glut)が低金利とリスクの過小評価をもたらし、住宅ブームを促進したことにある、とした上で、②住宅金融のイノベーションは一面では有益であったが、住宅購入を過度に容易にし、住宅抵当関連証券は短期の借入れへの依存と金融機関の広範な保有を通じて危機をもたらした、と述べ、③2009年は停滞するが10-11年は拡大すると判断しています。報告が循環の基本性格を見誤っているばかりではなく構造問題を看過しており、経済学的には鑑賞に堪える文献とは到底言えないことは夙に明らかでありましょう。

必要とされているのは、①効率的市場

4) Feldstein, M.(ed), *The Risk of Economic Crisis*, NBER with The University of Chicago Press, 1991.

仮説や一般均衡に束縛されない現代に適切な需要管理であり、②資産価格の変動に対応する金融制度・政策の革新であり、③アメリカの貯蓄・投資不均衡＝経常収支の調整であり、④国際資本移動の適切な管理と証券資本主義＝金融寡頭支配の抑制による現代の「高利貸し」の追放であり⁵⁾、⑤アメリカ以外の諸国における内的成長経路の構築なのです。

これらの課題は、いずれも80年代初頭からの政治経済構造の変化を要請しています。といっても、それはただ効率的市場仮説なり新古典派的処方箋が有効でないから「ケインズ主義」に－それはケインズの思想や理論とは異なるでしょうし、また「ケインズ主義」にも様々な思想や理論があるのですが－、かつての処方箋に戻ればよいということにもなりません。新たな構造変化は、より深部の、またより広い領域での構造変化を要する課題解決をも含まざるをえないのです。

その第1は、グローバル化が不可逆であるとするれば、それにふさわしい国際的不均衡を調整する上での「国際協調 (international collaboration, co-operation)」の再構築が必要となります。ブレトン・ウッズ体制は、歴史的にみて国際公共財をはじめて意識的に供給するシステムでしたが、その崩壊後に構築されたサミット体制では、自由放任と協調が相克し、日・米・欧3極の間の調整は容易ではなく、国際協調は「危機管理」的にしか実

現しえませんでした。わけても1999年のケルン・サミットにおいてグローバル・エコノミーの問題点が指摘されたにもかかわらず金融・資本市場への具体的な措置が実現するに至らなかったことは、現在の危機の背景をなしています。しかも、危機の展開過程をみても、国際協調を国際関係の主要な構成要素とする post-modern state とは異なる modern states、つまり BRICs をはじめ新興国を含まない協調には限界が存在することが明らかとなっています。国際公共財供給システムなりレジームの再編・再構築は喫緊の課題となっています。

なお、無論のこと、戦前・戦中の為替管理を前提としたブレトン・ウッズの世界や1929年恐慌の際のような保護主義、差別主義、双務主義への回帰は問題になりません。グローバル・エコノミーの現実の基盤の上に適切な国際公共財供給がなされなければいけないのです。

第2は、アメリカをはじめ先進国で進行する所得分配の不均衡の解消です。70年代の「賃金爆発」の調整もあって、70年代後半から所得分配の不平等化と労働分配率の低下が徐々に進行してきましたが、Piketty and Saez の研究によれば⁶⁾、アメリカでは、90年代にトップ10%の所得は40%台に、殊にトップ1%の所得は70年代の8%前後から15%まで増加しました。かつてP. ドラッカーは企業トップの給与は平均労働者の賃金の20から25倍

5) ブレトン・ウッズ会議でアメリカの財務長官であったモーゲンソーは、協定を国際金融の神殿から高利貸を追放することを目的とすると述べた。

6) Piketty, T. and E. Saez, *Income Inequality in the United States, 1913-1998*, NBER Working Paper 8467, 2001.

を超えるべきではないと言ったのですが、現在のそれは300倍をはるかに超えています。わけでも、この間に伸びた金融業と情報産業での高額報酬は驚くほどです。

また、90年代に入り、Autor, Katz & Kearney や Acemoglu らの研究で明らかのように⁷⁾、高等教育を受けた「熟練」労働者とそれ以外の「不熟練」労働者の賃金の格差が急速に広がり、同時に雇用数の増加率にも格差が生じました。生産性上昇分が賃金上昇に結びつかない場合にマクロ経済不均衡が生じることはパシネッティが明らかにした貢献ですが⁸⁾、90年代に顕著となった所得格差と労働市場の分極化はマクロ経済均衡の実現を深部から動揺させてきているのです⁹⁾。言い換えれば、一般的に単一の労働市場が存在すると想定し、そこでの労働契約の改善を展望する従来の政治経済学には限界が存在するのです。マクロ経済学の最も基本的なこの課題をいかに解決すべきか、それが問われています。

7) Autor, D. H., Katz, L. F. and M. S. Kearney, *The Polarization of the U. S. Labor Market*, NBER Working Paper 11986, 2006. Acemoglu, D., *Technical Change, Inequality, and the Labor Market*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, 2002.

8) Pasinetti, L. L., *Growth and Income Distribution: Essays in Economic Theory*, Cambridge University Press, 1974, and *Structural Change and Economic Growth: A theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations*, Cambridge University Press, 1981.

9) この問題については本誌本号に書いた拙稿「複数労働経済とマクロ経済均衡」を参考のこと。

なお、こうした所得分配の問題は、金融的蓄積が大きな役割を果たしたことも関係しています。金融界の「貪欲さ (greed)」が最近アメリカでは批判されているのですが、証券会社の30代のトレーダーが18万ドルのサラリーをもらい、ボーナスとして500万ドルもらっていたのは特別なことではありませんでした。この異常さは、しかし「貪欲」に起因するというよりも、金融的な膨張、蓄積がアメリカの成長を支えた構造の中から生まれたものです。国民全体の教育水準が上昇し、スキルの格差を少なくし、しかも高い創造力が金融のみでなく種々の部面に配分される必要があるのです。

第3は、適切な需要管理を実現するにしても、今日の政府は、ケインズの『一般理論』の刊行時とは異なり、政府の相対規模と財政赤字が膨張し、現存の移転支出や伝統的公共財（安全保障、教育、公共事業）供給を一時的にせよ拡張すること自体にも、またその効果にも限界が存在します。レーガン大統領やサッチャー首相が「小さな政府」をスローガンにしながら、GDPに占める政府の比重は縮小しませんでした。OECD諸国の財政赤字の対GDP比率は、70年代の初期から後期にかけて0.4%から2.5%に拡大し、それがネオ・リベラルの台頭をもたらしたのですが、80年代には赤字はさらに3.5%へと拡大し、歳入の規模は30%台前半から後半へと拡大しました。90年代にもそれらが増加したことは言うまでもありません。政府の総支出は、例外的に比率の低いアメリカや日本でも35%を越え、EU15では50%を越えています。租税

体系の再編と財政支出の優先順位の変革を伴う歳出構造の改革、言い換えれば租税国家の「脱構築」が求められています。

第4に、サステナビリティ問題があります。82年からのネオ・リベラル成長は、IT革命にみるイノベーションとともに原油価格の低廉化によって支えられました。この中でBRICsをはじめとする新興工業諸国の台頭と先進国での過剰消費は、この間に進んだ産業構造の転換や省エネルギー技術、代替エネルギー開発にもかかわらず、あらためてサステナビリティという生産力＝供給面での制約を人類に課してきています。原油価格や穀物価格の高騰は、金融的な投機を別にしても、現代の世界経済の不安定性を示しています。しかも、この課題は、一面では技術革新による解決とともに、ハーディンの指摘した「共有地の悲劇」が物語るように、市場の外での、わけても国際的部面での協調を必要としているのです。

5. 回復への道

バブルの崩壊から生じた循環的崩壊からの回復は、マクロ経済政策－金融政策と財政政策の適切な実践を通じて支えるしかありません。しかも景況が急速に悪化するのに対応して可及的に迅速な措置が必要であることは言うまでもありません。おそらくそれは財政的負担を急増させるであろうが、それも必要です。無論、同時に、反循環的政策は新たな構造変化を適切に導く方向と調和的であればなりません。

そうした短期と長期の、循環と構造の

関係調整は、70年代末から80年代にかけての構造変化の際よりも困難となっています。タイトな金融政策と供給重視の政策でスタグフレーションに対処した際には、「旧い処方箋」を適用することで一部の課題は達成しえました。勿論、それで十分ではなかったがために、レーガノミックスは「減税」による「需要管理」を実践しました。それでも需要サイドを放置して供給サイドに焦点をあて、インフレーションの抑制を優先することは可能でありました。だが、今直面している構造変化は、より創造的な理性と政治的力能を不可欠とするのです。

第1に、何よりも、反循環的政策は新たな構造変化の諸課題と緊張関係を有しています。たとえば、アメリカの過剰消費と中国の過剰貯蓄、つまり「鏡の国」からの脱出は、「鏡の国」の住民に圧力をかけます。ドルの為替相場の暴落と世界経済の解体は誰しもが感じている危険です。

第2に、国際協調の再構築、金融政策の革新、租税国家の脱構築、複数労働市場での適切な所得分配と繁栄の実現、サステナビリティの確保等々－これらは、経済学の、同時に政治学の革新を迫っています。シュンペーターは『経済発展の理論』で、歴史的「個体」が抱える問題、私の用語では歴史的構造の抱える問題は、反復的循環や振り子の往復という視点からでは理解不可能であるが、先行する状態から理解可能であり、私たちの前には「解決不能」ではなく「未解決」の問題があるのだと言ったのですが、まさにそうした「未解決」の問題があります。

また新たな political economy の課題があります。従来の知性と経験に拘束されずに、新しい歴史的構造変化を導く公共政策の必要性が存在するのです。

■ 寄稿

世界恐慌、その原因と結果—財政と金融の関係

北海道大学公共政策大学院教授

宮脇 淳

はじめに

地域や経済が自由放任に個性だけを尊重し相互に分断する、あるいは個性を失って画一化するのではなく、互いが異なることを理解し相互に架橋する新たな地平を構築し合うこと、ドイツ哲学者ガダマーの指摘する「地平の融合」が重要となる¹⁾。

市場主義²⁾は経済の仕組みを支え、民主主義は政治の仕組みを支える。その点において両者の間には性格的な違いがある。しかし、両者共に開かれた他者との相互関係を通じて、持続的なシステムを形成するものであり、両主義が密接な関係を持って経済社会活動を支えてきた。市場主義、民主主義共にそれぞれの時代で変遷を遂げ、市場の失敗、政策の失敗を繰り返している。その中で市場主義と民主主義は紆余曲折を続けながら進化しており、21世紀においても市場を通じた経済活動と民主主義を通じた政策展開を根底の仕組みとして位置づけなければならない。

1. 市場主義、民主主義と地域³⁾

(1) 市場主義と地域

①市場とは何か

市場は、その誕生において物々交換等閉鎖的な共同体を繋ぐことから始まった。自給自足の共同体を外に開かれた存在とし、共同体を相互に結びつける役割を公共用語の誕生と共に市場は担ったのである。そして、市場は近代資本主義と結びつくことにより、継続的な社会システムを支える位置づけに発展している。民間経済活動だけでなく、財政運営も税や地方債発行など市場と密接な関係をもって展開されている。

近代資本主義と結びついた市場は、利潤・利子の正当化とその達成に向けた目的合理性の追求を基本としている。このため、市場に対して徹底した自由放任主義を貫けば勝ち負けが明確に固定化する弱肉強食の社会となり、結果として独占的支配による権威主義的市場経済に陥る。一方、市場に対して徹底した統制主義を貫けば、国等を単位とする市場間のブロック化が深刻化し、閉鎖的市場経済の中で地域間対立が激化する。2008年以降吹き荒れているサブプライムローンに

1) 丸山高氏 (1997) 「ガダマー—地平線の融合」講談社

2) 伊藤元重 (2000) 「市場主義」日本経済新聞社

3) 桂木隆夫 (2005) 「公共哲学とはなんだろう」勁草書房、pp3-20

端を発する国際金融市場の混乱は、①米国を中心とする権威主義的市場経済が一定の限界に達したこと、②情報化、IT化の進展に伴い投資の目的と手段がモジュール化し、投資プロセス自体がブラックボックス化したことでリスク管理が機能不全となったこと、などを示している。

②市場の失敗

市場の失敗議論は、歴史的にも繰り返されてきた。20世紀前半、第二次世界大戦に向かう世界経済の中で発生した失業の急増等深刻な経済社会問題は、それまでの市場重視政策への批判となり、近代資本主義と結びついた市場主義は公共性に反する存在と位置づけられた。こうした批判を受け、政府こそが無私の主体として公共性を担える存在であり、雇用創出を含めた経済活力を財政等の資源配分により実現する大きな政府論が強い流れとなった。

大きな政府論は、1980年代以降の「英国病」の言葉に代表される先進国の経済停滞、財政赤字拡大によって見直しに迫られ、政府が財政等を通じた資源配分によって雇用を含めた経済活力を創造することを核とするのではなく、市場、民間活動を通じた投資活動や技術革新によって雇用創出を含めた経済活力を生み出そうとする民間化論、小さな政府論が台頭している。そして、国際金融危機を受けた21世紀初頭において、再び大きな政府、財政等による資源配分の重要性が主張されるに至っている。世界は雇用創出、経済活力の創造について政府と市場の間を揺れながら模索を続けてきた。

③市場と財政

市場と財政の関係を見る場合、とくに重要な点として財政の資金調達における市場との関係が挙げられる。たとえば、日本の地方財政は、長期的資金だけでなく短期的な資金繰りにおいて、金融市場や資本市場（市場公募債等）からの資金調達なしでは運営できない状況に至っている。財政は借金の拡大によって財政政策の自由度を低下させる一方、グローバル化を急速に進める市場からの影響を強く受けている。21世紀の財政運営において市場が不可欠な存在となる中で、市場からの資金調達、そして税負担による資金調達を如何なるすみ分けで地方自治体の政策に投入していくかは、市場主義と民主主義の相互補完関係においても極めて重要な課題である。

たとえば、米国を中心に形成されたアングロサクソンモデルのうち自由放任に近い市場主義型資本主義の場合、金融部門の発達に伴って民間の保険システムが領域・質共に拡充し、その結果、財政による福祉国家としての機能を限定化する傾向を強める。この福祉国家の機能の代替物である民間の保険システムが国際金融市場と共に混乱に陥ると経済社会のセーフティネットも機能不全に陥る。こうした経済社会の市場主義からの画一化に対して、民主主義に支えられた政策が補完的機能を機動的に果たすことが重要となる。

(2) 民主主義と地域

民主主義は、個人の人権である自由・平等などを基本とし、多数決原理によつ

て意思決定することで国民主権を実現する政治思想である。国民が直接・間接的な議論を通じて多様な考え方を検証し合い、より良い政策の結論を得ていく仕組みであり、大規模な国民の政治参加を通じて、独裁さらには全体主義に対する重要な歯止めとなる対話の追求を基本としている。そして対話においては、議論を続け結論を見つけ出す時間的余裕が現実には十分でないことから、意思決定に対する一定のルールを設けて最終的な結論を見出すことが必要となる。このため、多数決のルールが基本的に導入される。

①政策の失敗

民主主義も市場主義と同様に揺れ続けてきた。多数決原理による意思決定を徹底すれば少数意見を軽視する結果となり、社会を真理から遠ざける危険性、すなわち「民主主義の虚偽」の問題を常に内包しているからである。民主主義の虚偽の問題とは、投票の手続きによって明確となった多数意見を尊重することは民主主義の基本であるものの、そのことと多数決の手続きに従って決定された内容が社会において最適な解であるとは限らないことである。この意味から少数意見を否定するのではなく、その内容にも十分に耳を傾け尊重しなければならないとする考えが正当化される。

一方で議会でも見られる水面下での根回しによる全員一致の意思決定はそこに至る議論のプロセスとその検証を困難にし、暗黙の権力関係を生み出す中で最終的に地域における政治的实力者関係等を背景とした全体主義に結びつく危険性を

もっている。

②政策のラグ

民主主義を通じた政策決定のさらなる課題として、政策決定、執行のスピードが環境変化に対して十分ではなく、「政策のラグ」といわれる時間的ズレを生じさせ、政策の失敗をもたらす点が挙げられる。時間的ズレは政策の効果を低下させるだけではなく、期待した政策効果とは全く別の結果をもたらすことになり、政策展開に対する信頼性自体を失わせる原因ともなる。

こうしたラグの課題克服に対して、市場との連携は一定の役割を果たす。情報化時代を迎え、経済社会の変化のスピードはどんどん速まっている。政策展開をこの変化スピードに対応させること、あるいは変化スピードを過度に加速させないよう政策を通じてコントロールすることが重要となる。経済社会の変化スピードと政策スピードが対応していなければ、経済社会は不安定となり経済の低迷や社会的不安が助長される。スピードの格差が政策の失敗として経済社会の不安定を生み出す要因となる。

③上からの民主主義・下からの民主主義

民主主義は「上からの民主主義」、「下からの民主主義」に分けることが可能である。上からの民主主義とは、国家統治の確立、産業国家の確立等のため国が画一的・集権的に意思決定し、その結果としての制度・政策を地方自治体に適用する形態である。これに対して下からの民主主義とは国家を形成する基盤としての

地域ごとの特性、地域住民の意思を優先的に位置づけ、地方自治体の意思決定を重視する形態である。グローバル化時代の地域化、地方分権を、議会改革、立法権の分権の視点から捉えると、「上からの民主主義」から「下からの民主主義」重視への変革の取り組みと言える。この両者の間も時代と共に揺れを続けながら、民主主義のあり方の模索が続いている。

(3) 自由・平等と共同体

市場主義と民主主義を考える場合、個人の人権である自由・平等の問題を整理する必要がある。

①自由主義と自由放任主義

自由・平等について見ると、自由主義(リベラリズム)⁴⁾は、自己と他者の自由を共に尊重し社会的公正を目指す思想であり、社会の中に様々に存在する人々の権利・自由を等しく尊重する考え方である。これに対して、等しく尊重するよりも自由を重視し、自由の結果生じる格差については当然のものとして受け止める考え方を自由放任主義(リバタリアリズム)⁵⁾という⁶⁾。市場主義が自由放任主義と結びつくと弱肉強食の社会に陥る。ジョン・ロールズの自由主義は、放任の自由はかえって人々の自由を阻害すること

から、個人の自由において自立した選択を保証するために政府や地域社会の積極的介入を認めるものである。自由主義において、市場主義と民主主義は個人の人権を保障するため相互に補完する役割を担うことになる⁷⁾。

②価値の相対化

自由主義にもさらに抱える問題がある。米国政治哲学者マイケル・サンデルによって指摘された「価値の相対化」の問題である⁸⁾。価値の相対化とは、自由主義が多様化するあらゆる価値に対して中立性(等しく尊重)を重視することから逆にすべての価値に対して根なし草的に空虚な姿勢になる。この指摘は、価値観の多様化が進めば進むほど、それらの価値観の基礎に共通して存在する地域の倫理的理念を見出す努力が必要としている。

2. 相互補完と公共性

(1) 二項対立と相互補完の実現

①二項対立

市場の失敗と政策の失敗を論じる場合、留意しなければならない点として二項対立といわれる議論の存在が挙げられる。二項対立は、黒白思考、あるいは偽りの二分法⁹⁾とも呼ばれ、個々の場面をすべて両極端に位置づけ、両極端の間で

4) 藤原保信(1993)「自由主義の再検討」岩波新書

盛山和夫(2006)「リベラリズムとは何か」勁草書房

5) M. ロスバード、森村進他訳(2003)「自由の倫理学」勁草書房

6) 田端信廣他(2004)「思考の作法」萌書房、pp10-15

7) 桂木隆夫(2005)「公共哲学とはなんだろう」勁草書房、pp57-81

8) M.J. サンデル、菊池理夫訳(1999)「自由主義と正義の限界」三嶺書房

9) ナイジェル・ウォーバートン、坂本知宏訳(2006)「思考の工具箱」晃洋書房、pp42-43

占めることのできる結論の可能性を排除してしまうことを意味する。こうした議論は、政治的に予め描いた単純化されたカテゴリーを経済社会に具体化させようとする姿勢の場合にとくに生じやすい。

二項対立の最大の問題点は、政策の選択肢を両極端の選択肢に限定してしまい、この中間に位置している代替的選択肢を無視してしまうことにある。民主主義に則った議論であっても、議論への参加者が予め用意した単純化されたカテゴリーの主張に終始し、中間に位置した選択肢を議論の対象としない場合、そこでの結論は両極に埋め込まれた極めて限定的なものにとどまることになる。

とくに、中央集権による上からの民主主義では、国の視点から見た選択肢の議論は可能なものの、地域の視点から見た選択肢が当初から排除されやすい。こうした状況は、地域住民から見た場合、自らの理念に基づく選択肢の提示ができないことから中央集権による上からの民主主義の政治、それに追随する地方政治に対して無関心を強めることになる。地方分権における基礎自治体優先の原則、近接性の原則も地域の視点からみた多くの選択肢を対象とする議論を大前提とする。

②揺れの中の安定

市場主義は、自由放任による弱肉強食と統制による地域間対立の激化、民主主義は、全員一致による同質化、全体主義化と多数決による少数意見の切り捨て・真理からの隔絶、上からの民主主義・下からの民主主義という、それぞれの主義

自身が内包する両極端の間を揺れ動く存在である。さらに、市場の失敗と政策の失敗の二者間にも揺れが存在する。こうした揺れを二項対立の視点で整理するのではなく、市場主義と民主主義が相互に架橋し補完し合い、両極端の位置づけから少しでも接近する多彩な選択肢を対象とした議論を展開することに、揺れにより生じる振幅を少なくし安定した経済社会を形成することが必要となる。

とくに日本の場合、戦後に経験した大きな政府と小さな政府の間の揺れを再度繰り返す経済や財政体力は極めて限定的となっている。少子高齢化等を通じた成熟社会に入り、従来潜在経済成長を支えてきた「労働力・資本力・技術力」そして情報化時代を迎えての「情報力」の各要素も20世紀同様の枠組みでは通用しない段階を迎えている。21世紀初頭の国際金融危機に対する政策からの補完が20世紀を支えた経済産業構造・社会構造の変化と21世紀を支える経済産業構造・社会構造を見極めることなく、過去の既得権益、経済社会構造を延命させる意思決定を展開すれば、潜在成長力の低下、財政への信頼性の低下を通じて将来において市場から再び厳しい評価を受けることになる。21世紀の経済社会構造を見据えた市場主義と民主主義の相互補完が必要となる。永田町・霞ヶ関から見える日本、地域から見える日本、世界から見える日本の姿を市場主義と民主主義の相互補完の中から見つめる必要がある。

(2) 意図しない関係の意味

市場主義と民主主義の視点からさらに

重視しなければならないのは、市場主義を通じた意図しない協力関係の存在である¹⁰⁾。上からの公共性・非自発的公共関係、下からの公共性・自発的公共関係は、いずれも国、地方自治体、地域を中心とするかの違いあっても民主主義の側面を中心に協力関係を整理した形態である。しかし、市場主義、民主主義共に開かれた他者との協力関係を通じて、継続的な社会システムを形成するものであり、両主義が密接な関係をもって現実の経済社会が展開されている。

市場主義は、同質性、多数性、情報の対象性の確保を市場原則の理想とし活動し、開かれた他者との相互関係を形成する。この需要と供給、価格を通じた相互関係によって、価値観の違う他者との協力関係を形成することを意図しない公共性・非自発的公共関係という。市場経済における一定の競争関係、そして利己主義に基づく動機で行動する市場参加者の明示の意図とは関係なく、結果として公共性を持った協力関係が形成されることを意味する。

自由かつ公平な市場を通じて当事者が活動し、価値観の違う他者同士が勝敗の常態化という協力関係が形成することである。たとえば、市場競争を通じた新たな技術開発や社会システムの形成が生活の質の向上や雇用者の増加等をもたらし、公共部門にも新たな資源や手法が提供される。さらに、民間企業も参加したパートナーシップ等を通じた公共サービ

スの質の向上、さらには第三セクター、地方公営企業等公共領域における事業展開の様々な課題、資金調達等に対する新たな解決モデルの提示なども意図しない関係の中から生成される。

この関係は利他主義に導かれた自己利益の関係とは性格を異にする。利他主義に導かれた自己利益の関係は、他者に対する無償の貢献を意識し自らの自己利益追求をコントロールするものであるのに対し、意図しない関係は公共性への貢献意識を持たない中で結果として自己利益の意識とは異なる他者の領域にも貢献するからである。

(3) 正常時と異常時の意図

こうした意図しない関係は市場の不完全性、そして長期的・短期的視野の違いはあるものの自己の利益を求めていく利己主義の枠組みを脱することはできず、自己の利益を犠牲にしたうえで他者を重視する利他主義とは区別される。

また、米国の経済学者ガルブレイスも指摘するように、市場には「正常時の法則」と「異常時の法則」が存在し¹¹⁾、意図しない関係はどちらの法則で起動するかにより大きく結果が異なる。正常時の市場主義は、実物経済における需要と供給によって成立する価格とその支払いたる貨幣を価値の源泉として物神化することが基本となる。しかし、1990年代のバブル経済、そして2008年の国際金融の動

10) 桂木隆夫 (2005)「公共哲学とはなんだろう」勁草書房、pp3-20

11) ジョン・ケネス・ガルブレイス、鈴木哲太郎訳 (2008)「新版バブルの物語」ダイヤモンド社

向、原油等資源や穀物価格の暴騰は、実物に対する需要・供給によって形成される価格ではなく、不動産、資源、金融利回り等を直接価値の源泉、物神化する異常時の原理によって発生している。民主主義が全体主義等に結びつく危険性を常に内包しているのと同様に、市場も常に異常時の法則が起動する危険性を内包している。この異常時の法則が起動させた意図しない関係は、公共性を崩壊させる方向にも結びつく。市場の異常時の法則

の起動においては、正常時と異なるサイン、シグナルを発する。この異常時のサイン、シグナルに対して政策、民主主義が適切な補完を行うことが重要である。たとえば、バブル期等異常時の法則によってもたらされる意図しない関係のデメリットを如何に遮断し、正常時の法則によってもたらされる意図しない関係のメリットを拡大させるか、民主主義の政策展開による適切な補完が求められる点である。

佐々木教授の報告によせて

東北大学大学院経済学研究科准教授

黒瀬 一弘*

本稿の目的は佐々木教授の報告に対するコメントを述べることにある。しかし、まずは今次の金融危機に対する世界的な対応を整理し、それに対する著者の評価を述べることにする。

1. 危機への世界的な対応と評価

表1はリーマン・ショック後の主な国際会議を列挙したものである。

表1：リーマン・ショック後の国際会議

2008年9月15日	リーマン・ブラザーズ 経営破綻
2008年9月22日	G7による電話会談、 声明の発表
2008年10月10日	G7による行動計画、 声明の発表 (於 ワシントンD.C.)
2008年10月11日	G20による共同声明の発表 (於 ワシントンD.C.)
2008年10月11日	IMF 国際通貨金融委員会 の声明発表
2008年10月13日	IMF・世銀年次総会
2008年11月8、 9日	G20による共同声明の 発表 (於 サンパウロ)
2008年11月14、 15日	金融・世界経済に関する 首脳会合による行動計画、 共同声明の発表 (於 ワシントンD.C.)

一連の会議で発表された声明の中でも11月14、15日のそれが最も包括的である。纏めると、①透明性及び説明責任の強化、②健全な規制の拡大、③金融市場にお

ける公平性の促進、④国際連携の強化、⑤国際金融機関の改革である¹⁾。

これらの声明には大きな不満を感じずにはいられない。なぜなら、今次の金融危機が「100年に1度の津波」であったにも拘らず、目新しい点が見当たらないからである。ほとんどが規制・監督の問題に終始しており、それらは全て1999年のケルン・サミットのG7首脳声明に既に盛り込まれている²⁾。否、むしろ上記の①～⑤は後退であったと評価できる。なぜなら、ケルン声明には「貧困かつ最も脆弱な層を保護する社会政策の促進」が含まれていたからである。2008年末からの「派遣切り」に現れているように、危機の調整負担が日本では典型的に「貧困かつ最も脆弱な層」に押し掛かっているのは、適切な危機の調整とは言えまい³⁾。

* E-mail : kurose@econ.tohoku.ac.jp

- 1) http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/fwe_08/sks_k.html を参照されたい。
- 2) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/cologne99/g8s_sei.html を参照されたい。
- 3) シンポジウム後の2月14日にローマに於いてG7財務相・中央銀行総裁会議が開催され、声明が発表された。詳細はhttp://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/g7_210_214.pdf を参照されたい。そこでは、各国の財政政策に関する協調が謳われており、「国内需要と雇用創出を刺激し、最も脆弱な人々を支援するための、歳出と税制措置

1990年代末からのアメリカの金融規制・監督に問題があったのは事実である⁴⁾。ケレン・サミットと言え、アジア通貨危機とその伝播(contagion)によるLTCMの経営破綻後のサミットであっただけに金融的不安定性の解決が焦眉の課題であった。ここ数十年、危機が起こるたびに規制・監督の議論しかしていないのが現実である。はたして、そのような姿勢でよいのだろうか。

そうではあるまい。経済学は理論としても政策としても、今こそ考え直さねばならぬ課題を抱えている。第1に、バブルは期待が自己実現した結果として生ずる。つまり、バブルは経済合理性と何ら矛盾する現象ではない。それゆえ、第2に、金融危機はいかなる規制・監督によっても回避することができない資本主義の宿痾である。

2. 佐々木報告の要諦

佐々木報告の特長は、アメリカの今次

の適切な組合せを含むこと」とある。しかしながら、麻生内閣における経済対策はその謳われている内容を十分に実行できるとは思えない。後の議論との関連で税制措置について見れば、「生活防衛のための緊急対策」で挙げられている租税改正は総額1.1兆円に及ぶ住宅・土地減税、自動車課税の減免、相続税制と金融・証券課税の納税猶予や軽減税率の延長である。これらの措置が「最も脆弱な人々を支援するため」の効果的な政策であるとは思えない。「最も脆弱な人々を支援するため」の財政措置は確かに存在するが、それらは概して小規模でかつ短期である。詳細は <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/1219taisaku.pdf> を参照されたい。

4) 例えば、河合他(2009)を参照されたい。

の金融危機を循環的局面からのみならず構造的局面からも説いているところにある。すなわち、住宅投資循環からみた今世紀の異常な住宅価格の上昇を鳥瞰した上で、その暴落がレーガン政権期に始まった構造の陥穽を具現化していると指摘している点である⁵⁾。

レーガン政権期から始まった構造変化はブレトンウッズ体制崩壊後に採用されたマネタリスト的政策体系によって生み出され、i) 金融規制の緩和及び自由化を背景とした証券資本主義の拡張、ii) そのことを槓桿とした資産効果による過剰消費、その結果としての経常収支不均衡の拡大、iii) アメリカの経常収支赤字をファイナンスし、アメリカ経済に依存する新興国の存在、などを特徴としている。このような構造は米資産価格の上昇が持続しない限り維持不可能であることは自明である。そして、程度の差はあれグローバルな証券資本主義の発展は多くの先進国内において所得格差の拡大を齎したことは周知の事実である。

さらに、佐々木教授は2009年1月に公表された「大統領経済報告」を「循環の基本性格を見誤っているばかりではなく構造問題を看過している」と批判した上で、新たな構造変化が始まっているとし、われわれは以下のような課題に直面していることを指摘する。第1に国際協調の再構築であり(G7からG20による効果的・安定的な国際公共財供給)、第2にアメリカをはじめとする先進国で進行する

5) 佐々木教授の構造変化の捉え方については、佐々木(1993)を参照されたい。

所得分配の不平等の解消であり、第3に適切な有効需要管理を実現するための経済政策の革新（具体的には、資産価格の変動に対応した金融政策と租税国家の脱構築）であり、第4にサステナビリティ問題（資源や環境）である。そして、危機を乗り切るためには循環と構造の関係調整が必要であるが、新たな構造変化の下での関係調整はこれまでに増して困難になっていると指摘する。なぜなら、反循環的政策は新たな構造変化の諸課題と緊張関係を有しているからである。例えば、アメリカの経常収支赤字の調整による中国やその他の新興国市場に伴う大きな痛みやドル相場の暴落などである⁶。

3. 佐々木報告へのコメント

既に述べたように、今次の危機を循環的の局面からのみならず構造的の局面からも論じているところが佐々木報告のノヴェルティであり、その内容に異論はない。昨今陸続と現れる金融危機を論ずる文献の中で、スケールの大きさから判断しても深遠さから判断しても白眉であることは疑いえない。佐々木教授の指摘する新たな構造変化に伴いわれわれが直面している諸課題を否定する者はおるまい。

ただ、われわれはそれらの課題の実現可能性を確保するための条件を整備する必要があることを忘れてはならない。例えば、多くの経済学者は所得分配の不平等の是正に反対しないであろう。そのた

6) アメリカの経常収支赤字の現状や今度の展望については、佐藤（2008）を参照されたい。

めには確かに「租税国家の脱構築」が必要である。しかし、多くの先進国において現在の所得格差を助長した租税体系は、少なくとも手続きとしては、民主主義的に得られたものである。2007年のアメリカでは、労働者の平均収入のおよそ344倍にも及ぶ平均報酬をCEOは得た⁷。日本においても90年代以降、富裕層と大企業を優遇するように租税体系が変化してきたのに対し、労働者に対してはお粗末なセーフティネットしか構築されなかったことは周知の通りである⁸。

このような租税体系の変化が、日本では未曾有の長期不況下に、すなわち多くの労働者が苦境に曝されている最中に生じたことは瞠目に値する。租税体系の変化、労働規制および参入障壁の緩和・撤廃は、不況の最中、国際競争力の上昇を目指す経団連をはじめとする大企業の提言に沿う形で行われた⁹。大企業をはじめとする「組織」が政策に大きな影響を与えているのである。このような現象は「利益団体」の存在として夙に衆目の認めるところであるが、パイが大きくなり続けていた1970年代頃までは労使協調の結果、労働者にも増加するパイが均霑した。1970年代に生じた構造変化の下でも日本の労働者はある程度の分け前に与ることができた。しかし、今次の新しい構造変

7) Anderson et al. (2008)。

8) 90年代以降の租税体系の変化については垣内（2009）に詳しい。

9) このあたりの過程については、菊池（2005）に詳しい。アメリカの事情についてはGalbraith（2004）第5、7章を参照されたい。

化の下では日本の労働者（正規雇用か非正規雇用かを問わず）は、労働組合が低迷してしまったこともあり、深刻な苦境に立たされている。

大衆民主主義の下では、多くの者が政治的無関心となり、それゆえに社会制度に対して不満を持っている少数者が無視されやすいが、日本の現状もそのようなものとして位置付けられてよいのであろうか。労働者の苦境が少数者の有する不満とは思えない。世界市場での競争を激化させるグローバリゼーションが現在のよう進行する限り、大企業の上述のような強大な政治的影響はこれからも続くであろう。そして、政治は大企業の意向に沿う形で行われていく。この連鎖を断ち切らなければ、不平等の是正は不可能である。また、アメリカの京都議定書から離脱に現れているように、たとい多くの人々が環境問題にセンシティブであったとしても、グローバルな市場競争がサステナビリティ問題の解決の足枷となる可能性も孕んでいる。

現在では多くの局面において、「グローバルな経済的要因」→「大企業などの組織の政治的影響」→「現実の政策」という連鎖が必ずしも大衆の意にそぐわない状況ではたらいっている。その意味で、現在の状況はグローバルな経済的自由が人民主権を大きく疎外しているようにも見える。問題は、この連鎖をどのように断ち切るかにある。つまり、「欲求の体系」と化し、分裂したグローバルな市民社会の止揚である。

大企業がグローバルな競争に打ち勝ち、ゴーイング・コンサーンを維持した

としても、その社会の構成員が苦しみ、閉塞感に苛まれるような転倒した社会しか到来しないとすれば、社会科学のレリヴェンスが問われることになろう。そのような社会の到来を阻止するために、われわれは佐々木報告で挙げられた諸課題の実行可能性を確保するための議論を始めなければなるまい。その際には、佐々木教授が論じたように、経済学と政治学の革新あるいは融合が必要になるに違いない。

(2009年2月17日脱稿)

参考文献

外務省ホームページ

財務省ホームページ

首相官邸ホームページ

河合正弘、小野善康、原田泰、浜矩子 (2009) 「シンポジウム：経済危機の深度と震度 - いかなる政策が有効か」、『世界』No. 786、pp.170-223.

垣内亮 (2009) 「大企業・大資本家優遇税制の転換を」、『経済』No. 162、pp.24-39.

菊池信輝 (2005) 『財界とは何か』平凡社.

佐々木隆生 (1993) 「現代世界経済論の課題と方法」、村岡俊三・佐々木隆生編『構造変化と世界経済』藤原書店、pp.13-41.

佐藤秀夫 (2008) 「米国の経常収支問題によせて」、『経済学研究 (北海道大学)』第58号第3号、pp.11-20.

Anderson, S. et al. (2008) *Executive Excess 2008*, available at: http://www.faireconomy.org/files/executive_excess_2008.pdf.

Galbraith, J. K. (2004) *The Economics of Innocent Fraud*, Boston, Houghton Mifflin.

複数労働経済とマクロ経済均衡

佐々木隆生*

1. はじめに

高等教育を受けた労働者（伝統的な用語法では高賃金労働者あるいは「熟練労働者 high skilled labor」とそうでない労働者（低賃金労働者あるいは「不熟練労働者 unskilled labor」）の賃金、雇用、労働分配率に見られる格差形成 (inequality) あるいは分極化 (polarization) は、1970年代末からの四半世紀にわたる経済構造変化の最も重要な特徴とも言える。¹⁾

労働市場は誕生以来熟練労働と不熟練労働—その区別は必ずしも明確ではなく一部は慣習的な職業観に基づいていた—の分裂を抱えてきた。また、それらの間の賃金格差も一定ではなく、その時々に変動してきた。そのこと自体は新しい問題ではない。それにも拘らず経済学の基本モデルは単一の労働市場を想定し、生産・所得分配・消費の諸問題を解明してきた。その理由の学史的探訪は別稿に譲るほかないが、あえて指摘するならば、熟練労働の雇用を不熟練労働の雇用の何倍かに換算するという経済学に広く存在してきた確信と、一般的な労働能力が教育によって形成されるに対応して職種間での労働移動が容易となるという観察とを前提にした以下の二つの理由に拠るのであろう。その第1は、高等教育を受ける人口の比率が低く、高等教育を受けた労働は熟練労働のカテゴリーにではなく指揮・管理労働や研究開発など特殊な精神労働に属していたことである。第2は、技術が資本財に体化していると見なされてきたことである。だが、第2次大戦後、殊に60年代から先進国の大学進学率は上昇し、大学院修了者がかつての大学卒業者を上回るようになり、技術は高等教育を受けた労働と深く関係をもつようになり、高等教育を受けた新しい「熟練労働」とそれ以外の労働との間の、あるいは技術を体化している労働とそれ以外の労働との間の区別に基づく複数労働市場が形成されてきた。ここに、教育を受けた労働の相違に基づく労働市場の分裂を一般的に考察する経済学上の要請が生まれ、それは格差形成や分極化の経済分析が必要とされることからすぐれて現代的課題となっているのである。

複数労働市場に関する分析は、近年の格差がどのような諸要因、就中技術変化とグ

* 北海道大学公共政策大学院教授
連絡先：〒060-0809 北海道札幌市北区北9条西7丁目 北海道大学公共政策大学院
(e-mail) sasakit@econ.hokudai.ac.jp

1) 分極化が最も明瞭に観察されるのはアメリカ合衆国であろう。Autor, Katz, and Kearny (2006) によれば、下位労働者と上位労働者の賃金格差が生じるだけでなく、中位の労働者の雇用が減少している。

ローバル化のいずれから生起してきたのかという視点から行われてきた。IMF(2007)は、熟練と不熟練労働の区別を実証的に扱う上での制約を内包しながらも、技術変化が格差の最も大きな要因であることを示し、Acemoglu(2002)、Autor, Katz and Kearney(2006)は、技術変化と格差の関係を分析的に明らかにしている。だが、これらの分析的研究は、複数種類の労働を含む生産関数に基いて行なわれており、いわば供給サイドからの分析に終始している制約が存在する。また、CESあるいはCobb-Douglas型生産関数に基く分析はAcemogluが自身の論稿で指摘するように1財モデルあるいは集計的生产関数の限界を内包している。言い換えれば、複数労働市場がマクロ経済均衡にもたらす問題に関する領域は扱われていない。

本稿は、こうした研究状況を踏まえ、Pasinetti(1993)の純粋労働経済体系を複数の労働から構成されるものに拡張し、閉鎖体系におけるマクロ経済均衡と複数労働市場の関係を考察することにしよう。以下、2でパシネッティ型の純粋労働経済体系の基本的な構造と特徴を明らかにし、3において教育を受けた熟練労働を含んだ体系の基本的骨格を示し、4において体系分析から得られるマクロ経済均衡条件を示し、最後に分析の含意と研究の展望を示すことにしたい。

2. パシネッティ型純粋労働経済体系

近代の経済体系は、11世紀にはじまる「商業の復活」つまり市場の発展、16世紀の重商主義の中で開始された資本蓄積、そして18世紀からの産業による生産の拡張によって特徴付けられる。パシネッティの純粋労働経済体系は、新古典派経済学が関心を寄せる市場における交換ではなく、長期の生産の発展経路を探求している。それは、学習(human learning)による生産性の上昇と産業構造の変化を基本的動因とする経済の自然的特徴を描き出すことに焦点を当てている。同じ著者による資本蓄積の分析(Pasinetti, 1981)と異なって純粋労働経済を取り上げているのは、一方では垂直的統合に関する研究(Pasinetti, 1973)に基く厳密な分析的手続きにもよっているが、何よりも近代経済体系の1つの基本的特徴である産業による生産の拡張に分析の焦点を当てていることによっている。

パシネッティの経済体系は、レオンチェフの「閉じた経済体系」²⁾にしたがって、物量体系と価格体系の双対の経済体系から構成される。物量は m 個の商品物量 Q_i と最終行に位置する総労働量 L から成り立ち、係数行列は商品1単位あたりの投入労働係数 l_i と労働者1人あたりの商品の消費係数 c_i から構成される。単純化のために総人口

2) Leontief(1941)。「閉じた体系」とは最終需要に関して定義される。より具体的に言えば、投入産出表の最終部門を1つの普通の産業と同じように見なすことによって構成される。詳しくはPasinetti(1977)のChapter II～IVを参照されたい。

が総労働量に等しい³⁾と仮定しよう。物量体系は以下の (1.1) 式で簡潔に示される。

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & \cdots & \cdots & -c_1 \\ 0 & 1 & 0 & \cdots & -c_2 \\ \vdots & 0 & \ddots & \ddots & \vdots \\ \vdots & \vdots & \ddots & \ddots & -c_m \\ -l_1 & -l_2 & \cdots & -l_m & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Q_1 \\ Q_2 \\ \vdots \\ Q_m \\ L \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ \vdots \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix} \quad (1)$$

同じように価格体系は、 m 個の商品価格 p_i と賃金 w から構成されるベクトルをもち、(2) 式によって表現される。

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & \cdots & \cdots & -l_1 \\ 0 & 1 & 0 & \cdots & -l_2 \\ \vdots & 0 & \ddots & \ddots & \vdots \\ \vdots & \vdots & \ddots & \ddots & -l_m \\ -c_1 & -c_2 & \cdots & -c_m & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p_1 \\ p_2 \\ \vdots \\ p_m \\ w \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ \vdots \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix} \quad (2)$$

これら 2 つの一次同次 (linear and homogeneous) の連立方程式が 0 以外の非自明解を持つためには行列式の値が 0 とならなければならないが、それは (1)、(2) の双方に等しく、

$$\sum_{i=1}^m c_i l_i = 1 \quad (3)$$

となる。非自明解の存在条件が満たされれば、物的数量体系についても価格体系についても、どれか 1 つの未知数を確定すれば解が得られる。物的数量体系 (1) では総労働が所与の数量として与えられるのが自然であり、価格体系では、賃金もしくはどれか 1 つの商品価格、あるいは合成商品価格をニューメレールとすればよい。

ところで、一般的に (3) 式は極めて重要な経済問題を指示する。第 1 に、物的数量体系を示す体系 (1) の最終行の方程式を考慮すると、(3) の $c_i l_i$ は、 i 番目の生産に要する雇用の総雇用に占める比率を意味する。つまり、種々の生産部門が要求する労働の総計は利用可能な総労働に等しくならなければならない。第 2 に、同じ条件を、価格体系 (2) の枠組みの中で考えると、 $c_i l_i$ は有効需要によって生じる i 番目の部門所得の国民所得に占める比率を意味する。つまり、(3) 式は、生産物に対する有効需

3) Pasinetti (1993) は、体系を総労働ではなく人口 Q_n としている。このほうが分析的には妥当だが、ここでは分析の射程が労働参加率や扶養の問題を外に置いているので、単純化する。ただし、そうした問題、さらに失業などは体系に一定の係数を与えれば容易に考察しうる。

要の存在を示す。言い換えれば、それは、経済体系がマクロ経済的にみて均衡を達成する条件を示すのである。もし、(3) 式が満たされないならば、つまり $c_i l_i$ の総和が 1 よりも小であったり大であったりするならば、失業もしくはインフレーションが生じる。学習による生産性の上昇が労働投入係数を減少させるとき、消費係数がそれに対応して上昇しないかぎりマクロ経済均衡は破れることになるであろう。ここには、パシネッティが「ケンブリッジ方程式」として明らかにした定理⁴⁾、つまりインフレーションなき完全雇用を保ちながら成長する際には、自然成長率に対応した利潤率が確保されるとともに、生産性上昇の成果が労働者の賃金に回らなければならないという命題が純粋労働経済体系に即して簡潔に示されているのである。

注目しなければならないのは、(3) 式が動学的にもその意味を保つことである。時間とともに各生産部門の労働生産力は不均等に上昇し、所得増加がもたらす消費係数は部門ごとに異なる比率で変化する。それでも、0時点（初期時点）においてマクロ的均衡が達成されていると仮定すれば、以下の条件が維持されなければならない。 c_i が時間とともに r_i の率で上昇し、 l_i が同様に ρ_i の率で低下していくとすると、消費係数と投入労働係数は、 $l_i(t) = l_i(0)e^{-\rho_i t}$ 、 $c_i(t) = c_i(0)e^{r_i t}$ となる。すると、(3) 式は、

$$\sum_{i=1}^m c_i(t)l_i(t) = \sum c_i(0)l_i(0)e^{(r_i - \rho_i)t} = 1 \quad (4)$$

と書き直される。このような動学的経済では、総労働量が g の増加率で成長するならば、双対の体系の一方である物的数量の解は、

$$\begin{aligned} L(t) &= L(0)e^{gt}, \\ Q_i(t) &= c_i(0)L(0)e^{(g+r_i)t} \end{aligned} \quad (5)$$

となる。他方、価格体系の解は、賃金上昇率を σ_w で表現すれば、

$$\begin{aligned} w(t) &= w(0)e^{\sigma_w t}, \\ p_i(t) &= l_i(0)w(0)e^{(\sigma_w - \rho_i)t} \end{aligned} \quad (6)$$

である。また、 i 部門の雇用の変化率 ε_i は、

$$\varepsilon_i = g + r_i - \rho_i \quad (7)$$

と定義される。

パシネッティの体系では、労働は 1 種類しか存在しない。あるいはケインズが言う

4) Pasinetti (1974) の Chapter IV～V を参照のこと。

「等級および種類を異にする労働や有給の仕事が多かれ少なかれ固定的な相対的報酬を受け取っているかぎり、通常労働の一時間をわれわれの雇用の単位としてとり、特殊労働の一時間の雇用をその報酬に比例してウェイトづけることによって、すなわち、通常の率の二倍の報酬を受ける特殊労働の一時間は二単位として数えることによって、雇用量はわれわれの目的にとって十分満足に定義される」⁵⁾という論理に従っている。しかしながら、労働市場が複数に分裂している現在では、仮に熟練労働（特殊労働、複雑労働）と不熟練労働（通常労働、簡単労働）とが同質の単位で計測され、また代替的であるとしても、考察は拡張されなければならない。価格を労働量によって規定することがそのような手続きによって可能であるとしても、総労働量が熟練労働の数量と不熟練労働の数量の和からなる場合には、単一労働市場とは異なる完全雇用条件が、したがってまたそれを維持するための有効需要の存在条件が別に存在するからである。熟練労働の供給に対応して熟練労働への適切な需要量が存在する必要があり、不熟練労働の供給にその需要が存在しなければならない。つまり、複数の労働が存在するときには、換算され総労働量が完全に雇用される条件が整ったとしても、熟練もしくは不熟練労働の需給が一致しない場合がありうる。かくして、複数労働の存在を需要面に配慮したモデルで考察するときには、パシネッティの純粋労働経済体系あるいは自然経済体系の修正が必要となる。

3. 複数労働によって構成される純粋労働経済体系

熟練を教育によって規定し、かつ熟練労働が不熟練労働に換算するという最もプリミティブな前提を置いた純粋労働経済を想定しよう。そこでは、高等教育なり追加的訓練を受けた労働の生産性はそうでない場合に比して教育時間や訓練時間に依りて増加し、賃金もまたそうであるとする。すると、教育期間なり訓練期間を τ とした時、熟練労働の係数や変数は不熟練労働の係数や変数の0時点からの時間変化として把握することが可能となる。このような仮定は賃金に関する実証分析を行なう場合に対数をとって行なうことから不自然ではないであろう。なお、体系の分析は1時点に限ることにして。体系における熟練労働の労働投入係数 l_{si} 、消費係数 c_{si} 、賃金 w_s は以下のように規定される。

$$\begin{aligned} l_{si} &= l_i(0)e^{-\rho_i\tau}, \\ c_{si} &= c_i(0)e^{r_i\tau}, \\ w_s &= w(0)e^{\sigma_w\tau} = \sum c_i(0)e^{r_i\tau} p_i. \end{aligned} \tag{8}$$

さらに、総労働を不熟練労働 L_u と熟練労働 L_s から構成され、労働投入係数が不熟

5) Keynes(1973 [1936]), p.41(邦訳 pp.41-42).

練労働と熟練労働から成るものとして以下のように規定しよう。

$$\begin{aligned} L_u/L &= Z, \quad L_s/L = (1-Z), \\ l_i &= l_i(0)\zeta_i + l_i(0)(1-\zeta_i)e^{-\rho_i\tau}, \quad 0 \leq \zeta_i \leq 1. \end{aligned} \tag{9}$$

ここで、(8)式と(9)式を用いて、(1)式を、

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & \cdots & \cdots & -c_1(0) & -c(0)e^{r_1\tau} \\ 0 & \ddots & & & & \\ \vdots & & \ddots & & & \\ 0 & & & \ddots & -c_m(0) & -c_m(0)e^{r_m\tau} \\ -l_1(0)\zeta_1 & \cdots & \cdots & -l_m(0)\zeta_m & 1 & 0 \\ -l_1(0)(1-\zeta_1)e^{-\rho_1\tau} & \cdots & \cdots & -l_m(0)(1-\zeta_m)e^{-\rho_m\tau} & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Q_1 \\ Q_2 \\ \vdots \\ \vdots \\ ZL \\ (1-Z)L \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 \\ \vdots \\ \vdots \\ \vdots \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}, \tag{10}$$

のように書き換え、また(2)式を、以下のように書き換えることができる。

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & \cdots & \cdots & -l_1(0)\zeta_1 & -l_1(0)(1-\zeta_1)e^{-\rho_1\tau} \\ 0 & \ddots & & & & \vdots & \vdots \\ 0 & & \ddots & & & \vdots & \vdots \\ \vdots & & & \ddots & & \vdots & \vdots \\ 0 & & & & \ddots & -l_m(0)\zeta_m & -l_m(0)(1-\zeta_m)e^{-\rho_m\tau} \\ -c_1(0) & \cdots & \cdots & \cdots & -c_m(0) & 1 & 0 \\ -c_1(0)e^{r_1\tau} & \cdots & \cdots & \cdots & -c_m(0)e^{r_m\tau} & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p_1 \\ \vdots \\ \vdots \\ \vdots \\ p_m \\ w(0) \\ w(0)e^{\sigma_w\tau} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 \\ \vdots \\ \vdots \\ \vdots \\ \vdots \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}. \tag{11}$$

この双対の2つの式は、非自明解が存在するときそれぞれ解をもつが⁶⁾、(10)式の未知数は、

$$\begin{aligned} Q_i &= c_i(0)L \{Z + (1-Z)e^{r_i\tau}\}, \\ L &= \sum l_i(0)Q_i \{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{-\rho_i\tau}\}, \end{aligned} \tag{12}$$

(11)式の未知数は、

$$\begin{aligned} p_i &= l_i(0)w(0) \{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{(\sigma_w - \rho_i)\tau}\}, \\ w(0) &= \sum c_i(0)p_i, \quad w(0)e^{\sigma_w\tau} = \sum c_i(0)e^{r_i\tau} p_i, \end{aligned} \tag{13}$$

となる。なお、ここで、平均賃金は $w_A = w(0)\{Z + (1-Z)e^{\sigma_w\tau}\}$ である。

6) 非自明解の存在条件は、以下の通り。

$$\begin{aligned} |D| &= 1 - \sum c_i(0)l_i(0) \{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{(r_i - \rho_i)\tau}\} + \sum c_i(0)l_i(0)\zeta_i \sum c_i(0)l_i(0)(1-\zeta_i)e^{(r_i - \rho_i)\tau} \\ &\quad - \sum c_i(0)l_i(0)(1-\zeta_i)e^{-\rho_i\tau} \sum c_i(0)l_i(0)\zeta_i e^{r_i\tau} = 0. \end{aligned}$$

明らかなように、この体系の経済構造は、純粋労働経済体系の構造変化要因に加えて、経済構造が総労働に占める不熟練労働と熟練労働の割合である Z と各部門におけるそれらの労働の割合である ζ_i によって左右され、また教育なり訓練期間の長さとその成果によって変化する。高等教育の修了者が少なかった段階と「知識基盤社会 knowledge-based society」では、構造は全く異なり、2つの労働間の所得格差がもつ意味も異なる。なお、純粋労働経済の基本的動因は、人間の学習による労働生産性の上昇、つまり労働投入係数の減少にあるが、当然のことながら、それらの動因と複数労働経済体系固有の動因である教育の普及や質の向上は深く関係することになる。教育が学習を推進することにより生産性の上昇を、したがってまた新規部門の形成を含む部門間不均衡を生み出す。言い換えれば、技術変化なり技術革新の過程に即した構造動学をここに見ることが可能となる。

では、このような複数種類の労働を内包する経済体系の所与の時点でのマクロ経済均衡はどのようなものとなるであろうか。複数労働経済がもつ含意をより明らかにするためには、この課題への接近を欠くことはできない。

4. 複数労働経済体系におけるマクロ経済均衡条件

複数労働経済体系では、最早 (3) 式や(4)式のような単純な形でマクロ経済均衡条件を示すことは不可能となる。そこで、まず物量体系である (10) の方程式体系の最後の方程式に注目して各部門に配分された労働量の総和が総労働量と一致する条件を導くとして、

$$\sum c_i(0)l_i(0)\{Z + (1-Z)e^{r\tau}\}\{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{-\rho_i\tau}\} = 1, \quad (14)$$

を得る。これは (1) 式に対応して解釈された (3) 式と同じ含意をもつ完全雇用条件に他ならない。

同様に、価格体系 (11) の最後の方程式の価格に投入労働係数を代入することによって、

$$\sum c_i(0)l_i(0)\{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{(\sigma_w - \rho_i)\tau}\} = 1, \quad (15)$$

を得ることができる。これは、総所得である総賃金が各部門の生産物に対して支払われることを意味する有効需要条件を指示する。

以上の (14)、(15) の式から完全雇用と十分な有効需要が同時に存在する条件が得られる。それは、

$$\sum c_i(0)l_i(0)\left[\{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{(\sigma_w - \rho_i)\tau}\} - \{Z + (1-Z)e^{r\tau}\}\{\zeta_i + (1-\zeta_i)e^{-\rho_i\tau}\}\right] = 0, \quad (16)$$

によって示される。

では、複数労働経済体系のマクロ経済均衡条件 (14) から (16) の式は、単一労働

経済体系の(3)式で表現されるマクロ経済均衡条件にいかなる変更をもたらしているであろうか。

第1に指摘しなければならないのは、(14)～(16)式が(3)式と(4)式、あるいは「パイネッティ定理」の基本特徴を維持していることである。体系全体の生産性上昇に対応して実質賃金上昇したがってまた消費の拡大が存在しなければならない。完全雇用条件では、個々の部門での生産性上昇の結果が社会全体での消費の増大と関係しなければならないことが明らかであり、有効需要条件では、熟練労働部分の賃金上昇率と生産性上昇率の対応の必要性が示されている。熟練労働の生産性上昇が賃金の増加と消費の増大に結びつかない場合には不完全雇用が生じ、逆に生産性上昇を上回る賃金上昇や消費拡大はインフレーションを招くであろう。

しかし、第2に、複数労働体系固有の条件が示される。(14)式のワン・ショットの完全雇用条件は、総和されるべき項の2つの中括弧で括られた中の式が1となる場合に(4)式と同じ形をとる。無論、総和が1となるためには必ずそうなる必要はないが、少なくとも総労働に占める熟練労働の比率の増大による消費の拡大が適切に存在し、さらに個々の部門における熟練労働比率の上昇に相応して生産性が適切に上昇し、しかもそれらが一定のバランスをとらなければならないこと、さらに部門内部での不均衡が生じた場合には全社会的な調整が生じなければならないことを教えている。種々のバランスが崩れるときには、熟練労働の不完全雇用あるいは熟練労働の不熟練労働としての雇用、不熟練労働の労働条件悪化と熟練労働部面での賃金プレミアムの上昇など種々の現象が生じる。(15)式の有効需要条件も同様である。各部門での熟練労働の生産性上昇率が熟練労働の社会的な賃金に対応するときの中括弧の中は1となる。無論、(4)式と同様に部門毎に生産性上昇がその部門生産物の消費増大と等しくなるとは限らないであろう。そこで、社会全体での均衡実現が必要となるが、その際には、(4)式とは異なって、熟練労働の各部門への配分が均衡を左右する要素として付加される。

さらに重要なことに、第3に、熟練労働と不熟練労働の間の雇用、生産性、消費をめぐるバランスが社会全体で実現したとしても、熟練労働と不熟練労働の間の格差、したがって複数労働の間の亀裂は解消されることなく存在する。複数労働経済体系での格差の解消は、熟練労働の拡張と不熟練労働の質の熟練労働への接近をもたらす学習水準の上昇によってはじめて実現しうるのである。このことは、「知識基盤社会」の形成には、中等教育での質の向上と高等教育の質を維持しての拡大が必要とされること、それによってはじめて社会全体の生産性上昇と所得上昇が実現することを教えている。

5. 結論にかえて

複数労働経済体系についての分析は、それが極めて単純な枠組みに依存しているに

も関わらず、重要な政策的含意を有している。第1に、賃金水準や雇用条件などの労働問題はしばしば複数種類の労働の存在を無視して取り扱われている。未だに一般的な賃金上昇率や失業一般が労働経済上の問題として語られる。だが、本論における分析は、現代ではそのような問題の立て方が半ば機能しないことを示している。複数種類の労働それぞれに固有の課題が存在するからであり、また両者の関係が存在し、それらがマクロ経済均衡、さらにそこに関係する経済・社会問題に深く結びついているからである。たとえば、契約労働や請負労働がもつ意味と問題は、熟練労働が対象の場合と不熟練労働が対象の場合とでは自ずと異なる側面をもつはずである。外国人労働力導入問題も同様であることは言を俟たない。賃金格差問題も複数労働を考慮すると格差解消へのアプローチは単一労働経済とは異なってくる。

第2に、したがって、適切な教育や訓練、複数労働に対応した適切な所得分配などが重要であること、財政政策や金融政策などのマクロ経済政策と構造的政策を行なうときには、このような諸点に留意する必要性を示している。また、教育政策は経済的視点からのみ語られるものではないが、「教育再生」などを問題する際にも、あるいは教育政策の優先度を決定する際にもこの分析の含意を踏まえる必要があろう。たとえば、70年代に高等学校への進学率が高まったことから「高校の多様化」が主張され、高校での学習内容が大きく変化し、それはまた高等教育を受けない労働の質の低下と最近の少子化に伴う「受験競争」の緩和を通じる高等教育の質の維持の困難をもたらしているが⁷⁾、複数労働経済体系は「知識基盤社会」における高校教育の充実と「高大接続」の重要性を経済的側面で明らかにしているのである。

無論、上の分析には、多くの制約がある。複数労働経済体系による分析は、複数労働「市場」を直接に扱うものではない。ここで扱った体系は生産体系の「自然的特徴」を体現してはいるが、市場における均衡が不均衡を通じて実現する過程や市場均衡と自然的均衡の関係については射程の外に置いている。また、Autor, Katz and Kearney(2006)、さらに先行してはReich(1991)が指示しているより多くの労働種類に関する分析も必要となるであろうし、資本財を導入しての分配問題も扱わなければならない。グローバル化に対応した分析も必要となろう。これらは、今後の研究課題となる。

ただ、ここで示した複数労働経済体系が、パシネッティ体系に独自の優れた柔軟性をもっていることを最後に示しておこう。何よりも、体系の動学化は、既にPasinetti(1993)でなされているように容易である。また、部門自体の増大を体系に組み込むことは関数の形を変えることによって可能となる。労働の種類を増やしての考察も容易であろう。そして、非線形の関数を組み込む一般性も備えている。以上の諸課題は、基本的骨格を変えずに体系を些か複雑にするだけで達成されうるであろう。さ

7) 社団法人国立大学協会(2007)、pp.17-19。

らに、指揮・管理労働を、資本利潤を含む労働として一般労働と区別し、利潤を特殊な労働に帰属させる体系への修正を準備してもいる。不均衡を明示しての分析も困難ではない。近年のマクロ経済学は、「交換の経済学」である新古典派経済学の基礎上に展開されてきているが、そこでは生産関数と需給一致という拘束具が存在する。そうした拘束具から解放された分析が待たれるのではないであろうか。Brittan (2001)は、過日の *Financial Times* において「不完全な科学」としてマクロ経済学と地政学をあげたが、いつまでもそうであるわけにはいかない。

【付記】

1977年以来、私に研究環境を与えてくれた北海道大学大学院経済学研究科と大学院公共政策学連携研究部（公共政策大学院）での同僚の研究者、学生との対話は、私の研究生活を非常に爽り豊かなものとしてくれた。衷心より感謝を捧げる。

参 考 文 献

- Acemoglu, D. (2002), Technical Change, Inequality, and the Labor Market, *Journal of Economic Literature*, Vol. XL (March), pp.7-72.
- Autor, D. H., Katz, L., and M. S. Kearney (2006), 'The Polarization of the U.S. Labor Market, *NBER Working Paper Series*, W11986.
- Brittan, S. (2001) Why world deflation is remote, *Financial Times*, Thursday , November 22.
- Keynes, J. M. (1971[1936]), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII , *The General theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London (塩野谷祐一訳『ケインズ全集、第7巻、雇用・利子および貨幣の一般理論』東洋経済新報社、1983年).
- Leontief, W. (1941), *The Structure of American Economy 1919-1929*, Harvard University Press, Cambridge(US)(山田勇・家本秀太郎『アメリカ経済の構造』東洋経済新報社、1959年).
- Marshall, A. (1994[1890]), *Principles of Economics*, 8th edition, Porcupine Press, Philadelphia, (馬場啓之助訳『経済学原理』全4冊、東洋経済新報社、1967年).
- Pasinetti, L. L. (1973), 'The Notion of Vertical Integration in Economic Analysis', *Metroeconomica*, XXV, pp. 1-29.
- Pasinetti, L. L. (1974), *Growth and Income Distribution: Essays in Economic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge(宮崎耕一訳『経済成長と所得分配』岩波書店、1985年).
- Pasinetti, L. L. (1977), *Lectures on the Theory of Production*, Cambridge University Press, Cambridge (菱山泉、山下博、山谷恵俊、瀬地山敏訳『生産理論』東洋経済新報社、1979年).
- Pasinetti, L. L. (1981), *Structural Change and Economic Growth: A theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations*, Cambridge University Press, Cambridge (大塚勇一郎・渡会勝義訳『構造変化と経済成長』日本評論社、1983年).
- Pasinetti, L. L.(1993), *Structural Dynamic Economics: A theory of the economic consequences of*

human learning, Cambridge University press, Cambridge (佐々木隆生監訳『構造変化の経済動学』日本経済評論社、1998年)。

Reich, R. B. (1991), *The Work of Nations; Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Alfred A. Knoph, Inc., New York (中谷巖訳『ザ・ワーク・オブ・ネーションズ/21世紀資本主義のイメージ』ダイヤモンド社、1991年)。

社団法人国立大学協会 (2007)、『平成22年度以降の国立大学の入学者選抜制度－国立大学協会の基本方針－』、国立大学協会。

Macroeconomic equilibrium in a dual-labor economic system

SASAKI Takao*

Abstract

The increasing inequality in the industrial economies has emerged as one of the most notable issues in the world economy, because it is based on split labor markets which have emerged in every industrial country. Economist must leave the traditional assumption that labor markets are constituted with labors with non-discriminatory quality or substitutable qualities. This study is the primary step to analyze the features of multiple-labor-markets depending upon a Pasinettian system, and draws conditions of macroeconomic equilibrium which teach us needs for extension of the Pasinetti Theorem.

Keywords

multiple labor economy, a Pasinettian labor economic system, skilled and unskilled labor, full-employment, effective demand

* Public Policy School, Hokkaido University

北北海道における自治体病院の経営実態と 病院改革のあり方*

石井 吉春**

1. 問題認識

財政制約が強まる中であって、医業収入の15%に相当する収支補てんを受けて、なお2千億円に及ぶ赤字を計上している自治体病院のあり方が問題となっており、自治体病院ガイドラインに基づき、改革が進められている。

国土の22%の面積を持つ北海道の中でも、上川北部、宗谷などの北北海道地域¹⁾は、人口密度が低く、自治体病院が基礎的な医療を担ってきているが、基幹病院を除く病院の多くが、病床数削減、診療所化といった抜本見直しの基準とされる70%を下回る病床利用率を余儀なくされている。

これら地域の低利用率の背景には、厳しい事業環境に加え、人口減少、様々な医療資源の未充足などの要因があるものとみられ、全国一律の基準による改革には問題が多いのではないかと考えられる。

本研究では、こうした問題認識の下で、上川北部及び宗谷地域を対象に、自治体病院の地域の医療需要に占める位置づけの変化、損益実態に加え、国民健康保険、介護保険の現状なども踏まえ、主に経営的なアプローチにより、病院改革の可能性などについて検討する。

2. 主な既存研究

住友ほか(2008)は、北海道の2次医療圏を対象に、「公立病院ガイドラインが指定する条件により病床利用率の低い公立病院の病床を全て削減する場合、地域のほかの病院に過重な負荷がかかる2次医療圏が複数あること」、「札幌圏を除き入院外医療需要は若年人口の減少により持続的に減少していく一方、入院医療需要は多くの2次医療圏において一定時期まで増大していくこと」などを示し、将来にわたる需要の変化を見越した医療確保策を策定する必要があること、地域が広大なため、一つの病院の存

* 本稿は、2008年度の日本財政学会における報告をもとに加筆修正したものである。作成に当たり、同学会で多くの有益なコメントを頂いた。ここに感謝したい。

** 北海道大学公共政策大学院教授

E-mail:fwic5708@mb.infoweb.ne.jp

1) 上川北部、留萌、宗谷を、一体として北北海道として捉える論考などが出されているが、作業過程で、データ収集・分析に加え、現地ヒアリングなども行ってきており、専ら分析能力の制約により、上川北部、宗谷を本稿の対象とした。

廃により、会計的な費用が受診するための機会費用として住民に転嫁されることに注意する必要があることなどを指摘している。

また、北北海道の地域医療に関し、久保田(2008)は、当該地域の地域特性を踏まえて、地域医療のあり方に関し、「地域における理想的な医療供給体制は「病診連携」による医療を基本とし、さらに保健・福祉と連携した地域完結型包括医療である。」「地域間の医療格差を小さくしていくためには地方センター病院の充実が必要で、診療所や中小病院への医療支援機能が重視される。」と指摘し、保険・医療・福祉を一体化していく意義、地方センター病院の支援機能の重要性について言及している。

本研究では、これらを踏まえて、北海道の中でも特に人口密度の低い北北海道を対象とし、同地域を機能面から、広大な面積をカバーする一つの医療圏として捉え、各市町村における医療需給動向なども踏まえながら、可能な限り計数的に分析を行っている。

3. 2次医療圏別にみた北海道医療の特色

3.1 概況

北海道は、全国の22%の面積の上に同5%の人口が生活しており、人口密度が極めて低い水準にある。主要都市への医療施設の集積などもあり、人口10万人当たり病床数は1,843床と、全国平均を大きく上回っている一方で、1平方キロあたりの病床数は全国平均の3割程度にとどまっており、多くの地域で、距離の制約を強く受ける地域医療が展開されていることが、最大の特色となっている。因みに、高次医療などを除く一般の医療を担うとされる2次医療圏は、道内に21の圏域が設定されているが、全

表1 道内2次医療圏の概要

	2005国	高齢者	面積	病院施設	病床数	人口10	1平方キ	うち自治	同比率	一般診	一般診	常勤医	100病	病床利	うち自治
	調人口	比率													
	千人	%	平方キ	か所	病床	病床	病床	病床	%	か所	病床	人	人	%	%
南渡島	422	24.0	2,670	40	7,861	1,861	2.94	1,287	16.4	316	933	540	6.9	84.9	73.3
南檜山	30	28.6	1,423	5	449	1,508	0.32	389	86.6	16	78	26	5.8	63.9	58.9
北渡島檜山	44	28.8	2,474	8	1,117	2,519	0.45	703	62.9	18	89	41	3.7	76.2	70.8
札幌	2,310	17.4	3,540	248	43,047	1,863	12.16	1,806	4.2	1,448	3,342	3,360	7.8	84.7	64.7
後志	250	27.4	4,306	29	5,266	2,106	1.22	953	18.1	178	654	255	4.8	79.5	47.8
南空知	195	27.3	2,563	21	3,790	1,941	1.48	1,610	42.5	109	379	189	5.0	80.8	72.5
中空知	129	29.3	2,161	17	3,471	2,687	1.61	1,465	42.2	71	162	177	5.1	87.1	80.1
北空知	41	31.3	1,834	7	1,345	3,268	0.73	355	26.4	32	64	49	3.6	87.3	72.7
西胆振	208	26.2	1,356	24	5,681	2,729	4.19	669	11.8	113	245	345	6.1	87.9	84.8
東胆振	218	20.1	2,342	19	3,216	1,472	1.37	594	18.5	119	454	201	6.3	84.9	70.2
日高	81	24.2	4,812	10	1,177	1,446	0.24	366	31.1	45	72	53	4.5	74.9	58.5
上川中部	412	23.0	3,471	45	8,138	1,978	2.34	777	9.5	283	839	695	8.5	79.9	73.7
上川北部	76	28.1	4,197	8	1,202	1,580	0.29	924	76.9	38	164	86	7.2	74.6	74.4
富良野	48	24.2	2,184	5	746	1,557	0.34	127	17.0	25	76	36	4.8	68.1	61.4
留萌	61	27.4	4,020	9	895	1,455	0.22	604	67.5	35	62	52	5.8	75.3	66.1
宗谷	76	23.5	4,051	10	882	1,166	0.22	772	87.5	41	38	55	6.2	73.3	73.4
北網	243	22.8	5,542	26	3,758	1,548	0.68	604	16.1	101	591	249	6.6	81.7	68.7
遠紋	82	27.3	5,148	15	1,503	1,830	0.29	391	26.0	31	150	78	5.2	76.2	51.4
十勝	354	22.0	10,828	35	5,105	1,441	0.47	873	17.1	207	608	370	7.2	81.7	69.2
釧路	262	21.6	5,997	24	4,147	1,583	0.69	865	20.9	113	332	282	6.8	85.0	79.1
根室	84	19.9	3,540	8	916	1,090	0.26	580	63.3	27	73	50	5.5	75.8	60.5
全道平均	268	21.4	3,736	29	4,939	1,843	1.32	796	16.1	160	448	342	6.9	83.1	69.7
全国平均	355	20.1	10,039	25	4,541	1,281	4.37	645	14.2	275	447	407	9.0	83.5	77.2

(資料) 厚生労働省「医療施設調査」「病院報告」などをもとに作成。

国平均との比較でも、面積が3.6倍となっているのに対し、人口は0.8倍にとどまっている。

こうした背景もあり、自治体病院の病床数は、16,714床と病床全体の16.1%(全国平均は14.2%)を占め、全国シェアも7.2%に達している。

このうち、上川北部、宗谷は、道内の2次医療圏の中でも、留萌、遠紋、日高などととも、人口規模が小さく、1平方キロ当たりの病床数も極めて少ないのが特色となっている。当該地域を支える、いわゆる過疎医療は、医師などの医療資源確保にもままならない上に、採算面でも厳しいため、自治体病院の担う役割が極めて高くなっており、病床に占める自治体病院の比率は、南檜山を挟んで、宗谷が1位(87.5%)、上川北部が3位(76.9%)となっている。

3.2 病床集積と病床利用率

次に、道内の2次医療圏の病床集積と病床利用率の関係について、みていく。

図1は、横軸に人口10万人当たりの病床数を、縦軸に病床利用率を取っているが、全病院では、病床集積が大きい医療圏ほど、利用率が高くなる傾向が認められる一方で、逆に、自治体病院の病床集積が大きい医療圏ほど、ばらつきが大きいながらも、利用率が低下する傾向がみられる。自治体病院の相対的に低い利用率が、全体の利用率にも反映されていると考えられ、自治体病院の現況の一端が表れる形となっている。

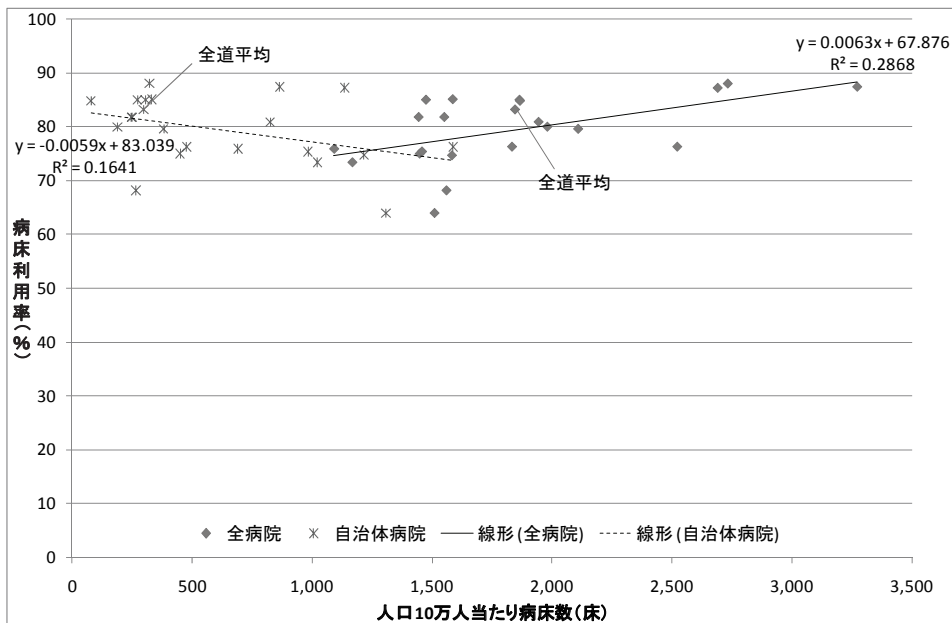


図1 道内2次医療圏の病床集積と病床利用率

(資料) 同上。

4. 北北海道の医療環境

4.1 概況

上川北部、宗谷は、17市町村からなるが、8.2千平方キロの広大な面積を抱える地域となっている。厳しい自然条件の中で、農林水産業を主要産業としているが、産業衰退や財政支出の縮小などを背景に、人口流出が続いており、1975年の226千人が、2005年には152千人まで減少している（△33%減）。

17市町村の人口10万人当たり病床数は、名寄市、中頓別町が道内平均を大きく上回る水準にあるものの、8市町村が平均を下回っているほか、無床が5市町村²⁾となっている。さらに、1平方キロ当たりの病床数をみると、名寄市以外は全道平均を大きく下回る水準にあり、聞き取りなどを通じて、円滑な救急搬送の確保などが極めて大きな課題となっている。

厳しい事業環境に加え、高齢化の進展によって移動の自由度が低い住民も増加しており、自治体病院が担う役割は重要になってきていると言えるが、稚内市、名寄市を除き、病院は全て市町村立となっているなど、その位置づけは極めて高いものとなっている。

表2 北北海道の各市町村の地域医療の現況

	2次医療圏コード	2005国調人口	高齢者比率	面積	病院施設総数	病床数	人口10万人当たり病床数	1平方キロ口当たり病床数	うち自治体病院病床数	同比率	一般診療所総数	一般診療所病床数
		人	%	平方キロ	か所	病床	病床	病床	病床	%	か所	病床
稚内市	0116	41,592	20.8	761	3	517	1,243	0.680	407	78.7	18	19
士別市	0113	23,411	28.9	1,119	1	270	1,153	0.241	270	100.0	13	0
名寄市	0113	31,628	24.9	535	4	788	2,491	1.472	574	72.8	10	114
和寒町	0113	4,238	34.9	225	1	38	897	0.169	38	100.0	3	0
剣淵町	0113	3,952	30.4	131	0	0	0	0.000	0	0	3	12
下川町	0113	4,146	33.3	644	1	42	1,013	0.065	42	100.0	2	0
美深町	0113	5,512	31.0	672	1	64	1,161	0.095	0	0.0	4	0
音威子府村	0113	1,070	25.4	276	0	0	0	0.000	0	0	1	19
中川町	0113	2,106	31.5	595	0	0	0	0.000	0	0	2	19
猿払村	0116	2,940	21.2	590	1	28	952	0.047	28	100.0	3	0
浜頓別町	0116	4,582	24.1	402	1	64	1,397	0.159	64	100.0	1	0
中頓別町	0116	2,289	29.1	399	1	50	2,184	0.125	50	100.0	3	0
枝幸町	0116	9,815	25.1	1,116	2	121	1,233	0.108	121	100.0	7	0
豊富町	0116	4,850	24.6	521	1	54	1,113	0.104	54	100.0	2	0
礼文町	0116	3,410	30.1	81	0	0	0	0.000	0	0	3	19
利尻町	0116	2,951	33.7	76	1	48	1,627	0.628	48	100.0	1	0
利尻富士町	0116	3,239	33.4	106	0	0	0	0.000	0	0	3	0

(資料) 同上。

4.2 医療施設と医療需要

一般的に、人口当たりの医療施設の整備水準が入院を中心とする医療需要と密接な関係を持っていることがよく知られているが、当該地域に関しても、国民健康保険データを用いて、人口10万人当たり病床数と受診率との関係を確認すると、人口当たり

2) ただし、うち利尻富士町は利尻町と組合方式で病院を設置しているほか、残る4町村も有床の診療所を設置している。

の病床数と入院の受診率については、図2のとおり、一定の正の相関関係が認められる。これを個別にみていくと、中頓別町や音威子府村において、入院の受診率が高くなっている一方で、名寄市、稚内市などで受診率が相対的に低くなっている。

一方で、入院外の受診率については、図表は省略しているが、人口当たり病床数に関わりなくほぼ同水準となっているほか、図3のとおり、入院の受診率とも明確な補完関係は見出せないことが確認できる。

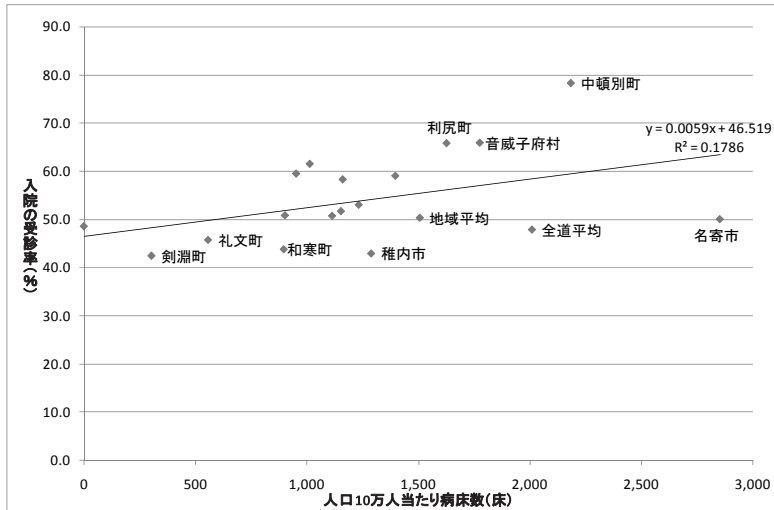


図2 病床集積と入院の受診率（2006年度）

(資料) 北海道「国民健康保険事業年報」をもとに作成。

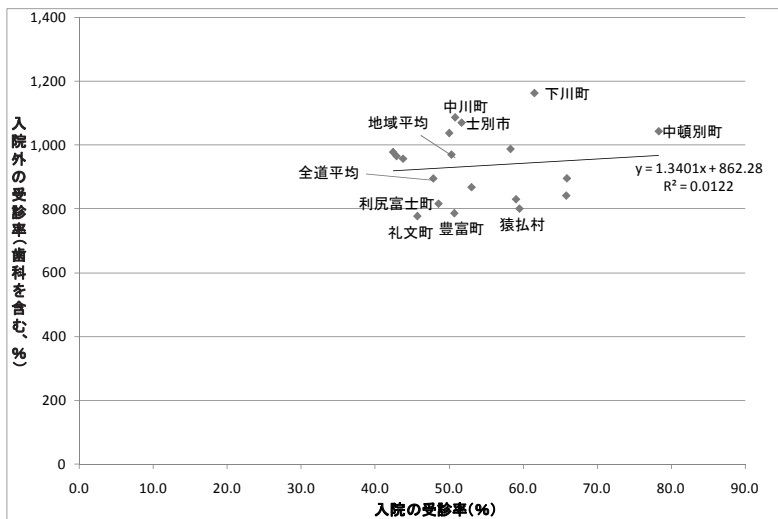


図3 入院受診率と入院外受診率（2006年度）

(資料) 同上。

次に、高齢化の進展状況なども踏まえ、医療に密接な関係を持つ介護サービスを含めて、これら地域の施設型サービスの提供水準について、みていく。

ここでは、後期高齢者数と、国保の平均入院人員及び介護保険の施設入居者との関係で、施設型のサービス水準をみているが、表3のとおり、一部市町村を除き、道内平均を上回る水準が確保されていることが確認できる。当該地域では、聞き取りでも、「コミュニティの対応力が低下する中で、「独居老人には、施設面の対応がより重要になっている。」「罹病や子弟からの呼び寄せなどを契機に、高齢者層の移動傾向が顕著になっている。」といった話が出されているが、足下のデータから、高齢者についても相当割合が流出していることが確認できる。因みに、施設型のサービス提供水準と高齢者の流出率に、明確な関係は見出せないものの、サービス水準の低下がさらなる人口流出につながりかねないことは指摘できよう。

個別に水準をみると、医療施設利用は平均を下回っているところも、介護施設の水準が高くなっている結果として、ほとんどの市町村が一定水準を確保し得ており、全道平均に満たないのは士別市、音威子府村、利尻町の3市町村にとどまっている。

表3 国保入院者数及び介護施設入所者数

	75歳以上人口 ^a	国保		介護保険		計 ^b	b/a×100	75歳以上人口の変動率	全国平均とのかい離率
		老人保健平均入院	老人福祉施設	老人保健施設	療養型医療施設				
稚内市	3566	170	179	106	9	464	13.0	-27.2	-5.0
士別市	3238	162	122	102	28	414	12.8	-25.0	-2.8
名寄市	3658	180	174	93	71	517	14.1	-24.9	-2.8
和寒町	785	33	68	7	1	110	14.0	-26.4	-4.2
剣淵町	618	32	52	7	9	100	16.1	-24.8	-2.7
下川町	700	46	55	1	6	108	15.4	-25.2	-3.1
美深町	835	50	53	6	19	128	15.3	-22.3	-0.2
音威子府	126	9	3	0	1	12	9.9	-31.1	-9.0
中川町	300	14	30	0	0	44	14.5	-27.7	-5.6
猿払村	321	22	26	4	1	52	16.2	-25.0	-2.9
浜頓別町	549	31	53	17	0	101	18.4	-23.0	-0.9
中頓別町	350	26	41	1	0	69	19.7	-26.5	-4.3
枝幸町	1151	73	95	7	11	186	16.2	-27.1	-4.9
豊富町	616	37	67	6	3	113	18.3	-27.0	-4.9
礼文町	519	26	35	6	7	73	14.2	-29.4	-7.3
利尻町	569	24	32	15	1	72	12.6	-22.9	-0.8
利尻富士	595	20	46	22	4	91	15.3	-24.5	-2.4
計 ^c	18,496	954	1,130	399	171	2,653	14.3	-25.7	-3.5
北海道計	543,243	34,740	17,407	11,768	10,384	74,299	13.7		
cのシェア	3.4	2.7	6.5	3.4	1.6	3.6			
						全国平均		-22.1	0.0

(資料) 北海道「国民健康保険事業状況(2006年度)」、厚生労働省「介護保険事業状況報告(2005年度)」、総務省「国勢調査」をもとに作成。

4.3 人口減少と患者数

次に、国民健康保険の受診率などをもとに、他保険加入者については老人保健を除く受診率を一律に適用して、2000年度と2006年度の患者数の変化についてみていく。

粗い仮定での試算となるが、ある程度の傾向はみることができると思われる。

試算結果は表4となるが、1日平均の入院患者数は地域全体で、2,830人から2,594人へと△236人の減少となっている（減少率は△8.3%）。このうち、老人保健対象者については、2002年に対象年齢が70歳から75歳に引き上げられたために、この間、人数が減少する一方で、受診率が上昇し、1日当たり平均患者数も地域全体で、828人から954人に増加したものとみられる。その一方で、その他³⁾については、人口が143千人から131千人に減少した上に、受診率、平均入院日数も低下しており、1日当たり平均患者数は地域全体で、2,002人から1,639人に減少している。

これを市町村別にみると、利尻富士町、音威子府村、和寒町で20%を超える減少率

表4 患者数推移についての試算結果

		2000年度			2006年度			06/00増減		
		1日平均 入院者数	うち老人 保健	うちその 他	1日平均 入院者数	うち老人 保健	うちその 他	1日平均 入院者数	うち老人 保健	うちその 他
入院	稚内市	641	140	501	557	170	387	-13.2	21.0	-22.7
	士別市	405	107	298	407	162	245	0.6	52.1	-17.8
	名寄市	657	143	513	613	180	433	-6.6	25.6	-15.7
	和寒町	86	50	36	66	33	33	-23.3	-33.6	-9.1
	剣淵町	58	25	33	60	32	28	2.6	26.2	-15.2
	下川町	103	26	77	98	46	52	-4.9	74.9	-32.1
	美深町	136	46	90	130	50	81	-3.9	7.5	-9.8
	音威子府村	22	8	14	24	9	15	8.1	9.9	7.0
	中川町	41	14	27	32	14	18	-23.5	0.3	-35.3
	猿払村	49	16	33	55	22	33	11.5	39.5	-1.7
	浜頓別町	78	34	45	80	31	49	2.4	-6.3	8.9
	中頓別町	70	27	43	60	26	33	-14.6	-1.2	-23.0
	枝幸町	218	81	137	186	73	113	-14.7	-9.8	-17.5
	豊富町	73	41	32	77	37	40	5.7	-9.9	25.8
	礼文町	58	22	36	50	26	24	-13.4	19.7	-33.8
	利尻町	58	22	36	51	24	28	-12.1	5.6	-23.1
利尻富士町	78	26	52	49	20	30	-36.9	-24.3	-43.3	
計	2,830	828	2,002	2,594	954	1,639	-8.4	15.3	-18.1	
北海道計	107,644	31,205	76,439	100,979	34,984	65,995	-6.2	12.1	-13.7	
入院外	稚内市	2,078	327	1,751	1,675	262	1,413	-19.4	-19.9	-19.3
	士別市	1,388	358	1,030	1,120	248	873	-19.3	-30.8	-15.3
	名寄市	1,653	345	1,308	1,495	301	1,195	-9.5	-12.8	-8.7
	和寒町	241	97	144	211	65	145	-12.5	-32.6	1.1
	剣淵町	201	72	129	163	43	120	-18.6	-39.5	-6.9
	下川町	273	76	196	225	67	158	-17.6	-12.3	-19.7
	美深町	293	73	220	252	65	187	-14.0	-10.7	-15.1
	音威子府村	59	16	43	45	12	33	-23.5	-24.2	-23.2
	中川町	118	28	90	108	25	83	-8.2	-9.6	-7.8
	猿払村	108	24	83	117	24	93	8.9	-2.7	12.3
	浜頓別町	185	42	143	179	36	144	-3.2	-14.7	0.2
	中頓別町	128	44	84	118	36	82	-8.0	-19.0	-2.2
	枝幸町	464	115	348	420	95	325	-9.5	-17.6	-6.8
	豊富町	229	72	156	191	47	144	-16.6	-35.0	-8.1
	礼文町	174	53	121	131	39	92	-24.8	-26.0	-24.3
	利尻町	159	46	113	108	28	80	-32.0	-40.1	-28.7
利尻富士町	169	47	122	118	33	85	-30.5	-30.5	-30.5	
計	7,919	1,835	6,083	6,676	1,425	5,251	-15.7	-22.4	-13.7	
北海道計	287,426	60,358	227,068	276,655	51,894	224,761	-3.7	-14.0	-1.0	

(資料) 北海道「国民健康保険事業状況(2006年度)」、総務省「住民基本台帳」をもとに作成。

3) 入院外及び歯科を含む。

となったほか、枝幸町、中頓別町、礼文町、稚内市、利尻町でも、10%を超える減少率になっている。

また、歯科を含む1日当たりの入院外患者数は、この間に7,919人から6,676人へと△15.7%もの減少をみている。老人保健対象者、その他ともに、受診率は上昇しているものの、人口減少の影響が大きく反映され、老人保健対象者の1日当たり平均患者数は1,835人から1,425人に、その他でも5,986人から5,222人に、それぞれ減少した結果となっている。

これを市町村別にみると、利尻町、利尻富士町、礼文町、音威子府村で20%を超える減少となったほか、軒並み高い減少率となっている。

いずれにせよ、当該地域においては、人口減少が深刻な医療需要の減少を招いていると考えられ、地域医療の持続的な確保にとって、極めて厳しい状況が続いてきたと言える。

当該地域の今後の患者動向については、コーホート変化率法⁴⁾を用いて、簡便な人口推計を行った上で、患者数の変化について試算を試みた。因みに、ここでは、2000-2005年の5歳階級別の人口の変化率をそのまま用いて、2010年、2015年の年齢別の人口を求め、さらに、足下の受診率などが変化しないもの仮定して、1日平均患者数を試算している。

入院者数については、地域全体で2005年の2,577人が2010年には2,616人へと増加した後、2015年には2,504人に減少するものと試算される。人口減少が続く一方で、高齢化の進展に伴う後期高齢者の増加とそれに伴う平均受診率の上昇などが、その背景要因として上げられる。これを市町村別でみると、2015年で音威子府村が△26.8%に減少する一方で、猿払村が+4.2%まで増加する見込みとなっている。

また、入院外患者数については、人口減少を背景に、地域全体で2005年の6,647人から2010年には6,460人、2015年には6,021人へと減少を辿るものとみられる。これを市町村別でみると、2015年で音威子府村が△31.0%に減少する一方で、猿払村が+1.6%まで増加する見込みとなっている。

以上のとおり、人口減少が続くとみられる中で、当面の間の入院需要は比較的安定的に発生していく一方で、その他については減少基調を続けるという試算結果となっているが、病院経営という視点から考えると、最も運営に齟齬をきたすことが懸念される動きとみることができよう。

4) 国勢調査結果をもとに、5歳階級別人口の5年間の増減率(自然増減+社会増減を反映)を用いて、次の5年間の人口を試算している。なお、その際、出生率は変化を見込んでいない。

表5 上川北部、宗谷における今後の患者数の試算結果

	人口			入院			その他			
	計	うち75以上	その他	1日平均入院者	うち老人保健	うちその他	1日平均入院者	うち老人保健	うちその他	
06	稚内市	40,868	3,463	37,405	557	170	387	1,675	262	1,413
	士別市	23,294	3,028	20,266	407	162	245	1,120	248	873
	名寄市	30,939	3,472	27,467	613	180	433	1,495	301	1,195
	和寒町	4,226	731	3,495	66	33	33	211	65	145
	剣淵町	3,840	627	3,213	60	32	28	163	43	120
	下川町	3,941	714	3,227	98	46	52	225	67	158
	美深町	5,373	835	4,538	130	50	81	252	65	187
	音威子府村	959	124	835	24	9	15	45	12	33
	中川町	1,985	277	1,708	32	14	18	108	25	83
	猿払村	2,899	301	2,598	55	22	33	117	24	93
	浜頓別町	4,426	488	3,938	80	31	49	179	36	144
	中頓別町	2,222	339	1,883	60	26	33	118	36	82
	枝幸町	9,722	1,144	8,578	186	73	113	420	95	325
	豊富町	4,786	594	4,192	77	37	40	191	47	144
	礼文町	3,259	523	2,736	50	26	24	131	39	92
	利尻町	2,729	507	2,222	51	24	28	108	28	80
利尻富士町	3,061	560	2,501	49	20	30	118	33	85	
計	148,529	17,727	130,802	2,577	954	1,622	6,647	1,425	5,222	
10	稚内市	38,970	4,268	34,702	568	209	359	1,634	323	1,311
	士別市	21,655	3,674	17,982	414	197	217	1,075	300	774
	名寄市	29,588	4,259	25,329	620	221	399	1,471	369	1,102
	和寒町	3,753	801	2,952	64	36	28	195	72	123
	剣淵町	3,715	693	3,022	61	35	26	161	48	113
	下川町	3,810	765	3,046	98	49	49	221	72	149
	美深町	4,955	964	3,991	128	57	71	239	75	165
	音威子府村	802	130	672	21	9	12	39	13	26
	中川町	1,783	335	1,448	32	17	15	101	30	70
	猿払村	2,914	358	2,556	58	26	32	120	28	92
	浜頓別町	4,192	595	3,597	83	38	44	175	43	131
	中頓別町	2,065	356	1,709	58	28	30	112	38	75
	枝幸町	9,034	1,306	7,727	186	84	102	401	108	293
	豊富町	4,471	653	3,819	77	41	36	183	52	131
	礼文町	2,943	529	2,414	48	27	21	120	40	81
	利尻町	2,500	581	1,919	51	27	24	101	32	70
利尻富士町	2,909	623	2,286	49	22	27	114	36	78	
計	140,058	20,889	119,169	2,616	1,122	1,493	6,460	1,679	4,782	
15	稚内市	36,231	4,743	31,488	558	232	326	1,548	359	1,189
	士別市	19,738	3,860	15,878	398	207	192	999	316	684
	名寄市	27,434	4,559	22,875	597	237	360	1,390	395	995
	和寒町	3,291	796	2,495	59	36	23	175	71	104
	剣淵町	3,450	685	2,765	59	35	24	151	47	103
	下川町	3,489	756	2,733	93	48	44	204	71	134
	美深町	4,396	1,018	3,378	121	61	60	218	79	139
	音威子府村	605	122	483	17	9	9	31	12	19
	中川町	1,486	349	1,137	29	17	12	87	31	55
	猿払村	2,864	346	2,517	57	25	32	118	27	91
	浜頓別町	3,792	636	3,156	80	41	39	161	46	115
	中頓別町	1,846	364	1,482	54	28	26	103	38	65
	枝幸町	8,224	1,341	6,883	177	86	91	372	111	261
	豊富町	4,092	640	3,452	73	40	33	169	51	118
	礼文町	2,533	495	2,038	43	25	18	105	37	68
利尻町	2,105	551	1,553	45	26	19	86	30	56	
利尻富士町	2,579	579	2,000	44	20	24	102	34	68	
計	128,153	21,841	106,312	2,504	1,172	1,331	6,021	1,757	4,264	

(資料) 北海道「国民健康保険事業状況(2006年度)」、総務省「住民基本台帳」「国勢調査」をもとに作成。

5. 自治体病院の経営状況

5.1 概況

当該地域の自治体病院は、13病院のうち7病院が病床50床以下にとどまっており、規模の利益を發揮しにくい小規模の施設が特に多くなっている。

人口減少などを背景に、病床利用率が70%を下回る病院も小規模病院を中心に6病院となっており、病床当たり医業収入も、北海道平均の12,005千円（全国平均17,237千円）を超えるのが3病院となっており、総じて収入水準は低位にとどまっている。このうち、療養病床を主体とする病院は4病院あるが、病床当たりの医業収入は低位にとどまる一方で、歌登病院を除き病床利用率は80%を超える水準となっている。

表6 事業概況（2006年度）

事業主体	病院名	事業開始	病床計	うち療養 病床	1日平均 入院患者 数(人)	病床利用 率(%)	1日平均 外来患者 数(人)	計(人)	職員数 (人)	病床当た り医業収 入(千円)	職員1人当 たり医業収 益(千円)
稚内市	稚内病院	S.33.12.5	362		296	82	1,073	1,369	321	15,255	17,203
	稚内こまどり病院	H.15.3.1	45	45	41	91	15	56	26	5,183	8,970
士別市	士別総合病院	S.24.4.1	270	30	200	74	718	918	254	13,295	14,132
	総合病院	S.12.11.2	469		326	70	1,034	1,360		12,835	
名寄市	名寄東病院	H.15.11.2	105	105	103	98	35	138	506	5,561	13,050
	国保町立和寒病院	S.26.12.2	38	23	24	63	106	130	40	10,195	9,685
下川町	下川病院	S.24.4.1	42	30	34	81	80	114	41	8,337	8,540
猿払村	国保病院	S.41.3.29	28	4	20	71	76	96	35	11,666	9,332
浜頓別町	国保病院	S.32.8.12	64	28	37	58	172	209	46	7,535	10,484
中頓別町	国保病院	S.24.1.1	50		27	54	100	127	40	7,556	9,445
	国保病院	S.25.1.1	83	37	69	83	200	269	59	10,064	14,158
枝幸町	国保歌登病院	S.27.9.1	38	38	20	53	52	72	45	7,918	6,686
	国保病院	S.25.7.1	54		30	56	123	153	33	6,759	11,060
事務組合	利尻島国保中央病	S.60.10.1	48		27	56	159	186	58	11,277	9,333
	計		1,696	340	1,254	989	3,943	5,011	1,446	11,742	13,773

(資料) 総務省「地方公営企業年鑑」をもとに作成。

5.2 自治体病院の位置づけの変化

次に、前述した当該地域の患者数の試算結果を用い、医療需要面での自治体病院の位置づけの変化を確認していく。

表7は、他市町村との流動を考慮外として、当該市町村から発生しているとみられる患者数に対して、自治体病院がどの程度の比率をカバーできているかをみたものとなっている。これによれば、2006年度で、入院については利用率35～70%、通院についても利用率36～96%と試算される。このうち、入院については、市部の名寄市の70.0%、士別市の66.3%、稚内市の60.5%が上位となっているが、通院については、浜頓別町の96.0%、中頓別町の84.6%が上位となっている。聞き取りでは、担当医師の診療方針などによっても、利用状況に大きな差異が生じるとのことであるが、特に通院に関して、基幹病院との距離などが大きく影響しているとみられる。

2000-2006年度の変化をみると、患者数が減少する中で、入院患者数は自治体病院の比率が高まることにより、減少幅に歯止めがかかる形となっている一方で、通院患者数については、患者数の減少に加え、自治体病院比率も低下しており、より減少幅が大きくなっている。

表7 自治体病院の位置づけ（1日平均利用者ベース、人・%）

	2000						2006					
	入院			通院			入院			通院		
	患者数	自治体	同比率	患者数	自治体	同比率	患者数	自治体	同比率	患者数	自治体	同比率
稚内市	641	324	50.5	2,078	1,228	59.1	557	337	60.5	1,675	1,088	65.0
士別市	405	237	58.6	1,388	977	70.4	407	270	66.3	1,120	718	64.1
名寄市	657	404	61.5	1,653	1,258	76.1	613	429	70.0	1,495	1,069	71.5
和寒町	86	30	34.9	241	125	51.9	66	24	36.4	211	106	50.3
剣淵町	58		0.0	201			60			163		
下川町	103	28	27.2	273	116	42.6	98	34	34.7	225	80	35.6
美深町	136			293			130			252		
音威子府	22			59			24			45		
中川町	41			118			32			108		
猿払村	49	16	32.7	108	88	81.8	55	20	36.6	117	76	64.9
浜頓別町	78	51	65.3	185	206	111.3	80	37	46.2	179	172	96.0
中頓別町	70	26	37.3	128	121	94.2	60	27	45.4	118	100	84.6
枝幸町	218	94	43.0	464	332	71.6	186	89	47.7	420	252	60.0
豊富町	73	37	50.9	229	214	93.5	77	30	39.0	191	123	64.4
礼文町	58			174			50			131		
利尻町	58			159			51			108		
利尻富士	78	36	26.4	169	191	58.2	49	27	26.9	118	159	70.4
計	2,795	1,283	45.9	7,821	4,856	62.1	2,577	1,324	51.4	6,647	3,943	59.3

表8 患者数増減要因分析(人)

	入院			通院		
	患者数の減少要因	自治体比率増減要因	計	患者数の減少要因	自治体比率増減要因	計
稚内市	-43	56	13	-238	98	-140
士別市	1	32	33	-188	-71	-259
名寄市	-27	52	25	-120	-69	-189
和寒町	-7	1	-6	-16	-3	-19
剣淵町	0	0	0	0	0	0
下川町	-1	7	6	-20	-16	-36
美深町	0	0	0	0	0	0
音威子府	0	0	0	0	0	0
中川町	0	0	0	0	0	0
猿払村	2	2	4	8	-20	-12
浜頓別町	1	-15	-14	-7	-27	-34
中頓別町	-4	5	1	-10	-11	-21
枝幸町	-14	9	-5	-31	-49	-80
豊富町	2	-9	-7	-36	-55	-91
礼文町	0	0	0	0	0	0
利尻町						
利尻富士	-9	1	-8	-60	28	-32
計	-98	140	42	-718	-195	-913

(資料) 上記2表ともに、北海道「国民健康保険事業状況（2006年度）」などをもとに作成。

因みに、上記の分析では、市町村間の流動がみえないため、補足的に、北海道が実施した2006年5月の国民健康保険受診行動調査を用いて、当該地域の市町村間の患者流動について、確認していく。

患者数の総括的な動きを表9にまとめているが、17市町村の入院患者2,358人のうち、当該市町村に入院したのは1,617人(68.6%)にとどまっているが、地域全体では、域外からの入院者も含め、患者数の72.4%(1,708人)の受診者を確保している。一方、域外への流出は、地域全体で旭川市365人(患者数の15.5%)、札幌市229人(同9.7%)ほかとなっている。

また、通院については、患者数51,975人のうち、当該市町村に通院したのは38,019人(73.1%)にとどまっているが、域外からの通院者も含め、患者数の91.0%(47,273人)の受診者を確保している。一方、域外への流出は、旭川市3,943人(患者数の7.5%)、札幌市1,651人(同3.2%)ほかとなっている。

表9 北北海道を中心とする道内患者の受診行動(2006年5月、人・%)

	入院					通院						
	患者数 ^a	受診者数 ^b	うち市町村内 ^c	b-a	受診比率 (b÷a×100)	市内比率 (c÷a×100)	患者数 ^a	受診者数 ^b	うち市町村内 ^c	b-a	受診比率 (b÷a×100)	市内比率 (c÷a×100)
士別市	361	232	176	-129	64.3	48.8	9,011	8,956	7,391	-55	99.4	82.0
和寒町	83	32	29	-51	38.6	34.9	2,001	1,072	1,026	-929	53.6	51.3
剣淵町	79	0	0	-79	0.0	0.0	1,896	400	390	-1,496	21.1	20.6
名寄市	382	552	269	170	144.5	70.4	9,898	13,027	8,885	3,129	131.6	89.8
下川町	86	33	33	-53	38.4	38.4	1,982	825	811	-1,157	41.6	40.9
美深町	110	47	42	-63	42.7	38.2	2,216	1,253	1,184	-963	56.5	53.4
音威子府	20	15	11	-5	75.0	55.0	295	573	194	278	194.2	65.8
中川町	36	13	11	-23	36.1	30.6	881	531	454	-350	60.3	51.5
稚内市	522	482	361	-40	92.3	69.2	12,024	12,946	10,938	922	107.7	91.0
猿払村	63	19	19	-44	30.2	30.2	916	433	421	-483	47.3	46.0
浜頓別町	78	45	39	-33	57.7	50.0	1,277	918	763	-359	71.9	59.7
中頓別町	56	31	30	-25	55.4	53.6	919	742	586	-177	80.7	63.8
枝幸町	218	96	93	-122	44.0	42.7	3,487	2,229	2,172	-1,258	63.9	62.3
豊富町	76	29	27	-47	38.2	35.5	1,646	787	745	-859	47.8	45.3
礼文町	49	14	14	-35	28.6	28.6	1,265	907	901	-358	71.7	71.2
利尻町	68	68	35	0	100.0	51.5	1,015	1,178	701	163	116.1	69.1
利尻富士	71	0	0	-71	0.0	0.0	1,246	506	457	-740	40.6	36.7
小計	2,358	1,708	1,617	-650	72.4	68.6	51,975	47,283	38,019	-4,692	91.0	73.1
旭川市	5,135	6,771	4,848	1,636	131.9	94.4	93,224	119,744	92,643	26,520	128.4	99.4
札幌市	26,141	31,679	25,102	5,538	121.2	96.0	467,763	528,989	459,810	61,226	113.1	98.3
その他	51,917	45,393	44,035	-6,524	87.4	84.8	1,098,429	1,015,375	1,006,402	-83,054	92.4	91.6
合計	85,551	85,551	75,602	0	100.0	88.4	1,711,391	1,711,391	1,336,588	0	100.0	78.1

(資料)北海道「国民健康保険受診動向調査」をもとに作成。

表10 北北海道を中心とする道内入院患者の市町村間流動(人)

	士別市	和寒町	剣淵町	名寄市	下川町	美深町	音威子府	中川町	稚内市	猿払村	浜頓別町	中頓別町	枝幸町	豊富町	礼文町	利尻町	利尻富士	小計	旭川市	札幌市	その他	合計
士別市	176	2	0	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	249	70	14	28	361
和寒町	5	29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	44	1	4	83
剣淵町	38	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49	27	1	2	79
名寄市	8	0	0	269	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	280	53	19	30	382
下川町	1	0	0	35	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69	6	7	4	86
美深町	0	1	0	39	0	42	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	83	12	4	11	110
音威子府	0	0	0	2	0	2	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	1	2	2	20
中川町	1	0	0	9	0	0	1	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	9	3	2	36
稚内市	0	0	0	5	0	0	0	0	361	0	1	0	0	2	0	0	0	369	44	90	19	522
猿払村	0	0	0	2	0	0	0	0	12	19	2	0	1	0	0	0	0	36	13	11	3	63
浜頓別町	0	0	0	8	0	0	0	0	4	0	39	1	0	0	0	0	0	52	16	8	2	78
中頓別町	0	0	0	6	0	0	1	0	2	0	2	30	0	0	0	0	0	41	13	1	1	56
枝幸町	0	0	0	48	0	0	2	0	1	0	1	0	93	0	0	0	0	145	42	13	18	218
豊富町	0	0	0	3	0	0	0	0	29	0	0	0	0	27	0	0	0	59	5	10	2	76
礼文町	0	0	0	0	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	14	0	0	31	3	12	3	49
利尻町	0	0	0	1	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	35	0	43	3	14	8	68
利尻富士	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	40	4	19	8	71
小計	229	32	0	509	33	46	15	11	444	19	45	31	95	29	14	65	0	1617	365	229	147	2358
旭川市	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4848	58	225	5135
札幌市	0	0	0	6	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	9	44	25102	986	26141
その他	2	0	0	35	0	1	0	1	35	0	0	0	1	0	0	3	0	78	1514	6290	44035	51917
合計	232	32	0	552	33	47	15	13	482	19	45	31	96	29	14	68	0	1708	6771	31679	45393	85551

(資料)同上。

国保の被保険者が高齢者に偏っていること、表7には地域内の診療所や民間病院の患者数が除外されていることなどから、当然に、表9の各市町村の受診率は表7の自治体病院比率よりも高い数字になっているとみられるが、それでも、当該地域全体で見れば、距離の制約が極めて大きいことに加え、名寄市と稚内市の拠点機能が相応に発揮され、これまでのところ、比較的高い域内充足が図られてきたものと評価し得よう。

5.3 損益

損益は、収益水準が総じて低位にとどまっている上に、固定費負担が重く、経費が配賦されていない名寄東病院を除く全ての病院の医業収支差は赤字となっている。さらに、他会計からの負担金、補助金により、4病院が純損益段階では黒字となっているが、9病院は赤字となっている。なかでも士別総合病院の赤字幅がひと際大きい水準となっているが、医師確保が十分できなかったことなどによるとみられ、地域医療崩壊の一断面とみるべきところが大きいように考えられる。

表11 損益（2006年度、百万円）

	医業収益	うち入院収益	うち外来収益	医業費用	うち職員給与	うち材料費	うち減価償却費	収支差	その他収支	うち他会計負担金	純損益	前年度繰越欠損金
稚内病院	5,522	3,320	1,926	5,692	2,800	1,505	288	-170	138	507	-32	-3,690
稚内こまどり病院	233	206	21	312	177	16	24	-79	47	22	-32	-130
士別総合病院	3,590	2,194	1,141	4,286	2,116	842	180	-697	100	442	-597	-4,413
名寄市総合病院	6,020	4,151	1,640	6,321	3,522	1,632	366	-301	35	394	-266	-1,574
名寄東病院	584	542	42	563	0	0	1	21	-10	0	11	94
和寒町国保町立和寒病院	387	113	242	589	285	165	32	-202	178	191	-23	-141
下川病院	350	120	189	549	300	134	17	-199	144	165	-55	-72
猿払村国保病院	327	141	164	483	247	129	28	-156	156	161	-0	1
浜頓別町国保病院	482	245	184	718	441	96	44	-236	274	298	38	-408
中頓別町国保病院	378	159	199	518	244	148	16	-140	113	128	-27	-271
枝幸町国保病院	835	453	297	984	610	159	66	-148	146	288	-3	76
枝幸町国保歌登病院	301	88	153	517	311	115	42	-216	220	306	4	8
豊富町国保病院	365	202	132	574	318	65	43	-209	214	260	5	-185
利尻島国保中央病院	541	237	286	744	393	139	45	-203	198	229	-5	-53
計	19,915	12,170	6,620	22,850	11,765	5,145	1,195	-2,935	1,953	3,392	-982	-10,759

(資料) 総務省「地方公営企業年鑑」をもとに作成。

次に、2000-2006年度の医業収益及び損益の増減要因について、みていく。

入院収益と外来収益については、単価が変化しないものとして算出する患者数の増減による影響額と単価増減による影響額に分解して算出しているが、入院収益、外来収益ともに患者数減少による影響が大きく、新設病院以外はすべてマイナスとなっている。

また、損益については、職員給与費の削減や医業収益減少などによる材料費の減少などが進展しているものの、医業収益の減少を補い切れていないほか、多くの病院で他会計繰入なども削減されており、経常損益の悪化に歯止めがかからない状況にある。

聞き取り結果なども踏まえると、病床利用率の低い病院でも、実際の利用状況に合わせて経費削減に取り組んできているとのことであり、個別の損益状況をみても、す

表 12 2000-2006 の医業収益の増減要因分析(百万円)

	入院患者 増減要因	入院患者 単価増減 要因	通院患者 増減要因	通院患者 単価増減 要因	その他の 増減要因	計	うち他会 計負担金 増減
稚内病院	-330	-167	-244	240	93	-408	4
稚内こまどり病院	206		21		6	233	0
士別総合病院	-392	75	-368	120	26	-539	34
名寄市総合病院	-855	577	-355	3	16	-614	-10
名寄東病院	542		42		0	584	0
和寒町国保町立和寒病院	-43	-58	-36	39	-0	-98	0
下川病院	36	-85	-74	25	-14	-112	-17
猿払村国保病院	29	-6	-26	-3	4	-2	0
浜頓別町国保病院	-102	-25	-70	-171	41	-328	0
中頓別町国保病院	7	-24	-42	1	-1	-59	0
枝幸町国保病院	27	-10	-90	-102	15	-159	11
枝幸町国保歌登病院	-52	-27	-73	45	9	-98	12
豊富町国保病院	-46	5	-157	-79	-11	-288	-10
利尻島国保中央病院	-92	-40	-84	-132	-4	-352	0
計	-1,064	215	-1,556	-14	180	-2,239	24

(資料) 同上。

で固定費が相当低い水準になっている病院も多く、病床数の削減を行っても、直接的な経費削減にさほどつながっていかない可能性も考えられよう。また、通院については、病院によっては、改善努力が期待できる病院もある一方で、近隣を含め相当程度取り込む努力がすでになされている病院もあり、いずれにせよ、当該地域全体としてみれば、域外への流出を大きく減少させていくまでの動きにはなりにくいと考えられる。

したがって、一定の医療の質を確保できる広域における適切な役割分担が可能な場合に、診療所化や老人保健施設への転換なども含む抜本的な経営体制の変革を行うことでしか、有効な経営立て直しはなし得ないものと思われる。因みに、合併により同一町内に2つの病院を抱えることになった枝幸町においては、歌登病院の診療所化の方針を固めており、住民の安心や利便性という側面からは機能低下は避けられないものの、財政面では一定の効率化効果が上がってくるものと期待される。

ひるがえって、当該地域の持つ距離の制約を考えれば、どこまで入院機能の集約が可能なのか、あるいは、当面の間、高齢化の進展を背景に入院需要が安定的に推移するとみられる中で、ただでさえ介護サービスに重点を置く形でサービスを確保してきた当該地域にとって、病床削減が現実的な選択になりうるのかなどについては、さらに慎重に検討する必要があるように思われる。

表13 2000-2005の経常損益の増減要因分析(百万円)

	他会計負担金を除く医業収	職員給与と費	材料費	減価償却費	その他医業費用	他会計補助金・負担金	その他	経常損益
稚内病院	-412	628	442	-50	-316	-98	-106	90
稚内こまどり病院	233	-177	-16	-24	-95	22	25	-32
士別総合病院	-539	210	148	107	-41	-236	-37	-387
名寄市総合病院	-614	5	327	-106	133	-149	121	-283
名寄東病院	584	0	0	-1	-562	0	-10	11
和寒町国保町立和寒病院	-98	19	11	-0	0	57	-11	-22
下川病院	-112	19	28	-5	28	-25	6	-62
猿払村国保病院	-2	35	12	-1	19	-72	8	-1
浜頓別町国保病院	-328	24	251	-1	51	38	11	47
中頓別町国保病院	-59	16	55	6	-14	-45	7	-35
枝幸町国保病院	-159	-197	164	-0	157	40	-21	-16
枝幸町国保歌登病院	-98	-23	4	12	32	91	-16	2
豊富町国保病院	-288	50	242	5	36	-70	12	-13
利尻島国保中央病院	-352	25	263	10	21	29	-2	-5
計	-2,243	634	1,931	-50	-549	-416	-12	-706

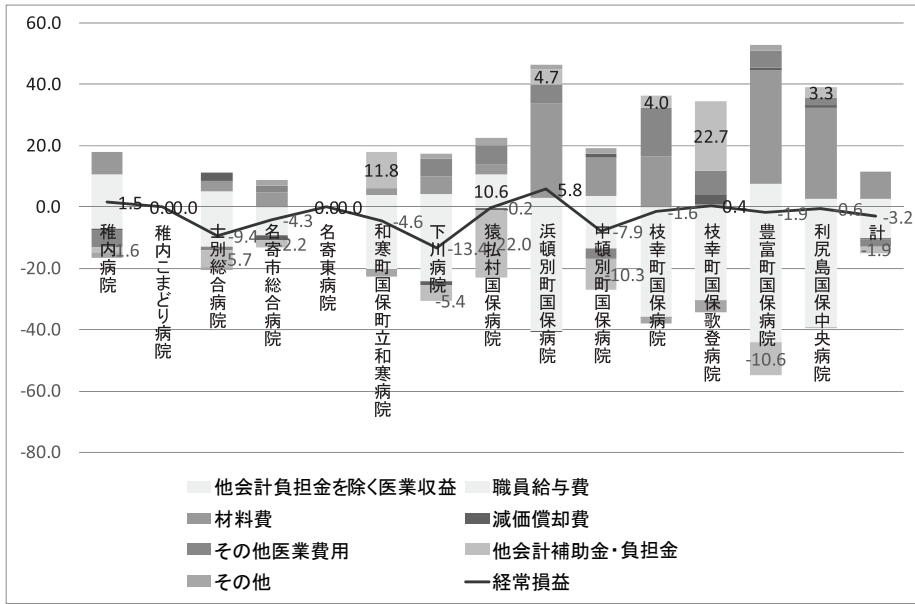


図4 同上の2000年医業収益対比率(%)

(資料) 上記2図表ともに同上。

5.4 自治体病院と自治体財政

次に、自治体病院に加え、関連の高い国民健康保険、老人保健、介護保険に係る事業会計への繰入状況をみていく。

2006年度決算では、繰入金合計が和寒町、浜頓別町、豊富町の3町で歳出の10%を超える水準となっているが、いずれも自治体病院への高い繰入比率が大きく影響した結果となっている。

また、自治体病院への繰入金は、和寒町、枝幸町、豊富町の4町で歳出の5%を超える水準となっているほか、自治体病院を持つ全ての市町村で歳出の3%を超える水準となっている。これを、人口1人当たりの水準をみると、10町のうち7町が40千円を超える負担となっており、自治体病院の市町村財政に与える影響の大きさを示している。

表14 自治体病院と地方財政

	2005国 調人口	国保	老人保 健	介護事 業	病院b	計a	歳出c	a÷c× 100	b÷c× 100	1人当 たり病院 繰入金
稚内市	41,592	472	305	347	832	1,956	22,615	8.6	3.7	20.0
士別市	23,411	294	284	407	620	1,605	16,702	9.6	3.7	26.5
名寄市	31,628	691	272	233	571	1,767	18,456	9.6	3.1	18.1
和寒町	4,238	51	62	73	206	392	3,682	10.6	5.6	48.6
剣淵町	3,952	74	56	66		196	3,748	5.2		
下川町	4,146	45	50	73	171	339	4,423	7.7	3.9	41.2
美深町	5,512	105	59	94		258	4,214	6.1		
音威子府	1,070	0	11	29		40	2,022	2.0		
中川町	2,106	35	28	30		93	3,261	2.9		
猿払村	2,940	29	24	46	161	260	4,193	6.2	3.8	54.8
浜頓別町	4,582	73	60	57	354	544	5,037	10.8	7.0	77.3
中頓別町	2,289	29	39	40	146	254	3,946	6.4	3.7	63.8
枝幸町	9,815	211	83	88	621	1,003	11,519	8.7	5.4	63.3
豊富町	4,850	116	54	72	266	508	5,041	10.1	5.3	54.8
礼文町	3,410	61	44	69		174	3,708	4.7		
利尻町	2,951	35	40	57		366	3,346	10.9		
利尻富士	3,239	41	35	121	234	197	3,969	5.0	3.2	37.8

(資料) 各市町村HPをもとに作成。

因みに、表15では、表5で試算した将来の患者動向を前提に、自治体病院比率や経費構造が変わらないものとして、2015年度に損益がどの程度変動するかについて、試算したものとなっている。変動費には、材料費のみを計上したが、自治体病院を持つ13市町村計で660百万円損益が悪化し、その分だけ繰入を増加させる必要が生じていくとの結果となっている。

表15 今後の患者動向を踏まえた自治体病院の損益試算(百万円)

	病床計	2006実績				2015見込							06同左	損益増 減
		1日平 均入院 患者数 (人)	1日平 均外来 患者数 (人)	1日平 均入院 患者数 (人)	1日平 均外来 患者数 (人)	医業収 支	入院収 益	外来収 益	その他	材料費	繰入を 除く固 定費	繰入前 損益		
稚内病院	362	296	1073	297	992	5,385	3,329	1,781	276	1,468	4,556	-638	-539	-99
稚内こまどり病院	45	41	15	41	14	232	207	20	6	16	272	-55	-54	-1
士別総合病院	270	200	718	196	640	3,420	2,148	1,018	255	802	3,787	-1,169	-1,039	-129
名寄市総合病院	469	326	1034	318	961	5,796	4,043	1,524	229	1,571	5,048	-823	-660	-163
名寄東病院	105	103	35	100	33	567	528	39	0	0	573	-6	11	-17
和寒町国保立和寒病院	38	24	106	22	88	335	102	201	32	143	437	-244	-215	-30
下川病院	42	34	80	32	73	327	114	172	41	125	436	-234	-220	-15
猿払村国保病院	28	20	76	21	76	333	147	165	21	132	359	-157	-162	4
浜頓別町国保病院	64	37	172	37	155	464	244	166	53	92	646	-274	-259	-15
中頓別町国保病院	50	27	100	25	87	339	145	174	19	133	385	-179	-155	-24
枝幸町国保病院	83	69	200	65	177	778	429	263	86	148	967	-337	-291	-47
枝幸町国保歌登病院	38	20	52	19	46	279	84	136	59	106	488	-316	-302	-14
豊富町国保病院	54	30	123	28	109	339	191	117	31	60	555	-277	-255	-21
利尻島国保中央病院	48	27	159	24	132	466	210	238	18	120	636	-290	-234	-56
計	1696	1254	3943	1,224	3,584	19,026	11,883	6,017	1,125	4,916	19,144	-5,034	-4,374	-660

通院患者の減少に伴う影響が大きいとみられるが、足下の繰入水準の16%に相当する金額は決して少なくない金額と言え、財政の持続性からみて、当該地域の自治体病院の問題が、より深刻な課題となっていくことを認識する必要がある。

6. おわりに

本報告では、人口減少が進む北北海道を対象に、自治体病院を取り巻く経営環境の変化について検討を進めてきた。

筆者としては、対象地域の個別国保病院の計数分析などを通じて、患者の他市町村への流出が経営に大きな影響を与えているとの仮説をもって作業を進めてきたが、複数のアプローチによって地域全体の患者流動について分析した結果からは、名寄市と稚内市の拠点機能が十分に発揮され、当該地域全体では比較的高い域内充足が図られていると評価しうる水準の数字が得られている。この点については、疾病分類などによって患者度流動をさらに分析していく必要があるが、少なくとも、患者の流出を減らすことが経営改善の決め手になり得る可能性⁵⁾は小さい、との見方をせざるを得ないという意味では、判断が大きくぶれる可能性は小さいように思われる。

当該地域は、人口減少が続く中で、自治体病院の経営も悪化を余儀なくされているが、今後とも、通院需要については引き続き減少が見込まれる一方で、入院については当面増加が見込まれ、2015年時点でも現状比で微減程度の水準にとどまる見込みにあるとの、試算結果となっている。また、こうした患者動向を所与とした場合、自治体病院の損益は、さらに悪化が見込まれ、2015年度には現行の繰入水準の2割弱に相当する赤字の増加につながり得るとの試算結果も得られている。

こうした点を踏まえれば、財政の持続性の確保という観点からは、思い切った広域における機能再編という方向も、現実的な選択肢の一つと言わざるを得ないものと考えられる。その一方で、機能集約化は救急搬送などでさらなる交通網の整備などの財政需要を惹起しかねない上、これ以上の医療機能の低下は、当該各市町村にとって、地域の存立基盤を揺るがせにしかねない可能性が高く、入院需要が一定水準で見込まれる中で、どこまでの集約化が現実的な選択肢になり得るのかなどについて、地域住民なども巻き込んで、さらなる検討が必要になってきていると言える。

いずれにせよ、地域医療を地方財政の一構成部門として捉える視点も、無視できない重要性を持っている反面、距離のハンディに最も苦しむ当該地域のセーフティネットを、誰がどのように負担すべきなのかについては、全国画一のガイドラインとは異なる視点で、より広範な議論が必要になってきていると言えよう。

5) 域内の病院間患者移動による個別病院の経営改善はある程度考えられるし、そうした努力が必要な経営実態もあるとみているが、当該地域全体として域外流出を大きく減少させていくということでは、達成の可能性は小さいように思われる。

主な参考文献

- 住友和弘・石井吉春・泉田信行・長谷部直幸(2008)「公立病院ガイドラインに関する一検討」
『Discussion Paper Series NO.11』
- 久保田宏(2008)「北・北海道の医療体制の現状とこれから」神沼公三郎・奥田仁・佐藤信・
前田憲編著『法北海道北部の地域社会 分析と提言』 p 73-86
- 石井吉春(2006)「自治体病院の民営化に関する一考察」『地域政策研究』VOL.20
- 伊関友伸(2007)『まちの病院がなくなる!? 地域医療の崩壊と再生』時事通信社.
- 杉元順子(2007)『自治体病院再生への挑戦－破綻寸前の苦悩の中で－』中央経済社.

Role that municipality hospital plays in north Hokkaido and ideal way of management reforms

ISHII Yoshiharu*

Abstract

In the municipality hospital, the deficit that reaches 200 billion yen a year is summed up. Therefore, the reform of management is requested, and the reform is advanced based on "Reform guideline of the public hospital".

The population density of north Hokkaido is especially low. Therefore, the municipality hospital bears a basic medical treatment while suffering a deficit. And most hospitals according to "Guideline" are urged by the necessity the number of beds reduction, and the conversion to the clinic.

In this research, the medical demand of north Hokkaido is examined, and it searches for the direction of management reforms in the municipality hospital.

Keywords

Municipality Hospital, Local Public Finances, North Hokkaido

* Hokkaido University Public Policy School

JDRとPKO：「災害」は分けることができるのか？

沖田 陽介*

1. はじめに

1992年の「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（Peace Keeping Operations：PKO法）」制定に際し、それ以前の1987年に制定されていた「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（Japan Disaster Relief：JDR法）」の一部改定が実施された。このPKO法の成立およびJDR法の一部改定に伴い、日本政府の実施する国際災害支援について、それぞれの法律で対応する災害を分ける、ということが行われた。これは紛争を起因とする災害はPKO法が、そして自然・人為的災害はJDR法がそれぞれ対応するというものであるが、これにより日本は国際災害支援において、災害を分けて対応する2種類の法律を持つ国となった。本稿では、法律の枠組み、つまり災害を分けて対応することが日本の国際災害支援にどのような影響を与えているのかを概観し、災害を分けて対応することの困難を示す。また、この過程を通じ、今後の日本政府の行う国際災害支援についての提言を行うことを目的としている。

本稿の構成であるが、まずJDR法のもとで日本政府の国際災害支援活動がどのように行われてきたのかを、その設立の経緯とともに振り返る。そして他国ではどのような枠組みのもとで国際災害支援活動が行われているかを概観する。また本稿のテーマでもある「災害」について、自然災害、人為的災害、紛争災害、複合的災害の本稿なりの定義を行う。次に日本が災害を分けて対応していることについて、そこから生じる弊害を、支援する側から見たもの、支援を受ける側から見たものに分けて検討する。支援する側にとってはチーム派遣、物資供与の両方において弊害が生じており、支援を受ける側からは災害種を分けること、被災者を分けることの困難性を指摘する。最後に、近年のグローバル化等に伴い、災害はその発生源や影響において複雑化の様相を呈しており、「災害」を分けることがさらに困難になりつつあることを論じる。むしろ「災害」は災害種を越えて複雑に関連しているものであり、その意味において多くの災害は「複合的な災害」であるといえる。以上を踏まえ、日本が効果的に国際災害支援を行うためには、災害を分けて対応するのではなく、JDR法およびPKO法のそれぞれが全ての「災害」に柔軟に対応することを提言する。

1.1 国際緊急援助隊：その歴史と事業概要

1979年のインドシナ戦争によるカンボジア難民の支援のために、JICA（当時国際協

* オーストラリア国立大学大学院外交・国際関係論修士課程（e-mail：yosukeokita@mac.com）

力事業団、現独立行政法人国際協力機構）等によって実施された医療チーム派遣が日本の国際緊急援助活動の始まりであった。このとき日本政府は医療チームを派遣したものの、その対応の遅れが内外からの批判を受け、平時からの国際緊急援助活動の体制整備が必要であるとの認識が広まった。また、1985年に発生したメキシコ地震、コロンビア火山噴火災害は、医療チームのみでなく救助チームや専門家チームを含めた包括的な体制整備が必要との認識につながり、これらが1987年のJDR法の制定につながった。その後1992年のPKO法の施行とともに、JDR法が一部改定され、紛争災害や紛争に起因する難民支援等はPKO法に基づき派遣される自衛隊医療チーム等が対応し、自然・人為的災害はJDR法に基づき、外務省の指示でJICAが派遣する国際緊急援助隊や、JICAの実施する国際緊急援助物資供与で対応することとなった¹⁾。国際緊急援助隊は救助チーム、医療チーム、専門家チームの3つの形態を持つ。救助チームは主に警察庁、消防庁、海上保安庁の救助隊員から構成され、医療チームは、自発的意志に基づいてあらかじめ登録された、医師、看護師、薬剤師などから構成されている。専門家チームとは例えば地震発生後の耐震性診断や、感染症蔓延の拡大を防ぐための助言を行うものであり、災害種や被災国からの要請内容等に応じて関係省庁や地方自治体から推薦された技術者や研究者で構成される。1992年の改定により、特に規模の大きい自然・人為的災害についてはJDR法のもとで自衛隊の派遣が可能となったが、JDR法に基づいて自衛隊部隊が派遣される場合、それは国際緊急援助隊自衛隊部隊と呼称され、その主たる任務は医療・防疫活動、物資の輸送活動などである²⁾。

現行のJDR法においては、国際緊急援助隊は「大規模な災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合」（第一条）に派遣されるとしている。対して、PKO法第三条第二項「人道的な国際救援活動」の対象は「紛争…又は紛争によって生じた被害」とされている。この文言のみでは両者の対応する災害の区分けは明確ではなく、JDR法の対象範囲には紛争災害も含むと読み取ることできるが、これを明確にしたのがJDR法成立、またPKO法成立とそれに伴うJDR法改定の際に展開された国会質疑であった。

この国会質疑の内容については和田（1998、pp. 238-251）に詳しく整理されている。まずJDR法の提案に対して行われた質疑において、JDR法の対応する「災害」には、内乱や武力紛争、戦争などを含まないことが確認された。この主な理由は、派遣された国際緊急援助隊がこれらの紛争に巻き込まれることを避けるためであり、武力の使用による直接の被害に対して、JDR法はその成立時点から対象としていない。つまりJDR法成立の時点から、JDR法の対象とする災害は、例えば地震、火山噴火、台風、

- 1) 本稿において「国際緊急援助隊」とあるのは、全てJDR法に基づき派遣されるものを指す。
- 2) JDR法および国際緊急援助隊の設立過程については『JICA フロンティア』2005年1月号特集「災害に負けない社会を」およびJICAホームページ内「国際緊急援助隊 発足の経緯と沿革」〈<http://www.jica.go.jp/jdr/history.html>〉（最終確認2007年10月24日）等を参照した。

洪水等の自然災害およびガス爆発や原子力発電所の事故による放射性物質の大量流出といった人為的災害であった。そして1992年のPKO法成立に伴い、PKO法は紛争災害、JDR法は自然・人為的災害との明確な線引きがなされることとなる。これに関連して、JDR法改定前の1991年に、湾岸戦争によるイラク避難民への支援が行われているが、これは疾病等の、難民キャンプで発生した新たな災害を対象にして実施されたものである。つまり紛争の直接の被害に対して実施されたものではないことを理由にして、JDR法に基づいた国際緊急援助隊が派遣されている。これに対してJDR法改定後に発生したルワンダでの難民については、国会での、JDR法を改定して国際緊急援助隊の派遣ができないかという質問に対し、すでに紛争に起因する災害に対応するためのPKO法があるという理由で、JDR法に基づく国際緊急援助隊の派遣をする必要はないとの答弁がなされている。

1.2 他国の事例

国際緊急援助活動の形態は各国によって異なり一概に比較することは困難であるが、例えば日本におけるJICAが派遣する国際緊急援助隊のように、政府の開発援助機関が捜索救助チーム、医療チーム等を一括で管理している国もあれば、派遣するチームの種類によって各々の機関から実施されている国（例えば救助チームは防災担当省から、医療チームは保健省から派遣等）、同じ種類のチームであっても各機関からの派遣の国（例えば同国内のA州救助チームとB州救助チームからそれぞれ派遣等）などがある。また、緊急期とその後の復興期などの段階によって対応する機関を分けている国も見られる。

これらの意味において、災害を分けて対応しているのは必ずしも日本だけではない。以下に日本でいうJICAのような、開発援助機関が主に国際災害支援を担当しているという点で日本と派遣形態の似ているアメリカ合衆国（米国）、カナダ、スイスを例に見る。米国においては、PKO活動と難民支援は他の機関に第一義的責任が置かれているものの、その支援の内容がPKO活動と難民支援でない限りは、USAID（United States Agency for International Development）が自然災害と紛争災害の両方を含む人道危機に対応している。カナダにおいてはCIDA（Canadian International Development Agency）が、スイスについてはSDC（Swiss Agency for Development Cooperation）が、自然災害と紛争災害の両方を含む人道危機に対応している。また、人員の派遣、物資供与のみでなく、スイスのように資金供与や食糧支援も含めて、国の開発援助機関が災害全般に対して包括的な支援をしている機関もある³⁾。日本のJDR法には資金供与、食糧支援は

3) USAID<http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/>（最終確認2008年2月8日）、CIDA<<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-1261545-RJU>>（最終確認2008年6月3日）、SDC<http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Activities/Humanitarian_Aid>（最終確認2008年2月8日）の各ウェブサイトおよび各機関に対する電子メールによる質問への回答

援助内容に含まれておらず、JICAもこれを実施していない。災害を分けて対応している国が必ずしも日本だけではないという反面、スイスのように一つの開発援助機関が、災害種や支援内容の枠組みに縛られることなく、災害全般に包括的な対応を実施している国が存在することも事実である。

1.3 本稿における災害の定義

本稿では災害を以下のとおり分類または定義する。まず自然災害は地震、洪水、集中豪雨、台風、ハリケーンといった、自然に端を発する災害を指すこととする。次に人為的災害とは列車事故、ガス爆発、タンカー事故による油の流出など人為的過失を主たる原因として発生した災害を指すこととする。両者の違いは災害の要因における人為的要素の介在の度合いであり、前者は人為的要素がないまたはその度合いが非常に低いのに対し、後者は完全に人為的要素により発生したか、または自然の与えた影響が低いものである。そのため例えば火事であれば、自然発生的に生じた山火事は自然災害、人為的過失により生じた建造物等の火事は人為的災害として扱う。

次に紛争災害であるが、これは国境を越える国際紛争、国境内における内戦の両者を含み、かつ紛争の当事者の両方または一方が国家でない場合の争乱・騒擾・暴力行為等もこれに含める。先に述べた自然災害と人為的災害の違いの定義をこれにあてはめれば、紛争は人為的要素により生じているものであり、この意味において紛争は人為的災害に含まれるが、本稿における人為的災害と紛争の違いは行為者の意志の違いであり、前者が過失により生じているのに対し、後者は両方または一方の当事者による意図的な行動によって生じた災害状態を指すこととする。また、テロについては本稿中で検討を加える。

最後に複合的災害（complex emergency、complex humanitarian emergency または complex disaster）であるが、これは一般に政治的な問題を原因とする内乱や紛争、難民問題などを指す場合と、地震と洪水など複数の異なる災害が同時に発生することを指す場合がある。しかし実際のところ、全ての人が共通の認識を持つような明確な定義が存在していないというのが実状であると思われる。これは日本語の「複合的災害」と英語の「complex emergency」等の意味するところのずれもひとつの原因であるかもしれない。そこで本稿では、複合的災害を異なる要因が重なって生じた災害と定義することとする。その意味では、例えば近年の SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) や鳥インフルエンザといった感染症蔓延は、元々の発生源は自然的要因であるが、その拡大には人為的要素の寄与する部分が大きく、その両者が重なりあった複合的災害であるともいえる。しかし本稿では、自然・人為的災害と紛争災害を分けた JDR 法と

(USAID : 2008年5月7日、CIDA : 同年5月13日、SDC : 同年5月22日にそれぞれ受領)に基づく。

PKO法についての検討をするため、特に両者（自然・人為的災害と紛争災害）の災害間をまたぐ異なる要因を持つ災害に焦点を当てて、以後の検討の対象としたい。

2. 災害を分けること：支援する側としての弊害

本章では、災害を分けて対応することにより生じる支援する側としての弊害を、チーム派遣と物資供与に分けて検討する。

2.1 チーム派遣

自然・人為的災害と紛争災害とを分けることで、日本政府の実施する国際緊急援助の根拠となる法律と派遣されるチームが分けられているが、災害の種類によって派遣される人材は異なるものであろうか。また災害を分けることで、災害種を越えた国際災害支援の知識の蓄積がなされていないことはないだろうか。ここでは、自然・人為的災害と紛争災害の両者において必要とされることの多い医療チームを念頭に置いて論を進める⁴⁾。

2.1.1 派遣人材とその知識の共有

1987年に成立を見たJDR法は、前述のとおり元々1979年のカンボジア難民に対する支援がきっかけとなったものである。しかし、その対応する災害は自然・人為的災害を想定したものであり、紛争災害は支援の対象外であった。1991年には、JDR法を根拠としてイラク避難民の支援のための国際緊急援助隊医療チームが派遣されているが、これは紛争の直接的な被害に対するものではなく、避難民が居住している地区に疾病等の新たに自然的に発生した災害に対し、JDR法を適用して国際緊急援助隊を派遣したものである（和田（1998）、p. 37）。その後1992年のPKO法制定に際し、自然・人為的災害はJDR法、紛争災害はPKO法という明確な線引きがなされた結果、以後JDR法のもとでは紛争を起因とした難民に対する支援等は実施されていない。

しかし災害種が異なるからといって派遣される人材を分ける必要はなく、また分けるべきではない。むしろ様々な災害種を経験することで災害医療としての知識の蓄積が進むものである。これを象徴するものとして、特定非営利活動法人災害人道医療支援会（Humanitarian Medical Assistance：HuMA）の例を紹介する。HuMAはカンボジア難民支援や国際緊急援助隊医療チームの経験者らを中心に、これらの知識の蓄積を活かしつつ「国家間協定や条約、国内法などの制約に拘束されず、あらゆる種類の災害

4) 自然災害において国際捜索救助チームが必要とされるケースは、災害種や被災地の建築物の構造によって非常に限られている。その多くの対象は地震災害であるが、崩壊した建物に閉じ込められた被災者の生存可能性が高い、災害発生後72（または96）時間以内が国際捜索救助活動の目安とされており、また安全確保の問題もあることから、紛争災害においても国際捜索救助チームの活躍できる範囲はごく限られていると思われる。

の被災者に柔軟に人道的医療援助をおこない、また、災害医療にかかわる研究・教育を推進する目的」⁵⁾で設立された。近年の例では、自然災害ではパキスタン（2005年）、インドネシア・ジャワ島（2006年）での地震災害に対しての医療支援活動を実施したほか、紛争を起因としたソマリア難民に対する医療支援をケニアにおいて実施した例がある⁶⁾。災害を分けて対応することにより知識の蓄積が進まないこと、自由な活動が制約されることを不満に感じている人材は少なくない。

2.1.2 最後の手段としてのMCDA

紛争を起因とする難民支援等に対する医療支援として、現在日本政府は国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）等の国際機関が NGO 等との連携で実施する活動に物的・金銭的な支援を行うほか、人員の派遣ではPKO法に基づいた人道救援活動として自衛隊の医療チーム等の派遣や医薬品の提供を行っている⁷⁾。

しかしPKO法のなかで主にリソースとして想定されている自衛隊の国際災害支援活動についてであるが、国際災害支援についてMCDA（Military and Civil Defense Assets：軍およびシビルディフェンス組織）の派遣は、文民のみで対応ができない場合に最後の手段（last resort）として、目的・期間を限った上で使用されるべきであることが国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UNOCHA）を中心に提唱されている（沖田（2006）、p. 29）。また、拘束力はないものの、国際災害支援におけるMCDAの使用について規定したガイドラインもあり⁸⁾、UNOCHAによって定期的に研修が開催され啓蒙がなされている（沖田（2006）、p. 29）。

日本政府の国際災害支援は、自然・人為的災害にはJDR法のもとで文民による国際緊急援助隊医療チーム派遣の体制が整えられているものの、紛争災害による難民支援

5) HuMAホームページ内「設立趣旨」から引用した。〈<http://www.huma.or.jp/about/seturitu.html>〉（最終確認2008年2月6日）

6) HuMAホームページ内「災害支援活動」より。〈<http://www.huma.or.jp/activity/saigai.html>〉（最終確認2008年6月3日）

7) 内閣府国際平和協力本部事務局（PKO事務局）からの聞き取り（ホームページへの質問に対する回答。2008年2月13日受領）、およびPKO事務局ホームページ内「人道的な国際救援活動」より。〈http://www.pko.go.jp/PKO_J/operations/human.html〉（最終確認2008年6月3日）

8) Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief（1994年）および Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies（2003年）。また、これらのガイドラインに拘束力を持たせていないことについて、当時の国連事務次長（人道問題担当）大島賢三氏は、災害支援における軍民連携に柔軟性を持たせることが理由であると述べている。〈<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/421b250e2611eb20c1256d52002b0623>〉（最終確認2008年5月27日）

等に対して即座に派遣できる体制にあるのは現在のところ自衛隊医療チームのみで、文民による医療チーム派遣の制度が整えられているとはいえない状態にある。しかし上記のとおり、海外に国際災害支援の目的で自衛隊部隊を派遣することは非常に限られた場合においてのみ可能ということがわかる。また前述のとおり、1992年のJDR法の改定に伴い、JDR法のもとで自然・人為的災害に対して国際緊急援助隊自衛隊部隊を派遣することが可能となったが、この場合も災害規模が大きい等の理由で「特に必要があると認めるとき」（JDR法第3条第2項）のみに可能とされている。そのためにも紛争災害への対応も含めて、日本の国際災害支援は自衛隊以外の文民を中心とした派遣制度も整備すべきであり、JDR法に基づいて自然・人為的災害への対応を中心にこれまで整備されてきた国際緊急援助隊の派遣制度および人材を、紛争災害においても活用することが考えられる。

2.1.3 隊員の安全確保

これまでに国際緊急援助隊の制度と人材を、紛争災害の対応にも活用することを提案したが、紛争災害をJDR法に含めることで想定される問題性について検討したい。JDR法とPKO法の違いの一つに派遣される隊員の安全確保についての記述の違いがあり、紛争災害を想定したPKO法の方が、安全確保についてより詳細な記述がなされている。前述のとおり、そもそもJDR法の対象とする災害に紛争等が含まれていないのは、国際緊急援助隊として派遣される人員の安全を確保することが大きな理由の一つであった。しかし、国際緊急援助隊医療チームの隊員の選定は全て自発的な意志に基づくものであって、強制的に派遣がなされることはない。また、自然災害の発生直後は被災地が一時的な混乱状態に陥ることもあり、決して治安がよいとはいえない状態である場合も想定される。そのため、自然災害に対して派遣される国際緊急援助隊も安全の確保には細心の注意を払い、危険が想定される地域での活動は行っていない（和田（1998）、p. 37）。仮に紛争災害によって発生した難民支援等に、JDR法のもとで国際緊急援助隊医療チームを派遣するとして、それが治安の不安定な場所であった場合、派遣される隊員にはこれまでどおり自らの意志を尊重すべきであるし、必要と思われる研修の受講や安全確保の方策がとられるべきであるが、このときに派遣される隊員が、すでに自然・人為的災害にJDR法に基づき派遣される国際緊急援助隊で十分な経験を有している場合、これが有利に働くことはあっても不利になることはない。つまり安全の確保が国際緊急援助隊を紛争災害に派遣してこなかった大きな理由であるのならば、紛争に起因する難民支援等であっても、ある程度治安が安定した地域での活動が想定できる場合には、国際緊急援助隊が活躍できる余地があるのではないだろうか。そして、安全確保という分野であっても災害種を越えた知識の蓄積がなされるものであり、筆者の主張するところは、ただ単に人材の活用という点ではなく、災害医療や安全管理の知識の蓄積も含めた、日本政府全体の対応としての国際災害支援

の向上にあることを強調したい。

2.2 物資供与

人員の派遣が災害の種類によって分けられているのと同じく、物資供与についても災害の種類によってその実施体制が異なっている。ここでは災害の種類によって災害発生直後の緊急時に必要とされている物資が大きくは異なることを示し、各法のもとで運営されている国際緊急援助物資備蓄倉庫を柔軟に運用することの可能性について論じる。

2.2.1 必要物資の共通性

災害時に国際災害支援として必要とされる物資は、災害種や被災地の気候・立地条件、被災国があらかじめ備蓄していた物資等によって異なるが、それが自然・人為的災害と紛争災害とで大きく異なるということはない。JDR法のもとでJICAが管理している倉庫に備蓄しているのは被災後の生活に最低限必要とされる主要8品目と呼ばれる物資であり、それらはテント、スリーピングマット、毛布、プラスチックシート、ポリタンク、簡易水槽、浄水器、発電機である⁹⁾。これまでにPKO法のもとで備蓄されている物資はテント、スリーピングマット、毛布、プラスチックシート、ポリタンク、浄水器、蚊帳の7品目であり¹⁰⁾、蚊帳を除けばJDR法のもとで備蓄している物資とほぼ変わることがない。また、この他に各法のもとで医薬品が供与されることもあるが、これも自然・人為的災害と紛争災害の両方に必要とされるものである。

2.2.2 緊急援助物資備蓄倉庫

現在JDR法のもとでJICAが管理している緊急援助物資備蓄倉庫は、フランクフルト（ドイツ）、ヨハネスブルグ（南アフリカ共和国）、シンガポール、マイアミ（米国）の4か所に設置されている。若干の例外はあるものの、それぞれヨーロッパおよび北部アフリカ、南部アフリカ、アジア・太平洋、中南米の地域をカバーするように設置されているもので、各地域へ迅速に輸送するのに好都合なハブ空港を持つ都市に倉庫が設置されている。対してPKO法のもとでは、日本国内における横浜、そして中東・アフリカ地域の物流の拠点であることからアラブ首長国連邦（UAE）の2カ所に倉庫が設置されており、それぞれ大きくアジア地域、中東・アフリカ地域をカバーしている。

各法のもとで設置されている倉庫は計6カ所となるが、災害を分けることがなければ、日本政府の対応として、例えば中南米地域の紛争災害にはマイアミ倉庫から、中

9) 備蓄物資、倉庫の立地、援助実績等については、JICA ホームページ内「国際緊急援助物資供与」より。〈<http://www.jica.go.jp/jdr/supply.html>〉（最終確認2007年10月24日）

10) 備蓄物資、倉庫の立地等については、内閣府PKO事務局ホームページ内「物資協力」より。〈http://www.pko.go.jp/PKO_J/operations/relief.html〉（最終確認2008年6月3日）

東地域での自然災害であれば UAE 倉庫から援助物資を搬出するといった、柔軟かつ迅速な対応をとることができる。また、2008年にミャンマーを襲ったサイクロン、その後の中国を襲った地震のように、大規模な災害が連続して起きた場合には、テント等の物資を緊急かつ大量に必要とする場合が出てくる。これにより JICA の備蓄している物資のみで対応することが困難となった場合、例えば自然災害であっても PKO 法に基づいて備蓄していた物資を搬出するなどの柔軟な対応も考えられる¹¹⁾。

3. 災害を分けること：支援を受ける側から見た弊害

前章では災害を分けて対応することの支援する側から見た弊害について、人員派遣と物資供与の2点に分けて述べた。本章では、実際の被災地および被災者に焦点をあて、災害を分けて対応することの困難性を示す。国際テロといった新しいタイプの災害の出現や、また「複合的災害」という言葉が示すとおり、時として災害はその要因を自然災害、人為的災害、紛争災害などと明確に分けることが困難となってきた。例えば自然災害の被災者がもともと紛争災害により生じた避難民であった場合、彼らをそのどちらかの被災者であると明確に分けることは可能であろうか。そしてそのような場合に、JDR 法と PKO 法のどちらを適用するかを明確にすることもまた困難である。

3.1 テロ：JDR法とPKO法のグレーゾーン

災害が複合的災害でないとしても、JDR 法と PKO 法のどちらを適用するかについて、即座にかつ明確に判断することが難しい、新しい災害種が見られるようになってきている。JDR 法は自然・人為的災害に、PKO 法は紛争災害に対応するものとしているが、例えば2001年に米国を襲った9.11テロに代表される国際テロはどのように整理されるべきであろうか。9.11テロの際には JDR 法を適用することとし、国際緊急援助隊救助チームおよび医療チームが派遣の準備を行った（実際には米国からの要請がなく、派遣は行われなかった¹²⁾）。この例が示すとおり、テロは人為的災害であり JDR 法を適用する、というのがこれまでの一般的な理解とされているが¹³⁾、今後も全てのテロを人為的災害として判断するのは非常に難しいと思われる。例えば米国はその後テロに対する姿勢を、テロとの「戦い」(War on Terror) と呼んだ。現代における「脅威」

11) 実際に中国に対しては内閣府 PKO 事務局が所有するテントを供与している。外務省ホームページ内「プレスリリース：中国四川省で発生した大地震に対する追加支援について（2008年6月2日）」より。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/6/1180609_910.html〉（最終確認2008年6月4日）

12) JICA 国際緊急援助隊事務局災害援助課水野隆課長代理（当時）からの聞き取りに基づく。

13) 米国の例がそうであったように、テロ攻撃による被害に対して被災国が国際支援要請を出さないことが多いというのも、現在までテロが人為的災害か紛争災害であるか、また JDR 法と PKO 法のどちらを適用するかの区分けが明確になされていないひとつの理由でもある。

は国際紛争に限られることはなく、むしろ内戦、テロや組織的犯罪などの国家以外のアクターが「脅威」の当事者として含まれるようになってきている (Annan (2005)、p. 66)。その意味で「脅威」への「戦い」の標的も国家のみでなくテロや組織的犯罪、つまり国家以外のアクターも含まれ、このように考えるとテロによる攻撃は紛争の一部と捉えることもできる。そもそも、先に紹介した、JDR法成立の際に展開された国会質疑では、JDR法の対象とする災害には、内乱やゲリラ活動等を含む何らかの紛争は含まれないことが確認されており (和田 (1998)、p. 238-251)、この表現のみから判断すればテロは紛争災害に含まれるとも考えられる。

また、上記の解釈に基づいてテロを紛争と捉えたとしても、災害の発生直後にはその災害が人為的過失による事故であるのか、テロによる攻撃であるのかを特定することが困難である場合も考えられる。人為的過失とテロとの違いを、その行為者の意志、心理状態に求めることもできるが、災害の発生直後にその発生源、行為者、そして行為者の意志等を、特に国外から支援に入ろうとしている者が即座にかつ正確に把握するのは困難が伴うであろう。例えば2004年4月に朝鮮民主主義人民共和国 (北朝鮮) の龍川で発生した列車爆発事故は、災害発生直後にはそれがテロ攻撃ではないかとの憶測も呼び、北朝鮮政府関係筋があえてテロの可能性を否定する旨の発言を行っている¹⁴⁾。本災害について、日本政府はJDR法のもとで北朝鮮に国際緊急援助物資供与を実施しているが¹⁵⁾、災害要因が特定できなかったために、JDR法とPKO法のどちらを適用するかの判断ができず支援が遅れたということがあってはならない。また別の例として、感染症の蔓延であれば、それが発生直後に自然発生であるのか、または生物兵器による攻撃が発生源であるのかを見極めるのは、特にそれがもともと衛生状態の悪い地域においては、困難であることが指摘されている (Enemark (2004)、p. 14; p. 80)。そしてさらに重要なことは、発生源が自然発生でも生物兵器のどちらであったとしても、別の言い方をすれば自然災害であったとしても意図的な攻撃であったとしても、被災者を保護するためにとるべき対応はほぼ同じであるということである (Enemark (2004)、p. 80)。災害があるひとつの要因から発生しているとしても、発生直後にその要因をつきとめること、そしてJDR法とPKO法のどちらが対応するものであるかの判断は、時として困難が伴うものである。

14) 例えばAgence France-Presse “3,000 dead or injured in NKorea train crash blast: reports” (2004年4月22日) を参照。〈<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/OCHA-64CE9Z?OpenDocument&rc=3&emid=2004-0176>〉 (最終確認2008年6月6日)

15) JDR法に基づく国際緊急援助の実施については、JICAホームページ内「緊急援助ニュースリリース」を参照。〈<http://www.jica.go.jp/activities/jdrt/index.html>〉 (最終確認2007年10月24日)

3.2 複合的災害：被災者を分けることの困難性

次に災害の要因が複数見られる複合的災害であった場合、当然その被災者は複数の災害の被災者ということになるが、彼らを災害ごとに分けるということもまた非常に困難が伴う。

前述した1991年のイラク避難民支援では、難民キャンプにおいて疾病等の新たに自然的に発生した災害を理由に JDR 法のもとで国際緊急援助隊を派遣したが、これは後に国会でも批判を招くこととなった（和田（1998）、pp. 238-251）。1992年に PKO 法が成立し、以後 JDR 法のもとでは、紛争による難民キャンプで新たに自然的に発生した災害を対象とした派遣は実施されていない。しかし、今後も紛争災害による被災地を、新たな自然的に発生した災害が襲うということは十分に考えられる。2004年12月に発生したスマトラ沖地震・インド洋津波災害におけるスリランカ北東部やインドネシアのアチェ、翌2005年10月に発生した南アジア大地震のカシミール地方などは、被害規模の上でも特筆すべきものであるが、それらはもともと紛争問題を抱えていた地域を自然災害が襲ったという点でも特徴を持つ災害であった。それぞれ JDR 法のもとで国際緊急援助隊の派遣および緊急援助物資の供与が行われたが、JDR 法のもとでは紛争災害による被災者にこれらの支援を届けることができないという制約のもとでは支援が滞ることが容易に想像できる。紛争と自然災害の両方の被災者、または紛争災害のみの被災者を支援の対象から外すといった、被災者を分けるという作業は被災地において不可能である。

この他にも自然災害または人為的災害と、紛争災害の両方をまたぐ災害の被災者が発生する場合は多くの例が考えられる。1999年にモザンビークを襲った洪水の際には、洪水により内戦のなかで埋められていた地雷が流出するといった例が報告されているが¹⁶⁾、これに触れて怪我を負った被災者は自然災害の被災者であろうか、または紛争災害の被災者であろうか。そして JDR 法と PKO 法のどちらが適用されるべきであろうか。

4. 「災害」は分けることができるのか？ — 「災害」とは何か？

近年のグローバル化等に伴い、今後「災害」はさらに複雑化の様相を呈していくことが考えられる。まず、災害の発生という点に着目すると、近年問題視されている環境破壊や気候変動を例にとれば、その原因には過度の森林伐採、産業排気や炭素系燃料の消費による大気汚染、二酸化炭素の排出等が地球表面の温室効果ガスの増加につながるなど、人為的要因も大いにあるといえるが（Dupont & Pearman（2006）、pp.

16) 例えば African Eye News Service が1999年3月3日の記事で“Floods wash landmines into Mozambique’s agricultural fields”として、洪水による地雷の移動による危険を報じている。
<<http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/rwb.nsf/db900sid/ACOS-64CJUC?OpenDocument>>（最終確認2008年2月6日）

10-11)、これらにより引き起こされた気候変動は洪水や地滑り、夏期の干ばつや山火事などの自然災害を発生しやすくさせている (van Aalst (2006)、pp. 6-10)。これは自然災害であってもその要因に人為的要素が強く関係している例である。そして、洪水などに伴う衛生状態の悪化や人の移動などが感染症の蔓延に寄与することも考えられる (Brower & Chalk (2003)、pp. 23-25)。ここでは感染症の出現や洪水それ自体は自然発生的であるが、人の移動や急速な都市化、社会的行動パターンの変化など、感染症の蔓延には人為的要素が絡んでくることがある (Chalk (2001)、pp. 182-185)。さらに気候変動に伴う洪水、降水量の増加、地滑り、干ばつなどの自然災害が農地を破壊した場合、それが飢饉や食糧危機につながる可能性があるが、この場合、気候変動や自然災害が飢饉の全ての原因とはいえない。それはあらかじめこの事態を想定し、適切な予防策をとることのできなかつた政府や国際社会の責任でもあり (de Waal (1997)、pp. 1-6)、一見したところ自然的要素が原因と思われる飢饉や食糧危機であっても人為的要素が絡んでいる場合があると判断される。また、環境破壊に伴う水や食糧といった資源の枯渇が、残された資源を争う紛争につながり、それを逃れようと移民が増加することで新たな食糧不足が発生するというような悪循環の危険性も指摘されている (Podesta & Ogden (2007)、p. 116)。これは自然災害または人為的災害の結果が紛争災害にもつながりうるという指摘であり、自然災害の発生が一般に内戦のリスクを高めているという研究も発表されている (Nel & Righarts (2008)、pp. 159-180)。

次に、災害への対応と、災害の発生が人々の脅威となる過程について着目する。これら環境破壊や自然災害等に適切に対応できるのは、管理能力を持った安定した国家であるが、それゆえに内戦を抱えた国や政治的に不安定である国は、環境破壊や自然災害などへの対応が遅れ、被害をより受けやすいともいえる (Bernett (2003)、pp. 10-11)。そして政府の対応能力が弱いことは、政府の管理能力が低い、または管理する意志がない、という2つの原因が考えられるが (Patrick (2006)、p. 30)、特に後者については、本来ならば被災者が受けることのできた支援を受けられなかったという点で人為的災害と捉えることもできる。2008年にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスにおいて、自国のみでの対応が困難であったにも関わらず、ミャンマー政府が当初国外からの支援の受け入れを拒否したことで、被災者に十分な支援が届かなかったのはこの最たる例であるといえよう¹⁷⁾。上の飢饉の例と同じく、政府や国際社会による、自然・人為的・紛争災害のすべてを含むあらゆる災害への不適切な予防や対応は、それが能力の不足によるものではなく意志の欠如による場合は特に、本来ならば

17) 例えば、当初国際支援の受け入れを拒んだミャンマー政府に対し、英国ブラウン首相はインタビューの中で「政府の対応により（自然災害が）人為的災害になりつつある」と述べている。〈<http://uk.reuters.com/article/topNews/idUKL1741196120080517>〉（最終確認2008年5月19日）

受けることのできた支援を受けられなかった、さらに言えば、本来であれば受けることのない被害を被ったという点で、もうひとつの別の人為的災害を生み出しているともいえる¹⁸⁾。そして、ある「災害」が発生したとしても、それが人々にとってすぐさま「脅威」となるかどうかは別の問題である。つまり、政府や国際社会が適切な予防や対応策をとることによって、災害による被害を可能な限り抑え、災害が脅威となることはある程度防ぐことができる。地震や洪水といった自然災害の発生は完全に止めることはできないが、その被害を最小限にとどめることは可能である。自然災害を人々の脅威としないために、政府や国際社会が災害を管理する能力と意志を持つことが重要であるが、この能力や特に意志の欠如により生じた被害は新たな人為的災害ともいえ、そのような状況に陥った背景には紛争が原因であることもある。

このように考えると、「災害」は自然災害、人為的災害、紛争災害と明確に区別できるものではなく、これらの要素が、災害の発生と、災害が脅威となる過程において複雑に絡み合っているものである。つまり多くの「災害」は、一見それが自然災害、人為的災害、紛争災害のうちの、ある一つの原因から生じたように見えたとしても、実は本稿で定義したところの「複合的災害」である場合が多いといえるのではないだろうか。グローバル化の進む今後はより一層その傾向が続くものと推測され、災害を分けることはさらに困難になると思われる。そして重要なことは、災害を分けることができないとしても、そしてある災害に多くの要素が絡んでいたとしても、本稿で示したとおりその対応については大きくは変わらないということである。

5. おわりに：提言にかえて

1987年に制定されたJDR法は、カンボジア難民支援において医療チームを派遣したものの、体制の不整備による日本の対応の遅れが問題とされたことに端を発したものであった。世界の災害に対して迅速な支援の展開を図るためにJDR法が制定され、隊員の登録や研修といった制度の整備が行われてきたものである。1992年のPKO法の制定に伴い、JDR法のもとで派遣される国際緊急援助隊が紛争を起因とする災害には適用されないことが明確にされた。災害を分けたことに伴う弊害については本稿で述べ

18) ここで災害発生時に被災者に支援を届ける、また事前に適切な対応を講じること等を政府や国際社会の責任とした点について、2001年に介入と国家主権に関する国際委員会(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)により提出された報告書『保護する責任(The Responsibility to Protect)』は、後の2005年のサミット成果文書にその基本概念が採択されるなど、国際社会において一般に認知されつつあるが、この考え方のもとでは、被災者を保護する責任は、まず被災国政府に存在し、被災国政府がこの任を負えないまたは負う意志がない場合には、国際社会にこの責任が移るとしており、被災国政府と国際社会の被災者を保護する責任を明確にしている。自然災害に対する「保護する責任」については、拙稿「災害主権の二面性：自然災害に対する国際支援への提言」(『国際公共政策研究』(2009)第13巻第2号)も参照されたい。

たとおりである。災害を分けたことにより、当初JDR法が目指した、世界の災害への迅速な対応が妨げられていることはないだろうか。災害種を越えた知識の蓄積が滞り、災害種を越えた柔軟な対応ができないことが明らかとなっている今、災害を分けることは必ずしも得策とは思えない。

災害を明確に分けることはもはや不可能と言ってよく、それゆえ国際災害支援において災害を分けて対応することも得策とはいえない。むしろ多くの「災害」は、自然・人為的・紛争災害のそれぞれの要素が複雑に絡み合っている、本稿で定義したところの「複合的災害」であるといえる。この複雑に絡み合った災害に迅速かつ柔軟に対応するためには、JDR法とPKO法で対応とする災害を分けるのではなく、それぞれの法が全ての災害に対応できるようにすることを提言する。当然ながら自然・人為的災害への対応の中心はJDR法、紛争災害への対応の中心はPKO法となるであろうが、これまでに述べたとおり、対応する人員、緊急援助物資倉庫の立地等の点において、両法を柔軟に活用した方がよい場合も考えられる。最後に、筆者の目指すところは、日本の持つ知識やリソースを十分かつ効率よく活用した、日本政府全体としての国際災害支援の実施と、その向上にあることを再度強調しておきたい。

参 考 文 献

- 沖田陽介 (2006) 「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み：自然災害
発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』第22巻第1号、pp. 22-31.
- 和田章男 (1998) 『国際緊急援助最前線』国際協力出版会.
- Annan, Kofi. (2005) In Larger Freedom: Decision Time at the UN. *Foreign Affairs*, 84(3): pp. 63-74.
- Barnett, Jon. (2003) Security and Climate Change. *Global Environmental Change*, 13(1): pp. 7-17.
- Brower, Jennifer & Chalk, Peter. (2003) *The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases: Reconciling U.S. National Security and Public Health Policy*. Santa Monica: RAND.
- Chalk, Peter. (2001) Pandemic Threats to Security. In Marianne Hanson & William T. Tow (Eds.), *International Relations in the New Century: An Australian Perspective* (pp.174-197). Melbourne and Oxford: Oxford University Press.
- de Waal, Alex. (1997) *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford: James Currey; Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Dupont, Alan & Pearman, Graeme. (2006) *Heating Up the Planet: Climate Change and Security*. Double Bay: Lowy Institute for International Policy.
- Enemark, Christian. (2004) *Disease Security in Northeast Asia: Biological Weapons and Natural Plagues*. Canberra: Strategic and Defense Studies Centre, Australian National University.
- Nel, Philip & Righarts, Marjolein. (2008) Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict. *International Studies Quarterly*, 52(1): pp. 159-185.
- Patrick, Stewart. (2006) Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?. *The Washington Quarterly*,

29(2): pp. 27-53.

Podesta, John & Ogden, Peter. (2007) The Security Implications of Climate Change. *The Washington Quarterly*, 31(1): pp. 115-138.

van Aalst, Maarten K. (2006) The Impacts of Climate Change on the Risk of Natural Disasters. *Disasters*, 30(1): pp. 5-18.

JDR and PKO: Can “disasters” be divided ?

OKITA Yosuke*

Abstract

Japan has two types of law concerning international disaster response: the Dispatch of Japan Disaster Relief Team Law (JDR Law) which deals with natural and man-made disasters; and the Cooperation for United Nations Peace-Keeping Operations Law (PKO Law) which deals with conflicts. I examine how this differentiation between disaster types affects Japan's international disaster relief, and explain the inherent problems of this approach. Disasters, whether natural, man-made or conflict based, should not be divided, but by contrast should be considered as interrelated problems. I propose that Japan deal with all the aforementioned disaster types under both JDR Law and PKO Law.

Keywords

Japan Disaster Relief Team (JDR), Natural Disaster, Man-made disaster, Conflict, Complex Emergency

* M.A. Student, Graduate Studies in International Affairs and Asia-Pacific College of Diplomacy, Australian National University

地方議員向けサマースクールの開催について

北海道大学公共政策大学院教授

木幡 浩

北海道大学公共政策大学院では、昨夏、地方議会議員向けのサマースクールを初めて開催した。

このスクールは、財政危機や少子高齢化、地球環境問題への対応、地域再生、市町村合併後のまちづくりなど自治体を巡る課題が山積する中、地方分権が進められ、その役割がますます重要となっている地方議会の活性化や地方議員の能力向上を図ろうという趣旨で企画したものである。

地方自治や政策に関する諸問題について、講義を通じて学ぶだけでなく、受講者自らが考え情報や意見を出し合って能力を高めていくことを狙いとするもので、大学・大学院の取組みとしては非常に珍しい取組みといえる。また、本院の機能を活用して実施するこのスクールは、北海道大学公共政策大学院自身が公共空間の一プレーヤーとして積極的に社会的役割を演じようとするものであり、本院の社会貢献活動の一つでもある。

以下、今回のサマースクールを総括するとともに、今後のあり方を考えてみたい。

1 サマースクールの概要・日程

サマースクールの概要及び日程は次のとおりである。

概 要	
1 主 催	: 北海道大学公共政策大学院
2 後 援	: 北海道市議会議長会 北海道町村議会議長会
3 協 力	: 第一法規（株）
4 開催期間	: 平成20年8月27日（水）～8月29日（金）
開催場所	: 北海道大学（札幌市北区北9条西7丁目）、夕張市
5 対象・定員	: 地方議会議員及び地方議会議員を志す方。定員20名程度
6 受講料	: 10,000円（宿泊代含まず）

<HOPS2008 地方議員向けサマースクールの日程>

H20.8.8 現在

月 日	時 間	内 容
8月27日	12:45 ~ 13:15 13:15 ~ 13:40 13:45 ~ 15:15 15:30 ~ 17:30	受付 開講オリエンテーション 【講義】地方分権改革の動向と今後の展望 北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳 (地方分権改革推進委員会事務局長) 【ゼミ】地方分権改革により地方はどう変わるか? どう変わらなければならないか?
8月28日	9:00 ~ 12:00 13:00 ~ 14:30 14:45 ~ 16:15 16:30 ~	【講義】 ① 健全化法と今後の財政運営 北海道大学公共政策大学院教授 木幡 浩 ② 自治体財政のチェックポイント~外部監査の視点から 北海道大学公共政策大学院教授 石井 吉春 ③ 三セク、病院等事業整理に関する法制化の行方 北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳 【講義~政策研究】地球環境問題と自治体行政 北海道大学公共政策大学院教授 吉田 文和 【問題提起】 ① 議会基本条例と議会改革 北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根 ② 理事者との新たな関係 ~ 実務者の視点から 北海道大学公共政策大学院教授 木幡 浩 【徹底討論】地方政府にふさわしい議会を目指して
8月29日	8:30 10:00 ~ 12:00 12:10 ~ 12:50 13:00 ~ 13:50 14:00 ~ 15:00 15:00 ~ 15:30	【現地事例研究】夕張再生に向けた取組み 北大発(バスで移動) ① 夕張市の財政破綻と再生の取組み(会場:夕張市役所) 夕張市地域再生課長 畑山 栄介 ② 市議会の改革 ~ 市議会はどう変わったか?(同会場) 夕張市議会議長 加藤 喜和 昼食(会場:ホテルマウントレースイ) ③ 市民による夕張再生を目指して(会場:夕張市民会館) ゆうばり再生市民会議運営委員 NPO 法人ゆうばりファンタ代表理事 澤田 直矢 NPO 法人ゆうばりファンタ市民会館運営委員会代表 小澤 美穂子 ④ 自治体病院の再生~夕張医療センターの取組み (会場:夕張医療センター) 夕張医療センター長 村上 智彦 閉講・解散

<北大での会場>文系共同講義棟(W棟)5階、W517教室

(グループ討議の場合近傍教室も使用します)

(注) 現地事例研究④は、診療の都合により、事務部長佐藤友規氏に変更された。

2 サマースクールの特色

今回のサマースクールに企画にあたり、次のような特色を持つよう配意した。

- ① 本院の多彩な研究教員と実務家教員を動員し、地方自治の本質的な問題から議会活動の実務的な問題に至る様々な問題を取り上げること
- ② 北海道らしい政策課題を取り上げること
- ③ 「実践と理論の架橋」を重視する本院の特色を生かし、参加者が自ら考え議論する内容を多く盛り込むこと
- ④ 具体的事例が実際にどのように実施されているかを把握するため、できる限り現地で事例研究を行う機会を設けること

3 募集と応募状況

サマースクールの実施に当たっては、北海道市議会議長会と北海道町村議会議長会のご後援を受け、それぞれの有するルートを活用して、募集のご協力をいただいた。また、全国町村議会議長会と第一法規㈱にはホームページに募集案内を掲載いただいた。この場を借りて、改めて感謝申し上げたい。

参加者の募集は、このほか、北海道大学及び本院のホームページに案内を掲示するとともに、北海道議会などでチラシを配布し、さらにはマスコミへの資料提供により行った。

最初の告知から募集締切りまで短い期間（7月1日～同23日）であったが、地方議員の関心は高く、定員20名に対し、全国各地から52名の応募があった（締切り後も問合せが寄せられた）。

応募者の属性を分類すると、下表のようになる。

(1) 現況・地域

		道内	道外	計
現職	都道府県議会議員	1	2	3
	市町村議会議員	市	10	30
		町村	7	3
元職	都道府県議会議員	0	1	1
	市町村議会議員	2	0	2
その他		3	3	6
計		33	19	52

(2) 性別・年齢別

	男	女	計
20歳代	2	0	2
30歳代	5	2	7
40歳代	4	2	6
50歳代	14	7	21
60歳代	12	2	14
70歳代	2	0	2
計	39	13	52

(3) 議員経験別

	1期	2期	3期	4期	5期	6期～
都道府県議会議員	2(0)	1(1)	0	1(0)	0	0
市議会議員	11(0)	4(0)	3(0)	7(1)	2(0)	4(0)
町村議会議員	8(1)	1(0)	0	0	1(0)	1(0)
計	21(1)	6(1)	3(0)	8(1)	3(0)	5(0)
議長経験	0		0	0	2	3

(注1) 現時点での最終的な議員の地位に至るまでの議員経験を通算

(例えば、市議1期を経験した現在3期目の県議は、県議4期として計上)

(注2) 元職は()書きで内数

今回は、道外が1/3以上を占めており、遠くは沖縄、九州、四国、中国地方からの申込みもあった。企画や周知次第で、全国からの関心を集めることができると解することができるでしょう。

都道府県・市・町村別では、都道府県議会議員の申込みはわずかであり、市議会議員の割合が多い。

また、年齢別、議員経験別でみると、40歳代と2期・3期といった中堅クラスの応募が少なく、1期の経験の浅いクラス、4期以降のベテランクラスの申込みが多いことが目につく。今回の募集に当たり志望動機を記載していただいたが、年齢が若く経験の浅い方には意欲的な方が多かった。ベテランクラスでも、これまでの議会活動に限界や変革の必要性を感じ、改めて勉強して、議会活動・議会改革に活かしたいとする方が多く、その傾向は議長経験者（現職議長含む）が5名も応募していることにも伺える。議会や行政の仕組みを知り活動力もあって、議会改革の担い手として期待されるのは、本来中堅クラスと考えられるが、この層からの申込みが少なかったことは残念であり、今後の推移を注視していく必要がある。

男女別では、女性の応募は1/4に止まった。が、地方議員全体に占める女性の割合は1割であることを考慮すると、意欲的に応募いただいたと見るべきであろう。

4 受講者

上記のように52名もの応募をいただいたが、少人数による活発な議論を重視し、受講者は選考により20名に絞り込んだ。

選考に当たっては、志望動機から見て、地方政治の活性化や議会改革、地域づくり等に対する意欲、問題意識の高い方を一次的に選考し、その中から地域性や年齢、経験、性別に配慮し、多様な方々が活発に議論し、互いに学び合うことができる構成となるよう選考した。また、できる限り改革の芽が多くの議会に芽生え育っていくことを期待し、今回は、一議会1名限りとするとともに、議長経験者を優先した。

その結果、受講者の構成は次のとおりである。

(1) 現況・地域

		道内	道外	計	
現職	都道府県議会議員	1	1	2	
	市町村議会議員	市	8	3	11
		町村	4	1	5
	小計	13	5	18	
その他		1	1	2	
計		14	6	20	

(2) 性別・年齢別

	男	女	計
20歳代	1	0	1
30歳代	2	2	4
40歳代	0	1	1
50歳代	9	1	10
60歳代	2	1	3
70歳代	1	0	1
計	15	5	20

(3) 議員経験

	1期	2期	3期	4期	5期	6期～
都道府県議会議員	1	0	0	1	0	0
市議会議員	5	0	1	2	0	3
町村議会議員	4(1)	0	0	0	1	1
計	10(1)	0	1	3	1	4
議長経験	0	0	0	0	1	3

(注1) 現時点での最終的な議員の地位に至るまでの議員経験を通算

(例えば、市議1期を経験した現在3期目の県議は、県議4期として計上)

(注2) 元職は()書きで内数

5 スクールの内容

スクールの内容については、76ページの表のとおりであり、目下の重要課題である地方分権、財政健全化、議会改革、環境問題をテーマに講義・討論を設定している。

講義や現地事例研究の内容は省略するが、受講者の討論に係る部分については、その状況を記しておきたい。

まず、1日目の「ゼミ 地方分権改革により地方はどう変わるか？どう変わらなければならないか？」は、地方分権改革推進委員会の第一次勧告を材料として、勧告内容の実施は、地方自治体にはどのような効果・影響をもたらすか、あるいはどのように評価されるかを考え、それに対する地方自治体の対応、国への要請内容を検討するものである。サマースクール開講前に事前学習をしていただいた上で、当日は、次のように取り扱う課題で4つのグループに分かれ、ワークショップ形式で議論を行った。その後全員が集まって、各グループから発表を行い、それに対する議論を行った。

	(3) 地方自治体の政策 ・くらしづくり分野	(4) 地方自治体の政策 ・まちづくり分野
(1) 国と地方の関係 (2) 都道府県と市町村、市と町村の関係	I 班	II 班
(4) 住民と地方自治体 (5) 税財政関係 (6) 地方の体制整備 (7) 自治立法権の拡大	III 班	IV 班

このゼミに関しては、国の取組みを自らの地域に当てはめて考えるトレーニングになったと思われるが、課題が広く時間も不足していたことから、議論の深まりはやや不足していたように感じられる。今後改善すべき点である。また、ワークショップ形式は、住民参加や住民との意見交換を進めていく上で重要な方法と考えられるが、不慣れな方が多かったようである。

次に、「徹底討論 地方政府にふさわしい議会を目指して」では、受講者全員でこれからの地方議会について議論を行った。受講者自身が進行を行い、課題を提起して、白熱した議論が交わされ、午後5時前に始まった議論は休憩も挟まずに、午後9時過ぎまでに及んだ。

「徹底討論」では、議会改革や予算・決算審査の進め方、政務調査費のあり方、住民との接し方など多様な課題について議論が交わされたが、特に議論が沸騰したのは事前に答弁のすり合わせまで行う「答弁調整」についてである。質疑を通じて何らかの前進を獲得するための必要悪との認識を示す道内の実施団体の議員と、そもそも「答弁調整」という概念すらなく緊張感のある議論こそ議員の使命とする議員（特に道外の議員）とで激しいやり取りが行われた。こうした議論が成立したのは、日本各地か

ら多様な議会文化をもつ議員が集まって議論した効果であろう。

議論に先立ち、受講者には、議会改革についての自議会の取り組みや意見と併せて、議論したい内容を書いていただいた。その内容は次のとおりである。

- (1) 議会改革全般、議会と住民
 - ・ 議会改革協議のあり方
 - ・ 議会改革に関する執行部への働きかけ
 - ・ 先進的な議会改革事例
 - ・ 「住民の議会離れ」の実感とそれへの対応
 - ・ 住民と議会の接点・意見交換会等の開催
 - ・ 議会広報（広報誌、HP）
- (2) 議会のあり方
 - ・ 議員定数、議員報酬の見直し
 - ・ 予算、決算委員会のあり方
 - ・ 会派のあり方・運営
- (3) 議会運営
 - ・ 本会議における一問一答方式の是非
 - ・ 答弁調整の実態
 - ・ 積極的な議員間討論のための方法
 - ・ 独自条例の議員提案（定数条例以外）
 - ・ 予算の修正・否決について
 - ・ 条例の審査
 - ・ 決算審査のあり方や仕組みの工夫
 - ・ 議会による調査権の行使と限界
 - ・ 首長の反問権

6 今後に向けて

サマースクールの終了後、受講者にアンケートを実施し、18名から回答があった。アンケート結果を踏まえつつ、今後のあり方を検討してみたい。

まず、サマースクールの開催を受講者が知った手段（複数回答可）としては、新聞記事が最多で10名であった。応募時点でも、地元地方紙を見たとする問い合わせが多数寄せられ、特に道外ではほとんど唯一の情報入手手段であったようである。議会事務局を通じた応募は4名と少なかったが、今回は周知する時期が遅く、議員が参集する6月議会の時期を逸したことから、このような結果になったものと考えられる。今後は、もっと早い時期から案内することが必要である。

サマースクールの時期、期間、定員については、「ちょうど良い」とする回答が多数を占め、企画の種類も「良い」とする回答が概ね2/3にのぼった。しかし、全体的

に時間不足を指摘する声があり、実施者サイドとしてもかなりタイトな運営となったことは否めない。現地事例研究を盛り込んだことがスケジュールを窮屈にしている面があり、今後、じっくりと議論を深めることができるスクール運営について検討する必要がある。

講義等の内容については、全体として「良い」が13名、「やや良い」が5名と評価している。また、今後については、全員が今後も開講すべしとし、10名は年2回程度必要と回答している。

総じてみるに、今回は、短時間で手探りの準備となったが、企画・実施した内容ともに、概ね良好な評価をいただいたものと考えていいであろう。また、地方議員同士が学び、情報交換し、議論する場が必要とされていることが、強くうかがわれた。

地方議会は、首長とともに地方自治の「車の両輪」と言われながら、首長とは権限、能力において相当な差があるのが現実である。今後我が国の内政の多くを地方自治体が担い、地域の活性化と安全・安心を基盤とした国の発展を図っていくためには、地方議会の強化が不可欠である。

本院としては、引き続き社会人学生として地方議員やそれを志す人々を受け入れ、その高度化教育に取り組むとともに、意欲を持ちながら入学や研鑽の機会が乏しい地方議員に学びの機会を提供していくことが必要であろう。今回の経験を踏まえて、時代と地域のニーズによりマッチしたスクールの提供に努めていきたい。

また、今回の受講生は、党派を超えてメーリングリストを作り、情報交換を図りながら、各地域で議会改革や地域の活性化に取り組んでいくこととしている。本院としてもこのような事後の取組みをサポートし、各地で改革や活性化の動きが芽生え、大きく育っていくことを期待したい。

活動報告

注) 肩書きは当時のもの。

1. シンポジウム (2008年度開催分)

●日時：2008年6月14日(土) 15:00～

場所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W203

テーマ：「比較の中の EU-アジア主義との交錯」

報告者・パネリスト：

細谷 雄一 (慶應義塾大学法学部
政治学科 准教授)

遠藤 乾 (北海道大学公共政策大学院
教授)

中島 岳志 (北海道大学公共政策大学院
准教授)

●日時：2008年6月24日(火)

9:00～17:30

場所：北海道大学学術交流会館
第1会議室

テーマ：「持続可能な低炭素社会づくり
への挑戦～社会改革と技術革新
の相乗効果を求めて～」

報告者・パネリスト：

ゾウ・ジ (中国人民大学 教授)

ティエリー・オメル (Sciences Po
(フランス)教授)

植田 和弘 (京都大学経済学研究科・
地球環境学堂 教授)

沖 大幹 (東京大学生産技術研究所
教授)

眞柄 泰基 (北海道大学環境ナノ・バイオ
工学研究センター 客員教授)

船水 尚行 (北海道大学工学研究科
教授)

吉田 文和 (北海道大学公共政策大学院
教授)

●日時：2008年9月5日(金)

18:30～21:30

場所：中頓別町介護福祉センター 大講堂

テーマ：「持続可能な地域医療のあり方を
考える～第1回中頓別会議～」

報告者・パネリスト：

佐古 和廣 (名寄市立総合病院 院長)

長谷部直幸 (旭川医科大学 教授)

塩谷 泰一 (徳島県病院 事業管理者)

石井 吉春 (北海道大学公共政策大学院
教授)

●日時：2008年11月29日(土)

14:00～17:00

場所：北海道大学クラーク会館講堂

テーマ：「危機に立ち向かう食と農～北海
道から考える米の需要拡大～」

報告者・パネリスト：

飯澤理一郎 (北海道大学大学院農学
研究院 教授)

小野塚修一 (北海道農政部長の安全推進
局食品政策課 課長)

杉山 博樹 (稲作農家・前北海道農協
青年部協議会 会長)

箱石 文祥 (ホクレン農業協同組合
連合会 米穀事業本部
米穀部長)

出村 克彦 (北海道大学大学院
農学研究院 教授)

●日時：2009年1月30日(金)

16:30～18:00

場所：北海道大学学術交流会館 小講堂

テーマ：「世界恐慌2008—原因と帰結」

報告者・パネリスト：

佐々木隆生 (北海道大学公共政策大学院
院長)

黒瀬 一弘（東北大学経済学研究科
准教授）
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院
教授）
吉田 文和（北海道大学公共政策大学院
教授）

テーマ：「グローバル・ハウスホールディング
の時代？—少子高齢化時代におけ
るケア労働の国際化について」
報告者：
遠藤 乾（北海道大学公共政策大学院
教授）

2. 研究会（2008年度開催分）

●日 時：2008年4月24日(木)
12：00～13：30
場 所：北海道大学法学部棟3階
センター会議室（315号左）
テーマ：「社会保障と財政」
報告者：
木村 真（北海道大学公共政策大学院
特任助教）

●日 時：2008年6月26日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W401
テーマ：「中曽根政権の対米側面支援外交
と米ソ中距離核戦力交渉」
報告者：
瀬川 高央（北海道大学公共政策学
研究センター 研究員）

●日 時：2008年5月8日(木)
12：00～13：30
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W402
テーマ：「環境価値の経済評価」
報告者：
諏訪 竜夫（北海道大学公共政策学
研究センター 研究員）

●日 時：2008年7月17日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W401
テーマ：「生活保護と地方財政」
報告者：
石井 吉春（北海道大学公共政策大学院
教授）

●日 時：2008年5月22日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W401
テーマ：「マイクロファイナンスのすすめ」
報告者：
菅 正広（北海道大学公共政策大学院
教授）

●日 時：2008年7月31日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W401
テーマ：「地方分権第1次勧告を巡る政策
議論と今後の争点」
報告者：
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院
教授）

●日 時：2008年6月12日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W401

●日 時：2008年10月8日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「地方分権時代の税制改革」

報告者：

米田耕一郎（総務省自治税務局
企画課長）

報告者：

松本 収（北海道地域総合研究所
専務理事）

- 日 時：2008年10月15日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「持続的な森林経営に向けて」
報告者：
山下 邦廣（下川町森林組合 代表理事）

- 日 時：2008年11月5日(水) 16：00～
場 所：北海道大学文系共同講義棟 2番
テーマ：「地域の活性化と首長、地方議員
の役割」
報告者：
菅原 章嗣（喜茂別町 町長）
青山 剛（室蘭市議会 議員）

- 日 時：2008年10月17日(金) 16：30～
場 所：北スカイビル8階 会議室
テーマ：「次期総選挙の意義と争点」
報告者：
中嶋 一成（共同通信政治部 記者）

- 日 時：2008年11月7日(金) 14：45～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W302
テーマ：「新たな農業の展開方向と地域
振興」

- 日 時：2008年10月24日(金) 16：30～
場 所：北スカイビル8階 会議室
テーマ：「日本人は韓国人(朝鮮人)にとっ
て何なのか—両国のイメージ論」
報告者：
金 栄作（法政大学 客員教授）

- 報告者：
金子 弘道（鳥取環境大学 教授）

- 日 時：2008年10月29日(水) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「入札制度改革の現状と建設業を
めぐる環境変化」
報告者：
荒木 正芳（北海道建設新聞社
第二報道部長）

- 日 時：2008年11月7日(金) 16：30～
場 所：北スカイビル8階 会議室
テーマ：「ポスト京都議定書の課題と日本
の環境外交」
報告者：
鶴岡 公二（外務省 国際法局長）

- 日 時：2008年10月31日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W203
テーマ：「自治は政治システムの破れ目に
できる」

- 日 時：2008年11月12日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「地域ハサップによる安全な食料
づくり」
報告者：
川口 真（標津町 企画政策課長）

- 日 時：2008年11月13日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合

教育研究棟 W402

テーマ：「北海道内31市の政策としての
市民参加の課題」

報告者：

水澤 雅貴（北海道大学公共政策学
研究センター 研究員）

●日時：2008年11月14日(金) 16：30～

場所：北スカイビル8階 会議室

テーマ：「ミサイル防衛システムと『平和
協力国家』のあり方」

報告者：

吉田 正紀（海上自衛隊 海将補）

●日時：2008年11月15日(土) 14：45～

場所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W302

テーマ：「事業仕訳の意義」

報告者：

加藤 秀樹（構想日本 代表）

●日時：2008年11月21日(金) 16：30～

場所：北海道大学経済学部3階 会議室

テーマ：「変貌する日独の福祉国家と福祉
政治」

報告者：

Reimut Zohlhofer（バムベルグ大学 教授）

坪郷 實（早稲田大学 教授）

安井 宏樹（神戸大学 准教授）

宮本 太郎（北海道大学 教授）

久保山 亮（ビーレフェルト大学）

●日時：2008年11月22日(土) 16：30～

場所：北海道大学 学術交流会館小講堂

テーマ：「介護と社会保障のグローバル
化？－福祉社会と外国人労働力」

報告者：

久保山 亮（ビーレフェルト大学）

安里 和晃（京都大学 特定准教授）

遠藤 乾（北海道大学 教授）

宮本 太郎（北海道大学 教授）

●日時：2008年11月26日(水) 14：45～

場所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「住んでみたいまちづくりを
目指して」

報告者：

菊谷 秀吉（伊達市 市長）

●日時：2008年11月27日(木)

11：30～12：45

場所：北海道大学人文・社会科学総合
教育研究棟 W518

テーマ：「永久凍土地帯でのエンジニアリング
～厳しくも、豊かで、敏感な自然を
相手にするために」

報告者：

蟹江 俊仁（北海道大学公共政策大学院
教授）

●日時：2008年11月28日(金) 16：30～

場所：北スカイビル8階 会議室

テーマ：「マネーロンダリングを巡る
グローバル・ガバナンス」

報告者：

尾崎 寛（三井住友銀行

国際統括部副部長）

●日時：2008年12月3日(水) 14：45～

場所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「コミレスの現状と課題」

報告者：

伊藤規久子（北海道コミュニティ・

レストラン研究会 代表）

テーマ：「健康な豚肉づくり」

- 報告者： 教育研究棟 W302
小野寺 邦彰（ポークアイランド・オノデラ 代表）
テーマ：「知識基盤社会と高大接続問題」
報告者： 佐々木隆生（北海道大学公共政策大学院 院長）
- 日 時：2008年12月4日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合 教育研究棟 W402
テーマ：「公営企業と地方自治－水道事業における市町村公営主義の検討」
報告者： 宇野 二郎（札幌大学法学部 准教授）
- 日 時：2008年12月5日(金) 16：30～
場 所：北スカイビル8階 会議室
テーマ：「最近の日米金融事情について」
報告者： 玉木 伸介（預金保険機構参与・元日銀 ワシントン事務所長）
- 日 時：2008年12月10日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「地上デジタル放送と民放経営」
報告者： 佐藤 正人（北海道文化放送 経営戦略室長）
- 日 時：2008年12月12日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合 教育研究棟 W203
テーマ：「反・貧困と市民社会」
報告者： 湯浅 誠（自立生活サポートセンター もやい 事務局長）
- 日 時：2008年12月18日(木)
12：15～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学総合
- 日 時：2008年12月19日(金) 18：00～
場 所：北海道大学学術交流会館 講堂
テーマ：「プレカリアートの乱？：21世紀日本の若者と貧困」
報告者： 雨宮 処凛（作家）
- 日 時：2008年12月24日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「北海道の特徴ある産業育成の方向」
報告者： 鈴木 光（三井不動産 北海道支店長）
- 日 時：2009年1月7日(水) 14：45～
場 所：北海道大学ファカルティハウス エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「人口減少時代のまちづくり」
報告者： 藻谷 浩介（日本政策投資銀行 地域振興部参事役）
- 日 時：2009年1月9日(金) 16：30～
場 所：北スカイビル8階 会議室
テーマ：「マイクロファイナンスと社会福祉政策の連携の可能性～霞が関出身教授討論～」
報告者： 菅 正広（北海道大学公共政策大学院 教授）
稼農 和久（北海道大学公共政策大学院 教授）

●日 時：2009年1月16日(金) 16：30～

場 所：北スカイビル8階 会議室

テーマ：「自立の平等－障害者運動×介助者運動」

報告者：

杉田 俊介（障害者サポートNPO法人
職員、批評家）

●日 時：2009年1月23日(金) 16：30～

場 所：北スカイビル8階 会議室

テーマ：「貧困と文学－組合という思想」

報告者：

大澤 信亮（「ロスジェネ」編集委員・
大妻女子大学非常勤講師）

「年報 公共政策学」投稿規程

1. 趣旨・目的

本誌は、公共政策に関する研究成果の発表、ならびに実践と研究の交流を通じた公共政策学の発展を目的としています。

2. 投稿の資格

- (1) 研究者、実務者を問いません。
- (2) 未発表・未投稿のものに限ります。他の雑誌に掲載されたものや現在投稿中のものは投稿できません。
- (3) 投稿された論文は、インターネット上で公開されること及び後日出版されうること、何らの対価を請求できないことに承諾する必要があります。編集委員会は、投稿された論文について、投稿者がこれらの事項を承諾したものとして取り扱います。

3. 原稿の採否

- (1) 投稿された論文は、編集委員会が委嘱した複数のレフェリーによって査読が行われます。査読結果を踏まえて編集委員会が最終的に掲載の採否を決定します。
- (2) 掲載の採否の判断の結果については、電子メールによって投稿者にお知らせします。
- (3) 採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
- (4) 採否にかかわらず、投稿原稿の返却はいたしません。

4. 原稿の送付

- (1) 原稿は、氏名・住所・電話番号・電子メールアドレスを明記のうえ、郵送または電子メールにて送付してください。
- (2) 郵送の場合は、印刷したものの2部と、文章および図表のファイルを保存したCD-ROMを送付してください。
- (3) ファイル形式は、MS Word形式、テキスト形式のいずれかとします。可能であればPDF化したものも添付してください。
- (4) 送付先
北海道大学公共政策大学院「年報 公共政策学」編集委員会
① 郵送：〒060-0809 北海道札幌市北区北9条西7丁目
② 電子メール：○○@hops.hokudai.ac.jp

5. 様式

- (1) 論文は和文または英文に限定します。
- (2) 原稿はA4判を用い、別に定める「執筆要領」に従って執筆してください。

6. 原稿の校正

校正は原則として第一校までとします。

7. 論文などの別刷

論文などの掲載原稿の別刷の印刷は投稿者の自己負担で行います。

執筆要領

1. 原稿の長さ

20,000字以内とします。ただし、字数には表題・図表・注・文献リストを含みますが、英文要約（Abstract）は含みません。

2. 書式

原稿の書式は以下のルールに従ってください。

(1) 書式設定

- ① 用紙サイズ：A4判
- ② ページ設定：1ページ40字×30行の横書き一段
- ③ ページ番号：各ページの下部中央に、通し番号を半角数字でつけます。
- ④ フォント：和文は明朝系フォント、英文は Times または Times New Roman を使用する。

(2) 全体の構成

- ① 表題
- ② 執筆者の氏名・所属・連絡先
- ③ 本文および脚注
- ④ 引用文献
- ⑤ 図表
- ⑥ 英文タイトル、英文要約および英語キーワードの順序で構成します。

3. 表題

フォントサイズは16pt程度とし、中央揃えにする。

4. 執筆者の氏名・所属・連絡先

- (1) 執筆者の氏名は、フォントサイズを12pt程度とし、中央揃えにする。
- (2) 執筆者の所属と連絡先は、著者名の右肩に*、**、…の記号をつけ、原稿の第1ページの下部に脚注として所属と連絡先（住所・電子メールアドレスなど）を明記する。大学院生の場合は〇〇大学大学院〇〇研究科〇〇課程在籍と記入する。フォントサイズは脚注と同じとする。

5. 本文

(1) 節、項

半角数字を用いて、「1.」「1.1」「1.1.1」のように記入する。

(2) 英数字

半角文字を用いる。

(3) 句読点

「,」「。」「()」「=」などの記号類は全角文字を用いる。

(4) 年号

原則として西暦を用いる。元号を使用する場合には、西暦の後ろに括弧書きにて添える。

(例) 2003年(平成15年)

(5) 外国名

和文表記が通常用いられている場合は、「和文表記(英文表記:略称)」とする。

和文表記が無い場合は、「英文表記(略称)」とする。

(例) 北海道大学公共政策大学院(Hokkaido University Public Policy School:HOPS)

(6) 数式

独立した数式には、式の末尾に数式番号を振る。括弧の順序は、[{ () }]とする。

(例) (1)

7. 脚注

脚注番号は、本文該当箇所の右肩に「1)、2)」のように片括弧・半角数字によって通し番号で付ける

脚注は、フォントサイズを10pt程度とし、各ページの最後に記載する。

6. 図表・写真

- (1) 図表・写真は、執筆者の責任において電子形態で作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーも原稿とともに提出する。
- (2) 図表・写真は、大きさに応じて1/4ページ大(400字相当)、1/2ページ大(800字相当)と字数換算する。
- (3) 写真は図として取り扱い、図および写真には図1(英文の場合 Fig. 1)、表には表1(英文の場合 Table 1)のように通し番号を入れる。
- (4) 他の著作物からコピーした図表の転載は、原則として受理しない。
- (5) 文字の大きさ、説明記号の大きさ、線の太さなど、刷り上がりサイズでの見やすさに配慮して図を作成すること。電子メールによる提出の場合、PDFファイルに変換して文字化けを起こしたりしていないか確認して提出すること。
- (6) 図の番号とタイトル、および説明文を図の下部に書く。

(例)

〈図〉

図1 国内総生産(GDP)の推移

(出典) 内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算報告平成14年版』

(注1) 季節調整済み

- (7) 表の番号とタイトルを表の上部に、説明文を表の下部に書く。

(例)

表1 日本の…の動向

〈表〉

(出典) ○○研究所『…』

7. 文献引用

- (1) 本文中に他の文献から引用した場合、引用文献の「著者名(刊行年)、ページ」を表記し、参考文献に列記する。
(例1) 脚注を用いる場合：〈本文〉…³⁾。〈脚注〉3) 佐藤(2000a)、pp.2-10
(例2) 本文に記す場合：〈本文〉…(佐藤(2000a)、pp.2-10)。
- (2) 文献リストは、著者名(アルファベット順か五十音順)、出版・発行年、論文名、書名・雑誌名、出版社名、巻号、所在ページの順で記載する。
- (3) 和文文献は、書名・雑誌名を『』で、論文名を「」でくくる。欧文書名・雑誌名はイタリック体にする。
- (4) 同じ著者のものは年代順に並べる。同じ著者の同年代のものは、引用順にa、b、c…を付して並べる。また、同一著者の複数の文献を記載するときは、2つめ以降の表示には、氏名の代わりに、————(4倍ダッシュ)を用いる。2行以上になる場合は、2行目以降は一文字下げる。
- (5) 写真、図表を他の文献から引用、転載する場合は、著者自身が事前に著作権者から許可を得なければなりません。本誌はそれについては責任を負いません。

8. 英文要約および英語語キーワード

- (1) 英文要約は、フォントサイズを10pt程度とし、長さは100語以内とする。
- (2) 英語のキーワードは、要約の末尾に5語以内で列記する。

『年報 公共政策学』編集委員会

編集委員長

中村 研一（北海道大学公共政策大学院 教授）

編集委員

石井 吉春（北海道大学公共政策大学院 教授）

菅 正広（北海道大学公共政策大学院 教授）

木村 真（北海道大学公共政策大学院 特任助教）

「年報 公共政策学」 第2号

平成21年3月31日発行

編集兼発行人 中村 研一

発行所 北海道大学公共政策大学院
札幌市北区北9条西7丁目
TEL : 011 (706) 3074
nenpo@hops.hokudai.ac.jp

印刷所 北海道大学生協同組合
印刷・情報サービス部
札幌市北区北8条西8丁目
TEL : 011 (747) 8886