

年報

公共政策学

第1号（創刊号） 2007

「年報 公共政策学」創刊にあたって	宮脇 淳	1
【シンポジウム】		
今後の経済・財政運営について —北海道21世紀の可能性と挑戦—	本間 正明 宮脇 淳 ほか	3
【論文】		
環境マネジメントシステム的手法と地方自治体 —導入の背景と今後の施策の方向性—	倉田 健児 石田 睦	34
ハローワークとの連携による 生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題 —ソーシャル・インクルージョンの視点による 保護と就労支援の連携施策の全国調査—	芝田 文男	58
人民元切り上げ圧力の要因分析	于 曉軍	79
日米防衛協力の歴史的背景 —ニクソン政権期の対日政策を中心に—	瀬川 高央	97
【活動報告】		122

Preface

Symposium

Articles

- “Environmental Management System Method” and Local Governments
— Background of the Introduction and Future Direction of the Measures —
..... KURATA Kenji, ISHIDA Mutsumi
- The Present Situation and Problems of “Independence Support Project for
Recipients of Public Assistance”
..... SHIBATA Fumio
- An Analysis on Pressure to the Chinese Yuan’s Revaluation
..... YU Xiaojun
- Historical Background of the U.S.-Japan Defense Cooperation:
Policy toward Japan in the Nixon Administration
..... SEGAWA Takao

Annual Activity Report

「年報 公共政策学」創刊にあたって

北海道大学公共政策大学院が平成17年4月に発足して以来、約2年の歳月が経過しました。この間、「文理融合」、「理論と実践の架橋」を目標に、専門職課程としての教育方法の充実、そしてそれを支える研究活動に努めてまいりました。

大学設置審議会の拘束期間である2年間が経過する時期を契機に、蓄積してきた自らの活動を今まで以上に広く社会に知って頂くとともに、率直なご意見、ご批判をいただきながら、さらなる充実に自主的に努めてまいりたいと考え、ここに年報を作成し公表することにいたしました。

本大学院は、北海道大学の工学研究科、経済学研究科、法学研究科の三研究科の連携の下、農学研究科、創成科学共同研究機構等の協力を得ながら形成された専門職学位課程の大学院であり、その教育、そして研究領域は広範多岐にわたります。今回の年報の内容も、次世代の北海道地域の姿を考えるため平成18年秋口に、北海道庁、富士通総研等との連携で開催したシンポジウム「北海道未来展望カレッジin北海道大学」の概要報告からはじまり、環境問題、雇用問題、政治経済問題等幅広い領域を取り上げています。今後、工学系の論文も含め、さらに幅広く且つ実践性のある内容を追求していきます。

さらに、大学の研究者はもちろんのこと、政治、行政、民間企業の関係者、地域で活躍するNPO組織や住民の皆さんにも広く開かれた年報に育て上げたいと考えております。そのことによって、今までとは異なる横断的な新たなネットワークを形成し、地域社会への感応度の高い情報発信に努めることが、我々公共政策大学院の貴重な資源になると同時に、地域社会への貢献にも繋がっていくと考えております。

本大学院が掲げる文理融合、理論と実践の架橋は、ともに極めて難しい課題であり、この2年間で一定の方向性が見いだせた状況にあるとは、率直に考えておりません。たとえば、教育、研究両面において依然として「文理分離」の域を脱しているとは言えない実態にあります。しかし、工学系と文系の教員そして学生が同じ教育、研究、学習の場で相互の考え方や行動様式に触れ合い、お互いの違いや共通点を認識し合うことで、学生、教員ともに従来にない新たな領域形成の可能性を強く感じております。この文理という異質な資源を融合させ生み出す新たな領域、新たな付加価値の形成を単なる可能性に止めることなく、一歩進めて現実のものにする社会的実験に本大学院は挑戦していこうと考えています。

その挑戦において大きな力となってくれるのが、規範性と客観性に支えられた政策思考の蓄積と実践ではないでしょうか。文理両方の領域において実践性の根底を支える政策学の思考を教育領域、そして研究領域において十分に蓄積し提供する仕組みの構築を本大学院では大きな目的としています。

「一定の思想に支えられた規範性」、そして「比較可能性を担保する実証的データに基づく分析」が融合することで、はじめて文理融合の下地が形成されます。その上で、共通の言葉、共通の行動様式を形成することが可能となります。

さらに実践性の形成においては、常に具体的な事例を取り上げそこから普遍的な理論を発掘していく思考の形成に努めていきます。事例研究は、実践性が高い一方でややもすると個別事例に囚われ、自らの視野に自縛したミクロの視点からマクロの姿を描き正当化してしまう誤りに陥りやすい問題点を有しています。こうした問題点を克服しなければ、事例研究をいくらに重ねても普遍性のある政策能力の形成は困難となります。

本学ではこうした問題点を克服するため、個別事例の現象面だけでなく、常に異なる事例との比較可能性を担保しつつその根底にある共通する概念の発掘に努力していきます。そのことが、真の政策能力、すなわち環境が異なる中での応用力を高めることと考えます。たとえば、住民とのパートナーシップにおいて、埼玉県志木市、北海道白老町、そして千葉県市川市のパートナーシップモデルを比較検討し、そこに共通するパートナーシップの本質とは何かを問い掛けることです。それを見抜く力を持つことで、自然・社会環境が異なる他の地域での応用が可能となります。

今回の年報においても、中央省庁から着任している2名の実務家教員が、「環境マネジメントシステム的手法と地方自治体」（倉田健児教授、経済産業省）、「ハローワークとの連携による生活保護受給者の支援プログラムの現状と課題」（芝田文男教授、厚生労働省）と題する論文を執筆しています。この両者ともに、実務的分析をベースとした客観的論文であるとともに、普遍性、応用力の高い内容となっています。

そして、最後に政策学の本質が人間学であることを常に問い掛けて参ります。実践性のある政策の実現は、人の気持ち、人の思考そして行動様式を理解することではじめて可能となります。人が好き、人に常に関心を持ち続けるそうした実践性ある政策論を展開できればと考えています。

今回の年報は初年度ということもあり、まだまだ生まれたばかりの内容であり、文理融合、理論と実践の架橋という以上提示させて頂いた問題意識に対して十分応えているものとはなっていないと思います。この限界を克服するには、大学外からの視点で率直なご意見、ご批判をいただくことが不可欠です。そうした率直な声を、公共政策大学院、そして次の年報の進化のために活用させていただきます。

最後になりましたが、これまで北海道大学公共政策大学院にいただいた有形・無形のご支援に深く感謝いたしますと同時に、皆様の益々のご発展、ご健勝を祈願し、年報創刊のご挨拶とさせていただきます。

2007年3月7日

北海道大学公共政策大学院長
宮 脇 淳

シンポジウム： 今後の経済・財政運営について －北海道21世紀の可能性と挑戦－

(北海道未来展望カレッジ in 北海道大学)

経済社会のグローバル化、本格的な人口減少時代の到来、少子高齢化の急速な進展、地方の自立と責任を柱とした分権社会への移行など経済社会構造が大きく変化する時代を迎えています。その中で、経済社会の構造的転換の遅れ、深刻な地方財政危機など北海道地域が抱える課題は山積しています。

日本全体および北海道を取り囲む環境がさらにどう変化するのか、その中で21世紀の北海道の羅針盤はどこにあるのか、そしてこうした課題を克服するために、現在、北海道において策定が進められている長期的な総合計画はどうあるべきかなどを議論すべく、本シンポジウム

が開催されました。

シンポジウムは、2006年9月30日に北海道大学公共政策大学院と北海道庁、株式会社富士通総研、朝日田コーポレーションの主催で行われ、山本邦彦・北海道副知事と宮脇淳・北海道大学公共政策大学院院長の開会の挨拶を受けて始まり*。

以下では、シンポジウムで行われた基調講演、報告、パネルディスカッションの主な内容を紹介します。なお、詳細な記録につきましては、北海道大学公共政策大学院ホームページ (<http://www.hops.hokudai.ac.jp/>) に掲載しておりますので、そちらをご覧ください。

・基調講演

日本経済の現状と今後の経済・財政運営 本間 正明 P. 4

・報告

北海道経済・財政の課題 宮脇 淳 P.13

・パネルディスカッション コーディネーター 宮脇 淳 P.17
パネリスト 見野 全
本間 正明
水元 尚也
沓澤 敏
佐々木 央

・コラム

新しい総合計画について 沓澤 敏 P.32

* 肩書きは当時。以下同。

■ 基調講演

日本経済の現状と今後の経済・財政運営

大阪大学大学院経済学研究科教授（経済財政諮問会議議員）

本間 正明

5年半あまり小泉内閣の司令塔として機能してきた経済財政諮問会議が、どのような議論をしてこの国の将来に向けて布石を打ってきたか、またその成果がどのような形で現れ、その後の課題としてどのようなものがあるか、という流れの中でお話をさせていただきたいと思いません。

〈小泉内閣の5年半とマクロ経済〉

小泉内閣がスタートしたのは2001年4月でして、図を見ていただいても解っており、経済成長率はマイナス0.8%から出発をしました。このマイナス成長は、1997年、1998年の不良債権のゆがんだ社

会情勢の中で加速されてきたものですが、対してそれまでの経済財政運営というのは、景気が悪くなると大型事業などで経済を立て直そうとしていました。

しかし、1990年代の動きが証明していますように、不良債権が非常に大きく存在し、経済がグローバル化をし、経済取引を通じて生産性の高いところに人、モノ、金が動いていく中で、厳しい経済状況が新たに生まれていく。この経済変動というものをどのように、国内経済の中にソフトランディングさせ、強い経済に再生していくかということは、各国とも20年、とりわけ米国やイギリスでは25年前に、挑戦として行われてきたわけです。我々は実は20年遅れの構造改革を2001年

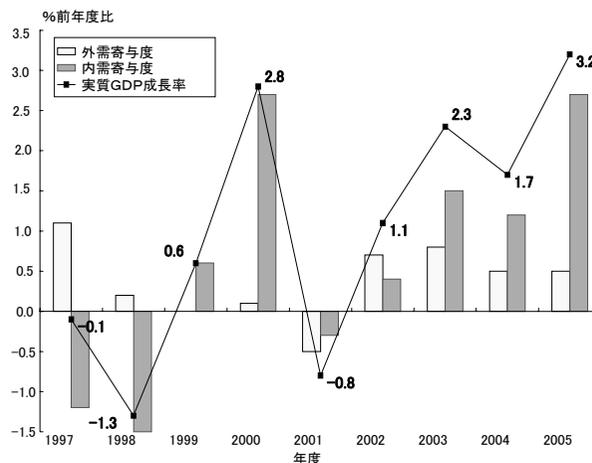


図 実質GDP成長率の推移

の時点で小泉内閣の中で取り組んできたわけではあります。

実際に行われてきたことは、北海道にとって強いインパクトのあることだったと考えられます。公共投資を前年度と比べて10%減少させる、あるいはその後も3%強の公共投資を切り詰めるということをやりました。常識はずれであるという批判も浴びました。しかし、財政を悪化させながら、短期的な景気という観点だけで、公共投資政策を拡大していくだけではこの国の未来は開けない、依存と国の関与の強まりの中で地域経済の活性化はできない、こういう考え方のもとで我々は改革を行ってきたわけではあります。

GDP成長率は、その後、2002年に1.1%、2003年に2.3%、2004年に1.7%、そして2005年には3.2%と確実に回復してきました。2005年の我が国の経済規模542兆円は、我が国の10倍もの人口を抱える中国と比較してみますと、一人当たりでまだ25倍以上と巨大です。中身を見ますと、民間消費が56%、民間投資の部分として住宅投資が3%、民間設備投資が15%です。政府消費は18%、公共投資は4%で、最大の時は5.2%ですから3分の2位の水準になっており、公共投資依存型、官主導型の経済から民主導型の経済へと確実に転換されてきています。これに貿易など海外との取引での黒字が3%という構図になっています。

北海道をこうした経済計算の観点から見ますと、北海道で消費、住宅、投資、さらには北海道や各市町村の公共的な用途に使われるものがどれだけ伸びていくかと同時に、国際的・国内的にどれだけ

他の都道府県のお金を道内生産物やサービスの対価として受け取っていくか、ということが重要な構図となっています。観光や農業生産、漁業生産もその一つの戦略的なものではありませんが、自らの経済の活性化というものが日本経済の中で問われる、というのが競争の原理の中で一つの大きなテーマとなると思います。

経済の根本からの問題ということが課題となっていますが、この5年半の中で、相当、経済の再生に向けての布石は打てたという具合に考えています。ただ、これが今後も続くのか、あるいは将来の課題として何が求められているかということは、新たに安倍新政権のもとで考えなければならない時期であることをご理解いただきたいと思います。

〈日本経済の優先課題〉

北海道の総合計画をつくられるこの10年間にどういう考え方をとられるかということが今日のメインテーマですが、安倍内閣では「骨太の方針2006」をベースにしながら、「新たな挑戦の10年へ」というテーマ設定をしています。これは今後10年少子高齢化が本格化する前に、この国をもう一段強い筋肉質の経済構造にしておかなければならないという思いです。

「骨太の方針2006」では構造改革の課題として3つを挙げています。1つは「成長力、競争力の強化」です。我が国がこれからも国際社会の中で重要な位置を占めるには、どのくらいの経済成長率

でこれを維持していけるかということです。具体的に申し上げますと、実質経済成長率が3%くらいあればいいという見方を持っています。3%で1年間走るということは、人口の全体数がすでに減少傾向に入っているということですから、一人当たりの成長率はさらに高くなくてはいけません。付加価値を毎年3.5%以上、4%くらいまで高めていかないことにはこの目標は達成できないということです。

経済成長の指標には、3つの要素があります。第1に人口の状況、特に就業人口がどのように推移していくか。第2に機械設備という資本が一体どのような形で推移していくか。我々が将来への布石としてどれだけお金を投下できるか。第3に、技術進歩を体現する全要素生産性(Total Factor Productivity)、つまり資本と人間がかみ合わさってどれだけ独自の付加価値を生み出せるかということがポイントとなって参ります。

これからの10年、さらに高齢化率がピークの20年後を想定しますと、人口が減少し、高齢化するとともに、貯蓄もまた減少していくこととなります。高齢者世帯は、老後の収入で賄いきれず、それまで蓄えられた貯蓄を取り崩す形で生計を維持する。そのウエイトがどんどん高まっていくものと考えられますから、マイナスの動きが非常に増えてくる。現在、国民全体の金融資産は1400兆円強くらいです。しかし、我々が国や地方で借金をしているのは、実は800兆円近くになっています。政府の周辺の3セクなどいろいろな疑似民間会社を含めて合算します

と1000兆円に達するお金が政府部門で使われています。金融資産の3分の2以上のお金を政府が使っているという状況から、果たしてこの国の官と民の在り様が適切かどうかということが問い直されています。ちなみに、この国全体における官と民の役割分担が、その受益と負担、とりわけ我々の将来に向けての今後の税負担の有り様を考えた場合に適切かどうかということにも大きな課題があります。

現在、所得の中から実際に税金と社会保険料として払っている分はだいたい36%ですが、それに加えて毎年11%くらいを将来の課税権を担保として国債、地方債を発行して借金しています。つまり、現代世代は47%を使っているのに、払っているのは36%にすぎません。これが実態です。この流れを官から民へというテーマの中でしっかりと計画的に直していくというのが、構造改革の2つめの課題「歳出歳入一体改革」です。

計画を作る時は、全体の年数と、どういう具合に推進しながら着実に位置づけをしていくかという工程表を考えていくことが重要です。絵に描いた餅に終わらせないようにするには、いかにこの期間の流れをしっかりと整理し、どのくらいのテンポで実現に向けていくかということをもとめていきませんと、なかなか前に進んでいきません。小泉構造改革は2006年まで続いたわけですがけれども、「骨太の方針2006」で示した工程表では、2006年後半から2011年にかけては第2期という位置づけです。この2期目はプライマリーバランス、つまり基礎的財政収

支の均衡を実現するという目標を立てています。借金の利払いを除いて毎年の支出くらいは毎年の収入の中で賄いきれるようにしましょうというわけです。

2001年にスタートした時に実はこのプライマリーバランスが対GDPで5%強位の赤字でした。しかし、この5年間で、歳出面で公共投資、人件費を中心として国家予算を切り込み、2.4%まで半減させました。それでもまだ2.5%位あるわけで、これを次の5年間でゼロに持っていかうということなのです。

これはかなり厳しいものです。人件費、公共投資、社会保障その他の分野において、2007年から2011年の間に最大で14兆3千億円、最小でも11兆4千億円を切り込んでいくという計画になっています。さらに基礎的財政収支を均衡させるためには、16兆5千億円に対応しなければならないわけですから、14兆3千億円から11兆4千億円を歳出削減でまかなくても、まだ、その差が存在します。消費税増税をやるのか否か、さらに歳出削減を徹底するのかがどうか、国民の選択の問題として議論をしなければならない時に来ています。

私たちは、国の将来に向けて、ものすごく苦い薬を飲み続けながら経済を再生していくということをやらなければならない時期を迎えています。つまり、給付をカットさせながら、負担を増大させていくということに取り組んで行かなければなりません。不満が高まるといことは現実起こってくると思いますが、将来への借金を出来るだけ小さくしないと、将来世代が極めて大きな負担を背負

うといった国の構造的な形でのマイナスの要素が残ってきます。ですので、2期目におけるプライマリーバランスに向けての一里塚として先行していかなければならないのです。

これでみんな済むわけではありません。第3期というものがあります。2010年代初頭から2010年代の半ばの期間を設定しておりまして、ここではプライマリーバランスの赤字を解消した上で、対GDPの債務額が経常的に減少していく持続的な財政構造というものをつくるという課題を3期の目標として据えています。

これはどういうことかということ、私たちは先ほど示したように542兆円ほどのGDPを持っていますが、この数字を分母とすると800兆円弱の債務というのは150%くらいになります。EUの加盟条件として、政府債務の残高の対GDP率は60%ですから、私たちの国は実はEUには入れないのです。2.5倍くらい借金をかかえていることになります。これは将来の国家、地方の課税権を担保にして先食いしているということなのです。第3期の大きな課題になってくる問題です。

この10年をきっちりやらないといけません。高齢化のピークは20年から25年先ですから、団塊の世代がだんだん年金世代に入っていき現状の中で、この方々が年金を受給する、あるいは健康的・肉体的な衰えの中で医療費が増えていく状況を維持していくためには、しっかりとこれからの10年に向かって、私たちは歴史的に最も豊かな時代を整理しなくてはならないのです。私たちはバブ

ル期の状態がベストというような感覚を持っていますが、実は今の経済状況はバブルの時に比べて2割も増えています。今の世代が最も豊かな世代で、その世代が将来につけ回しをしながら、その東の間の繁栄を享受するだけで終わっては将来世代に対する責務を果たせないというのが実態だと思います。

今は、年金一つをとっても世代間の対立があります。団塊の世代は、まだプラスの収益・貯蓄で、利子が自分の払ったものについて戻ってくるという状況が保証されていますが、将来世代はその収益率がどんどん低くなっていきます。孫に、将来の子供達にツケを残す、そういう政府が持続可能であるのかどうかということを中心に検証しながら、いかに簡素で効率的な政府を実現するかということが見直されているわけです。

このようなある程度の全体目標を持ち、これからの工程表の流れを作っていくと、地域経済、地域行財政に対して非常に厳しい風が吹くということに覚悟しなければなりません。地方に行くと、国のツケを地方に回すというおしかりを受けますが、そのような国と地方を対立の構造の中で言うのは、「敵を作る」「ガス抜きをする材料がある」という議論の仕方であることは否めません。国も地方も1つの日本を構成しているということは間違いないので、日本にとって国と地方は両輪にあるということです。先ほどのプライマリーバランスで、赤字が2.5%くらいまで減少してきたと言いましたが、相対としての国と地方のバランスはどうなっているか、というと、実は

国が3%位の赤字、地方は相対としては0.5%位の黒字になっているわけです。地方の方が黒字に転換しているのに、国はまだ3%位の赤字。そういう状況ですから、これから地域の活性化をどう進めるかという問題の中で、国と地方の財政赤字の配分の問題は大きなテーマとしてさけて通ることはできません。

北海道も同じですが、「補助金を減らすなんていうことはもうやめてくれ」とか「公共投資も融通させてくれ」という声も十分解ります。「地方交付税もたくさん回してくれ」という声もあります。税源移譲を考えましても、現在、三位一体改革を通じて55%は国で、45%は地方でという税源移譲を進めています。昔は60対40くらいだったのを、55対45くらいにということですが、これをさらに「5割対5割くらいにしてくれよ」というご議論もあります。この補助金、交付税、税源の3つをどううまく配分していくかによって、大きなデザインの違いが生れていくことは明らかです。しかし、地方が一人勝ちすることはあり得ないわけで、地方が自治体としての能力を高め、自分たちの町を自分たちが再生しようとする意識がないと、その将来像は明るい動きにはなり得ないと思います。

こうした意識は、地方の借金を賄う地方債の金利に現れてきます。今までは国債というリスクプレミアムが発生しない非常に安い資金調達をして、それを、財政投融资制度を通じて地方に地方債という形でお金を流していきました。実は骨太の方針の中では、これを10年間、対GDPで半減させるというように書いて

います。今は、政府の貸付金250兆円が財政投融资という形で国民金融公庫などのお金となり、それが地域経済の中で回っています。しかし、この10年間で対GDPを半減させるということは、140兆円の減額をするということですので、地方債を通じて各地方公共団体が賄えるボリュームというのはかなり限定されていかざるを得ません。

例えば私が住んでいる大阪府などは、現在でも地方債を発行する時に、東京や横浜に比べて0.3くらいのリスクプレミアムがつくような事態になってきています。こういう状況になって参りますと、とりわけ直接的に地方公共団体に貸し付ける金利それ自体も上がってくるというのは必然の流れでありまして、政府からの移転が小さくなり、金利、市場からの評価が厳しくなる中で抜本的な行財政改革というものを主体的に取り組める市町村こそが、21世紀の厳しい経済環境の中で再生できると私は考えています。

「安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」という3番目に掲げている目標も、その基盤として、各地方公共団体が、持続的な財政構造というものを維持していくということが前提条件になるわけでありまして、その意味でまさに正念場の挑戦として、是非、北海道あるいは北海道の中の市町村が、「頼る体質」を脱却し、自らができることに対しては、自らが責任を持つ体制づくりの強化をしていただきたいと考えています。

〈官の役割の見直し〉

以上を踏まえた上で、これから少し申し上げたいことがございます。地方公共団体あるいは国、官というものの役割についてです。官はこれまで、公益性、公共性というものを担保し、議会を通じてそれが裏打ちされて、課税権とその処分権を持つという存在であって、高度成長期の頃は、極めて高い成長の中で税収が1.1から1.2くらい上増しされて入ってくることから、その増えた分を各行政の項目に割り振っていけば、問題が片づいた極めて幸せな時代が続いたわけです。

ところが現在は、片一方で社会保障などの分野は伸びていくのに、成長率が極めて低位、安定的な状況が続くということが予想されていますから、ゼロサムの形で予算配分をしなければならない、あるいはマイナスサム、全体を押し込みながら分けなければならないという状況が生まれているわけです。このような状況の中でどう歳出の見直しを進めていくかという場合、直接住民に対する給付サービスの部分と、それを提供する政府の問題、これを分けて考えなければなりません。

この問題は、単に総人件費の単価及び定員ということだけではなくて、仕事の有り様について根本まで遡って議論しなければならないということでもあります。今まで公益的なものは官が直接供給するということが当たり前の前提にありました。しかし、公益性を担保するのになぜ公務員でなければならないのでしょうか。イギリスでは官の仕事を市場化テ

ストという形で全部検証していくということが行われました。民営化しても今までと同じ質、量を担保するとして、その時にどちらが効率的な運営ができるか。民営化すると質が下がるというようなことを言う人がいますが、それは前提条件を外しているからです。骨太方針の中に公共サービス改革といったものを盛り込みました。あらゆる分野で検証して、民間ができる分野については民間にやっていただく、こういう形で私たちの負担を減らしながら、サービスの向上に努めていくこととしたわけです。

PPP、パブリック・プライベート・パートナーシップという言葉が聞かれたことがあると思いますが、市民を取り込むということも重要な要素になって参ります。例えば、愛知県高間市の場合は、市自身が株式会社を作って、そういう仕事をどのように受けるかということ、地域活性化の観点から行っています。是非こういうことを進めていくということが必要だと思えます。

さらには官の今までのやり方を総点検するための公会計制度の整備も必要だと思えます。なぜ、夕張の問題がこれまで顕在化してこなかったのか、これは公会計上の大きな問題でありますし、地方行政におけるガバナンスのあり方について大きな疑問符を付けさせたテーマだと考えています。

今、宮脇先生を中心にしながら、地方の行財政のガバナンスをどのように強化をしていくかが検討されています。「あなたの団体は健全です」あるいは「ちょっと要注意で、イエローカード的

な要素があります」「あなたのところはレッドカードです」こういったことをしっかりと地域住民自身が自覚をすること、そして議会の先生方が財政を野放図に陳情的な形で膨らませるということをチェックするということから、これはしっかりと取り組んでいかなければならないと考えております。

〈真に求められる行政のイノベーション〉

国から地方へという言葉を使う時、すぐに「国が口を出して監督するから自由がない」と反論されます。そしてそれを免罪符にしながら、自らの行財政について新しいイノベーションをしようという気概もなければ、それに対する知恵もないというのが実態ではないのかという気がしています。

都道府県あるいは市町村の首長さんがどこまで本当に今の日本の危機的状況を踏まえて努力をされているのか、というようなことを議論することがあります。日本の行財政の問題はシステムの問題であると考えます。システムの問題というのはまさに高度成長期から潤沢な財源があり、国からお金が流れてくるという流れの中で培われた意識が、現在においても遺伝子としてしっかりと根付いているということです。自ら判断し、効率化をするということが、システムの中に組み込まれていないということが、現状を放置させているという大きな原因であると考えます。

このことをモラルハザードという言葉の方をします。モラルハザードというのは

「道徳的退廃」という言い方をしますけれども、もっと意味があります。それは意識しない道徳的退廃なのです。システムがもたらすインセンティブを利用しようとするのが、結果として真の意味での改革の障害となるという、実はトリッキーなジレンマであります。お金が降りてくるとい状況が続いていると、常に甘えの構図の中で、陳情し、お金を国から持ってくると「あの先生は政治力がある」となる。そういう構図が10年、20年と続いていった時に財政の状況はどうなっているのかということでもあります。国から降りてくるお金が少なくなり、はたと気がついた時に、これに対する手だてがないような状況が現実として現れてきつつあるのです。あるいはこれからさらにその状況が加速していくという時代だろうと思います。

今の制度の中で降りてくるお金を、制度があるのに拒否して、そんなものはいりませんということはないと思いますが、拒否した方が良いようなケースもあります。国がお金を出す場合に一から十まで口をはさんでお金の使い方を指示してくる、そしてそれが人件費という形で自分の市町村の首を絞めるような事例はたくさんあります。フローが入ってきて「ああ良かった、あれも作った、あとは人件費をどうするんだ」こういうことが多くあるのです。例えば、観光でカリスマと言われており、日本の高度成長期の成功事例である湯布院は、「補助金をもらった途端に自由なことができない、補助金はいらない」という形でまちづくりをスタートさせました。

こういうことを考えますと、歴史の大きな転換期の中で、是非行財政を担う皆様には、一番目に「意識改革」をお願いしたいと思います。

二番目は「知識改革」です。公会計制度一つとっても自らやろうとする市町村がどれだけあるでしょうか。そしてそれを読み取ってこの町の財政がどういう状況であるかということをしかりと把握している方がどれだけいるでしょうか。そのような材料があれば、議員の先生がきた時に説得するという手だてを持っているということ。それが無いから、力関係の中で「あの先生が言うから仕方がない」というような事例を一体この国はどれだけ抱えているのでしょうか。

民主主義の選挙というしくみがある中で、利益誘導的な側面を遮断するためには、公会計制度、そして会計上の手法の整備、さらには投資と費用便益の検証、このことをしかりと身につけることによって、テーブルの下で決裁が行われるような談合政治というものをやめていく、そういう勇気を持つことが求められているような気がします。

さらに三番目は「見識」であります。将来を見据えこの町を愛し、この町をどのように活性化をするかという時に、官民の知恵をどのように出し合い、将来の方向性について共有し、それを具体化するという「見識」、将来の能力をどのように培っていけるかどうかということが大切です。

〈道州制への流れ ～北海道の今後に向けて〉

諮問会議で北海道の道州制の問題を提起させていただいたことがあります、知事で単独で諮問会議においでいただいたのは高橋知事が唯一であります。それだけ我々は道州制に対して、北海道を一つの先行事例として位置づけたいと考えておりました。

残念ながら知事の努力にもかかわらず、まだ特に町村部を中心としながら予算をカットするための便法でないかというような議論があることも伺っています。しかし、この問題については、私は北海道のみならずこの国の形として、明治時代の廃藩置県と匹敵するような行政システムの改革というものを視野に入れながら、議論をしていかざるを得ないと考えます。

安倍新総理の所信表明演説の中にも、道州制というものが一つの大きなテーマになっていました。議論の場としてどれだけ整理できるか、あるいは国と地方の関係をどういう具合に作っていくかということも重要なテーマであります、その前に自らの地域の将来は自らが担うという見識を地域の中でどのように構成していくかということが問われる時代だと思えます。

国際的な流れの中でこの場を閉めたいと思えますが、3月にオーストラリア政府に招待されまして、視察させていた

できました。オーストラリアでもやはり国と地方の関係というのは極めて大きなテーマであるということです。あの国には「州」というものがあります。市町村というのは執行の単位として位置づけられますけれども、州が相当強い権限を持っており、固定資産税が違うのは当たり前のこと、規制などもかなり州ごとに違っております。例えば、車検の期間はシドニーだったら1年単位でやっているとか、ゴールドコースト州では3年に1度でいいとか、そういうことが起こって参ります。

一国多制度の時代ということが、この道州制の流れの中で起こってくる可能性もあります。今までは全部、イコールフットイングの同じ制度の中で、補助金は人が動かないところにも動くところにも流すという形、つまり減少するところにも重点的にお金を配分するという形でやって参りました。そのシステムが最早、続き得ないということを正直に言ったのが、小泉構造改革であろうということでもあります。

いかに北海道が、諸外国に売るものを多く持つか、あるいは付加価値のあるものを生産し、サービスを含めて他の府県に対して提供できるか、という域内の貿易構造の強化ということを意識しながら、北海道全体の再生につなげていっていただきたいと思えますし、北海道の長期計画がそのような方向の中で大きな指針になることを期待しています。

■ 報 告

北海道経済・財政の課題

北海道大学公共政策大学院院長
宮脇 淳

ただいま本間先生からマクロの視点にたつて、これからの北海道を考えていく上で不可欠なご示唆をいただきました。一方で、今足元の問題といたしましては、夕張、あるいは、歌志内や上砂川、さらには赤字決算を行っている自治体がある道内に他にもたくさん存在しているという地方財政危機の問題があります。

これまで、北海道は非常に官依存が強いとよく言われて参りました。こういう状況をこの計画期間の中でどのように変えていくのかということを考える場合に、やはり財政問題を抜きにしては考えられないと思います。

私はよく「北海道は先進地域」と申し上げております。それは、21世紀の日本の抱える問題が先行してたくさん出てきているからです。課題がたくさん出てきているということは、決して北海道特有の問題ではなくて、これから日本全体において当然起こってくる問題とすることを意味しています。それが北海道において先行して起こってきている。したがって、この問題をどう克服して新しいモデルを作っていくのか、日本の先進事例をまさに北海道が作り上げることができるということだと思えます。

そういう意味で、今回、夕張を始めとした地域の財政問題を、単にこれを清算していくという概念ではなくて、安倍内閣の中でも指摘されるように、地域が再

チャレンジをしていくという仕組みというものに結びつけていけないか、ということが非常に重要な課題であろうと考えます。

現在、総務省では新しい地方財政の再生制度が検討されております。これは「地方分権21世紀ビジョン懇談会」（以下「ビジョン懇」）の結論を受けて、具体的な法制度に結びつけていくための研究会であり、おそらく新大臣のもとで11月末か12月の頭までに制度概要を作りあげ、来年の通常国会におきましては、新しい制度における法案を提出していく形になるかと思えます。そういう中で、北海道の財政を考えていかなければならないということです。

今日は若干お時間をいただきまして、そうした地域が再チャレンジできるような再生スキームというのは一体、何なのだろうか、ということをご概略になりますが、ご紹介します。

図にありますように、現在考えている再生スキームは3つの段階があります。「健全段階」は、通常、問題がない状況です。「早期是正段階」は、基本的に各地方自治体が自主的な改善努力によって、財政健全化を行うことができるというスキームを提供しようという段階です。残念なことに、現在の準用団体、財政再建団体と言われる制度においては早期是正という機能が存在していません。

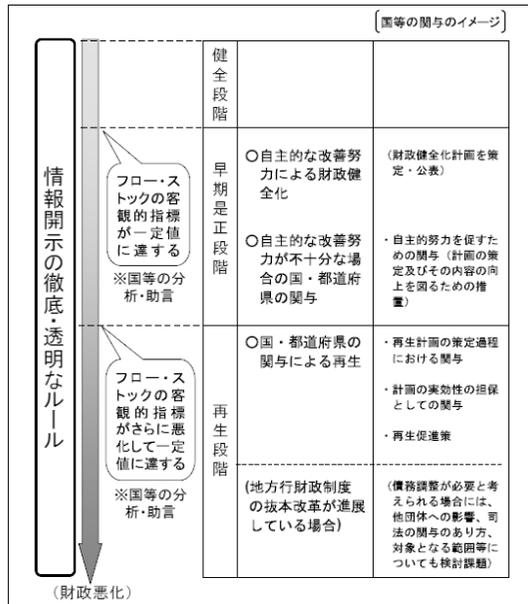


図 早期是正段階と再生段階の概念イメージ
(出典) 総務省「新しい地方財政再生制度研究会」資料

したがって、みなさんも北海道庁や札幌市、その他のお住まいの市町村が、現在の程度の風邪を引いているのか、あるいは風邪以上にもっと重い病気なのかを市民として理解するという指標が存在しないのが現状です。住民の方々が自らの自治体の病状を知ることができないと、早期是正という機能が発揮できないわけですから、今回の見直しではこの「早期是正」という機能を非常に重視したいと思っています。

今の制度には正直に赤字を出して財政再建団体になりますというインセンティブ、動機付けがありません。どうしても、財政再建団体化することを避けようと、いろいろなやりくりをしてしまう。その結果自らの財政がさらに悪化してしまうという悪循環に陥ってしまうわけです。そうではなくて、赤字が出たのであれば自らの努力で再生できるスキームを持と

うというのが、この「早期是正段階」であり、ここにおいては、そのための体温計を持つことがどうしても必要になるわけです。

本間先生が先ほど公会計の改革というものものの必要性を力説されていますが、この早期是正段階での体温計というのは、まさにそれです。今、各自治体がどれだけの債務を負う能力があるのか、どのくらいの資産があるのか、こういったことを共通して認識することができません。ストック的な資産や負債、基金といったものに問題があると思えても、それを体温計によって測定できないということです。夕張の問題で総務省が一時借入金についての全国調査を行いました。北海道は若干一時借入金の問題では課題があるということで、最終的な総務省のお墨付きには時間がかかるということですが、しかし、北海道だけのことなのかという

ことです。と言いますのは、一時借入金をやめようと思えばその方法はあるわけで、それはどこかの貯蓄を取り崩してくれば当然借金しないで済む。ところが取り崩す貯蓄というのが、減債基金という将来の債務を返済するために貯めておいたお金ということがよくあります。つまり、将来の返済用の貯蓄を減らしておいて、一時借入金を減らしているということが、本当に健全なのですか？ということです。

いずれにしても、今は市民が体温計を持って自らの地域の財政状況を見ることできない。したがって公会計の改革をして早期是正を地域が認識できるような指標をつくろうということが、第一段階です。来年の通常国会に提出するにあたってはこの部分を具体的に記載しなければならないと考えます。

ただ、皆さんもそうですが、体温計を精緻にすると熱があるという方が増える、病人だと思われる方が増えてしまう。病人を増やしておいて処方箋を書かないということは一番酷な話になります。それではどういう処方箋を書くか？ということですが、現行の地方行財政制度の基本的な枠組みの元で再生が行われる場合と、ビジョン懇で示した交付税改革、地方税改革といった抜本的な見直しをした後での再生スキームの両方を提示します。

来年の通常国会にそういう指標を厳しくしたものを出示すると、現在の市町村の中でも当然、早期是正にひっかかってくる自治体が増えるということは避けられないと思います。そういう自治体に対して、何らかの受け皿を作らなければならないということです。

新たな再生債の導入というのはこの受け皿の一つの選択肢であろうと思います。これは、これまでのアンダーグラウンドでのやりとりは全部やめて、その替わり再生債という形で全部受け止めますから正直に出してください、ということの意味します。そうしますと、当然ですが実態が表に出てくる。この実態というのは公会計改革において、第3セクターや地方公社など周辺部分も含めた連結という形で出てきます。したがって、こうした問題をきちんと出した上で何らかの受け皿という仕組みを作っていくということです。夕張の問題一つをとってみても、10年、20年の財政再建計画を作るのに、日々の短期の資金を調達することに対して精力を傾けなければならないという状態にあるということは非常に矛盾した問題です。10年、20年の再建計画を作るのであればそれに見合った地方債を発行していただいて、着実に再建が進んでいるかどうかは、その地方債の減額と合わせて測定できる仕組みにしてあげることが必要だと思います。

ただ、本当は夕張の問題というより歌志内や上砂川のような地道に努力しながら事業も決して派手にやっているわけでもない、ほとんどの歳出が社会保障などになっているような自治体をどのように再生するかということです。そういう自治体の再生がなければ、北海道の空知地域など全体の再生を実現するのは非常に厳しい。決して夕張問題に特化するのではなく、地域全体が再チャレンジできる仕組みというものをもっていなければならない。そのための一つの制度を作ることです。

もう1つ、改革が進んだ場合の再生ス

キームとは何か、ということです。ビジョン懇の議論の中で、「再生型破綻法」という言葉を使いました。破綻法という言葉がマスコミで踊りまして大変注目を浴びることになりましたが、自治体を無くしてしまうということが目的ではないわけで、もう少し財政規律というものをきちんと持っていかなければならない、そして、市民も含めてそうしたものをきちんとチェックして努力をすることが重要ということです。しかし、そういった努力をしても、残念ですが、自主再建、自主的な財政健全化ができないという自治体もあるかもしれない。そういう場合には、きちんとしたルール化をしながら最後の再生スキームというところに入っていったって、債務調整も視野に入れながら議論していくことが必要ではないか、ということです。

債務調整というのは、金融機関側に対する債務調整だけではないのであり、当然ルール化の中で、民間部門、公的部門併せて行うということが当たり前の仕組みになるわけです。そういうことを含めて、地方自治体がある程度身軽になっていただくチャレンジができる仕組みや環境を作らなければ、いかに努力しても債務を抱えっぱなしだということになると、合併をしたくてもできないという自治体がたくさん出てきてしまう。それでいくら次の時代を考えてくださいといわれても、市町村にとっても無理ですと言わざるを得なくなってしまいます。したがって、構造的な環境変化に対応できるような新しい仕組みを作るに当たっては地方制度の連続性を担保しなければなりません。その連続性を担保する重要な制度として、再生スキームというものを設

定しなければ自治体や地域というものがそこで断絶してしまうことになりかねないということです。

現行制度が自由のない追いつめられる制度であるとすれば、こういった新しい制度によって、追いつめられない自由な制度を作るということがやはり必要なことであろうと思っています。そのことを北海道という地から積極的に展開をしていく、そういうインフラになる制度を作っていくということが我々に課せられた責務ではないかと思っています。

最後に、これはもうよく言われていますが、夕張について、市という顔でなくてもいいのではないか、町や村という顔であっても自治は実現するわけです。そうすると確かに交付税額は削減されます。歳出も削減される代わりに交付税も削減されますが、それは小さな自治体としてきちんと頑張ってみるという非常に強い意見表明になると思います。研究会で再生法や破綻法の議論をしているときに、憲法違反についての議論がありました。その中では、憲法が保障しているのは地方自治体という組織ではなく、地域住民の生存権を守るための仕組みということでもあります。逆に自治体という組織だけが残って、地域の生存権が保障されないという仕組みを憲法は保障しているのか、という決してそうではない。したがって、自治体のあり方というものを北海道として新しい仕組みの中できちんと考えることが、今回の教訓を生かして次の再チャレンジや今後の道議会、道庁のいろいろな形で議論されていくのであろうこの計画というものを実りある実効性のあるものにしていくことになるのであろうと思っています。

■ パネルディスカッション

コーディネーター

北海道大学公共政策大学院院長

宮脇 淳

パネリスト

元白老町長

見野 全

大阪大学大学院経済学研究科教授

本間 正明

オホーツクビール社長

水元 尚也

北海道企画振興部地域振興・計画局計画室参事

香澤 敏

富士通総研シニアマネジングコンサルタント

佐々木 央

宮脇：

最初に、総合計画というものがどういう位置づけになるものなのか、どのように策定されるべきものなのか、総合計画に関する点について議論をしていきたいと思えます。総合計画が実現すべき北海道の姿というものはこの後のブロックで議論すると致しまして、総合計画そのものについての今問題提起したことの感想やご意見を、富士通総研の佐々木さんからいただきたいと思えます。

佐々木：

私は、日常、総合計画の策定支援という立場、あるいは行政評価、行政改革支援の立場、両方の立場から支援させていただいております。今、お話を聞かせていただいたなかで、北海道という国と市町村の間に挟まれた団体における企画サイドの総合計画の策定というのは非常に難しいと思いました。市町村の総合計画であれば、住民の皆様方に直接見える取り組みになるのですが、北海道の活動というのは住民の皆様方に直接触れるところが少ないので、いかに10年間の取り組

みを具体的に示していくのか、なかなか難しいと感じております。

もう一つは、これからの北海道を取り巻く環境について、本間先生あるいは宮脇先生のお話を拝聴させていただいたのですが、政策を推進するだけではなく、その裏側でどれだけのコストがかかっているのか、あるいは、どれだけのコストをかけて政策を推進することによって、どれだけの効果が上がるのか。そういう情報までが一体として道民の皆様方に提示され、コストも含めて本当にそういう政策推進でいいのかということまでも問いかけていける計画であるのが望ましいと考えます。

その意味では、新しい総合計画において、具体的な施策や事業が特定分野別の計画あるいは知事公約の実行計画としての施策・事業等プログラムという形で総合計画の本体から分離されてくると、この総合計画本体でどこまでコストも含めて道民の皆様方に提示していくのか。あるいは総合計画から切り離されますが、分野別計画や施策・事業等プログラムのなかに位置づけた施策や事業に関して、コ

ストも含めて、計画として盛り込むべきなのか。あるいは進捗管理や目標達成状況の管理も含めて、しっかりとやっていけるのかどうか、その辺の仕組みが必要になってくると考えます。具体的な施策、事業が総合計画の本体から分離されたときに、それらを道庁や道民がしっかりモニタリングしていくための仕組みが重要になってくると思います。

宮脇：

今の問題提起の一つとして、コストとか効果というものをきちんと出していくことによってもっと関心度を上げていくということなのですが、コストとかそういうのもある程度、完璧とは言わないまでも、総合計画に盛り込もうとしている団体があるのでしょうか。都道府県がなければ、市町村でもいいのですが。

佐々木：

現実問題として、まだ総合計画と一体で盛り込まれている例はなかなか無いです。例えば市町村で必ず作っている実施計画と呼ばれるものと、一応、事業毎にコストというものを掲載しているのですが、そのコスト自体も予算化された事業費、すなわち、職員の人件費等は除かれた、外部に支出されるコストだけが盛り込まれています。民間企業でいうところの本来のコストまでは、明確化してはいないのが現実です。

宮脇：

それでは、次に民間経営者という視点から、水元オホーツクビール社長にお願

いいたします。

水元：

道東北見市から参りました水元です。私どもの地域は網走管内と申しまして、現在人口32万人弱でございます。昭和35年には43万人で、25%以上の人口減少が続いているところです。本間先生から景気が非常に良くなってきたというお話がございましたけれども、北海道についてはまだまだそういった兆しが見えていないのが現状です。有効求人倍率は、愛知県では良くなっていますけれども、北海道は0.62で、求職者が多く、求人が少ないという状況が続いております。

特にこの0.62につきましても全道平均の値でして、實際上、私どもの網走圏ですと0.4台だと思っております。それを示すように、網走圏の高校卒業生2,300人程のうち地元に残る生徒は400人台で20%位しか残りません。あとの80%以上は進学や就職ということで網走管外に流出しております。では勉学を終えて戻ってくるかということ、かなり難しいのではないかと思います。また、私どもの地方に北見工業大学という大学がございますけれども、そこの卒業生も、主に行政職を除いて、網走管内にはほとんど残りません。特に化学や電気に至っては、北海道に残る人はほとんどいないという状態です。

新しい産業政策のなかで北海道の地域特性を生かしたものは、農業、食品加工と言われております。しかし、北海道の農業も大変厳しく、農家の粗収入も5年間で20%以上減っている状態です。農家

一戸当たりの収入は増えたのですが、これは農家戸数が減ったことによるもので、少し反面教師的な側面があります。ですから、安易に農業に参入していいのかどうかということに関しては、ちょっと疑問に思っております。北海道の農地面積120万ヘクタールと言われておりますけれども、実際に耕作をしているところは、推定で90万ヘクタールほどであろうと思います。一般的に北海道は、広くて豊かな大地で農業生産を行っていると言っても90万ヘクタール。日本全国の食糧自給をせいぜい20%弱位しかみられないといった感じです。20%もできるといったことも言えますけれども、そういった認識を踏まえていただきたいなと思っております。やはり私としては、地域で就職できない、職業を得ることができないということが問題であろうかと思っておりますので、そういった視点から産業政策をまず一番に取り入れていただければと思っております。

宮脇：

それでは、見野元白老町長から市町村の視点も含めまして、計画づくりについてお話ししていただければと思います。

見野：

今回の新しい総合計画の中身の問題ですが、説明ということではなくて、地域のそれぞれの方々が何を考えて、何を期待しているかということ、十分に時間をかけて、できれば夜なべ形式でも聞いて聞くぐらいされたいんじゃないかなと、私の経験からそのように思いま

す。道が考えていること、あるいは道民が考えていることなどを知りあういい機会ではないかなという感じがいたしますので、是非、この「双方向・対話型」手法による策定過程を重視した計画づくりを掘り下げて、できるだけ多くの方、いろいろな立場の方とお話しをするように進めていただきたいと思います。

それと地域政策の展開方向として、地域生活経済圏の考え方を基本にするということですが、これが進んでくると都市部が中心となっていく懸念があります。広域行政ということであれば理解できるのですが、私の知る範囲では、合併構想の中でも産業のポイントというものが低く、買い物だとか通学あるいは生活圏を重視したということにポイントが高くなると思います。いずれこれを行うことは致し方ないにしても、そのことによって中心外のところの力がなくなるというようなことのないように何か配慮することが必要ではないのかなという感じがいたします。

それともう一つ、地域主権型社会ということが載っております。活力ある地域社会を作り上げていくため、地方分権をさらに推し進め、地域自らが主体となって考えていくということです。データとして「住民と行政が地域課題などについて情報を共有すること」とか「簡素で効率的な行政運営」とか並んでいますが、これは非常に大事な数字だと思っております。今まではどうしても行政がすべてを行うということによって行政が肥大化してしまっただけで、これは戦後復興の面から言えば致し方ない部分があるのですが、現

在は新しい時代にあった構造改革のシナリオに沿って、いろいろ施策が講じられていると思います。是非、官の仕事を民に移していく、こういうことを積極的にやってほしい。

それともう一つ、この中で道州制の理解度について書いてありますが、ちょっとパーセンテージが低い。そういう意味では、いい機会だと思うのです。こういうときにこそ道州制について、道民の皆さんが理解を深められるよう積極的な施策、戦略を練って欲しいものです。先ほどから言われておりますように、総合計画、施策を推進するためには、コストの配慮とそれらの効果が一番大切であります。なかなか難しい問題だと思います。しかし、こういうことが全体に広がり、道民との情報共有もできて進む道の一つにして、そして頭に北海道の進むべきものは何であるかと旗をきちっと掲げて行けたならば、すばらしいものになるのかなというのが実感であります。

宮脇：

本間先生、道庁の先ほどの総合計画のご説明を聞いた感想にプラスをして、ちょっとご意見をいただきたいのですが、実際に内閣で骨太の方針などをお作りになることの中心的な役割を果たされたわけですが、計画づくりのときに内容もそうなのですが、計画を作るときのプロセスの戦略といったものも一方で必要なのかなと思うのです。そういう戦略のあり方のようなもの、今回、道民などの意見を聞くという形になったわけですが、ボトムアップ型という意見とい

うものを総合計画に織り込んでいくという意味、意義ということにご説明や評価をいただきたいと思います。

本間：

ボトムアップ型については、宮脇先生からお話がありましたとおり、意見を吸い上げる形で進むということですが、私は、時代環境の変化の中で北海道がある種、指向すべき姿、形というものを予め示しながらボトムアップを囁ませて行くことが重要なポイントだと思います。フリーハンドであなた達何か言ってみなさいよと言ったら、「これをやってくれ」とか陳情型みたいな話ばかりになる危険性があるわけです。ゴールというものを一体どういう具合に大まかに設定をしながら聞くか、そしてそのフィードバックのなかで、ゴール自身をどのように変えていくかがやはり重要なポイントであるような気がします。

それから、もう一つのポイントは、経済と財政をその総合計画とどうリンクさせるかという点だと思います。今の形だと絵に描いた餅になりかねないわけですね。特に、意見を聞いて聞き捨てるという話になってくる危険性もあるわけです。北海道全体的話とそれから各市町村の関係が一体どういう具合になっていくのかということ、北海道の財政状況と各市町村の財政状況をセットにしながら、その中で北海道の目標・ゴールと各市町村の目標・ゴールというものをどのように噛み合わせていくかということをやりますと、具体性に欠け、注文を聞いておいて何もしてくれないではないかと

いう不満に繋がっていく危険性もあるのではないかという気がします。

第3点目は、まず関係するところとこの19年度で終わるものを、私はもうちょっと詰めていく必要があるのではないかという感じがいたします。せっかく第3次計画を作られているのに、これの実績検証を抜きにして、第4次が始まって行くということになれば、非連続的なゴールだけ設定しておいて、行くのか行かないのかわからないようなオープンルールのような話になっていく。これは実効性において、かなり問題があるような計画づくりになって行くような気がします。

それから第4点目は、これをどのようなマネジメントしていくかという問題です。基調講演で説明をさせていただきましたとおり、国でも第1期は小泉構造改革、第2期はプライマリーバランスを達成するための2011年までのスパン、第3期ではそれを超えて持続的な財政を達成するための範疇、というものがあって、その工程表のなかで各論を入れていくというストラクチャーになっているわけです。そこをこの総合計画で一体どのように描き切れるかということが、信頼ある総合計画となるための課題です。つまり、工程表のスケジュール感をどれくらい持つのか、リアリティを持たせないとなさに参加型にならないということです。自分が何を求められているのか、例えば市町村も分からないというわけですよ。そうすると、この計画にコミットメントできないような話になってしまう。それでは成功がおぼつかないわけで

す。時系列的な管理工程をどこに入れるのか、その中で数値目標をどういった形で埋め込んで行くのか。経済的な問題というのは重要なテーマになっていくのですから、例えば北海道の失業率をどうするのか、また各論の部分において、例えば福祉のところでもいろいろニーズがあって、それをどういような数値目標でどんな手法でやっていくのか、こういうことを計画の中に盛り込んでおきませんと、参加型とはとても言えません。それに、責任というコミットメントに関して、行政が厳しくハードルを設定しておりませんから、何となく進んでいくというような状況にもなると思います。ですので、是非そこはスケジュールと数値目標というものを盛り込んで行くべきだと思います。

さらに、5番目のポイントは、誰が何を担うかということをしかりとした形で目指していくことだと思うのです。極端な話ですが、企画振興部が描いた計画に対して、財政局からこのようなことはできるわけではないだろうというようなことも必ず起こってくるわけですね。ですから、先ほども申し上げましたとおり、車の両輪としての総合計画と財政的な部分のところの関係付けというものを、誰が何をするのかということを確認にし、その責任体制との関係の中で、どのようにまとめ上げていくのかということが重要になります。その上でエリアの関係というものをしっかりと整理していかないことには、執行体制ができないわけです。いろいろな意見を聞いてニーズを組み上げて行くわけですが、おそら

く今だと、北海道の中における地域別の問題と市町村の部分のところについてかなりニーズを聞いたとして処理をすると、オホーツクの部分と道央の部分が違っているぞと怒って来る。NPOとか地域の活力をどのように結びつけていくかということが計画にもあるわけですから、各地域の特殊性というものを織り込みながら、見える形で、真に協力を求めながら計画と各地域及び市町村との関係づけを整理していかないことには、なかなか実効性のあるまとまったものにはならないのではないかと思います。

最後に、この計画づくりには、国との関係があるのかと思います。先ほどこれからの10年のことを申し上げましたけれども、国がこのような方向で動いているときに、道や市町村はどうなるのかというような、少なくとも財政的な動きあたりでは、かなりイメージされるような部分も出てくると思われれます。そういう関連づけの中で、制度をこのままにしているのかどうか。道州制の議論が北海道あるいは他の地域でも余り盛んに行われていないのは、そのメリットが実感できていないということだと思ふのです。特に北海道の合併率はものすごく低い。財政状況が極めて深刻なところで何故こういう状況になるのでしょうか。合併とか道州制のメリットや、財政の情報がきちんと共有されていないわけです。財政の現状を把握しておらず、どこからかお金が降ってくるだろうと、こういうことだろうと思います。国の施策の動きと連動して、自分達が制度論として何を北海道モデルとして進めるかということが、この

長期総合計画のなかできちんと書かれていなければいけないのではないかと思います。

まだ2年位ありますから、是非しっかりとプロセスも含めてこの問題を長期計画として、まさに北海道の骨太の計画となるようにしていただきたいと思ふます。

宮脇：

評価はそれぞれあると思うのですけれども、小泉政権の中で骨太というものが動いた一つの理由というのが、先ほど言われた目標というのでしょうか、一定の理念と目標が共有できたというところにあると思うのです。目標があると、従来計画を見直す理由、評価というのでもできるわけです。目標の姿というのが共有できないなかで意見を聞くと、苦情を集めるような結果になってしまう。それをどうやって整理するのかということになると、結局、総花的な言葉の羅列にならざるを得ないということになるのではないかと思います。目標というか理想型を明確にするというのは必要なことではないかと思います。

本間：

おっしゃるとおりですね。日本の行政のやり方というのは常に積み上げ型なわけです。その結果、議員さんの口利き行政を助長するような形になるわけです。これだけ積み上げ型で、口利き行政が通用しているのは、私は日本が先端であると思ふのです。ですから、今更積み上げ型というようなことを言われると、まさにプラスアルファなものをよこせという

ような話になりかねない状況になるわけです。ゴールを設定しない積み上げ型というのが、今大きな限界にきているところだと思います。小泉構造改革はまさにそこを逆手にとって、トップダウンで政治の責任と重みを持って、首長さんがこうだとおっしゃることに対してどういう工程表のなかでやっていくんだという問題提起をしているわけです。その噛み合わせの中で予算の配分を崩すとか崩さないとか、そういう話になっていくわけです。価値観の定義を首長さんがきちんとやっていけるのかどうかというのが、まさにゴールの設定に他ならないわけです。民主主義国家においてトップが公約をして国づくりをするのは当たり前の話で、皆が口々に言ってそれを積み上げて、そして何も変わらないという状況では解決できないわけです。ここの中でも、できましたら高橋ビジョンをもう1回はしっかり打ち出して、その中で我々はこれが見たいのだがどうだと、その問いかけがあって初めて噛み合わせができるということになると思います。是非、この噛み合わせをうまくやっていただきたいと思います。

宮脇：

見野先生、この道民ニーズ調査に満足度と重要度というのがありますが、白老町の場合に非常にユニークというか重要なやり方をしたのは、満足度は高いけれども重要度はないものについては見直してもいいのではないかとといったような取り組みをされた点だと思います。基礎自治体として、こういう一つの数値とし

てでてくる満足度と重要度というものを組み合わせてきちんと議論していくことが、あれもこれもといったものはやめていく取っ掛かりとしてはあり得るのかなと思います。白老町としていろいろ努力されてきた点で、こういうものはどのように利用されていったらいいのでしょうか。

見野：

私は、あまり住民に難しいことを言わない方がいいと思っております。ただ、納税者に対する説明はきちんとし、その納税者が何を求めているのか、満足度は何であるのか、きちんと重視し、把握するべきだろうと思います。それからもう一つ、満足度は人によって違うのではないかと思います。ですからこの満足度については、あまり突っ込みすぎると私の経験上難しいことになります。ただ、私は基本的に、その納税者の顧客としての満足度をより優先し、最重点課題として、計画を作っていくということであり

宮脇：

よくこれは議論になるわけですが、顧客満足度の顧客って誰なんですかという議論があります。それは本当に住民と言っていいのか。町の人から言われたことをすぐやるといったことが、地方自治として果たしていいのかどうか。この辺、これから自立をしていくなかにおいては、計画づくりなどの場合でも議論をしていかなければならない部分かなと思います。それで、先ほど水元さ

んから具体的なお話をしていただきましたけれども、少し具体的に北海道の総合計画のこういったところに戦略的なポイントをおくべきなのか、中身の問題に入らせていただきたいと思います。と言いますのは、観光、農業、自然というものを繰り返し言ってきて、残念ながら今のような状態になっているということを考えますと、やはり北海道のこれからの10年間を同じようなキャッチフレーズでやっていくというのは非常に厳しい状況ではないのかと思っております。そういう中で、総合計画を立てる時に中身的にトリガーを持って行くことが必要なのか。非常に難しい点ではあるのですが、ご指摘、ご意見を本間先生からお願いします。

本間：

先ほどの顧客満足度ということにもかなうわけでありましてけれども、満足が高ければ政策をさらに評価するのですか、あるいは他のところより低いから減らすのですか。どういう具合にアンケートを使うのか、どうニーズを読むかという部分をしっかりと把握しておかないと、アンケートをやって、「じゃこれでどうなの」ということになりかねないわけです。例えば公共事業でうちの道路良くしてくれよとそういうような話がよくあります。それが市全体のなかで、どのくらいの人口がその便益を受けて、どのくらいの追加的な便益があるのかといったことこの議論なしには、あっちとこっちを比較してやるというようなことができないわけです。

住民の意向を聞いて自己満足を高める

ということをやっていくことは非常に重要ですが、比較検証する部分、例えば「これとこっちどれが必要ですか」、あるいは「大きなサービスを充実させると負担はこのような具合に増えますが、それでもよろしいのですか」というような問いかけが出てくるアンケートを、是非19年度の道民ニーズ調査あたりで聞いていただければと思います。

宮脇：

それでは、見野さんにも総合計画を従来のものから少し変革していくための内容的なものについてお考えがあればお聞かせください。

見野：

最終的には住民と行政との信頼関係が一番大切です。約束事が実行できないということになれば、信頼関係にひびが入ってしまうということがありますから、この辺は非常に現実的なことを求めることが大事です。そういうことを十分考えていきながら、ある意味では、北海道をこう持って行くんだと誘導していく強い気持ちと戦略というものを持って、道民の皆さんが「ちょっと私も参加すれば北海道づくりに少しは役立つことができるかな」と、そんな希望を抱けるような計画を作るということが大切であると思います。そのようなことは小さな町では可能であって、道ではどうかということではありますが、私は考え方は同じであるべきと思います。

宮脇：

小泉内閣の時に国民的な関心度が高まったというのは、郵政民営化ですとか、そういった形で一つのを共有でき、自分達の投票行動がその結果に直接結びつくというしくみを作ったということにあると思います。その是非についてはともかく、今、見野さんが言われた戦略というのは、まさにそういうことで、一つの目標的なことを示して議論をするということが必要であるというご指摘であろうかと思えます。水元さんが、先ほど産業政策ということの一つ言われましたけれども、それも含めまして道庁の総合計画の中身的なことについてもう少しお考えなどをお聞かせください。

水元：

網走管内で、消滅していく、あるいは消滅していった地域とか集落、あるいは今後消滅する町村がたくさん予想されているわけでありまして。例えば、興部町のある地域においては行政コストが高いということで中心部から15キロメートルほど離れたその集落が完全に崩壊してしまいました。それともう一つ、紋別市は産婦人科と小児科がないわけです。100キロメートル圏に小児科と産婦人科がないということは、子供を産むなということでありまして、そういったなかで行政コストをカットすることによって町を消滅させていったいいのか。北海道というと、域際収支が3兆円の赤字ですとか、域内総生産（GRP）の15%ぐらいが国からの直接的・間接的なお金ですという話が出ますが、そういったものが全く無くなっ

たとしてもいいのでしょうか。ご批判はあろうかと思いますが、今、現実には北海道からそういったことが無くなれば、非常に経済的にも難しくなっていくのだろうと思っております。行政コストと便益、コストパフォーマンスをどこまで考えていくかということが必要ではないでしょうかと思えます。

宮脇：

佐々木さん。これからというのは投入できる資源が限られてくるので、どうしても選別化していかなければならないという状況だと思います。そういうことをしようとする、現状の北海道においては非常に副作用が出てくると指摘されるわけですが、ただ副作用と同時に効用も当然あるはずで、そういった面を総合計画の策定の中で議論をし、さらには北海道においてどのように考えていくのか。非常に難しい問題であります。東京にいらっしゃる立場として、ある程度自由にご発言をお願いします。

佐々木：

投入される資源が限られていく中では、厳しい現実を道民に示さなくてはなりません。これからの北海道を考えていく場合には、道庁の経営部門、あるいは高橋知事が考える厳しい現実というものをいくつかのパターンとして示しながら、道民の皆さんもいくつかの選択肢を直視していただかななくてはならない。

先ほど、切り捨てる的なことを費用と便益の関係でやっていった方がいいのだろうかという議論があったのですが、国全体を

考えた場合に北海道だけがいつまでも特別扱いをされないだろうとなった時、10年後、20年後なのか、時期は変わるとは思いますが、ある決断をしなければならぬ時期が来ると考えます。そうなった時にどういう取捨選択をし、どういう資源の重点配分をしていくのか、ということを経営としてシミュレーションしておかなければならないと考えます。

例えば、先ほど100キロメートル圏内に産婦人科や小児科がない地域は子どもを産むなということなのかというお話がありました。しかし、地域によっては100キロメートル圏内に1カ所だけでも一定程度の生活を維持できる機能を用意するためには、100キロメートル圏内でメリハリをつけた地域別・機能別の資源配分を行わなければならなくなる。結果的に無くなっていく集落が多々出てきても、ある程度は仕方がないと思います。もし無くなっていくのを認めたくないというのであれば、北海道内、どこもみんな同じだけの生活水準が維持でき、同じだけの公共サービスを受けられるという幻想を排除する必要があります。そして、公共サービスをあまり受けられなくてもいいから自然豊かな地域に住みたい、あるいは、都市的なサービスを受けられない所には住みたくないの札幌や道内の中心的な都市に移住する、といったように、住民の方々も住む場所によって格差が生じることを覚悟していかなければならないと考えております。

その覚悟する、ということを考えていただくために、行政側が夢や甘い話ばかりではなく、非常に厳しいシミュレ-

ーションをした姿を見せていかなければならないだろうと考えています。

宮脇：

今までご指摘のあった部分と重複する点が多いと思いますが、我々が最も懸念するのは、このようにいろいろと議論をしても、計画ができてしまうとそこでフィニッシュになってしまうような話が多いわけです。

先ほど本間先生の方から、少し具体的に踏み込んだお話もありましたが、計画というものを単なる絵に終わらせず、市民の方からもチェックができ、進行に対して知恵を出していくといったような仕組みがやはり必要だと思うのですが、例えば、見野さんの場合には、市民が参加する中での計画の実効性を担保するいい工夫のようなものがありますでしょうか。

見野：

簡単に言えば、行政評価の中に組み入れるということです。白老町の場合は内部的なものよりも外部評価を重視しています。公募を含めて外部評価委員がいます。一人は町内会の代表的な方で、町民の意見を聞ける立場にいます。信頼を損ねないためにも、行政評価に組み入れていき顧客志向・成果志向に根ざすべきであります。もう一つは、10年という長期計画ですから、1年1年をローリングして時代とともに変えていけばいいだろうと考えてやっておりました。

大切なのは、住民との信頼関係をどのように築くかということですから、一つ

の事業が終了したら、こういう手続きを経て終了しました、結果はこうでした、ということ発信していくことをやってきました。このことが大事だと考えています。

宮脇：

水元さん。民間の場合には、収益ということで結果が出てくるわけですが、なかなか公的な部門での結果は見えづらいという指摘をされます。こうした計画における実効性をきちんと担保していくためには、どういう工夫が必要だと考えますか。

水元：

私のところは経済原則のもとで動いておりますので、すぐ収益がでるかどうかと半期毎に評価されます。ただ、今のところ地域として心配しているのは、地域にお金が回ってこない、ある程度お金は落ちてもお金が中央に流れていってしまうということがあります。そういったことで地域が今、どんどん衰退している状態だと思います。地域にきたお金をいかに地域の中で回していくか、ということが必要ではないかと考えます。

宮脇：

地域の内部循環というものを厚くしていく、そのためには地域の個性を出していかなければいけないということだと思います。余談になりますが、高齢化が進んでいて、ある程度のストック、貯蓄を持っていて年金も入ってくる高齢者が残念ながらお亡くなりになった場合、子供

達は都市部に住んでいるのでその貯蓄が都心の金融機関にどんと行くという構造になっているわけです。経済的な循環だけではなく、こういう世代交代の中でも資産が大きく動いており、地元の信金などの資金力が大きく減っているという大きな変化もあって、内部循環を一定のレベルで確保していく政策というものは本当に必要な話であり、その範囲がどの程度の大きさなのか、ということが先ほどのどういう区分を道内の中でしていくのか、ということにつながるのだと思います。

佐々木さん、この計画というものの、実行をきちんとしていくためのモニタリングについてのお考えをお聞かせいただけますでしょうか。

佐々木：

私がここ5年くらい関わっている仕事の中で一番の課題が、計画の実効性を確保するということです。正直言って、特効薬がなかなかない状態です。

私が普段考えていることを何点か挙げます。一つめは、計画を立てた人、あるいは計画の中で役割分担を明確にされた人は、責任を追及されるべきなのだろうと思います。一般的に役所の場合は何年かに一度異動するので、今回計画を立てられた方も10年後には他の部門に移っている可能性があります。あるいは、今回の計画の責任者になる知事も選挙によってはいつまでいらっしゃるかかわからない、という中で、結局責任をとる人がいないから、計画を計画どおりに進めなければならないというプレッシャー、推進力が働きません。まず責任を明確化し、

かつ結果責任を遡及的に求めていく仕組みが必要なのではないかと考えます。

二つめは、行政評価の取組がやはりキーになると考えます。ただ、一般的な行政評価というのはほとんど機能していない場合が多い。白老町では外部評価という仕組みを使って機能させているようですが、他の団体ではあまり機能していません。行政評価という名目ではなく、行政マネジメントシステムというような形で、企画側の「総合計画」と、計画の進捗管理と目標達成管理を行う「行政評価」と、その結果に基づいて資源の最適配置を行う「予算編成」「定数管理」が連携し、企画部門、行政改革部門、財政部門などが同じ情報・同じサイクルの中で一体的にマネジメントを進めていける仕組みができれば、計画も計画倒れになりにくいのだろうと考えます。

道庁のように大きな組織になればなるほど、この仕組みづくりが縦割りでなかなかできないというのが現実だと思えますが、これをつくることは経営するための基盤ですので、ない方がおかしい、なくて経営はできないというくらいに重要な仕組みと考えます。

3点目ですが、なんらかの取組を従前から新しい形に変えようとする場合、国の構造改革と同様に、従前の既得権者、既得権団体が存在しており、それを突破できない限りは何も変えられないし、特に既得権者に対してマイナスに働く計画は一步も進まなくなってしまうということです。

行政を取り巻く既得権者からの攻撃をいかに防ぐかということが、仕組みとし

て重要と考えます。具体例を一つお話させていただきます。私は福岡県のある団体の行政評価の取組を2年間ほど継続して支援しています。この団体は15億円ほどの財源手当のない赤字の予算編成をして財政状況が危機的なのですが、行政評価の取組で一つ一つの事業に切り込んでいくと、正直無駄だらけです。一例を挙げますと、休日診療事業を実施する場合、地元の医師会、歯科医師会に委託するのですが、その委託単価が福岡県内の市部では断トツで高い。2番目の市と比べても2倍以上高いのです。理由は、医師会の政治的な圧力が非常に強いので、そこの既得権を崩せないためです。このことは管理職も含めて庁内の職員の皆さんはわかっている医師会に改善を申込にいくのですが、門前払いをくらっています。最後にこれを改善できるのは首長なのですが、首長が動けないということです。

行政の職員の皆さんは意識改革をまじめにやれば変わっていくのですが、最後の障壁になるのは理事者の方、政治家の方になってしまいます。そこまで含めて計画を推進可能な仕組みにしていかなければ、末期的な状況に陥りそうな団体であっても、同じ地域内には行政を食い物にしている団体もあります。その結果、不幸になるのは住民の皆さんということになります。住民の皆さんのコスト意識を持った監視、政治家に対する監視というのは、計画を推進するためには非常に重要なポイントではないかと思っております。

宮脇：

やはり最終的には本間先生、見野先生も言われていましたが、情報をきちんと共有し地域全体として議論をするという姿勢が最大の力となるのではないかと感じています。少し大胆な考え方ではありますが、計画というものは目標を達成できないものだが、計画とずれているときはその理由をきちんと書く、そして目標を達成させるのであれば、そのための次の選択肢をきちんと示す。先ほど佐々木さんが言われたような責任というものを明確にしていくということです。計画は達成できないという開き直ったところから始まる少しずるいやり方なのですが、こういうことも担保すると、自ずと計画というものに対するガバナンスがもっと効いていくような気がします。本間先生、ご指摘をいただいていると思いますが、計画というものを現実性のあるものに導いていくための手法をもう一度まとめていただけると助かります。

本間：

確かに計画というのは、絵に描いた餅とわりきってしまうという考え方もありうる話だと思いますが、ただそれを道庁の中でフォローアップに結びつけていく仕掛け、仕組みをきちんと作っておかないといけないと思います。

先ほども言いましたが、第3次計画、現在の高橋知事の前に作られた計画ですが、それがどのようになっていて、一体どういう形で推移してきたのか、そして高橋知事が引き継ぐ時にどのような状況であったのか、来年の時点でどういう状

況になっているのか。こういうことをきちんと分析した上で、高橋知事がどういうコミットをされようとしているのか、実現できなかった部分について何を加えようとしているのか、具体の施策のアプローチとしての手法はなんなのか、そういうことをこの中にきちんと盛り込んでいく。そして常に情報公開など説明責任をしっかりとした上でフィードバックするシステムをどのように描いていくかということが重要です。

先ほど佐々木さんもおっしゃっていましたが、ニュー・パブリック・マネジメント、新しい行政管理手法というのが出ているのですが、それはまさに首長さんが約束をして、その約束をブレイクダウンし、かつ役所の中で誰が何を監督するのかということをしかりと目標設定するということです。

見野さんが言ったように外部の人が入っていくと職場に効果があります。外部監査ということは大切で、おまえ達のやっていることはおかしい、根本的に変えなくてはならないのではないかという議論が必ず出ます。常に新しい血、遺伝子をいれるための不可欠な部分であるので、是非やってほしい。

私が強調したいのは、首長さんの不退職の決意と、それを具体化する手順と人の配置の問題です。監視をするための議会と行政の関係が首長さんの信念として整理できるかどうかです。その上で、既得権益の町民、市民のコアのグループの人たちががんばれるようオープンにし、どのようなことが行われているのかをきちんと教えていくことが、具体化に向け

た必須のプロセスであると考えます。

宮脇：

それでは最後に、今までのご意見を踏まえて、沓澤さん、感想などいかがですか。

沓澤：

ありがとうございます。今日は、たくさんご意見やご質問をいただきました。それをまとめた形でお話いたします。

まず、コストを含めて計画を提示できないか、そうすれば費用対効果の中で推進管理ができるのではないか、というご意見を頂きました。結論から言いますと、コスト自体をお示しするのは難しいと考えています。評価自体は今、条例に基づく政策評価という仕組みを持っています。これは現行の総合計画の中で掲げられている施策、事業の一つ一つについて毎年評価を行い、次の年の施策の重点化ですとか事業に結びつけていくものなのですが、その中でもコストは示せておりません。次期計画では、個別計画自体も本体から切り離すことになっておりまして、そうすると計画本体の評価もできなくなるのではないか、ということになるのですが、そういうことは考えておりません。今の政策評価のスタイルは今のまま維持していかなければなりませんし、次期計画の中で位置づけられていなくても、施策と事業を密接に結びつけて計画の評価としていくようなことを考えております。

それと、計画推進の管理についてですが、これは現在取り組んでいるものが何

点かあります。一つは本間先生からご指摘いただいた「思考すべき姿、形をまず示しなさい」という点で、これについては今まさに侃々諤々検討しているところです。決して住民の皆様からの意見を全部聞いてから作るということではございませんので、その点ご理解いただければと思います。ただし、ゴールを示せというご指摘とともに、道はそれを道民の前で誘導していくべきではないか、というご意見をいただきましたが、これについては私たちの姿勢として大変参考にさせていただきたいと思います。

次に、第3次計画、現行計画の検証についてです。これは2年に一度、推進状況をまとめて報告書にして出すということで進めております。最終報告書は6年分まとめた推進状況報告書ができていますし、18年度末には、さらに2年分を加えた10分の8までとりまとめた推進状況報告書というものを出します。もちろん、その検証結果は次期計画に反映させていきたいと考えております。

次に、目標設定についてです。新しい計画の中では、各事業については掲載できませんが、政策の柱というものは分野ごとに掲載していき、それに一つ一つの目標を持たせます。ただし、その目標を単なる数値目標を積み上げたものとするか、目標達成によってもたらされる成果を示すアウトカム指標の考え方を取り入れたものとするかは、マネジメントサイクルというものの関係で現在検討しているところです。そちらも形としてできあがった時点でお示しをしていきたいと考えます。そういう意味では、本日、皆

様に計画の推進をどのようにマネジメントしていくかということに関して大変参考となるご意見を頂戴したのも思っております。

それと、しっかりとした産業政策を掲げてほしい、というご意見がありました。アンケート結果にもありますが、産業政策、特に農林水産業の振興について、これからは加工して付加価値をつけていかなければダメだ、そしてそれをブランド化していかなければダメだ、といったことを計画に書き込んでほしい、という意見がほとんどの地域で出されております。これについても私たちもそういう意思で計画に書き込んでいきたいと考えております。

最後に、地域計画として何を考えているかということですが、私達がこのアンケート調査をもって説明をしていきますと、これまでは「公共事業を減らさないでほしい」「地域の医療を充実してほしい」という意見も出されますが、一方で「行政をそんなに頼りにはしない」「行政にまかせてばかりいては地域がダメになる」というような意見が必ず出されてきます。地域の酪農の後継者を育てるために酪農に関心を持つ取組を進める人たち

など、いろいろな形ではありますが、行政にまかせっきりにしないで自分たちでやるという意識改革の声があちこちで聞かれます。そういった方達にこれからの道行政の役割は、と聞くと、異口同音にそれはコーディネートと情報提供だという声が聞かれます。地域のつなぎ役を果たすと同時に、必要な情報を提供してほしいということです。これは私どもの意識の上でも非常に重要なものと思っています。道庁の出先機関として存在する14支庁において地域の人たちをどうつないでいくか、また札幌の本庁の方でも支庁を越えたつながりをどう築いていくか。次期計画の中では、これらが「全員参加」「協働」「役割分担」という形で表現されていくというふうに考えております。

宮脇：

ありがとうございました。それでは時間もだいぶ過ぎておりますので、これでパネルディスカッションを終わりにさせていただきますと思います。

(フロアとの質疑応答については省略させていただきます)



■コラム

新しい総合計画について

北海道企画振興部地域振興・計画局計画室参事

沓澤 敏

沓澤氏からは、平成20年度からおおむね10年を計画期間とする北海道の新たな総合計画の検討状況と、計画策定のために実施した「道民意向調査」の結果について説明がありました。概要は以下のとおりです。

〈新しい総合計画の特徴〉

①北海道行政基本条例に基づいて策定される初の総合計画

現行計画も含め、これまでの道の計画は、条例上の策定根拠はないものであったが、平成14年に策定した北海道行政基本条例において、情報公開や道民参加、政策評価などと並んで、「総合計画を策定すること」についても定められた。

②「基本構想編」と「重点プラン編」の2部構成

新しい計画は、「基本構想編」と「重点プラン編」で構成し、個別具体的な施策や事業は、道が各分野で策定する個別計画などに位置づけることとし、総合計画の本体には掲載しない。

③『双方向対話型』の手法による策定過程を重視した計画づくり 道民や市町村の幅広い参画を得て、計

画づくりを進める。

〈道民意向調査の結果〉

①道民ニーズ調査

- ・「市町村の住み心地」や「定住意識」、「生活全般の満足度」について：

前回の平成12年度調査と比べてほぼ同程度で、肯定的な意見が比較的多い。

- ・医療や年金などについて：

重要度が高いという回答が多いにもかかわらず、満足度が低下して不満足度が増大している。

- ・「経済・産業の活性化」について：

今後北海道が特に力をいれるべきこととしては、「食や観光、健康、環境など、北海道の特性を生かした産業の振興」が抜きん出て多く、人材育成や農林水産業の振興が続く。

- ・北海道の資源や潜在力について：

「道産品愛用や産消協働」が最も多く、「戦略的な情報発信」や「ブランド価値の向上」が上位を占める。

- ・「人口減少・少子高齢化社会」について：

「子どもを生きやすく、育てやすい環境づくり」が「老後の生活」などと並んで「満足していない、従って、今後力を入れるべき」という結果となっている。

②市町村意向調査

- ・経済・産業の活性化に関する取組や課題について：

「農林水産業の振興」が圧倒的に多く、次いで「新産業の創出」や「観光の振興」が多かった。

- ・資源や潜在力に関する取組や課題について：

「観光分野」や「自然」、「農林水産業」が多かった。

- ・人口減少、少子高齢化社会の取組や課題について：

「子育て支援」が最も多かった。

- ・「地域生活経済圏」について：

「考え方や圏域の設定を理解する」

という回答のほか、「道央圏が広すぎて、生活圈域という実感がない」や「道北圏も南北に長く、結びつきが薄い」といった意見があった。

- ・我が国における北海道の役割について：

「食糧供給基地」が圧倒的に多く、長期的な課題・方策についても「農林水産業の強化」に関するものが多かった。

なお、新総合計画に関する最新情報などにつきまして、詳しくは道のホームページ（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/ksn/newplantop>）をご覧ください。

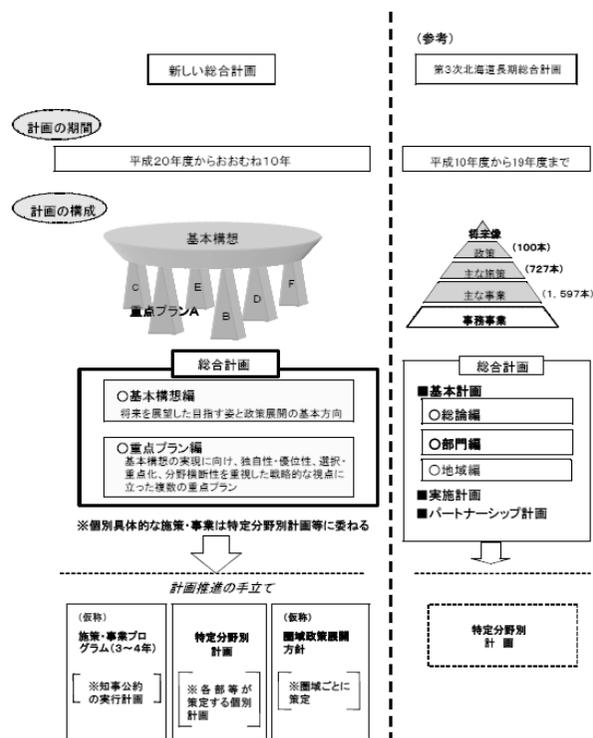


図 新しい総合計画のイメージ

(出典) 北海道企画振興部計画室「新しい北海道の長期総合計画の策定について」

環境マネジメントシステムの的手法と地方自治体 －導入の背景と今後の施策の方向性－

倉田 健児*

石田 睦**

1. はじめに

1996年に国際標準化機構（International Organization for Standardization: ISO）が環境マネジメントシステムの国際規格としてISO14001を策定して以来、既に10年余の年月が経過した。この間に、ISO14001は世界的に普及した。ISO14001の審査登録を受ける組織の数は急速に増加し、その勢いは現在に至っても一向に衰えを見せない。日本でも非常な勢いで普及しており、日本の審査登録件数は現在のところ世界第1位となっている。

ISO14001では、規格たるその制度内でPDCA¹⁾ サイクルによって構成されるマネジメントシステムを厳格に規定する。このマネジメントシステムは、環境という側面からの組織行動をその内容に沿って実施するよう求める。ISO14001の導入とは、このマネジメントシステム、すなわち環境マネジメントシステムを、組織の内部に導入し、実施することを意味する。

ISO14001が大きく普及する中、日本ではISO14001と同様の制度を構築する動きが見られるようになる。同様の制度とは、PDCAサイクルに基づく独自の環境マネジメントシステムの導入を求める制度である。さらに、環境マネジメントシステムを標榜せずとも、結果的に環境マネジメントシステムと同様の考え方が導入されるような制度にまで視野を広げると、制度構築の動きは地方自治体を中心に1990年頃にまで遡って見ることができる。

本稿では、これら一群の制度を組上に載せその性格的な特徴を整理することで、「環境マネジメントシステムの的手法（EMS的的手法）」という施策カテゴリーを定義する。次いで、EMS的的手法が環境行政上の手法として導入されるに至った背景の考察を行う。その際には、地方自治体全般を概観するとともに、札幌市を事例にEMS的手法導入の経緯及び背景に関して詳細な検討を加える。その上で、EMS的手法に期待される効果をより一層高める上での、地方自治体に求められる今後の施策の方向性を示したい。

* 北海道大学公共政策大学院
E-mail: kurata@hops.hokudai.ac.jp

** 札幌市環境局計画課
E-mail: mutsumi.ishida@city.sapporo.jp

1) Plan, Do, Check, Act

2. EMS的手法に対する理解²⁾

2.1 EMS的手法とは

国や地方自治体がISO14001と同様の制度を独自に構築する動きは、ISO14001の普及に伴い2000年を過ぎる頃から広がりを見せてきた³⁾。ISO14001と同様の制度とは、具体的にはPDCAサイクルを基本とする環境マネジメントシステムの組織内部への導入を求める制度のことだ。制度の多くは、制度が規定する環境マネジメントシステムの導入に関する審査登録も制度に含み、同時に実施している⁴⁾。

これら制度の多くはISO14001の存在を前提に、ISO14001の審査登録に多大な労力と費用を要することから、これを代替する簡便な制度という位置付けの下に導入されている⁵⁾。「一般的」な制度であるISO14001に対置する「独自」の制度として構築されてきたといえる。本稿では、以降これらの制度を「独自環境マネジメントシステム（独自EMS）」制度と呼ぶ。2000年以降見られるようになった独自EMS制度は、ISO14001の普及と合わせ間違いなく環境行政上の新たな手法の登場と理解できる。

一方で、ISO14001策定の以前から、環境マネジメントシステムと質的に同様の考え方に基づく制度の登場を、地方自治体の環境行政に見ることができる。噛み砕けば、制度の対象となる事業者の自主性と裁量に委ねられたマネジメントという行為の結果として、制度の目的の達成を図る手法である。環境マネジメントシステムを事実上導入し、その実施を求める制度といえる。ただし、ここでいう環境マネジメントシステムの範疇に入る考え方は幅広い。本稿では、以降これら一群の施策を、「環境マネジメントシステム的手法（EMS的手法）」と呼ぶ。

EMS的手法に該当する施策とは具体的には何か。地方自治体は、環境に関し実に様々な施策を実施している。それぞれの施策には、一応はその性格を反映した名称が付されている。施策名称と施策内容の相違の可能性には十分留意しつつも、付されている名称を基本に施策の内容を吟味すれば、EMS的手法に該当する施策は独自EMSに加え、「エコ事業者認定」、「環境報告書」、そして「環境保全協定」という名称で括られる施策カテゴリーに概ね収斂する。

2.2 具体的な制度の展開⁶⁾

EMS的手法として時期的に最も早く実施されたのが「エコ事業者認定」に分類される施策であった。エコ事業者認定とは、環境に関する何らかの規範を設定し、この

2) EMS的手法に対する理解の詳細に関しては、倉田・石田（2006）を参照のこと。

3) 例えば、京都市の主導による「KES・環境マネジメントシステム・スタンダード」制度。

4) ISO14001の策定者であるISOは、その審査登録に関与していないことには注意を要する。

5) 環境活動評価プログラムのあり方に関する検討会（2003）p.4

6) 国及び地方自治体によるEMS的手法導入の詳細に関しては、倉田・石田（2007）を参照のこと。

規範を満たす行動を採る事業者を認定することで、事業者の行動を規範に適合するよう誘導する制度である。制度は環境マネジメントシステムの導入を明示的に求めはしない。しかし、自主的に、かつ、裁量を働かせることによって、設定された規範に沿うべく自ら行動することが促されるのであれば、EMS的手法の範疇に入る。

エコ事業者認定と一口にいても、具体的施策の幅は広い。筆者の調べた範囲では、1990年に福岡市が開始した「かーるマークの店」認定制度が最初の取り組みである⁷⁾。ゴミの減量化に資する事項を定め⁸⁾、この推進を図る小売店を対象に制度への参加を求める。ゴミの減量に関して具体的な目標を設定する必要もなければ、取り組み結果の報告や公表の必要もない。非常に簡便な制度であり、ゴミの減量という制度の目的の達成を図る上で決して「強い」制度ではない。しかし、制度が定める事項に該当すべく具体的にどう活動するかは、小売店自らが考え実行する。こうした観点からは、「かーるマークの店」認定制度にEMS的手法の萌芽を見ることができる。1990年以降、同趣旨の制度は地方自治体において多数構築されていく^{9)、10)}。

2000年頃からは、施策対象を拡大し様々な企業活動に伴って発生する環境負荷の低減を目的に、制度が定める規範に合致する行動を採る事業者に対しその旨の認定を与える制度が登場する。こうした中には、特定の環境側面に限定することなく、企業活動に伴って発生する環境負荷全般の低減を目的とする制度もあれば¹¹⁾、自動車の運行に関する環境負荷の低減といったように、特定の環境側面に特化した制度も存在する¹²⁾。

環境報告書に関してはどうか。EMS的手法として捉える環境報告書制度では、企業活動に伴い発生する環境負荷の低減のための行動目標と目標を実現するための行動計画の報告書への記載を、事業者に対して求める。これら事項の記載をとおし、事実上、事業者に対し環境マネジメントシステムの導入とその実施を求める。こうした環境報告書制度が、地方自治体による条例に基づく制度として2000年頃から登場し始めている。

報告を求める環境負荷としては、例えば「環境負荷低減行動計画書」という名称によって企業活動に伴う環境負荷全般を報告対象とする制度が存在する¹³⁾。一方で、「地球温暖化対策計画書」という名称により、二酸化炭素を中心とした温室効果ガスの排出という環境負荷の低減を目指した制度も多い¹⁴⁾。また、自動車の運行という観点に

7) 東京市政調査会研究部 (1994) p.63

8) 「かーるマークの店」募集要項 4応募資格

9) 山谷 (2003a)

10) 山谷 (2003b)

11) 例えば、岐阜県による「岐阜県環境配慮事業所 (E工場)」制度。

12) 例えば、愛知県による「自動車エコ事業所認定制度」。

13) 例えば、川崎市による「環境負荷低減行動計画書」制度。

14) 例えば、横浜市による「地球温暖化対策計画書」制度。

絞っての環境負荷の低減を念頭に置いた環境報告書制度も見られる¹⁵⁾。

環境保全協定に関してはどうか。協定という考え方自身は1950年代の公害対策の黎明期にまで遡ることができる¹⁶⁾。EMS的手法として捉える環境保全協定は、企業活動に伴い発生する環境負荷の低減のための行動目標や目標を実現するための行動計画の策定を、協定の中で事業者に対して求める。すなわち、環境保全協定の中で事業者に対し、環境マネジメントシステムの導入とその運用を求める。こうした環境保全協定の登場は、1996年の神戸市を皮切りに¹⁷⁾、2000年前後には多く見られるようになって

2.3 EMS的手法の定義

EMS的手法に対する理解を深めるために、演繹的な視点から再度その性格を考える。EMS的手法の理解には、その前提として環境マネジメントシステムに対する理解が欠かせない。環境マネジメントシステムとは、1960年代以降の社会の中での環境意識の高揚と1980年代後半以降の地球環境問題の顕在化とが相まって、アメリカやヨーロッパの社会を中心に醸成された地球環境問題の解決に向けての考え方、概念といえる¹⁸⁾。

従来の公害問題では、原因となる特定の行為に対する規制により解決を図ってきた。これに対し地球環境問題では、特定の行為を規制するだけでなく地球環境に対する負荷を低減するという規範に沿う我々自らの行動が求められる。環境マネジメントシステムとはこうした行動を誘導するための枠組みであり具体的には、「環境に関する組織の行動規範を採択し、この規範に沿った具体的な環境行動目標を設定し、設定した目標の達成を目指して行動することを約束し、約束した行動を確かに実施していることを組織の外部に対して証明する枠組み」として理解できる¹⁹⁾。この枠組みを概念的に図1示す。

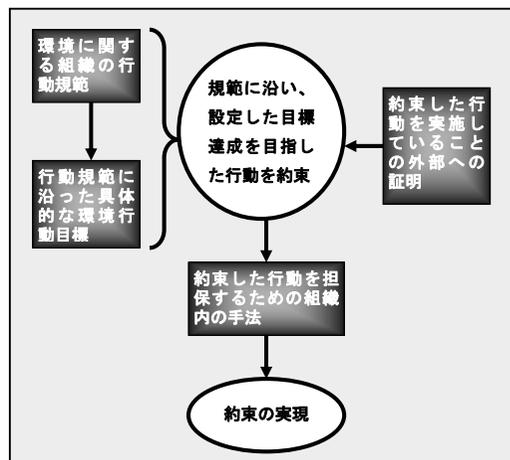


図1 環境マネジメントシステムの枠組み

(出典) 倉田 (2006) p.144

(注) 黒地に白抜き文字のブロックは枠組みを構成する個別要素。

15) 札幌市による「自動車使用管理計画書」制度。

16) 浅野 (1981)

17) 神戸市「環境保全協定」

18) 倉田 (2006) pp.183-184

19) 同上 p.166

先に「環境マネジメントシステムを事実上導入し、その実施を求める制度」をEMS的手法と呼ぶ旨述べた。より緻密には、環境マネジメントシステムに対する上述の理解に基づき、「環境行政上の政策の実施対象となる様々な主体に対し、主体が環境マネジメントシステムの枠組みに則って行動する、若しくは行動させることを通じて政策目的の達成を図る手法」をEMS的手法と定義する。

マネジメントと呼ぶ以上は、それを実施する組織の自主性と裁量に委ねられる行為であることが絶対の前提である。図1で左側上部に示した「環境に関する組織の行動規範」は、EMS的手法を採る個々の施策の中で、その施策が持つ政策目的に沿う行動規範として規定される。その一方で、マネジメントシステムの一環としての行動目標の設定やその達成に向けての具体的な行動は、組織の自主性と裁量に基づいて採られることになる。この点は、EMS的手法の手法としての性格を強く特徴付ける。こうした行動の結果として、制度が目指す目的の達成が図られるのである。

上述の定義により、EMS的手法は環境行政上の手法として分類されたことになる。手法の分類はこれまでも多々なされており^{20),21),22)}、そこでは施策が意図する行動を対象組織に採らせるために組織に働きかける具体的な方法の性格に着目しての分類が一般的である。その結果、「規制的手法」や「経済的手法」といった分類が示される。これに対しEMS的手法では、手法を講ずることによって対象組織が環境マネジメントシステムの枠組みに則った行動を採るか否かという、働きかけの結果としての対象組織の行動の性格に着目する。従って、法令による強制力を用いたとしても、それが環境マネジメントシステムの枠組みに則った行動を対象組織に採らせるという制度であれば、EMS的手法の一形態となる。

無論、強制されるのは枠組みに則った行動までにとどまる。具体的にどのような行動目標を置き、その達成に向け具体的にどのように行動するかは、枠組みに則った行動を採る組織が自主的に、自らの裁量によって決める。マネジメントの余地が認められず、組織の個々具体的な行動内容に至るまでがその制度によって規定されるならば、それはEMS的手法と分類することはできない。従来分類での「規制的手法」に相当するだろう。EMS的手法を定義する軸は、一般になされている手法分類とは異なることに注意して欲しい。

3. 札幌市ではどうだったのか

3.1 公害防止条例から環境基本条例へ

EMS的手法はどのような背景の下で、何故導入されるに至ったのか。札幌市の環境行政の変遷を検討することでこの点を探る。札幌市の公害防止に関する最初の取

20) 環境基本計画(2000)第2部第2節3(1)

21) 大塚(2002)p.65

22) 大久保(2004)

り組みは、1954年の「札幌市騒音防止条例」の制定だ²³⁾。1962年には、冬期暖房用途の石炭燃焼に伴って発生する煤煙への対応として「札幌市煤煙防止条例」が制定された²⁴⁾。こうした条例による規制は、国の法律による規制が未だ整備されていない時期に、札幌市独自の必要性に基づき国に先駆けて実施されたものだ。

1970年には人口が100万人を超え、また1972年の冬季オリンピック開催を控え、この時期の札幌市では都市化が急速に進展した。これに伴い、大気汚染、水質汚濁、騒音の発生といった公害問題も激しさを増していく。「公害問題に対する市民の関心と認識も一層深まりを見せ、議会では活発な論議が行われ、新聞には公害に関する記事が掲載されない日はないといった状況がしばらく続いた時代²⁵⁾」と描写される。こうした中で、1972年に「札幌市公害防止条例」が制定された。同条例では、典型7公害²⁶⁾を対象に規制的な措置が講じられた。

1970年代に入ると、国を中心に公害問題への対応のための法整備が相当に進捗してくる²⁷⁾。国による法制措置の存在を前提に、それらに対する「補完」との位置付けで札幌市公害防止条例は制定されたのだ²⁸⁾。国、地方自治体という重層的な枠組みの中で札幌市の公害は、「各種の公害発生源に対する規制の強化、あるいは都市施設の整備などを積極的に推進してきたことにより、大気汚染をはじめとして環境質は全般にわたり改善されて²⁹⁾」いった。

典型7公害に代表される産業型公害が解決に向かう中で環境行政に対する地域住民のニーズは大きく変化し、都市・生活型公害と呼ばれる問題の解決が求められるようになった³⁰⁾。さらに、1980年代後半には地球環境問題が顕在化し、この解決に向けた社会の関心も高まった。環境問題に対する認識が大きく変化する中で札幌市は、「札幌市環境基本条例」の策定に至る。諮問に対し札幌市公害対策審議会は2年間に及ぶ審議を経て、「新たな条例の制定や総合的な計画の策定など環境行政の制度的枠組みの整備の拡充を図っていく必要がある³¹⁾」との答申を1994年に取りまとめた。この答申を受け、札幌市は同年直ちに「札幌市環境基本条例（以下「基本条例」）」を制定した。

23) 札幌市衛生局公害部（1983）p.6

24) 同上 p.7

25) 同上 p.13

26) 1967年に策定された公害対策基本法において「公害」の定義として列挙された「大気の汚染」、「水質の汚濁」、「土壌の汚染」、「騒音」、「振動」、「地盤の沈下」及び「悪臭」を総称して、一般に「典型7公害」と呼ばれる。

27) 1970年のいわゆる「公害国会」において、公害対策基本法を始めとして騒音、廃棄物、大気、水質などの公害対策関連法規の策定、改正が大々的に実施されている。

28) 札幌市衛生局公害部（1983）p.141

29) 札幌市衛生局公害部（1981）はじめに

30) 環境庁編（1980）総説第2章第4節

31) 札幌市公害対策審議会（1994）p.13

基本条例制定の背景には、「今日の環境行政は、従来の法律や条例が対象としている枠内では対応が困難」となってきたとの、環境問題の変質に対する認識があった。この認識を大前提に、「環境保全の分野について基本的な理念や施策を定め」、「環境に関する他の条例の基本的な方向性を示す」との位置付けの下で同条例は制定されている³²⁾。

3.2 EMS的な考え方の導入

基本条例の内容を見ることで、従来の公害問題から広く環境問題の解決へと向かう環境行政の変化が理解できる。基本条例はその前文で、「地球環境の保全の観点から生活のあり方を見直さなければならないという人類共通の課題に直面している」との認識を示す。その上で、「札幌市に集うすべての人々の参加により、良好な環境を確保する」ことを目的の一つとして謳う。条文中でも同様の問題意識を汲み取ることができる。先に述べた環境問題の変質という認識を前提に、従来の「公害の防止」を超えて「環境の保全」を大命題として掲げ、環境の保全を図る上での支障として「環境への負荷」という概念を導入する。「公害」と「環境への負荷」という両概念の定義の違いが環境問題に対する認識の変化を象徴している。これら定義を構成要素に分解し、比較した結果を表1に示す。

表1 札幌市環境基本条例における「公害」及び「環境への負荷」の定義

	公 害	環境への負荷
起 因	事業活動その他の人の活動 (に伴って生ずる)	人の活動 (により)
介在事象	大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、 騒音、振動、地盤沈下及び悪臭 (によって、)	環境に加えられる影響 (であって、)
対象事象	人の健康又は生活環境に 係る被害 (が)	環境の保全上の支障の原因 (となる)
因果関係	生ずる (こと)	おそれ (のあるもの)

「公害」の定義は、札幌市公害防止条例における定義と同様である。典型7公害を念頭に、またこうした公害の原因は事業活動に依ることが多いとの前提が明確に見てとれる。悪影響の対象に関しても、人に対する影響がその中心となる³³⁾。さらに、対象とする被害の発生に係る蓋然性に関しても、可能性ではなく現に被害が生ずること

32) 札幌市議会会議録 (1994) p.23

33) 条文上「人の健康又は生活環境 (人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境その他の自然環境を含む。)に係る被害が生ずること」と記載されていることから、概念的には自然環境も含まれ得る。

を求める。一方で「環境への負荷」は、まさに人の活動全般を想定する。その対象も、環境に加えられる悪影響全般となる。さらに、「おそれ」、すなわち悪影響を及ぼす可能性の存在をもって条例の対象とする。

EMS的手法の導入を想起させる条文も基本条例の中に見ることができる。「市は、事業活動に伴う環境への負荷の低減を図るための事業者の環境管理に関する取組が促進されるように、必要な支援の措置を講ずるものとする」との第19条がそれだ。条例制定の基本となった札幌市公害対策審議会の答申では、環境行政の総合的な推進方策として「市民、事業者と一体となった取組の推進」を項目に置く。そこでは、「市は、市民及び事業者と積極的に情報交換や対話を行い、環境保全に向けた各々の役割について合意を形成していくことが重要である。その結果、それぞれの意志を反映した行動計画等が策定され、それに従って市、市民、事業者が各々の立場で種々の環境保全活動を実践することが望ましい³⁴⁾」と記述される。この段階でEMS的な手法を実施するとの明確な意図が存在したことを、筆者は強く感じる。

さらに1995年1月に設置された「札幌市環境懇談会」では、6回の会合を経て同年の9月に「(仮称)札幌市環境基本条例のあり方に関する提言」を取り纏めた。提言では、「経済活動の中で特に大きな部分を占める事業者が、その能力を生かして環境保全活動を積極的に進めていくことが極めて重要³⁵⁾」との認識を背景に、ISOで環境マネジメントシステム規格の策定が進められていることに触れる。その上で、「このような事業者の環境管理に関する取組を支援していくことは重要³⁶⁾」であるとする。環境マネジメントシステムの環境行政上の手法としての重要性が明確に意識されていたことがわかる。このような議論の結果として、第19条は挿入された。

3.3 具体的施策への展開

基本条例の制定を受け、域内の事業者による環境マネジメントシステムの導入が促進されるよう、札幌市は支援策を講じている。具体的には、ISO14001導入に関したパンフレットの作成といった普及・啓発やISO14001の審査登録を受けるために要する費用の補助及び融資である。また、札幌市自身が2001年にISO14001の審査登録を受けている。これには、札幌地域における最大の事業者である自らの環境負荷の発生を低減させることに加え、率先的な行動をとることで他事業者への環境マネジメントシステムの導入を促すという目的もあった³⁷⁾。

さらに札幌市では、環境基本条例で謳った理念を具体的な施策として実現するべく、2002年に札幌市公害防止条例の全面改正を行った。この結果として同条例は廃止

34) 札幌市公害対策審議会(1994) p.13

35) 札幌市環境懇談会(1995) p.9

36) 同上 p.9

37) 札幌市議会会議録(1999) p.50

され、新たに「札幌市生活環境の確保に関する条例（以下「確保条例」）」が制定された。確保条例の制定に先立ち、その基本的な考え方が札幌市環境審議会において議論され、その内容は答申として示されている³⁸⁾。議論の基盤となった問題意識は、変質する環境問題にいかに対応していくべきかということであり、これは環境基本条例の制定時から一貫している。

確保条例では、大気、水、騒音など公害防止条例で従来から規制していた内容に加え、「環境保全行動計画」及び「自動車使用管理計画」に関する規定を新たに置いた。前者を例にとれば、特定の要件を満たす事業者を対象に「自ら温室効果ガスの排出の抑制その他の環境への負荷の低減に取り組むための計画」を策定し、市長に提出することを義務付ける。提出する計画には、事業の概要、基本的な方針、行動目標、行動計画、そして環境保全に係る実施組織体制に関する記載が求められる。また、計画に基づく取り組みを実施し、その実施状況を記載した報告書の市長への提出も義務付けられる。さらに、提出した報告書の自主的な公表が努力義務として課せられる。

2.3項において示した環境マネジメントシステムの枠組みに関する理解を環境保全行動計画に重ねてみよう。その結果は、「自ら温室効果ガスの排出の抑制その他の環境への負荷の低減に取り組む」という行動規範の下、市長に提出する計画において具体的な環境行動目標を設定し、条例上の義務すなわち約束として計画に基づく取り組みを実施し、報告書を提出することで約束した取り組みの実施を組織の外部たる市長に対して証明する枠組として理解できる。環境マネジメントシステムの枠組みに綺麗に当てはまる。

環境保全行動計画は、ISO14001のように枠組みの詳細を厳格に定めるわけではない。その限りにおいて環境保全行動計画は、ISO14001と比較すれば「緩い」枠組みといえる。しかし、環境保全行動計画に関する規定の実施は、紛れもなく環境マネジメントシステムの導入を意味する。実際、札幌市では環境保全行動計画及び同様の制度である自動車使用管理計画を、ISO14001の下位に位置する簡便な環境マネジメントシステムと位置付けている³⁹⁾。

変質する環境問題にいかに対応していくべきか。これが確保条例の制定に至るまでの一貫した問題認識であった旨を述べた。環境保全行動計画に関する規定の導入は、このような問題認識に対する回答の一つだったはずだ。確保条例の制定に向けての札幌市環境審議会の答申では、このような考え方が次の文章によって明確に示される。「広範かつ複雑化した今日の環境問題のうち、地球温暖化問題、自動車の使用に伴う環境問題、多様な化学物質の使用に伴う環境汚染問題については、一律の排出基準による従来からの規制手法をとることがなじまない分野である。これらの分野について

38) 札幌市環境審議会（2001）

39) <http://www.city.sapporo.jp/kankyo/iso14001/EMStop.html>（最終アクセス日2007年2月7日）

は、(中略)、新たな環境管理手法の導入について検討する必要がある⁴⁰⁾。」

4. 背景—国の影響と地域の独自性と

4.1 国と地方自治体—相互に影響

札幌市を事例に地方自治体のEMS的手法導入の動きを詳細に見てきた。地方自治体の動きの背景には、これに影響を与える様々な別の動きが存在する。こうした中で最も影響力を持つのは地域住民の意識の変化だろう。こうした変化が札幌市の場合であれば、審議会などの場をとおして政策決定に反映されていった。同時に、国の動きも相応の影響を与えている。EMS的手法の導入の背景として、国の動きと札幌市との関係がどうであったのかを考える。

環境問題の変質という問題意識は、国にとっても共通だった。問題意識を持つに至る背景に関しても、基本的には同様だろう。こうした中で、国における環境行政の変化の象徴的な事例として1993年の環境基本法の策定が挙げられる。環境基本法の策定に際しては、中央公害対策審議会及び自然環境保全審議会が合同でそのあるべき姿を議論し、答申という形でまとめている。そこには、環境基本法を策定するに至る環境問題の変質に関する認識が、以下の内容で示されている⁴¹⁾。

「公害対策基本法は、(中略)法の対象を法制定当時大きな社会問題となっていた大気汚染等典型7公害に限定するとともに、排出規制、土地利用及び施設設置規制といった規制手法を始めとする施策を定めた総合的法制であり、「これまで、公害の防止(中略)のため一定の役割を果たしてきた」が、「都市・生活型公害や地球温暖化問題等、今日の環境問題の多くは、国民生活や事業活動一般に起因する部分が多く、その解決のためには(中略)規制的手法のみでは不十分」であり、「事業者はもとより国民の自主的取組を踏まえ、(中略)経済社会システムのあり方や行動様式を見直していくことが必要」である⁴²⁾。

このような認識の下で策定された環境基本法はその第4条において、「環境への負荷をできる限り低減すること」などを「すべての者の公平な役割分担の下に自主的かつ積極的に」実施することにより、環境の保全を実現すべきである旨を規定する。地方自治体によるEMS的手法の導入は、まさにこの規定の体现でもある。環境行政を巡る大きな流れの中では、底流にある思想において国、地方自治体の区別はなく、両者の認識は見事に繋がっている。

40) 札幌市環境審議会(2001) p.7

41) 答申の問題意識は、従来の公害対策に自然環境の保全という視点をも加えて検討を行い、この両側面から今日の環境問題に対応することの必要性を主張している。後者の側面の重要性は論を待たないが、本稿においては論旨の明確化を図るために前者の視点に限定して議論を進める。

42) 中央公害対策審議会・自然環境保全審議会(1992) 1はじめに(2)新しい環境基本法制の必要性

多くの地方自治体では、1993年の環境基本法の策定を契機に環境基本条例を制定した。その内容は環境基本法の影響を強く受けている。もちろん環境基本法の策定以前に、その内容を先取りした環境基本条例を制定した自治体も存在する⁴³⁾。札幌市は、環境基本法の策定を契機として環境基本条例を制定しており⁴⁴⁾、内容に関し環境基本法との間に相当の類似性を見ることができる。条例中の「環境への負荷」と「公害」の定義は、環境基本法における定義と全く同様となっている。

だからといって、これまで見てきた札幌市の取り組みが自らのイニシアティブの下になされなかったのでは決してない。札幌市における基本条例制定のプロセスを追えば、札幌市公害対策審議会や札幌市環境懇談会での長大な議論を経て制定されたものだ。環境基本法の影響は確かに受けた。しかし、その時点での札幌市としての環境行政に対する見方が反映された内容となっていることは疑いようがない。

国、地方自治体双方とも、同様の問題意識に基づいた環境行政の転換を、理念的にも、政策的にも図ろうとした。そうした転換の発露として環境基本法と環境基本条例の策定があったと理解できる。国と地方自治体、また地方自治体間で互いの政策は影響を与え合ったということだろう。国と地方自治体という環境行政を司る主体にとっては、程度の差、想いに至る時期的な差こそあれ、環境行政の転換の必要性は共通だった。

4.2 政策資源の制約の中で

環境問題の質の変化は、環境行政の範囲を大きく拡大した。範囲の拡大に応じた政策資源の配分の現状を、政策実施の上で必須の資源である人員の配置状況から見てみよう。図2は、都道府県及び政令指定都市において環境行政に従事する職員数の推移を示している。公害問題が落ち着きを見せ始めた1970年代の後半以降2000年に至るまでほぼ一貫して減少傾向で推移し、2000年を過ぎる頃から増加に転じていることがわかる。札幌市に関しても地方自治体全般とはほぼ同様の傾向を示す。

図3も同時に見たい。これは大気汚染防止法に基づき届出された工場・事業場数と、立入検査を行った工場・事業場数及び行政指導を行った施設数の経年推移を追ったグラフだ。立入検査及び行政指導の件数は、両者の傾向を比較対照可能なように指数化して示した。対象となる特定事業場の数は横這いしないし微減傾向で推移しているのに対し、立入検査はこの10年で3割以上減少している。さらに、立入検査の減少とほぼ比例して行政指導も減少していることがわかる。

行政指導件数の減少は、大気汚染防止法上の問題が減少したことの現れという見方もできるだろう。一方で、立入検査の実施が大きな労力を費やす業務となっている地

43) 田中・中口・川崎編著 (2002) p.30

44) 札幌市公害対策審議会 (1994) p.13

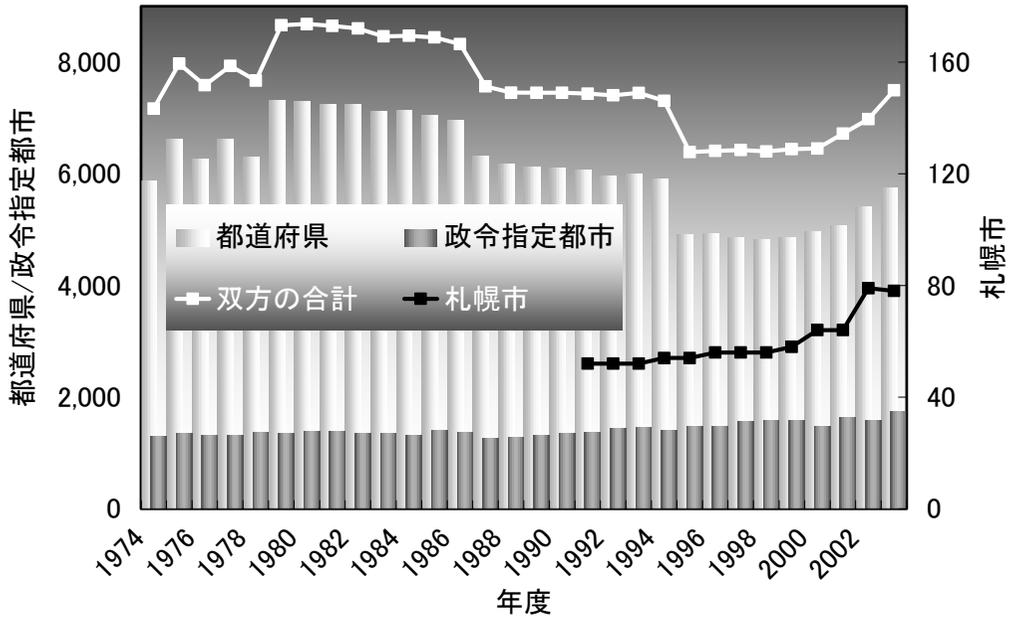


図2 環境行政に従事する地方自治体職員数推移

(出典) 環境省総合環境政策局環境計画課『地方公共団体の環境保全対策調査』に基づき筆者が作成。

(注) 各年度末の従事職員数、ただし2003年度に関しては2004年度当初の従事職員数。

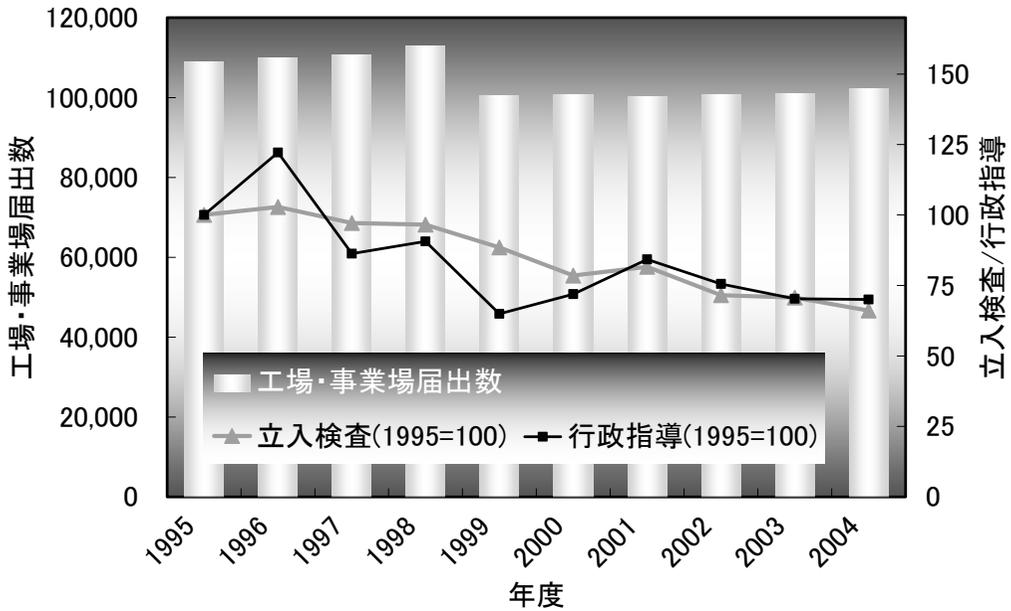


図3 大気汚染防止法の施行状況

(出典) 環境省『大気汚染防止法施行状況調査』に基づき筆者が作成。

方自治体の環境行政の現場の実態を踏まえれば、対象となる工場・事業場がそれ程には減少していない中での立入検査の減少は、政策資源の投入が増え続ける新たな業務に追いつかない現状を窺わせる。実際、地方自治体の環境政策の現場では、増え続ける業務に対し政策資源の投入は恒常的に抑えられ、そうした中で余裕のない業務運営を余儀なくされているとの実感が強い。

新たに対応が求められた環境問題では、従来の公害問題のように特定の原因者に対する規制の導入だけでの解決は困難である。このような問題の属性からEMS的手法の導入が図られてきたわけだ。いわば、新たな環境問題の、問題としての属性がEMS的手法導入の背景だった。この問題属性は同時に、個別の環境負荷の原因に対する縦割りの、一律的な働きかけによる対応という従来型の行政手法を、著しく政策コストの高いものへと変えてしまった。

様々な環境負荷要因を包括的に捉え、トータルでの環境負荷の低減を横断的に図る。さらに、これを環境負荷を発生させている主体のマネジメントという自主的な取り組みによって実現する。こうしたEMS的手法は、従来の手法との比較において政策資源の投入は少なく済む。無論、効率性という観点からは投入に対して得られる成果が問題となるが、そもそも従来型の手法による成果がそれ程には期待できない中で登場したのがEMS的手法であった。EMS的手法を採る施策の導入に対する抵抗感は、要する政策コストという観点からは低かったはずだ。

4.3 札幌市の特徴—都市・生活型公害

国の立法に先駆けて条例を作り公害対策に先鞭を付けたのは、東京都や大阪府、神奈川県だった。これらの地方自治体では、高度経済成長の達成を目指す国の政策の下、人口密集地に隣接して多くの工場立地が図られた。この結果、現実の問題として公害が発生し、この解決を図るための手法として事業所からの有害物質の排出を規制する条例が制定された⁴⁵⁾。

札幌市でも、公害の防止を目的に、比較的早い時期から条例が制定されている。しかし、東京や大阪、神奈川とは若干様相を異にする。札幌市が直面した深刻な公害は、市民生活に密着した石炭暖房により発生する煤煙を原因とする大気汚染であった。このような公害問題は、「北国の生活に欠くことのできない暖房に起因しており、市民一人一人が発生源としての一端を担うという特徴⁴⁶⁾」を持つ。この問題に対し札幌市は、1962年に「札幌市煤煙防止条例」を制定した。加えて、石炭を使用するボイラーなどが密集する都心部を無煙モデル地区に指定し、燃焼施設の改善、燃焼管理技術の向上などの技術指導を行うとともに、煤煙防止週間の実施、PR用映画の作成、中学

45) 松下 (2002) p.113

46) 札幌市衛生局公害部 (1983) pp.30-31

生煤煙研究グループの育成指導などの啓蒙活動にも注力した。さらに、一般住宅の保温改修のための融資制度の整備、無煙個体燃料の普及なども行っている。

事業者の活動に起因する公害問題と異なり、一人一人の生活に根ざした行為を原因に発生する公害問題に対しては、規制的な措置だけでの解決は困難との判断があった。このため、石炭を使用する市民一人一人を念頭に、煤煙の発生の減少に向けた協力的な行動を促すための様々な手法を用いたわけだ⁴⁷⁾。発生原因に関しても、また、採られた対応策に関しても、まるで今日の環境問題を見るようだ。こうした対策により、個々の発生源からの煤煙の排出量は減少した。その一方で、ボイラーなどの燃焼施設の設置は年々増加したことから、汚染レベルの改善は進まなかった。結局煤煙問題は、石炭から石油へと燃料源の転換が進む中で解決していった。

札幌市が被ったもう一つの深刻な公害に、スパイクタイヤの使用による粉塵の発生があった。1980年頃から大きな問題と認識されるようになり、その解決を求める声が高まっていく。この問題も、自動車を利用する市民一人一人が加害者であり、また、被害者の立場にも身を置くことになる。問題の解決に向け、最終的には罰則を伴う規制措置が導入されることになったが⁴⁸⁾、そこに至るまでの間には、札幌市は無論のこと粉塵公害の被害者としての市民、スパイクタイヤの使用者としての市民や事業者、さらにはスパイクタイヤの製造事業者も含む様々な主体による地道な取り組みが存在した⁴⁹⁾。

北方圏に位置する大都市である札幌市が直面した公害問題は、今日でいう都市・生活型公害であった。その解決に向け必然的に、多様な施策の構築が求められたわけだ。強制ではない様々な誘導手法を駆使することによって、暖房用の石炭燃焼問題であれば、より煤煙発生の少ない燃焼技術の導入や無煙燃料の使用へと誘導を図った。スパイクタイヤ問題であれば、それはスタッドレスタイヤ使用への誘導だった。今日、札幌市で導入されているEMS的手法は、規制ではない多様な手法の組み合わせにより原因発生者の行動を問題の解決に向けて誘導するという観点からは、こうした手法の延長として措置されたとも考えることができる。

47) 煤煙対策に規制的な手法を一切用いなかったというわけではない。「札幌市煤煙防止条例」では地域を区分し煤塵の排出濃度規制を行うとともに、大型燃焼施設の設置に際しては事前の届出制を定め設備基準を設けている。

48) 1987年に「札幌の街を車粉から守るためのスパイクタイヤの使用を規制する条例」が制定された。1989年には同条例が改正され、また、北海道公安委員会規則も改正されたことによりスパイクタイヤの使用に対する交通反則金制度が導入された。

49) このような取り組みの詳細に関しては、市民の市民によるスタッドレスAre You? 運動推進委員会・車粉追放! 札幌市民の記録編纂委員会編(1991)に詳しい。

5. 効果をどう考えるか

5.1 定量評価は困難

札幌市で実施しているEMS的手法の効果をどう評価すべきか。札幌市が作成した報告書に記載された環境保全行動計画の実施結果を見てみる。2004年度の取り組みに関し99社が計画書を提出しており、このうち69社は二酸化炭素の排出量に関し前年度との比較が可能とされている。この69社総計で、基準年度と比較して2004年度の二酸化炭素の排出量は約2,500トン減少したとされる。また69社のうち、二酸化炭素の排出削減目標を達成した事業者は2003年度で74%、2004年度で51%であったとする⁵⁰⁾。

二酸化炭素の排出削減は、エネルギー消費の削減により導かれている。エネルギー消費の削減は事業実施上の投入コスト削減にも繋がることから、実現に向けてのインセンティブが働きやすい。仮に環境負荷低減の意図が無かったとしても、自らの事業の効率化を図るためのコスト削減策の一環として、事業者にはエネルギー消費の削減を図るインセンティブが存在する⁵¹⁾。削減量の定量化が容易なことに加え事業者にとっての事業上のインセンティブの存在からも、エネルギー消費の削減は制度の効果として非常に示しやすい指標となる。

一方で、示されるエネルギー消費の削減量なりそれによる二酸化炭素排出量の減少なりを直ちに制度の効果として考えるべきかに関しては、様々な疑問が提示され得る。採るべきマネジメントシステムに関する規定が制度に存在しない中で、効果として示された数字が制度の存在によるのか他の要因によるのかは、そもそも判別が困難だ。目標の達成率に関しても、その基となった削減目標の妥当性に関し検証されているわけではない。また、事業者から提出される削減結果の正確性に関し検証されることもなければ、個々の事業者の提出した報告書が漏れなく公開されているわけでもない⁵²⁾。

こうした点からは、二酸化炭素排出の減少量が示されたからといって、これの全てが環境保全行動計画による効果と評価することはできないだろう。実際、札幌市による環境保全行動計画の初回報告書は、「環境マネジメントによる削減効果については、営業実績の増減や気候などの影響と切り離して評価することが難しいこともあり、今後の取り組みの推移を注視し、総合的に評価してまいります⁵³⁾」と記載している。

また確保条例上は、「自ら温室効果ガスの排出の抑制その他の環境への負荷の低減に取り組むための計画」の提出が求められており、この条文の文言からは環境負荷の

50) 札幌市環境局環境都市推進部環境マネジメント担当課（2006）pp. 2-3

51) 札幌市では経費節減を図る環境行動を起点に事業活動と環境活動の両立を目指す「エコプロフィット」を推進しており、事業上のインセンティブという点に着目した施策は既に実施されている。

52) 確保条例第15条においては、提出した報告書の自主的な公表が努力義務として課されている。

53) 札幌市環境局環境都市推進部環境マネジメント担当課（2005）p. 5

低減全般にわたっての取り組みが対象とされる。従って、低減の対象となる環境負荷は二酸化炭素の削減に繋がるものに限定されるわけではない。しかし、札幌市による報告書では、エネルギー消費の削減を通じた二酸化炭素排出量の減少結果への言及に終始する⁵⁴⁾。

環境保全行動計画による二酸化炭素排出の削減以外の環境負荷の低減に関する効果は一体存在するのだろうか。存在するとして、その効果はどう評価すべきなのだろうか。制度全体を見据え、このような問いを禁じ得ない。しかし、環境マネジメントシステム実施の効果を定量的に量ることは、現実には難しい。最も定量化が行いやすいエネルギー消費の削減でさえ、先に呈した疑問にぶつかる。ましてや、環境負荷低減のための自主的に行われる様々な行為の効果を定量化することは、著しく困難なのである。

5.2 ISO14001に対する批判

定量評価が困難であるならば、EMS的手法の効果はどう考えるべきなのか。EMS的手法の代表例ともいえるISO14001を事例に、この点を考えてみたい。前項で環境保全行動計画に提示され得るとした様々な疑問は、実はISO14001に対する批判として現になされている。このような批判の中で最も頻繁なされるのは、ISO14001への適合は対象となる事業者が示す実際の環境パフォーマンスを反映してはいないとの指摘である⁵⁵⁾。ISO14001は最小限の要求事項を示しているに過ぎず、ISO14001の存在は結果として環境パフォーマンスを向上させる他の方法の導入の妨げになっている、との主張すら存在する⁵⁶⁾。

他の方法として一般に言及されることの多い制度に、レスポンシブル・ケア⁵⁷⁾とEco-Management and Audit Scheme (EMAS)⁵⁸⁾がある。ISO14001はその規定する内容の厳格性において他の制度に劣る⁵⁹⁾。EMAS及びレスポンシブル・ケアは、環境パフォーマンスを向上させるための方針、行為を規定するのに対し、ISO14001はマネジ

54) 札幌市は、専ら二酸化炭素の排出削減に焦点を絞った様式を環境保全行動計画書の様式として提示しており、この結果として提出のあった計画書の多くはエネルギー消費の削減を通じた二酸化炭素の排出削減に絞っての記載になっているものと推測される。

55) Krut and Gleckman (1998) pp.25-26

56) Pullin (1998)

57) レスポンシブル・ケアとは、1984年にインド、ボパールで発生した農薬製造工場からの化学物質漏出事故を受けて開始された、化学産業に対する社会の信頼を増大させるための活動である。

58) EMASとは、EU域内に立地する企業の任意参加を前提に、参加企業に対し環境マネジメントシステムを確立し、環境パフォーマンスの継続的改善に関する状況を環境声明書にまとめ、それを外部検証人の検証を受けた上で発表することを求める、EC規則に基づく任意参加の制度である。

59) Pullin (1998)

メントシステムそれ自体の規定が中心となる^{60),61)}。EMAS及びレスポンシブル・ケアが環境パフォーマンスの向上を図るための制度といえるのに対し、ISO14001はマネジメントの向上を目指したものであり、効果という観点からは内容に乏しい⁶²⁾と批判は続く。

これらは、ISO14001で規定するマネジメントシステムが厳格でない、すなわちISO14001が「緩い」制度であり、従って環境パフォーマンスの向上すなわち環境負荷の低減に大きな効果を発揮しないとの問題意識に基づきなされている。この「緩さ」とは、EMS的手法を組み込んだ制度が導入を求める環境マネジメントシステムのどこまでを、導入する組織の自主性に委ねるかという問題として理解できる。従って、この「緩さ」の如何がEMS的手法の性格を大きく変えることはない。

また、ISO14001の審査登録によって保証され得る内容が不十分とも指摘される。審査登録により、法令の遵守に加え法令の要求水準を超えた環境の継続的改善を図るという事業者の意図は保証されるものの、実際に改善されたか否かの検証が保証されることはないとの指摘である⁶³⁾。審査登録は図1右側の「約束した行動を実施していることの外部への証明」に相当する。組織を制度の目的実現に貢献する行動へ誘導する「強さ」を規定する部分であり、この存在は手法を「強く」する。上述の批判は、ISO14001が環境に適切に行動する旨の意図を求めるにとどまることから、その審査登録も意図の存在を示すにとどまると主張する。審査登録の「強さ」に対してではなく、ISO14001の「緩さ」に対する批判の延長といえるだろう。

5.3 実際の効果は

ISO14001に対するこうした批判をどう考えるべきか。ISO14001の公開から10年余が経過した現在、ISO14001の個々の導入事例の分析は多数行われており、その結果を論じた文献も多い。これらの文献に基づき、ISO14001の導入の効果が導入者にどう考えられているのかを見てみよう。

多くの分析結果は、ISO14001の導入により明確に認識できる非常に大きい多面的な効果があったとする。代表的な効果として挙げられるのが、操業に要する原材料や資源の投入量の減少によるコストの低減である^{64),65),66),67)}。また、法令及び規準への

60) 同上

61) Krut and Gleckman (1998) pp.16-22, pp.33-34

62) Sissell (2000)

63) Stenzen (2000)

64) Scott (1999)

65) Nolan (1999)

66) Hanna, Newman and Johnson (2000)

67) Rondinelli and Berry (2000)

適合、組織内での従業員の健康、さらには安全及び環境に関するリスクの低減に関しても、実際に達成された成果と認識されている^{68),69)}。これら効果の実現を通じた、職員の環境意識の向上も効果として認識される。

こうした結果を導いた調査の全てが、ISO14001の導入に関する定性的な分析だ。それは、例えばエネルギー消費の削減による二酸化炭素排出量の減少という効果があったとして、環境マネジメントシステムの導入がその削減にいかほど寄与したかを定量的に量ることが事実上困難との認識が存在するからである⁷⁰⁾。資源投入や廃棄物発生量の削減などISO14001の導入者が自ら効果が大きかったと認める項目の大部分は、企業活動にともなう環境負荷の低減に明確に貢献する。環境保全行動計画の報告書が効果として示したエネルギー消費量の削減は、まさにこの範疇に該当することになる。

また、職員の環境意識の向上もISO14001の効果として認識され、これは間接的にはあっても地球環境問題の解決に大きく寄与する。この点に関しても、札幌市による環境保全行動計画の結果と同様の効果を見ることができる。すなわち札幌市が行った、環境を念頭に置いた行動を実現しようとの意識に関する調査において、環境マネジメントシステムを導入している事業者とそうでない事業者との間では顕著な差が示される⁷¹⁾。調査対象となった事業者が導入している環境マネジメントシステムには、環境保全行動計画だけでなくISO14001を中心に他の制度が多く含まれている。従って、この差は必ずしも環境保全行動計画に特化しての結果とはいえないが、同制度の導入事業者に環境意識の向上をもたらしていることは示唆される。

上記の検討からは、ISO14001と札幌市の環境保全行動計画両者の効果は、その性格において非常に類似していることがわかる。効果の大きさに関しては、これを定量的に示すことが困難なことから直ちに比較することはできない。しかし、効果が制度の「緩さ（厳格さ）」と「強さ」に依存すると考えることに異論はないだろう。効果の定量的な把握を試みることに相応の意味はあろうが、EMS的手法の効果は本節での議論を踏まえ、事業者の環境意識を向上させ、また、その結果として環境負荷の低減を図るための組織的な取り組みの実現に対し、いかほどの貢献があったかとの観点からも評価すべきだろう。

68) Thornton (2000)

69) Hanna, Newman and Johnson (2000)

70) Bültmann and Wätzold (2000) pp.48-49ではこのような見方を理由に挙げて、EMASの導入が企業の環境パフォーマンスに与える効果を、企業自身の意見を聞くという方法で見積もる旨をわざわざ記している。

71) 札幌市環境基本計画推進のための円卓会議第2回会議資料（「企業の取組状況のとりまとめ（平成18年度）」 p.6

6. 今後に向けて

6.1 「緩さ」をどう考えるか

今後、環境行政上の課題はより多様化していくことが予想され、これに応じてEMS的手法の一層の進化、発展が求められる。進化、発展の牽引は、地域の多様性に富んだ様々な環境行政上のニーズに日々接する地方自治体に期待される役割であり、また、地方自治体が主体的に果たし得る役割でもある。このような認識の下、EMS的手法の進化、発展を図る上での地方自治体の講ずべき施策の方向性を、議論のまとめとして検討したい。検討に際しての視点は、前節で言及したEMS的手法の制度としての「緩さ」に置く。ISO14001の「緩さ」に対してなされた批判に対応し、「厳格さ」をEMS的手法を採用する制度に求めるべきなのだろうか。

「緩さ」と言っても様々なレベルがある。「緩い」と批判されるISO14001にしても、札幌市が実施する環境保全行動計画との比較においては、相当に厳格な制度である。図1で示した枠組みとしての性格を維持した上で、制度で求めるマネジメントシステムをどの程度厳格に規定するかは、制度の対象とする事業者の能力なり、また、制度が改善を求めたい事象の性格なりの、様々な視点を総合的に考えて決めることになる。

また、制度に参加する個々の事業者に着目しての効果ではなく、制度に参加する事業者全体によってもたらされる環境負荷の低減効果を考えるのであれば、効果の大きさは制度に参加する事業者の数に大きく依存する。厳格な制度とすることによって制度の普及が妨げられるのであれば、制度全体として大きな効果を期待することはできない。制度の厳格性と普及の容易性のバランスには十分に配慮することが必要だろう。

6.2 情報公開によるインセンティブ

「緩さ」に対するこうした考え方を前提に、相応に厳格な制度を実現していくための方策は何か。マネジメントの余地を十分に残すという枠組みの大原則の下、自らの主体的な意志によってマネジメントシステムをより高めていくという姿勢を事業者を求めることで、制度は結果的に厳格さを増す。このように事業者を誘導する制度が求められるのではないか。制度の「緩さ」に関し、制度によってこれを厳格にするのではなく、制度に参加する事業者の自主性によってより厳格なマネジメントシステムを実現するのである。

このためには、事業者にとって自らのマネジメントシステムの厳格性を高めていく上でのインセンティブが必要となる。このインセンティブを突き詰めれば、事業者のそうした取り組みに対し社会がどう評価するかということに行き着く。社会が事業者の取り組みに関心を払い評価することで、社会によって下される評価の内容がインセンティブとして働くことになる。このインセンティブ機能を実現するためには、どのようなマネジメントシステムを導入し、また、環境負荷低減のためにどのような目標を立てどう実行しているのかという、事業者の導入しているマネジメントシステムそ

れ自身に加えその実施内容についても外部に公開する必要がある。その上で、マネジメントシステムの実施結果に関しても、無論、公開を求める。

組織に関する情報公開という点、マネジメントシステムの実施結果の公開が一般的だ。しかし、その結果に至るマネジメントシステムの実施内容の公開は、組織が社会的な信頼を得る上では非常に重要である⁷²⁾。社会の評価とは、組織に対する信頼と置き換えることも可能だ。制度の中に、マネジメントシステムの実施結果だけでなくそこに至る実施内容を公開するという要素を取り込むことで、自らが採用するマネジメントシステム向上への大きなインセンティブが組織に対し働くことが期待される。

先にも述べたが、ISO14001や独自EMS制度のように適合性の審査登録が合わせて実施される制度は、その制度の目的の達成という観点からは「強い」制度といえる。これは、審査登録制度が環境マネジメントシステムの枠組みを表した図1右側の「約束した行動を実施していることの外部への証明」に相当することからの言辞である。マネジメントシステムの実施内容と結果の公開は、審査登録と同様に外部への証明のための措置となる。審査登録が審査登録機関という特定の外部への情報公開であるのに対し、一般外部たる社会への情報公開は、概念的には審査登録よりもさらに「強さ」を期待し得る。制度の「緩さ」を、制度を「強く」することで克服することになる。

6.3 施策の具体的な方向性は

以上の議論からわかる通り、EMS的手法の中ではマネジメントシステムの実施内容とその結果の公開を義務付けることが、まずは取り組むべき課題だろう。公開された情報は、一般の誰もが簡便に得られることが必須となる。誰もが利用し易い形で情報が提供されなければ、情報公開としての意味はなさない。インターネット上での公開は、情報公開の実質的意味を高める上で非常に優れた提供方法であり、積極的に検討していくべきではないか。

一方で、審査登録制度の実施も含め単に情報の公開がなされるだけでは、自らのマネジメントシステムを向上させようとのインセンティブが働きはしない。公開された情報に基づき社会が事業者を評価し、また評価した結果を踏まえ何らかの行動を起こすことが前提となる。社会的な関心なくして、緊張感を持つての自主的な努力には限界がある。環境報告書に関しても、なかなか社会的な関心が惹起されず、従って事業者の努力を引き出す材料として十分に機能しているとはいえない。こうした現状の中で、人々の関心を高めるための様々な普及啓発活動が施策として行われている。しかしながら現実の問題として、公開される情報全てに個人々が触れ、理解し、適否を判断し、評価を下すことは困難だろう。

公開された情報を豊富な知識に基づき解釈し、社会が有している価値に則して判断

72) 倉田・神田 (2001)

するとともにその結果を社会全体に提供する役割を担う機関、いわゆるインタープリターの存在を考えてみよう。インタープリターの存在は、特に上述のような現実の社会においては、公開された情報に基づく社会の判断と評価を機能させる上で、大きな役割を果たすことが期待される。しかしながら、日本の現状では、こうした役割を担う組織の力は著しく弱い。社会にとって必要な機能であるとの認識の下、この機能を担う組織の育成を積極的に図ることも必要となる。

加えて、こうした機能が不十分な間は、この役割を地方自治体が担うことも検討すべきではないか。EMS的手法の構築、その手法の中での情報公開措置の導入、さらにそこから一歩踏み込み、公開された情報を地方自治体自らが評価し、規制的な行為としてではなく自らも含めた事業者の環境行動の適否を判断し、その結果を公開し、公開した内容に関し社会の判断を仰ぐ。判断を行いその結果を公開する以上、判断結果に関し詳細な説明責任を負うことになる。しかし、EMS的手法の効果を高め、政策として有効に活用していく上では、ここまでの姿勢が求められる。

圧倒的多数を占める中小の事業者に情報の公開を求めたとしても、そもそも対応できないのではないか。このような現実が直ちに思い浮かぶ。だからこそそのEMS的手法なのだ。決して一律的、強制的な措置を求めるわけではない。情報の公開という行為を義務付けても、公開する具体的な内容は事業者に委ねる。その上で、社会が公開された情報に対してその適否を下し得るよう、情報へのアクセシビリティも含めた環境整備を図る。地方自治体によるインタープリター機能の実現は、こうした環境整備の一環である。

結果として情報が公開されていない、若しくは不十分な公開であれば、そうした事業者に対してはその旨が社会なりインタープリターなりからの批判の対象となる。この批判をディスインセンティブに、事業者の行動を誘導する制度の構築が目指す方向となる。無論、現実を無視しての政策は機能しない。ここに記したことは考え方の基本である。こうした考え方の方向性に則り、可能な範囲で着実に実施していく姿勢が求められる。

参考文献

- 浅野直人 (1981) 「特集－公害・環境に係る協定等の法学的研究 第2章第3節 協定」『環境法研究』Vol.14, pp.32-42.
- 大久保規子 (2004) 「第1部 環境基本法10年の評価と課題 第5章 手法」環境法政策学会編『総括 環境基本法10年 その課題と展望』商事法務, pp.41-48.
- 大塚 直 (2002) 『環境法』有斐閣
- 環境活動評価プログラムのあり方に関する検討会 (2003) 『平成14年度 環境活動評価プログラム (エコアクション21) のあり方に関する検討会報告書』

- 環境基本計画（2000）『環境基本計画－環境の正規への道しるべ－ 平成12年12月』
環境庁編（1980）『昭和55年版 環境白書』
倉田健児（2006）『環境経営のルーツを求めて－「環境マネジメントシステム」という考え方の意義と将来』産業環境管理協会/丸善
———・石田 睦（2006）「マネジメントシステム的手法の環境行政への導入－地方自治体の役割と国との関係 前編：環境マネジメントシステム的手法の導入」『環境管理』Vol.42, No.12, pp.1191-1199.
———・石田 睦（2007）「マネジメントシステム的手法の環境行政への導入－地方自治体の役割と国との関係 中編：地方自治体と国の具体的取り組みは」『環境管理』Vol.43, No. 2, pp.158-167.
———・神田啓治（2001）「原子力技術の利用に対する社会的受容性の確保－ISO14001類似の制度的枠組みを適用することの必要性－」『日本原子力学会誌』Vol.43, No. 5, pp.105-116.
札幌市衛生局公害部（1981）『札幌市の公害の現況と対策 昭和56年度版』
札幌市衛生局公害部（1983）『札幌市の公害対策の歩み』札幌市衛生局公害部
札幌市環境局環境都市推進部環境マネジメント担当課（2005）『平成15年度 札幌市生活環境の確保に関する条例に基づく環境保全行動計画及び自動車使用管理計画の実施報告書』
札幌市環境局環境都市推進部環境マネジメント担当課（2006）『札幌市環境マネジメントレポート』
札幌市環境懇談会（1995）『（仮称）札幌市環境基本条例のあり方に関する提言 平成7年9月』
札幌市環境審議会（2001）『札幌市公害防止条例の改正にあたっての基本的な考え方について（答申）平成13年7月』
札幌市議会会議録（1994）『平成6年第2回定例会 6月6日3号』
札幌市議会会議録（1999）『平成11年第3回定例会 9月28日3号』
札幌市公害対策審議会（1994）『答申書～新たな時代に対応した環境行政のあり方について平成6年4月』
市民の市民によるスタッドレスAre You? 運動推進委員会・車粉追放！札幌市民の記録編纂委員会編（1991）『車粉追放！札幌市民の記録』
田中 充・中口毅博・川崎健次編著（2002）『環境自治体づくりの戦略 環境マネジメントの理論と実践』ぎょうせい
中央公害対策審議会・自然環境保全審議会（1992）『地球化時代の環境政策のあり方（環境基本法制のあり方）について（答申）平成4年10月20日』
東京市政調査会研究部（1994）『都市自治体の環境行政』東京市政調査会
松下和夫（2002）『環境学入門12 環境ガバナンス市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店
山谷修作（2003 a）『循環型社会を目指した自治体における「奨励的施策」の展開と課題（前編）』『月刊廃棄物』No.344（2003年10月），pp.26-33.

- 山谷修作 (2003 b) 「循環型社会を目指した自治体における「奨励的施策」の展開と課題 (後編)」『月刊廃棄物』No.345 (2003年11月), pp.24-35.
- Bültmann, A. and F. Wätzold (2000) *The Implementation of the European EMAS Regulation in Germany*, Leipzig, UFZ-Centre for Environmental Research Leipzig-Halle
- Hanna, M. D., W. R. Newman and P. Johnson (2000) “Linking Operational and Environmental Improvement through Employee Involvement”, *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.20, No. 2, pp.148-165.
- Krut, R. and H. Gleckman (1998) *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*, London, Earthscan Publications Ltd.
- Nolan, A. (1999) “Green Means Go for Quality”, *Supply Management*, Vol. 4, No.23, p. 9.
- Pullin, J. (1998) “Green stamp giveaway”, *Professional Engineering*, Vol.16, No.16, p.28.
- Rondinelli, D. A. and M. A. Berry (2000) “Environmental Citizenship in Multinational Corporations: Social Responsibility and Sustainable Development”, *European Management Journal*, Vol.18, No. 1, pp.70-84.
- Scott, A. (1999) “Profiting from ISO 14000”, *Chemical Week*, Vol.161, No.36, pp.83-85.
- Sissell, K. (2000) “Autos and Electronics Drive Certification”, *Chemical Week*, Vol.162, No.14, pp.42-43.
- Stenzen, P. L.(2000) “Can the ISO 14000 Series Environmental Management Standards Provide a Viable Alternative to Government Regulation?”, *American Business Law Journal*, Vol.37, No. 2, pp.237-298.
- Thornton, R. V. (2000) “New Relationships: ISO 14001, Lean Manufacturing and Transportation”, *Environmental Quality Management*, Vol. 9, No. 3, pp.105-110.

“Environmental Management System Method” and Local Governments —Background of the Introduction and Future Direction of the Measures—

KURATA Kenji*
ISHIDA Mutsumi**

Abstract

It seems to be common among local governments in Japan around year 2000 to have companies introduce management systems with the PDCA cycle like ISO14001 into their organizations as an environmental policy tool. Besides, it is found around year 1990 that local governments have set up environmental policy measures which does not require companies to introduce management systems directly but guide to introduce loose management systems consequently.

In this paper, these measures are gotten together and defined as “Environmental Management System Method (EMS Method).” Then, a background of the introduction of EMS Method is examined by focusing on the environmental administration in the City of Sapporo as a concrete example. Based on the examination, future direction of the measures is explored for enhancing EMS Method as an effective environmental policy tool.

Keywords

Environmental Management System, ISO14001, Environmental Policy, Local Government, City of Sapporo

* Public Policy School, Hokkaido University

** Planning Section, Environmental Bureau, City of Sapporo

ハローワークとの連携による生活保護受給者の 自立支援プログラムの状況と課題

芝田 文男*

1. はじめに

平成18年度厚生労働科学研究費補助金政策科学研究推進研究事業に基づく、「ソーシャル・インクルージョンの諸アプローチとその効果及び国内施策への適用可能性についての研究」の一環として、「生活保護受給者の自立支援プログラムの推進状況」について、全国の都道府県ハローワークと政令指定都市・中核市・特例市・特別区の福祉事務所を対象に調査を行った。

背景としては、EU各国では、経済のグローバル化による経済・社会の競争の激化等により、失業者、教育訓練の達成度の低い者、片親世帯、移民等民族的・文化的に少数グループに属する者等を中心に、労働や社会的なつながりから排除される者が増加しており、それらの者に対する「ソーシャル・インクルージョン」（社会的包摂）政策が展開されているが、とりわけ失業者や公的扶助の受給者等を対象とした就労支援・自立支援策が強化されている。

日本の生活保護自立支援プログラムは、それらの施策の日本版ともいえるものであり、施策の対象者の属性、プログラムの成果、担当者が抱えている施策に対する評価・問題意識について、調査・分析し、政策に対する改善の方向性について考察することが本稿の目的である。

以下、2節でEUにおける失業者と生活保護対策の統合の状況と、日本の生活保護受給者の状況を述べ、3節で今回の全国調査の概要を紹介し、4節で、本事業に対する福祉・労働双方の現場の担当者の評価をまとめるとともに、そこから示唆される自立支援策の改善の方向性について述べてみたい。

2. EUと日本における失業者・生活保護受給者の自立支援対策

2.1 EUのソーシャル・インクルージョン政策の背景と日本の状況との共通性

EU各国は90年代以降国によって波はあるが、高い失業率、特に若者失業者や1年以上長期失業者の増加に苦しんだ。（表1）

* 北海道大学公共政策大学院
shibata_fumio@hops.hokudai.ac.jp

表1 失業率・長期失業率（12月以上）・若者（25歳未満）失業率

	スウェーデン			ドイツ			イギリス			日本		
	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者
1990	1.7%	0.2	4.6	4.8	2.2	4.5	6.9	2.4	10.1	2.1	0.4	4.3
1995	8.8%	2.3	19.1	8.0	3.9	14.9	8.5	3.5	15.3	3.0	0.6	6.1
2000	5.6%	1.4	10.5	7.2	3.7	10.6	5.4	1.4	12.2	4.7	1.2	9.1
2002	4.9%	1.0	11.9	8.2	3.9	14.2	5.1	1.1	12.1	5.4	1.7	9.9
2003	5.6%	1.0	13.4	9.0	4.5	14.6	4.9	1.1	12.3	5.3	1.8	10.1
2004	6.3%	1.2	16.3	9.5	5.4	15.0	4.7	1.0	12.1	4.7	1.6	9.5
2005	7.8%	1.2	22.6	9.5	5.0	14.8	4.8	1.0	13.0	4.4	1.5	8.7

（出典）スウェーデン、ドイツ、イギリス、日本の1995年以降のデータは Eurostat <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>：4国の1990年のデータはOECD Employment Outlook 2005

背景として、欧州委員会は、①労働市場の変化＝経済のグローバル化、知識基盤経済化、サービス化により、高い教育・技能に欠ける者の雇用に障壁が生じていることやサービス分野にパートタイムの低所得で不安定な雇用が増加していること、②人口構造の変化＝少子高齢化の進行、③人種的多様性の増加＝移民等の増加、④家族構造の変化＝高齢者・単身世帯の増加、離婚による片親世帯の増加、女性の労働市場への参加の増加、という4つの主要な変化を挙げている¹⁾。

EUでは、特に職業経験のない若者、母子家庭等の片親、傷病・障害者、長期失業者、自分自身や親が移民である外国出身の者などが、就労を初めとする社会的な関係から排除される社会的排除（Social Exclusion）の状態にあるとして、加盟各国に対して、ただ金銭による福祉的給付を行うのではなく、教育・就労支援等多面的な社会的包摂策を定めた社会的包摂（social inclusion）の行動計画を策定するよう促している。

もとより、高齢者や児童等就労を期待し得ない者に対する給付の充実策も講じられているが、本稿の主題である生活保護受給者の就労支援に限定してイギリス、ドイツ、スウェーデンの施策をみると、イギリスでは1995年に就労能力のある所得扶助（生活保護）受給者は税財源の所得調査制求職者給付（Jobseeker Allowance Income-based）のみを支給されることとなり、ドイツでも2005年より、就労能力のある者は、社会扶助（生活保護）は支給せず新たに作られた「失業給付Ⅱ（Arbeitslosengeld Ⅱ）」のみが支給されることとなっている。両国とも、就労能力のある者は、職業斡旋と手当支給の両方の機能を果たすジョブセンターにおいて、就労に向けた助言指導が行われるとともに、正当な理由なく適当な就労斡旋を断った場合には、給付の一部減額や停止が行われることとなっている。

スウェーデンでは、失業給付に補完して必要があれば社会扶助が支給されるが、失

1) Joint report on social inclusion (2002) European Commission, Key structural changes pp21-23

業給付に一部減額制度を導入するとともに、特に失業や社会扶助受給者の多い自治体では国の労働市場庁の出先機関と連携して、社会扶助受給者の就労支援が行われている。²⁾

2.2 日本の失業保険制度、生活保護制度と、自立支援プログラムの創設

日本の失業保険は、拋出制の失業保険期間経過後は（年齢・被保険者期間により非自発失業の場合90日～330日）、上記のEUの3カ国のように税財源の所得調査付き失業給付は存在せず、生活保護しかない。また、生活保護についても、就労年齢層で就労能力があり、傷病・障害や母子家庭等の就労阻害要因がないと、通常、福祉事務所はかなり強くハローワークなどでの求職活動を優先するように指導し、生活保護世帯の中では、高齢者世帯（46.7%）、障害者世帯（10.3%）、傷病世帯（24.8%）、母子世帯（8.8%）等何らかの就労阻害要因を持つ世帯が大半である。（福祉事務所行政報告例）しかし、80年代末のバブル崩壊以降長引く不況の中で、前述図表1のとおり、失業率は近年改善は見ているものの2%台から4%台に上昇し、若者の失業率や非正規労働者の比率は上昇していることなどを受けて、生活保護率も1997年の0.7%から2004年には1.1%まで上昇し、生活保護開始の理由についても「収入・仕事の減・喪失」、「貯金等の減・喪失」といった経済的理由が増加している。（1995年23.1%→2003年62.5%）

生活保護法第1条の目的には、「必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障することともに、「自立を助長する」が掲げられているが、従来、生活保護の「適正化対策」については、親族の扶養を求めることや、隠された金融資産等の調査に重点がおかれ³⁾、自立助長策は担当ケースワーカーの個人的な努力と経験に負う部分が多かった。

しかし、厚生労働省社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」がまとめた2004年12月の報告書の中で、労働部局との連携による自立就労支援を初めとする自立支援プログラムの導入が大きな柱として提言され、2005年から、各福祉事務所で、管内の受給者の状況や自立阻害要因を類型化して、他法他施策や管内の福祉資源を利用して組織的な支援を行うよう促し、若者・母子の就労自立、精神障害者等長期入院者の退院や日常生活自立、社会関係を築けていない者の社会生活自立等の支援策の類型を例示している。

このうち、特に「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム⁴⁾については、

2) 芝田（2006a）芝田（2006b）参照

3) 1981年厚生労働省保護課長・監査指導課長連名通知社保123号通知「生活保護適正化の実施の推進について」

4) 平成17年3月31日社援発第03311003号厚生労働省社会援護局長通知「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」、平成17年度3月31日保護課長事務連絡「自立支援プログラム導入のための手引き（案）について」

平成17年度（2005年度）において、ハローワーク側に生活保護受給者の就労支援のためのコーディネーター100名、ナビゲーター67名を非常勤職員として配置し、全国的に事業展開を図っている。

事業の仕組みは、次の流れによって行われている。

- 1) 福祉事務所からこの事業の対象者の要件（①心身健康で稼働能力がある、②就労意欲が高い、③家族の介護、保育の必要などの就職阻害要因がない、④事業参加に本人が同意している）を満たしていると思われる者のリストをハローワークに伝え、組織的に依頼する。
 - 2) 福祉事務所側のコーディネーター（事務所の担当職員）、ハローワーク側のこの事業の統括責任者、ハローワーク側のコーディネーター（この事業ための非常勤職員）からなる「就労支援チーム」が、対象者と面接して、事業の対象とすべきかどうか、対象とする場合にどのような支援を行うかの方針を決定する。
 - 3) 支援期間は概ね6月で、以下の支援メニューの中から支援する。
 - ①就労支援ナビゲーター（ハローワークに置かれる非常勤職員でハローワークOB、民間の人事・労務経験者、福祉カウンセリング職の経験等のある者から採用される）による個別指導。
 - ②トライアル雇用（企業で原則3月の試用雇用を行う。その間月額5万円の奨励金が企業に支給される）
 - ③公共職業訓練の受講
 - ④生活保護の生業扶助により受講料を支給し民間の教育訓練を受講
 - ⑤ハローワークにおける一般の職業相談・紹介
- ・各都道府県では「都道府県生活保護受給者等就労支援事業協議会」を設置し、都道府県・指定都市・中核市の生活保護担当課長、都道府県労働局担当課長、コーディネーター設置ハローワーク所長等を構成員として、事業実施の方針や問題点の協議を行うことになっている。

3. 生活保護自立支援プログラムに関する全国調査

3.1 調査の方法

厚生労働省の2005年12月時点の調査⁵⁾によると、全国の福祉事務所設置の828自治体中、ハローワークとの連携事業の支援実績があるのは541自治体（65%）、独自のプログラム策定は285自治体（34%）に止まっていたので、厚生労働省担当部局の協力を得て、ハローワーク側については、各都道府県で実績数の多い所を原則2ヶ所ずつ合計90ヶ所の推薦を得て調査表を発出し、福祉事務所側は比較的規模が大きい政

5) 平成18年5月15日全国福祉事務所長会議資料「生活保護の適正運営と自立支援」p10

令指定都市・中核市・特例市・特別区（東京23区）の114自治体に調査表を發出して、2006年10月～11月15日まで調査を行った。

その結果、部分的にでも有効回答のあったのは、以下の通りであった。

ハローワークは90ヶ所中、有効回答86ヶ所（95.6%）であった。

福祉事務所は、114市・区中、有効回答 74市・区（65%）であった。（内訳：政令指定都市15市中有効回答13市、中核市37市中有効回答25市、特例市39市中有効回答22市、東京23区中有効回答14区）

また、平成17年11月に先進事例の調査として横浜市、札幌市の生活保護主管課、東京労働局、ハローワーク札幌東を訪問調査するとともに、平成18年1月には、北海道大学で開催した研究会に参加いただいた厚生労働省保護課、札幌市及び横浜市の生活保護担当官、札幌東ハローワークの雇用指導官及びナビゲーターから聴取した内容⁶⁾も参考とした。

3.2 福祉事務所とハローワークの連携による就労支援事業に関する調査結果

まずは、今回の自立支援事業の中心である福祉事務所とハローワークの連携による就労支援事業の状況に関する調査内容をみてみたい。

ア. 対象者の属性

対象者の年齢、最終学歴等の属性は、ハローワーク側と福祉事務所側双方に聴いたので、以下共通する質問で結果にあまり差がないものは、回答数が多く内訳不明数の少ないハローワークの調査結果を中心にみていきたい。

年齢では50歳台が34.4%と最も多く、次いで40歳台が25.6%となっている。

最終学歴では中学卒・高校中退46.6%、高校卒43.7%と、2000年の国勢調査による国民全体の25-64歳の平均的な最終学歴（中学卒・高校中退17.1%、高校卒49.5%）と比べても、その低さが目立ち、良い条件のところへ就職することの困難さがうかがわれる。（表2、3）

福祉事務所側だけに調査した自立支援事業対象者の生活保護受給期間別の比率をみると、回答のあった1,428人分では、1年未満は30.4%、1年以上3年未満が36.8%、3年以上が32.8%であり、1年を超える者の比率が高い印象を受けるが、（参考）の生活保護世帯全体の保護受給期間別構成割合と比べれば、1年未満は13.9%、1年以上3年未満は23.1%にすぎず、3年以上が62.9%となっているので、保護受給世帯の中では短めの者が対象となっていることがわかる。（表4（参考））

6) 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「ソーシャル・インクルージョンの諸アプローチとその効果及び国内施策への適用可能性についての研究」（平成17年度総括・分担研究報告書）pp.67-178

表2 対象者の年齢別内訳¹⁾

年 齢	対象者数 (比率)
30歳未満	427人 (13.3%)
30歳以上40歳未満	684人 (21.3%)
40歳以上50歳未満	814人 (25.4%)
50歳以上60歳未満	1,104人 (34.4%)
60歳以上	159人 (5.0%)
不 明	17人
合計	3,205

1) 福祉事務所調査の2,970人の不明除く年齢比率は1%程度しか異ならない。
巻末参照資料1

表3 対象者の最終学歴¹⁾

最終学歴	対象者 (比率)	国民25-64歳 最終学歴比率 ²⁾	
中卒・高校中退	1,495 (46.6%)	17.1%	
高卒	1,401 (43.7%)	49.5%	
専門学校卒	86 (2.7%)	-	
短大・大卒卒	161 (5.0%)	短大・高専・ 大学・大学院卒 及び在学者	33.4%
その他 ³⁾	53 (1.7%)		
不 明	9	-	
合計	3,205		

1) 福祉事務所調査の2,970人の不明除く比率は中卒・高校中退43%高卒が46.5%であり、他は1%程度の差。
2) 国民25-64歳の最終学歴比率は、2000年国勢調査より。
3) 今回の調査でその他は、高専、大学院、外国の学校等があった。

表4 自立支援事業対象者の保護受給期間別数・構成割合

	6月未満	6月以上1年未満	1年以上3年未満	3年以上	合 計
自立支援事業対象者	215人 (15.1%)	218 (15.3%)	526 (36.8%)	469 (32.8%)	1,428 (100)

(参考) 平成16年の世帯種別の保護受給期間別構成割合

	1年未満	1年以上3年未満	3年以上5年未満	5年以上 10年未満	10年以上
総 数	13.9%	23.1%	15.7%	21.4%	25.8%
高 齢 者	9.1%	18.3%	14.9%	23.1%	34.6%
母 子	19.2%	33.6%	20.1%	20.2%	6.9%
傷病・障害	16.6%	25.2%	16.0%	21.0%	21.1%
そ の 他	24.7%	31.4%	14.6%	15.5%	13.8%

(出典) 厚生労働省「被保護者全国一斉調査」

イ. 支援の内容と成果

平成18年5月15日の全国福祉事務所長会議資料(前述注5)によると、全国の平成17年度の支援開始者に対する就労者の比率は41.1%となっている。今回の調査対象の結果も、支援開始者中就職者の比率はハローワーク側41.5%、福祉事務所側43.5%でありほぼ等しい。なお、これは17年度中に一度でも就職できた者の数であり、今回調査の自由記載欄の記述によれば、その後離職して生活保護に戻る者も一部みられるよ

うであるが、残念ながら、その統計は把握されていないということであった。

支援内容別にみると、ハローワーク側は福祉事務所側と比べてナビゲーターの比率が54.5%（福祉事務所側48.9%）と高く、一般職業紹介は41.2%（福祉事務所側45.7%）と低い。自由記載欄の記述によれば、ナビゲーターのきめ細かな指導は効果が高いとする意見が多く、ハローワークは実績の良い所を各都道府県で原則2ヶ所ずつ推薦してもらったのに対して、福祉事務所側の市の一部には管内ハローワークにナビゲーターが配置されていなかったり、配置数が少なかったと回答している所もあることから、このような違いが生じたものと思われる。

どちらの調査でもトライアル雇用や教育訓練の利用の少なさが目立つ。横浜市、札幌市で聴取したところによると、トライアル雇用が6月後の雇用の保証がないことや、生活保護受給者であることを求人側に明かすことに対して保護受給者側にためらいがあること、求人側もこの制度への協力者が少ないことの理由が挙げられた。

また、教育訓練については、雇用保険の求職者手当受給期間が切れる前と違って訓練費用が雇用保険からでないこと、訓練自体にかかる費用や、その交通費・教材費、訓練期間中の生活費などコストがかかることに対して、訓練の結果就労の効果がどの程度期待できるかはっきりしないため、担当者として、訓練を支援内容に選ぶことに躊躇するケースがあるという理由が挙げられた。（表5、6）

表5

支援別 支援開始・終了・就職者（ハローワーク）

支援内容	支援開始	支援終了	就職
ナビゲーター	1,715(54.5)	1,142(53.1)	765(58.4)
トライアル雇用	16(0.5)	12(0.6)	10(0.8)
公共職業訓練	81(2.6)	46(2.1)	21(1.6)
生業扶助による教育訓練	38(1.2)	18(0.8)	11(0.8)
一般職業紹介	1,296(41.2)	933(43.4)	502(38.3)
合計	3,146(100)	2,151(100)	1,309(100)

表6

支援別 支援開始・終了・就職者（福祉事務所）

支援内容	支援開始	支援終了	就職
ナビゲーター	1,210(48.9)	840(46.4)	745(57.8)
トライアル雇用	10(0.4)	9(0.5)	10(0.8)
公共職業訓練・生業扶助による教育訓練	122(4.9)	68(3.8)	20(1.5) 11(0.9)
一般職業紹介	1,130(45.7)	891(49.3)	502(39.0)
合計 ¹⁾	2,852(100)	2,343(100)	1,237(100)

1) 福祉事務所によっては内訳を書かない所があるので合計と支援内容ごとの数の合計に差が生じている。

就職者の属性について年齢、最終学歴をハローワーク側の調査を中心に見てみると、表7、8のように、表2、3と比べて対象者全体より、就職者の方が、対象者全体より年齢が多少若く、中卒・高校中退者の比率が2.5%ほど低く、高卒者が3.1%高い結果となるなど、対象者の中でも年齢・学歴等の条件がまだ良い方の者が就職に結びつきやすかった可能性はある。（表7、8）

福祉事務所側調査の保護受給期間別の比率でも、表4と9を比べれば、就職者のうち6月未満の者や、6月以上1年未満といった比較的受給期間の短い者の比率が、対象者全体の比較的短期間の者の比率より、それぞれ1%ずつ程度ずつ高い。(表9)

表7 対象者の年齢別内訳¹⁾

年 齢	対象者数 (比率)
30歳未満	192人 (14.8%)
30歳以上40歳未満	307人 (23.6%)
40歳以上50歳未満	340人 (26.2%)
50歳以上60歳未満	400人 (30.8%)
60歳以上	60人 (4.6%)
不 明	10人
合 計	1,309

表8 対象者の最終学歴¹⁾

最終学歴	対象者 (比率)
中卒・高校中退	576 (44.1%)
高卒	611 (46.8%)
専門学校卒	31 (2.4%)
短大・大卒卒	62 (4.7%)
その他 ³⁾	26 (2.0%)
不 明	3
合 計	1,309

1) 福祉事務所調査の1,237人の不明除く年齢比率とは1%程度しか異ならない。
巻末参考資料1参照

1) 福祉事務所調査の1,237人の不明除く比率は中卒・高校中退41.5%高卒が48.4%であり、他は1%程度の差。
巻末参考資料1参照

図表9 対象者の生活保護受給期間別比率

6月未満	6月以上1年未満	1年以上3年未満	3年以上	合 計
108人 (16.3%)	110 (16.6%)	234 (35.4%)	209 (31.6%)	1,428 (100)

就職者の身分と賃金水準についてみると、有効回答の多かったハローワーク側の調査によると、就職者1,309人中パート労働者は729人と55.6%であり、双方の調査による就職者の賃金水準(表10、11)をみると、10万円未満がハローワーク側で47.9%、福祉事務所側で55.8%と半数前後にのぼり、福祉事務所側の調査にあるように生活保護から自立できた者は、217人と就職者全体1,288人の16.8%にとどまっている。

就職者の賃金水準はハローワーク側の方が高いが、ハローワーク側が実績の多い所から選び、県庁所在地など求人が多い所の比率が高いと思われることや、福祉事務所側の内訳不明の就職者中に大規模政令都市2ヶ所に属する283人が含まれている等のデータの偏りがある可能性もあるが、ハローワークの支援の中で比率の高いナビゲーターによるきめ細かな指導や、実績数の多さにみられる福祉とハローワーク側の連携がうまくいっている管轄担当部局において、比較的条件のよい就職の斡旋ができた可能性もある。(表10、11)

表10 就職者の賃金水準(ハローワーク)

賃金水準	就職者(比率)
5万円未満	108 (9.8)
5万以上10万円未満	420 (38.1)
10万以上15万円未満	333 (30.2)
15万以上20万円未満	179 (16.2)
20万以上25万円未満	50 (4.5)
25万円以上	13 (1.2)
不明	206
合計	1,309

表11 就職者の賃金水準(福祉事務所)

賃金水準	就職者(比率)	うち生保から自立
5万円未満	165 (23.6)	7 (4.2)
5万以上10万円未満	226 (32.2)	22 (13.3)
10万以上15万円未満	187 (26.8)	62 (37.3)
15万以上20万円未満	80 (11.4)	47 (28.3)
20万以上25万円未満	35 (5.0)	23 (13.9)
25万円以上	6 (0.9)	5 (3.0)
不明	538	51
合計	1,288	217

表12は福祉事務所ごとに縦の欄の支援対象者数、横の欄の対象者に対する就職者比率で整理してその分布を見たものであるが、かなりのばらつきが見られる。

そのばらつきが都市の規模によるものかどうかをみるために、表13は政令指定都市の福祉事務所の対象者と就職率を見たものだが、人口規模が大規模であっても、対象者数も20人未満から380人まであり、就職率も5%未満から60%台までばらついている。後述の自由記載欄の記述内容について、実績数の多い所と少ない所を比較すると、人口などの都市の属性よりも、事業の連携ぶり等運営の仕方が実績数や就職率の結果に反映しているところが大きいように思われる。(表12、13)

逆に言えば、運営の仕方の改善により、生産性の向上の余地は大きいように思われる。

ウ. その他の自立支援策、就労による自立の効果

①その他の自立支援策に関する結果

今回の福祉事務所側の調査では、ハローワークとの連携策以外の自立支援策についても質問したが、それらに対する有効回答数は少なく、社会生活上の自立支援策を講じていると回答した所はなく、日常生活上の自立支援策では看護師を活用して健康上問題のある世帯や無料低額宿泊所のホームレスを対象に、服薬指導・健康指導等を行っている事例1件の他、精神疾患等による長期入院患者の退院に向けた指導を行っている福祉事務所が5ヶ所(合計2,282人の参加者中305人13.4%で退院の効果)ある他は、大半が就労支援プログラムであった。

ハローワークとの連携事業以外の就労支援プログラムについて内容を見てみると、若者、母子世帯、元ホームレスを対象とした就労支援を行っているところがそれぞれ1、2ヶ所ずつ見られたが、最も多い就労支援プログラムの形態は、福祉事務所側に元ハローワーク職員や人材派遣・人事労務経験のある非常勤職員の「就労支援員」を配置し、ナビゲーターのようにきめ細かな就労に向けた相談・助言を行ったり、ハローワークへの同行等を行う「就労支援員による就労支援プログラム」であり、福

表12 支援対象者数(人)と就職者の支援対象者に占める比率(%)別 調査対象福祉事務所数

対象者数	就職者率(就職者中/支援対象者) %																
	-5%	-10	-15	-20	-25	-30	-35	-40	-45	-50	-55	-60	-65	-70	-75	-80	80%-
-10	4	1	1	1	1	1	3			2		1			1		1
-20	1	1	2		2	2	3	1	2	1	1		1		1		
-40	1			2	1	1	1	1	2	2	2	1	2				
-60		1				2	2	2	1	1	1						
-80							1								1		
-100								1							1		
-120					1	1					1						
-140											1						
-160																	
-180																	
-200												1					
-220													1				
-240														1			
-260																	
-280																	
-300																	
-320																	
-340																	
-360																	
-380									1								
	6	3	3	3	5	7	10	5	6	6	6	3	4	2	2		1

表13 支援対象者数(人)と就職者の支援対象者に占める比率(%)別
政令指定都市の調査対象福祉事務所数

対象者数	就職者率(就職者中/支援対象者) %																
	-5%	-10	-15	-20	-25	-30	-35	-40	-45	-50	-55	-60	-65	-70	-75	-80	80%-
-10																	
-20					1		1										
-40	1										1	1					
-60		1				1				1							
-80																	
-100								1									
-120																	
-140											1						
-160																	
-180																	
-200												1					
-220													1				
-240																	
-260																	
-280																	
-300																	
-320																	
-340																	
-360																	
-380									1								
	1	1			1	1	1	1	1	1	2	2	1				

社事務所側調査で有効回答のあった74ヶ所中39ヶ所（52.7%）で実施し、支援対象者9,230人中3,909人（42.4%）に就職の実績を作るなど成果をあげている。

②就労による自立と、保護費への効果額

ハローワーク連携の自立支援による就職者の賃金水準の所でみたように、就職しても低賃金のパートが多いので、生活保護からの完全自立できる者の数はかなり少ない。

17年度中の平均被保護世帯人員（16年度末の人員数と17年度末の人員数を加えて2で割った数）に対する17年度中の保護廃止世帯人員、うち就労による廃止世帯人員とハローワークとの連携による就労自立による廃止世帯人員数を尋ねた所46の福祉事務所より回答があった。

これによると生活保護廃止世帯人員は全体の11.4%あるものの、就労による廃止は1.5%に止まっており、本事業による就労による廃止は0.16%となっている。（表14）

平成15年度の社会福祉行政業務報告によると、保護廃止の理由中、多いのは「死亡・失そう」32.2%、「その他（引取り・施設入所・急迫保護等含む）」33.1%、「傷病治癒」19.7%であり、働きによる収入増は10.2%となっていることとほぼ対応する結果であるが、保護世帯の中で、高齢者・傷病者世帯の比率が多い結果を反映していると言える。

表14 保護廃止人員、就労による保護廃止人員、
本事業による就労による保護廃止人員比率（17年度）

回答46事務所保護人員	保護廃止人員	うち就労による保護廃止	本事業による保護廃止
415,463人	47,531（11.4%）	6,415人（1.5%）	658人（0.16%）

生活保護からの完全な自立は困難でも、就労による収入増で保護費減額の効果があるかについて、今回の調査対象事務所に一般の就労指導の結果を含めた保護費減額の効果を聞いたところ、そのような集計をしていないという理由で回答福祉事務所は20ヶ所に止まったが、20事務所の17年度生活保護費1,048億円中、就労による収入増の保護費減額は9億3,900万円（0.9%）ということであった。

また、ハローワークとの連携事業による保護費減額効果を尋ねた所、38事務所より回答があり、38事務所の17年度生活保護費5,166億円中、本事業による収入増の保護費減額効果は4億1,500万円（0.1%）にとどまっている。

効果が小さいとも言えるが、本事業については初年度であり、また従来就労について組織的に取り組んで来たとは言えないこと、イでみたように実施福祉事務所でかなり取り組みにばらつきが見られたことから、今後の改善に期待したい。

4. ハローワークとの連携による自立支援策に対する評価と改善の方向性についての考察

4.1 ハローワーク、福祉事務所双方の担当者の評価（事業についての自由記載欄より）

本事業に関する福祉事務所側、ハローワーク側双方の評価と課題、改善方向についての意見について、調査の自由記載欄に書かれている中から主だったものを整理する。

ア. 事業に対する評価

双方ともに本事業について評価している意見は、①対象者の就労意欲の向上、②特に、ナビゲーターによるマン・ツー・マンの相談指導、履歴書の書き方や面接指導も含めたきめ細かな就労指導により、就労による自立者が進んだこと、③ハローワーク側と福祉事務所側の相互理解・連携の推進、ケースワーカーの就労指導能力の向上に役立ったこと等を挙げている。

イ. 福祉事務所とハローワークとの関係についての課題

課題として最も多く挙げられていることは、対象者の選定についての双方の意識のずれである。福祉事務所側で最も多く聴かれる問題点は、この事業の対象者の要件の「就労意欲が高い」という要件を厳格に問われるとほとんど対象者はいなくなるし、そのような者は、この事業でなくても就労自立が可能という意見である。

他方、ハローワーク側も、面接をキャンセルする等意欲に欠ける者、身体状況や就職障害要因を言い立てる者がいるなど福祉事務所側が要件を確認していないのではないかという意見を持つ者がいる。これらの意見は対象者数が少なく、就労率が低い連携があまりうまくいっていないと思われる所で特に目立つ意見であり、逆に実績が上がっている所では、就労意欲があまり高くないグレイゾーンの者も含めて、多く受け入れることで、真に事業にふさわしい者の認定や相互理解が深まるという前向きな意見を述べているところも多い。

もうひとつ、両者の関係で多い意見は、双方の意見の調整や支援方法の選択会議等の手続に時間を要するため、就労自立が遅れるおそれがあるというものがある。これについても、比較的実績が上がっている所では、対象者も出席させ、できるだけ1回の会議で方針を決める等手続簡素化に努めているとともに、可能であれば福祉事務所側の担当ケースワーカーの同席も求めて、背景事情や生業扶助等、側面からの支援の可否等も一度につめることで効率化を図っているという意見があった。

ウ. 対象者の抱える課題

対象者は、学歴・技能も低く、中・高年齢者が多く、傷病等身体的・精神的にも完全でなく、ある程度保護期間も長く、就労意欲にも問題を抱えるケースが多い。従って、つける職種も限られ、賃金等の待遇も低くなかなか自立しにくい状況に言及する

意見が多い。

このため、就労意欲を高めるための講座、社会常識・面接・服装も含めた就職前教育や、職業体験の機会などの必要性を主張する意見も見られる。

エ. 支援内容、進め方の改善についての意見

ナビゲーターによる助言・指導の有効性についての評価は高く、その増員や近くのハローワークへの配置を求める意見や、全員にナビゲーターの対応をした上で他の支援を講ずる方が良い等とする意見も多い。また、ハローワークに設置するナビゲーターだけでなく、福祉事務所側にも就労支援員の配置を求める意見が多い。

教育・訓練施策については、利用しにくさの改善を求める意見もあるが、コスト・パフォーマンスの面で教育訓練を支援方策に採用することに躊躇を覚えるケースもあるようである。

進め方に関しては、できるだけ受給期間の短い時期に支援対象とし、場合によっては生活保護申請前の相談時点で支援に乗せることが有効とする意見も見られた。現に回答のあった福祉事務所のうち2ヶ所では、申請前の相談段階でハローワークにつなげる支援を独自事業として行っていた。

進め方の改善方策に関する第二の意見としては、就労後短期に離職し保護に戻るケースも見られるので、フォローアップの必要性を主張する意見が複数みられた。

オ. 生活保護制度や周辺制度に対する意見

生活保護制度自体の改善については、福祉事務所側は制度を所与のものと考えているのか、あまり意見は多くなかったが、ハローワーク側からはいくつかの点について意見があった。

まず第一に、ウで見られるような対象者の就労意欲に関する問題について、就労意欲を減退させず、かき立てるような硬軟両面の施策（就労しても手取りが減らない制度に変える、就労後の保護費の変化に関する情報を提供する、期限を区切った保護制度にする、意欲が見られない場合に一部保護費を減額する等）の検討を促す意見も多い。

これについては、福祉事務所側も平成17年の国と地方との間の「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」の中で、全国知事会、全国市長会が国に出した「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策（提言）～」⁷⁾の中で、適用期間を限定して更新制とする有期保護制度の創設が提言されている。

また、求人に対して採用されやすくするために、携帯電話を持たせることや、一定

7) 平成17年11月4日 第6回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 全国知事会・全国市長会提出資料 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/11/s1104-3.html>

の条件付きで通勤の手段としての自動車や原付自転車の保有を認めるべきという意見も多い。

電話については既の実績を上げている福祉事務所では、電話料金しかかからない古い機種携帯電話を積極的に持たせることを就労支援員が推奨している。(横浜市の事例)

母子家庭の就労を支援するために、土日営業の保育所整備や小学生の子どもの放課後預かり所の整備の必要性を主張する意見がある。

保護世帯の子どもがフリーター、ニートの温床とならないように中学・高校と連携した職業教育や支援の必要性を主張する意見も見られた。

4.2 ハローワークとの連携による自立支援策に対する改善の方向性について

以上の調査結果や担当者の自由記載欄における意見を踏まえて、この事業への評価や、改善の方向性についての意見を述べることにしたい。

ア. 制度の目的や基本的な方向性についての評価

生活保護受給者の中で就労能力のある者の就労を支援することは、生活保護法の目的の1つである自立の助長に正面から向き合う施策であり、基本的に評価推進すべき政策である。これまでの生活保護施策の「適正化」の方向は、金融資産の調査等の不正受給の防止や扶養義務者への働きかけに精力が注がれてきた。保護受給者は、高齢者、傷病者など就労に向かない者や意欲の低い者として、ハローワーク側から見られ、福祉事務所側も就労に正面から組織的に取り組んでこなかった傾向があった。

もちろん、3でみたように、学歴・技能資格の低さ、中高年齢など就労に不利な者が多く、就職先も保護から完全自立できるほどの賃金水準でない所も多いが、生活保護の財政負担の軽減といった面ばかりではなく、2で見たように、EU各国でもソーシャル・インクルージョン(社会的包摂政策)の一環として、就労による社会的つながりや自尊意識の向上など、生活保護受給者自身の自立につながる効果を持つ施策として推進されている。

今後とも、生活保護政策の中心的な柱として、ハローワーク側と連携して取り組むべき施策であると考ええる。

イ. 施策の具体的な改善点についての意見

①対象者の要件の緩和

現在の対象者の要件の1つの「就労意欲が高い者」は、緩和して事業への参加を同意することで就労意欲を確認する程度にとどめるべきと考ええる。

生活保護受給期間が長い者や傷病・障害、母子等阻害要因を持ち自分への自信をなくしがちな者が多いことから、入り口の要件を厳しくして排除するべきではない

と思われる。

②支援内容・進め方について

- ・有効性の評価の高いナビゲータについては、増員と配置ハローワークの拡充を図るべきと考える。
- ・就労意欲に問題のある対象者も多いので、福祉事務所側にも就労支援員を置いて、就労前のアドバイス・意欲の喚起、基礎的な職業常識の賦与などを行うことが望ましい。

また、職業体験ができる協力事業所の開拓もメニューとして推奨するとともに、まだ就労意欲が残っているケースが多い保護申請前の生活保護相談時に、就労支援員による指導やハローワークでの支援につなげる事業も望ましいと思われる。

- ・資格取得により技能アップが望める若者、介護職など職につける可能性の高い母子等の教育・訓練メニューの拡充と、それに付随する教材費・交通費などの生業扶助を活用した支援に努めるべきと考える。
- ・就労後も定期的に報告・連絡などの形でフォローアップして、早期離職による保護への舞い戻りを防止すべきと考える。

③生活保護の運用や制度改善の検討

- ・運用面では、求人側の信頼を得て採用されやすくするように、携帯電話の取得指導を行うとともに、原付自転車や就労のための通勤手段としての自動車の条件付き保有を容認する方向で制度の運用の見直しを検討することが望ましい。
- ・最低生活水準の保護という制度の趣旨との関係整理などの検討を要するが、イギリス、ドイツなど就労能力のある者に対しては生活保護を支給せず、税財源の失業扶助のみを支給している国においては、正当な理由なく、適切な就労斡旋を断った場合に、給付の一定期間・一部の停止等の措置を講じうる制度を設けている。

日本においても、就労能力が確認され、就労阻害要因がないのに適切な就労斡旋を度々断る場合等について、生活保護法4条の就労能力の活用という保護の補足性の理念の具体化の施策として、文書指導、保護廃止といった手段も限定的ではあるが講じられているようであるが、all or nothingではなく、保護額を一定期間、一部段階的に削減することなど、生活の維持に配慮しつつ就労意欲を促す運用の改善又は制度化や、全国知事会・全国市長会の提言にもある有期保護制度の制度化についても検討するべきと考える。

4. おわりに

以上、福祉事務所とハローワークとの連携による生活保護受給者の就労支援策につ

いて、平成17年度の実施状況、対象者や就労者の属性、効果、担当者の評価等について、行った調査の内容をまとめるとともに、そこから、示唆される施策の改善方向性について考察を行った。

今後とも、EU各国のソーシャル・インクルージョン政策の先進事例や、国内の先進自治体の実施状況などを研究しつつ、生活保護受給者など社会的に排除されやすい者の自立につながる施策に関して研究を続けていきたい。

参考文献

- 青木紀編著（2003）『現代日本の「見えない」貧困 生活保護受給母子世帯の現実』明石書店
- 岩田正美・西澤晃彦編著（2005）『貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房
- 京極高宣（2006）『生活保護改革の視点：三位一体と生活保護制度の見直し』全国社会福祉協議会
- 小山進次郎（2004）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会
- 芝田文男（2006a）「ソーシャル・インクルージョンへの政策的取組みの現状と将来－EU、スウェーデン、ドイツ、イギリスの取組みと日本の政策への含意」『北大法学論集』第57巻第1号
- （2006b）「日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性－格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援－」『北大法学論集』第57巻第3号
- 布川日佐史（2004）「何をどう改革しようとしているのか」竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純著『生活保護改革の焦点は何か 誰もが安心して暮らせる日本のために』あけび書房に所収
- （2006）『生活保護における自立支援プログラムの検討：平成17年度総括・分担研究報告書：厚生労働省科学研究費補助金政策科学推進研究事業』

参考資料1

福祉事務所側調査の対象者属性 本文で調査結果を乗せなかったもの

①参加者の年齢 人（％）*比率は不明者除いた者の中の割合

合計	30歳未満	30歳以上40歳未満	40歳以上50歳未満	50歳以上60歳未満	60歳以上	不明
2,970	314(12.1)	575(22.2)	690(26.6)	894(34.5)	117(4.5)	380

②参加者の最終学歴 人（％）*比率は不明者除いた者の中の割合

合計	中学校卒業・高校中退	高校卒業	専門学校卒業	短大・大学卒業	その他	不明
2,970	1,027(43.0)	1,109(46.5)	65(2.7)	150(6.3)	35(1.5)	584

③就職による自立者の年齢 プログラムの結果一度でも就職した者

人（％）*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	30歳未満	30歳以上40歳未満	40歳以上50歳未満	50歳以上60歳未満	60歳以上	不明
1,237	135(14.2)	235(24.7)	247(25.9)	305(32.0)	30(3.2)	285

④就職による自立者の最終学歴

人（％）*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	中学校卒業・高校中退	高校卒業	専門学校卒業	短大・大学卒業	その他	不明
1,237	395(41.5)	461(48.4)	30(3.2)	53(5.6)	13(1.4)	285

参考資料2

福祉事務所側の自由記載欄の事業の評価・改善すべき課題・意見のまとめ

*数字は同旨意見の数

自由記載欄の記述	意見数
ア. 評価（効果があったと思う点） （事業の効果）	
・就労意欲の喚起の効果あり。	14
・ナビゲーター等により長期実就労者、就職困難と思っていた者が就職できた等就職率が向上した。	38
・ハローワーク側と多角的に見ることでケースワーカーの質向上・負担軽減、連携の向上があった。	62
（効果のあった具体策）	
・毎月目標数決め対象者を送る。数多くやることで双方の意識も近くなり、効果のあるケースも明確となる。	1
イ. 改善すべき課題・意見 （ハローワークとの関係）	
・対象者の選定について福祉側と労働側で意識のずれがある。就労意欲がある者ということでは対象者が限定される。	23
・ハローワークとの調整に時間を要する。	5
・福祉事務所とハローワークの連携の一層の強化が必要。	3
（対象者の問題）	
・保護で生活保障されているので就労意欲が乏しい者がいた。	6
・本人の希望職種と求職状況の乖離。	2
・就職できてもパート的な職種が多い。	1
・就職しても短期で離職する場合もあり就労意欲の向上、定着支援が必要。	3
・常用就職しても体力の関係で短期間に退職するケースがあり、パートから進めた方がいい場合がある。	1
・障害者と若者の対応が難しい。	2

自由記載欄の記述	意見数
(本事業、その他の自立支援事業の内容・進め方)	
・就労意欲を喚起させる方策の充実。	7
・稼働年齢層についてはもう少し対象者の要件を緩和して支援対象として欲しい。	1
・長期受給になる程就労自立が困難になるので、受給開始と同時に支援開始すべき。	1
・ナビゲーターの増員。	2
・支援の大半がナビゲーターと一般職業紹介では市単独事業の就労支援専門員と変わらない。	1
・就労意欲が低いとされると一般職業紹介に回される。	1
・福祉事務所側にも就労支援専門員の配置をすべき。	1
・生業扶助活用による教育訓練事業、職業訓練活用などメニューの充実。	5
・中高年の訓練枠の整備。	1
・中高年齢層等求人情報の収集。	2
・病状（精神・アルコール依存症）、障害（知的等）の特性を理解している就労先の開拓。	2
・比較的若い年齢層には資格を取らせる支援の充実。	2
・就職後のフォローが必要。	1
(生活保護事業や周辺の支援制度についての意見)	
・登校拒否、ニート等が一定数いるので、登校拒否等の早期指導すべき。	1
・生活保護申請前の相談段階で就労支援につなげて効果があった。	3

参考資料3

ハローワーク側の自由記載欄の事業の評価・改善すべき課題・意見のまとめ

*数字は同旨意見の数

自由記載欄の記述	意見数
ア. 評価（効果があったと思う点）	
(事業の効果)	
・就労意欲の喚起、自尊感情の向上に効果が見られた。	37
・対象者の多くはハローワークの閲覧利用は行っていたが、この事業を通じ相談窓口利用率上昇した。	2
・担当者のマンツーマン相談（ナビゲーター）やケース会議で信頼関係ができ、履歴書や面接の対策等の支援で、就職による自立が進んだ。（18年度になって就職に結びついた者も多い）	31
・対象者に適した求職活動、求人開拓が進む。	1
・福祉事務所側の労働行政の理解が進み、連携が密となった。	17
・対象者の就職意欲の有無が確認できるので、保護の必要性の見直しも可能となる。	1
・生業扶助の訓練受講で能力・意欲が向上した。就職に結びついた。	2
(効果のあった具体策)	
・福祉事務所の研修で本事業の説明を行い、理解の向上に努めている。	2

自由記載欄の記述	意見数
・福祉事務所側も生活保護を打切る可能性も示唆することで、対象者に切迫感がある。	1
・保護受給開始直後の対象者は初回面談時に履歴書持参、面接可能な身だしなみを福祉事務所経由で求め、意識付けを行った。	1
・職歴の棚卸しを行った上で、履歴書と職務経歴書の書き方を教える。	1
・通信手段の確保と通勤手段に無理のない求人積極的に誘導した。	2
・就労私欲喚起に重点置き、イメージを持ちやすいように職務内容を詳しく説明した。	1
・ケースワーカーに面接に可能な限り立ち会ってもらう。	1
・遠方の面接の交通手段に苦勞するがケースワーカーが住込み就職の面接の送迎をして就職できた。	1
イ. 改善すべき課題・意見	
(福祉事務所との関係)	
・福祉事務所とハローワーク側の職業や職業選択に対する意識の違い。	1
・福祉事務所の中で本事業への取り組みに温度差がある。	6
・福祉事務所とハローワークの一層の連携が必要。	1
・福祉事務所とハローワーク双方の体制強化。	1
・福祉事務所にハローワーク側の専門職員の配置が必要。	2
・対象者の説明が不十分で病気、年齢で就労できず対象外となるケースがある。(対象者が福祉とハローワークで異なった申し出をすることもある。)	10
・福祉側で就業に向けた教育・訓練後に送り出して欲しい。	4
・福祉事務所側の送り出しがあり、ハローワーク側が受け身のため就職までの期間が長期化する。福祉側との事前打ち合わせ等による連絡を密にし保護受給者の情報共有する方がいい。	2
・福祉事務所のケースワーカー同席のケース会議が望ましい。家庭環境、体力・能力が分かり効果的相談可能。	4
(対象者の問題)	
・就労意欲が本当はないが形式的に応募した者ある。連絡しても全く来所しない等。	15
・生活保護を主、パート就労を副収入と考えている者多く、常用雇用により保護から自立するという意欲が薄い者が母子家庭等に多くみられる。本人の体調や子の病気で簡単に辞める。	2
・保護受給者は早期支援が望ましい。長期受給者は就職意欲や社会に出る勇気が低くなり就労意欲の喚起に多大の労力を要する。	6
・事業の進展とともに、就労支援困難者の割合が増加している。	1
・対象者の多くが中卒であり、年齢や学歴不問の求人を義務づけられないか。	1
・無技能、無資格の者が多く、清掃・雑務等単純作業を希望せざるを得ない。	1
・50歳台以上の高齢者の割合高く、体力的にもきついで、高齢者向けの求人が少ない。	1
・就職してもかなりの割合は低賃金が多く完全自立できない。	3
・通勤可能な範囲が対象者で差があるが、必ずしも贅沢・わがまと言いきれない。	1
(本事業、その他の自立支援事業の内容・進め方)	
・早期に支援策の対象とするように手続を簡素化する。	2

自由記載欄の記述	意見数
・ナビゲーター以外あまり有効な支援メニューがない。	1
・対象者全員をナビゲーターで支援し、必要に応じて他のメニューを受けさせればより効果的。	3
・主要ハローワークと離れているので、ナビゲーターの配置がなく支援メニューが乏しい、ナビゲーターを増員するとともに、居住地に近いハローワークに分散配置すべき。	6
・ナビゲーターが当所にはいないので専門的相談・支援、個別の求人開拓ができない。	6
・支援対象者の事前合同教育による意識改革と一般常識に関する指導が必要。	1
・長期失業者は職場体験などを行い就職意欲を喚起すべき。	5
・福祉側が強めのアクションをした方が、就労意欲が高まり就職に結びつく。	3
・就職した場合の保護費の額が対象者に不明確なので、意欲的就労活動につながらない。いくら収入で保護費がどうなるか情報提供すべき。	1
・公共職業訓練、教育訓練講座の対象が少ない。希望者が少ないこともあるが、その予算が特別にないので失業保険受給中の者以外利用しにくい。	2
・生業扶助（ヘルパー、パソコン等）の積極的活用。	1
・雇用主への助成の拡充。	1
・求職者に合わせた求人開拓の必要性。	1
・求職者に同行して職業紹介する等のきめ細かい斡旋。	1
・健康に起因する離職、就学前後の子のいる母子の場合、外見の印象より就労困難因子が根深く、専門家からの詳細なカウンセラーから始める必要を感じる。専門家の援助との連携必要。	3
・就職後の定着状況の確認があるといい。	4
・生活保護受給相談段階で、本事業の就労支援につなげれば、受給の予防、早期支援として効果的。保護申請段階の就労可能性を具体的に検討するシステムが有効。	2
・就労支援の前段階として、精神病、DV・虐待被害者、ひきこもり、社会的きずなが希薄な者等の社会参加を目指した相談・社会的訓練事業を自立支援策として進めるべき。	1
(生活保護制度や周辺の支援制度についての意見)	
・就労意欲を削がない制度の改善が望まれる。	3
・保護支給額が定額で継続的に支給されるので自立意欲わかない。例えば、支給期間の制限、更新制、期間の経過とともに支給額を逡減させる。保護金額の柔軟な見直し等。	5
・電話とめられている者もいて携帯電話等もないと選考に不利、携帯電話の購入補助すべき。	4
・交通手段の改善ができないか。対象者に条件付き車保有認める、原付自転車の保有認める、交通費補助、市街地への転居を認める等の施策。	11
・母子家庭の母親が就職しやすいように、土日の就学前や小学生の子の預かり所の整備する等の社会環境の整備が必要。	3
・保護世帯の子どもがフリーター・ニートの温床とならないように職業教育、親が働いている姿をみせる教育が必要。保護世帯の中学・高校生を中心に学校とも連携した支援が望ましい。	1

The Present Situation and Problems of “Independence Support Project for Recipients of Public Assistance”

SHIBATA Fumio*

Abstract

EU countries have been promoting Social Inclusion policies since 2000 and one of main policies is support programs of job attainment for long-term unemployment people and recipients of public assistance or other welfare benefits. Those policies are called “welfare to work” or “workfare”. Japanese Government has begun “Independence Support Project for Recipients of Public Assistance” in 2005. The policy has been conducted by Municipal Welfare Offices with help of local Public Employment Security Offices. Some offices had good performance but others had poor one because of some problems, bureaucratic friction between offices, recipient’s problems, etc.

In this paper I sent inquiry to about a hundred Municipal Welfare Offices and local Public Employment Security Offices in Japan and analyzed the present situation and problems of “Independence Support Project for Recipients of Public Assistance”.

Keywords

Social Inclusion, Workfare, Public Assistance

* Hokkaido University Public Policy School

人民元切り上げ圧力の要因分析

于 暁軍*

1. はじめに

近年、中国の経済的なプレゼンスは世界的に高まっている。経済規模から見れば、既に第5位まで成長し、最も経済成長率の高い経済体として世界から注目を集めている（図1）。持続的な直接投資の流入及び好調な輸出を背景に、外貨準備は2006年11月末時点で、1兆ドルを超えて、世界第一位の外貨保有国となった（図2）。そのため、通貨としての人民元、そして為替制度に関する議論はこの数年盛んに行われるようになってきた。特に、日米を中心に、人民元レートが大幅に過小評価されており、もっと柔軟性のある為替相場制度を採用すべきという論調が殆どである。

人民元切り上げ問題が浮上し始めたきっかけは、2002年11月黒田財務官（当時）が「中国のドルベッグ制とデフレがいっしょになると、中国からプライスデフレが輸出される」とコメントしたことを発端とし、翌月に塩川財務相（当時）が「人民元は実力からみて安すぎる」など、一連の日本政府関係者の発言が相次いだ。一方、米国側から、2003年6月にスノー財務長官が、米国対中貿易赤字の拡大などを理由に人民元切り上げ論を主張し、同年9月開催のAPECにおいて、人民元に対して柔軟な為替制度に変更すべきだと中国政府に求めた。更に、今年のG7声明にも「我々は、為替

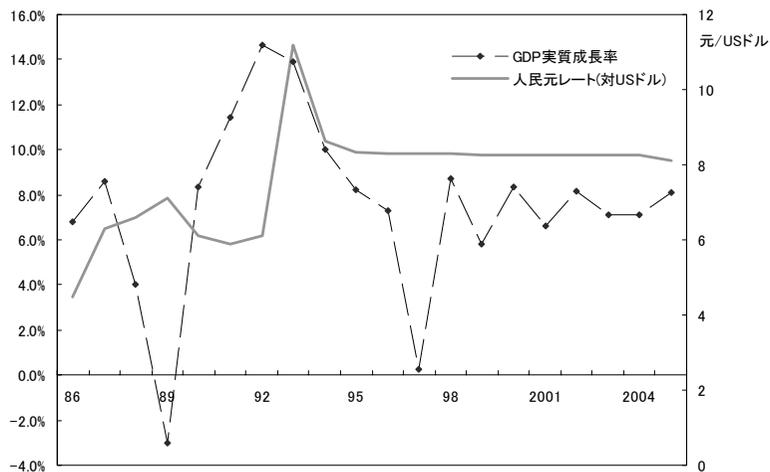


図1 中国GDP実質成長率と人民元レートの推移
 (出典) 中国国家统计局『中国統計年鑑』(1986~2005年版)をもとに作成。

* 北海道大学大学院経済研究科博士課程後期課程
 E-mail:yudadian@hotmail.com

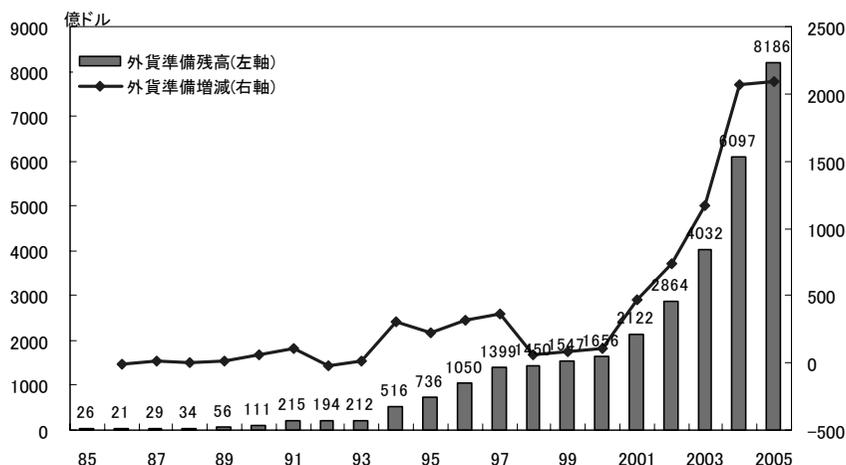


図2 外貨準備高とその増減

(出典) <http://www.safe.gov.cn> (中国外貨管理局) (1985～2005年の外貨準備データ) をもとに作成。

レートの柔軟性を欠く主要な国・経済地域にとって、その更なる柔軟性が、国際金融システムにおいて市場メカニズムに基づき、円滑かつ広範な調整を進めるために望ましい」と、人民元を想定したと思われる文言が入った。

中国政府は、外圧に屈した形で人民元レートを切り上げることは回避したいと思われるが、外貨準備をこれ以上積み上げていくことには中国国内でも色々な問題点をはらむ。人民銀行は人民元の固定レートを維持するため、人民元売り／米ドル買いの為替市場介入を実施しているが、巨額のドル買い介入による通貨供給量の増大はインフレをもたらす恐れがある。これを防ぐために、人民銀行は、不胎化政策の実施によりマネーサプライのコントロールを図っているが、外貨の流入を完全に不胎化できず、国内経済において過剰流動性が発生している。

実際、経済学者、経済専門家や政府関係者などの間でも、人民元は過小評価されているかどうか、どのような為替制度をとるべきかに関して、活発な議論が行われている。国際経済学者の中で、マッキノン¹⁾は論文の中で、変動相場制の導入は人民元の切り上げをもたらし、中国経済に深刻なデフレをもたらすため、変動相場制の採用は適切でないと述べた。クルーグマンは、2003年9月5日付の「ニューヨーク・タイムズ」で発表した論文の中で²⁾、人民元が大幅に上昇しなければ意味がないが、人民元的大幅な上昇は中国にとって受け入れにくいことであると指摘したが、アイケングリーンは、中国政府は人民元ドルペッグ制を放棄し、変動相場制を採用すべきだと主

1) McKinnon (2005), pp14-30

2) Krugman (2003), the New York Times

表1 中国の国際収支表

(億ドル、▲はマイナス)

	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
経常収支	64	▲116	69	16	72	370	315	211	205	174	354	459	687	1608
(名目GDP比%)	1.3	▲1.9	1.3	0.2	0.9	4.1	3.3	2.1	1.9	1.5	2.9	3.5	4.5	7.3
貿易収支	52	▲107	73	181	195	462	466	360	345	340	442	447	590	1342
輸出	696	757	1026	1281	1511	1827	1835	1947	2491	2661	3257	4383	5934	7625
輸入	644	863	953	1101	1315	1364	1369	1587	2147	2321	2815	3936	5344	6283
サービス収支	▲2	▲8	3	▲61	▲20	▲34	▲28	▲53	▲56	▲59	▲63	▲86	▲97	▲94
所得収支	2	▲13	▲10	▲118	▲124	▲110	▲166	▲145	▲147	▲192	▲149	▲78	▲35	106
経常移転収支	12	12	3	14	21	51	43	49	63	85	130	176	229	254
資本収支	▲3	235	326	387	400	210	▲63	52	19	348	323	527	1107	630
直接投資	72	2	3	318	338	381	417	411	370	375	374	468	472	531
証券投資	▲1	30	35	8	17	69	▲37	▲112	▲40	▲194	▲103	114	197	▲49
その他の投資	▲73	▲27	▲27	40	2	▲276	▲437	▲205	▲315	169	▲41	▲59	379	▲40
誤差脱漏	▲82	▲101	▲91	▲178	▲155	▲221	▲189	▲176	▲117	▲49	78	184	270	168
外貨準備の増減	▲21	18	304	220	314	349	51	97	109	466	742	1168	1795	2089
外貨準備高	194	212	516	736	1050	1399	1450	1547	1656	2122	2864	4032	6097	8186

(出典) IMF International Financial Statistics, (1992~2005年) をもとに作成。

張した³⁾。一方、国内において、切り上げるべきと主張している理由としては、1990年以來、国際収支上継続的に黒字が計上されており(表1)、切り上げを行えば過熱している国内経済を抑制できることなどがあげられている。一方、切り上げるべきでないと主張している論者は、切り上げを行っても、必ず米国の貿易収支の改善に繋がると限らず、切り上げに対する期待を更に高めることとなり、いままで順調に流入してきた直接投資にも影響を与える恐れがあると指摘する。

こうした状況の中で、中国政府は2005年7月21日に、人民元の対米ドルペッグ制を撤廃し、通貨バスケットに対して変動するフロート制への移行を発表し即日実施した。人民元レートは、これまで\$1=8.27~8.28元程度にペッグされてきたが、今回の為替制度の変更により対ドルでは\$1=8.11元と約2.1%切り上げられることになった。同時に、今後、(1) 人民銀行が毎営業日発表する人民元レートの終値を、翌営業日の人民元の売買の中間レートとする、(2) 対米ドルレートは、中間レートの上下0.3%以内の変動にとどめる、(3) 米ドル以外の通貨に対しては、当通貨の中間レートを軸とした一定の範囲内の変動にとどめる、(4) 人民銀行は適当な時期に変動幅を調整する、などの措置が実施された。

今回の切り上げ幅はわずか2%でしかなく、根本的にアメリカの貿易赤字問題を解消できると判断する向きは少ないが、そもそも中国政府も含め多くのエコノミストは、人民元がよほど大きく切り上げられない限り、貿易・経常黒字は解消しないと見てきた。中国経済は、消費が弱く、内需がよほど強く拡大しなければ黒字は縮小せず、一方、最大貿易黒字先であるアメリカ経済は内需が強く、よほど強い「双子の赤字」の解消策が打たなければ貿易黒字が続く可能性が高く、人民元上昇も継続する可能性が高い。

3) Eichengreen (2003), pp 1-6

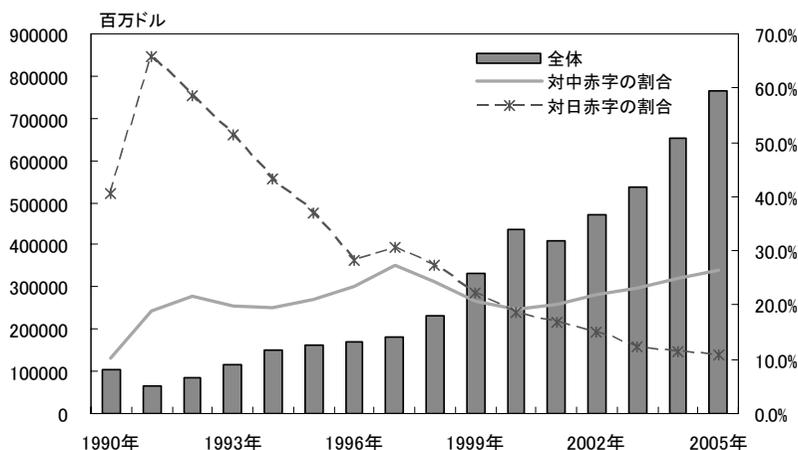


図3 アメリカの貿易赤字及び対中、対日赤字の割合

(出典) <http://tse.export.gov> (アメリカ商務省) (1990～2005年の輸出データ) をもとに作成。

今までなされてきた議論の中で、実質上アメリカドルに固定されている人民元に対して、(1) アメリカ貿易赤字の占める割合が2000年から、一貫して高まってきたことを理由に、人民元を切り上げるべきである(図3)、あるいはまた(2) 中国の経常収支が黒字を計上しつつあることによって外貨準備は年々増加していることから(図2)、人民元を切り上げるべきである。などに代表されるように、外的要因によって、切り上げを主張している者が多い。しかし、2005年の人民元切り上げは、根本的に米中間の貿易不均衡を是正するような切り上げ幅ではなかった。こういった外的な要因よりもむしろ国内の状況による内的要因のほうが大きいと推察しうる。そこで、本稿では、中国国内のマクロ経済情勢を踏まえた上で、(1) 人民元切り上げの圧力は外的要因と内的要因のどちらかにより生じているか。(2) ファンダメンタルズの面において人民元水準をどう評価すべきか。という二点を中心に、議論を展開していきたい。

2. 切り上げの背景

2.1 国際収支上の黒字急増

2005年7月に実施された切り上げ及び為替制度変更の背景には、1997年以降、経常収支黒字幅の拡大に加え、直接投資の流入増加による資本収支黒字も増加し、外貨準備の急増が顕著になっていることがある(表1)。これは、1997年に発生したアジア通貨危機以降ASEANから中国へ直接投資がシフトし、また東南アジアで形成された生産・流通ネットワークを活用し、中国が大幅に輸出を伸ばすことに成功した結果と言える。図4をみれば、1997年以降、ASEANへの直接投資が減少しつつある中で、中国への直接投資は減少することがなく徐々に伸びていることがわかる。そのため、通貨危機後一時横ばいになっていた輸出は99年から再び拡大傾向に入った。

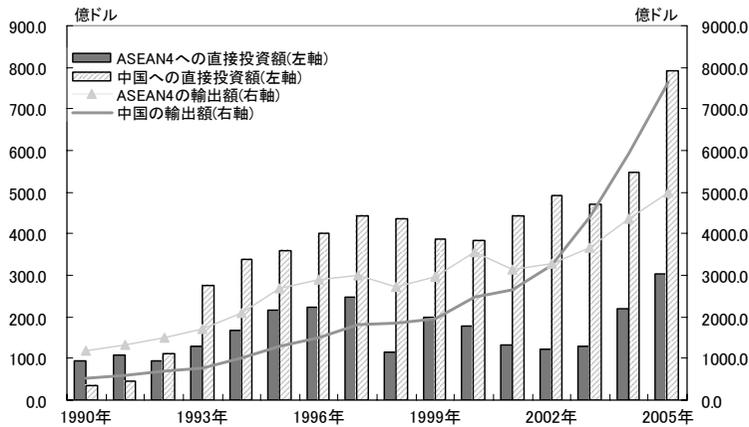


図4 中国及びASEAN 4の輸出及び直接投資

(出典) IMF International Financial Statistics, (1990～2005年)をもとに作成。

(注) ASEANとは、マレーシア、インドネシア、シンガポール及びフィリピンである。

最近の国際収支の動向をみると（図5）、2003年～2005年に輸出の急増や資本流入の増大により国際収支上の黒字が急拡大したことが明らかである。貿易黒字は2005年には、1,342億ドルと過去最大となった（表1）。繊維・機械を中心とする輸出が安定的に推移していることに対し、国内生産能力の急速な向上による輸入代替が進んでいる。今後輸入の伸びが若干鈍化していくことから貿易黒字が更に拡大すると予想されている。貿易黒字の拡大は、対米貿易摩擦につながり、人民幣切り上げ圧力の外的要因となった。

資本収支の面では、直接投資は90年代以来年々増加し、2005年には、678億ドルに達した。資本収支の大幅な黒字の最大要因は、WTO加盟によるサービス市場などの段階的開放の効果もあり対内直接投資が拡大したことにあるが、資本流出に関する規制が相対的に厳しいことも一因となっている。人民幣切り上げ期待を背景に、非

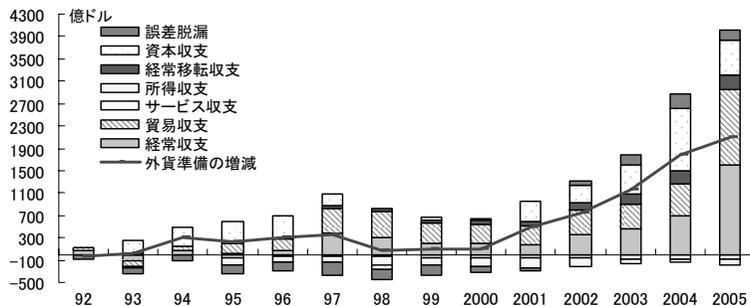


図5 中国の国際収支

(出典) IMF International Financial Statistics, (1992～2005年)をもとに作成。

正規ルート⁴⁾を通じる投機資金が2001年から流入し始めている（中国外貨管理局年報（2004））。表1の国際収支表を見れば、誤差脱漏項目は2001年までマイナス⁵⁾になっていたが、2002年からプラスに転じ、人民元切り上げが実施される前の2004年には、270億ドルにも達した。人民元に対する期待が2002年から益々高まっているとも言える。

2.2 国内投資の過熱化

中国経済は、97年アジア通貨危機後、一時期失速したが、1999年から強い回復を見せている（図1）。特に、2005年後半に入り、国内経済の過熱化が一層強まった。GDP実質成長率は前年同期比10%台で推移し高い成長率を保持している。一方、国内の消費動向を反映する小売総額が伸び悩んでいることにもかかわらず、固定資産投資の名目伸び率は25%を上回っている⁶⁾（図6）。政府は2006年通年の固定資産投資の名目伸び率の目標値を18%に定めているが、国内投資活動はこの目標を大幅に上回るペースとなった。また、2006年9月までの金融機関による新規融資増加額は2.64兆元

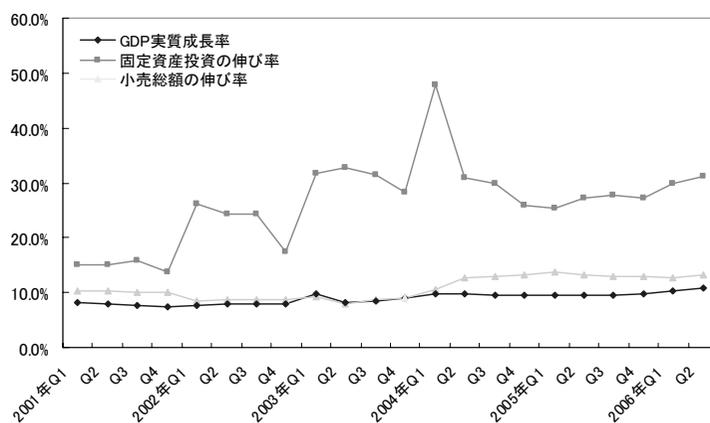


図6 中国経済動向

（出典）中国国家统计局『中国統計年鑑』（2001～2006年版）をもとに作成。

- 4) 香港を中心とする中国本土以外で外貨を保有している密輸入決済の資金や中国居住者（個人・法人）による違法な海外投資資金などが、闇送金のルートを通じ流入する。中国外貨管理局年報（2004）、pp. 5-7
- 5) 誤差脱漏がマイナスになることは、非正規ルートを通じる資金が中国国内から海外へ流出することを意味する。
- 6) 2006年第1と第2四半期のGDP実質成長率・固定資産投資・小売総額の名目伸び率は、それぞれ10.2%、10.9%・29.8%、31.3%・12.8%、13.3%となり、成長を加速している。なお、固定資産投資は、プロジェクト投資、不動産開発投資、農村部の投資などを含む投資活動を示す指標である。小売総額は各業種が消費者に販売した消費財の総額で、消費活動を示す指標である（中国国家统计局ホームページの掲載データにより計算、<http://www.stats.gov.cn/was40>）。

に達し、すでに人民銀行が定めた通年増加目標値の2.5兆元を超えた。こうした状況の中で、人民銀行は、2006年4月末に窓口指導会議を開催し、商業銀行に対し過剰投資業種への貸出を抑制するように求めるとともに、銀行融資に適用される法定貸出基準金利を年率0.27%引き上げた。利上げ幅自体は小さく、直接的な投資抑制効果よりも、市場に対し政府の景気過熱懸念を示すアナウンスメント効果の意味合いが強いと考えられる。人民銀行は窓口指導を繰り返すとともに、過剰流動性を吸収するため、新規融資の伸びが顕著な4大国有商業銀行（当時）を対象に、2006年5月に1000億元の手形を発行した。更に、6月に2年2ヶ月ぶりに商業銀行の預金準備率を8%まで引き上げた⁷⁾。しかし、2006年通年のGDP成長率は10%を超えると見込まれる中で、新たな引き締め措置を導入する必要があるだろう。

2.3 物価の動向

2000年以降の景気拡大にもかかわらず、2003年の後半まで総じてインフレ率は低い状態に維持されている。消費者物価CPIの上昇率をみると、2001年～2003年の物価上昇率は1.5%以下に留まっている。これは10%台のGDP成長率と20%を超えた固定資産投資の伸び率と対照的である。この低いインフレの背景には、中国経済のグローバル化による国内競争に加え、鉄鋼、アルミ、自動車などの生産過剰業種⁸⁾において、過剰投資により生産能力が需要を上回り、資源やエネルギーなどを含む原材料の価格上昇の一因もあり生産コストが大きく上昇したにもかかわらず、一部においては生産コストを割る価格での販売が行われていることが指摘できよう⁹⁾。しかし、2000年以降、国内の預金金利¹⁰⁾は、一貫して低水準に留まっているため、不動産セクターへの投資が急増している。不動産投資比率は、固定資産投資額のほぼ20%以上の割合で推移している（図7）。そのため、2004年から全国的に不動産価格の上昇がみられ（図8）、マクロ経済上のリスク要因として懸念されている。不動産価格の上昇により、2004年から国内のインフレは進行しつつある。今後、エネルギーなどの国際的な資源の価格上昇が続く場合、国内インフレは更に進行する可能性がある。

7) 人民銀行は8月以降、更に預金準備率を8.5%まで引き上げた。人民銀行の発表（2006.6）

8) 2006年3月に、鉄鋼、アルミ、自動車などの産業を「生産能力が顕著に過剰な業種」と、セメント、石炭、電力などの産業を「生産能力が潜在的に過剰な業種」と、それぞれ国務院に指定された。「人民日報」（2006.3）

9) 2005年に実施された商務部の調査によれば、消費財需要600品目のなかで430品目が供給過剰とされている。「商務部調査レポート」（2005）、pp.11-14

10) 1999年6月から、一年物の預金金利は2.25%に、2002年2月から1.98%、2004年10月から2.25%とそれぞれ実施された（中国人民銀行のホームページ、<http://www.pbc.gov.cn>）。

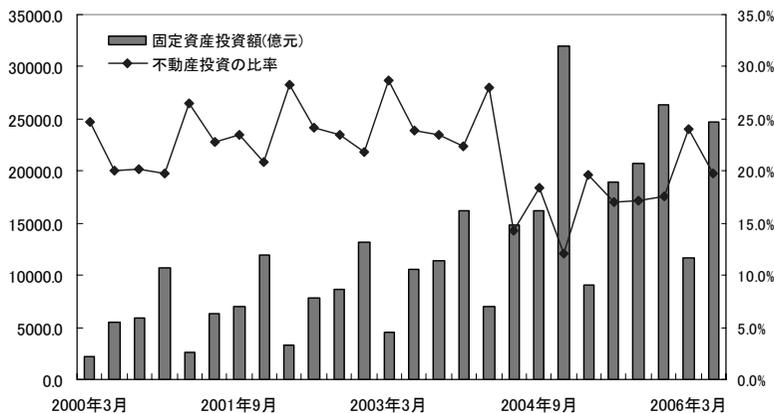


図7 固定資産投資額の不動産比率

(出典) <http://www.stats.gov.cn> (中国国家统计局) (2000~2006年の月次データ) をもとに作成。

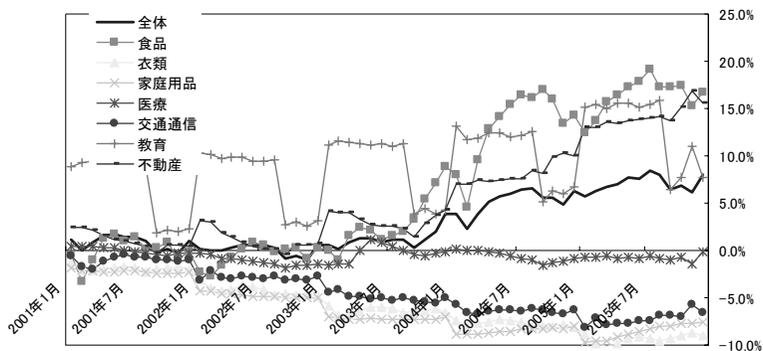


図8 中国消費者物価指数の上昇率(前年同月比)

(出典) <http://www.stats.gov.cn> (中国国家统计局) (2001~2006年の月次データ) をもとに作成。

3. 内的要因の分析

2005年7月の切り上げは、国際的な人民元切り上げ圧力の中で実施されたが、根本的にアメリカの貿易赤字を解消することはできない。これはあくまで外的要因であり、切り上げが実施された主要な原因は、不胎化政策が十分に行われていないことから、過剰流動性問題が発生していることにある。低金利水準の下で、過剰流動性は過剰投資や不動産価格の高騰などに繋がっている。人民銀行は、過剰投資と不動産価格の高騰を抑制するために、切り上げを実施した後も、二回にわたって貸出金利を0.27%ずつの利上げを実施している。しかし、不胎化政策の実施が益々困難となり利上げの引き締め効果も限定的である。

3.1 過剰流動性の発生

前述のように、国際収支黒字による外貨準備の増加は、マネーサプライの増加に繋がっている。人民元の固定レートを維持するために、人民銀行がドル買い介入を実施した結果、外貨準備の規模は2006年11月時点で1兆ドルを超えた。マネーサプライ(M2)も同じ傾向で増加してきた(図9)。つまり、固定レートを維持するために、マネーサプライを増大させた結果、国内において、過剰流動性問題が発生し、2003年に入ってから、インフレ、過剰投資や不動産バブルなどが生じたのである。

3.2 不胎化政策の限界

外貨準備の増大は金融政策上の問題をもたらしている。つまり、過剰流動性の発生要因となった。人民元レートがドルに対して固定されており、人民元レートの安定を維持するために、人民銀行は巨額のドル買い介入を実施しなければならない(人民銀行が債券の売りオペなどによりドルを吸収しすなわち不胎化政策¹¹⁾を実施する)。その結果、外貨準備は2005年末には8,186億ドルとなった。2005年7月に人民元切り上げが実施されるまで、人民元レートはほぼ\$1=8.27元の水準に固定されていた。一方、外貨準備の年間増加額を見ると、2003年に、初めて年間増加は1000億ドルを突破し、2004年と2005年には、それぞれ2000億ドルを突破している(図2)。この外貨の顕著な増加を吸収するために、人民銀行は、新規手形発行¹²⁾を2003年から、年々増

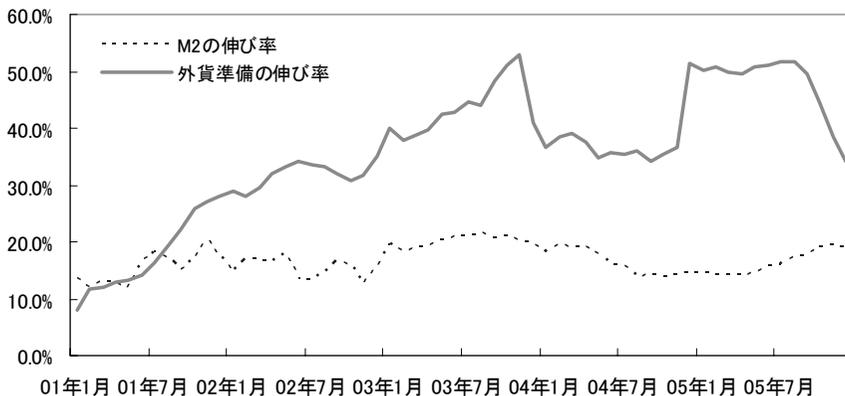


図9 外貨準備高及びマネーサプライの伸び率

(出典) <http://www.pbc.gov.cn> (中国人民銀行) (2001~2005年の月次データ) をもとに作成。

- 11) 中央銀行が、自ら中銀手形を発行するのではなく、所有している国債を売却する形で公開市場操作を行えば、中銀のバランスシートにおいて、ベースマネー(債務)と国債(債権)が同時に減ることになる。
- 12) 人民銀行は、不胎化政策を行うため、2003年3月から人民元建ての手形発行を実施し始めた。手形の償還期間は3ヵ月及び1年が主体となっている。商業銀行は手形の引き受け主体となっている。人民銀行金融年報(2005)、pp.9-12

加させている。手形発行残高から見ると（図10）、2004年9月から、新規発行額が外貨準備の増加につれ、増加していることが明らかである。しかし、こうした不胎化政策の実施にもかかわらず、外貨準備の顕著な増加がマネーサプライの拡大に繋がった（2003年の平均伸び率が20%台の高い水準に留まっており、2004年8月から一旦低下したが、2005年6月から再び増加し始めた）（図9）。すなわち、不胎化に限界が存在したのである。

2006年に入ってから貿易収支の黒字が一段と拡大し、高水準の直接投資流入に加え投機資金の流入も続いたことで、外貨準備は今年11月に、ついに1兆ドルを突破した。しかし、不胎化の実施には限界がある。人民銀行は、不胎化政策のために手形を発行するが、2006年6月末時点で発行残高が約2.8兆元（2005年名目GDPの15.4%）にも達している（図10）。発行残高の増加分だけ外貨の流入が不胎化されたとすれば、2003年から、不胎化により外貨吸収の不十分が続いていることは明らかである。不胎化の度合いは¹³⁾、2003年～2005年に、それぞれ31%、27%、54%となっている。換言すれば、外貨準備の増加に伴い不胎化政策による外貨吸収は半分以下に留まっている。不胎化されなかった分はマネーサプライの増加に繋がっている。現在のような国際収支の黒字が持続する状況の下では、人民銀行は意図的にマネーサプライの増加をコントロールすることがますます困難となる。そうなれば、過剰流動性の問題が深刻化することとなる。

不胎化政策の前提として、発行した人民銀行手形が円滑に市中消化される必要がある。これまで商業銀行等が大量に受けてきた背景には、(1) 銀行預金残高が増加、(2) 預金金利が規制により低く抑えられており（人民銀行手形の利回りを下回る水準）、

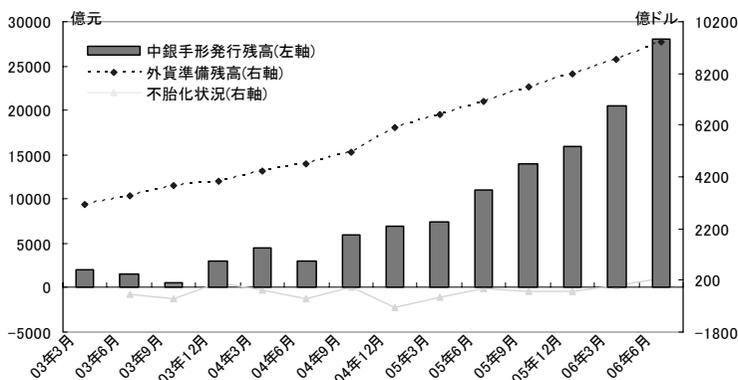


図10 中国外貨準備と中銀手形発行残高の推移

(出典) <http://www.pbc.gov.cn> (中国人民銀行) (2003～2006年の月次データ) をもとに作成。

(注) 不胎化額がマイナスとなっている部分は外貨吸収が不十分を表す。

13) 不胎化の度合いは年間手形発行額の為替換算額を外貨準備で割る。

商業銀行からみればリスクゼロの資産である人民銀行手形を購入しておくことは合理的な選択肢であったなどの事情があった。しかし、規制緩和が進められるにつれ、商業銀行が積極的に中銀手形を購入する意欲が低下する可能性がある。さらに、アメリカの利上げが継続しないなかで、引き締め政策により国内金利が上昇する場合、手形発行コストが増大するとともに、国内の金利上昇を通じて更なる外貨流入を誘発するという悪循環に陥るリスクがある。

3.3 利上げ効果の限界

国内の景気過熱を抑制するため、人民銀行は、2004年10月に預金金利と貸出金利をそれぞれ0.27%引き上げ、更に2006年4月と8月に、貸出基準金利を0.27%ずつ、6.12%まで引き上げた¹⁴⁾。しかし、2004年10月の金融引き締めで、銀行の貸出を抑制することができなかった(図11)。2006年に実施された二回の金利引き上げでは、預金金利は引き上げられなかったため、銀行の貸出意欲が高まっているなかで¹⁵⁾、抑制効果が現れるとは言いがたい。むしろ貸出スプレッドの圧縮に新たな余地を生んだため、貸出の促進に繋がる可能性さえもある。預金金利が引き上げられなかった理由は、第1に中国経済を投資主導から消費主導への成長モデルを転換する必要があると政府が認識していることがある。今までの中国経済は、過度の投資に依存し高い成長率を遂げてきたが(図12)、政府は、今後投資主導型から消費主導型の経済成長を目指す

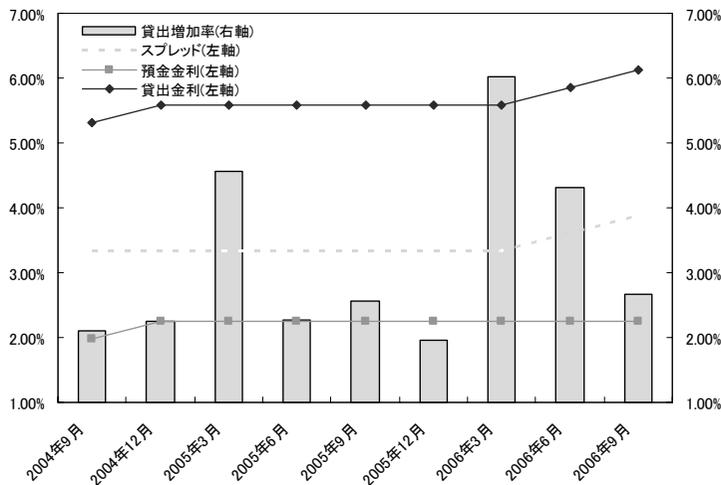


図11 金利水準及び貸出増加率

(出典) <http://www.pbc.gov.cn> (中国人民銀行) (2004~2006年の月次データ) をもとに作成。

14) 現行の金利水準では、預金金利と貸出金利(一年もの)はそれぞれ、2.25%、6.12%となっている(中国人民銀行のホームページ、<http://www.pbc.gov.cn>)。

15) 四半期ごとの貸出増加率は平均にして3%を上回っている(図11)。

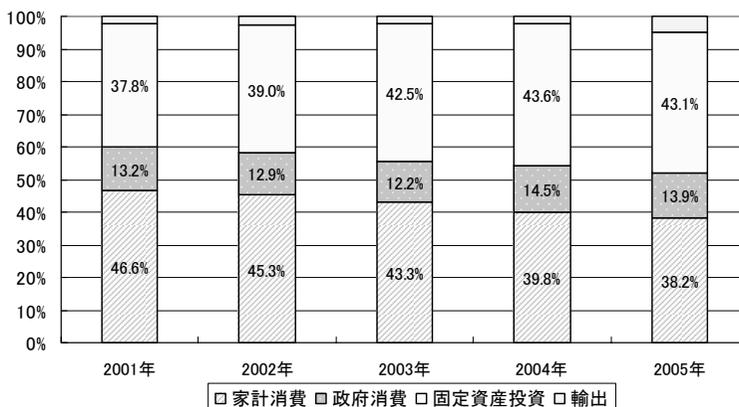


図12 GDPの支出構成比

(出典) CEICデータベース (2001~2005年) をもとに作成。

方針を打ち出している。しかし、家計消費の伸びないなかで、預金金利の引き上げは民間消費を鈍化させる可能性が高いため、利上げによる景気引き締めが困難である。第2の理由は、アメリカの利上げが継続しない状況の中で、更なる利上げは人民元高を誘導しホットマネーの流入を招きかねないことにある。実際に、人民元切り上げを狙って2003年からホットマネーの流入が増大しつつある(表1の誤差脱漏部分)。従って、利上げによる引き締め効果は限定的である。

4. 為替の運営及び人民元レートの是非

4.1 為替政策における変化

2005年7月の制度変更は、将来の変動相場制移行への第一歩と位置づけられる大きな前進であるが、当初の対ドル相場の変動幅も従来同様上下0.3%以内に抑えた。その一方、「通貨バスケットを参照することで一層の柔軟性を図る、市場の発展状況や経済・金融情勢に対応して必要に応じて、変動幅を調整する」と付言し、将来の柔軟性の拡大に含みを持たせている点が注目される。実際、切り上げが実施されてから、人民銀行の公表レート及び人民元のNDF¹⁶⁾レートの推移をみると、小幅ながらも、人民元高の傾向が続いてきた(図13)。国内の経済情勢を見極めながら、徐々に人民元レートを切り上げていくという中国政府の政策的意図が窺わせる。

2006年11月時点での\$1 = 約7.8元の人民元水準については、対外的には、アメリカとヨーロッパの貿易摩擦が激化する可能性がある。対内的には、国際収支黒字の増加に伴い、不胎化政策による外貨吸収は限界に近づいているため、マネーサプライの

16) 人民元のNDF (non-deliverable forward) レートとは、香港、シンガポールで取引されている人民元の非引き渡し先物のレートである。

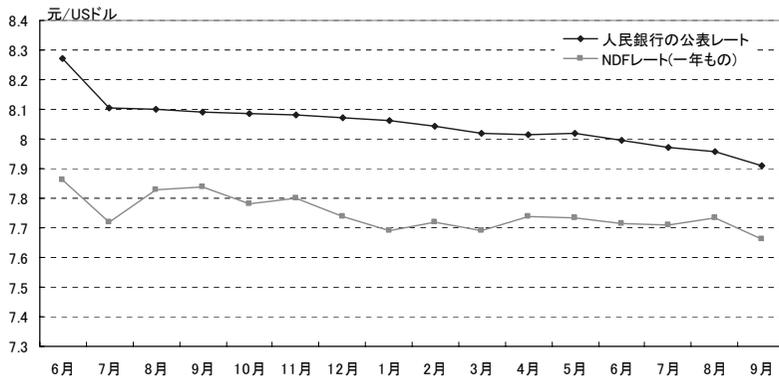


図13 切り上げ後の人民元レート推移

(出典) ブルームバーグデータベース (2005~2006年) をもとに作成。

増大による景気過熱を引き締めることが困難になる。そもそも、中国国内でも人民元過小評価の意見が多数出されており、人民元レートは\$ 1 = 7.5元まで切り上げるべきという見方もある。その根拠としては、1993年以前に二重為替制度¹⁷⁾が採用されていた際、公定レートが\$ 1 = 5元のもとで、市場レートは\$ 1 = 7.5元まで増加した経緯がある。しかし、この論調の理論的な論拠は薄弱である。

今まで、人民元レートの水準をめぐる様々なレート水準が試算されている。例えば、購買力平価を使った人民元の対ドルレートの水準評価に関しては、40%の割安(全米製造業者協会)、14%の割安(日本の財務省)、さらに、国際連合のICP(International Comparison Program)のデータを用いた結果では、人民元は均衡水準のなんと4分の1以下という計算結果も報告されている¹⁸⁾。これらの試算結果は、いずれも中国マクロ経済のファンダメンタルズを考慮せず単純なものであったため、目下の中国マクロ経済のファンダメンタルズ面において人民元レートの水準を分析する必要がある。

4.2 理論的ファンダメンタルズレートの推計

中国政府は社会の安定、マクロ経済の持続的成長などを第一目標にあげているため、為替制度の選択及び為替レートの決定もこの目標に沿って実施されると考えられる。従って、ここでは、マクロ経済の安定成長を維持するための適切な人民元レートはどんな水準にあるべきかを議論する。モデルの構築は以下の通りである。簡単化のため、二国モデルにしよう。

17) 公定レートとは、計画貿易時代に政府が定めたレートである。1981年以降、自主貿易に適用する人民元レートが導入されたことにより、二重相場制となった。1994年初に一本化された。

18) 永田 (2003)、pp.103-106

完全雇用が達成されている経済の総需要は以下の式で表すことにしよう。

$$Y_t = C(Y)_t + I(Y_t, r_t) + G_t + NX(Y_t, Y_t^*, R) \quad (1)$$

ここで、 Y_t 、 Y_t^* はそれぞれ自国と外国の産出量、 C は消費、 I は投資、 G は政府支出、 NX は貿易収支、 T は税金、 r は実質金利、 R は実質為替レートである ($R = E \times P / P^*$ 、外国通貨建て)。 E は名目レート (ここで固定とする)、 P 、 P^* はそれぞれ自国と外国の物価水準である。

(1) 式を微分して、整理すると

$$\Delta Y_t = \frac{\Delta C_t + \frac{\partial I_t}{\partial r_t} \Delta r_t + \Delta G_t + \frac{\partial NX_t}{\partial Y_t^*} \Delta Y_t^* + \frac{\partial NX_t}{\partial R} \frac{\Delta EP_t}{P_t^*} + \frac{\partial NX_t}{\partial R} \frac{E(\Delta P_t^* P_t - \Delta P_t P_t^*)}{P_t^{*2}}}{1 - \frac{\partial I_t}{\partial Y_t} - \frac{\partial NX_t}{\partial Y_t}} \quad (2)$$

を得る。

(2) 式の微分項を求めるため、消費、投資及び貿易収支を関数化する。消費関数、投資関数は、それぞれ $C_t = c_0 + c_1 Y_t$ 、 $I_t = d_0 + d_1 Y_t - d_2 r_t$ 、で表す。 C_1 は限界消費性向、 d_1 は限界投資性向である。輸出関数、輸入関数は、それぞれ $X = x_1 Y^* + x_2 R$ 、 $M = m_1 Y - m_2 R$ で表す。 x_1 、 m_1 は、それぞれ限界輸出性向、限界輸入性向である。 $NX = X - M$ であるため、 $NX_t = x_1 Y_t^* - m_1 Y_t + (x_2 + m_2)R$ を得る。

次に、消費関数 C_t より $\Delta C_t = c_1 \Delta Y_t$ 、指数関数 I_t より $\partial I_t / \partial r_t = -d_2$ 、 $\partial I_t / \partial Y_t = d_1$ 、純輸出関数 NX_t 式より $\partial NX_t / \partial Y_t^* = x_1$ 、 $\partial NX_t / \partial R = x_2 + m_2$ 、 $\partial NX_t / \partial Y_t = -m_1$ をそれぞれに得ることができる。これらの項目をそれぞれ、(2) 式に代入し、整理すると (3) 式が得られる。

$$\Delta Y_t = \frac{-d_2 \Delta r_t + \Delta G + x_1 \Delta Y_t^* + (x_2 + m_2) E \frac{(\Delta P_t^* P_t - \Delta P_t P_t^*)}{P_t^{*2}}}{1 - c_1 - d_1 + m_1} \quad (3)$$

この式に基づきレートの E の算出ができる。

人民元レートは2005年までドルにペッグしていたため、ここで自国は中国を、外国はアメリカとする。IMF International Financial Statisticsの1980年～2005年の中国年次統計データを使用し、消費関数、投資関数及び輸出入関数をそれぞれ推計する。推計するには、それぞれ家計支出、固定資産投資及び純輸出のデータを、消費関数、投資関数及び純輸出関数に代入し、以下の結果を得る。

$$\begin{aligned}
 C_t &= 0.46(Y_t - T_t) + 253 \\
 I_t &= 695 + 0.362Y_t - 14847.8r_t \\
 NX_t &= 0.0163Y_t^* - 0.0181Y_t - 1712.5R
 \end{aligned}$$

この推計結果を (3) 式に代入すると、(4) 式が得られる。

$$\Delta Y_t = \frac{-14847.8\Delta r_t + \Delta G + 0.0163\Delta Y_t^* - 1712.5 * E \frac{(\Delta P_t^* P_t - \Delta P_t P_t^*)}{P_t^{*2}}}{0.196} \quad (4)$$

ここで、固定相場制の下で、今までの7%位の経済成長率を維持することを前提に、アメリカの成長率は4%、物価上昇率は3%、国内の物価上昇率は5%、はそれぞれ6%、0%と仮定しよう。そこで\$1=6.93元という為替レートが得られる。よって、現時点の人民元レートは過小評価されていることを裏付けることができる。この試算によれば、現時点(2006年11月)\$1=約7.8元の人民元レートは12%位切り上げられるべきである。

5. 結び

2005年7月に実施された人民元切り上げは、アメリカの対中貿易赤字が年々拡大していることから、国際的な人民元切り上げ圧力を緩和するためであったように思われるが、実際に、アジア開発銀行(ADB)が発表したレポートで、2005年下期に人民元が対米ドル10%切り上げられた場合の2006年のアメリカの貿易赤字縮小効果は36億ドルと試算している¹⁹⁾。そもそもアメリカの経常収支赤字問題は、財政赤字の削減、民間貯蓄の増加というかたちでISバランスが改善されなければ根本的に解決しないため、人民元の小幅切り上げでは外的な切り上げ圧力を緩和しえない。それよりむしろ、増加しつつある国際収支黒字と、固定レートを維持するための為替介入により過剰流動性が発生し国内のマクロ経済のリスク要因(生産過剰・不動産価格の高騰など)を形成したことが人民元切り上げ問題に密接に関係している。

今後の人民元レートについては、モデルにより推計されたファンダメンタルズレートと比べ、明らかに人民元レートの切り上げが必要であるため、これからの数年内に、人民元切り上げ圧力は容易に解消できないであろう。輸出・投資依存型の経済を消費主導型の経済に転換させながら、2006年～2008年までは、人民元レートをファンダメンタルズレートまで、徐々に切り上げられていくべきである。

2009年以降は、各種の経済構造調整が成功の兆しを見せ、中期の投資循環が下降局

19) Cyn-Young, Park (2005), PP 3～8

面に向かっても、投資と消費のアンバランスから来る調整圧力があまり大きくなければ、上昇基調が続く可能性は高い。この場合の人民元レート上昇は、経常黒字の大きさを評価するものというよりも、ファンダメンタルズの健全化、金融市場の開放と拡大を受けたものとなろう。

一方、中期の投資循環の下降局面では、過剰生産能力によるストック調整が強く出て、景気失速のリスク、金融の不安定化のリスクが高まり、人民元の大幅な下落圧力が起こっても不思議ではない。この状況が発生する確率は、政府の経済政策の有効性に大きく依存するが、新興民間企業、新興金融機関、地方政府の力が強くなる一方、経済政策は整備途上で運営の問題も残るため、リスクが低いといえない。むしろ、政府が如何にそれを緩和できるかが課題であるため、政府は中期においても、強力な為替コントロールを維持すると予想される。ただし、今後投資・輸出依存型の経済構造から消費主導型の経済への移行が進まない場合、経常黒字が継続的に高水準で推移するものと考えられる。その際、国内要因ではなく、再びドル安、「双子赤字」などの問題が生じれば、なお調整が迫られるであろう。

* 本研究は、平成18年度における公共政策大学院でのリサーチアシスタントとしての研究活動に基づいている。執筆にあたっては、北海道大学大学院経済研究科の佐々木隆生教授からご指導を頂いた。この場を借りて深く感謝の意を表したい。

参 考 文 献

- 大宮瑛一 (1999) 『国際金融のグローバル・システム』 東京：世界書院。
- 関 志雄 (1998) 『人民元の切り下げは回避されるのか?』 東京：岩波書店。
- 永田雅啓 (2003) 「人民元は安いのか」『国際貿易と投資』 第54号 (2003年冬号) 東京：国際貿易投資研究所 pp.103~106。
- ポール・デ・グラウウェ (2001) 『国際通貨』 東京：東洋経済新報社。
- Cyn-Young, P (2005) “Coping with Global Imbalances and Asian Currencies”
(http://www.adb.org/Documents/EDRC/Policy_Briefs/PB037.pdf)
- Krugman, P. (2003) “The China Syndrome” the New York Times, Sept. 5.
- McKinnon, R. (2002) “The East Asian Exchange Rate Dilemma and the World Dollar Standard” (<http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers/ADBPaper.pdf>)
- Eichengreen, B. (2003) “China Should Unpeg the Remminbi Now”
(<http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/reviews/swissreview13aug5-03.pdf>)
- People’s Bank of China. (2005) “Public Announcement of the People’s Bank of China on Reforming the RMB Exchange Rate Regime” July21.

<http://www.commerce.gov> (アメリカ商務省)

<http://www.pbc.gov.cn> (中国人民銀行)

<http://www.stats.gov.cn> (中国国家統計局)

<http://www.bloomberg.com> (ブルームバーグ)

An Analysis on Pressure to the Chinese Yuan's Revaluation

YU Xiaojun*

Abstract

This paper dissects how the Chinese government raised the Yuan rate, which was converted from the dollar peg after having been maintained from 1994, to the basket of currencies in July in 2006. It also provides background covering the robust pressure from the domestic and international demands concerning the convertibility of the Yuan rate. In addition, the analysis will introduce a suitable model in order to understand the formation of the Yuan exchange rate in conformity with the fundamentals.

Keyword

Chinese Yuan, Exchange-rate, Revaluation, Reserves, Sterilization

* Doctoral Student, Graduate School of Economics and Business Administration, Hokkaido University

日米防衛協力の歴史的背景 －ニクソン政権期の対日政策を中心に－

瀬川 高央*

はじめに

冷戦終結後、日米同盟は西側同盟の一部としての二国間同盟から、グローバルな課題への対応を求められる同盟へと変化してきた。1997年には日米防衛協力の指針（ガイドライン）が改定され、米軍と自衛隊の共同行動の範囲が従来の日本有事から極東を含む周辺事態に拡大された。さらに、近年における自衛隊のインド洋派遣とイラク派遣は、日米安保条約やガイドラインが想定していた極東・周辺事態を超えた領域で実施され、日米間の防衛面における協力関係が新たな段階に入りつつある。

だが、日米防衛協力の背景や両国間の協議過程についての歴史研究は稀少である。ここで、日米防衛協力についての議論が具体的に開始された1970年代前半の時代背景について前置きしておくならば、まずニクソン政権がベトナムからの撤退を始め、秘密交渉を通じて米中和解を実現するとともに、ソ連との緊張緩和外交を推進していたことに留意しなければならないであろう。また、当時米国はニクソン・ドクトリンに基づき、前方展開する米軍の大幅な再編を計画していた。日米間においても、沖縄返還と関東計画の進展に伴い、自衛隊の沖縄防衛責任や日米両軍による本土基地の共同使用が議論されるようになっていた。このような歴史的背景と文脈を有しているためか、これまで、「1970年代」に関する日米外交史の研究課題は、沖縄返還交渉、二つのニクソン・ショック、日中国交正常化、デタント期の日本外交といったトピックに的が絞られてきた、史料公開の現状もさることながら、日米防衛協力の史的展開が中心課題として研究される機会はほとんどなかったと言っても過言ではない。とはいえ、近年における冷戦期の米国外交文書の公開とマイクロ資料化の進展は、研究者が比較的容易に1970年代の日米外交・防衛問題の一端に触れる研究環境を提供し、同時代の米国の対日政策に関する研究を大きく前進させた¹⁾。

しかしながら、先行研究を一瞥した限りでは、グアム・ドクトリン（1969年）後の米国の対日政策における日本の防衛力の位置づけと、米軍に対する自衛隊の補完戦力

* 北海道大学大学院経済学研究科博士後期課程

E-mail: segawa@pop.econ.hokudai.ac.jp

1) 村田（1997）、中島（2002）、中島（2005）、佐道（2003）、松村・武田（2004）、我部（2004）、中島（2006）、黒崎（2006）を参照。高度成長期の日本の防衛政策に関して、米側史料に依拠した研究としては、中島（2006）が最も包括的な業績である。また、松村・武田（2004）の業績は、防衛協力小委員会の設置及びガイドラインの策定過程に比重が置かれている。

化に関して、米国がどのように「相補性 (complementarity)」概念の規定を行い²⁾、対日影響力を行使してきたのかについては、十分に検討されているとは言い難い。

そこで本稿では、米国の公刊外交史料に依拠して、ニクソン・ドクトリン後の米国の対日政策の漸進的変更の中で、どのようにして「相補性」概念が生まれたのか、そしてそれが日本の防衛上の役割強化と本格的再軍備の回避という一見矛盾する目標を同時に達成する概念と成り得るのかについて考察する³⁾。

なお、本稿で利用した米国側一次史料について付言すると、筆者は、米国の民間研究機関National Security Archive (NSA) が収集・編纂したマイクロ史料Japan and the United States: Diplomatic, Security and Economic Relations, 1960-1976. 並びに、日本人研究者 (石井修・我部政明ら) が編集・公刊した『アメリカ合衆国対日政策文書集成』を利用した。

本稿の構成は次のとおりである。第1節では、ニクソン政権初の対日政策決定と日米首脳会談、日米協議の概観を通じて、米側が日本の果たすべき防衛上の役割をどのように方向付けようとしたのかについて考察する。第2節では、ニクソン・ドクトリン後の米国の対日政策の再調整、特に日米防衛協力の可能性に関する検討について概観する。第3節では、米側が日米防衛協力の可能性を模索する中で、日本の防衛力改善と責任分担の前提となった日米両軍の「相補性」概念が規定されるまでの過程を跡付ける。第4節では、対日政策の中に、米国の財政的制約と日本の防衛上の責任分担の増大が明確に関連付けられていく過程を取り扱う。最後に、本稿の考察から得られた結論を簡潔に述べる⁴⁾。

1. ニクソン政権期の対日防衛政策—NSSM-5とNSDM-13

1.1 ニクソン政権の対日政策決定過程

1969年1月20日、米国では共和党のリチャード・ニクソンが大統領に就任するとともに、ホワイトハウス中心の外交政策が始まった。ニクソン政権には、ヘンリー・キッシンジャー国家安全保障担当大統領特別補佐官、ウィリアム・ロジャーズ国務長官、メルヴィン・レアード国防長官らが閣僚入りした。

-
- 2) 本稿で使用する「相補性」の概念とは、より具体的に言えば、日米共同行動において、自衛隊が短距離の防空任務と1000マイル以内の対潜哨戒任務を担当する間に、米軍が核抑止力を提供しつつ、長距離の攻撃任務と1000マイル以遠の海上交通路の保護を担当することを示している。
 - 3) ただし、考察の焦点を主として米国の対日政策の変遷とするため、日本側の防衛政策の動向に関しては必要最小限の記述にとどめている。
 - 4) 本稿は、筆者が2007年2月に北海道大学大学院経済学研究科に提出した博士論文「日米防衛協力の政治経済史—防衛政策・予算制度・防衛力整備」の第1章第3～4節を基に、独立論文として成立するように必要な加筆・修正を加えたものである。紙面の制約上、本稿で扱うことができなかったジョンソン政権期の対日政策及び、中曽根防衛庁長官訪米時の講演に関する考察については上記博士論文を参照されたい。

ニクソン政権初の対日政策の決定は、概ね次のような過程を辿った。まず、1969年1月21日にキッシンジャーが、国務長官、国防長官、情報長官等に対し、国家安全保障会議（National Security Council: NSC）で審議するための対日政策の草案提出を要請した。これに基づき、ウィリアム・バンディを議長とする次官補級のNSC東アジア省庁間グループ（NSC Interdepartmental Group for East Asia）が、1969年3月27日付けで国家安全保障研究覚書第5号（National Security Study Memorandum 5: NSSM-5）をNSC再検討グループに提出した。続いて、NSC再検討グループがNSSM-5の審議に当たり、4月28日付けでその改訂版が副大統領、国務長官、国防長官等に提出されるとともに、閣僚級の検討に回された。この閣僚級による検討の結果に基づき、NSCは5月28日付けで国家安全保障決定覚書第13号（National Security Decision Memorandum 13: NSDM-13）を作成し、ニクソン大統領の承認を得た。大統領による承認を経たNSDM-13が、後の具体的な対日政策の実施に反映される基本方針となったのである⁵⁾。以下、NSSM-5とNSDM-13における米国の対日防衛力増強要請の内容について具体的に見てみよう。

1969年4月28日、NSCはNSSM-5を決定し、その中で日本の防衛努力のあるべき方向性を示そうとした⁶⁾。NSSM-5では、自衛隊の規模・予算・任務について「日本には現在、23万人の兵員がおり、アジアにおける非共産国では最大の海・空軍力」であり、「日本はGNPの約1%しか防衛費にあてていない」が、「これらの兵力はソ連による総力攻撃を除き、通常戦有事における日本防衛には十分と考えられる」と評価している⁷⁾。次に、NSSM-5は「米国の目標」として、「米国の日本の防衛力に対する要求目標は、日本本土の通常防衛の大半を引き受けることができる」ことであり、「日本が質的改善を強調し、航空・洋上監視能力、対潜水艦戦闘（Anti Submarine Warfare: ASW）、防空、戦術航空能力を拡張することを切望し、日本はその航空・海上監視能力を本土周辺に拡大できるであろう」と想定している⁸⁾。こうした「米国の目標」を実現するための選択肢として、NSSM-5では日本に対し、実質的に大きな防衛力への圧力をかけずに、日本の防衛力を発展させることを継続する案が選択された⁹⁾。

これを受けてNSCは、5月28日付けのNSDM-13に「米国は、日本の防衛力の程よい増強と質的向上の努力を奨励する現在の政策を継続し、実質的に大きな兵力や地域安全保障における大きな役割を発展させるよう日本に圧力をかけることを回避する」と明記した¹⁰⁾。NSDM-13決定から2ヵ月後の7月25日に、ニクソン大統領は悪化す

5) 松村・武田（2004），p.96.

6) “NSSM 5: Japan Policy,” (April 28 1969), Japan and the United States, Fiche 01061.

7) *Ibid.*

8) *Ibid.*

9) 外岡 他（2001），p.255. 松村・武田（2004），pp. 81-82.参照。

10) “NSDM 13: Policy toward Japan,” (May 28 1969), Japan and the United States, Fiche 01074.

るベトナム戦争から脱却するためグアム・ドクトリンを公表した。同ドクトリンにより (1) 米国はベトナム戦争のような軍事的介入に引き込まれない政策を堅持すること、(2) 米国はアジア諸国との条約上の約束は守るが、核抑止以外のアジア諸国の通常防衛について各国の自主的な対処を期待すること、(3) 米国は「太平洋国家」としてアジア地域で重要な役割を担うが、自助の意思のあるアジア諸国の自主的行動をかたわらから支援すること、が明らかにされた¹¹⁾。ニクソン・ドクトリン公表と沖縄の施政権返還および日本本土の米軍基地の整理・統合によって、日本は米国に対する本土防衛上の依存を減らし、より自主的な防衛力を構築する政策を要請されることとなった。

1.2 佐藤＝ニクソン会談（1969年11月）

ニクソン政権発足後初の日米首脳会談は、1969年11月19日から21日にかけて行われた。本会談では、NSDM-13で決定された日本側の防衛力増強問題がいかに議論され、それが全体的な安全保障問題の中でどう位置づけられていたのであろうか。11月19日の一度目の会談では日米の安全保障問題と沖縄返還について意見交換がなされた。会談前半、ニクソン大統領は佐藤栄作首相との間でアジアと沖縄に関する安全保障問題について意見交換し、その中で日本の通常防衛力の強化について議論している。

ニクソンは、自身が日本の事情に十分精通し、「日本が今後、アジアの平和と繁栄のために果たしうる役割についても、これを十分評価している」と述べた¹²⁾。これに対し、佐藤は日本の安全が米国のカサの下ではじめて確保しうることを説明し、返還後の沖縄の防衛責任が日本にあることを明らかにした¹³⁾。

ニクソンは沖縄に拘わらず、より全般的な日米安保関係について、次のように述べている。「日本の憲法上の問題も判っているが、核能力ということとは別に、日本が significant military capacity を develop することが世界の将来のために望ましく、(中略) 現在世界には、米国、西独を含む西欧、ソ連、中共という四つの勢力圏があるが、これに日本が加わり、この五者の中の力の均衡を築くことが必要と考えている」。ニクソンの考え方に対し、佐藤は「日本としては、純軍事的に世界の平和維持に加わることは無理であるが、経済協力等の面ではすでにその方向に努力している」と答えた¹⁴⁾。

だが、次のニクソンと佐藤のやり取りで、日本の果すべき防衛上の役割が、首脳会

11) 「ニクソン大統領外交教書『ニクソン・ドクトリン』」(1970年2月18日)、細谷 他 (1999), pp.800-805.

12) 「佐藤総理・ニクソン大統領会談(第一回十一月一九日午前)」(一九六九年十一月二七日外務省アメリカ局) 和田・五百旗頭 (2001), pp.774-779.

13) 同上。

14) 同上。

談の場で初めて明らかにされた。ニクソンは「自分としても、もちろん、経済協力が間接的に安全の維持に役立っていることは承知しているが、自分の言う significant military capacityとは通常兵器のことを言っている」と述べたのに対し、佐藤は「日本としては、今後『空』及び『海上』を中心に自衛力を強化していく方針である」と答えたのである。佐藤の回答に、ニクソンは「結構なことである」と返答した¹⁵⁾。当時日本が第三次防衛力整備計画（三次防）で、海空重視の整備方針を掲げ、駐日米大使館や国務省が日本の海空防衛力の近代化に強い関心を示し、日本側にその質的改善を促すよう働きかけていたことを考え合わせるならば、総理自ら「空」及び「海上」を中心に自衛力を強化していく旨を公式会談で明らかにしたことは自然な流れといえるのかもしれない。

他方、ニクソンがなぜ日本の通常防衛力の強化に固執したのかについては、グアム・ドクトリンで明らかにされた同盟諸国の自助努力という方針のほか、議会対策の側面を指摘できる。11月21日の三度目の会談で、ニクソンは佐藤に対し日米共同声明に関する議会の反応を以下のように説明している。「議員の間には、日本が日本以外の（beyond Japan）防衛についてより大きな役割を果たすことにつき期待があった。（中略）議会領袖の間には、自分も同感であるが、（中略）日本が経済面のみでなく、安全保障の面でも今後一層大きな役割を果たしてほしいとの strong feelingがある。（中略）米国は今後アジアにおいて major role は果しえようが、 predominant role は果しえない。（中略）そこで、自由陣営の中でアジアでの役割を果たすのは日本だけである¹⁶⁾」。

ニクソンの説明は、多分に議会の意向が反映されたものと考えられるが、日本に対しアジアでの何らかの防衛上の役割を期待していたことは否定できない。あるいは、一度目の会談で、佐藤が海空防衛力の強化を表明したことに対し、ニクソンが日本の通常防衛力の強化に非常に強い期待を持ったのかもしれない。いずれにせよ、グアム・ドクトリンの公表からわずか4ヵ月後に、日米両首脳は具体的な役割を特定したわけではないが、日本の通常防衛力を強化する方向で意見の一致をみた。NSDM-13の策定、グアム・ドクトリンの公表に続き、1969年11月の佐藤＝ニクソン会談によって、日米双方は日本の海空をはじめとする通常防衛力を強化する路線を確認したといえよう。

1.3 第11回・第12回日米安全保障協議委員会（SCC）

1970年1月14日、第3次佐藤内閣発足で防衛庁長官に就任した中曽根康弘は、日米安保により自主防衛を補完するという「日米安保補完論」を含む「自主防衛五原則」

15) 同上。

16) 「佐藤総理・ニクソン大統領会談（第三回十一月二一日午前）」（一九六九年十一月二七日 外務省アメリカ局）和田・五百旗頭（2001），pp.788-791.

を公表し、後の四次防の原案となる「新防衛力整備計画」を作成した¹⁷⁾。周知のように、中曽根は1970年2月4日公表の「新防衛力整備計画」構想において、(1) 有事所要兵力、(2) 海空防衛能力、(3) 防衛装備国産化、(4) 後方支援体制を重視し、日本としてニクソン・ドクトリン後の米軍再編に対応する姿勢を示した。このような中曽根の自主防衛構想に対し、米国は日米協議の場で、どのようにそれを評価し、日本との防衛役割分担を議論したのであろうか。ここでは、1970年5月と12月に開催された日米安全保障協議委員会 (Security Consultative Committee: SCC) の議事録から、日本の自主防衛構想に対する米側の見方とニクソン・ドクトリンへの日本側の理解について概観する¹⁸⁾。

1970年5月19日開催の第11回SCCでは、日米安保継続、在日米軍施設・区域の日米共同使用、返還後の沖縄防衛責任などについて意見交換が行われた¹⁹⁾。協議冒頭、中曽根は事前に用意していた「日本の防衛に関する基本政策」および「在日米軍基地の維持・管理」と題する2つの文書を米側に提示した²⁰⁾。中曽根は前者の文書で自らの核抑止に対する考え方、自主防衛と日米安保補完論との関係について述べている。文書によれば「日本は核抑止力と戦略的攻撃力について米国の支援を求め続けなければならない。この点に関して、日米間の安全保障体制は将来かなり長い間維持されるべきである」としている²¹⁾。これは、中曽根が日米安保体制の枠組みの中で、独自の核保有を否定し、核抑止力に関しては米国に依存する旨を明らかにしたものであろう。

次に、中曽根は「日本は自国の防衛力整備を行う間、多くの分野で米国に依存している。しかしながら、私は自衛のために必要な防衛力が強化され、その結果不足分が日米安保体制によって補完されるような方向へ前進すべきと考える」と記している²²⁾。

17) 中曽根の「自主防衛五原則」案は、1957年閣議決定の「国防の基本方針」に代替することを目的として公表され、①憲法を守り国土防衛に徹する。②外交と防衛の一体、諸国策と調和を保つ。③文民統制を全うする。④非核三原則を維持する。⑤日米安全保障体制をもって補充することを掲げていた。中曽根 (1996), p.256.

18) SCCは、日米安保条約第4条を根拠とし、1960年1月19日付けの「安全保障協議委員会の設置に関する往復書簡」(日本側書簡は岸信介首相、米国側書簡はクリスチャン・ハーター国務長官が署名)に基づいて設置された閣僚級の協議機関で、1960年9月8日の第1回合以降、各年に1~2回開催されている。なお、SCCの目的は、「日米両政府間の理解の促進に役立ち、及び安全保障の分野における協力関係の強化に貢献するような問題で安全保障の基盤をなし、かつ、これに関連するものについて検討」することであり、協議参加者は日本側：外務大臣、防衛庁長官(現、防衛大臣)、米国側：国務長官、国防長官(1990年12月26日付け書簡交換以前は駐日米大使、太平洋軍司令官)である。『外交青書 1961年版』、pp.244-245.及び『平成16年版 防衛ハンドブック』、p.358. 参照。

19) Airgram A-600, From American Embassy Tokyo to Department of State, "Transmittal of Statements XI SCC, May 19, 1970," (June 11, 1970). 石井 他 (2004), pp.185-191.

20) *Ibid.*

21) *Ibid.*

22) *Ibid.*

最後に、中曽根は1972年より開始される「第四次防衛力整備計画（四次防）」について、陸海空自衛隊能力の重点強化分野について説明している。文書では、陸自の整備について、「特に機動性、対空火力といった分野で効果的な質的改善が必要である」としている。また、海自に関しては「沿岸・海峡防衛能力、ASWの近代化を促進する」とし、1960年代後半の米側要請に沿った強化内容となっている。そして、空自については「防空能力をさらに質的に増強すべきであり、同時に航空戦術部隊は陸上と海上の作戦に対する支援を提供するように整備されるべきである」と記されている²³⁾。いずれの部隊に関しても質的改善が主張されているが、中曽根は四次防において自衛隊を「陸偏重から海空主力に切り換える」ことを主眼としていた²⁴⁾。

中曽根の「基本政策」に対して、アーミン・マイヤー駐日米大使は、「最近、太平洋の兩岸で『日本軍国主義』への批判があり、たとえ幾人かのアメリカ人が中曽根の見方に賛同しないとしても、現在計画中の日本の自衛能力の整備と自主防衛概念を説明している中曽根の声明を歓迎した²⁵⁾」。次に、マイヤーはニクソン・ドクトリンに話題を転じ「たびたび議論されるニクソン・ドクトリンに関する誤解は、(中略)アジア地域の諸国家がより大きな責任を引き受けるよう米国が期待しているという誤った認識から生じている」と述べた。そして「東南アジアでのこうした誤解は、何人かの指導者による誤った声明に表れて」おり、その誤解とは「ニクソン大統領と佐藤首相が1969年11月の首脳会談で、日本が米国の撤退に伴いアジア地域の防衛を肩代わりすることに合意したのであろう」というものである。これが良い考えかどうか議論することは別にして、マイヤーは、そのような話の展開は隣国の反応の観点から、日本をデリケートで危険な立場に置くことになるだろうと述べた²⁶⁾。さらに、マイヤーは「地域諸国による大きな自助を強調するニクソン・ドクトリンに関して、同ドクトリンの一部として、米国がそのコミットメントに忠実であり続け、極東での平和を維持する役割を担うとした大統領の声明を思い出すことが重要である」と説明した²⁷⁾。つまり、マイヤーは中曽根の自主防衛構想を基本的に歓迎するとともに、日本が米国に代わってアジア地域の防衛を引き継ぐという地域諸国の指導者の誤解を正す必要性を示したのである。また、マイヤーは地域の安全保障に関するコミットメントを果たすという大統領の意思を引き合いに出すことで、日本の防衛力がアジア地域における米国の軍事力を代替することはないと暗示していることが読み取れよう。

続いて、日米間でニクソン・ドクトリンの公式合意がなされたとされる1970年12月

23) *Ibid.*

24) 中曽根 (1996), p.256.

25) Airgram A-600, From American Embassy Tokyo to Department of State, "Transmittal of Statements XI SCC, May 19, 1970," (June 11, 1970).

26) *Ibid.*

27) *Ibid.*

21日開催の第12回SCCにおける意見交換について見てみよう。マイヤーら米側出席者は、在日米軍施設・区域の整理統合問題に関連して、ニクソン・ドクトリンと日本の自助努力との関係を次のようにまとめた。「在日米軍再編計画は、ニクソン・ドクトリンに沿って、日本と他の極東地域に対する安全保障上のコミットメントに見合った米国の能力に重大な影響を及ぼすことなしに、作戦上の能力を効率化し、既存の資源を最大限使用することを可能とするために設計された米軍基地・施設の徹底的な再検討の結果である²⁸⁾」。また、米側は米軍再編と日本の自助努力について、「この再編は部分的には予算的制約に基づいているが、日本を含めた米国の極東での同盟国の自衛能力の増強や、地域における安全保障の全般的改善もこの公式化の中に位置づけられている」としている²⁹⁾。

他方、中曽根は以下のような見解を示した。第一に「ニクソン・ドクトリンは、本質的に米国が既存の条約上のコミットメントと共に生きていくことを意味しているが、各パートナーからの自助を期待している³⁰⁾」とし、ニクソン・ドクトリンの主旨を正確に理解していることを示した。第二に、「アジア諸国・地域の安全保障上の機構強化に伴い、米国の軍事的・経済的支援の削減がペースを維持しつつ慎重に実行されない限り、軍事的均衡が共産勢力の望む方向に傾き、共産勢力の侵略を招く結果につながる恐れがある。他方で、各国が軍事力整備に向かってあまりに過剰に傾斜することに関心を持たば、結果として政治的・経済的な不安定性が内紛を招くかもしれない」という懸念を表明した。それゆえ、「ニクソン・ドクトリンの実施においては、地域に何らかの安全保障上の真空を生み出さないことが必要である」と述べている³¹⁾。つまり、中曽根はニクソン・ドクトリンの下でアジア諸国が自助努力を迫られている状況にあるが、米軍削減のペースとアジア各国の軍事力整備のペースが整合的でない場合には、(1) 共産勢力を利する危険性、(2) アジアでの政治経済的な内紛の可能性、(3) アジアで安全保障上の力の空白を生じさせる可能性、に配慮する必要があることを主張したのである。

2. 日米防衛協力に関する米国側検討の開始—ニクソン・ドクトリン後の再調整

2.1 対日政策NSSM-122

1971年4月15日に、キッシンジャー補佐官は、ニクソンの指示に基づきNSDM-13に代わる新たな対日政策の作成をNSC東アジア省庁間グループに要請した。1971年

28) Telegram, Tokyo-10277, “USG/GOJ SCC Meeting: Joint Press Statement,” (December 21, 1970). 石井 他 (2004), pp.230-233.

29) *Ibid.*

30) Telegram, Tokyo 10295, From American Embassy to Secretary State, “Base Realignment: 12th SCC Meeting” (December 20, 1970). 石井 他 (2004), pp.226-229.

31) *Ibid.*

6月、NSCはNSDM-13とニクソン・ドクトリン後の対日政策との整合性を図るため、新たにNSSM-122を作成した³²⁾。NSSM-122は、日本の防衛努力に関して「米国の政策に対する課題」、「日本の防衛協力の可能性」等に関して検討を行っている。

第一に、「米国の政策に対する課題」では、日本の将来の軍事態勢について3つの対立する見方が存在するとし、(1)日本はより多くの努力をするべきである、(2)核兵器を含む日本の武装計画は避けがたく既に進行中である、(3)日本は1970年代後半を通じ現在のコースを追求する、という見方を挙げている³³⁾。

(1)の見方では、日本が北東アジア諸国との完全な地域安全保障アレンジメントに参加し、海外に自衛隊を派遣する能力を発展させることを前提としている。この立場は日本が究極的に防御的な核兵器を保有する可能性に平静な見方を示している。また、アジアでの米軍削減、地域的自助努力、日本の明確な軍事的潜在性は、日本が想定する大きな安全保障上の負担よりも強い要請を示している。結局、日本は米国の支出に合わせ「ただ乗り」を享受しているということになる。しかし、この見方は日米のファンダメンタルで、制限のない、全面的なアイデンティティーが、共通の敵に対して軍事力の「相補性」適用を確実にすることを当然のものとして想定している点に特徴がある。

(2)の見方は、日本から軍国主義精神が去っておらず、日本人は自国の経済力・工業力が強大となり、軍備計画の開始を可能とする時点まで待機しているとするものである。ゆえに、米国は積極的に日本の再武装を思いとどまらせるか、日米安全保障関係に関するオルタナティブを準備し始めるかのいずれか、あるいはその両方を行うべきであるとしている。

(3)の見方では、日本は軍事的に米ソと競争できないことが現実であり、経済的な成長を継続する間、その経済的利益を穏健で明敏な外交と実利的な経済政策を通じて守ることを目指すであろうと述べている。

第二に、以上の3つの見方を踏まえた上で、NSSM-122は、米国の政策に対する課題は、我々が米国の国益を増進すべきだという姿勢をとることであると強調している。ここでNSSM-122は、前記NSDM-13の基本方針を再評価し、その決定が米国の利益にうまく合致していると述べている。だが、他方ではニクソン・ドクトリンで設定された同盟国のより大きな自助努力を要請するという問題を避けて通ることができなかった。したがって、NSSM-122が抱える最も重要な問題は、米国がNSDM-13を「継続したいのか、破棄したいのか、改善したいのか」ということに尽きるのである³⁴⁾。

この問題に対する解答は、「日本の防衛協力の可能性」に示されている。「たとえ

32) “NSSM 12 [122] : Policy toward Japan,” (June 1971), Japan and the United States, Fiche 01391.

33) *Ibid.*

34) *Ibid.*

米国が日本に主要な安全保障上の役割を演ずることを説得することに成功したとしても、それは事実上、その役割を如何に実行すべきか、という日本側の解釈に対して、米国がある種のコントロールを保持できることを保証するものではない」。したがって、「米国は日本の現行の防衛努力の全体的なペースと方向性、計画されたcombat roleを変更するような刺激を与えるべきではない」。しかしながら、それは「日米両国の国益が一致する分野でより多くの役割を担うよう日本に説得することを妨げるものではない」と論じている³⁵⁾。

つまり、NSCはNSSM-122において、NSDM-13の方針を改善する方向性を阻止しないという見解を示したのであった。重要な点は、上に示されたように、日米間で国益や価値の共有がなされる場合には、日本の防衛力強化や地域的安全保障の役割付与に対して米国が保持する政治的・軍事的コントロールは有効であるということである。

2.2 第13回日米安全保障協議委員会 (SCC)

NSSM-122作成と時を同じくして、第13回SCCが1971年6月29日に外務省で開催された。協議の課題は、極東情勢、日本による沖縄防衛責任の構想の2つであった。

まず、極東情勢に関してジョン・マッケイン米太平洋軍総司令官が次のように説明した。「極東の安全保障に対する主要な脅威は、世界を支配しようとする共産主義者の願望から生じている。ソ連は、1965年以降その極東師団を13個から31個に増加させ、戦闘爆撃機1650機を保有している。インド洋とペルシャ湾岸地域におけるソ連の活動も増加し、ロシア製爆撃機はアジアの大半をその攻撃範囲内に収めている。この脅威に対抗するため、自由世界は中国周辺からニュージーランドに到る軍事基地を保持している。ニクソン・ドクトリンは、アジア諸国がアジアの安全保障に対する責任を持たねばならないことを強調している。沖縄の基地は台湾とフィリピンの米軍基地に死活的なリンクを形成している。日本がアジア諸国に対する経済援助を増やすことを望んでいる³⁶⁾」。

マッケインによる説明は、ソ連の海空戦力がインド洋・ペルシャ湾岸地域に展開し、活動が活発化しているという見方を初めて日本側に提示した点において重要である。また、マッケインが同盟国の自助努力の重要性を再主張し、アジアの防衛に関して日本は経済的側面から支援するべきであるという立場を鮮明にしていることも注目に値する。この時点では、マッケインは日本に対し、極東でのソ連の軍備増強が生じている事実を示しながらも、それに連動して積極的に日本に防衛努力を要請するのではなく、むしろ極東を含むアジア諸国の安定のために経済援助を継続することを求めたのである。加えて、マッケインは「沖縄の基地は台湾とフィリピンの米軍基地に死

35) *Ibid.*

36) Airgram, A-547, "XIII Meeting of the Security Consultative Committee (SCC)," (July 16, 1971), Japan and the United States, Fiche 01403.

活的なリンクを形成している」と述べることで、返還後の沖縄は依然として極東地域に対する米国の安全保障上のコミットメントにおいて重要でありつづけることを示唆した。

これに対し、中曽根防衛庁長官は日本の沖縄防衛責任について「日本は、極東防衛における沖縄の役割に対する米国の国益を完全に理解している。ゆえに、日本が返還後の沖縄の防衛責任を考えるべきだというのは自然な流れである」と述べ、施政権返還後の沖縄の防衛が自衛隊によって実施されることを確認した³⁷⁾。

第2節で見てきたように、ニクソン・ドクトリン後の対日防衛政策の再調整は、第一にNSDM-13の基本方針を踏襲し、第二にNSSM-122で検討が試みられたとおり、日米間の国益が一致する分野でより大きな日本の防衛分担を図ることも可能であるという方向性を示すことで一つの区切りを迎えた。ただし、公式協議の場では、日米間の防衛分担に関わる実質的議論は伏せられた。1969年11月の佐藤・ニクソン会談で、佐藤が海空の通常防衛力の強化を約束したとはいえ、具体的な防衛協力の中身に関する検討は、日米協議においても進展していなかった。つまり、ニクソン・ドクトリン後の日米防衛協力は、あくまで沖縄返還後の防衛責任や在日米軍再編に伴う日本本土基地の共同使用といった文脈の中で付随的に議論されたに過ぎなかったのである。

3. 漸進的な対日防衛政策の変更と日米両軍の相補性確立

米中和解と直後の日中国交正常化を契機に、1972年以降の東アジアの安全保障情勢は対立から安定へと向かった。ニクソン政権は、日米安保条約が日本の軍国主義復活を封じ込める所謂「瓶の蓋」であることを中国に理解させるとともに、日本に対してその防衛力が在日米軍の補完戦力となるように誘導する政策決定を行う。

3.1 佐藤＝ニクソン会談（1972年1月）

ニクソン・ショックと繊維問題で動揺した関係改善を企図した佐藤＝ニクソン会談が、1972年1月6日にサンクレメンテで開催された。

会談初日の1月6日、佐藤とニクソンは「日本の立場と役割」について議論を交わした。佐藤は、以前と同様に「日本はアジアでの経済的役割を果たすことに限定されているが、軍事的役割を担うことはできないので、経済的役割を利用することが望ましい。(中略) military powerになることを目指すべきでなく、経済的に大きな役割を負うことを目指すべきであるとする日本の現在の立場は正しいと信じる」と述べた。これに対し、ニクソンは「世界で第三位の経済大国として、日本が未だその防衛を米国によるコミットメントに依存しなければならないという意味で、日本が自国の立場

37) *Ibid.*

を見出すのが難しいことを理解している」と答えている³⁸⁾。またニクソンは「日本は軍勢力・核戦力を保有するソ連と中国という二つの大国を隣国に持つアジアの縁に位置している。日本のGNPは中国の2倍でソ連に急速に追いつこうとしている」が³⁹⁾、「日本の自衛力が向こう一五乃至二〇年において、もし裸の状態のままであれば、それは日本にとって耐え難い立場に追い込まれることとなろう。その場合、安保条約は、日米双方にとって非常に重要な意味を持つことになる。今後日本において、その強力な隣国をdeterする何等かの途を持たぬ限り、日本はこれらの隣国に屈するか、然らざれば自己の防衛力を核を含め増強するかの好ましからぬ選択を迫られることとなろう⁴⁰⁾」と説いた。ニクソンの考え方に対し、佐藤は「核兵器については、日本は明確な国会決議により、非核三原則を基礎とする政策を採用している。ゆえに、日本は安保条約の下での米国の核の傘に依存しなければならない」と答え、独自の抑止力の開発を否定した⁴¹⁾。

さらに、佐藤は日本のただ乗りに対する米側の度重なる批判について懸念を表明した。ただ乗り批判について、ニクソンは「それは日本だけではなく、より多くの軍勢力を持つ欧州に対しても向けられる」と答えた上で、次のように述べている。「善き政治家として、総理が、日本の経済力が成長し、日本がますます多く健全な競争に関与できるようになるにつれて、自由世界の防衛により大きな責任（直接的軍事的手段によるのでなければ、経済的手段を通じて）を約束すべきだとする圧力が米国で生ずることは避けがたいということを理解していると思う」。これに対し、佐藤は「日本がより大きな経済的役割を担うべきであるということは全く自然な成り行きであるが、防衛に関しては米国の核の傘以外には、他の資源は持っていない」と述べ、先の議論を繰り返した⁴²⁾。

1970年代前半、米国は日本のただ乗りの問題を、貿易不均衡是正と関連付け、日本がより多くの米製兵器を購入することで、ただ乗りと貿易不均衡改善を同時に進めるべきだと主張していた。1月7日午前9時半からの二度目の首脳会談でもこの問題が議論された⁴³⁾。米国は長期的な視点に立って、今後5年間の日本向け防衛装備品の輸出総額を10億ドルにするという希望を持ち、手始めとしてF-5練習機の輸入を日本

38) Memorandum for the President's File, "Meeting with Eisaku Sato, Japanese Prime Minister, on Thursday, January 6, 1972 at 1:30 p.m. at San Clemente," (January 6, 1972), Japan and the United States, Fiche 01499.

39) *Ibid.*

40) 「佐藤総理・ニクソン大統領 サンクレメンテ会談 第一回会談 要旨」(昭和四七年一月六日 外務省)和田純・五百旗頭真(2001), pp.810-820.

41) Japan and the United States, Fiche 01499.

42) *Ibid.*

43) Secret Memorandum for the President's File, "Meeting with Eisaku Sato, on Friday, January 7, 1972 at 9:30 a.m. in San Clemente," (January 7, 1972), Japan and the United States, Fiche 01500.

に要請した。1月7日午前11時からの三度目の会談では、日本のF-5購入に加えて対潜哨戒機の購入問題にも議論が及んだ⁴⁴⁾。臨席したロジャーズ国務長官は福田赳夫外相に対し、F-5購入は貿易不均衡だけでなく、直接的に日本側のただ乗りを是正するわけではないが、米側の在日米軍経費を幾らか相殺するのに役立つという考えを示している。

以上のように、1972年1月の佐藤＝ニクソン会談では、ベトナム戦争で疲弊した米国経済、日米間の貿易不均衡などを背景として、日本のただ乗り批判と具体的な責任分担要請が主要議題の一つとして取り上げられるまでになっていた。しかし、この時点でも、ニクソンが佐藤に要請した問題の本質は機能的な面での防衛分担ではなく、依然として金額的な責任分担にあったことに注目する必要がある。実際に、米政権内で日本の機能面での防衛役割分担についての本格的議論が始まるのは1973年以降のことである。

3.2 「最も密接な同盟国」としての日本―第14回日米安全保障協議委員会（SCC）

1973年1月23日、外務省で第14回SCCが開催された。協議冒頭、前年の日中国交正常化が話題に上がり、大平正芳外相が「日本が中国との関係を正常化できたのは、日米の密接な関係があるにもかかわらずではなく、それがあからこそ可能となったのである」と述べたのに対し、ロバート・インガソル駐日米大使は「中国に関して、米国は日本のように急速に国交を樹立することはない。我々は、特に日米間の政治、経済、安保関係に依拠して、次の数年間の情勢について楽観している」と答えた⁴⁵⁾。以上の発言内容から見る限り、日米双方とも、中国とのそれぞれの関係改善が日米間の全般的な関係に大きな悪影響を及ぼすことはないという見方で一致していたことが分かる。

次に、ノエル・ゲイラー米太平洋軍総司令官が、太平洋における米国の安全保障上の目的を説明する中で、同盟国としての日本を強調した。ゲイラーは「日本は、あらゆる関心事項において太平洋での我々の最も密接な同盟国（our closest ally）である。米国の目的は、米国が侵略を抑止し、地域的な自衛を支援し、太平洋での覇権確立を防止し、海上を通じた自由な通商路を維持し、すべての形態の緊張緩和を助長することである。南ベトナムからの撤退の結果、米国は地域における兵員の大部分を削減している。我々は太平洋における核戦力や海空戦力の配備能力を削減しない。米国はアジアにとどまる。米国の前方展開は我々の相互利益であり、日米安保条約は西太平洋

44) Secret Memorandum for the President's File, "Meeting with Eisaku Sato, on Friday, January 7, 1972 at 11:00 a.m. in San Clemente," (January 7, 1972), Japan and the United States, Fiche 01501.

45) Airgram, A-86, "SCC Meeting, January 23, 1973," (January 31, 1973), Japan and the United States, Fiche 01694.

における米国戦略の要石（cornerstone）であり続ける。米国は日本をパートナーとして見做し、相互理解と問題解決のため日本との対話を強く望んでいる」と述べた⁴⁶⁾。管見の限り、米側出席者がSCCの場で、以上のような発言内容をもって、同盟国日本の重要性を日本側に対し明言したことはこれが初めてであろう。

ゲイラーの発言に応え、大平外相は「安保条約を日本と極東の安全保障の前提条件（prerequisite）として」性格付け、「日米間の友好関係の具体的表現（embodiment）」であると述べた。また、大平外相は「条約を堅固に維持するという日本政府の方針に変更はない」と念を押した⁴⁷⁾。

米国は既に、ニクソン・ドクトリンによって、ベトナム撤退後も太平洋地域における核抑止力維持を公式に明らかにしていた。また、1969年10月15～16日に開催された第6回日米安保高級事務レベル協議（Security Subcommittee: SSC）で、米側は「第七艦隊がアジアの平和と安全に果してきた役割は、七〇年代においても変わらない」が、「周辺海域のしょう戒などの面で各国が責任をもって海上防衛力の充実をはかることが必要」であるとの意向を表明している⁴⁸⁾。以上のような経緯から、ゲイラーの発言は太平洋地域における安定や緊張緩和の促進、自由な海上通商路の維持という米国の目的を達するために、米国はその核戦力と海空戦力を維持するという意志を日米協議の場で再主張したと見ることができる。

次項で述べるように、ゲイラーは海軍哨戒機パイロットとしての経験からASWの重要性を認識し、どのような概念を規定すれば、日本が海上防衛の分野で米国に対し補完的かつ協力的になり得るかについて検討を進めるのである⁴⁹⁾。

3.3 日米防衛協力における「相補性」概念の登場

ゲイラーは1973年6月27日のケネス・ラッシュ國務副長官らとの協議で「日米の安

46) *Ibid.*

47) *Ibid.*

48) 「政府、積極姿勢示す 沖縄返還後の防衛 日米事務会談」『朝日新聞』（1969年10月16日）。SSCは、日米安保条約第4条を設置根拠とする次官級の協議機関であり、1967年5月25日に初会合が行われた。SSCの目的は「日米相互にとって関心のある安全保障上の諸問題について意見交換」を行うことであり、協議参加者は両国の外務・防衛次官クラスの要人で構成される。

49) ゲイラーは、米国海軍大学卒業後、その経歴の大半を戦闘機、哨戒機パイロットとして過ごした。また、海軍中将時代の1969年8月から1972年8月までの間に第6代国家安全保障局（National Security Agency: NSA）長官を、海軍大将時代の1972年9月から1976年8月までの間に第9代米太平洋軍総司令官（Commander in Chief, Pacific Command: CINCPAC）を務めた。バムフォード（2003），pp.365-367。村田晃嗣「元海上幕僚長 大賀良平氏対談」（1997年6月6日），p.8。U.S.-Japan Project: Diplomatic, Security and Economic Relations Since 1960, Oral History Project, National Security Archive, 〈<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/ohga.pdf>〉を参照。

全保障上の役割」について意見交換を行った⁵⁰⁾。

席上、ゲイラーは「日本はペルシャ湾岸地域から石油の85%を輸入し、米国太平洋艦隊はその燃料のほぼ全てを湾岸地域から得ている。この死活的資源はインド洋の東端の狭い海峡を通過しなければならず、その脆弱性は日本にとって中心的な関心事であるはずだ」と述べた⁵¹⁾。続いて、ゲイラーは日米防衛協力の具体性について次のように述べた。日本はソ連の太平洋へのアクセスを封じ込め、韓国への米軍兵力展開のための前方基地を提供する唯一の国家であり、日米双方は最善を尽くすための議論ができる。そこで、日本は短距離防空と1000マイル以内のASW任務を担当し、米国は長距離の戦略的責任と海上交通路（Sea Lines of Communication: SLOC）保護を担当する、と日米間の具体的な役割分担について規定した⁵²⁾。ここで米国との責任分担上、日本が周辺において担うべき役割が特定されたのである。特に、ゲイラーは日本が戦車を多く整備することよりも、ASW能力に資金を振り向けることで、海上自衛隊が米国海軍の補完部隊になることを望んでいた。

米国が日本の役割分担を規定するにあたって、ゲイラーはどのように日本の防衛力の基本的性格を維持しようとしたのであろうか。6月27日のラッシュとの協議の席上、ゲイラーは「小規模かつ長距離ではない能力で、米国との相補性（complementarity）を持たせる方向は日本に影響力を行使することになり好ましい」と述べている。他方で、ゲイラーは、日本が米国の影響力を超えて防衛力を強化することには慎重である。彼は重武装の日本は秩序の混乱を招くと予見し、自身が提案したような責任の分担は日本を再保証し、日本の再軍備を建設的な方向に誘導できると考えていた。ラッシュもまた「核兵器を持たないならば、いかなる日本の通常戦力も脅威をもたらすものではない」という線でゲイラーに近い見解を示した⁵³⁾。

さらに、ゲイラーは持論がこれまでの対日政策に反しない点を強調し、以下のように述べている。「米国は、日本が北西太平洋の安全保障に関することを望むが、他のアジア諸国を脅かすような日本の再軍備を促進することや、日本が完全に独立の立場をとること、また中立国になることは回避するように試みる⁵⁴⁾」。

要するに、ゲイラーは日本に対し、(1) 防衛能力改善と責任分担能力付与の前提となる「相補性」概念を規定し、(2) 具体的な責任分担として1000マイル以内のASW任務を日本が負うことを提起し、(3) その能力獲得のために日本が米国との間で「相補的」な兵器システムを装備することを意図していたのである。

50) Secret Memorandum of Conversation, "U.S.-Japanese Security Roles," (June 27, 1973), Japan and the United States, Fiche 01742.

51) *Ibid.*

52) *Ibid.*

53) Japan and the United States, Fiche 01742.

54) *Ibid.*

3.4 米政権内での日米防衛協力の位置づけ

ゲイラーが日米防衛協力を具体化した前記の協議で、ラッシュは防衛協力の推進が安全保障上の米国依存を軽減することを次のように示唆している。「我々は日本に対し、米国が自国の利益のために日本を利用しているという印象を与えることを望まない。我々は日本に対し、その安全保障を米国に全て依存したままにすべきではない。我々は日本が核開発をすることよりも、その通常軍事力を発展させることが望ましいと考える。しかし、日本のような経済的に強力な国家が、その安全保障をいつまでも米国に隷従させられたままでは不可能なことであろう⁵⁵⁾」。ラッシュの主張は、日本の反米基地闘争や反米ナショナリズムに対して、防衛協力という形で、日本の防衛上の役割を米国の国益に反しない範囲で拡大させることができれば、日本人の不満に対する一種の「はけ口」になり得ると見ている点で重要である。同様の見解は、ゲイラーによっても強調されている。

ゲイラーは、協議の席上「日本自身が、シーレーン防衛能力を提供するという日米間の真の防衛協力は、日本人が米国に対して必然的に感じている憤りを軽減するであろう」と述べた。ゲイラーは日米同盟の長期的安定の利益に関して、我々の防衛努力の更なる協力が必要であると感じており、この目的のため、米国政府が日本に対して、両国間の更なる防衛分担（共同計画を含む）を考えるよう提案した⁵⁶⁾。ゲイラーの考えによれば、日米防衛協力が、アジア諸国に対して、日本が長距離軍事能力の発展を意図するものではないという再保証を与えることになる⁵⁷⁾。

ラッシュの見解に比較して、ゲイラーの主張は防衛協力における日本の役割設定が、単に日本人の安全保障面における反米意識や不満の「はけ口」になり得るというだけでなく、日米共同計画に基づく防衛協力・分担を推進することによって、日本の防衛力強化に対する米側のコントロールを保持しようとするものである。ゲイラーの立場は、共同計画を対日影響力行使として位置づける点では、NSSM-122の方針に近い考え方である。

4. 米国の財政的制約と日本の責任分担とのリンク

4.1 日本の防衛政策の選択肢

第4節では、「相補性」概念登場後の対日政策の変遷を時系列的に分析する。

まず、1973年7月18日付けの国務省文書「日本の防衛政策の選択肢」について検討

55) *Ibid.*

56) Secret Memorandum of Conversation, "U.S.-Japanese Defense Cooperation, Asian Defense Issues," (June 27, 1973), Japan and the United States, Fiche 01743.

57) *Ibid.*

しよう⁵⁸⁾。同文書では、主に(1) アジアにおける脅威認識の相違、(2) 日本が強化すべき防衛能力の分野、(3) 日米防衛協力における相補性概念について検討が行われた。

文書は(1)で、日本は自国の安全保障に重大な脅威がないと見ており、長い間ソ連を信用せず、敵対もしていないと認識している。日本は中国が安定を志向し、不安定要因にならないと信じている。加えて、日米両国は中ソが海を越えて日本に軍事侵攻することが非現実的だと考えていると述べている⁵⁹⁾。つまり、国務省はソ連やその衛星国と陸上で国境を接する国家に比較して、日本は四方を海で囲まれているため、「核の脅し」を除けば共産勢力による侵攻の脅威を大きく受けることはないと分析している。

次に、(2)では日本が強化すべき防衛能力の分野が示される。重点分野は、防空(特に空中早期警戒)、洋上監視、ASW、護衛艦の継続的な整備、ロジスティクスの確立の5分野であり、その項目自体は1960年代後半以降の対日要請と大きく変わらない⁶⁰⁾。ただし、「陸上自衛隊は通常兵器による侵攻事態の矢面に立つが、米国は、陸上の整備が何か有効な目的に役立つのか疑問である」と指摘し、日本は陸上よりも海上防衛力、特にASWに資源を重点配分するよう主張している。他方で、日本の軍事力整備に実現可能な選択肢があるとし、基軸となる防衛部門をもっと強調することと、完全な通常戦力とバランスのとれた能力を漸増することが示されている。文書では後者の選択肢を否定して、「前者の選択肢が日米両国で理解を得ると考える」と述べている。また、「日本にとってますます関心が大きくなっている領域——エネルギー供給ルート of 安全確保——で日本の活動を強調するのは有益である」とし、海上交通の保護の分野において日本側の関心を喚起し自助を促す方向性が示されている⁶¹⁾。

(3)では、日米両軍は互いに相補的であるべきだという見方に一致するものの、「その概念は、どのような目的のために、どのような脅威に対抗するための相補性かという問題を生じさせる」として相補性概念の真空状態を問題視する。この真空状態を脱するため、日米両軍は以下の分野で安定に寄与するとし、「日本は防衛的戦争と同様に監視のための能力を整備することで日本の領域の安定に寄与する」ことと、「米軍が全体として東アジアの安定、日本の通常防衛、核抑止に寄与する」ことの2つが示された⁶²⁾。つまり、相補性の目的は日本と東アジア地域の安定にあり、それを達成するために日米の役割分担と防衛協力が必要になるという論理が確認されたのである。

58) Secret Letter from Kenneth Rush to Admiral Thomas H. Moorer, "Japanese Defense Alternatives," (August 3, 1973), Japan and the United States, Fiche 01777.

59) *Ibid.*

60) *Ibid.*

61) *Ibid.*

62) *Ibid.*

最後に、文書は「安定は相補性への大きな余地をもたらし心理的に魅力的である」とともに「米国の見方では安定の概念は日米両部隊間の協力を自然に刺激し、両国に有益で、かつ地域的安全保障に寄与する効率的な防衛任務分担を促進する」と述べている⁶³⁾。

さらに文書には、別途「日本の防衛政策の選択肢の研究」が付され、日本の戦力構造の選択肢として、「通常戦力強化を漸増することを維持しつつ、補給やASW、防空などの重要な領域における改善を大きく強調する」A案と「完全な通常防衛責任を日本が引き受ける」B案を提示している⁶⁴⁾。

A案では、長所として「日本はバランスのとれた防衛力の発展を断念し、陸上に重点を置くのではなく、特に補給、防空、ASWを中心とする防衛計画に多大な努力を払う。この選択肢は、計画立案、防衛上の役割と責任分担で米軍との密接な協力をリードする」と述べている。他方A案の短所として(1)日本にとり高い防衛支出となること、(2)陸上防衛力を強調していないこと、(3)日本の防衛上の作戦が本土から遠く離れて実施されるならば他のアジア諸国の間に懸念を生じさせること、が挙げられている⁶⁵⁾。

対するB案では「この選択肢は防衛能力と支出の安定的な増加に関係している」とし、その長所は(1)日本の現行の防衛政策の究極的目標を述べていること、(2)米国は在日米軍を削減するが大部分の戦略的・長距離能力を保持すること、(3)日本は米国の同盟国としてより明確な責任分担を負うこと、が列挙されている。他方B案の短所は(1)日本にとり十分な通常戦力の概念が米国の要請しているそれを大きく下回ってしまうこと、(2)日本の資源が、時間を要するバランスのとれた通常戦力の完成に使用され、ASW、防空等の強化には部分的に資源を投じる方が良いとされること、(3)米国との計画・協力は改善の必要なしとされること、(4)非同盟政策に向かう日本の傾向が増大すること、(5)他のアジア諸国が日本の防衛力整備は過剰であると考えること、(6)ソ連に対する防衛のための十分な通常戦力の完成が無駄な目標であると証明されることを挙げた⁶⁶⁾。

これまでの対日政策の不変性と、後の対日防衛要請から類推してB案よりもA案を選択する方が、米国の国益の観点から妥当であることは想像に難くない。米国と日本の協力関係、中立日本の危険性、日本の軍備強化に対するアジア諸国の懸念など、いずれの点をとってみても、A案における短所の方がB案のそれに比較して影響の少ないものであることは明瞭である。

63) *Ibid.*

64) *Ibid.*

65) *Ibid.*

66) *Ibid.*

4.2 田中＝ニクソン会談（1973年7月）と第8回日米安保高級事務レベル協議（SSC）

国務省で新たな対日政策が検討されている最中の1973年7月31日、田中＝ニクソン会談がホワイトハウスで開催された。会談では、ニクソンがデタント下で米世論・米議会の安全保障に対する関心が薄れ、同盟国からの兵力撤退を中心とする「新孤立主義」に陥る可能性を危惧し、田中角栄首相もそれを理解する立場を表明した。席上、ニクソンは防衛協力それ自体には触れず、米国内での「新孤立主義」が強くなってきていることを示唆し、それが「米国と日本、NATOとの安全保障関係を危険に晒す」ことを懸念している。加えて、ニクソンは「我々が海外の軍隊を維持するため議会を説得できる見込みは少ない」と悲観的な観測を示している。以前の会談の文脈から類推するならば、言外に日本の防衛負担増を求めようとしたのかもしれない。ただし、このときの首脳会談では日本の具体的な防衛上の役割については何も議論されていない。

首脳会談2ヶ月前の5月29～30日には第8回SSCが東京で開催され、日米間の防衛責任分担に関して議論が行われた。席上、リチャード・スナイダー東アジア太平洋担当国務次官補代理が、日米間の防衛責任分担について米側見解を日本側に伝えている。スナイダーは「責任分担は、軍事援助計画に利用可能な民生品の供給面で日本の努力を増やすこと、米国製品の購入を拡大すること、在日米軍駐留費の日本側負担を増やすこと、ASW等特定の日本の防衛活動拡大を含んでいる」という見解を示した⁶⁷⁾。現在利用可能な記録から見る限り、公式協議の場で米側当局者が日本側に対しASWをはじめとする日本の防衛活動の拡大を具体的な防衛責任分担の一つとして要請したのはこれが初めてである。ただし、スナイダーは、ゲイラーが規定した「1000マイル以内のASW任務」を日本が負うことを協議で示していない。日本側は、スナイダーの見解に対し、「日米安保運用協議会（Security Consultation Group: SCG）において、より深くそうしたコンセプトを議論したい」と快く承諾した⁶⁸⁾。

ここまでの相補性概念登場後の経緯をまとめると、ニクソン政権による日米防衛協力の相補性概念に関する議論は、国務省と太平洋軍司令部との間でなされ、それに並行して日米間の防衛責任分担に関する具体的な要請がSSCで行われていたことが明らかである。しかしながら、首脳会談の場ではそうした具体的な日米防衛協力や責任分担のあり方に関する議論がなされず、日米安保関係に関する議論は、常に日本の経済大国化と日米間の貿易不均衡改善、あるいは「ただ乗り」の問題に関係付けられていた。その意味で、防衛協力に関する具体的な議論は水面下で進行していたといえるであろう。

67) Telegram, Tokyo-06718, “Eighth Security Subcommittee Meeting,” (May 30, 1973), Japan and the United States, Fiche 01735.

68) *Ibid.*

4.3 対日政策NSSM-210

相補性に関する重要文書の第二は、1974年9月26日付けの「国家安全保障研究覚書 第210号 (NSSM-210)」である⁶⁹⁾。同文書は、ジェラルド・フォード新大統領の訪日を前提として、NSC東アジア省庁間グループが起草し、NSC上級検討グループの審議に回されたものである。NSSM-210では、日米防衛協力に関し「共同防衛計画と相補性」と題して、(1) その背景と、(2) 日米双方の立場について検討している。

(1) 防衛協力の背景については「日米両国高官は共通の安全保障問題に関し各レベルで頻繁に協議してきたが、こうした議論はアジアにおける安全保障情勢や、日本の米軍施設に関する問題」であり、「共同計画のような事項は日米の空、海軍間の小規模な情報交換に限定されてきた」としている。その理由は「米軍施設と在日部隊の主たる任務が、第7艦隊やアジアの他の米軍部隊を支援することであった」からであり、「通常攻撃から日本を守る自衛隊との協力の機会が少なかった」と述べている。しかし、「こうした限界の中で、特にASWと空中早期警戒 (Airborne Early Warning: AEW) の分野において、日米部隊のより効率的な協力のための余地がある」と論じている⁷⁰⁾。

(2) 日米双方の立場として、日本側については「海空自衛隊は、作業レベルの情報交換とASWやAEWのような目立たない分野で相補性システムの発展に受容力」があり、長期的に見れば「日本はASWやAEWといった純粋に防御的な分野で責任を分担し、有事計画に関して欲しいという我々の提案に反対しないだろう」としている⁷¹⁾。次に米国の立場として、「我々は、予算制約に伴い、重要な任務を衰退させることなく、自国の軍事支出を削減する方法を求めている。日本がより大きなASW・AEW上の責任分担を想定し、有事の際に日本に米軍が来援するための計画を進展させることは、熟慮を望むステップである」と論じ、米国の軍事支出削減と日本の防衛上の責任分担がリンクされている⁷²⁾。さらに文書では、日米防衛協力における相補性促進と日本の米国装備への依存継続との関係が、日米の密接な関係強化に重要であることが明記された。

NSSM-210は「日本の自衛隊の役割に関して、憲法上、政治上の制約があることを認識し、日本にとって地域的な防衛上の責任を想定し、攻撃的軍事能力を発展させることは現実的でなく望ましくないと信じている」と述べている。ここでNSSM-210はNSCによる対日政策の既定路線を踏襲するとともに、日米防衛協力の促進が日本の憲法上、政治上の制約 (集団的自衛権行使の禁止など) の範囲内で行われ得ることを示

69) “National Security Study Memorandum 210,” (September 26, 1974), Japan and the United States, Fiche 01878.

70) *Ibid.*

71) *Ibid.*

72) *Ibid.*

すこととなった。

4.4 同盟の目標

相補性に関する重要文書の第三は、1974年11月のフォード大統領訪日に際し国務省が作成した2つの報告書である。まず、1974年10月の「現在の日米防衛関係」から見てみよう⁷³⁾。同文書は、防衛協力の背景として「近年、米国の財政的制約と在日米軍が負う労働コストの急速な増加は、日本が安保関係でより大きな責任分担を担う方法についての再検討を我々に迫っている」と前置きした後、「ASWのような分野での日本のより大きな役割分担は、米国に同分野での活動の削減を可能にし、相補的な戦略、戦術、兵器システムの発展を目指す日米両軍間の共同計画の拡大を可能にする」と述べている⁷⁴⁾。これは、NSSM-210での検討よりも米軍任務の削減に関して踏み込んだ議論であると同時に、米国の財政的制約、在日米軍経費増の問題と日本の責任分担の問題をより深く関係付けた議論であるといえよう。

次に、1974年11月の報告書「日米安全保障関係：米国の戦略的思考における位置づけ」の中から「同盟の目標：変貌する戦略的展望の影響」と題する項に注目してみよう⁷⁵⁾。同文書は、米国の基本的な戦略目標は、日本の政策が米国との密接な協力関係から離れて、原理的転換（中立を選択するか米ソとの協商関係に入ること）を防ぐことにあり、現行の安保条約は「日本にとって抑止の源泉としての価値以上に、対外的孤立の懸念を緩和し、共産主義勢力と涉りあう上で信頼性の源泉と交渉上の強靭さを提供している」とし、その基本認識を明らかにしている⁷⁶⁾。

次に、同盟関係が「日本の将来の軍事戦略と戦力に対するレバレッジを米国に与える」と題する項で、従来の対日政策（安保条約が日本の再軍備と核保有を防ぐ）と、日米防衛協力における相補性促進との間の整合性を図っている。文書は、日本に対する直接的脅威が無い中で、防衛力整備を加速させるのは現実的でなく、日本の防衛能力の漸増的だが安定的な質的改善は米国の国益に見合い、我々が何年にもわたりそうした改善を促進することを提起すると述べ、NSDM-13以来の基本政策継承を明示した⁷⁷⁾。

この基本政策とニクソン・ドクトリン後の日米防衛協力の相補性に関する議論について、文書は以下のようにまとめている。我々は、日本の防衛力が米国のアジア戦略に協調する道を探ることを継続する。これは減り続ける防衛資源をより効率的に役立

73) Department of State Briefing Paper, “Issue and Talking Points: Current US-Japan Defense Relations,” (October 1974), Japan and the United States, Fiche 01879, pp. 1-3.

74) *Ibid.*

75) Department of State Briefing Paper, “US-Japan Security Relations: Their Place in US Strategic Thinking,” (November 1974), Japan and the United States, Fiche 01916.

76) *Ibid.*

77) *Ibid.*

てるといふ我々の要請、我々の安全保障関係におけるより大きな相互性を示すことが政治的に重要であること、日本の将来の対外政策の方向性に影響力を保持するという戦略的責務に拠っている。この目的を達成する方法は(1) 共同計画を含む日米協議を深める、(2) 我々の戦略的概念と兵器システムの相補性を促進する、(3) 米軍が実施している幾つかの任務を責任分担する可能性を探る、(4) ハイテク軍事装備供与のために日本の米国依存状態を維持することを含んでいる⁷⁸⁾。

文書は、相補性の促進がどのようにして日本の防衛計画と軍事力に対する米国のレバレッジになり得るかについて具体的に言及していないが、これまでの文脈から次のことが類推できる。第一に、日米両国の制服レベルでの協議枠組みを設置し、共同計画立案によって、日米間の防衛役割分担を米国の国益とアジア戦略に沿うように定式化すること。第二に、日本の海空防衛力を強調することによって、防衛的側面に限って防衛力の質的改善を促進し、この分野における米側の財政的負担を軽減すること。第三に、日米両軍の責任分担に必要な装備面での相補性確保のため、米国製兵器に対する日本の依存度を維持すると同時に、日本の防衛力を攻勢的なものにさせないことである。

5. 結語

本稿で論じてきたニクソン・ドクトリン後の米側の対日政策における意図をまとめれば以下ようになる。

まず、ニクソン政権は、従来の対日政策を大きく変更することなくNSDM-13を策定した。そこで、日本がアジア地域での主要な安全保障上の役割を担うことは、本格的再軍備に繋がりがねないため、日本に対して過剰な防衛力増強の圧力をかけず、海空防衛力の漸増にとどめるといふ方針が確認されたのである。1969年11月の佐藤＝ニクソン会談でも、米国はアジアでの日本の役割を、経済援助を中心としたものが望ましい旨確認し、具体的役割を特定せずに日本の海空防衛力の増強を歓迎していた。

ただし、1969年7月のニクソン・ドクトリンにより、米国はアジア太平洋地域において核を含む抑止力の提供については従来どおり維持するが、通常防衛面での地域各国の自助努力を期待する方向性を打ち出した。このため、ニクソン政権は、日本についてもその防衛努力に関して将来の防衛協力の可能性を含む再検討を必要としたのである。その再検討の結果は1971年6月にNSSM-122としてまとめられたが、それは基本的にNSDM-13の方針を踏襲しながらも、「日米両国の国益が一致する分野で、より多くの防衛上の役割を日本に説得することを妨げるものではない」といふ玉虫色の結論を導いていた。このことは、凶らずも米国の対日防衛力増強要請がディレンマ（日本に強い圧力をかければ本格的再軍備に、反対に弱い圧力であれば米国が日本に要請

78) *Ibid.*

する防空、ASW能力の整備が遅れる)に陥っていたことを示している。

そこで、NSSM-122から2年後の1973年から1974年にかけての対日政策の再検討において、米国は2つの目標を掲げることとなった。その第一は日本に対する防衛上の要請が本格的再軍備に発展することを防ぐことであり、第二はベトナム戦争で疲弊した米国の財政的負担を軽減するため、日本に防衛力の質的向上を促すことである。2つの目標を同時に達成するには、日本の防衛政策と防衛力整備の方向性に関して、米国が常に影響力を保持できるレバレッジが必要となる。そのレバレッジは、基本的に米国の国益と東アジア戦略に沿うものでなければならず、日本人の防衛上のナショナル・プライドを阻害しないものでなければならなかった。こうした背景の中、米側の議論の中で日本の防衛力の質的向上を米軍の補完戦力とするための「相補性」の概念が必要とされたのである。

そして、「相補性」概念の登場以後、1974年9月のNSSM-210に見られるとおり、米国は日本国憲法の範囲内で、日本の海空防衛力増強についての意義付けを行い、具体的な役割を特定していった。従来と同様に、NSSM-210における相補性の議論でも、日本の本格的再軍備を阻止する、あるいは日本の防衛力がアジア諸国に対する軍事的脅威となることを回避するという対日政策が強調された。ただし、日米防衛協力を推進するために共同計画の立案を利用するという考え方は相補性議論の中で新たに浮上してきたものであろう。特に、相補性議論においては、日本の海空防衛力の具体的な役割を特定する中で、作戦レベルの協議、共同計画が必要であり、それらが日本に対する米側の影響力行使に不可欠であった。つまり、米国の対日政策には、日本の防衛力に関して、単に本格的再軍備を阻止するだけではなく、日米の相補性確保を強調する共同計画(後の「日米防衛協力の指針」策定)を通じて、日本の防衛上の役割を(防衛的な性格に)拘束できる方向性が求められるようになったのである。

参考文献

- 石井 修・我部政明・宮里政玄監修(2004)『アメリカ合衆国対日政策文書集成 XV 日米外交防衛問題 1970年 第5巻』東京:柏書房。
- 黒崎 輝(2006)『核兵器と日米関係 アメリカの核不拡散外交と日本の選択 1960-1976』東京:有志舎。
- 我部政明(2004)「日米同盟の原型 役割分担の模索」『国際政治』東京:有斐閣、第135号、pp.43-59.
- 佐道明広(2003)『戦後日本の防衛と政治』東京:吉川弘文館。
- 外岡秀俊・本田 優・三浦俊章(2001)『日米同盟半世紀 安保と密約』東京:朝日新聞社。
- 中島信吾(2006)『戦後日本の防衛政策 「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』東京:慶應義塾大学出版会。

- 中島琢磨 (2002) 「中曽根康弘防衛庁長官の安全保障構想 自主防衛と日米安全保障体制の
関係を中心に」『九大法学』第84号、pp.107-160.
- (2005) 「戦後日本の『自主防衛』論 中曽根康弘の防衛論を中心として」『法政研
究』第71巻第4号、pp.137-167.
- 中曽根康弘 (1996) 『天地有情 五十年の戦後政治を語る』東京：文藝春秋。
- バムフォード、ジェイムズ著、瀧澤一郎訳 (2003) 『すべては傍受されている 米国国家安
全保障局の正体』東京：角川書店。
- 細谷千博・有賀 貞・石井 修・佐々木卓也編 (1999) 『日米関係資料集 1945-97』東京：
東京大学出版会。
- 松村孝省・武田康裕 (2004) 「1978年『日米防衛協力のための指針』の策定過程 米国の意
図と影響」『国際安全保障』第31巻第4号、pp.79-98.
- 村田晃嗣 (1997) 「防衛政策の展開 『ガイドライン』の策定を中心に」日本政治学会編
『危機の日本外交 1970年代』東京：岩波書店、pp.79-95.
- 和田 純・五百旗頭真編 (2001) 『楠田實日記 佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』
東京：中央公論新社。
- National Security Archive. (2000) Japan and the United States: Diplomatic, Security and
Economic Relations, 1960-1976 [Microfiche], Ann Arbor, MI: Bell & Howell Information
and Learning.

Historical Background of the U.S.-Japan Defense Cooperation: Policy toward Japan in the Nixon Administration

SEGAWA Takao*

Abstract

The purpose of this paper is to analyze historical background of the U.S.-Japan defense cooperation. The paper has five sections. The first section examines the U.S. policy toward Japan in the Nixon administration. The second section proves an adjustment of the U.S.-Japan defense cooperation in the post-Nixon doctrine. The third section discusses the “complementarity” in the U.S.-Japan defense cooperation. The fourth section describes link between the U.S. budget restraint and Japanese burden sharing. The last section rethinks that the U.S. would exploit Japanese national pride in the defense problems as a lever for constructive buildups of its defensive military power.

Keyword

Nixon Doctrine, Rearmament, National Pride, Complementarity, Burden Sharing

* Doctoral Student, Graduate School of Economics and Business Administration, Hokkaido University

活動報告

(注) 肩書きは当時のもの。

1. シンポジウム (2006年度開催分)

●日 時：2006年5月9日(火)
13:00～17:10

場 所：北海道大学学術交流会館小講堂
テーマ：「データから見る水道事業の今」

報告者・パネリスト：

森本 達男 (パシフィックコンサルタンツ
(株) マネジメント事業本部
PFI事業部 課長)

竹村 雅之 (株)日水コン 事業部長)

清水 憲吾 (株)三菱総合研究所
地域経営研究センター
主席研究員)

安部 卓見 (神奈川県内広域水道企業団
総務部長)

内藤 嘉人 (マッシュローカー・ジャパン
(株) バイスプレジデント)

山村 尊房 (厚生労働省健康局水道課 課長)

宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院 院長)

眞柄 泰基 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時：2006年6月22日(木)
13:30～17:15

場 所：北海道大学クラーク会館講堂
テーマ：「新たな発想でデザインする
新しい北海道のかたち」

報告者・パネリスト：

森地 茂 (政策研究大学院大学 教授)

小野 憲司 (国土交通省国土計画局 計画官)

鈴木 英一 (国土交通省北海道局 参事官)

清治 真人 (国土交通省 技監)

石 弘之 (北海道大学公共政策大学院 特任教授)

出村 克彦 (北海道大学大学院農学研究院 教授)

栢原 英郎 (北海道大学公共政策大学院 特任教授)

●日 時：2006年6月26日(月)
13:30～16:45

場 所：北海道大学クラーク会館講堂
テーマ：「グローバル化時代の
デモクラシー」

報告者・パネリスト：

Tessa Morris-Suzuki (Professor of Australian
National University)

山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

萱野 稔人 (東京大学 COE研究員)

小野 有五 (北海道大学地球環境科学院 教授)

●日 時：2006年6月27日(火)
18:00～20:00

場 所：北海道大学人文・社会科学
総合教育研究棟 W301室

テーマ：「市民は格差をどう考えているか
－東京都、北海道の世論調査に
みる政府像・社会像－」

報告者・パネリスト：

高橋 伸彰 (立命館大学国際関係学部 教授)

宮本 太郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時：2006年7月6日(木)
18:00～20:30

場 所：北海道大学クラーク会館講堂
テーマ：「格差社会の人権」

報告者・パネリスト：

斎藤 貴男 (ジャーナリスト)

猿田 佐世 (弁護士)

山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時：2006年9月30日(土)
13:00～16:45

場 所：北海道大学学術交流会館講堂

テーマ：「今後の経済・財政運営について
～北海道21世紀の可能性と挑戦～」

報告者・パネリスト：

本間 正明 (大阪大学大学院
経済学研究科 教授)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院 院長)
沓澤 敏 (北海道 企画振興部
地域振興・計画局計画室 参事)
見野 全 (元白老町 町長)
水元 尚也 (オホーツクビール(株) 社長)
佐々木 央 (㈱富士通総研
シニアマネジングコンサルタント)

●日 時：2006年12月10日(日)

9：00～18：30

場 所：明治学院大学白金キャンパス
本館10階大会議場

テーマ：「国際政治における国連と日本
－歴史との対話－」

報告者・パネリスト：

半澤 朝彦 (明治学院大学国際学部 助教授)
山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)
遠藤 乾 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時：2007年1月27日(土)

13：00～17：30

場 所：北海道大学文系共同講義棟・
5 番教室

テーマ：「道州制とアイヌ民族
－グローバル化時代における
地方政府と先住民族－」

報告者・パネリスト：

山崎 幹根 (北海道大学公共政策大学院 助教授)
深山 直子 (東京都立大学大学院
社会科学研究科 博士課程)
常本 照樹 (北海道大学大学院法学研究科 教授)
多原 香里 (アイヌ史研究家・
仏国立社会科学高等研究院
修士課程修了)
結城 幸司 (アイヌアートプロジェクト代表)
小野 有五 (北海道大学
地球環境科学研究院 教授)

●日 時：2007年2月2日(金)、3日(土)

場 所：Pai Chai Building, Seoul, KOREA

テーマ：「東アジア諸国における移民と
家庭のグローバル化」

コーディネーター：

Kil-Sang YOO (President of Korea
International Migration
Association)

Dong-Hoon SEOL (President of Korea
Migration Research
Network)

Mike Douglass, (Director of Globalization
Research Center,
University of Hawaii)

遠藤 乾 (北海道大学公共政策大学院 教授)

2. 研究会 (2006年度開催分)

●日 時：2006年5月19日(金) 16：30～

場 所：北海道大学学術交流会館
第4会議室

テーマ：「“Devolution, Decentralization, and
Deliberation: ‘But lets Talk
About It’”」

報告者：

Grant Jordan (Professor of Aberdeen
University, Scotland)

コーディネーター：

小川 有美 (立教大学法学部 教授)

●日 時：2006年5月25日(木)

12：30～14：00

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：「地方債改革と破綻法制の考え方」

報告者：

宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院 院長)

●日 時：2006年6月29日(木)

12：30～14：00

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:「財政再建団体のバランスシート分析」

報告者:

木村 真 (北海道大学公共政策大学院
特任助手)

●日 時: 2006年9月14日(木) 17:00~

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:「医療情報分析手法による
遠隔医療・地域医療の評価」

- ・小児救急病院についての住民アンケート調査の分析
- ・北海道の2次医療圏における患者受療行動の分析等について

報告者:

小笠原克彦 (北海道大学医学部保健学科
助教授)

大場 久照 (北海道大学大学院医学研究科
医療情報学博士課程3年、
弘前大学保健学科 助手)

谷川 琢海 (北海道大学大学院医学研究科
医療情報学博士課程2年、
放射線医学総合研究所 研究員)

コーディネーター:

櫻井恒太郎 (北海道大学大学院医学研究科 教授)

●日 時: 2006年10月3日(火)

14:00~18:00

場 所: ホテルグランドパレス 4F
桐・葵の間

テーマ:「福祉・生産レジームの転換と
ワークライフバランス
—スウェーデンの将来—」

報告者:

Ingrid Esser (Associate Professor of
Stockholm University)

Tommy Ferrarini (Deputy Director of Swedish
Institute for Social Research,
Stockholm University)

宮本 太郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時: 2006年10月5日(木)

12:30~14:00

場 所: 北海道大学法学部小会議室

テーマ:「2004年度決算にみる市町村合併
の地方財政への影響」

報告者:

石井 吉春 (北海道大学公共政策大学院 教授)

●日 時: 2006年11月4日(土)

13:00~18:00

場 所: ホテル ポールスター札幌3F
ハーモニー・ワルツ

テーマ:「レジーム転換と福祉・労働・
家庭の政治」

報告者:

山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

渡辺 博明 (大阪府立大学人間社会学部 講師)

宮本 太郎 (北海道大学公共政策大学院 教授)

伊藤 武 (専修大学法学部 専任講師)

田村 哲樹 (名古屋大学大学院
法学研究科 助教授)

堀江 孝司 (名古屋市立大学
人文社会学部 助教授)

田中 拓道 (新潟大学法学部 助教授)

近藤 康史 (筑波大学大学院
人文社会科学部 助教授)

坂部 真理 (名古屋大学大学院
法学研究科 研究生)

池 直美 (北海道大学大学院
法学研究科 助手)

今井 貴子 (東京大学大学院
総合文化研究科 博士課程)

千田 航 (北海道大学大学院
法学研究科 修士課程)

●日 時: 平成18年11月13日(月)

17:30~20:00

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：「韓国における民主主義と大衆独裁」
報告者：
林^{イム} 志^ジ弦^{ヒョン}（韓国・漢陽大学史学科 教授）
清水 敏行（札幌学院大学法学部 教授）
川島 真（東京大学大学院
総合文化研究科 助教授）
魚住 弘久（千葉大学法経学部 助教授）

Do Ngoc Huynh (Ministry of Finance,
Vietnam)

●日 時：2006年11月30日(木)
12：30～14：00
場 所：北海道大学人文・社会科学
総合教育研究棟 W304室
テーマ：「複雑系社会の思考技術」
報告者：
加賀屋誠一（北海道大学公共政策大学院 教授）

●日 時：2006年12月21日(木) 15：00～
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2会議室
テーマ：「産業廃棄物の行政学：試論」
報告者：
宮本 融（北海道大学公共政策大学院
特任助教授）

●日 時：2007年1月4日(木)
17：30～19：00
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：「格差社会の民主政治」
報告者：
山口 二郎（北海道大学公共政策大学院 教授）

●日 時：平成19年3月22日(木)
13：30～14：50
場 所：北海道大学人文・社会科学
総合教育研究棟 W401室
テーマ：「The public finance system in
Vietnam - the tax reform」
報告者：

「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) 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。
- (3) 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：nenpo@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・和文要約を含みませんが、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11pt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○○大学大学院○○研究科○○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) $C = a + b \{ Y (K, L) - T \}$ (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9pt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Table1)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らない。本誌はそれについては責任を負わない。

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

佐々木隆生（北海道大学公共政策大学院 教授）

編集委員

宮本 太郎（北海道大学公共政策大学院 教授）

倉田 健児（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 特任助手）

『年報 公共政策学』 第1号（創刊号）

平成19年3月31日発行

編集兼発行人 佐々木 隆生

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