

巻 頭 言

政治学の分野における比較的近年の「古典」の代表格が、マックス・ヴェーバー『職業としての政治』（脇圭平訳、岩波文庫、1980年）である。難解な学術論文を量産したヴェーバーが、学生相手とはいえ講演で突如平易な話をするはずなどなく、小冊子ながらかなりの難物である。彼が講演の終盤で職業政治家のあり方について展開した考察、とりわけ政治と倫理の関係をめぐる最終盤の論述は、ことのほか難度が高い。例の「心情倫理」と「責任倫理」が登場するのは、そこにおいてである。

ヴェーバーは、「倫理的に方向づけられたすべての行為」を律する準則にはこのふたつがあるという。彼が批判の矛先を向けた心情倫理は、記述が豊富なので分かりやすい。ある英訳者が“an ethic of ultimate ends”と訳しているように、それは究極的な目的にかなうかどうか（だけ）を行為の判断基準とする。心情倫理家は、目的に照らして正しい（と信じる）行為が生むさまざまな結果を、気にしたりはしない。しかし政治が暴力を手段とするとき、「目的が手段を正当化する」という心情倫理家の根底にある発想は、どこかで倫理的な破綻に逢着せざるを得ない。なるほどと思う。

分かりにくいのは責任倫理である。ヴェーバーのわずかな記述からは、行為ののち、その結果について潔く「結果責任」を取る責任倫理家の姿が浮かび上がる。しかし、「人は（予見しうる）結果の責任を負うべき」との準則を、何らかの結果を生む行為そのものの倫理性を担保する点で心情倫理と同じ次元にあり、しかもそれと同程度の強度を備えた準則と解するのは、正直難しい。心情倫理と次元を同じくし、それでいて目的による手段の正当化を認めない点で対照的なのは、あらゆる予見可能な結果を顧慮したうえで行為におよぶべし、との準則ではないか。行為のあと、生じた結果について負う責任ではなく、行為の前に、予見される結果について負う責任、いわば「予見結果責任」の倫理である（顧慮することは「答える／応える antworten」ことであり、答える／応えることは「責任 Verantwortung」を果たすことである）。人間の予見能力の限界は明らかだが、それでも行為について判断を下すさいには、結果の予見と顧慮に最善を尽くす。そういう行為者にのみ、責任倫理家の称号が与えられる。

このように責任倫理を解するとき、公共政策学は公共政策の決定という行為を責任倫理的に方向づけることに大きく貢献する学問となる。その発展に力を尽くされた先学が、今春、職場を去られる。ご努力を引き継ぐことは、私たち後進に課された学問倫理的な要請である。

2022年 3 月

北海道大学大学院公共政策学連携研究部長 空井 護

行財政へのアプローチ

—最終講義抄録—

宮脇 淳*

行財政論は、行政の組織や活動、政策の形成や展開という行政学の領域を、財政の視点から考察する学部授業である。なぜ財政、とくに予算から見るのか。それは、予算の数字が政治や行政を巡る人間行動と意思決定過程を可視化し、行財政のあり方を幅広く具体的に考察する入口として最適だからである。私の行財政論の最終講義は、自らを省みながら、行財政への接近アプローチのひとつである「予算の数字」に的を絞り整理していくことにしたい。

財政は、国や地方自治体等公的部門の経済活動として捉えられる。このため予算書は貨幣価値で測定された数字で表される。他方で、数字に凝縮された国民の運命とも指摘される。ふたつの定義を繋げば、公的部門の経済活動と国民の運命を結びつけるのが財政であり、それを可視化した束が予算書の数字となる。

国の予算編成は、府省・団体・政党間のパワーがぶつかり調整と妥協を繰り返す。その結果、政府の予算書が国会提出に至る。予算書は政治や行政を巡る人間行動と意思決定過程を可視化するものの、その数字は「一読難解・二読誤解・三読不可解」、「嘘つきが数字を作り、数字が嘘をつく」とも揶揄される。すなわち、国民からは財政数字が分かりづらく、特殊な位置づけにある。このため予算書の中に存在する矛盾やリスクを明確にし、数字に凝縮された運命はいかなる姿かを財政民主主義を支える国会、そして地方の議会の審議という民主的プロセスにまず繋げなければならない。

このための第1の接近アプローチは、予算書の数字を費目に関係なく「数字」として直視することである。数字の背後にある政治的・制度的背景を一旦捨象し、数字を数字として客観的に見て先入観をなくす。客観的とは、府省間、国と地方間等の数字の流れや時間軸による変化を比較し、異常値や不可解値に着眼することである。先入観を持たず国の予算書の数字を自治体や地域単位に辿ることで、表顔の予算数値の中に意外な別の顔を見出すことができる。

第2の接近アプローチは、予算書の数字を生み出す公会計、財政法や会計法に目を向けることである。嘘つきが数字を作り、数字が嘘をつくの「嘘」とはルールを意味

* 北海道大学公共政策大学院・法学部教授 E-mail : bx8a-mywk@asahi-net.or.jp

する。財政法が定める現金主義、単年度主義、均衡主義等はいずれも財政民主主義を支える重要な原則である。しかし、公会計を通じて数字に表す過程で形式的に原則を遵守することで、矛盾や不可解な顔となり、政治が生み出す現実との間に矛盾を生じさせる。社会資本の老朽化などもこうした矛盾の凝縮であり、さらに公営企業、行政と企業等の協働たる第三セクター、民間委託等中間的分野では今日でも多くの矛盾を凝縮させている。

矛盾等を数字で認識した上で、最も重要なのは第3のアプローチ、数字の背後にある政治、行政、利害関係集団等で展開される人間行動や意思決定自体に結び付けることである。予算の数字は、数字から始まるものではない。数字は結果であり、それを作り出す人間行動と意思決定が必ず存在する。数字をヒントにしつつ、定性的流れや学際的理論を踏まえつつ矛盾等の原因を探る姿勢が必要となる。例えば、霞が関や政府与党の政策決定過程、国会審議ルール、地方自治体・民間も含めた予算執行過程に関するプロセスモデルからの視野である。その際、組織の集団行動で規定される要素により生じる相互作用、いわゆる組織や地域が持つ平衡プロセスへの視野も重要となる。この特性により、政策のラグ、政策効果の帰着点と大きさも変化する。予算の数字は、数字に過ぎない。しかも、非貨幣価値をはじめとして社会経済の全てを表すものでもない。しかし、行財政の示す数字は、直接・間接の人間行動や意思決定過程が凝縮され、そこに潜む矛盾や課題を掘り下げる窓である。この窓をいかに自ら開き掘り下げられるかが、民主的議論を充実させる重要なカギとなる。予算の数字は、答えではない。あくまでも試行錯誤の窓である。

最後に重要なアプローチは、リスク認識である。予算数値は、国民の運命を示す道具でもあり、過去の動向を示す統計とは異なる性格がある。それは、リスクである。潜在化したリスクを行財政の議論の中で明らかにし共有できるか、その方法と限度が次の大きな課題となる。国、地方自治体の計画や予算には、政策の不確実性を示すリスクが明記されていない。なぜ明記できないかが重要となる。表顔として不確実性はないと考えるほど、政策や財政のリスクは拡大する。一方で、全てのリスクを可視化すれば、政策選択できなくなる危惧がある。その危惧に対して、リスクをすべて回避あるいは隠すのではなく、リスクの優先順位を可視化する民主的議論が重要であり、従来同様にリスクの調整と妥協を繰り返せば、財政の持続性は困難となる。

以上の行財政へのアプローチを通じて、果たすべきゴールは何か。それは政治的立場や時間軸を超えて絶対的に優先すべき倫理、先達の知恵と経験の蓄積が教える生きることの担保であり、生命の安全である。生命の安全の確保は、世代を超えた政治的倫理であり、選択肢の多い趣味や嗜好、生活の利便のレベルとは異なる。この意味から防災・災害対応、医療・福祉、教育が世代を超えて共通した政治的倫理となる。但し、確保すべき水準や具体的財政配分となれば政治的対立が先鋭化する。その際に政策選択肢がもたらすリスクを比較し、最もリスクデメリットの少ない選択肢を選ぶ意

思決定が今後重要となる。物語の暴走となりやすいメリットの羅列ではなくし、セーフティネットを重視しデメリットを受け止め最少となる選択肢への財政議論である。

最後に、25年以上にわたり教壇という素晴らしい場を与えてくださった北大、そして教員、事務の皆さん、卒業生を含む学生の皆さんに深く感謝申し上げ、最終講義とします。



※本稿は、2022年2月19日、北海道大学公共政策大学院・法学部の在籍生、修了生、教職員を対象にオンラインで行った最終講義の概要を収録したものです。

宮脇淳先生のご経歴・ご業績

1. 経 歴

1956(昭和31)年10月 東京都に生まれる
1979年 3 月 日本大学法学部管理行政学科 卒業
1979年 4 月 参議院事務局委員部 参事 (～1982年 8 月)
1982年 9 月 同予算委員会調査室 調査員 (～1983年 3 月)
1983年 4 月 経済企画庁物価局物価調査課 (～1985年 3 月)
1985年 4 月 参議院予算委員会調査室 調査員 (～1990(平成2)年 3 月)
1990年 4 月 株式会社日本総合研究所調査部 副主任研究員 (～1991年 3 月)
1991年 4 月 同 主任研究員 (～1996年 3 月)
1996年 4 月 北海道大学法学部 教授 (～1998年 3 月)
1998年 4 月 株式会社日本総合研究所調査部 主席研究員 (～ 9 月)
1998年10月 北海道大学法学部 教授 (～2000年 3 月)
2000年 4 月 同大学院法学研究科 教授 (～2005年 3 月)
2005年 4 月 同大学院公共政策学連携研究部 教授 (～2014年 3 月)
2005年 4 月 同大学院公共政策学連携研究部・教育部長 (～2007年 3 月)
2011年 4 月 同大学院公共政策学連携研究部・教育部長 (～2013年 3 月)
2014年 4 月 同大学院法学研究科 教授 (～2017年 3 月)
2017年 4 月 同大学院公共政策学連携研究部 教授 (～2022(令和4)年 3 月)

2. 主たる社会貢献

- 1997年 4 月～2001年 3 月 北海道庁政策評価委員会 会長
- 1998年 4 月～2004年 3 月 総務省政策評価・独立行政法人評価委員会 臨時委員
- 2000年 4 月～2001年 3 月 東京都杉並区PFI委員会 委員長
- 2001年 1 月～現 在 日本PFI協会 理事
- 2001年 7 月～2003年10月 千葉市PFI委員会 委員長
- 2001年11月～2003年10月 国立大学協会 常置委員
- 2002年 4 月～2003年 3 月 札幌市PFI委員会 委員長
- 2002年 4 月～2007年 9 月 内閣府行政効率化・減量化会議 委員
- 2002年 4 月～2006年 3 月 内閣 特殊法人等改革推進本部参与会議 参与
- 2002年10月～2003年10月 兵庫県PFI委員会 委員長
- 2003年 4 月～現 在 日本計画行政学会北海道支部 理事

- 2003年 9 月～2004年 7 月 北海道PFI委員会 委員長
- 2003年10月～2004年 4 月 内閣府郵政民営化推進会議 委員
- 2003年10月～2004年 3 月 埼玉県行政改革推進会議 委員
- 2004年 3 月～2005年 3 月 北海道開発局PFI委員会 委員長
- 2004年 3 月～2005年 3 月 北海道財務局PFI委員会 委員長
- 2004年 5 月～2005年 3 月 札幌市出資団体評価委員会 委員長
- 2004年 5 月～2005年 3 月 内閣官房 参与
- 2007年 3 月～2009年11月 内閣府地方分権改革推進委員会 事務局長
- 2010年 4 月～2011年 3 月 神戸市外郭団体改革委員会 委員長
- 2010年10月～現 在 小牧市戦略会議 オブザーバー
- 2011年 2 月～現 在 北海道管区行政評価局評価委員会 委員
- 2011年 2 月～2019年 2 月 国土交通省国土審議会北海道部会 委員
- 2011年 2 月～2019年 2 月 国土交通省国土審議会 委員
- 2011年 7 月～2013年 3 月 小牧市総合計画審議会 会長
- 2012年 4 月～2014年 3 月 大学基準協会 公共政策大学院評価委員
- 2012年10月～2014年 9 月 名古屋市大都市制度研究会 委員
- 2014年 2 月～現 在 北海道管区行政評価局行政苦情処理委員会 委員
- 2014年 3 月～現 在 文部科学省法科大学院加點審査委員会 委員
- 2014年 4 月～現 在 日本経営協会 評議員
- 2014年 5 月～2015年 1 月 柏市総合計画審議会 専門委員
- 2014年 6 月～2016年 3 月 総務省第三セクター等あり方研究会 座長
- 2014年 7 月～2015年 3 月 中野区基本構想審議会 座長
- 2014年 7 月～2016年 3 月 総務省下水道財政のあり方研究会 座長
- 2015年 6 月～現 在 政策コンテンツ交流研究会 コアメンバー幹事
- 2015年 8 月～2016年 3 月 総務省公営企業経営健全化研究会 委員
- 2015年12月～2017年 3 月 文部科学省中央教育審議会（大学分科会）専門委員
- 2016年 1 月～2016年12月 文部科学省国立大学会計基準研究会 委員
- 2016年 4 月～現 在 ほくとう総研 評議員
- 2018年 4 月～2018年12月 中野区役所外部評価委員会 委員長
- 2018年 9 月～2020年10月 中野区役所まちづくり区民会議 有識者委員
- 2019年 1 月～2019年10月 中野区役所基本構想審議会 会長
- 2019年 3 月～2019年10月 鎌ヶ谷市総合計画審議会 会長
- 2020年 4 月～現 在 大学基準協会公共政策大学院 評価委員
- 2021年11月～現 在 内閣府 V-RESAS等の次世代データ活用支援ツールの検討に向けた基礎調査研究会 座長

3. 業 績

(1) 著書（単著のみ）

1. 『財政投融资の改革：公的金融肥大化の実態』（東洋経済新報社、1995年）
2. 『行財政改革の逆機能』（東洋経済新報社、1998年）
3. 『「公共経営」の創造：地方政府の確立をめざして』（PHP研究所、1999年）
4. 『機能重視型政策の分析過程と財務情報』（公人の友社、2000年）
5. 『財政投融资と行政改革』（PHP研究所、2001年）
6. 『公共経営論』（PHP研究所、2003年）
7. 『自治体戦略の思考と財政健全化（自治体経営改革シリーズ）』（ぎょうせい、2009年）
8. 『創造的政策としての地方分権：第二次分権改革と持続的発展』（岩波書店、2010年）
9. 『第三セクターの経営改善と事業整理』（学陽書房、2010年）
10. 『政策を創る！考える力を身につける！「政策思考力」基礎講座』（ぎょうせい、2011年）
11. 『図解 財政のしくみ（Ver.2）：いっきにわかる財政危機の本質と問題点』（東洋経済新報社、2012年）

(2) 論文（単著のみ）

1. 「1983年 OECD 経済見通し：OECD ECONOMIC OUTLOOK No.32 DECEMBER 1982 より」『立法と調査（116）』（1983年）53-60頁。
2. 「予算と法律：不一致回避への試案」『立法と調査（131）』（1985年）10-14頁。
3. 「昭和61年度予算審議を振り返って：噛み合わぬ経済・財政論議（104国会回顧特集）」『立法と調査（135）』（1986年）19-24頁。
4. 「転換期を迎えた日本経済と財政再建：2つの難問抱える61年度予算」『立法と調査（132）』（1986年）1-10頁。
5. 「緊縮財政を転換した昭和62年度補正予算（109国会回顧特集）テーマ別に論議を追って」『立法と調査（143）』（1987年）3-6頁。
6. 「避けられない財投制度の見直し：予算・財投一体化の実態」『立法と調査（149）』（1987年）7-14頁。
7. 「解消求められる予算の空白：暫定期間後の空白を迎えて」『立法と調査（155）』（1989年）1-7頁。
8. 「構造改革のカギ：財政投融资」『アナリスト（365）』（1995年）4-12頁。
9. 「はじめての「近代」：地方分権」『地方自治（574）』（1995年）2-13頁。
10. 「逆機能の堆積と財政投融资（特集：財政・金融改革と計画行政）」『計画行政（19(4)）』（1996年）14-19頁。

11. 「財政民主主義の再生を（特集：橋本「行革」批判）」『世界（638）』（1997年）92-98頁。
12. 「特殊法人与財政投融资：エイジェンシー制度とビッグ・バン（特集：国家財政改革）」『ジュリスト（1109）』（1997年）25-31頁。
13. 「データ解説：公共事業の全体像：仕組み・病根・改革の方向性（特集：「公共事業」の時代は終わった）」『世界（654）』（1998年）76-87頁。
14. 「エイジェンシー制度と地方自治（特集：都市経営）」『都市問題研究（50(4)）』（1998年）56-66頁。
15. 「地方分権：市民からの法(12)自治体財政論と公共事業」『法学セミナー（519）』（1998年）98-101頁。
16. 「官民パートナーシップ」『自立経済社会の構想』（日本経済新聞社、1999年）50-72頁。
17. 「地方財政悪化が地域金融機関との関係変える（特集：地公体取引が変わる）」『金融財政事情（50(38)）』（1999年）20-23頁。
18. 「経営危機の第三セクター再生への道（特集：第三セクターは甦るか!?：分権時代の「第三セクター再生」へのストラテジー）」『地方分権（6）』（1999年）18-19頁。
19. 「税財源配分から見た社会資本整備改革のあり方（特集：成熟社会の社会資本整備）」『自治体学研究（79）』（1999年）18-23頁。
20. 「開発型第三セクターの破綻処理策」『都市問題（90(4)）』（1999年）63-72頁。
21. 「財政政策の意思決定」『政策危機と日本経済』（日本評論社、2000年）141-168頁。
22. 「地方政府の確立と地方分権をめざして：(3)「政策法務力」拡充の基本はNPM理論」『地方行政（9322）』（2000年）2-6頁。
23. 「土地開発公社の抱える問題と財産処分（特集：普通財産（土地）の処分と活用）」『地方財務（553）』（2000年）22-30頁。
24. 「地方財政の現状と展望」『地方債月報（253）』（2000年）4-9頁。
25. 「財政投融资改革が財政運営、政策展開に与える影響（特集：財政投融资改革の影響と評価）」『ジュリスト（1180）』（2000年）46-52頁。
26. 「東京都の新税導入と自治体独自税制の論点」『税理（43(5)）』（2000年）2-6頁。
27. 「財政投融资が財政運営、政策展開に与える影響」『ジュリスト（1180）』（2000年）46-53頁。
28. 「行財政改革とグローバル化」『航政研シリーズ（403）』（2001年）1-28頁。
29. 「特殊法人与財投改革の影響（特集：「小泉改革」の地方財政への影響）」『地方財務（568）』（2001年）35-38頁。

30. 「土地開発公社の経営健全化に向けて（特集：再検証！土地開発公社）」『地方財務（561）』（2001年）30-35頁。
31. 「財政投融资制度が行財政運営等に与える影響の考察」『北大法学論集（51(5)）』（2001年）1-49頁。
32. 「グローバル化の中の地方財政」『都市問題研究（54(2)）』（2002年）66-77頁。
33. 「地方分権化の動向と今後の課題」『運輸と経済（62(2)）』（2002年）22-28頁。
34. 「財政金融と政策」山口二郎・遠藤乾・山崎幹根編著『グローバル化時代の地方ガバナンス』（岩波書店、2003年）21-42頁。
35. 「金融市場と地方自治」山口二郎・遠藤乾・山崎幹根編著『グローバル化時代の地方ガバナンス』（岩波書店、2003年）65-84頁。
36. 「社会資本整備と市場」『地方財政改革』（有斐閣、2003年）207-237頁。
37. 「財政投融资改革の評価と特殊法人改革」『金融（678）』（2003年）8-13頁。
38. 「中間的制度見直しの必要性和財政情報改革（特集：政策決定の透明性と明確性を目指して）」『公共政策研究（3）』（2003年）68-78頁。
39. 「地域経済社会自立のための改革を（特集：「骨太方針2004」への対応：国庫補助金削減案作成の留意事項と自治体職員へのメッセージ）」『地方財務（602）』（2004年）67-70頁。
40. 「行政改革と政策決定及び補佐組織」『北大法学論集（55(2)）』（2004年）289-306頁。
41. 「NPMにおける協働の位置づけ」『聖学院大学総合研究所紀要（32）』（2004年）129-149頁。
42. 「負債管理と自治体の責任：夕張市の事例をふまえて（特別企画：破綻法制と地方債）再生型破綻制度をめぐる論点整理」『地方財務（625）』（2005年）2-9頁。
43. 「暗黙の政府保証から信用の自己形成への移行プロセス：破綻法制・地方債・交付税・税源移譲の段階的改革（特集：地方財政制度の変革）」『金融財政事情（57(13)）』（2006年）12-16頁。
44. 「特別企画：総務省「新しい地方財政再生制度研究会」最終報告の内容と考え方」『地方財務（632）』（2007年）2-9頁。
45. 「地方財政健全化に向けた新制度の意義と課題」『地域政策（24）』（2007年）6-11頁。
46. 「地方行財政改革の方向性（特集：地方行財政改革の推進）」『都市問題研究（59(2)）』（2007年）59-69頁。
47. 「財政と政治：議論の二極分化とテクノクラシーの限界」辻康夫・松浦正孝・宮本太郎編著『政治学のエッセンシャルズ：視点と争点』（北海道大学出版会、2008年）37-46頁。
48. 「財政改革：改革のグレードと公共選択」辻康夫・松浦正孝・宮本太郎編著『政

- 治学のエッセンシャルズ：視点と争点』（北海道大学出版会、2008年）214-223頁。
49. 「改革の第一歩は事業意義の精査から（特集：三セク・公社改革待ったなし）」『金融財政事情（59(47)）』（2008年）10-14頁。
 50. 「今、なぜ改革が必要なのか（特集：待ったなし！第三セクターの改革）」『地方財務（654）』（2008年）2-11頁。
 51. 「地方財政健全化法と自治体運営」『地方財務（644）』（2008年）1-11頁。
 52. 「地方分権改革の新展開と地方政府の確立」『年報行政研究（43）』（2008年）22-42頁。
 53. 「第二次地方分権改革の基本理念に関する考察：「中間的な取りまとめ」から見る分権改革の理念と方向性」『年報公共政策学（2）』（2008年）37-82頁。
 54. 「地域主権の価値体系、政策の優先順位を示せ（特集：政権交代、変わる財政運営）」『金融財政事情（60(40)）』（2009年）22-26頁。
 55. 「地方分権改革推進委員会の混沌の輻輳」『地域政策（34）』（2010年）14頁。
 56. 「鳩山政権と第二次地方分権改革の行方（特集：第2期地方分権改革のゆくえ）」『都市問題研究（62(1)）』（2010年）3-15頁。
 57. 「神戸市外郭団体改革先駆的取り組みと地方財政の本質的課題」『地方財務（689）』（2011年）2-15頁。
 58. 「神戸市外郭団体改革先駆的取り組みと地方財政の本質的課題：三セク債活用と特優賃、公有地信託の制度的問題点」『地方財務（689）』（2011年）118-131頁。
 59. 「創造的政策を目指す地方自治」『ガバナンス（151）』（2011年）18-21頁。
 60. 「大都市制度・特別区制度改革と地方行財政（上）政令指定都市制度」『地方財務（702）』（2012年）39-50頁。
 61. 「行政体制のパワーシフト（特集：揺れる3層制：国と地方は真に対等か）」『ガバナンス（136）』（2012年）21-23頁。
 62. 「第三セクター損失補償契約：最高裁判決に関する検証（2011. 10. 27）」『地方財務（691）』（2012年）61-71頁。
 63. 「損失補償契約、三セク債に関する政策的思考による課題検証：神戸市外郭団体改革の実証的分析」『年報 公共政策学（6）』（2012年）75-92頁。
 64. 「財政規律と創造型政策力（特集：自治体の政策実現力とガバナンス）」『ガバナンス（149）』（2013年）17-20頁。
 65. 「基礎自治体の政策評価の現状と課題：政策進化のための創造的政策評価」『評価クォーターリー（25）』（2013年）2-19頁。
 66. 「自治体における外郭団体の経営改革について」『都市政策（152）』（2013年）4-11頁。
 67. 「基本構想・基本計画と首長マニフェスト」『ガバナンス（155）』（2014年）86-

95頁。

68. 「三セク改革債の発行期限に経過措置を設ける理由」『金融財政事情（5）』（2014年）38-43頁。
69. 「第三セクター等の新たな視点」『地方財務（712）』（2014年）20-25頁。
70. 「地方の知恵と政策創造の時代」『ガバナンス（162）』（2014年）18-21頁。
71. 「明日の地方創生」一般財団法人土地総合研究所編『明日の地方創生を考える』（東洋経済新報社、2015年）208-223頁。
72. 「下水道財政の今後のあり方：構造的課題の克服、経営戦略の重要性」『地方財務（737）』（2015年）2-15頁。
73. 「地域の持続性確保に向けて取り組む年に（特集：「地方行財政」2014年の三大ニュースと2015年の展望）」『地方財務（727）』（2015年）68-73頁。
74. 「明日の地方創生を考える（特集：明日の地方創生を考える）」『土地総合研究（23(3)）』（2015年）104-112頁。
75. 「地方公営企業改革と転換期の下水道事業」『地方財務（731）』（2015年）2-14頁。
76. 「政策課題への一考察（第2回）財務・政策のリスクの見える化」『地方財務（743）』（2016年）223-227頁。
77. 「地方公営企業改革と転換期の下水道事業」『年報公共政策学（10）』（2016年）125-140頁。
78. 「政策開発と自治体間競争（特集：再考・自治体間競争）」『ガバナンス（199）』（2017年）18-20頁。
79. 「自治・地域再興（No. 27）単純な分権か集権かの議論を超えてミルフィーユ型も視野に」『ガバナンス（194）』（2017年）1-4頁。
80. 「自治体経営と民間化政策の行方（人口減少時代における都市の公共サービスのあり方）」『都市とガバナンス（27）』（2017年）25-35頁。
81. 「評価についての講演概要：行政経営の進化と創造的批判の行政評価」『評価クォータリー（40）』（2017年）29-41頁。
82. 「リスク対応の自治体経営へ（特集：「地方行財政」2016年の三大ニュースと2017年の展望）」『地方財務（751）』（2017年）57-62頁。
83. 「政策課題への一考察（第32回）政策情報と政策コミュニケーション」『地方財務（773）』（2018年）213-217頁。
84. 「政策課題への一考察（第30回）北海道日本ハムファイターズの移転議論が地域政策に示唆するもの」『地方財務（771）』（2018年）189-193頁。
85. 「構想力の原点とリスク認識（特集：自治体職員の「構想力」）」『ガバナンス（222）』（2019年）17-19頁。
86. 「第三セクターの本質的問題と進化に向けた課題（特集：第三セクターのこれま

でとこれから：鉄道を中心に）第三セクターの歴史的経緯と基本的論点」『運輸と経済（79(2)）』（2019年）22-27頁。

87. 「政策課題への一考察（第35回）第三セクターのガバナンスと自治体の内部統制」『地方財務（776）』（2019年）229-233頁。
88. 「ウィズコロナ時代の地方創生（特集：地方創生ネクストステージ：コロナ禍の先を見据えて）」『ガバナンス（233）』（2020年）14-16頁。
89. 「政策開発と情報分権（特集：地方分権一括法施行20年：その成果と展望：首長・職員編）」『ガバナンス（228）』（2020年）20-22頁。
90. 「指定管理者制度のジレンマと災害対応」『年報公共政策学（14）』（2020年）77-102頁。
91. 「コロナ禍における地域政策の選択肢（特集：コロナ禍時代の地方創生について考える）」『Ehime Center for Policy Research（2）』（2020年）3-11頁。
92. 「官民連携の財務・災害時問題と行政評価：自治事務たる指定管理者制度の信頼性」『評価クォーターリー（56）』（2021年）2-22頁。

(3) その他

1. 「10兆円減税でも景気浮揚効果は1.1%：所得減税は、日本経済の体質改善のために（特集：今、なぜ所得税減税なのか（特集）」『エコノミスト（71(46)）』（1993年）40-43頁。
2. 「財政投融资の問題点：全体像が見える情報公開を」『日本経済研究センター会報（681）』（1993年）24-30頁。
3. 「日本財政のブラック・ボックス：崩壊寸前の財政トライアングル」『日本経済研究センター会報（711）』（1994年）47-52頁。
4. 「日本型消費税の何が問題か（特集：ポスト「消費税）」『月刊自治研（36(8)）』（1994年）37-44頁。
5. 「95年度財政の展望：税制改革と財源問題を中心に：財政投融资全般の見直しを」『日本経済研究センター会報（727）』（1995年）10-14頁。
6. 「史上最大規模の経済対策：「真水」7兆円：「量」は確保したが「質」に疑問符」『エコノミスト（73(42)）』（1995年）40-42頁。
7. 「ベア・ゼロの条件：まず内外価格差を解消せよ（特集：春闘も価格破壊）」『エコノミスト（73(10)）』（1995年）68-71頁。
8. 「【財政】日本経済の前に横たわる隠れたコスト増要因（特集：なんでこんなに高い日本のインフラコスト）」『エコノミスト（74(40)）』（1996年）38-39頁。
9. 「予算制度と国会機能の再検討：自発的市民国家の形成」『Japan research review（6(8)）』（1996年）25-47頁。
10. 「財政危機の評価と新政権の課題：利益誘導型政策決定と行財政改革」『Japan

- research review (6(12))』(1996年) 25-46頁。
11. 「財政再建を考える」『経済人 (50(11))』(1996年) 67-71頁。
 12. 「「未来をみせる予算」の編成を急げ (特集：行政改革の欺瞞)」『論争東洋経済 (4)』(1996年) 66-72頁。
 13. 「「行革」実効性乏しい省庁統合：国家行政組織法の見直しを」『週刊ダイヤモンド (84(44))』(1996年) 8-10頁。
 14. 「責任なき破産国家にもの申す：こうすれば国有林は再生できる」『This is 読売 (7(9))』(1996年) 144-151頁。
 15. 「諸外国の行革成功例から何を学ぶか」『フォーサイト (7(12))』(1996年) 88-91頁。
 16. 「日本経済再建のシナリオ (第2回：財政)「官」大削減、「民力」開放しかない」『週刊東洋経済 (5338)』(1996年) 112-116頁。
 17. 「国の補助金のおかしな使われ方 (特集：税金をむさぼる者たち：告発！公共事業の「病巣」)」『週刊東洋経済 (5392)』(1996年) 30-34頁。
 18. 「瀬戸際の公共サービス (特集：瀬戸際の公共サービス)」『月刊自治研 (39(5))』(1997年) 18-29頁。
 19. 「行財政改革と補助金：求められる公共事業の効率化」『日本経済研究センター会報 (773)』(1997年) 18-21頁。
 20. 「省庁再編の限界：行政を本当に改革するにはこの4つの方策が不可欠だ (総力特集：再入門さらに勉強だ!!日本経済)」『エコノミスト (75(39))』(1997年) 52-53頁。
 21. 「ビッグ・バンで日本の財政構造は根本的に変わる (特集：日米英独仏：国の運命決める「財政」)」『エコノミスト (75(36))』(1997年) 76-79頁。
 22. 「財政投融资改革：市場原理と民主主義を貫徹せよ (経済白書総特集：日本経済の構造改革)」『エコノミスト (75(34))』(1997年) 92-95頁。
 23. 「各種特別会計：財政硬直化、既得権化の温床 (図説：日本経済1997) 第2部：金融・財政改革」『エコノミスト (75(15))』(1997年) 78-79頁。
 24. 「国家財政を疑え：国債＝国の信用が拒否される日 (特集：ニッポン信用失墜)」『エコノミスト (75(14))』(1997年) 79-82頁。
 25. 「ムダだらけの公共事業：議会よ立て!!「単価」の適正化、仕組みの改変が緊急課題 (総力特集：全疑問：さあ勉強だ!!日本経済)」『エコノミスト (75(11))』(1997年) 76-77頁。
 26. 「行財政改革：中央官僚の既得権益保護と密室行政がある限り「小さな政府」は不可能だ (特集：世紀末・日本経済) 融解する日本の経済社会」『エコノミスト (75(1))』(1997年) 84-86頁。
 27. 「「財政システム」の改革を急げ」『潮 (456)』(1997年) 162-170頁。

28. 「財政赤字の経済学（特集：日本経済入門）経済学が解く日本経済の大問題」『週刊ダイヤモンド（85(16)）』（1997年）38-39頁。
29. 「財投に押し寄せる外為法：ビッグ・バンの大潮流」『金融ビジネス（144）』（1997年）38-41頁。
30. 「求められる市場ベースの政策金融」『金融ビジネス（145）』（1997年）68-71頁。
31. 「郵貯見直しだけが財投改革ではない（金融大再編の全貌：政府系金融機関・郵貯民営化の攻防）」『金融ビジネス（146）』（1997年）50-53頁。
32. 「政策金融の改革：補助金的体質の転換こそが焦点」『金融ビジネス（149）』（1997年）106-109頁。
33. 「行政組織：エイジェンシー制度の落とし穴（特集：日本経済の論点整理）」『論争東洋経済（7）』（1997年）100-105頁。
34. 「財投は市場崩壊の火ダネだ（財政伏魔殿を洗う：第2回：財政投融资）」『This is 読売（8(4)）』（1997年）206-213頁。
35. 「国民の年金財産を腐らせる採算割れ「財投運用」の改革案」『週刊ダイヤモンド（85(22)）』（1997年）38-41頁。
36. 「行財政改革の世界標準化：(1) エイジェンシー制度とPFI」『Japan research review（7(10)）』（1997年）65-92頁。
37. 「行財政改革の世界標準化：(2) エイジェンシー制度とPFI」『Japan research review（7(12)）』（1997年）38-61頁。
38. データが語る「行革と財投の密接不可分の関係」（なぜ問題になっているのか？国民への影響は？いまさら人に聞けない「財政投融资」の謎）」『The 21（14(8)）』（1997年）34-37頁。
39. 「財政構造改革めぐる三つの盲点（経済白書特集1997）白書では書けない日本経済の疑点・論点」『週刊東洋経済（5439）』（1997年）62-63頁。
40. 「データ・フォーカス：社会資本整備の新スキーム」『週刊ダイヤモンド（85(33)）』（1997年）5頁。
41. 「データ・フォーカス：行政スリム化の課題」『週刊ダイヤモンド（85(39)）』（1997年）5頁。
42. 「インタビュー：官の不良資産が国民貯蓄を食いつぶす（特集：全解剖日本の不良資産）暴走「政府系」が抱える究極の不良債権」『週刊ダイヤモンド（85(42)）』（1997年）33頁。
43. 「データ・フォーカス：歳出削減による国民負担率の抑制」『週刊ダイヤモンド（85(45)）』（1997年）5頁。
44. 「弱い大きな政府で低下する信頼感（特集：大危機の日本経済1998年大予測）6人のエコノミストが3つのキーワードで予測する」『週刊ダイヤモンド

- (85(49))』(1997年) 112-113頁。
45. 「自立経済社会の構想：(5)官民関係の再構築：行財政のサプライサイド改革による経済再活性化を」『日本経済研究センター会報 (810)』(1998年) 4-14頁。
 46. 「具体化の段階に入る省庁再編：「危機に強い政府」「平常時は小さい政府」を(図説：日本経済1998) 第4部：進まぬ、日本型システムの改革」『エコノミスト (76(5))』(1998年) 138-139頁。
 47. 「財投改革で重要なのは過去の責任の明確化」『金融ビジネス (157)』(1998年) 106-109頁。
 48. 「行財政地方発：民間発の改革を展開するときがきた(総特集：「一寸先は闇の時代」を読み解く完全ガイド：98年はこうなる!)」『The 21 (15(1))』(1998年) 34-35頁。
 49. 「データ・フォーカス：地方自治体も借金漬け」『週刊ダイヤモンド (86(2))』(1998年) 5 頁。
 50. 「データ・フォーカス：破綻した「苦東」国家プロジェクト」『週刊ダイヤモンド (86(8))』(1998年) 5 頁。
 51. 「景気対策：マイナス成長を防ぐには PFI 導入が急務だ(特集：成長か衰退か？あなたの未来はどうなる？日本経済これからの10年)」『The 21 (15(3))』(1998年) 28-29頁。
 52. 「情報公開法と行財政改革」『Japan research review (8(3))』(1998年) 78-83頁。
 53. 「地域再生の経済学：カネで中央に支配される構造からの脱却が急務(特集：みるみるわかるゼミナール：日本経済入門)ゼミナール現代日本経済の大問題を解く)」『週刊ダイヤモンド (86(17))』(1998年) 66-67頁。
 54. 「財政構造改革に不可欠な会社更生法的発想：経国理念の重要性」『Japan research review (8(9))』(1998年) 2-6 頁。
 55. 「財政に歪みをもたらす公的金融(特集：この街が倒産する!)」『週刊ダイヤモンド (86(21))』(1998年) 48-49頁。
 56. 「民間による社会資本整備への新たな挑戦」『道路建設 (605)』(1998年) 11-13 頁。
 57. 「なぜ地方財政はここまで悪化してしまったか(特集1：企業だけではない、あなたのまちも倒産寸前だ！危ない自治体ランキング)」『The 21 (15(6))』(1998年) 28-29頁。
 58. 「日本版PFIのまやかし(特集2：真性デフレ政策編)」『論争東洋経済 (14)』(1998年) 138-145頁。
 59. 「データ・フォーカス」『週刊ダイヤモンド (86(26))』(1998年) 5 頁。
 60. 「「日本PFI」は第三セクターの二の舞？(第三セクターの危機)」『週刊東洋経済 (5503)』(1998年) 48-50頁。

61. 「日本版PFIを成功させるための条件（特集：日本版PFIをどう進めるか）」『建設オピニオン（5(8)）』（1998年）20-23頁。
62. 「データ・フォーカス：法人税引下げの必要性」『週刊ダイヤモンド（86(32)）』（1998年）5頁。
63. 「財投の隠れた財政圧迫：負の資産実態の情報開示を（特集：ニッポン格下げの衝撃）」『週刊ダイヤモンド（86(36)）』（1998年）34頁。
64. 「「未来」をみない「欠陥会計」」『週刊ダイヤモンド（86(38)）』（1998年）5頁。
65. 「短期集中連載：第1回：第三セクター破綻・再建の実態：1800億円大破綻「苦東開発」再生の諸条件」『週刊ダイヤモンド（86(46)）』（1998年）78-79頁。
66. 「第三セクター破綻・再建の実態（2）影響力は残しながら責任は棚上げ：再建スキームの本質的病巣」『週刊ダイヤモンド（86(47)）』（1998年）86-87頁。
67. 「第三セクターに自治体はいま何をすべきか（特集：外郭団体再構築の途）」『晨（17(12)）』（1998年）12-15頁。
68. 「第三セクター破綻・再建の実態（完）官治主義との決別が第3セクター再生と財投改革の第一歩」『週刊ダイヤモンド（86(49)）』（1998年）62-63頁。
69. 「金融システム改革と社会資本」『道路建設（615）』（1999年）11-13頁。
70. 「財政投融资の分権改革と公共投資（特集：自治体からみた公共事業）」『月刊自治研（40(11)）』（1999年）27-32頁。
71. 「PFIと地方財政（特集：PFIで21世紀の国づくり）」『ESP: Economy, Society, Policy（409）』（1999年）36-39頁。
72. 「郵便貯金の「ドンブリ勘定」時代が終わる（特集：預貯金のナゾ）」『エコノミスト（77(33)）』（1999年）59-60頁。
73. 「地方を支えてきた地方交付税制度の危機（特集：大増税・年金削減）」『エコノミスト（77(44)）』（1999年）90-91頁。
74. 「99年北海道経済は復活するか」『週刊ダイヤモンド（87(2)）』（1999年）5頁。
75. 「データ・フォーカス：地方財政の新たな火種「土地開発公社」の実態」『週刊ダイヤモンド（87(9)）』（1999年）5頁。
76. 「データ・フォーカス DATA FOCUS：堆積する政府保証：財投改革に求められる視点」『週刊ダイヤモンド（87(22)）』（1999年）5頁。
77. 「データ・フォーカス」『週刊ダイヤモンド（87(29)）』（1999年）5頁。
78. 「データ・フォーカス：国家行政減量化の経済効果」『週刊ダイヤモンド（87(42)）』（1999年）5頁。
79. 「データ・フォーカス：財政調整基金枯渇で「地方金融」の危機」『週刊ダイヤモンド（87(48)）』（1999年）5頁。
80. 「財政 求められる赤字処方箋の提示（特集：「森政権」とゼロ金利と日本経済）」『エコノミスト（78(29)）』（2000年）63頁。

81. 「自治体はPFI制度をどう活用すべきか：PFI制度の本質と導入のあり方（特集：問われる公共サービス・新官民役割分担論）」『地方自治職員研修（33(11)）』（2000年）21-23頁。
82. 「司法分権：自治体司法の可能性：地域のルールを地域でチェックするために（特集：地方分権・次の一手）」『地方自治職員研修（33(8)）』（2000年）31-33頁。
83. 「財投改革が国・地方に与える影響（特集：重体！赤字依存症国家）」『月刊自治研（42(488)）』（2000年）69-75頁。
84. 「公的資源投入多様化と循環系社会資本整備」北海道大学衛生工学会『衛生工学シンポジウム論文集（8）』（2000年）289-293頁。
85. 「財政投融资制度改革の問題点（特集：財政をめぐる課題）」『ESP: Economy, Society, Policy（429）』（2001年）31-35頁。
86. 「総額と処理コスト」分析（特集：回収不能の官製不良債権100兆円の実態）第2部：総額100兆円と民営化」『エコノミスト（79(45)）』（2001年）85-87頁。
87. 「学者が斬る(32)新BIS規制で財政の信用度が試される」『エコノミスト（79(38)）』（2001年）48-51頁。
88. 「郵政改革（特集：小泉革命の大検証）この政策どうなる」『エコノミスト（79(22)）』（2001年）46-47頁。
89. 「財政をさらに身動きできなくしている財投の逆ざや（特集：日本株崩壊から第2次金融不安へ：公定歩合引き下げ効かず！）第2部：打つ手がない金融不全大国の経済政策」『エコノミスト（79(9)）』（2001年）30-31頁。
90. 「国立大学法人の財政：制度と運用の検証（今月のテーマ：「国立大学法人」のすがた）」『現代の高等教育（434）』（2001年）38-42頁。
91. 「グローバル化・金融改革と地方財政の自立（特集：自立への地方財政）」『都道府県展望（517）』（2001年）8-11頁。
92. 「構造改革シリーズ(1)財政金融改革の中の財政投融资制度：政策判断のための財務制度が必要」『日本経済研究センター会報（874）』（2001年）4-7頁。
93. 「道路財源議論と資源アロケーション問題」『道路建設（644）』（2001年）12-14頁。
94. 「不透明なコスト分析や財務体質を明らかに（総特集：21世紀の政府系金融機関）政府系金融機関のあるべき姿」『月刊金融ジャーナル（42(5)）』（2001年）18-21頁。
95. 「PFIによる社会資本整備と公営企業の機能」『公営企業（33(1)）』（2001年）2-7頁。
96. 「PFIの現実と課題（特集：建築における入札契約制度：その現状と課題）」『公共建築（43(2)）』（2001年）72-76頁。

97. 「異なる資源による多元的競争」『道路建設 (659)』(2002年) 12-14頁。
98. 「国債発行の歴史 理由をつけては発行額が増えていった (特集: 国債バブル)」『エコノミスト (80(42))』(2002年) 88-89頁。
99. 「地方財政・道州制など「一国多制度」の地方財政が必要だ」『エコノミスト (80(12))』(2002年) 42-43頁。
100. 「「罅に陥る」危険はないか: 政策金融のガバナンス強化が急務だ (特集: 事業再生の実力、三セク融資の闇: 日本政策投資銀行の研究)」『エコノミスト (81(39))』(2003年) 98-99頁。
101. 「社会基盤整備と財政危機」『土木學會誌 (88)』(2003年) 4 頁。
102. 「道路政策の意思決定」『道路建設 (670)』(2003年) 12-14頁。
103. 「《郵政改革》郵政民営化・成功の3つのカギ (改革と自治のゆくえ《どう変わる、どう変えるこれからの日本と私たちのまち》第2章: 総ざらい! 改革のスケジュールと論点)」『地方自治職員研修 (37)』(2004年) 104-111頁。
104. 「道州制の本質とリージョナリズムの重要性 (第2特集: 再考、金融機関の地公体取引)」『月刊金融ジャーナル (45(1))』(2004年) 63-67頁。
105. 「官民パートナーシップ時代と行政改革 (特集: こうなる! あなたの10年後: 分権の宿題 (第2弾))」『地方自治職員研修 (38(8))』(2005年) 16-18頁。
106. 「地方財政制度の抜本的改革が必要 (エコノミスト・レポート: 北海道夕張市の財政破綻)」『エコノミスト (84(41))』(2006年) 95頁。
107. 「日本政策投資銀行の民営化: 政策金融を「一つに」統合の案も (特集2: 迫り来る財政クラッシュ!)」『金融ビジネス (244)』(2005年) 58-60頁。
108. 「財政再建の第2ラウンド: 資産活用 (特集: 信認ある財政シナリオをつくる: 本格化する「歳出歳入一体改革」)」『ESP: Economy, Society, Policy (488)』(2006年) 38-41頁。
109. 「自治体再生のカギを握る「財政再生制度」のあり方 (自治体破綻)」『エコノミスト (85(11))』(2007年) 38頁。
110. 「税源格差を是正する地方分権、地方財政の自立に必要な4つの視点 (自治体破綻)」『エコノミスト (86(5))』(2008年) 34頁。
111. 「地方分権改革推進委員会第一次勧告のポイント (特集: 地方分権へ向けて)」『ESP: Economy, Society, Policy (517)』(2008年) 22-26頁。
112. 「創造的政策への進化の必要性 (特集: 高速道路料金引き下げの社会経済的考察)」『運輸と経済 (69(11))』(2009年) 114-117頁。
113. 「財政民主主義と財政健全化制度: 自治体財政再建の視点から (クライシス自治体財政: どう乗り切る大不況・財政健全化法制) 財政健全化法の施行と自治体」『地方自治職員研修 (42(9))』(2009年) 106-122頁。
114. 「行政機能回復: 国による敏速なインフラ復旧が自治体復興の基盤に (新しい国

- づくりへの提言：震災と復興)』『エコノミスト (89(21))』(2011年) 34-35頁。
115. 「これからの自治体行政経営」『地方自治職員研修 (47(5))』(2014年) 14-16頁。
116. 「民主主義を育てる地方議会と地方政治 (統一地方選挙と地方創生)」『第三文明 (664)』(2015年) 20-22頁。
117. 「政策エビデンスと行政機能」『季刊行政管理研究 (157)』(2017年) 1-3 頁。
118. 「デジタル化とトロッコ」『季刊行政管理研究 (174)』(2021年) 1-3 頁。

※本リストは、HOPS准教授・村上裕一が、HOPS 院長室事務補佐員・原田朋子さんの協力を得て取りまとめた。紙幅の都合によりここで省略せざるを得なかった分については、村上裕一 (2022) 「宮脇淳教授の経歴と業績」『北大法学論集 (第72巻・第6号)』、頁未定をご参照ください。

(以上)

献 辞

宮脇淳先生は2022年3月に本学のご退職を迎えます。宮脇先生は1996年4月に北海道大学法学部に着任され、2年間実務家教員として教育・研究に携わられた後、同年10月に再び法学部教授として戻られました。そして、公共政策大学院の創設に際して中心的な役割を担い、2005年4月の発足と同時に初代院長に就任されました。前例のない中で、公共政策学という根幹となる新しい科目をはじめ、政策評価論、交渉合意形成論、リーダーシップ論など、数々のご講義を担当されました。また2011年から2013年までの間、再び院長に就任されました。宮脇先生の授業は、理論と実務の架橋、現実の政策課題を解決するために求められる問題発見能力、体系的な思考能力、分析能力を養うとともに、具体的な政策課題を取り上げられることから常に多くの学生から好評を得られてきました。

また、現実の政策課題と向き合う教育・研究を実践するため、国、地方の行政機関、民間の企業やシンクタンクなど、数多くの団体やキーパーソンと本大学院との関係構築に尽力され、シンポジウムの開催、共同研究、社会人学生の受入れ、修了者の進路開拓、外部資金の調達など、本大学院にとって重要な対外的な連携の発展にも貢献されました。先生は2004年5月から2005年3月まで内閣官房参与を、2007年3月から2009年11月まで内閣府地方分権推進委員会事務局長をはじめ国および地方自治体の数々の委員や会長職を歴任されました。こうした社会貢献活動と幅広い見識を備えた先生のご尽力なしには、本大学院の教育・研究面の充実は困難であったと拝察します。

宮脇先生には数多くの研究業績がありますが、特筆すべきは金融と財政の観点から現代日本の行政活動の現状と課題を考察されてきた点にあり、早くから財政投融资制度改革の必要性を指摘されていました。関連して、国および地方自治体の行財政改革分野に関する造詣が深く、地方自治体の財政健全化法制、民間活力の導入を柱としたPFI/PPPや指定管理者制度、さらには、地方分権改革や地方自治体の行政改革に関する数多くのご論考を發表されてきました。

宮脇先生は数多くの学生を指導され各界に人材を輩出されてきました。先生を慕い、折に触れて修了生たちが集っていると伺っています。本大学院の創設者のおひとりである先生をお送りしなければならないのは大変辛いことではありますが、先生の功績を継承しつつ我々は新たな公共政策大学院の発展に努めなければなりません。末筆ではありますが、宮脇先生のますますのご活躍を祈念するとともに、今後も変わらぬご指導をいただけますようお願い申し上げる次第です。

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根

【特別寄稿】

対外主権のない状態における議会政の確立 —同君連合期ノルウェーのストルティング—

中村 研一*

ノルウェーは、英国・スイスと並び、安定した議会制民主主義を発展させた国として、ロバート・ダールら多くの政治学者から注目されてきた¹⁾。

1536年、ノルウェーはデンマーク国王の植民統治下に置かれた。これはデンマーク＝ノルウェーの「同君連合」（デンマークが優越しノルウェーが半従属する状態）と呼ばれた。

1814年、ナポレオン戦争末の戦乱と混沌のなかで、デンマークは敗戦国となった。そしてノルウェーは戦争の敗者であるデンマーク国王との「同君連合」から切り離され、戦争の勝者であるスウェーデン国王との「同君連合」（スウェーデンが優越しノルウェーが半従属する状態）のもとに置かれた。端的に言えばノルウェーは、16－19世紀の間、軍事主権も外交主権もない半従属領域として、1814年、デンマークからスウェーデンに譲り渡された。このスウェーデンとノルウェーの「同君連合」は1905年まで続く。1536年～1905年の間、ノルウェーは短い例外を除き対外主権をもたなかった。

ナポレオン戦争末期の1814年前半、ノルウェーの普通の人々が、この国の^{コンスティテューション}議会＋憲法をつくった。アイツヴォル憲法制定会議が行われ、ノルウェー議会ストルティングが開設されたのである。ただしノルウェーの人々が対外的に独立していたのは、1814年の数カ月に過ぎなかった。その数カ月のわずかな隙間に、急いで^{コンスティテューション}議会＋憲法をつくった。その後の1905年まで対外主権のない状態下であったが、ノルウェー人の代表たちは議会制民主主義の創造力を発揮させたのである。

ノルウェーの政治学者シュタイン・ロッキンは、この「ノルウェーの^{コンスティテューション}議会＋憲法は将来の発展に向けての地平を開いた点で驚くべきである」と評している²⁾。その言葉

* 北海道大学名誉教授

1) たとえば R・A・ダール『デモクラシーとは何か』中村孝文訳、岩波書店、2001年、Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton University Press, 1966 はアメリカ政治学からの先駆的研究例。

2) Stein Rokkan, 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism,' in Robert Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p.369.

通り、ノルウェー人たちは、彼らの母国がデンマークからスウェーデンに譲り渡されるきわめて短い月日のうちに議会^{コンスティテュション}＋憲法を確立した。そしてその後91年間、対外的に主権がない状態のもとで、ノルウェー議会に選出された代表たちは、議会制民主主義の能力を発揮させ、数々の政治的な改革を実現した。内政に限られてはいたものの自己決定に向けて開かれた議会^{コンスティテュション}＋憲法を発展させたのである。

ノルウェーの歴史家ロルフ・ダニエルソンは「1814年とそれ以後は、三百年ぶりに、一つのノルウェー国家という存在に向って枠付けられた」³⁾と述べている。対外主権をもたないで、対内主権の制度的礎石を築き、議会政の創造力を発揮させた。しかもそれらを運営したのはノルウェーの普通の人々であった。

そして1905年、ノルウェーは、スウェーデンとの「同君連合」からの離脱を平和裏になしとげた。対外主権のない状態から脱却したのである。さらに1913年にはヨーロッパで最初に男女の普通選挙を実施したことで知られている。いずれも難事であったに違いない。

小論は、なぜノルウェーの普通の人々が、軍事力も外交力も事実上ない状態のもとで、どのような条件のもとに議会^{コンスティテュション}＋憲法を確立できたのか、を検討する。

そして1814年以降、ノルウェー議会は、機能を拡大しつつ、議会政の本領を発揮しはじめる。小論は1884年議会革命および1905年のスウェーデンからの分離独立（「同君連合」の解消）については、紙数の関係上、要約的に触れるに止める。

1. 普通の人々による議会政

ほぼどここの国でも、議会の建物は高くみえる。イギリスのウエストミンスター宮殿の時計台「ビッグベン」は、実際に非常に高い（約96m）。また日本の国会議事堂も、建てられた1936年には、日本で一番高い建物であった（66.45m）。

より重要なことに、議会という言葉は、〈権威の高さ〉を感じさせる。日本国憲法は国会を「国権の最高機関」、「唯一の立法機関」と定める。国会に付された「唯一」も「最高」も、他の機関に勝る権威を表現している。イギリスの報道機関はビッグベンを、日本では国会議事堂を、政治的権威を示すアイコンとして用いている。

議会が権威の〈高さ〉を感じさせるのであれば、そこで活動する議員もまた〈権威ある存在〉に違いないという類推が働く。議員はたとえば「国民代表」と形容されるではないか。では「国民代表」とは一体どんな人なのか。

〈高さ〉を印象付ける議会から一人の議員が現れる。ところがこの議員は、わたしたちとまったく同じ普通の人なのである。議会の建物や権威の〈高さ〉の一方、議員のこの普通さには虚をつかれる。

3) Rolf Danielsen et.al., Trans by Michael Drake, *Norway: A History from the Vikings to Our Times*, Scandinavian University Press, 1995, p. 219に引用。

日本の国会議員の場合、胸に議員バッジさえ付けていなければ、あるいは、派手な服装・所作によって「政治家らしさ」を発揮さえしなければ、彼ないし彼女を誰も国会議員とは気付かない。

この議員の〈普通さ〉は、日本の国会議員だけが感じさせる印象ではない。英国の下院議員も、ニュージーランド議員も、ノルウェー^{ストルティング}議会の議員も、自分が普通の人であることを強調する。議員の第一印象は、一般人と区別のつかない等身大性にある。「普通の人がする議会議政が民主主義である」と思い知らされる。

「普通の人々がする議会議政が民主主義」というのは、常識である。ただし問題が残る。政治的な行為をする主体である議員の普通さと、議会の権威の〈高さ〉の間にあるギャップである。疑問は次の二つに分けられる。

第一の問いは、「はたして普通の人々が、権威の高い議会議政を構築することができるのか」である。「普通の人々がする議会議政」は政治的な白紙状態のなかで構築されるわけではない。議会議政が確立される前には、国王や貴族や武人や宗教者たち、すなわち「特別な（普通でない）人々」が、「普通の人々」よりも高い権威をもって、法を維持し、措置していた。しかも、これら「特別な（普通でない）人々」は、高い権威だけでなく、その背後に暴力／実力をもっていた。それら暴力／実力は、「特別な（普通でない）人々にとって、法維持の手段であり、法措置の保障体であった。」「普通の人々」が議会議政を確立しよう試みるとき、眼前には「特別な（普通でない）人々」の高い権威と暴力／実力が立ち塞がる。

以下1ではノルウェー^{ストルティング}議회를構成したのが「普通の人々」であったことを示す。

また2では、ノルウェーを支配した「特別な（普通でない）人々」として、1814年におけるデンマークとスウェーデンのそれぞれの王太子を取り上げる。

第二の問いは、「はたして普通の人々が、議会議政を運営することができるのか」である。この問いについては、3で、19世紀半ば以降の議会議政の発展を要約的に述べることにする。

1.1 ^{ストルティング}ノルウェー議会

ノルウェーの首都オスロ（旧称クリスチャニア）のカール・ヨハン通りの小高い「ライオンの丘」に、ノルウェー^{ストルティング}議会はあつた。以下、ノルウェー議会と意識せず、ストルティングと記すことにする。

西暦600年から1000年ごろまで、スカンジナビアの各地では、「ティング」と呼ばれるヴァイキング・自由民の集会・民会が、垂直に立てられた巨石に囲まれた空間で行われていた。

「ティング」は古英語 *thing* と語源を同じくし、「民会・集会」あるいは「集まると約束した時と場」と訳せる。人々は約束した時に、その場に集まつた。そして、議論し、紛争を解決し、法を決め、宗教を変更した。ときには王を選出し、承認すること

もあった。「ストル」は「大きな」の意である。したがって、ストルティングを直訳すれば「大民会」となる。⁴⁾

欧州各国の議会議事堂といえば、たいていはかつての王の宮殿か城である。その建築を任された人は、その全能力を注いで、建物の攻撃されにくさ、権威の高さ、近寄りがたさを表現した。通常は、屹立する議事堂は通常周囲の空気を圧している。なお日本国議事堂の衆参両院を左右対称に配した横長の構成は、中央の階段ピラミッド状の屋根と頂部の高さを強調している。「遅れて出現した新古典主義といえ、ナチス・ドイツの様式に通じる」と建築家・丸山茂は評する⁵⁾。

ところがノルウェーの議事堂は、宮殿でも城でもない。外壁は円形である。サイズは小さく、つましい。「大きい（ストル）」という名の与える印象とは異なる謙虚な佇まいである。明るいグレーの御影石と黄色のレンガの色調も周囲にマッチしている。

ストルティングは、1814年というナポレオン戦争末期に開かれた。この時は、ノルウェー人にも多くのヨーロッパ人にも歴史の決定的瞬間であった。そのときノルウェー人（25歳以上の資産ある男子に限定された。）たちは各地で選挙集会を開いた。そこで選挙された112人の代表はどこに集まったのか。憲法制定会議が開かれた場所は、商人兼官吏のカーステン・アンカーの私邸であった。

爾来開催されたストルティングは、どこに集まったか。大学のホールなどを間借りした。議会の場としては、権威の〈高さ〉の誇示と正反対であった。

ノルウェーの首都・クリスチャニア（オスロの1924年以前の名称）の中心街カール・ヨハン通り一帯の設計がスウェーデンの新進建築家に委ねられた。「カール・ヨハン」とは1814年当時のスウェーデン王太子（後述）の名である。王宮（国王とは通常はストックホルムに住むスウェーデン王）とともにこの議事堂も1866年に建てられた。ノーベル平和賞受賞者は、1901年以来、このストルティングの委員会が選考・決定する。そのたびに、この丸く穏やかな建物は世界中のTV画面に映し出される。以上の記述はすべて1905年以前のノルウェーの出来事であり、ノルウェーは、スウェーデンとの「同君連合」（実質的な半従属領域）であったことを確認しておく。

ストルティングの建物の内部は「広々とし、機能的であり、英雄的雰囲気とはかけ離れている」⁶⁾。そのなかで唯一政治的なメッセージ性をもつ巨大な絵が、本会議場の議長席の背後に掲げられている。立ち上がっている一人の男が語り、大きめのホールを埋めたたくさんの人々が椅子に座って聞いている。その描き方はいかにも普通の人々であることを印象付ける。絵の中の人々は「英雄」らしくはなく、普通の人々として描かれている。アメリカ合衆国の建国神話が「建国の祖」たちを英雄視するのと

4) R・A・ダール『デモクラシーとは何か』中村孝文訳、注1)に同じ、24頁。

5) 丸山茂『国議事堂』『平凡社大百科事典 5巻』平凡社、1984年、955頁。

6) Donald R. Matthews and Henry Valen, *Parliamentary Representation: The Case of the Norwegian Storting*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p.52.

は正反対である。これは、いったい何を描いた絵なのか。

1.2 共同体性

これまでノルウェーの人々を「普通の人々」と呼んできた。ノルウェー人の「普通さ」には、長い歴史と、政治文化的な背景がある。それらを以下要約する。

ノルウェーの地理は南・西を海に囲まれ、北は北極に面し、東は峻厳な山岳地帯である。人々は広大なスカンジナビア半島の東北沿岸部に分散して住む。人口密度は低い。ノルウェーの多くの共同体は、複雑な海岸線にできた細長い湾フィヨルドの沿岸に位置する。（古代ノルド語の *vik* は湾・入江・フィヨルドの意。ヴァイキングとは「ヴィークの人々」の意。）陸路は断崖絶壁のような峻厳な地形のため、海路が外界とつながる輸送・交通の唯一の手段となった。その海路も海が荒れれば閉ざされた。

11世紀ごろには、ノルウェーが領域として他から区別されたものという意識が成立した。ただし14世紀中葉の「大危機の時代」、黒死病に襲われるなどしてヴァイキングの王や名家の有力者、上層階級は、衰滅してしまった⁷⁾。

「大危機の時代」を生き伸びた人々の間では、共同体的な絆が強く意識された。都市も農村も、共同体の絆が、人々を結びつけた。ヴァイキング社会では、共同所有と共同責任が強調された。一方で共同体内の人間関係の緊張は低く保たれた。共同体内では非競争性が尊重され、その他方で共同体間では高い攻撃性があった。共同体と共同体外との緊張はたえず大きかった。共同体からの追放は、ほぼ死を意味した。共同体内で年齢差、キンシップに基づく社会編成、機能上の差異は生じたが、その差異をできる限り少なくしようとする平等主義的傾向がたえず働いた。

この共同体の特徴を残したまま、社会関係は複雑に分化していく。政治学者ハリー・エクシュタインは、ノルウェー社会の特徴を、共同体の機能化された関係が社会構造に転化する点に求め、それを「プリモーディアルな社会（原初共同体の構造に基づく機能分化）」と表現している⁸⁾。

1.3 デンマーク化の限界

ノルウェーの南の隣国デンマーク王国は海洋帝国であり、15世紀以来、デンマーク・オルデンブルグ朝（オレンボー朝）が北欧最大の領地を維持していた。1536年、デンマーク国王がノルウェーを属領にした。その時にはノルウェー人のかつての名門は衰滅していた。ノルウェーは、デンマークの北の属領に位置付けられ、スカンジナビア半島の北半分は「ノルウェー王国」と呼ばれた。ノルウェー人は自分たちの生ま

7) Rolf Danielsen et.al., *Norway: A History from the Vikings to Our Times*, 注3) に同じ, Esp'.6 *The Great Crisis*, 参照。

8) Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, 注1) に同じ, Cpt.6.

れ育った領域としてこのノルウェー王国に愛着をもっていた。

ノルウェー王国はデンマーク王国と「一人の国王、一つの政府、一つの議会」を共有する「同君連合」であった。王冠も政府も議会もデンマークが独占していた。ノルウェー人の国王はおらず、ノルウェー政府はデンマークの首都コペンハーゲンから統治され、ノルウェー人が構成する議会はなかった。

デンマーク国王はノルウェーにコペンハーゲン風の教育・文化を広げようとし、デンマーク風の商業規制を行った。ただしノルウェーには封建制は根付かなかった。デンマーク国王はノルウェーを属領化したが、ノルウェー人が臣下としてデンマーク王に忠誠を誓い、それと交換に王から封土を与えられる制度は発達しなかった。デンマーク王権がノルウェー各地に置いたのは官吏（トップ以外はノルウェー人）であった。

また16世紀以降、聖職者の全国大の会議体も存在しなかった。ノルウェーに対してカトリック教は浸透度が低く、プロテスタント・ルター派によってはじめてほぼ全土がキリスト教化された。キリスト教会もノルウェー全体を統合する仕組みとしては弱体であった。

ノルウェーの都市は、海路を通じヨーロッパの都市間ネットワークのなす広域商業圏に組み込まれていた。そしてクリスチャニア（オスロの旧名）はデンマーク風、ベルゲンはドイツ風、トロンヘイムはイギリス風など、貿易の主要相手に応じて都市の雰囲気も多様であった⁹⁾。

デンマークとの「同君連合」になったことによってノルウェーが言語・文化面でデンマーク化が進んだかといえ、そうともいえなかった。たとえば、言語の面でも、行政用語・教会用語・教育用語など文語はデンマーク語化されたが、しかし、その影響力は限られ、口語として広く用いられたノルウェー語との間に溝があった¹⁰⁾。

このようにデンマークとの「同君連合」のもとにあった三百年弱の長い期間をかけて、デンマーク人とは区別されたノルウェー人の「われわれ意識」が培われた。ノルウェー人の間に、都市ブルジョワ（貿易商、海運業、鉱山業など）と官吏（*Embetsmenn* 大卒者が多い。）が、数が多くなり、裕福になり、かつ「ノルウェー人であることを明確に意識した」集団として台頭したのである。その社会層は法律家、教師などの職種に進出した。彼らは、ノルウェーの地に大学を設置すること、デンマークの銀行とは別のノルウェーの銀行を開設することを求めた。実際大学は1813年に、銀行は1814年に開設された。

また、彼らは自分たちを農民と異なる社会層を形成していると意識していたものの、

9) Stein Rokkan, 'Dimensions of State Formation and National-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe,' in Charles Tilly ed. *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, pp.589-592.

10) ノルウェーの言語の変化については、Rolf Danielsen et.al., *Norway: A History from the Vikings to Our Times*, 注3) に同じ、p. 189参照。

「勤勉なノルウェーの農民」に敬意を抱いていた。そしてとくに18世紀半ば以降、ノルウェーとデンマークの差異、および「ノルウェー人」と「デンマーク人」との差異を強調するようになった。

デンマーク＝ノルウェーの「同君連合」は三世継続した。これだけの長期間にわたって徐々にノルウェー人の「我々意識」が醸成されたのである。

そして北米13州が英帝国から米合衆国として独立し、またフランス革命の影響からもう一つの隣国スウェーデンの民主化が進んだ。そしてノルウェーにも独立の意識が高まり、国民主権の願望が強まった。これらが1814年、ノルウェーの人々がデンマークとの「同君連合」から離脱を望む基底的な要因であった。¹¹⁾

1.4 アイツヴォル憲法制定会議

1814年前半、ナポレオン帝国が崩壊した。ヨーロッパ大のナポレオン戦争はほぼ終わったが、しかし、政治秩序の混迷は頂点に達した。ノルウェーの二つの強力な隣国デンマークとスウェーデンとは、その巨大な時代な波に翻弄された。デンマークは敗者として沈み、スウェーデンは勝者として浮上した。デンマーク国王はスウェーデン王太子との戦いに敗れ、1814年1月キール条約を結び、ノルウェーをスウェーデンに譲り渡した。この瞬間、ヨーロッパの北方の辺境、ノルウェー人たちの独立の動きを抑えることが難しい権力の空白が生じていた。

権力の空白の瞬間を、ノルウェーの普通の人々はとらえた。1814年2月、広大で多様なノルウェーのほぼすべての行政区が、それぞれに代表選出の手続きを定めた。そして、実際に、二つの北辺行政区を例外に、行政区の民意を担った代表がアイツヴォルに派遣された。そうするようにデンマーク王太子がノルウェー各地区に命じたのである（後述）。1814年4月、ノルウェーの各行政区（北部辺境の2行政区を除く）から、112名の代表がアイツヴォル（首都から50キロの交通の要所）の裕福な商人・官吏カーステン・アンカーの私邸に集まった。

代表たちは、15名よりなる憲法起草委員会を設置した。すると、同委員会はわずか8日間で憲法草案起草を終えた。そして、代表たちは5章110条の憲法に調印した。さらに、ノルウェー議会＝ストルティングを定期的に召集することを決めた¹²⁾。彼らは驚くべき手際のよさを発揮し、ストルティングすなわち「国民主権の代行機関」を

11) Rolf Danielsen et al., *Norway: A History from the Vikings to Our Times*. 注3) に同じ, pp. 197-200. 「同君連合」という半従属状態において、国民形成の萌芽が生まれて成長した点にノルウェーの特質がある。デンマークとの「同君連合」のもとでは、「我々ノルウェー人意識」を抱いたのは、少数の都市ブルジョワと官吏層であったが、1814年以降のスウェーデンとの「同君連合」においてより広い国民意識が顕著に発展する。Anne-Lise Seip, “Nation-Building Within the Union; Politics, Class and Culture in the Norwegian Nation-State in the Nineteenth Century”, *Scandinavian Journal of History*, 20(1995), 参照。

12) T.K.Derry, *A History of Modern Norway; 1814-1972*, Clarendon Press, Oxford, 1973, pp.5-9.

つくったのである¹³⁾。

1.5 共同体の代表たち

アイツヴォルの憲法制定会議に集まった代表たちは、大多数が貴族等の称号を持たない、身分的に普通の人であった。19世紀はじめ、ノルウェーには血統に基づく上層階層は事実上いなかったのである。

112名の代表の職業や身分は、さまざまであった。うち59人が官吏、軍人、聖職者であった。ただし、18人が商人と荘園所有者、そして自営農民37名も含まれている。共同体のなかの所有者層たちのなかから広い職種の人々が集まった。

代表の指導者役をつとめたのも、普通の人であった。カーステン・アンカーは、商人・官吏だが、私邸をアイツヴォル憲法制定会議の場所として提供し、デンマーク王太子にアドバイスをした。そしてロンドンに派遣されて、リバプール内閣と野党と自由主義的な世論に働きかけ、「ノルウェー独立」への支持を求める活動をした。またゲオルグ・スヴェルドルップは、新設されたばかりの大学の図書館長で、人民主権論に基づく自由主義的な立憲王制を提唱し、絶対王政を志向するデンマーク王太子を牽制した。さらにクリスチャン・M・ファルセンは、治安判事・法律家で事前に憲法の原案を準備し、議長を務め、「ノルウェー独立のチャンピオン」的役割を演じた。爵位をもったヴェーデル・ヤールスバルグ伯爵もいて、彼の意見は聞かれたが、スウェーデンとの接近を望んだこともあり、その影響力は限られていた¹⁴⁾。

1814年4月、ノルウェー全土から代表が集まったこと、はじめてアイツヴォルの地で一堂に会した代表たちが結束したことに驚かされる。伯爵から農民まで非常に多様な人々を含んでいた彼らは、相互の対等性を重んじ、プラクティカルでビジネスライクな姿勢をとった。法律的なことばを用いても、誰もがわかる言葉で議論した。そして、決定が必要な事項を限定し、たとえ賛否が対立しても投票の結果を尊重した。憲法草案はすばやく書かれ、すばやく制定された。その憲法は、単純なことばで記され、110条の条文中過半の条項が一文で書かれていた。当時として最も民主主義的な内容

13) 福田歓一は「人民主権は経験的には何らかの意味での機構化なしには作動しえないが、それは通常代議制による立法権の優位に落ち着いた」（福田歓一「主権」『平凡社大百科事典7巻』177頁。）と述べる。福田の鍵概念は国民主権の「代行機関」である。憲法は「国民に主権が存する」と宣言する。重要なものごとの決定者は、本来〈人民〉〈国民〉である。〈人民〉〈国民〉は抽象概念である。また、国民が全員参加して決定することが望ましい。人々が直接参加できるのは、古代ギリシャの都市国家、ヴァイキングの集会、日本の村の一揆など、少人数に限られる。国民の数は膨大である。その意見は無限に異なる意見および無意見からなる。国民を「主権者」と規定したところで、その国民が直接に決定を下す手続き・方法は、国民投票を例外として、恒常化できない。その結果、〈国民主権〉なるものの「代行機関」が不可欠となる。数ある機関のなかで、議会が台頭できたのは、それが「国民主権の代行機関」として認められたことによっている。

14) T.K.Derry, *A History of Modern Norway*; 注12) に同じ, p.6-7, p.3.

をもっていた。(改正を重ねて今日に至っている。)

憲法の制約下に置かれた世襲の立憲王制をとり、デンマーク王太子クリスチャン・フレデリクをノルウェー国王として規定した。また、ルター派を国教と規定した。そして、憲法のなかで、このアイツヴォル憲法制定会議の代表選出をモデルとして、ストルティングを置き、国民主権の代行機関を定期的に召集することとした。

なおアイツヴォル憲法制定会議と、その憲法が設置したストルティングとは、制度上の異なる機関である。ただし両者はともにストルティングと呼ばれることがある。

こうして国民主権の代行機関・ストルティングが置かれた。ストルティングは、ノルウェー人たちが、国民主権を主張する政治を行う主体性の確立を意味した。そして、「自由で独立し不可分なノルウェー王国」(憲法1条)へと至る道を拓いた。ただし、ノルウェー王国が、スウェーデンからの分離独立を果たすのは、その91年後の1905年のことになる。

ストルティング本会議場に掲げられた絵にもどろう。その舞台はアイツヴォル憲法制定会議の会場となったカーステン・アンカーの私邸のホールである。絵の主人公たちは、そこに集まった代表たちである。絵の中央で立っているのは議長ファルセンで、他の代表たちも、個性ある表情と多様な服装で着席している。この絵は、憲法を制定し、ストルティングを発足させた1814年5月17日(今もノルウェーの祝日)の瞬間を今に伝えている。

2. 二人の王太子の間で

では、なぜノルウェー人の普通の人々は、この1814年、急遽代表に選ばれ、一堂に会して憲法制定会議をつくり、驚くべきスピードで議事を進め、憲法と議会設立を定めたのか。この動きを、ノルウェーの人々の「我々はノルウェー人である」という意識の高揚に全て帰することはできない。そうなった理由としては、デンマーク＝ノルウェーとスウェーデンとが、1807年以降ナポレオン戦争という大戦乱に巻き込まれたことが重要である。

この過程では、ノルウェーの運命を二人の王太子が大きく左右した。ともにノルウェー人ではなく、普通の人々とはかけ離れた特別の人である。二人はノルウェーの隣国デンマークとスウェーデンの王位継承者であり、軍事指導者でもある。その一人は敗戦国デンマークの王太子で、格別な血統を誇るオルデンブルグ家のクリスチャン・フレデリクである。血統エリートである。

もう一人は戦勝国スウェーデンの王太子で、フランス平民の出ながら、戦乱の時代を軍事と行政の能力と才覚とによってなり上がったナポレオン帝国の元帥の一人ジャン・バプティスト・ベルナドットであった。彼は、スウェーデン議会によってスウェーデン王太子(国王の継承者)に推戴され、それを受け入れてカール・ヨハンと改名した。業績エリートであり、スウェーデン議会によって選出された王太子である。

血統エリートと業績エリートとは、ノルウェー王国の王位をめぐって競い合い、戦争したのである。

2.1 ノルウェーはもの言えぬ家畜のように譲り渡された

デンマークとスカンジナビア半島は、1807年以降、ヨーロッパ全体の運命を根底から変えた国際的な危機に直面した。ヨーロッパ大陸の上から下への全階層を貫き、また中心から周辺に至る自由主義的な抵抗・反乱が渦巻いた。そしてナポレオン戦争の戦乱の果てに秩序が崩壊した。

ナポレオン戦争期の国際政治は極めて暴力的である。軍事的な勝敗が、その勝者・敗者の運命を決め、さらに、戦いとは無関係であった人々の運命を決めてしまう。デンマーク王国では、首都コペンハーゲンが海からイギリス海軍に攻撃され、陸からはナポレオンの陸軍に南から圧迫された。ナポレオンの大陸封鎖政策によって、穀物を輸入に依存するノルウェーでは海上輸送が途絶え、飢饉が生じた。

1813年ナポレオン軍は、ロシア・イギリス・プロイセン・スウェーデンの連合軍に敗れた。天下分け目の戦いで、一方のスウェーデン王太子は反ナポレオン連合の一角を担った。他方のデンマーク国王は、ナポレオンと最後まで同盟を続けた。そしてナポレオンの敗戦によって、デンマーク王国もまた敗者の立場に追い込まれた。第一の対立軸はナポレオン軍対反ナポレオン同盟国軍であることは疑いない。

しかし、一皮むけば反ナポレオン同盟国間にも冷徹な現実政治が貫徹している。勝利者同盟は流動的であり、その内部に利害対立軸が潜在していた。ロシア・スウェーデン戦争によって1809年ロシア皇帝はスウェーデンからその属領のフィンランドを割譲させた。そしてロシア皇帝は同盟国となったスウェーデン王太子に、フィンランドを奪った替わりとして、ノルウェーをスウェーデンに与えると約束した。スウェーデン王太子カール・ヨハンは、ロシア皇帝の申し出を受け入れるよりほかに選択肢はない。

たしかにスウェーデンにとってスカンジナビア半島の統一は悲願ではあった。スウェーデン王太子カール・ヨハンにとって、一方でフィンランドをロシアに割譲させられたことは事実であるが、しかし、スウェーデンがノルウェーを獲得できる保証は一切ない。そのため、スウェーデン王太子は、ライプツィヒの戦いでナポレオン軍を破ると、すぐさま軍隊をデンマークの南部国境地帯に進攻させた。そして敗者の側に立ったデンマークから、軍事力にものをいわせ、様々の交換条件をつけた上で、ノルウェー王国をスウェーデンに割譲させたのである。

1814年1月14日、スウェーデンとデンマークの間でキール条約が結ばれた。そこに、ノルウェー王国はデンマーク国王からスウェーデン国王に割譲されると明記された。

その事態に直面して、ノルウェーの人々の間に独立の精神が高揚した。ノルウェーの都市ブルジョワや官吏 *Embetsmenn* は、歴史家 T.K. デリーによれば「物言えぬ家畜

のように新しい所有者に引き渡されることを拒絶した。…またノルウェー自作農は、スウェーデン人地主が土地支配する恐れがあり、スウェーデン政府がデンマーク農民に厳格な徴兵制を敷くことを恐れた。」¹⁵⁾

2.2 デンマーク王太子クリスチャン・フレデリク

デンマーク王太子クリスチャン・フレデリク1786 - 1848は後のデンマーク国王クリスチャン8世（在位1839 - 1848）である。国王フレデリク6世の従兄弟（フレデリク6世の父の異母弟の子）であり、国王に男子継承権者が生まれないという条件付き王位継承者 *hair presumptive* であった。ヨーロッパ屈指の家系オルデンブルグ家の血統という正統性をもつ。同家は15世紀から近代まで続き、多くの国々の王・王族を輩出している。

クリスチャン・フレデリクの1814年の行動はノルウェーの運命を大きく変えた。彼は、ノルウェーの人々に憲法と議会をつくることを促し、新たに制定されたノルウェー憲法によりノルウェー国王に推戴された。ライバルのカール・ヨハンがスウェーデン議会から推戴された前例を追ったのである。ノルウェー国王位に関して彼がカール・ヨハンの先手を打ったことは疑いない。（デンマーク国王フレデリク6世は、血統の上からはスウェーデン王位の継承権を主張しうる地位にあったものの、スウェーデン議会はフランスの平民出身の業績エリート・カール・ヨハンをスウェーデン王の後継者に推戴したのであった。）

このデンマーク王太子は変動期の王族にありがちな、矛盾に満ちた行動をとった。たとえば一方ではアイツヴォル憲法制定会議の過程でその内容を絶対王政にふさわしいように誘導しようと試み、他方ではアイツヴォル憲法が制定された後は、その自由主義的憲法を守ろうともしている。この王太子が1814年ノルウェーの運命に果たした役割は、国王フレデリク6世のノルウェーに行った配慮とともに、今日歴史家たちの論争の的になっている¹⁶⁾。

15) Ibid, p.5.

16) Michael Bregnsbo, "The motives behind the foreign political decisions of Frederick VI during the Napoleonic Wars," *Scandinavian Journal of History* (2014) Vol.39, No.3, pp 335-352; H. Arnold Barton, *Scandinavia in the Revolutionary Era, 1760-1815*, Minneapolis 1986. クリスチャン・フレデリク（後のデンマーク王クリスチャン8世）の両義性は三点に要約できる。第一に、ストルティング特別会によって現国王の退位と新国王の即位を決定するというアイディアを彼が認め、乃至推奨したが、それはなぜかという点である。後に彼がデンマーク王クリスチャン8世となった時の非立憲的、反自由主義的な王権運営と矛盾する。第二に、「ノルウェー王国の独立」に関して、デンマーク・オルデンブルグ家のためにノルウェー人たちの独立運動を利用しようとしたのか、それとも、ノルウェーを愛し、その独立を望んでいたため「ノルウェー王国の独立」を主張したのか。第三に、スウェーデンとのモス議定書交渉において、アイツヴォル憲法の改憲による自らの退位を支持した理由は、アイツヴォル憲法を維持することがノルウェーにおけるスウェーデン国王の権限を低めるためか、

デンマーク王太子の行動の概略は以下の通り。彼は、1813年5月国王によって国王代理 *stattholder* としてノルウェーに派遣された。彼の任務はノルウェーの人々のデンマーク国王とオルデンブルグ家に対する忠誠心を高める点にあった。

ところが上述のようにデンマーク国王はスウェーデン王太子との戦いに敗れ、1814年1月キール条約を結び、ノルウェーをスウェーデンに譲り渡した。キール条約からすれば、デンマーク王太子クリスチャン・フレデリクはノルウェーからデンマークに帰国しなければならない、はずであった。

ところがキール条約に反して、王太子クリスチャン・フレデリクは、ノルウェーに残った。国王が調印したキール条約を遵守しないどころか、この王太子は、ノルウェー人たちのナショナリズムを高揚させて、ノルウェーを独立させ、彼自身が、新しい独立王国ノルウェーの国王となろうとした。彼はイギリスが自由ノルウェーの独立を支援してくれるものと期待を寄せたが、しかしイギリスは同盟国スウェーデン国王にノルウェーを領有することを認めていた¹⁷⁾。キール条約の合意に反してデンマーク王太子が「独立ノルウェーの国王になろう」とする試みは、1814年の国際情勢からして、当時のほとんどすべての人々にとって無謀に見えた。

ただしこのデンマーク王太子の行動は、ノルウェーの人々にとって、オルデンブルグ家に反乱することなく、ノルウェー独立に向けて行動する絶好機を作り出した。すくなくとも外見上、ノルウェーを300年統治してきたデンマーク王権が、ノルウェーをめぐる国王フレデリク6世と王太子クリスチャン・フレデリクの二つに割れたように見えた。一方、国王はキール条約をスウェーデンと結び、ノルウェーをスウェーデンに譲渡した。他方、同条約に抵抗するデンマーク王太子は「ノルウェー王国」の独立を訴えたからである。

デンマーク王太子は、ノルウェー各地を巡幸するなか、2月16日、アイツヴォルのカーステン・アンカーの私邸で、21人のノルウェーの人々と接見し、その意見を打診した。そのノルウェー人たちは、王太子の抵抗に「独立ノルウェー」に向けて加速する動きを発見し、彼と共同歩調をとった。

ただし、きたるべき独立ノルウェーの体制については対立が生じた。クリスチャン・フレデリクは目指すべき独立ノルウェーの体制として絶対主義的王政を主張した。それに対しノルウェーの普通の市民たちは、自由主義的な立憲王制を主張した。

そしてノルウェー人たちはこう主張した。たしかに、キール条約は、それに調印したデンマーク国王とその王太子を拘束するはずである。ただしキール条約に調印していないノルウェーの国民を拘束しない、カーステン・アンカーはクリスチャン・フレデリクに、デンマーク王太子ではなく「ノルウェー王国摂政」を名乗れとアドヴァイ

それとも彼が立憲的自由主義のもとの国王制度を望ましいと考えていたためか。

17) T.K.Derry, *A History of Modern Norway*, 注12) に同じ. pp. 8-9.

スした。そしてクリスチャン・フレデリクが「ノルウェー王国摂政」の名において、ノルウェーの憲法制定会議を招集した¹⁸⁾。

その結果が1に述べたアイツヴォル憲法制定会議であったのである。1814年4月10日、先述したアイツヴォルのカーステン・アンカーの私邸で、憲法制定会議が始まった。5月17日、ストルティングに掲げられた絵の通り、独立ノルウェーの憲法を制定し、立憲自由主義な王制を定め、クリスチャン・フレデリクをノルウェー国王に選択した。

クリスチャン・フレデリクは憲法の内容に関して、ノルウェーの人々の意志を受け入れて譲歩する。そして「独立した国民であり、自由な憲法をもとうとするノルウェー国民の意志」を承認した。王太子にとってノルウェーの人々によってノルウェー国王に推戴されることが目的であったからである。

この結果、キール条約に反して、また外見上はデンマーク国王の意志に反して、なによりノルウェーを属領とするはずのもう一つの強力な隣国スウェーデンの意図に反して、ノルウェーは独立した立憲自由主義の王国となった。これは決定的な第一歩である。この過程を導いたのは、ノルウェーの普通の人々の「自由なノルウェー」に向かう意志と、オルデンプルグ家の血統エリート・クリスチャン・フレデリクのノルウェー王国の国王になろうとする政治的作為の作りだしたシナジーの結果であった。ただし、この状態は長くは続かない。

2.3 スウェーデン王太子

視点をもう一人の王太子に移す。スウェーデン王国の王位継承者兼摂政（以下王太子と略記する。）カール・ヨハン1763—1844である。後にノルウェー国王となったときの名はカール3世ヨハン、スウェーデン国王名はカール14世ヨハンである。

カール・ヨハン王太子、後のスウェーデン国王兼ノルウェー国王の出自はフランス・ポーの平民ジャン・バプチスト・ベルナドットである。フランス革命期には彼はラディカルな自由主義者であった。彼が1844年スウェーデン王カール14世ヨハンとして死んだ時、「その胸には若き日の思想を物語る「王たちに死を」という入れ墨があったという。」¹⁹⁾フランスの平民からスウェーデン国王へと飛躍的な階級上昇をなしとげたベルナドット＝カール14世ヨハンのアイロニカルな印である。

ベルナドットは、軍人および行政官としての才能を発揮して台頭し、ナポレオンから元帥の位を与えられた。ナポレオン戦争期、もっとも劇的に社会階層の上昇を遂げたのはナポレオン自身と彼の26名の帝国元帥たちであった。ベルナドットは、気質的

18) Ibid., pp.6-7.

19) 相良匡俊「ナポレオン帝国の元帥たち」『週刊朝日百科 世界の歴史103』朝日新聞社、1990年11月11日、C649頁。

には繊細で思慮深く、軍人・行政官として際立って有能であった。彼自身が戦争と行政の能力と業績によってなり上がったことを心底自覚した近代エリートであった。

ベルナドットはナポレオンの兄ジョゼフの妻の妹と結婚した。彼は全盛期ボナパルト家と縁戚関係をもった軍事エリートであった。しかし彼はたえずナポレオンとは距離をとり、独立した判断によって行動した。

この興味深いフランス軍人を、日本人の王室観からは驚くべきことに、スウェーデン議会在が同国の王位継承者として推戴したのである。彼はこれを受け入れ、プロテスタントに改宗したうえで、2010年、スウェーデン国王カール13世の養子となってカール・ヨハンと改名し、スウェーデン王太子になった。

この元フランス元帥ジャン・バプチスト・ベルナドット、現スウェーデン王太子カール・ヨハンは、対ナポレオンの同盟者であるロシア皇帝との間で、フィンランドとノルウェーの交換に合意していた。彼は1813年10月ライプツィヒの戦いで、ロシア、イギリス、プロイセンの三国と同盟して、ナポレオン軍を打ち破った。勝利の立役者の一人がカール・ヨハンであった。

ロシア、プロイセン、イギリスの三国の兵力はナポレオン軍を追ってフランスを目指した。ところがカール・ヨハンは、1813年11月、自らの軍隊を北に向けてホルスタインに進攻した。そしてデンマーク軍を敗走させ、1814年1月デンマークとキール条約を結び、デンマーク王国からノルウェー王国を割譲させた。ロシア皇帝がスウェーデンに向ってなした約束を、自らの軍事力を使ってデンマークと戦争して勝つことによって実現した。

ただしカール・ヨハンは自らの軍事力の限界を知っていた。キール条約のなかで、ノルウェーを「ノルウェー王国」と表記し、また、ノルウェー王国が譲渡される先はスウェーデンではなく、「スウェーデン国王」と表記して、ノルウェーを他の割譲された領域とは区別して表記して、「ノルウェー王国」に対する尊重を表現している²⁰⁾。

そのうえでカール・ヨハンは自らの兵力を西に向けて1814年4月にはパリの北方に陣取った。このカール・ヨハンとスウェーデン軍の動きはナポレオンの死命を制した要因のひとつであった。軍事的な能力と業績に基づくナポレオンの近代帝国を崩壊させたのは、おなじ能力と業績によってなり上がったナポレオン帝国の元帥たちであった。ナポレオンは1814年4月、エルバ島に流された。

この瞬間までカール・ヨハンは、ナポレオンとの戦争やデンマークとの戦争のため、戦場から戦場へと忙しく走り回った。この有能でプラグマティックな軍人王太子は、業績エリートの常としてたえず忙しい。その裏面として、カール・ヨハンは、独立に動いたノルウェーに対し対処できなかった。

裏をかえせば、アィツヴォル憲政会議は、権力の空白期間をついて開催された。

20) Rolf Danielssenn et al., *Norway: A History from the Vikings to Our Times*, 注3) に同じ、p. 212。

1814年5月には、デンマークは敗北し、カール・ヨハンはナポレオンの死命を制するのに忙しかった。そのわずかな時間的隙間に、ノルウェー人代表が急遽アイツヴォルに集まり、非常に短期間で「独立ノルウェー」の憲法を作り出した。

1814年夏になってようやく、カール・ヨハンは、軍隊をスウェーデン・ノルウェー国境の一带に集結させた。ノルウェー軍も国境付近の要塞にたてこもった。そして7月26日、スウェーデン・ノルウェー戦争が勃発した。戦闘は、ノルウェー南東部の国境地域で約二週間続いたが、ノルウェー軍は敗走した。8月14日、休戦協定であるモス議定書が結ばれた。

休戦交渉に派遣されたノルウェー代表は譲歩することが不可避であると判断して、スウェーデンとの間のモス議定書では以下の妥協に達した。

- ① ノルウェー代表は、スウェーデンとの同君連合を受け入れた。もしも受け入れなければ、戦争が続いて不利な状況に追い込まれると考えたのである。その反面、カール・ヨハンは、5月17日に確立したノルウェーのストルティングを中心とした立憲自由主義体制とアイツヴォル憲法が有効であると認めさせた。
- ② カール・ヨハンは、ノルウェー王国がスウェーデン国王のもとで同君連合となること、およびクリスチャン・フレデリクをノルウェー国王から退位させることを同意させた。彼はキール条約の中核部分のみを守ることによって満足した²¹⁾。

なぜ戦争に勝利したスウェーデン王太子カール・ヨハンは、戦争に敗れたノルウェーに譲歩したのか。

時は1814年8月である。25年間のヨーロッパ大動乱をへた欧州には、かつてあった秩序はなにもない。

全盛を極めた業績エリートの代表格ナポレオンでさえ没落した。とすれば一介のフランスの将軍ベルナドットからスウェーデン王位継承者・摂政カール・ヨハンにまでなり上がった彼自身もより容易に凋落する可能性があった。

かといってヨーロッパに新しい秩序が到来する見通しもない。ポスト・ナポレオンの行方は定かでない。カール・ヨハンは、彼に冷淡なメッテルニヒが仕切るウィーン会議の正統主義を乗り切らなければならない。さらにこの先には1815年のナポレオンの百日天下がある。カール・ヨハンという存在も王太子の地位も剣の刃に乗ったように不安定なものと意識したことであろう。

昨日までの同盟国ロシアとイギリスが明日の友であるとは限らない。ロシアもイギリスも、スウェーデンが強くなりすぎることは望まない。とくにイギリスは、スウェーデンにノルウェーを与える、という約束は守る。すなわち、「独立ノルウェー」は夢であって、デンマーク王太子をノルウェーから撤去させる。とはいっても、スウェーデンとの「同君連合」のなかで「アイツヴォル憲法は永続的な存在にする」とい

21) T.K.Derry, *A History of Modern Norway*, 注12) に同じ, pp. 10-16.

う妥協案をしめし、外交官 J.P. モリアをノルウェーに派遣していた²²⁾。

ヨーロッパ情勢の不確定さのなかで、業績エリートには成功のチャンスと凋落の危険とがともにある。カール・ヨハンのプラグマティズムが彼を譲歩させた。

カール・ヨハンは、もしもアイトヴォル会議のつくりだしたノルウェーの体制を否定すると、それが引き金になって、かえって手に入りかけたすべてが、手のひらから滑り落ちる混乱を招きかねないことを恐れた。ノルウェー臣民に向かって協調姿勢を示して彼らの歓心を買っておけば、これから君臨することになるノルウェー支配を安定させられると計算したのである。また、ノルウェー議会の立憲自由主義を受け入れれば、イギリスを満足させられるし、彼のフランスとスウェーデンにおける支援者たちからも支持されることになろう。スウェーデン王太子カール・ヨハンは、安定を求めて「ストルティングを中心とした立憲自由主義体制とアイトヴォル憲法が有効である」というノルウェー代表の主張に妥協した²³⁾。ノルウェーの自由な議会体制への第二歩である。

2.4 国民主権の「代行機関」は何をなしえたのか

外交的妥協の果てにノルウェー人代表たちには問題が残った。課題は、一方でノルウェー議会の自由な体制を維持しつつ、他方でカール・ヨハンが満足するようにキール条約の中核を守ること、これである。すなわち、今国王に決めただけのクリスチャン・フレデリクを退位させ、スウェーデンと同君連合を結ぶには、どうすれば法律上の整合性がとれるのか。

つくられたばかりのストルティングこそが問題を解く鍵であった。ノルウェー国民の「主権の代行機関」の立場を維持しつつ、唯一の立法機関にふさわしい法的手続きを運用する必要があった。

その鍵となったのは、ストルティングがその議決によって、つくりだしたばかりの憲法を改正することである。モス議定書のノルウェー側の交渉者は、スウェーデン側に対して、ストルティング特別会を開催し、その議決によって、クリスチャン・フレデリクを退位させ、アイトヴォル憲法をスウェーデンとの同君連合を結ぶように改正する、と約束した。

10月初旬、オスロでストルティング特別会が開催された。5月17日にノルウェー国王となったクリスチャン・フレデリクは、すでに失意のうちにデンマークに帰っていた。しかし、ストルティングは、休戦協定（モス議定書）の（スウェーデン側の）了解に反し、次の国王を定めるまでの一ヶ月間、クリスチャン・フレデリクの退位を認めない。彼の退位を決めるのはストルティングの憲法改正によるのであって、国王の

22) Ibid., p.9.

23) Ibid., p.13.

意志ではない。

2.5 連合王国法

11月4日、ストルティングはアイツヴォルで制定した憲法を改正し、また、連合王国法（Act of Union）を定め、スウェーデン国王カール8世を国王に選出・承認した。キール条約の基本部分を維持するというスウェーデンの主張と両立させつつ、ストルティングは、自らの議決によってノルウェー王国をスウェーデン国王との同君連合の下に置いた。対外的な主権をスウェーデンに譲っても、あくまで「ノルウェー国民の主権の代行機関」である議会の立場・手続きを貫いたのである。

そして、同時に、ストルティングは休戦協定（モス議定書）の（スウェーデン側の）了解に反し、唯一の立法機関として、ノルウェーの通貨発行権、ノルウェー船がノルウェー旗を掲げる権利、そして、ノルウェー人の兵役義務を限定する法を定めた。ノルウェー人の兵役義務の限定は、スウェーデン国王の持つ戦争布告の権限を制限する一定の効果がある。この1814年の曲折にみちた政治過程の結果、ノルウェー人たちは、スウェーデンの同君連合の下に置かれ、対外的な主権の大部分を放棄した。この譲歩は不可避だった。

議論は図1のように要約できる。

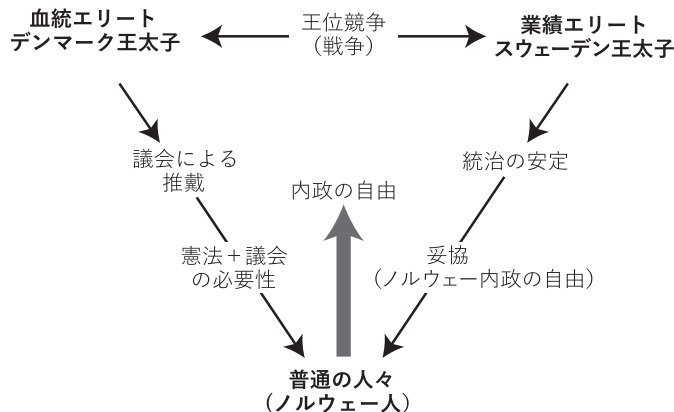


図1 ノルウェー議会政の形成（筆者作成）

政治アクターは三つである。第一は、ストルティングに選出されたノルウェーの普通の人々、第二は、デンマークの血統エリートである王太子、第三は、スウェーデンの業績エリートである王太子であった。二人の王太子はノルウェー王位をめぐって、戦争し、競い合った。

デンマークの王太子はもはや血統エリートの正統性は限界があることを認識していた。そのためノルウェー人たちに憲法と議会をつくらせて、彼らによってノルウェー

国王に推戴されることを目指した。政治的に成功の見通しのない企てであった。しかし血統エリートであるクリスチャン・フレデリクは、たとえ政治的に失敗しても、血統というエリート属性は変わるところがない。(実際、後にデンマーク国王となっている。) また彼がノルウェー人たちに「独立したノルウェーや自由主義的な議会」を許しても、ノルウェーをスウェーデンに譲り渡すよりはましであった。この血統エリートの無謀とも言える企てのなかで、ノルウェー人たちは「自由主義的な議会体制」を確立できた。

他方、スウェーデン王太子は、業績エリートの常として日々忙しさのなかに生き、そのため、ノルウェーの普通の人々に憲法と議会をつくる空白期間をあたえた。また、カール・ヨハンには、一つの失敗が引き金となって築き上げてきたすべてを失う危険がつきまっていた。そのため、すばやい妥協を余儀なくされた。

その結果、ノルウェーは、国内的な主権の代行機関としてストルティングを確立し、内政上の自主的決定権を勝ち獲った。ついで、その結果、デンマークに「一人の国王、一つの国事会議、一つの議会」を独占された同君連合から、スウェーデンとの間で「一人の国王」に関しては譲ったものの、「二つの国事会議、二つの議会」をもつ同君連合に代えたのである。「国民主権の代行機関」として議会が存在することの、そして法を定めそれを改正するテクニックが、何をなしえたか、そして何をなしえなかったか、を明らかにしている。

1814年暮、スウェーデンを訪れたストルティング特別会の議長・ヴィルヘルム・F・K・クリスティー（治安判事で、アイツヴォル会議の書記役。）は、ノルウェー国民を代表し、うやうやしくスウェーデン国王閣下の前に歩み出て、そして、居並ぶスウェーデンのお歴々の方に振り返り、次のように述べた。

「皆様は兄弟の手を差し伸べられました。それを私たちノルウェー人は正直な握手をもって握り返しました。この手をわたしたちは永遠に引っ込めることはありません。²⁴⁾」

3. むすびにかえて 二度の国民投票

3.1 「一つの国王、二つの国事会議、二つの議会」

スウェーデン・ノルウェー連合王国の「一つの国王、二つの国事会議、二つの議会」は、いかに運用されたのか。以下要約しておく。

「一つの国王」とは何か。ノルウェーの観点から見ると、ノルウェー国王はスウェーデンにいた。ノルウェーには、スウェーデン王太子が住んで国王を代理する、とされた。

24) T.K. Derry, *A History of Modern Norway*, 注12) に同じ、p. 16に引用。

「二つの国事会議」とは何か。国事会議とは大臣たちから構成される内閣に相当した。それはスウェーデン王国のものが一つ、ノルウェー王国のものがもう一つあった。ノルウェー王国の国事会議のメンバーは半分がスウェーデンの首都ストックホルムに、もう半分がノルウェーの首都クリスチャニア（現在のオスロ）にいた。

ノルウェー王国の国事会議の権限は、アイツヴォル憲法と連合王国法によって規制されていた。そして大臣に相当する国事会議メンバーはノルウェー人が任命されるが、スウェーデン国王によって選ばれ、国王に責任を負う官僚に位置付けられた。

「二つの議会」とは何か。スウェーデン議会だけでなく、ノルウェーにストルティングがあった。ノルウェー人の手によってノルウェー人の議員が選ばれてノルウェーの首都にあった。ただし、ストルティングの議決はすべて法律になるわけではなかった。

国王は、憲法上の権利としてストルティングの議決に拒否権を発動できた。ストルティングは同じ法案を三回可決しないかぎり、王の拒否権を覆せなかった。この国王の拒否権とは、事実上国事会議の大臣の拒否権であった。また、国王が任命・信任するノルウェーの大臣を、ストルティングが罷免する権限はなかった。議会に拒否権をもち、議会ではなく国王に責任を負う官僚である大臣たちは、ストルティングに対して超然たる態度をとり続けることができた。

視点をノルウェーに限ろう。「国王プラス国事会議対ストルティング」の権限関係は、米国における大統領プラス省庁対連邦議会の権力分立に類似する。ただし次の二点で大きく異なっている。第一に、国王（アメリカ大統領に相当する）が隣国に住み、任期をもたず、さらに世襲する点で、米国の権力分立とは異なっていた。ノルウェーの立憲議会制とは、いってみれば「世襲の終身大統領制であって、しかもそれが隣国にいる」と形容しても大きく間違っていない。

第二に、国事会議は国王に向って責任を負っていた。この立憲議会制では、ストルティングが国王とその政府に優位しているわけではない。ストルティングの法律を制定させる権限と国王の拒否権とがたえず対立し続けた。

3.2 議会改革

この対立状態のなかでストルティングは、国民の意志を背景に改革を試みた。ノルウェー議会の能力発揮には三つの波がある。

第一の波は議会を毎年開催せよ、という要求であった。開設当初の議会の会期は極めて短かった。3年のうち3ヵ月1回に限定されていたのである。残りの2年9ヵ月は、閉会しているため、議会は活動できず、行政に対する監視も弱まってしまう。そこで毎年議会を開く法案が、12年も提案され続けて、ついに国王の拒否権を覆し1869年に成立した。

第二の波は議員提出法案の増大である。毎年活動し続ける議会は、国民の関心を引きつけた。また、国王・国事会議に対抗する政党が、ストルティングで多数の議席を

確保するだけでなく、国民を組織化し始めた。それがさらに議員の立法活動を飛躍的に増した。1870年代には年平均の政府提出法案が80件であったのに対し、議員提出法案は144件であった。その数は1880年代には、それぞれ86件と247件に変化する。議員提出法案が約70%増え、政府提出法案の3倍に達した。このことは、国事会議対議会との間のバランスが、後者に傾いたことを示す一指標である。ストルティングの国事会議に対する影響力が増したのである。

第三の波は大臣たちが議会のメンバーとして編入する法律（Inclusion Bill）である。同法は王の拒否権にあってきたが、1877年には、それをストルティングで三回目に通すことによって国王の拒否権を覆した。そして、1880年には、大臣たちに対して、議会に編入された裏面として、議会の決定に対して拒否権を発動すべきでないことが憲法原理であると認めよと迫った。これは国事会議を、議会の国王に責任を負うのではなく、ストルティングに責任を負う議院内閣制に転換させる根本的な改革要求であった。それに対して国王は抵抗し続けたが、1882年選挙がはじめての政党選挙となって改革派が勝利した。1884年、国王は万策つくして、改革派で議会多数派を率いるヨハン・スヴェルドルップを首相に指名した。

3.3 分離独立の国民投票

1814年暮、ストルティング特別会議長がスウェーデン国王の前で「永遠に引っ込めることはありません」と述べた「ノルウェー人の手」は引っ込められる。言葉の91年後の1905年のことである。

同君連合下のノルウェーには外交権がなく、スウェーデン政府が外交権も領事業務も握っていた。とくに領事業務は日常的に係争をもたらした。なぜならノルウェーは海の国であり、海運・漁業・造船・貿易で活動するノルウェー人の海外活動をめぐって、ノルウェー人とスウェーデン政府の出先機関の間で摩擦が絶えなかった。

その克服のため、ノルウェーのスウェーデンからの分離独立が目指された。その機会は、1905年東方の大国ロシアにおける革命状況をもたらした。その機をとらえ、ノルウェーの首相クリスチャン・ミケルセンは、スウェーデンとの同君連合の解消の是非を問うため、国民主権の切り札である国民投票を実施した。85%のノルウェー有権者が投票して、2000対1で「同君連合の解消」を支持した。そして緊張した交渉をへて、スウェーデン国王とスウェーデンの社会民主党政権は、ノルウェーの分離独立の要求に譲歩し、たえず抑制的に行動した。1905年10月26日スウェーデン王オスカル2世（カール・ヨハンの孫）はノルウェー王位を放棄した。ノルウェーは、隣国からの分離独立をようやく達成した。

3.4 国王制度の廃止か継続か

しかしノルウェーのドラマは終わらない。ノルウェー人たちは、もう一つの難問に直

面した。同君連合を解消した後、国王制度を廃止するのか、それとも継続するかを選択することが不可避な問題として残されたからである。

一方で、国王制度の廃止を求める勢力（「共和主義者」と呼ばれる。）は根強かった。他方で、首相と外相は、国王制度の継続を望み、新国王の候補として、デンマーク皇太子の次男カール（1814年に失意のうちにノルウェーを去ったあのデンマーク王太子クリスチャン・フレデリクの妹のひ孫。）と下交渉を進めていた。

この時点でノルウェーは国民主権をもった王国であり、国王は主権者ではない。しかし、国王は、長い伝統をもつ制度であり、重要な機関であり、象徴的存在であった。では、どんな手続きをとれば国王という制度の有無について、国民の納得をえられる決定ができるのか。

再び国民主権の切り札である国民投票がなされた。政府は、まず、第一に、ストルティングに対し国民投票にかけけることを提案し、ストルティングは国民投票法を87対29で可決した。そして、第二に、国民投票では有権者75%が投票し、4対1で国王制度の継続が支持された。第三に、国民投票の結果をストルティングは満場一致で承認した。議会から出発し、国民自身が投票を行い、そして、その結果を受けて議会が満場一致で決定した。決定の主体はグルリと一回転し、その始点と終点になったストルティングは「国民主権の代行機関」の役割を全うした。

3.5 国民主権的な国王制度

国王候補に擬されていたカールが国民投票という手続きを望んでいた。国王制度の継続が選択されたことを受けて、カールは国王就任を受諾し、ノルウェー国王「ホーコン7世」というヴァイキング時代のノルウェー王の名を受け継いだ。彼の2歳の息子も同様に「オラヴ」とノルウェー風に改名して王太子となった。そして、ストルティング議員たちの前で憲法遵守を誓い、ノルウェー国民に迎えられ、翌1906年にトロンヘイムの大聖堂で戴冠式を行った。

最も国民主権的な手続きによって選択された国王制度の誕生である。

誤解を避けるために一言しよう。この1905年に問われたのは、ノルウェーの内外で、ときに「王制」と「共和制」の間の選択と呼ばれる。ただし、アリストテレス以来政体を「王制」「寡頭的貴族制」「民主制」に三分類し、そのいずれが望ましいか議論されてきた「王制」対「共和制」の間の選択ではない。ノルウェー国民が選択したのは、国王が主権者である「王制」ではない。議会制民主主義の体制のもとで、憲法の定める機関として国王制度を維持することである。それを立憲君主制と呼んでもいい。議会の議決によって国民投票を行い、その結果を受けて議会が満場一致で議決する手続きは、考えられる最も国民主権的なものである。今後、同じ手続きを経るならば国王制度は廃止できる、と了解されている。

この国王制度における国王の活動は、民主主義と一切矛盾しないし、また、後のナ

チス・ドイツによるノルウェー占領中、国王と王太子とは、断固として民主主義の理念を奉じ、国民主権を維持する戦いの側に立った。国王制度は、ノルウェーの国民主権・民主主義に基づき決定されることによって、その一部になったのである。

Establishment of the Norwegian Parliamentary Democracy in 1814: Competition of Christian Frederik and Carl Johan to Gain Control of the Crown

NAKAMURA Ken-ichi

Abstract

Robert A. Dahl and other political scientists have pointed out that Norwegian parliamentary government is one of the most stable democracies in the world. Storting, the supreme legislature of Norway, was established at the constituent assembly at Eidsvoll in 1814. The establishment of the Norwegian constitution was the most important legacy of 1814. This essay illustrates the reasons and the process by which the 112 representatives at Eidsvoll were able to establish the parliamentary democracy in 1814. The constitutional assembly of 1814 faced extraordinary challenges such as the final stage of the Napoleonic War and turmoil in the European political order. To constitute a new political order in Norway, the Norwegian representatives needed not only authority to legitimate themselves, but also power to guarantee their newly established political regime. Unfortunately, the most important players of the Norwegian democracy were neither equipped with adequate authority nor enough power. At this critical moment of change in Norwegian politics, two foreign players stood out -- Christian Frederik and Carl Johan, who competed with each other to gain control of the Norwegian Crown. Christian Frederik, Crown Prince of Denmark-Norway had the authority over Norwegian people and could initiate to establish the constituent assembly at Eidsvoll. Carl Johan, the former French marshal named Jean Baptiste Jules Bernadotte, was elected by Swedish parliament as heir to the Swedish throne. He had shown remarkable military skills and administrative capabilities. This essay notes the two historical factors, which contributed to establish the Norwegian parliamentary democracy. First, the synergy of the liberal nationalism of Norwegian representatives alongside the ambitious initiatives of Christian Frederik, and second the compromises between the Norwegian representatives and the cautious pragmatism of Carl Johan.

Keywords

Storting, parliamentary democracy, Christian Frederik, Carl Johan, and the Norwegian Crown

【特別寄稿】

公共政策大学院設立過程序説 —専門職大学院制度の形成—

森田 朗*

1. はじめに

わが国で専門職学位課程の公共政策大学院がスタートしたのは、2004年である。創設以来18年を経過し、現在では6大学6専攻が存在し、多くの有為な人材を輩出してきた。

専門職大学院としての公共政策大学院は、21世紀の初頭、大学改革の一環として国立大学の法人化や法科大学院の設立等の動きの中で、構想されてきた。

大規模な大学改革の議論が展開されるなかで、数も少ない新しいタイプの大学院の構想であり、さらにわが国で新設される専門職大学院として位置付けられていたため、実際の大学院の誕生までの道は苦難の連続であった。さらに、誕生後も、多くの課題を克服しなければならなかった。

そもそも設立を希望した大学において新たな大学院の創設自体が困難な課題であった上に、専門職学位課程という大学院の制度自体も新たに作らなければならなかったために、その形成過程は非常に混乱し、緊迫したものであった。

筆者は、東京大学で公共政策大学院の創設に関わるとともに、文部科学省における専門職学位課程としての公共政策大学院の制度設計にも携わった。

北海道大学の公共政策大学院は2005年に設立されたが、その創設以来、今日に至るまでその発展に尽力されてきた宮脇淳教授の退職にあたり、専門職学位課程としての公共政策大学院制度創設当時のできごとを一種の回想録的な記録として綴ってみたのが本稿である。

最早、制度創設以来20年近く経ち、創設時の資料も散逸し、当事者の記憶も薄れつつある。それゆえに、本稿は当時の文部科学省の会議の資料や筆者の私的なメモに基づいて記述しているが、記憶の間違いや他の資料から、実際の過程が本稿で述べたことと異なる可能性があることをお断りしておきたい。

当時は、各大学での設立のための活動や法科大学院を含む専門職学位課程の制度設

* 東京大学名誉教授、(一社)次世代基盤政策研究所 代表理事
Email : morita@nfi-japan.org

計をめぐる議論、さらには国立大学の法人化の動きも重なり、その過程は非常に錯綜していた。

しかし、公共政策大学院のこれまでの歴史は、概ね3つのステージに分けることができる。その第1は、専門職学位課程としての公共政策大学院制度の形成段階であり、第2は、各大学における構想から設置申請の段階、そして第3が設置後の2年間の初めての修了生を世に送り出すまでの大学院運営の段階である。

本来ならば、すべてについて語ってこそ完結したストーリーになるが、それにしてもあまりにも語るべきことが多い。紙面にも限りがあるので、ここでは、専門職学位課程の制度形成時の議論をフォローしつつ、どのようにして現在の専門職学位課程の公共政策大学院が形作られてきたかを述べることにしたい。したがって、本稿は、各大学の公共政策大学院創設の全過程からいえば、その前提となる制度創設期という序説に当たるといえよう。

以下では、文部科学省における公共政策大学院の制度形成の過程に焦点を当てるが、それは、各大学における具体的な大学院構想とも当然に関連している。ただし、筆者には各大学の事情に立ち入る能力はないので、本稿で事例に触れる場合には、筆者が創設に関わった東京大学の事例について述べることにしたい。

2. 時代的背景

わが国で、大学、とくに大学院の改革が論じられるようになったのは、1990年代の末ごろからである。当時、橋本内閣において行政改革が実施され、省庁組織の再編や内閣機能の強化、さらには独立行政法人制度の創設等の改革が行われた。

行政改革の対象であったにもかかわらず、橋本行革では先送りされたのが公務員制度改革である。また、司法制度の改革も推進され、法曹人材の養成について法科大学院の創設へ向けての議論が進められていた。

そして、行政改革の一環として検討されたのが、国立大学の独立行政法人化である。それまで国の行政機関の一部門として位置付けられていた国立大学を、新たに行政改革によって設けられた独立行政法人に移行しようという改革である。実際には、独立行政法人制度は大学という組織にはなじまないという理由で、独立行政法人制度に類似しているが、それとは異なり大学組織の特性を反映した国立大学法人制度が設けられることになった。

公共政策大学院の創設をめぐる議論が展開されている時期に並行してこれらの議論が進められていたのであり、可能性には満ちていたものの、前提となる条件が不確定な中で制度設計は、実際には容易ではなかった。

このように、公共政策大学院の創設に関しては、まず外部から、霞が関の行政機関、とくに人事院による優秀な公務人材育成の要請、次いで、とくに法学部における法科大学院設置に伴う大学院教育の強化の要請、そして最後に法人化に際しての大学改革

の一環としての大学院の拡充の要請という3つの環境条件の変化が、それを促したといえることができる。

当時、筆者が勤めていた東京大学は、いうまでもなく明治時代の創設以来、わが国の幹部公務員の養成を使命としてきた。第二次大戦後も、わが国の幹部公務員とともに法曹人材の養成を担ってきたが、その東京大学法学部（正式名称は、「大学院法学政治学研究科」だが、ここでは「法学部」と呼ぶことにする。）が、研究者養成に加えて、専門職としての法曹人材養成のために法科大学院を設置することとなった。

法学部内の議論としては、法科大学院の創設によって、法学部の人材育成の重点は法曹人材にシフトし、優秀な学生の志望もそちらに向かう可能性が高い。そのことは、従来の使命の一つであった幹部公務員を中心とする公共人材の養成の比重の低下を招くことになりかねない。

そこで、法学部のあり方として、公共人材の養成においても専門職養成のための大学院を設置すべきではないかという意見が出され、その方向へ向けての検討がなされることになった。

同様に、それまでは公務員をめざしてきた多くの優秀な人材が法科大学院を志望することになりかねないことを危惧した人事院は、公務員試験制度の改革とリンクさせることをめざして、公共政策大学院創設の構想に積極的に参加してきたのである。

また、法人化を控えた大学も、法人化後の大学間の競争時代に、大学改革を構想し、もちろん法学系だけではなく、多くの学部が単独で、あるいは連合して新たな大学院構想を提示しようとしていた。

このような環境変化の中で取り組んだ公共政策大学院創設の構想であるが、それを推進するためには、現実には多くの課題が存在していた。法科大学院は、司法試験とリンクした制度として設計されているため、法律によってその設置基準や使命が規定されており、そのイメージは非常にクリアである。

他方、公共政策大学院は、公務員試験との関係は不明であったし、専門職学位課程の大学院としての制度自体をこれから作らなければならない状態であった。さらに、法科大学院と異なり、何をどのように教え、どのような公共人材を育成するのかという教育内容自体が明確ではなかった。

そして、現在の公務員に必要とされる知識や能力は、いうまでもなくこれまでの法学系の学部や大学院で提供されていたものだけでは充分とはいえない。より広く公務に必要とされる知識、能力を教育する組織をどのように形成すればよいのか。これは、各大学で事情も異なり、現実には、学内の限られた人材、予算の配分に関わる困難な問題であった。

こうした課題が存在しているにもかかわらず、前に進まざるを得ない環境条件の変化に押されて、公共政策大学院設立へ向けての議論がスタートしたのである。その議論は、まず専門職学位課程としての公共政策大学院制度はいかにあるべきかという文

部科学省の検討会で始まった。

3. 育成する人材像

文部科学省での公共政策大学院に関する議論は、2002年の暮れから始まった「公共政策系大学院（仮称）に関する検討会」で議論されたが、実際には、前年2001年の11月に非公式に設置された、行政学、経済学の研究者と人事院、文科省の担当者数名からなる「公共政策系大学院（仮称）に関する事前検討会」で、そのイメージの形成、基本的な論点の整理、あるべき制度の姿等がゼロベースで議論され、整理された。

事前検討会で1年にわたり6回の議論を経て固められた内容が、検討会の公式のアジェンダとして提案され、審議に付されたのである。以下で述べることは、この非公式の事前検討会での議論とそこに提出された資料、そして筆者の私的なメモと記憶に基づいている。

ところで、本稿では、総称として「公共政策大学院」と呼んでいるが、この種の大学院の名称もいろいろある。名称に関しても、法令で規定することが大学院の位置づけを明確にするためには望ましいが、後述するように、各大学で特色が異なり、それが名称にも反映されていることから、法令によって名称を一元化することは難しかった。それが「公共政策系」とあえて「系」を、検討会の名称に入れている理由である。

事前検討会でまず第1に課題とされたのが、公共政策大学院においてどのような人材を育成するかということである。とくに、専門職と銘打つ以上、どのような専門職を育成するかということが明確でないと、設立することの意義が明らかにならないし、当然、そのような大学院をめざす学生も少ないであろう。

法科大学院の場合は、その修了が司法試験の受験資格とされており、大学院教育と資格とが密接に連動している。要するに、一部の例外は設けられているとはいえ、司法試験を受験するには、法科大学院を修了しなければならないのである。

それに対し、公共政策大学院の場合、その修了を公務員試験の前提として位置付けることができるのか。必要条件として位置付けることまではしないとしても、公共政策大学院を修了していることが、公務員試験を受験する上で、あるいは公務員として採用される上で、何らかの特典、たとえば一定の受験科目の免除等に結びつくのか。

そうならば、大学院教育と資格とをリンクさせることができ、大学にとっては、専門職に就くための魅力ある教育課程としてアピールできるし、採用する官庁の側にとっても、優秀な人材をより確実にリクルートすることができる方法といえる。

そのような思惑から、修了資格を公務員試験制度と結び付けることが検討されたが、実際には、乗り越えられない障壁が存在していた。まず、現状でも、大学の学部卒資格で、大学院修士課程修了の学生が受験し、合格して採用されている。それらの者とのバランスが問題とされた。特定の大学院修了者のみを有利に扱うような制度は認められないという理由である。

事前検討会の第2の課題は、そもそも公務員として必要とされる能力とはどのようなものであるか、それを特定して、それだけを教える大学院を作ることが難しいということである。公務として必要とされる能力は多様であり、実際に、公務員試験では、すでに行政学の他に、法学、経済学や工学等多様な試験区分が設けられている。それらすべてをカバーするような教育を行う大学院を作るとは非現実的であり、従来のような法学の知識を中核と考える公務員制度改革の発想自体が、このような大学院を構想をするときの限界であったといえる。

実際に、公共政策大学院構想が知られたときに、大学の中では、現在求められる公務員の知識、能力として不可欠の経済学を重視する経済学系の学部や工学系の学部からも、個別に、あるいは法学系学部の構想に相乗りする形で、種々の大学院構想が提案された。

そもそも、公務員として求められる能力はどのようなものなのか。それは法科大学院ほど明確ではない。公共政策の知識、能力と一口にいても、コアの能力は特定できても、それだけでは専門職としてもつべき知識、能力として充分とはいえないし、さらにそれに加えて必要とされる、あるいは身に付けておくことが望ましい能力の範囲は広く、明確に一定の専門職や資格を特定することができなかった。

公共政策大学院のイメージを検討するに当たって、海外のパブリック・ポリシー、あるいはガバメントと名の付く大学院のカリキュラムや人材育成のポリシーについても調べたが、海外、とくに米国の場合、労働市場が流動的なこともあり、公共機関で必要とする人材をリクルートする場合、そこで必要とされる能力がまず明確にされている。

そのため、公務員をめざす者は、たとえば公務員として要求される経済分析や組織管理、会計等の能力を身に付けるために、それに必要な教育を提供してくれる大学院を求める。要するに、能力を付与してくれる教育に対する需要が、供給者としての大学院を作り出しているのである。

それに対し、わが国の場合は、教育すべき能力が不明確なまま、教育組織としての大学院を作ることが先行したといえよう。言い換えれば、まず入れ物を作る発想があって、そこに何を入れるかはあとから議論されたのである。

また、公務員を育成するといっても、公務員試験と連動しないならば、公務員志望者だけを募っても学生は集まらない。それ以外にこの大学院で身に付けた能力を活かせる職業を示し、進路の多角化を図らなければならない。

公共政策大学院修了者の進路としては、国家公務員、地方公務員に加えて政治家、ジャーナリスト、NPO等や公共的団体の幹部職員等が考えられるが、その職に必要なとされる能力と、大学院での教育の内容は必ずしも符合しているわけではない。その意味で、この大学院での教育は、公務員を中心として広く公共的課題の解決や政策形成に関連する職業に従事する者に必要とされる能力を幅広く付与することとして、結

局、公務員試験や特定の資格と連動することなく、制度が作られることになった。

繰り返しになるが、本来ならば、必要とされる明確な人材像があり、そのような人材を育成するために必要とされる教育内容と学位が定められ、そうした教育を提供するために教員および大学院の組織が考案されるべきなのだが、現実には、漠然とした公務員を中心とする公共的な職業に必要な能力をもった人材を育成するための組織、すなわち大学院を作ることが前提とされ、それから具体的な教育内容が考えられていったということができる。

これを法学系の学部ないし研究科の観点からみれば、設置が決まった法科大学院と並立する形で、法科大学院に所属しない教員や組織を再編する形で公共政策大学院が構想されていった。経済系の学部や研究科の観点からみれば、今日、政策形成において重要な経済分析や政策評価、政策形成等の手法を修得し、実務に応用できる人材への需要の存在を見込んで、大学改革の一環としての発展的改組の一つの選択肢として構想されたといえよう。

4. 教育内容と方法

以上のような経緯から、事前検討会では、専門職としての公共人材の育成のために必要な知識、能力はどのようなものか、修業年限、修了要件、そして学位名称等が検討された。

まず第1に、設けるべき科目であるが、事前検討会の議論では、公務員、とくに事務系の国家公務員の人材育成が対象であったことから、法学、経済学、政治学なかでも行政学が必須の主要な学問分野として認識されていたが、どのレベルの知識を教育するかについては、入学してくる学生のバックグラウンドが何かによって、異なることが問題となった。

すなわち、法学部を卒業して入学してきた学生の場合、法律学の基礎的な知識は有しているが、経済学は未修であることが多い。逆に、経済学部卒業生の場合には、法律学については基本的な知識を有していない可能性が高い。政治学については、それが法学部に所属する大学と、政経学部として経済学と同一の学部に分かれている場合とがあり、それによって、基本的な知識を有しているか否かは一概にはいえない。

このような事情から、公共政策大学院では、どの学部の出身であるかによって、カリキュラムの内容を調整する必要があることがあった。出身学部で学んでこなかった科目については、学部レベルの入門授業を提供する必要があるからである。

これは、法科大学院における法律学の未修者と既修者の区分に類似している。法科大学院の場合、既修者は2年で修了できるが、法律学の未修者は修了まで3年の年限を要する。公共政策大学院の場合、法律学、経済学、政治学のすべてを既修で入学してくる学生はほとんどいないであろうが、問題となるのは、法学部、経済学部（ないし政経学部）以外の学部から入学してきた学生の場合である。

法律学、経済学等すべて未修のこのような学生に対しては、手厚く基礎的教育を行う必要がある。修業年限内に、そのような教育を行うことは、カリキュラムの設計が複雑になるとともに、教育する側の負担も増えることになり、大学院の設置がそれだけ難しくなる。

また、公共政策大学院は、学部卒の学生に専門職として必要とされる知識、能力を教育することを目的とするが、それが実務の世界で役立つ能力でなければならないことから、実務に結びつく教育の提供が必要である。従来、次世代の研究者の養成を目的として作られてきた大学院で、誰がどのように実務教育を行うかも課題であった。

これは、第2の論点の修業年限とも関連している。修士課程であることから、2年が標準であるが、海外の大学院が実務経験のある者を積極的に受け容れているように、実務経験のある者、とくに公務員としての能力を高めるために現職の公務員が派遣等によって入学することは歓迎される。

しかし、彼らはすでに実務の経験を有しており、改めて実務経験について多くを学ぶ必要はない。したがって、実務経験者には、1年で修了を認めてもよいという考え方もありうる。その場合、実務経験者をどのように定義するか、1年で十分な教育を行い、修了要件を満たせるように授業を提供できるかなど、関連する課題は多い。

この修業年限に関して第3に、仮に1年で修了できることにした場合、それを希望する学生が、たとえば地方公務員の経験をもつ者が国家公務員を志望する場合のように、新たに公務員をめざし公務員試験を受験しようとするならば、当時は入学した4月の翌月の5月に1次試験が実施されていたことから、それを受験することになる。それでは、公共政策大学院での教育が公務員としての能力の評価にほとんど役立たない。

標準の2年修了の場合にも、実質的な教育の効果が評価されるのは、1年めの教育だけである。この点でも、公務員試験とリンクしていない公共政策大学院のあり方が課題となった。

第4の論点は、修了要件である。従来の研究者養成を目的とする修士課程では、修士論文の提出が必須であったが、専門職学位課程の場合は、研究能力よりも実務で役立つ能力の修得が目的のため、学位論文の提出は必須の要件ではないと考えられた。そのかわり研究者養成のコースよりは多い科目を履修して単位を取得することを修了要件とすることとされた。

むしろ修了に当たって論文提出を否定するものではないが、この論文提出を修了要件からはずすことについては、若干の議論があった。とくに、制度が作られ各大学で公共政策大学院のあり方を設計する段階で、これまでの論文の提出を必須の要件とする修士課程のイメージに反することから、反対があったと聞いている。

つまり、修士論文を書かないで修士号を与えるような大学院はありえないという、伝統的な大学院のイメージに反するという理由による反対である。海外の同様の専門

職大学院（プロフェッショナル・スクール）をモデルとして設計された大学院であり、海外では修士論文が要件とされていないのであるが、公共政策大学院の制度形成に当たっては、このような大学人の認識も障害の一つであった。

第5に、公共政策大学院の学位名称については、かなり議論があったところである。一定の共通の要件を満たして設置された専門職大学院であることから、学位名称は統一されるべきであることはいうまでもない。しかし、この公共政策大学院に関しては、それが実現しなかった。

その理由は、公共政策大学院の設置を計画していたいくつかの大学で特定の学位名称の使用を準備しており、また通常の修士課程として公共政策系の修士課程を設置し、専門職学位課程制度の創設に伴って専門職大学院に移行しようと計画している大学では、すでに一定の学位名称が使われていたからである。

その結果、「修士（専門職）」は共通しているものの、その前に付ける名称に関しては、各大学が独自に決めることができ、各大学で「公共政策修士（専門職）」、「公共政策学修士（専門職）」、「公共経営学修士（専門職）」等異なる名称の学位が授与されることになったのである。

この学位名称が統一されなかったことは、公共政策大学院のその後の展開にとって不利な状況を作り出したことは否定できない。一定の共通の学位名称を独占することによってはじめて、特定の専門職に必要な能力の証明になり、入学を希望する学生にとっても、採用する側にとっても、客観的で共通した能力を保障することになるからである。

現実には、類似した異なる学位名称が多数存在し、中には専門職学位課程ではない通常の大学院も類似した学位名称を用いていたため、社会において混乱を招き、信用を損なう可能性があることは否めない。

ところで、学位名称に関しては、公共政策大学院にとってさらに不利となる事情が存在する。公共政策大学院の場合、修業年限は原則2年間であり、2年で所定の単位を修得して「修士（専門職）」の学位が授与される。それに対し、法科大学院の場合は、修業年限は原則3年であり、授与される学位は「法務博士（専門職）」であるが、法学部を卒業して法科大学院に入学した法学既修者の場合は、2年で同じ学位を取得できる。

その結果、法学部を卒業して、法科大学院に進んだ場合と公共政策大学院に進学した場合とで、修業年限は同じなのに、法科大学院は「博士」、公共政策大学院は「修士」という差が生じることとなるのである。

この点については、同じ専門職大学院で、同じ期間履修したにも関わらず、学位に差が出ることは、制度のあり方として望ましくないと思われ、関係者に抗議もしたが、法科大学院の学位は法定されており、他方、公共政策大学院は一般の専門職学位課程の制度に基づくものである以上如何ともしがたいという見解が示され、両者で差異が

存在するまま、制度化されることになった。

以上のように、公共政策大学院の教育内容や方法については、修了に絶対的に必要なコアとなる科目にせよ、修業年限にせよ、修了要件にせよ、また学位名称にせよ、明確に基準や要件を定めないまま、各大学の事情を考慮して柔軟に対応できるように、公共政策大学院としてのあるべき基準をガイドラインで定めることとし、設置認可の最低限の要件は専門職大学院に共通の設置基準でのみ定められた。この点は、厳格に専門職大学院としての要件を法令によって規定した法科大学院とは大きく異なっている。

なお、当時、公共政策大学院は、事務系幹部公務員にふさわしい人材の育成をめざし、法学部、経済学部、とくに法学部の公法系の教育の延長発展型として設計された感が強く、その枠組から脱することができなかった点は、残念に思われる。

今にして思えば、法律学、経済学、政治学と同様の比重で、データサイエンス系の科目を必修化しておけば、まさに現在求められている文系理系の能力を合わせもつ二刀流の人材を育成できたであろう。

5. 設置形態

これまで述べてきたような目的、内容をもつ公共政策大学院を設立する場合、大学が新たに必要の教員を雇用し、独立した研究科を設置できれば、それがベストである。独立研究科の創設が無理な場合にも、学部の上に他の大学院の専攻と並立して独立専攻を設けることが可能であれば、大幅な教員の増員なくして設置できるといえよう。

しかし、制度上構想されている公共政策大学院の場合、法律学、経済学、政治学等、当時多くの大学で複数の学部で教育を行っている科目を合わせて教える必要があり、既存の学部内に独立専攻を置く場合には、その部局で調達できない教員を新たに雇用しなければならない。既存の他学部から異動させることができればよいが、それは多くの場合、容易なことではない。

とくに国立大学の場合、2004年度から法人化することが予定されており、内部組織や人事制度については各大学の判断による弾力的な決定が可能になるが、大学に配分される財源の総額はむしろ減額される可能性があり、一つの研究科を創設するために多数の教職員を新たに雇用することは不可能であった。

そこで、既存学部の人的資源を活用し、既存学部から一定の独立性を保った新たな大学院を、設置基準が定める要件を満たして作らなければならないことになったが、現実はこの難解な方程式の解を見出すことは至難の業であった。

とくに、法学部の場合、既述のように、同時に専門職大学院として法科大学院を創設するケースが多く、その場合には、他の専攻等との併任を制限されている法科大学院に既存の教員の多くを割かなければならないこともあり、公共政策大学院へ十分な人材を割く余裕はない状態であった。

そこで、大学のもつ法学部、経済学部的人的資源を最大限活用して質の高い教育を提供することができる公共政策大学院を作ろうと計画していた大学では、組織上新たな工夫が必要とされたのである。

東京大学をはじめ、いくつかの国立大学ではこのような課題に直面していたが、そこで考案されたのが、公共政策大学院を、従来のような教員、学生が所属する、研究教育に責任を負うことのできる一体的な組織として創設するのではなく、学生が所属する教育部門と教員が所属する研究部門を分離し、研究部門には大学院の管理運営に責任をもつ少数の専任教員のみが所属し、他の教育担当の教員は、既存の複数の学部にも所属しつつ兼担で公共政策大学院で教育を行う仕組みである。

これは、学校教育法で認められている「学部以外の教育研究上の基本となる組織」に該当し、東京大学の情報学環・情報学府をはじめ若干の先例があった。この仕組みを適用し、小さな研究部門と大きな教育部門を置き、両者の間に密接な連携を図ることによって、専任教員は少数としつつ、他の教員は既存の学部にも所属させて大学がもつ人的資源の最大限の有効活用を図ることにしたのである。この仕組みが認められることによって、多くの大学で、公共政策大学院の設置が現実的なものになったといえよう。

しかし、実際には、文部科学省が求める責任ある管理運営ができる組織体であるためには、それなりの数の専任教員が所属する一定規模の研究部門が必要である。他方、既存の学部からすれば、兼担が可能とはいえ、割かれる人的資源は少ない方がよい。そこで、組織のあり方をめぐって、各大学でさまざまな学部間交渉が展開された。

その事情は、各大学によって異なるであろうが、以下では、最初にこの仕組みを採用して公共政策大学院を創設した東京大学の例について述べることにしたい。

なお、この仕組みで、教育部門は「教育部」、教員が所属する研究部門は「研究部」と呼び、東京大学の場合には、それぞれ「公共政策学教育部」、「公共政策学連携研究部」が正式の組織名称である。しかし、名称が長く混乱を招く可能性があるので、ここでは通称として合わせて「公共政策大学院」と呼んでいる。

筆者が所属していた東京大学法学部では、国立大学の法人化と法科大学院の設置が現実味を帯びてきてから、伝統的に法学部が担ってきた幹部公務員育成のための大学院設置の検討が始まった。

当時、検討が進められていた公務員制度改革、とりわけ公務員試験改革を睨みながら、公務員試験に連動した専門職を養成する大学院を、すでに既存の研究科の一専攻として存在していた専修コースの発展形態として構想したのである。

その段階では、これからの幹部公務員に必要とされる知識として法律学はもとより、政策プロセスの管理に必要な政治学、そして法学部ではこれまで教えてこなかった高度の経済学を教育する大学院を構想した。このような大学院を、法科大学院と同時に並列的に設置することによって、法人に移行するタイミングでの組織的發展をめざし

たのである。

だが、ほぼ同時期、同様に学部組織の改革を検討していた経済学部でも、公共政策に関する実務的能力を身に付けた人材育成をめざした公共政策大学院の創設を検討していた。そこでは、政策実務に関して法学教育の導入が検討されていた。

学部組織の改革は、それぞれの学部が提案し全学的にオーソライズされ、文部科学省に申請され大学設置審議会で承認されて、晴れて設置となるが、いうまでもなく、提案したのが異なる学部とはいえ、一つの大学でほぼ同内容の大学院の設置が、しかも同時に認められる可能性は低い。

そこから、学内における長く厳しい交渉過程が展開されることになった。総長、本部から、両学部で協議し、統合した案を提示して欲しいという要望があり、学部間の交渉に入ったが、いうまでもなく、それぞれが、自分たちが主導権を取り、自分たちの構想を主軸に据えようとして容易に譲らず、その間に、他の学部からも公共政策に関する教育を担う大学院構想が提案されるなどして、事態はかなり紛糾した。

法、経両学部は、それぞれカルチャーも大いに異なり、ディシプリンの性質も教育方法も異なる。いかに実務の世界では両方の知識、能力を保有していることが重要とはいえ、容易に統合できるものではなく、また一方が他方の方式に同化することも困難であった。

この間、文部科学省から、非公式に一定規模の教員組織をもった独立研究科ならば認められるという提案も出されたが、これは、法科大学院の独立研究科への移行に結びつきかねないことから、学部と法科大学院の一体性を重視する法学部から猛反対の声が上がり、受け容れられなかった。

この状況に、総長、本部サイドから、先に述べた「学部以外の教育研究上の基本となる組織」の案が出された。それは、学生が所属する教育部のみを設置し、教員はすべて既存の両学部にも所属したまま、兼担として研究部に籍を置くというアイディアであった。要するに、専任の教員をもたない名目的な研究部と学生のみ教育部とするという案である。

これは確かに、既存の所属関係はそのままにして人的資源を活用する妙案ではあったが、文部科学省からは、教育の管理運営に責任を負うという大学院としての組織要件を満たしていないという指摘があり、見直さざるをえなかった。

そのため、一部の教員を研究部の専任に配置し、大学院の管理運営に責任を負える体制を作って再度交渉に及んだ。その結果、できるだけ研究部に所属する教員の数を多く配置せよという文部科学省の要求と、できるだけ少数の教員しか配置したくない学部側の押し問答となり、最終的に専任教員のダブルカウント等の裏ワザも使った妥協案が提示されるに至った。

結局、総長、担当副学長の仲介で、この案を両学部が受け容れ、文部科学省も承認して、公共政策大学院の設置過程における最大の難関を突破することができた。この

組織案が認められたことで、その後、北海道大学を含む複数の大学の公共政策大学院組織のモデルとなったのである。

ここで述べた組織の問題は、公共政策大学院に固有の設置のための要件ではない。同様の組織形態を工夫することにより、他の大学院の創設にも応用することができる。設置基準との関係でいえば、十分に管理運営の責任体制が確保されていることが重要であり、それには、専任教員の数と兼担等のカウントの仕方が論点となる。そこで、最後に、教員組織についても触れておこう。

6. 教員組織

上述のように、公共政策大学院を創設するためには、その教育に従事する一定数の教員が必要である。新規に優れた人材をリクルートできればよいが、当時の、そしておそらく現在でも、大学の資源によって新たに多数の教員を専任として雇うことは困難である。

このような事情は多くの大学に共通しており、そのために、教員の配置に関しては、さまざまな制度上の工夫が凝らされていた。

専門職大学院の場合、当時の設置基準上、専任教員の数は、学生15人に対して一人であり、仮に学生定員が一学年50人だとすると、修業年限が2年であるから、学生定員は100名。したがって、専任教員は、 $100 \div 15 \div 2 = 6.66$ で、最低限7名必要である。専門職学位課程の場合、専任教員のうち30%は実務家教員でなければならないとされていたから、 $7 \times 0.3 = 2.1$ で、最低3人の実務家教員が必要になる。

実務家教員は、一定年数以上実務に就いた経験を有する者であり、多くの公共政策大学院では新たに雇用しなければならない。公共政策大学院の場合の実務家教員とは、長年公務員として勤めた経験を有する者などが対象となる。リタイアした適格な人材がいればよいが、おらず、現職の公務員等を雇わざるを得ない場合には、常勤として一定期間教員を務めることが難しいケースも珍しくない。そこでそのような場合を想定して、制度上、実務家の専任教員に関しては、当面の間、「見なし実務家教員」と呼んで、実務家専任教員の3分の2は非常勤でもよいこととされた。

実務家以外の専任教員の場合も、大学によっては、配置が難しいケースがみられた。とくに法学部の場合、法科大学院の専任教員として多くの教員が割かれたため、残りの教員の中から公共政策大学院へ専任教員として配置すると、学部専任教員数がタイトになりかねない。

そこで、これも当面の間であったが、公共政策大学院と法科大学院の専任教員は、それ以外の研究者養成の研究科の専任教員としてもカウントすることが認められた。先述したダブルカウントとはこのことである。このようなアクロバティックな数合わせを駆使して、人的資源の合理的な活用を図ることによって、公共政策大学院の設置が認められたのである。

このような複雑な制度設計が行われた背後には、いうまでもなく、法曹人材の育成に対抗して、優秀な公務員の育成、採用を図ろうとした人事院をはじめとする行政機関の要望と、それを利用して、大学改革の波に乗り遅れないように発展を図ろうとした大学側、そしてそれを支援していた文部科学省が、何としてもこの機会に制度を作り、2004年度から公共政策大学院を発足させたいという思いがあったといえよう。

当初は、法科大学院と同様に、しっかりと詳細を法令で規定し、教育機関としての枠組や基準を明確に定めることをめざして検討を始めた公共政策大学院制度であるが、法科大学院の設置や国立大学の法人化という大きな環境の動きと、2004年度の開始時に設立するというタイムリミットから、公共政策大学院固有の制度の制定は実現せず、専門職学位課程一般の設置基準の下で公共政策大学院として満たすべき要件をガイドラインで示すこととなった。

7. 公共政策大学院制度の施行

専門職学位課程としての公共政策大学院制度は、2003年にスタートした。

設置をめざす大学は、公表された設置基準、ガイドラインに従って詳細な大学院の教育内容の設計を行い、設置を申請した。そして、秋に設置が認可ないし承認された。

この間、設置をめざす大学では、学内の調整を行うとともに、詳細な教育内容、カリキュラムの作成、教員の配置換え、新規の採用、校舎や教室の手配、そして夥しい数の規則の制定等を行った。そして、年度末までに実施される入学試験の準備に忙殺されたといつてよい。

それに耐えて、第1期の公共政策大学院が初めての学生を受け容れたのが、2004年の4月である。だが、実質的に大学院創設の苦労をしたのは、それ以降の大学院としての教育を開始した後である。それ以降は、冒頭にも述べた設立過程の第3ステージに当たるが、それについては、機会があれば論じることにした。

専門職学位課程の公共政策大学院は、すでに2003年の制度創設時に、既存の公共経営学研究科を専門職学位課程に転換した早稲田大学（2020年9月入学者を以って専門職大学院としての学生募集を停止）、2004年制度創設時に設置された東京大学と東北大学、そして翌2005年に北海道大学と一橋大学、2006年に京都大学に設置され、2007年には、在来型研究科として設置されていた明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科が、専門職大学院へ移行した。これらの内、東京大学、一橋大学、北海道大学、京都大学の4校が、前述した研究部、教育部からなる組織形態を採用している。

法科大学院は、その後、志望者の大幅な減少から閉鎖したところもあるが、公共政策大学院に関しては、その後も一定数の人材を内外に輩出し続けている。ただし、当初の目的であった公務員養成に関しては、志望者は大きく減りつつある。だが、その原因は、公共政策大学院側の教育の問題というよりは、社会の変化とそれに適応することができない公務員制度にあるといえよう。

以上、専門職学位課程の公共政策大学院制度の制定過程を描写してきたが、上述のように、公務員試験との連携が実現せず、育成すべき人材像も、公務に従事する人材として必要とされる能力も明確ではなく、さらには固有の設置基準も定められず、多様な組織形態も許容し、必要教員数を何とかカウントすることによってスタートせざるを得なかったのが、発足時の公共政策大学院の姿である。

このようにいうのは、あまりにも自虐的な描写と受け止められるかもしれないが、公共政策大学院の制度設計に携わった者としては、行政改革、大学改革の波乱の中で、小舟かもしれないが、何とか希望を持って船出させることができ、その後も順調に航行しているのではないかと考えている。

本稿は、宮脇淳先生の退職記念論文として寄稿させていただいた。

宮脇先生は、お互い若かりし時代から存じ上げているが、初めてお目にかかり一緒に仕事をしたのは、たしか政府関係の調査プロジェクトであったと記憶している。その後、北海道大学に移られ、公共政策関連の研究や、まさに公共政策大学院の創設に関して、しばしばお会いした。そして、何よりも一つの目標、すなわち地方分権改革推進のために一緒にしたのが、先生が事務局長を務められていた地方分権改革推進委員会においてである。

私は、地方自治の一研究者として、委員会の活動のささやかなお手伝いをしたに過ぎないが、札幌と東京を頻繁に往復しつつ、委員会のために精力的に活動されていた先生のお姿を忘れることができない。あれから10年以上経ち、時の流れの速さを感じる。この度、宮脇先生が定年退職されると伺い、寄稿を即座に承諾したが、先生には、これからは学内外のさまざまな職務に縛られることなく、これまで取り組めなかった課題の研究や、社会活動においてますますのご活躍を期待するとともに、健康に気を付けて、次の世代をご指導いただきたいと思う。

Introduction to the Process of Establishing a Public Policy Graduate School System

MORITA Akira

Abstract

In Japan, the public policy graduate school system as a professional graduate school was established in 2004. This graduate school system was created in conjunction with administrative, civil service system, and legal education reform. Many issues were considered during the process, such as the mission of the graduate school, educational content, and school organisation. Participating in this process, I think that in the turmoil of administrative and university reform, we were able to launch a public policy graduate school, which is nothing more than a small boat with hope, and I assume that it has been sailing smoothly since.

Keywords

Public policy graduate school system, professional graduate school, civil service, administrative reform, university reform

【特別寄稿】

日本官僚制とコロナ危機 —日本モデルと無責任体制をめぐって—

山口 二郎*

0. はじめに

日本政府が取った新型コロナウイルス対策は迷走を続けた。2021年夏までに、感染拡大は5回の波を繰り返した。死者数は、18346人（2021年11月20日時点、NHK調べ）にのぼる。人口百万人当たりの死者数は145.0人で、中国の3.2人、韓国の63.9人、台湾の35.3人をはるかに上回り、日本は東アジア諸国の中で最悪の数字である（米ジョージタウン大学ホプキンス大学の調査による）。とくに、2021年の夏の感染拡大の時期には、医療体制を超える感染者が発生し、自宅療養という名のもとに治療を受けられない人が多数発生した。的確な対策があれば救えるはずの命を失ったことは、政策の失敗の結果と言わざるをえない。

政策の失敗の連続を見るにつけ、政治学者としては既視感を覚える。第2次世界大戦における敗北の直後に、丸山眞男が描いた大日本帝国による戦争政策の決定過程が、疫病対策に関して再現されていくのを見せつけられた思いがする。コロナ危機は、日本政治にとって第二の敗戦である。丸山が描いた軍国指導者における無責任の体系は現代日本にも貫通して、第二の敗戦をもたらしたのである。本稿では、丸山が描いた無責任の体系という概念を現代日本に当てはめて、失敗の過程を検証したい。

1. 無責任体制とは何か

1.1 丸山眞男の定式化

丸山は、敗戦直後に書いた「軍国支配者の精神形態」において、戦争を進めた軍の指導者（軍隊組織の官僚であると同時に政府の意思決定権者として政治家でもある人々）の思考と行動様式を、既成事実への屈服と権限への逃避の2つの特徴として描いた（丸山、2015、pp. 141-168）。既成事実への屈服は日本的な現実主義ともいわれる。政策決定の前提となっている事実はすべて不動の与件であり、これ自体を政策の対象とするという発想がないことが日本の政策決定の特徴であった。

その結果、既成事実が積みあがれば、政策立案・決定者はそれに縛られ、自らは望

* 北海道大学名誉教授、法政大学法学部教授 E-mail : jyam@hosei.ac.jp

まない方向の政策をつくる状況に追い込まれる。そうした状況を打開する能動性は存在しない。既成事実を動かす能動性の欠如を正当化するのが、権限への逃避である。自分は組織の一部品であるために、大きな方向を転換するような意思決定はできないということになる。これは、ハンナ・アレントがアイヒマンの責任を論じる際に考え出した「凡庸な悪」という概念と重なる（アレント、2016, pp. 58-59）。

こうした無責任の体系の下では、次のような政策立案のパターンが派生する。政策の真の目的が見失われ、既成事実を共有する組織内の調和を継続することが疑似的目的となる。既成事実が不合理で破滅的なものであっても、それを直視せず、主観的願望に基づいて政策を立て、自己満足する。政策の実行可能性に関する検討がなされず、政策実施に必要な資源確保に関する現実的な考慮はなく、実務を担う下部職員（軍の場合では兵）には精神主義で奮闘することを求める。

1.2 戦後における継続

この無責任の体系は、敗戦後の日本の政治、行政にも引き継がれた。もちろん、軍は解体され、政府の政策立案を担当する官僚制は経済発展やナショナルミニマムの達成のために広汎な政策を推進した。しかし、右肩上がりの経済成長が失敗を覆い隠した時代が終わると、状況は変化した。政策が失敗し、その後始末をすべき撤退戦において、無責任の体系は出現した。たとえば、経済成長を前提とした巨大工業基地開発の事業は石油ショックによって実現不可能となったことが明らかになっても、官僚制は机上の空論ともいえるべき累次の開発計画を立てて、問題を先送りした。バブル経済が終わった後、金融機関の不良債権問題が深刻化した時も、監督官庁であった当時の大蔵省は、地価の反転という希望的観測を前提にした処理計画を立て、時間を空費した。日本の官僚制にも、様々なレベルで凡庸な悪が巣食っていた。

民主主義に基づく議院内閣制の下で、国民に選ばれた政治指導者が、政策で取り組むべき大きな問題状況を認識し、権限への逃避を続ける官僚制に対して、新たな課題を設定すべきであった。しかし、官僚制と相互依存関係にあった自民党の指導的政治家は、そうした指導力を発揮することはなかった（山口、2007 第4章）。

1.3 1990年代における制度改革

1990年代には、政治、行政の両面で大規模な制度改革が行われた。衆議院の選挙制度に小選挙区を導入したことは、政党の集約化を図ったうえで政党間の競争を促進し、勝者に強固な権力基盤を与えることを目的としていた。また、行政改革の主要なテーマであった内閣機能の強化と省庁の大きくくり化は、首相の指導力を強化することを目的としていた。

政府の中枢部に強力な権力中枢を設けることが一連の制度改革のねらいである。それは単に強い権力を作ることではなく、責任の所在を明らかにすることを目的として

いた。政策が成功すれば政府、与党は国民の支持を得て権力を持続し、失敗すれば国民が政府を更迭するという政治運用のモデルが想定されていた。20世紀後半の自民党政治においては、与党政治家と官僚制が強い相互依存関係に立ち、政策立案の実際は官僚に依存しつつ、政策の失敗について政治家が官僚の責任を問うことはなく、国民が政治家の責任を問うこともなかった。制度改革の背景には、バブル経済の終わり、少子高齢化などの大きな環境変化に対応して、責任感の強い政治家が官僚を指揮して政策立案に取り組むべきという反省が存在したといえることができる（小沢、1993 pp. 35-40）。

2. 第二の敗戦としてのコロナ危機

2.1 コロナ対策の推移

責任の所在と取り方、取らせ方を明確にするという90年代の制度改革が成果をもたらしたかどうかを、新型コロナウイルスに照らして検討することが、本稿の目的である。2021年9月以降、新規感染者数が急減し、コロナ危機に対する人々の関心は低下した。また、政府が取った対策が結果的に惨事をもたらさなかった場合もある。しかし、それぞれの政策決定の時点で、適切なものであったかどうかを検証することは、依然として必要である。

2.2 敗北のパターンと日本政治の病理

2020年5月25日、1回目の緊急事態宣言の解除を発表する記者会見において、当時の安倍晋三首相は、「わが国では緊急事態を宣言しても、罰則を伴う強制的な外出規制などを実施できない。それでも日本ならではのやり方で、わずか1か月半で、今回の流行をほぼ収束させることができた。まさに『日本モデル』の力を示したと思う」と述べた。

確かに、当時の日本の対人口比の感染者数、死者数は欧米諸国と比べて少なかった。しかし、東アジアやオセアニア諸国の中では悪い数字であり、自慢できる状態ではなかった。首相の言った日本モデルとは、無責任の体系の再現である。冒頭で紹介した丸山の定式化を応用してみると、その特徴は以下のようにまとめることができる。

第1は、事実の軽視、情報の隠蔽と大本営発表による欺瞞である。希望的観測を当てはめて世界を眺め、現実が希望的観測に沿って動くことを前提とした作戦を立てる。主観と客観を区別できない知性、あるいは知的廉直さの欠如がその原因である。

第2は、目的達成の際の合理主義が欠如し、有効な政策を立てられない点である。希望的観測を否定する現実を正面から認め、それに適応した政策を立てようとする態度は意志や信念の欠如として非難を受ける。また、目標達成が不可能であることが明らかになっても、途中まで投入した資源が無駄になるという非難を浴びせられることを恐れて、撤退ができない。

第3は、目標達成のための手段について現実主義が欠如し、物的手段を軽視する点である。徒手空拳のまま現場の兵員を目標達成に投入することは、太平洋戦争末期のインパール作戦の中で特徴的に表れた。また、複数の目標が存在するときに、目標間の優先順位をつけることができず、虻蜂取らずに陥る。あるいは、狂信的な観念が至上の目標に据えられた時には、最悪の事態を縮小するという発想は否定される。国体護持をめぐる論争がそれであった。

第4は、個々の決定者の責任を曖昧にするために、社会や国民の一体性を強調する集団主義がはびこる。そして、政策が失敗に終われば、決定者が責任を取るのではなく、みんなが悪かったという形で総括され、最後まで責任の所在は曖昧になる。一億総懺悔がそのシンボルであった。

以上に要約した無責任の体系＝日本モデルが政治や行政の劣化の中でどのように表れたか、具体的に分析していきたい。

2.3 コロナ危機に現れた政治の劣化

2.3.1 真の目標の喪失

政治指導者の最も重要な役割は、政策目標を設定することである。それを達成するための手段については専門知識を持った官僚その他の専門家が原案を考え出す。そもそも実現すべき価値、解決すべき問題は何かを規定することは政治の側で決めなければ、国家は動かない。その点で、安倍、菅政権における指導力の欠如は明らかであった。

2020年2月の初期段階で、政府は問題を深刻にとらえていなかった。すでに中国で新型コロナウイルスの感染が広がっていたにもかかわらず、春節の時期に中国からの旅行者の流入を放置し、雪祭りが開かれた札幌で感染が拡大した。初動の段階でなぜ問題を過小に見積もろうとしたのか、その政治的意図は憶測するしかない。国民の間に不安を広げたくないとか、東京オリンピックを控えて日本の衛生環境が悪化したというイメージを広げたくない、あるいは2020年3月に予定されていた習近平の来日を実現したいという思惑があったと推測できる（尾中、2021 p.136）。

延期について、決定の過程で安倍の相談を受けた森喜朗元東京五輪組織委員会会長は、2年延期を提案した。しかし、安倍は、「日本の技術力は落ちていない。ワクチンができる。大丈夫です」として、1年延期を決定した（『朝日』20年4月1日）。オリンピックを完全な形で行うことは国体護持に相当し、ワクチン開発が間に合うという楽観は神風が吹くという信仰に相当する。

また、第一波が収まった夏ごろから、政府は感染拡大の抑止と観光・サービス業を中心とした需要喚起策を同時並行で追求した。確かに、旅行業界はこのキャンペーンのおかげで一時的に利益を得たが、11月以降感染が再拡大した。専門家が旅行促進施策の弊害を指摘し、その中止を求めても、政府関係者からは旅行と感染の関連を示す

エビデンスがないという発言まで飛び出した。旅行業界の利益を優先させ、感染防止が二の次になったと言っても過言ではない。

的確な目標を設定できないのは、政治家が不都合な真実を認識する知的廉直さを持っていないためである。目的的外れであれば、必然的に政策手段も意味不明なものになる。そして、感染拡大を止めるための具体的な手段ではなく、「勝負の3週間」とか「みんなで気をつけよう」などといった行動指針とならないスローガンが飛び交うこととなる。

また、問題解決ではなく、国民から喝さいや注目を集めるための思い付きのような対策が羅列された。首相の鶴の一声で事実上強制された全国一斉休校と1世帯2枚の布マスク（いわゆるアベノマスク）の配布はその代表例である。国民的災禍の中で奮闘する姿は権力者への支持を上げることが多い。しかし、問題そのものに向き合うのではなく、問題に取り組むふりをするを支持拡大の手段とするような政治家は、自己陶醉に陥っているにすぎない（尾中、2021 p. 219）。

ワクチン接種についても、大風呂敷を広げることで政治家が自己満足に浸るというパターンが繰り返されている。日本のワクチン接種の進捗状況は先進国最低であり、国民の不満を集めている。それに対して、菅首相は1日に100万回の接種を行うという目標を設定した。その間の決定過程について、朝日新聞は次のように伝えている。ワクチンの迅速な接種は大言壮語であることが分かる。

「100万回」は、緊急事態宣言の延長が決まった7日、首相が記者会見で表明した。官邸幹部は「1日に想定される接種回数を積み上げて出てきた数字ではない」と言い、首相の強い意向で設けられた目標だとする。

首相は、いまの緊急事態宣言を出すことを決めた4月23日の記者会見では「7月末を念頭に、各自治体が2回の接種を終えることができるよう政府をあげて取り組んでいく」と、自ら高齢者接種の期限を引いた。対象となる高齢者は約3600万人で、2回接種すれば約7200万回分が必要となる。首相周辺は「7月末に接種を終えるには、1日100万回打つ必要がある」と説明。期限を逆算して、「100万回」をはじき出したとする。

7日の会見で積算根拠を問われた首相は、「いわゆるインフルエンザの接種は（1日で）60万回ぐらいできている」と述べた。「接種が本格的になって慣れてくると、そういう（100万回接種という）ことも可能だ」とも語った。

官邸幹部によると、7日の首相会見の前に「100万回は根拠がない。発表すべきではない」と、首相の表明に反対する意見も出たという。だが、首相はこれを押し切って目標を明言した。首相は7日の会見後、周辺に「100万回の表明は勝負だ」と、自らの政治決断を強調した。（『デジタル朝日』2021年5月10日）

目標のすり替えは、国政だけでなく、大都市の首長にも共通する問題である。メディアが注目する首長は、精神主義を煽ることを人気取りの手段と考えているようだ。小池百合子東京都知事は意味不明の語呂合わせや児童生徒に医療関係者への感謝の年賀状を出すよう要請という「対策」を得意顔で語り、松井一郎大阪市長は医療用防護服の代わりとして雨合羽の供出を市民に呼びかけた。これらは現代風の国策標語、千人針、松根油である。

2.3.2 情報の隠蔽と議論の拒否

政治の劣化の2つ目の現象は、権力者が真実を隠蔽し、公開の場、特に議会における議論を拒否することである。一般論としては、自然災害や疫病などの危機の際に行政府の指導者に権力が集中し、果敢、迅速な政策決定を行うことは必要である。しかし、行政府への権力集中は、議会に対する情報提供や詮議を受けることと組み合わせられなければ、危機に名を借りた民主主義の破壊が進むだけである。安倍、菅政権は憲法を無視し、権力の集中を都合よく利用している。

安倍首相は、2020年6月の通常国会の閉幕直前に、10兆円の予備費を含む第二次補正予算を提出した。確かに、憲法87条は、「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる」と規定している（大西、2015 p. 2）。2020年度当初予算の予備費は5千億円で、10兆円と言えば通例では補正予算1回ないし2回分の金額である。野党の要求を容れて、そのうち5兆円についてはおよその使途を明らかにしたが、極めておおざっぱである。これだけの公金を内閣の裁量で自由に使わせることは、財政民主主義の破壊である。しかも、第一次補正予算の持続化給付金などの執行をめぐる、政府自身の実施体制がないため、民間団体・企業に丸投げしていた。そして、事業を形式的に請け負った企業・団体が実際の仕事をせず手数料を取っていたことが明らかになった。この上、10兆円の財政資金について適切な積算と執行管理ができるかという疑問が付きまとう予算であった。

そもそも議会制民主主義は、人民が課税の是非と税金の使途について監督するために生まれた。国会による予算審議は民主主義の中核である。10兆円の予備費を手にしたら、安倍政権は以後コロナ危機対応で追加の支出の必要に迫られても、秋の臨時国会を開かなくても済むという利点をねらったものと思われた。実際、通常国会における安倍首相の質疑への対応は極めて不誠実であったが、そもそも予算委員会を開かなければ、首相が国会を軽視していることさえ分からなくなる。巨大な予備費は、国会の詮議から逃げ回るこの政権の卑怯な姿勢を覆い隠すベールである。

そして7月末、野党は憲法53条（衆参いずれかの議員の4分の1以上の請求があれば、内閣は臨時国会を召集しなければならない）に基づいて臨時国会召集を要求した。国会論戦こそ、首相が現状認識と政策を国民、世論に訴え、支持を勝ち取る最善の機

会のはずである。しかし、首相はこの要求を無視した。国会論議、特に予算委員会の質疑を極力行わないようにすることで、首相はコロナ対策について国民の知る権利を奪った（伊藤、2021 pp. 135-137）。

議会制民主主義の歴史をたどると、国王は統治権力を議会勢力に譲り、君臨するだけの形式的存在になることで、議院内閣制は定着した。しかるに、安倍首相は国会に指名された内閣の首班であり、内閣は連帯して国会に責任を負うべきであるにもかかわらず、国会から逃亡し、自らを無答責の立場に置いた。国会召集の義務を放棄する点でも、国会のチェックから自由に使う公金を10兆円も積み上げた点でも、安倍首相は専制君主化していた。

菅首相も、昨年の臨時国会の質疑では事務方のメモを棒読みする場面が続いた。他方で、日本学術会議会員の任命に関しては、安倍政権の政策に批判的な主張をした学者を排除するという決定を下した。これは、学知の自律性を否定する行為であった。政治家が学者・専門家のような知識を持つ必要はないが、自立的な専門家の言葉を聞き、思考を尊重することは、政治指導者がもつべき不可欠の資質である。

政策の合理性は、公開の場における議論によって担保される。言い換えれば、公開の議論が確保されない政府は、不合理の温床となる。政治における合理性の喪失は、安倍晋三、菅義偉の二代の政権がもたらした帰結である。第2次安倍政権発足以来、為政者は国会審議における論理を徹底的に破壊したという評価ができる。

2.3.3 失敗の否認と既成事実への屈服

第2次世界大戦における無責任の体系の中でも最も罪深いのは、失敗が明らかな作戦を中止せず、指揮官のメンツのために作戦を継続し、大きな犠牲を出したことである。インパール作戦はその典型例である。今回のコロナ危機の場合、東京オリンピックの開催時期と重なったことが対策をいっそう複雑、困難にした。安倍、菅政権はオリンピックの呪縛によって政策の誤りを深めた。

失敗の否認は現実認識能力の欠如の現れである。大本営発表が撤退を転進と言い換えたことは有名だが、同じことを菅首相は繰り返した。次に引用するのは、緊急事態宣言に関する菅首相の発言である。

1/7 （2度目の緊急事態発出に際して）1か月後には必ず事態を改善させる結果、首都圏は3月21日まで宣言延長。

3/18 （2度目の緊急事態宣言解除の方針発表の際に）感染拡大を二度と起こしてはいけない

結果、4月5日に大阪などに蔓延防止等重点措置。25日、東京、大阪などに3回目の緊急事態宣言。

4/23 （3度目の緊急事態宣言発出に際して）ゴールデンウィークに効果的な対策を

短期間集中で実施し、ウイルスの勢いを抑え込む必要がある結果、5月31日まで宣言延長。福岡、愛知も追加。

首相は緊急事態に際して国民に向かって気休めを言っているにすぎないことは明らかである。真の現実認識から逃れ、希望的観測と現状認識の区別ができない状態が続いている。そこから実効的な政策が生まれてくるはずはない。

既成事実への屈服も、無責任体制の大きな特徴である。戦前、戦中の場合、陸軍は、満州事変以降の武力行使によって拡大した中国大陸の占領地から撤退することはそれまでに払った犠牲やコストをすべて無にすることだとして、反対した。政策決定において現実が所与の前提とされ、誤った方針を転換できない状態が既成事実への屈服である。

東京オリンピックをめぐる政治指導者の行動も既成事実による束縛の事例であった。東京オリンピックは招致活動以来、その準備のために巨額の国費を投入してきた。これを中止すれば、投下資金はすべて無駄（経済学でいうサunkコスト）になる。サunkコストの発生は政策決定者の見通しの悪さを示す決定的な証拠である。しかし、サunkコストを恐れるあまり、失敗すると分かっている事業に資源の投入を続け、より大きな破局をもたらすのは、最悪の経営者である。

首相もオリンピックに関しては最悪の経営者の行動を取ろうとした。ここまで巨額の資金を使って準備してきたのだから引き返せないというのが首相の発想であった。感染拡大によって開催が不可能になる場合の代替的シナリオ、プランBについては、仮定の質問だから答えないという姿勢を続けた。5月10日、緊急事態宣言の延長をテーマとして開かれた衆議院予算委員会における菅首相の答弁は、思考停止を露呈していた。次に掲げるのは、質疑の模様を伝える新聞記事である。

「首相の開催方針に対し、立憲の山井和則氏は「ステージ3の感染急増、ステージ4の感染爆発の状況でも開催するのか」と繰り返し質問。参院予算委では立憲の蓮舫氏が「中止、延期について首相がIOCのバッハ会長に提案、相談できないのか」などと重ねて尋ねたが、首相は「選手や大会関係者の感染対策をしっかりと講じ、安心して参加できるようにするとともに、国民の命と健康を守っていく」と両氏に計12回、同じ答弁を繰り返し、明確に答えなかった。」（『毎日新聞』5月10日夕刊）

日本の医療関係者はオリンピックのために医師、看護師を差し向けることはできないと明言していた。変異株が広がる中、世界各地から選手や関係者が東京に来れば感染急増が起きると外国メディアは憂慮していた。それにもかかわらず、首相は既定方針を変えないことをリーダーシップの発揮と考えていた。

以上に整理したように、安倍、菅の二人の首相は、太平洋戦争末期に聖戦完遂、一億玉砕を唱えていた軍国日本の指導者と酷似していた。とりわけ、安倍が2020年8月に政権を投げ出したのは、戦争末期の東条英機の退陣に重なり合う。安倍は退陣の理

由として健康上の問題をあげたが、その後派閥の長として政治活動を続けており、この説明が真実であったかどうかは疑わしい。菅は、敗戦処理を担わされ、何ら成果を上げられなかった小磯国昭の役を演じた。

3. コロナ危機に現れた行政の劣化

3.1 政策立案における合理性の喪失

政治家と並んで官僚の劣化も深刻である。

第1は、政策立案における合理性の喪失である。この1年半の間の新型コロナウイルス感染者の変化を振り返れば、感染増の頂点が繰り返し現れていることが分かる。まさに、戦力の逐次投入で感染収束を確実にしないまま、次の流行を迎えたといえることができる。

政府の重要な役割は、感染者に対する医療ケアを供給する体制を整備することである。その点で、厚生労働省の官僚の行動には大きな疑問がある。

2000年代以来、政府は医療費抑制の路線を追求してきた。その中で、医療サービスの供給体制についても、急性病対策から慢性疾患（生活習慣病）対策へのシフトを明確にしていた。そして、公立、公設病院の統廃合を推進してきた。また、保健所の数と職員を減らしてきた。保健所職員総数は1989年から2016年までに6500人減少した。2019年の「地域医療構想」では、424の公立・公的医療機関で「急性期の機能の見直し」が必要とされた。パンデミックに対する医療体制の脆弱化は、厚労省自体が推進した政策の帰結である。

流行の第一波が収まった後の2020年秋、医療体制整備のための時間的な余裕は十分存在したはずである。あまつさえ、厚生労働省は2021年度予算で病床機能再編支援補助金という名の補助金を使って、412の公立・公的病院の統廃合と病床削減を推進しようとしている。入院治療を受けることができず、自宅待機、自宅療養という名の遺棄が罷り通っている中で、公立病院を削減するというのは支離滅裂の極致である。中期的に病院の再編成が必要であるかもしれないが、コロナ禍の最中に病院と病床の削減を推進することは非合理的である。

3.2 ムラ社会の既得権益の追求——公害、薬害のパターン

官僚組織の第二の問題は、官僚、関連分野の学者・専門家からなるムラ社会の利益を最優先し、真に取り組むべき問題を放置したことである。

日本のコロナ対策の大きな特徴は、PCR検査を抑制したことである。2020年2月にクルーズ船の感染が問題になった時から、検査抑制は始まっていた。厚労省は当初、国立感染症研究所などの公的機関で検査するので数的限界があるとして、クルーズ船の乗客を放置した。しかし、検査に必要なRT-PCRと人材は多くの大学や民間検査機関に存在している。ようやく2月18日からそれらの機材をフル稼働して、1日3800人

の検査が可能になったと発表した。しかし、同時に検査を受ける目安として、37.5度以上の発熱が4日以上続いた場合という基準を公表した。これは、体調が悪く感染を疑う人に対して、安易に検査を受けないよう呼びかける効果を持った。この「基準」が人々に与えた影響は大きい。感染し、発症しても、検査を送らせて症状が悪化した事例は多い。

実は、検査抑制の根は深い。この議論は、新型インフルエンザが流行し、対策が検討されていた2010年にさかのぼる。総括会議報告書（2010年6月）では次の記述があった。「とりわけ、地方衛生研究所のPCRを含めた検査体制などについて強化するとともに、地方衛生研究所の法的位置づけについて検討が必要である」。しかし、6月8日の第7回会議（最終回）で、会議委員の岡部信彦（新型コロナウイルス感染症対策分科会委員）は、PCRの語を削除するように発言。また原案にあった「民間を活用するのか」のくだりも削除を要求し、こちらは実際に削除された。つまり、感染症対策に関する厚労省のブレーン学者は、新型コロナウイルス出現の前から一貫してPCR検査に対して抑制的であった（第7回新型インフルエンザ対策総括会議議事録より、<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/dl/infu100608-04.pdf>）。

検査を抑制した表向きの理由は、大量の無症状の感染者が発見された場合、医療サービスの供給体制が追い付かない、いわゆる医療崩壊をもたらす恐れがあるということであった。尾身茂は、2020年10月の講演で次のように語った。

「今よりもっとPCR検査を充実させるべきだというコンセンサスはできている。ただし、増やしたキャパシティをどういう目的で使うのかという点にはコンセンサスができていない。費用負担の問題や、感染者が見つかった場合にどうするかなど、国民的なコンセンサスを得るべきだ」と指摘した。（『日経ビジネス』2020年10月16日）

国民的コンセンサスがないという口実は、専門家が責任逃れをするときに使うものである。福島第一原発事故の際に、ある原子力工学の専門家は、千年に一度の地震、津波に備える徹底した対策を取るかどうか、国民的な合意がないと言ったことがある（『北海道新聞』、2011年3月16日）。しかし、これは極めて欺瞞的な言い回しである。国民には専門的な知識がなく、議論に参加することは容易ではない。科学技術に関する政策課題に関しては、専門家が論点を整理し、複数の代替案を提示しなければ、議論とそれを通じた合意は形成できない。原発にせよ感染症対策にせよ、政府に助言する専門家は1つの方針しか提示しない。その政策の失敗が明らかになると、より大きなコストを必要とする政策を採用するかどうかには国民的な合意がない、あるいはこれから合意を形成する必要があると言う。これは責任逃れである。

東京大学医科学研究所で研究を行った経験もある上昌広は検査抑制の真の意図を次のように説明している。

「1日に何万件もの臨床検体を（民間検査会社が取り扱うことになれば）、彼ら（国立感染症研究所の関係者）がコントロールできない状況になるのです。

彼らにとっては「命」より「データと予算の独占」の方が大事なのですが、民間検査が増えることによって、この独占状態を失うことを恐れているのです。」（上、2020、pp. 98-100）

このような政策決定過程においては、日本の官僚の病理である「プロクルステスのベッド」の思考法が問題を悪化させた。プロクルステスとはギリシャ神話に出てくる追剥で、旅人を捕らえて自宅のベッドに縛り付け、はみ出す手足を切断するという残虐な趣味を持っている。これは、人間は先入観や手持ちの資源に合わせて問題を都合よく切り取るという、認識が陥る罠を描く寓話である。今回は、狭いベッドに相当するのが政府の持つ検査、治療の資源であり、旅人に当たるのはコロナウイルス感染者とその予備軍である。ここで説明した官僚の発想が問題の隠蔽を助長したことは明らかである（山口、2019、p. 135）。

プロクルステスのベッドという発想は、水俣病以来公害や薬害事件で繰り返されてきた。厚労省の官僚に通底する病理である。水俣病の時には、厳しい認定基準を設定し、多くの患者を認定せず、放置した。最近よく聞く「政治主導」は、本来そうした官僚的発想の限界を打破するための指導力のはずである。今回の事例で言えば、当初の段階で、国費を投入して検査機器をフル動員するとともに、感染を封じ込める治療施設を整備するという政治的方針を明示すべきであった。しかし、安倍、菅政権において政治主導は、政治家の空威張りや自己正当化を意味するばかりである。そして、全能感に浸った権力者に追従する怯懦な官僚が無益な政策を後押しし、人命を危険に曝している。官僚が本来持つべき合理性を全く放棄している。権力者の全能感は、ウイルス相手には無意味である。

3.3 ロジスティクスの軽視

法律、予算を決めることは政治の役割であり、それらの政策を実施することは行政固有の任務である。対人サービスや現金給付を実行するための組織や人や物財の段取りを整えること（ロジスティクス）では行政の能力が問われる。バイデン大統領は4月28日の施政方針演説において、次のように語った。

「皆さん方アメリカ国民のおかげで、この百日における史上最悪の感染症に対する前進は、史上もっとも偉大なロジスティクスの達成、この国が見たことのないロジスティクスの達成でもあった。」（“President Biden’s First Speech to Congress”, Nikkei Asia, April 29, 2021 より拙訳）

確かに、3億人の国でワクチン接種を急速に進め、感染を収束させた背後には、ロジスティクスの成功があった。そして、太平洋戦争において日米のロジスティクスの巨大な落差が現れたのと同じく、新型コロナウイルスとの戦いにおいて日本の行政のロジスティクスの貧弱さは明らかであった。

ロジスティクスの能力を持たない官僚は、目標を達成したふりをするために安易に

民間企業に事業を発注し、巨大な無駄を生み出す。安倍首相のお声がかりで決まった布マスク（いわゆるアベノマスク）の全戸配布には260億円の費用を投じた。配布を急ぐあまり、政府はこれを随意契約によって調達した。衛生用品とは関連のない会社にも発注し、多数の不良品が見つかった。しかし、興和という会社との契約においては、瑕疵担保責任（品物に不備があった場合売主が純正な品物を提供する義務）を追及しないという条項が入れられていた。急いでマスクを配達するために契約も検品も杜撰であった。

また、コロナ禍によって打撃を受けた企業、事業者に対する持続化給付金でも、政策を実行するための態勢の不備から大きな問題が起きた。この給付金を担当した経済産業省は地域の事業者資金に資金を届けるための手足となる組織を持っていない。そこで実施を民間企業に委託した。この間の問題を朝日新聞は次のように説明した。

「問題となった事業は、中小企業向けに最大200万円を支払う経済産業省の「持続化給付金」だ。経産省中小企業庁によると、「一般社団法人サービスデザイン推進協議会」に、給付金の手続きやコールセンター事業などをまとめて委託した。

この協議会は2016年に、電通や人材派遣大手のパソナ、ITサービス業のトランスコスモスなどがかわって設立された。これまでに今回を含め、経産省の「サービス等生産性向上IT導入支援事業」など14事業の手続き業務などを受託している。

経産省は持続化給付金を150万社へ支払うことを想定し4月の第1次補正予算で2兆3176億円を計上。コールセンターや全国約400カ所を開く申請サポート会場の運営などを含め、業務をまとめて協議会へ769億円で委託した。

経産省によると、協議会は委託費の97%にあたる749億円で業務の大部分を電通に再委託した。経産省や協議会、電通は委託費の根拠や差額の20億円の合理性などについて明らかにしていない。」（『朝日新聞』2020年5月30日）

事業を次々と下請けに発注することで、形式上事業を受注した会社は実質的な業務をしなくても、手数料を中抜きできるという疑惑が濃厚であった。

問題は、実質的なロジスティクスを担う官僚が実現可能性を考慮することなく、そのような政治的願望に迎合して、国民向けに「計画」を打ち出したことである。政府は接種の実務を担う自治体に7月末までに高齢者への接種を進めるよう発破をかけた。群馬県太田市の清水聖義市長は、自身の経験を市のホームページ（こんにちは市長です）で次のように語った。

「（総務省交付税課長からの電話を）簡単に要約すると「高齢者のワクチン接種を7月中に終わってくれませんか」と言う。高齢者への接種終了予定が8月末以降になると県には報告した。それを1カ月前倒ししてほしいというのだ。予定を早めろと言われてもいまだワクチンは1箱も届いていない。「ワクチンはまだ来ていない。接種を早

めろといわれても、それは無理。ワクチンの量と配布予定を明確にしてくれないと。接種するお医者さんだって、まだ1回目の接種もしていないんですよ」。課長はワクチン配布を急ぐことを約束し「とにかく、7月中に高齢者の接種を終えてください。6日に返事をしてほしい」と言われて電話は終わった。厚生労働省からの電話なら分かるが、総務省からとは驚きである。菅総理が「高齢者への接種は7月に済ませる」と約束した。だから、内閣府から全省庁に声を掛けて早期接種の要望をさせているのではないか。」(2021年5月15日)

総務省の官僚が接種を実施するための具体的な資源や体制を整備するのではなく、目的を達成するという外見を整えるために、自分の権限を使って交付税に関して総務省の支配を受ける自治体に圧力をかけたのである。厚生労働省のみならず、日本の官僚は政治指導者の夢を実現可能なものに見せかけるために、「凡庸な悪」として荷担したということができる。

4. 教訓

4.1 病理の反復、継続

これまでに述べたとおり、新型コロナウイルス対策の立案過程において、無責任の体系の病理が繰り返されてきた。最後に、日本の政策決定において責任の所在を明らかにするための制度改革が行われたにもかかわらず、なぜ同じ病理が繰り返されたかを考えてみたい。

新型コロナウイルスのような高度な専門知識が必要とされる政策に関しては、官僚と学者、専門家の協力が不可欠である。また、専門技術を持った行政官（技術官僚）の役割が大きい。しかし、技術官僚と学識者の共同体は過去の公害、薬害、原発事故などの事件において、問題解決よりも、問題隠蔽や責任回避を図った前歴がある。

問題は、官僚制が政策に神話的な特定の専門家の身を政策審議に登用し、閉じた共同体を形成したことにある。様々な失敗を経て、その点に変化があったかどうかが問われる。しかし、閉じた共同体の体質は変わっていないように思われる。厚生労働省の審議会などで審判に政策に参画する専門家が、この20年、感染症対策を縮小する政府の方針を正当化してきたことは、すでに紹介したとおりである。また、児玉龍彦東京大学名誉教授は、従来の政府の対策の根底にあった従来の疫学の発想について、次のような批判を加えている。

「日本の一般の疫学の方がやっているのは感染経路からどうなるのかという予想に基づいたクラスターを潰していく理論疫学ですが、近年、遺伝子工学が発展し、今の世界のトレンドはロシュがもたらした遺伝子を使った「大量検査、大量隔離」という新しいトレンドを作り出して、感染疫学の主流になった。日本の疫学はそのトレンドに乗り遅れ、昭和の懐メロみたいな昔の理論疫学でしか立ち向かわなかった。」(デモクラシータイムズ2021年1月7日、<https://www.youtube.com/watch?v=hVtn7Br-PWw>)

政策に専門知は不可欠だが、いかにして専門家を選定するかという過程についても、改革を加える必要は依然として残っている。

4.2 権力中枢の虚実

90年代の制度改革によって、自民党の集権化が進み、内閣に権力中枢の制度的基盤が形成された。小泉政権と第2次安倍政権は、実際に権力中枢を形成し、政策転換を実現した。第2次安倍政権の権力中枢がコロナ危機にどう対応したかを振り返りたい。

権力の強さには、首相が他の閣僚や官僚制に対して持つ指導力という対内的な面と、国家や野党、メディアからの批判をはね返す対外的な面がある。第2次安倍政権は、この両面で強い権力を持った。首相を支える内閣官房、内閣府では、内閣人事局という制度的土台に長期政権の継続という事実が重なり、スタッフ官僚の統制は強まった。また、国会では野党が分裂し、対抗力を持たなかったために、批判に対する耐性は強かった。さらに、メディアとも親密な関係を構築した。

しかし、権力の強さは政策の質とは無関係である。権力が強いために、愚策が抵抗もなく決定、実施されることも起こった。首相自身が人気取りのために思い付きの政策を打ち出し、官僚がそれを具体化するというパターンと、官僚が首相の評価を得るために人気取りにつながる政策を進言するというパターンがある。全国一斉休校が前者、布マスク配布が后者である。

強固な権力核が、無責任の体系を促進するというのは、第2次安倍政権の下で起きた新しい現象である（藤井、2021 p.62）。制度的かつ形式的な政治優位のもとで、昇進可能性を追求する官僚は、政治指導者に従属する。政策立案に合理性を発揮するという本来の役割を放棄し、あえて欠陥品を世に送り出すという意味で、モラルハザードが発生した。また、強い権力は常に自己正当化に成功するので、いったん決定、実施した政策が本来の成果を上げたかどうかは検証されない。その意味で、結果に対する無責任が発生する。

強固な権力中枢を創出し、的確な政策を果敢に実行する体制をつくるためには、権力が的外れな方向に暴走しないように問責の主体も組み込むことが必要である。しかし、90年代の制度改革は権力を行使する側の体制構築だけに努力が払われ、問責主体の創出については十分な関心が向けられなかった。

ここでいう問責主体としては、政治部門の国会あるいは野党と、行政部門の官僚組織が重要である。野党が責任の追及を適切に行えるように、政策に関する情報を開示する、国会における審議時間を確保する、政府が誠実に説明、答弁するような制度的保障を設けるなどの制度改革が考えられる。しかし、第2次安倍政権下の事態は逆の方向に進んでいる。野党自身の主体性の欠如も問題であるが、国会審議の空洞化、情報開示の不十分さについては政府、与党が責めを負うべきである。

政治指導者と官僚制の関係は、基本的には指揮監督―服従というもののだが、それに

尽きるわけではない。政治家と官僚制の特性を発揮しあう中で、ある程度の抑制均衡が働くことが想定される。アバーバックらによる定式化の中では、政治家が価値観を明示して政策を方向付け、環境変化に対応して政策変化を起こすためのエネルギーを提供する一方、官僚制は、政策を合理的に立案するために事実、エビデンスを重視し、政策に関する予測可能性を担保するために均衡を重視するという役割分担が示されている（Aberbach et al 1981, pp. 15-22）。

第2次安倍政権と菅政権の下では、人事権を持つ政治指導者に対して官僚が忖度し、政治家の意向に沿う政策立案を進めたり、大臣に諫言した官僚に対して懲罰的な人事が発令されたりしたことが明らかになっている。

内閣と国会、与党と野党の間において、また内閣内部の政治家と官僚制の関係について、抑制均衡を回復するための制度改革を行うという課題は残されている。

<引用文献>

- アレント 2016 『責任と判断』（中山元訳、筑摩書房）
- 伊藤純子 2021 「憲法53条の国会召集をめぐる那覇地裁判決に関する一考察」（『茨城大学人文社会学部 社会科学論集』2021年1号）
- 大西洋世 2015 「憲法87条と国会の予備費承諾議決」（『立命館法学』2015年4号）
- 小沢一郎 1993 『日本改造計画』（講談社）
- 尾中香尚里 2021 『安倍晋三と菅直人』（集英社）
- 上昌弘 2020 『日本のコロナ対策はなぜ迷走するのか』、毎日新聞出版
- 藤井達夫 2021 『代表制民主主義はなぜ失敗したのか』 集英社
- 丸山眞男 2015 『超国家主義の論理と心理』（古矢旬編、岩波書店）
- 山口二郎 2007 『内閣制度』（東京大学出版会）
- 2019 『民主主義は終わるのか』（岩波書店）
- Aberbach, Putnam and Rockman 1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press

Japanese Bureaucracy's 'Systematised Irresponsibility' in COVID-19 Crisis Management

YAMAGUCHI Jiro

Abstract

Masao Maruyama, one of the founders of post-war Japanese political science, formulated the concept 'systematised irresponsibility' in his analysis of wartime Japanese fascism. This concept is evident in the policymaking process surrounding the COVID-19 pandemic. Japan marks the worst death rate among the countries in East Asia and Oceania. The outlook of the bureaucracy in charge can be summarised as follows. The officials have failed to establish the order of priority among policy goals. They planned pseudo solutions without objective or scientific evidence, and concealed facts regarding the pandemic to avoid criticism. The institutional reforms of the government in the 1990s added new characteristics to the irresponsibility; concentration of power in the administration enables irresponsible political leaders to pursue meaningless policy.

Keywords

Bureaucracy, policymaking process, political leadership, responsibility, pandemic

【特別寄稿】

児童手当制度の変遷に関する一考察

佐藤 雅代*

1. はじめに

2021年（令和3）度補正予算が、21年11月26日の臨時閣議決定を経て、同年12月20日に成立した。一般会計の追加歳出総額が補正予算として過去最大の35兆9,895億円となることや、当初予算と合わせた歳出が142.5兆円に上ることなどが報道された¹⁾が、特に大きく取り上げられたのが、18歳以下（0歳から高校3年生まで）の子どもを対象とする1人あたり10万円相当の給付についてである。この18歳以下への10万円相当の給付（子育て世帯への臨時特別給付金）には、1兆2,162億円が充てられる他、年内に先行支給する5万円分に関してはコロナ対応予備費から7,311億円が支出されることとなった。

一般会計歳出全体と比べると、約2兆円という規模は決して大きいわけではない。しかし、小さいわけでもない。コロナ対策として1人当たり一律10万円が支給された2020年夏の特別定額給付金が記憶に新しい中で、今回の臨時特別給付金に関しては、給付の是非を含めて支給対象²⁾や支給方法³⁾などの細部についてまでも非常に注目度が高かったのである。この給付金を、内閣府は「新型コロナウイルス感染症が長期化しその影響が様々な人々に及ぶ中、我が国の子供たちを力強く支援し、その未来を拓く観点から、子育て世帯に対する臨時特別給付を実施」と説明⁴⁾している。明らかに子育て支援政策の説明であるが、内閣府はこの給付金を経済財政政策に区分している。

さて、子育て支援を目的とする現金給付の政策といえ、児童関係の3手当（児童手当・児童扶養手当・特別児童扶養手当）⁵⁾である。今回の臨時特別給付金は児童手

* 関西大学経済学部教授、北海道大学公共政策学研究センター研究員
E-Mail: msy_sato@kansai-u.ac.jp

1) 日本経済新聞 2021年12月21日 朝刊を参照。

2) 対象児童は、児童手当（本則給付）支給対象児童と高校生。（児童手当の所得制限額以上の方に、児童1人当たり月額5,000円を支給している特例給付支給対象児童は、非対象。）支給対象者は、児童手当（本則給付）受給者もしくはそれに準ずる対象者。

3) 政府は10万円相当分について、現金5万円と5万円相当のクーポンを原則とした。なお、自治体の判断で10万円を現金で一括給付した場合も、適切であれば事後に補助金を交付される。

4) 内閣府ウェブサイト「子育て世帯への臨時特別給付について」を参照。

5) 児童手当は、子ども・子育て支援法で子どものための現金給付と位置付けられ、2015年度より内閣府が所管している。主としてひとり親世帯等を対象とする児童扶養手当は子育て

当制度の枠組みを用いて支給されることになったが、そもそもこの児童手当制度はどのような制度なのであろうか。1972年（昭和47年）の制度創設から半世紀となるこのタイミングで、一般の児童を対象とする児童手当制度の変遷について考察することを本稿の目的とする。

2. 人口構造の変化

昨今の政策課題については、たいていの場合、“少子高齢化が喫緊の課題”との発語で説明できるが、児童手当創設のタイミングは状況が異なる。ここでは、第2次世界大戦後からの人口構造を概観することで、社会的な背景を考察する。

2.1 出生数の推移

2019年までの出生数の推移を図1に示している。特筆すべきなのが2つのベビーブームの発生である。1947年～1949年の第1次は年間約270万人、1971～1974年の第2次は年間約200万人の出生数であった。

第1次ベビーブーム期の1947年の乳児死亡率⁶⁾は76.7、つまり乳児1000人あたり76.7人が死亡するような状況であった。その厳しい状況を生き延びたのが、いわゆる“団塊の世代”である。そして、その団塊の世代の子ども世代にあたるのが第2次ベビーブーム世代の“団塊ジュニア”で、1973年には乳児死亡率は11.3にまで下がっていた。



図1. 出生数の推移（1947～2019年）⁷⁾

支援政策として、精神又は身体に障がいをもつ児童を対象とする特別児童扶養手当は障がい者福祉政策として、厚生労働省が所管している。

6) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表5-2より。

7) （出典）国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表4-1より作成。

第2次世界大戦後、乳幼児死亡のみならず、妊産婦死亡などが著しく減少した。これらのことが、子どもをたくさん産まないという形で出生数に影響を与えたのが、少子傾向のきっかけである。合計特殊出生率⁸⁾は、第1次ベビーブーム期の1947年には4.54⁹⁾だったが、第2次ベビーブーム期の1973年には2.14と、半分以下の水準になった。このことは、1人の女性の平均出生児数が半分以下になったことを意味する。団塊の世代に比べると、兄弟姉妹の数が明らかに少ないという事実として認識している人が多いはずである。

児童手当制度創設は1972年1月で、第2次ベビーブーム期と重なる。第1次ベビーブーム期と比較すると出生数の規模そのものは小さいが、第1次ベビーブーム以降、出生数は順調に増加¹⁰⁾してきていた。今のような少子化の問題意識は一般にはほとんどなかった^{11), 12)}のではないだろうか。

出生数は、1975年に200万人を割り込み、それ以降、毎年減少し続けた。1984年には150万人を割り込み、1987年には出生数が大幅に減少した1966年¹³⁾の水準を下回っている。さらに、1989年には合計特殊出生率が1.57と、1966年の1.58を下回ることと

8) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表4-3 より。

なお、合計特殊出生率とは、再生産年齢（ここでは15～49歳）にある女性の年齢別出生率を算出し、それら出生率を合計した値のこと。1人の女性が再生産年齢を経過する間に子どもを生んだと仮定した場合の、平均出生児数を意味する指標。

9) 戦争の影響で延期されていた結婚や出産が、終戦後に集中した影響と考えられる。

10) 丙午（ひのうま）の1966年を除く。

11) 『平成49年版 厚生白書』には、「我が国の人口は、戦後短期間で、多産多死から少産少死へ急速な人口転換をした結果、相対的に年少人口が縮小し、高齢人口が増加する、いわゆる人口高齢化が始まっている。」「30年後、50年後の社会を担うこととなる現在の児童たちは、その少い人口で今よりはるかに多くの扶養人口をかかえることとなる。生活水準の向上、上級学校進学率の増加その他の条件を考慮すると、今後の生産年齢人口の実際の負担、責任は今よりはるかに厳しいものであろう。このような重い扶養責任を負うこととなる児童の健全な育成を図ることは、まさに現在の問題なのであり、それ故にまた我々に課せられた当然の義務でなければならない。」との記載がある。非常に正確に将来の日本の状態が見通されており、だからこそ、児童手当制度が実現されたと考えてよいだろう。

12) 人口問題審議会編『日本人口の動向 ―静止人口をめざして―』（p. 44）には、人口増加の抑制についての方策が提言されている。日本の人口が静止人口の状態になることが望ましいとして、「出生抑制にいつその努力を注ぐべきである。」とある。少子化をさらに進める方向に舵を切るべきであるとの提言は、第2次ベビーブームの最中だったからこそそのこととは思いが、今は昔、隔世の感を覚える。

なお、静止状態とは人口規模が維持される状態を意味し、合計特殊出生率が人口置換水準である2.07であることを意味する。日本では、1974年には合計特殊出生率が2.05と人口置換水準を下回っており、それ以降、2.0を超えることはなく、減少傾向にある。

13) 1966年の出生数は対前年比74.6%と、実にマイナス25%の大幅減少であった。この年は60年に1回まわってくる丙午の年にあたり、丙午の年に生まれた女性は気性が激しいという迷信から、出産が避けられたようである。

なった。以後、現在に至るまで、出生数は減少傾向¹⁴⁾にある。

第1次ベビーブーム世代の子ども世代が第2次ベビーブーム世代ということを考えると、2000年前後に次のベビーブームが期待されていたはずである。しかし、図1では、この時期に出生数の大きな増加、すなわち山は確認できない。

出生数が減少を続ける中で2005年には総人口が減少に転じたが、この年の合計特殊出生率は1.26、出生数は106万人と、当時の過去最低を記録していた。2016年には出生数が100万人を下回り、2019年には87万人弱となっている。

2.2 総人口の推移

総人口は、第1次・第2次ベビーブーム世代人口の蓄積もあり、図2に示すとおり2010年の1.28億人まで増加を続けた。前節で示したように、出生数が1973年をピークに減少傾向に転じたことから、人口構造としては高齢化が進んでいることは想像に難くない。

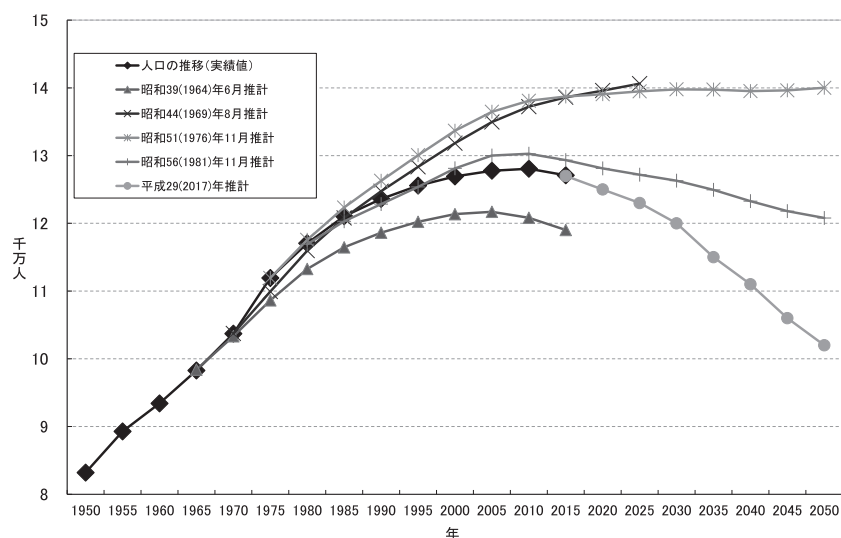


図2. 総人口の推移と将来推計人口の変遷¹⁵⁾

14) 合計特殊出生率に関しては、多少の増減はあるものの緩やかな減少傾向で、2005年の1.26が底で、2019年は1.36。

15) (出典) 以下6つの資料より作成。

- ・実績値： 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表1-1
- ・1964年（昭和39年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第159号
- ・1969年（昭和44年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第192号
- ・1976年（昭和51年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第213号
- ・1981年（昭和56年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第227号
- ・2017年（平成29年）推計： 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口 平成29年推計』

さて、**図2**には、総人口の実績値に加えて、5つの将来推計人口¹⁶⁾を示している。最新の将来推計である2017年推計値は、今後のさらなる人口減少を示しているが、昭和時代の4つの将来推計の示すトレンドは非常に興味深い。

1964年推計値は、2015年時点で0.8千万人ほど実績値を下回ってはいるが、概ね実績値に近いトレンドを示している。つまり、第2次ベビーブームの到来時期とその規模を正確に推測できていれば、それ以降の値も現実には即した値になっていたであろうことがうかがえる。

一方で、1969年推計と1976年推計は、それ以前の推計値を大幅に上回る値となっている。そして、将来的には1.4億人にまで総人口が増加すると推計されている。

1981年推計になると、第2次ベビーブームによる出生数の大幅増の実績を織り込んでいるため、将来推計はさらに実績値に近い値になっている。しかし、2010年以降の人口減少のトレンドは、2017年推計よりかなり緩やかに推計されている。

2.3 子ども数の推移

前節までで出生数ならびに総人口の推移を確認してきたので、本節では“子ども”に焦点をあてる。まずは、年齢3区分別人口の中の“年少人口”に着目する。

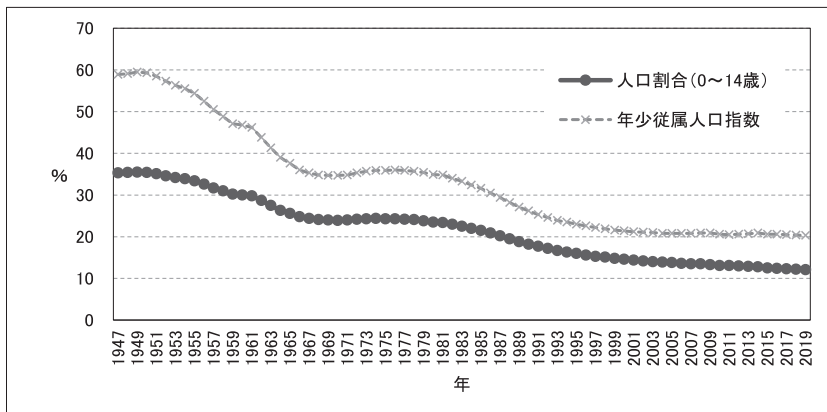


図3. 年少人口の推移 —人口割合と年少従属人口指数—¹⁷⁾

年齢3区分別人口とは、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、老年人口（65歳以上）の3区分の人口のことである。そこで、**図3**には、総人口に対する年

16) 国立社会保障・人口問題研究所（2016）は、将来人口推計について、「少子化等の人口動向について、観測された人口学的データの過去から現在に至る傾向・趨勢を将来に投影し、その帰結としての人口がどのようになるかを科学的に推計するものであり、未来を当てるための予言・予測を第一目的とするものではない」としている。

17) （出典） 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表2-6 より作成。

少人口の割合と、年少従属人口指数すなわち生産年齢人口に対する年少人口の比率を示している。

年少人口の人口割合と従属人口指数は、1947年から減少傾向にあるが、第2次ベビーブーム期に下げ止まりの傾向を示している。そして、第2次ベビーブーム世代が0～14歳である10年余りの期間はいずれの値も横ばいで、彼らが生産年齢人口に移行する時期からまた減少している。

年齢3区分別人口は、比較的容易に時系列データを入手できるため、分析に便利な数値である。しかし、児童手当制度の分析にあたっては、0～14歳人口がほとんど意味をなさない。なぜなら、児童手当の支給対象が、14歳以下ではないからである。

児童手当法では、第3条で「児童」が、“18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者”であって、“日本国内に住所を有するもの又は留学その他の内閣府令で定める理由により日本国内に住所を有しないもの”と定義されている。そこで、図4には18歳未満の子ども人口の推移を示す。0～2歳は乳幼児を、0～5歳は義務教育就業前の児童を、6～11歳は小学生を、12～14歳は中学生を、15～17歳は高校生をイメージ¹⁸⁾している。

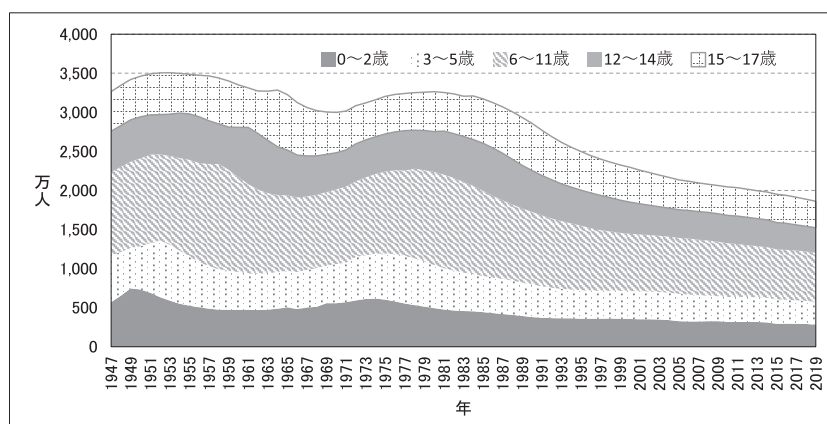


図4. 子ども（18歳未満）人口の推移¹⁹⁾

18) 児童手当の支給対象児童は、必ずしも年齢で決められているわけではない。（たとえば、中学校卒業までの場合、15歳に達する日以降の最初の3月31日までの間にある児童が支給対象である。図4では、0～14歳までを中学校卒業までとイメージして示しているが、当該年度の上半期（10月1日より前）に15歳の誕生日を迎える児童と、下半期（10月1日より後）に生まれる児童が含まれていない。そのため、当該年度の実際の支給対象年齢児童数としては、概算で1年分弱過少な値となっている。）

19) (出典) 以下の資料より作成。

- ・総務省統計局『人口推計』我が国の推計人口（大正9年～平成12年）表4
- ・国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』（2003～2019）表2-3

この図4では、第1次ベビーブームと第2次ベビーブームの山を、明確に認識することができる。また、第1次ベビーブーム期に約3,500万人であった18歳未満の子ども人口は、第2次ベビーブーム期には若干減って約3,300万人、その後は減少の一途をたどり、2019年には約1,800万人と大幅に減少した。少子化が国家的な課題となるのも、致し方ない状況なのである。

3. 児童手当制度

児童手当制度は、“児童を養育している者に対して現金給付を行うことによって、児童養育費が家計に与える負担を軽減し、更に、これを通じて積極的に児童の健全な育成と資質の向上を図ろうとするもの²⁰⁾”として設計されている。つまり、出生率向上を含めた少子化対策の制度というわけではなく、経済的支援すなわち所得保障と位置づけられていたと考えるのが適当である。

さて、児童手当法は1972年1月から実施されている。児童扶養手当が1962年1月から、特別児童扶養手当が1964年9月からそれぞれ実施されていることを考えると、その創設はいささか遅いという印象すら受ける。主要国に比較しても遅い²¹⁾。

3.1 児童手当制度の目的

厚生事務次官通達（1971年4月1日、発児第115号）を参考に、制度創設時の児童手当法の目的を整理すると、以下のとおりとなる。

- ① 家庭生活の安定に寄与するという面における所得保障施策の一環
 - 防貧の施策のひとつであるが、いわゆる低所得者対策ではない
家計における児童養育費の一部を社会的に分担
- ② 児童の健全な育成および資質の向上に資するという面における児童福祉施策の一環
 - 児童の育成の場である家庭の保護尊重と児童の健全育成
- ③ 賃金政策、雇用政策等に資することを直接のねらいとしない

20) 厚生省（1974）『昭和48年版 厚生白書』より。

21) 浅井（2018）は、児童手当の導入に関して、歴史的アプローチにより日本・スウェーデン・フランス・イギリスでの制度の形成や理念や目的を比較検討している。スウェーデンとフランスでは出生率の向上が児童手当の目的とされたが、イギリスでは国家の役割を最小限に抑える社会規範のために出生率の増加が目的とはされていなかったこと、日本では戦中の人口政策の影響から出生率に関する議論そのものがタブーであったことが明らかにされている。

- 全国民を通じたひとつの制度として構成
支給要件・給付内容等は一律

浅井（2018）は、日本にとっては、国際的に遅れをとらないよう児童手当を導入することが目的であり、その理念や目的は希薄なものであったとしている。つまり、少子化（人口問題）を含む児童福祉や社会保障に関する課題解決よりも、当時多くの国で既に実施されていた児童手当を日本でも実現させることが重視されたと主張するのである。そう考えれば、表向きに示された目的に比して児童手当の給付内容が貧弱にならざるを得なかったのは当然とも言える。

3.2 児童手当制度の沿革

具体的な政策課題として児童手当制度の創設に関する論議がはじめられるようになったのは、経済復興が一段落し、社会保障制度として国民皆保険・国民皆年金が達成された1960年頃からである²²⁾。政府の各種審議会等での検討を経て、児童手当法は、1971年6月27日に法律第73号として公布された。また、これに基づく児童手当法施行令（1971年政令第281号）と児童手当法施行規則（1971年厚生省令第33号）は、1971年9月4日に公布されている。そして、それぞれが1972年1月1日から施行されることで、児童手当制度が創設された。創設後の児童手当制度の変遷をまとめたのが、表1と表2である。

制度発足時は、義務教育終了前の児童を含む3人以上の児童を養育し、かつ、その所得が一定の限度額に達しない者が支給対象であった。手当額は、月額3,000円から段階的に引き上げられ、1975年10月には月額5,000円となり、以後は長きにわたって据え置かれている。

支給対象児童を第3子以降に限定し、支給者に対して所得制限を設けたのは、政府や企業による費用負担を最小に抑えて、制度を円滑に発足させ、的確に実施するためである。また、1978年10月からは、低所得者（住民税所得割非課税者）に対する加算²³⁾が導入されている。これらのことから、児童手当が、実際には一般的な社会手当（一般の児童を対象とする現金給付）ではなく、低所得の多子世帯の支援であることが露呈している。

少子化の進行により、1986年4月には、義務教育就学前の児童を含む2人以上の児童を監護し、これと一定の生計関係にある者に支給されるようになっている。また、このタイミングで、段階的に支給期間が小学校入学までに短縮された。

22) 厚生省（1971）『昭和46年版 厚生白書』より。

23) 低所得者に対する手当の加算は、支給対象児童が第2子に拡大された1986年4月に廃止された。

さらに、1992年1月には、支給対象が第1子にまで拡大されるとともに、支給額が倍増されている。具体的には、第2子2,500円、第3子以降5,000円とされていた手当額が、第1子および第2子各5,000円、第3子以降10,000円に引き上げられたのである。しかし、義務教育就学前までとされていた支給対象については、公費負担の増加を避けるために、段階的に3歳未満に縮小された。つまり、実質的には低所得世帯の低年齢児手当となったのである。

2000年以降は、公費を財源²⁴⁾に、対象年齢が段階的に小学校卒業までに拡大され、所得制限などが緩和された。まず、2000年6月には、支給対象が小学校入学前までの児童に拡大された。この際、3歳以上の義務教育就学前の児童に係る給付の財源はすべて公費とされた。その翌年には、所得制限を緩和することでも、支給率を引き上げている。続いて、2004年4月には小学校3年まで、2006年4月には小学校卒業まで支給対象を拡大した。この際にも支給拡大分の児童に係る給付はすべて公費で賄われている。また2007年4月には、3歳未満の児童手当額を一律で月額10,000円とする乳幼児加算も創設されている。“子ども手当”実施の前の時点で、既に相当な給付の拡充が実施されていたのである。

児童手当の状況が大きな変貌を遂げたのは、2010年である。その前年8月30日に実施された第45回衆議院総選挙で子ども手当を公約に掲げた民主党が圧勝したことに端を発し、民主党を中心とする連立政権が誕生し、2010年度に子ども手当が創設されることとなったのである²⁵⁾。中学校卒業までの子どもに一律月額13,000円を、所得制限なしに、子どもを監護する者に支給したのである。すなわち、給付対象も給付額も大幅に拡大されることとなった。ただし、従来の児童手当制度は廃止せずに、これを子ども手当の一部として取り扱うこと、児童手当対象分についてはこれまでと同様に国・都道府県・市町村ならびに事業主が負担することとされた²⁶⁾。

2011年度については、当初は3歳未満に対する支給額を増額した1年間の時限立法が提案された。しかし、年度内の成立見込みがたたないことから撤回され、子ども手当の支給を暫定的に同年9月まで半年延長²⁷⁾することとなった。

24) 『国民の福祉と介護の動向 2018/2019』p.96によれば、扶養控除の加算措置の廃止などを財源としたため、再分配の構造はあまり変わらなかったとのことである。

25) 2010年度時点では児童手当法は廃止されず、単年度立法である平成二十二年度等における子ども手当の支給に関する法律（平成22年法律第19号）により実施された。

26) 概要については、鈴木（2011）を参照。

27) 国民生活等の混乱を回避するための平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律（2011年3月31日法律第14号）により実施。

表1. 児童手当（子ども手当）の変遷1 一月額と支給対象児童—²⁸⁾

	第3子以降		第2子		第1子	
	月額	対象	月額	対象	月額	対象
1972年 1月～	3,000円	中学校卒業まで	-	-	-	-
1974年 10月～	4,000円		-	-	-	-
1975年 10月～	5,000円		-	-	-	-
			-	-	-	-
1978年 10月～			-	-	-	-
1979年 10月～			-	-	-	-
			-	-	-	-
1981年 10月～			-	-	-	-
1982年 10月～			-	-	-	-
			-	-	-	-
1986年 4月～			2,500円	2歳未満	-	-
1987年 4月～		小学校3年まで		4歳未満	-	-
1988年 4月～		小学校入学まで		小学校入学まで	-	-
					-	-
					-	-
1992年 1月～	10,000円	5歳未満	5,000円	5歳未満	5,000円	3歳未満
1993年 1月～		4歳未満		4歳未満		
1994年 1月～		3歳未満		3歳未満		
2000年 6月～		小学校入学まで		小学校入学まで		小学校入学まで
2004年 4月～		小学校3年まで		小学校3年まで		小学校3年まで
2006年 4月～		小学校卒業まで		小学校卒業まで		小学校卒業まで
2007年 4月～						
2010年 10月～	13,000円	中学校卒業まで	13,000円	中学校卒業まで	13,000円	中学校卒業まで
2011年 10月～	15,000円		10,000円		10,000円	
2012年 4月～						

28) (出典) 以下の資料より作成。

- ・年金特別会計児童手当勘定、平成19～21年度決算
- ・児童手当及び子ども手当勘定、平成22・23年度決算
- ・年金特別会計子どものための金銭の給付勘定、平成24～26年度決算
- ・年金特別会計子ども／子育て支援勘定、平成27～令和元年度決算
- ・厚生労働省『平成21年版 厚生労働白書』p. 181
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成17年度 児童手当事業年報』p. 33
- ・厚生省『各年版 厚生白書』
- ・「児童手当法（昭和四十六年法律第七十三号）」附則

表2. 児童手当（子ども手当）の変遷 2 —その他・所得制限・特例給付—²⁹⁾

	その他	所得制限	特例給付
1972年 1月～	-	限度額以上 支給なし	-
	-		-
1974年 10月～	-		-
1975年 10月～	-		-
	-		-
1978年 10月～	低所得 +1,000円		-
1979年 10月～	低所得 +1,500円		-
	-		-
1981年 10月～	低所得 +2,000円		-
1982年 10月～			あり
1986年 4月～	-		
1987年 4月～	-		
1988年 4月～	-		
	-		
1992年 1月～	-		
1993年 1月～	-		
1994年 1月～	-		
	-		
	-		
	-		
	-		
	-		
2000年 6月～	-		
	-		
	-		
2004年 4月～	-		
	-		
2006年 4月～	-		
2007年 4月～	3歳未満 10,000円		
2010年 4月～	-	-	-
2011年 10月～	3歳未満 15,000円	限度額以上	-
2012年 4月～	中学生 10,000円	5,000円	あり

29) (出典) 表1と同じ。

また、2011年10月からの半年間については、翌年度からの子ども手当の廃止と児童手当の復活・拡充との3党（民主党・自由民主党・公明党）合意にもとづき特別措置法³⁰⁾が成立して、手当額が定められた。

そして、2012年度以降の恒久的な制度については、児童手当法の改正法に基づき、名称を児童手当に戻し、所得制限を導入し、特例給付を復活させる内容となり、現在（2021年度）に至る³¹⁾。

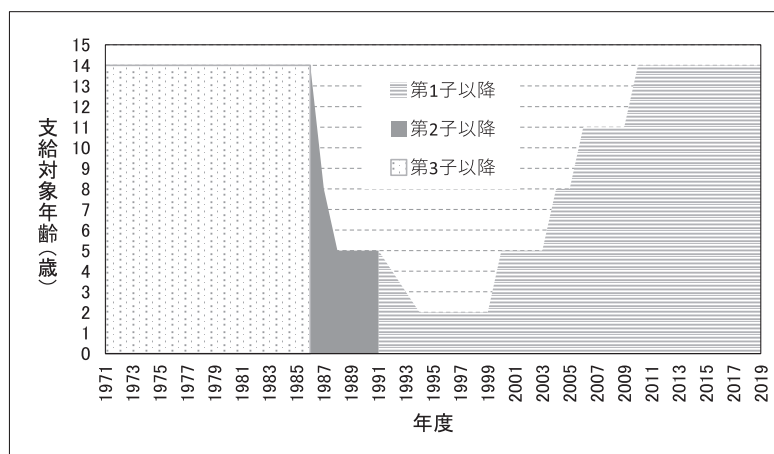


図5. 児童手当支給対象年齢の変遷<イメージ>³²⁾

表1を基にして支給対象年齢の変遷をイメージ化したのが、図5である。制度創設期には中学校卒業までだった対象年齢が、重点化の名のもとに段階的に3歳未満にまで重点化されたことと、2000年度以降は段階的に拡充されたことが、直感的に理解しやすいであろう。

制度創設期と同水準にまで支給対象児童が拡充されたのは、2010年6月以降である。なお、歴史的には段階的な対象年齢の変更がなされてきているが、この時はそうではなかった。

30) 平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法（2011年8月30日法律第107号）により実施。

31) 子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律（2021年5月28日法律第50号）により、2022年10月からは高所得世帯への特例給付が廃止されることが決定している。

32) 表1の第3子の対象年齢をもとに作成。児童手当制度は必ずしも年齢で支給対象を限定しているわけではないため、あくまでもこの図は変遷を直感的にイメージした図であることに注意が必要である。

- ・中学校卒業（15歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、14歳と表示。
- ・小学校卒業（12歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、11歳と表示。
- ・小学校3年修了（8歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、8歳と表示。
- ・小学校入学（6歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、5歳と表示。

4. 児童手当の支給状況

前章では、児童手当制度の制度設計の変遷を概観した。支給対象となる児童の範囲だけからでも、度重なる改正があったことがわかる。これらの改正は、その時々の財政事情の他に、政治的な動きを反映していると言えるであろう。本章では、制度変更の結果、児童手当の支給（受給）状況がどのように変化したかを確認する。

なお、児童手当の受給者は、児童本人ではなく、児童を養育する者である。一般には、児童を養育する家計の主たる生計維持者が申請し、住所地の市区町村長（公務員の場合は勤務先）の認定を受けることで、申請した翌月分から支給される。ただし、前年あるいは前々年の所得が扶養親族等の数³³⁾に応じて決められている所得制限限度額以上の場合には、支給されないことがあることに注意が必要である。2021年度現在では、所得が一定額以上の場合、法律の附則に基づく特例給付が支給されている。なお、特例給付にも所得制限が設けられる場合には、限度額を超えると、児童手当は特例給付も含めて支給されない。本章では、受給者ではなく、支給対象児童に焦点をあてるものとする。

4.1 支給対象児童数の推移

児童手当支給対象児童数の推移を折れ線で示した図6から受ける印象は、図5とはだいぶ異なる。

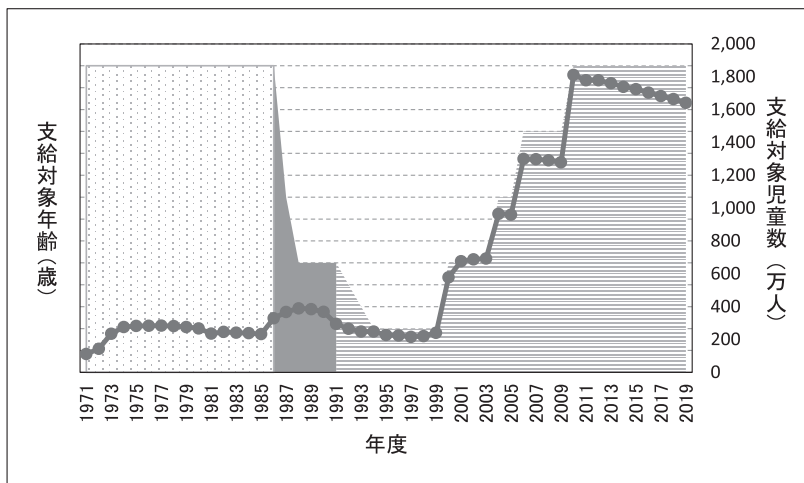


図6. 児童手当支給対象児童数の推移³⁴⁾

33) 扶養親族等の数とは、所得税法上の同一生計配偶者および扶養親族並びに扶養親族等でない児童で前年12月31日において生計を維持したものの数のこと。

34) (出典) 以下の資料より作成。

・1971～2009年度については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成21年度 児童手当事業年報』[参考]

図6では、制度創設から2000年までの期間について、大幅な支給対象児童数の減少はない。対象年齢を段階的に引き下げたものの、対象範囲を段階的に第2子以降に拡大した1986年以降の制度改正が、支給対象児童数の維持につながっていることが明らかである。特に、1992年に支給額を倍増させ支給対象を第1子まで拡大したにもかかわらず、対象人数がほぼ変わらないのは、対象年齢を引き下げたためであるが、その照準の合わせ方は見事としか言えない。

2000年以降は、対象年齢の拡大と人数の増加はほぼ同じトレンドを示す。もっとも、所得制限がなくなり、全ての児童が児童手当の支給対象となった2010年以降には、対象人数が減少傾向にある。この原因は、児童数そのものの減少、すなわち少子化である。

4.2 支給率の推移

図7は対象年齢人口に対する支給率の概算値を示しているが、図6ともまた印象が異なる。

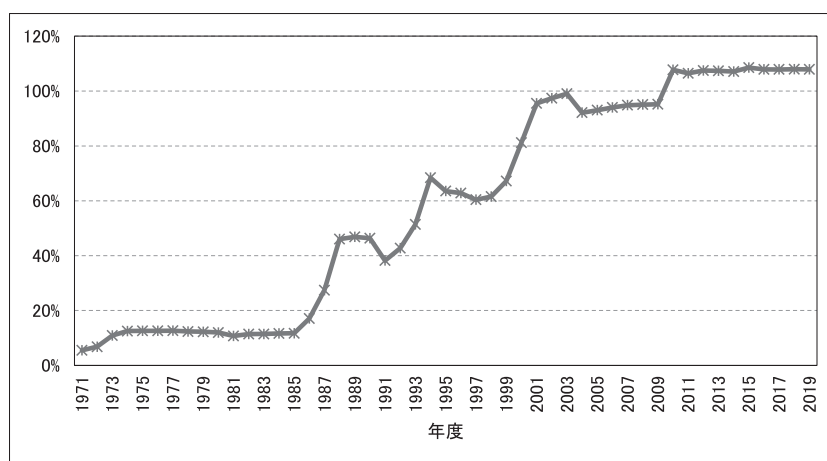


図7. 対象年齢児童人口に対する支給率（概算値）＜イメージ＞³⁵⁾

・2012年度については『平成23年度 子ども手当事業年報』表2 (p. 7)

・2011～2019年度については『児童手当事業年報』表3と表4

(注)

・『事業手当年報』は、2013年度までは厚生労働省雇用均等・児童家庭局が、2014年度からは内閣府子ども・子育て本部が作成。

・2012年度については、2012年4月～2013年1月までの児童手当（10か月分）だったため、“2012年度の支給額÷10）×12”として簡易的に調整。

35) (注) “児童手当支給対象児童数(図6)÷支給対象年齢児童の人口規模”で算出。

(出典) 支給対象年齢児童の人口規模については、以下の資料より作成。

・総務省統計局『人口推計』我が国の推計人口（大正9年～平成12年）表4

図7の特徴は、制度の拡充が図6より早く、1986年度から始まっているように見える点である。これは、支給対象が第2子以降に拡大された影響である。また、1991年度以降の増加は、1992年1月に支給対象が第1子以降に拡大された影響といえる。2000年度以降は、年齢の引き上げと、所得制限の緩和が、支給率の増加に大きく影響を与えている。

そして、2010年度からは、所得制限が撤廃され、全ての児童が対象とされた。支給率の値が100%を超えている点については、支給率を算出する際の分母である対象年齢の人口数が実際より小さいことが主たる理由であり、推計の際の誤差である。

なお、2010年度までに関しては、児童養護施設等に入所している子どもは、児童手当の支給対象ではなかった。2010年度も、子ども手当の支給はされていないが、安心子ども基金より同額の支給がなされている。そして、2021年度から³⁶⁾は、施設の設置者等に支給する形で、未成年後見人や父母指定者に対しては父母と同様の要件で、それぞれ手当が支給されることとなった。

5. おわりに

幾多の制度改正で支給対象児童の範囲が変更されている児童手当制度であるため、本稿では主として人数の点からその規模を概観した。しかし、給付規模という意味では、給付額の情報も必要である。ここでは基礎データを紹介することで、結語とする。

5.1 給付の規模

児童手当の支給額の推移を示しているのが、図8である。この値は、児童手当（子ども手当）の本則給付と特例給付の合算値である。2011年度に3兆円を超えたが、0.5兆円を超えたのが2004年度であり、それまでの金額は決して多くなかった。最新の2019年度で2兆円ほどの規模である。

・ 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』、各年版

(注2) 支給対象年齢児童の人口規模については以下のとおり設定したため、実際より規模が小さくなっていることに注意が必要。

- ・ 中学校卒業（15歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～14歳人口。
- ・ 小学校卒業（12歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～11歳人口。
- ・ 小学校3年修了（9歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～8歳人口。
- ・ 小学校入学（6歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～5歳人口。

36) 在日外国人の海外に居住する子どもについては、日本人の海外に居住する子どもと同様に、児童手当が支給されていた。2010年度については確認を厳格化した上で支給を継続したが、2011年度以降は子どもに日本国内居住要件を課している。

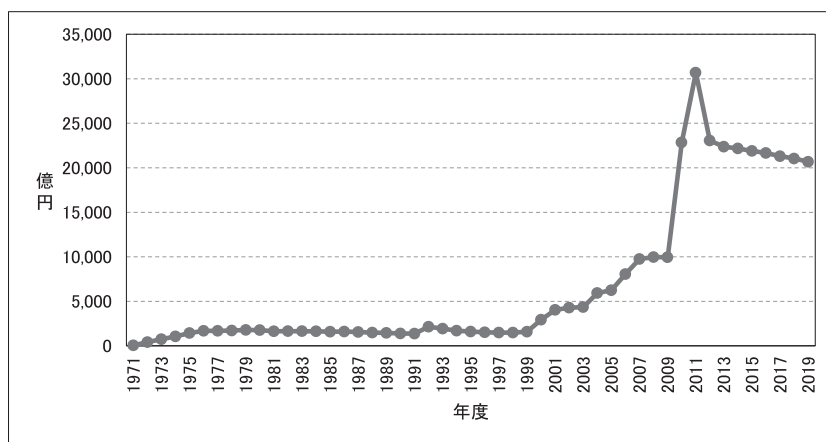


図8. 児童手当支給額の推移³⁷⁾

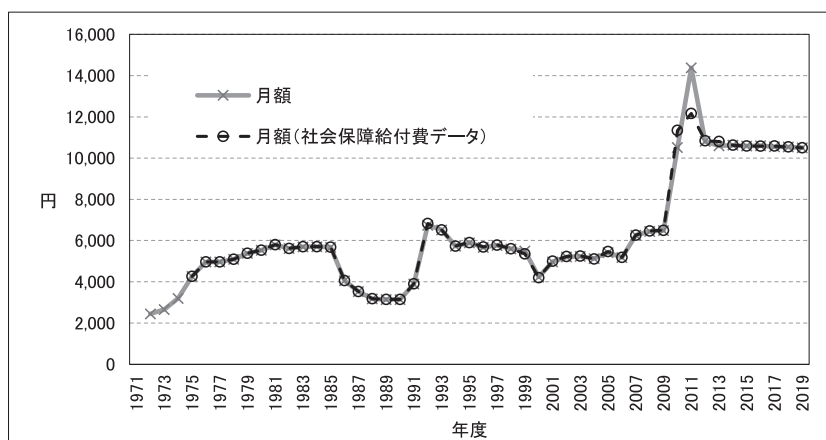


図9. 支給対象児童1人当たり平均支給月額の推移³⁸⁾

37) (出典) 以下の資料より作成。

- ・1971～2009年度については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成21年度 児童手当事業年報』[参考]
- ・2012年度については『平成23年度 子ども手当事業年報』表5 (p. 10)
- ・2011～2019年度については『児童手当事業年報』表5

(注) なお、2012年度については、2012年4月～2013年1月までの児童手当(10ヶ月分)だったため、 $\{2012\text{年度の支給額} \div 10\} \div 12$ として簡易的に調整。

38) (出典) 以下の資料より作成。

- ・月額については、 $\{\text{児童手当支給額(図8)} \div \text{児童手当支給対象児童数(図6)}\} \div 12$ で算出。
- ・月額(社会保障給付費データ)については、 $\{\text{児童手当(国立社会保障・人口問題研究所(2021)第20表、『令和元年度 社会保障費用統計』)} \div \text{児童手当支給対象児童数(図6)}\} \div 12$ で算出。

図9に示したのが、支給対象児童1人当たり平均支給月額である。支給されたとしても、第3子以降かどうかや、特例給付かどうかなどによって金額は異なるわけだが、トレンドはわかるはずである。1986年に支給範囲を第2子に拡大したものの、半額給付であった影響を除けば、概ね上昇傾向と言えるであろう。

5.2 児童・家族関係給付費の推移

児童・家族関係給付費とは、社会保障費用統計のILO基準（社会保障給付費³⁹⁾）のデータ区分の1つであり、子どもその他の被扶養者がいる家族（世帯）を支援するために提供される給付（現金給付と現物給付）を示す。具体的な項目は、児童手当・児童扶養手当等・児童福祉サービス・育児休業給付・出産関係費であり、1975年からの時系列データの入手が可能である。このデータを用いれば、児童手当の推移を簡単に確認できる。

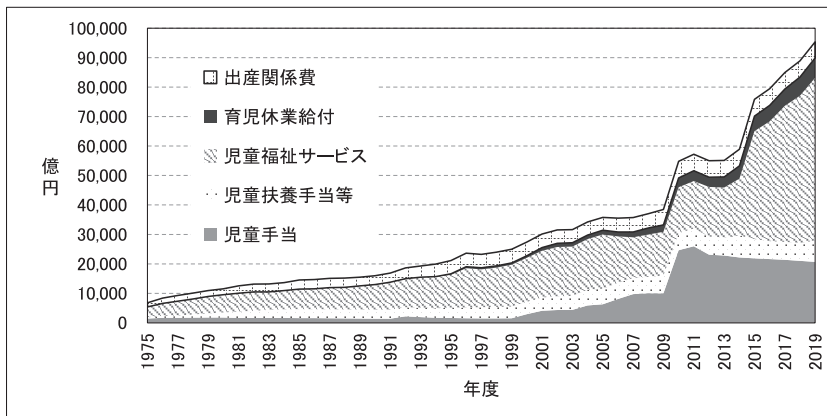


図10. 児童・家族関係給付費の推移 (1975～2019年度)⁴⁰⁾

児童・家族関係給付費は、2019年度には社会保障給付費の7.7%を占めるまでになったが、長らく4%程であった。つまり、社会給付費の規模に比して、児童手当の割合は非常に小さい。そもそも、部門別で示しても、児童・家族関係給付を含む“福祉”が、“年金”や“医療”に比して小さいため、かつては数値としては全体に埋もれがちだったと言える。

しかし、少子・高齢社会を見すえて、子育て支援等の児童・家族関係給付の充実が指向され、政策として上昇傾向に転じることとなった。図10で明らかなように、2010

39) 社会保障給付費とは、個人に帰着する社会保障に関する給付水準を示す統計であり、個人が直接・間接にどの程度の給付を受けたかを示す。

40) (出典) 国立社会保障・人口問題研究所 (2021)『令和元年度 社会保障費用統計』第20表より作成。

年度の児童手当の大幅な伸びが全体を底上げしている。また、最近では、児童福祉サービス、特に就学前教育・保育に関する給付が重点化されている。

5.3 まとめにかえて

日本では、年金などの高齢者向け給付に比べて、子どもや家族向けの給付は手薄だと言われてきた。児童手当制度については、ごく特定の世帯を対象とする低所得者対策であり、小規模な所得保障であるという制度創設当初のイメージか、子ども・子育て支援策の必要性が広く認知され、バラマキとの評価すらありながら拡充されている昨今のイメージのいずれかしが有さない人も少なくないのではないだろうか。しかし、制度の変遷と、その影響を検証した結果、受給児童ベースでみれば児童手当は早い時期から徐々に拡充されてきていたことが明らかになった。限られた財源の中で、綿密に制度設計がなされてきていると解釈できるのである。

2021年度から2022年度にかけての18歳以下への10万円相当の給付（子育て世帯への臨時特別給付金）は、内閣府にとって経済財政政策であっても、その性格上、社会保障給付費の児童・家族関係給付に計上される性質のものであろう。2年にわたって5万円相当ずつの給付としても、各年度で1兆円相当の給付増となり、児童手当と同様に考えるのであれば1人あたり月額約4,166円の加算ということになる。つまり、所得制限の上限額を超えることにより受給できない場合⁴¹⁾を除くと、2010年度を超える水準となる。

この給付額がそもそも社会保障費に計上されるかどうかは現時点では不明だが、もし計上されるとするなら、既存の項目に計上するのか、新規項目をたてるのか、現金分とクーポン分をわけるとか等について、注視したい。なぜなら、社会保障費用統計は、日本の社会保障全体の規模や、政策分野ごとの構成を明らかにするものであり、社会保障のみならず財政等の検討の基礎資料として大きな影響を持つものだからである。

特定分野の制度については、その時の業務担当者でないとわからないくらい細かいものが少なくない。担当者レベルでは一定程度の知識の継承がなされているとしても、政策効果进行评估し、新たに効果的な政策を立案・実施するためには、制度の変遷を含めた各種の時系列情報が業務担当者以外にとってもやす確認しやすい形で蓄積されていくことが必要なのである。

41) 児童手当の所得制限限度額に相当する場合は、原則として支給対象外。ただし、独自に支給対象を追加し、所得によらずに支給実施する市区町村あり。

<参考文献>

- 浅井亜希（2018）「児童手当／家族手当の導入をめぐる国際比較」、『社会保障研究』、vol. 3、no. 1、pp. 111-125
- 厚生事務次官通達「児童手当法の施行について」、（1971年4月1日、発児第115号）
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta9250&dataType=1&pageNo=1（閲覧日 2022年1月6日）
- 厚生労働統計協会『国民の福祉と介護の動向 2018/2019』、厚生指標 増刊・第65巻第10号 通巻第1022号
- 厚生省『厚生白書』、各年版
- 厚生労働省『厚生労働白書』、各年版
- 「年金特別会計」
<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/nenkin01.html>（閲覧日 2022年1月3日）
- 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』、各年版
- （2016）「資料4 将来推計人口とは—その役割と仕組み—」、第16回社会保障審議会人口部会（2016年8月1日開催）
<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/0000131865.pdf>（閲覧日 2021年12月5日）
- （2021）「第20表 児童・家族関係給付費の推移（1975～2019年度）」、『令和元年度社会保障費用統計』
https://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-R01/fsss_R01.asp（閲覧日 2021年12月19日）
- 社会保障審議会第6回少子化対策特別部会（2008）「資料1-2 次世代育成支援に関するサービス・給付の現状(2)（現金給付）（参考資料）」、2008年4月9日開催
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0409-6c.pdf>（閲覧日 2021年11月3日）
- 人口問題審議会編（1974）『日本人口の動向 —制止人口をめざして—』
<https://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/101955.pdf>（閲覧日 2021年11月3日）
- 鈴木克洋（2009）「現金給付型の子育て支援の現状と課題 ～児童手当制度を中心に～」、『経済のプリズム』、No. 73、pp. 1～16
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h21pdf/20097301.pdf（閲覧日 2021年12月19日）
- （2011）「子どもに対する手当の増額と年少扶養者控除廃止の影響 ～世帯構成別及び所得別の影響資産～」、『経済のプリズム』、No. 96、pp. 1～14
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h23pdf/20119601.pdf（閲覧日 2021年12月19日）
- 総務省統計局「我が国の推計人口（大正9年～平成12年） 表4 年齢（各歳）、男女別人口（各年10月1日現在）—総人口（大正9年～平成12年）」『人口推計』
- 内閣府ウェブサイト「児童手当制度の概要」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/gaiyou.html>（閲覧日 2021年11月3日）
——「子育て世帯への臨時特別給付について」

<https://www5.cao.go.jp/keizai1/kosodatesetaikyufu/>（閲覧日 2022年1月5日）
日本経済新聞 「今年度補正予算が成立、35兆9895億円、コロナ対策や10万円。」、2021年12月21日 朝刊 1 ページ

Overview of Changes in the Child Allowance System in Japan

SATO Masayo

Abstract

The Child Allowance System covers benefits provided to families to help meet costs and needs related to child-rearing and the support of other dependents. This system has been revised many times since its enforcement in 1972. Therefore, it is complicated for the scale of payment. This study aims to examine the transition of this system for children in general.

In terms of coverage, the allowance was gradually expanded since the system's inception. It can be interpreted that the system has been carefully designed with limited financial resources.

Keywords

Child allowance / benefit, cash benefit for parents or guardians of children, changes in the benefit system, coverage

【特別寄稿】

地方自治体の「統一的な基準による財務書類」の 作成状況に関する分析

木村 真*

1. はじめに

総務省が発生主義に基づく地方公会計の導入を推進して約20年が経過した。わが国の地方自治体の予算・決算の制度は、昭和30年代に地方財務会計制度の大枠が整備されて以降、現在に至るまで現金主義を基本として組み立てられてきた。この現金主義の原則は財政に対する民主的統制の点で利点があるとされてきたが、一方で将来負担する可能性のある債務の状況などストック情報の把握や財務状況の開示の点で難点があった¹⁾。そのため、現金主義会計では十分に把握できない会計情報を補完する役割として発生主義の考え方を取り入れた財務書類を独自に作成する動きが1987年の熊本県を皮切りに先進的な自治体で広がった。こうした発生主義に基づく財務会計への関心の高まりや国のバランスシート作成の動きなどを受け、旧自治省（現総務省）は地方自治体間での比較可能性を向上させる観点から決算統計に基づくバランスシートと行政コスト計算書の作成マニュアルを2000年と2001年に公表した²⁾。これが一般に、総務省方式と呼ばれるものである³⁾。

この総務省方式は有形固定資産の除売却を反映していない点などに課題があったことから、2006年には基準モデルと総務省方式改訂モデルへと更新された⁴⁾。これら一連の取り組みは、地方自治体の特にストック情報に関する財務状況の開示という点において大きな役割を果たした。2002年度末時点でバランスシートを何らかの形で作成済または作成中・作成予定の地方自治体は全体の57.9%であったが、2013年度末には

* 兵庫県立大学大学院情報科学研究科教授、北海道大学公共政策学研究センター研究員
E-mail ; skimura@gsis.u-hyogo.ac.jp

- 1) 地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）、p. 43。
- 2) 2000年当時の地方自治体のバランスシートの作成動向については、丹羽（2001）を参照されたい。
- 3) 自治省（2000）「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書（平成12年3月）」、総務省（2001）「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書－「行政コスト計算書」と「各地方公共団体全体のバランスシート」－（平成13年3月）」。
- 4) 総務省（2006）「新地方公会計制度研究会報告書（平成18年5月）」。

96.8%に達した⁵⁾。しかし、望ましいとされた基準モデルではなく、簡便で過渡的なものと位置付けられていた総務省方式改訂モデルが逆に普及したことで、引き続き独自方式を続ける自治体などもあり、自治体間で基準が統一されていないことが依然として課題となっていた。

こうした状況を受け、2015年1月に総務省より「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」ならびに「統一的な基準による地方公会計マニュアル」が公表され、原則として2017年度までにすべての地方自治体にマニュアルに基づく財務書類の作成と予算編成等への積極的な活用が要請された。その結果、多くの地方自治体で統一的な基準による財務書類（以下、「統一基準地方財務書類」とよぶ）が作成された。表1は、2018年度以降の一般会計等財務書類と連結財務書類の年度末時点での作成状況をまとめたものである。作成中や未着手の自治体は徐々に減少しており、2020年度末時点で前年度の一般会計等財務書類の作成に未着手の自治体は全体の2.0%と、すべての自治体で整備されつつある。他方、前年度決算に関する財務書類の作成が年度末時点で完了していない自治体が直近でも15%ほど発生しており、一般会計等は作成できていても連結財務書類まで作成できていないケースを含めると依然として20%を超えている⁶⁾。

表1 統一的な基準による一般会計等および連結財務書類の作成状況

(単位：%)		2018年度末	2019年度末	2020年度末
一般会計等	作成中	18.7	17.7	12.2
	未着手	0.7	1.8	2.0
連結	作成中	24.8	22.2	17.1
	未着手	3.2	4.3	3.9

出所) 総務省「統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査」に基づき筆者作成

年度末時点で整備されていない場合には、その後の更新状況が重要となる。しかし、総務省は年度末時点で収集してまとめた情報をホームページに掲載しているだけで更新の状況は不明である。発生主義の考え方に基づく地方財務書類を比較可能な形にしようと統一的な基準で整備する取り組みを約20年にわたって行ってきたにもかかわらず、肝心の比較可能な形での提供が十分なされていないのが現状である。

財務書類の作成、公開が揃わない背景には、人手や専門知識のある人材の不足など様々な要因が考えられる。特に財政状況の悪い自治体ほどきちんとした情報開示が必要だが、そうした自治体ほど人件費削減などで人材不足などの問題に直面していたり、

5) 総務省（2003）「地方公共団体のバランスシート等の作成状況（調査日：平成15年3月31日）」、総務省（2014）「地方公共団体の平成24年度決算に係る財務書類の作成状況等（調査日：平成26年3月31日）」。

6) 2017年度末時点の取組状況については大宅（2018）を参照されたい。

そもそも情報公開に後ろ向きになって作成・公開が遅れがちになっていたりするかもしれない。そこで、本稿では統一基準地方財務書類の作成状況のデータを分析し、財務書類の未了、未作成の背景要因を探り、今後の整備促進に向けての課題を洗い出す。

統一基準地方財務書類に関連する研究は徐々に増えている。佐藤・松尾（2019）は行政管理の質が高い自治体ほど予算編成において統一基準地方財務書類を利用しようとするのではないかという仮説を検証し、基本計画・実施計画に数値目標を設定している自治体で発生主義会計情報の予算編成への利用期待が高いことを示している。東（2016）は国際公会計基準（IPSAS）との比較を通じて統一基準地方財務書類の問題点の一つとして、有形固定資産について再評価しないことを原則としているため貸借対照表において資産が過大に計上される傾向があることを指摘している。鷲見（2019）は統一基準地方財務書類から得られる財務分析指標を使い、道府県別、都市別、町村別の財政状況をまとめている。同様に、小川（2021）は財務書類を用いて都道府県の財政状況の経年比較を行っている。

しかしながら、統一基準地方財務書類の作成状況に影響を与える要因に触れた文献は大宅（2018）以外では近藤・小川（2020）に限られる。近藤・小川（2020）は、2009年度から2015年度までの統一基準以前のデータを用いて財務書類の作成状況が財政再建に影響しているかを分析し、財務書類の整備が歳出抑制に影響している可能性を示した研究である。因果の想定が本稿の問題意識と逆だが、彼ら自身も人口規模や財政力が財務書類の作成に影響を与える逆因果の可能性に触れており、そのため推定に内生性の問題があることを述べている。彼らの研究が内生性の問題に直面するのは、統一基準以前は、発生主義の考えに基づく財務書類の整備に関して自治体に選択の余地があったからである。財政再建を前提に財務書類を作成するのか、あるいは財務書類を作成すれば財政再建の良い方法が見つかるのか識別が難しい。

これに対し、本稿では統一基準地方財務書類の作成の強制性に着目する。統一基準は2017年度までの整備をすべての自治体に要請されているため、財政運営への影響を念頭に財務書類の作成を選択するというような財政方針と財務書類作成の同時決定（内生性）の問題は生じにくい。本稿で問題にするのは、統一基準地方財務書類が基本的に全自治体に作成が要請されている状況の下、財務書類の作成に着手できない、連結財務書類など一部欠けるといった事象に対する外生的な背景要因を探ることである。具体的には、統一基準地方財務書類の作成に人口規模や財政状況、災害が影響しているかを、データをプールしてのロジット・モデル（pooled logit）と固定効果ロジット・モデル（fixed effects logit）で推定する。

以下、第2節では統一基準地方財務書類の概要と直近の作成状況についてみる。第3節では統一基準地方財務書類の作成未了もしくは未作成の背景要因についての分析結果を述べる。第4節では、本稿のまとめと課題を述べる。

2. 統一基準地方財務書類の概要

統一基準地方財務書類は、比較可能性の観点からの基準統一化の他に、本格的な発生主義・複式簿記による財務書類の導入や資産管理に欠かせない固定資産台帳の整備を大前提として要請している点が特徴となっている。表2は、2006年以降に多くの自治体が採用した総務省方式改訂モデルとの違いをまとめたものである。変更の多くが資産関係であることが確認できる（表中の★印）。

表2 総務省方式改訂モデルからの変更点

項目	主な変更点
報告主体	○一部事務組合及び広域連合も対象に追加
財務書類の体系	○4表と3表の選択制に ・貸借対照表 ・行政コスト計算書 ・純資産変動計算書 ・資金収支計算書 ※行政コスト計算書及び純資産変動計算書は、別々の計算書としても、結合した計算書としても差し支えないことに ○固定資産台帳の整備と複式簿記の導入が前提★
貸借対照表★	○公共資産・投資等・流動資産から固定資産・流動資産の区分に ○勘定科目の見直し(有形固定資産について行政目的別(生活インフラ・国土保全、教育等)から性質別(土地、建物等)の表示に変更等) ○純資産の部の内訳について、公共資産等整備国庫補助金等・公共資産等整備一般財源等・その他一般財源等・資産評価差額から、固定資産等形成分・余剰分(不足分)の区分に簡略化 ○償却資産について、その表示を直接法から間接法に(減価償却累計額の明示)
行政コスト計算書	○経常行政コスト・経常収益の区分から経常費用・経常収益・臨時損失・臨時利益の区分に ○性質別・目的別分類の表示から性質別分類のみの表示に(目的別分類は附属明細書で表示)
純資産変動計算書	○内訳の簡略化(財源情報の省略)
資金収支計算書	○業務活動収支・投資活動収支・財務活動収支に区分の名称変更 ○区分ごとの支出と財源の対応関係の表示から活動区分別の表示に(地方債発行の例:改訂モデルではその性質に応じた区分に計上していたが、統一的な基準では財務活動収支に計上)
その他の様式	○注記事項、附属明細書の充実
有形固定資産の評価基準★	○これまで決算統計データから取得原価を推計(売却可能資産は時価)することとしていたが、原則として取得原価で評価することに
資産関係の会計処理★	○有形固定資産等の分類について、有形固定資産・売却可能資産から事業用資産・インフラ資産・物品の区分に(売却可能資産は注記対応)
負債関係の会計処理	○回収不能見込額から徴収不能引当金に名称変更 ○賞与等引当金として、法定福利費も含めることに
費用・収益関係	○使用の当月または翌月からの償却を可能に
耐用年数★	○決算統計の区分に応じた耐用年数から、原則として耐用年数省令の種類の区分に基づく耐用年数に変更 ○その取扱いに合理性・客観性があるものについては、耐用年数省令よりも長い期間の耐用年数を設定することも可能に

出所) 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル(令和元年8月改訂)」p. 404

従前の総務省方式改訂モデルは、決算統計をベースに売却可能資産以外は過去の建設事業費の積み上げにより取得原価を推計しており、減価償却計算はしているが、除売却等について主要なもの以外は反映されない。これに対し統一基準では、開始時の資産評価では取得原価を原則として、不明な場合は再調達価格で評価することとなっており、決算統計ベースでの評価は例外的な扱いとなっている。また、開始後は減価償却や除売却など随時更新しなければ当年度分に加えて未処理分を遡って処理する必要が生じてしまうため、メンテナンスの重要性と負荷は高くなっている。

さらに、統一基準地方財務書類では、一般会計等だけでなく全体および連結の財務書類の作成が求められる。図1はその会計範囲を表したものである。

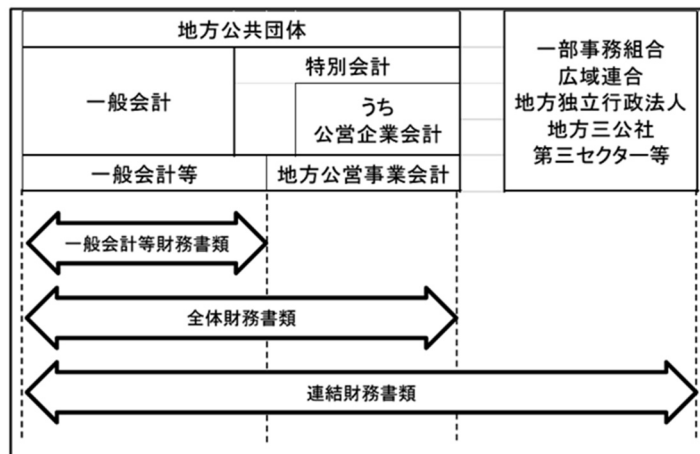


図1 財務書類の対象となる会計の範囲

出所) 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年8月改訂）」p.168

地方公営事業会計、なかでも公営企業会計はすでに財務書類が整えられているので、全体財務書類を作成する負担は一般会計等について作成できればさほど大きくない。一方、連結財務書類に関しては、地方独立行政法人、第三セクター等については基本的に整備されているが、一部事務組合や広域連合に関しては地方公営企業法の財務規定を適用していなければまずそれぞれが主体となって作成する必要がある。当然、どこが作業を担当するのかという問題になる。マニュアルでは作成主体として、①一部事務組合・広域連合、②主要構成団体、③都道府県の3つの選択肢が示されている。連結財務書類を作成できるかは、自団体が②に該当しない限り、加入する一部事務組合や広域連合の作成状況に左右される。

統一基準地方財務書類の整備は2017年度までの3年間で整備することが求められていたが、実際には作業が間に合わずに遅れた自治体がある。表3は、総務省が毎年度、各自治体の財務書類を集めてホームページで公開している「統一的な基準による財務

書類に関する情報」のデータから、各自治体の財務書類の作成状況の年次推移を集計したものである。基本となる一般会計等財務書類を2016年度決算分から毎年作成して載せている自治体数は1,449で、2017年度決算分からの自治体数は94、2018年度決算分からの自治体数は32である。逆に全く作成・公表が間に合っていない自治体数は60で、2017年度もしくは2018年度から作成・公表できなくなっている自治体数は82（＝40＋35＋7）となっている。すなわち、過去3年間で総務省にまとめられて公開されるまでに財務書類の作成が間に合っていなかったことがある自治体は全体の約17%となっている。

また、一般会計等財務書類、全体財務書類、連結財務書類の別にみると、2016年度や2017年度に作成できていないが2018年度には作成できている自治体が、会計の対象範囲が広がるにつれて増加する（一般：126、全体：142、連結：184）。また、3年間作成できていない自治体も会計の対象範囲が広がるにつれて増加する（一般：60、全体：86、連結：149）。特に連結財務書類については約9%の自治体がまだ一度も作成できていない。

表3 統一基準地方財務書類の継続的な作成状況

	会計年度			財務書類の種類		
	2016	2017	2018	一般会計等	全体	連結
財務書類の有無	○	○	○	1,449	1,404	1,304
			×	40	35	37
		×	○	24	28	23
			×	35	37	35
	×	○	○	94	105	137
			×	7	9	9
		×	○	32	37	47
			×	60	86	149

出所) 総務省「統一的な基準による財務書類に関する情報」に基づき筆者作成
 注) 財務書類が掲載されている自治体を○、掲載がない自治体を×として集計した。

統一基準地方財務書類の作成未了や未着手の主な理由としては、災害の影響で作業の着手が遅れていること、既存の財務会計システムの大規模改修と時期を合わせるなどなどが挙げられている（大宅、2018）。統一基準地方財務書類の貸借対照表は固定資産台帳との連動を求められているため、災害によって保有資産の毀損や人手不足が生じた場合に遅れにつながることは十分に考えられる。

次節では、こうした統一基準地方財務書類の作成未了や未作成につながる要因について、2018年度から2020年度までの3年間の年度末時点における財務書類の作成状況データを用いて実証分析を行う。

3. 統一基準地方財務書類の作成未了もしくは未作成の要因分析

本節では、2016年度から2018年度の決算にかかる統一基準地方財務書類の作成状況について、一般会計等財務書類と連結財務書類を対象に財務書類の作成未了・未作成の要因分析を、データをプールしてのロジット推定（pooled logit）と固定効果ロジット推定（fixed effects logit）により行う⁷⁾。

被説明変数は、総務省「統一的な基準による財務書類に関する情報」における各市町村の一般会計等財務書類もしくは連結財務書類の有無（ある＝0、ない＝1）である。ただし、連結財務書類は一般会計等財務書類の作成が前提となるため、一般会計等と同様に単に財務書類の有無を被説明変数として分析してしまうと、一般会計等財務諸表の作成未了や未着手に起因する場合と一般会計等はできているが連結まで作成できていない場合を識別できない。そのため、連結財務書類の分析にあたっては、一般会計等財務書類が作成されている場合に限定する。

財務書類の作成未了・未着手の要因としては、自治体の規模、災害の有無、財政状況が考えられる。小規模な自治体ほど職員数も少なく、固定資産台帳の整備を開始する際に大きな負担がかかることが予想される。災害も前節で述べたように大きな要因の一つと考えられる。統一基準地方財務書類は2017年度までの整備が求められているが、大規模な災害が発生した場合に遅れることは例外として認められている⁸⁾。2017年度以降も、災害が発生した場合に財務書類の作成・更新が遅れることは十分予想される。さらに、財政状況が悪い場合には、財務書類の作成・更新に人材を振り向ける余裕がなくなっている場合や財政状況の正確な把握と情報発信により慎重になっている場合も考えられる。これらを踏まえ、本稿では、住民基本台帳人口（対数）、住民一人あたり会計・出納部門の職員数、災害救助費と災害復旧費の有無（ダミー変数）、財政状況の変数として前年度の実質公債費比率と将来負担比率を説明変数とする。推定に際しては、これに時間経過とともに財務書類の整備が進むことをコントロールするためのタイムトレンド（会計年度）を説明変数に加える。

これらのデータについて、まず被説明変数に関しては総務省ホームページにある「**年度 統一的な基準による財務書類に関する情報」の当該年度分のデータを使用した。同データの各年度版には更新されたとと思われる過年度のデータも掲載されているが、更新時期や更新の有無は不明であるため、本稿では更新されたとと思われる過年度分は使用しない。したがって、財務書類の有無は総務省が収集した時点での作成状況を表す。また本稿では、国の管理のもと自主的な財政運営が制限されている財政再生団体の北海道夕張市、固定資産台帳の整備や一般会計等財務書類の作成がすべて

7) 全体財務書類は連結財務書類を作成する過程で作成されるはずのもので、前節で述べたように連結財務書類に比べて追加負担は小さいと考えられるため分析を省く。

8) 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年8月改訂）」p. 393。

完了している指定都市と次に規模の大きい中核市をデータから除いた。

次に説明変数のデータは、住民基本台帳人口、災害救助費、災害復旧費については『都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）』、会計・出納部門の職員数については『地方公共団体定員管理調査』、実質公債費比率と将来負担比率については総務省ホームページにある「健全化判断比率の基礎数値」を使用した。このうち将来負担比率は債務の償還に充当可能な基金などが債務よりも少ない場合にのみ公表されるため、実質的な将来負担がマイナスの自治体の場合には将来負担比率の数字がない。そこで、数字のない自治体の財政状況を把握するため、「健全化判断比率の基礎数値」のデータからマイナスとなる場合も含めて数値を再計算して使用した。

表4は、一般会計等財務書類の有無を含めて記述統計をまとめたものである。まず財務書類ありの自治体よりなしの自治体のほうがわずかに対数人口の平均が低いことから、人口規模の小さな自治体に作成未了・未着手のケースがやや多いと言える。実質公債費比率は財務書類ありの自治体平均が7.6%であるのに対して財務書類なしの自治体平均は7.8%である。逆に将来負担比率は財務書類ありの自治体平均が7.1%で

表4 記述統計（一般会計等財務書類の有無別）

	一般会計等 財務書類	観測数	平均	標準偏差	最小	最大
人口（対数）	あり＋なし	4,998	9.941	1.379	5.069	13.720
	あり	4,515	9.983	1.369	5.714	13.720
	なし	483	9.548	1.417	5.069	13.710
実質公債費比率 （前年度）	あり＋なし	4,998	0.076	0.042	-0.066	0.224
	あり	4,515	0.076	0.042	-0.066	0.224
	なし	483	0.078	0.045	-0.062	0.209
将来負担比率 （前年度）	あり＋なし	4,998	0.058	0.929	-6.757	2.356
	あり	4,515	0.071	0.892	-6.757	2.356
	なし	483	-0.066	1.220	-6.121	2.091
会計・出納部門職員数 （住民一人あたり、人）	あり＋なし	4,998	3.00.E-04	4.73.E-04	0.00.E+00	6.35.E-03
	あり	4,515	2.90.E-04	4.46.E-04	0.00.E+00	6.23.E-03
	なし	483	3.89.E-04	6.68.E-04	0.00.E+00	6.35.E-03
災害救助費 （あり＝1）	あり＋なし	4,998	0.565	0.496	0	1
	あり	4,515	0.566	0.496	0	1
	なし	483	0.553	0.498	0	1
災害復旧費 （あり＝1）	あり＋なし	4,998	0.698	0.459	0	1
	あり	4,515	0.698	0.459	0	1
	なし	483	0.700	0.459	0	1

データ出所）人口、災害救助費、災害復旧費：『都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）』、
会計・出納部門職員数：『地方公共団体定員管理調査』、
実質公債費比率、将来負担比率：総務省ホームページ「健全化判断比率の基礎数値」

あるのに対して、財務書類なしの自治体平均はマイナスの値である。よって、財政状況による違いは記述統計からははっきりしない。住民一人当たりの会計・出納部門の職員数は財務書類なしの自治体の方が多いが、どんな小規模な自治体でも1人は必要なことからわかる通り規模の経済性が働くため、小規模自治体が多いという事実と矛盾しない。災害救助費と災害復旧費はいずれも財務書類の有無で大きな違いはなく、記述統計からは災害による作成への影響は明確でない。

次に、一般会計等財務書類は作成しているものの、連結財務書類について作成できているか否かの視点で記述統計をまとめたものが表5である。小規模自治体ほど財務書類がない傾向は一般会計等財務書類の場合と変わらない。しかし表4と比べると。連結財務書類のない自治体は実質公債費比率が平均8.4%、将来負担比率もマイナスからプラスへと変わっており、一般会計等財務書類の場合と違い、財政状況の悪い自治体が連結財務書類を作成出来ていない可能性がある。また、災害救助費と災害復旧費の当年度の支出実績については連結財務書類を作成している自治体の方が多い傾向が読み取れることから、災害と連結の有無については仮説とむしろ逆の関係となっている。

表5 記述統計（連結財務書類の有無別）

(一般会計等財務書類あり)	連結 財務書類	観測数	平均	標準偏差	最小	最大
人口（対数）	あり+なし	4,515	9.983	1.369	5.714	13.720
	あり	4,192	10.027	1.367	5.714	13.720
	なし	323	9.411	1.253	5.866	12.540
実質公債費比率 （前年度）	あり+なし	4,515	0.076	0.042	-0.066	0.224
	あり	4,192	0.075	0.042	-0.066	0.224
	なし	323	0.084	0.039	-0.040	0.169
将来負担比率 （前年度）	あり+なし	4,515	0.071	0.892	-6.757	2.356
	あり	4,192	0.073	0.898	-6.757	2.356
	なし	323	0.052	0.810	-3.380	2.001
会計・出納部門職員数 （住民一人あたり、人）	あり+なし	4,515	2.90.E-04	4.46.E-04	0.00.E+00	6.23.E-03
	あり	4,192	2.82.E-04	4.43.E-04	0.00.E+00	6.23.E-03
	なし	323	3.93.E-04	4.78.E-04	0.00.E+00	5.28.E-03
災害救助費 （あり=1）	あり+なし	4,515	0.566	0.496	0	1
	あり	4,192	0.575	0.494	0	1
	なし	323	0.446	0.498	0	1
災害復旧費 （あり=1）	あり+なし	4,515	0.698	0.459	0	1
	あり	4,192	0.700	0.458	0	1
	なし	323	0.666	0.473	0	1

注）一般会計等財務書類がある自治体に限定している。
データ出所）表4に同じ

しかし、1節で述べたように、財務書類は全体として2016年度以降、徐々に整備が進んでおり、表4と表5ではその効果は考慮されていない。回帰分析では、こうした時間の経過とともに整備が進む効果をタイムトレンドとしてコントロールをした。表6は、自治体の一般会計等財務書類作成の有無と、一般会計等財務書類を作成した自治体の連結財務書類作成の有無について、データをプールしてのロジット推定（pooled logit）と固定効果ロジット推定（FE logit）の結果をまとめたものである。

すべてのモデルで会計年度が負に有意であることから、時間を経るごとに財務書類を作成完了している自治体が増えていることを示している。一方、会計・出納部門の住民一人あたり職員数は全てのモデルで有意でなく、財務書類の作成状況との関連は明確でない。

次に、一般会計等財務書類をみると、いずれのモデルでも災害救助費が正に有意である。災害が財務書類の作成に遅れを生じさせる要因となっていることを示しており、大宅（2018）が述べていることと一致する。一方、同じ災害関連の支出でも災害復旧費は有意でないが、災害復旧費は大規模災害であれば長期にわたって計上することになるため、毎年の災害発生状況との関連が災害救助費に比べて薄いからと考えられる。

また、データをプールしてのロジットでは人口は負に有意だが、固定効果ロジットでは有意でない。固定効果モデルは、各自治体の3年間の財務諸表の有無の変動を分析するため、3年間を通じて財務書類をきちんと作成している自治体や逆に作成できていないもしくは未着手の自治体は対象外となる。したがって、全体としては小規模な自治体ほど財務書類の作成未了・未着手となりやすいものの、年によって作成状況が変わるケースは規模に関係なく生じると解釈できる。

財政状況を表す実質公債費比率と将来負担比率は有意でなかった。前年度の財政状況の良し悪しが財務書類の作成に影響があるかははっきりしない。

最後に、一般会計等財務書類を作成し、そのうえで連結財務書類まで作成しているかどうかについてみる。一般会計等財務書類と同様に、データをプールしてのロジットでは人口は負に有意だが、固定効果ロジットでは有意でない。したがって解釈も同様で、小規模な自治体ほど連結財務書類の作成まで手が回らなくなりやすい。一方、災害救助費は一般会計等財務書類と異なり、連結財務書類の作成への影響が明らかでない。災害は財務書類の作成自体を遅れさせる要因となるのであって、連結の作業だけに支障をきたすのではないというのはある意味当然だろう。

連結財務書類の作成に影響を与える要素として、一般会計等財務書類と異なるもう一つの点として、前年度の実質公債費比率がデータをプールしてのロジットでは係数が小さく有意でないものの固定効果ロジットで正に有意である点である。データをプールしてのロジットでは3年間全て連結財務書類を作成している自治体と全く作成できていない自治体が分析対象に含まれ、自治体間の横断面での違いも考慮される。一方、固定効果ロジットは、個々の自治体の時系列での変動を分析するので（within 推

定)、個々の自治体の実質公債費比率の変動と連結財務書類の作成・未作成の変化の関係を捉えていることになる。したがって、自治体間の実質公債費比率の水準の違いでみると連結財務書類の作成との関連は薄いが、個々の自治体内で見ると実質公債費比率が相対的に低い年度の翌年度に連結財務書類を作れていない傾向があることになる。

実質公債費比率は、公営事業会計など一般会計等以外の他の会計も含めてより広く会計範囲を捉えた指標で、地方財政健全化法のもとで採用された健全化判断比率のうち、これまで早期健全化団体の適用に最も機能した指標である。実質公債費比率が悪い自治体ほど連結での財務書類の作成未了・未着手の傾向があるということは、より正確に財政状況を把握しようと連結財務書類の作成に慎重に取り組んでいる可能性と財政状況を公開することに後ろ向きである可能性がある。前者であれば、連結財務書

表6 財務書類の有無に関する回帰分析の結果

説明変数	一般会計等財務書類の有無		連結財務書類の有無 (一般会計等財務書類あり)	
	Pooled logit (1)	FE logit (2)	Pooled logit (3)	FE logit (4)
人口（対数）	-0.264*** (0.0751)	-1.735 (6.648)	-0.404*** (0.0910)	-9.685 (16.31)
実質公債費比率 （前年度）	2.062 (2.293)	-6.260 (11.31)	4.019 (2.479)	46.77** (23.27)
将来負担比率 （前年度）	-0.0943 (0.108)	-0.983 (0.633)	0.0309 (0.104)	-0.369 (1.555)
会計・出納部門職員数 （住民一人あたり、人）	-105.1 (186.6)	375.2 (1413.5)	-312.6 (190.3)	2226.8 (3833.8)
災害救助費 （あり=1）	0.251* (0.132)	0.674** (0.317)	-0.137 (0.155)	0.0705 (0.531)
災害復旧費 （あり=1）	-0.0564 (0.133)	-0.329 (0.302)	-0.235 (0.157)	0.413 (0.494)
会計年度	-0.170*** (0.0509)	-0.393*** (0.114)	-0.303*** (0.0587)	-1.228*** (0.285)
定数項	342.9*** (102.7)		612.3*** (118.4)	
観測数	4,998	687	4,515	301

注）財務書類の有無は0（あり）、1（なし）。括弧内の数字は標準誤差。ただし、Pooled logitの標準誤差は市区町村でクラスターしたもの。***は1%水準で有意、**は5%水準で有意、*は10%水準で有意。データ出所）表4に同じ

類を活用する取り組みの一環と評価できるが、後者であれば財務書類の作成・公開の本来の目的と逆行する。

ただし、財政状況と連結財務書類の作成状況の関係について、もう一つの指標である将来負担比率は、対象となる会計範囲が実質公債費比率より連結財務書類に合致しているが係数は有意でない。2018年度の夕張市と政令市、中核市を除くデータでは実質公債費比率と将来負担比率の相関係数は0.549なので、財政状況を表す指標として必ずしも両者は同じ方向を向いているわけではない。また、近藤・小川（2020）は財務書類の整備と翌年度の歳出抑制に関連があるという結果を示している。もっとも外生的なショックである災害によって財務書類の作成に遅れが生じることが本稿の分析結果で示されており、大宅（2018）でも述べられている。これを踏まえると、彼らが捉えている関係には、災害を原因として財務書類の作成が遅れ、災害復旧の過程で翌年度の歳出抑制が難しくなっているケースを含んでいる可能性がある。いずれにせよ財政状況と連結財務書類の作成状況との関係については、慎重に評価すべきだろう。特に財政状況の悪い自治体については、連結財務書類の作成が遅れていないか、また遅れていればその原因について注意深く見ていく必要がある。

4. おわりに

本稿の分析の結果、人口が少ない小規模な自治体や災害が発生した自治体において財務書類の作成に遅れなど何らかの支障が生じやすいことが明らかとなった。小規模な自治体では財務書類の整備に必要な専門知識を持った職員が不足していることなどが考えられる。総務省も「地方公会計取組支援人材ネット」などの取り組みをおこなっており、サポートの必要を認識していると思われる。しかし、人材ネットの登録者は2022年1月7日時点でわずか16名となっている⁹⁾。また、災害により自治体が保有する固定資産がダメージを受けた場合、被害が甚大であれば多数の固定資産の除却処理等を行う必要が生じ、固定資産台帳の更新に遅れなどの支障が生じることが予想される。一方、損害が発生した場合こそ、資産状況の適切な把握が必要である。さらに連結財務諸表については、実質公債費比率の悪い自治体ほど作成未了・未着手の傾向がみられた。地方公会計の整備の理念からすると、財政状況の悪い自治体ほど連結財務諸表の作成・公開の必要度が高い。したがって、人材不足の小規模自治体や災害発生地域、財政状況の悪化している自治体に応援を送れる広域的な体制を整備すべきである。広域的なしくみとしては、2011年の地方自治法改正により複数自治体共同で監査委員事務局を設置できるようになったが、あまり認知されていない（丸山、2018）。統一基準地方財務書類の作成を促すと同時に、監査に関するこうしたしくみの周知と積極的な活用を促すことも重要であろう。

9) https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/koukaikei_zinzainet.html（2022年1月7日閲覧）

地方公会計の統一基準の整備の目的は、他の地方自治体と比較可能とするためである。しかしながら、総務省での情報の収集および公開の状況は中途半端な状態となっている。毎年度末に前年度決算にかかる固定資産台帳の整備状況と統一的な基準による財務書類の作成状況を調査しているが、整備中や未整備の自治体が恒常的に散見される。また、総務省のホームページにおいて、地方公会計の「見える化」を標榜して各自治体の財務書類に関する情報を一覧できる形でまとめて公開している。一覧形式での公開はよいが、各年度のエクセルファイルに過年度のシートが含まれており、かつ更新日時や更新の有無の記載がないため、最新バージョンがわかりにくく、利用者に混乱を生じやすい。また、データのまとめ方も利用しにくい形となっており、データベース形式での提供に変更するなど、行政のデジタル・トランスフォーメーション(DX)が推進される中であって、今後改善を図るべき点は多い。

最後に、本稿では財政状況が悪いと財務書類の作成に慎重に臨んでいる可能性や公開に後ろ向きになっている可能性を示したが、それぞれがもつ意味合いはかなり異なる。いずれが問題となっているのかを分析することは対策を考えるうえ今後の課題として残っている。また、統一基準地方財務書類の整備が進めば、うまく活用する自治体とそうでない自治体で財政運営の巧拙に差が生じてくる事が期待される。この点は将来の研究に期待したい。

<参考文献>

- 東信男（2016）「新地方公会計統一基準の現状と課題—IPSASBの概念フレームワーク・IPSASと比較して—」、『会計検査研究』, No. 53, 71-91.
- 大宅千明（2018）「統一的な基準による地方公会計の取組の状況について」、『地方財政』, 第58巻第8号, 13-29.
- 小川顕正（2021）「財務面から見た地方政府の状況—「統一的な基準」による財務書類を用いた予備的分析—」, The Faculty of Economics and Business Administration Journal, KUAS, Vol. 2, 19-55.
- 近藤春生・小川顕正（2020）「地方公会計の整備と自治体歳出—「統一的な基準」以前の地方公会計改革は歳出抑制と関係があるのか?」, 「会計検査研究」, No. 61, 51-66.
- 佐藤亨・松尾貴巳（2019）「地方自治体の新公会計（統一的な基準）が予算編成に与える影響に関する分析—実態調査結果に基づいて—」, 『会計検査研究』, No. 60, 13-27.
- 丹羽由夏（2001）「バランスシート作成と財政再建—国及び地方自治体におけるバランスシート作成の動向と今後—」, 『農林金融』, 2001年2月, 28-37.
- 丸山恭司（2018）「自治体監査の外部委託及び共同化に関する現状と課題」, 『現代監査』, No. 28, 57-68.
- 鷺見英司（2019）「統一的な基準による地方公会計財務分析指標を用いた地方財政状況」, 『新潟大学経済論集』, 第108号, 53-85.

A Study on the Late Disclosure of Financial Statements under the New Unified Public Accounting Standards for Japanese Local Governments

KIMURA Shin

Abstract

Since January 2015 Japanese local governments have been required to make and disclose the financial statements based on the new unified public accounting standards. Some municipalities have been late every year, and a minority have never made the statements yet, while most have already disclosed. This paper examines the factors associated with late disclosure and not having started yet by panel data analysis. The results show that: (1) municipalities with a small population or in a disaster area are likely to be late disclosing their financials or might not produce the financial statements at all; (2) municipalities facing a large debt payment are likely to be late disclosing or might not compile the consolidated financial statements. These findings suggest the necessity of support to ensure compliance with the compiling of financial statements by wide-area local governments.

Keywords

Local government, financial statement, unified accounting standard, panel data analysis, disclosure

【論 文】

Living Under COVID-19 in Asia: Tackling the Challenges of the ‘Shadow Pandemic’ in Japan and Indonesia

CHI Naomi * and Dias PABYANTARA **

1. Introduction

The COVID-19 has been proven to increasing risk factors for violence against women globally. According to UN Women, this so-called "shadow pandemic" manifested in one in three women subjected to intimate partner violence in 2020. The number is increasing globally ever since strict measures against COVID-19 were enacted worldwide. For example, France reported increasing violence against women by 30% at the beginning of the lockdown policy on 17 March 2020¹⁾. In addition, Argentina also experienced the same pattern, as violence against women report by 25% since lockdown on 20 March 2020. The same goes with Canada, Germany, Spain, United Kingdom, and the United States that have also experienced a drastic increase in emergency shelters related to violence against women. In many of the cases around the world, the increase in violence is due to the increase in tensions in households, increased perpetrator's risk factors for violence, economic burden and survivors' limited access to support services available pre-lockdown²⁾.

The mentioned cases are happening worldwide, including in Japan and Indonesia. Countries have tried to contain the virus in various ways, from governments encouraging people to “stay at home” and in some cases a severe “lockdown”. These strategies have had an unintended impact on the most basic social institution in society, the family, and has led to the increase in

* Associate professor at the Graduate School of Public Policy, Hokkaido University.
Email: n_chi@hops.hokudai.ac.jp.

** Lecturer at Department of International Relations, Jenderal Soedirman University as well as the Managing Director of the Center for Identity and Urban Studies (CENTRIUS), Indonesia.
Email: dias@centrius.my.id.

- 1) UN Women (2021), “The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19,” <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19> (last accessed August 9, 2021).
- 2) Jinan Usta, Hana Murr, and Rana El-Jarrah (2021), “COVID-19 Lockdown and the Increased Violence Against Women: Understanding Domestic Violence During a Pandemic,” *Violence and Gender* (8:3) <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2020.0069> (last accessed Jan. 3, 2022).

interpersonal violence at home. The World Health Organization (WHO) has also reported that there is an increase of domestic violence globally amid the COVID-19 pandemic³⁾. In both Japan and Indonesia, where there are still considerable structural gender inequalities, together with the economic instability caused by the pandemic has led to the somber reality of higher incidences of not only domestic violence, but also child abuse and sexual exploitation.

Against this backdrop, this article will execute the following: 1) examine the current social and economic circumstances of the two societies under COVID-19, 2) analyze the various factors causing the increase in domestic violence and its long-term implications, 3) explore possible measures and policies to counter the violence and abuse against women attentive to the context of the ongoing crisis.

2. The “Shadow Pandemic” under COVID-19

(1) Case of Japan

Ever since the initial breakout of the COVID-19 pandemic in the beginning of 2020, the Japanese government did not resort to strict measures, such as a full lockdown. Instead, the government encouraged its people to “stay at home” and switch to teleworking or working from home. With the increase of people staying home or working from home, combined the social stress caused by the pandemic, the number of domestic violence consultations in May 2020 hit a record high of more than 190,030 cases, compared to the 110,000 cases in May 2019⁴⁾. Moreover, according to the “Survey on Violence against Men and Women” released by the Japanese Cabinet Office reported that overall 22.5% responded that they were victims of violence from their spouse, while 25.9% of women and 18.4% of men responded they were victims of violence from their spouse, respectively⁵⁾. In addition, one in four women responded that they have been a victim of domestic violence⁶⁾.

In terms of sexual violence and crime, the number of consultations also hit a record high at

3) World Health Organization (2020), “Levels of domestic violence increase globally, including in the Region, as COVID-19 pandemic escalates” <http://www.emro.who.int/fr/violence-injuries-disabilities/violence-news/levels-of-domestic-violence-increase-as-covid-19-pandemic-escalates.html> (last accessed July 27, 2020).

4) 「コロナ禍 DV 相談 1.6 倍：20 年度過去最多、在宅など影響か」(“DV Consultation under COVID 19 increases 1.6 times: Record high in 2020, Working from Home a Factor”), *Nikkei Shimbun* (May 24, 2021) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE21C9Z0R20C21A5000000/> (last accessed Dec. 2, 2021).

5) Gender Equality Bureau of the Cabinet Office(2020), “Challenges to Gender Equality under COVID-19,” *Gender Equality White Papers* https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r03/zentai/html/honpen/b1_s00_02.html (last accessed Dec. 2, 2021).

6) *Ibid.*

51,151 cases in 2020, compared to 41,384 cases in 2019⁷⁾. According to the “Survey on Violence against Men and Women,” one in fourteen women responded that they have been a victim of sexual violence and/or crime⁸⁾. Furthermore, when asked about the perpetrator, 10% of the women responded that the perpetrator was a stranger, while 30% of the women responded that it was someone they knew (current and/or former intimate partner)⁹⁾.

Lastly, according to the survey conducted during the state of emergency declared in April to May 2020, in terms of the time spent on domestic work and child rearing in a household with a child under the age of 8 under COVID-19, 37.5% of women responded that they feel a heavier burden and responsibility to execute domestic work and child-rearing under the state of emergency, compared to 19.8% of men.

(2) Case of Indonesia

The Indonesia Women National Committee (Komnas Perempuan), which has annually released a national report of violence against women, published that nationally 299,911 cases were reported in 2020¹⁰⁾. It is suspected that the actual number is much more significant because they were able to only collect 31% of the total data due to the pandemic. In order to compensate for the lack of data, the committee combined the data from the 291,677 domestic violence cases handled by the District Court and Religious Court, the 8,234 cases handled by their organization partner and the rest coming from those who reported directly to the Komnas Perempuan.

Of the 8,234 cases Komnas Perempuan's partner reported, 79% (6,480) were cases of domestic violence. The breakdown of that number consists of violence against wives at 49% (3,221) and violence against intimate partners at 20% (1,309). Furthermore, violence against daughters in the family was 14% (954). The rest consists of violent conduct by ex-husband, ex-intimate partner, and violence towards housemaids¹¹⁾. These numbers could double or triple, judging by the trajectory of cases that have increased in the last five years.

7) Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020), “Figure of Number of Consultations concerning Sexual Violence and Crime,” *Gender Equality White Papers* https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r03/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-00-29.html (last accessed Dec. 2, 2021).

8) Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020), “Survey on Violence against Men and Women,” https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/h11_top.html (last accessed on Dec. 2, 2021).

9) *Ibid.*

10) Komnas Perempuan (2021), “Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020,” <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf> (last accessed August 9, 2021).

11) *Ibid.*

3. Factors and Long-Term Implications

(1) Factors Causing Domestic Violence in Japan

The increase in domestic violence and abuse in Japan under COVID-19 stem from two main factors: 1) socio-cultural factor: deep-rooted gender inequality and gendered stigma in Japan; 2) structural-economic factor: ineffective and fragmented measures to balance the economy and disease control. The topic of gender equality continues to make headlines in Japan, but as news about Japan ranking 121st out of 153 countries, and 120th out of 156 countries in the Global Gender Gap Index by the World Economic Forum in 2020 and 2021 ¹²⁾, respectively, gender inequality is beyond a mere economic issue. These results come despite the well-publicized policies aimed at promoting women's representation in society. One of the major reasons is the way traditional gender roles still prevail, significantly undermining the path to gender equality in Japan. Moreover, the prevailing domestic violence and abuse also arise from gender stratification, which is the result of longstanding discourse of “good wife and wise mother (良妻賢母 or ‘ryosaikennbo’),” or “housewife (専業主婦 or ‘sengyoshufu’)” as well as the Japanese concept or unspoken rule of “self-responsibility (自己責任論 or ‘jikosekininron’).” Moreover, the economic stagnation caused by the pandemic also has a dire effect on not only women themselves but also their safety and well-being, as victims are literally “trapped” inside with their abusive partners. The following section will examine the socio-cultural and structural-economic factors that lead to the “shadow pandemic.” This section will also convey that even though COVID-19 has had detrimental consequences to the safety of women, the perpetuation of domestic violence and abuse was already a serious problem in Japan before the pandemic. The current COVID-19 crisis has highlighted, revealed and made the “shadow pandemic” visible to the eyes of the public.

a. Patriarchy and Traditional Gender Roles in Japan

Japan is regarded as a conservative patriarchal society, and many refer to the influences of traditional Buddhist and Confucian values as the basis of such culture. While there is no denying that the culture is influenced from such traditional values, the manifestation of gender relations in Japan stems from the era of rapid modernization after the Second World War (WWII) through the implementation of a state system that promoted a gendered division of labour as a key factor

12) “Japan ranks 120th in 2021 gender gap report, worst among G-7,” *Kyodo News* (March 31, 2021) <https://english.kyodonews.net/news/2021/03/1ba0fea560c2-japan-ranks-120th-in-2021-gender-gap-report-lowest-among-g-7.html> (last accessed Dec. 1, 2021); Makiko Eda, “Wanted: A Strategy to Narrow Japan's Widening Gender Gap,” *The Japan Times* (March 6, 2020). <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/03/06/commentary/japan-commentary/wanted-strategy-narrow-japans-widening-gender-gap/> (last accessed on Dec. 1, 2021).

for the country's success¹³). This system enforced the notion of women as housewives and men as the breadwinners. The resulting androcentrism¹⁴) has created a myriad of difficulties for women in Japan, such as limited self-determination due to cultural pressures and a lack of significant opportunities for participation in society¹⁵).

Even before Japan's rapid modernization, in the late 19th and early 20th century, contributions to society by men were measured in productive capacity and military service, while women were recognized for their domestic support of their husbands' activities and raising the next generation¹⁶). Moreover, the promulgation of the *ie* (家 meaning family)¹⁷) system further enforced the gendered roles of men and women. Japan's androcentric culture has promoted specific perceptions of women's roles in marriage and motherhood.

Marriage in Japan continues to be a rigid institution that is strongly influenced by traditional elements such as gender role division and the vertical generational ties from the *ie* family system¹⁸). For women, marriage comes with implicit obligations including childbearing, childrearing and caring for the elderly, and once in a marriage they are expected to commit themselves to such obligations¹⁹).

The role of motherhood in Japanese society is one of self-sacrifice and devotion. There is still a strong belief that whether a child can build successful relationship in society solely depends on how the mother prepares her child for socialization in the first three years, which "reinforces the notion that a child will not develop normally without a mother that dedicates herself to her child."²⁰) This can make mothers feel guilty about wanting to work and it pressures

13) Luisa Fernanda Villa (2019), "Classic Patriarchal Values and Their Effects on Working Japanese Women," *Revista Mundo Asia Pacífico* (8:14), pp. 60-75.

14) Androcentrism is defined as the assumption that the male experience is the norm of humanity, while the female experience is a negative deviation from that alleged neutral standard. See Peter Hegarty and Carmen Buechel (2006), "Androcentric Reporting of Gender Differences in APA Journals: 1965-2004," *Review of General Psychology* (10:4), pp. 377-389; M. Christina Luera (2004), "No More Waiting For Revolution: Japan Should Take Positive Action To Implement The Convention On The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women," *Pacific Rim Law and Policy Journal* (611) <https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol13/iss3/5/> (last accessed Jan. 4, 2022).

15) Villa, *op. cit.*

16) Ana Micaela Araújo Nocado (2012), "The 'Good Wife and Wise Mother' Pattern: Gender Differences in Today's Japanese Society," *Crítica Contemporánea - Revista de Teoría Política* (2), pp. 156-169.

17) *Ie* refers to a family's lineage, including property, business, and the family name. The *ie* is maintained by the succession of the eldest son. Yoshihiro Sakane (2017), "The Characteristics and Global Position of the Japanese *ie* System," *Studies in Humanities and Sciences* (57:2), pp. 47-64. 1

18) Fumie Kumagai (1995), "Families in Japan: Beliefs and Realities," *Journal of Comparative Family Studies* (26:1), pp. 135-163.

19) Ronald Rindfuss, Minja Choe, Larry Bumpass, and Noriko Tsuya (2009), "The Institutional Context of Low Fertility: The Case of Japan," *Asian Population Studies* (5:), pp.215-235. See also James M. Raymo, Hyunjoon Park, Yu Xie, and Wei-jun Jean Yeung (2015), "Marriage and Family in East Asia: Continuity and Change," *Annual Review of Sociology* (41:1), pp. 471-92.

20) Mariko Fujita (1989), "It's All Mother's Fault: Childcare and the Socialization of Working Mothers in

women into having to choose between motherhood and having a career.

Such traditional gender roles still prevail and significantly reduce women's participation in society as well as leadership roles in business and politics. "Historically, after the second World War, the combination of a hardworking husband who devotes his life to his company, and a stay-at-home mother, was encouraged."²¹⁾ This encouragement has led to a norm in which husbands work very long hours, unscheduled overtime and holiday work in return for a lifetime employment and seniority-based salary, while housework and childrearing fall heavily on wives²²⁾. The government's latest national survey in 2020 reported that mothers still do 3.6 times more housework than fathers²³⁾. Because of these norms – as well as hiring biases in some companies, and the change-resistant working culture – many women stop working after having a child or opt for part-time or contract work that generally does not lead to promotions²⁴⁾.

Patriarchy and traditional gender roles subjugate women in the family and put them in an inferior position, not to mention that these factors remain as one of the major obstacles for gender equality in Japan. The next section will explore how gender stratification is created through unique Japanese discourse, which result in domestic violence and abuse.

b. Gender Stratification, Unspoken Rule and Domestic Violence in Japan

The above section examined how patriarchy and traditional gender roles subjugate women and hinder gender equality in Japan. This section will analyze in further detail how the discourse of "good wife and wise mother", or "housewife" subjugate women and the Japanese unspoken rule of "self-responsibility" put women at a higher risk of becoming victims of violence and abuse.

The ideal of "good wife and wise mother" can be traced back to the late 19th century, but the idea evolved in the early twentieth century as a result of the state policies and campaigns over the education system²⁵⁾. The idea itself is a modern phenomenon of state policies designed to retain and reinforce women's profile of stay-home mothers in the middle and upper classes²⁶⁾. They were also referred to as "education mothers" who dedicated their life in children's success

Japan," *Journal of Japanese Studies* (15:1), pp. 67-91.

21) Statement by Hiroki Komazaki, founder and CEO of Florence, a non-profit organisation which advocates for solutions that help working parents. See Mariko Oi, "Why Japan Can't Shake Sexism," *BBC* (April 9, 2021) <https://www.bbc.com/worklife/article/20210405-why-japan-cant-shake-sexism> (last accessed Jan. 4, 2022).

22) Yanfei Zhou (2015), "Career Interruption of Japanese Women: Why Is It So Hard to Balance Work and Childcare?" *Japan Labour Review* (12:2), pp. 106-123.

23) Oi, *op. cit.*

24) Zhou, *op. cit.*

25) Kathleen Uno (1993). "The Death of 'Good Wife, Wise Mother'?" in *Postwar Japan as History* Andrew Gordon ed. (Berkeley, CA, University of California Press).

26) *Ibid.*

in education²⁷⁾. This ideal of social model has been entailed for the scope of national development and still remains as the way gender roles are seen²⁸⁾.

Furthermore, in Hendry's study of housewives or *sengyoshufu*, she asserts that housework and the care of the children has undoubtedly always been a part of the working life of Japanese women, as it is part of the lives of most women, but in few parts of the world have these roles been granted the importance and status they have acquired in Japan²⁹⁾. Such kind of social model has a direct effect on gender stratification in Japan, as women are socially expected and often feel pressure to abide by such social model. Evidence to this, the labour supply of married women across childbirth is one of the lowest compared to the rest of the developing countries. One of the factors that it is more influential in inducing the M-shaped curve specific to Japan is childrearing.

Against this backdrop, as aforementioned, many women opt to quite their job after childbirth and return as part time or contract workers after their child/children start grade school (thus the Japanese female labour M-shaped curve). The implication of such behaviour is that women become dependent on their husbands, or the breadwinner, for financial and economic stability. Thus, even if the women is in an abusive relationship, often times many feel obliged to stay in the relationship because they do not have the means to support themselves and their children should they decide to get a divorce or terminate the relationship.

Moreover, many abused women and victims of domestic violence feel hesitate to raise their voice. Sachiko Nakajima, from the NPO Resilience³⁰⁾, explains that there seems to be a strong tendency to "self-blame" by Japanese victims, in this case, for female victims of domestic violence to blame themselves for the violence perpetrated upon them and further explains that when women confide in others about their abusive partners, they are often told that the abuse is her fault or that she is to blame for having chosen that partner³¹⁾. In the Survey on Violence Against Men and Women conducted by the Gender Equality Bureau of the Japanese Cabinet Office in 2020, out of the 582 people who responded that they had been harmed in some form, 47.4% replied that they did not consult anyone about the abuse they were experiencing³²⁾.

27) *Ibid.*

28) Nocedo, *op. cit.*

29) Joy Hendry (2003), *Understanding Japanese Society* 3rd ed. (London: Routledge). See also Aya Ezawa (2009), "Motherhood and Class: Gender, Class, and Reproductive Practices among Japanese Single Mothers," in *Social Class in Contemporary Japan* Hiroshi Ishida & David H. Slater eds. (London: Routledge).

30) NPO Resilience is a Japanese non-profit organization that aims to spread awareness of domestic violence and the effects of trauma as well as provide support and care for victims of domestic violence and abuse.

31) Rei Ando (2020), "Domestic Violence and Japan's COVID-19 Pandemic," *The Asia-Pacific Journal* (18: 18: 7), pp. 1-11.

32) Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020), "Survey on Violence against Men and Women,"

Moreover, when asked why they did not consult anyone, 47.8% responded that they did not think the incident merited consultation, 32.6% thought they were also to blame, 23.6% thought it would be pointless and 20.3% thought they could get through the situation alone³³⁾. The notion of self-responsibility is reflected in such reactions by the respondents³⁴⁾.

The next section will explore the relations between economic security and Japan's COVID-19 measures and how this relation also affects the worsening of domestic violence in Japan.

c. Economic Security and Japan's "Fragmented" COVID-19 Measures

Sylvia Chant states that, "gender inequalities occur in 'public' arenas such as the labour market and formal politics, as well as the nominally 'private' sphere of home and household."³⁵⁾ This is also true in Japan, and as mentioned above, such gender inequalities provide a breeding ground for abuse and violence. This section will explore how Japan's "fragmented" COVID-19 measures not only undermine economic security but also has resulted in the increase in domestic violence during the pandemic.

During the first year of the outbreak of COVID-19, more than 700,000 women and 390,000 men were not in the labour force³⁶⁾. Moreover, while 80% of men were working full-time, more than 50% of women were working part-time or on contract basis³⁷⁾. For women, working hours fell 15.5% and monthly income fell 8.8%³⁸⁾.

One of features of the Japanese response to the COVID-19 crisis has been the inability of the central government to impose its pandemic policies on prefectures and cities, even during a state of emergency. Japan's 2012 Act on Special Measures for Pandemic Influenza and New Infectious Diseases Preparedness and Response (hereafter, Pandemic Special Measures Act) gives the prime minister the power to declare a state of emergency in any or all prefectures, however, enforcing instructions on disease control has proven extremely difficult.³⁹⁾ Since the

https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/pdf/r02/r02danjokan-12.pdf (last accessed Jan. 20, 2022).

33) *Ibid.*

34) Ando, *op.cit.*

35) Sylvia Chant (2004), *Urban Livelihoods, Employment and Gender in Latin America Transformed: Globalization and Modernity* Robert N. Gwynne and Cristóbal Kay eds. (United Kingdom: Hodder Education).

36) Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020), "Figure Concerning Labour Force and Employment," *Gender Equality White Papers* [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/gian_hokoku/20210611danjogaiyo.pdf/\\$File/20210611danjogaiyo.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/gian_hokoku/20210611danjogaiyo.pdf/$File/20210611danjogaiyo.pdf) (last accessed Dec. 2, 2021).

37) *Ibid.*

38) Yanfei Zhou (2021), "How Women Bear the Brunt of COVID-19's Damages on Work," *Japan Labor Issues* (5:28), pp.2-8.

39) Harutaka Takenaka, "Japan's Fragmented COVID Response: A Systemic Failure of National Leadership," *Nippon.Com* (April 8, 2021) <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00695/#> (last

prime minister nor the Minister of Health have any coercive powers vis-à-vis the local authorities that bear actual responsibility for implementation, it is up to the governors to decide whether to follow the central government's instructions⁴⁰⁾. By the same token, governors have little power to impose their decisions on the cities or special wards in their jurisdictions⁴¹⁾. Due to such Japanese government's inability to impose strict pandemic policies, the government never implemented a full lockdown policy, and left much of the decision to the local government's discretion. Therefore, compensations for the self-employed and safety net measures for non-regular workers remain weak and fragmented⁴²⁾.

Like many other countries around the world, being unemployed makes the female more financially dependent and more susceptible to domestic violence⁴³⁾. In patriarchal societies where the male is expected to be the provider of the household, financial and psychological stressors are thought to increase domestic violence by threatening the male's authority at home making him more aggressive in an attempt to regain his authority⁴⁴⁾. The economic burden leaves female dependent on the male partner making it harder to leave a violent relationship.

Lastly, the author would like to share few of the stories of the victims obtained through a series of interviews. In order to ensure the safety of the victims, their names remain anonymous.

i) Ms. A (aged 35): "My husband and I got married 10 years ago when we found out that I was pregnant. In order to put our daughter through school we needed to increase the household income, so 5 years ago he quit his day job as a mechanic and decided to own and run a guesthouse. The guesthouse was doing quite well, but when COVID-19 broke out and inbound tourists stopped coming to Japan, we had to suspend the operation of the guesthouse, and my husband had to look for a temporary job. It was difficult to find anything during the first year of the pandemic, and he started to spend more time at home. He would drink alcohol from irritation, and started to lash out on me and my daughter. At first I tried to understand him and hoped that the situation would get better, but it didn't. The violence got worse day by day, but I was too ashamed to tell anyone. One day he tried to hit my daughter and while defending her he broke my rib and I was taken to the hospital. With COVID-19, many of the hospitals would not accept new patients, but finally I was admitted to a hospital. Since this incident, my daughter got very

accessed Jan. 9, 2022).

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*

42) Magdalena Osumi, "For Japan's nonregular workers, a weaker safety net as COVID-19 spreads," *The Japan Times* (March 31, 2020) <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/03/31/national/nonregular-workers-japan-coronavirus/> (last accessed Dec. 10, 2021).

43) Jinan Usta, Hana Murr, and Rana El-Jarrah, "COVID-19 Lockdown and the Increased Violence Against Women: Understanding Domestic Violence During a Pandemic," *Violence and Gender* (8:3) <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2020.0069> (last accessed Jan. 20, 2022).

44) *Ibid.*

scared and told her teacher at school, and the teacher called the local ward office and support centre for victims of domestic violence. If it weren't for my daughter, her teacher, officer from the ward office and the staff from the support centre, I think I would have been in a serious situation. Since then, I have divorced my husband and now live with my daughter at my parent's house, but I still fear that he may come find me and my daughter."

ii) Ms. B (aged 40): "My husband was a very nice and decent man. When COVID-19 hit, he had to voluntarily take leave from his job, and spent most of the time at home. In the beginning he said he enjoyed his time off, but it was only a matter of time until his stress level started to rise and he became irritable and aggressive. When I think of it now, his irritation most likely came from his insecurity of whether he would actually be able to return to his job and provide for the family. It started from shouting insults, hours and hours of preaching about how I didn't do the dishes properly or how dirty the house was. The situation got worse and he would not even allow me to go grocery shopping or go to the dentist because he was afraid that I may catch the virus and bring it inside the house. I was literally trapped in my own house. Day in and day out, he would scold me for hours about what I didn't do right. One day, when the local restaurants and bars reopened, he left the house to have a drink with his friends. I finally got the chance to call my family and tell them my situation. I packed my bags that day and left my husband."

2) Factors Causing Domestic Violence in Indonesia

As in the case of Japan, the increasing number of violence against women in Indonesia, especially in times of the pandemic, can be traced to two main factors: 1) socio-cultural factor: how society perceives gender relations; 2) structural-economic factor: how the indecisive response of the government to the pandemic helps deepen the root of the problem. The cultural aspect shows how Indonesian culture is instilled with hegemonic masculinities due to the long period of colonialism. It results in male superiority over women in present day Indonesia. Tragically, it helps prolong the story of domestic violence against women in the age of the pandemic. On the other hand, the indecisive response of the government to the pandemic and the pseudo-science-based policy implemented to counter COVID-19 have negatively affected the situation. Both factors go hand in hand to undermine gender equality in Indonesia under COVID-19. The following section will look at the genealogy of hegemonic masculinities, the effect of such masculinities on marriage and how the inadequate action by the government is worsening the "masculinity crisis" in Indonesia.

a. The Genealogy of Hegemonic Masculinities in Indonesia

The cultural aspect deals with the dominant patriarchal perspective of Indonesian society toward family and marriage. A recent study suggested that the conception of masculinity in

Indonesia dwell in two parts: steady worker and reliable provider for the family⁴⁵⁾. In other words, men often conflate their fatherhood role as with that of being the breadwinner⁴⁶⁾.

There is a massive gap between how western society perceives masculinity compared to Indonesia. The west favors masculinity as the need to distinguish males from others through personal expression⁴⁷⁾. On the other hand, what happened in the eastern society is that masculinity resembled domination. Referring to the work by Connell⁴⁸⁾, “it manifested in conquering those who lack masculine characteristics, such as a female and colonized subject.”

It is impossible to detach the effect of Dutch colonial era to the manifestation of masculinity in Indonesia, amidst the 300 years of colonialization⁴⁹⁾. Recent studies have identified an active effort by the Dutch administration to construct a juxtaposition between native chief and the Dutch by comparing their clothes. This act indicated that they wanted the community to think that the Dutch is the ideal form of masculinity, despite the native chief⁵⁰⁾.

The predominant narrative of masculinity continued in the era of the first two Indonesian leaders, Sukarno and Suharto. The Sukarno era constructed a Javanese “alpha male” leader close to a “wealthy polygamy practitioners’ icon.”⁵¹⁾ As a President from 1945-1966, Sukarno became the role model of Indonesian men to perceive masculinity. Although there is a backlash from the women empowerment movement in this era⁵²⁾, the predominantly masculine narrative prevailed until the end of the Sukarno era.

The next important figure in the construction of Indonesia masculinities is in the shadow of the authoritarian Suharto “New Order,” which remained unchallenged for 32 years from 1966-1998. He successfully imposed a hegemonic masculinity logic where the men perpetuated gender inequality and later took advantage of the unjust relations⁵³⁾. This regime normalized the

45) Pam Nilan, (2009), “Contemporary Masculinities and Young Men in Indonesia,” *Indonesia and the Malay World* (37:109), pp. 327-344.

46) Michael S. Kimmel (2011), *The Gendered Society* 4th ed. (Oxford University Press; Oxford, UK).

47) Michael S. Kimmel (1994), “Masculinity as Homophobia: Fear, Shame, and Silence in the Construction of Gender Identity,” in Harry Brod and Michael Kaufman, eds. *Theorizing Masculinities* 2nd ed. (London: Sage), pp. 119-141; G. Lloyd, (1993), *The Man of Reason: ‘Male’ and ‘Female’ in Western Philosophy* 2nd ed. (London: Routledge).

48) Raewyn W. Connell (2005), *Masculinities* 2nd ed. (Berkeley: University of California Press).

49) Desi Dwi Prianti (2019), “The Identity Politics of Masculinity as a Colonial Legacy,” *Journal of Intercultural Studies* (40:6), pp. 700-719.

50) Frances Gouda (2007), “From Emasculated Subjects to Virile Citizens: Nationalism and Modern Dress in Indonesia 1900-1949,” in Stefan Duddink, ed. *Representing Masculinity: Male Citizenship in Modern Western Culture* (New York: Palgrave Macmillan), pp. 235-257.

51) Sonja Van Wichelen (2009), “Polygamy Talk and the Politics of Feminism: Contestations over Masculinity in a New Muslim Indonesia,” *Journal of International Women's Studies* (11:1), pp. 173-187.

52) Nur Janti (2019), “Angka Poligami dari Masa ke Masa” <https://historia.id/kultur/articles/angka-poligami-dari-masake-masa-vgXwV/page/1> (last accessed August 9, 2021).

53) Raewyn W. Connell (1987), *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics* (Palo Alta:

“Bapakism” ideology. Bapak originated from the term “father” in Bahasa. The ideology defined that the Bapak as the family leader, the business, the town, and the nation-state. Moreover, the superior quality of Bapak came from God-given wisdom, self-control, and mastery of emotion⁵⁴⁾. Suharto's calm, friendly and passive attitude reflected the glory of Akal (rationality and self-control) over emotions⁵⁵⁾. Due to his long regime, this was internalized and became a traditional Indonesian value.

b. Hegemonic Masculinities and Marriage

These trajectories of the concept of masculinity also shape the nationwide construction over family. The family is a manifestation of a masculine leader and other's identity as a member. As per institutionalized in the Point 3, Article 31 of the Indonesian Marital Law of 1974, “the husband is the family leader and the wife is the housewife.” Although the implementation is relatively weak, it is accepted as a common understanding nationwide⁵⁶⁾. The government adopted the trajectory of masculinity laid by the Dutch back in the colonial era. Moreover, the primary value is also intertwined with Islamic teaching about the roles in the family, which was later adopted by the state through the Compilation of Islamic Laws back in 1991⁵⁷⁾.

According to state political perspective intersecting with Islamic teaching, the laws laid the fundamental approach towards the ideal Indonesian family. In this law, marriage is regarded as *Ibadah*, a religious term for observance. In this sense, the sole purpose of marriage is to create a peaceful, calm, and loving family as a form of obedience to God⁵⁸⁾. The structure is a nuclear family, with the husband as the breadwinner and the wife as the household manager. The conception throws back to the long-standing masculinities which preserve the male-dominated culture.

In addition, the deep-rooted and institutionalized family conception and masculinities contribute as a push factor for Indonesians to get married. Research conducted by Himawan⁵⁹⁾ found that marriage in Indonesia is a socially-expected event. One of the reasons is pressure from the larger community. It is common for a single who prioritize their education or career to

University of California Press).

54) Pam Nilan (2009), “Contemporary Masculinities and Young Men in Indonesia,” *Indonesia and the Malay World* (37:109), p. 327-344.

55) Michael G. Peletz (1995), “Neither Reasonable nor Responsible: Contrasting Representations of Masculinity in a Malay Society,” in A. Ong and M. Peletz (eds), *Bewitching Women, Pious Men: Gender and Body Politics in Southeast Asia* (Berkeley: University of California Press), pp. 76-123.

56) Lyn Parker et al. (2016), “The Stigmatisation Of Widows And Divorcees (Janda) In Indonesia, and the Possibilities for Agency,” *Indonesia and the Malay World* (44:128), pp. 27-46.

57) *Ibid.*

58) *Ibid.*

59) Karel Karsten Himawan (2018), “Either I Do or I Must: An Exploration of The Marriage Attitudes of Indonesian Singles,” *The Social Science Journal* (56:2) pp. 220-227.

be scoffed by their surroundings because their efforts for self-development are deemed selfish⁶⁰. From this point of view, one may conclude that proper knowledge is lacking in most marriages. Furthermore, many marriages come from social pressure instead of one's need, making it a fragile social foundation.

These aspects mentioned above contribute to the increased tension among family members while forced to confinement, as many relationships are already abusive⁶¹. The most affected are those confined in the same space with one's husband, intimate partner, ex-husband, and other family members⁶². The unjust relations between family members create a fertile zone for abusive attitude in social distancing.

c. Inadequate Action by the Government and the "Masculinity Crisis"

Indonesia also faces an indecisive and miscalculated government response toward COVID-19. In the beginning of 2020, when COVID-19 first outbreaked in Wuhan, the Indonesian government did not take this matter seriously⁶³. The first case in Indonesia was declared on March 2, 2020⁶⁴, yet the task force to respond to it was not established until March 13, 2020⁶⁵. Many criticized that had the World Health Organization not declared the pandemic on March 11, 2020,⁶⁶ the Indonesian government would have not responsively taking action towards COVID-19. The government's political gesture, statement and attitude tended minimize the problem's scale and even asked the public to not take the pandemic so seriously⁶⁷.

60) Augustina Situmorang (2007), "Staying Single in a Married World: Never-Married Women in Yogyakarta and Medan," *Asian Population Studies* (3:3), pp. 287-304.

61) Jones, Balawyn. 2020. "'Home Is Not Safe': Domestic Violence Increases as COVID-19 Pandemic Takes Hold," <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/home-is-not-safe-domestic-violence-increases-as-covid-19-pandemic-takeshold/> (last accessed August 9, 2021).

62) Komnas Perempuan (2021), "Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020," <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf> (last accessed August 9, 2021).

63) Dumilah Ayuningtyas et al. (2021), "Requestioning the Indonesia Government's Public Policy Response to the COVID-19 Pandemic: Black Box Analysis for the Period of January-July 2020," *Frontiers in Public Health* (9:612994).

64) Ihasnudi (2020), "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia," <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all> (last accessed August 10, 2021).

65) Egi Adyatama (2020), "Jokowi Tunjuk Doni Monardo Pimpin Tim Reaksi Cepat Atasi Corona," <https://nasional.tempo.co/read/1319171/jokowi-tunjuk-doni-monardo-pimpin-tim-reaksi-cepat-atasi-corona/full&view=ok> (last accessed August 10, 2021).

66) World Health Organization (2020), "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020," <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-oncovid-19---11-march-2020> (last accessed August 10, 2021).

67) Dumilah Ayuningtyas et al. (2021), "Requestioning the Indonesia Government's Public Policy Response to the COVID-19 Pandemic: Black Box Analysis for the Period of January-July 2020," *Frontiers in Public Health* (9:612994).

After being sharply criticized, the government later enacted Pembatasan Social Berskala Besar (PSBB), a lockdown-like policy that the government had chosen to perform instead of locking down the country entirely. The approach also generated criticism for Indonesia, which had already ratified a Health Quarantine Law (UU Karantina Kesehatan Number 6 2018) that detailed a lockdown in case of a widespread infectious disease. Yet, the government chose to implement an alternative policy like PSBB to dodge responsibility to fulfill the basic need of the community even though there were enacting *de facto* lockdown⁶⁸). The critics match with the President's statement that the lockdown will hardly affect the economy⁶⁹). In accordance, the Chief of the Task Force for COVID-19 Response clearly stated that it is hard to fulfill the nation's basic needs during lockdown due to the economic situation⁷⁰).

After more than a year, the lockdown-like policy has resulted in massive unemployment. The traditional family positions the husband as the breadwinner, meanwhile, the pandemic has had a detrimental effect on the Indonesian economy. According to Statistics Indonesia, approximately 19.10 million workers are affected by the pandemic; 1.7 million lost their jobs in February 2021⁷¹). The same source stated that 73.57% are men. These numbers excessively reveal how the government response towards COVID-19 have affected family structure by laying off the breadwinner.

Aside from the economic consequence, the inadequate government response also contributes to the increase in domestic violence. The layoff disrupts the assertion of masculinity ideology that lies in the very heart of the family. The layoff has forged a crisis-like sphere towards the common ideology of becoming a man on a day-to-day basis. The conditions blatantly exposed the unequal gender relations within society, with the number of increasing domestic violence conducted mainly by the male family member. The frustrating situation of lockdown-like policy without social safety net, the increasing number of people getting laid-off from their jobs and the predominant hegemonic masculinities mindset assemble the high number of domestic abuse during the current pandemic.

Study conducted by Hobbs states that violence is always and has been part of working-class

68) Bachtiarudin Asfinawati in Alam (2021, "Pilih PPKM Dibanding Lockdown, Pemerintah Dinilai Mau Hindari Kewajiban Bansos," <https://www.merdeka.com/peristiwa/pilih-ppkm-dibanding-lockdown-pemerintah-dinilai-mau-hindarikewajiban-bansos.html> (last accessed August 10, 2021).

69) Ihsanuddin (2020), "Jokowi Akhirnya Blak-blakan soal Alasan Tak Mau Lockdown," <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/02/05405561/jokowi-akhirnya-blak-blakan-soal-alasan-tak-mau-lockdown?page=all> (last accessed August 10, 2021).

70) Agung Sandy Lesmana (2021), "Pemerintah Akui Ogah Pilih Lockdown karena Berat Penuhi Kebutuhan Rakyat," <https://www.suara.com/news/2021/03/09/112337/pemerintah-akui-ogah-pilih-lockdown-karena-berat-penuhi-kebutuhanrakyat> (last accessed August 10, 2021).

71) Badan Pusat Statistik (2021), "Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2021," <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/05/05/1815/februari-2021--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-6-26-persen.html> (last accessed August 10, 2021).

life⁷²⁾. It provides the construction of a way to earn respect from their male peers⁷³⁾. Most working-class men are embedded with the idea that taking part in a fight resembled the ideal conception of masculinities⁷⁴⁾. As a form of ideology, it needs to be exercised outside oneself. The most common place is in the neighborhood, giving a sense of territorial dignity and leadership through toughness and aggressive style⁷⁵⁾.

The need for peer approval comes from a homogenous workplace. The labour division is one of the most gender-segmented aspects. The most low-end position that men fill will likely have men-filled coworkers. It seldom has a diverse gender composition because women are most likely to get into the most domesticated line of work. Thus, there is a demanding peer pressure to be harsh and violent alongside the common masculinity values. In the context of Indonesia, the most severe layoff occurred in production assembly lines, manufacturing, transportation and logistics, as well as other blue-collar work, which are predominantly male workers⁷⁶⁾.

The main feature of the government's inadequate response toward COVID-19 is that it indirectly takes the neighborhood where the male working-class assess their ideological masculinities close to violence. The lockdown-like policy forces the male worker into confinement, separating the subject of ideology from the practice. One cannot exist apart from the other. The discourse and the activity must go hand in hand⁷⁷⁾. Otherwise, they will lose the gravity of who they are and how they are becoming a man. Hence, the male worker has to find another way to assert their ideology and, in this case, power. Unfortunately, the proximate circumstance is the family since the house becomes a solitary confinement. Therefore, it is paternally that the laid-off male worker often falls into committing domestic violence upon his family.

On the other hand, there is no safety net for the victim, most likely women from the domestic violence by the male family member. The absence of a law on abusive domestic violence plays a crucial role in the wide-open opportunity for a domestic abuser. It prepares the dominant aggressive male to go unchecked while expressing their ideology. Indonesia's gender movement

72) Dick Hobbs (1988), *Doing the Business: Entrepreneurship, Detectives and the Working Class in the East End of London* (Oxford: Oxford University Press).

73) Simon J. Charlesworth (2000), *A Phenomenology of Working Class Experience* (Cambridge: Cambridge University Press).

74) Antony Whitehead (2005), "Man to Man Violence: How Masculinity May Work as a Dynamic Risk Factor," *The Howard Journal* (44:4), pp. 411-422.

75) Andrew Tolson (1977), *The Limits of Masculinity* (London: Tavistock).

76) Ruth Meiliana Ngadi and Yanti Astrelina Purba (2020), "The Impact of COVID-19 on Worker Layoffs and Income in Indonesia," *Jurnal Kependudukan Indonesia* Edisi Khusus Demografi dan COVID-19 (July 2020), pp. 43-48.

77) F. Franco, V. Sarvar and Sherry Chand (1989), Ideology as Social Practice: The Functioning of Varna. *Economic and Political Weekly* (24:47), pp. 2601-2603, pp. 2606-2612.

faced a significant setback on domestic violence eradication since the last time the draft for Sexual Violence Bill had been drawn from the national legalization priority in the Parliament⁷⁸⁾. The bill is set to cover other aspects of gender-based violence outside rape and sexual harassment⁷⁹⁾.

4. Possible Measures and Policies to Counter Domestic Violence

(1) Case of Japan

The surge of domestic violence under COVID-19 and the media coverage of the situation has gained some attention of the public. However, there is still a lack of measures and policies to respond to this “shadow pandemic.” This section will explore, short and long-term measure and policies that need to be considered in order to curtail domestic violence.

In the short-term, it is crucial to provide shelters and safe houses for the victims so that they can be removed from the violent environment. In Japan, there are both private and public shelters. Public shelters are commonly called the Spousal Violence Counseling and Support Centres (SVCSCs), and private shelters are provided by organizations such as DV Soudan+ and HELP (House in Emergency of Love and Peace) to name a few (there are also private shelters in major cities around Japan), but there is still a lack of shelters. Moreover, many shelters and consultation services are understaffed, thus, more human power needs to be put into place in order to provide the necessary services for the victims.

One of the problems during COVID-19 was that the shelters and consultation services were suspended due to the scare of the spread of the disease. Also, many shelters have a two-week temporary protection period, but during the pandemic it is important to have some flexibility in consideration of COVID-19 measures⁸⁰⁾. Moreover, one of the issues that sparked a heated debate was the way in which residents received the 100,000 yen special cash payment as emergency aid money. Initially, the government sent out the notice to each household according to the residence registry and depositing it to the bank account of the head of the household. This system proved to be problematic for victims of violence and abuse, because in cases where the victim no longer lived in the house, she (and often times the child) could not receive the benefit.

78) Hanif Gusman (2020), “Penarikan RUU PKS & Meroketnya Angka Kekerasan Terhadap Perempuan,” <https://tirto.id/penarikan-ruu-pks-meroketnya-angka-kekerasan-terhadap-perempuan-fPpl> (last accessed August 10, 2021).

79) Amnesty International (2020), “Empat Urgensi Pengesahan RUU PKS,” <https://www.amnesty.id/empat-urgensipengesahan-ruu-pks/> (last accessed August 11, 2021).

80) Tomoko Suga (2021), “Response to Domestic Violence During the COVID-19 Outbreak in Japan,” *Violence and Gender* (8:3) <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2020.0043> (last accessed Jan. 21, 2022).

Thus, it is important to establish and implement special measures for victims of violence and abuse and provide some flexibility during times of emergency.

As for long-term measures, while Japan has its share of laws pertaining to domestic violence such as the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims Act of 2001, Japanese women remain vulnerable. The law stipulates that in the case of a claim made by a victim, the alleged perpetrator is required to vacate the site of primary shared residence for a two-month period from the day which the order goes into effect⁸¹). However, after that, the claimant (that is, the victim, not the perpetrator) must vacate the house, which means that the law “punishes” the woman with eviction from her own home for making a claim against a husband who is putting her life in jeopardy.⁸²). The dangerous effects of this peculiar situation are particularly evident in the context of COVID-19, where women have to vacate their homes in a time of a global pandemic. Therefore, it is crucial to reinforce legal institutions to protect the victim, not the perpetrator.

(2) Case of Indonesia

The grave liability of domestic violence during the pandemic in Indonesia demands special treatment. Having pointed out the predominant traditional masculinity as the root of the problem paves the road to working on an immediate and long-term solutions. The first step should be mitigating the physical risk of the violence, by providing a safe space for the victims structurally by removing them from the source of the violence.

In Indonesia, there are safe houses established by the government as well as civil society network that provide protection for women and children. The Ministry of Women's Empowerment and Child Protection Indonesia has established twenty-five secure house services nationwide⁸³). In addition, the civil society network led by the National Commission on Violence Against Women marked eighty-six establishments that provide protection for women and children⁸⁴). Yet, the case filed to the authority through the safe house service is relatively low. Only 31% of total cases in 2020 have proceeded to legal action, 29% settled through dispute settlement forum facilitated by the civil society network and the rest of the cases are still unknown⁸⁵).

81) Ando, *op. cit.*

82) *Ibid.*

83) Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Indonesia (2019), “Peta Persebaran UPTD PPA,” <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/view/132> (last accessed August 11, 2021).

84) Komnas Perempuan (2021), “Mitra Pengada Layanan Komnas Perempuan,” <https://komnasperempuan.go.id/mitrakomnas-perempuan/pengada-layanan> (last accessed August 11, 2021).

85) Komnas Perempuan (2021), “Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020,” <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf> (last accessed August 11 2021).

There is, however, the protocol by the Ministry of Health to responding to gender-based violence during pandemics. However, the solution is to make victims report to the nearest facility⁸⁶⁾. A survey conducted by the Indonesia Judicial Research Society (ICJR) asserted that 33.5% responded that they are afraid to seek help outside their circle. Furthermore, 29% responded that they feel shameful, 23.5% responded that they do not know where to report, and 18.5% responded that they feel guilty⁸⁷⁾. The number does not come from a lack of safe house service but the reluctance of the victim to come to seek help. The conventional family traits in Indonesia make it harder to rationalize the need to seek professional help in terms of domestic violence. It is because they claim that domestic violence is a private family matter, and it will be shameful if the case is exposed.

Hence, it is crucial to link the rescuer and the victim by utilizing social networks. The neighbour next door must be the first to identify the problem and act accordingly. The social network in the grassroots Indonesia make this possible since there is a long-standing organization at the village level called Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga – PKK (Family Welfare Movement)⁸⁸⁾. The PKK is a grassroots organization that is spread nationwide whose mission is to integrate family welfare into national development⁸⁹⁾.

Such kind of movement can be utilized to tackle the problem of reluctant women to report domestic violence⁹⁰⁾ and enable them to talk about their personal affairs among neighbours. This way, the first aid to domestic violence can rely on the neighbourhood network rather than an

86) Kemenkes (2020), “Protokol Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Masa Pandemi COVID-19,”

https://infeksiemerging.kemkes.go.id/download/Protokol_Penanganan_Kasus_Kekerasan_terhadap_Pemempuan_di_Masa_Pandemi_COVID-19.pdf (last accessed August 11, 2021).

87) International Judicial Research Society (2020), “Mengapa Korban Kekerasan Seksual Enggan Melapor?” <http://ijrs.or.id/mengapa-korban-kekerasanseksual-enggan-melapor/> (last accessed August 11, 2021).

88) PKK became a mass organization in 1972 by the order of President Suharto. In this era, PKK was crucial in carrying out the idea of national development and harness women's support for the national agenda. In the post-Suharto era, PKK became a government partner in shaping the democratization process. Their role-shifting was maximized by incorporating protocol to reach out to the victims in the neighbourhood. The members primarily consist of poor women in the village and have regular meetings and routine activities. See also: Sharon Bessell (2004), “Women in Parliament in Indonesia: Denied a Share of Power,” Discussion Paper, Asia Pacific School of Economics and Governance, The Australian National University 04-07, https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/10440/1170/1/Bessell_Women2004.pdf (last accessed August 11, 2021); Amaliatulwalidain and Novia Kencana (2019), “Peranan Politik Gerakan Perempuan Dari Masa Ke Masa,” (Studi: Tentang Sejarah Organisasi Pkk Di Indonesia) *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Global* (4:1). <http://ejournal.uigm.ac.id/index.php/PDP/article/viewFile/679/831> (last accessed August 11, 2021).

89) PKK (2017), “Visi Misi PKK,” <https://tpkk-pusat.org/tentangkami/> (last accessed August 11, 2021).

90) Niken Kusumawardhani and Ana Rosyida Tamyis (2018), “Mengapa Perempuan Miskin Enggan Melaporkan KDRT Ke Pihak Berwenang?” <https://theconversation.com/mengapa-perempuan-miskin-enggan-melaporkan-kdrt-ke-pihakberwenang-106495> (last accessed August 11, 2021).

external actor, such as the government. Under COVID-19, grassroots solidarity tend to more effective than a government-led initiative that tends to be late and misplaced. The Warga Bantu Warga (residence helping each other) initiative has proven to help many people in need of health facilities, medical goods and daily basic needs when the government stays idle⁹¹⁾. Judging by the current pattern, it is best to manifest the solution to grassroots or societal solidarity instead of a structural approach.

There is also a potential to develop religious communities (Mejelis Ta'lim) to be a safe cocoon for victims of domestic violence. In Indonesia, women's religious communities have a solid base in both rural and urban areas. The top-down culture from the teacher to the member that runs in the community makes it easier to assert ideas. For instance, research conducted on the women's religious community in Cinere, Depok⁹²⁾ demonstrated that they successfully developed awareness of cervical cancer from 2% to 86%, by socializing through their regular forum⁹³⁾.

The same goes for the women's religious community in Wiyung Surabaya, who successfully developed skills in making traditional jewelry⁹⁴⁾. It is tempting to imagine that the idea of "moderate" masculinity is resonating through that forum to start a change in every household. The bottom line is that the social hub to transmit the idea of first-aid for domestic violence is widely available. It is a matter of how to start activating them to create a chain of reform.

A similar government-led practice has been executed before on a small scale. Bandung⁹⁵⁾ local government started the initiative to bring back the father to get involved in the children's education and later share responsibility with the mother to develop children's character in 2020⁹⁶⁾. It is an initiative to reconstruct the masculinity perception toward being a father and a man—one of which we could revisit after knowing that hegemonic masculinities play a crucial role in domestic violence. Unfortunately, the programme has been suspended for the next year due to the pandemic and social distancing policy. However, the point that needs to be highlighted is the urgent need to deconstruct the masculinities on a large scale through a cultural approach to achieve gender equality and practically suppress domestic violence.

91) Impian Nopitasari (2021), "Warga Bantu Warga, Negara Bantu Siapa?" <https://news.detik.com/kolom/d5647609/warga-bantu-warga-negara-bantu-siapa> (last accessed August 11, 2021).

92) Cinere, Depok is a satellite city of Jakarta.

93) Tiwuk Susatiningsih et al. (2020), "Pelatihan dan Penyuluhan mengenai Bahaya Kanker Serviks pada Kelompok IbuibuPengajian di Pangkalan Jati, Cinere, Depok," *Jurnal Pengabdian Pada Masyarakat* (5:2). pp. 554-563.

94) Wahidah Salsabila (2020), "Evaluasi Hasil Pelatihan Membuat Bros Anting Bagi Ibu-Ibu Pengajian Upkq Ai-Hikmah Di Wiyung Surabaya," *Jurnal Tata Busana* (9:9).

95) Bandung is the capital of West Java Province and is one of the major cities in Indonesia.

96) Humas Kota Bandung (2020), "Sekolah Ayah Seimbangkan Pendidikan Keluarga." <https://humas.bandung.go.id/layanan/sekolah-ayah-seimbangkan-pendidikan-keluarga> (last accessed August 11, 2021).

The cultural community-based solution is nothing without a good long-term and nationwide effort to impose change. The most realistic solution is to keep pressing the Parliament to pass the law of the Elimination of Sexual Violence Bill. The law is the rational and procedural way to comprehensively overcome domestic violence since it encompasses a broader concept of sexual violence and includes the rehabilitation for the victims, which is a drastic shift from Indonesia Criminal Code (KUHP), which focuses on the perpetrator rather than the victim's needs.

The bill is still situated between two major political ideologies, the Islam Conservative and the rest. The primary opponents are the Prosperous Justice Party (Partai Keadilan Sejahtera), the National Mandate Party (Partai Amanat Nasional) and the Indonesian Ulema Council, whose ideology rests in Islamic values⁹⁷⁾. The proponent is the rest of the political parties and the executive. The opposition brought up a counter bill called the Family Resilience Bill (RUU Ketahanan Keluarga) carried out by the Islamic Civil Organization, which has a more Islamic nuanced chapters⁹⁸⁾.

Nonetheless, most civil society movements that have formed alliance under the Civil Society Coalition have given their full support and continue to apply pressure to the Parliament to pass the law urgently⁹⁹⁾. In accordance, a survey by IJCR and International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) reported that 70.9% of the respondents from 34 provinces agree to pass the law, while 29.1% reject it¹⁰⁰⁾. Although there is a need for a more structural approach to press the Parliament to reconcile their political dispute, there is a significant relief knowing that the public supports the bill. It is a heartwarming sign that the duty to activate public awareness about domestic violence in a particular and gender-based problem, in general, is on the right track. Lastly, it is always the combination of cultural and structural approaches that work best to deal with social-political problems. In the context of Indonesia's "shadow pandemic," there is a dire need to find the balance between imposing a solution structurally and approaching the grassroots culturally.

97) Antara (2020), "MUI Berharap RUU PKS Ditolak DPR," <https://nasional.tempo.co/read/1249426/mui-berharap-ruupks-ditolak-dpr> (last accessed August 11, 2021).

98) Fajar Pebrianto (2020), "10 Pasal RUU Ketahanan Keluarga: Agama Anak sampai Homoseks," <https://nasional.tempo.co/read/1404887/10-pasal-ruu-ketahanan-keluarga-agama-anak-sampai-homoseks/full&view=ok> (last accessed August 11, 2021).

99) Fitria Chusna Farisa (2020), "Koalisi Masyarakat Sipil Dukung Pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual," <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/15290161/koalisi-masyarakat-sipil-dukung-pengesahan-ruu-penghapusankekerasan-seksual?page=all> (last accessed August 11, 2021).

100) Nicholas Ryan Aditya (2020), "Studi INFID-IJRS: 70,9 Persen Responden Setuju RUU PKS Segera," <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/15173551/studi-infid-ijrs-709-persen-responden-setuju-ruu-pks-segeradisahkan> (last accessed August 11, 2021).

5. Tentative Conclusion

Since the outbreak of COVID 19 from the beginning of 2020, the pandemic has brought about fundamental changes in the way we live, work and communicate. The responses and strategies to curtail COVID-19 have had an unintended impact on basic social institution in society, the family, and has led to the increase in interpersonal violence at home. Amidst the spread of the novel coronavirus, the shadow pandemic lurks underneath. In both Japan and Indonesia, where there are still considerable structural gender inequalities, together with the economic instability caused by the pandemic has led to the somber reality of higher incidences of violence and abuse.

Having identified the underlying causes, despite the difference in detail, Japan and Indonesia share similarities in terms of linkage between domestic violence in times of the COVID-19 pandemic. Both are derived from deep-rooted gender inequality and ineffective and fragmented measures to balance the economy and disease control by the government. The traditional gender construction in both countries result from a long historical trajectory. Japan is a mixture of traditional Buddhist-Confucian values and rapid modernization. On the other hand, Indonesia has experienced colonialism, state-imposed gender role, and traditional Islamic values. Yet the results stay the same, a deep-rooted patriarchal culture.

The similarities above lead us to believe that the best remedy to inflate responses toward domestic violence in times of the pandemic is to provide various safe-shelter and consultation services for the victims and encourage them to report. Furthermore, in the long run, both countries need to strengthen the domestic violence bill; in the case of Indonesia, to erect one. In a patriarchal culture, where feminine identity remains vulnerable, it is obligatory that they have proper safe space to ensconce, especially amidst the pandemic.

In this article, two authors that specialize in gender issues in Japan and Indonesia, respectively, examined the current social and economic circumstances of the two societies under COVID-19, analyzed the various factors causing the increase in domestic violence and explored possible measures and policies to combat domestic violence and abuse attentive to the context of the ongoing crisis.

While this article examined in detail the situation of the rise in domestic violence and abuse of women under COVID-19 in Japan and Indonesia, however, there are limitations to this research as well. Domestic violence is often regarded as a gendered issue and while this article also provided statistical data that many of the victims are women subjected to violence by men, we must not forget that violence and abuse can occur in different forms and relationships. As stated by Vickie Skorji, director of TELL Japan, “We often think of this as the man being the abuser, but it could be the woman, or mother with their child, an older child with their aging

parent, in same-sex relationships and when one partner is foreign.”¹⁰¹⁾ Violence and abuse does not only take the form of physical violence or abuse. Psychological and emotional abuse through verbal intimidation as well as sexual abuse in the form of unwanted sexual acts can be just as harmful and detrimental to one’s quality of life and health. The prolonged pandemic is causing serious economic setbacks and social repercussions, but use of violence against another human being (or animal for that matter) cannot be justified under any circumstances.

<References>

- Aditya, Nicholas Ryan (2020). “Studi INFID-IJRS: 70,9 Persen Responden Setuju RUU PKS Segera,” <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/15173551/studi-infid-ijrs-709-persen-responden-setuju-ruu-pks-segeradisahkan>.
- Adyatama, Egi (2020). “Jokowi Tunjuk Doni Monardo Pimpin Tim Reaksi Cepat Atasi Corona,” <https://nasional.tempo.co/read/1319171/jokowi-tunjuk-doni-monardo-pimpin-tim-reaksi-cepat-atasi-corona/full&view=ok>.
- Alam, Bachtiarudin (2021). “Pilih PPKM Dibanding Lockdown, Pemerintah Dinilai Mau Hindari Kewajiban Bansos,” <https://www.merdeka.com/peristiwa/pilih-ppkm-dibanding-lockdown-pemerintah-dinilai-mau-hindari-kewajiban-bansos.html>.
- Amaliatulwalidain and Kencana, Novia (2019). “Peranan Politik Gerakan Perempuan Dari Masa Ke Masa,” (Studi: Tentang Sejarah Organisasi Pkk Di Indonesia) *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Global* (4:1). <http://ejournal.uigm.ac.id/index.php/PDP/article/viewFile/679/831>.
- Amnesty International (2020), “Empat Urgensi Pengesahan RUU PKS,” <https://www.amnesty.id/empat-urgensipengesahan-ruu-pks/>.
- Ando, Rei (2020). “Domestic Violence and Japan’s COVID-19 Pandemic,” *The Asia-Pacific Journal* (18: 18: 7), pp. 1-11.
- Antara (2020). “MUI Berharap RUU PKS Ditolak DPR,” <https://nasional.tempo.co/read/1249426/mui-berharap-ruupks-ditolak-dpr>.
- Ayuningtyas, Dumilah et al. (2021). “Requestioning the Indonesia Government's Public Policy Response to the COVID-19 Pandemic: Black Box Analysis for the Period of January-July 2020,” *Frontiers in Public Health* (9:612994).
- Badan Pusat Statistik (2021), “Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2021,” <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/05/05/1815/februari-2021--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-6-26-persen.html>.
- Bessell, Sharon (2004). “Women in Parliament in Indonesia: Denied a Share of Power,” Discussion

101) Rei Ando, “Domestic Violence in Japan and the Coronavirus Pandemic: When Staying Home is not Safe for Everyone,” *Metropolis* (May 4, 2020) <https://metropolisjapan.com/domestic-violence-coronavirus/> (last accessed Jan. 4, 2022).

- Paper, Asia Pacific School of Economics and Governance, The Australian National University 04-07, https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/10440/1170/1/Bessell_Women2004.pdf.
- Charlesworth, Simon J. (2000). *A Phenomenology of Working Class Experience* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Chant, Sylvia (2004). *Urban Livelihoods, Employment and Gender in Latin America Transformed: Globalization and Modernity* Robert N. Gwynne and Cristóbal Kay eds. (United Kingdom: Hodder Education).
- Connell, Raewyn W. (2005). *Masculinities* 2nd ed. (Berkeley: University of California Press).
- Connell, Raewyn W. (1987). *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics* (Palo Alta: University of California Press).
- Ezawa, Aya (2009). "Motherhood and Class: Gender, Class, and Reproductive Practices among Japanese Single Mothers," in *Social Class in Contemporary Japan* Hiroshi Ishida & David H. Slater eds. (London: Routledge).
- Farisa, Fitria Chusna (2020). "Koalisi Masyarakat Sipil Dukung Pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual," <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/15290161/koalisi-masyarakat-sipil-dukung-pengesahan-ruu-penghapusankekerasan-seksual?page=all>.
- Franco, F., Sarvar V, and Chand, Sherry (1989). Ideology as Social Practice: The Functioning of Varna. *Economic and Political Weekly* (24:47), pp. 2601-2603, pp. 2606-2612.
- Fujita, Mariko (1989). "It's All Mother's Fault: Childcare and the Socialization of Working Mothers in Japan," *Journal of Japanese Studies* (15:1), pp. 67-91.
- Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020). *Gender Equality White Papers* https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r03/zentai/html/honpen/b1_s00_02.html.
- Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020). "Survey on Violence against Men and Women," https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/h11_top.html.
- Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (2020). "Figure Concerning Labour Force and Employment," [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/gian_hokoku/20210611danjogaiyo.pdf/\\$File/20210611danjogaiyo.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/gian_hokoku/20210611danjogaiyo.pdf/$File/20210611danjogaiyo.pdf).
- Gouda, Frances (2007). "From Emasculated Subjects to Virile Citizens: Nationalism and Modern Dress in Indonesia 1900-1949," in *Representing Masculinity: Male Citizenship in Modern Western Culture* Stefan Duddink, ed. (New York: Palgrave Macmillan).
- Gusman, Hanif (2020). "Penarikan RUU PKS & Meroketnya Angka Kekerasan Terhadap Perempuan," <https://tirto.id/penarikan-ruu-pks-meroketnya-angka-kekerasan-terhadap-perempuan-fPpl>.
- Hegarty, Peter and Buechel, Carmen (2006). "Androcentric Reporting of Gender Differences in APA Journals: 1965-2004," *Review of General Psychology* (10:4), pp. 377-389.
- Hendry, Joy (2003). *Understanding Japanese Society* 3rd ed. (London: Routledge). Himawan, Karel Karsten (2018). "Either I Do or I Must: An Exploration of The Marriage Attitudes of Indonesian

- Singles,” *The Social Science Journal* (56:2) pp. 220-227.
- Hobbs, Dick (1988). *Doing the Business: Entrepreneurship, Detectives and the Working Class in the East End of London* (Oxford: Oxford University Press).
- Humas Kota Bandung (2020). “Sekolah Ayah Seimbangkan Pendidikan Keluarga.” <https://humas.bandung.go.id/layanan/sekolah-ayah-seimbangkan-pendidikan-keluarga>.
- Ihasnudi (2020). “Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia,” <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all>.
- Ihsanuddin (2020). “Jokowi Akhirnya Blak-blakan soal Alasan Tak Mau Lockdown,” <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/02/05405561/jokowi-akhirnya-blak-blakan-soal-alasan-tak-maulockdown?page=all>.
- Indonesia Judicial Research Society (2020). “Mengapa Korban Kekerasan Seksual Enggan Melapor?” <http://ijrs.or.id/mengapa-korban-kekerasanseksual-enggan-melapor/>.
- Kimmel, Michael S. (2011). *The Gendered Society* 4th ed. (Oxford University Press; Oxford, UK).
- Janti, Nur (2019). “Angka Poligami dari Masa ke Masa,” <https://historia.id/kultur/articles/angka-poligami-dari-masake-masa-vgXwV/page/1>.
- Jones, Balawyn 2020. “‘Home Is Not Safe’: Domestic Violence Increases as COVID-19 Pandemic Takes Hold,” <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/home-is-not-safe-domestic-violence-increases-as-covid-19-pandemic-takeshold/>.
- Kemendes (2020). “Protokol Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Masa Pandemi COVID-19,” https://infeksiemerging.kemdes.go.id/download/Protokol_Penanganan_Kasus_Kekerasan_terhadap_Pemempuan_di_Masa_Pandemi_COVID-19.pdf.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Indonesia (2019). “Peta Persebaran UPTD PPA,” <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/view/132>.
- Kimmel, Michael S. (1994), “Masculinity as Homophobia: Fear, Shame, and Silence in the Construction of Gender Identity,” in *Theorizing Masculinities* 2nd ed. Harry Brod and Michael Kaufman, eds. (London: Sage).
- Komnas Perempuan (2021). “Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020,” <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf>.
- Komnas Perempuan (2021). “Mitra Pengada Layanan Komnas Perempuan,” <https://komnasperempuan.go.id/mitrakomnas-perempuan/pengada-layanan>.
- Kumagai, Fumie (1995). “Families in Japan: Beliefs and Realities.” *Journal of Comparative Family Studies* (26:1), pp. 135-163.
- Kusumawardhani, Niken and Tamyis, Ana Rosyida (2018). “Mengapa Perempuan Miskin Enggan Melaporkan KDRT Ke Pihak Berwenang?” <https://theconversation.com/mengapa-perempuan-miskin-enggan-melaporkan-kdrt-ke-pihakberwenang-106495>.
- Lesmana, Agung Sandy (2021). “Pemerintah Akui Ogah Pilih Lockdown karena Berat Penuhi

- Kebutuhan Rakyat,” <https://www.suara.com/news/2021/03/09/112337/pemerintah-akui-ogah-pilih-lockdown-karena-berat-penuhi-kebutuhanrakyat> (last accessed August 10, 2021).
- Lloyd, G. (1993). *The Man of Reason: 'Male' and 'Female' in Western Philosophy* 2nd ed. (London: Routledge).
- Luera, M. Christina (2004). “No More Waiting For Revolution: Japan Should Take Positive Action To Implement The Convention On The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women,” *Pacific Rim Law and Policy Journal* (611) <https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol13/iss3/5/>.
- Ngadi, Ruth Meiliana and Purba, Yanti Astrelina (2020). “The Impact of COVID-19 on Worker Layoffs and Income in Indonesia,” *Jurnal Kependudukan Indonesia Edisi Khusus Demografi dan COVID-19* (July 2020), pp. 43-48.
- Nilan, Pam (2009). “Contemporary Masculinities and Young Men in Indonesia,” *Indonesia and the Malay World* (37:109), pp. 327-344.
- Nocedo, Ana Micaela Araújo (2012). “The ‘Good Wife and Wise Mother’ Pattern: Gender Differences in Today’s Japanese Society,” *Crítica Contemporánea - Revista de Teoría Política* (2), pp. 156-169.
- Nopitasari, Impian (2021). “Warga Bantu Warga, Negara Bantu Siapa?” <https://news.detik.com/kolom/d5647609/warga-bantu-warga-negara-bantu-siapa>.
- Parker, Lyn et al. (2016). “The Stigmatisation of Widows And Divorcees (Janda) In Indonesia, and the Possibilities for Agency,” *Indonesia and the Malay World* (44:128), pp. 27-46.
- Pebrianto. Fajar (2020). “10 Pasal RUU Ketahanan Keluarga: Agama Anak sampai Homoseks.” <https://nasional.tempo.co/read/1404887/10-pasal-ruu-ketahanan-keluarga-agama-anak-sampai-homoseks/full&view=ok>.
- Peletz, Michael G. (1995). “Neither Reasonable nor Responsible: Contrasting Representations of Masculinity in a Malay Society,” in *Bewitching Women, Pious Men: Gender and Body Politics in Southeast Asia* A. Ong and M. Peletz eds. (Berkeley: University of California Press).
- Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) (2017). “Visi Misi PKK,” <https://tppkk-pusat.org/tentangkami/>.
- Prianti, Desi Dwi (2019). “The Identity Politics of Masculinity as a Colonial Legacy,” *Journal of Intercultural Studies* (40:6), pp. 700-719.
- Raymo, James M., Park, Hyunjoon, Xie, Yu and Yeung, Wei-jun Jean (2015). “Marriage and Family in East Asia: Continuity and Change,” *Annual Review of Sociology* (41:1), pp. 471-92.
- Rindfuss, Ronald Choe, Minja, Bumpass, Larry and Tsuya, Noriko (2009). “The Institutional Context of Low Fertility: The Case of Japan,” *Asian Population Studies* (5:), pp.215-235.
- Sakane, Yoshihiro (2017). “The Characteristics and Global Position of the Japanese ie System,” *Studies in Humanities and Sciences* (57:2), pp. 47-64.
- Salsabila, Wahidah (2020). “Evaluasi Hasil Pelatihan Membuat Bros Anting Bagi Ibu-Ibu Pengajian Upkq Ai-Hikmah Di Wiyung Surabaya,” *Jurnal Tata Busana* (9:9).

- Situmorang, Augustina (2007). "Staying Single in a Married World: Never-Married Women in Yogyakarta and Medan," *Asian Population Studies* (3:3), pp. 287-304.
- Suga, Tomoko (2021). "Response to Domestic Violence During the COVID-19 Outbreak in Japan," *Violence and Gender* (8:3) <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2020.0043> (last accessed Jan. 21, 2022).
- Susatiningsih, Tiwuk et al. (2020). "Pelatihan dan Penyuluhan mengenai Bahaya Kanker Serviks pada Kelompok IbuibuPengajian di Pangkalan Jati, Cinere, Depok," *Jurnal Pengabdian Pada Masyarakat* (5:2). pp. 554-563.
- Tolson, Andrew (1977). *The Limits of Masculinity* (London: Tavistock).
- UN Women (2021). "The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19," <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.
- Uno, Kathleen. (1993). "The Death of 'Good Wife, Wise Mother'?" in *Postwar Japan as History* Andrew Gordon ed. (Berkeley, CA, University of California Press).
- Usta, Jinan, Murr, Hana Murr and El-Jarrah, Rana (2021). "COVID-19 Lockdown and the Increased Violence Against Women: Understanding Domestic Violence During a Pandemic," *Violence and Gender* (8:3), <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2020.0069>.
- Villa, Luisa Fernanda (2019). "Classic Patriarchal Values and Their Effects on Working Japanese Women," *Revista Mundo Asia Pacífico* (8:14), pp. 60-75.
- Whitehead, Antony (2005), "Man to Man Violence: How Masculinity May Work as a Dynamic Risk Factor," *The Howard Journal* (44:4), pp. 411-422.
- Wichelen, Sonja Van (2009). "Polygamy Talk and the Politics of Feminism: Contestations over Masculinity in a New Muslim Indonesia," *Journal of International Women's Studies* (11:1), pp. 173-187.
- World Health Organization (2020). "Levels of Domestic Violence Increase Globally, including in the Region, as COVID-19 Pandemic Escalates," <http://www.emro.who.int/fr/violence-injuries-disabilities/violence-news/levels-of-domestic-violence-increase-as-covid-19-pandemic-escalates.html>.
- World Health Organization (2020), "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020," <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-oncovid-19---11-march-2020>.
- Zhou, Yanfei Zhou (2015). "Career Interruption of Japanese Women: Why Is It So Hard to Balance Work and Childcare?" *Japan Labour Review* (12:2), pp. 106-123.
- Zhou, Yanfei (2021). "How Women Bear the Brunt of COVID-19's Damages on Work," *Japan Labor Issues* (5:28), pp.2-8.

[Newspaper Articles]

Ando, Rei. “Domestic Violence in Japan and the Coronavirus Pandemic: When Staying Home is not Safe for Everyone,” *Metropolis* (May 4, 2020) <https://metropolisjapan.com/domestic-violence-coronavirus/>.

「コロナ禍DV相談1.6倍：20年度過去最多、在宅など影響か」 (“DV Consultation under COVID 19 increases 1.6 times: Record high in 2020, Working from Home a Factor”), *Nikkei Shimbun* (May 24, 2021) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE21C9Z0R20C21A5000000/>.

“Japan ranks 120th in 2021 gender gap report, worst among G-7,” *Kyodo News* (March 31, 2021) <https://english.kyodonews.net/news/2021/03/1ba0fea560c2-japan-ranks-120th-in-2021-gender-gap-report-lowest-among-g-7.html>.

Eda, Makiko. “Wanted: A Strategy to Narrow Japan’s Widening Gender Gap,” *The Japan Times* (March 6, 2020) <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/03/06/commentary/japan-commentary/wanted-strategy-narrow-japans-widening-gender-gap/>.

Oi, Mariko, “Why Japan Can’t Shake Sexism,” *BBC* (April 9, 2021) <https://www.bbc.com/worklife/article/20210405-why-japan-cant-shake-sexism>.

Osumi, Magdalena. “For Japan’s nonregular workers, a weaker safety net as COVID-19 spreads,” *The Japan Times* (March 31, 2020) <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/03/31/national/nonregular-workers-japan-coronavirus/>.

Takenaka, Harutaka. “Japan’s Fragmented COVID Response: A Systemic Failure of National Leadership,” *Nippon.Com* (April 8, 2021) <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00695/#>.

Living Under COVID-19 in Asia: Tackling the Challenges of the ‘Shadow Pandemic’ in Japan and Indonesia

CHI Naomi and Dias PABYANTARA

Abstract

More than 400 million people have been infected by the novel coronavirus (COVID-19) since its outbreak from the beginning of 2020. The pandemic has not only affected the way we live and work, but it has also brought about the spread of the “shadow pandemic”—domestic violence. Countries have tried to contain the virus in various ways, from governments encouraging people to “stay at home” and in some cases a severe “lockdown”. These strategies have had an unintended impact on the most basic social institution in society, the family, and has led to the increase in interpersonal violence at home. The World Health Organization has reported that there is an increase of domestic violence globally amid the COVID-19 pandemic. In both Japan and Indonesia, where there are still considerable structural gender inequalities, together with the economic instability caused by the pandemic has led to the somber reality of higher incidences of not only domestic violence, but also child abuse and sexual exploitation.

In this article, two authors that specialize in gender issues in Japan and Indonesia, respectively, will attempt to execute the following: 1) examine the current social and economic circumstances of the two societies under COVID-19, 2) analyze the various factors causing the increase in domestic violence and its long-term implications, 3) explore possible measures and policies to counter domestic violence and abuse attentive to the context of the ongoing crisis.

Keywords

COVID-19, Domestic violence, Abuse by intimate partner, Gender inequality, Gender roles, Patriarchy, Masculinity

【論 文】

北海道における拠点間交通の持続可能性

石井 吉春*

1. はじめに

北海道における交通を考える起点として、「札幌を極とした広域分散型の都市構造」、「いち早く進む人口減少」、「高速交通基盤の整備の遅れ」などがあげられる。こうした事情が、北海道の拠点間交通の現況を形づくっており、様々な課題も生じている。

さらに、新型コロナウイルス感染症の流行によって、対面から非対面へなど、仕事や生活のあり方に大きな変化が起こっている。こうしたなかで、交通需要の大幅な減少が生じており、業界全体として、構造変化を見据えた新たな対応が求められている。

本稿では旅客を中心に、北海道における拠点間交通¹⁾の現況と課題を概観し、可能な範囲で今後の対応方向を提起するとともに、コロナ禍による影響も踏まえて、道内7空港のコンセッションやJR北海道の運営の持続性についても考察する。

2. 北海道における拠点間交通の現況と課題

2.1 北海道の交通を考える起点

北海道の地域構造は、札幌を集中の極とした広域分散型の都市構造が大きな特色となっている。図1のとおり、札幌を中心に旭川や苫小牧までは一定の人口集積が認められるが、稚内、北網走、釧路、函館といった主な拠点都市は、札幌から300km以上離れたところに点在している。

表1では北海道を中心に、2015年の出発地別旅客純流動をみている。道内から道内への流動をみると、道北からの79.4%、道東からの62.7%、道南からの71.9%が道央への流動になっている。また、道外から道内への流動も72.9%が道央への流動になっており、道央集中が顕著となっている。行政や経済が札幌中心に成り立っていることに加えて、交通基盤も道央中心に整備されてきたことによるものと考えられる。

* 北海道大学公共政策大学院客員教授 E-mail: ys.ishii.0117.1954@gmail.com

1) 本稿では、札幌を中心とした道内の主要都市間の交通を拠点間交通としている。



図1. 道内の市町村別人口集積（2015年）

(出典) 総務省「国勢調査」をもとにjSTAT MAPを用いて作成。

表1. 北海道を中心とした出発地別の旅客純流動（2015年年間・千人）

(目的地) (出発地)		道 内					道 外	合 計	道央の 比率
		道北	道東	道央	道南	計			
道 内	道北		1,716	9,790	83	11,589	1,103	12,692	77.1
	道東	1,413		3,857	113	5,383	741	6,124	63.0
	道央	10,296	4,321		3,822	18,439	8,739	27,178	0.0
	道南	71	130	3,644		3,845	1,248	5,093	71.5
	計	11,780	6,167	17,291	4,018	39,256	11,831	51,087	33.8
道 外		1,187	727	8,589	1,297	11,800	1,730,547	1,742,347	0.5
合 計		12,967	6,894	25,880	5,315	51,056	1,742,378	1,793,434	1.4
道央の比率		79.4	62.7	0.0	71.9	36.1	0.5	1.5	

(出典) 国土交通省「全国幹線旅客純流動調査」をもとに作成。

次に交通需要の基礎となる道内の人口動向を概観する。札幌はまだ人口増加が続いているが、地方ではすでに人口減少が顕著となっており、今後さらに減少が見込まれている。

国勢調査の道内人口は、旅客純流動のピークとなっている2000年の5,683千人が2015年には5,382千人へと△5.3%減少している。これを後段の分析で用いる生活圏別²⁾

2) 国土交通省の全国幹線旅客純流動調査では、全国は207生活圏に区分されており、道内は20生活圏に区分されている。道内20生活圏のうち、「北網走」は北見・網走地域で、「名士」は名寄・士別地域となっている。

にみると、札幌は+5.9%の増加となっているのに対して、江差、留萌、深川、滝川が△20%を超える減少となっているほか、苫小牧、帯広、旭川を除いた全ての圏域が△10%を超える減少となっている。

さらに、社会保障・人口問題研究所が2018年に公表した地域別の将来人口推計を用いて、各生活圏の動向をみると、2015年から2030年にかけて、道内人口が△11.0%の減少となるなか、江差、留萌で△30%を超える減少となるほか、稚内、滝川、深川、静内でも△30%近い減少が見込まれている。さらに、2030年から2045年にかけては、道内人口が△16.4%の減少となるなか、留萌、江差、深川、稚内、滝川、静内、小樽・倶知安、岩見沢で△30%を超える減少が見込まれている。(表2)

大幅に人口が減少する生活圏のうち、道央にある生活圏は距離の制約が少ないとみられ、遠隔にある生活圏の交通ネットワーク維持がより深刻な課題になってくるものと考えられる。

表2. 道内生活圏別の人口動向及び将来推計

	実数 (千人)				増減率 (%)					実数 (千人)				増減率 (%)			
	2000	2015	2030	2045	00~15	15~30	30~45	15~45		2000	2015	2030	2045	00~15	15~30	30~45	15~45
旭 川	416	393	346	284	-5.7	-11.8	-18.1	-27.8	札 幌	2,243	2,375	2,345	2,131	5.9	-1.3	-9.1	-10.3
北網走	251	223	185	143	-11.4	-16.9	-22.8	-35.9	苫小牧	220	212	190	159	-3.5	-10.5	-16.1	-24.9
稚 内	84	68	49	33	-19.3	-27.4	-32.6	-51.0	小樽・倶知安	263	216	160	111	-18.0	-25.7	-30.4	-48.3
留 萌	63	48	33	21	-24.0	-30.7	-36.3	-55.8	室 蘭	215	190	151	113	-11.7	-20.4	-25.3	-40.5
紋 別	87	71	53	37	-18.8	-24.8	-29.9	-47.3	岩見沢	169	139	104	73	-17.5	-25.0	-30.3	-47.7
名 士	84	68	51	36	-18.6	-24.5	-29.4	-46.7	滝 川	170	134	97	65	-21.4	-27.8	-32.9	-51.6
富良野	50	43	33	24	-14.6	-21.4	-26.9	-42.5	深 川	46	35	26	17	-22.3	-27.7	-33.3	-51.7
釧 路	277	237	194	147	-14.5	-18.1	-23.9	-37.7	静 内	86	69	50	34	-19.8	-27.1	-32.4	-50.8
帯 広	358	343	314	274	-4.0	-8.5	-12.8	-20.3	函 館	436	382	305	228	-12.5	-20.1	-25.4	-40.3
根 室	86	77	62	47	-11.4	-18.9	-24.1	-38.5	江 差	80	61	42	27	-24.2	-31.0	-36.2	-56.0
									計	5,683	5,382	4,792	4,005	-5.3	-11.0	-16.4	-25.6

(出典) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (2018年推計)」をもとに作成。

最後に、社会資本としての交通基盤の整備状況をみると、港湾と空港は一定の整備水準にあるものの、それぞれ苫小牧港、新千歳空港への機能集中が顕著となっている。陸路による本州とのつながりは、新幹線がようやく新函館北斗まで延伸したが、札幌への延伸は2030年以降になる見通しにある。また、高速道路は道内のみのネットワークにとどまっているほか、いまだに十分に主要拠点間をつないでいるとは言えない状況にある。(図2)

骨格的な高速交通体系の整備は、いわば北海道発展のための基礎条件と言える。その意味では、「新全国総合開発計画」で、札幌～福岡までの大都市間の国土軸を有機的に連結する高速交通体系の整備を明確に掲げてから50年を経て、なお新幹線、高速道路ともに開通していないのは札幌のみとなっており、交通基盤整備の面でも大きな課題を抱えている。



図2. 北海道の交通基盤の現況

(出典) 北海道HPより引用。

2.2 北海道の拠点間交通の現状と課題

表3では、出発地別に1990年以降の道内外への純流動の変化をみている。データ制約により秋期1日の数字を用いているが、道内から道内への流動は、1990年の97千人から2000年には133千人まで増加している。その後、2010年には75千人まで減少しているが、2015年に95千人に回復している。因みに、2000年から2015年を通して変動要因をみると、表4のとおり人口減少に加え、一人当たりの純流動の減少の影響も大きく表れていることが見て取れる。

道外から道内への純流動も、上記とほぼ同様の動きとなっているが、2010年から2015年の増加幅が大きくなっていることが特筆できる。こうした動きは、インバウンドの伸長によるものとみられ、2000年を100とする指数で、2015年の道内が71.4にとどまっているのに対して、道外は110.6まで増加している。

一方、道内から道外への純流動は、2015年には2010年の17千人から37千人に増加しており、道内から道内への純流動とは異なった動きとなっている。道外への移動は航空が主体となっているため、LCCの登場による価格低下などが追い風になったものとみられる。

表3. 出発地別にみた道内への純流動の経年変化（2015年秋季1日・千人）

		実数（千人）						指数（2000年＝100）					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990	1995	2000	2005	2010	2015
道内への純流動	道北	29.0	38.5	46.7	36.7	24.3	28.0	62.2	82.5	100.0	78.7	52.0	59.9
	道東	17.2	23.3	21.2	13.9	11.4	13.9	81.0	109.7	100.0	65.4	53.7	65.7
	道央	39.2	46.5	52.1	42.5	32.8	43.7	75.3	89.3	100.0	81.6	62.9	83.9
	道南	11.1	13.3	13.0	8.6	6.1	9.3	85.5	102.4	100.0	66.4	47.1	71.8
	道内計	96.6	121.6	133.0	101.7	74.6	94.9	72.6	91.4	100.0	76.5	56.1	71.4
	道外	24.7	31.8	30.2	34.2	18.4	33.5	81.7	105.1	100.0	113.1	60.8	110.6
	合計	121.3	153.4	163.3	135.9	93.0	128.4	74.3	94.0	100.0	83.3	56.9	78.6
道外への純流動	道北	2.4	4.1	2.8	4.1	1.6	3.3	86.7	144.1	100.0	145.8	58.2	116.1
	道東	1.9	2.6	2.3	3.4	1.2	2.5	81.7	112.3	100.0	143.4	51.4	107.3
	道央	17.8	23.1	24.3	24.3	12.1	28.1	73.2	95.0	100.0	99.8	49.7	115.5
	道南	3.8	4.9	4.1	3.7	1.5	3.1	91.3	117.4	100.0	88.1	36.6	75.0
	道内計	25.9	34.7	33.6	35.4	16.5	37.0	77.1	103.1	100.0	105.3	48.9	110.0
	道外	2,907.6	3,085.9	3,365.5	3,281.1	3,274.2	3,854.6	86.4	91.7	100.0	97.5	97.3	114.5
	合計	2,933.5	3,120.6	3,399.1	3,316.5	3,290.6	3,891.5	86.3	91.8	100.0	97.6	96.8	114.5

（出典）同上。

表4. 2000年から2015年の変動要因（2015年秋季1日・千人）

	道内への純流動			道外への純流動		
	人口	一人当たり純流動	計	人口	一人当たり純流動	計
道北	-5.5	-13.2	-18.7	-0.3	0.8	0.5
道東	-1.9	-5.4	-7.3	-0.2	0.4	0.2
道央	-0.6	-7.8	-8.4	-0.3	4.1	3.8
道南	-1.9	-1.8	-3.7	-0.6	-0.4	-1.0
道内計	-7.1	-31.0	-38.1	-1.8	5.1	3.4
道外	0.1	3.1	3.2	13.1	476.0	489.1
合計	0.2	-35.1	-34.9	4.5	487.9	492.4

（出典）同上。

図3では、各地域との交通機関別の純流動をみている。道内から道内の純流動をみると、乗用車等は道東の84.8%、鉄道は道南の14.8%、航空は道北の5.6%が最も高くなっており、地域事情を反映した構成比となっている。一方、道外から道内の純流動は、新幹線が開通している道南を除いた地域で、航空が90%を超える比率となっている。図4では、北海道の特色を把握するために、全国のブロック別純流動をみている。これをみると、本州、四国、九州では乗用車等と鉄道が主な移動手段になっているのに対して、北海道と沖縄は、航空への依存度が高くなっている。

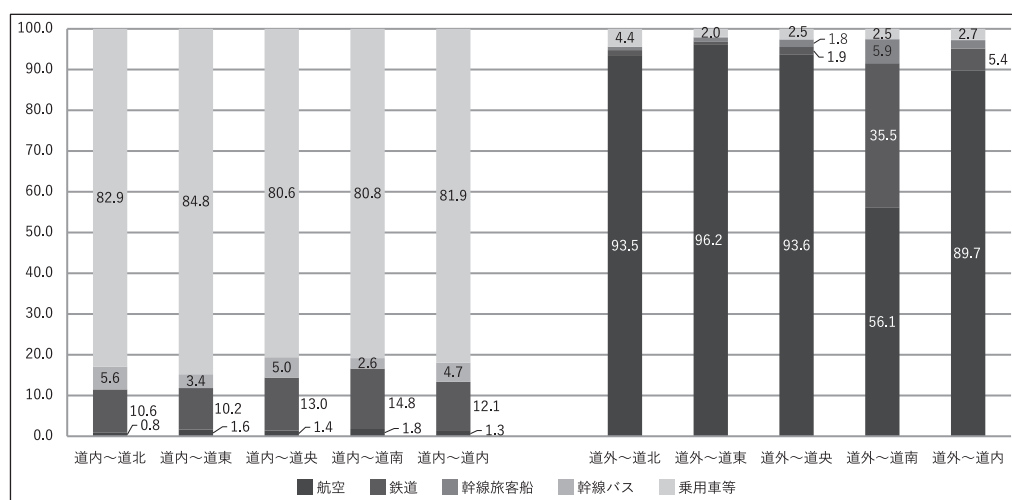


図3. 道内各地域との交通機関別純流動の構成比（2015年の出発地＋目的地・％）

（出典） 同上。

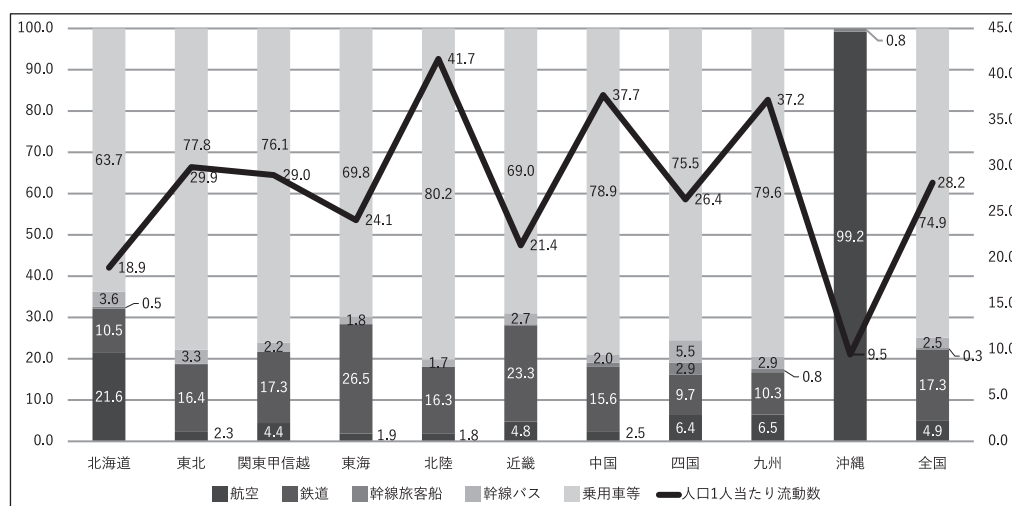


図4. ブロック別の交通機関別純流動の構成比（2015年の出発地＋目的地・％）

（出典） 同上。

さらに、都市圏別にその動きをみるために、全国幹線旅客純流動調査の集計単位となっている生活圏別に道内の状況をみていく。

圏域人口は、札幌の2,375千人から深川の35千人まで大きなばらつきがあるが、300千人を超える圏域は、札幌以外は旭川、函館、帯広の3圏域にとどまっている。Google map による札幌までの距離については、道央以外は全て100kmを超えているが、

東京～名古屋に相当する300kmを超える圏域が6圏域あり、このうち、江差、稚内、根室の3圏域では人口も100千人未満にとどまっている。各生活圏の出発（出発地）及び到着（目的地）を加算した数字で、年間の道内と道外を合わせた純流動をみると、札幌の36.6百万人が最大となる一方、江差の0.6百万人が最小となっている。（表5）

人口一人当たりの純流動をみると、富良野の55.1人が最大となる一方、苫小牧の8.5人が最小となっている。札幌との流動が計測されていない道央を除いた圏域の人口一人当たり純流動と札幌までの距離との関係性をみると、一定の負の相関関係が認められ、距離や移動時間が流動の多寡につながっている可能性が考えられる。（図5）

表5. 道内生活圏別にみた純流動（2015年の出発地＋目的地）

		人口	札幌までの 距離	札幌までの 所要時間	道内との 純流動	うち札幌	同比率	道外との 純流動	純流動計	人口一人当 たり純流動
		千人	km	分	千人	千人	%	千人	千人	人
道北	旭川	393	138	111	12,653	5,878	46.5	1,202	13,855	35.3
	北網走	223	308	285	3,770	1,585	42.0	494	4,264	19.1
	稚内	68	328	299	1,065	868	81.5	173	1,238	18.3
	留萌	48	152	121	1,601	786	49.1	29	1,630	34.0
	紋別	71	274	225	947	619	65.4	95	1,042	14.7
	名士	68	208	169	1,103	764	69.3	84	1,187	17.4
	富良野	43	113	116	2,211	1,153	52.1	137	2,348	55.1
道東	釧路	237	302	250	3,225	1,625	50.4	642	3,867	16.3
	帯広	343	197	164	7,694	4,153	54.0	698	8,392	24.4
	根室	77	424	364	623	312	50.1	83	706	9.2
道央	札幌	2,375			22,121			14,520	36,641	15.4
	苫小牧	212	68	63	1,010			785	1,795	8.5
	小樽・倶知安	216	37	40	1,740			764	2,504	11.6
	室蘭	190	131	107	2,081			673	2,754	14.5
	岩見沢	139	48	49	951			264	1,215	8.7
	滝川	134	92	76	2,807			118	2,925	21.9
	深川	35	110	90	3,969			28	3,997	112.8
	静内	69	132	116	1,036			70	1,106	16.0
道南	函館	382	311	247	7,258	4,002	55.1	2,480	9,738	25.5
	江差	61	306	249	597	376	63.0	30	627	10.3
計		5,382			78,462	22,121	28.2	23,369	101,831	18.9

（出典）総務省「国勢調査」Google map などをもとに作成。

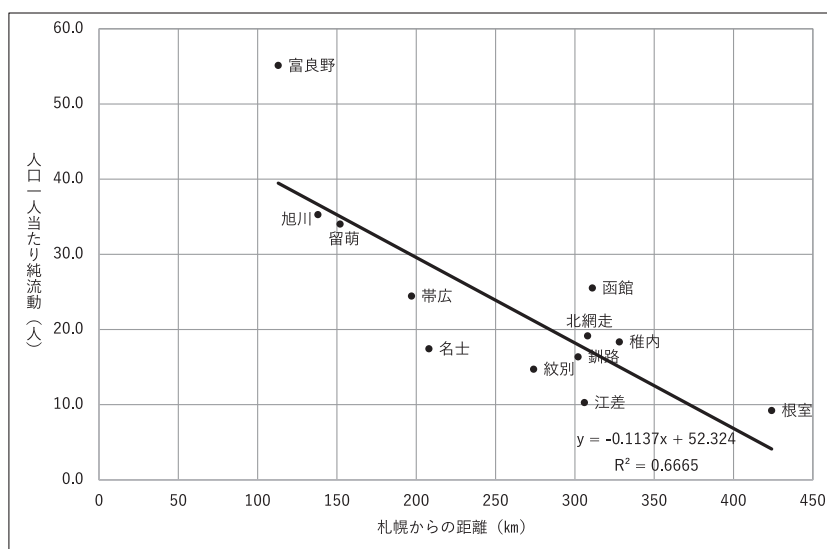


図5. 札幌までの距離と人口一人当たり純流動の関係

(出典) 国土交通省「全国幹線旅客純流動調査」などをもとに作成。

次に、交通機関別の純流動のうち、乗用車等を除く航空、鉄道、幹線バスの比率を公共交通比率として、各圏域を比較している。道内平均は18.1%となっているが、稚内の31.0%が最も高く、札幌の28.1%、根室の27.9%がそれに続いている。一方、静内が最も低い0.5%となっているほか、滝川の3.7%、深川の3.7%がそれに続いている。(図6)

同比率についても、札幌までの距離との関係をみると一定の正の相関関係が認められ、距離の制約が乗用車等利用の制約になっている可能性が考えられる。特に同比率が高い稚内、根室については、高速道路の整備進捗も遅れており、そうした影響も表れているものとみられる。(図7)

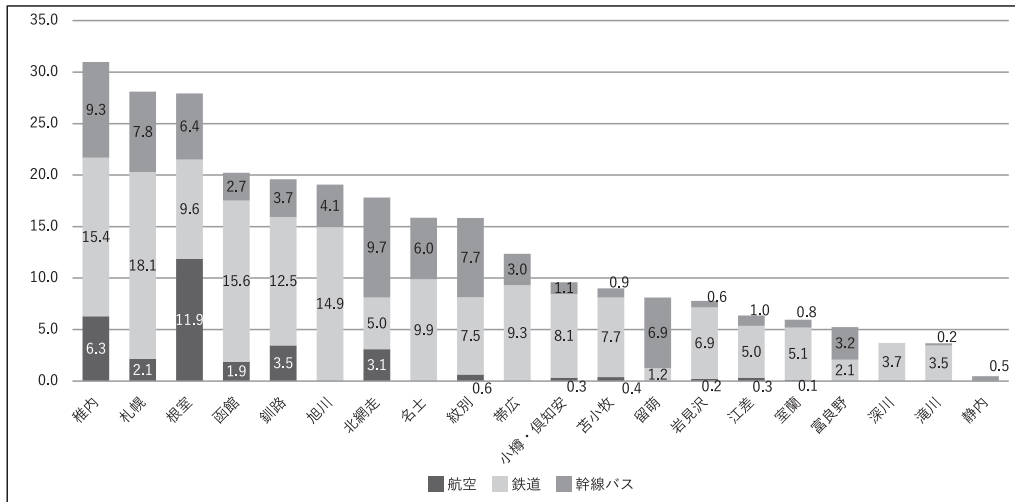


図6. 生活圏別の道内純流動のうち公共交通比率（2015年の出発地＋目的地・％）

（注）自家用車等を除く航空、鉄道、幹線バスを公共交通と区分した。

（出典）国土交通省「全国幹線旅客純流動調査」をもとに作成。

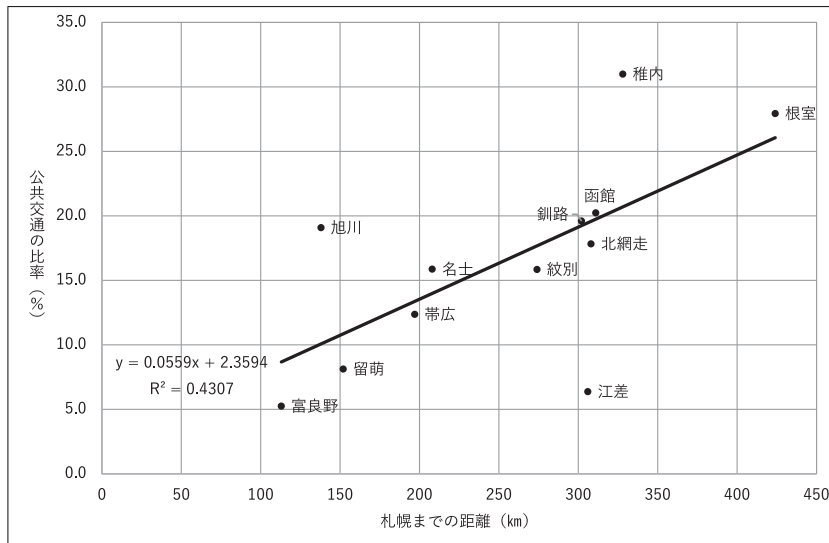


図7. 札幌までの距離と公共交通機関比率の関係

（出典）同上。

3. コロナ禍と交通

足元の交通需要は、コロナ禍によって大きく減少しており、なかでも、航空、新幹線などの落ち込みが顕著となっている。図8では、新幹線と航空の旅客キロの近年の

動きをみている。ちなみに、2018年の旅客数は、新幹線386百万人、国内線103百万人、国際線23百万人となっているが、旅客キロではほぼ同水準となっている。

2020年で、新幹線は459億人キロと、2018年対比で△55.8%減となっている。また、航空は、国内線が436億キロで同△54.2%、国際線が225億キロで同△78.0%減となっている。

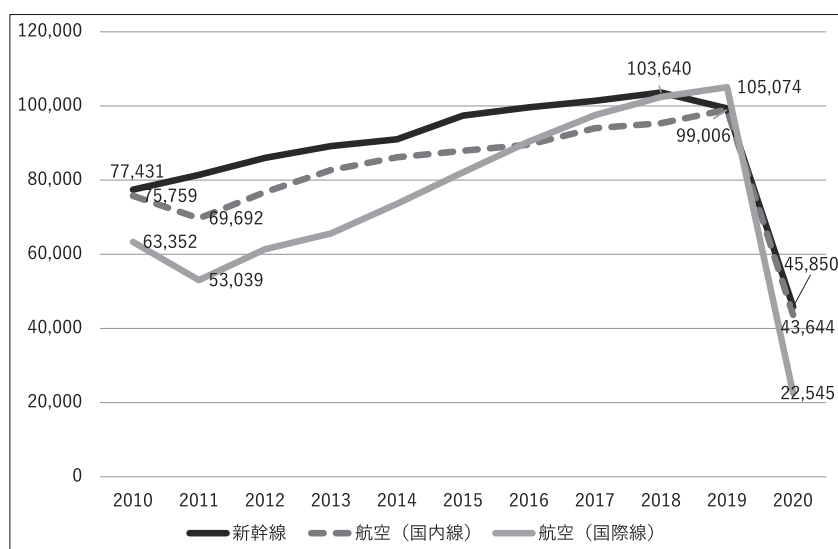


図8. 新幹線と航空の旅客キロの推移（百万人キロ）

（出典）国土交通省「鉄道輸送統計」「航空輸送統計」をもとに作成。

需要の大幅減少に伴い、航空各社、JR 各社の2020年度決算はきわめて厳しい状況になっている。航空各社の状況をみると、JAL は連結ベースで、2020年度の営業収入は対前期比65%減の4,812億円で、純損益は△2,866億円の赤字となっている。ANA は単体で、営業収入が同63%減の7,286億円となり、純損益も△4,046億円となっている。

2021年度の業績予想は、JAL は非開示となっているが、ANA は当初、営業収入1兆3,800億円、純利益35億円としていたが、下方修正して2期連続赤字になるとの見通しを公表している。業績回復に向けては、両社ともに、国内線を中心に需要が急ピッチに回復するとともに、徹底した経費削減を実現していくことが必須となっている。また、両社の中期的な展開方向をみると、国内や海外における LCC 強化、非航空事業の拡充などが打ち出されている。さらに、必ずしも明示的に示されていないものの、収益力強化につながる路線の再構築といった動きも加速化するものとみられる。なお、道内本社のアエドゥは、△122億円の赤字を計上し、2022年10月に九州に本拠を置くソラシドエアと経営統合することを公表している。

表6では、JR 各社の2020年度の単体決算と2021年度業績予想をまとめている。上場4社で、2020年度の営業収入は2兆3,784億円と、前期から半減しており、当期損益は△9,373億円の赤字となっている。JR 北海道は、営業収入が対前期比△41.7%減の510億円で、当期損益も△372億円となっている。また、JR 四国は、営業収入が対前期比△41.1%減の165億円で、当期損益も△65億円となっている。

財政基盤の弱いJR 北海道、JR 四国については、新たな国の支援策により、コロナ禍による損失についても相当程度補填されるものとみられる。一方、上場4社は構造改革を急ぎ、2021年度には黒字転換を果たす予想となっているが、これまでの感染状況などを勘案すると、回復に遅れが生じる可能性が高い。JR 東日本を例に、構造改革の具体策をみると、新幹線や通勤需要の縮減を前提に、駅を「ビジネスを生み出す場所」に転換すること、不動産事業の強化、観光の活性化、マイクロツーリズムなどによる近距離需要の創出、ピークシフトの推進などが打ち出されており、業務の抜本的な見直しを提起している。

こうした動きをみると、交通関係企業は抜本的な事業再構築を達成しないと生き残れない状況にあり、各社とも変革への取り組み姿勢を強めている。

表6. JR 各社の決算状況と業績見通し

		実数（億円）			a 指数 (2019=100)	営業利益率 (%)	当期利益率 (%)
		営業収入 a	営業利益	当期利益			
JR 北海道	2019	875	-521	-7	100.0	-59.5	-0.8
	2020	510	-814	-372	58.3	-159.6	-72.9
	2021	655	-722	-145	74.9	-110.2	-22.1
JR 東日本	2019	20,610	2,940	1,590	100.0	14.3	7.7
	2020	11,841	-4,785	-5,066	57.5	-40.4	-42.8
	2021	16,770	370	250	81.4	2.2	1.5
JR 東海	2019	14,369	6,230	3,788	100.0	43.4	26.4
	2020	5,417	-1,759	-2,023	37.7	-32.5	-37.3
	2021	9,980	2,120	870	69.5	21.2	8.7
JR 西日本	2019	9,619	1,197	735	100.0	12.4	7.6
	2020	5,079	-2,338	-2,173	52.8	-46.0	-42.8
	2021	7,365	30	25	76.6	0.4	0.3
JR 四国	2019	280	-131	5	100.0	-46.8	1.8
	2020	165	-226	-65	58.9	-137.0	-39.4
	2021	230	-168	-44	82.1	-73.0	-19.1
JR 九州	2019	2,148	343	286	100.0	16.0	13.3
	2020	1,447	-205	-111	67.4	-14.2	-7.7
	2021	1,772	35	101	82.5	2.0	5.7

(出典) 各社決算資料をもとに作成。

4. ポストコロナにおける北海道の持続可能な交通体系の方向

広域分散型という北海道特有の構造を踏まえれば、札幌から300km以上離れた都市圏のうち、稚内、北網走、釧路、根室との拠点間輸送は、料金面で一定の優位性を構築した上で、航空が主体を担うのが理想と言える。座席数が少なく機動性の高い高速バスにも、一定の役割が期待できるが、JRは大量高速輸送に適した区間を中心に、路線の重点化を図っていく必要がある。特急が往来する主要なJR路線のうち、石北線、宗谷線の2路線は、単独で維持できない線区と位置づけられており、2019年度で同線区の営業赤字の過半となる△69億円の赤字となっている。コロナ禍によって、さらに収支が悪化しているとみられるほか、重なる航空路線の収支も厳しくなっているとみられ、適切な役割分担を構築できないと共倒れになりかねない状況も十分考えられる。

こうした状況を踏まえると、新千歳～女満別、新千歳～稚内にLCCを導入するとともに、通院や通学に必要なバス路線も整備し、宗谷線、石北線を廃止するという流れが、北網走、稚内の交通の持続性を確保できる唯一の方法ではないかと思われる。2015年の純流動をみると、北網走～札幌間は、航空が107千人、鉄道が165千人、高速バスが343千人、乗用車等が970千人の計1,585千人の流動（往復）となっている。一方、稚内～札幌間は、航空が67千人、鉄道が105千人、高速バスが97千人、乗用車等が599千人の計868千人の流動となっている（表7）。両地域とも、価格低下による誘発効果なども見込めば、LCCが2～3往復に必要な需要は集め得るものとみられる。

LCCは座席数が180席程度で、国土交通省の推計による2015年度の1座席当たり費用は6～8円/kmとなっている。仮に、距離の短さも勘案して座席当たり費用を10円/km、搭乗率をやや低目の70%とした乗客1人当たり費用は4千円程度と試算され、料金も6～8千円くらいには収まるものとみられる。JR北海道の赤字の一定額を路線定着の立ち上げ支援に用いたとしても、赤字の大幅な縮減が可能となろう。LCCは所要時間のみならず、料金でも既存の交通手段に対する優位性を持ち得るとみられ、実現できれば、観光面などでも波及効果は大きいと考えられる。路線改廃の議論はタブー視されているようにも見えるが、危機的な状況のなかだからこそ、地域自らが建設的な議論を行っていく必要がある。

なお、明示的には触れなかったが、今後、人口減少の影響は深刻さを強めていくものとみられ、人口規模の小さい圏域では、選択的に公共交通機関を維持するといった方針を持たざるを得ないものと考えられる。

表7. 札幌から300km以上の生活圏の純流動（2015年の出発地＋目的地・千人）

		実数（千人）						構成比（％）					
		航空	鉄道	幹線 旅客船	幹線 バス	乗用車 等	計	航空	鉄道	幹線 旅客船	幹線 バス	乗用車 等	計
釧路	道内	112	402	0	118	2,593	3,225	3.5	12.5	0.0	3.7	80.4	100.0
	うち札幌	100	349	0	96	1,080	1,625	6.2	21.5	0.0	5.9	66.5	100.0
	道外	618	6	4	2	12	642	96.3	0.9	0.6	0.3	1.9	100.0
	計	730	408	4	120	2,605	3,867	18.9	10.6	0.1	3.1	67.4	100.0
江差	道内	2	30	0	6	559	597	0.3	5.0	0.0	1.0	93.6	100.0
	うち札幌	2	27	0	6	341	376	0.5	7.2	0.0	1.6	90.7	100.0
	道外	24	6	0	0	0	30	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	計	26	36	0	6	559	627	4.1	5.7	0.0	1.0	89.2	100.0
北網走	道内	117	189	0	366	3,098	3,770	3.1	5.0	0.0	9.7	82.2	100.0
	うち札幌	107	165	0	343	970	1,585	6.8	10.4	0.0	21.6	61.2	100.0
	道外	471	0	4	0	19	494	95.3	0.0	0.8	0.0	3.8	100.0
	計	588	189	4	366	3,117	4,264	13.8	4.4	0.1	8.6	73.1	100.0
函館	道内	137	1,135	0	196	5,790	7,258	1.9	15.6	0.0	2.7	79.8	100.0
	うち札幌	121	902	0	180	2,799	4,002	3.0	22.5	0.0	4.5	69.9	100.0
	道外	1,383	885	148	0	64	2,480	55.8	35.7	6.0	0.0	2.6	100.0
	計	1,520	2,020	148	196	5,854	9,738	15.6	20.7	1.5	2.0	60.1	100.0
稚内	道内	67	164	0	99	735	1,065	6.3	15.4	0.0	9.3	69.0	100.0
	うち札幌	67	105	0	97	599	868	7.7	12.1	0.0	11.2	69.0	100.0
	道外	169	4	0	0	0	173	97.7	2.3	0.0	0.0	0.0	100.0
	計	236	168	0	99	735	1,238	19.1	13.6	0.0	8.0	59.4	100.0
根室	道内	74	60	0	40	449	623	11.9	9.6	0.0	6.4	72.1	100.0
	うち札幌	74	56	0	40	142	312	23.7	17.9	0.0	12.8	45.5	100.0
	道外	77	0	0	0	6	83	92.8	0.0	0.0	0.0	7.2	100.0
	計	151	60	0	40	455	706	21.4	8.5	0.0	5.7	64.4	100.0

（出典）国土交通省「全国幹線旅客純流動調査」をもとに作成。

ネットワークを維持していくためには、交流人口の増加を図っていく必要があるが、運賃の引下げやスムーズな乗り継ぎなど、利用者利便の改善が重要となる。なお、道内のみならず、道外から道内を含む各輸送機関の連携を促進するためには、MaaSなどのソフト面の充実が重要になる。また、新幹線札幌駅に隣接する高速バスターミナルの設置は計画されているが、北海道新幹線の新千歳空港までの延伸といったハード面の充実についても検討が必要になっている。

今後の社会資本整備の方向についても考えを述べる。北海道の2015年の人口1人当たり旅客純流動は18.9回と、ブロック別で沖縄に次ぐ低い水準にあり、全国平均の28.2回の67.0%にとどまっている。また、北海道から東京の10トントラック運賃は、九州から東京の費用より6万円程度高い水準にある。いずれも、北海道の広さも影響しているとみられるものの、本州と陸路でつながっていないことに起因していると考えられる。北海道にとって、あらためて本州とどうつながるかが大きな課題になっていると言える。

こうしたなかで、JAPIC（日本プロジェクト産業協議会）が、2020年に、パレット台車輸送併用による自動運転車の専用道路（片道1車線）と鉄道（単線）を併設する第二青函トンネル構想を打ち出している。同構想の整備費は、トンネル本体で約7千億円、高速道路や鉄道への連結部分を含めて約1兆円と積算されている。このうち、トンネル本体はコンセッション方式を用いて、長期を要するものの、民間事業として投資回収が可能との想定がなされている。現状の海路による運賃が割高になっているため、トンネル整備によって、規模の経済が働くものと考えられる。いずれにしても、北海道として、最後の投資余力をどこに振り向けて、将来の経済社会の持続性を確保していくか、真剣に議論すべき時期に来ている。

5. 空港コンセッションの持続性確保に向けて

コロナ禍によって、道内7空港の運営を担う北海道エアポートは、設立当初から経営的にきわめて厳しい状況に陥っている。2020年度の乗降客数は、前年度比△70.8%減の8,206千人にとどまり（表8）、連結ベースの売上高は321億円、当期損失は△261

表8. 道内7空港の乗降客数の推移（千人、%）

	新千歳			稚内			釧路			函館		
	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計
2019	3,308	19,506	22,814	0	197	197	1	821	822	148	1,532	1,680
2020	0	6,436	6,436	0	59	59	0	340	340	0	586	586
増減率	-100.0	-67.0	-71.8		-70.1	-70.1	-100.0	-58.6	-58.6	-100.0	-61.7	-65.1
	旭川			帯広			女満別			7 空港計		
	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計	国際線	国内線	計
2019	44	1,035	1,079	1	661	662	1	810	811	3,503	24,562	28,065
2020	0	289	289	0	199	199	0	297	297	0	8,206	8,206
増減率	-100.0	-72.1	-73.2	-100.0	-69.9	-69.9	-100.0	-63.3	-63.4	-100.0	-66.6	-70.8

（出典）国土交通省「空港管理状況調」をもとに作成。

表9. 北海道エアポートの損益試算

		2020	2021	2022	2023	2024	年平均
乗降客数	千人	8,206	18,242	21,049	23,855	28,065	19,883
2019 年度対比	%	29.2	65.0	75.0	85.0	100.0	70.8
売上高	億円	321	714	823	933	1,098	778
変動費		119	264	305	345	406	288
固定費		463	463	463	463	463	463
当期損益		-261	-14	55	125	228	27
遺失利益		-489	-242	-173	-104	0	-202

（注）変動比率は、施設管理20%、飲食物販50%と仮定して、売上按分して37%とした。

（出典）北海道エアポート資料などをもとに作成。

億円となっている（表9）。IATA（国際航空運送協会）の想定³⁾を踏まえ、2024年に乗降客数が2019年度水準に戻るものとして、同年度に見込まれる黒字額に達しない各年度の金額をコロナ禍による遺失利益として試算すると、5年間で約1千億円に達するものとみられる。

PPPにおける官民の役割分担の原則からみると、天災などの不可抗力リスクは、民間のみに負担させるべきでないと考えられている。もし負担させれば、そのために必要な運営費（保険料）が多額になり、本来のPPPの意義を損なうと考えられているためである。ところが、一連の空港コンセッションにかかる不可抗力リスクの分担に関する規定はかなり曖昧で、読みようによっては、民間が負担すべきリスクであるかのように位置づけられている。しかしながら、今回の事態は、災害同様にコンセッションの有無に拘わらず避けられなかったのは自明である。その意味では、少なくとも将来の運営に支障が起らない範囲までは、国が適切に費用負担すべきと言える。国としては、すでに2年間のコンセッション期間の延長を行っているが、状況に応じさらなる延長が必要とみられ、適切な対応が求められる。

一方で、コンセッションを本来目的に向けて再構築していくためには、設備投資の重点化はもとより、航空会社や利用者のニーズに即して、LCCなどの積極導入や、新千歳のハブ化の推進などを通じた道内発着路線の運航効率向上などを目指していく必要がある。厳しい環境下にあるなかで、官民が連携して、質の高い航空サービスを提供するための基盤として機能を発揮していくことが期待される。

6. JR北海道の持続可能性

一方、JR北海道の持続的な経営の確立も緊喫の課題となっている。その実現のためには、①青函共用走行問題の解決を通じた新幹線の札幌延伸と高速化、②札幌延伸に伴う並行在来線の経営分離、③廃止を協議している赤茶線区の廃止、④単独で維持できないとされている黄色線区のうち、収支改善や地元などの財政支援が進まない線区の廃止、⑤JR貨物やJR東日本との連携による貨物新幹線の導入、⑥関連事業の強化などが不可欠と考えられる。コロナ禍による影響分は、国の支援を受けられる前提として、表10では、上記の効果を数値化しているが、上記全てを実現して、ようやく持続的な経営軌道に乗るものとみられる。

このうち、新幹線の高速化の効果を在来線にも波及させていくためには、札幌～東京間が少なくとも4時間台半ばになるような高速化投資が必須と言えるほか、通勤などでの利用促進などにも取り組んでいく必要がある。また、青函共用走行問題については、可能な範囲で新幹線を活用した貨物輸送に取り組む一方、残余の貨物を海上輸送に移行して、抜本的な解決を図っていく必要がある。なお、新幹線による貨物輸送

3) 航空需要がコロナ前の水準に戻るのには2024年になるとしている。

表10. JR北海道の経営改善の可能性(キロ・億円)

		2019				2030	
		営業キロ	営業収益	営業費用	営業損益	金額	算出方法
線 区 別	赤茶線区	295	1	26	-24	-8	3分の1に減少
	黄色線区	926	27	159	-132	-44	3分の1に減少
	新幹線	149	92	185	-93	0	赤字解消
	並行在来線	304	48	139	-91	0	経営分離
	その他線区	790	607	817	-211	-211	現状並み
	計	2,464	774	1,326	-552	-263	
その他			101	71	30	30	
営業損益			875	1,397	-522	-233	
経営安定基金運用益					234	211	1割減少
特別債権受取利息					55	0	見込まず
その他					29	29	現状並み
経常損益					-204	7	
子会社損益					69	69	現状並み
連結経常損益					-135	76	

(出典) JR北海道資料などをもとに作成。

については、現在の車両を活かした輸送方法から、専用車両をつくっての輸送まで、かなり幅のある議論が進められているが、可能な取り組みから始めて、順次拡大していく流れが実効的と考えられる。

これまでのところ、線区の見直しは遅々として進まず、新幹線の高速化に向けた取り組みも進展しているとは言えない状況にある。依然として超えるべきハードルは高いのが実情であり、持続的な経営を確立していくためには、同社自身の明確な改革方針に加えて、関係機関の支援が不可欠になっている。ちなみに、国の支援は、現中期計画中の2023年度までで総額1,302億円となっているが、コロナ禍に伴う赤字の補填にも相当額を充当せざるを得ない実情にあり、予断を許さない状況にある。また、2025年度以降の支援については、2023年度までの経営改善状況をみた上で決定することになるが、それまでに、線区見直しの基本方向などについて目途をつけるのが支援継続の前提になることを忘れてはならない。

7. おわりに

限られた紙面で、できる限り詳細に北海道の交通にかかわる課題と今後の方向について考えてきた。荒唐無稽に思えるような提案も含まれているかもしれないが、いま北海道の交通の未来をどう構築するかを明確に選択し、目標に向かって具体的な取り組みを始めていかないと、人口減少の影響などによって多くの交通手段が維持困難になりかねないという現実を直視する必要がある。

本稿では、人流に絞って交通の問題を考えてきたが、物流についても、従来から季節繁忙と片荷がきわめて重い課題となっている。こうした状況によって、道内物流は設備稼働率の低さと低収益性が大きな特色となっている。こうした課題にも向き合っ
てこそ、北海道の交通の持続性が確保されると言えるが、今後の検討課題としたい。

＜主な参考文献＞

- 石井吉春（2021）「北海道における交通の未来」『ほくよう調査レポートNo. 301』p. 26-36
- 大西正光（2021）「コロナ禍で空港のコンセッションについて考える」『Kansai 空港レビュー vol. 508』p. 10-16
- 佐藤信之（2019）「現代の交通問題を考える JR 北海道経営の現状と支援」『鉄道ジャーナル vol. 635』p. 86-89
- 西川岩和、竹内稔（2020）「空港コンセッションに関する最近の動向：北海道内7空港コンセッションを中心に」『RES 不動産証券化ジャーナルvol. 55』p. 93-102
- 山口由二（2021）「JR 北海道の路線別収支の分析」『経営論集No. 41』p. 81-104
- 吉見宏（2021）「北海道の鉄道と交通の展望」『鉄道ジャーナルVOL. 654』p. 34-48

The Need for Sustainable Transportation between Major Cities of Hokkaido

ISHII Yoshiharu

Abstract

Issues to consider regarding transportation in Hokkaido include “urban structure scattered across a wide area around Sapporo,” “population decline more than in other regions,” and “delay in the development of high-speed transportation infrastructure.” Furthermore, COVID-19 has caused a significant decrease in transportation demand. Hence, transportation companies need to radically review their income and expenditure streams. This paper focuses on passengers and provides an overview of the current state of transportation between major cities in Hokkaido including the issues faced and discusses countermeasures.

Keywords

Inter-city transportation, airport concession, Hokkaido, COVID-19, sustainable transportation

【論 文】

北海道のローカル線運営： 比較行政学と交通計画学の融合

村上 裕一ⁱ 高松 淳也ⁱⁱ 小林 大祐ⁱⁱⁱ 岸 邦宏^{iv}

1. はじめに

本稿は、2021年7月15日午後開催したウェビナー「どうする？どうなる？北海道のローカル線」の内容を基にした論考である。日本のローカル線、とりわけJR北海道は特に厳しい状況にある。慢性的な赤字と人口減少による利用者減に悩まされてきたJR北海道は、2016年、10路線13区間が単独では維持困難と発表した。北海道では、昭和のピーク時に比べると1,500km以上の鉄路が廃止されており、最近では2019年4月に石勝線夕張支線（新夕張・夕張間）、2020年5月に札沼線（北海道医療大学・新十津川間）、2021年4月には日高本線（鶴川・様似間）が廃止された。

このウェビナーの企画は、北海道のローカル線問題を、単にどうやって乗客を増やすかというアプローチだけではなく、ローカル線の運営や存廃に、国、北海道庁（広域自治体）、鉄道事業者、沿線自治体、鉄道利用者、住民などといった利害関係者がどう関わる仕組みを作るべきかという問題意識からスタートした。ウェビナーには50人を越える参加があり、質疑応答でも活発な議論が行われた。

本稿では、日本と同様の苦労があると考えられるフランス（2.）、イギリス（3.）、ドイツ（4.）におけるローカル線運営手法を見た上で、北海道の経緯と現状について整理し（5.）、それらの比較によりどのような論点や改革が導かれるのかについて検討し整理する（6.）。ウェビナーでは村上がフランス、高松がイギリス、小林がドイツ、岸が北海道の状況についてそれぞれ報告した。本稿でも各々が各章の執筆を担当したが、本稿はそれにとどまらず、その後の追加的な議論も含め取りまとめた。

ⁱ 北海道大学公共政策大学院・法学部 准教授 E-mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

ⁱⁱ 名城大学法学部 教授 E-mail: tkmtsu@meijo-u.ac.jp

ⁱⁱⁱ 東洋学園大学人間科学部 准教授 E-mail: daisuke.kobayashi@tyg.jp

^{iv} 北海道大学公共政策大学院・工学部 教授 E-mail: kishi@eng.hokudai.ac.jp

2. フランス：レジオン主導で利用者本位の運営へ

2.1 3層構造の地方行政と鉄道

フランスの状況を見るに当たっては、まずフランスの地方行政の仕組みを確認する必要がある。日本では中央政府・都道府県・市町村という仕組みになっているが、約20年前に道州制論議があり、北海道がその実験場になったという経緯がある。そこで言う道州は、まさに北海道や東北、近畿、四国、九州といった単位で、今の中央政府と都府県の間にもう一層、新たな地方政府を設けようという発想である。

それに対してフランスでは、住民に最も近い基礎自治体をコミューンと言い、これは日本の市町村に当たる。コミューンには、人口数百人というものもあれば、人口200万人を超えるパリ市のようなものもある。それがいわば最下層の政府レベルだが、その1つ上にあるのがデパルトマンで、日本の県に当たる。これは中心都市から馬に乗って1日で回れる範囲に設定されたもので、だいたい面積が似通っているため、フランスの国土をメッシュ状に分けたものになる。さらにその上にあるのがレジオンで、日本語では州や地域圏と訳される。フランスの国土面積は日本の約2倍だが、そのフランスでレジオンは海外領土も含めると18個、海外領土を除くと12個になる。このコミューン、デパルトマン、レジオンの3層制が、フランスの基本的な地方行政の仕組みである。

このことを踏まえて、フランス鉄道の3層構造についても説明しておきたい。すなわちフランスの鉄道は、新幹線（TGV：Train à Grande Vitesse）、レジオンの境界を越えて走る都市間急行（Intercités）、レジオン内で走る地域圏鉄道（TÉR：Transport Express Régional）の3層構造になっている。ヌーベル・アキテーヌ地域圏（図1）はフランスで最大のレジオンで、面積は北海道とほぼ同じである。そこに敷かれているレールは北海道の1.4倍、3,600kmとなっている。

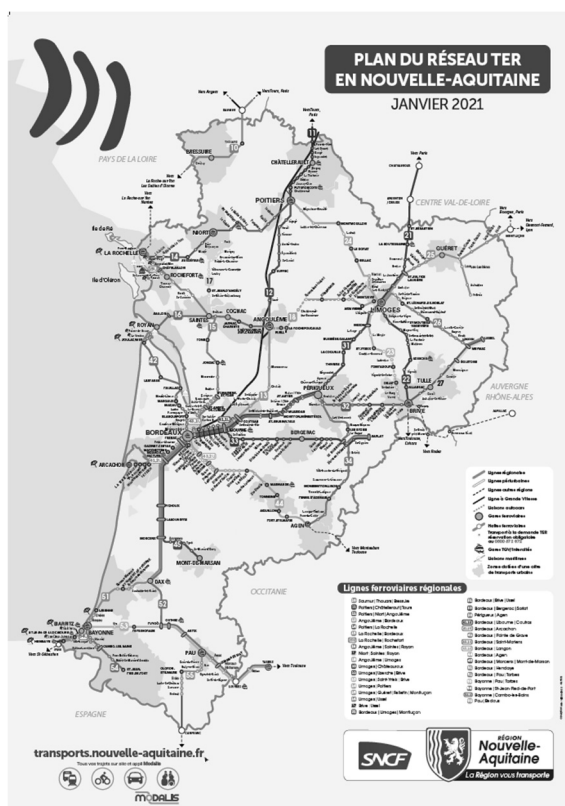


図1 ヌーベル・アキテーヌの地域圏鉄道網

(出典) <https://www.ter.sncf.com/nouvelle-aquitaine/gares/reseau-ter-nouvelle-aquitaine>

2.2 フランス版の地方鉄道改革

ここで興味深いのは、フランスの地方鉄道政策のアウトカムである。すなわち、フランスの地方鉄道は、乗客の満足度や鉄道運行の質向上において良い成果を挙げている¹⁾。日本では地方鉄道がかなり厳しい状況に置かれているにもかかわらず、フランスではなぜこういう成果が出せているのか。そういう問題意識で話を進めてみよう²⁾。

まず前提となるのは、フランスにも、イギリスやドイツと同様に、欧州（EU）レベルからの新自由主義的な地方鉄道の改革圧力がかかってきているということである。新自由主義的な改革をあえて要約すると、競争原理、成果主義、権限委譲の3つである。これがフランスの地方鉄道にも影響を与えているが、これにはフランス独自の対応が見られた。すなわち、フランスの地方鉄道には下記の3つのポイントがあり、それぞれから直接に生じる弊害を互いにカバーし合ったことにより、それなりに良い結果が出せているのではないかと考えられる。

その第1が、国からレジオンへ運営権限の委譲である。これにより、レジオンが鉄道事業者との交渉により条件を詰めて、鉄道サービス提供の協定を締結するようになった。日本では沿線自治体、すなわち路線のごく一部が通っているに過ぎない市町村が、鉄道事業者に対して「叱咤激励」をしている（そうすることが求められている）例があるが、フランスのレジオンは、面積が広い分、鉄道事業者に「叱咤激励」をするにしても迫力が増す。協定締結に伴う鉄道事業者への資金は、下記の通りももとは国の資金であったとしてもレジオンから支払われる形になっており、その分、協定締結に当たってはレジオンが鉄道サービスの「買い手」として、交渉力を発揮できるというメリットがある。

第2に、国からレジオンを介した公的資金の投入である。重要なのは、日本に比べるとかなり普通に公的資金がローカル線に投入されているということと、その公的資金が、単に地方鉄道維持というフレーミングだけでは必ずしもなく、EUの地域政策や、自動車に依存し過ぎない社会作りのための環境政策といった別のフレーミングでも、支出されているということである。旅客鉄道の単位輸送量当たりのCO₂排出量は乗用車の約7分の1とのデータもある。

第3に、地方鉄道の上下分離（運行・運営とインフラ管理の組織的分離）や、交通モード間競争を規制する独立機関の設置といったEUレベルからの改革圧力に対する、フランス独自の対応である。それには妥協の産物という面も無いわけではないが、地方鉄道の上下分離に関しては、まず、フランス国鉄の組織改革で対応した。すなわち、いったんはフランス国鉄の組織を上下分離したものの、それには何かと運営上の不便

1) したがって、ヌーベル・アキテーヌの地域圏鉄道担当者は「競争入札導入に準備万端だ」と語ったのである（TER: la SNCF se dit prête pour la concurrence (Sud Ouest, 02/08/2019)）。

2) 村上裕一（2021）「広域自治体のローカル線運営：フランス版リエゾンのメリット」『開発こうほう（2021年5月号／通巻693号）』、30～34頁。

があることが分かったので、「上」を所管する子会社と「下」を所管する子会社をフランス国鉄という親会社が上位から統括するという、鉄道事業者の組織再編成をした³⁾。上下分離は地方鉄道への競争入札の導入を念頭に置いたものであり⁴⁾、旅客面へのインパクトは未知数だが、ここでは当事者に一定の緊張感をもたらしたということの意義が大きい。次に、独立規制機関に関しては、その最近の判断を見てみたところ、地方鉄道の有力な競争相手となる都市間バスの許認可において、地方鉄道側を守るべくそれに多少配慮する判断が下されてきている⁵⁾。

これら3つのポイントが、それぞれ直接的に起こり得る弊害（鉄道運営資金不足、モラルハザード、競争の行き過ぎなど）をカバーし合って、上記のアウトカムに繋がったのではないかと考えられる⁶⁾。

ただし、フランスの地方鉄道にも全く問題が無いというわけではない。例えば、確かに乗客の満足度は高い結果となっているが、これが日本で言う地方鉄道の満足度と同等なのかという問題がある。個人的な感触として、フランスにおける地方鉄道観には一定の割り切りがある。また、地方鉄道の利便性に関連する点として、フランスで



図2 フランス地方鉄道の駅

(出典) 村上撮影 (左：仏西国境に近い Bedous 駅、右上・右下：Saint-André-de-Cubzac 駅)。

- 3) 萩原隆子 (2016) 「フランス鉄道における組織改革の動向」『運輸と経済 (76(1))』、112～114頁。
- 4) ローカル線へも2023年12月以降に競争入札が導入される予定 (黒崎文雄 (2018) 「フランスにおける鉄道の運営手法：地域圏鉄道輸送の現状と課題」『運輸と経済 (78(11))』、143～149頁)。
- 5) Région: TER contre bus Macron, une concurrence qui derange (Sud Ouest, 02/02/2016).
- 6) 村上・前掲注(2) 寄稿30～34頁。

は廃線決定をする前に、当該路線を季節運行にしたり、一定期間をバス代行にしたりという、柔軟なやり方が見られる。これは利害関係者の妥協の産物なのかもしれない。これについては、時刻表には季節運行とあるものの乗りたいときに運行されていないという意味での不便があることは否めない。したがって、ここに日本的な意味における利便性があるのかどうかは不明と言わざるを得ない。

印象的な点として、隣国スペインとの国境に近い駅など、地方の駅にさえおそらく地域政策の予算が投入されて、真新しく整備されていたということがある（図2）。国境に近い駅ほど荒廃させないということが国の安全保障に関わるのかどうかはともかくとして、たとえいわゆる盲腸線であっても（あるいはそうであるからこそ）、それなりに予算を投入して整備をしているということは北海道にとって示唆的かもしれない。

2.3 「私の列車、私の地域」の実現法

このフランスの地方鉄道の特徴を表現しているのが、地域圏鉄道の車両に書かれている「私の列車、私の地域（Mon train, ma Région）」という言葉である（図3）。

これを踏まえて北海道の現状に示唆的な点があるとする、フランスのレジオンに当たる北海道（庁）が、沿線自治体に代わって、鉄道事業者であるJRと直接向き合うことが重要ではないかということである。ただし、日本は約30年前、JRを完全民営化したという大前提があり、JRはあくまで民間事業者である。すなわち、その時の大きな政策判断をどこまでひっくり返せるのかという問題は、当然ある。

そこで、例えば、国がJRに約1,300億円を支援するという最近のスキームに関しては⁷⁾、その金銭的支援がたとえ国の財源からだとしても、北海道庁を通して支出する仕組みにしてはどうか。そうすることによって、フランスのような協定を介したレジオンと鉄道事業者の緊張感を伴った関係性を、上記の大前提のある北海道でも実現できるのではないかな。国が支援するとはいえなかなか地元に意図が伝わりにくく、個々の沿線自治体から鉄道事業者への「叱咤激励」と言っても迫力に欠ける。上記の交渉力という意味において、北海道庁への期待は高い。これについては、仕組み作りの実現可能性や北海道の意思と能力によるところも大きい。

7) 2020年12月25日、赤羽国土交通大臣が、2021年度から3年間、JR 北海道に1,302億円（年平均434億円）を支援することを言明した（2020年12月26日付北海道新聞朝刊全道（経済）10面）。国は、2020年度までとしていた支援の期限を10年延長することを決めた。2019年から2020年度までの2年間では416億円だったので、支援額が倍増することになる。北海道庁の2021年度予算案も3月に可決し、JR 北海道の支援のために10億2800万円が計上された（大坂直樹（2021）「JR7社の2021年3月期決算：各社とも新型コロナからの回復を目指す」『鉄道ジャーナル（No. 658）』、84頁）。



図3 「私の列車、私の地域」の表示

(出典) 村上撮影 (左・右上・右下: Poitiers 駅)。

3. イギリス：新自由主義からの揺り戻しと地域政策

3.1 新自由主義的改革とその帰結

イギリスは新自由主義的な行政改革の先進国であり、鉄道もその中で民営化された。まず、民営化の目的について一般論を確認しておく。民営化には財政問題や労働組合対策など様々な目的があるが、官民関係の観点から単純化すると2点指摘できる。1つには、民営化後の鉄道会社を国による政治的な介入から遮断し、独立させて自律性を確保するという目的がある。もう1つには、国営企業が市場を独占している状態を自由化することによって、市場を活性化するという目的がある。日本の国鉄民営化は、第1の目的、すなわち、政治から国鉄への政治的介入を遮断することが主目的だった。「第2の国鉄を作るな」という標語からもわかるように、国鉄は政治家の要望に応え過ぎて、大きな負債を抱えて破綻したと言っても良い。そのため、そういったことが今後起こらないように、国鉄を民営化したと言える。他方で、イギリスの鉄道民営化は第2の目的、すなわち、鉄道を自由化することによる市場活性化が主目的だったのではないと思われる。日本の首都圏や関西圏では、そもそも国鉄より私鉄の方が活況を呈していたと言っても良い状況だったので、日本の鉄道民営化では市場活性化が考慮されたわけではなかった。

イギリスでは、1993年の鉄道法に基づき、翌1994年にイギリス国鉄 (British Rail) が民営化された。そこでは、新自由主義的改革の考え方を十分過ぎるくらいに盛り込んだ制度設計になっていた。

そこで重要なのは、上下分離（列車の運行とインフラの保有を別会社にする）である。それにより、まず「上」部分の列車運行についてはフランチャイズ制度を導入し、列車運行権を設定して民間企業に参入を呼び掛けた。フランチャイズ制度では、複数の会社から応募があった場合、政府にとって金銭的に有利なものを選ぶことを基本とする。例えば、当該路線が儲かる路線であればどれだけのプレミアムを政府に支払えるか、赤字路線であれば政府からの補助金をどれだけ抑えて運行できるかといったことを提案書で示して、各社で競わせる。また、「下」の部分のインフラ保有については、民間会社化の上で上場させた。こうして、フランチャイズが参入していく列車運行会社は「TOCs（Train Operating Companies）」、民営化されたインフラ会社は「レールトラック社（Rail Track）」と呼ばれている。民営化当時 TOCs は25あり、それらをエージェンシー（政府からやや独立した規制機関）が監督していた。補助金は運輸省や財務省の財源からのものだが、それは間にエージェンシーを挟んで TOCs に供給するという形になっていた。さらに、車両はリース会社から借り、インフラ会社は施設等のメンテナンスを別会社に外注するなどといったこともしており、サービスそのものとその提供主体は細分化されている。列車運行会社とインフラ会社をエージェンシー（旅客鉄道フランチャイズ庁）が監督する中で、鉄道運行に係る様々なアクターが機能と地域で分割されたというのが、民営化後のイギリスの鉄道の特徴である（図4）。

その結果、多くの混乱が発生してしまった。例えば、2000年には線路の破損によって列車が転覆し、4名の死者を出した。直接の原因は線路の整備不良であり、金属疲労を起こした箇所を列車が通ったことにより線路が破損したものだ。こうした線路の亀裂は全国各地で発生していた。通常、メンテナンス会社は金属疲労といったインフラの不具合を発見すると、発注元のレールトラック社に報告して、当該路線を運休させて修理するということが必要になる。しかし実際には、レールトラック社は運休による TOC への損害賠償を恐れて修理を先延ばしするということが行われていた。

こうしたトラブルを受けて、政府は運輸大臣の関与を再び強めていった。フランチャイズ

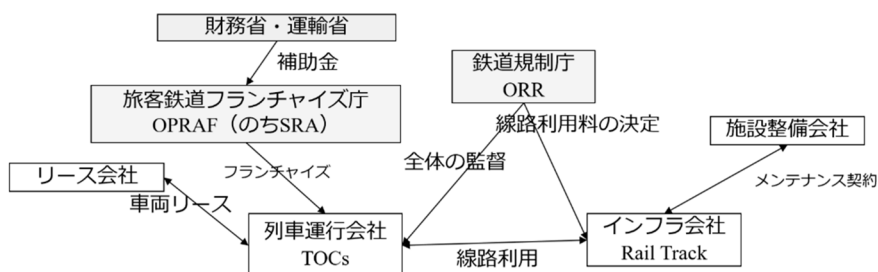


図4 イギリスにおける鉄道民営化

（出典）Charlton（2000年）を参考に、高松作成。

ヤイズはエージェンシーを介さず、運輸大臣の直轄とした。インフラ会社は利益を株主への配当には回さず、投資に回すという条件付きの非営利民間企業へと転換された。さらに、政府は地域協働による列車運行を推奨したりもした。こうしたことが2005年の鉄道法で整理されて改革が実行された。運輸省は列車運行を直接監視するということと、インフラ会社の形態を変更することによって、難局を乗り切ろうとした。これが約15年前の改革の概容だが、これが近年どうなってるかについて、以下で論じていきたい。

3.2 鉄道再改革の成果

まず、イギリスでは、北海道とは対照的に、鉄道乗客数が右肩上がりになっている。イギリス全体で、民営化直後の1995～1996年と、新型コロナのパンデミック直前の2018～2019年の総旅客数（passenger journeys）を比較すると、民営化直後の延べ約6億人から約2.5倍の15.2億人に伸びた（図5）。地域内の近距離移動（within regions）にしても地域を越えた中長距離移動（to/from other regions）にしても、時期により多少の違いがあるとしても、全体的なトレンドとして右肩上がりになっている。この傾向は、イングランド北部やスコットランドなど過疎地域でも同様に見られる。

次に、鉄道産業への資金流入額を見てみたい。図6を見ると、運賃収入、車両や施設などへの民間投資、政府からの短期的資金の純出入（運行によるプレミアムや政府からの補助金）、政府からの長期的資金の提供（高速鉄道HS2建設など、大規模プロ

Great Britain passenger journeys 2018-19 (revised 23 June 2020)

Figure 1.1: Passenger journeys to/from and within regions, Great Britain, 1995-96 to 2018-19, and percentage change in 2018-19 compared with 2017-18 (Table 15.3)

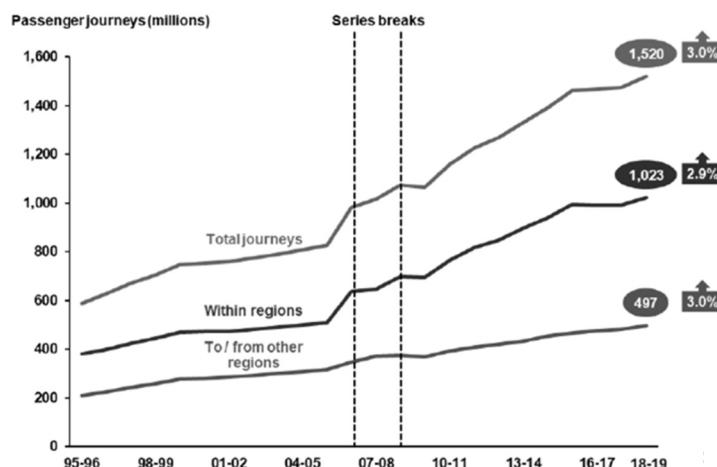


図5 乗客数の推移

(出典) ORR (2020年)

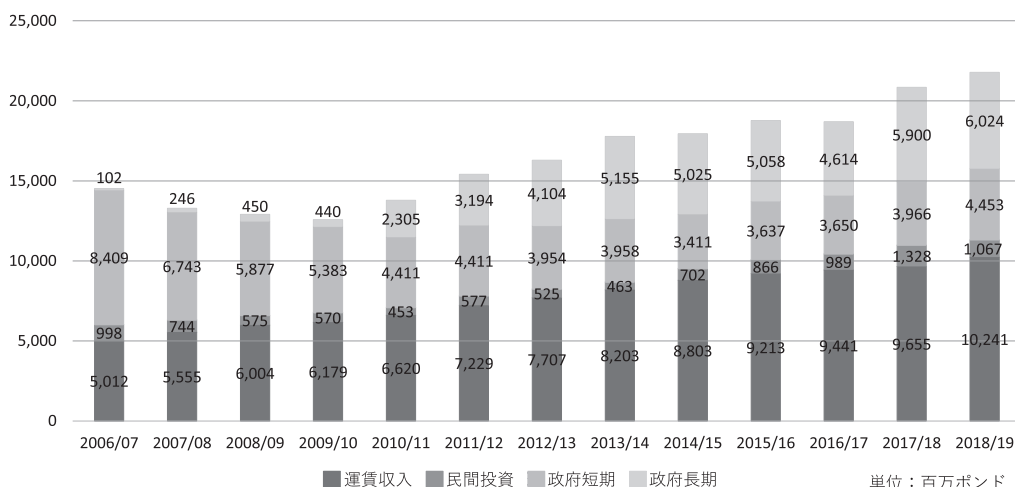


図6 鉄道産業への資金流入額の推移
(出典) DfT (2020年)

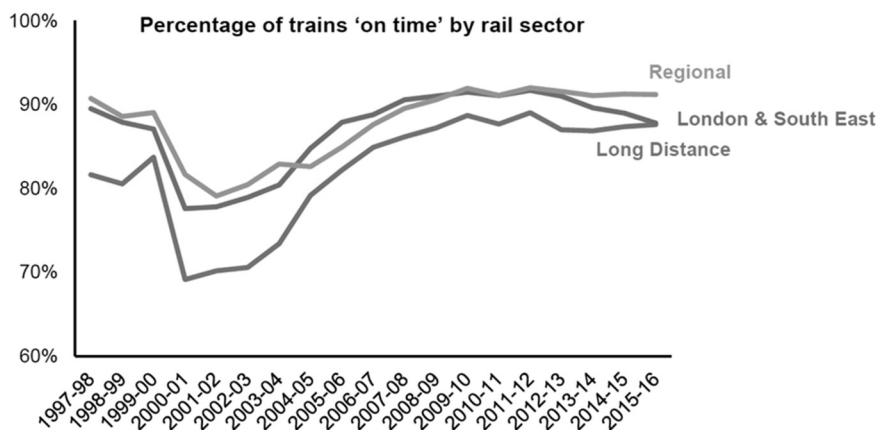


図7 定時発着率の推移
(出典) DfT (2017年)

ジェクト費用)を示している。2006年以降、レールトラックは非営利のネットワークレール社になった。全体的なトレンドとしては右肩上がりだが、リーマン・ショック直後までの緊縮財政で一時下がり、キャメロン政権になってから再び右肩上がりになっている。コロナ直前の年を見ると、運賃収入と政府補助金はほぼ半々になっている。その運賃収入は約2倍に伸びており、鉄道分野への民間からの資金流入は活発になっていると言える。

定時発着率の推移(ロンドン近郊、長距離列車、地域列車の定時発着本数)を見てみる(図7)。一気に悪化しているのが前述した列車事故直後の混乱期だが、政府が

介入することによって持ち直して、最近では約90%で推移している。この数字と乗客の満足度の関係は国によって異なるかもしれないが、この間、イギリスの鉄道サービスはかなり改善して、大混乱期以前の状況に戻っていると解釈できる。

地方分権はイギリスでも進んでいる。鉄道に関わる場所では、2016年都市及び地方権限委譲法（the Cities and Local Government Devolution Act 2016）が重要である。この法律により、自治体は地域交通に関する共同行政機構（CA：Combined Authority）を設置できるようになった。CA自体は2009年の分権化ですでに設立可能だったが、交通に特化したものが作れるようになったのが2016年の法改正のポイントである。それはSub-national Transport Body（STB）と呼ばれ、地域交通に関する戦略策定や大臣への助言を行う。

STBの一例として、イングランド北部に2018年に初めて設置された自治体合同行政機構であるTransport for the North（TfN）がある。これがSTB第1号になった背景には、イングランドのインフラ投資の南北格差問題がある。2011年の調査によると、ロンドンでは1人当たり約2,700ポンドの公共投資がなされていた一方で、旧重工業・炭鉱地帯であったイングランド北東部では1人当たりわずか約5ポンドだった。こうしたことがあって、保守党・自民党連立政権の北部対策によりここにテコ入れがなされることとなった。

TfNは、総合的な交通戦略（投資計画）を策定する。それは鉄道・道路の両方をカバーする総合的なものであり、2020～2050年を対象とした長期的なものでもある。この計画に則り運輸大臣、TfN、列車運行会社が連携協定を結び、戦略を実行に移していく。ただし、TfNが交通インフラを直接保有したり、列車を自ら運行したりするわけではない。具体的なプロジェクトとして、ノーザン・パワーハウスレイルをはじめとした鉄道の新路線建設計画や地域開発、スマート・トラベル（eチケット）の仕組みなどが含まれる。ノーザン・パワーハウス政策も、2014年のオズボーン財務大臣（当時）による北部テコ入れ政策の演説が基になっている。

ただし、TfNにもいくつかの課題がある。1つには、策定した戦略は運輸大臣に対する助言にとどまるため、財政支出を要する場合には中央政府の決定に委ねざるを得ない。また、様々な利害関係者を巻き込むネットワーク型のプロジェクトになるため、その成否は関係者間の調整の成否や関係者の経験の有無に大きく依存することになる。

以上のことをまとめると、民営化後のイギリス鉄道の特徴の第1は上下分離を中心とした徹底的な新自由主義改革にあり、それにより競争を促進し、民間投資を呼び込もうとしたことである。第2に、しかしながらその新自由主義的な改革後に鉄道インフラや運行で混乱が起き、結果として中央政府の関与は再び強まっていることである。もう1つの特徴は自治体の参入を可能とする地方分権である。TfNの事例のほか、2016年の鉄道法改正ではスコットランド政府がスコットランド内のフランチャイズ（Scotrail）に参加できるようになった。そして成績不振の現在のフランチャイズ契約

を早期終了させ、2023年からスコットランド政府がスコットレイルを運行することになっている。ただし、これは1993年鉄道法の枠組みにある **Operator of Last Resort (OLR)** の制度を利用している。OLRはTOCが経営破綻等で列車の運行継続が困難になった時に政府の関係機関が列車の運行を代行する制度であり⁸⁾、次のTOCが選定されるまでの緊急避難的な措置という位置づけになっている。スコットランド政府はこれを機にさらなる権限移譲をイギリス政府に求めている。とはいえ、イギリスの自治体には財源も権限もあまりないためできることは少なく、分権はあくまで徐々に進んでいるに過ぎないというのが現実である。

3.3 北海道への示唆

イギリスの経験から北海道への示唆があるとすると、まず、鉄道を民営化した日本では、鉄道会社の自律性を前提として物事を考える必要があるという点である。鉄道サービスの細分化やフランチャイズ制度の導入をしたイギリスでは、中央政府がかなり自由に制度と運用に関与することができる。これは日本と異なると言わざるを得ず、制度を参照するときに注意が必要である。

次に、TfNの事例のように、鉄道は中・広域の移動手段であるため、個々の基礎自治体ではなく広域連合や複数自治体がタッグを組んで総合的に取り組まなければ、交通政策としてあまりうまくいかないと考えられる。その点では、やはり北海道庁の積極的な取り組みが期待される。さらに、イギリスでは鉄道インフラのトラブルがありその解決のために政府が再び関与を強めたように、少なくともインフラの財政的な意味における責任は、ある程度政府が負うべきではないかとも考えられる。

イギリスでは1960年代に約25%の路線を廃止したので、その後の廃止はほとんど行われていないようである。地域鉄道でも幹線のようなものしか残っていないと言えるかもしれない。なお、別の政府の介入方法として、TOCが途中で破綻した場合に運輸省が運行を代行するという上述のOLRというシステムがある。イギリスは労働市場が比較的流動的なので、TOCが破綻したとしても、路線を廃止せずにその人員を運輸省の管轄に移して運輸省が鉄道を運行することができている。

もっとも、上記のように乗客の増加など確かに結果は出ているが、制度の複雑化や継続的な運賃の上昇のようにイギリス鉄道改革に欠点がないわけではない。

8) 法改正前はイギリス政府のみが代行でき、法改正後にはイングランドとウェールズの区域内はイギリス政府、スコットランドの区域内はスコットランド政府が運行できるようになった。

4. ドイツ：ローカル線に「温かい」国のカタチ

4.1 廃止路線と輸送実績に関する現状

ドイツは、制度からして過疎地域のローカル鉄道に対して「温かい」仕組みになっている。ドイツでは、確かに南部をはじめとして起伏が激しい地域もあるが、全体的にはある程度平坦で、ローカル線が張り巡らされている。やはりドイツでも国鉄が民営化され、それがローカル線の仕組みにも大きな影響を与えた。その中で、ローカル線に「温かい」仕組みが出来上がっていった経緯を論じたい。

まず、ドイツの現状を知るために、これまでの鉄道廃止延長（距離）を確認しておこう（表1）。国鉄が民営化された1994年の直後は廃止された路線も少なくないが、最近ではほとんど廃止されていない。確かに、西ドイツでは1980年代の約3,000kmが廃止されており、廃止されるべき路線は民営化前までに廃止されてしまったという解釈もあり得るが、こと、2000年代半ばから2010年代以降にかけては廃止された路線が僅かである。ただし、路線としては残っているが旅客輸送を提供していないという例もある⁹⁾。次に、近距離の地域鉄道輸送実績（図8）を見ると、乗客数は増え続けている。過疎地域のローカル線に限定したデータではないが、全体として増えているということが注目される。

表1 3年ごとの鉄道廃止延長（km）

	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05	2006-08	2009-11	2012-14	2015-17	計
ドイツ全土	1433.0	1780.5	838.5	760.2	240.6	40.4	29.4	34.3	5156.9
旧西ドイツ	1043.0	867.1	349.0	275.0	82.9	34.8	6.7	23.4	2681.9
旧東ドイツ	390.0	913.4	489.5	485.2	157.7	5.6	22.7	10.9	2475.0

（出典）連邦鉄道庁（Eisenbahn-Bundesamt）の統計資料（Listen und Statistiken zu Streckenstilllegungen; https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Stilllegung/ListenStatistiken/listenstatistiken_node.html）を基に、小林作成。

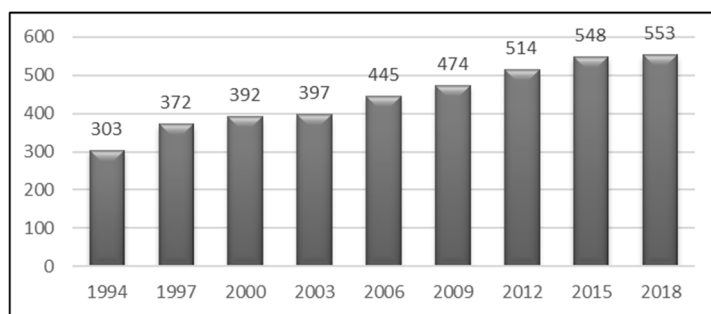


図8 地域鉄道（近距離旅客鉄道）の輸送実績（億人/km）

（出典）連邦交通・デジタルインフラ省（Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur）, Verkehr in Zahlen 2006/2007, 2019/2020 のデータを基に、小林作成。

9) 遠藤俊太郎（2018）「使命を終える鉄道：ドイツにおける鉄道旅客輸送廃止の動き」『運輸と経済（78(8)』、104～105頁。

ちなみに、ドイツの鉄道は近距離（50km未満、1 時間以内）と長距離に二分される。北海道では50km以上、あるいは1 時間以上のローカル線が多く存在する。したがってドイツの近距離鉄道と本稿のローカル線とは定義上、必ずしも一致しない。しかし、ここではその点にはあまりこだわらずに、上記の、最近廃止路線が少ないという点と輸送実績が伸びているという点について、なぜこれが実現しているのか、これを支える仕組みとはいかなるものかについて論じていきたい。

4.2 国鉄の民営化と地域化の経緯¹⁰⁾

ドイツでは1994年に国鉄が民営化されたが、これは当時のEC指令で鉄道の上下分離が求められたことと、長年の国鉄の赤字を解消する必要があったことが背景にあった。1951年に1 度だけ黒字だったことがあるが、それ以外は赤字で極めて厳しい状況にあった。1980年代にはすでに黒字化は困難であるという認識になっていたと言っても良いが、東西ドイツ統一で東ドイツの国鉄が併合され、財政的にいよいよ耐えられなくなった結果、民営化が本格的に、しかも欧州内でも先進的に、模索されるようになった。

この時、連邦政府には、赤字ローカル線を切り離したいという意向があった。それに伴って行われたのが、鉄道の地域化（*Regionalisierung*）である。この時、ドイツ連邦政府は州政府に地方鉄道の運営権限を委譲した。

ドイツの憲法に当たる基本法には、鉄道に係る立法権は連邦政府が専属的に有していると同時に、その行政権は連邦政府固有のものだと書かれていた。したがって、国鉄民営化以前のルールでは、州以下の地方政府は鉄道行政に関与できず、連邦政府に協力を依頼することしかできなかった。この壁は厚かったが、上記のように国鉄民営化とセットで行われた鉄道行政の地方分権（地域化）により、権限が州に委譲された。こうして、国鉄民営化の影響が州政府（地方）、すなわちそのローカル線に強く及ぶようになった。

この民営化と地域化の結末として、地域鉄道を巡り連邦政府と州政府の攻防が起こった。すなわち、赤字路線を州政府に委譲したい連邦政府の思惑と、そうした負担を押し付けられたくない州政府の思惑は衝突し、州政府は強く抵抗した。州政府はたとえ赤字でもローカル線を維持したいけれども、それはもともと連邦政府の仕事で、連邦政府が管理や財政の面で様々なケアもしてきたはずであり、州政府が背負うべきものではないと認識していた。

この州政府の抵抗の結果、連邦政府は州政府の意向に沿った地域化をせざるを得なくなった。州政府が地域化に当たって国鉄民営化に係る基本法以下の法令改正を求め

10) 小林大祐（2017）『ドイツ都市交通行政の構造：運輸連合の形成・展開・組織機制』晃洋書房、114～130頁。

たところ、その要求はほぼすべて受け入れられた。州政府のそうした抵抗が奏功したのは、ドイツの変則的な二院制のためであると考えられる。それは、上院に相当する連邦参議院が州の代表者から構成されていることによる。基本法や州関連法の立案や改正は、上下両院を通らなければ実現しない。こうした中で、州の意向を飲まない限り民営化には絶対に応じないと抵抗した結果、連邦政府は州政府に妥協せざるを得なかったのである。

4.3 ローカル線に対する「温かい」仕組み

このようにして、民営化関連法案は1993年末に可決して翌1994年に実行され、地域化は1996年に法令化されたが、それは州政府に有利な形で進むことになった。このような連邦政府と州政府の関係性が、ローカル線にとって「温かい」仕組みを形作っていくことになる。

「温かい」仕組みの第1は、鉄道インフラ維持の役割を連邦政府にも負わせ、その責任を放棄させないことである。ドイツの民営化、すなわち上下分離により、ドイツ国鉄は4つ、①50km以上の遠距離旅客輸送、②50km未満の都市間輸送と近距離旅客輸送（DB レギオ）、そして③貨物部門と、④インフラ管理（DB ネットツェ）に分社化した。そのうち、インフラ管理を行うDB ネットツェは他と同じく株式会社の形態だが、連邦政府による過半数株式保持が規定されていた（基本法87e条）。これは連邦政府がインフラ管理の責任を負うことを示したものであり、連邦政府が関与できる形での民営化となった。なお、現在では上記の4社に加えてドイツ鉄道という会社が設けられ、全体がホールディングス化されている。ドイツ鉄道の全株式は連邦政府によって保有されており、JR北海道のような特殊会社の形態になっているため、鉄道インフラが簡単に廃止されてしまうということはない。線路の維持については民営化と地域化に当たっての攻防の争点となっており、線路がなくなると列車運行もできなくなることから、廃止ではなく休止という選択肢が採られがちであることの理由の1つとして考えられる¹¹⁾。ドイツ鉄道が2021年6月に20区間（総延長245km）の復活を発表したように、このような路線に鉄道輸送が戻る可能性がある。

「温かい」仕組みの第2は、連邦政府からの補助金である。すなわち、もともとは連邦政府が赤字路線を含む全鉄道を所管していたが、権限が州政府に委譲され財政負担もしなければならなくなった地域化以降も、地域化以前と遜色ない補助金が連邦政府から交付されている。これは地域化法で規定されたものであり、州政府が連邦政府との攻防の中で勝ち取ったものである。地域化法に基づく補助金は時限的であり、都度

11) 遠藤・前掲(9)論文106～107頁によれば、休止後にインフラの所有権がドイツ鉄道から地域の事業者に移転するケースは各地で見られるという。なお、本段落および本脚注における休止とはサービスが供給されていない状態を指し示しており、日本の制度に沿わせた表現で廃止と休止を区分した。詳細は、ドイツ一般鉄道法11条並びに23条を参照されたい。

の法改正を要する。2017年から2031年までは補助金が毎年一律1.8%増額されることになったように（第3次改正法）、連邦政府と州政府の交渉が構造化しているため、補助金は手厚い。さらに、地域間バランスを勘案する中で、旧東ドイツ5州など、人口規模の小さい地域にはより多額の補助金が交付されるようになった（第4次改正法）。

「温かい」仕組みの第3は、州政府自らが鉄道サービスの管理と供給に関与し、州政府がこの役割を担う機関を自ら設置しているということである。民営化で最も恐れるべきは、市場メカニズムで輸送サービスが供給されなくなってしまうという事態であり、鉄道サービスにはしかるべきコントロールが必要である。こうして、州政府が鉄道を含む公共交通を提供する仕組みができていった。これは、生存配慮や交通権に関わるところで、ドイツではこの役割を負う任務担当者（Aufgabenträger）が明確に定められている。州政府は、広域的な地域交通組織を活用して任務担当者に権限を委譲し、地域鉄道管理組織や運輸連合（Verkehrsverbund）を通して地域鉄道を一元的に管理する。運輸連合は相対的に人口稠密地域に多く、鉄道だけではなくバスなど他のモ

Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs

BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH
Bremen	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa der freien Hansestadt Bremen
HVV	Hamburger Verkehrsverbund GmbH
LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH
LVS	Landesweite Verkehrsservicegesellschaft Schleswig-Holstein mbH
NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH
NWL	Nahverkehr Westfalen-Lippe
• NPH	Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter
• VVOWL	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe
• ZRL	Zweckverband SPNV Ruhr-Lippe
• ZVM	Zweckverband SPNV Münsterland
• ZWS	ZwV PersonenNV Westfalen-Süd
NVBW	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH
• ZRF	Zweckverband Regio-NV Freiburg
NVS	Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund GmbH
Reg H	Region Hannover
Reg S	Verband Region Stuttgart
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH
SPNV-N	Zweckverband SPNV Rheinland-Pfalz Nord
SPNV-S	Zweckverband SPNV Rheinland-Pfalz Süd
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH
VGS	Verkehrsmanagement-Gesellschaft Saar mbH
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe GmbH
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig
ZV NVR	Zweckverband Nahverkehr Rheinland
ZVMS	Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen
ZVNL	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig
ZVON	Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien
ZVV	Zweckverband ÖPNV Vogtland



図9 鉄道近距離旅客輸送の任務担当者とその区域

（出典） Karte der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in Deutschland, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=12802033> (Maximilian Dörrbecker 氏作成, 2011年), CC BY-SA 2.5

ードとも連携させて管理する。地域交通組織には2つの機能がある。1つは基本的に鉄道に関して（運輸連合には他のモードも含む）、地域交通計画の策定・調整を行うことである。もう1つは、地域鉄道の管理であり、具体的には輸送事業者の競争入札と契約を行うことである。

最後に、北海道に最も似た地域である旧東ドイツのメクレンブルク＝フォアポンメルン州の事例を簡単に紹介したい。図9は、ドイツ全土の地域交通組織を示したものである。州政府は地域化が実施される前年の1995年に、近距離旅客鉄道のみを管理する地域交通組織（VMV）を創設した。VMVは競争入札を行っており、2020年の時点でドイツ鉄道の近距離部門にあたるDBレギオが76.4%のシェアになっている¹²⁾。ここ数年の間では、DBレギオの他に、州内ないしドイツ東部に本拠地を置く5つの企業が契約に至っている。企業数は必ずしも多くないものの、競争が機能する状況になっていることから、競争入札には一定の効果があると推定される。ただし、制度導入から10～15年が過ぎ2巡目の競争入札に至ると、1巡目よりもコスト削減効果が鈍くなる、参加企業が減少するという指摘もあり¹³⁾、今後も競争入札が効果的に作用するか否かについては注意を要する。

5. 北海道：鉄道網を維持するための論点

5.1 『道交通政策総合指針』に至るまで

北海道の鉄道網を維持するための論点について、交通計画学の立場から論じたい。JR北海道は2016年、「単独で維持することが困難な線区について」として、運営する鉄道の約半分が赤字により単独で維持することが難しいと公表した（図10）。実際にはこの約1年半前からJR北海道の経営が非常に厳しい状況にあったことから、北海道庁・北海道運輸交通審議会（会長：石井吉春北大教授（当時）、副会長：岸邦宏北大准教授（当時））が地域公共交通検討会議を立ち上げ、鉄道のあり方について議論をしていた。当時、北海道全体ではJR北海道に対して危機感をそれほど持っていない様子だったが、事務局とはあらゆるケースを想定して鉄道のあり方を検討していたところだった。

JR北海道からの上記の公表を受けて、地域公共交通検討会議に鉄道ネットワークWG（座長：岸邦宏北大准教授（当時））が設けられ、2016年11月から2017年2月にかけての集中的議論の結果として報告書をまとめ、高橋はるみ知事（当時）に手交した。北海道の鉄道のあり方について、北海道庁の具体的な議論をまとめた最初の報告

12) 距離ベースに基づいたデータである（<https://www.vmv-mbh.de/fuer-unternehmen/verkehrsvertraege/verkehrsvertraege-2020.html>）[2021年9月9日アクセス]。

13) Link, H. & Merkert, R. (2011). Success factors and pitfalls of regional rail franchising in Germany. *International Journal of Transport Economics*. 38(2). p.188. なお、同論文によれば、企業数の減少は経済状況に依存するものであるという。

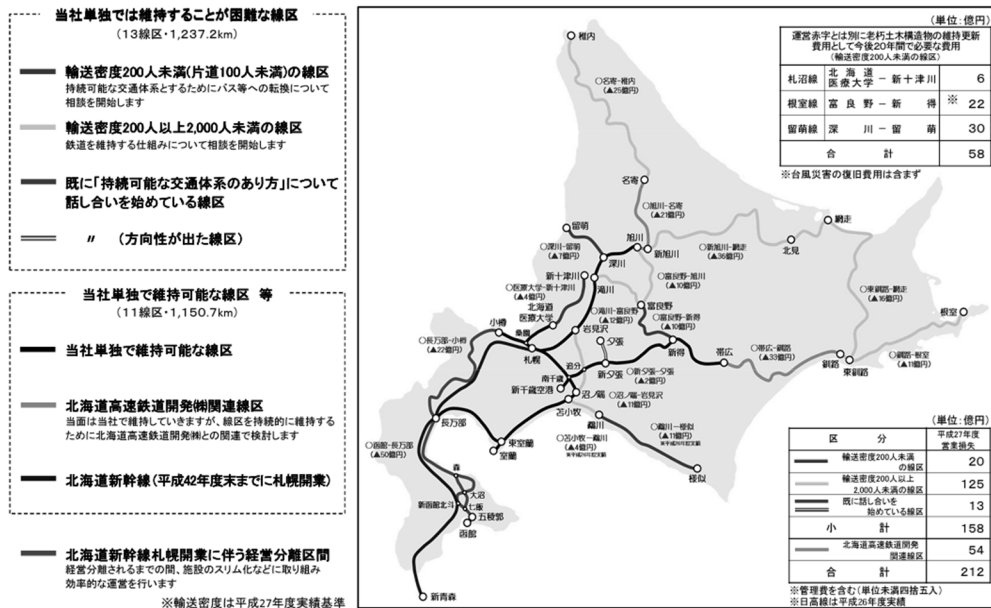


図10 JR北海道が公表した「単独では維持困難な線区」

(出典) 北海道旅客鉄道株式会社「当社単独では維持することが困難な線区について」(2016年11月18日報道発表資料)

書である。そこでは、札幌圏と中核都市とを繋ぐ路線は引き続き維持されるべき、あるいは、地域の生活を支える路線については他の交通機関との連携・補完・代替なども含めた最適な地域交通のあり方の検討があるべきなどと、6つの観点から北海道の鉄道網のあり方をまとめた。残すべきところは残すが、鉄道の役割が終わり、バスなど、より便利な交通手段があると判断できる地域もあるというのがこの時の議論だった。

北海道庁からは、鉄道網を維持していくには国の抜本的な支援が必要だという願いもしている。ただし、これは各赤字線区に対して赤字補填をするという意味の支援ではない。WGの基本的スタンスは、JR北海道が札幌圏で得た収益を地方路線の維持に内部補助するべきという前提で、JR北海道は危機的な状況だが、安定した経営体制の下では地方路線が維持できるということを考慮した支援を求めるものだった。

その翌年には、このJR問題をきっかけに、鉄道だけでなく地域航空、都市間バス、地域乗合バス・タクシーなどにも視野を広げ、北海道のあるべき交通政策を考えていくという議論も始まった。このとき、①幹線交通、②広域交通、③市町村内交通の3階層のネットワークがそれぞれまずしっかりやるべきだという話になった。例えば、①幹線交通は都市間交通で、鉄道や航空や都市間バスが担う。③市町村内交通に関しては、過疎の進む各自治体で、乗合バス・タクシーやデマンド交通により住民生活に

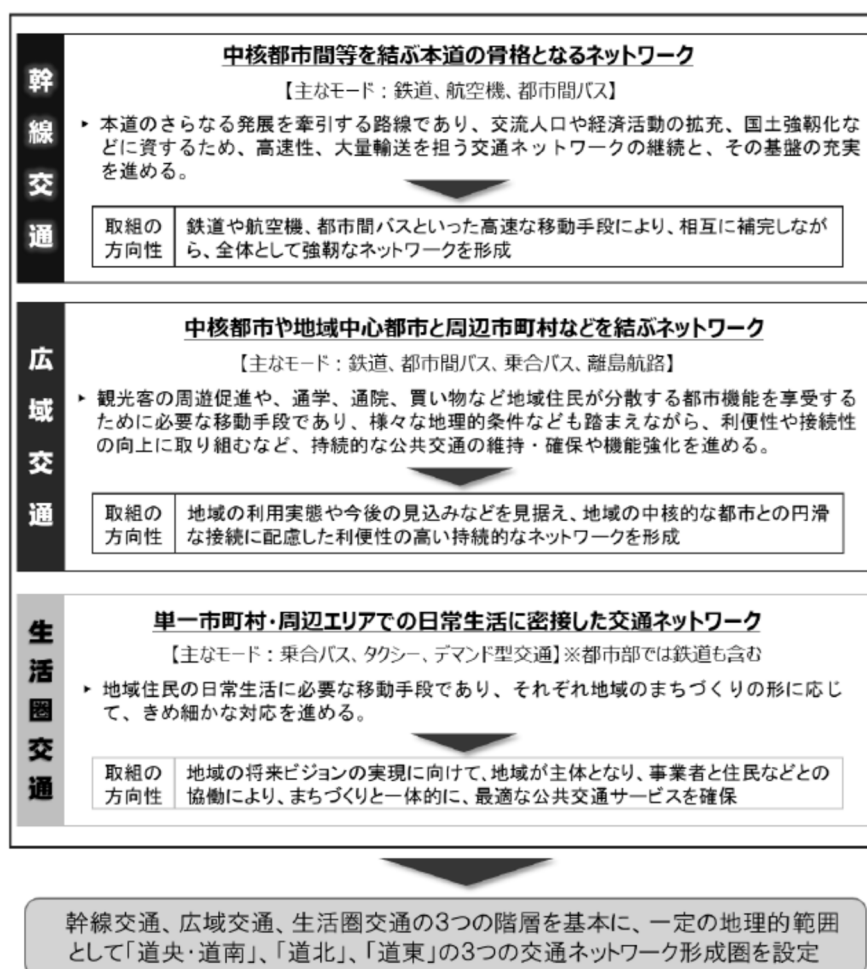


図11 北海道の公共交通ネットワークのイメージ

（出典）北海道『北海道交通政策総合指針』（2018年）

密接した交通ネットワークを作っていく。②広域交通は、高校の通学や通院で、単独自治体では解決できないため隣接する中規模都市がリードするものを指す。この3階層を有機的に連携させる交通体系を作っていこうと北海道庁では議論が行われ、2018年3月に『北海道交通政策総合指針』が策定された（図11）。

それと併行して、鉄道ネットワークWGフォローアップ会議では具体的な線区の方角性がまとめられた。これには当時、マスコミや道民が注目していたこともあって、情報の探り合いやリークがあり、それを間接的に知った沿線自治体や住民から反発を受けたりもした。各線区の方角性は『北海道交通政策総合指針』に示されたが、その取りまとめには大変苦労したことが思い出される。

5.2 JR 北海道の支援に関する様々な認識

『北海道交通政策総合指針』は、現在ちょうど3か年の重点戦略が終わり、4年目に入っていくところである。そこでは、シームレスな交通ネットワークを作るべく、JRだけでなくバスやタクシーなど、階層の異なる交通手段を有機的に繋げるということ、さらに「運輸連合」の実現可能性について、第2期重点戦略として検討や実現に向けて動き出しているところである。

国からJR北海道へは、2018年度と2019年度に計400億円の支援があった。そして、その後の支援については経過と成果を見て判断するというのが国の方針だった。ここで言う「成果」とは、しっかり鉄道を維持するという取り組みをJR北海道と沿線自治体が連携してやっているのかどうかということである。沿線自治体とJR北海道は、単独維持困難線区についてアクションプランを策定し実行してきた。北海道庁は、各線区の赤字補填やインフラの維持管理を受け持つ、いわゆる上下分離方式での「下」の部分を受け持つことには否定的で、利用促進の取り組みや支援をするというスタンスであった。2020年7月には、期限が年度末までに迫っていた鉄道運輸機構特例業務勘定の延長を要望する提言書を、鈴木直道知事から国土交通大臣に提出した。国はそれ以降、特例業務勘定の期限延長を判断するに当たり、地域の取り組みを見て2020年秋ごろにも評価をしている。そして、2021年度からは国がJR北海道に3年で総額1,300億円超の経営支援をすることになった（注7）。2021年7月10日に国土交通大臣が札幌に来訪し、北海道知事や市長会、町村長会、経済界の代表者と意見交換をした。知事は、JR北海道への金銭的支援に関する国土交通大臣への感謝と、今後も北海道庁がオール北海道で鉄道の利用促進に取り組む決意を述べた。

なお、このとき国土交通大臣はかなり踏み込んだ発言をしている。すなわち、国土交通大臣や同省は、地域で路線を守れないならば廃止すべきとは考えておらず、様々な取り組みを前向きに仕掛ければプラスの相乗効果もあり得るとした。ただし、今回の支援は単独維持困難線区の支援でなく、したがってJR北海道の赤字補填に全額充てるということはしてはならないと釘を刺している。国が単独維持困難線区支援でないにしてもこれだけJR北海道を支援しているのだから、北海道庁、沿線自治体、JR北海道がオール北海道で利用促進を形にし、道や自治体は利用促進以外に鉄道の維持のための方策として何ができるかを考えるべきだと言える。

北海道庁や道内自治体は、JR北海道の積極的な取り組みによって地方路線が維持されることを期待しているが、実際のところ、JR北海道はコロナ禍により経営状況が危機的で、北海道新幹線が札幌まで開通するまで乗り切れるかどうかという心配の声も聞こえてくる。また、JR北海道は札幌圏の収益を地方路線の維持に内部補助することもしたくはなく、それは新千歳空港に乗り入れる快速エアポートの増便など、札幌圏の利便性向上に使いたいと考えている。このように、解釈や発言が三者三様で統一的でないことについては不安を覚える。ちなみに、北海道商工会議所連合会は鉄

道を携帯電話などと同じくユニバーサル・サービス（国民生活に不可欠で、日本全国で提供されるべきサービス）と位置付け、国が地方路線を維持するために全国の鉄道利用者からの負担金を集める制度を国に提言している。国は鉄道をユニバーサル・サービスと位置付けることについて否定的だが、これについては他国の鉄道の位置付けを参考にしたい。

5.3 単独維持困難線区への向き合い方

それでは、単独維持困難線区にはどう向き合うべきか。北海道庁がJR北海道への経営支援と捉えている枠組みに対して、国とJR北海道は、北海道庁や沿線自治体が各線区に対してどれだけ補助するのかという議論に持ち込んだ。国は、地域公共交通活性化再生法に基づき、地域公共交通はあくまで地域の責任で維持するものであり、地域が覚悟を決めて維持しようとするのであれば、国も併せて支援するという立場である。単独維持困難線区の赤字に対する負担は、JR北海道の自助努力を除いた部分は、地域が負担するならば国もそれに合わせて同額を負担することになる。しかしながら、北海道庁や自治体の財政ではインフラ部分を維持することは到底できない。線区の赤字補填もできないので、利用促進に取り組むだけである。2021年1月に購入した車両に係る負担も、利用促進の一環だというのが北海道庁の理解である。

国の今の法的・政策的枠組みでは、JR問題も地域公共交通維持の一環として位置づけられる。地域公共交通は「地域住民の日常生活もしくは社会生活における移動、または観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用されるもの」と定義され、その維持は地域の責任である。この考え方は間違っていないと思われるが、札幌・稚内間や札幌・北見・網走間の鉄道と航空が同じ地域公共交通かということ、議論の余地があるだろう。一方、国土交通省の「全国幹線旅客純流動調査」は北海道を4ブロックに分け、道央から道北や道東に向かう移動は幹線の移動と位置付けて統計を取っている。このことから、宗谷線や石北線のような、札幌から300kmを超える特急での移動は地域公共交通の枠組みで議論するべきではないのではないか。また、JR北海道の「単独維持困難線区」は一斉に公表されたのだから、それを個別の線区ごとに各地で議論するには限界があるとも考えられる。このように未整理の部分が多く、北海道の鉄道網をどう維持するかはまだ何も決まっていない。国の1,300億円超の支援があっても、北海道庁や沿線自治体はこれで解決ということではなく、危機感を持ち続けなければならない。鉄道の果たす役割を踏まえ、幹線交通と地域交通の責任を国と地域でどう分担するかを議論する必要がある。

JR北海道のサービスレベルや顧客満足度は自助努力で向上させるべきだが、国土交通省鉄道局所管の幹線交通は整備新幹線だけであり、在来線は国鉄の分割民営化で国の責任から離れてしまった。分割民営化そのものは否定しないが、現状に鑑みれば改めて国の責任で幹線交通のあり方を考えるべきである。特急の走る宗谷線と石北線

を残すのならば、インフラ更新や高速化事業も必要になる。北海道高速鉄道株式会社（第三セクター）が石勝線を高速化した事例もあり、幹線交通の高規格化に地域が負担すべき場合もある。

北海道の交通計画を考えるに当たっては、ネットワークの観点からの議論がもっとあるべきである。そこでは、長短のある各交通手段をどう有機的に繋げるかという議論が重要である。あるローカル線区をバス転換したとしても、JR北海道が無関係になるわけではない。鉄道に乗る駅までの交通、鉄道を降りてからその先の交通がシームレスに繋がり、出発地から目的地まで異なる交通手段が有機的に繋がり、快適に移動できるようになることがMaaS（Mobility as a Service）や運輸連合の目指すところであり¹⁴⁾、まさしく北海道に必要な論点である。

6. おわりに

6.1 各国の特徴の整理

各国・地域のローカル線運営の特徴と北海道への示唆は、表2にまとめた通りである。

イギリスは新自由主義の先進地と言えるが、鉄道に関してはある段階で事故が多発し、政府が関与するようになった結果、乗客が増えていった。すなわち、新自由主義から揺り戻しがよく観察できる、興味深い例である。イギリスでは運賃収入が約半分となっているが、フランスではこれが約3割というデータもあるため、イギリスは比較的良好と言えるかもしれない。投資額がそれなりにあることも、北海道に参考になり得る。イギリスでは、ロンドンとロンドン以外での地域格差があり、それに対処する国土政策を通して交通戦略が立てられているというのも、日本や北海道にとって参考になる。

ドイツは、フランスと同じくEUからの鉄道改革圧力を受けており、それへの対応の各国比較ができて興味深い。連邦政府にインフラ整備と財政面の責任を負わせながら州政府が鉄道サービスを管理・供給するドイツの仕組みは確かにローカル線に「温かい」が、これは現地でローカル線がよく使われているということがあった上でのことであり、北海道では、果たして道民が鉄道を使っているのかということが顧みられるべきだろう。ドイツでは鉄道の民営化と地域化がポイントだが、日本の状況に鑑みると、これらにセットで取り組んだということに意味がある。すなわち日本では国鉄民営化と地方分権化にミスマッチがあり、ある目的を負った鉄道改革と国（中央）・自治体（地方）関係の見直しがうまく連動していないのではないかと。その点、ドイツ

14) MaaSは、ICTを活用して交通をクラウド化し、公共交通か否かやその運営主体に関わらず、マイカー以外のすべての交通手段によるモビリティ（移動）を1つのサービスとして捉え、シームレスに繋ぐ新たな「移動」の概念である（https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/69_1.pdf）[2021年9月9日アクセス]。

表2 各国・地域の特徴と北海道への示唆

	ローカル線運営の特徴	北海道への示唆
①村上聡一(北海道大学公共政策大学院) 「フランスのローカル線運営」 :「私の鉄道、私の地域」の意味	・国から州政府への運営権限の移管 ・国から州政府を通じた資金投入 ・EUの鉄道自由化政策への応答 =>「フランス版リエゾン」	・公的資金は、たとえ国の財源であるとしても、広域自治体(道庁)から鉄道事業者に支出する。 ・広域自治体とその住民が、総合的な(環境・地域政策の視点も入れた)交通計画を立てる。 ・関係者に緊張感が醸成される仕組みを作る。
②高松淳也(名城大学法学部) 「イギリスにおける鉄道民営化と地方路線」 :「フランチャイズ制と地域政策」	・上下(=列車運行(フランチャイズ)とインフラ保有・整備会社)分離 ・しかし、インフラ・運行両方で混乱が起き、公的関与が強化 ・地方自治体のフランチャイズ参入や交通戦略の策定等の分権化	・日本の民営化は鉄道会社の自律性を強化したもので、それを前提として考える。 ・広域自治体(または広域連合)を中心に路線単位ではなく地域として総合的に関与する必要がある。 ・中央政府も一定の責任(特に財政面)を負うべき。
③小林大祐(東洋学園大学人間科学部) 「ドイツの地域鉄道をめぐるガバナンス」	・連邦政府から州政府に支払われる補助金により地域鉄道を運営 ・民営化の一方で、連邦政府と州政府の責任が明確化 ・地域交通組織による広域的管理、ならびに旅客輸送事業の公募・入札を実施	③「ローカル線に対する北海道の積極的介入 ・上下分離の導入:鉄道インフラおよび事業者を北海道(あるいは地域交通組織)が管理する ・事業者への直接的な補助金の支給ではなく、北海道に地域鉄道にかかる補助金として支給する ・北海道(あるいは国)を中心とした地域交通組織の創設
④岸邦宏(北海道大学公共政策大学院) 「北海道の鉄道網を維持するための論点」	・「地域公共交通」=「地域」の責任で維持 ・線区別補助を議論する国とJR、各線区赤字補填支援や上下分離に後ろ向きな道庁 ・国からJRへの1200億円支援は、あくまで経営支援(→単独維持困難線区は別)	・国・北海道(沿線自治体)・JRの、鉄道網維持への認識にズレ。 ・国は在来線維持にも責任を持つべきではないか。 ・まだ何も決まっていないので、論点整理から(利用者の意識、運輸連合など、他国の事例は?)。

(出典) 筆者ら作成。

では連邦参議院を通じて地方の意思が国政に反映されているということであり、鉄道にとどまらず、地方の声が国政に届く国のカタチとはいかなるものかという、重要問題を提起している。さらに、ドイツでは競争入札がかなり奏功しているということで、フランスなどと比較して、その条件を検討することも有意義だろう。

6.2 北海道の論点を巡って

国からの支援や、北海道庁の支援による車両購入(5.3)は、確かに北海道のローカル線にとって明るい話題かもしれないが、危機感は持ち続けなければならない。ローカル線がユニバーサル・サービスだとまでは言い切れないとしても、欧州各国のように鉄道に「温かい」仕組みが作れるかが北海道にとってポイントである。北海道の3階層の交通ネットワーク論は、確かに層をどこで切るかという問題はあるものの、フランスなどの整理法とも共通しており、それに基づき国の責任と地域の責任をある程度明確に切り分けることができる。

そういう北海道では、にわかに運輸連合が話題になっている¹⁵⁾。それがモデルとするドイツの運輸連合にも、様々な形態がある。もともとは主に都市部で、バスや鉄道

15) 運輸連合は、公共交通の維持に向け、中核都市などで複数の交通事業者が乗り継ぎや運賃制度などで連携するものである(2020年11月25日付北海道新聞朝刊全道遅版総合5面)。

が競合せず協調するという目的で始まり、続いて利用者の利便性に資するサービス（例：チケット、運賃）の共通化が導入された。すなわちMaaSのような様々な交通モードの調整が基本だが、ドイツでは上記の民営化と地域化により州政府の権限と責任が明確になったため、1990年代半ば以降、州が広域的に交通を調整しなければならなくなり、その結果、運輸連合の枠組みが各地で活用されるようになった。ハンブルクの運輸連合に始まり、やはり実際のところ自発的に連携していくのは難しく、かなりの試行錯誤を経て、自治体だけで構成された運輸連合や、事業者主体のものに自治体が後で入った運輸連合など、様々なものが見られるようになった。そこでは、広域自治体である州政府が組織化を強く促したり各アクターを調整したりして、運輸連合の成立に誘因を提供している。このことからすると、北海道で運輸連合を実践していくにも北海道庁の役割が重要である。

『北海道交通政策総合指針』の第2期重点戦略における運輸連合の提案はかなり大胆なもので、例えばバス事業者からは、「経営統合を促すのか」、「権限を奪うのか」といった懸念の声が聞かれた。少なくとも北海道庁はそこまで考えてはならず、サービスの相互補完や共通運賃の導入など、できることから実現していこうとしている。関係者の理解や認識は様々で、北海道庁は重点戦略のとりまとめの段階で運輸連合に「緩やかな連携」と加筆して、今後検討を進めようとしている。確かにドイツの例を北海道にそのまま持ってくることはできないが、欧州各国において国と地方の権限が明確になっているというのは重要な示唆である。ただし現実には、単独維持困難線区に関し、改めて鉄道の要否を検討すべき時期に来ている。

6.3 比較行政学・交通計画学融合の視点から

以上の考察を踏まえて導き出される提言は、①北海道では鉄道各線を幹線交通・広域交通・市町村内交通などといった形で3つに分類し、それぞれについて直接責任を負うべき主体（国・北海道庁・市町村）を明確化し、しかるべき権限を与えるべき、②その上で、北海道庁には、国からの財源獲得、金銭的補助を介したJR北海道との緊張感ある関係形成、「運輸連合」形成に向けた関係当事者間調整など、重要な役割を担わせるべき、③その上で、鉄道を含む様々な交通モードを一体的なネットワークとして捉え、人々が「使いやすい」交通の総合計画の検討を、地域政策や環境政策の視点も入れつつ、広域地方政府である北海道庁主導で行うべき、ということになる。

仏・英・独の欧州諸国のローカル線運営には、確かに基本的な上下分離など共通点も多くあるが、大陸系（仏・独）と英米系（英）とで違いも見出された。それは、例えば、①大陸系に比べ英米系では、後で「揺り戻し」があったものの、そもそも市場メカニズムへの信頼（期待）が大きく、大胆な民営化が行われたこと、②大陸系では、フランスのレジオン、ドイツの州政府のように、「中間政府」への権限委譲があったのに対して、英米系では、民営化、及び、その後においても、エージェンシーないし

中央省庁（運輸省）あるいは自治体がローカル線の運営権限を有したり、サービス提供をしたりしていたこと、③鉄道の民営化には政治的介入からの遮断と自由化による市場活性化という2つの目的があるが（3.1）、大陸系では、後者を掲げながら（前者にも起因する）赤字解消も大きな目的になっていたのに対して、英米系では後者がより強調されていたこと、である。これにより大陸系では大きな失敗が起きなかったが、その分、サービスの劇的な変化も見られなかった。端的には、市場に任せるが不具合が出た場合に限り国家が出ていく英米型と、国家が前面に出る中で市場メカニズムも活用する大陸型という違いがあると考えられる。「市場の失敗」や「政府の失敗」をどこまで許容するかとも言い換えられるこの点は、ローカル線にとどまらず、今後の行政改革の行方を占う1つの道標になろう。

第5章の交通計画学の視点からの描写に登場した、3階層化や交通ネットワーク、各交通モード間連携、「オール北海道」と表現されるJR北海道と各政府レベルの連携、ユニバーサル・サービスなどといった言葉は、それぞれ重要であるものの、その具体的内容についてはこれから社会的議論を通して最適な形を模索していかなければならない。その過程には北海道の歴史や土地柄、さらに利害関係者の感情やメンツも絡む。これを踏まえて問題を解決していくことが、文理融合の公共政策学に期待されていると言えよう。

謝 辞

本稿は、2020～2021年度 科学研究費補助金「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織のdiscretionによる事例分析」（代表：村上裕一）の成果の一部をまとめたものである。本稿の基になったウェビナーは、北海道大学の公共政策大学院と大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターとの共催により開催された。企画にご協力くださった林昌宏先生（常葉大学）のほか、ウェビナーの企画・運営、及び、本研究にご指導・ご協力くださった関係者各位に深く御礼申し上げます。

Reconsidering Regional Railway Management in Hokkaido from a Comparative Perspective

**MURAKAMI Yuichi, TAKAMATSU Jun-ya
KOBAYASHI Daisuke, and KISHI Kunihiro**

Abstract

The aim of this co-authored paper is to expand on our webinar discussion, which took place on 15th July 2021. France has realised the development of a passenger-friendly regional railway service by giving increased discretion to regional authorities. This favourable outcome can also be explained by the organisational reform of quasi-public railway companies and the recent decisions made by the independent regulatory agency in France. The ministerial management of franchised train services and privatised railways after the failure of neoliberal reforms in the United Kingdom, along with changes in regional policies, has resulted in an increase in passengers and an improvement in service. Germany has a balanced system for overseeing its regional railways, as its federal parliament ensures that regional interests are considered thoroughly; consequently, sufficient federal subsidies are devoted to the Bundesland region's railways, which are subject to a highly effective, competitive bidding process. The recent events in Hokkaido are reviewed in the paper, and it is concluded that (1) Hokkaido's rail lines should be divided into three categories, including mainline, wide-area, and intra-municipal transport systems, to clarify which level of government (i.e. central, regional, or municipal) should be in charge of them; (2) the Hokkaido government should take more responsibility in obtaining funds from the central government, forming a strong relationship with JR Hokkaido through financial assistance, and coordinating with stakeholders to form a regional 'transport network'; and (3) transport modes, including regional railways, should be integrated into a wider network with a comprehensive plan including policy objectives for regional development and environmental protection, which should be primarily established by the Hokkaido government so that passengers can utilise the railways efficiently.

Keywords

Regional railway management, France, The United Kingdom, Germany, Hokkaido

【論 文】

社会資本維持管理と広域連携 —道路・橋梁・水道を事例として—

山崎 幹根*

宇野 二郎**

1. はじめに

本稿は、人口減少時代の地方自治体が広域連携という手法を通じて、どのように社会資本の維持管理に対処しようとしているのかを領域（territory）と機能（function）の観点から考察し、その意義と課題を明らかにすることを目的としている。近年、地方自治体による道路や上下水道などの社会資本の維持管理が重要な政策課題として注目を集めるようになった。その背景として、自治体が高度成長期以降に整備した多くの社会資本が更新時期に差し掛かっているという事情に加え、技術系職員の確保が困難を増しているという状況がある。これに対し、自治体の中には、土木職・専門職員を確保するために、採用試験や広報活動の見直し、他の自治体と共同採用試験を実施するなどの対応が見られる（大谷2020、松井2020、日本都市センター2020）。

一方、単独の自治体よりも効率性等の観点から複数の自治体によって共同して事務を執行する方が適切であると考えられる場合や、政策を形成・執行するための資源を欠くなどの理由から単独の自治体による事務執行が困難な状況を解決するための手法として、以前から広域連携が用いられてきた。広域連携は、市町村間、都道府県間など同じレベルの自治体が共同する形で実行する水平的連携と、国、都道府県が市町村を補完・支援する垂直的連携に大別できる。また、広域連携には旧自治省—総務省が地方自治法に規定した手法によるものと、そうでない手法がある他、公式的な手法のみならず非公式的な手法を含めると相当な多様性を持っている。

ところで自治体が広域連携を実行する場合には、領域あるいは機能の原理が作用しているものと考えられる。現代の行政活動では、個々の分野ごとに全国を対象とした画一的な公共政策が形成され、執行されている。すなわち個別分野に即して機能に基づいた公共政策が形成され、執行されるが、これに対応して中央政府と地方自治体では機能ごとに行政組織が編成されるのが一般的である。機能に基づいた公共政策は中

* 北海道大学公共政策大学院教授 Email: myama@juris.hokudai.ac.jp

** 横浜国立大学国際教養学部都市学系教授 Email: unoj@yokohama-cu.ac.jp

中央政府の各省庁が全国に設置した出先機関を通じて直接執行する場合、地方自治体に委任する場合、さらには、地方自治体が独自に執行する場合がある。本稿の検討事例である道路政策について見れば、国土交通省が所掌し、道路法をはじめとした法体系を全国に適用して執行している。具体的には、国による直接執行、地方自治体への委任、地方自治体による執行というパターンに大別される。一方、水道事業は、厚生労働省が所掌し、水道法などに基づき全国的に展開されている。その下で、実際の水供給は、市町村経営原則（水道法6条2項）があるため、市町村が中心になって行っている。並行して現代の行政活動は領域を単位としても形成・執行される。すなわち、一定の空間を単位として、その空間と社会経済的・政治的環境との相互作用を通じて公共政策を実行する。こうした活動は、単一国家でも連邦制国家であっても領域を単位として設置されているサブ・ナショナルな政府または地方自治体によって担われている。現代日本の制度に即して見れば、地方自治体の領域原理に基づく民主的正当性や総合行政主体としてのあり方が問われよう（山崎 2011）。なお、領域と機能の関係は、決してゼロサム的な状況に置かれているわけではなく、領域と機能は相対的、相補的な関係であり、中央そして地方のそれぞれのレベルで公共政策として、または行政組織編成として特徴付けられる。本論では、地方自治体が社会資本の維持管理事務を執行する場合に水平的または垂直的な広域連携を行う際、どのように公共政策の実効性と民主的正当性を確保するのか、機能志向または領域志向がどのように表れるかに着目し、その特徴を、前半で道路・橋梁を、後半で水道をそれぞれ検討事例として設定し、その考察を通じて、広域連携の意義と課題を明らかにする。

2. 広域連携の現状

水平的広域連携には、主として地方自治法において多くの手法が整備されている。新垣（2018）によれば、広域連携には、広域連合、一部事務組合、代替執行、事務委託、機関等の共同設置、協議会、連携協約など多種多様な手法があり、総数で15700もの連携が実践されており、広域連合が厚生福祉で、一部事務組合が厚生福祉、環境衛生、防災で多用されている。さらに、市町村合併が収束した後、国は2008年に定住自立圏構想を、近年では連携中枢都市圏構想など新たな手法をつくり出し、地方交付税措置などの誘因を組み込むことによって地方自治体に対して活用を奨励している。

ところが社会資本の維持管理事務分野について見ると、水平的広域連携は必ずしも積極的に活用されていない現状がうかがえる。国土交通省の「社会資本メンテナンス戦略小委員会」では、下水道事業分野において協議会、事務委託、一部事務組合等の手法を用いて事業の広域化・共同化のケースが見られるものの、土木分野や道路等の維持管理分野では、管理・執行権限の移動や連帯責任の発生など共同処理する事務の

特性が要因となり、実績がほとんどない現状を指摘している¹⁾（国土交通省2014）。

一方、垂直的広域連携に関して見れば、第30次地方制度調査会において「市町村間の広域連携が困難な場合には、都道府県による補完も重要」との考え方が示され、同答申を受けて2014年に地方自治法が改正され、都道府県等による市町村の「事務の代替執行」の制度が導入された。ところがこの手法が活用されている事例は極めて少数に止まっている。その理由の一端を知る手がかりとして、やや古いが2010年に全国町村会が行った調査がある。「専門職員の確保と行政サービスの提供」について尋ねた同調査によると、都道府県による垂直的な連携としての新たな補完制度の検討に関して、約68%の町村が検討の必要があると回答する一方、「必要な専門職員の確保が難しく、必要な行政サービスの提供が困難」と回答した町村は全体の10%以下であった。町村による現状での対応策としては、「共同処理」、「事務の委託」、「民間事務委託」、「臨時職員」、「県等からの派遣」、「一般職で対応」、「業務の兼務」などの手法が用いられている実態が明らかにされた²⁾（広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会2017）。

さらに北海道が人口減少と職員数の削減に直面する小規模自治体の事務執行体制を調査、検討した『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度実施報告書』を手がかりにすれば、同報告書では基礎自治体の現実を以下のようにまとめている。

「今回、部会により検討を行った法制執務と情報政策の分野で顕著であるが、担当する職員が減少する中、1人の担当者が多岐にわたる事務を受け持っており、特定の専門技術職員として採用されている訳ではない事務職員が、新たに生じた事務も含め、ひとつひとつの事務を勉強しながら対応することは時間的に困難となっている。

こうした状況は、法制や情報の分野のみならず、全ての事務で同様の対応をしており、各市町村では、外部委託などのアウトソーシングを行いながら、行政サービスを

-
- 1) 例外的なケースとして、長野県の13町村で構成している下伊那郡土木技術センター組合（一部事務組合）があり、道路や下水道等の施設管理者に施設の権限は残しつつ、測量設計、積算、工事監督に関する事務を共同処理している他、一部事務組合の職員が固定化され、事務実施の経験や技術力が継承されている。一方、財産権や管理責任は自治体に留保されているため、複雑な構造物の工事は関係自治体と協議しながら実施する必要があるが、一部事務組合で扱う共同処理の内容が土木関係に限定されているため、業務量の増減に対して、人員や組織体制の機動的な変更が難しいなどの点が指摘されているという。国土交通省（2014）。
 - 2) なお、過疎地域自立促進特別措置法に基づいて都道府県が市町村事業（基幹道路の整備、公共下水道の幹線管渠等の整備）を執行する過疎代行は制度としても定着しており例年、一定数の事業が行われている。総務省（2020）『広域連携について 参考資料』（第32次地方制度調査会 第30回専門小委員会参考資料）。その背景には、同法によって市町村の財政負担が軽減されているという優遇措置が誘因となっていると考えられる。

維持している状況にあるが、弊害として、多額の委託経費の負担のほか、職員の知識の向上や継承が困難になってきている状況にある。

本事業の取組当初は、市町村が持つ事務の中で、維持することが厳しい事務を、振興局と各町間の連携により対応することを想定して取組を進めたが、市町村の実情は、先に述べたように、アウトソーシングなどを活用しながら行政サービスは維持されている状況にあり、課題は業務多忙の中にあっても知識を向上させていくことや、新たな制度の創設・制度改正時に内容を理解する時間の短縮（端的に、どう変わるから何をしなければならないといった内容の把握。具体的には膨大な制度改正等の資料を読む時間の短縮など）を市町村職員が求めていることが分かった。」（北海道2017）

このように小規模自治体が単独での業務執行に困難を来していると予想される分野においても、民間事業者への外部委託をはじめ現行の体制を所与とした対処方法によって苦慮しつつも事業を執行している実情が伺える。現在のところ、総務省や地方制度調査会等でしばしば指摘されるような、事務執行上の深刻な支障が顕在化しているわけではない。小規模自治体の側から積極的に事務を返上するような動向も見られない。これに加えて、市町村長の公選首長という位置づけが市町村の現状維持志向の要因となっているという見方もある。ある自治体関係者によれば一方において、首長は自治体の代表として住民の生活・福祉の安定に責任を担っているがゆえに職責を全うしようとする意思があるために、たとえ日々の自治体運営に困難があるとしても自ら権限を手放して他の主体に委ねることを極力回避する。他方、首長は選挙を通じて住民の審判を仰ぐ機会に直面するために、事務の返上や廃止という自治体運営能力の欠如を自ら露呈させることへの忌避があるという。³⁾

以上、市町村は社会資本維持管理事務の執行に関して見れば、地方自治法上規定されているような公式的な制度による水平的広域連携や代替執行を積極的に活用していない現状がある⁴⁾。

3. 道路・橋梁のケース

3.1 都道府県—市町村間の新たな広域連携手法「奈良モデル」

近年、代替執行によらない垂直的補完によって都道府県が市町村の社会資本の維持管理事務を補完・支援するケースが散見される。その中でも早くから先進的な手法として注目されているのが奈良県による「奈良モデル」である。ただし、「奈良モデル」

3) この点に関しては、元自治体首長へのインタビューに負っている。

4) さらに近年では、総務省が技術職員不足の市町村支援として、都道府県等がまとめて技術職員を確保し、平時は市町村支援業務に従事するとともに、大規模災害発生時には中長期派遣要員とする新たな制度を整備し、これに要する人件費を地方交付税の交付によって措置することとしたが、現時点では所期の目標のとおりには活用されていない。

が他の都道府県に波及しているわけではない。

奈良県では平成の大合併期に市町村合併が進捗せず、県から市町村への権限移譲も推進されなかった事情から、人口規模が小さく財政力も弱い市町村が多く存在した。また、地方自治法による広域連携制度も活用されていなかった。奈良県は、県と市町村との対等関係を基本としつつ、市町村が単独で執行することが困難な事務を補完する役割を積極的に位置づけ、県と市町村が人的資源、財源、公共施設等を効率的に利用するなど、奈良県という地域の特性に適合した自治体運営を目指した。そして、「補完と自立」を原則として、市町村間の水平的補完、県による小規模町村への支援という垂直的補完、県から市町村への権限移譲を進める方針を明らかにした（小西2021）。こうした奈良県の実践は、少子高齢化が進行する時代における市町村、都道府県のあり方を考える上で有効なものと受け止められ、総務省や他自治体など、全国から注目を集めるようになった。

「奈良モデル」の具体化と並行して県は、知事と市町村長が政策課題を共有するための機会として「奈良県・市町村長サミット」を2010年度より、年5～6回の頻度で行っている。そして、県が市町村間の広域連携を推進するために行う場合や、県も市町村とともに協働して事業を行う「広域連携支援型」、県が市町村の事務を代わって行う「市町村事務代行型」、市町村の活動を効果的にするために県が支援する「市町村業務への積極的関与型」の3つの類型による連携・支援事業を行っている（「奈良モデル」のあり方検討会2017）。

社会資本維持管理事務は「市町村事務代行型」として、橋梁長寿命化修繕計画の策定、橋梁点検・修繕事業（設計・工事）に関して、2010年度から県が市町村から受託し、実施している。橋梁長寿命化修繕計画の策定に関しては、県の支援を希望する市町村の橋梁点検を県の管轄土木事務所が行い、各市町村の橋梁長寿命化修繕計画を県道路管理課が策定するという「垂直補完」を行った。その後、県は、各市町村に対してアンケート調査や意見交換の機会を設けることを通じて、その意向を探るとともに、具体的な支援策を検討した。そして、2013年度から、県の支援を要望する市町村の橋梁補修設計・工事を県が受託し、市町村派遣職員を県が受け入れ、県職員の技術支援を受けながら、市町村職員が橋梁補修設計・工事の積算や現場管理等を担っている。2015年度からは橋梁点検を県が一括発注する「垂直補完」とともに、近隣市町村の代表自治体が発注業務を代行し一括発注する「水平補完」を並行して行っている。また、2014年には、県が事務局となり「奈良県道路インフラ維持管理連絡協議会」（国、県、市町村、西日本高速道路株式会社、奈良県道路公社）を設立し、関係機関間の情報共有や事業執行の連携を促進するための機会を設けている。その他、2016年度には、市町村担当職員による意見交換会を開催し、さらに、国と奈良県道路インフラ維持管理連絡協議会事務局が主催となり、橋梁点検等講習会を実施するなど、県と市町村に止まらない他の行政機関との連携が図られている（「奈良モデル」のあり方検討会2017）。

このような奈良県による広域連携には、機能志向とともに領域志向が、さらに垂直的連携とともに水平的連携の重層性が強く表れている。県は広域自治体としての立場から基礎自治体を支援しているが、県と市町村のそれぞれが総合行政主体であり民主的正当性を持つ地方自治体であるという原則に基づいている。頻繁に「奈良県・市町村長サミット」が開催されているのはその例証であろう。また、「奈良モデル」では地理的・空間的に近接している市町村間の水平的連携を奨励している。

さらに本稿のテーマである社会資本の維持管理事務に止まらず、南和広域医療組合の設立、市町村税の税収強化のための7町によるネットワーク型共同徴収、奈良県広域消防組合の発足、県域水道のファシリティ・マネジメントなど、多岐にわたる機能の連携・支援事業を行っている点に特徴がある（小西2021）。

3.2 国の出先機関と地方自治体間の垂直的広域連携—国土交通省道路メンテナンス会議

先に言及した総務省を中心に小規模自治体に対する補完・支援を目的とした広域連携の手法のみならず、社会資本の維持管理事務に対する補完・支援に関しては、国土交通省が比較的早くからこれを進めてきた経緯がある。ここでは以下、国が自治体と連携しつつ行ってきた道路メンテナンス会議を中心に、今まで論じられることが少なかった垂直的連携の実際を検討する。

国土交通省は笹子トンネル事故以後、道路法を改正して点検基準の法定化、国による修繕代行制度を導入した。その後、定期点検に関する省令・告示を交付し、5年間に1回の近接目視点検を義務化するなど、道路・橋梁・トンネルの維持管理事務的確な執行を全国レベルで行う体制を整備した。こうした流れの中、2014年に道路メンテナンス会議を都道府県単位で設置した。北海道でも「道路法第28条の2の規定に基づき設置するもので、北海道内の道路管理を効果的に行うため、各道路管理者が相互に連絡調整および協議を行うことにより、円滑な道路管理の促進を図ること」を目的として、北海道道路メンテナンス会議が設置され、北海道開発局建設部道路維持課長および地方整備課長、北海道建設部土木局道路課長、北海道建設部建設政策局維持管理防災課維持担当課長、札幌市建設局土木部維持担当部長、東日本高速道路(株)北海道支社道路事業部長によって構成されている。また、北海道開発局の出先機関である開発建設部を単位とした地方会議が、さらに市町村を支援するための専門部会が設置されている。

道路メンテナンス会議において扱われる市町村に対する支援には以下のものがある。第一に、国の基本計画としてのインフラ長寿命化計画に基づいて、地方自治体も行動計画としてのインフラ長寿命化計画、さらには個別施設計画（橋梁、トンネル、大型構造物など）を策定する必要がある。北海道内の市町村を例にとれば、橋梁について2019年度末段階で179すべての自治体で策定され、点検結果を反映させる形での計画

更新を行っている。北海道開発局は市町村によるインフラ長寿命化計画策定の際に寒地土木研究所等の有識者を紹介するという支援を行ったという。

第二に、市町村により維持管理事業を促進するための財政面での支援として、道路メンテナンス事業補助、公共施設等適正管理事業債、防災・安全交付金事業などを整備している。道路メンテナンス事業補助とは、2020年度より、市町村が策定、公表した個別施設計画に基づいて行う道路メンテナンス事業（橋梁、トンネル、道路付属物等の修繕、更新、撤去等）に対する個別補助である（2020年度の全国の総額2223億円）。公共施設等適正管理事業債とは、地方自治体による道路の適正な管理を推進するため、補助事業や社会資本整備総合交付金事業と一体として実施される地方単独事業（長寿命化事業）について、地方財政措置を講じるもの（交付税措置率30～50%）であり、舗装の表層の補修、小規模構造物の補修・更新、法面・斜面の小規模対策工が対象となっている。防災・安全交付金事業では、定期点検、長寿命化計画の策定、計画に基づく修繕・更新・撤去を対象としている（北海道開発局2020）。

第三に、様々な研修・講習会が、国（北海道開発局）および地方自治体職員が合同で参加する形で行われている。2019年度では、道路構造物管理実務者研修会（4回）、道路メンテナンス講習会（道内9地域）、新技術・溝橋講習会（4回）、学識者連携による橋梁劣化の症例検討会（1回）など、テーマごとに行われるだけでなく、札幌以外の道内各地において実施され、参加者も北海道開発局、北海道、市町村職員のみならず、コンサルタントや建設会社の関係者が参加するケースも見られるなど、官民を超えた多様な参加者が集まる点に特徴がある。

第四に、市町村の人材不足、技術力不足を補うために、市町村の点検・診断の発注事務を都道府県が一括して実施する地域一括発注制度が2014年度より行われている。橋梁に関して見ると、全道179市町村のうち、86市町村、7069の橋で同制度が利用されてきた。具体的には、道路メンテナンス会議の構成メンバーである北海道が市町村の意向をまとめ、その後、一般財団法人である北海道建設技術センターが個々の市町村と協定を締結し、点検業務を民間事業者が発注・監督し、市町村に結果を納入する手続きを経る。

道路メンテナンス会議に表れる広域連携の特徴は機能志向であり垂直的連携であるといえる。国土交通省は、自治体の総合行政主体としての位置づけや民主的正当性を有する特性を重視するわけではない。また、同会議の枠組みは近隣市町村間の水平的連携を前提としておらず、これを奨励しているわけでもない。個別の自治体がそれぞれの意思で参加を判断する。本来、道路という社会資本は空間を結び付けるネットワークとしての性格があり領域志向性が強いのだが、同会議の支援はあくまでも、技術系職員および財政力に欠ける個々の地方自治体による社会資本維持管理という個別の機能に即した政策課題を処理するための方策であるという特徴を持つ。

3.3 市町村調査にあらわれる実態

それでは実際に市町村は道路・橋梁の維持管理事務をどのように執行し、広域自治体や国の出先機関との連携、補完、支援の方策をどのように用いているのであろうか。コロナ禍で大規模かつ体系的な調査が困難である事情から本稿では、筆者が北海道内の6つの自治体の道路・橋梁等の維持管理事務を担当している建設系部門を対象にして行った事例調査から明らかになった実態について検討する⁵⁾。

第一に、自治体規模の大小に関わらず、事務執行に必要な職員数を確保できていない等、技術系職員が慢性的に不足している現実が確認された。共通する要因として公共部門よりも民間部門へと人材が流出している傾向がうかがえる。特に、本稿の対象分野ではないが建築分野の技術系職員の確保が困難を極めている。さらに、他自治体への人材流出に苦慮する自治体がある一方で、国の出先機関で勤務していた職員を受け入れるケースもあり、人材確保に関しても自治体間の差が大きい現状が明らかになった。こうした状況に対処するため、通常の一般採用のみならず本州をはじめとした地域からのUJIターンに関心を持つ社会人を対象にした採用活動、人材リクルート会社を通じた募集、ゆかりのある大学や高校への訪問活動などが行われている。北海道からの派遣職員によって人材を確保したことのある自治体も散見された。

第二に、個別施設計画の策定状況を尋ねたところ、自治体の地形に応じた社会資本の整備状況を反映し各自治体での策定状況も異なっているが、すべての自治体で何からの個別施設計画を策定している。計画策定に際してはすべての自治体でコンサルタント会社に委託している。その背景として、計画策定に伴う点検を要する対象物（橋梁、道路付属物等）の数が多いため自前での作業が困難であるという事情がある。点検対象物が少ない場合、計画を改定する場合には自前で対応するケースもある。また、個別計画策定に要する費用には、国の社会資本整備総合交付金が、2020年度からは道路メンテナンス事業補助が活用されている。

第三に、国土交通省が主催する道路メンテナンス会議（研修、講習会を含む）への参加に関しては、すべての自治体が参加している。総じて規模が小さく技術系職員の絶対数が少ない自治体は、研修や講習会は専門知識習得や技能向上の貴重な機会として積極的に活用しており評価も高い。また、こうした機会に職員の人的ネットワークの形成の機会としての意義を見出している自治体もある。さらに、国の補助制度を利用する際に毎年の改正点を理解する上でも有用であるという。

第四に、道路メンテナンス事業補助はすべての自治体で利用されている。これに対し、公共施設等適正管理事業債は比較的規模の大きい市レベルで活用される傾向があ

5) 2021年7月から10月の間、A（人口15～20万人）、B（5～10万人）、C（1～2万人）、D（5000人未満）、E（5000人未満）、F（5000人未満）の市町村を対象として、A～Eでは担当課の職員にヒアリングを、Fにはメールで質問事項の照会を行い、回答を得た。

る。一方、補助制度を利用する際に新しい技術を導入する要件が定められている場合、これが補助制度を利用する際の制約として作用するという指摘があった。

第五に、北海道建設技術センターの利用および一括発注への参加状況を尋ねたところ、自治体によって多様性が見られた。自前での対応が可能であることから一括発注に参加していない自治体がある一方で、人材不足、技術力不足の補充、単独発注と比較した場合のコスト縮減の他、一括発注への参加を通じてノウハウを習得して自前発注へと移行した自治体もある。また北海道建設技術センターが管理する積算システムやデータの利用の他、センター主催の研修への参加、事業者に対する入札資格受付事務など、自治体によって北海道建設技術センターとのかかわり方に濃淡が見られる。

最後に、広域自治体である北海道とのかかわりについて見れば、国の道路メンテナンス会議や「奈良モデル」と類似の特別なしくみを創設して市町村への補完や支援を行っているわけではない。また、道職員も道路メンテナンス会議に参加しているし、北海道建設技術センターの運営にもかかわっており、その意味では国と道は連携して市町村の社会資本維持管理事務への補完・支援を行っているといえよう。今回の市町村ヒアリング調査で明らかになったのは、道の通常業務を通じて市町村への補完・支援が行われている現実である。具体的には、いくつかの自治体からの要請に応じた技術職員の派遣、北海道が主催する職員研修への市町村職員の参加、北海道の出先機関である振興局の建設指導課が自治体からの照会への対応、補助金の申請・検査・請求手続への助言を行う場合もある。

以上、道路・橋梁の維持管理事務の事例を通じて、技術系職員の不足に苦慮する市町村に対して、国および道が垂直的連携として、補完、支援を行っている現実が明らかになった。国土交通省の道路メンテナンス会議に基づく研修、講習会、補助金、一括発注など、豊富な財源、組織、情報等の政策資源によって実効性が確保されている点に特徴がある。広域自治体である北海道もこの枠組みに参加しつつ、補完・支援の一端を担っている。市町村は現行制度を前提としつつ、水平的連携よりも垂直的連携を志向している。また、北海道では奈良県のような多分野にわたる自治体間連携が積極的に推進されていないこともあり、領域志向性が弱く機能志向性が強い傾向にある。

4. 水道のケース

4.1 都道府県—市町村間の連携—千葉県君津地域

水道分野では、水道法で古くからの市町村経営が原則となっている一方で、2022年度末までに各都道府県が広域化推進プランを策定しなければならないなど、国を挙げて広域連携が推進されるようになっている。その背景には、人口減少の傾向の中で施設の大量更新を行っていかなければならないことがある。事務の共同化などの「ソフト」な広域連携も進められているが、更新財源を考えれば、施設の共同化や事業統合も重要である。以下では、まず、事業統合を伴う広域連携のうち、都道府県と市町村

の間での連携が見られる事例として、千葉県君津地域の水道広域化を取り上げる。

君津地域では、君津広域水道企業団の水道用水供給事業と4市（木更津市、君津市、富津市、袖ケ浦市）の水道事業を事業統合し、その給水人口は約32万人となった。もともとの地域には、4市の水道事業と、それに用水供給する君津広域水道企業団が存在した。水源に乏しい千葉県では、県の大半の地域では、県も参画する水道用水供給企業団が組織されており、そこから市町村営、またはいくつかの市町村から構成される末端給水の企業団が用水供給を受けている。君津地域も例外ではなかったが、この地域の水道用水供給事業者であった君津広域水道企業団は、さらに、千葉市の一部、習志野市、市川市、船橋市など千葉県の人口密集地に対して水を供給する千葉県営水道事業に対しても、用水を供給していた。事業統合後も、こうした千葉県営水道事業に対する用水供給は継続されることとなったため、水道法上、新たな経営主体は4市に対して末端給水を行う水道事業（事業統合）と、4市の水道事業及び千葉県営水道事業への用水供給を行う水道用水供給事業との二つの認可を得ることとなった。事業統合の検討が始まった2007年頃から10余年の時を経て、2019年4月、新たな経営主体であるかずさ水道広域連合企業団の事業が開始された。

こうした広域連携は基本的に合理化と水道事業の機能向上を目指したものであり、機能志向であった。

君津地域では、水需要は2038年度までに約17%減少すると見込まれ、また、次の三点が経営課題となっていた。すなわち、①石綿管が多く、また、管路・設備が老朽化し、安定給水が危機的状況にある、②ベテラン職員の退職や一般部局との人事異動により技術継承が危機的状況にある、③企業債残高が増加する一方で料金収入が伸び悩むという経営危機に直面している。これらの課題解決のために、統合による交付金や出資金を活用して、施設整備水準を高めながら経営基盤を強化していく必要があると認識されていた。こうした経営課題への処方箋は、集約化と統合による合理化と機能強化であった。「君津地域水道事業統合広域化基本計画」では、次のように図られる計画である（君津地域水道事業統合協議会2017）。

第一は、施設整備と施設統合である。事業統合を行うことで、従来の1.63倍にあたる41.8億円（年あたり）が見込まれることもあり、施設整備が加速化される計画である。その結果、有効率⁶⁾（2015年度88.4%→2038年度93.6%）も耐震化率（配水池の耐震化率は2015年度19.2%→2038年度96.7%）も改善する見込みである。さらに、事業統合に伴って配水区域を統合し、水源29か所、浄水場及び配水場を9か所廃止（配水池3か所を新設）する計画であり、これにより、更新事業費が20年間で27.7億円抑

6) 総配水量に対する有効水量の割合。有効水量には、料金収入になる水量（有収水量）に加えて消火用水なども含まれる。この値が高いことは漏水が少ないことを表す。

制できると見込まれている。

第二は、管理体制の強化である。事業統合により、それまでは各市に分散していた職員を木更津市水運用総合センターに集約することで、必要な人員を確保しながら人員削減を図ることとした。また、大寺浄水場の新管理棟に集中監視設備を集約し、一元管理を計画した。これらにより、専門技術が継承されること、また、サービス水準の向上や均一化などが期待されている。さらに、こうした集約化によって、維持管理費や運転管理・システム保守等の委託費の削減が可能になる見込みである。

第三は、これらの事業統合に伴う合理化の結果として、経常費用の削減と施設整備費の削減が可能となり、統合されない場合と比較すると、4市すべてで水道料金を抑制できると試算された。それによれば、木更津市域では料金改定時期を遅らせることが可能になり、10年間は現行料金に据え置くことができる。君津・富津・袖ケ浦の各市域では、それより以前に値上げ改定が必要となるが、統合しない場合に比べて料金の引上げ幅を抑制することができる。

こうした合理化と機能向上を目指す機能志向は、人材面での県との関係によって支えられている。広域連合企業団では、企業長と副企業長の下に置かれる事務局長と技師長には県からの出向者が充てられている。これは、専門的な経営を促進する要素の一つとなり得るだろう。

以上のように、独立採算制が基本となっている水道事業の分野では、安定給水や安全性の確保といった機能向上を確保しようとするだけでなく、事業統合による更新需要の抑制や経営資源の集約化を通じて、水道施設の物理的な機能強化と財政的な持続可能性を両立させようとしていることがわかる。

その一方で、各構成団体への配慮が色濃く残されたのも事実である。その点では、市町村の民主的正当性や区域内での総合性を重視するという意味での領域志向も垣間見られる。

広域連合企業団の統治構造は、各構成団体の首長と議会を包摂するものとなっている。かずさ水道広域連合企業団は、千葉県と4市から構成され、千葉県営水道事業への用水供給も行う水道用水供給事業と4市の水道事業を統合した水道事業の二事業を処理している。こうした構成団体と事業内容では、地方自治法上の制約から、複合的一部事務組合の制度を利用することができず、そのため、広域連合企業団の形態が採用される唯一の事例となっている。

広域連合形態であることから、広域連合企業団議会議員は、構成団体の議会において各構成団体の議員の中から選挙される。定数は13人であり、その内訳は、千葉県1人、木更津市4人、君津市と袖ケ浦市は3人、富津市は2人である（かずさ水道広域連合企業団規約第8条）。また、広域連合企業長もまた、千葉県知事を除く構成団体の長のうちから、構成団体の長が投票によって選挙される。1人置かれる副企業長は、広域連合企業長により、広域連合企業団の議会の同意を得て、千葉県知事を除く構成

団体の長のうちから選任される（かずさ水道広域連合企業団規約第12条）。現在、企業長は木更津市長が、副企業長は富津市長が務めている。もっとも、こうした法定された機関の他に、各構成市の市長および千葉県副知事から構成される経営会議が設置されている。その会長は広域連合企業長、副会長は広域連合副企業長である。経営会議は、重要施策の策定・変更・実施、規約変更、条例制定・改廃、予算・決算などについて調整することを任務としている。この経営会議では全員一致によって意思決定が行われている。

広域連合企業団職員に対する聞き取り調査⁷⁾では、この経営会議は広域連合企業団議会の開催前に招集されていること、また、この経営会議では、経営方針などが調整されるというよりは、各構成市の市長からの要望が出される場となっていることがわかった。また、これまでの会議において構成市側の都市計画・産業政策の観点などから要望が出されたことはなかったと言う。

以上に見たように、広域連合企業団の統治構造では、各構成団体の参加が保障されている。特に、各構成市のすべての市長は、広域連合企業団議会に上程される重要事項等について、いわゆる拒否権のような制度的権能こそ認められていないが、経営会議を通じて自らの意見を表明することができる。しかし、現在までのところ、各市域内のその他の政策との総合性を担保するために、そうした機会が使われることはなかった。

それには、広域連合企業団にとって最も懸案である料金統合問題が先送りされていることが影響しているだろう。4市の水道料金⁸⁾は、木更津市2,035円、君津市2,310円、袖ヶ浦市2,409円、富津市の2,860円まで差が見られる。そのため、2029年度に4市水道料金を統一することが目標とされているが、当面、料金も会計も市域別に行うこととされた（君津地域水道事業統合協議会2017）。このように、料金統合まで猶予期間が設けられていることで、各構成市にとって水道事業は喫緊の課題とはならず、その結果、広域連合企業団の経営方針に対して特に異論が生じていないと考えられる。もっとも、財政シミュレーションによれば、料金を統一するときには、料金がもっとも高い1市だけが値下げとなる一方で、その他の3市では値上げになると見込まれており、各構成市の政治的意思が顕在化される可能性が指摘されている。

水道事業の持続可能性を確保するためには、単に、水道施設の物理的な機能を向上させるだけでなく、財政的な持続可能性とのバランスが重要だ。上記に見たように、かずさ水道広域連合企業団では、事業統合によって更新投資を抑制しながら施設整備を行い、施設の耐震化や老朽化の改善を目指しており、機能志向が明らかである。し

7) 広域連合企業団の管理職に対するインタビュー調査。2021年12月9日に実施。

8) 2019年10月1日現在。口径20mmメーターで20mを使用したとのきの1か月分に換算した税込の水道料金。

かし、同時に、それが供給単価を著しく高めるような水準のものではなかった点の特徴である。料金統合までの猶予期間が長いことからわかる通り、水道料金の安定化が十分に重視された事業計画となっていることが見て取れる。その意味では、機能志向でありつつも、各構成市で政治問題化し得る料金問題を、少なくとも事業開始当初は回避できるように、各構成市の民主的正当性という領域の原理があらかじめ組み込まれていた結果であったと言える。もっとも、領域志向が、都市計画や産業政策など地域総合行政志向の次元へと広がっているわけではなかった。

4.2 市町村間の連携―秩父広域市町村圏組合の事例

市町村間のみの広域連携の事例として、秩父広域市町村圏組合の事例を取り上げる。秩父広域市町村圏組合は、秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町の1市4町から構成される。給水人口は約94,823万人（2021年4月1日現在）である。圏域で人口が最多であるのは秩父市（60,713人）であり、全体の64.0%を占めている。2016年4月1日、1市4町の水道事業（長瀬町と皆野町は以前から上下水道組合として水道事業を運営してきていたため、水道事業としては4事業）が統合され、一部事務組合の形態で事業が開始された。また、統合から5年が経ち、当初の合意通りに、別々であった水道料金が2021年4月1日に統合された。

事業統合の背景には、人口減少が進み、使用水量・料金収入も減少している中で、水道施設の老朽化が進みつつあることがあった。2014年には法定耐用年数を超える施設は、構造物及び設備では4割弱、管路では3割弱であった。このほか山間地を抱えることから管路延長距離が長く、また、職員が高齢化していることも経営課題として認識されていた。これに対して、「秩父地域水道事業広域化基本構想（ビジョン）」（2016年度から2025年度まで）に示された処方箋は、次のように集約化と統合による合理化と機能強化であった（秩父広域市町村圏組合2015）。

第一は、施設の統廃合である。取水施設を47箇所から15箇所廃止し、また、浄水場を41箇所から15箇所廃止することである。その効果額の純計は119億円と推計された⁹⁾。その際、施設の耐震化を念頭に拠点施設や基幹管路を整備し、また、経年施設の更新を行う計画であり、施設の機能水準の向上が目指されていた。こうした施設整備・更新によって、施設老朽化は改善される計画である。

第二は、施設の集約化、アウトソーシングと職員・人件費の削減であった。まず、遠方監視装置や自動運転システムを集中的に整備するとともに、料金関係業務への包括外部委託の導入や浄水場の維持管理委託を進め、さらに、その他各種業務の契約、発注、支払等を一括発注することとした。それによって、職員数の無理のない削減が

9) 単独の場合に必要な更新投資額が1,036億円であるところ、統合後の更新投資額は917億円（秩父広域市町村圏組合水道局経営企画課2019）。

目指された（2016年度49名→2021年度38名→2026年度33名の計画）。すなわち、職員数の削減が機能低下をもたらさないように集約化やアウトソーシングと関連づけられて進められる計画となっている。

第三に、供給単価の抑制が期待された。試算の結果、事業統合する場合では更新投資額が削減可能であることから、すべての水道事業において単独継続よりも事業統合の方が供給単価を低く抑えることができることがわかった。とはいえ、事業統合が行われる場合でも更新投資が増加していくことから供給単価は継続的に上昇し、500円/㎥程度に至るとの試算結果であった（町田2015）。

以上に見たように、秩父広域市町村圏組合では、集約化と統合により合理化をする一方で、耐震化や老朽化対策といった施設の機能強化を目指している。そのために必要となる更新投資額は、事業統合によって抑制されているが、供給単価の継続的な引上げを予定したものであった。

このように秩父広域市町村圏組合では機能志向が強く見られたが、各構成団体への配慮が見られないわけではなかった。その点で、市町村の民主的正当性や区域内での地域総合行政を重視するという意味での領域志向との緊張関係が見られる¹⁰⁾。

秩父広域市町村圏組合では、水道事業を統合する際、新たに企業団を創設するのではなく、すでに存在した一部事務組合の中に水道局を創設した。組合議会は、組合を構成する1市4町の議会において議員の中から選出された16人（秩父市8人、横瀬町2人、皆野町2人、長瀨町2人、小鹿野町2人）で構成される。各構成市町の議会からの参加が保障されている。他方、管理者および副管理者は構成市町の長によって互選されることとなっているが、管理者は、最大の市である秩父市長が務めている。管理者または副管理者にならない構成市町の長は理事に就き、管理者、副管理者、そして3人の理事によって理事会が構成されている。

組合議会の定例会のおよそ2週間前には理事会が開催され、議会に上程される議案について調整が行われる。理事会は、その他必要に応じて開催される。例えば、建設投資に関しては、投資計画に基づく担当レベルによる取りまとめ後に管理者と副管理者の査定があり、その後、理事会にかけられ、その上で議会に上程される。料金に関しては、水道事業経営審議会への諮問・答申後に、事務方および理事会での協議による方針決定を経て組合議会に上程される。このように、組合の経営に関する重要事項に関する構成市町間での調整は、主に理事会で行われている。

このように構成市町の長の間での調整機会が設けられていることもあり、機能性への志向に対して各構成市町が影響力を行使することもあり得る。水道料金の統合は、その典型的な例であった。

10) 以下の記述は、他に特に断りがない限り、秩父広域市町村圏組合水道局の職員に対する聞き取り調査（2021年12月8日に実施）の結果に基づく。

事業統合の「覚書」に決められていたとおり、統合後、各市町・組合の料金体系は維持された（秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町、皆野・長瀬上下水道組合2015）。構成市町間で料金水準にはかなりの差が見られた。1 か月10m³あたりの水道料金で比較をすると、秩父市が1,323円であるところ、横瀬町は1,365円で同程度であったが、小鹿野町は997円と安く、皆野・長瀬では1,575円と逆に高かった。小鹿野町と皆野・長瀬では約1.58倍の開きがあった。

こうした違いにもかかわらず、「覚書」では、統合後5年以内に水道料金を統一することとしていたことから、まず「水道事業経営審議会」で検討が行われることとなった。この審議会は、21名（うち識見を有する者として7名、組合市町の推薦者8名、公募委員（各市町から）6名）から構成された。経済団体、企業経営者、組合市町の地域団体などから幅広く参加している点が特徴であった（秩父広域市町村圏組合水道事業経営審議会2019）。

その審議の結果、答申は、広域化の基本計画を基に所要額を算定し、平均改定率17.91%を求めた（秩父広域市町村圏組合水道事業経営審議会2019）。この場合、秩父市では17.62%、横瀬町では26.07%となり、もともと料金水準の高かった皆野・長瀬では-1.47%となった。もともと料金水準が低かった小鹿野町では48.44%の料金値上げになると試算されていた。

2019年12月20日に審議会の答申が提出された後、秩父広域市町村圏組合では、事務方、理事会で検討を行い、この答申とは異なる結論を出した。すなわち、激変緩和措置として、構成市町の料金水準の中位に位置する秩父市の料金体系に統一することとしたのだ（平均改定率0.25%、185.90円/m³）。その結果、秩父市では料金水準に変更なく、もともとの料金水準が高かった皆野・長瀬では16.23%の値下げとなった。一方、横瀬町で7.18%の値上げ、48.44%の値上げが見込まれていた小鹿野町でも26.20%の値上げとなった。

これは、小鹿野町での大幅な料金値上げを回避し、料金統一を優先した結果であった。平均改定率を答申よりも引き下げると同時に、答申の料金水準（218.66円/m³）に不足する分については、各構成市町の一般会計から繰り入れることとした（年間約3.6億円、5年間で約18億円）。

このように、秩父広域市町村圏組合では、事業統合を契機とし、国からの交付金を最大限に活用し、水道施設の機能向上が目指されていたが、そのための基本計画の所要財源として算出された改定率では、大幅な値上げが必要となる構成市町が出てくることから、理事である構成市町間の協議の中では、料金改定率の引き下げと一般会計からの繰入れの方針が打ち出されることになった。これは、基本計画の修正を要する修正でもあり、水道施設の機能志向に対して、各構成市町の住民意識を重視した結果であった。こうした結果は、各構成市町の長が民主的に選出されていることに由来する領域性が一部反映された結果とも言い換えることができるだろう。

5. まとめ

以上、道路・橋梁の維持管理事務を事例とした広域連携では、先進事例でありつつも例外的な奈良県による「奈良モデル」、国土交通省による道路メンテナンス会議に基づいた多様な手法によって、技術力に欠ける市町村を補完・支援するという垂直的連携が用いられている。これに対して水平的広域連携は「奈良モデル」を除き、市町村間の執行体制および能力の差が大きいという要因が作用し、積極的には志向されていない。これを領域／機能の観点から整理すれば下記のように説明できる。まず、国土交通省およびその出先機関である地方整備局（北海道開発局）が、機能の原理に基づく特性を活かしつつ、豊富な政策資源を自治体に対して個別に配分する手法を通じて、当該事業分野における影響力を高めている。一方、道路政策は空間性に由来するネットワークとしての特性を捉えた場合、あるいは公共政策の民主的正当性を追求した場合には、領域の原理を重視した事務処理の方法があり得る。しかしながら、近接する市町村間の水平的広域連携の難しさや、国道を地方道として移管する権限移譲が第2次地方分権改革期に検討されたものの実現に至らなかったように、領域原理が広域連携における主要な原理として定着してこなかった。政策課題としての必要性は高まりつつも、住民の負担が可視化されにくいこともあり、道路・橋梁の維持管理が首長や地方議会の選挙に際して主要な争点としてとり上げられることはほとんどない。結果として、領域よりも機能の原理に基づいた垂直的広域連携によって、個別の課題に対処する形で道路・橋梁の維持管理業務が執行される現状にあると言えよう。

こうした道路・橋梁分野での広域連携に対して、水道の広域連携では、市町村間での水平的な広域連携も実施されていた。かずさ水道広域連合企業団の例は府県が関与する場合であるが、千葉県が参画した主な動機は用水供給事業を担っていた旧君津広域水道企業団の構成団体であったこと、水道事業者（千葉県営水道事業）が用水供給を受けていることにあり、技術的、あるいは財政的な支援が主たる目的ではない。それゆえこれを水平的連携と呼んでも構わないだろう。水道分野で、道路・橋梁では行われづらい市町村間の水平的な広域連携が一定程度は進んでいるのは、独立採算制の事業であることから、広域連携しないことによるデメリットを、将来の料金上昇という形で示しやすいからと考えられるだろう。

本稿の事例研究からは、市町村間で（あるいは用水事業者としての府県を交えて）事業統合が行われる際には、集約化やアウトソーシングによる合理化が目指されつつ、広域化に関する交付金も財源として施設の耐震化や老朽化改善などの機能向上が目指されることがわかった。広域連携はその意味では機能の原理を強化することと密接につながる。

その一方で、水道分野での広域連携で用いられている広域連携の組織では、民主的正当性や地域総合行政という意味での領域の原理を組み込んでいる点も明らかになった。その統治機構には各構成市町の長・議員の民主的正当性との連続性を担保するし

くみが備わっていた。そのため、特に住民生活に直結する料金水準の決定となると、各構成市町の住民を意識した決定が行われがちとなる。

こうした領域の原理の強調は、一見すると、広域連携によって強められる機能の原理を損なうように見えるかもしれない。しかし、こうして機能と領域という二つの原理の間での緊張関係が制度に内在化されているからこそ、市町村間の広域連携が行われ得るのかもしれない。機能の原理が強調されるのが民営化であるとするなら、広域連携は、それとは異なり、領域の原理をも包含している点に特徴がある。一方で、広域連携を行わない単独主義では、領域の原理が最大限強調される。しかし、人口が減少する中では、特に中小規模の地方自治体においては、機能の原理を発揮しようにも発揮できない状況に立たされる。そうした状況のまま領域の原理だけが強調されても、その結果は空虚なものとしかならないのではないか。少なくとも水道分野では、広域連携によって、機能の原理を強化しつつ、その上で領域の原理とのバランスを模索することが求められていると言える。

以上のように、道路・橋梁分野と水道分野では、広域連携の形態も、それに伴う機能の原理および領域の原理の現れ方も異なっていた。上記では、租税と補助金によって維持管理されているか料金によって経営されているかとともに、連携を促す主体のあり方によって市町村間の連携への推進力に違いがあるのではないかと論じたが、事業分野間での違いの要因はさらに検討される必要があるだろう。

最後に、道路・橋梁分野であれ、水道分野であれ、この研究では、機能／領域の原理の視点から広域連携の事例を観察することで得られた発見もあった。とはいえ、この研究では、この概念が少数の広域連携の事例を観察する際の視座として用いられるに止まっている。広域連携をはじめとした行政の制度や過程を分析する概念として、この概念をさらに精緻化していくことが今後の課題である。

<引用文献>

新垣二郎編（2018）『自治のゆくえ ～「連携・補完」を問う～（第32回自治総研セミナーの記録）』公人社

大谷基道（2020）「技術職・専門職の採用難をどう打開するか」『都市問題』第111巻第12号

君津地域水道事業統合協議会（2017）『君津地域水道事業統合広域化基本計画』

広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会（2017）『広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書』

国土交通省（2014）「第12回社会資本メンテナンス戦略小委員会 維持管理を円滑に進めるための体制、地方公共団体等の支援方策の方向性（資料3）」

小西砂千夫（2019）『2040年 生き残る自治体！ 県市町村連携で人口減少に打ち克つ奈良モデル』学陽書房

総務省（2009）『地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書』

- 秩父広域市町村圏組合（2015）「秩父市水道事業広域化基本構想（ビジョン）平成27年3月策定」https://www.city.chichibu.lg.jp/secure/14338/36_suidokouikikakihonkoso.pdf [最終アクセス：2021年5月31日]
- 秩父広域市町村圏組合水道事業経営審議会（2019）「答申書」
- 秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町、皆野・長瀬上下水道組合（2015）「秩父地域水道事業の統合に関する覚書」
- 日本都市センター編著（2020）『都市自治体における専門人材の確保・育成』日本都市センター
- 「奈良モデル」のあり方検討会（2017）『奈良モデルのありかた検討会報告書 奈良モデル 人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村との総力戦』
- 北海道（2017）『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度実施報告書』
- 北海道開発局（2020）「令和元年度第3回 北海道道路メンテナンス会議 資料」
- 町田忠男（2015）「秩父地域における水道広域化の取り組みについて」（秩父広域行政圏組合提供資料）
- 松井望（2020）「技術職・専門職の確保・育成のための「広域連携」方策：論議から実践へ」『都市問題』第111巻第12号
- 山崎幹根（2011）『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』岩波書店

備 考

本稿は財団法人北海道開発協会による2020年度研究助成の成果に基づきつつ、最新の動向を反映させたものである。本稿執筆に際し、国土交通省北海道開発局建設部道路維持課の関係者に対するヒアリングを行い、北海道道路メンテナンス会議の実際についてのお話を伺うとともに、関係資料を提供いただいた。北海道内のA～F自治体には現地ヒアリングまたはメールでの照会に対応いただいた。また、水道事業の広域化に関して、かずさ水道広域連合企業団および秩父広域市町村圏組合の関係者からお話をお伺いし、また関係資料を提供いただいた。記して感謝の意を表す次第である。なお、本稿の記述に関する責任は筆者にある。

Maintenance of Public Infrastructure and Intergovernmental Cooperation: The Cases of Road, Bridge, and Water Supply

YAMAZAKI Mikine and UNO Jiro

Abstract

This article examines the characteristics of contemporary Japanese intergovernmental cooperation by focusing on the cases of maintenance of road, bridge, and water supply through the concept of territory/function. Due to depopulation, increasingly ageing facilities, and lack of specialist staff, each municipality faces operational and maintenance difficulties. In such a situation, intergovernmental cooperation has attracted attention as an effective solution for decades. Case studies have suggested contrasting effects of intergovernmental cooperation on the maintenance of public infrastructure. On the one hand, for road and bridge, municipalities, the prefectural government, and the central government's regional office tend to develop vertical and functional cooperation; on the other, for water supply, municipalities, considering democratic legitimacy, aim to develop horizontal and territorial cooperation in addition to functional cooperation.

Keywords

Maintenance, public infrastructure, intergovernmental cooperation, vertical/horizontal, territory/function

【論文】（査読）

デタント末期の戦略兵器制限交渉（SALT） —カーター政権における軍備管理と人権政策を中心に—

瀬川 高央*

1. はじめに

本稿は、カーター（Jimmy Carter）政権の第二次戦略兵器制限交渉（SALT II）への取り組みについて、戦略兵器の削減を目指した新提案の立案から、モスクワでの対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を検討するものである。

カーターのSALT IIへの取り組みについては、多くの研究が蓄積されてきた。従来の研究は米ソの視点から、デタントの質的転換という時代背景の中にSALT IIの過程を位置づけてきた¹⁾。特に1990年代の研究は、カーターが人権問題と軍備管理の関係を認め、その人権政策がソ連の反感を買いSALT IIに悪影響を与えたと論じてきた²⁾。だが、従来の研究は、カーターが人権と軍備管理の両立を確信して二つの政策を同時に進めた経緯を明らかにした一方、後者の失敗が前者の推進にあるとの因果関係を説明するには至らなかった。

また、上記の通説に対し、これとは異なる論点が示された。まず、カーター外交を研究したダンブレル（John Dumbrell）は、カーターの主要問題はSALT IIを害さずに、人権政策を推進することであったと論じた。特にダンブレルは、ソ連の人権抑圧への批判が高まる中でも、軍備管理交渉の間では両国が人権問題への言及を避けた点に注意を促した³⁾。

また、歴史家のレフラー（Melvyn Leffler）は、カーターが首脳書簡で、ソ連との新たな軍備競争の回避を強調して経済関係改善への期待を表明すると同時に、人権問題に関心を払わざるを得ないと記したことに注目した⁴⁾。

さらに、SALTの通史を著したアンブローズ（Matthew Ambrose）は、カーターはリネージュを多用したニクソン（Richard Nixon）と異なり、軍備管理のように戦略的に優先する分野を見極め、その分野を人権等の課題から隔離する傾向があったと論じ

* 北海道大学公共政策学研究センター研究員 E-mail: segawa@hops.hokudai.ac.jp

1) Freedman (2019), pp. 435-438; Newhouse (1989), pp. 312-314; Wilentz (2008), pp. 106-107.

2) Garthoff (1994), p. 889; Kaufman (1993), p. 41; Stueck (1998), p. 251.

3) Dumbrell (1993), pp. 121-126.

4) Leffler (2007), p. 266.

た⁵⁾。

このような見方は、カーターがリンケージを排し、軍備管理を優先課題に、人権政策を二の次にした可能性を示している。こうした見方は、従来の研究に再検討の必要を迫るものであるが、通説と異なる論点を指摘するのに止まってきた。管見の限り、この問題に関する史料の実証分析は行われていない。そこで本稿では、カーター政権初期におけるデタントの質的転換と SALT II 新提案との関係を考察した上で、米国が対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を人権政策との関連において再検討したい。

本稿では次の順で、カーター政権の対ソ交渉過程を考察する。2 節では、カーター政権以前の SALT II 交渉をまとめる。次に、3 節でカーター政権によるデタントの質的転換と軍備管理との関係を明らかにし、SALT II 新方針の形成過程を跡付ける。その際、新方針に対するソ連の反応に焦点をあて、彼らがいかにこれを阻もうとしたのかを検討する。続いて、4 節で反デタント派がカーターの SALT II 再検討に与えた影響を考察する。5 節は、これまでの検討を踏まえ、カーターの主導による新提案の決定過程を描出し、ソ連側の反論を扱う。最後に、6 節と 7 節は史料解析に基づき、米ソ首脳間で人権政策と SALT II がどのように扱われていたのかを再検討する。また、モスクワでの SALT II 協議において、なぜソ連がカーターの新提案を拒否したのか、その背景を考察する。

2. ウラジオストク合意と米ソ妥協案

SALT II 交渉は、第一次戦略兵器制限条約 (SALT I) 発効後の 1972 年 11 月に開始された。その 2 年後の 74 年 11 月に、フォード (Gerald Ford) 大統領とブレジネフ (Leonid Brezhnev) 書記長がウラジオストクで会談し、戦略的優位をめぐる米ソ競争に制限をかけることを目指す声明を発表した。同声明で、両者は SALT II に関し総数平等 (ミサイル保有数の同等化) の原則に基づき、85 年 12 月までに重爆撃機とミサイル発射基から成る戦略兵器の保有数を 2400 基に、うち複数個別誘導弾頭装着のミサイル (以下、MIRV 化ミサイル) の保有数を 1320 基にする制限を設けることで合意した⁶⁾。

このウラジオストク合意により、フォードは議会と国防総省が主張する総数平等をソ連に受け入れさせた⁷⁾。ソ連が総数平等に合意したのは、SALT II での戦略兵器と MIRV の保有上限が受け入れやすいものだったからである⁸⁾。74 年当時、ソ連は 2435

5) Ambrose (2018), p. 162. なお、Talbott (1980) と関場 (1994) も、カーターが米ソの緊張と軍備管理を切り離し、SALT II の目的を米ソ競合関係の安定化と、軍事面でのソ連優位の抑制に絞ったと指摘している。

6) *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*] 1969-1976 XXXIII, pp. 390-392.

7) Gromyko (1989), p. 283.

8) Talbott (1980), p. 32.

基の戦略兵器を保有していた。ソ連が2400基の上限を満たすには35基を削減しなければならないが、これは退役年数に達した複数の現有ミサイルを廃棄すれば事が足りた。また、合意時にソ連はMIRV化ミサイルを配備しておらず、1320基まで増やすことが可能であった。

一方、米国は2147基の戦略兵器を保有しており、上限まで253基増やすことが可能であった。また、米国はMIRV化ミサイルを850基保有し、上限まで470基増やすことが可能であったが、これを増やす計画は存在しなかった⁹⁾。

つまり、ウラジオストク合意は米ソの戦略兵器計画を制限するものではなかった¹⁰⁾。現にウラジオストク合意は、米国によるMIRV化ミサイル搭載の潜水艦とB-1爆撃機の更新に対する制約となり得ず、ソ連の大陸間弾道弾（ICBM）配備計画に変更を迫るものではなかった。

加えて、SALT IIで焦点となるのが76年1月の米ソ妥協案である。これは、SALT IIで問題となっていた米国の巡航ミサイルとソ連のバックファイア中距離爆撃機に対する制限を具体化したものである。両国は妥協案で、ソ連がバックファイアを5年間で275機に制限する見返りに、米国が1320基のMIRV化ミサイルの制限内に空中発射巡航ミサイル（ALCM）搭載の爆撃機を数えることに同意した¹¹⁾。

だが、妥協案の扱いに関しては米ソ間で相違が生じた。フォード政権の後半、反デタント派のラムズフェルド（Donald Rumsfeld）国防長官の手で、キッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官が推進した妥協案は棚上げにされた。しかも、76年2月にフォード政権は、定義上の曖昧さを残してウラジオストク合意の制限を批准し、バックファイアと巡航ミサイルの問題は3年間の一時的基礎の上で解決するとの新提案を行った¹²⁾。こうしてフォード政権内の反デタント派によって、妥協案は葬られた。

一方、妥協案を排した米国の新提案に対し、ソ連は直ちにこれを拒否した。のちのカーター政権との交渉で、ブレジネフはウラジオストク合意を基礎にSALT IIを早期妥結すべきであり、巡航ミサイルとバックファイアの制限も妥協案で公式化されたとの立場をとった。すなわち、ソ連から見れば米国が葬った妥協案は有効とみなされたのである。

ウラジオストク合意と妥協案は、米国内でソ連の軍備増強や第三世界での勢力拡張を問題視する保守派が台頭する中で作られた。並行して、フォード政権内の権力闘争とカーター政権への移行に伴い、デタントの質的転換が図られ、SALT IIの在り方にも再検討が必要とされた。次節で見るように、それは従来のデタント維持とウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を望むソ連にとっては容認しがたい変化であった。

9) 近藤（1984）、p. 117.

10) 佐藤（1985）、pp. 34-35.

11) Newhouse（1989）、pp. 303-304.

12) Talbott（1980）、p. 37.

3. カーター政権によるSALT II再検討

3.1 デタント継続とその質的転換

1976年11月の大統領選挙でフォードを下したカーターは、政権移行中にSALT IIを再検討した。選挙中、カーターはSALT Iを支持してきたが、広範囲にわたる新たな合意に達していないとしてフォードを批判した¹³⁾。そして、当選後はウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を支持する一方、戦略兵器の大幅削減を目指したいと考えていた¹⁴⁾。

また、カーターは76年1月の妥協案を全く評価しなかった¹⁵⁾。カーターから見れば、妥協案はバックファイアに僅かな制限を加える代わりに、巡航ミサイルに多くの制約を課しているからであった。

いずれにせよ、カーターの当面の外交課題はデタントを継続しつつ、SALT IIを再検討することであった。外交面でカーターを支えたのは、国務長官のバンス（Cyrus Vance）と国家安全保障担当大統領補佐官のブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）である。バンスは、かつて国防副長官として軍備管理に関与した経験から、SALTの進展が米ソ関係を安定化し、幅広い協力を創出すると主張した。他方、ブレジンスキーはキッシンジャーの道徳への無関心に批判的で、勢力均衡に基づく国際協調に依存したニクソン政権とは質的に異なるデタントを追求した。

ニクソンがデタントを世論に売り込み過ぎたと考えた点で、バンスとブレジンスキーには共通項があった。両者は、SALT Iよりも良い協定がカーター政権でできると確信したのである。だが、バンスがSALT IIを米ソ協調を助長するものとする一方、ブレジンスキーはこれをソ連の軍備増強の勢いを削ぐ機会と捉えた点では、その認識に違いがあった¹⁶⁾。

また、ブレジンスキーと同様にカーターも、ニクソン＝フォードのデタント政策がソ連の軍備増強や第三世界への勢力拡張を黙認したことに批判的であった。加えてブレジンスキーは、デタントが競争と協力を伴うことを避け得ず、「より包括的で相互的なデタント」が平和を増進するとカーターに進言した。

他方、バンスは「より包括的で相互的なデタント」という言葉を嫌った。バンスと密接な関係にある民主党内のリベラル派が、旧来のデタントを支持したからである¹⁷⁾。しかも、ニクソンのデタントの影響下にあったバンスは、74年のジャクソン＝ヴァニク修正条項による対ソ貿易の制限を緩和するにはカーターが何をすべきかと強く感じ

13) Kaufman (1993), p. 39.

14) Garthoff (1994), pp. 883-884.

15) Dobrynin (1995), p. 388.

16) Brzezinski (1983), p. 146.

17) Ibid., p. 147.

ていた¹⁸⁾。

だが、カーターから見れば外交の優先順位を確立し、方向を設定し、決定を下すのは大統領であり、パンスはその決定を伝達する外交官に過ぎない。カーターがパンスを選んだのは、政権内のチームプレーを形成する上で有能なマネージャーになると考えたからであった¹⁹⁾。

3.2 ソ連の反応

デタント継続と SALT II 早期妥結を支持するカーターに対して、ソ連は肯定的に反応した。大統領選挙から 2 日後、グロムイコ（Andrei Gromyko）外相は、カーターと直接対話を開く権限をドブリニン（Anatoly Dobrynin）駐米大使に与えることを共産党政治局に提案し、直ちに承認された²⁰⁾。76年12月1日にはカーターからブレジネフに私信が送られた。だが、それはソ連に不安を抱かせる内容であった。カーターは私信で、就任後は従来の交渉に縛られることなく、SALT II を早期に妥結することを示唆したのである。この私信を受け取ったソ連は、従来の交渉に縛られないというカーターの言葉を理解できなかった²¹⁾。これ以降、ソ連はカーターがウラジオストク合意から逸脱するのを避けるため、デタント継続と SALT II 早期妥結を強く促す必要に迫られた。

ソ連はまず、12月2日のブレジネフの声明で、米新政権との間で危機を回避する道を進むことを約束した。続いて12月29日には、77年秋までに首脳会談を開催するとのカーターの意向を歓迎すると表明した。さらに、ブレジネフは77年1月18日の演説で、抑止の必要を超えた軍事的優位の追求を放棄すると宣言し、SALT を含む軍備管理交渉を肯定した。

これと並行して、SALT II を議題とする協議の開催が決まった。パンスは1月24日にドブリニンと会談し、3月末の訪ソでカーターの政策をブレジネフに説明することで合意した²²⁾。このように、ソ連はカーターの交渉方針が固まっていない段階で、矢継ぎ早にデタント維持と SALT II 早期妥結の重要性を訴えたのである。

3.3 SALT II 新方針の策定

1977年1月20日、カーターは第39代米国大統領に就任した。就任演説でカーターは政権の重要課題として、人権、環境、軍備管理といった個別のテーマに言及した。この中で、カーターは「今年われわれは地球上からすべての核兵器をなくすという最終

18) Ibid., p. 151.

19) Kaufman (1993), p. 37.

20) Dobrynin (1995), p. 378.

21) Ibid., p. 378.

22) Ibid., p. 381.

目標へ向けて一步前進するであろう」と期待を示した²³⁾。

4日後、カーターは大統領検討覚書第2号に署名し、国家安全保障会議（NSC）の下に特別調整委員会（SCC）を発足させた。このSCCがSALT II交渉の方針を再検討することとなった。SCCには、SALT II交渉で生じる戦略的な課題を列挙し、国防計画がSALT IIに及ぼす影響を検討することが求められた²⁴⁾。

その後、国務省、軍備管理軍縮局（ACDA）、国防総省、NSCが二段階進展アプローチと呼ばれるSALT IIの新方針をまとめた。これは軍備管理に関して、ウラジオストク合意を交渉の起点としてSALT IIに前向きの変化をつけ、第三次戦略兵器制限交渉（SALT III）でソ連に戦略兵器の大幅削減を求める方針であった²⁵⁾。

この間、カーターとブレジネフは書簡を交わし、SALT IIの早期妥結で一致した²⁶⁾。だが、2月1日のカーターとドブレイニンの会見では、SALT IIの内容をめぐる意見が対立した。まず、巡航ミサイルとバックファイアの制限に関して双方の認識が異なることが判明した。先述の通り、カーターは76年の妥協案に否定的で、巡航ミサイルとバックファイアの制限をSALT IIから切り離すことを望んだ。一方、ドブレイニンは巡航ミサイルはSALT IIの制限に含むべきだが、バックファイアは米本土を攻撃する戦略的能力を持たないので、交渉から外すべきとの立場を示したのである²⁷⁾。

次に、戦略兵器の総数削減についても隔たりがあることが明確になった。カーターはSALT II成立後に戦略兵器の総数を数百基削減し、MIRV化ミサイルを1000基にまで減らす意向を示した²⁸⁾。カーターが示した数字は、ウラジオストク合意よりも大幅な削減を求めるもので、ソ連に受け入れられる内容ではなかった。この問題に関し、ドブレイニンはウラジオストク合意を拒否する意向かとカーターに質したが、この問いに対する回答はなかった²⁹⁾。

このようにカーターとソ連側の交渉は、順調なスタートを切ったとは言い得なかった。具体的プロセスを示さずに戦略兵器の大幅削減という目標を掲げるカーターと、ウラジオストク合意に基づいて戦略兵器を制限するというソ連との認識の差が表面化したのである。

3.4 SALT IIパッケージ案

こうした中、カーター政権はSALT IIの新たなアプローチを検討していた。まず、

23) Carter (1982), p. 22.

24) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 649.

25) Talbott (1980), p. 43.

26) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 2, 13-14.

27) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 650.

28) *Ibid.*, p. 651.

29) Dobrynin (1995), p. 385.

77年2月3日のSCCでは国務、国防など省庁間の作業部会に対し二つのパッケージ案を作る指示が出された。その二つとは、ウラジオストク合意に基づく選択肢の範囲を探ることと、米ソに戦略兵器の大幅削減を求めるSALT IIの可能性を検討することである³⁰⁾。特に二点目に関しては、ウラジオストクで合意した戦略兵器総数を2400基から2000基に減らすか、それ以下に削減することが可能か否かが焦点となった。

SCCでの検討が決まったパッケージ案のうち、カーター政権はウラジオストク合意に基づくものを「基本案」、戦略兵器の大幅削減を含むものを「プラス案」と呼んだ。基本案はウラジオストク合意の通り、戦略兵器総数とMIRV化ミサイルを制限するものである。同案はバックファイアを戦略兵器に数えない一方、ALCM搭載爆撃機をMIRV化ミサイルの制限に数える点で、ソ連に受け入れられると考えられた。国務省は同案を支持したが、バックファイアの機数を野放しにする半面、ALCMが制限されることから賛同者は少なかった³¹⁾。

次に、プラス案は戦略兵器の大幅削減（1500～2000基までの削減）を謳い、バックファイアの機数に制限を課すもので、国防総省と統合参謀本部（JCS）がこれを支持した。同案に関しては、JCSがバックファイアを戦略兵器に数えることを主張する一方、国防総省はバックファイアと地上発射巡航ミサイルを取引することを求めた。また、同案はソ連の重ICBM（308基）と米国のALCM搭載爆撃機を、MIRV化ミサイルの制限とは別枠で取引することも想定した³²⁾。

これらに加え、ウラジオストク合意からバックファイアと巡航ミサイル問題の解決を差し引く「マイナス案」も存在した³³⁾。同案は、両問題の解決をSALT IIIに据え置く選択肢で、ソ連を引きつける誘因となるものであった。だが、マイナス案はフォード政権が固めた追加条項なしの条約案を支持するも同然であり、賛同者は僅かであった³⁴⁾。

結局、三案のうちカーターが目指す戦略兵器の大幅削減を反映するのはプラス案だけであった。残る二案は、バックファイアと重ICBMに制限をかけない点で76年の妥協案に類似しており、カーター、ブレジンスキー、ブラウン（Harold Brown）国防長官の目指す内容ではなかったのである³⁵⁾。

3.5 ブレジネフの拒否

SCCでパッケージ案が検討される中、カーターはブレジネフに再び書簡を送り、

30) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 654.

31) Ambrose (2018), p. 94.

32) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 666.

33) Talbott (1980), pp. 46-47.

34) Ambrose (2018), p. 94.

35) *Ibid.*, p. 94.

SALT IIで戦略兵器の削減を行う意向を示した。この中でカーターは、SALT IIの早期妥結を支持する一方、SALT II条約を戦略兵器の大幅削減の第一歩に位置づけた。また、ALCMとバックファイアをSALT IIから除外し、これらをSALT IIIで扱う意向を示した³⁶⁾。

だが、対するブレジネフはウラジオストク合意を基礎にSALT II条約を完成することを優先すべきと回答し、戦略兵器の大幅削減に否定的姿勢を示した。また、カーターがSALT IIから除外しようとするALCMについて、76年の妥協案を引用し、米ソはALCMを戦略兵器に数える方式に合意したと指摘した³⁷⁾。さらに、米国がバックファイアをSALT IIに残そうとすることに関し、いかなる方法であれ協定に合致するものではないとして不快感を示した³⁸⁾。ブレジネフの回答には、SALT IIでカーターがソ連側と相容れないアプローチを探っていることへの憤りが表われていたのである。

ともあれ、ブレジネフはカーターが示した戦略兵器の大幅削減、ALCMのSALT IIからの除外、ALCMとバックファイアのSALT IIIへの算入をすべて拒否した。ブレジネフが同意できることは、SALT IIの遅れのない妥結であった。

4. 反デタント派の影響

カーターのSALT II再検討に対し、政権外の人物も影響を与えようとした。本節では反デタント派の主張がSALT II再検討に影響を与え得たのかという問題を考察しよう。

反デタント派の代表格であるジャクソン（Henry Jackson）上院議員（民主党）は、77年2月にカーターと会見した際に、ウラジオストク合意はSALT Iと同様、ソ連に戦略兵器の量的優位を与えることになることを注意を促した³⁹⁾。

彼はカーター宛ての覚書で、米国の戦略兵器予算が61年以降に毎年8%ずつ減少したのに対し、ソ連の戦略兵器予算が64年以降に急増した事実を懸念を示した。一方、ジャクソンはソ連が米国の安全保障上の利益を犠牲にすることを求めないなら、戦略兵器の削減は米国の目標を助長すると記した。ジャクソンはSALT IIへの考え方の違いはあれ、戦略兵器の削減を達成するため、議会がカーターの交渉努力を支持すると述べたのである⁴⁰⁾。

さらに、ジャクソンは査察の原則と手順が特定の兵器の基数や能力を扱う条約の解釈と連結されないようにすべきだと主張した。この覚書で、ジャクソンは上院でのSALT II批准審議で、カーターの軍備管理政策が批評にさらされることを忠告したの

36) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 22.

37) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 658.

38) *Ibid.*, p. 659.

39) Talbott (1980), p. 52.

40) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 655-656.

である⁴¹⁾。

対するカーターの反応は肯定的であった。後年、カーターはジャクソンの考えの幾つかは有益で、彼の忠告は非常に重要だったと述べている。だが同時に、カーターは重ICBMの一方的解体を求めるジャクソンの考えがソ連に受け入れられないことは明白であったとし、覚書に基づく政策立案は行わなかったことを示唆した⁴²⁾。

他方、政権内ではウォーンキ（Paul Warnke）ACDA長官やNSCのハイランド（William Hyland）が覚書を一蹴した⁴³⁾。当時、カーターとジャクソンの接触は、政権内から大統領が一議員であるジャクソンの支持を求め過ぎているとの不興を買った⁴⁴⁾。要するに、ジャクソンの考えは単にカーターを鼓舞したに過ぎず、政権内に受け入れられたものではなかったのである。

政権外からSALT II再検討を求める別の動きは、歴代政権下で国防と軍備管理に携わったニツェ（Paul Nitze）によってなされた。ニツェは76年7月のカーターとの会見で、数年後にソ連に対する米国の立場が悪化すると予測し、国防予算増額によりその状態を正すべきだと助言した。

また、ニツェはカーターの求めに応じて報告書を作成し、SALT IIの条約期間を無期限とし、同条約が米ソの戦略的安定性を促進することに注力すべきとの提言を行った。だが、カーターがニツェの提言を政策立案に役立てることはなかった⁴⁵⁾。デタント継続を志向するカーターにとって、冷戦初期の対ソ脅威認識を繰り返すニツェの言葉は説得力に欠けたのである⁴⁶⁾。

カーターがニツェに助言を求めたのは、民主党内の両翼、すなわち反デタント＝SALT懷疑派とデタント＝軍備管理賛成派を束ねられれば、SALT IIへの広範な支持を固められると考えたからである⁴⁷⁾。

だが、カーターの期待は77年3月9日に上院で行われたウォーンキのACDA長官とSALT首席代表への任命を承認した投票結果により裏切られた。上院は70対29の大差でウォーンキのACDA長官への任命を承認した。一方、ウォーンキのSALT首席代表への任命は、58対41の小差で認められた。後者の投票結果はSALT II批准に必要な上院の3分の2の多数を下回り、反デタント派はその強さを示したのである⁴⁸⁾。

41) Ambrose (2018), p. 97.

42) Interview with Jimmy Carter, November 29, 1982, Carter Presidency Project, Miller Center of Public Affairs. http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_1982_1129_carter.pdf, pp. 56-57. Accessed July 5, 2021.

43) Talbott (1980), p. 53.

44) Ambrose (2018), p. 98.

45) Nitze (1989), pp. 348-350.

46) Ibid., pp. 348-349.

47) Garthoff (1994), p. 887.

48) Graham (2002), p. 78.

こうして反デタント派はカーターのSALT II再検討に影響を与えようとした。彼らの主張がカーターを鼓舞した点は看過できない。この問題に関してACDA臨時最高顧問を務めたグラハム(Thomas Graham)は、ジャクソンに共鳴したブレジンスキーのイデオロギ的傾向と議会に対するカーターの守勢的立場が、SALT 懐疑派に触発された新提案をソ連に示す方向に導いたと評した⁴⁹⁾。だが、上院でのウォンキの承認を除いて、懐疑派の主張がSALT II再検討に実質的影響を与えたことを裏付ける記録は乏しい。むしろ、次節で見るようにSALT II再検討は外部の影響を排し、SCCとカーターにより行われていたのである。

5. 「据え置き案」と「包括提案」

5.1 3つの選択肢

SCCは1977年2月から3月にかけてSALT II再検討を重ねた。その作業はウラジオストク合意を超える削減を目指す方向に傾いた。ブレジンスキーは3月18日に、SCCでの再検討結果をカーターに伝え、採るべきアプローチを示した。モスクワ会談でパンスが示す提案は次の三つに絞られた。

第一は戦略兵器の削減幅をウラジオストク合意の水準とし、バックファイアと巡航ミサイルを除外する「据え置き案」である。第二は「包括提案」と呼ばれる考えで、戦略兵器の上限を2000基とする案である。同案では米側が新型ICBMのMXを断念する見返りに、ソ連に現有ICBMの配備凍結を求めていた。また、巡航ミサイルに射程1500kmの制限を課す見返りに、バックファイアをSALT IIで制限し、同機の機数に関するソ連側の声明を米側が受け入れるとの妥協案を示すこととした。

第三は、戦略兵器を2200～2400基に削減する案である。同案はソ連が戦術ミサイルと戦略ミサイルの識別ラインとして射程1500～2000kmを受け入れる用意があるならば、米側はバックファイアの機数に関するソ連側の声明を受け入れるとした。また、射程1500～2000km以上の巡航ミサイルの制限がSALT IIIの議題となる間は、巡航ミサイルはSALT IIで制限しないこととした⁵⁰⁾。

このように、ブレジンスキーが示した三案では戦略兵器総数が2000基かそれ以上とされた。当時、ブレジンスキーはソ連がより多くの削減を求める案に同意するとは思えないことから、2000基までの削減が望ましいと考えた⁵¹⁾。だが、カーターはこれを退け、包括提案でより多くの削減を求めた上、巡航ミサイルの制限についてもブラウンの助言に従い射程2500kmに変更した⁵²⁾。

この変更の理由は、3月22日のNSCでのカーターの発言に明らかである。カーター

49) Ibid., p. 80.

50) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 670-672.

51) Brzezinski (1983), p. 159.

52) Ibid., p. 160.

は射程2500kmの巡航ミサイルが1850kmの行動半径をもつバックファイアへの対抗手段になるが、米国が西欧に射程1500～2000kmの巡航ミサイルを1000基配備してもバックファイアに対抗するのは難しいと主張したのである⁵³⁾。

5.2 新提案の決定

3月22日のNSCののち、カーターは大統領指令第7号に署名した。この中でカーターは、包括提案を「望ましい選択肢」に、据え置き案を「代替的な選択肢」に位置づけた（第三案は「望ましくない選択肢」とされた）。

まず包括提案について、カーターは米ソのICBMの脆弱性を減らして戦略的安定性を達成し、戦略兵器を1800～2000基に、MIRV化ミサイルを1100～1200基（ALCM搭載爆撃機を除く）に削減することを指示した⁵⁴⁾。この提案の特徴は、ウラジオストク合意での戦略兵器総数とMIRV保有上限の大幅な削減であった（総数では最大600基、MIRV保有上限では最大220基の削減）。

だが、この案で米国が新型ICBMの開発（現有ICBM近代化とMX）を中止する見返りに、ソ連の現有ICBMをウラジオストク合意の上限から半減（SS-17、18、19を550基以下、うち重ICBMのSS-18を150基以下に凍結）するよう求めたことは、米側が未配備の兵器体系を放棄する代わりに、ソ連側に既存の兵器体系を削減するよう迫る点で、米側に有利と映る可能性があった。一方、現有ICBM近代化の禁止は、SALT Iで黙認された兵器体系の質的改良に制限を加えるものであった⁵⁵⁾。

次に据え置き案について、カーターはSALT IIから巡航ミサイルとバックファイアを除外することでソ連と合意できるならば、その他の問題を解決してSALT II条約に署名する用意を示した。また、米ソが将来の交渉で戦略兵器の削減に進む意思表示として、ウラジオストク合意の2400基からさらに100基を削減することを提案した⁵⁶⁾。

以上が指令の内容である。なお、包括提案では巡航ミサイルを射程2500kmに制限することが示されたが、これはウラジオストク合意以降に600kmを主張したソ連の立場とは相容れなかった。仮に2500kmの制限を認めれば、ソ連の領土は西独に配備された巡航ミサイルの射程内に置かれるからである⁵⁷⁾。ブラウンやJCSは、カーターが2500kmに制限を変更したことを支持した。だが、1500kmの制限を提案したブレジンスキーは、この変更をソ連が新提案を受け入れる可能性を減らすものと懸念したのである⁵⁸⁾。

53) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 678.

54) Talbott (1980), p. 60.

55) 近藤 (1984)、pp. 132-133.

56) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 684-685.

57) Talbott (1980), p. 61.

58) Brzezinski (1983), p. 160.

5.3 ブレジネフの反論

こうした懸念にカーターが注意を払ったかどうかは定かでないが、ソ連が新提案に対して厳しい姿勢をとることは理解していた⁵⁹⁾。77年3月4日、カーターはブレジネフ宛ての3通目の書簡を送った。カーターは、2通目に対してブレジネフから肯定的回答がなかったことに不安を抱き、据え置き案に対するソ連側の懸念を理解するとした上で、SALT IIの早期妥結のために同案を立案したと強調した⁶⁰⁾。

続けて、カーターは二つの提案をした。それは、成功が約束された段階的アプローチを採れる長期目標を明示することと、SALT IIの早期妥結により米ソ間の安定した調和を強化することであった⁶¹⁾。だが、ブレジネフの回答はカーターが期待したものとは程遠かった。

まず、ブレジネフはSALT IIの遅れのない妥結を望んだ。彼は、戦略兵器制限の過程で現実的な段階措置を定めた協定だけが履行可能であり、他の選択肢は逆効果だと指摘した。他の選択肢とは、まさに据え置き案を指していた⁶²⁾。バンス訪ソを控え、ブレジネフは巡航ミサイル問題で妥協しない姿勢を再び示したのである。

また、ブレジネフは巡航ミサイルをSALT IIで制限する一方、バックファイアの制限に応じない姿勢を明確にした。加えて、SALT II署名後に戦略兵器の削減に関する議論を行う用意があるとの立場を示した。すなわち、戦略兵器の上限はウラジオストク合意に基づくべきであり、カーターの提案は受け入れられないことを意味していた。このように、ブレジネフは米国がバンス訪ソ時に披露する提案を、その全容が明かされる前に拒否する構えを明確にしたといえよう。

6. 人権問題への関与

首脳間の意見相違が顕著となる中、大統領指令の内容は、バンス訪ソまで非公開とされた。だが、カーターは3月17日の国連演説で新提案を明らかにした。これについて、カーターは「米国民がSALT協議の大枠を知り、その承認を通じて国民が私に対し、問題解決の力を与える」と演説を正当化した⁶³⁾。だが、外交にポピュリスト的手法を持ち込むカーターに対し、政権幹部は懸念を抱いた。特にブラウンは、カーターが提案の細部を公開したことで、バンスとの交渉前にソ連を守勢に立たせようとしているとクレムリンが受け取ると危惧したのである⁶⁴⁾。

また、米国の外交官の中には、カーター就任後の米ソ関係が良好と言い難い状況か

59) Carter (1982), p. 150.

60) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 39-40.

61) *Ibid.*

62) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 41-42.

63) Talbott (1980), p. 66.

64) *Ibid.*

ら、新提案に疑問を抱く者もいた。とりわけ、米ソ関係を悪化させる要因になりかねないと危惧されたのは、カーターの人権政策であった。

大統領選挙戦前の75年、カーターはユダヤ人の出国制限が解除されない限りソ連に最恵国待遇を付与しないとするジャクソン＝ヴァニク修正条項に反対の立場であったが、選挙戦終盤の76年秋には人権擁護の手段として同条項を称賛した⁶⁵⁾。選挙戦中、カーターはフォードが反体制派のソルジェニーツィン（Aleksandr Solzhenitsin）との会見を拒否したことや、ソ連に対してヘルシンキ宣言（75年8月）の人権条項の履行を促さなかったことを批判した。こうした言動を通じ、カーターは人権に積極的に関与する姿勢を示したのである⁶⁶⁾。だが、その一方で、カーターには人権とSALT IIを関連づける意図はなかったことにも留意すべきであろう。

大統領就任後、カーターはブレジネフ宛ての最初の書簡で人権に言及した。その内容は、新政権が米ソの経済関係改善に重点を置くと同時に、人権に無関心ではいられないとするものであった⁶⁷⁾。カーターはドブレイニンとの会見でも、ソ連との正常な貿易関係を築きたいが、ソ連が人権で好ましい対応をすればこれを助長すると発言した⁶⁸⁾。こうした言説から、カーターが人権を貿易と関連づけていたことが明らかである。

この点はソ連も正確に把握していた。ブレジネフは最初の返書で、米国との貿易関係の発展が好ましく、米ソの経済的提携について、すべての差別的規制から自由であることを求めた。そして、米国が貿易と他国の国内的権限とを関係させる試みを放棄しなければ、米ソの経済的提携が損害を被るとして、カーターの人権政策を牽制した⁶⁹⁾。このように、ブレジネフも米国が人権と関連づけているのは貿易問題だと認識していた。

だが、2月5日にカーターが反体制派のサハロフ（Andrei Sakharov）を激励する書簡を送ると、ソ連はこれを内政干渉として抗議した⁷⁰⁾。その直後の首脳書簡では、カーターがヘルシンキ宣言の履行で協力を求めたのに対し、ブレジネフが米国による内政干渉を容認しない姿勢を明確にした⁷¹⁾。まさに人権をめぐり、米ソに緊張が走ったのである。しかし、カーターはこれを無視するかの如く、先に見た新提案でソ連に外交攻勢をかけた⁷²⁾。

なお、バンス訪ソ前の首脳書簡では、その内容がSALT IIに絞られ人権問題は言及

65) Dumbrell (1993), pp. 117-118.

66) Stueck (1998), pp. 245-250.

67) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 2.

68) *Ibid.*, p. 12.

69) *Ibid.*, p. 16.

70) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 17.

71) *Ibid.*, pp. 24, 38.

72) Kaufman (1993), p. 40.

されなかった⁷³⁾。結局のところ、77年3月までの首脳書簡で、人権とSALT IIを関連づける表現は全く見られなかったのである。こうしたことから、両者がSALT IIの早期妥結を望み、人権問題が軍備管理に影響しないよう配慮したことが窺われる。

だが、カーターの新提案はウラジオストク合意に固執するソ連には受容され難いと思われた。人権をめぐる緊張がSALT IIと関連づけられなかったとはいえ、そのことが直ちにSALT II早期妥結を助長する状況にはなかった。むしろ、次に見るように新提案に内在する諸問題が、両者の対話を一層難しいものにしたのである。

7. モスクワ会談

7.1 交渉決裂

バンスは77年3月28日にモスクワを訪問した。初日の会談は、ブレジネフが米国の人権政策に対して、米国内での人種問題や政府当局の監視を取り上げて反論し、緊張した空気に包まれた⁷⁴⁾。だが、首脳書簡と同様、人権とSALT IIを関連づける発言はなかった。米ソともに、人権問題への深入りがSALT IIに影響することを望まなかったのである。

一方、SALT IIに関して、ソ連側はウラジオストク合意が基本との意思をあらためて示した。特に、ブレジネフはウラジオストク合意がカーター政権を拘束しないことは承知しているが、これはフォード個人との合意ではなく、国家間合意だと主張した⁷⁵⁾。またグロムイコも、同合意以外の方法を議論しても時間の無駄だと断言した⁷⁶⁾。

その後の会談で焦点となったのは、巡航ミサイルとバックファイアであった。グロムイコはウラジオストク会談覚書が巡航ミサイルを除外していないことを根拠に、これをSALT IIから除外するのを拒んだ。一方、バックファイアに関しては76年1月にデータを公表しており、同機に戦略的能力は与えないと繰り返した。グロムイコは、バックファイアをSALT IIから完全に除外する必要を訴えたのである⁷⁷⁾。

対するバンスは、ウラジオストク合意に巡航ミサイルは含まれず、会談覚書で言及されたのは空中発射弾道ミサイルだけだと反論した。加えて、米国は包括提案で巡航ミサイルの射程を2500kmに制限しソ連側に配慮したことを強調した。またバックファイアに関しては、行動半径と搭載量が中距離爆撃機を上回るという問題を認めるようソ連に理解を求めた⁷⁸⁾。このように、ソ連がSALT IIに巡航ミサイルを含める一方でバックファイアを除外しようとするのに対し、米国は両問題をSALT IIに含めても良

73) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 39-44.

74) *Ibid.*, pp. 49-58.

75) *Ibid.*, p. 56.

76) *Ibid.*, p. 61.

77) *Ibid.*, p. 66.

78) *Ibid.*, pp. 70-71.

いとの姿勢を示した。だが、最後まで議論はかみ合わず、本会談は失敗に終わった。

7.2 新提案拒否の背景

ソ連が米国の提案を拒否した背景は何であったのか。背景の一つとして、ソ連がウラジオストク合意をSALT IIの基本とし、これ以上の削減に反対する姿勢を明示していたことが挙げられよう。ブレジネフにとりウラジオストク合意時の戦略兵器2400基の上限は、現有ICBMを35基減らせば実現可能であった。だが、米国の包括提案が示した1800～2000基の上限では、ソ連が現有ICBMを400～600基削減しなければならない一方、米国はMXを断念すれば上限を満たすことが可能であった。むろんソ連は、このように既存の兵器と未配備の兵器を交渉で取引すること自体が公平性に欠けると捉えたであろう。

ソ連が新提案を公平性に欠けると認識する問題は、巡航ミサイルとバックファイアの問題にもあてはまる。ソ連はウラジオストク合意覚書で巡航ミサイルが除外されていないことから、これをSALT IIで扱う必要を訴える一方、バックファイアは戦略的能力を持たないので交渉に含める必要はないとの姿勢を貫いた⁷⁹⁾。また、ソ連は76年の妥協案でバックファイアの機数制限と引き換えにALCMをMIRV化ミサイルに数える方式に合意したことを重視した⁸⁰⁾。これに対し、米国は据え置き案で両問題を棚上げにするか、包括提案で射程2500kmの巡航ミサイルとバックファイアをSALT IIに含める選択肢を示した。

ただし、ソ連から見れば、据え置き案では巡航ミサイルの制限に関してウラジオストク合意も妥協案も実現されないことになる。一方、包括提案ではバックファイアが戦略兵器でないにもかかわらず、射程2500kmの巡航ミサイルとともにSALT IIに含まれることになる。このように、いずれの提案も公平性を欠くを見ると、ソ連は米国が西欧に展開する前方配備システムもSALT IIに含めるべきだと反論し、提案を拒否したのである⁸¹⁾。

提案拒否の別の背景として、ソ連ではブレジネフとグロムイコがSALTの当事者であるという事実が挙げられる。すなわち、カーターがSALT II再検討のために、フォードの行った交渉過程について膨大な学習を必要としたのに対し、ソ連では交渉の歴史を学習する必要はないということである⁸²⁾。交渉の当事者たるブレジネフがウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を力説した際、カーターも当初はそれを支持した。それにもかかわらず、バンスが合意の範疇を超える提案を示したことにソ連は当惑し、その真意を図りかねた。いずれにせよモスクワ会談では、バンスが新提案

79) Ibid., pp. 65-68.

80) Ibid., p. 66; *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 658.

81) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 69, 117-118.

82) Ibid., p. 65.

は両国にとり公平なものであると主張しても、それは米側の一方的な戦略的優位を築くものだとするソ連側の批判を免れることはできなかったのである⁸³⁾。

さらに、カーターが新提案をソ連に示した時期も良くなかった。SALT IIと関連づけられたと言い難いが、カーターの人権政策にソ連は神経質にならざるを得なかった。事実、モスクワ会談初日にブレジネフは、カーターが反体制派と接触していることに不満を隠さなかった⁸⁴⁾。人権と貿易の問題を別にしたとしても、本稿で検討してきたSALT II交渉の過程を踏まえると、ソ連がカーターの二つの提案のうちいずれかを受け入れる可能性は低かったであろう。

8. おわりに

本稿では、カーター政権初期におけるデタントの質的転換とSALT II新提案との関係を考察し、米国が対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を人権政策との関連において論じた。

本稿での考察を通じ、カーターがリンケージを排した上で軍備管理を優先し、人権政策を二の次にしたというアンブローズらの見方は、単なる可能性の域に止まるものではなかったことが分かった。

史料分析の結果、カーターとブレジネフがSALT IIの早期妥結を強く望み、軍備管理と人権政策のリンケージを慎重に避けたことが明らかになった。また、ソ連がカーターの提案を拒否した原因は、戦略兵器の総数削減及び巡航ミサイルとバックファイアの制限で合意に至らなかったことであり、通説で論じられたように人権問題がその原因ではないことが明確になった。

なお、カーターも「人権問題がソ連との話し合いを失敗させた原因になったという例は一つもない」が、「人権についての意見相違が両国間に緊張を生み、他の問題での意見調整で、協調的になるのを妨げた」と回顧している⁸⁵⁾。人権問題が米ソ関係を緊張させたのは事実だが、内実を再検討すると、それが直ちにSALT IIに悪影響を与えたとは言い難いのである。だが、1977年4月以降には、米議会がSALT II締結を阻むべく人権問題を利用することとなる。これがのちの米ソ関係にどう影響したかについては、今後の検討課題としたい。

83) Gromyko (1989), p. 287.

84) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 57.

85) Carter (1982), pp. 153-154.

参考文献

- Ambrose, M. (2018) *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks*, Cornell University Press.
- Brzezinski, Z. (1983) *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Farrar, Straus & Giroux.
- Carter, J. (1982) *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Bantam Books.
- Dobrynin, A. (1995) *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents, 1962-1986*, Random House.
- Dumbrell, J. (1993) *The Carter Presidency: A re-evaluation*, Manchester University Press.
- Freedman, L., & Michaels J. (2019) *The Evolution of Nuclear Strategy*, Palgrave Macmillan.
- Garthoff, R. (1994) *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution.
- Graham, T. (2002) *Disarmament Sketches: Three Decades of Arms Control and International Law*, University of Washington Press.
- Gromyko, A. (1989) *Memories*, Hutchinson.
- Kaufman, B. (1993) *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, University Press of Kansas.
- Leffler, M. (2007) *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, Hill & Wang.
- Mahan, E. ed. (2013) *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXXIII, *SALT II, 1972-1980*, U.S. Government Printing Office.
- Newhouse, J. (1989) *War and Peace in the Nuclear Age*, Alfred A. Knopf.
- Nitze, P. (1989) *From Hiroshima to Glasnost: At the Center of Decision*, Weidenfeld and Nicolson.
- Stueck, W. (1998) Placing Jimmy Carter's Foreign Policy, In Fink, G., & Graham, H. (eds.) *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post-New Deal Era*, University Press of Kansas, pp. 244-266.
- Talbott, S. (1980) *Endgame: The Inside Story of SALT II*, Harper & Row, Publishers.
- Taylor, M. ed. (2013) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, Vol. VI, *Soviet Union*, U.S. Government Printing Office.
- Wilentz, S. (2008) *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, Harper Collins.
- 近藤三千男（1984）『軍備と外交』原書房。
- 佐藤栄一（1985）「米ソ軍拡競争の現段階」『国際政治』第80号、pp. 31-46.
- 関場誓子（1994）「米国外交におけるリンカーンの興亡」『国際政治』第107号、pp. 79-96.

Strategic Arms Limitation Talks (SALT) at the End of Détente: Focusing on Arms Control and Human Rights Policy in the Carter Administration

SEGAWA Takao

Abstract

The purpose of this article is to consider the Carter administration's efforts on SALT II and human rights policy. Previous literature has argued that the Carter administration's human rights policy had a negative impact on SALT II.

However, recent studies have noted that the Carter administration denied the linkage between human rights policy and arms control. Such studies suggest that Carter had placed SALT II as a top priority.

Therefore, this paper examines that the Carter administration prudently avoided the linkage between human rights policy and arms control in order to reach the SALT II agreement as soon as possible.

Keywords

SALT II, arms control, human rights policy, Jimmy Carter, Détente

【リサーチペーパー】

合計特殊出生率の地域差の要因分析

厚海 洋幸*

はじめに

2020年7月31日に厚生労働省が全国の市区町村別の2013-2017年合計特殊出生率（ベイズ推定）を公表した。最も高い市区町村は金武町（沖縄県）の2.47で、最も低いのは豊野町（大阪府）の0.84、北海道においては奥尻町の1.78が最も高く全国152位、最も低いのは当別町の0.96で全国1,728位（下から3番目）となっており、全国的に見ても、また北海道内を見ても大きな地域差があることが分かる¹⁾。

合計特殊出生率とは「1人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する²⁾」とされるものであり、国が2014年12月に策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、「第1期総合戦略」という。）」の前提となる「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（以下、「長期ビジョン」という。）」において、中長期展望として2060年に1億人程度の人口を維持するためには合計特殊出生率を2020年に1.6程度、2030年に1.8程度、2040年に2.07（人口置換水準）の達成が必要であるとしている指標である³⁾。

直近で公表されている全国の値は1.34（2020年）であり、第1期総合戦略の実質的な取組みがスタートした2015年の1.45から一貫して低下している⁴⁾。

政府は、長期ビジョンで「我が国においてまず目指すべきは、若い世代の結婚・子育ての希望の実現に取り組み、出生率の向上を図ることである。⁵⁾」としているが、「出生率を向上させる方策には、「これさえすれば」というような「決定打」もなければ、これまで誰も気付かなかったような「奇策」もない。⁶⁾」として、合計特殊出生率に影響する要因の特定には至っていない。しかしながら、合計特殊出生率を市区町

* 北海道大学公共政策学研究センター連携研究員（第15期修了生）
Email: kushiro.com@gmail.com

1) 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」をもとに市区町村順位を独自に作成した。避難指示区域に指定されている地域のうち人口過少である11市町村が除かれており、集計対象は1730市区町村（東京都特別区を含み指定都市の行政区を除く）とした。

2) 厚生労働省「人口動態統計（確定数）」の「調査の概要」より

3) 内閣府（2014a）p. 12

4) 厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より

5) 内閣府（2014a）p. 11

6) 内閣府（2014a）p. 11

村単位で見たとき非常に高い値を示す市区町村があり、その地域差には何らかの要因があると考ええる。

本稿では、北海道内の市町村を対象として、合計特殊出生率の計算方法や用いられている統計データの構成から、合計特殊出生率を結婚要因（有配偶率）と夫婦の出生力要因（有配偶出生率）に分解し、更に年齢階級別に分解することで、北海道の値と各市町村の値の地域差の要因を特定することが可能であることを検証し、札幌市は北海道と比べ20～34歳までの3つの年齢階級で結婚要因のマイナスの寄与度が大きいこと、第3子以上要因においては全ての年齢階級でマイナスの寄与度となっていることなど、各市町村の地域差の要因別の影響を計測した。

併せて、客観的合理性を持った少子化対策・地方創生の政策形成を進めるために必要となる合計特殊出生率の地域差の分析を行うための体制等について提言した。

1. 少子化対策・地方創生と合計特殊出生率の関係

1.1 少子化対策と地方創生

日本は1989年に合計特殊出生率がそれまでの最低値である1.58（1966年の所謂「丙午の年」。）を下回る1.57を記録したことを契機として、1994年のエンゼルプランをはじめとした少子化対策を行ってきたが、2008年に人口減少社会に突入した⁷⁾。

2012年に国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」という。）が公表した将来推計人口（平成24年）は、2060年の総人口が8,674万人にまで落ち込み、さらに、2100年に5,000万人を切りその後も安定しないとし、2014年5月に日本創成会議・人口減少問題検討分科会（以下、「日本創成会議」という。）が公表した「ストップ「人口減少社会」」では、20～39歳の女性人口が2010～2040年の間で5割以下に減少する市町村を「消滅可能性都市」と定義し896の市町村名を挙げた⁸⁾。

その後、政府は同年9月にまち・ひと・しごと創生本部を設置、11月にまち・ひと・しごと創生法を公布、12月に人口の中長期展望を示す長期ビジョンと第1期総合戦略を策定し、2015年から全国の地方自治体においてそれぞれの人口ビジョンと総合戦略を策定し、少子化対策や産業振興等に取り組んできた。

2019年12月に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン令和元年改訂版（以下、「長期ビジョン改訂版」という。）と「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「第2期総合戦略」という。）」が策定され、現在は2021年6月に策定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」に基づき政策を推進している。

7) 宮本他（2013）、足立他（2017）

8) 増田他（2014）、小田切（2014）

1.2 地方創生における合計特殊出生率の位置付け

国は長期ビジョンにおいて2060年に人口1億人程度を維持する展望を示したうえで、その実現のために必要な合計特殊出生率を2020年に1.6程度、2030年に1.8程度、2040年に2.07（人口置換水準）と設定し⁹⁾、2019年に策定した長期ビジョン改訂版においても同様に2030年に1.8程度、2040年に2.07程度の達成を掲げている¹⁰⁾。

1.3 合計特殊出生率の現状と地域差

全国の合計特殊出生率¹¹⁾の直近10年間の推移を見ると（図1）、地方創生の取組みが実質的に始まった2015年までは概ね上昇傾向にあったものの（2015年は1.45）、以降は僅かずつではあるが低下を続け2020年は1.34となっている。北海道についても全国とほぼ同じ傾向にあり、2015年に1.31を記録した後は低下傾向にあり2020年は1.21となっている。2020年の都道府県単位の地域差を見ると、最も高いのは沖縄県の1.86、最も低いのは東京都の1.13で都道府県別の地域差は0.73となっている。

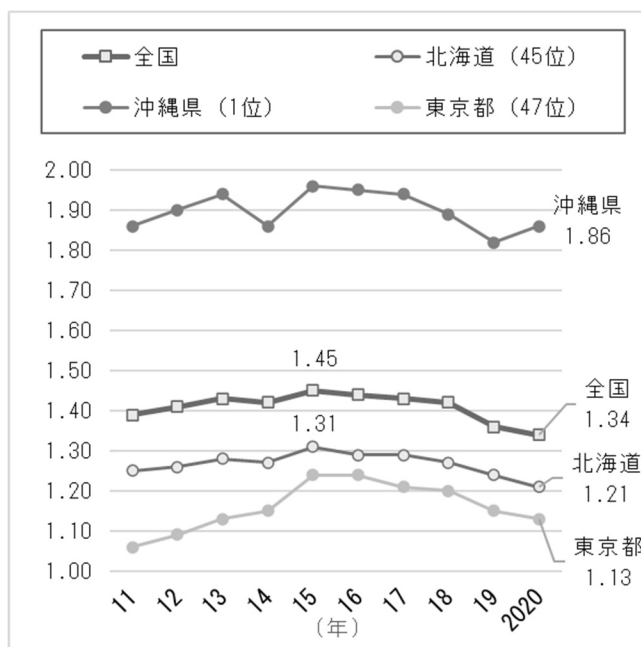


図1. 合計特殊出生率の推移（全国、北海道、東京都、沖縄県）

（出典）厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

9) 内閣府（2014a）p. 12

10) 内閣府（2019a）p. 12

11) 全国、都道府県、政令指定都市の合計特殊出生率は、厚生労働省が毎年作成する「人口動態統計（確定数）」で公表され、直近は2020年分である。

次に全国の市区町村単位¹²⁾の直近の合計特殊出生率（ベイズ推定）¹³⁾として2013-2017年のデータ¹⁴⁾を見ると（表1）、最も高いのは金武町（沖縄県）の2.47、最も低いのは豊能町（大阪府）の0.84で地域差は1.63である。北海道の地域差を見ると最も高いのは奥尻町の1.78、最も低いのは当別町の0.96で地域差は0.82である。

このように都道府県単位や市区町村単位で見たときに大きな地域差があることが分かる。

表1. 市区町村別の合計特殊出生率（ベイズ推定）の地域差

全国市区町村の合計特殊出生率（ベイズ推定）			道内市町村の合計特殊出生率（ベイズ推定）		
全国順位	市区町村名	合計特殊出生率（ベイズ推定）	道内順位	市町村名	合計特殊出生率（ベイズ推定）
1	金武町（沖縄県）	2.47	1	奥尻町	1.78
2	伊仙町（鹿児島県）	2.46	2	えりも町	1.75
3	徳之島町（鹿児島県）	2.40	3	別海町	1.74
4	宮古島市（沖縄県）	2.35	4	浜中町	1.73
5	南大東村（沖縄県）	2.30	5	新ひだか町	1.73
1726	中野区（東京都）	0.98	175	小樽市	1.18
1727	毛呂山町（埼玉県）	0.97	176	北広島市	1.18
1728	当別町（北海道）	0.96	177	札幌市	1.16
1729	豊島区（東京都）	0.94	178	江別市	1.15
1730	豊能町（大阪府）	0.84	179	当別町	0.96
最大値と最小値の地域差		1.63	最大値と最小値の地域差		0.82

（出典）厚生労働省「人口動態統計特殊報告」より筆者作成

1.4 道内市町村の合計特殊出生率（ベイズ推定）の地域差

合計特殊出生率（ベイズ推定）の地域差を可視化するため、道内市町村の2013-2017年の合計特殊出生率（ベイズ推定）からマップグラフを作成した（図2）。

このグラフから、合計特殊出生率（ベイズ推定）はオホーツク海側沿岸部、道北、道東、日高地方で高い傾向にある一方で、札幌市の周辺では低い傾向にあると捉えることができるなど地域的な偏りや連続性が見られる。

道内市町村について合計特殊出生率（ベイズ推定）の順位を見ると（表2）、1位は奥尻町の1.78、2位はえりも町の1.75、3位は別海町の1.74となっており、上位10市

12) 本稿では他の統計データとの整合性を図るため特別区を含むが指定都市の行政区は除き、独自に集計している。

13) 「ベイズ推定」とは、標本数（出生数）が少ない場合、偶然変動の影響を受けやすく数値が不安定な動きを示すことがあるため、市区町村別の合計特殊出生率を算出する際に用いる手法である。

14) 市区町村単位の合計特殊出生率は、厚生労働省が5年毎に作成する「人口動態統計特殊報告」により公表され、直近は2013-2017年の5年分である。

町について2003-2007年の値と比較したとき8市町で上昇しているが、2位のえりも町と3位の別海町は低下している。一方、下位10市町村について見ると、最下位(179位)は0.96で当別町、178位は1.15の江別市、177位は1.16の札幌市となっており、下位10市町村について2003-2007年の値と比較したとき、半数の5市町村で低下している。

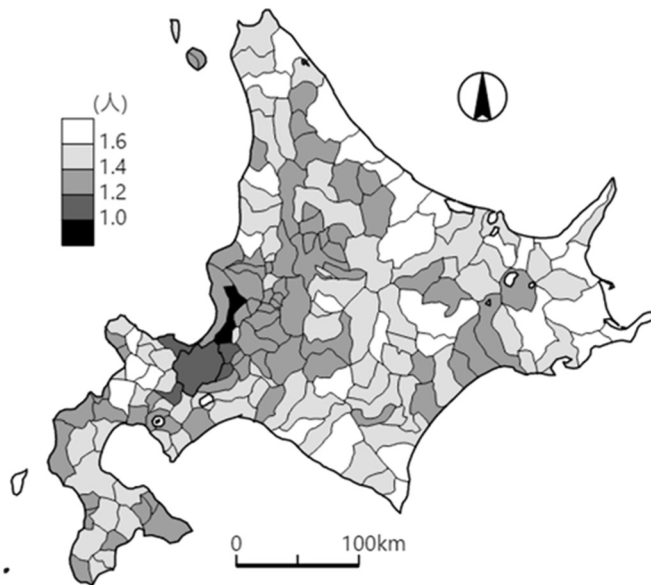


図2. 2013-2017年の合計特殊出生率（ベイズ推定）マップグラフ

(出典) 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」より筆者作成

表2. 2013-2017年の合計特殊出生率（ベイズ推定）の道内市町村順位

順位	市町村名	2003 -2007	2008 -2012	2013 -2017	対2003-2007 増減率	順位	市町村名	2003 -2007	2008 -2012	2013 -2017	対2003-2007 増減率
1	奥尻町	1.54	1.58	1.78	115.8%	170	夕張市	1.33	1.32	1.22	91.6%
2	えりも町	1.85	1.90	1.75	94.7%	171	南幌町	1.16	1.15	1.21	104.5%
3	別海町	1.85	1.86	1.74	94.2%	172	西興部村	1.21	1.33	1.20	99.5%
4	浜中町	1.55	1.54	1.73	111.8%	173	乙部町	1.40	1.32	1.20	85.4%
5	新ひだか町	1.56	1.62	1.73	111.1%	174	喜茂別町	1.22	1.19	1.19	97.9%
6	共和町	1.58	1.81	1.72	108.9%	175	小樽市	1.04	1.14	1.18	113.7%
7	幌延町	1.48	1.68	1.69	114.0%	176	北広島市	1.13	1.09	1.18	104.5%
8	標津町	1.36	1.42	1.68	123.9%	177	札幌市	1.01	1.08	1.16	114.9%
9	紋別市	1.39	1.48	1.68	120.7%	178	江別市	1.04	1.06	1.15	110.2%
10	根室市	1.61	1.53	1.67	103.7%	179	当別町	1.07	1.01	0.96	89.6%

(出典) 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」より筆者作成

2. 合計特殊出生率の地域差の要因分析に関する先行研究

2.1 全国の市区町村を対象とした先行研究

加藤（2017）は「人口密度が高いほど子どもを持つ環境は相対的に悪化すると考えられる。」¹⁵⁾とし、全国の市区町村の2008-2012年の合計特殊出生率（ベイズ推定）を対象として人口密度が及ぼす影響等の分析を行い、合計特殊出生率（ベイズ推定）が低い市区町村においては人口密度が高い傾向にあり、高い市区町村においては女性が就業している割合が高い、純転入率が高いといった傾向があるとしている。

薄井（2020）は全国の市区町村を中心都市、郊外、都市雇用圏外に区分し、2000年以降に公表された合計特殊出生率（ベイズ推定）を対象として関係性を分析し「「中心都市」「郊外」「都市雇用圏外」の順に、合計特殊出生率の高い自治体の割合が増していく傾向が確認された。」¹⁶⁾としているほか、単相関分析により正の強い相関が確認された指標として、高齢人口の割合の高さ、1世帯あたりの人員の多さ、通勤時間や通勤距離の短さ、住居の広さ、居住地移動の少なさを挙げている。

2.2 特定の都道府県内の市区町村を対象とした先行研究

2016年に静岡県が策定した『ふじのくに少子化突破戦略の羅針盤 合計特殊出生率「2」の達成に向けた基礎分析書』において、2008-2012年の合計特殊出生率（ベイズ推定）を5つの要因（結婚要因、夫婦の出生力要因、第1子要因、第2子要因、第3子以上要因）に分解し、市区町村と静岡県の平均値との差に与える影響を分析するとともに、課税対象所得や大規模小売店舗数等の30指標で構成される6つの地域力（地域の働く力、地域のにぎわい力等）を設定しそれらの重回帰分析を行い、市区町村別の特徴がわかる分析チャートを作成している¹⁷⁾。

岡山県（2017）¹⁸⁾、広島県（2019）¹⁹⁾においては、県内の市区町村の合計特殊出生率を独自に算出（ベイズ推定を行っていない合計特殊出生率）した上で、静岡県の分析事例と類似した方法により県内市区町村の地域差の要因分析を行っており、静岡県（2016）と合わせ、これらの分析の取組みについては、国が令和2年版少子化社会対策白書において「県が自ら少子化の現状に関する要因分析を行い、少子化対策の企画・立案へとつなげていくことは、EBPM（Evidence-based Policy Making）の推進の一環であるとともに、県と市町村が、今後取り組むべき方向性について共通認識を持

15) 加藤（2017）p. 9

16) 薄井（2020）p. 1

17) 静岡県（2016）『ふじのくに少子化突破戦略の羅針盤 合計特殊出生率「2」の達成に向けた基礎分析書』より

18) 岡山県（2017）『合計特殊出生率「見える化」分析《岡山県出生率地域格差要因分析業務報告書》』より

19) 広島県（2019）『広島県版 合計特殊出生率「見える化」分析』より

つことにつながることから有益である。」²⁰⁾と評価している。

2.3 北海道内の市町村を対象とした先行研究

北海道は2015年に策定した「北海道人口ビジョン～北海道の人口の現状と展望～」において、2008-2012年の合計特殊出生率（ベイズ推定）が高い道内市町村の特徴として「第1次産業の就業者割合が高い」、「20歳代の有配偶率が高い」、「3世代同居の割合が高い」を挙げている²¹⁾。

原（2006）は、2000年の合計特殊出生率を分析し、札幌市の少子化の原因は有配偶率出生率と有配偶率の低さがほぼ均等に作用している点に特異性があり、さらに「晩婚・晩産化によるキャッチアップ（先送りした結婚や出生を高年齢で実現する動き）が働かないという特徴が見られる。」²²⁾としている。

2.4 先行研究のまとめ

直近の市区町村の合計特殊出生率（ベイズ推定）である2013-2017年分を分析対象としている事例は確認できなかった。これは公表時期が2020年7月31日であり分析が進んでいないためと考える。

全国の市区町村の分析を行った加藤（2017）、薄井（2020）はベイズ推定を行った値を分析対象としており、この場合、偶然変動による地域差や増減は緩和される一方で、各市町村の出生数の増減や15～49歳女性人口の動態等の実際に起きている事象を正確に捉えることが困難になるものと考ええる。

静岡県（2016）、岡山県（2017）、広島県（2019）の分析事例は、県内市区町村を対象として合計特殊出生率の構成要素を分解し、地域差に対する寄与度を算出している。この分析方法は各市町村の特徴を捉えることが出来るため、道内市町村の地域差の要因分析の参考になると考える。

3. 合計特殊出生率の地域差の要因分析

3.1 分析の対象と構成

3.1.1 分析の対象

分析の対象は、道内市町村の直近（2013-2017年）の合計特殊出生率とし、その値の地域差の要因を分析する。また、合計特殊出生率はベイズ推定を行わない独自に算出した値を用いることとする。

道内市町村を対象とした分析について、先行研究では北海道（2015）が2008-2012

20) 内閣府（2020b）p. 46

21) 北海道（2015）p. 9

22) 原（2006）p. 1

年の合計特殊出生率（ベイズ推定）を対象に地域差の分析を行い、合計特殊出生率（ベイズ推定）が高い市町村の傾向を示しているが、地域差の要因の特定には至っていない。また、原（2006）が2000年の合計特殊出生率を用いて札幌市における有配偶率と有配偶出生率の影響を分析しているが、道内の他の市町村については分析を行っていない。以上のことから、本稿では道内の全市町村を対象として分析を行う。

市区町村を対象とした先行研究において、直近の2013-2017年合計特殊出生率は2020年7月31日に公表されたものであり、その直近の値を用いた分析は未だ確認できていないことから、本稿では他に先行して2013-2017年の合計特殊出生率の分析を行う。

また、市区町村を対象とした先行研究においては、その多くは国が公表している合計特殊出生率（ベイズ推定）を対象として他の関連指標との相関や回帰分析を行っている。しかしながら、ベイズ推定は偶然変動の影響を減少させ、地域間比較、経年比較ができるようにするものである²³⁾ 一方で、各市町村における出生数や15～49歳女性の人口動態の増減等の実際に起きている事象を正確に捉えることを困難にする側面があると考えられる。加えて、北海道の場合、15～49歳の女性人口と出生数が少ないためベイズ推定の影響を受けやすい市町村が多い状況にある。

以上のことに加え、特定の県内市町村の要因分解の先行研究である岡山県（2017）と広島県（2019）ではベイズ推定を行わない合計特殊出生率を独自に算出し分析していることから、本稿においてはベイズ推定を行わない合計特殊出生率を独自に算出し、その値を分析対象とする²⁴⁾。

3.1.2 分析の構成

静岡県（2016）と広島県（2019）の分析方法を参考として、道内市町村における合計特殊出生率の地域差の要因を分析する。具体的には地域差の要因を「結婚要因（有配偶率）」、「夫婦の出生力要因（有配偶出生率）」、「第1子要因（第1子の有配偶出生率）」、「第2子要因（第2子の有配偶出生率）」、「第3子以上要因（第3子以上の有配偶出生率）」に分解し、地域差に対するそれぞれの寄与度を計測するものであり、要因分析の構成を図3のとおり整理した。

合計特殊出生率は女性の年齢階級別の出生率の合計であり、年齢階級別の出生率は母親の年齢階級別の出生数（分子）をその年齢階級の女性人口（分母）で除して算出される。日本においては婚外子が少ないことから、分母と分子のそれぞれに有配偶女性人口を乗じることで各年齢階級の「有配偶率＝結婚要因」と「有配偶出生率＝夫婦

23) 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」の「用語の解説等」より

24) ベイズ推定を行わない合計特殊出生率を用いるため、厚生労働省が公表している値と異なる市町村がある。

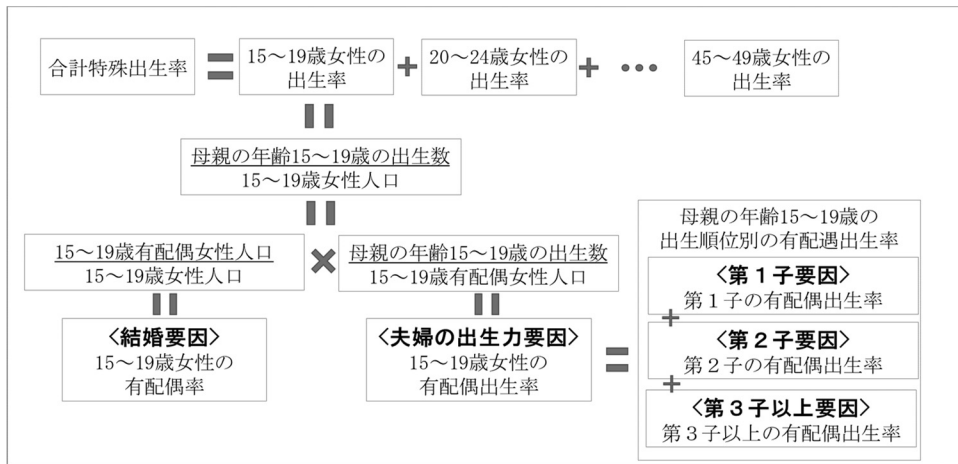


図3. 要因分析の構成

(出典) 静岡県 (2016) 『ふじのくに少子化突破の羅針盤 合計特殊出生率「2」の達成に向けた基礎分析書』を参考に筆者作成

の出生力要因」を算出することが出来るとし、年齢階級別の出生率は「有配偶率×有配偶出生率」となるとしている。また、有配偶出生率は「出生順位別の有配偶出生率＝第1子要因～第3子以上要因」に分解できるとしているため、本分析においても同様の手法を用いることとした。

なお、有配偶女性人口について、静岡県は国勢調査の調査票情報の2次加工を行い、国籍不詳者を按分したデータを用いているが、当該データの北海道分は公表されていないことから、日本人女性の有配偶率を用いて有配偶女性人口を推計した値を用いることとした。

3.2 合計特殊出生率の地域差の要因分析

3.2.1 分析方法

合計特殊出生率の地域差に影響する5つの要因の寄与度を算出する。寄与度の算出方法は広島県 (2019) の分析方法を参考とし、算出方法の概念図を図4のとおり整理した。

年齢階級別の出生率は「有配偶率×有配偶出生率」となることから、15～19歳女性の北海道の出生率は外側の枠の面積、札幌市の出生率は内側の枠の面積となり、その面積の差が地域差となる。その地域差については結婚要因（有配偶率）の寄与度が①の面積に相当し、夫婦の出生力要因（有配偶出生率）の寄与度が②の面積になる。夫婦の出生力要因は更に出生順位別（第1子要因、第2子要因、第3子以上要因）に分解することが出来る。

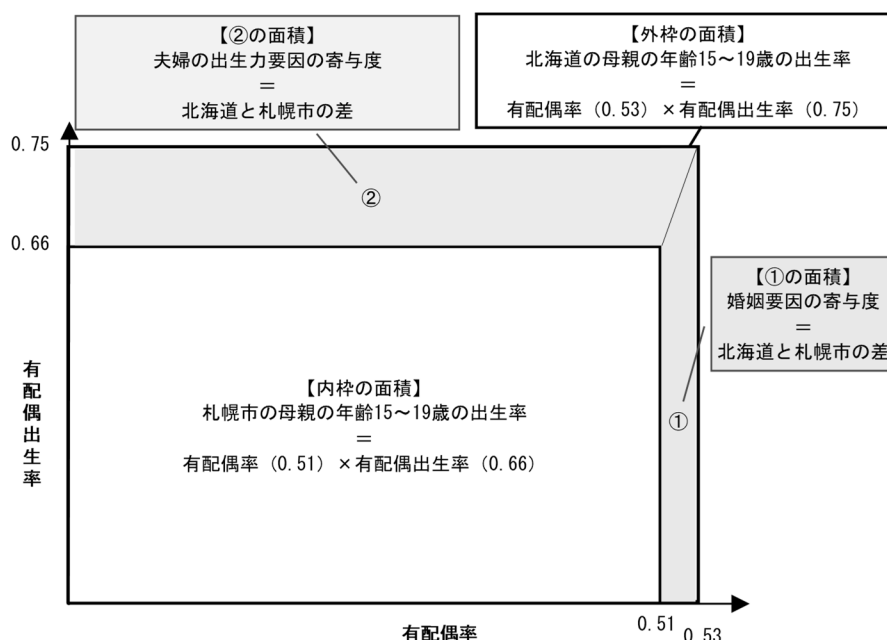


図4. 合計特殊出生率の地域差における要因別の寄与度の算出方法（概念図）
 一算出例：北海道と札幌市の15～19歳女性の地域差の要因別寄与度の算出－
 （出典）広島県（2019）「広島県版合計特殊出生率「見える化分析」」を参考に筆者作成

3.2.2 分析の結果

3.2.2.1 札幌市と北海道との地域差の要因分析の結果

分析のサンプルとして札幌市と北海道との地域差に対する要因別の寄与度を表3のとおり算出した。

分析結果として、札幌市（1.161）と北海道（1.299²⁵⁾）の合計特殊出生率の差－0.138については結婚要因の寄与度が－0.137、夫婦の出生力要因は－0.001であり、そのほとんどが結婚要因による差である。その結婚要因について年齢階級別に見ると、特に20～34歳の3つの年齢階級においてマイナスの寄与度が高いことが分かる。

更に、夫婦の出生力要因を出生順位別の要因に分解すると、第2子要因と第3子以上要因はマイナスに寄与しているが、第1子要因は＋0.057と北海道との地域差において大きくプラスに寄与していることが分かる。

また、出生順位別の要因について母親の年齢階級別に分解すると、第1子要因は15～19歳を除いた6つの年齢階級でプラスに寄与しており、特に30～39歳の2つの年齢階級の寄与度が大きく、また、第2子要因は35～44歳の2つの年齢階級でプラスに寄

25) 有配偶率に有配偶出生率を乗じて算出した値のため国の公表値と異なる。

表3. 札幌市と北海道との合計特殊出生率の地域差に対する要因別の寄与度

区分			母親の年齢階級							計
			15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	
合計特殊出生率	北海道		0.020	0.166	0.406	0.435	0.229	0.042	0.001	1.299
	札幌市		0.017	0.117	0.326	0.413	0.239	0.047	0.001	1.161
	地域差		▲ 0.003	▲ 0.049	▲ 0.080	▲ 0.022	0.011	0.004	0.000	▲ 0.138
寄与度	有配偶率（結婚要因）		▲ 0.001	▲ 0.043	▲ 0.057	▲ 0.028	▲ 0.008	▲ 0.001	▲ 0.000	▲ 0.137
	夫婦の出生力要因 （有配偶出生率）	第1子要因	▲ 0.002	0.001	0.010	0.027	0.017	0.004	0.000	0.057
		第2子要因	▲ 0.000	▲ 0.006	▲ 0.019	▲ 0.002	0.010	0.002	0.000	▲ 0.014
		第3子以上要因	▲ 0.000	▲ 0.001	▲ 0.014	▲ 0.019	▲ 0.008	▲ 0.001	▲ 0.000	▲ 0.044
		計	▲ 0.002	▲ 0.006	▲ 0.023	0.006	0.019	0.005	0.000	▲ 0.001
	合計		▲ 0.003	▲ 0.049	▲ 0.080	▲ 0.022	0.011	0.004	0.000	▲ 0.138

（出典）総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

与、第3子以上要因は全ての年齢階級でマイナスに寄与していることが分かる。

この点について、原（2006）が札幌市の特徴を「晩婚・晩産化によるキャッチアップ（先送りした結婚や出生を高年齢で実現する動き）が働かないという特徴が見られる。」²⁶⁾としていることを踏まえたとき、第1子出生率の寄与度が30歳代に高くなっていることは、第2子、第3子以上の出生率を低くしている可能性があると考えられる。

これらの結果から札幌市が目標とすべきは20歳代の結婚要因と第1子要因の向上、全年齢階級における第2子要因、第3子以上要因の向上であると判断することが出来る。

3.2.2.2 道内市町村と北海道との地域差の要因分析の結果

札幌市以外の道内市町村についても前述と同じ分析を行う考えにあったが、前述の分析には「母親の年齢階級別出生順位別の出生数」が必要であり、当該データは人口動態統計で都道府県と指定都市の値が公表されているが、市町村別の値は公表されていないため、札幌市以外の道内市町村における5つの要因の寄与度を算出することが出来なかった。

そのため、ここでは道内市町村と北海道との地域差について結婚要因（有配偶率）と夫婦の出生力要因（有配偶出生率）の寄与度を分析した（図5）。

北海道の合計特殊出生率1.299に対して、各市町村の結婚要因と夫婦の出生力要因の両方がプラスに寄与している市町村が第1象限に表出しており46.4%（83市町村）を占めている。また、結婚要因はプラスに寄与しているが夫婦の出生力要因がマイナスに寄与している市町村は第2象限に表出しており38.0%の68市町村となっており、

26) 原（2006）p.1

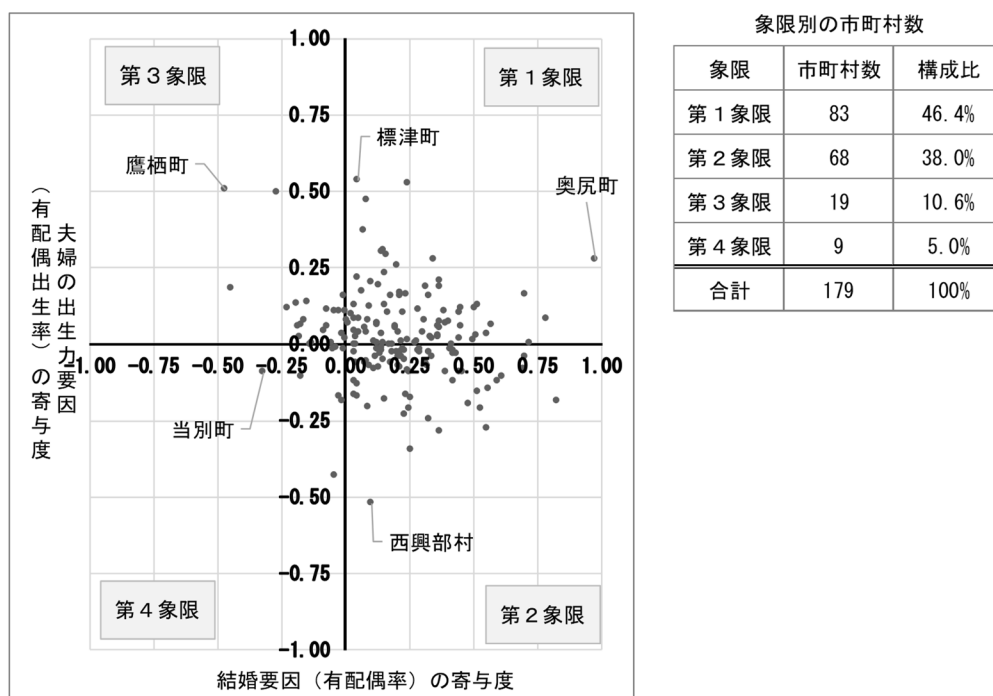


図5. 合計特殊出生率の地域差への寄与度の分析

(出典) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

両方を合わせると北海道との地域差において結婚要因がプラスに寄与している市町村は74.4%（151市町村）と非常に多い。

一方で、結婚要因はマイナスに寄与しているが夫婦の出生力要因はプラスに寄与している市町村は第3象限に表出しており10.6%（19市町村）、結婚要因と夫婦の出生力要因の両方がマイナスに寄与している市町村は第4象限に表出しており5.0%（9市町村）となっている。なお、道内で合計特殊出生率（ベイズ推定）が最も低い当別町は第4象限に表出している。

結婚要因の寄与度の市町村順位を見ると（表4）、最も高いのは奥尻町（0.975）、最も低いのは鷹栖町（-0.467）となっており、夫婦の出生力要因の寄与度の市町村順位を見ると、最も高いのは標津町の0.537、最も低いのは西興部村の-0.519となっている。更に、結婚要因の寄与度について年齢階級別に見ると（表5）、上位10町村はほとんどの年齢階級でプラスの寄与度となっている一方で、下位10市町は20～29歳にわたる2つの年齢階級においてマイナスの寄与度が大きいことが分かる。なお、最下位の鷹栖町については20～24歳の年齢階級において-0.52という突出したマイナスの寄与度となっている。このことについては偶然的な要素であるかを調査すべきものとする。

表4. 合計特殊出生率の地域差への寄与度の分析

結婚要因の寄与度の順位						夫婦の出生力要因の寄与度の分析					
順位	市町村名	合計特殊出生率		寄与度の分析		順位	市町村名	合計特殊出生率		寄与度の分析	
			北海道との地域差	結婚要因	夫婦の出生力要因				北海道との地域差	結婚要因	夫婦の出生力要因
-	北海道	1.299	-	-	-	-	北海道	1.299	-	-	-
1	奥尻町	2.551	1.252	0.975	0.277	1	標津町	1.922	0.583	0.046	0.537
2	猿払村	1.971	0.644	0.829	▲ 0.186	2	中川町	2.147	0.771	0.245	0.527
3	幌延町	2.167	0.868	0.786	0.081	3	鷹栖町	1.336	0.037	▲ 0.467	0.504
4	共和町	2.018	0.719	0.718	0.001	4	置戸町	1.523	0.224	▲ 0.270	0.493
5	積丹町	2.164	0.865	0.703	0.162	5	赤井川村	1.854	0.555	0.085	0.470
6	えりも町	1.995	0.663	0.702	▲ 0.040	6	ニセコ町	1.754	0.441	0.071	0.370
7	雄武町	1.918	0.619	0.698	▲ 0.079	7	真狩村	1.754	0.455	0.151	0.304
8	興部町	1.806	0.507	0.615	▲ 0.108	8	平取町	1.744	0.444	0.142	0.303
9	羽幌町	1.791	0.472	0.596	▲ 0.123	9	沼田町	1.750	0.451	0.159	0.291
10	浜中町	1.937	0.638	0.574	0.064	10	奥尻町	2.551	1.252	0.975	0.277
170	赤平市	1.191	▲ 0.108	▲ 0.173	0.064	170	増毛町	1.183	▲ 0.116	0.088	▲ 0.205
171	歌志内市	1.020	▲ 0.280	▲ 0.175	▲ 0.104	171	鹿部町	1.341	0.042	0.252	▲ 0.209
172	江別市	1.143	▲ 0.156	▲ 0.181	0.024	172	佐呂間町	1.615	0.316	0.529	▲ 0.213
173	小樽市	1.176	▲ 0.123	▲ 0.183	0.060	173	陸別町	1.335	0.000	0.232	▲ 0.232
174	美深町	1.239	▲ 0.060	▲ 0.190	0.130	174	厚真町	1.431	0.081	0.330	▲ 0.248
175	南幌町	1.206	▲ 0.112	▲ 0.228	0.116	175	羅臼町	1.573	0.274	0.551	▲ 0.277
176	置戸町	1.523	0.224	▲ 0.270	0.493	176	泊村	1.380	0.081	0.367	▲ 0.286
177	当別町	0.887	▲ 0.412	▲ 0.320	▲ 0.092	177	利尻富士町	1.205	▲ 0.094	0.253	▲ 0.348
178	幌加内町	1.146	▲ 0.264	▲ 0.447	0.183	178	喜茂別町	0.872	▲ 0.475	▲ 0.042	▲ 0.433
179	鷹栖町	1.336	0.037	▲ 0.467	0.504	179	西興部村	0.882	▲ 0.417	0.102	▲ 0.519

(出典) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

表5. 結婚要因（有配偶率）の寄与度の順位

順位	市町村名	合計特殊出生率	北海道との地域差	有配偶率の寄与度							
				計	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳
1	奥尻町	2.551	1.252	0.975	▲ 0.010	0.457	0.456	0.037	0.021	0.015	0.000
2	猿払村	1.971	0.644	0.829	▲ 0.010	0.397	0.246	0.131	0.053	0.012	0.000
3	幌延町	2.167	0.868	0.786	0.225	0.201	0.231	0.065	0.064	0.001	0.000
4	共和町	2.018	0.719	0.718	0.008	0.235	0.270	0.159	0.041	0.005	0.000
5	積丹町	2.164	0.865	0.703	▲ 0.010	0.470	0.122	0.105	0.017	▲ 0.001	▲ 0.000
6	えりも町	1.995	0.663	0.702	▲ 0.010	0.394	0.236	0.039	0.040	0.003	0.001
7	雄武町	1.918	0.619	0.698	0.016	0.462	0.135	0.030	0.051	0.004	0.000
8	興部町	1.806	0.507	0.615	0.027	0.346	0.117	0.094	0.024	0.009	▲ 0.000
9	羽幌町	1.791	0.472	0.596	▲ 0.010	0.295	0.192	0.091	0.023	0.004	0.000
10	浜中町	1.937	0.638	0.574	0.023	0.205	0.214	0.066	0.062	0.003	0.000
170	赤平市	1.191	▲ 0.108	▲ 0.173	0.018	0.036	▲ 0.185	▲ 0.007	▲ 0.028	▲ 0.008	▲ 0.000
171	歌志内市	1.020	▲ 0.280	▲ 0.175	▲ 0.010	▲ 0.072	0.082	▲ 0.164	▲ 0.008	▲ 0.004	▲ 0.000
172	江別市	1.143	▲ 0.156	▲ 0.181	▲ 0.010	▲ 0.093	▲ 0.093	0.001	0.011	0.003	0.000
173	小樽市	1.176	▲ 0.123	▲ 0.183	0.003	▲ 0.022	▲ 0.064	▲ 0.069	▲ 0.025	▲ 0.005	▲ 0.000
174	美深町	1.239	▲ 0.060	▲ 0.190	▲ 0.010	▲ 0.200	▲ 0.018	0.055	▲ 0.013	▲ 0.004	▲ 0.000
175	南幌町	1.206	▲ 0.112	▲ 0.228	▲ 0.010	▲ 0.105	▲ 0.138	0.005	0.020	0.002	0.000
176	置戸町	1.523	0.224	▲ 0.270	▲ 0.010	▲ 0.198	▲ 0.103	0.052	▲ 0.016	0.005	0.000
177	当別町	0.887	▲ 0.412	▲ 0.320	0.003	▲ 0.125	▲ 0.158	▲ 0.044	▲ 0.001	0.004	0.000
178	幌加内町	1.146	▲ 0.264	▲ 0.447	▲ 0.010	▲ 0.083	▲ 0.251	▲ 0.065	▲ 0.042	0.003	0.000
179	鷹栖町	1.336	0.037	▲ 0.467	0.001	▲ 0.517	▲ 0.008	0.039	0.007	0.010	0.000

(出典) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

夫婦の出生力要因の寄与度について年齢階級別に見ると（表6）、上位10町村は20～34歳までの3つの年齢階級においてプラスの寄与度が大きいことが分かる。一方で、下位10市町村はほとんどの年齢階級でマイナスの寄与度となっていることが分かる。

このように、合計特殊出生率の地域差に対する結婚要因（有配偶率）と夫婦の出生力要因（有配偶出生率）の寄与度を計る分析手法は、各市町村においてどの要因のどの年齢階級がプラス又はマイナスに寄与しているかを明らかにすることが出来るため、少子化対策・地方創生の政策形成の方向性やターゲットの設定に活用することが出来ると考える。

表6. 夫婦の出生力要因（有配偶出生率）の寄与度の順位

順位	市町村名	合計特殊 出生率	北海道との 地域差	夫婦の出生力要因の寄与度							
				計	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳
1	標津町	1.922	0.583	0.537	▲ 0.010	0.269	0.252	0.014	0.019	▲ 0.007	▲ 0.001
2	中川町	2.147	0.771	0.527	▲ 0.010	0.252	0.156	0.126	0.030	▲ 0.026	▲ 0.001
3	鷹栖町	1.336	0.037	0.504	▲ 0.015	0.469	0.118	0.010	▲ 0.082	0.005	▲ 0.001
4	置戸町	1.523	0.224	0.493	▲ 0.010	0.198	0.164	▲ 0.027	0.140	0.028	▲ 0.001
5	赤井川村	1.854	0.555	0.470	▲ 0.010	0.168	0.250	0.059	▲ 0.023	0.027	▲ 0.001
6	ニセコ町	1.754	0.441	0.370	▲ 0.010	0.028	0.085	0.068	0.125	0.069	0.005
7	真狩村	1.754	0.455	0.304	▲ 0.010	▲ 0.119	0.122	0.305	0.022	▲ 0.015	▲ 0.001
8	平取町	1.744	0.444	0.303	▲ 0.023	0.044	0.100	0.117	0.054	0.012	▲ 0.001
9	沼田町	1.750	0.451	0.291	▲ 0.010	0.087	0.202	0.053	▲ 0.033	▲ 0.007	▲ 0.001
10	奥尻町	2.551	1.252	0.277	▲ 0.010	▲ 0.123	0.246	0.163	▲ 0.040	0.043	▲ 0.001
170	増毛町	1.183	▲ 0.116	▲ 0.205	▲ 0.010	0.245	▲ 0.135	▲ 0.205	▲ 0.089	▲ 0.010	▲ 0.001
171	鹿部町	1.341	0.042	▲ 0.209	▲ 0.010	0.069	▲ 0.113	▲ 0.123	▲ 0.015	▲ 0.017	▲ 0.001
172	佐呂間町	1.615	0.316	▲ 0.213	▲ 0.036	▲ 0.051	0.152	▲ 0.167	▲ 0.100	▲ 0.011	▲ 0.001
173	陸別町	1.335	0.000	▲ 0.232	▲ 0.010	0.022	▲ 0.001	▲ 0.118	▲ 0.129	0.005	▲ 0.001
174	厚真町	1.431	0.081	▲ 0.248	▲ 0.010	▲ 0.138	0.023	▲ 0.098	▲ 0.030	▲ 0.011	0.016
175	羅臼町	1.573	0.274	▲ 0.277	▲ 0.024	▲ 0.052	▲ 0.083	▲ 0.093	▲ 0.007	▲ 0.017	▲ 0.001
176	泊村	1.380	0.081	▲ 0.286	▲ 0.010	▲ 0.196	0.034	▲ 0.061	▲ 0.061	0.010	▲ 0.001
177	利尻富士町	1.205	▲ 0.094	▲ 0.348	▲ 0.067	▲ 0.076	▲ 0.029	▲ 0.085	▲ 0.113	0.022	▲ 0.001
178	喜茂別町	0.872	▲ 0.475	▲ 0.433	▲ 0.010	▲ 0.025	▲ 0.186	▲ 0.107	▲ 0.079	▲ 0.025	▲ 0.001
179	西興部村	0.882	▲ 0.417	▲ 0.519	▲ 0.010	▲ 0.213	▲ 0.169	▲ 0.052	▲ 0.031	▲ 0.044	▲ 0.001

（出典）総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より筆者作成

4. 分析結果から見る政策立案のポイント

今回の分析により、札幌市は、北海道と比べ結婚要因のマイナスの寄与度が大きいものの、第1子要因はプラスに寄与していることが分かった。更に、結婚要因は20～34歳までの3つの年齢階級でマイナスの寄与度が大きいこと、第3子以上要因においては全ての年齢階級でマイナスの寄与度となっていることから、札幌市としては若い世代の結婚と第1子の出生の促進、全体的な第2子、第3子以上の出生の促進を図る政策形成が必要であると考えることが出来るだろう。

このように、各市町村においてはどの要因のどの年齢階級が北海道の値と比べてプラス・マイナスに寄与しているかを明らかにすることが出来る。このことは政策の方向性とターゲットを設定する客観的合理的な判断材料になるものと考ええる。

5. 地域の実態を捉えた少子化対策・地方創生の政策形成に向けた3つの提案

ここまですを踏まえ、市町村の合計特殊出生率の地域差の要因を5つに分解するとともに、更に年齢階級別に分解しそれぞれの寄与度を計測することで、市町村別の実態を把握することが出来ることが分かった。こうした要因分析の結果を少子化対策・地方創生の政策形成に活用するために本稿では次の3点を提案したい。

5.1 北海道による合計特殊出生率の地域差の要因分析の実施

静岡県（2016）等の分析事例と同様に、道内市町村の合計特殊出生率の地域差の要因分析の実施を提案する。

静岡県（2016）等の分析方法は合計特殊出生率の地域差を5つの要因に分解しどの要因の影響が大きいかを特定することが出来る。さらに、本稿はこれらを年齢階級別に分解することで年齢階級別の影響の大きさを測ることが出来た。このことにより各市町村は要因別のターゲット（年齢階級別）を特定した政策を検討することが可能となるだろう。こうした地域差の要因分析を行うにあたっての課題として「統計データの入手」、「分析方法の修得・継承」、「分析結果の蓄積・共有」の3点を挙げる。

一点目の課題は統計データの入手である。合計特殊出生率の算出に必要な「15～49歳の女性人口（日本人）」は国籍不詳者を按分した値を用いているが、本分析に必要な「女性の有配偶者数・率」については国籍不詳者を按分した値が公表されておらず、静岡県（2016）の分析においては国勢調査の調査票の2次加工データを用いている。また、本分析には「母親の年齢階級別出生順位別の出生数」が必要であるが、この統計については都道府県別及び指定都市別が公表されているが市町村別は公表されていない。これについても静岡県（2016）は人口動態調査の調査票情報を用いて独自に数値を算出している。

このように本分析の実施に当たっては統計データの入手が必要となるが、北海道が主体となる場合には統計法第33条第1項1号²⁷⁾により統計調査の調査票情報から本来は未公表である統計データを入手することが可能となる。

2点目の課題は「分析方法の修得・継承」である。本稿では静岡県（2016）等の分析方法を解説したが、更に、各要因と他の社会・経済指標との相関や回帰分析が必要であること、統計学として有意なものであるかの検証を行う必要があることなど分析方法の詳細を検討する必要がある。併せて、行政が直接分析を行う場合、人事異動があるためその細かな点も含めた分析方法の継承が課題となるだろう。

北海道では、一般社団法人北海道総合研究調査会（以下、「HIT」という。）が2014

27) 公的機関が統計的研究等を行う場合に国は調査票情報を提供できるとしたもの（総務省HP「総務省HP「ミクロデータ利用ポータルサイト（miripo）」」<https://www.e-stat.go.jp/microdata/data-use>（最終閲覧2021年1月14日）

年9月に「地域人口減少白書」を刊行している。同白書は社人研が公表した将来推計人口と同様に20～39歳の女性人口に着目し全国の市区町村人口の将来推計を行ったものであり²⁸⁾、HITには人口分析に関する相応の知見があると考ええる。こうした組織に分析業務を委託することで、分析方法の修得・継承を実現することが可能となるだろう。また、統計学的な有意性については大学の研究者等の知見を反映させる仕組みを構築することが必要だろう。

3点目の課題は「分析結果の蓄積と共有」である。少子化対策・地方創生の取組みは長期にわたるものであり、その評価・目標となる指標は長期にわたる観察と分析が必要となる。そのためには分析方法とその分析結果を蓄積し引き継いでいくことが必要である。また、その分析結果を各市町村と共有し政策形成に役立てることが重要なポイントとなるだろう。

以上のことを踏まえたとき、北海道における合計特殊出生率の地域差の要因分析は、事業主体を北海道として統計データを入手し、分析業務をHITへ委託、統計分析の専門家として大学の研究者等を招聘、分析結果の地域共有と市町村における要因・ターゲットを絞った政策形成の推進を図るため、各振興局単位に市町村が参画した少子化対策チームの設置を提案するものである。

5.2 北海道独自の市町村別合計特殊出生率の算出

毎年、北海道独自の市町村別の合計特殊出生率を算出することを提案する。

上記の要因分析については女性の有配偶者数・率が5年に一度実施される国勢調査で得られることから、自ずと5年に一度の分析になる。少子化対策・地方創生の取組みは長期にわたるものであり、長期的な観察を必要とすることから、5年に一度、本格的な要因分析を行うことは重要であると考ええる。しかしながら、市町村の人口動態は常に動いており、その動きを観察しデータをとって集計・分析することで、5年に一度の数値の変化を分析すべきだろう。

現在、市区町村別の合計特殊出生率は国勢調査年の「10月1日現在の女性人口（日本人）」と、毎年行われている人口動態統計の「母親の年齢階級別出生数」を用いて算出されている。重視するポイントは毎年算出可能な簡易な方法を採用すべきと考え、分子となる母親の年齢階級別の出生数は国の算出方法と同様の人口動態統計を、分母となる15～49歳の女性人口（日本人）は市町村で把握している住民基本台帳に基づく人口を用いるべきだろう。なお、基準日は国が10月1日としているが、人口動態統計の出生数が1～12月の年間分であることから、年の中央日として設定可能な7月1日時点の人口を用いるべきと考ええる。

また、この方法で算出される合計特殊出生率はベイズ推定を行わない値とすべきと

28) 一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）『地域人口減少白書』より

考える。それは市町村の人口動態の動きが偶然的要素なのか、必然的要素なのかを確認し判断するのは市町村の現場であることから、その実数を把握すべきと考えるためである。

5.3 国による統計調査の市町村別集計の充実

統計調査における市町村別集計の充実を提案する。

今回用いた統計データは国勢調査と人口動態統計であるが、都道府県と指定都市のみが公表されている集計データが多く、市町村別の集計結果が公表されていないために分析が不十分なものとなった。

要因分析の先行研究において、都道府県別の合計特殊出生率や婚姻に関して男女の就労率や収入との相関・回帰分析等を行っているものがあるが、市町村別では収入や就労に関する統計データがなく同様の分析は困難な状況にある。住民所得に関する市町村別の統計データとして総務省の住民課税所得調査を用いることが出来ると考えるが、男女別・年齢階級別のデータは公表されておらず、こうした統計データについて市町村別・属性別・年齢階級別等の詳細な統計データが公表されることで、合計特殊出生率の地域差の要因分析が進むと考える。

6. おわりに

6.1 消滅可能性都市からの脱却に向けて

日本創成会議は出生数の95%が20～39歳の女性の出産によるものであることから、2010から2040年までに20～39歳の女性人口が5割以下に減少する市区町村は将来急激な人口減少に遭遇するととして、これらを「消滅可能性都市」と定義している²⁹⁾。

年間の出生数は15～49歳の女性人口と合計特殊出生率、15～49歳の女性人口の年齢構成の3つの要素を乗じて算出することが出来る³⁰⁾。仮に20～39歳女性人口が5割以下に減少せずとも合計特殊出生率が半減すれば同じ比率で出生数が減少する。つまり合計特殊出生率の半減によっても消滅可能性都市が発生してしまうのである。

日本の合計特殊出生率は1969年の2.13が2020年は1.34³¹⁾となっており、この50年間で37.1%低下している。また、全国の市区町村の合計特殊出生率（ベイズ推定）は最も高い金武町（沖縄県）の2.47から最も低い豊野町（大阪府）の0.84では約3倍の地域差がある。こうした経年の増減や地域差に影響する要因に大きな変化があった場合、地域によっては合計特殊出生率の急低下も有得るものと考えられる。

合計特殊出生率の低下は15～49歳女性人口の減少と同じく出生数の減少を引き起こ

29) 増田他（2014）pp. 20-22、増田（2014）p. 29

30) 厚生労働省「合計特殊出生率について」より

31) 厚生労働省「人口動態統計（確定数）」より

すことになるが、逆に言えば、15～49歳女性人口の減少を合計特殊出生率の上昇で補うことが可能であり、そのためには合計特殊出生率に影響する要因の更なる調査・研究が必要であると考ええる。

6.2 客観的合理性を持った政策形成

本稿では静岡県（2016）等の分析事例を参考として、合計特殊出生率の構成要素を「分解」したうえで地域差に影響する5つの要因を特定し、その寄与度を算出する分析手法を用いた。

宮脇他（2016）は、分析とは「分解すること」であるとし、「分析とは、観察した情報や事象について、構成する要素に分けることを意味します。」「分解した項目ごとに比較することで、事例相互間、時間軸等の中での類似点、相違点、共通点などが把握可能となります。」と解説している³²⁾。また、西村他（2016）では、公共政策の形成における規範として客観的合理性をもった思考を求め、その客観的合理性は「観察・分析・仮説設定・検証の過程を常に踏まえて政策すること」とし、更に「分析」について「観察に基づき認識した経済社会現象を構成要素に分類し、他の事象との共通点や相違点を認識することにある。」としている³³⁾。

これらを踏まえたとき、客観的合理性を持った思考に立脚した政策形成の実現とは、「観察」という統計調査から始まり、「分析」という要因分解を経て、仮説の設定と検証という過程をたどることであると考ええる。

本稿においては、合計特殊出生率を分解することで地域差に影響する要因を分析する手法に着目したがこれはあくまで一つの視点である。合計特殊出生率の低下は複雑な要因の絡み合いの結果であろうことは先行研究の結果を見ても明らかである。

国は長期ビジョンにおいて「出生率を向上させる方策には、「これさえすれば」というような「決定打」もなければ、これまで誰も気付かなかったような「奇策」もない。」としている。少子化対策・地方創生に革新はなく、日々の継続した見直しによる変化の積み重ねとしての「進化」の結果が少子化の克服と地方創生の実現を達成するものであり、その土台は観察・分析に基づく客観的合理性を持った政策形成にあると考える。

本稿が道内各市町村の少子化対策・地方創生の実現に些少なれ寄与することが出来れば幸甚である。

32) 宮脇他（2016）p. 112

33) 西村他（2016）pp. 21-22（第1章 公共政策の現状と課題－多面的主観化の克服、宮脇淳）

<参考文献>

- 足立泰美他（2017）「出生率の決定要因－都道府県別データによる分析」『日本経済研究』No75, pp. 63-91
- 一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）『地域人口減少白書』生産性出版
- 薄井晴（2020）「日本国内における出生率の地域差とその規定要因－国勢調査市区町村統計表および都市雇用圏による分析－」公益社団法人日本地理学会2020年度日本地理学会春季学術大会資料
- 岡山県（2017）『合計特殊出生率「見える化」分析《岡山県出生率地域格差要因分析業務報告書》』
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
- 加藤久和（2017）「市区町村別にみた出生率格差とその要因に関する分析」『ファイナンシャル・レビュー』平成29年（2017年）第3号（通巻第131号），pp. 6-23
- 静岡県（2016）『ふじのくに少子化突破戦略の羅針盤 合計特殊出生率「2」の達成に向けた基礎分解書』
- 総務省 HP「マイクロデータ利用ポータルサイト（miripo）」<https://www.e-stat.go.jp/microdata/data-use>（最終閲覧2021年1月14日）
- 内閣府（2014a）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」
- （2014b）「まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- （2019a）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」
- （2019b）「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」
- （2020a）「まち・ひと・しごと創生基本方針 2020」
- （2020b）『令和2年版 少子化社会対策白書』
- 西村淳他（2016）『公共政策学の将来』北海道大学出版会
- 原俊彦（2006）「札幌市の少子化：その特徴と要因」2006年度第1回日本人口学会・東日本部会配布資料
- 広島県（2019）『広島県版 合計特殊出生率「見える化」分析』
- 北海道（2015）「北海道人口ビジョン」
- 増田寛也他（2014）「ストップ「人口急減社会」」『中央公論』2014年6月号，pp. 16-43
- 増田寛也（2014）『地方消滅』中央公論新社
- 宮本由紀他（2013）「所得補助と非所得補助が出生率に与える効果の比較－市別データを用いた分析」『日本経済研究』No. 68, pp. 70-87
- 宮脇淳他（2016）『地域を創る！「政策思考力」入門編』ぎょうせい

Factor Analysis of Regional Differences in Total Fertility Rate

ATSUMI Hiroyuki

Abstract

There are large regional differences in the total fertility rate. In this paper, we analyzed the factors of regional differences in the total fertility rate for municipalities in Hokkaido. As a result, it was found that the municipalities are characterized by the factors of marriage and the fertility of the couple. Understanding the characteristics of municipalities through such analysis will promote measures against the declining birthrate and policy formation for regional revitalization. It is necessary to improve the system and environment for that purpose.

Keywords

Total fertility rate, Regional revitalization, Hokkaido, Population decline, Declining birthrate

【リサーチペーパー】

福祉支出と移民政策： アメリカの州政府が不法移民に対する 取り締まりを厳格化する決定要因

石田 勇貴*

1. はじめに

アメリカ合衆国（以下、「アメリカ」と言う）において、不法移民への対応は合意形成に容易に至らず、変更することが難しい政策分野の一つである。連邦制を採用するアメリカでは連邦政府と州政府の双方が主権を有しているが、移民法の執行権限は連邦政府にあり、不法移民の取り締まり強化を求める市民の声が高まっても連邦政府における合意形成が進まず、市民が望む不法移民の取り締まりが実現しにくいという事態が起こっている。近年は連邦議会の多数政党と大統領の政党が一致しない分割政府が常態化していることに加え、二大政党間におけるイデオロギーの距離が拡大する分極化が進展していることもその理由であると考えられる。他方、不法移民への市民権の付与のような寛容な政策についても、同様に合意形成が困難な状況にある。

連邦政府による不法移民に関する政策が十分に実施されない中、州政府はその権限の範囲内で実現可能な不法移民の取り締まりを模索している。2010年に不法移民の取り締まり強化を目的としてアリゾナ州が制定した移民法（S.B.1070）はその一例で、州政府の主体的な動きにより不法移民に関する政策の変容が起こっている。

そこで、本稿が設定する問いは、州政府が不法移民に対する政策を厳格化する決定要因は何か、である。連邦レベルでの政策変更が起こりにくい不法移民への対応について、どのような条件が満たされれば、州政府は不法移民の取り締まりを厳しく行うようになるのだろうか。本稿では州政府の福祉による財政負担と市民の不法移民に対する感情のそれぞれが、州政府の不法移民取り締まりの強度にどのような影響を与えているかを検証する。

移民の取り締まりに関する先行研究は、政治的要因、経済的要因、人口構成などが取り締まり厳格化を意図した法律の制定や政策の策定という政策形成に影響を及ぼしているかどうかを分析してきた。それに対し、本稿は政策執行に着目し、制定された法

* 北海道大学大学院公共政策学教育部 第14期修了生
Email: yuki.ishida@hops.hokudai.ac.jp

律や政策がもたらす効果も含め、分析を行う。さらに、先行研究では移民全体に対する取り締まり強化に至る決定要因を分析しているが、不法移民を対象を絞った分析は見られない。そこで、本稿は移民の中でも特に不法移民に焦点を当て、州政府が不法移民に対する取り締まりを厳格化するに至るメカニズムを明らかにしたい。

1.1 先行研究とその問題

既存の研究では、不法移民を含む移民の取り締まり強化について、いくつかの重要な要因が指摘されている。まず、移民の取り締まりが強化される方向に移民政策が変更される要因として州政府の財政的負担の増加と経済情勢の悪化を指摘するものが見られる。クリークとヨーダーは、移民法の執行権限を持つ連邦政府機関の一つである移民・関税執行局（U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE、以下「ICE」と言う）と協定を締結した州・地方政府が、ICEの監督下で移民法執行を許可されるという287(g)プログラムに着目した分析を行った。アラスカ、ハワイ、ネブラスカを除く47州の州政府が、2001年から2008年までの間に連邦政府と287(g)プログラムに参加するための協定を締結するという政策を選択した原因を分析した結果、公的福祉支出の増加が287(g)プログラムへの参加と関連していることを指摘している（Creek and Yoder, 2012）。

また、州経済の状況と移民政策の関係を分析したイバラらの研究によると、不況がもたらす州経済へのストレスは、州政府による厳しい移民政策の形成と関連がある。州経済の状況を非農業部門雇用者数、製造業の平均労働時間、失業率、賃金・給与支払額の4つのデータから指標化し、2005年から2012年の期間における州政府による制限的な移民政策の策定数との関係性を分析している（Ybarra, L. M. Sanchez and G. R. Sanchez, 2016）。

他方、市民の感情が政策形成に与える影響を分析した先行研究もある。バッツとカーバークの研究によると、反移民感情は州政府が制限的な移民政策を採用する動機づけとなるが、このような効果は移民問題が顕在化し、社会の注目を集める期間にのみ見られる。同研究では2005年から2011年までの各州の移民政策と移民法を、移民に友好的な内容であるか敵対的な内容であるかという基準で分類し、反移民感情の高まりと移民に敵対的な政策や法が成立することの間に因果関係があるかどうかを考察している（Butz and Kehrberg, 2019）。

同様の視点からヒーローとプルースは、移民の福祉プログラム受給資格に関する州の政策決定に作用する要因を精査している。両氏の研究は、アラスカ、ハワイ、ネブラスカを除く47州について1998年を分析した結果、自身のイデオロギーをリベラルであると認識する市民が多い州では移民にも寛容な福祉政策が採用される傾向にあると述べている（Hero and Preuhs, 2007）。

厳格な移民取り締まり政策が採用される原因として政治的要因を指摘するものも多

く見られる。前述のクリークとヨーダーの研究では、共和党の知事の州は287(g)プログラムへの参加を決定する傾向が強く、知事の政党が287(g)プログラムへの参加と関連していることを指摘している（Creek and Yoder, 2012）。

ジンガーは、不法移民の取り締まりを強化する政策は政党イデオロギーと選挙における懸念という政治的要因によって形成されると論じている。2005年から2011年の期間に州議会が通過させた法案を分析し、保守勢力の強い州ではリベラル勢力が強い州と比較して移民を厳しく取り締まる法案が成立しやすい一方、ヒスパニックの有権者人口の割合が高い州においては共和党が多数派を占める議会でさえも移民を取り締まる法案が通過しにくいことを明らかにした（Zingher, 2014）。

上述した先行研究は分析対象期間を2000年代以降、とりわけ2005年以降に設定し、移民政策の厳格化という事象を州政府による法律の制定または政策の策定状況を数値化することで表現しているものが多い。データの出典としては、全米州議会議員連盟（National Conference of State Legislatures: NCSL）が2005年以降毎年公表している報告書（*Immigrant Policy Project Report*）がしばしば使用されている。しかし、2000年代初頭には、2001年の9.11同時多発テロと2003年の国土安全保障省（U.S. Department of Homeland Security: DHS、以下「DHS」と言う）設立という、連邦政府及び州政府におけるその後の移民政策に多大な影響をもたらした可能性がある事例が発生しており、この時点が分析対象期間に含まれていないことには改善の余地があると考えられる。

1.2 不法移民という用語の使用に関する留意点

アメリカでは、人々が不法移民に対して持っている印象や評価の多様性を背景に、不法入国者と不法滞在者をどのように呼称すべきかという点で論争がある。第一にこのような人々を「illegal immigrant（不法移民）」と呼ぶ立場があるが、この表現を用いる人に対して、越境した後懸念にアメリカ国内で生活している人々の苦労を理解しておらず、共感を欠く態度であるとの認識が示されることがある（西山, 2013, p. 13）。第二に、「unauthorized immigrant（無許可移民）」、「out-of-status immigrant（法的資格のない移民）」、「undocumented immigrant（書類不所持移民）」と呼ぶ立場があるが、ガスキンとウィルソンは、このような人々を「連邦政府の許可なしに生活している移民、または滞在期間を超過している移民」と定義している（Guskin and Wilson, 2017, p. 18）。これらのうち、「illegal」という形容詞を人の行為ではなく、人そのものに付ける表現は、その人に犯罪者のレッテルを貼ることになる可能性があり、「undocumented immigrant」は単に合法的な書類を所持していない外国人を表す用語であるとの見解がある（Nelson and Davis-Wiley, 2018, p. 8）。

西山が、「日本のアメリカ研究者の中で「不法移民」という言葉を用いることの妥当性についても議論がある」（西山, 2013, p. 11）と述べているように、不法移民という用語の使用には慎重な態度が求められると言える。本稿はICEによる移民の取り

締まりを分析対象として扱っているが、本稿で言う不法移民は、有効なビザを持たないで入国を試みる人、有効なビザを持たないで入国し滞在を続ける人、有効なビザを持って入国したものの、ビザの期限が切れた後も滞在を続ける人を意味し、「illegal immigrant」の訳語として使用しているのではなく、不法移民に対する筆者の立場を含んでいるものでないことを確認しておく。

2. 移民法の執行をめぐる諸制度

ここでは、移民法の執行権限が連邦政府と州政府の間にどのような形で配分されているのかという点を整理するとともに、有効なビザを持たないで入国を試みる不法入国者や、有効なビザを持って入国したものの、ビザの期限が切れた後も滞在を続ける不法滞在者の取り締まりを行っている組織の概略を説明する。

2.1 執行権限

アメリカは連邦制を採用している国家であり、連邦政府と州政府の双方が主権を有しているため、移民法の執行権限を連邦政府と州政府のどちらが保持しているのかが論点となる。歴史的な流れを見ると、19世紀半ばまでは移民を規制する連邦法は存在せず、各州が独自の移民法を制定・執行していた時代で、移民法の執行権限は州政府に認められていた。こうした状況に変化が生じたのは、1875年のカイ・ラング対フリーマン（*Chy Lung v. Freeman*）事件で示された連邦最高裁判決で、移民規制とその執行が連邦の責務であり、連邦政府が移民を制限する幅広い権限を有しているとされた（大沢，2016，p. 5）。

合衆国憲法修正第10条は、「憲法によって合衆国に委任されなかった権限、及び憲法により州に禁じられていない権限は、各州及び人民に留保される」と規定しているが、移民規制権限が連邦政府にあるとすれば、それは憲法上どのように規定されているのだろうか。川原は、「合衆国憲法において外国人の出入国を管理する権力を直接に承認した規定はどこにもない」こと、「外国人の出入国を管理する能力は合衆国の主権に固有なまたは付随するものであり、憲法の成文上の根拠がなくとも存在するもの」（川原，1990，p. 49）であると述べている。どのような外国人の入国を許可し、または退去強制させるかを決定するという点に関して、主権国家は他国から干渉を受けない排他的な権能を有しており、連邦政府の移民規制権限もまたこの点に根拠を求めることができるのである。

しかしながら、近時においては、連邦政府による不法移民への対策が不十分であるという世論の高まりに加え、連邦議会による不法移民の規制立法が進まない現状に対する市民の不満を受けて、州が独自の規制を設ける動きが活発化している。2010年に不法移民の取り締まり強化を目的としてアリゾナ州が制定した移民法（S.B.1070）は、連邦の外国人登録法の違反に州法による独自の処罰を追加したものであるが、2012年

の連邦最高裁判決では連邦法と州法が抵触しない限り両者の効力が認められ、S.B.1070の一部は違憲とは言えないものの、その他の部分は違憲であると判示された（宮川，2013，pp. 2289-2291）。

2.2 執行機関

連邦政府において、不法移民への対処を所管しているのは国土安全保障省（DHS）である。2001年の9.11同時多発テロは、アメリカの移民政策にとって大きな転換点となる出来事であった。この事件以降、不法移民は国家の安全を脅かす危険因子であることがより強調されるようになり、移民政策とテロ対策、犯罪対策の密接な連携が必要であるとの議論が巻き起こった。このような流れを受けて、DHSは9.11同時多発テロの11日後に組織化に向けた動きが始まり、2002年11月にDHSの設置法案が連邦議会を通過し、2003年3月に運用が開始された。DHSは従前移民法の執行を所管していた司法省移民帰化局（Immigration and Naturalization Service: INS、以下「INS」と言う）を含む22の連邦機関が統合・再編されたものだが、その組織目標を「我々の偉大な国家、アメリカ人、そしてその生き方を攻撃する脅威に団結して立ち向かうこと¹⁾」と定義し、不法移民を国家安全保障と公共の安全に潜在的な脅威を与える存在であると認識している（DHS，2019b，p. 22）。

DHSは24万人以上の職員を有する巨大な組織であるが、その中で国境の警備、入国管理を担当しているのが関税・国境警備局（U.S. Customs and Border Protection: CBP、以下「CBP」と言う）で、不法滞在者の逮捕・拘留・強制退去業務を担当しているのが移民・関税執行局（ICE）である。CBPは陸路国境及び海岸線からの不法移民の流入に対処し、ICEは入国した不法移民やビザの有効期限が切れた後も滞在を続ける不法滞在者への対処を行うというのが基本的な役割分担であるが、両者の役割は重複する部分も多いと見られている（鈴木，2012，pp. 60-61）。なお、米墨国境、米加国境、及び海岸線の警備を行っているのは、CBPの一部門である国境警備隊（U.S. Border Patrol: USBP）である。

3. 理論と仮説

本稿の目的は、州政府が不法移民に対する政策執行を厳格化するに至る決定要因を解明することにある。不法移民の取り締まりは多くの州にとって関心度の高い政策分野であるが、州政府が不法移民の取り締まりを強化しようとする場合に、その方策は立法府である州議会による新たな法律の策定または既存の法律の改定という形での政策形成と、行政府である州政府による政策執行の2つに大別できる。このうち、本

1) 出典：U.S. Department of Homeland Security, Official website of the Department of Homeland Security, “Mission” [<https://www.dhs.gov/mission>]（2021年1月24日最終閲覧）。

稿では州政府による政策執行に焦点を当てて分析を行う。その理由は、州政府は州議会で成立した法律を遵守し、これを誠実に執行する義務を有するが、一方で州政府が法を執行する段階で法の趣旨に反しない範囲内でどの程度の水準で法を執行するのかという点に関しては州政府に裁量の余地が残り、法律はその制定時に想定されていた機能を十分に発揮できない可能性があるためである。そこで、実際に法が執行された結果に着目することで、不法移民に対する政策執行の厳格化をより適切に測定できると考えられる。

本稿では、不法移民に対する取り締まりの強度を表す指標として、ICEによる逮捕者数に着目する。不法移民の取り締まりは、CBPが所管する陸路国境及び海岸線からの不法移民の流入への対応と、ICEが所管する、入国した不法移民やビザの有効期限が切れた後も滞在を続ける不法滞在者への対応の2つに大別できるが、ICEによる逮捕者数に着目する理由は以下の2点にある。

第一に、CBPによる国境地帯での逮捕者数は、メキシコ国境から不法入国を試みる人々の数による影響を受ける可能性があるためである。メキシコ国境からの不法移民の流入が増えれば、CBPの人員数や予算など他の条件が同じであっても、これに対応して逮捕者数の増加が見られる傾向にあると推察される。そのため、CBPによる逮捕者数を指標とした場合、この数値が増加しても、これがメキシコ国境からの不法移民流入増加という外的要因に起因するものなのか、州政府の政策変容という内的要因の結果によるものなのかの判別が困難になる。第二に、ICEの活動はアメリカ全土で展開されているため、逮捕者数に関するデータを地理的な偏りを低減して収集することができるためである。CBPの活動はその性質上、主に国境付近で実施されるが、国内における移民法執行を所管する機関であるICEの活動範囲は国境付近に限定されるものではない。

3.1 不法移民の取り締まりにおける州・地方政府の役割

前述のとおり、移民の出入国管理や不法滞在者の逮捕、退去強制処分などの移民法執行に関する権限を有しているのは連邦政府であり、州・地方政府はこうした権限を有していないが、実際には、連邦政府と州・地方政府の両者は相互に連携して不法移民の取り締まりを実施している。連邦政府機関で不法移民の取り締まりを所管しているICEの人員数は、その設立後、現在まで微増に留まり、ICEが効率的に移民法を執行するためには州・地方政府の協力が欠かせない状況にある。

表1は、2005年から2020年までのICEの人員数と予算額、及びICEによる逮捕者数の推移をまとめたものである。ICEによる逮捕者数は2008年に対前年比で約4倍の増加を記録している一方で、人員数の増加率は10%程度に留まっている。また、2008年から2012年までの逮捕者数は毎年30万人を下回ることなく、この間は逮捕者数に関して歴史的に見ても非常に高い水準を保っていた時期であると言えるが、人員数と予算

表1. ICEの人員数と予算額、及びICEによる逮捕者数の推移(2005年から2020年まで)

会計年度	人員数(人)	予算額(千ドル)	逮捕者数(人)
2005	14,600	3,581,328	102,034
2006	16,315	4,206,444	117,316
2007	16,854	4,732,641	83,969
2008	18,621	5,581,217	319,934
2009	20,215	6,054,817	333,171
2010	20,505	5,821,752	333,205
2011	19,931	5,805,420	338,354
2012	20,171	5,982,977	306,559
2013	19,769	5,621,696	241,694
2014	19,332	5,944,463	193,345
2015	19,774	6,188,584	125,271
2016	19,908	6,177,578	114,434
2017	19,465	6,708,238	151,009
2018	20,083	7,452,484	168,424
2019	20,080	7,904,897	－
2020	20,912	8,390,872	－

出典：U.S. Department of Homeland Security, FY 2007からFY 2021までのBudget in Brief, 2012 Yearbook of Immigration Statistics, 2018 Yearbook of Immigration Statisticsをもとに筆者作成。

額に着目すると顕著な増加は見られない。

こうした実情を考慮すると、ICEの人的資源の不足を州・地方政府の協力が補完しているという見方ができる。ICEにとっては人員数の増強を見込めない状況下において、不法移民の取り締まりを強化して逮捕者数を増やすという実績を上げるために、州・地方政府との協力関係を形成し、これらの機関の人的資源の活用を図ることに活路を見出そうとする誘因が働くものと考えられる。移民の取り締まりに州・地方政府が関与することを可能にする仕組みとして、ラッシュは犯罪外国人プログラム（Criminal Alien Program: CAP）、287(g)プログラム、ICEの行政捜査令状（ICE Administrative Warrants）、安全コミュニティプログラム（Secure Communities Program）の4つのプログラムを提示している（Lasch et al., 2018, p. 1723）。

連邦政府は多数のプログラムを用意し、移民の取り締まりを効率的に行うために州・地方政府の協力を引き出そうとしている一方で、西山は、こうしたプログラムには様々な問題が伴っており、多くの州・地方政府は移民法執行への協力に消極的な立場を示すようになってきていると指摘している（西山, 2019, p. 216）。州・地方政府の立場から見ると、問題点が指摘されているプログラムの実施には一定のリスクを負うことが避けられないものの、特に不法移民問題が州政府にとって政治・財政・行政上の課題となっている地域においては、連邦政府と積極的に連携し、移民の取り締まりを強化しようという考えが生じる。連邦政府の移民法執行に州・地方政府が協力的な

態度を取る度合いは、州・地方政府の移民の取り締まりに関する政策方針によって変動し、州・地方政府の政策方針は連邦政府による移民の取り締まりの実績に影響を与える要因であると言える。

3.2 仮説1：州政府の福祉による財政負担と不法移民の取り締まり

そこで本稿では、不法移民の取り締まりに影響を与える要素として、上記のような不法移民をめぐる州政府の政策方針と福祉支出の関係に着目する。福祉支出の動向は、州政府にとって大きな関心事となっている。日本と比較して、中央政府と地方政府間の財政調整機能が手薄なアメリカでは、州政府は政策を実施するための資金の多くを自前で調達する必要がある、福祉支出の増加は他の政策で利用できる財源の減少と連動するため、福祉支出の増加を容認することは州政府にとって重大な政策判断を伴うことになる。また、財政基盤の安定化を図りたい州政府は、より多くの納税を期待できる高所得者層の確保に努めるが、福祉支出の増加を支持しない高所得者は一定数存在する。このような市民の市外への流出を防ぐと同時に、高所得者層の新たな転入の支障にもならない適切な福祉支出の水準を設定することが州政府に求められる。

先行研究では、福祉サービスの水準と移民の動向の関係が明らかにされている。ボージャスは、移民の福祉受給者は福祉を受給していない移民や移民以外の市民と比べて福祉サービスからより高い利益を得られる州に集中すると論じている。移住には多大なコストを要するため、市民の福祉受給者が福祉サービスの充実している州へ移住しようという行動は抑制されるが、移民はアメリカに到達するまでにすでに莫大なコストを負担しており、福祉の充実している州への移動に必要な追加的なコストは相対的に小さく、市民の福祉受給者の場合に作用する抑止力が機能しない (Borjas, 1999)。

州境を挟んで隣接するカウンティ間で福祉サービスの水準に差がある場合、福祉から得られる利益が低いカウンティの住民は、州を越えて福祉から得られる利益が高いカウンティへ移動するかどうかを分析した研究がある。同研究でマキニッシュは、福祉から得られる利益が高い州の州境にあるカウンティの福祉支出は、同州の内陸州、すなわち州境に接していない州と比較して多く、福祉から得られる利益が低い州の州境にあるカウンティの福祉支出は同州の内陸州と比較して少ないと述べ、福祉サービスの水準の違いが移住を生み出す要因であると結論付けている (McKinnish, 2005)。

先行研究で言及されているように、州間における福祉サービスの水準の違いは、福祉受給者の移住を促す誘因となる (Borjas, 1999; McKinnish, 2005)。アメリカの福祉制度は、運営主体が連邦政府であるプログラムと州政府であるプログラムがあり、州政府が運営するプログラムに関しては、受給資格や受給金額など制度設計の権限を州政府が有している。そのため、州ごとに福祉サービスの質や量に差異が生まれ、より条件の良い福祉サービスを受給できる州に福祉受給者は集まる傾向にあるとされる。特に、移民の福祉受給者については移住に要する追加的なコストが相対的に低いこと

から、この傾向が一層強まる (Borjas, 1999)。

ただし、移民の福祉受給については、合法移民と不法移民を区別する必要がある。1996年の福祉制度改革により、不法移民は緊急時の医療などごく一部を除き、福祉・医療サービスの助成を利用できなくなった。アメリカに永住できる資格を持つ外国人 (Legal Permanent Resident: LPR) は福祉サービスの受給資格を持つが、1996年8月22日以降に入国した移民については福祉受給権を有する者であっても、入国後5年が経過しなければ福祉サービスを利用できないと改変された。現行制度の下では、合法と不法の別を問わず、入国後間もない移民が福祉制度を利用することに強い制限が課されている。

ここで留意しなければならないのは、アメリカの国籍制度が出生地主義を採用している点である。合衆国憲法修正第14条第1項は、「合衆国内で生まれまたは合衆国に帰化し、かつ、合衆国の管轄に服する者は、合衆国の市民²⁾」であると規定し、アメリカ国籍を持たない移民の夫婦間に生まれた子であっても、アメリカ国内で生まれた場合、子はアメリカ国籍を取得することが可能である。

同一世帯内に不法移民である親とアメリカ生まれの子が混在している家族は、在留資格混合家族 (Mixed-status Family、以下「混合家族」と言う) と呼ばれ (Taylor et al., 2011, p. 6)、アメリカ国内に多数存在する。両親のいずれかまたは両方が不法移民で、子は市民という形態の家族は混合家族の一例である。2010年3月のCurrent Population Survey (CPS) のデータに基づいてテイラーらが行った推計によると、少なくとも900万人が混合家族の構成員で、約500万人の不法移民の大人は未成年の子がいる家庭に属し、450万人の18歳未満の人々は少なくとも両親の片方が不法移民である家庭の下、アメリカで生まれたとされる (Taylor et al., 2011, p. 6)。

移民のみで構成される世帯は、入国から5年経過するまで福祉受給権を持たないが、混合家族に関しては世帯員のうち市民のみ福祉受給権を持ち、市民である子は両親が市民であるか否かに関わらず、福祉サービスの受給資格を有することになる。混合家族の不法移民の親は福祉受給を認められない一方、子は福祉サービスを受けることができるので、子がより充実した福祉サービスを受けられるよう、親は以下の3点についてより都合の良い州へ移住する誘因を持つ。親にとって都合の良い州とは、①福祉サービスの質と量が充実している、②福祉受給に至る審査が厳しくない、③不法移民の取り締まりが厳しくない、という要件を満たし、子の生活の安定に加え、親にとっても生活しやすい環境が整備されている州であると考えられる。

州政府の立場から見ると、混合家族の流入加速が福祉支出の膨張を招くことを危惧し、混合家族の流入を防ごうとする意図が生まれる。混合家族の流入を牽制する方策

2) 出典：アメリカン・センター・ジャパン「法律」[<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2569/>] (2021年1月24日最終閲覧)。

として、①福祉サービスの質と量を低下させる、②福祉受給に至る審査を厳しくする、③不法移民の取り締まりを強化する、という3点が考えられるが、①または②を実施した場合、混合家族ではない市民の福祉受給者からの反発が予想される。こうした市民の福祉受給者からの反発を抑えつつ、混合家族の流入防止を実現できる有効な手段は、③であると言える。

福祉による財政負担に苦慮する州政府は不法移民の取り締まり強化を通じて、不法移民に厳しい政策を採用する州であることを州外から移住を検討している混合家族に訴求することでその流入を抑止し、財政負担を軽減しようとする可能性がある。

仮説1：州政府の福祉による財政負担が増加すると、不法移民の取り締まりがより厳しく行われるようになる。

様々な種類の福祉制度が運用されている中で、本稿は、生活困窮世帯の支援を目的とした、アメリカにおける公的扶助の中心的なプログラムであり、福祉受給者の集住を防ぐために福祉サービスの切り下げ競争が州間で起こる「底辺への競争 (race to the bottom)」メカニズムが出現しやすいと推察される貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF、以下「TANF」と言う) に着目する。その理由は以下の2点にある。

第一に、TANFの制度設計に関しては州政府に広範な裁量が認められており、州ごとにTANFから得られる便益の水準に差異が認められるためである。州政府は州の実情を考慮した上で、連邦政府が定める規定に違反しない限りにおいてTANFの受給金額、受給可能年数、収入及び資産の保有上限額などの受給資格要件を独自に設定することができる。2018年時点で無収入の3人世帯の月額受給限度額は、最も少ないミシシッピ州の170ドルから最も多いニューハンプシャー州の1,039ドルまで州ごとに大きな違いがある (Goehring et al., 2019, p. 120)。このようなTANFの制度上の特質から、TANF受給者が得られる便益は州によって異なり、すでにTANFを受給している人々または将来的な受給を検討している人々の立場から見ると、より多くの便益を享受できる州を選択するインセンティブが生じることが見込まれる。その結果、他州と比較して便益の提供が多い州にはTANF受給者が集住し、州政府の福祉による財政負担の増加に帰結することが想定される。

仮説1において、福祉サービスに起因して州政府の財政負担が増加する原因を福祉サービスの水準の違いに基づく混合家族の流入増加に求めていることから、福祉サービスから得られる便益が州ごとに異なり、混合家族の流入数の増減に作用しうるTANFを指標として用いることが本稿の分析では最適であると考えられる。

第二に、連邦政府が州政府に交付するTANF補助金はTANF受給者数の増減に関わらず上限が決められており、TANF受給者数が増加した際に州政府の財政に負荷がか

かるという関係性を観察しやすいためである。

TANFは1996年に要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children: AFDC、以下「AFDC」と言う）に代わって創設された制度であるが、TANFとAFDCの連邦補助金の仕組みには決定的な違いがある。連邦政府から州政府に交付されたAFDC補助金は、州政府のAFDC受給者に対する支出の一定割合を連邦政府が負担する定率補助金であったのに対し、TANF補助金の場合、州政府によるTANF受給者への支出の大小は考慮されず、連邦政府の補助額は変動しない定額補助金に変更された。また、TANF補助金の使途は生活困窮世帯への現金支給に限定されておらず、就労支援をはじめとする他の事業への流用が認められている。そのため、生活困窮世帯向けの現金支給を絞り込み、これによって捻出した財源を州の政策経費として活用するという戦略を採用することも州の判断により可能となる。

仮説1において、州政府は福祉支出の増加を抑制することを意図して不法移民の取り締まりを強化するという仮説を提示したが、この仮説は州政府が福祉支出の増加に負担を感じる状況にあることが前提となる。例えば、福祉支出が増えたとしても、増加分の全額を連邦政府が負担する場合、州政府の財政負担は増えないだろう。定額補助制度を採用するTANFについては、定率補助制度を採用する福祉プログラムと比較して福祉支出の増加が州政府の財政負担の増加に与える影響がより大きいと考えられる。

3.3 仮説2：市民の不法移民に対する感情と不法移民の取り締まり

市民の感情は、州政府の政策変容の原因となりえる要素の一つである。州政府の政策に対して市民の反発が高まり、これを黙認することができない程度まで高まると、州政府の公職者は次回選挙を意識して市民の感情や意見を考慮する姿勢を示し、これを反映させた形に政策を変更する場合があると考えられる。先行研究では、反移民感情の高まりは、州政府が制限的な移民政策を採用する動機づけとなること（Butz and Kehrberg, 2019）、リベラルな州では移民にも寛容な福祉政策が実施される傾向にあること（Hero and Preuhs, 2007）が指摘され、移民に向けられる市民の感情が悪化すると、州政府は厳格な移民政策を選択する可能性が高まることを示唆している。

前述のとおり、連邦政府及び連邦議会による不法移民への対応が十分でないとの意見が市民から表出される状況が続き、市民が抱く不法移民への感情が否定的な方向に傾斜すると、市民は身近な政府である州政府に不法移民の取り締まり強化を期待するようになる。市民のこうした動きを受けて、州政府側に不法移民の対応を強化し、次期選挙に向けて有権者の支持獲得を目指そうという誘因が働けば、両者の利害が一致し、州政府は不法移民の取り締まりを厳しく行うようになると予想される。

仮説2：市民の不法移民に対する反感が高まると、不法移民の取り締まりがより厳しく行われるようになる。

4. 実証分析

以上の仮説を検証するため、本稿では1996年から2018年までのICEによる州別逮捕者数に影響を与える要因について、統計的手法を用いた分析を行う。

4.1 分析方法と枠組み

本稿における分析の対象期間は1996年から2018年までの23年間である。分析対象期間の始期を1996年とする理由は、第一に2001年の9.11同時多発テロと2003年のDHS設立という以降の移民政策に変化をもたらした事象が起きた時期の前後を分析対象に含めるため、第二にTANFは1996年に創設された制度であることから分析に使用できるデータは1996年以降のみ存在するが、可能な限り多くのデータ数を確保し分析結果の信頼性を高めるためである。

分析の対象地域はアメリカの州のうち、ICEの地区統括事務所が設置されている17州（アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、フロリダ、ジョージア、イリノイ、ルイジアナ、メリーランド、マサチューセッツ、ミシガン、ミネソタ、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルベニア、テキサス、ユタ、ワシントン）及びワシントンD.C.に、ハワイを加えた19地域（18州＋ワシントンD.C.）である。ハワイはICEの地区統括事務所が設置されている州ではないが、分析対象期間のICEによる逮捕者数の数値が他の18地域と同様に整備されていることから、分析対象に加える。なお、ワシントンD.C.は州ではないが、本稿の分析においては州に準ずるものと見なし、本稿で言う「州政府」にはワシントンD.C.政府が含まれることを意味する。

本稿では、上記の19州について1996年から2018年までのICEによる逮捕者数を分析するため、新たなデータセットを構築した。データセットにはICEによる逮捕者数に加え、次節で説明する独立変数が含まれる。本稿の分析データはパネルデータで、分析の単位は州と年の組み合わせである。

本稿の分析手法は重回帰分析で、従属変数及び独立変数に量的変数を、統制変数に量的変数及びダミー変数を含むモデルである。また、パネルデータ分析において問題視される個体間の不均質性と時期による違いに対処するため、本稿では固定効果モデルを採用する。アリゾナ州をベースカテゴリーとする州ダミー、及び1996年をベースカテゴリーとする年ダミーの両方をモデルに投入する。なお、各変数の記述統計は表2のとおりである。

表2. 記述統計

変数名	観測数	平均値	標準偏差	中央値	最小値	最大値
逮捕者数（千人単位）	437	8.37	11.81	4.58	0.06	79.87
TANF 支出負担額	437	34.03	32.41	22.69	2.50	188.37
市民イデオロギー	396	54.13	14.02	53.23	16.84	90.54
共和党の知事	437	0.55	0.50	1.00	0.00	1.00
共和党の大統領	437	0.39	0.49	0.00	0.00	1.00
失業率	437	5.78	1.89	5.40	2.40	13.30
貧困率	437	12.70	3.54	12.10	5.70	24.10
ヒスパニック人口割合	437	0.14	0.10	0.10	0.02	0.39
州人口（対数）	437	15.75	0.96	15.74	13.16	17.49
ラグ付き従属変数	437	8.13	11.69	4.41	0.06	79.87

4.2 データ

4.2.1 従属変数

本稿では、不法移民に対する取り締まりの強度を表す指標として、ICEによる逮捕者数を使用する³⁾。ICEによる逮捕者数は、DHSが発行している年次報告書（*Yearbook of Immigration Statistics*）により確認することができる⁴⁾。2006年から2018年までの逮捕者数は、法執行・退去強制業務（Enforcement and Removal Operations: ERO、以下「ERO」と言う）と国土安全保障調査（Homeland Security Investigations: HSI、以下「HSI」と言う）の合計値、2003年から2005年はHSI単独の数値である。DHSは2003年にINSの組織改編により設立された機関であるため、2002年以前の数値はINSの調査プログラム（Investigations Program）による逮捕者数である。逮捕者数はICEの地区統括事務所ごとに集計されているが、本稿ではそれを州別に整理した。例えば、カリフォルニア州にはロサンゼルス、サンディエゴ、サンフランシスコの3か所の地区統括事務所があるが、これらの逮捕者数を合算してカリフォルニア州の逮捕者数とした。

- 3) 本稿の分析において、ICEによる逮捕者数の中に不法移民がどの程度含まれているかという点は捕捉できていない。ICEの逮捕に関する主要プログラムであるEROの目的について、ICEは「社会の安全と移民法の整合性に危害を加える外国人の逮捕及び退去強制を通じて、国土を守ること」（ICE公式ホームページ）であると述べ、逮捕の対象は不法移民に限定されず、合法移民も含まれると解釈できる。そのため、ICEによる逮捕者数を不法移民・合法移民別に確認したいところであるが、ICEが逮捕した不法移民の人数に関する信頼性の高いデータを現状では見つけることができず、不法移民の逮捕者数のみに絞った分析の実現には至らなかった。
- 4) 出典：U.S. Department of Homeland Security, “Yearbook of Immigration Statistics” [<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>]（2021年1月24日最終閲覧）。

4.2.2 独立変数

本稿では、①州民1人あたりの年間TANF支出負担額、②市民イデオロギーという2つの独立変数を使用する。

4.2.2.1 州民1人あたりの年間TANF支出負担額

前節で提示した仮説1は、州政府の福祉支出増加と不法移民の取り締まり厳格化の間に因果関係があるかどうかを問うものであるが、州政府の福祉支出増加を表す指標として、州民1人あたりの年間TANF支出負担額（以下「TANF支出負担額」と言う）を用いる。TANF支出負担額の積算方法は、次のとおりである。

$$1 \text{ 世帯あたりの TANF 年平均支給額} \times \text{支給世帯数} \div \text{州人口}$$

このような計算を州ごとに行い、算出した数値がTANF支出負担額である。州政府が1年間に1世帯あたりに支給するTANFの平均金額に支給世帯数を乗じることで州政府の年間TANF支出額を積算し、この数値が大きくなるほど州政府の福祉による財政負担が増すことを意味する。加えて、州の人口規模の変化による影響を補正するため、州政府の年間TANF支出額を州の人口で除する。例えば、A州の2000年と2010年における年間TANF支出額が同額でかつこの期間にA州の人口が2倍に増えた場合を考えると、A州の財政規模の拡大が見込まれ、州政府の年間TANF支出額は変わらなくても負担感は2010年の方が軽減されていると推察される。

1世帯あたりのTANF年平均支給額は、保健福祉省（U.S. Department of Health and Human Services: HHS、以下「HHS」と言う）がホームページ上で公表しているTANFによる現金支給（Cash Assistance）の月平均支給額⁵⁾に12を乗じ、年平均に換算した数値を使用した。支給世帯数もまたHHSによる公表値を使用した。これは会計年度（10月から翌年9月まで）内の各月の受給世帯数を平均化した値で、HHSのホームページから入手できる⁶⁾。州の人口データは、国勢調査局がホームページ上で公表している数値を使用した⁷⁾。

5) 出典：U.S. Department of Health and Human Services, Office of Family Assistance, “Characteristics and Financial Circumstances of TANF Recipients, Fiscal Year 2017” [https://www.acf.hhs.gov/ofa/resource/characteristics-and-financial-circumstances-of-tanf-recipients-fiscal-year-2018]（2021年1月24日最終閲覧）。

6) 出典：同上。

7) 出典：（2010-18）U.S. Census Bureau, “State Population by Characteristics: 2010-2019” [https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2010s-state-detail.html]; （2000-09）U.S. Census Bureau, “State Intercensal Tables: 2000-2010” [https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/popest/intercensal-2000-2010-state.html]; （1997-99）U.S. Census Bureau, “Statistical Abstracts Series” [https://www.census.gov/library/publications/time-series/statistical_abstracts.html]; （1996）U.S. Census Bureau, “1990s: County Tables” [https://www.census.gov/data/tables/time-series/

4.2.2.2 市民イデオロギー

前節で提示した仮説 2 は、市民の不法移民に対する感情と不法移民の取り締まり厳格化の間に因果関係があるかどうかを問うものであるが、市民の不法移民に対する感情を表す体系的なデータは管見の限り存在しない。そこで、本稿では指標として、ベリーの論文「Measuring Citizen and Government Ideology in the American States, 1960-93」で紹介されている市民イデオロギー (Citizen Ideology) を使用する (Berry et al., 1998)。移民の福祉プログラム受給資格に関する州の政策決定に作用する要因を分析した先行研究は、自身のイデオロギーをリベラルであると認識する市民が多い州では移民にも寛容な福祉政策が採用される傾向にあると述べており (Hero and Preuhs, 2007)、市民イデオロギーと移民に対する政策形成の間に関連があることを示している。

市民イデオロギーは利益団体による連邦議会議員のイデオロギー評価に着目して作成された指標で、0 から 100 までの数値を取る。0 は最も保守的な立場、100 は最もリベラルな立場を意味する。積算方法は、①州内の選挙区ごとに利益団体が評価した現職議員のイデオロギー値に選挙での得票率を乗じた値を算出する、②州内の選挙区ごとに対立候補のイデオロギー推計値に選挙での得票率を乗じた値を算出する、③「①」と「②」を合算し、選挙区ごとのイデオロギー値を算出する、④州内全選挙区のイデオロギー値の平均値を算出し、これを市民イデオロギーとする (Berry et al., 1998, pp. 330-331)、という流れである。

4.2.3 統制変数

本稿では、①政治的要因、②経済的要因、③人口構成の 3 種類の統制変数を投入する。

第一に、政治的要因として州知事の政党と大統領の政党を統制変数とする。知事の政党は、共和党の知事ならば 1、共和党以外の知事ならば 0 とするダミー変数で、全米州知事会 (National Governors Association) のホームページに掲載されているデータを参照した⁸⁾。大統領の政党は、共和党の大統領ならば 1、共和党以外の大統領ならば 0 とするダミー変数である。

第二に、経済的要因として失業率と貧困率を統制変数とする。失業率はパーセント表示を用い、0 から 100 までの範囲で変動する量的変数である。データの出典は、労働統計局 (U.S. Bureau of Labor Statistics) である⁹⁾。貧困率も同様にパーセント表示を用い、0 から 100 までの範囲で変動する量的変数である。データの出典は、国勢調査

demo/popest/1990s-county.html] (2021年 1 月 24 日最終閲覧)。

8) 出典：National Governors Association, “Governor” [https://www.nga.org/governors] (2021年 1 月 24 日最終閲覧)。

9) 出典：U.S. Bureau of Labor Statistics, “Archived News Releases” [https://www.bls.gov/bls/news-release/home.htm#SRGUNE] (2021年 1 月 24 日最終閲覧)。

局 (U.S. Census Bureau) である¹⁰⁾。貧困率の定義は、世帯員の人数と世帯員に含まれる18歳未満の子の人数によって設定される年間所得を下回る世帯の割合で、2019年の18歳未満の子2人を含む4人世帯の場合、年間所得25,926ドルに達しない世帯が貧困世帯と数えられる。

第三に、人口構成としてヒスパニック人口の割合と州の人口を統制変数とする。ヒスパニック人口は州の人口に占めるヒスパニック人口の割合を数値化したもので、0から1までの範囲で変動する量的変数である。データの出典は、国勢調査局である¹¹⁾。州の人口は自然対数に変換して用いる。

4.3 分析結果

分析結果は表3のとおりである。モデル1は、前章で提示したすべての独立変数及び統制変数を含むモデルである。モデル2は、モデル1の変数に加え、ラグ付き従属変数を独立変数に投入したモデルである。ラグ付き従属変数は従属変数を1年前にずらした変数で、本稿では従属変数の期間が1996年から2018年までであることから、ラグ付き従属変数は1995年から2017年までの従属変数と同値となる。ラグ付き従属変数を投入する理由は、時点が異なる誤差項間の自己相関に対する制御を強め、分析結果の頑健性を担保するためである。

分析の結果、州政府の福祉による財政負担の増加は、不法移民の取り締まり強化に統計的に有意な影響を与える要因であることが判明した。モデル1は、州民1人あたりのTANF支出負担額が増加すると、ICEによる逮捕者数が増加することを示している。有意水準5%で有意な結果が得られ、回帰係数は0.092、係数の95%信頼区間の下限値は0.0168、上限値は0.1673といずれも正の値である。すなわち、州民1人あたりのTANF支出負担額が年間1ドル増えると、ICEによる逮捕者数が約92人増えるということになる。また、ラグ付き従属変数を独立変数として投入したモデル2で、TANFは5%水準でわずかな差で有意ではなかったが ($t=1.955$)、10%水準では有意であることから、州民1人あたりのTANF支出負担額が増加すると、ICEによる逮捕者数が増加するという分析結果に頑健性が認められる。

一方で、市民イデオロギーと不法移民の取り締まり強化の間には統計的に有意な関係性は認められなかった。仮説2において市民の不法移民に対する反感が高まると、不法移民の取り締まりがより厳しく行われるようになるとの理論を提示したが、自身の政治的立ち位置をリベラルであると認識している市民が多い州で不法移民への取り締まりが緩和されるという結果は得られなかった。

10) 出典：U.S. Census Bureau, “Historical Income Tables: People” [<https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/historical-poverty-people.html>] (2021年1月24日最終閲覧)。

11) 出典：注7と同じ。

表3. 分析結果

	従属変数	
	逮捕者数（千人単位）	
	(1)	(2)
TANF 支出負担額	0.092** (0.038)	0.047* (0.024)
市民イデオロギー	-0.024 (0.094)	-0.097* (0.058)
共和党の知事	2.078*** (0.719)	1.133** (0.448)
共和党の大統領	6.573* (3.474)	6.315*** (2.156)
失業率	0.308 (0.441)	0.062 (0.274)
貧困率	0.175 (0.275)	0.108 (0.171)
ヒスパニック人口割合	88.935** (44.029)	-3.802 (27.598)
州人口（対数）	-5.169 (9.301)	-3.487 (5.772)
ラグ付き従属変数		0.773*** (0.033)
切片	56.64 (137.248)	56.152 (85.158)
観測数	396	396
自由度調整済み決定係数	0.774	0.913

備考： * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$
 (注) 回帰係数（括弧内は標準誤差）を示す。

本稿の分析では固定効果モデルを採用し、州ダミーと年ダミーの両方をモデルに投入した¹²⁾。1996年をベースカテゴリーとして年ダミーを入れたところ、2008年と2009年を除き、2002年から2012年まですべて有意な結果が得られ、この間は年による違いの影響が見られたと言える。先行研究は分析対象期間を2000年代以降に設定しているものが多いが、本稿は分析対象期間の始期を1996年とすることで、2001年の9.11同時多発テロと2003年のDHS設立という移民政策に甚大な変化をもたらした年の存在を考慮に入れ、年の違いによる影響が現れる前の時期も分析対象に含めた。予想したとおり、2002年から2012年までの期間（2008年と2009年を除く）については時期効果が認められ、2002年から2007年までは負の効果、2010年から2012年までは正の効果が見

12) 州ダミーと年ダミーの分析結果は、付録表1を参照。

られた。これは、9.11同時多発テロやDHS設立の影響を受けて、2002年以降当面は国境警備に取り締まりの重点が置かれていたが、徐々に国内で居住する不法移民の取り締まりに力点が変化したものと考えられる。

5. おわりに

本稿では、州政府が不法移民に対する政策執行を厳格化するに至る決定要因を明らかにすることを目的として量的分析を行った結果、州政府の福祉による財政負担の増加が州政府による不法移民の取り締まり強化に影響を与える要因であるという結果が得られた。一方で、不法移民に対する市民の感情は、州政府の不法移民取り締まりの厳格化に影響を与える要因であるとの結果は得られなかった。

先行研究は州政府による政策形成に着目してきたが、本稿は、ICEによる逮捕者数という実際に移民法が執行された結果に焦点を当てることで、制定された法律や政策の帰結も分析に含めることができた点に先行研究との違いがある。後述するように、本稿の分析の結果は先行研究と一致しない部分もあり、政策形成と執行過程を峻別して分析することの重要性を示している。

本稿は、州政府が不法移民に対する取り締まりを厳格化するメカニズムの解明を試みたが、本稿の分析から得られた結果は、州政府間における福祉サービスの水準の違いが、州政府による不法移民に対する政策執行の形態と関連があることを示している。福祉支出が多い州はすでに大きな財政負担を抱えている状況にあるが、このような州は受給できる福祉サービスの量や質などの条件面が相対的によい州であることから、不法移民を世帯員に含む混合家族が引き寄せられ、その結果さらなる財政負担の増加が懸念される。そこで、不法移民を世帯員に含む混合家族の流入を抑止するために、不法移民の取り締まり強化という政策が実行される。また、福祉による財政負担の軽減を意図して、福祉サービスの水準切り下げや受給資格の厳格化をいう政策を実施した場合、市民の福祉受給者からの反発を招く可能性があるが、混合家族の流入抑止を目的として不法移民への取り締まりを強めることで、このような反発の発生を防ぎつつ、混合家族の流入に起因する福祉支出の増加を抑制しようとしているものと考えられる。

また、本稿において分析対象期間の始期を1996年に設定し、2001年の9.11同時多発テロと2003年のDHS設立による影響を考察したところ、2002年から2012年までの期間（2008年と2009年を除く）については時期による違いが認められ、この間に不法移民の取り締まりの力点が国境警備から国内で居住する不法移民に変化したと推察される。

本稿の分析では、不法移民に向けられる市民の感情と州政府による不法移民に対する政策執行の形態との間に関連性は示されなかった。市民の不法移民に対する反感が高まると州政府は不法移民の取り締まりを厳しく行うようになるとの仮説を設定した

が、仮説どおりの結論は得られなかった。

移民の福祉プログラム受給資格についての州の政策決定に作用する要因を分析した先行研究では、リベラルな州では移民にも寛容な福祉政策が採用される傾向にある（Hero and Preuhs, 2007）と述べられ、市民のイデオロギーは移民に寛容な態度を示す度合いと関連があり、州の政策形成に影響を与える要因であることを示している。この先行研究の結果から、法律の制定や制度の創設という政策形成に対して市民の感情は作用すると言えるが、法律や制度を実施する政策執行に市民の感情が作用しているかどうかという点は、これまで検討されてこなかった。

本稿はこの点を分析対象に含めたが、その結果、不法移民に関する政策執行と市民の感情との間に関連性は見られなかった。その理由は、州政府による不法移民の取り締まりが内包する制約に求められる。州政府は不法移民の取り締まりを目的とした法律や制度を創設する権限を有するが、これらに基づいて政策を執行する段階で、州政府は合衆国憲法及び移民法をはじめとする連邦法から受ける制約を免れない。市民の反移民感情の高まりを背景に州政府が不法移民の取り締まりを厳格化する法律を制定したとしても、この法律が連邦法に抵触しているとの司法判断が下されれば、政策執行の継続が不可能になる。アリゾナ州移民法のS.B.1070の大部分が連邦最高裁で違憲と判示されたように、厳しい取り締まりを可能にする法律ほど連邦裁判所で違憲と判示される可能性が高まり、法律は制定されるものの、執行段階では十分な効果を期待できないという状況が生じるものと考えられる。

ただし、本稿では市民の不法移民に対する感情を測る指標として、市民イデオロギーを用いたことには注意が必要であろう。市民の不法移民に対する感情については、例えば、アンケート調査により市民の意見を集約しているANESの時系列研究（Time Series Study）の2004年、2008年、2012年及び2016年に質問項目として設けられているが、体系的な州別のデータは管見の限り存在しない。市民の感情をアンケート調査などの手法で直接聞き取った結果を指標として用いることで、本稿とは違った分析結果が得られる可能性もある。

最後に、本稿の分析結果は、ヨーロッパの右翼ポピュリスト政党を中心として見られる福祉排外主義的な主張の限界を示唆している。古賀によると、福祉排外主義とは、「政府による社会保障政策を重視しつつも、その対象を「自国民」に限定することで、福祉水準の維持と負担増の回避を両立しようとする政策」を意味する（古賀, 2014, p. 144）。先行研究は、市民の反移民感情の高まりが州政府による制限的な移民法の成立を促進する要因の一つであることを明らかにしている一方、本稿では市民の反移民感情が高まっても、州政府が不法移民の取り締まりを厳格に執行するという結果は得られなかった。この結果から、福祉排外主義を唱える政党が市民の支持を得て躍進し、移民法の改正が行われる状況が発生した場合においても、行政機関による取り締まりが現に強化された事実があるかどうかという点に着目することの重要性を理解できる。

付録表1 分析結果 (州ダミー・年ダミーを含む)

	従属変数	
	逮捕者数 (千人単位)	
	(1)	(2)
切片	56.640 (137.248)	56.152 (85.158)
TANF支出負担額	0.092** (0.038)	0.047* (0.024)
市民イデオロギー	-0.024 (0.094)	-0.097* (0.058)
共和党の知事	2.078*** (0.719)	1.133** (0.448)
共和党の大統領	6.573* (3.474)	6.315*** (2.156)
失業率	0.308 (0.441)	0.062 (0.274)
貧困率	0.175 (0.275)	0.108 (0.171)
ヒスパニック人口割合	88.935** (44.029)	-3.802 (27.598)
州人口 (対数)	-5.169 (9.301)	-3.487 (5.772)
ラグ付き従属変数		0.773*** (0.033)
カリフォルニア州	20.854 (15.076)	10.402 (9.364)
コロラド州	4.240 (3.797)	-0.360 (2.364)
ワシントンD.C.		
フロリダ州	9.932 (12.999)	3.858 (8.070)
ジョージア州	19.572 (12.215)	1.058 (7.619)
ハワイ州	-1.625 (11.559)	-5.492 (7.174)
イリノイ州	16.963 (12.624)	4.630 (7.850)
ルイジアナ州	14.793 (9.160)	-3.322 (5.735)
メリーランド州	12.013 (9.893)	0.366 (6.158)
マサチューセッツ州	9.462 (10.438)	0.930 (6.487)
ミシガン州	16.210 (14.744)	0.530 (9.172)
ミネソタ州	15.524 (10.309)	-0.971 (6.435)
ニュージャージー州	5.901 (9.088)	1.876 (5.641)
ニューヨーク州	9.881 (15.180)	3.843 (9.422)
ペンシルベニア州	18.018 (16.105)	1.900 (10.016)
テキサス州	26.442** (11.310)	12.101* (7.043)
ユタ州	3.788 (7.004)	-5.795 (4.364)
ワシントン州	11.035 (9.339)	-0.536 (5.815)
1997年	0.777 (1.934)	-0.232 (1.201)
1998年	1.642 (2.030)	-0.355 (1.262)
1999年	2.854 (2.118)	0.699 (1.318)
2000年	4.033* (2.297)	1.072 (1.431)
2001年	2.702 (2.460)	-0.202 (1.531)
2002年	-4.690** (2.339)	-5.862*** (1.452)
2003年	-4.818** (2.390)	-4.962*** (1.483)
2004年	-5.722** (2.310)	-5.821*** (1.433)
2005年	-5.878*** (2.155)	-5.164*** (1.338)
2006年	-4.947** (2.097)	-3.969*** (1.302)
2007年	-6.598*** (2.111)	-6.250*** (1.310)

	従属変数	
	逮捕者数（千人単位）	
	(1)	(2)
2008年	-2.688 (1.986)	-0.224 (1.237)
2009年		
2010年	10.681*** (3.567)	9.134*** (2.214)
2011年	10.734*** (3.589)	4.559** (2.242)
2012年	9.245*** (3.546)	2.279 (2.220)
2013年	6.090* (3.549)	0.293 (2.216)
2014年	3.735 (3.588)	0.617 (2.230)
2015年	0.398 (3.666)	-1.006 (2.276)
2016年	0.406 (3.746)	1.759 (2.325)
2017年	2.628 (3.873)	4.771** (2.405)
2018年		
観測数	396	396
自由度調整済み決定係数	0.774	0.913

備考：

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

(注) 回帰係数（括弧内は標準誤差）を示す。

参考文献

- 大沢秀介（2016）「移民と憲法問題 ―司法は移民規制についてどこまで判断できるか？」
大沢秀介、大林啓吾編『アメリカの憲法問題と司法審査』成文堂。
- 川原謙一（1990）『アメリカ移民法』信山社出版。
- 古賀光生（2014）「新自由主義から福祉排外主義へ」『選挙研究』第30巻第1号、pp.143-158。
- 鈴木滋（2012）「米国の国境管理体制の諸問題」『国際安全保障』第40巻第3号、pp.48-66。
- 西山隆行（2013）「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」『甲南法学』第54巻第1・2号、pp.1-54。
- （2019）「アメリカの聖域都市と不法移民問題」『成蹊法学』第91号、pp.207-227。
- 宮川成雄（2013）「アメリカ合衆国憲法における移民権限と州法による外国人の規制」『同志社法学』第64巻第7号、pp.2277-2298。
- Berry, William D., Evan J. Ringquist, Richard C. Fording and Russell L. Hanson（1998）“Measuring Citizen and Government Ideology in the American States, 1960-93,” *American Journal of Political Science*, Vol.42, No.1, 1998, pp.327-348.
- Borjas, George J.（1999）“Immigration and Welfare Magnets,” *Journal of Labor Economics*, Vol.17, No.4, 1999, pp.607-637.
- Butz, Adam M. and Jason E. Kehrberg（2019）“Anti-Immigrant Sentiment and the Adoption of State Immigration Policy,” *Policy Studies Journal*, Vol.47, No.3, 2019, pp.605-623.

- Creek, Heather M. and Stephen Yoder (2012) “With a Little Help from Our Feds: Understanding State Immigration Enforcement Policy Adoption in American Federalism,” *The Policy Studies Journal*, Vol.40, No.4, 2012, pp.674-697.
- Gochring, Benjamin, Christine Heffernan, Sarah Minton and Linda Giannarelli (2019) *Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2018*, Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Guskin, Jane and David Wilson (2017) *The Politics of Immigration (2nd Edition)*, New York: Monthly Review Press.
- Hero, Rodney E. and Robert R. Preuhs (2007) “Immigration and the Evolving American Welfare State: Examining Policies in the U.S. States,” *American Journal of Political Science*, Vol.51, No.3, 2007, pp.498-517.
- Lasch, Christopher N., R. Linus Chan, Ingrid V. Eagly, Dina Francesca Haynes, Annie Lai, Elizabeth M. McCormick, and Juliet P. Stumpf (2018) “Understanding ‘Sanctuary Cities’,” *Boston College Law Review*, Vol.59, pp.1703-1774.
- McKinnish, Terra (2005) “Importing the Poor Welfare Magnetism and Cross-Border Welfare Migration,” *The Journal of Human Resources*, Vol.40, No.1, 2005, pp.57-76.
- Nelson, Robin Lee and Patricia Davis-Wiley (2018) “Illegal or Undocumented: An Analysis of Immigrant Terminology in Contemporary American Media,” *International Journal of Social Science Studies*, Vol.6, No.6, 2018, pp.8-15.
- Taylor, Paul, Mark Hugo Lopez, Jeffrey S. Passel and Seth Motel (2011) *Unauthorized immigrants: Length of residency, patterns of parenthood*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- U.S. Department of Homeland Security (2005) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2007*.
- (2006a) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2008*.
- (2006b) *2005 Yearbook of Immigration Statistics*.
- (2007) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2009*.
- (2009a) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2010*.
- (2009b) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2011*.
- (2011a) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2012*.
- (2011b) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2013*.
- (2013a) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2014*.
- (2013b) *2012 Yearbook of Immigration Statistics*.
- (2014) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2015*.
- (2015) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2016*.
- (2016) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2017*.
- (2017) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2018*.
- (2018) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2019*.
- (2019a) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2020*.

———— (2019b) *The DHS Strategic Plan Fiscal Years 2020-2024*.

———— (2019c) *2018 Yearbook of Immigration Statistics*.

———— (2020) *Budget-in-Brief Fiscal Year 2021*.

Ybarra, Vickie D., Lisa M. Sanchez and Gabriel R. Sanchez (2016) “Anti-immigrant Anxieties in State Policy: The Great Recession and Punitive Immigration Policy in the American States, 2005–2012,” *State Politics & Policy Quarterly*, Vol.16, No.3, 2016, pp.313-339.

Zingher, Joshua N. (2014) “The Ideological and Electoral Determinants of Laws Targeting Undocumented Migrants in the U.S. States,” *State Politics & Policy Quarterly*, Vol.14, No.1, 2014, pp.90-117.

Welfare Burden and Immigration Policy: Determinants of Stricter Controls on Undocumented Immigrants by U.S. State Governments

ISHIDA Yuki

Abstract

This article aims to investigate the determinants that drive U.S. state governments to impose stricter controls on undocumented immigrants. Through a quantitative analysis, this article examines how each of state governments' financial burden of welfare and citizen sentiment toward undocumented immigrants affect the intensity of controls on undocumented immigrants by state governments.

The analysis shows that an increase in financial burden arising from state government welfare is a factor influencing the tightening of controls on undocumented immigrants by state governments. However, citizen sentiment toward undocumented immigrants does not have a significant influence on the tightening of controls on undocumented immigrants.

Keywords

Undocumented immigrants, financial burden of welfare, citizen sentiment, U.S. state governments

【リサーチペーパー】

「市民社会」における「ソーシャル・キャピタル」の有用性について

平野 弘一*

1. はじめに

「市民社会」では、個人が属する企業や家庭と違い、年齢、職業、階層、生き立ちといったものが多様な人びとと関係してくる可能性が高い。そこでの関係性は、個人の自発的自由意思によって形成、解消されていくものである。このような多様かつ自発的な人間関係が進展していく市民社会において、人びとが市民社会組織に参加することは、人びとをより民主主義に適合的な姿へと変容させ、市民社会の隆盛がはかられると考えられる。

そうした多様かつ自発的な人間関係が創出するものとして、社会関係資本と訳される「ソーシャル・キャピタル」という概念がある。

今日、新自由主義のもとで、政府の役割が相対的に低下するとともに、グローバル化の進展により人びとの孤立はますます深まっている。自治会・町内会（以下、自治会と略す）やNPOといった市民社会組織の役割への期待は大きく、低下した社会福祉サービスを補うべく、地域での社会活動や市民活動の活発化が必要になってきており、ソーシャル・キャピタルの醸成が求められている。

本稿では、まずソーシャル・キャピタル論を先導してきたロバート・D・パットナムの著作をはじめとしたアメリカ合衆国（以下、アメリカと略す）の社会を対象としたソーシャル・キャピタルに関する代表的著作とそれに対する論考より、あらためてソーシャル・キャピタルのもつ特徴・意義について理論的・政治思想的に再確認し、市民社会におけるソーシャル・キャピタルの有用性について考察する。

社会のあり様は、その社会が抱く歴史的特性や社会を構成するメンバーの習律に深く結びついており、今回とりあげた著作は、アメリカを中心にした社会を対象としていることから、今回著作の中で展開された論考が、直接日本の市民社会の形成に適応できないことは当然ともいえよう。しかしながら、今日の日本の社会の変容状況がアメリカの社会状況、（経済格差、個人主義化、孤立化）に追尾・近接している部分も

* 北海道大学公共政策学研究センター 連携研究員（第15期修了生）
E-mail: koichi.hirano@hops.hokudai.ac.jp

あることは否定できない。

そこで、本稿では、先行研究の著作より得た知見をもとに、日本の市民活動の活発化を促し、日本における市民社会の発展に寄与するものは何かについて探究することを試みている。

2. 問題の設定

2.1 「市民社会」について

坂本（2017）によれば、「市民社会（civil society）」の概念は、近代以前において、「政治的・軍事的共同体としての都市国家（ポリス）」と同義であった。その後、ホッブズ、ロックといった近代の政治学者の言説に基づき、「文明化された社会」、「国家から自立した市場経済社会」、「物質的・利己的な欲望の体系」の意味で用いられるようになったとされる¹⁾。その後、一時期、市民社会という言葉はあまり使われなくなったが、1980年代後半、東欧革命の過程で市民社会の再定義がなされ、市民社会という概念が見直しはじめられた²⁾。こうした市民社会を構成する市民社会組織として伝統的な地縁団体である自治会、NPOやNGOなどさまざまな団体、結社、組織が存在する。

2.2 「市民社会」の枠組みにおける「ソーシャル・キャピタル」の位置づけ

多様かつ自発的な人間関係により形成された市民社会において、人びとが積極的に市民社会組織に参加することは、人びとを民主主義を支える姿へと陶冶させていくことになると考えられる。こうした考えは最近唱えられはじめた思想ではない。19世紀前半に、アメリカを訪れたフランス人のアレクシ・ド・トクヴィルも、『アメリカのデモクラシー』のなかで触れている³⁾。

このようなアメリカの民主主義の活力の源泉を、市民による連帯組織（自発的結社）の強さに求めたトクヴィルの影響を強く受け、「社会関係資本」と訳されるソーシャル・キャピタル（social capital）という概念を提示したのが、ロバート・D・パットナムである。

稲葉（2011）によれば、ソーシャル・キャピタルの基本的な概念は決して新しいものではない。ソーシャル・キャピタルという言葉がはじめて使われたのは、小説家ヘンリー・ジェームスが1904年に発表した『金色の盃』のなかであり、今日使われている概念として初めて使われたのは、アメリカのウエスト・ヴァージニア州の地方教育長であったリダ・ハニファンが『アメリカ社会政治学会年鑑』に寄せた論文（1916）

1) 坂本（2017）、p. 1

2) 星野（2009）、p. 2

3) トクヴィル（2005）、第一巻（下）pp. 38-39

であったとし、1961年にはジェイン・ジェイコブズが『アメリカ大都市の生と死』のなかで、都市問題にからめてソーシャル・キャピタルという言葉を用いている。両者に共通しているのは、ソーシャル・キャピタルが農村や都市における健全なコミュニティの形成・維持に不可欠な「良好な人間関係」として捉えられていたことであると述べている⁴⁾。

パットナムは、そうしたソーシャル・キャピタルの概念をあらためて「調整された諸活動を活発にすることによって、社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義した⁵⁾。ソーシャル・キャピタルという概念は、パットナムの研究が大きな契機となり、90年代後半から、さまざまな分野の研究者や政府関係機関が注目し、政策形成において活用されるようになった。

2.3 問題の設定

パットナムは、20世紀後半において豊かなソーシャル・キャピタルを有していたアメリカ社会のソーシャル・キャピタルが著しく減少していることに警鐘を鳴らすとともに、その問題と原因との関係と、失われたソーシャル・キャピタルの再生への道について論じ、大きな議論を生んだ。

本稿においては、第3章で、パットナムのソーシャル・キャピタルに関する代表的著作である『哲学する民主主義』と『孤独なボウリング』を取り上げ、そこで展開される議論を概括する。第4章では、パットナムのソーシャル・キャピタル論を「スナップショット」的（近視眼的）であるとして、批判的に検証したシーダ・スコッチポルの『失われた民主主義』を取り上げる。さらに、ソーシャル・キャピタル論はコミュニティアニズムの流れをくむものだとよくいわれることから、第5章では、コミュニティアニズムの代表的な思想家であるロバート・N・ベラーの『心の習慣』を取り上げる。いずれの著作も共通している点は、20世紀後半のアメリカの市民社会の衰退の問題に関して述べたものであり、その論考において、トクヴィルの『アメリカのデモクラシー』に影響を受けている点である。第6章では、以上の三者の主張に通底する部分と相異点について考察し、あらためてソーシャル・キャピタルのもつ特徴・意義について理論的・政治思想的に再確認する。そして、第7章では、先に考察した先行研究で得た知見とともに、ロバート・ペッカネンの『日本における市民社会の二重構造』の論考を追いながら、日本のソーシャル・キャピタルと市民社会を考察する。そのうえで、日本の社会活動や市民活動の活性化を促し、日本の「市民社会」の興隆につながるものは何かについて探究することを試みている。

4) 稲葉（2011）、pp. 14-22

5) パットナム（2001）、pp. 206-207

3. ソーシャル・キャピタルという概念について

ーロバート・D・パットナムのソーシャル・キャピタル論ー

3.1 『哲学する民主主義』で展開されるソーシャル・キャピタル論

パットナムは、『哲学する民主主義』において、1970年代のイタリアにおける地方自治制度の改革を取り上げ、各州政府の統治の成否について、制度パフォーマンス指数を用いて分析し、南北間の州政府の統治パフォーマンスには格差があり、北・中部の州政府の方が南部の州政府よりも効率的で民主主義的な統治運営が行われていると指摘した⁶⁾。そのうえで南北イタリアにおいて蓄積されたソーシャル・キャピタルの多寡が改革の成否に影響しているとして、社会が市民的であればあるほど、政府のパフォーマンスは有効になる。民主的な政府は、政府が活力ある市民社会と面と向かい合うとき強化されると論じている。

パットナムは、南北イタリアの歴史的経緯の特性を概観し、南北イタリア間の市民共同体度の相異を提示している。南部イタリアの社会の特徴は、臣民的であり、封建君主制的で、恩顧＝庇護主義的で垂直的な社会であるとし、それに対して、北部イタリアは、市民的であり、私的隷属的な封建制は弱体化し、共和政的で水平的な社会であると述べている⁷⁾。

こうした共和政的で水平的な社会の形成には集合行為のジレンマを克服することが必要であり、その手立てとしてソーシャル・キャピタルの概念を提起している。すなわち、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」という今や人口に膾炙されているソーシャル・キャピタルの概念である。

ソーシャル・キャピタルの中核を成す信頼、規範、ネットワークといった要素は、個々に醸成されるものではなく、相互に影響し合い形成されていくのである。例えば信頼とは個人的な信頼のことではなく、社会的な信頼のことであり、社会的信頼は、互酬性の規範と市民的積極参加のネットワークより生まれる。ここでいう互酬性には、「均衡のとれた互酬性」と「一般的な互酬性」という二つの互酬性がある。「均衡のとれた互酬性」とは、クリスマスのプレゼント交換、ログローリング（国会議員の議案通過の際に行う相互取引）といったものである。「一般的な互酬性」とは、ある時点

6) パットナムは次の12の指標を設定し、制度パフォーマンスの分析を行っている。①内閣の安定性、②予算成立の迅速さ、③統計情報サービス（良質な情報の提供の有無）、④改革立法（立法の包括性、立法の一体性、立法の創意性）、⑤立法でのイノベーション（成立した法律の先進性）、⑥保育所の設置、⑦家庭医制度の進展について（いずれも直接サービスの提供を意味する）、⑧産業政策の手段、⑨農業支出の規模、⑩USL（地域保健機構）の支出（いずれも中央政府からの提供される資金の有効利用度が推し量れる）、⑪住宅・都市開発、⑫官僚の応答性

パットナム（2001）、第3章

7) パットナム（2001）、第5章

では一方的だが、与えられた便益が将来には返礼されるものであり、一般化された互酬性の規範は、ソーシャル・キャピタルのきわめて生産的な構成要素である。この規範に従う共同体は、機会主義をより効率的に抑制することができ、集合行為にまつわる諸問題を解決できる。

そして、市民的な積極参加のネットワークは、四つの有益なものを生み出す。第一は、どのような取引であれ、個々の取引における裏切り者には潜在的コストが高まるということである。第二は、互酬性の強靱な規範を促進するということである。第三は、コミュニケーションを促進し、また、諸個人の信頼性モデルに関する情報の流れを良くするということである。第四は、協力がかつてうまくいったことの表れであり、将来の協力に向けて文化的に規定された梁の役割を果たしうることである⁸⁾。

パットナムは、ソーシャル・キャピタルは、自己強化的で累積的となる傾向があり、北イタリアの市民的伝統においては堆積されていたが、南部イタリアにおいてはその恩顧＝庇護主義的で垂直的な社会の特性により、ソーシャル・キャピタルが堆積されていくことが困難になったと指摘している。

3.2 『孤独なボウリング』で展開されるソーシャル・キャピタル論

パットナムは、『孤独なボウリング』において、20世紀のアメリカ社会の変容の実際について、幅広い項目に関して分析し、20世紀前半に豊かに蓄積されたアメリカにおけるソーシャル・キャピタルが、20世紀後半に衰退してしまったとし、そのような社会の変容が民主主義の発展にとって脅威であると警告している⁹⁾。

パットナムは、アメリカ社会の変容の原因について、いくつかの仮説を提示したうえで¹⁰⁾、TVによる余暇時間の私事化と世代的变化が、市民参加とソーシャル・キャピタルの減少に大きく起因していると述べている¹¹⁾。

そして以上の分析・論考をすすめた後、ソーシャル・キャピタルは個人、コミュニティ、さらに国全体に対してさえも有益な影響を持つとして、その特性と効用についての議論を展開している。

第一の特性は、『哲学する民主主義』においても強調されている点であるが、ソー

8) パットナム (2001)、第6章

9) パットナムは次のような視点を取り上げている。①政治参加、②市民参加（自発的結社）、③宗教参加、④職場でのつながり、⑤コミュニティとのつながり、⑥ボランティア活動・慈善活動、⑦誠実性と社会的信頼、⑧小集団活動（セラピー的集団）

パットナム (2006)、第二部

10) パットナムは、①労働環境の変化②居住との関係性③TVとマスメディアの関係④社会を構成する世代の変化⑤家族構造の変化⑥人種の問題⑦大きな政府と社会保障制度⑧グローバル経済の進展を挙げている。

パットナム (2006)、第10章-14章

11) パットナム (2006)、pp. 346-347

シャル・キャピタルは、市民が集合行為問題を解決することを容易にすることである。第二の特性は、コミュニティの活動がスムーズに進むための潤滑油になるということである。人々の信頼、相互作用が経済取り引きを円滑にし、コストを低減する。経済の後進性の多くが、相互信頼の欠如に見出せるとしている。第三の特性は、人々に「自らの運命がたくさんのつながりを持っている」という気づきを与えることができるとしている¹²⁾。第四の特性は、ソーシャル・キャピタルを構成するネットワークは、目標達成を促進するのに役立つ情報のパイプラインを形成する。市民的共有の乏しい地域では情報共有が困難な状態になっており、脅威への備えがおろそかになる。第五の特性は、ソーシャル・キャピタルは心理学的、生物学的プロセスを通じて、個人の生活を改善し精神的苦痛を除去すると述べている¹³⁾。

次に、その効用が大きいであろうとする五つの領域を提示しているが、第一は、児童福祉と教育に関する領域である¹⁴⁾。パットナムは、子どもの発達はソーシャル・キャピタルによって強力に形成されるとし、州間格差との高い相関関係が認められる。家庭生活の研究者も言及しているが、地域の凝集性の低いところでは児童虐待率が高い。こうした問題にはサポートシステム（近所の人々の助け）が必要であるが、高リスク地域ではインフォーマルな社会的ネットワークが欠如しており、サポートシステムの整備が乏しい。ソーシャル・キャピタルは財政的、教育的資源が少ない家庭にとって重要なものとなりうるのである。児童福祉と教育の領域において、ソーシャル・キャピタルは、財政的資本よりもずっと重要なものである。どれほどコミュニティが裕福でも、社会的なつながりが欠如しているところではうまくいかないとも述べている。

第二は、地域の安全性の領域である¹⁵⁾。パットナムは、著名な犯罪学者であるロバート・J・ Sampson の言説を引用し、犯罪の多い地域の特性として、一点目は、匿名性が高く、住民同士での顔見知りのネットワークが希薄であること。二点目は、ティーンエイジャーの仲間グループに目が行き届かず、公共空間のコントロールが弱体化していること。三点目は、組織的基盤が弱く、地域活動への社会的参加が低いことであると述べている。安全で秩序だった都市と、危険で無秩序な都市を分ける最大のものはソーシャル・キャピタルであると論じたうえで、インナーシティだけでなく、郊外においてもソーシャル・キャピタルとコミュニティへの参加の衰退がはじまって

12) パットナムは、1999年に多発した校内発砲のような無差別暴力が、自分の見方の正確さを確かめることができない「一匹狼」によって引き起こされたのは偶然の一致ではないと述べている。

パットナム (2006)、p. 353

13) パットナム (2006)、第16章

14) パットナム (2006)、第17章

15) パットナム (2006)、第18章

いると指摘している。

第三は、経済の領域である¹⁶⁾。パットナムによれば、人びとのつながりには「強い紐帯（親友、親類）」と「弱い紐帯（知り合い）」があるが、弱い紐帯は主流の経済・社会的組織の周辺に属する人びとに効果を発揮する。ソーシャル・キャピタルは雇用上の障壁を乗り越える助けになる。経済的アクター間の協力関係が地域の経済成長を生み出した例えとして、1940年代のミシシッピ州トゥーペロのまちおこし、カリフォルニア州シリコンバレーのインフォーマルな水平的ネットワークの形成されたコミュニティといった事例を挙げている。

第四は、健康と幸福感についての領域である¹⁷⁾。ソーシャル・キャピタルは健康や寿命に効用がある。近年、その減少により人びとは自身の健康に対する満足感を減少させている。精神的なストレスを感じるひとが多いのは、ひとへのプレッシャーが強化されているからであり、もし何か不測な事態や危機的な状況に陥ったときに逃げ込む先が減少していると述べている。

第五は、民主主義に関する領域である¹⁸⁾。ここでは民主主義の2つの視点（自発的結社の自由と参加民主主義の伝統）とソーシャル・キャピタルとの関係について論じられており、組織の凝集性をもたらす徒党化、排他的組織の形成といった懸念がソーシャル・キャピタルに内在していないかという点にも言及されている。また、参加民主主義において穏健派のドロップアウトの実態を提起し、古き良きアメリカの伝統の減少について触れている。パットナムはこうした議論を展開しつつ、民主的な制度のパフォーマンスはソーシャル・キャピタルに依存していると主張している。

一方、パットナムは、ソーシャル・キャピタルの効用だけでなくダークサイドの面にも触れ、ソーシャル・キャピタルは自由や寛容さと相容れないのかという疑問を提起するが、ソーシャル・キャピタルを増すことで、自由と平等を犠牲にすることはないと主張している¹⁹⁾。

以上、パットナムの代表的な著作を概括してきたが、パットナムのソーシャル・キャピタル論の特徴は二つある。第一は、従来、理論的・政治思想的に議論されていた市民社会や公共性の問題に関して、制度パフォーマンス指数やソーシャル・キャピタルの蓄積度を評価する指標を駆使し、実証主義や科学的方法論を適用させ分析・研究した点である。第二は、集合行為問題の解決に、顔の見える対面的な人間関係により形成されたソーシャル・キャピタルが大きな力を発揮するという言説を強調している点にある。そして、パットナムは、民主主義的で活動的な市民社会の形成や、自発的結社の発展において、「社交」や「良好な人間関係」の構築の必要性を強く主張して

16) パットナム（2006）、第19章

17) パットナム（2006）、第20章

18) パットナム（2006）、第21章

19) パットナム（2006）、第22章

いる。

4. シーダ・スコッチポルの著作からの考察

－制度的・政策的要因の視点からの考察－

シーダ・スコッチポルは、『失われた民主主義』をつうじて、政治と政治制度の役割に焦点をあてた議論を展開しているが、アメリカの市民社会の隆盛は、包括的、広範囲、階級横断的な大規模な自発的結社とアメリカの連邦国家制度との一体化によるものであり、アメリカ社会全体の一体化により、民主主義的な福祉国家の樹立がなされたと主張している。スコッチポルは、自発的結社と政府の関係において、トクヴィルの言説を引用し、活発かつ民主的な政府と政治が、参加的な市民社会を活性化し補完するのであり、民主政治は社会的に倦むことのない活動力、エネルギーを行き渡らせるのであるとし、全国的コミュニティ、積極的政府、そして民主的動員が、活発な市民社会の創出と維持にきわめて重要であると主張する²⁰⁾。

スコッチポルは、アメリカにおける自発的結社の形成過程について述べたうえで、政府との連合体として形成された自発的結社の意義についての議論を展開している²¹⁾。

はじめに、自発的結社は草の根の人びとによるメンバーシップ結社であったとして、いくつかの特徴を挙げている。第一は、先に述べたように、支部集会での交流がすべて特定の地理的に限定された範囲の人びとの間だけで行われていたわけではないとして、遠距離での紐帯が形成されたことである。すなわち、自発的結社は、個人や家族、ローカルなコミュニティを超えるものとして、外部との社会的絆を深めていったのである。第二は、男女の明瞭な区分けによる編成があったこと。女性会員は夫を支え子供を養育する、家庭内での勤勉、社会秩序への貢献という理念が求められたこと。男性会員は中世騎士像のように家庭の守護者としてのふるまいが求められ、未亡人や孤児への男子友愛組合の庇護や結社の絆の強化へとつながったこと。第三は、男女の明瞭な区分けがある一方で、自発的結社は階級横断的であり、役職者に関して出身階層（出自、社会での役職）といったものによる制約は存在しなかった。実際、ニューヘブレン地方の自発的連合体の三分の一はホワイトカラーによって、三分の一は労働者によって率いられていた。第四は、自発的結社の目的として、より幅広い道徳的、愛国的な関心について強調されている。第五は、繰り返しになるが、自発的結社は連合組織の形成にあたり連邦主義を模倣したことであり、逆に、広範な自発的結社の連合体の活動によって政府の民主的な応答性が向上された。

次に、こうした特徴を持った自発的結社は、アメリカの民主主義にどのように寄与したのかを論じている。第一は、メンバー会員にアメリカ人として知っておくべき民

20) スコッチポル (2007)、第1章

21) スコッチポル (2007)、第3章

主主義の精神、参加討論型の規範といった政治スキルを取得させたこと。代表制、多数決原理に基づくリーダーシップ能力も練磨されていったことである。第二は、階級横断的な自発的結社は、友情重視のリーダーシップのスタイルと多様な職業から参加する会員を加えることにより、結社の中に格差を生じさせなかったことである。一方で、社会的寛容や最大限に包括的な市民性が、多くの会員を擁する結社によって常に促進されてきたわけではないとして、KKK、人種優越主義の団体の例を挙げ、自発的結社のダークサイドの一面にも言及している²²⁾。

そして、20世紀後半におけるアメリカ社会の変容について説明している²³⁾。すなわち、1960年代に入り、歴史の古いメンバーシップ結社の活動は姿を消していったとされる。1960年代は公民権運動、マイノリティ問題、ベトナム反戦運動、環境問題運動といった長い社会運動の時代であり、今日まで、専門的にマネジメントされる集団、貧困弱者を代弁する専門家が運営するアドボカシー・グループの組織が、アメリカで存在感を増していった。こうした権利主張団体と市民アドボカシー活動は、公的な討議・法律の課題への影響力行使能力を高めただけでなく、問題をより論争的・対立的にさせた。こうした組織はメンバーシップ結社と違い、富裕層からの寄付、全国的なメディアと接触し、ダイレクトメールを使って少額の寄付を多数者から集金する方法を駆使するようになった。そして、組織の形態は、中央集権的であり首都に本部を置き、地方のコミュニティに根づくことはないとされる。

それではこうした20世紀のアメリカ社会の変容によって失われたものは何か。スコッチポルは次のように論じている²⁴⁾。伝統的な自発的なメンバーシップ結社が衰退し、国民が場所や階級を越えて紐帯し、広範囲に共有された価値観やアイデンティティを形成することを失った。代わりに民主的に選出されないリーダーが、貧困者や労働者階級のニーズを放置し、富裕層、上層中流階級が選好する狭隘的な課題に傾注した活動を展開するようになっていったとし、今日のアメリカ民主主義が失われていった。

最後に、スコッチポルはアメリカの市民社会の再構築を提起しているが²⁵⁾、有効な民主主義に必要なことは、強力な代議政府、多数者による多数者のために集合的パワーを提供する強い包摂的な新しい結社の形成と、そのための制度改革、そして、地元コミュニティだけでなく、全国的な連帯を育成する方法を見出すことであると述べている。

22) スコッチポル (2007)、p. 107

23) スコッチポル (2007)、第4章

24) スコッチポル (2007)、第6章

25) スコッチポル (2007)、第7章

5. ロバート・N・ベラーの著作からの考察

ーアメリカ社会の伝統と個人主義の視点からの考察ー

ソーシャル・キャピタル論はコミュニタリアニズムの流れをくむものだとよくいわれる。そこでコミュニタリアンの代表的な思想家であるロバート・N・ベラーの『心の習慣』を取り上げてみたい。

ベラーは本書で、今日のアメリカ人のラディカルな個人主義の行き過ぎた浸透を批判するとともに、アメリカ人の生活に根づく「聖書的伝統」、「共和主義的伝統」、「功利的個人主義の伝統」、「表現的個人主義の伝統」を提示する²⁶⁾。

ベラーによれば、18、19世紀において、アメリカ人の道徳的な想像力は、強くて自立的な小さな町の社会的・経済的・政治的に相互にからみ合った生活にコミットするための実践行動によって培われていた。しかし南北戦争後の急激な産業国家化が、非中央集権的で自治的な共同体を崩壊させ、聖書的・共和主義的な伝統が周縁に追いやられるとともに、功利的個人主義と表現的個人主義が人びとの生活のなかに浸透していくようになったとし、さらに、新たに別のタイプのアメリカ人が現れてきた。すなわち、企業家、経営管理者、セラピストである。経営管理者とセラピストは、個々人の自己を大きな脈絡に関係させるという課題に、文化的・個人的エネルギーを振り向けようとする性質を持っている。また、コスモポリタンの生活を送る知的専門職も道徳的関心を個人的な好みの問題として捉え、市民精神を持った知的専門職や職業的活動家も、正義とは欲しいものを手に入れる機会の公平さと考え、結果の公平さとは考えないと述べている²⁷⁾。

そして今日、人びとは私的な聖地（ベラーは「ライフスタイルの飛び地」と称する）に閉じこもり、自分達の私的な聖地が脅かされはじめて、政治に参加するようになるが、そこには公共的概念は存在しないと指摘する²⁸⁾。そのうえで、こうした社会の変容が、アメリカ人のラディカルな個人主義を引き起こすとともに、孤独感と不安を募らせ、富裕者と貧困者の格差の問題のような社会の分断に連なる問題を起こしているのではないかと論じている。

ベラーはこうした利己的個人主義と表現的個人主義が蔓延する今日のアメリカ社会を、公共善や市民的美徳が尊重される社会へと変容させていくには、われわれの過去と結びつける「記憶の共同体」に立ち戻り、伝統のなかに糧となるものを見つけ出し、人びとの意識を変革することが必要であると提言している²⁹⁾。

ベラーの言説の特徴は、表層的な人間関係の構築や、政策・制度的なアプローチによるものではなく、「心の習慣」とトクヴィルが述べたモーレス（習律）に深く根ざ

26) ベラー他（1991）、序論

27) ベラー他（1991）、第2章

28) ベラー他（1991）、第7章

29) ベラー他（1991）、第11章

した営為により、市民社会の隆盛と市民的個人の再生を目指すことを主張しているところにある。

6. ソーシャル・キャピタルはいかにして形成されていくべきか

ー三者の主張に通底する部分と相異点の視点からー

以上、パットナム、スコッチポル、ベラーの言説について、それぞれ概括してきたが、本章では、三者の言説に通底する部分と相異する部分をあらためて整理することによって、市民社会に効用をもたらすソーシャル・キャピタルは、いかにして形成されていくべきかという答えを見つけ出していきたい。

6.1 『アメリカのデモクラシー』の言説に依拠する視点

トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』のなかで、民主主義を発展・維持するものとして、第一は、「自治」の伝統であり、地域の問題に住民自身が自発的に取り組む日常の営為から、公共の精神が醸成される。第二は、「自発的結社」であり、アメリカ社会に拡散する個人主義はやがて人びとを孤立に向かわせるであろうと予見し、人びとは自発的に結社をつくることにその解を見出している。第三は、「宗教」であり、アメリカにおける宗教は、伝統的な社会から切り離された個人を他者とむすびつけるものであると述べている。

「ネオ・トクヴィリアン」とも呼ばれるパットナムは、トクヴィルが『アメリカのデモクラシー』において、「アメリカ人は年齢・境遇・考え方の如何を問わず、誰もが自発的に結社を作る。一定の共通の目的のために多数の人々を集合させ、この目的に向かって団結するために自発的結社をつくる³⁰⁾。」という考え方の部分を強く踏襲している。

ベラーは『心の習慣』のなかで、「行き過ぎた個人主義」による聖書的伝統と共和主義的伝統の後退と、自由そのものの喪失についての懸念を示している。『心の習慣』の冒頭の部分で、「トクヴィルは、アメリカ人のモーレス（ときには「心の習慣」とよんでいる）について論じ、それがアメリカ人の国民性の形成にどうかかわっているかを描出した。彼はアメリカ人の家庭生活と宗教的伝統と地域の政治への参加を取り出して、それら大きな政治共同体への関わりを保つことの出来る人間、究極的には自由な諸制度の維持に貢献することができる人間の創造に資していると論じた。」とトクヴィルの言説について触れている³¹⁾。そのうえで、個人主義について、「トクヴィルが社会に潜在する破壊の要素を中和するものと考えた（家族生活、宗教的伝統、地域的政治参加という）社会的外皮を破壊し、そうして自由そのものの存続を脅かしつ

30) トクヴィル (2005)、第一巻 (下) pp. 38-39

31) ベラー他 (1991)、はじめに p. ix

つあるのではないかと憂慮している³²⁾。」と述べているように、ベラーがトクヴィルの言説に強く依拠していることがわかる。そして、今日までアメリカ人は、個人においても、集団においても、国家においても、自分たちの利益を公共善に優先させてきたのであると述べている³³⁾。そこにはトクヴィルが危惧した個人主義の伸展によって「民主的専制」を呼び起こすという言説と重なる部分がある。

さらに、ベラーは、行き過ぎた個人主義を抑制するには、われわれの過去と結びつける「記憶の共同体」に立ち戻り、伝統のなかに糧となるものを見つけ出すことが必要であると主張する。このことは、トクヴィルが、自治と自発的結社への積極的な取り組みのなかで人々が培っていくとした公共善の概念を取り戻そうとする主張と重なる。パットナムは、人びとの対面による社交と交流を活発化することにより、ソーシャル・キャピタルが醸成されることに意義を見出している。それに対して、ベラーは、公共善の概念を人びとが取得するために、伝統や宗教に立ち返ることにその意義を見出している。そこに相違点が見える。

トクヴィルが民主的な市民社会に必要なものの一つとして自発的結社を挙げたように、スコッチポルも、ソーシャル・キャピタルが市民社会で蓄積されるためには、自発的結社の隆盛が必要だと考えている。ただし、伝統的な自発的結社と今日隆盛してきたプロの専門家によりマネージメントされた中央集権的な結社とを峻別し、後者の結社が増加したとしても、求められる自治の伝統が再生されるわけではないとして、パットナムと同様に批判的である。また、スコッチポルは、その帰結として、後者の団体は、団体内での多様な交流が阻害されているとし、こうした交流の阻害が「極端な声を誇張する」ことに結びつくと言っている。

以上述べてきたように、『アメリカのデモクラシー』の言説に依拠する部分は三者三様ではあるが、『アメリカのデモクラシー』のなかでトクヴィルが主張したきわめて豊かな自治と自発的結社の存在がアメリカの民主政治の重要な活力源であり、自治の伝統と中間団体としての自発的結社が、行き過ぎた個人主義による「多数の暴政」と「民主的専制」を退けるという考え方は、三者の思想に通底しているところであろう。

6.2 ソーシャル・キャピタルの規定要因の視点

ソーシャル・キャピタルの規定要因として、パットナムは世代の交代とTVの普及による人びとの余暇の時間の過ごし方の変容を挙げているが、スコッチポルは制度的・政策的要因に着目している³⁴⁾。スコッチポルは、自発的結社は連合組織の形成に

32) ベラー他 (1991)、はじめに p. ix

33) ベラー他 (1991)、p. 342

34) 藤田 (2017) によれば、ソーシャル・キャピタルの規定要因の研究として、社会・経済的要因や制度的・政策的要因に着目した研究があると述べている。

あたり、連邦主義を模倣し、広範な自発的結社の連合体の活動によって政府の民主的な応答性が向上されたとして、連邦政府、地方・州政府と自発的結社との相補的な関係性を重要視している。この点がパットナムの主張と大きく相異なる点である。

スコッチポルは、草の根の人びとによるメンバーシップ結社であった自発的結社は地域を越えて結びついていった。1890年代に設立されたほとんどの自発的結社は20世紀に入っても生き残り、1960年代と70年代においても隆盛を誇っていた。自発的結社は連合組織の形成にあたり連邦主義を模倣し、逆に広範な自発的結社の連合体の活動によって政府の民主的な応答性が向上されたと述べている。

以上のような自発的な結社と政府との相互補完性の議論は、パットナムも『哲学する民主主義』のなかで触れてはいるが、やはりソーシャル・キャピタルの再生については、あらゆるほかの社会的・政治的活動よりも、人びとの相互作用的な結びつきを重視する捉え方をしている。スコッチポルはこうしたパットナムの捉え方を「ローカルな社交性の限界」と称し、現代アメリカ社会が抱える問題に対する捉え方としては驚くほどに非政治的、ローカルな考えに収斂しているとして批判的である³⁵⁾。

以上三者の論考を参考に、ソーシャル・キャピタルの醸成について整理すると、パットナムは、自発的な人間関係と積極的な市民社会組織への参加がソーシャル・キャピタルの醸成を誘引すると主張し、スコッチポルは、たしかに自発的結社への積極的参加は、人びとを民主主義的に陶冶させるが、それだけでは不十分であり、政府と自発的結社の結びつきを強調する。さらに、ベラーはそうした市民社会における人びとの営為は、表層的な表現的個人主義的なものではなく、記憶の共同体において培われた公共善と共同体へのコミットメントによって裏打ちされたものでなければならないと主張しているのである。

7. 日本におけるソーシャル・キャピタルと市民社会について

7.1 日本におけるソーシャル・キャピタルと市民社会組織の実際について

ーロバート・ペッカネン『日本における市民社会の二重構造』の論考からー

日本においては、自治会といった「伝統的な地縁団体」とNPO法人のような「新しい自律型の市民社会組織」といった二つの形態の市民社会組織が存在する。

ロバート・ペッカネンは、『日本における市民社会の二重構造』のなかで、こうした自治会のような伝統的な地縁団体は、住民相互の信頼を築く基盤であり、日本の市民社会においては、自治会などの地縁団体がソーシャル・キャピタルの醸成に大きな影響を与えていることを、地縁団体の組織、活動、政治的立場、政府の誘導策などの

藤田 (2017)、p. 95

35) スコッチポル (2007)、p. 219

例を挙げながら広範に論じている³⁶⁾。

一方で、自治会は、公共領域のあり方や政策決定に関してアドボカシー機能を発揮しないとして、「政策提言なきメンバー達」と称している。そのうえで、日本の市民社会は地域に密着した多数の小規模団体によって形成され、専門化した大規模団体はほんの一握りであるとして、こうした社会構造を「市民社会の二重構造」と称し、日本の市民社会は、主に政治制度の影響によって作られた二重構造によって特徴づけられたままであると述べている。

ペッカネンは、日本において国の政策が、市民社会組織の発展過程や活動形態に大きな影響を与えてきたことを強調している。政府の自治会に対する政策・支援に触れ、他の市民社会組織と比して自治会に対しては、歴史的に好意的かつ寛容であったと述べている。しかし、自主性をもった市民社会組織に対しては、法人格の承認基準、税制、補助金等の政策において、非常に非寛容・抑圧的であった。その理由は、政府は、ソーシャル・キャピタルを重要とみなすが、自主性を持った市民社会組織の隆盛に不安を感じていたからであると述べている。そして、自治会の成功において、政府は市民社会組織の形成の重要なファクターであり、日本の政府の政策が、ソーシャル・キャピタルを支える市民社会組織を育成したが、多元主義をもたらす種類の団体を阻害してきたという結論を導き出している³⁷⁾。

こうした言説から、日本の市民社会が、アメリカの市民社会と決定的に異なる点は、政府と政策団体との間に、民意のパイプラインが形成されていない点にある。すなわち、日本の市民社会における政治機会が欠落しているという大きな課題が、ペッカネンの論考から描出されてくるのである。

7.2 日本におけるソーシャル・キャピタルの醸成と市民社会の興隆について

前節の議論を踏まえて、日本におけるソーシャル・キャピタルの醸成と市民社会の興隆について、以下のように考えたい。

坂本・辻中（2012）は、市民社会における組織に期待される機能として四つの機能を挙げている。第一は、ソーシャル・キャピタルの醸成である。第二は、社会サービスの供給である。第三は、アドボカシー機能である。第四は、圧政を行う政府と対峙し、国家権力からの「防波堤」として、社会や個人の自由や自立を擁護することである。しかし、ひとつの市民社会組織が四つのすべての機能を果たしているわけではない。例えば、パットナムが『孤独なボウリング』において述べたボウリング・リーグ（同好会）は、市民性の育成機能を果たすかもしれないが、政治過程へのアドボカシ

36) ペッカネン（2008）

「伝統的な地縁団体」である自治体と「新しい自律型の市民社会組織」であるNPOの特徴についての論考として、金谷信子の論文（2008a）（2008b）が参考になる。

37) ペッカネン（2008）、第4章

一機能や政府への抵抗・監視機能を果たすわけではない。また、反原発運動の市民団体は、アドボカシー機能を発揮するが、公共サービスの供給機能とはほとんど無関係であると述べている³⁸⁾。

そこで、筆者は、市民社会組織それぞれがもつ機能を集約して、市民社会全体として四つの機能を発揮することを提言したい。

今日、豊富なソーシャル・キャピタルを市民社会に供給していたとされる自治会も、個人主義化の進展や過疎・過密といった取り巻く状況に翻弄され、地域のソーシャル・キャピタルの醸成・維持に貢献することが難しくなりつつある。そこで伝統的な地縁団体によるネットワークと、新しい自律型の市民社会組織との「協働」が求められてくる。

伝統的な地縁団体である自治会は、義務感と地域限定性が強いが、専門的知識の蓄積やアドボカシー機能に欠ける部分がある。新しい自律型の市民社会組織であるNPOは、自発性と特定課題への専門的知識の豊富さという特徴を持っている一方、地域社会への浸透度は不十分な部分がある。両者が連携していくことが地域の問題解決能力を高めることにつながると考えられる。

今日、行政を含めた市民社会を取り巻く領域（セクター）の、多様な組織のネットワークにより、市民社会の興隆がはかられることが、求められているのである。

8. むすびにかえて

ー今日の問題に対するソーシャル・キャピタルの有用性についてー

今日、アメリカをはじめとして各国では、1980年代以降から進展した新自由主義的な市場志向型のグローバル化により、失業、貧困を生み、取り残された人びとが生まれている。こうした人びとは、ときとして怒りに燃えた行動に走る。実際に2016年に大西洋を挟む二つの国で同様なことが起きた。すなわちイギリスにおけるEU離脱であり、アメリカのトランプ大統領の誕生である。パットナムは『われらの子ども』のなかで、経済格差は政治的不平等性を、またその結果として民主主義の正当性を掘り崩すことになる。政治から離脱した人びとは孤立し社会制度から切り離され、人びとは政治的に不活発化し、政治的安定性にとって最小限の脅威としかならなくなる。なぜならば人びとは、無力さに陥ってしてしまうからである。しかし、経済的また国際的圧力が激しくなると、「不活発な」人びとは「大衆」に姿を変え、暴発しやすくなり、過激なイデオロギーを声高に唱える独裁的なポピュリストによって容易に操作されることになると警鐘を鳴らしている。パットナムは、こうした議論はハンナ・アーレントの『全体主義の起源』やウィリアム・コーンハウザーの『大衆社会の政治』に

38) 坂本・辻中 (2012)、pp. 26-27

において展開された議論と通底するものがあると述べている³⁹⁾。

ベラーと同様にコミュニタリアンであるマイケル・サンデルは近著の『実力も運のうち 能力主義は正義か?』のなかで、今日、アメリカの社会では個人主義と、成功を収める人びとはその成功に値するという考えを内包する能力主義（メリトクラシー）が共振していると指摘したうえで、ポピュリストによる抗議のなかに偏見だけを見るのは、あるいは、それを経済的な苦情にすぎないと思えるのは間違いである⁴⁰⁾。そして、機会の平等の実現を唱えても、怒りに燃えた人々たちを納得させることはできないと論じている⁴¹⁾。

こうした今日の問題の解決においてソーシャル・キャピタルは有用性を持つのだろうか。それとも異なった処方箋をわれわれは用意しなくてはならないのであろうか。この問いに対する答えを導くときに、J.D. ヴァンスが自らの半生を描いた『ヒルビリー・エレジー』が大きな示唆を与えてくれる。著者であるJ.D. ヴァンスはラストベルトと呼ばれるアメリカ・オハイオ州の鉄鋼業の町で1984年に生まれた。母親は結婚を何回も繰り返し、薬物依存症であった。ヴァンスは生活保護世帯の環境で育った典型的な取り残された人びとのひとりである。しかし、祖父母（決して裕福ではないが）や大学の指導教授のおかげで東部の名門大学のロースクールを卒業し、シリコンバレーで家族にも恵まれた豊かな生活を送るようになった人物である。本書のなかでヴァンスは、自分には偶然ソーシャル・キャピタルが与えられて、上記の境遇で育ったにもかかわらず幸福な生活を送ることができていると述べている。すなわち祖父母や巡りあった大学教授がメンターの役割を果たしてくれたからである。ヴァンス（2017）は、ソーシャル・キャピタルとは友人が知り合いを紹介してくれることや、誰かが昔の上司に履歴書を手渡してくれることだけをさすのではない。むしろ周囲の友人や、同僚や、メンターなどからどれほど多くのことを学べる環境に自分がいるかを測る指標だと述べている⁴²⁾。そのうえで、自分の身の周りにはソーシャル・キャピタルは存在するが、取り残された人びとはそれをうまく使うことができないことが問題だと指摘する⁴³⁾。

日本においてもこうした今日の問題は生じてきており、地方では高齢化や人口減少が進み、地域・家庭・職場という人びとの生活領域における支え合いの基盤が弱まってきている。

特に、人口減少の波は、多くの地域社会で社会経済の担い手の減少を招き、それを背景に、耕作放棄地や、空き家、商店街の空き店舗などさまざまな問題が顕在化して

39) パットナム（2017）

40) サンデル（2021）、p. 29

41) サンデル（2021）、pp. 318-319

42) ヴァンス（2017）、p. 342

43) ヴァンス（2017）、p. 344

いる。また、都市部においても、家族機能の崩壊と私事化などにより、人と人とが生に触れ合う機会の減少と、人間関係そのものの希薄化が進んでいる。さらにアメリカ社会と同様に教育格差が生じ、貧困の連鎖という現象も起きている⁴⁴⁾。

福祉国家体制での深刻な財政困難は、国家や地方政府が公共サービスを満足に供給することを困難にしている。グローバル競争により、企業も終身雇用を維持できない状態になり、多くの非正規雇用者を生み出した。家族機能の崩壊と個人主義化により、家族のみで生活を支えていくことが限界にきていることも大きな問題になっている。地域社会全体を支えていくことが、これまでも増して重要となっており、市民社会の再生、興隆が喫緊の課題となっているのである。

政府も、社会構造の変化や人々の暮らしの変化を踏まえ、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指す地域共生社会の形成を目指してはいる⁴⁵⁾。

こうした社会的問題の解決に取り組んでいる自発的活動のひとつとして、「子ども食堂」が挙げられる。子ども食堂は2020年現在で、日本全国で5,086箇所⁴⁶⁾に存在する。湯浅（2021）によれば、子ども食堂は貧困家庭の子どもたちを救済するという役割だけではなく、孤立する人のいない社会をつくる場所の役割も担っている。ただ単に貧困家庭の子どもたちに給食・配食しているだけでなく、そこには大人や高齢者も集い、子どもを中心とした多世代交流の知己交流の地域拠点の役割を担っている。子どもを中心とした輪の中で、子どもは、人間関係や、社会で生きていく術を学んでいくことができる。子ども食堂において異年齢集団で遊ぶことにより、子どもは多様な人たちといかに協働するかということ学ぶ。また、子ども食堂では貧困家庭の子どものみを包摂しているわけではない。ここでは、行政サービスのように対象を年齢や属性、所得で割るようなことはない。こうした多世代交流拠点は5つの価値を生み出す。第一はにぎわいつくり（地域活性化）、第二は子どもの貧困対策、第三は孤食対策、第四は子育て支援、虐待予防、第五は高齢者の健康づくりであると述べている⁴⁷⁾。こうした自発的活動が行政や伝統的な地縁団体である自治会と協働することによって、ソ

44) 国立大学法人お茶の水女子大学「平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究」
https://www.nier.go.jp/13chousakekkahoukoku/kannren_chousa/pdf/hogosha_factorial_experiment.pdf（最終閲覧日2021年11月3日）

45) 厚生労働省ホームページ「地域共生社会」の実現に向けて
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html（最終閲覧日2020年8月19日）

46) NPO法人全国子ども食堂支援センター・むすびえホームページ
<https://musubie.org/news/2898/>（最終閲覧日2021年8月15日）

47) 湯浅（2021）

ーシャル・キャピタルが醸成され、地域社会が再生されていくと考えられる。

パットナムは、『哲学する民主主義』の最後で、「ソーシャル・キャピタル（原訳：社会資本、筆者訳）の構築は容易ではないが、ソーシャル・キャピタルは民主主義がうまくいくための鍵となる要素である」と述べている⁴⁸⁾。

今日的問題に対する課題は、ソーシャル・キャピタルに有用性があるかないかではなく、ソーシャル・キャピタルをどのように創出し、蓄積し、供給し、活用していくかを考えていくことではないだろうか。

ソーシャル・キャピタルが、功利主義的な資本のように人と人の間の格差を生み出すものではなく、人と人とのつながりを強化していくものととらえ、ソーシャル・キャピタルの醸成と市民社会の隆盛についてさらに探求を深めていきたい。

【参考文献】

- J.D. ヴァンス（2017）、関根光宏・山田文訳、『ヒルビリー・エレジー』、光文社
- マイケル・サンデル（2021）、鬼澤忍訳、『実力も運のうち 能力主義は正義か？』、早川書房
- シーダ・スコッチポル（2007）、河田潤一訳、『失われた民主主義：メンバーシップからマネージメントへ』、慶応義塾大学出版会
- A. トクヴィル（2005）、松本礼二訳、『アメリカのデモクラシー』、岩波書店、第一巻（下）、pp. 38-39
- ロバート・D・パットナム（2001）、河田潤一訳、『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』、NTT出版
- （2006）、柴内康文訳、『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』、柏書房
- （2017）、柴内康文訳、『われらの子ども』、創元社
- ロバート・N・ベラー他（1991）、島蘭進・中村圭志訳、『心の習慣』、みすず書房
- ロバート・ペッカネン（2008）、佐々田博教訳、『日本における市民社会の二重構造：政策提言なきメンバー達』、木鐸社
- 稲葉陽二（2011）、『ソーシャル・キャピタル入門』、中央公論新社、pp. 14-22
- 植村邦彦（2010）、『市民社会とは何か』、平凡社
- 宇野重規（2019）、『トクヴィル：平等と不平等の理論家』、講談社
- 金谷信子（2008a）、「市民社会とソーシャル・キャピタル：地“縁”がつむぐ信頼についての一考察」、日本NPO学会、6巻
- （2008b）、「ソーシャル・キャピタルの形成と多様な市民社会：地縁型 vs. 自律型市民活動の都道府県別パネル分析」、日本NPO学会、8巻1号
- 坂本治也（2003）、「パットナム社会資本論の意義と課題：共同性回復のための新たな試

48) パットナム（2001）、p. 231

み」、阪大法学、52(5) pp. 191-219

坂本治也 (2017)、「第1章 市民社会論の現在」、坂本治也編、『市民社会論』、法律文化社 p. 1

坂本治也・辻本豊 (2012)、「第1章 NPO政治の分析視角」、辻中豊・坂本治也・山本英弘、『現代日本のNPO政治：市民社会の新局面』、木鐸社、pp. 26-27

辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 (2009)、『現代日本の自治会・町内会：第1回全国調査に見る自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社

辻康夫 (2004a)、「市民社会と小集団 (1) -パットナムのソーシャル・キャピタル論をめぐる政治理論的考察」、北大法学論集、55(1)、pp. 430-394

—— (2004b)「市民社会と小集団 (2) -パットナムのソーシャル・キャピタル論をめぐる政治理論的考察」、北大法学論集、55(3)、pp. 408-381

—— (2004c)「市民社会と小集団 (3) -パットナムのソーシャル・キャピタル論をめぐる政治理論的考察」、北大法学論集、55(6)、pp. 500-475

藤田俊介 (2017)、「第6章 ソーシャル・キャピタル論」、坂本治也編、『市民社会論』、法律文化社、p. 95

星野智 (2009)、『市民社会の系譜学』、晃洋書房、p. 1

湯浅誠 (2021)、『つながり続ける子ども食堂』、中央公論新社

NPO法人全国子ども食堂支援センター・むすびえ

<https://musubie.org/news/2898/> (最終閲覧日2021年8月15日)

厚生労働省ホームページ「地域共生社会」の実現に向けて

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html (最終閲覧日2021年8月19日)

国立大学法人お茶の水女子大学「平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究」

https://www.nier.go.jp/13chousakekkahoukoku/kannren_chousa/pdf/hogosha_factorial_experiment.pdf
(最終閲覧日2021年11月3日)

The Usefulness of the “Social Capital” in the “Civil Society”

HIRANO Koichi

Abstract

In this research paper, first of all, from the representative works on social capital for American society, including the work of Robert D. Putnam, who has led the theory of social capital, and the discussion on it, we will renew the social capital theory. We will reconfirm the characteristics and significance of the social capital theoretically and politically, and consider the usefulness of social capital in civil society.

On that basis, based on the knowledge gained from the works of previous studies, we are trying to promote the activation of Japanese civil society and explore what contributes to the development of civil society in Japan.

Keywords

Social capital, civil society, democracy, voluntary association, community

【リサーチペーパー】

東川町地域おこし協力隊の定住支援に向けた 運用上の課題

望月 貴文*

1. はじめに

1.1 研究課題の所在

北海道上川郡東川町（以下、東川町）は、1990年代まで過疎化が進行する自治体であったが、1994年に開催した「写真甲子園」を契機として「写真の町」の地域ブランドの定着に成功した。近年では就学前教育の充実や日本初となる日本語学校を設立し、東川ブランドの推進をはじめとした移住政策により、1993年で7,000人を割った人口が、移住者による社会増を中心に2015年で8,000人を超えるまでとなった。

この間、東川町は国の設けた地域おこし協力隊制度を積極的に活用し、全国トップクラスの採用実績となっている。過疎地域を抱える自治体においては、交流人口の拡大や移住・定住促進に向けた施策として同制度の利用が進んでいる。

この地域おこし協力隊の国の評価指標の一つとして、活動を終了した隊員の活動地への「定住率」がある。総務省（2020）は、定住率を概ね1年以上活動し、特別交付税の算定対象となった隊員から起業・就業などで引き続き当該自治体に定住する割合としており、全国の実績平均は2020年で50.8%¹⁾と、定住に関して一定の成果がある制度として地域おこし協力隊は評価されている。しかし、東川町地域おこし協力隊の定住率は48.4%²⁾と全国の定住率よりやや低い状態にあり、同制度を積極的に利用している同町の成果としては課題を残す点となっている。

本研究では、東川町の「隊員の活動中における支援内容」について着目し、高い定住率となっている他自治体の活動中の支援内容と比較することで、東川町の定住に向

* 北海道大学公共政策学研究センター 連携研究員(第15期修了生)、栗山町地域おこし協力隊
E-mail : kuriyama.fullmoon@gmail.com

- 1) 総務省（2020a）p. 4、総務省は活動地と同一市町村内に定住2,464人（50.8%・全体4,848人）、活動地の近隣市町村内に定住581人（12.0%）を加えた数値を基準に「任期終了後、約6割の隊員が同じ地域に定住」と謳っているが、本研究では、同一市町村内に定住している50.8%を基準に論述する。
- 2) 東川町は、2020年9月末までに41名の隊員が活動を終了し、全体の39.0%となる16名の隊員が定住しているが、1年未満で活動を終了した8名おり、総務省算出基準では48.4%（16名/33名）となる。

けた支援に対する運用上の課題を明らかにし、東川町における制度改善に資することを目的とする。

1.2 研究の方法

本研究では、はじめに隊員属性や業務類型、定住の傾向、隊員活動・自治体支援に関する先行研究を整理し、地域おこし協力隊の制度自体が抱える課題を明らかにする。

次に文献調査から東川町の取組みの特徴や地域づくりの方向性を考察し、その上で東川町に対する聞き取り調査³⁾から地域おこし協力隊制度の導入経緯や現状を整理する。さらに同町に在籍する現役隊員および隊員 OB・OG を対象にした独自アンケートから、東川町の課題を抽出し、具体的な制度改善に向けた提案を行う。

2 地域おこし協力隊の概要

2.1 制度概要

地域おこし協力隊は、2009年に制度化され国の主導により実施されている。過疎地域に地域外人材を積極的に誘致する集落支援員などの地域サポート人材を積極的に展開することを柱としている。国の若者移住に関わる政策の中でも、前述したとおり全国平均で約半数が任期終了後も当該地域に定住しており、移住促進策として一定の成果を挙げている⁴⁾。

地域おこし協力隊制度の財政面での最大の特徴は、活動に要する経費として隊員 1 人あたり 440 万円を上限する特別交付税⁵⁾を、国が当該自治体に交付する点にある。なお隊員の具体的な活動内容、条件および待遇における設定は、募集する自治体の判断に委ねられている。

2.2 制度による効果

制度設計に携わった椎川（2015）は「他の制度では足りないところ、改良すべき点を、特別交付税という地方一般財源であるという強みを活かしながら、他の制度を補完し連携できる制度として設計し、任期終了後の定住率を高められるようにする」⁶⁾という基本方針を表明している。本制度は、事後的な調査の上で特別交付税の対象経費を算定しているため、事前の申請・確認等といった行為が不要であり⁷⁾、自治体で

3) 聞き取り調査概要：日 時 2020年11月10日(火) 14:00～15:30
場 所 東川町役場（北海道上川郡東川町東町1丁目16-1）
対応者 東川町企画総務課財政室 小西亜実氏

4) 東北活性化研究センター（2019）p. 10

5) 総務省（2020b）p. 3

6) 椎川・小田切・平井・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2015）p. 19

7) 文部科学省 HP「自治体向け Q&A」問 7

https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/katsuyou/faq.htm（2021年10月31日閲覧）

の議会の議決を経ればすぐに採用活動が可能となる、柔軟かつ機動的な制度となっている。

総務省（2020a）によれば、隊員全体の8割以上が20歳代、30歳代の隊員⁸⁾であり、全体の4割近くが女性⁹⁾で、定住した隊員の3割¹⁰⁾は起業という結果となっている。国は本制度を地方創生における成功事例として拡大する方針をとり、2024年までに8,000人まで拡大する目標を掲げている¹¹⁾。

3. 先行研究

地域おこし協力隊は2009年に創設された比較的新しい制度であるが、創設から10年以上が経過しており、業務分類や支援のあり方に関する先行研究が展開されている。本章では、「隊員属性・業務類型」、「定住傾向」、「隊員活動・自治体支援」に分け先行研究を整理する。

3.1 隊員属性・業務類型に関する研究

地域おこし協力隊の隊員属性に関して古橋（2017）は、①対象となる地域にすでに問題や課題が発見されビジョンが構築されているか、②課題やビジョン認定後の活動に専門性が必要か否かという2つの視点から隊員を3つのタイプに分け、その特徴と適している地域、活用に関して検討している¹²⁾。

また、業務類型に関して藤田（2014）は、島根県内で制度活用する自治体の情報を整理し、活動範囲を「全域」と「地区配置」に分け、活動内容を農林業等の担い手や住民の生活サポートを行う「担い手」型、観光や特産品開発など特定の事業に従事する「課題解決」型、自由な提案活動を行う「課題発見」型に分類した¹³⁾。

さらに、平井（2019）は、業務類型ごとに全国の自治体の活性化感を調査・分析を行う上で、観光協会や農業生産法人など特定の組織に貼り付く業務を「組織」、集落などの特定の地域を支援する業務を「地域」、その他の市町村全体を対象とする業務「全域」の類型に分類している¹⁴⁾。

3.2 定住傾向に関する研究

房安（2015）は、岡山県の自治体に所属する隊員を対象に、任期終了後の定住に向

8) 概ね1年以上活動し、特別交付税の算定対象となった隊員4,848名を対象としている。

9) 総務省（2020a）pp. 2-3

10) 同上 p. 6、起業888人（36%）、就業1,060人（43%）、就農・就林等317人（13%）

11) 同上（2018）より

12) 古橋（2017）pp. 37-42

13) 藤田（2014）pp. 60-61

14) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p. 237

けた所得確保の現状と課題を明らかにした。起業による所得確保の形態には、大きく「地域支援－所得創出分離型」、「地域支援－所得創出一致型」、「中間型」の3つが存在しており、自治体には、隊員の経歴や技能に応じて最適な所得確保の形態を選択させ、類型毎、隊員毎の課題を認識した上で、所得の確保を計画的に支援することが求められるとしている¹⁵⁾。

また、柴崎・中塚（2017）は、地域コミットメントの特性について定住意向との違いに着目し、①地域コミットメントと定住意向は、正の相関関係であること、②地域コミットメントは赴任期間や年代、性別で異なり、定住意向は年代で異なる傾向にあること、③活動のやりがいや精神的・技術的サポートを感じている者ほど、地域コミットメントが高く、定住意向も高いことを明らかにした¹⁶⁾。

さらに、図司（2013）は、類似する「緑のふるさと協力隊」の進路分析から、若い世代において、結婚や子育て、ライフステージの変化に伴う所得確保の観点から、活動地での就業先を再検討するケースもあり、地域おこし協力隊の活動の「移住」から、終了後すぐに「定住」へ繋がることを、単純に捉えて期待するのは早計だろうとしている¹⁷⁾。

3.3 隊員活動・自治体支援に関する研究

次に、隊員活動や自治体支援に関して図司（2013）は、地域おこし協力隊を「協力隊員、隊員が活動する地域や集落、そして受入自治体の担当者の3者それぞれが試行錯誤しながら活動を通して変化、成長していく事業」¹⁸⁾であるとしているが、隊員の活動による経験や自治体、地域住民の支援いかんでは、定住の傾向に大きな影響を及ぼすとしている。

柴崎・中塚（2018）は、隊員が感じるリアリティ・ショック¹⁹⁾の内容を明らかにしている。赴任初期（赴任～3ヶ月後あたり）に、多くの隊員が「設定された活動」、「キャリアの方向性」、「自身のスキルの未熟さ」、「立場や待遇」といった経験により、リアリティ・ショックを受けているとし、特に最長3年間という期間に限られた本制

15) 房安（2015）pp. 211-212

16) 柴崎・中塚（2017）によれば、地域コミットメントを経営行動論などで地検が蓄積されてきた組織コミットメントを地域に援用し概念としており、組織コミットメントは、主要概念を愛着や同一化、組織メンバーとの仲間意識など、組織への好意的感情を基に成り立つ「情緒的コミットメント」、組織との功利的なつながりを意味する概念で構成される「功利的コミットメント」の2つの主要概念に分けられ、地域コミットメントも同様に、情緒的・功利的コミットメントから構成されるとしている。

17) 図司（2013）p. 353

18) 同上 p. 351

19) 代表的な定義として、Schein（1978）による「個人が仕事に就く際の期待・現実感のギャップに由来するもの」がある。

度においては「キャリアの方向性」に関するリアリティ・ショックが、ネガティブな影響として考察されている²⁰⁾。

さらに、中尾・平野（2016）は、自治体が協力隊に対して行う支援を、「採用前～採用段階の支援」、「任期中の支援」、「任期終了に向けた支援」という、3つのフェーズに分割して調査・検証をしており、地域おこし協力隊を地域に定着させるためにはそれぞれのフェーズにおいて適切な支援を実施することが必要としている²¹⁾。

3.4 先行研究からの課題

以上の先行研究の内容を比較整理した（表1）。先行研究においては、協力隊の活動の分類や定住の要因・傾向を示す研究を中心に展開されており、特に中尾・平野（2016）が挙げている、「任期中の支援」についての調査研究は十分ではなく、自治体の具体的な運用体制が隊員の定住にどう影響しているか等、不明確な点が多い。そこで本稿ではこの点に着目し、東川町に焦点を絞り以下、考察を進める。

表1. 先行研究まとめ

	執筆者	論文名	研究目的	要点
隊員属性・業務類型	藤田 (2014)	地域おこし協力隊の制度設計及び事業展開	自治体ごとの事業の類型化を提示	全域か地区配置による活動範囲での分類（「全域」、「地区」）と期待される役割（「担い手型」、「課題解決型」、「課題発見型」）に分類し、6類型として整理
	古橋 (2017)	地域おこし協力隊制度活動のススメ：タイプから分か考察する特徴・適地・支援の工夫	①地域にすでに問題と課題が発見されたか否か②課題設定後の活動に専門性が必要か否かで、隊員を分類	①ビジョン有・専門性有＝「エキスパート型」、②ビジョン有・専門性無＝「コツコツ型」、③ビジョン無＝「アイデア型」として分類し、タイプ間の移行や併存もあり得るとした
	平井・曾我 (2017)	地域おこし協力隊の入口・出口戦略	協力隊を通じた地域づくりをどのように評価するか、また定住や起業がどのように関連しているか明らかにする	業務を「全域に関わる業務」、「特定地域での業務」、「特定組織での業務」の3類型に分類、評価指標となる「地域の活性化感」では特定地域が高く、「定住・起業」は特定組織が低い
定住傾向	房安 (2015)	地域サポート人材の定住に向けた所得確保の現状と課題ー岡山県H市の地域おこし協力隊を対象にー	任期終了後の定住に向けた所得確保の現状と課題を明らかにすること	所得確保の形態として「地域支援ー所得創出一分離型」、「地域支援ー所得創出一致型」、「中間型」の3つが存在。自治体には、隊員の経歴や技能に応じて最適な所得確保の形態を選択させ、類型毎、隊員毎の課題を認識した上、所得の確保を計画的に支援することが必要

20) 柴崎・中塚（2018）pp. 33-34、一方でポジティブな側面として「設置された活動に関するリアリティ・ショック」は人脈が広がるきっかけや予期せぬ形で活動が展開するきっかけとしても機能するとした。

21) 中尾・平野（2016）p. 5

	執筆者	論文名	研究目的	要点
定住傾向	柴崎・中塚 (2017)	地域おこし協力隊員の地域コミットメントの特性一定住意向との違いに着目してー	地域コミットメントとが持つ特性を定住意向との違いに着目して明らかにする	①地域コミットメントと定住意向は正の相関関係、②地域コミットメントは赴任期間や年代・性別、定住意向は年代で異なる傾向にある、③活動のやりがい、精神的・技術的サポートを感じている者ほど、地域コミットメント、情緒コミットメントが高く、定住意向も高い
	図司 (2013)	地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討	若者を中心に農山村地域で活躍する人材を「地域サポート人材」として着目し、サポート人材の役割と可能性を示唆	若い世代の、ライフステージの変化に伴う所得確保の観点から、活動地での就業先を再検討するケースもあり、地域おこし協力隊の活動の「移住」からすぐ「定住」へ繋がることを、期待するのは早計だろうとしている
隊員活動・自治体支援	柴崎・中塚 (2018)	地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程	隊員が感じるリアルティンショックの内容を明らかにする	赴任初期(赴任～3ヶ月後あたり)に多くのリアリティ・ショックを経験、「設定された活動」、「キャリアの方向性」、「自身のスキルの未熟さ」、「立場や待遇」の種類がある
	中尾・平野 (2016)	地域サポート人材の定着とその支援のあり方について	自治体が支援すべきあり方について検証	「採用前～採用段階の支援」、「任期中の支援」、「任期終了に向けた支援」の3つのフェーズがあり、フェーズ毎に適切な支援を実施することが必要

筆者作成

4. 北海道東川町の概要

4.1 位置・地勢・人口動態

東川町は、東経142度・北緯43度と北海道のほぼ中央に位置しており、東部は山岳地帯で規模な森林地域を形成している（図1）。

人口は、1950年の1万754人をピークに札幌市や東京をはじめとした首都圏への人口流出が続いており、94年には6,973人と7,000人を下回るまで減少した。しかし1994年前後に農地を中心に住宅地に造り変える大規模宅地造成が加速し、95年からは民間による宅地造成、2000年代には民間アパート建設に対して大胆な支援策を打ち出し、人口が増加に転じることとなった。

加えて、東川町の独自の取り組みにより東川のブランドイメージが全国的にも浸透したこともあり、移住が増加し2004年から年間50人～150人程度の社会増を実現させ



図1. 東川町の位置

(出典)「白地図ぬりぬり」より筆者作成

ている²²⁾。

4.2 東川町のまちづくりの特徴

東川町のまちづくりの特徴として、「東川らしさ」の発揮が指摘されている。玉村・小島（2016）は、「東川で暮らす人たちのライフスタイル、『写真の町宣言』をきっかけに脱公務員発想を掲げ機知に富んだ制度設計を行う役場スタイル、町役場・JA・商工会・ボランティア団体・NPOなどが『東川らしさ』を追求し取り組む協働スタイルなど、さまざまなスタイルが機能することで独自の小さな生態系を形成している²³⁾とし、「東川スタイル」を未来の価値基準（スタンダード）として整理した。

また、守屋（2011）は、東川町役場の組織文化に注目し、魅力的な町づくりの推進主体となる組織開発の展開、組織文化づくりや組織文化を生み出すリーダー像について研究²⁴⁾を行い、東川町ではその新しい価値を内外の住民や関係者への「高」サービスの実現、「変革・挑戦・好機を掴む精神」の価値観が組織文化として存在し、その価値観を共有できる多彩な人材と多様な提案を取り組む開放的な文化づくりにあるとした²⁵⁾。

4.3 東川町地域おこし協力隊の現状

4.3.1 採用実績

東川町は2020年9月1日時点で43名²⁶⁾の隊員が所属しており、全国トップクラスの隊員数である。クロスカントリースキーの振興、少年団の指導等により地域活性化を図るための必要な人材を確保するため、2013年から地域おこし協力隊制度を導入した。その後、観光や写真の町に関する事業、国際交流事業といった15の分野で地域おこし協力隊を活用した実績があり、これまでの累計で84人の隊員を採用²⁷⁾している（表2）。

表2. 東川町地域おこし協力隊の推移

年度	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	計
採用者(人)	1	2	14	12	9	13	18	15	84
うち定住者(人)	0	0	1	3	1	4	4	3	16

（出典）東川町提供資料（2020年11月10日）より作成 ※2020年度は11月現在

22) 東川町 HP「人口動態の推移」

<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/>（2021年10月31日閲覧）

23) 玉村・小島（2016）p. 150

24) 同上 p. 170

25) 同上 p. 185

26) 東川町に対する聞き取り調査より確認

27) 同上

4.3.2 活動中、定住に向けた支援

勤務条件は週 5 日・1 日 8 時間²⁸⁾としており、隊員は生活の支援などを含め担当部局の職員と情報共有を行い、定住や起業に向けた支援についても隊員がいかに自立・起業に繋げていけるかを常に相談しながら業務を行っている。起業する場合は、東川町独自の起業家支援制度による財政的支援を行っているほか、任期中においても日常的な業務の中で担当部局が支援を行う。また副業においても、職務の遂行に支障がない範囲であれば可能としている。

4.3.3 定住・起業の状況

2020年11月現在、東川町で活動を終了した隊員は1年未満で活動を終了した8名を含めると41名²⁹⁾。町内で定住したものは16名で、定住率は39%³⁰⁾である。起業した隊員は、英会話教室1名、コンサルタント1名、民泊・ヨガ教室1名、キュレーター1名、写真家1名の5名で、就業した隊員は、NPO 法人職員1名、家具会社の従業員1名、サッカーチームの球団職員1名、弁護士事務所の事務職員1名、公営組織の東川振興公社2名、東川町職員5名（会計年度任用職員含め）の11名である。なお、東川町に定住をしなかった隊員との結びつきの努力は、行っていないケースがほとんどであった³¹⁾。

4.4 東川町地域おこし協力隊の特徴

東川町地域おこし協力隊は、企画総務課において隊員の給与やサービスといった総括的な業務のみを担当しており、それ以外の募集、採用、活動中・定住に向けた支援は、各担当部局が権限を有していることに特徴がある。

東川町に対する聞き取り調査によれば、東川町には協力隊に関する採用計画は存在していない。通常の職員採用にみられるような、人事部局が各部局と調整し採用計画を作成し、計画に基づいた人数を採用するというものではなく、担当部局からの純粋な要求が現在の隊員数となっており、今後も同様の方針をとる予定としている³²⁾。

東川町は、隊員活動を終えた隊員（以下、隊員 OB・OG）に自治体が行う業務以外の事業を将来の生業としてもらい、引き続き行政と連携して事業を実施することを希望しており、起業・就業した者のほとんどが、活動後も東川町の政策的事業と関連した仕事を生業の一部としている。

28) 東川町に対する聞き取り調査より確認

29) 同上

30) 総務省の算出基準では48.4%である（第1章参照）。

31) 東川町に対する聞き取り調査より確認

32) 同上。担当部局が隊員の力が必要ないと判断すれば、採用数は減少する見込みであるとのこと。

とくに起業者にその傾向が強く、例えば英会話教室を開いた者は東川町が実施する異文化交流事業において一部の業務委託を受けているほか、写真家となった者も東川町で作成するパンフレットの撮影の業務委託を受けており、起業者全員が隊員時代の内容を活かした仕事を継続して実施している。就業組においても、活動時において地域住民と関係をつくり就業しているケースが多く、NPO 法人の職員となった者や家具会社へ就業した者は隊員時での活動業務と深く関係している。

一方で、採用のミスマッチも発生しており、とくに採用初期に多く見られる³³⁾。ネガティブな理由で隊員を離れた場合、その後連絡が取れない場合がほとんどであり、定住をしなかった隊員との関係が続いていないことも確認している³⁴⁾。

5. アンケート調査

5.1 アンケート調査の概要

前章では、東川町地域おこし協力隊の制度運用の現状を確認したが、実際に現役隊員

表3. アンケート調査の概要

調査目的	東川町地域おこし協力隊の活動に関する基礎調査
調査対象	東川町地域おこし協力隊現役隊員及び隊員 OB・OG
調査期間	配布：2020年11月20日(金)／回収：2020年12月21日(月)
調査手法	【調査表配布・回収】 Google フォームによりパソコンとスマートフォンで回答できるサイトを作成し、東川町役場の協力を経て、連絡可能な対象者58名に対しURLを通知した。 ※データは Google フォームから CSVにより回収。 【調査表集計】 単純集計によるグラフ化 ※自由回答は現役隊員、隊員 OB・OG 別に記載
作成時のモデル	・移住・交流推進機構（2020） 「令和元年地域おこし協力隊に関する調査－調査研究報告書－」 ・東北活性化研究センター（2019） 「移住促進政策の現状と課題－地域おこし協力隊制度の可能性と活用促進に向けて－」 ・平井太郎・曾我亨（2017）「地域おこし協力隊の入口・出口戦略」 人文社会科学論叢（3） pp. 121-139
設問意図	1 属性 2 応募の経緯 3 活動の状況 4 着任前の期待度と着任後の満足度 5 今後の課題 6 定住の意向等
回収率	43.1%（回収数25/配布数58）

筆者作成

33) 東川町に対する聞き取り調査より確認

34) 同上

や隊員 OB・OG が実際の活動の中でどのような認識をしているのか把握するため、現役隊員および隊員 OB・OG に対してアンケート調査を実施した（表3）。以下、「属性」、「応募の経緯」、「活動の状況」、「今後の課題」、「定住の意向等」の項目から整理する³⁵⁾。

5.2 アンケート調査のまとめ

アンケート結果から東川町隊員の「属性」についてまず整理していく。基本属性である着任時の年齢は40歳未満の隊員が半数を占め、7割がフルタイムの仕事を辞め、6割が家族とともに移住している。また、回答者全員が東川町の出身ではなく、関東地方や近畿地方から着任してきた隊員が比較的多く存在している。

「応募の経緯」については、隊員の多くが東川町の活動内容に魅力を感じたことや東川町の地域によいイメージを持っており、自分の能力や経験を活かせると考え、地域おこし協力隊を選んだ回答が14人と多く見受けられた。東川町のイメージも、自然や子育ての環境の充実、活気のある町など、プラスのイメージを移住前に持っていたことから、隊員の多くが着任前から東川町に対して好意的な印象を抱いている。

「活動の状況」に関しては、自分の興味のある業務に携われたことや地域住民とのコミュニケーションに満足を感じる隊員が8人と多い。しかし、自分が携わる業務の理解や東川町役場の方針や対応について不満と感じた隊員も10人存在する。また、活動時間における起業や定住に向けた活動や、研修・他の隊員との交流においても、約半数が「ほとんど行われていない」、「あまり行われていない」と回答しており、活動時間内にこれらの時間の確保ができていないという現状にある。さらに活動における情報共有の頻度については、各隊員により異なり、毎週にわたり行政職員と定例会議を行う隊員もいれば、年1回程度の隊員も存在した。隊員同士のミーティングや交流についても同様でありバラツキがあるほか、自由回答の中にも、他の隊員との交流や、自己主張の場が必要なこととしている隊員もいた。なお、回答者の4割が兼業・副業を行っており、活動後の起業・事業化に向けたステップを理由とした隊員が多い。

「今後の課題」としては、「行政職員とのコミュニケーション、相互理解」が「大きな課題」として挙げた者が最も多い。また、「やや課題」であるも含めると「活動に係る技術・知識の習得」、「活動資金の確保」を挙げる者が多く、自由回答においても、担当部局とのコミュニケーションや定住に向けた相談ができる環境の整備といった活動後の進路について課題と挙げるものが多い。

最後に「定住の意向等」については、回答した現役隊員14名のうち「定住する予定である」と答えたものが7名である一方、「現時点では分からない」が6名おり、特に1年目の隊員5名が含まれている。研修においては「初任者向けの研修」が8人、「起業・事業化に関する基本的な研修」は7人の結果となったが、受講したい研修に

35) アンケート結果の詳細については、望月まで連絡願います。

においては「起業・事業化に向けたノウハウ取得に関する研修」が8人、「起業・事業化に向けたビジネスプランの作成に関する研修」も8人と、起業・事業化を踏まえた具体的な研修を望む隊員が多い。定住に向けた支援については、起業に向けた時間確保や起業のハードルを下げるための空き家や住宅の支援、就職支援を挙げている。

6. 東川町の課題

6.1 東川町の課題設定

東川町は、移住者が多数いる状況のなか、地域おこし協力隊に対しても積極的に採用を行っており、外部の視点や経験を有する隊員を採用することで、新たな産業の創出や地域資源の創出を目的としているが、地域おこし協力隊の定住率は全国平均を下回る結果となっている点が大きな課題であり、その要因を明確にすることが重要となる。

東川町に対する聞き取り調査によれば、隊員定住を見据えた計画を立て支援を行っているが、アンケート結果によると、コミュニケーションや支援内容についての課題も指摘されており、現役隊員の回答者の半数が定住するかどうかを検討中の実情にある。

総務省では、定住だけが目的ではなく地域と関わりとして「関係人口」³⁶⁾を掲げている（図2）。特に地方部の自治体においては、人口減少・高齢化により地域づくり

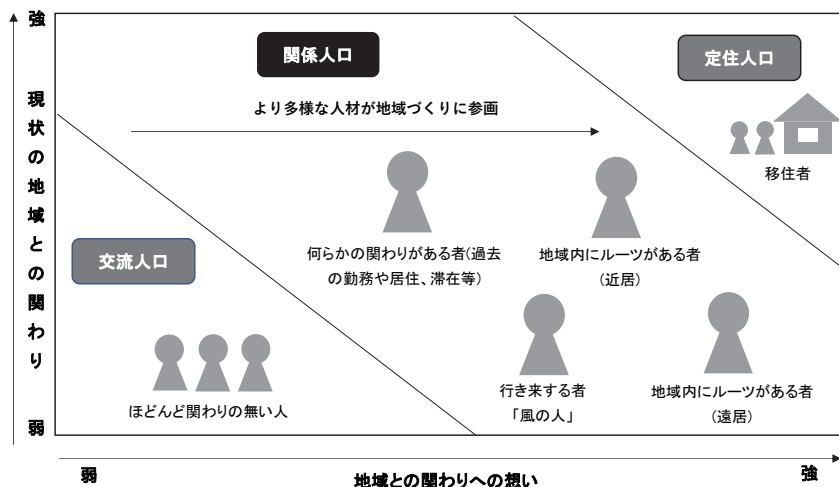


図2. 関係人口の概念

（出典）総務省 HP「関係人口ポータルサイト」より筆者作成
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>（2021年10月31日閲覧）

36)「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のこと。

の担い手不足という課題に直面しており、地域によっては若者を中心に変化を生み出す人材が入り始めていることに着目し、今後は「関係人口」における地域外の人材も、地域づくりの担い手となることも期待されるとしている。地域おこし協力隊においても、活動後は定住せずに、引き続きビジネスやイベントなど関係人口として地域に関わるという例³⁷⁾もある。

そのため「定住率」だけで地域おこし協力隊の現状の良し悪しを計ることはできないが、東川町では、定住をしなかった隊員との関係が続いていないケースがほとんどであることを、東川町に対する聞き取り調査から確認しており、関係人口による担い手づくりには至っていない。東川町としても隊員の定住を望んでいるため、今後は地域おこし協力隊の中で関係人口による担い手の確保や定住率を改善していくのが、制度運用上における大きな鍵といえる。

6.2 政策的視点の提示

柔軟な発想で制度設計が可能な地域おこし協力隊は、守屋（2011）が述べた、東川町の「変革・挑戦・好機を掴む精神」の価値観に合致する理想的な制度であるといえる。実際に隊員の多くは、東川町に対して好意的なイメージを持ち、高い志の中で移住を決断している。しかし、アンケート結果からは、いざ着任すると担当部局とのコミュニケーションの少なさや、組織が隊員に期待するものが明確ではない場合も多く、不満を抱えるというケースが指摘されている。

東川町では活動中の副業・兼業を可能としており、副業・兼業している隊員の多くが、「起業や定住に向けた準備」として捉えていることから、隊員の定住の意向、特に起業への意識が高い。しかし「週5日・1日8時間」という勤務条件では、休日の2日間や勤務時間外のわずかな時間の中でしか定住（副業）活動ができない状況にある。

中尾・平野（2016）の「採用前～採用段階の支援」、「任期中の支援」、「任期終了に向けた支援」の各フェーズにおける自治体の支援内容に注目してみれば、「採用前～採用段階の支援」と「任期終了に向けた支援」に関しては、東川町のブランドイメージや、起業に向けた町独自の支援制度もあり充実している。しかし、「任期中の支援」に関しては、前述した状況を踏まえれば、隊員の定住率向上に向けて制度運用の見直しや支援のあり方を検討しなければ、隊員の定住率向上に繋がらない。

以上から、本研究では「東川町地域おこし協力隊の定住率の向上」を課題とし、課題解決のためには「東川町地域おこし協力隊の制度運用における『活動中の支援』³⁸⁾

37) 岡山県の西栗倉村では、ポスターに「定住しなくていいんです。」と標語を掲げており、定住を望みながらも、村を去った場合でも交流が続くことを前提に募集を行っている。

38) 以後、「任期中の支援」を同義である「活動中の支援」に変更して論述する。

のフェーズにおいて具体的な支援が必要である」という政策的視点に立って以下、考察を進める。

7. 地域事例の比較

東川町の政策的課題について考察するため、大分県竹田市（以下、竹田市）と兵庫県朝来市（以下、朝来市）を事例として文献調査を行う。竹田市は東川町と同様に地域おこし協力隊を多くの採用を行っており定住率が高いこと、朝来市は東川町と比較すると採用数は少ないが非常に高い定住率であることに注目し、比較対象として選定した。以下、「自治体の概要」、「まちづくりの特徴」、「地域おこし協力隊の採用状況」、「活動中の支援」、「定住の状況」に分けて整理していく。

7.1 大分県竹田市の事例

7.1.1 竹田市の概要

竹田市は、大分県南西部に位置し、熊本県と宮崎県の県境に接しており、周囲をくじゅう連山、阿蘇外輪山、祖母傾山系などの山々に囲まれた地域である（図3）。旧竹田市・直入郡荻町と久住町、直入町の1市3町が2005年に合併し、合併当初の2005年の国政調査では26,534人であった人口は、2015年の国政調査では22,332人と、4,000人以上減少している。



図3. 竹田市の位置

（出典）「白地図ぬりぬり」より筆者作成

7.1.2 まちづくりの特徴（農村回帰宣言による移住政策）

竹田市は、少子・高齢化の影響で空き家が目立ち、地域コミュニティの維持が難しくなっている集落も存在していた。竹田市はこうした課題に対処するため、2009年に全国で初めてとなる「農村回帰宣言市」を標榜した。

「農村回帰」宣言は、竹田市の持っている地域資源を共有するとともに、眠っている魅力に気づき、竹田をもう一度見直す（回帰）ことで、魅力を情報発信し、都市で生活するもの農村回帰を促す「内に豊かに外に名高く」をコンセプトとしている³⁹⁾。具体的活動として、「竹田市農村回帰支援センター」を2010年6月に設立した（図4）。市役所の機構改革も実施し、本庁舎と萩・久住・直入の3つの支所に農村回帰担当の職員を配属している。

竹田市は、この移住施策による人口の社会増を重要な要素としているが、ただ人口

39) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）pp. 183-184

が増えればいいのではなく、移住者が地域でどういう役割を担い地域コミュニティの再生に関わるかという「農村回帰」の本質を念頭に置くことが重要としている⁴⁰⁾。

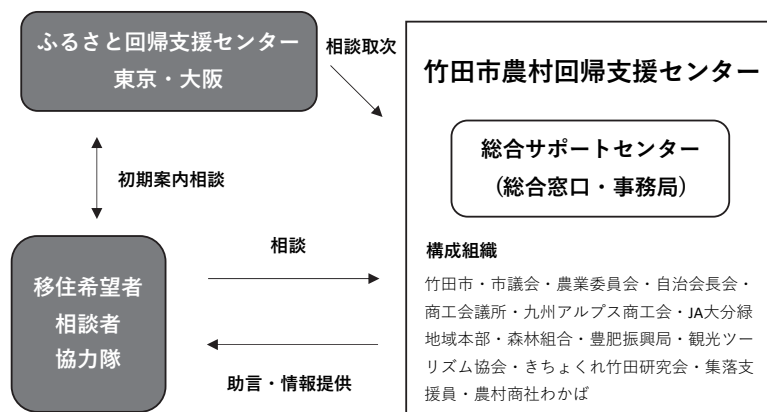


図4. 竹田市農村回帰支援センターのしくみ

（出典）椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p. 187
より一部抜粋して筆者作成

7.1.3 竹田市地域おこし協力隊の採用状況

竹田市は2010年に1名の地域おこし協力隊を採用している。隊員は農作業の傍ら、フリーマガジンの発行やブログによる魅力の情報発信など農村回帰に向けた活動を行い、活動後、定住を決めた。その隊員が実体験をもとにした移住希望者に対するサポート業務を始めたこと契機に、将来の移住候補者として2014年から本格的な地域おこし協力隊の受け入れを始めた。

2014年の18名を皮切りに、15年度は14名、16年度は14名、16年度は17名、18年度は14名、19年度は3名を採用⁴¹⁾しており、19年現在は27名の隊員が在籍している（表4）。

表4. 竹田市地域おこし協力隊の採用実績

採用年度	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
採用数(人)	1	18	14	14	17	14	2

（出典）椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p. 189
及び竹田市（2020）「令和2年度地域おこし協力隊募集要項」より筆者作成

40) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p. 185

41) 総務省 HP「地域おこし協力隊の活躍先（受入れ自治体一覧）（令和元年度）」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000739891.pdf（2021年10月31日閲覧）

竹田市の活動内容は多岐に渡り、20のジャンル⁴²⁾の中から隊員はそれぞれの配属先で活動をしている。応募時にこれまでの経歴や自身のやりたいことから希望部署を選択し、それを基に選考を行う。さらに担当部局の職員との面接を実施し、配置先を決定している。勤務条件は一部を除き、月15日・1日7時間30分⁴³⁾としている。

7.1.4 活動中の支援

竹田市は、東川町と同じく隊員数が多い自治体である。後藤（2019）は、実際に活動を開始した後に気をつけなければいけない点として「配置先と希望業務のミスマッチ」を挙げている。隊員と担当職員とのコミュニケーションが取れているかどうか。隊員の不安や悩みにいち早く気付くのも担当者に必要なスキルであるとした⁴⁴⁾。

また、竹田市では隊員が孤立することなく活動するためには隊員同士の情報交換も大切であるとし、月1回の定例ミーティングを実施しており、隊員自らが積極的に提案し隊員同士のコミュニケーションを図っている。後藤（2019）は、竹田市は隊員の人数が多いからこそこのような場は重要であるとした⁴⁵⁾。

さらに市民とのコミュニケーションを図り、隊員の具体的な活動を伝え、地域おこし協力隊の認知度、共感度を上げることを目的として、年1回2日間にかけて「地域おこし協力隊活動報告会」を開催している。当日は、隊員と市民とのグループワークの場を設けるとともに、それぞれの活動報告ブースで日頃の活動を報告しており、市民と隊員との交流機会を増やすことが任期後の定住に繋がっている⁴⁶⁾。

加えて、竹田市は年に数回の面談を行い隊員のそれぞれの仕事内容を把握している。協力隊カルテと評価シートを作成し、地域おこし協力隊の担当職員が異動などで交代しても情報共有ができる仕組みを構築している⁴⁷⁾。

42) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019 p.189、①竹田総合学院、②城下町交流館「集」、③ふるさと納税、④農業実践・研修、⑤婚活支援、⑥映像情報発信、⑦移住定住、⑧ウェイクボード、⑨久住さやか、⑩久住史料、⑪文化振興、⑫畜産ヘルパー、⑬農業振興、⑭獣害対策、⑮食育、⑯温泉利用指導、⑰国際観光案内所、⑱観光事業、⑲南蛮文化、⑳まち会社

43) 竹田市（2020）「令和2年度地域おこし協力隊募集要項」

44) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p.188

45) 同上 p.188

46) 同上 p.190

47) SMOUT 移住研究所「人口約2万人の大分県竹田市に、ここ5年で200人以上が移住。地域おこし協力隊は40人超！移住担当・後藤雅人さんにその理由を聞きました」（2019年6月17日記事）

https://lab.smout.jp/area_japan/ooita/taketa-shi/interview-masato-goto-1557（2021年10月31日閲覧）

7.1.5 定住の状況

竹田市の2017年度時点での定住率は65%である⁴⁸⁾。最も多くの隊員を採用した2014年は18名中11人と61.1%の定住率となっており、11名中6名が起業している。そのうち2名は、空き家を改修し宿泊機能・飲食機能・物販機能を備えた複合施設を開設した⁴⁹⁾。

7.2 兵庫県朝来市の事例

7.2.1 朝来市の概要

朝来市は、兵庫県のほぼ中央部に位置し、神戸市や大阪市からの鉄道、高速道路等の利用で1時間半～2時間、姫路市からは鉄道で1時間の距離にあり、但馬・山陰地方と近畿圏を結ぶ交通の要衝の地である（図5）。

朝来市は、2005年に旧朝来町、山東町、和田山町、生野町の4町の合併により誕生した。合併当初は35,479人⁵⁰⁾であったが、2019年度末現在では30,076人⁵¹⁾でとなり合併以後約5,000人が減少している。



図5. 朝来市の位置

（出典）「白地図ぬりぬり」より筆者作成

7.2.2 まちづくりの特徴（地域自治協議会）

朝来市も人口減少や少子高齢化が深刻化しており、集落の後継者不足など地域自治活動の維持が困難になっていた。持続可能な地域づくりを進めるために朝来市では、まちづくりの基本に「地域で解決できることは地域で取り組む」ことを掲げ、2007年から08年までの間に小学校区単位を中心として、朝来市内全域に11の地域自治協議会（以下、協議会）を設置した。以降、それぞれの協議会により積極的な地域自治活動が行われてきた。

朝来市も2009年度から地域おこし協力隊の導入を検討したが、同時期に協議会が設立されたこともあり、市民がまちづくりについて考え自主的に行動しようとする時期に、地域おこし協力隊を導入することで、自治組織が成熟せずに外部人材頼みになることが懸念されたため導入を延期した経緯がある⁵²⁾。

48) 椎川・小田切・佐藤・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）p. 196

※3年間の任期を終えたものを対象としているため総務省の算出基準とは異なる。

49) 指方・姫野・靄・宮下（2020）p. 45

50) 朝来市住民基本台帳（2006年3月末）

51) 同上（2019年3月末）

52) 東北活性化研究センター（2019）p. 114

しかし、地域の人材だけでは成し遂げられない事業や克服できない課題が明確になってきており、外部人材を活用することで地域活動に新たな刺激を得るとともに地域内の人材のノウハウを活かした課題解決の仕組みを構築したいと考えた⁵³⁾。また移住定住施策を重要な取り組みとして計画に掲げる協議会もあったことから、2014年度から地域おこし協力隊を導入した。受入体制として市長公室総合政策課が制度の窓口となり、各担当部局と支所（生野、山東、朝来）地域振興課と連携している⁵⁴⁾。

7.2.3 朝来市地域おこし協力隊の採用状況

朝来市地域おこし協力隊の活動地域は前述した「協議会単位」と「市全域」を対象としている。活動内容は「導入当初は幅広く設定し、隊員が任期中に課題を発見しながらやりたいことを見つけていくスタイルをとっていたが、徐々に市や協議会において運営ノウハウが蓄積してきたことなどから、各協議会からのニーズを隊員の起業や定住の実現の可能性まで考慮した具体的な活動内容を示す方向への変化している」⁵⁵⁾。

2014年度から6名の隊員が着任し、着任時に「あさこいひと宣言（朝来市地域おこし協力隊の共通理念）」と「あさこいひと日の出12か条（朝来市地域おこし協力隊行動原則）」を作成した。この手引きは、地域おこし協力隊の募集を希望する地域への説明会などで活用している。2020年8月まで18名を採用（表5）し、現在6名⁵⁶⁾が活動している。

隊員の前住地は近畿地方が最も多く関東地方が続く。活動内容の具体化に伴い、前職を退職して家族とともに市内での起業を目指す30～40代の隊員が増加している⁵⁷⁾。

表5. 朝来市の地域おこし協力隊の採用実績

採用年度	2014	2015	2017	2018	2020
採用数(人)	6	4	3	3	2

（出典）朝来市 HP「朝来市地域おこし協力隊「あさこいひと」活躍中！」

<https://www.city.asago.hyogo.jp/0000004240.html>（2021年10月31日閲覧）

朝来市「あさこい人レポート2014」、「同2015」「同2017」「同2018」、「同2019」より筆者作成

7.2.4 活動中の支援

朝来市は、隊員の着任時に協議会と地域住民を対象に受入に関する説明を実施し「隊員向けの初任者研修を、フォローアップ研修、定例面談など実施」⁵⁸⁾している。

53) 東北活性化研究センター（2019）p. 114

54) 同上 p. 115

55) 同上 p. 114

56) 総務省HP「地域おこし協力隊の活躍先（受入れ自治体一覧）（令和元年度）」

57) 東北活性化研究センター（2019）p. 115

58) 同上 p. 116

初任者研修では、チームビルディングを主たる目的としている。自己紹介ワークショップでは、自己紹介を盛り込んだマインドマップを作成し、隊員同士の価値観や情報を共通し、各隊員の考えを深く知ることができる機会⁵⁹⁾として捉えている。フォローアップ研修では、個人面談形式をとっており、3年後の将来像を描き、活動計画に落とし込むツールとして「活動計画シート」⁶⁰⁾を使用し、将来目標の設定、ロードマップ、アクションについて整理させている。定例面談は年2回、隊員、協議会、朝来市の3者で実施している⁶¹⁾。

また、勤務条件週5日・1日7時間45分⁶²⁾としており、朝来市は「定住・起業を促すため、隊員活動の週5日の勤務時間を、地域支援活動50%、定住に向けた活動30%、チーム活動20%の配分を目安として、常に定住などに向けた活動の時間を確保」⁶³⁾(図6)し、個別地域で活動している隊員同士のチームワークを形成し、良いバランスで活動を実施することができるようにしている⁶⁴⁾。

朝来市は「活動を支援するにあたって、市が重視していることは、隊員をひとりにしないこと、また、市・協議会・OBなど多様な主体が状況に応じて関わり、隊員が業務を遂行できる環境を提供すること」⁶⁵⁾とし、隊員同士の交流の場と月1回「チーム会議」を実施している⁶⁶⁾ほか、朝来市の広報誌や年一回の「あさこいレポート」を発行し、隊員に焦点をあて住民や外部に向けて隊員の情報や座談会など掲載し、情報の発信を行っている。

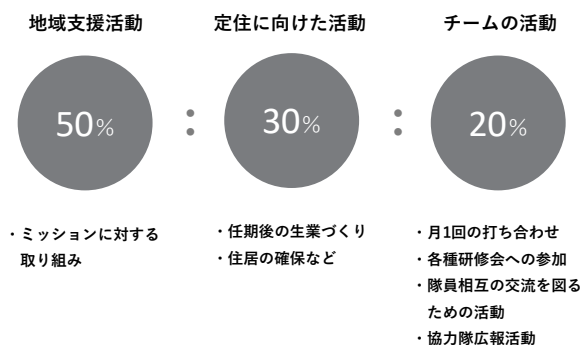


図6. 朝来市の地域おこし協力隊の時間配分

(出典) 東北活性化センター (2019) p. 117より筆者作成

59) 総務省 (2016) p. 18

60) 同上 p. 20

61) 東北活性化研究センター (2019) p. 116

62) あさご市ポータルサイトあさぶら「平成29年度朝来市地域おこし協力隊を募集します!」
<https://www.asabura.jp/news/4640> (2021年10月31日閲覧)

63) 東北活性化研究センター (2019) p. 116

64) 総務省 (2016) p. 19

65) 同上 p. 18

66) 東北活性化研究センター (2019) p. 116

7.2.5 定住の状況

2020年度8月までの受入人数は18名。活動を終えた12名のうち11名は朝来市に引き続き在住しており、定住率は92%と非常に高い。隊員は活動経験を活かし、ジビエ処理施設の運営やしいたけ栽培を始めたもの、隊員OBの3名が共同でまちづくり法人を設立したほか、隊員同士が結婚して起業したケースもある⁶⁷⁾。

8. 課題検証と提案

8.1 課題検証

第6章で掲げた「東川町地域おこし協力隊の制度運用における『活動中の支援』のフェーズにおいて具体的な支援が必要である」という課題の検証にあたり、東川町と竹田市、朝来市の活動中の支援内容について、比較整理した（表6）。

表6. 制度運用の比較

項目		北海道東川町	大分県竹田市	兵庫県朝来市
定住率		39% (2020年) 総務省の算出基準では 48%	65% (2017年) ※3年間活動したものを 対象	92% (2020年)
活動中の 支援	①勤務日数・ 時間	月20日・1日8時間	月15日・1日7時間30分	週5日・1日7時間45分
	時間配分	—	—	活動5割・定住3割・チーム2割
	②他の隊員と の交流・活動	隊員毎により異なる	月1回のミーティング	月1回程度のチーム会議
	③住民への情 報発信	必要に応じて	活動報告会(2日間開催)	あさこいレポート、広報誌
	④隊員の現状 把握	担当部局ごと異なる	協力隊カルテを使用した年数回の面談	・年数回の3者合同面談 ・年数回の個人面談 (活動計画シートを使用)

(出典) 各自治体資料より筆者作成

活動中の支援内容を比較した場合「勤務日数・時間（配分）」、「他の隊員との活動」、「住民への情報発信」、「隊員の活動状況の可視化」の4点において、東川町と事例研究との間で差が見られる。

まず「勤務日数・時間（配分）」については、竹田市は勤務時間が1日7時間30分であるが、東川町との異なり月15日の勤務日数となっている。朝来市は1日7時間30分の勤務・週5日と東川町と差はないが、勤務時間の時間配分を設定し、主たる活動

67) 朝来市HP「あさこいレポート」より

を5割、定住に向けた活動3割、他隊員とチームで活動する時間を2割としており、活動時間を起業や就業、定住に直結した活動を行う時間を確保している。

「他の隊員との活動」は、竹田市・朝来市とも月1回以上のミーティング（チーム会議）を設け、どちらも隊員の孤立を防ぐ意味として実施しており、竹田市は隊員が多いため、隊員同士のコミュニケーションの場としても機能している。朝来市では、チームで活動する時間を全体の2割として定めていることから、チームで動くことを前提に隊員を運用している。その結果隊員同士でまちづくり組織の設立するまでに発展した。

「住民への情報発信」については、竹田市においては、竹田市民を対象にした年1回の活動報告会を開催し、隊員はその報告会に向け活動内容を見直し、住民のコミュニケーションにより地域との距離を近づけている。朝来市においては「あさこいレポート」や広報誌において隊員の活動内容やこれからの活動に対する意気込みを掲載しており、地域内で隊員の活動が一定程度共有されている。

「隊員の活動状況の可視化」については、竹田市は「協力隊カルテ」、朝来市は「活動計画シート」といったツールを用い、定期的な面談を実施し、隊員の考えや活動の悩み、将来の展望など隊員の定性情報を可視化している。自治体職員は、人事異動により地域おこし協力隊を担当する職員が変わることも多いため、可視化された資料が必要になる場合も多い。

8.2 課題解決に向けた提案

前節の事例比較等による課題検証を踏まえ、本研究の課題設定した「東川町地域おこし協力隊の定住率の向上」の解決のため、4つを提案する（表7）。

表7. 提案における想定される機能

- | | | |
|---|------------------|--------------------------|
| 1 | 隊員情報の可視化 | 定住に向けた考えの整理、起業・就業に向けた可視化 |
| 2 | 他の隊員や住民と交流する場 | 他隊員の活動を認知・促進 |
| 3 | 業務時間の見直し・時間のルール化 | 隊員の定住に向けた時間の確保 |
| 4 | 相談員の設置 | 隊員の日頃の悩みや活動の課題を発散 |

筆者作成

まず「隊員情報の可視化」については、竹田市、朝来市では、1年のうち数回、隊員と自治体の間で面談を実施しており、いずれの自治体においても「隊員カルテ」といった可視化ツールを使用し、隊員の情報把握に努めている。

隊員と面談を重ねるうちに、隊員が現在どのような意識を持って活動をしているのか、東川町に定住する意思があるのか、定住に向けて何を課題にしているのか確認することが可能となる。またアンケート結果では、隊員や活動の具体化・明確化を課題

に挙げるものも多く確認された。活動後の進路や事業の独立に向けたロードマップの設定を今後の課題として挙げたものも確認されたことから、定住や就業に向けて関係する団体に対して隊員の意識共有や、起業に向けた計画作成の基礎資料としても活用できる。

次の「他の隊員や住民と交流する場の形成」については、「活動報告会やミーティングの実施の有無が隊員活動の満足度にも影響を与えていることが見受けられる」⁶⁸⁾としており、竹田市・朝来市においても、月1回ベースとした隊員同士の会議を行っている。アンケート結果では、東川町の隊員同士でのミーティングや交流の頻度は隊員毎に異なることが明らかになったことから、コミュニケーションが不得手な隊員や普段の活動の中で他の隊員との接点が少ない隊員は、能動的に自分たちの活動について相談・発表する機会をつくるのが難しい。そのため月1回程度の定例会を設けることで、隊員が積極的に発表・自己主張を行う場が形成され、隊員の孤立も防ぐ効果も期待できる。隊員たちの中でそれぞれの活動が組み合わせられることで斬新なアイデアや新たな地域資源を発見する可能性もあることから、東川町役場の活動支援の一環として隊員が受動的に参加できる仕組みが必要である。

また、他の隊員との交流と同様、町民に対しても交流の機会を設け、隊員活動を知る機会を設定することが望ましい。竹田市は2日間に渡る市民向けの報告会を開催しており、朝来市は「あさこいレポート」や広報誌を通じて隊員の活動を紹介していた。

東川町には「東川ブランド」といった町の未来基準（スタンダード）が共有言語として存在している。アンケート結果からも自己主張の場が欲しいという意見あり、住民と隊員との交流の間に新たな「東川ブランド」を生み出すことも可能である。

さらに「業務時間の見直しや定住に向けた時間のルール化」であるが、竹田市・朝来市の両市とも、勤務日数の短縮や定住に向けた活動を行うための時間配分を設けるなど、隊員が自由な時間を確保できる仕組みを採用している⁶⁹⁾。起業・定住に向けた時間の確保が明確にされている分、隊員が3年間の期間を定住に向けた準備期間として捉えることができるため、結果として高い定住率に繋がっている。

最後の「隊員 OB・OG による相談員の設置」に関しては、竹田市においては農村回帰センター、朝来町においては、市長公室総合政策課と協議会、隊員 OB らのまちづくり組織が、所属している組織以外で隊員の活動支援や相談を受けており、隊員たちの駆け込み寺として機能している。東川町においては1年以内に活動を終了し東川町を離れた隊員が8名いたことから、担当部局以外にも隊員の悩みや課題を共有できる相談員を設置することが望ましい。

68) 移住・交流推進機構（2020）p. 48

69) 給与面は、竹田市が166,000円、朝来市が169,300円と、いずれも東川町の給与（200,000円）より低い水準にある。

9. 今後の課題

9.1 研究に対する課題

本研究では、東川町においては文献調査以外にも聞き取り調査、隊員に対してアンケート調査を行ったが、他自治体の事例においては文献研究のみの実施であり、2事例にとどまっていたため、比較検証としてさらに充実させていく必要がある。

今回選定した事例以外にも、文献にない自治体の中でも高い定住率を誇る自治体の存在も予想される。今後の研究の課題として、対象地として選定するための基礎調査と、選定した自治体における活動中の支援体制を把握するための聞き取り調査を行い、課題の検証を深めることで、本研究で明らかとなった事項を一般化する必要がある。

加えて、本研究では隊員の活動に要する経費の利用実態を把握していない。今後の研究で経費執行の実態を明らかにすることにより、定住率の高い自治体と具体的な経費の執行方法の関係について検証することも可能となるだろう。

9.2 地域おこし協力隊における今後の課題

地域おこし協力隊は、制度創設されてから10年以上が経過し全国で隊員が5,000人に達しているが、2018年度の5,359人、2019年度の5,349人と隊員数の伸びが鈍化しており、プロダクトライフサイクル仮説⁷⁰⁾の「成長期」から「成熟期」に入る段階であると判断できる。

国は8,000人の隊員を将来的に見据えているが、その目標に達した後においては、本制度は成熟期もしくは衰退期を迎えることも否定できない。国が一定の役割を果たしたと判断した場合、制度の縮小や段階的な廃止を行う可能性もある。

東川町では2020年4月1日時点で92名⁷¹⁾の行政職員が在籍しており、会計年度任用職員である隊員は43名在籍しているが、隊員を職員全体に含めた割合は32%⁷²⁾と、全体の約3分の1を占めることとなる。隊員の活動は東川町の行政職員が担当している業務とは違うものの、地域おこし協力隊の制度が見直された場合、東川町のまちづくりも鈍化する懸念もあることから、制度見直しに向けた対応も大きな課題として残される。

謝辞

本稿は、筆者が2021年1月に提出したリサーチペーパーに加筆・修正を行ったものです。本ペーパーの執筆にご指導くださった宮脇淳先生、研究にご協力頂いた東川町の皆様に深く御礼申し上げます。

70) 時間の経過に伴う製品需要の変化を、導入期、成長期、成熟期、そして衰退期の4段階に区分

71) 総務省(2020b)より算出(一般行政部門83名、教育部門9名)

72) 隊員43名(2020年度) / (東川の職員数92名+隊員43名) × 100 = 31.9%

参考文献

書籍

- 椎川忍・小田切徳美・佐藤啓太郎・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2019）『地域おこし協力隊－10年の挑戦』農文協
- 椎川忍・小田切徳美・平井太郎・地域活性化センター・移住・交流推進機構（2015）『地域おこし協力隊－日本を元気にする60人の挑戦－』学芸出版社
- 図司直也・小田切徳美（2014）『地域サポート人材による農山村再生』筑波書房
- 玉村雅敏・小島敏明（2016）『東川スタイルー人口8000人のまちが共創する未来の価値基準ー』産学社

論文

- 指方綾乃・姫野由香・轟梨佳・宮下達平（2020）「大分県竹田市における移住支援策の変遷と地域おこし協力隊の実態－地方都市における移住・定住の促進に関する研究その1－」日本建築学会九州支部研究報告（59）pp. 453-456
- 柴崎浩平・中塚雅也（2018）「地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程」農林問題研究（54-2）pp. 25-35
- （2017）「地域おこし協力隊の地域コミットメントの特性－定住意向との違いに着目して－」農林問題研究（53-4）pp. 227-234
- 図司直也（2013）「地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討」農村計画学会誌（32）pp. 350-353
- 中尾裕幸・平野正樹（2016）「地域サポート人材の定着とその支援のあり方について－地域おこし協力隊制度と地域社会のサステナビリティ－」岡山大学経済会雑誌（47-3）pp. 1-27
- 平井太郎・曾我亨（2018）「地域おこし協力隊の入口・出口戦略」人文社会科学論叢（3）pp. 121-139
- 房安功太郎（2015）「地域サポート人材の定住に向けた所得確保の現状と課題－岡山県H市の地域おこし協力隊を対象に－」農村計画学会誌（34）pp. 207-212
- 藤田容代（2014）「地域おこし協力隊の制度設計および事業展開」島根中山間セ研報（10）pp. 57-62
- 古橋寛子（2017）「地域おこし協力隊制度活用のスズメ：タイプ分けから考察する特徴・適地・支援の工夫」決断科学（3）pp. 35-45
- 守屋貴司（2011）「北海道東川町の地域活性化のための地域マネジメントに関する研究」立命館経営学（49）pp. 169-187

官公庁資料・報告書

- 総務省（2020a）「令和元年度地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果」

- (2020b)「地域おこし協力隊の概要」
- (2020c)「地方公共団体定員管理関係 第1表部門別職員数一覧（北海道～沖縄県）」
- (2018)「地域おこし協力隊の拡充～6年度に8千人～」
- (2016)「平成27年度地域おこし協力隊受入態勢・サポート態勢モデル事業調査報告書」
- 東川町 (2019)「東川町史第3巻」
- 朝来市 (2020)「あさこい人レポート2019」
- (2019)「あさこい人レポート2018」
- (2018)「あさこい人レポート2017」
- (2016)「あさこい人レポート2015」
- (2015)「あさこい人レポート2016」
- 竹田市 (2020)「令和2年度地域おこし協力隊募集要項」
- (2019)「竹田市における市町村間連携の取組」令和元年度第4回過疎問題懇談会資料
- 移住・交流推進機構(2020)「令和元年地域おこし協力隊に関する調査－調査研究報告書－」
- 東北活性化研究センター (2019)「移住促進政策の現状と課題－地域おこし協力隊制度の可能性と活用促進に向けて－」

Operational Issues for Supporting the Settlement of Higashikawa Town's Community-Reactivating Cooperator Squad

MOCHIZUKI Takafumi

Abstract

The purpose of this study is to clarify the operational issues of support for settlement in Higashikawa Town by focusing on the “contents of support during the activities of the community-reactivating cooperator squad” of Higashikawa Town and comparing them with the contents of support during the activities of other municipalities that boast a high rate of resettlement, and to contribute to the improvement of the system in Higashikawa Town in the future.

Keywords

Community Development, community-reactivating cooperator squad, Support system for settling down

HOPS2021 地方議員並びに地方公務員向け サマースクールの開催について

公共政策大学院（公共政策学連携研究部・公共政策学教育部）では、社会貢献活動の一環として、8月24日（火）・25日（水）に「地方議員・公務員向けサマースクール」を開催した。

「地方議員向けサマースクール」は、地方分権改革が進む中、ますます重要な役割を果たすことになる地方議会の活性化と議員の自己啓発・自己研鑽に資することを目的に、大学院が取り組むものとしては全国初の試みとして、2008年度からスタートし、2016年度からは地方公務員にも門戸を広げて、開講してきた。

昨年度は新型コロナウイルス感染拡大により中止となったため、2年ぶりの開催となる今年度は「新型コロナ下の地域経営：脱出の糸口をどう見いだすか？」をテーマに、新型コロナウイルス感染症の拡大がいまだ収束を見通せる状況になく、様々な人々があらゆる場面で対応に苦慮する日々が続く中で、社会経済への影響を冷静に捉えながら今後の北海道の進むべき道について知見を深め議論を行った。今回は感染状況の収束が見通せない中での開催となったため、2日目のワークショップである「政策シミュレーション」を含めた全てのプログラムを完全オンラインで実施することとした。オンライン形式での開催となったことを受け、そのデメリットである交流の不足を補い、かつ、オンラインによるワークショップに初めて参加される方のITスキルの習熟を図るために、8月11日（水）には事前接続テスト兼オンライン交流会を行い、1日目のプログラム終了後となる8月

24日（火）にもオンライン交流会を実施した。また、ワークショップの内容・実施方式についてもオンライン化に合わせて再構築し、クラウド上で完結するものとした。

参加者数は、地方議員41名（1日コース28名、2日コース13名）、地方公務員14名（1日コース9名、2日コース5名）となった。

スクール1日目は「新型コロナウイルスの影響と北海道経済」について日本政策投資銀行常務執行役員 友定聖二氏から、「北海道の観光の今後の生き残り方：取組事例」については、一般社団法人ひがし北海道自然美への道 DMO 専務理事 野竹鉄蔵氏から道東地域の取り組みを、下川町教育委員会教育課生涯学習グループ主任〈元環境未来都市推進課/元政策推進課職員〉和田健太郎氏から下川町での街づくりを中心とした観光・移住の取り組みを、それぞれご講演いただいた。続いて「北海道への人口流入を加速する：取組事例」については、沼田町住民生活課移住定住応援室主査 岩井俊直氏から沼田町の取り組みをご講演いただいた。そして、「道外の地域におけるコロナ感染対策での取組」については、新宿歌舞伎町でホストクラブ・バー・飲食店など18店舗を運営するかたわら、ホストによるボランティア団体「夜鳥の界」の中心メンバーとして、歌舞伎町の街頭清掃活動などの社会貢献活動に積極的に取り組んでいる Smappa!Group 代表・歌舞伎町商店街振興組合常任理事 手塚マキ氏から、歌舞伎町での感染症対策における官民連携の取り組みをご紹介いただいた。

スクール2日目は、SIMULATION 北海道2035研究会代表／公共政策学研究センター研究員 宮腰和明氏と HOPS 専任教員による「自治体運営シミュレーション～中長期的課題とコロナ禍対応」を行った。これは、少子高齢化が進行する架空の自治体を舞台にした自治体運営シミュレーションゲームで、参加者は限られた予算の中でまちづくりをどう進めるか検討し、チーム内での対話を重視しながらロールプレイを行うものである。新型コロナウイルス感染症への対応で複雑さを増す社会背景を取り入れつつ、中長期的な人口減少、公共交通維持の危機、社会保障・福祉の負担増といった課題に向き合い、チームのメンバーとともに地域の将来像を構想した。

今年度は初のオンライン開催となったが、受講者からのアンケート調査によると、座学及びグループ討議いずれも、おお

むね高い評価となっており、議員と市町村職員が、ともに学び、情報を交換し、議論することができる当スクールのような場が強く求められていることが明らかになっている。また、コロナ禍の最中であることと面積が広い北海道の地理的条件を反映し、オンライン形式での実施については高いニーズがあることが確認された。

本サマースクールが、受講者が最新の新たな知見を得るとともに、お互いに親密なネットワークを形成し、今後とも情報交換を重ねながら、地域の活性化・振興などに取り組んでいくために、大きな貢献ができるよう、改善を重ねながら、引き続き開催していく予定である。

1. サマースクールの概要・日程

サマースクールの概要及び日程は、次のとおりである。

- | | |
|----------|---|
| 1. 主 | 催：北海道大学公共政策大学院 |
| 2. 共 | 催：特定非営利活動法人 CAN |
| 3. 後 | 援：北海道市長会、北海道町村会、北海道市議会議長会、北海道町村議会議長会 |
| 4. 協 | 力：北海道 |
| 5. 開催期間 | ：2021年8月24日(火)～8月25日(水) |
| 6. 開催場所 | ：オンライン (ZOOMによる) |
| 7. 対象・定員 | ：2日コース (講演・政策シミュレーション)：定員36名
1日コース (講演)：定員300名 |
| 8. 受講料 | ：2日コース：5,000円
1日コース：3,000円 |

月日	時刻	内容
8月24日(火)	12:30	開場
	13:00～13:15	◆ 開講オリエンテーション 開講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 空井 護 写真撮影（スクリーンショット）
	13:20～14:50 (90分)	〈講演〉 ◆ 「新型コロナウイルスの影響と北海道経済」 日本政策投資銀行北海道支店長常務執行役員（北海道担当） 友定聖二氏
	15:00～16:40 (45分×2)	◆ 「北海道の観光の今後の生き残り方：取組事例」 一般社団法人ひがし北海道自然美への道 DMO 専務理事 野竹鉄蔵氏 下川町教育委員会教育課生涯学習グループ主任〈元環境未来都市 推進課/元政策推進課職員〉 和田健太郎氏
	16:50～17:35 (45分)	◆ 「北海道への人口流入を加速する：取組事例」 沼田町住民生活課移住定住応援室主査 岩井俊直氏
	17:55～18:40 (45分)	◆ 「道外の地域におけるコロナ感染対策での取組」 Smappa!Group 代表／歌舞伎町商店街振興組合常任理事 手塚マキ氏
	19:30～21:00	〈オンライン交流会〉 ◆ オンライン交流会
8月25日(水)	9:00～14:30 (240分)	〈政策シミュレーション〉 ◆ 自治体運営シミュレーション～中長期的課題とコロナ禍対応 SIMULATION 北海道2035研究会代表／公共政策学研究センター研 究員 宮腰和明氏 総括進行 A班コーディネーター：村上裕一准教授、宮腰和明氏 B班コーディネーター：山崎幹根教授、武藤俊雄准教授、他1名 C班コーディネーター：中園和貴教授、他1名
	14:45～15:00	◆ 閉講オリエンテーション 閉講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 空井 護 写真撮影（スクリーンショット）

2. サマースクールの内容

2.1 座学

「新型コロナウイルスの影響と北海道経済」

講師：友定聖二氏（日本政策投資銀行常務執行役員）

はじめに、新型コロナウイルスの状況について簡単に整理する。世界的には、最近だとインド、タイ、ベトナムにおいて感染者数が急増しており、そのことが日本の製造業に自動車部品流通の停滞といった悪影響を及ぼしている。また欧州では、直近では行動制限等の緩和が見られる。道内では、初の感染確認から1年半が経過しているが、その後状況が良化しておらず、特に観光業で影響が大きい。

次に、海外の経済状況の見通しについて。経済及び人流は、22年～23年に向けて回復すると想定されている。金融政策は、経済の回復とともに、資産買入の縮小など金融緩和の出口に向けた潮目の変化が見られる。各国別のポイントとして、まず米国では、景気回復が進んでおり、金融緩和は22年以降緩やかに縮小すると見込まれる。次に欧州では、22年ごろにコロナ前の水準に戻ると想定されるが、ドイツが早くイタリアが遅れるなど、国ごとに景気回復のスピードのばらつきが見られる。中国では、中国だけがコロナ禍の影響からいち早く脱しプラス成長を続けていることが目立つが、過剰債務や不動産バブル等の課題も抱えている。NIES、ASEANでは、製造業を基盤とする韓国、台湾では比較的回復が早いものの、観光に力を入れていたタイは遅れる。

以上世界的な状況を概観した上で、次に日本経済の見通しについて。日本経済は20年度に過去最大のマイナス成長となったが、20年春を底に持ち直し、21年10～12月期にコロナ前の水準に回復すると見込む。その後22年半ばにかけて高成長が続いた

後、新たな成長軌道に乗るとみられる（21年6月時点の情報に基づいた想定であることに留意）。消費者物価は23年に向けて緩やかに上昇するが、足元では長短金利はほとんどゼロで張り付いていることから、当面は金融緩和政策が維持されると見込む。リスク要因としては、コロナ禍で大きく落ち込んだ消費の動向が挙げられ、消費が期待通り回復しない場合 GDP の伸びも低調となる。

最後に北海道の経済動向について。企業の景況感を見ると2020年3月以降マイナスが続いている。そうした状況ながら、道内の倒産状況は、件数や負債総額が大幅に増加しているといったことは見られない。これは国等の緊急融資制度が金融機関の努力等により中小企業者に行き渡った結果と想定されるが、そうした融資が返済期間を迎えることから、今後正念場を迎えると思われる。次に観光について、北海道の観光客の構成は道内客・道外客・訪日外国人のバランスが良く、コロナ禍により移動が制限される状況下でも、道内客のみでそれなりの収入を確保することができる。また、政投銀が実施した訪日外国人を対象とした調査では、海外旅行への意欲は高く、日本、特に東京と北海道へ訪問したい人の割合が多かった。北海道への訪問を希望する人は国別ではタイ、シンガポール等が多い。地元の人にとってはなんでもないようなものが、訪日外国人にとっては新鮮に映り、観光資源・地元の財産になる。そうした資源を見つけるためには、地元を見つめなおし、再発見することが必要。そのために、訪日外国人をはじめ海外からの意見をくみ取り、真摯に受け止めることが今後必要ではないか。

「北海道の観光の今後の生き残り方：取組事例」講師：野竹鉄蔵氏（一般社団法人ひ

がし北海道自然美への道DMO専務理事)

ひがし北海道自然美への道 DMO は、広く道東の18の市町村をマネジメントエリアとする連携 DMO であり、マーケティング、プロモート、マネジメントを事業の柱としている。

まずマーケティングについては、独自にコロナ収束後の北海道旅行に関するweb意識調査を実施し、階層別の顧客の嗜好や考え方、訪問希望先を把握、そうして得られたデータをプロモートに反映させてきた。

プロモートにおいては、まず、豊かな自然など観光の原点となる地域の優位性を活かすことを意識し、情報コンテンツ作成を続けてきた。さらに DX への取組として、オンラインツアーに注力するとともに、ひがし北海道における MaaS の導入に関する交通事業者等のとりまとめを行っている。またコロナ後の観光においては、旅行会社経由ではなく、旅行者が交通、宿泊、アクティビティ等をそれぞれ個別に手配する傾向が強まるとみられ、そうした中でひがし北海道の魅力を十分感じていただくためには、地元が自律的に行動する必要があると考えている。自立化へ向けた動きとして、当連携 DMO では食、アクティビティのユニット化を進めるとともに、それらを MaaS と連携させている。具体的には、顧客の予定や嗜好に合わせて移動手段や体験を顧客自身で選択し、組み合わせてもらうため、交通及びアクティビティのフリーパスを作成した。

次にマネジメントについて、関係性づくりの観点からお話する。ひがし北海道は元々リピーターによって支えられてきたが、そうしたリピーターとの関係性強化を目指し、リピーター相互の交流や SNS 等での情報共有を検討している。また地域の観光人材の育成のため、ひがし北海道観光寺子屋を立ち上げ、行政や観光協会、観光

事業者等と一緒に観光事業に関する勉強会を開催している。

最後に、コロナ後の地方創生の現場がレッドオーシャン化することを憂いている。持続的な取組を進めるためには地域が主体となり自律化に向かう必要があるが、現在そうした方向に向かっているだろうか。中央と地方の関係では、地方においては不足している知見・スキルが多いことから、地方ではある程度中央から輸入するものは必要だが、中央に丸投げはしてはいけない。誰のための地方創生か、主体は誰か、改めて問いかけることが必要ではないか。

「北海道の観光の今後の生き残り方：取組事例」 講師：和田健太郎氏（下川町教育委員会教育課生涯学習グループ主任）

これまで下川町が行ってきた取組を中心に、体験談も含めてお伝えする。

下川町は、過去には万里の長城や、冬の寒さを活用したアイスキャンドル等の取組があるなどチャレンジ精神が根付いた町であり、2001年の産業クラスター研究会の設立を皮切りに、経済・社会・環境の調和による持続可能な地域づくりを進めてきた。そうした取組を通じ、近年は転入超過により人口減少は緩和するとともに、移住者が各分野で活躍している。こうしたまちづくりが評価され、第1回ジャパン SDGs アワードにおいて SDGs 推進本部長賞を受賞した。

一見順調に見える下川町であるが、今後の人口減少の推移を見ると現在の3,100名規模から2030年には人口が2,400人に減少すると予想されるなど、他の地域と同様に地域経済や雇用の縮小、住民生活基盤の縮小等が課題である。そうしたことから町では、SDGs をベースとした「2030年にありたい姿」を町民と共に検討・策定した。特徴としては、町であらかじめ方向性を定め

ず、町民を巻き込みながらゼロベースで議論していった点にある。

実際の取組について、「森の寺子屋」の取組を例にお話する。この取組は、町民のチャレンジを応援する勉強会である。平成30年から実施しており、これまでの3年間で計32名が参加した。場づくりにおいては参加者の主体性を最大限尊重するとともに、参加者同士のつながりをつくることを重視し、チャレンジ精神旺盛な雰囲気の醸成に努め、町の関わりは先進地の視察や講演会の開催など側面支援に留めた。成果としては、町内外の様々な方とのつながりが生まれ、それがやりたいことの実現につながっている。たとえば、エゴシカのプロシュートをつくりたい参加者は、意欲があるだけで、製造方法・手段を持っていなかった。ところが、参加者同士の人脈を辿ることにより、製造ノウハウや製造場所等を持つ方々とつながることができ、最終的に製造が可能となった。こうした取組から起業希望者も現れ、そうした希望者向けに起業につながるプログラムも提供し、起業につなげる等した。観光の観点では、起業したケータリング屋に観光客が訪れるようになったり、町民向けに始まった漢方や映画上映の取組が人を呼び寄せたりなど、町内での個々人のチャレンジのひとつひとつが観光資源になりうると考えている。

「北海道への人口流入を加速する：取組事例」 講師：岩井俊直氏（沼田町住民生活課移住定住応援室主査）

沼田町は人口3,000人弱のまちであり、農業が主要産業。医療費が高校まで無料など、子育てに力を入れている。町では小中一貫連携教育をしており、学力は全国平均より高い。

本日は移住・定住をメインにお話する。平成28年度に移住定住応援室を設置したこ

とが町における取組の始まりであり、既存の移住関係事業を最大限活用してもらうための広報活動や、町有の空き施設の活用、地域おこし協力隊への支援等に取り組んだ結果、2年連続社会増という結果につながり、その後も増加傾向にある。なお沼田町では、じっくり検討した方より、勢いで移住された方のほうが定住する率が高いこと、女性の単身移住が多いこと、将来的に定住を考えている二地域居住者が多いことが特徴として挙げられる。

どのような取組で移住者の増加につながったのかひとりで説明することは難しいが、一例を挙げると、移住定住応援室では通常考えられる移住関係の業務に加え、公営住宅の管理や地域おこし協力隊関係業務、住民自治、交通安全、廃棄物関係など、移住者の生活に関わるほぼすべての業務を所管しており、移住者にとっては本当の意味でワンストップ窓口として機能している。また、応援室に所属する職員は年代・経歴が幅広く、多様な住民ニーズに対応できる。そして、スタッフの間では、住民が個人的に困っておりなんとかしたいと考えている「生活課題」を日々キャッチし行政として取り組むべき「行政課題」に結び付けることを心がけよう、という話をしている。加えて、事業を検討する上では、独自性を培うために他の町の取組を参考にしないこと、行政目線にならないこと、事務所のデスクで事業立案をしないこと、の三点に気をつけている。

現在実施している主な事業は、最大550万円が支給される移住定住応援支援金や、大学生と連携しリノベーションした住宅を移住希望者に提供する事業、地域ブランディング事業、ライフサポート事業の4つであり、今後のやりたい取組としては、ひとり親世帯への支援、限界集落への芸術家やyoutuberの誘致といったことを考えてい

る。

「道外の地域におけるコロナ感染対策での取組」 講師：手塚マキ氏（Smappa!Group 代表／歌舞伎町商店街振興組合常任理事）

感染症対策に関する施策を実施する上で不可欠な、住民と行政との信頼関係の構築について、「新宿モデル」と呼ばれる行政と住民の連携のもと積極的に PCR 検査を受診する体制を構築した経緯等を中心にお伝えする。

2020年5月、東京都において緊急事態宣言が解除され、ホストクラブをどう営業再開させていくかという中で、新宿区長から面会の申し出があった。区長の悩みは、どのように二次感染を食い止めるか、具体的には、飲食接待業に従事している感染者が、店に迷惑をかけるという懸念から自分の所属している店名を明かさないため、感染経路を追うことができないことにどう対応するか、という話であった。区長は、新宿歌舞伎町において、ホストクラブが大事な基幹産業であると認めた上で、どのように一緒になって感染を防ぐことができるのか、というスタンスで相談をしてくださった。私は、行政、警察等、公的なものをはなから信用していないホスト等飲食接待業の従事者に理解をしてもらうためには、区長から彼らに直接そうしたことを訴え、その姿勢を知ってもらうべきだ、と区長に伝え、歌舞伎町のホストたちを説得し区長との意見交換会に参加させていった。区長には、公的なものに対する不信感の払しょくのため、行政の成り立ちや役割といった基本的な話から丁寧に説明をしていた。だくとともに、何度も意見交換会を設け、同じ話を何度も丁寧にしていただいた。また、区長は、夜の街だけが悪者のように扱われている現状に対し、西村経済再生担当大臣へ働きかけ、大臣の記者会見において

飲食接待業の必要性や「新宿モデル」を他地域の見本とすること、などの言葉まで出してくれた。そうした区長の真摯な対応が、ホストたちが行政を信用するきっかけとなり、1人が感染したらすぐ集団検査を受ける流れができていった。

歌舞伎町で飲食接待業に従事する人は、社会の一員としての自覚が不足している場合もあり、また社会から疎外されているという感覚に慣れている若者が多くいるように思う。そうした疎外感ゆえの社会性の低さもある若者を支え、社会とつなげるためには、行政や政治の側から彼らに対し、普段から接触頻度を増やし顔の見える関係になることが必要なのではないか。私としては、今回のコロナ禍での活動でできた行政とのつながりが、途絶えないような動きをやっていかねばと考えている。

2.2 ワークショップ（政策シミュレーション）

今回の政策シミュレーションは6名ずつの3グループ編成で実施した。いずれのグループも地方議員と地方公務員の混成チームとなり、初心者からベテランまで多様性のあるメンバー構成となった。政策シミュレーションについてはいずれも初めての経験であり、ラウンドを進めながらやり方を体得し、ロールプレイングを通じて財政面からの政策マネジメントを実感し、ゲームを楽しむことができた。各グループにおける議論の概要は次の通りである。

Aグループ

第1ラウンドでは、「外国人旅行者の誘客」、「北方次世代型住宅の推進」、「野生生物の対策」を実施しない予算案が議会に提出された。については、旅行客（必ずしも外国人に限定しない）の誘致に、食・観光開

連事業を通して努めていくこと、カーボン・ニュートラルのほか、国の気候変動政策の動向をも注視すること、ヒグマ問題がH市全域にとって重要課題であることを認識することなどの確認を含む、活発な質疑の上で承認された。

第2ラウンドでは、幸い2億円のボーナスがあった中で、「新幹線延伸のPR」と「奨学金返還支援制度の創設」を実施しない予算案が議会に提出されたが、若者の移住と定住を重視する議員の要望により、奨学金の支援事業は、起債の上、実施することとなった。負担増となった「鉄道事業の運行補助」については議論に時間を要し、いったん鉄道を廃止してしまうと貨物への影響も大きいことから事業継続はするものの、新幹線延伸に伴う二次交通対策について、H市としては投資インセンティブのある民間の事業展開をうまく促していくことが確認された。

第3ラウンドでは、社会保障費増と税収減がさらに進む中で、これまでに十分な成果を挙げてきた「応援団会議の設立」は行わない予算案が提出された。その上で、本班のXウイルス感染症対応地方創生臨時交付金対象事業は、「今」も「これから」も生活安心、みんなで強いまちをつくる補助制度」である。これは、①雇用維持への支援と②経済強化・業務見直しの費用補助から成る。①は、現在の雇用を減らさないことへの支援であり、正規・非正規従業員数に応じた定額補助である。②は、社会の変化によって生じた市の経済損失や競争力低下をカバーするため、民間の中長期的な業務改善・販路開拓・構造転換を促す助成である。①で「今」の生活を保証しつつ、②で「これから」を見据えた取組を支援するという、いわば2階建ての制度設計となっている。

本グループでは、討議を進める中で、H

市民にやさしく、かつ、食と観光の産業振興に積極的に取り組むというまちづくり方針が確立していった。ウイルス危機では、そのまちづくり方針も強く反映しながら、①先が見えない不安をできる限り払拭するための収入確保・雇用維持と、②経済循環の停滞を極力避けつつ、事態収拾後の社会に順応的な産業振興・仕組み整備、という2方面からの施策展開により、スマートで持続可能なH市経営が構想された。

Bグループ

Bグループにおいて、H市が目指す将来像として、少子高齢化対策として子育てしやすい自治体を目標に、「住民や本市に関わりの深い人達が、地域で支え合う、人の繋がりを大切にしつつ、社会尾的に弱い立場の人々や次代を担う子どもたちへの配慮を大切にする」自治体を目指すことで合意が図られた。

第1ラウンドでは、市民生活に直接的な影響が及ばない事業はどれか、不急の事業は何かという観点から議論が行われた。その結果、「縄文文化の伝承・振興」、「市産食品の消費喚起」の事業を見直すことになった。なお、当初は「鉄道事業の運行補助」に関し、「不採算路線については、将来的な自動運転やデマンド交通などの活用を見込み利便性向上を図りながら交通の代替を進める。北海道の広域性や冬期の天候不順に対する定時運行制については、テレワークやICT教育といったオンラインを活用し、対応する」として、不採用としたが、すべての議員の反対により地方債を充当して執行することとなった。

第2ラウンドでは、改めて「鉄道事業の運行補助」に関して議論が二分された。利用者減少が続く中で厳しい財政状況下での継続は困難との意見の一方、関係団体方の要望の重みを受け止めた意見や、地域公共

交通計画が策定されている中で市民の意見を尊重すべきとの意見が上がり、事業が存続されることとなった。「ICT 技術を活用した行政改革」、「学校教育の ICT 化」に関しては、ICT 技術の進歩は継続的であり見直すべきでないとの声もあったが、第一ラウンドから5年経過して成果が定着したものと判断され、見直しの対象となった。「H市応援団会議の設立」も同様の考えから見直された。これらも市民生活と直結していない点が考慮された。

第3ラウンドでは、Xウイルス感染対策が意識された議論が展開され、関係が希薄と考えられた「シニア世代のライフデザイン設計」、「外国人観光客の誘致」が見直しの対象とされた。臨時交付金対象事業の創設に関しては、H市の目指すべき方向性と関連付けた議論が行われ、「資金繰り対策や生活に困っている人々の支援といった雇用の維持と事業の継続」が重視され、「資金繰り、生活困窮、子育て世帯経済支援」事業、具体的には「定額地域商品券配布」が提案された。

総じて、少子高齢化に対応して子育てしやすい自治体を目指すという方向性の下、すべての市民生活の安定を目指した予算づくりという点で、グループ全体の合意が形成された。一方、討論時間の制約から、「鉄道事業の運行補助」の是非、「学校教育の ICT 化」に関して、15年というラウンドの時間的な経過を考慮しつつ、価値判断を含む本質的な検討をいっそう深めた議論が期待された。この点がH市の目指すべき将来像と関連付けられれば良かった。ただし、これはオンラインという制約によるところが大きく影響していると考えられ、対面であれば本ゲームの特質がいっそう引き出され、活発な議論が展開されたであろう。

Cグループ

第1ラウンドでは、新規事業として「鉄道事業の運行補助」、「H市応援団会議の設立」を実施する一方で、既存事業である「野生動物の対策」、「市産食品の消費喚起」を廃止する予算案が議会に提出された。予算案の策定にあたっては、まずH市としては主要な地域活性化事業として観光振興を基本とすること、鉄道等の交通インフラは観光振興の基盤となるものであり、これを当面維持していくことが確認された。予算案の審議においては、鉄道事業を取り巻く厳しい採算見通しを考慮すべきであり、今後仮に鉄道事業の収支が悪化した場合の対応が問われ、行政当局としては既存事業のさらなる見直しとともに交通インフラの維持・整備のため地方債の発行も視野に入れている旨、議論が交わされた。

第2ラウンドでは、「社会保障費の増税収減」による影響を既存事業の政策効果による増収で対応する一方で、「鉄道事業の運行補助」の事業費については、第1ラウンド時の議会答弁を踏まえ、地方債の発行で対応することとなった。また、新規事業として検討された「H新幹線延伸のPR」と「奨学金返還支援制度の創設」の実施を見送ることとし、これらの内容を盛り込んだ予算案が議会に提出された。予算案の審議においては、「奨学金返還支援制度の創設」を見送る理由として、既存の移住推進事業や「H市応援団会議の設立」等による観光振興策によって流入人口及び関係人口を増やすことでカバーするとの考えは議会の理解を得たが、「H新幹線延伸のPR」を見送ることは交通インフラの整備を重視してきたH市の方針にそぐわないのではないかと指摘があり、議会の修正により、地方債を新規発行して「H新幹線延伸のPR」を実施することとなった。

第3ラウンドでは、「社会保障費増と税

増収減」が急速に伸展する中で、「縄文文化の伝承・振興」を廃止する予算案が提出された。また、Xウイルス感染症対応地方創生臨時交付金対象事業においては、「H市の強みを活かすスマート交通網構築事業」として、鉄道・バス・タクシー等の地域交通について MaaS を活用した DX 化を進め、観光振興と市民の生活利便性の向上に資する事業がまとめられた。臨時交付金事業の検討にあたって、当初は事業内容の絞り込みに難航していたが、観光振興と交通インフラの整備に力を入れてきたH市のこれまでの取組に沿った形で制限時間までに事業内容がまとめられた。

本グループにおいては、観光振興と交通インフラの整備を市のまちづくりの基本方針とすることを定め、議論が難航する場面でも方針に立ち返って合意形成を図ってきた点は評価される。一方で、制限時間の制約はあったものの、特に「鉄道事業の運行補助」の継続の是非について議論をさらに深める余地はあり、また、15年間というラウンドの期間も考慮して、観光振興と交通インフラの整備という基本方針をさらに発展させていく事業構想も検討する必要があると思われる。

最後に、議論の過程において、①既存事業をいち早く整理して緊急の財政出動に備える基金を造成してはどうか、②議会からの修正として既存事業の廃止を行政当局に検討させてはどうかとの指摘があった。今後の政策シミュレーションのルールの見直しにあたって参考となるであろう。

3. アンケート結果

サマースクール終了時に、受講者にアンケートを実施した。オンラインでの回答方式をとったため、回答率は65.5%（受講者総数55名中回答者数36名）と、例年よりも低くなった。初めての完全オンライン実施であったため参加者の不便がどの程度発生するか心配する声もあったが、サマースクール全体に対する評価を見ると80.6%の参加者が「良い」と回答しており（「やや良い」まで含めると100%）、今後の開催方法についてもオンライン開催とオンラインを併用した方式での開催を希望する割合が72.2%となっていることから、オンラインによる開催方式はおおむね前向きな評価を受けていると考えられる。属性・及び参加コースごとに集計したアンケート結果、及び自由記載欄のコメントは次の通りである。

① アンケート集計結果

表1 サマースクール受講状況

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	初めて	4	4	1	8
2	2回目	6	0	4	0
3	3回目以上	4	0	5	0
	合計	14	4	10	8

表2 サマースクールの開催を何で知りましたか？（複数回答可）

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	議会事務局／市町村職員からの案内	6	2	4	7
2	研修会でのチラシ	0	0	3	1
3	HOPSからの案内	0	0	1	0
4	FacebookなどのSNS	1	0	1	0
5	北大のウェブサイト	2	2	1	0
6	知人の紹介	7	0	0	0
7	その他	1	0	0	0
	合計	17	4	10	8

表3 サマースクール全体に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	12	3	9	5
2	やや良い	2	1	1	3
3	普通	0	0	0	0
4	やや良くない	0	0	0	0
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表4 講演1「新型コロナウイルスの影響と北海道経済」に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	7	1	6	0
2	やや良い	2	1	4	1
3	普通	5	2	0	6
4	やや良くない	0	0	0	1
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表5 講演2「北海道の観光の今後の生き残り方：取組事例」に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	7	2	9	1
2	やや良い	5	2	1	1
3	普通	2	0	0	5
4	やや良くない	0	0	0	1
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表6 講演3「北海道の観光・移住：取組事例」に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	10	2	8	2
2	やや良い	4	2	2	6
3	普通	0	0	0	0
4	やや良くない	0	0	0	0
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表7 講演4「北海道への人口流入を加速する：取組事例」に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	11	2	9	3
2	やや良い	3	2	1	4
3	普通	0	0	0	1
4	やや良くない	0	0	0	0
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表8 講演5「道外の地域におけるコロナ感染対策での取組」に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	良い	12	2	10	7
2	やや良い	1	1	0	1
3	普通	1	1	0	0
4	やや良くない	0	0	0	0
5	良くない	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表9 政策シミュレーションに対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日
1	良い	11	2
2	やや良い	3	1
3	普通	0	1
4	やや良くない	0	0
5	良くない	0	0
	合計	14	4

表10 政策シミュレーションのシナリオ設計の難易度に対する評価

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日
1	難しすぎる	2	0
2	ちょうどよい	11	4
3	簡単すぎる	1	0
	無回答	0	0
	合計	14	4

表11 ZOOMでの参加について（1日目の講演）

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	全く問題なかった	7	3	5	5
2	概ね問題なかった	4	0	4	3
3	やや不便であった	3	1	0	0
4	普通	0	0	1	0
5	不便であった	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表12 ZOOMでの参加について（2日目の政策シミュレーション）

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日
1	全く問題なかった	7	1
2	概ね問題なかった	5	2
3	やや不便であった	0	1
4	普通	1	0
5	不便であった	1	0
	合計	14	4

表13 ZOOMでの参加について不具合があった場合は、当てはまるものを教えてください（複数選択可）

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	声が聞きづらい	2	1	1	1
2	自分の発言がうまく伝わらない	0	0	0	0
3	長時間のオンライン参加で疲れた	4	2	5	1
4	資料を読みづらい	6	1	1	0
5	接続が切れる	3	0	1	0
6	操作方法がわかりにくい	2	0	0	0
7	ワークシートへの記入がしづらい	3	1	0	0
8	講師の表情がわかりづらい	0	1	1	0
9	他の参加者の表情がわかりづらい	4	1	2	1
10	質疑応答がやりにくい	0	2	1	0
11	その他	2	1	0	0
	合計	26	10	12	3

表14 地方議員・公務員と合同で行ったことについて

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	合同開催で良かった	14	4	10	6
2	議員・公務員単独の方が良かった	0	0	0	2
3	その他	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

表15 講義資料を事前に見たか

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	事前に一読した	8	2	4	3
2	ダウンロードしたが目を通していない	4	2	5	5
3	ダウンロードしていない	2	0	1	0
	合計	14	4	10	8

表16 今後取り上げてほしいテーマ（複数選択可）

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	人口減少問題	8	0	2	4
2	少子化対策・子育て支援	6	0	0	0
3	議会改革	5	0	4	2
4	外国人労働者・移民問題	3	0	2	1
5	公共交通	9	1	3	1
6	地域コミュニティ	5	3	7	5
7	空き家問題	6	1	2	1
8	労働問題	2	0	0	1
9	医療・福祉	7	0	1	1
10	リスクコミュニケーション	0	1	1	1
11	新型コロナウイルス対策	1	0	2	2
12	エネルギー・環境問題	13	1	4	3
	その他	0	1	0	0
	合計	65	8	28	22

表17 今後の開催方法について

No.	カテゴリー名	議員2日	公務員2日	議員1日	公務員1日
1	対面での開催を希望する	4	2	0	3
2	オンラインでの開催を希望する	3	1	2	2
3	対面+オンラインでの開催を希望する	7	1	7	3
4	その他	0	0	1	0
	無回答	0	0	0	0
	合計	14	4	10	8

②自由記載欄のうち、1日目の講演に関するコメントの主なものは次の通りである。

- ・経済動向、観光について、今の所属に直結する有益な情報だった。下川町と沼田町の取り組みは悔しく（冷静に考えるとうらやましく）感じた。沼田町の岩井さんの言うとおりの、同じことをやればいいと思っははいけない、と強く共感を覚えた。手塚さんのような人が必要だと感じ

た。

- ・北海道内の各地域における共通課題をテーマとしていて、それぞれのテーマでの視点でものを見る事ができて参考になりました。
- ・政務調査など現地に足を運んでの先進地視察ができない状況のなか、各地の取り組みを学ぶことができる有意義な機会となりました。特に歌舞伎町商店街振興組

合 常任理事の手塚様の講演は、政治とは疎遠な方達とどのようにコミュニケーションを図っていくべきか、その距離を縮めるための大きなヒントがありました。

- ・DMO の関係も国の補助がなくなること
で継続できるのか、観光資源が少なく本
町は近隣 3 町連携事業に取り組んでいま
すが、成果が見えてきていないことから
良い事例をうかがえたと思っています。
「無いものは無い」「無いのがいい」など
聞き慣れない言葉が印象に残っていま
す。住んでいると分からない、良いとこ
ろもあるのではと改めて考えました。

③自由記載欄のうち、2 日目の政策シミュレーションに関するコメントの主なものは次の通りである。

- ・長期間の持続を念頭におき、かつ、限られた財政をどのような配分で活用するかを決めなければならない行政の立場での苦勞を、シミュレーションではありますが体験できたことは今後の活動の幅と深さを広げるきっかけになったと思います。
- ・議員個人の政策提案や行政運営指摘には予算措置を含めた合意形成は必要ないが、執行機関側の立場では、政策、事業に対する説明や取捨選択が不可欠であり、多様な意見に対する総合的な判断が必要であることを実感することができました。
- ・限られた時間で、結論を出し、その結果が次の選択に影響していくため、単なるグループ討議よりも、密度の濃い議論ができたと思います。

④自由記載欄のうち、サマースクール全体に関するコメントの主なものは次の通りである。

- ・議員 2 期目ですが、特にコロナ禍であることや生業があるので研修や講演を聞いたりする機会が取れないのが現状です。勉強になりました。とても良いと感じています。居心地のいい豊かなまちにするためには多様な人との出会いや交流をし、課題を解決していくことがまちづくりに求められていると思います。サマースクールにおいても専門家の意見や評価をしていただける良い機会だと思いました。
- ・政務調査が実施できないなかで、各地の事例を直接伺うことができたことは大変有意義でした。自治体の事例紹介などのオンラインコンテンツがあれば、もっと活用してみたいと感じました。
- ・構築や進行の準備にも感謝しています。そのほか、内容に関しまして、行政のかたとしてどうとらえていらっしゃるかはわかりませんが、議員の立場としては、議員に欠けている視点に感づく内容であったので、ありがたかったです。

文責：武藤 俊雄（北海道大学公共政策大学院准教授）

ウェビナー「自動車損害賠償保障制度： 自動車事故対策と民商法・公共政策の交錯」

2021年7月20日火曜4限に、国土交通省自動車局保障制度参事官室の長谷知治参事官をお招きして標題のウェビナーを開催した（大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターとの共催）。長谷参事官は、1994（平成6）年に事務官として旧運輸省に入省され、旧大蔵省国際金融局に出向したり、海事局油濁保障対策官として、また英国運輸省海事局で国内法制と国際条約体制を担当したり、東大公共政策大学院の海洋や交通・観光の政策研究ユニットで特任教員を務められたりと、豊富なご経験をお持ちである。そこで、HOPSでご講演いただくのが有意義と考え、本イベントを企画したところ、60名超が参加した。

長谷参事官からは、ご講演冒頭、日本の交通事故件数のピークは、交通戦争と言われた昭和40年代ではなく平成16年だった一方で、交通事故による死亡件数のピークは昭和45年だったこと。2019・2020年の都道府県別の交通事故による死亡件数で、北海道は全国ワースト3位だったこと。自賠責保険加入義務は原付にもあてはまるといったお話があった。全体では交通事故件数が減少する中で、それによる重度後遺障害者数は年間約1600人となっており、そうした方々への支援の重要性が増している。最近高齢者の事故がよく報じられるが、データによると、これは若者にも大いに関係のある深刻な社会問題である。

続いて、国の政策過程についてご紹介があった。国交省は、トラック、バス、タクシー、航空、鉄道など様々な業界との関係が深い。さらに、自賠責関連では保険会社

や被害者団体など、保険料率決定の利害関係者とも交流がある。まずは現状を把握し、課題を設定し、原案作成、将来予測、社会的な便益・費用や実現性の政策評価をするというのが業務の流れである。独善的にならないよう利害関係者とコミュニケーションをとることに加え、学習や経験を踏まえた利益衡量や、法律を当てはめる際の価値判断の重要性が強調された。そのためには、諸外国の事例など幅広く現実を見て、できる限り正しい選択肢を「政治」に対して提供していくことが大事で、これは、官民間問わず公共に深く携わる職業に当てはまることだとメッセージを添えられた。

続いて、自動車損賠保障制度についてのお話があった。自動車事故被害者も厚生労働省の福祉政策で支えるべきとの考え方もあり得るが、この自動車社会では別の社会保障的な制度でこれをカバーしている。1955年に制定された自賠法では、任意保険よりも広い概念として運行供用者責任が明確化され、強制加入とすることによって賠償資力を担保し、これを車検とリンクさせることで実効性を持たせた。利潤が出ないような保険料を設定しつつ、民活の観点から保険会社が参画している。民法709条により逸失利益を基に算定される保険金だけでは救われない被害者が実際にはおり、その救済を自動車ユーザーからの保険料やその運用益で行うというお話だった。ひき逃げや無保険には、自動車ユーザーからの賦課金を、政府からの保障として被害者に支払うという仕組みもある。

最近では、自動運転車が絡む事故の損賠

責任が話題になっており、「レベル4」（高度運転自動化）までは自賠法でカバーするとの結論が出た。ただし、自動運転車のシステムに欠陥があった場合の責任の所在や求償の方法などは、自動車メーカーと保険会社で議論が続いている。また、事故が多発している電動キックボードについても、まずは免許の可否から警察庁で議論が始まっており、これが保険にも波及してくる可能性がある。

その後、海上輸送と損賠との関わりについてもお話があり、それに続いて活発な質疑応答が行われた。

第1に、ご講演では、日本では自賠責・任意保険の2段階になっているのに対し、諸外国では任意保険の一部が強制部分となっており、また、自由料率であることにより保険会社の利益も含まれることから、保険料が高額な場合も多いと指摘があった。これについて、日本では他国に倣ってその大枠を変える流れにはないとお話であった。

第2に、自転車に関しても重大事故が報じられているが、自転車の自賠責を義務化していく流れはあるのかという問いに対しては、確かにここ10年間で議論はあるが、自転車は法律上の自動車の定義から外れており、自転車のユーザーは極めて幅広く、包括的な登録制度がないため捕捉可能性が高くなく、よって保険料率をどう決めるのかという技術的な問題もあり、今のところ任意保険加入を呼び掛ける対応になっているとのことであった。

第3に、他府省との調整について。例えば、社会保障制度全般を所管する厚労省とは、自動車事故被害者を受け入れる施設の介護職員の人件費について、厚労省の給与加算に国交省の枠組みでさらに加算できないかを、所掌の重複にも留意しながら調整

している。保険金がきちんと支払われているかは国交省が見るのに対して、金融庁には保険会社等への指導監督権限を行使してもらい、全体として制度がワークするように協力しているとのことであった。

第4に、課長級分掌職である参事官というポストについて。長谷参事官は今、大臣官房参事官として特命事項を所掌している。実務的には、課長と参事官に実質的な違いはない場合が多いと考えられる。海上保安庁参事官のように指定職とされているもの以外は、結局のところ行政改革で課（長）の数を減らす中で設けられたポストと考えられるとお話があった。

第5に、同制度の一部を担う自動車事故対策機構を独法化した背景について。同機構はかつて自動車事故対策センターという認可法人だった。その後、独法に移行するのか、民間法人化をするのか、国が引き取るのかという選択肢があったところ、この制度は強制保険化により国がしっかり担っていく一方で、民活の観点からPDCAを回して取り組むのが大事ということで、結局、独法化の道が選ばれたと理解しているとお答えがあった。

文責：村上 裕一（北海道大学公共政策大学院准教授）

HOPS セミナー

「カーボンニュートラルとその先に描く北海道の暮らし」

1. 趣旨

11月12日(金)に、オンラインセミナー「カーボンニュートラルとその先に描く北海道の暮らし」を開催した(大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターと共催)。我が国は、2050年までにカーボンニュートラルの達成、2030年に温室効果ガス2013年度比46%削減を目指している。本セミナーは、気候変動対策と生物多様性保全への統合的な取り組みへの国際的な重要性認識が高まっていることも踏まえ、自然豊かな北海道におけるカーボンニュートラルと生物多様性保全に向けた取り組みと、カーボンニュートラルとその先において実現していくべき北海道の暮らしを考える機会として、企画された。

本セミナーは、HOPS 授業科目「公共経営特論Ⅲ」と「環境政策事例研究」の一環として開催された。その際、従来から「公共経営特論Ⅲ」にご協力いただいている北海道電力株式会社に加えて、同じく北海道におけるカーボンニュートラルの達成に重要な役割を担うエネルギー供給会社である北海道ガス株式会社、そして国の担当行政機関である環境省北海道地方環境事務所の各実務担当者の協力を得た。

平日午後の授業時間帯にもかかわらず、HOPS 内外から53名もの参加を得て、各講演者と活発な質疑応答が行われ、カーボンニュートラルというテーマへの関心の高さが窺える、大変充実したセミナーとなった。

2. 概要

①司会・趣旨説明：HOPS 准教授 村上裕一

グラスゴーでのCOP26で各国が気候変動対策を議論する中、2050年までのカーボンニュートラルという野心的な目標を掲げた日本でも、官民挙げてその達成を目指す必要がある。北海道には、それ特有の難しさとともに、メリットやポテンシャルがある。カーボンニュートラルとその先にあるべき北海道の暮らしを総合的に考えていくには、カーボンニュートラルそのものに加え、生物多様性保全との統合的な取り組みや地域循環共生圏の形成が重要である。HOPS ならではの文理融合の観点からも、この問題を皆さんと考えたい。

②「『2050年カーボンニュートラル』を目指して」：北海道電力株式会社経営企画室企画・政策グループ 南波慎太郎氏

ほくでんグループは、電力の安定供給とカーボンニュートラルの両立に向けて、北海道の再生可能エネルギーやエネルギー需要電化のポテンシャルを踏まえ、供給サイドでのCO₂フリー電源の導入拡大やその電気を活用した水素製造、需要サイドでの家庭、産業、運輸各部門の電化拡大やCO₂フリー水素の利活用を進める。そして、国や道、自治体、他企業などとも連携しながら、水素サプライチェーンを構築し、北海道が水素社会のパイオニアとなることを目指した取り組みを進めている。

③「カーボンニュートラル実現に向けた地域連携の取り組み」：北海道ガス株式会社都市エネルギーグループ 鈴木峻太氏

カーボンニュートラル実現に向けて、分散型エネルギーシステムによるレジリエンス強化、省エネ、エネルギーの地産地消という需要側へのアプローチを進めているとともに、将来的な脱炭素化に向けてメタネーション等の技術検討にガス業界全体で取り組んでいる。地域と連携したエネルギーシステムとして、札幌市街地におけるZEB（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）やCEMS（コミュニティ・エナジー・マネジメントシステム）のほか、上士幌町での畜産バイオガス発電によるエネルギーの地産地消や畜産EMS（エネルギー・マネジメント・システム）などについても協力している。

④「気候変動と生物多様性、統合的取り組みに向けた課題」：HOPS 教授 中尾文子

気候変動と生物多様性は相互に関連していて、地球温暖化の制御と生物多様性の保全は相互依存する目標だというのが世界的な認識となり、コベネフィット技術の開発や企業における自然への依存や影響に関する財務情報開示の基準作りなどが行われている。特に生物多様性が豊かで、自然とともに育まれてきた暮らしが営まれている北海道では、気候変動対策と生物多様性保全の統合的なアプローチを採っていくことが必要である。そのためには、カーボンニュートラルに向けて各自治体で行われる目標設定や計画策定等に、私たち市民が参加することが大変重要である。

⑤「地域の資源を生かし、脱炭素を目指す地域循環共生圏の創出」：環境省北海道地方環境事務所環境対策課 青地絢美氏

地域の自然・人材・資金を活用した持続可能な地域づくりと自立分散型社会実現を目指す地域循環共生圏の取り組みを、環境省は全国各地で推進・支援している。例えば、再生可能エネルギーを地域資源と位置づけ、エネルギーそのものやそれから得られる収益を地域創生の駆動力にしつつ、廃棄物等の資源循環や里山・鳥獣の管理、雇用創出等の地域の課題も総合的に解決している事例が既に多くある。地域の成功には首長や市民問わず、取り組みを積極的に引っ張っていくリーダーシップを持った人材が必要である。それらの事例は北海道のカーボンニュートラルの実現にも参考になる。

3. おわりに

本セミナーを通じ、北海道のカーボンニュートラルは、単に温室効果ガスの削減だけでなく、再生可能エネルギーのポテンシャル、社会経済的状況、災害に強い安定供給の必要性を踏まえつつ、豊かな自然・生物多様性の保全と両立する形で、その姿を描くべきだという認識が共有された。そのためには、業種を超えた企業間連携や、地域や企業の知見を活かしたエネルギーモデルの創出、行政における計画策定や地域づくりへの多様な主体の参画が必要である。

本セミナーが地域の計画策定や地域づくりに有意義なものとなっていれば、企画者として望外の喜びである。この場を借り、本セミナーにご協力いただいた皆様に感謝申し上げる。

文責：中尾 文子（北海道大学公共政策大学院教授）

【2021年度 活 動 報 告】

1. シンポジウム・公開イベント

●韓日未来フォーラム「韓日における少子高齢化・労働・貧困・福祉の今に迫る：協力し合える社会へ」

日時：2021年10月30日(土) 14:00～16:00

場所：ロイトン札幌 リージェントホール

パネリスト：

李修 京（東京学芸大学教育学部人文社会科学教授）

権 五定（龍谷大学名誉教授、BOA 理事長）

藤田孝典（NPO 法人ほっとプラス理事、HOPS フェロー）

岩橋 誠（NPO 法人ほっとプラス理事、HOPS 研究員）

コメンテーター：

池 直美（北大公共政策大学院准教授）

今野晴貴（NPO 法人 POSSE 代表、HOPS 上席研究員）

主催：駐札幌大韓民国総領事館

後援：北海道大学公共政策大学院

●公開講演会「マイノリティはなぜ『今』声をあげるのか―「分断の時代」におけるマイノリティ政策を展望する」

第1回「ブラック・ライヴズ・マター運動とアメリカ多文化主義の修復」

日時：2021年12月10日（金）13:00～14:30

講師：南川文里（立命館大学教授）

第2回「多文化主義は、排外主義を防げるか：オーストラリアの経験から」

日時：2022年1月11日(火) 13:00～14:30

講師：塩原良和（慶應義塾大学教授）

第3回「世俗社会における信仰と政治参加：ヨーロッパ・ムスリムの政治参加」

日時：2022年1月18日(火) 14:45～16:15

講師：浪岡新太郎（明治学院大学教授）

場所：オンライン開催（Zoom Webinar 使用）

司会・コメント：辻 康夫（北大法学研究科、アイヌ・先住民研究センター教授）

主催：北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター

共催：北海道大学公共政策大学院、北海道大学アイヌ・先住民研究センター

●宮脇淳先生最終講義「行財政へのアプローチ」

日時：2022年2月19日(土) 15:00～16:30

場所：オンライン開催（Zoom Webinar 使用）

講師：宮脇 淳（北大公共政策大学院教授）

2. セミナー・研究会

●「どうする？どうなる？北海道のローカル線」

日時：2021年7月15日(木) 14:35～16:25

場所：オンライン開催（Zoom Webinar 使用）

講師：

村上裕一（北大公共政策大学院准教授）

高松淳也（名城大学法学部教授）

小林大祐（東洋学園大学人間科学部准教授）

岸 邦宏（北大公共政策大学院教授）

※科学研究費「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織の discretion による事例分析」（研究代表者：村上裕一）の一環として開催

●「自動車損害賠償保障制度 自動車事故対策と民商法・公共政策の交錯」

日時：2021年7月20日(火) 14:35～16:15

場所：オンライン開催（Zoom Webinar 使用）

講師：長谷知治（国土交通省自動車局参事官）

※法学部「行政学」の一環として開催

●「日本の国際協力の最前線」

日時：2021年7月29日(木) 17:00～18:30

場所：オンライン開催（Zoom Webinar使用）

報告者：

近藤信孝（JICA市民参加協力課課長）

林悦子（JICAマレーシア事務所所員、HOPS
第9期修了生）

●公共政策学講演会「脱炭素社会を目指す国の
取組と北海道のエネルギー供給」

日時：2021年8月4日(水) 14:45～17:30

場所：人文・社会科学総合教育研究棟 W
203室（オンライン併用）

講師：和田篤也（環境省 総合環境政策統括
官）

対談：大槻 博（北海道ガス株式会社 代表
取締役社長）

司会：中山元太郎（北大公共政策大学院教
授）

※「環境政策論」の一環として開催

●HOPSセミナー「カーボンニュートラルと
その先に描く北海道の暮らし」

日時：2021年11月12日(金) 13:30～15:30

場所：オンライン開催（Zoom Webinar使用）

報告：

南波慎太郎（北海道電力株式会社 経営企画
室企画・政策グループ）

鈴木峻太（北海道ガス株式会社 都市エネル
ギーグループ）

中尾文子（北大公共政策大学院教授）

青地絢美（環境省 北海道地方環境事務所環
境対策課）

司会：

村上裕一（北大公共政策大学院准教授）

※「公共経営特論Ⅲ」「環境政策事例研究」の
一環として開催

●HOPSセミナー「これからのインフラ政策
を考える：札幌市の事例から」

日時：2021年11月25日(木) 17:30～19:00

場所：文系共同講義棟5番教室（オンライン
併用）

講師：浦田 洋（札幌市交通事業管理者）

●HOPSセミナー「刑事司法政策における再
犯防止の新たな取組－矯正施設における立ち
直り支援を中心に－」

日時：2021年12月9日(木) 17:30～19:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟 W
103室（オンライン併用）

講師：中島 学（法務省 札幌矯正管区長）

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開
催

●HOPSセミナー「『しくじり』との付き合
い方：サステナブルに働くために」

日時：2021年12月16日(木) 17:30～19:00

場所：文系共同講義棟5番教室（オンライン
併用）

講師：佐々木智仁（北海道総合政策部計画推
進課主査、HOPS連携研究員）

●HOPSセミナー「これからのインフラ政策
を考える：札幌市の事例から」

日時：2021年12月23日(木) 17:30～19:00

場所：文系共同講義棟5番教室（オンライン
併用）

講師：大町 徹（真狩村 村議会議員）

●HOPSセミナー「コロナ禍の経済情勢を読
み解き、今後の中小企業経営・政策を考え
る。」

日時：2022年1月20日(木) 17:30～19:00

場所：文系共同講義棟5番教室（オンライン
併用）

講師：伊藤慎時（株式会社道銀地域総合研究
所 経済調査部長、HOPS連携研究員）

●2021年度リサーチペーパー発表会

日時：2022年2月1日(月) 9:30～11:45

場所：文系共同講義棟5番教室（オンライン併用）

報告：公共政策大学院2021年度修了予定者

●HOPSセミナー「札幌市における新型コロナウイルス感染症への対応について」

日時：2022年3月18日(金) 17:00～18:30

場所：オンライン開催（Zoom使用）

講師：町田隆敏（札幌市副市長）

3. 事例研究科目

3-1. 国際政治経済政策事例研究

●「我が国を取り巻く安全保障環境と自衛隊の取組み」

日時：2021年10月8日(金) 16:30～18:30

講師：宮崎 章（防衛省 自衛隊札幌地方協力本部長（1等陸佐））

●「ビジネスと人権」

日時：2021年10月15日(金) 16:30～18:30

講師：南 慎二（外務省 在外公館課長）

●「ポストコロナの日韓関係：外交官の視点から」

日時：2021年10月22日(金) 16:30～18:30

講師：裊 炳洙（駐札幌大韓民国総領事）

●「国際社会と人権」

日時：2021年10月29日(金) 16:30～18:30

講師：土井香苗（ヒューマン・ライツ・ウォッチ東京ディレクター、HOPSフェロー）

●「中国情勢と日中関係」

日時：2021年11月5日(金) 16:30～18:30

講師：園田 庸（外務省 中国モンゴル第二課長）

●「朝鮮半島有事シミュレーション①」

日時：2021年11月12日(金) 16:30～18:30

講師：手嶋典子（キャノングローバル戦略研究所）

峯村健司（朝日新聞編集委員、HOPS研究員）

●「朝鮮半島有事シミュレーション②」

日時：2021年11月19日(金) 16:30～18:30

講師：手嶋典子（キャノングローバル戦略研究所）

峯村健司（朝日新聞編集委員、HOPS研究員）

●「日中関係とバイデン外交」

日時：2021年11月26日(金) 16:30～18:30

講師：川島 真（東京大学教授）

●「外交における国際法の役割」

日時：2021年12月3日(金) 16:30～18:30

講師：谷内一智（外務省 経済紛争処理課長）

●「日本のインテリジェンス検証」

日時：2021年12月10日(金) 16:30～18:30

講師：竹内 明（TBS報道局長）

●「グローバル課題に関する日本外交」

日時：2021年12月17日(金) 16:30～18:30

講師：小野啓一（外務省 地球規模課題審議官、HOPSフェロー）

●「海上保安の現況について」

日時：2021年12月24日(金) 16:30～18:30

講師：税所百年（第一管区海上保安本部警備・救難部長）

●「男女共同参画」

日時：2022年1月7日(金) 16:30～18:30

講師：大沼瑞穂（大正大学准教授 元参議院

議員・厚生労働政務官)

●「日本外交について」

日時：2022年1月21日(金) 16:15～17:45

講師：安倍晋三（衆議院議員 元内閣総理大臣）

3-2. 福祉労働政策事例研究

●「我が国の年金・医療・介護の社会保障制度について」

日時：2021年10月4日(月) 13:00～15:00

講師：古川弘剛（厚生労働省 医政局 医療政策企画官）

●「札幌市における児童相談の取組について」

日時：2021年10月18日(月) 16:00～18:00

講師：谷 雄一（札幌市役所 児童相談所 地域連携課）

●「矯正施設における現状と再犯防止施策の推進、矯正施設と地方自治体・関係団体との連携の取組について」

日時：2021年10月25日(月) 16:00～18:00

講師：三尾浩一（法務省 札幌矯正管区 更生支援企画課長）

●現地視察「ハローワークプラザ札幌・マザーズハローワーク・わかものハローワーク等」

日時：2021年11月1日(月) 15:00～17:00

講師：乃村久代（北海道労働局 職業安定部長）等

●現地視察「北海道ポリテクセンター（職業訓練施設）」

日時：2021年11月8日(月) 13:00～15:00

講師：武山泰士（（独）高齢・障害・求職者雇用支援機構 北海道支部 北海道職業能

力開発促進センター次長）等

●「社会保障と報道について（認知症高齢者・刑務所入所者について）」

日時：2021年11月15日(月) 16:00～18:00

講師：猪熊律子（読売新聞東京本社 編集委員）

●「当別町・江別市等における障害福祉・共生型オープンサロン・農福連携・商店街活性化の取組」

日時：2021年11月22日(月) 15:00～17:00

講師：大原裕介（社会福祉法人ゆうゆう 理事長）

●「地域福祉の実際・歴史・理念」

日時：2021年11月29日(月) 14:45～18:00

講師：西村 淳（神奈川県立保健福祉大学教授、HOPS 研究員）

●「生活困窮者への自立支援を通じた地域づくりー釧路市の事例を通じてー」

日時：2021年12月6日(月) 15:00～17:00

講師：櫛部武俊（（一社）釧路社会的企業創造協議会 代表理事）

●「刑事司法政策における再犯防止の新たな取組ー矯正施設における立ち直り支援を中心にー」

日時：2021年12月9日(木) 17:30～19:30

講師：中島 学（法務省 札幌矯正管区長）

●「北海道の医療の現状と課題」

日時：2021年12月15日(水) 15:00～17:00

講師：松家治道（北海道医師会 会長）

●「小規模多機能型居宅介護で『地域を支える』ー「地域課題の把握」から「住民参画型サービス」の創出に向けてー」

日時：2021年12月20日(月) 15:00～17:00

講師：安倍信一（社会福祉法人美瑛慈光会
理事長）

●「ヘルスケア政策とイノベーション」

日時：2021年12月27日（月）14:45～18:00

講師：川端裕之（米国研究製薬工業協会
（PhRMA）次席日本代表 兼 日本代表代
行）

3-3. 環境政策事例研究

●「資源循環（プラスチック問題）について」

日時：2021年10月8日（金）16:30～18:30

講師：柴田真年（公益財団法人北海道環境財
団 専務理事）

●「さっぽろのごみ処理事情と「新スリムシ
ティさっぽろ計画」

日時：2021年10月15日（金）16:30～18:30

講師：太田淳一（札幌市環境局環境事業部循
環型社会推進課減量推進係長）

●「エゾシカ対策について」

日時：2021年10月22日（金）16:30～18:30

講師：永俣敦善（北海道環境生活部環境局自
然環境課エゾシカ対策係主幹）

●「ヒグマ出没への対応ー野幌森林公園への
出没を事例として」

日時：2021年10月29日（金）16:30～18:30

講師：石井弘之（北海道環境生活部環境局環
境政策課課長補佐）

●「再生可能エネルギーの推進と生物多様性
保全の両立について」

日時：2021年11月5日（金）16:30～18:30

講師：立田理一郎（環境省 自然環境局野生
生物課課長補佐）

●「サステナブルファイナンス」

日時：2021年12月3日（金）16:30～18:30

講師：金井 司（三井住友トラスト・ホール
ディングス 三井住友信託銀行フェロー
役員兼チーフ・サステナビリティ・オフ
ィサー サステナビリティ推進部）

●「地域循環共生圏：産学官地域連携によ
る、共生のまちづくり」

日時：2021年12月10日（金）16:30～18:30

講師：竹本享史（株式会社日立製作所基礎研
究センター日立北大ラボ ラボ長代行主
任研究員 北海道大学電子科学研究所客
員教授）

●「東京電力福島第一原子力発電所事故によ
る環境汚染からの福島の復興・再生の取組～
10年を経て、これからを考える～」

日時：2021年12月17日（金）16:30～18:30

講師：中野哲哉（環境省 環境再生・資源循
環局企画官）

注）講師肩書きは開催当時のもの。敬称略。
HOPS フェローは公共政策学連携研究部・教
育部フェローを、HOPS（上席・連携）研究員
は公共政策大学院附属公共政策学研究センタ
ー（上席・連携）研究員を表す。

『年報 公共政策学』 投稿規程・執筆要領

現在、『年報 公共政策学』の投稿規程および執筆要領を見直しています。

次号以降の取扱に関しては決定次第、公共政策大学院のホームページにて公表する予定です。

2022 年 3 月 31 日

『年報 公共政策学』 編集委員会

『年報 公共政策学』編集委員会

編集委員長

山崎 幹根 （北海道大学公共政策大学院 教授）

編集委員

山本 直樹 （北海道大学公共政策大学院 教授）

早川 仁 （北海道大学公共政策大学院 准教授）

村上 裕一 （北海道大学公共政策大学院 准教授）

「年報 公共政策学」 第16号

令和4年3月31日発行

編集責任者 山崎 幹根

編集補佐 田中みどり（特任助手）

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）4716
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