

## 年報

## 公共政策学

## 第18号 2024

【巻頭言】	宇野 二郎	1
【論文】		
近代社会における個人の位置と意味 (1) —ジョン・ロックの個人概念と社会モデルをめぐって—	佐々木 隆生	3
障害年金に係る障害の認定での障害支援区分の認定の活用可能性に関する考察	田中 謙一	23
小規模自治体におけるSDGs施策の推進—熊本県山都町を事例として—	山本 直樹	53
地域経済循環率はどのような地域で高くなるのか —北海道179市町村における産業構造等との相関分析—	伊藤 慎時	79
新型コロナウイルス感染症パンデミックと医療制度—ドイツにおける病院改革の方向性—	松本 勝明	101
【研究ノート】		
‘Lieu de Mémoire’ and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition and Digital Archives in East Asia	CHI Naomi	117
水道事業における減価償却に関する考察 法定耐用年数見直しの検討を中心に	近藤 絢一	129
【特集 民法学と公共政策学】		
「民法学と公共政策学」事始め—民法理論研究解題（とくに「法と公共政策」（法と経済学）との関係で）	吉田 邦彦	147
民法学と脱構築—吉田「民法理論研究」の意義	今野 正規	151
情報圏と「人間的充実」(human flourishing) —人間中心主義の相対化と堅持のための情報法学への示唆	角本 和理	165
民法学と「補償」理論—吉田・補償法学の意義と課題	橋本 伸・今野 正規	181
【レポート】		
HOPS2023 地方議員・地方公務員向けサマースクールの開催について／2023年度 HOPS自治体プログラム成果報告		195
【活動報告】		221

## 巻 頭 言

2023年5月に新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけが「新型インフルエンザ等感染症（いわゆる2類相当）」から「5類感染症」へと変更されたことに伴い様々な制約がなくなり、日常生活も研究活動も元の姿を取り戻しつつあります。

政策や財政面でもそれを「平時」に戻すことが課題となっています。新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応としてつくられた様々な制度の見直しが進んでいます。

コロナ禍に特徴的であった政策の一つに、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と呼ばれる交付金があります。これは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって影響を受けた地域経済や住民生活を支援し、地方創生を図るために、補助事業の地方負担分と地方単独分の合計1兆円から2020年4月に開始されたものです。

この交付金の特徴の一つは、事業にかかる経費のすべてが交付される仕組みにあり、それによって、どのような自治体であれ躊躇なく事業に取り組めるようになりましたが、その一方で、自治という観点からは経費の一部を自治体が負担する方が望ましかったのではないかと疑問を残すことになりました。

もう一つの特徴は、使い道に関する自治体の自由度が高かったことです。新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対してどのような対策をとるべきなのかについては不確かなところがあり、また、とるべき対策は地域によって異なるかもしれないという状況にありました。そのため、特に「単独事業分」と呼ばれたものについては、地域の実情に合わせた使い方ができるように制度が設計されたのです。

問題は配分の方法です。できる限り客観的な指標を用いてそれぞれの自治体の財政需要を測り、それを基準として交付限度額を算定することが目指されました。配分方法は度々見直されていましたが、人口を基本としながら、交付金の目的に合わせて、感染状況に係る割増係数、年少者人口割合・高齢者人口割合を反映する係数、一人あたり県民所得や一人あたり地方税収が低い団体に係る割増係数などが用いられました。

使途の自由度が高かったために、この交付金の使い道が問題視されたこともありました。それは不確かな問題であるために生じるものでもありました。むしろ、感染防止や地域経済の維持のために、地域の実情に合わせた対応をとることが自治体に期待された点が重要です。

それでは、各自治体において交付金は実際にはどのような事業に使われたのでしょうか。また、それは、それぞれの地域の感染防止や地域経済の維持、さらに中長期的な地方創生にどのように貢献したのでしょうか。今後の公共政策の立案に向けて、自

治体の現場でそれを研究者の視点から検証すると同時に、実務経験を蓄積し、実務者と研究者との交流を図っていくことが公共政策大学院には求められているでしょう。

北海道大学公共政策大学院では、新型コロナウイルス感染症対策に限られませんが、北海道という政策の現場に向き合いながら北海道発の公共政策を発信していくことを目指して領域横断的な研究を行っています。第18号では、研究者、実務家教員、実務者から11件の論文・研究ノートが寄せられました。今後も、研究者と実務者が交流する場を大切に公共政策の教育研究に取り組んで参りたいと思います。

2024年3月

北海道大学大学院公共政策学連携研究部  
附属公共政策学研究センター長  
宇野 二郎

## 【論 文】

# 近代社会における個人の位置と意味 (1)

## —ジョン・ロックの個人概念と社会モデルをめぐって—

佐々木 隆生\*

## 1. はじめに

17世紀末以来、自由で平等な諸個人によって社会が構成されているという観念が次第に支配的となり今日に至っている。この観念は、「有機体」としての社会に人間が従属するという観念を否定し、政治、経済、文化にわたる人間観の変革をもたらしてきた。だが、個別化され独立した諸個人が社会を形成するという観念に対して、人間は社会的存在であり、個人は社会以前に独立して存在するものではないという観念が対立し、哲学をはじめとして人文・社会諸科学は、個人と社会はいかなる関係をもつのかという問題を抱えてきた。すでに多くの研究がなされてきたが、本稿は、この問題についての筆者自身の序論的考察の端緒をなし、自立した個人によって社会が構成されるという観念の先駆あるいは原基をなすジョン・ロックの『統治二論』(1690)<sup>1)</sup>に見る個人概念と社会モデルに対する評注を与えることを通じて、近代社会と個人の関係についての考察の準備を行う。以下、第2章ではロックの個人概念について、第3章ではロックの社会モデルの性格について、第4章では個人概念に結びつくロックの自我論について検討し、最後にそれらから得られる今後の考察にかかる課題を提起する。

## 2. ジョン・ロックの個人概念

ジョン・ロックの『統治二論』(1690)は、ホッブズが1651年に『リヴァイアサン』において述べた論理—生まれながらに平等な各人 every man が各人に対する戦争状態となる自然状態から共通の権力を有するコモンウェルス commonwealth を形成する—という論理<sup>2)</sup>を一面では継承しつつ、他面では、王ではなく議会の立法権力に至高の権力を求め、1688年の「名誉革命」に正当性を与えた。一人 one man が他者 another に対して権力をもつ自然状態から各個人 every individual が一つの共同体 community ある

---

\* 北海道大学名誉教授 E mail: takao.sasaki1010@gmail.com

1) Locke (1988[1690])。

2) Hobbes (1996[1651]), Capter XIII, pp. 82-86 および XVII, pp. 111-115, 邦訳第1分冊第13章および第2分冊第17章。

いは統治体 **government** を、すなわち政治社会 **political society** —今日の概念では国家 **State**<sup>3)</sup>—を形成することによって、多数決に服する合法的統治 **lawful government** を実現するべきことを明らかにしたのである。ここに、社会と国家が諸個人 **individuals** によって構成されるというイメージが誕生したと言えるであろう。

ロック以前には、諸個人 **individuals** という概念はほとんど用いられなかったが、その後次第に諸個人によって社会が構成されているという観念が定着してきた。そうした観念の源流はロックにあると言える。ここでは、ロックの個人概念についての評注を通して、ロックの個人概念の意味を検討しよう。

## 2.1 自由人 **freeman** について

ロックは、『統治二論』において、自然法の範囲内では人間が生来自由で平等な存在であり、理性にしたがって自己を保全する権利を有するとの命題から出発する (Locke (1988[1690]), Book II, 邦訳「後編 政治的統治について」の §4, 6, 22, 25, 87—以下の § はいずれも同書の節を指す)。ロックは、ホブズが述べた「自然権としての自由」という論理<sup>4)</sup>を明らかに継承している。それは自然状態においては他から制約を受けない独立した個人が存在すると言うに等しく、ロック自身、「人間 **Men being** は生来、すべて自由で平等で独立した **all free, equal and independent** である」 (§95) と述べている。このような個人概念は、しばしば抽象的思考の産物と捉えられているが、まず、こうした個人概念について検討をしておこう。

第1に把握しておくべきは、ロックが、自然状態における人間は自らが自然法を執行する権力を有し、自らが「裁判官 **Judge**」であると同時に「執行官 **Executioner**」である自由をもつと述べていることである (§7, 8, 87, 125)。この観念は、ハンナ・アレントが言う「主権と自由が同じもの」<sup>5)</sup>とも一致する。ホブズにも言えるが、そうした観念は、単に抽象的思考の産物ではなく、現実の歴史を反映したものであった。中世ヨーロッパの自力救済権を保有する自由人 **freeman** がそれである。このことについては、すでに別のところで述べたので詳述しないが<sup>6)</sup>、自由人あるいはジッペの間での「私戦 **quarrel, feud, Fehde, guerre privée**」がそれをよく現す。フランスなど大陸ヨーロッパの封建制とは異なり、ノルマン・コンクエスト以後のイングランド封建制においては、臣下が王ではなく領主に軍事奉仕義務を負うことが禁じられ、「私戦」は抑制されていたが、それでも自由人の中での決闘は時代によって変動はあれども絶えなかった。また、1264-1267年の「バロン戦争 **Baron's War**」をはじめ再三にわたる貴

3) ステイトとしての国家についての筆者の見解については、佐々木隆生(2010)、第1章。

4) Hobbes, *ibid.*, p. 86, 邦訳第1分冊 p. 216。

5) Arendt (1998[1958]), p. 234, 邦訳 p. 368 および Arendt (1977[1954]), pp. 162-163, 邦訳 pp. 222-223。

6) 佐々木隆生, *op. cit.*, pp. 57-67。

族の王への抵抗は、封建制において自由人が自力救済権を保有していたことを示している。ノルマン朝自由人は、貴族や騎士など軍事奉仕義務を伴う土地保有者から王に武器を提供する義務を負う小奉仕保有 *tenure in petty serjeanty*、非軍事的奉仕を行う鋤奉仕保有 *socage* などに至る封建的身分であり<sup>7)</sup>、1285年のウインチェスター法 *the Statute of Winchester* では15歳から60歳までの全自由人は武装して軍事・警察などに従事すべきとされていた<sup>8)</sup>。やがて自由人の範囲は自治都市 *borough* が議会に代表を送るようになるなど変化したが、身分としての自由人という観念は17世紀においても維持されていた。ロックの自由な諸個人とはノルマン朝から17世紀に至るイングランド社会における自由人に他ならなかったのである。

無論、そうした自由人を基礎に構築された社会でも、イングランド封建制に起源をもつ「旧き市民社会 *societas civilis, res publica*」としての公的社会は存在してきたが、『統治二論』前篇において、ロックは王の主権の正統性を否定しつつもその面に立ち入ることはなかった。すなわちイングランド王制の歴史的現実から離れてロックは「自然状態」を規定したのである。

第2に留意すべきは、自然状態において、人は他人の許可や意志に依存することなく自然法の範囲内で、自己の行動を律し、自分の所有物や身体を処理することができる自由な状態にあるとする規定である (§4-6, 25-27, 44)。この規定は、自由であるためには自然法に従う理性を不可欠とすることを含み、さらに神が与えた自然の共有物から自己労働を権原とする所有 *property* を実現し、排他的な私的財産 *private possessions* をもって他人の許可や意志に依存することない自立を達成することを必要とする。そのような自由人は、単独では存在しえない人間が婚姻によって家族を形成し、子供が理性をもち自由となるまで教育する義務を負うことから、また女性に対して男性は「より有能でより強い性」であることから家長 *paterfamilias* (§57-58, 77-86) とされる。こうして、政治社会を構成する十全な意味での自由人は、婚姻や契約によって家族—より正確に言えば、奴隷 *slave* 以外の自由身分である配偶者やサーヴァントなどを含む家共同体—を構成する家の主 *master* に他ならない。したがって、自力救済権を基礎付ける共同体としての家長が自由人として位置づけられる「旧き市民社会 *societas civilis*」あるいは封建制以来の自由人が、ロックの自由人概念を支えていたことを、ここにもまた看取しうる。

第3に、ロックが触れていない隠された論点が存在する。それは、自然状態の歴史的背景である中世ヨーロッパの「旧き市民社会」が、一方では自力救済権をもつ自由人が土地保有条件に基づいて構成する公的社会であったとともに、他方では、かつて

7) ノルマン朝以後のイングランドの自由人規定については、Maitland (1908), pp. 23-39, 邦訳 pp. 33-55。

8) Maitland, *ibid.* pp. 275-280, 邦訳 pp. 365-372。

フリッツ・ケルンが『中世の法と国制』で、慣習法が王や諸侯の恣意に優越する「主権的 *souverän*」存在であったと述べたように、政治的権力とは別個に「良き旧き法 *good old law, das gute alte Recht*」が「正」を律したことである<sup>9)</sup>。中世ヨーロッパの法は種々の法源から構成されていたが、「神の法」である自然法ばかりでなく、部族慣習法から始まる慣習法が日常の道德律を規定していた。ロックは、一方では、ホブズと異なって自然状態と戦争状態とを区別し、自然法に従う社会関係の存在を認めたものの、他方では、前政治社会における社会関係を秩序づけていた法、イングランドに関していえばコモン・ロー（普通法）*Common Law* への言及を避けて自然状態を概念化した。ここには相当の問題があると言わねばならない。ノルマン朝のウィリアム征服王 *the Conqueror* はエドワード懺悔王 *the Confessor* の法を保持し、従来の慣習法を継承し<sup>10)</sup>、さらにヘンリー II は地方などで区々であった慣習法に基づく裁判権を集中し、王国全体に適用されるコモン・ローを確立し、イングランド法の独自の発展をもたらしたからである<sup>11)</sup>。コモン・ローは、ローマ法継受の幾度もの試みにもかかわらず、ローマ法継受とともに王の主権性を追求したフランスとは異なる法制度を、「良き旧き法」を継承する法制度をイングランドにもたらしたのである。

このように、「良き旧き法」によって律せられる社会関係が前政治社会である「自然状態」に存在したにもかかわらず、ロックは、それに踏み込むことなく諸個人が自由で平等であり自力救済権を保有すると主張し、権威をもつ「共通の裁判官」のない自然状態では戦争状態に陥ると述べている (§19-20)。その結果、自然法とは異なる「良き旧き法」あるいはコモン・ローと政治社会の関係に触れなかったことから、あたかも諸個人が自由かつ平等である独立した存在であるかのような理解を生み出したとも言えるであろう。しかも忘れてはならないことに、ロックの政治社会起源論が標的としたスチュアート朝の絶対王政への傾斜は、イングランドの「古来の慣習」に対して王の主権的地位を置き換える試みであり、ロックにはるか先立つ1628年の「権利請願 *Petition of Right*」は、古来の法と慣習をもって王の権力に対抗するものであったからである。ロックの『統治二論』は、こうしたイングランド社会関係のある本質的側面を看過した上で、人間の自由と平等に基づく自然権を主張して臣民あるいは人民が主権的地位を獲得する論理を提供するという特徴をもっていたことに留意しなければならない。

以上に関連して、17世紀末の自由な人々とはどのようなものであったかについて確認しておこう。分類の適切さや数値の正確さはともかくとして1688年のグレゴリー・

9) Kern (1952), pp. 21-23, 邦訳 pp. 18-19。また「良き旧き法」それ自体についてと国制については、同書「I. 法 *Recht*」および「II. 国制 *Verfassung*」を参照されたい。

10) Maitland, *op.cit.* pp. 7-9, 邦訳 pp. 11-13。

11) Maitland, *ibid.* pp. 12-13, 邦訳 pp. 17-19。

キングによる統計によれば<sup>12)</sup>、イングランドの1,349,586の家族のうち、「王国の富をふやす *increasing the wealth of the Kingdom*」とされる500,586家族（貴族、騎士、エスクワイア、ジェントルマン、官僚・官吏、貿易商、法律家、聖職者、自由保有農、借地農、学者、国内商人、職人、将校）が、擬制的ではあるが、当時の自由人の家族と考えられるであろう。これに対して「王国の富を減らす」849,000家族（一般船員、レイバラーと通いのサーヴァントー住み込みのサーヴァントは上のカテゴリーの家族に含まれる一、小屋住み農、被救済民、兵卒）と「ジプシー、浮浪者・乞食など」は自由人の家族には該当しない。人口でいえば、総人口5,500,520人のうち前者が2,675,520人、残余は2,825,000人であった。極めて粗雑であることを承知の上で、家長が公的な「旧き市民社会」を構成した自由人であったとすれば、全人口550万余のうち、およそ50万人がロックの言う自由人にすぎなかった。

## 2.2 自己労働による所有について

ロックの自由人概念は、次章でより踏み込むが、自由人の存在の基盤が「所有」にあることから「自己労働による所有」を不可欠とし、さらに「所有」をめぐる係争は自然状態における戦争状態を規定して政治社会形成の最も重要な契機をなしている。このことについては後に詳述するが、ロックの自由な個人を規定する上で「自己労働による所有」は枢要な位置を占める。だが、この論理には幾つかの問題が存在する。

第1に、ロックは、自由と関係して、すべての人間は、他人の意志や権威に従属することなく自分自身の生来 *by nature* の自由に対して平等な権利 *equal right* をもつとしながら、年齢や有徳性、才能や功績、出自や縁故・恩恵などが人々の間に差異をもたらすことを承認している (§54)。それら諸個人間の差異と関わりなく自由に対して平等な権利が存在することを述べることによって、いかなる人間でも自然権を保有することを明らかにすることに眼目があったからである。しかし、このことは、自己労働に基づいて所有が正当化されるという論理と齟齬する。なぜならば、上に指摘される差異は、自己労働に基づかない種々の要因によって生じるからである。相続は無論のこと、政治的变化もまた所有関係に影響を及ぼしたからである。たとえば、ノルマン・コンクエスト後のイングランドにおける所有権の劇的变化を考えればよい。

12) Laslett (1988[1965]), pp. 32-33, 邦訳 pp. 46-47の「Chapter2 A One-Class Society」が Gregory King によって作成されたイングランドの家族の収支表を示している。キング自身はその表を含む1696年の草稿 *Natural and Political Observations and Conclusions upon the State and Condition of England* を公刊せず、彼の友人であった Charles Davenant の著作で知られるようになり、Smith (2003[1776]) も、第1編第8章で取り上げている。しかし、統計の正確さには相当の問題がある。ここでは、ラスレットと同様に、数値の確かさよりも当時の凡その社会関係を示すものと理解されたい。なお、ラスレットは、キングの草稿と John Graunt の1662年の論稿を編纂した *The Earliest Classics* (1973) を Gregg, New Jersey から編纂して刊行している。



5,000名足らずのノルマン騎士を含む1万2,000名を越えない程度の遠征軍は、ウィリアムIの直属受封者として、150万の人口をもつイングランドの所有関係の破壊や再編を通じて封建的保有権を獲得したのであった。また、所有関係は、封建制では自由人と非自由人の間の、また領主と領民の間での搾取・収奪関係を含む。たとい原初的に自己労働による所有の権原を述べようとも、所有が自己労働以外の要因によって生じることを看過してはならない。

第2に、ロックは自己労働に基づく所有の主体を単数の彼 *he/one man* で表現し、個人が単独で生産を行っているかのように描いているが、それは労働の社会的性格を捨象するものであった。ロックの自由な個人は先に指摘したように家長が体现しているが、彼の労働はサーヴァントを含む共同体としての家族の労働を不可欠とし、また農業では収穫作業をはじめとして多くの人手を必要とする時期には家族を超える村落での共同作業を不可欠とした。それゆえに収穫後などに祝宴や村落での祝祭が行われたのである。さらに、囲い込み以前の開放耕地制では共有地が存在し、いわば公共財 *public goods* が前提となって個々の農民の生産がなされたし、橋や道路などの維持は村落共同体全体の責務であった。村落共同体が社会的労働を担った例はいくらでも存在する。教区という単位でみれば、教会の維持もまた共同体の責務であった。労働の社会的性格と私的労働を支える公共財の不可欠性を看過して、自己労働を孤立して考察するわけにはいかないであろう。

ロックが描いた「自由な個人から構成される社会」は、王に至高権力を委ねる秩序を否定して、自然状態での自由で平等な理性的な個人を想定するものであった。その上で、諸個人は、自然状態において生じうる戦争状態に対して、法の下で自己の自由と所有の保全が可能となる政治社会すなわち権力機構としての国家を構成するという論理を導いたのである。

では、こうした個人概念と関わって、ロックはいかなる社会モデルを提示したのであるか。ロックが示した社会モデルはその後種々の変容を遂げながらも、「見えざる手」に導かれる調和的経済社会、さらにそれを基礎とする自由貿易平和主義的国際関係によって強化され、今日のネオ＝リベラリズムにまで継承されている。しかも、そればかりではなく、平等な自由な諸個人から出発する種々の互恵的ユートピアを希求するアナキズムや社会主義の一部にも影響を与えてきた。以下では、ロックの社会モデルの含意をとりあげることにしよう。

### 3. ロックの個人概念に基づく社会モデル

ロックは、自然法の下にある自然状態では、自然法に従う理性的被造物 *rational creatures* である諸個人 (§6, 25, 56-61, 98, etc.) は、自分の行動を律し、自己労働に基づく所有物 *possessions* や身体 *persons* を処理する自由な存在であり、権力 *power* と支配権限 *jurisdiction* は個人間で相互的であり平等な状態にあること (§4) を前提に、それ

ら諸個人の合意に基づいて政治社会 **political society** が形成されることを示した。この思想は、何よりも、有機体説に象徴される伝統的な社会の規範である階層的秩序、あるいは王権神授説に見られる絶対君主を正統化する国制を否定し、政治社会の権力が、法の下で諸個人が自らの生命、自由、財産を保全し、平和と平穏を確保するであろうことを意図したものであった。ロックの『統治二論』は、自由主義の一つの原型を生み出したのである。

注目すべきことに、ロックは、個人が政治社会に先立って独立した存在であることを述べつつ、他方で、政治社会形成以前に、すなわち自然状態ですでに諸個人が社会の枠組みの中に存在していることを承認していた。そのような非政治社会あるいは前政治社会をロックが想定していたことを踏まえて、シェルドン S. ウォーリンは、『政治とヴィジョン』において、ロックの構想が「社会についての非政治的モデル **a non-political model of a society**」と言えるリベラリズムの社会モデルへの道を拓くものでもあったと述べている<sup>13)</sup>。この点について、ウォーリンの探求とも重なるが、あらためて若干の考察を行い、諸個人と社会の関係についてのロックを源流とするリベラリズムが抱える問題を展望しておこう。

ロックは、人間が自然法にしたがう「一つの自然の共同体 **one community of nature**」をなすと認識し (§6)、さらに、王権の下での階層的秩序の擁護をなす「自然状態にあった人間などは存在しない」という主張に対して、リチャード・フッカーの『教会政治の法』からの引用をもって反論を行っている。フッカーからの引用は、「われわれは、自分だけではわれわれの本性が要求する生活、すなわち人間の尊厳にふさわしい生活に必要なものを十分に備えことはできず、従って、自分一人で孤立して生活しているときにわれわれの内に生じる欠乏や不完全さを補うことはできないから、われわれは、本性上、他者との交わりと共有 **communion** とを求めるように導かれるのである。これが、そもそも人々が政治社会 **political society** へと結合した原因であった。」である (§15)。ロックは、フッカーとは異なり、すべての人間が自身の同意によって政治社会の成員となるまでは自然状態にあると留保しつつ、政治社会に先立つ自然状態に共同体的社会関係、前政治社会的社会があることを認めていたと言える。このことは極めて重要であって、独立した諸個人から社会が生まれたとは言えないことをロックが踏まえていたことを意味する。そのことは、以下にみる所有についての叙述からも看取しうる。

ロックは、『統治二論』の後篇第V章「所有について **Of Property**」において、先ず自己労働によって所有が生じることを述べ (§25-27)、その上で、契約 **compact** によって他者と共同の権利をもっている **a right to them in common with others** 共有地 **commons** から「それらを共有状態から取り去る私自身の労働がそれらに対する私の所有権を定

13) Wolin (2004[1960]), pp. 257-287, 邦訳 pp. 332-363。

める」、つまり自己の労働の成果物であることが所有を生み出すこと (§28)、人口が増え、人々が一体となり集住し都市を建設して後に同意によって by consent 領土 territory の境界が生じ、彼ら内部の法によって by Laws within themselves 同じ社会に住む人間の所有権 Properties of those of the same Society を定めたこと (§38)、富が私的所有に基づく社会的分業に基づいて増加すること (§40-43) などについて言及している。これらの叙述は、いずれも自己労働に基づく所有に由来する私的所有が共有地を含む共同体と関係し、そこからさらに社会的分業と商品流通をも包括する非政治社会が、政治社会以前に形成されることを示している。その上で、ロックは、定められた領土をもつ共同体の内部で法による私的所有権が規制 regulate されることによって、自己労働による所有が契約 compact と同意 agreement によって確定されるに至ったこと (§45)、貨幣の登場が私的占有の格差 an inequality of private possessions を生み出すこと (§46-50) などに言及している。諸個人が、自己労働に基づく所有を基礎に、彼ら内部の法を伴う非政治的あるいは前政治的な社会を形成していることを述べ、そうした社会関係を政治社会成立の前提としているのである。

ここで注目すべきは、自然法にのみ着目して自然状態を描き、コモン・ローに触れなかった第2章「自然状態について」 (§4-15) とは異なり、共同体区々の法—それぞれ「良き旧き法」である慣習法—がロック的な「政治社会」以前に存在していたことを事実上認めていることであろう。ただし、ロックはそのような法をフリッツ・ケルンのように「主権的」な存在とは見ていない。それには、イングランドの主権をめぐる歴史的变化があったと推察しうるであろう。メイトランドが、14～16世紀の制定法について議会が「干渉しなかった had not meddled」ことを見出すのが困難であり、したがってロックの時代に先立って「わが中世議会の活発な立法が、法が国王あるいは国王と議会の上位にあるという理論を使用不可能 unworkable な法理にしてしまったのである」と述べていることを考えれば良いであろう<sup>14)</sup>。1539年の議会制定法である主権法 Lex Regia は、王が国王評議会の助言をえて、議会制定法の効力をもつ布告を制定しうる権能を王に与えたが、それはエドワードVI治世の初年(1547年)に廃止され、議会制定法が王の命令ないし布告より上位にあることを確認したのであった<sup>15)</sup>。したがって、ロックが慣習法を主権的と看做さなかったのは、エドワードI治下の1295年の議会をモデルとして成立したイングランドの議会と王の関係をめぐる歴史的現実に基づいていたと言えよう。「古来の法と慣習」は、既に触れたように、王の至上権に対する自由人の抵抗に観念上意味を与えるものであったが、立法という視点から見た時に主権をめぐる争点は、メイトランドが指摘するように、「王の主権と議会における王の主権との間の闘争 the struggle lay between sovereignty of king, and sovereignty of

14) Maitland, *ibid.*, p. 301, 邦訳 p. 400.

15) *Ibid.*, p.253, 邦訳 p. 336.

king in parliament」にあったのである<sup>16)</sup>。

それでは非政治あるいは前政治社会と政治社会の関係はどのように規定されるのであろうか。ロックは、諸個人が自然法を執行する権力を放棄し、それを公共の手にゆだねて結合して一個の社会をなすときに政治社会が存在するのであり、成員のすべてが自然状態においてもつ権力を放棄して政治共同体を形成するとき、共同体の行動は多数派の意志と決定に拘束されると言う (§95-99)。その際の政治社会の主たる目的を、ロックは、所有の保全 *the Preservation of their Property* に求めている (§85、124)。自然状態では、第1に、人々の中のあらゆる紛争を裁決すべき共通の尺度として人々の一般的同意によって制定される法を欠いており (§124)、第2に、法にしたがって紛争を裁決する公平な裁判官を欠き (§125)、第3に、正しい判決を執行する権力を欠く (§126)。これら3つの欠陥 *three defects* に対して、すべての人間の所有を保全し、対外的には侵入や侵略に対して共同体を防衛することが政治社会の権力である (§131)、とロックは述べる。所有の保全が政治社会の主要な目的であるとするのは、前政治社会的な社会関係には所有の保全以外に政治社会が関わるべき問題は存在しないことを意味する。それは、とりもなおさず、所有権をめぐる対立を除けば前政治社会的な社会が自己完結していると、ロックが認識していたことを指示するであろう。

ロックの政治社会論は、さらに重要な、しかも現代のリベラリズムにまで貫かれる非政治性を帯びるものであった。「同意なくして課税なし」という「権利請願」や「権利章典」と同様に、ロックは、「立法部は、人民が自ら、あるいはその代表者によって同意を与えない限り、彼らの所有物 *property* に対して課税してはならない」 (§142) と述べ、政治社会が人民の同意に基づくべきことを明らかにしている。しかし、政治社会が人民の同意に基づいてなすべきことは、そこで終わるものではない。政治社会は、人民のいかなる部分に、いかなる形態で、どれだけの課税等を課して権力の資源調達をなし、いかなる項目に、いかなる優先順序にしたがって、どれだけの支出をなすのか、また、それらに不可欠の制定法や諸制度をいかに定めるのかという課題を回避しえない。ロックは、万人が他人の意志や権威に従属することなく生来の自由に対して平等な権利をもつとしても、年齢や有徳、才能や功績、また出自・縁故・恩恵などで平等であるとは限らないことを認めている (§54)。これらに加えて、財産および所得、また性や宗教、職業、居住地などによる相違も存在する。一方では、私的所有の体系が内包する格差や階層的秩序があり、他方では、人民は多様な価値をもつ。異なる利益機会や情報に置かれ、また異なる価値をもつ人民の多様な選択肢から公共善 *common good* についての選択を行うことこそ政治が行う決断に他ならない。ロックもまた公共善について触れたが、立法部の権力は自然法が与えた保全以外を目的とするのではなく、臣民を破滅、奴隷、故意に貧困にすることは許されない (§135)、

16) *Ibid.*, p.301, 邦訳 p 400。

とするものであった。しかしながら、所有権を基礎とする経済社会をとっても税制の確立、貨幣・金融制度の構築、所有権自体の法的確定、インフラストラクチャの整備と保全が不可欠とされ、社会全般にわたっても教育政策や言語・文化政策、さらに救貧法をはじめ種々の社会政策など公共財 **public goods** が必要とされる。また、それら諸政策の間の順位付けという問題も生じる。そのような善をめぐる諸対立こそ政治的争点をなすのであって、何が公共善であるのか、この問題を回避する政治社会論は、善にかかわる政治を考察の外に追いやるか、あるいは権力を政治社会にゆだねた共同体自体を非政治的な無矛盾の体系として描くかのいずれかとなる。

さらに、上の問題の前に、そもそも政治社会ではどのような国制 **constitution** が選択されるべきかという課題が存在する。政治社会あるいは国家をどのように構成するべきか—君主制をとるべきか共和制をとるべきか、君主制の場合に君主の権力はいかに規制されるべきか、議会の構成と権能はいかに定められるべきか、司法権力、行政権力はいかに配置され、いかなる権能をもつべきか、軍はどのように設立され、統帥は誰に所属するのか等—という自明ではない課題への回答がなされねばならない。ロックの政治社会論は、国制に関して、立法権力を「至高の権力」とし (§149)、「連合権力も執行権力」も立法権力に対して補助的であり従属的であると述べ (§153) て、人民の同意に基づいて政治社会が構成されることを主張するものであったが、そこにとどまるものであった。しかし、上に述べた課題への回答は、社会を構成する人民の権利に関わり、人民の間に存在する種々の相違と政治社会の権力の配分の間を問いかけている。そのことは選挙権をめぐる歴史だけを見ても明らかであろう。付言すれば、政治社会は、先に述べた公共善の選択を含めて、社会選択という課題を回避しえないに他ならない<sup>17)</sup>。

立法権力を有する庶民院 **House of Commons** の選挙人資格は、ヘンリーVI治下の1430年制定法が19世紀はじめまで有効であった。それによれば選挙人資格は、州内の住人で少なくとも年40シリングの価値ある自由土地保有権が必要（騎士の場合は年20ポンド）とされ、都市はまた別に、しかも都市ごとに資格を異にしていた。投票権資格は自由人であるばかりでなく物的財産に依存していたのである。被選挙人については、ヘンリーV時に成立した議会制定法に基づき、庶民院の被選挙人は彼らが代表する州や都市の住民で、財産権による資格はなかったが、革命後の1710年には制定法に基づいて州の騎士は年600ポンド、市民は300ポンドの土地不動産をもたねばならないとされた<sup>18)</sup>。イングランドのこうした歴史は、ラスレットが、18世紀まで「政治権力は、同じ階級に属する専門職の人々や商人を同盟者とする、自意識の強いジェントリ

17) 社会選択については、奥野正寛・鈴木興太郎（1988）、IV部、特に第36章「社会厚生関数と集团的選択」 pp. 366-389を参照されたい。

18) Maitland, *op. cit.*, pp. 172-175, 邦訳 pp. 231-234。

層の手中にあり、政治史はほとんどこの階級の枠内で動いてきた<sup>19)</sup>と述べたことを裏付ける。『統治二論』が立法権力に関わる人民と想定したのは、こうした歴史的現実から乖離する抽象的諸個人ではなかった。チャールズ・テイラーもまた、「ブリテンとアメリカで支配的だった正統性 *legitimacy* の概念は、基本的には過去に目が向いたもの」であり、「はるか大昔からずっと続く存在する法に基づく秩序というものがあり、この秩序の中では議会が王と並んで正当な地位をもつ」「最も広く行き渡った前近代の秩序理解によく見られる観念<sup>20)</sup>」があったと述べている。対照的にフランスでは、こうした観念が欠如していたがゆえに、1789年のフランスの革命は、いかなる代表制をもって国制を構築するかをめぐる一連の政治闘争を引き起こしたのであったが<sup>21)</sup>、イングランドの革命では、新たに国制の選択を問う課題は主要な問題とはならなかったのである。それだけにロックの政治社会論は、イングランドの政治的秩序の歴史的現実を反映するものであった。それ故にまた、その政治社会論は、ジェイムズⅡが従来の自由人と議会の権利を侵害し、国教を抑圧しカトリック教に基づく専制を実現しようとしたことの否定を主要内容とする1689年の「権利章典 *Bill of Rights*」に対応するものであった。

『統治二論』は、一方で自由で平等な諸個人が合意に基づいて政治社会を形成するという論理を展開し、他方で政治社会以前の自然状態においてすでに所有に基礎を置く社会関係が存在すると認識している。しかし、両者の間には亀裂あるいは対立が存在する。前者では、独立した諸個人によって社会関係が生み出され、後者では、諸個人はすでに社会的存在とされているからである。この亀裂なり対立をロックが意識することなく政治社会論を展開しえたのは、政治社会以前の自然状態の社会に暗黙裡に、所有の保全を除いて、諸個人が形成する社会に自己完結性を暗黙裡に認めることによってであった。集合体ではない非政治的で自己完結的な社会であればこそ、所有権をめぐる闘争は諸個人による「戦争状態」を惹起し、政治社会形成を要請するからである。王権神授説や有機体説を否定しつつ、社会内部での公共善をめぐる政治対立に立ち入らないロックの政治社会起源論は、それが立脚していた歴史的基礎を看過した時に、「政府は暴力と詐欺（不法行為）とに対する保護に自らを限定するべき」という自由放任の政治社会観の原型となる一面を有していたとも言えるであろう。

しかし、神によって定められた理性をもつ自由で平等な諸個人という概念そのものは、個人の誕生を解き明かすものではない。ロックの個人は、キリスト教にも基づくものでもあったが (§4)、何よりもイングランドの歴史的な社会関係を反映するものであった。個人の誕生は、社会関係を欠いて語ることはなしえないであろう。

19) Laslett, *ibid.*, p.238, 邦訳 p. 319。

20) Taylor (2004), p.110, 邦訳 p. 158。

21) *Ibid.*, pp. 113-114, 邦訳 pp. 163-164。

#### 4. ロックの個人と自我あるいは自己の同一性について

「個人 individual」という用語は、ロックの『統治二論』によって社会を構成する個人としての意味をもつようになったと言える。先立つホッブズの『リヴァイヤサン』では、未だ一人の自由人は個人としては表現されず、ロックの後にヒューム『人性論』が「個人 individual person」を「社会の全成員 all the members of the society」として捉え、ホッブズ及びロックとは異なる統治組織 government 形成論を展開し<sup>22)</sup>、その後、個人と社会の関係は次第に近代社会の理解に不可欠となったと言えよう。しかし、個人とは、それ自体多義的な概念であり、「個人主義」はなおのこと多義的である。ある視点からの個人概念は他の視点からの個人概念とまるで異なることさえある。個人を自我 Self と同一視する場合と、社会を構成する主体として独立し自律する個人を意味する場合の相違を想起すればよい。しかし、これらの視点相互の関係自体、個人概念を探求する際には避けることはできない。そこで、ロックの個人概念についても、「自我」と「社会との関係での個人」との関係に焦点をあてて検討することが要請される。

##### 4.1 ロックの自我把握について

一人称としての「私」を指す動作や言語が存在したとしても、そのことをもって直ちに自我あるいは自己意識が存在するとは言えない。先史時代以来、人間は小規模社会あるいは共同体で初期宗教あるいは呪術を伴う此岸的社会秩序から切り離された自我をもつことはなかったとも言われる<sup>23)</sup>。だが、自我を前提とする人間の思索は、個人よりもはるかに先んじて古代から登場してきた。チャールズ・テイラーの言う「大いなる脱埋め込み」の過程が紀元前500年前後の数世紀に、ヤスパース『歴史の起源と目標』で言う「枢軸時代 die Achsenzeit」が始まったからである<sup>24) 25)</sup>。その時代に、中国、インド、中近東、ギリシャにわたる地域に、孔子と老子、ウパニシャッド哲学、ゾロアスター教、旧約聖書の預言者達、ギリシャの詩人達と哲学者達の活動が生まれ、彼らは、「人間が全体としての存在と、人間自身ならびに人間の限界を意識した」<sup>26)</sup> 宗教的・哲学的覚醒の時代をもたらし、「全世界に内面的に対峙」し、「自己の中に根源を見出し、そこから自己自身と世界を超越」したとヤスパースは言う<sup>27)</sup>。未だ神話

22) Hume(2003[1739-1740]), p. 348 を含む Book III, Part II, 邦訳第4分冊 p. 55を含む第三篇第二部。

23) Taylor, *op.cit.*, pp. 49-57, 邦訳 pp. 69-82。なお、Weber (1972[1922]) も、p. 245, 邦訳 p. 3 において、初期宗教について「此岸的 diesseitig」であることを指摘しているが、共同体行為の理解は諸個人の主観的体験、表象、目的からのみ得られると述べている。

24) *Ibid.*, pp. 49-67, 邦訳 pp. 69-96。

25) Jaspers (1949), p.20, 邦訳 p. 23。

26) *Ibid.*, p.20, 邦訳 p. 23。

27) *Ibid.*, p. 22, 邦訳 p. 25。ただし、引用部分は筆者訳。

なり初期宗教を一切捨て去ったわけではないが、彼らはある場合に自己を超越することを志向するが、それは自己自身の主体的行為に他ならず、共同体や呪術によって与えられた行為とは異なっていた。そのようなエリートが導く宗教や哲学は、ある変化をエリートでない人々にも影響を及ぼす。カッシーラーも『人間』でゾロアスター教に言及する中で、「人間が神的なものに接触するようになるのは、自由により by freedom、自己に依存する決意 by a self-dependent decision」による「自由の新しい理想」に到達すると述べ<sup>28)</sup>、また「すべての高級の倫理的宗教—イスラエルの預言者たちの宗教、ゾロアスター教、キリスト教—」は「抑制や強制ではなく人間の自由の新たな積極的理想 a new positive ideal of human freedom の表現である宗教的義務についての、さらに深い意味を見出す」<sup>29)</sup>と述べて、神話時代と枢軸時代の相違を指摘している。

その後、自我をめぐる思索は、ヨーロッパでは、ピッポのアウグスティヌスからスコラ哲学を経てプロテスタント神学に至る思索の中に刻まれ続け、近世に至って、自我と自己意識は哲学と人間学に不可欠の概念となる。16世紀のモンテーニュの「自分のこと、私のこと que domestique et privée」<sup>30)</sup>の省察や17世紀前半のデカルトのコギト、そして以下にみるロックの自我Selfから始まって、自我と自己意識は哲学的概念として後代に継承されてきた。無論、「私」という意識をもつことは、ホムンクルスのような心的実体としての「私」の存在を意味するものでもなく、また「私」自身が十全の自己認識をもつことも意味しない。それでも「私」が主体として、自身の身体を含めた「世界」に直面し、感情や情念をもち、言語をもって概念を把握し、思考し行為し、かつそうした自己自身を意識すること自体は否定できない<sup>31)</sup>。

ロックは自我や自己意識について『統治二論』において言及することはなかったが、『統治二論』と同じ1690年に刊行された『人間知性論』の第2版(1694年)で第2巻「観念について Of Ideas」に追加した第27章「同一性と差異性について Of Identity and Diversity」において、人格 person とは、「理性と反省 reason and reflection」を有し、それ自身 itself を自己 itself と考えることのできる「思考する知的存在 a thinking intelligent being」と述べ、さらに意識 consciousness に基づいて自我 self が、したがって「人物あ

28) Cassirer (1972[1944]), pp. 99-101, 邦訳 pp. 211-214。

29) *Ibid.*, p. 108, 邦訳 p. 228。

30) Montaigne (1965[1580]), p.49, 邦訳 p. 4。

31) 後に述べることに関連するが、デカルトはDescartes (1930[1637])において精神と肉体の二元論を唱えたが、理性を含む精神の活動に情念があることをDescartes (1966[1649])は明白に把握し、現代でいえば情念がホメオスタシスの機能をもつことをも指示していた。デカルトのコギトは、理性にとどまらない精神を見つめた自我であった。パスカルはPascal (1964[1669])においてデカルトの主知主義を批判するが、それは、後の理神論につながりかねない合理主義への批判であり、デカルトの感性や情念への言及を拒否したものとは言えないであろう。



るいは人格同一性 personal identity」が存在すると述べたのであった<sup>32)</sup>。ロックは、自我を明確に肯定したのであり、自己意識 self-consciousness や自己認識 self-awareness に及ぶ思索の系列に位置したのである。

ここで注目すべきは、ロックが上の叙述に先立つ同書同巻第21章「力能について Of Power」において、自由 liberty の観念を「思考と行動能力 thinking and motion」に求め、「自由の観念 the idea of liberty は、精神 mind の決定あるいは思考にしたがって特定の行為を行うか、あるいはそれを思いとどまる行為者 any agent の力能 power の観念である」と述べていることである<sup>33)</sup>。この叙述は、自我をもつ人間が思考する知的存在であるという第27章の規定の前提をなすであろう。したがって、『統治二論』における自由な個人の規定と『人性論』の自由論及び自我論は内的な関係を有すると言えよう。『統治二論』でロックは、人間は生来的 by Nature に平等 Equality であるという規定について、「すべての人間が、他人の意志や権威に従属することなく彼の生来の自由 Natural Freedom に対してもつ平等な権利」であると述べ (§54)、さらに「人間 Man に彼の行動 Actions を導く知性 Understanding を与えた神は、彼に意志の自由 a freedom of Will と行動の自由 liberty of Acting 与えたと述べている (§58)。すなわち、ロックの自由な個人は、「理性と反省」を有し自己同一性をもつ「知的存在」であることを前提とし、理性に基づいて「思考と行動能力」を有する存在に他ならないのである。子供のように「自分の意志を導くべき知性をもたない状態にある間は、彼は従うべき自らの意志を何一つもつことはない」 (§58) と述べているように、ロックにとって、自由な個人はあくまでも自立し自律しうる知的存在に他ならなかった。

#### 4.2 個人の前提としての自我に関する思考の転変からの問題提起

ロックにあっては、「自由で、平等で、独立」した存在として、したがって何よりも個人として存在する人間という観念は、ロックの後に概念化される自己意識や自己認識にも基礎を与える自我観念と結合していた。

しかし、近世から現代にかけてこのような自我観念に対しては、批判的検討もなされてきた。キリスト教神学の「自由意志」に対する批判、さらに自我を基礎とする合理主義への批判とも結びついて、ヒュームが『人性論』第1巻第4部第6節「人格同一性について Of Personal Identity」において、ロックやデカルトの自己同一性にかかる自我観念を否定し<sup>34)</sup>、自我観念批判の先駆をなしたのは周知のところであろう。第2次大戦後にはライルの『心の概念』が主観的自己意識を「デカルトの神話」として

32) Locke (1997[1690, and the 4<sup>th</sup> edition in 1700]), pp.302-311, 邦訳第2分冊 pp. 312-329。ただし訳文は筆者。

33) *Ibid.*, p. 223, 邦訳 p. 134。ただし訳文は筆者。

34) Hume, *op. cit.*, pp. 179-188, 邦訳第2分冊 pp. 101-117。

批判し<sup>35)</sup>、フッサールの現象学や実存哲学が基礎を置く自我観念に基づく諸概念に対立し、また、自我をめぐる、心理学では、第1次大戦後に内観あるいは内省を否定する行動主義心理学が生まれ、現代に至るまで自我や自己意識をめぐる哲学や心理学など諸学は論争状況に置かれてきた。

そのような自我をめぐる思想史の中で、ヒュームのロック批判は人格同一性の批判に留まらず、ロックの自我観念と個人概念に関わるより重要な論点を提示したことに注意しなければならない。第1は、ヒュームが前掲書の第2巻「情念について *Of the Passions*」で、自由が思考と行動力によって規定されるとするロックに対して、理性のみでは意欲も行動ももたらさないことを指摘し、「理性は情念の奴隷 *the slave of the passions* である」とまで述べ、精神が情念を不可欠とすることを主張したことである<sup>36)</sup>。第2は、第2巻第2部第5節で、人間は社会に関係を欠いたいかなる願望も抱きえず、完全な孤独 *solitude* は人間が蒙る最大の罰であると述べ<sup>37)</sup>、第3巻第2部「正義と不正義について *Of Justice and Injustice*」において、人間の他の被造物に対する欠陥を補い、また優位にたちうるのは社会によってであるとし、個人が別々に彼自身のためだけに労働する際には破滅と不幸を不可避免的に伴うと述べて<sup>38)</sup>、個人が社会から独立に存在しえないことを強調したことである。その上で、ヒュームはさらに進んで同巻同部第5節「統治組織 *government* の起源について」において、ロックが描いた非政治あるいは前政治社会においてすら、家族を超える社会関係は不可避免的に統治組織形成をもたらすことを指摘したのであった<sup>39)</sup>。

#### 4.3 自我の社会性—問題としての「社会と個人」の関係

ロックは自我を踏まえて独立した理性的個人を社会の前提としたのに対して、ヒュームは、自我を否定しつつ個人の社会性を説いたが、ここに、2つの課題が提起されたと言えよう。第1は、個人概念と個人の社会性がいかにして誕生してきたのかという問いである。第2は、ロックとヒュームの間で失われている一つの環とも言える間で—個人概念の前提となる自我自体が社会といかなる関係をもつのか、である。

後者の問については、枢軸時代について見たように、自我自体、人間の歴史過程のある段階から登場したが、それは歴史的な社会状況と結びつくものであったことに留意しなければならない。ヤスパースは言う。枢軸時代における精神の変化の基礎には、「無数の小国家や都市が乱立し、すべてが互いに他に対して闘争し、そこにおいてもなお、さしあたりめざましく繁栄し、力と富の発展が可能となった」ところの「社会

35) Ryle (2000[1949])。

36) Hume, *op. cit.*, pp. 196-323, 邦訳第3分冊、引用句は、p. 295, 邦訳 p. 205。ただし筆者訳。

37) *Ibid.* p. 258, 邦訳同上 p. 133。

38) *Ibid.* p. 345, 邦訳第4分冊 pp. 56-57。

39) *Ibid.* pp. 380-384, 同上 pp. 125-133。

学的状態 ein soziologischer Zustand」があった、と<sup>40)</sup>。

現代までに、自我の社会性については、哲学、社会学、文化人類学、社会心理学などの諸領域で既に多くの研究がなされてきた。人間は、自然との物質代謝を通じて生活を営む時、原初から集合的に生活し、言語や環境についての共通のシンボル形式を用いての相互の意志伝達と認識や価値の共有を通じて、生活と生産を行ってきたのであり<sup>41)</sup>、いかなる人間の自我も社会から独立して存在しうるものではない。このことは、独立した実体としての自我が社会という状況に置かれるということの意味するのではなく、自我それ自体が社会を不可欠とすることを意味する。人間は幼児期から成人になる過程の中で、自我を獲得して自分を取り巻く世界に対する主体となるが、メルロー＝ポンティの『幼児の対人関係』<sup>42)</sup>やミードの『精神・自我・社会』<sup>43)</sup>をはじめ多くの研究が指摘するように、人間は他者との関係、すなわち両親をはじめ家族、近隣の人々、友人、その他多くの人々との接触を通じて、自我と自己意識を環境世界としての社会の中で形成する。さらに、自我と自己意識は、自我アイデンティティの形成に向かうが、エリクソンが『アイデンティティとライフサイクル』<sup>44)</sup>で述べたように、アイデンティティは、家族から身近な集団をはじめとして人生の諸段階で直面する社会関係の中で形成される。社会関係の中での位置を欠いた孤立した人間には自我は存在しえないであろう<sup>45)</sup>。

しかし、「大いなる脱埋め込み」から理解しうるように、自我、自己意識、自己認識は、ある歴史的な社会過程で胚胎し、誕生してきた。それでは、枢軸時代から始まる自我は、いかなる歴史的過程の中で普遍的観念として受容されるようになり、17世紀に個人という意識をもたらすようになったのか、また、近代社会の中での個人の位置と意味とはいかなるものであろうか。これらの課題が浮かび上がってくる。そのような課題に答えることによって、はじめてカーが指摘するように、個人と社会が「不

40) Jaspers, *op. cit.*, p.23, 邦訳 pp. 26-27。ただし、引用部分は筆者訳。

41) Cassirer, *op. cit.*。

42) Merleau-Ponty (1962)。

43) Mead (1967[1934])。

44) Erikson (1980[1959])。

45) 自我の社会性については、認知科学・脳神経科学などの近年の研究においても取り上げられるに至っている。Libet (2004), Gazzaniga (2009), (2012[2011]), (2013), Dehaene (2014), Damasio (2000), (2012[2010]) などの一般向けに公刊された諸著作は、未だ統一した学説形成には至らないとはいえ、いずれも、ニューロンによって構成される脳の機能が創発 emergence を通じて、フロイト的射程を越える無意識を基礎に、情動 emotion、感情 feeling、情念 passion から思考を生み出し、自我をもたらすこと、しかも自我が社会性を不可欠とすることなどを指摘している。デカルトの心身二元論は様々な批判を受けてきたが、16世紀から17世紀にかけての解剖学の発展は脳を含む身体について「神」に制約されない研究を育み、現代に至って自然科学は自我や自己意識をめぐる哲学と精神分析を含む人間学の領域に接近してきたとも言えよう。

可分 inseparable」であり<sup>46)</sup>、両者は互いに相対 the relative の関係にあることを十全に理解しうるであろう。

## 5. 結びにかえて

本稿は、近代社会における個人と社会の関係を問うために、『統治二論』を中心に、現代に至る「個人から社会が構成される」という観念の原基的をなすロックの個人概念が、第1に、イングランドの歴史的社会的状況を抽象化した自由で平等で、かつ自己労働に基づく所有によって独立する理性的存在として把握されたこと、第2に、そのような諸個人は自然状態あるいは前政治社会において所有の保全をめぐる対立を除けば自己完結的な非政治的社会を構成し、所有の保全のみが政治社会の契機とされ、結果的に政治社会自体も国制や公共善をめぐる課題を看過する限界を有したこと、第3に、自由な個人概念は人格同一性をもつ自我を前提としつつ、情念と社会性を看過する問題を孕んでいることを明らかにしてきた。

以上のロックの論理への評注から、最後に、自我および独立した諸個人という表象がいかなる歴史的過程の中で形成されてきたのかという課題を見出すに至った。個人をめぐる思考の系列が、枢軸時代から始まる自我の形成以後の歴史を継承し、17世紀末から18世紀に個人という意識をいかに生み出したのか、さらに、歴史的過程の中で誕生した個人は近代社会においていかなる位置を占め、いかなる意味をもつのか、これらを次稿の課題としたい。

付記：本稿執筆にあたっては、辻康夫北海道大学大学院教授、吉原直毅マサチューセッツ大学アマースト校教授から有益なコメントと討論の機会をいただいた。深く謝意を表する。

## <参考文献> 半カッコ内の [ ] の数字は初版を示す。

- Arendt, Hannah (1998[1958]), *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago, 志水速雄訳『人間の条件』1994、ちくま学芸文庫。  
 ——— (1977[1954]), *Between Past and Future*, Penguin Books, London, 引田隆也・斎藤純一訳『過去と未来の間』1994、みすず書房。

46) Carr (1961), p. 36, 邦訳 p. 41。社会と個人を分節化するとともに対立させる見地に対しては、哲学、歴史学、社会学以外の領域でも注目すべき批判的研究がある。社会心理学の小坂井敏晶 (2011[2002]) や言語学・記号学における丸山圭三郎 (1984) などをみればよい。本稿では、こうした社会心理学や記号学などの側面には踏み入ることをなしえないが、筆者がこれらの研究にも負っていること、並びに今後取り組むべき課題を与えていることを記しておきたい。

- Carr, Edward Hallett (1961), *What is History?*, Vintage Books: a Division of Random House, New York, 清水幾太郎訳『歴史とは何か』1962、岩波新書.
- Cassirer, Ernst (1972[1944]), *An Essay on Man*, Yale University Press, New Haven, 宮城音弥訳『人間：シンボルを操るもの』1997、岩波文庫.
- Damasio, Antonio (2000), *The Feeling of What Happens: Body, Emotion and the making of Consciousness*, Vintage, London, 田中三彦訳『無意識の脳 自己意識の脳：身体と情動と感情の神秘』2003、講談社および田中三彦訳『意識と自己』2018、講談社学術文庫.
- (2012[2010]), *Self Comes to Mind: Constructing the Conscious Brain*, Vintage, London, 山形浩生訳『自己が心にやってくる：意識ある脳の構築』2013、早川書房.
- Dehaene, Stanislas (2014), *Consciousness and the Brain: Deciphering How the Brain codes our Thoughts*, Penguin Books, New York, 高橋洋訳『意識と脳：思考はいかにコード化されるか』2015、紀伊国屋書店.
- Descartes, René (1930[1637]), *Discours de la Méthode*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 野田又夫訳『方法序説・情念論』1974、中公文庫.
- (1966[1649]), *Les Passions de L'Ame*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 野田又夫訳『方法序説・情念論』1974、中公文庫.
- Erikson, Erik H. (1980[1959]), *Identity and the Life Cycle*, W. W. Norton & Company, New York, 西平直・中島由恵訳『アイデンティティとライフサイクル』2011、誠信書房.
- Gazzaniga, Michael S. (2009[2008]), *Human: The Science Behind What makes your Brain Unique*, Harper Perennial, New York, 柴田裕之『人間とは何か：脳が明かす「人間らしさ」の起源』2018、ちくま学芸文庫.
- (2012[2011]), *Who's in Charge?: Free Will and the Science of the Brain*, HarperCollinsPublishers, New York, 藤井留美訳『<わたし>はどこにあるのか：ガザニガ脳科学講義』2014、紀伊国屋書店.
- (2013), *Consciousness and the Social Brain*, Oxford University Press, Oxford.
- Hobbes, Thomas (1996[1651]), *Leviathan*, Oxford University Press, Oxford, 水田洋訳『リヴァイアサン 1-4』1992-1985、岩波文庫.
- Hume, David (2003[1739-1740]), *A Treatise of Human Nature*, Dover Publications, New York, 大槻春彦訳『人性論 1～4』1949-1952、岩波文庫.
- Jaspers, Karl (1949), *Vom Ursprung und Ziel der Geschichte*, R. Piper & Co. Verlag, München, 重田英世訳『歴史の起源と目標』1964、理想社.
- Kern, Fritz (1952), *Recht und Verfassung im Mittelalter*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 世良晃志郎訳『中世の法と国制』1968、創文社.
- Laslett, Peter (1988[1965]), *The World We Have Lost- Further Explored*, Routledge, London, 川北稔・指昭博・山本正訳『われら失いし世界』1986、三嶺書房.
- Libet, Benjamin (2004), *Mind Time: The Temporal Factor in Consciousness*, Harvard University Press,

- Cambridge (MA), 下條信輔・安納令奈訳『マインド・タイム：脳と意識の時間』2021、岩波現代文庫。
- Locke, John (1988[1690]), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 加藤節訳『統治二論』2010、岩波文庫。
- (1997[1690, and the 4<sup>th</sup> edition in 1700]), *An Essay Concerning Human Understanding*, Penguin Classics, London, 大槻春彦訳『人間知性論 1～4』1972～1977、岩波文庫。
- Maitland, Frederic William (1908), *The Constitutional History of England*, Cambridge at the University Press, Cambridge, 小山貞夫訳『イングランド憲法史』1981、創文社。
- Mead, Geroge H. (1967[1934]), *Mind, Self, and Society*, The University of Chicago Press, Chicago, 稲葉三千男・滝沢正樹・中野収訳『精神・自我・社会』1973、青木書店。
- Merleau-Ponty, Maurice (1962), *Les relations avec autrui chez l'enfant*, Centre de documentation universitaire, Sorbonne, Paris, 滝浦静雄・木田元訳「幼児の対人関係」『眼と精神』1966所収、みすず書房。
- Montaigne, Michel de (1965[1580]), *Essais I-III*, Gallimard, Paris, 関根秀雄訳『随想録』1985、白水社。
- Pascal, Blaise (1964[1669]), *Pensées de Pascal*, Garnier Frères, Paris, 由木康訳『パスカル瞑想録』1967、白水社。
- Ryle, Gilbert (2000[1949]), *The Concept of Mind*, Penguin Books, London, 坂本百大・井上治子・服部祐幸訳『心の概念』1987、みすず書房。
- Smith, Adam (2003[1776]), *The Wealth of Nations (An Inquiry into the Nature of the Wealth of Nations)*, Bantam Dell, A Division of Randon House, New York, 大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富 I - II』1969、岩波書店。
- Taylor, Charles (2004), *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, Durham and London, 上野成利訳『近代：想像された社会の系譜』2011、岩波書店。
- Weber, Max (1972[1922]), *Religionssoziologie, Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie, Kapitel V*. J.C.B Mohr, Tübingen, 武藤一雄・藺田宗人・藺田坦訳『宗教社会学 (『経済と社会』第2部第5章)』1976、創文社。
- Wolin, Sheldon S. (2004[expanded edition of 1960]), *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Princeton University Press, Princeton, 尾形典男・福田歆一・佐々木武・有賀弘・佐々木毅・半澤孝麿・田中治男訳『政治とヴィジョン』2007、福村出版。
- 奥野正寛・鈴木興太郎 (1988)、『ミクロ経済学Ⅱ』岩波書店。
- 小坂井敏晶 (2011[2002])、『増補 民族という虚構』ちくま学芸文庫。
- 佐々木隆生 (2010)、『国際公共財の政治経済学：危機・構造変化・国際協力』、岩波書店。
- 丸山圭三郎 (1984)、『文化のフェティシズム』勁草書房。

# **The Situations and Meaning of Individuals in Modern Society (1): On the Jon Locke's Concept of Individual and his Model of Society**

**SASAKI Takao**

## **Abstract**

The idea that free, equal, and independent individuals form society became dominant in the late 17th century. This idea negates the old imaginary in which individuals are subordinate to society as an organic body headed by a King or any supreme authority, and forms the conceptual framework to both liberalism and socialism. However, there are also many studies in philosophy, sociology, politics, economics, psychology, etc., that dispute this relationship between society and individuals and support the argument that human beings are not independent actors separate from society. In this introductory essay, I try to explain how Locke's 'free man' was dependent on the society of his age, and that this model of society was non-political. His idea of individuals is closely related to his own idea of self and personal identity; and engendered the idea that the individual is an independent and autonomous being. The relationship between the individual and society is close and inseparable; and it elicits scrutiny of the fundamental and essential features of the relationship, and how the ideas of 'self' and 'individual' emerged historically.

## **Keywords**

Locke's model of society, individuals as rational creatures, property based on man's own body and work, relationship between society and individuals, self and individual

【論文】

# 障害年金に係る障害の認定での 障害支援区分の認定の活用可能性に関する考察

田中 謙一\*

## 1. はじめに

障害年金に係る障害の認定については、遅くとも2001年以降、機能障害に着目した基準から稼得能力の減退に着目した基準へ見直すべき、との学説や、公平性及び透明性が担保されるように手続を見直すべき、との学説が有力に主張されてきた。しかしながら、そのような抜本的な見直しは、20年以上経過した現在でも、実現するに至っていない<sup>1)</sup>。

これを踏まえ、本稿では、より現実的な他に採り得る選択肢の提示を目指すため、法学的観点にのみならず実務的観点にも基づき、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用してはどうか、という私案の可能性を考察したい。すなわち、障害年金に係る障害の認定及び障害支援区分の認定のそれぞれの概要及び問題点を整理した上で、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用する意義及び問題点を検討したい。

## 2. 障害年金に係る障害の認定

### 2.1. 概要

障害基礎・厚生年金の基本的な支給要件は、次に掲げる3点（無拋出制の障害基礎年金にあっては、①及び②に限り、③を除く。）である<sup>2)</sup>。

---

\* 北海道大学公共政策大学院教授 E mail: kenichi.tanaka@hops.hokudai.ac.jp

- 1) 安部（2021a）pp.13-14及び安部（2021b）pp.9-10によると、障害等級調整問題研究会報告書（1966年8月）では、「障害評価のあるべき姿は、生理・解剖学的能力（一次能力障害）と、稼得能力欠損（二次能力障害）とを総合して評価すべきである」等とされた。また、障害者生活保障問題専門家会議報告書（1983年7月）では、「現在の障害の評価・認定は生理学的・形態学的評価を中心に行っているが、これを稼得能力と日常生活能力を適確に反映する合理的な評価・認定の仕方に改める必要がある。」等とされた。しかしながら、それらの内容がその後の施策に反映されるには至らなかった。
- 2) 国民年金法（昭和34年法律第141号）（以下「国民年金法」という。）第30条第1項及び第30条の4第1項並びに厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）（以下「厚生年金保険法」という。）第47条第1項



- ① 障害の原因となる傷病で初めて診察を受ける日（以下「初診日」という。）に被保険者（無拠出制の障害基礎年金にあつては、20歳未満の者）に該当すること（以下「被保険者要件」という。）
- ② 初診日より起算して1年6月を経過する日（以下「障害認定日」という。）（無拠出制の障害基礎年金にあつては、20歳到達日又は障害認定日）に障害等級に該当する程度の障害の状態にあること（以下「障害等級要件」という。）
- ③ 初診日の前日に保険料納付期間と保険料免除期間とを合算した期間が被保険者期間の3分の2以上であること（以下「保険料納付要件」という。）

また、障害基礎・厚生年金は、障害等級に応じた額とされている<sup>3)</sup>。すなわち、障害等級は、

① 障害基礎年金にあつては、障害の程度に応じて1・2級

② 障害厚生年金にあつては、障害の程度に応じて1～3級

とされている<sup>4)</sup>。そのうち、2級の障害基礎年金は、障害が老齢の早期到来であるという考え方<sup>5)</sup>に基づき、満額の老齢基礎年金に相当する額とされている<sup>6)</sup>。これに対し、2・3級の障害厚生年金については、平均標準報酬額及び被保険者期間に比例する老齢厚生年金に相当する額とされているが、300月という被保険者期間の最低保障月数<sup>7)</sup>及び2級の障害基礎年金の75%に相当する最低保障額<sup>8)</sup>が設定されている<sup>9)</sup>。加えて、1級の障害基礎・厚生年金は、介護加算としての位置付け<sup>10)</sup>で、2級の障害基礎・厚生年金の1.25倍に相当する額とされている<sup>11)</sup>。

さらに、各級の障害の状態は、障害等級表に定めるとおりとされている<sup>12)</sup>。その中

---

3) 国民年金法第33条及び厚生年金保険法第50条第1～3項

4) 国民年金法第30条第2項及び厚生年金保険法第47条第2項

5) 福島 (2017) p. 6、百瀬 (2018) pp. 102-105、福島 (2023a) p. 2、高橋 (2023a) p. 54

6) 国民年金法第33条第1項

7) 太田 (2012) pp. 317/326、永野 (2012) p. 259、福島 (2017) p. 6、笠木・嵩・中野・渡邊 (2018) p. 132、河野 (2020a) pp. 34-35、河野 (2020b) p. 232、堀 (2022) p. 464、福島 (2023a) p. 2、高橋 (2023a) p. 54

8) 太田 (2012) p. 326、永野 (2012) p. 259、永野 (2013) p. 97、福島 (2017) p. 6、百瀬 (2018) pp. 105-107、笠木・嵩・中野・渡邊 (2018) pp. 132-133、福島・永野 (2021) p. 211、菊池 (2022) p. 174、中川 (2022) p. 66、福島 (2023a) p. 2、高橋 (2023a) p. 53

9) 厚生年金保険法第50条第1・3項

10) 百瀬 (2008) p. 180、百瀬 (2010) pp. 192/202、百瀬 (2011) p. 90、福島 (2012) p. 73、永野 (2013) pp. 94/109/126-127、菊池 (2015) p. 35、百瀬 (2016) p. 346、福島・永野 (2021) p. 210、永野 (2012) pp. 256/261、福島 (2017) p. 6、百瀬 (2018) p. 108、笠木・嵩・中野・渡邊 (2018) p. 130、河野 (2020a) pp. 26-27/41、河野 (2020b) pp. 223/225、堀 (2022) p. 449、福島 (2023a) p. 2、福島 (2023b) p. 51、福島 (2023c) pp. 34/36

11) 国民年金法第33条第2項及び厚生年金保険法第50条第2項

12) 国民年金法施行令 (昭和34年政令第184号) 第4条の6及び別表並びに厚生年金保険法施行令 (昭和29年政令第110号) 第3条の8及び別表

では、

- ① 障害基礎年金と障害厚生年金とに共通な1・2級にあつては、機能障害又は日常生活能力の制限
- ② 障害厚生年金に特有な3級にあつては、機能障害又は労働能力の制限に着目した内容とされている<sup>13)</sup>。その解釈適用基準を具体化するため、「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」（以下「障害認定基準」という。）が通知<sup>14)</sup>で規定されている<sup>15)</sup>。

また、障害等級に該当するかどうか及びいずれの障害等級に該当するかについては、主治医等によって作成される診断書に基づき、委嘱を受ける障害認定診査医員（以下「認定医」という。）が判定する取扱いとされている<sup>16)</sup>。

このような障害年金に係る障害の認定については、社会保険では、保険事故に基づく保険給付の定型性が要請される<sup>17)</sup>ため、行政が障害等級を画一的に判定する<sup>18)</sup>ものと説明されている。もっとも、社会保険でも、医療を取り扱う以上、保険給付の対象かどうかを判定するに当たっては、医学的な知見に基づく個別的な判断を必要とする。なぜなら、医療の対象となる患者の状態像が千差万別で一人ひとり異なるためである。

この点、診療報酬の審査<sup>19)</sup>は、診療報酬の支払を確定するに当たり、診療行為が保険診療ルールに適合するかどうかを確認する行為<sup>20)</sup>である。これは、患者に対する診

- 
- 13) 河本（2010）p. 44、百瀬（2008）p. 179、百瀬（2010）p. 171、百瀬（2011）p. 87、永野（2012）pp. 254-255/258-259、永野（2013）pp. 92/96-97、福島（2017）p. 4、青木（2017）p. 11、福島（2018）pp. 121-123、笠木・嵩・中野・渡邊（2018）pp. 130/132、河野（2020a）pp. 24-25、河野（2020b）pp. 221-222、福島・永野（2021）p. 209、丸谷（2022）p. 50、福島（2022b）p. 223、青木（2022b）p. 1140、青木（2022c）p. 835、福島（2023a）p. 1、福島（2023b）pp. 49-50、福島（2023c）pp. 33-35
  - 14) 「国民年金・厚生年金保険障害認定基準について」（昭和61年3月31日庁保発第15号社会保険庁年金保険部長通知）
  - 15) 百瀬（2010）p. 171、百瀬（2011）p. 87、永野（2012）p. 255、永野（2013）pp. 93-94、福島（2017）p. 4、福島（2018）p. 124、矢嶋（2019）p. 616、河野（2020a）pp. 25/32、安部（2020a）pp. 206-224、河野（2020b）pp. 222-223/230、安部（2020b）p. 4、青木（2021）p. 8、丸谷（2022）p. 50、菊池（2022）pp. 171/174、安部（2022）pp. 8-9、中西（2022）p. 828、青木（2022b）p. 1140、中川（2022）pp. 69-70、福島（2023b）p. 50、高橋（2023a）pp. 51-50
  - 16) 「国民年金の年金給付に係る障害認定診査医員の委嘱について」（昭和39年4月28日庁保発第16号社会保険庁年金保険部長通知）
  - 17) 福島（2018）p. 121、笠木・嵩・中野・渡邊（2018）p. 28、福島（2023b）p. 49、福島（2023c）pp. 33-34
  - 18) 福島・永野（2021）p. 197、福島（2023c）p. 33
  - 19) 健康保険では、保険者は、診療報酬の審査及び支払に関する事務を社会保険診療報酬支払基金等に委託することができるものとされている（健康保険法（大正11年法律第70号）第76条第5項）。
  - 20) 社会保険診療報酬支払基金（2010）p. 5/51、社会保険診療報酬支払基金（2011a）p. 15、田中（2021a）p. 34、田中（2011b）p. 58、田中（2012）p. 57

療を実施する医師と同業の専門職である他の医師による審査というピアレビューの機能<sup>21)</sup>を有する点で、障害年金に係る障害の認定と共通する。このような診療報酬の審査については、現行の保険診療ルールでは、患者の個性を重視する医療の要請との関係で相当程度の裁量の余地が認められているため、すべて機械的に判断することが不可能であり、医学的な判断が求められる場合も少なくないものと説明されている<sup>22)</sup>。このような診療報酬の審査の性格は、傷病による障害を保険事故とする障害年金に係る障害の認定に関しても、同様に妥当するものと考えられる<sup>23)</sup>。

なお、初診日、障害認定日、障害等級、年金額、年金相談等の在り方も、障害の認定の在り方と関連する。しかしながら、本稿では、紙幅の制約に対応するほか、論点を明確に限定するため、初診日、障害認定日、障害等級、年金額、年金相談等を現行のままとする前提で、障害の認定の在り方を検討したい。

## 2.2. 問題点

### 2.2.1. 実体面

障害等級表及び障害認定基準については、医学的な観点で機能障害を偏重し、機能障害をもって日常生活能力又は労働能力の制限とみなしているものと指摘されている。その結果、機能障害があれば、稼得能力があっても、障害年金が支給されるのに対し、機能障害がなければ、稼得能力がなくても、障害年金が支給されないため、所得保障を必要とする障害者に対して所得保障を提供する機能が不十分であるものと指摘されている<sup>24)</sup>。このため、障害に起因する稼得能力の減退に伴う所得の喪失を補填して基

21) 社会保険診療報酬支払基金 (2010) p. 51、社会保険診療報酬支払基金 (2011a) p. 64、社会保険診療報酬支払基金 (2011b) p. 2、田中 (2011b) p. 59、田中 (2012) p. 57、中村 (2019) p. 392

22) 社会保険診療報酬支払基金 (2010) pp. 6-7、社会保険診療報酬支払基金 (2011a) p. 15、田中 (2011a) p. 37、田中 (2011b) p. 58、中村 (2019) pp. 392-393

23) 「日本年金機構における障害年金センターへの集約後の障害年金の審査事務の取扱いについて」(平成30年7月9日年管管発0709第5号厚生労働省年金局事業管理課長通知)では、「障害年金の審査は、障害認定基準に基づき、1件1件丁寧に、認定医が医学的に総合判断して等級を決定するものである。」とされている。

24) 三澤 (2006) p. 61、三澤 (2007) p. 23、河本 (2007) pp. 1040-1041、百瀬 (2008) p. 179、新田 (2009) pp. 111-114、福島・百瀬 (2010) p. 25、百瀬 (2010) pp. 172-175/201、永野 (2012) pp. 260-261、永野 (2013) pp. 101-102/125-126/260-262/266、菊池 (2015) p. 34、福島 (2017) pp. 4-5、福島 (2018) p. 123、中川 (2019) p. 46、矢嶋 (2019) p. 617、福田 (2019) pp. 92-95、鈴木 (2020) p. 165、河野 (2020a) pp. 23-29、安部 (2020a) pp. 186-187/199-202/205-206、河野 (2020b) pp. 163-164/220-223/225-226、安部 (2020b) pp. 4-5、安部 (2021b) pp. 17-18/20-21、福島・永野 (2021) pp. 209-210、安部 (2022) pp. 9-14、永野 (2022) pp. 32-33、中川 (2022) pp. 71/74-76/81-82/84-85、堀 (2022) pp. 431-432、福島 (2023a) pp. 1-2、福島 (2023b) p. 50、福島 (2023c) pp. 32/35

礎的な生活水準又は従前の生活水準<sup>25)</sup>を保障するという障害年金の目的を明確化し、機能障害に着目した内容から稼得能力の減退に着目した内容へ見直す必要があるものと指摘されている<sup>26)</sup>。

そして、障害等級表及び障害認定基準については、傷病による障害の種別ごとに内容を規定している。もっとも、機能障害を個別に例示することができるかどうかは、傷病による障害の種別による。このため、傷病による障害の種別によっては、内容が不明確であるものと指摘されている<sup>27)</sup>。また、全身性障害、複合的障害、難病、がん、精神障害等が不利な評価を受けざるを得ないものと指摘されている<sup>28)</sup>。さらに、障害に関する知見の変化<sup>29)</sup>に対応することが困難であるものと指摘されている<sup>30)</sup>。

### 2.2.2. 手続面

多様な特性を有する障害<sup>31)</sup>の評価については、認定医が単独で対応すると、医学的な観点に偏って客観性を害するおそれがあるものと指摘されている<sup>32)</sup>。また、前述の

25) 福島 (2018) pp. 115-116、福島 (2022b) p. 222及び福島 (2023c) p. 31では、障害基礎年金が基礎的な生活水準、障害厚生年金が従前の生活水準を保障するものと説明されている。

26) 山田 (2001) p. 189、三澤 (2006) p. 61、百瀬 (2008) p. 179、新田 (2009) p. 120、福島・百瀬 (2010) p. 25、百瀬 (2010) pp. 175/201、百瀬 (2011) pp. 87-88、永野 (2012) p. 262、菊池 (2015) p. 35、福島 (2017) p. 8、福島 (2018) pp. 129-130、中川 (2019) p. 48、矢嶋 (2019) pp. 617-620、福田 (2019) p. 94、河野 (2020a) pp. 31-32、河野 (2020b) pp. 229-230/234、安部 (2021b) p. 21、青木 (2021) p. 17、永野 (2022) pp. 34-36、小山田・岩波 (2022) p. 845、中川 (2022) p. 85、福島 (2023a) pp. 3-4、福島 (2023b) p. 52、福島 (2023c) pp. 35-36

27) 河本 (2007) pp. 1039-1042、新田 (2009) p. 111、河本 (2010) p. 44、宮永 (2015) p. 741、福島 (2017) p. 5、青木 (2017) pp. 11/14、福島 (2018) pp. 124-125、矢嶋 (2019) p. 616、市川 (2020) p. 177、河野 (2020a) p. 29、安部 (2020a) pp. 202-203、河野 (2020b) p. 226、青木 (2021) pp. 7-10/15-16、丸谷 (2022) pp. 48/50-51/53、菊池 (2022) p. 171、安部 (2022) pp. 10-15、青木 (2022c) pp. 833-835、小山田・岩波 (2022) pp. 843-844、中川 (2022) pp. 83-84

28) 山田 (2001) p. 188、三澤 (2006) p. 61、三澤 (2007) p. 23、河本 (2007) p. 1037、新田 (2009) p. 114、河本 (2010) p. 52、青木 (2017) pp. 11-12/14-15、矢嶋 (2019) p. 617、河野 (2020a) p. 29、安部 (2020a) pp. 203-205、河野 (2020b) p. 226、丸谷 (2022) pp. 48/50-51/53、青木 (2022b) p. 1140、青木 (2022c) p. 835、安部 (2022) pp. 10-13/15、中川 (2022) pp. 82-84

29) 例えば、疾病構造の変化に伴う内部障害や精神障害の増加 (大西 (2015) p. 734)、最近におけるうつ病や認知症の急増 (宮永 (2015) p. 736) 等が挙げられる。

30) 山田 (2001) p. 188、新田 (2009) p. 114、宮永 (2015) pp. 738-739、矢嶋 (2019) p. 617、市川 (2020) p. 177、河野 (2020a) pp. 29-30、河野 (2020b) pp. 226-227、青木 (2021) pp. 14-15

31) 菊池 (2015) p. 34では、「外面から比較的容易に識別可能な機能障害では捉えきれない障害の多様性と、精神・知的障害等に係る認定の困難性」とされている。

32) 山田 (2001) pp. 188-190、新田 (2009) p. 114、市川 (2020) pp. 172/176、河野 (2020a) pp. 28-29、安部 (2020a) pp. 228-231、河野 (2020b) pp. 225-226、安部 (2022) pp. 13-14

とおり、認定医による障害等級の判定は、主治医等によって作成される診断書に基づくものであって、実地調査に基づくものではない。ところが、傷病による障害の種別によっては、障害者の生活状況や就労状況の把握が主治医等による本人や家族に対する聞き取りに依存せざるを得ないため、主治医等によって作成される診断書の内容が必ずしも障害者の状態像を正確に反映するとは限らないものと指摘されている<sup>33)</sup>。このため、障害年金に係る障害の認定については、例えば、医師のみならずその他の専門職や当事者も参画させる、実地調査を実施するなど、公平性及び透明性が担保されるように手続を見直す必要があるものと指摘されている<sup>34)</sup>。

そして、2015年1月、2010～2012年度に日本年金機構で都道府県単位の事務センターごとに処理された障害基礎年金の新規裁定請求に係る決定件数に占める不支給件数の割合、そのうち、2012年度における精神・知的障害に係る決定件数に占める不支給件数の割合に関する地域差が確認された<sup>35)</sup>。これを受けて、精神・知的障害を始めとする障害の認定の標準化を図るため、2016年9月より、厚生労働省において、認定医に向けた「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドライン」（以下「等級判定ガイドライン」という。）及び主治医等に向けた「診断書（精神の障害用）の記載要領」を実施する<sup>36)</sup>とともに、2017年4月より、日本年金機構において、全国の障害認定事務を集約して障害年金センターに一元化した<sup>37)</sup>。そのうち、等級判定ガイドラインについては、障害等級の目安が示されたため、公平性の観点で積極的に評価されている<sup>38)</sup>。しかしながら、障害等級の目安が3級もある障害厚生年金を含む障害年金全体に係る障害の認定の状況を反映したものであるため、1級及び2級しかない障害基礎年金に係る障害の認定の厳格化の可能性が懸念されている<sup>39)</sup>。また、就労状況も勘案する総合評価という手法で日常生活能力の制限に関する拡張解釈の余

33) 山田（2001）p.190、河本（2007）pp.1039-1042、河本（2010）p.44、宮永（2015）p.740-741、安部（2020a）pp.231-232、安部（2020b）p.176、青木（2021）pp.10-11、丸谷（2022）pp.49-51、青木（2022c）pp.837-838、安部（2022）p.14、小山田・岩波（2022）pp.843-844

34) 山田（2001）p.190、新田（2009）p.120、河本（2010）p.53、福田（2019）p.94、河野（2020a）p.32、河野（2020b）pp.229/234、安部（2021b）p.21、永野（2022）p.36

35) 『「障害基礎年金の障害認定の地域差に関する調査結果」を公表します』（2015年1月14日厚生労働省報道発表）

36) 「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドラインの実施等について」（平成28年7月15日管管発0715第1号厚生労働省年金局事業管理課長通知）

37) 福島（2018）p.125、福田（2019）p.92、市川（2020）pp.172-173、福島・永野（2021）p.210、青木（2021）p.13、安部（2021b）p.17、小山田・岩波（2022）p.843、高橋（2023a）p.46

38) 菊池（2015）p.35、福島（2017）p.5、福島（2018）p.127、吉村・大西・恵良・松田・小橋川・広瀬・大六（2019）p.150、青木（2021）p.13、高橋（2023a）p.46

39) 菊池（2015）p.35、福島（2017）pp.5-6、福島（2018）p.127、鈴木（2020）p.165、市川（2020）p.172

地を認める範囲が明確ではないものと指摘されている<sup>40)</sup>。

### 3. 障害支援区分の認定

#### 3.1. 概要

介護給付費等の支給を受けようとする障害者は、市町村の支給決定を受けなければならない<sup>41)</sup>。そのプロセスは、次のとおりである<sup>42)</sup>。

- ① 障害者は、市町村に対し、支給決定を申請する<sup>43)</sup>。
- ② 市町村は、障害者手帳等により、支給決定の対象となる障害者<sup>44)</sup>に該当するかどうかを確認する<sup>45)</sup>。
- ③ 市町村は、認定調査員を通じ、障害者等に対し、面接を含む認定調査及び概況調査を実施する<sup>46)</sup>。
- ④ 市町村は、主治医等に対し、医師意見を求める<sup>47)</sup>。
- ⑤ 市町村は、認定調査の結果（特記事項を除く。）及び医師意見書の一部に基づき、コンピュータによる一次判定を実施する<sup>48)</sup>。
- ⑥ 市町村は、障害保健福祉に関する学識経験者を委員とする審査会<sup>49)</sup>に対し、コンピュータによる一次判定の結果を原案として、審査及び判定を求める<sup>50)</sup>。
- ⑦ 審査会は、認定調査の特記事項及び医師意見書の残部（特記事項を含む。）に基

---

40) 菊池（2015）p. 35、福島（2017）p. 6、福島（2018）pp. 127-129、青木（2021）p. 13、安部（2022）p. 12、中川（2022）pp. 76-81

41) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）（以下「障害者総合支援法」という。）第19条第1項

42) 「介護給付費等の支給決定等について」（平成19年3月23日障発第0323002号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）、永野（2013）pp. 118-120、笠木・嵩・中野・渡邊（2018）pp. 321-323、障害者福祉研究会（2019）pp. 83-92、河野（2020b）pp. 167/185、福島・永野（2021）pp. 204-205、厚生労働省（2022a）p. 26、福島（2022b）pp. 218-219、菊池（2022）pp. 549-553、厚生労働省（2023）pp. 15-16

43) 障害者総合支援法第20条第1項、厚生労働省（2023）pp. 8-9/34-39

44) 障害者総合支援法第4条第1項、障害者福祉研究会（2019）pp. 32-33、厚生労働省（2023）p. 7

45) 厚生労働省（2023）pp. 7-8

46) 障害者総合支援法第20条第2～6項、厚生労働省（2022a）pp. 28-33、厚生労働省（2023）p. 9

47) 厚生労働省（2022a）pp. 34-35、厚生労働省（2023）p. 9

48) 厚生労働省（2022a）pp. 36-46、厚生労働省（2023）pp. 9/41

49) 障害者総合支援法第15・16条、障害者福祉研究会（2019）pp. 72-76、厚生労働省（2023）pp. 41-45

50) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行令（平成18年政令10号）（以下「障害者総合支援法施行令」という。）第10条第1項、厚生労働省（2022a）pp. 48-52、厚生労働省（2023）pp. 10/41/45-46

- づき、審査による二次判定を実施する<sup>51)</sup>。この場合においては、審査会は、障害者を始めとする関係者の意見を聴くことができる<sup>52)</sup>。
- ⑧ 審査会は、市町村に対し、審査及び判定の結果を通知する<sup>53)</sup>。
- ⑨ 市町村は、審査会の審査及び判定の結果に基づき、障害支援区分の認定を実施する<sup>54)</sup>。この場合においては、障害支援区分の認定の有効期間は、3年を基本とする<sup>55)</sup>。
- ⑩ 市町村は、障害者に対し、障害支援区分の認定の結果を通知する<sup>56)</sup>。この場合においては、障害支援区分の認定は、支給決定に際しての勘案事項の一つとなる独立の行政処分であるため、「市町村の介護給付費等」「に係る処分」に該当するものとして、障害者による都道府県に対する審査請求の対象となる<sup>57)</sup>。
- ⑪ 市町村は、障害者に対し、サービス等利用計画案の提出を求める<sup>58)</sup>。
- ⑫ 市町村は、審査会又は関係機関の意見を聴くことができる<sup>59)</sup>。この場合においては、審査会又は関係機関は、障害者を始めとする関係者の意見を聴くことができる<sup>60)</sup>。
- ⑬ 市町村は、障害支援区分、介護者の状況、環境、障害福祉サービスの利用に関する意向、サービス等利用計画案等を勘案し、支給決定を実施する<sup>61)</sup>。
- ⑭ 市町村は、障害者に対し、支給決定の結果を通知する<sup>62)</sup>とともに、受給者証を交付する<sup>63)</sup>。この場合においては、支給決定は、「市町村の介護給付費等」「に係る処分」に該当するものとして、障害者による都道府県に対する審査請求の対象となる<sup>64)</sup>。
- ⑮ 支給決定は、障害福祉サービスの種類に応じて市町村が定める期間内に限り、効

---

51) 障害者総合支援法第21条第1項、厚生労働省（2022a）pp. 48-52、厚生労働省（2023）pp. 10/41/46-50

52) 障害者総合支援法第21条第2項、厚生労働省（2023）p. 10

53) 障害者総合支援法施行令第10条第2項、厚生労働省（2023）p. 10

54) 障害者総合支援法第21条第1項、厚生労働省（2023）pp. 10/50-52

55) 厚生労働省（2023）pp. 47/52-53

56) 障害者総合支援法施行令第10条第3項、厚生労働省（2023）pp. 54-55

57) 障害者総合支援法第97条第1項、笠木・嵩・中野・渡邊（2018）p. 322、障害者福祉研究会（2019）p. 279、厚生労働省（2023）p. 239

58) 障害者総合支援法第22条第4・5項、厚生労働省（2023）p. 10

59) 障害者総合支援法第22条第2項、厚生労働省（2023）pp. 11/48

60) 障害者総合支援法第22条第3項、厚生労働省（2023）p. 11

61) 障害者総合支援法第22条第1・6・7項、厚生労働省（2023）pp. 11/61-64/83-88/105-106

62) 厚生労働省（2023）p. 93

63) 障害者総合支援法第22条第8項、厚生労働省（2023）pp. 106-120

64) 障害者総合支援法第97条第1項、障害者福祉研究会（2019）pp. 279-280、厚生労働省（2023）p. 239

力を有する<sup>65)</sup>。

そのうち、障害支援区分とは、障害の多様な特性その他心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合を総合的に示すものをいう<sup>66)</sup>。これは、非該当及び区分1～6で構成されているが、各区分は、申請者に必要とされる支援の度合が認定調査の結果及び医師意見書を総合的に勘案して従前の事例で最も多く当該区分と判定された障害者の状態像に相当するものと認められる場合と定義されている<sup>67)</sup>。

そもそも、障害の概念は、障害者が置かれる不利な状態の原因を専ら機能障害に還元する医学モデルから、障害者が置かれる不利な状態の原因を機能障害と社会的障壁との相互作用に還元する社会モデルへ、変化してきた<sup>68)</sup>。これに伴い、障害者支援の基本理念は、自己決定に基づく社会参加を通じた自己実現に求められるようになった<sup>69)</sup>。これを踏まえ、障害支援区分の認定については、全国共通で公平に障害福祉サービスを利用することが可能になるように支給決定のプロセスの透明化を図るための客観的な指標と位置付けられている<sup>70)</sup>。このような障害支援区分の認定は、支給決定に際しての勘案事項の一つとされているほか、報酬単価、職員配置、国庫負担及び障害福祉サービスの種別ごとの対象者に関する基準の内容とされている<sup>71)</sup>。

ここに至るまで、2003年4月に施行された支援費制度では、支給決定のプロセスが不透明であったほか、障害福祉サービスの必要度に関する全国共通の判断基準が欠如したため、障害福祉サービスの利用に関する状況が地域や個人で乖離した<sup>72)</sup>。

その後、2006年4月に施行された障害者自立支援制度では、審査会の意見の聴取など、支給決定のプロセスの透明化が図られたほか、障害福祉サービスの必要度に関する客観的な尺度である障害程度区分が導入された<sup>73)</sup>。これに基づき、障害程度区分の認定に係る認定調査の項目は、障害者の特性を反映するため、要介護・要支援認定<sup>74)</sup>に係る認定調査の項目（79項目）を基に、IADLに関する項目（7項目）、行動障害に関する項目（9項目）及び精神に関する項目（11項目）を追加することにより、106

65) 障害者総合支援法第23条、厚生労働省（2023）pp. 88-92

66) 障害者総合支援法第4条第4項、障害者福祉研究会（2019）p. 33、厚生労働省（2022a）p. 4、厚生労働省（2023）p. 39

67) 障害支援区分に係る市町村審査会による審査及び判定の基準等に関する省令（平成26年厚生労働省令第5号）第1条、障害者福祉研究会（2019）p. 33、厚生労働省（2023）pp. 40-41

68) 新田（2010）pp. 57-58、河野（2020b）p. 162、川島・菊池（2021）pp. 4-6、厚生労働省（2022a）p. 21、菊池（2022）pp. 544-545、永野（2022）p. 33

69) 厚生労働省（2022a）p. 21

70) 厚生労働省（2022a）pp. 4/21、厚生労働省（2023）p. 40

71) 厚生労働省（2022a）pp. 22-25

72) 有岡（2015）pp. 37-38、厚生労働省（2022a）pp. 6-7、菊池（2022）p. 541

73) 有岡（2015）p. 38、江原（2018）p. 28、障害者福祉研究会（2019）p. 34、厚生労働省（2022a）p. 9、菊池（2022）pp. 541-542、谷田貝（2023）p. 47

74) 介護保険法（平成9年法律第123号）（以下「介護保険法」という。）第19条



項目とされた<sup>75)</sup>。しかしながら、障害の程度と障害者に必要とされる障害福祉サービスの量とが異なるほか、知的・精神障害者を中心に、コンピュータによる一次判定の結果を審査による二次判定で変更する比率が高かった<sup>76)</sup>。

その後、2013年4月に施行された障害者総合支援制度では、障害程度区分から障害支援区分へ名称及び定義が変更されるとともに、障害支援区分の認定について、知的・精神障害者の特性に応じて適切に実施されるよう、適切な配慮その他の必要な措置を講ずるものとされた<sup>77)</sup>。これに基づき、障害支援区分の認定に係る認定調査の項目は、知的・精神障害者の特性を反映するため、障害程度区分の認定に係る認定調査の項目を基に、一部の項目を削除し、又は統合した上で、その他の項目（7項目）を追加することにより、80項目とされた<sup>78)</sup>。また、コンピュータによる一次判定は、認定調査の項目の全部（80項目）及び医師意見書の項目の一部（24項目）の合計である104項目を12のグループに分類した総合評価項目ごとに各選択肢に割り振られた点数を合計する方式により、申請者に必要とされる支援の度合を数量化する仕組みとされた。その上で、2009～2011年度における障害程度区分の認定に係るデータ（約1万4千件）に基づき、申請者の状態像が判定条件を組み合わせて類型化された障害者の状態像（216件）のいずれに該当するかを判定するロジックにより、申請者と同様な状態像にある障害者に係る審査による二次判定の結果を抽出し、そのうちの比率が最も高い区分をもってコンピュータによる一次判定の結果とする仕組みとされた<sup>79)</sup>。その結果、知的・精神障害者を中心に、コンピュータによる一次判定の結果を審査による二次判定で変更する比率が低くなった<sup>80)</sup>。

なお、要介護・要支援認定と障害支援区分の認定とは、手続面で類似するが、実体面で相違する。すなわち、要介護・要支援認定は、介護の手間の量を示すものであるのに対し、障害支援区分の認定は、必要な支援の量を示すものである<sup>81)</sup>。

### 3.2. 問題点

障害支援区分の認定については、コンピュータによる一次判定の結果を審査による二次判定で変更する比率に障害の種別や地域による差が見受けられるため、認定調査員、主治医等及び審査会の委員に対し、趣旨や運用を周知するとともに、標準的な研

---

75) 有岡（2015）p. 38

76) 西田（2010）pp. 23-24、有岡（2015）p. 38、江原（2018）p. 28、障害者福祉研究会（2019）p. 34、厚生労働省（2022a）pp. 14/16

77) 有岡（2015）p. 39、江原（2018）p. 28、障害者福祉研究会（2019）p. 34、厚生労働省（2022a）pp. 12/14/16、谷田貝（2023）p. 77

78) 有岡（2015）p. 39、厚生労働省（2022a）p. 30

79) 有岡（2015）p. 39、厚生労働省（2022a）pp. 37-46

80) 有岡（2015）p. 39、厚生労働省（2015）p. 14、江原（2018）p. 28

81) 厚生労働省（2022a）pp. 54-56

修を実施して資質を担保する必要があるものと指摘されている<sup>82)</sup>。また、機能障害のような医学的要素のみならず社会的障壁のような社会的要素も勘案する必要があるほか、手続における当事者の参画を保障する必要があるものと指摘されている<sup>83)</sup>。

#### 4. 障害年金に係る障害の認定での障害支援区分の認定の活用可能性

##### 4.1. 私案の内容

結論としては、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用してはどうか、という私案を提示したい。具体的に想定されるプロセスは、次のとおりである。

- ① 障害者は、日本年金機構に対し、障害年金の裁定<sup>84)</sup>を請求する。
- ② 日本年金機構は、障害年金裁定請求書に添付される受診状況等証明書<sup>85)</sup>及び病歴・就労状況等申立書<sup>86)</sup>に基づき、被保険者要件及び保険料納付要件を判定する。
- ③ 日本年金機構は、市町村に対し、障害支援区分の認定を委託する<sup>87)</sup>。
- ④ 障害者が障害支援区分の認定を受けていない場合には、市町村は、障害者に対し、障害支援区分の認定を実施し、かつ、その結果を通知する。
- ⑤ 市町村は、日本年金機構に対し、障害支援区分の認定の結果（その基礎となる認定調査の結果及び医師意見書を含む。）を通知する。
- ⑥ 日本年金機構は、障害支援区分の認定の結果（その基礎となる認定調査の結果及び医師意見書を含む。）に基づき、必要に応じ、主治医等に対して診断書を求めた上で、障害等級要件を判定する。
- ⑦ 日本年金機構は、障害者に対し、障害年金の裁定を実施し、かつ、その結果を通知する。

##### 4.1.1. 障害等級と障害支援区分との関係

いずれの障害支援区分をもっていずれの障害等級と取り扱うかについては、検討の基礎として、まずは、障害年金の支給を受ける障害者に係る障害支援区分及び所得に関する状況を把握することが求められる。そのためには、障害年金裁定請求書に添付

---

82) 厚生労働省（2015）pp. 14-15、江原（2018）pp. 28-37

83) 河野（2010）pp. 71/75、河野（2020b）pp. 89-90/92-93/163-164/167/182-183/185

84) 国民年金法第16条及び厚生年金保険法第33条

85) 「受診状況等証明書を提出するとき」、『日本年金機構ホームページ』、2020年12月25日更新、2023年12月15日閲覧、<https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/todokesho/shougai/shindansho/20140421-20.html>

86) 「病歴・就労状況等申立書を提出するとき」、『日本年金機構ホームページ』、2022年12月1日更新、2023年12月15日閲覧、<https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/todokesho/shougai/shindansho/20140516.html>

87) 障害支援区分の認定のほか、支給決定の対象となる障害者に該当するかどうかの確認に関しても、日本年金機構による市町村に対する委託の対象とするかどうかについては、筆者としても、今後の課題としたい。

される病歴・就労状況等申立書において、障害者手帳の欄に加えて、障害支援区分の欄及び所得の欄を設けることが想定される。その結果に基づき、例えば、

- ① 1級にあっては、重度障害者等包括支援<sup>88</sup>の対象となる区分6
  - ② 2級にあっては、療養介護<sup>89</sup>の対象となる区分5
  - ③ 3級にあっては、重度訪問介護<sup>90</sup>及び施設入所支援<sup>91</sup>の対象となる区分4
- とすることが想定される。

#### 4.1.2. 障害認定日と現症日との関係

障害支援区分の認定については、認定調査員が障害者等に対して面接を含む認定調査及び概況調査を実施する時点又は市町村が主治医等に対して医師意見書を求める時点における傷病による障害を評価する取扱いとなる。すなわち、現在における傷病による障害を評価することは、可能であるが、過去における傷病による障害を評価することは、不可能である<sup>92</sup>。このため、障害支援区分の認定の結果をもっては、現症日以降の将来に向けて障害年金を支給する取扱いとすることが想定される。もっとも、障害支援区分の認定の結果と別途に、日本年金機構が主治医等に対して診断書を求めることにより、障害認定日以降における傷病による障害が現症日における傷病による障害と同様な状態にあるものと確認される場合には、過去に遡及して障害年金を支給する取扱いとすることが想定される。

#### 4.1.3. 認定医の取扱い

現症日に障害等級に該当するかどうか及びいずれの障害等級に該当するかを判定するために日本年金機構で認定医を配置することは、不要になる。しかしながら、障害認定日以降における傷病による障害が現症日における傷病による障害と同様な状態にあるかどうか及び障害支援区分の認定の対象となる障害の原因である傷病の初診日を判定するためには、日本年金機構で認定医を配置することが必要になる。これらについては、傷病と障害との因果関係に係るものであるため、純粋に医学的な知見に基づく個別的な判断として専ら医師又はその合議体に委ねる取扱いで十分なものと考えられる。

---

88) 障害者総合支援法第5条第9項、厚生労働省（2023）pp. 22-24

89) 障害者総合支援法第5条第6項、厚生労働省（2023）pp. 20-21

90) 障害者総合支援法第5条第3項、厚生労働省（2023）pp. 18-19

91) 障害者総合支援法第5条第10項、厚生労働省（2023）p. 24

92) 要介護・要支援認定は、申請日に遡及して効力を生ずる（介護保険法第27条第8項及び第32条第7項）。これに対し、障害支援区分の認定の有効期間の開始日は、障害支援区分の認定の日又は支給決定の有効期間の開始日である（「介護給付費等の支給決定等について」（平成19年3月23日障発第0323002号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）及び厚生労働省（2023）p. 53）。

## 4.2. 私案の意義

### 4.2.1. 実体面

#### 4.2.1.1. 障害の概念に関する医学モデルから社会モデルへの変化の反映

前述のとおり、障害等級表及び障害認定基準については、医学的な観点で機能障害を偏重し、機能障害をもって日常生活能力又は労働能力の制限とみなしているものと指摘されている。

この点、2001年5月に世界保健機関総会で国際障害分類（ICIDH）の改訂版として採択された国際生活機能分類（ICF）（以下「ICF」という。）は、生活機能又は障害の構成要素として心身機能・身体構造又は機能障害のみならず活動・参加又は活動制限・参加制約も位置付けるとともに、背景因子の構成要素として個人因子のみならず環境因子も位置付けることにより、健康状況及び健康関連状況を分類するものである。これは、機能障害という個人の問題を強調する意味での医学モデルと社会的障壁という社会の問題を強調する意味での社会モデルとの統合に基づくものである<sup>93)</sup>。

そして、障害年金との関係では、日常生活能力の制限を始めとする能力障害が活動制限に、稼得能力の減退を始めとする社会的不利が参加制約に該当するものと説明されている<sup>94)</sup>。

もっとも、ICFは、活動・参加の分類について、各領域別に活動と参加とを区別することが困難であることを前提として、コミュニケーション、移動、セルフケア、家庭生活、対人関係等を内容とする単一のリストを示している<sup>95)</sup>。

そして、障害支援区分の認定に係る認定調査の項目は、動作等に関する項目のみならず移動、身の回りの世話、日常生活、意思疎通、行動障害等に関する項目も内容としている<sup>96)</sup>。

したがって、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することにより、心身機能・身体構造又は機能障害のみならず活動・参加又は活動制限・参加制約も一定程度勘案する点で、前述のような障害の概念に関する医学モデルから社会モデルへの変化を一定程度反映することが可能になるものと考えられる。

この場合においても、機能障害を評価することが不要になる訳ではない<sup>97)</sup>。このため、前述のとおり、障害年金に係る障害の認定が医学的な知見に基づく個別的な判断を必要とする点で変わらないことには、留意する必要がある。

---

93) 障害者福祉研究会（2002）pp. 3-23、寺島（2014）p. 130、河野（2020a）pp. 30-31、河野（2020b）pp. 160-161/227-229、川島・菊池（2021）pp. 4-6、菊池（2022）p. 545

94) 山田（2001）p. 189、新田（2009）pp. 111-112、河野（2020a）p. 31、河野（2020b）p. 229

95) 障害者福祉研究会（2002）pp. 13-15/27-28/123-167/225-228

96) 厚生労働省（2022a）p. 30

97) 河野（2020b）p. 164

#### 4.2.1.2. 傷病による障害の種別を問わない基準の共通化及び明確化

前述のとおり、傷病による障害の種別ごとに内容を規定する障害等級表及び障害認定基準については、傷病による障害の種別によっては、内容が不明確であるものと指摘されている。また、全身性障害、複合的障害、難病、がん、精神障害等が不利な評価を受けざるを得ないものと指摘されている。

この点、障害支援区分の認定については、必要な支援の量を示すものであって、障害の種別や状態を示すものではないものとされている<sup>98)</sup>。また、前述のとおり、市町村が認定調査の結果（特記事項を除く。）及び医師意見書の一部に基づいてコンピュータによる一次判定を実施し、その結果を原案として、審査会が認定調査の特記事項及び医師意見書の残部（特記事項を含む。）に基づいて審査による二次判定を実施する仕組みとされている。このため、基準が傷病による障害の種別を問わない共通かつ明確な内容である<sup>99)</sup>。

したがって、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することにより、傷病による障害の種別を問わない基準の共通化及び明確化を図ることが可能になるものと考えられる。

#### 4.2.1.3. 傷病による障害に関する知見の変化への対応

前述のとおり、傷病による障害の種別ごとに内容を規定する障害等級表及び障害認定基準については、傷病による障害に関する知見の変化に対応することが困難であるものと指摘されている。

この点、傷病による障害を保険事故とする障害年金については、公的年金給付の中で中核を占める老齢年金と異なる性格が認められる<sup>100)</sup>。とりわけ、前述のとおり、障害の認定が医学的な知見に基づく個別的な判断を必要とする点で、公的年金事業の中で特殊な事務と認められる。また、社会保険庁では、公的年金事業を政府管掌健康保険事業と一体的に運営していた。ところが、社会保険庁改革に伴い、公的年金事業と政府管掌健康保険事業とを分離した上で、それぞれ新組織を設立して事業を運営する方針<sup>101)</sup>に基づき、2008年10月に全国健康保険協会を、2010年1月に日本年金機構

---

98) 厚生労働省 (2022a) p. 47

99) 厚生労働省 (2023) p. 40

100) 加藤 (2009) pp. 9-10では、「フランスの場合には、障害は障害保険という独自の保険領域と観念されるとともに、医療保険と同様、短期給付のひとつに分類されています。このことは、何らかの傷病の帰結として、障害という保険事故が発生するという特徴と密接に関連します。障害という保険事故は、一定の治療段階における所得減少状態から、治癒あるいは症状の固定した段階における所得喪失ないし所得減少状態の固定化・継続化への移行という経過をたどります。フランスでは、この過程の連続性を重視して、障害を継続的な疾病」ととらえています。」とされている。

101) 「社会保険庁改革の在り方について（最終とりまとめ）」(2005年5月31日社会保険庁の在

を設立したため、事業所に対する適用及び保険料の徴収を除き、公的年金事業を協会管掌健康保険事業と別個独立に運営するようになった<sup>102)</sup>。このため、公的年金制度又は公的年金事業を担当する部門において、医療関係者と連携しながら、傷病による障害に関する知見の変化を追跡することには、限界があるものと考えられる。

このような中でも、障害等級表及び障害認定基準については、関係者の尽力により、傷病による障害の種別ごとに順次、機能障害に係る検査項目等の見直しが積み重ねられてきた<sup>103)</sup>。それを超えて、公的年金制度又は公的年金事業で独自に、機能障害に着目した内容から稼働能力の減退に着目した内容へ転換するような抜本的な見直しを期待することは、現実的に困難であるものと考えられる<sup>104)</sup>。

これに対し、障害支援区分の認定に関する基準については、前述のとおり、傷病による障害の種別を問わない共通な内容である。このため、傷病による障害の種別ごとの知見の変化を一つひとつ反映する必要がない。また、前述のとおり、依然として問題点が指摘されているものの、近年に改善が積み重ねられてきた。これに照らすと、現行の社会保障制度における障害の認定に関する基準の中では、最も先進的なものと評価される<sup>105)</sup>。さらに、障害保健福祉における中核的なツールの一つと認められる。このため、今後とも、障害保健福祉を担当する部門における必要に応じた見直しを期待することが可能であるものと考えられる<sup>106)</sup>。

したがって、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することにより、傷病による障害に関する知見の変化に対応することが比較的容易になるものと考えられる。

## 4.2.2. 手続面

### 4.2.2.1. 公平性及び透明性の担保

前述のとおり、障害年金に係る障害の認定については、公平性及び透明性が担保されるように手続を見直す必要があるものと指摘されている。

---

り方に関する有識者会議)

102) 荻原 (2008) pp. 6-10/14、高橋 (2023b) pp. 40-42

103) 安部 (2021b) p. 17、中西 (2022) p. 830、高橋 (2023a) p. 46

104) 河野 (2020a) p. 21及び河野 (2020b) p. 218では、「いずれの年金改革においても改革の焦点は「老齢年金」問題に置かれ、「障害」が「老齢」と異なる特質とニーズを有するものとして、独自の社会的関心をもって年金改革の焦点となったことは皆無に等しい」とされている。

105) 吉村・大西・恵良・松田・小橋川・広瀬・大六 (2019) p. 150では、障害支援区分の認定について、「問題点の指摘」「はあるものの、一定の公平性は保証されている」とされている。

106) 障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することに伴い、障害支援区分の認定に関する基準を見直す余地があるかどうかについては、筆者としても、今後の課題としたい。

この点、本来、多様な特性を有する障害を的確に評価するためには、障害者の生活状況や就労状況を把握するために実地調査を実施するとともに、医師に限定されない多職種で構成される合議体を開催することが望ましい。しかしながら、全国規模で運営される公的年金事業においては、大量の案件を迅速に処理することが要請される<sup>107)</sup>。このため、障害年金に係る障害の認定を実施するに当たり、障害者に対する訪問調査を実施するとともに、構成員が一堂に会する合議体を開催することは、現実的に困難であるものと考えられる<sup>108)</sup>。これは、前述のとおり、日本年金機構が全国の障害認定事務を集約して障害年金センターに一元化した中では、なおさらである。

これに対し、障害支援区分の認定については、前述のとおり、認定調査員が障害者等に対して面接を含む認定調査及び概況調査を実施するとともに、市町村が主治医等に対して医師意見書を求めた上で、市町村がコンピュータによる一次判定を実施し、その結果を原案として、審査会が審査による二次判定を実施する仕組みとされている。また、障害保健福祉に関する学識経験者を委員とする審査会は、専門的な観点及び中立かつ公正な立場で審査及び判定を実施する独立の機関<sup>109)</sup>と位置付けられている<sup>110)</sup>。

したがって、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することにより、公平性及び透明性を担保することが可能になるものと考えられる。

#### 4.2.2.2. 社会保険労務士による主治医等に対する不当な働き掛けの排除

傷病による障害が的確に評価されるためには、主治医等が専門的な観点及び中立かつ公正な立場で正確に診断書を作成しなければならない<sup>111)</sup>。ところが、障害年金に係る障害の認定については、社会保険労務士が主治医等に対して診断書の内容の修正

107) 厚生労働大臣は、日本年金機構が達成すべき業務運営に関する目標を日本年金機構に指示し、かつ、公表しなければならない（日本年金機構法（平成19年法律第109号）（以下「日本年金機構法」という。）第33条第1項）。これに基づき、「日本年金機構中期目標」（平成31年3月1日厚生労働大臣）では、「年金給付事務について、所要日数に関する目標（サービススタンダード）を定めた上で、年金給付の迅速な決定に努め、当該目標の達成率を90%以上とすること。」等とされている。

108) 安部（2021a）pp. 15/19及び安部（2021b）p. 11によると、「廃疾認定に関する実地調査について」（昭和37年6月15日年発第351号厚生省年金局長通知）及び1966年10月に改正された国民年金障害等級認定基準では、実地調査が規定されていたものの、1986年3月に制定された障害認定基準では、1961年7月に制定された厚生年金保険廃疾認定要領が引き継がれ、実地調査が規定されなかった。

109) 社会保険診療報酬支払基金（2010）pp. 104-105では、社会保険診療報酬支払基金に設置される審査委員会（社会保険診療報酬支払基金法（昭和22年法律第129号）第16条第1項）は、理事長等の指揮命令に対する独立性をもって審査を実施する権限を有するものとされている。

110) 障害者福祉研究会（2019）p. 72、厚生労働省（2023）p. 39

111) 中西（2022）pp. 829-831、小山田・岩波（2022）pp. 843-844

を働き掛けるなど、社会保険労務士の業務の適正が疑われる事案<sup>112)</sup>も、指摘されている<sup>113)</sup>。これは、障害者が主治医等に対して診断書を求めることにより、診断書が主治医等から障害者を通じて日本年金機構へ提出されるため、診断書の内容に対する社会保険労務士の介在の余地が生じることによるものである。

これに対し、障害支援区分の認定については、前述のとおり、市町村が主治医等に対して医師意見書を求めることにより、医師意見書が主治医等から直接に市町村へ提出されるため、医師意見書の内容に対する社会保険労務士の介在の余地が生じない。

したがって、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用することにより、社会保険労務士による主治医等に対する不当な働き掛けを排除することが可能になるものと考えられる。

#### 4.2.2.3. 公的年金事業と障害保健福祉との連携の促進

例えば、障害者手帳の交付を受ける障害者の中で、障害年金の支給を受けることができるにもかかわらず、障害年金の支給を受けるに至らない事例も、少なくないものと指摘されている<sup>114)</sup>。このような課題を解決するためには、公的年金事業と障害保健福祉との連携を促進することが重要である<sup>115)</sup>。

この点、公的年金事業を担当する日本年金機構が障害保健福祉を担当する市町村に対して障害支援区分の認定を委託する仕組みとすることにより、公的年金事業と障害保健福祉との連携が促進されるものと考えられる。すなわち、日本年金機構で障害年金の支給を受けようとする障害者が市町村で障害福祉サービスの利用に結び付くことや、市町村で障害福祉サービスを利用しようとする障害者が日本年金機構で障害年金の支給に結び付くことも、期待される<sup>116)</sup>。

112) 「社労士による障害年金への対応について」(平成28年8月30日社労連第575号全国社会保険労務士会連合会会長通知)別添「障害年金における社会保険労務士の適正な業務に向けて」(平成28年8月8日厚生労働省年金局事業管理課給付事業室)

113) 小山田・岩波(2022) p. 842では、「精神疾患の障害年金が社会保険労務士による、いわゆる「貧困ビジネス化」している実態」とされている。

114) 第171国会(常会)衆議院厚生労働委員会第8号(2009年4月8日)会議録のうちの長妻昭委員の質疑に対する舛添要一国務大臣の答弁に係る部分

115) 百瀬(2010) pp. 185-186/202、百瀬(2011) p. 93、河野(2020a) pp. 26/36-41、河野(2020b) pp. 223-224/234-240、福島(2023b) p. 52及び福島(2023c) p. 37では、障害年金と就労・社会参加支援との連携の必要性が指摘されている。

116) 「年金委員の協力を得た政府管掌年金事業の運営について(要請)」(令和4年3月31日年管発0331第4号厚生労働省大臣官房年金管理審議官通知)では、全国各地に年金事務所を置く日本年金機構においては、生活に不安を抱える等の国民に対する相談支援等のネットワークの一端を担うことが求められるため、住民に身近な市町村、関係団体等と連携するほか、職域又は地域に根ざした年金委員の協力を得ることが重要であるものとされている。



### 4.3. 私案の問題点

#### 4.3.1. 目的と手段との関係

私案については、障害福祉サービスの利用のための障害支援区分の認定という手段が所得保障という障害年金の目的に適合しない、との批判も、想定される<sup>117)</sup>。

確かに、障害支援区分の認定は、必要な支援の量を示すものであって、障害の程度を示すものでないものとされている<sup>118)</sup>。しかしながら、必要な支援の量が多いことをもって所得保障の必要性が高いものと典型的に推認することは、必ずしも不合理でないものと考えられる。

また、前述のとおり、障害年金は、障害等級に応じた額とされている。とりわけ、1級の障害年金が2級の障害年金の1.25倍に相当する額とされているのは、介護加算としての位置付けと説明されている。これに照らすと、障害年金の目的について、傷病による障害に起因する心身の状態に応じて標準的に必要とされる介護を始めとする支援の度合に応じて典型的に推認される所得の喪失を補填することにより、基礎的な生活水準又は従前の生活水準を保障する点に求めることも、可能であるものと考えられる。このため、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用する根拠を見出すことは、可能であるものと考えられる。

さらに、前述のとおり、社会保険では、保険事故に基づく保険給付の定型性が要請されるため、障害年金に係る障害の認定の客観性を担保することが求められる。この点、障害支援区分の認定については、前述のとおり、全国共通で公平に障害福祉サービスを利用することが可能になるように支給決定のプロセスの透明化を図るための客観的な指標と位置付けられている。このため、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用する合理性を見出すことは、可能であるものと考えられる。

なお、概して障害者支援措置の適用対象が障害者手帳の交付を受ける者かどうかを基準として決定される「手帳中心主義」<sup>119)</sup>に照らすと、障害年金に係る障害の認定で障害者手帳の交付を活用すべき、との批判も、想定される。

しかしながら、障害者手帳は、障害の種別ごとに異なる仕組みとされている。すなわち、障害者手帳は、身体障害者福祉手帳<sup>120)</sup>、療育手帳<sup>121)</sup>及び精神障害者保健福祉手帳<sup>122)</sup>に分立している<sup>123)</sup>。このため、障害年金に係る障害の認定で障害者手帳の交

---

117) 福島・永野 (2021) pp. 197/210及び福島 (2022b) p. 223では、障害年金と障害者手帳とが目的を異にするために障害等級を異にするものと説明されている。

118) 厚生労働省 (2022a) p. 15

119) 中川 (2019) p. 45、中川・新田 (2021) p. 46、福島 (2022a) p. 53

120) 身体障害者福祉法 (昭和24年法律第283号) 第15条

121) 「療育手帳制度について」 (昭和48年9月27日厚生省発児第156号厚生事務次官通知)

122) 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 (昭和25年法律第123号) 第45条

123) 福永 (2013) pp. 216-217、笠木・嵩・中野・渡邊 (2018) pp. 320-321、福島・永野 (2021) pp. 197-200、福島 (2022a) pp. 48-51、福島 (2022b) pp. 213-214

付を活用すると、傷病による障害の種別ごとに内容を規定する障害等級表及び障害認定基準と同様に、傷病による障害の種別ごとの取扱いの差異が解消されない。

そして、障害者手帳の交付については、専ら機能障害という医学的な観点での障害の認定と評価されている<sup>124)</sup>。とりわけ、身体障害者手帳に関しては、医学や工学の進歩に対応した基準の見直しの必要性が指摘されている<sup>125)</sup>。また、療育手帳に関しては、障害の程度の区分のほか、対象年齢、有効期間、判定基準、検査方法、検査機関等の取扱いが都道府県ごとに異なるものと指摘されている<sup>126)</sup>。このため、障害年金に係る障害の認定で障害者手帳の交付を活用する合理性を見出すことは、困難である。

#### 4.3.2. 国と地方との関係

私案については、障害年金の裁定という国の事務の中に障害支援区分の認定という地方公共団体の事務が混在するため、国と地方との関係に逆行する、との批判も、想定される。

しかしながら、私案は、市町村の自治事務<sup>127)</sup>とされた障害支援区分の認定をそのまま実施するように求めるものであって、その内容の変更を何ら求めるものではない<sup>128)</sup>。

むしろ、日本年金機構は、年金給付の支払を実施するに当たり、市町村を保険者とする介護保険<sup>129)</sup>の第1号被保険者<sup>130)</sup>に係る保険料<sup>131)</sup>の特別徴収<sup>132)</sup>など、保険料その他の金銭の徴収及び納入を実施する<sup>133)</sup>ことにより、市町村における事務処理負担の軽減に貢献している。このため、日本年金機構が市町村に対して障害支援区分の認定を委託する仕組みとすることにより、日本年金機構と市町村との間で互恵的な協働を実現することも、期待される。

124) 西田 (2010) p. 22、伊藤 (2014) pp. 105-108、中川 (2019) p. 45、福島 (2022a) p. 53

125) 伊藤 (2014) pp. 105-108、岩谷・伊藤・寺島 (2014) pp. 112-113

126) 吉村・大西・恵良・松田・小橋川・広瀬 (2018) pp. 113-115、吉村・大西・恵良・松田・小橋川・広瀬・大六 (2019) pp. 148-152、福島 (2022b) p. 214、厚生労働省 (2022b) p. 87、菊池 (2022) p. 565

127) 地方自治法 (昭和22年法律第67号) (以下「地方自治法」という。) 第2条第8項

128) 日本年金機構による市町村に対する委託に係る障害支援区分の認定については、第3号被保険者以外の被保険者に係る届出及び報告 (国民年金法第12条第1・4項及び第105条第1・2・4項) と同様に、市町村の第1号法定受託事務 (国民年金法第6条及び地方自治法第2条第9項第1号) とした上で、政府が市町村に対して必要な事務費を交付する (国民年金法第86条) 仕組みとすることも、想定される。

129) 介護保険法第3条

130) 介護保険法第9条第1号

131) 介護保険法第129条

132) 介護保険法第131条

133) 日本年金機構法第27条第2項第5号ハ

なお、ドイツでは、社会扶助の一類型である老齢期及び稼得能力減退時の基礎保障の給付の要件の一つとなる「永続的完全稼得能力減退」の認定については、社会扶助の運営機関が公的年金保険の運営機関に対して審査を要請する仕組みとされている。また、老齢期及び稼得能力減退時の基礎保障の給付の要件及び手続については、社会扶助の運営機関のほか、公的年金保険の運営機関も、情報を提供し、かつ、相談に対応する仕組みとされている<sup>134)</sup>。このような運営機関相互間の協働は、我が国にとっても、参考となる。

#### 4.3.3. 稼得能力の減退に着目した障害の認定

私案については、公平性及び透明性が担保されるように手続を見直すべき、との学説に対応することができるものの、機能障害に着目した基準から稼得能力の減退に着目した基準へ見直すべき、との学説に対応することができない、との批判も、想定される。

確かに、障害年金に係る障害の認定でも、前述のような障害の概念に関する医学モデルから社会モデルへの変化を反映しようとする、ICFが「活動と参加」のうちの「主要な生活領域」の一つとして「仕事と雇用」を規定する<sup>135)</sup>以上、稼得能力の減退も勘案することが望ましいようにも思料される。

しかしながら、現行の社会保障制度における障害の認定に関する基準の中には、障害年金に係る障害の認定で活用することが可能であるような稼得能力の減退を評価するための基準は、見当たらない。加えて、機能障害に着目した基準から稼得能力の減退に着目した基準へ見直すべき、との学説でも、障害等級表及び障害認定基準の改正の方向性が提示されている<sup>136)</sup>ものの、障害等級表及び障害認定基準の改正案が具体的に提示されるには至っていないように見受けられる。

また、機能障害に着目した基準から稼得能力の減退に着目した基準へ見直すべき、との学説に対しては、

- ① 障害の認定の客観性を担保するためには、稼得能力の減退に着目するよりも機能障害に着目する方が容易である
- ② 稼得能力の減退に着目した障害の認定では、中高年齢者や失業者の生活保障のための濫用的な受給を惹起するとともに、障害者の就労を抑制するおそれがある等の問題点も、指摘されている<sup>137)</sup>。加えて、所得保障という障害年金の目的を重視して稼得能力の減退に着目する立場では、老齢と障害とが保険事故としての性格を異

---

134) 社会法典第12編第45条第1項及び第46条、田中（2009b）p. 55

135) 障害者福祉研究会（2002）pp. 49/162-163

136) 福島（2018）pp. 129-130、永野（2022）p. 36、福島（2023a）pp. 3-4、福島（2023b）p. 52、福島（2023c）pp. 35-36

137) 百瀬（2010）pp. 176-177、百瀬（2011）p. 88、太田（2012）p. 335、堀（2022）p. 432

にする<sup>138)</sup>とは言え、一定の年齢に到達しても、就労が可能であれば、老齢年金を支給しない取扱いとしないと、一貫しないのでなかろうか。

そもそも、障害厚生年金については、要保障事由が傷病による障害それ自体であるところ、通常、所得の喪失を補填する必要が生じるため、要保障事由と必要とが一定程度結合しているものの、所得の喪失が支給要件とされていないため、要保障事由と必要とが完全に結合している訳ではないものと説明されている<sup>139)</sup>。これに照らすと、前述のとおり、社会保険では、保険事故に基づく保険給付の定型性が要請されるため、障害年金に係る障害の認定を実施するに当たり、一定の客観的な指標をもって間接的に所得保障の必要性を推認する仕組みとすることについて、合理的な設計と評価することが可能であるものと考えられる。それを超えて、障害年金に係る障害の認定を実施するに当たり、直接的に稼働能力の減退を評価する仕組みとすると、例えば、ピアニストが指を欠損すると、演奏に従事することが不可能であるため、障害年金が支給されるのに対し、大学教授が肢を欠損すると、教育研究に従事することが可能であるため、障害年金が支給されないなど、新たな不公平を惹起しかねないのでなかろうか。

なお、ドイツでは、社会保険方式に基づく公的年金制度にあっても、障害年金が稼働能力の減退に着目した給付とされている<sup>140)</sup>。

具体的には、「完全稼働能力減退」、すなわち、疾病又は障害を理由として、一般の労働市場の通常条件において、1日3時間未満しか稼働活動に従事することができない被保険者に対しては、老齢年金に相当する額<sup>141)</sup>の「完全稼働能力減退年金」が支給される。これに対し、「部分稼働能力減退」、すなわち、疾病又は障害を理由として、一般の労働市場の通常条件において、1日3時間以上6時間未満しか稼働活動に従事することができない被保険者に対しては、老齢年金の2分の1に相当する額の「部分稼働能力減退年金」が支給される<sup>142)</sup>。もっとも、被保険者が「部分稼働能力減退」に該当する場合において、残存の稼働能力に見合う職場の存否という労働市場状態を勘案する「具体的考察方法」により、被保険者が年金の支給を申請して1年以内に残存の稼働能力に見合う職場の斡旋を受けなくて失業するときは、労働市場が被保

138) 加藤 (2009) pp. 8-17、倉田 (2009) pp. 152-153、福島・百瀬 (2010) p. 25、百瀬 (2010) pp. 180-182/201-202、百瀬 (2011) p. 88、福島 (2012) p. 85、菊池 (2015) p. 35、百瀬 (2016) p. 351

139) 太田 (2012) pp. 324-325

140) 小林 (2002) p. 35、松本 (2004) pp. 7/139、福島 (2008a) p. 76、福島・百瀬 (2010) pp. 19-21、百瀬 (2010) p. 176、福島 (2012) pp. 76-77、永野 (2013) p. 27、森 (2021) pp. 167-168

141) ドイツの公的年金保険における年金月額算定方法は、田中 (2009d) pp. 43-45、田中 (2009e) pp. 46-47、田中 (2009f) p. 54-55及び田中 (2013a) pp. 34-35のとおりである。

142) 社会法典第6編第43条第1～3項及び第67条第2・3号、小林 (2002) pp. 45-46、松本 (2004) pp. 7/131-132/139-140、福島 (2008a) pp. 78-79/87、福島・百瀬 (2010) p. 20、永野 (2013) pp. 27-28、福島 (2019) p. 260、森 (2021) pp. 168-169

険者を実質的に排除する「労働市場の閉鎖性」を理由として、「完全稼得能力減退年金」が支給される<sup>143)</sup>。この点、失業保険によって負担されない労働市場リスクが年金保険によって負担されるため、失業保険及び年金保険の給付範囲がシームレスになるものとも評価されている。しかしながら、労働市場状態を勘案しない「抽象的考察方法」によらないと、労働市場リスクが失業保険と年金保険との間で適正に分担されないほか、かえって障害者の職業的な統合が阻害されるものとも批判されている<sup>144)</sup>。

また、ドイツでは、公的年金保険においては、年金給付のほか、医学的リハビリテーション及び職業リハビリテーションを始めとするリハビリテーション給付も提供されるとともに、リハビリテーション給付が年金給付に優先される<sup>145)</sup>。このような枠組みを前提として、「完全稼得能力減退」又は「部分稼得能力減退」に該当するかどうか及びリハビリテーション給付の対象かどうかについては、公的年金保険の運営機関であるドイツ年金保険組合<sup>146)</sup>が審査を実施する仕組みとされている<sup>147)</sup>。これに対し、我が国では、公的年金制度がリハビリテーション給付を内容としていない。このため、公的年金事業の運営機関である日本年金機構が稼得能力の減退に着目した障害の認定を実施する基盤を欠いている。

したがって、ドイツを参照して我が国で障害年金を稼得能力の減退に着目した給付に見直すかどうかについては、慎重に検討する必要があるものと考えられる<sup>148)</sup>。

## 5. おわりに

本稿では、障害年金に係る障害の認定で障害支援区分の認定を活用してはどうか、という私案について、意義及び問題点を検討することにより、可能性を考察した。

このような私案の提示が障害年金に係る障害の認定の在り方をめぐる議論に一石を投じるものとなれば、筆者にとっては、幸甚である<sup>149)</sup>。

---

143) 小林 (2002) pp. 41-42、松本 (2004) pp. 7/127-128/132-133/139、福島 (2008a) pp. 80-88、福島・百瀬 (2010) pp. 21-22、永野 (2013) p. 27、森 (2021) p. 169

144) 小林 (2002) pp. 42-45、松本 (2004) pp. 7/128-130/133-134/141-142、福島 (2008a) p. 83

145) 社会法典第6編第9～17条、小林 (2002) p. 39、福島 (2008a) p. 82、福島 (2008b) pp. 567/571-572/574、福島・百瀬 (2010) pp. 23-24、福島 (2019) pp. 251-254、森 (2021) pp. 172-173

146) 田中 (2007a) p. 38及び田中 (2009d) p. 42のとおり、ドイツ年金保険組合は、自治を伴う公法人である。

147) 福島 (2019) pp. 253-254、森 (2021) pp. 173-174

148) いずれにせよ、筆者としても、今後の課題としたい。

149) 本稿を執筆するに当たり、2023年4・7月に北海道大学社会保障法研究会で、同年5・9月に太田匡彦東京大学法学部教授と意見を交換する貴重な機会を頂いたことに対し、深く謝意を表す。なお至らない点は、すべて筆者の責に帰すべきものである。

なお、本稿は、筆者の実務経験<sup>150)</sup>に基づく私見を内容とするものであって、筆者の所属組織の公式な見解を内容とするものではない。

(2023年12月15日脱稿)

## <参考文献>

- 青木久馬、2021、「日本の公的年金制度における障害年金の障害認定に係る実証的研究」、龍谷大学大学院法学研究編集委員会『龍谷大学大学院法学研究』、第23号、pp. 1-17
- 青木聖久、2017、「日本の障害年金の最近の動向と課題 「精神の障害」の認定診査に焦点をあてて」、年金シニアプラン総合研究機構『年金と経済』、第35巻第4号、pp. 10-16
- \_\_\_\_\_、2022a、「精神障害者保健福祉手帳による暮らしの広がり」、『総合リハビリテーション』、医学書院、第50巻第8号、pp. 1009-1012
- \_\_\_\_\_、2022b、「障害年金受給のプロセスと書面診査ゆえの留意点 「精神の障害」に焦点化して」、『総合リハビリテーション』、医学書院、第50巻第9号、pp. 1139-1142
- \_\_\_\_\_、2022c、「障害年金制度の問題点 ソーシャルワーカーの立場から」、精神科編集委員会『精神科』、科学評論社、第41巻第6号、pp. 833-840
- 安部敬太、2020a、「障害年金認定の現状」、障害年金法研究会『障害年金法ジャーナル』、創刊号、pp. 185-235
- \_\_\_\_\_、2020b、「障害年金における等級認定(1) その歴史の変遷」、早稲田大学大学院法学研究科『早稲田大学大学院法研論集』、第176号、pp. 1-29
- \_\_\_\_\_、2021a、「障害年金における等級認定(2) その歴史の変遷」、早稲田大学大学院法学研究科『早稲田大学大学院法研論集』、第177号、pp. 1-28
- \_\_\_\_\_、2021b、「障害年金における等級認定(3・完) その歴史の変遷」、早稲田大学大学院法学研究科『早稲田大学大学院法研論集』、第178号、pp. 1-29
- \_\_\_\_\_、2022、「障害年金における障害認定の現状」、日本障害法学会編『障害法』、第6号、pp. 7-20
- 有岡道博、2015、「新しい障害支援区分尺度について 知的障害者へのサービス支給決定のプロセスを通して考える」、『美作大学紀要』、第48号、pp. 37-47
- 伊藤利之、2014、「歴史的経緯と現状の課題」、『総合リハビリテーション』、医学書院、第42巻第2号、pp. 105-108
- 市川亨、2020、「障害基礎年金の認定格差とあるべき姿」、全国障害者問題研究会『障害者問題研究』、第48巻第3号、pp. 10-17

---

150) 厚生労働省年金局事業企画課長(2021年9月～2022年8月)、日本年金機構本部年金給付部長(2015年10月～2018年7月)、社会保険診療報酬支払基金本部経営企画部長(2010年3月～2012年3月)、外務省在ドイツ日本国大使館一等書記官(厚生担当)(2005年6月～2008年7月)、社会保険庁運営部医療保険課長補佐(2001年7月～2003年8月)等

- 岩谷力・伊藤利之・寺島彰、2014、「障害者福祉における障害認定制度の位置づけと検討課題」、『総合リハビリテーション』、医学書院、第42巻第2号、pp. 109-114
- 江原良貴、2018、「障害支援区分の問題点」、日本精神科病院協会『日本精神科病院協会雑誌』、第37巻第5号、pp. 428-437
- 太田匡彦、2012、「社会保障給付における要保障事由、必要、財、金銭評価の関係に関する一考察 とりわけ「従前所得の保障」に注目して」、高木光・交告尚史・占部裕典・北村喜宣・中川丈久『阿部泰隆先生古稀記念 行政法学の未来に向けて』、有斐閣、pp. 301-339
- 大西友弘、2015、「障害年金制度の経緯と現状」、老齡精神医学雑誌編集委員会『老年精神医学雑誌』、第26巻第7号、pp. 725-735
- 荻原和宏、2008、「社会保険庁の廃止と非公務員型の新法人「日本年金機構」の設立」、雅粒社『時の法令』、朝陽会、第1802号、pp. 6-14
- 小山田静枝・岩波明、2022、精神科編集委員会『精神科』、科学評論社、第41巻第6号、pp. 841-847
- 笠木映里・嵩さやか・中野妙子・渡邊絹子、2018、「社会保障法」、有斐閣
- 加藤智章、2009、「もうひとつの年金 障害基礎年金の支給要件」、新潟大学大学院現代社会文化研究科ブックレット新潟大学編集委員会『ブックレット新潟大学』、新潟日報事業社、第50巻
- 川島聡・菊池馨実、2021、「障害法の基本概念」、菊池馨美・中川純・川島聡『障害法 第2版』、成文堂、pp. 1-29
- 河野正輝、2010、「「障がい法」の視点からみた障害者自立支援の課題」、日本社会保障法学会『これからの障害者自立支援・高齢者福祉』、法律文化社、『社会保障法』第25号、pp. 63-77
- \_\_\_\_\_、2020a、「障害者の年金・手当・福祉サービス法における社会参加阻害の要因と展望 障害法の視点から」、障害年金法研究会『障害年金法ジャーナル』、創刊号、pp. 19-49
- \_\_\_\_\_、2020b、「障害法の基礎理論 新たな法理念への転換と構想」、法律文化社
- 菊池馨実、2015、「障害年金における障害認定」、『週刊社会保障』、法研、第69巻第2848号、pp. 34-35
- \_\_\_\_\_、2022、「社会保障法 第3版」、有斐閣
- 倉田聡、2009、「社会保険の構造分析 社会保障における「連帯」のかたち」、『北海道大学大学院法学研究科研究選書』、北海道大学出版会、第5巻
- 厚生労働省、2015、「障害者総合支援法施行後3年の見直しについて」（2015年12月14日社会保障審議会障害者部会報告書）
- \_\_\_\_\_、2022a、「障害支援区分に係る研修資料 共通編 第5版」
- \_\_\_\_\_、2022b、「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて」（2022年6月13日社会保障審議会障害者部会報告書）

- \_\_\_\_\_、2023、「介護給付費等に係る支給決定事務等について（事務処理要領）」
- 河本純子、2007、「障害年金認定基準の問題性」、『精神医学』、医学書院、第49巻第10号、pp. 1037-1043
- \_\_\_\_\_、2010、「障害年金の認定基準と就労の関係 精神障害・知的障害を中心として」、岡山医学会『岡山医学会雑誌』、第122巻、pp. 43-54
- 小林甲一、2002、「ドイツにおける障害年金給付と社会保障の課題」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』、第140号、pp. 35-48
- 社会保険診療報酬支払基金、2010、「国民の信頼に応える審査の確立に向けて」（2010年2月26日今後の審査委員会のあり方に関する検討会報告書）
- \_\_\_\_\_、2011a、「支払基金サービス向上計画（平成23～27年度）ーより良いサービスをより安くー」（2011年1月13日社会保険診療報酬支払基金）
- \_\_\_\_\_、2011b、「支払基金サービス向上計画」の第1次フォローアップ（平成23年度）（2011年12月20日社会保険診療報酬支払基金）
- 障害者福祉研究会、2002、「ICF 国際生活機能分類 国際障害分類改定版」、中央法規
- \_\_\_\_\_、2019、「逐条解説 障害者総合支援法 第2版」、中央法規
- 鈴木静、2020、「障害基礎年金の現状と課題」、全国障害者問題研究会『障害者問題研究』、第48巻第3号、pp. 2-9
- 高橋俊之、2023a、「障害年金の仕組みと課題」、『週刊年金実務』、社会保険実務研究所、第2549号、pp. 55-44
- \_\_\_\_\_、2023b、「年金実務組織のこれまでとこれから 制度を実務に 先人の努力の軌跡と最先端の実務に向けて」、『週刊年金実務』、社会保険実務研究所、第2565号、pp. 38-43
- 田中謙一、2007a、「ドイツの2007年年金改革（1）」、企業年金連合会『企業年金』、2007年9月号、pp. 38-41
- \_\_\_\_\_、2007b、「ドイツの2007年年金改革（2）」、企業年金連合会『企業年金』、2007年11月号、pp. 36-39
- \_\_\_\_\_、2007c、「ドイツの2007年年金改革（3）」、企業年金連合会『企業年金』、2007年12月号、pp. 32-35
- \_\_\_\_\_、2008、「ドイツの2007年年金改革（4）」、企業年金連合会『企業年金』、2008年1月号、pp. 44-47
- \_\_\_\_\_、2009a、「ドイツにおける最低年金をめぐる議論 上」、『週刊社会保障』、法研、第63巻第2532号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2009b、「ドイツにおける最低年金をめぐる議論 中」、『週刊社会保障』、法研、第63巻第2533号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2009c、「ドイツにおける最低年金をめぐる議論 下」、『週刊社会保障』、法研、第63巻第2534号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2009d、「ドイツの公的年金保険における特例的な年金改定（1）」、企業年金連合



- 会『企業年金』、2009年7月号、pp. 42-45
- \_\_\_\_\_、2009e、「ドイツの公的年金保険における特例的な年金改定(2)」、企業年金連合会『企業年金』、2009年8月号、pp. 46-49
- \_\_\_\_\_、2009f、「ドイツの公的年金保険における育児及び介護に対する支援 上」、『週刊社会保障』、法研、第63巻第2544号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2009g、「ドイツの公的年金保険における育児及び介護に対する支援 下」、『週刊社会保障』、法研、第63巻第2545号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2011a、「「支払基金サービス向上計画」を策定 「支払基金をめぐる疑問にお答えします」を公表」、『週刊社会保障』、法研、第65巻第2622号、pp. 34-39
- \_\_\_\_\_、2011b、「審査支払機関の日韓比較 「支払基金をめぐる疑問にお答えします(その2)」を公表」、『週刊社会保障』、法研、第65巻第2656号、pp. 56-59
- \_\_\_\_\_、2012、「「支払基金サービス向上計画」の第1次フォローアップ(平成23年度)」を策定 「支払基金をめぐる疑問にお答えします(その3)」を公表」、『週刊社会保障』、法研、第66巻第2671号、pp. 54-59
- \_\_\_\_\_、2013a、「ドイツにおける離婚時および婚姻期間中の年金分与 上」、企業年金連合会『企業年金』、2013年2月号、pp. 34-37
- \_\_\_\_\_、2013b、「ドイツにおける離婚時および婚姻期間中の年金分与 下」、企業年金連合会『企業年金』、2013年3月号、pp. 30-33
- 寺島彰、2014、「障害認定に関わる国際的動向」、『総合リハビリテーション』、医学書院、第42巻第2号、pp. 127-134
- 中川純、2019、「障害者の定義と政策のグランドデザイン」、『週刊社会保障』、法研、第73巻第3019号、pp. 44-49
- \_\_\_\_\_、2022、「障害年金の課題と改革の方向性」、岩村正彦・菊池馨実『社会保障法研究』、信山社、第16号、pp. 30-54
- 中川純・新田秀樹、2021、「日本の障害法」、菊池馨美・中川純・川島聡『障害法 第2版』、成文堂、pp. 195-219
- 中西秀樹、2022、「障害年金制度の現状と課題」、精神科編集委員会『精神科』、科学評論社、第41巻第6号、pp. 826-832
- 永野仁美、2012、「障害年金の意義と課題」、日本社会保障法学会『これからの医療と年金』、法律文化社、『新・講座社会保障法』第1巻、pp. 250-269
- \_\_\_\_\_、2013、「障害者の雇用と所得保障 フランス法を手がかりとした基礎的考察」、信山社
- \_\_\_\_\_、2022、「目的から考える障害年金の要保障事由」、日本障害法学会『障害法』、第6号、pp. 7-20
- 中村秀一、2019、「平成の社会保障 ある厚生官僚の証言」、社会保険出版社
- 西田和弘、2010、「障害程度区分・支給決定手続と相談支援」、日本社会保障法学会『これか

- らの障害者自立支援・高齢者福祉』、法律文化社、『社会保障法』第25号、pp. 20-34
- 新田秀樹、2009、「所得の保障」、河野正輝・東俊裕『障がいと共に暮らす 自立と社会連帯』、放送大学教育振興会、pp. 104-121
- \_\_\_\_\_、2010、「費用負担と報酬基準」、日本社会保障法学会『これからの障害者自立支援・高齢者福祉』、法律文化社、『社会保障法』第25号、pp. 49-62
- 福島豪、2006a、「ドイツ障害年金の法的構造(1) 障害保障と失業保障の交錯」、大阪市立大学法学会『大阪市立大学法学雑誌』、第53巻第1号、pp. 87-122
- \_\_\_\_\_、2006b、「ドイツ障害年金の法的構造(2) 障害保障と失業保障の交錯」、大阪市立大学法学会『大阪市立大学法学雑誌』、第53巻第2号、pp. 354-392
- \_\_\_\_\_、2006c、「ドイツ障害年金の法的構造(3・完) 障害保障と失業保障の交錯」、大阪市立大学法学会『大阪市立大学法学雑誌』、第53巻第3号、pp. 616-662
- \_\_\_\_\_、2008a、「ドイツ障害年金の法的構造 障害年金による失業保障」、日本社会保障法学会『次世代育成を支える社会保障』、法律文化社、『社会保障法』第23号、pp. 75-89
- \_\_\_\_\_、2008b、「ドイツにおけるリハビリテーション法 障害のある人の社会参加のための法」、大阪市立大学法学会『大阪市立大学法学雑誌』、第55巻第2号、pp. 554-586
- \_\_\_\_\_、2012、「障害と社会保険 若年障害者の所得保障の日独比較」、菊池馨実『社会保険の法原理』、法律文化社、pp. 69-89
- \_\_\_\_\_、2017、「障害年金の現代的課題」、年金シニアプラン総合研究機構『年金と経済』、第35巻第4号、pp. 3-9
- \_\_\_\_\_、2018、「障害年金の権利保障と障害認定」、日本社会保障法学会『現代生活保護の法的検討／障害者の所得保障』、法律文化社、『社会保障法』第33号、pp. 115-130
- \_\_\_\_\_、2019、「障害者福祉」、松村祥子・田中耕太郎・大森正博『フランス／ドイツ／オランダ』、旬報社、『新世界の社会福祉』第2巻、pp. 244-261
- \_\_\_\_\_、2022a、「障害者手帳の機能」、『週刊社会保障』、法研、第76巻第3166号、pp. 48-53
- \_\_\_\_\_、2022b、「障害者施策」、西村淳『入門テキスト 社会保障の基礎 第2版』、東洋経済新報社、pp. 207-234
- \_\_\_\_\_、2023a、「障害年金の制度改正に向けた中長期的課題」(2023年6月26日社会保障審議会年金部会資料4)
- \_\_\_\_\_、2023b、「障害年金の制度改正に向けた中長期的課題」、『週刊社会保障』、法研、第77巻第3226号、pp. 48-53
- \_\_\_\_\_、2023c、「障害年金における障害等級 障害等級の見直しに向けた一試論」、年金シニアプラン総合研究機構『年金と経済』、第42巻第2号、pp. 31-38
- 福島豪・永野仁美、2021、「障害と社会保障法」、菊池馨美・中川純・川島聡『障害法 第2版』、成文堂、pp. 195-219
- 福島豪・百瀬優、2010、「障害年金の国際的動向」、年金シニアプラン総合研究機構『年金と

- 経済』、第28巻第4号、pp. 19-27
- 福田素生、2019、「障害年金をめぐる政策課題」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』、第4巻第1号、pp. 92-96
- 福永良逸、2013、「障害者手帳の現状と課題 障害の認定を巡る最近の動きから」、九州大谷学会『九州大谷研究紀要』、第39巻、pp. 222-211
- 堀勝洋、2022、「年金保険法 基本理論と解釈・判例 第5版」、法律文化社
- 松本勝明、2004、「ドイツ社会保障論Ⅱ 年金保険」、信山社
- 丸谷浩介、2022、「双極性障害の障害年金認定」、『週刊社会保障』、法研、第76巻第3162号、pp. 48-53
- 三澤了、2006、「障害者自立支援法の影響と所得保障の必要性」、『現代思想』、青土社、第34巻第14号、pp. 58-61
- \_\_\_\_\_、2007、「障害者の社会生活を支える所得保障を」、日本障害者リハビリテーション協会『ノーマライゼーション 障害者の福祉』、第27巻第4号、pp. 22-23
- 宮永和夫、2015、「精神障害年金の現状と課題 認知症を中心として」、老齡精神医学雑誌編集委員会『老年精神医学雑誌』、第26巻第7号、pp. 736-746
- 森周子、2021、「ドイツ障害年金の論点」、成城大学経済学部『成城大学経済研究』、第232号、pp. 167-184
- 百瀬優、2008、「障害者に対する所得保障制度 障害年金を中心に」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』、第44巻第2号、pp. 171-185
- \_\_\_\_\_、2010、「障害年金の制度設計」、光生館
- \_\_\_\_\_、2011、「障害年金に関する論点整理」、日本年金学会『日本年金学会誌』、第30巻、pp. 86-93
- \_\_\_\_\_、2016、「障害年金の課題と展望」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』、第1巻第2号、pp. 339-353
- \_\_\_\_\_、2018、「障害年金の給付水準」、日本社会保障法学会『現代生活保護の法的検討／障害者の所得保障』、法律文化社、『社会保障法』第33号、pp. 101-114
- 矢嶋里絵、2019、「障害年金における障害認定」、大曾根寛・森田慎二郎・金川めぐみ・小西啓文『福祉社会へのアプローチ 久塚純一先生古稀祝賀』、成文堂、下巻、pp. 611-632
- 谷田貝泰之、2023、「やさしい障害者福祉入門 制度・法律の背景から最新の改正法まで」、中央法規
- 山田耕造、2001、「障害者の所得保障」、日本社会保障法学会『所得保障法』、法律文化社、『講座社会保障法』第2巻、pp. 163-194
- 吉村拓馬・大西紀子・恵良美津子・松田裕之・小橋川晶子・広瀬宏之、2018、「全国の児童相談所における療育手帳制度に関する調査」、日本小児精神神経学会『小児の精神と神経』、第58巻第2号、pp. 109-117

吉村拓馬・大西紀子・恵良美津子・松田裕之・小橋川晶子・広瀬宏之・大六一志、2019、  
「療育手帳判定における知能検査・発達検査に関する調査」、日本LD学会『LD研究』、  
第28巻第1号、pp. 144-153

# **Consideration regarding possibility of utilizing certification of disability support category in certification of disability related to disability pension**

**TANAKA Kenichi**

## **Abstract**

This article considers the possibility of utilizing the certification of disability support category in the certification of disability related to disability pension, based not only on a legal perspective but also on a practical perspective. Firstly, it describes the outline and problems regarding the certification of disability related to disability pension and regarding the certification of disability support category. Secondly, it describes the significance and problems of utilizing the certification of disability support category in the certification of disability related to disability pension.

## **Keywords**

Disability pension, disability grade table, disability certification standard, disability certification procedure, certification of disability support category

【論文】

# 小規模自治体におけるSDGs施策の推進 —熊本県山都町を事例として—

山本 直樹\*

## 1. はじめに

我が国の小規模自治体<sup>1)</sup>は、人口減少・都市圏への人口の一極集中が進む中で、域内地域の持続可能性と行政組織としての持続可能性について、多くの課題を有している。域内地域の持続可能性に関しては、地域産業や集落の担い手不足、空き家・空き店舗、公共交通の維持などの課題、特に中山間地では、森林保全、耕作放棄地、鳥獣被害などの課題がある。また、行政組織としての持続可能性に関しては、職員の面に着目すると、少人数の職員の中で、採用難、中でも頻発する災害やインフラ更新への対応に必要な技術系専門職員の確保が難しいこと、職員の年齢構成の高齢化、デジタル・脱炭素など専門的な知見を要する新規の政策に対応しなければならないことなどの課題がある。

そうした中で、近年、自治体行政において、SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向けた施策が実践されるようになってきた。自治体は部局別に担当する所掌事務が定められており、市町村長・副市町村長などのリーダーシップや企画部局の調整機能が十分発揮されない場合、部局別の縦割りの施策の立案・実施に陥りやすい。内閣府の有識者検討会が指摘しているとおおり、「SDGsは、経済・社会・環境の三側面を不可分のものとして扱い、統合的な取組を通じて持続可能な開発を目指すものとしてデザインされている」<sup>2)</sup>ことから、SDGsの推進は経済・社会・環境を統合した観点から自治体の施策を進める有力な契機となる。特に、地域の複合的な課題に少人数の体制で対応しないといけない、まさに職員の体制面で持続可能性が問われている小規模自治体にとっては、一つの政策分野の観点からだけでなく、経済・社会・環境の統合した観点から施策を進める意義は大きいと考える。

---

\* 北海道大学公共政策大学院教授 E-mail : naoki.yamamoto@hops.hokudai.ac.jp

1) 小規模自治体に明確な定義はないが、本稿では主に町村を念頭に置いている。

2) 自治体SDGs推進のための有識者検討会 「「地方創生に向けた自治体SDGs推進のあり方」コンセプト取りまとめ」（2017年11月29日）、p. 14 ([https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/pdf/sdgs\\_consept.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/pdf/sdgs_consept.pdf))。なお、本稿で引用するホームページの最終閲覧日は、全て2023年12月25日である。

その一方で、SDGs 関連で国が自治体を支援する代表的かつ包括的な取組である SDGs 未来都市、自治体 SDGs モデル事業について、事業開始の2018年度から2023年度までの6か年の町村の選定に着目すると、SDGs 未来都市182のうち27 (15%)、自治体 SDGs モデル事業60のうち8 (13%) となっており<sup>3)</sup>、小規模自治体である町村の選定が十分に進んでいない状況がある。また、2021年度の地方創生 SDGs に関する全国アンケート調査について、自治体の規模別に比較した結果を見ても、「地方創生 SDGs 達成に向けて取り組みを推進している」と回答している自治体の割合は、人口5万人以上50万人未満の自治体が79.0%、人口5千人以上5万人未満の自治体が60.5%、人口5千人未満の自治体が40.8%となっており、人口規模が小さくなるにしたがって推進している自治体の割合が低下している状況にある<sup>4)</sup>。

そこで、本稿では、SDGs 未来都市、自治体 SDGs モデル事業に着目して、小規模自治体が推進する SDGs 施策について、熊本県山都町を事例にその取組内容を見ていくこととしたい。山都町に着目する理由としては、次の2点である。第1に、山都町は、SDGs 未来都市において、管見の限り最も早い2021年度に、有機農業を計画の核としてSDGs 未来都市に選定され、併せて自治体 SDGs モデル事業にも選定されている<sup>5)</sup>。農林水産省が2021年に決定したみどりの食料システム戦略において有機農業の推進を掲げる<sup>6)</sup>中で、小規模自治体の課題に有機農業を核に SDGs の視点からどのように取り組んでいるか把握することは、今後有機農業の振興に取り組む自治体にとっても意義があると考ええる。第2に、山都町は少子高齢化・人口減少が急速に進んでおり、産業や集落の担い手の確保などの面で厳しい環境に置かれている中でSDGs 施策に取り組んでいる状況は、他の小規模自治体にも参考になると考える。

3) 内閣府の地方創生 SDGs 関連のホームページに掲載されている SDGs 未来都市の選定結果の資料をもとに、筆者が算出したものである。

4) 内閣府地方創生推進室「地方創生に向けた SDGs の推進について」(2022年6月)、p. 17 (<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/sasshi.pdf>)。自治体 SDGs 推進評価・調査検討会においても、地方創生 SDGs に関する全国アンケート調査をもとに、人口規模が小さいほど、その取組割合が低いという明確な結果が出ているとして、広く日本全国に SDGs を浸透させるためには、小規模自治体にいかに SDGs に取り組んでもらうかが重要との認識を持っている(自治体 SDGs 推進評価・調査検討会「2023年度 SDGs 未来都市及びモデル事業総評」、p. 3 ([https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2023sdgs\\_pdf/sdgs\\_r5sohyo.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2023sdgs_pdf/sdgs_r5sohyo.pdf)))。そのため、内閣府では、SDGs 未来都市計画の事業の中で、複数の自治体で広域で取り組む「広域連携 SDGs モデル事業」も実施している。

5) SDGs 未来都市において、山都町のほかに有機農業の推進を重点的に取り入れた計画を策定している自治体として、2023年度に選定された千葉県木更津市がある。

6) みどりの食料システム戦略では、2050年までに目指す姿として、耕地面積に占める有機農業の取組面積を25%、100万haに拡大する目標などを掲げている。農林水産省資料「みどりの食料システム戦略 KPI の2021年及び2022年実績値一覧について」を見ると、2021年の有機農業の耕地面積の実績値は2.66万haとなっている (<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/attach/pdf/index-158.pdf>)。

自治体におけるSDGsの推進については、近年、多くの先行研究が蓄積されている。中でも、SDGs未来都市に着目した研究としては、目標・指標設定に関する研究（増原ら2019、細野2022、細野2023、増原ら2023）、SDGsを通じた都市と農村の補完連携に関する研究（河越2021）などがある。このほか、自治体行政の視点からは、九州・沖縄地域のSDGsの取組の現状と今後の展開を展望した研究（垣迫2020）、SDGsの総合計画への反映について分析した研究（高木2023、増原ら2023）などがある。小規模自治体のSDGs施策について見ても、SDGs未来都市に事業開始当初から選定され、森林資源を活かした先進的な施策に以前から取り組んできた北海道下川町の事例を分析した研究（小杉ら2021、高木2023）など、数多くある。しかし、山都町のように有機農業を核として取り組んでいるSDGs施策について、SDGs未来都市の枠組みに着目して自治体行政の視点から取り上げた研究は見当たらない。

本稿の目的は、小規模自治体である山都町の有機農業を核としたSDGs施策について、その特徴を把握することである。本稿の構成としては、はじめに、内閣府のSDGs未来都市に関する取組について概観した後に、議会議事録を含む文献調査と聞き取り調査<sup>7)</sup>をもとに、山都町がSDGs未来都市に選定された背景、SDGs未来都市計画の内容やSDGsに対する基本姿勢、計画策定後のSDGs施策の取組内容を確認する。その上で、山都町のSDGs施策が持つ特徴について考えてみることにしたい。

## 2. SDGs未来都市の取組概要と特徴

内閣府では、政府が毎年度決定するSDGsアクションプラン、デジタル田園都市国家構想基本方針（令和4年6月7日閣議決定）などに基づき、2018年度から、SDGs達成に向けて優れた取組を提案する自治体をSDGs未来都市として毎年度30程度選定し、また、SDGs未来都市の提案のうち、特に先導的な取組を自治体SDGsモデル事業として毎年度10程度選定している。選定された自治体は、3年間のSDGs未来都市計画を策定の上で取組を実施し、定期的に進捗管理を行う。国は、選定された自治体への各省庁の支援施策活用等の助言や、国内外への成果の発信等を行い、総合的な支援を行う。加えて、モデル事業に選定された自治体については、地方創生支援事業費補助金により資金的支援を受けることができる<sup>8)</sup>。

---

7) 2023年8月30日に山都町役場を訪問し、山の都創造課、環境水道課及び企画政策課の山都町職員に聞き取り調査を行った。また、2023年11月3日に開催された山都町SDGsシンポジウムを現地で傍聴した。加えて、オンラインにより、2023年11月28日に山の都創造課及び環境水道課、12月1日に農林振興課、12月5日に教育委員会学校教育課の山都町職員に聞き取り調査を行った。

8) このほか、選定された都市は、地方創生推進交付金の申請にあたり、計画の実施期間中、新規申請事業数の上限に対して1事業追加で申請が可能となる。以上のSDGs未来都市等の概要については、「2023年度SDGs未来都市等募集要領」、pp. 1-2をもとに記述している（[https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2023sdgs\\_pdf/11\\_bosyuuyouryou.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2023sdgs_pdf/11_bosyuuyouryou.pdf)）。



SDGs未来都市の事業の枠組みには、自治体のSDGs施策を推進する上で、どのような点に特徴があるといえるだろうか。第1に、経済・社会・環境の三側面を不可分のものとして扱い、統合的な取組を通じて持続可能な開発を目指すSDGsの考え方を実践する工夫が見られることである。具体的には、募集要領では、SDGs未来都市の説明として、「経済・社会・環境の三側面における新しい価値の創出を通して持続可能な開発を実現するポテンシャルが高い都市・地域」としており、三側面から新しい価値を生み出す取組であることを示した上で、三側面をつなぐ統合的な取組により効果が得られる取組であること、各側面における、双方向の、より高い相乗効果等の創出を目指す取組であることを求めている。

第2に、提案書策定と進捗管理について、統一したフォーマットで実施することが求められており、その結果、これまで選定されたSDGs未来都市について、統一した視点で取組事例の把握や比較が可能である。募集要領によると、SDGs未来都市選定に向けた提案書については、全体計画（自治体全体でのSDGsの取組）と自治体SDGsモデル事業（特に注力する先導的な取組）の2本柱で構成される。このほか、提案書全体の記載事項は以下のとおりである<sup>9)</sup>。また、進捗管理については、「SDGs未来都市等進捗評価シート」としてフォーマットが定められており、計画において設定したKPI（達成目標）について達成状況を記載するとともに、進捗が思わしくなかったものについて、課題や対応策などの記載が求められている。SDGs未来都市に選定された全ての自治体の提案書、SDGs未来都市計画、SDGs未来都市等進捗評価シートは、内閣府のホームページから閲覧可能である（SDGs未来都市計画については該当する自治体のホームページへのリンクがある）。

2023年度SDGs未来都市等募集要領（抜粋）

3. SDGs未来都市等に求められる内容（提案内容）

提案に当たっては、以下の内容を記載すること。

1. 全体計画（自治体全体でのSDGsの取組）

1 将来ビジョン

(1) 地域の実態

(2) 2030年のあるべき姿

(3) 2030年のあるべき姿の実現に向けた優先的なゴール、ターゲット

9) 「2023年度SDGs未来都市等募集要領」、pp. 2-3。SDGs未来都市に選定された場合、提案書の内容をもとにSDGs未来都市計画を策定する。提案書と計画の記載項目は、概ね同一となっている。

2 自治体SDGsの推進に資する取組

- (1) 自治体SDGs推進に資する取組
- (2) 情報発信
- (3) 全体計画の普及展開性

3 推進体制

- (1) 各種計画への反映
- (2) 行政体内部の執行体制
- (3) ステークホルダーとの連携
- (4) 自律的好循環の形成へ向けた制度の構築等

2. 自治体SDGsモデル事業（特に注力する先導的取組）

1 自治体SDGsモデル事業での取組提案

- (1) 課題・目標設定と取組の概要
- (2) 三側面の取組
  - ①経済面の取組
  - ②社会面の取組
  - ③環境面の取組
- (3) 三側面をつなぐ統合的取組
  - (3-1) 統合的取組の事業名（自治体SDGs補助金対象事業）
  - (3-2) 三側面をつなぐ統合的取組による相乗効果等（新たに創出される価値）
- (4) 多様なステークホルダーとの連携
- (5) 自律的好循環の具体化に向けた事業の実施
- (6) 自治体SDGsモデル事業の普及展開性
- (7) 資金スキーム
- (8) スケジュール

3. 山都町の概要

3.1 町の概要<sup>10)</sup>

山都町は九州のほぼ中央に位置し、「九州のへそ」の町として知られ、熊本県の阿蘇カルデラの南外輪山の南麓一体と九州脊梁山地に位置する。山都町の役場本庁は標高450mにあり、町は準高冷地の気候である。面積は544.67km<sup>2</sup>で、72%が山林となっている。九州脊梁山地には、希少性の高い原生林や動植物が多く生息している。山都

10) 以下の山都町の概要については、「第2次山都町総合計画（後期基本計画）2020-2024」（2020年3月発行）、「熊本県山都町町政要覧（資料編）」（2023年3月更新）に加え、近年の状況は山都町ホームページの掲載情報などをもとに記述している。

町は、その地質が阿蘇カルデラ起源の火砕流堆積物であることから清らかな水資源に恵まれており、中山間地の町内には多くの棚田が広がり、中でも、白糸台地の棚田は国の重要文化的景観に指定されている（通潤用水と白糸台地の棚田景観）。歴史・文化資源としても、地元商店街が竹、スギ、ススキなどの自然の材料で作る大造り物の引き回しで有名な八朔祭、人形浄瑠璃の清和文楽、神楽を始め、多くの優れた資源がある。2023年9月25日には、現役の農業用水として活用されている江戸時代末期に建造された石造アーチ水路橋である通潤橋が、近世石橋の傑作として技術的完成度が極めて高いことなどが評価され、土木構造物として全国初の国宝に指定されている<sup>11)</sup>。

人口は、2020年国勢調査で13,503人、65歳以上の高齢化率は50.4%となっている。2020年人口は2015年と比較して11%減少、また2015年は2010年と比較して同じく11%減少と一貫して人口減少となっており、高齢化率も上昇（2010年39.8%、2015年44.5%）するなど、急速な少子高齢化が進んでいる。

行政面について見ると、山都町は、2005年2月に、矢部町、清和村、蘇陽町の二町一村が郡域を越えて合併して誕生している。職員数は総数309人（病院職員以外の職員238人、病院職員71人）（2022年4月1日現在）となっており、財政規模は2022年度決算で一般会計の歳出総額が151億円、財政力指数は0.218となっている。

また、最近の大きな動きとして、通潤橋の国宝指定に加え、熊本と宮崎を結ぶ九州中央自動車道について、2024年2月に山都通潤橋インターチェンジまで開通することがある。山都町内の全線開通には今後時間を要するものの、熊本市方面から役場本庁や通潤橋付近まで高速道路がつながることとなる。山都町と熊本市内をつなぐ、国道445号は線形不良で道路幅が狭い箇所が多数あるため、高速道開通により熊本市内や福岡・鹿児島方面から山都町へのアクセスは飛躍的に向上する。山都町では、高速道開通を見据え、山都通潤橋インターチェンジ付近での道の駅の新設、新しい総合体育館の建設、国宝に指定された通潤橋の周辺整備などのインフラ整備に取り組んでいる。

### 3.2 町の農業の概要

山都町のSDGs未来都市計画が有機農業を核として策定されていることから、有機農業を含む山都町の農業の概要について確認しておきたい。

2020年国勢調査で町の産業別就業者数を見ると、第1次産業の就業者数は2,841人、第2次産業は1,183人、第3次産業は3,461人、中でも第1次産業のうち農業の就業者数は2,697人（15歳以上就業者数7,485人の36%）となっており、山都町の就業者数の中で最も多くなっている。

---

11) 通潤橋の国宝指定の概要については、大津山（2023）、文化庁文化財第二課（2023）に紹介がある。

農林業センサスで、この10年の山都町の農地と農業の担い手に関するデータを見ると、表1のとおりである。

表1. 山都町における農地と農業の担い手の推移

	2010年	2015年	2020年
経営耕地面積	3,837ha	3,475ha	2,958ha
基幹的農業従事者数	3,154人	2,779人	2,325人
上記のうち65歳以上	1,647人	1,576人	1,535人
65歳以上の割合	52.2%	56.7%	66.0%

(出典) 農林業センサスのデータをもとに筆者作成

(注) 経営耕地面積は、農業経営体が経営している耕地（けい畔を含む田、樹園地及び畑）の面積をいう。  
基幹的農業従事者は、個人経営体の15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。

次に、山都町の令和3年（2021年）市町村別農業産出額（推計）を見ると、合計が110億円、うち野菜が52億円、肉用牛が18億円、米が12億円、品目別に見ると、全国の市町村でトマトが8位、栗が14位、ピーマンが23位、キャベツが26位、大根が31位となっている。このほかの特産物としては、米、茶、ブルーベリー、椎茸、柚子などがある。農業産出額の過去5年の推移を見ると、2017年108億円、2018年103億円、2019年113億円、2020年111億円、2021年110億円となっており、近年は概ね110億円程度となっている。

山都町の農業は、農地と担い手が減少し、担い手の高齢化が進む厳しい環境にある。他方で、2020年において町の就業者数では農業が最も多く、トマトなど複数の品目は全国上位の農業産出額であり、農業が町の基幹産業となっている。

また、山都町の農業の特徴の一つに、冷涼な気候や清らかな水資源を活かし、古くから有機農業に取り組んできた点がある<sup>12)</sup>。有機農業とは、化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業をいう（有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）第2条）。農林水産省は、2020年4月30日に改定した有機農業の推進に関する基本的な方針において、有機農業は農業の自然循環機能を大きく増進し、農業生産に由来する環境への負荷を低減するもので、近年、有機農業が生物多様性保全や地球温暖化防止等に高い効果を示すことが明らかになってきており、その取組拡大はSDGsの達成にも貢献するものと位置付けている。

12) 以下の山都町の有機農業の概要については、「山都町有機農業推進計画」（2022年3月策定）pp. 6-11、「山都町有機農業実施計画」（2023年4月策定）p. 18、農林水産省の有機農業、有機JAS制度に関するホームページの掲載情報をもとに記述している。

山都町の有機農業の経緯を見ると、約50年前の1970年代に有機農法を栽培の基本とした生産者グループが多く発足し、1977年には「第3回全国有機農業研究大会」が町内の矢部高校で行われた。その後も有機農業の生産者や生産・出荷に関するグループは増加し、現在は、山都町有機農業協議会が生産者グループ間の連携構築の母体として有機農業推進の役割を果たしている。また、2018年には、有機JAS認証の事業者<sup>13)</sup>数が全国の市町村の中で日本一（当時45事業者）であることがわかっている。じゃがいも、さといも、にんじん、玉ねぎ、ピーマン、なす、ほうれん草、小松菜、米など、多品目を栽培している。

山都町の有機農業について、データ面で見ると、2020年農林業センサスで、農業経営体数は1,567経営体、うち有機農業に取り組んでいる経営体が194経営体となっている。有機農業取組面積は、有機農業の推進状況調査によると、2022年で122haである。また、有機JAS認証ほ場面積が90.2ha（2021年10月1日現在）で、山都町全体の経営耕地面積2,958ha（2020年農林業センサス）に対する取組割合が3.0%となっている。有機JAS認証を取得している事業者は、2023年10月時点で56事業者（市町村別で全国一の事業者数。2018年から11事業者増）となっている。

#### 4. SDGs未来都市選定に至る背景

2021年5月、山都町は有機農業を核とした提案書でSDGs未来都市に選定されている。山都町はなぜSDGs未来都市選定に至ることができたのか、まずその背景を考えたい。

第1に、山都町には、上述のとおり、これまで約50年間にわたり取り組まれてきた有機農業の伝統があり、加えて、山都町では有機JAS認証事業者が日本一であるなど、現在も盛んに有機農業に取り組まれている。他のSDGs未来都市でも見られることであるが、全国に誇ることのできる地域資源を計画の中核にしていることが、SDGs未来都市の選定につながったと考える。

第2に、2017年3月に就任した梅田穰町長の意志によるところが大きい。梅田町長は、基盤整備、農地集積、集落営農の推進など、それまでの山都町の農業施策で重視してきた施策に加え、同年6月の当選後の肉付け予算案を審議する議会において、まず取り組むべき三つのプロジェクトの一つに有機農業の推進を挙げている。議会冒頭の町長による議案の提案理由説明の中で、「三つ目は、有機農業の推進、農産物の魅力情報発信です。基幹産業である農業において、有機農業の先進地であるという先駆性を生かしながら、生活できる農業経営の支援、そして、後継者や就農者を育成して

---

13) 「有機農産物の日本農林規格（有機JAS規格）」の基準に適合した生産が行われていることを第三者機関が検査し、認証された事業者は、「有機JASマーク」を使用し、「有機〇〇」「オーガニック」等と表示できる。

いきたい<sup>14)</sup>と述べている。有機農業振興のための施策はそれまでも取り組まれてきたが、梅田町長の就任に伴い町の最重要課題の一つと位置付けられたのである。また、SDGs未来都市選定翌年の2022年3月の議会において、町長は、「私も、5年前に町長に選んでいただいたときの一番の思いは、有機農業を核にした山都町の農業をしたいという思いでありましたので、そういう思いにも、一番、SDGsは合致した政策ではないか<sup>15)</sup>と述べている。有機農業を核としたSDGs未来都市の選定は、就任早々から有機農業の推進に注力した梅田町長の姿勢の延長線上にある。

第3に、町長の意志を受けて、職員がボトムアップで試行錯誤を繰り返しながら提案書作成に取り組んだことが選定につながった。町長は、2022年3月の議会において、「ここ3年ほど、本当に職員の方々については、内閣府から選定を受けるまで大変な思いで進めてきた<sup>16)</sup>と述べており、職員間でもSDGsに対する理解や知見が当初十分でない中で、職員が選定まで苦勞して準備を進めてきたことが伺える。担当課では、まず職員のSDGsへの理解を深めるため、SDGsに関する職員研修、既に選定されているSDGs未来都市の自治体へ視察を行うとともに、課横断のプロジェクトチームを作って検討し、2020年度に有機農業を計画の核としてSDGs未来都市に応募した。しかし、この年の提案書は現状の町の取組をもととした総花的な内容であるとして、選定されなかった。その後、改めて課横断のプロジェクトチームを結成して、コンサルタントにファシリテーターを依頼して役場職員でワークショップを行い、他のSDGs未来都市の提案書を勉強しつつ、山都町に置き換えて有機農業を核として何ができるか検討した。その後、担当課では、SDGsは多様な解釈が可能である中で具体的に何に取り組むか、三側面をつなぐ統合的取組をどう考えるかなどに苦勞しながら、役場の外からもアドバイスをもらい、苦心して提案書をまとめ、2回目となる2021年度の応募でSDGs未来都市選定に至ることができたのである<sup>17)</sup>。

## 5. 山都町のSDGs未来都市計画の概要とSDGsに対する基本姿勢

山都町は、2021年8月、SDGs未来都市に選定された提案書をもとに、「山都町SDGs未来都市計画—有機農業で持続可能なまちづくり」を策定している。計画期間は2021年度から2023年度までの3年間である。

SDGs未来都市計画は、2.で確認したとおり、全体計画と自治体SDGsモデル事業で構成される。その概要を確認した上で、山都町のSDGsに対する基本姿勢を見ておきたい。

---

14) 「平成29年（2017年）第2回定例会山都町議会会議録」、p. 4

15) 「令和4年（2022年）第1回定例会山都町議会会議録」、p. 75

16) 同上

17) 以上の山都町役場内でのSDGs未来都市の選定までの検討経緯については、山都町職員に対する聞き取り調査をもとに記述している。

### 5.1 全体計画（自治体全体でのSDGsの取組）

全体計画では、化学合成農薬・化学肥料はその製造過程においてCO<sub>2</sub>を排出するが有機農業はそこに依存しないこと、また有機肥料を施用した場合、化学肥料を施用した場合に比べ貯蓄できる炭素量が増加することがわかっており、有機農業の拡大はCO<sub>2</sub>削減、カーボンニュートラル達成に寄与するとした上で、四つの2030年のあるべき姿を掲げている。第1に、「①求められる田舎（ふるさと）へ「山の都ブランド」の確立」である。有機農業の推進、化石燃料に頼らないエコライフ、先人から「食」や「農」「健康」を学ぶ学びの循環等により「山の都ブランド」が確立され、町民や移住者に求められるまちを目指す。第2に、「②安心安全な『食』の地産地売」である。山都町で生産された良質な食資源が、新設する道の駅を始め町内で入手可能となり、所得が域内で循環する地産地売のシステムの構築を目指す。また、有機農産物を使った給食の提供が子どもの育ちを支えるようになる。第3に、「③田園回帰から町の担い手へ」である。山都町の魅力を発揮し、関係人口・Iターン・Uターンの増加により、地域や農村を支える担い手の確保を目指す。第4に、「④豊かな自然・美しい農村景観、伝統文化を次世代へ」である。

山都町SDGs未来都市計画では、この四つの2030年のあるべき姿の項目ごとに、実施する取組と、関連するSDGsのゴール、ターゲット及びKPIを記載している。

### 5.2 自治体SDGsモデル事業（特に注力する先導的取組）

山都町の自治体SDGsモデル事業は、事業名「有機農業を核とした有機的な繋がりが広がるまちの実現」であり、概要は図1のとおりである。山都町SDGs未来都市計画では、モデル事業について、町の強みである有機農業をキーワードに、「食」「人」「自然」が好循環する持続可能なまちづくりを推進し、付加価値の高い有機農業などの展開を図り官民一体となって「山の都ブランド」の確立を目指すなどとしている。

モデル事業を見ると、経済面の四つの取組（スマート有機農業の実証、販路拡大事業、地産地売システムの構築、グリーン農業宣言の活動普及）が、全て有機農業に関係する取組となっている。山都町のモデル事業の特徴は、経済面での有機農業の振興を核として、その効果を経済面・環境面・社会面に波及させながら、三側面をつなぐ相乗効果を得ようとしている点にある。

### 5.3 山都町のSDGsに対する基本姿勢

上記のSDGs未来都市計画の内容のとおり、山都町は有機農業を核としてSDGs施策の推進に取り組もうとしている。この点に関連して、町長は、議会において、「有機農業を核にした農業、まちづくりという思いの中でおります」<sup>18)</sup>と述べるなど、有

18) 「令和3年（2021年）第2回定例会山都町議会会議録」、p. 75



経済・社会・環境の各側面の相乗効果

国産山産のまち

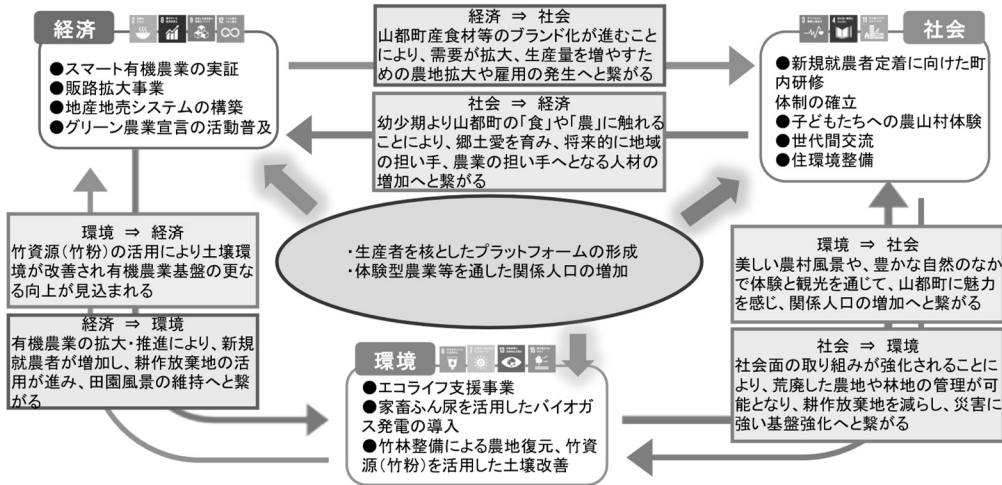


図1. 山都町の自治体SDGsモデル事業の概要

(出典) 内閣府ホームページ「2021年度SDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業の選定について」掲載の山都町プレゼンテーション資料、p. 8 ([https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2021sdgs\\_pdf/presentation/02\\_yamatoyou.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/teian/2021sdgs_pdf/presentation/02_yamatoyou.pdf))

機農業の振興とまちづくりをセットで進める姿勢を示している。また、担当課長は、議会において、有機農業を核として取り組む意義について、「山都町SDGs未来都市計画は、有機農業で持続可能なまちづくりということで、有機農業の考え方を農法のみならず、地域における暮らし方、稼ぎ方、自然の在り方について、SDGsを共通言語として、様々な取組の連携により好循環を創出し、持続可能なまちづくりの実現を目指すもの<sup>19)</sup>と述べている。山都町において「有機農業を核にした農業、まちづくり」の意味するところは、有機農業の振興と併せて、慣行栽培を含めた町の農業の活性化を図りながら、有機農業に見られるSDGsの考え方を山都町の農業全体、またまちづくりに活かしていくということではないかと考えられる<sup>20)</sup>。

では、山都町がSDGsの文脈でいう「まちづくり」とは、どのようなまちづくりなのか。それは、住み続けることができるまちづくりを念頭に置いている。町長は、議会

19) 「令和3年(2021年)第4回定例会山都町議会会議録」、p. 81

20) 2022年12月の議会において、町長は、山都町の農業について、「有機農業を推進するのも非常に大切なことですが、慣行の農業をしていただいておりますを伸ばすことによって、活性化ができるという思いであります」と述べ、有機・慣行栽培ともに伸ばしていく必要性について言及している。「令和4年(2022年)第4回定例会山都町議会会議録」、p. 33



において、「美しい景観を、自然を残すには、やはりそこに住む一人一人の町民の方々がその意識を持ち、また、その地域に住んでもらわなくては守れないという思いでおります。そのためにはSDGsもありましたが、地域に、その場に住み続けるまちづくりをすることが一番大事なことだという思いでおります」<sup>21)</sup>と述べている。また、別の議会で、山都町のあるべき姿として、「まずは今ある自然を、また資源を、そして人を大事にして、5年後、10年後、100年後も住んでいただけるようなまちづくり」とした上で、「それがSDGsの基本」と述べている<sup>22)</sup>。

加えて、町長は、農地、道路、景観などを維持するには、行政だけで守れるものではなく町民を挙げて守っていかなければならない<sup>23)</sup>と述べるなど、町民の一人一人の意識、行動に目を向けている。町長は、別の議会においても、「SDGsの取組は有機農業が全てではありません」とした上で、SDGsについて「やはり全ての方々が、町民の方々が、また、私たちの行政の中でも全ての課で取り組むべきだという思いの中で、今後もまた進めていきたい」、また、電気やガソリンの消費量を減らすことを例にして、「一人一人が目標を持って小さな取組をするのが、今後の持続可能な社会をつくるSDGsの一番の根本じゃないかなという思いでおります」と述べている<sup>24)</sup>。

SDGs未来都市計画の内容や議会での審議を見ると、山都町のSDGsに対する基本姿勢として、①有機農業を核としながら、有機農業の考え方や実践をSDGsの視点で経済・社会・環境の三側面に波及させて相乗効果を生み、住み続けることのできる、持続可能なまちづくりを目指していること、②SDGsの達成に向けて町民一人一人の意識、行動を重視していることがわかることである。

## 6. 計画策定時の課題とSDGs施策の取組

SDGs未来都市計画の策定によって、山都町はSDGs施策を推進するスタート地点に立つことができた。他方で、計画策定段階では役場内での議論が中心であったこともあり、計画策定時の課題として、主に次の3点が挙げられる。第1に、SDGsに対する住民の理解、浸透が進んでいなかった点である。第2に、町長が一期目から着手した有機農業の振興を、更に強化していく必要があったことである。第3に、SDGs未来都市の枠組みで重視されているステークホルダー（関係者）との連携と情報発信の取組を進めることである。この3点の課題に着目して、山都町がSDGs未来都市計画策定後にSDGs施策にどのように取り組んできたか、その取組内容を見ていくこととしたい<sup>25)</sup>。

---

21) 「令和3年（2021年）第3回定例会山都町議会会議録」、p. 30

22) 「令和4年（2022年）第3回定例会山都町議会会議録」、pp. 47-48

23) 「令和3年（2021年）第3回定例会山都町議会会議録」、p. 30

24) 「令和4年（2022年）第1回定例会山都町議会会議録」、p. 50

25) 以下の6.については、山都町職員に対する聞き取り調査、山都町が毎年度作成する「主要

加えて、ここで、山都町における近年の有機農業を始めとする主なSDGsに関する取組や関連する出来事等について時系列で整理すると、表2のとおりとなる。

表2. 山都町における主なSDGsに関する取組や関連する出来事等

年 月	主な取組や出来事等
2017年3月	梅田穰町長就任
10月	ジビエ工房やまと（鳥獣処理加工施設）落成
11月	山都町が「くまもとグリーン農業推進宣言」を熊本県内自治体で初めて宣言
2018年5月	豪雨により通潤橋の右岸上流側の石垣の一部が崩落
6月	山都町東京事務所開所
12月	九州中央自動車道「小池高山IC～山都中島西IC」（10.8km）間供用開始
2019年6月	「広報山都」2019年6月号からSDGsに関する住民向け広報を掲載開始
12月	くまもとグリーン農業の生産宣言者数と応援宣言者数を2020年までに合わせて2,020件とするという目標を達成
2020年1月	山都町を含む熊本連携中枢都市圏を構成する市町村が共同で「2050年温室効果ガス排出実質ゼロ」を目指すことを宣言
3月	第2次山都町総合計画後期基本計画策定（施策ごとに関連するSDGsの目標を記載）
3月	山都町星空環境保全条例制定
3月	通潤橋の橋本体の修理工事が竣工
6月	ゴイシツバメシジミ（国の天然記念物、絶滅の危機に瀕している希少なチョウ）の保護・増殖に係る連携と協力に関する協定を林野庁九州森林管理局熊本森林管理署と締結
6月	認定NPO法人環境リレーションズ研究所、森林所有者、緑川森林組合及び山都町で初の森林整備協定を締結（「Present Tree inくまもと山都」：スギの伐採跡地に広葉樹を植樹）
2021年3月	梅田穰町長二期目就任
3月	熊本連携中枢都市圏地球温暖化対策実行計画（区域施策編）策定（連携中枢都市圏としては全国初となる共同策定）
5月	山都町がSDGs未来都市、自治体SDGsモデル事業に選定される。
8月	山都町SDGs未来都市計画策定
11月	町内の小中学校の学校給食の米を有機米に変更（全9校のうち6校）
12月	ゴイシツバメシジミの保護に必要なシシンランの育成等に係る連携と協力に関する協定を熊本森林管理署、山都町、熊本県立矢部高校で締結

な施策の成果説明書」、町の広報誌「広報山都」、山都町ホームページの掲載情報などをもとに記述している。

2022年 2月	「つなぐ棚田遺産」（農林水産省）として、峰棚田（島木地区）、菅迫田棚田（菅地区）、白糸台地棚田（白糸地区）の3棚田が選定される。
3月	山都町有機農業推進計画策定
3月	ジビエ工房やまと（鳥獣処理加工施設）が国産ジビエ認証施設に認証される。
3月	SDGs PR動画「ゆうきをつくる町—有機農業がつなぐ未来へ」、山都町観光パンフレット「山の都はワンダーランド—百年後も、このままの風景がここにありますように」作成
4月	組織再編（山の都創造課にSDGs推進室、農林振興課に有機農業推進室設置）
4月	NPO法人ORGANIC SMILEが「有機の学校」開校
4月	ホテル日航熊本とSDGs推進に関する連携協定締結
6月	ユナイテッドトヨタ熊本とSDGs推進に関する連携協定締結
6月	山都町SDGs推進本部設置（本部長：町長）
11月	「おおるり・メゾン・ド・浜町」建設（PFIで整備した若者向け町営住宅）
11月	第1回オーガニック学校給食週間（11月と12月で計2週間実施）
2023年 3月	山都町SDGs2030年基本目標策定
3月	山都町地球温暖化対策実行計画（事務事業編）改定
4月	オーガニックビレッジ宣言（有機農業に地域ぐるみで取り組む市町村（オーガニックビレッジ）を農林水産省が支援）、山都町有機農業実施計画策定
7月	山都町有機農業サポートセンター開設
9月	通潤橋国宝指定（土木構造物として全国初の国宝指定）
10月	「Present Tree inくまもと山都」が環境省から自然共生サイトに認定される（民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域を国が認定）。
10月	山都町SDGsパンフレット「山都町×SDGs私たちが目指すゴール10の未来の物語」作成
11月	山都町SDGsシンポジウム開催
2024年 1月	新しい道の駅「通潤橋」（九州中央自動車道山都通潤橋IC付近）が開駅（レストラン、物産館等併設）
2月	九州中央自動車道「山都中島西IC～山都通潤橋IC」（10.4km）間供用開始
3月	山都町SDGs表彰制度「山都町SDGsアワード」施行

（出典）山都町広報誌「広報山都」、山都町ホームページの掲載情報などをもとに筆者作成

## 6.1 住民への浸透

### ① 広報などの取組

SDGsに対する住民の理解増進に向けた広報などの取組として、まずSDGs未来都市選定前からこれまで山都町が取り組んでいるのが、町内全世帯に配布する町の広報

誌でのSDGsについての記事掲載である。「広報山都」2019年6月号で「SDGsってなん？」という記事を始めとして、それ以降の広報誌上でSDGsについて紹介している。記事ではSDGsの17のゴールについて順次取り上げるとともに、食品ロスの防止やごみの分別の必要性、町のSDGs施策、小中学校の食育授業、町内企業におけるSDGsの取組などを紹介している。例えば、町内の建設事業者におけるハイブリッド自動車・電気自動車の活用、太陽光などの再生可能エネルギーや薪ストーブの活用、町内のコンビニエンスストアにおける食品ロス削減の取組などを取り上げている。このように、広報誌上で、住民や町内企業におけるSDGsの意識・行動の浸透に向けて身近にできる取組を取り上げている。

また、2021年のSDGs未来都市選定後には、SDGs関連のホームページやPR動画、ピンバッジ、有機農業・食育・ジビエ・エコライフを取り上げたSDGs啓発パンフレット、有機農業歴史パネルの作成などに取り組んでいる。

## ② 山都町SDGs2030年基本目標の策定

SDGsの達成に向けて、町民一人一人の意識を変え、行動に結びつけるには、山都町SDGs未来都市計画の策定だけでなく、未来のありたい姿であったり、町民一人一人ができること、具体的に取り組むことを明確にし、町民と共有していく必要がある。このため、山都町では、2022年度に、農林、建設、商工業を始めとする事業所、各種団体、子育て世代、学生など、様々な分野、年齢層の住民に協力を得て、ワークショップ形式で意見を聴いた上で、2023年3月に山都町SDGs2030年基本目標を策定した。山都町としては、基本目標の策定によって、住民にSDGsが日々の生活に密着に結びついていること、自分たちでも取り組むことができるものであることに気づいてもらい、SDGsを「自分事」として捉えてもらうことをねらいとしている<sup>26)</sup>。

基本目標では、以下のとおり、経済面・社会面・環境面から山都町が実現する3つの未来、10の目標を示している。

### 山都町SDGs2030年基本目標（抄）

#### 山都町が実現する3つの未来

#### 【目標1】山都町の魅力を活かしたまちになる

##### ① 山都町らしい農業が成長し続けるまちをつくる

26) 以上の山都町SDGs2030年基本目標については、議会における基本目標に関する次の担当課長の答弁内容を参照して記述している。「令和4年（2022年）第1回定例会山都町議会会議録」、p. 51、「令和4年（2022年）第3回定例会山都町議会会議録」、p. 39、「令和4年（2022年）第4回定例会山都町議会会議録」、pp. 108-109

- ② 人・自然・伝統芸能などに魅了され訪れたいまちをつくる
- ③ 受け継がれてきた食文化をつなぎ、循環するまちをつくる

【目標2】住み続けられるまちになる

- ④ 山都町の魅力を語る子どもたちが育つまちをつくる
- ⑤ 高齢者が生きがいを持って元気に活躍するまちをつくる
- ⑥ 地域や集落の住民が安心して住み続けられるまちをつくる
- ⑦ 多様な個性を認め合い共生のまちをつくる

【目標3】資源を大切に活用できるまちになる

- ⑧ 自然エネルギーを活用したエコなまちをつくる
- ⑨ ごみのリサイクル利用など資源を大切にすまちをつくる
- ⑩ 適切な森林の管理・活用により、生命・土・水を守るまちをつくる

10の目標ごとに、地域住民、事業者、行政のそれぞれが取り組むべき具体的な取組と関連する指標が例示されている。例えば、「目標1—①山都町らしい農業が成長し続けるまちをつくる」で見ると、地域住民の具体的な取組として、「地域ぐるみでの除草活動」、「スマート農業の推進に向けた取組（ドローン・草刈りロボットの導入、AIによる水管理、センサーによる獣害対策など）」、「農家による農産物の直売（無人販売所の設置など）」、「地元産農作物の積極的な購入・消費」が挙げられている。関連する指標としては、「地域活動の実施件数」と「農業従事者の年齢別人口の割合」が挙げられている。

基本目標の策定を受けて、2023年10月には、山都町のSDGsパンフレット「山都町×SDGs 私たちが目指すゴール10の未来の物語」が作成されている。10の目標ごとに、目標の内容や住民ができる行動について記載されており、写真などを入れて山都町SDGs2030年基本目標が住民にとってわかりやすくなるよう作成している。

基本目標策定の取組は、世界基準のSDGsの目標を山都町民の目線に置き換えて、2030年の山都町のありたい姿や取るべき行動、目標達成を測る指標について考える、山都町におけるSDGsのローカライゼーション（地域化）の取組の一環と位置付けることができよう。

③ 住民説明会の開催

山都町では、SDGsに対する住民の理解を深め実践のきっかけとなるよう、山都町SDGs2030年基本目標も活用し、SDGsとは何か、具体的に何をすればよいかなど、山都町職員による住民向けのSDGs出前講座を行っている。町内の団体等から希望を受け付けて開催しており、実績としては主に地域のシニアクラブなど高齢者の会合の中

で実施している。2023年度を取組では、出前講座の最後に、「私の18番目の目標」として、「マイSDGs宣言」を考えてもらっている。例えば、参加した住民からは、「家庭菜園で自給自足に取り組む」、「毎日1,000歩く」、「電気をこまめに消す」などが挙げられている<sup>27)</sup>。このように、住民が身近なことからSDGsについて意識・行動するきっかけとなるような工夫がなされている。

#### ④ 生ごみ堆肥化事業

山都町SDGs未来都市計画では、三側面をつなぐ統合的取組の一つとして、生ごみを活用した堆肥生成を位置付けている。山都町では、2022年度に、生ごみ堆肥化用コンポストを町で購入し、町内の一般家庭、飲食店、小中学校がモニターとなり、生成した堆肥をシニアクラブのえごま栽培などに活用してもらった。また、この事業では、敷材（コンポストの中に最初に入れる材料）として、町の竹林整備で伐採した竹をチップ化して活用している。この取組は、一般可燃ごみの削減、堆肥の活用による食の循環、町内の竹資源の活用、高齢者の生きがいつくりなど、住民が身近な生活から多様な側面でSDGsについて考えることができる事業となっている<sup>28)</sup>。

#### ⑤ 子どもに対するSDGs理解促進に向けた取組

子どもたちのSDGsに対する理解を深めるため、学校教育においては、以下の6.2で述べる学校給食のほか、総合的な学習の時間を活用して、食育事業や地域の特性に応じたふるさと学習を実施している。全校共通の取組としては、小学校6年生と中学3年生を対象に食育授業を行っており、1時間目に地産地消や有機農業などSDGsに関する講話、2時間目に体験学習として、山都町産の農産物を使い、2022年度はみそ作り、2023年度はこんにゃく作りを行っている<sup>29)</sup>。

## 6.2 有機農業振興の更なる強化

### ① 山都町有機農業推進計画の策定

2017年の梅田町長就任後に有機農業の推進が町の最重要課題の一つと位置付けられ、山都町では、有機農産物の都市圏への販売促進、町独自の新規就農研修事業、くまも

27) 「広報山都」令和5年（2023年）7月号、p.18

28) 山都町SDGs未来都市計画において、生ごみを活用した堆肥生成について、「堆肥の生成へ家庭生ごみの活用を図ることで、資源を循環させ、生産者と消費者をつなぐ取り組みとなり、町民の環境意識啓発にもつながる」と位置付けている。また、山都町SDGs未来都市計画では、町内の竹林整備による竹資源の活用についても記載している。

29) このほか、山都町では、学校教育や行政における施策・取組ではないが、1986年に発足した矢部郷自然観察会が棚田の生きもの観察会などを開催し、長年にわたり、町の自然環境や生物多様性について子どもたちの理解を深める活動を実施している。

とグリーン農業<sup>30)</sup>の宣言者数と応援宣言者数を2020年までに合わせて2,020件とする目標を立ててそれを達成するなど、有機農業関連の農業施策を推進してきた。他方で、2016年4月の熊本地震と同年6月の豪雨災害により発生した農業災害の被害は甚大で、農業施策も災害復旧関連が中心にならざるを得なかった。災害関係の工事発注が集中し事業者の確保が困難を極め、2016年発災の農地等災害復旧の工事契約（全1,786件）が完了したのは、2020年2月となった。

このように町として有機農業の振興を進めてきた中で、その後の2021年のSDGs未来都市選定や農林水産省のみどりの食料システム戦略の決定を経て、山都町では、

表3. 山都町有機農業推進計画の概要

<p>1) 新規就農者・後継者の育成及びサポート 新規就農者や後継者を育成し、営農のサポートを行う。 ○新規就農者の受入れ体制の充実・強化 ○新規就農者及び後継者への技術指導</p>	<p>5) 販路拡大へ向けた取組 販売促進のためのイベントや加工品に向けた商談の支援を行う。 ○販売促進を目的としたイベントの開催 ○加工品の開発にむけた商談の支援</p>
<p>2) 有機 JAS 認証の支援 有機 JAS 取得へのアドバイスや書類整備等のサポートを行う。 ○有機 JAS 認証費用補助金補助率の見直し ○有機 JAS 認証継続、新規取得へ向けた実務サポート</p>	<p>6) 学校給食の有機農産物利用拡大 有機米の利用拡大、有機野菜の利用を推進する。 ○有機米の学校給食利用の推進拡大 ○有機野菜の学校給食利用の推進</p>
<p>3) 有機米生産へのサポート体制の整備 有機米栽培の労力軽減や新技術も含めた技術指導を行う。 ○労力軽減のサポートや新規参入者や既存農家への技術指導 ○有機米販売の強化</p>	<p>7) 町内での有機農産物の販売・利用拡大の取組 町内で有機農産物が手に入る、飲食店が利用できる仕組みを作る。 ○道の駅での有機農産物の販売 ○町内飲食店での有機農産物利用</p>
<p>4) 有機農業の拠点づくり 1)～3)などの業務を行う拠点としてサポートセンター（仮称）を設置する。 ○有機農業の研究機関としての業務 ○有機農業の指導や有機 JAS 認証支援の業務 ○有機農業者の人材育成の業務</p>	<p>8) 「有機農業の町山都町」の PR 活動 有機農業の町として全国的な PR 活動をしていく。 ○SDGs との連携 ○SNS, PR 動画、宣伝媒体の利用</p>

(出典) 山都町ホームページに掲載されている「山都町有機農業推進計画（概要版）」([https://www.town.kumamoto-yamato.lg.jp/kiji0037625/3\\_7625\\_10977\\_up\\_hirb3ycg.pdf](https://www.town.kumamoto-yamato.lg.jp/kiji0037625/3_7625_10977_up_hirb3ycg.pdf)) をもとに筆者作成

30) 熊本県では、土づくりをして、化学合成された肥料や農薬をできるだけ減らしたり、温室効果ガス排出量を削減した環境に配慮した農業のことを「くまもとグリーン農業」と呼んでいる（「くまもとグリーン農業」に関する熊本県のホームページ：[https://kumamoto-green.com/?page\\_id=4567](https://kumamoto-green.com/?page_id=4567)）。

2022年3月に山都町有機農業推進計画を町独自に策定している<sup>31)</sup>。計画期間は、2022年度から2027年度までの6年間である。山都町では、有機農産物生産者へのアンケート、有機農業関係者<sup>32)</sup>へのヒアリングやワークショップを実施して、施策対象者からのニーズを把握しながら策定に取り組んだところである。

山都町有機農業推進計画については、有機農業者の経営向上と担い手育成が必要との基本認識を示した上で、関係者によるワークショップなどで出された課題や解決策のアイデアをもとに策定されている。計画では、山都町の有機農業の主な現状や課題の認識として、水稻栽培において有機栽培のハードルが高い、野菜を栽培する経営体の売上金額が高く経営が安定しているため規模拡大志向が高い、有機JAS認証取得のハードルは認証に手間がかかること、販路拡大・生産技術普及・新規就農者の確保など必要な施策が多岐にわたって求められていることなどを挙げている。その上で、計画では、こうした認識を踏まえ、表3のとおり、①新規就農者・後継者の育成及びサポート、②有機JAS認証の支援、③有機米生産へのサポート体制の整備、④有機農業の拠点づくり、⑤販路拡大へ向けた取組、⑥学校給食の有機農産物利用拡大、⑦町内での有機農産物の販売・利用拡大の取組、⑧「有機農業の町山都町」のPR活動の八つの施策を打ち出している。また、併せて、計画期間中の数値目標（有機農業取組面積、有機JAS認証面積、有機農業に取り組んでいる経営体数）を提示している。

販路拡大事業、地産地売システムの構築、新規就農者定着に向けた町内研修体制の確立など、山都町SDGs未来都市計画に盛り込まれている有機農業に関する取組について、山都町有機農業推進計画で施策の具体化がなされた。また、推進計画策定の翌月の2022年4月には、農林振興課内に有機農業推進室を設置するとともに、翌年の2023年4月には、オーガニックビレッジ宣言（有機農業に地域ぐるみで取り組む市町村（オーガニックビレッジ）を農林水産省が支援）を行い、国の支援事業を活用する上で必要となる山都町有機農業実施計画を策定している。このとおり、山都町において、有機農業の振興施策を進める上での行政上の基盤が整備されたところである。

## ② 有機農業振興施策の取組

上述のとおり、山都町では、山都町有機農業推進計画に基づき八つの施策に取り組んでいる。具体的には、有機JAS認証に係る補助事業拡充、有機米栽培の労力軽減のサポートや技術指導、有機JAS取得に向けたサポートや有機生産技術のアドバイスな

31) 有機農業の推進計画について、有機農業の推進に関する法律第7条に基づき都道府県は策定の努力義務があるが、市町村については規定がない。

32) 山都町有機農業推進計画によると、ヒアリングやワークショップに参加したのは、山都町有機農業協議会役員及び部会長、生産者グループ代表、新規就農者、JA、販売業者、飲食店、道の駅、消費者、山都町の地方創生アドバイザーである。



どを行う山都町有機農業サポートセンターの設置（2023年7月）、道の駅など町内で有機農産物が購入できる環境づくりなどで、有機農業の更なる振興を目指している。

加えて、山都町では、SDGs未来都市計画において三側面をつなぐ統合的取組の一つとして位置付ける学校給食における有機農産物の利用拡大に取り組んでいる<sup>33)</sup>。山都町では、1990年代から、地産地消の取組として、学校給食に地元産の米、野菜を活用してきた。そして、2004年から有機野菜の学校給食への提供、2021年11月から米について有機米提供が始まっており、一般米と有機米の差額を町が支出している。学校給食における有機農産物の提供は、品目・数量の安定供給や価格などにおいて難しい面はあるが、町の有機農産物の消費という経済面と、食文化の継承、食と農への理解を深めるといふ社会面の双方の面からの取組であり、三側面をつなぐ統合的取組により相乗効果の発揮を目指す山都町SDGs施策にとって重要な取組といえよう。

### 6.3 ステークホルダーとの連携と情報発信

SDGsにおいては、内閣府の有識者検討会が指摘しているとおり、「市民、民間企業、NPO等の広範で多様なステークホルダーの参画を得ることが重要」であり、ステークホルダーと連携しパートナーシップを深化させていくことが必要となる<sup>34)</sup>。特に、担い手が少なく経済規模も小さい小規模自治体がSDGs施策を進める上で、町内外のステークホルダーとの連携は決定的に重要となる。また、世界の共通言語であるSDGsを用いて情報発信をすることは、ステークホルダーとの新たな連携や更なるパートナーシップの深化につながるものである。以下では、山都町におけるステークホルダーとの連携と情報発信の取組について見ていきたい。

#### ① ステークホルダーとの連携

山都町SDGs未来都市計画にあるとおり、計画策定前から、山都町にはSDGsの目標につながる取組を行っている個人・団体が多く存在している。

まず、町内のステークホルダーを見ると、山都町では、山都町有機農業協議会（生産者の協議会で有機農産物のPRや研修、学校給食の地産地消の推進等を実施）、有機農産物を扱う企業、新規就農を含めた移住のサポートを行う「山の都地域しごとセンター」、町のシニアクラブ連合会や町内の小中高校などと連携して、SDGsに関する事業等を行ってきた<sup>35)</sup>。加えて、山都町では、町の人材育成事業をきっかけに、Uター

33) 山都町の学校給食における有機農産物の利用については、吉野（2023）に紹介がある。

34) 自治体SDGs推進のための有識者検討会「「地方創生に向けた自治体SDGs推進のあり方」コンセプト取りまとめ」（2017年11月29日）、pp. 14-15

35) このほか、町内のステークホルダーではないが、大学との連携について、松添（2023）は、2020年度から2年間、山都町の包括連携協定先である熊本県立大学を代表機関として、山都町でスマート農業を活用して実施した有機農業に関する実証事業について紹介している。

ンや移住による山都町の農業者などにより2017年に設立された企業（山都でしか）が、新規就農者等の人材育成や食育、地域ブランド発信など、山都町のSDGsに関連する取組を意欲的に行っている<sup>36)</sup>。これらの町内のSDGsに関係する多くの個人・団体において、山都町の農や食、自然に対して熱い思いを持ったリーダーがそれぞれ活躍している。

SDGs未来都市選定後の動きとして、町外の熊本県内企業との連携がある。山都町は、2022年にホテル日航熊本、ユナイテッドトヨタ熊本とそれぞれSDGs推進に関する連携協定を締結している。両社に共通した協定事項として、「有機農業の町」山都町のPR、地産地消や食育の推進があり、加えて、ホテル日航熊本とは有機農産物の販路拡大、ユナイテッドトヨタ熊本とは電動車の普及及びCO<sub>2</sub>排出実質ゼロに向けた取組がある。

具体的に見ると、ホテル日航熊本とは、連携協定締結前から山都町内の地域や企業と食育事業などに取り組んできた背景がある。協定締結後のホテル日航熊本との連携の取組としては、ホテル内での山都町産の野菜を使用したマルシェの開催、山都町有機農業協議会学校給食部会の取組として、ホテルの総料理長と小中学校の栄養教諭、調理師が一緒になって有機野菜を使った学校給食メニューを試作し、2022年11月・12月のオーガニック給食週間で町内の小中学校に提供した取組などがある。ユナイテッドトヨタ熊本とは、公用車等のCO<sub>2</sub>排出削減を目指し、2023年2月から公用車等のCO<sub>2</sub>排出量調査に取り組んだ。また、両社とも、山都町内の田んぼにおいて、田植え、稲刈りなどの食育事業に取り組み、都市部の子どもたちに山都町における農村体験の機会を提供している。両社との連携は、企業が持つ広域なネットワークと、ホテルや自動車関連の事業者としての強みを活かした内容であるとともに、都市・農村交流、関係人口創出に寄与する内容となっている。

また、SDGs推進の面では、熊本県外の企業等とも連携を深めている。SDGs未来都市選定前からの取組であるが、山都町東京事務所<sup>37)</sup>を介して飲食業を始め多業種の町外企業との連携を進めている。また、2020年に、認定NPO法人環境リレーションズ研究所、町内の森林所有者、緑川森林組合及び山都町で初の森林整備協定を締結し、スギの伐採跡地に広葉樹を植樹する「Present Tree in くまもと山都」の取組を開始している。活動に賛同する企業や都市住民が参加し、都市部の人に苗木の里親になってもらい、苗木を介して山都町内の地域との交流を図ることができる内容となっている。2023年に、「Present Tree in くまもと山都」は民間の取組等によって生物多様性の保全

---

36) 「山都でしか」の取組については、柴田（2023）に紹介がある。

37) 山都町東京事務所は、交流人口の増加や将来的な移住・定住者の促進等に向けた取組を行う町の情報発信、交流の拠点として、山都町が2018年6月から運営を民間企業に委託している。

が図られている区域として、環境省から自然共生サイトに認定されている<sup>38)</sup>。

## ② 情報発信の取組

6.1で見たとおり、山都町では、町のホームページを始め、広報誌、SDGsパンフレット、住民説明会や学校におけるSDGs教育など、住民へのSDGsの浸透に向け情報発信に取り組んでいるが、それら以外の情報発信の取組として、SDGs未来都市計画策定後に取り組んだ特徴ある取組を2点紹介したい。

第1の取組として、観光パンフレット「山の都はワンダーランド一百年後も、このままの風景がここにありますように」の作成(2022年)がある。市町村が作成する通常の観光パンフレットは、観光名所、食事処、イベントなどを紹介する内容となっていることが多い。山都町のそれまでの観光パンフレットもそのような内容であった。今回のパンフレットでは、大きく構成が変わり、観光パンフレットとしての位置付けの中で、「百年後も、このままの風景がここにありますように」との思いを込め、山都町の豊かな生態系による自然環境のもとに、九州脊梁山地や町の農や食に向き合う住民、通潤橋を含めた通潤用水を維持管理する住民などに焦点を当て、その人たちの思いや活動の紹介を柱とした内容となっている。このパンフレットは、観光地だけでなく山都町に住む人の魅力も伝える内容となっており、観光目的の交流人口の増加だけでなく、山都町SDGs未来都市計画が目指す関係人口の増加にも寄与する内容となっている。町の観光推進の取組において、山都町におけるSDGsの視点を反映させた好例といえることができる。

第2の取組として、山都町SDGsシンポジウムの開催(2023年11月)がある<sup>39)</sup>。シンポジウムでは、町長とともに、山都町で環境に配慮した農業を実践している有機農業者、SDGs推進の連携協定を結んでいる企業などがパネラーとして参加した。有識者による講演といった形ではなく、住民が実践している取組やステークホルダーである企業と町がどのように連携しているか、SDGs達成目標年の2030年に向けてそれぞれどういう課題認識を持っているかなどがわかる内容となっていた。また、同時に、町内の中高生がパネラーとなった「こどもまんなかシンポジウム」が開催され、2030年に向けて町はどうなってほしいか、そのために自分たちはどういう行動をすることができるか、などについて話し合った。会場内には、「こどもまんなかメッセージ」として、「山都町の好きなところ」、「山都町がこういう未来だったらいいな」、「山都町の未来に向けて自分自身はこんなことをしていきたい」などのテーマで、町内の保育

---

38) 認定された取組については、環境省の自然共生サイトに関するホームページに掲載されている「Present Tree in くまもと山都」の資料を参照 ([https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/documents/nintei/R4Early22\\_Present\\_Tree\\_in\\_Kumamoto\\_Yamato.pdf](https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/documents/nintei/R4Early22_Present_Tree_in_Kumamoto_Yamato.pdf))

39) 山都町SDGsシンポジウムの内容については、筆者が現地で傍聴した内容をもとに記述している。

園児と小学生の一人一人のメッセージが掲示された。併せて、町内産の食などを提供する大規模なマルシェ、町の伝統芸能の発表、SDGsに関心を寄せ実践しているアーティストの出演もあった。このように、今回開催されたシンポジウムは、子どもたちにSDGsを主体的に考えるきっかけを与えるとともに、ステークホルダーの企業との連携内容が参加者に共有され、山都町の農と食を感じることができるマルシェが開催されるなど、山都町の全世代の住民が関心を持ってSDGsについて考える機会となるよう、様々な工夫がなされたものとなっていた。

## 7. 山都町SDGs施策の特徴

上述の山都町のSDGsに対する基本姿勢や取組内容などを踏まえ、山都町のSDGs施策の特徴として、主に以下の3点が挙げられる。

第1に、有機農業の振興に向けた行政上の基盤を構築して、有機農業の考え方や実践を経済・社会・環境の三側面に波及させて相乗効果を生み、住み続けることのできる、持続可能なまちづくりを目指している点である。山都町では、独自に有機農業推進計画を策定するなど、有機農業振興の基盤を整備し、その基盤をもとに、学校給食における有機農産物の利用拡大といったSDGsの三側面をつなぐ統合的な取組などを進めている。

第2に、SDGsの達成に向けて、全世代の住民一人一人の意識・行動を重視し、住民にSDGsを「自分事」にしてもらうことを意図して取組を行っている点である。山都町SDGs2030年基本目標を策定してSDGsのローカライゼーションを図りつつ、学校教育やSDGsシンポジウムにおける子どもたちへのアプローチ、高齢者に対する説明会の開催や一般家庭等に対する生ごみ堆肥化事業など、全世代の住民に対してSDGs達成に向けた行動につながる取組を試みているところである。

第3に、関係人口の拡大を視野に入れて、町内外のステークホルダーとの連携や独自の情報発信に工夫しながら取り組んでいる点である。町内でこれまでSDGsに取り組んできた個人・団体のステークホルダーとの連携をもとにしながら、町外の企業等が持つ強みを活かしてステークホルダーとの連携を深化させている。また、観光パンフレットやSDGsシンポジウムなど、子ども、住民、ステークホルダーとの連携などに焦点を当てながら、SDGsの視点で効果が上がるよう情報発信に取り組んでいる。

## 8. おわりに

本稿では、山都町における有機農業を核としたSDGs未来都市計画の内容やSDGs施策に関する基本姿勢を確認するとともに、SDGsに対する住民への理解浸透の取組、有機農業振興施策の強化、ステークホルダーとの連携や情報発信などの具体的な取組内容を見た上で、山都町のSDGs施策の特徴を整理した。特徴として、7.で見たとおり、①有機農業の振興に向けた行政上の基盤を構築しながら、経済・社会・環境の三

側面に相乗効果を生むことを目指して取り組んでいること、②住民一人一人の意識・行動を重視し、全世代でSDGsが浸透するように意図して取り組んでいること、③独自のステークホルダーとの連携や情報発信に工夫しながら取り組んでいることが挙げられたところである。

山都町のSDGs施策は、2024年度から第2期のSDGs未来都市計画の期間に入るまさに現在進行形で発展途上の取組である。住み続けることができる持続可能なまちづくりに向けて、有機農業の振興、再生可能エネルギーの活用、地産地売の取組による町内での経済循環、住環境整備、デジタル技術を活用したスマート農業など、これまでの取組をもとにステークホルダーとの連携を更に深めながら、今後推進すべき山都町のSDGs施策上の課題もある。

山都町では、有機農業を核としたSDGs未来都市計画の策定とその後の取組によって、SDGs施策推進の基盤が整い、取組が進行している。今後、SDGs施策のフォローアップを強化し、進捗や成果を把握するとともに、進捗に課題がある施策についてはその原因分析に努め、住民やステークホルダーと情報共有しながら施策の実施や見直しを進める取組が重要となる。その際、山都町においては、住民、町内のステークホルダーとの顔の見える関係が構築しやすい小規模自治体のメリットや、山都町独自の町外のステークホルダーとの連携を強みとして活かしていくことが可能であろう。

(2023年12月25日脱稿)

## <参考文献>

- 大津山恭子 (2023) 「「通潤橋」国宝指定へ」『総合文化誌「KUMAMOTO」』第44号
- 垣迫裕俊 (2020) 「地方自治体におけるSDGsの取組みの現状と今後の展開—九州・沖縄地域全自治体へのアンケート調査を通して」『地方共創学会誌』第4号
- 河越信二郎 (2021) 「自治体の取組から考察するSDGsを通じた都市と農村の補完連携」『環境情報科学学術研究論文集』第35号
- 小杉隆信・齊藤優里花・小幡範雄・平岡和久・石川伊吹・李文昭・江成穰・岩松義秀・村田和広・西村昌士・楊嘉明 (2021) 「北海道下川町における循環型森林経営とバイオマス産業の持続可能な開発目標 (SDGs) への貢献と将来展望」『政策科学』第28巻第2号
- 柴田祐 (2023) 「次世代の農村ネットワークで現れる有機農業の里の内なる力—熊本県山都町」佐久間康富・柴田祐・内平隆之編『少人数で生き抜く地域をつくる一次世代に住み継がれるしくみ』学芸出版社
- 高木超 (2023) 「SDGsの主流化に向けた先行自治体の政策過程分析—北海道下川町の総合計画策定を事例として」『自治体学』第36巻第2号
- 文化庁文化財第二課 (2023) 「新指定の文化財—建造物」『月刊文化財』令和5年10月号

- 細野宏（2022）「SDGs未来都市計画におけるSDGsのゴール、ターゲット等の活用について—北海道下川町等のSDGs未来都市計画を例として」『日本地域政策研究』第29号
- 細野宏（2023）「SDGs未来都市計画に基づく先進事例の普及展開に関する考察—北九州市SDGs未来都市計画等を例として」『日本地域政策研究』第31号
- 増原直樹・岩見麻子・松井孝典（2019）「地域におけるSDGs達成に向けた取組みと課題—先進地域における目標・指標設定の傾向」『環境情報科学学術研究論文集』第33号
- 増原直樹・岩見麻子・熊澤輝一・鈴木隆志・松井孝典・川久保俊（2023）「自治体計画におけるSDGsの反映と重点ゴールに関する研究—全国154のSDGs未来都市計画及び15自治体への聞き取り調査結果を題材として」『環境情報科学学術研究論文集』第37号
- 松添直隆（2023）「中山間地域におけるスマート農業技術の可能性」『棚田学会誌』第24号
- 吉野隆子（2023）「事例6 熊本県山都町 先人の積み重ねと有機的なつながりで実現した有機給食」鶴理恵子・谷口吉光編『有機給食スタートブック—考え方・全国の事例・Q&A』農山漁村文化協会

#### <山都町役場から提供を受けた資料>

山都町「主要な施策の成果説明書」（平成28年度（2016年度）から令和4年度（2022年度）まで）

#### 備 考

本稿の執筆にあたり、山都町職員の方に関き取り調査に御協力いただくとともに、資料提供等を受けている。また、これまで、多くの山都町関係者の方に、様々な御教示をいただいていた。御協力いただいた皆さんに対して、記して感謝を申し上げる。当然ながら、本稿の記述の責任は筆者にある。

また、筆者は、以前、山都町や総務省などでの勤務を経験しているが、本稿はこれまでに所属した組織の見解を示すものではない。

# **Promotion of SDG initiatives in small local governments**

## **A case study of Yamato Town, Kumamoto Prefecture**

**YAMAMOTO Naoki**

### **Abstract**

In 2021, Yamato Town in Kumamoto Prefecture was selected as an SDGs Future City, focusing on a comprehensive plan centered on organic agriculture. The SDG initiatives in Yamato Town exhibit the following characteristics: (1) a concerted effort to synergize economic, social, and environmental aspects while establishing an administrative framework to support the advancement of organic agriculture, (2) focus on raising awareness and encouraging engagement from each and every resident, with the intention to instill SDG principles across generations, and (3) collaboration with local stakeholders and dissemination of information in a creative manner. Yamato Town's SDGs Future City Plan, with its core focus on organic agriculture, serves as the foundation for the implementation of SDG measures. Ongoing efforts are directed toward strengthening this foundation. In the future, it will be important to enhance follow-up mechanisms on SDG measures and share information with residents and stakeholders while implementing and reviewing the measures.

### **Keywords**

SDGs, small local governments, organic agriculture, Yamato Town

【論文】

# 地域経済循環率はどのような地域で高くなるのか —北海道179市町村における産業構造等との相関分析—

伊藤 慎時\*

## 1. はじめに

昨今、地域を巡る課題は多様化している。例えば、グローバル化による影響の拡大、人口減少・少子高齢化に伴う過疎化、インフラの老朽化、財政状況の健全化等である。地域経済の疲弊をはじめ、地域の持続可能性が危ぶまれており、既存の考え方や仕組みについて、見直す局面を迎えつつある。地域における「ヒト」「モノ」「カネ」等の既存資源を有効活用し、地域の課題解決を通じて、持続可能な地域経済を構築していくことが求められている。そのような中、市町村をはじめとする地方自治体においては、EBPM（証拠に基づく政策立案）に対するニーズへの高まりも相まって、地域経済分析への関心が高まっている<sup>1)</sup>。

地域経済分析における代表的なツールとして、地域経済分析システム（RESAS）<sup>2)</sup>が挙げられる。その中でも、「地域経済循環マップ」の「地域経済循環図」は都道府県のみならず、市町村を単位とした地域経済を包括的に分析可能なツールである。自治体の政策立案を担う実務家を中心に、地域経済循環率をはじめとする地域経済循環図を活用した分析のニーズは高まっているものの、その一方でこれらの仕組みや活用方法に対する理解が、十分に進んでいるとは言い難い。

筆者は自治体を対象とした地域経済分析の実務を通じて、地域経済循環率に関するいくつかの点に関心を抱いた。どのような地域で、地域経済循環率は高くなるのか、または低くなるのか。地域の産業構造との間に一定の関係性はみられるのだろうか、全国1,719の市区町村での比較が可能であり、他の自治体と競うものなのか、地域経済循環率を高めることは地域の所得向上につながるのか、等である。地域経済循環図の代表的な指標である地域経済循環率を巡る概念を整理し、その有用性と限界点をふ

---

\* 北海道大学公共政策大学院附属公共政策学研究センター研究員（第13期修了生）  
E-mail: shinshinhao4675@gmail.com

1) 伊藤（2019）、中村（2019）、環境省・価値総合研究所（2022）を参照。

2) RESASとは、地域経済に関連する様々なビックデータを見える化したシステムであり、2015年4月より政府が提供している。各自治体が「地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略」のKPIを設定する等、地域政策の現場で幅広く活用されている（内閣官房他（2022））。



まえて活用することが欠かせない。実務の場面を通じて感じたこのような点が、研究動機の背景に存在する。そこで本稿では、RESASを用いて地域経済循環図、その中でも地域経済循環率と地域内の産業構造等との関係性について、北海道179市町村を対象に考察していきたい。

本稿の構成は次のとおりである。第2節では、地域経済循環に関する先行研究を俯瞰する。地域経済循環に関するフレームワークを確認し、RESAS等のオープンデータを活用した近年における実証研究の動向をレビューする。第3節では、地域経済循環率に関する定義及び北海道の各市町村におけるデータ分布等を確認する。第4節では、北海道179市町村における地域経済循環率と産業構造等に関するデータを用いて相関分析を行い、仮説を導出する。第5節では、結論と今後の研究課題を述べる。

## 2. 地域経済循環に関する先行研究レビュー

地域経済循環に関しては、多数の先行研究が存在する。それらを①理論やフレームワークに関する事例、②地域経済循環分析の手法を用いた実証分析に関する事例、に大別したうえで、先行研究を俯瞰する。

### 2.1 地域経済循環の理論・フレームワークに関する先行研究

まずは、地域経済循環に関連する理論やフレームワークについてレビューする。

Jacobs (1984) は、国民経済と都市経済の区分の重要性を述べ、経済単位としての都市（地域）に注目する。輸入置換<sup>3)</sup>を通じた経済発展プロセスの視点を切り口に、都市相互間における輸入置換から生じる経済拡大のプロセスを示しており、都市相互間の輸入置換がイノベーションとなり、地域が自立していくための視点（輸入代替都市）を提示している。Jacobs (1984) が提唱する輸入代替都市の議論について、松村 (2023) は都市・地域のプロダクト・サイクル論に類似しており、一国ではなく都市の発展形態を論じた点に新規性があると述べている<sup>4)</sup>。Jacobs (1984) の輸入置換の進展が、都市相互間の交易を促すという点は、移輸出を地域経済の成長源に据える経済基盤モデルの視点にも通じる面がある。黒田・田淵・中村 (2008) を基に、開放体系化にある地域経済での所得決定メカニズムを表す経済基盤モデル<sup>5)</sup>を通じて、移輸出の増加が地域所得の増加につながる点を確認する<sup>6)</sup>。

地域経済において、民間消費  $C$ 、民間投資  $I$  は、地域に分配された所得  $Y$  に依存す

---

3) 輸入置換とは、輸入していた財を自力でつくる財へ置換することで、連鎖的に多くの財とサービスを自給すること。このような機能を通じて、経済が多様化し経済発展をもたらすことになる (Jacobs 1984=2012, pp. 51-60)。

4) 松村 (2023)、p. 17

5) 経済基盤モデルについては、佐藤 (2014)、山田・徳岡 (2018) も参照されたい。

6) 黒田・田淵・中村 (2008)、pp. 187-188

る内生変数とする。

$$C = \alpha_0 + \alpha_1 Y \quad (1)$$

$$I = \beta_0 + \beta_1 Y \quad (2)$$

ここで $\alpha_0$ 、 $\beta_0$ は定数項であり、 $\alpha_1$ は限界消費性向、 $\beta_1$ は限界投資性向である。消費財にしても、投資財にしても全てが、地域内で生産され調達されるとは限らない。そこで地域で消費された額 $C$ のうち、 $k_c$ の割合は地域外で生産されたものであるとし、投資財のうち $k_i$ の割合は地域外で調達されたものであるとする。公的投資額についても、他地域からの資材の調達率を $k_g$ とする。移輸出財についても、その生産過程において他地域から移輸入されたものが生産要素として用いられる場合もあるので、その割合を $k_x$ とする。これらの割合は地域経済における漏れ (leakage) といわれる。以下では、 $k_c=k_i=k_g=k_x=k$ とする。 $k$ の値が大きいほど、地域経済は開放的であるという。

地域における移輸入額 $M$ は漏れの総額に等しいので、

$$M = k(C + I + \bar{G} + \bar{X}) \quad (3)$$

と表わすことができる ( $\bar{G}$ は公的支出額、 $\bar{X}$ は移輸出額)。よって地域内の総所得 $Y$ は

$$Y = C + I + \bar{G} + \bar{X} - M = (1 - k)(C + I + \bar{G} + \bar{X}) \quad (4)$$

となる。次に(1)、(2)を(4)へ代入すると、

$$Y = \frac{1 - k}{1 - (1 - k)(\alpha_1 + \beta_1)} (\alpha_0 + \beta_0 + \bar{G} + \bar{X}) \quad (5)$$

を得る。(5)式は、地域の所得 $Y$ が外生変数である公的支出額 $\bar{G}$ と移輸出額 $\bar{X}$ によって決定されることを示している。公的支出や移輸出が増加すると、右辺の係数倍だけ地域所得が増加する。仮に、公的支出額 $\bar{G}$ を一定とした場合、移輸出額 $\bar{X}$ の増加は、地域所得 $Y$ の増加につながることになる。つまり、地域所得の増加において、民間部門における移輸出の増加が重要な役割を果たしている。また、黒田・田淵・中村(2008)では、地域経済は開放性が高く、域内で生産所得と分配所得の乖離が生じると指摘する。乖離は地域設定の範囲によって影響する部分もあり、地域の規模を空間的に小さく取れば、開放性が高まると述べる<sup>7)</sup>。本稿では市町村単位での地域経済分

7) 黒田・田淵・中村(2008)、pp.173-180

析を行うことから、地域の規模は必然的に小さくなるため、この点をふまえて分析する必要がある。

地域経済循環分析を体系的に論じている事例として、中村（2014）、中村（2019）、松原（2014）が挙げられる。中村（2014）では、持続可能な地域経済には、比較優位を活かした財やサービスの創出を通じた、移出力や循環力を高めることが必要であり、処方箋を講じる手段として地域経済構造分析を提唱する。地域経済構造分析は、地域経済の①循環分析、②ストック分析、③ポートフォリオ分析、から構成される。①は地域間・地域内におけるヒト、財・サービス、情報、マネーの流れを定量的に把握するためのフロー面での分析であり、項目として地域の所得の把握、移出基盤産業の把握、産業部門における上流と下流の把握等を挙げている<sup>8)</sup>。後続の中村（2019）では、地域経済循環分析を「地域経済の連関と循環」の構造分析と捉えており、連関は産業間、産業と消費者、域内と域外等のつながりを指し、循環とはつながりによって生じるマネーの動きを意味する。これらは産業連関表を用いた分析が中心となると述べている<sup>9)</sup>。松原（2014）では、地域経済循環はそれぞれの地域経済の成り立ちを明らかにし、地域経済の問題や政策的課題を検討することであり、地域経済を見る際の基本的観点と位置付ける。その一方で使用できるデータの制約、方法論がほとんど検討されていないことから、既存の調査研究は多くない点を指摘している<sup>10)</sup>。この点については、RESAS等の登場によって、地域経済分析において活用できるデータ等は拡大しており、調査研究に関する環境は徐々に改善されつつある。中村（2014）、中村（2019）、松原（2014）では、地域経済循環分析のストラクチャーが示されており、地域経済循環分析は地域経済の経営資源（ヒト・モノ・カネ等）の分析を通じた、地域の課題を考える基本的な視点であることが、読み取れる。

枝廣（2018）は、地域経済の好循環に向けた小規模な自治体での取り組み事例を取り上げている。漏れバケツ理論<sup>11)</sup>をベースに、地域経済を依存、自立、相互依存の3段階で表現し、相互依存、つまり、ある程度自立した地域同士が、さまざまなものを相互に交換し交流する状態が最も豊かな状態と述べている<sup>12)</sup>。岡田（2020）は、地域内再投資力（地域内で繰り返し再投資する力）の視点から、地域経済循環にアプローチしている。地域内再投資力の強化のためには、地域内産業連関の自覚的構築による地域内経済循環の形成が決定的に重要であると述べ、具体的には、地域の経済主体の

---

8) 中村（2014）、pp. 5-10

9) 中村（2019）、pp. 154-157

10) 松原（2014）、pp. 16-29

11) 漏れバケツ理論とは、地域経済をバケツの水に例え、バケツに水を入れても、バケツに穴が開いていると水が溜まらない状態を指す。詳細はWard and Lewis（2002）を参照されたい。

12) 枝廣（2018）、pp. 23-24

力を強める、地域内の経営主体のネットワーク化を通じて、地域内産業連関を再構築し、地域内経済循環を作り出すこと、と述べている。環境省（2015）は、地域経済循環分析の意義として、①地域経済の強みと課題を知る、②地域経済で循環する資金を拡大する、③地域資源の価値、課題を発見する、の3点を挙げており、自律的な地域経済の構築に貢献する手法として位置付ける<sup>13)</sup>。そこで、環境省は2015年、地域経済循環分析用データの提供を開始する<sup>14)</sup>。これがRESASにおける地域経済循環マップの土台となる。

地域経済循環の理論・フレームワークに関する先行研究を纏めると、①開放体系にある地域経済のフロー面を分析対象としており、移輸出の拡大を重要視している点、②フロー面の中でも主に生産面の分析が中心であった点、③データの拡充に伴い生産面を起点に、分配面、支出面と分析対象が拡大、すなわち地域経済の循環に関心が集まるようになった点、といった特徴が挙げられる。なお、先行研究ではデータ不足を起因とした調査研究の制約性が指摘されている。前述のとおり、それらを解消する動きとして、地域経済循環分析手法（RESASの地域経済循環分析）の登場・普及が挙げられる。この点について、次項で取り上げる。

## 2.2 地域経済循環分析の手法を用いた実証分析に関する先行研究

次に、地域経済循環分析の手法を用いた実証分析に関する先行研究を取り上げる。本稿で取り上げる地域経済循環率は、環境省が2015年度に公表した「地域経済循環分析用データ」が基となっている。環境省は、地域における経済循環構造を把握するために、全国約1,700の自治体の地域経済循環分析用データベース<sup>15)</sup>を構築した。当該データベースは、幅広く地方創生の取り組みへの活用も期待されることから、2015年4月RESASにも搭載され、地域経済循環図として都道府県及び市町村別に公開されている（図1）。

地域経済循環分析用データは、全国の市町村を対象に、属人主義（地域経済計算）と属地主義（地域産業連関表）のデータを用いて、地域における所得の流入を推計している点に特徴がみられる。ただし、ノンサーベイデータであるため、精緻な分析というよりは地域経済の外観を把握し、対策の方向性を検討するための基礎的な分析と位置付けている。また、地方圏では雇用者所得以外の所得に占める財政移転の割合が高い地域が散見されるという傾向もみられる<sup>16)</sup>。地域経済循環分析用データは、

---

13) 環境省（2015）、pp. 49-52

14) 環境省ニュースリリース「地域経済循環分析用データ」の提供開始について（2015年12月04日、<https://www.env.go.jp/press/101755.html>）2023年7月15日閲覧

15) 地域経済循環分析データの特徴について、山崎・佐原・山田（2017）、日本政策投資銀行他（2019）を参照されたい。

16) 山崎・佐原・山田（2017）、pp. 112-119

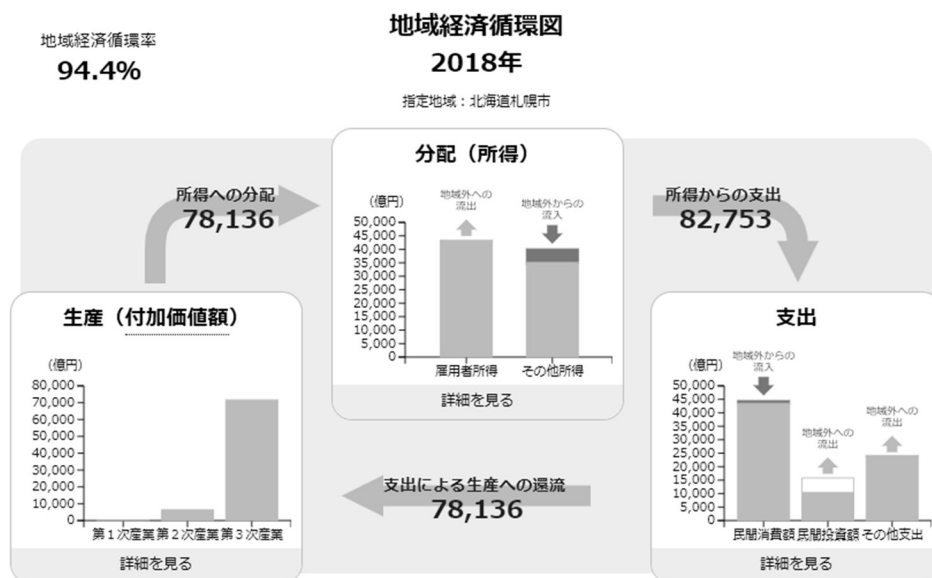


図1. 地域経済循環率と地域経済循環図

(出典) RESAS 地域経済循環マップ

RESAS 内で「地域経済循環マップ」としてデータが提供されており、地方自治体等における地域経済分析ツールとしても活用されている<sup>17)</sup>。地域経済循環の概略を示す「地域経済循環図」は、地域内企業の経済活動を通じて生産された付加価値は、労働者や企業の所得として分配され、消費や投資として支出される。そして再び地域内企業に還流する、という一連の過程を表している。地域経済循環率は、生産（付加価値額）を分配（所得）で割った値と定義され、地域経済の自立度の指標として用いられている。地域経済循環率の値が低いほど、他地域から流入する所得に対する依存度が高い<sup>18)</sup>。2010年、2013年、2015年、2018年のデータが利用可能であり、産業分類は38部門となっている。

岡田（2020）は、地域経済循環率を市民所得のうち、市内総生産額でどれだけ賄えているかを表すものであり、地域内総生産と地域受取所得の乖離率と述べており、小さな自治体ほど実態とのずれが大きくなるという点を指摘する<sup>19)</sup>。伊藤（2019）は、RESAS 地域経済循環マップの評価点及び問題を網羅的に述べている。評価点は、①

17) 村上・小磯・関口（2017）は、人口ビジョンと総合戦略の策定において、道内自治体で最も利用されたのは自治体自前のデータ（87.8%）であり、RESASはそれ以外の国のデータ（42.3%）に次いで39.1%にとどまったと述べている（同pp. 125-126）。

18) RESAS 地域経済循環図【注記】（<https://resas.go.jp/regioncycle/#/map/1/01220/2/2018>）2023年7月15日閲覧

19) 岡田（2020）、pp. 304-305

所得の流れ（移転を含む）を分析している点、②移出重視から経済循環重視にシフトしている点、③独自の産業連関表を用いて市町村別にデータを整備している点を挙げている。一方、問題点として、①付加価値の流れとお金の流れが区分されていない点、②財貨・サービス移出重視の考え方と同工異曲である点、③地域経済循環率は経済活動の帰結である点等を挙げている。山崎・佐原（2021）では、地域経済循環構造と地域経済循環分析の視点を提示している。地域経済循環構造とは、地方創生において地域経済の維持・成長のための構造、地域経済循環分析とは、地域経済の所得の循環構造を診断、分析する手法と述べている<sup>20)</sup>。以上より、市町村別にデータが整備されたことで、市町村単位での経済分析がしやすくなった点、また他地域での比較ができるようになった点はあるものの、地域経済循環率の有効性と限界点について整理する必要が生じているといえる。

地域経済循環率と地域内の産業構造、所得フロー等の関係を分析対象とした先行研究として、伊藤（2019）、金（2020）、原田・寒河江（2020）が挙げられる。伊藤（2019）は都道府県を対象として、地域経済循環率と県内総生産や県民可処分所得との関係を分析している。地域経済循環率と人口1人当たり県内総生産、県民所得、県民可処分所得、経常県外収支、財貨・サービスの移出入（純）との相関係数を比較し、地域経済循環率と財貨・サービスの移出入（純）の相関係数が最も高い結果を得ている（0.929、有意水準1%）。この結果は移輸出額が大きいほど、地域経済循環率が高くなりやすいことを示唆している<sup>21)</sup>。伊藤（2019）は地域経済循環率の代理指標として、県内純生産・県民可処分所得比率を使用している。しかしながら、県内純生産・県民可処分所得比率と県民可処分所得の両者には明確な相関関係がみられず、地域経済循環率を上昇させても、地域内総生産や住民総所得の水準が上昇するわけではなく、地域経済循環率を経済活動の帰結として捉える必要があると述べている。問題点としてお金を使う力が弱いことを指摘する<sup>22)</sup>。

一方、市町村レベルで分析を進める際は、伊藤（2019）と同様に、地域経済循環率の代理指標を作成することは使用可能なデータの制約上困難であるため、地域経済循環率を使用するニーズは高いと考える。地域経済循環率に対する課題・制約点を念頭に置きつつも、地域経済を俯瞰できるツールとしての有用性は認められよう。地域経済において、お金をいかに使うかという視点は、川島（2022）も指摘している。川島（2022）では、地域産業連関分析における実務的な視点から、地域にお金を残すためには生産面と分配面だけではなく、得た所得をどのように使うのかという支出面の重要性を述べている<sup>23)</sup>。

---

20) 山崎・佐原（2021）、p. 17

21) 伊藤（2019）、pp. 15-16

22) 伊藤（2019）、pp. 16-28

23) 川島（2022）、pp. 12-13

市町村レベルでの地域経済循環分析を行っている事例として、金（2020）が挙げられる。金（2020）は、京都府南丹市を事例に、地域経済循環率及び経済主体に注目した実態分析を比較している。第2次産業の付加価値額が市内全体の約64%を占めており、地域経済循環率は93.4%となっており、自立の目安である100%に近い水準となっている。しかしながら、付加価値を生み出している実際の生産主体をみると、大手メーカーの分工場が多く、地域産業との連関関係に乏しい。地域経済循環率の概念では地域固有の実態まで経済の現状を的確に反映できず、補完的分析として活用する点を述べている。地域経済循環は生産と分配のみならず（必然的な限界性）、地域経済を支える諸主体が行う地域内消費等を含む、より総合的、総体な概念として捉える必要性を述べている。

原田・寒河江（2020）では、複数の市町村から構成されるエリアである圏域（連携中枢都市圏及び都市雇用圏のうち大都市）を対象に、地域経済循環率と産業構造の関係性について相関分析を行っている。総じてみると、地域経済循環率と正の相関関係がある指標として、第2次産業の労働生産性、第3次産業の労働生産性（生産面）、1人当たり雇用者所得（分配面）、設備投資（支出面）を挙げている<sup>24</sup>。特に、第2次産業の労働生産性、1人当たり雇用所得との相関関係が強い。原田・寒河江（2020）は中心都市と周辺都市から含む圏域を対象とした分析であるため、単一市町村を対象に分析を行う場合と比較して、規模の経済、集積の経済といった点での差異はあるものの、分析結果は参考となる。

以上のとおり、地域経済循環に関するフレームワークの整理に加えて、RESASの登場をきっかけとして、都道府県及び市町村単位で地域経済分析に活用できるオープンデータの整備が進展してきた。その結果として、地域経済循環率を題材とした実証分析は増加しつつある。しかしながら、地域経済循環率に関する研究の蓄積は決して十分ではない。特に市町村を対象とした事例の蓄積はまだ浅く、特に北海道の市町村ベースを対象とした研究事例は見当たらない。今後の研究の蓄積が待たれるところである。これらの点をふまえ、本稿では北海道における市町村を対象として、先行研究で用いられている変数や分析結果に注目して、地域経済循環率と地域内における産業構造等との関係性について分析を試みる。

### 3. 地域経済循環率に関する予備的分析

#### 3.1 地域経済循環率の概念及び定義

地域経済循環率は、生産（付加価値額）を分配（所得）で割った値であり、当該地

24) 両圏域共に、地域経済循環率と強い正の相関関係、やや強い正の相関関係としている指標を列挙した。

域の経済の自立度を表している<sup>25)</sup>。地域経済循環率が100%を超える場合（生産＞分配）は、稼ぐ力が高いものの、当該地域で生産された付加価値額が分配される際に地域外に流出していると考えられる。100%未満の場合（生産＜分配）、当該地域で生産された付加価値額に加えて、地域外で勤務することによる雇用者所得や、交付金、社会保障給付等の財政の再分配に大きく依存している可能性がある<sup>26)</sup>。土居・浅利・中野（2019）は、自立、非自立という表現の良し悪しの価値判断とは別に、所得循環（経済循環）の視点から、地域経済のしくみや特徴を客観的に理解する必要性を説く<sup>27)</sup>。

$$\text{地域経済循環率} = \frac{\text{生産(付加価値額)}}{\text{分配(所得)}} \quad (6)$$

生産（付加価値額）と分配（所得）の項目を細分化すると、

地域経済循環率

$$= \frac{\text{第1次産業の付加価値額} + \text{第2次産業の付加価値額} + \text{第3次産業の付加価値額}}{\text{雇用者所得} + \text{その他所得}} \quad (7)$$

となる。雇用者所得とその他所得では、地域外との流出入<sup>28)</sup>が生じるので、

地域経済循環率

$$= \frac{\text{第1次産業の付加価値額} + \text{第2次産業の付加価値額} + \text{第3次産業の付加価値額}}{\text{雇用者所得(地域内勤務者ベース)} + \text{地域外からの流入} + \text{その他所得(地域内勤務者ベース)} + \text{地域外からの流入}} \quad (8)$$

と表せる。定義式からも明らかなおおり、地域経済循環率は生産と分配の比率であるため、所得の水準感を表すものではない。分子は、地域内で生み出される付加価値額となる。すなわち、分子である付加価値額が増加すると、地域経済循環率は上昇することになる。分母は、地域内で分配される所得である。分子を一定とすると、分母である所得が増加した場合、地域経済循環率は低下する方向に動く。所得は、雇用者所得とその他所得から構成され、両者ともに地域外との流出及び流入が生じる。いずれ

25) 経済産業省（2023）地域経済循環図、pp. 1-2

26) 内閣官房他（2023）、p. 5

27) 土居・浅利・中野（2019）、p. 45

28) 所得流出の場合、(8)の分母における項は、雇用者所得（地域住民ベース）－地域外への流出、その他所得（地域住民ベース）－地域外への流出、となる。



の所得においても、地域外からの所得の流入は地域経済循環率を低下させることになる。

### 3.2 北海道179市町村における地域経済循環率の分布

まずは、北海道179市町村における地域経済循環率（2010、2013、2015、2018年）のデータを概観する（表1）<sup>29)</sup>。地域経済循環率は平均値、中央値共に60%台となっており、最頻値では50～60%台となっていることが確認できる。地域経済が自立しているとされる100%を超える市町村は各年において、4～6地域存在している（表2）。地域経済循環率が高い地域の特徴をみるべく、直近期の2018年において、地域経済循環率が100%を超えている6つの市町村における地域経済循環図を概観する。

表1. 北海道179市町村における地域経済循環率(%)の基本統計量

	サンプル数	平均値	中央値	最頻値	標準偏差	最小値	最大値
2010年	179	65.2	63.7	65.6	17.4	33.3	155.9
2013年	179	66.2	64.7	55.4	15.2	34.4	132.5
2015年	179	67.7	63.5	60.1	24.0	34.6	309.0
2018年	179	65.5	61.3	65.0	25.1	34.5	319.4

(出典) RESAS地域経済循環図のデータを基に、筆者作成

表2. 地域経済循環率上位10市町村

(単位：%)

2010年		2013年		2015年		2018年	
泊村	155.9	室蘭市	132.5	泊村	309.0	泊村	319.4
室蘭市	139.3	泊村	115.6	室蘭市	149.2	室蘭市	122.8
苫小牧市	106.2	千歳市	107.8	苫小牧市	114.9	奈井江町	120.6
中札内村	104.7	苫小牧市	104.3	千歳市	107.8	苫小牧市	118.7
千歳市	102.1	札幌市	97.2	中札内村	107.8	倶知安町	112.5
札幌市	94.9	倶知安町	94.8	奈井江町	100.3	千歳市	107.2
芽室町	93.5	芽室町	94.3	厚真町	96.4	知内町	98.2
函館市	93.4	帯広市	93.2	札幌市	95.5	札幌市	94.4
奈井江町	93.1	函館市	92.8	倶知安町	94.9	帯広市	93.4
上富良野町	92.0	上富良野町	91.8	知内町	93.0	函館市	91.5

(出典) RESAS地域経済循環図のデータを基に、筆者作成

(注) 網掛けした箇所が地域経済循環率100%超の自治体である。

29) 本稿で使用するRESASのデータは、2023年4月28日時点のものである。

### 3.2.1 泊村における地域経済循環

生産面では、第3次産業の付加価値額が98%を占めており（664億円）、うち電気業が589億円となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出額は463億円である。これは村内における生産（付加価値額）の68%に相当する。支出面では、民間消費額が16億円の流出となっているものの、民間投資額が46億円、その他支出では433億円の流入となっている。

### 3.2.2 室蘭市における地域経済循環

生産面では、第2次産業による付加価値額が全体の4割を占める（1,715億円）。内訳は鉄鋼業1,076億円、石油241億円となっており、製造業が中心の産業構造となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出分の合計は800億円となっている。これは市内における生産（付加価値額）の19%に相当する。支出面では、民間投資額は223億円の流出となっているものの、民間消費額が329億円、その他支出が715億円の流入となっている。

### 3.2.3 奈井江町における地域経済循環

生産面では、第2次産業による付加価値額が全体の46%を占める（172億円）。そのうち電気が97億円、金属78億円となっており、製造業が中心の産業構造となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出額の合計は64億円となっている。これは町内における生産（付加価値額）の17%に相当する。支出面では、民間消費額が40億円、民間投資額が5億円とそれぞれ流出となっているものの、その他支出では109億円の流入となっている。

### 3.2.4 苫小牧市における地域経済循環

生産面では、第2次産業による付加価値額が全体の46%を占める（3,991億円）。石油石炭2,042億円、パルプ・紙・紙加工品317億円となっており、製造業が中心の産業構造となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出額の合計は1,368億円となっている。これは市内における生産（付加価値額）の16%に相当する。支出面では、民間消費額が30億円、民間投資額が312億円とそれぞれ流出となっているものの、その他支出では1,711億円の流入となっている。

### 3.2.5 倶知安町における地域経済循環

生産面では、第2次産業による付加価値額が全体の48%を占める（1,102億円）。内訳をみると、建設業が508億円となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出額の合計は122億円となっている。これは町内における生産（付加価値額）の11%に相当する。支出面では、民間消費額が242億円、

民間投資額が7億円とそれぞれ流出となっているものの、その他支出では371億円の流入となっている。

### 3.2.6 千歳市における地域経済循環

生産面では、第2次産業による付加価値額が全体の26%を占める(1,203億円)。そのうち、食料品342億円、電子デバイス309億円、輸送用機械39億円、業務用機械37億円、建設278億円等となっており、製造業が中心の産業構造となっている。分配面では、雇用者所得、その他所得共に地域外への流出がみられ、流出額の合計は310億円となっている。これは市内における生産(付加価値額)の7%に相当する。支出面では、民間消費額が140億円、民間投資額が351億円の流出となっているものの、その他支出では、801億円の流入となっている。

### 3.2.7 6地域の事例から得られた地域経済循環の特徴

上記の6事例を通じて、次のような傾向が確認された。生産面では、第2次産業(製造業)が稼ぎ頭となっている。製造業が盛んな地域ほど、域外からの稼ぎが多く、地域経済循環率が高い可能性が考えられる。分配面では、いずれの地域においても、所得の地域外への流出がみられ、域外の地域における所得を供給する役割を担っている点である。また、その他所得は、財政移転が含まれることから、財政状況が健全な地域ほど、域外からの所得流入が小さく地域経済循環率が高くなる可能性もある。

支出面では、民間消費額、民間投資額、その他支出の合計額は、分配の合計額を上回っており、その他支出は、いずれの地域においてもすべてプラスとなっている。支出面の合計額は、生産面への還流となるため、支出面の合計額が大きいほど、地域経済循環率は高くなりやすいと考えられる。

## 4. 地域経済循環率を巡る相関分析

### 4.1 使用するデータの概要

前項で確認された傾向を探るため、地域経済循環率とそれらを構成する3つの要素である生産(付加価値額)、分配(所得)、支出(消費、投資、その他支出)に関する各変数間の関係性を考察する。なお、使用する変数は経済規模による影響を除去し、相対的な比較を行うため、1人当たりの数値を用いる。本研究で用いる変数の概要と基本統計量を表3~4に示す。

表3. 本稿で使用する変数の概要

変数名	単位	概要	
地域経済循環率	%	生産（付加価値額）を分配（所得）で除した値。	
生産	1人当たり付加価値額 (第1次産業)	万円	第1次産業の付加価値額 ÷ 第1次産業の従業者数
	1人当たり付加価値額 (第2次産業)	万円	第2次産業の付加価値額 ÷ 第2次産業の従業者数
	1人当たり付加価値額 (第3次産業)	万円	第3次産業の付加価値額 ÷ 第3次産業の従業者数
分配	1人当たり雇用者所得 (地域住民ベース)	百万円	雇用者所得（地域住民ベース）÷ 地域の就業者数 雇用者所得（地域住民ベース）とは、勤務地を問わず、地域に暮らす住民等に支払われる雇用者所得。
	1人当たり雇用者所得 (地域内勤務者ベース)	百万円	雇用者所得（地域内勤務者ベース）÷ 地域の従業者数 雇用者所得（地域内勤務者ベース）とは、居住地を問わず、地域内で働く勤務者等に支払われる雇用者所得。
	1人当たりその他所得 (地域住民ベース)	百万円	その他所得（地域住民ベース）÷ 夜間人口 その他所得（地域住民ベース）とは、勤務地を問わず、地域に暮らす住民等に支払われるその他所得。
	1人当たりその他所得 (地域内勤務者ベース)	百万円	その他所得（地域内勤務者ベース）÷ 地域の従業者数 その他所得（地域内勤務者ベース）とは、居住地を問わず、地域内で働く勤務者等に支払われるその他所得。
財政力指数	—	地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きく、財源に余裕があるといえる。	
支出	1人当たり民間消費 (地域住民・企業ベース)	百万円	民間消費（地域住民・企業ベース）÷ 夜間人口 民間消費（地域住民・企業ベース）とは、どこで消費したかを問わず、地域の住民等が消費した金額。
	1人当たり民間消費 (地域内ベース)	百万円	民間消費（地域内ベース）÷ 昼間人口 民間消費（地域内ベース）とは、地域内に消費された金額。
	1人当たり民間投資 (地域住民・企業ベース)	百万円	民間投資（地域住民・企業ベース）÷ 夜間人口 民間投資（地域住民・企業ベース）とは、どこで投資したかを問わず、地域の企業等が支出した民間投資。
	1人当たり民間投資 (地域内ベース)	百万円	民間投資（地域内ベース）÷ 地域の従業者数 民間投資（地域内ベース）とは、当該地域内に支出された民間投資。
	1人当たりその他支出 (地域住民・企業ベース)	百万円	1人当たりその他支出（地域住民・企業ベース）= その他支出（地域住民・企業ベース）÷ 夜間人口 その他支出（地域住民・企業ベース）とは、どこで支出したかを問わず、地域の住民・企業等によるその他支出（政府支出、地域内産業の移輸出入収支額）。
	1人当たりその他支出 (地域内ベース)	百万円	1人当たりその他支出（地域内ベース）= その他支出（地域内ベース）÷ 昼間人口 その他支出（地域内ベース）とは、当該地域内に支出されたその他支出（政府支出、地域内産業の移輸出入収支額）。

(出典) 経済産業省(2023)を基に筆者作成

表4. 地域経済循環率及び各変数に関する基本統計量

		単位	サンプル数	平均値	中央値	標準偏差	最小値	最大値
	地域経済循環率	%	179	65.5	61.3	25.1	34.5	319.4
生産	1人当たり付加価値額 (第1次産業)	万円	179	500.2	504.0	20.6	426.0	584.0
	1人当たり付加価値額 (第2次産業)	万円	179	899.8	705.0	703.9	89.0	5,642.0
	1人当たり付加価値額 (第3次産業)	万円	179	767.9	728.0	302.8	509.0	4,403.0
分配	1人当たり雇用者所得 (地域住民ベース)	百万円	179	1.9	1.8	0.4	1.3	4.5
	1人当たり雇用者所得 (地域内勤務者ベース)	百万円	179	3.8	3.6	0.8	2.5	8.9
	1人当たりその他所得 (地域住民ベース)	百万円	179	3.8	3.6	1.4	1.6	8.6
	1人当たりその他所得 (地域内勤務者ベース)	百万円	179	3.4	3.2	1.4	2.1	19.5
	財政力指数	—	179	0.3	0.2	0.2	0.1	1.7
支出	1人当たり民間消費 (地域住民・企業ベース)	百万円	179	1.9	1.8	0.4	1.3	4.5
	1人当たり民間消費 (地域内ベース)	百万円	179	2.1	2.2	0.2	1.4	3.2
	1人当たり民間投資 (地域住民・企業ベース)	百万円	179	1.0	0.9	0.3	0.6	4.3
	1人当たり民間投資 (地域内ベース)	百万円	179	1.0	0.9	0.5	0.5	5.0
	1人当たりその他支出 (地域住民・企業ベース)	百万円	179	2.8	2.7	1.3	0.8	7.4
	1人当たりその他支出 (地域内ベース)	百万円	179	1.8	1.5	1.9	-0.6	21.0

(出典) 筆者作成

#### 4.2 地域経済循環率と産業構造等に関する相関分析

地域経済循環率と地域内の産業構造、所得構造、支出構造は、どのような関係があるのだろうか。地域経済循環率と地域経済循環構造内に登場する各種変数との関係性を明らかにするために、それらに関連する変数との相関関係を分析する。地域経済循環率と各変数間に関する相関係数は、表5のとおりである。

表5. RESAS地域経済循環構造内における各種変数との相関分析

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
①	1.000														
②	0.207**	1.000													
③	0.030	-0.055	1.000												
④	0.829**	0.104	-0.106	1.000											
⑤	0.572**	0.044	0.556	0.566	1.000										
⑥	0.612**	-0.003	0.536	0.561	0.847	1.000									
⑦	-0.233**	-0.219**	0.244**	0.146**	0.236**	0.081	1.000								
⑧	0.876**	0.140**	0.129*	0.934**	0.636**	0.629**	0.127*	1.000							
⑨	0.841**	0.179*	-0.021	0.656**	0.539**	0.560**	-0.342**	0.669**	1.000						
⑩	0.572**	0.044	0.554**	0.566**	0.999**	0.847**	0.236**	0.636**	0.538**	1.000					
⑪	0.090	0.069	-0.089	-0.039	0.030	0.010	-0.217	-0.060	0.195**	0.034	1.000				
⑫	0.636**	0.044	0.060	0.684**	0.486**	0.306**	0.370**	0.731**	0.418**	0.487**	-0.069**	1.000			
⑬	0.732**	0.091	0.213**	0.707**	0.582**	0.595**	0.076**	0.820**	0.567**	0.583**	-0.062	0.811**	1.000		
⑭	-0.414**	-0.242**	0.244**	-0.022	0.124	0.006	0.970**	-0.054	-0.474**	0.123	-0.213**	0.135	-0.129	1.000	
⑮	0.741**	0.035	0.349**	0.820**	0.787**	0.736**	0.347**	0.881**	0.524**	0.785**	-0.270**	0.665**	0.667**	0.197**	1.000

<地域経済循環率及び各変数一覧>

①	地域経済循環率	⑥	1人当たり雇者所得(地域内勤務者ベース)	⑪	1人当たり民間消費(地域内ベース)
②	1人当たり付加価値額(第1次産業)	⑦	1人当たり其他所得(地域住民ベース)	⑫	1人当たり民間投資(地域住民・企業ベース)
③	1人当たり付加価値額(第2次産業)	⑧	1人当たり其他所得(地域内勤務者ベース)	⑬	1人当たり民間投資(地域内ベース)
④	1人当たり付加価値額(第3次産業)	⑨	財政力指数	⑭	1人当たり其他支出(地域住民・企業ベース)
⑤	1人当たり雇者所得(地域住民ベース)	⑩	1人当たり民間消費(地域住民・企業ベース)	⑮	1人当たり其他支出(地域内ベース)

(出典) 筆者作成

(注) \*P < 0.05, \*\*P < 0.01

#### 4.2.1 地域経済循環率と生産面における変数との相関分析

地域経済循環率と各産業の1人当たり付加価値額(生産性)について、相関係数を考察する。地域経済循環率と1人当たり付加価値額(第1次産業)には、正の相関関係がみられる(相関係数0.207)<sup>30)</sup>。ただし相関係数は非常に小さい。地域経済循環率と1人当たり付加価値額(第2次産業)には、明確な相関関係がみられなかった(同0.030、非有意)。原田・寒河江(2020)では、地域経済循環率と第2次産業の労働生産性には高い正の相関関係がみられたものの、本稿ではそのような結果とはならなかった。項番3.2で示した道内の6事例では、製造業による付加価値額のウェイトが高い市町村において、地域経済循環率が高い傾向を示しているものの、北海道における第2次産業の産業構造を確認すると、製造業と比べて建設業の構成割合が1.5ポイント大きい<sup>31)</sup>。よって、第2次産業を細分化し、製造業と地域経済循環率の関係を分析

30) 特段の注記が無い限り、相関係数の有意水準は1%である。

31) 2019年度の名目道内総生産における経済活動別の構成比をみると、北海道の第2次産業は17.4%であり、うち製造業は9.4%、建設業は7.9%となっている。全国(2019年)では第2次産業が25.6%であり、そのうち製造業が20.2%となっている。製造業の構成比は全国の半分以下にとどまる(北海道(2022)、p.22)。

することも必要となる<sup>32)</sup>。地域経済循環率と1人当たり付加価値額（第3次産業）には、正の相関関係がみられる（同0.829）。相関係数も大きく、原田・寒河江（2020）と同様の結果となった。道内の産業構造を考えると、全国と比較しても第3次産業の構成割合は高い<sup>33)</sup>。第3次産業の生産性が、地域経済循環のうえで重要な要素となっていることを示唆している可能性がある。

#### 4.2.2 地域経済循環率と分配面における変数との相関分析

地域経済循環率と1人当たり雇用者所得（地域住民ベース）には、正の相関関係がみられる（同0.572）。域内の住民が稼いだ雇用者所得が増えると、地域経済循環率は高くなる傾向がある。地域経済循環率と1人当たり雇用者所得（地域内勤務者ベース）においても、正の相関関係がみられる（同0.612）。地域内の事業所による雇用者所得の支払分が増えると、地域経済循環率は高くなる傾向がある。地域外からの通勤者への所得の支払が増加すると、地域外への所得の流出につながると考えられる。また逆に、域外から雇用者所得の流入が増えると地域循環率は低下することになる。よって、地域住民ベース、地域内勤務者ベース共に、1人当たり雇用者所得が高くなると、地域経済循環率は上昇する傾向があると言える。

次に、1人当たりその他所得の場合をみる。地域経済循環率と1人当たりその他所得（地域住民ベース）は、負の相関関係がみられる（同-0.233）。ただし、相関係数は非常に小さい。その他所得には、中央政府等からの財政移転分が含まれている。その他所得の流入に伴い、所得自体は増加するものの、地域内への所得流入は、地域経済循環率の低下を意味する。

地域経済循環率と1人当たりその他所得（地域内勤務者ベース）は、正の相関関係がみられる（同0.876）。相関係数も大きい。地域内で働く勤務者等に支払われるその他所得が増えると、地域外からの勤務者への支払い分が地域外への流出となるため、地域経済循環率は上昇する傾向があると考えられる。以上より、その他所得においては、地域住民ベースと地域内勤務者ベースでは、地域経済循環率との相関係数の符号は反対になる結果が得られた。

最後に、地域経済循環率と財政力指数の相関関係を確認する。その他所得は国からの財政移転を含む項目であるため、各市町村における財政状況との関係性を見る必要がある。地域経済循環率と財政力指数には、正の相関関係がみられる（同0.841）。相関係数も大きい。財政力指数が高い、つまり、地方公共団体の財政状況に余裕があるほど、地域経済循環率は高くなりやすい傾向にある。

32) 地域経済循環率と工業製品出荷額（2018年工業統計）の相関関係をみると、相関係数は0.458（有意水準1%）となっており、両者の間には緩やかな正の相関関係がみられる。

33) 2019年度の名目道内総生産における経済活動別の構成比をみると、北海道の第3次産業は77.8%であり、全国の第3次産業は72.5%となっている（北海道（2022）、p.22）。

### 4.2.3 地域経済循環率と支出面における変数との相関分析

次に支出面の指標との関係を見る。まずは民間消費額である。

地域経済循環率と1人当たり民間消費（地域住民・企業ベース）には、正の相関関係がみられる（同0.572）。地域内の住民が消費した金額が大きいほど、地域経済循環率は上昇しやすい。その一方で、地域経済循環率と1人当たり民間消費（地域内ベース）には、相関関係がみられなかった（同0.090、非有意）。地域内での消費が増加するほど、地域経済循環率は上昇しやすいと想定していたが、両者に、明確な相関関係はみられなかった。ただし、極端なはずれ値である1市町村を除くと、相関係数は0.224（有意水準1%）となり、非常に緩やかながらも正の相関関係がみられる。

次に民間投資額である。地域経済循環率と1人当たり民間投資（地域住民・企業ベース）は、正の相関関係がみられる（同0.636）。地域内における企業の設備投資（地域外への投資分も含む）が増えると、地域経済循環率は高くなる傾向がある。地域外への投資であっても、設備投資等による効果がひいては地域内の企業利益に還流するので、域内企業の付加価値は上昇し、地域経済循環率は高くなりやすいという可能性が考えられる。地域経済循環率と1人当たり民間投資（地域内ベース）では、正の相関関係がみられる（同0.732）。地域内の設備投資が増加すると、地域経済循環率は高くなる傾向がある。地域住民・企業ベースよりも地域内ベースの方が、相関関係はやや強い結果となった。

最後に、その他支出である。地域経済循環率と1人当たりその他支出（地域住民・企業ベース）には、負の相関関係がみられる（同-0.414）。地域の住民・企業等によるその他支出が増加すると、地域経済循環率は低下する傾向がある。これは地域住民・企業による地域外での支出も含まれるため、当該分は地域外への流出につながり、ひいては支出による生産への還流が減少するため、地域経済循環率は低下しやすくなると考えられる。

地域経済循環率と1人当たりその他支出（地域内ベース）では、正の相関関係がみられる（同0.741）。当該地域内におけるその他支出が増加すると、地域経済循環率は上昇する傾向にある。地域内におけるその他支出の増加は、地域内のみならず、地域外からの流入を増加させる可能性も存在する。地域外からの流入は、支出による生産への還流を増加させるため、1人当たりその他支出（地域内ベース）が増加すると、地域経済循環率は上昇しやすくなると考えられる。

## 5. まとめと今後の研究課題

### 5.1 まとめ

地域経済循環率と各指標間における相関分析で得られた主な結果は、表6のとおりである。本稿では、北海道の全179市町村を対象として、地域経済循環率と各地域の産業構造、所得構造、支出構造に関する変数との相関分析を実施した。これらの結果



は、因果関係の有無を今後考察していく上での仮説として位置付けられる。本稿では地域経済循環率の有用性と限界について、先行研究を参照しながら述べてきた。これらの点をふまえたうえで、地域経済循環率を地域経済分析に活用していくことが望ましいと考える。都道府県単位で分析を行う場合と比較して、市町村単位での分析は活用できるデータ上の制約等が多いことから、RESASの地域経済循環分析を活用するニーズは今後も健在であると考ええる。

表6. 相関分析から得られた分析結果（仮説の導出）

	地域経済循環率との相関関係
生産	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第1次産業の労働生産性が高いほど、地域経済循環率は高くなりやすい</li> <li>・ 第2次産業の労働生産性と地域経済循環率は相関関係がみられないものの、工業製品出荷額が大きいほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> <li>・ 第3次産業の労働生産性が高いほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> </ul>
分配	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1人当たり雇用者所得が高いほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> <li>・ 1人当たりその他所得（地域内勤務者ベース）が高いほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> <li>・ 財政力指数が高いほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> </ul>
支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1人当たり民間消費（地域住民・企業ベース）が増加するほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> <li>・ 1人当たり民間投資が増加するほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> <li>・ 1人当たりその他支出（地域住民・企業ベース）が増加するほど、地域経済循環率は低下しやすい。</li> <li>・ 1人当たりその他支出（地域内ベース）が増加するほど、地域経済循環率は高くなりやすい。</li> </ul>

（出典）筆者作成

## 5.2 今後の研究課題

最後に今後の研究課題を2点述べる。1点目は研究手法についてである。本稿における分析は、地域経済循環率と地域内の産業構造等の指標に関する相関分析のみであり、これらの因果関係を特定するまでには至っていない。地域経済循環率がどのような要因で決定されるのか、考察を深めていく必要がある。2点目は分析範囲についてである。本稿における対象範囲は北海道の179市町村であり、他都府県における市町村のサンプルを含めて同様の分析を実施した場合、産業構造の違い等から分析結果が異なる可能性もある。もちろん全国ベースを対象とするのか、東北、関東といった一部の地域を対象とするのかによっても、状況は異なる。

これらの点を克服し、引き続き、回帰分析等を通じて、地域経済循環率と地域の産業構造等の指標に関する因果関係の導出等を進めていきたい。

## <参考文献>

- B.Ward and J.Lewis (2002) *Plugging the Leaks Making the most of every pound that enters your local economy*, New Economics Foundation.
- J. Jacobs (1984) *Cities and the wealth of nations -Principles of economic life*, Random House. (中村達也訳 (2012)『発展する地域・衰退する地域-地域が自立するための経済学-』筑摩書房。)
- 伊藤敏安 (2019) 「RESAS 地域経済循環マップの解釈には注意が必要 -低所得地域に求められるのは「稼ぐ力」より「使う力」ではないか-」、『広島修道大学地域経済研究』第30号、pp. 3-31。
- 枝廣淳子 (2018) 『地元経済を創り直すー分析・診断・対策』岩波新書。
- 岡田知弘 (2020) 『地域づくりの経済学入門 増補改訂版 地域内再投資力論』自治体研究社。
- 川島啓 (2022) 「地域にお金は残るのか? : 地域産業連関分析における実務的問題に関する考察」、『釧路公立大学地域研究』第31号、pp. 1-14。
- 環境省 (2015) 『平成27年版環境・循環型社会・生物多様性白書』。
- 環境省・価値総合研究所 (2022) 「地域経済循環分析 地域経済循環分析自動作成ツール、地域経済効果分析ツール共通手引き詳細編 (副読本)」。
- 金佑榮 (2020) 「RESAS からみる地域経済循環の実態とその補完的分析ー京都府南丹市を中心にー」、『佛教大学総合研究所紀要』第27号、pp. 97-110。
- 経済産業省 (2023) 「一般用 地域経済分析システム 基本操作マニュアル」 (<https://resas.go.jp/manual/#/1/01220>) 2023年6月28日閲覧
- 黒田達朗・田渕隆俊・中村良平 (2008) 『都市と地域の経済学 [新版] (有斐閣ブックス)』有斐閣。
- 佐藤泰裕 (2014) 『都市・地域経済学への招待状 (有斐閣ストゥディア)』有斐閣。
- 土居英二・浅利一郎・中野親徳 (2019) 『はじめよう地域産業連関分析Excelで初歩から実践まで [改訂版] 基礎編』日本評論社。
- 内閣官房・内閣府 (2022) 「地域経済分析システム (RESAS) のデータ一覧 ver. 49」。 ([https://www.chisou.go.jp/sousei/resas/pdf/resas\\_update.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/resas/pdf/resas_update.pdf)) 2022年10月10日閲覧
- (2023) 「地域経済循環マップについて」。
- 中村良平 (2014) 『まちづくり構造改革 地域経済構造をデザインする』日本加除出版。
- (2019) 『まちづくり構造改革II あらたな展開と実践』日本加除出版。
- 日本政策投資銀行・価値総合研究所 (2019) 『地域経済循環分析の手法と実践 生産・分配・支出の三面から導く、新しい地域経済政策』ダイヤモンド社。
- 原田魁成・寒河江雅彦 (2020) 「地域経済循環構造を用いた都市連携基準」、『金沢大学経済学経営学系 Discussion Paper Series No.055』。 (<https://econ.w3.kanazawa-u.ac.jp/common/doc/DiscussionPaper/55.pdf>) 2023年6月28日閲覧
- 北海道 (2022) 「北海道経済要覧2021」。 ([https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/6/4/8/1/7/6/9/\\_/](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/6/4/8/1/7/6/9/_/))

yora\_2021.pdf) 2023年6月28日閲覧

- 松原宏 (2014) 「第2章 地域経済循環と地域構造」、『地域経済論入門』古今書院。
- 松村桂子 (2023) 『地域経済のリデザイン 生活者視点からとらえなおす』学芸出版社。
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2017) 「「地方創生」は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」、『年報 公共政策学』第11号、pp.119-137。
- 山崎清・佐原あきほ・山田勝也 (2017) 「地域経済循環分析手法の開発と事例分析ー地方創生における新たな地域経済分析手法ー」、『財務省財務総合政策研究所フィナンシャル・レビュー』通巻第131号、pp.97-122。
- 山崎清・佐原あきほ (2021) 「地域循環共生圏における地域経済構造の構築に向けて」、『廃棄物資源循環学会誌』Vol. 32、No. 3、pp.195-203。
- 山田浩之・徳岡一幸 (2018) 『地域経済学入門 [第3版] (有斐閣コンパクト)』有斐閣。

# **The Characteristics of Regional Economy Circulation rate (REC-rate) at 179 municipalities in Hokkaido**

**ITO Shinji**

## **Abstract**

This article aims to identify what kinds of economic factors make Regional Economy Circulation rate (REC-rate) heighten. The analysis focuses on all 179 municipalities in Hokkaido. This paper investigated correlation between REC-rate and variables in terms of industrial structure, income and expenditure at 179 towns. 3 points mainly became apparent through correlation analysis. 1, When labor productivity in tertiary industry increases, REC-rate is likely to increase. 2, When per capita employee income increases, REC-rate is likely to increase. 3, When per capita private investment increases, REC-rate is likely to increase. The paper focused on correlation analysis between REC-rate and variables in regional economy. Therefore, it is necessary to investigate causal relationship between them the next stage.

## **Keywords**

RESAS, Regional Economy Circulation rate, per capita employee income, sustainability for local economy, Hokkaido



【論文】

# 新型コロナウイルス感染症パンデミックと医療制度 —ドイツにおける病院改革の方向性—

松本 勝明\*

## 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症のパンデミック（以下単に「パンデミック」という）は、多くの人々の日常生活や広範な社会経済活動に重大な影響を及ぼした。なかでも、新たな感染症の急速な拡大に対応して、多くの重症患者の受入れに当たった病院は特に困難な状況に直面した。

日本と同様の医療保険制度及び医療供給体制を有しているドイツにおいても、パンデミックは病院に対して財政及び医療提供の両面にわたる問題をもたらした。発生から3年が経ち、新型コロナウイルスの感染状況にはようやく落ち着きがみられるようになった。このため、2023年3月には、マスク着用義務の廃止など、感染防止対策のための規制の撤廃が行われた<sup>1)</sup>。その一方で、パンデミック後を見据えた病院制度改革（以下「病院改革」という）を巡る議論が活発になってきている。

本稿では、日本における今後の医療政策を考えるうえでの参考事例としてドイツを取り上げ、パンデミックが病院にもたらした影響及び問題を明らかにするとともに、病院改革が必要な理由と改革の方向性について検討する。

## 2. パンデミックの推移

2019年12月末、中国において未知の肺疾患の発生が確認された。この新型コロナウイルスを原因とする「COVID-19」と名づけられた感染症は、瞬く間に世界中に広がった。世界保健機関（World Health Organization : WHO）は2020年1月に新型コロナウイルスの感染拡大を「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（Public Health Emergency of International Concern）と宣言し、さらに、2020年3月11日にはCOVID-19の広汎な発生を「パンデミック」と宣言した。パンデミックは、世界中の保健医療

---

\* 熊本学園大学社会福祉学部教授・北海道大学公共政策大学院附属公共政策学研究センター研究員 Email: matsumo@kumagaku.ac.jp

1) 2023年3月1日には、医療機関及び介護施設を訪ねる場合を除き、ほぼすべての検査及びマスク着用義務が廃止された。さらに、同年4月7日には、医療機関及び介護施設を訪ねる際の義務も廃止された。

システムに大きな問題をもたらした。WHOによれば、2020年及び2021年だけで、パンデミックによる超過死亡<sup>2)</sup>は世界全体で1,330～1,660万件にのぼると推計されている（WHO（2023）<sup>3)</sup>）。

ドイツにおいては、2020年1月27日に新型コロナウイルスへの最初の感染が確認され、同年3月には新型コロナウイルスに関連した最初の死亡が報告された。その後、2022年12月までの3年間には7次にわたる感染の波が押し寄せた。この間の感染状況の推移は次の9つのフェーズに区分して捉えることができる（表1）<sup>4)</sup>。

表1. 感染状況の区分（2020～2022年）

区 分	期 間	変異株
第1波	2020年3～5月	
夏の小康期	2020年5～9月	
第2波	2020年9月～2021年2月	
第3波	2021年3～6月	アルファ株
夏の小康期	2021年6～8月	
第4波	2021年8月～12月	デルタ株
第5波	2021年12月～2022年5月	オミクロン株
第6波	2022年6～9月	オミクロン株
第7波	2022年10月～	オミクロン株

（出典）RKI（2022）及びHentschker et al.（2023）を基に筆者作成。

最初の感染発生後も、当初は、新型コロナウイルス感染症は主に感染地域からドイツに持ち込まれて散発的に発生する感染症と考えられていた。しかし、2020年の3～5月（第10～20週）には、急速な感染拡大を伴う第1波が到来した。これに対処するため、保育施設、学校及び小売店舗の閉鎖、移動の制限、ソーシャル・コンタクトの削減を伴ういわゆる「ロックダウン」が行われた。第1波での感染件数は約175,000件となった。

2020年5～9月（第21～39週）には、感染件数が比較的少なくなり、新たな感染は合計で約112,000件にとどまった。2020年9月（第40週）～2021年2月（第8週）には、第2波が到来し、その間の感染件数は約216万件にのぼった。第2波に対応するため、2020年11月には2番目の比較的緩やかな「ロックダウン」が行われた。しかし、感染率は期待どおりには減少せず、その後、予防対策の強化が図られた。

2021年3～6月（第9～23週）の第3波では、アルファ株による感染が主流となっ

- 
- 2) ある時期の本来想定される死亡件数よりも実際の死亡件数が増えることを「超過死亡」という。
- 3) ドイツでの同時期の超過死亡は82,000～121,000件にのぼると推計されている。
- 4) フェーズの区分は、RKI（2022, p. 3）及びHentschker et al.（2023, p. 307）による。

た。アルファ株は、変異前のウイルスに比べて感染力が強く、致死率も高かった。第3波では、感染件数が約130万件となった。

2021年も6～8月（第24～30週）には、感染件数が比較的少なくなり、合計で約59,000件にとどまった。しかし、2021年8～12月（第31～51週）の第4波では、デルタ株による感染が主流となり、感染件数は約320万件となった。

第4波に引き続き、2021年末にはオミクロン株による感染を中心とする第5波が到来した。オミクロン株は感染しやすい反面、特にワクチン接種済みの人の場合にはデルタ株に比べ重篤な経過を辿るケースが少なかった。第5波は、2022年6月には第6波に、さらに同年10月には第7波に引き継がれた。

### 3. 病院への影響

上記のように3年間にわたり繰り返し感染拡大の波が押し寄せたことは、人々の健康にかかわる様々な問題をもたらした。直接的な影響としては、なによりも、多くの人々が新型コロナウイルスに感染し、それにより死亡した人も多数にのぼったことである<sup>5)</sup>。また、急増する患者の治療に当たる医療従事者には身体的・精神的に大きな負担がかかることになった。このような直接的な影響にとどまらず、新型コロナウイルスへの感染とそれによる健康上の危険に対する恐れだけでなく、ソーシャル・コンタクトの制限のような感染防止措置が講じられたことも、人々を社会的に孤立させ、精神的な負担を高めることにつながった（SVR（2023）、p.71）。

なかでも、入院治療が必要な多くの新型コロナウイルス感染症患者を受け入れ、治療に当たった病院は困難な状況に直面した（Hentschker et al.（2023）、p.320）。その原因の一つは、多くの人々が感染力の強い未知の感染症に罹患し、治療を必要とするようになることは、長いあいだ経験したことのない事態であったことである。もう一つの原因は、医療従事者自身が新型コロナウイルスに感染し、そのために医療に携われないという問題が生じたことである。

#### 3.1 新型コロナウイルス感染症患者の病院への受入

新型コロナウイルス感染症患者の入院件数は、2020年では約137,000件、2021年では約255,000件、2022年では約446,000件にのぼった（RKI（2023）<sup>6)</sup>）。入院治療が必要な新型コロナウイルス感染症患者の高い死亡率<sup>7)</sup>は、新型コロナウイルス感染症は

5) 2022年12月26日現在では、累積の感染件数は約3,720万件、死亡件数は約16万件となった（Statista（2023a））。

6) Destatis（2022、p.10）によれば、ドイツの病院での新型コロナウイルス感染症患者の入院件数を含めた入院総件数は、2020年で約168万件、2021年で約167万件となっている。

7) 2020年2月末から4月中旬までの間にドイツの病院に入院した新型コロナウイルス感染症患者を対象とした調査の結果によれば、死亡率は22%（人口呼吸の必要な患者の場合は



患者に重篤な状態をもたらす疾病であることを示している。とくに、持病を有し、人工呼吸を伴う高度な治療を要する新型コロナウイルス感染症患者に対しては、最も設備の整った病院での治療が必要になった。

人口のおよそ1/3を占める地区疾病金庫<sup>8)</sup> (Allgemeine Ortskrankenkassen) 加入者を対象にした調査の結果は、入院治療が必要な新型コロナウイルス感染症患者の病院への受入状況を明らかにしている (Hentschker et al. (2023)、p. 319)。それによれば、新型コロナウイルス感染症患者の入院治療を行った1,134病院をそれぞれの病院への新型コロナウイルス感染症患者の入院件数が少ない順に並べてみると、第4四分位の病院(上位284病院)での入院件数が全病院での新型コロナウイルス感染症患者の入院件数の59%を占めている。その一方で、第1四分位及び第2四分位の病院での入院件数は、全病院での新型コロナウイルス感染症患者の入院総件数の16%を占めるに過ぎない。このことは、新型コロナウイルス感染症患者の入院治療の多くは大病院を中心として行われる一方で、少ない数の入院患者を受け入れた多数の病院が存在していることを示している。

### 3.2 一般医療の制限

パンデミックに対応して講じられた政策の最も重要な目的のひとつは、医療機関に過度な負担がかかり、その結果、トリアージ<sup>9)</sup> (Triage) を行わなければならないような事態の発生を回避することにあった (SVR (2023)、p. 72)。このため、人工呼吸器の整備、集中治療部門の受入定員の拡大などと併せて、新型コロナウイルス感染症患者以外の患者に対する予防、治療及びリハビリテーションのための措置の実施が制限された<sup>10)</sup>。病院では、予定されていた手術や検査を中止又は延期することにより、新型コロナウイルス感染症患者に備えて病床を空けておく措置がとられた。また、一部の手術は入院を伴わない日帰りで行われた。

前述のとおり、病院は新型コロナウイルスに感染した多くの入院患者を受け入れたが、他の病気による入院患者の減少はそれを上回るものがあつた。その原因としては、人々がパンデミックのなかで一般的に病院に行くことを控えようとしたことが考えられる (Leber, Schwarz (2022)、p. 157)。この結果、病院の入院総件数はパンデミック前に比べると大きく減少した。2020年及び2021年の入院総件数は2019年に比べてそれ

---

53%) となっている (Statista (2023b))。

- 8) 地区疾病金庫は公的医療保険の保険者の一つである。2022年では、ドイツ全国で11の地区疾病金庫が存在する。
- 9) トリアージとは、災害時などに多数の傷病者が発生した場合に、医療従事者や医薬品などの医療資源が限られるなかで効果的に傷病者の治療を行うために、重症度や治療緊急度に応じ傷病者を振り分け、治療や搬送の優先順位を決定することをいう。
- 10) 2020年3月17日、連邦政府は、新型コロナウイルス感染症患者の治療用病床を確保するため、急を要さない治療を控えるよう要請を行った。

ぞれ13.5%及び13.8%も減少し<sup>11)</sup>、2022年に入っても、パンデミック前と比べた入院件数の減少は続いた（Hentschker et al. (2023)、p. 320）。また、手術総件数についても、2020年では2019年に比べて9.7%の減少となった（Destatis (2021)）。

このような件数の変化を入院治療が必要な原因となった疾病ごとにみると、疾病の種類により大きな違いのあることがわかる（Hentschker et al. (2023)、p. 320）。たとえば、乳がんや腰骨骨折の手術件数はパンデミック前とあまり変化がないのに対して、心筋梗塞や脳卒中の緊急治療は件数の減少が続いた。また、「心筋梗塞や脳卒中の兆候があれば、躊躇なく救急車を呼ぶよう」に呼びかけられているものの、症状の緩やかな患者の入院件数がより大きく減少している。また、大腸がん手術の件数も減少しており、その前提となる外来での診断件数の減少がそれに影響しているのではないかと考えられている。

このように、入院件数の減少には、病院側が、病院内での感染を防止するために、他の患者を新型コロナウイルス感染症の患者とは隔離して治療しなければならなかったことに加え、患者の受診行動や開業医による入院指示<sup>12)</sup>に変化がみられたことも影響していると考えられる。加えて、病院が新型コロナウイルス感染症患者のために病床を空けておく場合などに後述するような財政支援が行われたことによる影響も無視することはできない。

さらに、病院職員の感染増加も入院件数減少の原因となった。とくに、症状は比較的緩やかではあるが最も感染件数が多くなったオミクロン株による第5波では、病院職員の感染が増加し、それによる欠勤者が相当数に上った。このことが、2022年における入院件数減少の主要な原因と考えられる（Hentschker et al. (2023)、p. 321）。

### 3.3 医療従事者の負担

パンデミックは、医師、看護師などの医療従事者に対して非常に大きな負担をもたらした。とりわけ、新型コロナウイルス感染症患者を受け入れた病棟で勤務する医療従事者は、自らが新型コロナウイルスに感染するリスクに直面するだけでなく、身体的・精神的に大きな負担を負うことになった（SVR (2023)、p. 71）。その原因としては、感染防止用品が当初不足していたこと<sup>13)</sup>、患者の死と向き合わなければならなかったこと、面会が制限された家族の代わりに患者と接しなければならなかったことな

11) Destatis (2022、p. 10) を基に算定。

12) 日本とは異なり、ドイツにおいて病院は、救急の場合を除き、通常の外来診療を行っていない。このため、病院への入院は開業医の指示に基づき行われる。

13) 病院、開業医及び介護施設において感染防止用品の不足が生じた主な原因は、外国での需要が飛躍的に拡大したことにあった。感染防止用品の輸出は、既に2020年1月において、過去5年間の同期に比べて20%の増加となった。このため、2020年2月には、病院及び開業医から連邦保健省に対して感染防止用品の調達が難しくなると予想されたとの報告が行われた（SVR (2023)、p. 391）。

どがあげられる。マスクの着用などの感染防止対策を行わなければならないこともそれに加わった。これらの負担により、パンデミックの期間を通じて、医療従事者のストレスは通常の状態に比べて大きいものとなった。

医療従事者のなかでも、新型コロナウイルスの感染により仕事を休まなければならない者が増加し、そのことが病院による医療提供の大きな制約となった。ドイツ病院研究所（Deutsches Krankenhausinstitut）がオミクロン株による感染の広がっていた2022年3月に行ったアンケート調査によると、次のような状況がみられた（Blum et al. (2022)、p. 5-6）。およそ90%の病院では、患者への医療提供に直接かかわる部門において、病気による欠勤者が通常よりも増加した。病気による欠勤者は、40%の病院で通常よりも20%以上、51%の病院で通常よりも5～20%増加した。看護職に限定してみると、病気による欠勤者は、47%の病院で通常よりも20%以上、45%の病院で通常よりも5～20%増加した。

このように患者への医療提供に直接かかわる職員のなかで病気による欠勤者が大きく増加したことは、多くの病院において既存の患者収容能力をフルに発揮することができなくなる重要な原因となった（Blum et al. (2022)、p. 7-8）。病気による職員の欠勤により、集中治療病棟に関しては、42%の病院が保有する集中治療病床の100%まで患者を受け入れることはできなくなった。このような問題は、特に多くの集中治療病床を有する病床数600床以上の大病院の場合に顕著になった。そのようななかでも、集中治療病棟には人工呼吸を必要とする重篤な経過をたどる入院患者を限界まで受け入れることが求められた。

#### 4. 病院の財政及び医療提供にかかわる問題

パンデミックは病院に対して上記のような影響を及ぼすことにより、病院の財政及び医療提供にかかわる問題を改めて浮き彫りにした。

##### 4.1 財政

ドイツの病院財政制度は、「二元財政（Duale Finanzierung）」と呼ばれる考え方に基づいている。それによれば、病院に要する費用のうち、経常的な経費については、公的医療保険などが病院で医療を受けた被保険者のために支払う診療報酬により賄われる（病院財政法<sup>14)</sup>第16条から第20条まで）。一方、投資的な経費（建物、医療設備の整備費用など）については、各州による公費助成で賄われる（病院財政法第8条から第15条まで）。

1990年代の初めまでは、公的医療保険からは、各病院に対して、基本的に、患者の疾病の種類や治療内容にかかわらず、「患者一人一日当たり定額」の診療報酬が支

---

14) Krankenhausfinanzierungsgesetz vom 10. April 1991, BGBl. I S. 886.

払われていた。この「患者一人一日当たり定額」の水準は、病院ごとに「必要な費用の額」と「入院延べ日数」の事前予測に基づき定められた<sup>15)</sup>。このため、同じ病院に入院する患者については、入院日数が同じであれば、同額の診療報酬が支払われた。

このように各病院において実際にかかる費用をベースにして診療報酬が支払われる仕組みでは、病院に対して、経済的な運営を行い、費用を節約しようとするインセンティブが働きにくいという問題があった。また、予め定められた「患者一人一日当たり定額」の診療報酬が支払われることは、各病院が医学的に根拠のある範囲を超えて在院日数（一人の患者が入院してから退院するまでに要する日数）を長くすることになりやすいなどの問題を持っていた<sup>16)</sup>。このため、「患者一人一日当たり定額」の診療報酬は、ドイツの病院における平均在院日数が国際的にみて相当に長くなっている<sup>17)</sup>重要な原因の一つと考えられた。

こうした問題に対処するため、1992年に制定された医療保障構造法<sup>18)</sup>を皮切りに「各病院で実際にかかる費用をベースとした診療報酬」から「各病院で実際に行われた医療に応じた診療報酬」への転換が進められた。2000年医療保障改革法<sup>19)</sup>では、入院医療に関する費用の透明性及び経済性を一層向上させることを目的として、診断群（Diagnosis Related Groups : DRG）に基づく包括的な入院診療報酬制度（以下、「DRGシステム」という）を2003年から段階的に導入することとされた<sup>20)</sup>。DRGシステムは、診断群に応じて、一人の患者が入院してから退院するまでの入院一件当たりの費用全体<sup>21)</sup>を対象に包括的な診療報酬を支払う制度であり<sup>22)</sup>、現行の入院診療報酬制度の中心となっている。DRGシステムで用いられる診断群は、病気の種類（診断名）、重症度、必要とされる手術・処置の種類を基準として、区分されており<sup>23)</sup>、各診断群には医療及び費用の面で同等と考えられる入院のケースが属する。各診断群には、それぞれの治療に必要な平均的な費用を勘案して、基準となる入院治療のケースを1とした

15) 実際に発生した費用との間で差異が生じた場合には、その相当部分が事後的に調整された。

16) Bundesrat-Drucksache 391/84, S. 16.

17) 1999年では、ドイツの一般病院での平均在院日数は9.9日であるのに対して、ベルギーでは8.8日、イタリアでは7.3日、オーストリアでは6.8日、フランスでは5.6日となっていた（BMG (2001)、p. 2）。

18) Gesundheitsstrukturgesetz vom 21. Dezember 1992, BGBl. I S. 2266.

19) GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2626.

20) DRGシステム導入の状況については、松本（2015、p. 38）参照。

21) 2020年から、入院病棟で患者の看護に直接携わる職員の人件費は、DRGシステムの対象外とされ、各病院でかかる費用を勘案して病院と医療保険者との間で決定されることになった

22) DRGシステムの詳細については、2002年に新たに制定された病院報酬法（Krankenhausentgeltgesetz vom 23. April 2002, BGBl. I S. 1412）に定められた。

23) たとえば、「R11A」の診断群には、リンパ腫及び白血病であって、特定の手術を伴い重症のケース又はその他の手術を伴う特別に重症なケースが含まれる。

場合の相対価値 (Bewertungsrelation) が定められている<sup>24)</sup>。この相対価値に基準価格 (Basisfallwert) を乗じて算定される金額が当該診断群に属する入院治療一件当たりの診療報酬となる<sup>25)</sup>。DRGシステムにおいては、定められた範囲内であれば、実際の入院日数が何日であったかは報酬額に影響を与えない<sup>26)</sup>。このため、DRGシステムの下では、各病院に対して、入院日数を短縮し費用をできる限り少なくしようとするインセンティブが働くものと期待される。実際に、一般病院の平均在院日数は2000年の9.2日から2021年には6.5日に短縮されるとともに、治療プロセスの改善や経済性の向上がもたらされたと評価されている (BMG (2023a))。

DRGシステムの下では、各病院で実際に行われた入院治療に応じて診療報酬が支払われるため、入院件数の変化は、当該病院が受け取ることのできる診療報酬の額に大きな影響を及ぼす。このため、DRGシステムの下では、各病院に対して、入院件数をできるだけ増加させようとするインセンティブが働くと考えられる。実際、DRGシステムの導入後には、高齢化の進展などの要因では説明のつかない入院件数の増加がみられるとともに、医学的に必ずしも必要とはいえない手術が実施される場合や、日帰りでも行える手術が入院治療として実施される場合がみられる (BMG (2023a))。また、その病院では必ずしも十分な治療ができないにもかかわらず、収入を得るために治療を行うようなケースも出てきている。このような状況は、医療費の効率的な使用だけでなく、患者に対する適切な医療の確保の観点からも問題がある。

これに対して、パンデミックの期間中においては、新型コロナウイルス感染症患者以外の患者に係る入院件数が減少した影響により、病院への入院総件数は大幅に減少した。このため、病院の診療報酬収入は減少したが、診療報酬収入を含む病院の収入全体は平均的には増加した (SVR (2023), p. 72)。その原因は、次に述べるように、新型コロナウイルス感染症患者を受け入れる病院に対して診療報酬とは別に特別の財政支援策が講じられたことにある。多くの病院は、この財政支援策が行われたことによって財政的に持ちこたえることができたといえる。

2020年3月には、COVID-19病院負担軽減法<sup>27)</sup>が制定され、新型コロナウイルス感染症患者用の病床定員を増やすために、その他の患者の入院、手術及び処置を延期又は中止する病院に対し、空床が生じることによる2020年3月16日以降の収入の減少に

---

24) 「R11A」の診断群の場合には、相対価値は2.453と定められている。

25) 診断群及び各診断群の相対価値は、連邦レベルの契約当事者 (医療保険者の全国団体及び病院の全国団体) により全国的に定められる (病院報酬法第9条第1項第1号)。一方、基準価格は州レベルの契約当事者 (州レベルの医療保険者の団体及び病院の団体) により州ごとに定められる (病院報酬法第10条第1項第1文)。このため、基準価格の水準は州により異なり、2023年では、3,932.34ユーロ～4,096.61ユーロとなっている。

26) 「R11A」の診断群の場合には、在院日数が31日以上又は4日以下であれば、包括的な診療報酬の加算又は減額が行われる。

27) COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz vom 27. März 2020, BGBl. I S. 580.

ついて、「調整支払い」(Ausgleichzahlung)が行われることになった<sup>28)</sup>。その後も様々な支援策が実施された。これらの財政支援策により、入院件数の減少による病院収入の減少は、時には実際の減少分を超過して埋め合わせられた。しかし、パンデミックの終息に伴い、このような財政支援策も終了することになる。

パンデミック後の各病院の財政状況がどのようになるかは、新型コロナウイルス感染症患者以外の患者の入院件数がパンデミック前の水準に回復するかなどに依存している。しかし、現状においてすでに懸念されるのは、パンデミック期間中に行われていた財政支援がなくなることにより、このままの状態では多くの病院が財政難に直面することである<sup>29)</sup>。特に大都市部以外で一般的な入院医療を担当する多くの小規模病院が財政的な破綻に追い込まれる可能性が高いとみられている。その重要な原因の一つは、人手不足により病院が必要な医療従事者を確保できないために、受け入れられる入院の件数に限界があり、診療報酬収入を十分に増やすことができないことである。さらに、十分な収入を得られないことが病院の雇用できる医療従事者数を更に減少させるという悪循環に陥る危険性がある (BMG (2023d))。

#### 4.2 医療提供

病院を通じて需要に適合した質の高い医療が提供されることを確保するため、各州は病院財政法第6条第1項に基づき病院計画 (Krankenhausplan) を策定し、病院数、病床数などのコントロールを行っている。病院計画は単に病院の整備目標を示すだけでなく、それを達成するための具体的な手段と結びつけられている。第一に、ドイツにおいて、病院に要する投資費用 (施設、設備の整備費用など) は州による公費助成により賄われることとされており、病院が病院計画及びそれに基づく投資プログラムに盛り込まれることは、この公費助成を受けるための前提条件となっている。第二に、病院計画に盛り込まれた病院 (計画病院) は、医療保険による入院医療を担当することが可能となり、計画病院は行った診療に対して医療保険からの診療報酬を受けとることができる。

病院計画に関する詳細の規定は各州の定める州法に委ねられており、全国統一的な基準は設定されていない。このため、病院計画の具体的な内容には、州による違いがみられる。病院計画には、住民の医療需要にこたえるために必要な個別の病院が病床数、診療科などとともに示されるが、各病院が提供する医療についての詳しい記載は

28) この場合の各病院への「調整支払い」の額は、同日以降の1日ごとに、当該病院の入院患者数が2019年の1日当たり平均入院患者数を下回る人数に560ユーロを乗じて得た額とされた。

29) ラウターバハ連邦保健大臣 (Bundesminister für Gesundheit) によると、現状のままではドイツ全体で1,719か所ある病院のうち、25%は財政的に存続が危ぶまれる (BMG (2023c))。

ない。このことは、医療が技術、人員及び質の面でそれにふさわしい体制の整っていない病院で実施される原因となっている（Regierungskommission (2022)、p. 6）。また、前述のように、DRGシステムを中心とする診療報酬制度の下で必要な収入を得るためには入院件数を確保する必要があることも、各病院の体制・能力に必ずしも適合しない医療が行われる原因となっている<sup>30)</sup>。たとえば、近隣の地域住民に対して基礎的な入院医療を提供する役割を担う小規模な病院において、本来であれば大規模な病院で行われることがふさわしい複雑な治療が必ずしも最適ではない状態で行われている。したがって、複雑な治療を必要とする患者の治療がその病気の治療に関して認証を受けた専門病院で行われれば、患者の生存年数を伸ばすなどのより好ましい治療成果を得ることが可能になると考えられる<sup>31)</sup>。

新型コロナウイルス感染症に関しても、同様に、多数の病院において少人数の患者の入院治療が行われる状況がみられた。このような病院では、新型コロナウイルス感染症患者の入院治療に関する経験を蓄積し、医療水準の向上につなげることが難しいと考えられる。

患者に対する質の高い医療提供を行うためには、病院間での適切な役割分担だけでなく、医療提供のために必要な医療従事者の確保も重要な課題になると考えられる。パンデミックの期間中には、多くの医療従事者が新型コロナウイルスに感染したために、仕事を休まざるを得なくなり、医療提供のために必要な人員を確保できなくなる事態が生じた。医療従事者の不足は、従来から存在した問題であり、パンデミックにより一層深刻になったものである。したがって、パンデミックの終息により医療従事者不足の問題が自ずと解決するわけではない。

日本と同様に、ドイツでは、老年人口が増加する一方で生産年齢人口が減少するという人口学的な変化が進んでいる。このため、職業生活から引退する者が増加するなかで、それを十分に埋め合わせることができるほどの新たな就業者を確保できないことが、以前から大きな問題となっている。人口推計によれば、多くの移民の流入を見込んだ場合でも、毎年30～50万人の労働力人口の不足が予想され、その影響がすべての分野に及ぶと考えられている。

---

30) ドイツがん学会（Deutsche Krebsgesellschaft）は、がん治療に関して定めた基準を満たす医療機関に対して認証を与えている。たとえば、ベルリン市内では20か所以上の病院においてすい臓がんの手術が行われている。しかし、そのうち、すい臓がんの治療に関して認証を受けた病院は7か所に過ぎない（BMG (2023d)）。

31) 「近代的かつ需要に応じた病院医療に関する政府委員会」（Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung）が実施したがん患者、脳卒中患者等の病院での治療成果に関する調査・分析の結果は、がん患者及び脳卒中後の患者の治療ががん治療に関する認証を受けた病院及び脳卒中ケアユニットのある病院で行われることにより、患者の生存年数の増加に大きく寄与する可能性があることを示している（Regierungskommission (2023)、p. 4-5）。

特に、医療分野にあっては、現状において既に医療従事者が不足するなかで、人口高齢化の進展などに伴い医療に対する需要がますます増加することにより、一層多くの医療従事者が必要になると見込まれる。一方、パンデミックが医療従事者に身体的・精神的に大きな負担をもたらしたことは、医療従事者の病院からの離職を促している。また、病院での医療に休日勤務や夜勤のないパートタイムで従事する者の割合が増加している<sup>32)</sup>。このような変化が進むなかで、病院による医療提供の構造が現状のままでは、増加する医療需要に対応することができるほどの医療従事者を確保することは困難であると考えられる。

## 5. 病院改革が必要な理由と改革の方向性

4.で述べた病院の財政及び医療提供にかかわる問題は、パンデミックという特別の要因によってまったく新たに生じたわけではなく、パンデミックが終息すれば自然と解決される性格のものではない。したがって、患者が必要とする質の高い医療の提供を将来にわたって確保するためには、これらの問題の解決が不可欠である。そのためには、病院の財政及び医療提供の両面にわたる制度の改革を速やかに進めていく必要があると考えられる。

これらの問題が存在すること自体は従来から指摘されてきたが、これまでは具体的な対応策が講じられないままになっていた。しかし、パンデミックがそれらの問題を改めて深刻な形で浮き彫りにしたことにより、関係者の間で問題解決のための取組みの必要性が強く認識されるに至った。このことが、新型コロナウイルス感染状況が落ち着きをみせるなかで、病院にかかわる問題を解決するための具体的な方策を巡る議論が活発に行われることにつながったと考えられる。

病院改革の具体案を早急に取りまとめるため、連邦政府は2023年年初から病院計画を所管する州政府との間で協議を重ねてきた<sup>33)</sup>。その結果、2023年7月10日には連邦政府、全16州のうちバイエルン（Bayern）州及びシュレースヴィヒ・ホルシュタイン（Schleswig-Holstein）州を除く14州並びに連邦議会連立与党議員団の間で病院改革の骨子が合意された。本稿執筆時点（2023年8月）では、この合意に基づく改革の具体的な内容を定める法律案が連邦政府部内においてなお検討中であり、連邦政府から今後提出される法律案をもとに、2023年秋以降、連邦議会（Bundestag）及び連邦参議院（Bundesrat）を中心に、与野党、州政府、病院及び医療保険関係者の間での議論がさらに進められていくものと考えられる。したがって、ここでは、前述の問題などを踏まえ、改革の方向性について検討を行うこととする。

32) 2000年から2021年の間に、パートタイム従事者の割合は、女性医師では17%から41%に、男性医師では3%から20%に、女性看護職では40%から56%に、男性看護職では15%から26%にそれぞれ増加している（Wasem, Blase (2023), p. 8-9）。

33) 病院改革を巡る連邦政府と州政府との協議の状況については、BMG (2023b) を参照。



改革が必要であると考えられる点の一つは、DRGシステムを中心とする現行の入院診療報酬制度である。前述のとおり、DRGシステムの下では、各病院に入院件数を増加させようとするインセンティブが強く働くとともに、パンデミックなどの影響で入院件数を確保できなくなれば、病院が財政的な破綻に追い込まれる可能性がある。このような問題が生じる主な原因は、DRGシステムでは、各病院が実際に行った医療に対してのみ診療報酬が支払われることにある。一方、パンデミックを通じて極めて明確に示されたことは、平時においては継続的に活用されるわけではないとしても、パンデミックのような危機に伴う医療需要の急増に対応して医療を提供できる体制を維持することの重要性である。このため、今後は、各病院が医療を提供するための人員や設備を確保し、必要な体制を維持するために費用を負担していることを考慮した診療報酬の支払いが必要になると考えられる。それによって、各病院にとっては、収入のために入院件数を確保しなければならないという圧力が弱まり、自らが提供する医療の質を高めることに重点をおくことができるようになると期待される。

ただし、各病院が医療体制を維持するために必要な費用に応じて診療報酬を支払う方式に全面的に転換することには問題がある。その理由は、そのような制度の下では、患者の治療をできるだけ行わないことが病院の財政にとっては有利になってしまうからである。したがって、DRGシステムのような「病院が実際に行った医療に応じた診療報酬」と、「病院が体制を維持するために必要とする費用に応じた診療報酬」をいかにして適切に組み合わせていくかが重要な検討課題になると考えられる。

改革が必要であると考えられるもう一つの点は、病院計画である。必要な医療が技術、人員及び質の面でそれにふさわしい体制が整った病院で実施されるようにするためには、入院診療報酬制度を改革するだけでなく、病院計画の制度を見直す必要があると考えられる。

前述のとおり、現行の病院計画では、各病院が有する診療科（内科、外科など）が示されているが、病院が提供する医療の内容については明確に示されていない。たとえば、ある病院が「内科」を有するというだけでは、その病院が「心臓病」の専門的な医療を提供することができる体制となっているかどうかはわからない。また、病院には、大学病院のように高度な医療を提供する病院、専門的な医療を提供する病院、地域の基礎的な医療を提供する病院がある。しかし、現行の各州が策定する病院計画においては、各病院が提供する医療のレベルが統一的な考え方にに基づき区分されていない。

このような問題に対応するためには、各病院の提供する医療の内容やレベルを病院計画において明確に示すとともに、そのために確保しなければならない医療体制についての基準を定める必要があると考えられる。このような基準は、各病院に対してその提供する医療にふさわしい体制の維持に必要とする費用に応じて診療報酬を支払うための前提条件にもなる。

こうした取り組みにより、病院の専門化が進められ、各病院が提供する医療の内容やレベルに応じて人的及び物的な資源が効率的に投入されるようになれば、医療の質の向上だけでなく、医療従事者不足への対応にも貢献することができると考えられる。これと併せて、病院が入院に代えて日帰りでの手術を行うことを促進することなども、夜間の看護要員の配置を抑え、既存の限られた人員を効率的に活用することにつながると考えられる。

## 6. おわりに

近年、ドイツでは、高齢化の進展、医学・医療技術の進歩、慢性病を中心とした疾病構造への変化などに伴う医療費の増加及びそれによる医療保険料率の上昇を抑えるため、病院についても、経済性の向上に重点を置いた政策が追求されてきた。これに対して、パンデミックは、経済性を追求するあまりに、医療の供給能力を平時の医療需要に見合うような水準にまで絞り込んでしまえば、危機が生じ、それによって医療需要が急速に拡大するような事態となった場合には、十分な対応ができなくなることを如実に示した。これは、患者の必要とする質の高い医療の確保こそが医療政策の中心的な目的となるべきことを再認識させることになった。

このことは、今後のドイツ医療政策の方向に大きな転換をもたらす可能性がある。しかし、人口の高齢化の進展など医療費の増加をもたらす要因がなくなったわけではない。また、既に高い水準にある医療保険料率を更に引き上げることについては、費用を負担する国民の負担能力や産業の国際競争力の観点からも限界がある。したがって、医療政策に求められることは、単に経済性の追求を放棄することではない。必要なことは、経済性の追求に重心が偏りすぎたこれまでの政策を転換し、経済性の向上とすべての患者に質の高い医療を提供できる医療体制の構築とをいかにして両立させるかにあると考えられる。

医療の経済性と質の確保は、パンデミックにおいて病院の医療提供及び経営に関してドイツと同様の問題に直面した日本にとっても、今後の医療政策上の重要課題であると考えられる。その意味からも、ドイツにおいて今後どのような具体的内容を持った改革法が制定され、実施されていくのかが大いに注目される。

## <引用文献>

- Blum K., Löffert S., Schumacher L. (2022) Umfrage März 2022: Personalausfälle in den Krankenhäusern, *DKI Krankenhaus-Pool*, 16.03.2022, S. 1-9.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2001) *Informationen zum diagnoseorientierten Fallpauschalensystem für Krankenhäuser*.
- (2023a) *Fallpauschalen* (27. April 2023). (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/f/fallpauschalen.html>)

- (2023b) *Krankenhausreform* (13. Juli 2023). (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/krankenhausreform.html>)
- (2023c) „Lauterbach: Ohne Reform würden 25 Prozent der Krankenhäuser sterben“ (01. Juni 2023). (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/interviews/interview/bild-01-06-2023-krankenhausreform.html>)
- (2023d) „Lauterbach zuversichtlich: Krankenhausreform steht bis Sommer“ (23. Februar 2023). (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/interviews/interview/handelsblatt-23-02-23.html>)
- Hentschker C., Mostert C., Klauber J. (2023) Auswirkungen der Covid-19-Pandemie im Krankenhaus, in: Klauber J., Wasem J., Beivers A., Mostert C. (Hrsg.), *Krankenhaus-Report 2023*, Springer, S. 305-323.
- Leber W.-D., Schwarz R. (2022) Die Vergütung von Krankenhäusern nach der Pandemie, in: Klauber J., Wasem J., Beivers A., Mostert C. (Hrsg.), *Krankenhaus-Report 2022*, Springer, S. 147-175.
- Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung (Regierungskommission) (2022) *Grundlegende Reform der Krankenhausvergütung*, Dritte Stellungnahme und Empfehlung der Regierungskommission.
- (2023) *Verbesserung von Qualität und Sicherheit der Gesundheitsversorgung*, Fünfte Stellungnahme der Regierungskommission.
- Robert Koch Institut (RKI) (2022) Dritte Aktualisierung der „Retrospektiven Phaseneinteilung der COVID-19-Pandemie in Deutschland“, *Epidemiologisches Bulletin* 38/2022, S. 3-6.
- (2023) *COVID-19-Fälle nach Meldewoche und Geschlecht sowie Anteile mit für COVID-19 relevanten Symptomen, Anteile Hospitalisierter/Verstorbener und Altersmittelwert/-median*. ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Daten/Klinische\\_Aspekte.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Klinische_Aspekte.html))
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR) (2023) *Resilienz im Gesundheitswesen. Wege zur Bewältigung künftiger Krisen, Gutachten 2023*, Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021) *Pressemitteilung Nr. 445 vom 22. September 2021*.
- (2022) *Grunddaten der Krankenhäuser 2021*.
- Statista (2023a) *Anzahl Infektionen und Todesfälle in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) in Deutschland seit Februar 2020*. (Stand: 7. August 2023). (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102667/umfrage/erkrankungs-und-todesfaelle-aufgrund-des-coronavirus-in-deutschland/>)
- (2023b) *Letalitätsrate von COVID-19-Patienten, die in deutschen Krankenhäusern behandelt wurden, nach Beatmungsstatus 2020*. (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1167206/umfrage/sterblichkeit-von-covid-19-patienten-in-deutschen-krankenhaeusern/>)
- Wasem J., Blase N. (2023) Die Personalentwicklung im Krankenhaus seit 2000, in: Klauber J., Wasem J., Beivers A., Mostert C. (Hrsg.) *Krankenhaus-Report 2023*, Springer, S. 3-18.

World Health Organization (WHO) (2023) *Global excess mortality associated with COVID-19 (modelled estimates)*. (<https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>)

松本勝明 (2003) 『ドイツ社会保障論 I—医療保険—』 信山社。

——— (2015) 「第 1 章 ドイツにおける医療制度改革」松本勝明編『医療制度改革：ドイツ・フランス・イギリスの比較分析と日本への示唆』旬報社、19-98頁。

# **The COVID-19 pandemic and healthcare systems: Direction of hospital reform in Germany**

**MATSUMOTO Katsuaki**

## **Abstract**

The COVID-19 pandemic had a significant impact on daily life and socioeconomic activities, especially for hospitals that struggled to accommodate severely ill patients. In Germany, where the healthcare system is similar to that of Japan, signs of calm have been observed regarding infection rates three years after the onset of the pandemic. As regulations for infection prevention are eased, rebuilding the hospital system (hospital reform) for the post-pandemic era has become a subject of active discussion. This paper discusses hospital reform in Germany as a reference for Japan's future healthcare policy. First, we characterize the pandemic's effects on hospitals and healthcare professionals to highlight financial and healthcare delivery issues. We then clarify the reasons and direction of the reform based on those findings.

## **Keywords**

COVID-19, hospital reform, DRG, healthcare policy, Germany

【研究ノート】

# ‘Lieu de Mémoire’ and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition and Digital Archives in East Asia

CHI Naomi \*

## 1. Introduction

In Pierre Nora’s *les Lieux de Mémoire*, he defines lieu de mémoire as, “any significant entity, whether material or non-material in nature, which by dint of human will or the work of time has become a symbolic element of the memorial heritage of any community”<sup>1)</sup>. Furthermore, “it may refer to any place, object or concept vested with historical significance in the popular collective memory, such as a monument, a museum, an event, a symbol like a flag...”<sup>2)</sup>.

As sites of memory become better known and made official by governments, they can tend to homogenize varied local memories. In Nora’s words, “In the past, then, there was one national history and there were many particular memories. Today, there is one national memory, but its unity stems from a divided patrimonial demand that is constantly expanding and in search of coherence”<sup>3)</sup>. Thus sites of memory may risk becoming “invented traditions”. Calling attention to the importance of “social forgetting”, historian Guy Beiner has argued that, “there is an evident need for major historical studies of lieux d’oubli to counterbalance the studies of lieux de mémoire”<sup>4)</sup>.

In East Asia, many of the museums and historical sites often portray its people as homogenous, and solely focus on its national history. However, in recent years, the creation of the “comfort women’s digital testimony and archives as well as museum dedicated to women

---

\* Associate Professor, Graduate School of Public Policy (HOPS), Hokkaido University.  
Email: n\_chi@hops.hokudai.ac.jp

- 1) Pierre Nora, “Preface to English Language Edition: From Lieux de Mémoire to Realms of Memory,” in *Realms of Memory: Rethinking the French Past* ed. Pierre Nora. [http://faculty.smu.edu/bwheeler/Joan\\_of\\_Arc/OLR/03\\_PierreNora\\_LieuxdeMémoire.pdf](http://faculty.smu.edu/bwheeler/Joan_of_Arc/OLR/03_PierreNora_LieuxdeMémoire.pdf) (last accessed on December 23, 2023).
- 2) Commission franco-québécoise sur les lieux de mémoire communs, “Lieux de mémoire,” <http://cfqlmc.org/lieux-de-Mémoire> (French-language link)
- 3) Pierre Nora, “The Era of Commemoration,” in *Realms of Memory: The Construction of the French Past Vol. 3* (Columbia University Press, 1996).
- 4) Guy Beiner, *Forgetful Remembrance: Social Forgetting and Vernacular Historiography of a Rebellion in Ulster* (Oxford University Press, 2018), p. 29.

and history offer “different” perspective on its people and history. Giving attention to the criticism by Beiner concerning the study of lieux d’oubli, this paper will attempt to explore the theme of museums as Lieu de Mémoire, while focusing on the new trends, particularly in Korea, on museum exhibitions of women. This paper will examine the digital testimonies and archives of former Japanese military “comfort women” and the Women’s History Museum in South Korea. The author would like to highlight that this paper was born and inspired from the international seminar, “Museum as ‘Lieu de Mémoire’ and Space for Peace,” hosted by the Graduate School of Public Policy, Hokkaido University, that took place in September 2022<sup>5)</sup>.

## 2. Digital Testimonies and Archives of the Japanese Military “Comfort Women”

### 2.1 Digital Testimonies as part of the “Eternal Testimony” Project

As of 2023, there are only 9 surviving Korean former comfort women<sup>6)</sup>, and they are all over the age of 90. Taking this into account, scholars working on the Japanese Military Comfort Women strongly felt the need to archive the testimonies of the surviving former comfort women. The team of scholars at the College of Media, Arts and Science, Sogang University in Seoul Korea, headed by Dr. Jusub Kim, started the project, “Eternal Testimony” from 2018 to 2022. The project has been funded by the Robin-Hwajin Yoon Kim Foundation, Comfort Women Action for Redress and Education (CARE) and the Korean Ministry of Gender Equality and Family. This section will conduct a general overview of the project, examine the project history and analyze the implications of the project vis-à-vis gender issues and violence against women.

The “Eternal Testimony” project was inspired by the “Dimensions in Testimony” by the Shoah Foundation and the Institute for Creative Technology at the University of Southern California (USC). The project was initiated to preserve the testimonies of Holocaust and genocide survivors in an interactive format. The pioneering project integrates advanced filming techniques, specialized display technologies (holograms) and next generation natural language processing to create an interactive biography<sup>7)</sup>.

In March 2018, the project team initiated a pilot recording session with Ms. Yong-soo Lee,

- 
- 5) The author would like to thank Dr. Jusub Kim (Sogang University), Dr. Mihyun Jang (Research Institute on Japanese Military Sexual Slavery), Dr. Hyunsoog So (Donga University), Dr. Hyein Han (Asia Peace and History Research Centre), Dr. Sincheol Lee (Asia Peace and History Research Centre), Dr. Mokottunas Kitahara (Hokkaido University), Dr. Takehiko Inoue (Hokkaido University) and Dr. Naoki Amano (Yamagata University) for their valuable research and insights.
  - 6) 「‘위안부’ 피해자 할머니 별세... 생존자 이제 9명」 (Former “comfort women” victim passes away... only 9 surviving”), *The Hankyoreh*, May 22, 2023, [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1090307.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1090307.html) (last accessed on January 6, 2024).
  - 7) USC Shoah Foundation, “Dimensions in Testimony,” <https://sfi.usc.edu/dit> (last accessed on January 8, 2024).

one of the surviving former comfort women. Since then, the project team conducted few more interview and recording sessions in October 2019. The team had recorded over 44 hours of testimony from Ms. Lee. In 2020, the project was successful in obtaining funding from the Women's Human Rights Institute of Korea (under the Ministry of Gender Equality and Family) and conducted another recording session with another former comfort women, Ms. Ok-Sun Lee, and created a beta version of the interactive testimony system. Between the May and December 2021, the project held temporary exhibitions in Seoul and Daegu, two of the biggest cities in South Korea, and had over 500 visitors that experienced the interactive testimonies using state-of-the-art techniques such as holograms and AI.

During the period of the temporary exhibitions in Seoul and Daegu, the project team had asked visitors to fill in a questionnaire regarding the digital interactive testimony. The following are the results obtained from 476 respondents:

Questions:	Responses: Response, (%)
Compared to watching the introductory video, having a conversation using the dialogue system increased my interest on the “comfort women” issue.	Strongly agree 333 (69.9%) Agree 115 (24.2%) Neither 25 (5.3%) Disagree 2 (0.4%) Strongly Disagree 1 (0.2%)
Compared to watching the introductory video, having a conversation using the dialogue system increased my desire to participate in the activities to resolve the “comfort women” issue.	Strongly agree 313 (65.8%) Agree 125 (26.2%) Neither 37 (7.8%) Disagree 0 (0%) Strongly Disagree 1 (0.2%)
This exhibition (as a whole) enhanced my understanding of the “comfort women” issue.	Strongly agree 297 (62.3%) Agree 138 (29%) Neither 35 (7.4%) Disagree 5 (1.1%) Strongly Disagree 1 (0.2%)
After seeing this exhibition (as a whole), I became more interested in participating in the activities to resolve the “comfort women” issue.	Strongly agree 290 (61%) Agree 139 (29.2%) Neither 44 (9.2%) Disagree 2 (0.4%) Strongly Disagree 1 (0.2%)
I would like to visit again when an official exhibition is held in the future.	Strongly agree 337 (71%) Agree 95 (20%) Neither 38 (8%) Disagree 6 (1%) Strongly Disagree 0 (0%)



I am willing to recommend this exhibition to others.	Strongly agree 374 (78.6%) Agree 76 (16%) Neither 22 (4.6%) Disagree 3 (0.6%) Strongly Disagree 1 (0.2%)
If the interactive presentation with the “comfort women” survivors is provided both online and offline.	I will come to the offline exhibition to experience it. (49%) I will access the contents on my personal device again, after visiting the offline exhibition. (29.1%) I will choose to experience it on my personal device, rather than visiting the offline exhibition. (13.1%) I will visit the offline exhibition, after I first experience it on my person device. (8.6%)

**Figure 1:** Audience Response to Questionnaire regarding the interactive testimony<sup>8)</sup>

The above responses indicate that most of the visitors felt that the interactive testimony increased their interest in the “comfort women” issue, and that they would recommend it others. Also, in general, the visitors also indicated that they would visit the exhibition again even if an online version of the testimony was available. This suggests that the in person or hands on experience of interacting with the holograms of the surviving “comfort women” was effective in raising awareness of the issue.

Dr. Kim and his team’s objectives of the project are twofold: 1) to effectively provide knowledge concerning the “comfort women” issue as well as violence against women worldwide; 2) to provide tools for history education concerning women’s human rights in the coming age when there are no survivors to tell their tale. Regarding the first objective, through the project it has become clear that the interactive digital testimony provides a new effective channel for audience to virtually experience a crucial historical moment through actual testimonies provided by survivors. Moreover, through the digitalization of the testimonies, it can now be provided in multiple languages anywhere around the world, making it more effective to disseminate knowledge through new technologies<sup>9)</sup>. Regarding the second objective, the use of new technologies enables a new way of disseminating knowledge and offering history education to young people. The “Dimensions in Testimony” project by USC Shoah Foundation

8) Jusub Kim, “Eternal Testimony,” *Proceedings from the International Seminar on Museum as ‘Lieu de Mémoire’ and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition in East Asia*, Hokkaido University, Sapporo, Japan, September 7, 2022.

9) 「위안부 피해 ‘영원한 증언’ 과 인공지능이 만났다」 (“When AI meets the ‘Eternal Testimony’ of Victims of Comfort Women”), *The Hankyoreh*, November 26, 2021, <https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1020857.html> (last accessed on December 13, 2023).

was also effective in educating young people about the holocaust, therefore, the “Eternal Testimony” provides yet another example to utilize technology to provide innovative ways to provide education to our young generation<sup>10)</sup>.



**Figure 2:** Photo of the recording session (Photo courtesy of Dr. Jusub Kim)<sup>11)</sup>



**Figure 3:** Photo of the Hologram and Digital Testimony (Photo courtesy of Dr. Jusub Kim)<sup>12)</sup>

- 
- 10) “Hologram Enables the ‘Eternal Testimony’ on the Tragedy of the Comfort Women in the Japanese Military,” *Kyunghyang Shinmun*, October 29, 2019, [https://english.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artid=201910291815447&code=710100#csidx7f45f9e591361e3b8277bf5665c4826](https://english.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201910291815447&code=710100#csidx7f45f9e591361e3b8277bf5665c4826) (last accessed on December 28, 2023).
  - 11) “Eternal Testimony,” Creative Computing Group, Dept. of Art and Technology, School of Media, Arts, and Science, Sogang University, <https://www.creative-computing.org/post/eternal-testimony-2018-2020> (last accessed on January 14, 2024).
  - 12) Ibid.

## 2.2 Research Institute on Japanese Military Sexual Slavery Digital Archive 814

The Research Institute on Japanese Military Sexual Slavery (RIMSS) was established in 2018 during the Moon Jaein administration. RIMSS is a subdivision of the Women's Human Rights Institute of Korea, which is under the umbrella of the Korean Ministry of Gender Equality and Family. The institute was established as a support centre for victims of violence, however, since December 2020, under Article 46.2 of the Framework Act on Gender Equality<sup>13)</sup>, the institute has taken on the task of research and education concerning the victims of Japanese military sexual slavery. One of the projects at RIMSS is the Archive 814, which is a digital archive not only on the Japanese "comfort women" but also about gender discrimination and sexual violence. This section will examine the background to Archive 814<sup>14)</sup> and the prospects and challenges to the archives.

The first victim to come forward publicly and testify about her experience as a "comfort woman" was Ms. Kim Hak-Sun. Since her testimony in 1991, hundreds of women from Korea, China, Taiwan, the Philippines, Indonesia and the Netherlands came forward with their testimony about their experience as Japan's military sexual slaves. The first testimony by Ms. Kim Hak-Sun raised awareness and increased people's interest in the issue, and many scholars and experts made great efforts to continue the research and collect materials concerning the "comfort women" issue for about 20 years between 2001-2017, which had been collected and managed by the Ministry of Gender Equality and Family. These research and collected materials were then compiled into a collection as part of the e-historical archives by the Ministry, which were then provided and transferred to Archive 814.

Initially, Archive 814 faced challenges concerning intellectual property rights and copyrights, as well as privacy issues as many of the materials contained sensitive personal information. However, experts got together to overcome these challenges, and took the time to clear these obstacles to proceed with the establishment of the digital archives. As of today, the materials can be searched by the following three methods: 1) Contents concerning women's human rights and peace (sub-categories include: oral history of comfort women victims, documents by the Asian solidarity conference concerning the issue and resolution of Japanese military sexual slavery, war diary of the Japanese Imperial Army, documents of the UN Commission on Human Rights and the documents related to the 2000 Women's International War Crimes Tribunal on Japan's Military Sexual Slavery; 2) Types of documents (documents, publications and audio-

---

13) "Article 46-2 Establishment of Women's Human Rights Institute of Korea," *Framework Act on Gender Equality*, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=55456&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=55456&lang=ENG) (last accessed on January 10, 2024).

14) Archive 814, *Research Institute on Japanese Military Sexual Slavery (subdivision of Women's Human Rights Institute of Korea)*, <https://www.Archive814.or.kr/main.do> (last accessed on January 14, 2024.)

visual materials); and 3) time period (categorized from 1930~2020 in 10 year increments). There is also a whole section dedicated to historical collections, including documents and materials concerning the UN Commission on Human Rights, official statements declared by former Japanese Prime Ministers concerning the “comfort women” issue, materials concerning the comfort station, materials concerning the recruitment and transporting (passage to various comfort station) of the comfort women, resolutions and statements within and outside Japan concerning the “comfort women” issue and collection of photos.

Aside from these documents and materials, there is a very detailed chronological timeline concerning all the events, trials, testimonies, special reports and resolutions concerning the “comfort women”. There is also another section dedicated to research and education.

One of the most striking collections of the Archive 814 is the oral history of 21 of the victims, which is supplemented by the audio-visual of their testimonies. Many of them have already passed away, therefore, the oral history and their testimonies are indispensable to future research and education.

The next step for Archive 814 is to continue to collect and archive materials, documents, photos as well as other related items concerning women’s human rights and peace. One of the objectives of the Archive 814 is to create a platform to raise awareness and increase people’s interest in not only the “comfort women” issue but also violence against women and women’s human rights. Moreover, one of the other important objectives of Archive 814 is to attempt to create a digital archive from a feminist perspective, which is challenging as technology oriented digital archiving itself is relatively male dominated<sup>15)</sup>.



Figure 4: Collections of Archive 841

15) Mihyun Jang, “Creating a Website for Women’s Human Rights and Peace: Case of the Digital Archive 814 of the Research Institute on Japanese Military Sexual Slavery,” *Proceedings from the International Seminar on Museum as 'Lieu de Mémoire' and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition in East Asia*, Hokkaido University, Sapporo, Japan, September 7, 2022.

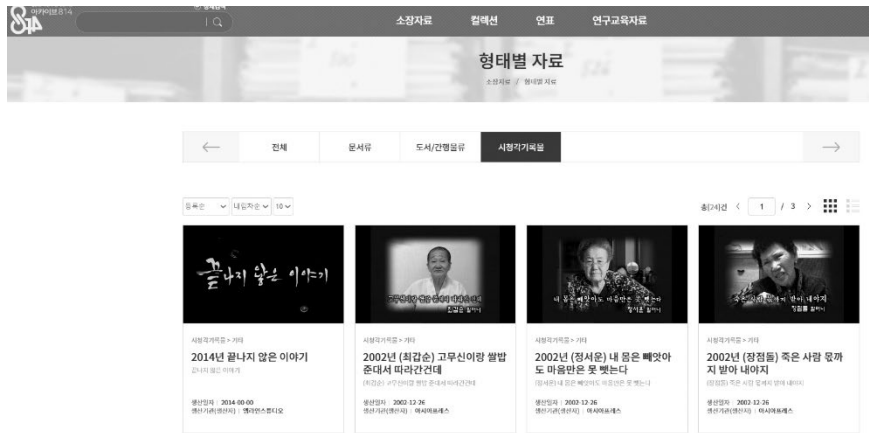


Figure 5: Testimonies of the Victims, Archive 841

### 3. Women’s History Museum

Museums were originally created to house the spoils of colonization, therefore, most exhibitions at museums are masculine or gender blind in nature, as women’s realm was considered to a private sphere, which has no “historical value”. However, since the 1980s, there has been a significant movement concerning the establishment of women’s museums, and in 2008, the first ever International Women’s Museums Congress (IWMC) was hosted in Italy, which led to the founding of the International Association of Women’s Museum in (IAWM) 2012. The movement toward a creation of a museum from a women’s perspective was also prevalent in Korea, which led to the opening of several women related museums since the early 2000s. This section will examine the various women’s museums in Korea, the purpose of these museums and the move toward the creation of a “national” women’s museum in Korea.



Figure 6: Women’s Life History Museum (Photo courtesy of Dr. Hyunsoog So)



**Figure 7:** Textile Exhibition at the Women's Life History Museum  
(Photo courtesy of Dr. Hyunsoog So)

The first women's museum, Women's Life History Museum, is a private museum founded in 2001 by a textile artist named Ms. Min-jung Lee. The museum was established using an old elementary school and has over 3500 items on exhibition. The items range from clothes, kitchenware, textiles as well as other necessary items for everyday life, from the Goryeo Dynasty to the present. Though this is the first women's museum in Korea, it has not had a significant impact in terms of offering an alternative or women's perspective on national history.

Following the establishment of the Women's Life History Museum, in 2002, the National Women's History Exhibition Hall was established in a government building in Goyang City, Gyeonggi-do, just outside of the city of Seoul. The objective of the museum is to, "highlight women's roles in history and people who have contributed to the development of history and serving as a venue for women's education and uplifting of people's awareness of gender equality"<sup>16</sup>). The exhibition is divided into different periods and areas, and includes stories of how women have contributed to the development of history, however, it still remains a linear narrative of the national history<sup>17</sup>). In order to overcome its shortcomings, since 2012, there has been a lively debate on the establishment of a National Women's History Museum. This has also been stipulated in Article 50 (Establishment and Operation of Women's History Museum) of the Framework Act for Gender Equality<sup>18</sup>).

---

16) The National Women's History Exhibition Hall, <http://cherstory.mogef.go.kr/eng/PageLink.do> (last accessed on January 14, 2024).

17) Hyunsoog So, "Women's History Museum as Public History: Prospects and Challenges in Korea," *Proceedings from the International Seminar on Museum as 'Lieu de Mémoire' and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition in East Asia*, Hokkaido University, Sapporo, Japan, September 7, 2022.

18) "Article 50 Establishment and Operation of Women's History Museum," *Framework Act on Gender*



**Figure 8:** National Women's History Exhibition Hall (Photo courtesy of Dr. Hyunsoog So)



**Figure 9:** Permanent Exhibition at the National Women's History Exhibition Hall (Photo courtesy of Dr. Hyunsoog So)

#### 4. Tentative Conclusion

The case studies concerning the digital testimonies and archives of “comfort women” offer a conflicting history, and the women’s museums offer alternative narrative to the linear national history, however, these exhibitions and archives are also lieu de mémoire of important historical events. Moreover, these conflicting and alternative spaces can be considered as also a space for understanding, reconciliation and peace. However, it comes with several challenges as well.

The digital testimonies and archives face challenges regarding copyright issues and the vulnerability of digital materials. Moreover, with only so few survivors left, it is not only important to collect the self-narratives of the survivors, but also to collect the ego-documents,

---

*Equality*, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=55456&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=55456&lang=ENG) (last accessed on January 10, 2024).

such as letters, diaries, biographies, autobiographies, medical reports, legal documents, oral history, as well as photos, as source of history to offer insights into life worlds. As Greyerz points out, "For all practical historical purposes, what we are looking at in self-narratives are primarily persons in their specific cultural, linguistic, material and, last but not least, social embeddedness. Ultimately... these materials probably tell us more about groups than they do about individuals<sup>19)</sup>".

Traditional museum exhibitions that used to be "closed" spaces for preservation and education have transformed into a more "lively" space using state-of-the-art technology and allowing interactions between the audience and the exhibition. Moreover, museums are no longer a place to exhibit things from the past, but should be positioned as an institute for public service where the audience finds meaning to the past through a long historical context. In this context, museums must provide alternative perspective than the linear national narrative and provide different "voices" and "narratives" to represent the people of today's society, including various minority groups. Currently we are seeing movements toward establishment of museums that provide an alternative, women's perspective around the world, however, it is crucial that such efforts not only portray women, but also provide the realities of women in various realms including work, labour, family, reproduction and sexuality. Ultimately, the digital testimonies, archives as well as the founding of women's museums should not be mistaken as a tool to pass historical judgement, but utilized for the creation of public history based on understanding and reconciliation.

---

19) Kaspar von Greyerz, "Ego-Documents: The Last Word?" *German History* (Vol. 28, No. 3, 2010) pp. 273-282.



# **‘Lieu de Mémoire’ and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition and Digital Archives in East Asia**

**CHI Naomi**

## **Abstract**

In East Asia, many of the museums and historical sites often portray its people as homogenous, and solely focus on its national history. However, in recent years, the creation of the Comfort Women’s digital exhibition and the proposal for the creation of the National Women’s History Museum in South Korea offers a “different” perspective on its people and history. Giving attention to the criticism by Beinert concerning the study of lieux d’oubli, this paper will attempt to explore the theme of museums as lieu de mémoire, while focusing on the new trends, particularly in Korea, on museum exhibitions of women. This paper will highlight the digital testimonies and archives of former Japanese military comfort women and the Women’s History Museum in South Korea.

## **Keywords**

Gender, representation, museum exhibition, borders of memory, lieu de mémoire, peace

【研究ノート】（査読）

# 水道事業における減価償却に関する考察

## 法定耐用年数見直しの検討を中心に

近藤 絢一\*

### 1. はじめに

水道事業をはじめとする公営企業は、企業会計方式により経理されている。公営企業会計と官公庁会計方式との相違としては、現金主義ではなく発生主義であること、損益取引と資本取引の区分があること、資産、負債及び資本の観念があることなどが挙げられる。また、期間損益計算費用配分という観念があり、「減価償却という費用（現金の支出を伴わない費用であり、固定資産の経年的な経済的価値の減少額を毎事業年度の費用として配分することをいう。）が計上されるのが官公庁会計と異なる大きな点の一つ」（地方公営企業制度研究会編（2022）、p.3）となっている。

現在、水道管の会計上の法定耐用年数は一律40年とされており、これに基づき減価償却費が計上されているが、技術革新や製造技術の進歩、管種の変遷等により、実使用年数は延びており、特に近年は乖離が拡大している。同様に、ポンプ設備や計装設備など、水道管以外の施設についても実使用年数と法定耐用年数に差が見られるようになってきている。このことにより、実態より費用計上が大きくなる、料金設定や投資・財政計画などに影響を及ぼす、施設の多くが健全な状態を保っているにもかかわらず、経営指標からは老朽化が進んでいると評価されるといったことが生じうる。

そこで本稿では、先行研究や国等から発出された資料を踏まえ、水道施設の法定耐用年数と実使用年数に係る状況や問題点を整理した上で、見直しの要否や経営などへの影響を検討する。

### 2. 減価償却制度の概要と耐用年数に係る基本概念

#### 2.1 減価償却のあらまし

実務上、減価償却は、時間経過や使用によって減少していく固定資産の価値について、その減少額を毎事業年度の費用として配分することと捉えられる。減価償却という会計手続によって算定された減価償却費は、売上原価の一部として、売上高に対応

---

\* 北海道大学公共政策大学院附属公共政策学研究センター研究員（第12期修了生）  
E mail: junichi.kondo@hops.hokudai.ac.jp

づけられる。一方で、償却資産に投下した資本を、減価償却を行うことにより流動資産として回収するといった捉え方もある。減価償却費は、非現金支出であるため、減価償却の実施により、それに対応する資金が内部に留保されることになるが、このような資本増加のことを減価償却の自己金融作用という。

なお、企業会計に関連する法令の制定・改廃に際して尊重され、大きな影響を及ぼしてきた「企業会計原則」では、「資産の取得原価は、資産の種類に応じた費用配分の原則によって、各事業年度に配分しなければならない。有形固定資産は、当該資産の耐用期間にわたり、定額法、定率法等の一定の減価償却の方法によって、その取得原価を各事業年度に配分し、無形固定資産は、当該資産の有効期間にわたり、一定の減価償却の方法によって、その取得原価を各事業年度に配分しなければならない」<sup>1)</sup>とされている。

## 2.2 減価償却の計算要素及び方法

減価償却の計算要素としては、取得原価、残存価額、耐用年数等の原価配分基準がある。取得原価は、減価償却計算の基準となるもので、購入や建設、現物出資、交換などの取得態様に応じて決定される。購入の場合には、購入代価に引取運賃や据付費などの付随費用を加算して決定し、建設の場合には、製造原価をもって取得原価とする。残存価額は、資産の使用可能年数が経過して処分を行うときの売却価格や利用価値を、あらかじめ見積もることによって決定する。

原価配分基準については、理論上、利用度（全期間における総利用可能量のうち、各期の利用量）によることが望ましいとされるが、総利用可能量を客観的に把握することが難しいため、一般には耐用年数が用いられる。有形固定資産の耐用年数は、本来の用途に使用できるとみられる推定の期間であるが、「その見積りは、通常の維持・補修を加えつつ資産を正常に利用した場合の物質的な利用可能年数に、通常予測される程度の技術革新に起因した一般的な機能的減価を織り込んで行う」（桜井（2023）、p. 177）とされる。なお、法令で定められた耐用年数のことを法定耐用年数という。

減価償却の主な方法には、定額法と定率法がある。定額法は、固定資産の取得原価から残存価額を控除した減価総額を耐用年数で除して得た金額を償却額とする方法であり、その額は毎事業年度同一となる。一方、定率法は、期首の未償却残高に、その償却額が毎事業年度一定の割合で逡減するよう耐用年数に応じた比率を乗じて計算した金額を各事業年度の償却額とする方法である。

---

1) 「企業会計原則」の原文については、黒澤・飯野・中村・江村（1975）、pp. 14-25を参照した。

### 2.3 耐用年数に係る基本概念の整理

まず、我が国において、固定資産の耐用年数が、どのような概念に基づいて設定されてきたのか、沿革を概観しつつ、整理する。

税法上の減価償却制度を考察した白石（1982）によると、耐用年数が初めて定められたのは、1918（大正7）年の大蔵省の内規である「固定資産ノ減価償却及時価評価損認否取扱方ノ件」の固定資産堪久年数表においてであるが、経済的陳腐化を考慮せず、物理的減価に基づき算定されたものであり、「固定資産の耐用年数そのものとしては問題を含むものであった」（谷川（2007）、p. 150）とされる。

1932（昭和7）年に公表された、商工省臨時産業合理局財務委員会による「固定資産減価償却準則」では、「減価償却とは経常の減価償却を意味し、固定資産の物質的及び経済的原因による価額の減少と其の耐用命数とを測定し、当該固定資産の原価を每期継続的に減額し、以て投下資金の回収を為すことを云ふ<sup>2)</sup>とされ、経済的陳腐化の要素を減価償却に取り入れることや投下資本を耐用年数に応じて回収するという考え方が示されている。なお、この準則は、税務上の取扱いではないため、「直ちに税法上の減価償却の改正に結びついたわけではないのであるが、ここに至るまでの減価償却についての認識の推移は、有形、無形に税法上の減価償却についても、強い影響を及ぼしていったのではないか」（白石（1982）、p. 150）と考えられている。

その後、1937（昭和12）年に堪久年数表が初めて改正され、一部資産について、経済的陳腐化を考慮した耐用年数が採用された。ただし、当該改正は、資産の新設に重点が置かれ、耐用年数の短縮は少数に限られるものであった。

1942（昭和17）年には、無形固定資産の耐用年数が初めて定められた。なお、この改正の際、堪久年数という呼称が耐用年数に改められた。

終戦後の1947（昭和22）年には、固定資産の減価償却規定が、租税の民主化の見地から、法制化されることになり、初めて「法人税法施行細則」に規定され、同時に耐用年数表の全面的な改正も行われた。そして、1951（昭和26）年に行われた改正にあたっては、効用持続年数という新たな概念により耐用年数が算定されると同時に、「固定資産の耐用年数の算定方式」が公表され、耐用年数に関する考え方が示された。

これによると、効用持続年数とは、原則として通常考えられる維持補修を加える場合において、その固定資産の本来の用途、用法により現に通常予定されている効果を維持して使用可能と認められる年数のことである<sup>3)</sup>。また、効用持続年数は、我が国企業設備の後進性等から考えられる程度の一般的な陳腐化を織り込むものとされる。

加えて、算定方式においては、固定資産を製作し又は建設する場合においては、現

2) 「固定資産減価償却準則」の原文については、白石（1982）、pp. 155-156を参照した。

3) 効用持続年数を定義する、「固定資産の耐用年数の算定方式」の原文については、大蔵省主税局税制第一課編（1963）、pp. 92-134を参照した。

況を基準とする技術及び素材の材質等により定められること、普通の場合に設置され、普通の作業条件により使用される場合の一般的に考えられる年数であることなどが示された。現行の耐用年数は、これらの考え方を基礎として定められている。

なお、上記の経過は、主に税法上のものであるが、我が国の企業会計では、税法基準による会計処理が実務慣行として採用されてきたことから、公営企業における減価償却や耐用年数を検討する上でも、基本概念及びその変遷を整理しておくことが有用である。

### 3. 水道事業における減価償却

#### 3.1 水道事業における減価償却

水道事業においては、資産の取得方法のほとんどが、建設又は購入である。建設の場合、固定資産の取得原価は、工事費に設計委託費や事務費を加えた額となる。また、購入の場合は、購入代価に付随費用を加算して決定する。残存価額は、有形固定資産は10%、無形固定資産は零である。なお、減価償却の限度額については、有形固定資産は95%、無形固定資産は100%となっている。すなわち、減価償却計算は、耐用年数経過時点の残存価額を設定した上で行うが、これを経過した後も引き続き使用する場合は、限度額に達するまで減価償却を行う。耐用年数については、地方公営企業法施行規則別表第2号及び第3号において定められている（表1）。

表1. 水道事業における主な固定資産の法定耐用年数

種類	構造又は用途	細目	法定耐用年数
建物	鉄骨鉄筋コンクリート造又は鉄筋コンクリート造のもの	事務所用	50年
		工場用・倉庫用	38年
構築物	水道用又は工業用水道用のもの	取水設備	40年
		導水設備	50年
		浄水設備	60年
		配水設備	60年
		配水管	40年
機械及び装置	水道用又は工業用水道用設備	電気設備	
		汽力発電設備	15年
		内燃力発電設備	15年
		蓄電池電源設備	6年
		その他	20年
		ポンプ設備	15年
		薬品注入設備	15年
滅菌設備	10年		
計測設備	10年		

(出典) 筆者作成

減価償却の方法については、有形固定資産は、定額法又は定率法のいずれかにより行う（ただし、1998（平成10）年4月1日以後に取得した建物については定額法による）。また、無形固定資産は、定額法で行う。

なお、水道事業は装置産業であるため、減価償却費の計上額が大きく、2020（令和2）年度の末端給水事業総計で、営業費用に占める減価償却費の割合は37.92%となっている（表2）。これを給水人口規模別に見ると、給水人口が少ない事業の方が、減価償却費の割合が高くなる傾向にあり、経営に与える影響も大きいといえる。

表2. 水道事業における営業費用に占める減価償却費の割合（2020年度）

給水人口規模	事業体数	営業費用 (千円)	減価償却費 (千円)	営業費用に占める減価償却費の割合
都・指定都市の事業計	20	757,152,553	242,291,966	32.00%
30万人以上の事業計	50	444,094,887	172,860,862	38.92%
15万人以上30万人未満の事業計	77	285,077,045	109,075,294	38.26%
10万人以上15万人未満の事業計	86	194,445,802	72,810,577	37.45%
5万人以上10万人未満の事業計	198	282,174,148	116,372,613	41.24%
3万人以上5万人未満の事業計	204	168,032,246	75,568,893	44.97%
1.5万人以上3万人未満の事業計	252	123,298,689	54,737,233	44.39%
1.5万人未満の事業計	364	90,960,518	45,547,896	50.07%
末端給水事業総計	1,251	2,345,235,888	889,265,334	37.92%

（出典）総務省（n.d.）に基づき筆者作成

### 3.2 法定耐用年数と実使用年数

減価償却計算での法定耐用年数は、あくまで経理上の基準に過ぎず、実使用年数と一致するわけではない。法定耐用年数が40年である水道管の実使用年数は、技術革新や製造工程の進歩に伴う品質向上等により大きく延びており、管種や仕様等によっては、60年から100年の使用が見込まれるケースもあるとされる。同様に、ポンプ設備や計装設備など、水道管以外の施設についても差異が生じているものがある。

法定耐用年数と実使用年数の乖離が大きい場合、経営や事業体の判断などにも相応の影響が及んでいると考えられることから、次節では、実使用年数に関する調査研究等を整理した上で、国や事業体の認識を確認する。

## 4. 水道施設の実使用年数

### 4.1 水道施設の実使用年数に関する調査研究

水道施設の実使用年数については、関西水道事業研究会における調査事例が、国や事業体が更新基準を検討する上で引用されるケースが多く、配管の平均寿命は59.3年、土木構築物は73年、機械及び装置は24.8年、計装関係は20.4年という結果が示されて

いる（厚生労働省（n.d.）で引用）。法定耐用年数と比較すると、水道管はおおむね20年の差がある。一方、機械及び装置については、主要な資産の多くは、法定耐用年数が15年から20年であるため、差は5年から10年程度である。計装関係は、一般的に法定耐用年数が10年であるため、差は10年程度となる。

水道技術研究センター（2011）は、水道管について、経過年数  $t$  と事故率の関係を表す管種ごとの関数  $F_m(t)$  を漏水事故データから導き出し、仕様、口径、地盤条件による補正係数  $C_1 \sim C_3$  を組み合わせて、50年超の管路の推定事故率（件/km/年） $y$  を算出する機能劣化予測式を(1)式のとおり構築した。なお、管種ごとの関数及び補正係数については、表3～表6のとおりである。

$$y = C_1 C_2 C_3 F_m(t) \quad (1)$$

機能劣化予測式に基づいた、管種ごとの事故率（件/km/年）の推定曲線は図1のとおりである。これによると経過年40年時点での事故率は、硬質塩化ビニル管（TS継手（1979年以前）・口径100～150・良い地盤）こそ0.807と高い水準にあるが、ダクタイル鋳鉄管（ポリエチレンスリーブなし・口径50～250・良い地盤）は0.015、鋼管（溶接継手・口径200～450・良い地盤）は0.088となっており、管種等によって50倍以上の差がある。なお、当該予測式によれば、ダクタイル鋳鉄管が40年時点での硬質塩化ビニル管の事故率に達するのは約93年、鋼管では約76年となる。

表3. 経過年数  $t$  と事故率の関係を表す管種ごとの関数

管種	$F_m(t)$
ダクタイル鋳鉄管 (DIP)	$F_{DIP}(t) = 0.0007e^{0.0758t}$
鋼管 (SP)	$F_{SP}(t) = 0.0074e^{0.0618t}$
硬質塩化ビニル管 (VP)	$F_{VP}(t) = 1.27 \times 10^{-5} \cdot t^{2.907}$
鋳鉄管 (CIP)	$F_{CIP}(t) = 1.91 \times 10^{-12} \cdot t^{6.502}$

(出典) 水道技術研究センター（2011）

表4. 仕様別の補正係数  $C_1$

仕様	管種		
	DIP	SP	VP
ポリエチレンスリーブなし	1.0		
ポリエチレンスリーブあり	0.4		
溶接継手		1.0	
ねじ継手		1.4	
TS継手（1979年以前）			1.0
TS継手（1980年以降）			0.2
RR継手			0.1

(出典) 水道技術研究センター（2011）

表5. 口径に関する補正係数  $C_2$

口径	管種				
	CIP	DIP	SP	VP	
50	1.0	1.0	2.8	0.8	
75				1.0	
100				1.4	
150			0.2	0.8	1.0
200					
250					
300					
350					
400	0.1	0.2	0.3		
450					
500			0.1	0.2	0.1
600					
700					
800					
900					
1000					

(出典) 水道技術研究センター (2011)

表6. 地盤条件に関する補正係数  $C_3$

地盤条件	管種			
	CIP	DIP	SP	VP
良い地盤	1.0	1.0	1.0	1.0
悪い地盤	1.5	1.5	1.3	1.0

(出典) 水道技術研究センター (2011)

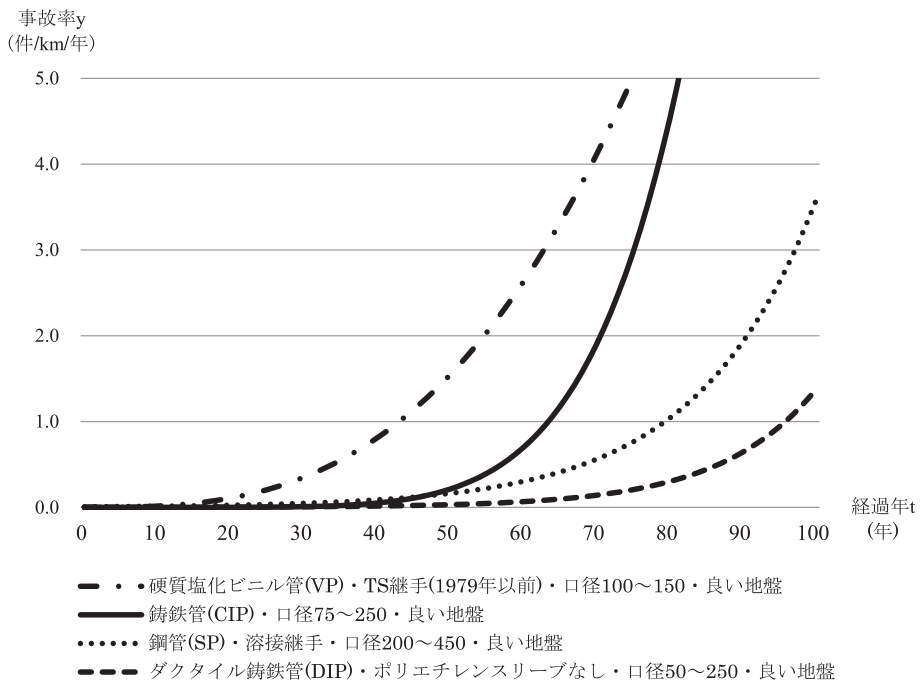


図1. 機能劣化予測式に基づく事故率の推定曲線

(出典) 水道技術研究センター (2011)



## 4.2 業界の動向

日本ダクタイル鉄管協会は、GX形ダクタイル鋳鉄管の寿命について、一般的な埋設環境では、耐食皮膜70年以上、鉄部30年以上として防食設計されており、100年以上の耐久性が期待できるとしている<sup>4)</sup>。また、配水用ポリエチレンパイプシステム協会（2014）は、内圧・外圧に対する耐久性、地震に対する耐久性、残留塩素に対する耐久性について検証した結果、配水用ポリエチレン管が100年以上の寿命を十分有しているとした。鋼管についても、日本水道協会規格「JWWA K 157-2013 水道用無溶剤形エポキシ樹脂塗料塗装方法」などで期待耐用年数が100年とされ、長寿命化に関する仕様が確立しているとされる<sup>5)</sup>。

このように、業界においては、長寿命型の水道管について、100年程度の実使用年数を見据えていると考えられる。

## 4.3 国及び事業者における認識

厚生労働省は、アセットマネジメントのマニュアルや参考資料の中で、水道施設の実使用年数に基づく更新基準の設定例を示している（表7、表8）。

水道管については、事故率・耐震性能を考慮した場合、ダクタイル鋳鉄管（耐震型

表7. 厚生労働省が示す水道管の更新基準設定例

管種	実使用年数の設定値例	
		事故率・耐震性能を考慮した更新基準案
鋳鉄管（ダクタイル鋳鉄管を除く）	40～50年	50年
ダクタイル鋳鉄管（耐震型継手）	60～80年	80年
ダクタイル鋳鉄管（K形継手等・良い地盤）		70年
ダクタイル鋳鉄管（その他）		60年
鋼管（溶接継手）	40～70年	70年
鋼管（その他）		40年
硬質塩化ビニル管（RRロング継手等）	40～60年	60年
硬質塩化ビニル管（RR継手等）		50年
硬質塩化ビニル管（その他）		40年
ポリエチレン管（高密度・熱融着継手）	40～60年	60年
ポリエチレン管（その他）		40年

（出典）厚生労働省（2019）より抜粋・加工

- 4) 日本ダクタイル鉄管協会ウェブサイト「GX形ダクタイル鉄管はどうして長期耐久性が期待できるのでしょうか？」（[https://www.jdpa.gr.jp/qa/basic/search/search\\_107.html](https://www.jdpa.gr.jp/qa/basic/search/search_107.html)）、2023年9月18日閲覧。
- 5) 日本水道鋼管協会ウェブサイト「長寿命水道用鋼管誕生」（<http://www.wsp.gr.jp/topics/long-life.html>）、2023年9月18日閲覧。

表8. 厚生労働省が示す電気・機械・計装設備の更新基準設定例

工種		更新基準の設定値
電気	受変電・配電設備	20～40年
	直流電源設備	6～20年
	非常用電源設備	15～40年
機械	ポンプ設備	20～30年（オーバーホールする場合は別途設定：一例として50年）
	滅菌設備	15～25年
	薬品注入設備	15～30年
	沈殿・ろ過池機械設備	20～30年
	排水処理設備	20～40年
計装	流量計、水位計、水質計器	10～25年
	監視制御設備、伝送装置	15～23年（監視テレビ装置を除く）

（出典）厚生労働省（n.d.）より抜粋・加工

継手）で80年とされ、法定耐用年数の2倍となっているほか、鋼管（溶接継手）で70年、ポリエチレン管（高密度・熱融着継手）で60年と、長期にわたる使用が想定されている。

一方、電気・機械・計装設備については、例えば、法定耐用年数15年のポンプ設備の更新基準が20年から30年（オーバーホールする場合は別途設定、一例として50年）、法定耐用年数15年の薬品注入設備の更新基準が15年から30年、法定耐用年数10年の計装設備の更新基準が10年から25年とされている。いずれも更新基準のレンジが広く設定されており、最短の年数は法定耐用年数と同じか、やや長い程度である。この理由として、使用環境や稼働状況、仕様等により実使用年数に差が生じること、部品供給期間等の事情によっても更新時期が変動すること、予防保全が中心となりメーカーの推奨年数に基づき更新が行われるようなケースも多いことなどが推察される。

事業体レベルでは、2022（令和4）年10月に開催された日本水道協会の第101回総会において、配水管等の法定耐用年数の見直しについて討議が行われている。公表資料では、技術進歩により配水管の耐久性が大きく向上したことなどを示した上で、「法定耐用年数を基準に、減価償却費を算出するため、実態にそぐわない耐用年数による減価償却費が、水道料金原価に影響を与えるおそれ」について言及しているほか、「公共工事による水道施設移転の場合の補償費の算出時に当該施設の残存価値が算出基礎となるため、十分な補償を受けられず、水道事業財政に大きな負担」となることを指摘している<sup>6)</sup>。配水管については、材質・構造等に応じた適切な耐用年数へ見直

6) 日本水道協会ウェブサイト「第101回総会 会員提出問題 18. 配水管等の耐用年数の見直しについて」（[http://www.jwwa.or.jp/zenkoku\\_archive/files/problem/problem\\_r4\\_18.pdf](http://www.jwwa.or.jp/zenkoku_archive/files/problem/problem_r4_18.pdf)）、2023年9月18日閲覧。

すこと、また、配水管以外の施設についても、耐久性や最新技術動向の検証を行い、適切な耐用年数へ見直すことを提言している。

事業者が独自に水道管の実使用年数を検証したケースもある。東京都水道局では、ダクタイル鋳鉄管の供用年数を設定することを目的に、管体や周囲土壌についての調査結果をもとに劣化予測を行い、耐久性を検証した（薄木・田中・大森・藤川（2020））。これによると、ポリエチレンスリーブ被覆がない場合、腐食性の弱い地盤で、配水小管が60年から80年、配水本管が70年から90年、腐食性の強い地盤で、配水小管が50年から70年、配水本管が60年から80年となっている。また、ポリエチレンスリーブ被覆がある場合、腐食性の弱い地盤で、配水小管が約80年、配水本管が約90年、腐食性の強い地盤で、配水小管が約70年、配水本管が約80年とされている。

## 5. 法定耐用年数の見直しに係る考察と影響の分析

前節で示したとおり、技術革新等により実使用年数が大きく延びたことで、一部資産の法定耐用年数は、実態にそぐわないものとなっており、国や事業者においても状況や問題点を認識しているところである。

行政における固定資産の耐用年数に関する先行研究として、大西・梅田（2019）は、論点を整理した上で予備的考察を行い、料金算定の必要性の有無により重要度や位置づけが変わってくることを示した。これによると、水道事業においては、耐用年数に応じて算定される減価償却費が料金算定の基礎となるため、重要度が高く、位置づけとしては、費用の期間配分に重点が置かれる。これらの点については、妥当な指摘であるが、水道事業では、減価償却により内部に留保された資金の多くが、施設建設の財源とした事業債の償還に充てられている側面もあるため、起債制度を踏まえ、幾許か追加の検討を行いたい。

加えて、法定耐用年数と実使用年数の乖離は、損益計算や経営指標に基づいた判断などにおいても、問題をはらんでいることから、本節では、先行研究や減価償却制度の経過等を踏まえ、主要論点に係る考察を改めて行った上で法定耐用年数の見直しの可否を検討し、経営全般への影響について分析する。

### 5.1 水道事業における法定耐用年数に係る考察

減価償却制度の経過や先行研究での指摘等から、水道事業における法定耐用年数を巡る論点として、以下の2点が挙げられる。

第一に、その設定において、費用配分と投下資本の回収のどちらに重きが置かれるかという点である。水道事業経営や料金算定は、損益計算に基づいて行われるのが原則である。また、地方公営企業の健全性を示す「収支均衡」とは、費用を収益で回収できている状態のことであり、減価償却による費用配分が適正に行われていることが前提となる。一方で、起債制度に目を移すと、水道事業債の償還期間は、当該事業債

を充当した施設等の法定耐用年数と一致させることを原則としており、この場合、減価償却により内部に留保された資金が、元金償還に充てられている状態になることから、投下資本の回収計算も視野に入れてみると捉えられる。しかしながら、仮に水道施設の法定耐用年数が延長され、償還期間が最長40年である事業債の元金償還金と減価償却費との間に差額が生じる場合には、現在、下水道事業で活用されている資本費平準化債<sup>7)</sup>により手当てすることも可能であろう。すなわち、投下資本の回収が元金償還に追いつかない場合、これを資金的に補う制度が別に用意されている。これらのことから、法定耐用年数の設定においては、費用配分が重視されると考えられる。

第二に、法定耐用年数の設定において、陳腐化や不適応化といった機能的減価をどの程度考慮すべきかという点である。水道事業は、導管及びその他の工作物により、人の飲用に適する水を供給するというシンプルなものであり、施設に対する機能的な要求の変化や使用方法の大きな変更は考えにくい。また、より高効率な機器等が登場しても、現状使用している設備が極端に陳腐化したり、あるいは不適応の状態に陥ったりすることも余り想定されず、基本的には、物理的に健全性が保たれている限り、使用が継続される。よって、水道事業では、「物理的耐用年数の正確な測定の必要性が高まる」（大西・梅田（2019）、p.23）と考えられており、機能的減価は、副次的に考慮されていくべきものと捉えられよう。

## 5.2 法定耐用年数見直しの要否

水道管については、技術革新等による物理的耐用年数の延伸に鑑みて、一律40年とする現在の法定耐用年数を見直し、実態に近づける必要があると考える。設定においては、現行のように一律の年数にする形と、管種や仕様などにより細かく区分する形があるが、前述のとおり管種等によって実使用年数に2倍以上の差があることから、本来的には後者によるべきである。これにより、事業者が耐用年数の長い管種等を選定するインセンティブも働くと推察される。ただし、管種等ごとの設定とした場合、事務が煩雑になることも予想されるため、適正な費用配分という目的に反しない限りにおいては、ある程度グループ化することも許容されると考える。

一方、電気設備や機械設備、計装設備などについては、調査研究により得られたデータや厚生労働省が示す更新基準設定例と法定耐用年数を比較すると、差異がないものや数年程度に収まるケースも多く、全体を大きく見直す状況にはないと思われる。ただし、乖離が著しいものについては、個別に検討がなされるべきであろう。

なお、経営状況が厳しい事業者などにおいては、法定耐用年数に達する前に施設を

---

7) 地方債に関する省令第12条及び附則第8条において認められる、建設改良費に準ずる経費についての起債である。いわゆる借換債であり、省令第12条第4号で定められているものに該当する。事業債の元金償還金から減価償却費の額を差し引いた償還償却差額について、施設の耐用年数を超えない範囲で借入れすることが可能である。

更新すると除却損が発生するため、多少の不具合が生じても施設の使用を継続するといった状況が生じかねない。この点については、「物理的耐用年数の正確な測定を受けて、それよりも若干短い耐用年数を地方公営企業法施行規則等において設定し直すことで、「物理的な限界に至る前に耐用年数が切れることとなるため、更新投資のタイミングを多少なりとも選択できるようになる」（大西・梅田（2019）、p.23）と考えられている。これを踏まえると、計画や設計の期間を含め、数年程度の「ゆとり」を確保すべきであろう。

### 5.3 損益への影響

水道施設の法定耐用年数を見直した場合の損益への影響を検討するため、地方公営企業年鑑及び水道統計のデータを使用し、簡易的な試算を実施した（表9）。試算は、地方公営企業年鑑における給水人口規模別のグループごとの平均値を用いて行うこととし、当該年度に実施した建設改良事業により取得した固定資産のうち、特に実態と法定耐用年数の乖離が大きいと考えられる配水施設分を推計した上で、耐用年数を複数パターン設定し、一年あたりの減価償却費を比較する。

水道統計によれば、2020（令和2）年度における全国の水道事業の建設改良事業費合計が1兆1,304億9,900万円、このうち配水施設分は8,020億8,900万円となっており、おおむね70%を占めていることから、地方公営企業年鑑で示された各グループの建設改良事業費平均にこれに乗じる。この中には、水道管以外の施設も含まれるが、ここでは一律に耐用年数を40年と仮定し、50年（1.25倍）、60年（1.5倍）、80年（2倍）

表9. 配水施設の耐用年数を見直した場合の減価償却費の推計

（単位：千円）

給水人口規模	建設改良事業費平均 (税抜)		配水施設の減価償却費				耐用年数を 60年とした 場合の40年 との差額
		うち配水施設 (70%)	耐用年数 40年	耐用年数 50年 (1.25倍)	耐用年数 60年 (1.5倍)	耐用年数 80年 (2倍)	
都・指定都市	14,814,183	10,369,928	233,323	186,658	158,659	121,328	-74,664
30万人以上	4,435,113	3,104,579	69,853	55,882	47,500	36,323	-22,353
15万人以上30万人未満	1,843,956	1,290,769	29,042	23,233	19,748	15,101	-9,294
10万人以上15万人未満	939,787	657,851	14,801	11,841	10,065	7,696	-4,736
5万人以上10万人未満	636,133	445,293	10,019	8,015	6,812	5,209	-3,207
3万人以上5万人未満	367,801	257,461	5,792	4,634	3,939	3,012	-1,853
1.5万人以上3万人未満	217,568	152,298	3,426	2,741	2,330	1,781	-1,096
1.5万人未満	104,507	73,155	1,645	1,316	1,119	855	-526
末端給水事業全体	827,097	578,968	13,026	10,421	8,858	6,773	-4,168

（出典）総務省（n.d.）、日本水道協会（2022）のデータを利用し筆者作成

（注）簡便な方法により建設改良事業費を税抜処理している。減価償却費は、地方公営企業法施行規則別表第4号の償却率を用いて算出した金額。

に見直すケースを想定した。なお、減価償却計算は定額法で行う。また、減価償却に伴い発生する国庫補助金等の長期前受金収益化<sup>8)</sup>については考慮しない。

試算の結果、例えば、耐用年数を1.5倍とした場合、減価償却費は、都・指定都市の事業体平均で7,466万4千円減、30万人以上の事業体平均で2,235万3千円減、15万人以上30万人未満の事業体平均で929万4千円減、10万人以上15万人未満の事業体平均で473万6千円減、5万人以上10万人未満の事業体平均で320万7千円減となった。単年度の差額は、それほど大きなものではないが、毎年度、これと同規模の建設改良事業を実施し、減価償却費を計上するとした場合、差額が累積することから、経営に相応の影響が出てくるものと考えられる。

#### 5.4 料金算定への影響

料金算定の方法については、算定期間における料金対象原価を算定し、その額を総料金収入として設定する総括原価方式と、現金主義に基づき現金収支を積み上げ、その収支を算定期間においてバランスさせる形で料金を設定する資金収支方式に大別される。日本水道協会の「水道料金算定要領」では、総括原価方式が示されており、これが基本的な考え方となっている。日本水道協会（2015）によると、2009（平成21）年4月1日から2013（平成25）年4月1日までの間に料金改定を実施した事業体のうち、86.2%が総括原価方式を採用している。

総括原価方式では、現金支出を伴わない減価償却費等も含めた原価が料金に反映されることから、法定耐用年数の見直しにより、減価償却のペースが落ちると、費用の減少により料金原価は下がることになる。このことが、料金改定（値下げ）につながる可能性もあるが、現状において、将来の施設更新・再構築を円滑に行うために必要とされる資産維持費の全額若しくは一部を、住民生活への配慮等から、料金に含めていない事業体では、減価償却費の減少分を本来見込むべき資産維持費に振り替えるといったことも想定される。

なお、日本水道協会（2015）によると、料金改定を実施した事業体の資産維持費の算入状況については、表10のとおりであり、総括原価方式を採用している事業体のうち、資産維持費を原価に算入している事業体は4割程度に留まる。また、算入している場合においても、資産維持率を設定し、かつ標準の3%以上を確保しているのは2割程度に過ぎないとされ、多くの事業体で将来の更新財源の不足が懸念されているところである。

ここで視点を変えると、これまでの実使用年限より短い法定耐用年数に基づいて計算された減価償却費の一部と、これを原価に含んだ料金設定が、資産維持費に代わっ

---

8) 償却資産の取得又は改良に伴い交付される補助金や一般会計負担金等は、長期前受金として負債（繰延収益）に計上した上で、減価償却見合い分を順次収益化することとなる。

表10. 給水人口規模別の資産維持費相当額算入状況（総括原価方式採用事業体）

	10万人未満	10万人以上 25万人未満	25万人以上 50万人未満	50万人以上	合計
算入している	40 (38.1%)	17 (54.8%)	7 (46.7%)	3 (75.0%)	67 (43.2%)
算入していない	65 (61.9%)	14 (45.2%)	8 (53.3%)	1 (25.0%)	88 (56.8%)
合計	105	31	15	4	155

（出典）日本水道協会（2015）

（注）調査対象は、2009年4月1日から2013年4月1日までの間に料金改定を実施した事業体。

て、その役割を担ってきたとも捉えられる。よって、減価償却費の減少分を単純に料金算定へ反映させた場合、実体資産の維持が困難となるおそれがあるため、法定耐用年数が見直される際には、可能な限り長期にわたって投資・財政計画を策定した上で、更新財源を検討し、原価に適切な資産維持費を算入することが求められよう。

### 5.5 経営指標への影響

減価償却や法定耐用年数を用いた経営指標には、有形固定資産減価償却率や管路経年化率などがあるが、「法定耐用年数や減価償却の進行度合いによる老朽化判定は、客観性が担保され、他事業体との公平な比較が可能である一方、技術革新により管や機器の寿命が延びたことで実態との乖離が生じており、また、財政面からも法定耐用年数を超えた使用が前提となりつつあるため、指標としての有用性が薄れている」（近藤（2021）、p.43）。法定耐用年数が見直され、実態に近づくことで、経営分析や判断において、指標の有用性が高まることも期待されるが、見直しの対象が新規取得資産のみとすれば、影響は緩やかに表出するため、当面は実使用年数やアセットマネジメントで設定された年数に基づく分析を併せて行うなど、工夫が必要と考えられる。

### 5.6 財政面における課題への対処

減価償却費の計上ペースが遅くなれば、自己金融作用も弱まり、収益的収支から生み出される資金が減少するといった懸念もあるが、前述のとおり適正な資産維持費を料金に算入することで、円滑な施設更新や再構築を行うために必要な資金を内部に留保することができるであろう。

また、法定耐用年数が延長されれば、減価償却費と最長40年の償還期間である水道事業債の元金償還金の差額により、損益と資金のギャップが生じることも想定される。この点については、事業債の償還期間を制度的に延長するか、事業債の元金償還金から減価償却費の額を差し引いた償還償却差額を起債対象とする資本費平準化債を発行することにより、解消が可能であると考えられる。

## 6. おわりに

本稿においては、国や研究機関等が公表しているデータのほか、地方公営企業年鑑などの既存調査やこれらを用いた簡易的な推計に基づいて考察を行ったが、具体的に法定耐用年数の見直しを進めていくためには、更に精緻なデータや分析作業が必要となる。今後、水道施設が本格的な更新期を迎えることから、最新の技術的知見等も踏まえ、大規模に調査・検証すべきであろう。

水道事業が、住民等の理解を得ながら持続的に発展していくためには、原価計算の公正妥当性を一層高めた上で更新財源を確実に内部に留保すること、実態を捉えた投資・財政計画を策定し、的確な経営判断を行うことなどが重要であり、本論考がその足掛かりになることを切に願う。

### <主な参考文献>

- 薄木克弥・田中卓也・大森栄治・藤川和久（2020）「ダクタイル鋳鉄管の供用年数」『令和2年度水道研究発表会講演集』、pp. 78-79。
- 大蔵省主税局税制第一課編（1963）『固定資産耐用年数表の解説』森山書店（国立国会図書館デジタルコレクション <https://dl.ndl.go.jp/pid/2499650>）、2023年9月18日閲覧。
- 大西淳也・梅田宙（2019）「耐用年数についての論点の整理」『PRI Discussion Paper Series』No. 19A-05。
- 黒澤清・飯野利夫・中村忠・江村稔（1975）『新企業会計原則訳解』中央経済社（国立国会図書館デジタルコレクション <https://dl.ndl.go.jp/pid/12013988>）、2023年9月18日閲覧。
- 厚生労働省（2019）「簡易支援ツールを使用したアセットマネジメントの実施マニュアル Ver.2.1」（<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000788040.pdf>）、2023年9月18日閲覧。
- （n.d.）「参考資料 更新基準の設定事例」（<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000830575.pdf>）、2023年9月18日閲覧。
- 近藤絢一（2021）「人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察：北海道内の事業体データをサンプルに用いて」『地方行政実務研究』3、pp. 39-51。
- 桜井久勝（2023）『財務会計講義 第24版』中央経済社。
- 白石雅也（1982）「税法上の減価償却制度の沿革—耐用年数を中心とした一考察」『税務大学校論叢』15、pp. 101-208。
- 水道技術研究センター（2011）『持続可能な水道サービスのための管路技術に関する研究（e-Pipeプロジェクト）報告書』。
- 総務省（n.d.）「令和2年度地方公営企業年鑑 第3章 事業別 1. 水道事業」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisai/kouei\\_R02/index\\_su.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisai/kouei_R02/index_su.html)）、2023年9月18日閲覧。
- 谷川喜美江（2007）「耐用年数の再検討（1）」『千葉商大論叢』45（2）、pp. 149-162。
- 地方公営企業制度研究会編（2022）『令和4年度 公営企業の経理の手引』地方財務協会。
- 日本水道協会（2015）「水道料金制度に関する調査結果について」（<http://www.jwwa.or.jp/>



houkokusyo/pdf/suidou\_ryoukin\_report/suidou\_ryoukin\_report.pdf)、2023年9月18日閲覧。  
——— (2022)『水道統計 令和2年度 (第103号)』。  
配水用ポリエチレンパイプシステム協会 (2014)「水道配水用ポリエチレン管路の100年寿命  
の検証《技術報告書》」(<http://politec.gr.jp/ad/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/web100tei.pdf>)、2023年9月18日閲覧。

# **Depreciation in water supply businesses: Legal versus actual useful life of water supply facilities**

**KONDO Junichi**

## **Abstract**

This paper examines depreciation in water supply businesses. According to previous studies and data from various organizations, the actual service life of water supply facilities exceeds their legal useful life because of technological innovations, and it is clear that the divergence is particularly large for pipeline facilities.

To ensure fair cost allocation and water rates, this paper argue that reviewing legal useful life of water supply facilities before their full-scale renewal periods.

## **Keywords**

Depreciation, water supply businesses, legal useful life, actual service life



【特集 民法学と公共政策学】

# 「民法学と公共政策学」事始め——民法理論研究解題 (とくに「法と公共政策」〔法と経済学〕との関係で)

吉田 邦彦\*

私の研究領域は、元来の専門の民法領域の様々な分野に及ぶ（元々は不法行為法（特に取引的不法行為法）から始め（債権侵害研究だけを私の唯一の主著と捉える向きも無くはないが、それは私の主観的意図とは異なる。その点で、故五十嵐清博士が、本研究の政策論との関連で関心を持って下さったのは、その慧眼に驚く）、契約法、医事法、所有法、家族法、近時は、先住民法、環境法。さらに解釈方法論）。これを、強く影響を受けた恩師の故平井宜雄博士の法政策学（それは「法と公共政策」という民法学の一環で進められたが、大方の公共政策大学院カリキュラムに繋がっていないのは不思議である）、さらにその基盤ともいべき、イェール大学のキャラブレイジ博士の「法と経済学」との関係で見てみよう。すなわち、私は5度に及ぶアメリカ合衆国での長期留学（在外研究）を経て、これを「民法理論研究」（因みにそれは、故廣中俊雄博士の法典志向的な用法とは異なる）という形で、再定式化しようとした。

例えば、それは、第1に、1度目のノースウェスタン大学でのマクニール博士のもとでは、その「関係契約理論」の研究で、新制度派経済学ないしゲーム理論の分野などで緻密化された「法と経済学」における、継続的契約法学（関係契約）についての研究に従事し（同博士及びウィリアムソン博士によれば、水平的単発契約に比べて垂直的側面がある継続契約（関係契約）は「制度的工夫」である）、さらには医事法、特に医療保障法学の研究である。ここにおいては、スタンフォード大学における日米医療保障制度比較プロジェクトに組み込まれたこともあり、同大学の医療経済学の教授陣との議論も影響している。

第2に、「法と経済学」は、アメリカ法学（否、世界中の法律学）で、伝統的法教義学とは対照的な、最初の法理論研究であった。それは市場と国家との関わりに関する《社会編成原理》にも関わるマクロ研究的側面があり、それに対するアンチ=テーゼの意味で、《批判的法学研究》として、「法と社会」研究、フェミニズム研究、批判人種研究が生まれて、私の法解釈方法論（それは、リアリズム法学の継承としての諸

---

\* 北海道大学大学院法学研究科特任教授 E-mail: kyntyoshida@gmail.com

潮流の多面的研究、特に批判法学から、わが国の支配的な利益考量論の再定式化を行っている)、その他のジェンダー問題研究(やLGBT研究)、さらには、先住民族研究などに繋がっている。

第3に、「法と経済学」研究は、市場主義的なスタンスを併せ持っていたので(しかし「法と経済学」研究といっても様々で、例えば、キャラブレイジ博士は、ポズナー理論よりもリベラルで、さらに、D・ケネディ教授やM・ケルマン教授などは、左翼の法経済学者であり、影響を受けた)、《市場論に対する批判的な研究(脱市場論的研究)》に惹かれた。

その一つは、レイディン教授を中心とする「商品化批判」ないし「人格理論」との関係での所有理論研究であり(例えば、代理母研究)、その延長線上に居住福祉法学を構築してみた(故早川和男博士の実践に対応する法理論構築でもある)。わが国での居住政策が、比較法的にも市場主義的(私的所有権的)に過ぎてそれを公的に見る視点が弱く、「住宅」という人格陶冶の所有権への批判的アプローチにより、ホームレス支援や災害復興などの問題が、視野に入ってくることになる。また二つ目は、市場外の法秩序に目を向けることであり、それが贈与・寄付など無償契約研究であり、非営利団体(NPO)研究(社会連帯経済研究)である。(なお、こうした問題群は、近時のキャラブレイジ(法経済)理論では、メリット財の問題として、視野に入っていることはある意味嬉しい驚きであった。)

第4は、経済秩序のサイズを拡げて、コモンズの悲劇などに目を向けると環境法学が浮上するし、国際人権秩序は従来の「国民国家中心の国内法・国際法(国際公法)」「ウェストファリア体制)では周縁化されているが、戦後補償や先住民族問題、移民問題を通じて、民法と国際(人権)法との交錯を幅広く扱うことになった。

所有権論との関係では、ロック的な議論(労働理論)の脱構築的な側面も強い。先住民族法研究の拠点であるコロラド大学ロースクールでの講義ないし多くの国際会議を経て、世界各地の先住民族問題との比較の上での、アイヌ民族の民法問題の国際人道法的研究も深めている。

他方で、環境法分野では、特に福島原発事故に関して、関連の弁護士との定期的研究会などを通じて、いわゆる「自主避難者」(区域外避難者)問題や「営業損害」問題についての研究を発表しており、これらは、法と経済学の中でも経験的研究を重視する「法と社会」的研究の系譜である。その後は、諫早問題(諫早湾の潮受け堤防建設による生態系破壊)、また水俣病(カナダ・ブラジル水俣病)の問題、さらには騒音問題に取り組んでいる。これら全てに関わる「疫学的因果関係)についてのわが環境法学の誤解は、ヒューム以来の科学哲学に関する基礎的な認識不足であることも指摘した。

21世紀の環境危機の時代を見据えてのこうした環境法学研究、それに関連した先住民族の世界の近代文明世界と対比させた研究は、法解釈方法論の思想的基盤としての

現代思想研究（スタンフォード大学留学時の恩師（M.J. レイディン教授）がヘーゲリアンだったこともあり、そこからの着目点としての、ハイデガー・デリダなどの現代思想から、ギリシア哲学におけるアリストテレスの自然（ピュシス）観に繋がる思想的系譜である）と接合するのである。

以上を踏まえた、《民法学と公共政策》に題する横断的な民法学講義は、この数年間あまり、北大公共政策大学院で講じており、その成果も公表した。還暦を経て、これまでの自身の研究を振り返り、それと近時の日本民法学の変貌との関係を位置づける報告・講演も行っている。国際的な研究交流としては、数次の長期留学を経て、アメリカの法学者と太いパイプを有しているが、近年は、補償（関係修復）、災害、居住福祉に関する現場訪問に根ざした東アジアにおける国際交流も研究に取り組んでいる（とくに、韓国・済州大学との共同での、北大のグローバル教育ともリンクさせた、この10年あまりの継続的海外教育の中心である）。民法理論的には、やはりアメリカ法学が発信元となった「補償法学」「関係修復法学」という人権保護の理念主義が——それまでのパワーバランスの現実主義（典型は、H・キッシンジャー外交）との拮抗で——どれだけ普遍化できるか否かが、問われているのだろう（特に近年のウクライナ戦争、ハマス＝イスラエル戦争で、この理論的研究の実践的意義は高まっている）。このような分野横断的な理論軸からの『東アジア民法学』構築への思いから、隣国からの留学生教育も積極的に手がけて、かなりの法学研究者、実務家が育っている。



## 【特集 民法学と公共政策学】

## 民法学と脱構築——吉田「民法理論研究」の意義

今野 正規\*

## 1. 序

1.1 吉田邦彦教授は、2冊目以降のモノグラフを「民法理論研究」として刊行している<sup>1)</sup>。教授は、自身の研究が「理論」研究であることに強いこだわりを持っていたように思われる<sup>2)</sup>。教授のいう「理論」は、民法学で一般に用いられる「いわゆる法理（法ドグマ）を上位概念的にまとめあげるもの——一種の類型化ないし体系的整序の問題」という意味での「理論」ではない<sup>3)</sup>。教授は、それよりもメタの「ものの考え方（思想）のレベル」の問題として「理論」という語を用いている<sup>4)</sup>。すなわち、法理・法命題の立て方、社会の捉え方（社会編成原理）、制度論としての裁判所（司法）の役割、思考様式・推論（リーズニング）の仕方、法現象・法価値の認識論といった総論的観点から、具体的法解釈に引き直して考えるのが教授の「民法理論研究」である<sup>5)</sup>。

教授は、キャリアの比較的早い段階で、以上の意味での「理論」研究に取り組むこととなった。教授自身の述懐するところによると、「リアリズム法学的系譜の継承としての批判法学に立脚点を求めることに、三〇歳台までのかなりを費やすことになった」のであり、それは、「学際的な議論が満ちあふれるアメリカ法学の中に屢々身を置くことになり…、どうしても自身の行っている民法学は何をやっているのか。他分野と比べてどういう特殊性があるのか。自身の法解釈の立脚点、政策論的立場をどこにおくのか。そのように、どうしてもそうした基礎固めをしておくことを余儀なくされた」ためである<sup>6)</sup>。

それゆえ、教授の「民法理論研究」の意義を振り返ることは、教授の民法学を総括する上で重要な位置を占める作業である。もっとも、教授の「民法理論研究」の軌跡

---

\* 関西大学法学部教授 E-mail : konno@kansai-u.ac.jp

1) 吉田（2000）以降、現段階（2023年5月）で第7巻まで刊行されている。

2) ちなみに、教授が1992年に創設した研究会も「民法理論研究会」という名称であり、それ以前からあった「民事法研究会」が判例研究中心となっていることから、「より広い理論研究の受け皿として発足した」という。吉田（2019）、313頁（[2]頁）。

3) 吉田（1999）（吉田（2000）、3-70頁に所収。以下、同書の頁数で引用する）。

4) 吉田（2000）、4-5頁。

5) 吉田（2000）、5-6頁。

6) 吉田（2019）、309頁（[6]頁）。



については、教授自身によって既に語られている<sup>7)</sup>。したがって、以下では、教授の「民法理論研究」の意義をあくまで筆者の観点から筆者に割り振られたいくつかの各論的テーマに即して試みていくことにしたい。

1.2 ところで、近年の講演の中で、教授は、自身の「民法理論研究」を述懐する際に、「脱構築」という術語を好んで用いている<sup>8)</sup>。周知のように、「脱構築」はフランスの思想家ジャック・デリダに由来する思考様式である。「差延」や「痕跡」といった難解な操作子を伴う「脱構築」という術語に明確な定義を与えることは困難であるが、教授のいう——そして、すぐ後に述べるように若干の幅のある——「脱構築」を教授自身の表現によって要約するならば、「自己の内に異物（痕跡）・『他なるもの』（l'autre）——抑圧された周縁化された視角——を見出し、それに光を当てて、支配的な法価値論に再考を促すもの」である<sup>9)</sup>。教授の「民法理論研究」を理解するにあたっては、これを軸とするのが有用である。以下では、筆者の理解の及ぶ範囲で、教授による「脱構築」の実践に言及しつつ、教授の「民法理論研究」にアプローチしてみることにしよう。

1.3 具体的な検討に入る前に、若干検討対象を限定しておきたい。

先にも述べたように、教授は「脱構築」という術語を比較的広い意味で用いている。たとえば、教授は、比較的初期の論稿において、わが国の契約責任論が、ドイツ法（とりわけ過失責任主義）の強い影響を受けていること、そして、そうした解釈が母法であるフランス法や旧民法、さらには起草者意思から乖離していることを指摘し、わが国の解釈論としては、フランス法ないし英米法からの示唆をもとにした契約責任論（無過失責任化）を推し進めるべきであると主張した<sup>10)</sup>。近年の講演の中で、教授は、こうした研究手法——すなわち、伝統的通説がドイツ法的思考様式の影響を強く受けていることを告発し、それを起草者意思に遡って相対化しつつ、それまで十分に省みられていなかった比較法（フランス法、英米法）の枠組みを取り入れるというも

7) 吉田（2019）、314-283頁（[1]-[32]頁）。吉田（2020）、1008-978頁（[1]-[32]頁）。

8) 吉田（2019）、301-297頁（[14]-[18]頁）の筆者とのやり取りを参照。なお、教授が方法論として「脱構築」を明確に打ち出したのは、吉田（1998a～b）（吉田（2000）、71-164頁に所収。以下、同書の頁数で引用する）であり、それよりも前に方法論を意識して書かれたものにはフランス現代思想よりも分析哲学の影響が強くみられる。吉田（1992a～c）（吉田（2000）、197-251頁所収）、吉田（1992d～e）（吉田（2000）、253-296頁に所収）。したがって、厳密に言えば、教授は初期の方法論に関する論稿から若干の試行錯誤を経て「脱構築」にたどり着いた、という方が教授の方法論の理解については正確かもしれない。その際の試行錯誤がいかなるものであったのかはそれ自体関心事であるが、以下では立ち入る余裕がない。

9) 吉田（2000）、125頁。また、吉田（2000）、86頁も参照。

10) 吉田（1990）（吉田（2003）、2-67頁に所収）。

の——をも「脱構築」の一環として位置づけている<sup>11)</sup>。

しかし、こうした研究手法を「脱構築」と呼ぶのであれば、戦後の民法学のかんりの業績が伝統的通説の「脱構築」であったということになり<sup>12)</sup>、教授の「民法理論研究」の特徴が見えにくくなってしまう<sup>13)</sup>。また、教授自身が述べているように、こうした研究手法そのものは、当時（1990年代）としてもそれほど新しいものではなく<sup>14)</sup>、むしろ、教授は、法解釈が起草者意思、学説史の系譜的研究、あるいは母法の分析とパターン化していったことに対して持った「閉塞感」を方法論探求の動機の一つとして挙げている<sup>15)</sup>。

したがって、以下では、こうした意味での「脱構築」については、あえて考察の対象から外すことにし、その上で、教授の議論の特徴を最もよく示していると思われる関係的契約理論と人格的所有理論を取り上げて、教授の「民法理論研究」の意義をみていくことにしたい。

## 2. 関係的契約理論

2.1 まず、法解釈学方法論の実践として教授が注目したのは、アメリカにおける契約法の動向、とりわけイアン・R・マクニール博士の関係的契約理論であった。

もともと、教授が当初同理論に接近したのは、方法論的関心からというよりも、助手論文以来の「不法行為法による契約侵害からの対第三者的保護」という問題関心からであった<sup>16)</sup>。すなわち、第1契約を締結した後で、当該契約を破棄することによってもたらされる損害を填補してもなお利益のある条件を提示する第三者が現れた場合には、売主は、第1契約を破棄し、後から現れた第三者と新たに第2契約を締結する方を選択するのが自己ないし社会の利益の最大化という観点から合理的であるとする「契約を破る自由」に対して、教授は、機会主義的行動によって不利益を負わされる者の保護を図る見解の1つとして、関係的契約理論に着目している<sup>17)</sup>。

しかし、その後の論稿で、教授は、関係的契約理論を、古典的契約法（ないしその前提となっているイデオロギー）を批判する議論として位置づけるようになる<sup>18)</sup>。す

11) 吉田（2019）、299頁（[16]頁）。

12) 実際、教授自身は、そうした意味でも「脱構築」という語を用いている。たとえば、平井宜雄博士の損害賠償法学（同（1971））も「概念法学（とくに我妻法学）の脱構築である」とする。吉田（2019）、311頁（[4]頁）。

13) 教授自身も吉田（1990）の論稿については、「考察のスタイルも——アメリカ法学の影響を受ける前のもので——伝統的なものである」としていることにも留意すべきである。吉田（2003）の「はしがき」iv頁。

14) 吉田（2019）、311頁（[4]頁）。

15) 吉田（2000）、14頁。

16) 吉田（1988）（吉田（1991）、681-712頁に所収。以下、同書の頁数で引用する）。

17) 吉田（1991）、706頁、吉田（1989）、吉田（2016）、18-21頁、吉田（2018）、41-42頁。

18) 教授の関係的契約理論の理解については、吉田（1992f）（吉田（2003）、68-113頁に所収）、

なわち、古典的契約法は、自由主義、個人主義、市場主義を背景に、個人が拘束される根拠を自立した個人間の意思のみに求めることで前近代的な諸関係から個人を解放する反面<sup>19)</sup>、当事者の意思以外の（前近代的）要素を徹底的に排除し、契約が本来持つ多くの側面を覆い隠すことで、契約概念を当事者の意思の合致のみに純化する「現前の形而上学」に陥っている。教授は、そうした「現前の形而上学」を批判し、契約の持つ多面性を示す議論として関係的契約を位置づける。すなわち、契約は、当事者の意思の合致のみに還元することができない何ものか（たとえば、連帯性、利他性等の諸要素）に基づいて秩序形成するように機能しており、古典的契約法によって周縁化されたそれらの要素を再評価する必要がある。その結果として、「従来の個別的契約規範では、計画・合意の実現の規範への偏りが見られたが、関係的契約においては、当事者間の連帯性——従って、関係維持、柔軟性、役割の統一性、相互性の確保、社会的背景との調和、権力のコントロールおよび手段の適切さなどの各規範——がクローズアップされてくる」<sup>20)</sup>のである。

**2.2** 以上の議論は、それまでの近代法批判の一般的な構図——すなわち、契約自由の原則とその限界を指摘するというもの——とは一線を画すものであったといえる。というのも、関係的契約理論は、古典的契約法によって周縁化された諸要素を、当事者の関係として取り戻すことで、契約概念そのものを再定義する試みにほかならないからである。そこでは、古典的契約法が、その前提をなすイデオロギー——自由主義、個人主義、市場主義——と一体的に相対化される。それでは、関係性は、どのようにして契約に取り込まれるのであろうか。ここでは、厳密な意味での契約からはやや離れるが、教授の関係理論の特徴がよく表れているように思われるインフォームド・コンセント法理に関する議論を取り上げることにしよう。

周知のように、インフォームド・コンセント法理は、医療行為に関する医師からの適切な説明ないし情報提供のもとになされた患者の同意を意味し、もともとは、関係上強い立場にある医師が弱い立場にある患者に権威的・一方的に医療行為を押し付けるという意味でのパターンリズムを是正するために主張された法理である。その意味で、インフォームド・コンセント法理は、医療行為に関する患者の自己決定権を尊重する法理として位置づけられており、その重要性については一般的には異論がない。

しかしながら、教授は、このインフォームド・コンセント法理ないし患者の自己決定権を一面的に強調することに疑問を呈した<sup>21)</sup>。すなわち、わが国の医師は、国民皆

---

吉田 (2010b) (吉田 (2011)、345-364頁に補筆のうえで所収)。

19) 近代的契約法の形成とその思想については、星野 (1983)、3頁 (星野 (1986)、201-276頁に所収)。

20) 吉田 (2011)、98頁。

21) 吉田 (1994a~b) (吉田 (2003)、278-328頁に所収。以下、同書の頁数で引用する)。

保険制度や診療報酬点数制度のもとで「薄利多売」方式の診療を余儀なくされており、インフォームド・コンセントに割く十分な時間的余裕がなく<sup>22)</sup>、また、インフォームド・コンセント法理は、医師・患者関係を訴訟における対立関係として——そして、その帰結として後者を「強く賢い、自律的人間像」のもとに——理解するが、現実の医師・患者関係は対立関係というよりも信頼関係によって成り立っており、それゆえに、医師のパターンリズムを求める患者もいる<sup>23)</sup>。したがって、抽象的な医師・患者関係を念頭に患者の自己決定を一面的に強調するのではなく、医師の置かれている具体的状況や患者の人間像等に応じて、インフォームド・コンセントが求められる場合を類型化することで折り合いをつける方向性を示すのである<sup>24)</sup>。

このようなインフォームド・コンセント法理ないし患者の自己決定権の評価にみられるように、教授は、医師・患者関係を考える際に、医師や患者を固有のコンテキストに位置する存在として捉えることで、当事者の意思以外の様々な要素を考慮すべきであると主張し、同時に、当事者の関係性次第によって妥当する規範（あるいは「生ける法」として現実に妥当している規範）が変化しうることを示した。そこにおいて関係的契約理論は、具体的な関係性から切り離された抽象的な主体をモデルとした従来の議論への批判理論であると同時に、コンテキストに即して様々な規範が形成され、妥当する価値が多様化されること、そして、それらを包摂し、基礎づけるものとして関係性をクローズアップする理論として位置づけられる。

### 3. 人格的所有理論

3.1 次に、教授の「民法理論研究」のもう1つの軸である人格的所有理論を取り上げよう。

教授は、1990年代半ばのアメリカ留学において、マーガレット・J・レイディン教授の人格的所有理論に接した。教授は、この留学経験を「スタンフォード体験」と呼び、「ある意味で革命的だった」とまで述べている<sup>25)</sup>。

レイディン教授の人格的所有理論は、人と物との関係（すなわち所有）の多様性に着目し、それを人格的・個人的なものと代替的なものとに区別した上で、従来は後者が過度に強調されてきたことの反省から前者に着目し、商品化の限界を意識することで、市場における商品の譲渡性の射程を狭めようとするものである<sup>26)</sup>。教授は、この人格的所有理論の研究を通して「川島所有権理論の限界を…まざまざと見せつけられ

22) その点で、インフォームド・コンセント法理の母国ともいべきアメリカとは制度的前提を異にしているとする。吉田（2003）、306-309頁。

23) 吉田（2003）、318-319頁、吉田（2018）、69頁。

24) 吉田（2003）、319-321頁、吉田（2018）、68頁。

25) 吉田（2019）、308頁（[7]頁）。

26) 吉田（1996a～b）（吉田（2000）、337-420頁に所収。以下、同書の頁数で引用する）。

た」としている<sup>27)</sup>。どういうことであろうか。

教授が人格的所有理論に見出したのは、わが国の近代的所有権論——とりわけ近代的所有権を規定する「物の商品性」——の「脱構築」の契機である。すなわち、戦後わが国の近代的所有権論をリードした川島武宜博士によれば、近代的所有権は、「所有者にとっては、ある物に対する所有権はやがて交換価値に転換しまたさらに交換価値に転換する等々という宿命をもっており」、したがって「所有者にとっては本質的には何の感情も情緒をも含むものではない」<sup>28)</sup>。それゆえ、物は、固定された関係性から解放され、市場を商品として自由に流通することになる。

しかしながら、一言で人と物との関係といっても、それは必ずしも一様ではない。このことは、既に川島博士においても意識されていた。川島博士は、先に引用した箇所続けて、「非近代的所有権たるところの、わが国農村における、家族労働による経営の基礎たる農地の所有権ないし利用権は、…農家族の生活感情と不可欠に結びついて」おり、「農家族と農地所有権ないし利用権との結合は、強い愛情と執着をもって貫かれて」<sup>29)</sup>いるとし、農村社会においては人と物との間に強い結合関係があったことを意識していた。しかし、その上で川島博士は、そうした人と物との関係を前近代的なものとし、「無色なる近代的所有権とは比すべくもないのである」<sup>30)</sup>として斥けている。その意味で、川島博士の近代的所有権論は、人から完全に切り離された物(=商品)を、人から不完全に切り離された物よりも価値的に優位するものとして意識的に位置づけ、その帰結として純粋な近代的所有権概念を現前させる試みであったといえる。

教授は、人格的所有理論に依拠することで、こうした「現前の形而上学」を批判し、「脱構築」する。すなわち、近代的所有権論のもとでは、人と物が徹底的に切り離され、あらゆる物が個人の合意によって自由に譲渡できる商品として純化されるが、そうした「物の商品性」は、人と物との多様な関係を覆い隠している。むしろ、今日では、個人の人格と密接な関係にある物もあり、人格的所有権なるものを再評価する必要がある。かくして教授は、近代的所有権論によって周縁化された観点から所有の問題へアプローチする。

教授が最初に取り上げたのは、代理母問題であった。教授は、アメリカにおける代理母問題に関する議論にいち早く着目し、人格的所有理論の観点から同問題にアプローチした。すなわち、教授は、人格的所有理論に依拠して「物の商品性」の論理によって周縁化されてきた人と物との関係を再評価する観点から、代理母問題について

---

27) 吉田 (2020)、1002頁 ([7]頁)。また、吉田 (2010a)、33-34頁、吉田 (2018)、93頁も参照。

28) 川島 (1987)、157頁。

29) 川島 (1987)、157-158頁。

30) 川島 (1987)、158頁。

は、「人格との近接性、物との関係性・個人性ゆえに、譲渡性は制限されると解すべき」であり、「商品化は、性、赤ん坊との人間的結びつき、愛情関係あるいは親子関係の価値それ自体を害するから、その譲渡性につき否定的に捉えられるべきだ」<sup>31)</sup>とするレイディン教授の議論を好意的に取り上げる。もっとも、この問題に関する教授の立ち位置は、妊娠・出産能力や子どもとの人格的紐帯を理由としてその商品化を否定するという単純なものではない。教授は、代理母問題と人格的所有理論との関係を論じた上で、フェミニズム法学、批判的人種理論、さらにそれらに対する伝統的リベラリズムによる応答を紹介し、代理母問題に関する複雑な議論状況に検討を加えている。その理由を教授は次のように説明している。すなわち、「何故このような基礎理論的あるいは法哲学（法理論）的な考察を、この問題で企てたかと言えば、従来わが国では、一般的に消極論が述べられるものの、単に『公序良俗違反』と言うだけの簡単な指摘に止まるところが多く、この問題の複雑さが十分に理論的に明らかにされることなく、ともすると『代理母』の法規範的評価の問題は『素通り』されていたよう思われるからである」<sup>32)</sup>。つまり、教授の議論は、自由な合意によってあらゆる物が商品化される現代社会において、単に商品として扱われることが認められない物があるということ論じるだけでなく、それを決するには我々がいかなる価値を重視し、尊重するかを議論しなければならないという問題提起をも含むものであった。

かくして教授は、人格的所有理論の観点から、「物の商品性」の論理によって周縁化されてきた人と物との関係を再評価し、近代的所有権論の論理に外延を設けようとするのである。ここでも、従来型の近代法批判の一般的な構図——すなわち、所有権の絶対性とその限界を指摘するというもの——とは異なる形で近代法批判が試みられていることは興味深い。

**3.2** ところで、教授は、この「スタンフォード体験」以降の研究について、「当初は民法解釈中心主義的な捉え方が強かったが、二度目の留学辺りから、もっと自由度を高めて、立法学・政策学も取り込み、民法的な社会問題を広く『民法問題』として捉え直す、ヨリアメリカ法学的な立場にシフトした」<sup>33)</sup>と述べている。教授によれば、この立場のシフトによって、「レイディン所有権論（そしてそこにおける市場主義的な『商品化』（commodification）批判）の軸の下に、——川島所有権理論批判という形で——身体所有論、環境法学、（日本）住宅法学の欠陥、知的所有論、更には先住民民族論が見えてきた」<sup>34)</sup>という。実際、教授は、1990年代後半以降、様々な問題を所有法の問題として位置づけ、検討を加えている。

31) 吉田（2000）、358頁。

32) 吉田（2000）、404頁。

33) 吉田（2019）、309頁（[6]頁）。

34) 吉田（2019）、310頁（[5]頁）。

もっとも、このうち先住民族論が所有法の一環として位置づけられていることには違和感を覚えるかもしれない。実際、わが国では、先住民族問題は、従来、主として憲法学や国際（人権）法学の問題として論じられており、民法学の問題として扱われることはほとんどなかった。しかし、教授は、先住民族問題を民法学の問題として、しかも所有法の問題として位置づけている。それでは、先住民族問題は、いかなる意味で所有法の問題なのであろうか。

教授は、アイヌ民族について執筆された論文の冒頭で「一番根幹の所有の問題については、アメリカではフロンティア開拓にフィットするロック的な『労働理論』という所有論〔無主地に対する労働投下の見返りとして所有権を基礎付ける〕が支配的であったが、近年は先住民族であるインディアンの所有権との関係ないし『征服』という側面について多くの議論が出ている」としている<sup>35)</sup>。すなわち、ジョン・ロックを嚆矢とする労働所有論は、身体の自己所有の延長に労働投下による所有権の取得を認めるものであるが、土地については土地を生活に役立つように改良する農業労働のみが所有権を成立させるとし、それ以外の労働（狩猟・採集・漁撈）による所有権の成立を制限した<sup>36)</sup>。このような土地所有権の根拠づけは、農業労働をそれ以外の労働に優位するものとして位置づけ、農業労働以外の労働による土地所有権の成立を排除することで、土地所有権の基礎づけを農業労働に純化するものである。そして、それは、ともすれば先住民族の土地の収奪を正当化する論理に転化する。なぜなら、こうした基礎づけによれば、狩猟・採集・漁撈を中心とした生活を営んでいる——それゆえ、ロックによれば、土地を生活に役立つように改良しない——先住民族の土地は無主地であることになり、それを新たに開墾し、土地を生活に役立つように改良した植民者に土地所有権を認めることになるからである<sup>37)</sup>。

教授は、こうした所有権の基礎づけにみられる暴力と同じものを明治政府によるアイヌ民族の土地政策に看取した。すなわち、明治政府による近代的土地所有権の導入は、北海道におけるアイヌ民族の狩猟・漁撈中心の土地利用を完全に無視し、アイヌ民族が利用してきた土地の収奪を正当化する論理として機能した。それゆえ、「アイヌ民族の従来所有権（それは、今日の個人主義的な私的所有権ではないにしても、団体的な狩猟・漁労・居住のための土地利用権・漁業権である）を考えると、わが明治以降の近代所有権システムの基底には、先住民族の権限の『侵蝕』『征服』（conquest）の側面が否定できず、まさにそうした所有の問題の延長で、『補償』（reparations）論を考えることが、原理的に求められている」<sup>38)</sup>とする。つまり、土地

35) 吉田（2005a～b）（吉田（2006）、343-394頁に所収。以下、同書の頁数で引用する）。

36) ロック（1968）、37-38頁。

37) ロックの労働所有論の以上の帰結については、平子（2007）、6-13頁を参照。

38) 吉田（2006）、352頁。また、吉田（2010a）、19頁では、「狩猟・漁労を主たる生活様式としていた先住民族に農耕を前提とする所有権システムを押し付けることの問題である」と

所有権の基礎づけの「脱構築」を通して近代的土地所有権概念の暴力性を告発し、人（先住民族）と物（土地）との関係（すなわち、所有）を重視する立場から、明治政府によってなされた収奪に対する「補償」を導出するのである。かくして導出された「補償」理論は、教授の中心的な研究テーマの1つを形成することになるが、同理論についてはこれ以上立ち入らない。ここでは、先住民族論においても「脱構築」が議論の契機となっていることのみを確認するにとどめることにしたい。

#### 4. 結びに代えて——プラグマティズムとしての「民法理論研究」

4.1 以上のように、教授の「民法理論研究」は、関係理論を軸として従来議論の一面性を暴露し、それによって抑圧され、周縁化されてきた側面を浮かび上がらせるという「脱構築」の歩みであったといえる。

抑圧され、周縁化された視角から支配的な法価値に再考を促す教授の思考様式は、極めて多様な帰結を導く。実際に、教授は、关系的契約理論と人格的所有理論の共通性を関係の多様性に求めている。すなわち、「人格（personhood）の観点からのレイディン理論は、要するに、人と物との関係（person-thing relationships）の多様性に留意することにより、伝統的な所有の把握・規制の仕方に反省を迫る批判理論であり、この点でまず、契約法の場面で契約当事者間の関係に即して多面的に捉えて、市場的な経済分析に批判を投じた関係契約理論〔マクニール理論〕と相通ずるところがあるように私には思われる」<sup>39)</sup>。あるいは人と人との単発的・継続的關係、あるいは人と物との代替的・人格的關係をできるだけ多様なままで捉えようとするのが関係理論（关系的契約理論、人格的所有理論）であるとすれば、法解釈は、おそらく個別のコンテクストに即した徹底した利益考量に行き着くであろう。たとえば、教授は、既にみた医師・患者関係においては、コンテクストに応じて医師のパターナリズムにも一定の評価を与え<sup>40)</sup>、また、代理母問題についても、それを一律に否定するのではなく、無償の場合には契約を有効とする立場に与しているが<sup>41)</sup>、こうしたコンテクストに即した、あるいはケース・バイ・ケースの「一筋縄ではいかない」<sup>42)</sup>議論にこそ教授の「民法理論研究」の特徴があるといえるのではなかろうか<sup>43)</sup>。

---

する。

39) 吉田（2000）、351頁。

40) 吉田（2003）、327頁。「パターナリズムという用語には、医事法学（医の倫理）の領域では、ある種消極的な非難の意味あいがあるが、本来は医療側の負担・責任を強める概念ではないか」とする。

41) 吉田（2000）、405頁。

42) なお、この点につき、窪田（2003）、86頁を参照。

43) そのため、「価値のヒエラルヒア」のような価値の序列化による一元的な秩序は断念される。というのも、現実には価値はコンフリクトし合っており、それらの諸価値を客観的に序列化することは不可能であるからである。吉田（2019）、310頁（[5]頁）、吉田（2020）、



しかし、そうであるからといって、教授の議論は、対立する価値の共約不可能性をいたずらに強調するだけのものでは決してない。教授は、『脱構築』することを強調したからといって、ただ潰していればよいというものではなく、拮抗する法的議論の説得的批判のためにも、何らかの超越的な法的正義論は必要であろう<sup>44)</sup>とし、また「法的議論においては、何らかの形で法制度的にオーソライズされる法律論が、その時その時にある」<sup>45)</sup>としている。もちろん、これは、真理や正義として特権的な法的議論があるということではない。おそらく教授にとって法的議論は、常に可謬性を帯びており、流動的であるため、ある時代にある場所において「正しい」とされた議論も、時代や場所が変化すればそうでなくなるものとして理解されている。したがって、真理や正義として普遍的に正当化されるような法的議論は存在しない。むしろ、教授にとって目指されるべきは、絶対的な真理・正義によって一元的に統治される秩序ではなく、「絶えず異質で拮抗する価値原理、考量ファクターが緊張・相剋関係（「差延」的關係）をもって存在しており、そのようなディレンマを内包しながら形成される『秩序』なのである」<sup>46)</sup>。

このように、教授の「民法理論研究」においては、複数の異なる価値判断に基づく見解を突き合わせ、仮想的・暫定的なコンセンサス（たとえば判例・通説）を確認しつつ、「脱構築」を通してそれを不断に改定し続ける作業こそが法的議論のあるべき姿として措定されている<sup>47)</sup>。ここにみられるのは、アメリカ由来のプラグマティズムの「ものの考え方（思想）」である<sup>48)</sup>。

---

1004頁（[5]頁）。何より、「価値のヒエラルヒア」を重視するという立場は、一定の価値を優位とし、別の価値を劣位とするもの——あるいは優位にある価値を前景化し、劣位にある価値を後景化するもの——であり、「現前の形而上学」を批判し、「脱構築」する教授の方法論からは受け入れることはできないであろう。吉田（2000）、125-126頁。

44) 吉田（2000）、125頁。

45) 吉田（2000）、126頁。

46) 吉田（2000）、150頁。

47) 吉田（2000）、398頁、412-415頁、吉田（2019）、310頁（[5]頁）。吉田（2020）、1004頁（[5]頁）。

48) なお、教授のプラグマティズムの思考は、近年の債権法改正に対する姿勢にも明確に表れている。教授は、債権法改正について、「判例・通説として、コンセンサスが得られていることだけを実定化するという地味な法改正に留める」という意味でのオーバーホール的な作業については一定の評価を与えつつ、解釈論が分かれている問題について、特定の立場に基づいた解釈を立法によってオーソライズする「解釈論的立法」を多元的な価値判断や考量の緊張・拮抗による秩序を崩すことにつながるとして強く批判している。吉田（2015）、6頁（吉田（2017）、270-271頁）。また、吉田（2008b）、106-112頁（吉田（2017）、249-262頁に所収）、吉田（2010c）、76-87頁（吉田（2011）、379-409頁に所収）、吉田（2020）、988-980頁（[21]-[29]頁）をも参照。

4.2 そしてまた、複数の異なる価値判断が突き合わせられて形成される法的議論においては、自説も特権的な位置を占めることはできない。教授は、自説を絶対視せず、自らの価値判断を議論によって洗練していくことが重要であるとする<sup>49)</sup>。では、教授自身は、いかなる価値を重視したのであろうか。

教授の立場を一言で要約するのは困難であるが<sup>50)</sup>、教授は、価値の問題に言及する際に、しばしばレイディン教授の——アレストテレスに由来する——「人間的充実」や「良き生」という考え方を導きの糸としている。もっとも、「人間的充実」や「良き生」が何かについては、「状況・コンテキストにより評価が異なったり、また同一場面でも異なったりする評価視角により緊張関係を孕むもの」<sup>51)</sup>ともしており、おそらくそれに対する応答は際限のないものとなる。ただし、いかなる価値を重視すべきかについて序列をつけることは困難であるとしても、尊重されるべき価値があること自体を否定しているわけではない。たとえば、確かに「契約を破る自由」や代理母契約を自由に認めることによってもたらされる利益はあるのかもしれないが、それによって達成される財の適正な配分はありうるのかもしれないが、人と人との関係や人と物との関係を無条件に個人や市場に委ねることが我々の社会にいかなる影響をもたらすのか、それによって我々が保護してきた価値（たとえば、公正、信頼、連帯、愛情など）が損なわれる恐れはないのか。教授は、このような各論的な問題を通して、我々にとって好ましい価値とはいかなるものかという根本的な問いに絶えず思考を及ぼしていたように思われる<sup>52)</sup>。もちろん、価値の問題について究極的な答え——すなわち、普遍的に正当化される真理や正義——を付与することは、教授のプラグマティズムと

49) 吉田 (2019)、290頁 ([25]頁)。

50) 概して言えば、教授は、自由（放任ないし尊重）主義、（利己主義的）個人主義、市場（原理）主義に対して批判的な立場を示し、被害者やマイノリティー等の社会的弱者の側から議論を展開した。こうした立場は、「脱構築」の帰結でもあった。というのも、「脱構築」という作業を通してクローズアップされるのは、従来の議論において抑圧され、周縁化されてきた側⇨社会的弱者であるからである。もっとも、教授のこうした立ち位置を考える際には、教授がフィールドワークを通してかなりの数の紛争当事者・利害関係者に接していたことも考慮されるべきである。教授の「現場主義」は、その価値判断にも多くの影響を与えたように思われる。詳細は、本企画の他の論稿に委ねる。

51) 吉田 (2000)、125頁。

52) たとえば、第三者の債権侵害については、わが国の伝統的な議論においては「競争に関する秩序・倫理・公平さへの関心が欠落していた」とし、教授自身は「契約の対第三者保護——関係的利益（取引関係）の不法行為法上の利益の保護——を強調して、『自由競争』における取引倫理、公平さ（フェアプレイのあり方）をクローズアップさせた」とし、効率性とは異なる価値を重視する。吉田 (2008a)、96頁、吉田 (2012)、95-96頁。また、代理母問題については、「人工生殖医療関係者の自由意思の結びつきでなされている限りでは、他者に損害をもたらさない『ウィン・ウィン・ゲーム』のように見える」としつつも、身体の不可譲渡性という義務論的な問題や代理母を認めることによって生じる帰結論的な問題との調整を要求する。吉田 (2018) 95-97頁。いずれの場合にも、明確に価値の問題を意識している。

相容れないであろう。しかし、そうであるとしても、我々は価値についての問いを回避するのではなく、議論し続けなければならない。その試みこそが教授の「民法理論研究」なのであり、同時に、我々へ向けられたメッセージであるように思われるのである。

### <参考文献>

- 川島武宜 (1987) 『新版所有権法の理論』岩波書店 (初出、1947)
- 窪田充見 (2003) 「(書評) 吉田邦彦著『契約法・医事法の関係の展開』(有斐閣、2003年)」『法律時報』第75巻8号、83-88頁
- 平子友長 (2007) 「西洋近代思想史の批判的再検討」川越治=植村邦彦=野村真理編『思想史と社会史の弁証法 (良知力追悼論集)』お茶の水書房、5-30頁
- 平井宜雄 (1971) 『損害賠償法の理論』東京大学出版会
- 星野英一 (1983) 「契約思想・契約法の歴史と比較法」芦部信喜ほか編『基本法学4——契約』岩波書店、3-79頁
- (1986) 『民法論集第6巻』有斐閣
- 吉田邦彦 (1988) 「契約侵害 (債権侵害) に関するアメリカ法の近時の動向」『北大法学論集』38巻5号、1605-1636頁
- (1989) 「(論文紹介) Ian R.Macneil: Economic Analysis of Contractual Relations: Its Shortfalls and the Need for a “Rich Classificatory Apparatus”, 75 Nw.U.L.Rev. 1081-63 (1981)」『アメリカ法』1989-1号、80-87頁
- (1990) 「債権の各種」星野英一編代『民法講座別巻2』有斐閣、1-44頁
- (1991) 『債権侵害論再考』有斐閣
- (1992a) 「法的思考・実践的推論と不法行為『訴訟』(上)」『ジュリスト』997号、58-64頁
- (1992b) 「法的思考・実践的推論と不法行為『訴訟』(中)」『ジュリスト』998号、87-95頁
- (1992c) 「法的思考・実践的推論と不法行為『訴訟』(下)」『ジュリスト』999号、87-92頁
- (1992d) 「『債権侵害と法解釈論』再論 (上)」『法律時報』64巻12号、40-47頁
- (1992e) 「『債権侵害と法解釈論』再論 (下)」『法律時報』64巻13号、234-243頁
- (1992f) 「アメリカ契約法学における損害賠償利益論」『アメリカ法』1992-2号、246-281頁
- (1994a) 「近時のインフォームド・コンセント論への一疑問 (1)」『民商法雑誌』110巻2号、254-272頁
- (1994b) 「近時のインフォームド・コンセント論への一疑問 (2・完)」『民商法雑誌』110巻3号、399-428頁

- (1996a) 「アメリカ法における『所有権法の理論』と代理母問題（前編）」中川良延ほか編『日本民法学の形成と課題（下）』有斐閣、1165-1208頁
- (1996b) 「アメリカ法における『所有権法の理論』と代理母問題（後編）」山島正男=五十嵐清=藪重夫先生古稀記念論文集刊行発起人編『民法学と比較法学の諸相 I』信山社、189-222頁
- (1998a) 「アメリカにおける批判法思想の展開とわが民法学の行方（1）」『民商法雑誌』119巻2号、185-232頁
- (1998b) 「アメリカにおける批判法思想の展開とわが民法学の行方（2・完）」『民商法雑誌』119巻3号、354-389頁
- (1999) 「リアリズム法学と利益考量論に関する『基礎理論』的考察」瀬川信久編『私法学の再構築』北大図書刊行会、81-144頁
- (2000) 『民法解釈と揺れ動く所有論（民法理論研究第1巻）』有斐閣
- (2003) 『契約法・医事法の关系的展開（民法理論研究第2巻）』有斐閣
- (2005a) 「アイヌ民族の民法問題（上）」『ジュリスト』1302号、62-71頁
- (2005b) 「アイヌ民族の民法問題（下）」『ジュリスト』1303号、48-62頁
- (2006) 『多文化時代と所有・居住福祉・補償問題（民法理論研究第3巻）』有斐閣
- (2008a) 『不法行為等講義録』信山社
- (2008b) 「近時の『民法改正』論議における方法論的・理論的問題」『ジュリスト』1368、106-112頁
- (2010a) 『所有法（物権法）・担保物権法講義録』信山社
- (2010b) 「マクニール先生のご逝去を悼む」『ジュリスト』1406号、112-116頁
- (2010c) 「近時の『民法（債権法）改正』目的・趣旨の再検討と法解釈方法論」『法律時報』82巻12号、76-87頁
- (2011) 『都市居住・災害復興・戦争補償と批判的「法の支配」（民法理論研究第4巻）』有斐閣
- (2012) 『債権総論講義録（契約法I）』信山社
- (2015) 「民法（債権法（契約法））改正について」『判例時報』2270号、3-16頁
- (2016) 『契約各論講義録（契約法II）』信山社
- (2017) 『東アジア民法学と災害・居住・民族補償（中編）（民法理論研究第6巻）』信山社
- (2018) 『民法学と公共政策講義録』信山社
- (2019) 「日本民法学の近時の変貌の回顧と将来の方途」『北大法学論集』70巻2号、314-283頁（[1]-[32]頁）
- (2020) 「民法学と公共政策」『北大法学論集』70巻5号、1008-977頁（[1]-[32]頁）
- ロック、ジョン（鶴飼信成訳）（1968）『市民政府論』岩波書店（岩波文庫）

# **Deconstruction of Civil Law Scholarship: The Meaning of Civil Law Theories**

**KONNO Masanori**

## **Abstract**

The meaning of Professor Yoshida's civil law theories can be conceived as deconstructive critical theoretical practice regarding still dominant classical legal doctrines. His deconstructive legal practice has been typically performed as multifaceted relational contract theories as opposed to classical/neo-classical contract doctrines, influenced by Professor Macneil. He also develops this deconstructive theory in the field of health law, especially with regard to the classical "informed consent" notion of doctor-patient relationship, and thus introduces neo-institutional economics into the health care financing field. His Derridian critique based on his 'differance' idea could also be noticed in his critique of Professor Kawashima's over-commodified property theory, in accordance with Professor Radin's personality theory. His critical theoretical deconstructive practice, covering business torts, artificial medicine, housing, environment, and informational property etc., depends on concrete and empirical situational analysis, and thus, can be named "pragmatic" critical interpretative civil law theory.

## **Keywords**

Deconstruction of civil law interpretation, differance theory, relational contract theory, personal property theory, pragmatism

【特集 民法学と公共政策学】

# 情報圏と「人間的充実」(human flourishing)——人間中心主義の相対化と堅持のための情報法学への示唆

角本 和理\*

## 1. はじめに——フロリディの「情報圏」と日本民法学

情報通信技術 (ICT) の普及に伴って、社会は徐々に人間と機械が組み合わさって成り立つものとなっていき、今日ではすでに、市場、国家、公共圏等といった旧来のネットワークのあり方も、以前とは大きく変質している。そしてその影響は、生物圏 (biosphere) を含む地球環境のあり方にも及びつつあり、人工知能 (AI) の発展によって、いよいよ人類の時代 (アントロポセン) が終わり情報の時代 (ノヴァセン) に至るといふ、人間中心主義の抜本的な相対化が改めて提起されてもいる<sup>1)</sup>。にもかかわらず、世界各国の法政策は、この新しいネットワークの地球規模の拡張・浸潤を必ずしも受け止め切れてはいない。

このようなデジタルネットワークについて、情報哲学者のルチアーノ・フロリディ (敬称略。以下同じ) は、「人間と人工的な情報エージェント、ないし人工的な情報エージェント同士が相互作用を行う場」である「情報圏」(infosphere) という領域として析出する構想を示し<sup>2)</sup>、世界にインパクトを与えている。この見解によると、高度な知能や発達した意識を有しているか否かを問わず、一定の双方向性、自律性、適応性を有していれば「情報エージェント」として扱われるべきであることになり、その相互作用が行われる情報圏は、今日ではすでに広汎かつ重要な領域を構成している<sup>3)</sup>。この情報圏では、物理的に実体化されているかどうかの別なく、情報の観点から捉えられるあらゆる存在についてその尊厳が認められる<sup>4)</sup>。そこでは、原則としては、有体物と無体物の区別も、有機物と無機物の区別もない。現実のあらゆる形態は、何かが「在る」という事実単純に従い、その性質に適したやり方で存在・発展する尊厳や権利を、優先順位は変わりうるが、最低限、初期状態から平等に有することになる<sup>5)</sup>。

---

\* 立命館大学政策科学部准教授 E-mail:kakumoto@fc.ritsumei.ac.jp

1) Lovelock (2019).

2) Floridi (2014).

3) Floridi (2014), Ch.2.

4) Floridi (2010), p.113 [訳書、165頁].

5) Floridi (2010), p.113 [訳書、165-166頁].

ここでは、あらゆる情報実体が情報圏の発展に寄与しているかという点から評価され、情報圏全体に負の影響を及ぼすあらゆる処理過程、動作、事象がエンтроピーを増大させる悪いものと見なされる<sup>6)</sup>。

このように、今日ではまた新たな視点から人間中心主義の相対化が検討されるようになってきているものの、この動向を法政策学がいかに関与すべきかについての研究は、日本においてはなお、緒についたばかりである<sup>7)</sup>。

本稿では、ICTの発展を機縁とする人間中心主義の(健全な)相対化を法政策が受容しつつも、その譲るべきではない核心部分を探究する必要があるだろうという観点から、日本民法学上の下記いくつかの論点につき、若干の検討を試みる。ここで重要な手掛かりとなるのが、他でもない吉田邦彦の研究である。

彼は、情報法領域については必ずしも継続的な研究をしているわけではないものの、今日の情報法学に陰に陽に影響を与える重要な理論研究をものしている。吉田は、「人間的充実」(human flourishing)の探究を重視するという、その研究全体に通底する観点を活かしつつ、一方で、社会編成原理について、「必要性に応じた弱者保護」と「進歩的な自己決定の尊重」のバランスを主張し、他方で、「情報の保護と利用のジレンマ」に着目するパラダイムから、「公正な情報法政策のためにユーザーの不可譲の権利を考究する必要性」を提起している。アメリカ法学の浩瀚な研究から導き出されたこのような方向性は、本稿で検討するように、今日の情報法学に先駆けて重要な視点を提示しているのみならず、今後の研究の進むべき方向性の一つを指し示していると評価できる。

以下、まず、「情報圏」を新たな社会領域と捉えたうえで、その私法上の編成原理のあり方につき分析する(2)。次に、デジタルネットワークをめぐる情報法政策においてカギとなる、情報圏における人間の権利保障のあり方について考察する(3)。これらの箇所では、日本における従来の議論と、吉田の研究と、近時の注目すべき理論動向とを比較検討することでもって、今日の情報法学に対する吉田邦彦民法学の示唆を析出する<sup>8)</sup>。最後に、本稿の内容を簡潔にまとめたうえで、情報民法学の今後の方向性に関する若干の私見を述べ、結びにかえる(4)。

## 2. 情報圏と私法上の社会編成原理

### 2.1. 問題状況——社会編成原理に関する私法上の議論

日本民法学において蓄積されてきた、私法の基礎をなす社会編成原理に関する議論

---

6) Floridi (2010), pp. 112-113 [訳書、164-165頁].

7) 例えば、フロリディの「第四の革命」に関する議論が民法上の主体論や客体論に対して及ぼす影響を概括的に考察する日本のものとして、角本(2022)がある。

8) 角本(2022)では本稿とはまた異なる論点について、吉田邦彦を含む日本民法学の学説と今日の情報学の問題意識との架橋を試みている。参照されたい。

は、「市場を中心とする経済社会」、「国家を中心とする政治社会」、(非国家的・非経済的な)「公共圏を中心とする市民社会」という三つの領域に着目する度合いによって分類することができる。

まず、日本民法学においては、伝統的には「市場を中心とする経済社会」を念頭に、「経済的市民社会の法」としての私法のあり方が考察されてきた。この立場には、市場・国家・公共圏を(ときに無意識的に)融合的に「市民社会」と捉える見解がしばしばみられる。この見解はおおよそ、「近代市民社会の基本理念である、すべての人の自由、平等、友愛という理念を思考および行動の基準として貫徹させ」る理論的志向<sup>9)</sup>を有するといわれる。

次に、憲法の規定する権利の保護を具体的に担うのが民法であり、憲法と民法の関係を(憲法を基底的ないし主導的なものとして)重層的に捉える、(国家を念頭に置く)「政治的市民社会の法」としての民法のあり方も考察される<sup>10)</sup>。この立場は、憲法に規定される国民の権利(自由権や社会権、あるいは「主体が自己のあり方を決める権利」)を国家が保障することを重視するものである。

そして、(非国家的・非経済的な)「公共圏を中心とする市民社会」の側面に着目する見解がある<sup>11)</sup>。この立場は、近代法によって一旦は解体された(あるいは解体されつつある)人と人との様々な絆を新たな形で再生させるために、市民相互の関係を調整するための規範を市民自身が創出する、このような関係の全体を「市民社会」とし、様々な活動において公私の領域を定めいかにバランスをとるかは、市民社会が決める事柄、つまり「自治」の問題であると考え<sup>12)</sup>。

このように、これまでの日本民法学においては、市場、国家、公共圏という、人間が構成するネットワークの編成原理のあり方について議論されてきたが、残念ながらそこでは、「人間とコンピュータが相互作用するネットワークを独立した社会領域としてその編成原理を考察しよう」等という問題意識はみられない。

## 2.2. 吉田邦彦民法学からの示唆

以上のような従来の議論に対して、吉田はこれまで、継続的に批判を行っている。すなわち、社会編成原理において、不用意に自由、自己決定、私的自治を強調していると、今日においては新自由主義的な思潮や冷淡な自己責任論に絡めとられてしまいかねないため、(コミュニタリアン的な)「弱者保護」の観点をなおざりにすべきではない<sup>13)</sup>、というのである。

9) 清水(1992)、1頁。

10) 山本(敬)(1993)。

11) 星野(1998)、大村(2001)。

12) 大村(2001)、157頁。

13) 吉田(2018)、9-11頁。



このような吉田の「弱者保護」を強調する姿勢に対しては、パターナリズムに伴う「支援の権力性」を閑却してはならず、それに対抗するために近代的価値を尊重することには現代的な意義もあるという再批判<sup>14)</sup>もある。ただこの論者も、新自由主義に対する懸念につき、吉田と共通するところがある。

さらに、吉田は、現代社会においては、「必要性」に応じた保護法的法理が展開される場面のみならず、「自己決定」の価値が進歩的な意味合いを込めて前面に出る場面もが一人の主体について併存しており、近代的あるいは福祉的思考を一律に適用する発想が限界を迎えていることについて意識している<sup>15)</sup>。そのため、「弱者保護」一辺倒というわけでは必ずしもない。

この点、彼が「福祉的に弱者保護を重視する」といっても、「進歩的に自己決定を尊重する」といっても、その背後には、アメリカのマーガレット・レイディンの議論<sup>16)</sup>を縁とする、コミュニタリアンの（ないし卓越主義的リベラリズム的）な「人間的充実」や「良き生」という構想が横たわっていることに留意する必要がある<sup>17)</sup>。

このように、民法学上の社会編成原理に関する所説のみを取り上げると、吉田であっても、デジタルネットワークを一つの社会領域として析出しようとする意図がみられるわけではない。その意味で、今日の情報法学の課題に対する応答性としては、限界があるとも評しうる。しかしながら次に見るように、情報法政策領域で近時盛んになされる編成原理をめぐる議論は、吉田が主張する、「一つの理論では割り切れない」という認識を前提にしたうえで、弱者への配慮と自己決定の尊重のバランスを重視しているため、吉田邦彦法学の延長線上にあるとも評価できる。

### 2.3. 近時の理論動向

今般、情報圏のあり方を方向づけ、それ以外の領域との関係を調整するための編成原理の考察が進みつつある。そのようなもののなかから、以下では、日本の情報法学の分野でも（しばしば批判的に）取り上げられる、リバタリアン・パターナリズムと、リベラル・コミュニタリアニズムの考えを検討する<sup>18)</sup>。

#### 2.3.1. リバタリアン・パターナリズム

この立場は、行動経済学の知見を活用し、個人の選択の自由を害しないよう配慮しつつ選択の結果が福利を増進するように、選択肢の構造（ナッジ）等によって人々の

---

14) 吉村（2016）、6-7頁。

15) 吉田（2011）、373-374頁。

16) レイディンの見解を分析するものとして、吉田（2000a）がある。

17) 「人間的充実」等の考え方につき、詳しくは本特集の今野論文を参照。

18) いずれの見解も、必ずしもICTの応用の分野のみを念頭に置いた議論ではないが、ここでは領域を限定して検討を進める。

より良い判断を促すことを提唱するものである<sup>19)</sup>。国家・市場・公共圏の抱える様々な課題について、多大なコストのかかる制度改革等はなるべく避けるかたちで、人間の認知能力の限界<sup>20)</sup>を克服することによって問題解決を図ることをもくろむものであり、AIの利用にも積極的である。

この点、(ビッグデータ分析等を応用して)個別化されるデフォルトに人々がその選択を委ねることが推奨される場面には、決して際限がないわけではない。すなわち、①集団が相対的に多様な場合、②選択が利益ではなく負担となる場合、③個別化されたデフォルトが正確である場合、以上の条件を満たさないと個別化されたデフォルトは活用されるべきではないし、さらにその前提条件として、④学習や行為主体性が重要にはならない場合、⑤デフォルトを作成する者が信用できないわけではない場合という限定も付される<sup>21)</sup>。

このような考え方に対しては、そもそも論として、選択環境の設計が結果に影響を与えることができるのであれば、何を選択するかメタ選択についても影響を及ぼすことができるため、デフォルトに任せる自由は中立的になしうるのかが疑問視されている<sup>22)</sup>。しかしながら、選択環境を操作することで一定の傾向が生み出されるということとをわれわれがすでに認識してしまった状況においては、そうしないということはむしろその結果得られたであろう便益を犠牲にしてしまうかもしれないわけであり、そのことから目を背けることも穏当とはいえないとも考えられる。

### 2.3.2. リベラル・コミュニタリアニズム

次に、技術の活用範囲を以上の見解よりも多少限定したうえで、特に非国家的・非経済的な公共圏を中心とするAIの利活用を積極的に評価するものもある<sup>23)</sup>。この見解は、一方で、個人の選好を充足するためにはむしろコミュニティや技術システムや制度の改善こそが求められる場合があることを意識し、他方で、自由を強調する際にはしばしばおざなりになる、人間が社会に参画するための前提条件となるような公共的価値(安全、衛生、平等、環境等)につき、人々に共通する最低限度を確実に保障するための連帯を求めるといった特徴があり<sup>24)</sup>、そのためのICTの活用に肯定的である。

19) その最新版として、Thaler, R.H., & Sunstein, C. R (2021) がある。

20) このような、人間の判断にみられるバイアス(一定の傾向のある偏り)に関する代表的な文献として、Kahneman (2011) がある。また、ノイズ(望ましくないばらつき)に関する代表的な文献として、Kahneman, Sibony, & Sunstein (2021) がある。このような人間像を前提としているだろう民法学上の議論として、消費者契約に関する西内(2016)がある。

21) Sunstein (2015), pp.207-208 [訳書、220-221頁]。

22) 大屋(2017)、14頁。

23) Etzioni, A & Etzioni, O. (2016), p.152. この見解を紹介する日本民法学のものとして、角本(2018)、120-142頁がある。

24) アメリカの論者のものとして、Etzioni & Lawrence (1993) がある。また、日本の先駆的論

このような考え方に対しては、ともすればリベラルな価値中立性の観点から根源的な批判がなされるものの、近時、法と経済学の立場から、次のような擁護も展開されている。すなわち、リベラリズムの枠内であっても、「明示的に、われわれが保護するに値する四つか五つの基本的な価値がある、というべきであり、そのような基本的価値前提を置き、そこからの帰結」として、われわれは基本的価値の総和最大化を促進し、望ましい補助的価値を推進する法的構造を構想すべきであるという<sup>25)</sup>。

この点、「前提条件としての公共的価値」がどのようなもので、それをどの程度、どのような手段で保障するかについては、具体的な社会における状況に即して判断がなされるべきであり、その過程において特定の価値観が過度に称揚・強要されたり、不必要なまでにICTが活用されたりすることにはもちろん批判的であればならない。

## 2.4. 若干の検討

ここで検討した近時の議論は、いずれもAI等の技術による（社会的）利益の享受を重視する考えであるが、それに対しては、特に情報の流れがメタな視点から操作・強制されかねないことに起因する、中立性が問題とされている点で共通する。

この「リベラルな中立性」を墨守する発想に対し、吉田は、現代社会においては、「自由」の強調と表裏をなす形で社会の基礎組織は弱体化し、大衆の孤独化・受身化・無力化が進行し、他方でメディア等への従属状況は高まりを見せていることに注意を喚起する。そして、「かかる状況では、」「かつての全体主義の弊に陥らない形での」「プラトンの善・人間らしさ及び徳が、中立的リベラリズムでは漏れ落ちていたものとして、ポスト産業社会的な現代的意義を帯びて受け止められていることは」「無視できない<sup>26)</sup>という。

吉田のこの指摘にも当を得ているところはあるものの、リバタリアン・パターナリズムにせよ、リベラル・コミュニタリアニズムにせよ、これら近代的な合理的人間像（に基づく法政策）からの脱却を目指す議論が、人間中心主義の相対化を図る「情報圏」の編成原理として不穏当に運用されると、近・現代法の積極的側面（ヒューマニズム等）を滅却しかねないことは、一方でやはり事実であろう。ただ他方で、技術の価値中立性を強調（し、結果的に自身の利益を最大化しようと）する動向<sup>27)</sup>に法政策が不用意に掉さすことにならないよう、細心の注意が求められるのも事実である。

そもそも、市場にせよ、国家にせよ、公共圏にせよ、われわれがこの手のネットワ

---

考として、西部（1975）がある。このような見解に同調する議論を展開する近時の民法学のものとして、角本（2020）、290頁がある。

25) Calabresi (2016), pp.168-169 [訳書、176-178頁].

26) 吉田（2000b）、99頁。

27) このような懸念のある見解としてしばしば批判的に言及されるものとして、例えば、Kelly（2010）がある。

ークを構築するのは、個の能力の限界を超えるためである。これまで人類が解決しようとしてきた社会や経済の問題は、どうすれば生産的だったり、協調的だったりする、個の能力の限界を補完するネットワークを実現できるか、という問題であった。この点、市場、国家、公共圏といったこれまで構築されてきたネットワークはそれぞれ、基調となるアイデアの性質や構造の変化のリズムが異なっており、その相互矛盾が現代の社会問題の根幹的な原因であろうことがつとに指摘される<sup>28)</sup>。

この局面で情報圏に期待されているのは、上記のような領域間の相違を踏まえたうえで相互作用をはかり、その相互矛盾の調整役を果たすことではなかろうか。そのため編成原理を考察するにあたって、人間の能力の限界を見据えて配慮することと、人間の自己決定の意義を認めて尊重すること、これらの適正なバランスを担保する方法を模索することにはなお積極的な意義が認められよう。ただ、情報圏に関する構想においては、原則として全ての存在が何らかの「情報」として「在る」だけで尊重されることとなるため、われわれ人間の基本的な権利をいかなる根拠で保障することになるか、必ずしも明らかではない。ここでは、(われわれが人間である以上、譲るべきではない) 人間中心主義の核心部分を堅持するための議論が求められている。

その日本民法学上の手掛かりとなるものとして、吉田は、「情報の所有・独占と利用・アクセスのジレンマ」というパラダイムから情報法領域の諸問題を整理したうえで<sup>29)</sup>、「ユーザーの不可譲の権利」のあり方を構想するのである<sup>30)</sup>。

### 3. 情報圏における人間の不可譲の権利

#### 3.1. 問題状況——情報の保護と利用のジレンマ

近時の情報法政策のなかでも重要なトピックの一つに、いわゆるビッグデータの取扱いの問題がある。とりわけ、①ビッグデータに対する所有的利益の帰属のあり方と、②ビッグデータの利活用と人格的利益の保護のバランス、これら二つの問題については、日本法においても議論の蓄積がある。

まず、ビッグデータに対する財産的権益につき、データを収集・整理等する事業者への報奨を重視するかのような観点からデータ所有権構成を論ずるもの<sup>31)</sup>もあれば、エンド・ユーザーの利益に配慮する観点から非独占的な公共財として扱う場面もあることを論ずるもの<sup>32)</sup>もある。次に、ビッグデータ時代におけるプライバシーの保護につき、リベラルな中立性に軸足を置く立場から、近代法的な「個人の尊厳」の保障の

28) この点については、Bell (1973) 参照。

29) 吉田 (2000c)。

30) 吉田 (2008)。

31) 原田 (2021)。

32) 角本 (2022)、37-39頁。また、朱 (2021) も参照。

今日的あり方を論じるもの<sup>33)</sup>もあれば、現代的なコミュニタリアンの発想に軸足を置く立場から、一定の弱者保護が求められる公共政策の場面ではむしろ技術利用が促進されるべきであることを論じるもの<sup>34)</sup>もある。

このような、情報の民事的な取り扱いに関する議論としては、古くは、財産的な取り扱いについては北川善太郎のもの<sup>35)</sup>が、情報テクノロジーとプライバシーの関係については五十嵐清のもの<sup>36)</sup>が現れていたが、近時の議論は、大枠としてはこれらの延長線上にあるといえるものである。

以上の理論状況について、吉田は次のように整理する。すなわち、情報法学の領域では「一方で、情報を私的所有のレジームに乗せて、『商品化』し、利用対価を得させることにより、情報創造・生産のインセンティブを起こすことが、社会的利益になるとも言えるが、他方で、(生産された)情報の公共財的性質から、その取引費用を減らしたほうが、市場的効率性から望ましいという要請も出ることになり、両者が相克関係になるというパラドックスがあり、このパラダイムから「多領域のことが統一的に理解できる」<sup>37)</sup>。

このような視角から問題に切り込む吉田の考えは、情報圏における人間の基本的権利の保障のあり方に対し、どのような示唆をもたらすのだろうか。

### 3.2. 吉田邦彦民法学からの示唆

吉田は、2000年代初頭という、今日とは背景事情が異なる文脈においてではあるが、情報法政策についてアメリカ法学を参照して、次のような議論を展開している。

一方で、ブログ等の流行を念頭に、「従来メディアの受動的な『受け手』ないし『視聴者』だった大衆が、通信技術の発展・コンピュータ性能の向上により、ミニ放送局的な情報発信者として、相互交流的に、大衆文化(ないし大衆民主主義)の生成・展開に積極的(能動的)に参画・寄与できる可能性が開けている」<sup>38)</sup>ことが指摘される。「そしてそこから、従来の共和主義的・エリート主義的な民主主義は変容し、「権力を分散する記号論的民主主義」<sup>39)</sup>に繋がる可能性がある。

他方で、「メディア産業は、」デジタル管理技術の発展も相俟って「寡占化が進み、利益増大を志向する大量消費促進に向けたメディア文化の展開も抗しがたいまでにクローズアップされてきている」<sup>40)</sup>。それによって、自己の避けたい意見・話題からの

---

33) 例えば、山本(龍)(2017)。また、宮下(2015)も参照。

34) 例えば、角本(2019)。

35) 北川(1972)。

36) 五十嵐(1969)。

37) 吉田(2018)、119頁。

38) 吉田(2008)、129頁。

39) 吉田(2018)、123頁。

40) 吉田(2008)、129頁。

隔離現象が生じる「集団分極化」ないしそれがICTによって能率化された「サイバークラスカド」が懸念されていることにも触れる<sup>41)</sup>。

このようななかで、事業者優位に対抗するためには、標準約款等に基づいて譲渡・放棄されることのない「ユーザーの不可譲の権利」を考究する「公正な情報政策」が求められると、データ・プライバシー権や独占禁止法等の意義につき言及したうえで、吉田は主張する<sup>42)</sup>。

これは、第一に、個人の自由の尊重、その意味でリバタリアンの色彩があるが、それは知的所有権の拡大ないし技術革新によるメディア管理体制の強化に抵抗する「批判的リバタリアニズム」であり、企業のイニシアチブを重視する（経済）保守的なリバタリアニズムとは異なるものである<sup>43)</sup>。

さらに、こうした理念は、「万人の意味形成への積極的関与のプロセスにより、受動的な消費文化を変革し、記号論的に権力の集中を分散させ」、「文化的に多様な『良き生』」ないし「良き民主主義文化」あるいは「魅力ある文化推進」等の展開を図るというものである<sup>44)</sup>。

次に見るように、近時世界中の情報政策に影響を与えているだろう情報社会論研究においては、新自由主義に対する痛烈な批判が展開され、監視技術の是々非々につき「人間的充実」という観点から考察すべきことも提案されており、吉田と問題意識を共有するところがあることがわかる。

### 3.3. 近時の理論動向

ここでは、いわゆる監視社会論の系譜に位置づけられる理論動向のうち、近時有力に展開される、監視資本主義論と監視文化論を検討する。

#### 3.3.1. 監視資本主義論

ショシャナ・ズボフは、ビッグデータの利活用について、今日では行き過ぎた「行動予測の商品化」（行動ターゲティング広告による事業全体のマネタイズ）を行っている企業<sup>45)</sup>もあり、これが、ユーザーを道具として扱い「データ資本家」にのみ莫大な利益をもたらす「監視資本主義」の台頭に繋がったとする<sup>46)</sup>。このような監視資本主義は、アメリカにおける、新自由主義的な規制緩和（の遺産）と、9.11テロを機縁

41) 吉田（2008）、129頁。

42) 吉田（2008）、127-129頁。

43) 吉田（2008）、130頁。

44) 吉田（2008）、131頁。

45) 代表例として、グーグルとフェイスブック（現在はメタ）があげられる。

46) Zuboff (2019).

とした安全のために監視を（例外的に）許容する風潮とを背景に成長したとされる<sup>47)</sup>。

ここでは、産業資本主義によって勃興した産業文明が自然を犠牲にすることで公害・環境問題を起こしたのと平行に、監視資本主義が主導する情報文明は人間の本質を犠牲にすることで人間性を破壊しかねないのではないか、という問題意識が語られる<sup>48)</sup>。この点、近時の問題状況としては、巨大IT産業が『独占的』で『プライバシー』を脅かしている」ことは確かであるものの、「既存のカテゴリに頼っていたのでは、この前例のないレジームの実態を特定することも、それに対応することもできない」きらいがある<sup>49)</sup>。そこで彼女は、プライバシー法や独占禁止法という既存の法体系を超えた観点から、「個人の未来を想像し、計画し、建設するための権利」(the right to future tense) 等を保護すべきことを提唱する<sup>50)</sup>。そして、「結局のところ監視資本主義は社会の上に成り立っているのだから」、その解決策は「集団の社会的行動を通して実現するしかない<sup>51)</sup>ともいう。

### 3.3.2. 監視文化論

監視社会論の泰斗であるデイヴィッド・ライアンは、その当初より、情報（監視）技術には功罪両面があり、そのメリットとデメリットのバランスを冷静に調整する必要があることを主張しており、その足掛かりとして、現代英米圏のコミュニタリアニズムに親和的な立場から、「公共哲学」(public philosophy) や「共通善」(common good) を探究する必要性を提起してきた<sup>52)</sup>。

そのライアンは、近時、監視を前提にしたSNSやゲームのサービスが、もはや普通の人々による、主体的な、楽しさや娯楽的な価値に基づくものとして生活様式にとり込まれてもいることを前提に、さらに踏み込む議論を展開している。すなわち、このように監視が文化から生まれ、逆に文化を生んでいるとするならば、我々は文化の深い源泉や人々の思考様式、日常生活のなかで何がなされるかをも踏まえつつ対応策を考えなければならない、というのである<sup>53)</sup>。

彼は、テクノロジーは人間の営みであって、社会的に作られていくものであるため、どのようにすれば功罪両面ある監視技術が「人間的充実」に貢献することとなるのかを考察する、そういう選択肢を追究する価値もあるだろうと指摘する<sup>54)</sup>。この議論は、

47) Zuboff (2019), pp. 107-121 [訳書、120-136頁].

48) Zuboff (2019), p.346 [訳書、397頁].

49) Zuboff (2019), p.14 [訳書、14頁].

50) Zuboff (2019), Ch.11.

51) Zuboff (2019), p.194 [訳書、220頁].

52) 例えば、Lyon (1988), p.158 [訳書、268頁].

53) Lyon (2018), p.196 [訳書、252頁].

54) Lyon (2018), pp.196-197 [訳書、252-253頁]. “human flourishing” につき本訳書では「人間の繁栄」と訳出されているが、ここでは吉田の訳に統一している。

監視社会論が批判を差し向ける技術やサービスであっても、これを文化として肯定的に受け容れる人々に対しては、むしろ多文化主義的な配慮が求められる場面もあるだろうことに注意を向けるものであるといえる。

### 3.4. 若干の検討

ここで検討した動向からの示唆を整理すると、情報圏における人間の基本的な権利の保障について、一方で市場については過度に自由な経済活動を抑制する形で介入し、他方で公共圏についてはICTの利活用に関する賛否双方に多文化主義的な配慮を行う、そのために、国家（の法政策）が一定の役割を果たすことが期待されている（が、監視国家の行き過ぎに対する警戒は共有されている）ことがわかる。

その足掛かりとなるものとして、吉田は、①事業者優位に対抗するための「ユーザーの不可譲の権利」に着目し、②「文化的に多様な『良き生』」ないし「良き民主主義文化」等を展開するために「人間的充実」のあり方を探究することの重要性を主張する。

この点、①につき、ズボフの、人間の「未来のための権利」に関する議論は、吉田の問題意識のさらに一步先に到達するものであろう。彼女の主張を踏まえると、日本法学の一般的な議論のように、財産権と人格権を別個の領域のものとして捉える思考を前提としていては適切な対処にはならない可能性があることがわかる。また、②につき、ライアの監視文化に関する議論からは、情報圏における人類の「人間的充実」のあり方を、ICTをめぐる文化の多様性を尊重しつつ、多面的に考察する必要もあろうことが導き出される。

ここでは、人類の間で種を分かちことになりかねないほどの絶望的な情報格差に至る危険性<sup>55)</sup>と、人間の技術利用のあり方をめぐる文化・慣行に対する政策的配慮との間で適切なバランスをとることが求められているのであり、これらは、「情報の保護と利用のジレンマ」というパースペクティブから捕捉される問題の究極的なものの一つといえるかもしれない。この局面にあっては、もはや法学研究も人間性に関する考察から完全には逃れられないであろうことが示唆されるのではないだろうか。

このような議論を踏まえ、日本の民法学上の議論においても、近時、一方で、個人の意思を尊重する観点から、行き過ぎたデジタル化社会に警鐘を鳴らすための「アナログ生活を選択・選択する権利」が主張されたり<sup>56)</sup>、他方で、監視技術を含むICTを国家や市場の理屈とは異なるコミュニティの観点から、その文化的背景にも配慮する「社会的共通資本」として、市民擁護的に、高度な責任のもと事業者等が管理・運営する方向性が示されたりしている<sup>57)</sup>。いずれも、人間存在や人間社会のあるべき姿を

55) Harari (2017), Ch.11.

56) 臼井 (2023)。

57) 梅田ほか (2022)、16-18頁 [角本報告]。「社会的共通資本」というのは、もちろん経済学者宇沢弘文の用法である。さしあたり、宇沢 (2016) 参照。



見据えた議論を展開せんとするものと評価できる。

しかしこれらの議論はまだ萌芽的なものに過ぎないため、今後も、情報圏における、人間の基本的な権益保障のあり方に関する議論が蓄積されることが望まれよう。

#### 4. むすびにかえて

以上、本稿では、フロリディの「情報圏」に関する構想から日本民法学が示唆を得るにあたって、「人間的充実」に着目する吉田邦彦民法学が陰に陽に及ぼす影響を分析することで、今日の情報法学に対する吉田の研究の意義を析出することを試みた。

そこでは、次のような視角を得た。第一に、人間とコンピュータが織りなす情報圏を新たな社会領域として捉え、その編成原理を考察するとき、人間の能力の限界を見据えて配慮することと、人間の自己決定の意義を認めて尊重することの適正なバランスを担保しようとするには、積極的な意義が認められること。第二に、情報圏における人間の基本的な権利を保障するために、市場においては過度に自由な経済活動を抑制する形で介入し、公共圏においてはICTに関する賛否双方に対して多文化主義的配慮を行う、そのための国家（の法政策）の果たす役割はなお期待されていること。第三に、リベラルな中立性とはまた異なる、人間的充実のあり方に着目する視角から光を当てることによって、かえって問題の核心を突く視点に至ることがやはりあるため、現状批判的なこの営みにも、一定の意義はあるということ。これら三つの視角を改めて得たということが今日の民法学・情報法学の一つの到達点であり、そのいずれにおいても、吉田の研究が果たす役割が小さくはないことが、本稿の検討から明らかになったのではないだろうか。

ここで最後に、本稿で検討してきたことを踏まえて若干の私見を試論ながら述べるとすると、近時の社会変動により即した法的対応としては、法体系のあり方自体を根本から見つめなおすことこそが求められているように思われる。具体的には、人間（関係）をめぐる法と財産（関係）をめぐる法のより基層に位置づけられその双方に影響を与える、ある意味で一般条項のような調整機能を果たす「情報自体やその取扱いのあり方に関する法領域」を想定し、そのような法体系における権益保護のあり方を、基礎的・理論的に考察することにも意義があるのではないだろうか。

ICTの発展に伴って、人間中心主義の健全な相対化とその適切な維持のバランスが問題となるなかで、例えばこのような、吉田の議論を継承しつつもこれを超克する、新たな視角から脱構築するかのような議論が展開されることが求められている。

(2023年5月8日脱稿)

#### 【付記】

本稿（の一部）は、科学研究費補助金（20K13379）の助成を受けたものである。

<参考文献>

- 五十嵐清 (1969) 「テクノロジーとプライバシー」『ジュリスト』413号、134-138頁
- 宇沢弘文 (2016) 『宇沢弘文 傑作論文全ファイル』(東洋経済新報社)
- 白井豊 (2023) 「行き過ぎたデジタル化社会に警鐘を鳴らす『アナログ生活を選好・選択する権利』」『立命館法学』405・406号、65-96頁
- 梅田昌彦、角本和理、塩見康博、瀬戸寿一、鐘ヶ江秀彦 (2022) 「シンポジウム：大阪府・市が提案する大阪市のスーパーシティ構想と近未来におけるスーパーシティの都市社会の課題」『日本不動産学会誌』36巻1号、4-20頁
- 大村敦志 (2001) 『民法総論』(岩波書店)
- 大屋雄裕 (2017) 『『権利の本性』からナッジへ』『NBL』1100号、12-15頁
- 角本和理 (2018) 「サイバー時代におけるプライバシーの法理論 (5)」『北大法学論集』69巻2号、75-146頁
- (2019) 「サイバー社会における私法上のプライバシー・自己決定の保護に関する一考察」『私法』81号、136-143頁
- (2020) 「サイバー時代におけるプライバシーの法理論 (7・完)」『北大法学論集』71巻4号、326-242頁
- (2022) 「データ駆動型社会における主体・客体・行為論に関する総論的考察」深谷格ほか(編著)『生と死の民法学』(成文堂)、25-50頁
- 北川善太郎 (1972) 「取引の目的としての情報」『NBL』24号、27-31頁
- 清水誠 (1992) 『時代に挑む法律学』(日本評論社)
- 朱曄 (2021) 「民事法の視点から見たスマートシティ実現に向けての課題解決」『静岡法務雑誌』12号、189-202頁
- 西内康人 (2016) 『消費者契約の経済分析』(有斐閣)
- 西部邁 (1975) 『ソシオ・エコノミックス』(名月堂) [改装版：2020]
- 原田弘隆 (2021) 「ドイツの『データ所有権』論争に関する序論的考察 (1)～(3・完)」『立命館法学』395号、240-284頁、396号、236-283頁、397号、132-184頁
- 星野英一 (1998) 『民法のすすめ』(岩波新書)
- 宮下紘 (2015) 『プライバシー権の復権』(中央大学出版)
- 山本敬三 (1993) 「現代社会におけるリベラリズムと私的自治(1)(2)」『法学論叢』133巻4号、1-20頁、同巻5号、1-29頁
- 山本龍彦 (2017) 『おそろしいビッグデータ』(朝日新書)
- 吉田邦彦 (2000a) 「アメリカ法における『所有権法の理論』と代理母問題」『民法解釈と揺れ動く所有論』(有斐閣)、338-420頁
- (2000b) 「アメリカにおける批判法思想の展開とわが民法学の行方」『民法解釈と揺れ動く所有論』(有斐閣)、72-164頁
- (2000c) 「情報の利用・流通の民事法的規制」『民法解釈と揺れ動く所有論』(有斐閣)

- 閣)、466-484頁
- (2008) 「『知的所有法・サイバー法』原論の試み」 田村善之 (編著) 『新世代知的財産法政策学の創成』 (有斐閣)、121-141頁
- (2011) 「法主体の再検討」 『都市居住・災害復興・戦争補償と批判的「法の支配」』 (有斐閣)、365-378頁
- (2018) 『民法学と公共政策講義録』 (信山社)
- 吉村良一 (2016) 『市民法と不法行為法の理論』 (日本評論社)
- Bell, Daniel (1973) *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books. [ダニエル・ベル (1975)、内山忠夫ほか訳 『脱工業社会の到来 (上・下)』 (ダイヤモンド社)]
- Calabresi, Guido (2016) *The Future of Law & Economics*, Yale University Press. [グイド・キャラブレージ (2021)、吉田邦彦訳 『法と経済学の未来』 (弘文堂)]
- Etzioni, Amitai & Etzioni, Oren (2016) *AI assisted ethics*, Ethics Inf Technol, Vol. 18, Issue 2, pp.149-156.
- Etzioni, Amitai & Lawrence, Paul R. (1993) *Socio-Economics*, Routledge.
- Floridi, Luciano (2010) *Information [A Very Short Introduction]*, Oxford University Press. [ルチアーノ・フロリディ (2021)、塩崎亮訳 『情報の哲学のために』 (勁草書房)]
- (2014) *The Forth Revolution*, Oxford University Press. [ルチアーノ・フロリディ (2017)、春木良且、犬東敦史監訳 『第四の革命』 (新曜社)]
- Harari, Yuval Noah (2017) *Homo Deus*, Harper. [ユヴァル・ノア・ハラリ (2018)、柴田裕之訳 『ホモ・デウス (上・下)』 (河出書房新社)]
- Hidalgo, César (2015) *Why Information Grows*, Basic Books. [セザー・ヒダルゴ (2017)、千葉敏生訳 『情報と秩序』 (早川書房)]
- Kahneman, Daniel (2011) *Thinking, Fast and Slow*, Farrar Straus & Giroux. [ダニエル・カーネマン (2014)、村井章子訳 『ファスト&スロー (上・下)』 (早川ノンフィクション文庫)]
- Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2021) *Noise*, Little, Brown Spark. [ダニエル・カーネマンほか (2021)、村井章子訳 『ノイズ』 (早川書房)]
- Kelly, Kevin (2010) *What Technology Wants*, Viking. [ケヴィン・ケリー (2014)、服部桂訳 『テクニウム』 (みすず書房)]
- Lovelock, James (2019) *Novacene*, Penguin Books. [ジェームズ・ラブロック (2020)、藤原朝子監訳 『ノヴァセン』 (NHK 出版)]
- Lyon, David (1988) *The Information Society*, Polity Press. [デビッド・ライアン (1990)、小松崎清介監訳 『新情報化社会論』 (コンピュータ・エージ社)]
- (2018) *The Culture of Surveillance*, Polity Press. [デイヴィッド・ライアン (2019)、田畑暁生訳 『監視文化の誕生』 (青土社)]
- Sunstein, Cass R. (2015) *Choosing Not to Choose*, Oxford University Press. [キャス・サンステイーン (2017)、伊達尚美訳 『選択しないという選択』 (勁草書房)]

Thaler, Richard. H., Sunstein, Cass R. (2011) *Nudge* [The Final Edition], Yale University Press. [リチャード・セイラー、キャス・サンステイーン (2022)、遠藤真美訳『NUDGE 実践 行動経済学 完全版』(日経BP)]

Zuboff, Shoshana (2019) *The Age of Surveillance Capitalism*, Public Affairs. [ショシヤナ・ズボフ (2021)、野方香保子訳『監視資本主義』(東洋経済新報社)]

# Infosphere and Human Flourishing

KAKUMOTO Kazumasa

## Abstract

This article discusses the significance of Kunihiro Yoshida's research on Japanese information law today. As a result, the following perspectives have been obtained: First, when considering the "infosphere" as a new social domain and examining its organizing principles, it is recognized that there is a positive significance in ensuring a balance between protecting people as needed and respecting their choices by taking into account their thoughts. Second, in order to guarantee basic human rights in the "infosphere", the role of the state (and legal policy) is still expected to suppress excessively free economic activities in the market and to exercise multicultural consideration for all ideas regarding surveillance in the public sphere. Third, by analyzing social issues from a communitarian perspective that focuses on the way of "human flourishing", it is still possible to reach a core perspective that strikes at the heart of the matter. To strike a balance between the relativization of anthropocentrism and the maintenance of its core part, Kunihiro Yoshida's research undoubtedly plays an important role.

## Keywords

Information law, libertarian paternalism, liberal communitarianism, surveillance capitalism, culture of surveillance

【特集 民法学と公共政策学】

# 民法学と「補償」理論 ——吉田・補償法学の意義と課題

橋本 伸\*

今野 正規\*\*

## 1. 序

吉田邦彦教授は、1990年代終わり頃より、「21世紀的課題」と称して、従来の民法学において閑却・周縁化されてきた様々な問題を取り上げ、自身の「民法理論研究」の一環として研究を進めてきた。教授の補償法学は、教授が20年以上にわたって取り組んできた「民法理論研究」の一環として位置づけられる。本稿は、教授の補償法学について、専らその理論の側面に着目して検討を加えるものである。

なお、以下で教授の補償法学を検討する際には、主として戦後補償に関する議論について検討を加えることにしたい。というのも、教授は、「補償」が問題となる具体的なテーマとして、戦後補償のみならず、先住民族補償など様々なものを取り上げて論じているが、限られた紙幅の中でそれらをすべて取り上げて論じることは不可能であることに加え、教授の「補償」理論に絞って検討を加えるには、それらのテーマを網羅的に取り上げなくとも、十分であると考えたからである。

## 2. 「補償」理論の意義

1990年代にわが国で大々的に展開された第2次大戦の法的責任を追及する訴訟では、国の不法行為責任についての国家無答責の法理、国や企業の安全配慮義務違反、損害賠償請求権の時効・除斥期間の経過等が争点となった。もっとも、それらの多くが民法上の議論と関連していたにもかかわらず、民法学の側から戦後補償問題に正面から取り組むものは、必ずしも多くなかった。教授の補償法学は、こうした研究の欠落を埋めることを目的として着手された。

### 2.1 教授が、最初に取り組んだのは、在日外国人（とりわけ、在日韓国・朝鮮人）

---

\* 小樽商科大学商学部准教授 E-mail: sinhashimoto5211@res.otaru-uc.ac.jp

\*\* 関西大学法学部教授 E-mail: konno@kansai-u.ac.jp

をめぐる戦後補償問題であった<sup>1)</sup>。教授の当初の主たる関心は、時効法学をめぐる法解釈上の問題に向けられていた。すなわち、わが国が第2次大戦中に東アジア諸国に及ぼした被害について法的責任が争われるようになったのは、終戦から半世紀近くの時間が経過した1990年代になってからであり、多数の裁判例は、「消滅時効ないし除斥期間」(改正前民法724条)を理由に、国や企業の責任を認めることに消極的な態度を示していた<sup>2)</sup>。こうした状況下において、戦後補償を民法学の問題に引き直して考える場合、時効・除斥期間の問題は避けて通ることができない問題であったのである。

では、教授は、具体的にどのような解釈論を提案したのであろうか。補償に消極的な立場が前提とする724条の理解は、前段と後段を分け、前段を消滅時効、後段を除斥期間と性質決定し、前段の起算点については被害者の主観的認識を考慮しつつ、柔軟に判断するのに対し、後段の起算点については、そうした事情を考慮せず、「不法行為時」を基準として客観的に判断し、前段を枠づける役割があるとするものであった。教授は、このような理解に対して、①不法行為法の目的論を踏まえた前段理解と相容れない後段理解への疑問(前段につき、被害者の「認識」に係らしめる理由として、被害者の宥恕という点から説明されるとすると、後段においては、そうした認識を考慮しなくてよいのかという疑問)<sup>3)</sup>、②724条に関する従来の沿革理解への疑問(従来は前段・後段ともにドイツ法に由来すると解していたのに対し、前段はともかく、後段はフランス法に由来するものであると解し、短期と長期の期間につきドイツ法のように理解する必然性はないこと)<sup>4)</sup>、③除斥期間に関するわが国特殊な理解への疑問(わが国ではドイツ法の除斥期間概念に影響を受けつつも、独自に長期と短期の期間制限がある場合に、長期の期間を除斥期間として捉える理解が採られるのに対し、あくまで除斥期間は、本来の「速やかな権利行使」が狙われた短期の手続的期間に限定して適用するべきであること)<sup>5)</sup>を提起する。そして、結論として、前段のみならず、後段も消滅時効と解し、後段による前段の枠づけの役割も否定し、被害者救済のために柔軟な時効解釈論(具体的には、事實的障害も考慮可能な起算点解釈や援用の権利濫用論による制限など)を提案する<sup>6)</sup>。

**2.2** 以上のように、教授の補償法学の出発点は、時効・除斥期間の法解釈を中心としたものであった。もっとも、教授にとって、以上の議論は、あくまで問題の「入口」として位置づけられていたことにも留意すべきである。教授は、戦後補償の問題

---

1) 吉田(2006)、395-506頁(初出、吉田(2001)(2002a~e))。

2) 吉田(2006)、420頁。

3) 吉田(2006)、435頁。

4) 吉田(2006)、436頁。

5) 吉田(2006)、437-439頁。

6) 吉田(2006)、439頁。

が以上の「入口」問題にとどまらないことを当初から意識していた。すなわち、戦後補償を不法行為責任として捉えるとしても、戦争による被害の回復を損害の金銭的填補のみに還元することは現実的でなく、「金銭的支払という以上に、過去の名誉回復、謝罪などのシンボリックな行為の占める位置は重要である」とする<sup>7)</sup>。戦争によって分断された関係を修復するためには、単なる金銭による損害の填補を超えたアクションが必要となる。そのため、教授のその後の論稿では、関係修復を念頭に置いたより理論的なアプローチが前面に打ち出されるようになる<sup>8)</sup>。教授は、従来の議論では専ら金銭的賠償を意味するものとして用いられてきた「補償」(reparations) という語を意識的にラフに定義することによって<sup>9)</sup>、そこからいくつかの帰結を引き出す。すなわち、――――

第1に、不法行為法の目的として従来閑却されていた被害者による「赦し」に注目する<sup>10)</sup>。教授によれば、「補償」問題の究極の目標は、「[国際社会における]暴力・復讐の応酬がなされる悪循環をいかに転換させ、他民族の共存(多文化主義)のモードに移していくか(関係修復のために何が必要か)」という点にある<sup>11)</sup>。そのため、「補償」問題の理念的課題として、世界各地でみられる暴力や復讐の応酬といった悪循環を多民族共存に転換していくために、「復讐・報復の連鎖・悪循環からどのようにしたら解放されるのか、また民族間の対立の緩和、関係修復のためには何が必要なのか、そのためにも、被害者の『赦し』をどのように導き、いかように『関係改善(和解・宥和・調和)のルートに乗せることができるのか』ということ」が掲げられる<sup>12)</sup>。このような理念の実現は、従来の不法行為法の枠組みの中では困難であった。というのも、民族間の対立、関係修復のためには、被害者の「赦し」が必要であるが、伝統的な不法行為法の目的論においては、被害者の損害填補のみが強調され、こうした「赦し」の側面は注目されてこなかったからである。これに対し、教授は、上記理念を実現するために、「償い」を不法行為法に導入することで、その目的の斬新を図るのである<sup>13)</sup>。

第2に、不法行為法の救済方法として、金銭賠償の原則(民法722条1項、417条)の不十分さを指摘したうえで、他の救済方法、とりわけ「謝罪」(apology)という非

7) 吉田(2006)、490頁。

8) 吉田(2006)、262-289頁(初出、吉田(2004a~b))。

9) 吉田(2006)、266頁注(3)。

10) 吉田(2006)、269頁。

11) 吉田(2006)、268頁。

12) 吉田(2006)、272頁。

13) それゆえに、教授の不法行為法の講義録では、不法行為法の目的の1つとして「贖罪(償い)的機能」が挙げられている。吉田(2008a)、13-14頁。また、吉田(2015)、110頁(初出、吉田(2008b))をも参照。



金銭的救済を重視する<sup>14)</sup>。すなわち、民族抗争のような集団的不法行為においては、物理的損害のみならず、名誉・プライド・人間的尊厳の回復といった精神的損害も問題となり、それらは金銭によっては完全に填補することができない。それゆえ、被害者による赦しを導き、被害者と加害者の関係修復を図るための「補償」においては、権利侵害がなければあったであろう利益状態を金銭的に填補することだけではなく、侵害事実を直視した上で、被害者と加害者との間の関係を修復する観点から救済方法を考える必要がある。そこで教授は、責任の自白・告白という意味で「謝罪」という非金銭救済の重要性を指摘する<sup>15)</sup>。

第3に、上記の法的救済方法を補完する非法的な救済方法として「教育・啓発的救済方法」の重要性を説く<sup>16)</sup>。教授は、「補償」問題における「関係修復の実現」として、加害者が「責任承認」や「謝罪」することによって「後悔」「同情」といった感情を表現し、それを通して対話・コミュニケーションを進める必要があるとし、歴史教育や記念碑建設、民族間交流プロジェクトなどの非法的救済方法が重要であるとする。そして、これらの手段を通して、加害者の「意識変革」を図り、歴史を忘却することによってではなく、「共通の歴史的記憶作り」を努めていくことによって関係修復を図るべきであると指摘する。

かくして教授によれば、「補償の目標は、(復讐的なものから修復的なものへ) 関係の改善を図るところにあり、そのプロセスとして、①まず、加害者が加害事実及びその責任の認識をして、それによる意識変革(改心、改悛)を行う。②その反映として、大事な救済方法(remedy)として、一次的には、謝罪(apology)が重要であり、さらにそれに意味を持たせる—謝罪行為に信頼性を持たせる—ために金銭補償(reparations, monetary compensation)を行うことになる(その他、場合によっては追悼碑・記念館の建設なども連続線上に捉えられる。そして、広義での補償は、これらの各種救済方法を包摂するものとする)。③その結果として、被害者の赦し(forgiveness)がなされて、④それによって、将来に向けて『関係の転換・改善(復讐から修復へ)』がはかられるというわけである<sup>17)</sup>。

### 3. 「補償」理論の課題

以上のように、教授の補償法学は、伝統的な民法の法解釈に関する問題の解決にと

14) 吉田(2006)、269頁。

15) ただし、金銭賠償が不要であるというわけではなく、謝罪と相補的なものであるとする。吉田(2006)、269頁。

16) 吉田(2006)、270頁。

17) 吉田(2011)、160頁(初出、吉田(2007)、18頁)。この「補償」のプロセスは、その他の論稿においても、教授の議論の中心を占めており、ケース・スタディにおいても、教授の議論の軸となっている。たとえば、吉田(2006)、506-541頁(初出、吉田(2004c~d))、吉田(2011)、236-266頁(初出、吉田(2009a)(2009b)(2009c))など。

どまらず、関係修復を目的としたより理論的な試みと位置づけられる。損害賠償を中心とした伝統的な不法行為責任が侵害行為の帰結を加害者に負担させるという意味での責任（負担的責任）であったとすれば、教授のいうところの「補償」は、被害者に対して応答すること、侵害行為によって破壊された他者との関係性を再構築する呼びかけに応答する責任（応答的責任）であるということができよう<sup>18)</sup>。こうした議論は、従来の民法学（不法行為法学）の枠組みを大きく逸脱するものであり、個別の法解釈へ落とし込むために、さらなる議論が必要となることは言うまでもない。もつとも、ここでは、そうした法解釈の問題はひとまず措き、教授の「補償」理論の方にフォーカスして検討を加えてみることにしよう。

**3.1** まず、教授が「補償」のプロセスとして、復讐的なものから修復的なものへというモデルを前提として議論を展開していることに着目したい。こうしたモデルを目にして、すぐさま我々の脳裏に浮かぶのは、ハンナ・アレントの議論であろう。アレントは、次のような議論を展開している<sup>19)</sup>。すなわち、——

我々の活動は不可逆的であり、自分が行ってしまったことを元に戻すことができない。そのため、ひとたび罪が犯されると、我々はその罪の帰結から逃れることができず、罪に対する自動的反応として復讐がもたらされる。この復讐は、罪に終止符を打つのではなく、さらなる復讐を喚起することで、復讐の連鎖の過程に我々を拘束する。したがって、罪が日常的な出来事であるにもかかわらず、ひとたび罪が犯されると、加害者のみならず被害者も、復讐の連鎖に巻き込まれることになり、我々は生活を続けていくことができなくなる。加害者と被害者をともに最初の罪から解放し、再び自由な行為者とするためには、こうした復讐の連鎖を断つ治療薬=救済策が必要となる。それが赦しである。すなわち、赦しは、活動の不可逆性の中で、復讐の連鎖を断ち切り、赦す者と赦される者をともに最初の活動の結果から自由にする救済策として位置づけられるのであり、「人間は、常に自ら進んで自分の心を変え、ふたたび出発点に戻ることによってのみ、なにか新しいことを始める大きな力を与えられるのである」<sup>20)</sup>。その意味で、赦しは復讐の対極に位置し、「干渉がなければ際限なく続くなにかを終わらせようとする点」で罰の代替物でもある。

復讐を人間の本能的な反応とし、それを理性的な対応としての赦しと対置するという図式は、——後述するように、それが宗教的な要素を帯びているにもかかわらず——今日では広く受容されているように思われる。そして、今日語られる「補償」理論は、こうした対置を前提とした上で、なお復讐よりも赦しを志向することで加害者

18) 戦後補償と応答的責任については、高橋（2005）、24-64頁。

19) アレント（1994）、376-377頁。教授も、しばしばアレントの議論を参照している。吉田（2006）、490-491頁、吉田（2006）、272頁など。

20) アレント（1994）、376頁。

と被害者の関係修復を図ろうとする試みにほかならない。たとえば、教授もしばしば言及しているマーサ・ミノウの議論も、復讐と赦しを両極としてその間に集団的暴力の問題解決の糸口を見出そうとするものである<sup>21)</sup>。ミノウによれば、復讐は、悪行に対する道徳的対応の重要な一要素であるが、それは暴力の連鎖をもたらすだけでなく、暴力の応酬に手を染めてしまった被害者に精神的負担をかける。他方で、赦しは、暴力の連鎖を断ち、加害者と被害者とを再び結び合わせることを可能にするが、それが無条件に与えられるならば、単なる記憶の忘却を肯定することにつながりかねず、悔悟の情すら示さない加害者を放免することにもなりかねない<sup>22)</sup>。かくして、復讐の連鎖を断ち切ると同時に、赦しが単なる忘却に陥ることなく加害者と被害者の関係性を回復させるためにいかなる方途があるのかが復讐と赦しの両極の間で探究されることになる、というのである。こうした議論が教授の「補償」理論と通底するものであることは、もはや繰り返す必要はないであろう<sup>23)</sup>。

**3.2** もっとも、以上の理解に対しては異論がある。ここで、赦しを徹底して純化することによって、以上の議論の脱構築を試みたジャック・デリダの議論を取り上げよう。

デリダによれば、赦し (pardon) は、その語源からして、贈与 (don) と類縁性を有する概念である<sup>24)</sup>。ここでデリダのいう贈与には、独特の含意がある。すなわち、贈与は、贈与者にも受贈者にも、贈与として決して現前することのない純粹で無条件の出来事であり、したがって、「贈与があるためには、(中略) 相互性、返還、交換、反対—贈与があってはならない」<sup>25)</sup>。もし贈与に対して反対贈与がなされたならば、贈与は打ち消され、交換となる。ここでいう反対贈与には、象徴的等価物の返還も含まれる<sup>26)</sup>。つまり、贈与によって贈与者が満足感を得るならば、又は、贈与によって受贈者が恩恵を感じるならば、——そして究極的には贈与が贈与として認知されるだけで——贈与はもはや贈与ではなくなり、交換となる。それゆえ、贈与は現前するや否や——又は現前することなく——もはや贈与ではなくなることになる。したがって、我々が一般に贈与として認知しているもののすべては交換ということになり、デリダのいう贈与は現実には不可能なものであるということになる。

21) ミノウ (2003)。

22) したがって、ミノウは、赦しが加害者の改悛や特定の暴力行為の自白を条件とする必要があるとする。ミノウ (2003)、43頁。

23) なお、教授は、ミノウらの国際人権法学の議論とともに、刑事法学における修復的正義 (司法) の議論にも言及している。吉田 (2006)、274頁。

24) デリダ (2015)、8 頁。

25) デリダ (1989)、73頁。Derrida (1991), pp.18-19.

26) デリダ (1989)、74頁。Derrida (1991), pp.26-27.

このように、贈与は現前するあらゆる交換の外部にある純粹で無条件のものであるとした上で、デリダは、この贈与と交換の論理を他のテーマにおいても応用する。そのテーマの1つが赦しである。デリダは、以上の贈与と交換の論理において、加害者が改悛し、罪をもう犯すことはないという誓約を条件とした赦し、あるいは復讐の連鎖からの人間を自由にするを目的とした赦しに対して、明確に異を唱えている。すなわち、赦しは、贈与と同様に、無条件である必要がある、というのである。赦しは、「それを乞わない誰か、改悛することも自白＝告解することもなく、みずからを改善することもみずからを立ち直らせることもしない誰かにさえ、授けられる」ものでなければならない<sup>27)</sup>。したがって、改悛し、謝罪し、赦しを乞われるという条件において与えられる赦しは、「条件付きの交換の論理」、「計算づくの取引」にすぎず<sup>28)</sup>、無条件の赦しを腐敗させるものである。もっとも、そうした意味での無条件の赦しは、無条件の贈与が現前しえないものであるのと同様に、現前することはない。「赦しは、もしそれがあるとしても、可能ではない、それは可能なるものの法からみずからを例外化することによってのみ、こう言うことができれば、ただ自らを不-可能化することによってのみであり、それも、不可能なるものとしての不-可能なるものの無限の忍耐の中でそうすることによってである。そしてそこにこそ、赦し〔pardon〕が贈与〔don〕と共通でそなえているだろう点がある」<sup>29)</sup>。したがって、贈与と同様に、無条件の赦しは不可能なものである。

以上のように、デリダは、赦しの無条件性を強調し、それを交換の論理に支配された条件付きの赦しから明確に区別する。以上のデリダの議論は、赦しに条件を付すべきであると主張するミノウらの議論と明確に対立するものであり、また、世界各地で行われている現実の和解の実践とも相容れないものである。もっとも、ここで急いで付け加えられるべきは、デリダが、無条件の赦しをもって現実に行われている和解（＝条件付きの赦し）の価値を否定しているわけでも、また赦しの実践が無条件になされなければならないということを主張しているわけでもないことである<sup>30)</sup>。すなわち、デリダによれば、「無条件的なるものと条件的なるものは、なるほど、絶対的に異質であり、永久に、一つの限界線の両側であるが、両者はまた分離不可能なものでもある。無条件的な赦しの運動、動きの中には、実効性のある、明白で、限定されたものと化すという内的要請があり、かつ、みずからを限定することによって、条件性に身を屈するという内的要請がある」<sup>31)</sup>。つまり、無条件の赦しと条件付きの赦しは、

27) デリダ (2015)、26頁。

28) デリダ (2000)、93頁。

29) デリダ (2015)、83頁。

30) デリダ自身は、純粹な赦しと現実の和解のプロセスとの間で引き裂かれているとも述べている。デリダ (2000)、103頁。

31) デリダ (2015)、75頁、デリダ (2000)、99頁。

互いに還元不可能であることを前提としつつも、無条件の赦しを思考することで条件付きの赦しにいかにして場を与えるかを問うことが可能となるというのである<sup>32)</sup>。そして、そうであるとすれば、デリダの赦しに関する議論は、決して現前することのないにもかかわらず和解や関係修復といった目的を持たない無条件の赦し——赦しを求めない改悛や謝罪、反対に改悛や謝罪を前提としない赦し——が、たとえ不可能であるとしてもあるということ、そしてそれを条件付きの赦し（現実の和解）から切り離して思考することによって、従来は、条件付きの赦し（現実の和解）によって周縁化された無条件の赦しを我々に提示し、我々の思考を支配している交換のエコノミーを脱構築することを可能にするものとして受け止めることができる。

**3.3** 加害者による加害事実の承認、それに関する責任の認識から謝罪と赦しを経た関係修復という教授の示す「補償」のプロセスは、無条件の赦しではない。そうであるとすれば、教授の「補償」理論にデリダのいう無条件の赦しを接触させることで、教授の「補償」のプロセスを脱構築し、そこからいくつかの課題を引き出すことができるであろう。ここでは、以下の3点のみを指摘し、「補償」理論の課題としたい。

第1に、「補償」のプロセスの前提が問い直される必要がある。すなわち、無条件の赦しに視点を置くことで、教授が自明視している赦しのプロセスが相対化される。デリダによれば、罪を告白し、改悛し、謝罪し、それに対して赦しを与えられるというプロセスは、聖書に基づくアブラハムの（すなわち、ユダヤ教的、キリスト教的、イスラム教的）文化の伝統を背景としており、今日では、こうしたアブラハムの文化の伝統が特権化され、日本・韓国・中国のような文化を異にする国にまで及んでいる<sup>33)</sup>。しかし、そうしたアブラハムの文化の特権化することは、他のあり得る「補償」のプロセスを覆い隠すことにつながるものであり、それをどこまで普遍化することができるのかは慎重に問い直される必要がある。教授が「補償」のプロセスを考える際に念頭に置いたのはアメリカ法の議論であるが、キリスト教的な思想が強いアメリカにおける「補償」理論を、そのままわが国における「補償」を考える際に持ち込むことができるかについても検討の余地がある<sup>34)</sup>。このことは、多文化主義を強調する教授の立場からは、なおさら意識されなければならない視点であるように思われる。

32) この点につき、デリダの「歓待」に関する議論も踏まえた守中（2015）、120-121頁を参照。

33) デリダ（2000）、91頁。デリダはこうした現象を「世界ラテン化」（mondialatinisation）と呼んでいる。

34) ちなみに、吉田（2006）、274頁が「補償」理論を説く際に参照する刑事法学における修復的正義（司法）も、明確にキリスト教的観点から提唱されたものである。ゼア（2003）。また、教授もしばしば参照する南アフリカ共和国における真実・和解委員会がキリスト教的な手続によってなされたことは周知の事柄に属する。ちなみに、同委員会のキリスト教的性格については、デリダ自身によって考察の対象とされている。デリダ（2001）、184-211頁、デリダ（2007）、6-58頁。

以上の問題をひとまず措き、仮に「補償」のプロセスを取り入れるとしても、なお問題が残る。すなわち、第2に、赦しを実効的なものとするために、赦しの無条件性をいかにして条件付きの赦しに組み込むかが問われる。赦しは、あるいは謝罪と、あるいは金銭の支払と引き換えに直接的には与えられるべきではない。なぜなら、それは、加害者が謝罪した場合に被害者に赦しを——あるいは被害者が赦しを与える場合に加害者に謝罪を——強要することにつながりかねないからである<sup>35)</sup>。

それでは、赦しの無条件性をいかにして担保することができるのか。この点については、デリダが交換に時間を与えることによって贈与と交換とを総合していることがヒントとなるように思われる。すなわち、デリダは、マルセル・モースが『贈与論』において語った贈与（交換）が<sup>36)</sup>、贈与から反対贈与までに一定の期限ないし時間的な遅延——デリダの用語によれば時間的ないし待期的差延（*la différence temporelle ou temporisatrice*）——を伴うものであることに着目し、モースにおいては、贈与と反対贈与の間に時間を与え、交換を直接的なものとしなすことによって、贈与と交換が総合されているとしている<sup>37)</sup>。同様に、現実の和解を無条件の赦しに接近させるには、加害者が改悛し、謝罪し、被害を償い、それを被害者が受け入れ、赦すという「補償」のプロセスに待期的差延をもたらすことによって、それぞれの出来事の無条件性を確保する必要がある。言い換えれば、改悛、謝罪、償い、赦しは、それぞれが他の出来事を条件とすることなく、他の出来事から切り離されたものとして理解される必要がある。これは、突き詰めれば、「補償」のプロセスを構成する改悛、謝罪、償い、赦しとは何か——さらには、そこから導かれる関係修復とはどのような状況を示すのか——という問いに連なるであろう<sup>38)</sup>。

その上で第3に、交換の論理にさえ服しえない「根源悪」について、どのように考えるべきかという問題が生じる。アレントの議論がそうであるように、赦しを「条件付きの交換の論理」として考え、際限なく続く復讐を終わらせようとする点で罰の代替物として扱うならば、その帰結として、ホロコーストのような人間的な尺度を超え

35) この危険性については、教授も援用する修復的正義（司法）の領域でかねて指摘されているところである。こうした危険性を意識し、デリダの理念的な赦しの観点から現実の和解を検討する必要性を説くものとして、小松原（2012）、25-45頁がある。

36) モース（1962）。モースが同書で扱った贈与（交換）（それは、与え、受け取り、返礼することを義務とする）は、先に述べたデリダの議論においては交換に分類されるものであり、それゆえ、デリダは、『贈与論』ほどに記念碑的な本はあらゆることについて語っているが、しかし贈与については語っていないことになる」としている。デリダ（1989）、79-80頁、Derrida（1991）、p.39。

37) デリダ（1989）、91頁。Derrida（1991）、p.58。また、デリダによるモースの『贈与論』の読解については、岩野（2017）、66-70頁（岩野（2019）、149-154頁）。

38) この点については、教授が、「謝罪」の独自の意義を強調し、それが強制になじまないとしていることが無条件の赦しへの接近として注目される。吉田（2006）、269-270頁。

た「根源悪」——要するに交換の論理に服しえないもの——は、赦すことも罰することもできないものとなる<sup>39)</sup>。そしてデリダにおいては、まさにそうした贖いえないもの、償いえないものを前にして、初めて純粋な無条件の赦しの可能性——赦しえないものを赦すことの可能性——が問われる<sup>40)</sup>。

教授は、アレントの「根源悪」に関する議論を引用しつつ、赦しの一環として「法の裁き」を考えるとする<sup>41)</sup>。しかし、法を超えたところに位置する「根源悪」に赦しをもたらすような「法の裁き」とはいかなるものであろうか。仮に、教授のいう「法の裁き」（司法の裁き）が何かしらの法的責任の判断を意味するとすれば、赦し得ないものであり、時効にかかり得ないものに課される法的責任とはいかなるものであろうか。これは同時に、教授の「補償」理論における「法の裁き」の位置とはいかなるものか、あるいは「補償」理論はいかなる場合に妥当するのかという「補償」理論の射程の問いをもたらすであろう。

#### 4. 結びに代えて

以上、吉田邦彦教授の補償法学を専らその理論的側面にフォーカスして検討を加えてきた。

従来の民法学において注目されてこなかった戦後補償問題に光を当て、それを民法学の問題として引き直して検討したこと、そして、それをさらに推し進めて、戦後補償においてあるべき解決を志向し、「補償」のプロセスを引き出した試みの大胆さや斬新さは、高く評価されるべきものである。

もっとも、その議論のスケールの大ききゆえに、補償法学には理論的になお検討されるべき課題が残されているようにも思われる。補償法学は、今後の議論においてこれらの課題を取り込みつつ、より洗練されていくことになるであろう。

いずれにしても、補償法学は、まだその端緒についたばかりである。

#### <参考文献>

- アレント、ハンナ（志水速雄訳）（1994）『人間の条件』筑摩書店（ちくま学芸文庫）  
岩野卓司（2017）、「贈与は贈与にあらざ!!」『明治大学教養論集』526号、51-71頁  
———（2019）『贈与論』青土社

39) アレント（1994）、377頁、デリダ（2015）、32-33頁。

40) デリダ（2000）、95頁、デリダ（2015）、30頁、42頁。

41) 吉田（2006）、549頁（初出、吉田（2005）、173頁）。また、ミノウも「根源悪」に関するアレントの議論を引きつつ「たとえ彼女が正しいとしても、だからといって何もしないていることは誤りであろう」とする。ミノウ（2003）、17頁。しかし、道義的にどう考えるかは別として、アレントの議論やそれに対するデリダの批判に対する理論的な応答としては十分ではないように思われる。

- 小松原織香 (2012) 「赦しについての哲学的研究」『現代生命哲学研究』1号、25-45頁
- ゼア、ハワード (西原春夫=細井洋子=高橋則夫監訳) (2003) 『修復的司法とは何か』新泉社
- 高橋哲哉 (2005) 『戦後責任論』講談社 (講談社学術文庫)
- デリダ、ジャック (高橋允昭編訳) (1989) 『他者の言語』法政大学出版局
- (鶴飼哲訳) (2000) 「世紀と赦し」『現代思想』28巻13号、89-109頁
- (林好雄=森本和夫=本間邦雄訳) (2001) 『言葉にのって』筑摩書房 (ちくま学芸文庫)
- (増田和夫訳) (2007) 「赦し、真理、和解」『ジャック・デリダ1930-2004 (別冊環⑬)』藤原書店、6-58頁
- (守中高明訳) (2015) 『赦すこと』未来社
- ミノウ、マーサ (荒木教夫=駒村圭吾訳) (2003) 『復讐と赦しのあいだ』信山社
- モース、マルセル (有地亨訳) (1962) 『贈与論』勁草書房
- 守中高明 (2015) 「不-可能なることの切迫」『赦すこと』未来社、99-135頁
- 吉田邦彦 (2001) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (1)」『ジュリスト』1214号、60-67頁
- (2002a) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (2)」『ジュリスト』1215号、164-171頁
- (2002b) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (3)」『ジュリスト』1216号、119-127頁
- (2002c) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (4)」『ジュリスト』1217号、96-107頁
- (2002d) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (5)」『ジュリスト』1219号、128-135頁
- (2002e) 「在日外国人問題と時効法学・戦後補償 (6・完)」『ジュリスト』1220号、92-98頁
- (2004a) 「いわゆる『補償』問題へのアプローチに関する一考察 (上)」『法律時報』76巻1号、64-71頁
- (2004b) 「いわゆる『補償』問題へのアプローチに関する一考察 (下)」『法律時報』76巻2号、107-112頁
- (2004c) 「札幌別院遺骨問題と『戦後補償』論 (上)」『法律時報』76巻8号、88-96頁
- (2004d) 「札幌別院遺骨問題と『戦後補償』論 (下)」『法律時報』76巻9号、102-108頁
- (2005) 「『北海道の掘り起こし運動』と民法学研究」『法の科学』35号、168-179頁
- (2006) 『多文化時代と所有・居住福祉・補償問題』有斐閣



- (2007) 「戦後補償の民法的諸問題（上）」『判例時報』1976号、15-26頁
- (2008a) 『不法行為等講義録』信山社
- (2008b) 「日韓補償問題と民法（不法行為法・時効法）（二）」『書齋の窓』576号、22-31頁
- (2009a) 「中国人強制連行和解の現状と課題（一）」『書齋の窓』588号、7-14頁
- (2009b) 「中国人強制連行和解の現状と課題（二）」『書齋の窓』589号、7-15頁
- (2009c) 「中国人強制連行和解の現状と課題（三・完）」『書齋の窓』590号、7-17頁
- (2011) 『都市居住・災害復興・戦争補償と批判的「法の支配」』有斐閣
- (2015) 『東アジア民法学と災害・居住・民族補償（前編）』信山社

DERRIDA, JACQUES (1991), *Donner le temps 1. La fausse monnaie*, Galilée.

# Theoretical Challenges of “Reparations” Theory: According to Prof. Yoshida’s Work

HASHIMOTO Shin

KONNO Masanori

## Abstract

This article describes the significance and challenges of Professor Kunihiro Yoshida's “reparations” theory. While many Japanese scholars and practitioners work on just technical and technical issues such as laches/prescription, state immunity doctrine, and waiver clause in the East Asia related reparations lawsuits regarding comfort women, slave labour, Nanjing massacre, Chongqing bombings, Unit 731 and its related bio wars etc., Professor Yoshida has tackled with theoretical challenges of how vicious cycles of hatred could be got back to normal as reconciliation: He tries to change theoretical framework about past injustice from retributive justice to restorative justice. According to Yoshida’s theory of four-step process of reconciliation, it goes along, first, the detailed recognition of past injustice by perpetrators; second, the recognition of historical responsibility from perpetrators’ side, third, sincere apology and supplementary monetary damages based on the first two stages. Then finally, he argues that the real reconciliation could be attained by victims’ forgiveness in some cases, based on Professor Minow’s and more originally Hannah Arendt’s work. However, authors argue that Yoshida’s approach could be critically analysed by juxtaposing Jacques Derrida’s work on unilateral pardon(forgiveness) and don(gift) theory. According to Derrida, unconditional forgiveness should be focused to deconstruct Yoshida’s linear reconciliation process. Challenges of the reparations process could be outside of legal solution as he might admit. Thus, his theoretical discussions are worth more attention as civil law theoretical developments.

## Keywords

Reparations, remedy, apology, forgiveness, civil law theory



## HOPS2023 地方議員・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（公共政策学教育部・公共政策学連携研究部 略称HOPS）では、2023年8月24日（木）・25日（金）に「地方議員・地方公務員向けサマースクール」を開催した。

本講座は、2008年度、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「地方議員向けサマースクール」として大学院が取り組むものとしては全国に先駆けてスタートし、2016年度より地方公務員にも門戸を広げて開講してきたものである。

今年度は、「持続可能な地域公共交通の構築に向けて一市町村の役割に注目して」をテーマとして開催した。北海道内の多くの市町村では、地域によって利用者の減少により従来のバス路線が維持できないなどの状況が見られる。地域の公共交通は、特に車を運転しない高齢者や子どもにとって必要不可欠なものであり、現在、道内では、予約型のデマンド交通、情報通信技術を新たに取り入れたサービスなど、地域公共交通に関する多様な取組が進行中である。そこで今年度のサマースクールでは、持続可能な地域公共交通を構築するため、市町村の役割に注目しながら、地方議員や地方公務員が持つべき基本となる視点や住民との向き合い方などについて、研究者・実務家による先行事例等に関する講演やグループディスカッションを通じて学ぶこととした。研修効果を高めるとともに、グループディスカッションに用いるため、2日コースの受講者にはレポート作成の事前課題を課した。

1日コースはオンラインによる受講、2日コースは対面式による受講とし、地方議員45名（1日コース29名、2日コース16名）、地方公務員20名（1日コース14名、2日コース6名）の参加を得た。また、HOPSが実施する日台エグゼクティブプログラムにおいて訪日している台湾の社会人5名が参加した。

1日目は、「北海道における交通政策」について北海道総合政策部交通政策局鉄道担当局長 斎藤由彦氏、「住民サービスとしての公共交通—持続可能な公共交通の構築に向けて」について石狩市企画経済部企画課交通担当課長 上窪健一氏、「地域公共交通に関するデータ分析の手法と住民・事業者との連携」について日本データサービス株式会社取締役計画調査部長 東本靖史氏より講演をいただいた。2日目は、「持続可能な地域公共交通の構築における市町村の役割」について北海道大学大学院工学研究院教授 岸邦宏氏の講演に続いて、HOPS専任教員がファシリテーターとなって参加者によるグループディスカッションを行った。

今年度は、昨年度に続き対面参加とオンライン参加を併用するハイブリッド開催とした。また、1日目の日程終了後に、対面受講者を対象とした懇親会を開催した。

### 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。

- 主 催：北海道大学公共政策大学院
- 共 催：特定非営利活動法人CAN

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

協 力：北海道

開催期間：2023年8月24日(木)～8月25  
日(金)

開催場所：北海道大学・オンライン  
(ZOOM)

対象・定員：2日コース(講演・グループ  
ディスカッション)25名程度

1日コース(講演)100名程度

受講料：2日コース 6,000円

1日コース 3,000円

#### (事前課題)

所属自治体における公共交通の現状と課題に関して以下の点について、A4用紙2ページ程度でレポートにしてください(レポートは2日目の研修参加者限りで共有します。)

- 一 所属自治体で地域公共交通に関する計画が策定されているか。策定されている場合は、名称と策定時期
  - 一 所属自治体の人口(総数、年少人口・生産年齢人口・高齢者人口別)のこれまでの推移と今後の見通し
  - 一 所属自治体内の公共交通資源の洗い出し
  - 一 所属自治体の公共交通の課題(箇条書きでも可)
  - 一 課題に対して、市町村において実施すべき対策や取組についての提案(箇条書きでも可)
- ※ 所属市町村が地域公共交通に関する計画を策定している場合は、計画内容を参考に作成してください。

## 2. サマースクールの内容

### 2.1 講演(8月24日)

「北海道における交通政策」

講師：斎藤由彦氏(北海道総合政策部交通政策局鉄道担当局長)

北海道の公共交通を取り巻く環境については、人口減少や高齢化、運転手の不足などにより維持確保が難しい状況にある。また、北海道は広域分散型の地域特性であることに加え、感染症拡大といった環境の変化も生じており、様々な対策の議論が行われているところである。

2016年、JR北海道から維持困難線区が公表されたことから、有識者による検討を開始した。路線の存廃を沿線の自治体に限った問題とするのではなく、鉄道が道内交通ネットワークの根幹であり、維持のためには関係者の総力を結集することが重要であると確認した。

これらが契機となり、北海道の交通政策の羅針盤として「北海道交通政策総合指針」を策定した。計画期間は新幹線の札幌延伸に合わせて2030年までとし、具体的な施策として重点戦略を定めている。指針では、公共交通全体をネットワークとして形成するため、道内の公共交通を幹線交通、広域交通、生活圏交通の3つの階層に分けて整理した。また、地域に根差した道筋を示すため、新たな圏域として3つのネットワーク形成圏を打ち出した。

公共交通のネットワークを形成するにあたって、関係者が増えるほど利害調整が困難になる。そこは道庁など行政の役割であり、強制力を持って連携するのではなく、事業の一部だけでも連携して次の取組につなげることが重要と考える。このような「緩やかな連携」によって、地域交通の最適化を図り、北海道型の運輸連合といった枠組みに向けて検討を進めている。

公共交通の維持確保に向けて、関係者の

不断の努力がある一方、自治体も事業者も単独で公共交通を維持することは難しいと考えている。そういった部分で大きなまとまりを作ることが北海道の交通政策において重要。

### 「住民サービスとしての公共交通—持続可能な公共交通の構築に向けて」

講師：上窪健一氏（石狩市企画経済部企画課交通担当課長）

石狩市の人口は約6万人で、約9割は花川地区に居住している。一方、厚田・浜益地区は人口密度が低く65歳以上の人口割合が高いため、生活の足となる公共交通が必要となっている。

2019年に策定した石狩市地域公共交通網形成計画では、公共交通の利用増加、公共交通空白地住民の移動環境の向上、石狩湾新港地域への公共交通利便性向上、持続可能な公共交通サービスの提供、公共交通を利用しやすい待合環境の形成、公共交通に転換するための利用促進策の展開、わかりやすい情報発信による利用促進を目標とし、施策に取り組んでいる。

浜益地区では、バス路線の廃止による代替交通として、民間委託による市町村有償輸送のデマンド交通に取り組んでいる。国から一定の補助があるものの、年間約1,000万円の財政支出と車両の負担が発生している。料金は距離に応じて400円から1,600円に設定している。

また、昨年度は石狩市が実施主体となり、AIオンデマンド交通の実証運行を実施した。石狩湾新港地域で働く約2万人を対象とした通勤オンデマンドと、石狩市内に居住する高齢者の日中の買い物需要に対応した市内オンデマンドの2つの交通サービスを同時に運行した。利用にあたっては、既存のアプリを活用し、スムーズな予約や決済ができるよう利便性に考慮したほ

か、市内オンデマンドはカスタマーセンターを設置したことで、高齢者から高い満足度が得られた。半年間の実証期間で通勤555人、市内422人の利用があり、一定の成果が見られたことから、今年9月から実証運行を再開し、今後の本格運行に結びつけていきたいと考えている。

来年度、公共交通計画の見直しが求められており、AIオンデマンド交通の本格運行と、交通結節点の検討について重点的に取り組むこととしている。今後は札幌市との接続や乗務員の担い手不足が課題であり、AIオンデマンド交通を始めとした公共交通を、住民や交通事業者と連携して持続可能な取組として構築していきたい。

### 「地域公共交通に関するデータ分析の手法と住民・事業者との連携」

講師：東本靖史氏（日本データサービス株式会社取締役計画調査部長）

地域公共交通計画を策定する上で、まず必要な作業がその地域の公共交通の現状・問題点を抽出するためのデータ分析となる。分析にあたっては、①現状、②利用実態、③経常収支、④交通空白地域、⑤利用者ニーズ、⑥潜在需要、⑦財政負担、⑧運行経費等に注目すると良い。最近は、需要（利用者）に加えて供給（交通事業者）にも着目し、需要と供給のマッチング分析を行うことも重要となっている。利用者ニーズを把握する上で、「アンケート調査」は主要な手段となる。アンケート調査では、現在の利用者の不満を探ることも重要であるが、公共交通が利用できないことによる弊害（潜在需要）を把握することがより重要である。ここで明らかになった課題に対しより詳細な状況把握のためには、ヒアリング調査も必要となる。SP調査（表明選好法）とRP調査（顕示選好法）を併用することで、サービスの供給過剰の発生につ

ながることを回避し、現状での地域の公共交通の課題をより見ることができる。また、公共交通の利用実態（時間、区間、目的など）を把握することも、各種公共交通の方向性を検討する際の基礎資料となる。

住民・事業者と連携して地域公共交通の運行を行った事例として、登別温泉のグリーンスローモビリティがある。登別温泉街では、観光客を温泉街に周遊させ、温泉街の活性化につなげていくことが課題の1つであった。課題解決のために登別市地域公共交通活性化協議会が中心となって地域住民のニーズ把握を行い、登別温泉周遊バス・オニスロ（グリーンスローモビリティ）の運営方法、運行ルート等を、関係機関と議論の上、運行を決定した。本格運行後は、観光コンベンション協会が実施主体となったが、運行にあたっては、地元商店街、交通事業者と連携して運行方法に様々なアイデアを取り入れることでオニスロを育てている。多様化する利用者等のニーズと交通モードのマッチング、法定協議会、ワークショップ等を活用しながら、住民・事業者間で課題を共有・共感し解決策を醸成していくことが両者の連携を進める上でのポイントとなる。

## 2.2 講演（8月25日）

### 「持続可能な地域公共交通の構築における市町村の役割」

講師：岸邦宏氏（北海道大学大学院工学研究院教授）

今回は、持続可能な地域公共交通の構築における市町村の役割ということで、特に市町村として何をすればよいかを中心に話をします。

地域公共交通において需給調整規制が撤廃され20年以上経過した。その後、地域公共交通活性化再生法の改正によって、地域公共交通計画の作成が自治体の努力義務と

なり、地域の責任で地域公共交通を考えるようになった。多くの自治体が需要の少ないところにデマンド交通を導入し、国から運行費用の補助金をもらってきたが、国としては、まちづくりと連携した地域公共交通計画の作成を求めるようになった。

JR 北海道の路線存廃問題を機に、北海道交通政策総合指針が作られた。北海道新幹線札幌開業に向けて、鉄道だけでなく全ての交通手段を連動させながら、持続可能な公共交通のネットワークを作ろうとしたのがこの交通政策総合指針であり、ぜひ見てほしい。

キーワードの1つにシームレスがある。出発地から目的地までのドアツードアの交通というのは、複数の交通手段を乗り継いでいくことを考えないといけない。物理的なバリアフリーの整備も同様である。時間的には鉄道を降りて5分10分後にはバスへの乗り換えができ、料金は1つのICカードで全ての交通手段が利用できるなどである。

ドイツを参考に運輸連合の考え方を取り入れつつ、利用者目線で利便性の高い公共交通システムを目指し、十勝にてシームレス交通戦略推進会議を立ち上げて、バス路線のない観光地へはタクシーで交通を確保し、JRとバスの乗り継ぎでは、改札口からバスターミナルまでの案内表示を改善するなど公共交通の改善に取り組んだ。さらにMaaSの実証実験を行った。観光MaaSでは、スマホ上で観光地を提案し、利用者は目的地を選択すると交通手段が提示され、チケットもクレジット決済で購入できるようにした。生活MaaSでは、日常生活でも飲食店、病院、公共施設との連携で目的地を提案し、公共交通を提示するようにした。成果として「目的地と連携することの効果あり」との声が挙がり、この実証実験は本格運用に向けて十勝総合振興局に引

き継がれた。

これからの公共交通に対しては、運輸事業者は現状維持から脱却して、顧客満足度の向上に取り組む必要がある。住民は、今まで以上に公共交通機関を利用することが大事である。自治体は公共交通に関連する横断的な連携を進めることが、国は国土計画の観点から公共交通のあり方を考え、自治体をどう支援するかという役割が重要になる。費用負担や財源の話は避けて通れない。「負担はできない」と言うと、議論は進まない。どこまで負担できるか、踏み込んだ議論が必要である。

データ分析から見た事例として、厚真町内の交通は、予約運行の記録がデータベースとして蓄積されている。病院に行って交流館や福祉センターに寄って帰るとか、買い物や友達に会いに行くのにも利用するようになり、1人当たりの利用回数が1.5倍に増えた。コミュニティカフェの実証実験では、おしゃべりをする交流拠点の機能と待合所の機能を融合させることの効果を示した。地方都市こそ交流拠点の機能が必要で、そこに公共交通を組み合わせることが重要である。

地域公共交通に関する協議の場としての法定協議会の議論は、運輸事業者は尊重する義務がある。また、計画策定だけでなく運行に関する協議まで可能であり、法定協議会は減便や廃止の防波堤の役割がある。市町村は、活発な議論となるように協議会においてコーディネーターの役割を果たしてもらいたい。

### 2.3 グループディスカッション（8月25日）

グループディスカッションは5人から6人ずつ5グループ編成で実施した。グループ編成に当たっては、ディスカッションしやすいよう、地理的に比較的近い自治体や人口規模が類似した自治体の地方議員や地

方公務員を同じグループとした。

午前のグループディスカッションでは、HOPS専任教員の進行のもとで、受講者が本サマースクールに向けて準備した事前課題をもとに、受講者の所属市町村の公共交通の現況や課題、その対策について、受講者から、自己紹介を含めて、報告・共有を行った。

午後のグループディスカッションでは、①住民のニーズを踏まえた公共交通とするにはどのような取組が有効か、②グループ内で自由に設定したテーマ、③持続可能な公共交通とするため議会の果たすべき役割は何か、という3つのテーマについて、講演者の岸教授、石狩市上窪課長からのアドバイスを得ながら、受講者による意見交換を行った。いずれのグループも、住民や事業者と向き合い、地域の実情を踏まえいかに地域の公共交通を確保していくか、活発な議論が行われた。グループ発表の際に報告された各グループの議論の概要は、次のとおりである。

#### 【Aグループ】

##### 1. 住民との関係

公共交通機関を利用する際には、生活の面と楽しみと余暇の面という2通りがある。まず生活の面に関しては、いかにデマンドなどの手法を用いるかを検討し、楽しみとか余暇の部分に関しては交通に加え、まちづくりの観点から考えていく必要がある。

##### 2. 財源

公共交通機関に関する予算は、各市町村でも確保が困難であるため、まちなか活性化などの地域振興や高齢者支援や子育て支援など、様々な観点から検討する必要がある。

利用料金についても、値上げも含めて利用者の使い勝手の良さを踏まえなが



ら、適切な設定をすることが求められる。

### 3. 議会の役割

公共交通を議会で議論していく上では、住民ニーズ、事業者の現状、行政ができること、この3つをしっかりと洗い出し、整理をして議論をしていくことが役割である。

## 【Bグループ】

### 1. 住民との関係

住民に当事者意識を持ってもらい、参加型の民主主義を実現するため、住民、事業者、自治体といった関係者を含めた協議会を作り、自治体がデータの収集、ニーズを把握すること、その際に地域ごとのバランスを考慮することが必要である。

### 2. 交通事業者との関係

自治体が様々な情報収集をした上で、交通事業者と議論する必要がある。その上で、バス、JR、タクシーといった事業者間の役割分担を考慮し、利便性を確保しつつ、車利用者に公共交通をどういうふうに使ってもらうのかという課題について、移動支援の観点や白タクなどの活用も含めて検討した。

### 3. 議会の役割

特定の支援者のニーズを満たす行動がこれまでも散見されていることが、課題として挙げられた。議会でも会派や交通の委員会だけの縦割りを超え、横のつながりで討議するため、議会改革を検討していく必要がある。

## 【Cグループ】

### 1. 住民との関係

利便性において自家用車と比べるとどうしても公共交通が負けてしまうため、どうしたら公共交通の利用促進が実現で

きるかという視点から議論した。住民アンケート、地域住民への聞き取り等について、学術的な観点をを用いた調査を行うことが必要である。

### 2. 利用促進に向けた取組

公共交通に関する情報が住民に届いていない。このため、公共交通をリアルに感じられるような体験型イベントや、住民が参加しやすくなるようなエンターテインメントを組み合わせたイベントを通じて、情報を届けると良いのではないかと。これはプッシュ型アプローチの具体例である。

ユーザーの利便性を見据え、交通拠点の整備を通じた公共交通と地域のトータルデザインを進める必要がある。

### 3. 議会の役割

議員は住民に近いと、個別の政策決定によって、誰が、どのような影響を受けるのかをリアルに想像しながら政策案を検討することができる。このように民主主義を機能させる議会が、市民の代表として行政に提案を行う必要がある。

議会がコーディネーターとして市民を巻き込んだ「緩やかな連携」を実現する。

議会における、所管の委員会の縦割りに過度にしばられるのではなく、情報を共有しながらよりよい政策実現につなげていきたい。

## 【Dグループ】

### 1. 住民との関係

職員が説明会で一方的に説明するのではなく、住民を巻き込んだワークショップなど利用者からの自由な意見をもらうことが大切なのではないかと。

公共交通を普段利用していない人にも無差別でアンケートをとることで、潜在的なニーズを把握することが可能とな

る。住民から意見を述べてもらうことは、当事者意識を持って行動変容を促すことができる第一歩になる。

## 2. 地域における地域住民や交通事業者との協議の場の在り方

まずは住民のニーズを把握して、たたき台をつくることから始めることが大事である。住民や交通事業者と、日頃からコミュニケーションをとることで、事前協議もスムーズに行えることから、関係構築後に法定協議会などに臨むことがいいのではないかと。

## 3. 議会の役割

まずは住民の意見を聞くこと、行政の努力や大変さを逆に地域の住民の方に伝えていくことで、公共交通の利用促進につながるのではないかと。特に、その住民の小さな声なども、議員から行政に届けてもらうことが重要。そのためにも、議場だけではなく議員と職員との意思疎通の場が必要である。

地域住民の代表として、対立するのではなく、共にまちづくりを進めていこう、という姿勢を地域住民に促すべきである。

## 【Eグループ】

### 1. 住民との関係

公共交通施策を実施する上で、住民との関係において重要なことは、丁寧な話し合いを行い、意見をよく聞くことである。

アンケートの回答率は良くて3割程度であり、議員や職員が出向いて住民の話聞くことも必要なのではないかと。

また、自分でできることを考えてもらうことや公共交通を利用した感想を共有してもらうことも必要である。

### 2. デマンド交通

地域の実情にあったデマンド交通のシ

ステムを構築する上で、民間事業者との調整が重要であるとともに、住民が実際に活用するよう十分な情報伝達が必要である。

### 3. 議会の役割

現状把握と改善ができるようPDCAプロセスを回すようにすること、そして観光利用との結びつきを強化することが議会の役割である。そのための施策立案の素地として、議員と職員と一緒に研修を受け共通認識を持つことは有効である。

## 【全体の講評】

岸邦宏氏（北海道大学大学院工学研究院教授）

公共交通の議論をする上では、法定協議会のメンバー構成が行政関係者と交通関係者だけでは不十分であり、一般公募による住民の委員、町内会関係、福祉関係、商工会議所といった地域のキーパーソンの参加がとても重要である。法定協議会メンバーの任期による交代を控えている地域では、このことを踏まえて検討してほしい。当事者意識も重要で、住民が計画段階から参加することは本当に大事なことである。あるまちでは、住民の皆さんが危機意識を持っていて、計画段階から意見を言った回数が多い人ほど、公共交通を利用する傾向があった。

公共交通の利用促進については、人口減少社会では、公共交通を利用する地域の生活者の総数は減ってくるため、自家用車の利用者をどれだけ公共交通に転換させられるか、また1人当たりの公共交通利用回数をどれだけ増やすことができるかが求められる。生活に必要な需要以外に、「人に行きに行くこと」という出かける動機を創出する必要がある。公共交通でもまちなかに行けるといふ経験を定着させ、働きかけるような取組を継続してほしい。そのために

は使える財源を組み合わせるなど、予算を総動員する必要がある、ここは地方議員の皆さんの腕の見せ所である。

利用促進について、自治体でワークショップをやってみると、公共交通を使わない理由は大きく「利用したいときに利用できない」、「歩くから嫌」、「お金がかかる」の3つに集約される。特に過疎地域の場合、ドアツードアでデマンド運行ができれば、徒歩の距離の課題は解決する。お金がかかるというところも、財政的に負担する余力があれば、安くしてもよい。利用したいときに利用できない点については、便数を増やすのではなく、まちづくりとの連携で、公共交通の不便さをカバーし、楽しく待ち時間を使ってもらうことを検討してはどうか。

住民への周知がうまくいっていないことによって、公共交通の取組を知らない、使わない人が多いという話があった。これに加えて、地域住民がバスを使わない理由は、不便だからではなくて目的地にたどり着けるか不安といったものもあり、周知内容の充実が必要である。

昔の公共交通は不特定多数の人に向けたものであったが、地方都市では今のニーズは車を持たない高齢者と高校生に集中している。将来のことを考えるときには、高校生あるいは地域の大学生の視点で、まちづくりや公共交通を考えると良い。高校や大学を卒業した人が地元に残ることにもつな

がってくるし、特に高校生や大学生の当事者意識はとても大事である。

議会の役割について言えば、地域に入り込んで住民の意見を聞くことができるかが重要となる。住民の代表である議員、あるいは自治体職員が連携しながら声を聞くことも大事であろう。今後、今回のサマースクールで学んだ様々な事例を参考にしながら、それぞれの地域に戻って、地域のためにアレンジし、地域の公共交通の維持確保、さらに活性化につなげていってほしい。

### 3. 今後に向けて

受講者へのアンケート調査（後掲）を見ると高い評価となっており、地方議員と地方公務員が、テーマに関連する事例やデータ分析について共に学び、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。

本サマースクールが、受講者が公共政策に関する最新の知見を得るとともに、互いに親密なネットワークを形成し、情報交換を重ねながら、地域活性化などに取り組んでいくためにより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。

文責：山本直樹（北海道大学公共政策大学院教授）

## 2023年度HOPS地方議員・地方公務員向けサマースクール日程

8月24日(木) 【1日コース／2日コース】

時刻	内容
13:30	開場
14:00～14:10	◆ 開講 開講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 空井 護
14:10～15:00	〈講演〉 ◆ 「北海道における交通政策」 北海道総合政策部交通政策局鉄道担当局長 斎藤 由彦 氏
15:10～16:00	◆ 「住民サービスとしての公共交通—持続可能な公共交通の構築に向けて」 石狩市企画経済部企画課交通担当課長 上窪 健一 氏
16:10～17:00	◆ 「地域公共交通に関するデータ分析の手法と住民・事業者との連携」 日本データサービス株式会社取締役設計画調査部長 東本 靖史 氏

8月25日(金) 【2日コースのみ】

時刻	内容
9:30	開場
10:00～11:00	◆ 講演「持続可能な地域公共交通の構築における市町村の役割」 北海道大学大学院工学研究院教授 岸 邦宏 氏
11:00～12:00	◆ グループディスカッション1：事前課題の発表とディスカッション
12:00～13:00	昼食
13:00～14:30	◆ グループディスカッション2：持続可能な地域公共交通を構築する上で市町村が果たす役割について
14:40～15:40	◆ グループディスカッション報告・講評
15:40～16:00	◆ 閉講 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

<アンケート結果>

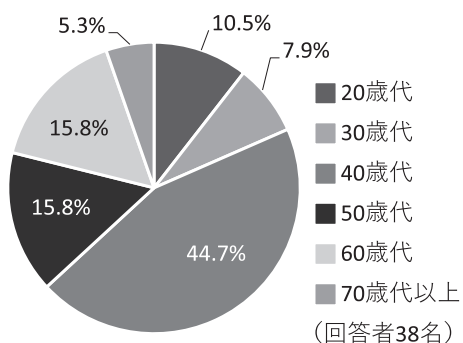


図1 参加者の年齢構成

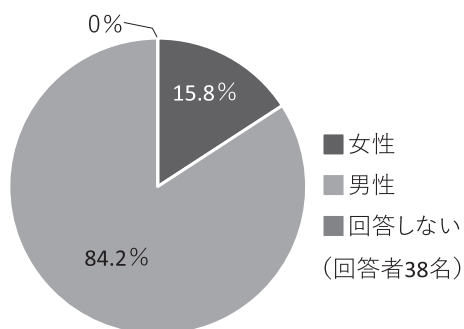


図2 参加者の男女比

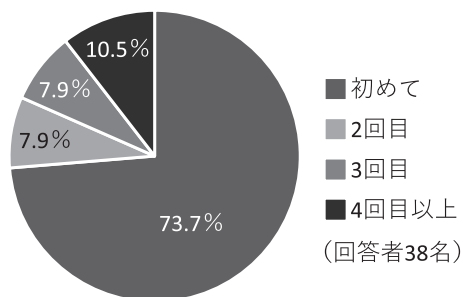


図3 サマースクール受講状況

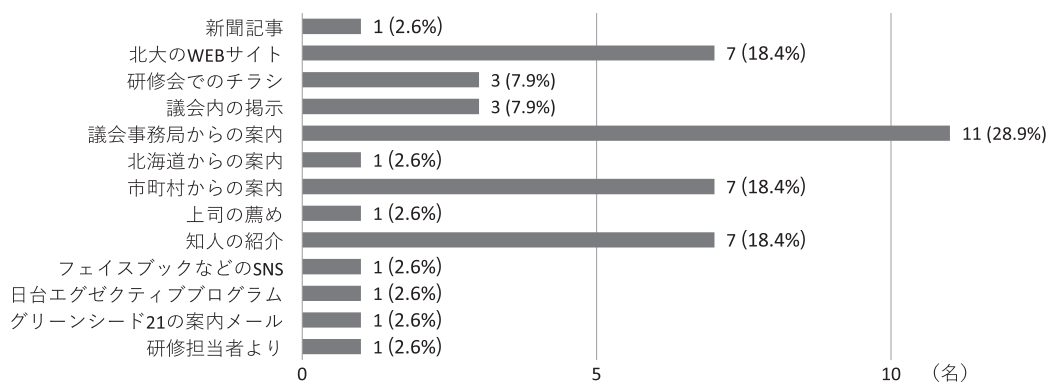


図4 サマースクールの開講を何で知りましたか？（複数回答）

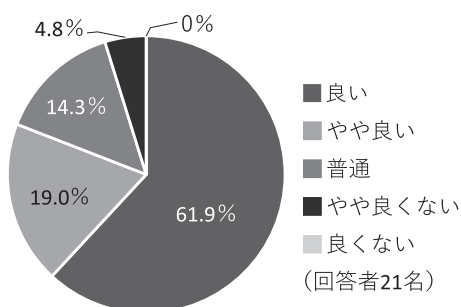


図5 グループディスカッション1の感想

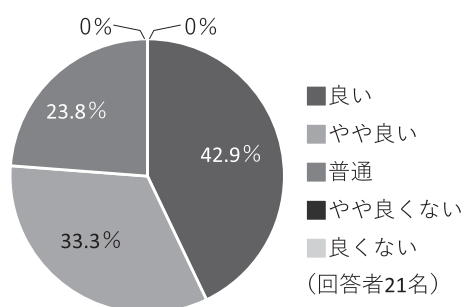


図6 グループディスカッション2の感想

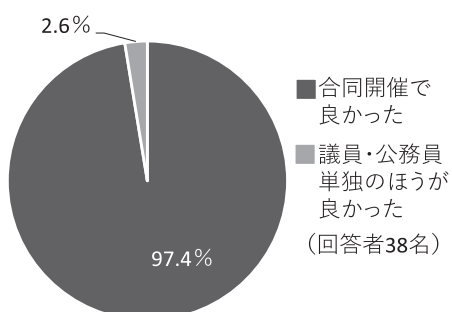


図7 地方議員・地方公務員と合同で行ったことについて

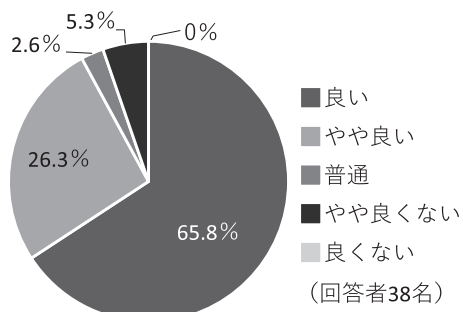


図8 サマースクール全体の感想

(自由記述から)

- それぞれの立場で、公共交通についての課題や対策を聞くことができ、たくさんのヒントをいただきました。
- いろんな自治体の事例を知ることができて、また、自分が今まで興味がなかったことを勉強できて良かったです。
- 過疎地域の具体的な公共交通導入事例やデータ分析の手法がわかり、参考になりました。
- グループディスカッションについて、短時間の良し悪しはありましたが、講演の効果から具体的にやるべきことをイメージできました。
- どのグループとも明確な答えがないものの、有効な意見も出ました。こういう機会は大学でしか得られないと思います。
- 講師の各グループへの的確な指摘やアドバイスを、今後のまちづくりに活かしていきたいです。



## 2023年度 HOPS 自治体プログラム成果報告

はじめに

池 炫周 直美

(北海道大学公共政策大学院准教授)

北海道大学公共政策大学院 (HOPS) では、かねてより北海道内諸地域の自治体等と連携事業に取り組んでいるところ、2023年度にはHOPS自治体プログラムを立ち上げ、北海道小清水町職員の海外研修を実施した。本プログラムを実施する背景には、東アジア諸国・地域において、少子高齢化、若者の雇用問題、地方の過疎化、そして持続可能な社会など、共通な課題に直面しているという点がある。HOPSでは、こういった共通の課題についての研究にも従事していることから、日本国内における自治体間交流の支援にとどまらず、海外の自治体との情報共有や視察も今後の自治体運営の参考になると考え、本プログラムを実施するに至った。

今回のプログラムには、小清水町副町長を含む5名の職員が参加し、4泊5日の日程で、台湾の台北市政府 (台北市役所)、台北市政府が民間委託している保育園「台北南港托嬰中心 (台北南港保育センター)」、Impact HUB Taipei (社会的企業)、台中市政府 (台中市役所)、そして東海大学行政学院を訪問した。台北市政府と台北南港保育センターでは、台湾における少子高齢化の現状や、台湾の保育制度について学び、Impact HUB Taipeiにおいては、若者の社会参加や持続可能な社会づくりに関するブリーフィングを受けた。台中市では、台湾におけるジェンダー平等の促進や女性の社会参画について学び、そして東海大学行政学院では、陳秋政教授からの台中市の都市計

画や持続可能な街づくりに関するブリーフィングを受けた。

本報告は、今回のプログラムに参加した4名の小清水町職員による成果報告書である。

### 【報告1】

#### 「台湾のまちなみについて」

西川豊人 (小清水町建設課)

#### 1. 基本情報

台湾は中国大陸と南西諸島の間に位置し、首都の台北は北緯25度で石垣島や宮古島と同じ緯度であり、北が亜熱帯気候・南は熱帯気候の島である。面積は約3.6万km<sup>2</sup>と九州とほぼ同じ大きさで、人口は約2,326万人、人口密度はおおよそ640人/km<sup>2</sup>で日本の2倍弱となっている。言語は中国語、台湾語の他、客家語、台湾原住民語が使われている。また、とても親日的で日本統治時代の名残で日本語が話せる人も多くおり、現在でも多くの若者が日本語を勉強しているようだ。

親日家が多い理由のひとつは、日本統治時代に整備されたインフラや農作物の品種改良・教育などが台湾の発展のために大きく寄与したこと等、日本統治時代を実体験として経験した人を基に日本に親しみをもつ人が多いことに繋がっているようだ。

#### 2. まちなみの印象

現地での移動中、各所のインフラや街並み等を見て、日本との違いについて直に感ずることができたのは新鮮な体験だった。

今回訪れた首都の台北と台中は、どちらも人口が250万人を超える大都市だが、研





修の間に一戸建て住宅を見かけることはなかった。住宅はほぼ鉄筋コンクリート造りの集合住宅で、かなり古いものでも比較的高層かつ大規模な建物が多く、老朽化が進んだ建造物も相当数見受けられた。中には、高層階は外壁も剥がれ、ガラスも割れた状態ながら、下層階は普通に使用され店舗などが営業している建物もあり、日本の感覚からすると大丈夫かなと思うと同時に、日本の建築に関する耐震などの基準や意識の高さを実感した。

市街地は近代的高層ビルも多くあるが、それにすぐ近接して古い建物が混在しており、一種不思議な光景であった。また、外壁同士が非常に近接した状態で建物が建っており、1階部分にはアーケードのように公共の歩道を設けていて、屋根がかかった建物の前を歩行者が通行できる作りとなっているところが多くあり、これも日本では見られない光景だった。

もう1点に印象に残ったのは、市街地に



原付バイクがとても多く、車の間を縫うように並走していることだ。正直自分では接触しそうで怖くて、このなかを自動車で走りたくない印象を受けた。ただ意外と交通ルールは守られているのか、交差点では、横断歩道の前に白線のラインで囲われたバイクのたまり場があり、2段階左折が徹底されていた。道路にはそのバイクのたまり場のラインの他に、バイクを駐車する場所も区画のラインが引かれているなど、道路インフラでも国により、いろいろな工夫がされていることを学んだ。

### 3. 無電柱化に関する考察

このように新しい建物と古い建物が混在している状況でも、なぜかあまり雑然とはしていない印象があり、街を見渡しながらかえてみたところ、電柱が全くと言っていいほど無いことに気が付いた。

調べてみたところ、台湾政府は1991年、国民所得の向上、産業の育成、地域発展のバランス、生活の質の向上という4大政策を打ち立てた『六年国建計画』を発表し、その計画の一環として『市区道路電線電纜地下化建設計画』の下に無電柱化が推進され、現在、台北では無電柱化率95%を達成、その他の自治体も全国平均42.5%（2022年時点）を達成している。

日本でも東京、大阪、兵庫等の大都市部では比較的整備が進んでいるが、国土交通省のデータでは、政令市等で無電柱化率が

5%を超えているのは、東京23区、大阪市及び名古屋市のみ、日本全体の無電柱化率は1%にも満たず、他の主要な国と比較してもずば抜けて遅れているようだ。無電柱化は美しい街並みの形成に役立つとともに、台風や地震などの災害時に、電柱が倒れたり電線が垂れ下がったりするといった危険を回避できる、倒れた電柱に道をふさがれることがなく災害時の緊急車両の通行もスムーズに出来るなど、様々なメリットがあると考えられるため、無電柱化について改めて考える機会となった。

日本で無電柱化が進まない理由は、まずコストのようだ。電柱を使用する場合と比べて10倍以上の費用がかかるとも言われており、既存の架空線を埋設にやり直すとなると更に費用が増加する事も考えられる。最終的には工事費が電気料金に転嫁されて、電気料金が値上げされる可能性があることも懸念される。自治体の負担についてみると、台湾では自治体負担が1/2で、1kmあたり6,500万円。日本は自治体負担が1/3で1kmあたり約1.87億円程度かかるようで、日本が約3倍となっており、日本の無電柱化率が遅れる要因の一つであると考えられる。

また、要因の一つとして工法の違いもあると思われる。日本では、メンテナンスの容易さと、作業工程を少なくすることで近隣住民への負担も抑制できることから、埋設の場合は主に電線共同溝方式を採用しているが、欧米の主要都市では、電力ケーブル・通信ケーブルを管路に収容せず直接埋設する直接埋設方式を採用している。直接埋設方式では、掘削土量や資材を削減でき、電線共同溝方式と比べてコストの抑制が可能だ。地震などの災害の多い日本では直接埋設方式でケーブルを敷設すると損傷のリスクが高まるので、直接埋設方式の採用に向けては慎重にならざるを得ないという事

情もあるが、低コストの手法はいろいろ検討が進められ徐々に導入も進められていることから、様々な手法を確認していかななくてはならないと気付く機会となった。

本町においても、まさに景観と災害時の流通などの確保のため、役場庁舎前付近国道の無電柱化要望をしているところであるが、要望するにあたり、さらに様々な事例や方法を調査した上で取り組む必要があること、また、町道においても無電柱化の必要性を検討するとともに、工法などについては様々な手法を勉強し進めていかななくてはならないと改めて実感した。

#### 4. 市政府職員との意見交換

研修2日目には、台中の市役所にあたる、台中市政府を訪問し社会局局长をはじめとした市政府職員の皆さんと意見交換を行った。



主な論点を紹介すると

- ・ジェンダー平等については、台中でも重要な課題ととらえルールを決めている。男女比については社会局としては見本とならなくてはならないこともあり、女性が40%を超えている。また、管理職での規定は無いが、管理職の女性の占める割合が、台中が全国で1位になった。
- ・少子高齢化対策については、現状として高齢者数は43.9万人で15.48%を占める。少子化の対策としては、出産時の補助金として第1子で2万元補助することとし、以降第2子・第3子と基準を決めて補助金を

支給している。特に子育て期間中に母親が休養を取ることが出来るよう、託児所を安く利用できるよう、公共の託児所などは料金設定を決めている。

・空き家については、台中でも約110万戸と多数の空き家があり、市政府としては活性化を図るためいろいろな対策をしている。構造の補強の補助のほか、特に中区など市街地では、ビジネス利用を促し、改修などの補助を行っている。

以上、限られた時間の意見交換ではあったが、国が違い、文化が異なり、また街の規模も景色も本町と全く違う台中であっても、状況の違いをこえて、行政としては同様な課題を抱えており、対策に試行錯誤していることを知った。今後新たな課題に取り組む場合には、国内の事例にとらわれず、諸外国の様々な事例にも視野を広げて課題解決に結びつけられるよう進めていきたいと強く感じた。

## 【報告2】

### 「台中市・東海大学での講義について」

松本崇文（小清水町町民生活課）

9月27日には、台中市にある東海大学行政政策学部・陳秋政教授より「河川でのプロジェクトを事例に、公共管理とまちづくり・地域活性化の融合について探る」をテーマとした講義を受けた。以下その講義の概要と自分なりの考察を報告する。

#### 1. SDGsについて

「SDGs (Sustainable Development Goals) = 持続可能な開発目標」は、2015年に国連総会で採択され、2030年までに持続可能でより良い世界を目指すための国際目標で、17の目標と169のターゲットで構成されている。この目標の一つに、目標11『住み続けられるまちづくりを』があり、これは「包

摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する」ことをテーマとした目標である。

「強靱（レジリエント）」という言葉は、壊れない強さではなく、いち早く元の状態に回復できる力のことを指しており、自然災害等にあっても、いち早く元の状態に回復できる持続可能な都市の実現が、この目標11のテーマとなっている。この目標を達成していくためには、まちの安全・環境を整える必要があり、今回の講義のテーマとなった「河川の再開発」は、その中の重要な取り組みとなっている。日本でもSDGs達成に向けた取り組みが行われるようになってきたが、台湾においてもSDGsが着目されており、SDGsに積極的に関与した政策が行われるようになってきている。

#### 2. 課題対応のキーポイント

次にこうした課題と行政が向き合う際のポイントとなる3つの概念、「グッドガバナンス」・「問題の認識と共有」・「環境的正義」について概説する。

「グッドガバナンス」とは、日本語では「良い統治」と訳され、その概念についてもいろいろな形で定義されるようであるが、講義では信頼性、透明性、応答性、公平性、合意形成、参加、法に従う、効率性に基づく行政と定義された。

「問題への認識と共有」に関しては、問題の影響範囲、当事者の把握、当事者への影響を正確に認識し、当事者間で共有する必要がある。河川は、複数の国、県、市町村にまたがることから、問題の影響範囲は、河川の規模に応じて国際間、国内間、地域内間、コミュニティ間などと変わってくる。当事者は国、地方自治体、住民、事業者、団体など誰が関わるか正確に把握する必要がある。その当事者に対して、河川が資源、経済、生活など、どのように影響している

かにより、その河川の置かれている状況や再開発に対する考えが変わってくることとなるため、当事者間でその問題に対する認識を共有する必要がある。

「環境的正義」は、政策の結果は弱者にしわ寄せがくることが多いため、政策の実施に関して、人種、肌の色、出身地、収入に関係なく全ての人々に対して公正な扱いであるべきとする考え方である。ただし、弱者へ配慮するというのではないことに留意が必要である。

これら3つの概念に基づき、当事者同士による論理的な議論を代表者の意思決定に統合するために「協調的なガバナンス」が必要となる。課題解決の過程では、「ステークホルダー」を巻き込んで協議を行い、「何が重要か、誰が（一人ではない）どのように責任を取るべきか」認識を共有していくことが重要である。

河川再開発の事例として取り上げられた台中市内を流れる河川は、過去には酷い水質汚染に悩まされていたが、現在は浄化されきれいな河川となっている。河川管理は従来、中央政府の管轄であったが、NPOが台中市政府へ働きかけ、水質汚染改善への取り組みが進んでいくこととなった。取り組みを進めていくため、台中市政府は河川利用の目的ごとのステークホルダーを集めて協議した。管理（中央政府）、環境保全（NPO・台中市政府）、アクティビティ、農家、住民など様々なステークホルダーに課題解決に向けた協議へ参加してもらったとのことであった。

講義では、市政府（部署ごと）とNPO（複数）を対象として、河川再開発での課題ごとに、その関連性の高かった客体を数値化するため、ソーシャルキャピタル・ネットワークを用いたことが紹介された。これは、社会や地域コミュニティにおける関係性に着目し、その関係性をネットワーク

網のように結ぶことで、課題について最も関連性の高い客体を数値化して表す方法である。この結果、様々な課題に対し、多くの場面でNPOが強くかかわっていたことが判明した。

市政府や中央政府による支援はもちろんだが、今回の事例で重要な役割を果たしたのはNPOで、当事者それぞれがきちんと役割を果たすことで水質汚染改善という結果に繋がったと推察される。台湾においては、NPOが重要な役割を果たすほどに醸成されていることも見逃せない点である。

### 3. 地域活性化に向けての考察

今回の講義を通じて、今後、行政と地域がどのような行動をすれば、まちづくり・地域活性化につながるのか、考察した点を以下に述べる。

一つ目は、SDGsへの先進的な取り組みである。本町でもゼロカーボンシティを表明して取り組んでいるカーボンニュートラルについては、多くのSDGsの要素が関連している。カーボンニュートラルと直接関係のある目標となっているのが目標7「エネルギーをみんなにそしてクリーンに」、目標13「気候変動に具体的な対策を」である。そして、カーボンニュートラル達成のために取り組む温暖化対策は、気候変動により生じる作物の収量と品質の低下による食糧問題への対策として目標1「貧困をなくそう」や目標2「飢餓をゼロに」、自然災害等への対策として目標11「住み続けられるまちづくりを」に間接的に関わっている。

SDGsは環境問題のイメージが強いが、それだけではなく、目標5「ジェンダー平等を実現しよう」⇒性差に関係なく能力を最大限に発揮できる社会をつくる、目標8「働きがいも経済成長も」⇒地方の雇用創出と賃金向上、目標9「産業と技術革新の

基盤をつくろう」⇒地域産業のイノベーションなど、これからの地方創生に欠かせない目標とテーマで構成されている。

日本でも認知度が高まってきたSDGsだが、台湾でも同様で、特に今回の視察先ではSDGsに関与した取り組みが率先的に進められていたことが強く印象に残った。この状況は日本や台湾だけではなく世界中の国で先進国・途上国関係なく進められており、行政や企業はSDGsに率先して、より早く取り組んでいくことが重要だと考える。

二つ目に、ステークホルダー協議の重要性と社会的責任に基づいた行動について。

前述のカーボンニュートラルの取り組みでは、目標を達成するため、ステークホルダーとして住民の代表者、産業界関係者、学識経験者、金融機関、町議会、行政機関の代表者を集め、小清水町ゼロカーボンシティ推進協議会を立ち上げ、目標達成に向けた取り組み内容について協議しているところである。また、庁舎内においても全課が連携して施策に取り組んでいくため、小清水町地球温暖化対策推進本部にて並行して協議している。

協議会並びに本部会議では、カーボンニュートラルを目指さなければならない意義などについて、認識の共有を図りながら、現在は目標を達成するための第4期小清水町地球温暖化実行計画を策定しているが、重要なことは計画策定後に、きちんと取り組みが進められることである。そのためにも、町では住民レベルから、庁内では職員個々に対し、ゼロカーボンに関する教育を行い、客観的な正しい共通認識のもと、それぞれが社会的責任に基づいてカーボンニュートラルに向けて行動することが必要となる。

したがって、まず、行政が課題に対応するためには、ステークホルダーを参集し「グッドガバナンス」「問題の認識と共有」

「環境的正義」に基づき協議を行い、課題について「何が重要か、誰がどのように責任を取るべきか。」を当事者同士で認識を共有すること、そして、課題解決に向けた取り組みを、当事者それぞれが責任をもって行動すること（＝社会的責任に基づいた行動）が重要となる。例えば、近年、企業ではCSRという、企業活動において、社会的公正や環境などへの配慮を組み込み、利害関係者に対して責任ある行動をとるとともに、説明責任を果たしていくことを求める考え方を組み込むことが潮流となっている。

今後のまちの課題を考えていくうえで、私たち職員はSDGsを意識し、率先してより早く取り組んでいくことが必要である。また、その取り組みを進めていくうえで、ステークホルダー協議により課題について認識を共有したうえで、解決に向けた取り組みを、行政、住民、事業者など様々な当事者が、社会的責任に基づいて行動することが重要となる。今回の研修はこのように、まちの課題について地域全体で取り組んでいくことが、地方創生＝将来的な小清水町の「持続可能なまちづくり」につながることを改めて認識する有意義な機会であった。

### 【報告3】

#### 「非営利組織における持続可能性を高める手法について」

石丸寛之（小清水町産業課）

#### 1. はじめに

2023年5月に小清水町防災拠点型複合庁舎（通称：「ワタシノ」）が竣工。この複合庁舎は、防災拠点とまちの賑わいを創出することを目的に役場機能とコミュニティ施設の複合整備を行ったものである。整備にあたっての基本的な考え方として、日常時

と非常時という2つのフェーズをフリーにする「フェーズフリー」を取り入れ、身のまわりにあるモノやサービスを、日常時、非常時に区分なく利用する仕組みを導入した。この考え方の一部を紹介すると、役場として利用する執務室が災害時及びその対応時には災害対策室へと用途が変わり、コミュニティ施設として整備したコインランドリーは非常時に無料開放することで衛生環境の保持の場へ、フィットネス空間はHOTヨガで活用する温泉熱を活用した床暖房機能を活かし、有事の際には厳冬期にも対応可能な一時避難所への転用、さらには地元農産物を中心に提供するカフェは避難住民への炊き出しへとその用途を垣根なく変えられるものである。

この考えのもと役場機能と賑わい空間の併設設置を進めてきたところであるが、賑わい創出を目的とした空間の運営主体については、町の直営ではなく、民間企業のノウハウにより持続可能な経営主体が担うことが望ましいとされた。他方で、施設そのものは公共財であること。また、町が進める賑わい創出と有事の際の一時避難所への転用など、経営上において一定程度のリスクを課すことを前提としたスキームであることから、この運営主体については、町内既存組織であるNPOグラウンドワークこしみずが最適とし指定管理者として指定したところである。

そもそもNPO法人という言葉は「nonprofit organization」（直訳すると「非営利組織」）に由来しているが、日本においては一般的に、行政から独立して市民が自主的な活動に注目し、市民活動団体を指してNPOと呼ぶことが多く、個々の主体のミッションや活動内容、運営基盤、マネジメント手法などについて十分に認知されているとは言い難い状況である。

今回の職員研修では、NPO法人の活動

が活発化している台湾において、社会的企業のパイオニアとして豊富な実績をもつImpact HUB Taipeiを訪問し、施設視察と関係者（Co-Founder/Chief Impact Officer：Oliver Chang氏、Co-Founder/Director：Rich Chen氏）へのインタビューを行う機会を得た。本稿では、Impact HUB Taipeiでの調査結果を整理し、NPOグラウンドワークこしみずの持続的な運営手法の方向性について共有することとしたい。

## 2. Impact HUB Taipeiの事業活動

Impact HUB Taipeiは、世界60か国、110拠点、25,000人のインパクトメンバーによるグローバルネットワークをもつグローバル組織Impact HUBの1拠点であり、法人形態は有限公司として設立。利益追従を基本としているものの、SDGsなどの社会的課題解決をテーマとした企業活動を行っており、その収益によって国内NPOの支援のほか、他企業連携等のスキームの構築により社会的企業として注目されている組織である。

同団体の活動については、発祥であるImpact HUBが掲げる理念を踏襲し、自分の国（町）をどのように支えていくか、山積する社会的課題に挑む起業家のサポートをしながら人材の採用、就職先のサポート、人材育成など個々で取り組むには困難な事象をインパクトメーカーと相互補完しながら取り組みを行っている。具体的には社会的活動に取り組むNPOに対する支援のほか、企業に対するCSR活動のコンサルティングなどを行っており、非営利団体としての活動を選択せず利益を求めることで、安定と事業継続性を担保するため営利団体として活動していることが着目すべき点である。

具体的な事業としては、①空き家のリノベーションなどによる再生 ②社会的企業

を目指す若者の能力向上への支援（インキュベーション促進）③持続可能なコミュニケーション④世界にあるインパクトハブとの共有の4つを核としている。活動財源となる売上は、企業及びNPO等に対するコンサルティング業務が全体売上の60%、次いでレンタルオフィス業務が30%、残りの10%が政府及び自治体からの助成金となっている。2022年における全体の売上げは50,000,000NTD（1NTD≒4.6円）、日本円で約2億3千万円であり、売上の60%を占めるコンサルティング業務は、大企業が取り組むCSR事業に対する支援が主なものとなっており、取扱案件では環境課題に向けた取り組みが多く、貧困、ジェンダー関連を選択する企業は少ない。これは、CSR活動を通じて社会的価値を高めようとする企業にとって、センシティブな事柄が内包されることがあり若干のリスクがあると評価されることが要因である。

現在、企業が取り組むCSR活動は、SDGsで定める項目に沿った行動をとることが多いようであるが、企業の特徴とSDGs項目との親和性を考慮した取り組みは、専門性に欠けるほか事業効率化を図るとした企業の思惑と合致し、これを外注とする企業が増加傾向にある。台湾におけるCSR活動に対するコンサルティングは、同団体がこの案件の先駆的立場であり受託先としては台湾でトップシェアとなっている。

レンタルオフィス事業は、空き家、空きビルを活用した事業であり同社がオフィスとして利用ができるように改修工事を行って貸出をしている。主な借主は操業前もしくは黎明期にあるNPOがその中心となっている。これは、同団体が進める社会的企業を目指す若者の育成とも関連するが、家賃を廉価に設定することで、イノベーションメーカーとなる起業家育成を図るとした

同団体の姿勢が顕著に表れているものと考えられる。

一例として、次の写真は、レンタルオフィスとして「NPO 新知工場」に貸出を行っているスペースである。主に女性向けの縫製技術訓練を行う場所として設置されたスペースであったが、当該NPOの運営経費は台湾内でミシンの製造販売を行っている企業であり、この技術訓練を通じて女性の社会進出を後押しするとしたCSRを達成するとともに、同社にとっても将来的に自社雇用が可能となるスキームを内包することで、不安定な雇用状況の中であっても安定的な人材確保を図ることを目的としている。



### 3. 社会問題に対する意識

続けて社会問題に対する意識についてのインタビューを行った。オリバー氏によると2014年3月18日、台湾の学生と市民らが立法院（日本の国会議事堂にあたる）を占拠した「ひまわり学生運動」が大きな意識変革の始まりであるとのこと。

ひまわり学生運動は、当時政権与党であった国民党主導のもと、台中間のサービス分野の市場開放を目指す「サービス貿易協定」の批准に向けた審議中、台湾の中小企業へのダメージ、かつ台中間の政治問題の懸念が多くある内容を含んでいたことから、野党の民主進歩党との間で激しい論争があった末に時間切れを理由に一方向的に審議を打ち切ったことにより、これを契機として

学生らによるサービス貿易協定に反対するデモ活動が行われ立法院占拠が行われた事件。デモ活動に参加した学生らは、立法院などの監視希望を定めた法令の制定、さらにデモの発端となったサービス貿易協定そのものを見直すように求めたところ、国民党の一定の譲歩を経て議場退去が実現した運動である。学生運動の指導者である林氏は、一連の抗議活動を「台湾の民主主義を救うためだ」と毎日新聞社へのインタビューで答えている。

オリバー氏は、台湾における最高学府といわれる台湾大学卒の知識人であるが、大手民間企業は選択せず起業を志したという。それは、この運動がきっかけとなり社会的責任を自ら考え、自分たちの生きている台湾の未来を政治任せにするのではなく、個々人が未来に責任をもって行動する重要性を認識し、社会的責任を担うNPOなどの活動を通じ今日のImpact HUB Taipeiの発足を志したと答えてくれた。

#### 4. NPOグラウンドこしみずの方向性

日本国内においては、未だ社会課題解決に取り組むことを収益化することに対して、やや否定的に捉える風潮もあり、積極的かつ多分野に展開する活動組織はほぼ見られない状況である。

一方、今回ヒヤリングを実施したImpact HUB Taipeiは、国際的な開発目標であるSDGsを解決することを企業理念として掲げ、企業が実施するCSR活動のサポートという形でコンサルティング業務を請負、収益を上げている。この収益の中から、各企業が望む社会課題解決に取り組む任意のNPOを発足、あるいは既存NPOに対して活動場所の提供のほか運営ノウハウの伝授などをサポートしていくことで、企業、NPO、Impact HUBの3者がWIN-WINとなる実利に基づいたSDGsの達成スキームを

構築していることは大いに評価すべきと感じた。管見によれば、NPOの先進地であるアメリカにおいても、台湾の事例と同様に、持続可能な運営のためには、社会課題の解決における収益化のため、非営利組織であっても「ヒト・モノ・カネ」の3要素をしっかりと取り込んだスキームとなっている。

最後に、今回のImpact HUB Taipeiへの現地視察については、当該職員研修のコーディネートなど全般で尽力いただいた北海道大学公共政策大学院の池直美准教授のご紹介により実現したものであり、貴重な経験をさせていただいたことについて改めて感謝を申し上げる。今後は研修全般を通じて得た知見を踏まえ、国際的なトレンドであるSDGsなどCSR活動としての取り組み、人の確保や育成、財源確保に向けた諸施策についてさらに検討を深め、グラウンドワークこしみずの持続可能な運営をはじめとした本町施策への提言に結びつけていく所存である。

#### 【報告4】

#### 「台湾（台北市）における少子化問題及び保育園の現状」

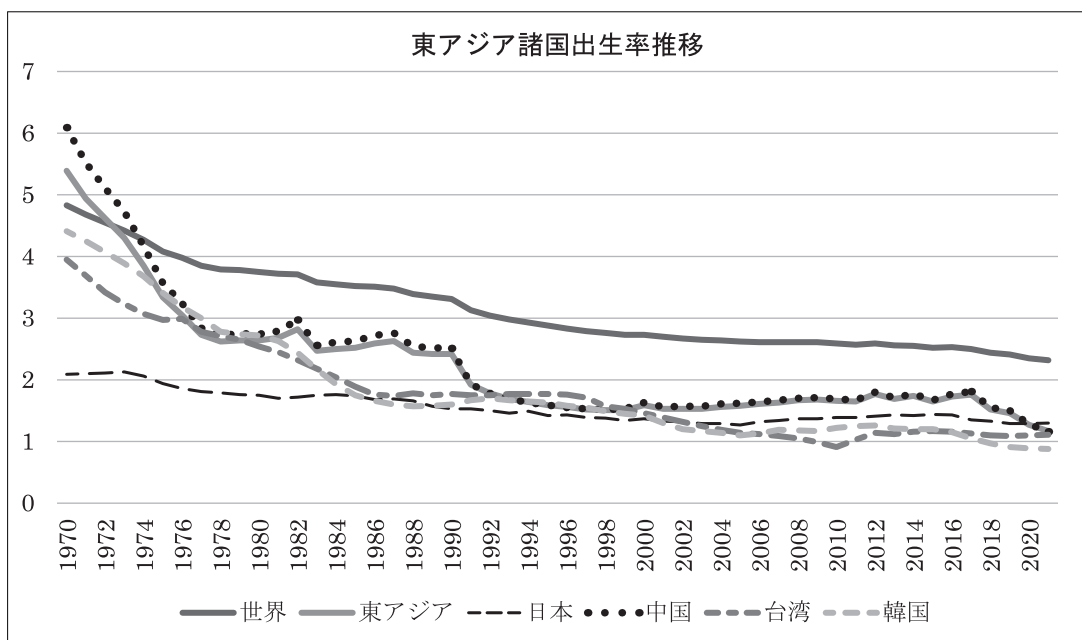
谷 綾乃（小清水町議会事務局）

##### 1. 台湾における少子化の状況について

台湾の出生率は東アジア諸国同様に1970年頃から急激に減少を始め、2010年には世界ワースト1位を記録した。その要因の一つとして経済的事情が深く絡んでおり、女性の社会進出といえども聞こえも良いが、実際には高い家賃や高騰する物価についていくため、夫婦ともにフルタイムで働かないと生活ができず、結婚に躊躇する若者の増加や生み控えをする夫婦が増えているといったことがある。

少子化の影響は教育機関の減少という形





出典：世界・中国・台湾・韓国は「国連 WPP2022」日本は「政府統計の総合窓口 e-Stat」

で明らかになっており、教育省では大学の入学者は2013年から2023年の間に31万人減少すると推定し、公立私立を問わず52校が閉校・合併されると予測されていることから、教育水準の後退は国家の衰退につながると危惧されている。

そんな中、台湾政府はすでに少子化・高齢化・移民の3分野の改善に着手しており、少子化の分野においては妊婦検診休暇の増化や、保育所の充実など、子育て環境の改善へ対応することとしている。

## 2. 台湾の幼児教育の歴史

台湾初の幼稚園が1897年に創設され、その後エリート層の中で少しずつ発展が進んできた一方、保護者への就業支援と児童保護を趣旨に発展した託児所は1920年ごろから盛んとなり次第に幼稚園機能も持つようになった。1949年に国民党政権が台湾に移動してから幼稚園は教育部が、託児所は民

政等を担当する内政部が直轄することとなり、1970年代以降の経済高度成長に伴う幼児教育・保育の需要拡大により、1995年に幼稚園は2,000園以上、託児所は3,000園以上となった。

台湾の法令では幼稚園は4歳児から、託児所は2歳児から就学前の子どもを対象とし、2歳未満時はベビーセンター（托嬰中心）が受け入れ、幼稚園は学校として就学前の教育の役割、託児所とベビーセンターは児童福祉施設として就労家庭等をサポートする役割とされていた。ただ、台湾の幼稚園は実際に4歳前の子どもも多く受け入れていること、台湾の託児所は日本の保育園のように保護者の就労状態を問わないため、実際の利用者は幼稚園と託児所の区別をほとんど意識せずに、施設の保育料、カリキュラム等の学習内容、保育時間等を判断材料にして就園先を決めていた。

このような状況から、2000年代以降幼児

二元化の是非が議論され、教育水準の均等化とサービスの効率化を図るため2012年に幼保一元化制度が始まった。2歳児以上の子どもの教育と保育は新設された幼稚園に統合され、教育部の管轄となり、2歳未満時は従来のベビーセンターと新たに法律に位置付けた住宅式託児サービスで対応し、内政部が管轄する。

直轄といっても政府が公営で直接運営するわけではなく、民間の法人などへ委託して運営する方法や私立と直接契約を交わして運営する施設体系となっていて、日本のように公設公営の施設が存在しないのが特徴的であった。

幼稚園は「幼児教育及び照顧法」により、学校と児童福祉施設の性質を同時に持っている施設である。設置基準は「幼稚園基本施設設備基準」であり、統一の幼児教育課程である。托嬰中心は「児童及び少年福祉機構設置標準」で定められ、教育課程・内容は「托嬰中心乳幼児適正発達実務ガイドライン」「托嬰中心教保活動ガイド」で定められている。

### 3. 児童手当の日台比較

台湾の児童手当は2012年に導入されてから10年が経過し、少子高齢化が深刻となったことにより近年では更なる充実が図られている。

日本の児童手当は新たな所得制限が設けられるなど、ここ数年間で縮小傾向にあるが、台湾では児童手当の額が引き上げられた。ひと月2,500円から2021年8月に3,500円、翌年には5,000円に引き上げられ、多子世帯への加算額も引き上げられた。

現在の支給額をベースに計算すると総額支給は5歳になるまでで第1子で300,000円（約1,380,000円）となり、5年間でこの額をもらえるのは魅力的であるが、小学校に入ってから児童手当がゼロになるの

で家計が苦しくなる世帯もある。

一方、日本の児童手当は中学校卒業時まで支給され、3歳までは15,000円、それ以降は10,000円と額は小さいように思えるが15年間のトータルで考えると約200万円になるため台湾よりは多くなる。

台湾の平均年収が271万円、日本の平均年収が433万円なので約162万円の差があることからすると、台湾の児童手当は日本に比べて恵まれていることがわかる。しかし小学校入学までに手当支給が終了してしまうことから小学校入学とともに家計が苦しくなるという世帯も多くなる。

台湾の児童手当にも日本同様に所得制限があり、支給ラインは「総合所得税率が20%以下（所得120万TWD）」という条件が設定されている。台湾の所得税制においては控除額が大きく設定されるため、この所得税制限の対象となるのは全体の1割に満たない世帯数である。

上述した児童手当は自宅で子どもを見る場合であり、保育施設に預けた場合は保育施設の種類に応じて5,500元、8,000元となっているが児童手当と併用にはならない。あくまで保育施設にかかる料金を考慮して児童手当に上乗せした金額が支給されるイメージだが、このほかに自治体からの上乗せ支給もあり、特に台北市は上乗せ金額が多いことで知られている。

台湾政府は2022年11月7日に「0歳から6歳児の保育政策（0到6歳國家一起養（0歳から6歳までは国と一緒に子育てします）」の推進実績を発表し、台湾国民の結婚・出産意欲を高めるための少子化対策、負担軽減対策として保育所の拡充や育児手当額を引き上げ、育児前特別控除額は25,000円から120,000円に大幅に増額された。2022年度から、公立・非営利・準公立の幼稚園に通う人を対象に学費の引き下げを行い、低・中所得者は無料で通うことの

できる制度ができ、2022年度の2歳就学率は39%で2016年に比べると24.3%の増加となっている。この結果から、子どもたちの就学機会の向上に役立っていることがわかる。

#### 4. 台北における保育園の状況

台湾では小さな子どもを持つ世帯の共働き率は70%を超えているといわれており、台湾政府は出生率の低さから2009年に法改正を行い、育児休暇や手当が充実してきたといえるが、多くの女性は労働基準法で定められた産前・産後8週間の出産休暇のみを取得し勤務に戻る場合が多いとされている。

台北市における2歳未満児の保育種類は主に3種類で、①保育園利用(21%)、②ベビーシッター利用(10%)、③在宅育児(69%)である。

その中で保育園の種類は3種類あり、政府が民間の法人等に委託する公設民営の「公共保育施設」、政府が直接私立幼稚園と契約をする「準公共保育施設」、そのほか私立保育所がある。日本の保育園のように「公設公営」で運営をしている保育所はなく、そこに準ずるものが公共保育施設となっているが、公共保育施設の数に圧倒的に少なく、入所希望者数を上回る数があるため、抽選で入所者が選ばれている実態である。

現在台北市内の公共保育施設は83施設だが、2026年までに104施設まで増設する計画を実施していることに加え、準公共保育園の価格政策として官民連携(私立保育所との連携)、値上げ制限や手当支給を計画しているが、場所の確保や人材確保の面で課題は多く残っている。

	施設数	利用者数	受入人数	使用率
公共施設	83	1,764	1,764	100%
準公共施設	143	3,269	4,558	72%
私立	61	1,023	1,826	56%

出典：台北南港保育センター提供資料

#### ○台北市における保育人材確保対策

保育士の人材不足問題は日本においても重要視されているが、台北市においても同様で、その課題解決のために処遇改善等に取り組んでいる。

まずは労働環境の改善として、質のいい保育と保育士の負担軽減を図るため、国の基準では子ども5人に対して保育士1人となっているところ台北市では子ども4人に対して保育士1名への基準改善を行っている。すべての保育園への防犯カメラの設置を義務化していることや市政府による指導監査を行い、安心して保育ができる環境づくりがされている。

次にヒトの確保として給与については、保育関係の大学を卒業した場合の月額給与は約38,000円/月(1円当たり4.6円で174,800円)で一般的な大学卒業月額給与が30,000円/月(1円当たり4.6円で138,000円)であることから、保育士の給与が一般企業より安い傾向にある日本に比べると台北の保育士に対する待遇はいいものと考えられる(ベビーシッターの資格でも保育園で働けるがその場合は30,000円/月)。

#### ○保育料について

保育料については国からの補助に加え台北市の補助を上乗せした形で支給している。台北市としては月の保護者負担が10,000円以下になることが理想としているが、難しい現状にある。

一方、日本では保育料は子どもの年齢によって大きく変化し、2019年からは3歳～

## 保育料金の国及び市政府・保護者の負担状況

種類	料金/月	補助（国+台北）	保護者負担
公共 （大規模30人）	11,000元 （50,600円）	8,000元 （36,800円）	3,000元 （13,800円）
公共 （小規模12人）	14,500元 （66,700円）	9,500元 （43,700円）	5,000元 （23,000円）
準公共（私立）	22,500元 （103,500円）	13,500元 （62,100円）	9,000元 （41,400円）
ベビーシッター	19,500元-21,000元 （89,700円-96,600円）	13,500元 （32,100円）	6,000元-7,500元 （27,600円-34,500円）

※1 台湾元=4.6で計算

※在宅育児の手当として月5,000元（23,000円）の助成をしている（2人目以降増額）

出典：台北南港保育センター提供資料

5歳の保育料無償化が始まっている。また、同一世帯から2人以上同時に保育園に通う場合は2人目以降の保育料が軽減（2人目は半額、3人目は無料）される。

札幌市と東京都の認可保育料は下記のとおりである。

	～2歳児	3歳～5歳児
札幌市	348,150円/年 （29,013円/月）	0円（無償化）
東京都	254,799円/年 （21,234円/月）	0円（無償化）

出典：統計局「小売物価統計調査（動向編）」

## 5. 台北市公共保育施設について

視察訪問した「台北南港托嬰中心（台北南港保育センター）」は大規模型の公共保育園であり、「愛と平和の中で育てたい」を理念とし、モンテッソーリ教育（ローマ大学最初の女性医学博士であり教育家であったマリア・モンテッソーリ博士が考案した教育法。子どもたちが自由に自発的な行動・活動に取り組むことが尊重される）を実施している施設である。30人を定員としているが、毎年定員の10倍以上もの応募があり、人気の高さがうかがわれる。

教室・遊具の設置や子どもたちの活動の様子に関しても大変興味深い点が多々あったが、その点についてのレポートは別の機会に譲ることとする。

## 6. まとめ

台湾は日本と同様に少子化に直面しているが、日本に比べて人口構造の変動が遅れて始まったにもかかわらず急速に進んだため、本格的な少子化対策への取り組みの歴史が浅い。政府は様々な施策を展開しているが、現実には日本よりも厳しい状況にあるように見受けられる。

前述したとおり、台北市では共働きの急増により公共保育施設数の不足や人員確保の問題が課題であるが、日本の保育事情においても保育士不足や待機児童問題は今もなお課題となっている。これらの課題解決のためには保育士の労働環境の改善が必要不可欠であろう。特に、子どもの命を預かる責任の重い業務に見合った報酬や待遇を得られないとして、給与の面で不満を抱く保育士は多く、処遇改善は喫緊の課題であるといえる。また、台湾では日本のような「公設公営」の保育所がなく、公設公営に準ずる「公設民営」の施設と私立の施設が

主となっており、自治体と連携を密にとりながら、行政のみに頼らない運営がされていた。歴史を辿ってみても公設公営の保育所・幼稚園の存在はなく、そもそも公共の施設が運営するものという考え方自体がないのだということに驚いた。

視察に訪れた保育園で行われていたモンテッソーリ教育は、子どもそれぞれの発達段階や性格に合わせた教育が基本となっていることから、個性を伸ばすことができ、受け身型ではなく自らが興味関心をもったことに取り組む姿勢を重視しているため、積極性や学ぶことを楽しみ、自らの意見もしっかり言える子どもへと成長する。日本は2022年に教育改革が行われ、子どもたちには「考える力」が大切となり、自主的に行動し、他者と協力し合い言葉や道具を臨機応変に活用していく力が必要とされている。マイケル・オズボーン氏（オックスフォード大学准教授）は「今後10年～20年程度で半数近くの仕事が自動化される可能性が高い」というように、グローバル化・情報化の面で急速な社会の変化が考えられる中、柔軟に対応していけるよう幼少期から自ら自発的に学び、他者と協力をしながら考える力というのが重要である現代に必要な教育方法ではないかと感じた。

公立青少年教育振興機構が、日本・韓国・中国・米国の高校生を対象に行った意識調査（2018）では「私は価値のある人間である」という質問に「はい」と答えた割合は、日本人は44.9%で4か国中最低であった（韓国83.7%、中国80.2%、米国83.7%）。日本人は謙遜する傾向にあるといえるが、なぜこれほどにも自己肯定感が低いのだろうか。それは幼少期の教育方法に原因があるのではないだろうか。

この度の保育所において実施したヒヤリングを通して、台湾全土でこの教育モデルが人気であることを知り、ひまわり学生運

動からもわかるとおり、学生たちが自ら立ち上がり、立法院を占拠して国に意見を主張し国を変えたように、幼少期のこのような子どもの自主性を育てる教育があるからこそ、積極的で責任感のある大人になるのだらうと感じた。日本人の自己肯定感が諸外国に比べて低いことはよく知られた話で、他者に迷惑をかけないように、危険が及ばないように、トラブルにならないように、「これをしなさい・これはだめ」と親が干渉しすぎるのではなく、子どものやりたいという気持ちや自分自身で学ぶ力を信じるといった教育法や人材育成法が、町の将来の発展につながるのではないかと感じる研修となった。

文責：池 炫周 直美（北海道大学公共政策大学院准教授）

※レポート中の写真はいずれも研修生撮影

## 【2023年度 活動報告】

### 1. シンポジウム・公開イベント

#### ●北大道新アカデミー 2023年度前期講座 「現代日本の中央・地方が直面する政策課題」

##### 第1回 公共政策を考える視点

日時：2023年5月13日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：武藤俊雄（北大公共政策大学院准教授）

##### 第2回 国・地方の行政を見る視座

日時：2023年5月20日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：山本直樹（北大公共政策大学院教授）

##### 第3回 国・地方の公務員を取り巻く課題

日時：2023年5月27日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：山本直樹（北大公共政策大学院教授）

##### 第4回 日本における境界（ボーダー）：移民とジェンダーの視点から

日時：2023年6月10日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：池 炫周 直美（北大公共政策大学院准教授）

##### 第5回 介護保険制度の意義

日時：2023年6月17日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

##### 第6回 「地域包括ケアシステム」とは

日時：2023年6月24日(土) 13:00～14:30

場所：クラーク会館大講堂

講師：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

##### 第7回 国立公園への旅—その成り立ちと魅力、支える人々

日時：2023年7月1日(土) 13:00～14:30

場所：文系共同講義棟6番教室

講師：中尾文子（北大公共政策大学院教授）

##### 第8回 野生生物について考える

日時：2023年7月8日(土) 13:00～14:30

場所：文系共同講義棟6番教室

講師：中尾文子（北大公共政策大学院教授）

主催：北海道大学・北海道新聞社

Presented by 北海道大学公共政策大学院／大学院教育推進機構リカレント教育推進部

#### ●HOPSセミナー「TRUE NORTH上映会：北朝鮮の今に迫る」

日時：2023年5月27日(土) 14:30～17:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W203室  
トークショーゲスト：

清水 ハン 栄治（アニメーション映画監督）

司会：

池 炫周 直美（北大公共政策大学院准教授）

#### ●シンポジウム「ポストコロナ時代における日韓の少子高齢化と福祉政策：現状と課題」

日時：2023年7月8日(土) 14:30～17:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W203室

講師：田中謙一（北海道大学教授）

朴 相俊（早稲田大学教授）

コメンテーター：

井上 睦（北海学園大学准教授）

金 仁子（北海道大学研究員）

金 昌震（北海道大学研究員）

司会：

池 炫周 直美（北大公共政策大学院准教授）

## 2. HOPSセミナー・学内報告会

### ●「我が国の公的年金の将来展望～年金「破綻」論を乗り越える～」

日時：2023年7月6日(木) 18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W203室  
(オンライン併用)

講師：若林健吾(厚生労働省年金局年金課長)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「現代社会保障論」の一環として開催

### ●「社会保障とメディア～自分事としてとらえ、解決に参加する回路をつくる～」

日時：2023年9月30日(土) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室  
(オンライン併用)

講師：浜田陽太郎(朝日新聞くらし報道部記者)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開催

### ●「地方創生における郵便局の役割」

日時：2023年10月25日(水) 18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W103室  
(オンライン併用)

講師：山田 協(日本郵便株式会社地方創生推進部部長)

司会：山本直樹(北大公共政策大学院教授)

※「公共経営特論Ⅰ」の一環として開催

### ●「労働と年金」

日時：2023年11月8日(水) 13:00～14:30

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室  
(オンライン併用)

講師：小野俊樹(厚生労働省年金局総務課長)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「社会政策論」の一環として開催

### ●「第2次札幌市まちづくり戦略ビジョン・アクションプラン2023(案) —この5年間の

### 札幌市のまちづくりー」

日時：2023年11月15日(水) 18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W103室  
(オンライン併用)

講師：岩垂佑佳(札幌市まちづくり政策局政策企画部政策調整課長)

司会：山本直樹(北大公共政策大学院教授)

※「公共経営特論Ⅰ」の一環として開催

### ●「美瑛町の地域包括ケア～超少子高齢社会を乗り越えて住み慣れた環境で暮らし続けられる地域づくりのための官民協同のモデル～」

日時：2023年11月16日(木) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室  
(オンライン併用)

講師：

結城英貴(美瑛町保険福祉課地域支援係長)

伊藤秀之(社会福祉法人美瑛慈光会理事長)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開催

### ●「マッチング理論の実証事業～盛岡市稲作農家の農地集約事例～」

日時：2023年11月30日(木) 18:30～20:00

場所：オンライン開催

講師：

黒阪健吾(広島修道大学経済学部准教授)

塚田雅彦(常田法律事務所弁護士・HOPS 6期修了生)

コーディネーター：

小野寺直喜(岩手県農林水産部農林水産企画室主査・HOPS 4期修了生)

### ●「対話型自治体運営ロールプレイングゲーム SIMULATION北海道2035

日時：2023年12月3日(日) 13:30～17:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W101室  
コーディネーター：

武藤俊雄(北大公共政策大学院准教授)

●「つしま医療福祉グループの地域包括ケア」

日時：2023年12月9日(土) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室  
(オンライン併用)

講師：対馬徳昭(つしま医療福祉グループ代表)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開催

●「北海道の医療の現状と課題」

日時：2023年12月16日(土) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室  
(オンライン併用)

講師：松家治道(北海道医師会長)

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開催

●「年金制度と実務のこれまでとこれから」

日時：2024年1月18日(木) 10:30～12:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W101室  
(オンライン併用)

講師：高橋俊之(日本総合研究所特任研究員  
(前厚生労働省年金局長))

司会：田中謙一(北大公共政策大学院教授)

※「福祉労働政策事例研究」の一環として開催

●HOPSセンター連携研究員報告会

日時：2024年1月18日(木) 17:00～18:30

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室  
(オンライン併用)

報告：

宝本英明((株)タカラ技研工業)「札幌市議会のA.R.E.」

新堀裕幸(新堀社会保険労務士事務所)「労働者と企業の安心な未来へ」

北野瑛祐((株)富士通総研)「公共コンサルタントの業務内容」

●2023年度リサーチペーパー発表会

日時：2024年2月1日(月) 9:30～15:30

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W409室  
(オンライン併用)

報告：公共政策大学院2023年度リサーチペーパー提出学生

●「台湾原住民を考える」

日時：2024年2月5日(月) 9:30～11:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室  
(オンライン併用)

報告：

南 雄太(台中科技大学)「日本統治時代の台湾を舞台とした作品における原住民族の表象を巡って」

KO, YU-CHIN(霧台郷ルカイ族博物館)「台湾原住民政務：ルカイ族の視点から」

3. 事例研究科目

3-1. 国際政治経済政策事例研究

●「経済安全保障を巡る最近の動向」

日時：2023年10月6日(金) 16:30～18:30

講師：滝崎成樹(内閣官房内閣審議官兼TPP政府対策本部首席交渉官)

●「日本におけるLGBTQの現状と課題」

日時：2023年10月13日(金) 16:30～18:30

講師：工藤久美子(NPO法人L-PORT元代表)

●「スマートシティ評価の国際規格を起点とした海外展開」

日時：2023年10月20日(金) 16:30～18:30

講師：坂野成俊((株)富士通総研公共政策研究センター長)

●「戦略広報、フェイクニュースなど」

日時：2023年11月10日(金) 16:30～18:30

講師：小野 健(外務省ロシア課長)



●「気候安全保障の論理—気候変動の地政学リスク」

日時：2023年11月17日(金) 16:30～18:30

講師：関山 健（京都大学准教授）

●「国際関係の中の偽情報戦争：民主主義に対する脅威といかに向き合うか」

日時：2023年11月24日(金) 16:30～18:30

講師：栗原響子（日本国際問題研究所研究員）

●「ベトナムから見えてくる日本の危機」

日時：2023年12月1日(金) 16:30～18:30

講師：梅田邦夫（前ベトナム大使）

●「国際法と難民問題の現状と課題」

日時：2023年12月8日(金) 16:30～18:30

講師：山田哲也（南山大学教授）

●「台湾有事シミュレーション①」

日時：2023年12月15日(金) 16:30～18:30

講師：峯村健司（キヤノングローバル戦略研究所、HOPSセンター上席研究員）

●「台湾有事シミュレーション②」

日時：2023年12月22日(金) 16:30～18:30

講師：峯村健司（同上）

●「日本政治と対中外交」

日時：2024年1月5日(金) 16:30～18:30

講師：永井央紀（日本経済新聞）

●「Global Information Environment」

日時：2024年1月19日(金) 16:30～18:30

講師：ボウ・ミラー（在札幌米国総領事館広報文化外交担当領事）

●「新たな国家安全保障戦略とサイバー安全保障」

日時：2024年1月22日(月) 10:30～12:30

講師：飯島秀俊（内閣官房内閣審議官兼内閣

官房サイバー安全保障体制整備室次長）

●「日本政治と対中外交」

日時：2024年1月25日(木) 16:30～18:30

講師：永井央紀（日本経済新聞政治部次長）

●「外交と国際法：ロシアによるウクライナ侵略を題材に」

日時：2024年1月26日(金) 16:30～18:30

講師：大平真嗣（外務省国際法課長）

3-2. 環境政策事例研究

●【現地見学】「支笏洞爺国立公園の管理運営と支笏湖地区ゼロカーボンパーク等の取組」

日時：2023年10月17日(火) 14:30～16:00

見学：支笏洞爺国立公園（支笏湖温泉集団施設地区）

講師：千田智基（環境省支笏洞爺国立公園管理事務所長）

●「環境で地域を元気にする「地域循環共生圏＝ローカルSDGs」」

日時：2023年10月31日(火) 16:30～18:00

講師：佐々木真二郎（環境省地域循環共生圏推進室長）

●「希少動植物の保全について」・「ライチョウの保護増殖事業について」

日時：2023年11月7日(火) 16:30～18:00

講師：福田 真（環境省北海道地方環境事務所野生物課課長補佐）

●【現地見学】「資源循環の現場最前線」

日時：2023年11月15日(火) 13:45～17:00

見学先①：札幌市環境事業公社中沼資源選別センター 講師：山口卓哉センター所長

見学先②：(株)マテック石狩工場 講師：鈴木寛(株)マテック石狩工場OA工場部長

●「中国環境政策と日中環境協力」

日時：2023年11月16日(木) 14:45～16:15

講師：染野憲治（早稲田大学現代中国研究所）

●「トヨタのカーボンニュートラルの取り組みと循環型社会へのチャレンジ」

日時：2023年11月21日(火) 14:45～16:15

講師：中島俊哉（トヨタ自動車(株) 環境エンジニアリング部）

●「みなとアクルス開発について ～低炭素性と災害対応力にすぐれたまちづくりそして、脱炭素化社会の実現に向けて～」

日時：2023年11月21日(火) 16:30～18:00

講師：青木亮一（東邦ガス(株)用地開発推進部港明開発グループ課長）

●「地熱発電概論および環境保全措置について（松川地熱発電所の例）」

日時：2023年12月5日(火) 14:45～16:15

講師：石崎潤一・安倍 修（東北自然エネルギー(株)地熱事業部部長）

●「里山の再生を核としたエネルギーと経済の地域循環をデザインする」

日時：2023年12月5日(火) 16:30～18:00

講師：白川勝信（登別観光交流センターヌブル副センター長／学芸員）

●「地域脱炭素と環境保全の両立～北海道でのいくつかの論点～」

日時：2023年12月12日(火) 14:45～16:15

講師：久保田学（北海道環境財団・EPO北海道）

●「生物多様性保全の国際イニシアティブの初動—外来生物対策編」

日時：2023年12月12日(火) 16:30～18:00

講師：中尾文子（環境省自然環境局自然環境情報分析官）

●「弟子屈町のエコツーリズムと観光地域づくり」

日時：2023年12月19日(火) 16:30～18:00

講師：木名瀬佐奈枝（弟子屈町サステナビリティ・コーディネーター）

●「環境を五感で味わうサペレメソッド～食と景観、農漁連携の取り組みから～」

日時：2023年12月26日(火) 16:30～18:00

講師：染井順一郎（(一社)味の教室協会代表理事）

●「一小笠原諸島の「島嶼効果」を通して考える—生物学的進化と文化的進化の共進化」

日時：2024年1月9日(火) 16:30～18:00

講師：山崎俊巳（(一社)エコロジー・カフェ理事長・元総務省総括審議官）

3-3. 福祉労働政策事例研究

●「社会保障とメディア」

日時：2023年9月30日(土) 16:00～18:00

講師：浜田陽太郎（朝日新聞くらし報道部記者）

●「在宅医療と地域の未来」

日時：2023年10月7日(土) 16:00～18:00

講師：日下勝博（江別訪問診療所院長）

●「精神障害者地域支援」

日時：2023年10月14日(土) 16:00～18:00

講師：高田大志（浦河ひがし町診療所副院長）

●【現地見学】「農福連携等を通じた障害者地域支援」

日時：2023年10月21日(土) 13:30～15:30

講師：大原裕介（ゆうゆう理事長）

●「地域づくりと生活困窮者自立支援制度」

日時：2023年10月28日(土) 16:00～18:00

講師：榊部武俊（釧路社会的企業創造協議会  
代表理事）

●「暮らしの中にある訪問看護」

日時：2023年11月4日（土）16:00～18:00

講師：松山なつむ（訪問看護ステーションか  
しわのもり総括所長）

●「労働と年金」

日時：2023年11月8日（水）13:00～14:30

講師：小野俊樹（厚生労働省年金局総務課長）

●「ヤングケアラー支援」

日時：2023年11月11日（土）16:00～18:00

講師：加藤高一郎（北海道ヤングケアラー相  
談サポートセンター長）、野澤めぐみ  
（北海道保健福祉部子ども応援社会推進  
監）

●「美瑛町の地域包括ケア」

日時：2023年11月16日（木）16:00～18:00

講師：結城英貴（美瑛町保険福祉課地域支援  
係長）、伊藤秀之（美瑛慈光会理事長）

●「若い世代に理解される年金制度とは」

日時：2023年11月25日（土）16:00～18:00

講師：西村 淳（神奈川県立保健福祉大学教  
授、HOPSセンター研究員）

●「認知症ケア」

日時：2023年12月2日（木）16:00～18:00

講師：山川みやえ（大阪大学大学院医学系研  
究科保健学専攻准教授）、田中綾（ジ  
ー・ケー社会貢献会グルメ杵屋社会貢献  
の家理事・施設長）

●「つしま医療福祉グループの地域包括ケア」

日時：2023年12月9日（土）16:00～18:00

講師：対馬徳昭（つしま医療福祉グループ代  
表）

●「日本と欧米の居住保障比較」

日時：2023年12月13日（水）13:00～14:30

講師：岡田徹太郎（香川大学経済学部教授）

●「北海道の医療の現状と課題」

日時：2023年12月16日（土）16:00～18:00

講師：松家治道（北海道医師会長）

●「桑名市の地域包括ケア」

日時：2023年12月23日（土）16:00～18:00

講師：伊東幸子（桑名市社会福祉協議会地域  
福祉課長）

●【現地見学】「医療的ケア児支援」

日時：2024年1月6日（土）15:00～17:00

講師：運上佳江（ソルウェイズ代表理事）

●「年金制度と実務のこれまでとこれから」

日時：2024年1月18日（木）10:30～12:00

講師：高橋俊之（日本総合研究所特任研究員  
（前厚生労働省年金局長））

●【現地見学】「篠路まちづくりテラス和氣  
藍々」

日時：2024年1月20日（土）15:15～17:15

講師：石本依子（ワーカーズコープ・センタ  
ー事業団北海道事業本部長）

注）講師肩書きは開催当時のもの。敬称略。  
なお、HOPSセンター（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

『年報 公共政策学』編集委員会\*

## (趣旨)

第1条 この規程は、北海道大学公共政策大学院（以下「本大学院」という。）における教育・研究並びに実践の成果を広く社会に公表することを目的として、本大学院の『年報 公共政策学』編集委員会（以下「編集委員会」という。）が編集し、本大学院が発行する『年報 公共政策学』（以下「本誌」という。）への投稿の取り扱いについて定めるものとする。

## (投稿資格)

第2条 編集委員会は、次の各号に掲げる者に投稿資格を認める。

- (1) 本大学院の専任教員
- (2) 本大学院附属公共政策学研究センター研究員
- (3) 本大学院の在学生

2 編集委員会は、前項各号に準ずる者からの申出を受け、審査の上、投稿資格を認めることがある。

## (投稿原稿の種別と要件)

第3条 編集委員会が受理する投稿原稿は、次の各号のいずれかとする。

- (1) 研究論文
- (2) 研究ノート（書評、翻訳を含む）
- (3) リサーチペーパー（本大学院の在学生が作成し、指導教員が推薦したもの）

2 投稿原稿は、別に定める「執筆要領」に即してMS Word形式で作成された和文又は英文のもので、未発表かつ未投稿のものに限ることとする。編集委員会は、以上の要件を満たさない投稿原稿は受理しない。

## (投稿の方法)

第4条 投稿者は、投稿原稿及びそれをPDF化した見本を、「投稿申請書」とともに電子メールに添付して編集委員会（[nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp](mailto:nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp)）に送付することとする。

2 投稿者は、投稿原稿が本誌に掲載され出版されうること、HUSCAP（北海道大学学術成果コレクション）等ウェブサイト上で公開されうること、並びに本誌の出版又はウェブサイト上での公開の対価は請求できないことを承諾した上で投稿するものとする。

3 編集委員会は、毎年7月1日から9月30日まで投稿を受け付け、当該期間以外の時に受信した電子メールに添付された原稿は投稿原稿とは認めない。ただし、投稿原稿のうち第2条

---

\* 北海道大学公共政策大学院 E mail: [nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp](mailto:nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp)

第1項(2)に該当するもの以外で、第5条第2項に該当する場合は、この限りでない。

**(掲載の可否決定)**

第5条 編集委員会は、投稿原稿につき、選定した複数の査読者による査読の結果を踏まえ、本誌掲載の可否を決定する。

- 2 編集委員会は、投稿原稿を査読に付すことなく本誌掲載の可否を決定する場合がある。
- 3 査読に付された投稿論文は、本誌掲載時にその旨を明記する。

**(校正)**

第6条 編集委員会が本誌掲載可と決定した原稿の校正は、原則として再校までとし、投稿者は初校と再校のいずれにおいても、形式面での修正を施すにとどめるものとする。

- 2 投稿者は校正を行うに際し、編集委員会が設定した期限を厳守しなければならない。編集委員会は、校正期限を守らない投稿者の投稿原稿の本誌掲載を取りやめる決定を行うことがある。

# 『年報 公共政策学』執筆要領

『年報 公共政策学』編集委員会\*

## 1. 分量

図表・脚注・参考文献リスト等を含め、和文は上限20,000字（英文は上限10,000語）程度とする。

## 2. 書式

### (1) 書式設定

- ① 用紙サイズ：A4判（ただし、冊子版はB5判になることに注意）
- ② レイアウト（余白）：上（40mm）、下（32.5mm）、左・右（それぞれ25mm）
- ③ 頁設定：1頁38字×36行、横書き1段組み（ただし、行事レポート、活動報告について、冊子版は2段組みとする場合がある）
- ④ 頁番号：各頁の下部中央に、通し番号を半角数字で付ける。
- ⑤ フォント：本文のサイズは10.5pt、和文はMS明朝、英文はTimes New Romanを使用するのを原則とする。

### (2) 全体の構成

- ① 表題（フォントサイズは16ptとし、中央揃えにする）
- ② 執筆者の氏名（12pt、中央揃え、脚注に所属・職位等とメールアドレスを記す）
- ③ 本文（10.5pt）・脚注（10pt）、図表等
- ④ 引用・参考文献（10.5pt）
- ⑤ 英文タイトル（18pt）、英文要約（10pt、上限250語程度）、英語キーワード（5語程度）

### (3) 提出形式

本文と図表はともにB5判印刷に適応できる形で作成し、図表を本文に挿入する場合は、その箇所に当該図表を実際に貼付の上、オリジナルの図表と元データ（MS Word、Excel等）を別途添付する。

## 3. 執筆者名等

- (1) 執筆者の氏名はフォントサイズを12ptとし、中央揃えにする。
- (2) 執筆者名の右肩に\*、\*\*等の記号を付け、その下の脚注に所属・職位等とメールアドレスを明記する。
- (3) 執筆者が北海道大学公共政策大学院の在学生等の場合は「北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程（第〇期）」と記し、修了生の場合も期数を付記する。フォントサイズは

---

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

脚注と同じ10ptとする。

#### 4. 本文

- ① 節・項：半角数字を用いて、「1.」「1.1」等と記す（フォントはArialかゴシック）。
- ② 英数字：半角文字を用いる。
- ③ 句読点：「、」「。」「（）」「＝」等の記号は、全角文字を用いる。
- ④ 年号：原則として西暦を用いる。和暦を用いる場合には、西暦の後ろに括弧書きで添える。（例）2022（令和4）年
- ⑤ 外国名：通常用法に従い、「和文表記（英文表記：略称）」とする。和文表記が無い場合は、「英文表記（略称）」とする。（例）北海道大学公共政策大学院（Hokkaido University Public Policy School：HOPS）
- ⑥ 数式：独立した数式には、式の末尾に数式番号を振る。括弧の順序は、[ { ( ) } ]とする。

$$\text{(例)} \quad C = a + b\{Y(K, L) - T\} \quad (1)$$

- ⑦ 脚注：番号は本文の該当箇所の右肩に「1）、2）」と通し番号で付ける。フォントサイズは10pt、行間は固定値16ptとする。2行以上になる場合は、2行目以降は1文字分下げる。

#### 5. 図表・写真

- (1) 投稿者の責任において電子データで作成し、投稿原稿とともに提出する。
- (2) 大きさに応じて1/4頁大（400字相当）、1/2頁大（800字相当）などと字数換算してカウントする。
- (3) 図には図1（英文原稿の場合はFig.1）と通し番号を入れ、図番号とタイトル、出典等の説明を図の下に書く。表には表1（英文原稿の場合はTable 1）と通し番号を入れ、表番号とタイトルは表の上に、出典等の説明は表の下に、それぞれ書く（下記の例を参照）。写真は図として取り扱うものとするが、図の掲載方法に準じ、独立した通し番号を付しても差し支えない。写真には撮影者を明記すること。

表1. 私立大学の募集定員

図1. 国内総生産の推移

（出典）内閣府経済社会総合研究所編  
『国民経済計算報告（2002年度）』  
（注）季節調整済み

（出典）『蛍雪時代』1975年新年臨時増  
刊号  
（注）括弧は「または」を意味する。

- (4) 他の著作物から複製した図表の掲載は、原則として認めない。
- (5) 図表は、文字や説明記号の大きさ、線の太さ等の、刷り上がりサイズでの見やすさに配慮して作成する。その際、見本のPDFにおいて文字化けがないかを執筆者自身が確認した上で投稿すること。

## 6. 引用・参考文献

- (1) 引用文献については、脚注を用いて、もしくは、本文中に「著者名（刊行年）、所在頁」を表記し、参考文献リストに列記する。  
(例1) 脚注を用いる場合：〈本文〉…<sup>3)</sup>。〈脚注〉3) 佐藤（2000a）、pp. 2-10  
(例2) 本文に記す場合：〈本文〉…（佐藤（2000a）、pp. 2-10）。
- (2) 参考文献リストは、著者名（アルファベット順か50音順）、出版・発行年、論文名、書名・雑誌名、出版社名、巻号、所在頁の順で記載する。
- (3) 和文文献は、書名・雑誌名を『』で、論文名を「」で括弧。欧文書名・雑誌名はイタリック体にする。
- (4) 同じ著者のものは年代順に並べる。同じ著者の同一年代のものは、引用順に a、b 等を付して並べる。また、同一著者の複数の文献を記載するときは、2 目以降には執筆者名の代わりに「——（4 倍ダッシュ）」を用いる。2 行以上になる場合は、2 行目以降は 1 文字分下げる。
- (5) 写真や図表を他の文献から引用・転載する場合は、執筆者自身の責任において行い、引用・転載元を明記すること。

## 7. 英文要約・キーワード

- (1) 英文要約は、フォントサイズを10.5pt（タイトルは18pt、太字、行間は固定値25pt、執筆者名は12pt、太字、中央揃え）とし、上限250語程度とする。「Abstract」は太字、中央揃えとする。なお、改行はせず、必ず1段落にまとめること。
- (2) 英語のキーワードは、5語以内で要約の末尾に記す。「Keywords」は太字、中央揃えとする。
- (3) 執筆者自身で英文校正を済ませた上で投稿すること。

なお、本稿は本誌の執筆要領に則っているもので、投稿原稿はこのテンプレートにあてはめて作成するのが望ましい。投稿原稿作成に当たっては、これまでの号 (<https://www.hops.hokudai.ac.jp/research/public-policy-studies/>) の書式もよく確認すること。掲載原稿につき、必要に応じて編集委員会が表記統一など修整を施す場合がある。不明点については編集委員会 ([nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp](mailto:nenpo.office@hops.hokudai.ac.jp)) に照会のこと。



# **Rules and Guidelines for Submitting to the Annals, Public Policy Studies**

**HOPS Annals Editorial Board**

## **Abstract**

This article describes the rules and guidelines for submitting to the *Hokkaido University Public Policy School (HOPS) Annals, Public Policy Studies*. Contributors are asked to follow them by putting their articles into this template so as to avoid rejection by the editorial board. The annals are published at the end of every fiscal year to showcase results of educational and research activities at HOPS and contribute toward studies on public policy. Abstracts are written in simple but neat English, using a 10.5-point font, and in a single paragraph with a limit of 250 words. The abstracts are expected to explain the theoretical and practical new observations compared to the previous findings. These must be proofread in advance and the expense will be borne by the contributors.

## **Keywords**

Rules and Guidelines for submission, editorial board, public policy, publication, proofread

## 『年報 公共政策学』編集委員会

### 編集委員長

空井 護 (北海道大学公共政策大学院 教授)

### 編集委員

須賀 宣仁 (北海道大学公共政策大学院 教授)

開出 雄介 (北海道大学公共政策大学院 准教授)

土井 翔平 (北海道大学公共政策大学院 准教授)

馬場 香織 (北海道大学公共政策大学院 准教授)

### 「年報 公共政策学」 第18号

令和6年3月31日発行

編集責任者 空井 護

編集補佐 田中みどり (学術研究員)

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.office@hops.hokudai.ac.jp

印刷所 株式会社正文舎  
札幌市白石区菊水2条1丁目4-27  
TEL : 011 (811) 7151

## Preface

## Articles

- The Situations and Meaning of Individuals in Modern Society (1) : On the Jon Locke's  
Concept of Individual and his Model of Society ..... SASAKI Takao
- Consideration regarding possibility of utilizing certification of disability support category  
in certification of disability related to disability pension ..... TANAKA Kenichi
- Promotion of SDG initiatives in small local governments: A case study of Yamato Town,  
Kumamoto Prefecture ..... YAMAMOTO Naoki
- The Characteristics of Regional Economy Circulation rate (REC-rate) at 179 municipalities  
in Hokkaido ..... ITO Shinji
- The COVID-19 pandemic and healthcare systems: Direction of hospital reform in Germany  
..... MATSUMOTO Katsuaki
- 'Lieu de Mémoire' and Space for Peace: Prospects and Challenges to Museum Exhibition and  
Digital Archives in East Asia ..... CHI Naomi
- Depreciation in water supply businesses: Legal versus actual useful life of water supply  
facilities ..... KONDO Junichi
- Deconstruction of Civil Law Scholarship: The Meaning of Civil Law Theories  
..... KONNO Masanori
- Infosphere and Human Flourishing ..... KAKUMOTO Kazumasa
- Theoretical Challenges of "Reparations" Theory: According to Prof. Yoshida's Work  
..... HASHIMOTO Shin, KONNO Masanori

## Annual Activity Reports