

年報

公共政策学

第19号 2025

【巻頭言】	宇野 二郎	1
【特集 HOPSの教室から】		
特集に寄せて	村上 裕一	3
授業紹介	阿部 大祐・大井 創世・川部 紀子・佐々田千鶴絵・西牧 孝徳 藤本 研一・古田 光・HONG Sujin・前田 由美子・宮本 遥香	5
【論文】		
子ども・子育て支援の社会化のための財源の調達の方法に関する考察—介護保険制度と 比較した子ども・子育て支援金制度に対する法的評価—	田中 謙一	67
人口減少時代の市町村の現状と課題—自治体調査を手がかりに—	山崎 幹根・宇野 二郎	87
近代社会における個人の位置と意味 (2) —個人の誕生とその社会における位置—	佐々木 隆生	105
「税と開発」の新たなフォーラムの始動? 途上国による国際租税協力枠組条約創設の試み	津田 久美子	125
豪雪時の地域内排雪による予算縮減の可能性と地域市民の受容意識	中前 茂之・堀江 進・高野 伸栄・萩原 亨	153
社会保障の法概念論・序説—社会保障法学は法哲学から何を学べるか—	西村 淳	175
【研究ノート】		
Who Will Save Their Souls?: Transnational Cooperation for Peace and Reconciliation in Hokkaido	CHI Naomi	191
介護予防・日常生活支援総合事業の政策的意義—介護保険に包摂される地域支援事業 としての位置付けに着目して—	田中 謙一	199
北海道179市町村における地域成長要因の分析—シフト・シェア分析を用いた一考察—	伊藤 慎時	221
【リサーチペーパー】		
どの議員が女性を代表するのか? アルゼンチン上下両院の法案データを用いた実証研究	永洞 航太郎	247
【レポート】		
2024年度「HOPS地方議員・公務員向けサマースクール」の開催について／米国大使館 助成プログラム「日米外交アカデミー」		269
【活動報告】		279

巻 頭 言

能登半島地震や埼玉県八潮市内での道路陥没事故などをきっかけに、上下水道施設の更新や耐震化が注目を浴びています。能登半島地震では長期間にわたって断水が生じたことで、被災者の生活の質を下げ、また、復旧作業を妨げました。

日本の水道は戦後の高度経済成長期や1990年代に整備されたものが多く、現在では高度経済成長期に整備されたものを中心に老朽化が進行しています。一方、下水道は高度経済成長期から1990年代にかけて整備されてきました。1990年代に整備されたものはまだ問題ないかもしれませんが、それよりも早くから整備が進められた大都市部や更新・維持管理が進まない地方部などでは漏水や破損リスクが高まっています。そのため、上下水道施設の更新・耐震化をどのように進めていくのかは全国的な政策課題になっています。

こうした課題に対して理論に基づく政策提言が行われています。例えば、規模の経済の観点から広域化、特に用水供給事業と末端給水事業の統合や市町村の下水道を都道府県が運営する流域下水道事業へと接続することなどが提案されています。インフラ事業として共通するところもある水道事業と下水道事業を一体化しようとする提案もあります。また、公企業と私企業の本質の違いに着目し、民営化や民間委託、あるいは官民連携を推進する動きも見られます。さらに、AIやIoTを活用したスマート化などの技術革新による解決も提起されています。これらの提案の多くは、何らかの一般的な理論に基づくものであり、有効な政策提言になり得ます。

もっとも、実務は時代や地域によって様々であり、複雑です。例えば、地域によって整備時期や整備後の維持管理や修繕の状況が異なり、また、同じ地域であっても水道と下水道の整備時期が異なることも多く、そうした場合には、自治体間はもちろんのこと、同じ自治体の中でも水道事業と下水道事業の間で施設の更新や耐震化事業に関して温度差が生じます。料金設定や公費負担のあり方などにも地域間で違いが見られます。

もちろん、そうした違いを生み出す実務に対して、理論的な政策提言を理想としてそれに置き換えていくべきという立場もあり得ますが、そのために反発を招き、実現が難しくなることもあるかもしれません。また、理論的な政策提言の前提が当てはまらず、むしろ逆効果になりかねない地域の存在を無視することにもつながります。

そうした状況を避けるためには、理論的な知見に加えて、実務に関する知見も重要になります。例えば、水道事業や下水道事業、あるいはその経営主体になる地方公営企業の制度がどのように設計され、実際に運用されているのかに関する知見が欠かせません。実務は時代や地域によって異なるため、共通性も大事ですが、それぞれの個

性も大事なのです。

様々な実務から得られる知見を体系化しようとする際には、実務の理論からの乖離がなぜ生じるのかという点を誠実に掘り下げようとする態度が求められます。自分自身がよく知る実務と別の時代や地域の実務の差にも敏感である方がよいでしょう。そうして実務から得られる知見を整理した上で、様々な実務に適合するように、広域化や官民連携のような理論的な観点から要請される政策案に工夫を施していくことで、政策案はよりよくなるかもしれません。

理論と実践の架橋という言葉は、政策は単なる理論的構築に留まるべきではなく、現場の課題と結びついた実効性のあるものでなければならないという意味で使われることが多いかもしれません。しかし、実務に関する知見に基づき理論的な政策案を具体化していこうとする態度もまた、理論と実践の架橋と言えるのではないのでしょうか。

北海道大学公共政策大学院では、理論と実践の架橋を意識し、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います。公共政策学研究センターにおいても、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。

2025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

【特集 HOPS の教室から】

特集に寄せて

村上 裕一*

本誌では、北海道大学公共政策大学院（HOPS）における教育・研究と実践の成果を広く社会に発信することとしている（投稿規程第1条）。本号では、これまでリサーチペーパー以外に掲載されることのなかった HOPS の教育の成果発信として、学生による授業紹介の特集を初めて企画した。

2005年の HOPS 開設以来、600名を超える優れた修了生が、地方自治体や中央政府（約33%）、サービス・広域事業（約12%）、情報通信業（約10%）などに進路をとり各地で活躍している。HOPS にとっては、これまで本誌で取り上げてきた研究活動のみならず教育活動、すなわち専門人材の育成・輩出も極めて重要なミッションであり、現に教員同士で試行錯誤を積み重ねながらその社会的責任を果たしてきた。しかしながら、このことは少なくとも本誌において必ずしも十分には取り上げられてこなかった。

本特集への投稿に手を挙げた学生有志には、①対外的にも授業の様子・雰囲気が伝わる工夫をすること、②授業で何を学んだかを整理すること、③授業を受けてさらに考えたことと、以後の学修や仕事への活かし方を書くことを求めた。結果、10名による6科目の紹介記事を採録することができた。

HOPS には公共経営、国際政策、技術政策の3コースがあり、社会人学生や外国人留学生もそれぞれ若干名受け入れている。英語での授業や各分野の第一人者の非常勤講師による授業も特徴的であり、本特集にはそれを相当程度、反映できたと考えている。他方で、必ずしも全ての学生が積極的に投稿に手を挙げたわけではなく、また、限られた紙幅で上記の3点を要領よくまとめるのにはかなりの加筆修整が必要だった。この部分への対処は、今後の教育活動の課題である。

本号の編集委員長として、また本特集の企画者として、HOPS の教育活動が授業担当の先生方と多様な学生諸君が築く関係性の中で極めて有意義かつ効果的に展開されていることを確認できたのは、大きな収穫であった。日頃これに協力してくださっている関係諸氏に心から御礼申し上げると共に、HOPS とそこで学ぶ学生諸君の輝かしい未来を願うばかりである。

* 北海道大学大学院公共政策学連携研究部・法学部教授、『年報 公共政策学（第19号）』編集委員長 E mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

Preface for a Special Feature: Classroom Experiences of HOPS Students

MURAKAMI Yuichi

Abstract

Annals, Public Policy Studies serves as a platform for broadcasting the educational, research, and practical achievements of the Hokkaido University Public Policy School (HOPS). For this edition, as editor-in-chief, I have introduced a special feature highlighting the classroom experiences of HOPS students. While research activities have been the major focus of HOPS, it also emphasises education and the cultivation of skilled professionals by continuously refining its methods to fulfil its social responsibilities. The articles in this issue cover a wide range of topics, including interdisciplinary policy case studies, social security, labour and welfare policies, non-profit organisation management, practical English seminars, and labour law. HOPS provides an irreplaceable learning environment for recent graduates, working professionals, and international students. Its curriculum is enriched by courses taught in English and distinguished part-time instructors from their respective fields. This special feature also reflects the diverse aspects of programs offered by HOPS in public management, international policy, and technological policy. It is a great honour to witness how collaborative relationships between faculty and students enable meaningful and effective educational practices. I extend my heartfelt gratitude to all who contributed and wish the best for the future of HOPS and its students.

Keywords

Hokkaido University Public Policy School (HOPS), classroom experiences, interdisciplinary policy, public management, international policy, and technological policy

【特集 HOPS の教室から】

自治体現場への新技術の実装可能性を考える

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

阿部 大祐*

1. はじめに

2024年度の文理融合政策事例研究は、各回、ひとつの重要な政策課題を取り上げ、これに携わる実務家や研究者をゲストとして招いてご講演いただき、意見交換や質疑応答を行うものである。本稿では、6月10日に取り上げたMaaS（Mobility as a Service）を始めとするITS（Intelligent Transport Systems）技術を活用した政策について報告する。

私は現在、地方自治体職員として、複雑・高度化する行政需要に対応する専門的知識・能力を身につけ、行政機関の効率的な運営に資することを目的とした国内大学派遣研修派遣制度により北海道大学公共政策大学院（HOPS）で学んでいる。これまで携わった地域交通や観光行政でも、ITS技術を活用した政策が増えてきているという実感があり、北海道においてこうした技術はどのように活用されうするのか、今一度学びたいと思い、本テーマのプレゼミ（受講者による事前演習）の担当者に手を挙げた。また、今回招聘した佐藤慎吾氏（パナソニックITS株式会社）は、室蘭市役所と協働してITS技術を活用した政策を企画・実施しているところ、私が幼少期に過ごした同市の取組について個人的に関心を持ったことも、このテーマ選択と関係している。

2. 事前調査の視点

今回ゲスト講師の佐藤氏は、パナソニックITS株式会社の室蘭開発室室長である。現在、同社は室蘭市と協働により、ITS技術を活用した交通・観光・ゴミ処理などの活動に当たっている。私は、現代社会において、このような新技術が活用されることとなった背景、ITS技術と室蘭市が抱える課題や政策との関連性、そして、今後このような技術が他の地域や北海道に横展開されるにはどのような条件が必要なのかという点に関心を持った。ゲストによる講演に備え、北海道ではどのような公共交通の課題に直面しているのかについても事前調査しておくこととした。

文理融合政策事例研究では、講演に先立つ教室でのプレゼミで担当者がパワーポイ

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: abe.daisuke.e0@elms.hokudai.ac.jp

ントを使って事実関係と論点の整理をする。時間も限られていることから、口頭説明については事前練習を3度行い、都度私自身の疑問点を追加していくことによりブラッシュアップしていった。

2.1 MaaSとその普及の背景について

近年、世界中でIoT（Internet of Things）、人工知能（AI：Artificial Intelligence）を活用したITS（Intelligent Transport Systems）が発達している。また、個人の生活においても、スマートフォンが必須になるほど普及している。このような状況下で、交通事業者の有する様々な情報をオープンデータとして一元的に活用し、最適なモビリティ手段を提供するサービス（MaaS：Mobility as a Service）が急速に発展した。これに伴って、国や地方公共団体においてもこれらに関連する施策が進展している。

MaaSは、「地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済などを一括で行うサービス」であり（国土交通省 2019）、既存インフラや新たな移動サービスなどを統合して利用者に提供することにより、利便性向上とともに社会インフラの効率性を高めるものと考えられる。このため、社会インフラが限られ過疎化が進む地方において、買い物や通院など、住民の生活に必要な移動を支えることが期待できる。

2.2 北海道の公共交通の現状と課題

北海道は広域分散型社会といわれ、道内の各都市間の移動において公共交通が占める役割は大きい。

まず、航空路線については、2019年、北海道では北海道エアポート株式会社が設立され、道内7空港を一体的に運営することとなった。コロナ禍を経て旅客需要は回復傾向にあるものの、航空地上支援業務を担う職員の不足により空港において航空機を受け入れられないことや、最近では航空燃料の高騰により路線開設が遅れるなどの問題も生じている。また、鉄道に関しては、単独維持困難とされた8路線について、地元負担を前提に存続を目指すとされているが、2024年1月、コロナ禍の影響もあって、同年度中に示すとしていた抜本的な改善策の策定を3年間先送りすると国土交通省に報告している。

トラック、バス、タクシーなどの運転手不足も深刻である。担い手不足には、労働条件、ドライバーの高齢化、運転免許制度の改正などが関係しているが、加えて「物流の2024年問題」が大きく影響する。これは、ドライバーの労働時間の総量規制であり、これまで時間外により確保されていた輸送供給量に影響を与える。野村総合研究所（2023）によれば、北海道では、2030年には北海道内の荷物の27%が運べなくなる可能性がある。

2.3 室蘭市の公共交通の現状と課題

室蘭市は北海道中南部・胆振総合振興局管内に位置し、道内最大の重工業都市である。人口は1970年の162,059人をピークに減少しており、2024年4月30日現在で75,248人である。この人口減少は少子高齢化によるものだが、製鉄や製鋼など基幹産業における企業による合理化による部分も大いにあった（大坂谷 1997）。室蘭市域は、太平洋に面して力こぶをつくる腕のような形状をしており、拳にあたる部分が絵鞆半島となるが、1998年に白鳥大橋が開通しサークル型の街となった。また、住宅地は、丘陵地や沢沿いなど坂が多い地域に形成されている。

このような特徴を有する室蘭市がまちづくりや地域公共交通について描く展望を確認するために、私はまず同市の各種計画を調査した。はじめに、室蘭市の最上位計画として位置づけられる「第6次室蘭市総合計画」を見てみると、ここでは、室蘭市が人口減少に伴う様々な課題に向き合う時代における街の長期的なビジョンを示しつつ、重点目標として将来の人口規模にあわせた街のコンパクト化や再編を行うとしている。具体的には、「都市計画マスタープラン」や「立地適正化計画」において、室蘭駅と東室蘭駅を広域中心拠点として、市外を結ぶ公共交通軸は広域幹線軸とし、また、2つの広域中心拠点を拠点間幹線軸で結ぶとしている。交通体系の個別計画である「地域公共交通網形成計画」は、長期的なスパンにおいて幹線については鉄道やバス、それ以外の支線はタクシーやデマンド交通を活用するとしている。

このように、室蘭市は域内の地形や社会インフラの集積状況などを踏まえた交通計画を体系的に有しており、この中で、幹線以外の支線においてはデマンド交通などを活用する計画を有していることが確認できた。

3. 講演概要：新技術による行政の効率化

佐藤氏の講演では、主としてパナソニック ITS 社が室蘭市や室蘭工業大学と連携して行っている、モビリティを軸とした街の価値向上を目指す「夢プロジェクト」について紹介された。同プロジェクトは、2017年当時連日報道されていた高齢者による自動車交通事故のニュースを受け、同社の自動車運転支援技術により交通事故を減らしたいとの思いから始まった。そしてその技術を用いた社会貢献への思いが、地方における人口減少や高齢化といった社会的課題の解決へと展開していった。2020年には同社と室蘭市の間で包括連携協定が締結され、室蘭市での事業が開始した。これには様々なきっかけがあったが、同社の田辺孝由樹代表取締役社長が室蘭市出身であったことや、後に地域のキーパーソンともなる佐藤氏が室蘭工業大学の卒業生であったことなど、人の縁がつないだ面もあった。

現在では、パナソニック ITS 社、室蘭市、室蘭工業大学が核となって、地域の交通や各種サービスの民間事業者と連携して ITS 技術を活用した事業を推進している。そのうち、以下に挙げる行政部門における効率化は特筆すべきである。

第1に、公共交通部門では2020年度から「いってきマース！」プロジェクトを開始した。買い物サービスとの連携や都市間バスからの円滑な乗り換えなどを想定した相乗りタクシーの実証実験を行っている。その結果、ユーザーから高い満足を得、高齢者の外出頻度が増加するとともに、買い物での購入金額増加など経済的な効果も生じた。また、室蘭市では人口減少と高齢化によってタクシードライバーの不足が顕著となっており、住民同士が相乗りする際のマッチングと配車の効率化も模索している。

第2に、廃棄物収集部門では、2021年度から「収集しマース」プロジェクトを開始した。収集作業員の業務日報作成の効率化、市内全体の収集状況の可視化を行い、結果、廃棄物収集の効率化とデータ分析による業務の平準化にも貢献した。

第3に、除雪部門では、2023年度から「除雪しマース」プロジェクトを開始した。市民は除雪の計画や実施状況について、ウェブサイトなどを通じて確認できるシステムを構築した。今後、「収集しマース」とのシステム連携を行って、除雪後の廃棄物収集が行えるようにして、現場作業の手戻りが生じないような工夫を凝らすとしている。

4. ITS 技術の社会実装に向けた考察

私は、パナソニック ITS 社が進める行政分野での ITS 技術活用について、今後道内自治体や他地域で活用され横展開していくにはどのような条件が必要か、という問題意識をもって講演を伺った。講演後、佐藤氏への質疑を通じて以下のことを確認できた。

4.1 ITS 技術の受容と促進の条件

第1に、特別な想いと知識を有する専門人材を挙げることができる。パナソニック ITS 社の取組には、室蘭市や室蘭工業大学出身の関係者が大いに関わっている。講演では多くを語られなかったものの、衰退する地域に対する特別な想いや危機感が共有されていたようだ。加えて、佐藤氏が自負するように、産官学の結節点となるキーパーソンの必要性も指摘できる。さらに、最新の取組には専門的で総合的な知識が伴わなければならない。佐藤氏が強調していたように、新たな取組を行う時、関連法令の抵触箇所がすぐにはわからないため、法令を注意深く見渡すことが必要である。

第2に、自治体計画と ITS 技術実装の連動性を挙げたい。室蘭市は、長期的スパンでは幹線について鉄道とバス、支線についてはタクシーとデマンド交通を活用している。このように、同市にはデマンド交通を活用しなければならない事情とそのための ITS 技術実装が必要であることが明らかなことから、与件整理が円滑に行われ、実装に際しての関係者間の合意形成において、パナソニック ITS 社との連携や役割分担がうまく行えたのではないかと考えられる。

第3に、室蘭市の人口規模も作用していると考えられる。パナソニック ITS 社は全

国各地の自治体と連携事業を行っているが、佐藤氏によると、一般的には人口規模が小さい自治体ほどITS技術の活用に関する合意形成のスピードが速く、室蘭市は合意形成が非常にスムーズに進んだとのことであった。これは、人口減少によって地域の基盤でもある生活必需サービスの低下という喫緊の課題がすでに庁内で認識され、危機感の裏返しゆえの迅速な対応の結果とも捉えられるかもしれない。なお、国土交通省（2021：44）は、2050年時点でも総合スーパー、病院、銀行などの生活必需サービスが存続している市町村数は大きく減少するということを予測している。

第4に、地域の利害関係者への巧みな働きかけが重要である。新たなオンデマンド交通のサービス創出は、既存の交通事業者にも影響を与える。ITS技術の活用は、当初タクシー事業者からその必要性について疑問が呈されたという。しかし、コロナ禍により需要が激減した後、タクシー事業者も認識が変わり今後の交通需要に関する危機感を共有するようになった。その後、ショッピングモールを運営するサービス事業者も耳を傾けるようになり、地域課題について認知度が高まった結果、地域全体で取り組む機運を醸成できた。この点は、アジェンダ設定に成功したことによると見る事ができる。

4.2 本事例の横展開の可能性

室蘭市の事例で見出された上記の条件の一般化は可能だろうか。この点、佐藤氏はパナソニックITS社の他の取組例を挙げて、地域によって優先度や課題の認識は異なるが、共通点も多く、室蘭市でニーズが確認されて実施している様々な事業について、自治体の状況やニーズに合わせて選択できるような形で提示することによって、他地域への横展開も可能になるとの考えを示した。

4.3 本事例から得られる含意

パナソニックITS社の取組は、社会におけるITS技術の普及と活用にも大いに示唆を与えるものであった。

第1に、オンデマンド交通の事例では、市民が移動する際の目的地となるスーパーやショッピングモールの民間事業者がクーポンを発給することによって、市民の移動を支えている。民間事業者にとっては宣伝広告にもなって有効だ。市民の移動をその受益者（スーパーなどの民間事業者）の費用負担で支えるという受益と負担の考え方は、人口減少に直面する地域公共交通のあり方に示唆を与えるものである。

第2に、廃棄物収集の事例は、人口は減るがごみステーションの数は減らない（増える場合さえある）という、人口減少時代を迎える自治体が直面するジレンマを示している。しかし、そこにITS技術を導入することで、行政運営の効率化と「見える化」が図られ、かつ、アカウンタビリティ確保という点からも有益である可能性が示された。

第3に、室蘭市の事例では、公共交通の分野のみならず、廃棄物・除雪・観光などの幅広い分野においてITS技術が活用できるポテンシャルを知ることができた。活用分野を広げ、街の高付加価値化という文脈の下でITS技術の活用を語ることで、より円滑に地域の合意形成が図れるようになるのではないかと。また、公共政策はいまや行政が単独で担うものではないことを改めて示唆している。

第4に、新技術実装のポイントは地域における合意形成にある。そこでの行政の役割は、新技術実装に当たってのビジネス環境の整備、情報流出や事故のリスク管理、そして公共政策に関する説明責任ということになるのではないかと。また、新技術の導入には失敗や試行錯誤が伴うものであり、このようなことを受け入れられる地域内ガバナンスが必要となるだろう。そのため、行政にはいわゆる文系・理系に跨る横断的な専門知識、そして高度な調整能力がますます求められる。室蘭市におけるパナソニックITSや佐藤氏の存在はこの1つのモデルだと言えよう。

5. おわりに

道内では、人口減少が進んで公共交通機関の利用者が減少し、鉄道やバスの路線維持が困難になっている。室蘭市のように、必要な幹線は公共交通で維持しつつ、それ以外はITS技術を用いてオンデマンド交通とするという手法は、今後多用されることになるだろう。

その際に必要となるのは、地域を今後どのようにしていきたいのかというビジョンであり、関係者をつなげるキーパーソンの存在である。ともすれば、最先端の技術はあらゆる社会的課題を解決する「魔法の杖」のように思われがちだ。しかし、我々はどうのような社会を目指したいかという長期的なビジョンを共有しなければ、技術は単に短期的な対症療法として用いられることになるだろう。また、技術の社会的実装においては様々な失敗や試行錯誤が伴うものである。これらの取組を通じて学びを得て、改善を行えるような地域内の順応的（adaptive）なガバナンスの形成も重要となる。

ますます複雑・高度化する社会課題解決のためには、新技術に関する文系・理系を横断する知識、実装を受け入れる地域内のガバナンス形成にかかる高度な調整能力、そして、公共政策は産官学の協働が求められる。これらについて文理融合政策事例研究で学んだことを、私は地域課題の現場において活かしていきたい。

<参考文献>

- 大坂谷吉行（1997）「室蘭地域商業近代化をめぐる課題」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、第32巻、199頁。
- 国土交通省（2019）『都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会中間とりまとめ』。
- （2021）『令和3年版国土交通白書』。
- 野村総合研究所（2023）『トラックドライバー不足時代における輸配送のあり方』。

【特集 HOPS の教室から】

産学官連携による地場産業振興の条件を探る

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

大井 創世*

1. はじめに

北海道大学公共政策大学院（HOPS）の文理融合政策事例研究は、「文系・理系に跨る政策課題・テーマをいくつか取り上げ、それに携わる実務家・研究者などをゲストに招き、講義と質疑応答を通して現状を理解するとともに、政策を立案・実施するのに必要な知識や考え方、政策課題の解決に文系・理系の知識や視座がどのように活かされていくのかを学び、文理が融合する政策における政策立案の能力を獲得すること」を目標としている（同科目シラバスより引用）。

私は文系出身だが、科学技術が進歩し、情報技術（IT）化が進んだ社会において、文系の知識だけで課題を理解し解決することは難しい。文系の人間も科学技術の中身が分かっていないと正しい情報を得られず、政策の是非を判断することはできない。それが、本事例研究科目のような授業が必要である理由の1つだと思う。

私は、久保雅美氏（香川県商工労働部産業政策課）を招聘した「産学官連携による希少糖産業の振興」のプレゼミ（受講者による事前演習）を古田光君とともに担当し、イノベーションの理論や産学官連携についてプレゼンテーションを行った。本稿では当日の授業の様子を紹介するとともに、プレゼミでの議論の具体的内容にも触れながら、香川県の事例（希少糖産業振興）の「成功」要因について理論的な考察もしたい。

2. 産学連携の定義と解釈

産学連携の形態は様々ではない。「産」に関して、大企業・中小企業・スタートアップなどどのような企業が参画するのか、また「学」に関して、どの大学が、どのレベル（個人か組織か）で、またどのような研究分野で参画するのかは様々であり、そうしたことによって産学連携のあり方は全く異なってくるからである。

我が国では、特にバブル経済崩壊後の経済停滞の打開や製造業の空洞化対策の切り札として産学連携、とりわけ大学への期待が高まっており、実際に国立大学における

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: ooi.sousei.o5@elms.hokudai.ac.jp

共同研究は急増している。それは、国が前面に出る従来の産業政策ではない新しい政策の模索という側面もあり、例えば経済産業省の産業クラスター計画では、産学官連携やネットワーク型イノベーションといった新しいコンセプトが出てきている。地方自治体においても、単に先進地域の模倣から、地域のポテンシャルや特色を活かした産業創造を目指して民間的手法を導入したコーディネーション型施策へと変わってきている（独立行政法人産業経済研究所 2002）。

3. 産学官連携とイノベーション

3.1 ネットワーク外部性

産学官連携の意味を捉えるに当たってまず重要なのは、「ネットワーク外部性」という概念である（一橋大学イノベーション研究センター 2022）。それは、同じネットワークに参加するメンバーが多ければ多いほど、参加メンバーの効用が高まるということである。直接的効果の例としては電話サービスがあり、ユーザーの数が多ければ多いほど直接的な便益は高まる。それに対して、その間接的便益の例としては、パソコンのアプリやビデオデッキのビデオソフトが挙げられる。例えば、パソコンのアプリが増えることで利用者は同じハードウェアでより多くのゲームを楽しむことができるようになる。補完材の介在を通じて便益はさらに高まる。これにより消費者の満足度は上昇し、全体的利益が大きくなるのである。

3.2 イノベーションの3つの壁

シュンペーターによれば、イノベーションとは、「物事の「新結合」「新機軸」「新しい切り口」「新しい捉え方」「新しい活用法」を創造することにより、新たな価値を生み出し、社会的に大きな変化を起こすこと」である。

イノベーションには、研究開発から事業化・産業化に至るまでのところで3つの壁（難所）がある。まず、研究と製品開発の間にある壁である「魔の川」は、研究（シーズ志向）と開発（ニーズ志向）のベクトルが異なることによって生じる。次に、製品開発から事業化の間に「死の谷」がある。そして、事業化と市場化・産業化の間には「ダーウィンの海」がある。すなわち、事業経営においては販売生産開発など一体の体制整備が、また的確なタイミングでの大型投資が、それぞれ必要である（長平・西尾 2006）。

3.3. 3つの壁と産学官連携の意義

かつては研究・開発から事業化・産業化に至るまで、企業が自前で行ってきた。企業はコストダウンを中心とするプロセス・イノベーションを強みにしているので、革新的な新製品を開発して差別化を図るプロダクト・イノベーション、すなわち新規事業開発への対応は難しい。それを補うのが産学連携である。ここで企業と大学が巧く

アライアンスを組むことで、企業は生産や事業化など得意分野に特化することができ、全体的な開発スピードも上げることができる。こうして、大学にとっては研究と開発の間の「魔の川」をいかに乗り越えるか、企業にとっては開発と事業化の間にある「死の谷」をいかに乗り越えるかが課題になる。両者の接点として、開発ステージでの連携が重要になる。

産学連携が重要になるのは開発の段階である。開発段階で繰り返される製品試作は、資金や手間がかかる割に成否が見えずリスクが大きい。この段階では設備や基礎・応用技術が必要であり、その意味でも大きなコスト負担がのしかかってくる。そのリスクを分担するために、欧州や台湾では自治体を中心とした半官半民機関が、フランスでは政府機関が、それぞれ重要な役割を果たしている。

例えば仏グルノーブル市では、行政と大学が主導する MINATEC という産学官国際研究拠点があり、ナノテクノロジー分野では世界最高峰である。欧州最大の応用研究機関である独フラウンホーファー研究機構は、産業界と学界、バイエルン州政府と西ドイツ政府によって作られた。今、半導体で注目を浴びている台湾の TSMC は、台湾政府が設立した工業技術研究院の技術移転により設立された。元々は民間主導で新会社を設立するはずだったが、リスクを高く見て投資をためらったという（横浜企業経営支援財団 2023）。

4. 香川県の希少糖産業振興

前章では、産学官連携の意義について、ネットワーク外部性とイノベーションの壁を乗り越えるという観点から検討してきた。これを踏まえて、文理融合政策事例研究で扱った香川県の希少糖産業振興の事例を見ていきたい。

4.1 希少糖とは

希少糖は、国際希少糖学会によれば「自然界に微量しか存在しない単糖およびその誘導体」である。自然界の単糖は多くがぶどう糖（グルコース）である。希少糖は約 50 種類あるが、その総量は糖全体の 1 % にも満たない。希少糖の中でも、虫歯予防に効果があるとされるキシリトールや、低カロリー甘味料として市販されるエリスリトールなどは有名である。これらは、天然の糖類を基に酵母による発酵や還元反応を利用して工業的に作られた糖アルコールである（一般社団法人希少糖普及協会）。

そのうち D-アルロースは、砂糖の 70 % の甘さがあるにもかかわらずカロリーがほぼゼロで、食後の血糖値の上昇抑制作用や脂肪の燃焼促進などによる抗肥満効果が報告されている。また、D-アロースも砂糖の 80 % の甘さがあるにもかかわらずカロリーがほぼゼロで、これに関しては活性酸素産出抑制作用や癌細胞増殖抑制効果が報告されている。これらの希少糖には、加工特性に優れた食品・機能性食品・健康や医療分野への利用が開始・検討されている（徳田 2018）。

4.2 研究開発の進展

希少糖の役割や機能性は長らく不明だったため、あまり注目されてこなかった。そうした中で、希少糖生産に挑戦したのが香川大学農学部教授（当時）の何森健氏である。1991年に果糖を希少糖に変換させる酵素を持つ微生物を発見したことで、生産の目処がついた。2002年には希少糖の生産戦略「イズモリング」を発表し、大量生産への道を拓いた（深田・何森 2024）。何森氏の尽力により、高純度のD-アルロースが従来よりも低コストで生産可能となったが、それでも一般使用には高価過ぎた。実用化段階においてはより低コストで生産できる希少糖含有シロップがメインとなり、2003年に松谷化学工業株式会社が参画。香川県で月最大1000トンのシロップを生産できる工場を建設し、2013年に本格稼働した（2013年7月20日付け日本経済新聞）。

希少糖研究は、1998年に香川県（科学技術振興財団）のリサーチ・オン・リサーチ事業として採択され、それを契機に産官学の連携体制ができた（内閣府 2015）。その後、科学技術庁の地域先導研究による国の支援から経済産業省の地域新生コンソーシアム、農林水産省のイノベーション創出基礎的研究推進事業に至るまで、国の産官学共同研究に採択され続けてきた。特に希少糖研究を推進させたのは、第1期知的クラスター創成事業と都市エリア産官学連携促進事業である（田中 2017：25-26）。知的クラスター創生事業採択に合わせて香川県では糖質バイオクラスター形成事業を展開し、それは内閣府の構造改革特区第1号に認定された（内閣府 2015）。

知的クラスター創成事業において、香川県は「希少糖をライフサイエンスの新素材とする糖質バイオ産業の創出のための基盤技術の研究開発」を特定領域とした。財団法人かがわ産業支援財団を中核機関、香川大学を研究機関として、事業実施の司令塔となる知的クラスター本部長には真鍋武紀香川県知事、副本部長には近藤浩二香川大学学長、研究統括に何森健氏、事業統括には株式会社林原の辻坂好夫参与がそれぞれ就いた（『知的クラスター創成事業：自己評価報告書』）。「イズモリング」による希少糖の大量生産システムの開発と希少糖の生理活性解明の成果を基に、2005年11月に伏見製菓所が3種類の希少糖の販売を開始した（田中 2017：27）。

都市エリア産官学連携事業では「特質ある糖質の機能を活かしたバイオ産業の創出」を展開し、その結果、2010年3月にはD-ブシコースを食後における血糖値上昇抑制効果のあるテーブルシュガーとして製品化し、消費者庁に対して希少糖食品を特定健康食品（トクホ）にするための申請を行った（文部科学省『地域イノベーションクラスタープログラムパンフレット』）。

現在、何森氏が顧問となっている希少糖等共創推進会議では、産（松谷科学工業株式会社など）、学（香川大学など）、官（国・香川県）が情報交換を行っている。2023年10月の第1回会合では、県の施策、希少糖関連研究の今後の展開、希少糖の食品への活用状況、アルロースの生産・展開状況、複合糖質・糖鎖関連研究の今後の展開が話し合われた（香川県ホームページ）。

4.3 産業クラスターの発展

香川県の成長戦略重点プロジェクトとして2013年に始まった「かがわ希少糖ホワイトバレープロジェクト」は、香川県を中心に希少糖産業クラスターを形成・発展させることを目指している。それは第1に「知の拠点」形成、第2に希少糖産業の創出、第3に香川の希少糖ブランドの確立である（田中 2017：28）。このプロジェクトは現在、香川県の総合計画に統合されている。

希少糖の事業化と製品化には、後からこれに加わった総合でん粉メーカー、松谷化学工業株式会社の貢献が大きかった。同社の松谷英次郎社長は、2003年にニュース番組で何森氏を見かけてこれに関心を寄せた。同社は1919年の創業以来、ブドウ糖を製造する国内初のイオン交換樹脂法設備やパインファイバーの開発を行っている。同社は兵庫県に本社を置く企業だったが、健康食品路線のノウハウがあり糖の製造能力が高かったこともあり希少糖産業クラスターに加わった（田中 2017：30）。

それ以降、同社は、アルロースの機能性表示食品の届出や希少糖を使った製品を販売する株式会社レアスウィートの設立において中心的な役割を果たしていく。2013年に販売された希少糖含有シロップ「レアシュガースウィート」が2019年、機能性表示食品として認められたことに引き続き、2021年秋にはアルロース純品の国内展開が開始し、2023年にアルロース純品の一般消費者向け商品が機能性表示食品として届出が受理され、販売が開始されている。

その間、消費者庁への要望の結果、2018年に機能性表示食品の機能性関与成分に「糖類・糖質」が追加され、2020年には食品表示基準改正でアルロースのゼロキロカロリー表示が可能になるなど、産官学で諸規制に対応してきている。以後多くの飲料・食品に活用されているようになっているが、現在は希少糖含有シロップではなく希少糖アルロースの純品が企業間と企業対消費者の取引で販売されており、それを使った機能性表示食品も販売されるようになるなど、さらに大きな進化を遂げている。

5. おわりに

本稿では、HOPS 文理融合政策事例研究で学んだ香川県の希少糖産業振興の事例について、産官学連携の理論的背景と共に検討した。仮にこの事例が産官学連携の成功例だと評価できるとするならば、その要因としては、学（香川大学）と官（国・香川県）が連携して研究開発を行い、また事業化・産業化のフェーズで産（松谷化学工業株式会社など）が大きな貢献をしたことで、イノベーションの障害となる「魔の川」、「死の谷」、「ダーウィンの海」を乗り越えられたことが挙げられる。また、産学を巧く巻き込みながら、香川県が希少糖産業を県経済活性化の重要な柱と位置付け、研究から事業化の段階まで支援を根気強く続けたことも挙げられるだろう。その結果、希少糖を活用した製品が多く生まれ同地域に特徴的な産業の1つになった。ただし、松谷化学工業株式会社が希少糖に注目したのは、あるニュース番組で何森氏のことを偶

然知ったことによるといい、この産官学連携には偶然の産物という側面があったことも否めない。

本事例研究科目では、いわゆる文系・理系の境界を超えて地域課題を解決しようという事例を多く学修することができた。一般論としては新技術を社会実装していくには障害も多く、とてつもない苦労が伴うが、本科目で学んだ事例では、民間企業をうまく巻き込みながら自治体がリーダーシップをとっていたものが多く、そのような自治体に対して国が予算や制度の面で支援をしていくことで施策は進展していった。地方分権が叫ばれて久しいが、要するところ自治体がいかに知恵を絞り主体的に動けるかが重要である。

ちなみに、私はその後、同じく本科目で取り上げた上士幌町の自動運転バスを現地で体験する好機に恵まれた。自治体の方から自動運転バス導入時の苦労を伺えたことも大きな学びとなった。先進技術の社会実装には国の規制緩和のみならず政策実施の能力や住民理解の促進が肝要であるということを実感した私としては、今後、国家視点の戦略もさることながら、現場の住民1人ひとりへの影響も丁寧に見ていきたい。そのように本科目で学んだことをその後自分なりにさらに深めることができたことを記して、本稿の結びとしたい。

＜参考文献＞

- (一社) 希少糖普及協会ホームページ、<https://raresugar.org/raresugar/> (2024年12月3日閲覧)。
香川県ホームページ、<https://www.pref.kagawa.lg.jp/sangyo/kisyoto/strategy/kyoso2.html> (2024年11月29日閲覧)。
国際希少糖学会、<https://www.isrs.kagawa-u.ac.jp/index.html> (2024年12月3日閲覧)。
田中利彦 (2017) 「希少糖クラスターによる地域経済振興」、『グローバル時代の地域研究』、日本経済評論社、21-36頁。
徳田雅明 (2018) 「香川大学発の新機能糖質「希少糖」」、『砂糖類・でん粉情報 (2018.2)』。
(独) 産業経済研究所 (2002) 「経済産業ジャーナル」、<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0207/bs01.html> (2024年11月20日閲覧)。
内閣府 (2015) 「地域大学発技術シーズの実用化プロセスに関する調査研究」、https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/chiikitf/1kai/sanko5_1.pdf (2024年11月29日閲覧)。長平彰夫・西尾好司 (2006) 『産学官連携マネジメント』、中央経済社。
一橋大学イノベーション研究センター (2022) 『イノベーションマネジメント入門 (新装版)』、日本経済新聞出版社。
深田和宏・何森健 (2024) 『希少糖生産の体系化：生産戦略図「イズモリング」の考案とその進化』、<https://www.glycoforum.gr.jp/article/27A17J.html> (2024年12月3日閲覧)。
横浜企業経営支援財団 (2023) 「台湾半導体産業も一日にして成らず、その歴史に学ぶ」、<https://www.idec.or.jp/topics/article.html?id=2834> (2024年11月29日閲覧)。

【特集 HOPS の教室から】

現状分析から国民「皆」保険の意味を問い直す — 現代社会保障論の授業紹介 —

川部 紀子*

1. はじめに

私は、北海道大学公共政策大学院（HOPS）では研究者だけでなく中央省庁の実務家教員からも指導を受けることができるという点に大きな魅力を感じて、HOPS に入学した。普段、ファイナンシャル・プランナーと社会保険労務士として働いている私が特に注目していたのが、現代社会保障論（田中謙一先生ご担当）の授業である。

この授業では、日本の社会保障・労働政策について、各分野の専門家・実務家による講義と学生自身の演習を通して学ぶことができる。受講者のグループで研究発表に取り組む演習のために提示されたテーマはあまりにも奥深く、着地点を見つけるのにとっても苦労した。そこで私が向き合ったのが、現代社会保障における「普遍性」というテーマである。本稿では、授業の様子と共に、グループワークで検討した内容について紹介したい。この授業の流れは、下記の通りである。

- ・第1～3回：田中先生による、社会政策、社会保険、公的扶助、医療保険や医療提供体制、介護保険についての講義。

- ・第4回：初めてのグループワーク。私のグループは20歳代の外国人留学生、60歳代の社会人学生を含む5名構成。田中先生が提示する3つの検討課題を選ぶ段階から始まった。

- ・第5回：入部寛氏（日本社会事業大学社会福祉学部、元・厚生労働省労働基準局労災管理課企画調整係／法規係）による、労働者災害補償保険についての講義。授業後の懇親会は、グループワークが本格化する前にメンバーが打ち解けられる良い機会となった。

- ・第6回：赤川遼氏（北海道経済部産業人材課長、前・厚生労働省職業安定局雇用保険課課長補佐）による、雇用保険についての講義。

- ・第7回：2回目のグループワーク。生活保護受給者の医療扶助、介護保険について

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: kawabe.noriko.n4@elms.hokudai.ac.jp

検討。

- ・第8回：田中先生による、生活保護、生活困窮者自立支援、地域共生社会についての講義。

- ・第9回：3回目のグループワーク。役割分担が決まるも、議論に手詰まり感が見え始める。

- ・第10回：田中先生による、地域包括ケアについての講義。先生が三重県桑名市で地域包括ケア事業を構築した実績から、仕組みだけでなく具体的な事例についても聞くことができた。

- ・第11回：樋口俊宏氏（厚生労働省年金局事業企画課長）による、公的年金についての講義。

- ・第12回：4回目のグループワーク。発表前の大詰めで、時間延長を余儀なくされた。

- ・第13～15回：各グループの研究成果発表。議論を重ねた証が見えるハイレベルな内容の他グループの発表を聞き、プレッシャーを感じる。私たちは、発表に向けて各自の調査内容や意見をクラウド上で共有し、休日にも集まって資料を作成した。そうした作業を通じて、メンバーの結束が強まっていった。私たちのグループでは黄琳琪さんが代表してプレゼンテーションをし、それに続いて、内容の濃い質疑応答と先生からの講評があった。

2. 公的医療保険の「適用除外」について

私たちのグループでは国民皆保険に着目した。日本で国民皆保険が実現したのは1961年であり、北欧3国に次ぐ4番目と世界的にはかなり早い（北山 2011：27-28）。しかしながら、それから60年以上を経た今でも、生活保護受給者が公的医療保険の適用から除外されている。そこで私たちが検討したのは、第1に、生活保護受給者に対する社会保険の適用方式が医療保険と介護保険とで異なっているのはなぜかという点（2.1）、第2に、生活保護受給者に対する社会保険適用についてこれまで提案されてきたことのメリットとデメリットは何かという点（2.2）、第3に、これについて今後どのような考え方にに基づきどのような制度設計が行われうるかという点（2.3）である。

私たちは、まず関連法や制度の制定と改正等の順（表1）と、生活保護受給者の医療保険と介護保険の適用方式の違いを整理した（表2）。なお、表2の対象は医療、介護ともに対象となる40歳以上に限定し、医療保険で「被用者保険を除」いたのは、生活保護受給者の中で該当者が約2%と少数で、一時的に被用者保険に加入している可能性も高いためである。

表1. 関連法・制度の動き

年	関連法・制度の動き
1922 年	健康保険法制定
1938 年	国民健康保険法制定
1946 年	(旧) 生活保護法制定
1950 年	(新) 生活保護法制定
1958 年	国民健康保険法改正
1961 年	国民皆保険の実現
1997 年	介護保険法制定

(出典) 厚生労働省 (2011 : 35-64) を基に、筆者作成。

表2. 生活保護受給者の適用方式

	65歳以上の生活保護受給者	40歳以上65歳未満の生活保護受給者
医療保険（被用者保険を除く）	× 適用除外（国民健康保険法第6条9号）	× 適用除外（国民健康保険法第6条9号、高齢者の医療の確保に関する法律第51条1号）
介護保険	○ 市町村の区域内に住所を有する65歳以上の者（介護保険法第9条1号）	× 医療保険加入者でなくなった日から、その資格を喪失する（介護保険法第11条2項）

(出典) 各法令を参考に、筆者作成。

2.1 適用方式が医療・介護保険で異なる理由

まず、生活保護受給者が医療保険の適用除外となっているのは、国民皆保険実現前に生活保護法があり、すでに医療扶助が機能していたからではないかと考えた。なお、2003年7月17日第156回国会参議院厚生労働委員会第28号にて、坂口厚生労働大臣（当時）が、生活保護受給者は保険料負担能力がないため他の被保険者の保険料負担や国民健康保険財政に与える影響が大きく、また、市町村の反対が大きいために（筆者注：生活保護受給者を）除外したと聞いている旨の発言をしている。

次に、介護保険法の第1号被保険者（65歳以上）と第2号被保険者（40歳以上65歳未満）の適用の違いを見るに当たり、保険料の徴収方法を参照した。第1号被保険者の徴収方法は、原則として年金から天引きである。これは、保険集団の一体性を優先し保険原理に扶助原理を優先させた結果とされている（稲森 2012 : 157）。これに対して、40歳以上65歳未満が第2号被保険者となるには医療保険加入者である必要がある。もともと国民健康保険の適用から除外されている生活保護受給者は40歳になっても介護保険の被保険者となり得ず、保険料の徴収ルートもない。こうして、介護扶助の対象となる。

2005年の細田内閣官房長官（当時）の答弁（厚生労働省 2005）なども踏まえてまとめるならば、医療保険の適用除外理由は、①生活保護受給者には医療扶助があるので、医療保険がなくても医療を受けられることと、②保険料納付が難しい生活保護受給者には減免などを行うが、そうなると被保険者や保険者の負担が重くなることだと

考えられる。また、介護保険が65歳以上のみの適用となっている理由は、①年齢的にも介護が必要になってくるので、生活保護を受給していない人々と同じ制度にしたことと、②公的年金から保険料を徴収できることだと考えられる。こうして、医療保険と介護保険とで被保険者の範囲や適用方式が異なることには整合性があると考えられていた。

2.2 適用提案の内容のメリットとデメリット

上記の現状を踏まえると、まず、生活保護受給者を医療保険に加入させるという対案が考えられる。社会保障審議会は、地域の医療提供体制を担う都道府県のガバナンスが医療扶助に及ぶことで、医療扶助費の適正化につながりうるというメリットを挙げている。生活保護受給者にとっても、スティグマ（差別や偏見）をなくしつつ権利意識を持ちやすいというメリットがある（椋野・田中 2024 : 122）。

これは国民皆保険に繋がる良案だと思うが、デメリットとしては、2024年に国会でも指摘があったように、生活保護受給者の年齢が高いことや所得水準が低い問題があり、生活保護受給者への給付費が1.7兆円と膨大であるため、他の被保険者の保険料負担や保険財政に影響が生じるということがある。また、現在福祉事務所で行っている医療の管理を福祉事務所と市町村で二元的に行うことになるのは非効率でもある。

また、厚生労働省（2024）は、制度面と財政面の課題を指摘している。制度面では、生活保護受給者に多い精神・行動障害者の対応は、普段から担当している福祉事務所のケースワーカーが最も効果的に行えそうだということである。保険適用となればこうした対応が市町村の業務となり、負担になるに違いない（参議院 2003）。財政面では、生活保護受給者は負担の割に給付が大きいことが多いため、保険財政全体の収支悪化を招きかねない。加えて、医療分野を保険者（市町村や広域連合）が担うことになると、福祉事務所が行ってきた健康管理支援が十分に行われなくなり、自立助長の効果が低下する恐れがある。こうした課題に対し、生活保護受給者は不便ながらも医療を受けることができてきたため、制度を変えるには至らなかったものと思われる。

それでは、現行制度のままで上記の問題点を解決するには、いかなる方策があり得るだろうか。まず、医療扶助には自己負担がないため、患者と医療機関双方にモラルハザード（例：向精神薬の大量入手や不正転売、不必要な医療の提供）が起こっているとの指摘がある（内藤 2012 : 93）。また、現行制度そのものの問題とは言い切れないが、「精神・行動の障害」による入院が医療扶助で26.2%（医療保険では7.0%）、入院・入院外の合計で医療扶助は19.4%（医療保険では5.4%）を占めており、医療保険との差が見られる（厚生労働省 2022b : 16）。精神疾患を患った結果、収入が得られず生活保護を受けるケースが多いこと、頻回受診・長期入院も指摘される。その他、他法他施策優先の原則（生活保護は最後のセーフティーネットなので、他の法律や制度があればそちらを優先させるという原則）に反する点、スティグマ、制度利用

の不便さ（厚生労働省 2004）、厳密な意味で国民「皆」保険ではないこと（稲森 2012）が挙げられる。

2.3 今後考えられる制度設計について

以上の検討を踏まえ、今後考えられる制度設計は、生活保護受給者に対しても保険を適用し、名実ともに国民「皆」保険とすることである。これは、生活保護法の原理原則である他法他施策（前述）にも則った考え方である。運用の面では、65歳以上の生活保護受給者は既に介護保険第1号被保険者であるため、医療保険と40歳以上65歳未満の者の介護保険にも応用できる。保険料負担の問題があれば、生活扶助による支給が現実的だ。医療費に関しては、一部負担割合を低く設定することや、後に償還する仕組みも考えられる。

なお、『経済財政運営と改革の基本方針』（いわゆる骨太の方針）に「生活保護受給者の国保及び後期高齢者医療制度への加入を含めた医療扶助の在り方の検討を深める」との記述があり（厚生労働省 2022a）、2024年には国会で重複受診、頻回受診への対応策も述べられている。

こうして扶助から保険へ向けて動き出していることが感じられるが、加えて、生活保護受給者の医療保険や介護保険の加入へ反対する自治体等への説明や、具体的な財政面での国の支援を議論していくことが有効だと考えられる。

3. おわりに

本稿では、私が現代社会保障論の授業の中で特に力を入れて検討した、国民皆保険における生活保護受給者の適用除外について紹介した。私にとって意義深かったのは、それを通して社会保障の「普遍性」を探究したことである。また、先人が苦勞して作り上げた制度の理念や原理原則を大切にすることの重要性を学んだ。

その上で、忘れてはならないのは、医療・介護をより適切なものにすると同時に、費用の適正化を図る方策を進めるという医療・介護政策の究極的な課題である。今後は、社会保障制度全体について、不断に、その原理原則や理念からの逸脱はないか、制度の対象から不当にこぼれ落ちているケースはないか、それをどうしたら包摂できるか、そのために何が問題となっているのか、そのような視座から、制度のあり方に対し自分の意見を持ち表現するようにしたい。

<参考文献>

稲森公嘉（2012）「公的医療保険における保険原理と社会原理の均衡点」、菊池馨実編『社会保険の法原理』、法律文化社、151-168頁。

北山俊哉（2011）『福祉国家の制度発展と地方政府：国民健康保険の政治学』、有斐閣。

厚生労働省（2004）「岡部委員提出資料他法他施策の活用・国籍要件・世帯認定に関するメ

- モ（2004年6月8日第12回社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料3(2)）。<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/06/s0608-6d.html>
- （2005）「2005年6月21日第162回国会（常会）答弁書第29号」。 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/162/touh/t162029.htm>
- （2011）『厚生労働白書』。
- （2022a）「2022年8月25日第8回医療扶助に関する検討会議事録」。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_28140.html
- （2022b）「国民健康保険制度の取組強化の方向性（2022年11月17日第158回社会保障審議会医療保険部会資料2）」。<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/001013503.pdf>
- （2024）「2024年4月16日第213回国会参議院厚生労働委員会第7号」。 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121314260X00720240416¤t=1>
- 参議院（2003）「2003年7月17日第156回国会参議院厚生労働委員会第28号」。 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=115614260X02820030717&page=14&spkNum=76¤t=1>
（ホームページはいずれも2024年11月30日閲覧）
- 内藤俊介（2012）「生活保護の現状と課題：より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて」、『立法と調査（331）』、参議院事務局企画調整室。https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120801078s.pdf
- 棕野美智子・田中耕太郎（2024）『はじめての社会保障（第21版）』、有斐閣。

【特集 HOPS の教室から】

社会保障制度からこれまでとこれからの職業人生を考える

— 現代社会保障論の授業紹介 —

佐々田 千鶴絵*

1. はじめに

2024年春、私は社会人学生として北海道大学公共政策大学院（HOPS）に入学し、その最初の学期には迷うことなく現代社会保障論に履修登録をした。担当教員で厚生労働省ご出身の田中謙一先生は、大学院入学試験の口述試験の際に私の研究テーマについて熱心に説いてくださり、私自身の視野を広げるためにはぜひ田中先生の授業を受講したいと願っていたからである。

確かに、社会経験を積んだ者であっても未知の領域への挑戦は不安だった。しかし、授業を受講する中で、社会保障の制度創設の歴史や時代の変化に沿った保障の拡充と改善の取組を学修し、さらにグループワークを経て求職者支援法に焦点を定めてレポート作成を行った結果、当初の不安は早い内に払拭され、学期末には強い達成感を得るに至った。本稿では、充実した授業の履修を通じて得た成果を紹介したい。

2. 本授業の概要

本授業は、社会政策のうち社会保障と労働政策の社会・労働保険と公的扶助について、基本的な考え方ならびに現状と課題を学び、将来の在り方を考察し実現可能な改革を提案する、という明確な目標を掲げている。初回に田中先生から到達目標・授業計画から成績評価に至るまで詳しい説明があり、加えて、演習テーマの開示を受け履修の心構えが整う流れとなっていた。2024年度の演習テーマは①混合診療（保険給付となる対象の診療と保険給付の対象とならない診療との併用）をめぐる議論に対する評価、②生活保護受給者に対する社会保険の適用をめぐる議論に対する評価、③求職者支援法及び生活困窮者自立支援法をめぐる議論に対する評価であった。

1 学期15回の本授業は、講義と演習から構成されている。講義は田中先生によるものがメインだが、厚生労働省で政策立案などを担ったゲストスピーカーによる特別講義が4回分組み込まれており、実務経験に基づく熱い講義はこの授業でしか聴講できないものと言ってもよい。演習は4回のグループワークが用意され、集大成に位置付

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: sasada.chizue.j2@elms.hokudai.ac.jp

けられるプレゼンテーションに向けて、メンバーと共に準備を進めていった。プレゼンテーションのテーマについては、授業の初回で提示される論点と参考資料を糸口に、グループのメンバー間で議論が積み重ねられた。

講義資料は授業各回の1週間前には開示され、ゆとりをもって予習することができる。講義資料には教科書のページ数や図表出典の明記があるため、予習・復習時の確認が容易となっているという特長がある。さらに、学期全体のスケジュール表が早い内に開示され、授業内容の可視化が図られていた。

グループでの演習の成果として、授業の第13回から第15回にかけて30分間のプレゼンテーションを行う。私のグループは、「求職者支援法及び生活困窮者自立支援法をめぐる議論に対する評価」をテーマに取り上げた。

3. 本授業から得た学び

講義のテーマは、社会政策／社会保険／公的扶助／医療保険／医療提供体制／介護保険／労働者災害補償保険／雇用保険／生活保護／生活困窮者自立支援／地域共生社会／地域包括ケア／年金／労働者協同組合と多岐に渡っている。

例えば第2回の講義のテーマは、医療保険と医療提供体制であった。給与から保険料が控除され、必要に応じて給付を受ける医療保険であるが、講義で改めて制度の概要・体系・保険給付の仕組みの説明を受け、国民皆保険により基本的な医療保障が平等に提供される仕組みの意義を再認識するとともに、長寿社会の医療体制維持に向けて、介護保険の到達点となる地域包括ケアシステムの構築が必要であることを実感した。

第5回の労働者災害補償保険に関する特別講義では、厚生労働省労働基準局ご出身で日本社会事業大学社会福祉学部の入部寛先生から、使用者は安全配慮と措置を講じる義務を負う一方、労働者はそれら安全措置の協力義務と自己保険義務を負うという説明を受け、権利の主張だけでなく義務を全うすべきことの大切さを強く認識した。また、「Uber Eats等の配送員を労災保険の特別加入の対象にするか」との具体的論点に関しては、社会経済情勢の変化を踏まえた法改正がなされ、特別加入制度の対象拡大により多様な働き方を選択した者が安心して働ける環境整備がなされてきた経緯を知り感銘を受けた。

演習に取り組んだ私のグループのメンバーには留学生や社会人がいて多様であり、それぞれのバックグラウンドから来る視点や経験値で議論を展開していった。まずは私のグループのテーマである求職者支援法と生活困窮者自立支援法の創設背景と法の内容を全員で共有し、その後に課題を抽出して、役割分担をして法の意義と問題点を明らかにしていった。メンバーの1人は生活困窮者自立支援制度に関し福祉事務所未設置市町村との意見交換を行って実態把握に努めており、そこから私は調査手法のヒントを得た。グループワークはチーム・ビルディングの要素を含んでおり、回を重ね

るごとにグループとして結束の強まりを感じた。

プレゼンテーションは分刻みでスケジュール化されており、発表は30分間である。4名のチームメンバーは所定の時間内にプレゼンテーションが終わるよう各自リハーサルを重ね、全員での通しリハーサルをもって本番を迎えた。プレゼンテーションの成功は、チームワークと念入りに行ったリハーサルの賜物であった。

4. 求職者支援法制度の研究

私は、グループワークの中で「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（以下、「求職者支援法」と記す）」の特例措置と就職支援の効果について考察した。求職者支援法は、第2のセーフティネットとして2011年に創設され、特定求職者の就職および生活の安定を目的としている。具体的には、求職者支援法は早期の就労を目指し、さらにその就労を持続可能とすることと理解される。求職者支援法では、東日本大震災と新型コロナウイルス蔓延などに関連して、特例措置を講じている。

4.1 「特例措置」の問題点と意義

特定求職者に対する具体的な支援措置については、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則（以下、「求職者支援規則」と記す）」において、現況に即応した特例措置を導入していることが労働政策審議会職業安定分科会の資料で確認された。

一例として、東日本大震災の被災地である福島県では、求職者支援規則附則に基づき2011年10月1日から2022年3月31日まで、技能講習の職業訓練期間につき一部緩和を認定する特例措置が設けられた（「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（平成23年12月19日厚生労働省令第148号））。また、新型コロナウイルスの蔓延を受けて、2021年12月から2023年3月31日までの時限措置として要件を緩和する特例が設けられ、さらに一部要件の恒久化を視野に入れ2024年3月31日までを期限とする特例措置が継続された（「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（令和6年3月29日厚生労働省令第70号））。

酒井（2022）は「これらの措置は、要件の厳しさから求職者支援制度の利用を断念していた者に門戸を広げたという意味で評価できるものだが、それでも2021年度の求職者支援訓練の受講者数は2万8000人に過ぎず、5万人という政府が掲げる目標には達していない」と述べている。その一方で、受講者数は2022年に4万200人（前年比1.4倍）と飛躍的に増加していることから、特例措置は一定の効果があったと評価することもできる。

なお、第43回労働政策審議会人材開発分科会では、「訓練の裾野を広げる観点から

恒久化も視野に入れた上で、令和5年度中に訓練効果等の観点で更なる効果検証を行う必要があることから、求職者支援訓練において、2024年3月31日までを期限として、訓練期間と時間およびEラーニングコース、通所不要の特例措置を継続する」とされた（「第43回労働政策審議会人材開発分科会（2023年12月7日開催）資料4：求職者支援訓練の特例措置の効果分析について」、5頁）。さらに、第46回労働政策審議会人材開発分科会では、2024年4月1日以降、短期間短時間訓練の就職率が10%を下回った実態により「訓練期間を2か月以上6か月以下、訓練時間は月80時間以上かつ1日当たり3時間以上6時間以下に恒久化すること」が決定された（「第46回労働政策審議会人材開発分科会（2024年3月13日開催）資料3-3：求職者支援訓練の特例措置の今後の在り方について」、3頁）。

特例措置を具に確認すると、シフト制で働く者、親や配偶者と同居している非正規雇用労働者、育児や介護を伴う訓練受講者への要件や期間時間の緩和、働きながらスキルアップを目指す者への対象拡大など、利用者の状況と就職率を含む効果測定を行った上で実情に沿った細やかな措置を認めることができ、訓練受講者への寄り添いが窺える。これらが、受講者数増加に寄与したと考えられる。

4.2 求職者支援法に基づく就職支援

求職者支援法の目的は、特定求職者への職業訓練・給付金支給・就職支援により就職の実現と生活安定に資することである。数値目標は指標として必要ではあるが、実際に制度を利用した求職者が目的を達成し、就職や生活安定を得るに至っているのだろうか。求職者支援法の特筆すべき点は、ジョブ・カードを用いて行う習得された技能及びこれに関する知識の評価（求職者支援規則第2条13項）とキャリア・コンサルティングの複数回実施（同14項）、履歴書の作成指導や面接の指導を盛り込んだ就職支援（同15項）である。これらの支援はまさしくキャリア支援であり、伴走型と言えるものである。

この制度の下で、利用者は就職支援をどのように捉えているのだろうか。2012年12月から2013年3月までに訓練を終了した約4800名に対し独立行政法人労働政策研究・研修機構が実施したアンケートがある。それによると、「履歴書の作成指導」、「個別の職業相談（キャリア・コンサルティング）」、「ジョブ・カードの作成の支援及び交付」を約6割弱の利用者が役に立ったとしている。「受講した訓練分野の仕事をこなす自信がついたか」の質問に対しては、「やや自信がついた」と回答した者が5割弱、次いで「かなり自信がついた」と回答した者が約1割で、両者を合計すると約6割の者は「自信がついた」と回答したことになる（労働政策研究・研修機構 2015：21）。就職への基本スキルに加え、自己理解や仕事理解を深めていくこれら支援は、利用者の就労に対する意識を高め自身のキャリアを持続可能とする有効策になっていると考えられる。

菊池（2013）は、就職困難者にとって重要なのは、一般的な教育訓練を行うだけでなく対象者個々の事情を勘案したマンツーマンでの丁寧なジョブ・カードによるキャリア・コンサルティングなどの個別支援だと述べている。同様に独立行政法人労働政策研究・研修機構は、社会的包摂・社会的統合の1つの対策として職業訓練と就職支援・キャリア支援（キャリアガイダンス）を結びつける視点が欧州では一般的になりつつある中、日本でも職業訓練とキャリア支援の統合を強く意識した施策として求職者支援制度を考えることができる、としている（労働政策研究・研修機構 2015：4）。

4.3 求職者支援法の現況と展望

求職者支援法制定から13年が経過し、特定求職者（雇用保険の失業等給付を受給できない求職者であって、職業訓練その他の就職支援を行う必要があると認める者）が多様化する状況の下で、法の目的に適った支援となっているかを評価した労働政策審議会の議論を確認したところ、評価シート⑥「求職者支援訓練受講者の就職率」は「訓練開始前から訓練終了後まで一貫した担当者制によるきめ細かな個別・伴走型の就職支援を行ったことにより年同月の実績を上回っている」との結果が開示されている（「第207回労働政策審議会職業安定分科会（2024年6月21日開催）資料4-1：2023年度評価」、6頁）。社会動向に応じた特例措置の導入や職業訓練と就職支援（キャリア支援）の統合による伴走型支援は、一定の効果をもたらしめていると考えられる。

求職者支援法に関しては、職業訓練と就職支援に一定の成果が確認できるものの、職業訓練受講給付金支給の受給者は受講者の3割となっており（「第180回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2023年3月14日開催）資料1-1：求職者支援制度について」、4頁）、雇用保険と生活保護の間をつなぐ第2のセーフティネットとしての機能は高まっていない。加えて菊池（2013）は、「短期失業に際して生活保障給付を行う雇用保険の本来的性格とは相当異なるものであることは否定できず、雇用保険料を財源とするのではなく、公費で賄う仕組みに改めるのが本来の筋である」と述べているように、雇用保険1/2、国庫1/2の財源の見直しを検討すべきと考える。

差し当たり私が関心を寄せているのは、雇用保険法等の一部を改正する法律（令和6年法律第26号）の被保険者要件を10時間以上とする雇用保険適用による雇用のセーフティネット強化の行方である。併せて、伴走型支援が地域セーフティネットの充実や地域共生社会の実現に寄与していく潮流にも注目したい。

5. おわりに

私は、HOPSに入学した最初の学期に現代社会保障論を受講したことにより、私自身の職業人生を振り返る機会を得ることができた。女性の就労は、1985年の男女雇用機会均等法を節目として「寿退社」主流から総合職の選択、管理職への登用へと向かい、さらに育児休業や介護休業制度の充実により働くための環境が整えられてきてい

る。様々な社会保障や労働政策に支えられているからこそ社会の一員として歩みを進められていると、履修を通じて認識することができた。

今後、社会保障のサービスや金銭給付など当然の権利として享受するだけでなく、それらの制度を持続可能とするためにも、引き続き2学期の社会政策論で社会保障・労働政策の全体像の理解に努めたい。そしてHOPS修了後は社会保障法制度の学びから得た知見とこれまでの歩みで培った経験をもとに、就労支援に繋がる活動をスタートする予定であり、微力ながら社会へ恩返しをしていきたいと考えている。

<参考文献>

- 菊池馨実（2013）「貧困と生活保障：社会保障法の観点から」、『日本労働法学会誌（122）』法律文化社、109-118頁。
- （2022）『社会保障法（第3版）』、有斐閣。
- 厚生労働省（2021）「第26回労働政策審議会：人材開発分科会職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令案（概要）」、<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000747610.pdf>（2024年11月18日閲覧）
- 酒井正（2022）「コロナ禍の求職者支援制度」、『日本労働研究雑誌（748）』、63-74頁。
- 労働政策研究・研修機構（2015）「求職者支援制度利用者調査：訓練前調査・訓練後調査・追跡調査の3時点の縦断調査による検討（No. 181）」。

【特集 HOPS の教室から】

当事者目線を取り入れて地域共生社会を実現する — 福祉労働政策事例研究の授業紹介 —

西牧 孝徳*

1. はじめに

本稿で紹介する福祉労働政策事例研究をはじめとする本院の事例研究科目では、各政策分野の第一線で活躍している方をゲストスピーカーとして招き、臨場感溢れる講演を直接聞くことができる。それはリアルで先端的で専門性の高い講義であり、講義を聞くだけでなく質問もして意見交換ができるのは、まさに本院で学ぶ醍醐味である。

福祉労働政策事例研究で扱うのは、介護、医療、福祉、保健、年金、労働といった政策分野であり、私が受講した2023年度のテーマは、「社会保障とメディア」、「へき地医療／在宅医療」、「精神障害者地域支援」、「農福連携等を通じた障害者地域支援」、「生活困窮者支援」、「訪問看護」、「労働と年金」、「ヤングケアラー支援」、「地域包括ケア①介護保険事業計画、介護予防・日常生活支援総合事業、小規模多機能型居宅介護等」、「地域包括ケア②定期巡回・随時対応型訪問介護看護等」、「地域包括ケア③地域包括支援センター、地域連携等」、「年金制度」、「認知症ケア」、「居住保障の国際比較」、「医療提供体制」、「医療的ケア児支援」、「労働者協同組合によるコミュニティカフェの運営」と多岐に渡った。

2コマ続きのこの授業では、まず毎回前段で田中謙一先生から各テーマに関するレクチャーがある。その講義資料は毎回数十ページにも上る先生自作のもので、内容が詳細なあまり一度目を通してだけではなかなか理解しがたいが、資料を読み返す度に新たな気付きがあり、膨大な時間と労力をもって作成された資料であることが伝わってくる。受講者は、上記のテーマの中から自分でさらに深く学修したいものを選び、ゲスト講演からの学びや自身の経験を踏まえたプレゼンテーションを行い、受講者相互で質疑応答を行った成果をレポートにまとめて提出する。この「事前レクチャー」、「ゲストスピーカーによる講義」、「プレゼンテーション発表」、「レポート作成」という一連の流れは、受講者の学修意欲の向上や知識の深化にとって極めて効果的だと私は思う。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: nishimaki.takanori.o3@elms.hokudai.ac.jp

2. 地域共生社会実現に向けた取組

2.1 国や自治体における動き

福祉労働政策事例研究は、私の研究テーマである地域共生社会を学ぶ上で大変有意義であった。地域包括ケアを始め医療、介護、障がい者福祉など幅広い側面から、様々な立場で活躍している方々の公共政策への向き合い方を知ることは、地域共生社会実現の基礎となるからである。

地域共生社会は、障がい者や高齢者などがそれぞれの生活する地域で役割を持ち、地域社会の一員として生き生きと活躍することができる社会で、国が示す大きな方向性の下で、多くの自治体がスローガンとしてその実現を謳っている。厚生労働省は、改革の基本コンセプトとして地域共生社会の実現を掲げ、『ニッポン一億総活躍プラン』（2016年6月2日閣議決定）や、『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）』（2017年2月7日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）に基づき、その具体化に向けた改革を進めている（厚生労働省ホームページ）。

講義指定図書のうち菊池（2019）は、地域共生社会の構想に向けた政策的な取組の動向として3点を挙げている。それは、①障害者総合支援法（2012年）や障害者差別解消法（2013年）など障がい者法制における改革、②介護保険法改正（2005、2014、2017年）や医療介護総合確保法（2014年）など地域包括ケアシステムの構築に向けた一連の法改正、③包括的な地域の基盤づくりに向けた地域力強化の検討と生活困窮者自立支援法改正（2019、2022、2024年）の政策動向で、これらが地域共生社会実現に向けた基盤となることを指摘している。

他にも宮本（2017）は、ユニバーサル就労や共生ケアの視点で所得保障に触れている。「支える側」と「支えられる側」の二元化とされてきたこれまでの発想を転換させ、「支えられる側」の参加機会を拓けることで「支える側」となることが可能であり、「支える側」を支え直す制度により共生の場の間口が広がっていく。より多くの人が、働き、住み、暮らすことが可能になるように、それぞれの次元で「支える側」と「支えられる側」の相互乗り入れが進められる必要があると指摘している。このことは、互いに支え合う地域共生社会の理念に繋がっている。

こうした公的文書や専門家の見識には、地域共生社会とは「制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」、「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」とある。その前提となるのは、互いに支え合う住民意識とそれを受け入れる環境の整備であり、社会全体が生活に課題を抱える障がい者や高齢者、生活困窮者などいわゆる生活弱者への包括的な支援体制を重視する姿勢が求められる。現在は何らかの理由で福祉サービスを受ける者であっても、地域社会においてその人の持っている長所を発揮することができる環境を整えることによって、役割を持って活躍ができる場を作り出

すことは可能なはずである。しかし、実際にはそのように活躍できる場は限られていて、各自治体にも政策として具体性を示す難しさがあり、実現に向けた進展は緩やかなものとなっている。少子高齢化がますます進む中で、誰もが支え合いながら活躍できる地域共生社会の視点を重視したコミュニティ作りやそれに向けた自治体の取組は今後これまで以上に求められることになるだろう。

2.2 浦河町における取組：精神障がい者支援から地域共生社会実現へ

私が選んだテーマは、地域における精神障がい者支援である。浦河ひがし町診療所副所長の高田大志氏を教室に招き、浦河町で取り組んできた精神障がい者支援について話を伺ったほか、同席した精神障がい者の当事者の方からも、地域の中で役割を持ち町民と支え合う地域共生社会の実現に向けた取組について話を伺うことができた。

その講演資料によると、人口1,000人に対する精神病床数は、欧米で1970～2000年の30年間で4分の1に減少して1床を下回っているのに対し、日本は2.5床で横ばいである。すなわち、欧米では病床数を大幅に減らし地域生活への移行が進んでいると言えるが、日本ではあまり進んでいない。浦河町で精神障がい者への支援が始まったのは、自らが統合失調症を経験した佐々木実氏が退院し「べてるの家」を創設したときで、同氏が目指したのは、「どのような病気や障がいを持った人でも、人として尊重され、一人の町民として地域に役割を持ち暮らせること」だった。そうして「べてるの家」を中心に地域移行に向けた生活支援の充実を図った結果、それが法人化された2002年以降、浦河町の精神病床数は急激に減った。

その背景には、精神科病棟を有する日本赤十字社浦河赤十字病院の医師と看護師を確保する困難さから病棟廃止（休止）に至った経緯がある。同院の患者の地域移行には反対運動が起こり迷走したが、診療・リハビリや就労・生活支援・自助活動、地域移行への理解と協力が病院スタッフから得られるようになっていったことが大きかった。地域で安心して暮らせる生活の場としてグループホームを作り、精神科病棟の閉鎖後に作られた浦河ひがし町診療所では精神科デイケアで仲間同士が苦労を分かち合い、ストレス対処やコミュニケーションのトレーニングに取り組む。そして、2018年9月の胆振東部地震の被災者支援や町内高齢者の暮らしを支えるボランティア活動を通して、日常生活では忘れがちな人と人との温かい心の持ち寄りつつながりの大切さを当事者が再認識するようになった。自分たちの存在意義と人生を改めて考えるボランティア活動がリカバリーの一助となっているとの話であった。

精神障がい者の当事者の方からは、病気を発症し入院するまでの経緯や、地域での生活の現状を伺った。普通に学校に通っていた19歳の頃から自分の容姿が気になるようになり通院するようになったが、診断名が付かず、家に引きこもるようになった。その後、統合失調症と診断され赤十字病院に入院し、退院後は共同住宅で暮らすようになった。その中でデイケアプログラムや自助活動などへの参加を重ね、就労が可能

な状態となり、診療所の清掃員やスーパーの店員として働く喜びを感じるようになった。入・退院までは大変な思いをした半面、今では親しくする仲間ができてよく話をするようになり、地域で充実した生活を送っていることがひしひしと伝わってきた。

2.3 「べてるの家」についての研究

私は「べてるの家」でのケアやサポートの在り方に興味を抱き、多数の書籍や論文の中でも「べてるの家」における様々なエピソードを取り上げている斉藤（2010）と斉藤（2012）をひもといた。

「べてるの家」の特徴として、あえて管理を行き届かせていない点が挙げられる（斉藤 2012：20-21）。これは、家族が規則やルールで維持されているわけではなく、「ぶつかりあい」によって成り立っているという考えに近い。また、ミーティングを大事にしている（斉藤 2012：71-72）。毎朝作業前のミーティング、毎週金曜の全体会議、共同住居のミーティング、統合失調症やアルコール依存症の患者の集まりなど、問題があればその都度ミーティングは催される。そこでは深い議論があるわけではないが、様々な観点から意見が披露され、参加者皆がある程度の納得感を得るに至る。そこでは、物事の是非を明らかにするというよりむしろ話し合うこと自体が重視されている。「べてるの家」で社会復帰の試みとした製材工場建築現場のアルバイトでは、精神障がい者のほとんどが1時間すら働くのも難しかったが、それに代わって見つけてきたのは、日高地方特産の昆布を業者から引き受け袋詰めにして出荷する内職であった（斉藤 2012：51-54、64-68）。それは試行錯誤を繰り返し仲間と補い合うワークシェアリングに他ならず、その5年後には自分たち自身で昆布を仕入れて販売するようになった。昆布販売で立ち上げた会社はオムツなど介護用品の販売や福祉サービスの提供といったビジネスにも乗り出した。

障がい者が地域で生活するに当たって、行政サービスを受けるだけであれば単なる障がい者福祉にとどまる。しかし、その人々が役割を持ち、例えば高齢者世帯の除雪ボランティアなどそれぞれができることに取り組むことによって活躍の場が生まれる。互いに助け合うことができるという意味において、これはまさに地域共生社会実現に向けた取組である。

3. 本授業から学んだこと

本授業では、介護、医療、福祉、保健、年金、労働など福祉や労働の公共政策に関わる分野の専門性の高い講義が受けられる。田中先生による事前レクチャーだけでなくゲストスピーカーの講演もあって、全15回では納め難いほど盛りだくさんな内容である（一部はHOPSセミナーとして開放された）。政策現場を訪問し活動実態について説明を受けながら見学をした3回も、受講生にとってはなかなか経験できないことであり、そうした機会を設けてくださった諸先生方には感謝の言葉しかない。

講義で紹介される参考文献は多岐に渡っていたため、その中からレポート作成に有用なものを選び出す困難さはあったが、私の研究テーマである地域共生社会について検討する上では、地域で互いに支え合う生活を実現するための取組を紹介した資料はとても参考になった。何名かのゲストスピーカーとは講義の後にも情報交換をさせていただいており、講義で話されなかった話を伺えるのは、私にとってとても貴重なことであった。

この授業で扱う内容は、社会生活を送るに当たって誰もが深く関わるものであり、ここで得た知識は、今後私の生活にも活かしていきたい。さらにそれを地域や社会にどう還元していくかが、私に課せられた極めて重い検討課題である。

4. おわりに

2024年はパリ五輪の開催年であった。パラリンピックに出場した選手には、先天的な障がいを持った選手もいれば、不慮の事故で身体機能に障がいを負った選手もいた。こうした障がいもさることながら、加齢や病気でこれまでできていたことができなくなるということは誰にでも起こり得る。健康に生活していると不自由な生活をなかなかイメージできないが、地域共生社会は、それを「自分ごと」として捉えることによってよりよく理解されうる。「公助」だけでなく、その隙間で互いに支え合う「共助」と「互助」がいかに重要かに早く気付くことで、より多くの人々が地域で安心して暮らすことができるようになるのではないだろうか。

「べてるの家」で行われている当事者研究（斉藤 2010：138-141）は、全国の研究者や障害者団体、自治体職員からも関心が寄せられている。当事者研究は、ミーティングで同じ精神障がい者数十名の参加者を前に病気について語り、自分の状況を突き詰めることで病気の苦しさや和らぎ、それが自己の変容に効果があるとともに、地域の中で自分らしく生活することに繋がっている。これまで精神障がい者には入院治療法が主であったが、「べてるの家」の取組は、互いに支え合うことによって就職して働くことに喜びを感じ、ボランティア活動を通して誰かの役に立っていることを実感しながら地域で暮らすことが可能であるということを示唆している。

福祉、医療、介護は、それを公共政策として実施する側にとっての効率性や運用のしやすさが優先されがちだが、ケアやサービスを受ける側の目線で不便さを解消していくことが優先されるようになると、皆がより暮らしやすい社会へと近づけるのではないか。そのことを本授業で実感することができたのが、最も大きな収穫である。こうして政策現場のリアリティから様々なことを学べる本院の事例研究科目は、カリキュラムの柱として今後も継続・発展してほしいと願うばかりである。

<参考文献>

菊池馨実（2019）『社会保障再考：地域で考える』、岩波新書。

厚生労働省ホームページ「「地域共生社会」の実現に向けて」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html (2024年11月29日アクセス)。

斉藤道雄 (2010) 『治りませんように：べてるの家のいま』、みすず書房。

——— (2012) 『悩む力：べてるの家の人びと』、みすず書房。

宮本太郎 (2017) 『共生保障：支え合いの戦略』、岩波新書。

【特集 HOPS の教室から】

ミッション志向アプローチの産業政策の意味を問う

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

藤本 研一*

1. はじめに

22名の受講者がいた2024年度の文理融合政策事例研究では、学部からの進学者・社会人がほぼ同じ比率であり、ほかに数名の留学生が履修していた。連続する2コマのうち、1コマ目では事前に提示される参考文献に関し担当者がプレゼンテーションをして受講者皆でディスカッションを行い、2コマ目ではゲストの講演と質疑応答が行われた。こうした双方向性が、本事例研究科目の特長である。

私は安橋正人氏（奈良女子大学）を招聘した「産業政策の新しい潮流」の回を担当した。当日はまず私が安橋氏の論文を基にプレゼンを行い、それに続いて受講者皆で産業政策の意義と課題についてディスカッションをした。そのとき中心となったのは、自由主義社会において政府の産業への関与はどの程度許容されるべきかについての議論である。これは2コマ目でも話題になった。

本稿では、安橋氏の講演内容、とりわけ産業政策とミッション志向アプローチとその課題について検討する。講演でミッション志向アプローチの課題や今後の展望については受講生に委ねられていたため、本稿後半ではミッション志向アプローチの今後の実行方法を地方自治体に焦点を絞って検討する。

2. 産業政策の定義と解釈

産業政策とは、「政府や地方自治体が産業や企業を対象として、個々の産業活動や企業の取引活動に干渉したり、商品・金融等の市場形成あるいは市場機構に対して、必要に応じて行政介入すること」と定義され、それはすなわち「政府が市場の失敗を是正し、経済成長を促進するために特定の産業の発展を支援する政策」（殿村 2007）である。産業政策において政府は直接的・間接的に産業に介入し、技術革新や雇用創出を促進する。これにより、国家全体の経済的な発展を目指すのである。

従来、産業政策は自由主義社会において否定的に捉えられてきた。それは「神の見

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: fujimoto.kenichi.d6@elms.hokudai.ac.jp

えざる手」にもとづく「レッセフェール（自由放任）」が自由主義社会の前提とされてきたためである。

それに対して、産業政策とは新たにプレーヤーとしての政府が積極的に市場に関わっていかうとするものである。我が国の産業政策は先進国の中では比較的早く、1946年の傾斜生産方式まで遡ることができるが、より広く捉えるならば明治期の殖産興業も産業政策の1つである。それは日本が後発資本主義国だったこともあり肯定的に捉えられてきた。なお、近年では米国ですら政府主導の産業政策が見直されるようになり、1960年代のアポロ計画などが再評価されるようになってきている。

3. 産業政策とミッション志向アプローチ

3.1 産業政策の役割

産業政策の役割は、講義で話された内容を整理すると次の5つである。

第1に、市場の失敗への対応である。市場は常に効率的に資源を配分できるわけではなく、市場の失敗が起こった際には政府が支援を行う。例えば、技術革新のための研究開発費用が民間企業だけでは賄いきれない場合、政府がそれを補助する。第2に、経済成長の促進である。特定産業の発展を通じて国全体の経済成長を促進することを目的とする産業政策には、産業基盤の整備や競争力の強化も含まれる。諸外国に比べ成長が遅い分野があれば、関税を課すなどして発展途上の産業を保護する。第3に、技術革新の推進である。技術革新は経済成長の鍵であり、産業政策の中でこれに支援をする。例えば、研究開発助成や技術移転促進がある。第4に、雇用創出である。産業政策により産業が成長すれば、新たな雇用が創出され、失業問題が解消に向かう。第5に、地域経済の活性化である。地域ごとの特性に応じた産業政策をうまく実行すれば、地域経済が活性化する。これにより、国土が均衡の取れた発展を遂げる。

3.2 ミッション志向アプローチ

上記の5点は伝統的な産業政策の役割だが、ここに新しい産業政策論としてミッション志向アプローチが登場してきている。マッツカート（2021）によると、それは米国のアポロ計画のように政府が野心的目標を掲げ、官民が連携して課題解決に取り組むアプローチである。これが意味するのは、政府がリスクを負い、究極目標（purpose）を見据えて技術を展望し、政府と企業が手を携えてイノベーションを実現していく産業政策である。あるいは、「経済の行方を決め、そこに到達するために解決しなければならない課題を中心に据えて経済システムを設計」し、「企業と市民の両方を巻き込みながら、経済における様々な参加者の間で、投資、イノベーション、コラボレーションを促す政策を設計すること」（マッツカート 2021：26）である。

私たちが公共政策論で学ぶニュー・パブリック・マネジメント（NPM）では、従来のように官民を分けるのではなく、指定管理者制度や民営化のように行政の仕事を

民間に任せていくということが柱の1つになっている（秋吉ほか 2020：255）。この背景には、行政の予算が限られていることからそのスリム化・効率化や民間視点によるサービス水準向上を目指そうという考え方がある。しかし、このような連携が目への課題に対処するだけのものであったならば、社会の将来像を展望し技術を革新していけるような前向きなものにはなりえない。そこでミッション志向アプローチではその場しのぎの対症療法を超え、経済システムそのものを設計することを志向するのである。ミッション志向アプローチでは、「何を成すべきか、どう予算を組んだらその目標が達成できるか」を重視し、「危機の時代こそ、どのような社会を築きたいのかをもう一度問い、そのために必要な技術や能力を考え直す絶好の機会」（マツカート 2021：26-27）を与えるとしている。

NPM が念頭に置く官民連携では、社会システムそのものの変革はあまり想定されていないと考えられる。それに対しミッション志向アプローチは、新たな社会を展望し必要に応じて変革していく（「資本主義をつくり直す」）という点で野心的である。ミッション志向アプローチは、究極目標に向かって「組織の統治構造や組織のあるべき関係へと導」き、社会変革を遂げること（マツカート 2021：27）を志向する壮大なものである。

3.3 ミッション志向アプローチに向けた課題

ミッション志向アプローチには、現在の資本主義の課題を克服し、新たな社会構築を目指すという大きな意義が読み取れる。このことは安橋氏の講演からも十分感じ取れたが、私には課題があるようにも感じられた。それは「政府は正しい将来展望を持てるか？また、リスクは誰が負うのか？」という課題である。

自由主義社会では基本的にレッセフェール、すなわち政府は介入すべきではなく、民間の自由競争が尊重されるべきと考えられてきたことが講義で紹介されていた。しかしながら、外部不経済などの市場の失敗や独占・寡占が発生し、グローバル化に伴って自国産業保護の必要性が認識される中で産業政策が求められるようになってきた。ミッション志向アプローチはこれをさらに進め、政府がミッションを提示して積極的に市場に関わっていく意義を重んじる考え方である。

しかし、政府が市場に積極的に関わる弊害も決して小さくない。政府がミッション志向アプローチを採る場合、確かにその方向性が正しければ社会は便益を得られるが、方向性が正しくなかった場合、社会の不利益は甚大となる。その場合、政府が責任を取ることはなく、リスクを背負い込むのは社会であり国民である。例えば、夢の技術とされた核融合技術は半世紀前から研究されてきたが現段階に至るまで実用化に至っていない。政府からの支援によってその研究が進んできたことを考えると、政府が正しく技術の方向性を理解し支援をすることは、決して簡単ではないと言える。

政府がミッション志向アプローチを採るに当たっては、失敗リスクを適切に予測す

ることが必要不可欠だと考えられる。政府が失敗の責任を取れない限り、ミッション志向アプローチには危うさを感じずにはいられない。

4. ミッション志向アプローチの洗練法

それでは、政府の産業政策におけるミッション志向アプローチをどのように洗練させていくべきか。私は次の2つの視点が重要ではないかと考えた。

4.1 自治体主体のミッション志向アプローチ

私は、地方自治体こそがミッション志向アプローチを採り、自らの課題解決に向けた技術イノベーションを引き起こしていくのが有効ではないかと考えた。確かに米国のアポロ計画のように、国家による大規模なミッション志向アプローチは成功した場合の効果は大きい、失敗した場合の損失も大きい。

これに対し、自治体によるミッション志向アプローチは、地方創生でも試行錯誤が行われてきたように、国は一步引いて、自治体の設定する究極目的とそれに向けた取り組みをもっと尊重すべきである。例えば北海道の余市町は、2011年にワイン特区に指定され、町内でのワイン生産のみならずワイナリー観光や高級レストラン運営など、ワインを通じた地方創生を進めている。「一点突破型のマーケティングで高品質なワインに絞って打ち出していこうと考え」（Forbes Japan 2022）での野心的な取り組みである。

これをミッション志向アプローチによる取り組みだと捉えるならば、余市町の究極的な「ワイン一点突破」である。これにより経済成長の促進と技術革新の推進、雇用創出や地域経済の活性化も可能となる。

確かに、国家主導の大規模なミッション志向アプローチと違い市場規模や経済効果は大きくないが、自らの自治体の強みや弱みを自覚し究極目標を掲げて取り組む姿勢は今日的な地域創生への取り組みと重なる視点であろう。国主導の場合とは違い、二元代表制の自治体の場合は責任の所在も明快で軌道修正も比較的行いやすいため、3.3で述べた政策の失敗や軌道修正を行う主体も明確となる。さらに、自治体がコントロールできない民間企業が入ってくことは想定しにくく、逆に道内外の中小企業の参入によって雇用の創出や税収の改善も見込むことができる。

4.2 地域における産業クラスター形成

上記の余市町の事例では、ワイン関連産業の企業集積を認めることができる。例えば、小樽市に本部を置く NPO 法人ワインクラスター北海道は、道全体でのワインクラスター形成を目指し道産ワインの普及促進に取り組んでいる。先述したワイン特区によって、ワイン生産だけではなくワイン関連の産業クラスターの形成を可能にし、それにより地域経済の活性化やブランド化が進むことになったわけである。

注目すべきは同 NPO 法人の理事に酪農学園大学の人物、監査役に小樽商科大学の人物が参加するなど、大学関係者が関わっていることだ。産業クラスター形成において、自治体や企業だけではなく地元の大学が関わることもイノベーションを誘発すると言えるだろう。

実際、同 NPO 法人とも関わりが深い北海道大学の北海道ワイン教育研究センターでは道産ワインの普及・品質向上に向けての研究が進められている。2024年9月からは同 NPO 法人が運営委託を受ける形で、道産ワインの試飲拠点である北大ワインテイスティング・ラボが開設されている。これらの取り組みがどのようにイノベーションにつながるかは未知数ではあるが、野心的な取り組みであると言えるだろう。

なお、HOPS も2021年3月に余市町と包括連携協定を結んでおり、実際2021年の「政策討議演習」では現地調査と政策提言を行っている。「ワイン産業の振興に加え、地域の産業を構成する様々な団体・事業者が地域活性化のアイディアを出し合うプラットフォーム（交流の場）を設けることや、アイディアの実現に向けたプラットフォームの具体的な運営方法や行政の支援のあり方などについてまとめ」（北海道大学公共政策大学院 2022）た上で町民・町職員・町長との意見交換も実施するなどアウトプットにも努めている。提言も、ワインを中心とした産業クラスター実現につながる内容であったことが注目に値する。

したがって自治体がミッション志向アプローチの産業政策を展開する際、産官だけでなく「学」をも巻き込んでいくことが、特に自治体の産業政策では重要と思われる。

5. おわりに

本稿では、文理融合政策事例研究で学修した産業政策、なかでもミッション志向アプローチについて検討してきた。ミッション志向アプローチは、市場の失敗に対処するのみならず市場を創造・形成し、経済成長や技術革新を促進するという大きな意味を持っている。しかし、その実行には政府の将来展望の限界と責任の所在という課題があることを指摘した。これらを克服するために、まずは自治体主体でのミッション志向アプローチとそこでの産官学を巻き込んだ産業クラスター形成を提案した。このようにミッション志向アプローチの課題に向き合い、より効果的な産業政策を展開していくことが求められている。

最後に、私自身が本講義を受けての感想を記したい。私は社会人向けの大学院進学塾を経営しながら2023年4月に HOPS に入学した。大学時代は教育学、1 度目の修士課程時代は教育社会学を専攻した私にとって、文理融合政策事例研究は理系分野の知見も活かしつつ現在の問題解決を考える得難い機会となった。

民間企業は自社の存続と発展の優先順位が高くなり、公共的な問題解決や国際競争力の向上などはともすれば優先順位が低くなることが多い。これは私自身の経験から

実感していることであり、したがって民間企業が手を付けられない領域は大きく残されることだろう。そうした中で、国家が産業政策に取り組む意義、なかでも国家がリスクを恐れずイノベーションに取り組むミッション志向アプローチに大きな意味があることを本講義では実感することができた。これは、社会人として仕事をしているからこそ印象に残ったことである。

<参考文献>

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎（第3版）』、有斐閣。
- NPO 法人ワインクラスター北海道（2024）「活動報告」https://winecluster.org/about_us/work/（2024年10月23日確認）。
- NPO 法人ワインクラスター北海道（2024）「私たちの組織について」https://winecluster.org/about_us/about/（2024年10月23日確認）。
- 殿村晋一（2007）「産業政策」、『日本大百科全書』<https://kotobank.jp/word/%E7%94%A3%E6%A5%AD%E6%94%BF%E7%AD%96-160022>（2024年10月23日確認）。
- Forbes Japan（2022）「成長エンジンのワインで一点突破 北海道・余市町が世界屈指の銘醸地になる」https://forbesjapan.com/feat/small_giants/article/detail/22110201.html（2024年10月23日確認）。
- 北海道庁（2024）「産業クラスター」<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/category/d011/c074/s350/>（2024年10月23日確認）。
- 北海道大学 公共政策大学院（2022）「2021年度 政策討議演習（余市班）」<https://www.hops.hokudai.ac.jp/social/fieldwork/2021%E5%B9%B4%E5%BA%A6-%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%A8%8E%E8%AD%B0%E6%BC%94%E7%BF%92%EF%BC%88%E4%BD%99%E5%B8%82%E7%8F%AD%EF%BC%89/>（2024年10月23日確認）。
- 北海道大学 北海道ワイン教育研究センター（2024）「北海道大学 北海道ワイン教育研究センター」<https://sites.google.com/view/research-for-hokkaido-wine/home>（2024年10月23日確認）。
- マリアナ・マツカート〔関美和・鈴木絵里子訳〕（2021）『ミッション・エコノミー：国×企業で「新しい資本主義」をつくる時代がやってきた』、ニューズピックス、Kindle 版。
- 余市町（2024）「ワイン特区について」<https://www.town.yoichi.hokkaido.jp/sangyou/jouhou/6jisangyo/winetokku.html>（2024年10月23日確認）。

【特集 HOPS の教室から】

文化財団の経営実態から公益法人の持続性を展望する

— NGO/NPO 経営論の授業紹介 —

古田 光*

1. はじめに

北大公共政策大学院の展開科目群に位置付けられた NGO/NPO 経営論（樽見弘紀先生ご担当）は、反転授業を踏まえた議論（前半 7 回）とケーススタディ（後半 8 回）の 2 本柱からなる。反転授業は、樽見先生があらかじめアップロードした授業教材を、履修者がオンラインで事前に視聴したことを前提に進められた。ケーススタディでは、まず履修者が興味関心を持つ非営利組織を 1 つ選んで研究し、その成果をプレゼンテーションした。そして、前半で習得した知識を総動員して履修者皆でディスカッションをした。

本稿では、私が一種の非営利組織としてケーススタディをした公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団（以下、「徳間文化財団」と記す）の研究成果を紹介する。本講義では、同財団の常務理事で、同財団が運営する三鷹の森ジブリ美術館（以下、「ジブリ美術館」と記す）館主である中島清文氏を招聘し、私のプレゼンテーションにコメントをいただくという貴重な機会を得た。

本稿では、まず同財団の美術館運営事業や人的資源・資金調達の特徴を論じる。その上で、中島氏からのコメントも踏まえ、公益法人の将来について、特に財務 3 基準の課題と改革という切り口で述べる。

2. 徳間文化財団のケーススタディ

徳間文化財団は、三鷹市と株式会社徳間書店、日本テレビ放送網株式会社（以下、「日本テレビ」と記す）が主体となって設立された。同財団は「アニメーション美術館の運営を通してアニメーション文化に関する各種事業の企画、制作及び運営、アニメーション作品及びその資料の収集、保管及び展示並びにアニメーション文化に関する調査研究、普及啓発及び活動の奨励を行い、もって、アニメーション文化の発展の一助となり、心豊かな社会の形成に寄与する」ことを目的としている（定款第 3 条）。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第 19 期）
E mail: furuta.hikaru.j4@elms.hokudai.ac.jp

その目的を達成するために、下記の5つの事業を展開している（同第4条）。

すなわち、①アニメーション文化に関する展覧会事業の企画及び運営として、常設展示や企画展示、映像展示室「土星座」におけるジブリ・オリジナル短編アニメーションの上映、②アニメーション及びその資料の収集、保管及び展示並びにアニメーション文化に関する調査研究、普及啓発及び活動の奨励として、アニメーションの原画等の収集や管理、そして普及活動としてアニメーション文化に関する講演、③三鷹市の公の施設に係る指定管理者の指定を受けて行うアニメーション美術館の管理運営、④三鷹市の委託を受けて行うアニメーションに関する事業として、三鷹の森アニメフェスタへの協力（例：三鷹の森アニメフェスタで上映する作品の選定）、⑤展覧会事業に付帯する図録その他の印刷物並びにアニメーション文化に関する出版物、映像及び音楽に関する製品の製作・販売、である。

2.1 「負担付き寄贈」を活用した美術館運営

徳間文化財団の美術館運営の特徴として、「負担付き寄贈」の活用が挙げられる。それは、寄贈を受けるに当たって付される一定の条件に基づく義務を履行しない場合、当該寄贈が解除されるというものである。自治体がこの寄贈を受けるときには、議会の議決を要する。

ジブリ美術館に関しては、①三鷹市が第三者に美術館施設を譲渡しない、②三鷹市が同財団に美術館施設を管理運営するのを認める、③利用者へのサービス提供として、美術館施設の一部を行政財産として使用する許可を与えるといったことを条件としている。

ジブリ美術館の整備・運営スキームは図1の通りである。まず、株式会社スタジオ

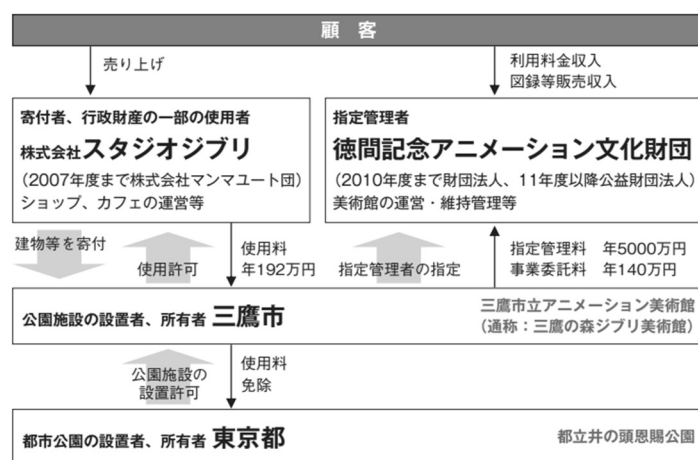


図1. ジブリ美術館の整備・運営スキーム

出典：鈴木（2018：44-45）

ジブリが、ジブリ美術館として使用する施設を三鷹市に寄贈している。三鷹市は株式会社スタジオジブリに施設の使用許可を与え、館内でショップやカフェの運営を行わせている。また、三鷹市は同財団を指定管理者として指定し、美術館の運営や維持管理を行わせている。ジブリ美術館は都立井の頭恩賜公園内にあるため、東京都は三鷹市に公園施設の設置許可を与えるとともに使用料を免除している。

2.2 財団の人的資源管理

非営利組織を分析するに当たっては、人的資源に着目することが重要である。同財団には理事が15名、評議員が16名いるが、株式会社スタジオジブリ、三鷹市、日本テレビの関係者がその63%を占めている。役員・評議員の報酬及び費用に関する規定を見ると、常設役員は年額720万円、非常勤役員・評議員には会議などへの参加時に日額1万円が支払われている。一方で、同財団の職員は14名で、その業務は施設管理であって、入社時モデル賃金で年額478万円である。その他、三鷹市から施設使用許可が与えられた株式会社スタジオジブリのスタッフ数十人が、美術館内のショップやカフェで業務に就いている。

2.3 財団の資金調達

非営利組織にとって最たる課題となるのが資金調達である。非営利組織では余剰非分配という特性からコスト意識を欠きやすいことから、その活動の持続性を高めるには資金調達が特に重要になってくる。

同財団の年報（2013～2022年度）によれば、その年間事業収益はコロナ禍の時期を除いて7.5～8億円で安定している（図2）。これは、その約8割を占める美術館事業で（図3）、1日に販売するチケット枚数の上限を2400枚としていることによると考え

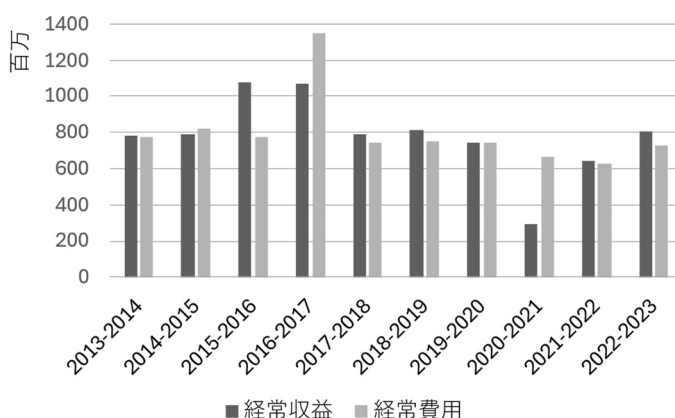


図2. 財団の経常収益と経常費用の推移

出典：公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページより筆者作成

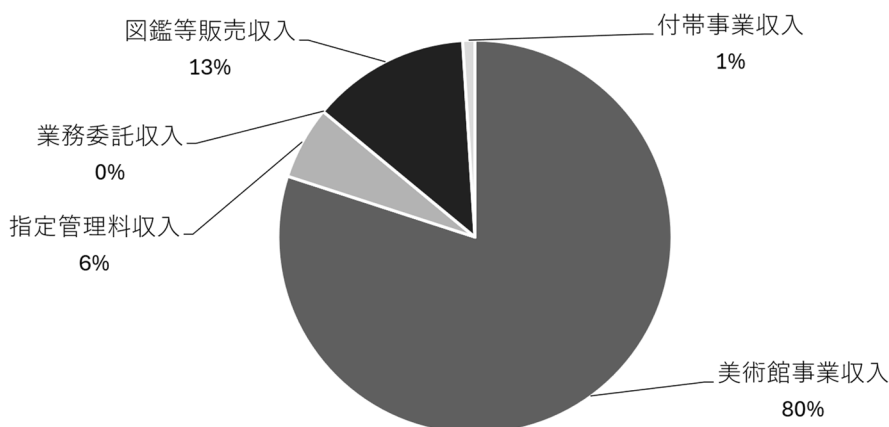


図3. 財団の2024年度収支予算書・事業収益内訳

出典：公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページより筆者作成

られる。一方、三鷹市からの指定管理料は年間約5000万円であり、事業収益全体の約6%となっている。

そうした中、コロナ禍では入場者数が激減した。2020年度は経常収益が激減する一方で経常費用は例年通りであったため、3億7000万円の赤字となった。これを受けて、三鷹市は施設修理・修繕費用に充てるための積立金のうち3億5000万円を切り崩してそこに充てた。そこで三鷹市はそれを埋めるクラウド・ファンディングを2度実施し、1度目（2021年7月15日～2022年1月31日）では目標の1000万円を大きく上回る4164万5389円が集まった一方、2度目（2022年10月11日～12月31日）では目標2000万円に対して882万7000円しか集まらなかった。しかしこうしているうちにコロナ禍は落ち着き、美術館への入場者が帰ってきたことで、同財団の事業収益は例年並みまで回復した。

3. 公益法人の将来：財務3基準の課題と改革という観点から

私のプレゼンテーションに対し、徳間文化財団の中島清文氏から「公益財団法人はいずれ終わりゆくことを前提とした制度設計だ」という印象深いコメントをいただいた。これを受けて、私は公益法人の将来を財務3基準の課題と改革という観点から考えてみた。

公益法人制度における財務3基準は、①収支相償、②公益目的事業比率、③遊休財産額保有制度において、公益法人の財務関連基準として規定されているものである。①収支相償については、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第14条に「公益法人は、その公益目的事業を行うに当たり、当該公益目的事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならない」とある。②公益目的事業比率

については、同法第15条に「公益法人は、毎事業年度における公益目的事業比率が100分の50以上となるように公益目的事業を行わなければならない」とある。③遊休財産額保有制度については、同法第16条に「公益法人の毎事業年度の末日における遊休財産額は、公益法人が当該事業年度に行った公益目的事業と同一の内容及び規模の公益目的事業を翌事業年度においても引き続き行うために必要な額として、当該事業年度における公益目的事業の実施に要した費用の額を基礎として内閣府令で定めるところにより算定した額を超えてはならない」とある（筆者により条文の一部を省略）。

森（2024）によれば、特に①が公益法人にとって負担になっている。要するに費用を超える収入を得てはならないという収支相償の原則によって、公益法人に剰余金が発生した場合には最長2年間でそれを解消することが求められている。そのため、公益法人は剰余金を成長事業に充てることができず、結果的に中長期的な成長は阻害されている。そうすると、公益法人はいずれ縮小・解散へと向かっていくことになるのだ。

これを受けて、政府は新制度の整備を進めている。①収支相償を中期的収支均衡へと改称する案であり、これにより、当該事業年度の収入と支出を比較して過去4年間に赤字があれば、赤字と通算できるようになる。また、公益目的事業ごとに判定していた収支均衡を、公益目的事業全体で判定できるようになる。さらに、剰余金が発生した場合、2年ではなく5年間で解消できればよいということになる（図4）。

公益法人もその一部である非営利組織は、決して稼いではいけないわけではない。にもかかわらず現行制度では短期的な収支均衡に縛られてきたことから、新制度の下では中長期的な成長に向けた行動が促されることが期待される。

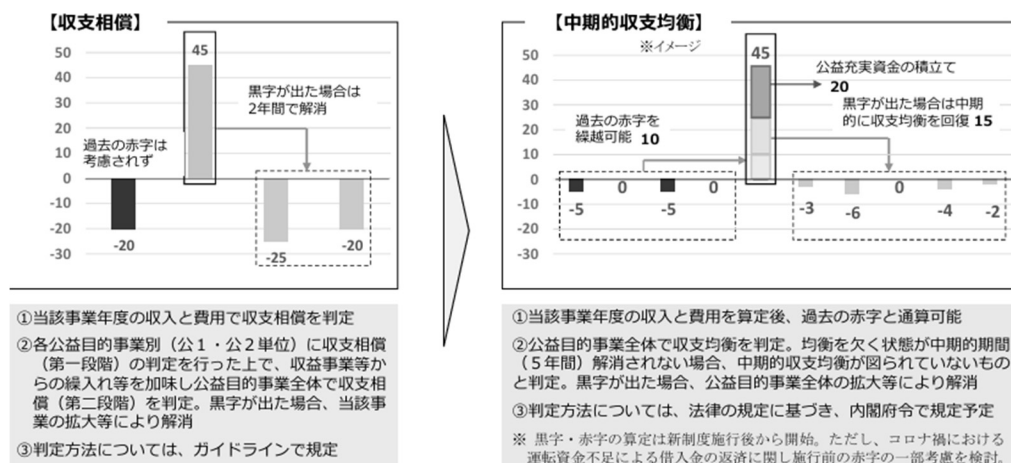


図4. 収支相償から中期的収支均衡への新制度案

出典：内閣府大臣官房公益法人行政担当室（2024：3）

4. おわりに

非営利組織は、稼いではならないのではなく、稼いだ分を分配しないというだけである。非営利組織には、むしろその運営の基盤たる資金の調達に注力し、社会的に有意義な活動の持続性を高めていくことが肝要である。美術館運営による事業収益によって支えられている徳間文化財団の活動には、一層厳格な財務基準が課せられる公益財団法人であるということが成長のネックになっていると考えられる。厳しい収支相償のルールが将来を見通し難くしている中で、2025年4月の制度改正のインパクトを私としても注視していきたい。

大学院修了後、政府系金融機関に就職する予定の私にとって、世間一般の思い込みを疑い実態を知ることの重要性を学べたのは本講義からの大きな収穫であった。非営利組織について、本講義に特徴的な反転授業によってまず体系的に学び、ケーススタディを通じてその経営実態を知ることによって、その課題と改革の方向性を考えることができた。

大学院では、就職先で私が配属される予定の農林水産分野のこともかなり学ぶことができたが、その実態に関するケーススタディはこれからである。就職後も本講義の手法を応用し、農林水産分野の理論と実践の知識習得に努めつつ、現場に入っていつて実態把握をし、その将来について真摯に考えていきたい。

<参考文献>

公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページ <https://www.ghibli-museum.jp/> (2024年7月15日閲覧)。

鈴木文彦 (2018) 「自治体財政改善のヒント (第27回) 「負担付き寄贈」の対価で得る「運営権」自治体の負担なく整備したジブリ美術館」、『日経グローバル (341)』、44-45頁。

内閣府大臣官房公益法人行政担当室 (2024) 「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議：第2回FU会合事務局説明資料①財務規律の見直しについて」 https://www.koeki-info.go.jp/regulation/pdf/20240710_02_1shiryo.pdf (2024年7月16日閲覧)。

森智幸 (2024) 「2025年公益法人制度改革の全貌：財務3基準の大幅変更で何が変わる？」 <https://www.mori-cpaoffice.com/20240707#a11> (2024年7月16日閲覧)。

【特集 HOPS の教室から】

What Predecessors Teach Us About “Racial Justice” - From the Classroom of Practical English Seminar II -

HONG Sujin *

1. Introduction

In the Practical English Seminar II (英語実務演習Ⅱ) class, students can have opportunities to discuss gender and racial equality together and talk about why we have to overcome all of the problems in our society.

According to my experience, this class was offered with the premise that it would be taken by students from the Hokkaido Public Policy School (HOPS), so as a student at the Graduate School of Law, I took the class as a cross-disciplinary course. There were ten students in the class, including not only Japanese students but also Chinese and Korean students, and the diversity of backgrounds from each student allowed them to share different opinions on the same question.

The books that the instructor Professor HJ Naomi Chi decided to use in her class were *Black Like Me*, written by John H. Griffin, which describes the real life of African American people who lived in the Deep South in the 1960s, and *Yellowface*, written by R. F. Kuang, which tells the story of a promising Asian woman writer and her friend. Essay-style nonfiction and novels were chosen so that students could read books written in English more easily. Each student is required to write a simple opinion after every class, and students can choose to write their essay in Japanese or English, whichever they prefer. To get a semester grade, students are required to write their own essay twice, following the themes that are given in advance. Students are also allowed to create their own essays in both languages so they can have the opportunity to write academic papers in foreign languages.

In the class, professor gives a lecture to enhance students' understanding because the content of the class is focused on the situation in the U.S. and Northern American cultures. For example, she introduced the Civil Rights Act in the U.S. before reading *Black Like Me*. She also provided information about the racism against Asian people, with examples from famous movies and dramas made in Northern American countries. Additionally, she prepared a special lecture given

* Master Course Student at the Graduate School of Law, Hokkaido University.
E mail: sujinhong.b0@elms.hokudai.ac.jp

by Dr. Dorota Szelewa, an assistant professor at University College Dublin, who specializes in gender and politics, in the context of Eastern European countries. In that special lecture, Dr. Szelewa introduced us to the meaning of “Social Investment Strategy,” so students could discuss the possibility of applying that concept to the contexts of Far East Asian countries like Japan or Korea.

I think the flow of “Lecture about the main topic of the book,” “Reading a well-written book,” “Discussion,” and “Writing papers” in this class is perfect coursework for students who want to learn more about inequalities and make the world a better place in the future. Students are often required to read a lot of pages in English, so they must struggle to meet deadlines for not only their presentations but also their papers during and after class. However, as a student who was excited to learn about the world during her class, I would highly recommend taking her class, especially for those who are strongly interested in social inequalities and justice.

2. The books used in this class

2.1 *Black Like Me* (John H. Griffin)

First, students need to read *Black Like Me*, which describes racial problems in the southern area of the U.S., such as racial segregation and sexual harassment against African American women. The book enabled me to understand how the policy of local governments can shape the awareness and attitudes of the residents.

One day in the 1950s, Mr. John H. Griffin, a journalist from Texas, spontaneously decided to disguise himself as an African American man and visit the Deep South states, because “the southern negro will not tell the white man the truth,” as he said. Despite strong opposition from his friends and family, he visited the southern states, where he faced racial problems, from bathroom segregation to lynching and terror against African Americans, such as the Parker lynch case. He was confused by the fact that the white people in the southern states, who were friendly and warm to other white Americans, were extremely hostile to African Americans. Through this discrimination, Mr. Griffin gradually became aware of the social-level inequalities against African Americans, as well as the strong unity of African Americans in fighting back against the hate from white people.

There was not only violence against African Americans but also the prejudice white people held. Mr. Griffin realized that many white people in the southern states believed that African Americans were not the same as human beings, so it was considered justified to view African Americans as if they were animals. When he hitchhiked and rode in a stranger's vehicle, white men who allowed Mr. Griffin to ride in their cars expressed their negative and inferior attitudes, especially towards the sexual lives of African Americans. Mr. Griffin was sickened at heart by the overwhelming hate against him from white people.

In the final chapter of the book, Mr. Griffin finally returned to white society. He determined to publish his book and share his experience as an African American on the radio and television to inform Americans of the fact that discrimination and bullying against African Americans still existed in the Deep South, despite the Emancipation Proclamation issued by Abraham Lincoln.

The context of the book reminded me of the Black Lives Matter movement. In 2020, George Floyd, an African American man aged forty-six, was murdered by a white police officer while shouting “I can’t breathe,” even though he did not have any weapons on him at that moment. Of course, today, there are no visible segregation laws or Alien Land Laws enacted in California, but racial injustice and prejudice toward racial minorities remain invisible, and many people are suffering from hate. For example, according to the Federal Bureau of Prisons in the U.S., discrimination in the punishment for crimes has been frequently pointed out. Additionally, according to the United States Census Bureau, Black Americans account for 38.9% of the inmate population in prisons, though they only constitute 13.7% of the total U.S. population. As the Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) has noted on their website, not only is there a higher percentage of African Americans being sentenced to prison, but experts are also concerned about the higher rates of illicit drug use among African Americans.

We had the first African American president, and now we have our first female African American vice president. The fact that we now have great African American leaders is worthy of being called a huge progress for humanity. However, on the other hand, how can we address the numerous problems ordinary African Americans still face? Many African American families remain economically disadvantaged, and they are exposed to high levels of crime and drug use. African American women are racially and sexually abused, as depicted in a scene from the movie *The Color Purple*. Throughout her class, students can learn why African Americans suffer from these social problems. The experience of reading *Black Like Me* in this class helps students become more aware of structural inequalities and enables them to discuss potential solutions.

2.2 *Yellowface* (Rebecca. F. Kuang)

Secondly, a book named *Yellowface* was introduced as the second textbook. The book, written by R.F. Kuang, an American novelist, is a partially autobiographical story of the author as a Chinese American woman. Athena Liu, a promising Chinese American writer, passed away due to an unpredictable accident. June Hayward, an unsuccessful novelist and Athena’s friend, suddenly became the only witness to Athena’s death, and June compulsively decided to plagiarize Athena’s unpublished novel. Her final work is related to Asian immigration history, especially the story of Chinese American laborers during World War I, so June published Athena’s work under the name “Juniper Song,” which sounds like an Asian-style pen name. Athena’s novel, titled *Over the Sycamore*, became a bestselling book, and June gained national

fame from its successful sales.

Compared to *Black Like Me*, *Yellowface* satirizes contemporary American racism, especially ignorance toward Asian people. In the book, June does not feel much guilt about her plagiarism. While some Asian writers, like Adele Sparks-Sato, suspect that *Over the Sycamore* was plagiarized, June continues to justify herself. For her, Asian people were invisible.

Students understood the difference between “visible discrimination” and “invisible discrimination” by using these two books about African Americans and Asian Americans. When it comes to visible discrimination, toward Black people, they often face the danger of physical violence or sexual harassment. In contrast, invisible discrimination, which affects Asian people, is mostly expressed through deliberate ignorance, as seen in the story of Athena and June in *Yellowface*.

Before reading *Yellowface*, a lecture was given related to the famous prejudice towards Asian people in several movies made by North American countries. In *Breakfast at Tiffany's*, a famous American romantic comedy film from the 1960s, Mickey Rooney played Mr. Yunioshi, a stereotypical Japanese male character. In the film, Mr. Yunioshi is primarily portrayed as a man no one would want to be close to, and who is narrow-minded. Additionally, the characters in the film frequently referred to Mr. Yunioshi as “Jap,” a derogatory abbreviation for Japanese people. Throughout the lecture, before reading the book, students could understand the history of “passing” in relation to Asian people.

3. What I learned from this class

There were so many things I learned from this class, but in short, I especially developed my own worldview as a student who wants to be a researcher and study abroad in the future. I am currently researching the migration integration policies of Japanese local governments, and the contents of this class gave me ideas on how racial majorities should build relationships with people who are racially minorities. Most Far-East Asian countries, such as Japan, South Korea, and Taiwan, are now seriously considering opening their borders more broadly and accepting more immigrants as a solution to the problem of the continuously decreasing laborers, especially in rural areas. For example, in Hokkaido, the largest racial minority is now Vietnamese. This is because most Vietnamese people obtain visas as Technical Intern Trainees and work at factories or farms, which are mainly located in rural areas. Not only Vietnamese, but also other Southeast Asian people, such as Indonesians and Myanmar people, are increasing at an accelerated pace. Compared to Koreans or Chinese people, who have been the traditional major racial minorities in Japan for a long time, Southeast Asians tend to be more distinguishable from Japanese people, especially in terms of their ethnic characteristics such as skin color and traditional culture. This means that understanding racial issues in North American countries is now meaningful for Asian

developed countries, which have recently begun to set immigration policies more seriously.

This class gave me a chance to reconsider what racial justice is and what we should do as the majority in a nearly homogeneous country. Throughout the class, I learned that racial justice is not only an issue between White people and African Americans, but it can also be a problem between Far-East Asians and other ethnic minorities in our towns and countries. We must work together to overcome all these kinds of injustices.

4. Conclusion

As I wrote above, there are reasons to take this class, especially from the perspective of learning about human rights and racial justice. Not only that, but for every student who may read this article, this class is very worthwhile for three reasons.

First, Prof. Chi often shared her own experiences as a Korean Canadian woman with the students, so they could better understand the circumstances and cultures of North American countries. For example, in the last part of *Black Like Me*, she briefly explained what the television program *60 Minutes*, made by CBS, is, and this helped students understand the content better because students had no prior knowledge of it. Hence, the class can also be helpful for students who want to learn more deeply about North American cultures.

Second, the class requires students to read a lot of pages of the book in English for discussion during each class, so students can improve their reading speed in English throughout the semester. Not only are their reading skills enhanced, but also their writing skills are improved through educational activities in her class. Students who hope to study abroad, such as in the U.S. or the U.K., might not want to miss any opportunity to enhance their English skills.

Finally, the discussion experience not only enhances students' critical thinking skills, but also helps form their perspectives on society. In this class, we students could debate with our classmates and exchange views on racial injustices. As a foreign student who participated in this class, I would like to say it was my best experience to discuss why we should fight back against various injustices in our society and the world together.

Despite the diversity of nationalities, many students have a desire for the progress of society and want to pursue careers that can help people's daily lives, such as becoming a civil servant or a researcher, in the HOPS and Graduate School of Law at Hokkaido University. Of course, it could be important to study hard in other subjects, such as constitutional law or policy theories, to pass the civil service examination. However, I think students who truly hope to create a better world should deeply reconsider what the concept of justice really is and what we should define as justice.

References

Census Bureau QuickFacts. (2023). *QuickFacts: United States*. <https://www.census.gov/quickfacts/fact/>

- table/US/RHI225223. (last accessed on December 20, 2024).
- Federal Bureau of Prisons. (2023). *BOP statistics: Inmate race*. https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_race.jsp (last accessed on December 20, 2024).
- Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization (JITCO). *What is the Technical Intern Training Program?* <https://www.jitco.or.jp/en/regulation/index.html> (last accessed on December 20, 2024).
- Griffin, J.H. (1962). *Black Like Me*. New York: Signet, C.
- Kuang, R.F. (2023). *Yellowface*. HarperCollins.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2022). *2022 National Survey on Drug Use and Health (NSDUH) Releases*. <https://www.samhsa.gov/data/release/2022-national-survey-drug-use-and-health-nsduh-releases> (last accessed on December 20, 2024).

【特集 HOPS の教室から】

法政策から私自身の価値観を見つめ直す — 現代労働法政策の授業紹介 —

前田 由美子*

1. はじめに

現代労働法政策は、夏季集中講義として隔年で開講される授業である。この授業では、長谷川珠子先生（福島大学）のご指導の下、教室でのディスカッションを通じて自分の意見を振り返るというプロセスを踏みつつ、これからの労働法政策のあり方を考える。私は法学部出身ではないが、歴史に学び、現在地を認識し、未来につながる法政策を考えるエキサイティングな授業であった。

そう感じたのは次の理由による。第一に、授業のテーマが、今誰もが直面する、あるいは直面する可能性のある雇用差別とハラスメントの問題であった。例えば、1986年の雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（男女雇用機会均等法）施行3年後に民間企業に就職した私にとって、その改正の経緯や判例は自分史と重なるものがあった。第二に、受講者は公共政策大学院と法学研究科の大学院生から構成され、就職活動中の者、雇用者や被雇用者たる社会人学生、法学研究者などそれぞれの立場からのさまざまな意見に刺激を受けることが多かった。さらに、長谷川先生の進行により教室では和やかな雰囲気醸成され、柔軟な思考で法律と自分の価値観との関係を見つめ直すことができた。本稿では授業の内容を紹介する。

2. 授業の進め方

本授業の到達目標の1つは、法制度や現状を理解した上で自分の意見を明らかにし、それを他者に伝え、理解してもらうための能力を習得することである。そのため、レポートを書くことや、皆の前でプレゼンテーションをすることも重要な要素であり、その方法について丁寧な指導が受けられることもこの授業の大きな魅力である。2024年度の授業は、7月20日及び9月9日から12日までの計5日間にわたり、各回2～4講時（3コマ分）に行われた。

初日（7月20日）は、労働法の全体像や雇用差別に関連する法制度の講義を受けた。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: maeda.yumiko.o3@elms.hokudai.ac.jp

講義は労働法の基礎知識を前提としているが、基本的な用語については授業内で確認する。例えば、「不利益取扱い（差別的取扱い）」と「ハラスメント」の違い、短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律（パート有期法）第8条の不合理的な待遇を禁止する均衡待遇規定と同法第9条の差別的取扱いを禁止する均等待遇規定の違いなどである。これらについては、法学未修者でも教科書を予習することにより十分キャッチアップすることができる。

また、授業では、雇用分野における性差別禁止に関する法制度の変遷にも注目した。1947年に制定された労働基準法は、第4条で男女同一賃金の原則を定めている。しかし、それ以外の男女差別の禁止に関しては、1985年の男女雇用機会均等法の成立を待たなければならない。この間、いくつもの性差別問題が提訴されたが、賃金以外の性差別を禁止する法律上の規定は存在しなかった。裁判所は、日本国憲法第14条第1項（「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」）から導かれる男女平等取扱いの原則が、民法第90条（「公の秩序又は善良の風俗に反する法律行為は、無効とする」）の「公の秩序」の一内容であると解釈した上で、性差別の慣行は同条に反して無効あるいは違法であるとしてきた。こうして判例法理が確立した末に、男女雇用機会均等法の立法化に至ることになる。原告らが戦ってきた長い時間の重みを感じずにはいられない。

初日の終わりには、受講者が担当したいテーマを選び、テーマごとに長谷川先生から提示される法律や裁判例に基づいて、各自が報告の準備を行う。必要な資料（例：最高裁判所民事・刑事判例集など）は、法学部の法学政治学資料センターで閲覧でき検索のサポートを受けることもできる。

9月の回では、受講者が各担当テーマについて30分程度で解説し、その後ディスカッションを行うという流れで進行した。その内容の詳細は次章で述べる。

最終日（9月12日）、私たちは北海道大学を開催校とした日本労働法学会プレ報告会に、長谷川先生のお取り計らいでオブザーバー参加する機会を得た。これは学会大会報告の予行演習のようなものである。2024年度のテーマの1つである高年齢者雇用安定法に規定されている定年制について、他大学の研究者や実務家も加わって熱い議論が行われ、理論が研ぎ澄まされていくさまを目の当たりにすることができた（プレ報告会の内容は、2024年10月26～27日に京都産業大学で開催された日本労働法学会大会で報告された）。

3. 報告テーマ

労働法政策の授業で採り上げられたテーマは、以下のとおりである。

- ① 労働基準法第3条（均等待遇）及び第4条（男女同一賃金の原則）
- ② 男女雇用機会均等法の制定経緯と運用実態

- ③ 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（育児・介護休業法）の理念と実態
- ④ セクシュアルハラスメント、パワーハラスメントなどの規制方法
- ⑤ 非正規雇用(1) 労働契約法第18条（無期転換ルール）及び第19条（雇止め）
- ⑥ 非正規雇用(2) パート有期法第8条及び第9条
- ⑦ 非正規雇用(3) 労働者派遣法
- ⑧ 高齢者雇用（高年齢者等の雇用の安定等に関する法律等）
- ⑨ 外国人労働者（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）等）
- ⑩ 性的少数者（性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律）

受講者は、自らが選択したテーマについて制度の概要や裁判例などを30分程度で解説する。その後、受講者自身が授業で議論したい点を提示して皆でディスカッションを行い、長谷川先生からコメントをいただいた。

4. ディスカッション

ここでは、教室でのディスカッションの要諦を紹介する。

4.1. 育児・介護休業法

育児・介護休業の必要性は、総論としては誰もが納得するところである。問題は、休業取得者の業務を代替する労働者の負担の増加にある。その対策として、一部の大企業では自社財源で休業取得者以外の同僚に手当を支給しており、中小企業が同様の取り組みを行う場合には国が助成金を支給している（厚生労働省および都道府県労働局は、「育児休業や短時間勤務の利用期間中の業務代替を支援します」というチラシを配布している）。しかし、社会人学生からは、そうした支援の仕組みが存在するにもかかわらず、実際には職場の同僚へのしわ寄せが極めて深刻であることが語られた。官公庁では年度初めに職員数を確定していて年度途中での増員はほぼ不可能であり、また休業期間が短い場合に代替要員を充てることはかえって引き継ぎ業務を増やす。

授業では当初、休業取得者の不利益取扱いに注目していたが、非取得者こそ不利益を被っているという声も無視できない。私は、漠然と法は弱者を守るものだと思っていた。しかしそもそも誰が弱者なのだろうか、法は平等（equality）であるべきなのか、公平（equity）であるべきなのか、あらためて考えている。

4.2. ハラスメント

授業では、職場のハラスメントのうちパワーハラスメントを取り上げた。

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（労働施策総合推進法）第30条の2第1項は、パワハラを、① 優越的な関係を背景とした言動であって、② 業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③ 労働者の就業環境が害されるものであり、①～③までの要素を全て満たすもの、と定義している。しかし、まず「業務上必要かつ相当な範囲」の線引きが難しい。また、被害者である労働者が事業主から「それはパワハラではない」と反論され、逆に退職に追い込まれる恐れがある。一方で、パワハラ問題に日々直面している社会人学生からは、労働者が何かにつけてパワハラだと主張する事例も示された。

労働施策総合推進法第30条の3第3項・第4項は、パワハラ問題に対する関心と理解を深めることは事業者と労働者双方の責務だとし、事業主にはパワハラ防止措置を求めている。私が職場で働いていた頃、今ではとても許容されないハラスメントの価値観がまん延していたが、それが問題だと考えることはなかった。法律ができた今、まずは誰しもがハラスメントについて謙虚に学ばなければならないことを痛感する。労働施策総合推進法第30条の2第1項に基づき、大企業では2020年6月1日から、中小企業では2022年4月1日から、パワハラ相談窓口の設置が義務化されたが、労働者にとって相談のハードルは高い。法令を整えることももちろん重要だが、相談窓口にも誰もがアクセスできるようにするということに法政策が関心を持つことも重要だ。

4.3. 外国人労働者

私が担当したテーマだが、議論を進める上で難しさを感じたのは、受講者の中に外国人労働者と交流したことのある者がいなかったことである。ただ、これは多くの日本人の現実であろう。私は現在、外国人技能実習生に対し日本語習得支援を行っていることから、授業では技能実習生に重点を置き、私自身の体験を紹介しつつディスカッションを行った。

日本では、すでに1960年代には外国人労働者のニーズが存在していたものの（独立行政法人労働政策研究・研修機構 2009：8）、単純労働者の入国は認めてこず、技能研修という形で容認したのが1981年（出入国管理令の一部を改正する法律（昭和56年6月12日法律第85号））、在留資格「技能実習」の創設が2009年（出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律（平成21年7月15日法律第79号））、そして技能実習法の施行は2017年（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（平成28年11月28日法律第89号））という後追い型の経緯を辿った。同法第1条も、目的を「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進すること」としており、労働力確保を明確には述べていない。

外国人技能実習制度は技術移転を目的としているため、1つの技術に習熟する必要があるとして転籍は原則認められない。「このような転籍制限の存在が、実習実施者

と技能実習生との間に過度な支配従属関係を生じさせ、様々な人権侵害を発生させ」た（法務省 2023：16）。また、技能実習生には労働関係法令が適用されるが、法令違反は後を絶たない。孤立に追い詰められた技能実習生の中には、失踪するケースもある（石黒 2022：69）。この技能実習制度は2024年に発展的に解消され、出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律（令和6年6月21日法律第60号）により、外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律（育成就労法）になったが、自由権規約委員会が「強制労働」（Human Rights Committee 2022：9）と指摘した実態は、果たして解消されるのだろうか。

受講者からは、育成就労外国人の日本語能力について質問があった。育成就労法は、就労開始時や特定技能1号への移行時などのフェーズごとに必要とされる日本語能力の水準を明示している。もちろん労働衛生安全上一定の日本語能力は必要であるが、日本語の習得に前向きではなく、かつ十分な学習時間を確保できない育成就労外国人も存在する中、現実にはどこまでの日本語能力が必要なのか現時点では確証がない。今後、法律を運用しつつ検証していく必要がある。

育成就労法は育成就労生が「地域に根付き共生できる制度」を目指している（出入国在留管理庁ホームページ）。また、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2024）は、「日本人が、共生社会の実現について理解し協力するよう努めていく」とし、地域社会で共生していくために皆の行動変革を求めている。これまで移民問題にしっかりと向き合っていなかった私たちは、現実にかかるさまざまな課題を乗り越えることができるのだろうか。

5. おわりに：私の今後のアクションとともに

この授業を通じて私が学んだのは、労働法は基本的に使用者に義務を課しているにもかかわらず、労働者にも義務を負わせるような実態が生じているということである。例えば育児・介護休業法は非休業取得者に休業者の業務を引き受けさせている。こうした問題は法律を運用していく中で見えてくるものであり、現場で解決できるものもあるだろう。私自身、利害関係者それぞれの立場や考え方を理解するよう努めていきたいと思う。

しかし、法律自体に問題があるケースもある。技能実習制度では人権侵害が報告されているが、法律の目的が技術移転による国際協力であって、1つの技能に習熟するため転籍ができないという縛りがあり、「実習実施者と技能実習生との間に過度な支配従属関係」が生じたことも要因である（法務省 2023:16）。紛争解決には、法律の解釈論にとどまらず、立法論や政策論の視点を入れていく必要がある。

私の研究テーマは外国人との共生に向けた課題解決である。これまで私は外国人の窮状に同情を寄せていたが、エンパシー（共感）が欠けていた。外国人、日本人とい

う立場ではなく、法律とも対比しつつ本質的な問題を追求したい。そして、たとえ時間がかかるとしても、法律が追い付くまで、現場の問題点をレポートし、関係機関に意見を述べるなど声を挙げ続けたい。

私は当初、この授業は短期集中なので途中で落ちこぼれるとついていけないのではないかと不安だった。しかし、労働法政策の観点から現実の労働問題にアプローチし、法理論を学び皆でディスカッションする長谷川先生の授業にたちまち惹き込まれ、充実した時間を持つことができた。法学研究科からの受講者に法律解釈の手本を示していただいたことも、とても参考になった。長谷川先生と受講者のみなさんに感謝したい。

そして、授業開始時の懇親会でざくばらんに先生や受講者と交流できたことが、労働法政策についてより深く考える大きなモチベーションになったことを付け加えておきたい。

<参考文献>

石黒大貴（2022）「日本における外国人の労働：技能実習制度に見る『分断』」、熊本大学法学会『熊本法学』、156号、69頁。

小野寺信勝（2022）「解雇、未払い賃金」、『お隣は外国人 北海道で働く、暮す』、北海道新聞社、94-99頁。

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2024）『外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改訂）』、2頁。

上林千恵子（2024）「外国人労働者受け入れ制度の改革～技能実習制度・特定技能制度の見直しと育成就労制度の導入」、労働調査協議会『労働調査2024.4』、10頁。

出入国在留管理庁ホームページ「改正法の概要（育成就労制度の創設等）」https://www.moj.go.jp/isa/01_00461.html（2024年12月1日閲覧）

田辺国昭・是川夕監修、国立社会保障・人口問題研究所編（2022）『国際労働移動ネットワークの中の日本 誰が日本を目指すのか』、日本評論社、61-70頁。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2009）「外国人労働者の雇用実態と就業・生活支援に関する調査」、『JILPT 調査シリーズ（No. 61）』、8頁。

早川智津子（2020）『外国人労働者と法一入管法政策と労働法政策一』信山社。

法務省（2023）『技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議最終報告書』。

水町勇一郎（2024）『労働法（第10版）』、有斐閣。

Human Rights Committee. (2022). *Concluding observations on the seventh periodic report of Japan*.

【特集 HOPS の教室から】

環境分野における「準政府」の政策調整を評価する — NGO/NPO 経営論の授業紹介 —

宮本 遥香*

1. はじめに

HOPSの展開科目で、樽見弘紀先生ご担当のNGO/NPO経営論では、まず前半において、受講者が非営利組織に関する概説をオンラインで聴講し、その後教室での議論を通じてそれぞれの理解を深めた上で（「反転授業形式」）、後半において、任意の非営利団体等について多様な観点から各々事例研究を行い、教室で成果を報告し合って皆で議論をした。

本講義の指定図書であるドラッカー（2007）は、平易な文体かつ的確な言葉選びがなされているのが特徴だが、それをよく読み、各自で調査・分析したことを文章化する作業を通じて、私は非営利組織経営の基礎知識を身につけることができた。

本稿では、NGO/NPO経営論の授業紹介をするとともに、その中で私が事例研究を行った「EPO^{エポ}北海道」の組織や活動について報告したい。事例研究に当たっては「EPO北海道」にヒアリングを実施し、極めて貴重なご示唆をいただいた。

2. EPOの組織と活動

2.1 背景：準政府組織とは

私がEPO（Environmental Partnership Office）を取り上げたのは、準政府組織（semi-governmental organization / quasi-governmental organization）について考察するためである。NGO/NPO経営論で学んだ通り、非営利組織と営利企業の上に社会企業や社会起業家が位置付けられるように、非営利組織と公的組織（国や自治体）の間には準政府組織が位置付けられる。私は樽見先生にご指導いただきながら、そのことを図1のように整理した。

EPOは、環境省が環境教育等促進法第19条に基づいて設置したものである（EPOホームページ「EPO北海道について」）。EPOには全国的なネットワークがあり、そのうち北海道地方を所管する「EPO北海道」は正式名称を「環境省北海道環境パートナー

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: wagashi212fla@eis.hokudai.ac.jp

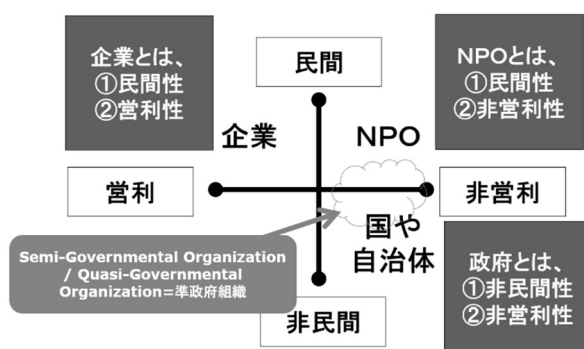


図1. 準政府組織

(出典) 筆者作成

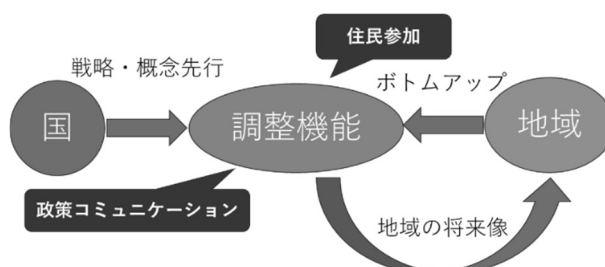


図2. 「調整役」を担うEPO

(出典) 筆者作成

シップオフィス」という。「EPO北海道」は環境省の直轄事業で、いわば政策コミュニケーションャーとして（「環境省環境パートナーシップオフィス/北海道地方ESD活動センター」パンフレット）、北海道の各地域と環境政策をつなぐ重要な調整役を担う。このことについて、「EPO北海道」へのインタビューに基づき私は図2のような図を作成した。

2.2 EPO立ち上げの経緯

「EPO北海道」立ち上げの最大の動機は、中央省庁と地域課題のミスマッチだった。当初、非営利組織からは、政府の一事業という位置付けでは政府の予算・意思決定・人事に従わなければならないため、非営利組織が自律性を失い「安上がりの政府」の手段（川村 2001：77-80）に墮することになってしまうのではないかという懸念があった。「EPO北海道」及びその基になった北海道環境財団（HEF）立ち上げの経緯について、私は図3のように整理した。

「EPO北海道」の最大のミッションは、政策コミュニケーションャーとして地域と環境政策をつなぐことである。実際のところ地域の人々は国の政策や法令改正の状況、制度動向などをあまり意識していないため、「EPO北海道」が国の政策を分かりやすく説

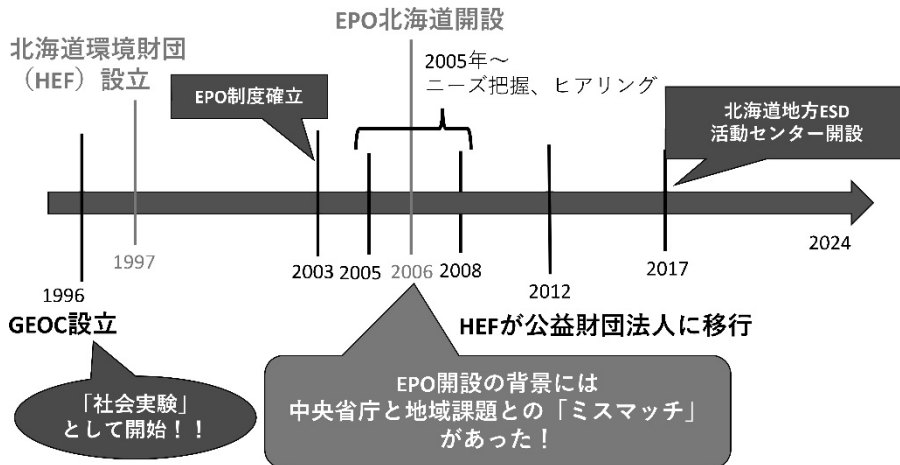


図3. 「EPO 北海道」 立ち上げの経緯

(出典) 筆者作成

明し、一般からは理解されにくい政策を具体的な施策や行動として実装し価値転換する機能を担う点が重要である。立ち上げ初期に重要だったのは「とにかく現場に赴き、たくさんの人の話に耳を傾けること」だったそうだが、EPOの神髄は「対話」であり、それは活動がプロジェクト・ベースとなった現在も変わらない。

現在の「EPO 北海道」が重点を置くもう1つのミッションは、気候変動教育の推進である。近年、環境政策の実効性をいかに高めるかに注目が集まったことで、気候変動教育の推進機能が「EPO 北海道」に付与された。求められるのは「普及啓発ではなく、人を動機付けること」である。両ミッションに共通するのは、当事者と一体になって取り組み社会の変容を目指すことである。

2.3 「EPO 北海道」の活動戦略

北海道の地域課題に取り組む手法は、対話を核とした中間支援による協働の促進だ。ここで言う中間支援は、資金提供や人材派遣ではなく、対話や合意形成に関するノウハウや情報の提供、事業者への伴走支援を指す。インタビューによると、そこで必要なのは「議論と現場の往復」である。担当者と地域事業者が連絡を取り、成功と失敗を共有し本音で話せるようになるまで信頼関係を築く。その成功体験を積み上げていくことで、「経験に基づいたセオリー」に辿り着く。

協働は、アーンスタイン（1969）によれば最も高度な「市民の権利としての参加」形態である（環境省・地域活性化に向けた協働取組の加速化事業・成果とりまとめタスクフォース『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』、2018年2月）。

ここで特に有効なのは、「協働ガバナンスモデル」である。そこにおいて中間支援

に階層的な指示系統は存在せず、対等な関係性かつ非公式のネットワークが存在するだけである。その中心にいるEPOは、「チェンジ・エージェント機能」を果たす（図4）。チェンジ・エージェント機能には、①「変革に向けて刺激を与え、関心を引き起こす」変革促進、②「活動主体の思い込みを解きほぐす」問題解決提示、③問題の発見・課題の定義づけ・解決の進行の全プロセスで必要であり「各段階で立ち止まって、問いかけを行う」プロセス支援、④「資源（人材、資金、知識、技術、専門性、関係者の時間・エネルギー・協働の意思など）の組み合わせを考える」資源連結（環境省・地域活性化に向けた協働取組の加速化事業・成果とりまとめタスクフォース『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』、2018年2月）の大きく4つの働きがある。

地方にあるEPOは通常、競争入札を経た非営利組織などから職員の派遣を受けている場合が多く、「EPO北海道」は全職員が北海道環境財団（HEF）からの派遣である（ホームページ等を参照）。2024年時点の内訳は、フルタイム勤務3名、週4日勤務1名、週3日勤務1名であり、フルタイム換算で4.4人分程度の人的リソースがある。また、全構成員がキャリア採用で、中央省庁勤務経験者や大手ゼネコンなどから転職し高いノウハウやスキルを持つ人が多い。インタビューによると5～10年毎に職員が入れ替わっている状況であることから、「EPO北海道」は、キャリア・パスの中で1つのステップだと捉えられているようだ。

「EPO北海道」の収入源は国とそれ以外で、環境省からのものが99%を占める。独立行政法人環境保全機構（ERCA）の地球環境基金などからの受託業務もあるが、それは1%に過ぎない。また、HEF自体は収益事業を行わず非分配原則に基づく公益財

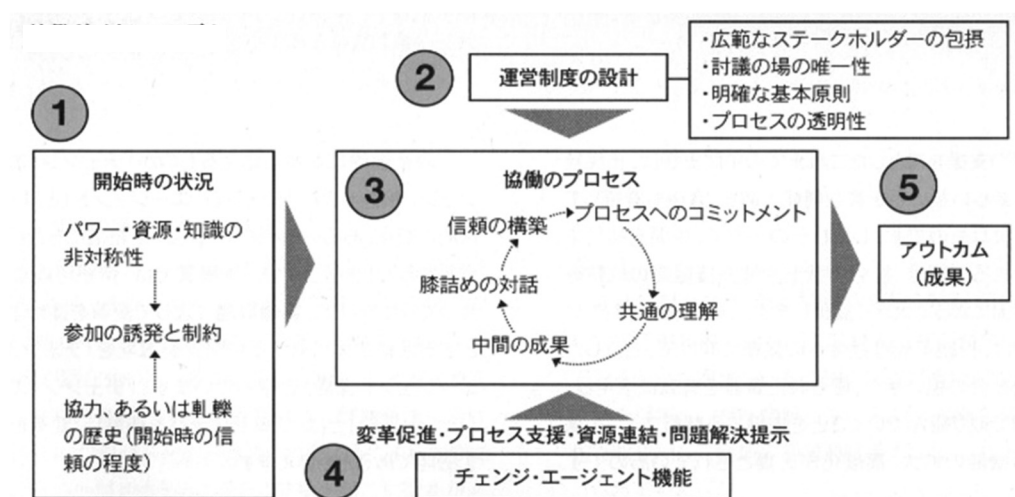


図4. 協働ガバナンスモデル

（出典）環境省（2018）から抜粋

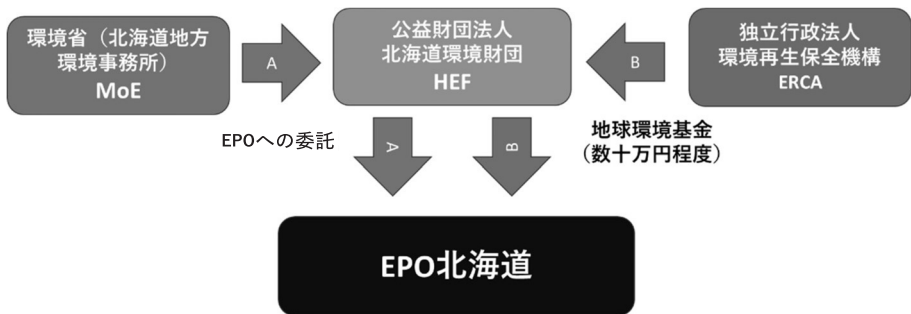


図5. 「EPO 北海道」の資金調達

（出典）インタビュー結果に基づき、筆者作成

団法人であり、資金はHEFを経由してEPOのプロジェクト資金となる。これを整理したのが図5である。

3. 「EPO 北海道」に関する分析

3.1 SWOT 分析

私は「EPO 北海道」のSWOT分析を行った（図6）。SWOT分析とは、組織の内部環境（「Strength（強み）」、「Weakness（弱み）」）、と外部環境（「Opportunity（機会）」、「Threat（脅威）」）について、その4つの観点から整理・評価していく手法である（大工舎 2011）。

「強み」として、第1に「俯瞰できる立ち位置」を挙げることができる。「EPO 北海道」は、上位のレイヤー（国）から下位のレイヤー（地域・現場）に至るまでの政策を、俯瞰的に捉えることができる。第2に、「幅広い人脈・関わり」に関して、ジャ



図6. 「EPO 北海道」のSWOT 分析

（出典）筆者作成

ンル・分野・立場に関わらず様々な人と会える楽しさがあるということである。第3に、「安定した資金源」は環境省のプロジェクトであることによるところが大きい。確かに財務省の厳しい査定は経なければならないが、資金は環境省により保証されているとも考えられるため、資金調達で悩むことは基本的にない。

「弱み」として、第1に「ノウハウや知識が蓄積しにくい」点が挙げられる。職員の異動が多いため、プロジェクトにとって重要な中間支援のノウハウの継承が難しい。また、ノウハウは個人に蓄積されるため、HEFという組織にそれが蓄積されるということはない。第2に「担い手の不在」に関して、諸課題に対応できるだけの人的・組織的リソースが不十分である。EPO専属の担い手を育成できる環境にない点も、「EPO北海道」の弱みである。第3の「説明責任の難しさ」について、国の直轄事業であるEPOは、毎年度、単年度での説明責任を果たしていかなければならない。しかしながら、中長期的な計画がある中でその成果は常に「一部」に限られざるを得ないため成果は見えずらく、十分に説明責任を果たすことは難しい。この点はインタビューでも切実な声が聞かれた。第4にEPOの業務に必要なスキルが高度な割に、「職員の給料が低い」という点がある。

「機会」として、第1に「多くのニーズの存在」がある。気候変動をはじめとして政策課題は山積みであり、中間支援ニーズが大きいことからEPOが活躍できる場は多くあるというのが当事者の認識である。第2に、特に北海道ではHEF以外に入札の競合がないことが挙げられる。運営主体が変わらないことで、他の地方EPOに比べれば安定した環境にある。半面この点は、関係者にセルフ・コントロールを強く求めるものであり、自律的な経営手腕を問われることになる。第3に、「世界的な環境分野への関心の高まり」は、EPOにとって絶好の「機会」だと言える。

「脅威」として、第1に、特に北海道では「セルフ・コントロール」が強く求められるという点である。第2に「財務省の査定」が挙げられ、特に中間支援ニーズについての説明責任が問われこれを十分に果たせない場合、予算の問題がEPOに降りかかってくることになる。第3に「激動する日本社会」とあるが、ますます複雑化する社会の動きは目まぐるしく、EPOがそれにキャッチアップすることの難しさがインタビューからは窺えた。

3.2 EPO北海道の将来展望

前節で明らかになった課題を踏まえ、「EPO北海道」の将来を3つの視点で展望してみよう。

第1に、EPOの必要性増大である。2023年6月の文部科学省と環境省の共同発表により、環境教育等促進法第24条の2第2項に基づく「環境教育等推進専門家会議」及び同第1項に基づく「環境教育等推進会議」等の検討を経て基本方針の変更が閣議決定され、協働取組方針が強化されたこと（文部科学省ホームページ）を背景に、中間

支援機能の意義が公的に認められつつある。この方針の実現のためには、国がEPOの人材育成と財源確保に乗り出すことを期待したい。

第2に、他省庁への好影響の期待である。地球環境問題が重みを増す中で、EPOへの事業ニーズはますます高まるものと予想される。EPOが好事例となれば、他省庁においても同様の仕組みの意義への理解が進むのではないかと。

第3に、特にEPO北海道の展望として、自然再興（ネイチャーポジティブ）への貢献活動の強化が期待される。地域経済を回し「外貨」を獲得できるのは、北海道の観光資源でもある自然によってであることを踏まえれば、自治体政策や企業活動にも自然再興を組み込んでいくことが必要である。EPOは、今後「自然の「扱い方」を伝えていく活動に注力したい」とのことであった。

3.3 中間支援の評価について

私の事例研究に関し授業で指摘があったのは、中間支援の成果が見えづらいことと、そのような中間支援の意義をどのように評価すべきかということであった。確かに中間支援の成果が見えづらいことは否めないが、それが評価できないというところに直結はしない。

例えば、ラムサール条約に登録された大沼の事例では、「EPO北海道」と函館市にあるNPO（一般社団法人北海道国際交流センター（HIF））との長年の交流が成果を生んだ。地元産業の継続と自然保護の両立に関し合意形成が難航する中、地域と国の諸事情を俯瞰してプロジェクトを進める際に、「EPO北海道」の「寄り添い型支援」（多様な価値観を有する当事者に寄りそって理解や共感を深める方向性）が有効性を発揮し、それが中間支援の手法として確立した（環境省 2021）。具体的な資源投下が見えず成果も捉えづらい「寄り添い型支援」では地道な構えが基本であり（三上 2017）、目的志向の支援がひと段落した現場においてこそ持続的・反復的なそれが求められる（環境省 2021）。本事例についていえば、「ラムサール条約への登録」という目標志向型支援（地域における課題の全体像を描き出し、それを活かして具体的な目標を伴った事業や施策、それらに関する合意形成を支援する方向性）の前段階に、寄り添い型支援が存在していた（三上 2017）。

寄り添い型支援と目標志向型支援は相互補完的なものだが、EPO北海道の「寄り添い型支援」は、それが実践してきた対話そのものである。その中で寄り添い型支援の意義が見えづらいのは、目的志向の枠組みだけでものを見ているからである。地道な対話を通じ当事者に寄り添う支援の成果を目的志向の枠組みと同じ基準で評価することは有効ではない。

4. おわりに

私は以前、非営利組織はビジネスとは対極にあるものだと思っていたが、実際には

非営利組織にこそビジネスが必要なのである。ドラッカー（2007）の、「ミッションドリブンなビジネス」が非営利組織経営の肝であり、どの組織運営者も心得ておくべきという教えを受け、私は経営者が職員1人ひとりに目を配り、構成員が前向きに業務に取り組める組織運営が理想だと考えるようになった。また、収支を尺度に成果を捉えるだけではあまりにも視野が狭いと指摘するドラッカー（2007）にも大いに共感する私は、プロジェクトの成果を（社会貢献分を含め）幅広く評価すべきということを知った。これらの点で、EPOプロジェクトは非営利組織経営の1つの理想形だと私は思う。

私は将来、立場や主張の異なる利害関係者のコミュニケーションを促し、科学技術と社会をつなぐことができる職業に就くことができると考えている。本講義での学びは、科学研究・技術開発やそれに取り組む個人や組織、プロジェクトを評価し管理するときに活きてくる。EPOの対話や協働への向き合い方と、上記の経営者的思考と成果評価手法が、私にとっての大きな収穫である。

最後に、NGO/NPO経営論の中に「準政府」を位置付ける重要な視座をくださった樽見先生と本講義の受講者、そして私の研究のために貴重なお話をお聞かせくださった「EPO北海道」の方々に、心より御礼申し上げたい。

<参考文献>

- 川村研治（2001）「「協働」の実験場から：環境パートナーシップオフィスの5年間」、『環境社会学研究（7）』、77-80頁。
- 環境省（2018）「地域活性化に向けた協働取組の加速化事業：成果とりまとめタスクフォース」、『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』。
- （2021）「地域の力をつないで持続可能な社会をつくる：環境パートナーシップオフィスの実践」。
- 大工舎宏（2011）「SWOT分析による企業実態把握の実践」、『銀行営業推進（2011.7）』、100-106頁。<https://www.atstream.co.jp/pub/articles/pdf/swot.pdf>（2025年1月22日閲覧）
- ドラッカー、ピーター〔上田惇生訳〕（2007）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社。
- 三上直之（2017）「協働の支援における「寄りそい」と「目標志向」：北海道大沼の環境保全とラムサール条約登録をめぐる」、宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか』、新泉社、189-217頁。

【論 文】

子ども・子育て支援の社会化のための
財源の調達の方法に関する考察
— 介護保険制度と比較した
子ども・子育て支援金制度に対する法的評価 —

田中 謙一*

1. はじめに

2024年6月、子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律（令和6年法律第47号）（以下「一部改正法」という。）が公布された。その規定に基づき、2026年4月より、子ども・子育て支援金制度が施行される。

かつて、2010年度に導入されて2011年度をもって廃止された子ども手当¹⁾については、子どもの扶養に関し、親が第一義的に義務を負うという考え方から社会全体が親と同じ義務を負うという考え方へ転換し、家庭に着目しないで子ども自身に着目し、社会全体で子育てを支援する、という理念に基づき、家庭の事情によって左右される所得制限が撤廃されたものと説明された²⁾。

これに照らし、今般、一部改正法の規定に基づき、2024年10月より、児童手当の支給要件のうちの所得制限（児童手当法（昭和46年法律第73号）（以下「児手法」という。）第5条）が撤廃された³⁾ことに鑑みると、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識」（児手法第1条）が残存するとは言え、子ども・子育てを社会全体で支援するという意味での子ども・子育て支援の社会化を図る必要性に関する党派を超えた合意が形成されつつあるように見受けられる。

これを踏まえ、本稿では、介護保険制度の創設を通じた介護の社会化と同様に、子ども・子育て支援の社会化を図る必要がある、という考え方⁴⁾を前提として、その財

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

1) 菊池（2022）pp. 224-227

2) 江口（2011）p. 136

3) 「子ども未来戦略 次元の異なる少子化対策の実現に向けて」（令和5年12月22日閣議決定）（以下「戦略」という。）p. 14及び令和6年度第1回「こども政策に関する国と地方の協議」（令和6年7月8日こども家庭庁）資料2「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律の概要」（以下「概要」という。）p. 3

4) 山崎（泰）（2021）pp. 20-21及び菊池（2022）p. 627

源を調達する方式を考察するため、介護保険制度と比較した子ども・子育て支援金制度に対する法的評価を試みる。

2. 介護保険制度と比較した子ども・子育て支援金制度の枠組み及び考え方

2.1 枠組み

2.1.1 介護納付金

介護保険制度では、40歳以上65歳未満の医療保険加入者である第2号被保険者（介護保険法（平成9年法律第123号）（以下「介保法」という。）第9条第2号）は、特定疾病（介保法第7条第3項第2号）によって生じた身体上又は精神上の障害を原因とする要介護状態（介保法第7条第1項）又は要支援状態（介保法第7条第2項）にある要介護者（介保法第7条第3項第2号）又は要支援者（介保法第7条第4項第2号）に該当する場合には、要介護認定（介保法第19条第1項）又は要支援認定（介保法第19条第2項）を経て介護給付（介保法第18条第1号）又は予防給付（介保法第18条第2号）を受けることができる。

保険者である市町村（介保法第3条第1項）は、第2号被保険者より、保険料を徴収しない（介保法第129条第4項）。

介護給付又は予防給付に要する費用の額に全国での第1号被保険者数と第2号被保険者数との割合に応じて3年ごとに改定される第2号被保険者負担率（介保法第125条第2項）を乗じて得た額（以下「医療保険納付対象額」という。）については、社会保険診療報酬支払基金（以下「支払基金」という。）が市町村に対して介護給付費交付金を交付する（介保法第125条第1項）ため、毎年度、支払基金が医療保険者より介護納付金を徴収する（介保法第125条第4項及び第150条第1項）。

医療保険者は、保険料等を徴収し、かつ、介護納付金を納付する義務を負う（介保法第150条第2・3項）。

各医療保険者より毎年度徴収する介護納付金の額は、当該年度における概算納付金の額より、前々年度における概算納付金の額と確定納付金の額との過不足を調整した額である（介保法第151条）。この場合においては、各年度における各医療保険者に係る概算納付金又は確定納付金の額が算定されるに当たり、医療保険納付対象額の見込額又は実績額が

- ① 被用者保険等保険者（高齢者の医療の確保に関する法律（昭和57年法律第80号）（以下「高確法」という。）第7条第3項）と被用者保険等保険者以外の医療保険者との間及び被用者保険等保険者以外の医療保険者相互間で第2号被保険者の見込数又は実績数
- ② 被用者保険等保険者相互間で第2号被保険者標準報酬総額の見込額又は実績額に応じて按分される（介護保険法第152・153条）。

なお、市町村は、介護保険に関する収入及び支出について、特別会計を設けなけれ

ばならない（介保法第3条第2項）。

2.1.2 子ども・子育て支援納付金

子ども・子育て支援制度⁵⁾では、政府は、次に掲げる費用（以下「支援納付金対象費用」という。）に充当するため、毎年度、健康保険者等（子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）（以下「子子法」という。）第71条の2第5項）より、子ども・子育て支援納付金を徴収する（子子法第71条の3第1項⁶⁾）。

- ① 妊婦のための支援給付交付金（子子法第68条第1項）の交付に要する費用
- ② 乳児等のための支援給付交付金（子子法第68条第4項）の交付に要する費用
- ③ 児童手当交付金（児手法第19条）の交付に要する費用
- ④ 出生後休業支援給付金及び育児時短就業給付金（雇用保険法（昭和49年法律第116号）第61条の6第3・4項）の支給に要する費用
- ⑤ 国民年金の第1号被保険者の育児期間に係る保険料の免除の補填（国民年金法（昭和34年法律第141号）（以下「国年法」という。）第88条の3第3項）に要する費用
- ⑥ 子ども・子育て支援特例公債等（子子法第71条の27）の償還金等

健康保険者等は、子ども・子育て支援納付金を納付する義務を負う（子子法第71条の3第2項）。

各健康保険者等より毎年度徴収する子ども・子育て支援納付金の額は、徴収年度における概算支援納付金の額より、徴収年度の前々年度における概算支援納付金の額と確定支援納付金の額との過不足を調整した額である（子子法第71条の4）。この場合においては、各年度における各健康保険者等に係る概算支援納付金又は確定支援納付金の額が算定されるに当たり、支援納付金対象費用の予定額（以下「支援納付金算定対象予定額」という。）又は額（以下「支援納付金算定対象額」という。）が

- ① 健康保険者（子子法第71条の2第2項）と後期高齢者医療広域連合との間で現役世代と高齢世代との人口割合に応じて2年ごとに改定される保険料負担割合に相当する概算後期高齢者支援納付金率又は確定後期高齢者支援納付金率
- ② 被用者保険等保険者（子子法第71条の2第3項）と地域保険等保険者（子子法第71条の2第4項）との間及び地域保険等保険者相互間で加入者等の総数の見込数又は実績数
- ③ 被用者保険等保険者相互間で標準報酬総額の見込額又は実績額
- ④ 後期高齢者医療広域連合相互間で被保険者の総数の見込数又は実績数及び全後期

5) 菊池（2022）pp. 602-611

6) 第2回「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」（令和5年12月11日こども家庭庁）資料2「支援金制度等の具体的設計について（素案）」（以下「素案」という。）p. 5-6、戦略pp. 38-39及び概要p. 7

高齢者医療広域連合に係る被保険者の所得の平均額に対する当該後期高齢者医療広域連合に係る被保険者の所得の平均額の比率に相当する所得係数に応じて按分される（子子法第71条の5・6）⁷⁾。これは、介護納付金又は出産育児支援金と同様な取扱いである。

内閣総理大臣は、支払基金に対し、子ども・子育て支援納付金の徴収等の事務の全部又は一部を委任することができる（子子法第71条の14第1項）⁸⁾。

なお、2025年4月より、子ども・子育て支援の全体像及び費用負担の見える化を図るため、子ども・子育て支援特別会計が創設される。これは、子ども・子育て支援に関する政府の経理を明確にすることを目的とする（特別会計に関する法律（平成19年法律第23号）（以下「特会法」という。）第123条の2）とともに、子ども・子育て支援勘定と育児休業等給付勘定とに区分される（特会法第123条の4）。そして、支援納付金対象費用、子ども・子育て支援納付金等に係る歳入歳出は、子ども・子育て支援勘定で経理される（子子法第71条の29）⁹⁾。

2.1.3 医療保険の保険料

医療保険制度では、それぞれの医療保険の保険者は、医療保険各法の規定に基づく医療保険の保険料の算定に関する基準に従い、毎年度、子ども・子育て支援納付金の原資となる子ども・子育て支援金を通常の医療保険の保険料と区分して算定する¹⁰⁾。これは、介護保険の第2号被保険者によって負担される保険料と同様な取扱いである。

例えば、健康保険では、保険者等は、健康保険事業に要する費用（前期高齢者納付金、後期高齢者支援金、介護納付金、子ども・子育て支援納付金等を含む。）に充当するため、保険料を徴収する（健康保険法（大正11年法律第70号）（以下「健保法」という。）第155条第1項）。

被保険者に関する保険料額は、各月につき、一般保険料等額と介護保険料額との合算額（介護保険の第2号被保険者である被保険者以外の被保険者にあつては、一般保険料等額）である（健保法第156条第1項）。

一般保険料等額とは、各被保険者の標準報酬月額及び標準賞与額にそれぞれ一般保険料率と子ども・子育て支援金率とを合算した率を乗じて得た額をいう（健保法第156条第1項第1号）。そのうち、一般保険料率については、1,000分の30～1,000分の130の範囲内において、保険者が定める（健保法第160条第1・13項）。これに対し、

7) 素案pp. 6-7、戦略p. 40、概要p. 7及び令和6年度第1回「こども政策に関する国と地方の協議」（令和6年7月8日こども家庭庁参考資料1「支援金制度について」（以下「制度」という。）p. 4

8) 素案p. 7及び戦略p. 40

9) 素案pp. 5-6及び戦略p. 30/38-39

10) 素案p. 7、戦略pp. 39-40、概要pp. 7-8及び制度p. 3

子ども・子育て支援金率については、各年度に全保険者が納付すべき子ども・子育て支援納付金の総額を当該年度における全保険者が管掌する被保険者の総報酬額の総額の見込額で除した率を基礎として政令で定める率の範囲内において、保険者が定める（健保法第160条の2第1項）。

介護保険料額とは、各被保険者の標準報酬月額及び標準賞与額にそれぞれ介護保険料率を乗じて得た額をいう（健保法第156条第1項第1号）。介護保険料率については、各年度に保険者が納付すべき介護納付金の額を当該年度における当該保険者が管掌する被保険者の総報酬額の総額の見込額で除した率を基準として、保険者が定める（健保法第160条第16項）。

健康保険の適用事業所（健保法第3条第3項及び第31～34条）では、被保険者及び事象主が保険料を折半して負担する（健保法第161条第1項本文）。これに対し、被扶養者は、保険料を負担しない¹¹⁾。

2.2 考え方

2.2.1 介護保険制度

介護保険制度は、「高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組み」¹²⁾と説明される。

その中で、支払基金が医療保険の保険者に対して介護納付金を賦課するとともに、医療保険の保険者が介護保険の第2号被保険者である医療保険の被保険者より介護保険の保険料を医療保険の保険料として徴収する。その考え方については、介護保険制度創設時における「介護保険制度案大綱」（1996年6月6日老人保健福祉審議会宛厚生大臣諮問）では、「第2号被保険者は、自らの介護リスクに備えるとともに、社会的扶養の考え方にに基づき費用を負担する。第2号被保険者は就労や所得形態が多様であることから、確実かつ効率的な徴収を確保するため、各医療保険者が自らの保険に加入している第2号被保険者の負担すべき費用を一括納付する方式を採用する。」等と説明される¹³⁾。

2.2.2 子ども・子育て支援金制度

子ども・子育て支援金制度は、「少子化対策に受益を有する全世代・全経済主体が子育て世帯を支える新しい分かち合い・連帯の仕組み」¹⁴⁾と説明される。

その中で、子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付は、妊婦支援給付金（子子法第10条の2）、乳児等支援給付費及び特例乳児等支援給付費（子子法第30条の12）、児童手当（児手法第4条）、出生後休業支援給付金及び育児時短就業給付金、国

11) 川久保（2024）p. 50

12) 「介護保険制度の概要」（令和3年5月厚生労働省老健局）p. 2

13) 介護保険制度史研究会（2019）p. 275

14) 素案p. 2 及び概要p. 7

民年金の第1号被保険者の育児期間に係る保険料の免除の補填等に限定される。これは、医療保険制度が出産に関する保険給付を内包することを踏まえ、事業主によって負担される社会保険料又は子ども・子育て拠出金（子子法第69～71条）が充当される給付を念頭に、全国共通の現金給付である児童手当、全国で一定の要件に該当するすべての者に提供される現物給付であるこども誰でも通園制度¹⁵⁾など、「全てのこども・子育て世代を切れ目なく支援する」¹⁶⁾ための給付を対象とする考え方に基づくものと説明される¹⁷⁾。

また、政府が医療保険の保険者に対して子ども・子育て支援納付金を賦課するとともに、医療保険の保険者が医療保険の被保険者より子ども・子育て支援金を医療保険の保険料として徴収する。その考え方については、次に掲げる点が説明される¹⁸⁾。

- ① 急速な少子化・人口減少に歯止めをかけることは、全国民及び全経済主体にとって重要な受益であるほか、医療保険制度を含む社会保険制度に対して持続可能性を高めて存立の基盤となる。
- ② 医療保険制度は、他の社会保険制度と比較して対象者が広く、全世代による分かち合い・連帯の仕組みである。
- ③ 子どもの成育環境の改善、整備等は、被保険者の心身の健康の維持・向上にも結び付くものと期待される。

3. 介護保険制度と比較した子ども・子育て支援金制度に対する法的評価

子ども・子育て支援金制度に対する社会保障法学の観点での主要な批判としては、次に掲げる趣旨のものが挙げられる¹⁹⁾。

- ① 少子化対策のために医療保険の保険料を流用することは、疾病を保険事故とする医療保険の本来の目的を逸脱する。
- ② 仮に少子化対策が医療保険制度の受益として認められるならば、経済対策、環境対策等も医療保険制度の受益として認められかねない。
- ③ 医療保険の保険者が子ども・子育て支援納付金を納付する義務を負うため、医療保険の保険者が専ら子ども・子育て支援金の徴収を代行するかのような説明は、成り立たない。
- ④ 子ども・子育て支援納付金を納付する医療保険の保険者が子ども・子育て支援納付金の規模及び使途に対してガバナンスを発揮する余地はない。

15) 戦略pp. 19-20及び概要p. 4

16) 戦略pp. 10-12

17) 制度p. 2

18) 素案p. 3 及び制度p. 3

19) 「緊急声明 「子育て支援金」制度の撤回を求める」（2024年4月5日八代尚宏他）及び島崎（2024）p. 43

- ⑤ 拠出と給付との牽連性が要求される保険料に該当するかどうかは、租税法律主義が適用されるかどうかを左右する重大な問題であるが、医療保険の保険料と整理される子ども・子育て支援金²⁰⁾については、例えば、育児を終えた高齢者など、拠出に見合う給付がないのではないかと、という疑問に答える必要がある。

これを踏まえ、子ども・子育て支援金制度について、介護保険制度と比較しながら、子ども・子育て支援の社会化との関係、医療保険制度との関係及び租税法律主義との関係を検討する。

3.1 子ども・子育て支援の社会化との関係

現金給付か現物給付かを問わず、子ども・子育て支援の充実を図るためには、財源を調達する必要がある²¹⁾。その際、子ども・子育て支援の社会化を図る観点では、世代や属性を超えて可能な限り幅広く、国民に対して費用の負担を求めることが望ましい。

この点、2012年における子ども・子育て支援制度の創設を含む社会保障・税一体改革²²⁾では、消費税の使途を基礎年金、老人医療及び介護に係る高齢者3経費から「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」（消費税法（昭和63年法律第108号）第1条第2項）という社会保障4経費へ拡大するとともに、消費税率の引上げによる消費税の増収分のうちの毎年度0.7兆円程度を子ども・子育て支援の量的拡充及び質的改善に充当するものとされた²³⁾。このような経緯に鑑みると、少子化対策に必要な財源を調達するためには、全国民が消費に応じて負担する消費税に係る税率の引上げという方式を採用すべきではないか、とも思料される。

しかしながら、消費税率の引上げは、政治的に容易でない²⁴⁾。そして、消費税率の引上げという方式を採用すると、少子化対策の推進を通じて労働力の確保や国内市場の維持という重要な受益を得る事業主²⁵⁾が相応の負担を免れる結果となる。したがって、労使が社会保険料を分担する被用者保険を含め、既存の社会保険制度を活用する方式を採用することが合理的である²⁶⁾。

そのうち、40歳未満の者が被保険者に該当しない介護保険（介保法第9条）、70歳以上の者が被保険者に該当しない厚生年金保険（厚生年金保険法（昭和29年法律第

20) 第213回国会衆議院予算委員会第4号（令和6年2月6日）での早稲田ゆき委員の質疑に対する岸田文雄内閣総理大臣の答弁

21) 伊奈川（2024b）p. 115では、「子ども法制は、児童手当の水準や待機児童の問題にみられるように財源確保に苦しんできた。」とされる。

22) 菊池（2022）pp. 25-26

23) 島崎（2012）p. 107、山崎（史）（2021）p. 223及び長田（2014）pp. 134/139

24) 島崎（2012）p. 108

25) 制度p. 2

26) 熊木（2024）pp. 8-9

115号) 第9・10条)、60歳以上の者(厚生年金保険の被保険者を除く。)が被保険者に該当しない国民年金(国年法第7条第1項)等の枠組みを活用する方式を採用すると、全国民で費用の負担を分かち合う結果が実現されない。

これに対し、医療保険制度では、国民健康保険及び後期高齢者医療の適用除外となる生活保護受給世帯に属する者(国民健康保険法(昭和23年法律第192号)第6条第9号及び高確法第51条第1号)を除く全国民が加入する。とりわけ、後期高齢者医療では、75歳以上の者等が被保険者に該当して保険料を負担する(高確法第50・104条)ほか、世代間扶養を社会化する枠組みとして、現役世代と高齢世代との人口割合に応じて保険料負担割合を2年ごとに改定する仕組みが後期高齢者負担率(高確法第100条第2項)という形で埋め込まれる²⁷⁾。そして、健康保険の適用事業所では、被保険者及び事象主が保険料を折半して負担する。

このため、子ども・子育て支援金制度において、介護保険制度と同様に、医療保険制度を活用する方式を採用することは、事業主を含む全国民で費用の負担を分かち合うために合理的な手法であるものと考えられる²⁸⁾。

なお、現行の後期高齢者医療でも、支払基金が後期高齢者医療広域連合より出産育児支援金を徴収して保険者に対して出産育児交付金を交付する仕組み(高確法第124条の2～4)は、高齢世代による現役世代に対する支援²⁹⁾であるため、支払基金が保険者より後期高齢者支援金を徴収して後期高齢者医療広域連合に対して後期高齢者交付金を交付する仕組み(高確法第100・118～121条)と相俟って、世代を超える支え合い³⁰⁾と位置付けられる。更に進んで、高齢世代による現役世代に対する支援を内包する子ども・子育て支援金制度が創設されて少子化対策が推進されることにより、現役世代が拠出の多くを担って高齢世代が給付の多くを受ける構図である医療保険制度における世代を超える支え合いを重層的に強化する意義が見出される³¹⁾。

3.2 医療保険制度との関係

介護保険制度では、医療保険の保険者は、支払基金に対して介護納付金を納付するために介護保険の第2号被保険者である医療保険の被保険者に対して介護保険の保険料を医療保険の保険料として転嫁する。したがって、介護保険の第2号保険者である医療保険の被保険者によって負担される保険料は、名目的に医療保険の保険料である

27) 高橋(2022) p. 148

28) 菊池(2024) p. 26では、「現下の政治経済事情で、全ての世代が支え合う「全世代型社会保障」の仕組みへの転換を、一刻も早く大掛かりに行おうとすれば、社会保障の中核を担う社会保険のうち全世代が加入する医療保険のスキームに依拠するのは、有り得る選択肢である。」とされる。

29) 素案p. 3

30) 素案p. 3

31) 制度p. 2

が、実質的に介護保険の保険料である。

この点、介護保険の第2号被保険者によって負担される保険料については、本来、介護保険の保険者である市町村が介護保険の保険料として徴収すべきであるものの、現役世代による高齢世代に対する介護費用に関する社会的扶養という性格が内包されるため、医療保険の保険者が医療保険の保険料として徴収を代行する、という考え方に基づくものと説明される³²⁾。

これと同様に、子ども・子育て支援金制度では、医療保険の保険者は、政府に対して子ども・子育て支援納付金を納付するために医療保険の被保険者に対して子ども・子育て支援金を医療保険の保険料として転嫁する。したがって、子ども・子育て支援金は、名目的に医療保険の保険料であるが、実質的に子ども・子育て支援制度³³⁾における給付に対応する拠出である。

このため、たとえ医療保険の保険者が子ども・子育て支援納付金を納付する義務を負うとしても、医療保険の保険者が子ども・子育て支援金の徴収を代行する、という説明は、成り立つものと考えられる³⁴⁾。

この点、介護保険の第2号被保険者によって負担される保険料については、介護納付金に対応する介護保険という社会保険が存在するため、社会保険料の徴収代行という考え方が成り立つのに対し、子ども・子育て支援金については、子ども・子育て支援納付金に対応する「こども保険」³⁵⁾という社会保険が存在しないため、社会保険料の徴収代行という考え方が成り立たないものと指摘される³⁶⁾。

しかしながら、徴収代行の対象を社会保険料に限定しなければならない根拠を見出すことは、困難である³⁷⁾。

もっとも、医療保険制度を活用して医療保険の保険者に徴収を代行させることは、医療保険制度の目的の範囲内でなければならない³⁸⁾。

32) 堤 (2004) pp. 184-187、川久保 (2024) pp. 51-52及び稲森 (2024b) p. 47

33) 伊奈川 (2024b) p. 119では、「財源調達力の強い子ども・子育て支援法」とされる。

34) 川久保 (2024) p. 53では、「医療保険の保険者に介護保険の保険料（介護納付金）を割り当てて納付を義務づける形は、子育て支援金の先行事例といえる。また、第2号被保険者に負担を求める理由として、世代間扶養や社会的扶養が挙げられている点も、子育て支援金と類似しているといえよう。」とされる。なお、東他 (2024) p. 159では、「介護保険料を「医療保険料の流用」だという指摘は聞いたことがない」とされる。

35) 菊池 (2017) pp. 26-27

36) 稲森 (2024b) pp. 48-49

37) 稲森 (2024b) p. 48では、子ども・子育て支援金について、「医療保険料として徴収するのは一種の徴収代行（ただし、保険料ではなく租税的性格の拠出金の徴収代行）であると考えざるを得ない。」とされる。

38) 菊池 (2024) p. 27では、「名目であれ医療保険料の一部として徴収する以上、医療保険の目的・理念等から乖離したものであってはならない。」とされる。なお、牛津 (2024) p. 41では、介護保険制度の創設に際しても、医療保険各法の目的規定が改正されなかったものとされる。

この点、例えば、健康保険では、目的は、疾病、負傷又は死亡のほか、出産に関しても、保険給付を実施することにより、国民の生活の安定及び福祉の向上に寄与することにある（健保法第1条）。また、保険者は、健康の保持増進又は福祉の増進のために必要な事業を実施することができる（健保法第150条第1・5項）。このように、医療保険制度の射程は、広範である³⁹⁾。

これに照らすと、子ども・子育て支援金制度では、子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付は、それぞれ、医療保険制度に基づく保険給付又は保健事業若しくは福祉事業と同様に、妊娠、出産又は育児に際しての子ども及びその保護者の健康の保持増進又は福祉の増進に資する趣旨及び内容であって、医療保険の保険者で個々に実施するよりも市町村や政府で一括して実施した方が効果的であるものと認められる⁴⁰⁾。したがって、医療保険制度を活用して医療保険の保険者に徴収を代行させることが医療保険制度の目的の範囲内であるものと認められる⁴¹⁾。

このような考え方にに基づき、経済対策、環境対策等のために財源を調達するに当たっては、医療保険制度を活用して医療保険の保険者に徴収を代行させることが医療保険制度の目的の範囲を逸脱するが故に許容されない、という限界を画することも、可能になるものと考えられる⁴²⁾。したがって、あらゆる少子化対策に社会保険料を充当することが正当化されかねない、という指摘⁴³⁾は、妥当でない。

3.3 租税法律主義との関係

新たに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする（憲法第84条）。このように、租税法律主義とは、租税の賦課徴収が法律の根拠に基づくものでなければならないという原則をいう⁴⁴⁾。

この点、最高裁判所平成12年（行ツ）第62号国民健康保険料賦課処分取消等請求事件に係る平成18年3月1日最高裁判所大法廷判決（民集第60巻第2号587頁）（以下「判決」という。）では、次に掲げる点が示された。

- ① 「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付」は、形式の如何にかかわらず、憲法第84

39) 素案p.3 及び制度p.3

40) 東他（2024）pp.143-144

41) 菊池（2024）p.27では、「新たな支援金を財源として行われる給付等が、疾病予防を超えて、近時力を入れている健康増進との関係で、こどもや保護者の健康増進に資するとは言えそうである（高校生世代の児童手当までの説明はやや苦しいが、3歳以上児童手当への支援金投入割合を細分化するのも難しい）」とされる。

42) 熊木（2024）p.9 及び東他（2024）p.144

43) 稲森（2024b）p.48

44) 金子（2021）p.77

条に規定する租税に該当する。

- ② 国民健康保険料については、被保険者が保険給付を受け得ることに対する反対給付として徴収される。国民健康保険事業に要する費用に対する公費の充当によっては、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」が断ち切られない。強制加入及び強制徴収が社会保険としての国民健康保険の目的及び性質に由来する。したがって、憲法第84条の規定が直接に適用されない。これに対し、目的税である国民健康保険税については、反対給付として徴収されるが、「形式が税である」以上、憲法第84条の規定が直接に適用される。
- ③ 租税以外の公課であっても、「賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するもの」であれば、憲法第84条の趣旨が及ぶ。この場合においても、賦課要件が法律又は条例でどの程度明確に定められるべきであるかなど、規律の在り方は、公課の性質、賦課徴収の目的、賦課徴収の強制の度合い等を総合的に考慮して判断される。
- ④ 国民健康保険料については、賦課徴収の強制の度合いで租税に類似する性質を有するため、憲法第84条の趣旨が及ぶ。この場合においても、使途が国民健康保険事業に要する費用に限定されるため、賦課要件が法律の委任に基づく条例でどの程度明確に定められるべきであるかは、賦課徴収の強制の度合いのみならず社会保険としての国民健康保険の目的、性質等も総合的に考慮して判断される。

これに照らし、子ども・子育て支援金について、租税法律主義の直接の適用、租税法律主義の趣旨の適用及び租税法律主義の趣旨に対する適合性を検討する。

3.3.1 租税法律主義の直接の適用

3.3.1.1 「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」

「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」は、保険料を拠出する地位と保険給付を受け得る地位とが個人レベルで対応する構造⁴⁵⁾を意味するものと説明される⁴⁶⁾。換言すると、保険料が拠出される場合には、保険給付が実施されることにより、

45) 丸谷（2024）p. 39では、租税法律主義との関係で、「納税は受益を根拠づけないが、社会保険料の保険料納付は受給権発生要件となること」、「租税は負担者と受益者が異なっているが、社会保険は同一人に負担と受益が発生すること」等とされる。なお、江口（1996）p. 191では、「社会保険制度の受益可能性は個々の被保険者レベルではなく、保険集団レベルで観念されるものであり、この意味で、社会保険制度は保険集団の利益がすなわち加入者個人の利益であるという制度的前提の上に成り立っていると考えることができる。そして、このような前提が成り立つためには、保険集団の構成員相互間に相手の受益可能性を自己の受益可能性と同一視し得るような意識の存在が必要であり、このような意識を「連帯意識」と観念することができる。」とされる。

46) 菊池（2006）p. 309

保険料を拠出することが保険給付を受ける直接の根拠になる、という「対価性」⁴⁷⁾を意味するものであって、保険料の額が保険給付の額に反映されることにより、保険料と保険給付とが定量的に対応する関係にある、という「等価性」⁴⁸⁾を意味するものではないものと考えられる⁴⁹⁾。

また、保険料を拠出する被保険者が受ける保険給付に充当されないで保険者の枠を越える財政調整に充当される部分を内包する社会保険料、例えば、前期高齢者納付金、後期高齢者支援金等の納付に要する費用に充当するために特定保険料率（健保法第160条第14項）で示される部分並びに介護納付金の納付に要する費用に充当するために介護保険料率で示される部分を内包する健康保険の保険料についても、義務として賦課される金銭の支払いが「特別の給付に対する反対給付」と認められるに相応しい内容である場合、すなわち、用途の限定を前提とする収支の均等など、拠出と給付との実質的な関係付けが立法者のコンセプトを中心として類型性的かつ定性的に認められる場合には、社会保険分野ごとに全体として「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」が失われないが故に「租税」に該当しないものと解釈される⁵⁰⁾。

なお、当初より特定の経費に充当する目的で賦課される租税である目的税は、用途を特定しないで一般の経費に充当する目的で賦課される租税である普通税と対比されるが、税制上で用途が特定されないものの財政上で税収の全部又は一部が特定の事業の財源に充当される租税である特定財源と区別される⁵¹⁾。このような目的税を社会保険料と比較すると、社会保険料と目的税とは、当初より用途が特定される点で共通するものの、拠出と給付とが個人レベルで対応するか集団レベルで対応するかという点で相違するものと説明される⁵²⁾。

また、社会保険料は、「出るを量って入るを制す」という発想であるのに対し、租税は、「入るを量って出るを制す」という発想であるものと説明される⁵³⁾。

3.3.1.2 判決と社会保険料以外の公課との関係

判決は、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」を有する社会保険料が「特別の給付に対する反対給付」に該当するが故に「租税」に該当しない旨を示したものであって、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」を有する社会保険

47) 堀（2009）p. 34及び新田（2013）p. 68

48) 堀（2009）p. 34及び新田（2013）p. 68

49) 江口（2009）pp. 112-114では、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」は、保険料が拠出されるが故に受給権が成立する関係にあるという成立上のけん連性を意味するものとされる。

50) 太田（2017）pp. 99-105

51) 金子（2021）p. 18

52) 柴田（2013）pp. 49-50

53) 新田（2012）p. 175

料以外の公課が「特別の給付に対する反対給付」に該当しないが故に「租税」に該当する旨を示したのではないものと解釈される⁵⁴⁾。換言すると、社会保険料以外の公課であって、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」を欠くものも、「特別の給付に対する反対給付」に該当するが故に「租税」に該当しないことが有り得るものと考えられる。

また、「租税」は、特別の給付に対する反対給付の性質を有しない点で、使用料、手数料等と区別されるとともに、国民にその能力に応じて一般的に賦課される点で、特定の事業の経費に充当するために当該事業と特別な関係にある者に当該事業に必要な経費の全部又は一部を負担させるために賦課される金銭給付である負担金と区別される⁵⁵⁾。したがって、使用料、手数料等及び負担金は、「租税」に該当しない。

3.3.1.3 介護保険制度と子ども・子育て支援金制度との比較

介護保険制度では、介護保険の第2号保険者である医療保険の被保険者によって負担される保険料は、名目的に医療保険の保険料であるが、実質的に介護保険の保険料である。これは、社会保険方式を採用する介護保険制度における拠出と給付との関係として、保険料を拠出することが保険給付を受ける直接の根拠になるため、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」を有するものと認められる⁵⁶⁾。

これに対し、子ども・子育て支援金制度では、子ども・子育て支援納付金の原資となる子ども・子育て支援金は、社会保険方式を採用しない子ども・子育て支援制度⁵⁷⁾における拠出と給付との関係として、子ども・子育て支援金を拠出することが子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付を受ける直接の根拠にならないため、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」を欠くものと認められる⁵⁸⁾。したがって、子ども・子育て支援金は、社会保険料と区別されるものと考えられる。

54) 堀（2022）pp. 55-56では、「医療や社会福祉の分野では受益者負担金、利用者負担金等も財源として重要であり、これは保険料や税とは異なる。したがって、財源を保険料と税に大別することには問題がある。」及び「拠出金等は、国家が一般的な行政費用等を賄うために徴収する税と異なることは明らかであり、特別な負担としかいいようのないものもある。」とされる。田中（2022）p. 46では、「旭川国保最判も国保保険料の法的性質を検討する中で租税の定義を示したに過ぎず、租税と保険料以外の負担形式を排除したとまで解することはできない。」とされる。

55) 金子（2021）p. 11

56) 川久保（2024）p. 52では、「第2号被保険者は介護保険の保険給付を受給する権利があり、牽連性がないとはいえない。」とされる。

57) 山崎（2024）p. 26では、子ども・子育て支援金が「こども保険」構想のような社会保険の枠組みの下で保険給付の対価として徴収される保険料ではない。」とされる。伊奈川（2024a）pp. 36では、「こども金庫」とも呼ばれる子ども・子育て支援勘定について、「労働保険特別会計や年金特別会計が社会保険を前提とするのとは、様相を異にする。」とされる。

58) 稲森（2024a）p. 401

また、子ども・子育て支援金は、「形式が税である」公課に該当しない。そして、それぞれの医療保険の保険者は、子ども・子育て支援納付金を納付するために必要な子ども・子育て支援金を通常の医療保険の保険料と区分して算定する。したがって、「出るを量って入るを制す」という発想に基づく子ども・子育て支援金は、「入るを量って出るを制す」という発想に基づく目的税と区別されるものと考えられる⁵⁹⁾。

しかしながら、子ども・子育て支援金は、名目的に医療保険の保険料であるが、実質的に子ども・子育て支援制度における給付に対応する拠出である。具体的には、子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付が法定される形で、子ども・子育て支援納付金の使途が限定される。その上で、医療保険の保険者は、政府に対して子ども・子育て支援納付金を納付するために医療保険の被保険者に対して子ども・子育て支援金を医療保険の保険料として転嫁する⁶⁰⁾。そして、支援納付金対象費用、子ども・子育て支援納付金等に係る歳入歳出は、介護保険等の社会保険と同様に特別会計で経理される。したがって、子ども・子育て支援金は、使途の限定を前提とする収支の均等という点で、社会保険料的性格及び目的税的性格を併有するものと考えられる。

また、医療保険の保険者が子ども・子育て支援納付金を納付することにより、市町村や政府が子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付を実施することになる。これにより、医療保険の保険者にとっては、出生率の上昇の促進又は低下の抑制を通じ、現役世代による高齢世代に対する社会的扶養という性格を内包する医療保険制度の持続可能性の向上の促進又は減退の抑制に資する点で、「制度としての受益」⁶¹⁾が認められる⁶²⁾。とりわけ、労働者又は消費者の増加の促進又は減少の抑制に資する点で、事業主の受益が認められる。そして、例えば、児童手当の支給対象は、父母（未成年後見人があるときは、未成年後見人。以下「父母等」という。）、父母指定者、父母等又は父母指定者のいずれにも監護されず、又はこれらと生計を同じくしない児童を監護し、かつ、その生計を維持する者、里親等である（児手法第4条第1項）ため、父母が死亡する等の場合には、祖父母等が児童手当の支給対象となる可能性も、想定さ

59) 熊木（2024）p.9 では、「仮に目的税方式にしたとしても、通常、支出に見合った税率を毎年設定（変更）することはしない。」とされる。

60) 田中（2022）pp.45-46では、「支援金等は実定租税法に基づく租税に照らして租税であるといえるか、特定保険料率の定め（健保法160条14項）のような法定の負担転嫁基準を伴う負担を実定租税法との比較において租税と評価できるのか、という問いは残る。」とされる。

61) 江口（2006）p.631

62) 山崎（史）（2021）pp.218-219では、「こども保険」構想との関係で、「子ども保険で『親世代』が保険料を負担する理由には、将来的には『子ども世代』から『扶養してもらう』という受益が期待できるから、ということがあります。その点では、現代社会では、子どもがいない人も高齢者も、『子ども世代』が支えている年金や医療保険、介護保険を通じて、『社会的扶養』の受益を得ているし、将来得る可能性があります。」とされる。

れる。その意味では、若年者のみならず高齢者も含め、「個人としての受益」⁶³⁾が認められる。したがって、子ども・子育て支援金については、子ども・子育て支援制度と特別な関係⁶⁴⁾にある医療保険の保険者を通じて医療保険の被保険者に賦課される受益者負担金と評価することが可能であるものと考えられる。

このため、子ども・子育て支援金については、社会保険料及び目的税のいずれとも区別される社会保険料的性格及び目的税的性格を併有する受益者負担金として、「特別の給付に対する反対給付」に該当するが故に「租税」に該当しないため、租税法律主義が直接に適用されないものと解釈される余地があるものと考えられる⁶⁵⁾。

なお、子ども・子育て支援金については、租税的性格に鑑みると、医療保険の保険料に含める規定が妥当ではないものと指摘される⁶⁶⁾。

しかしながら、実質的に子ども・子育て制度における給付に対応する拠出である子ども・子育て支援金を名目的に医療保険の保険料とする規定は、介護納付金等と同様な内容であるため、立法及び賦課徴収に関する実務として経済的であるほか、医療保険各法の規定に基づく医療保険の保険料の算定に関する基準に従うことを通じ、子ども・子育て支援の社会化を図るための事業主を含む全国民での費用の負担の分かち合いに資するものと考えられる。

3.3.2 租税法律主義の趣旨の適用

子ども・子育て支援金制度では、医療保険の保険者は、政府に対して子ども・子育て支援金を納付するために医療保険の被保険者に対して子ども・子育て支援金を医療

63) 江口 (2006) p. 631

64) 田中 (2022) p. 46では、「高確法による制度改正の前後を比較し、支援金がないと仮定した場合に受益が被用者保険に生じ得るという「特別な関係」に着目し、限定された保険者に課される支援金は、租税ではなく、「特別な関係に応じて徴収される負担金」であると考えられることとされる。」とされる。

65) 山崎 (2024) p. 26では、「支援金制度には社会保険のような給付と負担の関連性 (対価性) がなく、その意味で支援金は税に類似するが、使途が子ども・子育て支援に特定されることが税との違いである。ただし、支援金は、医療保険の賦課・徴収方法を踏まえて設定されるから、税よりも社会保険料に近い。」とされる。西村 (2024) p. 32では、子ども・子育て支援金は、牽連性を有しない点で牽連性を有する社会保険料と、使途を限定する点で使途を限定しない普通税と、一定の範囲での助け合いを意味する点で全国民での助け合いを意味する目的税とそれぞれ区別されるものとされる。菊池 (2024) pp. 26~27では、「支援金分が保険料額の中で切り分け可能で (健保法156条)、支援納付金が特別会計で管理されるなどの制度設計に鑑みれば、その法的性格も独自に判断される余地があり、純然たる (社会) 保険料ではなく、憲法84条 (租税法律主義) の直接適用がある租税とも異なる一種の負担金 (ただし同条の趣旨は及ぶ) との性格づけが可能かもしれない。」とされる。嵩 (2024) p. 29では、「「子ども・子育て支援金」はやはり保険料ではなく、租税的性格が強い拠出金であると考えられる。」とされる。稲森 (2024b) p. 48-49では、子ども・子育て支援金が医療保険の保険料と区別される租税的性格を有する拠出金であるものとされる。

66) 稲森 (2024b) p. 49

保険の保険料として転嫁する。この場合においては、例えば、健康保険では、原則として、適用事業所に使用される者が強制的に被保険者となる（健保法第3条第1項）。そして、事業主が保険料を納付する義務を負う（健保法第161条第2項）とともに、保険料等を滞納する者に対しては、保険者等が督促及び滞納処分を実施する（健保法第180条）。したがって、子ども・子育て支援金については、「賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有する」公課に該当するが故に租税法律主義の趣旨が適用されるものと解釈される。

3.3.3 租税法律主義の趣旨に対する適合性

金銭支払義務の反対給付性が租税法律主義の直接の適用を要しないで租税法律主義の趣旨の適用で足りることを基礎付ける根拠は、使途の限定、賦課徴収の額、収支相等の期間、金銭支払者相互間の割当基準等の在り方が規律される点に求められるものと説明される⁶⁷⁾。そして、社会保険料については、保険料を拠出する被保険者が受ける保険給付に充当されないで保険者の枠を超える財政調整に充当される部分が内包されることに留意し、租税法律主義の趣旨に基づく要請を考慮する方針が採用されるべきであるものと説明される⁶⁸⁾。

これに照らすと、子ども・子育て支援金制度では、子ども・子育て支援納付金の充当の対象となる給付が法定される形で、子ども・子育て支援納付金の使途が限定される。これは、例えば、健康保険の保険給付の一つである療養の給付（健保法第63条第1項）の内容となる「治療」等の範囲を診療報酬改定等で柔軟に改変することが可能であることと比較しても、厳格な使途の限定である。

また、それぞれの医療保険の保険者に賦課される子ども・子育て支援金の額については、毎年度、支援納付金算定対象予定額又は支援納付金算定対象額が法定の基準に従って機械的に按分されるとともに、見込と実績との過不足が徴収年度の翌々年度に完全に精算される。

さらに、それぞれの医療保険の保険者は、毎年度、子ども・子育て支援納付金の原資となる子ども・子育て支援金を通常の医療保険の保険料と区分して算定するに当たり、医療保険各法の規定に基づく医療保険の保険料の算定に関する基準に従う。

また、内閣総理大臣は、子ども・子育て支援納付金に関する重要事項を定めようとするときは、こども家庭審議会の意見を聴かなければならない（子子法第71条の30）⁶⁹⁾。

67) 太田（2017）p. 103

68) 太田（2017）p. 105

69) 素案p. 6 及び戦略p. 39-40では、毎年度に予算編成過程で決定される子ども・子育て支援納付金の総額について、「こども家庭庁が支援金を拠出する立場にある関係者等の意見を聴取」するものとされる。なお、牛津（2024）p. 42では、「今後の支援金の規模は、給付対

さらに、支援納付金対象費用、子ども・子育て支援納付金等に係る歳入歳出は、介護保険等の社会保険と同様に特別会計で経理される。その上で、内閣は、毎年度、特別会計の予算及び歳入歳出決算を作成し、国会に提出しなければならない（特会法第5条第1項及び第10条第1項）。

このため、子ども・子育て支援金については、租税法律主義の趣旨に適合するものと解釈される余地があるものと考えられる⁷⁰⁾。

4. おわりに

子ども・子育て支援金制度の萌芽は、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」（平成15年8月7日次世代育成支援施策の在り方に関する研究会）に見受けられる⁷¹⁾。それ以来、20年以上を経て、子ども・子育て支援の社会化のための財源の調達の枠組みである子ども・子育て支援金制度の創設に至ったことは、画期的である。

これを踏まえ、筆者としては、先人の多大な尽力に深く敬意を表しながら、子ども・子育て支援金制度を基礎付ける根拠及びその限界を探究する⁷²⁾ため、本稿では、介護保険制度と比較した子ども・子育て支援金制度に対する法的評価を試みた。その中で考察の対象としなかった子ども・子育て拠出金や「こども保険」構想に対する分析及び評価については、今後の課題としたい。

なお、本稿は、筆者の実務経験⁷³⁾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⁷⁴⁾。

(2024年12月20日脱稿)

象者、すなわちこどもの数で概ね決まる。つまりこの分野は、高齢化に伴って費用が自然に増大する医療や介護とは状況がまったく異なるのである。」とされる。

70) 嵩（2024）p. 29では、「租税的性格が強いといえる「子ども・子育て支援金」の率の定めについても、少なくとも「子ども・子育て拠出金」と同程度の規律が必要であろう。」とされる。

71) 山崎（2023）p. 13

72) 菊池（2024）p. 27では、子ども・子育て支援金制度との関係で、「社会保険の「変質」とみるか、それとも「新展開」か。社会保障は歴史的な概念であり、時代につれ展開してきたことに鑑みれば、前者とみて切り捨てるのではなく、後者を見据えた検討を行い、その可能性と限界を探る姿勢が研究者に求められる。」とされる。

73) 厚生労働省年金局事業企画課長（2021年9月～2022年8月）、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長補佐（2012年4～8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）、社会保険庁運営部医療保険課長補佐（2001年7月～2003年8月）、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課主査（1997年7月～1999年6月）等

74) 本稿を執筆するに当たり、2024年7月20日に北海道大学社会保障法研究会で、同年11月9日にこども家庭庁長官官房支援金制度等準備室長（内閣官房内閣審議官（内閣官房副長官補付））の伊澤知法氏と、同月16日に東京社会保障法研究会で意見を交換する貴重な機会を頂いたことに対し、深く謝意を表する。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。

〈参考文献〉

- 東善博・渡邊由美子、2024、「次元の異なる少子化対策と安定財源確保のためのこども・子育て支援の見直しについて 子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律（令和6年法律第47号）の立法過程」、岩村正彦・菊池馨実『社会保障法研究』、信山社、第21号、pp. 125-167
- 伊奈川秀和、2024a、「子ども・子育て支援金制度の意義と課題」、全国社会保険労務士会連合会『月刊社労士』、第60巻第3号、pp. 36-37
- 、2024b、「子どもの社会保障と貧困」、日本社会保障法学会『社会保障法』、法律文化社、第40号、pp. 110-125
- 稲森公嘉、2024a、「医療保険制度における妊娠・出産に係る費用負担の基本原則」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』、毎日学術フォーラム、第8巻第4号、pp. 392-405
- 、2024b、「子ども・子育て支援金と医療保険料」、『週刊社会保障』、法研、第3293号、pp. 44-49
- 牛津拓也、2024、「新たな分かち合いへの理解を 子ども・子育て支援金制度に関する疑問を考える」、『週刊社会保障』、法研、第3285号、pp. 38-43
- 江口隆裕、1996、「社会保障の基本原則を考える」、有斐閣
- 、2006、「社会保険料と租税に関する一考察 社会保険の対価性を中心として」、青柳幸一『融合する法律学』、信山社、下巻、pp. 595-639
- 、2009、「社会保障における給付と負担の関連性 社会保障法学からの分析」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障財源の制度分析』、東京大学出版会、pp. 111-134
- 、2011、「「子ども手当」と少子化対策」、法律文化社
- 太田国彦、2017、「社会保障における租税以外の費用負担形式に関する決定のあり方について あるいは、租税と社会保障／社会保険の一断面」、金子宏『現代租税法講座』、日本評論社、第1巻、pp. 93-136
- 介護保険制度史研究会、2019、「新装版 介護保険制度史 基本構想から法施行まで」、東洋経済新報社
- 金子宏、2021、「租税法 第24版」、弘文堂
- 川久保寛、2024、「介護保険第2号被保険者の負担」、『週刊社会保障』、法研、第3282号、pp. 48-53
- 菊池馨実、2006、「社会保障法判例 国民健康保険の保険料率の算定基準を定めた上で、その決定及び告示を市長に委任している国民健康保険条例が国民健康保険法81条及び憲法84条に違反しないとされた例（旭川市国民健康保険条例事件最高裁判決）」、国立社会保障・人口問題研究所『季刊 社会保障研究』、第42巻第3号、pp. 304-317
- 、2017、「「こども保険」構想」、『週刊社会保障』、法研、第2929号、pp. 26-27
- 、2022、「社会保障法 第3版」、有斐閣

- 、2024、「子ども・子育て支援金」、『週刊社会保障』、法研、第3275号、pp. 26-27
- 熊木正人、2024、「子ども・子育て支援金制度の創設は何を意味するのか」、『社会保険旬報』、社会保険研究所、第2939号、pp. 6-11
- 柴田洋二郎、2013、「社会保障と税 社会保障財源における税の特徴・意義と近年の動向」、岩村正彦・菊池馨実『社会保障法研究』、信山社、第2号、pp. 41-62
- 島崎謙治、2012、「税制改革と社会保障」、日本社会保障法学会『新・講座 社会保障法』、法律文化社、第3巻、pp. 105-122
- 、2024、「子ども・子育て支援金をめぐる論点」、『病院経営羅針盤』、産労総合研究所、第254号、p. 43
- 高橋幸生、2022、「図で理解する！ 社会保障の仕組み」、中央法規
- 嵩さやか、2024、「子ども・子育て支援金の法的性格」、『週刊社会保障』、法研、第3279号、pp. 28-29
- 田中伸至、2022、「医療保険における財政調整法の争点」、『週刊社会保障』、法研、第3198号、pp. 42-47
- 長田浩志、2014、「子ども・子育て支援新制度の円滑な施行に向けた課題」、『週刊社会保障』、法研、第2788号、pp. 134-139
- 堤修三、2004、「社会保障の構造転換 国家社会保障から自律社会保障へ」、社会保険研究所
- 新田秀樹、2012、「介護保険の「保険性」」、菊池馨実『社会保険の法原理』、法律文化社、pp. 169-185
- 、2013、「財政調整の根拠と法的性格」、岩村正彦・菊池馨実『社会保障法研究』、信山社、第2号、pp. 63-85
- 西村淳、2024、「子ども・子育て支援金と税・社会保険」、『週刊社会保障』、法研、第3264号、pp. 32-33
- 堀勝洋、2009、「社会保障・社会福祉の原理・法・政策」、ミネルヴァ書房
- 、2022、「年金保険法 基本理論と解釈・判例 第5版」、法律文化社
- 丸谷浩介、「社会保障法と憲法」、日本社会保障法学会『講座 現代社会保障法学の論点』、日本評論社、上巻、pp. 26-50
- 山崎史郎、2021、「人口戦略法案 人口減少を止める方策はあるのか」、日本経済新聞出版
- 山崎泰彦、2021、「子ども・子育て支援と財源政策の論点」、『連合総研レポートDIO』、連合総合生活開発研究所、第34巻第12号、pp. 20-25
- 、2023、「こども・子育て支援の財源政策をめぐって」、『社会保険旬報』、社会保険研究所、第2892号、p. 13
- 、2024、「こども・子育て支援金 社会保険料との違い」、『社会保険旬報』、社会保険研究所、第2916号、p. 26

Consideration regarding methods to finance social support for children and childcare: A legal evaluation of children and childcare support contribution system in comparison with long-term care insurance system

TANAKA Kenichi

Abstract

This article conducts a legal evaluation of children and childcare support contribution system in comparison with long-term care insurance system, as part of considering methods to finance social support for children and childcare, based on the premise that it is necessary to socialize children and childcare support in the same way as long-term care.

Keywords

Children and childcare support contribution system, socialization of children and childcare support, long-term care insurance system, healthcare insurance system, principle of no taxation without law

【論 文】

人口減少時代の市町村の現状と課題 — 自治体調査を手がかりに —

山崎 幹根*

宇野 二郎**

1. はじめに

本稿は、筆者が一般財団法人北海道開発協会の開発調査総合研究所とともに2022年度より3ヵ年間にわたり行ってきた「人口減少時代の地域政策」に関する調査研究結果を概観するとともに、調査結果から浮かび上がる現状と課題を考察することを目的としている。

開発調査総合研究所では札幌市を除く道内178市町村を対象に、第1回目に自治体職員の確保に関するアンケートを「人材編」として（調査期間は2023.12.15～2024.1.15）、第2回目にデジタル田園都市国家構想や地球温暖化対策実行計画など、近年、国が地方自治体を巻き込んで全国的に進めようとしている政策課題への対応に関するアンケートを「政策編」として（調査期間は2024.7.26～2024.9.6）、依頼文書および調査票を郵送し文書での返信またはウェブ・サイトを通じて回答を得る方法によって行った。第1回目のアンケートは97自治体より回答があり、回答率は54.5%、第2回目は102自治体より回答があり、回答率は57.3%であった。さらに並行して、定性的な調査として2022年～2024年に15自治体（1000人～10000人規模）を訪問し、非公開を前提に個別の政策課題や自治体運営の現状と課題に関するヒアリングを行った。

以下では、アンケート調査「人材編」および「政策編」について、それぞれの集計結果の概要を紹介する。最後に、各調査について若干の考察を加える。

2. 「人材編」の調査結果概要

2.1 自治体職員確保の現状

問1では「令和5年度、新規の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか」と尋ねたが、48%の自治体が「予定数を確保できた」とする一方、39%が「予定

* 北海道大学公共政策大学院教授 E mail:myama@juris.hokudai.ac.jp

** 北海道大学公共政策大学院教授 E mail:unoj@juris.hokudai.ac.jp

数に満たないが確保」、13%が「確保できなかった」との回答であった（図1）。問3では「令和5年度、中途の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか」との質問で、「予定数を確保」が27%、「予定数に満たないが確保」が15%、「できなかった」13%、「採用していない」45%との回答を得た（図2）。

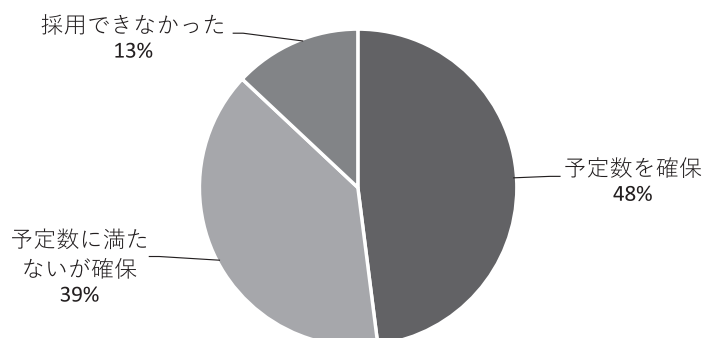


図1. 新規一般職採用の状況（問1）

（出典）「人材編」から作成

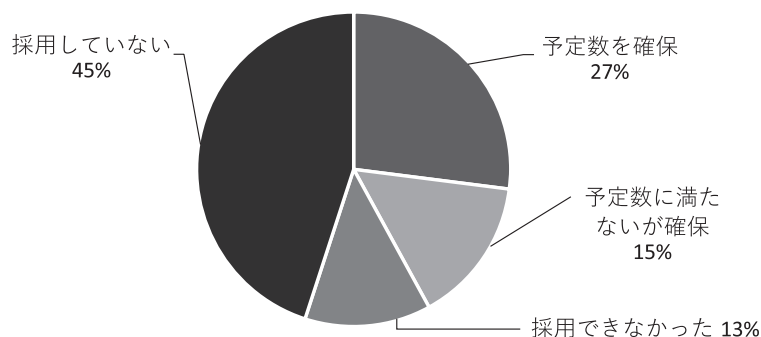


図2. 中途一般職員採用の状況（問3）

（出典）「人材編」から作成

このように近年、自治体職員の確保は厳しさを増しているが、職員が退職する現象も広く見られるようになってきている。問6では「近年の中途退職者の状況はいかがですか（個人の見解で結構です）」との質問を設けた。これに対して、「若手職員に見られる」が39%、「経験職員に見られる」が5%、「年齢に関係なく見られる」が52%、「ほとんどない」が4%と続いている（図3）。

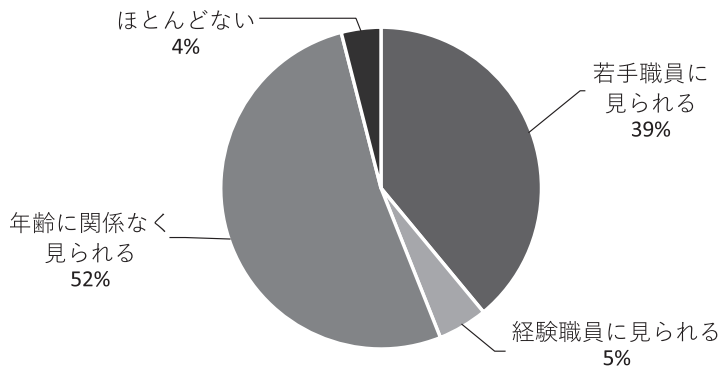


図3. 中途退職者の状況（問6）

（出典）「人材編」から作成

2.2 技術系職員不足の現状

続いて問7で、建築・土木・農林水産・医療・介護・保育部門を対象に、「部門別の職員不足の状況について」尋ねたところ、「かなり深刻」との回答の割合が多い部門は、医療が16%、土木が13%、建築が12%となっている。問10から問15では、建築、土木、農林水産の各部門で「技術職員は必要数に対し何人不足していますか」とともに「不足する技術職員の対応」について尋ねた。建築部門では、51%の自治体で「不足がない」が、他の自治体では1～2名が不足しており、不足分を現行の職員数で対応している。土木部門も同様で、51%の自治体では「不足がない」が、他の自治体では1～3名が不足しているものの、不足分を現行の職員数で対応している。農林水産部門も83%で「不足がない」が、それ以外の自治体では1～3名が不足しているものの、不足分を現行の職員数で対応している。

問16～18では、道路・橋梁等の維持補修事業を想定し、上記のような技術職員が不足している中でどのように対応しているのかを明らかにする質問を設定した。問16では、「現地の調査」の対応を尋ねたところ（複数回答）、「職員で対応」が60件、「地元の会社に委託」が38件、「大手の会社に委託」が30件、「北海道建設技術センターを活用」が21件、「北海道道路メンテナンス会議を活用」が4件となった。問17では「補修の設計・積算」の対応を尋ねており、「職員で対応」が76件、「地元の会社に委託」が38件、「大手の会社に委託」が32件、「北海道建設技術センターを活用」が7件であった。問18は「補修」の対応を質問しており、「地元の会社に委託」が87件、「職員で対応」が31件、「大手の会社に委託」が24件となっている。

2.3 外部人材の活用状況

問19から問24では、自治体がどのように外部人材を活用し、人材確保に窮する状況に対応しているのかを質問した。

まず問19では「R5年度の外部人材の活用と活用していない場合の理由を教えてください」と尋ね、「活用した」が77%、「予算がなかった」が7%、「外部人材が見つからなかった」が5%、「適当な支援制度がない」が4%と続いている（図4）。

問20では、どのような外部人材を活用したのかを尋ねたが（複数回答）、「地域おこし協力隊」が52%と最も多く、「民間企業の人材」が21%、「北海道の職員」が18%、「国の職員」が3%であった（図5）。問21では外部人材を活用した政策目的を尋ねたところ（複数回答）、「観光振興」が最も多く49団体、以下、「地域製品の開発・販路拡大」が33、「まちづくり（中心市街地活性化など）」22団体、「DX対応（デジタル化の推進）」と「広報活動」がそれぞれ21団体と続いている（図6）。

問23では「外部人材の活用に使った支援制度の使い勝手の印象」を質問したが、「良かった」が51%、「ふつう」が48%であり、自治体にとって利用しやすい制度であることがうかがえる。

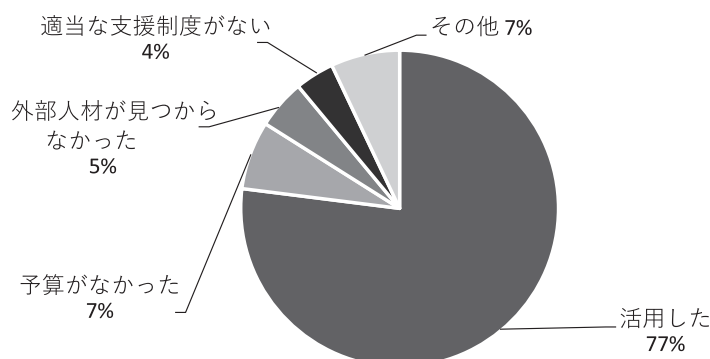


図4 外部人材活用状況（問19）

（出典）「人材編」から作成

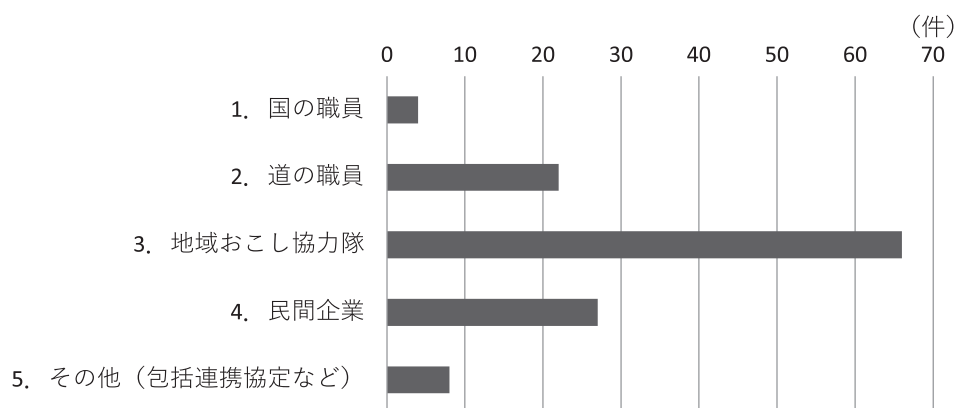


図5. 活用している外部人材の種類（問20）

（出典）「人材編」から作成

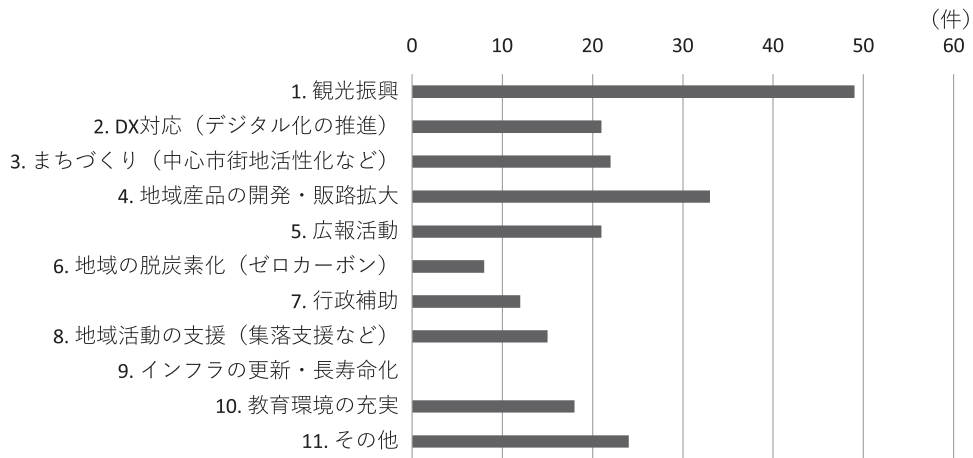


図6. 外部人材活用目的（問21）

（出典）「人材編」から作成

3. 「政策編」の調査結果概要

3.1 デジタル実装タイプ

2013年頃から開始された地方創生への動きは、安倍政権の下で、2014年の地方創生大臣や「まち・ひと・しごと創生本部」の設置、「まち・ひと・しごと創生法」及び「地域再生法の一部を改正する法律」の成立により本格化した。その後、岸田政権において「デジタル田園都市国家構想」が2022年12月に閣議決定されると、地方創生の動きはデジタル技術を活用した地方の社会課題の解決や魅力向上を柱とするものになった。

こうした動きを支援するために、2021年度から、デジタル田園都市国家構想推進交付金が創設された。2022年度から、デジタル田園都市国家構想推進交付金、地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の三つの交付金は、デジタル田園都市国家構想交付金として、デジタル実装タイプ、地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型、Society 5.0型）、地方創生拠点整備タイプに再編された。

このうちデジタル実装タイプについて、問1から問5までで、その申請に関する事項や推進体制について尋ねた。

デジタル実装タイプとは、デジタルを活用した地域の課題解決や魅力向上の実現に向けて取り組む地方自治体に対し、その事業の立ち上げに必要なハードまたはソフト経費を支援するものであり、その対象となる取組は、①優良モデル導入支援型（TYPE 1）、②データ連携基盤活用型（TYPE 2）、③マイナンバーカード高度利用型（TYPE 3）、④マイナンバーカード利用横展開事例創出型、⑤地方創生テレワーク型（施設整備・利用促進事業）、⑥地方創生テレワーク型（進出企業定着・地域活性化支援）に分けられる。

問1では、デジタル田園都市国家構想交付金のデジタル実装タイプに申請したかどうかを尋ねた。102団体のうち60団体（59%）が「申請した」と回答した。問2で、令和3年度補正予算分から令和5年度補正予算分までのどのタイプに申請したのかを尋ねたところ、令和3年度補正予算分のTYPE1（13件、31事業数）、令和4年度補正予算分TYPE1（34団体、71事業）、令和5年度補正予算分のTYPE1（44団体、97事業）に申請した数が多く、時間の経過とともに申請自治体数・事業数ともに増加していることがわかる。

申請した件数をタイプ別に見ると、TYPE1が圧倒的に多く（91団体、199事業数）、その他のTYPE・型の申請数は、地方創生テレワーク型施設整備・利用促進事業が10団体・10事業であったのを除けば、いずれも数件に留まる。

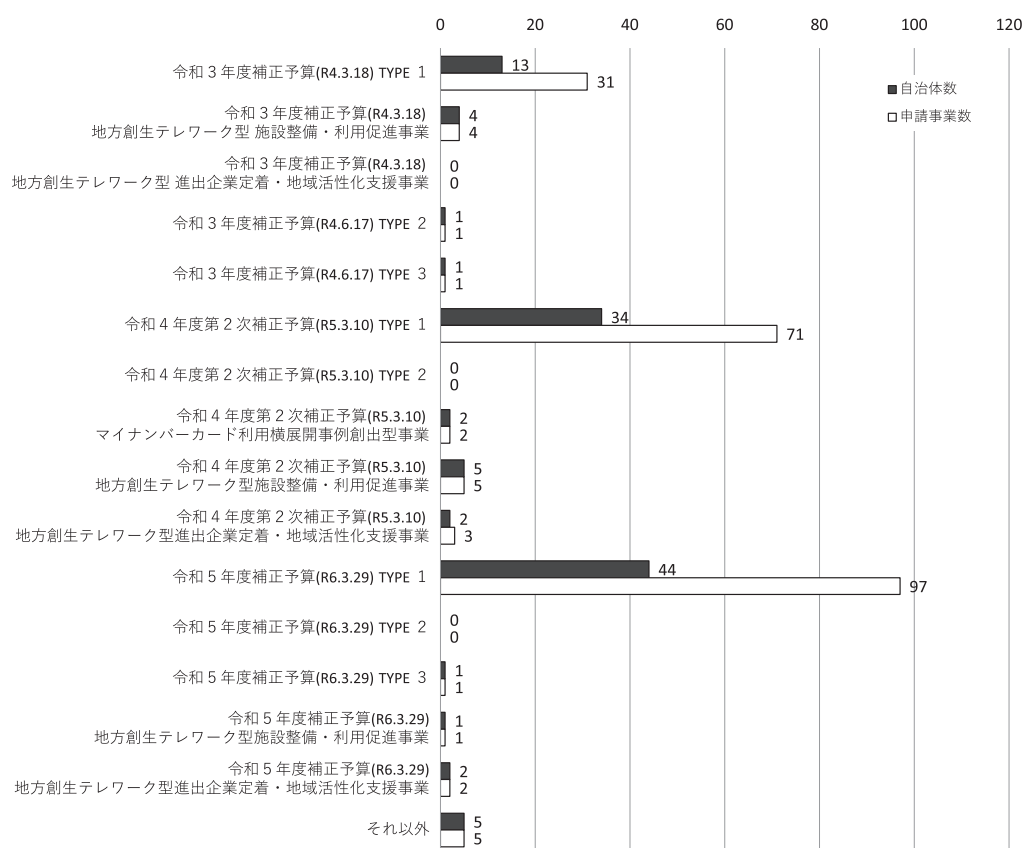


図7. タイプ別の「デジタル実装タイプ」への申請団体数・事業件数（N=60、問2）
（出典）「政策編」から作成

問3では、問1で「申請した」と回答した60団体を対象に、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」と回答した

のは36団体であった。「他の自治体の計画・構想等を参考に作成した」と回答したのが20団体あった。

問4でも問1で「申請した」と回答した60団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請がしやすくなったかどうかを尋ねた。「変わらない」と回答したのが7団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが14団体あったが、「どちらともいえない」(21団体)や「わからない」(12団体)が多かった。「事業内容が専門的で難易度が高くなった」(4団体)、「申請が面倒になった」(1団体)と回答した団体もあった。

問5では、問1で「申請していない」と回答した42団体を対象に、デジタル実装タイプに申請していない理由を尋ねた(複数回答)。最も多い回答は「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答であった(24件)。ただし、「後年度に予定しているから」(14件)や「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」(12件)という回答も多かった。

3.2 地方創生推進タイプ(先駆型・横展開型・Society 5.0型)

次に、地方創生推進タイプについて尋ねた。地方創生推進タイプとは、観光や農林水産業の振興などにより地域を活性化させようとする取組のうち主にソフト事業を支援するものである。

問6では、デジタル田園都市国家構想交付金の地方創生推進タイプに申請したかどうかを尋ねた。102団体のうち42団体(41%)が「申請した」と回答した。問7で、令和5年度当初予算第1回、令和5年度当初予算第2回、令和6年度当初予算第1回、その他のいずれに申請したのかを尋ねた。令和5年度当初予算第1回(30団体、51事業)と令和6年度当初予算第1回(27団体、47事業)に申請した数が多く、令和5年度当初予算第2回目及びその他への申請数は数件であった。

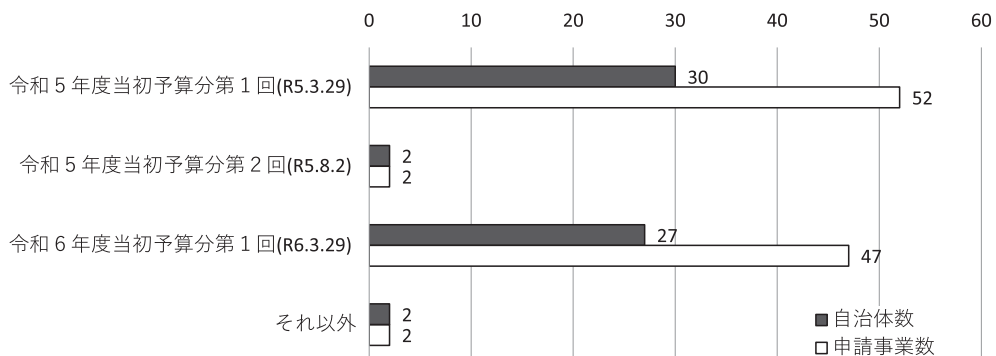


図8. タイプ別の「地方創生推進タイプ(先駆型・横展開型・Society 5.0型)」への申請団体数・事業件数(N=42、問7)

(出典)「政策編」から作成

問8では、問6で「申請した」と回答した42団体を対象として、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」という回答がもっとも多く、20団体であった。「第2期地方創生総合戦略を参考に作成」という回答も16件と、それに次いで多かった。「他の自治体の計画・構想等を参考に作成した」と回答したのは9件と少なかった。

問9では、問6で「申請した」と回答した42団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請がしやすくなったかどうかを尋ねた。「変わらない」と回答したのが16団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが2団体、「申請が面倒になった」と回答したのが3団体に過ぎなかった。なお、「どちらともいえない」（15団体）や「わからない」（6団体）が多かった。

問10では、問8で「申請しなかった」と回答した60団体を対象に、地方創生推進タイプに申請していない理由を尋ねた（複数回答）。最も多い回答は「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答であった（30件）。「事業内容が専門的で難易度が高くなったから」という回答も多かった（17件）。ただし、「後年度に予定しているから」（8件）や「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」（13件）という回答も多かった。

3.3 地方創生拠点整備タイプ

さらに、地方創生拠点整備タイプについて尋ねた。地方創生拠点整備タイプとは、観光や農林水産業の振興などにより地域を活性化させようとする取組のうち主にハード事業を支援するものである。

問11では、デジタル田園都市国家構想交付金の地方創生拠点整備タイプに申請したかどうかを尋ねた。102団体のうち12団体（12%）が「申請した」と回答した。残る90団体（88%）は「申請していない」。問12で、令和5年度当初予算第1回、令和5年度当初予算第2回、令和6年度当初予算第1回、それ以外（平成30年度交付）のいずれに申請したのかを尋ねたところ、各回への申請数は数団体・事業であった。なお、令和5年度当初予算分第1回において申請した件数が5団体、5事業で最も多かった。

問13では、問11で「申請した」と回答した12団体を対象として、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」と回答したのが6団体、「自治体内部の他の計画・構想等を参考に作成」と回答したのが5団体、「第2期地方創生総合戦略を参考に作成」と回答したのが5件であった。

問14では、問11で「申請した」と回答した12団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請がしやすくなったかどうかを尋ねた。「変わらない」と回答したのが6団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが1団体、「申請が面倒になった」と回答したのが1団体に過ぎなかった。

問15では、問11で「申請しなかった」と回答した90団体を対象に、地方創生拠点整

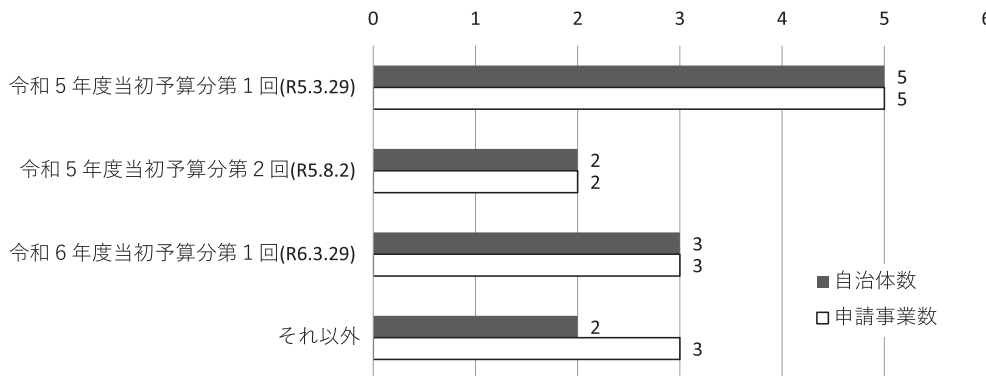


図9. タイプ別の「地方創生推進交付金」への申請団体数・事業件数 (N=12、問12)

(出典)「政策編」から作成

備タイプに申請していない理由を尋ねた(複数回答)。「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答が最も多かった(32件)。「事業内容が専門的で難易度が高くなったから」という回答も10件あった。ただし、「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」が22件、「後年度に予定しているから」が20件と多かった。

3.4 デジタル田園都市国家構想交付金における国・地方関係

問16と問17では、デジタル田園都市国家構想交付金における国・地方関係について尋ねた。

問16では、「デジ田交付金(デジタル実装タイプ・地方創生推進タイプ・地方創生拠点整備タイプ)」の政策では、地方自治体から国に対する声・要望は、概して届きやすくなっていると感じますか」と尋ねた。これに対して「届きやすくなっている」と回答したのは17団体、「届きににくくなっている」と回答したのは2団体であった。ただし、大多数は「わからない」(25団体)、または「どちらともいえない」(58団体)と回答した(これらを合わせると約81%)。

問17では「デジ田交付金(デジタル実装タイプ・地方創生推進タイプ・地方創生拠点整備タイプ)」の政策では、国から各自治体へのコントロールは、概して強化されていると感じますか」と尋ねた。この問いへの回答も問16の回答への傾向に似ている。「強化されている」と回答したのは14団体、「強化されていない」と回答したのが3団体、「変わらない」と回答したのが15団体であった。その一方で、「どちらともいえない」が47団体、「わからない」が22団体であり、合計すると約68%を占める。

3.5 DXの推進体制

デジタル田園都市国家構想交付金の3タイプのいずれにも申請していないのは28団

体であった。これらの団体が交付金に申請しなかった理由は、「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答が最も多かった（21団体、75%）。

そこで、問19と問20ではデジタル化（DX）の推進体制について尋ねた。問19ではDX推進のための組織に関する設問であった。「既存の部署を流用した」のが66団体（65%）で最も多く、「新たに部署を設置した」と回答したのは27団体（26%）であった。

問20では、担当職員数（兼務を含む）を尋ねた。1～3名と回答した団体が合わせると65団体であり、約64%を占めた。この他、4名が11団体、5名が7団体であり、それ以上の職員を配置している団体は8団体であった。

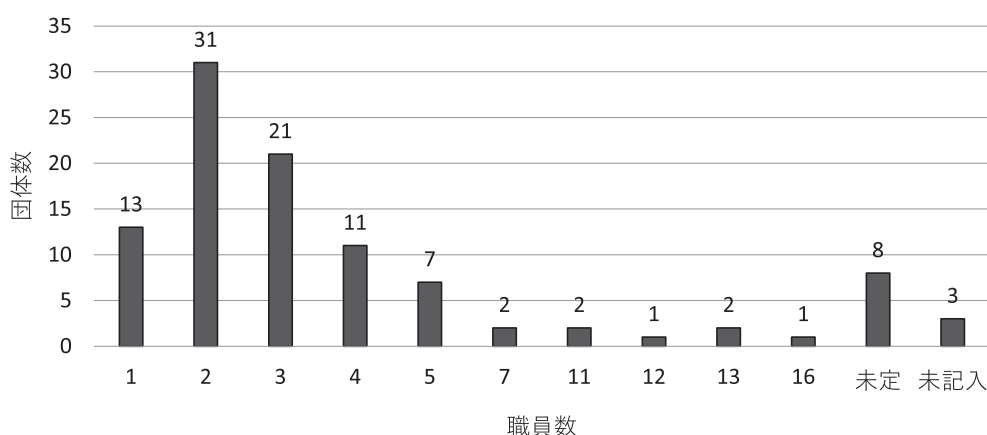


図10. DX担当職員数（N=102、問20）

（出典）「政策編」から作成

3.6 脱炭素化（ゼロカーボン）の取組状況

デジタル化と並び、自治体が直面する新たな行政課題に脱炭素化が挙げられる。地球温暖化対策推進法（「地球温暖化対策の推進に関する法律」）では、都道府県および市町村は「地方公共団体実行計画」（ここでは「地球温暖化対策実行計画」と呼ぶ。）を策定するものとしている。この地球温暖化対策実行計画には、「事務事業編」（当該自治体の事務事業に伴う温室効果ガス排出量の削減並びに吸収作用の保全・強化のための措置に関する計画）と「区域施策編」（当該区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出量削減を推進するための総合的な計画）がある。

問21では「事務事業編の策定状況」について尋ねている。回答した102団体の約9割の91団体が策定済みと回答した。令和元年度以前に策定した団体が20団体あり、その後、令和2年度から令和5年度にかけて徐々に策定団体が増えていった（問22）。これに対して問24では「区域施策編」が策定済みであるのは49団体であり、それを上回る51団体が策定予定と回答した。「事務事業編」とは異なり、令和元年度以前に策

定済みとした団体は2団体にとどまっている。令和4年度13団体、令和5年度29団体と策定団体が増加しているが、策定期間が未定の団体が24団体ある（問25）。

地球温暖化対策実行計画の作成に関して尋ねた（問23、問26、問27）。作成方法については、「事務事業編」では「直営で作成した」と回答したのが66団体であり、「コンサルに委託した」と回答した31団体を大きく上回った（問23）。これに対して、「区域施策編」では、「直営で作成した」と回答したのは16団体であり、「コンサルに委託した」と回答したのが55団体であった。問27では、地球温暖化対策実行計画の作成で苦労したことを複数回答により尋ねた。「ノウハウがない」（72件）、「人材不足」（60件）、「向き合う時間の確保」（48件）、「予算の確保」（29件）であった。

区域施策編の記載事項の柱の一つは再生可能エネルギーの利用促進に関する事項である（地球温暖化推進法第21条第3項）。そこで、問28から問31では再生可能エネルギーの導入状況について尋ねた。問28で再生可能エネルギーの導入の有無を尋ねたところ、73団体（72%）で導入済みであった（自治体に関与していないものも含む）。導入済みの73団体に導入した再生可能エネルギーの種類を複数回答により尋ねたところ、太陽光（49件）とバイオマス（20件）が多く、地熱（13件）や風力（10件）よりも多かった（問29）。導入予定の再生可能エネルギーについても、太陽光（74件）とバイオマス（36件）が、風力（24件）や地熱（17件）よりも多かった。

再生可能エネルギー導入に対する懸念事項についても、導入済みの73団体に対して複数回答により尋ねた（問31）。それによれば、「住民の同意」が71件でもっとも多く、「景観を損なう」（60件）や「耐久性（経済性）」（58件）も多かった。これに対して「発生する音や光」（35件）や「災害発生時の対応」（38件）は比較的少なかった。

表1. 「地球温暖化対策実行計画」の策定期間（または予定）（N=102、問22・問25）
（団体数）

	事業実施編	区域施策編
令和元年度以前	20	2
令和2年度	7	2
令和3年度	13	0
令和4年度	17	13
令和5年度	27	29
令和6年度	8	21
令和7年度	1	5
令和8年度	0	1
未定	5	24
未記入	4	5
総計	102	102

（出典）「政策編」から作成

3.7 スマートシュリンク（賢い縮退）に類する取組

人口減少が進む中で自治体が直面している行政ニーズに、生活の質を維持向上させ、身の丈のあった最適な機能へと集中・縮小を図ろうとする、スマートシュリンク（賢い縮退）に関する取組が挙げられる。

問32では、スマートシュリンクに類する構想等の有無と具体的な構想等の種類を尋ねた（現実的な構想等を3つ回答）。具体的な構想等を回答した団体は、102団体のうち34団体（33%）であり、残りの68団体は回答しなかった。具体的な構想の種類としてもっとも多かったのは「立地適正化計画」（17件）であり、「公共施設の集約化」（8件）がそれに続いた。後者については、「公共施設再配置計画」（1件）、「公共施設等総合管理計画」（2件）、「教育施設の集約化」（2件）、「小中学校の統廃合」（1件）も関連する。これらを合計すると14件となる。また、「公共交通の最適化」や「水道等のインフラ更新」を挙げた団体が各3件あった。

表2. 構想等に類するもののテーマ（問32、現実的なものを3つ回答）

構想到類するもののテーマ	件数
スマートシュリンク SX ビジョンに基づき包括的に実施	1
学校を核とした公共施設を統合する「人生 100 年学びの拠点」整備	1
教育施設の集約化	2
公営住宅等長寿命化計画	1
公共交通の最適化	4
公共施設の集約化	8
公共施設再配置計画	1
公共施設等総合管理計画	2
小中学校の統廃合	1
情報管理基盤の民間委託	1
水道等のインフラ更新	3
第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略	1
町営バスの運営	1
町業務のアウトソーシング検討	1
都市マスタープラン	2
都市計画道路網の見直し	1
道路の維持管理	1
廃棄物中間処理施設の広域化	1
立地適正化計画	17
総計	50

（出典）「政策編」から作成

4. 調査結果の考察

4.1 「人材編」

以下では、「人材編」に関するアンケート調査結果から得られる特徴と問題点を、自由回答やヒアリング調査結果を踏まえて検討する。

第一に、大半の自治体で人材の確保に苦慮しており、特に専門職員の採用が困難な現状が実証的に示された。また、新卒、社会人を問わず、約半数の自治体が「予定数を確保」している一方で、「予定数に満たなかった」、さらには「確保できなかった」自治体が一定数見られるなど職員確保での対応が自治体間で二極化している実態も明らかになった。本アンケート調査結果においても、道内自治体の人材確保に関する14振興局ごとの地域差が見られたが、回答数の少なさからデータを用いることを見送った。これを裏付けるために、「令和7年度町村職員採用資格試験（一次試験）結果」の倍率を見ると、釧路（2.0）、胆振（1.5）、十勝（1.5）が高倍率であるのに対して、宗谷（1.0）、後志（1.0）、留萌（1.1）と、地域差が大きいことがわかる（北海道町村会2024）。

さらに市町村の区別なく、そして勤務経験期間の長短に関わらず自治体職員の中途退職が珍しくなくなっている実態も明らかになった。本アンケートでは人数の多寡、あるいは転職先（他の自治体か民間企業等か）はわからないものの、終身雇用を前提とした地方公務員の人事政策が見直しを迫られつつあることを示唆している。

こうした現状はヒアリング調査を通じて詳細に指摘されており、職員を確保できているものの倍率が低下傾向にある、大卒の応募または採用がない、町村会で行う新規採用試験での受験者の減少または受験者がいないなどの状況が聞かれた。これに対して、自治体としても従来の採用方法を見直し、Instagram、You Tube、LINEなどSNSによる情報発信、WEBサイトでの受付やWEB面接の実施、民間企業の採用試験で用いられているSPI3の導入、有料求人サイトの利用などの対策を講じている。また地域人材へのアプローチを強化し、高校訪問、20歳を祝う会（かつての成人式）でのPRを行っている。新卒採用の不足を補う形で社会人選考が拡充されているほか、社会人選考の募集年齢の引上げや就職氷河期世代へのアプローチなどの工夫が見られる。

第二に、専門職員の不足に対しては、足りない人員を現行の職員数で業務を処理するとともに、外部委託を行うことによって事業を行うという業務体制の現状維持を前提とした対応が基本となっている。本アンケート調査結果でも、現行の職員体制での対応が大半を占めており、その他、定年退職した技術職員を会計年度任用職員として引き続き雇用する他、外部委託による対応が散見される。

道路・橋梁等の維持管理に関して現地調査では、国土交通省の地方支分部局である北海道開発局が主導して運営する「北海道道路メンテナンス会議」の活用による知識や情報の共有、一般財団法人である北海道建設技術センターの活用によって市町村の

点検業務を民間事業者に発注・監督し市町村に結果を納入するサービスを利用している現状も明らかになった。これらは外部委託であるとともに垂直連携の一形態でもある（山崎・宇野2022）。補修の設計・積算、補修工事では地元の会社または大手の会社への委託が大半を占めているが、この点に関しては、自治体における技術職員不足が最大の要因であるというよりも、従前より土木事業が民間委託の形態を通じて行っていたことを表している点に留意する必要がある。

こうした自治体における専門人材の不足とこれに対応するための外部委託の活用は従前から見られる特徴でもある。北海道が2016年度に法制執務と情報政策を対象にして行った調査によれば、小規模自治体が単独での業務執行に困難を来していると予想される分野でも、民間事業者への外部委託をはじめ現行の体制を所与とした対処方法によって苦慮しつつも事業を執行している実情が指摘されており（北海道2017）、今回の調査結果でもこうした傾向が持続していることがわかる。

第三に、大半の自治体が外部人材の活用に積極的に取り組んでいる。こうした外部人材をどの政策分野で活用しているかに関してみると、観光振興、地域産品の開発・販路拡大、まちづくりなど、地域経済の活性化に関わる分野での活用が多用されていることがわかる。そのため、政策課題に適合し、財源を含め利用しやすい地域おこし協力隊が非常に多い。その一方、先に見た技術系をはじめとした専門職員の確保としては活用されていない現状もある。実際、DX対応のための外部人材確保は一定数見られたものの、脱炭素化（ゼロカーボン化）対応では積極的に活用されていない。自由回答では、包括連携協定を締結した民間企業からの派遣、企業版ふるさと納税制度を通じた人材派遣、地域活性化起業人、地域プロジェクトマネージャー、集落支援員、地方公営企業経営アドバイザーなど、多様な制度が存在し、活用されていることが示された。

ところで、本アンケート調査結果でも見られるように、市町村にとって道職員が重要な外部人材となっている。こうした道から市町村への職員派遣制度として道と市町村との相互交流のほか、自治法派遣、出向（退職派遣）、財政再生派遣、広域連携派遣、徴収対策連携派遣のほか、北海道地域振興条例に基づき市町村の地域政策を支援するために道職員を派遣する地域振興派遣が一定数いることが注目される（北海道2024）。2024年度実績では、都道府県から政令市を除く市町村への派遣職員数では、北海道から市町村への派遣職員は92名である（うち地域振興派遣は34名）。これに対して、市町村等から道への派遣職員は51名であり、北海道から市町村への派遣人材の数が大幅に超過していることがわかる（北海道2024）。都道府県と市町村との間の人材派遣・受入実情は、都道府県ごとで相当異なるが、他府県では市町村職員の受入が多いところも珍しくなく、市町村への派遣が多いことは北海道の特徴といえる（『日経グローバル』2022）。

4.2 「政策編」

次に、「政策編」に関するアンケート調査結果から得られる特徴と問題点を、自由回答やヒアリング調査結果も踏まえて検討する。

この調査では、デジタル田園都市構想交付金を中心として、デジタル化、地方創生、脱炭素化といった新しい行政ニーズに対して道内市町村がどのように取り組んでいるのか、その現状と課題を明らかにすることを目的としていた。そこでデジタル田園都市構想交付金の活用状況について問うた。

デジタル田園都市構想交付金を活用している自治体数は、申請自治体数が最も多い「地方創生推進タイプ」で6割程度であった。交付金を活用した団体に関して見ると、優良モデル導入支援型（TYPE 1）がよく活用されている点、また、その他の自治体の計画等を参考に作成することが一般的となっていることは注目に値する。

確かに、その他の自治体の計画等を模倣するだけでは、その地域の実情に合わせた交付金の活用とはならず、無駄を生み出す可能性もある。しかし、人材不足に直面する団体にとっては、交付金に応募するための計画策定や事業企画などが負担になっているであろうことは「人材編」の回答からも伺える。そうした中で、先進的な優良事例を普及させていくためには、優良モデル導入支援型（TYPE 1）のような仕組みが助けになっているように思われる。

優良モデル導入支援型（TYPE 1）の適切な活用を進めていくためには、例えば、模倣する価値のある優良モデルに関する情報が整理され、模倣する側が、自らの地域の実情に合ったものを適切に選択できるようにしていく工夫が求められていると考えられるだろう。

もっとも、人材不足の問題はそれだけではない。デジタル田園都市構想交付金に申請しない理由に挙げられたのは、「事業内容が専門的で難易度が高くなったから」という回答よりも、「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」であった。新しい行政ニーズへの対応を活発にしていくために、専門人材の都道府県へのプールとその派遣というスキームの構築が進められ、また、専門家・アドバイザーの派遣制度は充実してきている。しかし、ここで言う人材不足とは、必ずしも高度な専門人材だけを意味するわけではなく、例えば、専門家・アドバイザーを受け入れ、また、交付金によって新しく立ち上げられた事業の日々の運営を担う人材も不足している状況が伺える。

2000年代半ば以降の「集中改革プラン」により地方公務員数は減少し、また、人口減少の中で地方自治体における人材確保が難しくなる中で、従前の事業に加えて新規事業に取り組む余力が残されていない自治体が少なくない現状が見て取れる。特にデジタル化や脱炭素化に関する事業が、中小規模の自治体にとって馴染みの薄い事業であり、これまでとは異なる専門知識が必要とされる事業であることも、そうした傾向を強めているだろう。定型業務のデジタル化による業務効率化、外部人材の活用、職

員のリスクリングが求められていると言えるだろう。

備 考

本研究による市町村アンケートおよびヒアリング調査の実施および図表の作成など結果のとりまとめ作業に関しては、北海道開発協会開発調査総合研究所の黒崎宏氏（本大学院公共政策学連携研究部附属公共施策学研究センター研究員）と佐々木直人氏（開発調査総合研究所主任研究員）の協力を得ている。また、北海道内の市町村からは、2回にわたりアンケート調査にご回答いただくとともに、15の市町村の関係者からは自治体運営の現状と課題に関する有益なお話を伺うことができた。記して感謝の意を表する次第である。なお、本稿の記述に関する責任は筆者にある。

<引用文献>

『日経グローカル』（2022）第442号（2022年8月15日）

北海道（2017）『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度実施報告書』

北海道（2024）「地域振興施策の実施状況（令和元年～5年度）」（第4回北海道地域振興条例検討懇話会 資料1-1）

『北海道町村会報』（2024）第801号

山崎幹根・宇野二郎（2022）「社会資本維持管理と広域連携―道路・橋梁・水道を事例として―」『年報 公共政策学』第16号

Current status and challenges of municipalities in an era of population decline: Based on survey results of municipalities in Hokkaido

YAMAZAKI Mikine and UNO Jiro

Abstract

This article aims to provide an overview of the results of a survey and research on Regional policies in an era of population decline” conducted by us over a three-year period from 2022 together with the Hokkaido Development Association's Development Research Institute, in order to clarify how municipalities in Hokkaido are responding to policy issues in an era of population decline, and to consider the current situation and issues that emerge from the survey results. In the “Human Resources” section, first, it was empirically shown that most municipalities are struggling to secure human resources, and that it is particularly difficult to hire specialized staff. Secondly, the basic response to the shortage of specialized staff is to make up for the shortage with the current number of staff and to carry out business by outsourcing, assuming that the status of the administrative structure will be maintained. Thirdly, most municipalities are actively working to utilize external human resources to promote tourism and revitalize the region. In the “Policy” section, we asked about the utilization of the Grants for “Digital Garden City” Initiative and decarbonization policies. The number of municipalities utilizing the Grants was about 60% in the “digital implementation type” which had the largest number of applicants. It is worth noting that these local governments are utilizing the Support for the Introduction of Excellent Models (TYPE 1) and that it is common for them to create their plans with reference to the plans of other local governments. However, this does not only mean highly specialized human resources; for example, there appears to be a shortage of human resources to accept experts and advisors and to handle the day-to-day operation of new administrations launched with grant funding.

Keywords

Municipalities, population decline, human resources, specialized staff, digital transformation

【論 文】

近代社会における個人の位置と意味 (2)

— 個人の誕生とその社会における位置 —

佐々木 隆生*

1. はじめに

近代社会は、個人と社会の関係を問うという課題を抱えてきた。本稿は、前稿¹⁾でとりあげたジョン・ロックの個人概念と社会モデルをめぐる考察に続いて、近代社会における個人の位置と意味についての序論的考察を試みる。以下、前稿において明らかにされた課題のうち、個人概念は歴史的にいか形成され、その結果として誕生した個人は近代社会においていかなる位置に置かれるか、これらについての検討を行う。以下、第2章では、中世期から近代に至る過程における個人の誕生について、第3章で近代社会の相互補完関係と第4章で個人が置かれる階層的秩序について検討することによって個人がいかなる社会関係の中に位置するかを明らかにし、最後にそこから近代社会における個人の意味が問われることを提起しよう。

2. 個人の誕生

「個人」が社会構成をするアトムであるという観念は、前稿で触れたヤスパースの「枢軸時代」から始まる自我の覚醒に続く長い社会と文化の歴史の中で誕生してきた。その過程自体を考察することは、無論、大部な歴史研究を要するが、ここでは、積み重ねられてきた諸研究に負いつつ、概観を提示したい。

2.1 中世盛期に始まる自我の覚醒とその諸契機

枢軸時代に始まった自我は、ヨーロッパでは中世盛期までその狭い殻を脱ぐことはなかった。枢軸時代の思想を受けた古代ローマ帝国で2世紀に自己の内面をみつめたマルクス・アウレリウスの指導理性にしても、またローマ帝国末期の4世紀末から5世紀に自己の内面から神に接近したアウグスティヌスの理性と信仰にしても、何よりもエリートの自我の探求であり、同時に、疑いなき存在としての所与の世界秩序と神に従う自我にとどまっていた。しかし、数世紀を経た中世盛期に、ヨーロッパ文化は、

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

1) 佐々木隆生 (2024)。

思考と感情の両面にわたる変化の中で再び自我の新たな探求に向かうに至る。

第1に、ハスキンズが大戦間期の1927年に「暗黒の中世」や「カロリング・ルネサンス」を批判して提起した「12世紀ルネサンス」²⁾の中で生じた思想の変化がある。中世初期のボエティウスによるアリストテレスの「旧論理学」ラテン語訳を先駆として、9世紀から12世紀にいたるアリストテレスのヨーロッパでの再発見は、自由意志による信仰によって神の審判を待つアウグスティヌスの教義から離れて、理性をもって信仰を理解する「スコラ」学を、司教座聖堂参事会付属学校、さらにオックスフォード、パリなどの大学などを舞台として生み出したからである。カンタベリーのアネルムスからピエール・アベラール（ペトリス・アベラルドゥス）を経てトマス・アクィナスとその批判者であったドゥンス・スコトゥスに至る中期スコラ学がそれである。また、アリストテレスの受容から、アルベルトゥス・マグヌスやトマスは、人間が学知による自然理解が信仰と対立するものではないことを示し、そのような思考はトマス・アクィナスの批判者であるドゥンス・スコトゥスによってよりラジカルに継承され、自然学と神学の分離の契機をなしたのであった。これらの新しい思考は、自己の内面をみつめつつ自由意志をもってひたすらに神を信仰して審判を待つことを説いたアウグスティヌスの教父神学を越えて、主体としての人間が理性によって所与の世界秩序と神を理解する道を開いたのであった。

第2は、「愛」の発見である³⁾。中世盛期以前のキリスト教世界では、種の保存のために結婚は秘蹟とされたが、墮落をもたらす性である女性との性愛は罪であり、夫婦間であっても性愛自体は否定されるべきとまで考えられ、婚姻外の性愛は罪であり離婚も否定されていた。だが、11世紀から12世紀に大きな転換が生まれる。南仏に生まれたトルバドゥール（Troubadours）やゴリアール（Goliards）の詩、アベラール（アベラルドゥス）とエロイズの『書簡』、『バラ物語』、『トリスタンとイゾー』、アンドレ・ル・シャプラン（アンドレアス・カペルラヌス）の『愛の技法』などは、女性への愛、婚姻外での愛、性愛にまつわる人間を描いていた。それらの作品は、教会が「墮落」や「罪」として否定した自我や理性的存在としての自我を超える世界を表現したのである。愛憎や嫉妬、怒り、笑い、傲慢と卑屈など種々の感情を伴う人間の営みを、個々の人間の内面にまで及んで描く俗語文学—詩、小説、戯曲など—が、この後にもたらされることになる。

これら、自我の新たな覚醒は、複合的な歴史的変化を基盤に誕生した。第1に、10

2) Haskins (1927)。中世盛期への着目は、Pirenne (1963[1933])、Bloch (1968[1939]) など中世史一般になされてきたが、ハスキンズを端緒とした精神・文化史については、Génicot (1952[1950])、Dawson (1951[1950])、Rubenstein (2004[2003])、Le Goff (2003) など多くの著作が扱ってきている。

3) 「愛の発見」については、Génicot, *Ibid.*, Le Goff, *Ibid.*, 阿部謹也 (2019[1992])、新倉俊一 (1983)、Gies, Frances and Joseph (1989[1987]) を参照されたい。

世紀末にヨーロッパは非ヨーロッパ世界の脅威から解放され、喪失していた地中海制海権の確保から始まる「商業の復活」⁴⁾がもたらされ、それとともに農業生産が「ヨーロッパの相貌を一新」⁵⁾させるに至る。三圃制農業と有床犁の登場などによって穀物生産力が30%上昇し、西・中部ヨーロッパでは11世紀はじめから1340年に約3倍弱に増加し⁶⁾、そこから人口が増加し、新たな農地開発と植民が展開した。マルク・ブロックが言う「経済革命 *la révolution économique*」⁷⁾が展開したのである。しかも、こうした変化は、旧来の封建的土地保有条件に基づく階層的秩序に変質をもたらした。11世紀から12世紀にかけてギルドやハンザがコミュニオンを運営する自治都市が誕生し⁸⁾、農村でも、農民の土地・人身支配による義務からの解放が進んだ開墾地はもとより他の地域でも土地の貸借と市場での売買が一般的となり農民自身の知力・財力による経営が生まれ⁹⁾、中世都市の形成と発展をもたらした。貴族や知識人ではないブルジョアが人間の知力と活力による生活の営みを生み出し、都市市民が俗語での演劇・詩・ファブリオなど芸術を受容して、それらを支える時代が開かれたのである。

第2に、上に述べたヨーロッパへの脅威からの解放と関連して、レコンキスタ後のトレドやシチリア王国から、アヴィセンナ（イブン・シーナー）やアヴェロエス（イブン・ルシュド）に代表されるイスラムのファルサファ（哲学）が、またそれを經由して、さきに指摘したアリストテレスの著作がヨーロッパにもたらされた。「12世紀のルネサンス」が、レコンキスタなどに見られる社会変動を媒介として生じたのであった。

中世盛期に生じた変化は、その後、中世後期に生じた経済停滞、ルネサンス、中世軍事革命、宗教改革、英・仏など王による領域国家支配に対する教皇権と皇帝権の後退、商業と工業の発展、近世以後の文学の展開、合理主義哲学と科学の発展を通じて紆余曲折を経ながらも継承され、17世紀には現代にまで至る自我あるいは主体から出発する思索を生み出す。1637年の『方法序説』をはじめ種々の著作を明らかにしたデカルト、そして1690年に『統治二論』と『人間知性論』を著したロックである¹⁰⁾。前

4) Pirenne (1963[1933]) は、イスラムによって包囲され土地が唯一の生計の源泉となった時代が、ヨーロッパの地中海制海権が確立されるとともに「商業の復活」がもたらされたことが封建時代に新たな段階をもたらしたことを示した。しかし、農業生産力と人口の増加がヨーロッパ封建社会に内的諸力をもたらしたことも看過してはならない。この点については、Bloch, *Ibid.* をはじめその後の研究によってピレンヌの批判的継承がなされ、それは、Le Goff, *Ibid.*, Rubenstein, *Ibid.*, Rösener (1994) などに見られるように、定着するに至っている。

5) Bloch, *op. cit.*, p. 111, 邦訳 p. 91。

6) Rösener, *Ibid.*, p. 56, 邦訳 p. 86。

7) Bloch, *op. cit.*, p. 110, 邦訳 p. 91。

8) Pirenne (1948[1925]), Chapter 5~8, 邦訳 第5章～第8章。

9) Rösener, *Ibid.*, pp. 45-64, 邦訳 pp. 73-96。

10) Taylor (1989) は、‘Part II Inwardness’において、デカルトの「距離を置いた理性 *disengaged*

者は大陸合理主義、後者はイギリス経験主義の創始者であり互いに異なる思想を展開したが、両者ともに等しく自我あるいは自己意識の内面性を起点に世界を対象として理性によって理解する思考を明らかにしたのであった。諸個人（individuals）が原子として社会を構成するというロックの社会観はその帰結に他ならなかった。

しかしながら、中世盛期から近世に至る自我観念の形成は、直ちに個人の集合によって社会が形成されるという意識を直ちにもたらすわけではない。近世以後に自我あるいは自己意識が個人意識に転じるには、社会諸関係自体の変化に目を向けなければならない。

2.2 社会諸関係の変化と個人観念の形成

個人という概念は多義的である。だが、社会との関係で個人観念が生まれるには、自我（the self, the I, soi, Ego）や自己意識（self-consciousness, conscience de soi, Selbstbewußtsein）をもつ人間が、自身は一方では外の世界に距離をおく自由な存在であるとともに、他方では所与の世界に「一人で」向き合う存在となる条件を不可欠とする。一人の人間が所与の自然であるかのような外部世界に個々に向き合うという状況が存在するという意識が、「個人」という観念を支える。そこで、そうした状況がどのようにして生じたのかを、経済社会の変化と公的社会秩序の変化という2点に焦点をあてて概観しよう。

2.2.1 経済社会の変化と個人意識の誕生

中世盛期から始まる経済社会の変化は、ルネサンスを経て近世に至るヨーロッパでは、18世紀末からの産業革命商品流通の拡大とその上に成立した資本主義市場の発展は、三重の意味で、個人意識を生み出す契機をなしてきた。第1に中世盛期以来の商品流通の拡大¹¹⁾は、生産と消費が直接的同一性をもっていた経済から「他人の欲望」を満たすための分業とそれに基づく生産物の交換の発展をもたらし、人間の労働相互の関係を商品の価値関係によって表し、人間相互の社会関係を変化させるに至った。諸個人の相対取引は、商人を媒介するものとなり、定期的に開催される「市」は恒常的市場に転化して経済社会を覆うものとなり、さらに市場は不動産や証券をも包含する体系に発展した。そのような空間は、「私的利益の孤立化と社会的分業との統一と相互的な補完」による「いわば自然的関係 *Naturverhältnis* として個人の外部に、彼ら

reason」とロックの「点的自我 *punctual self*」を近代的自我の出発点として描いている。ただし、テイラーは、それらをアウグスティヌスの「ラジカルな再帰性のもつ内面性 *the inwardness of radical reflexivity*」に続く位置に置いているが、中世盛期の自我把握の展開を踏まえるならば疑問なしとしない。

11) 中世盛期からの商業の発展については、中村勝巳（1994）の第二編 第二章 第三節「都市」が先行研究を継承して優れた概説を与えている。参照されたい。

から独立して存在する」¹²⁾「客体化された現実 *objectified reality* としての経済」¹³⁾に他ならない。すべての個別的生産者と消費者が「平等」に交換し、競争する社会にあって、諸個人は市場での競争という外的強制、すなわち非人格的強制に支配されることから、市場という空間を無差別の「私的諸個人」が互いに独立して構成するという観念が生じるのは自然とも言えるであろう。

第2に、市場と資本主義から生じる個人についての意識・観念の生成は、経済学の生誕をもたらす。「自然的関係」としての市場を基礎とする社会は、非政治的な「市民社会 *civil society, die bürgerliche Gesellschaft*」として現象する。それは、ヘーゲルが述べたように、「欲求の体系」であり、「自分が自分にとって目的であるところの具体的人格」が「他の特殊的人格」と「全面的依存性」を展開する体系に他ならない¹⁴⁾。人間の集合的行為主体 *collective agency* によってではなく¹⁵⁾、諸個人による自己の利益追求が「見えざる手」¹⁶⁾、すなわち固有の法則に導かれて社会の富と福祉を実現する体系という経済社会の観念が生まれる。経済は、公的な自由人の「旧き市民社会」に対して「家社会 *societas domestica*」に属していた「家政としての経済 *oeconomia*」から離れて、社会 *political society* 全体を覆う「政治経済 *political economy*」に転化し、そこから、自然と同様に法則を探究する経済学が生誕する。「経済学原理 *principles of political economy or economics*」は、あらゆる経済主体を原子論的個人であると前提し、個人に対して客体化した経済社会を貫く法則をから、「社会に経済的均衡があるか否か」、「均衡は安定する否か」、「均衡は善を意味するのか否か」を探究する「科学 *science*」として構築されたのであった。

第3に、人間が家族をはじめとする共同体を離れて市場を構成することが、自由な独立した個人という意識を普遍化したことがある。中世盛期以後、イングランドをはじめ多くの地域で人口増加とも関係して家産の細分化を避けるために、貴族から農民に至るまで分割相続から長子相続に移行するが、親から一部の資産を譲渡されるなり、職探しに何らかの伝手があるとしても、次男以下の子息は、家を出て独立した生計を立てざるを得なくなる¹⁷⁾。彼らは、自己の職業を選択することを余儀なくされる。長子以外の貴族の子息は、教育を受けた後に教会職、政府や自治体の役職、植民地の行政官、軍人、あるいは企業幹部としての前途を切り開かねばならず、ブルジョアや土

12) Marx (1953), p.76, 邦訳第1分冊 p. 79。

13) Taylor (2004), pp. 69-82, 邦訳 pp. 97-117。

14) Hegel (1955[1821], p. 165 (§182-183), 岡田・速水訳 pp. 249-250, 藤野・赤澤訳 pp. 413-414。引用は藤野・赤澤訳による。

15) Taylor, *op. cit.*, pp. 78-79, 邦訳 p. 112。

16) Smith (2003[1776]), p.572, 邦訳Ⅱ p. 679。

17) 相続の変化については、地域と年代で多様であり法的な変化をここでは到底取りあげることとはなしえないので、ヨーロッパ全般について概括的に述べている Gies, Frances and Joseph, *Ibid*, pp. 121-156, 邦訳 pp. 168-215を参照されたい。

地所有者の子息の場合も教育を受けたのちに産業・商業・金融業などに雇用先を求め、農民の子息は村落から出て、労働者として種々の職業につかねばならない。いずれも共同体なり家から離れて、自らの経歴を自由に選択するとともに、生産手段や資産から切り離されて自由であるという二重の意味での自由な諸個人の存在もまた原子論的個人意識をもたらす契機をなした。

2.2.2 公的社会秩序における個人の誕生

経済社会は、社会における私的領域における個人の誕生に関わるが、公的秩序の領域での変化は、経済社会の変化とも関係しつつ独自に個人の誕生をもたらしてきた。「国家 State, État, Staat」の形成がそれである。それもまた幾つかの意味で個人意識をもたらす契機をなした。

第1に、ヨーロッパ社会の公的秩序は、中世の神聖ローマ帝国皇帝や世俗君主とローマ・カトリック教会という二つの中心の緊張を別にすれば、一方で自由人からなる公的社会というアリストテレス的市民社会概念を継承しつつ、他方、自力救済権を保有する自由人の集合体であり、また社会の「正」は、王の宮廷や封建議会、諸侯などの権力とは別個の慣習法である「良き旧き法 good old law, das gute alte Recht」によって律せられていた。だが、そのような社会は、自由人が自力救済権をもつことからする不安定に加えて、中世盛期以来の経済的変動や公法的諸関係の変化などを経て、「国家 State」が権力を集中・系列化する社会へと向かい、特に神聖ローマ帝国から距離を置いたイングランドとフランスでは、王がローマ・カトリック教会の世俗的権威を否定し、自力救済権をもつ中間権力を排除して執行権力を集中し、公的な政治社会であった「旧き市民社会 *societas civilis*」とは異なる「領域的主権国家」を形成するに至る¹⁸⁾。その結果、「旧き市民社会」は「国家」と私人の体系である新たな「市民社会」とに分裂・相対する。貴族をはじめとする自由人や都市、教会などがもつ諸権力は剥奪あるいは制限され、身分や国政参加などに政治的階層的秩序があるにせよ、人々は主権的領域国家に属する臣民 *subject* となるに至る。

第2に、国家は、国家を超える権威・権力を否定して、ウエストファーリア条約などを経て対外主権を各国が保有する「西欧国家系 Western State System」を構成するが、その下で、人民は主権的領域国家に属する国民 *nation* 一般として位置づけられる。国家は、国内において権力を集中・系列化するばかりでなく、国民にとっては唯一の法・平和・保護共同体、対外的には自力救済権をもつ存在となる。国家は、国際関係の中では自己の「裁判官」であり「執行官」として登場し、諸国家や国際的諸団体の同意による国際法があるとしても、「国家理性 *raison d'État*」に従って行動する主体と

18) 旧き市民社会からステイトとしての国家の生誕については、佐々木隆生（2010）の第1章を参照されたい。

なる。その結果、国家に所属する臣民あるいは人民は、国民的共同体を構成する集合体として現象する。国家は、1539年のフランスのヴィレル・コトレ勅令やイングランドの1611年の欽定英訳聖書などに象徴される俗語の普及と17世紀から19世紀にかけてヨーロッパで制度化された国民的教育を通じて、国語による文化的統合を伴う国民的統合を実現する。文化的統合は、人々が詩、小説、演劇などによる人間理解と自己意識の覚醒、さらに新聞と討論による公共的空間での自己の位置の自覚を促すが、それらは諸個人の国民的共同体への統合の産物としてのナショナリズムを生む母胎をなす¹⁹⁾。国家は、国家や国民形成以前からの歴史を、国家と国民の歴史として描き、出版物とメディア、教育制度、国民的儀式などによってネイションのシンボル体系を創造し、ベネディクト・アンダーソンが言う「想像の共同体 *imagined communities*」²⁰⁾に国民を統合することを追求する。その結果、かつてある共同体、地方、都市、領主の支配などの下に自己を同定していた人々は、他の諸国家、他の諸国民に対して自国に所属する無差別の国民の一人である個人として自己を同定する。

第3に、国家と市民社会の分裂と相対は、権力を集中・系列化した国家に内的緊張をもたらす。市民社会は私的で非政治的な自己完結的存在ではありえず、一方で、租税や徴兵を通じて国家によって権力資源を調達される対象であり、他方で、国家や種々の団体による市民社会の外部からの公共財供給を必要とする。その結果、国制の在り方、並びにいかなる法や公共財 *public goods* が正義であり善であるのかを争う公共空間である政治社会が生まれる。ここに「旧き市民社会」の自由人に限らず人民が政治社会の主体となることが求める契機が存在する。イングランドでは、前にも触れたように、王権神授説に対してノルマン朝以来の自由人概念に基づく「古来の国制」に正統性を求めて「権利請願」がなされ、また「名誉革命」の後に「権利章典」が制定されて後のアメリカ独立にも影響を与える。1776年の「ヴァージニア権利章典 *The Virginia Bill of Rights*」は、「すべての人々は生来等しく自由かつ独立 *free and independent* している」、「すべての権力は人民によって付与され、したがって人民に由来する」と謳いあげたのであった。イングランドとは異なる国家形成が展開したフランスでは、「第三身分」による急進的革命が生じたが、1789年の「人権宣言 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*」もまた冒頭に、人間が「自由かつ権利において平等なものとして出生し、かつ生存する」と規定するに至る。いずれも人民の権利と自由を追求し国政への参加を求めた結果である。人民の権利と自由は、何よりも個人の自由を善とし、隷属を悪とするものであり、人間を自由で平等な存在として描いたロックの個人観はここに新たな意味を獲得し、近代の普遍的個人観を生み出す端緒をなしたと言えよう。

19) ナショナリズムの起源と特質については、佐々木隆生（2002-2004）を参照されたい。

20) Anderson (1983)。

3. 近代社会における相互補完関係

個人は、これまで見たように、中世盛期に始まる自我あるいは主体意識の発展を受けながら、一方では自己を客体としての世界から引き離し、他方では主体として自己を社会に位置づける複合的諸契機によって誕生してきた²¹⁾。では、そうした諸個人は社会関係においていかなる位置に置かれるのであろうか。

この問いに答える際に注目すべきは、チャールズ・テイラーが指摘するように、「脱埋め込み化」を『『共同体』を犠牲にして『個人』が擡頭する過程と読んでしまいがち」だが、そうでなく「人類史のなかで人間はたいてい相互補完 complementarity という様式で生活してきたし、しかもそれは程度の違いはあれ何らかの階層秩序 hierarchy と結びついていた」²²⁾ ことである。近代社会の中での個人の位置の把握を理解することなしには社会と個人の関係に関する対立する見地を止揚することはかなわない。そこで、以下では、筆者自身が注目する相互補完関係並びに階層的秩序に焦点をあて、近代社会における個人の位置を概観しよう。

近代社会における個人は、いかなる「相互補完」の体系に位置するであろうか。第1に、何よりも市場は社会的分業に基づく相互補完を体現する。すでに述べたように、市場は、生産者自身の欲望を満たす生産物ではなく、他人の欲望を満たすための生産を行う社会的分業、それも国民的規模をも超えた世界市場内での分業に基づいて行う生産物の交換空間である。生産物の供給と需要は、直接的な人間の意志関係に従う共同体内部の分業とは異なり、価格および所得という経済量に従ってなされる。確かに、個々の生産者や消費者は所与の情報に基づいて自由な選択を行っているが、それらの人々は価格を指標とする社会的分業、すなわち人間相互の間接的意志関係を通じる相互補完的社会関係に組み込まれている。

第2に、価格を媒介とする間接的意志関係に加えて、直接的意志関係による分業が存在する。すでに問屋制家内工業の段階から、毛織物や綿製品を製造するにしても精紡・機織り・縮絨など多くの工程の統合が試みられたが、マニファクチュア以後の資本主義経済は企業組織によって営まれるに至り、その内部ではアダム・スミスが工場内分業で取り上げたように²³⁾、生産における相互補完関係が制度化された職域・職務の区分などに従って、人間の直接的意志関係に基づいて行われてきた。そのような工場内分業、企業内分業、また非経済的な種々の組織内での分業は、後に触れる近代的組織の中で高度に展開してきた。

第3に、家族や地域などの共同体内部での直接的意志関係による相互補完的諸関係は、一部は今なお家族や地域などに継承されているが、他方でそれらの一部は市場に

21) 主体としての個人と客体としての社会の関係の二面性については、Taylor, *op. cit.*, pp. 19-22, 邦訳 pp. 26-30., および pp. 69-82, 邦訳 pp. 97-117における指摘を参照されたい。

22) Taylor, *op. cit.*, pp. 17-19, 邦訳 p. 24-26。

23) Smith, *Ibid.*, Chapter 1, 邦訳 第1章。

供給される財とサービスおよび国家をはじめとする公共体が供給する公共財に置きかえられ、旧来の共同体内の相互補完は縮小してきている。代わって、国家とその下での自治体は、インフラストラクチャの構築と保全のための公共投資などと教育制度・社会保障制度・保健衛生と医療制度など公的サービス体系をもって家族や地域共同体の機能を支えている。現代の国家はピケティが言う「社会国家 *état social, social state*」に他ならない²⁴⁾。アンガス・マディソンによれば、国内総生産（GDP）に占める政府支出は、1913年に連合王国で13.3%、フランスで8.9%、ドイツで17.7%、アメリカで8%に過ぎなかったが、第2次大戦後の社会的支出の拡大を反映して、1986年には、それぞれ45.9%、53.2%、47.8%、37.1%に増大した²⁵⁾。その後、新自由主義が支配的になりそれらの数値が抑制される傾向が生まれたが、大きく減少することなく今日に至っている。市場の外での相互補完は、今日では公的空間での営為を含むものとなっている。

4. 階層的秩序と支配関係

資本主義と市民革命を基盤とする諸個人は、神話的共同体から中世の封建制や近世の絶対王政まで絶えず社会を構造化してきた階層的秩序から解放されたが、階層的秩序それ自体から解放されたわけではない。個人概念が生まれてきた中世盛期から資本主義の時代に、富と権力は常に階層的に配置されてきた。ここでは、近代社会における階層的秩序を、階級と組織に限定して明らかにしておく。

4.1 階層秩序としての階級構造

経済社会においては、身分 *status* に代わって「階級 *class*」が形成される。古典派経済学は、資本主義社会において、資本家、土地所有者、労働者という階級が、それぞれ利潤、地代、賃金という所得を得て生産を担う経済体系を描いた。これら諸階級は、生産諸要素の所有形態によって区別される経済的カテゴリーであり、資本、土地および労働の組み合わせによって生産がなされ、それぞれの階級に所得分配がなされる。それら諸階級の中でも特に生産手段や資産を有する他の階級とは異なる労働者階級は、自らの資質と能力を実現するために雇用機会を得ることを強制される。一方では「職業選択の自由」によって「自由な人として自分の労働力を自分の商品として処分できる」と同時に、他方では「自分の労働力の実現のために必要なすべての物 *Sachen* から解き放たれている」という「二重の意味」で「自由な人 *freie Person*」として労働者は存在する²⁶⁾。ここに「埋め込み」による階層的秩序に代わり、雇用者の意志に左右

24) Piketty (2014[2013]), Chapter 13.

25) Maddison (1989), p. 71 (Table 6.3).

26) Marx (1966[1867]), p. 183, 邦訳 第1分冊 p. 221.

される階層的な階級関係が生まれる。

雇用者と被雇用者の間には、「完全労働市場」—雇用条件や雇用される人々についての情報が明らかであるような労働市場—が存在するとしても、雇用する側と雇用される側は「平等」ではありえない。雇用関係が階層的であることは、所得分配の在り方に深く関係する。所得分配については、経済学は古典派経済学以来、あるジレンマを抱えてきた。ケネス・アローが言うように、「価格システムはいかなる形にもせよ、所得の公正な分配を与えるものではない」²⁷⁾ からである。簡単に言えば、価格形成のモデルで未知数が方程式の数より 1 つ多くなる世界が存在する²⁸⁾。例えば、生産要素が労働と資本のみと仮定した場合に、賃金と利潤への所得分配には自然率のような分配関係はなく、分配関係は非決定の状態におかれる。そこで、価格形成のモデルで未知数が方程式の数より 1 つ多くなる世界が存在する²⁹⁾。そこで、所得分配は歴史的にその時々で異なる傾向をもつ。古典派経済学とマルクスが分析した19世紀初めから1860年代半ばまでのイギリスでは、賃金は労働者が生存できる「生存費賃金 subsistence wage」に長く固定され、生産力が上昇しても実質賃金はそれに対応して上昇することはなかった。機械の導入が熟練労働を不熟練労働に置き換え、都市には絶えず「無産」の労働力が流入し、1824年に団結禁止法が撤廃されてもなお労働者の賃金交渉力は不足し、その結果、産業革命以後の生産性上昇の成果は、賃金に反映されず資本家や地主階級に帰属し続けたのであった。1人あたりの労働生産性を反映する

27) Arrow (1974), pp. 21-22, 邦訳 pp. 14-15。

28) この問題については多くの経済学文献が取り上げてきた。Pasinetti (1965), pp. 23-25. および (1983[1981]), pp. 39-40, 邦訳 pp. 45-47を参照されたい。

29) 極めて単純なモデルで説明しておこう。価格 p が、賃金 w と外生的に決定される投入労働係数 l の積、ならびに外生的に決定される資本係数 k (資本財の質=種類は同一であると簡単化しよう) 及び利潤率 r から成っているとしよう。賃金と利潤率は社会的に均等化しているとする。すると 2 財からなる経済の価格体系は、

$$p_1 = wl_1 + k_1(1+r)$$

$$p_2 = wl_2 + k_2(1+r)$$

となる。未知数は p_1, p_2, w, r の 4 つである。このうち 1 つの財の価格をニューメーラルとする。つまり、ある財の単位数量 (たとえば金 1 g) をもって他の未知数の単位とすれば未知数は 1 つ減るが、それでも、2 本の方程式に 3 つの未知数が残される。これが先に述べた「ジレンマ」である。そこで、賃金か利潤率のどちらかが外生的に決定されなければならない。こうした問題に対して新古典派は特殊な理念的な生産関数から「限界生産力説」を主張し、賃金と利潤率が同時に決定されたとしたが、それは雇用者である企業の労働需要を導くに過ぎず、しかも個々の労働者の生産への貢献度を限界生産力にしたがって確定するのは、労働者が企業の中で同一の独立した労働を行うわけではないことから、現実を反映したものとは言えない。なお、このような単純なモデルでは厳密に非決定を論じるには限界がある。新古典派的な一般均衡体系をも含んだモデルにおける非決定についての研究については、注目すべき研究として、Yoshihara and Kwak (2023) および (2024) がある。また、この研究が扱った論点については、Mandler (1997), (1999) も参照されたい。

1人あたりGDPは、1820年から1850年にかけて34%上昇したにもかかわらず³⁰⁾、消費者物価指数をもって計算された実質賃金は、1840年を100として、1810年の124から時間経過とともに低下して1845年には98に落込み、1850年に再び100となってから次第に増加するが1860年でも115にとどまった³¹⁾。1850年を100とした指数では実に1863年でも117にしか増加しなかった³²⁾。労働市場における需給変化を別にすれば、企業に雇用される労働者は、法的保護や行政上の規制がない場合、また労働者自身が交渉力を有する団体をもって雇用者に対抗しえない場合には、雇用者の指示と裁量下に置かれ、労働条件の悪化と低賃金や解雇に脅かされざるをえない。無論、中世盛期以後に限嗣相続者でない子女が直面したのと同様に、資産をもつ家に生まれて縁故や教育機会に恵まれたとしても、職業をはじめ自ら選択しなければならない社会では上層から下層への階級間の移動が、また逆に下層から機会を得て経営者や資産家となる道がある社会において労働者が上層の階級に移動することはある。だが、そのような流動性があったとしても、所得格差と資産格差を伴う階級に基づく階層的な社会関係自体が無くなるものではない。

経済的な階層的秩序は、第2次大戦後の1950年代から60年代の「黄金時代」に、西欧と日本では一定の平等化に向かった。一方で労働組合の組織率上昇と労働立法によって組合の企業に対する労働協約への交渉力が強化され、他方でケインズの完全雇用政策、失業保険・医療保険・年金制度の整備・構築・教育機会の確保など「社会国家」が社会的な階層秩序に作用したからである。しかし、1970年代にオイル・ショックなど供給制約下に失業率と物価上昇率が同時に上昇する「スタグフレーション」³³⁾が生じ、新自由主義 neo-liberalism イデオロギーが台頭し、1980年代以後に資本主義は階級間・階層間の格差は拡大へと向かってきた。まず、1) 金融・資本市場の自由化と労働市場自由化をはじめとする規制緩和、企業統治の株価重視への転換、累進税制の緩和などが導入され、次に、2) 情報通信技術革新、ロボット化など工程革新、資本移動の自由化による生産の海外移転などから、先進国での製造工業の地位低下とサービス経済化が生じ、それとともに、3) 大学卒・大学院修了の労働市場とそれまでの「中間層」をなした高校卒の労働市場の間に断層あるいは労働市場の分極化が生じたからである。その結果、第2次大戦後の階層的秩序の緩和は過去のものとなり、諸個人の環境、教育機会、相続などに左右された所得 *income* と資産 *wealth* の格差 *inequality* が生まれてきた。ピケティ、サエズ、ズックマン、アトキンソンなど多くの研究が、こうした格差の把握につとめ、最近ではブランシャールとロドリックによ

30) Maddison (1989), p.196.

31) Mitchell (1988), p.149.

32) Mitchell, *op. cit. ditto*.

33) スタグフレーションについては、さしあたり佐々木隆生 (2010), pp. 268-271を参照されたい。

る主流派経済学者を含んだカンファレンス記録『格差と闘え』が上梓されるに至っている³⁴⁾。資本主義に構造化されている階層的秩序がもたらす格差は、かつての亡霊ではなく、現実の、しかも解決すべき最も重要な課題となっている。

4.2 組織の時代としての近代

近代は組織の時代である。ハーバート・A・サイモンは、「他の惑星からの訪問者は、我々の社会が市場経済と呼ばれているのを聞いて驚くであろう。そして、彼らはおそらくどうして我々が組織経済 an organizational economy と呼ばないのかと尋ねるであろう」と『経営行動』の第4版で述べた³⁵⁾。この点に最も早く注目したのはヴェーバーであろう。彼は、資本主義と国家の時代における支配を、「正当性あるいは正統性 legitimität」の視点から、「合法的支配 die legale Herrschaft」を担う「官僚制支配 die Bürokratischen Herrschaft」と特徴付けた³⁶⁾。そのような官僚的支配は、目的と機能に対応して専門的諸部門を統合した階層的秩序を有する「組織 Organization」あるいは「支配構造物（支配的組織）Herrschaftsgebilde」に特有の支配形態であり、「階層的審級制の原則 das Prinzip des hierarchischen Instanzenzuges」に基づく「合理的性格 rationalen Charakters」を有する³⁷⁾。そのような組織は、「官僚」という言葉から連想されるような行政機構だけではない。ヴェーバーは、資本主義的大経営や種々の社会施設も含む近代的組織一般をこうした組織としている。

行政機構、軍隊、企業などは、いずれも法や定款、さらに諸規則などによって目的と理念および基本的構造が規定され、最高責任者、最上位の意志決定機構から中間諸段階の機構を経て末端の単位に至るまで専門化を伴う組織構造を通じて、目的合理性に基づく行動を展開する。組織に属する諸個人は、それぞれの能力・特性・経歴などにしたがって、組織の階層的秩序に組み込まれ、それぞれが与えられた目的を達成することを求められる。この秩序の内部では、先に述べたように、価格によって直接的に規定される間接的な人間の意志関係ではなく、価格や利潤が組織自体を規定するにしても組織の内部では人間の直接的な意志関係が支配する。それら直接的意志関係は、法や諸規定、定款などに体现されるとともに、階層的に配置された上層から下層に至る諸部門の間と各部門内部で職務に従う諸個人・集団の間でなされる行為を支配する。

一般的に、組織が合理性を実現するためには、諸個人が自己の職務に基づく行為に

34) Piketty & Saez (2003), Piketty (2014[2013]), Saez & Zucman (2019), Atkinson (2015)。なお、Blanchard & Rodrik (2021) に執筆している多数の研究者それぞれに注目すべき研究があるがここでは割愛する。

35) Simon (1997), p. 20, 邦訳 p. 27。なお、同書は、組織における階層的秩序の機能と意味を探求している。

36) Weber (1972-a[1922]), pp. 122-130, 邦訳 pp. 3-32。

37) Weber (1972-b[1922]), pp. 551-579, 邦訳 pp. 60-142。

意義を見出して自発的に参加することが求められる。このため、組織は、目的の達成のために、行政組織であろうと軍隊や企業、学校、病院であろうと種々の階層間、部門内における協議、討論を通じる意思決定も行うが、そのような行為は、組織の目的を階層秩序にしたがって実現するためになされるのであって、諸個人の階層秩序からの解放を意味するものではない。

組織と官僚制自体は、人間が集合的営為を不可欠として集団を形成することから、古代から存在してきた。しかし、ヴェーバーが言う近代的組織は、資本主義と国家の時代に内在する幾つかの要因とそれらの絡み合いの産物である。

第1に、人間は道具と装置を用いて労働を含む諸活動を行ってきたが、近世から始まり、近代に発展を遂げた科学技術を体化した道具と装置は、近代的組織形成に物的基礎を与えてきた。科学技術の応用は、新たな専門的知識と技能が要請する人間の活動の配置を、また種々の関連諸領域の統合を伴う官僚制的階層秩序を有する組織の形成を不可避としたからである。

上のことをよく示すのに軍事組織の歴史的変化がある。多数の人間を動員する戦争は古代から組織をもってなされてきたが、軍事組織は、「中世軍事革命」³⁸⁾以来今日に至るまで、兵装、兵種、攻防戦闘方法、兵站など生じた技術的变化に対応して変化を遂げてきた。1494年のシャルルVIIIによるイタリア侵攻は、騎兵、歩兵、砲兵の三兵種を統合した軍隊は近代の戦闘の原型をなしたと言われるが³⁹⁾、その後19世紀までに、武器、艦船、城砦、補給方法などの変化は、それに伴う軍事行動の規模拡大と戦闘空間の拡大と戦闘単位の多様化と統合を要請し、軍政部門、軍令部門、専門領域を包含する陸・海軍の階層的組織である常備陸海軍を生み出すに至った。20世紀に入り、第1次大戦から戦車、航空機、潜水艦などの実戦化による組織再構築が生じ、第2次大戦では陸・海・空三軍の引き続く軍事技術革新とともに機械化師団、機動艦隊、戦略空軍が創設され、さらにロケット技術や情報技術が現代の軍事組織の物的基礎をなしていることは周知のところであろう。

経済組織においても、機械制工業が生まれる工業の「協業」の段階から「資本の独自の機能として、指揮の機能 *Funktion der Leitung* は独自の性格をもつことになり」「一つの軍隊が士官や下士官を必要とするように、同じ資本の指揮のもとで協業する一つの労働者集団は、労働過程で資本の名によって指揮する産業士官（支配人 *managers*）や産業下士官（職工長 *foremen, overlookers, contre-maîtres*）を必要」⁴⁰⁾としていた。そのような階層的組織は、マニファクチュアーや機械制工業では一層進む。科学技術を体化した機械や装置が経営組織の物的基礎をなし、それらに基づく諸資源

38) 中世軍事革命については、Parker (2004[1988])、佐々木隆生 *op. cit.*, pp. 77-81, pp. 86-89 などを参照されたい。なお、「革命」の内容と時期については論争があることを付言しておく。

39) Howard (1977[1976]), pp. 54-74, 邦訳 pp. 82-108。

40) Marx, *Ibid.*, pp. 350-352, 邦訳第1分冊 pp. 434-436。

の調達・生産・販売は、種々の専門技術の組み合わせと種々の職種の多数の労働の統合を要請し、工場による生産組織が登場するに至る。18世紀後半から始まる産業革命は、蒸気機関・紡績機、力織機を用いた綿工業では、種々の作業を行う機械の協業と種々の異なる作業を行う異種の機械の体系をもって多数の労働を統合する工場を軸とする生産組織をもたらし、同様の過程は、鉄工業、鋳業、鉄道と蒸気船による運輸での組織変革に拡大した⁴¹⁾。その後、19世紀末からの重化学工業の生成、電気と内燃機関の応用に基づく産業の変革などを通して、今日の情報技術応用に基づく生産と経営組織の改革がなされてきたことは周知の通りであろう。しかも、そうした技術に対応した組織の変革は、個々の経営にとどまらず、原燃料、中間財生産、販売網、金融制度などを含む社会構造の変化の契機をなしてきている。無論、技術革新は、農業における機械の導入に典型をみるように、多数の労働の結合を不要とする結果も生み出すが、それも経済組織の成立の変化に科学技術の応用に基づく物的な基礎があることの証左と言えよう。

第2は、技術上の変革と共に進行した経営規模の増大である。他者の欲望を相互に満たすための生産を行う社会的分業は、それ自体、地理的限界とは無縁であり、さらに市場の時代の分業は、言語、宗教、慣習などに左右されない価格関係によって決定される。市場は、中世盛期に農村と都市を結ぶ「市」から商人が遠距離での商品の売買を行う「大市」へ、またイタリア、北海沿岸、ブリテン島を結ぶ商業網の形成に向い、さらに大航海時代を経てヨーロッパを超え、産業資本主義と対外投資の発展を契機に「世界市場」を生み出すまでに拡大した。しかも、生産、販売、運輸、通信・情報、金融にかかわる技術発展と資本の蓄積衝動によってもたらされる市場空間の拡大は、国内外に支店網を有する大商業と金融業、固定資本比率が高く規模に対して収穫逓増の諸産業、広範囲の領域にわたる輸送網を備える運輸業と通信業などに有限責任制や株式会社形態をとる大規模組織をもたらしえてきた。

第3に、領主や教会など中間団体の権力を排除して諸権力を集中・系列化したステイト State としての国家は、領土全体に居住する人々すべてを統治する領域国家である。国家は、人的奉仕と王領からの収益ではなく、租税をもって権力資源を調達し、官吏や軍人を貨幣的報酬によって雇用し、種々の法、制度、政策をもって統治を行う。そこで、国家は、立法、司法、行政、軍事にわたる階層的組織を備え、さらに社会に公共財を供給するために、中央銀行や公的金融諸機関、種々の学校、病院、労働基準監督署、保険衛生監督機構等々の多くの組織を配置する。それらは、いずれもそれぞれの目的と権限をもち、組織構成員が専門と職階にしたがって配置された職務に従っ

41) 工場制については、Marx, *op.cit.*, pp. 391-450. 邦訳第1分冊 pp. 485-559 が技術と組織の関係を指摘した古典となっているが、産業革命については、中村勝巳、前掲書、第四編「産業革命」 pp. 293-402 がヨーロッパ全体、さらに日本にもわたって優れた導入を与えている。参照されたい。

て活動を行う近代的階層的組織に他ならない。国家とは、それ自体、過去の政治機構とは異なる組織の巨大な集合体にほかならない。

以上が近代的組織形成の諸要因のうち主要なものと言えるが、組織の物的条件をなしてきた技術や社会の構造に変化が生じれば、組織もまた変化することは言うまでもない。従来支配的であった技術に代わって新たな技術が登場するならば、新たな技術に対応した組織が形成される。社会の変化もまた組織の変化をもたらす。制限選挙から普通選挙への移行など法体系の変容、教育制度と教育内容の変化、社会保障制度の確立、経済構造の変化、さらに国際関係など種々の社会変化は、行政組織の変化をもたらす。ただし、階層的秩序を備えた組織は、その態様を変化させるとしても、近代社会から退場することはない。

5. 結びにかえて

歴史の中から個人は、所与の世界の中での自我を反省的に意識し、社会を構成する主体として意識する自由な存在であるとともに、近代の新たな相互補完と階層秩序に組み込まれる存在として誕生してきた。近代社会における個人は、「自己労働」による所有に基づく自由で独立した平等なロック的個人ではなく、いかに抽象的に規定したとしても現実存在としての個人は、社会を構成する原子論的個人ではありえない。

近代社会の相互補完と階層的秩序は、その態様が変化しようとも維持される。社会的分業とそれに基づく経営規模の拡大、経営組織の階層性とその内部における分業、ステイトとしての国家は、統治システムや所有関係が変化しようとも変わることはないからである。諸個人は、その人間が育った家庭、隣人・友人や地域などの環境、受けた教育、属する社会の言語と文化は無論のこと、本稿が示したように、市場と国家、そして組織に絡めとられ、それらがもたらす規律と倫理を内面化によって受容する存在であり続けるであろう。

それでは、近代社会における諸個人は、自由な主体であることと、所与の相互補完と階層的秩序に位置するということの緊張の中で、いかなる問題に直面するのであろうか。次稿では、近代社会において個人であることの意味への問いを取り上げること にしたい。

付記：本稿執筆にあたっては、前稿と同様に、辻康夫北海道大学大学院法学研究科教授、吉原直毅マサチューセッツ大学アマーست校教授から有益なコメントと討論の機会をいただいた。ここに記して、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。

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities*, Verso, London, 白石隆・白石さや訳『想像の共同体：ナショナリズムの起源と流行』1987、リブレポート。
- Arrow, Kenneth J. (1974), *The Limits of Organization*, W. W. Norton & Company, New York, 村上泰亮訳『組織の限界』1976、岩波書店。
- Atkinson, Anthony B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Blanchard, Olivier and Dani Rodrik (editors) (2021), *Combating Inequality: Rethinking Government's Role*, The MIT Press, Cambridge, MA, 月谷真紀訳『格差と闘え』2022、慶応義塾大学出版会。
- Bloch, Marc (1968[1939]), *La Société Féodale*, Albin Michel, Paris, 堀米庸三監訳『封建社会』1995、岩波書店。
- Dawson, Cristopher (1951[1950]), *Religion and the Rise of Western Culture*, Sheed and Ward, London, 諏訪幸男訳『中世ヨーロッパ精神史』1973、創文社。
- Génicot, Léopold (1952[1950]), *Les lignes de faite du Moyen Age*, Casterman, Tournai, Paris, 森本芳樹訳『中世の世界』1976、創文社。
- Gies, Frances and Joseph (1989[1987]), *Marriage and the Family in the Middle Ages*, Harper Prenal, New York, 栗原泉訳『中世ヨーロッパの結婚と家族』、2019、講談社学術文庫。
- Haskins, Charles Homer (1927), *The Renaissance of the Twelfth Century*, Harvard University Press, Cambridge MA, 別宮貞徳・朝倉文市訳『十二世紀のルネサンス：ヨーロッパの目覚め』2017、講談社学術文庫。
- Hegel, G. W. F. (1955[1821]), *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Felix Meiner, Homburg, 岡田隆平・速水敬二訳『ヘーゲル全集 9 法の哲学』1930、岩波書店、および藤野渉・赤澤正敏訳『法の哲学 要綱』、『世界の名著 35 ヘーゲル』1967、中央公論社。
- Howard, Michael (1977[1976]), *War in European History*, Oxford University Press, Oxford, 奥村房夫・奥村大作訳『ヨーロッパ史と戦争』1981、学陽書房。
- Le Goff, Jacques (2003), *L'Europe Est-Elle au Moyen Âge ?*, Editions du Seuil, Paris, 菅沼潤訳『ヨーロッパは中世に誕生したのか?』2014、藤原書店。
- Maddison, Angus (1989), *The World Economy in the 20th century*, OECD, Paris.
- Mandler, M. (1997), Sequential Regularity in Smooth Production Economies, *Journal of Mathematical Economics*, 27, pp. 487-504, Elsevier, Amsterdam.
- (1999), Sraffian Indeterminacy in General Equilibrium, *Review of Economic Studies*, 66, pp. 693-711, Oxford University Press, Oxford.
- Marx, Karl (1966[1867]), *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band*, Dietz Verlag, Berlin, マルクス＝エンゲルス全集刊行委員会訳（大内兵衛・細川嘉六監訳）『資本論 第1巻 1-2分冊』1968、大月書店。
- (1953), *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie: (Rohentwurf) 1857-1858, Anhang*

- 1850-1859, Diets Verlag, Berlin, 高木幸二郎監訳『経済学批判要綱 1-5分冊』1959-1965、大月書店。
- Mitchell, B. R. (1988), *British Historical Statistics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parker, Geoffrey(2004[1988]), *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West 1500-1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 大久保桂子訳『長篠合戦の世界史：ヨーロッパ軍事革命の衝撃 1500-1800年』1995、同文館。
- Pasinetti, Luigi L., (1965), *A New Theoretical Approach to the Problems of Economic Growth*, Pontificiae Academiae Scientiarum Scripta Varia 28, Ex Aedibus Academicis, Civitate Vaticana.
- (1983[1981]), *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 大塚勇一郎・渡会勝義訳『構造変化と経済成長：諸国民の富の動学に関する理論的エッセイ』1983、日本評論社。
- Piketty, Thomas (2014[2013]), *Capital in the Twenty-First Century (English edition, translated by Arthur Goldhammer)*, The Belknap of Harvard University Press, Cambridge MA, 山形浩生・守岡桜・森本正史訳『21世紀の資本』2014、みすず書房。
- Piketty, T. and Emmanuel Saez (2003), Income Inequality in the United States, 1913-1998, *Quarterly Journal of Economics* 118 (1), Oxford University Press, Oxford, pp.1-39.
- Pirenne, H. (1963[1933]), *Historie economique et sociale du Moyen-Age*, Press Universitaires de France, Paris, 増田四郎・小松芳喬・高橋幸八郎・高村象平・松田智雄・五島茂訳『中世ヨーロッパ社会経済史』1956、一條書店。
- (1948[1925]), *Medieval Cities: the Origins and the Revival of Trade*, Princeton University Press, Princeton, 佐々木克己訳『中世都市』1970、創文社。
- Rösener, W. (1994), *The Peasantry of Europe*, Blackwell, Oxford, 藤田幸一郎訳『農民のヨーロッパ』1995、平凡社。
- Rubenstein, Richard E. (2004[2003]), *Aristotle's Children*, A Harvest Book, Orlando, 小沢千重子訳『中世の覚醒：アリストテレス再発見から知の革命へ』2018、ちくま学芸文庫。
- Saez, Emmanuel and Gabriel Zucman (2019), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W. W. Norton & Company, New York.
- Simon, Herbert A. (1997[1945]), *Administrative Behavior*, The Free Press, New York. 二村敏子・桑田耕太郎・西脇暢子・高柳美香訳『新版 経営行動』2009、ダイヤモンド社。
- Smith, Adam (2003[1776]), *The Wealth of Nations (An Inquiry into the Nature of the Wealth of Nations)*, Bantam Dell, A Division of Random 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 (1989), *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*, Harvard University Press MA, 下川潔・桜井徹・田中智彦訳『自我の源泉：近代的アイデンティティの形成』2010年、名古屋大学出版会。

- (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-a[1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie, Erster Halbband, Erster Teil Soziologische Kategorienlehr, Kapitel III Die Typen der Herrschaft*, J.C.B Mohr, Tübingen, 世良晃四郎訳『支配の諸類型』1970、創文社.
- (1972-b[1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie, Zweiter Halbband, Kapitel IX, 2. Abschnitt Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft*, J.C.B Mohr, Tübingen, 世良晃四郎訳『支配の社会学 I』1960、創文社.
- Yoshihara, Noki and Kwak, S. H. (2023), A Simple Example of Sraffian Indeterminacy in Overlapping Generation Production Economies, *Communications in Economics and Mathematical Sciences*, 2, pp. 44-57, J-STAGE, Tokyo.
- (2024), Sraffian Indeterminacy of Steady-State Equilibria in the Walrasian General Equilibrium Framework, *Metroeconomica*, Vol. 75, Issue 1, John Wiley & Sons Ltd. <https://doi.org/10.1111/meca.12454>
- 阿部謹也 (2019[1992]), 『西洋中世の愛と人格』講談社学術文庫.
- 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.
- (2002-2004), 「ステイトとネイション第Ⅱ部 ジクラトの崩壊の後に」、『経済学研究』 第52巻第3号、第54巻第2号、同第3号、北海道大学.
- (2024), 「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」、『年報 公共政策学』第18号、pp. 3-22、北海道大学.
- 中村勝巳 (1994), 『世界経済史』講談社学術文庫.
- 新倉俊一 (1983), 『ヨーロッパ中世人の世界』ちくま学芸文庫.

The Situations and Meaning of Individuals in Modern Society (2): The Emergence of Ideas of Individuals and Situations of Individuals in Modern Society

SASAKI Takao

Abstract

The idea that individuals are free, equal and independent emerged in the 18th Century. This idea had formed since the High Medieval Period of Europe. In the Renaissance of the 12th century, scholastic philosophers founded the dialectical method as a continuation of Aristotle's works, and began to interpret religious belief with reason. This revolutionary idea instigated the awakening of the 'self', and engendered the development of literature as relationship norms and ideas of love evolved from historic norms. Further, the rise of market economies with the revival of commerce in the 11th century, and the birth of the State, signaled an alienation from old civil society (*societas civilis*), and gave social momentum to the idea of individuals. Yet, we are still bound by our social relationships – the social division of labor in markets, health care and childcare supported by communities, and various hierarchical orders within society --, and individuals in modern society are not the atomistic free-willed beings that we would like to believe we are. To fully understand the meaning of 'us', the individual in modern society, we must study our relationships as individuals within our fluid social relationships.

Keywords

The awakening of the self, market economy and capitalism, the birth of State, complementarity, hierarchy

【論文】(査読)

「税と開発」の新たなフォーラムの始動？ 途上国による国際租税協力枠組条約創設の試み

津田 久美子*

1. はじめに

2023年11月22日、国際連合（以下、国連）総会において「国連における包摂的かつ実効的な国際租税協力の促進」と題した決議（以下、「2023年国連決議」）が125の賛成票で採択された¹⁾。この決議では、気候変動の分野と同様の「枠組条約（Framework Convention）」を税の分野であらたに形成する方針が策定された。同決議案の提出を主導したアフリカ連合（African Union）や市民社会団体は、これを「歴史的」決定だと評価している²⁾。本稿は、その「歴史的」意味について検討を行いたい。

一般に、この決議採択と枠組条約創設の試みは「国際課税（international taxation）」分野の新しい動向だと見られている。それに対し、本稿は、この新しい動向を「税と開発（tax and development）」という複合分野の歴史的潮流に位置づけ評価する必要があると考える。なぜなら、同決議文では、能力構築（capacity-building）や開発資金調達（financing for development）といった開発の観点が繰り返し強調されているためである。たとえば、その主文の項目2は以下のように規定されている。

「枠組条約の構築はまた、開発資金のためのアディスアベバ行動目標の実施および持続可能な開発のための2030アジェンダの実施の加速に貢献するものであることを認識する³⁾。」

* 北海学園大学法学部専任講師・北海道大学公共政策学研究センター研究員。

E mail: tsudak@hgu.jp

本稿が参照したオンラインサイトの最終閲覧日はすべて2024年9月27日である。

- 1) United Nations, “Second Committee Approves Nine Draft Resolutions, Including Texts on International Tax Cooperation, External Debt, Global Climate, Poverty Eradication,” 22 November, 2023 (GA/EF/3597), < <https://press.un.org/en/2023/gaef3597.doc.htm> >.
- 2) African Union, “UN General Assembly Member States have voted with a majority of 125 in favor of adopting a Convention on International Tax Cooperation,” 22 November, 2023, < [https://au.int/en/pressreleases/20231122/un-general-assembly-member-states-have-voted-majority-125-favor-adopting](https://au.int/en/pressreleases/20231122/un-general-assembly-member-states-have-voted-majority-125-favor-adopting-) >; Hearson, Martin “A new UN Tax convention – how will it change global tax governance?” Blogs, International Centre for Tax & Development, 1 December, 2023, < <https://www.ictd.ac/blog/the-new-un-tax-convention-a-critical-juncture-for-global-tax-governance/> >.
- 3) United Nations General Assembly, “Promotion of inclusive and effective international tax

すなわち、2023年国連決議で構築しようとする枠組条約とは、その締約国会議（Conference of the Parties: COP）の開催や議定書の策定を通じて、「税と開発」という争点複合課題に対処するための新たなフォーラムを立ち上げようとする試みだと捉えられる。

「税と開発」という複合アジェンダは、近年関心を集めているものの、「税」と「開発」の二つの政策領域間の相互作用や歴史的な接合点はあまり明らかになっていない。その理由の一つは、「税と開発」アジェンダが確固たる分野として確立しておらず、論者や文脈によってその範囲や対象が異なることにある。それら「税と開発」をめぐる複雑な言説を解きほぐすことが、本稿のもう一つの目的である。

本稿は以下のように検討を進める。まず、2023年決議につながる問題背景を「国際課税」ガバナンスの近年の潮流から整理し、これを「税と開発」のより広い歴史的文脈に位置づける必要を述べる。そして本稿の分析視角として「フォーラム」に着目する諸概念を検討し、新しいフォーラムを希求する「フォーラム・シーキング」の分析概念を導入する。次に、1920年代以降の税と開発の初期フォーラム・シーキングの政治過程を分析し、国際課税ガバナンスの最初期から開発ニーズが提起されてきたこと、ならびに、そのニーズに基づくフォーラム・シーキングが展開されるも挫折し垂流化していったことを明らかにする。さらに、開発資金のための税が1990年代より争点化した過程を分析し、国連を中心とするフォーラム・シーキングが展開されたこと、それが新フォーラムの創設や経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）による狭義の「税と開発」アジェンダへとつながっていったことを明らかにする。以上を経て、途上国の開発ニーズにもとづく税の包括的なフォーラムが不在のなか、積年の争点を協議するためのフォーラムを創設する試みとして2023年国連決議が結実したと結論づける。最後に、この枠組条約に対し途上国も含めて諸国が多様な思惑を抱いていることを指摘し、今後の行方を展望する。

2. 先行研究と分析視角

2.1 問題背景：国際課税ガバナンスの変容と途上国の不満

2023年国連決議に関する先行研究はまだ少ないが、モスキーラ・ヴァルデラマはこの決議について、OECDおよびG20が発展させてきた近年の国際課税の取り組みに対しグローバル・サウス諸国から正統性問題が提起されたものと考察している⁴⁾。そこで以下、国際課税ガバナンスの近年の潮流とその問題について先行研究の知見をも

cooperation,” *Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2023* (A/RES/78/230), p. 4, para 2.

4) Irma Mosquera Valderrama, “How Can Regional Cooperation Help the Enhancement of Regional Economic Development and Strengthen the Voices of Developing Countries in Global Tax Negotiations?,” *Journal of World Investment & Trade*, 25, 2024, pp. 201-236.

とに整理する。

2.1.1 国際課税ガバナンスの新潮流

上述のOECD・G20による取り組みとは、2021年10月8日に世界136の国・地域が合意した「デジタル課税」と「グローバル・ミニマム課税」という二つの新しい国際課税ルール、および、それに至るまでの約10年間の国際的な検討プロセスを指す。先行研究は、このプロセスをそれまでの国際課税ガバナンスとは異なる新しい動向と見て、その歴史的意義や変容について明らかにしてきた。

第一に、元来、国際課税の基本的な規範は「二重課税の排除」であったが、近年は「二重非課税の規制」に重きを置くようになった。国際課税とは一般に個人所得税や法人所得税など直接税の国際的な局面のことを指し、国内法からそれらを方向づける国際規範までの一連のルールから構成される⁵⁾。そのルールのもっとも基本的な目的が「二重課税の排除」である。二重課税 (double taxation) とは、多国籍企業が進出先の外国で得た所得に対し、本社をおく「居住地国 (residence country)」と当該所得を生み出した進出先の「源泉地国 (source country)」の双方から課税されることを指す。二重課税は企業の円滑な経済活動を阻害するため、除去することが望ましい。そこで二重課税の排除を実現するため、各主権間で課税管轄権が重ならないよう調整することが求められる。その課税権配分の方式には、居住地国が当該企業の全世界所得に対して課税することを基本とし、源泉地国は当該事業拠点の経済活動に所得の源泉が認められる場合にのみ部分的に課税できる、という原則が確立してきた。つまり居住地国課税権が優先され、源泉地国課税権が制限される⁶⁾。他方、二重非課税 (double non-taxation) とは、脱税 (tax evasion) や租税回避 (tax avoidance) の問題を指す。国境を越える資本逃避・隠匿は人類史上古くからあったが、戦後の世界経済の発展と統合につれ、多国籍企業の脱税・租税回避行為とそれに伴う国家財源の流出がますます問題化し、国内税制や国際規範でも一定の対処が講じられてきた。

それに対し、より近年は経済のデジタル化に起因する租税回避が問題視されるようになった。従来の国際課税ルールでは支社等の物理的拠点⁷⁾があることなどが課税根拠となってきたが、事業拠点がなくとも他国でビジネスを展開できるオンライン・ビ

5) Diane Ring, "International Tax Relations: Theory and Implications," *Tax Law Review* 60, 2007, p. 83; 増井良啓・宮崎裕子『国際租税法』東京大学出版会、2019年、3頁。

6) 藤谷武史「税法における国際的規範形成と国内法：OECDモデル租税条約の規範性を中心に」『法律時報』84巻10号、2010年、37頁。

7) そのような物理的拠点は「恒久的施設 (Permanent Establishment、以下PE)」と呼ばれる。PEとは、国内において一定の事業を行い稼得する企業の物理的な拠点のことを指し、国際課税においては従来「PEなくして課税なし」の原則が確立してきた。これはすなわち、源泉地国はPEとして認定されない限り当該企業に課税することはできないことを意味する。

ジネスモデルにこのルールは機能しない。こうしてデジタル課税を中心とする二重非課税問題への関心が高まり、国際的に争点化した。その社会経済的な背景としては、2008年の世界金融危機後に欧米先進諸国で緊縮財政がとられ、国家財源の強化が喫緊の課題となったことがある。また同時期、Google社やApple社などアメリカの巨大デジタル企業による巨額の租税回避スキームが報道され欧米諸国で政治問題化したことも、重要な契機となった⁸⁾。

第二に、国際課税ガバナンスの制度的な特徴が「二国間」から「多国間」へと変化した。課税権配分の規範や原則は、主に二国間で締結する租税条約によって制度化されている。今日、租税条約は3000を超えと言われ、それら二国間条約の束が国際課税の制度的基礎を成している。しかし近年は、それに加え、脱税ならびに租税回避を規制する多国間の枠組みが複数策定されてきた。その主要な取り組みは主に三つある⁹⁾。

一つ目は、個人が外国の金融機関に資産を隠匿して脱税を図る行為を取り締まるための、当局間で非居住者の金融口座情報を交換する「情報交換」ネットワークである。2014年、OECDは効率的かつ透明性の高い情報交換を実施する目的で、大量の情報を一括して自動的に交換するための国際基準として「共通報告基準 (Common Reporting Standards: CRS)」を策定した。各国におけるCRSの実施状況は、OECDの「課税目的に関する透明性と情報交換に関するグローバル・フォーラム (以下、「グローバル・フォーラム」) における相互審査によって監視されている。現在、グローバル・フォーラムには170を超える国・法域が参加し、OECD非加盟国も含めた広範なネットワークとなっている¹⁰⁾。

二つ目は、「税源浸食と利益移転 (Base Erosion and Profit Shifting: BEPS)」プロジェクトという、国際的な租税回避への対処策を包括的に検討する多国間の取り組みである。同プロジェクトは2012年にOECDによって立ち上げられたが、G20の強力な支持を得たことから、2013年にはOECD非加盟国のG20メンバー8カ国¹¹⁾を対等な立場 (on equal footing) で審議プロセスに加える「OECD/G20」という交渉枠組みが創設された。交渉は主に具体的な問題領域を特定した「BEPS行動計画」¹²⁾の項目ごとに進め

8) Rasmus Corlin Christensen & Martin Hearson, “The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis,” *Review of International Political Economy*, 26(5), 2019, pp. 1070-1071.

9) 増井良啓「【特集】国際課税の歴史的な合意——デジタル課税と最低税率をめぐって 経緯」『ジュリスト』1567号、2022年。

10) OECD, *Tax and Development at the OECD: A Retrospective (2009-2024)*, OECD Publishing, 2024, p. 5.

11) アルゼンチン、インド、インドネシア、サウジアラビア、南アフリカ、ブラジル、中国、ロシア。

12) OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, 2013.

られ、2015年、OECD/G20の諸国は15の行動を策定する「BEPS最終報告書」の合意に到達した。15の行動には法的拘束力をもたないものもあるが、うち4つは参加国に実施を義務づけるミニマム・スタンダードとして策定された。また、BEPSの各措置を既存の租税条約に導入するための多国間条約（通称「BEPS防止措置実施条約」）の策定にも至り、2016年に採択された¹³⁾。

三つ目は、OECDが2016年に創設した「BEPS包摂的枠組み（Inclusive Framework）」である。包摂的枠組みとは、一方では、前年に到達した「BEPS最終報告書」の各措置をよりグローバルな規模で実施するために、OECD/G20以外の諸国に広く参加を呼びかけるものである。これがもう一方では、BEPSの積み残し課題の交渉フォーラムとしても機能した。BEPSの15の行動計画のうち、行動1「デジタル経済の課税上の課題」は唯一、「最終報告書」で具体的なルールを策定できずに終わっていた。その継続交渉が結実したのが、「二つの柱（Two-Pillar Solution）」と呼ばれるデジタル課税とグローバル・ミニマム課税であった。

第一の柱（Pillar 1）であるデジタル課税は、デジタルビジネスの収益モデルに課税できない問題などに対処するもので、全世界売上が200億ユーロ以上かつ利益率10%以上の大企業の「超過利益」に対し、物理的な拠点の有無を問わず、そのビジネスの消費者が所在する「市場国」に課税権を配分する（「新課税権」と呼ばれる）。これはすなわち、居住地国課税権の優先から源泉地国課税権の強化へと向かうルール変更であり、従来の課税権配分ルールを刷新する規定を含む画期性をもつ¹⁴⁾。第二の柱（Pillar 2）であるグローバル・ミニマム課税は、各国法人税の実効税率を最低15%にするなどの措置から構成されるもので、財源流出と租税回避の温床となる国家間の税率引き下げ競争を食い止めようとするものである。これは「有害な租税競争（harmful tax competition）」と呼ばれてきた問題で、BEPS 15の行動でもいくつかの措置が策定されたが、デジタル課税交渉のプロセスで引き続きこの問題への行動が一部諸国から求められた結果、税率の策定を決定する課税主権の根幹をより直接的に規定するものとして結実した。

以上の近年の動向に対し、多くの先行研究は、国際課税ルールに100年来の大変容が生じたと見ている。国家間の課税権配分を定めるルールの源流は1920年代の国際連盟期に遡り、それ以来維持されてきた国際課税の基本的な原則や制度的な形態が変更されたためである¹⁵⁾。ゆえに、先進諸国やOECDは、2021年の合意到達を「歴史的」

13) 増井、前掲書、2022年、16-17頁。

14) 南繁樹「デジタル課税—主権国家間の「協調の体系」形成への試み」『ジュリスト』1567号、2022年、21-22頁。

15) Richard Eccleston & Lachlan Johnson, “The OECD’s governance of international corporate taxation: initiatives, instruments, and legitimacy,” in Lukas Hakelberg and Laura Seelkopf (eds.) *Handbook on the Politics of Taxation*, Edward Elgar Publishing, 2021; 吉村政穂「国際課税における新たな協調枠組の分析——税のグローバルガバナンスをめぐる議論」『フィナンシャル・レビュー』

成果だと表明した¹⁶⁾。

2.1.2 国際課税ガバナンスの正統性問題

しかし、その画期性の裏側で国家間の熾烈な対立が生じ、妥結へと向かうなかで一部の諸国が不満を募らせていくことにもなった。先行研究は、議題設定、政策形成、交渉結果といった諸側面で途上国が不利な状況におかれたことで、OECD/G20のプロセスに正統性問題¹⁷⁾が浮上したと指摘する。まず、多くの途上国はBEPS包摂的枠組み創設以降にメンバーとして招き入れられたため¹⁸⁾、それ以前のOECD/G20が策定したBEPS各措置についての議題設定や政策形成に関与することができなかった。次に、積み残し課題については包摂的枠組みにおいて政策形成に携わる機会が開かれていたが、その討議や意思決定へ実効的に参加するのは容易なことではなかった¹⁹⁾。OECDで重ねられる密で技術的な交渉に対し、費用、知識、経験、言語などの点で困難を抱えていた途上国は少なくなかった²⁰⁾。

最大の問題として、デジタル課税とグローバル・ミニマム課税の合意内容は、多くの途上国にとって不満の残る結果となった。たとえば「第二の柱」に対し、アフリカやラテンアメリカ諸国の多くは最低法人税率を20-25%にすることを求めていたが、15%で妥結したことで、自国からの税源流出や租税競争を懸念する声があげられた。そのため、きわめて消極的な意味で合意を承認した諸国がいたという²¹⁾。「第一の

143号、2020年；増井、前掲書、2022年、など。

- 16) The Guardian “Rishi Sunak announces ‘historic agreement’ by G7 on tax reform,” 5 June, 2021, < <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/05/rishi-sunak-announces-historic-agreement-by-g7-on-tax-reform> >; OECD “International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age,” 8 October, 2021 < <https://web-archiver.oecd.org/2021-10-20/612898-international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm> >.
- 17) インプット・スループット・アウトプットの三要素から成る「民主的正統性 (democratic legitimacy)」モデルに沿って分析されている。民主的正統性モデルについては以下：Fritz W. Sharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999; Vivian A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’,” *Political Studies*, 61(1), 2012.
- 18) 包摂的枠組み創設以前の正統性問題を指摘する文献としては以下を参考。Dries Lesage, “The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy,” *International Organisations Research Journal*, 9(4), 2014; Irma Mosquera Valderrama “Legitimacy and the Making of International Tax Law: The Challenges of Multilateralism,” *World Tax Journal*, 7(3), 2015.
- 19) Irma Mosquera Valderrama, “Output Legitimacy deficits of the BEPS inclusive framework,” *Bulletin for International Taxation*, 72(3), 2018.
- 20) Rasmus Corlin Christensen, Martin Hearson and Tovony Randriamanalina, “At the Table, Off the Menu?: Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations,” ICTD Working Paper 115, 2020 < <https://www.ictd.ac/publication/at-table-off-menu-assessing-participation-lower-income-countries-global-tax-negotiations/> >.
- 21) Didier Jacobs, “Is the Inclusive Framework tax deal in the interests of lower-income countries?,” Blogs, ICTD, 28 February, 2022 < <https://www.ictd.ac/blog/inclusive-framework-tax-deal-interests-lower-income-countries/> >.

柱」をめぐるのは新興国・途上国がより野心的なデジタル課税構想を求めていたが、自国のプラットフォーム企業を狙い撃ちする課税強化案に強く反対していたアメリカによってその実現が阻まれた。この妥結結果に加え、この合意には一つの取引が前提となっていたことで、一部途上国の大きな不満につながった。その取引とは、アメリカが制裁関税を引き下げる代わりに、各国の「デジタルサービス税」を廃止する、あるいはその新規導入を禁止するというものである²²⁾。デジタルサービス税とは一般に、オンライン事業者の売上または事業収入に対する課税を指す。この税は、米欧間の対立によりデジタル課税交渉が難航していた2018年、欧州連合（European Union: EU）が交渉妥結までの暫定的措置としてEU共通のデジタルサービス税を導入する提案を行なったことをきっかけに、大きな論争を生じさせてきた。結果としてEU共通税制化は実現しなかったものの、2019年以降、イタリア、フランスなどの一部EU諸国がデジタルサービス税を国内で導入し、EU諸国以外でもイギリス、インド、トルコなどで導入が続いた²³⁾。それに対し、当時のトランプ米政権はこれらをアメリカ企業への不当な貿易措置として、通商法301条にもとづく報復関税の脅しをかけ、貿易戦争の様相を呈していた。その後バイデン米大統領へと交代したことでアメリカの強硬姿勢はやや軟化したものの、デジタル企業へのリングフェンスの回避は引き続き最重要事項とされ、先述の政治的取引のもと2021年のデジタル課税の合意に至ったのであった。

以上の「二つの柱」の妥結結果を不服として、ナイジェリアとケニアは包摂的枠組みのメンバーだったが、2021年に合意には参加しなかった。その他多くの国は合意に参加はしたものの、デジタルサービス税の廃止あるいは新規導入の禁止という課税主権の制約的性質に不満をもつ国も少なくなかった。

これらプロセスと結果に対する途上国の鬱憤が、2023年国連決議によって新しいフォーラムを求めるようつながる直接的な背景要因となった。その証左に、まず、同決議案を提出し、これを支持するアフリカ諸国の共通の立場形成をリードしたのはナイジェリアであった²⁴⁾。次に、決議では枠組条約を創設するアドホックな政府間委員会を創設し、同委員会に特定の優先課題について「初期議定書（early protocols）」を並行して開発することを検討するよう要請しているが、その優先課題として言及された施策の一つが「デジタル化・グローバル化経済におけるクロスボーダー・サービスから生じる所得への課税」であった²⁵⁾。参加に関わる正統性問題も決議の全体にわたっ

22) 南、前掲書、2022年、24頁。

23) 溝口史子「諸国におけるデジタル課税制度の状況」『税務弘報』67巻9号、2019年。

24) The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), “Africa presses for UN tax plan despite EU resistance,” 24 October, 2023 <<https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/africa-presses-for-un-tax-plan-despite-eu-resistance/>>.

25) UNGA, op. cit. 2023, para 6 (c), p. 5.

て強く意識されている。たとえば決議文では、議題設定、討議、意思決定のすべてのプロセスに「完全に (fully)」包摂的・実効的に参加できるような国際租税協力を実現すべき、という表現が繰り返し用いられている。また、OECD/G20 で非加盟国に与えられた「対等な立場」と同じ表現を用いて、「すべての国が手続き上対等な立場で」参加するために、「よく組織された透明な意思決定の構造」と「意思決定に意味あるかたちで関与することを可能にする能力を確保する必要」も強調されている。

したがって、2023年国連決議は、確かにOECD/G20による「国際課税」の取り組みに対し途上国が挑戦し、国連をフォーラムとして新たなルールを形成していこうとする試みという側面をもつ。しかし、それだけでは説明することが難しい問題が二点ある。第一に、国連という新たなフォーラムで包摂上の課題への取り組みを求めるのはなぜか。OECDやG20は途上国の「国際課税」分野における包摂上の課題に対し、何もしてこなかったわけではない。むしろ近年、OECDが「税と開発」と呼ぶ非加盟国の途上国との連携強化、特に能力構築のプログラムは飛躍的に増大してきた。第二に、途上国はその新たなフォーラムになぜ国連を選んだのか。たしかにOECDという「先進国クラブ」以外でのフォーラムを求める必要はあっただろう。国連はもともと普遍的な国際機関で、なおかつ途上国がその議席数の多さで有利な結果を導きやすいフォーラムでもある。しかし、歴史的に見れば、国際課税の分野において非常に高い権威を有するOECDに比べれば、国連はこの分野における役割をほとんどもっていない、いわば亜流のフォーラムであった。

以上の問題を検討するためには、「国際課税」から視野を広げ、途上国の抱える「開発」ニーズと関連する「税」の諸課題に国連がどのような関わりをもちうるフォーラムなのかを検討しなければならない。すなわち、途上国が国連を新たなフォーラムに選んだのは、OECDが専門性をもつ「税」の分野に対し、国連がより優位性をもつ「開発」 이슈を複合化させることで、分野横断的なフォーラムを新たに創設しようとする取り組みだと考えられる。そこで、「税と開発」という複合課題がこれまでどのように争点化してきたのか、その歴史の延長線上に2023年国連決議を位置づける必要がある。

2.2 問題設定：「税と開発」観点の導入

「税と開発」に確立した定義は存在しないが、2010年頃よりG20やOECDが主に二つの意味でこの言葉を用いた組織を立ち上げ、関連する取り組みを展開してきた²⁶⁾。一つは、「国際課税」分野における「開発」ニーズまたはそれを充足するための援助政策である。国際課税の規範創出において中心的なフォーラムとなってきたのは、OECDの租税委員会 (Committee of Fiscal Affairs: CFA) である。租税委員会は、OECD

26) OECD, *op.cit.*, 2024.

のルールを非加盟国の途上国に普及し、その導入を支援する開発援助政策も講じてきた。たとえば、かつてOECDの開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）と共同で、「税と開発のタスクフォース（Taskforce on Tax and Development）」という名の発展途上国向けに国際課税ルールの技術的支援を展開する組織をもっていた。もう一つは、「開発」資金の一つとしての「税」という意味合いである。たとえば2010年11月のG20サミット（ソウル）では、「税と開発のタスクフォース」に対し、開発資金において国内資源動員（Domestic Resource Mobilization: DRM）が不可欠だとしてその検討が求められた。DRMとは、対外援助とは異なり、途上国が自らの開発のために必要な資金を調達することである。その施策には天然資源の採掘料徴収から現地通貨建て債券の拡大など、さまざまな取り組みがあるが、このときDRMの施策としてもっとも重要とされたのが税であった。

しかし歴史を見れば、これら二つは「税と開発」を狭義に捉えたものと考えられる。理由は二つある。第一に、「国際課税」ルールに対する「開発」ニーズにもとづく問題提起は、国際課税ガバナンスの創成期から存在した。国際課税の代表的な規範である「OECDモデル租税条約」の源流は1920年代の「国際連盟モデル租税条約案」に遡り、この時点で「居住地国」優先の課税権配分ルールが示されていたが、1940年代には開発途上国の利害を反映し「源泉地国」により大きな課税権配分を認める「メキシコモデル租税条約」があった。これは戦時中、国際連盟がアメリカで地域税務会合を開催したことから策定された。第二に、「開発」資金の一つとしての「税」は、DRMが重視されるようになるより前の1990年代に国際社会の一大争点となったことがある。当時、冷戦後の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）の低迷を背景に、グローバル・タックス構想に関心が寄せられたときのことである。グローバル・タックスとは、グローバルな規模で徴税や税収の再分配を行う諸構想を指す²⁷⁾。特に当時、「トービン税」と呼ばれる通貨取引への課税構想が論争的に議論され、その結果、「革新的な開発資金調達（innovative financing for development）」というアジェンダの創造につながった。2002年にメキシコのモンテレーで開催された第1回開発資金国際会議（International Conference on Financing for Development、以下「モンテレー会議」）では、革新的な開発資金調達手段の候補としてトービン税や炭素税などのグローバル・タックス構想が議論された。

これらかつての議論は、OECDを中心とする主流の国際課税ガバナンスを検討する先行研究では、後述する一部の例外を除き、ほとんど言及されることがない。メキシコモデルはモデル租税条約の歴史に位置づけられることもあるが、施策として主流化しなかったため限定的な言及であることが多い。グローバル・タックスは主に間接税

27) 上村雄彦『グローバル・タックスの可能性：持続可能な福祉社会のガバナンスをめざして』、ミネルヴァ書房、2009年、177-178頁。

であること、また「開発」アジェンダであるために国際課税の議論の射程に入らず、関連づけられることは少ない。

2023年国連決議は、開発の観点から税のルールの再検討を求める取り組みである点で、以上二つの議論の問題関心と重なる。ゆえに、これら二つの事例の歴史的検証が、2023年以降の行方を展望するうえでも不可欠になる。そこで本稿では、これら取り組みに関する先行研究の知見に依拠しながら、「税」と「開発」の歴史的な交錯点を明らかにすることにしたい。まず、国際連盟からOECDへと国際課税の主要フォーラムが変遷した間に、国連がわずかな期間ながらもそのフォーラムであった時期を史料に基づき詳細に明らかにしたテオの研究をもとに、メキシコモデル前後の「税と開発」をめぐる政治過程を分析する²⁸⁾。次に、「税と開発」アジェンダをめぐりモンテレー会議でOECDと国連との「縄張り争い」があったと指摘するルサージュらの論考を取りかかりとして²⁹⁾、1990年代のトービン税をめぐる論争の生起がその「縄張り争い」へとつながった過程を考察する。そうすることで、その後のOECDやG20による「税と開発」の意味合いが、いかにそれ以前から狭められたのかが明らかになるだろう。

2.3 分析視角：フォーラム・シーキング

以上の歴史的な「税と開発」の二つの議論に共通するのは、いずれも主流とは異なる代替フォーラムの創設を試みている点である。新しいフォーラムを求める試みは、いかにして提起され、また失敗してきたのか。本稿は、そのようなフォーラムをめぐる政治過程に着目して歴史的経緯を明らかにすることにしたい。

2.3.1 フォーラムの選択、シフト、創造

新しいフォーラムを希求する行為者の論理を説明する概念としてまっさきに思いつくのは、「フォーラム・ショッピング (forum shopping)」である³⁰⁾。フォーラム・ショッピングとは、国家間の紛争処理やルールの交渉、形成において、行為者が自らの利益や政策目標を実現しようとして、より望ましい結果を引き出せると考える制度や機構を戦略的に使おうとする国際政治上の行為を指す。フォーラム・ショッピングの行

28) Nilli J Teo, *The United Nations in Global Tax Coordination: Hidden History and Politics*, Cambridge University Press, 2023.

29) Dries Lesage and Thijs Van de Graaf, “Thriving in Complexity? The OECD System's Role in Energy and Taxation,” *Global Governance*, 19(1), 2013, p. 86.

30) 同様の概念に「レジーム・シフト (regime shift)」がある。フォーラム・ショッピングとの区別を強調してレジーム・シフトを用いる場合、前者はレジーム内にすでに存在する「固定的選択肢」の中から選び取られるもので、レジーム・シフトは「選択肢の範囲を拡大」することでフォーラム「ショッピングの範囲」を変えるものだとされる。C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and differentiation in international regime complexes: a theoretical framework for comparative research,” *Review of International Political Economy*, 30(6), 2023, p. 2188.

為者は国家にかぎらず、企業やNGOなどの非国家主体もありえる。また、行為者の望ましい結果とは、ルールの策定や決定にかぎらず、新しいアジェンダの策定を推進することや、その逆に特定アジェンダの検討を遅延させることも含まれうる³¹⁾。

どのフォーラムを選びとるか、その戦略は、フォーラムが扱う課題の範囲、メンバーシップ、意思決定手続きなどが行為者の目的や利益に適うかどうかによって決定される³²⁾。代替フォーラムを「選択」するのではなく、複数のフォーラムを同時に活用しつつ一方からもう他方へとフォーラムを戦略的に「ずらす」場合、「フォーラム・シフト (forum shift)」と呼ばれることもある。また、代替のフォーラムを新たに立ち上げる「フォーラム創造 (forum creation)」もありうる³³⁾。

従来、フォーラム・ショッピングは主に大国が実施するものと考察されてきた。議題設定や意思決定のメカニズムには国家間の権力関係が反映されるうえ、重複する制度を扱う行政的能力の点で、それら複雑さが大国を利するよう作用するためである³⁴⁾。他方で、小国やNGOなどもフォーラム・ショッピングによって大国主導の既存枠組みに抵抗したり、対抗的な規範を創出したりすると主張する論考もある³⁵⁾。「弱い国家」が行使しうるパワーの形態を類型化したスナイダルらの論考によれば、弱い国家は、制度やアイデアを介して相手を誘導したり制約を課したりすることで、相手を間接的にコントロールするパワー³⁶⁾を行使する「フォーラム・ショッピング戦略」を展開するという³⁷⁾。

2.3.2 フォーラムの「希求」

フォーラムの選択、シフト、あるいは創造にせよ、これらの視点には成功バイアス

31) Hannah Murphy and Aynsley Kellow, “Forum Shopping in Global Governance: Understanding States, Business and NGOs in Multiple Arenas,” *Global Policy*, 4, 2013.

32) Mac L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade,” *International Organization* 61(4), 2007.

33) たとえば、アメリカやEUは、世界貿易機構（WTO）における多国間の自由貿易交渉を進める際、二国間や地域間の貿易協定交渉を同時並行で進めることで「ある国には恩恵を与え、他の国には与えないという脅し」をかけ、多国間枠組みにおいて自らの支配力の高められるようなフォーラム・シフトを行なってきたという考察がある。Gregory Shaffer, “Power, nested governance, and the WTO: a comparative institutional approach,” in Michell Barnett and Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, 2009, p. 133.

34) Daniel W. Drezner, “The Power and Peril of International Regime Complexity,” *Perspective on Politics*, 7(1), 2009.

35) Murphy & Kellow, *op. cit.*

36) バーネットとデュヴァルが類型化したグローバル・ガバナンスにおける4つのパワーのうちの一つ、「制度的パワー (institutional power) に依拠している。Michell Barnett and Raymond Duvall, “Power and Global Governance,” in Barnett & Duvall (eds.), *op. cit.*

37) Duncan Snidal, Thomas Hale, Emily Jones, Claas Mertens and Karolina Milewicz, “The power of the “weak” and international organizations,” *The Review of International Organizations*, 19, 2024, p. 399.

がある。つまり、異なるフォーラムを求めて失敗した事例の検討が相対的に少なく、本稿が扱おうとする事例は基本的には（主流フォーラム側から見て）失敗したものである点で、概念使用には注意を要する。そこで本稿は、代替あるいは新規フォーラムを「希求する（seeking）」ことを捉える概念として「フォーラム・シーキング」を導入し、フォーラム・ポリティクスにおける挑戦者の営為を捉えることを試みる。過程分析においては、基本的には「開発」ニーズにもとづくアジェンダ設定が可能なフォーラムを求める国家アクターに焦点を当てることにするが、争点化の過程において鍵となった企業や市民社会団体などの非国家アクターにも必要に応じて言及することにする。アクターがどのような「開発」ニーズのもと、代替フォーラムを求め、しかしどのような要因によって主流化しなかったのか。それらフォーラム・シーキングの動機と帰結について考察する。

3. 開発ニーズからの税のフォーラム・シーキング：1930-1940年代

3.1 国際課税の初期フォーラム：国際連盟財政委員会

第一次世界大戦の開戦前から戦中にかけて、欧米諸国政府は戦費調達のために所得税や法人税を導入、強化した。それにより、多国籍企業が二重課税の問題に直面するようになった。そこで1919年、欧米の経済界は国際連盟において二重課税問題への対処を求める運動を始めた³⁸⁾。これを受け、国際連盟の財政委員会（Fiscal Committee）は列強国専門家に研究を委託し、各主権間で課税管轄権が重ならないよう調整するためのルールや原則の検討を開始した。

1921年に専門家によって取りまとめられた『二重課税に関する報告書』では、実務的な観点から「源泉地国」への課税権割り当てが推奨された。しかし、その後の列強国間交渉では、各々の課税権配分を最大化しようとする諸国の利害対立が生じた。もし「居住地国」の課税権を優先すれば、資本輸出国（capital-exporting country）がより大きな課税権配分を得られる。その逆に、「源泉地国」の課税権を優先すると、多国籍企業をより受け入れる立場にある資本輸入国（capital-importing country）がより多くの課税権配分を得ることになる。そこで当時、資本輸出国イギリスは国際展開する自国企業の利益を守るために「居住地国」重視のルールを主張し、それに対しフランスなど後発発展国は、自国に拠点を置く外国企業からより多く徴税するために「源泉地国」重視のルールを主張した。

交渉の結果、〈居住地国の優先・源泉地国の制限〉という課税権配分ルールの原則を含む1928年「国際連盟モデル租税条約案」が公表された。つまり、資本輸出国の主張を基調としながらも、部分的には資本輸入国の主張にも配慮するという「妥協」³⁹⁾

38) この運動は国際商業会議所（International Chamber of Commerce: ICC）の設立契機となった。

39) 増井、前掲書、2022年、14頁。

によってこれが成立した。

3.2 「税と開発」の始動：アメリカ地域税務会合とメキシコモデル

〈居住地国の優先・源泉地国の制限〉の基本原則のもと、より多くの利益（課税権配分ルールにもとづく税金）を得られるのは、多国籍企業を多く抱える資本輸出国、すなわち先進国である。他方、資本輸入国であることが多い発展途上国は、先進国と租税条約を締結する場合、課税権配分において不利な立場におかれることになる⁴⁰⁾。この不平等さに対し、1930年代に入り、発展途上国が資本輸入国として源泉地国の課税権制約に懸念を示し始めた。経済開発のために先進国の外資を受け入れていた諸国が、自国で経済活動を展開する外国企業の事業所得への課税権が限定されることにより、外国企業による天然資源の搾取や経済金融活動の支配を問題視したのである。こうして、「開発」ニーズにもとづく国際課税ルールの問題が提起されることになった。

そこで財政委員会は、それまでの列強国・ヨーロッパ中心の検討からアメリカ大陸諸国を包摂するフォーラムへの転換を図っていく。1930年代の数次の会合をとおして、非西洋諸国の当局者、特にメキシコやアルゼンチンなどのラテンアメリカ諸国がアメリカ資本の輸入国として積極的に参加し始めた⁴¹⁾。その結果、検討が手薄だった多国籍企業の脱税への対処や源泉地国による外国事業所得への課税ルールの検討が進み、1933年、35年には「事業所得の配分に関する条約案」が取りまとめられた⁴²⁾。さらに、1939年の開戦後は戦火を逃れて国際連盟の一部機能が本部ジュネーブからアメリカに移され、国際連盟事務局のわずかな人員がその事業を継続するなかで、国際課税について引き続きアメリカ大陸諸国が協議を続けた。その結果、1940年に入りアメリカ、カナダ、および一部ラテンアメリカ諸国当局間の地域税務会合が開かれ、1943年にはその成果として「メキシコモデル租税条約」の策定に至った。メキシコモデルは、ラテンアメリカ諸国の利害を反映して、課税管轄権において源泉地国に有利な内容が含まれるものとして結実した⁴³⁾。すなわち、アメリカ地域のフォーラム創設によってメキシコモデルという「開発」ニーズを反映した「国際課税」ルールが誕生したのである。これが「税と開発」の初期のフォーラムと言えよう。

テオの研究から、アメリカ大陸における地域税務会合の開催とメキシコモデルの策定は、主に三つの要因によって実現したと考えられる。第一に、ラテンアメリカ諸国

40) Tarcísio Diniz Magalhães, “What Is Really Wrong with Global Tax Governance and How to Properly Fix It,” *World Tax Journal*, 10(4), 2018.

41) Teo, *op. cit.*, pp. 25-27.

42) このときに事業所得の配分方式として確立した「独立企業原則（arm’s length principle）」は、その後OECDモデル租税条約へと反映され、脱税や租税回避を目的として多国籍企業がグループ内取引を恣意的な価格で行おうとする「移転価格操作」へ対抗策として、現在も主要な原則を成している。

43) Teo, *op. cit.*, Ch. 2.

の利益追求である。先述のとおり、開戦前から源泉地国課税権の制約に問題提起をしてきた同地域の諸国は、経済発展を追求するなかで国際課税のルール上の不利な立場を改善しようとした。第二に、それらラテンアメリカ諸国を交渉プロセスに包摂した国際連盟事務局の役割も不可欠であった。これは国際連盟が、戦時中もその組織上の目的を遂行し自らの存在意義を確保しつつけるという、組織的な利益追求であったといえる。第三に、アメリカの南北大陸間で異なる利害を橋渡ししたカナダの役割も重要であった。アメリカは居住地国課税権を優先するルールの受益者であり、1933年には最初の租税条約をフランスと締結するなど、国際課税のルール形成において先鞭をつけていた。つまり、アメリカには源泉地国優先の課税権ルールを受け入れる動機は基本的になかった。しかしながら、ラテンアメリカ諸国が居住地国優先ルールを不服としてアメリカと租税条約を結ばないことになれば、二重課税を防ぐルールそのものを締結できないことになり、同地域へ進出するアメリカ企業にとって不利益となる。そこでカナダは、「開発援助としての租税条約」という解釈を示した⁴⁴⁾。すなわち、アメリカにとっては租税条約の締結によって自国企業の進出時に被りうる二重課税の懸念を解消することができ、その結果アメリカ資本がラテンアメリカ諸国に進出すれば、アメリカ資本によるラテンアメリカ諸国の資源開発や産業発展を促すことにつながる、という考えである。この考えが南北アメリカの利害対立を調停し、メキシコモデルに結実した。戦時中の限られた機会においてフォーラム・シーキングが展開され、地域財務会合というフォーラムにおいて国家間の利害調整が果たされたと言えよう。

3.3 「税と開発」の縮退：国連期におけるフォーラム・シーキング

しかし戦争の終結が見えてきた1944年以降、再びモデル租税条約に「ヨーロッパの視点」を反映させようとする声が連合国内で高まっていった。そして1946年、国際連盟財政委員会の最終会合がロンドンで開催され、メキシコモデルに対抗し、従来の居住地国課税権を優先する「ロンドンモデル租税条約」が策定された。同会合で採択された財政委員会の最終文書では、明らかに対立する二つのモデルに対して、前年に創設された国連に対し「資本輸出国・資本輸入国、先進国・後発国間でよりバランスのとれたフォーラムにおいて、二つのモデルを検証しさらに発展させていくこと」を要請した⁴⁵⁾。

1945年4月から始まった国連創設のためのサンフランシスコ会議では、国際連盟下の機構をそのまま国連が引き継ぐか否かをめぐり、1944年ブレトン・ウッズ協定によって創設された国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）などの諸機関とマンデートが重複しないかという点から国家間の意見対立があり、ただちに財政委員会が

44) Teo, *op. cit.*, p. 44.

45) *Ibid.*, p. 51.

創設されたわけではなかった。最終的には、経済社会理事会内に1946年10月に財政委員会（Fiscal Commission）が立ち上がった⁴⁶⁾。しかし国連財政委員会は1947年から1953年までに4回の本会合を開いたが⁴⁷⁾、メキシコ／ロンドンモデルの分断を埋めるような結果は出せず、1954年に解体された。その失敗要因は、冷戦下の東西対立、アメリカの消極的姿勢、財政委員会のマンデートのあいまいさによる争点の複雑化、など複合的である⁴⁸⁾。

この間、国連財政委員会の外でいくつかのフォーラム・シーキングが展開された。まず、1947年11月および翌年3月にキューバのハバナで開催された国際貿易機関（International Trade Organization: ITO）設立のための会議において、ラテンアメリカ諸国は、その憲章に源泉地国課税権の強化を盛り込むことを試みた。しかし採択された「ハバナ憲章」では、外国民間投資の促進のために二重課税を防止する措置を検討・促進していくという一般的な規定に終わった。次に、1948年の3月から5月にかけてコロンビアのボゴダで開催された米州機構（Organization of American States: OAS）設立会議でも、ラテンアメリカ諸国が源泉地国課税権に関する提案を行なったが、アメリカが反対し、経済開発のための民間投資を促進するために各国の税制を自由化し二重課税を排除する、というアメリカ提案の規定が「ボゴダ経済協定」に盛り込まれるにとどまった⁴⁹⁾。以上は、メキシコモデルによって一度は実現された途上国の観点から源泉地国課税権の強化を検討するためのフォーラムを希求する試みであったと言える。しかし、いずれもアメリカの利益追求にもとづく強権によって阻まれることになったのである。

国連財政委員会においても1949年頃までは、事務局や一部の加盟国から地域のニーズを汲むフォーラムの立ち上げ、ならびにそのフォーラムを通じた戦後復興・経済発展のための財政・租税政策への技術支援を求める声があげられていた⁵⁰⁾。たとえば1949年の第2回財政委員会本会合ではベルギーおよびキューバがそれぞれヨーロッパおよびアメリカ大陸で地域税務会合を開催することを提案したが、フランスとアメリカの反対により実現しなかった⁵¹⁾。この間、国連総会において低開発国の経済開発とそのための資金について検討する決議が採択され、経済社会理事会やその他の関連機関が開発援助の検討を進めるなかで租税上の課題も一部で検討対象となった。しかしいずれも、二重課税の排除によって国際的な貿易や投資を促進していくという一般的な方針を確認するにとどまり、メキシコ／ロンドンモデルを統合させるような実質的

46) *Ibid.*, Ch. 3.

47) *Ibid.*, p. 124, Ch. 5.

48) *Ibid.*, Ch. 3.

49) *Ibid.*, pp. 155-160.

50) *Ibid.*, p. 141.

51) *Ibid.*, p. 174.

なルール形成は進まなかった。

3.4 「税と開発」の挫折：OECDの主流化と国連の垂流化

国連において議論が停滞するなか、西側諸国はそれぞれ二国間租税条約の締結を進めた。そうしてアメリカ政府や財界より、国際基準としてのモデル租税条約の確立を進めるために、欧州経済協力機構（Organization for European Economic Cooperation: OEEC）を新たな検討フォーラムにすべきという声が上がりはじめた。1947年にヨーロッパの戦後復興のためのマーシャル・プランを公表し、ヨーロッパ向けに巨額の資本を輸出することとなったアメリカにとって、自国企業が進出先で直面しうる二重課税のリスクは回避しなければならない。つまり、OEECにおいてモデル租税条約を確立することとは、資本輸出国として〈居住地国優先〉の課税権配分ルールを確立したいアメリカの利益追求に他ならなかった。1956年にはOEECで租税委員会（Fiscal Committee）が創設され、モデル租税条約の再検討が開始された。1961年にOEECがOECDへと改組されるとその検討も引き継がれ、1963年に最初の「OECDモデル租税条約」が公表されることとなった⁵²⁾。こうして、OECDモデルは加盟諸国の利害を反映したもの、すなわち居住地国課税権を優先するルールとして改めて確立された。アメリカの市場パワーにもとづくフォーラム・シーキングの結果、新たにOECDがフォーラムとして創造されたのである。

租税条約は1960年代頃まで西側先進諸国間に限られた制度として広まり、発展途上国はほとんど租税条約を締結しないままだった。しかし当時の国際貿易、特に直接投資の拡大により、二重課税の除去にかかるルールを制定するニーズが途上国で高まっていた。そこで1968年、国連の経済社会理事会で改めて租税条約上の課税権配分の不均衡問題が提起され、専門家による協議が始まった。その結果、1980年には源泉地国により多くの課税権を認める規定が盛り込まれた「国連モデル租税条約」が策定された。

しかしこの国連モデルはその策定において大いにOECDモデルを参照していたため、租税条約上の〈居住地国の優先・源泉地国の制限〉の基本原則を転換するものではなかった。また、国連モデルを策定する国際租税協力専門家委員会（Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters）は、通称「国連租税委員会」と呼ばれるものの、OECDの租税委員会とは異なり、政府間協議ではなく各国から選出される専門家の協議体であったため、国家間の政治的なフォーラムとして機能せず、技術的な作業にとどまった。さらに1970年代以降、アメリカを筆頭とする先進諸国が発展途上国と続々と租税条約を締結していったため、実質的にも途上国を含めてOECDモデルが租税条約の参照元として主流化した。こうして、国連モデルは「垂流」ともの

52) 矢内一好「OEECによる租税条約の検討」『経理研究』62号、2022年。

と位置づけられてきた⁵³⁾。

以上のようにOECDが主流のフォーラム、国連が垂流のフォーラムとして確立されることとなり、国際連盟期より断続的ながらも続いてきたメキシコモデルやアメリカ地域税務会合以降の「税と開発」のフォーラム・シーキングは挫折することになった。戦後最大の資本輸出国となったアメリカは、OECDにおいて自らに有利なルール形成を主導するとともに、租税条約を各国と締結することで国際課税の規範を世界的に広めていった⁵⁴⁾。

4. 開発資金のための税のフォーラム・シーキング：1990-2000年代

4.1 開発上の税課題の顕在化

他方で、戦後、主に二重非課税をめぐって「開発戦略」と「開発の障害」という二つの問題側面が顕在化した。まず「開発戦略」としては、植民地からの独立を果たすも脆弱な経済基盤しかもたなかった一部の小国が、近隣の大国からマネーを誘致して経済発展を果たそうと「タックスヘイブン化」した。1960年代にもっともタックスヘイブン化が進んだのはアメリカ・マネーの恩恵が見込めるカリブ海諸国であったが、同じ頃にアジアの経済成長につれシンガポール、香港、ブルネイも同様の戦略を採用し、70年代にはバーレーンとドバイがこれに続いた。タックスヘイブンの増大はその後もつづき、1980年代には太平洋の島嶼国が、1990年代には旧共産諸国がタックスヘイブン戦略に転じた。独立国にかぎらず、ケイマン諸島やヴァージン諸島などのイギリスの海外領土の島嶼国も、国際金融センターのロンドンとの結びつきを深めるために金融化と税制優遇措置を進めた⁵⁵⁾。資源をもたず、国土や人口が小さいために大規模な直接投資を呼び込むことも期待できない小国にとって、世界経済における開発戦略として採られたのが、オフショア金融センター化することだった⁵⁶⁾。

次に、これらタックスヘイブンが「開発の障害」として問題化した。途上国から先進国への資本逃避として、移転価格操作による租税回避、麻薬取引やテロなどの犯罪活動による収益移転、政府役人による贈収賄、資源採掘産業の税優遇や賄賂がある。

53) 矢内一好「国連モデルとデジタル課税」『租税研究』862号、2021年、152頁。

54) Eccleston & Johnson, op. cit., p.262.

55) ロナン・パラン、リチャード・マーフィー、クリスチアン・シャヴァニュー（青柳伸子訳、林尚毅解説）『[徹底説明] タックスヘイブン：グローバル経済の見えざる中心のメカニズムと実態』作品社、2013年、242、304頁。

56) ただし、タックスヘイブン化という「開発戦略」がすべて成功したわけではない。経済成長を果たした国もあるが、その一方で、太平洋の島々や旧共産諸国など、タックスヘイブン化政策を講じても低所得国にとどまる国がある。タックスヘイブンに呼び込まれるマネーは、直接投資によって工場が設立されることとは異なり、金融商品の位置情報をバーチャルに主権法域に紐づけるだけで事足り、地元の雇用創出やインフラ整備といった内的発展へとつながりにくいためである。パラン他、前掲書、308-301頁。

これら逃避資本には「違法な資金フロー (Illicit Financial Flows: IFFs)」とよばれる不正資金もあれば、制度を活用した合法的な移転資金もある。ゆえにその金額規模を特定することはさきわめて難しいが、途上国からの不法な資本逃避だけを少なく見積もっても、2005年の推計値で約1兆ドルだという。これは当時のOECD諸国のODA総額の10倍に相当する。そしてその大半は、タックスヘイブンを經由して先進国の主要金融機関に流れ込んでいると見られている。つまり、タックスヘイブンによって、途上国の国内資金が流出しているどころか、開発援助を無効化し、金融大国を利するようなマネーの流れが生じてきたのである⁵⁷⁾。

以上の二重非課税問題を開発の観点から協議するためのフォーラムは存在しない。ゆえに、これらの問題は主に先進諸国の税源流出として捉えられ、1990年代末から2000年頃にかけて、OECDが無税または著しい低税率法域で透明性の低いタックスヘイブンを「名指しで非難する」ブラックリスト政策を講じた。同じ頃、違法な資金フローの規制については、金融活動作業部会 (Financial Action Task Force: FATF) が不透明法域を動揺にブラックリスト化して当該諸国に改善を促す取り組みを展開した⁵⁸⁾。しかしこのOECDなどの取り組みは、「開発」の観点というよりは、アメリカら先進諸国の税源流出の問題への対処として講じられた点で、「税と開発」の取り組みとは言えないものであった。

4.2 「税と開発」の再起動：UNDPによる問題提起

それに対し、途上国の資本逃避という開発課題に早くから警鐘を鳴らしていたのは、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) であった。UNDPは1990年に『人間開発報告書』を創刊し、開発を「人びとの選択の幅を拡大する過程」として捉える「人間開発」という概念を提示したが、その翌年の同報告書では、「人間開発のための財源確保」を主要なテーマに掲げ、資本逃避の問題に言及していた。同報告書の主な主張は以下のとおりである。人間開発に十分な支出をしない各国の政治的意思のために、人間開発の達成が妨げられている。人間開発を達成したいのであれば、現在の財政支出のあり方を変えなければならない。具体的には、資本逃避の防止、不正な支出の温床となる腐敗の撲滅、非効率的な支出を伴う公営企業の改革、債務支払いの再編、という4つの行動によって、追加的な資金がなくとも人間開発へ十分な予算を振り向けることができる。ただし、これは経済成長や追加的な資金が不要であるということを意味しない。人間開発の目標は追加資金の調達なしには達成できない。しかし、そのためにもまずは現在の支出・予算構造の改革を通じて資金を有効

57) パラン他、前掲書、290-303頁。

58) パラン他、前掲書、第9章。

活用すること、ならびに、より脆弱な層へと資金が届くような戦略が重要である⁵⁹⁾。以上の見解のもと、UNDPは、「追加資金」の候補としてトービン税に着目し、開発財源の議論を具体化していく。

4.3 「税と開発」の争点化：トービン税のフォーラム・シーキング

同じ頃、国際社会ではトービン税というグローバル・タックス構想に徐々に関心が集まっていた。トービン税とは、1970年代に経済学者トービンが考案した為替取引への課税構想である。為替市場の過度な流動性を抑制するマクロ経済政策として考案されたものだが、1980年代のラテンアメリカ諸国が累積債務問題に見舞われると、市場の安定化に加え開発資金調達手段として着目され始めていた。これにUNDPも目をつけ、1994年の『人間開発報告書』では、新しい開発資金の候補としてトービン税に言及し、翌年に開催を控えていた国連主催の社会経済サミット（コペンハーゲン）にてこれを検討するよう各国首脳に呼びかけた⁶⁰⁾。これを受け、フランスのミッテラン大統領など、一部の首脳がトービン税の導入を訴えたが、サミット成果文書にトービン税が盛り込まれることはなかった。アメリカなど多くの先進諸国が反対したためである。G7サミットなどでもトービン税を議題にすることが幾度か試みられたが、その度にアメリカの反対を受けた。

アメリカがトービン税を忌避した理由は主に二つある。一つは「国連の税」、すなわち超国家的機関がアメリカ市民から強制的に取り立てる税だという批判である。ただし、トービン税を推進する多くは国連を徴税主体として想定しておらず、これを各国の合意にもとづく条約等で実現し、徴税主体も各国としたうえで、その税収の全部あるいは一部を国連等国際機関の基金へ拠出することを想定していたため、超国家的な税という批判は必ずしも当たらない。しかしグローバルに徴税・再分配するというグローバル・タックスの性質上、そのような警戒心を惹起することになったのである。その結果、アメリカでは共和党議員が主導し、国連がアメリカ国民に税を課すことを禁止する法律が2000年に可決されている⁶¹⁾。もう一つは、ウォール・ストリートを擁するアメリカが、金融産業の利益を阻害しうるような通貨取引税へ賛成し得ないためである。つまりアメリカは、開発資金調達の手段としても、考案元来の構想の目的である市場安定化の手段としても、トービン税に強く反対していた。1995年の社会開発サミット以降、アメリカはこの議論を嫌悪し、これ以上国際会議でトービン税が取り上げられないよう圧力をかけていたほどであった。

そうしてその後、アメリカの圧力を避けるようにして、開発資金のための税を議論

59) UNDP, *Human Development Report 1992*. Oxford University Press.

60) UNDP, *Human Development Report 1994*. Oxford University Press.

61) ブリュノ・ジュタン『トービン税入門—新自由主義的グローバリゼーションに対抗するための国際戦略』社会評論社、2006年、217頁。

するフォーラム・シーキングが展開されていく。1997年にアジア通貨危機が発生すると、ヨーロッパを中心に世界的な市民運動がトービン税の導入を訴えたことで、EUでトービン税が検討の俎上に上がった。しかしEUでは統一通貨ユーロの導入時期にあったため、通貨への課税構想は具体化しなかった。他方、フランスやベルギーではトービン税を導入する法案が議会で可決された。しかしその導入はEUレベルでの導入が決定すれば、という条件付きのものであったため、実施には至らなかった。

以降のトービン税のフォーラム・シーキングは、国連において主に展開されていく。2000年4月にはカナダが2ヶ月後に控える国連社会開発サミット（コペンハーゲン＋5）の準備会合において、通貨取引税を提案した。しかしアメリカの強い反対を受け、決議案文言にトービン税は採用されなかった⁶²⁾。2001年には国連事務総長コフィ・アナンが設立し研究を委託した「国連開発資金に関する上級パネル」が、その報告書において、ODAに代わる革新的資金源のあり得る選択肢の一つとして通貨取引税の実施を勧告した。このパネルの研究は、前年に国連で採択された「国連ミレニアム宣言」とそれに基づく「ミレニアム開発目標（MDGs）」の達成のためには、ODAでは到底足りず、新しい開発資金の検討が急務とされていたことを背景とする。こうして2002年、第1回国連開発資金会議のモンテレー会議において、国連はこの報告書にもとづき、トービン税などのグローバル・タックスの導入を求めるとともに、開発のための税の検討を主要任務とする新たなフォーラムとして、「国際租税機構（international tax organization）」を新たに立ち上げる構想を提示した。

これに対し、モンテレー会議において先進国の多くはほとんど同調しなかった。1990年代後半にかけてアメリカを筆頭にトービン税がことごとくフォーラム・シーキングに失敗していたことから、その帰結は至極当然のことであった。こうして、モンテレー会議で採択された「モンテレー合意」では、MDGs達成のための新たな開発資金調達のためには、税を含む公的資金のみならず、投資など民間資金を含む多様な手法の革新的な資金の動員が必要という方針が確認されるにとどまった。

これ以降、開発資金のための税をめぐる議論は、主に二つの方向へと帰結していく。第一には、開発資金会議において、税などの公的資金は後退していくことになった。トービン税を筆頭とするグローバル・タックスの議論に、アメリカを筆頭とする反対国がいる以上、この議論を国連で継続させることは難しかった。第二に、しかしながら、グローバル・タックスの推進国が国連の外で新たにフォーラムを創設し、その検討を進めていくことになった。これを主導したのがフランスである。1995年におけるミッテランの積極的姿勢や議会での国内法の可決の流れを継ぎ、当時のシラク大統領は、有志国とともに検討を続け、2006年に「開発資金のための連帯税に関するリーデ

62) 北沢洋子「欧州が目指す「トービン税=通貨取引税」とは何か」『エコノミスト』81(57)、2003年、78-80頁。

ィング・グループ（2009年に「革新的開発資金に関するリーディング・グループ」に改称。以下「リーディング・グループ」）という新たなフォーラムを立ち上げるとともに、ブラジル、チリら13カ国とともに「航空券連帯税」の導入を表明した。フランスらはトービン税も含むいくつかのグローバル・タックス構想を検討した結果、国際航空券の代金に上乗せ徴収するかたちで、ヒトの越境移動に伴う経済活動に課税するとともに、その税収をヒトの越境移動に伴いリスクが拡散しうる感染症の課題に取り組む国際機関へ拠出する枠組みを立ち上げたのである⁶³⁾。これは、1990年代中盤以降の開発資金のための税のフォーラム・シーキングが具体的な成果に結実した、唯一の成功例である。

リーディング・グループは、2008年の世界金融危機後に為替取引以外の金融商品も課税対象に含める金融取引税を開発のための新たな資金源として検討するなど、その活動を続けたが、これ以降あまり成果を出せないまま、現在は開店休業状態にある。金融取引税は2010年頃よりEUでも密な検討と交渉が進み、フランスなど一部加盟国が導入意思を固め具体的な法案も用意されたが、参加国間で細則の検討に難航し議論が長期化した結果⁶⁴⁾、ほとんど立ち消えとなった。

4.4 「税と開発」の再定義：OECDのフォーラム戦略

他方で、「税と開発」の再定義を通じてその意味を自らの活動に引き付けて取り組みを活発化させていったのが、OECDである。モンテレー会議に参加していたOECDは、国連の「国際租税機構」を表立って批判することはなかったものの、代わりに「税に関する国際的な対話（International Tax Dialogue、以下「ダイアログ」）」という、途上国税務当局との関係構築を通じて途上国の徴税能力の強化を図る枠組みをIMFおよび世界銀行と共同で設立することを提案した。これがルサージュのいう国連とOECDの「縄張り争い」である。「ダイアログ」はその後あまり成果を上げなかったが、後の「税と開発のタスクフォース」の立ち上げにつながった。

その後OECDは、「国際課税」分野における「能力構築」という意味において「税と開発」の活動を展開していく⁶⁵⁾。そのような流れが出来た要因は、主に四つあると考えられる。第一に、G20からの指示である。前述のとおり、G20サミットはDRMの観点から税分野における開発ニーズへの対処を求めている。第二に、その具体的な行動として、G20サミットがOECDの「タスクフォース」のみならず、国連、IMF、世

63) 上村、前掲書、第9章。

64) 津田久美子「「車輪に砂」：EU金融取引税の政治過程：二〇〇九～二〇一三年」『北大法学論集』、66(6)および67(1)、2016年。

65) Wouter Lips & Dries Lesage, “Medium-Term Revenue Strategies as a Coordination Tool for DRM and Tax Capacity Building,” in Dries Lesage, Wouter Lips and Irma Mosquera Valderrama (eds.), *Taxation, International Cooperation and the 2030 Sustainable Development Agenda*, Springer, 2021, p. 83.

銀、アフリカなどの地域税務協力枠組みと共同で報告書を作成するよう指示したことである。この共同作業は当初見解や立場の相違もあって難航したが、結果として共同報告書を提出したことで、その後各機関との「税と開発」にかかわる協働プログラムを展開していくことにつながった。たとえば、2015年の第3回開発資金会議（アディスアベバ）では、「タスクフォース」の後継としてOECDとUNDPが「国境なき税務調査官（Tax Inspectors Without Borders: TIWB）」プログラムを立ち上げた。これは、途上国へと派遣されるドナー国の税務調査官が現地で知識と実践経験を共有するプログラムである。さらに2016年、BEPS包摂的枠組みの設立時には、途上国におけるBEPS各措置の導入支援を通じたDRMを加速させる取り組みとして、OECDとIMF、国連、世銀とが共同で「税に関する連携のためのプラットフォーム（Platform for Collaboration on Tax: PCT）」を設立した。PCTはOECDが展開してきた税務当局向けの研修プログラムの提供に加え、途上国の開発ニーズ・目標に沿った国内税制開発の支援、二国間援助や地域開発金融機関など各主体によって展開されている個別のプログラム間のコーディネーション、などに取り組んでいる⁶⁶⁾。

以上の経緯から、OECD主導の「税と開発」とは、論争が巻き起こった「開発資金のための税」をアジェンダから抜き出し、「能力構築」に特化したアジェンダとしてフレーミングすることによって確立したと言える。またそのような新しい取り組みに集中できたのは、フランスらが「リーディング・グループ」という新しいフォーラムを創設したことで、自らの分野に関連が深い狭義の「税と開発」を提起することができたという間接的要因があったからとも言えるだろう。さらに、もっとも基底的な要因としては、「開発資金のための税」を忌避していたアメリカがこの取り組みには反対しなかったこともある。開発資金の議論潮流はその後ますますDRMや民間資金へと傾斜していくことになった。こうして、国連を中心とする「開発資金のための税」の議論は、OECDによる戦略的なアジェンダ・シフトによって、そのフォーラムとともにOECDの「税と開発」に部分的に吸収されることになった。PCTなどはあくまで技術的な作業を担当する組織であるため、議題設定等の役割をもたない。そのアジェンダ設定や方向づけを行うのはBEPS包摂的枠組みの政府間協議体であり、OECDが引き続きその中心的フォーラムの位置を維持することになったのである。

5. 結論と今後の展望：新たなフォーラムへの期待と温度差

以上の経緯によって、開発ニーズのための国際課税の見直しにせよ、開発資金のための税の検討にせよ、そのフォーラム・シーキングがいかに挫折を経てきたか、ならびに、OECD中心の国際課税ガバナンスがいかに開発ニーズを規定し限定してきたかが明らかになった。すなわち、OECDの位置づけや方向性と異なる広義の「税と開発」

66) Platform for Collaboration on Tax, “What we do” <<https://www.tax-platform.org/what-we-do>>.

の問題提起はきわめて難しく、またその提起を行うための場がほとんどないという問題が潜在していた。この問題を、BEPS包摂枠組みへ「包摂」されたことをきっかけに途上国自身が自覚したことで、2023年国連決議で枠組条約という新しいフォーラムを希求する流れにつながったと結論づけられる。

そこで以下では、概略ながらも2023年国連決議をめぐる代表的な国の立場を整理し、新たなフォーラム創設を通じて何が希求されているのかを示し、歴史的な経緯に照らして今後の行方を展望したい。

2022年12月、国連総会においてアフリカ・グループは、「包摂的かつ実効的な税の問題に関する国連における国際協力」を求める決議を提出し、事務総長にその協力のあるべき形について報告書を提出するよう要請した⁶⁷⁾。それに対し、2023年7月に事務総長報告書が提出され、途上国が抱える諸課題を検討した結果、三つのありうる協力のかたちが示された⁶⁸⁾。一つ目は、税と開発について包括的に規定する単一の「多国間条約」を創設し、その発効をもって法的拘束力をもたせるというもっとも強力な措置である。二つ目は、「国際租税協力に関する枠組条約」を創設することで、枠組条約のもと締約国が議定書の策定を通じて部分的な法的取り決めを進めることができるものとして提示された。三つ目は、「国際租税協力のための枠組み」を創設することで、これは条約といった法的拘束力をもたない形式にすることで、実質的な措置への国家間合意がなくとも多様な協調を進めることを可能にする措置として提示された。

以上の候補のうち、結果として二つ目の枠組条約を進める決議案をナイジェリアが提出し採択されたが、交渉段階ではイギリスが三つ目の案をもとにした決議案を提出していたなど、国家間の攻防があった。そのため、2023年の採決はコンセンサスではなく多数決となり、先進国はあまねく反対票を投じたものの、新興国と途上国の賛成多数で可決されることになった。これを経て、枠組条約の対象範囲や意思決定方法を取り決める「付託条項 (Terms of Reference: ToR)」の策定プロセスが開始され、2024年11月27日、ToR案が採択されるに至った。

以上のプロセスにおいて⁶⁹⁾、第一に、OECDの先進諸国はおしなべて、枠組条約はDRMや能力構築の観点において意義があろうが、OECDの近年の取り組みを阻害するものであってはならず、重複を避けるべきという慎重な立場を表明している。アメ

67) United Nations General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly on 30 December 2022- Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations,” 30 December, 2022, A/RES/77/244.

68) United Nations General Assembly, “Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations - Report of the Secretary-General,” 26 July, 2023, A/78/235.

69) 以降の各国立場については、ToR策定会合の各国が提出したポジション・ペーパーの記述に基づいている。国連の以下ウェブサイトから文書を入手した。Ad Hoc Committee to Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation - Inputs (First Session) < <https://financing.desa.un.org/un-tax-convention/inputs> >.

リカは、OECDの分野に国連が介入することを明らかに拒絶している。日本もほぼ同様の主張である。ただし、フランス、ドイツ、イタリア、オランダなどは、OECDの取り組みとの重複への懸念しつつも、DRMの促進や開発資金調達観点から国連枠組条約が対象としうる課題として、能力構築に加え、富裕層（High-net-worth individuals: HNWI）への課税、炭素税などの環境税、円滑な税務行政のためのデジタル化、などの分野に言及している。特にフランスは、DRMとしての税をパリ協定の目標達成のための資金源として検討すべきという考えのもと、カーボン・プライシングや航空券連帯税などが枠組条約の検討対象になりうると主張している。つまりフランスは、自ら主導したパリ協定の施策と「税と開発」との接点をもたせようとするとともに、自身が先導し導入した航空券連帯税に言及していることから、この新たなフォーラムを現在活動が停滞しているリーディング・グループの後継候補にする野心をもっていると考えられる。

同様に環境の観点からこのフォーラムに期待をかけるのが、チリとコロンビアである。この両国はOECD加盟国でありながらも枠組条約によるOECDの取り組みへの悪影響は懸念しておらず、むしろ課税権配分の再検討を含む両フォーラムにおける取り組みの相乗効果を期待している点も特徴的である。なお、環境税についてはバハマも課題にあげている。そのため、現時点では目立った動きはないものの、環境開発のための税の 이슈が枠組条約の一つの重要課題となり、従来の先進国／途上国といった立場を超えた有志連合が結成される潜在性がある。なお、フランスは2023年の気候変動枠組条約締約国会議（COP28）において「グローバル連帯税タスクフォース」をバルバドス、ケニアと共に立ち上げている⁷⁰⁾。現時点では研究活動やCOPにおけるイベント開催を展開しているが、このタスクフォースとリーディング・グループ、そして税の枠組条約のあいだのフォーラム間調整が今後展開するかもしれない。

第二に、途上国はほぼすべてこの決議に賛成票を投じているものの、新しいフォーラムにける期待には差異がある。まず、タックスヘイブンとして知られるバハマは、税優遇や投資インセンティブなどの租税競争を強化すべき方向を示している。それと真逆の課税強化を主張しているのが、枠組条約創設のプロセスをリードしたナイジェリアである。ナイジェリアは、まず、現段階では包摂的かつ効果的な税のガバナンス枠組みが「存在しない」という認識のもと、より包摂的で持続可能な開発の観点を兼ね備えた税の国際協力を求めている。また、公平な課税権の配分、違法な資金フロー、BEPS課題、透明性、デジタル課税、富裕層課税、などの包括的な諸課題を枠組条約で検討していくべきとする。そのうえで、途上国への能力支援やその他包摂上必要となる特別の対応をも要請している。さらに、枠組条約それ自体の策定と並行して進めるべき喫緊の課題は「早期議定書」として着手すべきとして、その課題に違法な

70) Global Solidarity Levies Task Force <<https://globalsolidaritylevies.org/>>.

資金フローとデジタル課税をあげている。このように、アフリカ・グループは、これまでの歴史において顕在化した「税と開発」の諸課題を議論するフォーラムが存在してこなかったという認識のもと、それらを包括的に再検討すべきことを主張している。広義の「税と開発」をめぐるフォーラム・シーキングの歴史の延長に2023年決議を位置づけるべき最大の理由がここに見出される。

他方で、インドやブラジルなどの新興国はアフリカとはやや異なる見解を示している。両国は、各国政府が平等な代表性をもち議題設定から関与することのできる恒久的な租税協力機構を組織する重要性を強調し、それを支える事務局や専門家グループの創設などガバナンス面での提言を行っている。しかし、それらガバナンス設計を枠組条約の策定プロセスにおいて慎重に取り組むべきという認識から、早期議定書で個別課題を今から掘り下げることに懸念を表明している。

以上のように、全体として、途上国はOECDと異なる新しいフォーラムを自らの経済開発・発展、ならびに意思決定上のプレゼンスの向上の目的のもと各々に歓迎しているが、その内実はさまざまである。したがって、国連における新しい「税と開発」の取り組みは、現時点では同床異夢の状態にあると結論できる。それが今後は物別れになるのか、あるいは収斂していくのかについては、まだ予測することはできない。しかし少なくとも、歴史的経緯から見れば、現時点で示唆できる点は二つあると考えられる。

第一に、歴史上、OECDという税のフォーラムが非常に耐久力・求心力をもってきたことである。「税と開発」アジェンダをめぐってそうであったように、OECDが国連の枠組条約の一部の施策に協働していくことが十分あり得る。そうしたとき、妥協点として国連における各措置の改革の野心度がやや薄れたり、OECD寄りの施策へと変容していったりすることがあり得るだろう。その場合、国連という新しい「税と開発」のフォーラムの意義は薄れることにもなりうる。ただし、OECD主導の「デジタル課税」合意を実施するための多国間条約については、主にアメリカが採択する姿勢を見せていないために現時点で実現の目処がたっていないことから、政府間フォーラムとしてのしばらくのあいだ国連が有効に機能する可能性はある。その間、OECDのメンバーとしてこれまで議題設定や政策形成において優位な立場にあった先進国は、国連において途上国の開発ニーズに真摯に耳を傾け、いずれのフォーラムが主流になるとしても、協議を続けていくべきだろう。

第二に、枠組条約の策定にともない、国連モデル租税条約との位置づけを明確にしていける必要があるだろう。これは一方では、メキシコモデル以降きわめてマイナーな位置におかれてきた途上国向けのモデル租税条約について、これを機に本格的な再検討を進めることが期待される。ただしもう一方では、もしその検討が進んだとして、それが源泉地国課税権を強化するよう帰結するかどうかは、各国の交渉次第である。発展途上国におけるデジタル経済・金融市場がますます拡大する昨今、途上国が本格

的に二重課税や二重非課税問題に直面するのはまさにこれからのことである。そのなかで、途上国が課税権配分のルールの見直しに対し、立場を変える可能性もある。政府の立場という意味では、先進国にせよ途上国にせよ、税制の規制を強化するのか、あるいはより規制を緩和していくのか、政権交代やその他の社会経済要因によってその政策選好は変わりうる。実際、2023年のアルゼンチン大統領選挙で右派への政権交代が起こり、より国家非介入的施策をとる政権が発足したことで、アルゼンチンはサウス諸国のうち唯一、2024年のToR案に反対票を投じた。

2025年1月に発足した第2次トランプ米政権は、OECDの国際課税ルールからも国連での枠組条約交渉からも離脱することを表明した。分断が深まる現代の国際秩序において、国際課税およびその複合分野としての「税と開発」のフォーラム・ポリティクスがどのように展開していくのか、ますます注目していかなければならない。

A New Forum-Creation for Tax and Development? : Developing Countries' Challenge for Establishing UN Framework Convention on International Tax Cooperation

TSUDA Kumiko

Abstract

This paper provides a preliminary analysis on how the resolution calling for the creation of a United Nations Framework Convention on Tax Cooperation (UNFCTC) was adopted in 2023, by reviewing the historical background of politics for ‘tax and development’. First, the paper provides the background of the resolution in the context of recent development of international tax governance and insists the meaning of the resolution should be considered in the historical context of ‘forum-seeking’ for the tax and development. Second, it analyzes the political process of early forum-seeking on ‘tax and development’ since the 1920s and illustrates how the challenge ended unsuccessfully. It also examines the contested discussions over the ‘tax and development’ agenda in the 1990s and clarifies that forum-seeking by the UN failed and led to the narrow ‘tax and development’ termed by the OECD. The paper then concludes that the UN resolution was realized by the developing countries demanding a forum to discuss the issue of ‘tax and development’, for which no major forum had existed for a long time.

Keywords

Global Governance, Forum Politics, International Taxation, Financing for Development, Developing Countries

【論文】(査読)

豪雪時の地域内排雪による予算縮減の可能性と 地域市民の受容意識

中前 茂之* 堀江 進** 高野 伸栄*** 萩原 亨****

1. はじめに

道路の除雪作業の一つに路肩の雪を堆雪場に撤去する運搬排雪（図1参照、運搬除雪と同義。）がある。令和3年度、札幌市は記録的豪雪に見舞われ運搬排雪が困難となり、道路交通を中心に都市機能は麻痺した。同市は、翌年に設置した「札幌市大雪対応検討会議」において検討を重ね、令和4年8月の最終報告書（「令和3年度の大雪対応に係る検証と今後の対策」）では、大雪時には地域内の公園や学校グラウンドを臨時の排雪場とすることとした。しかしながら、地域内の公園等は、排雪を受入れることを前提とした構造で整備されていないことや、堆雪場とすることによる市民の冬期・早春の利用を制限することへの合意形成がなされていないこと、地域の公園等における安全確保や雪解け後のゴミ処理の方策等の課題がある。一方、地域内排雪は、排雪の運搬距離短縮による経費縮減の可能性を秘め、財政効果に加え CO2 削減など環境負荷軽減の効果も期待できる。

他方、これまでに除雪費や運搬排雪費の効率化に関する研究がなされている。例えば、村本等（2021）は、「中間雪堆積場」の導入による運搬排雪の効率化を検討して

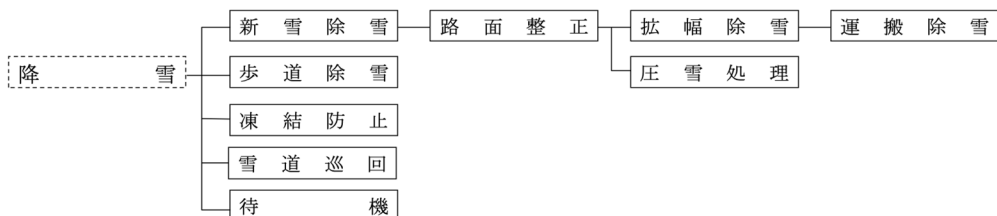


図1. 道路除雪作業の体系¹⁾

* 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研究員

E mail: shigeyukiss.nakamae@hops.hokudai.ac.jp

** 北海道大学数理・データサイエンス教育研究センター特任助教

*** 北海道大学工学研究院土木工学部門教授

**** 北海道大学名誉教授

1) 国土交通省（2021）

いるが、具体箇所を決めない仮想モデルによる検討にとどまっている。また、高橋等（2021）は、堆雪場のマッチングの効率化により運搬距離の縮減や作業効率の向上を図る検討を行なった。

このように、運搬排雪の効率化等に関する検討はあるものの、地区内に排雪場を設け、運搬排雪距離の減少による予算縮減を試算した研究はなく、同様に地域内排雪への市民の受容性等を定量化した研究も見られない。また、世界の積雪寒冷地には札幌市ほどの人口集積がないため、諸外国でも同様の研究は例が少ない。

このため、本研究の目的は、札幌市内に対象地域を定め、過年度の札幌市における運搬排雪のデータをもとに地域内排雪による運搬排雪費縮減効果の検討を行うとともに、運搬排雪及び地域内排雪に対する市民の意識等のデータを収集し、地域内排雪に対する市民の受容意識を明らかにすることとする。

2. 我が国の道路の雪寒対策のあらまし

2.1 財政措置としての道路の雪寒対策

我が国において、雪寒対策に関する政策は主に2つの法令に基づいて実施されている。一つは積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法（昭和31年4月14日法律第72号。以下、雪寒法。）であり、もう一つは豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年4月5日法律第73号。以下、豪雪法。）である。このうち、雪寒法が道路の雪寒対策に関する法律で、「積雪寒冷の度が特にはなはだしい地域における道路の交通を確保するため、当該地域内の道路につき、除雪、防雪及び凍雪害の防止について特別の措置を定め、もつてこれらの地域における産業の振興と民生の安定に寄与すること」を目的としている。同法にもとづき政令で定める積雪寒冷特別地域（以下、雪寒地域。）に存する指定道路を対象に国費による除雪費の補助等を実施することと定められている。この雪寒地域は積雪による指定基準と寒冷による指定基準を設けており、双方を合わせると国土の約6割、市町村数の約4割、人口の約2割を占める（図2参照）ものであり、本道は全域がこれに含まれる。札幌市においては、すべての路線が雪寒法の指定道路に位置付けられているわけではなく、多くの路線の除雪費は国の補助金によらず市の単独費によって賄われている。つまり、札幌市等の雪寒地域に存する地方公共団体は他の地域に比べ生活の基盤である冬期の道路交通を確保するためにより多くの財政負担を必要としている。

雪寒法が制定された昭和30年代は、「もはや戦後ではない²⁾」と昭和31年度年次経済報告の結語に記された時代である。戦後復興や朝鮮特需を経てめざましい日本の復興の裏で、いわゆる表日本（太平洋側や瀬戸内）と裏日本（日本海側や東北等）の格差の広がりが成長を歪なものにしており、この是正が新たな課題として社会的・政治的底

2) 経済企画庁（1956）



図2. 積雪寒冷特別地域

(出典) 国土交通省道路局をもとに筆者が作成

流を成していたと考えられる。特に北海道・東北・北陸・信越は積雪寒冷という気候的ハンディキャップが大きく、地域の社会基盤の整備・管理や生活の発展にも後進的影響が否めない状況であった。また、モータリゼーションの進展により、全国の道路整備が進み始めたが、寒冷地においてもそれ以外の地域と同様の設計で整備した道路は、寒冷地特有の凍上によって雪解け時には舗装が傷み、修繕にかかる経費の負担が地方財政にとって大きな負担となっていた。さらに、冬期間の道路除雪についても除雪そのものが行われておらずバスの運行に大きな支障が生じたうえ、除雪機械も未発達であった。こうした課題を受け、雪寒法は内閣が提出した法案ではなく東北や北陸などの地域から選出された衆議院議員によって法律案が発議され成立した法律で、雪寒地域において、除雪機械整備を含む除雪や舗装の凍上抑制など、冬期特有の課題に対して国の財政支援による対策を講じる道が開かれた。この他、地方公共団体の道路除雪費に対する現在の国の支援は、雪寒法に基づく補助金に加え、普通交付税の道路橋梁費の寒冷補正や豪雪時に国土交通省が実施している幹線市町村道除雪費補助の臨時特例措置、総務省の特別交付税があり、豪雪時に地方財政を支援している。

2.2 道路の雪寒対策を取り巻く状況の変化

他方、気象に目を向けると、近年の地球温暖化に伴い降雪を含めた降水量は年ごとの変動が大きくなっている³⁾。また、長期的には暖冬少雪傾向と言われるが、近年の豪雪は年によって豪雪に見舞われる地域が異なる局所的な傾向が見られる。昭和年間、気象庁が命名するほどの大雪であった昭和38年1月の豪雪や56、59豪雪などの大雪に度々見舞われたが、平成に入ってから少雪傾向が長く続いた。しかし、平成17年度は平成18年豪雪と命名されるほどの豪雪があったものの、翌年度はうってかわって少雪であった⁴⁾。また、平成23年度は再度豪雪に見舞われ、国は、平年は行っていない幹線市町村道除雪費補助の臨時特例措置を行った。さらに、平成26年2月は関東地方を中心として2週間にわたり豪雪に見舞われ、特に山梨県では多くの地方公共団体で除雪が間に合わず孤立する地域が発生した。

本道でも例えば平成24年の岩見沢市のように、自衛隊に災害出動を要請するほどの豪雪に見舞われることがあり⁵⁾、令和3年度の冬期には、札幌市において象徴的な降雪が記録された。本来、世界的な豪雪都市として知られている札幌市は、雪寒対策に慣れていると考えられていた上、この年の累加降雪深は例年並み（456cm）の474cmであった⁶⁾にも関わらず、例年にはない公共交通機関の運休や市内各所での渋滞発生、生活道路除排雪の大幅な遅れなど、市民生活に大変大きな影響を及ぼした⁷⁾。令和3年12月18日に24時間降雪量を更新する55cmの降雪を記録し、例年より積雪が多い状況が続き、令和4年2月6日にはその記録をさらに更新する60cmの降雪に見舞われるなど集中的な豪雪が繰り返された。つまり一冬の降雪量は平年並みでも都市機能が麻痺するような状況が繰り返されたのは降雪の激甚化のためと考えられる。

さらに、少子高齢化社会の到来により、地方都市では人口減少や担税能力の縮小が深刻な問題となっている。特に積雪寒冷特別地域においては地域社会を維持するために冬期の道路の雪寒対策は必要不可欠であるものの、財政的制約は益々厳しくなる傾向にあり、財政規模と人口規模が比較的大きい政令指定市である札幌市といえども、国費によらない予算が多くあることから雪寒対策に係る経費の縮減は大きな検討課題である。

3. 札幌市の道路除雪及び運搬排雪の状況

道路（道路法第2条の道路、以下同じ。）の除雪は道路の維持と同様に、当該道路の道路管理者が行うこととされている。札幌市内の道路（自転車専用道路等を除く、

3) 国土交通省（2008）

4) 中前、荒木（2006）

5) 日本経済新聞（2012）

6) 札幌市（2022）

7) 原（2022）

以下同じ。)は、およそ一般国道152km、北海道道240km、札幌市道5,302km及び高速自動車国道38km⁸⁾の約5,734kmにのぼる。このうち、一般国道は本州以南と異なり全て国土交通大臣が行っている。実務は国土交通省の地方支分部局である北海道開発局が担っている。次に、北海道道(本州以南では都府県道に相当。)は道路法により政令指定市である札幌市が管理することとされている。また札幌市道も本来の道路管理者である札幌市が管理することとされている。このため、札幌市内では、道央自動車道及び札幌自動車の高速自動車国道及び5号、12号等の一般国道を除く全ての道路は札幌市が管理しており、除雪についても札幌市が担当している。実に、札幌市内の道路延長の96%以上が札幌市の管理対象道路となっていることとなる。

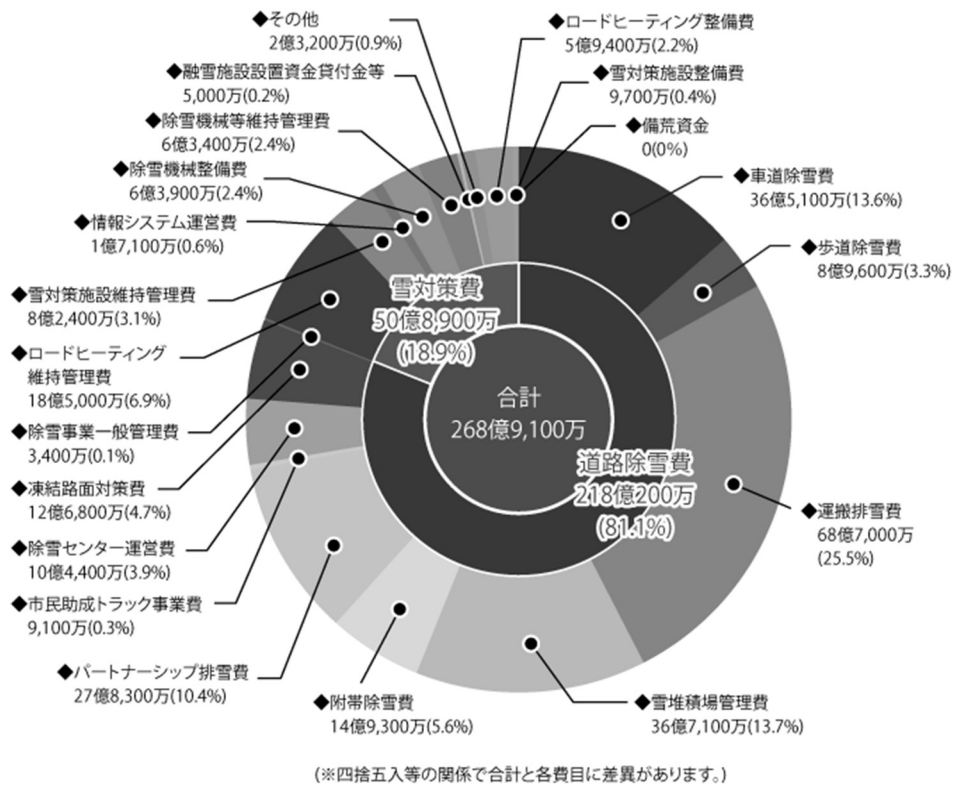


図3. 札幌市の雪対策費実績 令和4年度の決算

(出典) 札幌市建設局雪対策室計画課「雪対策費実績」(2023)

運搬排雪にかかる経費は、運搬排雪費、雪堆積場管理費、パートナーシップ排雪費を合わせると133億2,400万円となり、合計268億9,100万円の49.5%と概ね半分を占める。

8) 札幌市建設局総務部道路認定課(2023)

次に除雪及び排雪の状況を整理する。世界に類を見ない積雪寒冷都市である札幌市において、冬期の道路除雪は社会経済を支えるために不可欠な対策で、年間200億円以上の予算を費やしている⁹⁾。当該予算は降雪量に依存するものの、冬期道路の安全確保や利便性確保の観点から、いわゆるサービスレベルの向上や労務単価などの上昇に伴い増加傾向にあり、巡って企業や市民の負担が増加していることとなる。この道路除雪費のうち、運搬排雪にかかる費用が概ね半分を占める¹⁰⁾（図3参照）が、運搬排雪の費用の枢要は、運搬する雪の量と運搬距離により決定され¹¹⁾、札幌市が発注する除排雪業務費の積算も同様である。このため、運搬排雪費を減ずる基本的な方策は、運搬する雪の量を減ずるか、運搬距離を減ずることとなる。

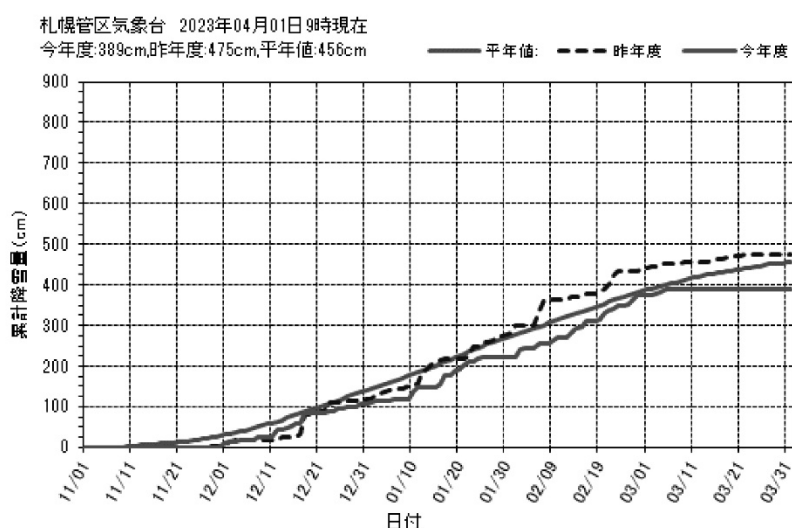


図4. 札幌市の累計降雪量

(出典) 札幌市建設局雪対策室事業課「降雪量・積雪深：札幌管区气象台」(2023)
令和4年度の累計降雪量と令和3年度の値及び平年値の比較

4. 本研究の方法

本研究は、地域内排雪による経費削減の検討と地域内排雪に対する市民の受容意識の調査を実施するものである。図5に示すとおり、地域内排雪の具体の受け皿となる公園等について、位置・面積等から堆雪容量や各地区からの運搬距離等のデータを整理し、過年度実績と地域内排雪を導入した場合の運搬排雪量の比較・試算し、経費の

9) 札幌市建設局雪対策室計画課 (2023a)

10) 札幌市建設局雪対策室計画課 (2023b)

11) 運搬排雪の費用には、この他にトラックに雪を搭載するためのロータリー除雪車に係る費用、堆雪場を運用管理する費用、作業の安全に係る費用等々があり多岐に亘る。

縮減可能性を検討するとともに、市民の受容意識を調査し、分析・考察を進める。

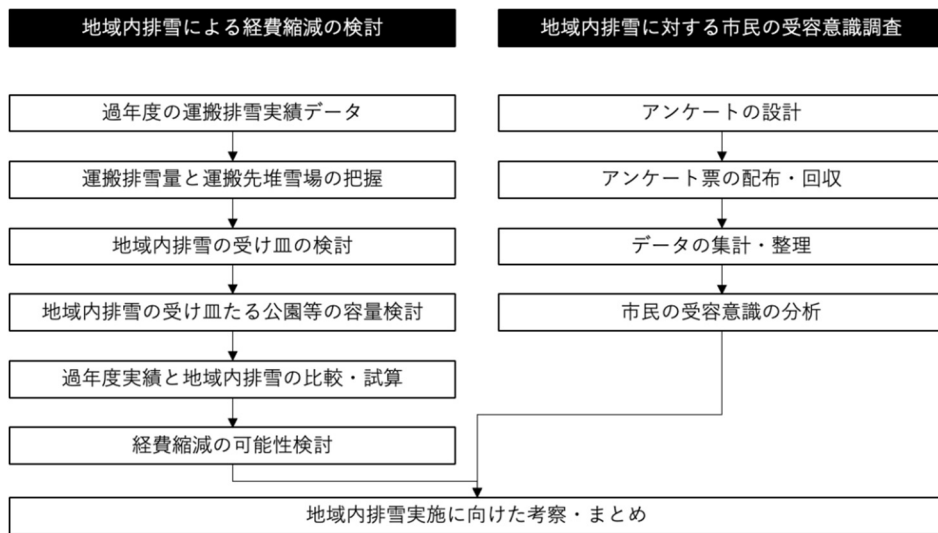


図5. 本研究の方法

5. 運搬距離の短縮や地域内排雪による運搬排雪費の縮減効果の検討

札幌市が実施している運搬排雪は大きく分けて3種類あり、幹線道路の排雪を行う「運搬排雪」、交差点付近の排雪を行う「交差点排雪」、生活道路の排雪を行う「パートナーシップ排雪」に区分される。本研究では、地域内排雪による縮減効果については、地域内の生活道路から発生する排雪である「パートナーシップ排雪」（以下、パートナー排雪。）を対象に検討することとした。なお、パートナー排雪は、町内会等地域の実施団体が札幌市や排雪受託業者と役割を分担しながら生活道路の排雪を実施するものであり、概ね費用の半分を実施団体が地域支払額として負担している¹²⁾。

5.1 運搬排雪データ

札幌市より取得した令和2年度、3年度、4年度の運搬排雪データを元に検討を行った。札幌市の運搬排雪は、市内10区を23工区に分け、それぞれを担当する企業もしくは共同企業体（以下、企業等。）が運搬排雪を含む除雪排雪業務を担っている。当該データは、これらの企業等が実施した運搬排雪の種類ごと（運搬排雪、交差点排雪、パートナー排雪）、日にちごと、箇所ごとの作業記録データとなっている。具体的には、個々の運搬排雪作業について、区、地区、日付、作業種別、雪堆雪場、作業路線

12) 札幌市建設局雪対策室事業課（2024） なお、現在は5割：5割の負担の原則よりも行政の負担が増加し、実際は行政が7割程度負担している。

の番号や名称、運搬距離、作業延長、ダンプ種別、延台数、排雪量、作業をした除雪機械の種類や台数、および町内会名などが記録されている。なお、町内会名が記録されているのはパートナー排雪のみである。

5.2 運搬距離短縮の検討

5.2.1 パートナー除雪の排雪量と地域内排雪の容量の比較検討

運搬排雪費の低減を議論する場合、基本的には雪の量は外的に決定される¹³⁾として、運搬排雪距離を減少させることが運搬排雪費の低減につながると考えられる。また、実際の排雪量と地域内排雪の受け皿である公園等について、受け皿として十分な容量があるのか確認する必要がある。そこでまず、過年度の運搬排雪量を整理するとともに、地域内排雪の受け皿である近隣公園及び街区公園、並びに小学校及び中学校のグラウンド（以下、公園等。）の面積から想定容量を試算し、両者を比較することとした。なお、本検討は地域内排雪に関するアンケート調査と連動するものであることから、アンケート調査の対象地域を含む最小の行政単位である白石区を対象に行った。

表1に令和2年度から4年度の白石区内の運搬排雪量を各堆雪場への排雪量によって整理した結果を示す。また、表2に公園等の面積と想定容量の集計を、表3に白石区内近隣公園の面積と想定容量を示す。近隣公園と街区公園の想定容量は、札幌市公園緑地統計の公園面積を元に、これの8割に高さ3mの堆雪を許容する仮定で算定した。また、小学校及び中学校については、統計的データを複数の小学校や中学校のグラウンド面積をwebの地図サービスによって計測し、小学校は概ね5,000㎡、中学校は10,000㎡程度の規模であることを確認し、それぞれ当該数量をグラウンド面積と仮定し、公園と同様の想定容量算定方法を用いた。なお、実際の堆雪は直方体ではなく、一定の法勾配を持って積み上げるものであることや必ずしも堆雪可能な面積が公園面積の8割とは限らないこと、さらに積み上げる高さも3mを超えて可能な場合もあり得るものであること等より精緻な検討の余地があることを認めるが、札幌市内の国が管理する堆雪場の運用状況や周辺環境との調和等を考慮し、本検討にあたってはこのような条件設定によって実務上は十分な精度を有すると考え、検討を進めた。

表1にあるように、白石区の運搬排雪量は47万㎡から126万㎡で、このうちパートナー排雪は令和2年度が17万㎡余、令和3年度が25万㎡余、令和4年度が32万㎡余である。これに対し、公園等地域内排雪の想定容量は、表2の通り合計109万㎡余で数字の上では受け皿として議論に値することが確認できた。

13) 降雪による堆雪量は基本的に天候など外的に決定されるが、排雪作業時にどの程度の幅員を排雪するかによっても排雪量は変化する。

表1. 白石区から発生する排雪の運搬先と運搬排雪量（令和2年度から4年度の実績）

	R2				R3				R4			
	合計	運搬排雪	交差点	パートナー	合計	運搬排雪	交差点	パートナー	合計	運搬排雪	交差点	パートナー
アクセスサッポロ雪処理施設	108,976	46,858	22,610	39,508	253,820	137,158	41,636	75,026	118,488	45,136	21,706	51,646
下水山本ストックヤード	0	0	0	0	9,968	0	840	9,128	0	0	0	0
雁来大橋下流左岸	13,830	1,400	12,010	420	33,352	18,354	11,330	3,668	9,198	0	9,198	0
旧白石区役所跡地	5,640	0	5,640	0	74,474	3,206	52,634	18,634	0	0	0	0
旧区役所跡地	24,052	9,310	0	14,742	0	0	0	0	0	0	0	0
厚別橋下流左岸	0	0	0	0	76,784	57,680	11,362	7,742	0	0	0	0
厚別融雪槽	28,910	0	9,422	19,488	119,868	24,710	15,106	80,052	46,340	32,830	7,098	6,412
厚別融雪槽隣地	9,828	4,480	0	5,348	6,160	6,160	0	0	64,204	61,250	2,954	0
山本地区	50,442	31,472	1,946	17,024	339,286	234,500	56,822	47,964	239,946	127,764	1,610	110,572
大曲地区	11,242	3,654	1,316	6,272	22,904	17,962	4,942	0	86,324	50,596	560	35,168
東雁来第2地区	132,094	77,840	19,898	34,356	127,888	81,102	35,642	11,144	71,548	25,228	7,022	39,298
東札幌資材置き場	0	0	0	0	2,766	0	2,766	0	0	0	0	0
東米里西処理場Cブロック	0	0	0	0	27,948	0	27,948	0	0	0	0	0
東米里地区	0	0	0	0	37,738	0	37,738	0	57,796	28,560	29,236	0
伏古川融雪管	0	0	0	0	2,324	2,324	0	0	0	0	0	0
平和大橋上流右岸	0	0	0	0	10,626	6,874	0	3,752	0	0	0	0
豊水大橋上流右岸	67,790	37,352	14,646	15,792	117,718	109,746	7,972	0	78,268	75,376	2,654	238
月寒東地区	22,344	4,690	0	17,654	0	0	0	0	5,194	1,778	1,820	1,596
南七条大橋上流右岸	0	0	0	0	0	0	0	0	8,918	1,680	0	7,238
豊水大橋下流右岸	0	0	0	0	0	0	0	0	134,300	23,520	42,180	68,600
白石区計	475,148	217,056	87,488	170,604	1,263,624	699,776	306,738	257,110	920,524	473,718	126,038	320,768

表2. 白石区内公園等の面積と想定排雪容量の集計値

	面積 (㎡)	想定容量 (m³)
近隣公園	196,859	472,462
街区公園	71,186	170,846
小学校	110,000	264,000
中学校	80,000	192,000
合 計	458,045	1,099,308

表3. 白石区内近隣公園の面積と想定容量

名 称	区 分	面積 (㎡)	想定容量 (m³)
南郷丘公園	近隣公園	19,301	46,322
万生公園	近隣公園	16,578	39,787
東札幌公園	近隣公園	10,779	25,870
もつき公園	近隣公園	11,596	27,830
わらべ公園	近隣公園	10,027	24,065
平和通公園	近隣公園	10,715	25,716
北都公園	近隣公園	15,537	37,289
白生公園	近隣公園	13,274	31,858
菊水舞鶴公園	近隣公園	14,624	35,098
白石公園	近隣公園	27,711	66,506
白石東冒険公園	近隣公園	12,030	28,872
白石東公園	近隣公園	10,782	25,877
米里北公園	近隣公園	12,921	31,010
白石南公園	近隣公園	10,984	26,362

5.2.2 地域内排雪の試算方法

ここで、地域内排雪の試算方法について説明する。まず、実績排雪量を再分配する排雪先の選択について、令和2年度から4年度に実際に排雪を堆雪した堆雪場のうち、白石区内に存在する堆雪場を優先度1、近隣公園を2、街区公園を3、中学校を4、小学校を5、白石区内に存在しない堆雪場を優先度6、令和2年度に利用せず、令和3年度に利用した堆雪場は臨時の堆雪場と位置付け優先度7とした（表4参照）。また、各堆雪場の堆雪容量について、過年度に実際に排雪した堆雪場については過年度3年間のうち最大値を上限とし、公園等は前述の想定容量の考え方にに基づきこれを上限とした（表2、表3参照）。

次に、運搬距離の算出であるが、堆雪場及び公園等については、住所より緯度経度座標を求め、これを運搬排雪距離の算出に用いることとした。また、搬出の起点であるが、町内会については、代表点となる住所から緯度経度座標を求め同様に用いることとした。運搬の起終点距離はこれらの座標間の直線距離を用いた。これについては、実経路の延長を用いるべきとの考え方もあり得るが、比較対象となる過年度の運搬排雪データに含まれる運搬距離が0.5km単位の概数で記録されていることと実経路が不明であることから、公平な比較とするためには起終点間の直線距離を用いるべきであると考え、本稿ではこれを採用した。

次に、運搬する堆雪場の選択であるが、先に述べた優先順位と過年度の運搬排雪データから運搬排雪を行った時系列に従い、堆雪場への排雪量が容量の上限に達するまで順次最短距離にある堆雪場へ机上で分配する方法で試算した。

ここで、以上を整理すると、i地区からj堆雪場へ運搬する排雪量を v_{ij} 、その運搬距離を d_{ij} とすると、i地区から発生する排雪量の総和 V_i は、

$$\text{運搬排雪量 } V_i = \sum v_{ij} \times d_{ij} \quad (1)$$

また、各地区の運搬排雪量の総和 V は

$$\text{総運搬排雪量 } V = \sum V_i \quad (2)$$

であるから、

$$\text{総運搬排雪量 } V = \sum \sum v_{ij} \times d_{ij} \quad (3)$$

により求めることができる。

次に、運搬距離について、過年度にi地区からj堆雪場まで運搬排雪を実施した運搬距離 d_{ijo} と先に述べた優先順位により机上で実施する堆雪場及び地域内排雪の受け入れ先kまでの運搬距離 d_{ikr} を比較し、

$$d_{ijo} > d_{ikr} \quad (4)$$

表4. 堆雪場の優先順位と位置及び想定容量一覧

	雪堆積場NO	雪堆積場名	管理区	住 所	緯 度	経 度	優先度	想定容量
雪堆積場	6	アクセスサポロ雪処理施設	白石区	流通センター7丁目	43.03844423	141.45136760	1	39,508.0
	7	旧白石区役所跡地	白石区	白石区本郷通3丁目北1(地番1-1)	43.04819763	141.40509830	1	14,742.0
	9	豊水大橋上流右岸	白石区	白石区米里5条1丁目地先	43.08147567	141.41732557	1	15,792.0
近隣公園	101	南郷丘公園	近隣公園	白石区南郷通2丁目北4	43.04594862	141.40088894	2	46,322.4
	102	万生公園	近隣公園	白石区南郷通8丁目南2	43.03800993	141.41241993	2	39,787.2
	103	東札幌公園	近隣公園	白石区東札幌6条2丁目2	43.05491243	141.39103650	2	25,869.6
	104	もつき公園	近隣公園	白石区東札幌6条4丁目2	43.05260089	141.39454307	2	27,830.4
	105	わらべ公園	近隣公園	白石区平和通2丁目北7	43.05430159	141.40948177	2	24,064.8
	106	平和通公園	近隣公園	白石区平和通9丁目北2	43.04699543	141.42238887	2	25,716.0
	107	北都公園	近隣公園	白石区北郷3条12丁目3	43.05138695	141.43647720	2	37,288.8
	108	白生公園	近隣公園	白石区中央3条5丁目3	43.05910007	141.40318597	2	31,857.6
	109	菊水舞鶴公園	近隣公園	白石区菊水元町6条3丁目5	43.06813823	141.41019033	2	35,097.6
	110	白石公園	近隣公園	白石区菊水上町2条3丁目52-91	43.06190087	141.38972958	2	66,506.4
	111	白石東冒険公園	近隣公園	白石区栄通19丁目8	43.02781417	141.43668545	2	28,872.0
	112	白石東公園	近隣公園	白石区平和通16丁目北3	43.04141600	141.43547827	2	25,876.8
	113	米里北公園	近隣公園	白石区米里3条2丁目4	43.07976663	141.42481639	2	31,010.4
	114	白石南公園	近隣公園	白石区南郷通16丁目南1	43.03182604	141.42873092	2	26,361.6
街区公園	201	エルム公園	街区公園	白石区栄通2丁目5-5	43.04176642	141.39783943	3	13,094.4
	202	白石くりの木公園	街区公園	白石区中央2条3丁目5	43.05840345	141.39700583	3	12,976.8
	203	東札幌にれ公園	街区公園	白石区東札幌6条5丁目5	43.05028205	141.39733417	3	21,230.4
	204	吉田山公園	街区公園	白石区南郷通20丁目南5	43.02813903	141.44043447	3	12,057.6
	205	白石あかつき公園	街区公園	白石区南郷通14丁目北7	43.03594999	141.42544660	3	19,178.4
	206	川北なのはな公園	街区公園	白石区川北2条3丁目10	43.05962937	141.43896650	3	19,377.6
	207	北郷あさかぜ公園	街区公園	白石区北郷3条9丁目4	43.05283579	141.42799677	3	17,064.0
	208	菊水のさく公園	街区公園	白石区菊水1条4丁目6	43.05310439	141.37564167	3	17,205.6
	209	菊水みどり公園	街区公園	白石区菊水上町4条3丁目52-22	43.06433999	141.39341264	3	12,273.6
	210	米里第1公園	街区公園	白石区米里1条2丁目11	43.07622617	141.41769300	3	13,248.0
	211	米里第2公園	街区公園	白石区米里1条4丁目4	43.07172426	141.42023267	3	13,140.0
中学校	401	幌東中学校	中学校	白石区菊水6条3丁目2	43.05690359	141.38046304	4	24,000.0
	402	白石中学校	中学校	白石区本郷通6丁目南1-1	43.04295809	141.41007686	4	24,000.0
	403	日章中学校	中学校	白石区東札幌4条5丁目1	43.04837381	141.39330390	4	24,000.0
	404	柏丘中学校	中学校	白石区平和通8丁目北3-1	43.04788037	141.42038488	4	24,000.0
	405	東白石中学校	中学校	白石区南郷通15丁目北4-1	43.03459269	141.42882933	4	24,000.0
	406	北白石中学校	中学校	白石区北郷6条3丁目5-1	43.06441929	141.41791220	4	24,000.0
	407	北都中学校	中学校	白石区川下749	43.05762063	141.44148763	4	24,000.0
	408	米里中学校	中学校	白石区米里1条4丁目5-1	43.07106546	141.41923321	4	24,000.0
小学校	301	東橋小学校	小学校	白石区菊水8条1丁目3	43.06209047	141.38095669	5	12,000.0
	302	白石小学校	小学校	白石区本通1丁目北4-1	43.05214110	141.40602605	5	12,000.0
	303	上白石小学校	小学校	白石区菊水上町1条3丁目52	43.06203988	141.38698054	5	12,000.0
	304	大谷地小学校	小学校	白石区本通18丁目南1-1	43.03220742	141.43630920	5	12,000.0
	305	本郷小学校	小学校	白石区南郷通10丁目南3-1	43.03709936	141.41662034	5	12,000.0
	306	南郷小学校	小学校	白石区本郷通4丁目南3-1	43.04482571	141.40646713	5	12,000.0
	307	本通小学校	小学校	白石区平和通9丁目南1-1	43.04553439	141.42039544	5	12,000.0
	308	東札幌小学校	小学校	白石区東札幌4条5丁目4-20	43.04750441	141.39488730	5	12,000.0
	309	北郷小学校	小学校	白石区北郷4条5丁目1-1	43.05829672	141.41997753	5	12,000.0
	310	東白石小学校	小学校	白石区本通14丁目南6-1	43.03686429	141.42680080	5	12,000.0
	311	北白石小学校	小学校	白石区北郷6条3丁目5-2	43.06389069	141.41740894	5	12,000.0
	312	西白石小学校	小学校	白石区中央3条5丁目2	43.05855500	141.40288550	5	12,000.0
	313	北都小学校	小学校	白石区北郷3条11丁目7	43.05124805	141.43426827	5	12,000.0
	314	幌東小学校	小学校	白石区菊水6条3丁目2	43.05791235	141.37922113	5	12,000.0
	315	平和通小学校	小学校	白石区本通15丁目北3-1	43.03896749	141.43253270	5	12,000.0
	316	南白石小学校	小学校	白石区南郷通2丁目南6-35	43.04241645	141.39989774	5	12,000.0
	317	菊水小学校	小学校	白石区菊水元町2条3丁目2-14	43.06577258	141.40100733	5	12,000.0
	318	川北小学校	小学校	白石区川北4条2丁目2-1	43.06358463	141.43643247	5	12,000.0
(他)区雪堆積場	319	東川下小学校	小学校	白石区川下4条3丁目1	43.05097195	141.44391090	5	12,000.0
	320	米里小学校	小学校	白石区米里1条3丁目8-1	43.07389193	141.41843957	5	12,000.0
	321	東園小学校	小学校	豊平区豊平1条12丁目1-1	43.04810289	141.38158430	5	12,000.0
	322	豊園小学校	小学校	豊平区美園1条4丁目1-1	43.04461959	141.38904087	5	12,000.0
	1	厚別融雪槽	厚別区	厚別区厚別町山本1073-21	43.06892700	141.46807500	6	19,488.0
	2	厚別融雪槽隣地	厚別区	厚別区厚別町山本1073-21	43.06892700	141.46807500	6	5,348.0
	3	山本地区	厚別区	厚別区下野幌テクノパーク	43.03275300	141.49967300	6	17,024.0
	4	大曲地区	厚別区	北広島市大曲681-1	43.00104800	141.48058800	6	6,272.0
	5	雁来大橋下流左岸	東区	東区中沼町007 0890	43.13513800	141.45366600	6	420.0
	10	月寒東地区	豊平区	北海道札幌市豊平区月寒東3条11丁目ほか	43.02521819	141.41161118	6	17,654.0
	901	南7条大橋上流右岸	中央区	豊平区水車町1丁目地先	43.05296600	141.36353000	7	0.0
臨時堆積場	902	伏古川融雪管	東区	東区東苗穂2条2丁目3	43.08159041	141.40263240	7	0.0
	903	下水山本ストックヤード	白石区	厚別区厚別町山本町2452-1	43.07002601	141.46186914	7	0.0
	904	厚別橋下流左岸	白石区	白石区流通センター5丁目地先	43.03085542	141.44761940	7	0.0
	905	東札幌資材置き場	白石区	白石区東札幌6条1丁目1(地番15-34)	43.06067910	141.38636250	7	0.0
	906	東米里西処理場Cブロック	白石区	白石区東米里2116-1	43.09199888	141.43834251	7	0.0
	907	東米里地区	白石区	白石区東米里2172番地	43.08684546	141.44199800	7	0.0
	908	平和大橋下流右岸	白石区	白石区菊水上町1条1丁目	43.06572370	141.38530970	7	0.0
	909	豊水大橋下流右岸	白石区	白石区米里5条1丁目地先	43.08740771	141.43309070	7	0.0

であれば、 k へ運搬排雪するものとし、

$$d_{ijo} < d_{ikr} \quad (5)$$

であれば、過年度同様の j 堆雪場へ排雪するものとして実績の排雪量の再分配を行い、(3)式の V について、実績の総運搬排雪量 V_o と今回検討した V_r を比較し、運搬排雪経費の縮減可能性を評価する。なお、演算はデータベースソフト SQL にて行なった。

5.2.3 過年度実績と地域内排雪試算の比較結果

令和2年度から4年度の白石区内のパートナー排雪について、実績と公園等への地域内排雪を導入し再分配した試算の結果を表5に示す。これによると、令和2年度から4年度の実績に対し、地域内排雪を行った場合では、概ね21%～35%に縮減することが試算できた。

表5. 試算結果の総括表

年度	総排雪量 (m^3)	実績		試算		コスト比較 試算/実績
		延べ運搬排雪 距離(km)	コスト($km \cdot m^3$)	延べ運搬排雪 距離(km)	コスト($km \cdot m^3$)	
令和2年度	170,604	975.68	624,973.16	400.61	221,625.74	35.5%
令和3年度	257,110	1,418.46	1,021,383.44	376.03	309,145.20	30.3%
令和4年度	320,768	1,960.92	1,649,743.20	417.39	358,049.72	21.7%

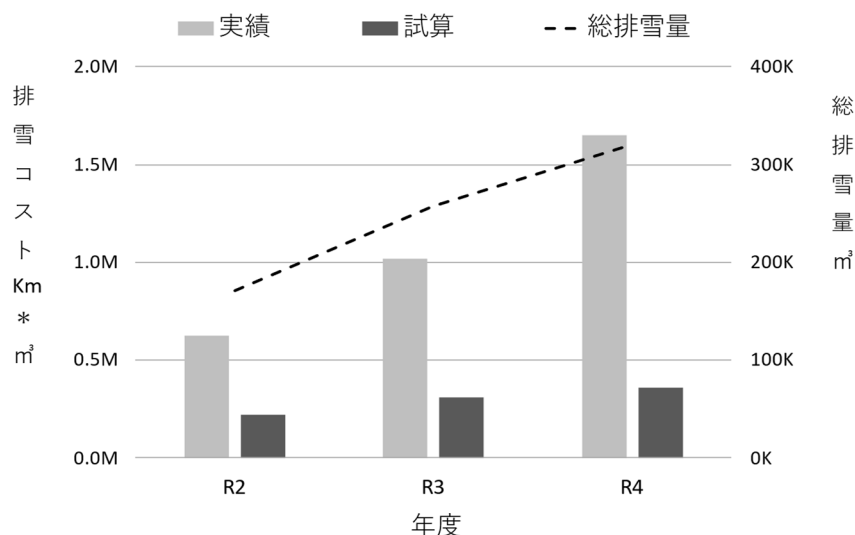


図6. 運搬排雪コストの比較と排雪量

棒グラフは運搬排雪コスト ($km \cdot m^3$) の実績と試算を示す。折れ線は総排雪量 (m^3) を示す。

次に、過年度の運搬排雪実績と地域内排雪を実施した場合の堆雪場の位置及びその排雪量を図7に示す。図に示す円の大きさが排雪量で、実績（左）では区外にも分散していた堆雪場が、再分配した試算では地域内に集約し運搬距離が短くなっているとともに、円の大きさが縮小することが分かる。なお、円の面積の総和は変化しない。

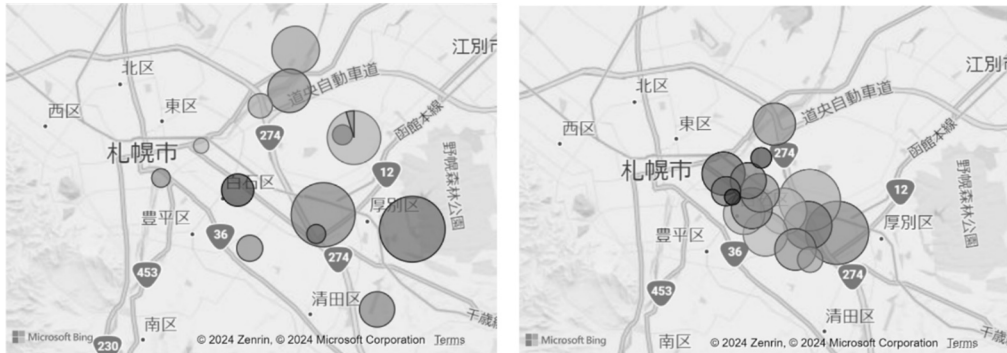


図7. 堆雪場と排雪量の分布

左図が過年度の実績、右図が本検討の再分配による試算結果。各排雪場の位置と運搬排雪量（ m^3 ）を示す円が左図では白石区外を含め広範に分布しているが、右図では区内に集約されていることが分かる。作図はMicrosoft Power BIを用いた。

6. 地域内排雪に対する市民意識

6.1 アンケート調査の概要

先に述べた通り、令和3年度に札幌市は記録的な豪雪に見舞われ、運搬排雪が困難となり道路交通を中心に都市機能は麻痺した。これを受け札幌市は、都市機能が麻痺するような状態を「フェーズ3」と位置づけ、地区内の公園や学校のグラウンドを臨時の排雪場とすることとした¹⁴⁾が、地区内の公園等は、整備当初から排雪を受入れる構造ではないことや、市民の冬期・早春の利用を制限することへの合意形成がなされていないこと、地区の公園等における安全確保や雪解け後のゴミ処理の方策等の課題がある。他方、地区内排雪は、運搬距離の短縮による経費縮減の可能性を秘め、財政効果やCO2削減など環境負荷軽減の効果も期待できる。このため、市民の地区内排雪に対する意識などのデータを収集するため、市内のある町内会の協力を得てアンケート調査を行った（表6）。

調査項目は、①公園を道路除雪の堆雪場とすることについて、②学校のグラウンドを道路除雪の堆雪場とすることについて、③除雪の水準と予算について、④その他属性等である。質問の内容は、公園やグラウンドを平常時／緊急時に堆雪場とすることについて意思を問うこととし、例としては、「(1)小学校のグラウンドを緊急時に堆雪場とすべきだと思いますか」という問いに対し、「1：そう思う 2：どちらかと言えばそ

14) 札幌市（2022）

う思う 3：どちらかと言えばそう思わない 4：そう思わない」の4段階で回答する形式で行った。また、地域内排雪を行う際に必要と考えられる対策の優先順位と対策実施による受容意識の変容に関する問いを設けた。

表6. アンケート調査の概要

項目	内容
配布数	2,000
配布方法	各戸配布
回答数	226
回収方法	返信用封筒による郵便
回収率	11.3%

質問事項	質問	回答や選択肢
1 公園を道路除雪の堆雪場とすることについて	緊急時／平常時、近隣公園／街区公園を堆雪場とすべきか	1 そう思う、2 どちらかと言えばそう思う、3 どちらかと言えばそう思わない、4 そう思わない
	公園を堆雪場とする場合の対策（重要と思う順に回答）	い：安全対策、ろ：残雪対策、は：ゴミ対策、に：利用者対策、ほ：騒音対策
	対策が十分取られた場合の堆雪場としての利用について	1 利用すべき、2 どちらかと言えば利用すべき、3 どちらかと言えば利用すべきではない、4 利用すべきではない
2 学校のグラウンドを道路除雪の堆雪場とすることについて	緊急時／平常時、小学校／中学校のグラウンドを堆雪場とすべきか	1 そう思う、2 どちらかと言えばそう思う、3 どちらかと言えばそう思わない、4 そう思わない
	学校のグラウンドを堆雪場とする場合の対策（重要と思う順に回答）	い：安全対策、ろ：残雪対策、は：ゴミ対策、に：利用者対策、ほ：騒音対策
	対策が十分取られた場合の堆雪場としての利用について	1 利用すべき、2 どちらかと言えば利用すべき、3 どちらかと言えば利用すべきではない、4 利用すべきではない
3 回答者様について	ご年齢について	1：15歳未満 2：16～19歳 3：20～29歳 4：30～39歳 5：40～49歳 6：50～64歳 7：65～69歳 8：70～75歳 9：75歳以上
	お子様について	①未就学 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上 ②小学生 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上 ③中学生 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上 ④高校生 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上 ⑤大学生以上 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上
	ご自宅について	①住宅 1：自己所有（家族所有を含む） 2：賃貸 ②建物 1：戸建、2：マンション、3：アパート ③ご自身以外の同居人数 1：0人、2：1人、3：2人、4：3人、5：4人以上 ④札幌市居住歴をお答えください 1：1年以下 2：5年以下 3：10年以下 4：20年以下 5：30年以下 6：40年以下 7：40年以上
	交通手段について	①世帯での自動車の保有台数をお答えください 1：0台、2：1台、3：2台、4：3台以上 ②利用する交通手段を多い順にお答えください 1：徒歩、2：バス、3：地下鉄、4：自動車、5：タクシー、6：JR、7：その他 ③主な外出目的について多い順にお答えください 1：通勤、2：通学、3：買い物、4：通院、5：余暇や趣味、6：その他

6.2 アンケート調査の結果

アンケートの結果を表7～表10にまとめる。これによると、まず、公園について（表7）は、緊急時と平常時では、緊急時の方が地区内排雪への受容意思が高く、規模が大きい近隣公園への排雪受容意思が高いことが分かる。他方、小中学校について（表9）は、公園同様、緊急時＞平常時、中学校＞小学校と地区内排雪に対する賛同意識が高くなる結果であるが、公園よりも受容意思は低いことが分かる。また、平均

値に着目すると、緊急時の近隣公園への排雪は1.76、同じく街区公園が2.43と「1：そう思う、2：どちらかと思う」の領域に位置するが、平常時の公園への排雪や小中学校への排雪については平均値が2.5より大きい値であり、比較的受容意識が低いことが分かる。

次に、公園等を堆雪場として利用する際の対策の優先順位について問うた。具体的には、い：安全対策（トラックの出入り、交通誘導員、子どもの事故防止）、ろ：残雪対策（堆雪場としたことにより公園等内に残る雪を融雪すること）、は：ゴミ対策（春先のゴミ拾いなど）、に：利用者対策（子どもの遊び場が少なくなることへの対策）、ほ：騒音対策 作業に伴う騒音の軽減を列挙し、優先順位を問うた（表11参照）。その結果、公園については、181名が「い：安全対策」を最優先に挙げて最も多く、次いで15名が「に：利用者対策」、7名が「は：ゴミ対策」を最優先と回答した。学校についても同様で、180名が「い：安全対策」を最優先に挙げて最も多く、次いで17名が「に：利用者対策」、3名が「は：ゴミ対策」を最優先と回答した。また、これらの対策が十分取られた場合に堆雪場として利用することについて「1 利用すべき、2 どちらかと言えば利用すべき、3 どちらかと言えば利用すべきではない、4 利用すべきではない」の4段階で意思を問うたところ、回答の平均値は公園が1.88、小中学校が2.40でいずれも平常時の回答よりも受容意思が向上した。

表7. 公園への排雪の受容意識（年齢階層別）

排雪評価	緊急・近隣	平常・近隣	緊急・街区	平常・街区	対策済・公園
19歳未満	1.00	3.00	2.50	3.50	2.00
30-39	1.22	2.62	1.22	1.89	1.56
40-49	1.67	3.07	1.83	2.49	1.79
50-64	1.76	2.91	1.88	2.43	1.78
65-69	1.58	3.20	1.70	2.55	1.77
70-75	2.08	3.21	2.21	2.77	2.24
75-不祥	2.08	3.24	2.43	2.96	2.23
平均	1.50	1.67	1.50	1.50	2.00
標準偏差	1.76	3.05	2.43	2.53	1.88
	0.92	1.22	1.12	1.09	0.93

表中、「緊急・近隣」は緊急時に近隣公園へ排雪することについての受容意識であり、「平常・近隣」は平常時に近隣公園へ排雪することについての受容意識である。「緊急・街区」「平常・街区」は同様に街区公園への受容意識であり、「対策済・公園」は近隣・街区を問わず公園について排雪を受け入れる対策を行なった場合に排雪することへの受容意識を示す。以下、表8から表10は同様である。

表8. 公園への排雪の受容意識の回答数（年齢階層別）

回答者数	緊急・近隣	平常・近隣	緊急・街区	平常・街区	対策済・公園
19歳未満	2	2	2	2	2
30-39	9	9	9	9	9
40-49	42	42	42	41	42
50-64	84	84	83	83	85
65-69	31	31	30	31	31
70-75	25	25	24	22	25
75-	24	25	23	23	26
不祥	2	2	2	2	3
総数	219	220	215	213	223

表9. 小中学校への排雪の受容意識（年齢階層別）

排雪評価	緊急・小学	平常・小学	緊急・中学	平常・中学	対策済・小中学
19歳未満	3.00	4.00	1.50	4.00	3.00
30-39	2.22	3.11	2.22	3.11	2.44
40-49	2.05	2.83	2.10	2.86	2.33
50-64	2.01	2.86	2.06	2.82	2.21
65-69	2.47	3.37	2.53	3.27	2.52
70-75	2.58	3.12	2.54	3.08	2.56
75-	3.00	3.48	2.73	3.31	2.73
不祥	3.33	3.33	3.33	3.33	2.33
平均	2.29	3.05	2.29	3.00	2.40
標準偏差	1.07	1.02	1.03	1.02	1.03

表10. 小中学校への排雪の受容意識の回答数（年齢階層別）

回答者数	緊急・小学	平常・小学	緊急・中学	平常・中学	対策済・小中学
19歳未満	2	2	2	2	2
30-39	9	9	9	9	9
40-49	42	42	42	42	42
50-64	83	83	83	83	81
65-69	30	30	30	30	29
70-75	26	26	26	25	25
75-	27	27	26	26	26
不祥	3	3	3	3	3
総数	222	222	221	220	217

表11. 公園等を堆雪場とする際の対策の優先性

公園	最優先	2番目に優先	計	学校	最優先	2番目に優先	計
い：安全対策	181	26	207	い：安全対策	180	28	208
に：利用者対策	15	59	74	に：利用者対策	17	82	99
ろ：残雪対策	12	52	64	ろ：残雪対策	9	44	53
ほ：騒音対策	8	52	60	ほ：騒音対策	6	42	48
は：ゴミ対策	7	26	33	は：ゴミ対策	4	18	22
計	223	189		無回答	7		
				計	223	196	

次に、回答者の属性とのクロス集計を行った。年齢とのクロス集計では、回答数の極端に少ない年代を除くと、緊急時については年代が若い方が地域内排雪への受容意識が高い傾向が見られた。また、小中学校への排雪について65歳以上の高齢層は緊急時であっても受容意識が低く、対策を講じても2.5以上の値となっており、堆雪場としての利用については否定的に考えていることが分かった。この他、小中学生と同居の有無、住宅の自己所有・賃貸、戸建・集合住宅、自動車の保有台数についてクロス集計を行ったが、差異は認められなかった。

7. 考察と課題

本稿では、パートナー排雪について、地域内排雪を導入した場合を想定し、運搬距離の短縮による運搬排雪費の縮減効果を検討した。また、公園等地域内の空地を堆雪場として利用することに関する市民の意識を調査し、豪雪時と平常時及び公園等の規模等の違いによる市民の受容意識の違いを明らかにした。

運搬排雪費の縮減については、地域内に設定した公園等に排雪の一部を運搬することにより、過年度実績の堆雪場より運搬距離が短縮し、運搬排雪費がどの程度縮減する可能性があるかを検討した。特に豪雪時には堆雪場の容量が限界に達し、区外や市外などより遠方への運搬排雪を行った実績があることから、地域内排雪を導入することで運搬排雪距離が短縮され、運搬排雪費の縮減に一定の効果があることが確認できた。しかしながら、本検討にあたっては、過年度実績の堆雪場及び公園等の排雪容量が不明であったため、一定の仮定のもとに排雪容量を設定して試算を行った。また、過年度実績の運搬距離データは、0.5km単位で記録されたものであるが、実経路は不明であるため、過年度実績と地域内排雪を導入した場合の運搬距離を比較可能とするため、排雪を行う各町内会の代表点からの直線距離によって比較した。さらに、運搬排雪の作業には、運搬の他、積み込み、積み下ろしなどの多くの作業が含まれることや、堆雪場におけるトラックの入出場時の待機時間、運搬経路の混雑による作業効率の低下、トラックの所要台数と実台数の差異による積み込み作業の中断や運搬サイクルの効率低下など、運搬排雪費の縮減を検討するにあたって考慮すべき事柄が多く存在する。このため、不足データや現在記録されていないデータを含めた検討や実証実験の実施など、より実態に即した検討が必要であるものの、具体的な地域内排雪の受け入れ先を想定して検討を実施した点は今後の検討の基礎的知見が得られたと考える。

次に、地域内排雪に対する市民の受容意識について、アンケート調査では、1、2が受容に前向きで、3、4が否定的な回答であることから、回答の平均値が2.5より小さければ受容に前向き、大きければ否定的と、集団の意識を把握することができる¹⁵⁾。今回の結果では、豪雪時（緊急時）に近隣公園を堆雪場とすることについて最も前向

15) 白柳等（2023）では、集団の受容意識について算術平均を用いて分析している。

きであることが分かった。また、豪雪時（緊急時）であっても、より身近で小規模である街区公園や小中学校のグラウンドを堆雪場として利用することについては、2.29から2.43と2.5に近い値となったことから、賛否が拮抗する状況と考えることができる。次に、平常時はいずれも2.5を超えることから、市民の受容意識は否定的であると考えられる。しかしながら、一定の対策を行なった場合には、公園については1.88、学校については2.40と受容への賛意が増加することから、対策や施策の説明、ルールのも明確化などを通じ、地域内排雪への賛意は増加する余地があると考えられる。また、いずれの回答についても標準偏差が1前後と比較的バラツキが小さいが、特に豪雪時（緊急時）の近隣公園と対策後の公園の標準偏差が0.92と0.93とより小さいことから市民の間での意見の差異は小さいと思われ、いかに令和3年度の豪雪の経験を踏まえ、こうした課題が市民にとって、重要であると認識されていることがうかがえる。なお、街区公園については、豪雪時（緊急時）と平常時の値の差が0.1と最も小さいが、これは平常時から街区公園への排雪を行なっている市民の存在によるものと考えられる。回答者の属性による差異としては、労働人口世代の値が高齢者世代の値より小さくなる傾向が見られたが、外出機会の違いなど豪雪による生活への影響の違いが意識の差として現れた可能性があるとは指摘できる。また、今回は同一の町内会を対象とした調査であったことから値のバラツキが小さかった可能性が考えられるが、今後はより広範囲の調査によって補完されるべきものと思料する。

いずれにせよ、豪雪時の地域内排雪を実施するにあたり、札幌市の除雪費の枢要を占める運搬排雪費の縮減の可能性と市民の受容意識を明らかにすることができた。

8. まとめと今後の展望

本稿では、札幌市における記録的な豪雪を契機として、除雪予算の枢要を占める運搬排雪費に着目し二つの側面から研究を行なった。一つ目は、地域内排雪による予算縮減効果を算定することを目的として、白石区のパートナー除雪を対象に具体的な受け入れ先を想定して地域内排雪による運搬排雪費縮減効果の検討を行った。これについて、受け入れに十分な堆雪容量が確保されることと、一定の予算縮減の可能性を明らかにした。二つ目は、同区を対象に地域内排雪の受け入れ先となる公園等への排雪について、市民の受容意識を調査し、これを明らかにすることを目的とした。これについて、平常時の地域内排雪に対する受容意識は低いものの、豪雪時の公園への地域内排雪については一定の受容意思があること、及び一定の対策を行うことにより受容意識は向上することを明らかにした。さらに、市民の属性との関係では、労働人口世代と高齢者世代で受容意識の程度について傾向の差が見られたが、それ以外は大きな差異は認められなかった。以上のように本稿では、地域内排雪によって予算縮減の可能性があること、また豪雪時について一定の対策を講ずることにより市民の受容意識が向上することを明らかにし、地域内排雪を政策実務に導入するための基礎的研究

を行った。さらに、明示的データを用いる本研究は、既存研究の空白を埋める研究である。

しかしながら、運搬排雪予算についてさらなる検討の余地がある。1つ目は、公園等を堆雪場とするために必要となる対策に係る経費（施設整備に係るストック経費や運用に係るフロー経費）の検討を挙げる。2つ目は、年間の総排雪量が不明な状況で検討を行うことを挙げる。3つ目は、運搬排雪全体に係るデータ取得の必要性を挙げる。将来の見込みを含めた降積雪データや気象データ、堆雪場の満空データ、トラックの需給データ、運搬経路等の道路交通データ、並びに除雪機械の作業データ等がリアルタイムでリンクすることでより合理的な運搬排雪の運用が可能になる。現在取得されていないデータの追加的な取得には人的・財政的コストが発生するが、これらのデータを統合して運搬排雪作業をリアルタイムで運用し、AI等の情報科学と組み合わせることにより除雪費の概要を占める運搬排雪に係る経費の縮減を実現し、引いては除雪による環境負荷の低減に繋げることができると考える。また、豪雪時の市民の受容意識について肯定的結果が得られたものの、対策の必要性や否定的意見を持つ市民も少なくないことから丁寧な説明や合意形成の取り組みが必要である。

さらに、本研究では対象としていないが、本来の利用に制約を受ける受け入れ側である公園の設置・管理からの観点及び学校側の観点からの検討が必要である。また、緊急時に受け入れた排雪について、その場で融雪するのか、他の場所へ移設するのかといった最終的な処分のあり方やそれらへの対応に係る行政コストも考慮した経費の比較についても検討の必要がある。同様に、公園や学校のグラウンドを堆雪場として利用することに伴う利用制限のデメリットについて、その評価手法も含め考慮する必要がある。こうした課題を含め、引き続き実務的側面も含めた検討が必要と考える。

謝 辞

本稿は、令和5年度科研費「地域内排雪による運搬排雪費縮減の可能性と地域市民の受容に関する研究」を用いた研究成果の一部である。運搬排雪データを札幌市雪対策室より提供頂き研究を進めた。また、アンケート調査票の配布にあたっては、札幌市南郷丘町内会の協力を得て実施した。さらに、運搬排雪データのクレンジング・整理に関し株式会社電通システム代表取締役根本典明氏に協力を頂いた。このほか、科研費の執行にあたり、一般社団法人北海道開発技術センターの協力を得た。ここに記し深く謝意を申し上げる。

<参考文献>

- 経済企画庁（1956）「昭和31年 年次経済報告」<https://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je56/wp-je56-010501.html>
- 国土交通省（2021）「土木工事標準歩掛の改定道路除雪工」<https://www.mlit.go.jp/common/>

001324941.pdf

国土交通省（2008）「国土交通白書平成20年度版」、pp16

札幌市（2022）：「大雪への備え」、広報さっぽろ11月号

札幌市（2023）「公園緑地の統計」、<https://www.city.sapporo.jp/ryokuka/shiryo/toukei/index.html>

札幌市建設局総務部道路認定課（2023）「札幌市内道路現況調書 令和05年4月1日現在」、pp1

札幌市建設局雪対策室計画課（2023a）「札幌管区気象台の累計降雪量と積雪深」、https://www.city.sapporo.jp/kensetsu/yuki/ac_snow/80.html

札幌市建設局雪対策室計画課（2023b）「累計降雪量の推移(札幌管区気象台)」、https://www.city.sapporo.jp/kensetsu/yuki/documents/0307_kousetsu.pdf

札幌市建設局雪対策室計画課（2023c）「雪対策費実績」、<https://www.city.sapporo.jp/kensetsu/yuki/library/budget.html>

札幌市建設局雪対策室事業課（2024）「パートナーシップ排雪制度」、<https://www.city.sapporo.jp/kensetsu/yuki/haisetsu/partner.html>

白柳洋俊、野添愛美（2023）「地域づくりを巡る外集団の受容意識に関する心理構造分析 愛媛県喜多郡内子町を対象として」、公益社団法人日本都市計画学会、都市計画論文集、Vol. 58 No3、pp1539-1545

高橋尚人、吉田彩乃、中島秀之（2021）「マルチエージェントシミュレーションを用いた札幌市の排雪作業の最適化」、FIT 2021（第20回情報科学技術フォーラム）、第2分冊、pp367-pp368

中前茂之、荒木隆雄（2006）「平成18年豪雪と北陸地方整備局の対応について」『機関誌「ゆき」』、社団法人雪センター64号

中前茂之、高野伸栄、大川戸貴浩（2014）「除雪単価逓減則の市町村道への適用可能性と豪雪時の財源確保に関する研究」、土木学会論文集 F4（建設マネジメント）、vol170、No4、pp39-pp52

日本経済新聞（2012）「記録的豪雪で陸自出動 北海道・岩見沢」、https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG1802J_Y2A110C1CZ8000/

原文宏（2022）「昨冬の雪害を振り返って」、広報さっぽろ11月号

村本蓮、岸邦宏（2021）「運搬排雪事業におけるダンプトラックの最適配置に関する研究」、土木学会北海道支部年次技術研究発表会

Possibility of budget reduction due to local snow removal during heavy snowfall and Acceptance of local citizens

NAKAMAE Shigeyuki HORIE Susumu
TAKANO Shin'ei HAGIWARA Toru

Abstract

In FY2021, Sapporo City was hit with record heavy snowfall, making it difficult to transport and remove snow, paralyzing city functions, especially road transportation. The city has decided to use parks and school grounds in the area as temporary snow removal areas during heavy snowfall. Although there are issues such as the fact that parks in the region are not constructed with the assumption that they will accept snow removal, there is a possibility of cost reduction by shortening the distance for snow removal transportation, and the effect of reducing environmental impact such as reducing CO2 emissions. Therefore, in this paper, we set a target area within Sapporo City, examine the effect of reducing snow removal costs within the region based on data on transportation and snow removal in Sapporo City in previous years, and also examine the effects of snow removal within the region. Clarify citizens' sense of acceptance.

Keywords

Snow removal, heavy snowfall, citizens' sense of acceptance, budget reduction

【論 文】（査読）

社会保障の法概念論・序説

—社会保障法学は法哲学から何を学べるか—

西村 淳*

1. はじめに—社会保障法と哲学

社会保障法研究においては、経済情勢の変化や新たなニーズに対する技術的な制度改正を超えて、社会保障の法理念と改革の方向性を示す哲学を考えることが不可欠になっている¹⁾。社会保障法は本質的に一定の思想に基づく再分配の仕組みであるほか、これまでの経済社会の成長を前提とした分配論が限界にきており、社会の在り方に関する価値を選択していくことが、制度改革において求められるようになっているためである。

このように、社会保障法学において哲学が求められるようになっているいま、法学の一分野である社会保障法学が、法学の基礎理論である法哲学の知見から何を学べるかを考えることは、意味のあることであると考ええる。法哲学には、「法とは何か」を論ずる法概念論と「法はどうあるべきか」を論ずる法価値論（正義論）があるが²⁾、法価値論と社会保障法との関係については別稿で論じたことがあるので³⁾、本稿では法概念論との関係について論じてみたい。つまり「社会保障法とは何か」を考えるための社会保障の法概念論を試みたものである。ただし、法概念論すべてを論ずることはできないので、本稿では法価値論との接点に関するいくつかの論点について論ずることとし、法実証主義の議論などは扱っていない。

なお、筆者は社会保障法の理念論として、社会保障を単なる給付でなく、社会への参加・貢献活動を支援する仕組みと考える「参加・貢献支援論」を提唱している⁴⁾。これに対し法概念論から示唆が得られることは何かについても言及しつつ論を進めたい。

* 神奈川県立保健福祉大学教授、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: nishimura-jun@mbf.nifty.com

1) 菊池（2000）、菊池（2010）など参照。

2) 参考にした法哲学の体系書として、平野＝亀本＝服部（2002）、瀧川＝宇佐美＝大屋（2014）、笹倉（2002）、田中（2011）など。

3) 西村（2024a）pp337-358。

4) 西村（2023a）p7以下など。

2. 法の3類型と対話的合理性論

2.1 法の3類型論と社会保障法

田中成明は、自立型法・管理型法・自治型法から成る法の3類型モデルを提唱した⁵⁾。近代西欧法モデルであり、裁判での三者関係を代表的なものとする自立型法が「要件＝効果図式」であるのに対し、政策目標の実現手段であり、垂直関係・法道具主義を特色とする管理型法は「目的＝手段図式」であり、ほかに自生的性質・水平関係・インフォーマリズムを特色とする、「合意型調整図式」である自治型法があるとする。自立型法は管理型法と自治型法の折衷としてとらえられる。法の社会的機能の拡大・多様化の中で、法システムが政治・行政あるいは道德・経済とより直接的な形で交錯している領域に見られる現象まで分析しようとする「法化」論が強くなっている一方、インフォーマリズムの動きがある中で、管理型法や自治型法をあくまで補助装置として用いるにとどめる「賢慮に基づくリーガリズム」を主張しようとするものが、法の3類型モデルであった。

3つの法類型は、それぞれ「裁判」「行政」「私的交渉過程」を主に想定しており、立法の役割が大きく政策目標の実現手段の面が強い社会保障法にはそのまま使えず、アレンジが必要であるが、この3つは「権利保障」「政策実現」「自治の支援（合意・手続）」の3つに対応すると考えると、社会保障法のその3側面に注目することができる⁶⁾。

社会保障法は、法による一方的な権利保障（縦の関係）でも共同体における自治的な相互関係（横の関係）でもなく、権利保障の観点から私的關係に公的に介入・支援する社会法であり、上記の3つの面がある。具体的には、立法と現場の法の運用の両方において、「権利保障」は生活ニーズへの対応とその保障内容、「政策実現」はニーズ認識と保障方法・手続、「自治の支援」は社会保険や相談支援（個別支援・地域支援）の面にあらわれている。この場合、田中の「賢慮あるリーガリズム」の考え方に基づけば、権利保障を最優先に考えるべきであるということができよう。ただし、権利保障と政策実現は、ニーズの認識と保障の実現のための価値選択のアプローチの違いであると考えべきで、政策実現を単なる調整問題（諸個人の利害が一致している状況でいずれの均衡状態でもよいがいずれかに決めること）と考えるものではない。

5) 田中（2011）p109。西欧では法化を批判的に、日本では肯定的にとらえる傾向があると述べる。

6) コモンズ論と社会保障法の関係でも同様の議論をすることができる。高村（2012）は、とくにオストロムのコモンズ論と田中成明の法概念論を参照しつつ、資源の性質がコモンズの参加が重要ということだけでなく、組織内の法に対する介入ルール（権利義務の法）、組織内のルール（自治的法）、公的支援によるインセンティブ付与ルール（政策的法）に着眼したコモンズの法的分析を提唱しており、西村（2023b）はこの枠組みを用いて福祉コモンズを分析している。

2.2 法化への対応と社会保障法

現代法における行き過ぎた法化への警戒（官僚的な合理的・画一的運用）と適切な法化（権利義務化）の必要性の議論は、社会保障法においても同様に論じることができる。

社会保障のサービスには、法的権限行使（法的実践）と専門的技術行為（専門的实践）の双方の面がある⁷⁾。法的実践とは、権利・基準・権限を重視する法的原理に基づく給付決定・代理代行決定・司法介入などの法的権限行使を代表とするものであり、専門的实践とは、ニーズ・個別・共感を重視するケアの原理に基づくニーズアセスメントとケアプラン策定・意思決定支援・伴走型支援などの専門的技術によるソーシャルワークを代表とする。また、図1に示すように、両極間でグラデーションとなっており、法的権限行使プロセスの中で専門的实践も行われ、専門的技術行為も使って法的権限行使が行われることに注意が必要である⁸⁾。

法化という場合には、このうち法的権限行使の面が強く出ることになる。社会保障法に基づくサービスを見るときには、この両方の適切なバランスに注意する必要がある。

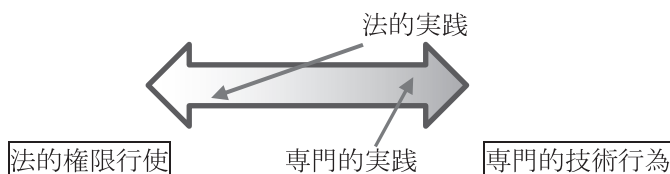


図1

2.3 対話的合理性論と社会保障法

田中成明は法を「議論・交渉フォーラム」としてとらえ、対話的議論を通じて形成される合意を合理性・正統性の核心的識別基準とする「対話的合理性基準」を提唱した。その意義は、法を単なる国家の強制手段と見るのではなく、各々善き生き方を追求する個人の人格を尊重し合いながら行われる、相互主体的な法的活動が活性化される法実践に資することである（議論・交渉フォーラム論⁹⁾）。単に「制定法の適用には社会的コンセンサスに基づく法解釈が重要」というにすぎないわけではない。

7) 西村（2023c）p172。

8) ①児童保護における親子分離命令、給付決定、法廷における抗弁や更生支援計画の作成などは、法的権限行使の面が強く現れる場面である一方、②ニーズアセスメントやケアプランに基づく支援は、ソーシャルワークの専門的な技術行為の面が強く、その中間に、③児童保護における親子支援や成年後見における身上保護など、法とソーシャルワークの双方の実践に関わるものがある。詳しくは西村（2004a）の第5章「ソーシャルワークの法的構造—原理・制度・人材の法的分析」、および秋元（2008）p314参照。

9) 田中（2011）pp50-52。

社会保障法における対話的合理性基準の意義を考えると、これはすなわち社会保障法におけるコミュニケーションの位置づけを考えることになる。合意して法が作られる、また現場における規範的ニーズは努力して制度・権利になるという意味で、法が作られる過程においては当然だが、法の運用過程においても、裁判所による法解釈の場面に限らず、支援者と受給者の共同的意思決定（生活保護の給付やケアマネジメントの過程）や集团的決定（社会保険における保険者自治）においては特に、対話的議論を通じて形成される合意が合理性・正統性の核心的識別基準となると解することができる。つまり、対話的合理性基準論は、合意・議論・手続が社会保障法の制定・解釈・運用のいずれの場面でも重要であることを示しているといえよう。

3. 権利論

3.1 利益説・意思説と社会保障法

権利の本性は何かを論ずるものとして、意思説と利益説の対立がある。意思説は、権利をそれに対応する他者の義務を自らの意思によって強行したり免除したりできる支配力ととらえるもので、利益説は、権利を法によって意図的に保護された利益ととらえるものである¹⁰⁾。

この議論は、社会保障法学における法理念をめぐる考え方と関係があると見ることができる。戦後社会保障の法理念とされてきたものは憲法第25条に規定される「生存権」であった。その人の過去の行動や資格にかかわらず、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活」を営む権利を認めたもので、戦後社会保障制度の拡充の根拠になってきた。一方で、専ら生存権を社会保障の法理念とする生存権論は、社会保障の法関係を国家から国民に対する一方的な給付関係としてとらえがちであり、個人を国家により保護されるべき客体としてのみ位置づける見方につながりかねない面がある。保険料や税の拠出負担や就労という個人の社会への働きかけとのかかわりが見えにくくなっていること、給付の具体的な範囲や内容の基準になりにくいこと、給付を支える負担の在り方について論じにくいことなどから、生存権だけで社会保障を論ずることの限界が指摘されるようになっている¹¹⁾。

これに対し、自由基底的社会保障法理論は、社会保障の目的を自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備としてとらえ、憲法との関係では第13条（幸福追求権）に規範的根拠を置く、個人的自由の確保（「自律の支援」ともいう）に着目したものである。参加・選択・実質的機会平等などのサブ理念とも関係している¹²⁾。

10) 瀧川＝宇佐美＝大屋（2014）p123。

11) 菊池（2010）pp8-9など。

12) 菊池（2010）p15以下。

このような自由基底論の考え方に基本的に立ったうえで、それを一步進めて、「参加・貢献に基づく権利」を社会保障の規範的理念とする参加・貢献支援論もある。労働や育児・介護などによって社会への参加・貢献をし、その見返りとして社会保障給付に関する権利を得るとするもので、個人が社会に参加・貢献できるようになるための社会の側からの支援義務を導こうとするものである¹³⁾。

このような社会保障の法理念論を支える権利論としては、権利を法によって保護された利益としてとらえる利益説は生存権論と親和的で、権利を受身のものとしてではなく意思をもって実現するものととらえる意思説は自立支援論および参加・貢献支援論に親和的であると考えることができるのではないかと思われる。

ただし、次に述べるように、社会保障には反射的利益や非対応義務が存在するため、意思説では非対応義務を説明しにくいことをどのように考えるかという問題がある。一方で、意思説の問題として指摘される意思能力のない者の権利や不可譲権の問題については、どんな人にも意思能力があるということから出発し、どのように意思決定支援を行うかが重要であり、意思能力は支援の程度によって決まるのだという社会保障法の考え方の下では、意思能力の程度と支援の問題に帰着し、意思説の問題そのものとしてとらえる必要はないことになるとと思われる。

3.2 反射的利益と非対応義務

権利を考える際に重要なのは、権利と義務の対応関係であり、特に社会保障法においては、個人の受給の権利と行政の給付の義務に関わるが、権利と義務が対応しないことも多く、問題になる¹⁴⁾。

反射的利益とは、法に基づき国や個人がなす行為によって、他の者が副次的・間接的に受ける利益を指す。義務を負う側から見ると、対応する権利がない非対応義務ということになる。社会保障法の場合、社会的必要のために行政が個人に対し入院や入所の措置を行う場合（例・社会福祉施設や精神・感染症病棟への入所措置）や広く一般市民に対してサービスを提供する場合（例・地域包括ケアシステムの構築）、利用する本人ではなく支援にあたる事業者に対し公的な助成を行う場合（例・介護保険給付でない地域支援事業や事業者への補助金）などがあり、これらの場合、事業の利用者や支援を受ける者に受給の権利はなく、実施主体の側に義務があるだけと解されることがある。

利用者本人の権利にあたるか第三者の反射的利益にあたるかは、利益を受ける者と義務の担い手が特定可能か、その内容が明確かどうかで決まることになる。制度を構築する際には、権利保障の観点から、できる限り利用者本人の権利となるように構築

13) 西村（2023a）の第1章「社会保障の法理念としての参加・貢献支援」参照。

14) 秋元＝平田（2015）p34、秋元（2023）p33以下など。

することが望ましいと考えられる。社会保障法においては、社会福祉基礎構造改革による高齢者介護・障害者福祉における利用方式の措置方式から契約方式への変更、社会保険・社会福祉サービスにおける申請手続の明確化、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、事業者は社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならないとする仕組みなどは、このような考え方に基づいて構築されたものである。

しかし、利用者の権利としてできるだけ制度を構築するとしても、権利と義務の主体や内容の特定ができず、どうしても対応できないものは残らざるをえない。このような個人の利益に対応しない仕組みに関する政府の義務や、裁判上の権利にはならない権利と義務のとらえ方としては、道徳的義務、ソフトロー（強制的実行をとまなわれない緩やかな制度化、専門性や自主性の尊重）、法律行為の支援とは区別した事実行為の支援の必要性（権利の非実現への対応）といった議論が行われてきた¹⁵⁾。

ただし、個人の権利に対応しない義務にあたるかどうかは、ニーズの本質性・規範性、対象者の広がり・関係性などの程度問題であるということもでき、その境界は明確であるわけではない¹⁶⁾。都市法の領域では、建築規制は公共のための行政による一般的な規制であるとされてきたのに対し、景観利益を法律上保護される利益と認めたものとされる国立大学通り景観訴訟最高裁判決¹⁷⁾を契機に、広く地域住民に権利を認める考え方が定着してきている。社会保障法においても、この考え方を参考に、地域に対する一般的な支援の必要性は認めつつも、直接給付化、契約化、申請への対応などにより、できるだけ利用者に対する個別の権利義務関係を構築する方向でとらえるべきである。

例えば、介護保険における要支援者に対する予防給付は地域支援事業（介護予防・日常生活支援総合事業）に移行され（2014年介護保険法改正、2017年度施行）、要支援者に対する訪問介護や通所介護については行政による利用者に対する直接の給付義務は制度上なくなり、住民団体や事業者に対する助成になったが、実質上変わっていない部分（地域住民でなく引き続き事業者が担っているものなど）は権利のあるものと解することができなくもないし、制度的にも給付から事業への移行は安易に行われるべきではない。また、情報提供¹⁸⁾や相談支援¹⁹⁾についても、単なる事実上の手続ではなく、できるだけ法的に義務付けられたものと解し、制度構築を行うべきであろう。

15) 秋元（2010）p150、秋元（2023）p235以下参照。

16) 社会福祉の施設への入所措置をカテゴリーに属する不特定多数の者の利益ととらえるものがある（寺田（2023）pp36-39）。

17) 最一判平成18年3月30日民集60巻3号948頁。

18) 社会保障の情報提供について、山下（2015）参照。

19) 相談支援について、菊池編（2022）参照。また、重層的支援体制整備事業に着目して分析したものとして、林（2024）。

地域住民の見守りについて注目されているが、関係事業者などと行政の間での見守り協定を進めることなどは、法的義務付けに近いものとして望ましいといえる。さらに、社会保険・税に対する拠出金・支援金について、従来の基礎年金拠出金や後期高齢者支援金に加え、最近子ども・子育て支援金が創設されることになって議論となっている²⁰⁾。これは、負担と給付の牽連性はないものの、一定範囲の人々同士の助け合いであるとともに、助け合い集団同士の間接連帯といえるものであり、集団内で助け合いが完結しにくいという社会保険の限界を埋めるもので、より広い範囲での助け合いとして意義があるものである。ただし、負担と給付の牽連性のなさや保険者自治の弱さについて理解されにくいところがあるため、その範囲及び使途の必要性に十分理解が得られなければならないであろう。

3.3 ホーフエルドの権利分類と社会保障法

権利の性質については、ホーフエルドの権利分類が法哲学でよく参照される。各種の法的権利と義務の厳密な区分と相互の関連付けを行ったものである（表1）²¹⁾。

表1. ホーフエルドの権利分類

法的相関項				法的反対項			
請求権	自由	権能	免除権	請求権	自由	権能	免除権
義務	無権利	責任	無能力	無権利	義務	無能力	責任

出典：瀧川＝宇佐美＝大屋（2014）p. 133

ホーフエルドの権利分類は私法を念頭に置いたもので、上記で述べたように非対応義務が生じる場合がある公法領域では必ずしも適合しない部分があり、社会保障法においてもそのまま用いるには限界がある。一方で、社会保障の権利は複合的権利であるとして、そのプロセス上の各段階ごとの権利を分割して論ずる場合に用いることができる意義がある。

河野²²⁾は、福祉サービス請求権は①福祉サービスを申請する権限（権限権）、②福祉サービスを請求する権利（請求権）、③適切な福祉サービスを請求する権利（請求権）、④自己の選択する施設によるサービスを請求する権利（請求権）、⑤正当な理由なく福祉サービスを解除されない権利（免除権）及び福祉措置の解除を求める権利（自由権）からなるものとした。当時反射的利益とされていた措置によるサービス受給について、利用者の権利を認めようとするものとして意義があるもので、特に施設

20) 西村（2024b）参照。

21) 瀧川＝宇佐美＝大屋（2014）p133。

22) 河野（1991）p118。

最低基準に基づくサービスを受ける権利を利用者に認めたことには大きな意義があった。

表2. 社会保障のサービス提供過程

(下線は狭義のソーシャルワークである相談支援、太字は法令で明記されているもの)

	①問題発見	②アセスメント	③契約	④援助計画作成	⑤援助計画実施	⑥モニタリング・評価
在宅介護 (「介護保険法」)	・ 情報提供 ・ 総合相談	・ 要介護認定 ・ 居宅介護支援	・ サービス利用契約	・ 居宅サービス計画の作成	・ サービス提供 ・ 相談、連絡調整	・ 定期訪問 ・ 虐待防止 ・ 苦情解決 ・ 質の評価
在宅介護 (「障害者総合支援法」)	・ 情報提供 ・ 市町村相談支援 ・ 基本相談支援 ・ 基幹相談支援センター	・ 計画相談支援 ・ 障害支援区分認定 ・ 支給決定	・ サービス利用契約	・ サービス等利用計画の作成	・ サービス提供 ・ 地域相談支援 ・ 相談、連絡調整	・ 定期訪問 ・ 自立支援協議会 ・ 虐待防止 ・ 苦情解決 ・ 質の評価
生活保護 (「生活保護法」)	・ 情報提供 ・ 相談、面接	・ 申請 ・ 調査	・ 給付決定	・ 援助方針の作成	・ 保護給付 ・ 指導指示 ・ 相談助言 ・ 就労支援	・ 家庭訪問 ・ 不服申立
施設入所 (各法)	・ 情報提供	・ 要介護認定 ・ 入所申請	・ 入所契約	・ 施設サービス計画作成	・ サービス提供 ・ 相談支援	・ モニタリングと評価 ・ 苦情解決

これを現代的に応用し、権利分類を用いて、複合的権利である社会福祉の権利を契約方式・措置方式における各段階において論ずることには意義があると考えられる²³⁾。例えば、社会福祉サービス提供過程をソーシャルワークのモデルを用いて分析してみると、過程の各段階が法令によって明示されている場合とそうでない場合があることがわかる(表2)²⁴⁾。各制度を横断的に見ることで、法令によって明示されていない段階の仕組みを抽出して、その仕組みの必要性と権利性の明確化を論じられる。例えば、アセスメント段階における行政処分による受給資格認定と専門的アセスメントの関係、援助計画作成という段階の各制度における位置、援助計画実施段階での給付以

23) 西村(2020) 参照。

24) ソーシャルワークのモデルについては、空閑(2016)などに基づく。なお、ソーシャルワークのモデルにおける「契約」は、ソーシャルワークの利用開始の手続を指し、ケアマネジメントにおける場合などを除き法的な「契約」とは必ずしも一致しない。

外の狭義のソーシャルワークである相談支援・権利擁護の意義などがあげられる。とりわけ、給付のための手続きとしてだけのものではなく、給付そのものでもない相談支援が析出され、その仕組みの必要性和権利性が議論できるようになることに大きな意味があるものと思われる。

4. 遵法義務

4.1 法概念論における遵法義務論

法哲学の法概念論の重要な論点の1つに、遵法義務の議論がある。「悪法も法か」という法の強制性に関わる本質的な議論であり、法価値論（正義論）との接点となる議論である。これは、社会保障法において、個人的に人を助けたいと考えない人も税や社会保険料が強制的に徴収され、社会的な助け合いに巻き込まれるのはなぜか、社会保障が慈善博愛でなく権利義務の問題とされるのはなぜか、ということを考えるための基礎理論になると考えられるので、まず法哲学における遵法義務論を整理してみたい²⁵⁾。

第一に、同意論である。これは、遵法義務は人が法に従うことに合意したから生ずるとする。絶対主義に対して民主主義的な法治国家の根拠となったロックらの社会契約説はこれに基づいているといえる。一方、問題としては、同意者よりも前の時代につくられた法にも同意したといえるのか、現実の同意行為がなくても投票と居住による暗黙または仮説の同意があったといえるのか、不同意者へも法を強制できるのか、ということがあげられる。

第二に、義務論がある。これは、遵法義務は人が自然に負う義務であるとする。カントの定言命法に由来し、ロールズらの正義論などはこれに基づいているといえる。一方、問題としては、個別化の契機がなく義務の範囲が際限なく広がってしまうのではないか、コストや優先順位を考慮できないのではないか、ということがあげられる。

第三は、利益論である。国家により利益を与えられているのだから、国家の定めた法には従わなければならないとする正当化である。ヒュームらの自己利益論、感謝論などハートらの公正の原則（協力関係から利益を得ている者の協力義務）、ベンサムらの功利主義（遵法義務によって利益を得る）がこの考え方であるといえる。一方、問題としては、協力せずに利益を受ける者を排除不可能であること、パターンナリズムになってしまうこと、義務と利益が均衡しない場合があること、協力不可能者をどう取り扱うのか、ということがあげられる。

第四は、関係的責務論である。特別な人間関係（ケア関係・親子関係・国家と国民の関係など）に基づく責務により遵法義務を説明する。シェフラーの関係主義、ペティットらの共和主義、ドゥオーキンの関係的あるいは共同的責務（友愛的責務）論が

25) 瀧川（2017）p34・p54・p68など参照。

この考え方である。一方、問題としては、国家は親といえるのか、親子・友情のアナロジーには無理があるのではないかと考える。

4.2 遵法義務と社会保障で助け合う理由・範囲

このような遵法義務を、社会的制度において助け合う理由、つまり社会保障の理由ととらえると、それぞれに基づく社会保障法の助け合いの理由と範囲の違いを考えることができるのではないかと考える。

いずれの説でも説明ができる部分があるが、社会保障法に則して考えた場合、特に、①同意論では、他者との助け合いに同意しないものも強制的に税や社会保険のシステムで社会保障による助け合いに巻き込むという強制性を説明しにくい。②義務論は、助け合いの範囲が広がりすぎ、その外延を確定できない。③利益論は、国家が国民の利益のために本人の同意を得ずとも後見的に保護するというパターンリズムにつながりやすい。④関係的責務論では、助け合う範囲は基本的に直接関係を持つ範囲に限定されるという狭さが問題になるが、目に見える範囲の助け合いとして理解を得やすいこと、支援者と支援を受ける者の相互性を説明できること、社会に参加し関係をつくっていくための支援という動的な制度構築に資することなどから、優位性があるように思われる²⁶⁾。

具体的な社会保障制度との関係の例を挙げてみる。①同意論では、拠出に応じて給付が行われる社会保険方式、医療や介護におけるサービス利用方式としての契約方式、行政が直接給付するのではなく民間事業者の実施を支援することを重視する（準）市場主義・消費者主義²⁷⁾、意思決定支援論などが説明しやすい。一方、同意が得られているとみなされる最小限の範囲に助け合いの範囲は限定されるので、世代間の再分配（介護保険・後期高齢者医療・年金制度など）、世代内の再分配（被用者保険から地域保険への再分配など）、外国人適用などについては、根拠が弱い。②義務論では、生活保護や重度障害者福祉などの弱者保護、措置方式によるサービスの提供など、従来の生存権論が直接適用されるものが説明しやすい。助け合いの範囲は決まらないか、弱者保護的なものに限定されるかもしれない。③利益論では、拠出に応じて利益を得る社会保険や、支援によって社会的利益を生む自立・就労支援について説明がしやすい。相互性論や契約的福祉権論に親和的である。利益を広く考えれば助け合いの範囲は広がるかもしれない。④関係的責務論では、目の見える範囲での人々で構成する保険者の分立のほか、とくに近時注目されている公私の分担と協働、参加・社会的包摂・ケアの支援、家族・地域支援などが説明しやすい。助け合いの範囲については、

26) なお、ネデルスキーの関係性アプローチと社会保障の関係について遠藤（2022）p16、所有権批判との関係について岡野（2018）p84参照。

27) 消費者主義について、秋元（2010）p29以下及び秋元（2023）p30参照。

特別な関係があるとされる人々の間に限定される面と、給付以外の多様な支援内容が説明でき広がる面の両方があると思われる。

5. 法の純一性と友愛関係

5.1 ドゥオーキンの理論

法哲学者D. ドゥオーキンの理論は、法概念論と法価値論を統合した理論であり、社会保障について直接論ずる部分は少ないものの、「平等な配慮と尊重」を法の本質とするもので、社会保障の法概念論の基礎理論としてふさわしい議論であると考えられる²⁸⁾。

ドゥオーキンの法概念論の中で最重要の概念は「法の純一性 (integrity)」である。同様の事例は同様に取り扱いねばならないとするもので、事柄と無関係な根拠に基づいて異なった取り扱いをする法律（チェッカー盤法律）が不整合であることや、複数の小説家が連鎖小説を書くように法解釈を行う例で説明される²⁹⁾。法の純一性は、「等しい事例は等しく扱え」ということであるが、単に形式的な整合性ではなく、市民に対する平等な配慮と尊重という原理に基づく³⁰⁾。

これらの背景にあるものは、関係的あるいは共同的責務 (associative or communal obligations)、あるいは友愛的責務 (fraternal obligations) であるとされる³¹⁾。家族・友人・隣人の責任のように、生物学的・社会的集団のメンバーに対して社会実践が帰している特別責任であり、責務の内容はその関係の解釈による³²⁾。関係的責務の4条件は、個別性（集団内）、個人性（集団全体に対してではない）、配慮、平等であるとし、真の共同体は、純一性を受容しており、各人が平等な配慮をもって取り扱われることを前提としているとする³³⁾。

5.2 純一性・友愛的責務の概念の社会保障法への応用

ドゥオーキンの純一性の概念は、同様の事例は同様に取り扱いねばならないとする法概念論であり、それ自体は法価値論ではなく、正義（資源の分配）・公正（政治的

28) 社会保障法とドゥオーキンの関係について論じたものとして、菊池（2000）p223以下、尾形（2011）p71以下参照。

29) ドゥオーキン（1995）p352以下。

30) 同書p344。

31) 同書p297・p308。英米法において「友愛」について語られることは少ない。ただし、ロールズは格差原理を友愛原理と関係づけている（ロールズ（2010）p105）。また瀧川は英米法を根拠に「自由や平等との衝突の可能性をはらんだ政治的責務が体现する価値は友愛である」としている（瀧川（2017）p9）。フランス法における友愛（fraternité）と連帯（solidarité）については、伊奈川（2010）p37以下参照。

32) ドゥオーキン（1995）p308。

33) 同書p313-316。

影響力の分配)・手続的デュープロセスとは一応別に考えるものである。フラーの法内在的道德論(遡及濫用禁止や無矛盾性など)の延長上にある形式的な整合性に関する概念である。

しかしながら、純一性としての法は、平等な尊重(善き生の追求)と配慮(脆弱性への支援)を前提とし、法価値論と法概念論の接点であり、社会保障の法理念や根拠論として考えられるのではないと思われる。法を平等な尊重と配慮の仕組みと捉えている点は、社会保障法のとらえ方に適合する。なお、ドゥオーキンの法の純一性の議論は、主に法解釈の問題として考えられているが、ここでは立法にも及ぶものとして考えたい。

5.3 社会保障法における政策と原理の関係

ドゥオーキンは、法解釈において、個人の権利を支える原理論拠を、社会全体の福利といった集目的目的を支える政策論拠から区別したうえで、その両方があるものの、法解釈においては政策論拠よりも原理論拠を優先するべきとする権利テーゼ(切り札としての権利)を主張している³⁴⁾。社会保障法においても、政策の実施手法としての部分も多いものの、個人の権利を支える原理論拠を優先すべきである。

社会保障法において、政策論拠よりも原理論拠を優先した裁判例として、重婚の内縁関係にあった女性に遺族年金給付を認めた事例、学資保険の満期返戻金を生活保護の補足性の原則に反しないとした事例、薬事法の距離制限を違憲とした事例について論じるものがある³⁵⁾。また、立法論としての例をあげると、社会保険中心主義という政策選択にかかわらず保険料を払えない場合の救済の権利、年金のマクロスライドや政策変更による減額とその限界、生活保護の就労義務とその限界なども同様に論じられるのではないかと考えられる。

6. 関係論

6.1 法哲学における関係論

法哲学における最近の議論として、「関係」に着目した議論がある。これらには多様なものがあるが、その基礎的な考え方には共通なものがあるように思われる。

関係的存在論は、主体は関係づけの中で自己と他者を発見し、かつ関係の中で変化するものととらえ、主体を労働やコミュニケーションという人間や環境との「関係」によって変わりうる関係的存在としてとらえるものである³⁶⁾。関係的権利論は、権利を個人に属するものと見るのではなく、さまざまな程度の人的親密性の関係から基礎

34) ドゥオーキン(2003) p15。

35) 平野(2011) pp2637-2653。

36) ケアの倫理の諸論考、とくにNoddings(2002) pp22-23・p91を参照。ケアの倫理論については、西村(2023)の第4章「ケアの倫理と社会保障法—関係的権利の観点から」参照。

づけられるものととらえる³⁷⁾。関係的責務論は、継続的な相互関係の中で責務が形成されるとする³⁸⁾。関係的平等論は、諸個人が抑圧的な関係でなく対等な関係で対峙するような社会秩序が重要であるとする³⁹⁾。

6.2 社会保障の法理念としての参加・貢献支援論と関係論

筆者が提唱している社会保障の法理念としての参加・貢献支援論は、労働や育児・介護などによって社会への参加・貢献をし、その見返りとして社会保障給付に関する権利を得るとするもので、社会保障を単なる給付でなく、社会への参加・貢献活動という社会における人間関係を支援する仕組みとして考えようとするものである。この根底には、関係的な人間像と権利論がある。従来からの社会保障の法理念である生存権論（健康で文化的な最低限度の生活を営む権利のために社会保障法がある）を基礎としつつも、その限界を補完しようとするものとして、社会保障の目的を自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備としてとらえる自由基底論⁴⁰⁾の延長線上に、社会保障が社会構成員間における互恵的な関係を基盤とした国家による制度化であるとする関係論的な視点を組み合わせたものである⁴¹⁾。

この考えの基礎にある憲法論としては、人間の「自律」と「関わり」の両側面から生存権をとらえる複眼的理解がある。遠藤美奈は、憲法の前提とする人間像について「自己統合希求的個人像」を手掛かりにしながら見直しを行い、人間の「自律の可能性をもった存在」の側面と「他者との関わり・交わりの可能性を否定されない存在」の側面の両面を、「健康で文化的な最低限度の生活」を構成する際の視座として設定し、憲法第11条前段（すべての基本的人権の享有）に着目した（複眼的理解）⁴²⁾。参加・貢献支援論は、憲法25条（生存権）・13条（幸福追求権）のほかに12条（公共の福祉）・27条（勤労の義務）にも着目したものである。

本稿では、社会保障の法理念と関係論との関わりについては、問題意識について述べるにとどまったが、これについては引き続き考えていきたい。

37) マーサ・ミノウが代表的論者である（Minow（1990））。日本で紹介したものとして大江（2004）、野崎（2006）、小久見（2005）、高井（1998/1999）など。

38) 本稿4.1参照。

39) Anderson（2010）、森（2019）p18参照。

40) 菊池（2000）、菊池（2010）参照。

41) 西村（2023a）p7以下。社会に参加・貢献する人間像には、自律して社会に参加する主体（縦）と社会において関係を取り結ぶ存在（横）の2つの面があることから、「自由と平等」を「縦糸と横糸」として考える自由＝平等基底論へ展開したいと考えている。

42) 遠藤（2004）、p155以下。

<参考文献>

- Anderson, Elizabeth (2010), *The Imperative of Integration*, Princeton University Press.
- Minow, Martha (1990), *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion and the American Law*, Cornell Univ Press.
- Noddings, Nel (2002), *Starting at Home: Caring and Social Policy*, University of California Press .
- 秋元美世 (2008) 「ソーシャルワークと法学」 秋元美世＝本沢巳代子編『ソーシャルワーカーのための法学 (第2版)』有斐閣、pp301-324
- (2010) 『社会福祉の利用者と人権』有斐閣
- (2023) 『社会的人権の理論』信山社
- 秋元美世＝平田厚 (2015) 『社会福祉と権利擁護』有斐閣
- 伊奈川秀和 (2010) 『フランス社会保障法の権利構造』信山社
- 遠藤美奈 (2004) 「健康で文化的な最低限度の生活」の複眼的理解 齊藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房、pp155-186
- (2022) 「「在る」ことを繕うー憲法と相談支援」 菊池馨実編『相談支援の法的構造』有斐閣、pp13-31
- 大江洋 (2004) 『関係的権利論ー子どもの権利から権利の再構成へ』勁草書房
- 尾形健 (2011) 『福祉国家と憲法構造』有斐閣
- 岡野八代 (2018) 「ケアの倫理から考える福祉権の可能性」 尾形健編『福祉権保障の現代的展開』日本評論社、pp65-87
- 小久見祥恵 (2005) 「関係的権利論による家族関係の再構成ーマーサ・ミノウの議論を中心に」 同志社法学57巻3号、pp183-214
- 河野正輝 (1991) 『社会福祉の権利構造』有斐閣
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』有斐閣
- (2010) 『社会保障法制の将来構想』有斐閣
- 菊池馨実編 (2022) 『相談支援の法的構造ー「地域共生社会」構想の理論分析』有斐閣
- 空閑浩人 (2016) 『ソーシャルワーク論』ミネルヴァ書房
- 笹倉秀夫 (2002) 『法哲学講義』東京大学出版会
- 高井裕之 (1988/1989) 「関係性志向の権利論・序説 (1) ～ (3・完)」 民商法雑誌99巻3～5号
- 高村学人 (2012) 『コモンズからの都市再生ー地域共同管理と法の新たな役割』ミネルヴァ書房
- 瀧川裕英 (2017) 『国家の哲学ー政治的責務から地球共和国へ』東京大学出版会
- 瀧川裕英＝宇佐美誠＝大屋雄裕 (2014) 『法哲学』有斐閣
- 田中成明 (2011) 『現代法理学』有斐閣
- 寺田誠 (2023) 「要保障性の制度化プロセスにおける措置制度と介護保険制度ー個人の利益と社会の利益の視点から」 東洋大学社会福祉研究16号、pp36-39

- ドゥオーキン、ロナルド（1995）『法の帝国』未来社
- （2003）『権利論』木鐸社
- 西村淳（2020）「福祉サービス提供過程の法的分析—ソーシャルワーク法試論」年報公共政策学14号、pp119-135
- （2023a）『参加・貢献支援の社会保障法—法理念と制度設計』信山社
- （2023b）「地域福祉理論と社会保障法—コモンズ論からの示唆とその限界」社会保障法研究17号、pp137-158
- （2023c）「ソーシャルワークの法的規律—日本との比較におけるイギリス法の特徴」社会保障法39号、pp169-181
- （2024a）「社会保障法に隣接する諸学」日本社会保障法学会編『講座・現代社会保障法学の論点（上巻）基本的論点』日本評論社、pp337-358
- （2024b）「子ども・子育て支援金と税・社会保険」週刊社会保障3264号、pp32-33
- 野崎亜紀子（2006）「法は人の生 life を如何に把握すべきか」千葉大学法学論集21巻1-4号
- 林健太郎（2024）「新たな支援形式と社会保障」日本社会保障法学会編『講座・現代社会保障法学の論点（下）』日本評論社
- 平野仁彦（2011）「法的正当化における法原理の位置」立命館法学333/334号、pp2637-2653
- 平野仁彦＝亀本洋＝服部高宏（2002）『法哲学』有斐閣
- 森悠一郎（2019）『関係の対等性と平等』弘文堂
- 山下慎一（2015）「社会保障法における情報提供義務に関する一考察」福岡大学法学論叢60巻2号、pp235-263
- ロールズ、ジョン（2010）『正義論（改訂版）』紀伊国屋書店

An Exordium of Theories of Law's Nature on the Social Security Law: What the Social Security Law Studies can learn from the Philosophy of Law

NISHIMURA Jun

Abstract

This paper discusses what the social security law studies can learn from key concepts in the philosophy of law. The theory of the three types of law corresponds to the three dimensions of social security law—rights protection, policy implementation and support for autonomy—indicating the importance of these aspects, while the theory of dialogical rationality shows that agreement, deliberation and procedure are crucial at every stage of the legislation, interpretation and operation of social security law. In terms of rights theory, social security law aligns with the interest theory of rights for the right to life, while the freedom-based theory and the participatory-contributory support theory of social security law are compatible with the will theory of rights. Meanwhile, Hohfeld's classification of rights is useful for analysing the complex rights within social security. Regarding various theories on the duty to obey the law, any of consent theory, obligation theory, benefit theory or relational duty theory can explain the rationale for mutual aid by social security law, but relational duty theory holds a dominant position. Ronald Dworkin's theory of legal integrity, which views law as a mechanism for 'equal respect and concern', is well-suited for social security law. Finally, the theory of relationality is compatible with the participatory-contributory support theory in social security law.

Keywords

Rights theory, duty to obey the law, Ronald Dworkin, equal respect and concern, theory of relationality

【研究ノート】

Who Will Save Their Souls?: Transnational Cooperation for Peace and Reconciliation in Hokkaido

CHI Naomi *

1. Introduction

During Japan's wartime period, particularly from 1939 to 1945, many Koreans were forcibly brought to Hokkaido as labourers under Japan's colonial rule of Korea (1910–1945). This was part of Japan's broader mobilization policy to address labour shortages, especially in industries critical to the war effort.

Japan introduced the National Mobilization Law in 1938, followed by the National Requisition Ordinance in 1939, which allowed the government to forcibly recruit workers. From 1939, Koreans were systematically brought to Japan, including Hokkaido, under various policies—initially as "recruited" labour, then through government-organized "conscription," and finally by outright forced labour from 1944 onward.

Hokkaido, with its remote geography and harsh climate, became a significant site for Korean forced labour. Many were sent to work in coal mines (e.g., at Kushiro, Yubari, and Sorachi), construction projects (e.g., railways and tunnels) as well as in forestry and agriculture.

The living conditions of the labourers were very harsh. Many endured long working hours, extreme cold, and malnutrition, as well as experiencing abuse and violence from their supervisors. Moreover, the mortality rate of these labourers were very high due to the poor living conditions, disease, and workplace accidents. One infamous case is the Ashibetsu coal mine, where Korean labourers were subjected to brutal working conditions. Another is the Muroran construction site, where many Korean workers died while building military facilities.

After Japan's defeat in 1945, many Koreans in Hokkaido struggled to return home due to the chaos of postwar Japan. Some remained and became part of the Zainichi Korean community in Japan. Today, memorials and historical research continue to shed light on this dark chapter, with ongoing discussions about historical responsibility and compensation.

In this short research note, the author aims to shed light on the transnational cooperation for peace and reconciliation in Hokkaido, vis-à-vis the excavation of human remains of the forced

* Professor, Graduate School of Public Policy, Hokkaido University.
E mail: n_chi@hops.hokudai.ac.jp
As this is a work in progress, please do not cite without the author's permission.

labourers from Korea who worked in Shumarinai, Hokkaido and the *Sasa no Bohyo*¹⁾ Exhibition to remember the Korean labourers who lost their life in Shumarinai.

2. Historical Background and *Sasa no Bohyo* Exhibition

In the winter of 2020, the 86-year-old *Sasa no Bohyo* Exhibition Hall (Fig. 1, former Kouken-ji Temple) collapsed under the weight of continuous snowfall in Shumarinai, Hokkaido (about 80 km north of Asahikawa), a region renowned for its heavy snowfall. The site, which was used as the model for Seiichi Morimura's novel *Sasa no Bohyo*, exhibited the remains and records of Koreans and Japanese who were mobilized during the Pacific War. Between 1939-45, 700,000-800,000 Koreans were forcibly mobilized in various parts of Japan, of which approximately 145,000 were historically mobilized in Hokkaido.²⁾



Figure 1: Former Sasa No Bohyo Exhibition Hall ³⁾

The victims of the Uryu Dam in Shumarinai (Fig. 2) construction site and other sites were buried in a nearby bamboo grove and forgotten for many years. Since the early 1980s, excavation of the remains in the grove began, and since 1997, the East Asia Joint Workshop, in which young people from Japan, Korea, Korean residents in Japan, Ainu, China and Taiwan are involved in joint excavation (Fig. 3).

During the day, everyone excavated the remains together, and dialogue and exchange continued late into the night, sometimes clashing, but fostering trust and friendship. In 2015, the 70th anniversary of the end of the war, 115 bodies, including the exhumed remains, were returned to South Korea by citizens and buried in the Seoul Municipal Cemetery.

1) *Sasa no Bohyo* means tombstone made of bamboo leaves in Japanese.

2) 室田元美、「戦時強制労働の史実を伝える『笹の墓標展示館』巡回展」、『週間金曜日』(2022年10月11日)。

3) Photos from Figure 1 to 7 have been downloaded from the following website: <https://www.sasanobohyo.com/kokenji>. The author has been given permission to use the photos for this research note.



Figure 2: Uryu Dam in Shumarinai



Figure 3: Excavation at Shumarinai in 1997

“As a site for telling the story of forced labour and fostering further exchanges between citizens of East Asia, we definitely want to rebuild the Exhibition Hall,” expressed Mr. Yoshihiko Tonohira (**Fig. 4**), the director of the exhibition hall and the non-profit organization East Asia Citizens’ Network, which is responsible for the workshops. Currently, a revitalisation campaign is underway with the support of people from home and abroad⁴⁾. While waiting for the reconstruction to be completed, a nationwide touring exhibition was held in Hokkaido, Niigata, Nagoya, Toyama and Osaka, to allow visitors to come into contact with the victims’ artefacts, panel displays and documents that they would normally only find in Shumarinai.

4) Interview with Mr. Tonohira on March 2024.



Figure 4: Mr. Yoshihiko Tonohira



Figure 5: Remains of the Korean labourers



Figure 6: Mortuary tablets of the victims



Figure 7: New Sasa no Bohyo Exhibition Hall

3. Site for exchange of East Asian citizens

Mr. Tonohira came across the mortuary tablets of victims of wartime forced mobilization in Shumarinai in 1976, and since then has called on citizens to start excavations and workshops. He says, “Although it happened in Shumarinai, Hokkaido, it is meaningful that people, mainly young people from East Asia, regardless of their political views or position, have been considering wartime forced mobilization as their own issue. I hope that the travelling exhibition will bring us face to face with the dead through their artefacts. I believe that the victims are asking us, the people living today, to accept this fact, rather than pushing it into oblivion.

Mr. Tonohira himself is the head Buddhist priest of Ichijyo-ji Temple of the Hongwanji sect of the Jodo Shinshu. During the excavation, the indigenous people of Ainu prayed at the site of the exhumation of the remains. Moreover, one of the sites for the travelling exhibition was held at a Christian church. He also stated that, “there are no national, ethnic or religious barriers to mourning.”

Kim Jong-Hee, a third-generation Zainichi Korean who has been participating in the remains exhumation workshops since 1997, says, “It was sad that the exhibition hall collapsed, but the travelling exhibition is a good opportunity to let more people know about it. When I was in my 30s, I took part in the workshop with the hope that together with the young people from Korea and Zainichi Koreans, I would release the resentment of our people, the souls that cannot be liberated. But now, everyone I have connected with through the same experience is an important friend who will create the future. The theme of the workshop is Let's dig up the past together, look at the problems of the present and create the future together, and I hope to create such a place with visitors in Tokyo through the travelling exhibition.”⁵⁾

5) Interview with Jong-Hee Kim on March 2024.

In the midst of political problems in East Asia, this site gives young people the opportunity to think about how they can face up to past history and what they can do facilitate the reconciliation process and maintain peace in this region.

Bibliography

『NHK News』（2024年9月28日）、「幌加内町の歴史資料館『笹の墓標展示館』引き継ぐ新施設完成」、<https://www3.nhk.or.jp/sapporo-news/20240928/7000070147.html>。

大久保泰、「日韓の若者らが遺骨発掘、国境越え絆」、『朝日新聞』（2017年8月16日）、<http://www.asahi.com/area/hokkaido/articles/MTW20170816011720002.html>。

北野隆一、「強制労働の歴史伝える『笹の墓標展示館』再建へ巡回展 築地本願寺で」、『朝日新聞』（2022年10月9日）、<https://www.asahi.com/articles/ASQB87QX1QB5UTIL02S.html>。

キム・ユンジン、「強制労働を伝える北海道の資料館、日本市民の募金で再建」、『東亜日報』（2024年9月30日）、<https://www.donga.com/jp/article/all/20240930/5198710/1>。

『月刊北海道経済』（2024年4月17日）、「史実を後世に伝える笹の墓標展示館を再生」、<https://h-keizai.com/?p=3927>。

名古屋隆彦、「遺族に悼まれ死者になる 招かれざる客、返還の旅路」、『共同通信社』（2023年3月11日）、<https://www.kyodonews.jp/news/domestic/2023/post-24.html>。

『毎日新聞』（2023年10月7日）、「目の前で殺された朝鮮人青年、81年前の体験告白、北海道・強制労働」、<https://mainichi.jp/articles/20231004/k00/00m/040/148000c>。

※参照したオンラインサイトの最終閲覧日はすべて2025年2月20日である。

‘Who Will Save Their Souls?: Transnational Cooperation for Peace and Reconciliation in Hokkaido

CHI Naomi

Abstract

During Japan’s wartime period, particularly from 1939 to 1945, many Koreans were forcibly brought to Hokkaido as labourers under Japan’s colonial rule of Korea (1910–1945). This was part of Japan’s broader mobilization policy to address labour shortages, especially in industries critical to the war effort. With its remote geography and harsh climate, became a significant site for Korean forced labour. Many were sent to work in coal mines (e.g., at Kushiro, Yubari, and Sorachi), construction projects (e.g., railways and tunnels) as well as in forestry and agriculture. In this short research note, the author aims to shed light on the transnational cooperation for peace and reconciliation in Hokkaido, vis-à-vis the excavation of human remains of the forced labourers from Korea who worked in Shumarinai, Hokkaido and the *Sasa no Bohyo* Exhibition to remember the Korean labourers who lost their life in Shumarinai.

Keywords

Transnational cooperation, peace, reconciliation, heritage, memory

【研究ノート】

介護予防・日常生活支援総合事業の政策的意義 — 介護保険に包摂される地域支援事業としての 位置付けに着目して —

田中 謙一*

1. はじめに

2014年介護保険法改正では、市町村が地域の実情に応じて地域包括ケアシステムの構築に向けた地域づくりに取り組むための重要なツールとして、介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」という。）を始め、在宅医療・介護連携推進事業、生活支援体制整備事業、認知症総合支援事業など、地域支援事業が拡充された。そのうち、総合事業については、従前に保険給付の一つである予防給付として位置付けられた介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に相当するサービスも含め、介護予防・生活支援に資する多様なサービス・活動を柔軟に取り込むことが可能になった¹⁾。

このような総合事業について、法学的な観点にのみならず実務的な観点にも基づき、介護保険に包摂される地域支援事業としての位置付けに着目して政策的意義を明らかにするため、位置付け及び枠組み、経緯、事例、社会保険である介護保険に包摂する許容性並びに保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要性を考察する。

2. 位置付け及び枠組み

介護保険の保険者は、市町村である（介護保険法（平成9年法律第123号）（以下「介保法」という。）第3条第1項）。

保険給付は、介護給付、予防給付及び市町村特別給付に区分される（介保法第18条）。これに対し、地域支援事業は、

- ① 総合事業
- ② 総合相談支援事業、権利擁護事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、在宅医療・介護連携推進事業、生活支援体制整備事業及び認知症総合支援事業を内容とする包括的支援事業
- ③ 介護給付等費用適正化事業、家族介護支援事業等を内容とする任意事業

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

1) 柳（2014）pp. 125-128

に区分される（介保法第115条の45第1～3項²⁾）。そのほか、市町村は、保健福祉事業を実施することができる（介保法第115条の49）。

その中で、市町村は、被保険者の要介護状態等（介保法第2条第1項）となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止及び地域における自立した日常生活の支援のための施策を総合的かつ一体的に実施するため、地域支援事業として、

① 居宅要支援被保険者（介保法第53条第1項）等に対して訪問事業、通所事業、生活支援事業及び介護予防支援事業を実施する事業（以下「サービス・活動事業」という。）

② 第1号被保険者の要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のために必要な事業（介護予防サービス事業（介保法第8条の2第1項）及び地域密着型介護予防サービス事業（介保法第8条の2第12項）並びに訪問事業及び通所事業を除く。）（以下「一般介護予防事業」という。）

を内容とする総合事業を実施する（介保法第115条の45第1項）。

そのうち、サービス・活動事業の対象となる居宅要支援被保険者等は、居宅要支援被保険者若しくは基本チェックリストに該当する第1号被保険者又はそのいずれかに該当して利用したサービス・活動を継続して利用する居宅要介護被保険者（介保法第41条第1項）である（介護保険法施行規則（平成11年厚生省令第36号）（以下「介保則」という。）第140条の62の4）。

保険給付及び保健福祉事業については、額の上限が設定されない。これに対し、地域支援事業については、額の上限が設定される（介保法第115条の45第4項）。そのうち、総合事業に係る額の上限は、各市町村に関し、毎年度に75歳以上被保険者数変動率（介護保険法施行令（平成10年政令第412号）（以下「介保令」という。）第37条の13第8項第5号）に応じて改定される（介保令第37条の13第4項第1号イ等）。

総合事業に要する費用については、国が25%、都道府県及び市町村がそれぞれ12.5%を公費で分担するとともに、その余の50%に関しては、第1号被保険者と第2号被保険者とが全市町村に係る第1号被保険者と第2号被保険者との見込総数の割合に応じて保険料で分担する（介保法第122条の2第1～3項、第123条第3項、第124条第3項及び第126・129条）。これは、介護給付等（介保法第20条）に要する費用の負担（介保法第121・122条、第123条第1・2項、第124条第1・2項及び第125・129条）とおおむね共通するとともに、第2号被保険者が保険料で費用を分担しない包括的支援事業及び任意事業に係る費用の負担（介保法第122条の2第4項、第123条第4項、第124条第4項及び第129条）並びに専ら第1号被保険者が保険料で費用を負担する市町村特別給付及び保健福祉事業に係る費用の負担（介保法第129条）と相違する。

2) 「地域支援事業の実施について」（平成18年6月9日老発第0609001号厚生労働省老健局長通知）

市町村は、総合事業を始めとする地域支援事業の利用者に対し、利用料を請求することができる（介保法第115条の45第10項）。

厚生労働大臣は、総合事業の適切かつ有効な実施を図るために必要な指針、すなわち、介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針（令和6年厚生労働省告示第168号）（以下「指針」という。）を公表する（介保法第115条の45の2第1項）。その内容を具体化するため、厚生労働省は、「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」（平成27年6月5日老発0605第5号厚生労働省老健局長通知）（以下「ガイドライン」という。）を示す。

このような総合事業のうち、居宅要支援被保険者等を対象とするサービス・活動事業については、対象者を一定のリスクが発現した被保険者に限定する点で、保険給付と類似する性格が認められる。その中では、利用者個人に対する給付と同様な内容である介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に相当するサービスが混在する³⁾ため、それに関する利用者個人の利用請求権が不明確になるものと指摘される⁴⁾。これに対し、第1号被保険者を対象とする一般介護予防事業については、対象者を一定のリスクが発現した被保険者に限定しない点で、総合事業以外の地域支援事業及び保健福祉事業と類似する性格が認められる。

3. 経緯

3.1 1997年介護保険法制定

介護保険制度創設時には、虚弱老人に対する家事援助を保険給付の範囲とするかどうかについて、意見が対立した。これは、重度者にあつては、家事援助が身体介護と不可分一体であるのに対し、軽度者にあつては、身体介護を伴わない家事援助が有り得ること等によるものであった。その結果、介護給付分科会報告（1995年12月）では、「基本的には、要介護状態の積極的な予防や自立した生活への支援につながるような形で介護給付の対象とすることが考えられる。」とされた。しかしながら、予防サービスの内容をどのように構成するかは、十分に議論されなかった⁵⁾。

また、高齢者介護・自立システム研究会報告（1994年12月）では、「予防とリハビリテーションの重視」が掲げられた。しかしながら、介護保険制度創設時には、「リハビリテーション前置主義」や「地域リハビリテーションセンター」など、予防やリハビリテーションをめぐる議論が他の論点と比較して低調であった⁶⁾。

その中で、要介護状態となるおそれがある要支援者に対して要介護状態が発生する

3) 小野（2021）p. 44では、「事業」の中に「給付」的なものを併置する」とされる。

4) 西村（2023）pp. 72-73/164-165

5) 介護保険制度史研究会（2019）pp. 143-145

6) 介護保険制度史研究会（2019）pp. 161-164

ことを予防するためのサービスが予防給付として位置付けられた⁷⁾。

3.2 2000年度予算編成

介護保険制度創設時には、従前のサービスを利用する高齢者が要介護状態に該当しないために介護給付を受けることができない場合に対応する「認定漏れ対策」が求められた⁸⁾。

その中で、「介護予備軍」に対して予防を強化することこそ重要である、という問題意識に基づき、2000年度予算編成では、在宅の高齢者に対し、要介護状態とならないようにするとともに、自立した生活を支援するため、介護予防・生活支援事業が介護保険と別途に国庫補助事業として盛り込まれた。これは、自立者のみならず要支援者や要介護者も対象として、それぞれに必要なサービスを生活支援事業と介護予防・生きがい活動支援事業とに区分するとともに、虚弱な高齢者が要介護状態とならないようにする「二次予防」のほか、健康な高齢者が心身機能の維持又は向上を図る「一次予防」や高齢者の要介護状態が重度化しないようにする「三次予防」も包摂する体系的な対策であった⁹⁾。

なお、2003年度より、介護予防・生活支援事業から介護予防・地域支え合い事業へ拡充された¹⁰⁾。

3.3 2005年介護保険法改正

介護保険制度創設時には、予防に特化した内容の給付が構成されなかった。そして、新規に導入されて間もないケアマネジメントでは、予防という視点が必ずしも強くなかった。したがって、廃用症候群に関する社会的な認識が高まった介護保険制度施行後¹¹⁾には、予防給付が予防の実を挙げないものと批判された¹²⁾。具体的には、認定者の多くを占める軽度者の多くが重度化し、サービスの提供が必ずしも状態の改善に結び付かないものと指摘された¹³⁾。

このため、2005年介護保険法改正では、介護予防の再構築が重要なテーマとなった¹⁴⁾。具体的には、次に掲げる事項が盛り込まれた。

- ① 従前の要支援を要支援 1、従前の要介護 1 のうちの軽度な状態を要支援 2、従前の要介護 1 のうちの重度な状態を要介護 1 と整理した上で、介護給付と同一の内容

7) 香取 (2022) pp. 417-419

8) 介護保険制度史研究会 (2019) pp. 537-538

9) 介護保険制度史研究会 (2019) pp. 538-542 及び 原田 (2024) pp. 69-70

10) 原田 (2024) p. 70

11) 介護保険制度史研究会 (2019) p. 163

12) 香取 (2022) pp. 419-421

13) 稲森 (2005a) p. 85 及び 原田 (2024) p. 66

14) 香取 (2022) pp. 428-430

であった予防給付について、筋力トレーニング、栄養指導、口腔ケア等を内容とするものに見直すこと¹⁵⁾。

- ② 従前の老人保健事業¹⁶⁾及び介護予防・地域支え合い事業を一元化し、介護予防事業を保険給付と別途に地域支援事業として創設すること¹⁷⁾。
- ③ 総合相談支援事業、権利擁護事業及び包括的・継続的ケアマネジメント支援事業を内容とする包括的支援事業を地域支援事業として創設するとともに、市町村が予防給付に関するケアマネジメントを内容とする介護予防支援事業等と併せて包括的支援事業を実施する機関である地域包括支援センターを創設することを可能にすること¹⁸⁾。

そのうち、介護予防・地域支え合い事業から介護予防事業への再編については、介護保険を予防重視型システムに転換する意味のほか、三位一体改革による国庫補助負担金の一般財源化に伴う弊害を回避する意味があったものと説明される¹⁹⁾。

また、予防給付と併せて介護予防事業を実施する主体が市町村とされたのは、本来的な保険給付の範囲を超える施策を必要とする介護予防という領域では、地域の保健福祉に総合的に取り組む地方公共団体としての市町村の役割が期待されたためであるものと説明される²⁰⁾。

もともと、地方公共団体としての市町村の役割と保険者としての市町村の役割との関係を整理する必要があるものと指摘される²¹⁾。

3.4 2011年介護保険法改正

2011年介護保険法改正では、要支援状態に該当したり該当しなくなったりする高齢者に連続的に対応するため、要介護状態等となるおそれがある高齢者を対象とする介護予防事業と一体的に要支援者を対象とする生活支援事業及び予防給付に関するケアマネジメントを内容とする介護予防支援事業を実施することが可能になるよう、総合事業が保険給付と別途に地域支援事業として創設された。その上で、市町村は、介護予防事業又は総合事業のいずれかを実施するものとされた²²⁾。

15) 石橋他（2005）pp. 5-8、岩村（2007）pp. 13-14及び原田（2008）p. 288

16) 原田（2008）pp. 294-295

17) 石橋他（2008）pp. 8-9、笠木（2007）p. 27及び原田（2008）pp. 289-290

18) 岩村（2007）p. 14、笠木（2007）p. 28及び原田（2008）pp. 288-289

19) 原田（2024）p. 71

20) 笠木（2007）pp. 27-29及び原田（2019）p. 100

21) 笠木（2007）pp. 29/31

22) 石橋（2013）pp. 24-25、稲森（2014）p. 19、福島（2017）p. 9、菊池（2022）p. 517及び原田（2024）pp. 71-72

3.5 2014年介護保険法改正

2014年介護保険法改正では、総合事業が見直された。具体的には、従前に予防給付として位置付けられた介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に相当するサービスも含め、介護予防・生活支援に資する多様なサービスを柔軟に取り込むことが可能になった。その上で、すべての市町村が総合事業を実施するものとされた²³⁾。

なお、2023年4～11月、5回にわたり、「介護予防・日常生活支援総合事業の充実に向けた検討会」が開催された。その結果、同年12月、「介護予防・日常生活支援総合事業の充実に向けた検討会における議論の中間的整理」が取りまとめられた²⁴⁾。それを受けて、2024年3月に指針が、同年8月にガイドラインが改定された²⁵⁾。

3.6 評価

2014年介護保険法改正では、介護予防訪問介護及び介護予防通所介護が予防給付から総合事業へ移行された。

しかしながら、総合事業では、介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に相当するサービスも含め、介護予防・生活支援に資する多様なサービス・活動を柔軟に取り込むことが可能になった点で、介護保険の守備範囲の拡大と評価することが可能である。

また、総合事業については、紆余曲折を経た上で、介護予防・生活支援の在り方として落ち着くべきところに落ち着いた現時点での到達点と評価することが可能ではなかろうか²⁶⁾。

むしろ、予防給付の在り方は、予防効果の観点で常に検証されなければならない²⁷⁾。したがって、仮に介護予防訪問介護及び介護予防通所介護を予防給付として維持すべきものと主張するのであれば、予防給付が予防の実を挙げなかったのではないか、という問いに答えることが求められるのではなかろうか。

23) 稲森 (2014) pp. 21-22、石橋 (2015) pp. 44-47、福島 (2017) p. 9、菊池 (2022) pp. 517-518、香取 (2022) pp. 434-442及び原田 (2024) pp. 72-73

24) 「介護予防・日常生活支援総合事業の充実に向けた検討会」、厚生労働省、2024年12月20日閲覧、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_32410.html

25) 「介護保険最新情報」第1242号（令和6年3月29日厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課）及び「「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」の一部改正について」（令和6年8月5日老発0805第4号厚生労働省老健局長通知）

26) 小野 (2021) p. 45では、「予防に係る取扱いの初期におけるある意味曖昧ともいえる処理が、その後の制度の進展過程における、介護保険の「事業」の外延の広がり背景にあると評価することが可能と考える。」とされる。原田 (2024) p. 78では、「現行の介護保険法では、基本的な日常生活を送る上で必要となる介護は介護保険給付で対応し、介護予防と生活支援については、総合事業で対応するという棲み分けが進みつつある。こうした現状のすがたは、度重なる改正のなかで形成されてきたものであり、論理必然性というよりも、経路依存的なものである。」とされる。

27) 稲森 (2005b) pp. 48-49

4. 実例

実例としては、三重県桑名市では、2015年4月より、総合事業が開始された。その基本的な方針は、次に掲げる5点であった²⁸⁾。

第1に、保健・福祉専門職においては、それぞれの専門性を発揮することにより、運動、栄養、口腔、認知等に関するリスクを抱える高齢者に対し、介護保険を卒業して地域活動にデビューするよう、生活機能の向上を実現する専門的なサービスを短期集中で提供することが求められる。これを踏まえ、短期集中予防サービスが位置付けられた。その中核には、リハビリテーション専門職を主体としてアセスメント及びモニタリングに関与しながら、保健・福祉専門職を主体として通所と訪問とを組み合わせ、一体的に提供する「くらしいきいき教室」が創設された。

第2に、保健・福祉専門職が生活機能の向上を実現する専門的なサービスの提供に集中するよう、地域住民を主体として支援を必要とする者を支援するサポーターの見える化・創出に取り組むことが求められる。これを踏まえ、既存の地域資源を有効に活用する、という考え方にに基づき、シルバー人材センターの会員を主体として訪問による掃除、買物、外出支援、調理、洗濯、ゴミ出し、話し相手等を提供する「えぷろんサービス」など、サポーターが位置付けられた。

第3に、介護保険を卒業した高齢者が地域活動にデビューするよう、地域住民を主体として地域交流の機会を提供する通いの場の見える化・創出に取り組むことが求められる。これを踏まえ、既存の地域資源を有効に活用する、という考え方にに基づき、地区社会福祉協議会等を主体として地域住民が相互に交流する機会を提供する「シルバーサロン」など、通いの場が位置付けられた。

第4に、地域包括支援センターにおいて、要支援認定又は基本チェックリスト該当性判定の申請及びそれに関する相談を受け付けるとともに、高齢者の自立支援に資するケアマネジメントを多職種協働で支援する地域ケア会議である「地域生活応援会議」等を活用して介護予防ケアマネジメントを実施する取扱いとされた。

第5に、市町村が介護予防事業を実施する人員や費用には、限界がある。そして、介護予防事業は、財源に関して健康増進事業と相違するが、機能に関して健康増進事業と類似する。これを踏まえ、地域包括支援センターにおいて、保健センターと一体になって、自ら定型的な教室を開催する等の「プレーヤー」から地域住民を主体とする自発的な活動や参加を働き掛ける「マネージャー」へ転換し、介護予防事業を健康増進事業と一体的に展開する取扱いとされた。その一環で、地域住民に開放される通いの場について、継続的に運営されるよう、地域住民の主体性を阻害しない形で定期

28) 「桑名市地域包括ケア計画 第6期介護保険事業計画・第7期老人福祉計画（平成27～29年度）」（平成27年3月桑名市）（以下「計画」という。）pp. 289-329/401-404、田中（2015a）pp. 44-45及び田中（2015b）pp. 54-55/57-59

的に関与するため、地域住民を主体として開催された実績に応じ、リハビリテーション専門職等を「健康・ケアアドバイザー」として派遣する事業が創設された。

加えて、高齢者が要介護状態から要支援状態へ、あるいは、要支援状態から要介護状態へ移行する事例も、少なくない。そして、要支援者又は基本チェックリスト該当者のほか、要介護者に対しても、短期集中予防サービスを提供することにより、生活機能の向上を実現することが可能である事例も、想定される。これを踏まえ、総合事業と同様な短期集中予防サービスを内容とする市町村特別給付が創設された²⁹⁾。

その結果、2014年10月以降順次、「地域生活応援会議」が開始された³⁰⁾ことと相俟って、虚弱な高齢者が元気になって地域でのつながりに復帰する事例も、見受けられた³¹⁾。ひいては、第1号被保険者数に対する要介護・要支援認定者数の比率である要介護・要支援認定率は、2013年度に16.0%であったが、2019年度に13.9%となった³²⁾。

なお、三重県桑名市では、市町村特別給付については、市議会の議決を経る桑名市介護保険条例（平成16年条例第122号）において、サービスの類型等を規定した上で、市長の決裁を経る桑名市介護保険特別給付短期集中予防サービス費支給要綱（令和6年告示第150号）等において、サービスの基準、単価、利用者負担等を規定する。これに対し、総合事業のうちのサービス・活動事業については、市長の決裁を経る桑名市介護予防・日常生活支援総合事業実施規則（平成27年規則第20号）において、サービス・活動の類型、利用料等を規定した上で、市長の決裁を経る桑名市くらしいき教室（通所型サービスC）事業実施要綱（令和6年告示第146号）、桑名市えぶろんサービス（訪問型サービスB）事業実施要綱（平成27年告示第143号）、桑名市シルバーサロン（通所型サービスB）事業実施要綱（平成27年告示第148号）等において、サービス・活動の基準、単価等を規定する。そして、2024年度には、市議会の議決を経る予算書及び予算説明書（一般会計・特別会計）中の介護保険事業特別会計予算において、サービス事業費と介護予防ケアマネジメント事業費とを区分した上で、それぞれの金額及び財源内訳を規定する。

5. 社会保険である介護保険に包摂する許容性

5.1 総合事業のうちのサービス・活動事業

総合事業のうちのサービス・活動事業を社会保険である介護保険に包摂することが

29) 計画pp. 494-498及び田中（2015b）p. 59

30) 計画pp. 385-400及び田中（2015a）pp. 48-49

31) 市長記者会見（平成28年10月5日）資料並びに第17回「桑名市地域包括ケアシステム推進協議会」（平成28年11月25日）資料3-1及び資料3-2、「地域包括ケアシステムのお知らせ（平成28年度下半期）」、桑名市、2024年12月20日閲覧、<https://www.city.kuwana.lg.jp/kaigoyobou/kenkou/koureisha/24-53092-229-687.html>

32) 「介護保険事業状況報告」、『e-Stat』、2024年8月30日更新、2024年12月20日閲覧、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450351&tstat=000001031648>

許容されるのは、何故であろうか。その根拠としては、次に掲げる4点が挙げられる。

5.1.1 保険事故

かつて、予防サービスは、例えば、感染症予防など、公衆衛生の分野で社会防衛の役割を有する個人に対する介入に該当するものとして、保険料を拠出する被保険者個人に対して保険事故が発生した際に保険給付を実施する社会保険になじまないため、公費で支弁されるべきであるものと考えられた³³⁾。

しかしながら、医療保険では、予防サービスを保険給付として位置付けなかったのは、保険事故としての明確性及び定型性を備える形で予防サービスを必要とする状態を把握することが困難であったためである。したがって、予防サービスを必要とする状態を保険事故として明確に定型化することが可能である場合には、予防サービスを保険給付として位置付けることが可能であるものと説明される³⁴⁾。

これに対し、介護保険では、要介護状態となるおそれがある要支援状態を保険事故として設計することにより、予防給付が保険給付として位置付けられた³⁵⁾。これは、要支援状態に関しては、「常時介護を要する状態の軽減若しくは悪化の防止に特に資する支援を要する」状態又は「日常生活を営むのに支障がある」状態（介保法第7条第2項）を前提とする限度で、リスクと評価することが可能であるためである³⁶⁾。

これと同様に、総合事業のうちのサービス・活動事業については、一定のリスクが発現した被保険者である居宅要支援被保険者等を対象とするため、要支援状態等をもって保険事故と評価することが可能であるものと考えられる。

5.1.2 対価性

社会保険では、保険者と被保険者との間における等価交換を前提とする債権債務関係を予定するという意味での「給付反対給付均等の原則」が妥当しない以上、拠出に基づく給付に対する権利の観念を強調することに慎重である必要があるものと説明される³⁷⁾。しかしながら、社会保険の規範的意義の一つは、「対価性」、すなわち、拠出と給付を受け得る地位又は資格という意味での受益との間における1対1の対応関係にあるものと説明される³⁸⁾。

とりわけ、介護保険については、保険の技術を使用して収支が均衡するようにあらかじめ保険料を決定するという意味での「収支相当の原則」が妥当しない点で、私的

33) 石橋他（2005）pp. 3-4/10-12

34) 稲森（2012）p. 164

35) 原田（2024）p. 76

36) 堤（2010）p. 25

37) 太田（1998）p. 83及び菊池（2022）p. 32

38) 菊池（2022）pp. 31-32

保険と相違するとともに、「給付・反対給付均等の原則」が妥当しない点や、「強制加入」が妥当する点で、社会扶助と共通する。したがって、私的保険と共通して社会扶助と相違する介護保険の保険性の意義は、保険者、被保険者、保険給付、保険料等の保険としての外観という形式的要素のほか、保険料を拠出する被保険者個人が保険給付を受けるという意味での「対価性」という実質的要素に見出される。このように、介護保険を社会保険の一類型として位置付けるためには、「対価性」を重視する必要があるものと説明される³⁹⁾。

この点、総合事業のうちのサービス・活動事業では、個々の被保険者は、居宅要支援被保険者等に該当する限り、介護予防ケアマネジメントに基づき、サービス・活動を利用することができる。その意味では、「対価性」を見出すことが可能であるものと考えられる。

もっとも、総合事業のうちのサービス・活動事業については、保険料を滞納する被保険者個人に対して保険給付を制限するようなペナルティー（介保法第66～69条）⁴⁰⁾が規定されない。その限度では、「対価性」が保険給付と比較して希薄であるものと考えられる。

5.1.3 保険者自治

社会保険の規範的意義の一つは、「保険者自治」、すなわち、政策目的を特定した保険集団における構成員の参加及び民主的な決定を通じた自治という一般統治団体と区分された政治システムにあるものと説明される⁴¹⁾。

この点、市町村は、3年を1期とする市町村介護保険事業計画を定める（介保法第117条第1項）。その記載事項には、介護給付等対象サービス（介保法第24条第2項）の種類ごとの量の見込みや、介護給付等に係る費用の適正化に関する市町村の施策のほか、地域支援事業の量の見込みや、被保険者の地域における自立した日常生活の支援及び要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止に関する市町村の施策も、含まれる（介保法第117条第2項）。その上で、市町村は、市町村介護保険事業計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、被保険者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる（介保法第117条第11項）。

また、市町村は、保険給付のほか、総合事業を始めとする地域支援事業も含め、介護保険の収入及び支出について、特別会計を設けなければならない（介保法第3条第2項）。このような介護保険事業特別会計の予算又は決算については、毎会計年度、市町村長が市町村議会の議決又は認定を経なければならない（地方自治法（昭和22年

39) 新田（2012）pp. 174-182

40) 小西（2012）p. 196

41) 太田（1998）p. 83及び菊池（2022）p. 33

法律第67号) (以下「地自法」という。) 第209条第2項、第211条第1項及び第233条第3項)。

このため、総合事業のうちのサービス・活動事業についても、保険給付と同様に、「保険者自治」を見出すことが可能であるものと考えられる。

もっとも、総合事業のうちのサービス・活動事業については、市町村特別給付と異なり、条例で定める必要がない。その限度では、「保険者自治」が市町村特別給付と比較して希薄であるものと考えられる。

なお、保険者を市町村とする介護保険の在り方については、住民の自治という観点か被保険者の自治という観点かを区分して検討する必要があるものと指摘される⁴²⁾。

5.1.4 保険集団の受益

保険給付以外の使途に保険料を充当するためには、保険集団の受益を必要とするものと説明される⁴³⁾。

この点、総合事業のうちのサービス・活動事業についても、従前の介護予防事業と同様に、例えば、生活習慣病予防など、個人の努力と要介護状態等との因果関係が濃厚である⁴⁴⁾ことに照らし、要介護状態等という保険事故の発生又は重大化を抑制する手法⁴⁵⁾と評価することにより、保険集団の受益を見出すことは、可能であるものと考えられる。

もっとも、総合事業のうちのサービス・活動事業の内容となる地域における自立した日常生活の支援は、介護予防サービス事業若しくは地域密着型介護予防サービス事業又は訪問事業若しくは通所事業と一体的に実施される場合に効果があると認められるものに限定される(介保法第115条の45第1項第1号ハ)。このように、生活支援を介護保険に位置付けることは、生活支援が介護予防と表裏一体の関係にある限度で正当化されるものと説明される⁴⁶⁾。

なお、総合事業のうちのサービス・活動事業を介護保険より切り離すことについては、介護予防・生活支援に関して財源を調達することが困難になる⁴⁷⁾とともに、全国統一的なトップダウン型の介護給付等と地域の実情に応じたボトムアップ型の総合事業とを共存させて高齢者の状態像の変化に連続的に対応しようとする介護保険の役割⁴⁸⁾が阻害されるため、慎重に検討する必要があるものと考えられる。

42) 小西 (2012) pp. 205-206

43) 稲森 (2005b) p. 48

44) 石橋他 (2005) pp. 12-13

45) 加藤 (2007) p. 39

46) 原田 (2024) p. 77

47) 小野 (2021) p. 46及び原田 (2024) pp. 78-79

48) 原田 (2024) p. 78

5.2 総合事業のうちの一般介護予防事業

総合事業のうちの一般介護予防事業を社会保険である介護保険に包摂することが許容されるのは、何故であろうか。

確かに、一般介護予防事業については、サービス・活動事業と異なり、対象者を一定のリスクが発現した被保険者に限定しないため、一定の状態をもって保険事故と評価することや「対価性」を見出すことが困難であるものと考えられる。

しかしながら、一般介護予防事業についても、サービス・活動事業と同様に、「保険者自治」や保険集団の受益を見出すことが可能であるものと考えられる。それを根拠として、一般介護予防事業を社会保険である介護保険に包摂することが可能であるものと考えられる。

なお、総合事業に要する費用については、第1号被保険者のみならず第2号被保険者も保険料で分担する。しかしながら、総合事業のうち、サービス・活動事業は、居宅要支援被保険者又はそれに該当して利用したサービス・活動を継続して利用する居宅要介護被保険者に該当する第2号被保険者も対象とするのに対し、一般介護予防事業は、第1号被保険者しか対象としない。したがって、第2号被保険者による総合事業の利用の範囲を拡大し、あるいは、第2号被保険者による保険料の負担を軽減すべきものと指摘される⁴⁹⁾。

この点、総合事業のうちの一般介護予防事業については、年齢や障害で分け隔てられない人と人とのつながりを保つという意味での地域共生社会⁵⁰⁾の実現のためにも、あるいは、特定疾病（介保法第7条第3項第2号）である若年性認知症（介保令第2条第6号）等に対する支援のためにも、第2号被保険者による利用を排除しないことが望ましい。

6. 保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要性

6.1 総合事業のうちのサービス・活動事業

総合事業のうちのサービス・活動事業を保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要があるのは、何故であろうか。

そもそも、社会保険の制度的特徴の一つとして、給付要件の定型性のみならず給付内容の定型性も挙げられる⁵¹⁾。これは、「必要即応の原則」⁵²⁾が妥当する意味で給付内容の個別性を制度的特徴の一つとする公的扶助⁵³⁾や、無拠出での定型的給付という意

49) 笠木他（2018）p. 311

50) 「地域共生社会とは」、厚生労働省『地域共生社会のポータルサイト』、2024年12月20日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/>

51) 菊池（2022）p. 30

52) 菊池（2022）p. 327

53) 菊池（2022）p. 36

味で社会保険及び公的扶助のそれぞれの制度的特徴を兼ね備える社会手当⁵⁴⁾と対比される。

この点、2014年介護保険法改正で予防給付から総合事業へ移行されたサービスは、介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に限られ、介護予防訪問看護（介保法第8条の2第3項）、介護予防福祉用具貸与（介保法第8条の2第10項）等を含まない。これは、「予防給付のうち、訪問介護・通所介護以外のサービス（訪問看護、福祉用具等）は、多様な形態でのサービス提供の余地が少ないことから、市町村の事務負担も考慮して、引き続き予防給付によるサービス提供を継続することが適当である。」⁵⁵⁾という考え方に基づくものである。換言すると、介護予防訪問看護、介護予防福祉用具貸与等に関しては、提供主体・内容が保険給付に相応しい定型性を有するに対し、介護予防訪問介護及び介護予防通所介護に関しては、提供主体・内容が定型性に乏しいことに着目したものである。

このような問題点を明らかにした事案の一つは、訪問介護のうちの家事援助に係る保険給付の範囲をめぐる現場での疑義解釈⁵⁶⁾であった。具体的には、介護保険制度創設時には、身体介護のみならず家事援助も内容とする訪問介護が保険給付として位置付けられた。これに伴い、厚生労働省は、訪問介護のうちの家事援助について、直接本人の日常生活の援助を内容とする本人の家事を代行するサービスとして位置付けた⁵⁷⁾上で、一般的に保険給付の範囲を逸脱するものと認められる事例を示さざるを得なかった⁵⁸⁾。

このため、総合事業のうちのサービス・活動事業を保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要がある根拠は、サービス・活動の提供主体・内容について、定型性を緩和して多様化を図る意義が見出されることにあるものと考えられる。その根拠としては、次に掲げる3点が挙げられる。

6.1.1 本人のみならず本人を取り巻く環境も含めた総合的なアプローチ

2001年5月に世界保健機関（WHO）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

54) 菊池（2022）pp. 17-18/36

55) 「介護保険制度の見直しに関する意見」（平成25年12月20日社会保障審議会介護保険部会）（以下「意見」という。）p. 10

56) 香取（2022）pp. 421-427

57) 「訪問介護におけるサービス行為ごとの区分等について」（平成12年3月17日老計第10号厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長通知）

58) 「指定訪問介護事業所の事業運営の取扱等について」（平成12年11月16日老振第76号厚生省老人保健福祉局振興課長通知）

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⁵⁹⁾。

これに照らすと、総合事業は、介護予防の分野で法制的にICFの考え方を採用した枠組みと評価される⁶⁰⁾。

この点、2014年介護保険法改正では、介護予防の推進に関する基本的な考え方として次に掲げる点が示された⁶¹⁾。

- ① 要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止を目的とする介護予防においては、生活機能が低下した高齢者に対し、リハビリテーションの理念を踏まえ、心身機能、活動及び参加の各要素にバランス良く働き掛けることが重要である。
- ② しかしながら、従前の介護予防では、心身機能の改善のための機能回復訓練に偏りがちであり、活動や参加の促進のための取組みが必ずしも十分ではなかった。
- ③ このため、今後の介護予防では、機能回復訓練など、本人に対するアプローチのほか、生活環境の調整や居場所・出番づくりなど、本人を取り巻く環境に対するアプローチも含め、効果的なアプローチが求められる。

そのうち、心身機能、あるいは、個人因子については、個人に対するサービスを内容とする保険給付のみによっても、機能回復訓練など、本人に対するアプローチを図ることが可能であるものと考えられる。これに対し、活動及び参加、あるいは、環境因子については、地域づくりを内容とする地域支援事業にもよらないと、通いの場やサポーターなど、本人を取り巻く環境に対するアプローチを図ることが困難であるものと考えられる。

このため、総合事業のうちのサービス・活動事業では、本人のみならず本人を取り巻く環境も含めた総合的なアプローチが可能になる点で、サービス・活動の提供主体・内容について、定型性を緩和して多様化を図る意義が見出される。

6.1.2 地域の実情に応じた多様なサービス・活動の見える化・創出

そもそも、未曾有の超少子高齢社会が到来して人口減少が本格化する中では、介護予防・生活支援に限らず、「ないものねだり」から「あるものさがし」へ転換し、既存の地域資源を有効に活用することが求められる⁶²⁾。

59) 障害者福祉研究会（2002）pp. 3-23頁参照。なお、障害の概念に関するICFの意義及びそれに照らした我が国における障害者に関する法制の問題点に関する先行研究としては、滝澤（2012）が挙げられる。

60) 原田（2024）pp. 76-77

61) 意見pp. 7-8 及びガイドラインpp. 4-5

62) 田中（2015a）pp. 47-48

とりわけ、介護予防・生活支援については、例えば、移動支援に対するニーズが公共交通の現況に応じて異なるように、どのようなニーズが認められるかは、地域の実情に応じて様々である。その上で、サポーターや通いの場など、どのような主体によって提供されるどのような内容のサービス・活動が存在するかは、地域の実情に応じて様々である。したがって、地域の実情に応じて多様なサービス・活動の見える化・創出に取り組むことが求められる⁶³⁾。

この点、2014年介護保険法改正では、予防給付の見直しに関する基本的な考え方として次に掲げる点が示された⁶⁴⁾。

- ① 生活支援に対する多様なニーズに応えるためには、高齢者をサービスの受け手にものみならずサービスの担い手にもするなど、多様な主体による多様な内容のサービスの提供を確保する必要がある。
- ② また、高齢者の介護予防に結び付くように高齢者の社会参加を促進する⁶⁵⁾ためには、多様な主体による多様な内容の通いの場を創出するような地域づくりを推進する必要がある。
- ③ そのためには、種類、内容、基準、単価等が全国一律である予防給付のうち、訪問介護及び通所介護について、地域の実情に応じて多様な主体による多様な内容の取組みを柔軟に展開することが可能になるよう、地域支援事業の一つである総合事業を発展的に見直す必要がある。

このため、総合事業のうちのサービス・活動事業では、地域の実情に応じて多様なサービス・活動の見える化・創出に取り組むことが可能になる点で、サービス・活動の提供主体・内容について、定型性を緩和して多様化を図る意義が見出される。

なお、介護保険制度創設時には、要介護・要支援認定（介保法第19条）が客観的な基準に従って公正に実施されることにより、要介護・要支援状態区分（介保法第7条第1・2項）に応じた受給権が保障されるものの、個別性及び多様性を有するニーズは、必ずしも定型的な保険給付で対応されないため、ケアマネジメントを通じてニーズと保険給付との狭間を埋めるサービスの利用に結び付ける必要があるものと説明された⁶⁶⁾。

この点、総合事業のうちのサービス・活動事業では、定型的な保険給付で対応されないような個別性及び多様性を有するニーズに一定程度対応することが可能になるも

63) 福島（2017）p. 7 では、「高齢者のニーズとそれに応じた支援を提供するための社会資源は地域ごとに異なる」及び「地域包括ケアシステムの構築においては、市町村が高齢者の地域生活支援のために地域における社会資源を有効に活用することが必要になる」とされる。

64) 意見pp. 9-10

65) 高齢者の社会参加が高齢者の健康に及ぼす影響に関する知見を紹介する文献としては、渡辺（2021）が挙げられる。

66) 秋元（1997）pp. 178-186

のと考えられる。

また、介護保険制度創設時には、「保険あってサービスなし」と懸念された。しかしながら、介護保険制度施行後には、サービスの供給が増大した。これは、社会保険では、措置と比較すると、保険料の負担の見返りとなるサービスの利用について、権利的な性格が強く、心理的な抵抗感が少ないため、ニーズに応じてサービスの供給を増大させる方向に機能することによるものと説明された⁶⁷⁾。

これと同様に、総合事業のうちのサービス・活動事業は、介護予防・生活支援のニーズに応じてサービス・活動の提供を増大させる方向に機能するものと期待される⁶⁸⁾。

6.1.3 サービス・活動の提供主体・内容に関する市町村の裁量

総合事業のうちのサービス・活動事業については、地域におけるサービス・活動の提供体制の整備の面でも、個々の居宅要支援被保険者等に対するサービス・活動の提供の面でも、市町村の裁量が強く働く仕組みと説明される⁶⁹⁾。

とりわけ、介護給付等では、基本的には、市町村がサービスを提供する指定事業者に対してサービス費を支給する方法（介保法第41条等）による。これに対し、総合事業のうちのサービス・活動事業では、地域包括支援センターによって実施される介護予防ケアマネジメント（介保法第115条の46第1項及び介保則第140条の64第1号）を除き、市町村がサービス・活動を提供する指定事業者に対して支給費を支給する方法（介保法第115条の45の3）のほか、市町村が自らサービス・活動を提供する方法、市町村が団体に委託してサービス・活動を提供する方法及び市町村がサービス・活動を提供する団体に対して補助・助成金を支給する方法も含め、多様な方法によることが可能である⁷⁰⁾。

加えて、指定事業者の指定（介保法第115条の45の5・6）については、総合事業のうちのサービス・活動事業の場合には、介護給付等の場合と比較すると、公募を実施するなど、市町村の裁量が広範に認められる⁷¹⁾。

また、介護給付等では、基本的には、サービスの類型、基準、単価、利用者負担等が法令で全国統一的に設定される。これに対し、総合事業のうちのサービス・活動事業では、サービス・活動の類型、基準、単価、利用料等について、市町村が地域の実情に応じて設定する⁷²⁾。この場合においては、市町村特別給付と異なり、条例で定める必要がないため、実施状況に基づいて機動的に改定することが可能である。

67) 介護保険制度史研究会（2019）pp. 79-81

68) 計画p. 296及び田中（2015b）p. 57

69) 笠木他（2018）p. 310

70) ガイドラインpp. 78-79

71) ガイドラインp. 80

72) ガイドラインpp. 17/78

そもそも、地域包括ケアシステムの構築は、一人ひとりが複合的な困り事を抱える中でも、本人の選択に基づき、住み慣れた地域でつながりを保って暮らし続けることが可能になるよう、日常生活圏域において、フォーマルなサービスのみならずインフォーマルな活動も含め、個々の制度を超えて包括的かつ継続的にニーズに応じたケアを伴走型のチームアプローチで提供するための支え合いのネットワークづくりであるものと説明される⁷³⁾。そのために市町村に求められる役割は、「地域マネジメント」、すなわち、地域において、実態を把握して課題を分析した結果に基づき、目標を設定して関係者に働き掛けて共有した上で、その達成に向けた計画を策定して実行し、かつ、評価して改定する過程を繰り返す取組みであるものと説明される⁷⁴⁾。

とりわけ、一人ひとりの生活が様々な社会資源に支えられて成り立つ⁷⁵⁾ことに鑑みると、地域に散在する社会資源が統合的に機能するよう、目標を設定して関係者に働き掛けて共有する「規範的統合」を推進することが重要であるものと説明される⁷⁶⁾。

この点、総合事業のうちのサービス・活動事業では、サービス・活動の提供主体・内容について、国や都道府県と比較して地域住民に近い⁷⁷⁾がゆえに現場での取組みの良し悪しを的確に評価しやすい市町村に広範な裁量を認めることは、「優れた取組みを褒める」ツールとして「規範的統合」を推進する基盤になるものと考えられる⁷⁸⁾。その意味では、サービス・活動の提供主体・内容について、定型性を緩和して多様化を図る意義が見出される。

6.2 総合事業のうちの一般介護予防事業

総合事業のうちの一般介護予防事業を保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要があるのは、何故であろうか。

確かに、一般介護予防事業については、サービス・活動事業と異なり、対象者を一定のリスクが発現した被保険者に限定しないほか、生活支援を内容としない。

しかしながら、一般介護予防事業についても、サービス・活動事業と同様に、本人のみならず本人を取り巻く環境も含めた総合的なアプローチが可能になる点、地域の

73) 福島 (2017) p. 7、原田 (2019) pp. 99-103/112-113/115-117 及び香取 (2022) pp. 443-481

74) 地域包括ケア研究会 (2014) p. 23、地域包括ケア研究会 (2016) pp. 4-5、福島 (2017) p. 7 及び原田 (2019) pp. 113-114

75) 田中 (2011) p. 27では、「生活支援は、今後の地域包括ケアシステム構築努力の中で、自助・互助・共助・公助の組合せをフルに考えなくてはならない代表例である。」とされる。

76) 地域包括ケア研究会 (2014) pp. 4/25-26、田中 (2015a) pp. 46-47、田中 (2015b) pp. 56-57 及び地域包括ケア研究会 (2016) p. 6

77) 笠木 (2007) p. 29

78) 地域包括ケア研究会 (2016) p. 20では、「平成27年度に生活支援体制整備事業及び介護予防・日常生活支援総合事業が開始されたことにより、地域の自助や互助を促進するための地域マネジメントが、これまで以上に自治体の役割として大きく注目されるようになった。」とされる。

実情に応じて多様な取組みの見える化・創出に取り組むことが可能になる点及び取組みの提供主体・内容に関する市町村の裁量が広範に認められる点で、取組みの提供主体・内容について、定型性を緩和して多様化を図る意義が見出される。それを根拠として、一般介護予防事業を保険給付によらないで地域支援事業として位置付ける必要があるものと考えられる。

7. おわりに

介護保険に包摂される地域支援事業として位置付けられた総合事業は、市町村が地域の実情に応じて地域包括ケアシステムの構築に向けた地域づくりに取り組むための重要なツールの一つとして、大いに政策的意義を有する。これを踏まえ、総合事業に関し、保険給付と比較した法的課題及び保険給付との間での役割分担の在り方を明らかにすることについては、今後の課題としたい。

なお、本稿は、筆者の実務経験⁷⁹⁾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⁸⁰⁾。

(2024年12月20日脱稿)

〈参考文献〉

- 秋元美世、1997、「福祉給付における権利と決定 措置制度と公的介護保険制度」、日本社会保障法学会『社会保障法』、第12号、pp. 173-187
- 石橋敏郎・河谷はるみ・長千春、2005、「介護保険法の改正に伴う諸問題について 新「予防給付」、地域支援事業、サービスの質の評価、情報の公開、介護手当を中心として」、熊本県立大学総合管理学会『アドミニストレーション』、第12巻第1・2合併号、pp. 1-88
- 石橋敏郎、2013、「介護保険法2011（平成23）年改正と報酬体系の改定」、熊本県立大学総合管理学会『アドミニストレーション』、第19巻第2号、pp. 22-38
- 、2015、「介護保険制度改革における2014年改正の意味」、熊本県立大学総合管理学会『アドミニストレーション』、第21巻第2号、pp. 42-51
- 稲森公嘉、2005a、「介護保険制度見直しの方向」、『ジュリスト』、有斐閣、第1282号、pp. 83-90
- 、2005b、「予防給付に関する一考察」、『週刊社会保障』、法研、第59巻第2349号、pp. 46-49

79) 桑名市副市長（特命担当）（2013年4月～2015年3月）、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課主査（1997年7月～1999年6月）等

80) 2024年2月17日及び同年9月9日に北海道大学社会保障法研究会で、同年10月4日に桑名市保健福祉部介護高齢課との間で、同年12月7日に九州大学社会法研究会で意見を交換する貴重な機会を頂いたことに対し、深く謝意を表する。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。

- 、2012、「公的医療保険における保険原理と社会原理の均衡点」、菊池馨実『社会保険の法原理』、法律文化社、pp. 151-168
- 、2014、「介護保険制度改革」、『論究ジュリスト』、有斐閣、第11号、pp. 18-24
- 岩村正彦、2007、「総論 改革の概観」、『ジュリスト』、有斐閣、第1327号、pp. 8-23
- 太田匡彦、1998、「社会保険における保険性の在処をめぐって ドイツを手掛かりとした基礎的考察」、日本社会保障法学会『社会保障法』、法律文化社、第13号、pp. 72-89
- 小野太一、2021、「介護保険の「事業」概念の展開に係る考察」、『週刊社会保障』、法研、第75巻第3123号、pp. 42-47
- 介護保険制度史研究会、2019、「新装版 介護保険制度史 基本構想から法施行まで」、東洋経済新報社
- 笠木映里、2007、「医療・介護・障害者福祉と地方公共団体」、『ジュリスト』、有斐閣、第1327号、pp. 24-31
- 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、2007、「平成18年改正法に基づく保険者の変容」、『ジュリスト』、有斐閣、第1327号、pp. 32-39
- 香取照幸、2022、「高齢者福祉論 介護保険制度の理念・意義・課題」、東洋経済新報社
- 菊池馨実、2022、「社会保障法 第3版」、有斐閣
- 小西啓文、2012、「介護保険における財源論」、菊池馨実『社会保険の法原理』、法律文化社、pp. 187-211
- 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
- 滝澤仁唱、2012、「新しい障害概念をめぐる課題」、日本社会保障法学会『新・講座 社会保障法』、法律文化社、第2巻、pp. 184-202
- 田中謙一、2015a、「「地域包括ケアシステム」の構築に向けた市町村の役割 「桑名市地域包括ケア計画」を例として 上」、『週刊社会保障』、法研、第69巻第2835号、pp. 44-49
- 、2015b、「「地域包括ケアシステム」の構築に向けた市町村の役割 「桑名市地域包括ケア計画」を例として 下」、『週刊社会保障』、法研、第69巻第2836号、pp. 54-59
- 田中滋、2011、「地域包括ケアシステムの構築」、『ジュリスト』、有斐閣、第1433号、pp. 22-28
- 地域包括ケア研究会、2014、「地域包括ケアシステムを構築するための制度論等に関する調査研究事業 報告書」、三菱UFJリサーチ&コンサルティング
- 、2016、「地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業 報告書 地域包括ケアシステムと地域マネジメント」、三菱UFJリサーチ&コンサルティング
- 堤修三、2010、「介護保険の意味論 制度の本質から介護保険のこれからを考える」、中央法規
- 西村淳、2023、「参加・貢献支援の社会保障法 法理念と制度設計」、信山社

- 新田秀樹、2012、「介護保険の「保険性」」、菊池馨実『社会保険の法原理』、法律文化社、pp. 169-185
- 原田啓一郎、2008、「医療・介護保険制度における予防重視型システムへの転換と自立支援」、菊池馨実『自立支援と社会保障 主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』、日本加除出版、pp. 283-304
- 、2019、「地域包括ケアの法的評価」、岩村正彦・菊池馨実『社会保障法研究』、信山社、第10号、pp. 91-118
- 、2024、「介護保険と高齢者の地域生活支援」、日本社会保障法学会『社会保障法』、法律文化社、第40号、pp. 66-81
- 福島豪、2017、「高齢者・障害者の地域生活支援」、『法律時報』、日本評論社、第89巻第3号、pp. 6-13
- 柳史生、2014、「介護保険制度の現状と課題」、『週刊社会保障』、法研、第68巻第2788号、pp. 124-130
- 渡辺修一郎、2021、「高齢者の社会参加と健康」、長寿科学振興財団『Aging & Health』、第30巻第3号、pp. 10-13

**Policy significance of comprehensive initiative for
long-term care prevention and daily life support:
Focusing on its positioning as one of
community-based support initiatives included
within long-term care insurance**

TANAKA Kenichi

Abstract

This article considers positioning and framework, historical background, practical examples, acceptability of inclusion within long-term care insurance, a type of social insurance, and necessity of positioning it as a community-based support initiative rather than an insurance benefit regarding comprehensive initiative for long-term care prevention and daily life support, in order to clarify its policy significance by focusing on its positioning as one of community-based support initiatives included within long-term care insurance, based not only on a legal perspective but also on a practical perspective.

Keywords

Comprehensive initiative for long-term care prevention and daily life support, community-based support initiative, insurance benefit, long-term care insurance, social insurance

【研究ノート】（査読）

北海道179市町村における地域成長要因の分析 — シフト・シェア分析を用いた一考察 —

伊藤 慎時*

1. はじめに

昨今、市町村をはじめとする基礎自治体において、持続可能な地域経済への構築に向けて、地域経済循環への注目が一層高まっている¹⁾。その一方で、各地域が有する地域資源や産業構造は異なるため、地域経済の成長度合いは一律ではなく、描くべき戦略も異なる。地域における経済成長はどのような要因で決定されるのか、また、地域間における成長格差はどのような要因で生じるのか等、まずは各地域における現状分析が必要不可欠である。このような問題意識に基づき、本稿では、北海道における地域経済の実証分析という観点に基づき、北海道を対象地域として市町村単位での地域成長要因を分析する。

具体的には、地域経済構造の分析手法であるシフト・シェア分析を用いて、北海道179市町村の成長要因分析を試みる。シフト・シェア分析とは、地域の経済成長を「全国（全体）の要因」、「産業構造の要因」、「地域固有の要因」に分解して、測定する手法である。各市町村における経済成長が、いずれの要因に起因するのかを可視化することは、地域経済の実態把握につながり、地域産業の振興策等を策定するうえで、意義があると考ええる。

本稿の構成は、次のとおりである。第2節では、シフト・シェア分析に関する先行研究をレビューする。第3節では、先行研究を踏まえ、本稿で用いる「金額ベース」、「人数ベース」のデータを用いた2種類のシフト・シェア分析の概略を取り上げる。第4節では、付加価値額（金額ベース・経済規模）を用いた分析を行い、第5節では、従業者数（人数ベース・雇用）を用いた分析を行う。第6節では、両者の分析結果をまとめて、今後の研究課題を述べる。

* 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（2024）、pp. 79-80

2. シフト・シェア分析に関する先行研究

2.1 シフト・シェア分析の理論的フレームワークに関する整理

まずは、シフト・シェア分析に関する理論的フレームワークについてレビューする。佐竹(1984)によると、シフト・シェア分析²⁾とは、地域経済の成長を国民経済の成長から乖離させる多くの要因を産業要因と地域要因の2つに要約する。その2つから生じる経済指標の成長量を計算し、地域経済成長と国民経済成長の乖離が、どちらの要因に大きく影響されているのかを分析する手法である³⁾。具体的には、特定地域における成長率の変動要因を、①全国的な生産活動の変化である「全国成長要因（全体要因）」、②当該地域の産業構造による「産業構造要因」、③当該地域の特有の事情による「地域特殊要因」に分解し、その地域が国全体の成長率から乖離している要因を明らかにする手法である⁴⁾。本稿では、地域経済に関する統計データを用いて、北海道179市町村における成長率を3つの要因に分解して、地域経済の実態を捉えていくこととする。まずは、綿貫（2007）を基に、シフト・シェア分析の定義式を記す。

$$\text{地域の成長 (G)} = \text{シェア (R)} + \text{シフト (S)} \quad (1)$$

G：ある期間の地域における付加価値額（または雇用量）の増加

R：当該地域が全国と同じ成長率であった場合の付加価値額（または雇用量）の増加

S：当該地域における付加価値額（または雇用量）の変動のうち、全国の変動率から乖離する部分（G-R）

$$\text{シフト (S)} = \text{産業構造要因 (Sp)} + \text{地域特殊要因 (Sd)} \quad (2)$$

$$Sd = \sum \left[E_{rt}^i - \left(\frac{E_{nt}^i}{E_{n0}^i} \right) E_{r0}^i \right] \quad (3)$$

$$Sp = S - Sd = \sum \left[\frac{E_{nt}^i}{E_{n0}^i} - \frac{E_{nt}}{E_{n0}} \right] E_{r0}^i \quad (4)$$

E_{rt}^i ：r 地域における比較時点（t）での i 産業の付加価値額（雇用量）

E_{r0}^i ：r 地域における基準時点（0）での i 産業の付加価値額（雇用量）

E_{nt}^i ：全国における比較時点（t）での i 産業の付加価値額（雇用量）

E_{n0}^i ：全国における基準時点（0）での i 産業の付加価値額（雇用量）

E_{nt} ：全国の全産業における比較時点（t）での付加価値額（雇用量）

E_{n0} ：全国の全産業における基準時点（0）での付加価値額（雇用量）

2) シフト・シェア分析のフレームワークについては、Dunn（1960）、綿貫（2007）、濱田（2015）、林（2021b）等も参照されたい。

3) 佐竹（1984）、pp. 206-207

4) 林（2021a）、pp. 4-5

まず、3つの要因について概要を記す。全国成長要因とは、全国の成長が地域の成長に与える影響（シェア効果）である。地域経済は全国の一構成要素であり、全国における成長要因の影響を受けることになる。産業構造要因とは、当該地域の産業構造が地域の成長に与える影響である。値がプラスになる場合、当該地域の産業構造が全国と比較して成長産業に特化している、または成熟産業のウェイトが低いといえる。マイナスになる場合は、成長産業のウェイトが低い、または成熟産業のウェイトが高いと言える。3点目の地域特殊要因は、全国成長要因及び産業構造要因では説明ができない当該地域における固有の事情が、地域の成長に与える影響を指す。地域特殊要因の具体例として、自然環境、地理的な位置、インフラ、集積の経済、規模の経済、産業政策等が挙げられる⁵⁾。地域特殊要因の値がプラスになる場合、地域独自の要因による影響が、地域の成長へ寄与していることを意味する。一方、当該値がマイナスになる場合、地域独自の要因が、地域の成長にとって下押し圧力になっていると言える。ゆえに、シフト・シェア分析とは、これら3つの要因の合計が地域の成長要因に一致するというモデルである。

(1) 式において、地域における成長（G）から、全国成長要因に該当するシェア（R）を差し引くと、(2) 式のとおり、産業構造要因と地域特殊要因の和となる。シフト・シェア分析を活用することで、地域の経済成長を「その地域の産業構成によって説明できる要因」と「それ以外の要因（地域固有の要因）」に分けることが可能となり、各地域の産業構造が時代に合っているのかという疑問に答えることができる。また、自治体における経済成長率の要因を可視化できることから、地域経済に対する戦略を策定する際に有効な分析手法である⁶⁾。

2.2 シフト・シェア分析を用いた実証分析に関する先行事例

続いて、シフト・シェア分析を用いた実証分析に関する先行研究をレビューする。表1に、シフト・シェア分析を用いた実証分析の先行研究の概要をまとめた。これら先行研究における「分析の単位（使用データ）」、「対象地域」、「対象期間」、「対象産業」、「研究課題」の5つの視点に分けてレビューする。なお、「対象地域」に関して、北海道を含む場合は、その分析結果についても取り上げる。

5) OECD(2000)、加藤(2011)、林(2021a)を参照。

6) 林(2021a)、p. 5

表1. シフト・シェア分析を用いた先行研究事例の概要

先行研究	分析の単位 (使用データ)	対象地域	北海道に関する分析結果		対象期間	対象産業 (分類数)	研究課題
			構成効果 (産業構造効果) はマイナス、地域的成長効果はマイナスからプラスへ転換	北海道的成長効果はマイナスからプラスへ転換			
太田(1982)	就業者数 (国勢調査)	全国13ブロック		構成効果 (産業構造効果) はマイナス、地域的成長効果はマイナスからプラスへ転換	昭和25~45年 5年毎	工業 (19)	高度成長期における工業構造の変動
小林(2004)	製造品出荷額 (工業統計表)	各都道府県		産業構造要因：マイナス 地域特殊要因：プラス 産業構造要因：プラス 地域特殊要因：プラス 産業構造要因：マイナス 地域特殊要因：プラス	1985~1990年 1990~1995年 1995~2000年	製造業中分類 (23)	国内各地域における製造業集積の遷移が生じる背景、各地域における製造業の動向について
小林(2006)	製造品出荷額 (工業統計表)	各都道府県		同上	1985~1990年 1990~1995年 1995~2000年	製造業中分類 (23)	工業出荷額の動向が、産業構造によってどの程度影響を受けているのかを分析
小本(2008)	実額GDP (県民経済計算)	全国9ブロック		産業構造要因、地域特殊要因共にマイナス	1996~2000年度 2000~2005年度	産業大分類 (12)	地域間における経済格差拡大の要因を分析
Cochrane and Poot(2008)	雇用量 (LMAデータ)	ニュージーランド (58地域)	-		1986~1991年 1991~1996年 1996~2001年	全産業 (9)	構造改革に伴う地域経済における影響の分析 (雇用面)
倉知(2009)	食品工芸生産の出荷額 (工業統計表)	九州・沖縄	-		1990~2000年 1995~2005年	食品工業 (13)	食品工業の生産額変動が農業生産に与える波及効果の計測
加藤(2011)	産業生産額 (県民経済計算)	都道府県		産業構造要因、地域特殊要因共にマイナス	1996~2007年	産業大分類 (10)	地域の成長・衰退要因の分析
金田(2011)	生産額 (地域内産業連関表)	全国9ブロック		産業構造要因、地域特殊要因は、農業では共にプラス、食品産業では共にマイナス	1990~2005年	農業・食品産業 (13)	農業と食品産業の地域における生産額分布とその変動について
河上・山田・鹿嶋 (2011)	就業者数 (国勢調査)	三重県 (5地域69市町村)	-		1975~2005年 (5年毎)	全産業 (12~18)	産業構成や地域産業の生産性が相互に作用する成長パターンの地域的差異の決定要因について
島根県 (2011)	県内総生産 (県民経済計算)	島根県	-		1996~2000年度 2000~2007年度 2007~2008年度	全産業 (12)	島根県における経済成長要因の分析
高井(2012)	排出源別CO2排出量等 (都道府県別エネルギー消費統計)	47都道府県		地域要因、構造要因ともにプラス。つまり排出量は双方の要因共に増加	1990~2008年	産業 (6) 民生 (7) 運輸	1人当たりCO2排出量の変化要因
黒木・河内 (2016)	就業者数 (経済センサス)	稚内市、宗谷、道内4圏域、道外		稚内市、宗谷共に、地域特殊要因によるマイナスの影響が大きい	2009~2014年	産業大分類(18)	稚内市、宗谷地域における地域産業の成長要因を分析
岡村(2019)	実質付加価値額 (県民経済計算)	上位7都道府県	-		2001~2006年 2010~2015年	情報通信業、金融・保険業、卸売業・小売業、製造業、不動産業	リーマンショック前後での産業構造変化
熊本県(2019)	市町村内総生産	熊本県内 45市町村	-		2006~2017年度	全産業 (12)	市町村単位での地域経済活動の成長の可視化
林(2021a)	県内総生産 (県民経済計算)	各都道府県		北海道はいずれの期間も地域特殊要因がマイナス	2006~2011年度 2012~2017年度	全産業 (36)	自治体の成長や衰退要因の分析

(出典) 筆者作成

まず、「分析の単位（使用データ）」に着目する。つまり、地域の成長を測る単位として、何を尺度にするのかということである。先行研究事例を大別すると、①金額ベース（都道府県単位のGDP、工業出荷額等の経済規模）、②人数ベース（就業者数、従業者数等の雇用規模）の指標を用いていることがわかる。具体的にみると、①では「県民経済計算」、「地域産業連関表」、「工業出荷額」等が、②では「経済センサス」等の公的統計データが挙げられる。また、都道府県別の二酸化炭素排出量の要因分析を対象とした高井（2012）のような事例もある。

次に、分析の「対象地域」をみると、都道府県単位または北海道、東北といった地区ブロック単位での分析を実施している事例が、数多くみられる。これは分析に使用しているデータの集計単位に影響される部分もある。先行研究の中には、北海道を分析対象に含んでいる事例も多くみられる。北海道は全国の中でどのような位置付けとされているのか、事例によって分析時期や対象産業等の違いはあるものの、概ね北海道は地域特殊要因が著しくマイナスになっている地域として、取り上げられている⁷⁾。

なお、北海道内の地域を分析対象とした事例に、黒木・河内（2016）が挙げられる。黒木・河内（2016）では、稚内市、宗谷地域等を対象に、シフト・シェア分析によって、地域の成長要因を分析している。分析単位は雇用規模（従業者数）である。いずれの地域も地域特殊要因によるマイナスの影響がみられ、地域特殊要因は産業構成要因よりも大きな影響を与えている。このように、市町村を対象とした分析は数少ない。筆者の知る限り、北海道内の基礎自治体や地域を分析対象とした事例は、黒木・河内（2016）のみである。他に市町村単位での分析を行っている事例をみると、熊本県内の市町村を対象とした熊本県（2019）、三重県内の市町村を対象とした河上・山田・鹿嶋（2011）がある。なお、熊本県（2019）では、全体要因の基準地域を熊本県としており、河上・山田・鹿嶋（2011）及び島根県（2011）では、基準地域を全国としている。このように都道府県内の地域成長構造を対象とする場合は、全体要因の基準地域を全国とするのか、当該都道府県とするのか、リサーチクエッションに応じた検討が必要となる。

「対象期間」では、5～10年単位での分析スパンが多い傾向がみられる。また、10年を超える長期の分析を行う場合も、5年程度の期間に分割している事例がみられる。10年といった長期間を一括りに分析すると、当該期間中における産業構造や経済状況の変化が含まれる場合、分析結果がうまく反映されにくいことが理由として、挙げられる。例えば加藤（2011）では、1996年～2007年を分析対象期間としているが、3期間（1996～1999年、1999～2003年、2003～2007年）に分割して分析を実施している。その理由として、当該期間における産業構造の変化が大きいため、産業構造要因と地

7) 加藤（2011）、小本（2008）、林（2021a）等

域特殊要因に産業構成の経済効果を反映できないためと述べる⁸⁾。

次に「対象産業」である。具体的には、①産業全般を対象とした事例、②特定産業を対象とした事例に大別される。①では、使用するデータによる制約もあり、産業分類数は産業大分類、中分類など産業分類数は様々である。②では、製造業といった特定の産業を対象とする事例が挙げられる。対象産業の範囲をどのように設定するのか、という点は次に取り上げる「研究課題」の点とも大いに関連する。

最後に「研究課題」である。先行事例では、特定産業の動向、地域経済の成長・衰退といった地域間の経済格差に関する要因分析等が、主なテーマとして挙げられている。特定産業を取り上げるケースにおいては、製造業や食品産業といった地域における主力産業を対象としている事例が確認された。これは、分析に用いるデータの整備状況とも幾分関連があると考えられる。

以上より、シフト・シェア分析を用いた実証分析に関する先行研究をみると、都道府県や地域ブロック単位での分析が主流であり、市町村を単位とした分析事例は数少なく、先行研究における蓄積は十分ではないことが、読み取れる。これは分析に使用するデータの入手可能性も背景にあらう。ただし、昨今においては、RESAS（地域経済分析システム）をはじめとする地域経済に関するオープンデータの普及に伴い、市町村単位での統計データも拡充されつつあることから、市町村や複数の市町村からなる圏域といった、都道府県単位と比べて、より小規模な地域を対象とした更なる研究事例の蓄積が期待されるところである。

ゆえに、シフト・シェア分析を用いて、北海道179市町村の成長要因を分析することは、十分な意義があり、研究上及び実務上においても貢献できると考える。

3. 本研究における分析手順と予備的考察

3.1 分析手順

先行研究レビューを踏まえて、本研究における分析手順を述べる。地域成長要因の分析に際し、前項2.1で取り上げたシフト・シェア分析の定義式を使用する。当該モデルでは、全体要因を全国としているが、本稿では、北海道とその基礎自治体である179市町村を分析対象とするため、全体要因の基準地域を北海道に設定する。よって、全体の成長要因を表す項目（シェア）は全道成長要因となる。

本稿では、2種類のデータを使用して、シフト・シェア分析を実施する（表2）。地域の成長を測る単位（E）として、付加価値額（金額ベース）と従業者数（人数ベース）を用いる。前者は、環境省「地域産業連関表」及び「地域経済計算」（いずれも株式会社価値総合研究所受託作成）のデータを使用する。後者では、総務省・経済産業省「経済センサス活動調査」の従業者数のデータを用いる。対象地域（r）は北

8) 加藤（2011）、pp. 118-119

北海道179市町村とし、産業分類 (i) は、それぞれのデータにおける所定の分類数に準じる。2 種類の分析を行う理由は、両者の分析結果における特徴や差異を考察することで、シフト・シェア分析の精度を高めることが目的である。

表2. 本稿における2種類のシフト・シェア分析（概要）

	モデル1：金額ベース (経済規模)	モデル2：人数ベース (雇用)
使用データ (E)	付加価値額	従業者数
データ ソース	環境省「地域産業連関表」、 「地域経済計算」(株式会社 価値総合研究所受託作成)	総務省・経済産業省 「経済センサス」
対象年次 (基準時点 0 ～ 比較時点 t)	2010～2018年	2012～2021年
対象地域(r)	北海道179市町村	
産業分類(i)	38	18 (産業大分類)

(出典) 筆者作成

(注) 各パラメータ (E、t、r、i) は、項番2.1で取り上げたシフト・シェア分析の定義式に対応している。

3.2 シフト・シェア分析に向けての予備的考察

シフト・シェア分析を実施するにあたり、予備的考察として、「北海道と全国における産業構造の差異」および「分析期間における北海道経済の特殊要因」を取り上げる。まず、北海道と全国における産業構造の特徴を確認し、両者の差異を確認する(表3)。

道内及び国内の名目総生産を経営活動別にみると、第1次産業（農林水産業）では、北海道は3.9%となり、全国の1.0%と比べて高い。例えば、北海道の農業産出額は約1.3兆円であり、全国の約8.8兆円に占める割合は約15%となり、都道府県別にみると、全国1位の存在感を誇っている⁹⁾。第2次産業では、製造業は全国の20.2%に対して、北海道は9.4%となっており、製造業の集積状況には開きがある¹⁰⁾。一方の「建設業」では、北海道は7.9%となり、全国の5.7%より高く、建設業の動向が地域経済に与える影響は大きい。第3次産業では、北海道は77.8%となり、全国の72.5%を上回っている。その中でも北海道の構成比が高い産業として、「保健衛生・社会事業」、「公務」等が挙げられる。この点は全国と比べて、北海道は公的需要への依存度が高いという経済構造の表れとも考えられる。このような、全国と北海道における産業構造の差異については、シフト・シェア分析における産業構造要因を考察していく上で、把握し

9) 農林水産省北海道農政事務所 (2023)、p. 6

10) 市町村別の製造品出荷額をみると、上位6地域（苫小牧市・札幌市）で道内全体の約5割を占めており、製造業が特定地域に集積している（北海道(2021)、p. 12）。

表3. 道（国）内総生産の経済活動（名目）別構成比（％）

産業	北海道	全国	経済活動	北海道	全国
1次産業	3.9	1.0	農林水産業	3.9	1.2
2次産業	17.4	25.6	鉱業	0.1	0.1
3次産業	77.8	72.5	製造業	9.4	20.2
			電気・ガス・水道業	3.5	3.1
			建設業	7.9	5.7
			卸売・小売業	13.5	12.4
			運輸・郵便業	7.4	5.4
			宿泊・飲食サービス業	2.5	2.5
			情報通信業	3.0	4.9
			金融・保険業	3.3	4.1
			不動産業	11.1	11.8
			専門・科学技術、業務支援サービス業	7.3	8.3
			公務	7.0	5.0
			教育	4.0	3.5
			保健衛生・社会事業	11.2	7.9
			その他のサービス	4.1	4.1
			輸入品に課される税・関税	1.7	1.7

（出典）北海道（2022）、p. 22第7-1図を基に、筆者作成

（注1）北海道経済部「令和元年度道民経済計算」及び内閣府「令和2年度国民経済計算」による。

（注2）構成比の合計は、「輸入品に課される税・関税」等調整項目の関係から100%とならない場合がある。

ておくべき項目となる。

次に、分析期間における特殊要因として、北海道胆振東部地震の発生（2018年9月）、新型コロナウイルスの感染拡大（2020年～）が挙げられる。これら2つの出来事は、北海道経済に甚大な影響を及ぼした。まず、北海道胆振東部地震による北海道経済への影響を確認すると、被害総額は2,320億円、観光消費への影響額は356億円、停電による売上（出荷）影響額は1,318億円となり、甚大な被害が生じる結果となった¹¹⁾。

また、新型コロナウイルスの感染拡大は、北海道のみならず、日本経済、世界経済に甚大な影響を及ぼした。外出自粛をはじめとする経済活動の制限に伴い、景気への下押し圧力が幅広くみられた。2020年度の北海道における経済成長率（実質）は-4.7%となり、国内における経済成長率（実質）の-3.9%を下回る¹²⁾など、北海道における影響は全国と比較しても甚大であったことが指摘できる。

以上より、シフト・シェア分析の実施に際し、これら2つの出来事が各地域の産業構造要因、地域特殊要因へ直接的、間接的に影響を及ぼしている可能性を考慮する必要がある。

11) 北海道（2018）、pp. 12-14

12) 北海道（2024）、p. 1

4. 付加価値額を用いたシフト・シェア分析

4.1 概要

1つ目の分析では、金額ベースのデータを用いて、シフト・シェア分析を実施する。具体的には、RESAS（地域経済分析システム）の「地域経済循環マップ」で使用している「地域産業連関表」及び「地域経済計算」における産業別の付加価値額を使用する。分析期間は2010年（基準時点）及び2018年（比較時点）とする。当該期間における各市町村の経済成長率を全道成長要因、産業構造要因、地域特殊要因、以上3つの要因に分解する。なお、当該データにおける産業分類は38分類である。

4.2 分析結果

前項の情報を元に、シフト・シェア分析を実施した。まず、シェア効果である全道成長要因の値を算出する。2010年における全道合計の付加価値額は、178,918百万円となり、2018年は193,776百万円である。よって、期間内の増加率は8.3%となり、当該値が全道成長要因となる。次に市町村ごとに、成長率－全道成長要因の差分（シフト効果）を算出し、これを産業構造要因と地域特殊要因に分解した。計算結果は巻末の付表1に記す。

得られた179市町村の分析結果について、小林（2004）を基に、産業構造要因と地域特殊要因を4つの象限に類型化（表4）し、地域毎の傾向を考察する（図1）。

まず、産業構造要因（横軸）についてみると、値がプラスとなったのは157ヵ所、マイナスとなったのは22ヵ所となり、全市町村の約88%においてプラス（第一象限及び第四象限）となっている。その一方で、地域特殊要因（縦軸）がプラスとなったの

表4. 産業構造要因と地域特殊要因の類型化

	産業構造要因	地域特殊要因	地域特性
第一象限	+	+	成長力のある産業を地域内に抱えていることに加えて、その他の地域的要因の後追いにより、産業活動が活発化している地域。
第二象限	－	+	産業構造的には成熟傾向の強い産業群を抱えているものの、他の地域的要因（立地環境の改善等）によって、産業構造のマイナスを相殺している地域。
第三象限	－	－	産業構造面で成熟傾向の強い産業群を多く抱えていることに加えて、構造転換やその他の地域要因の追い風を享受することが出来ず、停滞傾向から脱出できずにいる地域。
第四象限	+	－	産業構造面では比較的成長力の強い産業群を擁しているものの、その他の地域的要因によって成長に向けた活発な産業活動が抑制されている地域。

（出典）小林（2004）、林（2021a）を基に、筆者作成

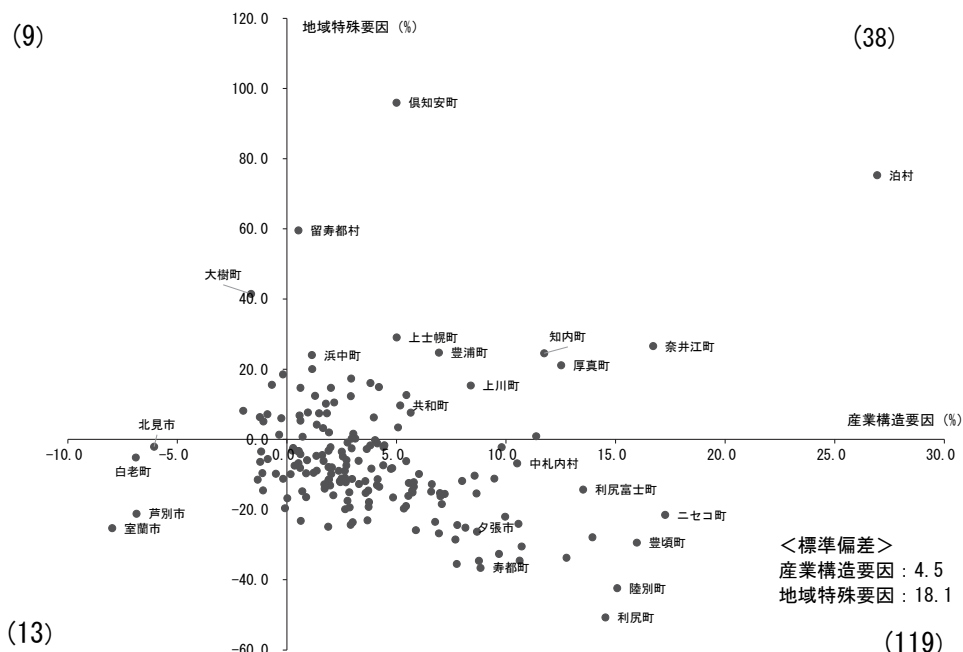


図1. 各地域の成長要因（付加価値額ベース）

（出典）筆者作成

（注）括弧内の数字は、各象限に位置する市町村数を指す。

は47カ所、マイナスとなったのは132カ所となった。マイナスとなった地域は、全市町村の約74%を占めるに至った（第三象限及び第四象限）。象限単位でみると、最も多くの地域が位置するのは、産業構造要因がプラス、地域特殊要因がマイナスである第四象限であり、自治体数は119となった（全市町村の約66%）。

また、2つの要因における標準偏差をみると、産業構造要因は4.5、地域特殊要因は18.1となり、地域特殊要因の方が、値のばらつきは大きい。加えて、各要因における絶対値を比較すると、産業構造要因よりも地域特殊要因が大きい自治体は162カ所となった（全体の約91%）。すなわち、産業構造要因と比較して、地域特殊要因の方が、地域の経済成長に与える寄与度は大きい。

次に、各要因の背景について考察する。産業構造要因の背景を分析するために、地域ごとの各産業における特化係数¹³⁾を用いる。まず、全道における各産業の成長率（2010～2018年）を概観する（表5）。第1次産業では、「農業」、「林業」、「水産業」

13) 特化係数とは、 $S_{ij} = (P_{ij}/P_i) / (P_{nj}/P_n)$ で表される。 S_{ij} : i 地域における j 産業の特化係数、 P_{ij} : i 地域における j 産業の生産額、 P_i : i 地域における全産業の生産額、 P_{nj} : 全国における j 産業の生産額、 P_n : 全国における全産業の生産額となる。また、生産額以外に就業者数等を用いる場合もある（林（2021a）、p11）。比較したい地域における特定産業の特化係数が1を超えている場合、当該産業が全国と比べて特化していると言える。

表5. 産業構造要因と特化係数（付加価値額ベース・上位 10 市町村）

市町村名	泊村	ニセコ町	奈井江町	豊頃町	陸別町	利尻町	幌延町	利尻富士町	京極町	厚真町	全道の成長率
産業構造要因 （順位、値）	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	—
	26.9%	17.3%	16.7%	16.0%	15.1%	14.5%	13.9%	13.5%	12.8%	12.5%	—
農業	0.01	9.46	4.62	23.59	13.12	0.05	10.01	0.00	12.26	10.96	9.1%
林業	0.20	3.57	1.89	14.19	75.89	0.76	7.19	0.53	17.33	5.85	67.6%
水産業	2.96	0.00	0.00	17.38	0.00	166.53	0.00	122.51	0.55	2.28	16.3%
鉱業	0.01	0.00	0.31	0.08	0.31	0.72	0.14	0.00	0.37	0.17	-17.1%
食料品	0.05	0.25	0.17	0.00	0.67	0.21	1.44	1.07	2.57	0.51	4.5%
繊維製品	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	26.1%
パルプ・紙・紙加工品	0.00	0.00	0.00	0.00	1.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-27.3%
化学	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.05	31.0%
石油・石炭製品	0.00	1.31	0.00	2.06	0.00	1.01	0.00	0.00	0.00	0.33	60.5%
窯業・土石製品	0.00	0.60	1.21	0.21	4.03	2.07	0.29	7.15	6.35	1.53	22.4%
鉄鋼	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-34.5%
非鉄金属	0.00	0.00	4.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-7.8%
金属製品	0.00	0.00	15.96	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.46	0.00	96.0%
はん用・生産用・ 業務用機械	0.00	0.00	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.17	0.01	-20.5%
電子部品・デバイス	0.00	0.00	2.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.0%
電気機械	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-42.9%
情報・通信機器	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-70.5%
輸送用機械	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	-21.0%
印刷業	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	1.1%
その他の製造業	0.00	0.06	0.00	0.05	0.84	0.01	0.07	0.00	0.03	0.02	13.3%
建設業	0.15	5.07	1.82	2.48	2.44	0.90	2.60	3.96	1.45	1.21	45.1%
電気業	58.55	3.62	17.68	4.02	0.75	0.00	4.58	0.00	2.62	32.56	40.6%
ガス・熱供給業	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-38.0%
水道業	0.15	0.72	0.65	2.20	1.39	2.45	1.88	1.29	0.53	1.79	311.0%
廃棄物処理業	0.00	1.98	0.79	0.00	1.84	0.08	2.93	1.95	8.17	0.15	9.3%
卸売業	0.04	0.05	0.08	0.27	0.07	0.63	0.20	0.17	0.46	0.08	-1.7%
小売業	0.09	0.73	0.36	0.43	0.71	0.90	0.61	1.12	0.74	0.33	20.0%
運輸・郵便業	0.04	1.51	0.51	0.96	0.83	1.34	1.41	1.24	1.34	0.93	11.3%
宿泊・飲食サービス業	0.09	3.06	0.26	0.38	0.76	1.37	0.51	1.85	0.62	0.24	11.0%
情報通信業	0.02	0.08	0.02	0.00	0.10	0.02	0.00	0.03	0.01	0.01	-8.5%
金融・保険業	0.01	0.24	0.10	0.45	0.38	0.30	0.24	0.16	0.22	0.25	-12.7%
住宅賃貸業	0.03	0.50	0.35	0.61	0.86	0.42	0.93	0.60	0.40	0.11	-4.6%
その他の不動産業	0.04	0.45	0.00	0.04	0.00	0.00	0.02	0.00	0.12	0.04	54.6%
専門・科学技術、 業務支援サービス業	0.67	0.22	0.21	0.00	0.60	0.20	1.51	0.03	0.44	0.40	13.6%
公務	0.37	1.94	1.14	3.07	3.41	4.68	2.64	2.48	2.86	1.63	3.0%
教育	0.18	1.39	0.45	1.18	1.50	3.08	1.50	1.36	1.19	0.73	1.2%
保健衛生・ 社会事業	0.16	0.47	0.66	0.75	1.88	1.30	1.28	0.77	1.68	0.50	18.1%
その他のサービス	0.39	1.40	0.64	1.72	1.61	1.63	1.65	1.51	1.24	0.87	-8.1%

(出典)「RESAS（地域経済分析システム）ー生産分析ー」を基に、筆者作成

(注) 特化係数は、RESAS「付加価値額（修正特化係数ー産業別・2018年）」を使用。

ともに軒並みプラスとなっている。第2次産業では、「鉄鋼」、「パルプ・紙・紙加工品」ではマイナスとなっているものの、「化学」、「石油・石炭製品」、「窯業・土石製品」ではプラスとなっている。第3次産業では、「卸売業」、「情報通信業」など一部の産業ではマイナスとなっているものの、それ以外の産業では概ねプラスとなっている。

産業構造要因の値が高い10市町村における動向をみると、全道の成長率が高い産業のうち、特化係数の高い産業が当該地域において、成長を牽引している産業という位置付けになる。産業別にみると、第1次産業では、「農業」、「林業」、「水産業」の全てが該当する。「農業」、「林業」をみると、豊頃町、陸別町といった十勝管内の地域における特化係数が高い。「水産業」では、利尻町、利尻富士町といった離島地域の特化係数が突出している。第2次産業では、「建設業」、「窯業・土石製品」が該当する。10市町村のうち、「建設業」では8地域が、「窯業・土石製品」では6地域において、特化係数が1を超えており、上位10市町村を通じた傾向として確認される。また、奈井江町では「非鉄金属」、「金属製品」、「電子部品・デバイス」の特化係数が高くなっており、製造業による集積が地域の成長を牽引している。第3次産業では、「電気業」、「水道業」、「公務」、「保健衛生・社会事業」の特化係数が軒並み高くなっている。例えば「電気業」は泊村、厚真町など、発電所が立地する地域の特化係数が高い。特に「公務」は9地域で特化係数1を超えており、上位10市町村を通じた傾向がみられる。

北海道全体での傾向を確認するために、産業構造要因と各産業（38分類）における特化係数の相関係数をみると、「林業」が0.31、「電気業」が0.48となっており、緩やかな正の相関関係がみられる（いずれも有意水準1%）。これらの産業が、地域の経済成長を下支えしている可能性が考えられる。その一方で、「卸売業」では-0.35、「小売業」が-0.43、「金融・保険業」が-0.39となり、緩やかな負の相関関係がみられることから（いずれも有意水準1%）、これらの産業が地域の経済成長の下押し要因となっている可能性も考えられる。

次に、地域特殊要因の値が高い10市町村における動向（表6）をみると、小規模な自治体が上位に名を連ねていることが分かる。個別の事例をみていくと、倶知安町、留寿都村は国際的な観光リゾート地として有名な地域であり、海外からの観光客も多い。泊村では発電所が地域経済に与える影響が大きく、産業政策面からのアプローチも欠かせない。大樹町は地理的優位性を活かして、ロケット発射場の整備をはじめ、宇宙関連産業の集積が進みつつある地域である。上士幌町は積極的な移住・定住政策を通じて、人口増加の面で効果を挙げている。シフト・シェア分析では、地域特殊要因の背景を分析することまではできないことから、上記で述べたような地域の特徴を列挙し、地域特殊要因として想定されうる地域特有の要因を探ることが必要となる。

表6. 地域特殊要因の値が高い上位10市町村（付加価値額ベース）

（単位：％）

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
倶知安町	109.3	8.3	5.0	96.0
泊村	110.5	8.3	26.9	75.3
留寿都村	68.4	8.3	0.5	59.6
大樹町	48.1	8.3	-1.6	41.4
上士幌町	42.4	8.3	5.0	29.1
奈井江町	51.6	8.3	16.7	26.6
豊浦町	40.0	8.3	6.9	24.8
知内町	44.6	8.3	11.7	24.5
浜中町	33.5	8.3	1.1	24.0
厚真町	42.0	8.3	12.5	21.1

（出典）「RESAS（地域経済分析システム）－生産分析－」を基に、筆者作成

（注）地域特殊要因の値が高い順番に市町村を並べている。

最後に、各市町村における全道成長格差（当該市町村における成長率－全道成長要因）と産業構造要因、地域特殊要因の相関係数をみると、全道成長格差と地域特殊要因では、相関係数が0.97（有意水準1％）となり、強い正の相関関係が確認された（表7）。地域特殊要因の値が高いほど、当該地域と全道成長率の乖離が大きくなる傾向がみられることから、地域間で生じる成長率の格差は、産業構造要因よりも地域特殊要因に大きく関連している可能性が高い。

表7. 全道成長格差との相関関係（付加価値額ベース）

	全道成長格差	産業構造要因	地域特殊要因
全道成長格差	1		
産業構造要因	0.15*	1	
地域特殊要因	0.97**	-0.10	1

（出典）筆者作成

（注1）全道成長格差＝当該市町村における成長率－全道成長要因

（注2）*は有意水準5％、**は有意水準1％

5. 従業者数を用いたシフト・シェア分析

5.1 概要

次に、従業者数（雇用規模）を用いたシフト・シェア分析を実施する。使用するデータは、総務省「平成24年経済センサス－活動調査」及び、総務省・経済産業省「令和3年経済センサス－活動調査」の産業大分類における市町村別の従業者数である。分析期間は2012年（基準時点）及び2021年（比較時点）としたうえで、当該期間にお

ける経済成長率を3つの要因に分解する。なお、産業の分類数は18分類である。算出方法は前節4の付加価値額ベースのデータを用いたシフト・シェア分析と同様である。

5.2 分析結果

前項の情報を元に、シフト・シェア分析を実施した。まず、全体要因に相当する全道成長要因の値を算出する。2012年における全道合計の従業者数は、2,158,610人となり、2021年は2,165,371人である。よって、増加率は0.3%となり、当該値が全道成長要因となる（全道成長要因＝0.3%）。そこで、市町村毎に、実際の成長率－全道成長要因の差分を算出することになる。この値を産業構造要因と地域特殊要因に分解した。計算結果は巻末の付表2に記す。

算出された179市町村の産業構造要因、地域特殊要因の値を前節同様に、横軸に産業構造要因を、縦軸に地域特殊要因をプロットし、前節同様に、各市町村の産業構造要因と地域特殊要因を4つの象限に類型化した（図2）。

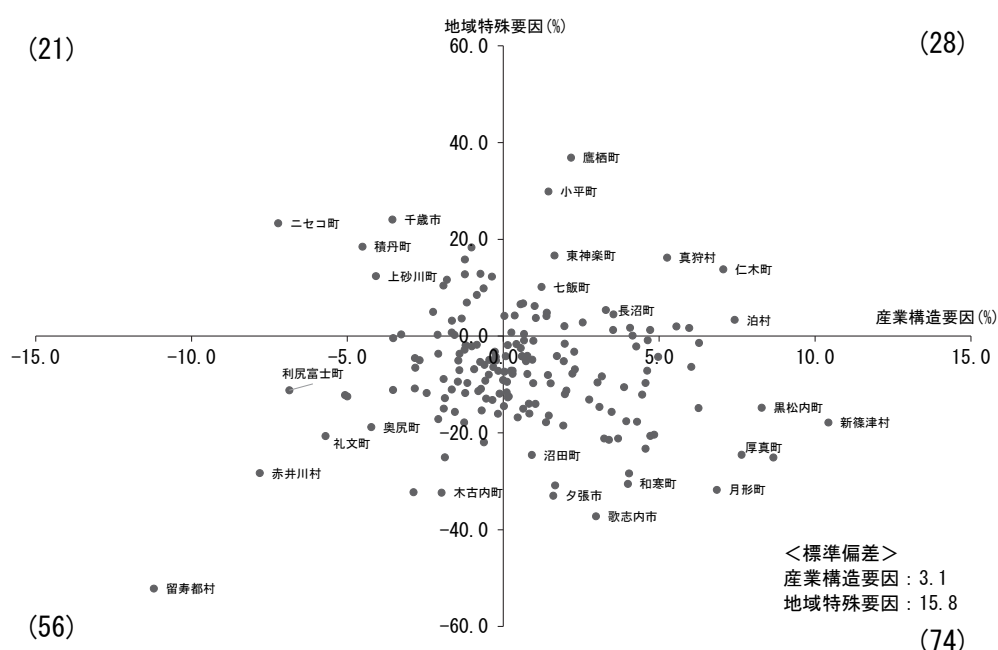


図2. 各地域の成長要因（従業者数ベース）

（出典）筆者作成

（注）括弧内の数字は、各象限に位置する市町村数を指す。

まず、産業構造要因についてみると、値がプラスとなった市町村は102カ所（第一象限及び第四象限）となり、マイナスとなったのは77カ所となる。一方の地域特殊要因がプラスとなった市町村は49カ所となり、マイナスとなったのは130カ所となる。

すなわち、地域特殊要因がマイナスとなった自治体は、道内市町村の約73%に相当する（第三象限及び第四象限）。2つの要因における標準偏差をみると、産業構造要因が3.1、地域特殊要因が15.8となり、後者の方が値のばらつきは大きいことがわかる。また、両要因の絶対値をみると、産業構造要因よりも地域特殊要因が大きくなった自治体は161ヵ所となった（全体の約90%）。

前節同様、産業構造要因の背景を分析するために、各産業における特化係数との比較を行う。まず、全道における各産業の成長率（2012～2021年）を概観する（表8）。第1次産業では、「農業、林業」、「漁業」とともにプラスとなっている。第2次産業では、「鉱業、採石業、砂利採取業」、「建設業」、「製造業」いずれもマイナスとなっている。第3次産業では、「宿泊業、飲食サービス業」「生活関連サービス業、娯楽業」が大幅なマイナスとなっているものの、「医療、福祉」等では大幅なプラスとなっており、まだら模様となっている。対象期間の後半では、新型コロナウイルスの感染拡大に伴い経済活動に対して、外出自粛を始めとする各種制限が実施されたことも影響していると考えられる。

表8. 産業構造要因と特化係数（従業者数ベース・上位10市町村）

市町村名	新篠津村	神恵内村	黒松内町	厚真町	泊村	仁木町	月形町	更別村	雨竜町	陸別町	全道の成長率
産業構造要因 (順位、値)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	—
	10.4%	8.7%	8.3%	7.6%	7.4%	7.1%	6.8%	6.3%	6.3%	6.0%	—
A_農業、林業	20.20	0.00	8.74	16.46	0.00	24.57	14.81	16.94	16.25	25.27	15.2%
B_漁業	0.00	52.99	0.00	0.00	14.93	0.00	0.00	9.54	0.00	0.00	10.1%
C_鉱業、採石業、砂利採取業	0.00	0.00	0.00	48.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	36.70	-29.8%
D_建設業	2.40	0.97	1.66	2.35	2.76	0.61	1.46	1.67	1.55	1.95	-3.3%
E_製造業	0.25	0.22	0.42	0.95	0.05	0.53	0.51	0.78	0.02	0.38	-6.4%
F_電気・ガス・熱供給・水道業	0.00	0.00	0.00	21.16	165.47	0.00	0.00	4.15	0.34	1.19	26.8%
G_情報通信業	0.00	0.12	0.00	0.05	0.00	0.02	0.00	0.03	0.00	0.00	8.4%
H_運輸業、郵便業	0.67	0.37	0.59	1.31	0.10	0.63	0.38	1.47	1.63	0.83	-8.3%
I_卸売業、小売業	0.61	0.96	0.58	0.52	0.21	0.62	0.68	0.70	0.76	0.59	-3.8%
J_金融業、保険業	0.17	0.00	0.19	0.68	0.05	0.16	0.40	0.41	0.55	0.73	-17.4%
K_不動産業、物品賃貸業	0.04	0.30	0.51	0.43	0.04	0.55	0.15	0.07	0.47	0.60	1.0%
L_学術研究、専門・技術サービス業	0.00	0.00	0.52	0.15	0.31	0.02	0.00	0.45	0.16	0.54	18.2%
M_宿泊業、飲食サービス業	1.00	2.27	0.92	0.38	0.36	0.88	0.56	0.50	0.46	0.68	-15.1%
N_生活関連サービス業、娯楽業	1.24	0.44	0.54	0.25	0.08	0.23	0.49	0.46	0.70	0.28	-19.0%
O_教育、学習支援業	0.00	0.00	0.11	0.12	0.00	0.15	0.09	0.23	0.07	0.06	12.6%
P_医療、福祉	1.87	1.21	2.82	0.68	0.35	2.21	2.38	1.32	1.89	1.58	27.6%
Q_複合サービス事業	11.50	2.22	1.78	15.39	3.04	8.58	8.57	10.51	3.01	5.53	25.4%
R_サービス業(他に分類されないもの)	0.24	2.81	0.78	0.31	0.68	0.70	0.93	0.53	1.65	0.77	4.8%

（出典）総務省・経済産業省「令和3年経済センサス活動調査」を基に筆者作成

（注）特化係数は2021年の値を基に算出している。

産業構造要因が高い10市町村の動向をみると、全道の成長率が高い産業のうち、当該産業の特化係数が高い業種として、「農業、林業」、「電気・ガス・熱供給・水道業」、「医療、福祉」、「複合サービス事業」が挙げられる。これらの産業が地域の成長を牽引していることになる。付加価値額ベースの分析と産業分類名が異なるものの、概ね同様の傾向がうかがえる。ただし、上位10市町村のうち同一の地域は3地域（厚真町、泊村、陸別町、表5）となっている。

北海道全体での傾向を確認するために、全道での産業構造要因と各産業における特化係数の相関係数をみると、「農業、林業」では0.41、「医療、福祉」が0.55となっている（いずれも有意水準1%）。当該産業の集積度合いが高い地域ほど、産業構造要因の値が高くなる傾向にある。一方、「宿泊業」が-0.32、「卸売業、小売業」が-0.45となり、緩やかな負の相関関係がみられる（いずれも有意水準1%）。これらの産業に特化している地域ほど、産業構造要因は低い傾向にある。

表9. 地域特殊要因の値が高い上位10市町村（従業者数ベース）

（単位：％）

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
占冠村	123.9	0.3	0.7	122.9
鷹栖町	39.4	0.3	2.2	36.9
小平町	31.7	0.3	1.4	29.9
千歳市	20.8	0.3	-3.6	24.1
ニセコ町	16.4	0.3	-7.2	23.3
積丹町	14.3	0.3	-4.5	18.5
中富良野町	17.6	0.3	-1.0	18.4
東神楽町	18.6	0.3	1.6	16.7
真狩村	21.8	0.3	5.3	16.2
興部町	14.9	0.3	-1.2	15.8

（出典）総務省・経済産業省「令和3年経済センサス活動調査」を基に筆者作成

（注）地域特殊要因の値が高い順番に市町村を並べている。

次に、地域特殊要因の値が高い10市町村における動向（表9）をみると、表6と同様に、小規模な自治体が上位に名を連ねていることが分かる。例えば、占冠村は観光リゾート地として有名な地域である。東神楽町では移住・定住政策を通じて、人口増加の面で効果を挙げている。また、千歳市では製造業を中心とした産業集積が進んでいる。前項でも述べたとおり、シフト・シェア分析では、地域特殊要因の背景を分析することまではできない。上記で述べたような地域の特徴を列举し、地域に特有の要因を探ることが必要となる。

また、全道成長格差と産業構造要因、地域特殊要因の相関係数をみると、全道成長格差と地域特殊要因では、相関係数が0.98（有意水準1%）となり、強い正の相関関係

係が確認された（表10）。よって、前項4.2における付加価値額を用いた分析結果と概ね同様の傾向がみられる。

表10. 全道成長格差との相関関係（従業者数ベース）

	全道成長格差	産業構造要因	地域特殊要因
全道成長格差	1		
産業構造要因	0.16*	1	
地域特殊要因	0.98**	-0.04	1

（出典）筆者作成

（注1）全道成長格差＝当該市町村における成長率－全道成長要因

（注2）*は有意水準5％、**は有意水準1％

6. 考察・まとめ・研究課題

6.1 考察・まとめ

本稿では、北海道179市町村を対象として、シフト・シェア分析を用いて、地域の成長要因を産業構造要因と地域特殊要因に分解した。付加価値額ベース（金額：経済規模）と従業者数ベース（人数：雇用）、2種類のデータを用いた分析から得られた結果を表11にまとめた。

表11. 付加価値額ベースと従業者数ベースの比較考察

	付加価値額ベース	従業者数ベース
共通点	道内約7割の市町村では、地域特殊要因がマイナスとなっており、地域の成長にとって、地域特殊要因が下押し圧力となっている。	
	産業構造要因と地域特殊要因の絶対値を比較すると、約9割の市町村では地域特殊要因の値の方が大きい傾向がみられる。よって、地域の成長にとって、地域特殊要因の寄与度が大きいことがわかる。	
	地域特殊要因の値が高い地域は、観光リゾート地、人口増加がみられる地域、特定の産業集積（製造業、電気業等）がみられる地域などが挙げられる。	
	産業構造要因と地域特殊要因の標準偏差を比較すると、地域特殊要因の方が大きい。よって、地域間におけるデータのばらつきが大きく、地域特殊要因は地域間における格差がみられる。	
	地域特殊要因の値が高くなるほど、当該市町村における全道成長格差（地域差）は拡大する傾向にある。	
差異	産業構造要因の値が高い地域ほど、「林業」、「電気業」の特化係数が高い傾向にある。	産業構造要因の値が高い地域ほど「農業、林業」、「医療、福祉」の特化係数が高い傾向にある。

（出典）筆者作成

付加価値額ベース、従業者数ベース、いずれの分析においても、北海道の市町村における地域の経済成長は、産業構造要因と比べて、地域特殊要因に依拠する傾向がみられる。2つの分析において、産業構造要因、地域特殊要因の上位10市町村をそれぞれ抽出した。各要因において、概ね共通した特徴がみられるものの、その一方で抽出された市町村は大きく異なる結果となった。例えば、市町村単位でシフト・シェア分析の結果を活用して地域産業政策を策定する場合、使用するデータによって、結果のバラツキが生じることは、実務上、留意が必要となろう。

このように、2種類のデータを用いたシフト・シェア分析による地域成長の要因分析は、分析対象が同じ地域であっても、使用するデータによって、分析期間や産業分類数は異なるため、分析結果を単純に比較することが困難であるという状況が確認されるに至った。

6.2 今後の研究課題

今後の研究課題を2点述べる。

1点目は、「シフト・シェア分析の精度向上」である。本稿では、付加価値額、従業者数という2種類のデータを用いてシフト・シェア分析を実施した。ただし、分析面における精度を中心に、いくつかの課題はみられる。前項において、2種類のデータから得られたインプリケーションを述べたが、分析の対象期間、地域成長におけるベースとなる全道成長率の差異、産業分類の差異¹⁴⁾ 等があるため、単純に結果を比較できない点も考慮する必要がある¹⁵⁾。この点は個別の自治体レベルで地域産業政策を策定するうえでは大きな課題となる。特に従業者数データを用いた分析では、対象期間の一部にコロナ禍の時期（2020～2021年）を含んでいる点にも留意が必要である。シフト・シェア分析においては、使用するデータや対象期間の長さ（期間の分割も含めて）によっても、地域成長の要因は異なる結果が得られる可能性もある。それゆえに、シフト・シェア分析を実施する際のリサーチデザインが肝要であると考ええる。

本稿ではシフト・シェア分析の試算自体に重点を置いているため、分析結果の概要紹介に留まっており、より統計的な観点での分析が求められる。例えば産業構造要因の分析の際に、使用している特化係数は、全国基準をベースとしている。北海道における地域成長要因を考察する際は、全道の基準をベースとした特化係数を用いて、北海道内における産業の比較優位を考慮することも検討する必要がある。また、産業構造要因、地域特殊要因がどのような要因で決定されるのか、主成分分析やクラスター

14) 産業の分割方法によって、産業構造要因と地域特殊要因の値が変化することは、先行研究でも指摘されている（佐竹（1984）等）。産業を細分化して分析すると、地域特殊要因に比べて、産業構造要因が強くなるという見解もみられる（林（2021a））。

15) 本稿における産業構造要因、地域特殊要因の上位10市町村を見ても、その顔触れは大きく異なっている（表5、6、8、9）。

分析等を用いた定量分析も課題として挙げられる。

2 点目は「分析結果に対する考察の深耕」である。本稿では、各市町村における成長要因の算出がメインとなり、全道単位での傾向を概観するに留まっているため、各象限における市町村の傾向や、個別の地域における産業構造要因、地域特殊要因の背景に対する十分な考察までには至らなかった。政策立案の過程においては、各要因の数値だけではなく、それらの背後にある要因を把握することが欠かせない。特に、地域特殊要因については、人口増加、産業集積といった地域固有要因の候補として考えられる要素をいくつか例示した。これらを基に、定量分析に加えて、地域の強み・弱みを包括的に把握したうえでの定性的なアプローチも求められよう。

本稿では、道内における地域の成長要因において、地域特殊要因が占める寄与度は、大きい傾向にあることがわかった。シフト・シェア分析は、地域の成長率を単に分解したものであり、地域特殊要因の背景を明らかにしたものではない¹⁶⁾。それゆえに、本稿では道内の7割の自治体において、マイナスとなっている地域特殊要因の背後にあるメカニズムを解明するには至っていない。引き続き、シフト・シェア分析の精度向上を進めながらも、それらの結果に対する各地域への考察を深耕すべく、継続してアプローチしていきたい。

＜参考文献＞

- Cochrane, W and Poot, J (2008) *Forces of Change: A Dynamic Shift-Share and Spatial Analysis of Employment Change in New Zealand Labour Market Areas*, *Studies in Regional Science*, Vol.38, No.1, pp.51-78.
- Dunn, E.S.Jr (1960) *A Statistical and analytical Technique for regional analysis*, *Paper in Regional Science*, Volume 6, pp.97-112.
- OECD (2000) *Disparities in regional labour markets*, OECD Employment Outlook, pp.31-78. (https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-employment-outlook-2000_empl_outlook-2000-en) 2024年11月13日閲覧。
- 伊藤慎時(2024)「地域経済循環率はどうような地域で高くなるのか」、北海道大学公共政策大学院『年報公共政策学』第18号、pp. 79-99。
- 太田勝(1982)「シフト・シェア分析とその適用」、『香川大学経済論叢』第55巻第1号、pp. 127-139。
- 岡村與子(2019)「シフト・シェア分析によるリーマン・ショック前後の産業特化—製造業トップ7都府県を対象として—」、広島大学大学院社会科学部附属地域経済システム研究センター『地域経済研究』、第30号、pp. 47-60。
- 加藤好雄(2011)「地域経済の成長と衰退による産業構造分析」、愛知大学『経営総合科学』

16) 佐竹(1984)、小本(2008)、林(2021a)を参照。

第96号、pp. 115-152。

金田憲和（2011）「地域における農業・食品産業の生産額分布とその変動」、東京農業大学農業経済学会『農村研究』第113号、pp. 25-38。

河上哲・山田恵里・鹿嶋洋（2011）「三重県における地域成長経済構造の計量分析—シフトシェア回帰アプローチ—」、経済地理学会『経済地理学年報』第57巻、pp. 126-149。

黒木宏一・河内美智子（2016）「稚内市における産業の成長要因—従業者数を用いた地域変動効果分析の視点から—」、稚内北星学園大学『稚内北星学園大学紀要』第16号、pp. 7-20。

倉知哲朗（2009）「九州・沖縄における食品工業の産業連関分析」、九州沖縄農業研究センター『九州沖縄農業研究センター報告』No. 52、pp. 95-124。

熊本県（2019）「統計アラカルト シフト・シェア分析って何だろう？」2019年（<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/13869.pdf>）2024年8月2日閲覧。

小林伸生（2004）「シフト・シェア分析による国内各地域の製造業の生産動向」、関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』第57巻第4号、pp. 115-134。

———（2006）「国内各地域の工業集積特性及びその変化と成長力に関する実証研究」、大阪大学『国際公共政策研究』第11巻第1号、pp. 67-83。

小本恵照（2008）「シフト・シェア分析からみた地域経済動向」、ニッセイ基礎研究所『経済調査レポート』No. 2008-01。

佐竹光彦（1984）「シフト＝シェア分析の実証的研究」、同志社大学経済学会『経済学論叢』第34巻第1・2号、pp. 206-226。

島根県（2011）「シフト・シェア分析からみた島根県経済」（<https://pref.shimane-toukei.jp/index.php?view=15655>）2024年9月5日閲覧。

高井亨（2012）「シフト・シェア分析を用いた二酸化炭素排出構造の要因分析」、一般社団法人環境情報科学センター『環境情報科学学術研究論文集』No. 26、pp. 249-254。

農林水産省北海道農政事務所（2023）「北海道農業をめぐる事情」（https://www.maff.go.jp/hokkaido/policy/jyousei/attach/pdf/meguruzizyou_2023-22.pdf）2024年11月13日閲覧。

濱田博之（2015）「シフトシェア分析」（半澤誠司・武者忠彦・近藤章夫・濱田博之（2015）『地域分析ハンドブックExcelによる図表作りの道具箱』、ナカニシヤ出版、pp. 134-135。

林勇貴（2021a）「シフト・シェア分析による地域の成長要因に関する実証的研究—産業構造要因と地域特殊要因の検証—」、大分大学『経済論集』73（1・2）、pp. 1-24。

———（2021b）「地域経済と産業の特徴を認識する シフト・シェア分析をマスターしよう」、林宜嗣・林亮輔編著『地域データ分析入門—すぐに役立つEBPM実践ガイドブック』、日本評論社、pp. 150-160。

北海道（2018）「北海道胆振東部地震被害の概要」（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/2/3/3/2/7/7/1/_/06siryou3.pdf）2024年11月13日閲覧。

北海道（2021）「工業統計調査確報」（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/2/7/7/8/4/7/8/_/010cmn20k_gaiyou.pdf）2024年11月13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/_/yora_2021.pdf）2024年11月13日閲覧。

北海道（2024）「令和3年度（2021年度）道民経済計算年報の概要」（<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kks/ksk/tgs/keisan-kakuhou.html>）2024年11月13日閲覧。

綿貫伸一郎（2007）「＜補論2＞シフト・シェア分析」、山田浩之、徳岡一幸編『地域経済学入門〔第2版〕』、有斐閣、pp. 311-312。

付表1. シフト・シェア分析結果（付加価値額ベース・2010～2018年）

（単位：％）

（単位：％）

市町村名	成長率	シェア	シフト		市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因			全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
札幌市	12.4	8.3	-1.1	5.1	長万部町	-7.2	8.3	0.9	-16.4
函館市	1.9	8.3	-0.9	-5.6	江差町	-1.4	8.3	0.2	-9.9
小樽市	5.5	8.3	0.5	-3.3	上ノ国町	17.6	8.3	1.8	7.5
旭川市	4.7	8.3	0.6	-4.2	厚沢部町	1.5	8.3	5.6	-12.4
室蘭市	-25.0	8.3	-8.0	-25.3	乙部町	1.1	8.3	4.1	-11.3
釧路市	-4.5	8.3	-1.3	-11.5	奥尻町	7.5	8.3	5.4	-6.2
帯広市	13.4	8.3	-1.2	6.4	今金町	5.5	8.3	1.6	-4.4
北見市	0.2	8.3	-6.1	-2.1	せたな町	-1.2	8.3	2.7	-12.2
夕張市	-8.7	8.3	8.1	-25.2	島牧村	28.6	8.3	2.9	17.3
岩見沢市	0.8	8.3	0.6	-8.1	寿都町	-19.5	8.3	8.8	-36.6
網走市	0.7	8.3	-1.2	-6.4	黒松内町	-1.1	8.3	5.7	-15.1
留萌市	-7.3	8.3	-1.1	-14.5	蘭越町	0.0	8.3	7.2	-15.5
苫小牧市	21.0	8.3	2.2	10.6	ニセコ町	4.0	8.3	17.3	-21.5
稚内市	-2.8	8.3	2.0	-13.1	真狩村	5.5	8.3	3.3	-6.1
美瑛市	-12.3	8.3	3.0	-23.6	留寿都村	68.4	8.3	0.5	59.6
芦別市	-19.7	8.3	-6.9	-21.2	喜茂別町	8.1	8.3	2.0	-2.2
江別市	14.6	8.3	-0.9	7.2	京極町	-12.7	8.3	12.8	-33.7
赤平市	2.3	8.3	1.9	-7.9	倶知安町	109.3	8.3	5.0	96.0
紋別市	6.0	8.3	2.5	-4.9	共和町	23.2	8.3	5.2	9.7
士別市	0.0	8.3	2.6	-11.0	岩内町	-8.4	8.3	0.0	-16.8
名寄市	3.7	8.3	-1.2	-3.5	泊村	110.5	8.3	26.9	75.3
三笠市	-6.4	8.3	2.8	-17.5	神恵内村	3.8	8.3	3.9	-8.3
根室市	2.1	8.3	0.5	-6.8	積丹町	1.6	8.3	8.7	-15.4
千歳市	14.5	8.3	-2.0	8.1	古平町	-14.3	8.3	0.6	-23.2
滝川市	-1.4	8.3	1.9	-11.6	仁木町	29.5	8.3	1.2	20.1
砂川市	5.3	8.3	4.4	-7.4	余市町	3.3	8.3	0.9	-5.9
歌志内市	-8.2	8.3	2.9	-19.4	赤井川村	2.4	8.3	2.0	-8.0
深川市	-0.3	8.3	2.5	-11.1	南幌町	1.5	8.3	0.5	-7.2
富良野市	5.4	8.3	0.2	-3.2	奈井江町	51.6	8.3	16.7	26.6
登別市	13.0	8.3	3.0	1.6	上砂川町	-3.8	8.3	10.0	-22.0
恵庭市	15.7	8.3	0.6	6.8	由仁町	-5.8	8.3	0.7	-14.8
伊達市	8.7	8.3	3.0	-2.5	長沼町	14.1	8.3	-0.3	6.0
北広島市	20.3	8.3	1.8	10.2	栗山町	-0.6	8.3	5.7	-14.6
石狩市	16.8	8.3	5.1	3.4	月形町	-12.5	8.3	7.7	-28.5
北斗市	10.2	8.3	2.8	-0.9	浦臼町	5.2	8.3	2.7	-5.8
当別町	23.2	8.3	-0.7	15.5	新十津川町	-6.0	8.3	5.3	-19.7
新篠津村	7.0	8.3	1.9	-3.2	妹背牛町	-2.0	8.3	-0.5	-9.8
松前町	-11.4	8.3	-0.1	-19.6	秩父別町	-5.8	8.3	3.7	-17.8
福島町	-4.0	8.3	1.7	-14.0	雨竜町	0.0	8.3	3.6	-11.9
知内町	44.6	8.3	11.7	24.5	北竜町	1.7	8.3	2.4	-8.9
木古内町	-5.5	8.3	2.1	-15.9	沼田町	-14.7	8.3	1.9	-24.9
七飯町	18.6	8.3	4.0	6.3	鷹栖町	4.7	8.3	4.7	-8.4
鹿部町	2.0	8.3	2.6	-8.9	東神楽町	12.2	8.3	1.9	2.0
森町	3.8	8.3	1.7	-6.2	当麻町	26.4	8.3	5.4	12.7
八雲町	-8.9	8.3	2.7	-19.9	比布町	14.3	8.3	0.6	5.4

北海道179市町村における地域成長要因の分析

(単位：％)

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
愛別町	-17.5	8.3	8.8	-34.6
上川町	32.0	8.3	8.4	15.3
東川町	11.5	8.3	3.0	0.2
美瑛町	4.9	8.3	4.8	-8.2
上富良野町	-3.1	8.3	-0.2	-11.2
中富良野町	11.1	8.3	4.5	-1.6
南富良野町	-15.6	8.3	10.6	-34.5
占冠村	0.0	8.3	7.0	-15.3
和寒町	-7.2	8.3	3.7	-19.2
剣淵町	-11.7	8.3	5.9	-25.8
下川町	-14.7	8.3	9.7	-32.6
美深町	-11.5	8.3	6.9	-26.8
音威子府村	17.2	8.3	1.5	7.5
中川町	-11.5	8.3	10.7	-30.5
幌加内町	-5.3	8.3	5.4	-19.0
増毛町	-2.4	8.3	-1.1	-9.6
小平町	-3.3	8.3	3.6	-15.2
苫前町	1.9	8.3	5.8	-12.2
羽幌町	-0.5	8.3	0.9	-9.7
初山別村	-13.2	8.3	2.9	-24.4
遠別町	-5.2	8.3	10.6	-24.1
天塩町	26.7	8.3	-0.2	18.5
猿払村	15.9	8.3	9.8	-2.2
浜頓別町	11.3	8.3	4.1	-1.1
中頓別町	25.0	8.3	2.0	14.7
枝幸町	-8.4	8.3	6.8	-23.5
豊富町	0.8	8.3	1.4	-8.9
礼文町	-0.9	8.3	7.0	-16.2
利尻町	-27.9	8.3	14.5	-50.7
利尻富士町	7.5	8.3	13.5	-14.3
幌延町	-5.6	8.3	13.9	-27.9
美幌町	-1.4	8.3	2.4	-12.2
津別町	-1.1	8.3	3.3	-12.7
斜里町	-1.2	8.3	2.4	-11.9
清里町	-19.4	8.3	7.8	-35.5
小清水町	0.6	8.3	5.8	-13.5
訓子府町	11.7	8.3	3.1	0.3
置戸町	2.2	8.3	6.6	-12.7
佐呂間町	6.1	8.3	0.3	-2.5
遠軽町	5.0	8.3	1.3	-4.7
湧別町	10.6	8.3	4.4	-2.1
滝上町	6.6	8.3	9.5	-11.2
興部町	-0.6	8.3	4.1	-13.0
西興部村	20.6	8.3	11.4	0.9
雄武町	4.5	8.3	6.0	-9.9

(単位：％)

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
大空町	-1.1	8.3	1.9	-11.4
豊浦町	40.0	8.3	6.9	24.8
壮瞥町	21.6	8.3	5.6	7.6
白老町	-3.7	8.3	-6.9	-5.1
厚真町	42.0	8.3	12.5	21.1
洞爺湖町	23.6	8.3	0.6	14.7
安平町	6.5	8.3	8.6	-10.3
むかわ町	0.0	8.3	6.6	-14.9
日高町	-1.0	8.3	4.2	-13.5
平取町	9.2	8.3	3.6	-2.7
新冠町	-9.3	8.3	8.7	-26.3
浦河町	0.5	8.3	2.0	-9.8
様似町	0.0	8.3	1.2	-9.5
えりも町	0.0	8.3	3.0	-11.3
新ひだか町	-2.6	8.3	3.7	-14.6
音更町	12.1	8.3	4.0	-0.2
士幌町	4.4	8.3	8.0	-11.9
上士幌町	42.4	8.3	5.0	29.1
鹿追町	23.6	8.3	2.9	12.3
新得町	-3.0	8.3	7.1	-18.4
清水町	13.9	8.3	1.4	4.2
芽室町	9.8	8.3	0.7	0.8
中札内村	12.0	8.3	10.5	-6.8
更別村	17.0	8.3	1.0	7.7
大樹町	48.1	8.3	-1.6	41.4
広尾町	-3.9	8.3	2.9	-15.1
幕別町	3.6	8.3	2.7	-7.4
池田町	-11.1	8.3	3.7	-23.0
豊頃町	-5.1	8.3	16.0	-29.4
本別町	1.2	8.3	0.3	-7.5
足寄町	-2.3	8.3	5.5	-16.1
陸別町	-19.0	8.3	15.1	-42.4
浦幌町	-8.3	8.3	7.8	-24.4
釧路町	13.2	8.3	1.7	3.2
厚岸町	27.4	8.3	4.2	14.9
浜中町	33.5	8.3	1.1	24.0
標茶町	28.2	8.3	3.8	16.1
弟子屈町	-3.4	8.3	4.8	-16.5
鶴居村	10.4	8.3	3.8	-1.7
白糠町	5.5	8.3	0.5	-3.3
別海町	22.0	8.3	1.3	12.4
中標津町	9.3	8.3	-0.4	1.4
標津町	7.3	8.3	2.5	-3.5
羅臼町	-2.8	8.3	1.7	-12.8

(出典)「RESAS（地域経済分析システム）－生産分析－」を基に、筆者作成

(注) 四捨五入のため、3つの要因の合計値と成長率は必ずしも一致しない。

付表2. シフト・シェア分析結果（従業者数ベース・2012～2021年）

（単位：％）

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
札幌市	4.9	0.3	0.4	4.3
函館市	-4.2	0.3	-0.2	-4.3
小樽市	-9.5	0.3	-0.6	-9.2
旭川市	1.4	0.3	0.7	0.4
室蘭市	-11.9	0.3	-0.8	-11.4
釧路市	-6.2	0.3	-0.6	-6.0
帯広市	1.3	0.3	0.3	0.8
北見市	-5.0	0.3	-0.5	-4.9
夕張市	-31.0	0.3	1.6	-33.0
岩見沢市	-1.4	0.3	0.1	-1.9
網走市	-12.2	0.3	0.1	-12.7
留萌市	-10.5	0.3	-1.5	-9.4
苫小牧市	-0.6	0.3	-1.7	0.8
稚内市	-9.0	0.3	-2.8	-6.5
美唄市	-7.9	0.3	1.5	-9.8
芦別市	-22.3	0.3	-0.6	-22.0
江別市	7.5	0.3	0.6	6.6
赤平市	-7.0	0.3	-0.2	-7.2
紋別市	-8.1	0.3	-1.4	-7.0
士別市	-7.2	0.3	0.3	-7.8
名寄市	-2.8	0.3	-1.2	-1.9
三笠市	-8.1	0.3	-0.5	-8.0
根室市	-13.4	0.3	-2.8	-10.8
千歳市	20.8	0.3	-3.6	24.1
滝川市	-7.5	0.3	-0.9	-6.8
砂川市	-3.2	0.3	-0.3	-3.2
歌志内市	-33.9	0.3	3.0	-37.2
深川市	-9.7	0.3	2.0	-12.0
富良野市	-3.3	0.3	0.6	-4.2
登別市	-5.8	0.3	-0.7	-5.3
恵庭市	9.5	0.3	-0.6	9.8
伊達市	0.7	0.3	2.0	-1.6
北広島市	1.9	0.3	-1.6	3.2
石狩市	10.2	0.3	-1.8	11.7
北斗市	8.0	0.3	-0.9	8.5
当別町	5.1	0.3	3.5	1.3
新篠津村	-7.1	0.3	10.4	-17.9
松前町	-16.9	0.3	-1.6	-15.7
福島町	-13.2	0.3	-0.3	-13.2
知内町	-11.7	0.3	-0.1	-11.9
木古内町	-34.0	0.3	-2.0	-32.4
七飯町	11.7	0.3	1.2	10.2
鹿部町	-3.7	0.3	-1.2	-2.8
森町	-13.9	0.3	-2.5	-11.7
八雲町	-11.2	0.3	0.1	-11.6

（単位：％）

市町村名	成長率	シェア	シフト	
		全道成長要因	産業構造要因	地域特殊要因
長万部町	-1.5	0.3	-2.1	0.3
江差町	-6.7	0.3	0.8	-7.8
上ノ国町	-4.7	0.3	-1.4	-3.6
厚沢部町	-11.9	0.3	3.5	-15.7
乙部町	-7.0	0.3	0.0	-7.3
奥尻町	-22.7	0.3	-4.2	-18.8
今金町	-18.9	0.3	-2.1	-17.1
せたな町	-9.0	0.3	0.1	-9.4
島牧村	-13.1	0.3	4.3	-17.7
寿都町	-3.0	0.3	0.8	-4.1
黒松内町	-6.2	0.3	8.3	-14.8
蘭越町	-17.8	0.3	3.4	-21.5
ニセコ町	16.4	0.3	-7.2	23.3
真狩村	21.8	0.3	5.3	16.2
留寿都村	-63.1	0.3	-11.2	-52.2
喜茂別町	6.1	0.3	-1.2	6.9
京極町	-15.2	0.3	4.8	-20.4
倶知安町	2.6	0.3	-1.3	3.6
共和町	-5.0	0.3	-0.2	-5.0
岩内町	-16.6	0.3	-1.9	-15.0
泊村	11.1	0.3	7.4	3.4
神恵内村	-16.1	0.3	8.7	-25.1
横丹町	14.3	0.3	-4.5	18.5
古平町	-26.6	0.3	-1.9	-25.0
仁木町	21.2	0.3	7.1	13.8
余市町	-14.7	0.3	1.5	-16.4
赤井川村	-35.8	0.3	-7.8	-28.3
南幌町	5.7	0.3	2.5	2.8
奈井江町	-12.6	0.3	-1.2	-11.7
上砂川町	8.6	0.3	-4.1	12.4
由仁町	-2.3	0.3	-0.9	-1.8
長沼町	9.0	0.3	3.3	5.4
栗山町	-16.3	0.3	1.9	-18.5
月形町	-24.6	0.3	6.8	-31.8
浦臼町	-6.4	0.3	3.9	-10.5
新十津川町	-2.2	0.3	4.6	-7.1
妹背牛町	-8.4	0.3	1.0	-9.7
秩父別町	-12.7	0.3	1.0	-14.0
雨竜町	-8.3	0.3	6.3	-14.9
北竜町	-15.9	0.3	-0.2	-16.0
沼田町	-23.3	0.3	0.9	-24.5
鷹栖町	39.4	0.3	2.2	36.9
東神楽町	18.6	0.3	1.6	16.7
当麻町	-13.3	0.3	3.9	-17.6
比布町	4.6	0.3	4.1	0.1

北海道179市町村における地域成長要因の分析

(単位：％)

市町村名	成長率	シフト		
		シェア	シフト	
			全道成長要因	地域特殊要因
愛別町	-10.1	0.3	2.8	-13.1
上川町	-17.1	0.3	-5.0	-12.5
東川町	-1.6	0.3	0.6	-2.5
美瑛町	12.5	0.3	-0.7	12.9
上富良野町	-14.4	0.3	-1.9	-12.8
中富良野町	17.6	0.3	-1.0	18.4
南富良野町	6.3	0.3	4.7	1.3
占冠村	123.9	0.3	0.7	122.9
和寒町	-26.2	0.3	4.0	-30.5
剣淵町	-12.0	0.3	0.2	-12.5
下川町	-7.0	0.3	-2.8	-4.5
美深町	-8.8	0.3	0.0	-9.1
音威子府村	-34.8	0.3	-2.9	-32.2
中川町	-14.8	0.3	0.8	-16.0
幌加内町	-14.0	0.3	0.6	-15.0
増毛町	-10.5	0.3	-1.9	-8.9
小平町	31.7	0.3	1.4	29.9
苫前町	-0.6	0.3	2.3	-3.2
羽幌町	-12.8	0.3	0.8	-14.0
初山別村	-15.6	0.3	4.7	-20.6
遠別町	-14.1	0.3	0.0	-14.5
天塩町	-3.2	0.3	0.6	-4.2
猿払村	-18.4	0.3	4.6	-23.3
浜頓別町	8.8	0.3	-1.9	10.4
中頓別町	8.0	0.3	6.0	1.7
枝幸町	-1.0	0.3	-1.6	0.3
豊富町	-0.9	0.3	0.4	-1.6
礼文町	-26.0	0.3	-5.7	-20.7
利尻町	-16.9	0.3	-5.1	-12.2
利尻富士町	-17.8	0.3	-6.9	-11.2
幌延町	-11.2	0.3	3.1	-14.6
美幌町	-10.5	0.3	-1.2	-9.7
津別町	-6.5	0.3	0.3	-7.1
斜里町	-3.6	0.3	-3.5	-0.4
清里町	-28.9	0.3	1.7	-30.9
小清水町	-7.3	0.3	4.5	-12.1
訓子府町	-2.8	0.3	-1.0	-2.1
置戸町	7.9	0.3	5.6	2.0
佐呂間町	0.3	0.3	1.0	-1.0
遠軽町	-8.9	0.3	2.0	-11.3
湧別町	-4.1	0.3	0.7	-5.2
滝上町	4.3	0.3	2.0	2.1
興部町	14.9	0.3	-1.2	15.8
西興部村	4.1	0.3	4.6	-0.9
雄武町	-5.4	0.3	-2.1	-3.6

(単位：％)

市町村名	成長率	シフト		
		シェア	シフト	
			全道成長要因	地域特殊要因
大空町	-24.0	0.3	4.0	-28.4
豊浦町	1.0	0.3	5.0	-4.3
壮瞥町	6.1	0.3	4.1	1.7
白老町	-3.8	0.3	0.1	-4.2
厚真町	-16.6	0.3	7.6	-24.5
洞爺湖町	-17.6	0.3	3.2	-21.2
安平町	5.1	0.3	1.0	3.8
むかわ町	-17.2	0.3	3.7	-21.2
日高町	-16.1	0.3	1.4	-17.8
平取町	-2.1	0.3	1.7	-4.1
新冠町	2.5	0.3	4.3	-2.1
浦河町	-4.8	0.3	3.2	-8.3
様似町	-13.1	0.3	-0.5	-12.9
えりも町	-18.8	0.3	-1.3	-17.8
新ひだか町	-6.3	0.3	1.4	-8.1
音更町	12.2	0.3	-0.4	12.3
士幌町	7.7	0.3	0.6	6.8
上士幌町	8.3	0.3	3.5	4.5
鹿追町	-6.2	0.3	3.0	-9.6
新得町	-5.2	0.3	2.2	-7.7
清水町	-2.9	0.3	1.9	-5.2
芽室町	11.9	0.3	-1.2	12.8
中札内村	5.9	0.3	1.4	4.2
更別村	5.2	0.3	6.3	-1.4
大樹町	7.5	0.3	1.0	6.2
広尾町	-12.4	0.3	-1.7	-11.0
幕別町	0.1	0.3	0.7	-0.9
池田町	-3.6	0.3	0.9	-4.9
豊頃町	-4.8	0.3	4.6	-9.7
本別町	-11.3	0.3	-0.7	-10.9
足寄町	-6.4	0.3	-0.3	-6.4
陸別町	0.0	0.3	6.0	-6.3
浦幌町	-4.3	0.3	2.3	-6.9
釧路町	-2.6	0.3	-3.3	0.3
厚岸町	-7.4	0.3	-2.7	-5.0
浜中町	-2.8	0.3	-1.2	-1.9
標茶町	-6.6	0.3	0.2	-7.1
弟子屈町	-15.7	0.3	-0.7	-15.4
鶴居村	4.5	0.3	0.0	4.2
白糠町	-14.3	0.3	-3.5	-11.1
別海町	6.6	0.3	1.4	4.8
中標津町	3.1	0.3	-2.2	5.0
標津町	-6.2	0.3	-1.4	-5.1
羅臼町	-16.0	0.3	0.5	-16.8

(出典) 総務省・経済産業省「令和3年経済センサス活動調査」を基に筆者作成

(注) 四捨五入のため、3つの要因の合計値と成長率は必ずしも一致しない。

An Analysis of Regional Economic Growth Factors in Hokkaido: A Study based on Shift-Share Analysis

ITO Shinji

Abstract

This article aims to identify regional economic growth factors on all 179 municipalities in Hokkaido by using Shift-Share analysis. This paper divided regional economic growth factors into 3 effects, i)total effect, ii) the industry-mix effect, iii)the regional differential effect. This paper focuses on two types of municipalities-level data. One is based on additional value, the other is based on the number of employees. As a result, The regional differential effect mainly tends to contribute in regional economic growth both positive and negative through two types of Shift-Share analysis. It is found that the regional differential effect is estimated negative on 70% of all towns in Hokkaido. Therefore, it is necessary to consider various backgrounds of the regional differential effect as a next step.

Keywords

Shift-Share analysis, The Industry mix effect, The Regional differential effect, Regional economy, Hokkaido

【リサーチペーパー】

どの議員が女性を代表するのか？ アルゼンチン上下両院の法案データを用いた実証研究

永洞 航太郎*

1. 序章

列国議会同盟（IPU）のデータによると、各国議会の女性議員比率は1997年1月には平均12%だったが、2023年10月時点で平均26.7%まで増加した（Inter-Parliamentary Union 2024a）。近年ではクオータ制¹⁾を導入する国は130カ国以上にのぼり、女性の政治参加をめぐる動きは活発化している。

では、女性の議員は果たして議会で女性を代表しているのか。より具体的には、女性議員は女性関連の 이슈を扱う法案（女性関連法案）を男性議員よりも積極的に提出する傾向が見られるのか。あるいはこうした傾向が見られる場合、上院と下院といった議会の違いによって差が生まれるのだろうか。

本稿は、アルゼンチンの上下院を事例に、女性関連法案をめぐる男性議員と女性議員の立法行動を比較することで、上述の問いに答える。その際、上院と下院の違いも分析の視角に加える。分析にあたり本研究では、2001～2021年の期間に上下両院に提出された法案に関する独自のデータセットを作成した。分析の結果、①女性議員は男性議員よりも統計的に有意に女性関連法案を提出していること、②女性上院議員の方が女性下院議員よりも統計的に有意に女性関連法案を提出していることの2点が主に明らかになる。さらに、男女を問わず上院議員は下院議員に比べて女性関連法案を多く提出する傾向があることも示される。

アルゼンチンの上下院は、女性の政治参加というテーマに関する長期的観察やラージN分析などが可能な好事例の一つと言える。同国は、1991年に下院を対象に候補者名簿の女性最低比率を30%に定める法的クオータを導入しており、世界で初めて法的クオータを導入したパイオニア的な存在であった。加えて2001年には上院にも1991年

* 北海道大学大学院公共政策学教育部 第18期修了生
E mail: kotaronagahora.cnsdl@outlook.com

1) クオータは「政治的意思決定機関に選出または推薦されなければならない女性の閾値・比率を定める政策」と定義される（Hughes et.al. 2019:220）。またクオータは憲法や選挙法で定めたものと政党の自主的な規則によるものに分けられ、法律型のものに関しては、女性に対して一定程度の議席を割り振る「議席割当」と、選挙時の立候補者に対して最低比率を定める「候補者型」に分けられる。（Clayton 2021:237-238）

のクオータ法が適用され²⁾、更に2017年に可決されたパリテ³⁾法では上下両院を対象に女性候補者比率が50%に引き上げられたという歴史を有する(杉山 2024)。実際にこれら一連のクオータ法の運用に伴って議会における女性比率も上昇しており、2023年7月時点で下院は44.8%、上院では43.1%となっている。したがって、女性議員の立法行動を、長期的な視点で定量的に分析できる土壌があるといえよう。

2. 先行研究の概要

2.1 理論的検討

民主主義体制では議会は有権者の利益を代表する機能を有することが期待されるが、それぞれの議員は誰の利益を代表するのだろうか。そもそも「代表」とはいかなる行為なのか。

Pitkin (1967=2017) は、代表の機能を「形式的代表、記述的代表、実質的代表、象徴的代表」4つに分類している。女性の政治参加に関する研究で主に注目されてきたのは記述的代表と実質的代表である。記述的代表とは、政治的意思決定機関における議員の構成が、社会における人々の構成に近似することを意味する。議会の女性比率が50%の場合、その議会は記述的代表を達成していると言える。

その一方で、代表を単純な数ではなく、議会でその属性の利益一本稿の文脈で言えば「女性」の利益—に対してどれだけ応答的に活動するかとして定義するのが、実質的代表という概念である。本稿が主眼を置くのはこの概念であるが、これは記述的代表と異なり、変数として操作化することが容易ではない。なぜなら、何をもって「女性の利益」を代表したと言えるのかが一義的でないからである。そのため、先行研究では試論的に分類・定義が行われてきた。例えば Franceshet and Piscopo (2008) は、実質的代表を1「プロセスとしての実質的代表」と2「結果としての実質的代表」の二つに分類している。1は議会におけるアジェンダや提出される法案及び修正案の内容が変容することを指す。女性の政治参加の文脈では、議会における男女平等や女性の健康などのジェンダー関連の 이슈を扱う議論の活性化や、そのような 이슈を扱ったいわゆる「女性関連法案」の提出数が増加することが該当する。これに対して2は、法案・修正案が議会を通過し、法律として成立した後政策として実行されることを意味し、例えば、関連する政策分野の予算額や公的サービスの給付状況などによって操作化が可能である。ただし、女性関連の政策に関する予算が既にある程度大

2) 1991年11月6日に成立したクオータ法(Ley 24012)は下院のみを対象にしていたが、上院は大統領令(Decreto 1246/2000)により、間接選挙から直接選挙へと切り替わる2001年からクオータ法の適用対象となった(Cogliano and Degiusti 2018:1)。

3) パリテとはフランス語で「同量・同等」を示す *parité* を指し、女性の政治参加に関する研究の文脈では「議会における男女同数」を意味する。

きい場合、女性議員増加のインパクトを過小評価してしまうという指摘もある (Hessami and Fonseca 2020)。

他方、1 は各々の議員が提出する法案に着目することで、代表行動を把握することができる。法案の成立は議会内の各政党の内訳、政治制度、政党内の力学といったさまざまな変数の影響を受ける。アルゼンチンでは女性関連法案の提出に関しては政党による拘束は強くなく、多くの政党からそのような法案が提出されているが、一方でそうした立法が上下両院で可決することは稀であり、党議による拘束が主な阻害要因であると指摘されている (Francheschet and Piscopo 2008: 410-416)。すなわち、アルゼンチンにおいて法案の提出は所属する政党による拘束から比較的独立した活動であり、議員の代表行動を観察する上で有用であると考えられる。以上を考慮し、本稿では、1「プロセスとしての実質的代表」に絞って分析を行いたい。

では、議会で女性の記述的代表が高まれば、実質的代表も担保されるのか。Phillips (1995) は、議員は自らの性別、人種、経験などに基づいた政策選好を有するため、立法過程においては当事者性が重要であり、記述的代表は実質的代表を促すと主張する。女性議員は女性に資する法案を提出するため、女性議員の増加—すなわち記述的代表—は議会における女性関連法案の提出数—すなわち実質的代表—を促進させる。

もっとも、政党や議員の政策選択については、Downs (1957) の中位投票者定理に基づき中道に収斂するという理論が影響力をもってきた。この見方によれば、政党や議員は自らの社会的属性や経験に基づいた立法よりも、得票のために有権者が最も強く望む分野の立法を行うことが予想される。これらの異なる2つの見方を踏まえ、本稿では性別の違いと女性関連法案の提出の関連について検討する。

2.2 仮説の導出

女性の政治参加に関する研究は、女性の記述的代表の要因を説明する研究と、女性の記述的代表と女性の実質的代表の連関を分析する研究の二つに大別され、本稿は後者に位置付けられる。前者の研究蓄積は厚い⁴⁾が、ここでは本稿の主たる関心である後者に絞って検討する作業を通じて、本稿の仮説を提示する。

実質的代表に関する先行研究を概観すると、国や時代による差異はあるものの、クオータ制の導入による女性議員の増加に伴って、女性の権利・公衆衛生・貧困緩和といった問題に関する立法行動は増加しているとされている (Clayton 2021:239)。一方で、そのようなイシューに関する立法行動の増加が本当に「議員の性別が女性であること」によりもたらされたかどうかについては、より詳細な分析が必要である (Hessami and Fonseca 2020)。こうした問題に対処するべく実験やそれに準じた統計分

4) Lucardi and Micozzi (2022) などが挙げられる。

析手法を用いた研究が近年見られるが、必ずしもそうした手法はあらゆる対象に適用出来る訳ではない⁵⁾。そのため、例え結果が厳密な因果関係を示すわけではなくとも、観察データによる研究の重要性は尚も失われていない。

前節で言及したように、女性議員は女性に関するイシューを男性議員よりも多く扱って立法行動を行うという仮説 (Pitkin 1967=2017, Phillips 1995) と、各議員が有する属性は法案提出傾向には影響を与えない (Downs 1957) という理論的予測に基づいて、多種多様なアプローチにより検証が試みられてきた。ラテンアメリカ諸国を対象とする近年の研究としては、メキシコ (Baba and Levy Ide 2023) やチリ (Crisp and Cunha 2023) の事例があり、女性議員による女性の「プロセスとしての」実質的代表の存在は概ね確認されていると言える (Franceschet and Piscopo 2008, Piscopo 2011, Htun et.al 2013, Barnes 2016)。

しかし、検討の余地も残されている。アルゼンチンに関する最も新しい研究では2014年までのデータが使用されているため (Crisp and Cunha 2022:38)、その後起こった女性議員をめぐる議会の変化の影響については検討されていない。なお、図1に上下両院の女性議員比率推移を示した。詳細は後述するが、2つの点線はそれぞれ下院、上院でクオータ制が導入された年を意味する。下院では、91年のクオータ法適用から10年が経過する2000年代ごろから、パリティ法の適用が始まる2017年までの間に、女性議員の比率は30%以上を維持しているものの、増加ペースの停滞が確認でき、2017年以降は再度上昇に転じている。したがって、同国における女性議員比率の言わば「停滞期」と「再浮上期」を新たに対象と加えてもなお、女性議員による女性の実質的代表が確認できるかどうかを検証することには意味があるだろう。そこで本稿では、2001～2021年の期間に両院に提出された女性関連法案に関する独自のデータセットを用いて、以下の仮説を検証する。

仮説1 女性議員は男性議員よりも女性関連法案を多く提出する傾向にある

このように女性議員による実質的代表が明らかになるにつれ、近年では女性議員の実質的代表の差異を生む要因や因果メカニズムについて考察されている。とりわけ注目されるのは、選挙制度が議員の立法行動を規定する要因の一つであることに着目し、女性議員による実質的代表を促進ないし阻害する制度的条件について検討する研究である (Krook 2017)。一般的に選挙区定数の大小は、再選を目的とする候補者や議員

5) 例えばLippmann (2022) はフランス下院の男女混合接戦選挙区を事例に回帰不連続デザインを用いて女性議員が男性議員よりもWRIに関する法案修正をより頻繁に行なうことを明らかにしたが、これはフランス下院が非拘束名簿式比例代表制を採用しており「たまたま女性議員が当選した」という仮定を置くことのできる選挙制度であったため同手法の適用が可能であった。

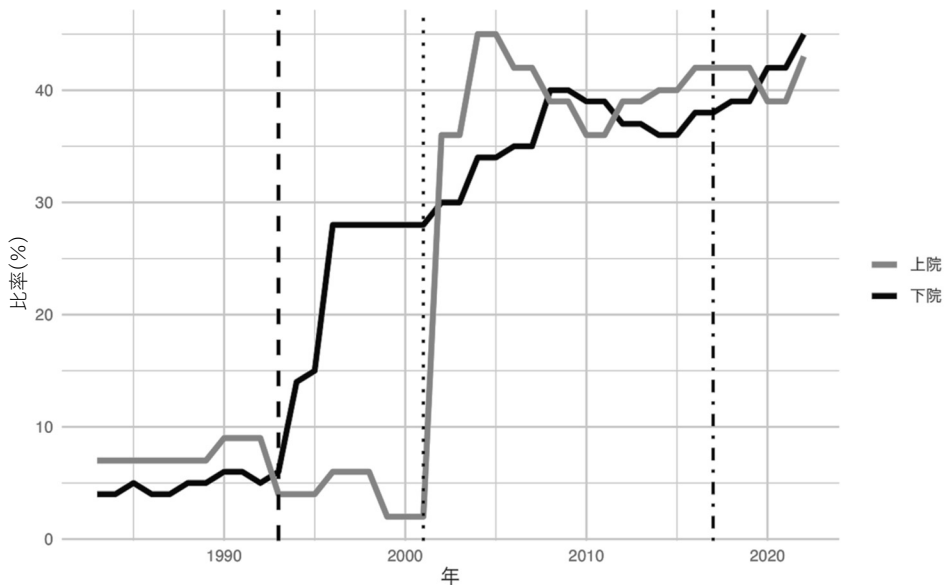


図1. アルゼンチンにおける上下両院の女性比率

(出典) Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

が取る行動、すなわち再選戦略のあり方を規定する (Carey and Shugart 1995)。定数が大きくなれば再選に必要な得票割合は減少するため、候補者が再選のために代表しなくてはならない有権者の数が小さくなり、より専門的な政策にフォーカスしやすいとされる。

この主張を裏付けるように、サブサハラアフリカ諸国 (Mechkova and Carlitz 2021)、ドイツ (Hömann 2019) など世界各国の事例の実証研究が提示されている。これらの研究は、小選挙区制に比して出身選挙区の利益代表から自由になりやすい比例代表制の方が、女性議員は女性関連法案を提出しやすい可能性を示唆する。

しかし上述した先行研究は、比例代表制という選挙制度の多様性、特に投票方式が拘束名簿式なのか非拘束名簿式なのかを必ずしも明確に区別して分析している訳ではない。Carey and Shugart (1995:442-426) は、拘束名簿式比例代表制のような有権者が政党を基準として投票をしやすい制度下では、選挙区定数が大きい場合には候補者が有権者から認知されづらく個人的評判を高めることが相対的に難しいため、各議員はむしろ党執行部の意向を汲む事で忠誠を示す立法行動を取りやすいと指摘している。また、アルゼンチンの州議会を事例に扱った研究では、拘束名簿式で選挙区定数が大きい場合に政党執行部からの制約が強まり、女性議員の女性関連法案提出に向けた協力関係が減少することが指摘されている⁶⁾ (Barnes 2016)。

6) 同研究は議員間の協力関係に主眼を置いて説明しているため、女性議員単独での女性関連

一方先述した Crisp and Cunha (2022:38) では、アルゼンチンの事例について、出身選挙区の定数が大きい場合に女性議員の女性関連法案の提出率が高まるという、Carey and Shugart (1995) や Barnes (2016) とは異なる結果が報告されている。要するに、拘束名簿式比例代表制のもとで選挙区定数の大小が女性議員の女性関連法案提出傾向に与える影響については、未だ統一的な見解は示されていないと言える。

このような視点に立つとき、アルゼンチンの上院と下院の比較分析⁷⁾を行うことには意義があると考えられる。後述のようにアルゼンチンの上下両院選挙では拘束名簿式が採用されており、上院については24全ての州で一律に定数が3と下院よりも小さい⁸⁾。選挙区定数が大きければ女性関連法案を提出しやすくなるという仮説が正しければ、女性下院議員の単独での女性関連法案は女性上院議員よりも多いはずである。しかし一方で、拘束名簿式比例代表制の下では選挙区定数がむしろ小さい場合の方が党執行部からの制約が相対的に少なく、女性議員が女性関連法案を提出しやすいという仮説が正しいのであれば、女性上院議員の方が女性下院議員よりも女性関連法案を多く提出する傾向が確認されるだろう。

その他、上院と下院の議員の立法行動に差異を生じさせる要因として、上院議員の保守的政策選好を指摘する研究もある (Botana 1977; 菊池 2014)。こうした視点に立てば、上院議員の方が少なくともリベラルな女性関連法案の提出に消極的な傾向が予想される。他方、アルゼンチンの場合、上院は下院よりもクオータ法の適用が遅く、女性議員増加のタイミングや増減の力学が異なる (図1参照)。クオータ法の導入という大きな制度改革がなされて間もない上院では、改革後の時間が相対的に長い下院に比べて、女性関連法案が積極的に提出されているかもしれない。

このように、先行研究の主張や理論的予測からは、アルゼンチンの上院と下院の議員の立法行動に差異が生じることが予想されるものの、どちらが女性関連法案の提出に積極的であるかは不明である。本稿では Carey and Shugart (1995) や Barnes (2016) の主張に依拠しつつ、クオータ法導入直後に実質的代表が強まる可能性を踏まえて、以下の仮説を検証する。

仮説2 女性上院議員の方が女性下院議員よりも女性関連法案を提出しやすい

法案の提出傾向に対する影響については明確にしていない。

- 7) Htun et.al (2013) は上下両院の両方に提出された法案データを用いて分析しているが、上院と下院を比較分析している訳ではない。またアルゼンチンの上院に関する研究は比較的限られているが、重要な研究として Kikuchi (2018) があげられる。
- 8) 二院制を採用する国では上院の権限が制限されている場合が多いが、アルゼンチンに関しては上院と下院が同等の権力を持つとされており (Lijphart 2012:192)、立法過程についても同様であることが指摘されている (菊池 2013:94)。

3. 制度・データ・方法

3.1 政治制度

アルゼンチンの基本的な政治制度を表1に示した。選挙制度については、下院は拘束名簿式比例代表制を採用している。上院は、3議席のうち2議席を最多得票政党に割り当て、2番目に多く得票した政党に1議席を配分するという非完全代表制（Fixed Majority-Minority Formula）を採用している（Kikuchi and Lodola 2014:78）。上下院で制度は異なるが、いずれも名簿順位の決定に関して政党に裁量が生まれるため、政党の幹部の影響力が強くなりやすい。

定数に関し、下院では各州の人口に比例して定数が異なり、最も多いブエノスアイレス州では70である。上院の定数は24州全てで3となっており、下院の方が総議席数が多い。任期は下院議員4年だが上院議員が6年と長く、それぞれ2年ごとに半数と1/3が改選される。2001年以降は改選のタイミングが同年となっている。

表1. アルゼンチンの政治制度

	下院（Cámara de Diputados）	上院（Senado）
議席決定方式	比例代表制	非完全代表制
定数	257 （配分議席数は州の人口に比例するが、最低でも5議席は配分 ⁹⁾ ）	72 （23州+ブエノスアイレス市にそれぞれ一律3議席配分）
投票方式	拘束名簿式	拘束名簿式
選挙サイクル	任期4年 2年ごと半数改選（再選可能）	任期6年 2年ごと1/3改選（再選可能）
クオータ	1993年選挙：候補者の女性比率30% ¹⁰⁾ 2019年選挙：候補者の女性比率50% ¹¹⁾	2001年選挙：候補者の女性50%事実上の適用 ¹²⁾ 2019年選挙：候補者の女性比率50% ¹³⁾

（出典）Inter-Parliamentary Union（2024b）および Portal Oficial del Estado Argentino（n.d.）より筆者作成

9) 法案22847号

10) 法案24012号は1991年12月3日に可決し1993年の選挙より適用された。

11) 法案27412号は2017年12月15日に可決し2019年の選挙より適用された。

12) 上院議員は従来、州議会による選出となっており、クオータ法の適用対象となつてこなかった（Cogliano and Degiusti 2018:1, Kikuchi 2018: 39-40）。1994年の憲法改正を経て2001年から直接選挙へと移行したことを受けて、1991年に可決された下院への30%クオータ法を上院にも適用する大統領令1246/00号が採択され、2001年の選挙からクオータ法が適用された。比率が事実上の50%となっているのは以下のような理由からである。上院議会選挙は前述したように第1位の政党でも2人しか当選することができない。つまり名簿には2人の候補者しか存在せず、その場合には同性の候補者を2人続けて配置することを禁止する旨の規定が盛り込まれているため、事実上の50%クオータとしてみなすことができる。

13) 法案27412号

なお図1にて先述した通り、1991年に可決された30%クオータを経て、下院の女性議員比率の10%程度の増加が確認できる。2001年の上院へのクオータ適用後には、上院において2%から36%への大幅な増加が読み取れる¹⁴⁾。そして2017年のパリテ法成立後は、50%には未だ到達していないものの、上昇傾向は続いている。ただし、上院は2年ごとに半数改選、下院は2年ごとに1/3が改選されるため、パリテ適用後に依然として全議員が改選されているわけではなく、パリテ法の効果を限定的としている可能性がある。概観すれば、下院は1993年の適用から程なく30%程度まで上昇したものの、そこからは上昇ペースは落ち、2010年あたりでは下降傾向を見せている。一方で上院はクオータ法適用前後で急激な比率の上昇が確認され、その後下降傾向に入る。21世紀に入ってから上院の女性議員比率が下院のそれを上回る時期も長い。

3.2 データ

本稿の分析においては、アルゼンチン議会の法案リストをベースにした独自のデータセットを用いる。まず1999年1月1日から2022年12月31日の期間にアルゼンチン上院および下院に提出された全法案74968本を、公式のホームページからPython3.11.0によるスクレイピングにより取得した¹⁵⁾。

本稿は、2001年12月10日から2021年12月9日の期間に、上下両院に議員単独で提出された法案を分析対象とし、複数提出者の提出法案と閣僚提出法案、及び上述期間外の法案は除外する。単独提出法案が全体の57%を占め、複数提出者の提出法案よりも多い。Barnes (2016) は、女性関連法案を立法する際に女性議員は男性議員よりも協力関係を敷きやすいことを論じているが、単独提出法案に分析対象を限定しても男女差が依然として存在するのであれば、政策選好の性差をめぐる議論にも示唆が期待できる。また、閣僚提出法案も除外した。アルゼンチンの議会制度では、基本的には上院議員は上院に、下院議員は下院に法案を提出するが、閣僚による法案は例外として議会を選択して提出することができる¹⁶⁾。本稿は上院と下院の議員行動の差異を検討課題のひとつとしているため、閣僚提出法案を含めることは不適切と判断した。その上で、法案を分析する上での適切なスパンを設定した。アルゼンチンの上下院は2001年以降、2年毎に改選を同じタイミングで行い、奇数年の12月10日に議員が入れ替わる。したがって、突然の辞職や辞任など不定期の交代を除けば、議員の分布が変化しない同スパンを採用した¹⁷⁾。以上の条件で絞った結果、37962本の法案が抽出された。本稿ではこれを基本の法案データセットとして分析を行う。

14) ただし、2001年の上院議員選挙は全議員が改選対象であった点には留意が必要である。

15) データ取得以降のデータの整形や分析に関しては主にR 4.2.1を使用した。

16) 憲法77条にて規定されている。

17) 最初のスパンは2001年12月10日から2003年12月9日までで、そこから2年ごとに区切り、2019年12月10日から2021年12月9日を最後のスパンとした。

3.3 女性関連法案の定義について

女性関連法案の定義と分類については、先行研究を参照しつつ、独自の基準により行った。まず、条文に特定の単語が含まれる法案を機械的に抽出したのち、実際に内容の齟齬がないかを目視にて判定することで、女性関連イシュー（Women Related Issue: 以下WRI）を扱う法案を同定した。法案抽出のための辞書を作成には、Htun et.al (2013)、Barnes (2016)、及びBaba and Levy-Ide (2023)を参考にし、一部は名詞に性別があるスペイン語の特性を踏まえ語幹のみをリストアップした。

表2. WRI判定に用いた辞書

"abort", "sexo", "sexu", "sexi", "mujer", "contracep", "anticoncep", "mama", "utero", "nacimiento", "niñ", "d.i.u.", "reproduc", "género", "falopio", "fecund", "femeni", "femi", "fetal", "feto", "filiación", "gestación", "gravidez", "guardería", "hostigamiento", "lactan", "matern", "madre", "mamografía", "menopausia", "misoprostol", "papanikolau", "papiloma", "parto", "procrea", "prosti", "menstru", "vagin", "pildora", "puerper", "semen", "genital", "matrimonio", "infantil", "adolecen", "ecografía", "divorci", "condón"

(出典) 筆者作成

表2の辞書に基づく振り分けの結果、2345本の法案が抽出された¹⁸⁾。続いてこの2345本全てについて実際に目視による確認を行い、関連がないと判断した265本を除いた。その結果、基本の法案データセット全体の5.4%にあたる2080本を最終的な女性関連法案と同定した。図2は、各スパンに提出された総法案を100としたときの女性関連法案の比率を示したグラフであり、必ずしも増加傾向にあるとはいえない¹⁹⁾。

18) 厳密には辞書内の単語が一つでもヒットするものを抜き出した結果、28%にあたる10523本が該当した。しかしこの数字は、本来「生殖」という意味を持つ[reproduc]という語幹に、法案のテキスト内に“reproducción del expediente”という過去に提出された法案の複製であることを示すフレーズを含む法案が該当してしまったことによって過大に計上された数字であった。実際に法案の内容を確認すると、過去の法案の複製に過ぎず女性関連法案と言えないものが多数確認された。そこで検索結果から同フレーズを含む法案と含まない法案に分割し、含む法案に対して再度上記の辞書検索をかけた上で残ったものを、当初の検索結果に結合させた。これにより同フレーズが混入することによる女性関連法案の過剰認定を防ぐことができ、その結果2345本が残るといった結果となった。

19) 各スパンで提出された法案の絶対数に差異があるため、グラフからは6%程度で推移しているように推察されるが、データセット全体に占める女性関連法案の比率は5.4%である。

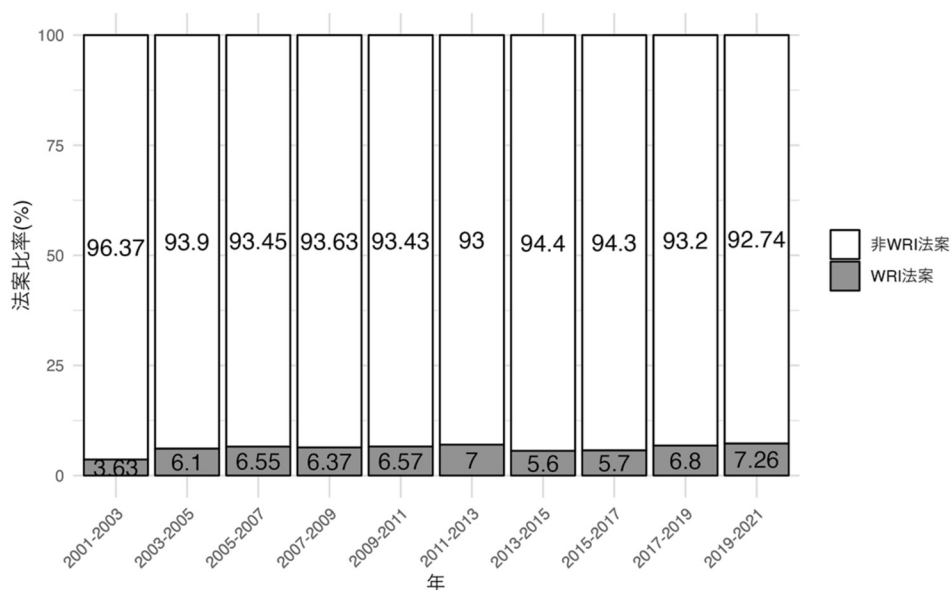


図2. 2年ごとの総法案に占めるWRI比率

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

4. 分析結果

4.1 記述統計の提示

上述したように、アルゼンチンの上院と下院の女性議員比率は、クオータ法の適用以降、時期によって停滞期間も確認できるものの、長期的傾向としては上昇が見られる。では、このような傾向と女性関連法案の提出傾向は連関しているのか。以下の図3は上院の、図4は下院の、女性議員比率²⁰⁾と総法案に占める女性関連法案比率の時系列推移を示したグラフである。

20) 上下両院それぞれの女性議員比率については、議会選挙の次の年の3月時点での数字を示している。

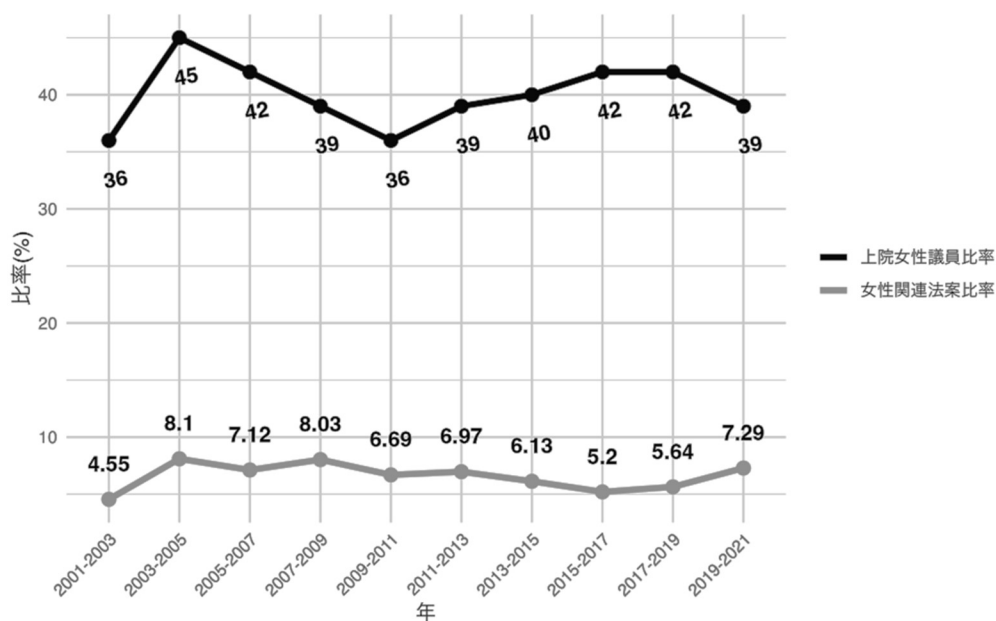


図3. 上院女性議員比率推移と総法案に占めるWRI比率推移

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

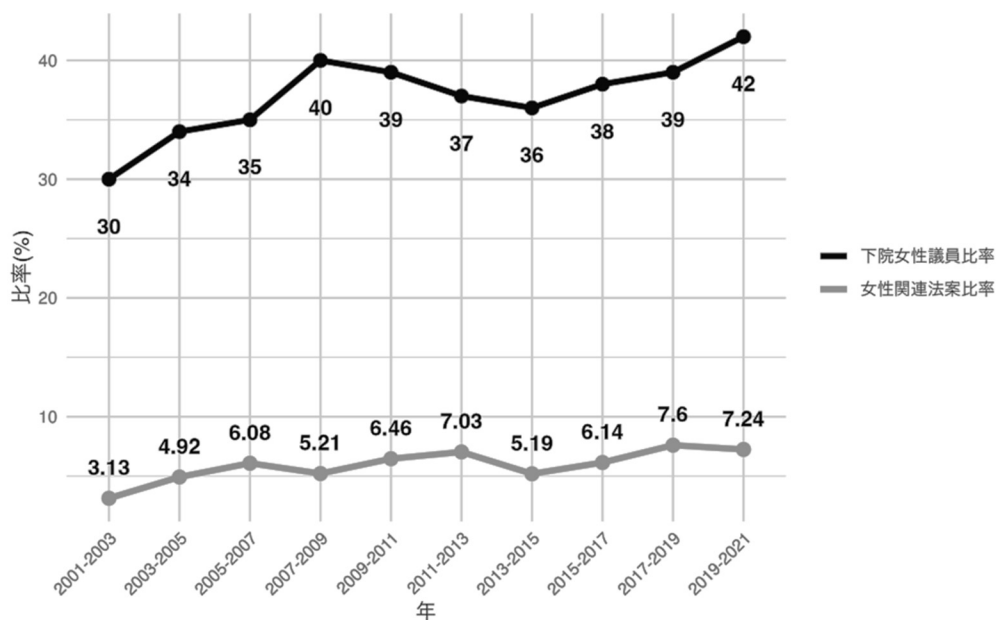


図4. 下院女性議員比率推移と総法案に占めるWRI比率推移

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

上下両院で共通して読み取れるのは、必ずしも女性関連法案比率の推移が議員比率の推移と同じ形状をしているわけではなく、女性議員比率と女性関連法案比率の間に明確な連関が見られないという点である。もっとも、2001-2003時点と2019-2021時点の数値を比較すれば、上下両院ともに増加してはいるため、長期的にはそのような傾向は認められるだろう。しかし短期的に見れば、女性議員比率が増加しても女性関連法案比率が減少している期間も少なくない。こうした傾向を説明するにあたり、アルゼンチンの場合、女性関連法案を提出する主体が必ずしも女性議員に限らない可能性がある。女性議員比率が低下しているが女性関連法案の比率が高まっている場合、男性議員による女性関連法案の積極的提出が比率の上昇を生んでいることも考えられる。

このような女性議員による実質的代表的傾向について明らかにするべく、女性関連法案を提出しているのは誰か、という点について検討する。図5は、各スパンに提出された女性関連法案提出者の男女比の推移を示したものである。

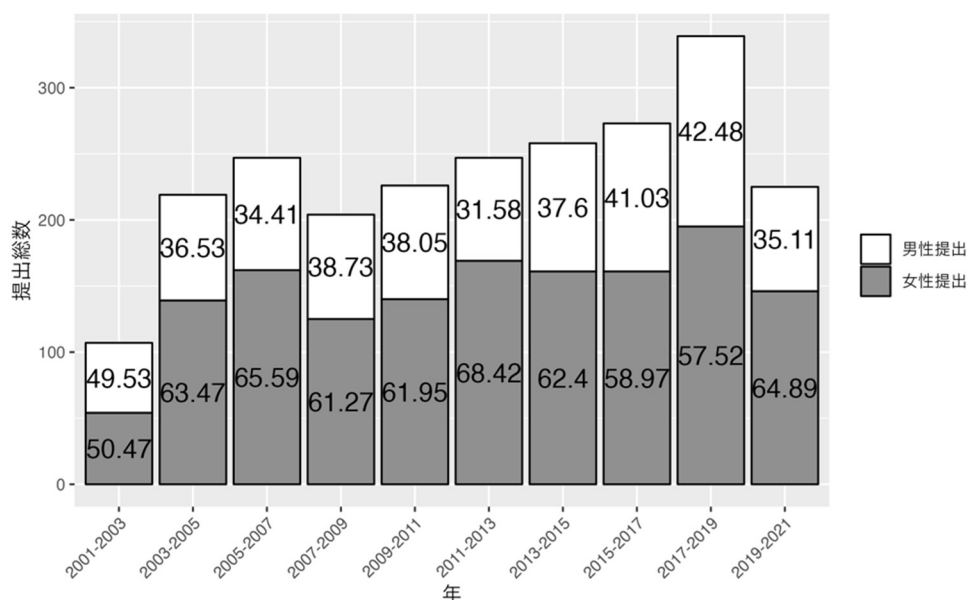


図5. 単独提出された女性関連法案における提出者の男女比率

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

ここから指摘できる点は主に以下の3点である。第1に、一貫して女性議員の方が男性議員よりも女性関連法案を提出している傾向が読み取れる。第2に、2007年以降の女性関連法案の提出数は増加傾向にある。2019-2021のみ急落しているが、covid-19パンデミックによる法案提出数の全体的減少を反映している可能性があり、2007-2019までの傾向を見れば一貫した増加を確認できる。第3に、女性関連法案に占める男性議員提出の比率は一貫して30～40%台を維持しており、2011-2013から2017-2019

にかけては増加傾向であった²¹⁾。こうした傾向は **Piscopo** (2011:141) の検証結果と概ね合致しており、データの対象年を拡張してもなお、アルゼンチンでは男性議員が女性関連法案を比較的積極的に提出していることが窺える。こうした状況が、先に述べたように女性議員比率の伸びに比して女性関連法案が増えている現象に影響を与えている可能性があるが、男性議員による女性関連法案提出の詳しい因果関係やメカニズムについては本稿の検討範囲を超えており、今後の検討課題としたい²²⁾。

4.2 仮説1の検証

続いて以下では、二つの仮説検定を行う。まずは議会の区別をせず男性議員と女性議員で女性関連法案の提出傾向に差があるかどうかを検証する。

まず、2年のスパンごとに一度でも法案を提出したことのある議員のリストを作成した。それぞれの議員が各スパンでいくつ法案を提出し、そのうち何通が女性関連法案であったかを数え、女性関連法案数を総提出法案で割ると、各議員についての女性関連法案の提出率を算出できる。このリストを男性議員群と女性議員群の二つそれぞれについて作成した。表3に記述統計を示す。

表3. 議員の性別ごとの女性関連法案提出率に関する記述統計表

	観察数	平均	中央値	標準偏差	最小値	最大値
男性議員	1637	0.0333	0	0.009541821	0	1
女性議員	1005	0.09334	0	0.1654199	0	1

特徴として指摘できるのは、いずれも中央値が0である点である。このことは、各サンプルのうち少なくとも半分の議員の女性関連法案提出率が0であることを示す。2群それぞれの分布の形状をバイオリンプロットで示したのが図6であり、2群とも0が過剰に積み上がった分布であることが窺える。しかし、女性議員群は男性議員群に比して0の数が少ない点が読み取れる。

21) 2019-2021の男性提出比率の低下にも covid-19 パンデミックの影響が考えられるが、本稿の検討範囲を超えており今後の課題としたい。

22) **Piscopo** (2011:161) の研究では、メキシコでは男性議員による女性関連法案の提出割合は26.7%であり、アルゼンチンの男性議員の方がより活発に女性関連法案を提出していたことを論じている。

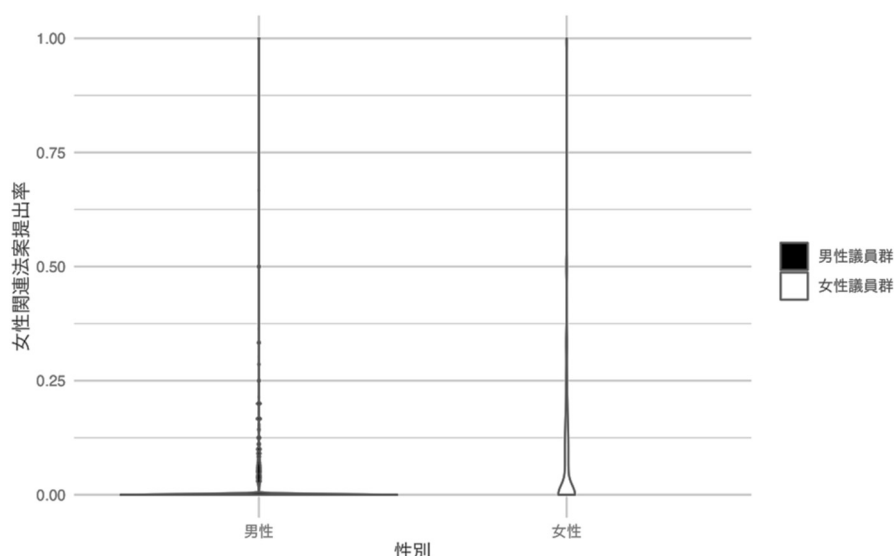


図6. 男性議員群と女性議員群の女性関連法案提出率の分布

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

シャピロ・ウィルク検定を男性議員群と女性議員群に対して行った結果、どちらも正規分布に従っているとはいえなかった（99%有意水準）。したがって、ノンパラメトリック統計の手法であるウィルコクソン順位和検定を採用する。同検定は得られた2つの標本群を小さい順に並べ直した順位を元に検定する手法（久保川2023:27）である。帰無仮説と対立仮説は以下のように設定し、有意水準を99%に設定する。

H_0 ：女性議員群と男性議員群は同じ分布にしたがう

H_1 ：女性議員群と男性議員群は異なる分布にしたがう

検定の結果 p 値は 2.2×10^{-16} であったため99%有意水準で帰無仮説を棄却し、対立仮説を受容する。対立仮説は両側検定ではあるが、記述統計表で示した通り女性議員群の女性関連法案提出率の平均は男性議員群のそれよりも高い。したがって、仮説1の予測通り女性議員は男性議員とは異なる分布に従っており、女性関連法案をより多く提出する傾向にあると指摘できる。

まとめると、仮説1は統計的に有意な形で支持された。この結果は、先行研究が示す知見と合致しており、分析の対象期間を伸ばしてもなお同様の結果が得られた。

4.3 仮説2の検証

続いて、性別に加えて議会の区別をつけて比較検証する。表4に記述統計を示す。

表4. 性別と議会を区別した4群の女性関連法案提出率に関する記述統計表

	観察数	平均	中央値	標準偏差	最小値	最大値
女性上院	272	0.08397719	0.0490816	0.11816852	0	1
女性下院	733	0.09681577	0	0.17977030	0	1
男性上院	407	0.04178695	0	0.08809190	0	1
男性下院	1230	0.03048589	0	0.09759305	0	1

特徴的なのは、女性上院議員群を除く残りの3群は中央値が0であることである。ここから、分布に占める0の割合が非対称な分布であることが予測されるため、4群それぞれのバイオリンプロットを作図して分布の形状を確認したのが図7である。

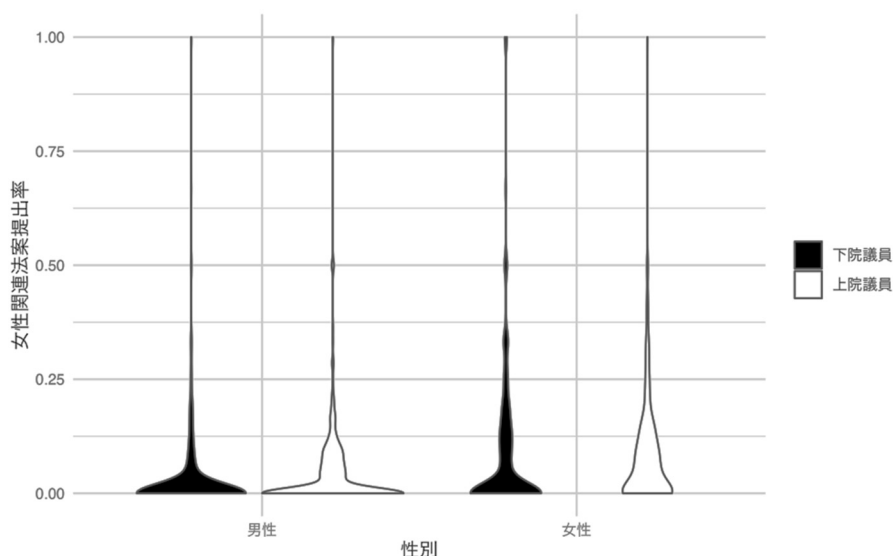


図7. 各議員群の女性関連法案提出率の分布

(出典) Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) より筆者作成

議会の区別による違いよりも、性別による分布の形状の違いがより顕著に見られる。男性上院議員群と男性下院議員群は0の部分が高く積み上がっていることから、単独では女性関連法案を2年の間に1本も提出しない議員が多いということが読み取れる。反対に、女性上院議員群と女性下院議員群も0の部分が高く積み上がっているものの、男性に比べると0以上の部分にもより多く分布している。なお、女性議員群については上院議員の方が0の分布が薄く、女性下院議員群よりも女性関連法案を提出する議員の数が多く示唆される。

2群の場合と同様に4群とも正規分布に従っているとは言えず (99%有意水準)、したがってノンパラメトリック統計の手法であるクラスカル・ウォリス検定と、ダン検

定による多重比較を行う。前者は3つ以上の多標本ないし群の同等性を検定する方法(久保川2023:275)であり、さらに群ごとの組み合わせについて順位和を用いて検定するのが後者(Dunn 1964)である。帰無仮説と対立仮説、及び分析結果は表5の通りである。

H_0 : 4群が同等の分布にしたがう

H_1 : 4群が異なる分布にしたがう

表5. 多重比較による検定結果と p 値

	男性下院議員	女性下院議員	男性上院議員
女性下院議員	$< 2e-16$	-	-
男性上院議員	$8.7e-09$	0.00102	-
女性上院議員	$< 2e-16$	0.00037	$8.7e-09$

4群それぞれ全ての組み合わせ6通りについて、99%有意水準で帰無仮説を棄却して対立仮説を受容する。上下院の区別を加えてもなお、男性議員と女性議員との間には女性関連法案の提出傾向に統計的に有意な差が存在していると指摘できる。この結果は、女性議員による実質的代表をより頑健に支持するものといえよう。

他方で、男性と女性ともに、上院議員が下院議員よりも女性関連法案を統計的に有意に提出する傾向にあることも示され、仮説2については男女を問わず支持された。性別を問わず上院議員であることに共通する要因が示唆されるものの、本稿では詳細を明らかにすることはできなかったため、今後の検討課題としたい。

5. 結論

本稿は、「女性議員による実質的代表が存在するのか」、「女性議員の実質的代表は上院と下院で異なるのか」という問いについて、2001年から2021年までのアルゼンチン上下両院の法案データを用いて統計的に検証した。その結果、第一に、女性議員は男性議員よりも一貫して多く女性関連法案を提出する傾向、すなわち女性議員による実質的代表を統計的に有意な形で確認した。第二に、上下両院の比較分析からは、性別を問わず上院議員は下院議員よりも女性関連法案を多く提出する傾向もまた統計的に有意な形で示された。加えて、女性関連法案の30~40%は男性議員が提出したものであることや、2010年代以降の男性議員による女性関連法案の提出比率の増加傾向、またそもそもの女性関連法案の総数も同時期から増加している傾向を明らかにした。

本稿の貢献は以下の3点である。第1に、データセットや辞書の構築である。本稿は独自に法案のデータセットを構築することで、先行研究では扱われてこなかった2014年以降の期間を新たに分析対象に加えた。これほど長期間にわたる両院を対象と

した網羅的なデータセットは他に類がなく、この点での新しさを指摘できる。また、これまでラテンアメリカ諸国を対象としてWRIの定義を行ってきた複数の実証研究を統合し、定義に関する辞書を作成した。

第2に、アルゼンチン議会における女性議員の実質的代表について、先行研究ではカバーされてこなかった時期を含めた検証を行い、女性議員の増加が単線的でない状況下でも実質的代表が見られることを示した。他国との比較の観点からも、興味深い事例を提示できたと考えている。

第3に、2000年以降に女性議員比率が急激に増加し、かつ選挙区定数が小さい上院と、急増後に停滞と微増を繰り返しつつ、選挙区定数が比較的大きい下院という異なる特徴をもつ議会を比較検討し、女性関連法案提出をめぐる議員の性差に加え、議会間の差異が存在することを明らかにした。性別や女性議員比率の増加は、議員の立法行動に影響を与える変数として広く指摘されてきた。他方、選挙制度の違いが議員の立法行動を規定するという視角も依然として有力である。差異が生じるメカニズムについては検討できなかったが、上下両院議員の傾向の違いを示したことは、今後の研究につながる貢献であると考えられる。

他方、課題も多く残されている。本研究は、上下両院の女性議員による実質的代表について、量的な側面からの「実態」を明らかにしたに過ぎない。性別・議会・選挙区定数・クリティカルマス・党派性・議員同士の協力といった諸変数との連関や、女性の実質的代表に与えた効果の推定については、より詳細な分析が望まれる。加えて、女性関連法案の増減や上下院の差異に影響を与える要因について、具体的な文脈を検討することによる質的分析も欠かせない。

なお本稿の知見はアルゼンチンという一国の事例から得られたものであり、外的妥当性を有する訳ではない。しかし、ジェンダー平等が世界的潮流となった今日、女性議員の実質的代表というテーマの公共政策学的重要性は増している。本研究の結果が一定の示唆を与えることを期待したい。

謝 辞

本稿は、2024年1月31日に北海道大学大学院公共政策学教育部に提出したリサーチペーパーを加筆修正したものです。本研究の遂行にあたり、在学中も修了後も懇切丁寧なご指導とお力添えをいただいた馬場香織先生に、心より感謝申し上げます。また、ご協力いただいた全ての方々にも深謝いたします。

<参考文献リスト>

- 菊池啓一（2013）「アルゼンチンとクオータ制」、『国際女性』、27、pp. 92-95
- （2014）「第5章 アルゼンチンにおける法律型クオータの導入とその効果」、三浦まり、衛藤幹子（2014）編『ジェンダー・クオータ 世界の女性議員はなぜ増えたのか』、

- 明石書店、pp. 117-145
- 久保川達也 (2023) 『データ解析のための数理統計入門』、共立出版
- 杉山知子 (2024) 「アルゼンチン：クオータ制導入後の女性議員の増加と政策への影響」 三浦まり編『ジェンダー・クオータがもたらす新しい政治』法律文化社、pp. 59-80
- Baba, Kaori and Levy-Ide, Hiroko. (2023) “Gender Parity and Women’s Substantive Representation: Evidence from Mexican Congress”, Annual Meeting of Japanese Association of Electoral Studies, [<https://www.jaesnet.org/archives/report-archives/>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Barnes, Tiffany D. (2016) *Gendering Legislative Behavior Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press
- Botana, Natalio R. (1977) *El orden conservador: la politica argentina entre 1880 y 1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires
- Carey, John M. and Shugart Matthew Soberg. (1995) “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, 14(4), pp.417-439
- Cogliano, Natalia. Del, and Degiusti, Danilo. (2018) “La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina; antecedentes y desafíos”, Observatorio Político Electoral, [<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ope-doc1-paridad.pdf>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Clayton, Amanda. (2021) “How Do Electoral Gender Quotas Affect Policy?”, *Annual Review of Political Science*, 24, pp.235-252
- Crisp Brian F, Cunha Silva Patrick. (2023) “The Role of District Magnitude in When Women Represent Women”, *British Journal of Political Science*, 53, pp.1061-1069
- (2022) “Supplementary Material: The Role of District Magnitude in When Women Represent Women”, [<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/role-of-district-magnitude-in-when-women-represent-women/22F777014AF9858AAD5CECAF67501B10#supplementary-materials>], 最終閲覧日 2024年 1 月 4 日
- Downs, Anthony. (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row
- Dunn, Olive Jean. (1964) “Multiple Comparison Using Rank Statistics”, *Technometrics*, 6(3), pp.241-252
- Franceschet, Susan and Piscopo, Jennifer. (2008) “Gender Quotas and Women’s Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, 4, pp.393-425
- Hessami, Zohal and Lopes, da Fonseca Mariana. (2020) “Female political representation and substantive effects on policies: A literature review”, *European Journal of Political Economy*, 63, pp.1-9
- Höhmnn, Daniel. (2019) “When Do Female MPs Represent Women’s Interest? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women”, *Political Research Quarterly*, 73(4), pp.834-847
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (n.d.) “Proyectos”, [<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Htun, Mala and Lacalle, Marina and Micozzi, Juan Pablo. (2013) “Does Women’s Presence Change

- Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007”, *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), pp.95-125
- Hughes, Melanie M. and Paxton, Pamela and Clayton, Amanda and Zetterberg Pär. (2019) “Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform”, *Comparative Politics*, 51(2), pp.219-238
- Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina (n.d.) “Evolución Participación Femenina – H. Cámara de Diputados de la Nación”, [https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/EvolucionDiputadosGenero.pdf], 最終閲覧日 2025年 1 月 5 日
- (n.d.) “Evolución Participación Femenina – H. Senado de la Nación”, [https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/EvolucionSenadoGenero.pdf], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Inter-Parliamentary Union. (2024a) “Global and regional averages of women in national parliaments”, [<https://data.ipu.org/women-averages>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- (2024b) “Argentina Chamber of Deputies”, [https://data.ipu.org/parliament/ar?chamber_id=13322], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Kikuchi Hirokazu, Germán Lodola. (2014) “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior; The Argentine Case”, *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp.73-105
- Kikuchi, Hirokazu. (2018) *Presidents versus Federalism in the National Legislative Process The Argentine Senate in Comparative Perspective*, IDE-JETRO, Palgrave Macmillan
- Krook, Mona Lena. (2017) “Electoral System and Women’s Representation”, In *Oxford Handbook of Electoral System*, Oxford University Press, Herron et.al (eds), pp.175-192
- Lijphart, Arend. (2012) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press
- Lippmann, Quentin. (2022) “Gender and lawmaking in times of quotas”, *Journal of Public Economics*, 207, pp.1-17
- Lucardi, Adrián and Micozzi, Juan Pablo. (2022) “District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America”, *American Journal of Political Science*, 66(2), pp.318-336
- (2020) “Replication Data for: District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America”, [<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/FX15ZO>], Harvard Database, V1、最終閲覧日 2025年 1 月 4 日
- Mechkova, Valeriya and Carlitz, Ruth. (2021) “Gendered accountability: when and why do women’s policy priorities get implemented?”, *European Political Science Review*, 13(1), pp.3-21
- Phillips, Anne. (1995) *The Politics of Presence*, Oxford University Press
- Portal Oficial del Estado Argentino(n.d.) “Constitución Nacional de la Nación Argentina”, [<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日

———— (n.d.) “Decreto 1246/2000”, [<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1246-2000-65634/texto>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日

———— (n.d.) “ Ley 22847”, [<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22847-195989/texto>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日

———— (n.d.) “ Ley 27412”, [<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27412-304794/texto>], 最終閲覧日 2025年 1 月 4 日

Piscopo, Jennifer M. (2011) “Do women represents women? gender and policy in Argentina and Mexico”, Dissertation , University of California, San Diego, Dissertation of Degree of Doctor of Philosophy

Pitkin, Hanna. (1967). *The concept of representation*, University of California Press (早川誠訳 (2017) 『代表の概念』、名古屋大学出版会』

Which Legislators Represent Women? Evidence from Argentine Senate and House of Representatives, 2001-2021

NAGAHORA Kotaro

Abstract

This paper analyzes the role of female legislators in Argentina in submitting women-related bills in the Argentine Senate and House of Representatives between 2001 and 2021. The study addresses two main questions: 1) Do female legislators submit more women-related bills than their male counterparts? and 2) Is there a difference in the propensity to submit such bills between female senators and female representatives? With the introduction of gender quotas in Argentina—one of the first countries to adopt such measures—more women have entered the legislature, creating a unique opportunity to analyze their legislative behavior over time. Using an original dataset, the paper categorizes “women-related bills” and compares submission patterns across gender and legislative chambers. The findings show that female legislators generally submit more women-related bills than their male counterparts. Furthermore, both male and female senators submit more women-related bills than members of the House of Representatives. This suggests that female legislators tend to facilitate the substantive representation of women, but the effect varies between the two chambers due to factors such as differences in electoral systems and party constraints. Additionally, the study notes a significant number of women-related bills introduced by male legislators, with a growing trend over time. The paper contributes by developing a new dataset, providing insights into the role of female legislators in Argentina, and offering a comparative analysis of the two chambers.

Keywords

Substantive representation of women, legislative studies, Argentina, senate and house of representatives, bill dataset

2024年度「HOPS 地方議員・公務員向け サマースクール」の開催について

北海道大学公共政策大学院（HOPS）では、社会連携の一環として、2008年度以降、新型コロナウイルス感染症が発生した2020年度を除く毎年度、「HOPS 地方議員・地方公務員向けサマースクール」を開催してきた。第16回となる2024年度には、8月23日（金）・24日（土）に対面とオンラインとを併用する方式で、「地域の存続に不可欠な地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村の役割」をテーマとして開催した。その概況を報告する。

1. テーマ

高齢や障害など、困り事を抱えても、住み慣れた環境でつながりをもって生き生きと暮らし続けることが可能になるよう、地域の実情に応じ、住まいを拠点とする日常生活圏域で医療、介護、予防及び日常生活支援を一体的に提供するため、地域における支え合いのネットワークである「地域包括ケアシステム」を構築することは、未曾有の超少子高齢・人口減少社会を乗り越えるために避けて通れない重要な政策課題である。これにより、高齢や障害のほか、子ども・子育てや生活困窮など、複合的な困り事に対しても、地域で支え合うことが可能になるため、「地域共生社会」の実現に資することとなる。

このような地域づくりに取り組むことが不十分である市町村においては、住み慣れた環境でつながりをもって生き生きと暮らし続けることが困難になるため、人口が流出せざるを得ない。これは、地域としての存続を危うくする。とりわけ、北海道の市

町村では、深刻である。

この点、「地域包括ケアシステム」の構築を通じた「地域共生社会」の実現に向けて市町村に求められる究極的な役割は、地域住民に対して基本的な方針を提示してその共有を働き掛ける「規範的統合」の推進である。

これを踏まえ、本サマースクールでは、「地域包括ケアシステム」の構築を通じた「地域共生社会」の実現に向けた市町村の役割について、介護保険事業計画、介護予防・日常生活支援総合事業、地域ケア会議、重層的支援体制整備事業等を中心に、基本的な考え方や具体的な事例に関する講義やグループディスカッションを通じて学ぶものとした。

2. プログラム

プログラムは、後掲のとおりである。

3. 特長

特長としては、4点が挙げられる。

- ① 講義とグループディスカッションとの二本立ての2日コースと講義のみの1日コースとを用意すること。
- ② 講義では、各分野の第一線で活躍するゲストスピーカーを講師として招聘すること。
- ③ グループディスカッションでは、HOPSの専任教員がファシリテータとして参画すること。
- ④ 各コース修了後に修了証を発行すること。

4. 開催要領

4.1 開催期間

2日コース：2024年8月23日(金)・24日(土)

1日コース：2024年8月23日(金)のみ

4.2 開催時間

2024年8月23日(金)：13:30～17:30

2024年8月24日(土)：10:00～16:00

4.3 開催場所

2日コース：対面（北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟）

1日コース：オンライン（Zoom）

そのうち、2日コースでは、初めての試みとして、平日に窓口業務等を抱える地方公務員も参加しやすくなるよう、金曜日にオンラインで、土曜日に対面で受講することを可能にした。加えて、受講者相互間のネットワークづくりに資するよう、受講者の氏名、所属及びメールアドレスを記載した名簿を配布した。

4.4 受講対象

受講対象については、基本的には、

- ① 地方議員（立候補予定者を含む。）
- ② 地方公務員（出向、休職等で地方公共団体以外の機関（社会福祉協議会、大学等）に所属する者を含む。）

とした。

そのほか、初めての試みとして、社会福祉協議会、地域包括支援センター等の役職員の受講申込を可能にした。加えて、道内外を問わず、受講申込が可能であることを明確にした。

4.5 受講定員

2日コース：25名程度

1日コース：100名程度

なお、2日コースでは、グループディスカッションを実施するため、受講申込が受

講定員を大幅に超える場合には、受講申込に際して記入された「受講目的」も勘案し、受講者を決定する想定であった。

4.6 受講料

地方議員

2日コース：8,000円

1日コース：4,000円

地方公務員

2日コース：6,000円

1日コース：3,000円

そのほか、社会福祉協議会、地域包括支援センター等の役職員に係る受講料については、地方公務員と同額にした。

なお、HOPSが厳しい財政状況に直面する中で、持続可能性を確保するため、2024年度より、地方議員に係る受講料を引き上げた。

4.7 レポート

2日コースでは、グループディスカッションを実施するため、あらかじめグループを編成する必要がある。

このため、2日コースの受講者に対しては、各自、自らの市町村における地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた取組み（介護保険事業計画、介護予防・日常生活支援体制整備事業、地域ケア会議、重層的支援体制整備事業等）の概況について、グループディスカッションで発表するための簡潔なレポートをあらかじめ提出するよう、求めた。

なお、2日コースでの講演及びグループディスカッションの資料については、初めての試みとして、当日に先立ち、オンラインで電子媒体を配布した。

4.8 主催・共催・後援・協力

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

5. 受講申込状況

道内の93人のみならず道外の14人も含む107人が受講を申し込んだ。その内訳は、次のとおりである。

2日コース：34人
地方議員：16人
地方公務員：13人
その他：5人

1日コース：73人
地方議員：34人
地方公務員：21人
その他18人

計：107人
地方議員：50人
地方公務員：34人
その他：23人

6. 実施内容

実施内容は、次のとおりである。

そのうち、開講挨拶及び講演①～③は、2日コースと1日コースとに共通する内容である。これに対し、講演④、グループディスカッション、発表、講評及び閉講挨拶は、2日コースに限定される内容である。

6.1 開講挨拶

北海道大学理事（社会連携担当）の行松泰弘より、開講挨拶があった。

その中では、ご多忙にもかかわらず道内外よりご登壇を下さるゲストスピーカーの方々や、例年に引き続いてご後援又はご協力を下さる北海道市長会、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及び北海道の方々に対し、厚くお礼が述べられた。

6.2 講演①

北海道大学公共政策大学院教授（元三重県桑名市副市長／元厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課主査）の田中謙一より、「困り事を抱えても住み慣れた地域で暮らし続けるための支え合いのネットワークづくり～桑名市の事例を手掛かりに～」と題する講演及び質疑応答があった。

その中では、地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた桑名市の取組みが紹介されたほか、自立支援及び地域包括ケア・地域共生社会の概念並びに地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村の役割及び市町村に対する期待が説明された。

6.3 講演②

大分県杵築市社会福祉協議会常務理事兼事務局長（元杵築市医療介護連携課長）の江藤修氏より、「地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村・社会福祉協議会の役割～杵築市の重層的支援体制整備事業を中心に～」と題する講演及び質疑応答があった。

その中では、地域ケア会議や介護予防拠点を活用して介護予防を推進する取組み、社会福祉協議会で地域包括支援センター、子育て世代包括支援センター、基幹相談支援センター、生活困窮者自立支援センター等を受託して全世代支援センターを整備する取組み、重層的支援体制整備事業を活用して社会福祉協議会で包括的相談支援、多機関協働等を一体的に実施する取組み等が紹介された。

6.4 講演③

北海道美瑛町長（元美瑛町議会議員）の角和浩幸氏より、「地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた美瑛町の取組み～高

高齢者福祉計画や小規模多機能型居宅介護を中心に～」と題する講演及び質疑応答があった。

その中では、市街地を拠点として一極集中型で提供される介護サービスから日常生活圏域ごとに設けられた拠点で提供される介護サービスへ転換するため、高齢者福祉計画に基づき、地域住民で話し合っ小規模多機能型居宅介護事業所を立ち上げた取組み、介護予防・日常生活支援総合事業を活用して地域サロンや介護予防拠点を運営する取組み等が紹介された。

6.5 講演④

医療経済研究機構政策推進部次長（元山形市福祉推進部長寿支援課長／元厚生労働省老健局振興課主査）の柳史生氏より、「市町村における地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた取組みの進め方～全国の事例を紹介しながら～」と題する講演及び質疑応答があった。

その中では、奈良県生駒市、愛知県豊明市及び三重県名張市の事例が紹介されたほか、施策を検討するに当たっては、地域で解決されるべき課題やその真因を分析した上で、施策の結果（アウトプット）による施策の成果（アウトカム）に対する影響（インパクト）を評価することが可能になるよう、そのロジックを明確にすることが重要である旨など、説明された。

6.6 グループディスカッション

講演を踏まえ、自らの市町村における地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた取組みの概況に関する各自のレポート及び地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村の役割について、5グループでそれぞれグループディスカッションを実施した。

その際、グループディスカッションのフ

ァシリテータとなった HOPS の専任教員は、次に掲げる5人であった。

教 授 村上 裕一

教 授 池 直美

准教授 武藤 俊雄

教 授 中山 隆治

教 授 今井 太志

6.7 発表

グループディスカッションを踏まえ、どのような意見が交換されたかについて、各グループが発表を実施した。

その中では、例えば、次に掲げる指摘があった。

- ① 市町村の役割は、コミュニティの形成や保険者機能の発揮にある。
- ② 世代・分野や支え手・受け手を越えたインクルーシブなケアを実現すべきである。
- ③ 地方公務員には、地域課題の見える化や政策づくりが求められる。
- ④ 地方議員には、ビジョンを描いて政策に反映する政治的決断が求められる。
- ⑤ 支え合いのネットワークづくりのためには、市町村と社会福祉協議会との連携を始めとする公民連携で縦割りを乗り越えるコーディネートが必要である。
- ⑥ ホームページ等を通じて情報を発信すべきである。
- ⑦ 子ども、障害者、高齢者など、分野を超えて連携すべきである。
- ⑧ 地域ケア会議での議論を介護保険事業計画に反映すべきである。
- ⑨ 近未来の姿を住民、議会及び行政で一緒に考える必要がある。
- ⑩ 介護予防・日常生活支援総合事業等では、介護保険の「卒業」というゴールを示すべきである。
- ⑪ 居場所づくりや移動支援は、共通の課題である。

- ⑫ 地域ケア会議の役割は、関係者の意識共有やレベルアップにある。
- ⑬ 重層的支援体制整備事業の強みは、世代を超えた居場所づくりにある。
- ⑭ カフェやコインランドリーも、人が集まる場になる。
- ⑮ 小規模多機能型居宅介護は、まちづくりの視点で地域交流の拠点になる。

6.8 講評

各グループによる発表に対しては、ゲストスピーカーの一人である柳史生氏のほか、HOPSの専任教員である講師及びファシリテータより、講評を実施した。

その中では、例えば、次に掲げる指摘があった。

- ① 現状を分析して課題を解決する姿勢は、重要である。
- ② 地域共生社会の実現に向けては、ビジョンづくりや場づくりが求められる。
- ③ 既存の資源を活用して新規の取組みを生み出す姿勢は、重要である。
- ④ 議員と公務員とで異なる視点を持つことは、重要である。
- ⑤ 未来を見据えて課題に取り組む姿勢は、意義深い。
- ⑥ 地域住民のニーズを把握することは、地域共生社会の実現に向けた第一歩である。
- ⑦ 地域資源をリスト化することが求められる。
- ⑧ 特別養護老人ホームの建替えを契機として地域づくりに取り組むことは、重要な課題である。
- ⑨ 地域課題を解決するために重層的支援体制整備事業を活用することが求められる。
- ⑩ スクラップ・アンド・ビルドに取り組む必要がある。
- ⑪ 要望とニーズとを区別する必要がある。

る。

- ⑫ 自ら環境を変える努力が求められる。

6.9 閉講挨拶

北海道大学公共政策大学院院長の山崎幹根より、閉講挨拶があった。

その中では、元HOPS教授の宮本太郎先生の著書である『共生保障＜支え合い＞の戦略』（岩波新書：2017年）が生活保障の新しいビジョンとして「共生保障」を提示した文献として紹介された。

7. アンケート

受講者に対しては、アンケートを実施した。それに対する回答を集計した結果は、次のとおりである。

7.1 年齢（回答件数：74件）

20歳代：	8.1%
30歳代：	9.5%
40歳代：	20.3%
50歳代：	35.1%
60歳代：	21.6%
70歳代：	5.4%

7.2 性別（回答件数：74件）

男性	：50.0%
女性	：48.6%
無回答	：1.4%

7.3 受講回数（回答件数：74件）

初めて	：75.7%
2回目	：10.8%
3回目	：0.0%
4回目以上	：13.5%

7.4 受講申込契機

（複数回答方式による回答件数：87件）	
議会事務局からの案内	：19.5%

北大のWEBサイト	: 13.8%
知人の紹介	: 13.8%
北海道からの案内	: 11.5%
市町村からの案内	: 11.5%
上司の薦め	: 8.0%
研修会でのチラシ	: 5.7%
フェイスブックなどのSNS	: 2.3%
その他	: 13.8%

7.5 講演① (回答件数：74件)

良い	: 81.1%
やや良い	: 14.9%
普通	: 4.1%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 0.0%

7.6 講演② (回答件数：74件)

良い	: 74.3%
やや良い	: 20.3%
普通	: 5.4%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 0.0%

7.7 講演③ (回答件数：74件)

良い	: 86.5%
やや良い	: 10.8%
普通	: 2.7%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 0.0%

7.8 講演④ (回答件数：30件)

良い	: 80.0%
やや良い	: 13.3%
普通	: 3.3%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 3.3%

7.9 グループディスカッション①

(回答件数：30件)

良い	: 73.3%
やや良い	: 20.0%
普通	: 3.3%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 3.3%

7.10 グループディスカッション②

(回答件数：30件)

良い	: 63.3%
やや良い	: 16.7%
普通	: 16.7%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 3.3%

7.11 発表及び講評 (回答件数：30件)

良い	: 80.0%
やや良い	: 13.3%
普通	: 3.3%
やや良くない	: 3.3%
良くない	: 0.0%

7.12 全体 (回答件数：74件)

良い	: 82.4%
やや良い	: 10.8%
普通	: 5.4%
やや良くない	: 0.0%
良くない	: 1.4%

受講者においては、地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村の役割について、理解を深めるとともに、士気を高めたように見受けられた。それを自らの市町村における取組みに着実に結び付けるよう、大いに期待したい。

文責：田中謙一（北海道大学公共政策大学院教授／2024年度HOPSサマースクール委員会委員長）

2024年度HOPS 地方議員・公務員向けサマースクールのプログラム

2024年 8 月 23 日(金) 【2 日コース／1 日コース】

時刻	内容
13:00	開場
13:30	開講
13:30～13:40	開講挨拶 北海道大学理事（社会連携） 行松 泰弘
13:45～14:45	◆ 講演① 「困り事を抱えても住み慣れた地域で暮らし続けるための 支え合いのネットワークづくり～桑名市の事例を手掛かりに～」 北海道大学公共政策大学院教授 田中 謙一
15:00～16:00	◆ 講演② 「地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた市町村・社会福祉 協議会の役割～杵築市の重層的支援体制整備事業を中心に～」 大分県杵築市社会福祉協議会常務理事兼事務局長 江藤 修 氏
16:15～17:15	◆ 講演③ 「地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた美瑛町の取組み ～高齢者福祉計画や小規模多機能型居宅介護を中心に～」 北海道美瑛町長 角和 浩幸 氏
17:30	閉講

2024年 8 月 24 日(土) 【2 日コースのみ】

時刻	内容
9:30	開場
10:00	開講
10:05～11:05	◆ 講演④ 「市町村における地域包括ケア・地域共生社会の実現に向けた 取組みの進め方～全国の事例を紹介しながら～」 医療経済研究機構政策推進部次長 柳 史生 氏
11:10～12:00	◆ グループディスカッション①：各自のレポートに関する討議
12:00～13:00	休憩
13:00～14:30	◆ グループディスカッション②：市町村の役割に関する討議
14:40～15:20	◆ 各グループによる発表
15:20～15:40	◆ 講師による講評
15:45～15:55	◆ 閉講挨拶 北海道大学公共政策大学院院長 山崎 幹根
15:55～16:00	◆ 記念写真撮影
16:00	閉講

米国大使館助成プログラム 「日米外交アカデミー」

1. 趣旨

2024年9月17日(火)から21日(土)の5日間にわたり「日米外交アカデミー」を開催した。本アカデミーは、日本の外交・安全保障上の課題に対処できる将来のリーダーを北日本在住大学生から養成するために米国国務省・米国大使館・在札幌米国総領事館の提供する助成プログラムの支援を受け、米国テネシー大学ベーカーズスクールと公共政策大学院（以下、HOPS）が共同で開催したものである。ベーカーズスクールの講師2名と本学の講師5名がメンターとなり、本学および近隣他大学に所属する学部生・大学院生23名が、東アジアの安全保障や日米同盟についての双方向型の授業、戦略的コミュニケーションや政策ブリーフィング・ペーパーの書き方講座、自衛隊基地や在札幌米国総領事館での研修、国際危機シミュレーション・ゲームに参加した。なお本アカデミーは英語で開催された。

2. 概要

1日目は開会式にてジェフ・フリーマン米国広報文化担当領事、山崎幹根HOPS院長、そしてベーカーズスクール外交安全保障センター長のクリスタ・ウィーガンダ教授からの挨拶があった。続いてウィーガンダ教授の「パワーポリティクスの戦略的重要性」、土井翔平准教授（HOPS）の「日米同盟の重要性」、小濱祥子准教授（HOPS）の「国際関係における外交と交渉」、エリス・ヴラーシ講師（ベーカーズスクール上級研究員）の「日米同盟に対するハイブリッド戦の脅威」についての講義が行われた。

参加学生は英語で積極的に質問し、国際関係や安全保障に関する基礎知識を身に付けた。

2日目はウィーガンダ教授とヴラーシ講師から戦略的コミュニケーションや政策ブリーフィング・ペーパーの書き方についてのレクチャーを受けた。

3日目は外交・安全保障の実務の現場にて研修を行った。まず陸上自衛隊真駒内駐屯地を訪問し、北部方面総監部防衛課長の松下卓也一佐より日本を取り巻く安全保障環境や自衛隊の果たしている役割および直面している課題について、在日米国陸軍連絡将校のアレックス・ユウ少佐より日米同盟とその課題について、それぞれ講話があった。また駐屯地内の食堂で喫食体験に参加し、自衛隊員の方々と意見交換を行った。

その後、在札幌米国総領事館を訪問し、マーク・ウェベルス米国総領事、フリーマン領事、マシュー・ハフナー経済担当領事から日米関係や外交官の仕事についてのレクチャーを受けた。いずれの研修においても講師の方々と参加学生の間で活発な質疑応答と意見交換が行われた。

4日目および5日目は東アジアにおける国際危機のシナリオを用いた外交シミュレーション・ゲームが行われた。参加学生は池直美教授（HOPS）、佐々田博教教授（メディア・コミュニケーション研究院）、ウィーガンダ教授、ヴラーシ講師、小濱准教授らメンターの指導の下、5班にわかれてシナリオの分析と政策分析を行い、首相に対するアドバイザーの立場から政策ブリー

ーフィング・ペーパーの執筆および最終プレゼンテーションを行った。

本アカデミーへの参加を通じ、参加学生は日本の直面している安全保障問題や日米同盟の重要性についての理解を深め、政策

立案能力や戦略的コミュニケーション能力を高めることができたものと考えている。

文責：小濱祥子（北海道大学公共政策大学院准教授）

【2024年度 活 動 報 告】

1. シンポジウム・公開イベント

●「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」報告会

「人口減少時代の地域政策に関する調査報告」

日時：2024年12月20日（金）14:45～16:15

講師：山崎幹根（北大公共政策大学院教授）

「自治体広域連携の現状と課題」

日時：2024年12月20日（金）16:30～18:00

講師：山本 進（東神楽町長）

「高校を核とした地域づくりの現状と課題」

日時：2024年12月27日（金）16:30～18:00

講師：中村健吾（北大 広報・社会連携本部
社会連携部門准教授）

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W104室

共催：一般財団法人 北海道開発協会

※「公共経営事例研究」の一環として実施

●「性的マイノリティを取り巻く現状と課題～差別・偏見・暴力を減らしていくために～」

日時：2025年1月11日（土）12:30～17:00

場所：文系共同講義棟8番教室

講師：日高庸晴（宝塚大学看護学部教授）

岩川ありさ（Broken Rainbow-Japan 理事、
早稲田大学文学学術院准教授）

岡田美穂（Broken Rainbow-Japan 代表）

司会：池 炫周 直美（北大公共政策大学院教授）

●HOPS キャリアセミナー／公開講座「社会課題について考える」

日時：2025年2月15日（土）13:00～15:00

場所：オンライン開催

講師：小倉政貴（株式会社PoliPoli 公共政策コンサルタント）

運営協力：北海道大学キャリアセンター

2. HOPS セミナー・学内報告会

●「労働者災害補償保険」のポイント

日時：2024年5月9日（木）18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：入部 寛（日本社会事業大学社会福祉学部教授）

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

※「現代社会保障論」の一環として実施

●「小児在宅医療と医療的ケア児支援」

日時：2024年5月16日（木）13:00～14:30

場所：北大高等教育推進機構E305室

講師：土島智幸（医療法人稲生会（北海道医療的ケア児等支援センター）理事長）

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

※一般教育演習「社会保障の考え方を学ぶ」の一環として実施

●「雇用保険の仕組みと諸課題」

日時：2024年5月16日（木）18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：赤川 遼（北海道経済部労働政策局産業人材課長）

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

※「現代社会保障論」の一環として実施

●「公的年金の現状と課題」

日時：2024年6月20日（木）18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：樋口俊宏（厚生労働省年金局事業企画課長）

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

※「現代社会保障論」の一環として実施

●「労働者協同組合法の可能性～地域づくりを仕事にする新しい働き方～」

日時：2024年6月21日(金) 18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W203室

講師：水野嘉郎（厚生労働省雇用環境・均等局勤労者生活課労働者協同組合業務室長）
※オンライン登壇

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

●「日本の安全保障政策」

日時：2024年6月24日(月) 10:30～12:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W101室

講師：飯島秀俊（内閣官房内閣審議会）

●「北海道における社会的包摂の現場：行き場のない女性や母子の支援」

日時：2024年6月26日(水) 15:30～17:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W103室

講師：波田地利子（NPO 法人女性サポートAsyl事務局長）

司会：池 炫周 直美（北大公共政策大学院教授）

●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：2024年10月8日(火) 13:30～17:00

場所：北大オープンイノベーションハブ エンレイソウ メインラウンジ

担当：武藤俊雄（北大公共政策大学院准教授）

●「北海道の医療の現状と課題」

日時：2024年10月10日(木) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W401室

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」の一環として実施

●「Geospatial data application to implement

SDGs」

日時：10月17日(木) 14:45～16:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W203室

講師：ラム・アバタル（北大地球環境科学院准教授）

司会：小浜祥子（北大公共政策大学院准教授）

●「生き方・働き方の多様化と年金」

日時：2024年10月30日(水) 18:15～19:45

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：岡部史哉（厚生労働省大臣官房参事官（情報化担当））

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

※「社会政策論」の一環として実施

●「少子化対策と子ども・子育て支援金制度」

日時：2024年11月9日(土) 13:00～14:30

場所：文系共同講義棟5 番教室

講師：伊澤知法（こども家庭庁長官官房審議官（支援金制度等準備室長））

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

●「生活困窮者自立支援～釧路社会的創造協議会の取組み～」

日時：2024年11月19日(火) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：櫛部武俊（釧路社会的企業創造協議会代表理事）

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」の一環として実施

●「北海道ボールパーク Fヴィレッジのこれから」

日時：2024年11月22日(金) 16:30～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W104室

講師：小林 兼（株式会社ファイターズ スポーツ&エンターテインメント執行役員事業統括本部企画統括部長）

※「公共経営事例研究」の一環として実施

●「子育ての村「むぎのこ」～「こどもまんなか」で「共に生きる」地域づくり～」

日時：2024年12月17日(火) 16:00～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：北川聡子（社会福祉法人麦の子会理事長）

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」の一環として実施

●「マイナ保険証と医療DX」

日時：2025年1月21日(火) 16:30～18:00

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W302室

講師：中園和貴（文部科学省総合教育政策局

男女共同参画共生社会学習・安全課長、
前厚生労働省保険局医療介護連携政策課
保険データ企画室長）

司会：田中謙一（北大公共政策大学院教授）

●「共感ひろがる信頼のまちづくり」

日時：2025年1月30日(木) 15:30～17:00

場所：スラブ・ユーラシア研究センター大会
議室

講師：大塩英男（北海道白老町長）

司会：池 炫周 直美（北大公共政策大学院教
授）

●2024年度リサーチペーパー発表会

日時：2025年2月6日(木) 9:20～15:30

場所：人文・社会科学総合教育研究棟W201室

報告：公共政策大学院2024年度リサーチペー
パー提出学生

3. 事例研究科目

3-1. 文理融合政策事例研究

●「沿岸開発と環境問題」

日時：2024年4月15日(月) 16:30～18:00

講師：渡部要一（北大工学研究院）

●「公共政策のためのデータ分析入門」

日時：2024年4月22日(月) 16:30～18:30

講師：土井翔平（北大公共政策大学院）

●「新しい技術の社会実装と新市場の創出～
国による環境整備とプレイヤーの事業開発、
それぞれへの向き合い方～」

日時：2024年5月13日(月) 16:30～18:30

講師：稲垣仁美（野村総合研究所）

●「インフラのライフサイクルにおけるサス
テナビリティ思考」

日時：2024年5月20日(月) 16:30～18:30

講師：横田 弘（(一財)沿岸技術研究セン
ター）

●「JAXAにおける研究と評価の現場：研究開
発部門の場合」

日時：2024年5月27日(月) 16:15～18:00

講師：宮崎英治、柳瀬恵一（宇宙航空研究開
発機構（JAXA））

●「室蘭市におけるスマートモビリティ」

日時：2024年6月10日(月) 16:30～18:30

講師：佐藤慎吾（パナソニックITS株式会社）

●「産業政策の新しい潮流」

日時：2024年6月17日(月) 14:45～16:15

講師：安橋正人（奈良女子大学）

●「ゼロカーボンとデジタルが創る地域の未
来」

日時：2024年6月17日(月) 16:30～18:30

講師：甲元信宏（北海道庁）

●「気候変動下での国土強靱化と流域治水」

日時：2024年6月24日(月) 16:30～18:30

講師：時岡真治（国土交通省北海道開発局）

●「AIが駆動するデジタルツイン：人流や金

融のシンセティックデータ生成技術」

日時：2024年7月1日(月) 16:30～18:30

講師：水野貴之（国立情報学研究所）

●「科学技術動向のモニタリングと政策決定：方法論、技術予測、構造的課題」

日時：2024年7月8日(月) 16:30～18:30

講師：白川展之（新潟大学）

●「産学官連携による希少糖産業の共創推進について」

日時：2024年7月22日(月) 16:30～18:30

講師：久保雅美（香川県庁）

●「メディアの量的テキスト分析」

日時：2024年7月29日(月) 16:30～18:30

講師：于海春（北大メディア・コミュニケーション研究院）

●「新たな北海道総合計画について」

日時：2024年7月31日(水) 16:30～18:30

講師：菅原伸一、中里安紘、橋本悠輝（北海道庁）

3-2. 公共経営事例研究

●「二刀流の信用金庫経営」～地域金融の公共性とALM（資産負債総合管理）～

日時：2024年10月11日(金) 16:30～18:00

講師：増田雅俊（稚内信用金庫理事長）

●「地域における公民連携とソーシャルスタートアップについて」

日時：2024年10月18日(金) 16:30～18:00

講師：成田智哉（ミーツ株式会社代表取締役CEO）

●「小清水町における賑わいについて」

日時：2024年10月25日(金) 16:30～18:00

講師：石丸寛之（小清水町産業課長）

●「火力発電所のカーボンニュートラルの取組～水素、アンモニア、CCU～」

日時：2024年11月1日(金) 16:30～18:00

講師：名兒耶大輝（北海道電力火力部カーボンニュートラル推進グループグループリーダー）

●「楽しいを仕事に～農業の価値創造と持続可能な経営づくり～」

日時：2024年11月8日(金) 16:30～18:00

講師：新村浩隆（十勝しんむら牧場社長）

●「アイヌ政策について」

日時：2024年11月15日(金) 16:30～18:00

講師：常本照樹（アイヌ民族文化財団理事長）

●「北海道ボールパーク Fヴィレッジのこれから」

日時：2024年11月22日(金) 16:30～18:00

講師：小林 兼（株式会社ファイターズスポーツ&エンターテイメント執行役員）

●「北海道の観光政策の現状と課題」

日時：2024年11月29日(金) 16:30～18:00

講師：小磯修二（北海道文教大学地域創造研究センター長）

●「市町村国保制度改革と事務配分論」

日時：2024年12月6日(金) 16:30～18:00

講師：阪 正寛（北海道国民健康保険連合会常務理事）

●「市政運営の実態と公会計・決算統計の活用可能性および課題」

日時：2024年12月13日(金) 16:30～18:00

講師：堀井敬太（伊達市長）

●「人口減少時代の自治体運営と広域連携」

日時：2024年12月20日(金) 16:30～18:00

講師：山本 進（東神楽町長）

●「人口減少時代の高校の可能性と課題」

日時：2024年12月27日（金）16:30～18:00

講師：中村健吾（北大特任准教授）

●「空港コンセッションについて」

日時：2025年1月10日（金）16:30～18:00

講師：山崎雅生（国土交通省参事官）、阪口
玲磨（北海道エアポート企画課長）

●「浜松から地方創生」

日時：2025年1月24日（金）16:30～18:00

講師：中野祐介（浜松市長）

3-3. 環境政策事例研究

●「里山の再生を核としたエネルギーと経済
の地域循環のデザイン」

日時：2024年10月12日（土）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）

●「希少野生生物種の保全と対策～特にライチ
ョウの保護増殖事業について～」

日時：2024年10月17日（火）16:30～18:00

講師：福田 真（環境省北海道地方環境事務
所野生生物課課長補佐）

●【現地見学】「泊原子力発電所」

日時：2024年10月26日（土）10:00～18:00

見学先：北海道電力泊原子力発電所

講師：北海道電力

●【現地見学】「廃棄物処理・リサイクルの現状」

日時：2024年10月31日（木）13:00～17:30

見学先：（株）マテック石狩工場

●【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：2024年11月16日（土）13:00～18:00

見学先：支笏洞爺国立公園支笏湖エリア・支

笏湖ビジターセンター

講師：櫻庭佑輔（環境省支笏洞爺国立公園管
理事務所所長代理）

（一財）自然公園財団支笏湖支部

●「廃棄物、分けて生まれる新たな資源～資源
リサイクル・地産地消の取組み」

日時：2024年12月12日（木）14:45～16:15

講師：高橋秀文（富良野市市民生活部環境課
長）

●「北東アジアの越境環境問題解決に対するア
プローチ:アムール・オホーツクコンソーシアム
の構築と実践」

日時：2024年12月12日（木）16:30～18:00

講師：白岩孝行（北大低温科学研究所オホー
ツク観測研究センター准教授）

●「ヒグマにかかわる様々な法律と対応現場
の悩み～鳥獣保護管理法、警察官職務執行法、
銃刀法、自然公園法など～」

日時：2024年12月21日（土）14:45～16:15

講師：石名坂豪（野生動物被害対策クリニッ
ク北海道代表）

●「エゾシカの個体数調整を阻む人間側の諸
問題～ジビエ活用の推進だけではどうにもな
らない！」

日時：2024年12月26日（木）14:45～16:15

講師：石名坂豪（野生動物被害対策クリニッ
ク北海道代表）

●「次世代の食・環境と健康～いきものを育
むサペレメソッド～」

日時：2024年12月26日（木）16:30～18:00

講師：染井順一郎（（一社）味の教室協会・
代表理事）

●「南極観測の現場から」

日時：2025年1月11日（土）14:45～16:15

講師：樋口和生（国立極地研究所・第64次南極越冬隊長）

3-4. 社会資本政策事例研究

●「北海道の町村のまちづくりと社会資本～スウェーデンの事例も参考に～」

日時：2024年10月15日（火）14:45～18:00

講師：目黒聖直（（一財）北海道開発協会開発調査総合研究所所長）

●「都市の震災復興～H30年北海道胆振東部地震の復旧を通じて～」

日時：2024年10月28日（月）14:45～18:00

講師：須志田健（札幌市まちづくり政策局都市計画部事業推進担当部長）

●「北海道の持続可能な公共交通～グリーンスローモビリティを活用した観光地の活性化～」

日時：2024年11月6日（水）14:45～18:00

講師：東本靖史（日本データーサービス（株）取締役統括部長）

●「空港運営と空港整備プロセス～セントレアの滑走路プロジェクト～」

日時：2024年11月11日（月）14:45～18:00

講師：末廣真道（中部国際空港（株）施設企画部施設企画グループ）

●「道の駅とまちづくり～持続可能な地域開発モデルとしての道の駅を考える～」

日時：2024年11月25日（月）14:45～18:00

講師：松田泰明（道路建設（株）取締役技術部長）

●「景観とまちづくり：魅力的な生活や滞在のための環境づくりとその実現方策」

日時：2024年12月2日（月）14:45～18:00

講師：笠間 聡（（国研）土木研究所寒地土木研究所地域景観チーム主任研究員）

●「シェアサイクル「ポロクル」を通したまちづくり」

日時：2024年12月9日（月）14:45～18:00

講師：熊谷美香子（認定NPO法人ポロクル理事事務局長）

●「ペダルを回せば地域が見える～「移動」から未来を考える～」

日時：2024年12月9日（月）14:45～18:00

講師：栗田敬子（NPO法人エコ・モビリティサッポロ代表）

●「札幌市のまちづくりの計画について」

日時：2024年12月16日（月）14:45～18:00

講師：宮崎貴雄（札幌市まちづくり政策局都市計画担当部長）

●「北海道新幹線札幌延伸と北海道の公共交通ネットワークの構築」

日時：2024年12月23日（月） ※録画オンライン受講

講師：岸 邦宏（北大大学院工学研究院教授）

●「道路をきっかけとした地域づくり～北海道の物流・観光を支える道路の整備と活用～」

日時：2025年1月20日（月）14:45～18:00

講師：松本一城（国土交通省北海道開発局道路計画課道路調査官）

●「我が国の道路網を支える橋梁建設のこれまでとこれから」

日時：2024年1月30日（木）14:45～18:00

講師：井上雅弘（（株）長大札幌支社支社長）

3-5. 福祉労働政策事例研究

●「在宅医療と地域の未来」

日時：2024年10月8日（火）16:00～18:00

講師：日下勝博（関愛会江別訪問診療所院長）

●「北海道の医療の現状と課題」

日時：2024年10月10日(木) 16:00～18:00

講師：松家治道（北海道医師会長）

●「精神科病棟が閉鎖した日高東部地域における地域ケア」

日時：2024年10月22日(火) 16:00～18:00

講師：高田大志（浦河ひがし町診療所副院長）

●「暮らしの中にある訪問看護」

日時：2024年10月29日(火) 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）

●「農福連携等を通じた障害者地域生活」

日時：2024年11月5日(火) 16:00～18:00

講師：大原裕介（ゆうゆう理事長）

●【現地見学】「職業紹介」

日時：2024年11月12日(火) 15:15～17:15

講師：猪俣壱央里（北海道労働局職業安定部長）

●「生活困窮者自立支援—釧路社会的創造協議会の取組み—」

日時：2024年11月19日(火) 16:00～18:00

講師：櫛部武俊（釧路社会的企業創造協議会代表理事）

●「地域包括ケアへの取り組み—地域共生社会を目指して—」

日時：2024年11月26日(火) 16:00～18:00

講師：三瓶 徹（北海長生会理事長）

●「小規模多機能型居宅介護を拠点とした地域生活支援の取り組み」

日時：2024年12月3日(火) 16:00～18:00

講師：伊藤秀之（美瑛慈光会理事長）

●「さつき会における地域包括ケアの展開」

日時：2024年12月10日(火) 16:00～18:00

講師：波瀾幸敏（さつき会常務理事）

●「むぎのこの子ども・子育て支援」

日時：2024年12月17日(火) 16:00～18:00

講師：北川聡子（麦の子会理事長）、野澤めぐみ（北海道保健福祉部子ども応援社会推進監）

●「ソーシャルワークと法政策」

日時：2024年12月18日(水) 18:15～19:45

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）

●「ふるさとの地域包括ケア」

日時：2024年12月24日(火) 16:00～18:00

講師：西村さとみ（ふるさと代表）、伊東幸子（桑名市社会福祉協議会多世代共生課マネージャー）

●【現地見学】「医療的ケア児支援」

日時：2025年1月7日(火) 15:30～17:30

講師：運上佳江（ソルウェイズ代表理事）

●【現地見学】「労働者協同組合」

日時：2025年1月14日(火) 15:30～17:30

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センター研究員」は公共政策大学院附属公共政策学研究センター研究員を表す。

『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）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

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10 pt 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：通常の用法に従い、「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。

（例）
$$C = a + b\{Y(K, L) - T\} \quad (1)$$

- 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）『蛭雪時代』1975年新年臨時増
刊号
（注）括弧は「または」を意味する。

- (4) 他の著作物から複写した図表の掲載は、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〉...³⁾。〈脚注〉3) 佐藤（2000a）、pp. 2-10
（例２）本文に記す場合：〈本文〉...（佐藤（2000a）、pp. 2-10）。
- (2) 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「」で括る。欧文書名・雑誌名はイタリック体にする。
- (4) 同じ著者のものは年代順に並べる。同じ著者の同一年代のものは、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 つ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 10.5 pt（タイトルは 18 pt、太字、行間は固定値 25 pt、執筆者名は 12 pt、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）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

村上 裕一（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）

「年報 公共政策学」 第19号

令和7年3月31日発行

編集責任者 村上 裕一

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

Special Feature

Classroom Experiences of HOPS Students

Articles

Consideration regarding methods to finance social support for children and childcare:

A legal evaluation of children and childcare support contribution system in comparison
with long-term care insurance system TANAKA Kenichi

Current status and challenges of municipalities in an era of population decline: Based on
survey results of municipalities in Hokkaido YAMAZAKI Mikine and UNO Jiro

The Situations and Meaning of Individuals in Modern Society (2) : The Emergence of Ideas of
Individuals and Situations of Individuals in Modern Society SASAKI Takao

A New Forum-Creation for Tax and Development?: Developing Countries' Challenge for Establishing
UN Framework Convention on International Tax Cooperation TSUDA Kumiko

Possibility of budget reduction due to local snow removal during heavy snowfall and Acceptance of
local citizens ... NAKAMAE Shigeyuki, HORIE Susumu, TAKANO Shin'ei and HAGIWARA Toru

An Exordium of Theories of Law's Nature on the Social Security Law: What the Social Security Law
Studies can learn from the Philosophy of Law NISHIMURA Jun

Who Will Save Their Souls?: Transnational Cooperation for Peace and Reconciliation
in Hokkaido CHI Naomi

Policy significance of comprehensive initiative for long-term care prevention and daily life support:
Focusing on its positioning as one of community-based support initiatives included within long-term
care insurance TANAKA Kenichi

An Analysis of Regional Economic Growth Factors in Hokkaido: A Study based on Shift-Share
Analysis ITO Shinji

Research Paper

Which Legislators Represent Women? Evidence from Argentine Senate and House of Representatives,
2001-2021 NAGAHORA Kotaro

Annual Activity Reports