

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策研究プロジェクトリーダー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



日本の地方自治体の総合性と専門性の課題—公衆衛生の観点から—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 上級研究員 高鳥毛 敏雄

COVID-19はパンデミックとなり2年を経て、まだ流行が収束していない。COVID-19の流行の前線で対処しているのは保健所や衛生研究所などの地方自治体である。日本の地方自治体には、感染症対策だけでなく、住民の健康、福祉、介護、救急医療など実に幅広い公衆衛生業務が課せられている。その業務には、総合性と専門性の両方が求められている。

日本の公衆衛生体制は、19世紀に地方自治体を整備して確立されたイギリスのものを手本としている。そのイギリスは、1974年に公衆衛生の担い手を地方自治体から医療組織(National Health Service)に切り替えている。地方自治体では総合性と専門性を高めることが難しいと判断したからである。そのイギリスは2010年より19世紀のビクトリア時代の自治体を土台とした公衆衛生体制に戻す改革を進めていた。しかし、それはうまくいっていなかったようである。COVID-19に対するイギリスの現実がそのことを示している。

日本は明治の当初から一貫して、地方自治体を基盤とした公衆衛生体制をつくることに邁進してきている。日本の地方自治体が担うCOVID-19対策については、PCR検査数を増やせない、入院調整や医療体制の拡充の対応が遅い、自宅療養者の健康支援の対応ができていないなど、欧米諸国との比較で批判がなされている。しかし、日本の地方自治体が果たしている公衆衛生対策における役割には世界的に希有なものがある。日本の公衆衛生対策が地方自治体に負っていることの欠点だけでなく、利点についても議論が必要である。

日本の地方自治体のルーツは古い。多分、江戸時代の幕藩体制の時期に確立されたものと思われる。明治時代に廃藩置県がなされ、中央集権体制が確立された。その体制を支えてきたのが地方自治体である。日本の公衆衛生体制が地方自治体を基盤としたものであることには、内務省の初代衛生局長、長与専斎の将来を見据えた政策が影響している。まだ国家、医療、教育の体制も整っておらず、民衆も育っていない状況にあったにも関わらず、戦後憲法下の住民主体の地方自治体を基盤とした公衆衛生体制を見通していた感じがする。彼は、また公衆衛生は民衆に支えられるものでなければならぬと考えていた。そのことは、1883年に設立した「大日本私立衛生会」の第1回総会において、伝染病予防対策は法律や規則を設けるだけでは対応できない、何よりも国民(住民)がその政策を理解して協力してくれるかどうかにかかっていると述べ

ていることからうかがえる。コレラが大流行していた時期の言葉である。

明治期に描かれた公衆衛生体制が実現されたのは日本国憲法が制定されてからのことである。しかし、戦後、経済の復興が日本社会の悲願であり、そのため公害や薬害が発生して住民の健康と生命を守ることが後回しにされてきた。1980年代頃から住民に対する健康や医療の政策が優先される時代となっている。医療法、地方自治法、保健所法の改正がなされている。1990年代には阪神・淡路大震災や堺市学童集団下痢症などの国民の健康に大きな影響を与える事象が発生している。また伝染病予防法の廃止、感染症法の成立、介護保険法が成立している。日本の公衆衛生を支える制度や体制が整えられ明治期に描いた到達点に達している。

欧米諸国では公衆衛生業務は専門機関や専門組織が担うものとされている。海外に留学、視察してきた専門家は、日本も専門組織を中心とした公衆衛生体制とすべきと提唱している。しかし、日本の公衆衛生体制はこれまでは保健所の総合性と専門性に支えられてきたが、今後はあらゆる公衆衛生課題に対処できる社会としていくには、地方自治体そのものが総合性と専門性を高めていくことが現実的ではないかと思っている。そのためには、国、政府の専門機関、大学、研究機関、民間事業者、民間団体、国民などがどう関わり、どうあるべきなのかが問われている。日本の公衆衛生体制は、地方自治体がこの壁をどう乗り越えるかに強く規定されている。

- 1) 高鳥毛敏雄、自治体を中心の健康政策への期待と意義—公衆衛生の原点から、公衆衛生、73、pp497-501、2009。
- 2) 高鳥毛敏雄、イギリスにおける公衆衛生の歩みと新たな展開—パブリックヘルス・イングランド、公衆衛生、78、pp6-13、2014。
- 3) 高鳥毛敏雄、英国の地方自治体における公衆衛生—総合性と専門性、リーダーシップ性、公衆衛生、82、pp320-324、2018。

高鳥毛 敏雄 氏

Profile

1955(昭和30)年生まれ
関西大学社会安全学部・社会安全研究科・教授
医学博士(大阪大学)
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災
記念 人と防災未来センター 上級研究員



広域圏の労働市場と政策

研究戦略センター 政策研究プロジェクトリーダー 加藤 恵正

雇用は生産の派生需要である。生産活動からの需要ということは、生産活動のあり方、その変化、あるいはよりマクロな視点から経済・社会環境の変化が、雇用や仕事に直接・間接に影響するということだ。生産と労働がコインの両面とすれば、労働市場が効率的に機能することが、経済全体のパフォーマンスを高めることに他ならない。

しかし、日本の労働市場のダイナミズムは弱体化している。コロナ禍以前から、大きな問題を抱えているからだ。第1に、日本の労働市場が資本主義経済の構造変化に対応できなかった点を指摘しなければならない。例えば、諸富は資本主義経済をもっともダイナミックに動かしていく要因として「無形資産」に着目する¹⁾。イノベーションの喚起・継続が核心にあるが、その際、人的資本がきわめて重要となることは自明だ。労働市場は、「人」に投資を行うことでその質的向上を図るとともに、安全で安心な就業環境を整備する必要がある。1980年代の日本経済興隆期、工場や機械に投資を集中させることで効率的生産を実現してきた時代の産業風土が今なお幅を利かせている。日本の企業、そして日本経済はその転換に失敗した。労働市場はかかる変化に呼応できなかった。こうした労働市場の硬直化は、グローバルに開かれた人材市場形成にも失敗することになる。これは、第2に指摘しなければならない構造的問題だ²⁾。苅谷は、日本の人的資本市場を構成する大学、企業において、異質を排除し同質的な集団内での差異に固執する市場が形成されてきたと指摘する。大学教育からの閉鎖的人的資本市場は、グローバルに人材を集め競争によって賃金・処遇を提供する構造になっていない。日本の労働生産性の低さを苅谷はここから論じている。結果的に、労働市場の「質」向上に関わるメカニズムが作動せず、日本経済のダイナミズムを消失させてしまった。第3に、IT化の潮流に「悲惨」ともいべき遅れをとっていることだ。労働市場におけるマッチングの視点は、相変わらず伝統的「労働市場」に存在する就業者と失業者の枠から逃れられていない。個別の事情を抱える個々の労働者に対して、きめ細かな施策を社会経済変化に呼応して機動的に即応しなければならない。今回のコロナ禍において、非正規労働者など不安定就労層に適切な支援が行き届かなかったことは閑却してはならない。

労働市場は、日本の歴史的・社会的・文化的背景から、制度・仕組みが相互補完的に形成されており、これを解きほぐすことは極めて困難と言わなければならない。1980年代に栄華を極めた日本経済のシステムを、改革・進化させることなく現在に至っている典型的市場といってよいだろう。負のロック・インが顕在化している日本社会そのものといって過言ではない。

ところで、「労働市場にたいする政府による画一政策は、地域の需要を的確に反映できない」(S.Giguere)との指摘³⁾は、日本のこれまでの雇用政策のあり方を根本から見直す必要性を示唆している。硬直化した日本の労働市場に、地域から突

破口を開く必要がある。「労働市場の柔軟化・流動化」という視点から、日本の地域経済(ここでは、広域経済圏を想定)の実情に則した政策を提案することが必要だ。

重要なことは、地域労働市場の流動化を加速することだ。衰退産業から成長産業への雇用のシフトは、産業構造の転換・進化において重要である。個人が最適なキャリアを実現するうえでも、流動性の高い労働市場は働く人々に多くの選択肢を提供できる⁴⁾。ただ、これまで、地域労働市場に関わって「流動化」を真正面から議論した例はほとんどない。

地域労働市場において、女性、高齢者や、外国人などこれまで脇役であった人々の活用を推し進めることが必要だ。この点について、グローバル人材市場からみて、その質向上を阻害してきた閉鎖的な制度・仕組みは、陳腐化した市場構造をより強固にする流れになっていると感じる。いまひとつ、雇用の柔軟化/流動化を妨げているのは解雇規制の存在だ。ただ、デンマークなどにある解雇規制の撤廃は、一方で、強固な外部労働市場の存在とパッケージになっていることを閑却してはならない⁵⁾。その意味で、積極的労働市場政策が機能することによって、解雇規制の撤廃は労働市場の流動化を加速する存在となる。問題は、広域経済圏を前提とするとはいえ、地域という枠内においてこうした仕組みの整備がどこまで可能なのにかにある。これを実現するためには、広域経済圏におけるプラットフォーム形成がきわめて重要となろう。

国民経済に機動力がなくなった現在、広域経済圏こそが地域の豊かさや安全・安心を護る圏域として、その存在はますます大きくなるものと確信している⁶⁾。

- 1) 諸富徹『資本主義の新しい形』岩波書店、2020年。
- 2) 苅谷は日本の人的資本市場の閉鎖性と硬直性から、労働生産性が諸外国に比して低位である要因を巧みに説明している。苅谷剛彦「人材の「鎖国」、質向上を阻害」日本経済新聞朝刊、2022/01/06。
- 3) S.Giguere「地域雇用開発、分権化、ガバナンスと政府の役割」樋口美雄・Sジゲール他編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社、2005年、45-72頁。
- 4) 安本弘暁「労働市場の流動化こそ本筋」日本経済新聞朝刊、2021/08/31。
- 5) 藤川恵子「日本版フレキシビリティ構築への課題—転職と多様な働き方を支援する労働市場政策—」Works Review、第3巻、2008年、182-195頁。
- 6) 加藤恵正「動き始めた都心再編—知識創造とイノベーションの拠点へ—」都市政策(神戸都市問題研究所)、第171号、2018年、16-25頁。

加藤 恵正 氏

Profile

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授
慶應義塾大学経済学部卒業、神戸商科大学(現兵庫県立大学)大学院博士課程修了
博士(経済学)
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター
政策研究プロジェクトリーダー