

- ④したがって若年非正規就業増加問題を解決するためには、農山漁村・中山間部（や地方都市部）の雇用・労働インフラを整備して人材の誘導（学卒者の地元定着、Iターン、Uターン、Jターン）を図り、都市部に遍在する国家官僚制・雇用官僚制の頂点領域をめざす競争への参加者を減らすことが必要である。
- ⑤農山漁村・中山間部（や地方都市部）への外部人材導入については現在、専門資格職配置方式と現場養成方式が登場しつつある。前者の専門資格職配置方式は、大学で生態学、生物学、森林学、農学、地域社会学、行政学、経営学等を修めた専門資格職者が地域政策、地域行政に関与する方式であり、これまでの近代主義の根底であった科学主義・合理主義に立脚しつつ、その学問研究の成果を農山漁村・中山間部（や地方都市部）の再活性化に活かそうとする動きである。これに対し、後者の現場養成方式はこれまでの近代主義的能力主義競争とは異質なネオ・ルーラリズム的価値観を農山漁村・中山間部（や地方都市部）に再発見し、再構築していく可能性を秘めた動きである。
- ⑥専門資格職配置方式と現場養成方式の両者が相互補完的に相乗効果を発揮することにより、単線型教育制度の外形は保持しつつも、その中における次世代の子ども・若者の流れは、一律に都市部に遍在する国家官僚制・雇用官僚制の頂点領域をめざす直線的な流れでなく、一定割合が農山漁村・中山間部（や地方都市部）をめざす多様な流れに変わっていくことが期待される。教育制度のこの実質的複線型化によって限界集落問題と若年非正規就業増加問題が同時に解決される展望が開ける。

3. 2012年度の取り組み—地域人材育成政策の意義と課題—

前年度までの文献研究からは、農山漁村・中山間部への専門資格職配置方式もしくは現場養成方式によって農山漁村・中山間部への学卒定着者やI,J,Uターン者を増やすこと（地域人材育成策）が、地方の限界集落問題と都市の若年不完全就業問題の解決につながるであろうという推論を得た。本年度の文献研究ではさらに、グローバリズムが一層進展するなかで地域人材育成策が重要性を増す論理的必然性と、地域人材育成政策が奏功するための条件について検討を行った。

（1）地域人材育成策と諸国策のシンクロ

—10年～20数年後の雇用・労働インフラと地域人材育成策の適合性—

国家レベルでみた教育政策は、以下の一連の過程をたどって効果を発揮する。

- ①10～20 数年後を睨んだ諸国策と整合的な教育理念・政策体系（“国家百年の計”）
- ②教育理念・政策体系から導かれた教育課程（カリキュラム、指導技術）
- ③家庭・地域社会インフラの中で暮らす子ども・若者に対する10～20 数年間の教育指導
- ④10～20 数年後の雇用・労働インフラの中における若者の労働実践】

ここから、教育理念・政策が実効的であるための条件として以下のことが考えられる。

（ア）10～20 数年後を睨んだ諸国策（財政金融、通商産業、農林水産、国土、構成労働等の諸政策）と整合性を有する。

（イ）教育課程・教育指導と家庭・地域社会インフラ（家庭・地域社会の生活様式や価

値観)の隔たりが大きすぎない。

(ウ)教育課程・指導により養成される人間能力と10年～20数年後の雇用・労働インフラ(産業・職業構成や雇用・労働構成)の隔たりが大きすぎない。

これらのうち(イ)については、児童・生徒の可塑性はかなり大きく、また親の価値観も教育コストからの収益の回収という現実的計算に左右される部分が多いので、かなりの程度に教育課程・教育指導に従属的だと考えてよい。結局、教育理念・政策の実効性は、(ア)及び(ウ)つまりは10年～20数年後の雇用・労働インフラを先取りする諸国策と教育政策との整合性に懸かっているといえる。

(2) 地域人材育成策と諸国策のシンクロー戦後改革期と高度経済成長期の経験一

2-1) 戦後改革期の経験

戦後の新教育運動で注目を浴びた本郷地域教育計画は、そのような整合性の重要性を端的に物語る事例である。これは1947年6月から1952年頃にかけて広島県中南部の農村地域である旧本郷町を中心に展開された地域教育計画であり、反封建と近代精神の理念による地域社会の改造の一貫として学校教育を位置づける指導者大田堯の指導の下、住民を交えた地域実態調査による地域課題を自動の発達段階に即して配列する学習課題づくり、学習指導案づくりを展開して全国的に注目を集めた。しかし大田はやがて1951年に出版された無着成恭の『山びこ学校』に接し、子どもに内面から現実の矛盾を直視させ、子ども自身を生活変革の主体として育てる実践として受けとめて衝撃を受け、自分が指導してきた教育計画を歴史と伝統及び現実の問題点から遊離した砂上の楼閣であったと自己批判するに至った(福井雅英『本郷地域教育計画の研究—戦後改革期における教育課程編成と教師—』学文社、2005年2月、14頁)。

大田の自己批判のきっかけとなった『山びこ学校』は山形師範を出て1948年4月に山元村中学校教諭として赴任した無着成恭が生徒の学級文集をまとめて1951年3月に出版したものである。同年2月には戦前戦後に新潟県で小学校教師をつとめ太平洋戦争開戦前夜に「生活綴方事件」で投獄された経験を持つ寒川道夫が教え子の詩集『山芋』を刊行している。ともに戦後民主教育の精華として反響を呼び、全国の小・中学校に綴り方、作文教育が広がるきっかけとなった。とくに『山びこ学校』は映画化されたり文部大臣の訪問を受けるほどであったが。しかし、無着自身は自分の教育実践に対して、「生徒には「自分だけ良ければいいという考えを捨てる」「共同化しろ」「炭焼き山を確保しろ」などと教えた。だが、燃料革命が起きてマキ、木炭から石油、プロパン、ガスへと変わっていき、時代がどんどん先へ行く。自分たちを苦しめている貧しい生活の原因がどこにあり、そこから抜け出すにはどうしたらいいか。生活経験をいくらひねくりまわしてもどうなるわけではなく……」という限界を感じていたことを告白し、1954年には教師を辞めて上京するに至る(佐藤国雄『「山びこ」「山芋」—人間教育の昭和史—』朝日新聞社、1991年7月、214頁)。

本郷町教育計画における社会実態調査には、「……社会教育の充実への課題はみえても、それを町の産業・職業計画へとつなぐのは容易でないし、学校の教育目標・教育課程につなぐにも大きな距離がある。」という批判が1985年になされているという

(福井前掲書、103 頁)。だがその本郷町教育計画の指導者大田が絶賛し自分の実践を自己批判するに至るきっかけとなった生活綴方教育の実践したい、日本社会全体の近代化とそれが産み出す貧困に有効な取っ掛かりを持ってないままに指導者自身の無力感を産んでいたことを考えれば、1950 年前後のあの時点に於いて町の(地域の)自立的発展のもとになる産業・職業計画が可能であったとは考えにくい。

2-2) 高度経済成長期の経験

本郷地域教育計画は地域社会の改造という理念を掲げつつも、地域レベル、国家レベルの産業・職業計画諸国策との整合性を欠いた結果として消滅したといえる。それに対して人材需要予測とリンクした教育計画を実践した人的能力開発計画が、60 年代当初からの経済産業政策や農業政策、国土政策(=近代化政策)と連動して 80 年代末までの経済成長に結実したことは衆目の一致するところである(文部省調査局『日本の成長と教育—教育の展開と経済の発達—』帝国地方行政学会、昭和 37 年 11 月、清水義弘『20 年後の教育と経済』東洋館出版社、1961 年 11 月、清水義弘『教育計画—経済発展と教育政策—』清水義弘著作選集第四巻、第一法規、昭和 53 年 3 月)。しかしながらこの近代化政策複合体(科学技術貿易立国!)が製造業の輸出競争力強化に成功して GNP 増加に華々しい成果を挙げる裏側でいわゆる限界集落問題が進行したこと、及び、90 年代以降にグローバル経済が深化し企業の生産拠点が海外展開する環境下でも近代化政策路線上の経済成長戦略が追求されるなかで都市の若年不完全就業問題が悪化してきたことは、10 年度、11 年度の研究で問題としてきたところである。

(3) 地域人材育成策と諸国策のシンクロ—現況—

それでは本研究が 2011 年度までの検討を経てたどり着いた地域人材育成という教育政策は、どのような雇用・労働インフラの将来(10 年~20 数年後)予測に適合し、また諸国策とどのように整合するのであろうか。以下にそれを検討したい。

3-1) 国内雇用空洞化に関する渡邊シミュレーション

渡邊正裕は様々な職業をスキルタイプ(技能集約的⇔知識集約的)と日本人メリット(小⇔大)の 2 軸の組み合わせにより①「重力の世界」職業群(技能集約的×日本人メリット小)②「無国籍ジャングル」職業群(知識集約的×日本人メリット小)③「ジャンププレミアム」職業群(技能集約的×日本人メリット大)④「グローバル」職業群(知識集約的×日本人メリット大)に分類し、2010 年国勢調査から 4 群の構成比を①72.5%②3.0%③16.3%④5.5%とした上で、類型①は発展途上諸国から無限大に供給される人材との低賃金競争に晒されるので、このまま無策のままグローバル化が進むと、10 年後には就業人口の七割の人は外国人労働者にとって代わるか、グローバル最低賃金で外国に出稼ぎに行くことを迫られることになると、大胆な予測をしている。その上で、それを防ぐための政策として、①「無国籍ジャングル人材」の優遇、②経済的規制の撤廃、③「負の雇用貢献税」の導入、④単純労働者受入禁止、⑤「負の所得税」導入の 5 点を提案している(渡邊正裕『10 年後に食える仕事 食えない仕事』東洋経済新報社、2012 年 2 月)。

渡邊の論ずる雇用空洞化差については疑問が残るが、彼の議論の真価は、グローバリズム下で近代化政策を追求することのパラドックスを明らかにした点にある。渡邊の職業マップで取り上げられているのは専ら製造・情報・サービス産業の職業群であり、第一次産業（農林水産業）の職業群は視野の外に置かれている。その結果、グローバリズムによる大失業に備えて、産業構造そのもの、経済社会構造それ自体の再編について、第一次産業を改めて視野に入れて考えるという姿勢は欠落している。結局、渡邊シミュレーションの価値は、万が一、歴代内閣の諸成長戦略が奏功して経済成長率が数パーセント上向くことがあったとしても、産業職業構造が経済成長期に確立した第二次・第三次産業が主体のままの構成だとしたら、人件費、資材調達コスト、流通コスト等の上昇によって生産拠点の更なる海外展開と国内雇用の空洞化が GNP 増加と比例して更に進み得るといふ、グローバリズム下における GNP 増加追求策が孕むパラドックスを明らかにしたことにあるといえる。

それでは、90 年代初頭にバブルが崩壊しグローバル経済の深化に伴って不況が長期化するなかで歴代政府が打ち出してきた経済政策は、渡邊の提起したパラドックスにどう応えてきたのだろうか。

3-2) 新経済成長戦略 ‘06 年版、08 年版

21 世紀に入ってから歴代内閣による経済成長戦略は①経済産業省編『新経済成長戦略』（財）経済産業調査会、2006 年 6 月、②経済産業省編『新経済成長戦略 2008 改訂版』（財）経済産業調査会、2008 年 9 月から始まった。

<新経済成長戦略>

‘06 年版新経済成長戦略は、1960 年代末以降の 40 年間「世界第 2 位の経済大国」の地位を保ってきた日本が、GDP 規模で 10 年後には中国に 20 年後にはインドに追い抜かれるという状況に陥っているなかで、「強い日本経済」を再構築して誇りを取り戻すことを基本目標としていた。そのための 2 大施策として、「国際競争力の強化＝国際産業戦略（第 2 章）」と「地域経済の活性化＝地域活性化戦略（第 3 章）」が掲げられている。地域活性化戦略の内容として挙げられているのは、「中小企業の活性化（第 3 章第 2 節）」と「サービス産業の革新（第 3 章第 3 節）」である。「地方活性化総合プランの実行（第 3 章第 1 節）」では、施策の総合的な展開の具体的な目標として、（ア）製造業（繊維、木製品、陶磁器、紙製品等）及び一次産業の新展開（＝国内外市場での競争力強化）、（イ）観光産業化の推進（製造業、健康産業などの異業種とのネットワーク形成）、（ウ）まちづくりプロジェクト推進（域外や海外からの観光客の誘引）、（エ）コミュニティ・ビジネスの振興（NPO、社会起業家等の育成、公的サービス分野の子弟管理者制度の整備）が挙げられている。

またこれら地域活性化戦略と関連する教育政策としては、「横断的施策、「ヒト」：人財力のイノベーション（第 4 章第 1 節）」において、<「人財立国」の実現のための 3 つの視点>として挙げられた 3 点（柔軟な人材育成の仕組み、産業界や地域と連携した人材育成、グローバル人材戦略）のうちの第 2 点目において、（ア）実社会と学校教育の解離の解消（高専、大学、専門職大学院等における学問分野別体系にとらわれない課題解決型学習の導入、企業のベテラン技術者等の特任教員としての活用、など）、（イ）

地域に眠る教育資源の活用（地元企業のベテラン技術者を高専、大学、専門職大学院等における特任教員として活用するだけでなく、地域の研究者やOB人材を小中学校における授業づくりや地域のキャリア教育に活用する、など）、の2点が例示されている。

＜新経済成長戦略 2008 改訂版＞

‘08年版新経済成長戦略は、中国やインド等の新興国の台頭によって資源（原油、石炭等のエネルギー資源、鉄鉱石、銅などの鉱物資源等）価格が高騰し、更に資源価格の高騰が欧米やアジア新興国等の成長を減速させて日本経済を牽引してきた外需が縮小するなどの新たなしかも恒常化が予想される環境変化に対応して作成された。

この新たな環境を‘08年版は「資源生産性競争」時代と定義し、基本戦略として①「資源生産性」の抜本向上に集中投資し、資源高時代・低炭素社会の勝者になる、②製品・サービスの高付加価値化に向けてイノベーションの仕組みを強化するとともに、グローバル化を徹底し、世界市場を席卷する、の2点を掲げた上で改革の柱として、（Ⅰ）「資源生産性競争」時代における新たな経済産業構造の構築、（Ⅱ）世界市場獲得と持続的発展のためのグローバル戦略の再構築、（Ⅲ）地域・中小企業・農林水産業・サービスの未来志向の活性化、の3つを挙げた（第1部第2編）。

第Ⅲの柱の「1. 未来志向の地域活性化」では具体的な施策として、（ア）地域社会における低炭素・省エネ・省資源の推進、（イ）農商工連携等による農林水産業の競争力強化、（ウ）観光立国による地域活性化、（エ）建設業の構造改革、（オ）「安全・安心社会」の条件整備、（カ）地域の実力の評価・表彰・認定制度の整備、の6点が挙げられている（第1部第2編Ⅲ）。

このうち（イ）について列挙された施策のうちの第2点目「未来に向けた農林水産業における産業基盤の強化」の中では、農業について、農林水産省が2007年11月6日に発表した「農地政策の展開方向について」及び2008年5月7日に発表した「21世紀新農政2008」を受けて、集落営農の法人化、農業生産法人の推進などにより、農産物の加工販売、新たな販路の開拓などに努めるとともに、就農を希望する若者や団塊世代の受け入れを促進することが重要だと指摘されている。

さらに‘08年版新経済成長戦略の大きな特徴は、‘06年版新経済成長戦略のフォローアップ個別調査結果が掲載されている（第2部）ことである。前述のように‘06年版新経済成長戦略では、地域活性化戦略と関連する教育政策が「第4章横断的施策、第1節「ヒト」：人財力のイノベーション（2）産業界や地域と連携した人材育成」で取り上げられていた。‘08年版ではそのフォローアップ結果を「達成済」「進捗中」「進捗せず」の3段階のうち「進捗中」と評価し、《これまでの進捗状況・実現内容》として、NPO等が仲介して単なる体験学習にとどまらない体系的・効果的なキャリア教育を約4万人の児童生徒に実施した28地域、役300校の例、地元産業界と工業高校、行政等が連携して工業高校の実践的な教育プログラムを充実させた29地域の例、中小企業大学校と大学院商学研究科や経営大学院が連携して中小企業の事業継承や幹部の能力向上に関わる講座やサマースクールを実施した2事例などが挙げられ、2008年現在で継続中または実施予定の類似の取り組みが30数件挙げられている。

3-3) オルタナティブ経済政策（代替的な国家像・国策像）の模索

以上みてきたように、‘06年版新経済成長戦略も’08年版新経済成長戦略もその基本目標は、中国やインドなどの新興国の台頭や資源価格の高騰などの環境変化のなかで、日本経済の競争力を高め、アジア経済圏の成長活力を取り込んで、かつての世界第2位の経済大国の栄光を取り戻すことに置かれてきた。’08年版新経済成長戦略の〈ピンチをチャンスに変え、「資源生産性競争に勝つ」「世界市場に打って出る」〉というスローガン（27頁）はそれを端的に象徴していた。

そのような中、経済産業省の元職員が主導した「オルタナティブ・ヴィジョン研究会」は経済成長を自己目的としない経済政策、国家像を追求し、2010年にその成果を刊行した（中野剛志編『成長なき時代の「国家」を構想する』ナカニシヤ出版、2010年12月）。歴代の成長戦略のアキレス腱であった経済成長への執着を取り払い、2020年代以降はGDP成長率が年率0~1%以下という低成長経済に入らざるを得ないということを前提として、今後のあるべき国家像、国策を検討した野心的な企画の産物である。残念ながらそこでは低成長経済下の雇用・労働インフラがどのような姿になるのか具体的に描かれるには至っていなかったが、グローバリズム下の経済成長一本槍政策が孕むパラドックスは意識され、そこから抜け出るための理念・哲学の方向性が“社会関係資本ソーシャル・キャピタルの再構築”という理念で示されていた。

〈ロバストな経済システム〉

その考え方を非常に分かりやすく説明しているのが〈第Ⅲ部 討議「経済政策のオルタナティブ・ヴィジョン」をめぐって（2010年4月2日に経済産業政策局長室で集録）〉における柴山桂太の発言である。そこで彼は国家が経済に関与するときの考え方として3つあるうちの3番目が彼自身の主張でもあるとしている。それは、グローバル経済時代には地球の反対側で起こるようなちょっとした経済変化が、突然津波のようにこちらに襲ってくる（リーマンショックのように）時代なので、経済システムをこのような外発的なショックに対してロバストな（耐性のある）ものにする経済戦略、経済政策を作ることが国家の役割であるという考え方である。そのような戦略・政策のポイントとして柴山は、①政府と市民のあいだにある中間団体（企業、地方自治体等）が柔軟に動けるようにすること、②韓国のように産業の集中化が進んだ社会ではなく、中小企業や地域経済のネットワークや自営業など一見すると非効率的なセクターがたくさん残っているような社会をめざすべきことを挙げた上で、自身が最も強調したい第③点目として共同体の見直しを挙げている

（37~377頁）。

〈共同体の見直し論（その1）—ロバストな経済システムづくり—〉

この共同体の見直しについて彼は、「たとえば失業したときに実家が自営業だったらちょっと帰って家の仕事を手伝うとか、農業だったらしばらく農業をやるとか、そういうふうには、この不安定な経済状況のなかに一人で飛び込むのではなくて、いろいろなつながりがあることによって、環境変化に対する相互扶助が働きやすい（377頁）」「そうすると、格差問題ひとつとってみても、単に再分配して所得を平等化しましょうというだけでは不十分なんですね。それだけではなく、やはりある程度、コミュニティーや家族を再生しなければならぬということになってくると思います（378頁）」「例え

ば、最近日本で注目されている現象は、三世代同居ならぬ「三世代近居」ですよ。…
…そういうふうに、民間レベルですでに、現在の危機に対応するかたちで、古い家族形
態を現代的なかたちで取り戻すというような、ある種の家族の再編のようなことが始ま
っている。これからは共同体の再編も始まってくると思いますけれども、そういう新た
な現実に対して、共同体のもついい意味での相互扶助機能を育てる、伸ばすという政策
が、ロバストな経済システムをつくるためには非常に重要であると思います（378～379
頁）。」と述べている。

＜共同体の見直し論（その2）—コミュニケーション能力を支える共同体の承認—＞

柴山のこの共同体の見直し論に対して、菅野稔人は、いま流行のコミュニケーション
能力のためにも共同体の価値を再評価すべきだと、別の角度から賛意を表している。彼
は「今後、グローバル化が進んで、生産拠点が海外に移転されればされるほど、もとも
との先進国というのは、言論や概念、理屈、あるいは価値の創造によって、世界経済の
なかで有意な立場を確立するしかなくなってくる。海外の生産拠点をうまくマネジメ
ントするためにも、あるいは他の先進国とのあいだのマーケティング競争に打ち勝つた
めにも、そういう方向に舵を切らざるをえないような状況があるわけです。そういった
ときに要求されるコミュニケーション能力というのは、実は共同体の支えがあればある
ほど強固なものになるんですね。なぜかというと、自信をもって外の荒波にでていって
自分の意見を述べたり交渉したりするためには、内側の共同体のレベルで承認されてい
ることが不可欠だからです（382～383頁）。」「これに関していうと、なぜいまの世界
資本主義のなかで、実物経済のレベルでは弱体化してしまったヨーロッパがいまだ発言
力をもっているのかといえば、それは彼らがさまざまな概念やルールをつくり出す能力
にものすごく長けているからです。たとえば最近だと、温室効果ガスをめぐる排出権取
引のルール設定をいち早くやるとか。これはなにも彼らが環境を守ろうとしているから
そうしているというだけでなく、新しい環境制約のなかで自分たちが新しいルールをつ
くれば今後の世界経済のなかで自分たちが優位に立てるという思惑がそこにあるから
ですよ。そして、そうした新しいルールをつくるには、新しい価値だとか概念だとか理屈
がどうしても必要になる。フランスに留学して実感したんですが、そうした価値や概念
について議論する土壌がヨーロッパにはものすごくあるんです（383頁）。」「……イ
ノベーションというと、われわれはだいたい技術のイノベーションのことだけを考えま
すよね。しかし、われわれは、そうした技術のイノベーションにともなって変更される
ルールのイノベーションというものもつねに考えなくてはならない。……産業テクノロ
ジーのイノベーションとともに、ルールや制度、ビジネスモデル、社会関係のイノベ
ーションということも同時に考えていかなければならないのです。そしてそれをするには、
やはりそれ相応の概念的な作業がどうしても必要になるし、実は共同体的な承認の支え
も必要になるんです（384頁）。」と述べている。

これに対して当時経済産業政策局長（2010年7月より経済産業事務次官）で討議に積
極的に参加した松永和夫は、「菅野さんのお話でおもしろいと思ったのは、共同体によ
る個人の承認が、その個人がこのグローバリゼーションの波の中に出ていって、コミュ
ニケーション能力を発揮して、そして日本としてのルールづくりにも貢献するというこ
とです。

この点でわれわれがいま非常に悩んでいるのは、若い人を中心に、どんどん国内引きこもり現象に入ってしまったということなんです。経済成長をしなければならないというときに、そのためには、アジアの内需を取り込むにせよ、新興国と競争するにせよ、やはりとにかく人が外に出ていかなければならない。イノベーションにしても、やはり人が外に出て行って、コミュニケーション能力を発揮しなければならない。お話をうかがっていて、そういうコミュニケーション能力の基盤としての共同体が弱くなっていて、そのせいで承認が得られなくて外に出ていく勇気が得られないということとつながっているのだとすると、これはものすごく深刻な話だと思いました（386頁）。」と述べている。

これに対して菅野は、「私の勤務する津田塾大学は、これまで自立をめざす女性をたくさん輩出してきた大学なんですけど、いまはゼミなどで学生と話すと、早く結婚したいというんですよ。ものすごく安定志向が強い。これは将来に対する見通しの悪さとか、社会関係の不安定さなどの裏返しなんだと思います。ですから、その部分をちゃんとケアするような制度設計がなされるのであれば、若い人たちももっと積極的に外に出ていくかもしれない。あるいはもっと果敢にコミュニケーションの荒波に乗り出していくような人たちが出てくるかもしれないですね（386頁）。」と答えている。

<ソーシャル・キャピタル論>

柴山と菅野のこの共同体見直し論に対して、討議の参加者からは強い同意が示された上で、そのような議論を日本の知識階層に受け入れ難くしている原因として“共同体”という概念のマイナスイメージが指摘された。中野剛志は「……イノベーションについても、イノベーションは個人から生まれるもので共同体はそれを阻害するというようなバイアスが、省内ではほんとうに強かった。それから、共同体論そのものに対する抵抗が異様に強かった。事務官は半分以上が法学部の出身なんですけど、法学のポキャブラリーのなかには、原子論的な個人はあっても、共同体はないんじゃないですか（385頁）。」と述べ、それに当時経済産業政策局長で討議に積極的に参加した松永和夫も「そもそも共同体という概念自体にやや、農村共同体的といいますか、閉鎖的なイメージがともないがちですね（383頁）。」と相槌を打っている。

これらの発言を受けて柴山は、「ソーシャル・キャピタルという概念は、その悪いイメージを中和しようとしているわけですよ。共同体の規範や互酬のネットワークをキャピタル、つまり擬制的な資本と見なして、共同体への参加は合理的な行動であるということを示そうとしている。一般的なゲマインシャフトとゲゼルシャフトという概念だと、合理的な利益社会に対して、共同体というのは情緒的だということになる。しかしそういうことではなくて、共同体があると、たとえば子どもを預かれば自分が困ったときにも預けられるというふうに、相互利益になる。つまり共同体の互酬的ネットワークを一個の資本と考えると、共同体への参加活動はそれに対する投資である、投資をすると自分にリターンが得られる、そういうふうなものとして共同体を捉えようじゃないかということ（385頁）。」と解説している。

(4) 地域人材育成政策の意義と課題—まとめ—

国家的な経済政策としてはこの後、内閣官房国家戦略室編『日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～』（財）経済産業調査会、2012年9月、及び、伊藤元重監修、経済産業省編『「成熟」と「多様性」を力に 経済社会ビジョン～価格競争から価値創造経済へ～』（財）経済産業調査会、2012年11月が出ているが、本研究の焦点である地域人材育成策については、これまでの点検で重要な論点が揃ったので、紙数の関係もあり、まとめに入ることにする。これまでの検討で得た収穫は2点にまとめられる。

第一点目は、地域社会の産業・職業計画と連動した教育計画は戦後改革期に試みられて挫折した歴史を持つが、21世紀に入って新たな局面を迎えたといえることである。‘06年版新経済成長戦略では多数の施策が「産業界や地域と連携した人材育成」として国の支援対象とされ、‘08年版新経済成長戦略でなされたフォローアップではそのうちのかなりが「進捗中」であった。それらはあくまでも経済成長戦略の一環としての政策であるが、その中であって、‘08年版新経済成長戦略において「未来に向けた農林水産業における産業基盤の強化」の中で取り上げられた集落営農の法人化、農業生産法人の推進、農産物の加工販売、新たな販路の開拓などは、農林水産省が2007年11月6日に発表した「農地政策の展開方向について」及び2008年5月7日に発表した「21世紀新農政2008」を受けてのものである。集落営農の法人化、農業生産法人の推進は、それによって就農を希望する若者や団塊世代の受け入れが進むように期待されていることから分かるように、本研究が当初から問題にしてきたいわゆる限界集落問題の解決にもつながるものである。それはまた、中野剛志編前掲書巻末の討議の中で柴山桂太がロバストな経済システムづくりとの関連で述べた共同体の見直し論ともつながる。また、渡邊正裕が前掲書を発表したそもそもの出発点ともつながる。彼は「「頼れるのは自分だけ」の社会で」という副題を付けた同書の「おわりに」において、一般失業率20%超、若者(16～24歳)の失業率46%というスペインのマドリッドで幅広い年齢層のスペイン人に話を聞いた結果、ラテン系の楽観的な性格と、親戚のおじさんがやっている稼業を手伝いながら勉強または職業訓練に通っているといった類の“ファミリー福祉”の話をする人が多かったことに強い印象を受けたという。これに対してサラリーマン化が急速に進んだ日本社会では「一族の家業」でとりあえずの職を得るというセーフティーネットも激減しており、財政危機が表面化して雇用が縮小しても国の福祉もファミリー福祉も宛てに出来ず、頼れるのは自分だけになっている。

そういう状況に突入しそうな日本人の仕事選びをグローバリズムの進行という観点から論じたのが本書だと渡邊は述べている(219～220頁)。

本稿の執筆者岩木は先に「2. 2010、2011年度研究の振り返り」の(4)において、「専門資格職配置方式と現場養成方式の両者が相互補完的に相乗効果を発揮することにより、単線型教育制度の外形は保持しつつも次世代の子ども・若者の流れは、一律に都市部に遍在する国家官僚制・雇用官僚制の頂点領域をめざす直線的な流れでなく、一定割合が農山漁村・中山間部(や地方都市部)をめざす多様な流れに変わっていくことが期待される。教育制度のこの実質的複線型化によって限界集落問題と若年非正規就業増加問題が同時に解決される展望が開ける。」と述べた。いま見た柴山桂太や渡邊正裕の発言は、岩木のこの推論があながち的外れではないことを物語っている。第二点目は

2010、2011年度の研究では全く視野の外だったので、思わぬ収穫というべきであるが、グローバリズム時代の国際エリートの精神的土台としての“共同体の承認”に関する菅野の洞察である。中野剛志編前掲書巻末の討議の中で松永和夫が、「……われわれがいま非常に悩んでいるのは、若い人を中心に、どんどん国内引きこもり現象に入ってしまったということなんです。……アジアの内需を取り込むにせよ、新興国と競争するにせよ、……イノベーションにしても、やはり人が外に出て行って、コミュニケーション能力を発揮しなければならない。……そういうコミュニケーション能力の基盤としての共同体が弱くなって行って、そのせいで承認が得られなくて外に出ていく勇気が得られないということとつながっているのだとすると、これはものすごく深刻な話だと思いました。」と述べたのに対して菅野が挙げた津田塾大学の安定化志向の高まりは、結局、大学ユニバーサル化のなかで津田塾大学のような高偏差値の名門大学の学生でも、他の一般大学の学生と同じ条件で同じように厳しい就活競争に晒されるようになり、エリート大学の知的・学問的・倫理的文化が衰弱したことの結果であろうと考えられる。とすれば、本稿の執筆者岩木が先に述べた「教育制度の実質的複線型化」は「限界集落問題と若年非正規就業増加問題が同時に解決」する可能性を持っているだけでなく、日本のトップエリート層の国際交渉の局面における“コミュニケーション能力”の向上という副産物をもたらすことになる。だとすると現在展開されている小学校段階からの英語コミュニケーション教育よりも、地域人材育成に力を入れる方が国際競争力を持つトップエリート層の養成にとって確実な途だとも考えられる。

地域人材育成策が秘めていると考えられる以上の第一、第二の可能性については何れにしても、それを更に実証的に確認するためには、‘06年版以降の経済成長戦略あるいは日本再生戦略で展開されてきた各種の政策、とりわけ集落営農の法人化や農業生産法人の推進に関わる施策群の実態と成果に関する詳細な研究が必要である。今後の課題としたい。

医師不足等に対応した適切な外来診療の確保
ードイツの公的医療保険供給構造法による改革ー

研究分担者 松本 勝明（北海道大学公共政策大学院教授）

研究要旨

本研究では、高齢化の進展、慢性病の増加などに伴い外来診療の分野における医師不足が懸念されているドイツにおいて、2011年に制定された公的医療保険供給構造法により適切な外来診療を確保することを目的として行われた改革について考察を行うこととした。

研究方法は、文献研究、ならびに、ドイツにおいて、連邦保健省、疾病金庫、研究機関などを訪問して行った専門家・研究者との意見交換、情報収集による。

この結果、ドイツでは、地方における保険医の開業を促進するための様々な措置を講じることにとどまらず、それでも必要な医師が確保できない場合の対応として、遠隔医療や医師から看護師等への「実施権限の委譲」を進めるなど、既存の医療供給システムそのものを見直すような取組みも行われていることが明らかとなった。

A. 研究目的

本研究では、外来診療の分野での医師不足の問題に対応するためにドイツで実施された改革について検討し、それが必要とされた背景、その具体的な内容、期待される効果などを把握することを目的としている。

このため、まず、文献研究により、改革の背景や内容を把握したうえで、訪問調査を通じて、期待されること効果や問題点の把握を行った。それらを基に、医師不足等に対応して適切な外来診療を確保するための対策の在り方について考察を行った。

B. 研究方法

医師不足等に対応した適切な外来診

療の確保のためにドイツで実施されている対策の背景、内容、効果等を把握するため、ドイツでの先行研究を中心に文献研究を行った。また、連邦保健省、疾病金庫、研究機関などの訪問調査を通じて実態の把握を行った。

（倫理面への配慮）

文献研究及び訪問先の了解を得て実施した訪問調査であるため該当しない。

C. 研究結果

ドイツにおいては、高齢化の進展、慢性病の増加などに伴い医師不足が懸念されることに対応した措置が講じられている。その内容は、保険医の地域偏在を是正するための需要計画の見直し、過少供給地域への保険医の算入を促進するための経済的なインセンティブの付

与、保険医に対する規制の緩和、仕事と家庭との両立の促進などに及んでいる。

しかし、これらの対策を講じても、地方において保険医として診療に従事することが十分に魅力的なものになるかどうかについては疑問がもたれている。このため、必要な保険医が確保できない場合の対応として、遠隔医療や医師以外の者への「実施権限の委譲」を進めることなど、既存の医療供給システムそのものを医師不足の観点から見直す取組みも行われている。

- なし
- 2. 実用新案登録
 - なし
- 3. その他
 - なし

D. 考察及びE. 結論

本年度の研究を通じて、ドイツにおける改革に関する調査結果にもとづいて、医師不足が懸念されるなかで適切な医療供給を確保するための政策的な対応に関して重要な知見を得ることができた。これらは、日本の医療供給に対しても、高齢化の進展、疾病構造の変化などへの対応の観点から有益な示唆を含んでいる。医師不足対策に関して取り組むべき対策のメニューや既存の供給システムの見直しなどの点で、今後の我が国の具体的な対策の検討にも役立つものである。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

医師不足等に対応した適切な外来診療の確保 —ドイツの公的医療保険供給構造法による改革—

松本勝明（北海道大学公共政策大学院教授）

1. はじめに

国民に対して、質が高く、いずれの地域もカバーし、かつ、ニーズに適合した医療供給を保障することは、ドイツにおいても、医療政策の中心的な課題となっている。人口高齢化の進展、都市と地方との間の医療供給の格差、医療技術の進歩がもたらす新たな可能性に適切に対応して、高水準の医療供給を確保するためには、医療制度に関する更なる改革が必要であると考えられた。このため、2011 年には新たに公的医療保険供給構造法¹が制定された。

この法律の重要な目的の一つは医師不足への対応を行うことである。高齢化の進展に伴い、慢性疾患の患者が増加し、しかも、一人の患者が複数の疾患を有することが増加するため、医療に対する需要は増加する傾向にある。一方、人口構造の変化により、医療・看護の仕事に就く可能性のある若者の数は減少する傾向にある。この結果、現在の医療を取り巻く諸条件に変化がないとすれば、特に地方においては、外来診療の分野において、家庭医の不足、更には専門医の不足が生じることが懸念されている²。このような医師の不足は患者に対する医療に直接的な影響を及ぼすものと考えられる。

公的医療保険供給構造法においては、こうした問題に対応することを目的として、保険医の需要計画の見直し、外来診療報酬制度の改正、保険医に対する規制の緩和などの一連の改革が行われた。以下においては、これらの改革が必要とされた背景、その具体的な内容、期待される効果などについて、検討を行うこととする。

2. 保険医の需要計画の見直し

(1) 保険医診療の確保

医療保険の給付として、被保険者は医師による外来診療を受けることができる。外来診療の対象には、疾病の予防、早期発見及び治療のための医師の活動が含まれる。医療

¹ GKV-Versorgungsstrukturgesetz vom 22. 12. 2011, BGBl. I S. 2983.

² 医師数等の状況については、松本勝明「医療分野の専門職の確保—ドイツにおける政策動向—」『社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究 平成 22 年度総括・分担報告書』45 - 63 頁を参照されたい。

保険による外来診療(保険医診療(vertragsärztliche Versorgung))は、認可を受けた開業医(保険医(Vertragsarzt)³)などにより行われる⁴。この認可に関する決定は、認可委員会(Zulassungsausschuss)により行われる。認可委員会は、保険医協会(Kassenärztliche Vereinigung)と疾病金庫の州連合会(Landesverband)⁵及び代替金庫(Ersatzkasse)(以下、両者を合わせて「疾病金庫州連合会等」という。)により設けられ、それぞれ半数の保険医及び疾病金庫を代表する者で構成される。医師が保険医としての認可を請求するためには、保険医協会の医師登録簿(Arztregister)に登録されていることが条件となる。医師登録簿への登録には、医師免許(Approbation)を有すること及び一般医学(Allgemeinmedizin)又はその他のいずれかの専門分野に関する卒後教育を修了し、それに対応する専門分野を標榜する権限を有することが必要となる⁶。

保険医協会は、社会法典第5編⁷に基づき与えられた保険医診療に関する責務を果たすため、保険医により基本的に州単位で組織された公法上の法人である⁸。法律上、全ての保険医はその開業場所を管轄する保険医協会に属するものとされている。また、連邦保険医協会(Kassenärztliche Bundesvereinigung)は保険医協会により設立された公法上の法人である。保険医協会及び連邦保険医協会は、法律に基づき、保険医診療を確保する任務並びに保険医診療が法律及び契約に基づく基準に合致することを保障する任務を有している。前者の任務を果たすためには、地域のニーズに適切に対応することができる保険医診療の供給体制を構築する必要がある。その前提となるのは、十分な数の保険医が地域的な偏りなく存在することである。

このため、ドイツの医療保険においては保険医の需要計画(Bedarfsplan)が策定されている。従来、保険医の需要計画は、費用抑制策の一環として、外来診療に従事する保険医がさらに大幅に増加することに歯止めをかけることを目的としていた。この目的自体も十分に達成されたわけではないが、今日の状況において、需要計画は人口学的な変化への対応という新たな課題に直面している。

ドイツにおいても、継続的な寿命の伸長と低い出生率により、社会の人口学的な変化が進行している。この結果、人口総数の減少と並行して、人口に占める高齢者の割合が大幅に増加する一方で、勤労世代の割合は低下すると見込まれている。また、人口の高

³ 「Vertragsarzt」及び「Kassenarzt」は直訳するとそれぞれ「契約医」及び「金庫医」となるが、日本での用例にならって「保険医」の訳語をあてることとする。ただし、ドイツの場合の保険医は、あくまでも医療保険による外来診療を担当する自由業の開業医であり、病院勤務医はこれに含まれない。

⁴ 保険医のほかに、認可を受けた医療供給センターなどが行っている。医療供給センターについては、注20を参照されたい。

⁵ 各州に、それぞれ一つの地区疾病金庫(Ortskrankenkasse)州連合会、企業疾病金庫(Betriebskrankenkasse)州連合会及び同業疾病金庫(Innungskrankenkasse)州連合会が存在する。

⁶ 医師の卒後教育については、松本勝明「医療分野の専門職の確保—ドイツにおける政策動向—」『社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究 平成22年度総括・分担報告書』53頁を参照されたい。

⁷ Sozialgesetzbuch Fünftes Buch vom 20. 12. 1988, BGBl. I S. 2477.

⁸ 最大の州であるノルトライン・ヴェストファーレン州は2つの保険医協会の対象区域に区分されている。このため、ドイツ全体(16州)では17の保険医協会が存在する。

齡化は、人々が複数の疾病に罹患することや急性疾患ではなく慢性疾患に罹患することが増加するという意味での疾病罹患状況の変化を伴っている。これらの変化は決して全国一律に進むのではなく、地域による大きな違いがみられる。さらに、人口学的な変化と並んで、一人暮らし世帯の増加など、世帯構造の変化も進んでいる。このような変化がそれぞれの地域による違いを持って進展していくことに対応して、需要に適合した外来診療を確保するためには、需要計画の仕組みについても見直す必要があると考えられた。

(2) 需要計画の仕組み

従来、需要計画の仕組みは次のとおりであった。保険医協会は、疾病金庫州連合会等の同意を得て、共同連邦委員会(Gemeinsamer Bundesausschuss)⁹の定めた指針(需要計画指針 (Bedarfsplanungs-Richtlinie)の基準に沿って、保険医診療を確保するための需要計画を定めなければならない。需要計画を基礎として、「医師及び疾病金庫の州委員会(Landesausschuss der Ärzte und Krankenkassen 以下「州委員会」という。)¹⁰は過剰供給又は過少供給の存在を決定する。過剰供給とみなされるのは、「一般的な需要に適合した供給度(allgemeiner bedarfsgerechter Versorgungsgrad)」を10%上回る場合である¹¹。一方、過少供給とみなされるのは、需要に適合した供給を25%(専門医に関しては50%)下回る場合である。

「一般的な需要に適合した供給度」は、最初に1990年末時点での現状を基に算出され、その後はそれぞれ前年の状況に応じた調整が行われる。「一般的な需要に適合した供給度」の標準となるのは、共同連邦委員会が需要計画指針において定めている医師一人当たり住民数(一般比率(Allgemeine Verhältniszahlen))である。この比率は、14種類の保険医について、人口密度などに応じた10種類の地域のタイプごとに定められている¹²。

⁹ 共同連邦委員会は、連邦保険医協会、ドイツ病院協会(Deutsche Krankenhausgesellschaft)及び疾病金庫連邦中央連合会(Spitzenverband Bund der Krankenkassen)により設立される。共同連邦委員会の議決委員会(Beschlussgremium)は、中立の議長及び2名の中立の委員、連邦保険歯科医協会(Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung)が指名した1名の委員、それぞれ2名の連邦保険医協会及びドイツ病院協会が指名した委員、並びに疾病金庫連邦中央連合会が指名した5名の委員により構成される。共同連邦委員会は、被保険者に対する十分で、合目的で、経済的な医療供給を確保するために必要な指針を定めることとされている。

¹⁰ 州委員会は、保険医協会及び疾病金庫州連合会等により設立される。州委員会は、中立の議長及び2名の中立の委員、医師を代表する9名の委員、地区疾病金庫及び代替金庫を代表するそれぞれ3名の委員、企業疾病金庫及び同業疾病金庫を代表するそれぞれ1名の委員、農業疾病金庫(landwirtschaftliche Krankenkasse)及び鉱夫組合・鉄道・海員金庫(Knappschaft-Bahn-See)を共通して代表する1名の委員から構成される。

¹¹ このことは、後述する「一般比率」が当該計画区域の医師一人当たり住民数よりも10%以上大きいことを意味している。

¹² 保険医の種類としては麻酔科医、眼科医、外科医、内科医などが、地域のタイプとしては、「人口稠密地域の中核都市」、「人口稠密地域の人口密度の高い郡」、「農村地域の人口が密な郡」などがある。

州委員会は、過剰供給の存在を確認した場合には、保険医認可の制限を命じなければならない。州委員会は、過少供給が発生している又は過少供給の恐れがあることを確認した場合には、保険医協会に対して過少供給の是正又は回避のための適切な期限を設定しなければならない。過少供給の是正又は回避のための措置としては、開業する保険医を募集することのほかに、開業に対する財政的な援助を行うことが考えられる。保険医協会による措置では、保険医診療が確保できず、かつ、設定した期限が過ぎた後も過少供給が継続する場合には、州委員会は過剰供給とはなっていない他の区域での保険医認可の制限を命じるものとされている。

(3) 公的医療保険供給構造法による改正

需要計画のこのような法的枠組みに対しては、公的医療保険供給構造法により次のような変更が加えられた。

① 計画区域

各需要計画の対象区域(計画区域(Planungsbereich))は、従来、市又は郡に対応したものとされていたが、この規定は廃止された。これに代わって、対象区域は地域全体をカバーする保険医診療が確保されるように定めるものと規定された。その理由は、市や郡の範囲は、適切な保険医診療の姿を描くには大きすぎる又は小さすぎるがよくあるためである。典型的には、市や郡の範囲は、身近な家庭医診療に関しては大きすぎる一方で、広範囲の患者を対象にする専門医診療に関しては小さすぎるようなケースである。この改正により法律上の規定が弾力化された結果、共同連邦委員会による決定の幅が広げられ、対象区域の範囲に関して保険医の種類やその医療上の使命に応じた違いを設けることが可能となった。(Orlowski, 2012 : 8)。共同連邦委員会が 2012 年 12 月に新たに定めた需要計画指針¹³においては、これを受け、家庭医、一般の専門医及び特別の専門医ごとにそれぞれ異なる区域の範囲が定められた。

② 医師数と住民数との比率

連邦共同委員会は、需要に応じた医療供給を確保するために、特に人口学的な変化などを勘案して「一般的な需要に適合した供給度」の標準となる医師数と住民数との比率の見直しを行うものとされた。その際には、人口学的な変化のほかにも、保険医診療に対する実際の需要に影響を及ぼす他の要因が考慮される。このような要因には、住民の社会構造の変化、計画区域の地理的状況、既存の医療供給構造などが含まれる¹⁴。これによって、都市と地方のそれぞれの地域特性が適切に考慮されるとともに、サービス提供へのアクセス可能性や距離という患者の視点から重要な要素が考慮される。

¹³ Bedarfsplanungs-Richtlinie vom 20. Dezember 2012, BAnz AT 31. 12. 2012 B7, S. 1.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 17/6906, S. 74.

③州による関与の拡大

人口学的な変化が進む中で医療供給に関する地域的な差異が拡大することに対応して、州レベルの当事者が共同連邦委員会の定める需要計画指針の基準によらないことを可能にする改正が行われた。また、住民に対する保健医療サービスの提供について、直接の当事者を補完する責任を持つ州の関与が強化された。

これにより、保険医協会は、疾病金庫州連合会等の同意を得て、共同連邦委員会の需要計画指針の基準とは異なる需要計画を策定又は改定することが可能とされた。ただし、これが認められるためには、人口や疾病罹患率などに関する当該地域の特殊性を考慮して、需要に適合した医療供給を確保するために必要であることが前提条件となる。このような例としては、高齢化が進んだ地域で「一般的な需要に応じた供給度」をより高く設定することや、地域の特性を考慮した計画区域の設定を行うことなどが考えられる。

また、州法に定めることにより、医療供給の分野を越えた問題に対する勧告を行う共同州委員会(gemeinsames Landesgremium)を設けることが可能とされた。この委員会は、州自体のほかに保険医協会、疾病金庫の州連合会等、州病院協会その他の当事者¹⁵を代表する委員から構成される。この委員会は、州法の定める基準に従って、需要計画の策定及び変更に対して意見を述べることができるとされた。この改正の目的は、この委員会を通じて、州が医療供給の在り方により大きな影響力を持つことができるようにすることにある(Orlowski, 2012 : 11)。

3. 外来診療報酬制度の改正

上記のように、需要計画に関しては、地域の医療需要により適合した計画となるような法的な枠組みの変更が行われた。次に問題となるのは、特に過少供給地域において、需要計画に定められた需要に対応した外来診療の供給をどのように確保するかである。そのためには、まず、過少供給地域で開業することが自由業の医師にとってより魅力的なものとなるような条件を整えることが重要である。このため、公的医療保険供給構造法では、外来診療報酬制度などについて次のような改正が行われた。

(1)外来診療報酬制度

外来診療報酬に関する従来の制度は次のようなものであった。各疾病金庫はそれぞれの保険医協会に診療報酬総額を支払う¹⁶。保険医協会は、一定の配分基準に基づき、診療報酬総額を傘下の各保険医に配分する。この配分基準は、保険医協会により、統一評

¹⁵ その他の当事者としては、その他の社会給付の給付主体、州医師会、患者団体などがあげられる(Bundestagsdrucksache 17/6906, S. 66)。

¹⁶ 診療報酬総額は、疾病金庫州連合会と保険医協会との間で予め合意された被保険者(本人)一人当たり診療報酬額に当該地域に居住する加入被保険者数を乗じることにより算定される。

価基準(Einheitlicher Bewertungsmaßstab (EBM))を勘案し、かつ、疾病金庫州連合会等の同意を得て定められる。統一評価基準は、保険医が請求可能な給付とそれらの給付の相対価値を点数(報酬点数)で示したものであり、評価委員会(Bewertungsausschuss)¹⁷を通じて定められる。各保険医に配分される診療報酬の額は、その保険医が行った給付に応じて算定される報酬点数に一点当たり単価を乗じることにより得られる。ただし、保険医に配分される診療報酬総額は予め定められるため、保険医協会傘下の保険医がより多くの給付を行い報酬点数の総点数が増加すればするほど、一点当たり単価は減少する。

この制度に関しては、2007年に施行された公的医療保険競争強化法¹⁸により抜本的な改革が行われた¹⁹。その結果、外来診療報酬は統一評価基準に定められる診療点数と固定された一点当たり単価により算定することが基本となった。一点当たり単価については、評価委員会により全国標準値が設定される。全国標準値としては、通常の場合に適用される値のほかに、過剰供給又は過少供給に該当する場合に適用される値が設定される。つまり、保険医の需要計画に基づき過少供給に該当する場合には、保険医としての開業を魅力的なものとして過少供給を解消するために、通常の場合よりも高い全国標準値が設定される。逆に、過剰供給に該当する場合には、通常の場合よりも低い全国標準値が設定される。したがって、例えば、ある対象区域において内科医の過剰供給が存在する場合には、当該区域の内科医による診療に対しては、医師の開業行動に影響を与えられる程度に引き下げられた全国標準値が適用される。なお、地域的な特殊性が認められる場合に限り²⁰、保険医協会と疾病金庫州連合会等との間で全国標準値の加算又は減額について合意することが認められる。

固定された一点当たり単価による診療報酬の算定が行われることと併せて、公的医療保険競争強化法においては給付量をコントロールするための手段が強化された。その一つは「保険医単位の標準給付量(arztbezogene Regelleistungsvolumina)」の設定である。疾病金庫州連合会等と保険医協会は、被保険者の疾病罹患状況に応じて、保険医の種類(例: 家庭医、心臓医、泌尿器科医)ごとに標準給付量を定める。この標準給付量の範囲内で各保険医が行った給付に対しては、その地域に適用される固定された一点当たり単価により報酬額が算定される。一方、標準給付量を超える部分の給付に対しては、減額された一点当たり単価により報酬額が算定される。

この公的医療保険競争強化法により行われた外来診療報酬制度の改革に対しては、2011年に制定された公的医療保険供給構造法により再び変更が加えられた。これにより、一点当たり単価について、評価委員会が過剰供給又は過少供給が存在する場合の全国標準値を定める仕組みは廃止され、州レベルで決定されるより弾力的な制度に置き換えられた。すなわち、保険医協会と疾病金庫州連合会等が過少供給の恐れがある又は存在し

¹⁷ 評価委員会は連邦保険医協会及び疾病金庫連邦連合会等が指名するそれぞれ7名(現在は3名)の委員から構成される連邦レベルの委員会である。

¹⁸ GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz vom 26. 3. 2007, BGBl. I S. 378.

¹⁹ この改正の詳細については、松本(2008)を参照されたい。

²⁰ 加算及び減額は、費用構造及び供給構造に地域的な特殊性が存在する場合に限り認められる。また、この特殊性の有無の判断は、評価委員会が定める指標に基づき行われる。

ている地域などにおける医療供給を改善することを目的として、「特に促進するに値する給付」及び「特に促進すべき医療供給者による給付」に対して全国標準値の加算を行うことについて合意することが可能となった。このような場合として想定されているのは、例えば、過少供給地域での往診、糖尿病患者の血糖値改善に特に優れた医師による給付に対する加算であるが、過少供給地域での保険医としての活動全般を促進するための加算について合意することも可能である(Orlowski, 2012: 13)。

「保険医単位の標準給付量」により給付の量的コントロールを行う仕組みも廃止された。これに代わって、配分基準において、医師の活動が与えられた任務を超えて拡大することを防ぐための規定を設けることとされた。ただし、過少供給の恐れがある又は過少供給の存在する場合には、当該診療科の医師に関しては、配分基準において当該区域の患者の診療件数を制限又は抑制するような措置を行わないものとされた。したがって、保険医協会が、配分基準において、「保険医単位の標準給付量」を設定し、実際の給付量がこれを超えた場合に一点当たり単価を減少させる措置を定めたとしても、過少供給地域で開業し、そのために診療件数が大きくなった医師には適用されない。なぜならば、このようなケースでは、診療件数の増加はその地域の医療需要に見合ったものであるからである。

(2)構造基金の設立

従来も、保険医協会は、保険医診療を確保し、改善し、助長するために、過少供給地域の保険医に診療報酬への確保加算金(Sicherstellungszuschlag)を支給することを含む適切な措置を講じるものとされている。過少供給地域における困難な状況に配慮して、公的医療保険供給構造法による改正では、これに加えて、過少供給地域での保険医診療を促進するための対策の財源に充てるため、保険医協会が構造基金(Strukturfonds)を設けることが可能とされた。構造基金の費用のために、診療報酬総額の0.1%が充てられる。疾病金庫州連合会等も、保険医協会と同額を構造基金に対して支払わなければならない。構造基金の資金は、過少供給地域での新規開業又は開業場所の増加の際に必要な投資費用への補助、養成教育修了後の一定期間に過少供給地域で診療に従事することを条件として医学生に奨学金を貸与するための費用などに充てられる。

4. 過剰供給能力の解消

公的医療保険供給構造法では、過剰供給となっている区域についても、過剰供給をより効果的に解消することを目的として次のような改正が行われた。

(1)保険医認可の自発的な返上

従来から、62歳以降に保険医としての認可を自発的に返上する場合には、保険医協会が財政的な援助を行うことが認められていた。今後は、当該保険医の年齢にかかわらず、保険医としての認可を自発的に返上する場合には、保険医協会が財政的な援助を行

うことが認められる。また、過剰供給のために認可の制限が命じられた地域においては、保険医がその場所で引き続き開業する医師の募集を行わないことにしたときは、保険医協会が当該開業を買い取ることが可能となった。

(2)開業の引継ぎ

従来は、過剰供給地域であっても、開業していた保険医が死亡又は保険医認可を返上した場合には、当該保険医又はその相続人の申請に基づき、その場所で引き続き保険医として開業する医師を募集する手続きが行われた。しかしながら、公的医療保険供給構造法による改正の結果、認可委員会は、医療供給上の理由から開業が引き継がれる必要がない場合には、後継者募集の申請を拒否することができるようになった。開業が、個人の医師ではなく、医療供給センター(Medizinische Versorgungszentrum, MVZ)²¹により引き継がれる場合もこれと同様の取扱いとなった。

なお、医療供給上の理由から引き続き行われる必要がない場合でも、当該保険医の配偶者、子、雇用していた医師など特別の地位にある者が後継者となる場合には、募集手続きが行われる。

(3)期限付きの認可

公的医療保険供給構造法により、過剰供給の恐れがある地域(実際の供給比率が需要に適合した供給比率の 100%~110%に該当する地域)においては、認可委員会は認可に期限を付けることが可能とされた。

5. 保険医に関する規制の緩和

2006年に制定された保険医法改正法²²においては、特に旧東独の一定の地域で保険医診療の過少供給が生じる恐れがあることに対応するため²³、社会法典第5編に定められている保険医に関する規制の弾力化が行われた。公的医療保険供給構造法では、この方向が更に推し進められ、保険医診療の確保を可能にするとともに、自由業としての保険医の活動の在り方の変化に対応するための改正が行われた。

²¹ 2003年に制定された公的医療保険近代化法(GKV - Modernisierungsgesetz vom 14. 11. 2003, BGBl. I S. 2190)により、保険医のほかに、認可を受けたMVZが保険医診療を行うことになった。MVZは医師により管理される専門分野横断的な施設であり、そこではMVZに雇用された医師又は自由業である保険医が診療に従事している。2011年6月現在、全国に1,730か所のMVZが存在する(BMG, 2013: 3-4)。MVZの45%は保険医が、40%は病院が開設者となっている。MVZで働く医師の14%は保険医(自由業)、86%が雇用された医師であり、1カ所当たり平均の医師数は5.5人である。MVZの大部分は、人口集中地域や地方自治体の中心地にあり、過剰供給地域には存在しない。

²² Vertragsarztrechtsänderungsgesetz vom 22. 12. 2006, BGBl. I S. 3439.

²³ Bundestagsdrucksache 16/2474, S. 1.