

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 10 日現在

機関番号：12701

研究種目：挑戦的研究（萌芽）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K21689

研究課題名（和文）体制転換後の国家機構構築とその運営に必要な人的資源育成についての研究

研究課題名（英文）Study on institution and capacity building after systemic transformation

研究代表者

中村 靖（NAKAMURA, Yasushi）

横浜国立大学・大学院国際社会科学研究院・名誉教授

研究者番号：60189066

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,800,000円

研究成果の概要（和文）：ドイツ統一後に民主主義市場経済の国家機構嘗経験をもつ人材の不足の下で新国家機構がどのように構築されたかを分析した。西独人材の派遣、旧東独人材の再教育、自発的に形成された両独人材間の非公式ネットワークの3つを通じた知識の移転が新国家機構の運営を可能にしたことがわかった。旧東独における成功は、西独の国家機構と社会的市場経済という具体的ゴール、資金援助とその効率的利用を監視する資本市場、共通言語を前提とした。これらの条件のない他の国では公共部門の人的資本蓄積は世代単位の時間を要するだろう。「市場経済への急速な移行」は経済的には正しいが、公共部門の人材不足という現実の条件下では実行不能である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の結果は、体制転換後の公共部門人的資本形成には、体制転換の具体的なゴールの堅持と知識・ノウハウの移転経路の確保が重要であることを示した。加えて、資金援助とその資金の効率的利用を監視する資本市場の重要性も示した。これらの条件は、ドイツ統一の枠組みでは相対的に容易に提供されたが、他の国ではいずれも容易にクリアできる条件ではない。

国家機構による公共サービス供給は現代的市場経済が機能する前提条件であるが、経済部門と異なり公共部門の人的資本形成が自発的におこなわれることは考えにくい。本研究は民主主義市場経済への移行において公共部門の人的資本蓄積の長期的戦略が必要であることを再確認した。

研究成果の概要（英文）：The ex-East German case was investigated to evaluate the severity of establishing the new state machinery under the shortage of the personnel qualified to manage the democratic market state machinery. An extensive transfer of knowledges and know-hows on managing the state machinery through (1) direct dispatches of West German personnel, (2) a large-scale re-education of the East German personnel with ample West German aids, and (3) voluntarily organized informal networks between West and East German personnel were the solution.

The concrete goal of the systemic transformation, financial aids and the capital market to monitor the efficiency of their uses, and the common language were the keys to the success. In other transformation countries, establishing a new state machinery suitable for the democratic market regime would take a time measured by the unit of decade or generation. And, thus, the idea of Big-bang to transit to a market economy in a short period is infeasible.

研究分野：経済学

キーワード：体制転換 国家機構 公共部門 人的資本 ドイツ統一

1. 研究開始当初の背景

体制転換後に新しい国家機構を構築し、機能させるための人材をどのように育成するのかという問題について十分な分析はなかった。ドイツ統一後の国家機構構築は、先進経済大国・西独の強力な支援、西独法の完全適用、同一言語という環境の下で、民主主義市場経済体制に合致した国家機構の急速な構築に成功した特殊ケースである。西独の圧力の下で旧体制エリートが一貫して排除されたという点でも特殊である。特殊ケースであるが、そもそも新たな国家機構構築の一般的ケースは存在しようがなく、特殊ケースの分析を蓄積し、発展途上国、体制転換国、紛争解決後国の国家機構構築に役立つ知見を増やしていくしかないと考えられる。加えて、ドイツ統一後の国家機構構築については、記述資料、統計資料が相対的にアクセス容易な状態で豊富に存在し、また各種公的機関はインタビュー調査を一般に容易に受け入れることが分析上の利点だった。この研究で得られる結果は、朝鮮半島の統一後の国家機構構築を含む途上国の国家機構構築について多くの示唆を与えることが期待された。

2. 研究の目的

本研究は、ドイツ統一後の東独地域における国家機構構築を素材として、体制転換後に創出される新たな国家機構を機能させるための人材育成手段について分析、検討することにあつた。特に、ドイツ統一後の国家機構構築とその人的資源確保手段および経済的費用について現場レベルでの実態調査をおこない評価することを目的とした。本研究の成果は、体制転換国、途上国、紛争解決国における国家機構構築の一般的問題の検討へ将来的に展開することを予定した。

3. 研究の方法

本研究は、主として定量的情報を得るための文献・アーカイブ調査とドイツ統一後の国家機構構築に対する質的評価を得るための現地国家機構(州政府、市政府)へのインタビュー調査とを組み合わせることを予定した。ドイツ統一後、西独人材の派遣、東独人材の育成のため、連邦政府のみならず、旧西独地域の連邦各州・市町村も、支援先とする旧東独地域連邦州・市町村を分担したうえで支援調整事務所を設立した。文献・アーカイブ調査では、これらの組織をターゲットとしてデータを収集することを計画した。インタビュー調査では、人材不足対策の実態とそれらへの当事者の質的評価に関する情報を収集することを課題とした。

この当初の研究方法は、コロナ感染症流行により見直しが必要となった。訪独の時期調整が困難となった上に、インタビュー対象者の多くが高齢であることを考慮する必要があつた。文献調査に重点を移すことになったが、長期滞在は困難になったため、文献調査も事前に存在が一定程度確認できる資料を短期間で収集するという方針に変えた。結果的に、ドイツ統一直後の経済状況、企業民営化について新たな情報を得ることができ、これにより国家機構分析についてあらたな視点を得ることができた。また研究スケジュールの再編を利用して、地理情報システム(GIS)による分析手法を導入し、人口、就業構造、産業構造、生産性等の地理的变化を可視化できたことは、ドイツ統一後の経済変動の理解に役立った。

4. 研究成果

(1) ドイツ統一における国家機構構築の初期条件と結果の評価

1990年10月3日の統一条約発効によりドイツ統一が達成されてから30年以上が経過した。現在の旧東独地域には西独と同等の国家機構が機能している。旧東独の労働生産性は2000年代から全独労働生産性水準の75-80%程度で停滞しているが、この水準は日本の水準と同等かそれ

以上である。各種社会経済指標では地域間格差はなお存在し、その原因の究明も解消も困難な問題である。しかし、旧東独から旧西独への純人口流出は統一後は基本的に減少傾向となり、2014年以降は首都ベルリンを除いた旧東独地域で純人口流入を記録している。東独の体制を転換するより良い方法とゴールがあったとする見解は多かれ少なかれ妥当であるとしても、そのことによって東独の体制転換が失敗であったとはいえない。特に他の旧ソ連東欧諸国との比較では、東独の体制転換はもっとも成功したと評価できる。

ドイツ統一としておこなわれた東独の体制転換は、他のソ連東欧諸国とは次の点で異なっていた。第1に、制度的には西独と同等の国家機構を構築し、経済的には西独の社会的市場経済に移行するという体制転換の具体的なゴールが存在していた。

第2に、旧東独は、旧西独からの資金、ノウハウ、人的資源を含む支援を受けた。とりわけ人的資源の支援を受けることができた点が他のソ連東欧諸国と大きく異なる。ソ連東欧諸国には、市場経済に適合した民主主義的国家機構を運営した経験のある人材は皆無だったからである。加えて、旧体制のエリート人材を排除することが旧体制からの脱却に必要である一方で、実際に旧体制エリート人材を排除すれば国家機構を運営する経験をもった人材が不足するという解決困難な問題に陥った。東独の場合は、西独人材により人材不足をある程度は埋めることができた。

第3に、西独が東独の体制転換をおこなった。これは、上記2点の明確なゴールと西独の援助を東独の体制転換に与えた一方、可能な限り短期間で旧西独と同等の先進経済構造を創出する以外の経済発展経路を旧東独に与えず、しかも誤った政策、戦略をとれば西独経済も危機に陥れる可能性をもたらした。

東独の体制転換は社会主義からの体制転換の典型例ではないが、それは東独の体制転換の分析が社会主義体制からの体制転換全般の問題を検討するうえで無意味であることを意味していない。ソ連型の一党独裁政治と行政的指令経済が体制転換の出発点であった点では、東独と他のソ連東欧諸国とは共通している。東独の体制転換の成功が何を必要としたかを検討することは、他のソ連東欧諸国の体制転換の現状を評価し、今後を展望するための貴重な情報を与える。

(2) 国家機構構築と人的資源の確保

西独の国家機構を東独にそのまま延伸することは、国家機構構築のための政治的、物的、人的費用を引き下げたと考えられる。一方で、西独国家機構は理想的国家機構ではないから、西独国家機構の欠点も東独にもたらされたことになる。西独国家機構の東独への延伸がより良い国家機構を構築するための貴重な機会を失わせたとする批判は現在まで存在するが、西独国家機構自体の評価やドイツ統一がより良い国家機構を目指す好機であったかの検討は本研究の目的ではない。ここで分析することは、西独国家機構を東独に延伸することを前提として、国家機構を構築し、それを機能させるためにどれだけの物的、人的資源が必要だったかである。

市場経済と民主主義を理解し、公的部門の業務を遂行できる人材の確保が旧東独における新国家機構構築におけるもっとも解決困難で時間もかかる問題であることは統一前から予想され、統一条約にはその問題の解決に向けた方策が規定されていたが、実際の困難さは予想を超えた。旧東独の人材は、市場経済と民主主義のもとでの国家機構を運営した経験どころか、市場経済と民主主義のもとで生活した経験すらないことに注意する必要がある。加えて、ドイツ統一では、東独の政治指導者、秘密警察、秘密警察に協力し不法に人権を侵害した者を追放することが、旧西独体制の正統性を維持するために必須だった。統一条約発効後、旧東独の軍、鉄道、郵便を含む公的部門の労働者は全員が待機状態に置かれ、ドイツ統一後の組織が職業的適格性と政治的適格性を基準に受け入れを決定した。国家保安省(秘密警察)のように統一後に後継の組織が無

い場合は、その政治的適格性を判断するまでもなく、待機期間が過ぎたのち全員が自動的に解雇された。ただし、政治的適格性のみを根拠に解雇された公的部門従事者は、司法関係者、軍上層部、警察上層部を除くと、数字上では全体の1%にも達しなかった。それでも、一方で人材不足問題をより深刻にし、他方で旧西独体制の正当性維持に貢献したことは間違いない。

資金援助は人材不足問題の解決策の前提条件だった。実質的に重要だったことは、旧東独人材へ国家機構運営のノウハウ、知識を伝達することだった。人材不足への第1の対応策は、旧西独人材の旧東独への派遣だった。統一条約は旧西独人材の派遣を予定していたが、人材派遣スキームが確立する以前から両独の州市町村政府および他の社会的組織間において旧西独人材の旧東独への派遣が自発的に始まっていた。1991年から1994年にかけて、旧西独の連邦、州、市町村の政府は、常時3万人程度を旧東独に派遣していた。旧西独の連邦鉄道、連邦郵便、商工会議所、赤十字、労働組合等の各種公的組織から旧東独へ派遣された人材も入れると、派遣数は常時4万人を下らなかったといわれている。さらに、旧西独から転居して旧東独の公的部門で働く人材も統一直後から一定程度存在し、増大した。旧東独の郵便、鉄道を含み、軍を含まない公的部門従事者は1990年7月時点で174万人程度だったため、旧西独から派遣された人材の比重は2%程度だったが、旧西独人材は指導的地位についていたため、国家機構運営上の旧西独人材の質的重要性は量的比重よりはるかに大きかった。

公的部門の人材不足問題への第2の対応策は既存旧東独人材の再教育だった。旧西独人材の直接派遣は、旧東独の公的部門の人材が社会的市場経済下の国家機構の運営を旧西独から派遣された人材の働きぶりを現場で実際にみて学び、指導を受ける機会を与えたという点で人材不足問題解決の不可欠の要素だった。しかし、旧西独人材の派遣では人材の絶対的な量的不足を解消することはできない。旧西独人材にも限りはあり、しかも彼らは旧西独でおこなうべき業務を持っていた。一方で、旧西独教育カリキュラムに従って新たに育成された人材によって旧東独の公的部門の人材ストックを更新するには世代単位の時間がかかることは自明である。したがって、国家機構を機能させるためには、既存の旧東独人的資本ストックの再教育が必須だった。旧東独では研修、再教育をおこなう組織自体をまず構築する必要があった。ここでも教員となりえる旧東独人材は皆無だったため、当初は教員の確保はもっぱら旧西独からの人材派遣に頼ることになった。連邦政府は、1991年から1994年の期間で旧東独連邦行政機関の旧東独人材9万3千人の研修、再教育をおこなった。旧東独の州市町村政府では、21万5千人の旧東独人材が旧西独で研修、再教育を受けた。組織数も人員数も多い市町村レベルの研修、再教育の推進は困難だったが、1994年までに旧東独市町村にある研修・教育機関で旧東独公的部門人材3万人が再教育を受けた。

公的部門の人材不足問題の第3の対応策は、公的部門における旧西独人材と旧東独人材とのインフォーマルなネットワークを通じての知識とノウハウの移転だった。同様な組織で同様な地位にある旧西独と旧東独の公的部門人材は、各種セミナー、会議、行事を通じてインフォーマルなネットワークを形成できた。このインフォーマルなネットワークにより、旧東独人材は必要な時には旧西独人材に直接電話をし、アドバイスを受けることができた。このインフォーマルなネットワークは、新国家機構を機能させるうえで、旧西独人材の派遣とくらべてもより大きな意義をもっていたという評価もある。旧西独人材派遣数の絶対的不足、再教育進行速度の限界に効果的に対処する方法はインフォーマルネットワークの他にはなかったからである。一方で、インフォーマルなネットワークによる情報伝達では、必要な情報が体系的、効率的に伝わる保証は無く、窮余の策だったといわざるを得ない。インフォーマルなネットワークの意義は大きかったが、より効率的に実践的な国家機構運営の知識とノウハウを伝達する方法を準備しておくべきであ

ったという反省意見はある。

旧西独の公的資金援助は 1991 年から 2001 年にかけてベルリンを含む旧東独に対し人口一人当たり毎年 7,300DM という巨大な規模であり、他の体制転換国への国際援助の数百から数千倍規模になる。しかし、人材不足対策にみるように、この経済的費用は新国家機構構築に必要な資源の一部でしかない。他の旧ソ連東欧諸国は国家機構の設計図を共有でき、同一言語を使用している国をそもそも持たないのであるから、国家機構構築の経済的費用の大小には、あまり実際的な意味はないともいえる。ドイツ統一の経験が一般的な教訓として示唆することは、市場経済に移行すると自動的に市場経済に適合した国家機構ができあがるといった想定はかなりの外れであり、現実離れしているということである。旧東独の国家機構構築は、膨大な人的資源と物的資源を明確な目的に従って意識的に動員するという費用が必要だった。市場経済が市場経済に適合した民主主義的国家機構を自動的に生み出すとする想定は数百年単位の超長期には成立するかもしれないが、国家機構を運営するための人的資本の形成という問題を考えれば数十年単位の時間視野では成立する可能性は低い。

(3) ドイツ統一からの教訓

東独の市場経済移行と他のソ連東欧諸国の市場経済移行を比較すると次の点を指摘できる。第 1 点は、体制転換後の国家機構には、短期的経済危機への対応と長期的構造調整の必要性との間のバランスをいかにとるかという困難な問題が課されることである。旧ソ連東欧諸国はその経済発展経路に選択の余地があるために、その点で旧東独よりも困難な経済的、政治的問題に直面するといえるだろう。旧西独の経済力が為替レートと賃金水準を基本的に固定した旧東独とは異なり、旧ソ連東欧諸国では、国内経済構造の調整が進まなくても、為替レートが自国通貨安に動くことで世界市場競争力を一定程度維持できる。これは、低賃金によって市場競争力を確保することに他ならず、生活水準の上昇という体制転換の本来の目的は達成できない。一方、市場競争の促進と相対価格調整の進展は、失業、倒産といった緊急的経済問題や、衰退産業と成長産業の利害対立、地域間不均衡といった構造的問題を必然的にもたらす。旧ソ連東欧諸国では、人材不足と厳しい予算制約の下で必然的に弱体である国家機構がこれらの微妙な問題に対応していかなければならないことになる。

第 2 点は、第 1 点と関連して、体制転換のゴールは何であり、それをどの程度堅持できるのかという問題である。東独の場合、体制転換のゴールは西独の社会的市場経済とそれに対応した西独国家機構という明確で具体的なゴールだった。そのゴールへの支持は民主主義的な選挙を通じて常に確認されていた。東欧諸国では、体制転換のゴールは欧州の市場経済と欧州の古典的な国家機構、あるいはより具体的には EU 加盟を達成できる市場経済と国家機構の構築であろう。東欧諸国と同様の「欧州への回帰」がゴールであったバルト 3 国を除く旧ソ連諸国では、体制転換のゴールとして「欧州への回帰」ほどの具体性をもったゴールすら存在していたのか明確ではない。ソ連体制が行き詰って体制転換の他に選択肢がなくなっただけで、体制転換のゴールが明確に存在していたとは考えにくい。

旧東独の場合は、明確なゴールの下で、同一言語と共通の歴史的、社会的、文化的背景を持つ旧西独による膨大な物的、資金的、人的援助によって新国家機構を構築できた。この条件が成立しない他の旧ソ連東欧諸国では、新国家機構の構築が大きな困難に直面することは容易に想像できる。一方、他の旧ソ連東欧諸国は、より良い国家機構を構築する機会は与えられている。それは、リスクでもあり好機でもある。好機とするためには、国家機構構築の明確な目標と長期的な時間視野をもった目標達成への戦略、何よりもそれらへの国民の支持が必要になる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 Yasushi NAKAMURA	4. 巻 35
2. 論文標題 State Machinery Building and Economic Transition: Lessons from of the German Unification	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Journal of Interdisciplinary Economics	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中村靖	4. 巻 73
2. 論文標題 相対価格，経済構造変化，国家機構構築	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 エコノミア	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中村靖	4. 巻 73
2. 論文標題 ソ連の資金循環 1955-1962	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 エコノミア	6. 最初と最後の頁 17-40
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中村靖	4. 巻 96
2. 論文標題 相対価格，ビックバン，国家機構構築：東独市場経済移行の教訓	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 RRC Working Paper Series, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University	6. 最初と最後の頁 1-62
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 NAKAMURA, Yasushi	4. 巻 2020
2. 論文標題 Structural Changes in World Population and Economy, 1950 to 2100: Visualization and Analyses	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Center for Economic Institutions, Working Paper Series, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University	6. 最初と最後の頁 1-31
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 NAKAMURA, Yasushi	4. 巻 2020
2. 論文標題 World GDP and Employment including the Soviet Bloc	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Open Science Framework	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.17605/OSF.IO/792TR	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 中村 靖
2. 発表標題 Structural Changes in World Population and Economy, 1950 to 2100
3. 学会等名 比較経済体制学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 中村 靖
2. 発表標題 Grwoth and Structural Change in the Russian Regions and Industries
3. 学会等名 スラブ・ユーラシア研究センター, 北海道大学
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 中村 靖
2. 発表標題 地理情報システムの比較経済研究への応用
3. 学会等名 比較経済体制学会第59回年次大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 Kuboniwa, M., Nakamura, Y., Kumo, K., Shida., Y.	4. 発行年 2019年
2. 出版社 Palgrave Macmillan	5. 総ページ数 443
3. 書名 Russian economic development over three centuries : new data and inferences	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------