

# コミュニティ 振興研究

21<sub>CENTURY</sub>

第20号

2015年3月

## 研究論文

- 茨城県内の私立幼稚園における動物飼育の現状と課題 …………… 井坂 みさき 中原 史生 1
- 茨城県44市町村におけるごみ処理有料化の政策実施要因に関する分析 …………… 岡嶋 宏明 17
- 地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察  
～議会による「是認議決」の提案 …………… 吉田 勉 53
- Islamic Representations and Realism in *Mahomet and his Successors and Vanity Fair*  
…………… Kenji Toyama 95

## 研究ノート

- 日本語の終助詞「よ」について …………… 梅香 公 121
- 茨城県における戦後期の養護施設をめぐる動向に関する試論 …………… 近江 宣彦 133

---

研究論文

---

## 茨城県内の私立幼稚園における動物飼育の現状と課題

井坂みさき<sup>1</sup> 中原史生<sup>2</sup>

Status and issues on the care handing of animals kept at private kindergartens  
in Ibaraki prefecture

### Abstract

Much attention has been given to the role that animals play in the social and psychological development of children. In Japanese kindergartens, animals have been kept as a part of the education of the mind. The questionnaires were sent to 196 private kindergartens in Ibaraki prefecture to investigate the keeping condition of animals at kindergartens. Responses were obtained from 107 kindergartens (response rate 54.6%), and among them, 69 kindergartens kept animals (64.5%). Among the kindergartens which kept animals, 30% of them kept animals without knowing how to care animals, and 60% of them kept animals without the help of veterinarians. To make the animal keeping condition in kindergartens better, it seems important for teachers to become positive for the keeping animals, to get understanding of parents, and to cooperate with specialists like veterinarians.

### 1 はじめに

近年、青少年の犯罪が目立つようになり、乳幼児期からの「心の教育」の大切さが注目されてきた。生命尊重の心や思いやりの心などは、本来、乳幼児期から家庭の中でそれらの基盤が形成され、育まれるものである。しかし、現在では核家族化、少子化および住宅環境の変化などにより、子どもたちを取り巻く人間関係・家族関係は希薄化し、動植物の飼育栽培経験が貧弱になり生命や死などを実感する機会が減少している。そのため、子どもにとって日常的に動物と触れ合うことのできる唯一の場が、幼稚園などの学校であるというケースは少なくない。動物飼育は、子どもに自分より弱い立場のものがいること、言葉で意志や欲求を伝えることのできない動物の気持ちをどう察するかということ、日々の適切な世話が大切であるということ、命の大切さなど、多くのことを学ぶ機会をもたらす

---

1 常磐大学コミュニティ振興学部地域政策学科

2 常磐大学コミュニティ振興学部総合講座 教授

てくれる。また、大人が動物に対してやさしく大切に接する姿は、子どもが相手をいたわることを学ぶことにもつながる（倉田 2006）。

『幼稚園教育要領』（2008年公示）では、動物を扱うことについて領域「環境」の中に記述されており、「身近な動植物に親しみをもって接し、生命の尊さに気付き、いたわったり、大切にしたりする」とある。「幼児期において自然のもつ意味は大きく、自然の大きさ、美しさ、不思議さなどに直接接触する体験を通して、幼児の心が安らぎ、豊かな感情、好奇心、思考力、表現力の基礎が培われることを踏まえ、幼児が自然とのかかわりを深めることができるよう工夫すること」「身近な事象や動植物に対する感動を伝え合い、共感し合うことなどを通して自分からかかわろうとする意欲を育てるとともに、様々なかかわり方を通してそれらに対する親しみや畏敬の念、生命を大切にする気持ち、公共心、探究心などが養われるようにすること」が、教育目標として掲げられていることから、直接体験の重視とその機会を積極的に設ける傾向は強まっている（谷田・木場 2008）。

谷田・木場（2004a）が広島県内すべての幼稚園を対象として行った動物飼育の現状についての郵送アンケート調査によると、広島県内の幼稚園の動物の飼育率は86%と非常に高く、動物を飼育することの教育的効果として、①思いやりや責任感、やさしさなどの心の教育、②生死観を伝えることができる、③生き物とのふれあいの場を提供することができる、④生き物と接することで園児の心が癒され、園生活に自然に溶け込める、⑤理料的な知識の教育、などがあげられている。

このように、幼稚園での動物飼育はさまざまな効果が期待されることが報告されており、広島県や愛知県（野田・竹内 2002）では、幼稚園における動物飼育の現状が明らかになっている。しかしながら、茨城県内の幼稚園については動物飼育に関するデータがなく、動物飼育の現状が明らかになっていない。そこで本研究では、茨城県内の私立幼稚園における動物飼育の現状を把握し、課題を明らかにすることを目的として、動物飼育に関するアンケート調査を行った。

## 2 対象および方法

茨城県内の私立幼稚園における動物飼育の現状を把握するため、2013年7月に県内私立幼稚園を対象としたアンケート調査を実施した。アンケートは、配布、回収ともに郵送とした。調査用紙の送付先は、茨城県教育委員会ホームページより国公立学校幼稚園に記載されている私立幼稚園196園とし、アンケートの回答者は、動物飼育担当教員また

はそれに相当する方に回答を記入していただいた。

調査項目は、谷田・木場（2004a）、三上ら（2008）を参考とし、飼育管理、飼育に関する悩み、子どもと動物の関わり、飼育することの効果などの質問事項を用意した。回答形式は各質問項目により異なるが、選択肢形式と自由記述式を用い、自由記述形式では得られた回答をカテゴリーに分類し、集計を行った。

### 3 結果

アンケート調査を依頼した196園中、107園から回答が得られた（回収率54.6%）。107園中、現在動物を飼育している幼稚園は69園（64.5%）、過去に飼育したことがある幼稚園は29園（27.1%）、全く飼育したことがない幼稚園は9園（8.4%）であった。

#### 3-1 現在飼育を行っていない幼稚園からの回答

##### (1) 現在飼育を行っていない理由

過去に生き物を飼育していたと回答した幼稚園29園中21園（72.4%）から回答が得られ、現在飼育をしていない理由は、「以前飼っていた生き物が死んでしまったため」（15園、71.4%）、「アレルギーの子どもがいるため」（13園、61.9%）、「生き物から病気が移るのではないかと心配なため」（11園、52.4%）、などであった（表1）。

表1 現在飼育を行っていない理由

理由	回答数
以前飼っていた生き物が死んでしまったため	15 (71.4%)
アレルギーの子どもがいるため	13 (61.9%)
生き物から病気が移るのではないかと心配なため	11 (52.4%)
長期休暇中の世話をする人がいないため	9 (42.9%)
教師の負担が大きい	7 (33.3%)
飼育にあてる場所が不足しているため	5 (23.8%)
その他	5 (23.8%)

注：複数回答あり

##### (2) 飼育を行わない理由

全く飼育をしたことがないと回答した幼稚園9園に、飼育を行わない理由を尋ねたところ6園（66.6%）から回答が得られた。飼育を行わない理由は、「飼育にあてる場所がないため」（5園、83.3%）、「長期休暇中の世話をする人がいないため」（4園、66.7%）、「アレルギーの子どもがいるため」（4園66.7%）、「生き物から病気が移るのではないかと

心配なため」(4園 66.7%) などであった(表2)。

表2 飼育を行わない理由

理由	回答数
飼育にあてる場所がないため	5 (83.3%)
長期休暇中の世話をする人がいないため	4 (66.7%)
アレルギーの子どもがいるため	4 (66.7%)
生き物から病気が移るのではないかと心配なため	4 (66.7%)
自然環境に恵まれているため	3 (50.0%)

注：複数回答あり

### (3) 将来、飼育をする可能性

過去に飼育をしていた29園と、全く飼育をしたことがない9園に、将来、動物を飼育する可能性について尋ねたところ、24園(82.8%)から回答が得られた。「非常に飼いたい」が3園(12.5%)、「やや飼いたい」「あまり飼いたくない」「全く飼いたくない」が7園ずつ(各29.2%)であった(図1)。「非常に飼いたい」「やや飼いたい」「あまり飼いたくない」と回答した17園に対して、飼育するならばどのような生き物が良いかと質問したところ、メダカ9園(52.9%)、キンギョ8園(47.1%)、ザリガニ6園(35.3%)、ウサギ6園(35.3%)と、比較的飼育しやすい生き物を飼育したいという回答が多かった(表3)。

図1 将来動物を飼育したいと思うか

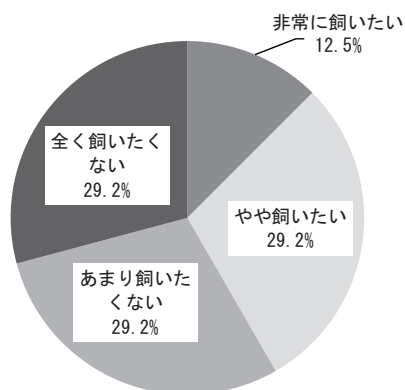


表3 今後飼育してみたい動物

分類	動物名	回答数
哺乳類	ウサギ	6 (35.3%)
	ハムスター	2 (11.8%)
鳥類	インコ	1 (5.9%)
	チャボ	1 (5.9%)
爬虫類	カメ	5 (29.4%)
魚類	メダカ	9 (52.9%)
	キンギョ	8 (47.1%)
昆虫類	カブトムシ	1 (5.9%)
甲殻類	ザリガニ	6 (35.3%)

注：複数回答あり

## 3-2 現在動物を飼育している幼稚園からの回答

### (1) 飼育している動物の種類

現在動物を飼育している69園では、哺乳類、鳥類、両生類、魚類、昆虫類、甲殻類、腹足類、全37種類(種まで特定できる回答は少なかったため種類と記述)の生き物が飼

育されていた（表4）。ほとんどの動物は小型で、哺乳類ではウサギ（31園、44.9%）、鳥類ではセキセイインコ（11園、15.9%）、魚類ではキンギョ（20園、29.0%）が最も多く飼育されていた。しかし、イヌ、ヤギ、ポニー、ブタといった大型の哺乳類を飼育している幼稚園もあった。

表4 幼稚園で飼育している動物

分類	動物名	回答数	分類	動物名	回答数
哺乳類	ウサギ	31 (44.9%)	魚類	キンギョ	20 (29.0%)
	ヤギ	3 (4.3%)		メダカ	17 (24.6%)
	モルモット	2 (2.9%)		ドジョウ	7 (10.1%)
	ハムスター	2 (2.9%)		フナ	3 (4.3%)
	イヌ	1 (1.4%)		グッピー	2 (2.9%)
	ポニー	1 (1.4%)		タナゴ	1 (1.4%)
	ブタ	1 (1.4%)		コイ	1 (1.4%)
鳥類	セキセイインコ	11 (15.9%)	魚	2 (2.9%)	
	ニワトリ	7 (10.1%)	昆虫類	カブトムシ	12 (17.4%)
	クジャク	5 (7.2%)		クワガタムシ	8 (11.6%)
	アヒル	4 (5.8%)		セミ	1 (1.4%)
	ウコッケイ	4 (5.8%)		チョウ	1 (1.4%)
	ウズラ	1 (1.4%)		テントウムシ	1 (1.4%)
	カナリヤ	1 (1.4%)		カナブン	1 (1.4%)
	小鳥	1 (1.4%)		スズムシ	1 (1.4%)
爬虫類	カメ	26 (37.7%)		甲殻類	ザリガニ
両生類	ウーパールーパー	1 (1.4%)	カニ		2 (2.9%)
腹足類	カタツムリ	1 (1.4%)	ダンゴムシ		2 (2.9%)

注：複数回答あり

## (2) 生き物の世話

飼育している生き物の世話は、36園（52.2%）が「教員が主として行うが園児にも手伝わしている」、13園（18.8%）が「園児が主として行うが教員が補助する」、22園（31.9%）が「教員のみ」、15園（21.7%）が「園長」、8園（11.6%）が「園バスの運転手さん」であった（表5）。「園児のみ」が世話をしている園はひとつもなかった。飼育している生き物に何らかの形で園児が参加する場合（42園から回答あり）、23園（54.8%）が当番制、19園（45.2%）が希望制と回答した。

## (3) 長期休暇中の世話

長期休暇中の世話については、56園（81.2%）が「教員が日直で行う」、12園（17.4%）が「教員が自宅に持ち帰る」と、教員が行うという回答が多かった（表6）。また、「教員、

表5 飼育している生き物の世話

世話をする人	回答数
教員が主として行うが園児にも手伝わせる	36 (52.2%)
教員のみ	22 (31.9%)
園長	15 (21.7%)
園児が主として行うが教員が補助する	13 (18.8%)
園バスの運転手さん	8 (11.6%)
理事長	1 (1.4%)
園児のみ	0 (0.0%)

注：複数回答あり

表6 長期休暇中の世話

世話をする人	回答数
教員が日直	56 (81.2%)
教員が自宅に持ち帰る	12 (17.4%)
園長	9 (13.0%)
教員、保護者、園児が協力して行う	5 (7.2%)
園児が自宅に持ち帰る	1 (1.4%)
放っておく	0 (0.0%)
その他	4 (5.8%)

注：複数回答あり

保護者、園児が協力して行う」(5園、7.2%)、「園児が自宅に持ち帰る」(1園、1.4%)という回答もあった。

#### (4) 動物の罹病時の対応

69園中62園から回答が得られ、32園(51.6%)は「病院へ連れていく」、21園(33.9%)は「病院には連れて行かず園で様子を見る」、5園(8.0%)は「まだ病気にかかったことはない」、3園(4.8%)は「医師に来てもらう」と回答した。また、その他として、「病気にあった薬を水槽に入れる」という回答が1園(1.6%)からあった。

飼育している生き物を診察してもらうためのかかりつけの獣医師の有無については、27園(39.1%)が「いる」、42園(60.9%)が「いない」と回答した。

#### (5) 飼育方法の理解

「現在飼育している生き物の正しい飼育方法を知っていますか」という質問に対しては63園から回答が得られ、44園(69.8%)が「知っている」、19園(30.2%)が「知らない」と回答した(図2)。

飼育で困った時の助言者については66園から回答が得られ、27園(40.9%)が「飼育

図2 飼育している動物の正しい飼育方法を知っているか

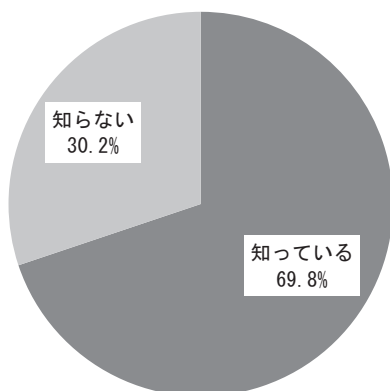


図3 人畜共通感染症について知っているか

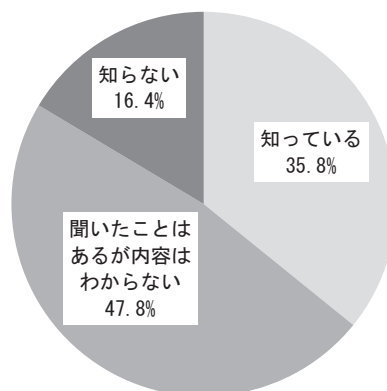


表7 飼育で困ったときの助言者

助言者	回答数
飼育に詳しい幼稚園の先生	27 (40.9%)
獣医師	26 (39.4%)
ペットショップ店員	8 (12.1%)
動物園飼育員	2 (3.0%)
その他	9 (13.6%)
助言者はいない	16 (24.2%)

注：複数回答あり

に詳しい幼稚園の先生」、26園（39.4%）が「獣医師」、8園（12.1%）が「ペットショップの店員」と回答する一方、「助言者はいない」が16園（24.2%）あった（表7）。

#### (6) 動物アレルギーの有無と人畜共通感染症の理解度

動物アレルギーをもっている園児の有無を聞いたところ、69園中67園より回答が得られ、41園（61.2%）が「はい」、24園（35.8%）が「いいえ」、2園（3.0%）は「わからない」と回答した。

また、人畜共通感染症について知っているかを聞いた設問に対しては、69園中67園より回答が得られ、「知っている」と回答したのは24園（35.8%）、「聞いたことはあるが内容はわからない」は32園（47.8%）、「全く知らない」は11園（16.4%）であった（図3）。

#### (7) 飼育に関する悩み

69園中65園から回答が得られ、30園（46.2%）が飼育に関する悩みが「ある」と回答した。悩みがあると回答した園にその理由を記述してもらったところ、「動物アレルギーをもつ



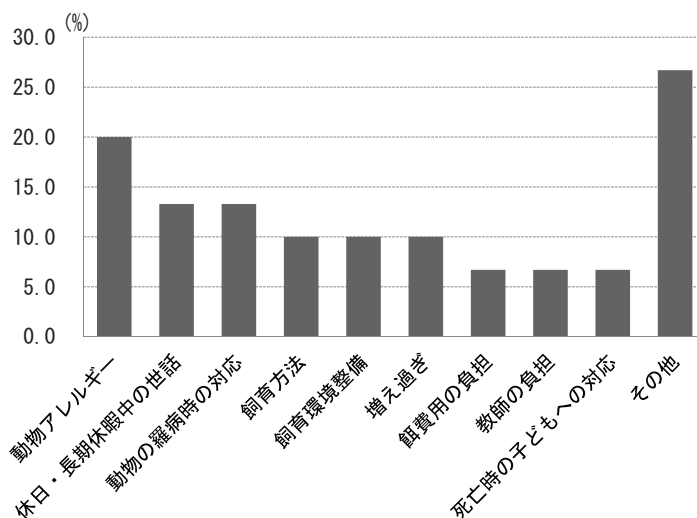


図4 動物飼育に関する悩み（複数回答あり）

ている園児がいること」（6園、20.0%）、「休日・長期休暇中の世話をするものがない」（4園、13.3%）、「動物の罹病時の対応」（4園、13.3%）などがあげられた（図4）。

#### (8) 飼育以外で動物と触れ合う機会

「動物の世話以外で園児が動物と触れ合う機会がありますか」という問いに、「ある」と回答したのは42園（60.9%）であった。実際に動物と触れ合う機会は、「遠足」（12園、28.6%）、「園庭で遊ぶ時間」（11園、26.2%）、「園外保育」（8園、19.0%）、「移動動物園が来る」（3園、7.1%）、「散歩」（3園、7.1%）であった。

#### (9) 飼育動物の死亡時の対応

「飼育している動物が死んでしまった経験はありますか」と尋ねたところ、65園（94.2%）が「ある」と回答した。「ある」と回答した幼稚園に「飼育していた動物が死んでしまった時、園児にはどのように対応しましたか」と質問したところ、32園（49.2%）は「死んでしまった事実を園児に話す」、27園（41.5%）は「園庭にお墓を作る」、12園（18.5%）は「命の大切さについて話す」、6園（9.2%）は「死体を見せる」といった対応をしていた。

#### (10) 動物を飼育することの効果

幼稚園での動物飼育は園児にどのような効果があったかを尋ねたところ、幼稚園での動物飼育は、「やさしさ、思いやりが育つ」（75.4%）が最も多く、次いで「命の大切さを学ぶ」（63.8%）、「世話をする心が育つ」（62.3%）という回答が多かった（図5）。

茨城県内の私立幼稚園における動物飼育の現状と課題

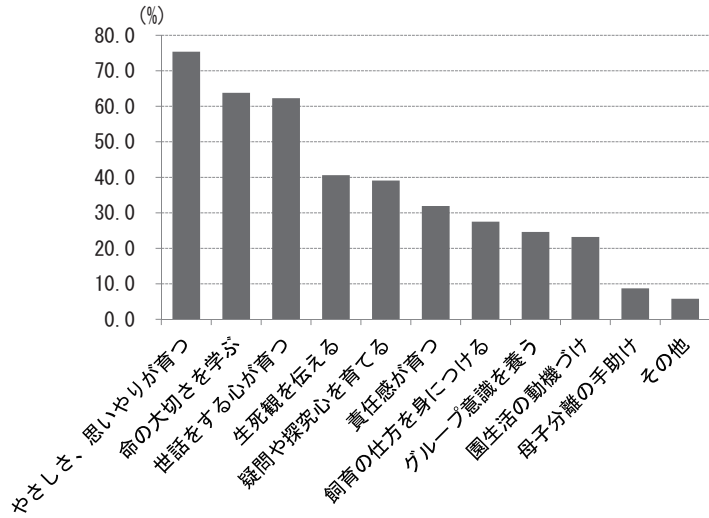


図5 動物を飼育することの効果（複数回答あり）

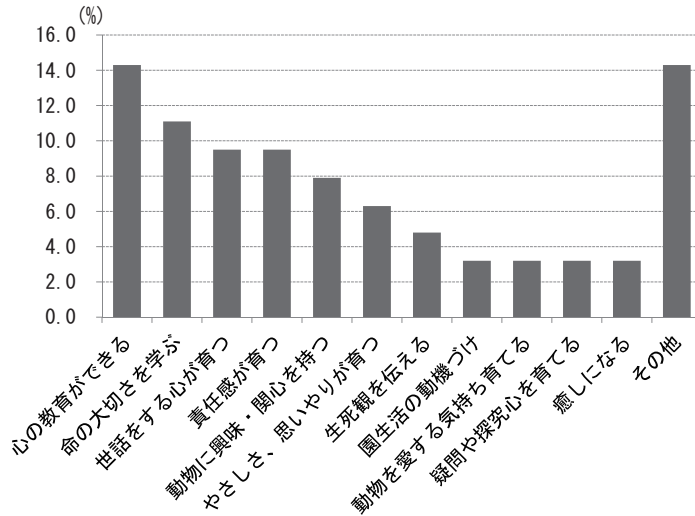


図6 飼育を続けたい理由（複数回答あり）

(11) 今後の飼育について

「これからも動物飼育を続けていきたいか」と尋ねたところ 69 園中 67 園 (97.1%) より回答が得られた。91.3%は「続けたい」、5.8%は「続けたくない」と回答した（無回答 2.9%）。「続けたい」と回答した理由は、「心の教育ができる」（14.3%）、「命の大切さを学ぶことができる」（11.1%）、「世話をする心が育つ」（9.5%）、「責任感が育つ」（9.5%）などという回答があげられた（図6）。また、「続けたくない」と回答した理由には、

「近所から臭い、うるさいという苦情がある」、「費用対効果」、「若い先生方は、きたないと言って、飼育に余り協力的ではないように感じる」、「世話をするものがないため」であった。

#### 4 考察

回答のあった幼稚園の約6割が動物を飼育しており、全園の動物種は37種類に及んだ。動物を飼育することは「やさしさや思いやりが育つ」「命の大切さを学ぶ」「世話をする心が育つ」「生死観を伝えることができる」などといった効果があげられていたが、さまざまな問題や課題もあった。

現在動物を飼育していない幼稚園に「今後飼育するならばどのような動物が良いか」を尋ねたところ、「メダカ」、「キンギョ」、「ウサギ」など比較的飼育しやすい生き物が好まれていた。幼稚園児には、モルモットやハムスター、小鳥など、なるべく扱いやすい動物を選定すると良い（中川2002）と考えられており、子どもたちに生物を愛護し、生命を尊重する態度を育てること、他人への思いやりや共感を養うことなどを期待するのであれば、小型哺乳類や鳥類を飼育することが望ましいと思われる。昆虫やザリガニ、カエル、メダカなどは前述の期待する効果が得られにくい、理科教育としての生態や生命について理解させることなどについてはその効果が期待できる（宮川2003）ものと思われる。

動物の罹病時については、「病院には連れて行かず園で様子を見る」と約3割の園が回答していた。様子を見るという回答が放置することに直結しているとは考えにくい、人畜共通感染症や動物福祉の観点から考えても、子どもたちと動物双方のためにも病院へ連れていき診察を受けることが望まれる。動物福祉とは、人間が動物を利用するのはやむを得ないが、動物が受ける苦痛は最小限に抑制するという考え方である。『動物の愛護及び管理に関する法律』においてもその考え方は取り入れられており、飼育している哺乳類、鳥類、爬虫類に対して、必要な世話を怠ったりケガや病気の治療をせずに放置したりすることを禁止している。動物とのふれあいを通して思いやりの心を育てたり、命の大切さを学んだりするのであれば、まずは飼育動物のケアをしっかりとる必要があるように思われる。

動物飼育を行っている幼稚園では約6割の幼稚園が人畜共通感染症について「聞いたことはあるが内容はわからない」「全く知らない」と回答し、生き物を飼育していない園でも、現在飼育を行わない理由に「生き物から病気が移るのではないかと心配なため」

と回答した園が 15 園あった。「人畜共通感染症」は、厚生労働省では「動物由来感染症」と言い、世界保健機構（WHO）では、動物由来感染症を「脊椎動物と人の間で自然に移行するすべての病気または感染（野生動物等では病気にならない場合もある）」と定義している。今回の調査で最も多く飼育されていたウサギやセキセイインコについて見てみると、ウサギは野兎病、インコではオウム病などが挙げられる（中川 2002）。

動物にワクチン接種をして動物が病気にかからないようにすることと、動物と接触するときには節度ある接触に努めることで、多くの人畜共通感染症を予防することができる。しかしながら、人畜共通感染症の中でヒト用やペット用のワクチンが実用化されているものは少数であることから、動物からヒトにうつる病気にはどのようなものがあるか、その病原体は何か、感染経路はどうか、症状はどのようなものであるかなどを知ることは重要である。そのためには、獣医師に診察を依頼するなどして、具体的にどのような対策を取ればよいか相談するのが良い（高山 2001）ものと考えられる。動物を飼うと子どもに病気が移るのではないかと心配する人も少なくないようだが、人畜共通感染症に関しての正しい知識をもち、動物への正しい接し方と適切な飼育方法を熟知すれば、園児も動物と一緒に健康な生活を楽しむことができる（神山・高山 2005）のである。

今回の調査で、動物アレルギーをもっている園児がいると回答した幼稚園が約 6 割、飼育に関する悩みにも「動物アレルギーの子どもへの対応」という回答が最も多かった。動物アレルギーは動物の毛や汚れから起こるため、換気のよい環境で少数の飼育数にとどめ、毎日抜け毛やフンなどを掃除することが大切である。動物アレルギー反応を起こす子どもを動物に触れさせるときには、皮の厚い手の平だけをさわらせるか、動物をタオルで巻いて直接児童の腕など肌にふれないように触らせる。近づいただけでも目が赤くなりくしゃみのでる子どもにはマスクをつけると良いがあまりに反応の明らかな場合は動物に触らないで見るだけにとどめるほうが良い。また、かゆくなってしまった時には、服についた毛を粘着テープで取り去り、顔と手を洗いうがいをさせる。アレルギーを怖がる保護者がいる場合には、最初に動物の飼育の意義を伝え理解を誘うようにし、どの動物の毛に対してアレルギー反応を示すのか検査を受け正確な情報を得ることも大切なのである（中川 2002）。

飼育に関する悩みで次に多かったのは「長期休暇中の世話」についてである。長期休暇中の対策法としては、①親子当番、②親子ボランティア、③地域の方のボランティア、④ホームステイがある。武蔵野大学付属幼稚園では、休みに入る前に手紙などで保護者に飼育動

物を預かってもらえる方を募集している（滝川 2006）。この幼稚園では、保護者に預かってもらえる場合には、簡単に世話の仕方を説明したり、何かあった際の連絡先として幼稚園でお世話になっている獣医師の電話番号を伝えたりしている。また、親子ボランティアにしても、ホームステイにしても、家庭の協力を得るために、最初に動物飼育の意義を保護者の方にきちんと説明する必要があるとのことである。

飼育していた動物が死んでしまった経験があると回答した園では、園児に「死んでしまった事実を話す」「園庭にお墓を作る」「命の大切さについて話す」といった対応をしていた。濱野（2008）によると、3～6歳の幼児であっても死を理解するのは可能であると考えられ、死の概念の理解にはペットなどの死別経験が影響すると考えられるとのことである。また、両親は動物の死を経験することで幼児が人格的に発達すると捉えていたことも明らかにされ、家庭、教育や保育場面で「命の大切さ」を幼児に伝えるには、ペットや幼稚園で飼育している動物、周りの動物と死別した経験を大人がどのように扱うかが重要であると報告されている。ペットの死についての6歳児以上の子どもとその家族の反応を調査したジャロルメン（Jarolmen 1998）によると、子どもの方が大人に比べて悲しみを強く表現していたことから、ペットや飼育動物の死に際しては子どもたちに十分な配慮をする必要が考えられるとのことである。また、小児科医のブラゼルトン（Brazelton 1992）によると、ペットの死は子どもたちにとって人を失うのと同等の衝撃を与えることになるので、子どもたちに嘘をつかず、事実を説明し、動物の命や死について話すことが必要であると述べている（谷田・木場 2008）。

今回の調査では「キングヨは動物に入りますか」などといった質問、問い合わせが4件あった。4件とも動物飼育を行っていた園であり、現在飼育している生き物が「動物」であるかどうかを正しく認識しないまま飼育している可能性がうかがえた。そのため、今後、幼稚園教諭志望の学生に、授業の中で「動物」についての知識や飼育方法などを学ばせる必要があるものと思われる。近年、動物介在教育（動物を教育の場に介在させた教育）の重要性が示唆されており、動物介在教育プログラムが子どもの道徳的、精神的、人格的な成長を促し、さまざまな場面に動物を介在させることで学習能力が向上するなどの効果が認められている（今野・尾形 2010）。中川（2007）によると、特定の動物をある期間飼育して、動物への愛着を培った場合、愛する心の育成をはかる、自分への肯定感・自尊心を培う、生命尊重・責任感を培う、謙虚さを知る、人を思いやる心・共感を養う、科学的視点を獲得、ハプニングへの対応力を高めるなどの効果があるとのことである。

しかしながら、子どもの発達と教育に対するすばらしい効果をもつプログラムがあるとしても、多忙な学校現場で限られたリソースの中で動物介在教育を導入することは簡単ではない（藤岡 2013）。特別なプログラムを導入しなかったとしても、動物を飼育することで教育的な効果が期待されることは本調査からも明らかである。より効果の高いものにするためにも、飼育の中心となる教員が飼育している動物について知ることは重要であると考えられる。実際に、新潟大学教育学部の「生活科教育法」（宮川 2006）や群馬県総合教育センターの「初任者研修」（中村 2006）などのように、教員志望学生や教員を対象として、動物飼育に関する基礎的な知識と技術を身につけさせる講義や実習に取り組んでいるところもある。また、「幼稚園における動物を通じた教育のためのガイドブック」（谷田・木場 2004b）なども出版されており、そういったものを参考にするのもよいのではないだろうか。

幼稚園での動物飼育をより良いものにするためには、教員が飼育活動に積極的に取り組む姿勢や保護者の理解を得ること、獣医師などの専門家との連携が不可欠であるといえる。獣医師などの専門家と連携をすることによって、動物への正しいふれあい方や適切な飼育方法について指導や助言をもらうことができたり、病気やけがの治療等で困った時にいつでも相談することができたりする。今回の調査ではかかりつけの獣医師がいないと回答した幼稚園が6割、飼育方法を知らないと回答した園が3割いたことから、かかりつけの動物病院をもち獣医師と連携し、適切な飼育方法を身につけて飼育を行っていくことが望まれる。

## 謝辞

本研究の調査にあたり、大変お忙しい中ご協力いただいた幼稚園教職員の方々に心から御礼申し上げる。

## 引用文献

Brazelton, T. B. 1992. Touchpoints: Emotional and Behavioral Development. Addison-Wesley Publishing Company, Boston, 479pp.

藤岡久美子. 2013. 子どもの発達と動物との関わり—動物介在教育の展望—. 山形大学大学院教育実践研究科年報 4:4-11.

濱野佐代子. 2008. 幼児の動物の死の概念と、ペットロス経験後の生命観の変化に関する

- る研究—幼児の死の概念とペットロス経験の関連—。発達研究 22:23-36.
- Jarolmen, J. 1998. A comparison of the grief reaction of children and adult: Focusing on pet loss and bereavement. *Omega: Journal of Death and Dying* 37 (2):133-150.
- 神山恒夫・高山直秀. 2005. なぜうつる? どう防ぐ!! 子どもにうつる動物の病気—ペットから学校飼育動物, 都市型野生動物まで—. 真興交易(株)医書出版部, 東京, 268pp.
- 今野洋子・尾形良子. 2010. 札幌市における動物介在教育(AAE)の実態と課題—モデル動物介在教育(AAE)の探究—. *人間福祉研究* 13:29-42.
- 倉田新. 2006. いのちを育てる心を育てる—子育てのための食農保育・教育論—. 一藝社, 東京, 254pp.
- 三上崇徳・木場有紀・堀見敏洋・森元真理・谷田創. 2008. 広島県下の私立幼稚園における動物飼育に関するアンケート調査. *アニマル・ナーシング* 13 (1):55-61.
- 宮川保. 2002. 学校飼育動物の動物選定とその手法. *学校飼育動物と生命尊重の指導*. (鳩貝太郎・中川美穂子, 編). pp.117. 教育開発研究所, 東京.
- 宮川保. 2006. 教員養成課程での飼育指導:新潟大学での講義・実習の取り組み. *学校・園での動物飼育の成果*(全国学校飼育動物研究会, 編). pp.171-174. 緑書房, 東京.
- 文部科学省. 2008. 幼稚園教育要領. 文部科学省, 東京, VI+i+13pp.
- 中川美穂子. 2002. みんなで育てよう 学校飼育動物. 少年写真新聞社. 東京, 56pp.
- 中川美穂子. 2007. 小学校における動物飼育活用の教育的効果とあり方と支援システムについて. *お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター紀要* 4:53-65.
- 中村清志. 2006. 飼育と生命尊重の教員研修:群馬県総合教育センターの取り組み. *学校・園での動物飼育の成果*(全国学校飼育動物研究会, 編). pp.175-179. 緑書房, 東京.
- 野田敦敬・竹内典子. 2002. 幼稚園における飼育活動と生活科への接続. *自然観察実習園報告* 22:1-8.
- 高山直秀. 2001. 子どもと育てる飼育動物—学校での動物飼育ガイド. メディカ出版. 大阪, 104pp.
- 滝川孝子. 2006. 幼稚園での飼育活動の課題:専門家の授業や日ごろからの連携を. *学校・園での動物飼育の成果*(全国学校飼育動物研究会, 編). pp.50-53. 緑書房, 東京.
- 谷田創・木場有紀. 2004a. 幼稚園における動物飼育の現状と動物介在教育の可能性. *日本獣医師会雑誌* 57 (9):543-548.
- 谷田創・木場有紀. 2004b. 幼稚園における動物を通じた教育のためのガイドブック. 広

島大学動物介在教育研究会，広島，293pp.

谷田創・木場有紀. 2008. 動物による子供の心の育成—動物介在教育. ヒトと動物の  
関係学 第3巻 ペットと社会 (森裕司・奥野卓司, 編), pp.227-249. 岩波書店, 東京.





---

研究論文

---

茨城県 44 市町村における  
ごみ処理有料化の政策実施要因に関する分析

岡嶋 宏 明\*

Which Municipalities Charge for Garbage?

— An Statistical Analysis of 44 Municipalities in Ibaraki Prefecture —

**Abstract**

In this article, the author tries to analyze the effect of environmental factors to “charging policy for household garbage” among 44 municipalities in Ibaraki Prefecture. As the amount of garbage discharge reached the peak in 1990, many municipalities have considered that reducing waste is one of the important agenda to be resolved. As of 2014, 1,088 out of 1,741 municipalities have implemented “charging policy for household garbage.” In accord with these present conditions, he raise two questions on this issue, first, what kinds of municipalities have implemented the policy, and secondly, what are valuable factors that municipalities go on to the policy.

To answer these questions, he analyzes statistical data by multiple liner regression analysis models. Their conclusions were twofold.

1. Rural municipalities tend to have taken the policy compared with urban ones.
2. “Policy diffusion” is observed among municipalities which have implemented the policy.

**0. はじめに**

本稿は、自治体のごみ処理有料化政策を採用するか否かを左右する要因は何かを明らかにするため、茨城県下 44 市町村を対象とした計量分析を行う。

バブル最盛期の 1990 年にごみの排出量がピークを迎え、全国の各自治体は、最終処分場不足、処理費用の負担増、ごみ処理の公正・公平性の理由からゴミ処理の問題を重要課題として取り組んでいる。また、1990 年代後半から本格的に始動した循環型社会や

---

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

「拡大生産者責任（EPR: Extended Producer Responsibility）<sup>2</sup>」の制度づくりにより、廃棄物の資源化への取り組みが大きく進んでいる。そのような背景の下で、ごみ処理有料化政策は、ごみの減量化とごみ処理費用の財源不足を補うことを目的として全国の1,741の市町村で実施（2014年10月現在）されている。だが、全国すべての市区町村において導入されているわけではない。例えば、茨城県では44市町村中19自治体が導入しているに過ぎない。このような現状を踏まえ筆者は市町村におけるごみ処理有料化実施に関して次のような問題を提起する。すなわち、「ごみ処理有料化政策を実施している市町村と、未実施市町村との政策選択の差は、どのような要因から生じるのだろうか」ということである。

そこで本稿では、“ごみ処理の有料化”特に家庭系ごみの有料化に焦点を当て、茨城県44市町村を対象に、自治体の有料化政策実施要因に関して、計量的手法を用いて分析することを目的とする。

そのため、まず、ごみ処理有料化の定義と導入の意義を考察し、次に全国と茨城県の有料化実施状況を概観することにより筆者の問題提起を行う。さらに、問題提起に従い統計データに基づいて、モデルの構築を行い、有料化政策の効果と実施要因の分析を試みる。

## 1. ごみ処理有料化とは

### 1-1. 本稿におけるごみ処理有料化とは

廃棄物とは、廃棄物処理法第3条において、「自らが利用したり他人に有償で譲り渡すことができないために不用になったもの（厚生省通知）」で、「ごみ、粗大ごみ、燃えがら、汚泥、ふん尿、廃油などの汚泥または不要物であって、固形状または液状のもの（放射性廃棄物およびこれによって汚染されたものは除く）」と定義されている。また、廃棄物は、処理責任の観点から市町村の固有事務となっている一般廃棄物と排出事業者処理責任がある産業廃棄物の2つに区分されている<sup>3</sup>（図1参照）。

---

2 生産者が製品の生産・使用段階だけでなく、廃棄・リサイクル段階まで責任を負うという考え方。具体的には、生産者が使用済み製品を回収、リサイクルまたは廃棄し、その費用も負担すること。OECD（経済協力開発機構）が提唱した。循環型社会形成推進基本法にもこの考え方が取り入れられている。

3 なお、本稿におけるごみ処理有料化とは、厳密には市町村に処理責任が負われている一般廃棄物のうちで「家庭系ごみ」を意味している。しかしながら、市町村によるごみの分類の違いやデータ上家庭系ごみと事業系ごみが明確に分類されていない市町村も存在するため、実証分析等では、事業系ごみも含めた一般廃棄物全体の数値を用いざるを得ないことを記しておく。

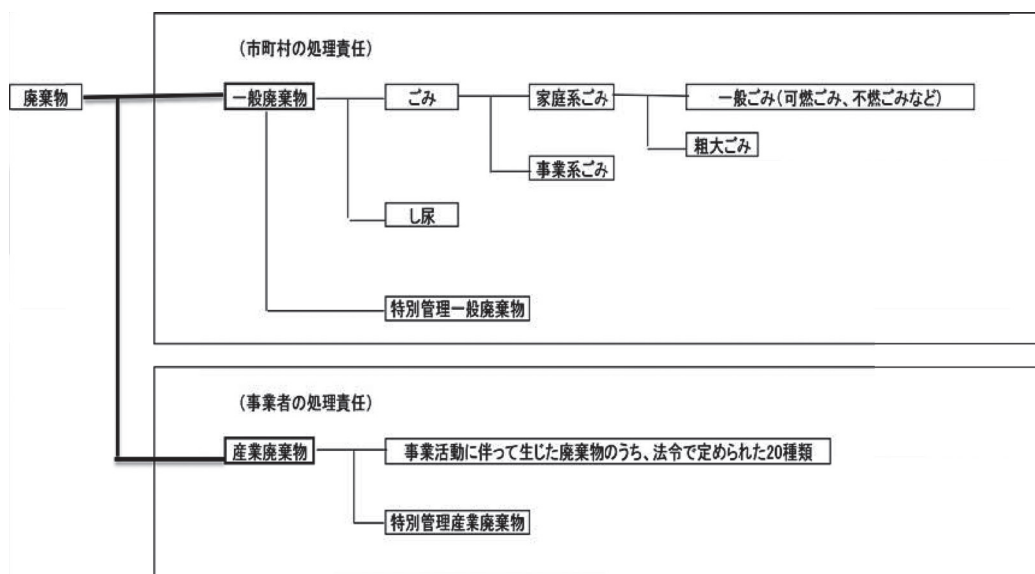


図 1. 廃棄物の分類<sup>4</sup>

## 1-2. ごみ処理有料化実施の背景

バブル最盛期の 1990 年にゴミの排出量がピークを迎え、全国の各自治体はゴミ処理の問題を重要課題として取り組み始めた。その理由として、高森（2007）は、

- ① 国土が狭く最終処分場が恒常的に逼迫していること
- ② 廃棄物処理費用が膨大となり市町村にとって大きな負担となっていること
- ③ ごみ処理を従来のように税金で処理することが必ずしも公正・公平とはならないこと

以上の 3 点のことを指摘している<sup>1</sup>。また、1990 年代後半から本格的に始動した循環型社会や「拡大生産者責任 (EPR: Extended Producer Responsibility)」の制度づくりにより、廃棄物の資源化への取り組みが大きく進んでいる。さらに、2001 年から始まった「家電リサイクル法」の施行により、ごみ処理有料化と不法投棄の関係に関心が集まってきた。そのような背景の下で、ごみ処理有料化政策は現在、ごみの減量化とごみ処理費用の財源不足を補うことを目的として全国の多くの地方自治体で実施されているのである。

さらに、環境省もごみ処理有料化を循環型社会形成のための有力な手段として位置づ

4 環境省「平成 21 年度版循環型社会白書」を基に筆者作成

け、市町村によるその推進を支援している。2005年には中央環境審議会から、「一般廃棄物の発生抑制や再使用を進めていくためには経済的インセンティブを活用することが重要で、ごみ処理の有料化は発生抑制等に有効である」<sup>ii</sup>との答申がなされた。また同省は、「市町村ごみ処理 3R 化の指針（2007 年）」において、「廃棄物処理法基本方針<sup>5</sup>」における市町村の役割として、①コスト分析や情報提供を通じた事業の効率化、②減量化や負担公平化のための有料化の推進、③分別・処理方法の評価、変更時の説明努力の 3 点を挙げ、「一般廃棄物会計基準」、「一般廃棄物処理有料化の手引き」および「市町村における循環型社会づくりに向けた一般廃棄物処理システムの指針」を策定した<sup>iii</sup>。

これを受け、市町村は、ごみ処理基本計画策定時に、これら 3 つの指針に定められている事項を参考にして、自らの一般廃棄物処理システムの改善を図っていくことが現在求められていることも、ごみ処理有料化を進める要因となっている。

### 1-3. ごみ処理有料化の定義と導入の意義

ごみ処理有料化とは、環境省（2007）の『一般廃棄物処理有料化の手引き』によると、

市区町村がごみの処理についての手数料を徴収する行為を指す。このため、例えば、手数料を上乗せせずに販売される一定の規格を有するごみ袋（指定袋）の使用を排出者に依頼する場合については、「有料化」に該当しない。<sup>iv</sup>

と定義づけられている。また、山谷（2006）は、

条例や条例施行規則に基づいて指定袋の販売価格に袋製造原価のほかに実質的なごみ処理手数料を織り込んだ金額を従量制で徴収すること及び処理券を用いて従量制でごみ処理手数料を徴収すること<sup>v</sup>

としている。

そこで本稿では、ごみ処理有料化を『各自治体がそれまでの税を財源とした公共サービスによる一般廃棄物（あるいは家庭系ごみ）処理を廃止し、排出量に見合ったごみ処理手数料を住民から徴収する制度である。』と定義する。なお、環境省の定義に従えば、手数

---

5 正式名称は、「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針（2001 年環境省告示第 34 号）」である。

料を上乗せせずに販売される一定規格を有するごみ袋の使用を排出者に依頼する場合や粗大ごみなどの戸別回収時の料金徴収はごみ処理有料化には該当しないこととなる<sup>vi</sup>。

ごみ処理有料化を導入することによる意義は山谷（2012）によれば、5点提示されている。第1に、「ごみの排出抑制効果が他の施策よりも期待できる」<sup>vii</sup> ことである。ごみを有料化することにより、住民には金銭的負担の削減をしたいというインセンティブが働くため、ごみの排出量が抑制されることが期待できる。第2に、「住民間における負担の公平性が確保される」<sup>viii</sup> 点である。税収のみを財源として行われるごみ処理事業では、ごみの排出量に差がある住民間に不公平が生じる可能性がある。しかし、ごみ処理有料化を導入することで、住民はごみの排出量に応じて費用を負担することになるため、住民間における公平性が保たれるのである。3つめは、住民の「ごみ問題・適正排出への関心が高まる」<sup>ix</sup> 点である。各自治体が新しくごみ処理有料化という制度を導入し、住民に費用の負担が発生することにより、住民間でごみの排出を抑制に対する意識が生まれることが期待される。4点目、各自治体においては、現在の厳しい財政状況の中、排出抑制および再生利用が進められることで「ごみ処理経費を削減できる」<sup>x</sup> ことが期待される。5点目、「手数料収益を活用して住民のごみ減量への取組支援を拡充できる」<sup>xi</sup> ことも期待ができるため、循環型社会構築のための基盤強化を図ることも可能となる。

#### 1-4. 有料化の方法と料金体系

ごみ処理の手数料体系には、ごみ1個（袋1枚など）ごとに単純に課金する仕組みである「排出量単純比例型（単純重量方式）」を基本として、これに一定量以上あるいは以下の個数（枚数）を排出する場合の取り扱いを別の扱いとすることで、いくつかの方法がある。環境省による『一般廃棄物処理有料化の手引き』によれば、わが国において、これまでに導入された従量制手数料体系は、「排出量単純比例型（単純重量方式）」、「一定量無料型（超過方式）」、および「排出量多段階比例型（二段方式）」の3種類が大半である（図2参照）。

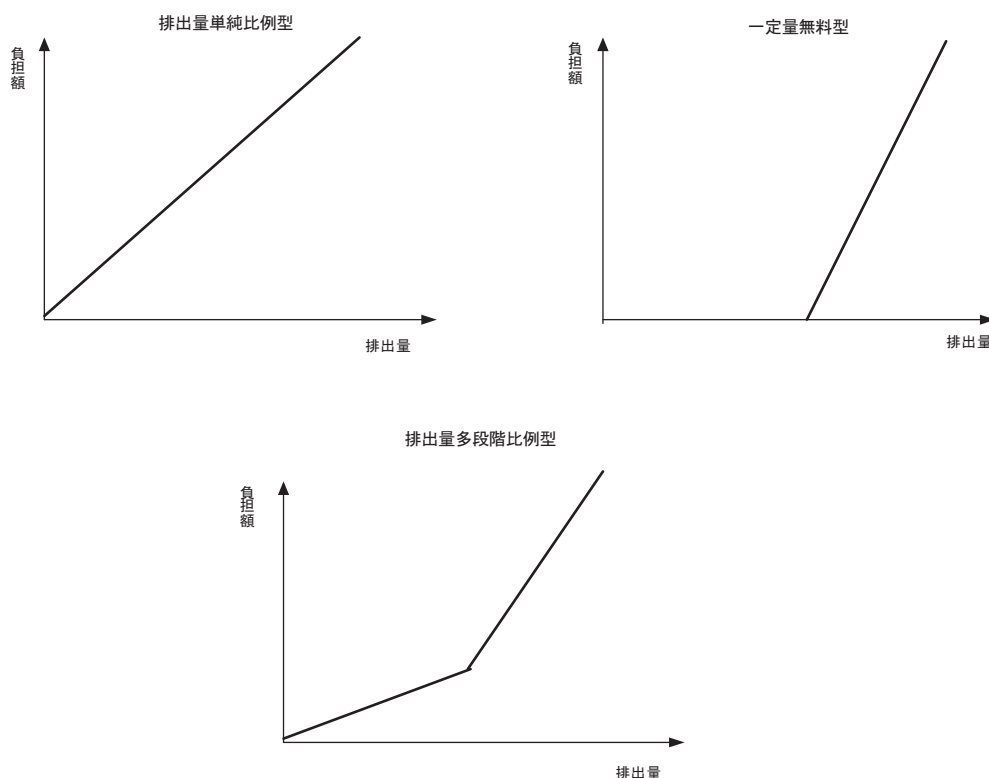


図 2. 手数料の料金体系<sup>6</sup>

各制度の料金体系の仕組みは以下の通りである。

①「排出量単純比例型（単純重量方式）」は、排出量に応じて、排出者が手数料を負担する方式である。単位ごみ量当たりの料金水準は、排出量にかかわらず一定である。例えば、ごみ袋毎に一定の手数料を負担する場合には、手数料は、ごみ袋一枚当たりの手数料単価と使用のごみ袋の枚数の積となり、均一従量制とも呼ばれる。

②「一定量無料型（超過量方式）」とは、排出量が一定量となるまでは手数料が無料であり、排出量が一定量を超えると排出者が排出量に応じて手数料を負担する方式である。例えば、市町村が、ごみの排出に必要となるごみ袋やシールについて一定の枚数を無料で配布し、さらに必要となる場合は、排出者が有料でごみ袋やシールを購入するという仕組みである。

③、「排出量多段階比例型（二段方式）」では、排出量に応じて排出者が手数料を負担するもので、かつ、排出量が一定量を超えた段階で、単位ごみ量当たりの料金水準が引き上げられる方式であり、累進従量制とも呼ばれている<sup>xi</sup>。

6 環境省（2007）『一般廃棄物処理有料化の手引き』を基に筆者作成

それぞれ料金の徴収範囲やメリット・デメリットは異なるが、ごみを多く出す人ほど多く料金を支払う必要があるという点は共通している。このうち「排出量単純比例型（単純重量方式）」は、手数料がごみの排出量に比例<sup>7</sup>して決定されるため、1袋のごみでも、排出されれば処理コストが発生し、それを手数料という形のシグナルとして家庭の減量化努力を促そうとするもので、もっとも公平な料金体系である。

また、「一定量無料型」は一定のごみの排出量までは処理費用が無料であり、一定量を超える排出の場合は料金を支払うものである。具体的には、指定袋や有料化シールを一定枚数までは自治体が無料で配布し、それ以上排出したい（あるいは排出する）場合住民が有料で追加購入するという仕組みである。これは、ごみ処理が自治体固有の行政サービスであるという観点に依拠するならば、標準的な排出量まではシビルミニマム・サービスとして税金で負担し、しかも一定枚数の指定袋ないしシールを無料で配布され、住民の金銭的負担は超過分についてのみであるため、合意が比較的得易いのである。しかしながら、配布作業が煩雑となることや、手数料水準が低い場合や無料配布数が多い場合、十分な減量効果が得られないなどの問題点も有している<sup>xiii</sup>。

そして「排出量多段階比例型」は、「排出量単純比例型」・「一定量無料型」の折衷形態であり、一定のごみ量までは、単位当りの料金が比較的安価に抑えられているが、一定量を超える場合は料金をかなり高く設定して、減量効果を上げる仕組みである<sup>xiv</sup>。

なお、手数料体系のデザインに当たって、効率や効果を重視した排出量単純比例型と市民の受容性を重視した一定量無料型や排出量多段階比例型のいずれを採用するかは、処理処分施設の余裕度、自治体の財政状態、住民構成、住民の受容性など、当の自治体が置かれた状況を十分に勘案して決められることとなる<sup>xv</sup>。

## 2. ごみ処理有料化の現状分析

### 2-1. 我が国におけるごみ処理有料化の現状

#### ①ごみ処理有料化自治体の推移

わが国においては、1982年に滋賀県守山市で初めてごみ処理有料化が導入された。その後、90年代はじめ頃までに、出雲市（1992年）、高山市（1992年）等小規模な自治体で、定額制や超過量有料制を中心に有料化の導入が進んだ。90年代後半には循環型社会を目指す動きが本格化したことと軌を一にして、福岡市（2005年）、京都市（2006年）、

7 実際には右上がりの線は連続的ではなく、負担額は1袋増えるごとに増加するので、実際には階段状になる。



仙台市（2008年）、札幌市（2009年）など大規模自治体でも導入されるようになった（図3参照）。これは1990年代後半から本格的に循環型社会を目指す動きが出てきたからであると考えられる。2014年における実施状況は、全1,741市町村中1,088（62.5%）市区町村にのぼる（表1参照）<sup>xvi</sup>。

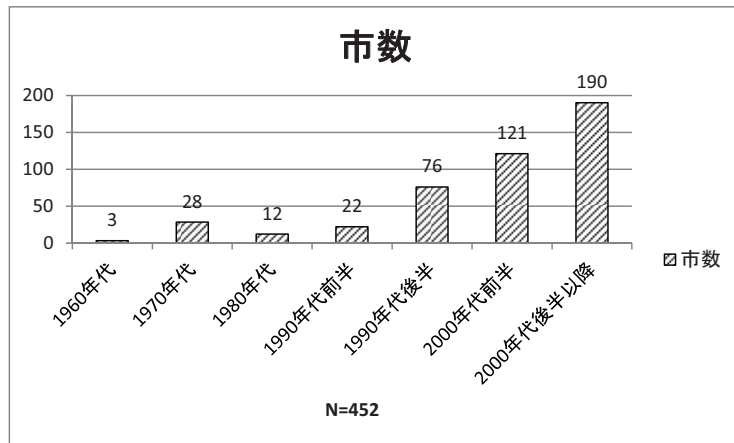


図3. 年代別の有料化自治体数推移<sup>8</sup>

表1. 全国市区町村の有料化実施状況<sup>9</sup>（2014年10月現在）

	総数	有料化実施数	有料化実施率
市区	813	452	55.6%
町	745	517	69.4%
村	183	119	65.0%
市区町村	1,741	1,088	62.5%

## ②有料化の方法と料金体系の実態

2014年10月現在における有料化の方法は、単純従量制が1,048件であり、有料化実施自治体の95.62%が本方式を採用している。また、超過従量制は、34件で3.1%となっている（図4参照）。超過従量制が3.1%と少ない理由としては、事務手続きの負担が大きい等であり、最近ではほとんどの自治体で単純従量制が導入されている<sup>xvii</sup>。

8 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014年10月現在）』のデータを基に筆者作成

9 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014年10月現在）』のデータを基に筆者作表

茨城県 44 市町村におけるごみ処理有料化の政策実施要因に関する分析

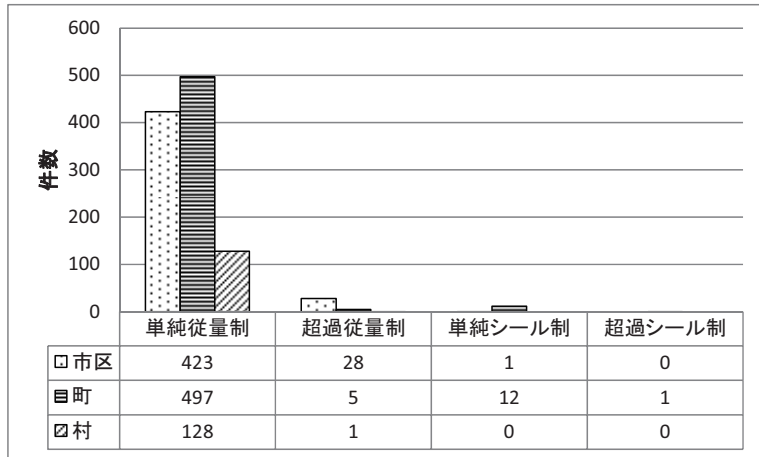


図 4. 全国市町村の有料化の方法<sup>10</sup>

また、家庭系ごみの有料化を実施している自治体で最も多く用いられている手数料徴収方式は、「指定収集袋（ごみ処理の手数料が上乘せされた袋）」を住民が購入し、その袋を用いてごみを出してもらうという有料指定袋制<sup>11</sup>が主流で82%となっている。一方、事業系ごみについては、納入通知書方式<sup>12</sup>が最も多く44%であり、有料指定袋方式は21.0%である（図 5 参照）<sup>xviii</sup>。

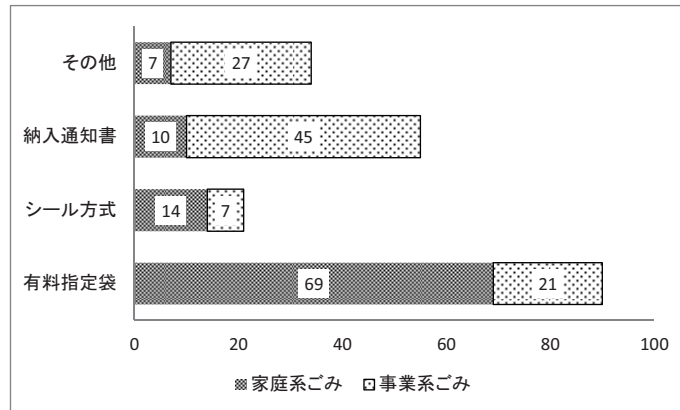


図 5. ごみの手数料徴収方法<sup>13</sup>

10 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014 年 10 月現在）』のデータを基に筆者作成

11 有料指定袋制とは、ごみを排出する住民に一般廃棄物の収集等に係る手数料を負担（指定袋を購入）させる制度である。

12 納入通知書方式とは、粗大ごみ等の収集及び運搬に関し、排出者から粗大ごみ等収集及び運搬手数料（以下「手数料」という。）を徴収する際に、自治体で定められた納入通知書により納付する方式である。

13 環境省『平成 17 年度循環白書』のデータを基に筆者作成

さらに、ごみ処理手数料（有料指定袋の価格）は、45 l の大袋 40 円台（1 l 概ね 1 円）が中心である（図 6 参照）<sup>xix</sup>。

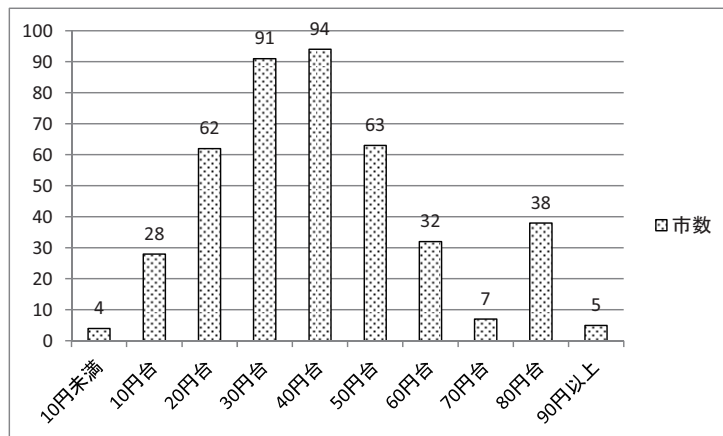


図 6. 全国都市における指定袋の価格水準<sup>14</sup>

この理由として、樋口（2010）は、「手数料設定が低い場合には、排出抑制につながりにくい」<sup>xx</sup>とされていることに加え、各自治体はごみ処理手数料（有料指定袋の価格）を設定する際、①ごみの収集・処理に要する総費用の一定割合、②近隣自治体の手数料に見合う水準、③市民の受容性重視していることに起因している、としている<sup>xxi</sup>。

## 2-2. 茨城県におけるごみ処理有料化の現状

### ①. 茨城県内のごみ排出量

茨城県生活環境部環境政策課が公表している『平成 23 年版茨城県環境白書』によれば、茨城県におけるごみの排出量は、2002 年以降減少傾向で推移していたが、2011 年度には東日本大震災による震災ごみの影響等から増加に転じている。また、2011 年度の一般廃棄物の排出量は 1,092 千 t で、前年度と比較して 6.2% 程度の増加がみられ、県民 1 人 1 日当たりの排出物は 1,004g となっている（図 7 参照）。

14 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014 年 10 月現在）』のデータを基に筆者作成

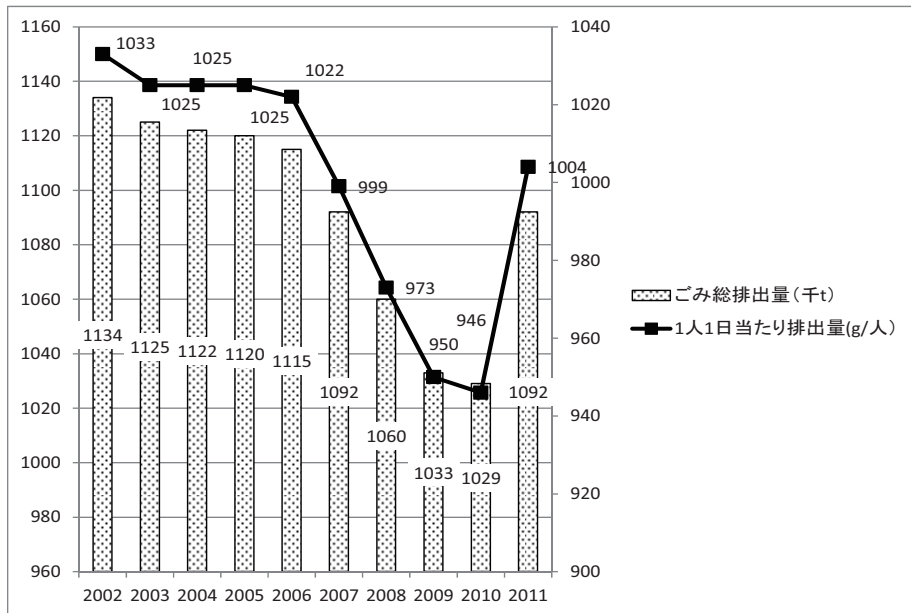


図7. 茨城県のごみ総排出量の推移<sup>15</sup>

ごみの排出量を排出形態別で見ると、生活系ごみが771千t、事業系ごみが276千tで、県民1人1日当たりの排出量では、生活系ごみが751g、事業系ごみが254gとなり生活系ごみが約74%を占めていることとなる。

さらに、最終処分場の残余容量は新規の処分場用地の確保の困難などを背景として2002年度の1,174千 $\text{m}^3$ をピークとして年々減少を続け、最新の数字である2011年度では、629千 $\text{m}^3$ にまで減少している。それに伴い、残余年数も同様に6.4年（2002年度）から4.5年にまで減少している（図8参照）<sup>xxii</sup>。

15 茨城県生活環境部廃棄物対策課「2. 一般廃棄物処理等の状況」『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成23年度版）』のデータを基に筆者作成

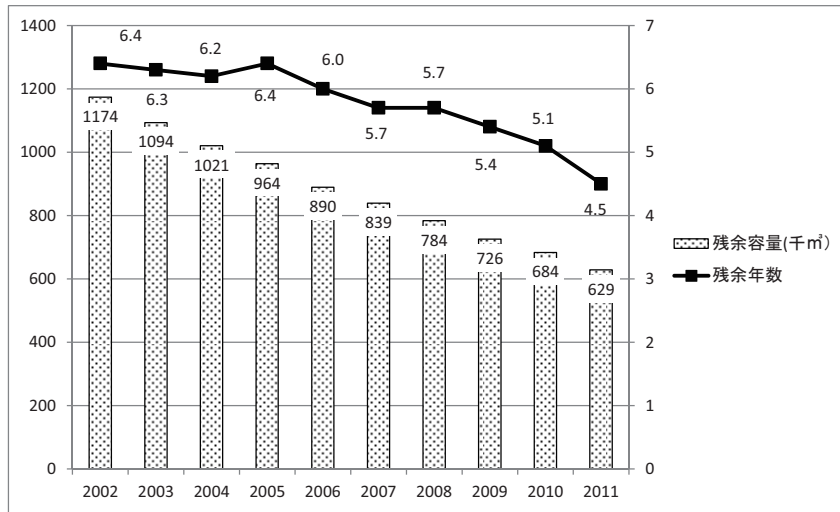


図8. 茨城県的一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数の推移<sup>16</sup>

## ②県内のごみ処理有料化の現状

茨城県内の44市町村のうち、ごみ処理手数料について、一部または全部を有料化している自治体数は、生活系ごみに関しては43市町村（98%）、事業系ごみについては全44市町村（100%）となっている<sup>xxiii</sup>。

しかしながら、この数字は、資源ごみや不燃ごみ、ならびに燃えるごみの中間処理施設等への直接搬入における手数料の有料化が含まれたものであり、排出量に見合ったごみ処理手数料を住民から徴収制度という本稿の定義におけるごみ処理有料化を実施している自治体数とは異なる。

本稿が定義するごみ処理有料化を実施している自治体は、山谷（2014）の『全国都市家庭ごみ有料化実施状況の県別一覧』ならびに『全国町村家庭ごみ有料化実施状況の県別一覧』を基に筆者が電話にて照会を行った結果、2014年10月時点で水戸市、日立市をはじめとして19自治体（内訳：13市、5町、1村）であり、有料化実施率（有料化実施市町村／全市町村）は43.18%となっている。

また、有料化実施時期は1992年の常陸太田市を皮切りに90年代から2000年代初期に集中しており、有料化実施自治体の多くが市制施行時（平成の大合併）に有料化を導入している。

16 茨城県生活環境部廃棄物対策課「2.一般廃棄物処理等の状況」『茨城県的一般廃棄物処理事業年報（平成23年度版）』のデータを基に筆者作成

そして、料金の徴収方法は、すべて指定袋制<sup>17</sup>であるが、単純従量制が 17 自治体 (89.47%) であり、超過従量制 2 自治体 (10.52%) となっている (表 2 参照)。なお、本県での超過従量制は事前に各世帯に年間使用数を無料で配布し、その枚数を超過してごみを排出する際に排出者に処理費用を負担させる方式を用いている。

表 2. 茨城県内のごみ処理有料化自治体と有料化の方法<sup>18</sup>

	市	町	村
単純従量制	水戸市、日立市、常陸太田市、高萩市、北茨城市、笠間市、ひたちなか市、潮来市、常陸大宮市、那珂市、行方市、小美玉市	茨城町、大洗町、城里町、河内町	東海村
超過従量制	下妻市	八千代町	

指定袋の価格は、単純従量制で 45ℓ 入り大袋 15 円/枚～30 円/枚の範囲で設定されており、20 円/枚と 30 円/枚が各々 5 自治体と最も多い。さらに超過従量制では、その量を 45ℓ 入り大袋 50 円/枚となっている。

茨城県内の 44 市町村のうち、ごみ処理有料化を実施している自治体は 19、実施していない自治体は 25 である。では、この差はどのような要因によってもたらされているのであろうか。次章では、先行研究と計量分析を基に考察する。

### 3. ごみ処理有料化に関する先行研究

これまでに家庭から排出される生活系廃棄物を分析対象とした研究は多く存在する。なかでも本稿における現状分析でも述べた指定袋制などのごみ処理有料化政策の有効性を検証したのも数多くみられる。このように従量制有料化策の有効性がみられる研究がある一方で、長期的視点に立つと、ごみ処理有料化政策の実施から数年後にはリバウンド効果が発生してしまうという研究もなされている。

#### 3-1. ごみ排出量と有料化政策の効果に関する実証分析

ごみ処理有料化を実証的に分析した先行研究の多くは、有料化の廃棄物削減効果についてのものである。

笹尾 (1999) は、廃棄物排出量に影響を与える地域的要因と政策的要因についての実

17 ごみ手数料を上乗せしないで指定袋制を導入している自治体は桜川市や稲敷市などをはじめほぼ 44 自治体で実施されている。

18 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況 (2014 年 10 月現在)』のデータならびに筆者の聞き取り調査結果作成

証分析を行っている。この分析において、従量制有料策には減量効果があり、それを行っていない自治体を実施することによって平均約 14%の減量効果が達成されるということ予測している。また、この研究によって都市部よりも農村地域において減量効果が顕著であり、従量制有料化の効果は地域的な影響を大きく受けることも示されている<sup>xxiv</sup>。

また碓井（2003）は、従量制有料化を導入していない地域も含めた全国 3,230 市町村のデータを用いて、指定袋価格の水準がごみ排出に与える影響を推計している。その結果、価格が 1 % 上昇するのに伴い、ごみ排出量が 0.119% 減少すると推計している。また、ごみ排出に対する価格弾力性の決定要因を検討した結果、低所得で、収集頻度が少なく、資源ごみ分別数が多いほど有料化政策は成功すると予測している<sup>xxv</sup>。

このように有料化政策の有効性を示す研究に対し、吉岡・小林（2006）は秩父広域市町村圏組合および両神村の 9 市町村を対象とし、分析対象を限定した。この研究において、減量効果が認められない地域にも着目し、このような地域は 1 人当たり年間ごみ排出量が少ないという特徴を持つことを明らかにしている。減量効果が発生しなかった原因は、有料化の実施以前にすでに減量化が進行しており、有料化によって減量の余地がなかったためと考えられる。有料化による減量効果は、全ての自治体に有効とは限らず、減量の余地を残している自治体にのみ効果があると考えられると結論付けている<sup>xxvi</sup>。

さらに樋口（2010）は、関東圏における「指定袋制」に焦点を当て、その有効性について計量的手法を用いて分析を行った。その結果、関東圏では都市部より地方の方が、指定袋制を実施しているところが多く、その価格も比較的低めであると結論付けた。また、ごみ排出要因として住民のごみ減量に対する意識も考慮すべく、各自治体の広報活動も分析の対象に加え、ごみ排出の規定要因とリバウンド効果発生の要因について実証分析を行った。地域的要因としては、可住地面積人口密度が大きいとごみ排出量が多くなり、平均世帯人員数が多いとごみ排出量は少なくなること、また、政策的要因としては、単純重量方式を採用することでごみ排出の減量効果が見られ、指定袋の価格が上がることによっても減量効果があることを見出し、リバウンド効果発生要因については、地域的要因がリバウンド効果発生に対して影響を及ぼすことを実証し、①単純従量方式の採用、②指定袋価格の引き上げ、住民への説明会の実施の強化の 3 点の政策提言を行った<sup>xxvii</sup>。

一方、有料化によって減量化が進まなかったとの研究報告もある。山川・大野木・寺島（1995）は、指定袋を導入している 49 自治体を対象としたアンケート調査において、減量ありと回答した自治体は 56%、減量なしと回答した自治体は 44%であったとの結論を

導き出している<sup>xxviii</sup>。

### 3-2. リバウンド効果の発生に関する実証分析

リバウンド効果に関する実証分析も行われている。このリバウンド効果の存在のため、指定袋制の効果は限定的であるということも指摘されている。先述の吉岡・小林（2006）は、リバウンド効果の検証を行っており、秩父広域市町村圏組合及び両神村の9市町村を対象とした分析によって、7市町村で実施後3年間減量効果が発生するものの、その後リバウンド効果が発生していることを明らかにしている。このため長期的に見ると有料化施策は妥当な結果をもたらさない可能性があるとして指摘している。<sup>xxix</sup>

以上のように、これまでの有料化政策に関する先行研究においては、ごみ有料化政策導入によるごみ排出量削減効果を実証する経済分析が大部分であり、国内のごみ有料化政策の実施に関する自治体間の政策的相違に関する研究は、筆者の知る限りにおいては見当たらない。

### 3-3. 政策的相違に関する実証分析

本稿の関心であるごみ処理有料化の実施の有無の要因に関する考察は、行政学や公共政策論のアプローチが参考になるとと思われる。

まず、伊藤（2002）は自治体政策過程の研究アプローチを政策が全国に広がるダイナミズムを総体としてとらえる「総体レベル」と、個々の自治体の政策決定要因を特定する「個体レベル」に分けたうえで、自治体の政策過程を理解するためにはその双方の知見と洞察を欠くことができない、と論じた。そして、「政策波及（policy diffusion）効果」に着目し、動的相互依存モデルによって自治体が地域の政策課題への対応として独自の政策を生み出すメカニズム、すなわち選挙、議会、首長など政治的要因が実質的な違いを生むことを明らかにした<sup>xxx</sup>。

また、砂金（2010）は東京23区における個人情報保護条例の制定要因に関し、OECD 8原則に基づいた条例の「先進性」と、最初に導入した葛飾区の制定時期を起点として最後に制定した練馬、豊島区が条例制定に要した月数から「制定時期」を指数化し、自治体間の政策的相違を従属変数として分析を行った。その結果、「政策の先進性」においては、区長の当選回数や革新政党の議席数などの政治的要因と都市の中心性や下町・山の手指数などのソーシャル・キャピタルの一定の影響力を見出し、「条例の制定時期」では、人口密度や予算歳入などの社会経済的要因も含め、政策に及ぼす影響を検証し、条例制定の主要因を「山の手か下町か」といった社会経済環境にあると指摘している<sup>xxxi</sup>。



本稿では、政策内容の違いを考察するにあたり、こうした行政学・公共政策論のアプローチ、すなわち、①政策内容の違い<sup>19</sup>を政策パフォーマンスとして従属変数とする、②主として計量的分析を使用する、③複数の独立変数を設定する、である。

#### 4. 茨城県内 44 市町村におけるごみ処理有料化の実施要因

本章では、「ごみ処理有料化政策を実施している市町村と、未実施市町村との政策選択の差は、どのような要因から生じるのだろうか」という問題提起について茨城県 44 市町村レベルの実証的データに基づき、本稿の位置づけの際にも触れたように社会経済的要因と政策的要因との両面から有料化政策実施要因を分析する。

##### 4-1. 実施要因モデル分析のための独立変数の設定

本節においては、後述の表 4 において示した有料化実施要因を実証する前提として、本稿の実証分析に必要と考えられるデータを社会経済的要因と政策的要因とに分類したものの内、筆者が独自に変数として採用したものを説明する。

##### ①社会経済的要因としての独立変数の設定

社会経済的要因に関する独立変数として使用する変数は表 4 の通りである。このうち、都市化の代理変数として、先行研究に挙げた笹尾（1999）や碓井（2003）が使用した「可住地面積当たりの人口密度<sup>20</sup>」だけでなく、「東京（首都圏）までの直線距離」ならびに「東京（首都圏）までの所要時間」も併せて使用する。その理由は以下の通りである。

「都市化」とは一自治体内のみで完結するものではない。大都市部に近い自治体であれば、通勤や通学などで頻繁に大都市部にアクセスする、あるいは東京のベッドタウンとして機能することで、ライフスタイルや価値観が「都市化」されることは珍しいことではない<sup>xxiii</sup>。茨城県においては、東京に近い県南地域や、首都圏への交通手段が発達した県西地域の住民を指して「茨城都民」という呼ばれ方をすることがあるのはその例である。であるならば、ごみ処理有料化政策への価値観に対する「都市化」の影響を考察する際、一自治体内の可住地面積だけではなく、東京へのアクセスも分析の対象に含めるべきだと思われる。この場合、東京までの直線距離および所要時間が短い自治体ほど「都市化」が進んでいると見做すことができる。

19 本稿における政策内容の違いは、有料化実施の有無を指す。

20 「可住地面積当たりの人口密度」は、後述の T 検定の結果から有意な値が得られなかったため、以降のモデルでは「東京からの直線距離」のみを都市化の代理変数として活用する。

## ②政策的要因としての独立変数の設定

### A). 相互参照とは

「相互参照」とは、伊藤（2002）によれば、「自治体が政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動を指す」<sup>xxxiii</sup>とされ、「政策波及（policy diffusion）<sup>21</sup>」をモデル化した「動的相互依存モデル」において自治体行動に関する三つのメカニズム（①内生条件<sup>22</sup>への対応、②相互参照、③横並び競争<sup>23</sup>）として構成されたもののひとつである。内生条件によって始まった先行自治体による政策採用の動きを全国的に波及させるメカニズムが「相互参照」である。自治体が政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動であり、他の自治体が新政策を採用するのを参照した自治体は、自分もその政策の採用に向けて動き出すと指摘されている。その理由としては、ある自治体が採用すれば、それを観察することによって、政策がもたらす結果の予測が容易となり、また採用自治体数が増えれば、国もその流れに反対することが難しくなるため、不確実性を低減することが可能となるためである。さらに、採用した自治体数が増えるほど、その政策を未採用の自治体に対する採用圧力が増加すると指摘されている<sup>24 xxxiv</sup>。

### B). 相互参照の変数化

本稿の分析において、「政策の相互参照」を組み込む理由として、一部事務組合による広域処理<sup>25</sup>の有無が考えられる。表3は、現在茨城県内で広域処理を実施している一部事務組合を処理市町村毎に示している<sup>26</sup>。

---

21 政策波及とは、伊藤（2002）によれば、「同種の政策を多くの自治体が採用することによって、それが全国的に広がる現象」である。

22 内生条件とは、伊藤（2002）によれば、「当該自治体が管轄する領域の社会的、経済的、政治的条件のこと」である。

23 横並び競争とは、伊藤（2002）によれば、「政策を採用すれば便益が見込まれる状況の下で、我先に政策の採用に乗り出す行動」である。

24 現に、茨城においても龍ヶ崎市や結城市、鉾田市などで有料化を実施するか否かが議論されている。

25 広域処理とは、複数の市町村が共同で一部事務組合（あるいは協定を締結）を設置して、共同でごみ処理を行うものである。

26 広域処理エリアは、現在でも市町村合併前の区割りに準じて実施されているため、本表も旧市町村に基づいて分類している。

表 3. 茨城県名の一般廃棄物の広域処理ブロック<sup>27</sup>

一部事務組合名	処理市町村	焼却所及び1日 当たりの処理量	有料化実施の有無
大宮地方 環境整備組合	旧常陸大宮市・旧山方村・旧美和村・旧小川村 (現常陸大宮市)、旧那珂町・旧瓜連町(現那珂市)	那珂市 180t/日	有料化実施
龍ヶ崎地方 塵芥処理組合	龍ヶ崎市、河内町、利根町	龍ヶ崎市 180t/日	河内町を除き、 有料化未実施
さしま環境管 理事務組合	旧古河市・旧三和町・旧総和町(現古河市)、五 霞町、境町、旧猿島町・旧岩井市(現坂東市)	古河市 90t/日 境町 180t/日	有料化未実施
大洗・鉾田・水戸 環境衛生組合	大洗町、旧旭村(現鉾田市)、旧常澄地区(現水戸 市)	大洗町 90t/日	有料化実施
江戸崎地方衛 生土木組合	旧江戸崎町・旧新利根町・旧東町・旧桜川村(現 稲敷市)、美浦村	稲敷市 100t/日	有料化未実施
笠間・水戸 環境組合	旧友部町・旧岩間町(現笠間市)、旧内原町(現 水戸市)	笠間市 105t/日	有料化実施
筑西広域市町村 圏事務組合	結城市、旧下館市・旧関城町・旧明野町・旧協 和町(現筑西市)、旧真壁町・旧岩瀬町・旧大和 村(現桜川市)	筑西市 240t/日	有料化未実施
茨城美野里 環境組合	茨城町、旧美野里町(現小美玉市)	小美玉市 126t/日	有料化実施
常総地方広域 市町村圏事務組合	旧水海道市(現常総市)、旧取手市・旧藤代市 (現取手市)、旧伊奈町・旧谷和原村(現つくばみ らい市)、守谷市	守谷市 351t/日 守谷市 RDF <sup>28</sup> 30t/日	有料化未実施
霞台厚生 施設組合	旧石岡市(現石岡市)、旧小川町・旧玉里村(現 小美玉市)	小美玉市 70t/日	小美玉市を除いて 有料化未実施
新治地方広域 事務組合	旧霞ヶ浦町・旧千代田町(現かすみがうら市)、 旧八郷町(現石岡市)、旧新治村(現土浦市)	かすみがうら市 120t/日	有料化未実施
鹿島地方 事務組合	鹿嶋市、旧神栖町・旧波崎町(現神栖市)	鹿嶋市 RDF 142t/日 神栖市 RDF 135t/日	有料化未実施
城北地方広域 事務組合	旧常北町・旧桂村・旧七会村(現城里町)、旧御 前山村(現常陸大宮市)	城里町 30t/日	有料化実施
下妻地方広域 事務組合	旧下妻市・旧千代川村(現下妻市)、八千代町、 旧石下町(現常総市)	下妻市 200t/日	常総市を除いて 有料化実施

表 2 における有料化実施自治体と表 3 の広域処理エリアに含まれる市町村を比較すると、有料化実施・未実施と広域処理エリアに極めて強い関係性(類似性)を見出すことができる。すなわち、広域処理締結グループが有料化政策の実施・未実施の政策選択に影響を及ぼしていると推測される。なお、分析に当たっては、ある有料化実施自治体が有料化

27 茨城県生活環境部廃棄物対策課 HP「一般廃棄物処理状況」ならびに「焼却施設」『茨城県の一般廃棄物処理事業年報(平成 23 年度版)』のデータを基に筆者作成。なお、表 3 で掲載する一部事務組合は一般廃棄物処理に限ったもの(し尿処理は除く)である。

28 RDF(Refuse Derived Fuel)とは、直訳してごみ固形化燃料とも呼ぶ。生ごみ・廃プラスチック、古紙などの可燃性のごみを、粉碎・乾燥したのちに生石灰を混合して、圧縮・固化したものをさす。乾燥・圧縮・形成されているため、輸送や長期保管が可能となり、熱源として利用される。現行の廃棄物処理法の下では、原料が廃棄物であるために、RDFの製造は一般廃棄物の中間処理方法のひとつとみなされ、市町村が事業主体となって焼却処理されている。

を実施した時点において、広域処理域内で既に有料化を行っていた自治体数を計測したものを「広域処理域内有料化自治体数」として変数化している。

第 2 には、有料化を実施するにあたり、自治体間で租税逃避<sup>29</sup>、租税輸出<sup>30</sup>を防止するため、有料化実施自治体が存在する場合、その近隣自治体も有料化に踏み切るものと推測される<sup>xxxv</sup>。なぜならば、租税逃避は大きな問題であり、費用負担が嫌で課税対象となる行為を抑制するのであれば、過料の目標は達成されたといえるが、対象行為が他地域に逃げ出すのであれば、社会全体としては過料の目的を達成できないことになるからである。また、ごみ処理有料化は、廃棄物搬入という域内への迷惑行為への負担を要求する（外部不経済の内部化）ものである。廃棄物を発生させた地域（の企業等）がその費用を負担することは、原因者負担の原則（P.P.P：Polluter pays principle）に適うものである<sup>xxxvi</sup>。

茨城県内の有料化実施自治体の手数料（指定袋の価格）がほぼ同水準であり、環境省「一般廃棄物処理有料化の手引き」における各自治体はごみ処理手数料（有料指定袋の価格）を設定する際の条件の一つとして、「近隣自治体の手数料に見合う水準」に合致していることもこの証左であろう。

筆者は上記のことを最も単純に変数に設定するため、茨城県内 44 の各自治体において、市町村の境界で接している現在時点での有料化実施自治体数を計測し、「有料化実施近接自治体数」と呼称して活用する。

#### 4-2. 分析における前提条件とモデル分析における仮説

##### ①分析における前提条件

前節において示したように、本稿の実証分析に必要と推測されるデータを社会経済的要因と政策的要因とに分類し、有料化実施グループと未実施グループに分け、T 検定を用いて有意な変数を導出した。なお、本稿で使用したデータの概要は表 4 に示す通りである。

---

29 租税逃避とは、対象行為が、税（本稿の場合は、ごみ処理手数料）負担のない地域へ逃げ出す行為のことである。

30 租税輸出とは、税負担を他地域に押しつけることである。

表 4. 分析に用いたデータ

要 因	デ ー タ 類	デ ー タ	出 典
社会経済的要因	人口・世帯	人口総数、人口集中地区人口、昼間人口、昼間人口比率、転入者数、転入者人口比率、人口密度、常住人口、可住地面積当たりの人口密度、世帯数、一般世帯数、核家族世帯数、単独世帯数、単独世帯比率、高齢夫婦世帯数、高齢単身世帯数、平均世帯人数	『統計で見る市町村のすがた 2014』平均世帯人数のみ『水戸市平成 24 年度版統計年報』を使用 比率については、筆者計算
	地 勢	東京からの直線距離、水戸からの直線距離、東京からの所要時間	直線距離は、距離算出ソフトにより算定 所要時間は、所要時間計算ソフトにより最短時間で算出
	自然環境	総面積（北方地域及び竹島を除く）、可住地面積、可住地面積率	『統計で見る市町村のすがた 2014』 可住地面積率は筆者算出
	経 済 力 基 盤	課税対象所得、納税義務者数（所得割）、一人当たり所得、事業所数、一人あたりの事業所数、従業者数、第 2 次産業従業者数、第 3 次産業従業者数、耕地面積、製造品出荷額等、製造業従業者数、商業年間商品販売額、商業事業所数、一人あたりの商業事業所数	『統計で見る市町村のすがた 2014』 一人あたりは筆者算出
	行 政 力 基 盤	財政力指数（市町村財政）、歳入決算総額（市町村財政）、歳出決算総額（市町村財政）、地方税（市町村財政）	『統計で見る市町村のすがた 2014』
	労 働	労働力人口、就業者数、第 1 次産業就業者数、第 2 次産業就業者数、第 3 次産業就業者数、自市区町村で従業している就業者数、他市区町村への通勤者数、従業地による就業者数、他市区町村からの通勤者数 <sup>31</sup>	『統計で見る市町村のすがた 2014』
	居 住	居住世帯あり住宅数、居住世帯比率、1 住宅当たり延べ面積、ごみ計画収集人口、ごみ総排出量、一人当たり 1 日ごみ排出量、一人 1 日当たり家庭ごみ排出量、ごみのリサイクル率、小売店数、飲食店数、一人当たり飲食店数、大型小売店数、百貨店・総合スーパー数、都市公園数	『統計で見る市町村のすがた 2014』 『一般廃棄物処理事業実態調査 H23 年度』 『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成 23 年度版）』
	県民所得	市町村民所得（実数）、一人当たり市町村民所得（実数）、市町村内総生産（実数）、就業者一人当たり市町村内総生産（実数）	『平成 23 年度 茨城県市町村民経済計算』
政策的要因	N P O 法 人 数	茨城県認証 NPO 法人数、茨城県認証 NPO 法人数（内環境関係団体）	『茨城県認証 NPO 法人一覧表（H26.9.10 現在）』
	ごみ手数料を含む指定袋	ごみ有料化ダミー、有料化実施タイム得点 <sup>31</sup> 、指定袋 45ℓ 1 枚当たりの価格、有料化実施近隣自治体数	『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014 年 10 月現在）』 各市町村への聞き取り調査
	ごみ処理関連	広域処理ダミー、焼却施設ダミー（所在地に設定、RDF 含む）、焼却能力、処理能力余剰率 <sup>32</sup>	『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成 23 年度版）』 処理余剰率は筆者算出

T 検定の結果は以下の表 5 に示す通りである。

31 有料化実施タイム得点の導出方法としては、まず、八千代町が茨城県内で有料化を最初に実施した 1985 年 4 月を起点として、そこから各市町村が有料化実施までに要した月数を求め（A）、次に、八千代町の実施時点から有料化実施市町村の中で最後に導入した行方市（2008 年 10 月）までの月数である 282 で A を除し、1 からその値を差引いて T を求めた。

32 「焼却場の 1 日当たり処理能力が広域処理ブロック内のごみ総排出量に比して余剰があるか否かが関わっているのではないかと考え、焼却能力余剰率 = 1 日当たりの焼却能力 / 1 人 1 日当たりの家庭ゴミの排出量 × 人口総数で算定した。

表 5. 平均値の差 (T 検定) の結果 (サンプル数: 有料化実施自治体 19、未実施自治体 25)

変数名	ごみ有料化の実施状況	平均値	有意確率
東京からの直線距離	実施自治体	102.9	0.000***
	未実施自治体	63.5	
水戸からの直線距離	実施自治体	28.7	0.000***
	未実施自治体	51.0	
東京からの所要時間	実施自治体	99.8	0.016**
	未実施自治体	81.2	
可住地面積率	実施自治体	66.8	0.053*
	未実施自治体	80.9	
1人当たり県民所得 (実数)	実施自治体	2,383.0	0.009***
	未実施自治体	2,650.8	
有料化実施近接自治体数	実施自治体	3.1	0.000***
	未実施自治体	0.8	
広域処理域内有料化実施自治体数	実施自治体	0.6	0.005***
	未実施自治体	0.2	

\*\*\*: 1% 水準で有意    \*\*: 5% 水準で有意    \*: 10% 水準で有意 (参考)

平均値に有意な差があったのは、「東京からの直線距離 (D \_\_ T)」、「水戸からの直線距離 (D \_\_ M)」、「東京からの所要時間 (T \_\_ T)」、「可住地面積率 (r \_\_ IA)」、「1人当たりの市町村民所得 (IN)」、「有料化実施近接自治体数 (n \_\_ CLG)」、「広域処理域内有料化実施自治体数 (n \_\_ WTG)」の 7 変数<sup>33</sup>であった。

つまり、表 5 の T 検定の結果から、有料化を実施している自治体は、実施していない自治体に比べ、①「東京からの直線距離」が遠い (首都圏との関係性が弱い)、②「東京からの所要時間」がかかる (首都圏との関係性が弱い)、③「可住地面積率」が低い、④「一人当たり市町村所得」が低い、⑤「有料化実施近接自治体数」が多い、⑥「広域処理域内有料化実施自治体数」が多い、という傾向にあるといえる。

これらの有意な変数のうち、「東京までの所要時間」「水戸までの直線距離」については「東京までの直線距離」と関連性を持つため除外し、有料化実施要因を分析するためのモデルを構築した。

## ② 有料化実施要因モデル分析における仮説の提示

当該モデル分析においては、次のような仮説を立て検証を行う。すなわち、

33 厳密には 5% 水準までを有意とするので「可住地面積率」は参考値ということになる。また、各変数の略語表記は、「東京からの直線距離 (Distance in a straight line from Tokyo)」、「水戸からの直線距離 (Distance in a straight line from Mito)」、「東京からの所要時間 (Time required from Tokyo)」、「可住地面積率 (rate of Inhabitable land Area)」、「1人当たりの市町村民所得 (Income)」、「有料化実施近接自治体数 (number of Charging implementation proximity Local Governments)」、「広域処理域内有料化実施自治体数 (number of Wide-area-Treatment regional charging implementation Local Governments)」である。

- ①「都市と地方では、地方の方が有料化を実施する」
  - ②「近隣自治体間における政策の相互参照により有料化が実施される」
  - ③「広域処理域内における有料化実施自治体が多いほど有料化を実施する」
- である。

従属変数は、「有料化実施の有無：有料化ダミー（CGD<sup>34</sup>）」とし、独立変数は、社会経済的要因として「東京からの直線距離（D \_\_ T）」、「可住地面積率（r \_\_ IA）」「1人当たりの市町村民所得（IN）」を、政策要因としては、「有料化実施近接自治体数（n \_\_ CLG）」、「広域処理域内有料化実施自治体数（n \_\_ WTG）」の合計5変数を用いて、茨城県44市町村について(1)式に示す重回帰モデルを用いて、それぞれの変数に対して表6の仮説を立て分析を行った。なお、分析手段は最小二乗法（OLS：Ordinary Least Squares）による。

$$CGD = \alpha + \beta_1 D\_T + \beta_2 r\_IA + \beta_3 IN + \gamma_1 n\_CLG + \gamma_2 n\_WTG + \varepsilon$$

$\alpha$ ：切片項、 $\beta_i$ ：社会経済的要因パラメータ、 $\gamma_i$ ：政策的要因パラメータ、 $\varepsilon$ ：誤差項

(1)式

表6. (1)式における仮説

社会経済的要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京からの直線距離が遠い（首都圏との関係性が弱い）ほど有料化を実施する。</li> <li>・可住地面積率が低い自治体ほど有料化を実施する。</li> <li>・1人当たりの市町村民所得が低い自治体ほど有料化を実施する。</li> </ul>
政策的要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有料化を実施している近隣自治体が多いほど、有料化を実施する</li> <li>・広域処理域内で有料化を実施している他の自治体が多いほど、有料化を実施する。</li> </ul>

### 4-3. 分析結果からの考察

#### ①モデルの分析結果

モデルの分析結果は、以下の表7ならびに表8に示した通りである。

表7. 有料化実施要因モデルにおける独立変数の予測符号と分析結果

変数名	予測された符号	分析結果による符号
D __ T	+	+
r __ IA	-	+
IN	-	+
n __ CLG	+	+
n __ WTG	+	+

(ただし相関分析では-)

34 「有料化ダミーCGD」は、Charging for household Garbage Dummyの略語標記を意味し、実施していれば：1、実施していなければ：0としている。

茨城県 44 市町村におけるごみ処理有料化の政策実施要因に関する分析

表 8. 有料化実施要因モデルの分析結果 サンプル数：44 従属変数：有料化ダミー  
分析方法：OLS 自由度修正済み決定係数：0.469 \*\* は 5%で有意

	B	標準誤差	標準化係数	t	有意確率
(定数)	-0.174	0.635		-0.274	0.785
東京からの直線距離	0.008	0.004	0.526	2.272	0.029**
可住地面積率	0.006	0.004	0.257	1.362	0.181
1人当たり市町村民所得	0.000	0.000	-0.183	-1.461	0.152
有料化実施近接自治体数	0.077	0.049	0.273	1.555	0.128
広域処理域内有料化実施自治体数	0.082	0.128	0.087	0.636	0.528

従属変数：ごみ有料化ダミー

表 8 の分析結果より、重回帰式の独立変数のうち、有意な結果が出たものは「東京からの距離」のみであり、当該変数の係数はプラスとなり、当該変数は仮説で予測した通りの結果となった。

しかしながら、他の 4 変数に関する仮説は、重回帰分析では統計的に有意とならず、さらに「可住地面積率」、「一人あたりの市町村民所得」では、予測した係数の符号も逆となり、T 検定の結果とは異なるものとなった。そのため、各変数に関して、相関分析を行った結果、表 6 において独立変数ごとに立てた仮説がすべて統計的に有意な結果となった。また、各独立変数間の相関関係も統計的に有意なものが多いだけでなく、論理的に矛盾しないもの<sup>35</sup>となっている（表 9 参照）。

重回帰分析における結果と相関分析における結果が異なった理由としては、有料化実施の有無に対して「東京からの距離」の影響が大きく、他の変数が当該変数の影響を受けた結果、ある変数では符号が逆転しただけでなく、統計的有意性を低下させてしまったためと推察する。

表 9. 有料化実施要因の相関分析結果

	ごみ有料化 ダミー	東京からの 直線距離	可住地 面積率	1人当たり 市町村民所得	有料化実施 近接自治体数
東京からの 直線距離	0.620 **	1			
可住地面積率	-0.308 *	-0.746 **	1		
1人当たり 市町村民所得	-0.373 *	-0.386 **	0.416 **	1	
有料化実施 近接自治体数	0.647 **	0.651 **	-0.284	-0.300 *	1
広域処理域内有料 化実施自治体数	0.444 **	0.438 **	-0.215	-0.147	0.569 **

N = 44 \*\* : 1% 水準で有意 \* : 5% 水準で有意

35 一例として、「東京からの直線距離」と「可住地面積率」「一人あたりの市町村民所得」との相関関係は逆相関であり、「東京から遠くなるほど、可住地面積が小さくなり、一人あたりの所得は小さくなる」という仮説は妥当である。



## ②社会経済的要因からの考察

前述のように、「東京からの距離」は標準化係数を見てみると 0.526 と他の変数に比して強い影響を及ぼしていることとなる。

すなわち有料化実施自治体は、社会経済的要因においては、「東京からの距離」が遠ければ遠いほど、その自治体は有料化政策を実施するということになる。このことから、転入・転出者や通勤者などの観点から首都圏との関係性が弱い「地方」であるといえる。また、重回帰モデルでは統計的に有意とは言えなかったが、T 検定および相関分析の結果から、「可住地面積率が低い」、「一人当たり市町村所得が低い」ことから前述の「地方」の自治体の方が有料化に適していることとなり、仮説①「都市と地方では、地方の方が有料化を実施する」に近い傾向を確認することができた。

以上の分析結果は、山谷（2014）によって示されたデータから「財政力が脆弱あるいは人口が少ない県や、地方中小都市部での有料化率が高く、東京 23 区や政令指定都市など大都市部での有料化はあまり進んでいない状況」とも符合する<sup>xxxvii</sup>。また、環境省『平成 17 年度版環境白書』によれば、

人口規模別に有料化の状況をみるならば、家庭系ごみは、人口規模の小さい市町村ほど有料化の割合が高くなり、逆に事業系ごみについては、人口規模が大きい市町村ほど有料化の割合が高い<sup>xxxviii</sup>

と述べている。

さらに、先行研究においても同様の結論が指摘されている。すなわち、笹尾（1999）は、「都市部よりも農村地域において減量効果が顕著であり、従量制有料化の効果は地域的な影響を大きく受ける」<sup>xxxix</sup>ことを示し、樋口（2010）は

一般的に、小規模な自治体の方が、新しい考えを住民に浸透させることが容易であるので、新制度の導入が行いやすいとされる。一方で、大都市は住民の入れ替えが頻繁であり、制度の目的や意義が浸透しにくいといわれているため導入に至るまでには多くの課題がある。したがって、有料化を導入している自治体は小規模自治体の方が多くみられる<sup>xl</sup>

と述べている。これらの先行研究の知見からも、本稿の分析結果の妥当性が裏付けられる。

### ③政策的要因からの考察

(1)式の重回帰分析からは有意な結果を得られなかったが、表 12 の相関分析の結果から、自治体の有料化政策実施に関して、「有料化実施近接自治体数」「広域処理域内有料化実施自治体数」が正の相関を示しており、仮説②「近隣自治体間における政策の相互参照により有料化が実施される」および仮説③「広域処理域内における有料化実施自治体が多いほど有料化を実施する」ことが実証された。さらに、当該 2 変数の影響を比較すると、前者が標準化係数 0.273 であり、後者のそれは 0.087 であるため、「他の原因の影響を統制しても、有料化実施近接自治体数は有料化実施の有無に関して有意に影響を及ぼしている」ということとなる。

すなわち、政策的要因においては、その自治体の政策選択にとって近隣の自治体有料化しているか否かという「自治体間の政策の相互参照」が有料化実施・未実施に影響を与えることとなり、このことから、有料化政策の実施要因の一つには、「自治体間の政策の相互参照」による政策波及が影響していることがうかがわれる。

このことは、以下の 3 つの点において先行研究で示された、政策波及のモデルと一致している。

第 1 に、図 9 において茨城県における有料化政策の波及曲線を示した。この図はロジャース (Rogers 1995) によるところの「イノベーションが普及する際の典型例は、累積採用者が S 字カーブを描く普及パターンである。その形状から『S 字普及曲線』と呼ばれる。」<sup>xii</sup> 形に非常に類似している。

第 2 に、政策普及はそれがどこから始まるかに着目して、「水平波及 (horizontal diffusion)」 「垂直波及 (vertical diffusion)」の 2 種類に区別されている。伊藤 (2002) によれば、

水平波及とは、中央政府の介入がないか、弱いインセンティブしかもたらさない場合に起こるもので、革新的採用者による試行錯誤から波及が始まり、その経験を見極めた追随者が採用に踏み切るといった経過をたどるために、普及はゆっくり進んでいく。一方、垂直波及とは、中央政府の強い影響を受けて政策が波及する場合を指し、普及は急速である。<sup>xiii</sup>

と述べている。図 9 を見ていると、茨城県においては、1990 年代後半までは有料化実施

自治体の波及曲線は緩やかな水平的波及であったが、2000年に地方分権一括法の成立や循環型社会形成推進基本法をはじめとしたリサイクル関連法の整備拡充という国の介入をうけ、2000年代には急速な垂直的波及を示している。

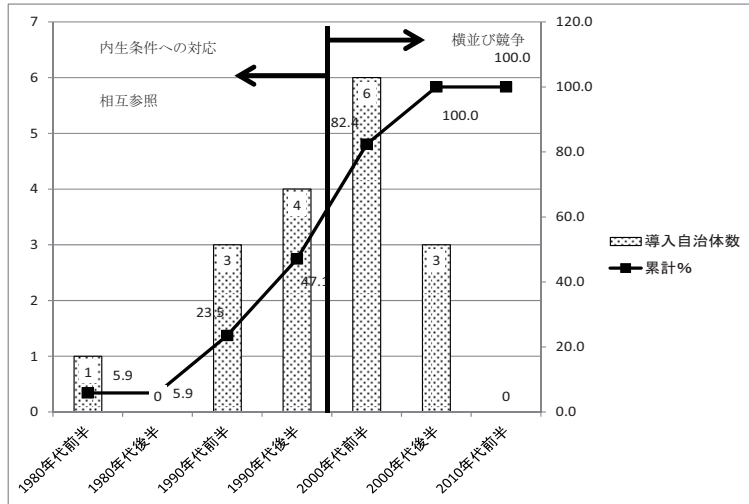


図9. 茨城県における有料化政策の波及曲線<sup>36</sup>

第3に、前述の伊藤（2002）による「動的相互依存モデル」によれば、

新たな社会問題が発生し、地域の政策課題になったと想定する。このとき、国が何ら対応しない場合が少なくない。そこで、政策ニーズが強く、新政策を推進する勢力が強い自治体による新政策の開発と検討が始まる。これらの自治体は、他の自治体の動向を見極めながら、不確実性に対応しつつ新政策の採用を決定する。つまり、内生条件と相互参照が働くわけである。更に、相互参照メカニズムは、先行自治体の動向を全国に伝え、政策波及が発生する。採用自治体の数が増えるのに伴って、政策課題に対する注目が高まり、国が政策採用に乗り出す。この国の介入によって、政策決定に伴う不確実性が低下し、自治体間の競争が始まる。すなわち、相互参照に代わって、横並び競争が作動するのである。<sup>xliii</sup>

とされる。

36 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態－政策イノベーションと波及－』慶応義塾大学出版会、P43を参考に茨城県の有料化実施自治体数のデータを用いて筆者作成

このことも、図 9 における茨城県の有料化政策の波及との類似性が見られ、1990 年代後半までは、内生条件への対応と相互参照の時期であり、2000 年の国の介入を受けた後は、横並び競争が起こったと推測できるのである。

以上のことを総合し、本稿の結論を改めて述べると、茨城県に限定する限りにおいては、ごみ処理有料化の実施要因は、東京から離れた「地方」とであるという地域的特性ならびに「自治体間の政策の相互参照」による政策波及である。横軸に社会経済的要因としての「東京からの距離（地域的特性）」を、縦軸に政策的要因としての「有料化実施近接自治体数（自治体間の政策の相互参照）」をとり、散布図を図 10 に示すならば、

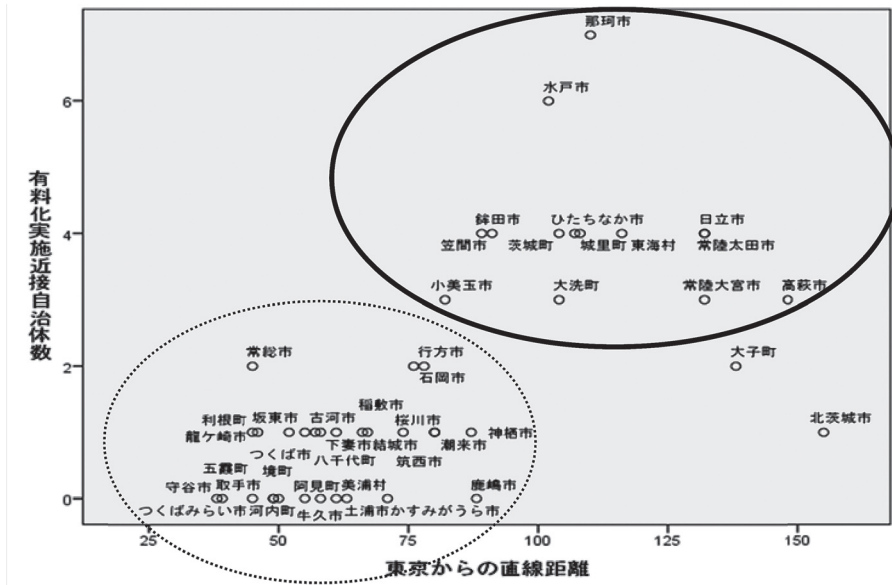


図 10. 茨城県における有料化実施主要因と市町村の関係

グラフ右上方<sup>37</sup>が、県央・県北地域の市町村に、左下方<sup>38</sup>が県南・県西・鹿行地域の市町村にはっきり分けられる。

さらに、図 11 において 2014 年現在で有料化を実施している自治体を茨城県の地図上にプロットしてみると県北地域と県央地域に集中しており、県西、県南、鹿行地域は少なくなっている。

37 原点から離れるほど、東京からの直線距離が遠く、かつ有料化実施近接自治体が多いこととなる。

38 原点に近いほど、調教からの直線距離は短く、かつ有料化実施近接自治体は少ないこととなる。



注：色付けされている市町村が有料化実施自治体である

図 11. 茨城県内における有料化実施市町村（2014 年現在）<sup>39</sup>

特に、東京都から半径 60km 圏に位置する市町村で、交通の利便性を有している自治体では、河内町を除くと有料化が導入されていない。

図 11 の有料化実施の現状と図 10 における実施要因分析モデルから得られた結論を比較するならば、一部例外<sup>40</sup>はあるものの、図 10 の右上方のグループ（実線の円で囲まれた市町村）が現実には有料化を実施している自治体であり、左下方のグループ（破線の円で囲まれた市町村）が実際に有料化を実施していない自治体の大半が含まれており、本結論

39 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014 年 10 月現在）』のデータを基に筆者作成

40 一部の例外とは、有料化実施グループにカテゴリ化された市町村では、鉾田市（現在導入を検討中）が含まれ、未実施グループでは、有料化を実施している行方市、潮来市、下妻市、八千代町、川内町が含まれてしまっている。さらに、カテゴリ化されないものの中にも北茨城市（有料化実施）が存在している点である。

の妥当性を示している。

すなわち、都市部よりも地方、あるいは大規模自治体よりも小規模自治体で、かつ、近隣に有料化実施自治体が多い自治体においては有料化政策が実施される傾向にある。

## 6. むすびに

### 6-1. 本稿の結論と意義

本稿は、「ごみ処理有料化を“実施している自治体”と“していない自治体”の差は、どのような要因から生じるのか」に着目し、「有料化実施の有無」を従属変数にするとともに、有料化実施自治体において近隣自治体で政策の「相互参照」が行われた可能性を検証するための実施要因分析モデルを用いて分析を行った。その結果、ごみ処理有料化の実施要因は、東京から離れた「地方」という地域的特性ならびに「自治体間の政策の相互参照」による政策波及であると結論付けた。

本稿のアプローチは、ごみ排出量と有料化政策の効果に関する先行研究の成果を行政学・公共政策研究で行われていた自治体間の政策的相違に関する実証研究の手法を用いて、茨城県の自治体において検証したものである。

これは、従来、経済学的アプローチを中心に行われてきたごみ有料化に関する研究に、新たな視点を加えることができたと考える。

### 6-2. 残された課題と本研究の可能性

#### ①残された課題

本稿の研究に関して残された課題は、第1に、従属変数として採用した有料化ダミー変数は、本来は数値データではないものをダミー化して重回帰分析しているため、厳密な統計学的手法としては問題がある。この点については、より統計的に意味のある従属変数を考案しなければならない。第2に、「政策の相互参照」が要因として見出されたが、それを生み出す政策的要因については、今回の研究では取り扱えていない。先行研究を基に、選挙、議会、首長など政治的要因を分析対象に加え、再度明らかにする必要がある。第3に、最初に導入した自治体と後発自治体との差についても、今後取り扱う必要があるであろう。

第4に、指定袋の価格の1単位当たりの変化が茨城県内の1人当たりのごみ排出量、需要の価格弾力性、経済厚生 of 改善（パレート改善）<sup>41</sup>等に及ぼす影響や有料化政策実施要因

41 パレート改善とは、ある集団に対するある資源の分配を変更する際に、誰の効用も悪化させることなく、少なくとも一人の効用を高めることができるように資源配分を改善することである。全員の効用を高める事ができる場合にもパレート改善と呼ぶ場合もある。このパレート改善によるパレート基準が現実の経済政策に適用されるためには、

としてどのように影響するかなど、経済学的視点も先行研究と同様に加味する必要がある。

さらに、今回の研究は、茨城県に関する分析であり、本分析が日本全体、あるいは他の都道府県でも成り立ちうるか検証する必要もある。

## ②本研究の可能性

今回のモデル分析では、従属変数、独立変数の選択・算定に関して、ある程度茨城県の有料化の現実ならびに先行研究の分析結果と整合する結果を導き出している。それ故、本研究は、モデルの精度をあげつつ、日本全体、あるいは他の都道府県レベルでも適応可能な点にあり、各自治体における有料化政策の実施・未実施の普遍的要因を示唆できる可能性を有していると考ええる。

## 謝辞

本稿の作成に当たり、統計分析、実証モデル作成において砂金祐年准教授には多大なご指導、ご支援をいただきました。心より感謝申し上げます。

## 引用註

- i 参照。高林喜久生研究会（2007）「ごみ処理有料化に関する考察～有料化と不法投棄の関係～」『WEST 論文研究発表会 2007』、P3
- ii 引用。環境省中央環境審議会（2005）「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について（意見具申）」P5、<https://www.env.go.jp/council/toshin/t030-h1609/mat01.pdf>
- iii 参照。環境省（2007）「市町村における循環型社会づくりに向けた一般廃棄物処理システムの指針」P1、[http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool\\_gwd3r/gl-mcs/gl-mcs.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool_gwd3r/gl-mcs/gl-mcs.pdf)、
- iv 引用。環境省（2007）「一般廃棄物処理有料化の手引き」P2、[http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool\\_gwd3r/ps/ps.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool_gwd3r/ps/ps.pdf)
- v 引用。山谷修作（2006）「最新・家庭ごみ有料化事情（最終回）不法投棄・不正排出対策」『月刊廃棄物』第32巻10号。
- vi 参照。荒川区 HP「資料4 家庭ごみの有料化」『平成19年3月荒川区清掃審議会答申』<http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/iinkai/seisosingikai/h22d3kaiseisousingi.files/kateigominoyuuryouka.pdf#search=%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E3%81%94%E3%>

---

潜在的な財の移転を想定した補償原理（カルドア・ヒックス基準）が求められる。

- 81%BF%E3%81%AE%E6%9C%89%E6%96%99%E5%8C%96、P1。
- vii 引用。山谷修作（2012）「経済的手法を用いて、ごみ減量を考える」『龍ヶ崎市家庭系ごみ有料化講演会』P4、[www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/news/.../H240211yuryoka.pdf](http://www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/news/.../H240211yuryoka.pdf)
- viii 引用。同上
- ix 引用。同上
- x 引用。同上
- xi 引用。同上
- xii 参照。前掲 iv、P12
- xiii 参照。同上、P12
- xiv 参照。丸尾直美・西ヶ谷信雄・落合由紀子 [1997] 『エコサイクル社会』有斐閣 PP154 - 163
- xv 参照。笹尾俊明（1999）「廃棄物処理有料化と分別回収の地域的影響を考慮した廃棄物減量効果に関する分析」『廃棄物学会研究発表会講演論文集』、P70 - P72
- xvi 参照。山谷修作 HP（2014）『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014年10月現在）』P7、[http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson\\_yuryoka\\_1410.pdf](http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson_yuryoka_1410.pdf)
- xvii 参照。同上、P2
- xviii 参照。環境省（2005）「第2節 3Rの推進に向けた取組の現状と課題」『平成17年度版環境白書』<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/html/jh0501000200.html>
- xix 参照。前掲 xvi、P7
- xx 引用。樋口美雄研究会（2010）「関東圏におけるごみの有料化について 指定袋制の導入から考える」『ISJF 政策フォーラム 2010 発表論文』、P29
- xxi 参照。前掲 vi、P16
- xxii 参照。茨城県生活環境部環境政策課（2014）「第4章 資源の有効利用と廃棄物の適正処理の推進 第1節 3R（リデュース，リユース，リサイクル）」『平成23年度版茨城県環境白書』P72、<http://www.pref.ibaraki.jp/kankyo/08hakusho/h25/honpen/honpen2-4.pdf>
- xxiii 参照。茨城県生活環境部廃棄物対策課（2014）「本県における一般廃棄物処理等の概要」『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成23年度版）』P1 - P6、P17、[http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/haitai/kikaku/ippai-data/nenpo\\_2302.pdf](http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/haitai/kikaku/ippai-data/nenpo_2302.pdf)



- xxiv 参照。前掲 xv、P70-P72
- xxv 参照。碓井健寛 (2003)「ごみ処理サービス需要の価格弾力性：要因分析と予測」『環境科学会誌』16 (4), P271-P280
- xxvi 参照。吉岡茂・小林未歩 (2006)「家庭ごみ処理の有料化による減量効果」『地球環境研究』Vol.8、P29-P35
- xxvii 参照。前掲 xx、P3
- xxviii 参照。山川肇・大野木昇司・寺島泰 (1996)「指定袋導入による市町村のごみ減量効果」『第 50 回土木学会年次学術講演概要集第 2 部』、P1200-P1201。
- xxix 参照。前掲 xxvi、P18-P19
- xxx 参照。伊藤修一郎 (2002)『自治体政策過程の動態－政策イノベーションと波及－』慶応義塾大学出版会、P277-P288
- xxxi 参照。砂金裕年 (2010)「第 5 章 東京 23 区における個人情報保護条例の制定要因に関する分析」『自治体間の政策的相違に関する実証研究』明治大学大学院、P64-P82
- xxxii 参照。中村良平・田淵隆俊 (1996)「第 1 章都市と都市化の概念」『都市と地域の経済学』有斐閣ブックス、P4-P7
- xxxiii 引用。前掲 xxx、P21
- xxxiv 参照。同上、P18-P31
- xxxv 参照。岡嶋宏明(2005)「地方環境税の理論と取り組みに関する研究」『コミュニティ振興学研究第 5 号』常磐大学コミュニティ振興学部、P177-P178
- xxxvi 参照。山谷修作 [2002]『循環型社会の公共政策』中央経済社、P176
- xxxvii 参照。前掲 xvi、P1-P6
- xxxviii 引用。前掲 xviii、[http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/html/jh0501000200.html#3\\_1\\_2\\_1](http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/html/jh0501000200.html#3_1_2_1)
- xxxix 引用。前掲 xv、P72
- xl 引用。前掲 xx、P10
- xli 引用。前掲 xxx、P42
- xlii 引用。同上、P45
- xliii 引用。同上、P31

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

1. 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶応義塾出版会
2. 砂金祐年（2010）「第 5 章 東京 23 区における個人情報保護条例の制定要因に関する分析」『自治体間の政策的相違に関する実証研究』明治大学大学院
3. 碓井健寛（2003）「ごみ処理サービス需要の価格弾力性：要因分析と予測」『環境科学会誌』16(4)
4. 岡嶋宏明（2005）「地方環境税の理論と取り組みに関する研究」『コミュニティ振興学研究第 5 号』
5. 岡嶋宏明（2006）「公共政策としてのごみ有料化の有効性」『緑の文明学会会報 vol.15No.1』
6. 岡嶋宏明（2010）「レジ袋有料化に関する研究－茨城県を例として－（研究ノート）」『常磐大学コミュニティ振興学部発行コミュニティ振興研究第 11 号』
7. 笹尾俊明（1999）「廃棄物処理有料化と分別回収の地域的影響を考慮した廃棄物減量効果に関する分析」、『廃棄物学会研究発表会講演論文集』
8. 樋口美雄研究会（2010）「関東圏におけるごみの有料化について 指定袋制の導入から考える」『ISJF 政策フォーラム 2010 発表論文』
9. 高木喜久雄研究会（2007）「ごみ処理有料化に関する考察～有料化と不法投棄の関係～」『WEST 論文研究発表会 2007』
10. 山川肇・植田和弘（1996）「ごみ有料化論をめぐって：到達点と課題」『環境科学会誌』，第 9 巻、2 月号
11. 山川肇・植田和弘（2000）「ごみ有料化研究の成果と課題：文献レビュー」『廃棄物学会誌』，第 12 巻、4 号
12. 山川肇・大野木昇司・寺島泰（1996）「指定袋導入による市町村のごみ減量効果」『第 50 回土木学会年次学術講演概要集第 2 部』
13. 山谷修作（2006）「最新・家庭ごみ有料化事情（最終回）不法投棄・不正排出対策」『月刊廃棄物』第 32 巻 10 号
14. 吉岡茂・小林未歩（2006）「家庭ごみ処理の有料化による減量効果」『地球環境研究』Vol.8

《参考文献》

1. 伊藤修一郎著（2006）『自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ』木鐸社
2. 茨城県生活環境部廃棄物対策課 HP（2014）「本県における一般廃棄物処理等の概要」『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成 23 年度版）』  
<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/haitai/kikaku/ippai.html>
3. 植田和弘著（1992）『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣
4. 植田和弘著（1996）『環境経済学』岩波新書
5. 植田和弘著（1998）『環境経済学への招待』丸善株式会社
6. 植田和弘・落合仁司・北畠佳房・寺西俊一著（1991）『環境経済学』有斐閣
7. 植田和弘・岡敏弘・新澤秀則編著（1997）『環境政策の経済学 理論と現実』日本評論社
8. 植田和弘・森田恒幸編（2003）『環境政策の基礎』「岩波講座 環境経済・政策学第 3 巻」
9. 岡敏弘著（1999）『環境政策論』岩波書店
10. 金本良嗣著（1997）『都市経済学』東洋経済新報社
11. 環境省中央環境審議会（2005）「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について（意見具申）」、<http://www.env.go.jp/council/toshin/t030-h1609/mat01.pdf>
12. 環境省（2007）「一般廃棄物処理有料化の手引き」  
[http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool\\_gwd3r/ps/ps.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool_gwd3r/ps/ps.pdf)
13. 北畠能房（1981）「ごみ排出行動に関する経済分析」中杉修身編『生活環境保全に果たす生活者の役割の解明』国立公害研究所報告第 78 号
14. 坂田裕輔著（2005）『ごみの環境経済学』晃洋書房
15. 柴田弘文・柴田愛子著（1988）『公共経済学』東洋経済
16. 柴田弘文著（2002）『環境経済学』東洋経済新報社
17. 田口正己著（2005）『ごみ有料制の現状と政策争点』本の泉社
18. 中村良平・田淵隆俊著（1996）『都市と地域の経済学』有斐閣ブックス
19. 服部美佐子・杉本裕明著（2005）『ごみ処理のお金は誰が払うのか-納税者負担から生産者・消費者負担への転換-』合同出版株式会社
20. 林宜嗣（1999）『地方財政』有斐閣

21. 福岡克也（1996）『エコロメーションへの挑戦』経済界
22. 福岡克也（1998）『エコロジー経済学』有斐閣
23. 福岡克也（2000）『エコ経済学基礎教程』地球社
24. 福岡克也（2008）『エコ・エコノミーを考える』時事通信社
25. 古林英一著（2005）『環境経済論』日本経済評論社
26. 細江守紀・藤田敏之編著（2002）『環境経済学のフロンティア』劉草書房
27. 細田衛士著（2012）『グッズとバズズの経済学—循環型社会の基本原則 第2版』東洋経済新報社
28. 細田衛士・室田武編（2003）「循環型社会の制度と政策」『岩波講座 環境経済・政策学第7巻』
29. 丸尾直美・西ヶ谷信雄・落合由紀子（1997）『エコサイクル社会』有斐閣
30. 三橋規宏著（1998）『環境経済入門〈新版〉』日本経済新聞社
31. 山谷修作著（2002）『循環型社会の公共政策』中央経済社
32. 山谷修作・篠木昭夫著（2005）『現代社会研究』第2号、東洋大学現代社会総合研究所
33. 山谷修作著（2007）『ごみ有料化』丸善株式会社
34. 山谷修作著（2010）『ごみ見える化—有料化で推進するごみ減量—』丸善株式会社
35. 山谷修作講演（2012）「経済的手法を用いて、ごみ減量を考える」『龍ヶ崎市家庭系ごみ有料化講演会』、[www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/news/.../H240211yuryoka.pdf](http://www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/news/.../H240211yuryoka.pdf)
36. 山田浩之編（2002）『地域経済学入門』有斐閣コンパクト
37. リチャード・C・ポーター著（2002）『入門 廃棄物の経済学』東洋経済新報社
38. マルティン・イエニッケ、ヘルムート・ヴァイトナー編（1998）『成功した環境政策 エコロジー的成長の条件』有斐閣

《データ出典》

1. 荒川区 HP「資料4 家庭ごみの有料化」『平成19年3月荒川区清掃審議会答申』  
<http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/iinkai/seisosingikai/h22d3kaiseisousingi.files/kateigominoyuuryouka.pdf#search=%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E3%81%94%E3%81%BF%E3%81%AE%E6%9C%89%E6%96%99%E5%8C%96>
2. 茨城県生活環境部環境政策課（2014）「第4章 資源の有効利用と廃棄物の適正処理の推進

3. 第1節 3R（リデュース, リユース, リサイクル）」『平成23年度版茨城県環境白書』  
<http://www.pref.ibaraki.jp/kankyo/08hakusho/h25/honpen/honpen2-4.pdf>
4. 茨城県生活環境部廃棄物対策課「2. 一般廃棄物処理等の状況」『茨城県の一般廃棄物処理事業年報（平成23年度版）』<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/haitai/kikaku/ippai.html>
5. 茨城県 HP いばらき統計情報ネットワーク『平成23年度 茨城県市町村民経済計算』  
<http://www.pref.ibaraki.jp/tokei/betu/keizai/sityouson2011/>
6. 茨城県生活環境部生活文化課県民運動推進室 HP『茨城県認証 NPO 法人一覧表（H26.9.10 現在）』<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/seibun/seibun/kenmin/npotop.html>
7. 環境省廃棄物処理技術情報 HP（1998 - 2012）「一般廃棄物処理実態調査結果（平成10年度～24年度）」[http://www.env.go.jp/recycle/waste\\_tech/ippan/index.html](http://www.env.go.jp/recycle/waste_tech/ippan/index.html)
8. 環境省 HP（2005）『平成17年度循環白書』<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/>
9. 環境省 HP（2007）「一般廃棄物処理有料化の手引き」  
[http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool\\_gwd3r/ps/ps.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/waste/tool_gwd3r/ps/ps.pdf)
10. 環境省 HP（2009）「平成21年度版環境白書」<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h21/>
11. 総務省統計局 HP（2014）『統計でみる市町村のすがた2014』  
<http://www.stat.go.jp/data/k-sugata/naiyou.html>
12. 水戸市 HP（2012）『水戸市平成24年度版統計年報』  
<http://www.city.mito.lg.jp/001544/001567/002510/p012956.html>
13. 山谷修作 HP（2014）『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況（2014年10月現在）』  
[http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson\\_yuryoka\\_1410.pdf](http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson_yuryoka_1410.pdf)

---

研究論文

---

## 地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察 ～議会による「是認議決」の提案

吉 田 勉\*

The consideration of the way of the inhabitant ballot system to enhance  
the decision-making of local autonomy

～ The proposition of decision by the assembly that approves the inhabitant ballot result

In this paper, the way of the inhabitant ballot in local governments are discussed.

At first, I classify the types of ballots by the main constituent of the authority to perform the ballot and subsequent actions based on its results of the inhabitant ballot.

Next, I offer a new tentative plan about the binding force of the results of the inhabitant ballot. And, in the current indirect democracy, I finally discuss what is more desirable way to adopt the inhabitant ballot.

The main issue in this article is whether the inhabitant ballot can keep a legal effect.

However, it proved to be difficult. Rather I got a conclusion that a better system can be founded by combining the system of the inhabitant ballot with a current system.

As a result, I suggest that the inhabitant ballot system be placed in the current policy-making process.

### 1 本稿の問題意識と論考のアプローチ

我が国の自治制度が基本原則とする議会と長の二元代表による間接民主制に基づく意思決定に対して、地方自治法は、これを補完する意味で直接請求制度を用意し、その最終決着を有権者の投票に委ねている。この主として公選の二元代表の「身分の喪失」をテーマとした決定局面とは別に、特定の政策テーマに対して、自治体独自に条例に基づき、住民の直接の意思を表示あるいは確認しようと取り組まれてきたのが本稿で考察する「住民投票」である。

本稿では、自治体の政策過程・意思決定スタイルを概観し、住民投票の実施状況やその対象とする内容を整理したうえで、現行の自治制度による政策決定の仕組みの中でどう位

---

\* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

置付けることがより意義深いものとなるのかという視点によりそのあり方を議論し、試論を提示することとしたい。

### 1-1 自治体の政策過程と意思決定の局面

自治体、もっといえば地方自治の意思決定は、住民により選出された首長と議会の二元代表制を基本に【図表1】に示すような構造となっている。

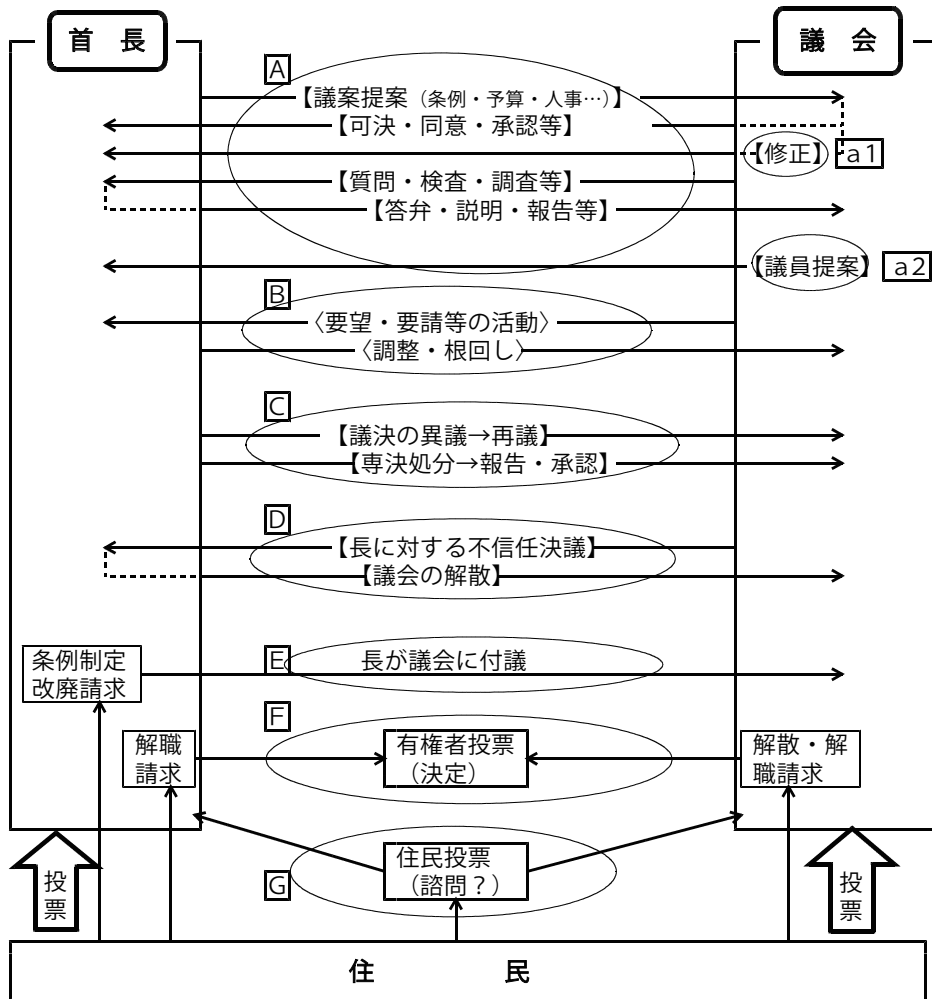
すなわち、憲法に基づき議事機関として置かれた「議会」、そして、行政組織を統轄し、行政を執行する「首長」との間で繰り広げられる議案審議（A）や非公式的であるが日常的に行われる各種調整（B）がまず何をおいても基本となる。前者においては、やや異例に属する（このこと自体望ましいとはいえないのであるが）のであるが議案修正（a1）や議案の議員提案活動（a2）も重要な要素である。そして、二元間の対立局面において調整制度として機能する再議、専決処分、不信任決議と議会の解散（C・D）が措置されている。

これら間接民主制としての意思決定・業務執行を基本とする一方で、それが隘路となった際には、それを補完するための直接請求制度が前述のように用意されている（E・F）。特に議会解散請求や長・議員の解職請求では、最終的に有権者の投票によりこれが法的に決定される。

そして、これらとは別に自治体が任意に特定の政策テーマに関する「住民」の意思を確認ないし表示する、いわゆる住民投票が条例に基づく制度として一定の認知度を得る状況になっているのである（G）。

そして、以上の制度的な要素をその機能する状況、根拠、住民関与の度合いなどにより分類すると【図表2】のように整理することができる。

地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察  
 ～議会による「是認議決」の提案



【図表 1】「二元代表制」(間接民主制)の原則と直接請求制度(直接民主制)による補完

【図表 2】自治体の意思決定に係る制度とその運用局面

制度	種別	事態の状況	根拠	住民の関与の度合い
間接民主制	A	平常時・通例	法定	非関与
	a 1	やや異例か		
	a 2	やや異例か		
	B	平常時・通例	事実上	
	C	二元間の対立時等	法定	
D	二元間の対立時			
直接民主制的	E	住民の政策提案の要求	法定	議会解散時の選挙のみ
	F	住民の二元への不信		条例原案のみ(政策提案)
	G	住民の政策決定への要求	条例等	最終決定(同意の是非)
				意思表示(政策の是非)



これらの中で、その法的な背景からして当然のことかもしれないが、Gの住民投票だけが、他の制度との整合関係がなく、独立で機能しているように扱われていると思われる。例えば、Eは、住民が発案するが、その最終的な意思決定が議会の議決によること、そして、Fはまさに、二元代表間に向けられた制度であるのに対して、Gだけが、他の機関との連携や他の制度との位置づけがなく、独立した形になっているといえる。このことの最も大きな理由は、その結果について法的な効果がないとされるのが通例であることによる。

住民投票の法的効果の議論について、概ねの通説といえるものは、「憲法93条を受けて地方自治法は、議会と長の二元的な代表民主制を採用し、しかも長に当該地方公共団体の事務の執行に関する包括的な権限を付与しているが、議会や長などの執行機関を法的に拘束したり、それらにかわって自治体の意思を直接に決定したりする住民投票制度を設けると、その趣旨に反する」といった見解<sup>1</sup>である

住民投票結果の法的な性格が争われた訴訟としては、名護市の米軍ヘリポート建設を巡って行われた住民投票について、反対票が上回ったのかかわらず、市長が受け入れを表明した事例のみであるが、この見解に近い立場から市長の行為の是認を判示している(那覇地判・平成12.5.9・判時1746号122頁)<sup>2</sup>。

早い段階で、現行制度上は法的効果を持たせることができないとする見解がほぼ定着したこともあって、それ以降には後述する程度に、この点を巡っての闊達な議論はそれほどなされない状況になっている。

## 1-2 住民投票の政策過程への位置づけの方向性

このような特徴を持つ住民投票を今後、政策過程の中でどのように認識していくべきであろうか。いくつかの考え方があろう。

まず、第一の方向性としては、現状を前提に、住民の意向を確認する制度として割り切ることも1つの考え方である。事実上の効果については、これまでの実施例でみるように相当程度が確認できる。それを考慮にいれて一定の活用を行うことはそれ自体に意義があることと思われる。逆に法的拘束力をもたないこと、すなわち、諮問型ゆえに様々なテーマをその対象として捉えることができ、その後の柔軟な行政対応に結びつくといった見解<sup>3</sup>は一定の説得力を持つ。

第二の方向性としては、法律に位置付けることにより法的効果をもたらす仕組みが検討される。

例えば、総務省は、住民自治の充実を図る一手法として大規模公共施設の設置に関する

拘束型住民投票の導入を試みた。これは、大規模な公の施設の設置を議会が承認後、住民投票を実施し、その過半数の同意がなければ設置できないものとするを地方自治法(以下「自治法」という。)に位置付け、それを自治体が条例により導入を選択することができるとした制度であった。

平成 22 年に総務省に置かれた地方行財政検討会議で検討が着手され、その後の地方制度調査会で審議されたが、結果として、議会制民主主義の根幹を変質させるもの(知事会)、様々な論点を持つ住民投票についてまずはそのあり方について議論を深めるべき(知事会、市長会)、二元代表制と相入れず、なおきちんとした議論が必要。選択制だとしても制度の本質論を回避しているだけ(町村会)などの痛烈な疑問・批判が相次ぎ噴出し<sup>4</sup>、これを受けて引き続き検討すべきとされた<sup>5</sup>。

この際に改めて確認できたのは、この異論を持つ立場からの見解のように、関係者の間であっても、最初に住民投票が行われた 90 年代の状況と比べてそれほど住民投票への認識・議論が深まっているとはいえない状況が垣間見えたことである。

第三の方向性としては、現行制度上であっても、法解釈的あるいは法技術的に法的効果を持たせることが可能ではないかと模索する考え方がある。これは後に詳しく論じるが、法的効果を持つことはできないとする通説的見解に対するアンチテーゼとしての議論に主としてみられるものである。

さて、住民投票の今後の行方は、果たしてこの三つに限られるのであろうか、というのが本稿の問題意識である。現行制度との関係も考慮に入れて、新たに現行制度上に一定の位置づけをすることでさらに住民投票と現行制度自体を双方を充実させるような作用の仕方がないだろうか考えるのである。

つまり、先に見た【図表 1】に示す様々な政策過程や意思決定方式との連携・関係による方策を検討することができないかということである。

また、第二の方向性において、法律に制度を位置づけたうえでそれを自治体の条例による選択に委ねようという取組み自体も頓挫するのはなぜだろうか。このことは、住民投票の発展的な議論、もっといえば、自治体サイドでそれをどう活用していくかという議論が未成熟であることが問題なのではなからうか。すなわち、自治体が独自に工夫するなり、議論を積み重ねておくことが、自治制度全体の発展に大きな影響を与えられる。それを第四の方向性というならば、本稿ではその方向性を模索してみたいと考えるのである。

現在、多くの自治体で、個別テーマを対象とした住民投票条例よりも、住民からの一定

数の請求や長・議会の発議に基づいて当該自治体運営上の重要事項に関して住民投票を行うとする常設型条例の検討やその制定が盛んに行われているが、その検討過程や成案をみると、当該条例の基本となる投票対象を定める規定は最初の時期に制定された自治体の例を踏襲する画一的な傾向が見受けられる。そして、投票結果の法的効果に関する議論も「諮問型」で「尊重義務」のみ課すことを所与とし、その論点を最初から除外して制度設計の検討を始める事例も数多い。ややもすると住民投票の本質的な部分の議論を中抜きにして検討が進められている印象さえある。

これらのことは、住民投票の論点を早い段階で、ある程度収束させてしまい、その後、発展的な議論が十分に尽くされているとはいえない状況にあることも一因と思われる。住民投票制度に対する好悪の感情は別として、その本格的な議論が停滞することは地方自治制度の充実を検討していくうえでは好ましい状態とはいえない。

一方、二元代表制の強化を図るという趣旨で、自治基本条例と平行して、あるいはそれを凌駕する形で議会基本条例が議会の役割やその機能を強化する狙いもあって、相次いで制定されている。地方分権時代において議会の持つ役割は極めて重要であり、それを強化することは全くもって異論はないが、それゆえ、議会機能と住民自治充実の一角をなすであろう住民投票との関係についても整合的な議論が図れないか、すなわち、議会制民主主義とその根幹を変質させるとされた住民投票制度について、それぞれのよりよい関係、あるいは両立し充実させる制度設計はないだろうかと思慮するのである。

### 1-3 論考のアプローチ

本稿では、このような問題意識のもと、まず、論考の前提として、住民投票の実施状況などを概括的にまとめたうえで、その対象テーマはどのように整理できるのかといったことを前半で考察する。それを踏まえて、本題の住民投票の法的効果、すなわち、「結果をどう扱うか」について現行自治制度の整合性に着目した第四の方向性への考察につなげていき、その充実のあり方の一試論を提案し、議論に供したいと思う。

なお、本稿では、主として市町村における住民投票を検討の対象とし、その意味で単に自治体という場合は、市町村を念頭においている。

## 2 住民投票の実施例とその対象の考察

### 2-1 住民投票の実施例の推移

1996年8月、新潟県巻町（実施当時。以下の市町村名も同様）において原子力発電所建設

の是非を巡って実施されて以来、【図表 3】に示すとおり、現在までの 19 年間で、平成の市町村合併に際して数多くなされた合併の賛否等に関するものが 383 件、それ以外の事項に関してが 24 件実施されてきた<sup>6</sup>。

【図表 3】住民投票の実施件数

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	計
合併関連	0	0	0	0	0	1	7	83	174	90	5	5	6	10	1	1	0	0	0	383
合併以外	2	3	3	1	1	2	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	4	1	24

2014年9月現在

合併関連以外をテーマにした住民投票は、96年から01年までの6年間で全期間中の半数の12件が集中し、その後、本年（14年）までの13年間で残り半数が実施されている。02年から12年までの11年間にわたって年間1件かゼロという状況で推移してきたが、昨年（13年）は突如、年間4件と各年別で最大の投票が実施された。その間、合併関連は03年から05年までの3年間で347件と全期間中の90%以上が集中し、合併推進運動が一区切りとなる09年までは合併以外を大きく上回って実施された。

概括的には、当初の短期間に合併以外のテーマをめぐって実施され、その後、合併関連が圧倒的になり、その終息とともにそれ以外のテーマが後述するように内容を変えつつ扱われるようになってきている状況といえる。

## 2-2 合併以外の住民投票の特徴

次に、合併以外の住民投票について特徴を【図表 4】を参照しながら概括的に整理する。

まず、対象テーマの内容に経年的に顕著な傾向がある。すなわち、全期間中、①巻町事例から06年の⑮岩国市事例まで、いわば前半期の約10年間では、原発立地、米軍基地、産業廃棄物処理施設や吉野川可動堰の建設にみられるように、投票実施自治体以外にその判断や実施権限のある事務の是非を問う投票が大部分を占めたが、それ以降、現在までの後半期では、文化会館等の公の施設建設や市庁舎整備、誘致活動など当該自治体を実施する事業に関して住民の意思が確認される形となってきている<sup>7</sup>。

また、住民投票の実施を発案ないし請求する主体についても当初の時期は、住民の直接請求によることが多かったが、それ以降は、長による条例提案のケースも多くなってきている。

これら後半期の状況を、財政難になりながらも計画中止や変更を判断しづらい立場にある首長や議会がその決定を住民に委ねるという意味で「お任せ住民投票」と称して考察す

【図表 4】住民投票の実施事例（合併関連を除く）

自治体（投票日）	条例提案	条例タイプ	投票テーマ	尊重の相手方	成立要件	投票率	結果（得票率）	対応	特記事項
①巻町（新潟県） （96.8.4）	議員	個別	東北電力の原子力発電所建設	町長	なし	88.29%	・反対 61.22% ・賛成 38.78%	中止	・住民団体の自主的投票結果を町長が拒否。議会改選後に条例制定。リコール運動後の新町長の下で投票実施 ・原発への町有地売却等に投票結果を尊重する旨の規定
②沖繩県 （96.9.8）	住民	個別	日米地位協定見直しと米軍基地整理縮小	知事	なし	59.53%	・賛成 91.26% ・反対 8.74%	見直し	・基地縮小・地域振興に全力をあげるとの首相に対し、知事が米軍用地収用手続の縦覧を受諾
③御嵩町（岐阜県） （97.6.22）	住民	個別	産業廃棄物処理施設設置	町長	なし	87.50%	・反対 80.94% ・賛成 19.06%	中止	・町の産廃受入れ表明後の新町長が見直しを表明、襲撃事件発生 ・投票後、町有地不売却決定
④小林市（宮崎県） （97.11.16）	住民	個別	産業廃棄物処理施設設置	市長	なし	75.86%	・反対 59.37% ・賛成 40.63%	設置	・知事の設置認可後の投票 ・投票に否定的な市長は、結果後も業者に撤退を申し入れないとした。 ・市と業者が公害防止協定締結後に運転開始
⑤名護市（沖縄県） （97.12.21）	住民	個別	米軍代替海上ヘリポート基地の建設	市長	なし	82.45%	・反対 52.59% ・条件付反対 1.25% ・条件付賛成 37.87% ・賛成 8.29%	受入れ	・宜野湾市普天間基地の名護市辺野古への受入れの是非 ・市長は受入れ表明とともに辞職
⑥吉永町（岡山県） （98.2.8）	住民	個別	産業廃棄物処理施設設置	町長	なし	91.65%	・反対 98.22% ・賛成 1.77%	撤回	・住民投票後、知事が不許可 ・国も業者の審査請求を棄却
⑦白石市（宮城県） （98.6.14）	首長	個別	産業廃棄物処理施設設置	市長	なし	70.99%	・反対 96.10% ・賛成 3.84%	反対	・投票後、県が書類不備により不許可
⑧海上町（千葉県） （98.8.30）	首長	個別	産業廃棄物処理施設設置	町長	なし	87.31%	・反対 98.32% ・賛成 1.68%	不許可後、許可	・県が不許可後、審査請求により国が不許可取消により県が改めて許可 ・訴訟等を経て、最終的に県が不許可
⑨小長井町（99.7.4）（長崎県）	首長	個別	地場産業の採石場の新設・拡張	町長	なし	67.75%	・新設賛成 50.39% ・反対 44.97% ・拡張賛成 51.90% ・反対 43.38%	実施	・地場産業・基幹産業について公害等の観点から住民の意思を確認したものの
⑩徳島市（徳島県） （00.1.23）	議員	個別	吉野川可動堰の建設	市長	50%以上	54.99%	・反対 91.24% ・賛成 8.76%	中止	・国の公共事業に対する初の住民投票。推進派の激しいボイコット運動も ・以後、知事、市長は可動堰に消極的
⑪刈羽村（新潟県） （01.5.27）	住民	個別	原発プルーサーマル計画の導入	議会 村長	なし	88.14%	・反対 55.67% ・賛成 44.33%	計画中断	・村長が再議により廃案しつつも条例制定で実施 ・電力会社の虚偽報告判明もあって計画が中断
⑫海山町（三重県） （01.11.18）	首長	個別	原発の誘致（具体的な立地計画なし）	議会 町長	なし	88.64%	・反対 67.49% ・賛成 32.51%	誘致断念	・町が原発誘致の是非を住民に委ねたものの
⑬日高村（高知県） （03.10.26）	住民	個別	産業廃棄物処理施設設置	村長	なし	79.80%	・賛成 60.34% ・反対 39.66%	賛成	・産廃では異例の賛成多数 ・県出資第三セクター処分場の是非（知事が安全性PR）
⑭袖ヶ浦市（05.10.23）（千葉県）	住民	個別	袖ヶ浦駅北側地区整備事業（市事業）	市長	なし	57.95%	・反対 64.47% ・賛成 35.53%	中止	・市の都市計画決定後の投票
⑮岩国市（山口県） （06.3.12）	首長	常設	米空母艦載機移駐受入れ	市民議会 市長	50%以上	58.68%	・反対 89.00% ・賛成 11.00%	中止	・市長が実施請求 ・国に中止を要請したが、移駐進む状況
⑯四街道市（07.12.9）（千葉県）	住民	個別	地域交流センター建設	市長 議会	なし	47.55%	・反対 76.12% ・賛成 23.88%	中止	・市長は実施設計完了後の投票は不適切と条例案に付議していたが建設中止に
⑰伊是名村（08.4.27）（沖縄県）	首長	個別	牧場誘致による牛舎建設	村長	なし	71.36%	・賛成 50.05% ・反対 49.95%	中止	・461対460で賛成多数だが、村長は中止を判断
⑱佐久市（長野県） （10.11.14）	首長	個別	市立総合文化会館建設	市長	50%以上	54.87%	・反対 71.07% ・賛成 28.93%	中止	・賛成票中の更問、費用圧縮34%、従来通り42%
⑲鳥取市（鳥取県） （12.5.20）	議員	個別	市庁舎整備（新築移転の是非）	議会 市長	なし	50.81%	・反対 60.62% ・賛成 39.38%	新築	・直接請求否決後、議会提案 ・市長は改修を表明後、改めて新築に方向転換
⑳山陽小野田市（13.4.7）（山口県）	住民	常設	議員定数20人以下の是非	議会 市長	50%以上	45.53%	・不成立	—	・住民が実施請求（1/6超） ・市長選同日選挙で広報制限で関心低下？（条例上は自由）
㉑小平市（東京都） （13.5.26）	住民	個別	都市計画道路計画見直し（都事業）	市長	50%以上	35.17%	・不成立	見直しなし	・条例改正で成立要件付加 ・開票を巡って訴訟継続中
㉒和水町（熊本県） （13.11.10）	首長	個別	小中併設型校舎建設事業の事業費増額	議会 町長	50%以上	28.93%	・不成立	計画どおり事業費増額	・町長が「町民は判断を町執行部と議会に委ねたと受け止める」とコメント
㉓北本市（埼玉県） （13.12.15）	首長	個別	JR新駅建設（地元が設置を求める請願駅）	議会 市長	50%以上	62.34%	・反対 76.24% ・賛成 23.76%	中止	・市長は建設を公約に当選、議会多数派も新駅建設推進 ・市長が条例提案
㉔伊賀市（三重県） （14.8.24）	首長	個別	市庁舎整備の移転案	議会 市長（参考）	50%以上	42.51%	・不成立	移転の条例成立	・直接請求不成立も市長が条例提案 ・結果「尊重」でなく「参考」

2014年9月現在

る見解<sup>8</sup>もある。

住民投票条例のタイプとしても、当該自治体運営上の「重要事項」に関して住民投票を行うとする常設型条例の制定動向が顕著であり<sup>9</sup>、実際にこれに基づいて実施されている例もある。この傾向は、各自治体がその業務方針や住民参加の指針を明示する「自治基本条例」制定の取組みがなされるなかで、住民参加制度の主要なツールとして住民投票が位置づけられてきていることにも起因するであろう。

投票後の対応については、一般に法的拘束力はないとされる投票結果であるが、事実上の効果は非常に大きく、国や都道府県、さらには事業者に対する自治体あげでの反対の意思表示が事業の断念に結びつくケースが多く、後半期における自治体事業に対しては「お任せ」の意味も影響しているのだろうか、さらにその状況がみられる。一方で、周知の⑤名護市事例のように、投票結果に反する対応を首長が講じ、また、その後の政府の対応が政権交代などの影響もあり大きく揺らぎつつ現在まで引き続けているものもあれば、⑧海上町事例のように、住民投票後の廃棄物処理施設許可を巡って、県の不許可、国への審査請求による不許可の取消、そして、県の許可に対する住民の取消訴訟、住民の事業者に対する差止め訴訟などがなされ、二転三転するなどして十数年を超えて問題が継続した事例もある。

また、特に後半期では、投票率を成立要件に設定している事例もみられ、必要な投票率まで届かず、その結果、投票前の方針に基づき事業が継続されるケースがみられる。

### 2-3 住民投票の実施対象事項のタイプ分類

次に、これまで実施されてきた事項、あるいは、住民投票の対象となり得る事項はどのように整理できるか、ということも、今後の住民投票のあり方を考えるうえで貴重な情報となる。以下、一定の基準を設定して、これに試みることにしたい。

#### (1)住民投票のタイプ分類

住民投票といっても、その対象となる事項の性格やその結果に伴う行政対応によって一定の区分が可能となると思われる。住民投票のあり方に関する議論を進めるうえでは、その前提でもあるし、住民投票の本質にも関わってくる基本的な整理といえる。しかしながら、これまでの論考や常設型条例制定の検討過程では、このような趣旨にしたがった検討がさほどされていない印象がある。

住民投票の対象となるテーマないし課題は様々あるが、いったん、自治体の関与する行政活動全体を対象にしたうえで、一定の基準による分類を試みようと思う。

投票対象事項について、投票結果に基づき講じることが想定される措置が何かを基本に

考えると、**A軸**として、それが法令に明定された基準があってそれに沿って行われる執行行為に当たるものなのか、それとも長や議会など自治体の機関の政策判断を基本とした事業活動であるものか、また、**B軸**として、最終的な判断・執行権限が自治体外の機関に所在するのか、自治体の機関なのか、といった2つの軸によって大別して分類することが、制度の設計上・運用上、適切なものと思われる。

そのような軸による区分すると、住民投票の対象となり得る行政活動は、【図表5】のI型からIV型までの4つの分類ができる。各型の下部にある [ ] は、当該自治体の機関が住民投票を尊重した結果、講じることが想定される行為を示す。

後述するが、前半期に行われた住民投票は、I型ないしII型をめぐってなされたものが多く、後半期はIV型のものに移行してきているといえるであろう（図中の矢印参照）。

【図表5】住民投票のタイプ分類

		B軸：投票対象事項の権限の所在	
		自治体権限外 (国・都道府県)	当該自治体の権限
A軸： 投票対象事項（行為）の 性格 (投票後に想定される措置)	法令の執行行為 (明定された基準による執行)	I型 [意思表示]	III型 [執行行為] & [意思表示]
	事業の実施行為 (政策判断による決定)	II型 [意思表示]	IV型 [実施行為]

## (2) I型・II型の住民投票の内容とその意義

まず、自治体の機関の権限外の事項であるI型、II型について住民投票が行われれば、住民投票の結果が公表されるとともに、それを尊重する義務を課せられた長等は、権限主体である国や都道府県などに対して意思表示を行うことになる<sup>10</sup>。この意思表示は、投票結果を当該機関に通知するか、一步進んでそれを考慮するよう要請する意図を含んだものになるかはこれらの機関がそこで判断することになる。

そのうち、II型については、権限主体の政策判断に加味されることも期待されるが、I型については、法令でその執行基準は規定されており、賛否を問う形の住民投票結果を仮に権限主体が考慮しようにも考慮しえない（他事考慮事項等）事態になることが想定される。ただし、これらの意思表示は、権限主体が執行する行為の対象となる相手方があればそれらに対してもなされることになる。例えば、I型においては、都道府県の許可の対象たる産業廃棄物処分場設置業者や国の審査の対象たる原子力発電事業者等（原子力規制は裁量の範囲が

大きくⅡ型に近いⅠ型といえるかもしれない)が該当し、これらの事業者に対して、住民投票結果は、自治体に対する立地申入れや計画の撤回又は継続の判断を促す事実上の効果を有することになるものであって、その点にⅠ型の住民投票の実施意義がみいだされる。

Ⅱ型は、国や都道府県が行う公共事業等(⑤名護市事例、⑩徳島市事例、⑳小平市事例)が該当し、前述のように権限主体の政策判断に考慮される余地があり、実施例からみてもそれに沿った対応が見受けられる。

なお、投票テーマが一つでも、①巻町事例や③御高町事例のように、設置自体の権限の局面はⅠ型となっても、町有地の売却等で自治体に事業実施の判断権限がある部分はⅣ型に該当することになる<sup>11</sup>など、複合的な要素から組み合わせられることもある。

### (3)Ⅲ型、Ⅳ型の住民投票の内容とその意義

自治体の権限内のテーマである、Ⅲ型とⅣ型のうち、Ⅲ型については、住民投票結果の影響は、Ⅰ型と同様に法令の執行行為の対象たる相手方の事業計画の撤回・継続の判断を促す意義という限定的なものといえる。

ただ、Ⅲ型の場合でその対象行為が当該自治体の条例に基づく場合に、条例上の許認可等の要件に住民投票の結果を設定し得れば、長の執行行為に直接影響を与えることができることになる。しかしながら、申請者の努力により達成できにくいそのような要件の設定が適当となる許認可等のケースが想定しうるか、また、法律により付与された長や議会の権限が住民の判断に実質的に移行してしまうことから投票結果の法的拘束力の限界の法理と同様な観点から困難とするのがオーソドックスな考え方であろう。むしろ、長において法令の執行主体としての判断と住民投票結果の尊重をする主体との二面性が生じることから、投票テーマとしては不適切との判断がなされうる。

Ⅳ型については、近時、行われている住民投票テーマである市庁舎建設や自治体の大規模公共施設の事業等が該当する。自治体の財政負担が課題となり、住民の意思を確認するという趣旨で、住民投票が行われるものである。

また、法的には自治体外にその判断権限があるが、例えば、原子力発電所の新增設あるいは最近問題となっている一定期間停止後の発電所の再稼働に関してのように法律上の規制監督とは別に事業者と自治体間で協定書等によりその判断が市町村に帰属することになるものもある<sup>12</sup>。

協定の性格については、基本的には従来からの紳士協定的性格から契約的な性格を持ち得るものというのが有力な考え方であり、了解なしに稼働することは法的にも事実上も難しい



と考えられるであろう。したがって、協定に基づく事務の是非を問うものは、IV型になるといえる（原子力施設新增設等であれば国の行為であるI型との複合型）。

市町村合併は法令に基づく行為であるが、その判断は政策決定行為そのものであり、IV型に含まれる（合併決定は知事の権限に属するが、実質的には議会の議決を経た市町村の申請がその本体といえる）。また、新税創設などを含む自治体独自の政策条例の制定の可否もこの対象に含まれるものと考えられる。自治体独自の政策の是非が問われるタイプであって、地方分権の進展によりこのタイプの住民投票が流れが進むことが想定される。

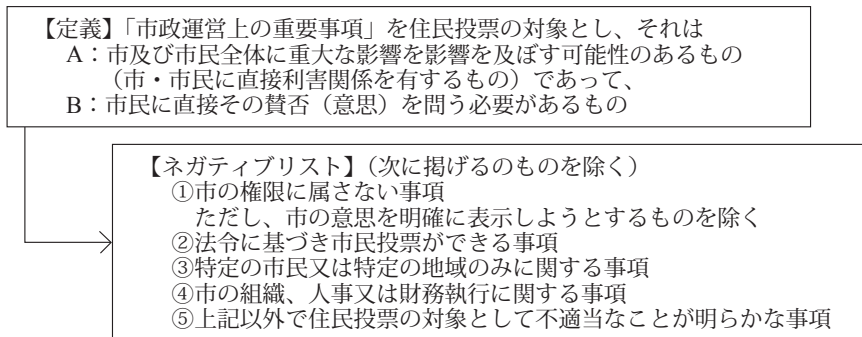
タイプ分類とこれまでの実施状況は、先述したように、前半期は、I型、II型が主流を占めたが、後半期になるとIV型が中心となっていることがわかる。

#### 2-4 タイプ分類と常設型住民投票条例の対象事項との対応関係

次に、以上のような住民投票のタイプ分類と、近年、一般的に制定されてきている常設型の住民投票条例が規定する投票の対象事項との対応関係を見ていくこととしたい。この作業により住民投票の対象事項に対する考え方が具体的な条例でどのように認識されてきているのかを垣間見ることができよう。

##### (1) 住民投票の対象事項の構造とその検討

まず、常設型住民投票条例において採用されている対象事項の規定は、ほぼ、【図表6】のように定型化できる。2014年7月時点で常設型条例は全国で52自治体で制定されているが、ほとんどの自治体で判をついたように同様の規定となっている。すなわち、市政運営上の重要事項を定義（A+B）したうえで、除外される事項（ネガティブリスト①～⑤）<sup>13</sup>をあげてそれ以外を対象とするという形式である。「市の存立の基礎的条件に関する事項」「市の実施する重要施策に関する事項」のように対象事項を列挙するポジティブリスト方式もあるが、リスト該当性の判断が困難な場合が多いこと、それゆえ対象事項が極



【図表6】 常設型条例による投票対象事項の基本的な規定例

めて限定的になることもあって、あまり採用されていない状況である。

なお、このような対象事項の規定をすることによって、重要事項の該当性、あるいは、ネガティブリストの該当性について、誰がどのような手続で判断するのかという問題もあり、紛争が具体化した事例もある<sup>14</sup>。

## (2)権限外の事項と自治体の意思表示の関係

ネガティブリスト①の「市（自治体）の権限外の事項」に関しては、最終的な判断が当該自治体の権限に属しないという意味であると解されるが、Ⅰ型やⅡ型はどちらもそれに入ることになる。これまで多数実施されてきた自治体権限外の事項を今後も常設型条例で対象とする場合には、①のただし書の「自治体として意思を明確に表示しようとするもの」、すなわち、タイプ分類の「意思表示」の行為に該当すると考えて行われることになろう。そして、法令の執行行為であるⅠ型は事業者等関係者に向けての意思表示に関して主として意義があることになる。

なお、各自治体の常設型条例の対象事項の規定の検討に際して、自治体に最終的な執行ないし政策判断権限がない事項に対して当該自治体が意思を表示することが自治体の事務と考えるかどうか（そもそも自治体の意思表示は、自治体の権限に属する事務なのか、そうではなく、ネガティブリスト①のただし書を活用してはじめて住民投票のテーマとしてとらえることができるのか）が明確に議論されている制定過程は確認できなかった。また、表示する「市の意思」は「（投票結果である）住民の意思」なのか、それを受けての「団体としての自治体の意思」なのかを明確にしている条例の例もみあたらなかった。

## (3)法令の執行行為との関係

Ⅰ型とⅢ型である法令の執行行為については、その結果をストレートに尊重するということが困難であるため、当然、ネガティブリスト化が検討されるべきであるが、具体的にこれをリストにあげている自治体は確認できなかった。ネガティブリスト⑤において、住民投票に不適の該当性が検討されるのかもしれないが、行政活動の基本的な部分であることから、不適当ということならば、独立したネガティブリスト化を検討することが必要であると思われる。

すなわち、事業者に見直し・継続の判断を促す意思表示をすることがこのⅠ型、Ⅲ型の住民投票の目的であると一応の割り切りをすることも考え得る。その場合は、ネガティブリストとして「法令の基準に基づく執行行為に関する事項」としたうえで、リスト①同様のただし書を規定することも考え得る。ただし、Ⅲ型は既に述べたような長の二面性の間

題が生じ、不適の判断がなされることが想定されること、そして、権限内のⅢ型が除外される一方で、権限外のⅠ型が対象になることはバランスを欠くことになることも考慮しなければならない。

いずれにしても法令の執行行為については、ネガティブリストにあげないことの合理的な検討や説明が必要であると思われる。

#### (4)権限内の事項—特定地域に関する事項

住民投票は、自治体のすべての住民を対象として実施されることが基本であることから、その影響が特定の市民や地域に限られる事項については、当該住民とそれ以外では利害関係が著しく異なり、適切な投票結果が得られないとして、ネガティブリスト③による除外が検討される。制定自治体の解説書によれば、このリストは「もっぱら特定の地域のみに関わる問題で全市に意見を確認する必要性が低い事項」とされ、「いわゆる迷惑施設と呼ばれる市の施設の設置、特定地区の歩道整備」等が例示されている<sup>15</sup>。

これまで個別型条例で実施されてきた産業廃棄物処理施設の設置に関してはリスト①のただし書の意味表示（あるいは公有地の売却等が絡めば当該事務）で対象テーマになる一方、リスト③の特定地域の基準で除外される可能性もあるが、例えば、現在、自治体をあげて反対運動が展開されている原発事故に伴う指定廃棄物の最終処分場選定問題などと同様に市全体に影響があると解される可能性もあるであろう。このように考えると、リスト③のメルクマールとしては「市に必要な施設であるが、特定地域に立地するタイプのもの」、例えば斎場の設置などが除外候補としてあげられ、「施設の便益が市民以外が多く含まれ当該市に必ずしも設置しなければならない必要性が低い施設」のようなものが対象テーマとして残るといった整理をしていくことも考えられる。

#### (5)常設型条例の対象テーマの設定

今後の常設型条例による住民投票の対象、すなわちネガティブリストの運用は、自治体ごとにその政策課題をきちんと把握して行っていくことが求められるが、本稿でしたⅠ～Ⅳ型のような住民投票の本質に沿った整理により合理的な判断が可能と思われる。

そして、ネガティブリストの運用との対応関係から考慮すると、Ⅳ型が最も住民投票になじみやすく、Ⅱ型は判断主体が別にあることもあるが、政策判断に影響を与えて、一定の考慮を期待できるという意味で、対象となり得る。Ⅰ型は権限主体の執行行為には影響を及ぼし難いが、事業者等への意思表示という意味で対象となることが想定されるが、Ⅲ型はその性格上不適と判断されることが多くなるとと思われる。

住民投票の対象テーマとしては、以上のような整理が必要であるし、また、ネガティブリストの設定に当たっても、当該自治体が抱える、あるいは今後想定されるテーマを想定しながら、具体的に検討していくことが必要であろう。

以上のような投票対象事項とその投票結果による行為とに関連づけての整理を踏まえて、次に、本題である自治体の意思決定における住民投票のあり方・位置付けについての検討を進めていく。

### 3 住民投票の法的効果の考察と現行制度に整合的な制度の提案

#### 3-1 住民投票の法的拘束力の議論

##### (1) 議論の全体フレーム

先の通説的見解は依然として大勢を占めるが、一方で、「地方自治の本旨」に重きを置きつつ、法的拘束力を見いだす考え方もこれまで多数提示されている。

これまでの主だった議論<sup>16</sup>を概括すると、まず、最初に住民投票条例が制定された窪川町住民投票条例をめぐるの時期に、住民自治の具体化として住民投票条例を制定をした以上、投票結果には事実上の拘束力があり、また、それ以上の一層の配慮がなされるべきとの吉田善明の見解<sup>17</sup>が示されている。吉田は、「(住民投票の) 意思が地方自治の本旨を適合したものであれば、事実上、町民の意思に拘束されることになる」と解される。そのように考えなければ条例を制定した意味がない。地方自治法で「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、これを解釈し、及び運用しなければならない」(旧地方自治法2条12項)と定めているのはその趣旨を示したものであろう。(また、)住民の代表機関である議会が住民自治の具体化として町民投票条例を制定し原子力発電所の設置可否をめぐる判断を問うことを認めた以上、地方議会がその決定に事実上拘束されることを意味しよう」とし、事実上の拘束力を地方自治の本旨から導く見解を示す。また、イギリスにおいてEC加盟でレファレンダム法を制定し国民投票を行った際に議会において「その実施によって生じる政治的主権者の結論に道を譲らざるを得なくなるという態度がとられた」ことを参考に、我が国においても地方議会が条例として、議決した場合は一層の配慮がなされてしかるべきとの見解を示している。

そして、それにとどまらず、尊重義務違反を手続的違法と考えそこに法的な拘束力をみいだす三辺夏雄の見解<sup>18</sup>がある。三辺は、「(結果を尊重する義務を課されている) 長が説明義務を尽くさずに住民投票結果に反する行為をした場合には、手続違反として違法の

評価を受けるべきであり、具体的には、違法な公有財産の処分の差止めを求める住民訴訟などが提起された場合に問題となる。住民投票には以上の意味から法的拘束力があるというべき」とし、その論拠を行政庁に「尊重」義務を課す諮問型審議会の答申尊重の意義に関して、特段の合理的な理由がない限りは答申に反する処分をしないよう要求することにより当該行政処分の客観的な適正妥当と公正を担保することを法が所期しているためとする群馬中央バス事件最高裁判決（最判昭和 50.5.29 判時 779 号 21 頁）に求めている。

さらには、住民の代表機関である議会が住民投票条例を制定したことは権限の一部を主権者である住民に委ね、意思決定手続を変更したと考え、それにより自治体の意思決定が投票結果に拘束されることは何ら問題ないとする仲哲生の見解<sup>19</sup>がある。仲は、「ある特定の課題について、住民投票を実施して、その結果に基づいて意思決定を行うということ」を条例で定めたわけだから、長ないし議会の意思決定手続を変更したことを意味する。地方公共団体の長や議会は、憲法によって定められた住民の代表機関である。代表機関である議会が、住民自治の具体化として住民投票条例を制定する、つまり、そのことによって意思決定手続に変更を加えたわけである。自ら住民投票の結果を得た後に、それにしたがって意思決定をすることを承認したわけであるので、その限りで、自らの意思決定に当たっての権限の一部を主権者である住民に委ねたと考えればよい。地方公共団体の自主立法権の行使に基づく条例の制定によって、意思決定手続を変更することが、憲法及び地方自治法によって明文で禁止されていない以上、住民投票の結果に、地方公共団体の意思決定が拘束されることも、何ら法律上問題はないと考えることが可能であろう」とする。

そして、これに対する通説サイドからの根強い反論があるわけである。

三辺の論拠は、尊重義務を課す諮問型審議会の答申尊重の意義に関する判例論理を住民投票結果の尊重義務に際しての手続違反にも参酌しようとするのであるが、阿部泰隆は、このことは法定された審議会答申の結果、処分庁の権限が制限されるのであって、法律に基づく長の権限に属する事務について、法律よりも下の条例で長に住民投票の結果に従えと決めるのは違法であると強く反論している<sup>20</sup>。すなわち、阿部は、「(審議会答申の場合は) 処分庁は諮問機関に諮問しなければならないと法律で明定されている以上、処分庁の権限はそれだけ制限されているのであり、諮問機関の判断と異なる決定をするためには、それなりの理由が必要であり、さもなければそれだけで違法になる。これに反し、町有地の売却その他の原発関連事務の執行は、もともと長の権限（自治法 147 条、149 条）であって、法律上、議会の議決を要する場合（一定の規模以上）もあるが、それ以上の制限はないから、法律よ

りも下の条例で長に住民投票の結果に従えと決めるのは違法である。住民投票結果と異なる判断をする際には、その旨説明せよという趣旨としても、長の地方自治法上の権限を左右するものでなく、その違反はせいぜい住民投票条例違反にとどまる。そして、この条例は違反の効果を決めていないのであるから、違反の効果は政治的なものに過ぎない。長が投票結果に反して町有地を売却しても住民訴訟上の違法をもたらすものではない」とする。

そして、「原発賛成派の長の在任中に原発反対派が住民投票条例を成立させ、原発反対票が多数となっても、長にその結果に従えない理由を説明せよといっても、行政処分のように法律的な説明すべきものとは異なって、自分の信念であるとか、自分は原発賛成派の支持で当選したので、リコールすればよいという以外には説明しようがない。そもそも住民投票は理由なしの賛否の答えを聞くだけであるから、その結果と異なる判断をするときも、論破しようもなく、理由のつけようがない。したがって、長に課された尊重義務は法的なものにはならないのである」とまで強調する。

また、日本国憲法の下での地方自治の民主制の「型」について、直接民主制に基づき理解する積極説と、直接民主制を限定して理解する消極説が、住民投票の法的拘束力の認識にも大きく見解を異ならせている。

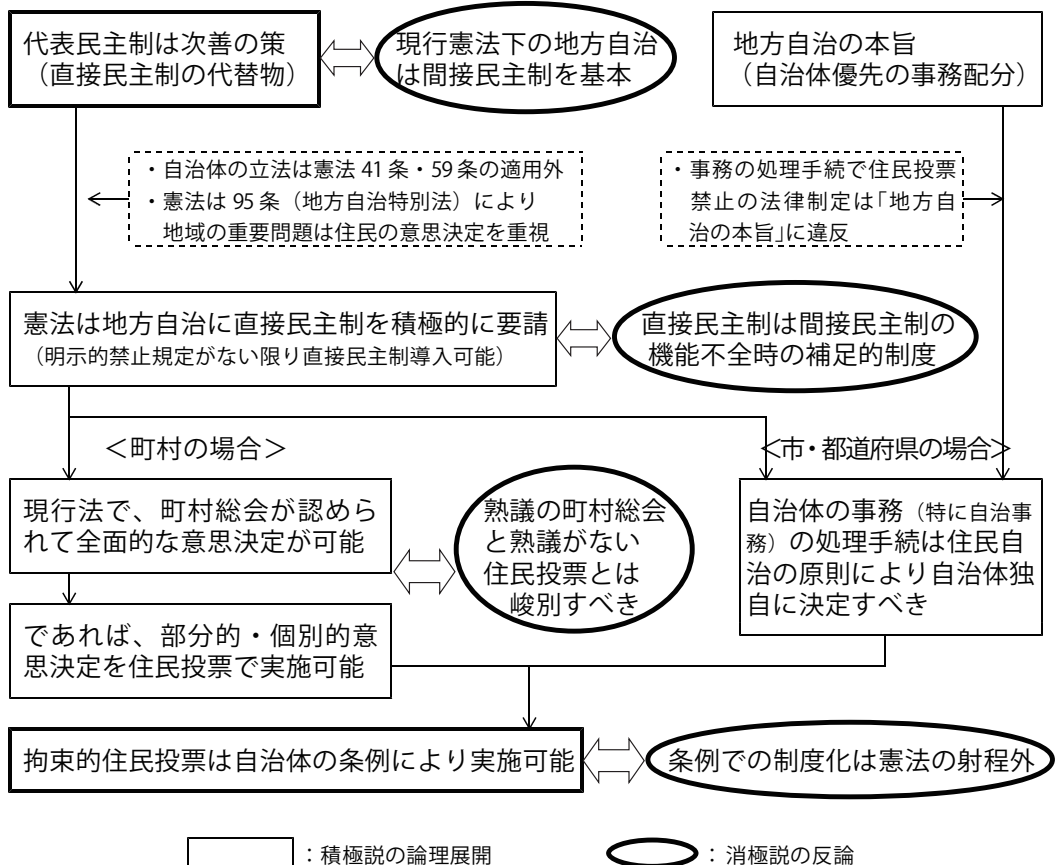
拘束力を積極的に認めようとする観点から、杉原泰雄は、地方自治や自治体の立法には、憲法41条（国会が唯一の立法機関であり、立法について拘束的国民投票を排除する旨）や59条（法律は憲法に規定のある場合以外両院で可決されて成立するとし、立法手続の例外について厳しい限定をする旨）のような制約は適用されず、一方で、憲法95条の地方自治特別法について議会の同意ではなく、住民投票による同意を要求することで、重要な問題についての住民自身の意思決定を重視し、直接民主制が積極的に要請されていること、さらに、自治法の町村総会の存在を合憲とする見解が大勢であって、全面的な直接民主制が憲法上及び法律上可能であれば、そのための部分的・個別的な直接民主制を条例で設けることが許されない理由はないとする。そして、都道府県や市においても、直接民主制の代替物・次善の策としての代表制の観点や住民自治の原理からすれば憲法とそれに適合的な法律に拘束的住民投票の導入を禁止する規定がない限り、条例で設けることは可能とする<sup>21</sup>。

これに対して、原田尚彦は、高度に専門分化し、分業体制がとられる現代社会においてはそれぞれの専門分野を専門家に委ね、総合的視野にたつてこれを一貫して実施させるのが当然であるという基本認識の現行法のたてまえ（自治法の直接請求制度は、「間接民主制が機能不全に陥ったときにこれを矯正し、復元する「補足的な制度」として予定されているに過ぎない）からみても、

個別重要課題をアド・ホックに住民投票に委ねて決定するのは、長や議会の権限と責任体制を侵害し、制度の基本をゆるがせにするおそれがあるし、政策論としても目先の利害やムードに左右されがちな住民投票によって一貫性・展望性に富んだ総合行政を維持し、健全な地方自治の発展を持続しうるかどうか心許ないとする<sup>22</sup>。

さらに消極的な立場をとる渋谷秀樹は、結果の段階で責任を明確にしない匿名による住民投票は、熟議の要素のある町村総会と異なり、そもそも直接民主政ではない、ともいえるとし、現行憲法上、個別政策につき直接有権者にその是非を問う制度は、95条の地方自治特別法と96条の憲法改正のみであり、これが最大限のものと解すべきとしている<sup>23</sup>。直接民主制と代表民主制の2つの方向性を「熟議」の必要性という判断基準で切り分けたのは、示唆に富む見解といえよう。

これら民主制の「型」からの住民投票の拘束力に対する議論を整理すると【図表7】の



【図表7】「拘束的住民投票」に対する民主制の型からの議論の展開

ように整理できる。

このように住民投票の法的拘束力を巡る議論は展開されてきており<sup>24</sup>、また、後述するように、立法技術的な観点から拘束力を見いだす指摘などもなされてきているが、概括的には、仲や杉原のように現行制度上でも法的拘束力を見いだす見解は、憲法を含む現行法が明確に禁止されていない以上、地方自治の本旨に沿う制度は法律に限定されず、自主立法である条例により自治体の意思決定の変更は可能であると考えられるものと整理できる。これに対し、阿部の「条例で法律が確立した制度を侵すことはできない」、さらには原田の「間接民主制は次善とはいえない」、渋谷の「(二元代表制・間接民主制が必要不可欠に想定する) 熟議がない住民投票を否定的に捉える」といった批判が向けられる形になっていると描写できる。

### (2) 法的拘束力を持つとした場合の違法判断の局面

住民投票の結果に法的拘束力を持たせようとした場合に問題となるのは、憲法あるいは地方自治法に基づく「二元代表制」の権限を住民の決定が侵害するという局面（以下「自治制度局面」）、個別法に基づく権限行使に対して住民の投票結果を判断要素とすることが当該法の基準からして他事考慮となる局面（以下「個別法局面」）がある。Ⅰ型とⅢ型は、自治制度局面と個別法局面の双方で違法と判断されるものであり、Ⅱ型とⅣ型は自治制度局面に関して違法と判断されることになるといえる。

### (3) 法的拘束力を持たせる解釈や立法上の工夫

住民投票に法的効果を持たせるべきかどうかという議論もあるが、まずは、そもそも現行制度上の解釈や立法技術的な観点から、現実にはどのような手法で法的効果をもたせることができるかという点を抑えたうえで、議論を進める必要があると思われる。以下、先に見た第三の方向性のうち、具体的な方策を提案しているものを提示し、検討する。

#### 〈ア〉意見表明に対して法的拘束力を見出す見解

Ⅰ型、Ⅱ型の住民投票の結果を考慮して自治体の長が行うことになる意思表示とは別に、法令に基づく意見表明権限が長にある場合がある。例えば、産業廃棄物処理施設の設置は、自治体権限外で、法律の執行行為として都道府県知事が事業者に許可をして行う（廃棄物処理法 15 条①）のであるが、その際には、市町村長に対し生活環境の保全上の見地から意見を聴くことが義務付けられている（同条⑤）。これはあくまでも生活環境上の意見であり、設置の賛否を応答するものではない。市町村長はこの意見のなかで賛否を述べることも可能であろうが、知事としては、許可の基準として環境省令に定める技術上の



基準、設置・維持管理計画の配慮等の点の審査（同法15条の2）に当たって、考慮すべき事項が意見に含まれている場合は当該意見を踏まえるが、賛否自体を考慮して、処分判断をすることは想定されない。

しかしながら、このような廃棄物処理法や河川法（16条の2第5項）など法令に基づく意見聴取手続に際して市町村長が意見表明する内容を住民投票結果に完全に服させる、すなわち法的拘束力を持たせる住民投票を制度設計できるとの村上順の見解<sup>25</sup>がある。すなわち、「（これらの法制度上）意見聴取手続において市町村長が意見表明することは政策的判断であり、この場合は、住民投票の結果により決定することもできるし、諮問にとどめることもできる」と論じているのである。

その具体的な手続は、述べられていないが、その発案の趣旨はおそらく長の行う政策的判断を住民投票の結果に委ねるという自治体内の意思決定の移行、すなわち仲の見解に沿うような形で、個別法局面での問題はないというものであると推測される。しかしながら、その具体的な法的論拠が述べられておらず、自治制度局面をクリアするうえでの論考なく、住民投票結果をそのまま自治体の決定とすることについての十分な説明がなされていない。したがって、それをそのまま採用するには超えるべき論点が多々あるのはこれまで述べたとおりである。

#### 〈イ〉 対内的効果に着目し、意思決定の実態を論じる見解

秋田周は、首長や議会の政策決定等に対して自治体が自らの判断で特別の規制をすることは、一種の自己規制であり、それを否定する必要はなく、自治体の独自の判断で、重要な課題について、長や議会を縛る独自の仕組みを、法令の規定とは別に、独自に自らの条例で創設することには何ら問題ないと解する立場<sup>26</sup>をとる。考え方の基本は仲の見解に類似するものといえる。

そして、秋田は、住民投票の結果についての外部的（対外的）効果と、内部的（対内的）効果に分けて、前者については、事実上の効果は別として法的には国や県等を拘束することは当然には認められるものではないとし、対内的な関係における法的拘束力については、条例の規定の仕方に関わってくると述べる<sup>27</sup>。すなわち、「〇〇市長が〇〇をする場合には、第〇条の住民投票の結果に基づいてしなければならない（結果に従わなければならない）」と規定した場合、「（住民投票の結果が即地方公共団体の長の意思となり、間接民主制に反することになるので、現行法制下では認められないとする見解があり得よう。）しかし、住民投票の結果が即地方公共団体の長の意思になるということではなく、

それが長の判断に強く影響するに過ぎないのであり、それをも現行地方自治制度が絶対的に否定するという必要はないものとする」としている。「長の意思決定が常に長個人の独立した判断によって行われているかどうかという点、必ずしもそうとはいえないのであって、特定の長に対して強い影響力を有する個人・企業・グループ・政党等の考え方が長の政策形成に決定的な影響力を及ぼすことは往々にしてあり得るところであり…、地方公共団体自らの意思で自己拘束のシステムを作った結果であり、このことは許されてよいと考える」と論じている。

この見解の意図するところは正確には特定できないが、法的な拘束力云々というよりも、内部的な意思決定に焦点を合わせて、長に対する事実上の拘束力を例えば「尊重する」ないし「結果に従うものとする」と規定することで実質的な効果を生じさせることができるといったことを意図したものではないかと推測される。

となれば、やはり、長をめぐる事実上の拘束力を考慮した展開に過ぎず、特段、法的効果をもたらすことについての提案として考察する実益が大きいとはいえないであろう。

#### 〈ウ〉理由提示義務の上乗せによる手続的違法を論じる見解

榎原秀訓は、「結果の尊重義務を課す場合に、結果を尊重しない場合の理由提示義務が明文で課せられていない場合に、尊重義務から理由提示を解釈上、導き出せるかは問題となるが、法律上の権限に、条例でもって理由提示の手続的上乗せをすることは、そのこと自体が法令の目的に反するような場合を除けば不可能とは思えない」<sup>28</sup>とする。

三辺の見解をさらに進めた手続的違法を認める考え方ともいえようが、この理由提示の手続的上乗せが、法令の目的に反する場合とはどのようなケースであろうか。おそらく、Ⅲ型の場合のように、法令の基準に従って執行することが求められる行為について、住民投票の結果に従って執行することが明らかに違法となると想定されるケースで、それを理由提示をしたからといって違法性が阻却されるものではないという状況、すなわち、住民投票の個別法局面における違法性を念頭においているのではないかとと思われる。申請に対して拒否する処分を行う際には、その理由提示義務が課せられるが、理由提示をすることで拒否することが正当になるわけではなく、あくまで処分は法令の基準に従ってなされるものであって、理由提示は説明責任を果たすという一環のものに過ぎないのである。

逆に、法令の目的に反しない場合、すなわち、条例でもって理由提示の手続的上乗せが可能ケースというのは、Ⅳ型のような場合が念頭にあるのであろうか。住民投票の結果で「否」とされた場合に、それに反する行為を行おうとする場合に、課せられている理由

提示義務を履行することでその理由が合理的である場合には、当該反する行為は違法性を帯びないが、その理由を提示しない、あるいは提示しても合理的でないとする場合は違法性を帯び、そのことが、手続的違法、すなわち、住民投票の法的拘束力を持つということの意味するのであろうか。

仮にこのような考え方が念頭に置かれた論考であるとすれば、一定の理解がなされるが、結局は、自治体の中における意思決定の委任関係を現行制度上成立させることが可能かという仲の問題提示に関わってくる問題であって、二元代表制を根拠づけた自治制度との兼ね合い、すなわち、自治制度局面をクリアする説明をしなければ、問題は解決しないことになり、この見解もその意味で限定的な意義しか持ち得ないのではなかろうか。

#### (4)法的効果を持たせる見解に対する評価

以上の法的効果を持たせることが可能とした見解や提案について、その共通な重要な課題としては、具体性をもってかつ実務的なあるいは法技術的な形が一般に示せていないということである。そして、その論拠についても現行制度上と間で整合的な説明がなされているとは言い難い。

それゆえ、法的効果をもたらす試みは、その議論が発展性を欠くまま、換言すれば阿部の反論になり得ていないまま、途上にとどまり、現在に至っていると言わざるを得ないのである。

#### 3-2 現行制度における住民投票拘束力の可能性を検討する趣旨

以上の議論を概括すると、実際の制度としてこれをみた場合には、「長の権限」の行使が自治体内で変更することが法的に可能かどうかということ、すなわち、阿部の「長の権限を条例で侵すことはできない」と仲の「自治体の意思決定手続を変更できる」という対立に帰結すると思われる。

仲の考えは、地方分権時代に沿った優れた提示と考えられるが、阿部の法律の権限を条例が打ち崩せるのかという壁にどうしても当たってしまう。

これまでの議論上では、これを克服するには憲法が直接民主制を希求しているという民主主義の「型」の議論を持ち出さなければならない。これは抽象的な議論になりがちで実務的な議論の深まりによる解決は期待できない。のみならず、代表制民主主義を支える「熟議」の不可欠性の議論が強固に立ちはだかる。

また、主として仲の問題意識に沿う形で、現行制度上の工夫により法的拘束力を持たせる、あるいは、そのように解釈する論拠についても、いくつかのアイデアを整理したが、繰り返すが、明確に阿部の理論を打ち崩すには当然ながら成功しているとはいえない。

やはり、原田が指摘し、渋谷が強く主張するように、好むと好まざるとに関わらず現代の地方行政においては専門家を代表者に選任して、住民は総合的な視点から代表者の行為を監視し、その責任を問う代表（間接）民主主義の方式を基本に置くものと考えらるべきであろう。そして、明確な熟議のプロセスが明示されにくい住民投票のみに最終的な自治体の意思決定を委ねることを、現行憲法・自治制度がその射程に入れているとは言い難いと思われる。

住民投票は、それだけで、政策課題に対してトータルな形で責任をもって全面的に解決する万能薬ではもちろんなく、それを二元代表を中心とした機関がどう認識していくのかに関わる住民参加手法という性格を持つものといえよう。その意味で、前述したが、住民投票に拘束力を持たせるのではなく、諮問型ゆえ様々なテーマをその対象として捉えることができ、その後の柔軟な行政対応に結びつくとの見解は一定の説得力を持つであろう。

しかしながら、その一方で、特定の政策テーマに関しての住民の意思の総和である「住民投票」について、それぞれの自治体がそれぞれの意思決定・執行過程においてそれをどう取り入れ、活かしていくかを現行制度上での整合性を踏まえて（駆使して）検討していくこと、そしてその結果、住民投票において法的な意義を見いだす選択肢が考え得るのであれば、それを政策プロセスのオプションとして捉えていくことが自治制度を多様化し、その充実に向けた取組みとなるのではないかと考えられる。

これまでの条例に基づく住民投票条例の投票結果について、法的効果を持たせることができるかと主張する考え方を条例条文にすると、端的には「長は住民投票結果に基づき事務を執行しなければならない」と規定することになる。法令により自治体の長に求められた意見聴取を住民投票の結果に完全に服させるといった見解を取り上げたが、その場合も、意見表明に対して同様の規定を置くことになろう。

また、立法的な工夫については、法令の定める要件に理由提示義務を加え、手続的違法を問題にするという考え方が提示されている。

しかしながら、いずれも、それを肯定ならしめる法的合理性、論拠が明確ないし十分でないことはこれまでに述べたとおりである。

そこで、これまでの議論において抽出された重要な要素である「自治体内部の意思決定の変更」と「熟議の要素のある意思決定」という2つの側面に最大限留意した上で、現行の間接民主制の活性化と、適切な住民投票制度への配慮をした、より充実した制度を設計すべきという本稿の冒頭に述べた目的、そして、その立場に立つと、どのような仕組みが

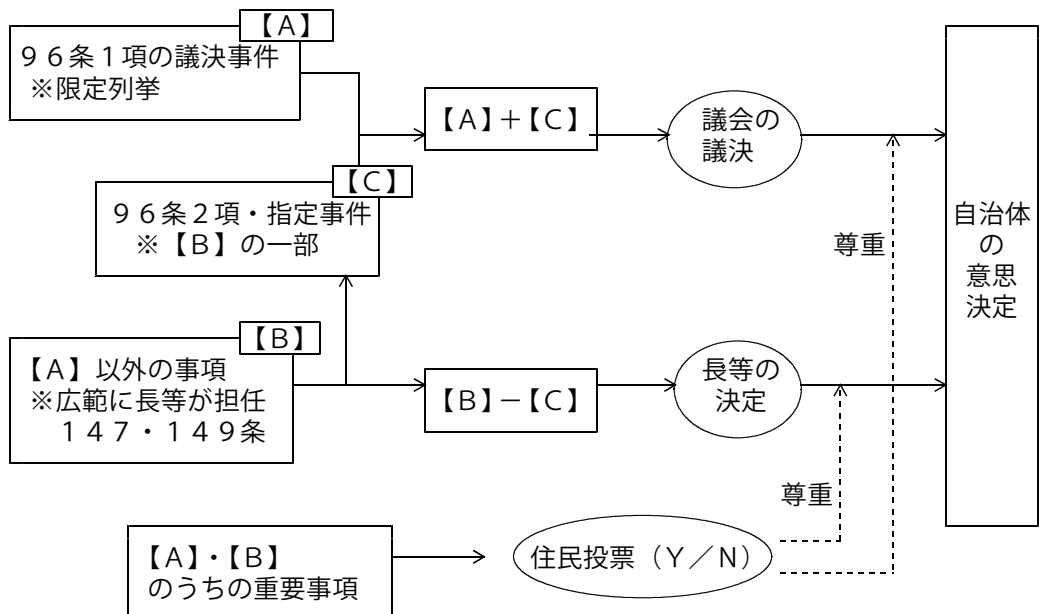
考え得るか、以下検討を進めることとしたい。

### 3-3 自治体の意思決定の構造からの示唆～地方自治法 96 条 2 項の活用

#### (1)自治体の意思決定の対象事項とその権限

住民投票は自治体の意思決定プロセスに参画することを意図して行われるわけであるが、まず、自治体の意思決定の構造について、現行制度上、住民投票との関係も含めると【図表 8】のように整理できるのではないかと思う。

自治体の団体としての意思決定は、自治法 96 条（以下本条を単に「96 条」という。）1 項において、条例、予算、決算、重要な契約の締結、財産取得、権利の放棄、和解、訴えの提起、損害賠償の決定等を限定的に列挙してこれら【A】については議会の議決が最終判断でこれによらない行為は無効とされる。逆にいうと、これら以外の【B】については長の広範な権限に属することになっている。そして、96 条 2 項では、長の権限のうち、条例により議決事件と指定したもの【C】を追加して、議会の関与にかからしめることができる。自治体意思の決定に関わる議決権は議会の最も重要な権限であり、議会の本質的権限とされる。それゆえ、自治体の最高ルールは条例によりその権限の所在を長から議会に移行する 96 条 2 項の規定は二元代表間のみならず、地方自治の意思決定全体における重要な制度といえる。



【図表 8】自治体の事務から整理する意思決定の構造

そして、最終的には、議会は、【A + C】を、長は、【B - C】の判断権者となる。住民投票は最終的な判断でないが、主として、【A】【B】のうちの重要な事項（正確にはこれに加えて自治体権限外でも意思表示をすることが必要な事項）を対象として、投票を行い、それを尊重することが議会と長に求められるという構図である。

ちなみに、追加の対象となっている例としては、長期総合計画をはじめとした各種重要計画の決定等が多く、都道府県では、外郭団体等への一定額以上の出資等（宮城県、兵庫県、岡山県等）、行財政改革推進方策の策定等（兵庫県）など、市町村では、名誉市町村民の選定、友好・姉妹都市提携などの例が多い<sup>29</sup>。

## (2) 96条2項の対象事項とその性格

では、この二元間代表間での権限変更をもたらす96条2項はどのような事項がその内容になるのであろうか。

自治体における議決は、①議決により自治体としての団体意思が決定されるもの、②議会の機関意思が決定されるもの、③長等の執行機関の執行行為の前提要件として議決を必要とするものの3つに分類するのが基本的な考え方である<sup>30</sup>。

そして、それぞれの議案の提案権としては、議会の意見書提出、不信任議決等に代表される②は議会側に専属し、副知事・副市町村長選任同意等に代表される③は長に専属するとされる。

96条1項各号の議決事件は、議会が議決権を行使し、自治体の団体意思を決定することから、①に区分されることになるが、そのうち、重要な契約、財産の取得、権利の放棄、損害賠償額の決定等は、団体意思の決定であっても手続的側面からすると③と同様な扱いがなされ、原則として長に提案権が専属するとの考えが行政実例等では示されている<sup>31</sup>。

そして、96条2項で追加する議決事件については、条文上明定されてないが、伝統的に、広範な「首長制」の組織原理に基づいて、議会の議決すべき事項の範囲は限定的に解されるべきとする立場<sup>32</sup>がある。

一方で、96条2項による議案の追加はこれまで地方分権推進委員会や地方制度調査会等において議会の権能を拡大し、議会審議の活性化を図る観点から自治体の実情に応じた議決事件の追加を図ることなど一貫してその活用が推奨される状況<sup>33</sup>にある。

その一環として、従来、対象から除外されていた法定受託事務について、平成23年自治法改正により、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除き、議決事件とすることができることになった<sup>34</sup>。

しかしながら、この改正に当たっては、法律が明示した政令事項のほか、総務省からは、自治事務・法定受託事務にかかわらず、①法令等により自治体にその執行が義務付けられている事務で、改めて自治体としての判断の余地がなく機械的に行うものとして、表示、掲示、届出、受理、記録、登録などのいわば裁量のないもの、そして、②法令によって長その他の執行機関の権限に属することとされているもの、事務の性質等から当然に長等の執行機関の権限に専ら属すると解されるものなどとして相当程度広範な事項にわたって、96条2項の追加事件の対象外と解するとした、いわば追加議案のネガティブリストが示されている<sup>35</sup>。そのうえで、結果として、96条2項で追加できるのは、一般的には、法定計画の策定、工事に係る費用の一部負担額の決定や、損失補償について相手側と行う協議等が考えられるとするなど、一気にその範囲を限定した解釈を示すに至っている。もちろん、住民投票の対象テーマで検討した自治体としての意思表示、協定に基づく了解手続等は、最初から追加議案の対象としては想定さえもされていない。

このことは、96条2項を限定的に解釈する従来からの考え方を踏襲して、その議案の範囲を長の執行行為の前提という点から検討していることに起因するのであるが、強く求められている議会審議の活性化・機能強化を目指す観点からは、条例化により自治体の意思決定の充実をどう図るかといった視点が欠けているように思われる。議会の権限強化を図り、議会審議の活性化を目指すというならば、もっと自治体の独自の判断で工夫を促すようなスタンスをとるべきではなかろうか。

96条2項は、文理上、特段の限定なしに、議決事件を定めると包括的に規定されていること、また、当該制度の趣旨も「民主的な行政運営の要請と執行機関による効率的な行政運営の調和を図り、自治体の意思の決定機関としての議会の地位を尊重しその機能を強化するため、必要と認められる事件を条例で議決事件として追加指定する途を拓いたものとされている」<sup>36</sup>などの点から考えると、その設定は自治体がその実情に応じて任意に設定できるとするのが条文上の素直な解釈と思われる。

また、例えば、96条1項14号の公共的団体の総合調整の議決に議会の提出権があるとする早い時期に示された行政実例<sup>37</sup>のほか、最近の住民訴訟による損害賠償請求権の放棄の適否を扱った裁判例では「予算のような議員に議案提出権がない旨の規定がないことからみて、権利放棄の議案の提出権が長に専属すると解すべき根拠はないというほかなく、議員提出議案によることができるものと解するのが相当である」との判示したもの<sup>38</sup>、そして、議員提案により提出された権利放棄議案についての議決を前提に放棄の妥当性を

判示したもの<sup>39</sup> などがあり、議決による団体の意思決定が行われ、それに基づく長の意思表示において事務が完結することを導くなど、議案提案権の扱いは必ずしも画一的ではない状況である。明文の規定がないことが、伝統的な長優位の制約的な理解から議会重視の流れを反映した方向に作用しているようにも思う。

そもそも「自治法制定時の当事者からも、(96条1項の)制限列举への転換は自治体の多様性を無視し、能率の行き過ぎだったので、条例により適宜拡張すべきとの見解が示されていた<sup>40</sup>」とのその制定経緯をめぐる報告もある。

このように考えると、96条2項による議案追加の考え方としては、自治体それぞれにおいて、「議会と長と真摯な議論に基づいて住民の意思により定めるべき」との見解<sup>41</sup>が説得力を持つと思われる。

もちろん、96条2項を無制限に扱うこと、例えば、実質的に長の執行権限を広範に制限してしまったり、一方的に抑圧するねらいからの行使など、現行の二元代表制のバランスをないがしろにするようなものでは問題である。しかしながら、個別具体的な案件に即して議会が審議を尽くして議決したことについて法的に意義を認める扱いをするなど、自治体内でこれを活用したうえで適切な意思決定に結びつけようとするなら、ことさら謙抑的にする必要はないと思える。

以上の観点から、本稿では、96条2項の議案追加は、当然に団体意思の決定事項にも及び、かつ、案件によっては議会に議案提出権があることを認めるべきという立場にたって論じてみたいと思う。

### (3) 96条2項の活用の考え方

これまでの整理を踏まえると、まさに、現行制度上において自治体内での意思決定の主体・権限を変更する効果をもつ96条2項の規定は、住民に近い立場の議会権限の強化をねらいにしたもので、それゆえ、民主的な統制の充実につながるものと解することができる。また、自治体が独自に条例で決定するということから、趣旨としては、秋田のいう「一種の自己規制として、重要な課題について長や議会を縛る独自の取組みを自らが創設する」ことに近いものがある。

このような手法となる96条2項の規定と住民投票結果とリンクさせると、どのようなことが考えられるだろうか。

住民投票結果は、住民の生の声の趨勢を表すものであり、現行ではそれを長や議会は尊重すると規定されることになるが、議会がそれを捉えて、十分な議論のうえで、「これ

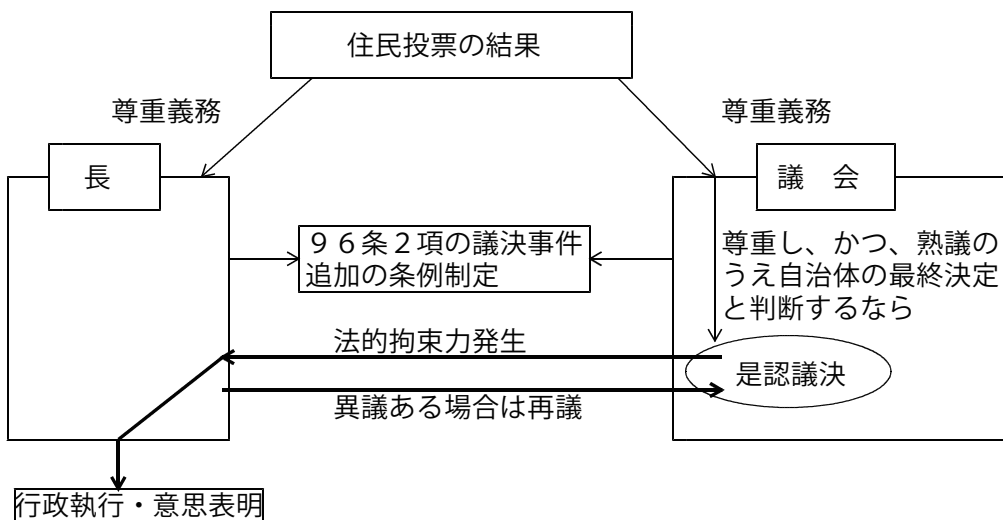


を是認する」ということを議決できるようにした場合は、この議決（以下「是認議決」という）どのような効果を生じるだろう。

議会が事実上の決議として行うもの（例えば、「市長問責決議」「産業の振興を推進する決議」「産業廃棄物処理場反対決議」など）とは異なり、96条2項の条例で指定した事件についての議決は法的な効果を有し、長の執行行為をはじめ自治体のすべての機関を拘束することになる。つまり、是認議決について、自治体の長から議会への意思決定の変更を意図した96条2項を活用し、条例により議決事件に追加するとすれば、これは法的な効果を持ちうるといえよう。

これらのスキームは【図表9】に示すが、長の判断・執行行為のうち、市政運営上の重要事項で市民の意思を確認する必要があるものをいったん取り出して、投票に付し、その結果について、議会が十分な議論や検討、まさに熟議のうえで是認するという合意形成がなされれば、法的にも自治体の団体意思の決定とするというロジックである。そして、長がこの是認議決に異議があるとするれば、再議を行うことになるものである。

再議については、平成24年法改正によりこれまでの予算、条例から全ての議決事件に拡充されている。96条2項の追加議決の拡充により議会の権限が強化されたこととほぼ同時期に長がその意思を明確に表示できる局面である再議の範囲が拡充されたのは長と議会の均衡を保つこと、二元間代表間で何が問題になっているかが住民に明らかに示されることの二点で意義深く、まさに、今回の提案もこれらの法改正を背景にしたものといえる。



【図表9】96条2項を活用して住民投票結果に法的効果を持たせるスキーム

### 3-4 是認議決の有効性の検討

#### (1) 是認議決の法的性格

是認議決は、議決事件として追加されるわけであるが、その法的性格はどう考えるべきであろうか。

まず、住民投票の結果を議会が是認するのは、住民の意思を確認した結果から派生するものであるため、議会の機関意思の決定ではなく、団体としての自治体の意思決定と考えるべきであろう。是認議決を定める条例にそのことを明記することで「団体意思の決定」であることが確定するものと思われる。

長の執行行為の前提と理解される権利放棄の議決であっても議会の提案権があるとされるのであるから、団体意思の決定である是認議決においても、もちろん議会は提案権を持つと考えられる。

そして、議会は、住民投票の結果を是認するとすれば、自治体の意思決定がなされたことになり、是認議決に従って、住民投票で示された「是非」の範囲内で、長は執行行為を行うことになる（権利の放棄議決に基づき、長が執行行為として放棄の意思表示をするのと同様）。長から求められた長の執行行為に対する議会の同意でなく、議会が独自に発案した事項について議決が長の執行行為を拘束するという法理については違和感もあろうが、これはこれまで議会が受動的な立場でその権限を発揮する局面が大きい制度的な経緯に影響を受けた考え方であって、重要な事項は最終的に議会が決するという議会の立ち位置からすると当然のことと考えることもできる。

是認議決は目新しい制度であるが、周知の制度運用に事例を求めるとすれば、例えば、長に一定の行為を求め、又は、予算措置を伴う施策遂行の義務を定めた条例制定の直接請求がなされた場合には、長はそれを議会に必ず付議しなければならないと、議会がこれを可決すれば、長は、それにしたがって当該行為又は予算措置をしなければならないことになる。これに対し長は再議しか対抗手段がない。住民投票の結果に対する是認議決の効果もこれと同様の意義を有することになるわけである。

#### (2) 長の執行権との関係

次に、是認議決が法的効果をもたらすとしても、長の執行権を侵害しないかということが問題になる。

そこで、住民投票の具体的なケースを取り上げ、この是認議決がどのように機能するかということを考えてみたい。①国や県・事業者に対する法令の執行行為又は事業の実施行

為に対する賛否（Ⅰ型、Ⅱ型）、②事業者との協定に基づく事業開始の了解（Ⅳ型）、③当該自治体が実施主体となる公共施設の整備（Ⅳ型）を例に挙げる。

住民投票の結果、それぞれについて、「否」となり、それが是認議決された場合には、それぞれ、①反対する旨の意思表示、②協定上の不同意、③公共施設整備の中止という執行行為がなされることになる。

「否」の投票結果を原因として、それを評価した議会の議決により当該事務事業に「ストップ」がかけられることになる。首長が公共施設の整備をしたいと考えても、それが住民投票により反対にあい、その是認議決をされると長は、それ以降、整備が禁止される状態になる。住民投票の実施結果の後半期に見られる事例と同様で、事実上の効果が法的な効果に転換することになる。

このような是認議決は、抽象的に「住民投票結果及び議決の趣旨に従った関連事務の執行」を長に義務付けることとし、長はその範囲内で自己の裁量判断も加味して具体の事務を執行するとすることが考えられる。あくまで投票結果に基づく範囲内での事務執行になるわけである。一つの住民投票でⅠ型ないしⅡ型とⅣ型が複合する場合もあり、投票結果がストレートに関連事務に判別しがたい場合もあるかもしれない。その場合は、是認議決の条例のなかで、関連事務の抽出や選別を長と議会が協議して決定する旨の規定を置くことも考えられる。

そもそも議会は自治体としての意思を住民の代表として最終判断をすることが本来の職務であり、96条2項では是認議決が条例で規定され、それに対し十分な議論を経て議決がなされれば、長の執行権に過度に慮ることなしに、そのような効果を持ちうると考えることは問題ないものと思われる。長の執行権を唐突に、かつ、広範に侵奪するようなものでなく、個別具体的な事案に即してこれまでの住民投票の至る過程も踏まえて議会で審議してその議決に結びつける仕組みであるのだから、これを明確に否定する論拠は見いだしたいではなかろうか。

### (3)長の予算提出権との関係

次に、是認議決が、首長に予算調製・提出を伴う作為義務を求めることになる場合の問題はどうであろうか。

例えば、住民から強い要望がある大規模な公共施設について、首長が将来の財政負担に大きな懸念を抱き、整備に否定的なケースである。これについて住民の請求により住民投票が実施され、議会がそれを検討した結果、是認議決をした場合はどうなるか。大幅な減

税や使用料等の軽減が住民投票にかけられそれが多数の場合では是認議決がなされた場合にも同じような事態が生じる。減税要求の場合は、住民投票のネガティブリストに加えられる事例もあるが、大規模な公共施設の整備等についてはそのような事例はないようである。むしろ、執行部が整備したいことに賛否を問うようなケースが一般的であるからである。

議会と長の予算に関する権限に係る規定は、予算議案提案権の長への専属（自治法112条1項ただし書）と、議会の予算の増額修正権の限界（予算提案権を侵害するような修正はできないとの趣旨）（自治法97条2項ただし書）の2つである。

本件の論点としては、長の予算措置が必要となるような是認議決は可能か、そして可能とした場合、その限界はどこか、そしてそれは誰がどう判断するかということになる。

これに関するこれまでの研究はもちろんないが、予算措置が必要となる事項を含むいわゆる政策条例について議員提案はどの範囲で可能かということで論じていることが参考になる。

予算の見込みがつくまでは条例を提案してはならないという自治法222条の制限は直接的に長に適用があるが、議会の議員が予算を伴う条例案その他の案件を提出する場合は、本条の趣旨を尊重して運営されるべきものであって、あらかじめ執行機関と連絡の上財源の見通しを得る必要があるとの指摘<sup>42</sup>がある。つまり、予算措置が必要になる条例を議会が提出することは一定の配慮のもと可能ということになる。

次に、議会の予算修正権に関する行政事例は、増額修正をする内容、規模、予算全体との関連、自治体の行財政運営への影響度などを総合的に勘案して、個々具体の事案に即して判断すべきとされ、具体的には予算案に新たな款項や事業・事項を加える等は原則として長の発案権を侵害するとされる<sup>43</sup>。しかしながら、新しい項目の追加でも、実質的に見て予算全体の調和と一体性を破壊するものでない限り、首長の提案権の侵害にはならないと解すべきである<sup>44</sup>との解釈も有力である。このことは、議員提案の条例の限界を検討する際にも有効なものである。

是認議決は、あくまで住民投票結果の「是」の範囲内での長の執行に法的効果をもたらすものであって、予算提案権自体は長に留保されていることに加えて、議員提案条例に類似する指向を有する是認議決はそれが予算措置を必要とするものであっても基本的に許容されるのではないかと思われる。

長の予算提案権へ尊重の仕方としては、住民投票を通じて論点が明らかになり、それを

議会が是認議決する局面に至るわけであり、唐突なものではなく、相当程度、自治体内で議論がなされていることが想定されるものであって、長と議会との間での「連絡」云々はさほど問題にする必要性は少ないであろう。

そうなると、結局は、是認議決が必要とする予算措置が、予算案修正の限界での考え方である「実質的に予算全体の調和と一体性を崩すかどうか」という点が問題になる。

長としては、是認議決にこのような問題が含まれると判断した場合は、再議として、一般的拒否権（自治法 176 ①）のほか、予算提案権を侵害したものとして、特別拒否権（同④）の行使を講じることになる。特別拒否権を行使した上で再議決された場合には、長は、知事等に対する審査申立てや訴訟に移行することを検討することになる。

また、このような事態を迎えることが本意でないと考える自治体の議会や長は、協議のうへ、是認議決の対象から、「予算全体の調和との一体性を崩すおそれのある」事項の除外、いわば是認議決のネガティブリストのような形で規定しておくことも考えられる（このネガティブリストの運用自体も特別拒否権の対象となろう）。

また、長の執行行為については、是認議決のみでは、関連事務を創設できないのではないかという疑問・懸念も想定される。その場合には、是認議決に代えて、例えば、住民投票結果に基づき関連事務を執行する内容を何条文か規定した条例を制定することができることを住民投票条例に規定しておくことが考え得る。当然、その際には、長は再議を行い、この場合は、2 / 3 以上の再議決がなければ廃案になり、長は、その公共施設整備の執行をする必要はなくなるわけである。もちろん、特別拒否権の行使も採り得る。

ただ、ここまで議論するのであれば、そもそも住民投票結果に基づき、長と議会が真摯に協議を重ねて対応すればよいのであって、住民投票を含む政策プロセスに是認議決をオプションとして持つ工夫をすることに意義を有する本稿でそこまで検討する必要性は少ないであろう。

#### (4) 是認議決に従って執行行為が行われない場合の考え方

基本的には、条例違反ということで、違法の判断がなされ、不信任議決又は解職請求の対象として政治的な責任が問われることに加えて、各執行行為の性格により一定の法的責任も生じる。

「非」とした是認議決に従わないで行われる建設事業については予算の否決の対象となり、違法な公金の支出となることが考えられる。ただし、「是」とした是認議決で建設すべきことが議決されたのに、その予算提案をしない場合には、違法な状態が続いていると

いうことになるが、それを強制するには限界がある。

是認議決に従わない意思表示は、違法な意思表示として無効になる（これは意思表示の相手方が判断することになる）。是認議決に従わない協定上の了解行為も同様である。

#### (5) 是認議決を踏まえた条例の規定例

これまでの検討により、通常の尊重規定に続く、是認議決を盛り込んだ住民投票条例の規定を【図表 10】に示す。

【図表 10】 是認議決を盛り込んだ住民投票条例規定

(住民投票の結果の取扱い)

第〇条 市長及び議会は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

2 議会は、住民投票の結果について、市の最終的な意思決定の内容としてふさわしいと判断する場合には、地方自治法第 96 条第 2 項の議会の議決事件として、これを是認することを議決することができる。（ただし、市の予算全体との調和との一体性確保に支障を生じさせるものは議決することができない。）

3 市長は、前項の議決の趣旨に従って住民投票に関連した事務（以下「関連事務」という。）を執行しなければならない。

4 関連事務の特定等及びその具体の執行内容については、必要に応じて、市長と議会が協議して決定するものとする。

(注 1) 議会基本条例等において、96 条 2 項の追加議決事件を規定する方法もある。

(注 2) 2 項ただし書は、長の予算調製・提出権を侵害しないことに配慮した規定で、各自治体ごとに判断して追加規定することになる。

(注 3) 4 項は、一つの住民投票のテーマのなかに、国や都道府県の権限に属する部分（Ⅰ型・Ⅱ型）と、例えば、それに関連する公有地の売却等の自治体独自の権限の部分（Ⅳ型）が混在する場合の事務の整理の仕組みを規定したものである。

### 3-5 是認議決検討の意義と自治体意思決定のあり方

住民投票の結果を条例で法的拘束力を持たせることができると解する立場からは、住民投票条例において直接に長の法的義務を規定することになるが、本稿で提案した方法は、議会の議決を絡ませることで、間接的に法的効果をもたらすこととするものである。これはもちろん技巧的な意義にとどまらず、「議会の権限強化と合意形成の促進」、「住民の参画意識の高揚」、「長と議会との審議の活性化とそれによる市民への情報提示」など、多くのメリットが同時に期待できるものといえる。

すなわち、二者択一の住民投票結果を自治体の直接の最終判断とすることは、二元代表

機関の役割と責任と観点、熟議を基本とする現行の間接民主制の観点から困難であるが、それを議会による熟議の対象として現行制度の政策過程の中に取り込むことは、むしろ、代表制の機能強化につながると考えるのである。

今回の試案の最大の意義は、住民投票結果を尊重する義務を有する住民代表機関である議会が最大限その結果を尊重した結果として、これに法的拘束力を持たせることがふさわしいと判断すれば議決できる制度を作っておくことにある。もちろん、議決を否決することも、あるいは議案として提案しないことも議会の判断であるが、その際には住民に対する十分な説明責任が求められるわけである。

これまで住民投票について、ややもすると議事機関としての議会を迂回する制度と認識されることもあって、消極的な対応を採ることが多かった議会が自治体の最終的な意思決定をするというオプションを得て、住民投票の輪の中に主要な主体として加わるとともにその独自の判断を迫られるという仕組みである。

このためには、議会として、議員相互間の討議・検討によって結論を導き出す合意形成が必要となることから「熟議」の要素をより高める方向につながり、間接民主制を充実する方向に作用するものである。これは、議員間の討議・検討の重要性を各自治体が認識した結果、現在の議会基本条例の中核的な部分に取り入れられている文脈とも符合する<sup>45</sup>。

行政運営に当たっては、これまでの経緯や制度上の観点から、どうしても長の広範な執行権を前提とした議論をしがちであるが、実は、自治体の最終的な意思決定は住民の代表たる議会によってなされるということを今回の試案は明確に位置づけ、改めてその重要性の再認識を促すものといえる。

一方、住民投票の結果について、尊重義務の延長線上に、住民の選出した議事機関である議会の判断によっては法的効果を持ち得るというオプションがあることは、住民の自治参加意識を高める上で効果的な取組みともなる。住民投票はその結果というよりもむしろそのプロセスにおける住民参加が自治の充実につながるとの指摘があり、その通りと考えるが、その観点からも有効なものといえよう。

この試案は、住民投票の尊重義務により長と議会が十分議論して決定することで同じ結果をもたらすことになるという見方もできようが、住民投票とそれに対する議会の審議、そしてそれに基づく議決を自治体の意思決定のオプションとして政策プロセスにしっかりと位置づけておくこと自体に意義があることを強調したい。

この対象事項としては、最も住民投票結果との親和性が高いIV型が考え得るが、I型、

Ⅱ型などにおける意思表示においても適用が可能と思われる。

総務省が導入しようとした大規模な公の施設設置に関する拘束型住民投票の取組みは、法律で根拠づけてそれを条例で各自治体を選択して採用するというものであったが、今回の試案は、現行の制度の中で、自治体を選択すれば、それ以上のバリエーションの意思決定・執行行為が実現できるという意義を有する。むしろ、自治体はその意思決定のあり方をどうするかということは、国法頼みではなくて、自治体独自の努力や議論により推し進めることが不可欠であると考えるところからすると、このような取組が先行することが望ましいといえる。

## おわりに

自治体は住民との関係において、これまで、情報公開制度、パブリックコメント制度、行政手続制度など、住民の自治体へのアクセスを図る行政手法を取り入れることで自治運営を充実させてきたといえる。

本稿では、住民投票条例の結果について、議会が十分な検討をしたうえで、その判断で法的拘束力を持たせるとする是認議決の手法を提案した。この是認議決を自治体の意思決定方式のオプションとして認識した常設型住民投票制度について、今後、これらの手法に続いて、自治体の標準装備すべき行政手法の一つとして位置づけていくことは可能であろうか。あるいは、どのようにとらえていけば、そうなるであろうか。

地方自治の問題を責任を持って解決し、一定の方向に導く意思決定手法として、現行制度は熟議を特徴とする間接民主制を基本に置いている。そして、今回、提案した是認議決は、議会による（あるいは長との協議も踏まえた）熟議の延長線上に位置付けるものでもある。すなわち、瞬時的な住民の意思表示に過ぎない住民投票行為を、政策プロセスの側面にしっかりと組み入れることにより意義を持たせるねらいを持つものといえる。

したがって、是認議決だけを取り出して制度化するというよりも、住民投票前後の熟議の仕組みを整備したうえで、その中核として是認議決を位置付けることを検討することがさらにこの意義を深めるものと思われる。

これには、例えば、次の①から⑤までに示すような仕組みが考えられる。

まず、①住民投票テーマの選定において、住民請求であるなら、その請求代表者の意見を議会や長が聴取し、その趣旨を尊重しながら、議論して、「重要事項」該当性を決定し、また、長発議や議会請求ならば、「投票によって何を決めようとするのか」「結果をどのよ



うに取り扱うのか」などを長・議会が十分に議論して、住民に明らかにしたうえで、手続を進めるといことが考えられる。

次に、住民投票の実施の要件が具備されても、そのままストレートに投票を実施するのではなく、②住民投票実施前の段階で、公開による住民からの「投票事項に関する質問（意見）提出手続」、そしてこれに対する「市からの回答手続」等を導入して、投票テーマに関して、住民、議会、長の三者が十分に議論して検討し合うことも考え得る。「質問」に対しては自治体において把握している限りの情報（必要により国や都道府県、事業者に情報を求める）を整理した資料を公表すること、また、「意見」に対して、自治体の機関がどのように考えるかといった回答を提供することで、市民の住民投票への情報を豊富にし、また、議論を活性化させる効果を有するであろう。「意見」に関しては、投票行動に予断やバイアスを与える危惧があると考えれば、「質問」に限定することもありえる。

そして、③投票結果の取扱いとしては、「①で協議した方針に基づき、住民投票の結果を踏まえて行うこととなる行政上の行為について、長は、議会と十分な協議を経てこれを行うものとする」といった協議規定を設けることが考えうる。

そして、場合によっては、議会は投票結果の尊重の延長線上において、それを自治体の最終判断として、法的拘束力を持たせることが妥当であると考えた場合には、本稿で提案した④是認議決を発動させるのである。

これら③ないし④に基づき、長は、行政上の行為を行うことになるが、その際にも、⑤「長は、行政上の行為について、その理由、経緯、内容等に関し住民投票の結果との関係についてこれを公表するものとする」といった規定を設けることが考えうる。

このような一連の手続のなかで、是認議決を重要なオプションとしっかりと位置付けることが全体の意思決定プロセスをより意義深いものとするにつながるのである。

本稿の問題意識に戻るが、住民投票の法的枠組みやそれを活用する制度的な仕組みに関する議論は早い段階で、収束してしまってきていることを冒頭で指摘した。しかし、これまで検討したように、現行制度との整合性を十分に認識したうえで、住民投票制度を政策プロセスに取り込むことは可能であって、そのようにすることが、自治制度をさらに充実させることに結びつくと考えべきである。そして、それは画一的に取り組みられるものではなくて、それぞれの自治体がそれぞれの立場で、その政策過程・意思決定過程をどのように考えていくべきかという視点から考えていくことが不可欠である。

地方分権時代には、自治体間の政策競争ということが強調されるが、それと同等、あるいはそれ以上に、意思決定手続などの自治制度の充実を、それぞれの自治体が創意工夫して、多様性を持ちながら競争することが今後の自律的な自治運営に結びつくであろう。その意味で、現行制度の基本となる熟議のプロセスに住民投票を介在させて間接民主制の意思決定システムを充実させようとする今回の試案もその取組みを促す一つの題材として、幅広い観点から議論されていくことを望みたい。

### 【注釈】

- (1) 稲葉馨「住民投票」(法学教室 195 号・1996 年) 3 頁
- (2) 「仮に、住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することになりかねないのであるから、尊重義務規定に依拠して、市長に市民投票における有効投票の賛否いずれかか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできず、市長に対し、ヘリポート基地の建設に係する事務の執行に当たり、本件住民投票の結果を参考とするよう要請しているにすぎない」と、通説に近い判断がなされている。
- (3) 新村とわ「住民投票結果と異なる首長の判断の是非」『憲法判例百選Ⅱ』(有斐閣、2007 年) 462 頁に同趣旨の見解がみられる。
- (4) 第 30 次地方制度調査会第 1 回専門小委員会 (H23.9.15)
- (5) 同地制調「地方自治法改正案に関する意見」(H23.12.15)
- (6) 最初の住民投票条例は 1982 年 7 月制定された「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」であるが実施されていない。また、戦時中に強制合併された市町村の分離に関するものなども戦後時限法により一定数実施されている。巻町事例以前に条例でなく事実上のものとして、合併や町名変更等に関して行われている(1970 年の神奈川県橘町で小田原市との合併に関して実施等)。なお、【図表 3】の合併関連の年度別件数は、上田道明「住民投票研究の立場から見る国民投票法」(佛教学部論集第 58 号) 28 頁図 1 を参考にした。
- (7) 『住民参加有識者会議報告書・地方分権と住民参加を考える』(財日本経済生産性本部 2001 年 p12) では、前半期の総括をしたうえで、廃棄物処理、原子力施設設置等自治体ぐるみで反対しているケースの場合は、条例制定されるケースが多いが、自治体の設置する公共施設、学校・病院等の統廃合、合併など首長・議会が進める施策に対して抗議的に提案される条例は首長と議会によって否決される傾向が浮かび上がっていると見る見方をしている。その傾向を前提とすると、後半期では首長・議会サイドで彼らの施策に関して住民の意思を問おうとする態度が見られてきているということもいえよう。

- (8)野口暢子「『お任せ型住民投票』の意義と課題：長野県内における住民投票を中心として」（長野県短期大学紀要 2013 年・59 頁）
- (9)2002 年 7 月制定の愛知県高浜市の住民投票条例が最初で、その後、現在（2014 年 9 月）までで 52 自治体で制定されている。
- (10)⑩徳島市事例では「市長は、住民投票の結果を尊重し、速やかに市民の意思を建設省、徳島県に通知しなければならない」、⑪小平市事例では「市長は、住民投票が成立したときはその結果を尊重し、速やかに市民の意思を東京都及び国の関連機関に通知しなければならない」と規定している。
- (11)③御高町事例では「町長は、産廃施設予定地内の町有地の売却、その他産廃施設の設置に関する事務の執行にあたり、地方自治の本旨に基づき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重して行うものとする」と規定している。また、④巻町事例では、町長が住民投票結果の尊重を期待しうるもへの随意契約による町有地売却が適法とされている（新潟地裁 H13.3.16 判例自治 217 号 59 頁）。
- (12)例えば、東海第二原子力発電所に関して、「原子力施設周辺の安全確保及び環境保全に関する協定」では、新增設等に対する事前了解として、「原子力事業者は、原子力施設及びこれと密接な関連を有する施設を新設し、増設し、変更し、又はこれらに係る用地の取得をしようとするときは、事前に茨城県及び所在市町村の了解を得るものとする」（同 5 条①）。また、所在市町村以外に対しても「原子力事業者は、前項の場合において必要があると認めるときは、隣接市町村の意見を求めるものとする」（同②）となっている。なお、再稼働に関しては、当該協定に当該行為をどのように規定するかを事業者と地元市町村が協議することになっている。
- (13)これに加え、税や使用料の軽減のみを求めるものもネガティブリストに入れる例も見受けられる。
- (14)旧広島市市民球場の解体の賛否を問う住民投票について重要事項に当たらないとして代表者証明書の交付申請が却下され、その違法性が争われた（広島地裁 H23.9.14 判決、広島高裁 H24.5.16 判決、最高裁 H25.4.4 上告棄却）のが、重要事項の該当性についての初の司法判断となっている。判決要旨としては、「住民投票は重要事項に当たる場合に限って住民投票実施請求権が発生するといえるから、市長が重要事項に当たらないとして代表者証明書の却下処分をしても、住民の権利（住民投票実施請求権）を制限するとはいえない。したがって、本件条例が地方自治法 14 条 2 項に違反し、これに基づく却下処分も違法という主張は採用できない」としたうえで、「旧広島市市民球場の解体は、市民の生活等の利益に容易ならざる影響を及ぼすまでというのは困難であって、重要事項に当たらないとして却下処分したことは著しく不合理ともいえず、本件処分につき、裁量権の逸脱・濫用があったとはいえない」とした。これについては、武田真一郎・判例評釈（成蹊法学 76 号 99 頁）では必要署名数が集まれば

地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察  
～議会による「是認議決」の提案

重要事項であるとするべき等の批判がある。

- (15) 厚木市住民投票条例逐条解説（厚木市政策部企画政策課、2013年）11頁
- (16) 主として、最初に条例化がなされた窪川町の条例化前後の1980年代前半、巻町原発の実施前後の1990年代後半の時期に相当なされている。
- (17) 吉田善明「窪川長住民投票条例の法的検討」（地方自治職員研修・1982年8月号）54頁
- (18) 三辺夏雄「巻町原発住民投票の法的問題点」（ジュリスト1100号・1996年）43頁
- (19) 仲哲生「住民投票制度の構想」（都市問題第87巻第1号・1996年）13頁
- (20) 阿部泰隆「住民投票制度の一考察」（ジュリスト1103号・1996年）41頁
- (21) 杉原泰雄『地方自治の憲法論』（勁草書房・2008年）236頁以下
- (22) 原田尚彦『地方自治の法としくみ（新版・改訂版）』（学陽書房、2005年）76頁以下、原田「住民投票と地方自治」（都市問題87巻1号・1996年）4頁以下から整理
- (23) 渋谷秀樹『憲法（第2版）』（有斐閣、2013年）747頁以下
- (24) これらの議論のうち、民主主義の型からの議論の整理は、井口秀作「地方民主主義活性化のための住民投票の位置づけの再検討」（大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（敬文堂、2011年）300頁以下を参考にしている。
- (25) 村上順「住民投票をめぐる法律問題」『住民投票が拓く自治』（公人社、2003年）163頁
- (26) 秋田周「住民投票をめぐる諸問題」（法政理論29巻4号・1997年）116頁
- (27) 秋田周「住民投票をめぐる諸論点」（法政理論31巻3号・1998年）18頁
- (28) 榎原秀訓「住民投票制度」（室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2003年））226頁

(29) 最近の追加事件のある自治体数の状況は次の表のとおりである。

【自治法 96 条 2 項により議決事件として追加した事件のある自治体数】

	全自治体	都道府県	政令市	特別区	市	町村
2012 年	1496	47	19	23	751	656
追加あり	515(34.4)	39(83.0)	17(89.5)	5(21.7)	275(36.6)	179(23.7)
なし	978(65.4)	8(17.0)	2(10.5)	18(78.3)	474(63.1)	476(72.6)
2007 年	1517	47	17	23	693	737
追加あり	163(10.7)	29(61.7)	9(52.9)	3(13.1)	81(11.7)	41(5.6)
なし	1334(87.9)	18(38.3)	8(47.1)	20(86.9)	605(87.3)	683(92.7)

(出典) 自治体議会改革フォーラム全国調査から作成。無回答もあり、合計は一致しない。

(30) 松本英昭『逐条地方自治法（第 7 次改訂版）』（学陽書房、2013 年）425 頁

(31) 井上源三編著『最新地方自治法講座 5・議会』（ぎょうせい、2003 年）258 頁では、96 条 1 項 5 号から 14 号までの議決事件について長に提案権が属するとしている。また、例えば、1 の条例であっても、「長が条例で…する」と規定される行政機関の設置条例等は長に提出権があり、また、予算に直接関係する特別会計設置条例についても同様とされている。

(32) 井上前掲(31) 157 頁

(33) 第 29 次地方制度調査会答申（2009 年 6 月 16 日）、第 28 次地方制度調査会答申（2005 年 12 月 9 日）、地方分権推進委員会第 2 次勧告（1997 年 7 月 8 日）などでその積極的な活用を図るべきことが指摘されている。他方、最近まとめられた総務省の「地方議会のあり方に関する研究会報告書」（2014 年 2 月 26 日）では、議会の議決事項を自治体により主体的に決定できるようにする観点から、「第 96 条第 1 項において議決しなければならないとされているものに関して、議会の本質的な役割としての議決事件以外のものうち条例で任意に追加する同条第 2 項に委ねることが可能なものを精査し、合理的に再編成することは考えられないだろうか」と、1 項をより本質的な議決事件として 2 項との棲み分けを模索する考え方が示されている。

(34) 自治令第 121 条の 3 により除外される事項としては、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律に係る関係事務や災害救助法施行令 3 条 2 項の規定により都道府県が処理することとされている事項となっている。

(35) 総行行第 67 号、平成 24 年 5 月 1 日付け各都道府県知事・各都道府県議会議長あて総務大臣通知「地方自治法施行令の一部を改正する政令等の施行について」、総行行第 68 号・平成 24 年 5 月 1 日付け各都道府県総務部長・各都道府県議会事務局長あて総務省自治行政局行政課長通知「地方自治法第 96 条第 2 項に基づき法定受託事務を議決事件とする場合の考え方について」

(36) 井上前掲(31) 157 頁。ただし、当該書では、この立法論旨を引用しながらも、議決事件の追加を消極

地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察  
～議会による「是認議決」の提案

的に捉えるスタンスを基本にしている。

(37) 行政実例・昭和 24 年 1 月 13 日

(38) 玉穂町権利放棄事件（東京高裁 H18.7.20 判決、判タ 1218 巻 193 頁）（同 19 年 3 月 20 日 上告棄却）

(39) さくら市権利放棄事件（最高裁 H24.4.23 判決、裁判所時報 1554 号 9 頁）

(40) 第 2 次地方議会活性化研究会「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」（2006 年、p28）

(41) 三重県議会「二元代表制における議会の在り方について」（2005 年）地方自治制度のとらえ方 2 頁

(42) 行政実例・昭和 32 年 9 月 25 日、松本前掲(30) 773 頁

(43) 行政実例・昭和 52 年 10 月 3 日、松本前掲(30) 373 頁

(44) 原田前掲(22) 『地方自治の法としくみ』 86 頁

(45) 栗山町議会基本条例を嚆矢とする議会基本条例の取組みでは、従来、議会の合意形成を図るうえでの議員相互間、議会内部での討議・議論のため仕組みが全くなかったことを重く見て、議会としての討議を第一義と考え、条例内容が検討・実現されている。



---

研究論文

---

## Islamic Representations and Realism in *Mahomet and his Successors* and *Vanity Fair*

Kenji Toyama\*

### Abstract:

This study aims to examine Islamic representations and Orientalism in Washington Irving's *Mahomet and his Successors* and William Makepeace Thackeray's *Vanity Fair*. In particular, it discusses both their differences and respective attempts at realist representations of Islamic regions and peoples. While acknowledging the influence of colonial and imperial interests on each work, they are also discussed in terms of geographic realism, arguing that they produce a realism of "physical place."

One of the features of *Mahomet and his Successors* is how it expounds historical facts in the footnotes. In these footnotes, Irving refers to *The Manners and Customs of the Modern Egyptians*, a book written by the Victorian Orientalist William Edward Lane. This suggests that *Mahomet and his Successors* can be interpreted as an American historical romance, since it reflects and describes the Middle East and Islamic beliefs. Consequently, it can also be read as a description of Muslim customs. Irving thereby presents an approach to realist novels that, while adopting romanticist elements, is based on historical elements.

Next, I examine realism and representations of Islam in *Vanity Fair*, one of the best-known works of the nineteenth century. *Vanity Fair* can be interpreted as posing Muhammad as a new hero figure, in place of Napoleon. Thomas Carlyle's *On Heroes, Hero-worship, and the Heroic in History* shows that Muhammad was regarded heroically in the nineteenth century Britain. In *Vanity Fair*, Thackeray retains elements of realism in his depictions of London, while also giving an account of the hero Muhammad.

As described above, both these works have elements of realism. Taking into account the nineteenth century "higher criticism," the opportunity it provided for these works to include Islamic representations is another factor supporting the claim that these are realist texts.

### 1. Introduction

This study aims to examine Islamic representations and Orientalism in two works, *Mahomet and his Successors* (1849 – 50) by Washington Irving (1783 – 1859) and *Vanity Fair* (1847

---

\* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授



– 48) by William Makepeace Thackeray (1811 – 63), focusing on both their differences and their realistic elements. Common to both works are references to Napoleon Bonaparte (1769 – 1821). Following Napoleon’s Egyptian campaign (1798 – 1801), Egypt became known as “the Orient” in the worldview of contemporary Europeans, while it was perceived somewhat differently in America.

Since the publication of Edward Said’s *Orientalism* in 1978, discussions in many fields, including anthropology and history, have focused on the concept of “the Orient” and “Orientalism.” According to Said, “the Orient” is “almost a European invention, and had been since antiquity a place of romance, exotic beings, haunting memories and landscapes, remarkable experiences” (1), while “Orientalism” is “a Western style for dominating, restricting, and having authority over the Orient” (3).

Furthermore, according to anthropologist Dale F. Eickelman’s *The Middle East and Central Asia* (1981), there was considerable interest in the Middle East in nineteenth century Europe for three reasons (25 – 8). First, Europeans were interested in the customs of Muslims living in the Orient. They were attracted by the exoticism of the Middle East and its mysterious Muslim inhabitants. As I will show, this attraction forms the basis of “Orientalism” in *Mahomet and his Successors*. Second, in the nineteenth century, Europeans had a desire to assert political control over the Middle East. As a result of Napoleon’s expedition, Egypt was controlled by France for a short time, allowing Napoleon to dominate the Middle East and undermine British access to Indian trade routes. The third reason is “higher criticism.” Using modern science, “higher criticism” became popular in the nineteenth century as a way to rationally interpret the Bible.<sup>1</sup> Eickelman argues that “interest in the Middle East converged with important trends in European scholarship, particularly the so-called higher criticism of the Bible” (27). In Section Three, I will discuss “higher criticism” in greater detail.

Utilizing Eickelman’s three motivations for Western interest in the Middle East, I will discuss Islamic representations in *Mahomet and his Successors* and *Vanity Fair* and, in particular, the realistic aspects of these books.

## 2. Previous criticism and a new approach to Irving

It is true that Irving is well-known as the author of *The Sketch Book of Geoffrey Crayon*

(1819 – 20), but he “has shrunk to a story or two in college anthologies and only a few specialists know about *Mahomet and his Successors*” (Sha’ban 5). This work, ostensibly a biography, received a mixed reception. In one precedent study, Kecia Ali points out that “Irving brought his novelist’s sensibility to his treatment of Muhammad’s life” (180). In another, Henry A. Pochmann observes, as if standing on Ali’s indication, that previous criticism of *Mahomet and his Successors* falls into three categories:

1. Critics see a romantic story about the founders of the Muslim faith, told with a grace that has seldom been equaled.
2. Critics praise Irving’s genial good sense and fair-mindedness and then proceed to have a long discussion about Islam.
3. Critics debate how Irving failed to meet his responsibilities, as either a religious historian or a cultural analyst (517 – 59).

Regarding the first category, Pochmann points to “the romantic subjects of Islam,” while Eickelman explains why Irving’s novel was a success: because it reveals the geographic fantasy of the Middle East (Pochmann 520; Eickelman 25). It is true that he “extolled his enthusiastic and visionary spirit and the striking and sublime quality of his luminous path” (Oren 160). Additionally, Bennett mentions that “Irving viewed Muhammad through romantic eyes, ‘amid the charms of a romantic bias too often lost sight of truth’” (114).

Regarding the second category, I argue that *Mahomet and his Successors* is a historical novel about the Islamic empire, because the stories in the novel provide a rough chronological outline. First, it documents the time before Muhammad became a prophet;<sup>2</sup> second, it traces Muhammad’s life as a prophet and his persecution; and third, it describes his activities as a conqueror after being persecuted. These stories, therefore, provide an account of how and why the conquest came to be, as well as the rise and fall of the Islamic empire.

Let us now examine the third category of criticism, which accuses Irving of failing to meet his responsibilities either as a religious historian or as a cultural analyst. I argue that although there is a picturesque history within Irving’s Orientalism in *Mahomet and his Successors*—a combination of history, legend, fact, and fable—the novel is a well-developed historical

romance. Irving was motivated by both the mystery of the East and Western political interests, which corresponds to Eickelman's first and second reasons for Western interest in the East. In this sense, as an Orientalist, Irving met his responsibilities as a religious historian and cultural analyst, maintaining that "he achieves a reasonably sympathetic formulation of the Islamic faith" (Wagenknecht 157). Therefore, as a novelist, the third category of criticism does not apply to Irving.

Regarding Irving's motivation for writing the novel, it can reasonably be assumed that he wanted to introduce Islamic culture, religion, and history—from its inception through the eighth century—to an American audience. The materials he consulted provide some insight into his motivations and assist in developing a new approach to interpreting the work.

In his footnotes, Irving refers several times to *The Manners and Customs of the Modern Egyptians* (1836) by the British Orientalist William Edward Lane (1801 – 76). As an example of this influence, there is an interesting passage about Islamic funerals:

[O]ne of the funeral rites of the Moslems is for the Mulakken or priest to address the deceased, when in the grave, in the following words: "O servant of God! O son of a handmaid of God! Know that, at this time, there will come down to thee two angels commissioned respecting thee and the like of thee; when they say to thee, 'Who is thy Lord?' answer them, 'God is my lord,' in truth; and when they ask thee concerning thy prophet, or the man who hath been sent unto you, say to them, 'Mahomet is the apostle of God,' with veracity; and when they ask thee concerning thy religion, say to them, 'Islamism is my religion.' And when they ask thee concerning thy book of direction, say to them, 'The Koran is my book of direction, and the Moslems are my brothers'; and when they ask thee concerning thy Kebla, say to them, 'The Caaba is my Kebla, and I have lived and died in the assertion that there is no deity but God, and Mahomet is God's apostle'; and they will say, 'Sleep, O servant of God, in the protection of God!'" -see Lane's *Modern Egyptians*, vol.ii.p.338. (Pochmann 176 – 77)

According to Said, *The Manners and Customs of the Modern Egyptians* was a pioneering work in modern Orientalism. Moreover, this book is considered an encyclopedic record of Muslim

life in Egypt from 1820 – 30 (*Orientalism* 23). Several passages from *Mahomet and his Successors* reveal that Lane's prejudiced view of Islam was adopted by Irving. For example, an extract from the last chapter of Volume I, an Appendix called "Of the Islam Faith," reads, "What doctrine could have been devised more calculated to hurry forward, in a wild career of conquest, a set of ignorant and predatory soldiers, than this assurance of booty if they survived, and paradise if they fell" (Pochmann 213).

In the first several chapters of his book, Irving talks about the faith and rites of Muhammad, but he provides more details only in the Appendix. Here, he discusses the Six Articles of Islamic Faith. One of the articles, like the above passage, is based on the belief that fate is predetermined by Allah. Therefore, when the Prophet's successors suffered hardships, they viewed them as their destiny, as determined by Allah. Irving also added the following footnote to the above passage, "The reader may recollect that a belief in predestination or destiny was encouraged by Napoleon, and had much influence on his troops" (Pochmann 213). From this footnote, we can see that Napoleon's belief in predestination was similar to the Islamic view. The representation of Islam that Irving attempted to relay to people in the United States in the nineteenth century was, to some degree, influenced by the colonial rule of Napoleon in the Middle East. We would like to return to "the Orient" and "Orientalism" in Said's *Orientalism*. Said writes, "Unlike the Americans, the French and the British—less so the Germans, Russians, Spanish, Portuguese, and Swiss—have had a long tradition of what I shall be calling Orientalism, a way of coming to terms with the Orient that is based on the Orient's special place in European Western experience" (1). It can be understood from the above quotation that "the Orient" described by Said does not include the Orient as understood by Americans. Hence the following quotation beneath it, "Americans will not feel quite the same about the Orient, which for them is much more likely to be associated very differently with the Far East (China and Japan, mainly)" (1). In this sense, Irving embodies "the American understanding of the Orient" in *Mahomet and his Successors* (Said 2). From this angle, Said's *Orientalism* is a limited work whose argument does not involve American Orientalism. This perspective will conflict with our conclusion.

### 3. The Viewpoint of “higher criticism”

“Higher criticism,” also known as “historical criticism,” is used in contrast to “lower criticism.” Lower criticism tried to reveal corruptions, glosses, redactions, insertions, confections, misplacement, and misunderstandings. According to Northrop Frye’s *Anatomy of Criticism* (1957), “lower” means analytic. In contrast, “higher criticism is a synthesizing process which would start with the assumption that the Bible is a definitive myth” (315). The following explanation of “higher criticism” is proper from another viewpoint, “What called the ‘higher criticism’ attempts to determine the date, authorship, integrity, and character of the various books of the Bible. The term distinguishes it from ‘lower’ or textual criticism, which is concerned to recover the authentic text of these documents” (Wells 1). In other words, higher criticism explores the origins and motivations of ancient texts.

Muhammad Husayn Haykal offers a precedent study of *Mahomet and his Successors*. He writes, “Washington Irving, one of the greatest writers the United States of America produced in the nineteenth century, is a real credit to his people. He has written a biography of the Arab Prophet in which the material is presented in an eloquent and captivating manner” (540). Needless to say, this “biography of the Arab Prophet” is *Mahomet and his Successors*. As described above, this work was greatly influenced by the views of the Middle East in Victorian England, derived from Lane. For example, Lane’s *The Manners and Customs of the Modern Egyptians* mirrored society’s mounting concerns over the Oriental world. The publication of Lane’s *Description de l’Égypte* (1809 – 28) was the result of collecting various materials Napoleon had carried back to France from a scientific expedition in Egypt. Lane had access to these materials. Furthermore, Lane’s other works included a more accurate translation of *The Thousand and One Nights* (1838 – 41) than that of Richard Francis Burton (1821 – 90).<sup>3</sup>

Lane visited Egypt twice and lived in Cairo, researching the daily lives of its people. As noted, Lane was a well-known and respected Orientalist at the time, while Irving wanted to rigorously support his account and descriptions in the novel through references to Lane’s encyclopedic *The Manners and Customs of the Modern Egyptians*. Though Irving was not an expert in the field of Islamic studies, he obtained a sense of local knowledge, which his novel conveys through detailed descriptions from Lane; this lends a sort of realism to the novel, similar to a historical novel. According to Raymond Williams, we can understand a certain

notion of realism as follows:

Realism was a new word in C19. It was used in French from the 1830s and in English from the 1850s. It developed four distinguishable meanings: (i) as a term to describe, historically, the doctrines of Realists as opposed to those of Nominalists, (ii) as a term to describe new doctrines of the physical world as independent of mind and spirit, in this sense sometimes interchangeable with NATURALISM or MATERIALISM; (iii) as a description of facing up to things as they really are, and not as we imagine or would like them to be—‘let us replace sentimentalism by realism, and dare to uncover those simple and terrible laws which, be they seen or unseen, pervade and govern’; (iv) as a term to describe a method or an attitude in art and literature—at first an exceptional accuracy of representation, later a commitment to describing real events and showing things as they actually exist. (259)

The following quotation reflects the importance of meaning (iii), “the use [of ‘realism’] has come through as ‘facing facts’, as in the characteristic new mC19 adjective realistic” (259). “Realism,” in literary use, depicts aspects of everyday life and the attempt to achieve accuracy; this term was used most frequently in the nineteenth century (Beckson 225). In this respect, the mixing of history, legend, fact, and fable, found in *Mahomet and his Successors*, leans toward “realism.”

Given this perspective, “realist” novels originating in the United States during this period may not necessarily be as colonial or imperialistic as British novels. In another respect, *Mahomet and his Successors* was written in a period of transition from romanticism to “realism,”<sup>4</sup> as “realism” developed during the nineteenth century as a reaction to romanticism.<sup>5</sup> “Free of Romantic subjectivity, realistic writing emphasizes truthfulness of detail,” Karl Beckson and Arthur Ganz write in their dictionary of literary terms (225). Shifting to Richard Chase’s “Novel vs. Romance,” he writes, “Doubtless the main difference between the novel and the romance is in the way in which they view reality” (12). The novel “renders reality closely and in comprehensive detail. It takes a group of people and sets them going about the business of life,” while the romance “feels free to render reality in less volume and detail,” and is “less

committed to the immediate rendition of reality than the novel, the romance will more freely veer toward mythic, allegorical, and symbolistic forms” (13). On the realist novel as a work of the nineteenth century, Chase puts forth the examination that “Doubtless this is what Lionel Trilling has in mind when he says that greatness of *Huckleberry Finn* lies in ‘its power of telling the truth’ and what T. S. Eliot means when he praises Huck’s ‘vision’ of the real world” (142 – 43). Additionally, according to *The Oxford English Dictionary*, “realism” is “the view that the physical world has independent reality, and is not ultimately reducible to universal mind or spirit,” while it defines “realistic” as “representing things as they really are.”

As pointed out by the first type of criticism listed in Section One, it is true that *Mahomet and his Successors* has an element of the romantic, but Irving also includes meticulous descriptions of the “Old World” homeland, an ancestry shared with Americans. Therefore, in style, it may be considered a historical novel, as mentioned earlier. In addition to the picturesque exaggerations, the meticulous descriptions gratify Irving’s desire for romantic place. Thus, there is also a sense in which it fuses legends and historical events.

In addition to citing Lane, Irving bolstered the novel’s factual basis through references to John Lewis Burckhardt (1784 – 1817). Burckhardt’s works includes a collection of Arabic proverbs, an account of his travels in Nubia, and his detailed but elegant *Notes on the Bedouins and Wahábys* (1831), his most ambitious work, which represents a genuine attempt to portray contemporary Bedouin societies rather than an imagined past.

To develop the concept of a historical novel, I argue that Irving adopted a form between biography and chronicle. According to *The Oxford English Dictionary*, “biography” refers to “the history of the lives of individual men”; a “chronicle” is “a detailed and continuous register of events in order of time.” Given these definitions, *Mahomet and his Successors* is a special form that straddles both genres. This view leads to a form of biography that “attempts to re-create the inner life of its subject” and chronicle “the intimacy which grew up between experience and invention” in the nineteenth century (Karl 23; Fowler 24).

Incidentally, along with this transition to “realism,” the term “Orientalism” began to be used in the 1830s and was popularized in the latter half of the nineteenth century. This word at first meant “Oriental studies,” or just “interest in and concerns for the East.” In nineteenth century England, “the Orient” also meant the regions described by the Bible. It is thought that Irving

wrote *Mahomet and his Successors* in this context. The following quotation is effective at demonstrating this point:

Irving seems to have undertaken his first casual study of the history and religious of the Near East at almost the very moment when, through and by the example of the German Romantic historians and philosophers, Islamic and Koranic scholarship, began to assume both a discipline and a critical responsibility of its own, when, that is, Mahomet and his creed could at last be studied and judged as something more than evidences of God's punishment of Christian heresies and the mutability of human history. (Pochmann 520)

Irving also uses George Sale's (1697 – 1736) translation of *The Koran* (1734) in his footnotes. Sale's translation was the standard resource on the sacred book of Islam and the religion itself. In *Mahomet and his Successors*, Irving quotes the eighth chapter of *The Koran*, "And call to mind how the unbelievers plotted against thee, that they might either detain thee in bonds; or put thee to death, or expel thee the city; but God laid a plot against them; and God is the best layer of plots" (75).

Here, I would like to mention the background of "higher criticism," of which the following quotation reveals one feature, "Spinoza himself in the *Tractatus Theologico-politicus*, a seminal book in the development of the higher criticism, had dismissed the claim to inspiration as a piece of characteristically Oriental hyperbole, and the denigration of Christianity through its equation with the other Oriental religions became a favourite tactic of the Enlightenment" (Shaffer 20). Here, we are able to see the relation between "higher criticism" and Germany.

The "higher criticism" of the nineteenth century confronted the problem of how to interpret supernaturalism in the Bible. Regarding "higher criticism" and Germany, I would like to consider George Eliot (1819 – 80), who is often used as an example of an English realist author of the nineteenth century, and was influenced by "higher criticism." She also translated David Friedrich Strauss's (1808 – 74) *Vie de Jesus ou Examen Critique de son Histoire* (1835 – 6), which was representative of German "higher criticism." In this work, the supernatural elements of the Bible are treated as a myth.<sup>6</sup> By 1864, the book had twenty editions.

In fact, Irving went to Germany in 1822. Hedges writes: "With Crayon beginning to feel



pinched for English subjects, Irving, a half-convert—in the standard view—to the new faith of romanticism, had dutifully gone to Germany in 1822 to replenish his muse at a pure source” (191).

Moreover, the following quotation is enlightening:

Today Irving’s backing off from Germany in his fiction has become a mark of his comparative unromanticalness. True, he may have read widely first and last in Schiller, Goethe, Jean Paul, Tieck, and lesser German romantics, and undoubtedly the “Marchen world” had “laid powerfully hold” of his “imagination.” But (so the argument runs) his work finally lacks “the wild extravagance” of Hoffmann; or, “one cannot feel that Irving” in his lighter fantasies is “sincerely romantic.” (Hedges 192)

Thus, it is conceivable that in the middle of 1850s Irving constructed and synthesized a historical novel about Islam that combines chronology and biography. He did this by combining parts of a person’s life and historical events, either confirming or inventing them. In so doing, he would have been influenced and informed by the time’s “higher criticism.”

#### 4. Previous Criticism and Thackeray’s “hero”

To consider how Islam was represented in relation to European colonial rule in the Middle East at the time, I now turn to Thackeray’s *Vanity Fair*.<sup>7</sup>

Thomas Carey and E. D. Gilbert offer precedent studies in their critical commentaries on this work:

1. Plot: The plot appears complex because of the multitude of characters, and because their stated motives are seldom the true ones.
2. Setting: The setting, so far as physical place is concerned, moves from London to Brighton, and to the Continent, including Paris, Rome, Brussels, and “Pumpernickel,” a small German principality.
3. Symbolism: Amelia’s giving up Georgy is compared to Hannah’s giving up Samuel. In the first Book of Samuel, Hannah gives up her son to the Lord. In *Vanity Fair*,

Amelia, though she is not of *Vanity Fair*, surrenders her son to the advantages that money and position can provide. The symbolism here may be ironic.

4. Satire: Thrall and Hibbard, in the section on satire in their Handbook, refer to Thackeray as one of the “later satirists,” along with Byron, following in the great tradition of the “golden age of satire” characterized by the writings of Dryden, Swift, Addison, Steele, Pope, and Fielding. Thackeray as a satirist, then, should not be overlooked even in a cursory review of *Vanity Fair*. (Carey 50 – 57)
5. Held in low esteem: *Vanity Fair* is held in low esteem by some modern critics. The book has been attacked for its technique and form, and also for Thackeray’s moral vision (or lack thereof). In both cases it has been dismissed with that most terrible of all epithets—old-fashioned.
6. Dramatic vs. Panoramic: The novel is not dramatic, that is, it does not present its ideas and themes directly in terms of characters’ actions or through the consciousness of some central character, but instead narrates them, talks about them, explains what is going on from the author’s point of view. In short, what these critics object to most is that in the so-called “panoramic” *Vanity Fair*, it is the consciousness of the author rather than the consciousness of the characters that is communicated.
7. F. R. Leavis: Professor F. R. Leavis made one of the harshest attacks on *Vanity Fair* in his famous critical book, *The Great Tradition*. It is an attack—by a noted Jamesian—peculiar both for its vehemence and its incoherence, and is worth quoting in some detail. Thackeray, according to Leavis, “has (apart from some social history) nothing to offer the reader whose demand goes beyond the ‘creation of character’ and so on. His attitudes, and the essential substance of interest, are so limited that (though, of course, he provides incident and plot) for the reader it is merely a matter of going on and on; nothing has been done by the close to justify the space taken—except, of course, that time has been killed.” (Gilbert 96 – 99)

To illustrate Carey’s fourth point, this satirical novel portrays the upper-middle class of the Victorian Age by comparing the humble but clever Becky Sharp to the spoiled Amelia Sedley, who make up part of “the multitude of characters” described in point one (Drabble and Stringer

606 – 7; Carey 50). Moreover, it is true that “Thackeray’s moral vision (or lack of it) ” from point five is seen in *Vanity Fair*, but the “panoramic” view of the author described in point six produces the strain essential to the work’s comedy. This strain is seen in the contrast between Becky and Amelia, or between the upper and lower classes, and is conveyed through sequential scenes (Gilbert 96; Gilbert 98). These scenes constitute a “panoramic” effect, secured when the viewpoint later changes. The focus spreads and the stage becomes the whole of Europe and the Middle East at the time of The Battle of Waterloo. In fact, it is not until we have this complete “panoramic” view that we can read “the setting so far as physical place is concerned,” as described in point two (Carey 51).

I would like to emphasize the importance of setting in this novel, as mentioned in point two. This also relates to the problem of Thackeray’s attempt “to justify the space taken” in point seven (Gilbert 99). For example, Amelia, who “is not of *Vanity Fair*,” is connected to the Bible, from which Thackeray draws symbolism, as told by point three (Carey 55). Based on this reading, Thackeray may hope that one of the settings of *Vanity Fair* is understood as a “physical place” reflecting Biblical tales (Carey 51).

When considering the novel’s time period, an interpretation becomes evident. From its first chapter, we know that it is set in 1812 – 13 and 1832, which means that it starts at about the time of Napoleon’s decline. Furthermore, the characters in the novel are closely associated with The Battle of Waterloo—many of them fought there—and the political and military developments of the time. The following quotation from E. Beresford Chancellor is illustrative:

In the first sentence of “*Vanity Fair*,” we are informed of the period during which the action of the story takes place. It was “while the present (i.e., the nineteenth) century was in its teens,” that Mr. Sedley’s carriage drove up to the great iron gate of Miss Pinkerton’s academy for young ladies (identified with Walpole House) on Chiswick Mall; and half way through the book George Osborne lies dead on the field of Waterloo. (81)

*Vanity Fair* was initially published in monthly installments with a cover illustration for each, beginning in 1847. The original subtitle was “Pen and Pencil Sketches of English Society.” The first cover had an illustration of a jester with donkey ears preaching from a tub, making fun of

Napoleon, to an audience that also has donkey ears. In the background, there is the statue of the Duke of Wellington, upside-down on its pillar in Waterloo Place. It can safely be said that Thackeray is satirizing Wellington's victory at Waterloo. In 1848, the work was published as a full novel and given a new subtitle: "A Novel without a Hero." Geoffrey Tillotson observes:

In his *Second Funeral of Napoleon* Thackeray had given a brilliant account of the ceremonies in Paris, which the times objected to as irreverent, and to which Thackeray replied: 'O, you thundering old Times! Napoleon's funeral was a humbug, and your constant reader said so. The people engaged in it were humbugs, and this your Michael Angelo hinted at. There may be irreverence in this, and the process of humbug-hunting may end rather awkwardly for some people.' It is significant that the sub-title of *Vanity Fair* is 'A Novel without a Hero' and when he himself writes a historical novel in *Esmond* he produced what Trollope hailed as 'the first truthful historical novel'. (737)

According to convention, *Vanity Fair* ought to have treated the soldiers who fought against Napoleon as heroes. However, it depicts British society at the beginning of the nineteenth century as not having heroes.

Becky, a social climber, is illustrative of this theme. Chapter 51 of *Vanity Fair* begins, "After Becky's appearance at my Lord Steyne's private and select parties the claims of that estimable woman as regards fashion, were settled" (500). However, Shaw points out "in this section of the novel, Becky's social success comes to an abrupt, dramatic end, and that Thackeray presents her sudden downfall with great skill" (37). In short, Chapter 51 depicts Becky's life of success become one of failure.

Let us look at another quotation from Chapter 51:

As people of her time abused Becky, and I warn the public against believing one-tenth of the stories against her. If every person is to be banished from society who runs into debt and cannot pay—if we are to be peering into everybody's private life, speculating upon their income, and cutting them if we don't approve of their expenditure—why, what a howling wilderness and intolerable dwelling *Vanity Fair* would be. Every man's hand

would be against his neighbour in this case, my dear Sir, and the benefits of civilisation would be done away with. We should be quarrelling, abusing, avoiding one another. Our houses would become caverns: and we should go in rags because we cared for nobody. Rents would go down. Parties wouldn't be given any more. (507)

In this chapter, the narrator claims that if everyone in a position similar to Becky's were ostracized, nobody would live in *Vanity Fair* anymore. And at any parties that do happen in *Vanity Fair*, the attendees' values might reflect the following:

Young Bedwin Sands, then an elegant dandy and Eastern traveller, was manager of the revels. An Eastern traveller was somebody in those days, and the adventures Bedwin, who had published his quarto, and passed some months under the tents in the desert, was a personage of no small importance.—In his volume there were several pictures of Sands in various oriental costumes; and he travelled about with a black attendant of most unprepossessing appearance, just like another Brian de Bois Guilbert. Bedwin, his costumes, and black man, were hailed at Gaunt House as very valuable acquisitions.

He led off the first charade. A Turkish officer with an immense plume of feathers (the Janizzaries were supposed to be still in existence, and the tarboosh had not yet displaced the ancient and majestic head-dress of the true believers) was seen couched on a divan, and making believe to puff at a narghile, in which, however, for the sake of the ladies, only a fragrant pastille was allowed to smoke. (508 – 9)

The notable thing here is that “Eastern travellers” appear in *Vanity Fair*, and in comparison to Brian de Bois Guilbert, “the villain of Scott's novel *Ivanhoe*, who brings back a black servant to England from the Holy Land” (Jeffares 38). According to *The Oxford English Dictionary*, “tarboosh” is “a cap of cloth or felt (almost always red) with a tassel (usually of blue silk) attached at the top, worn by Muslims either by itself or as part of the turban.”

Thackeray's attention to customs and attire, as demonstrated in the above passage, reflects his interest in the secular world. Qualls observes as follows:

Isolation is the natural condition of Thackeray's Major Dobbin, and of his Everyman. The battles and the pilgrimages, the orphans and the prisons, are the stock devices of his fictions as they are of the fictions of his fellow Victorians. But for Thackeray these images do not call up remembrances of God's grace or man's goodness. They reflect *Vanity Fair*, not sacred romance. They are mirrors of reality, not emblems speaking *sub specie aeternitatis*. (192)

I believe realist authors' interest in worldly life is a tendency toward secularization, in that they address the temporal world as opposed to the loftier themes of romanticism. Likewise, modern science handles only the visible (observable) phenomenon that make up "reality." Tillotson observes as follows:

Thackeray was prominently on the side of such realists, believing that a novelist writes, as a scientist does, about what he has found for himself, his imagination existing to create a world as nearly indistinguishable from the actual one as possible. In his preface to *Pendennis* he made his prime principle clear: 'this person writing strives to tell the truth. If there is not that, there is nothing.' The compliment Thackeray must have prized most comes quietly in a review of *Vanity Fair* by Forster: the personages of the novel 'are drawn from actual life, not from books and fancy'. It was the compliment paid to the great scientists, who, like Thackeray, ignored books and fancy except as things to confirm, modify, or contradict from their own experience of men and things. (735)

Thackeray described London as a geographical phenomenon in order to grasp the intention of worldly life. This interest may be reflected by "higher criticism" and the period of transition from romanticism to "realism." This shift evident in Thackeray's attempts to realistically represent Islam by actually visiting the region.

The East or Islamic world is one of the sights to be seen by the people of London in *Vanity Fair*, where heroes do not exist. When Becky becomes a vagabond in Europe and the Middle East, she is happy and "a Bohemian quality in her nature enables her to accept rebuffs and to raise from apparent defeat. After reaching the high-water mark of social success she confesses that it

would have been more fun to wear spangles and trousers and to dance at a fair” (Brook 22).

On this basis, I would like to push forward an argument. Chapter 64, entitled “A Vagabond Chapter,” is defined by the character Becky standing on a cliff overlooking the ocean, mockingly posing like Napoleon, as seen in the adjoining illustration. From this, we can see that there are no Napoleonic heroes in the book, reflecting Napoleon’s defeat. By satirizing Napoleon and the Napoleonic War, Thackeray challenges the concept of a national hero. John Sutherland observes as follows, “In surviving letters of 1845 – 6, however, Thackeray refers to the embryonic novel as his “Novel without a hero,” a title which suggests a sharper conception of the work as anti-Carlylean in purpose (Carlyle’s *On Heroes and Hero-worship and the Heroic in History* had come out in 1840) ” (3).

In contrast, Thomas Carlyle (1795 – 1881)’s *On Heroes, Hero-worship, and the Heroic in History* focuses on the concept of the hero; he argues that only the truly great make history, and that by this definition, unlike Wellington and Napoleon, the Prophet Muhammad was a hero. In this view, the Victorian Age was influenced by an interpretation of Muhammad as a sincere figure.

In *Vanity Fair*, Becky’s life struggle begins when she starts looking for a husband. She sets her sights on Amelia’s older brother, Joseph Sedley. Joseph was previously working for the East India Company, but a liver problem forced him to return to England where he went on to live a leisurely life. Becky initially fails to win Joseph’s love, but in the end, succeeds. The book also describes Becky’s journey in “the Orient” as such: “As the most hardened Arab that ever careered across the desert over the hump of a dromedary likes to repose sometimes under the date-trees by the water; or to come into the cities, walk into the bazaars, refresh himself in the baths, and say his prayers in the mosques, before he goes out again marauding, so Jos’s tents and pilau were pleasant to this little Ishmaelite” (672 – 3). “Jos” refers to Joseph, however, the location described in this passage is not clear. “Pilau” is a spicy Oriental dish of rice and meat. “Ishmaelite” indicates lineage from Ishmael, who was the son of Abraham and Hagar. Muhammad was a direct descendant of Ishmael. Becky, in the end, does not make Joseph her husband, but if Joseph were the hero that Becky was looking for, then Joseph’s situation closely reflects that of the ancestors of Muhammad. In this sense, she may be a heroine instead of the hero for whom she looks. Because she leads men by the nose and becomes happy. Like her last

name, “Sharp,” suggests, she resembles a “sharper,” which is a con-artist or swindler.

Said’s *Culture and Imperialism* (1994) concerns literary allusions to specific locations; referring to allusions to India in *Vanity Fair*, he states that “none is anything more than incidental to the changes in Becky’s fortunes, or in Dobbin’s, Joseph’s, and Amelia’s positions” (76). This passage suggests that Islamic representations in *Vanity Fair* are merely in the form of Eastern culture and exotic locations, both of which are used as the means to develop the characters and plot.

Returning to London, the city’s locales are described in detail. Critics consider the specific descriptions of England to be accurate, comparable to those of Dickens. If the geographical “realism” of this time overlapped with imperialism, as can be gathered from the fact that Napoleon sent a scientific investigation to Egypt as recorded in *Description de l’ Egypte*, then the ability of a culture to understand and depict a particular part of the world is reflected in *Vanity Fair*. As Said observes, imperialism is “one central estate validating the economically supportive role of the peripheral other” (*Culture* 79). Therefore, it is not surprising that one part of *Vanity Fair* is set in India, a British colony rather than a fictional country. As Said also observes, “novelists aligned the holding of power and privilege abroad with comparable activities at home” (*Culture* 76).

Regarding geographic “realism,” in the top right-hand corner of the illustration of the showman on the cover of *Vanity Fair* is the “Great Wellington Statue.” From this, we can conclude that the place depicted on the cover is Hyde Park in London, where the statue was originally located. This depiction of Hyde Park suggests that London is the key stage for this novel. However, “Great Wellington,” who should be a hero, becomes irrelevant because a change was made to the cover, and the subtitle became “A Novel without a Hero.” Regardless of these changes, *Vanity Fair* still centers on life in London.

Regarding the major differences between Irving and Thackeray, it should be noted that Thackeray actually visited Islamic countries, whereas Irving relied on descriptions from other texts. Irving traveled to the UK in 1829, but returned to the United States in 1832. Subsequently, except for the four years when Irving resided in Madrid until his death in 1859, he lived in the United States and produced many works based on American subjects, using American sources for his works. On the other hand, Thackeray, before he wrote *Vanity Fair*,



was the author of *Notes of a Journey from Cornhill to Grand Cairo* (1840), a diary of his travels in the Middle East. His descriptions of the Islamic world are reflected in *Vanity Fair*. In her introduction to Thackeray's *Notes of a Journey*, Sarah Searight describes the author's approach as follows:

In general, Thackeray saw the world in the same light as ordinary people; this is the great appeal of his no-nonsense attitude to the "East," avoiding both the hushed reverence which characterized so much contemporary literature about the area, and the minutiae of guide books which were to weigh down the luggage of those who followed in growing numbers in Thackeray's footsteps. His was a distinctive and unconventional talent, admirably suited to both the exoticism of oriental life and the mundanities by which the outsider survives the exoticism. His success confirmed Thackeray in his literary vocation, leading to the full maturity of his talent in his next full-length book, *Vanity Fair*. (19)

For Thackeray, Islamic religions were "the Orient," and they were difficult to describe with geographical accuracy, unlike London, a "vanity fair" symbolizing the world of vain pleasures, much like the fair described in John Bunyan's *The Pilgrim's Progress* (1678).<sup>8</sup>

## 5. Conclusion

Said describes "imaginative geography" in *Orientalism* as follows:

Imaginative geography, from the vivid portraits to be found in the *Inferno* to the prosaic niches of d'Herbelot's *Bibliothèque orientale*, legitimates a vocabulary, a universe of representative discourse peculiar to the discussion and understanding of Islam and of the Orient. What this discourse considers to be a fact—that Mohammed is an imposter, for example—is a component of the discourse, a statement the discourse compels one to make whenever the name Mohammed occurs. (71)

Here, Islam is the archetype of the outsider, and Europe has defiled Muhammad.

Second, in Chapter 2, "Orientalist Structures and Restructures, IV. Pilgrims and Pilgrimages,

British and French,” Said describes how all pilgrimages to the Orient passed through, or had to pass through, Biblical lands. From one end of the nineteenth century to the other—before and after Napoleon—the Orient was a place of pilgrimage. The Orient is the subject and source of ideals and dreams. Said’s aim is to reveal British ideas and representations of “the Orient,” which were influenced by nineteenth century British colonialism.

Said also examines French ideas of “the Orient.” For the French, the Orient was not the subject of an administration, but a place of individual pilgrimage. However, many French critics and writers read and cited Lane’s *Manners and Customs of the Modern Egyptians*. As Said notes, “Orientalism is after all a system for citing works and authors” (*Orientalism* 23). Lane’s *Manners and Customs of the Modern Egyptians* was read and cited by such diverse figures as Gérard de Nerval (1808 – 55), Gustave Flaubert (1821 – 80), and Burton (*Orientalism* 23). Therefore, from both colonial and literary/historical perspectives, Orientalism has reinforced Western dominance of the East.

However, Said’s *Orientalism* focused on the Orientalism of the British and the French, and paid little attention to American Orientalism. One point he does discuss, however, is that America produced the ideology of “Manifest Destiny” in the first half of the nineteenth century. In *Culture and Imperialism*, Said describes this motto as an “errand into the wildness” in the following terms:

There is also a dense body of American writing, contemporary with this British and French work, which shows a peculiarly acute imperial cast, even though paradoxically its ferocious anti-colonialism, directed at the Old World, is central to it. One thinks, for example, of the Puritan “errand into the wildness” and, later, of that extraordinary obsessive concern in Cooper, Twain, Melville, and others with United States expansion westward, along with the wholesale colonization and destruction of native American life. (23)

However, the idea of “Manifest Destiny” was not confined to westward expansion; this idea spread abroad. In the early nineteenth century, Americans were engaged in conflicts with the Islamic world. For example, there were negotiations with Algiers between 1785 and 1815,

there occurred the Tripolitan War of 1801 – 5, and America supported the Greeks during their War of Independence in 1821 – 2. In these situations, the Islamic Orient was regarded as a land of despotism and the politics of the non-secular Muslim world were perceived as inherently violent.

However, it is important to note that this movement was not always the same kind of colonialism or imperialism like that pursued by Victorian England in the nineteenth century. As Obenzinger argues in *American Palestine: Melville, Twain, and the Holy Land Mania*, some believers of “Manifest Destiny,” advocated in works such as Mark Twain’s *Tom Sawyer Abroad* (1894), linked American global expansion to religion. He writes, “Here the notion that the West had a duty to bring the primitive East progress in the form of good government and the hardware of high civilization was melded to the proselytizing zeal of the Protestant Christian missionary. Islamic representations in Herman Melville (1819 – 91)’s poem *Clarel: A Poem and Pilgrimage in the Holy Land* (1876) present important issues in American literature, as do the works of Mark Twain (1835 – 1910), which describe Islamic representations drawn from his travels in the East. Americans also felt this zeal and went abroad to bring the “world of God to the heathen” (2). Therefore, the movement of Americans abroad made the Orient into the pagan subject of Christianization and enlightenment in the early nineteenth century.

When considering both the British and American colonialism of the time, it is clear that, albeit for different reasons and in different ways, Orientalism is prevalent in both Irving’s *Mahomet and his Successors* and Thackeray’s *Vanity Fair*. Despite this commonality, both authors relied on different sources on which to base their representations of Islam, although each work represents a turn toward “realism.”

## Notes

1. See, for example, Basil Willy, *Nineteenth-Century Studies: Coleridge to Matthew Arnold*. According to Eickelman, “Bernard Lewis [had] written that one reason for this was a Jewish sympathy with Islam” (27). I will investigate this point in another paper.
2. “Muhammad” is an Arabic name, while “Mahomet” is the European version derived from Latin. According to Said, “[I]t was assumed—quite incorrectly—that Mohammed was to

- Islam as Christ was to Christianity. Hence the polemic name ‘Mohammedanism’ given to Islam, and the automatic epithet ‘imposer’ applied to Mohammed” (*Orientalism* 60).
3. Burton was a British explorer, an anthropologist, writer, linguist, translator, military officer, and diplomat. He was posthumously known for his translation of *Arabian Nights* (*The Thousand Nights and a Night*). Along with John Hanning Speke (1827 – 64), Burton discovered Lake Tanganyika in 1858, and believed that it was the source of the Nile in East Africa. Speke, however, continued to look for the source, and after many hardships, finally discovered Lake Victoria. Refer to Thomas, J. Assad (13 – 7).
  4. After publishing *Lyrical Ballads* (1798), Samuel Taylor Coleridge (1772 – 1834) and William Wordsworth (1770 – 1850) became pioneers of romanticism. “[T]he most significant expression of a Romantic commitment to emotion occurs in Wordsworth’s preface to the second edition of *Lyrical Ballads* (1800)” (Beckson 239). At the same time, Coleridge is said to have contributed to introducing a type of “higher criticism” into the UK (Willy 39).
  5. Charles George Gordon (1833 – 1885) is an example of a person searching for “the romantic Orient” of the Bible. A famous British officer killed in action in Khartoum, Sudan, Gordon was convinced that “all truth was to be found” in the Bible. According to Lytton Strachey’s *Eminent Victorians*, “He was engaged in elucidating four questions—the site of the Crucifixion, the line of division between the tribes of Benjamin and Judah, the identification of Gibeon, and the position of the Garden of Eden. He was also, he would add, most anxious to discover the spot where the Ark first touched ground, after the subsidence of the Flood: he believed, indeed, that he had solved that problem, as a reference to some passages in the book which he was carrying would show” (189).
  6. A similar problem occurred in France with regard to Ernest Renan (1823 – 92)’s *La Vie de Jésus* (1863).
  7. At a glance, Thackeray seems to have nothing to do with Irving, other than being writers of the same period; however, we should take note of the following description: “Sunnyside [Sleepy Hollow cottage] had become a sort of obligatory shrine for Americans who admired his [Irving’s] work and for literary visitors from abroad. Thackeray visited the house and commented rather loftily later on ‘a funny little in-and-out cottage...little bits

of small parlours...a little study...old dogs trotting about the premises...flocks of ducks sailing on the pond...” (Johnston 353).

8. Southerland describes *Vanity Fair*, “The allusion is, of course, to Bunyan’s *Pilgrim’s Progress* (1678) in which the town Vanity has a year-round fair where all that is there sold, or that cometh thither, is vanity” (3).

### Works Cited

Ali, Kecia. *The Lives of Muhammad*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

Assad, Thomas. *Three Victorian Travellers: Burton, Blunt, Doughty*. London: Routledge & Kegan Paul, 1964. Print.

Beckson, Karl, and Arthur Ganz. 1960. *Literary Terms: A Dictionary*. London: Andre Deutsch, 1990. Print.

Bennett, Clinton. *Victorian Images of Islam*. NJ: Gorgias Press, 2009. Print.

“Biography.” *The Oxford English Dictionary*. 2nd ed. 1989. Print.

*The Book of the Thousand Nights and a Night*. Trans. Richard Francis Burton. 1885. Michigan: Borders Classics, 2007. Print.

Brook, Sarah M. *Brodie’s Notes on William Makepeace Thackeray’s Vanity Fair*. London: Pan Books, 1977. Print.

Bunyan, John. 1678. *The Pilgrim’s Progress* (Part I 1678, Part II 1684). Oxford: OUP, 2004. Print.

Burckhardt, John. 1830. *Arabic Proverbs; or, the Manners and Customs of the Modern Egyptians*. Totowa, N.J.: Rowman and Littlefield, 1972. Print.

---. *Notes on the Bedouins and Wahábys*. London: Henry Colburn and Richard Bentley, 1831. Print.

Carlyle, Thomas. 1840. *On Heroes, Hero-worship, and the Heroic in History*. Nebraska: University of Nebraska Press, 1966. Print.

Carey, Gary, ed. 1964. *Cliffs Notes on Thackeray’s Vanity Fair*. Lincoln, Nebraska: Cliffs Notes, 1998. Print.

Chancellor, E. Beresford. *The London of Thackeray: Being Some Account of The Haunts of Thackeray’s Characters*. New York: George H. Doran Company, 1923. Print.

- Chase, Richard. 1957. *The American Novel and Its Tradition*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1980. Print.
- “Chronicle.” *The Oxford English Dictionary*. 2nd ed. 1989. Print.
- Coleridge, Samuel, and William Wordsworth. 1798. *The Lyrical Ballads*. Oxford: OUP, 1996. Print.
- Drabble, Margaret, and Jenny Stringer, eds. *Oxford Concise Companion to English Literature*. 1987. Oxford: OUP, 1996. Print.
- Eickelman, Dale. 1981. *The Middle East and Central Asia: An Anthropological Approach*. New Jersey: Prentice Hall, 2002. Print.
- Friedman, Richard. *Who Wrote the Bible?* New York: Harper One, 1987. Print.
- Frye, Northrop. 1957. *Anatomy of Criticism*. New Jersey: Princeton University, 1973. Print.
- Gilbert, E. D. *William Makepeace Thackeray’s Vanity Fair and Henry Esmond*. New York: Thor Publications, 1965. Print.
- Haykal, Muhammad Husayn. 1976. *The Life of Muhammad*. Trans. Isma’il Ragi A. al Faruqi. Illinois: American Trust Publications, 2014. Print.
- Hedges, William L. *Washington Irving: An American Study, 1802 – 1832*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965. Print.
- The Koran: Commonly Called the Alcoran of Mohammed*. Trans. George Sale. 1734. TN: J. W. Moore, 1856. Print.
- Irving, Washington. *Mahomet and his Successors*. New York: G. P. Putnam’s Sons, 1868. Print.
- . 1819. *The Sketch Book of Geoffrey Crayon*. New York: Random House Value Publishing, 1985. Print.
- Jeffares, A. N., and Suheil Bushrui, ed. *York Notes on Thackeray’s Vanity Fair*. London: Longman, 1980. Print.
- Johnston, Johanna. *The Heart that Would Not Hold: A Biography of Washington Irving*. New York: M. Evans and Company Inc., 1971. Print.
- Lane, Edward. 1809 – 28. *Description de l’Égypte*. Paris: Editions d’Art Albert Guillot, 1966. Print.
- Obenzinger, Hilton. *American Palestine: Melville, Twain, and the Holy Land Mania*. New Jersey: Princeton University Press, 1999. Print.

Oren, Michael B. *Power, Faith, and Fantasy: America in the Middle East, 1776 to the Present*. New York: W. W. Norton & Company, 2007. Print.

Pochmann, Henry, ed. *The Complete Works of Washington Irving*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1970. Print.

Qualls, Barry V. *The Secular Pilgrims of Victorian Fiction: The Novel as Book of Life*. London: Cambridge University Press, 1982. Print.

“Realism.” *The Oxford English Dictionary*. 2nd ed. 1989. Print.

Renan, Ernest. 1863. *La Vie de Jésus*. Paris: Calmann Levy, 1947. Print.

Roger, Fowler, ed. 1973. *A Dictionary of Modern Critical Terms*. New York: Routledge, 1991. Print.

Said, Edward. *Culture and Imperialism*. New York: Vintage Books, 1994. Print.

---. *Orientalism*. New York: Vintage Books, 1979. Print.

Sha’ban, Fuad. *For Zion’s Sake: The Juedo-Christian Tradition in American Culture*. New York: Pluto Press, 2005. Print.

Shaffer, E. S. ‘*Kubla Khan*’ and the Fall of Jerusalem: *The Mythological School in Biblical Criticism and Secular Literature, 1770 – 1880*. London: Cambridge University Press, 1975. Print.

Strachey, Lytton. *Eminent Victorians*. London: Chatto and Windus, 1918. Print.

Strauss, Friedrich. 1835 – 6. *Vie de Jesus ou Examen Critique de son Historie*. Paris: Ladrangle, 1856. Print.

Sutherland, John, and Mandel, Oscar, eds. 1981. *Annotations to Vanity Fair*. Lanham: University Press of America, 1988. Print.

“Tarboosh.” *The Oxford English Dictionary*. 2nd ed. 1989. Print.

Tillotson, Geoffery. “Philosophy and Narrative technique.” *Vanity Fair*. William Thackeray. Ed. Peter Shillingsburg. 1989; New York, London: W. W. Norton & Company, 1994. 731 – 39. Print.

Thackeray, William. *Vanity Fair*. Ed. Peter Shillingsburg. 1989; New York, London: W. W. Norton & Company, 1994. Print.

---. *Notes of a Journey from Cornhill to Grand Cairo*. New Introduction by Sarah Searight. Heathfield: Cockbird Press, 1991. Print.

- The Thousand and One Nights*. Trans. Edward William Lane. 1838 – 41. London: Chatto and Windus, 1889. Print.
- Twain, Mark. *Tom Sawyer Abroad*. 1894. Oxford: OUP, 1996. Print.
- Wagenknecht, Edward. *Washington Irving: Modern Displayed*. New York: OUP, 1962. Print.
- Wells, G. A. *Cutting Jesus Down to Size: What Higher Criticism Has Achieved and Where It Leaves Christianity*. Chicago and La Salle, Illinois: Open Court, 2009. Print.
- Williams, J. L., and Washington Irving. *The Legend of Sleepy Hollow and the Home of Washington Irving*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1887. Print.
- Williams, Raymond. 1976. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: OUP, 1983. Print.
- Willy, Basil. *Nineteenth Century Studies: Coleridge to Matthew Arnold*. London: Chatto & Windus, 1949. Print.





研究ノート

日本語の終助詞「よ」について

梅 香 公<sup>1</sup>

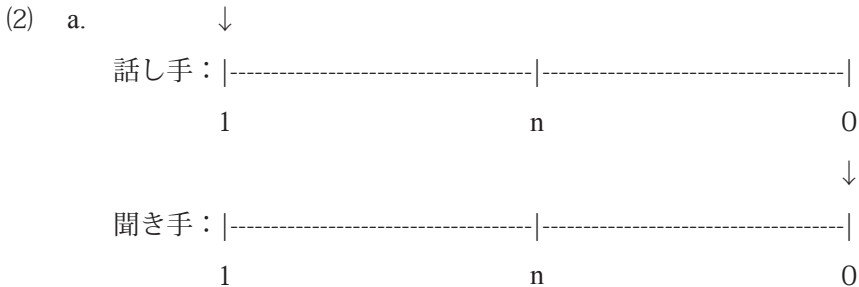
The Sentence-Final Particle *Yo* in Japanese

1. はじめに

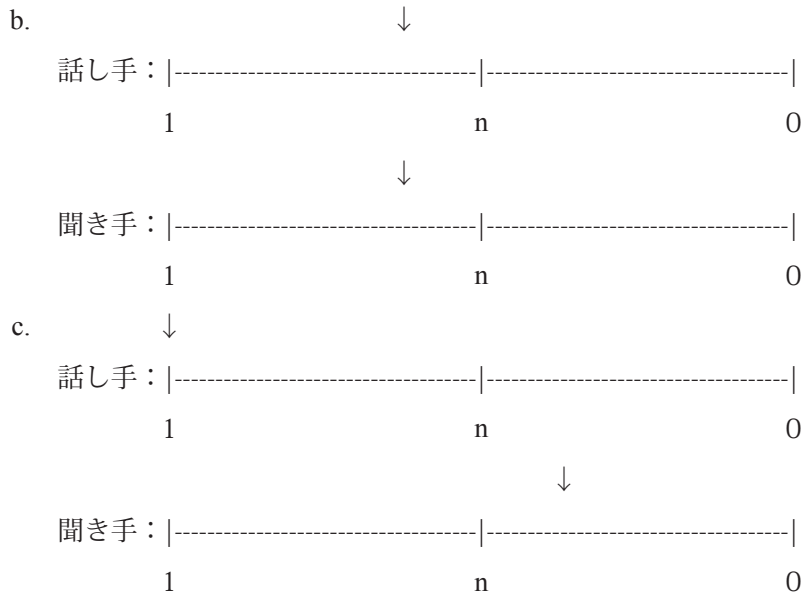
終助詞「よ」と「ね」は、文末に付加され伝達される文意に一定の語用論的意味をもたらすことが知られている。以下で、「よ」と「ね」を対比しながら、神尾（1998, 2002）の情報の縄張り理論の考え方を適用しながら、両者の用法を確認しておこう。

- (1) a. (東京にいる電話の相手に対して) 今、札幌では雪が降っているよ。
- b. (共に天気予報を見ながら) 明日、札幌は雪らしいね。
- c. (天気予報士に対して) 明日、札幌は雪ですね。

神尾（1998, 2002）では、話し手と聞き手における情報へのアクセスの可能性の度合いを図示して説明するのだが、その考え方を上記の例文に適用すると以下のように図示できるだろう。



1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授



上記の図式では、矢印は情報へのアクセスの度合いを表している。また、数字は、確実に知っている場合を1、相当な程度のアクセスが可能な場合をn、情報を持っていない場合を0で表している。(2a)が示しているように、(1a)では話し手は札幌にいて降雪を直接知っているが、聞き手は東京にいるので、知らないと考えられる。他方、(2b)は、(1b)において話し手と聞き手が共に天気予報の情報を共有していて、時間的に隔たっている明日の札幌の降雪を推測している。また、(1c)は聞き手の天気予報士が情報へのアクセスの度合いが話し手より高いと考えられる。ここから、終助詞「よ」は話し手が情報へのアクセスがあり聞き手がない場合に用いられ、他方、終助詞「ね」は話し手と聞き手が同じように情報にアクセスしている時及び聞き手の方が情報へのアクセスに関して優位である時に使用されるという傾向が仮説として提起できる。

本稿では上記の仮説で単純に予測できないところに生起する「よ」のケースを3つ以下で検討する。

第一に、「よね」を含むケースを(3)で示す。

- (3) a. (図書館の職員に) 明日は休館ですよね。  
 b. (経済学者に) 景気は持ち直していますよね。

(3a & b) のケースでは、「明日の休館」と「景気の動向」はそれぞれ図書館の職員と経済学者が情報へのアクセスの度合いが高いと考えるのが自然であろう。従って、もし図書館の職員が「明日は休館ですよ」とか経済学者が「景気は持ち直していますよ」と「よ」を選択するなら、先述の「よ」の出現に関する傾向に即していることになる。しかしながら、(3)では明らかに話し手には情報へのアクセスの優位はなく、「よ」の選択は傾向に反する。更に、「よ」と「ね」は相容れない条件で生起するので、両者の併用は論理的に矛盾を内包しているように見える。これらの点は、終助詞「よ」の分析において一定の説明が要請されることになるだろう。

第二に、更に興味深いのが Hasegawa (2010) で指摘されている独白のケースである。独白では聞き手が定義上不在なので、話し手の聞き手に対する情報へのアクセスの優位をもって終助詞「よ」の使用を条件付けることはできない。独白における終助詞「よ」の使用は、これまでの説明の変更、修正を要求することになるだろう。次のような例は、日本語のネイティブにとっても自然である。

- (4) a. (高速道路の渋滞の情報に) 事故渋滞かよ。
- b. (予期せぬ故障に) もう無理だよ。

Hasegawa (2010) でも類似例が指摘されていることだが、(4a & b) は、直面する状況に対するネガティブな印象の表明を伴っている点が特徴である。

第三には、上記のケースに加えて(1a)のケースのように話し手と聞き手が物理的に隔たっていて情報へのアクセスが同レベルではないケースと違って、時間的空間的に同じ状況にあるケースで終助詞「よ」が使用される例を観察しよう。

- (5) a. 急カーブだよ。減速して。
- b. (お茶を差し出して) 熱いわよ。気を付けて。

(5a & b) では、聞き手に対して話し手が注目する情報への注意喚起の働きがあり、仁田 (2009) に注意喚起に関する同様の指摘がある。今ここという物理的状況は共有されているので、聞き手は話し手と同レベルの情報へのアクセスが原理的には可能であるが、話し手は聞き手が情報に気付いていないと想定して注意喚起を行っている。この点に、所与の

文意とは別に、わざわざ終助詞「よ」を使うことのコミュニケーション上の意味があることが推察される。

以下、第2節で先行研究として井上（1997）及び伊豆原（2003）の分析を概観して、第3節で関連する問題点を指摘したい。

## 2. 先行研究

井上（1997）は、終助詞「よ」を伴うケースと伴わないケースを比較検討し、更に、上昇イントネーションを伴う終助詞「よ」（以下（↑）と印す）と伴わない「よ」（以下（↓）と印す）のケースを比較して分析している。

- (6) a. じゃ、私が行きますよ。（↓）
- b. 男はつらいよ。（↓）
- c. そんなことぐらいわかってますよ。（↓）

井上（1997）は、「Pよ（↓）」に関して以下のように述べている。

- (7) 「Pよ（↓）」は、話し手と聞き手を取りまいている状況を「Pということが真になるという、そういう状況である」という線にとらえなおすよう強制することを表す。

(7)の観点から(6)を解釈すると、(6a)では「私が行く」という境遇の引き受けと聞き手にその線で状況の再把握を求めることが表されている。(6b)は話し手が自分自身に言い聞かせている形になるが、同様に置かれている状況の再把握を表している。(6c)は異議申し立てのニュアンスを持つと分析されているが、これも聞き手による状況の再把握の要請を表していると考えられる（井上（1997））。

次に上昇イントネーションを伴う終助詞「よ」のケースを見てみよう。

- (8) a. 君恵、ママが呼んでるよ。（↑）（どうする？）
- b. あそこの餃子おいしいですよ。（↑）（さあ、どうされます？）
- c. 井上さんからファックス届いてますか？—ええ、届いてますよ。（↑）（どうされますか？）

井上 (1997) によると、「P よ (↑)」は以下のように解釈される。

(9) 「P よ (↑)」は、「話し手と聞き手の取り巻いている状況は、P ということが真になるという、そういう状況である」ということを聞き手に示して、「このような状況の中でどうするか」という問題を投げかけることを表す。

(9)を(8)のケースに適用すると、(8a)は「ママが呼んでいる」状況にどう対応するかを、(8b)は「あそこの餃子おいしい」状況にどう反応するか、そして、(8c)は「井上さんからのファックスが届いている」状況でどうするかが聞き手に問いかけられていると考えられる。

更に井上 (1997) は終助詞「よ」の不使用のケースについても論じている。(10a & c)は蓮沼 (1996) からの引用である。

- (10) a. もしもし、切符を落とされましたよ。(↑)  
b. ??もしもし、切符を落とされましたよ。(↓)  
c. ??もしもし、切符を落とされました。

井上 (1997) は、終助詞なしの発話「P<sub>Φ</sub>」は、聞き手に事柄 P の内容を理解することを求めているだけで、「P よ (↑)」のように状況を認識してどう反応するかを求めているなし、また、「P よ (↓)」のように状況の再把握を促してもいない。

(10a)は自然な発話である。(10b & c)の不自然さは、話し手から聞き手への突然の「切符を落とした」状況の把握の促しの不自然さと話し手における「切符を落とした」という状況の意味への注意の欠落に起因すると指摘されている (井上 (1997))。

伊豆原 (2003) にも井上 (1997) と同様の分析が見られる。以下で、その3分類を井上の分析と対応させて概観しよう。

伊豆原 (2003) によると、終助詞「よ」の働きとして「聞き手の認識に強く働きかけ、それによって、聞き手の認識や行動に変化を及ぼす」ことが指摘されている。以下の例 (12-14) は、徹子の部屋 (黒柳 (1985)) の対談からのものである (伊豆原 (2003))。

- (11) a. 何か落ちましたよ。(拾ってください。)

- b. ごはんですよ。(早く来なさい。)
- c. 電話ですよ。(急いで)

(12) 越路：あたし、テレビってあがっちゃうんですよ。

徹子：うわー、ご冗談でしょう？

越路：ほんと、ほんと、ほんと…。

徹子：嘘よ。

(13) 徹子：…もう何年ですか、宝塚含めて。

越路：また数字を。言ったでしょ、数字はだめだって。あれ、数字じゃない…数？

徹子：いえ、数字でいいんですよ。

(14) 越路：…この間入院したら、あたし体力あるんです。話とはぶけど…

徹子：あ、入院なすったの？

越路：そうそう。高熱出してね、入院したんですよ。

伊豆原（2003）によると、終助詞「よ」は、聞き手の認識に働きかけ何らかの行動を促す I 類、聞き手の認識の訂正を促す II 類、話し手の認識の受け入れを強く求める III 類に分類される。上記の例は、(11)が I 類に、(12)と(13)が II 類に、そして、(14)が III 類に当たると考えられる。細かく見ていくと、(11)では、各例文の括弧内に聞き手に求められる反応的行動例が示されている。(12)と(13)では、いずれも聞き手の認識を訂正する目的で「よ」が付加されている。なければ、話し手の見解の単なる表明となるだろう。更に、(14)では、聞き手の意外感に対して話し手の認識の受け入れを強く求めている。これら 3 分類の I 類は聞き手に行動を促す点で井上の上昇イントネーションの「よ」に当たり、他方、残りの II 類と III 類は上昇イントネーションを伴わない「よ」に当たると言えるだろう。

### 3. いくつかの問題点

第 1 節で指摘したように、「よね」という終助詞は神尾（1998, 2002）及びメイナード（1993）の理論的枠組みでは話し手と聞き手における情報へのアクセスの度合い、あるいは、情報の所有の度合いにおいて相反する条件を要求する点において矛盾を生じると

考えられる。この意味で、終助詞「よ」付加の条件の解明にはこの問題に関して考察を  
する必要があるだろう。

まず第一に、「よね」全体の記述的分析を概観しよう。仁田（2009）によると「よね」  
は終助詞「よ」と「ね」の複合した終助詞と考えられている。接続は原則的に「よ」と同  
様である。その意味は、二つに大別される。第一の用法は、「聞き手に受け入れられると  
見込まれる話し手の認識を示す」働きである。

- (15) a. A: 学生時代は楽しかったよね。  
B: 充実していたよね。  
b. A: あの作家の作品、私、好きなんですよ。  
B: 私も好きです。いいですよええ。
- (16) a. A: 海外旅行中に財布を落としたそうですが、大丈夫でしたか？  
B: ?あの時は困りましたよね。

仁田（2009）によると、(15a & b) では、話し手と聞き手の間に共通の経験、類似した  
感性があり、話し手の認識が聞き手に容易に受容されたとみなせる。反対に、(16)は、話し  
手の感情は個人的なものとして、聞き手に話し手の立場に立って理解してもらうことが  
難しいと推察される。その結果、(16a)のB文の容認性が著しく低下するのである。第二  
の用法は、聞き手の方が優位にある認識を示して確認を求める働きである。

- (17) a. A: 中学校の時の先生、覚えてるよね？  
B: もちろんです。忘れられませんよ。  
b. 明日、来るよね？

(17a & b)では、聞き手の直接経験あるいは予定を聞いているので、話し手に対して聞き手  
の方が伝達される情報について優位な立場にあることになる。

伊豆原（2003）でも「よね」について記述的分析がなされ、結果として、三つの分類  
が提起されている。



(18) 徹子：…お料理なんかやっぱりなさるときあるんですって？

越路：うーん、いま山の方に小さな家があって、そこへ行くとやるんですよ。

(19) 徹子：今だったらこうやって笑ってお話できるけど、ほんとにそのたんびに笑われたり、ビンタじゃたまりませんものね。

小林：たまりませんよね。

(20) 徹子：池部さんは陸軍なんですよ？

池部：ええ。僕は陸軍の輜重隊———今の輸送部隊だ。

(18)は、I類で聞き手に情報が無いが、話し手が聞き手と情報の受け入れ共有を求めていると考えられる。(19)は、II類で聞き手にも同様の認識があると推測され話し手が聞き手と情報の確認、共有を求めている。(20)は、III類で聞き手の認識がより確実で、話し手の認識を聞き手のそれと同調させて確実さを高めているとみなされる。仁田(2009)の第一分類、第二分類はそれぞれ伊豆原(2003)のII類、III類に相当すると思える。伊豆原(2003)のI類に当たる用法は仁田(2009)では指摘されていない。より広い用例を分析している伊豆原(2003)をベースに考えてみよう。情報へのアクセスのレベルを考えると、(18)において話し手>聞き手、(19)において話し手=聞き手、(20)では話し手<聞き手であると推察できる。この意味で、「よね」全体として情報のなわばり理論の適用が可能であると言えるだろう。ここでは、複合的な終助詞「よね」のそれぞれの意味においてその構成要素の「よ」と「ね」がどのように相互に影響して全体の意味を決定しているのかは明らかではない。

さてここで当初指摘された矛盾の問題に戻ろう。金水(1993)も指摘しているように、聞き手により情報がある場合は「ね」が選択され、他方、話し手により情報がある場合は「よ」が原則的に選択される。この点は、本稿冒頭(1 & 2)で見たところである。ここで、「よ」と「ね」を複合して「よね」を作ると、聞き手により情報がある場合とない場合は論理的に両立しないので、(15-20)のケースは別の説明が要請されることになる。

この点に関して加藤(2004)は別の角度からの提案を行っている。

(21) 今日は湿度が高いよね。

加藤（2004）は、(21)を『「今日は湿度が高いよ」ね』と分解して解釈している。「よ」は、「今日は湿度が高い」という命題につき、「ね」は「今日は湿度が高いよ」全体につくメタマーカーとして働くと提案している。この時、加藤（2004）によると話し手は高湿度を湿度計等で客観的に知っているので「よ」を選択し、その認識に対して聞き手に確認・同意を求めて「ね」を全体に付加したと想定されている。

加藤（2004）の提案は金水（1993）の指摘した矛盾を解決しているように見えるが、問題もあることを本稿として指摘したい。

- (22)
- a. (電話の相手に) 外で寒いよね。
  - b. (事故の被害者に) 本当、辛いよね。
  - c. (その場にはいない人に関して) (?) 太郎も来たいよね。
  - d. (その場にはいない人に関して) 私はいいけど、(?) 花子は欲しいよね。
  - e. (初対面の人に) 山田さんですよ。
  - f. (遅れてきた人に) お昼はお済ですよ。

(22a-f)のケースに加藤（2004）の提案を適用すると以下のように所与の命題が非文になることが分かる。

- (23)
- a. \*(君は) 外で寒いよ。
  - b. \*(あなたは) 本当、辛いよ。
  - c. \*太郎も来たいよ。
  - d. \*私はいいけど、花子は欲しいよ。
  - e. \*(あなたは) 山田さんですよ。(相手が記憶喪失でなら可能)
  - f. \*(あなたは) お昼はお済ですよ。(相手が記憶喪失なら可能)

(23)が示すように、各文は2人称、3人称の所与の文の主語の感覚、感情、意思、個人的経験等を含んでいて、話し手には論理的に直接アクセスができない。この意味で、当該情報は話し手にとって直接の入手が困難な性質を持っているので、「よ」の選択が非文を生成することになる。従って、加藤（2004）の説明は少なくとも(22)のようなケースには有効ではない。

Hasegawa (2010) は独白のケースを観察して、「よね」と「ね」の分布が同じであると指摘して、「よね」を「ね」のバリエーションとみなしている。このような還元的方法が可能ならば、「よね」の指摘された矛盾は解消されるだろう。「よね」を構成する「よ」には独立した意味・機能はないことになる。しかしながら、仁田 (2009) の指摘するように、「よね」を伴ったケースを全て「ね」を伴ったケースに意味の変更なしに還元できないことは以下の例で明白である。

- (24) a. A: 佐藤さんはたしか去年就職したんだよね?  
B: ええ。貿易関係の仕事だったと思います。  
b. A: 佐藤さんはたしか去年就職したんだね?

(24a & b) の A 文は、聞き手の方が確かな情報を持っているケースであり、聞き手へ情報の確認を求めた文章である。聞き手が確定的情報を持っているケースで「よね」から「ね」に変更すると、話し手が十分に知らないことを決めつけるような印象をもたらすのである。(24a) の A 文と (24b) の A 文はその語用論的意味が異なるのである。これまでのところ、「よね」を「よ」と「ね」の複合とみて、そこに矛盾をみとめる分析は、加藤 (2004) によっても Hasegawa (2010) によっても解決されていない。

次に、独白のケースに移ろう。Hasegawa (2010) では、「よ」のケースが「ね」に比べて極端に少ないことが指摘されている。メイナード (1993) の対話文のデータでは、文末の全助詞数 436 個中「ね」が 130 個で「よ」が 87 個であったと報告されている。Hasegawa (2010) では、独白を録音してデータを収集している。両研究の大きく異なる結果は独白、つまり、聞き手の存在が確定的ではない状況での「よ」の不使用の傾向を示しているように思える。しかしながら、メイナード (1993) による情報の所有の度合いの仮説を適用すると別の解釈が可能となる。メイナード (1993) の仮説は、以下のように敷衍できる。

- (25) 「よ」は話し手の方が聞き手より多くの情報を所有しているとき使用され、他方、「ね」は話し手と聞き手が同じ程度の情報を所有するとき、または、聞き手の方が情報を多く所有するとき使用される傾向がある。

(25)によると、独白の場合、話し手も聞き手も自分自身と考えられる。もしそうであるならば、情報の所有度において、「聞き手 = 話し手」の状況が生まれ、「ね」のみが選択され、結果として、「よ」の選択がブロックされることになる。このため、Hasegawa (2010) では、「よ」のケースが極めて少数であったと考えられるのである。

冒頭指摘した「よ」の予測できない第二、第三のケースであるが、以下のようにアドホックな解釈が提示できる。第二のケースの独白の場合、例えば(4a)の「(高速道路の渋滞の情報に) 事故渋滞かよ」では、道路情報の掲示が目に入った途端に(4a)が発せられたと考えられる。第三のケースでは注意喚起の働きがみとめられ、例えば、(5a)の「急カーブだよ。減速して」では、ナビゲーターが前方のカーブの標識にいち早く気づき(5a)を発したと考えられる。換言すると、両ケースにおいて、話し手が情報へのアクセスの度合いで聞き手(自分自身を含む)に時間的に先行する事態が出現したので、「よ」の使用が一時的に可能になったという解釈が考えられるのである。

#### 4. おわりに

本稿は、神尾(1998, 2002)の提起する情報の縄張り理論の考え方をベースにして終助詞「よ」の用例を検討した。記述的分析を通して「よ」のケースを理解するうえで情報へのアクセスのレベル差による説明が基底においていわば必要条件として機能していることが観察された。細かく見ていくと、「よね」に関していえば、「よ」と「ね」に分解する方法が情報へのアクセスの可否の観点から説明として妥当でないことが判明した。また、「よね」を「ね」に還元する方法も文意を同じに保てないことから退けられた。結局、「よね」全体として、情報へのアクセスの度合いを問題にすることが現時点で最も有効であることが判明した。独白における例外的な「よ」のケース及び注意喚起の「よ」のケースは本研究ではアドホックな解釈しか提示できていない。話し手による一時的な情報へのアクセスの優位性が両ケースでは指摘できるが、情報へのアクセスの形態の多様性が今後検討課題として残ったと言えるだろう。

#### 参考文献

Hasegawa, Yoko. (2010) The sentence-final particles *ne* and *yo* in soliloquial Japanese. *Pragmatics 20:1*, 71 – 89. International Pragmatics Association.

蓮沼昭子(1996)「終助詞「よ」の談話機能」『言語探求の領域』大学書林

- 井上優（1997）「もしもし、切符を落とされましたよ」『月刊言語』26-2, 62-65 大修館書店
- 伊豆原英子（2003）「終助詞「よ」「よね」「ね」再考」『愛知学院大学教養部紀要』51-2, 1-15
- 神尾昭雄（1998）「情報のなわ張り理論：基礎から最近の発展まで」『日英語比較選書2 談話と情報機能』研究社出版
- 神尾昭雄（2002）『続・情報のなわ張り理論』大修館書店
- 加藤重広（2004）『日本語語用論のしくみ - シリーズ・日本語のしくみを探る⑥』町田健編 研究社
- 金水敏（1993）「終助詞ヨ・ネ」『月刊言語』22-4, 118-121. 大修館書店
- 黒柳徹子（1985）『徹子の部屋』1. 朝日文庫
- メイナード・泉子・K（1993）『会話分析』くろしお出版
- 仁田義男（2009）『現代日本語文法7（第12部 談話、第13部 待遇表現）』日本語記述文法研究会編（代表 仁田義男）くろしお出版

---

## 研究ノート

---

# 茨城県における戦後期の養護施設をめぐる動向に関する試論

近江 宣彦\*

A Preliminary Note about the Trend around the Nursing Home after World War II  
in Ibaraki Prefecture

### 1. 問題意識

第二次世界大戦後は我が国にとっては大きな混乱期であり、これは特に子どもを巡る状況においても戦災孤児、欠食児童、貧困によって生じる非行などの問題において顕在化していた。戦後期は1945年から1952年までの占領軍による統治期を含み、日本国憲法の制定や学校教育法、福祉三法の整備など、我が国の民主化がすすめられた時期であった。しかし、戦前における民間による社会事業における努力はあったものの、施設数や処遇内容にはおのずと限界があり、それが戦後混乱期の孤児、棄児などの収容や保護にも大きな影響があったことはすでに先行研究などで示されていることである。

戦後期の養護施設に関わる資料を収集する際、児童福祉法が制定されるまでは旧生活保護法以外の法的な根拠が存在しないことなどから、戦後期の養護施設に関わる事項は資料が断片的なものが多く体系的に整理をすることに困難が生じること、当時を知る施設の関係者がすでに亡くなっているか高齢になっていることもあり、聞き取りなどの機会が減少していることなど、研究上の制約も多く存在する。養護施設に関わらず、社会福祉において戦後期は戦前からの「連続」と「非連続」を十分に精査することが困難な領域であり、慎重な解明を必要とする。

一方、地域的な問題から見ると、東京都や大阪府などを中心とする大都市においては、児童養護に関するニーズが戦前から顕在化して孤児や棄児を収容していた地域では施設数も多かった。それが戦後児童福祉施設として機能した施設はその理念や実践を「年史」として残して、学問的にも貴重な資料として活用されているが、戦前から存在していた施設が少ない都市では、体系的な整理が困難な状況がある。

---

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

本稿では茨城県における戦後の養護施設の状況を取り上げるが、茨城県の多くの施設は戦後に創設されたもので、戦前からの流れを引き継いでいる施設の中には閉園してしまった施設もあり、歴史的な流れを押さえて茨城県の児童養護の独自性を洗い出していくことには大きな困難が予想される。ここでは今後必要と考えられる分析の観点や史料の種類などを押さえ、今後円滑に研究を進めるための大枠を提示することを主な目的として検討を進めていく。

## 2. 我が国における戦後期における児童養護問題

### (1) 戦後期における児童福祉問題－戦災孤児

地方史の問題に入る前に確認しておきたいのは、まずは戦後期における全国的な養護ニーズの状況である。敗戦前の空襲などによる被害は、たとえば敗戦の日の9か月前には当時の206都市のうちの94都市が消失し、約1千万人の罹災者が存在したといわれる。一方で、戦前末期の栄養の不足、学童疎開、遺児・戦災孤児などの問題が終戦時に顕在化、さらには終戦後の引揚者や、引揚孤児などにより児童問題は拡大した。終戦後、緊急に保護することが必要であると認められた児童は、全国で12,700人と推計されているが<sup>①</sup>、のちに触れるように、この数字は低く見積もられたものであると考えられる。

緊急の対策として、1945年9月には「戦災孤児等保護対策要綱」が決定され、施設による収容保護対策が採用された。1946年4月、厚生省社会局長通知「浮浪児その他児童保護等の応急措置実施に関する件」により保護の措置が採られた。ここでは①浮浪児の徘徊するおそれのある場所を児童保護関係の各種職員が随時巡察し、浮浪児等を発見し、保護すること、②児童保護相談所を必要な場所に設けること、③都道府県児童保護主管課に児童保護相談所を設け、前記相談所と連絡すること、④浮浪児は台帳に記入して保護指導すること等が記されている<sup>②</sup>。同年9月19日には、浮浪児が特に多く集まる地域について対策を徹底させるため、厚生次官名をもって、東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫、福岡の七都府県知事に対し、主要地方浮浪児等保護要綱が通達された。これによって、京浜地方、京阪神地方、愛知、福岡に児童保護委員会が組織され、浮浪児の集まる地域で一斉発見が奨励された。発見された児童のためには、一時保護所、児童鑑別所、児童収容保護所などが国庫の補助により設けられることとなり、七都府県に一時保護所18か所、児童鑑別所7ヶ所が設けられ<sup>③</sup>、同様の施設は他の県にも次々に設けられた。

さらに、1947年12月6日には「全国孤児一斉調査に関する件」とされた厚生省児童家庭局の通知が出された。ここで定義された「孤児」は、「数え年二十歳以下の者であって、両親（養子縁組による養父母を含む、以下同じ）のない者（孤児）及び父母〈の行衛〉不明、本人が遺棄されたこと等のため、孤児と同様の状態にある者。（但父母兄弟等の保護者はあるが、両親のない場合は孤児とする）」とされていて、現在の児童福祉法の18歳未満と若干の年齢の区分の相違がみられるが、この調査の基準においては、

- ① 戦災孤児（孤児と同様の状態にある者を含む。以下同じ）父母の戦死、空襲による死亡等戦闘又は戦事に直接原因して孤児になった者（父母のうち一方が戦闘又は戦事に直接原因して死亡し、他の一方がこれに原因しかいで、死亡した者を含む。）但し引揚孤児を除く、
- ② 引揚孤児 終戦後内地に引揚げて来た孤児、
- ③ 一般孤児 ①、②及び④以外の孤児（父母の病死等のため孤児となったもの）
- ④ 棄迷児 養育者の作為又は不作為によって、一時的に又は永続的に孤児と同様の状態になった棄児又は迷児。

と規定されている。この調査結果は1948年2月に公表されている（表2-1、表2-2）。この調査結果においては孤児の総数は東京都が5,830名、大阪府4,431名、兵庫県5,970名、広島県5,975名、愛知県4,533名、京都府4,608名、岐阜県4,365名、埼玉県4,043名である。ただし、この調査結果で捕捉された浮浪児の数は一部であり、顕在化されないニーズがあったであろうことはすでに数々の研究からも指摘されている。

以上の児童福祉対策に関しては、前述の「浮浪児その他の児童等の応急措置実施に関する件」、同年9月の「主要地方浮浪児保護要綱」で部分的ではあれ、「浮浪児など」の収容が出来、一応の緊急的な対策が実行されたと言える。しかしそれは、「警官を主体に、円陣をえがいて地域一帯の浮浪児を包囲作戦で、トラックに追いこみ積み込んで収容所送り」が行われたという証言もあり（全国社会福祉協議会編『全養協20年の歩み』1966年）<sup>④</sup>、決して今でいう「子どもの権利」という観点からすると望ましくない方法によっての保護も見られたようである。また、後述するように食糧難も深刻を極め、児童を保護する施設も職員も子どもとともに餓死するかも知れないという程の状態であったということも証言されている。



## (2) 戦後期の児童福祉対策と児童福祉法

このような状況下において、連合国最高司令官総司令部（GHQ）と厚生省との間でのやり取りの中において児童福祉保護を目的とする保護法案が整備されていった。GHQからは有名な「SCAPIN775」により旧生活保護法の基本的な原則が示されたが、これが公的扶助のみならず戦後日本の社会福祉行政にも大きな影響があった。1946年に旧生活保護法が制定されるが、1947年に制定され、1948年に施行された児童福祉法はその延長線上において成立したが、一方では村上貴美子が指摘するように<sup>⑤</sup>、生活困窮者としての一般的な対策では対応しきれない児童という特殊ニードに対応するための現実施策の中から「厚生省児童家庭局構想」が芽生え、それに連動して新しい児童福祉に関する法律制定への動きが開始されたことも事実である<sup>⑥</sup>。

それは、SCAPの児童福祉関係の公文書を見ると明らかである。例えば、GHQの公衆衛生福祉局が1946年9月9日に政府宛に発した覚書「＜世話と保護を必要とする児童＞の提案について」においては、戦前期の我が国における児童福祉関係の不十分さを指摘する箇所があり、さらに1946年4月に行われた孤児に対する処置に対する評価がなされているが、「中央政府からの指示に対してなにもなされていない県、あるいは名目的に指示に忠じているだけの県が数多い」こと、さらには1946年6月の東京における保護を要する子どもへの一斉取り締まりの結果や同年5月に行われた横浜市におけるいわゆるホームレスの成人を取り締まった際に500名の検挙者のうち75名が児童であったこと、横浜市神戸地区においては施設に措置された児童の50パーセント以上がすぐに施設を出てしまうことや放浪生活に戻っていることを厳しく指摘し、「児童福祉は民主主義における教育と同水準の注目を浴びるに値する。」との結論とともに、「厚生省に局レベルの機関が必要とされる」ことが提案されている<sup>⑦</sup>。

その後厚生省による児童福祉法の立案がなされていくが、これはすでに寺脇隆夫等による優れた先行研究があり、児童福祉法研究会による『児童福祉法成立資料集成』（1978年、ドメス出版）により児童福祉法に至るまでの原案や審議の内容などを含んだ資料集などによって整理がなされているので概略を述べるにとどめたいが、「児童保護法案」から「児童福祉法案」に至る経緯の中で、1946年12月に中央社会福祉審議会が出した「意見書」は「保護」から「福祉」への対象の拡大を提言し、児童の育成という理念を含んだ法案に修正されていく。「児童福祉法案」がGHQによって最終的に了承された後の国会における審議は浮浪児・非行児、母子世帯、幼保一元化のほか、妊産婦の栄養問題や乳幼児のミ

ルク不足などの喫緊の課題について議論が活発に行われ、1947年11月児童福祉法は成立した。しかし、当初の理念のような児童一般への対策に実質的に拡大するのは高度経済成長期以降であり、戦後期は孤児などへの対応のほか、物資の不足に対する緊急的な支援及びそれに必要な物資の確保が大きな課題であった。

### 3. 茨城県における戦後期の児童問題

#### (1) 戦争被害と児童問題

茨城県においても戦災孤児等の問題は顕在化し、それが戦後の児童養護施設の相次ぐ設立にかかわるのだが、まずは茨城県の戦争被害についても確認しておこう。アメリカ軍による空襲は1944年6月以降本格化した。1944年6月の北九州八幡製鉄所の爆撃以降、日本への本土空襲が相次いでいく。1945年3月の東京大空襲に続いて大都市に対する夜間焼夷弾爆撃が次々に実施され、名古屋、大阪、神戸、横浜、川崎などの大都市が大きな被害を受けた。さらに中小都市に対する無差別焼夷弾爆撃が開始され、同時に軍需工場や石油施設などに対する爆撃も行われた。1945年6月以前にも茨城県にはたびたび空襲があったが、6月に入ってから6月10日の土浦、霞ヶ浦空襲、日立空襲、7月17、18日の日立、勝田艦砲射撃、7月19、20日の日立空襲、8月2日の水戸空襲が相次ぎ、例えば水戸においては空襲による罹災戸数10,104戸、罹災人員50,605名、死者242名、重傷者144名、軽傷者1,149名と水戸市の調査では報告されているが、「水戸戦災を記録する会」の調査では死者は310名となっている<sup>8)</sup>。

終戦後は復員や引揚げが行われ、内地部隊の復員は順調であったといわれるが、外地からの引揚げは特にソ連からは交渉が難航し、1959年まで断続的に続いた。引揚者総数は約10万4千人といわれる<sup>9)</sup>。茨城県は復興事務所を1946年6月に立ち上げ、復興の計画も進められたが生活上の課題は様々であった。空襲の被害による住宅事情や農村の働き手の不足、引揚者の増加にともなう物資不足など、他県よりは若干緩やかではあったというが食糧事情も深刻化し、さらには台風など自然災害の影響を受けやすい地理的な環境もあり(1947年のキャサリン台風をはじめ、自然災害の被害などもあった)、物資の不足が恒常化している状況であった。

以上のような状況は当然子どもの生活に直接的に影響を与える。前述した1948年2月現在の時点における「全国孤児一斉調査」から茨城県の状況を見ると、孤児の総数は3,628人(男児2,100人、女子1,528人)、年齢別でみると「1～2歳」4名、「3歳」16名、「4

歳～7歳」382名、「8歳～14歳」1,763名、「15歳～20歳」1,463名であり、8歳から14歳までの層が多数を占め、次に15歳以上20歳までが多い。また、総数に比較すると、「施設に収容保護されているもの」が163名で、「祖父母、兄姉、親戚、知人その他により保護されているもの」3,414名で、親族により保護されている子どもが圧倒的に多い。また、孤児の種類別調べでは、戦災孤児が923名（うち施設で保護されているもの45名）、引揚孤児186名（同5名）、一般孤児2,481名（同101名）、棄迷児38名（同11名）である。全国でも同様の傾向で一般孤児が最も多く、孤児の総数が123,511名であるのに対して、一般孤児が81,266名、戦災孤児が28,243名、引揚孤児が11,351名、棄迷児が2,647名となっている。

全国のデータ自体が捕捉されていない数が予想されるため、茨城県における本データも顕在化されたニーズは反映されていないということも出来るが、もともと茨城県は他の都道府県と異なり、養護を必要とする施設自体が少なかった事情もある。親族などのインフォーマルな社会資源を活用する風土が茨城県に強く、孤児や棄児はそのような場所に吸収されていたのか、ということ自体が大きな仮説となりうるが、ここでは茨城県における戦前期の児童収容施設が少なかった事実を確認しつつ、戦後の展開を述べていきたい。

## (2) 戦後の茨城県における養護施設の創設とその状況

茨城県には戦前期には茨城孤児院が主な児童収容施設であったが、この施設に関してはいくつかの先行研究<sup>⑩</sup>および資料集に収められた資料が存在する。矢口伊右衛門が1903年（明治39年）に創設した施設であり、1934年に県立施設の「茨城県立茨城養育院」となった後、戦後「県立茨城養育院」となり1974年に「県立茨城愛育園」の敷地に統合・増改築して「茨城県立友部みどり学園」となったが、茨城県の行財政改革の一環で2003年に閉園された。孤児の保護を目的とした施設としては、戦前には「日照養徳園」が1939年に創設され戦後も継続されているが、非行少年の保護を目的として創設された「茨城薫風塾」（現在の児童自立支援施設「茨城学園」）、「道心園」（現在は児童養護施設「道心園」）、や知的障害児の保護を目的として創設された「筑峯学園」などが戦前から存在していたが、孤児を中心として保護した施設は極めて限定的であった。

戦後戦災孤児の支援を中心として養護施設が創設されていったが、多くは戦後に設立されている。茨城県保健福祉部発行の『保健医療福祉施設等一覧(平成25年4月1日現在)』の児童養護施設の一覧を見ると、「認可年月日」が昭和20年代である施設が大半近くで

あるが、その後同一法人に新規施設が創設されたケースも多くを占める。戦前からの資料を保管している施設が他の都道府県と比較して相対的に少ないとはいえ、茨城県の児童養護施設に関するいくつかの資料が残されているのは幸いである。

まずは、茨城県の養護施設の歴史の全体像を俯瞰できる資料として、茨城県・茨城県社会福祉協議会編の『風雪三十年 児童福祉施設 30年の歩み』(1979年)を取り上げたい。各施設の歩みと、特に戦後期に苦勞したことなどが座談会や各施設の歴史的展開を開設する部分で明らかにされている。『風雪三十年 児童福祉施設 30年の歩み』の前半部分は「座談会」であるが、参加者はそれぞれに各施設の草創期の苦勞を語り下ろしている。日照養徳園の稲葉園長(当時)によると、「昭和十九年ごろから戦災孤児が出たということで市役所の方から頼まれて引き取って育てました。地方の婦人会や、近所の方に応援して頂きました。」「費用は自費です。婦人会から寄付してもらったりしましたが、ほとんど自費でしたね。」<sup>⑪</sup>と地域住民や婦人会などからの寄付に助けられたことが述べられている。また、チルドレンズ・ホームの石川氏は、「施設らしく始めたのは、昭和二十二年、その時はやはり私財を投げ出してやるという形だったようですが、その後はアメリカの教会からの援助を頂いたり、さらに施設の後援者、理解者の援助が中心であったようです。」「更に土地はもちろん自己拠出ですし、建物の増築とか改築とかは自己拠出金の他に共同募金の愛の助け合い運動が大きな柱だったように思います」<sup>⑫</sup>と証言し、海外からの援助とともに、施設的环境整備には共同募金も大きな役割を果たしていたことが窺える。

次にそれぞれの施設の「年史」も見ておきたい。としては茨城県立友部みどり学園編『自立百年—児童擁護の魁として』が挙げられるが、ここでは戦後混乱期の部分に注目しよう。

「戦時中水戸空襲の際は施設等が全て焼失し、職員と児童は白梅荘に移り住んだ。敗戦後の混乱により浮浪児は増えるばかりで、間借り生活ではどうにもなくなり、8か月後に、水戸市東町にある元傷痍軍人職業補導所に移動する。しかし、生活は苦しく、アメリカ軍部の物資の供給に助けられたが、設備は不十分で職員は少ない<sup>原文ママ</sup>うえ、ある上児童は増え、毎日が苦しい生活であった」<sup>⑬</sup>。

と述べられているが、空襲における施設の焼失、戦後混乱期の浮浪児の増加への対応とともに、物資の不足に対してアメリカ軍部の物資の供給に関する記述が見られ、物資の不足の補助手段として海外から提供された物資の存在が明記されていることに注目したい。

今一つ注目したいのは、は、同仁会編『同仁会 50年記念誌』の記述である。1950年「臨海学園」が創立されたが、この記念誌に創立者の遠藤光静氏による「同仁会のあゆみ」

という遺稿が所収されている。ここでも、終戦後の施設運営の困難が記されている。

「こちらは毎日の食糧に、衣類資金に、職員に、発足から5年経は全くの試行錯誤、計画立たないまま情熱だけで仕事をするという日々である。まさに狂乱怒濤の時代。だが皆が奉仕の心に燃え、励まし合った充実感のある時期でもあった。」<sup>⑭</sup>

「一日子供の食費が『42円』。凡そ想像がつく生活である。うどん、雑炊、麦飯。米の出るのは一食だけ。その一食米飯も充分でないので慢性飢餓が続く。(中略)衣類は着たきり雀よろしく、冬など暖かい日を見て洗濯して直ぐ着せる。着替え等は、2・3年経たないと与えられない。「ララ物資」の古衣更生で牧われたのもこの時代。住む部屋は先に述べた通り、何とも惨めで貧しかったが、皆で施設の生活を良いものにしようと、職員と子供の心が通う共同生活であった。」<sup>⑮</sup>

ここでも物資の不足が続く状況での養育だったようであるが、ここで「ララ物資」と物資の具体的な名前が出ていることと、古着などが物資として提供されていたことなどが明解に記されており、当時の物資不足を補う手段として重要なものであったことが窺える。

これらの年史においては、その後各施設における戦後の歩みが描かれているが、戦後期に共通しているのは孤児の収容に関わる問題と、物資の不足、措置費などが不十分であったことに起因する職員の待遇の不十分さなどが挙げられるが、それを受け止めながら子どもとともに歩むという信念が貫かれていたことが残された記録からもうかがえる。

#### 4. 物資の不足への対応—「ララ物資」、「CAC物資」などを中心に

##### (1) 「ララ物資」

戦後の児童福祉施設における物資不足への対応として、大きな助けとなったものが海外からの援助物資であるが、その中でも特に「ララ (Licensed Agencies for Relief in Asia) 物資」が有名である。戦後の「ララ物資」に関してはすでに多くの優れた先行研究があり、多々良紀夫著『救援物資は太平洋をこえて—戦後日本とララの活動』(保健福祉広報協会、1999年)をはじめ、社会福祉施設への救援物資の提供の状況などに関する研究も進んでいる<sup>⑯⑰</sup>。

「ララ」の構成団体に関しては、すでに先行研究で説明されているように、全米の各種宗教団体を中心とする海外事業運営篤志団アメリカ協議会 (ACVAFS) が、米大統領直轄の戦時救済統制委員会の許可を受け1946年に設立した団体で、「アジア救済公認団体」と訳され、頭文字をとった「ララ」が使用されることが多い。「ララ物資」に関しては

1946年から1952年までの間に食料、医療、医薬品、靴、石鹼、原反、綿、その他が配分されたが、山羊、乳牛など新鮮なミルクを飲めるよう配慮されて送られたものもある。食料の中では一般的に知られるのは脱脂粉乳であろうが、米、乾燥スープ、練り粉、砂糖、塩、粉全乳、脱脂粉乳、缶詰、ビタミン剤、干しジャガイモなど、品目は多岐にわたる。

茨城県における受け入れであるが、ララ中央委員会によって戦争被害者数に基づくグループ分けがなされ、茨城県はBグループとされた<sup>18)</sup>。なお、1948年2月23日付で茨

資料4-1 茨城県における「ララ物資」の配分に関する文書

昭和二十三年二月二十三日

茨城県民生部長

長殿

ラ・ラ救援物資の配分について

今般貴校戦災生徒並引揚者衣料困窮者に対し右物資が贈与に成ったので配分するから左記事項了知の上適正なる配分をせられたい。

記

一、配分数量 追て通知

二、配分対象

(1) 目下在学中の生徒で引揚者、戦災者、其の他真に衣料に困窮して居る者に限る。

三、配分方法

(1) 配分に当っては濫りに抽籤等によることなく適正公平に本人に適合する様にされたい。

(2) 学校に診ては配分計画(最も合理的な)を以て県に提出相談のこと。

四、本物資の取扱は特に慎重を期し尚も不正配分横流しの絶無を期されたい。

五、前項により数量に猶余裕を生じたる時或は子供用、男子用等の為不適正のものありたる場合学校附設の社会事業収容者若しくは在校生の家族で特に衣料に困窮してゐるものに配分のこと。此の際一応県に打合せのこと。

六、受領証は県に診て作成のもの正副四通とし三通を提出一通は学校に於て保管のこと。此の際別紙様式〈略〉に依る配分報告書を三通作成提出のこと。

尚学校に診ては各個人の配分証として連名或は個人毎に受領証を徴し保管のこと。

七、其の他

(1) 米軍被服は使用禁止に成つてゐるから一括県宛返送のこと。

(2) 特に高級品にして不適合のものならば前項に準じ取扱はれたい。

(3) 其の他疑義を生じたる時は県厚生課に問合されたい。

(4) 本物資は到着后早急に処理し盗難等なき様にせられたい。

(出典：茨城県歴史編集会編『茨城県資料 戦後改革編』p242)

城県民生部から「ラ・ラ物資の配分について」が発せられ、これは学校を中心にしたもののようであるが、対象は「在学中の生徒で引揚者、戦災者、その他真に衣料に困窮して居る者」と限定され、配分方法に関しては、これまでの先行研究でも指摘されたとおりかなり厳重であり、「不正・横流し」に関してはかなり慎重を期していること、適正・公平な配分となるよう強調していることなどは他県とも同様である。なお、児童福祉施設その他への配分についての証言などは若干の記録があるものの、詳細なデータおよび当時の状況に聞き取り等については今後の資料の掘り起しが必要である。

## (2) 「CAC 物資」

前述の「ララ物資」が 1952 年に配分が終了したことは社会福祉施設にとっては命綱となる物資の多くを失うことになるが、その後いくつかの援助物資の中で、福祉施設に一定の物資を提供していたのが「CAC」の救援活動である。これは 1952 年に教会世界奉仕団 (Church World Service)、米国フレンド奉仕団 (American Friends Service Committee)、カトリック戦時救済奉仕団 (Catholic War Relief Service) の三団体から、日本側の受入態勢さえ整えば救助活動を継続してもよい、との申し出があったことにより配分されることになったものである<sup>⑨</sup>。これを受けて、全国社会福祉協議会と厚生省が中心となって、援助物資の受領や配分、輸送費の捻出などについて協議を重ねた結果、物資の受領と配分は全社協が担当し、ララ物資の場合は日本政府の負担であった輸送費を各都道府県の負担とすることで合意を得た。1953 年 3 月、全国社会福祉協議会と三団体の間で契約が結ばれ、全社協内に設置した処理委員会 (委員長には前ララ救援物資中央委員会委員長で、元アメリカ大使の堀内謙介が選任された) で援助物資運営の基本的事項が決定された<sup>⑩</sup>。「CAC」からの救援物資の寄贈はララ物資の終了を補う物資として、高度経済成長期前後の時期にあたる 1964 年 6 月まで続けられた。

茨城県においてはこの「CAC 物資」の提供を裏付ける資料は若干であるが残されている。原資料は茨城県立歴史館で発見できたが、主に 1958 年から 1960 年前後のごく一部の資料が残されているのみで、その他の資料は散逸している可能性がある。残された資料を見ると、前述の通り物資は全国社会福祉協議会から需要量の調査があり、それに基づき茨城県が各施設との調整を行いながら配分する流れは一応の確認ができる。品目については脱脂粉乳、小麦粉、チーズ、中古衣料などが主なもので、物資の提供の方法や物資の内容はララ物資の配分の方法が反映されていたものと考えられる。配分先は児童福祉施設で

は保育所、養護施設、教護院、知的障害児のための施設が見られるが、高齢者福祉施設、身体障害者施設、救護施設なども配分を受けていた。需要の調査を施設に送付し、その回答に基づき物資の提供がなされているが、中古衣料の需要が1960年前後に依然として存在していたことは現在の生活感覚からは想像できないものである。

茨城県における「ララ物資」の資料を探していたところ、その延長線上から「CAC物資」の資料を見つけることができたことは思いのほかの収穫であったが、これ自体が戦後期から高度経済成長期前後の児童福祉施設の状況を考察する研究のテーマとなりうるので、閲覧が可能な資料はもとより、散逸した資料を手繰り寄せていくことも可能な限り進めていかなければならないであろう。

## 5. 今後の課題

この研究ノートでは戦後期の茨城県における養護施設を中心とする児童福祉施設の状況を押さえながら、今後の研究の進め方についての構想を述べたものであるが、いくつかの浮上した課題をまとめておく。

- ① 戦後の子どものニーズの捕捉を進めること。戦後は戦災孤児などの問題が児童福祉ニーズの中心となるが、地域によるニーズの際に配慮しながら研究を進めることが不可欠である。
- ② 児童福祉法制定前後の状況はGHQが我が国の児童福祉状況をどう見たか、という観点からの考察が必要である。一般的な研究では大都市の孤児や棄児、貧困児童などの状況から児童福祉状況が研究される傾向があるが、地方都市の児童福祉状況をどう見ていたのか、という観点による資料が残されているのかは再度確認が必要である。
- ③ 物資の各施設への配分などへの研究を進めること。特に、茨城県の児童福祉施設における前後の物資の欠乏は様々に証言が残されているが、食糧事情のみならず、インフォーマルな関係性も含んでの考察は、地域性を解明する手掛かりとなりうる。また、「ララ物資」のほか、様々な援助物資が茨城県に配分されていたことも併せて、総合的な把握が必要である。特に、「CAC物資」は、「ララ物資」の後を継ぐ物資として、その連続性にも注目して研究を進める必要がある。

この研究ノートをもとにして、絞り込みを行いつつ総合的な戦後児童福祉施設（特に今でいう社会的養護関係の施設）への考察を進めていきたい。冒頭にも述べたとおり資料の廃棄、散逸、当時を知る人へのインタビュー等の制約など研究上の課題はあるが、戦後期



は現在の児童福祉システムの基本的な枠組みを作った時期であることを鑑みても、このテーマによる研究を進める必要性は強調しておきたい。

(Endnotes)

- ① 厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年の歩み』、厚生省児童家庭局、1998、p.5
- ② 厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年の歩み』、厚生省児童家庭局、1998、p.5
- ③ 厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年の歩み』、厚生省児童家庭局、1998、p.5～6
- ④ 中村・佐藤・小倉・一番ヶ瀬・三浦編著『講座社会福祉 2 社会福祉の歴史』p.84～85
- ⑤ 村井貴美子『占領期の福祉政策』、勁草書房、1987年
- ⑥ 藤井常文著・倉重裕子訳『キャロル活動報告書と児童相談所改革 児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたか』p.141 その他。本書は児童福祉司などの相談援助に関する部門を主題とした研究であるが、いわゆる入所型施設への基礎研究が踏まえられた上での論考で、大いに参考になった。
- ⑦ 財産法人社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』、1978、p.143～147
- ⑧ 茨城県史編集委員会編『茨城県史 近現代編』p.675～688
- ⑨ 茨城県史編集委員会編『茨城県史 近現代編』p.698～701
- ⑩ 大森昭佳「茨城孤児院と矢口伊右衛門」茨城県立歴史館『茨城県史研究 85』、2001は、戦前における茨城県の孤児収容施設の研究として貴重なものである。
- ⑪ 茨城県・茨城県社会福祉協議会編『風雪三十年 児童福祉施設 30年の歩み』、1979、p.8
- ⑫ 茨城県・茨城県社会福祉協議会編『風雪三十年 児童福祉施設 30年の歩み』、1979、p.9
- ⑬ 茨城県立友部みどり学園編『自立百年—児童擁護の魁として』p.26
- ⑭ 社会福祉法人同仁会編『同仁会 50年のあゆみ』p.12
- ⑮ 社会福祉法人同仁会編『同仁会 50年のあゆみ』p.12
- ⑯ 岩崎美智子『「ララ」の記憶—戦後保育所に送られた救援物資と脱脂粉乳』『東京家政大学博物館紀要 第14集』、2009、はララ物資が保育所の保母にどのような受け止められ方をされていたのかに着目した興味深い論文である。
- ⑰ 西田恵子「戦後混乱期のララ救援物資に対する日本社会の応答—新聞報道の論調を中

心に一」常磐大学コミュニティ振興学部 紀要『コミュニティ振興研究』、2014 はラ  
ラ物資に関する新聞報道の言説を分析し、新聞がララ物資の提供の公平性と優先順位を  
つけての配分を社会に知らしめたことの意義について、社会福祉に関わる「情報」とい  
う観点から考察を行っている。

- ⑱ 多々良紀夫『救援物資は太平洋をこえて―戦後日本とララの活動』保健福祉広報協会、  
1999年、p.170～171
- ⑲ 全国社会福祉協議会編『全国社会福祉協議会百年史』、全国社会福祉協議会、2010年  
p.168
- ⑳ 全国社会福祉協議会編『全国社会福祉協議会百年史』、全国社会福祉協議会、2010年、  
p.169～171

(参考文献)

- ・古川孝順『子どもの権利』、有斐閣、1982
- ・多々良紀夫著 古川孝順・菅沼隆訳『占領期の福祉改革―福祉行政の再編成と福祉専門  
職の誕生』、筒井書房、1997
- ・右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』、有斐閣、1977

近江宣彦

表2-1 孤児の総数種類別調(1948年2月)

	計	男	女	年齢別					施設に収容保護されているもの	祖父母兄弟親戚知人その他により保護されているもの	保護者なくして独立して生活を営む者
				1~2歳	3歳	4~7歳	8~14歳	15~20歳			
北海道	3,443	1,892	1,551	16	19	261	1,562	1,585	369	2,979	95
青森	1,171	647	524	5	2	134	524	506	58	1,080	33
岩手	2,139	1,197	942	1	23	252	970	893	93	1,942	104
宮城	1,559	893	666	2	13	149	803	592	71	1,461	27
秋田	2,054	1,120	934	4	9	166	995	880	38	1,951	65
山形	1,784	971	813	1	15	203	862	703	50	1,687	47
福島	1,942	1,092	850			250	940	752	51	1,863	29
茨城	3,628	2,100	1,528	4	16	382	1,763	1,463	163	3,414	51
栃木	2,588	1,414	1,174	8	9	251	1,202	1,118	37	2,495	56
群馬	2,508	1,359	1,149	5	27	306	1,103	1,067	82	2,372	54
埼玉	4,043	2,199	1,844	11	23	404	1,854	1,751	180	3,751	112
千葉	2,375	1,338	1,537	4	11	213	1,205	942	493	1,817	65
東京	5,830	3,511	2,319	58	44	497	2,535	2,696	1,703	3,861	266
神奈川	2,486	1,429	1,057	118	40	257	1,129	942	655	1,783	48
新潟	3,352	1,829	1,523	5	14	308	1,574	1,451	23	3,205	124
富山	2,065	1,056	1,009		21	182	947	915	45	1,955	65
石川	1,550	836	714	6	4	140	713	687	113	1,343	94
福井	2,199	1,203	996	2	8	225	1,013	951	84	2,005	110
山梨	1,039	607	432	3	6	100	487	443	34	969	36
長野	2,845	1,554	1,291	5	9	254	1,271	1,306	203	2,498	144
岐阜	4,365	2,247	2,118	6	13	448	1,923	1,975	111	4,083	171
静岡	2,680	1,507	1,173	10	10	313	1,225	1,122	177	2,435	68
愛知	4,533	2,474	2,059	10	11	478	2,154	1,880	533	2,798	202
三重	2,819	1,525	1,294	2	5	287	1,351	1,174	38	2,653	128
滋賀	2,058	1,076	982	4	5	197	906	946	85	1,883	90
京都	4,608	2,522	2,086	12	29	489	2,084	1,994	584	3,823	201
大阪	4,431	2,642	1,789	26	6	329	2,100	1,970	1,413	2,836	182
兵庫	5,970	3,285	2,685	16	29	588	2,807	2,530	662	5,045	263
奈良	1,790	1,000	790	6	13	182	782	807	288	1,410	92
和歌山	1,372	751	621	1	8	149	706	508	58	1,287	27
鳥取	1,385	764	621	3	17	189	629	547	100	1,233	52
島根	1,858	1,010	848		9	219	887	743	45	1,735	78
岡山	2,018	1,119	899	7	15	471	855	670	327	1,650	41
広島	5,975	3,271	2,704	14	56	855	2,617	2,433	456	5,519	-
山口	2,708	1,531	1,177	6	7	259	1,301	1,135	205	2,379	124
徳島	1,680	918	762	4	5	204	864	603	41	1,557	82
香川	1,525	806	719	3	10	193	695	624	143	1,306	76
愛媛	1,998	1,070	928	5	9	235	988	761	61	1,877	60
高知	1,465	833	632		4	187	711	563	34	1,404	27
福岡	3,677	2,097	1,580	34	54	491	1,754	1,344	584	2,989	104
佐賀	2,069	1,183	886	14	5	222	922	906	216	1,775	78
長崎	2,313	1,347	966	27	21	205	1,083	977	357	1,851	105
熊本	3,076	1,666	1,410	36	30	327	1,564	1,119	405	2,558	113
大分	1,912	1,105	807	31	15	207	868	791	444	1,384	84
宮崎	1,442	804	638	12	10	175	766	479	168	1,235	39
鹿児島	3,184	1,687	1,497	7	10	380	1,737	1,050	122	2,972	90

(出典：児童福祉法制研究会 編『児童福祉法成立資料集成 下』ドメス出版. 1979.p.832)

茨城県における戦後期の養護施設をめぐる動向に関する試論

表 2-2 全国孤児一斉調査結果 (1948年2月)

	戦災孤児	引揚孤児	一般孤児	棄迷児	計	以上の内 浮浪の経験ある者
北海道	504 ( 75)	608 ( 56)	2,267 ( 213)	64 ( 25)	3,443 ( 369)	262 ( 114)
青森	133 ( 12)	205 ( 17)	816 ( 18)	17 ( 11)	1,171 ( 58)	39 ( 28)
岩手	264 ( 10)	117	1,679 ( 63)	79 ( 20)	2,139 ( 93)	75 ( 54)
宮城	231 ( 25)	232 ( 6)	1,074 ( 23)	22 ( 17)	1,559 ( 71)	53 ( 28)
秋田	251 ( 5)	253	1,525 ( 29)	25 ( 4)	2,054 ( 38)	32 ( 6)
山形	213 ( 13)	351 ( 11)	1,210 ( 25)	10 ( 1)	1,784 ( 50)	18 ( 10)
福島	387 ( 11)	365 ( 10)	1,157 ( 25)	33 ( 5)	1,942 ( 51)	27 ( 16)
茨城	923 ( 45)	186 ( 5)	2,481 ( 101)	38 ( 11)	3,628 ( 163)	154 ( 141)
栃木	599 ( 6)	129 ( 1)	1,824 ( 18)	36 ( 12)	2,588 ( 37)	36 ( 10)
群馬	397 ( 19)	187 ( 2)	1,774 ( 56)	150 ( 5)	2,508 ( 82)	68 ( 24)
埼玉	908 ( 61)	130 ( 10)	2,950 ( 82)	55 ( 27)	4,043 ( 180)	122 ( 90)
千葉	775 ( 190)	93 ( 18)	1,436 ( 234)	71 ( 51)	2,375 ( 493)	428 ( 368)
東京	2,010 ( 852)	409 ( 118)	3,279 ( 622)	132 ( 111)	5,830 ( 1,703)	961 ( 866)
神奈川	553 ( 192)	275 ( 81)	1,438 ( 179)	220 ( 203)	2,486 ( 655)	296 ( 282)
新潟	705 ( 6)	300	2,327 ( 16)	20 ( 1)	3,352 ( 23)	50 ( 17)
富山	427 ( 4)	140 ( 2)	1,474 ( 38)	24 ( 1)	2,065 ( 45)	41 ( 20)
石川	243 ( 13)	160 ( 19)	1,131 ( 77)	16 ( 4)	1,550 ( 113)	48 ( 35)
福井	466 ( 19)	112 ( 7)	1,594 ( 47)	27 ( 11)	2,199 ( 84)	34 ( 19)
山梨	248 ( 15)	96 ( 2)	682 ( 10)	13 ( 7)	1,039 ( 34)	32 ( 14)
長野	424 ( 77)	681 ( 20)	1,716 ( 103)	24 ( 3)	2,845 ( 203)	75 ( 51)
岐阜	762 ( 21)	412 ( 31)	3,152 ( 53)	39 ( 6)	4,365 ( 111)	55 ( 18)
静岡	682 ( 50)	188 ( 31)	1,758 ( 69)	52 ( 29)	2,680 ( 177)	117 ( 71)
愛知	1,019 ( 144)	189 ( 30)	3,245 ( 315)	80 ( 44)	4,533 ( 533)	315 ( 265)
三重	907 ( 16)	204	1,993 ( 21)	25 ( 1)	2,819 ( 38)	22
滋賀	325 ( 17)	277 ( 1)	1,440 ( 65)	16 ( 2)	2,058 ( 85)	48 ( 30)
京都	830 ( 124)	216 ( 44)	3,342 ( 268)	220 ( 148)	4,608 ( 584)	339 ( 283)
大阪	1,140 ( 430)	262 ( 38)	2,703 ( 650)	326 ( 295)	4,431 ( 1,413)	728 ( 712)
兵庫	1,453 ( 266)	262 ( 48)	4,149 ( 294)	106 ( 55)	5,970 ( 662)	434 ( 375)
奈良	357 ( 52)	87 ( 26)	1,321 ( 194)	25 ( 16)	1,790 ( 288)	138 ( 101)
和歌山	356 ( 10)	72 ( 11)	900 ( 29)	35 ( 8)	1,372 ( 58)	42 ( 31)
鳥取	270 ( 28)	109 ( 7)	982 ( 60)	24 ( 5)	1,385 ( 100)	41 ( 33)
島根	389 ( 3)	182 ( 13)	1,268 ( 29)	19	1,858 ( 45)	26 ( 9)
岡山	627 ( 151)	192 ( 38)	1,169 ( 112)	40 ( 26)	2,018 ( 327)	243 ( 223)
広島	2,541 ( 226)	563 ( 74)	2,781 ( 111)	90 ( 45)	5,975 ( 456)	266 ( 143)
山口	644 ( 55)	275 ( 23)	1,748 ( 113)	41 ( 14)	2,708 ( 205)	143 ( 100)
徳島	427 ( 10)	103 ( 1)	1,133 ( 26)	17 ( 4)	1,680 ( 41)	41 ( 14)
香川	328 ( 33)	131 ( 14)	1,049 ( 88)	17 ( 8)	1,525 ( 143)	97 ( 45)
愛媛	387 ( 20)	182 ( 5)	1,404 ( 23)	25 ( 13)	1,998 ( 61)	33 ( 17)
高知	289 ( 6)	147 ( 2)	1,008 ( 24)	21 ( 2)	1,465 ( 34)	14 ( 5)
福岡	753 ( 146)	560 ( 146)	2,227 ( 172)	137 ( 120)	3,677 ( 584)	310 ( 270)
佐賀	420 ( 41)	300 ( 47)	1,336 ( 123)	13 ( 5)	2,069 ( 216)	93 ( 76)
長崎	770 ( 204)	295 ( 34)	1,187 ( 72)	61 ( 47)	2,313 ( 357)	209 ( 187)
熊本	488 ( 96)	470 ( 30)	2,066 ( 254)	52 ( 25)	3,076 ( 405)	134 ( 107)
大分	505 ( 190)	215 ( 26)	1,144 ( 189)	48 ( 39)	1,912 ( 444)	248 ( 195)
宮崎	289 ( 33)	120 ( 10)	1,021 ( 113)	12 ( 12)	1,442 ( 168)	65 ( 43)
鹿児島	939 ( 33)	309 ( 25)	1,906 ( 62)	30 ( 2)	3,184 ( 122)	65 ( 38)
計	28,248 ( 4,055)	11,351 ( 1,140)	81,266 ( 5,508)	2,647 ( 1,501)	123,511 ( 12,202)	7,117 ( 5,584)

(出典：児童福祉法制研究会 編『児童福祉法成立資料集成 下』ドメス出版. 1979.p.831、カッコ内は収容保護施設内児童数)



## 常磐大学コミュニティ振興学部紀要『コミュニティ振興研究』編集規程

2001年3月30日  
改正 2010年9月14日

1. 常磐大学コミュニティ振興学部研究紀要『コミュニティ振興研究』(Community Development Studies)は、年に2回発行する。
2. 本誌の寄稿資格者は、本学の専任教員および紀要編集委員会が認めたものとする。
3. 寄稿論文は学術論文として相応しい内容と形式を備えたものであり、かつ未発表のものでなければならない。本文の使用言語は、日本語または英語とする。
4. 本誌には研究論文、研究ノート、書評などの欄を設ける。それらの内容は以下のとおりとする。
  - ① 研究論文は理論的または実証的な研究成果の発表をいう。
  - ② 研究ノートとは研究途上にあり、研究の原案や方向性を示したものをいう。
  - ③ 書評は新たに発表された内外の著書・論文の紹介をいう。
5. 原稿は所定の執筆要綱に従って作成し、紀要編集委員会に提出する。
6. 寄稿原稿は紀要委員会において検討し、必要な場合には加筆、訂正、削除もしくは掲載見送りを求めることがある。
7. 1号につき一人が掲載できる論文などは、原則として1編とする。
8. 初校の校正は執筆者が行う。
9. 執筆者に対して編集規程と執筆要項を配付する。
10. 執筆者には本誌2冊と抜刷50部を贈呈し、それ以上は実費負担とする。
11. 必要に応じて、テーマを決めて特集号とする。
12. 論文の体裁(紙質、見出し、活字など)は可能な限り統一する。
13. 紀要のサイズはB5とし、1段組みでいずれも横組みとする。
14. 上記以外の事項については、紀要編集委員会の決定に従うものとする。

## 常磐大学コミュニティ振興学部紀要『コミュニティ振興研究』執筆要項

1. 原稿は、手書きの場合には横書きで、A 4判 400 字詰め原稿用紙で提出する。パーソナル・コンピューター入力の場合には、フロッピー・ディスクと、横書き全角 40 字 30 行で A 4 判用紙に印刷されたものを提出する。
2. 原稿はコピーをとり、オリジナルを紀要編集委員会に提出し、コピーは執筆者が保管する。
3. 原稿の執筆にあたっては、以下の事項に従うこと。
  - (1) 原稿の 1 枚目には原稿の種別、題目、著者名および英文の題目、ローマ字表記の著者名を書くこと。
  - (2) 研究論文には 200 語程度の英文アブストラクトを付すこと。なお、アブストラクトとは別にサマリーを必要とする場合は、A 4 判ダブルスペース 3 枚以内のサマリーを付すことができる。
  - (3) 書評には著者名、書名のほか出版社（者）名、発行年、ページ数などの書誌事項を記載すること。
  - (4) 記述は簡潔、明確にし、日本語においては現代かなづかい、常用漢字を使用する。ただし引用文においてはこの限りではない。
  - (5) 数字は、原則として、算用数字を使用する。
  - (6) 英文は手書きせず、ワード・プロセッサを使う。
  - (7) 注および参考文献の表記等は、執筆者の属する学会等の慣行に従うものとする。
  - (8) 図、表はひとつにつき A 4 判の用紙に 1 枚描き、本文に描き入れない。なお、本文には必ずその挿入箇所を指定すること。ただし、本文、図、表ともパーソナル・コンピューターで作製した場合は、本文中に描き入れてもよい。
  - (9) 図表の番号は図 1.、表 1.、とする。そのタイトルは、図の場合は図の下に、表の場合は表の上に記載すること。
  - (10) 図表の補足説明、出典などはそれらの下に書くこと。
  - (11) 見出しは、1、2、（章に相当）、1-1、1-2、（節に相当）、(1)、(2)の順とする。
  - (12) 人名、数字表記、用語表記等は、所属学会の慣行に従う。

編集委員

横須賀 徹

坂井 知志 池田 幸也

林 寛一 吉川 勲

---

常磐大学コミュニティ振興学部紀要

コミュニティ振興研究 第20号

2015年3月31日 発行

非売品

編集兼発行人 常磐大学コミュニティ振興学部 〒310-8585 水戸市見和1丁目430-1  
代表者 松村直道 電話 029-232-2511(代)

---

印刷・製本 株式会社タナカ





# Community Development Studies

**No.20**  
**March, 2015**

---

## CONTENTS

### Articles

- Status and issues on the care handing of animals kept at private kindergartens  
in Ibaraki prefecture ..... Misaki Isaka, Humio Nakahara 1
- Which Municipalities Charge for Garbage?  
— An Statistical Analysis of 44 Municipalities in Ibaraki Prefecture — ..... Hiroaki Okajima 17
- The consideration of the way of the inhabitant ballot system  
to enhance the decision-making of local autonomy  
~ The proposition of decision by the assembly that approves the inhabitant ballot result  
..... Tsutomu Yoshida 53
- Islamic Representations and Realism in *Mahomet and his Successors* and *Vanity Fair*  
..... Kenji Toyama 95

### Research Notes

- The Sentence-Final Particle *Yo* in Japanese ..... Tadashi Baika 121
- A Preliminary Note about the Trend around the Nursing Home after World War II  
in Ibaraki Prefecture ..... Nobuhiko Oumi 133