

コミュニティ 振興研究

21

CENTURY

第21号

2015年11月

研究論文

- 児童自立支援施設入所児と一般中学生のアサーション・タイプの違いについて
 ～ 仮想会話場面を用いて～
 星野 知実 菅佐原 洋 馬場 久美子 水口 進 1
- 茨城県44市町村におけるごみ処理有料化による家庭系ごみ減量効果に関する分析
 ～ ごみ処理サービス需要の価格弾力性からのアプローチ～ 岡嶋 宏明 23
- 行政上の強制措置の立法基準に関する考察
 ～ 放置物件に対する即時強制を題材に 吉田 勉 65
- デジタル・アーキビスト養成に主眼を置いたタブレット端末を利用した授業の開発
 町 英朋 塩 雅之 坂井 知志 北根 精美 115
- 長崎県の戦後期児童福祉施設における要援護の状況と「ララ救援物資」の配分に関する考察 近江 宣彦 133

研究ノート

- 外国人介護福祉士候補者の定着問題について
 ～ 主として新聞報道を通じて～
 宮本 秀樹 中川 健司 中村 英三 山岸 周作 157

書評

- 吉田雅信著『魂の政治 ―創造性と限界の考究―』
 (かまくら春秋社、2014年10月) 林 寛一 171

研究論文

児童自立支援施設入所児と一般中学生の
アサーション・タイプの違いについて

－仮想会話場面を用いて－

星野 知実¹ 菅佐原 洋² 馬場 久美子³ 水口 進⁴

A study of the difference in the assertion types of the children who enter children self -
support facility and the children who enter a general junior high school

－ Use Virtual conversation situation －

Abstract

We considered the following 2 points by this study.

(1) Is there difference in the assertion type by the children who enter a child self - support facility and the children who go to a general junior high school?

(2) Is the kind of misconduct related to the assertion type?

37 children who enter a child self - support facility and 227 children who go to a general junior high school participated in this study. We made and investigated virtual conversation situations which require assertion. We made virtual conversation situations by making reference to Hamaguchi's study.

The children who enter a general junior high school students adopted appropriate assertion by a situation which requires assertion. The children who enter a child self- support facility adopted offensive assertion by a situation which requires assertion.

Much of the children who enter child self - support facility is experiencing misuse. Their parents also have a low degree of the mental health. They weren't experiencing an appropriate interpersonal relationship from childhood. We have to educate appropriate assertion for them. That will aid their interpersonal relationship making.

1 同仁会 臨海学園

2 常磐大学人間科学部 助教

3 常磐大学人間科学部 准教授

4 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

問題と目的

児童自立支援施設は児童福祉法第 44 条に「不良行為をなし、またなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導などを要する児童を入所させ、または保護者の下から通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、あわせて対処したものについて相談その他の援助を行うことを目的とする施設とする」と規定されているように、非行性を有する少年のための施設としての役割を果たしている。簡単にいえば、児童自立支援施設は 18 歳未満の非行少年、あるいはその恐れのある少年、家庭環境などの理由で生活指導を要する少年の社会復帰を図る福祉・教育施設である（廣渡，2004）。

厚生労働省（2009）によると、児童自立支援施設入所児童は 1,995 人で、平均年齢は 14.2 歳であった。また、児童自立支援施設入所時の年齢は 13 歳が 30.5%、14 歳が 30.4% となっており、平均在所期間が 1.1 年となっていることから、坂本（2006）は「中学時（特に中学 2 年以降）に入所し、中学卒業と同時に家庭復帰となるパターンが多いのではないか」と推察しており、1 つの児童自立支援施設入所児の流れとなっていると考えられる。

筆者のひとりである星野は児童自立支援施設で 1 年半ほど嘱託指導員として子ども達に関わってきた。そこで職員の方から入所児の行動特徴、性格特徴について話を聞く機会があった。児童自立支援施設入所児の中には、職員・他の児童への自己主張が攻撃的な子、相手を操作し自分に従わせようとする子、間違っただけを言っている子がいても自分の意見を言わず流されている子、嫌なことをされても何も言えない子がいることがわかった。自己主張について、心理学の領域ではアサーションという捉え方をしている。

アサーションの起源はアメリカであり、日本での訳語は「自己表現・自己主張・主張性」となっているが、平木（2009）は「アサーティブとは、自分も相手も大切にしたい自己表現」と述べている。

平木（2009）はアサーションのタイプをノン・アサーティブ、アグレッシブ、適切なアサーションの 3 つに分けている。①ノン・アサーティブとは「自分の気持ちや考え、意見を表現しなかったり、しそこなったりすることで、自分から自分の言論の自由（人権）を踏みにじっているような言動を言う」と定義されている。また、自分の気持ちや考えを言わないだけでなく、あいまいな言い方をしたり、言い訳がましく言ったり、他人に無視されやすい消極的な態度や小さな声でいう事も含まれる。②アグレッシブとは「自分の意志や考え、気持ちをはっきり言うことで、自分の言動の自由を守り、自分の人権のために立ち上がって、自己主張はするが、相手の言い分や気持ちを無視、または軽視して、結果的に

相手に自分を押し付ける言動を言う」と定義されている。アグレッシブは相手の犠牲の上に立った自己表現・自己主張であり、自分の言い分は通っても、相手の気持ちを害したり、相手を見下したり、不必要に支配したりすることになる。単に暴力的に相手を責めるだけではなく、相手の気持ちや欲求を無視することや、自分勝手な行動を取ることで、自分の欲求を押し付け、相手を自分の思い通りに動かそうとすることも含まれる。③適切なアサーション (assertive)とは「自分も相手も大切にしたい自己表現である」と定義されている。適切なアサーションは、自分の気持ち、考え、信念などが正直に、率直に、その場にふさわしい方法で表現され、そして相手が同じように発言することを奨励することである。

濱口 (1994) によると、主張的行動が必要とされる場面は6つあり、権利の防衛、要求の拒絶、異なる意見の表明、個人的限界の表明、他者に対する援助の要請、他者に対する肯定的な感情と思考の表明となっている。①権利の防衛とは「自己の権利が他者によって不当に侵害された時、攻撃的でないしかたで、抗議する行動」と定義されている。

②要求の拒絶とは「実行不可能であったり、実行するには多くの物理的・心理的な負担がかかる他者からの要求を、攻撃的でないしかたで拒否する行動」と定義されている。

③異なる意見の表明とは「他者が自分とは異なる意見を述べた時に、攻撃的でないしかたで、自己の意見を述べる行動」と定義されている。④個人的限界の表明とは「自己の過ち、能力的限界、無知を他の者に対して表明する行動」と定義されている。

⑤他者に対する援助の要請とは「自分一人で処理できない問題に出合った時に、他者の権利を侵害しない範囲で、他者に援助を要請する行動」と定義されている。⑥他者に対する肯定的な感情と思考の表明とは、濱口 (1994) によると「他者に対する感謝、好意、賞賛を表明する行動」と定義されている。

児童を対象にアサーションの3つのタイプのうち、どの傾向が強いのか調べるための尺度が開発されている。アサーティブネス・チェックリスト (アルベルティ&エモンズ, 2009)、児童版では児童用主張性尺度 (濱口, 1994)、児童用アサーション尺度 (半田, 2007) が代表的な尺度である。

質問紙尺度に回答する際、その項目の内容が社会的に望ましいか否かの判断による影響を受け、社会的に望ましい方向に回答が歪められる傾向がある (野口, 1964; 肥田野・柳井・塗師・繁樹・高根, 1971; 齊藤, 1977)。そこで、仮想場面や四コマ漫画を使った方法が考案されている。

本研究の目的は次の2点を検討することである。①児童自立支援施設入所児と一般中

学生とではアサーションのタイプに差があるのか、②児童自立支援施設入所児の非行の種類とアサーションのタイプには関連があるのか。

方法

調査対象者

調査対象者は X 県 Y 市の中学校に在籍する生徒中学生 227 名（男子 118 名、女子 109 名；平均 13.3 歳）と、X 県 Y 市の児童自立支援施設に入所中の 31 名の中学生（男子 23 名、女子 8 名；平均 14.1 歳）であった。

調査用紙

アサーションが必要とされる仮想場面を作成して調査を行った。

濱口（1994）を参考に主張的行動が生起されやすい 6 つの対人場面についてそれぞれ 3 場面ずつ描き、18 場面を設定した。質問したい内容と絵が一致しているのかについて大学院生 3 名、及び 2 名の臨床心理士と内容的妥当性を検討し仮想場面を作成した。完成した仮想場面の具体的な場面について表 1 に記す。

表 1. 仮想場面の具体的な場面

場面	主張的行動	具体的な場面
1	権利の防衛	貸した本に汚れがついていた。
2	要求の拒絶	高い所が苦手だが、高い所にあるものを取ってほしいと頼まれる。
3	他者に対する肯定的な感情と思考の表明	大会に優勝した。
4	異なる意見の表明	本当はゲームがしたいが、サッカーに誘われた。
5	個人的限界の表明	昨日のテレビ番組について話しているが、その番組を見ていない。
6	他者に対する援助の要請	たくさんの荷物を運ばなければならぬ。近くには友達がいる。
7	異なる意見の表明	憧れている人と意見が違っている。
8	他者に対する肯定的な感情と思考の表明	みんな外で遊んでいるが、汚くなった教室の掃除を進んでしている人がいた。
9	権利の防衛	オムライスを頼んだのに、ラーメンが来た。
10	他者に対する援助の要請	友達にはわかっていることが、わからなくて困っている。
11	要求の拒絶	次の授業で使うものを、貸してと言われる。
12	個人的限界の表明	もう帰らなきゃいけないのに友達のグチが止まらない。
13	他者に対する肯定的な感情と思考の表明	黒板を消している友達を手伝いに来た。
14	権利の防衛	バス停の列に並んでいると、目の前に割りこまれた。
15	個人的限界の表明	割ってしまったコップが見つかった。
16	要求の拒絶	壁に落書きをしようと誘われた
17	他者に対する援助の要請	とても悩んでいて、近くには友達がいる。
18	異なる意見の表明	みんなで話し合いをしている。みんなは答えが A だと思っているが、みんなと意見が違っている。

仮想場面は、1枚目に学年（年、組、番号）、年齢、性別、実施した日付を書く欄があり、その下に例と教示を載せた。教示は以下のとおりである。

これからやり方を説明します。左の絵を見て下さい。「合格したよ！」と左の人が右の人たちに言っているところです。右の人たちは「おめでとう！」と言っています。左の人はどんなふうに答えるでしょうか。左の人が答えると思われる言葉を、あいているふきだしに書いてください。一番はじめに思いついた言葉を書いてください。こんな絵が(1)～(18)までありますから、このようにあいているふきだしの中に、次々と、順番に書き込んでください。そして、できるだけ早く書いてください。

2ページ目からは各場面についての説明文を上書き、その下に仮想場面を描いた。仮想場面に登場する人物はPFスタディのように顔のパーツを描かなかった。仮想場面にはふきだしが書いてあり、参加者にふきだしに台詞を書き込んでもらう形にした。

作成した仮想場面について、50名の中学生に予備調査を行った。回答してもらった仮想場面の記述について、仮想場面の内容的妥当性を検討したのと同じ大学院生3名、及び2名の臨床心理士で評価を行ったところ、場面1、場面8、場面11において、妥当性が低いと判断された。

この3つの場面について、本調査、分析では用いないこととした。本研究の本調査、

表2. 本調査に用いた仮想場面

場面	主張的行動	具体的な場面
1	要求の拒絶	高い所が苦手だが、高い所にあるものを取ってほしいと頼まれる。
2	他者に対する肯定的な感情と思考の表明	大会に優勝した。
3	異なる意見の表明	本当はゲームがしたいが、サッカーに誘われた。
4	個人的限界の表明	昨日のテレビ番組について話しているが、その番組を見ていない。
5	他者に対する援助の要請	たくさんの荷物を運ばなければならぬ。近くには友達がいる。
6	異なる意見の表明	懂れている人と意見が違っている。
7	権利の防衛	オムライスを頼んだのに、ラーメンが来た。
8	他者に対する援助の要請	友達にはわかっていることが、わからなくて困っている。
9	個人的限界の表明	もう拂らなきゃいけないのに友達のコップが止まらない。
10	他者に対する肯定的な感情と思考の表明	黒板を消していると友達が手伝いに来た。
11	権利の防衛	バス停の列に並んでいると、目の前に割りこまれた。
12	個人的限界の表明	割ってしまったコップが見つかった。
13	要求の拒絶	壁に落書きをしようと誘われた
14	他者に対する援助の要請	とても悩んでいて、近くには友達がいる。
15	異なる意見の表明	みんなで話し合いをしている。みんなは答えがAだと思っているが、みんなと意見が違っている。

分析に用いた仮想場面について表 2 に記す。

本調査で用いた仮想場面は権利の防衛が 2 場面、要求の拒絶が 2 場面、異なる意見の表明が 3 場面、個人的限界の表明が 3 場面、他者に対する援助の要請 3 場面、他者に対する肯定的な感情と思考の表明が 2 場面の計 15 場面で構成されている。

調査用紙の配布

本研究は、児童自立支援施設入所児と一般中学生を対象とした。児童自立支援施設は施設長に、一般中学校は学校長に対し研究内容についての説明を行い、承諾を得た。説明の内容は、研究の目的、個人情報取り扱い、収集したデータの取り扱いについてであった。

倫理的配慮

児童自立支援施設、一般中学校には、得られた個人情報については一切公表しない旨を伝えた。そのため、連結可能匿名化という方法を取り、連結可能匿名化の対照表の管理は指導教授が行うこととした。また、研究への参加は自由であり、一旦承諾した場合でも、研究の途中でいつでも参加を辞退することができること、参加を拒否した場合でも何ら不利益を被ることはない事を伝えた。そして、研究遂行上得られたデータは本研究の成果発表のみに用い、それ以外には用いないこと、研究終了後のデータは適切な方法で保管することを伝えた。最後に、得られた研究結果は論文として、学会で発表する可能性のあることと、修士論文として学術雑誌へ発表することを伝えた。

実施手続き

中学校では学級担任が調査実施者となり、学級ごとの集団一斉方式で実施した。児童自立支援施設では寮長が調査実施者となり、寮ごとに集団一斉方式で実施した。児童自立支援施設では回答後、寮長に入所理由について調査用紙に記載してもらった。

回答の評価方法

回答の評価は筆者の主観が入らないように、本調査に関係しない 3 名の大学生に評価をしてもらった。評価を行うにあたり、3 名の大学生には筆者がプリントを作成し、アサーションに関する説明と練習問題を行った。アサーションに関する説明としては、アサーションの 3 つのタイプの定義と、具体例を示した。説明の後に行った練習問題は全部で 6 問あり、例文がアサーションのどのタイプに当てはまるのか回答してもらった。練習問題を行った結果、3 名とも正答率は 100%であった。

3 名が評価したアサーションタイプについて、3 名中 2 名以上が選んだものをアサーションタイプとして決定することとした。また、回答に対して 3 名の評価者がそれぞれ

違うアサーションタイプだと評価した場合は不明として扱うこととした。

評価者間一致率は、3名の評価を対象に、Cronbachの α 係数を用い、算出した。その結果、 $\alpha = .73$ であった。

結果

児童自立支援施設入所児と一般中学生のアサーション・タイプの比較

本調査で対象となったのは、児童自立支援施設に入所中の31名の中学生（男子23名、女子8名；平均14.06歳）と、一般中学生227名（男子118名、女子109名；平均13.33歳）であった。仮想会話場面ごとのアサーション・タイプの回答数を調べると児童自立支援施設入所児は449、一般中学生は3,323であった（表3参照）。

表3. 児童自立支援施設入所児と一般中学生の回答数

	ノン・アサーティブ	アグレッシブ	適切なアサーション	小計
一般中学生 (227名)	439	1040	1844	3323
自立支援施設入所児 (31名)	45	196	208	449
小計	635	1085	2052	3772

一般中学生と自立支援施設入所児の回答数には偏りがあるため、一般中学生と自立支援施設入所児それぞれのアサーション・タイプについて差が見られるか分析していくこととした。

一般中学生のアサーション・タイプの回答数について χ^2 検定を行った結果、回答数の偏りは有意であった。 $(\chi^2(2) = 897.364, p < .01^{**})$ 。ライアンの名義水準を用いた多重比較の結果、一般中学生のアサーション・タイプはノン・アサーティブの回答数よりアグレッシブの回答数が多く、ノン・アサーティブより適切なアサーションの回答数が多い。また、アグレッシブの回答数より適切なアサーションの回答数が多い。このことは、一般中学生はアサーションが必要される場面で適切なアサーションをとる機会が多いことを示している。

次に自立支援施設入所児のアサーション・タイプの回答数について χ^2 検定を行った結果、回答数の偏りは有意であった。 $(\chi^2(2) = 110.287, p < .01^{**})$ 。ライアンの名義水準を用いた多重比較の結果、児童自立支援施設入所児のアサーション・タイプはアグレッシブの回答数と適切なアサーションの回答数に比べてノン・アサーティブの回答数が少ない。また、アグレッシブの回答数と適切なアサーションの回答数には有意な回答数の偏りは見られなかった。このことは、児童自立支援施設入所児はアサーションが必要な場面で

ノン・アサーティブな自己主張が少なく、アグレッシブと適切なアサーションをする機会が多いことを示している。

一般中学生と児童自立支援施設入所児のアサーション・タイプには違いがある事が分かった。一般中学生と児童自立支援施設入所児を比較すると、一般中学生の方が児童自立支援施設入所児に比べ適切な自己主張をする機会が多いと思われる。児童自立支援施設入所児のアサーション・タイプではアグレッシブと適切なアサーションの回答数に差は見られなかったが、一般中学生はアグレッシブよりも適切なアサーションをする事が多い。そのため、児童自立支援施設入所児は一般中学生に比べアグレッシブな自己主張をする事が多いと思われる。

児童自立支援施設入所児のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプ

本調査で対象となったのは、児童自立支援施設に入所中の 31 名の中学生であった。仮想会話場面ごとのアサーション・タイプの回答数を調べた。児童自立支援施設入所児の場面ごとのアサーション・タイプの回答数を表 4 に示す。

表 4. 児童自立支援施設入所児の場面ごとのアサーション・タイプの回答数

	ノン・アサーティブ	アグレッシブ	適切なアサーション	小計
権利の防衛	4	37	21	62
要求の拒絶	12	30	19	61
異なる意見の表明	9	52	28	89
個人的限界の表明	6	38	49	93
他者に対する援助の要請	5	33	51	89
他者に対する肯定的な感情と思考の表明	9	6	40	55
小計	45	196	208	449

χ^2 検定の結果、回答数の偏りは有意であった。 $(\chi^2(10) = 55.408, p < .01^{**})$ 。そこで残差分析を行った。残差分析の結果を表 5 に記す。

表 5. 児童自立支援施設入所児の残差分析の結果

	ノン・アサーティブ	アグレッシブ	適切なアサーション
権利の防衛	-1.01	2.74**	-2.12*
要求の拒絶	2.70**	0.94	-2.56*
異なる意見の表明	0.03	3.14**	-3.14**
個人的限界の表明	-1.29	-0.61	1.38
他者に対する援助の要請	-1.55	-1.40	2.32*
他者に対する肯定的な感情と思考の表明	1.67	-5.23**	4.19**

* $p < .05$ ** $p < .01$

表5に見られるように全体で比較した場合、権利の防衛場面ではアグレッシブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。要求の拒絶場面ではノン・アサーティブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。異なる意見の表明場面ではアグレッシブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。他者に対する援助の要請場面では適切なアサーションが有意に多い。他者に対する肯定的な感情と思考の表明では適切なアサーションが有意に多く、アグレッシブが有意に少ない。

一般中学生のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプ

本調査で対象となったのは、中学生227名（男子118名、女子109名）であった。一般中学生の場面ごとのアサーション・タイプの回答数を表6に示す。

表6. 一般中学生の場面ごとのアサーション・タイプの回答数

	ノン・アサーティブ	アグレッシブ	適切なアサーション	小計
権利の防衛	63	201	178	442
要求の拒絶	64	176	206	446
異なる意見の表明	168	213	281	662
個人的限界の表明	61	213	367	669
他者に対する援助の要請	58	196	407	661
他者に対する肯定的な感情と思考の表明	25	13	405	443
小計	439	1040	1844	3323

χ^2 検定の結果、回答数の偏りは有意であった。 $(\chi^2(10) = 423.001, p < .01^{**})$ 。そこで残差分析を行った。残差分析の結果を表7に記す。

表7. 一般中学生の残差分析の結果

	ノン・アサーティブ	アグレッシブ	適切なアサーション
権利の防衛	0.70	6.90**	-6.92**
要求の拒絶	0.76	4.00**	-4.25**
異なる意見の表明	10.33**	0.54	-7.55**
個人的限界の表明	-3.50**	2.95**	-0.37
他者に対する援助の要請	-3.76**	-1.02	3.52**
他者に対する肯定的な感情と思考の表明	-5.05**	-13.83**	16.35**

** $p < .01$

表7に見られるように全体で比較した場合、権利の防衛場面ではアグレッシブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。要求の拒絶場面ではアグレッシブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。異なる意見の表明場面ではノン・アサーティブが有意に多く、適切なアサーションが有意に少ない。個人的限界の表明場面ではアグ

レッシブが有意に多く、ノン・アサーティブが有意に少ない。他者に対する援助の要請では適切なアサーションが有意に多く、ノン・アサーティブが有意に少ない。他者に対する肯定的な感情と思考の表明場面では適切なアサーションが有意に多く、ノン・アサーティブとアグレッシブが有意に少ない。

アサーションが必要とされる場面で児童自立支援施設入所児と一般中学生のアサーション・タイプに共通している部分と異なる部分が見られた。権利の防衛場面については児童自立支援施設入所児も一般中学生もアグレッシブが多いことは共通している。他者に対する援助の要請場面、他者に対する肯定的な感情と思考の表明場面では適切なアサーションが多いことは共通している。要求の拒絶場面では児童自立支援施設入所児はノン・アサーティブが多く、一般中学生はアグレッシブが多い。異なる意見の表明場面では児童自立支援施設入所児はアグレッシブが多く、一般中学生はノン・アサーティブが多い。

児童自立支援施設入所児の非行の種類とアサーション・タイプについて

入所児の入所理由を、財産犯（窃盗・万引き）、粗暴犯（暴力・恐喝・器物破損）、性犯（強姦・強制わいせつ）、生活逸脱型（家出・夜間徘徊・無断外泊・怠学）に分類した。各群の人数を表8に記す。分類にあたり、詳しい入所理由について記入されていなかったもの3名、薬物を使用した触法による入所1名、放火による入所1名については分類に加えなかった。

表8. 各群の人数

	財産犯	粗暴犯	性犯	生活逸脱型	合計
男子	9	3	3	4	19
女子	2	2	0	3	7
合計	11	5	3	7	26

財産犯は11名、粗暴犯は5名、性犯は3名、生活逸脱型は7名であった。児童自立支援施設入所児から得られたデータ数が少ないため、入所理由とアサーション・タイプについては回答率で見ていく事とした。

入所理由ごとのアサーション・タイプの回答率について図1に記す。

財産犯の回答率はノン・アサーティブが14.3%、アグレッシブが50.7%、適切なアサーションが35.1%であり、アグレッシブが高かった。

粗暴犯の回答率はノン・アサーティブが9.2%、アグレッシブが40%、適切なアサーションが50.8%であり、適切なアサーションが高かった。

児童自立支援施設入所児と一般中学生のアサーション・タイプの違いについて
 — 仮想会話場面を用いて —

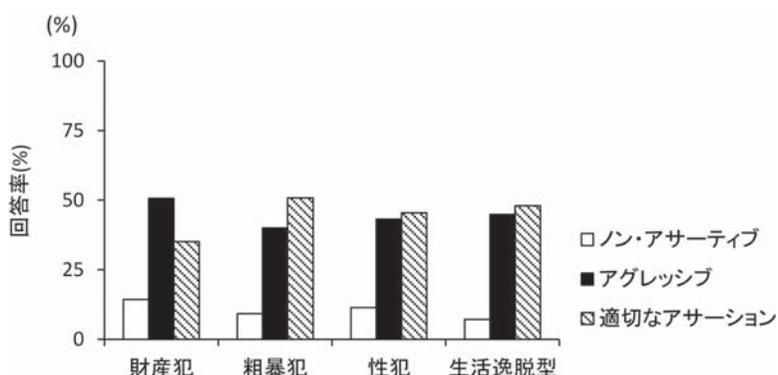


図1. 入所理由ごとのアサーション・タイプの回答率

性犯の回答率はノン・アサーティブが11.4%、アグレッシブが43.2%、適切なアサーションが45.5%であり、適切なアサーションが高かった。

生活逸脱型の回答率はノン・アサーティブが7.1%、アグレッシブが44.9%、適切なアサーションが48%であり、適切なアサーションが高かった。

財産犯のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプについて

財産犯に分類される人は中学1年生の男子が1名、中学2年生の男子が2名、女子が1名、中学3年生の男子が6名、女子が1名の計11名であった。各場面ごとのアサーション・タイプの回答率について図2に記す。

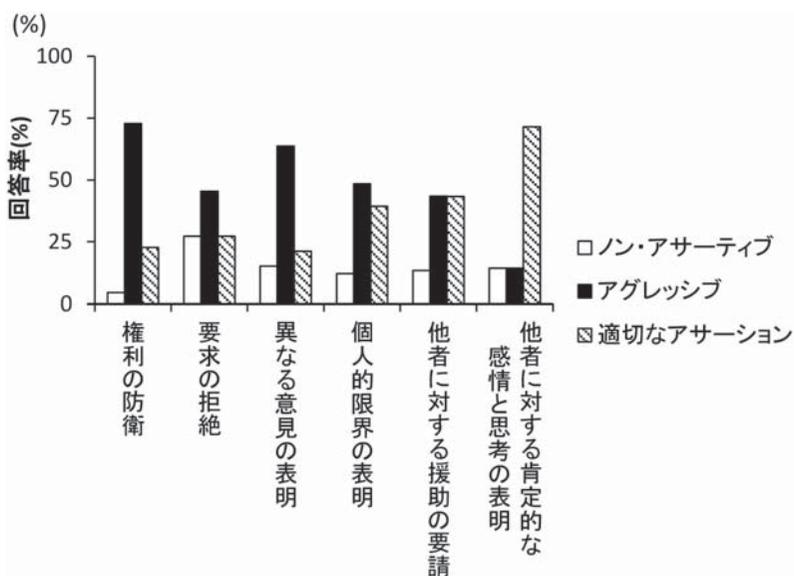


図2. 財産犯の場面ごとのアサーション・タイプの回答率

権利の防衛の場面ではノン・アサーティブが4.5%、アグレッシブが72.7%、適切なアサーションが22.7%であり、アグレッシブが高かった。

要求の拒絶の場面では、ノン・アサーティブが27.2%、アグレッシブが45.5%、適切なアサーションが27.3%であり、アグレッシブが高かった。

異なる意見の表明の場面では、ノン・アサーティブが15.2%、アグレッシブが63.6%、適切なアサーションが21.2%であり、アグレッシブが高かった。

個人的限界の表明の場面では、ノン・アサーティブが12.1%、アグレッシブが48.5%、適切なアサーションが39.4%であり、アグレッシブが高かった。

他者に対する援助の要請の場面では、ノン・アサーティブが13.3%、アグレッシブが43.4%、適切なアサーションが43.3%であり、アグレッシブが高かった。

他者に対する肯定的な感情と思考の表明の場面では、ノン・アサーティブが14.3%、アグレッシブが14.3%、適切なアサーションが71.4%であり、適切なアサーションが高かった。

粗暴犯のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプについて

粗暴犯に分類される人は中学1年生の女子が1名、中学2年生の女子が1名、中学3年生の男子が3名の計5名であった。

場面ごとのアサーション・タイプの回答率について図3に記す。

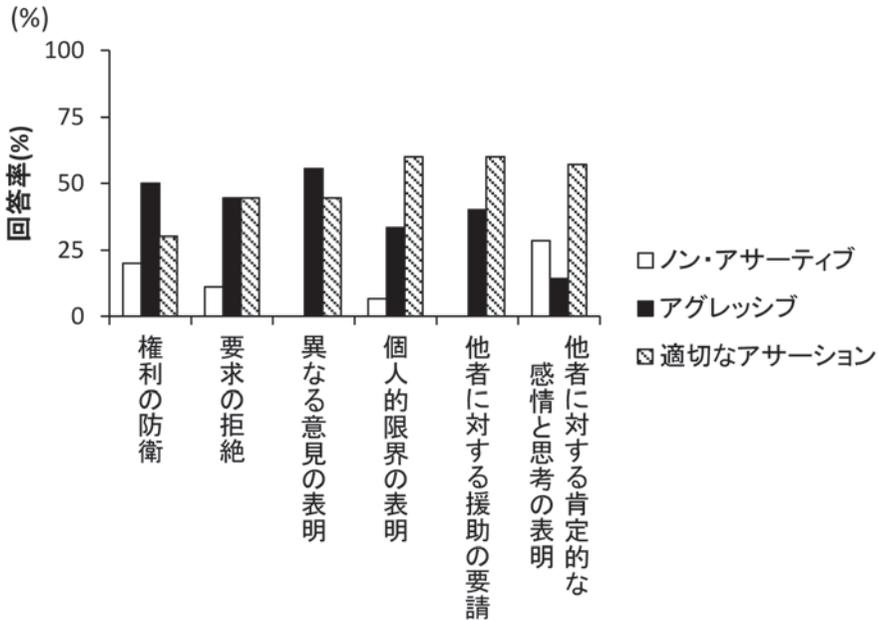


図3. 粗暴犯の場面ごとのアサーション・タイプの回答率

権利の防衛の場面ではノン・アサーティブが 20%、アグレッシブが 50%、適切なアサーションが 30% であり、アグレッシブが高かった。

要求の拒絶の場面では、ノン・アサーティブが 11.1%、アグレッシブが 44.4%、適切なアサーションが 44.4% であり、アグレッシブと適切なアサーションが高かった。

異なる意見の表明の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 55.6%、適切なアサーションが 44.4% であり、アグレッシブが高かった。

個人的限界の表明の場面では、ノン・アサーティブが 6.7%、アグレッシブが 33.3%、適切なアサーションが 60% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する援助の要請の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 40%、適切なアサーションが 60% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する肯定的な感情と思考の表明の場面では、ノン・アサーティブが 28.6%、アグレッシブが 14.3%、適切なアサーションが 57.1% であり、適切なアサーションが高かった。

性犯のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプについて

性犯に分類される人は中学 2 年生の男子が 3 名であった。場面ごとのアサーションタイプの回答率について図 4 に記す。

権利の防衛の場面ではノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 66.8%、適切なアサー

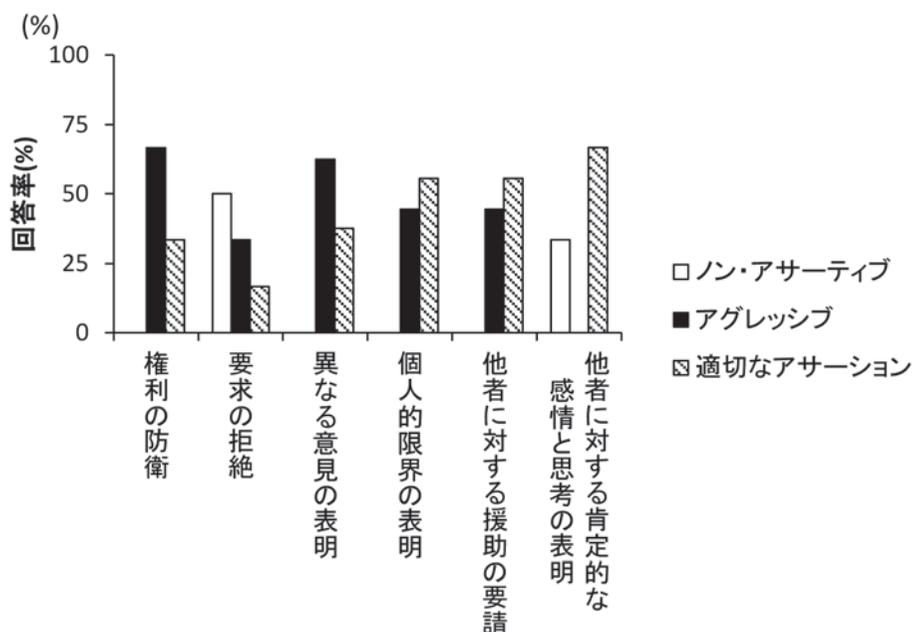


図 4. 性犯の場面ごとのアサーションタイプの回答率

ションが 33.3% であり、アグレッシブが高かった。

要求の拒絶の場面では、ノン・アサーティブが 50%、アグレッシブが 33.3%、適切なアサーションが 16.8% であり、ノン・アサーティブが高かった。

異なる意見の表明の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 62.5%、適切なアサーションが 37.5% であり、アグレッシブが高かった。

個人的限界の表明の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 44.4%、適切なアサーションが 55.6% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する援助の要請の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 44.4%、適切なアサーションが 55.7% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する肯定的な感情と思考の表明の場面では、ノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 33.3%、適切なアサーションが 66.7% であり、適切なアサーションが高かった。
生活逸脱型のアサーションが必要とされる場面ごとのアサーション・タイプについて

生活逸脱型に分類される人は中学 2 年生の男子が 1 名、中学 3 年生の男子が 3 名、女子が 3 名の計 7 名であった。場面ごとのアサーション・タイプの回答率について図 5 に記す。

権利の防衛の場面ではノン・アサーティブが 0%、アグレッシブが 57.1%、適切なアサーションが 42.9% であり、アグレッシブが高かった。

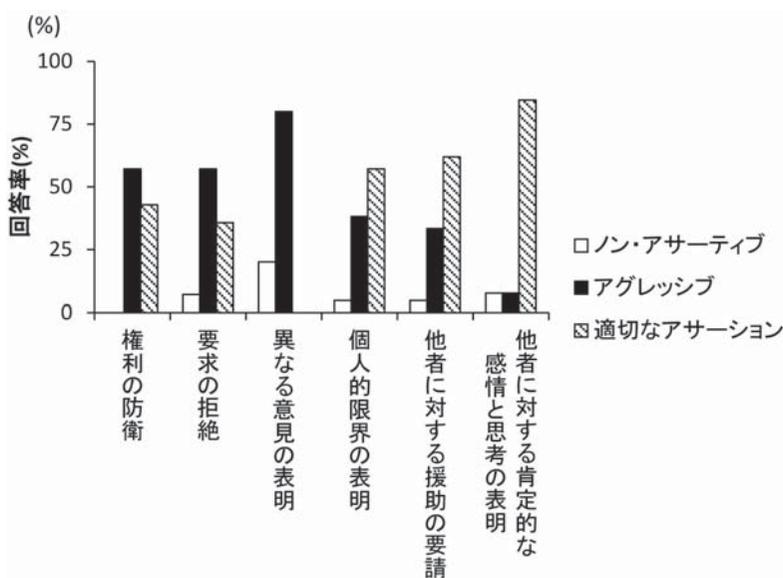


図 5. 生活逸脱型の場面ごとのアサーション・タイプの回答率

要求の拒絶の場面では、ノン・アサーティブが 7.1%、アグレッシブが 57.1%、適切なアサーションが 35.7% であり、アグレッシブが高かった。

異なる意見の表明の場面では、ノン・アサーティブが 20%、アグレッシブが 80%、適切なアサーションが 0% であり、アグレッシブが高かった。

個人的限界の表明の場面では、ノン・アサーティブが 4.8%、アグレッシブが 38.1%、適切なアサーションが 57.1% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する援助の要請の場面では、ノン・アサーティブが 4.8%、アグレッシブが 33.3%、適切なアサーションが 61.9% であり、適切なアサーションが高かった。

他者に対する肯定的な感情と思考の表明の場面では、ノン・アサーティブが 8%、アグレッシブが 8%、適切なアサーションが 84.6% であり、適切なアサーションが高かった。

考察

児童自立支援施設入所児と一般中学生のアサーション・タイプの違い

児童自立支援施設入所児はアサーションが必要な場面において一般中学生に比べアグレッシブな自己主張をする機会が多い事が分かった。つまり児童自立支援入所児は相手の言い分や気持ちを見無視、または軽視して、結果的に相手に自分を押し付ける言動（平木、2009）をすることが多いと思われる。一般中学生では適切なアサーションが多いため、児童自立支援施設入所児のようにアグレッシブなタイプだとコミュニケーションが上手くいかなくなってしまい、集団への所属感が薄れていってしまう可能性が考えられる。本研究ではアサーションが必要とされる場面でのアサーション・タイプにも違いが見られており、要求の拒絶場面、異なる意見の表明場面では特に児童自立支援施設入所児は同年代の集団の中で上手くコミュニケーションをとる事が出来ていないのではないかと考えられる。

集団になじめないといった所から、非行に走ってしまう可能性も考えられるが、児童自立支援施設入所児は養育環境にも問題がある場合が多く、対人関係のベースとなる基本的な信頼感や他者への意識について、上手く身につけていない事も考えられる。

用松・坂中（2004）によると、アサーションには「自己尊重」と「他者尊重」という 2 軸があるようである。すなわちアサーションは、適切な自己表現を行うだけでなく、他者を尊重することも含む概念なのである。他者という視点を取り入れることにより、自分の主張を発するだけでなく、その背後に主張を受け取る側の他者が異なった考えや感情を持っていることや、他者も同じように発言することを認めていなければならない。し

かし、児童自立支援施設入所児はこのような他者についての認識が弱いため、他者の思っていることを無視している事になり、その結果、アサーションで考えてみると攻撃的な言動をしていると考えられる。他者が自分とは異なる意見や感情を持っていることについて認識が弱いということは、非行少年の持つ被害者の心情理解の困難さといった、「被害者の視点（加藤，2002）」が欠けている事にも通じているのではないかと考えられる。例えば万引きをした少年は「このくらいのことはみんなやっている」、「たいしたことではない」と思っているも被害者である店の店員は同じような考えではない。2000年12月6日に公布された「少年法などの一部を改正する法律」では、一つの重要な改正点として「被害者への配慮の充実」が盛り込まれた。加藤（2002）によると、『犯罪を抑制する他者の目としての「被害者の視点」を以前にもまして強化することが望まれる』と述べられている。

人が他者の意図や信念を把握する能力は「心の理論（Theory of mind）」と呼ばれている。最初に行われた心の理論の実験課題は、サリー・アン課題として知られている。健常児においては4歳ほどでサリー・アン課題の正解が可能となる。

児童自立支援施設入所児は、このような「心の理論」が未成熟なのではないかと考えられる。心は目に見えないものであり、同じように働きかけても答えが同じとは限らず、相手によっても答えが違うものである。しかし、心の中の出来事についてのルールを理解すれば、他の人の心のある程度は推測できるようになると考えられる（清野，2002）。「心の理論」が成立するためには幼少期の様々な要因が絡んでいるとされるが、以下に「心の理論」が成立するために必要とされる親子関係について考えていく。

児童自立支援施設入所児の虐待経験

児童自立支援施設入所児の養護問題発生理由は厚生労働省（2009）によると「父又は母の放任・怠惰」が22.3%、「父又は母の虐待・酷使」が17.0%、「父母の離婚」が10.2%、「父又は母の精神疾患」が8.7%、「養育拒否」が5.8%となっている。「父又は母の放任・怠惰」や「父又は母の虐待・酷使」や「養育拒否」といった、虐待と捉えられるものが多く見られる。児童自立支援施設入所児は非行少年であると同時に被虐待児である場合が多いと考えられる。

虐待は身体の傷だけではなく、心の発達にも影響を及ぼす（増沢，2009）。虐待の程度や、直面する年齢によって虐待の及ぼす影響は異なるが、心の発達で初めに課題となるのが信頼感・安心感の獲得である。増沢（2009）は『赤ちゃんの心に宿るのは「生れ出たこの世界は安心だ。求めれば必ず救われる」といった、世界全体に対する安心と信頼

の感覚』であり、『泣く』という行為の主体である自分自身への信頼、待てば必ず満たされるといふ時間や未来に対する信頼の感覚も含まれ、こうしたすべての総体が基本的信頼感の本質』であると述べている。しかし、初期の養育で親が子どもの要求を読み取らない場合、基本的信頼感の育たないのではないかと考えられる。発達は、順を追って進んでいくものであり、最初の発達課題が獲得されてから、次の発達課題が獲得されると考えられている。増沢（2009）はこれを「漸次大きくなっていく山のイメージ」と述べており、基盤がもろければ築きにくく、崩れやすいため、初期の発達課題であるほどに、心の核となる重要な課題である（増沢，2009）。児童自立支援施設入所児には、虐待によって心の核となる初期の発達課題をクリアしていないものも多くいるのではないかと考えられる。

1歳を過ぎて歩けるようになると、信頼できる養育者が近くにいる事を確認しながら活動するようになる。そして信頼できる養育者とのやり取りを通して、通じ合っているという感覚が身に付き始め、言葉を覚えていき、言葉のコミュニケーションを身に付けていく。前提として安心というものがなければ発達も促進されない。基本的信頼感を持たない場合、前提となる安心感が身についておらず、他者は恐怖の存在なのではないだろうか。言葉を使えるようになって、安定した相互的なやりとりがない場合、心の中の出来事についてのルール（清野，2002）は身につかず、他者が自分とは異なった意見や感情を持っているという認識は弱くなってしまわないかと推察される。その様な子どもが他者に向かう時、攻撃という方法をとってしまうのではないかと考えられる。

児童自立支援施設入所児の養育者の精神的健康度

精神に障害を持つ親の子育ては、親の精神状態に左右される場合が多い。鈴木（2006）によると「精神に障害を持つ親の子育ては、隣人が攻撃してくるとの妄想から子どもを押し入れに匿ったり、嫌がらせをされるからと同年代の友人との交流を禁止するなど、自らの異常体験に子どもを巻き込んだり、意欲低下や抑うつなどの症状から親の社会的役割が遂行できなくなる」と述べている。また土田・長江・服部・鈴木・甘佐・田中（2011）は精神に障害を持つ親と暮らす子どもについて「家事など親のできなくなった役割を担い、親のケアをしながら生活することが多い」と述べている。そして、精神に障害を持つ親もまた、過度に子どもに反応を求めたり、逆に子どもの要求や話しかけに適切に反応を返せなかったりするなど（吉田，2008）子どもとの情緒的なやり取りが難しいことが多い。南・宮岡・内田・広瀬（2009）も「精神疾患を有する母親は、子どもへのマイナスの感情や状態にうまく対応できなかつたり、子どもとのコミュニケーションの困難さ」があると指

摘している。子どもの要求や話しかけに適切に反応を返せなかったり、マイナスの感情を上手く汲み取ってあげられないといった、コミュニケーションに困難のある養育者に育てられた場合も、被虐待児同様、基本的信頼感の獲得につまずいているのではないかと考えられる。そして、安定した相互的なやりとりを十分に行えていない背景があることが考えられる。攻撃的な主張の仕方ばかり目を向けるのではなく、なぜそのような主張の仕方をするのかに目を向けながら援助をしていく必要があるのではないかと考えられる。

社会的スキルとしてのアサーション

Petterson&Dishion (1985) は少年が非行に陥る過程モデルを提示し、社会的スキルの欠如がその過程に重要な役割を示すと指摘している。このモデルによると、家庭環境の不適切さのために、適切な社会的スキルを学習できなかった少年たちは、一般の少年たちと対人関係を築くことが難しく、次第に仲間集団から排斥されるようになる。思春期になると、学校外の非行集団と接触し始め、非行行為を行うようになる。つまり、少年の社会的スキルの未習得が一般の少年たちとの仲間関係の形成を阻害し、これが結果として少年を非行に駆り立てるというのである。

非行少年たちは非行集団の中では適切な社会的スキルを実行することが示唆されているが、今回比較したように一般中学生とは異なるアサーション・タイプをとるため、同年代である一般中学生の中では上手くなじめないのではないかと考えられる。退所後の児童自立支援施設入所児の進路は、東京都福祉保健局 (2005) によると、退所総数 334 件の内、全日制都立・私立高校約 3 割、定時制高校、専門学校と合わせると約 46% と、5 割近くが進学しており、就職は約 23% である。これより、児童自立支援施設入所児は退所後に、再び同年代の子ども達と接する機会が多くなると推察される。アサーション・タイプの違いから、退所後もクラスになじめないといった問題が出てくる可能性も考えられる。さらに Petterson&Dishion (1985) のモデルに当てはめると、クラスになじめない事から、再び学校外の非行集団と関係を持つようになり、再犯の可能性も考えられる。実際に東京都福祉保健局 (2005) の調査では、退所後半年未満で退学・退職してしまう子どもは約 4 割であり、1 年未満では過半数を超えるという結果となっている。また、東京都福祉保健局 (2005) の調査では退所後の主な非行内容として、「家出外泊」が約 42% で最も多く、次いで「不良交友」が 24% となっており、非行なしは 26% となっている。

退学・退職の具体的な理由はわからないが、アサーション・タイプの違いも関係しているのではないかと推察される。また、退所後も非行を繰り返してしまう者も多く、再び非

行集団と関係を持つことも多いようである。

家庭環境の不適切さを修正することは難しいが、社会的スキルとしてアサーションを考えた場合、スキルは「学習」するものである（柴橋，1998）ため、環境に恵まれなかった子どもたちに適切な社会的スキルであるアサーションを伝えることによって、対人関係づくりを援助していく事が出来るのではないかと考えられる。また、このようなスキルを身に付けることによって、児童自立支援施設入所児が退所後、集団での適応がよくなり、それに伴ってよい評価を得られ、自信につながっていくといった、よいサイクルが出来ていくのではないかと考えられる。

しかし、スキルだけを身に付けるのではなく、根底にある他人への基本的信頼感を育んでいくような取り組みも、並行して必要なのではないかと考えられる。

本研究では児童自立支援施設入所児のデータ数が少なかったことから、今後、児童自立支援施設入所児のデータ数を増やし、非行の種類とアサーション・タイプの関連について検討できるような研究を行う必要もあるのではないかと考えられる。また、児童自立支援施設入所児のアサーション・タイプについて見ていく場合、虐待経験の有無や養育者の精神的健康度についても考慮する必要があるのではないかと考えられる。

附記

本論文は、平成 24 年度、常磐大学大学院人間科学研究科修士課程臨床心理学 領域に提出した修士論文を一部再分析し、加筆・修正を加えたものです。ご指導を賜りました水口進先生、馬場久美子先生、菅佐原洋先生、そして、調査にご協力くださった皆様に心より感謝いたします。

引用・参考文献

- 相川充・津村俊光（1996）. 対人行動学研究シリーズ 1 社会的スキルと対人関係－自己表現を援助する－ 誠心書房
- 安藤有美（2005）大学生におけるアサーションスタイルの研究（仮想場面におけるアサーションの分類）. *日本パーソナリティ心理学大会発表論文集*, 14, 55-56.
- 濱口佳和（1994）. 児童用主張性尺度の構成 *日本心理学研究* 42, 463-470.
- 半田将之（2007）. 児童用アサーション尺度作成の試み *創価大学大学院紀要* 29, 239

- 255.

- 肥田野直・柳井春夫・塗師斌・繁榊算男・高根芳雄（1971）. 検査の尺度構成に関する方法論的研究 *教育心理学研究* 19, 37-51.
- 平木典子（2008）. アサーション・トレーニング：自分も相手も大切に自己表現 至文堂
- 平木典子（2009）. アサーション・トレーニングーさわやかな〈自己表現〉のために 金子書房
- 廣渡修（2004）. 児童自立支援施設の将来像への提言 *福岡女子短期大学紀要*, 43-48.
- 児童福祉六法編集委員会（2009）. 児童福祉六法（平成22年版）中央法規出版
- J. ウォルピ（著）内山喜久夫（監訳）（1987）. 新版行動療法の実際 黎明書房
- 加藤幸雄（2002）. 被害者感情と非行臨床 *日本福祉大学社会福祉論集* 106, 1-12.
- 清野博子（2002）. 最新現場報告 子育ての発達心理学ー育つ育てられる親子 講談社
- 厚生労働省（2009）. 児童養護施設入所児童等調査結果の概要
- 増沢高（2009）. 虐待を受けた子どもの回復と育ちを支える援助 福村出版
- 南智子・宮岡佳子・内田里華・広瀬徹也（2009）. 精神疾患を有する母親の育児における喜びと困難 *跡見学園女子大学文学部紀要* 43, 61-75.
- 用未敏子・坂中正義（2004）. 日本におけるアサーション研究に関する展望 *福岡教育大学紀要* 53, 219-226.
- 野口明子（1964）. 社会的要求性（Social Desirability）に関する研究 *教育心理学研究* 12, 111-122.
- 大賀梨沙（2004）. 中学生の友人に対するアサーション行動ー行動後の気持ちとアサーションに注目してー *名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要* 51, 288-290.
- Patterson, G.R.& Dishion, T.J.（1985）. Contributions of families and peers to delinquency. *Criminology*, 23, 63-79
- ロバート・E・アルベルティ, マイケル・L・エモンズ（著）菅沼憲治・ジャレット純子（訳）（2009）自己主張（アサーティブネス）トレーニング：人に操られず人を操らず 東京図書
- 坂本健（2006）. 児童自立支援施設の有効性と課題 *梅花女子大学現代人間学部紀要*, 13-23.
- 柴橋祐子（1998）. 思春期の友人関係におけるアサーション能力育成の意義と主張性尺度

- 研究の課題について *カウンセリング研究* 31, 19-26.
- 新堂研一・安藤有美 (2007). アサーションスタイルに関する心理学的研究(2)— 従犯累非行少年とアサーティブアサーションの関係を中心に — *日本教育心理学会総会発表論文集*, 49, 35.
- 菅沼憲治 (2011). アサーション・トレーニングの効果に関する実証的研究— 四コマ漫画形式の心理査定を用いて *風間書房*
- 鈴木里美 (2006) 地域生活を支える看護— 訪問看護の実践から — *日本精神科看護学会誌* 49, 154-155.
- 高橋征仁 (2007). <悪>のグレースケール— 道徳的社会化への類縁化アプローチ序説 — *犯罪社会学研究*, 32, 60-75.
- 玉瀬耕治・越智敏洋・才能千景・石川昌代 (2001) 青年用アサーション尺度の作成と信頼性及び妥当性の検討 *奈良教育大学紀要 人文社会科学* 50, 221-232.
- 東京都福祉保健局 (2005). 児童相談所の非行相談と自立支援施設の現状調査結果
- 土田幸子・長江美代子・服部希恵・鈴木大・甘佐京子・田中敦子 (2011)
精神に障害を持つ親と暮らす子供へ支援— 「精神障害の親との生活」を語る講演会の開催と参加者の反応— *三重看護学誌* 13, 155-161.
- 渡辺史章・内野康人之 (2009) 中学生のコミュニケーションスキルと学校適応感の関連 *宇都宮大学教育学部教育実践センター紀要* 32, 109-116.

研究論文

茨城県 44 市町村におけるごみ処理有料化による
家庭系ごみ減量効果に関する分析
— ごみ処理サービス需要の価格弾力性からのアプローチ —

岡 嶋 宏 明¹

Examining the effectiveness of Charging Policy for Household Garbage
— A Statistical Analysis about the Price Elasticity of Demand in Waste Treatment Service
among 44 Municipalities in Ibaraki Prefecture —

Abstract

In the previous study, the author analyzed the effect of environmental factors to “charging policy for household garbage” among 44 municipalities in Ibaraki Prefecture. And he reached following conclusions.

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.

In this article, he presents a hypothesis in order to deepen the previous study: Charging policy for household garbage may have an effect on reduction of garbage.

To test the hypothesis, he offers following variables. Dependent variable: amount of household garbage per population. Independent variables: 4 social economic factors, 3 political factors, and 3 industrial factors. Analyzing these variables by multiple liner regression analysis models, he reached the following conclusion.

1. Charging policy for household garbage decreases the amount of garbage.
2. The demand function to the waste treatment service is the right downward sloping shape, quantity of refuse decreases by putting a charging policy for household garbage into effect.
3. The price elasticity of the demand in waste treatment service will be inelasticity.

0. はじめに

筆者は、“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

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

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を行った。その結果、茨城県に限定する限り、ごみ処理有料化の実施要因は、「都市か地方か」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¹。

しかしながら、ごみ処理有料化政策の実施は、ごみ減量化（あるいは廃棄物の排出抑制）に効果を有するののかという新たな問いが生じた。

なぜならば、茨城県内市町村においてごみ処理有料化政策を実施しているのは、2015年4月現在においても20市町村であり、検討中の市町村はいくつか存在（龍ヶ崎市や結城市など）しているが、増加にはいたっていない。さらに、ごみ処理有料化政策だけが、社会的にごみ減量化を推進していくうえで有効な政策であるとは言い難い。

そこで本稿では、茨城県内の44市町村の「ごみ処理サービス²における需要の価格弾力性」を明らかにすることを目的とする。具体的には、ごみ処理手数料を課金した指定袋追加1単位の価格上昇が1人1日当たりの家庭系ごみの排出量に対しどれだけの減量（あるいは削減）効果を生み出すかについて計量的手法を用いて分析する。

まず、本稿におけるごみ処理有料化の定義を行い、分析に用いる有料化の対象範囲を特定する。加えて、茨城県の有料化実施状況、特に、指定袋の価格体系と実際の価格を比較検討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、茨城県内44市町村を対象に有料化政策のごみ減量効果の分析を試み、ごみ処理有料化政策の有効性をごみ処理サービス需要の価格弾力性から論じることとする。

1. 茨城県におけるごみ処理有料化の現状

1-1. ごみ処理有料化の背景と本稿におけるごみ処理有料化の定義

①ごみ処理有料化の背景

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（図1）。

2 ごみ処理サービスとは、主に市町村が一般の住民に対して提供している。サービスの利用者（住民）がごみ置き場に置いたごみを収集（回収）、中間処理、最終処分といった適切な方法で処理してくれる行政サービスのことであり、経済学では、ごみ処理というサービスが市場で取引されているもの仮定する。

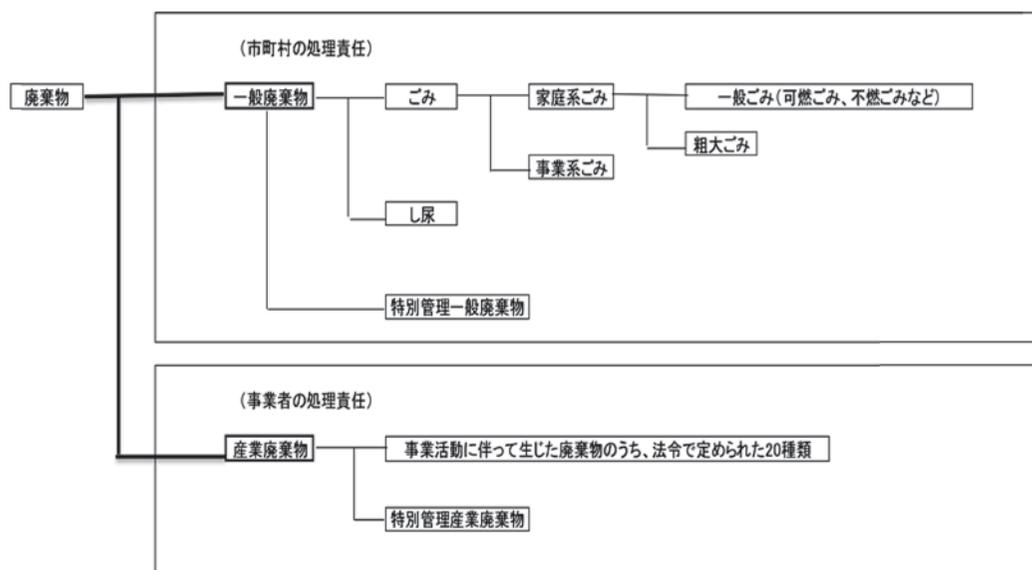


図 1. 廃棄物の分類³

なお、本稿におけるごみ処理有料化とは、市町村に処理責任が負わされている一般廃棄物のうち「家庭系ごみ」の収集・処理に関する費用をサービスの利用者から徴収することである。そのため、実証分析は、「家庭系ごみ」の排出に関する数値を用いることとする。

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。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。こ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市町村で実施されているのである。

さらに、環境省は先進的市町村が先行して導入した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け、市町村によるその推進を支援している。これを受け、市町村は、ごみ処理基本計画策定時に、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ⁱⁱ。

②本稿におけるごみ処理有料化とは

本稿で取り上げるごみ処理有料化とは、一般的に、「市町村がごみを収集・処理する際に、サービスの利用者から何らかの料金を徴収することⁱⁱⁱ」である。これに対し、岡嶋(2015)は、

3 環境省(2010)「平成 21 年度版循環型社会白書」を基に筆者作成

『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^{iv}。

と定義している。

両者の定義の違いは、①家庭系ごみ排出量に見合ったごみ処理手数料を徴収すること、②ごみ処理手数料を上乗せしていない指定袋の料金徴収は含まないことの2点である。そこで、本稿におけるごみ処理有料化は、岡嶋（2015）の定義を用いる。

通常、ごみ処理費用は税金で賄われているが、1990年代以降、①増加傾向にあるごみ処理費用が市町村にとって大きな負担となっていること、②国土が狭く最終処分場が恒常的に逼迫していること、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、を背景として、2015年4月現在で全国1,092市町村（有料化率：約62.7%）において導入が進められている⁴。

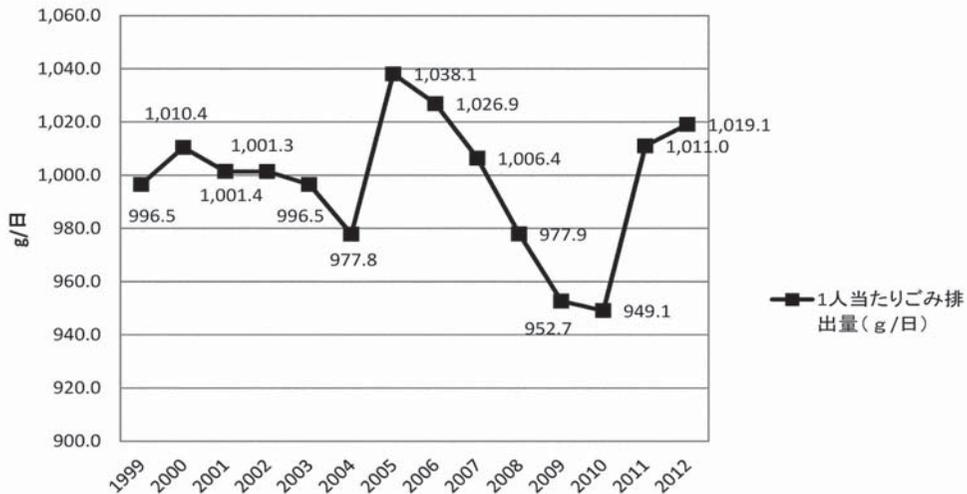


図2 茨城県における1人1日当たりのごみ排出量の推移⁵

4 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭系ごみ有料化実施状況（2015年4月現在）』http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson_yuryoka_1504.pdfのデータを基に筆者算出

5 『stckr』<http://stckr.net/>のデータを基に筆者作成

1-2. 茨城県におけるごみ排出とごみ処理有料化の現状

①茨城県におけるごみ排出状況

茨城県民 1 人 1 日当たりのごみ総排出量は、2006 年の 1,038g をピークに 2010 年の 949g まで年々減少傾向にあった。しかしながら、2011 年には 1,011g へと急上昇をしている。増加した要因としては、東日本大震災によって①茨城県内（特に県北・鹿行地域）も被災し、大量の震災ごみが発生した、②茨城県は被災地の早期復興を進めるため、宮城県の災害廃棄物の処理支援（災害廃棄物の受入）を行ったためと推察される（図 2）。

また、茨城県（2011）によると、

平成 20 年度の排出量は 973g で、この 3 年間で 52g 減少し全国値 1,033g より 60g 少なくなっていますが、その差は年々小さくなっています。

生活系ごみの 1 人 1 日当たりのごみ排出量は 743g で、この 3 年間で 32g 減少しましたが、平成 20 年度に初めて全国値 733g より 10g 多くなりました。事業系ごみの 1 人 1 日当たりのごみ排出量は 230g で、この 3 年間で 20g 減少し、全国値 301g より 71g 少なくなっています。これは、本県は全国と比較して第 3 次産業の割合が低いことが主な要因と考えられます⁶。

とされている。

また、環境省（2014）⁶ のデータを基に市町村別の 1 人 1 日当たり家庭系ごみ排出量をみると、家庭系ごみ排出量は、少ない順に八千代町（453g）、銚田市（547g）、坂東市（642g）となっている。逆に、大洗町（1,024g）、ひたちなか市（827g）、土浦市（798g）、水戸市（769g）、取手市（750g）などは排出量が多くなっている^{vi}。一方、事業系ごみ排出量に関しては、結城市が 673g と最も多く、大洗町（481g）、土浦市（448g）、水戸市（439g）、つくば市（428g）なども多くなっている（図 3）。

この理由について、前述の茨城県（2011）によれば、

市町村別にみると、生活系ごみ⁷については、1 世帯当たり人員が多いと 1 人 1 日当たりのごみ排出量が少なくなる傾向があり、（中略）反対に、1 世帯当たり人員が

6 環境省（2014）『一般廃棄物処理実態調査（平成 25 年度版）』

7 茨城県をはじめとした公的機関においては、生活系ごみと記述しているが、本稿においては家庭系ごみと呼称している。

少ない事業系ごみについては、人口当たりの事業所数、従業者数が多いと排出量が多くなる傾向があります^{vii}。

としている。

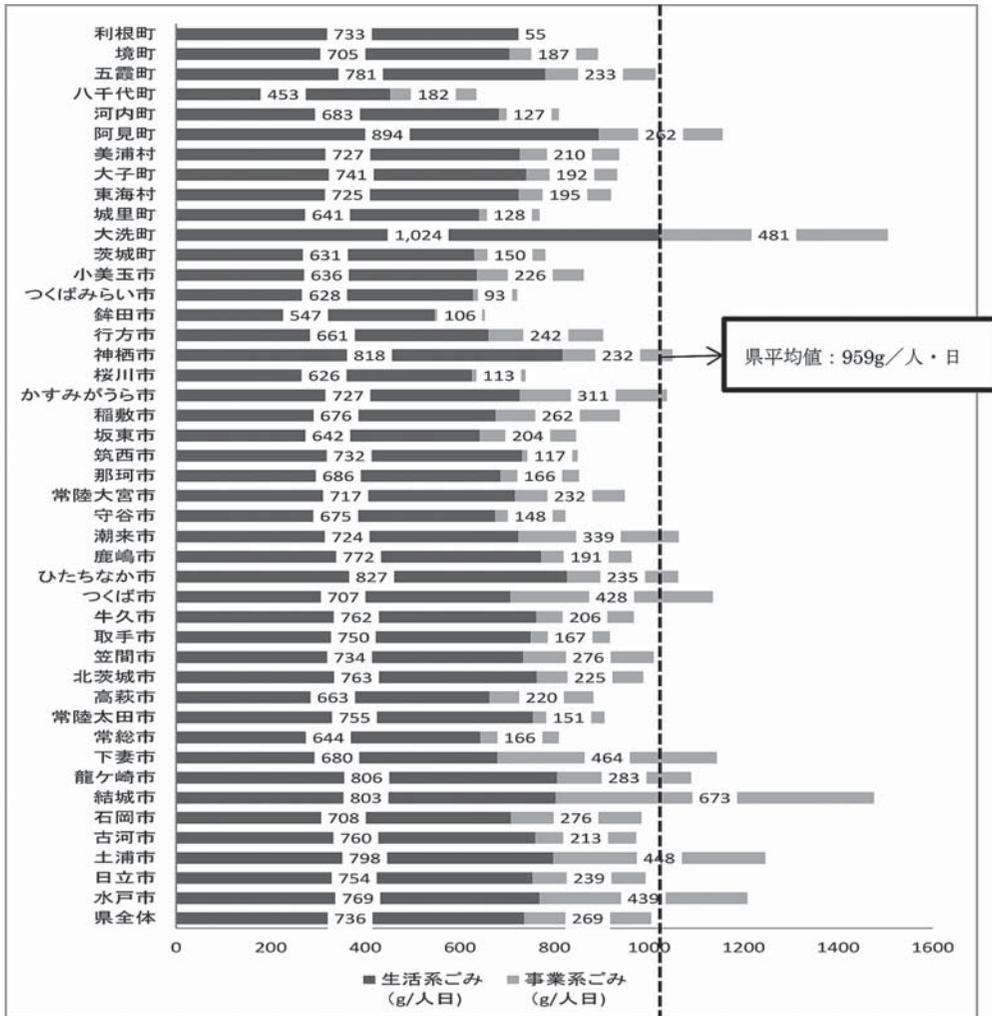


図3 市町村別1人1日当たりのごみ排出量の状況（2013年度実績）⁵

②茨城県におけるごみ処理有料化実施状況

2000年以降、環境省の強い勧めを受けて^{viii}多くの市区町村がごみ処理有料化政策を実施あるいは導入を検討している。しかしながら、2015年4月現在、茨城県では、44市

8 環境省（2014）『一般廃棄物処理実態調査（平成25年度版）』より筆者作成

町村のうち水戸市、日立市をはじめとして 20 市町村（内訳：14 市、5 町、1 村）が導入⁹しているに過ぎない。

なお、調査方法は、山谷（2015）が行った『全国都市家庭系ごみ有料化実施状況の県別一覧』ならびに『全国町村家庭系ごみ有料化実施状況の県別一覧』を基に、各市町村に対する電話での聞き取り調査である。その結果、有料化を導入している市町村は、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（図 4）。



注：色付けした市町村が有料化実施自治体である

図 4 茨城県内におけるごみ処理有料化実施市町村（2015 年 4 月現在）⁵

また、茨城県内における有料化実施時期は表 1 において示すように、八千代町（1985 年）が最も早く実施し、1990 年代から 2000 年代初期に 8 市町村が実施しており、有料化実

9 ごみ処理有料化実施率（有料化実施市町村／全市町村）は約 45.5%

10 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭系ごみ有料化実施状況（2015 年 4 月現在）』のデータを基に筆者作成

施市町村の多くがいわゆる「平成の大合併」によって新しい市制を施行した前後の時期に有料化を導入している（表 1）。

表 1 茨城県内におけるごみ処理有料化実施市町村の実施期¹¹

市町村名	実施時期
八千代町*	1985年
常陸太田市	1992年
ひたちなか市、東海村	1995年
笠間市、河内町	1996年
下妻市*、茨城町	1997年
日立市、高萩市	2002年
北茨城市、城里町	2003年
常陸大宮市、潮来市	2004年
那珂市、大洗町	2005年
水戸市、小美玉市	2006年
行方市、鉾田市	2008年

*は超過従量制指定袋実施市町村を示す

茨城県内のごみ処理有料化に関して、実施グループ（20市町村）と未実施グループ（24市町村）の2004年¹²～2013年の1人1日当たりのごみ排出量¹³（g/人）の平均値を比較すると、実施グループの値が、未実施グループを下回っており、政策実施によるごみ減量効果が認められる（図 5）。

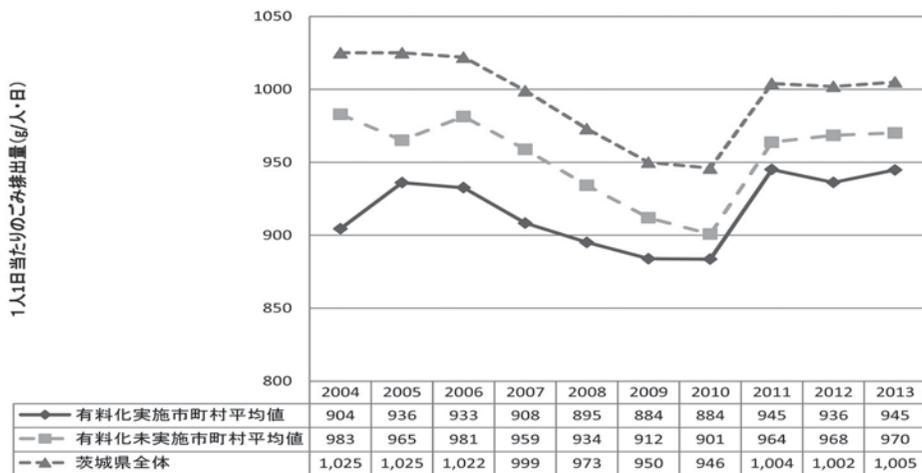


図 5 茨城県内有料化実施市町村と有料化未実施市町村のごみ排出量の違い¹⁴

11 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭系ごみ有料化実施状況（2015年4月現在）』のデータを基に筆者作成

12 2004年度には12市町村の合併があり、統計データは旧市町村ごととなっている。そのため、12市町村に関しては、旧市町村数での平均値を近似値として採用している。

13 1人1日当たりのごみ排出量を用いたのは、比較するにあたり各市町村の人口規模における排出量の違いを排除するためである。

14 環境省『一般廃棄物処理実態調査結果』平成16年度～平成25年度版データを基に筆者作成

③茨城県内におけるごみ処理有料化の方法とその料金体系

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「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）を排出する場合には、「超過重量方式」、および「二段方式」がある。^{ix}

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、ごみを多く排出する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「単純重量方式」は、手数料がごみの排出量に比例¹⁵して決定されるため、1 袋でもごみが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ある。

「ごみは税金で処理するものであり、新たな費用負担はない」と認識していると、リサイクルしようとする意識や住民自らの減量行動の実践が働きにくくなる。加えて、税によってごみ処理費用を賄うことは、利用者に対し水平的公平¹⁶は担保されるものの、ごみの減量化に努力している人が努力していない人の分まで費用を負担していることとなり、公平性を確保できない制度となっている^x。一方、ごみ処理有料化では、上述のように排出量に比例して負担額が変化する（垂直的公平¹⁷）ため、利用者にとってもっとも公平な料金体系であるとされる^{xi}。

茨城県内のごみ処理有料化実施市町村における料金の徴収方法は、すべて指定袋制¹⁸であり、手数料体系としては、単純重量方式と超過重量方式の 2 種類が実施されている（図 6）。

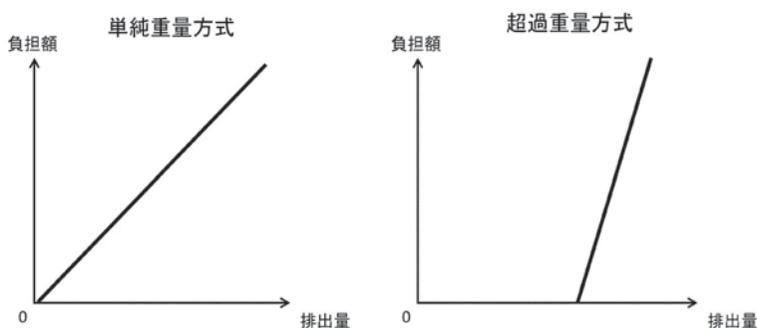


図 6 茨城県における手数料の料金体系（イメージ図）¹⁹

15 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。
16 水平的公平とは、課税の公平性を期すための考え方で、等しい担税力に対しては等しい課税をおこなうという考え方である。
17 垂直的公平とは、高所得者から低所得者へ所得を再分配することにより縦のラインでの公平を達成するという考え方である。
18 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 19 自治体で実施されている。
19 環境省（2007）『一般廃棄物処理有料化の手引き』p.12 を基に筆者作成

内訳は、単純重量方式が 18 市町村、超過重量方式は 2 市町村となっている（表 2）。なお、本超過重量方式を採用する 2 市町村では事前に各世帯に年間使用数を無料で配布し、事前配布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。同方式が 2 市町村と少ない理由としては、①指定袋の配付に係る事務負担が発生する。②他の方式に比べ事務負担が増えるにもかかわらず、手数料収入が少ない傾向にある。③無料配付の設定枚数が多いと、減量効果が薄れる。④袋の事前配付などの事務があるため、自治会などの組織がしっかりしている必要がある²⁰。の 4 点が挙げられる。

表 2 茨城県内のごみ処理有料化市町村と有料化の方法²⁰

手数料徴収方式	市	町	村
単純重量方式	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、銚田市、小美玉市	茨城町、大洗町、城里町、河内町	東海村
超過重量方式	下妻市	八千代町	

また、県内の単純重量方式によるごみ処理有料化は、ごみ袋の大きさに応じた料金を徴収するものであり、指定袋の価格は市町村により異なるものの、容量 10 l の袋が 7～10 円/枚（平均 8.5 円/枚）、20 l が 10～15 円/枚（平均 12.6 円/枚）、30 l が 15～21.6 円/枚（平均 17.8 円/枚）、40 l が 30 円/枚、45 l が 15～30 円/枚（平均 21.8 円/枚）の 1～4 種類（平均 2.4 種類）の段階的な価格がつけられている（表 3）。

		指定袋の容量l					袋の種類	
		10	20	30	40	45		
指定袋の 価格(1 枚)	水戸市	10	15			30	3	
	日立市		13	20		30	3	
	常陸太田市		15		30		2	
	高萩市	7	13	20		30	4	
	北茨城市		13	20		30	3	
	笠間市		10			20	2	
	ひたちなか市		15			20	2	
	潮来市		13	18		25	3	
	常陸大宮市		12			15	2	
	那珂市		13			15	2	
	行方市		10	15		18	3	
	銚田市		10			16	2	
	小美玉市			15		20	2	
	茨城町			15		20	2	
	大洗町			15	18		20	3
	城里町				21.6		27	2
	東海村			10	15		20	3
	河内町						15	1
	平均値	8.5	12.6	17.8	30.0	21.8	2.4	
	最大値	10	15	21.6	30	30	4	
	最小値	7	10	15	30	15	1	

表 3 茨城県内の単純従量方式実施 18 市町村の指定袋の価格と種類²¹

20 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 19 自治体で実施されている。

21 山谷修作 HP『全国市区町村の家庭系ごみ有料化実施状況（2015 年 4 月現在）』のデータおよび筆者の電話聞き取り調査結果を基に筆者作成

2 問題提起と本稿における研究方法

2-1 現状からの問題提起

筆者は茨城県内の 44 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。①「ごみ袋 1 枚あたりにごみ処理手数料を課金するごみ処理有料化政策²²を実施することは、1 人 1 日当たり家庭系ごみの排出量にどのような影響を与えるのか」、②「ごみが削減されるならば、有料化ごみ袋 1 枚当たりの価格上昇により、どの程度 1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量が削減されるのか」ということである。このような問題提起をした理由について、以下において述べる。

第 1 の「ごみ袋 1 枚あたりにごみ処理手数料を課金するごみ処理有料化政策を実施することは、1 人 1 日当たり家庭系ごみの排出量にどのような影響を与えるのか」という問題提起に関しては、仮に、価格メカニズムが適切に働いているのであれば、人はごみ処理サービスの利用量を減らそうとするため、有料化実施によってごみが減るはずである。このメカニズムは、まず、(1)収集手数料が無料である状態でのごみ排出量が x_0 であるとする。ここで、(2)収集手数料が p^* に変化したとき、(3)ごみ排出量は x_1 へと減少する。そのため、ごみ排出量は、 x_1 となる（図 7）。

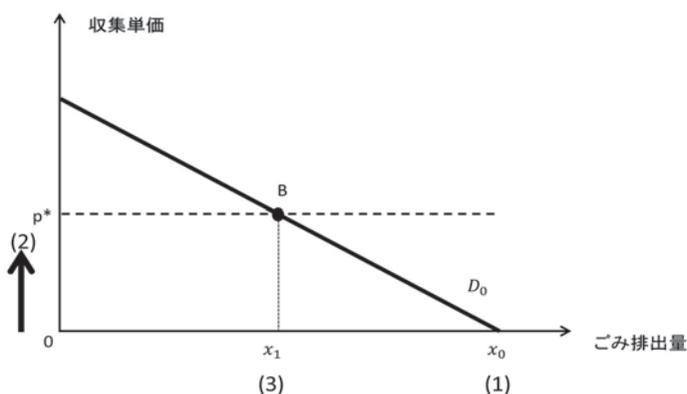


図 7 ごみ処理有料化実施によるごみ排出量減量効²³

図 7 は、ごみ処理サービスに対する需要関数が右下がりである限り、ごみ処理有料化実施によりごみ排出量が減少することを示している。一般的に、ごみ処理サービスに対する需要関数が「右上がり」、すなわち、ごみ袋 1 枚の価格が上がれば上がるほど、ごみ処

22 本稿においては、以下、「従量制有料化政策」と呼称することとする。なお、本稿では従量制有料化方式は単純重量方式・超過重量方式を区別なく用いることとする。

23 坂田裕輔（2005）『ごみの環境経済学』晃洋書房、p.146 の図を基に筆者作成

理サービスの利用量が増加するとは考えられないため、有料化実施により、ごみ排出量が減ると推測される。

第2の「ごみが削減されるならば、有料化ごみ袋1枚当たりの価格上昇により、どの程度1人1日当たりの家庭系ごみ排出量が削減されるのか」という問題提起は、換言するならば、「需要の価格弾力性」を求めるものである。「需要の価格弾力性とは」、「価格が1%上昇したときに需要量が何%減少するかを示す^{xiii}」ものである。すなわち、式1の通りである。

$$\text{需要の価格弾力性} = \frac{\text{需要の減少量 (\%)}}{\text{価格の上昇率 (\%)}} \quad (\text{式 1})$$

式1をより抽象的に表現すると、弾力性 ε は数式では次の式2のように定義される。

$$\varepsilon = - \frac{\Delta x / x}{\Delta p / p} = - (\Delta x / \Delta p) (p / x) \quad (\text{式 2})$$

$$\varepsilon \leq 1, \varepsilon \geq 1$$

式2において示したが、需要の価格弾力性 ε が1より大きければ、その財の需要は「弾力的」、1より小さければ、「非弾力的」といわれる。すなわち、価格の変化に対して、より大きな割合で需要が反応するならば弾力的となり、より小さな割合で反応するならば非弾力的と呼ばれることとなる。

ここで言う弾力的な財は、贅沢品（奢侈品）に多く見られる。たとえば、宝石や高級外国車等は、日常の生活で特に必要ではないため、「価格が低下すれば需要は大きく増加し、価格が増加すれば需要は大きく落ち込む^{xiv}」ことになる。このように贅沢品の弾力性は高い²⁴と考えられる。一方、非弾力的な財の代表例は、生活必需品であり、かつ、他の似たような財が存在しないために、あまり代替のきかないものである。たとえば、塩²⁵に対する需要はそれほど価格に依存しないものとされている。したがって、「価格の低下（上昇）に対して、需要量がそれほど反応しない」ことになる（図8）。

つまり、ごみは、我々が生活している限り、必ず排出されるものである。そのため、ごみ処理サービスは、需要の価格弾力性が1より小さい非弾力的な特色を持つと仮定できる。

24 趣味などの嗜好品で、しかも似たような代替品が多くあり得るようなもの（例：スポーツ用品）も弾力性が高い財である。

25 その他の例としては、醤油、米、多くの医療サービス、さらに特殊なように限定される財、たとえば、身障者用の車いす、学術用の専門書などがある。

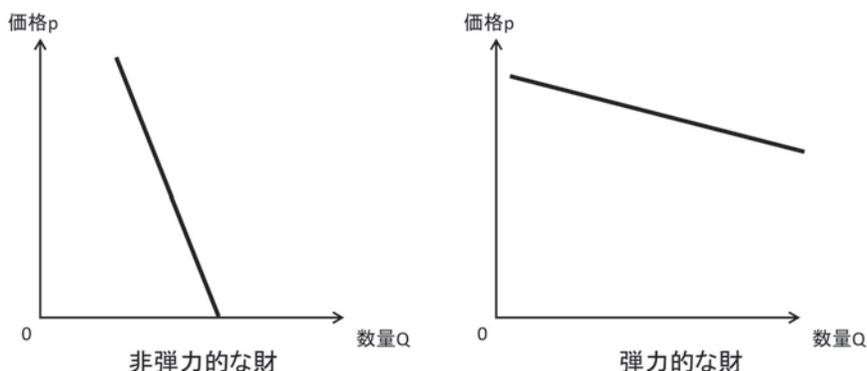


図8 非弾力的な財と弾力的な財²⁶

これらのことを踏まえ、改めて、筆者の2つの問題提起に対する仮説を整理するならば、「①ごみ処理サービスに対する需要関数は右下がりであり、ごみ処理有料化実施（ごみ処理手数料の課金による価格上昇）によりごみ排出量が減少する」、「②ごみは生活している限り必ず排出されるため、価格の変化に対して需要量が小さな割合でしか変化しないと予測されるので、需要の価格弾力性は1より小さい非弾力的となる」である。

2-2 ごみ処理有料化に関する先行研究

本節では、これまでに行われてきたごみ排出の規定要因や減量政策に関する先行研究の特徴や結果を整理する。なお、以下に示す先行研究は、本稿の計量分析に影響を与えたものである。

第1に、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証分析を行っている。この研究において、従量制有料策には廃棄物減量効果があり、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を予測している。また、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平均世帯人員数という地域的な影響²⁷を大きく受けることも示されている^{xv}。

第2に、碓井（2003a）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分析した結果、価格が1%上昇するに伴い、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、1人当たりの平均所得が低く、収集

26 井堀利宏（2004）『入門ミクロ経済学 第2版』新世社、p.41を基に筆者作成

27 笹尾（1999）は、分析の結果から、世帯人員が比較的少ない地域を都市部とし、世帯人員が比較的大きな地域を農村地帯としている。

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^{xvi}。

第3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²⁸が、指定袋制を実施しているところが多く、その価格は1.5円/ℓ～1.9円/ℓ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た。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^{xvii}。

第4に、吉岡・小林（2006）は秩父広域市町村圏組合に入る市町村および両神村の9市町村を対象に、ごみ処理有料化による廃棄物減量効果は、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結論付けている。加えて、7市町村で実施後3年間は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^{xviii}。

一方、ごみ有料化政策が有効的にならず、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全国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^{xix}。

2-3 先行研究を踏まえた本稿の研究方法

前述の先行研究は、各々先行研究の結論を踏まえつつ、独自の変数や視点を加味して経済学的アプローチにより従量制有料化政策である指定袋制自体の有効性が実証されている。一例をあげるならば、笹尾（1999）は、従量制価格のダミー変数を従属変数としてモデルに内包した。また、碓井（2003a）は従量制価格を連続変数に変更するとともに、産業的特性をモデルに組み込んでいる。一方、吉岡・小林（2006）は、リバウンド効果を測定するため、リバウンドダミーをモデルの内生変数とし、樋口（2010）は、ごみ処

28 樋口（2010）における「都市部か地方か」の区別は、平均世帯人数ならびに可住地面積人口密度から判断している。

理有料化政策導入のための合意形成として、住民説明会の開催数をモデルに導入した。

しかし、これらの先行研究には共通して、ごみ処理有料化政策の実施要因や廃棄物減量効果の測定に関してその地域（たとえば都道府県）固有の特色が反映されていないという課題が存在している。具体的には、第 1 に、多くの先行研究は、ごみ処理有料化を実施している市町村を対象に広域で分析しており、分析対象を 1 地域に限定していない。第 2 に、地域間の相互依存関係、すなわち、人や物・情報などの生産（供給）地なのか、消費地（市場）なのかという地域的特色、いわゆる地域経済学における「結節地域」が考慮されていない。第 3 に、岡嶋（2015）によって試みられたごみ処理有料化政策の実施要因、つまり、「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」という市町村間の政策選択に関する関係性が考慮されていない。という 3 点である。

そこで、本稿においては、茨城県内 44 市町村を分析対象として、笹尾や碓井の研究に見られるようにごみ排出の規定要因を地域的要因²⁹と政策的要因、加えて碓井（2003a）が試みた産業的特性³⁰に着目したうえで、ごみ処理有料化による家庭系ごみの排出量に及ぼす効果（影響）に関する分析モデルを構築して検証を行う。

本稿では、第 1 に、丸尾ほか（1997）、笹尾（1999）が行った従量制有料化導入による減量効果を計測するため、従量制価格のダミー変数を用いたモデルではなく、価格の大きさによる減量効果の違いを測定するため、碓井（2003a）同様、茨城県内の有料化実施 20 自治体の指定袋 1 枚当たり価格を連続変数として扱い、1 人 1 日あたり家庭系ごみ排出量に対して回帰している。

第 2 に、茨城県内の各市町村の都市化を考慮するだけでなく、他地域との相互依存関係による影響を加味するため、社会経済的要因に「東京までの距離」を加える。

第 3 に、市町村間の政策選択に関する関係性がごみ処理有料化政策の廃棄物減量効果に与える影響を反映するため、岡嶋（2015）で言及された②「自治体間の政策の相互参照」による政策波及に関する変数を追加³¹する。

第 4 に、ごみ処理サービスにおける需要の価格弾力性導出にあたって各変数については、

29 笹尾（1999）においては、他の先行研究から「地域的要因あるいは社会的要因」と述べ、地域的要因と呼称しているが、本論においては、データの性質上、社会的・経済的側面が強いため、地域的要因というよりも社会的要因とすることが適当と判断し、加えて、経済的要因も加味しているため社会経済的要因とする。

30 碓井（2003a）においては、モデルの独立変数を社会的特性、政策的特性、産業的特性という形で統一して分類している。そこで、本稿においても、他の変数を「要因」としてまとめたため、産業的特性を「産業的要因」と読み替えて論じる。

31 変数を追加した理由は第 3 章にて後述する。

対数値を用いることとする³²。

3. 分析モデルの概要

本章では、筆者が提示した2つの問題提起を明らかにするため、茨城県44市町村の統計データに基づき、茨城県内におけるごみ処理有料化政策の実施によるごみ削減効果を社会経済的要因と政策的要因、産業的要因の側面から分析する。なお、本稿における分析モデルは「家庭系ごみ排出量モデル」と呼称し、各変数として使用したデータの概要は表4に示す通りである。

表4 分析に用いたデータ

変数		データ	単 位	出 所
従属変数		1人1日当たり家庭系ごみ排出量(H)	g/人・日	『一般廃棄物処理事業実態調査 H24 年度』(環境省)より引用
独立変数	社会経済的要因	可住地面積1ha当たりの人口密度(PDI)	人/ha	『統計で見る市区町村のすがた 2014』(総務省)より筆者算出
		1人当たり市町村民所得(IN)	円/人・日	『統計で見る市区町村のすがた 2014』(総務省)より筆者算出
		平均世帯人数(AVE_H)	人	『統計で見る市区町村のすがた 2014』(総務省)より筆者算出
		東京からの直線距離(D_T)	Km	直線距離は、距離算出ソフトにより算定
	政策的要因	指定袋(大)1枚当たりの価格(P)	円/枚	44市町村のHPおよび電話による聞き取り調査
		有料化実施近接自治体数(n_CLG)	数	2015年4月時点の自治体数を計測
	産業的要因	農業自治体ダミー(AMD)	1or0	
商業自治体ダミー(CMD)				
工業自治体ダミー(IMD)				

3-1 分析モデルにおける従属変数の設定

本節においては、後述の家庭系ごみ排出量モデル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(表4)を変数として採用したものについて説明する。

従属変数は、「1人1日当たり家庭系ごみ排出量(H)³³」とした。その理由は、一般廃棄物のうち「ごみ」と呼ばれるものには、「家庭系ごみ」と「事業系ごみ」とが存在しており、各々の排出時の負担の形態ならびに排出方法は異なっている³⁴。そのため、「1人1日当たりのごみ総排出量」を従属変数とすると、「事業系ごみ」が含まれてしまうため、本稿に

32 加えて、モデルには一人当たりの所得も変数として組み込まれているため、「需要の所得弾力性」も確認することが可能となる。

33 1人1日当たり家庭系ごみ排出量(H)は、環境省『平成24年度一般廃棄物処理実態調査結果』のデータを活用した。

34 職住が近接している場合、事業系のごみが家庭系のごみに混在することもある。

において意味するところのごみ処理有料化とは厳密には言えなくなってしまうことに起因している（表 4）。

3-2 分析モデルにおける独立変数の設定

①社会経済的要因

社会経済的要因としては、都市化の進展状況が家庭系ごみ排出量に与える影響を考察する。ここで言う都市化とは、中村・田淵（1996）による以下の定義を踏まえたものである。

都市というのは、非農業的な土地利用が支配的で人口密度が相対的に高い地域である。したがって、都市化が進展していくということは、1つには従来は都市域でなかった地域が都市になっていくといった都市化が考えられる。もう1つの形態としては、既存の都市域が土地利用や人口等の密度においてさらに高度化していくという都市化である^{xx}。

そのため、独立変数として、先行研究に挙げた笹尾（1999）^{xxi} や碓井（2003b）^{xxii} および樋口（2010）^{xxiii} が行った分析と同様、「可住地面積 1ha 当たりの人口密度（*PDI*）」「1人当たり市町村民所得（*IN*）」、「平均世帯人数（*AVE_H*）」を用いることとした。

まず、「1人当たり市町村民所得」は、茨城県 44 市町村の 2012 年度における課税対象所得を同年度の納税義務者数（所得割）で除して算出した。また、「平均世帯人数」は、各市町村の人口総数（2010）を同年度の総世帯数で除して算出した。そして、「可住地面積 1ha 当たりの人口密度」に関しては、人口総数（2010）を可住地面積（2012）で除したものを使用した。なお、人口総数および世帯数は、2010 年度の国勢調査の値を採用している。その理由は、その地域に実際に住んでいる人（外国人や住民票を移していない住民、長期海外渡航者など）の状況に基づいて行う必要があるため、住民基本台帳の人口ならびに世帯数ではなく、一定時点ですべての人口・世帯を調査する国勢調査で、かつ 2012 年に最も近い時点の値を用いている。

これらに加え、本モデルにおいては、茨城県の地域特性として首都圏との相互依存関係（結節地域）も都市化の要因として捉え「東京からの直線距離（*D_T*）」を採用した。その理由として、岡嶋（2015）は、

「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。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。

と述べており、「東京からの直線距離」が茨城県 44 市町村のごみ処理有料化政策の実施の有無に強い影響を与えているとした。

ここで言う結節地域とは、山田（2002）によれば、

地域を構成する空間の相互依存関係に着目して定義される。地域には中心があり、それと機能面で一定の相互依存関係を持つ空間がある。そして、これらが1つのまとまった地域を形成する。(中略) 地域内の機能的な相互依存関係は、人や物、あるいは情報のフローの大きさによって測られる。したがって、結節地域はある生産要素や生産物の市場を空間的に捉えたものとみなすことができる。都市圏や商圏は結節地域の典型的な例であるが、都市圏を中心都市への通勤圏として捉えるなら、それは労働市場としての意味を持ち、商圏は対象となる生産物の市場の空間的な広がり意味する^{xxiv}。

と定義されている。この概念に依拠するならば、茨城県南部と東京（あるいは首都圏）との関係は、前者が労働供給を担い、後者が消費する労働市場と考えることができる。まず、都市雇用圏においては、金本・徳岡（2002）は、「中心市（群）への通勤率が10%を超える市町村を（1次）郊外市町村とし、郊外市町村（群）への通勤率が10%を超える市町村を2次以下の郊外市町村とする。そして、中心市と郊外市町村を合わせた範囲を東京都市圏の範囲とする^{xxv}」ものであり、表5に示すように茨城県南部の市町村が該当している。

表 5 茨城県における 10%通勤圏に属している市町村³⁵

市町村名	2005 年における都市圏	2010 年における都市圏
五霞町、龍ヶ崎市、取手市、守谷市、利根町、河内町、つくばみらい市	東京都市圏	東京都市圏
古河市	古河都市圏	古河都市圏
牛久市、つくば市	つくば都市圏	つくば都市圏

また、総務省（2011）における関東大都市圏では、さいたま市、千葉市、東京都特別区（東京都区部）、横浜市、川崎市、を「中心市」とし、それらの中心市への 15 歳以上の通勤・通学者数の割合が市町村の常住人口の 1.5%以上である市町村を「周辺市町村」として、中心市と周辺市町村を合わせた範囲を関東大都市圏と定義している^{xxvi}。関東大都市圏に含まれる茨城県の市町村は表 6 に示した 15 市町村である。これら両者の定義ともに茨城県南部の市町村が属している³⁶。

表 6 平成 22 年度国勢調査における関東大都市圏に属する茨城県の市町村³⁷

県名	市町村名
茨城県	土浦市、古河市、龍ヶ崎市、常総市、取手市、牛久市、つくば市、守谷市、つくばみらい市、美浦村、阿見町、河内町、五霞町、境町、利根町

「東京からの直線距離」は、直線距離算出のフリーソフト「距離から東京 (<http://www.kyori.info>)」を活用して茨城県 44 市町村役場の所在地と東京駅丸の内中央口を直線で結んだ距離を当該市町村と東京との距離と仮定して導出した（表 4）。

②政策的要因

政策的要因としては、「指定袋（大）1 枚当たりの価格（ P ）」、「有料化実施近接自治体数（ N_CLG ）」、「有料化ダミー（ CGD ）」、の 3 つを用いることとした（表 4）。以下導入の理由を記す。

A) 指定袋（大）1 枚当たりの価格

本稿の重要な観点は、従量制有料化指定袋の限界 1 単位当たり³⁸の価格上昇が、1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量に及ぼす影響、すなわち、「需要の価格弾力性」を分析することにある。この限界 1 単位当たりの価格変化と家庭系ごみ排出量の変化を図示したも

35 金本良嗣、徳岡一幸（2002）「日本の都市圏設定基準」、『応用地域学研究』第 7 号、応用地域学会、p.3 より筆者作成

36 紙面の都合上割愛するが、国勢調査による距離的な定義としての「東京 70km 圏」にも茨城県南部は含まれている。

37 総務省統計局（2010）「参考 7 大都市圏・都市圏を構成する市区町村及びキロ圏・距離帯」『平成 22 年国勢調査最終報告書「日本の人口」上巻-解説・資料編』p.625 より筆者作成

38 限界 1 単位当たりとは、追加的に 1 単位（たとえば、1 枚から 2 枚へ）の変化を意味する経済学的用語である。

のが、図7の需要曲線(D₀)であるが、この場合、価格変化は家庭系ごみ排出量と比例的でなければならない。しかしながら、ごみ処理有料化を導入している県内20市町村では、上述したように、ごみ袋1枚当たり、容量別に段階的な価格付けが行われている(表3)。加えて、①各市町村のごみ袋1枚の容量ならびに価格に統一性がないこと、②各市町村の居住者がどの容量のごみ袋を最も多く使用しているのか把握・推定することが困難である、という理由から今回の分析では、『どの市町村においても最大容量のごみ袋が最も使用頻度が高い³⁹⁾』ものと仮定して指定袋(大)1枚当たりの価格を独立変数として用いることとした。

なお、茨城県内の有料化されていない市町村においても一般的な家庭では、市町村指定のごみ袋や透明なビニール袋など何からの袋を購入してごみを排出している。そのため、本稿では有料化を実施していない市町村の指定袋(大)1枚当たりの価格を確井(2003a)同様にスーパー等で販売されている45ℓ袋の価格を5円/枚とした⁴⁰⁾。

B) 有料化実施近接自治体数

岡嶋(2015)は、茨城県内の44の各市町村において、「有料化実施近接自治体数」を活用し、「自治体間の政策の相互参照」による政策波及の影響を実施要因モデルの変数として取り込んでいる。ここで言う「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」^{xxvii)}とされ、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である。加えて、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^{xxviii)}。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り、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^{41) xxix)}。

そして、岡嶋(2015)は、以下のような結論を導き出している。

39 各市町村では、最大容量にも差が存在しているが、指定袋(大)1枚とすると超過重量方式による有料化を実施している市町村も分析モデルの中に組み込むことが可能となる。

40 0円として分析しても結果に大きな影響を及ぼさないが、茨城県の実態を反映していないため、このような推計価格を用いた。

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

「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が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^{xxx}。

それ故、本稿における分析においても、「自治体間の政策の相互参照」が家庭系ごみ排出量に影響を与える可能性を考慮し、独立変数として、先行研究同様に「有料化実施近接自治体数」を導入する。

③産業的要因

碓井（2003a）は、全国 3,240 自治体のごみ処理サービス需要の価格弾力性を予測するにあたり、廃棄物排出関数の変数を 1)自治体の社会的特性、2)政策的特性、3)産業的特性の 3 つにグループ分けできるとし、産業的特性としては農業、工業、商業自治体のダミー変数を置き、

農業自治体は、土地が広い⁴²、自家処理しやすく、自治体全体としてごみ回収量減少に貢献すると考えられる。（中略）商業自治体は事業系ごみの混入度合いが高いと考えられるため、その結果一人あたりの排出量も高いと予測される^{xxxi}。

と仮定している。そこで本稿においても碓井（2003a）同様、産業的特性が家庭系ごみ排出量に及ぼす影響を考慮するため、農業、工業、商業自治体のダミー変数を用いることとする。なお、ダミー変数の算出に関しては、碓井（2003a）は従事者をもとに定義していた⁴³が、本稿では、茨城県内各市町村の農業出荷額⁴⁴、製品等出荷額⁴⁵、年間商品販売額⁴⁶（小売業＋卸売業）の各値を合計額で除した比率を用いて、44 市町村をどのダミー変数に

42 ここで言う土地とは、碓井（2003a）は直接言及していないものの、空地ならびに敷地面積を意味しているものと筆者は考える。

43 碓井（2003a）のモデルにおいては、農業自治体は第 1 次産業重視者が 20%以上かつ、第 3 次産業従事者が 50%未満の自治体を 1 とし、商業自治体は第三次産業従事者が 50%以上を 1、工業自治体は、農業自治体ならびに商業自治体以外を 1 としている。

44 農林水産省 HP「わがマチ・わがムラ」のデータを活用

45 茨城県いばらき統計情報ネットワーク HP「茨城の工業（平成 19 年工業統計調査結果報告書）」のデータを活用

46 茨城県いばらき統計情報ネットワーク HP「茨城の商業（平成 19 年商業統計調査報告書）」のデータを活用

分類（1or0）するかの判断基準を以下のように定義する。すなわち、「農業自治体ダミー（AMD）」は農業出荷額の比率が15%以上ならば1とし、「商業自治体ダミー（CMD）」は年間販売額の比率が50%以上の場合を1、「工業自治体ダミー（IMD）」は製品等出荷額の比率が50%以上の場合を1として導出している。

4 家庭系ごみ排出量モデルによる分析

4-1 家庭系ごみ排出量モデルの構築

前章で規定した変数を活用し、式3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7の仮説を立て、1人あたり家庭系ごみ排出量に及ぼす効果の分析を行った。なお、前述の通り、本分析モデルにおいては、独立変数のうちダミー変数を除いて両辺とも対数（自然対数）をとった。そのため各変数の値が1%増加したときに、家庭系ごみ排出量が何%変化するかを示している。また、分析手段は、最小二乗法による。

$$\ln H = \alpha + \beta_1 \ln IN + \beta_2 \ln AVE_H + \beta_3 \ln PDI + \beta_4 D_T + \gamma_1 \ln P + \gamma_2 \ln N_CLG + \gamma_3 CGD + \delta_1 AMD + \delta_2 CMD + \delta_3 IMD + \varepsilon$$

α : 切片項、 β_i : 社会経済的要因パラメータ、 γ_j : 政策的要因パラメータ、 δ_k : 産業的要因パラメータ、

ε : 誤差項

(式3)

表7 式3に関する仮説

社会経済的要因	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 所得が増加すると消費が増え、ごみも増えると予測される。逆にモノよりもサービスの購入が増えるため、ごみの減量効果も存在する。 ➢ 平均世帯人員が多いほど多いほど共同消費財が増えるため、ごみ排出量に対して負の影響（ごみ排出量が減少する）を及ぼす。 ➢ 可住地面積1ha当たりの人口密度が大きくなればなるほどごみ排出量は増加する。 ➢ 東京からの直線距離が遠くなるほど、地域内での関係性（昼間人口や県内他市町村への通勤・通学）が高まるため、ごみ排出量は増える。
政策的要因	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 有料化を導入するとごみ排出量が削減される。 ➢ 1袋当たりの指定袋（大）の価格が上昇するとごみ排出量が減少する。なぜならば、ごみ処理サービスが下級財でない限り価格が上昇すればごみは減るためである。 ➢ 近接有料化自治体が多いほど、自治体間の政策の相互参照が起こり、ごみ排出量に負の影響を与える。
産業的要因	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 農業自治体ほど、空き地ならびに敷地面積が広く、自家処理がしやすいため、ごみ排出量は減少する。 ➢ 商業自治体ほど、飲食店が多く、職住近接の可能性があり、事業系ごみの混入度合いが多いためごみ排出量は増える。 ➢ 工業自治体ほど、必然的に人口が増えるためごみ排出量が増える。

4-2 家庭系ごみ排出量モデルの分析結果

モデルの分析結果は、表8ならびに表9に示した通りである。

茨城県 44 市町村におけるごみ処理有料化による家庭系ごみ減量効果に関する分析
 -ごみ処理サービス需要の価格弾力性からのアプローチ-

表 8 家庭系ごみ排出量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
可住地面積 1ha 当たりの人口密度 (<i>PDI</i>)	+	+
1人当たり市町村民所得 (<i>IN</i>)	+ or -	- (相関分析では+)
平均世帯人数 (<i>AVE_H</i>)	-	-
東京からの直線距離 (<i>D_T</i>)	+	+
指定袋 (大) 1枚当たりの価格 (<i>P</i>)	-	-
有料化実施近接自治体数 (<i>n_CLG</i>)	-	-
有料化ダミー (<i>CGD</i>)	-	+
農業自治体ダミー (<i>AMD</i>)	-	+ (相関分析では-)
商業自治体ダミー (<i>CMD</i>)	+	+
工業自治体ダミー (<i>IMD</i>)	+	+

表 9 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：1人1日当たりの家庭ごみ排出量、分析方法：OLS
 自由度修正済み決定係数：0.507、*** は 1%で有意、** は 5%で有意、* は 10%で有意

	B	標準誤差	標準化係数	t	有意確率
(定 数)	11.323	2.877		3.936	***
可住地面積1ha当たりの人口密度	0.121	0.052	0.486	2.307	**
平均世帯人数	-0.653	0.362	-0.415	-1.805	*
1人当たりの市町村民所得(推計値)	-0.511	0.253	-0.377	-2.017	**
東京からの直線距離	0.141	0.074	0.389	1.898	*
指定袋(大)1枚当たりの価格	-0.216	0.073	-1.249	-2.972	***
有料化実施近接自治体数	-0.092	0.040	-0.437	-2.338	**
有料化ダミー	0.331	0.135	1.184	2.458	**
農業自治体ダミー	0.079	0.081	0.164	0.974	
商業自治体ダミー	0.171	0.081	0.532	2.101	**
工業自治体ダミー	0.181	0.086	0.594	2.112	**

従属変数:1人1日当たりの家庭ごみ排出量

表 9 の分析結果より、重回帰式の独立変数のうち、有意な結果が得られなかったものは「農業自治体ダミー」のみであり、その他の変数はすべて統計的に有意な結果が得られた。

さらに、統計的に有意であった 9 変数に関して、各係数の分析前と分析後の符号を比

較すると、結果が明確に予測できない「1人当たりの市町村民所得」および「有料化ダミー」以外の変数は、表8に示した分析前の予測符号と同じ符号を示した。

しかしながら、「有料化ダミー」では、5%で有意な結果ではあるものの予測した係数の符号も逆となったため、各変数に関して相関分析を行った(表10)。

表10 家庭系ごみ排出モデルにおける各変数の相関分析結果

	1人1日当たり家庭ごみ排出量	可住地面積1ha当たりの人口密度	平均世帯人数	1人当たりの市町村民所得(推計値)	東京からの直線距離	指定袋(大)1枚当たりの価格	有料化実施近接自治体数	有料化ダミー	農業自治体ダミー	商業自治体ダミー	工業自治体ダミー
1人1日当たり家庭ごみ排出量	1										
可住地面積1ha当たりの人口密度	0.480***	1									
平均世帯人数	-0.547***	-0.749***	1								
1人当たりの市町村民所得(推計値)	0.259*	0.743***	-0.675***	1							
東京からの直線距離	0.185	-0.123	0.256*	-0.236	1						
指定袋(大)1枚当たりの価格	-0.190	-0.102	0.006	-0.229	0.602***	1					
有料化実施近接自治体数	-0.083	-0.064	-0.165	-0.147	0.675***	0.588***	1				
有料化ダミー	-0.152	-0.161	0.011	-0.253*	0.640***	0.956***	0.701***	1			
農業自治体ダミー	-0.248	-0.277*	0.234	-0.257*	0.096	0.130	0.207	0.188	1		
商業自治体ダミー	-0.090	-0.059	0.061	0.040	-0.058	0.177	0.154	0.211	-0.183	1	
工業自治体ダミー	0.308**	0.208	-0.119	0.096	-0.074	-0.337**	-0.358**	-0.409***	-0.315**	-0.777***	1

***:1%で有意、**:5%で有意、*:10%で有意

その結果、「1人当たりの市町村民所得」は相関係数0.259(10%で有意)、「農業自治体ダミー」は相関係数-0.248となった。この結果に関しては、重回帰分析の結果、他の変数の影響が大きく、符号が逆転したためと推察する。

一方、「有料化ダミー」は「1人1日当たりの家庭系ごみ排出量」に対して統計的に有意ではないものの、逆相関(-0.152)していた。この「有料化ダミー」に関する重回帰分析と相関分析の結果が異なった理由としては、①先行研究に比較して本稿のサンプル数が44と限られていること、②茨城県のごみ有料化を行っている自治体は20であるが、手数料を上乗せしていない指定ごみ袋制を実施している市町村が19であり、有料化政策だけではごみ減量化につながらないこと、③「有料化ダミー」と「指定袋(大1枚)当たりの価格」との間に強い相関関係(相関係数:0.956⁴⁷)があること、が原因であり、分

47 1%で有意であり、「指定袋(大)1枚当たりの価格」との間に多重共線性が疑われるが、碓井(2003aおよび2003b)、樋口(2010)をはじめとした先行研究においても同様のダミー変数をモデルに使用しているため、本稿においてもモデルから除外せずに活用した。

析モデル上「有料化政策を実施すると 1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量」が有意に増加するという結果になったものと推察する。

これらのことを踏まえ、家庭系ごみ排出量モデルの分析から得られた結果は、表 11 に示す通りである。なお、分析結果は概ね先行研究の結論を支持するものである。

表 11 家庭系ごみ排出量モデルの分析結果のまとめ

社会経済的要因	<ul style="list-style-type: none"> ● 可住地面積 1ha 当たりの人口密度が高くなるほど、家庭系ごみの排出量は増加する。 ● 平均世帯数人数が増加するほど、家庭系ごみ排出量に負の影響を与える。 ● 1 人当たりの市町村民所得が高くなるほど、家庭系ごみ排出量は減少する。 ● 東京から遠くなるほど、家庭系ごみ排出量は増加する。
政策的要因	<ul style="list-style-type: none"> □ 指定袋の価格が上がるほど、家庭系ごみ排出量は減少する。 □ 有料化実施近接自治体数が多いほど、家庭系ごみ排出量が減少する。
産業的要因	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 商業自治体ほど、家庭系ごみ排出量が増加する ➢ 工業自治体ほど、家庭系ごみ排出量が増加する。

4-3 各要因における結果の考察

①社会経済的要因

第 1 に、可住地面積人口密度に関しては、本分析モデルの推計によれば、『可住地面積 1ha 当たりの人口密度が 1% 増加すると 1 人 1 日当たりの家庭系ごみの排出量を 0.121% 増加させる』という結果となった。この結果に関しては、樋口 (2010) が導き出した「可住地面積人口密度に関しては、p 値 0.000 で 1% 水準で有意に棄却された。可住地面積人口密度が大きくなるとごみの排出量は増加することが分析から証明された^{xxxii}」と一致している。

第 2 に、「1 人当たりの市町村民所得」では、分析の結果から「所得の 1% の増加は家庭系ごみ総排出量を 0.511% 削減する⁴⁸」こととなり、当初予測した『所得が増加すると消費が増え、ごみも増える予測される。逆にモノよりもサービスの購入が増えるため、ごみの減量効果も存在する。』という仮説は、『逆にモノよりもサービスの購入が増えるため、ごみの減量効果も存在する。』という点において証明された。この結果に対し、樋口 (2010) は、

平均所得に関しては p 値 0.0002 で 1% 水準で有意に棄却され、平均所得が 1% 上昇すると一人一日当たりごみ排出量を -0.36% 減少させることがわかったが、仮説を棄却することはできなかった。所得が増加すると消費が増加し、ごみ排出量が増加すると考えたが、今回の分析結果からはそのような結果を得ることはできなかった。^{xxxiii}

48 「一人当たりの市町村民所得」では、重回帰分析の結果と相関分析の結果が逆転しているが、前者を尊重した理由は、有意確率が前者 5% で有意、後者 10% で有意なため、有意確率が高いものを選択した。

としており、同様にマイナスとなっている。この理由としては、碓井（2003b）、「高所得者の購入する財がモノではなくサービスが増加してきているのかもしれない。^{xxxiv}」との指摘と本分析結果の「所得の1%の増加は家庭系ごみ総排出量を0.511%削減する」との関連性が見受けられる。

なお、先行研究では、1人1日当たり家庭系ごみ排出量の「所得弾力性⁴⁹」は、本稿の結果とは符号は異なるものの、Wertzは0.27～0.28^{xxxv}、Jenkinsは0.41^{xxxvi}という値を推計している。一方、碓井（2003a）は0.14（0.142）、碓井（2003b）は0.06（0.057）、樋口（2010）は-0.36と推計しており、所得弾力性はそれぞれ1より小さく、所得の変化に対して需要が刺激されないサービス（代替的サービスがあまりない）であり、この結果から、ごみ処理サービスが非弾力的であるという傾向が見出せる。

第3に、『平均世帯人員数が1%上昇すると1人1日当たりの家庭系ごみ排出量は0.653%減少する』ことが認められた。この結果について、碓井（2003b）は以下のように指摘している。

平均世帯人員数が増加すると家庭内での共同消費財が増えると考えられるのでごみ排出量に対して負の影響を与える。（中略）世帯人員数（LOGFAMILY）1%の増加によって0.727%のごみ減少が見られた。このことは、購入する財が家庭内で共有できることを表している^{xxxvii}。

また、樋口（2010）も、

平均世帯人員数に関してはp値0.000で1%水準で有意に棄却され、平均世帯人員数が1%上昇すると一人一日当たりごみ排出量を-0.74%減少させることが判明した。このことから仮説が正しいことがわかった。つまり、平均世帯人員数が増加すると家庭内での共同消費財が増えると考えられるのでごみ排出量に対して負の影響を与えると推測される^{xxxviii}。

と、碓井同様、平均世帯人数と共同消費財との関連性についての指摘をしている。さ

49 需要の所得弾力性とは、所得が1%拡大するときその財の需要（消費）が何%拡大するかを示す。式で表すと、 $\text{所得弾力性} = (\text{その財の需要の増加率}(\%)) / (\text{所得の増加率}(\%))$ となる。

らに、茨城県（2011）も家庭系ごみ排出量と平均世帯人数との間に逆相関関係があるとしており、これらのことから、本稿の分析結果の妥当性が裏付けられる。

第 4 に、『東京からの直線距離が 1% 離れると、1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量は 0.141% 増加する』こととなった。すなわち、茨城県内においては、県央・県北地域の方が県南地域に比べ家庭系ごみ排出量が増えることを意味している（図 9）。

この理由としては、常住人口や昼間人口が県南に比べて高いため、日中排出される家庭系ごみの量が多いことが推測されるが、詳細はさらなる分析が必要である。

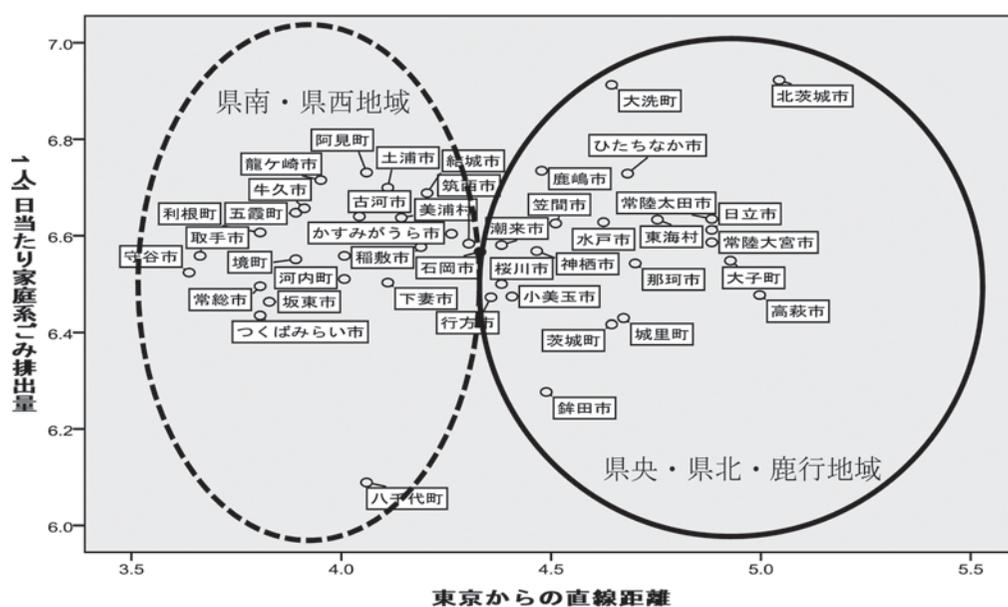


図 9 家庭系ごみ排出量と東京からの直線距離との関係⁵⁰

社会経済的要因としての 4 変数の「1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量」への影響を比較するため、各変数の標準化係数を見てみると、「可住地面積 1ha 当たりの人口密度」が 0.486 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（表 9）。

これらのことから、1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量は、社会経済的要因においては、1) 「可住地面積 1ha 当たりの人口密度が高い」、2) 「平均世帯人数が少ない」、3) 「1 人当たりの市町村民所得が低い」、4) 「東京からの直線距離が遠い」市町村ほど、家庭系ごみ排出量が高い傾向を示すことを確認することができた。

50 環境省（2014）「平成 25 年一般廃棄物処理実態調査」ならびに距離算定ソフト「距離から東京」より計測したデータを基に筆者作成

②政策的要因

「指定袋（大）1枚当たりの価格」は標準化係数を見てみると-1.249と他の変数に比して強い影響を及ぼしている。

すなわち、政策的要因においては、「指定袋（大）1枚当たりの価格」が上昇すれば上昇するほど、1人1日当たりの家庭系ごみ排出量は削減されるということになる。さらに、茨城県においては、指定袋1枚当たりの価格の1%の上昇は、0.216%排出量を削減させることが示された。

加えて、家庭系ごみ排出量を削減する要因としては、「有料化実施近接自治体数」が影響を及ぼす可能性が見受けられ⁵¹、「近接有料化自治体数が1%増加すると家庭系ごみ排出量を0.092%減少させる」傾向があることが示された。

すなわち、岡嶋（2015）が指摘した「自治体間の政策の相互参照」も1人1日当たりの家庭系ごみ排出量を削減させる要因として作用していることが見受けられた⁵¹。

なお、表10の相関分析の結果から、「指定袋（大）1枚当たりの価格」と「有料化実施自治体数」は、「東京からの距離」と有意な相関性（前者0.675、後者0.648、ともに1%で有意）を持っていることが確認された。この結果も、岡嶋（2015）の「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⁵²。」との考察と一致している。

③産業的要因

前述の定義に従い茨城県内44市町村を農業自治体、商業自治体、工業自治体に分類し、ダミー変数としてモデルに導入した。これにより各自治体数は、農業4自治体、商業11自治体、工業31自治体となり、茨城県は工業自治体（製造品等出荷額50%以上）が最も多い⁵²。この中で、モデルに組み込まれ、かつ統計的に有意になったものは、商業自治体ダミーならびに工業自治体ダミーであり、分析の結果、商業ならびに工業自治体ほど家庭系ごみ排出量が多くなる傾向が見られた（表9）。こういった理由として、碓井（2003a）は、「商業自治体は、事業系ごみの混入度合いが高いと考えられるため、その結果一人あたりの排出量も高くなると予想される。⁵³」と述べている。本稿における結果も同様に、家庭系ごみ排出量に正の影響を与えているため、導出された結果の妥当性が見受けられる。

51 標準化係数：-0.437であり、「有料化ダミー」を除外した政策的要因としては、「指定袋（大）1枚当たりの価格」に次ぐ影響を与えている。

52 ダミー変数の自治体分類は、茨城県（2011）『第3次茨城県廃棄物処理計画』における「本県は全国と比較して第3次産業の割合が低いこと」（p.10）との報告と符合している。

4-4 ごみ処理サービス需要の価格弾力性からの検証

ここで、筆者が提起した2つ仮説、すなわち、

①ごみ処理サービスに対する需要関数は右下がりであり、有料化実施によりごみ排出量が減少する

②ごみは生活している限り必ず排出されるため、需要の価格弾力性は1より小さい非弾力的となる

の検証を以下において行うこととする。

表9の分析結果を踏まえ、「1人1日当たりの家庭系ごみ排出量」に与える影響の強さを標準化係数の数値により比較するならば、最も強い影響を与えるのは、「指定袋（大）1枚当たりの価格（標準化係数：-1.249）」であり、かつ係数はマイナスであった。

つまり、筆者の第1の問題提起である「従量制有料化政策を実施することは、1人1日当たり家庭系ごみの排出量にどのような影響を与えるのか」に対する回答は、『他の原因の影響を統制しても、従量制有料化政策の実施は1人1日当たりの家庭系ごみ排出量に対し有意に負の影響（減少）を与える』と結論づけられる。すなわち、筆者の仮説「①ごみ処理サービスに対する需要関数は右下がりであり、有料化実施によりごみ排出量が減少する」ことが明らかとなった。

この結論については、前述の笹尾（1999）や碓井（2003b）、樋口（2010）などの先行研究が指摘した結果と符合しており、妥当であると判断する。

次に、第2の「ごみが削減されるのであるならば、有料化ごみ袋1枚当たりの価格上昇により、どの程度1人1日当たりの家庭系ごみ排出量が削減されるのか」という需要の価格弾力性に関する問題提起に対する検証を行う。需要の価格弾力性は、碓井（2003a）によれば、

他の要因を一定にしたとき、 X の変化率（百分比）を Y の変化率（百分比）で割った値と定義される。式で表すと、

$$Y \text{ の } X \text{ 弾力性} = -(100 \cdot dY/Y) / (100 \cdot dX/X) = -d \ln(Y) / d \ln(X) \text{ となる。}^{xiii}$$

と定義している。つまり、ここでは指定袋価格1%の上昇に対して1人1日当たり家庭系ごみ排出量が何%変化するかを表すこととなる。

本稿の分析結果によれば、従量制有料化を導入することにより、茨城県においては、『指

定袋 1 枚当たりの価格が 1%上昇するならば、1 人 1 日当たり家庭系ごみ排出量を 0.216%削減する⁵³』ということとなり、需要の価格弾力性 ε は、 $\varepsilon = -(-0.216/1) = 0.216$ となる。この結果から、筆者の仮説②「ごみは日常生活を行う限り必ず排出されるため、需要の価格弾力性は 1 より小さい非弾力的となる」は妥当であることがうかがえる。

なぜならば、碓井（2003a）は、全国 3,230 市町村の分析での従量制有料化の価格弾力性を 0.119 と推計した^{xiv}。

加えて、表 12⁵⁴ は日本国内と海外の従量制有料化の減量効果を比較したものである。表によるとごみ収集サービス需要の価格弾力性は、 $-0.08 \sim -0.43$ まで分布している⁵⁵^{xiv}。これら結果と本稿における結果を比較すると、①場所や標本数の違い、②時代推移によるごみ減量化の進展や分別数の細分化による違い、③分析モデルにおける採用された変数の違いを鑑みても、本稿における需要の価格弾力性は -0.22 (-0.216) であり、日本国内と海外での先行研究が示した価格弾力性の範囲内に位置しているという理由から妥当性の高い分析結果と言えよう。

表 12 日本国内と海外の従量制有料化に関する研究との比較⁵⁶

著 者	デ ー タ	価格弾力性
Fullerton and Kinnaman (1996) ^{xvi}	バージニア州シャーロットツビルの 2 期間× 75 世帯のパネルデータ ⁵⁷	- 0.08
Podolsky and Spiegel (1998) ^{xvii}	ニュージャージー州の 159 自治体のクロスセクションデータ ⁵⁸	- 0.39
Van Houtven and Morris (1999) ^{xviii}	ジョージア州マリエッタの 39 ヶ月× 16 施設のパネルデータ	- 0.15
Hong (1999) ^{xix}	韓国の 3017 世帯 (20 自治体) のクロスセクションデータ	- 0.15
Kinnaman and Fullerton (2000) ⁱ	アメリカ全体の 959 世帯 (114 世帯が有料化導入自治体に居住) のクロスセクションデータ	- 0.28
碓井健寛 (2003a)	日本全国の 2157 自治体のクロスセクションデータ	- 0.12 (- 0.119)
Dijkgraaf and Gradus (2004) ⁱⁱ	オランダの 3 年間× 538 自治体のパネルデータ	- 0.43
岡嶋 (2015)	茨城県 44 市町村のクロスセクションデータ	- 0.22 (- 0.216)

53 本稿における分析では両辺に対数をとることによって弾力性一定のモデルによる線形回帰を行っている。しかし、この弾力性の値は、変化の近傍のみに当てはまるものである。したがって、価格が 100%上昇したとしても、ごみが 21.6%減少するわけではない。

54 表のデータとはそれぞれの研究が使用したごみ排出量のデータのことである。

55 数値の絶対値が大きいほど同じ価格の変化であったとしてもごみ収集サービス需要の減少が大きいことを意味する。

56 碓井健寛（2008）「有料化の評価方法について」創価大学経済学部、p.5 より筆者一部加筆

57 パネルデータとは、クロスセクションデータに意図的に時系列データを取り入れたものである。

58 クロスセクション（横断的）データとは、時間を一時点に固定して止め、その時点で区切って各地点、場所、グループで起こっているデータを記録したものである。

以上のことを総合し、本稿の結論を改めて述べると、茨城県においては、①従量制有料化政策の実施は 1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量に対し有意に負の影響（減少）を与え、その要因は、正しく有料化指定袋価格にある。すなわち、ごみ処理サービスの需要関数は右下がりであり、ごみ処理有料化実施により家庭系ごみ排出量が減少する。

さらに、②有料化指定袋の 1 枚当たりの価格が 1% 上昇することによって、ごみ排出量を 0.216% 減少させる。すなわち、ごみ処理サービスは非弾力的（あまり代替的なサービスが存在しないもの）ということになる。

5 むすびに

5-1 本稿の結論と意義

本稿は、「ごみ処理有料化政策の実施の有無が 1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量にどのような影響を与えるのか」に着目し、先行研究を踏まえつつ、より総合的に「1 人 1 日当たりの家庭系ごみ排出量」との関係について統計的分析モデルを用いて検討を行った。本稿における分析モデルは、①経済的インセンティブを利用した指定袋制有料化価格に着目した。②茨城県と首都圏との地域間の相互依存関係に着目した。③政策的要因に近隣市町村間で政策の「相互参照」が行われた可能性を取り入れた。3 点が特徴である。

その結果、ごみ処理サービスの需要関数が右下がりの形状であるため、従量制有料化指定袋価格の上昇は、ごみの発生抑制に貢献する効果を持ち、特に有料化指定袋価格が 1% 上昇することによって、ごみ排出量を 0.216% 減少させると結論付けた。

本稿による貢献は、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計量分析を行うことができたことである。これは、先の研究と併せ、従来の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。

5-2 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、有料化ダミーが他の先行研究と異なり、「有意に家庭系ごみを増加させる」という分析結果を導出した点である。実際には、県北県央地域は家庭系ごみが多いため、ごみ処理有料化政策を実施し、逆に県南県西地域では家庭系ごみが少ないために有料化政策が実施されないことに起因しているものと推察される。そのため、家庭系ごみ排出量とごみ処理有料化の関連性を地域ごとに分けて再度分析

する必要がある。加えて、茨城県内において最初にごみ処理有料化政策を実施した市町村の導入経緯を検証し、他の市町村に波及したのか実態を追跡しなければならない。第2に、ごみ処理有料化のみがごみ減量化に資するとは考え難いため、分別状況や収集頻度によって減量効果がどの程度変化するのかを分析する必要がある。

第3に、本稿で取り上げなかった「ごみにならないような購買行動をどの程度行っているか」は家計調査や家計単位のごみ・リサイクル量を実測することによって明らかすべきであろう。

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経済厚生改善（パレート改善）⁵⁹等に及ぼす影響など、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、茨城県に関しての分析であり、本分析が日本全体、あるいは他の都道府県でも成り立ち、ごみ処理有料化が普遍的にごみ排出量削減効果を有するのかが検証する必要もある。

②研究の可能性

今回の家庭系ごみ排出量モデル分析では、従属変数、独立変数の選択・算定に関して、茨城県のごみ処理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実施による家庭系ごみ排出量減量効果の普遍的要因を示唆できる可能性を有していると考えられる。

引用註

- i 引用。岡嶋宏明（2015）「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研究」『コミュニティ振興研究第 20 号』常磐大学コミュニティ振興学部、p.45
- ii 参照。同上、pp.19-20。
- iii 引用。坂田裕輔（2005）『ごみの環境経済学』晃洋書房、p.141
- iv 引用。前掲 i、p.20
- v 引用。茨城県生活環境部（2011）「第 2 章廃棄物処理と資源循環等の現状、課題、将来予測」『第 3 次廃棄物処理計画』<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/haitai/>

59 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、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。

- kikaku/kikaku/documents/3rdplan1.pdf#search='%E7%AC%AC3%E6%AC%A1%E5%BB%83%E6%A3%84%E7%89%A9%E5%87%A6%E7%90%86%E8%A8%88%E7%94%BB+%E8%8C%A8%E5%9F%8E%E7%9C%8C'、p.10
- vi 参照。同上、p.11
- vii 引用。同上、pp.11 - 12
- viii 参照。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）」<https://www.env.go.jp/council/toshin/t030-h1609/mat01.pdf>、p.5
- ix 参照。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、pp.11 - 12
- x 参照。埼玉県清掃行政研究協議会（2005）『ごみ減量化施策「家庭ごみ有料化」に関する検討報告書』<http://archive.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/9530.pdf#search='%E3%81%94%E3%81%BF%E6%9C%89%E6%96%99%E5%8C%96+%E8%B6%85%E9%81%8E%E9%87%8D%E9%87%8F%E6%96%B9%E5%BC%8F%E3%81%8C%E5%B0%91%E3%81%AA%E3%81%84%E7%90%86%E7%94%B1'>、p.6
- xi 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、p.29
- xii 参照。前掲 x、pp.11 - 12
- xiii 引用。井堀利宏（1996）『入門ミクロ経済学 第2版』新世社、p.36
- xiv 引用。同上、p.40
- 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』pp.70 - 72
- xvi 参照。碓井健寛（2003a）「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）、pp.271 - 280
- xvii 参照。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』p.3
- xviii 参照。前掲 xi、pp.29 - 35
- xix 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』、pp.1200 - 1201
- xx 引用。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、p.4

- xxi 参照。前掲 xv、pp.70-72
- xxii 参照。碓井健寛 (2003b)「有料化によるごみの発生抑制効果とリサイクル促進効果」『会計検査研究 No.27』、pp.253-257
- xxiii 参照。前掲 xvii、pp.20-23
- xxiv 引用。山田浩之編 (2002)『地域経済学入門』有斐閣コンパクト、pp.6-7
- xxv 参照。金本良嗣、徳岡一幸 (2002)「日本の都市圏設定基準」、『応用地域学研究』第 7 号、応用地域学会、pp.1-16
- xxvi 参照。総務省統計局 (2010)「参考 7 大都市圏・都市圏を構成する市区町村及びキョウ圏・距離帯」『平成 22 年国勢調査 最終報告書「日本の人口」上巻一解説・資料編』
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final/pdf/r07-01.pdf>、p.625
- xxvii 引用。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』慶應義塾大学出版、p.21
- xxviii 参照。同上、pp.18-31
- xxix 参照。同上、pp.18-31
- xxx 引用。前掲 i、p.41
- xxxi 引用。前掲 xvi、p.274
- xxxii 引用。前掲 xvii、p.27
- xxxiii 引用。同上、p.27
- xxxiv 引用。前掲 xxii、p.256
- xxxv 参照。Wertz L. Kenneth (1976), “Economic Factors Influencing Household production of Refuse.” *Journal of Environmental Economics and Management*.2, pp.263-272.
- xxxvi 参照。Jenkins R. Robin (1993), “The Economics of Solid Waste Reduction: The Impact of User Fees.” Edward Press, Brookfield, VT.
- xxxvii 引用。前掲 xxii、pp.256-257
- xxxviii 引用。前掲 xvii、p.27
- xxxix 参照。前掲 v、p.11
- xl 参照。前掲 i、p.41
- xli 引用。同上、p.40
- xlii 引用。前掲 xvi、p.274
- xliii 引用。同上、p.275

- xliv 参照。同上、pp.277 - 279
- xlv 参照。碓井健寛（2008）「有料化の評価方法について」創価大学経済学部講義、p.4
- xlvi 参照。D. Fullerton, T. Kinnaman（1996）“Household Responses to Pricing Garbage by the Bag”, *American Economic Review*, 86(4), pp.971 - 984.
- xlvii 参照。M.J. Podolsky, M. Spiegel（1998）“Municipal waste disposal: unit pricing and recycling opportunities”, *Public Works Management and Policy*, 3(1), pp.27 - 39.
- xlviii 参照。G.L. Van Houtven, G.E. Morris（1999）“Household Behavior under Alternative Payas-You-Throw Systems for Solid Waste Disposal”, *Land Economics*, 5(4), pp.515 - 537.
- xlix 参照。S. Hong（1999）The Effects of Unit Pricing System upon Household Solid Waste Management: The Korean Experience”, *Journal of Environmental Management*, 57(1), pp.1 - 10.
- l 参照。T. Kinnaman, D. Fullerton(2000)“Garbage and Recycling with Endogenous Local Policy”, *Journal of Urban Economics*, 48(3), pp.419 - 442.
- li T. Kinnaman（2006）“Examining the Justification for Residential Recycling”, *Journal of Economic Perspectives*, 20(4), pp.219 - 232.

参考文献・データ出典

《参考文献》

1. D. Fullerton, T. Kinnaman（1996）“Household Responses to Pricing Garbage by the Bag”, *American Economic Review*, 86（4）, pp.971 - 984.
2. G.L. Van Houtven, G.E. Morris（1999）“Household Behavior under Alternative Payas-You-Throw Systems for Solid Waste Disposal”, *Land Economics*, 75（4）. pp.515 - 537
3. Jenkins R. Robin（1993）, “The Economics of Solid Waste Reduction: The Impact of User Fees.” Edward Press, Brookfield, VT.
4. M.J. Podolsky, M. Spiegel（1998）“Municipal waste disposal: unit pricing and recycling opportunities”, *Public Works Management and Policy*, 3（1）. pp.27 - 39
5. S. Hong（1999）The Effects of Unit Pricing System upon Household Solid Waste Management: The Korean Experience”, *Journal of Environmental Management*, 57（1）, pp.1 - 10

6. T. Kinnaman (2006) "Examining the Justification for Residential Recycling", *Journal of Economic Perspectives*, 20 (4). pp.219 – 232
7. T. Kinnaman, D. Fullerton (2000) "Garbage and Recycling with Endogenous Local Policy", *Journal of Urban Economics*, 48 (3), pp.419 – 442
8. Wertz L. Kenneth (1976), "Economic Factors Influencing Household production of Refuse." *Journal of Environmental Economics and Management*. 2, pp.263 – 272.
9. 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
10. 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
11. 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』慶應義塾大学出版
12. 井堀利宏 (1996) 『入門ミクロ経済学 第2版』新世社
13. 茨城県生活環境部廃棄物対策課 HP (2011) 「第2章廃棄物処理と資源循環等の現状, 課題, 将来予測」『第3次廃棄物処理計画』
<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/haitai/kikaku/kikaku/documents/3rdplan1.pdf#search='%E7%AC%AC3%E6%AC%A1%E5%BB%83%E6%A3%84%E7%89%A9%E5%87%A6%E7%90%86%E8%A8%88%E7%94%BB+%E8%8C%A8%E5%9F%8E%E7%9C%8C'>, pp.9 – 58
14. 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>, pp.1 – 6
15. 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
16. 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」
17. 植田和弘・落合仁司・北島佳房・寺西俊一著 (1991) 『環境経済学』有斐閣
18. 植田和弘著 (1992) 『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣
19. 植田和弘著 (1996) 『環境経済学』岩波新書
20. 植田和弘著 (1998) 『環境経済学への招待』丸善株式会社
21. 碓井健寛 (2003a) 「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)、pp.270 – 281

22. 碓井健寛 (2003b) 「有料化によるごみの発生抑制効果とリサイクル促進効果」『会計検査研究 No.27』、pp.245 - 261
23. 碓井健寛 (2008) 「有料化の評価方法について」創価大学経済学部講義、pp.1 - 6
24. 岡敏弘著 (1999) 『環境政策論』岩波書店
25. 岡嶋宏明 (2005) 「地方環境税の理論と取り組みに関する研究」『コミュニティ振興研究第 5 号』、pp.153 - 182
26. 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』 pp.1 - 32
27. 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)」『コミュニティ振興研究第 11 号』 pp.81 - 94
28. 岡嶋宏明 (2015) 「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」『コミュニティ振興研究第 20 号』 pp.17 - 52
29. 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、pp.1 - 53
30. 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>、pp.1 - 9
31. 金本良嗣著 (1997) 『都市経済学』東洋経済新報社
32. 金本良嗣、徳岡一幸 (2002) 「日本の都市圏設定基準」、『応用地域学研究』第 7 号、応用地域学会、pp.1 - 16
33. 北畠能房、中杉修身編 (1981) 「ごみ排出行動に関する経済分析」『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、pp.37 - 64
34. 古林英一著 (2005) 『環境経済論』日本経済評論社
35. 坂田裕輔著 (2005) 『ごみの環境経済学』晃洋書房
36. 笹尾俊明 (1999) 笹尾俊明 (1999) 「家計の最適化行動に基づいた廃棄物減量対策の効果に関する実証分析」『六甲台論集, 46 (2), 6』、pp.60 - 78
37. 笹尾俊明 (2000) 「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』、pp.1 - 10
38. 柴田弘文・柴田愛子著 (1988) 『公共経済学』東洋経済
39. 柴田弘文著 (2002) 『環境経済学』東洋経済新報社

40. 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』 pp.1 - 18
41. 総務省統計局（2010）「参考 7 大都市圏・都市圏を構成する市区町村及びキロ圏・距離帯」『平成 22 年国勢調査 最終報告書「日本の人口」上巻—解説・資料編』
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final/pdf/r07-01.pdf>、 pp.625 - 631
42. 田口正己著（2005）『ごみ有料制の現状と政策争点』本の泉社
43. 田中信寿・吉田英樹・亀田正人・安田八十五（1996）「一般家庭における資源消費節約型生活に対するごみ有料化の効果に関する研究」, 平成 7 年度科学研究費補助金（重点領域「人間地球系」）研究成果報告書
44. 中村匡克(2004)「ごみ減量政策の有効性と効果に関する全国および地域別の検証」『計画行政』 27(2)、 pp.51 - 62
45. 中村匡克・川瀬晃弘・宮下量久（2006）「ごみ減量政策とリサイクル促進政策の効果」 Discussion Paper Series 2006 - 03、高崎経済大学地域政策学会、 pp.61 - 68
46. 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
47. 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
48. 林宜嗣（1999）『地方財政』有斐閣
49. 原幸徳（1990）「佐賀県下におけるごみ処理有料化の実態」、都市清掃, 43(178)、 pp.459 - 462
50. 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』 pp.1 - 32
51. 福岡克也（1996）『エコロメーションへの挑戦』経済界
52. 福岡克也（1998）『エコロジー経済学』有斐閣
53. 福岡克也（2000）『エコ経済学基礎教程』地球社
54. 福岡克也（2008）『エコ・エコノミーを考える』時事通信社
55. 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
56. 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』
57. 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

58. 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
59. 三橋規宏著（1998）『環境経済入門〈新版〉』日本経済新聞社
60. 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、pp.277 - 258
61. 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、pp.245 - 258
62. 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』、pp.1200 - 1201
63. 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、pp.86 - 91
64. 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
65. 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
66. 山谷修作著（2002）『循環型社会の公共政策』中央経済社
67. 山谷修作著（2007）『ごみ有料化』丸善株式会社
68. 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
69. 山田浩之編（2002）『地域経済学入門』有斐閣コンパクト
70. 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、pp.29 - 35

《データ出典》

1. 茨城県生活環境部廃棄物対策課 HP（2011）「第 2 章廃棄物処理と資源循環等の現状，課題，将来予測」『第 3 次廃棄物処理計画』
<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/haitai/kikaku/kikaku/documents/3rdplan1.pdf#search=%E7%AC%AC3%E6%AC%A1%E5%BB%83%E6%A3%84%E7%89%A9%E5%87%A6%E7%90%86%E8%A8%88%E7%94%BB+%E8%8C%A8%E5%9F%8E%E7%9C%8C>、pp.9 - 58
- 2.
3. 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』

<http://www.pref.ibaraki.jp/kankyo/08hakusho/h25/honpen/honpen2-4.pdf>、pp.72 - 75

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>、pp.1 - 6
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 HP いばらき統計情報ネットワーク『平成 24 年度 茨城県市町村民経済計算』<http://www.pref.ibaraki.jp/tokei/betu/keizai/sityouson2012/>
7. 茨城県 HP いばらき統計情報ネットワーク「市町村別主要項目表」『茨城の工業 平成 19 年度工業統計調査結果報告書』
<http://www.pref.ibaraki.jp/kikaku/tokei/fukyu/tokei/betsu/koko/kogyo19/index.html#hyou03>
8. 6. 茨城県 HP いばらき統計情報ネットワーク「市町村別主要項目表」『茨城の商業 平成 19 年度商業統計調査結果報告書』
<http://www.pref.ibaraki.jp/kikaku/tokei/fukyu/tokei/betsu/syogyo/syogyo19/index.html#hyou>
9. 茨城県 44 市町村 HP 「ごみの出し方・分け方」『暮らし』
10. 茨城県 44 市町村 HP 「ごみカレンダー・ごみ収集日」『暮らし』
11. 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
12. 環境省 HP（2005）『平成 17 年度循環白書』
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/>
13. 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
14. 環境省 HP（1998 ～ 2013）『一般廃棄物処理実態調査 平成 10 年度～平成 25 年度』
http://www.env.go.jp/recycle/waste_tech/ippan/stats.html
15. 環境省 HP（2009）「平成 21 年度版環境白書」
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h21/>
16. Stckr「茨城県」「茨城県 44 市町村」『社会・人口統計体系』<http://stckr.net/sd/p-8/>

17. 生活ガイド .com 『生活ガイド 地域情報』「行政サービス比較検索」
http://www.seikatsu-guide.com/area/compare_cities/?cid_1=444&cid_2=445&tub=3
18. 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>
19. 農林水産省 HP 「わがマチ・わがムラ」『統計情報』
<http://www.machimura.maff.go.jp/machi/map/08/index.html>
20. 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>
21. 山谷修作 HP (2015) 『全国市区町村の家庭ごみ有料化実施状況 (2015 年 04 月現在)』
http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokushikuchoson_yuryoka_1504.pdf
22. 洋々亭 HP 「web 例規集」 <http://www.hi-ho.ne.jp/tomita/reikidb/reikilink.html>
23. リサイクルマークン 「茨城県ごみ分別」 <http://www.kttays.net/mark/jichitai/ibaraki.html>

研究論文

行政上の強制措置の立法基準に関する考察 ～放置物件に対する即時強制を題材に

吉 田 勉*

On the legislation standard of compulsory administrative measures
～ About the immediate compulsion for the illegally parked articles

Abstract

In this article, I discuss legislation standards of compulsory administrative measures. Focus is on how the immediate compulsion should be for the illegally parked articles.

It is an old but still new problem what the standard should be like and how far the authority of local governments can reach for the disposal of illegally parked articles.

However, the legislation standard to exclusion of emergency is proposed recently, and based on it, concrete regulations are settled and various actions are taken.

Here in this article, I intend to provide an example of legislation standards for the immediate compulsion for further arguments.

はじめに

自治体の行政実務における法令運用や条例立案の限界領域として、地域に放置されている物件について、「どう対処すべきか」、「どこまで対処できるのか」ということは古くて、かつ、今日的な課題であり、政策法務の中心的なテーマでもある。

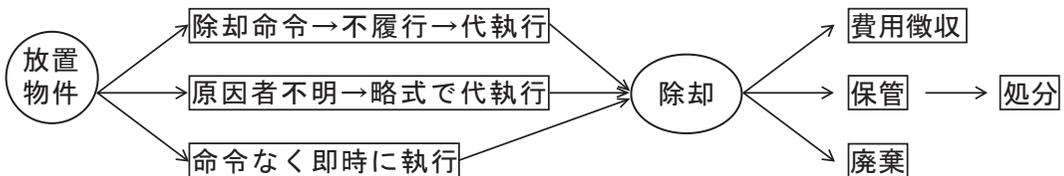
一言で放置物件といっても、チラシ、広告物から自転車、自動車、船舶、果ては、空き家まで広範に及び、また、それに関連する法律が存するもの、まったくないもの、最近制定されたものなど法的な背景も様々である。特に、ここ数年、空き家やこれに類似するごみ屋敷（正確には放置物件ではないが）に対する強制的な措置のあり方が議論され、立法化されてきている。

本稿は、このテーマに関して、自治体現場で問題となる対応についての課題やそれに対

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

する議論の方向性を整理したうえで、一定の立法上の基準ができないか検討しようとするものである。

さて、放置物件の強制的な措置に関する基本スキームとしては簡略化すると【図表1】のように表現できる。



【図1】放置物件に対する強制的な措置のスキーム

違法に放置された物件について、これを除却する必要がある場合には、原因者に対して指導勧告等がなされ、それに続き、除却命令の発出が検討される。命令により除却の法的な義務が発生するので、それに従い原因者により処理されることが基本であるが、これに従わない場合で、そのままにしておくことが著しく公益に反する場合には、行政庁が原因者に代わって行政代執行を行うことになる。

そして、放置物件に相当な頻度で発生する態様としては、原因者が不明で確知できない場合がある。この場合には、道路法や港湾法等の各種の公物管理法により事前公告をすることで相手方に命令等が到達したものとして、その後の代執行手続を進めることのできる略式代執行が認められている。

また、緊急性その他の場合で、義務を課す手法によることでは目的が達成できない場合には、直接、放置物件を除去する制度として、即時強制の手法が講じられることになる。

さらには、屋外広告物のように簡易なものについて、緊急性等を問わず除去できるとする簡易除却の制度も措置されている。

そして、除去した物件に価額が認められる物件については、それを一定期間保管し、その後、売却や処分をする手続に移行する。除却費用や保管手続等に要した費用は原因者の負担とすることが基本である。また、物件によっては、除却時に廃棄することが認められていたり、廃物認定をすることによって廃棄しようとする制度も存する。

以上が、放置物件に関する法律や条例により創設される一連の制度であるが、基本となる代執行については後に説明するように膨大な作業が必要となり、行政現場での実効性を高める手法としては様々な課題を抱えており、行政手法の中心として十分に機能している

とは言い難い状況にある。

そのため、略式の代執行が存在し、また、即時強制が検討されることになる。しかしながら、具体的な対応局面ではそれぞれの制度が、明確に行政現場で認識されているとは言い難く、当然のことながら、立法作業においても確定的な考え方により行われているとはいえないであろうと思われる。

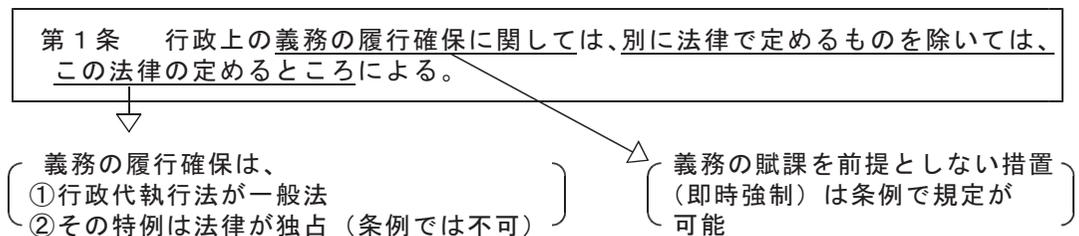
そこで、本稿では、これらの手続のうち、立法基準として定立できる部分を明確に示すという試みを通じて、行政上の強制措置に関する議論に供したいと思う。

1 行政上の強制措置の全体概要と課題

1-1 行政上の義務の履行確保措置

(1) 一般法としての行政代執行法

行政上の強制措置は、まず、義務の履行確保として、代替的作為義務の履行を図る行政代執行を規定した行政代執行法を一般法として、他の法律によりこの特例や新たな確保措置が規定されることになっている【図表2】。

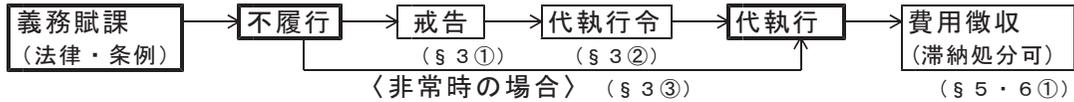


【図表2】 行政代執行法第1条から導かれる法律・条例の関係

義務を前提とした直接的な強制措置は、「行政代執行」のほか、代替的作為義務に限らず身体等への直接的な実力行使も可能とする「直接強制」と「金銭債権の強制徴収（滞納処分）」がある。前者は、現行法では、わずか2法令に例をみるだけである¹。直接強制の一般法が認められず、このように各個別法に委ねられ、また、それ自体の立法措置も回避される傾向にあるのは、戦前、直接強制による人身・財産制限について過酷に濫用されたという歴史的な認識に影響を受けているとされる²。

(2) 行政代執行法による手続とその緩和措置

行政代執行は、「代替的作為義務」のみを対象として【図表3】に示すような強制的措置を定めている。



【図表3】行政代執行法による代執行手続（条文は同法）

行政代執行は、代替的作為義務の処理についての基本形となり、命令による義務の不履行の場合に、「他の手段によつてその履行を確保することが困難であること」、「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められること」という要件のもと、実施されるものである。手続としては原因者に対する戒告、代執行令書による通知、代執行の実施、費用の徴収という順序を踏むことになる。

戒告は、原因者に対して相当の期限を定め、その期限までに履行がなされないときは、代執行すべき旨を文書で通知するものであり、代執行令書により代執行の時期、代執行責任者の氏名、代執行に要する見積額等を通知する。そして、関係経費を原因者に負担させることになる。しかしながら、厳しい代執行要件、そして代執行後の物件の管理、さらには、原因者が不確知の場合もあり、手続に相当の期間を要することなどから、以下のようにこれに対する様々な特例的な手法が存在する。

①緊急代執行

行政代執行法に定める代執行の要件や手続を緩和するものとして、行政代執行法自体で、非常時等に認めている緊急時の戒告や代執行等の手続を省略し、代執行に結びつけることができる「①緊急代執行」がある（同法3条③）。

②緩和代執行

行政代執行法に定める「他の手段による履行確保の困難」、「放置による著しい公益違反」の2つの代執行の要件、特に後者の制限を緩和するものとして、各個別法（建築基準法、廃棄物処理法、屋外広告物法等）において「②緩和代執行」が規定されている。

③略式代執行

簡易代執行とも呼ばれるが、学説上「代替的作為義務を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命じられるべき者を確知することができず、かつ、その違反を放置することが著しく公益に反すると認められるときに、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは代執行を行うべき旨をあらかじめ公告して、代執行を行うこと」³とされる。

通常の代執行では、相手方が確知できない場合は、公示送達（民法98条。裁判所の

掲示板への掲示をするとともに、官報掲載又は自治体の定める公告の方法による掲示を実施)の手続により命令発出、戒告等の手続を進めることになるが、手続が煩雑であり実務的でないため、それに代わる制度として、命令の発出から戒告等の手続までを省略して代執行できるとするものである。事前公告の規定があることが一般的であり、これによって義務を課したものと擬制しているものと思われる(道路法、港湾法、自然公園法等)。

なお、行政代執行法は、その対象を第2条で、「法律(法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。以下同じ。)により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為」としており、基本的には後者の命令が介在するが、法律等の規定により直接に成立する義務については、個別具体的な命令がなくても、行政代執行が可能となるものもある⁴。

これら、行政代執行法に根拠を有する緊急代執行はもちろんのこと、緩和代執行や略式代執行も、行政代執行法第1条により、「別に法律で定めるもの」という規定により法律がそれを独占して規定するものと基本的に解されている。

1-2 義務の賦課を前提としない強制措置としての即時強制

行政上の義務を賦課しない状況下、すなわち、義務の不存在の状態でも実力行使をする手法として「即時強制」がある。

行政代執行法1条の解釈により、代替的作為義務以外の義務の履行方法(直接強制や強制徴収の手法)も法律で規定されなければならないことと併せて、行政代執行法に基づく代執行の要件や手続を緩和すること(特例措置)も法律で規定されなければならないとされるのが一般的である。逆にいうと、義務を介在させない状態で、行政上の目的を達成する方法である即時強制については、その規定は法律に独占されず、自治体立法である条例でも創設できることと考えられている。

即時強制の要件は、伝統的な理解によると、田中二郎により、「行政上の即時強制というのは、行政上の義務の履行を強制するためだけではなく、行政違反に対処し、目前急迫の障害を除く必要上、義務を命ずる暇のない場合 [A]、又はその性質上、義務を命ずることによってはその目的を達しがたい場合 [B] に、直接に、人民の身体又は財産に実力を加え、もって行政上必要な状態を実現する作用をいう⁵と定義され、ほとんどの行政法の教科書で用いられ、裁判例でも採用されている考え方である。

この定義に関する考察が本稿の中心的な課題ともなるので、以下で、2つの要件について、先に記述したように、それぞれ、[A] 要件、[B] 要件として考察することとする。

[A] 要件は理解しやすいが、[B] 要件については、その具体的な例としてどのようなものが適当か、想定されうるかなど、種々議論がある。

さらに、この伝統的な理解に加えて、塩野宏により、「即時執行は相手方に義務を賦課することなく、実力により行政目的に対応した状態を作り出すのである」とその性格を論じたうえで、「即時執行の要素として、その発動の急迫性があげられることがあるが、現実の立法例は、必ずしも字義どおりの目前急迫性に対応するもののみでない。むしろ、即時強制ないし即時執行の「即時」は、時間的切迫性よりは、相手方の義務を介在させないという意味に理解すべきである」とする指摘⁶もなされ、即時強制の概念自体に大きな議論を投げかけているといえる。後述するが、近時、この考え方をベースとする条例の立法事例も出てきている。

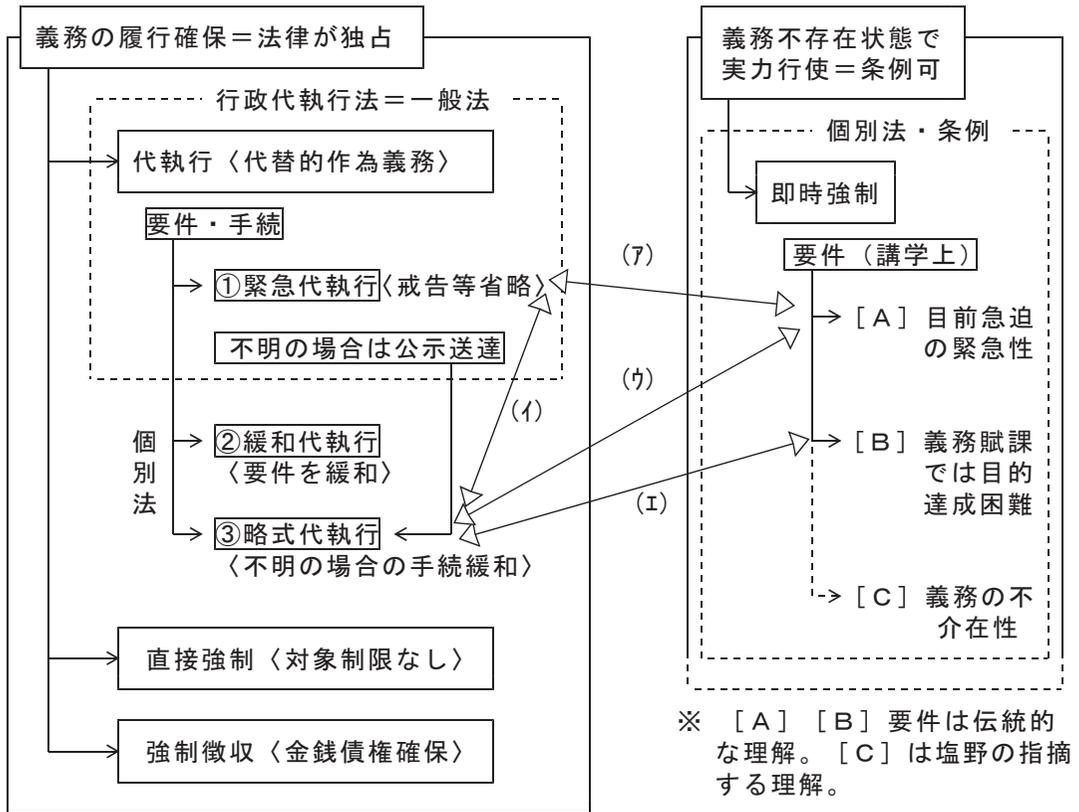
塩野の「相手方の義務を介在させないという意味」の理解は、即時強制の要件になるものなのか、定義からその内容を割り出して実務に応用可能なものなのか、さらには、[A] 要件にとって代わる概念なのか、[B] 要件を補強するものなのか、それ以外の新たな要件・基準になるものなのか、が十分に明らかにされていない。仮に、その内容を考察し、追究していくことで、即時強制の新たな要件ないし定義が理解されうるのであれば、緊急性に力点を置いて展開されてきた条例による即時強制の範疇が拡充される可能性もあり、自治体法務にとって大きな意義を有することになる。この視点から、本稿では、当面、この「相手方の義務を介在させないこと」、すなわち「義務の不介在性」が即時強制の要件ないし基準として成立するものとして、仮に [C] 要件と呼び、考察に加えていきたい。

1-3 強制措置の全体概要と相互の関係

(1) 手続的な側面でのそれぞれの措置

これまで述べた、行政代執行やその亜種たる略式代執行等、そして、義務が履行確保ではない即時強制の定義や条例での規定可能性等、それぞれ相互間の関係も含めて、図解すると【図表4】のように表現できる。

なお、それぞれの関係性では、伝統的な理解の [A] 要件、[B] 要件との関係を整理している。



ため、現実には到達しないが、多くの立法例は、事前公告をすることによって相手方に義務が賦課されたものとの擬制されていることで両者の相違を説明することになる。

(ウ) 略式代執行と [A] 要件の即時強制

双方において、相手方に直接義務を賦課することができないことで共通するが、後者においては、相手方を特定するほどの時間的余裕がない緊急性により義務を課すことが不要とされる場合が多く、前者においては、命令を発することは可能であるが確知できない状況により発することができないということで、必ずしも、緊急性は要しないということに相違がある。

(エ) 略式代執行と [B] 要件の即時強制

義務を課すこと自体が難しいという側面から類似する。命令の相手方に義務を賦課できていない（賦課する意義がない）という状況での類似点である。

略式代執行は、厳密な意味で命令が相手方に到達しない状況であるが、前述のように義務が課せられたと擬制することにより義務確保措置として代執行の一種として位置付けられる。[B] 要件の即時強制では、相手方に義務を命じること自体がその目的からして意義がないと考えるものであり、義務を賦課しないという一定の理由が背景にあることが異なる点である。

1-4 課題としての「強制の歪み」問題

ここまで行政上の強制措置について、その定義や要件などを整理してきたなかで、当然ながら課題としてあげられるのは、義務を課したうえで強制措置を行う広義の直接強制と、緊急性その他の観点から相手方に義務を課さないで直接的に強制措置を行う即時強制とは、相手方にその趣旨を理解させて履行を促す手続であること、そして、義務を課しそれを争う救済措置の観点からも、前者のほうがより手厚い手法ともいえるが、いきなり実力行使に及ぶ後者とのバランスを欠くことになるという実体的な面、そして、前者については、その制度設計が法律で独占しておきながら、後者の即時強制は法律に限らず条例で創設できるという、いわば「法体系の逆転現象」が起きることが問題視される。

これに関して須藤陽子は「近年の立法例をみると、義務を課するだけの時間があるのににもかかわらず、あえて立法者は義務を介在させないことを選択した例がある」と指摘し、これを「強制の仕組みの歪み」と批判した上で、「義務を介在させないほうが争訟の契機が少なくなることから、権力に就く者にとって非常に都合が良い。国民の権利保護の観点からすれば、立法者のかかる発想は許されるものではない。「相手方の義務を介在させな

い」ことを時間的要素と切り離すことは、「即時強制」の必要性をそもそも問われることとなり、「なぜ義務を介在させなくてもよいのか」という問いに答えることが困難になると思われる⁷としている。

この指摘は、塩野の[C]要件までも批判の俎上にあげているものであり、かつ、条例における制度設計上の課題として、本稿においても、重要な問題提起になっている。

1-5 放置物件に対する立法例からみる特徴

以上のように、即時強制と代執行の亜種、特に略式代執行とは、「義務の賦課」の状況という点で一応の区分ができるが、必ずしも明確なものとはいえない。また、「強制の歪み」にあるような課題もある。

そこで、物件に対して、どのような形で法律又は条例により即時強制あるいは略式代執行の強制措置が規定されているのかを別添の【図表5】のように整理した。

以下、これらの立法例で強制措置に関しての特徴的なものを抽出するとともに、その制度的な仕組み、課題なども指摘することとしたい。

(1) 相手方不確知の場合の手続

行政代執行の特例として「略式代執行」が法律により規定されることになる。ただ、条例でも類似規定が相当程度あり、どのような根拠と認識して創設されているのかといった課題もあり、後述する。

略式代執行の手続は、過失がないという要件を付したうえで、命じようとする相手方が不確知の場合に、直接的に行政庁が執行できることが規定されており、ほとんどの場合は、「事前公告」が規定されている。これにより義務賦課が相手方になされたことが擬制されており、その意味で義務賦課を前提とする代執行の亜種といい得るのであろう。

しかしながら、道路交通法81条の工作物の設置等の違反行為に対する措置に関しては、無過失要件が求められておらず、また、事前公告も規定されていない。これは、要件に「緊急性」その他即時強制を想起させる規定もないので、一応、略式代執行に区分されることが多いと思われる。

同一法令の中では、道路法71条では、法律違反、処分違反等に係る物件の移転、除去等に関する命令(同条①)に際して、無過失で命令相手方を不確知の場合は、直接行使することができる(同条③)としている。また、同法44条の2では、違反放置物件の占有者等の氏名・住所を知ることができない(確知できないとの表現は用いていない)ため、71条の命令ができないときは、直接措置を講じることができるとしている。前者につい

ては、不確知に無過失要件が求められるが、後者にはこれが求められないこと、前者には、事前公告が義務付けられているが、後者にはこれを要しないことの相違がある。これをもって、一般的には前者は略式代執行、後者は即時強制と区分されることが多い。

また、双方とも放置物件に対しての措置に関しては相手方が不明（不確知又は知ることができない）である状況は同様であるが、前者には、違反状態という前提のみであるが、後者にはこれに加え、一定の「緊急性」があること（道路構造に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼしていると認められるとき）が要件とされていることから、緊急性のある物件の除去等は、後者による即時強制での対処、それ以外には、前者による略式代執行という対応が想定されているのではないかと思われる。ただし、後者には、除去後の保管手続が規定されているが、前者にはそれが見当たらないことから、前者には不確知の物件の処置は想定されていないのではないかとも思われる（つまり、物件の対応は、即時強制を原則としていると思われる）。

(2) 強制措置後の物件の取扱い

相手方が確知できないことに伴う略式代執行や即時強制により物件を移動又は撤去した後、その物件の管理をどうすべきかということが、当該措置自体にも、それ以降の取扱いにも影響を与えることになる。

立法例では、基本的には、経済的価値のあるものと、直接行使時点で価値がないとして廃棄処分してしまうものに分かれる。それらの手続は、【図表6】のように表現できる。

まず、物件調査の際には、例えば、放置自動車については、自動車を解錠して、車内部を確認する必要があるが、その場合には、行政調査や即時強制としての正当行為が認められよう。もちろん、その旨、法律又は条例に規定することが求められる。

次に、強制措置後、経済的価値のある場合には、一定期間、保管した後に、最終的には、自治体等の管理者に帰属することになり、処分をすることになる。

また、経済的価値がないと判断される場合にはこれとは異なる手続になる。すなわち、廃棄物処理法による「廃棄物」であることが認定されれば、そのまま、市町村は一般廃棄物の処理として対応することができることになる。

これらの手続は、道路法、港湾法等の公物管理法において標準的に取り入れられている手法である。しかしながら、放置船舶の処理に関しても条例で相当程度、このような規定が置かれているし、また、後述するように、廃棄物処理法の「廃棄物」とは認識を異にする認定の仕方を規定する条例もある。

行政上の強制措置の立法基準に関する考察
～放置物件に対する即時強制を題材に

【図表5】物件に対する強制措置の例～特に「略式代執行」と「即時強制」を中心に

法律	対象物件の状態(法違反)	措置	強制措置の要件	法的性格	措置後の物件の取扱い	経費負担
道路法 (44条の2)	道路構造・交通に支障を及ぼす放置物件の禁止(43条②)	除去	①放置物件が、道路構造・交通危険と認められる場合で、氏名等を知ることできず、71①の命令できないとき	即時(A)	①3月で売却可(不能は廃棄) ②6月で管理者帰属	○占有者等負担 ・滞納処分可
道路法 (71条)	命令・処分違反、許可条件違反、不正許可等(71条①)	移転、除却等	①過失なくして不確知のとき、(その者の負担で) ○事前公告	略式	※特段の規定なし 放置物件は、44条の2の即時強制で対応か?	○原因者負担 ・滞納処分可
道路交通法 (51条③⑤)	駐車禁止場所への駐車禁止(44条)	移動	①運転者が現場不在で命令不能のとき、交通の危険防止・交通の円滑を図るため必要な限度で。(50m以内の道路路上に適当な場所がない場合)	即時(A)	①1月で管理費用不相当の場合売却可(不能は廃棄) ②3月で警察所属自治体帰属	○運転者等負担
道路交通法 (81条)	違反して工作物設置、物件配置、許可条件違反等(76条)	除去	①相手方の氏名・住所が不確知で措置命令不可の場合 ●事前公示なし	略式	①減失おそれOR3月で管理費用不相当の場合、売却可(不能は廃棄) ②6月で警察署所属自治体に帰属	○返還者負担
港湾法 (56条の4)	開発保全航路・港湾区域内の物件放置、無許可占用等(43の8等)	移転、撤去等	①過失なくして相手方の不確知のとき ○事前公告	略式	①減失おそれOR3月で管理費用不相当の場合、売却可(不能は廃棄) ②6月で港湾管理者等に帰属	○所有者等負担 ・滞納処分可
河川法 (75条③)	法違反の許可、工作物設置等	除却等	①過失なくして相手方の不確知のとき ○事前公告	略式	①減失おそれOR3月で管理費用不相当の場合、売却可(不能は廃棄) ②6月で河川管理者等に帰属	○相手方負担 ・滞納処分可
都市公園法 (27条③)	処分違反、許可条件違反、不正許可等(27条①)	移転、除却等	①過失なくして相手方の不確知のとき ○事前公告	略式	①減失おそれOR2週間(重要なもの3月)で管理費用不相当の場合、売却可(不能は廃棄) ②6月で管理者に帰属	○相手方負担 ※滞納処分規定なし
廃棄物処理法 (19条の7①) (19条の8①)	不適正処理の禁止	支障の除去等	①過失なくして相手方の不確知のとき ○事前公告	略式	※特段の規定なし	○処分者負担
屋外広告物法 (7条②)	条例に違反して掲示されている広告物・掲出物件	除却	過失なくして相手方の不確知のとき ①掲出物件のみ条例により事前公告で実施 ②広告物は事前公告なしで実施	略式 即時(?)	①2日～3月以上で売却可(不能は廃棄) ②6月で自治体に帰属(はり紙以外)	○所有者等負担 ※滞納処分規定なし
屋外広告物法 (7条④)	条例に違反して掲示されている広告物・掲出物件	除却	①はり紙、はり札等、広告旗、立て看板等(容易に移動等可能なもの)の除却 ※はり紙以外は、管理されずに放置されていることが明らかとなるときに限定	即時(?)	①2日～3月以上で売却可(不能は廃棄) ②6月で自治体に帰属(はり紙以外)	○所有者等負担 ※滞納処分の規定なし
食品衛生法 (54条)	不衛生食品販売(6条)、病肉販売(9条)、添加物販売(10条)等の禁止	廃棄処分	①禁止行為の場合	即時(A)		○自治体の廃棄費用は国庫1/2負担(57)
医薬品品質確保法 (70条)	違反貯蔵・販売等の医薬品、医療機器(43条)、承認取消しの医薬品(74の2)	廃棄・回収措置	①違反物件の措置命令に従わないとき、 ②緊急の必要性のあるとき	緩和(?) 即時(A)	廃棄・回収後の規定はなし	
食品衛生法 (28条)	(立入調査の際の必要性)	見本品の無償収去	①試験を実施するに必要な限度で	即時(?)		○無償で収去
火薬類取締法 (43条)	(立入調査の際の必要性)	火薬類を収去	①試験を実施するに必要な限度の分量	即時(?)		○無償が想定
消防法 (29条)	(火災発生の際の必要性)	消火対象物等以外の物件を処分	①消火・延焼防止・人命救助のために緊急の必要のとき	即時(A)		○損失補償
狂犬病予防法 (9条)	(狂犬病に罹患した犬、その疑いの犬、かまれた犬)		①犬を隔離措置 ①人命に危険があり、緊急やむを得ないときは撲殺可	即時(A) 即時(A)		
関税法 (86条)	輸出入許可の証明がなされていない貨物(70条)	物件留置	①証明がなされない貨物	即時(?)	留置	○返還に際し留置費用を負担
未成年者飲酒禁止法 (2条)	20歳未満の者の酒類所持	酒類	①没収、廃棄の措置	即時(?)		

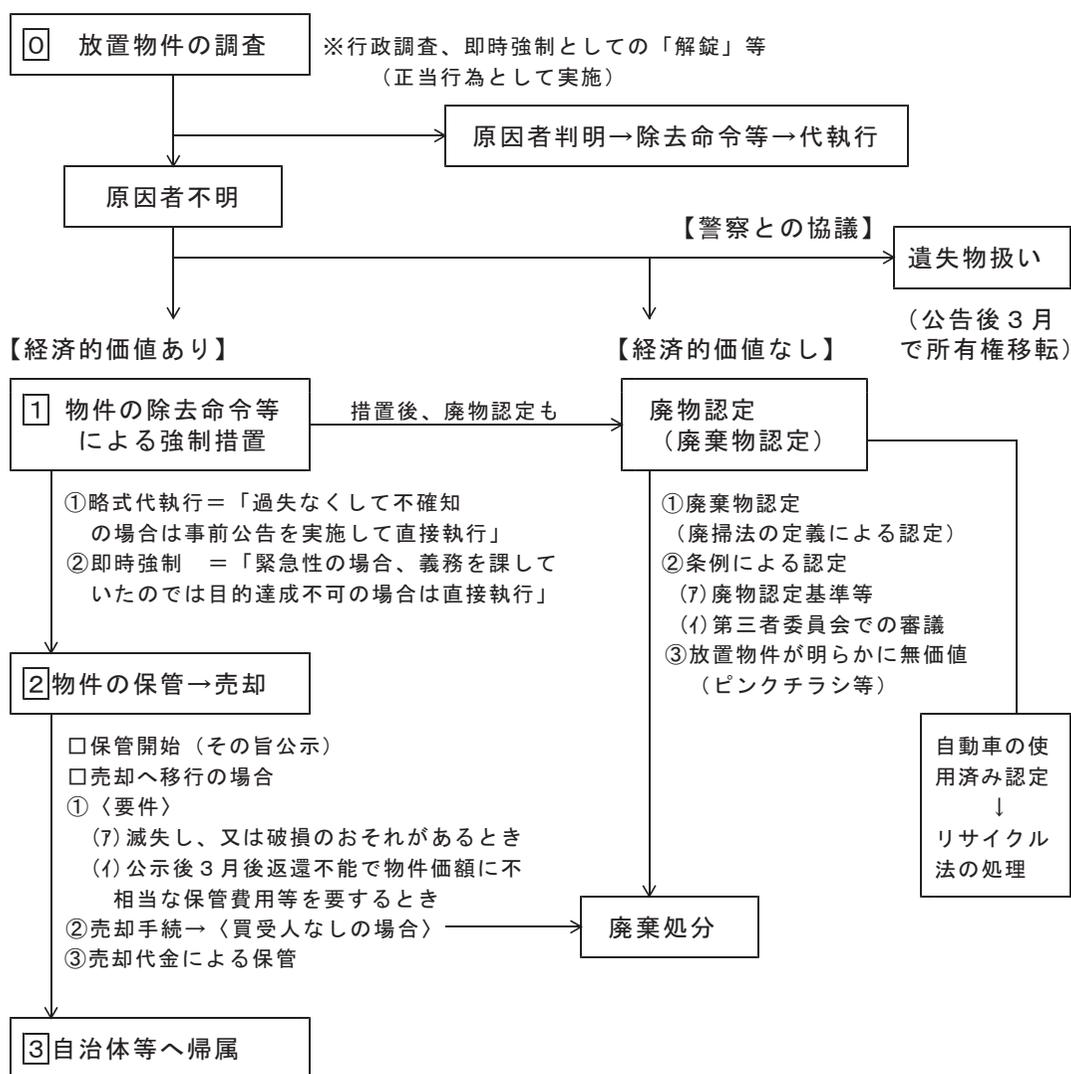
吉田 勉

条例	対象物件の状態(法違反)	措置	強制措置の要件	法的性格	措置後の物件の取扱い	経費負担
大 阪 府 放 置 自 動 車 の 適 正 な 処 理 に 関 する 条 例 (5 条)	正当な理由ない自動車の放置禁止 (3 条)	移動	① 府有地等の放置自動車及安全快適な生活環境の保全上著しい支障が生じるおそれのあると認めるとき ※撤去勧告・命令制度もあり (①の前置ではない)	即時 (A)	① 3 月で処分 (無主物認定期間?)	○所有者等負担
市 原 市 放 置 自 動 車 の 処 理 に 関 する 条 例 (9 条)	故ない自動車の放置禁止 (3 条)	移動	① 放置自動車が著しく通行の支障又は周辺の環境に著しく悪影響で、緊急の必要性があると認めるとき	即時 (A)		
横 濱 市 船 舶 の 放 置 防 止 に 関 する 条 例 (10 条)	故ない船舶の放置禁止 (8 条)	移動	① 違反物件の移動の指導、勧告、命令に従わない場合 ② 不確知の場合	即時 (?)	① 保管のみを規定 (処分規定なし)	○所有者等負担 ※やむを得ない場合の免除措置あり
東 京 都 船 舶 保 留 保 管 の 適 正 化 条 例 (11 条)	適正化区域内における船舶の放置禁止 (9 条)	移動	① 移動の指導、警告に従わないとき、 ② 緊急の必要があるとき、	即時 (?) 即時 (A)	① 6 月で、管理費用不相当・滅失おそれの場合に売却可 (価額が著しく低いときは廃棄)	※経費負担の規定なし
千 葉 県 プレジャーボート係留適正化条例 (11 条)	適正化区域内のボート放置禁止	移動	① 警告を前置にした移動 ② 緊急時は警告省略 ③ 警告を直ちに了知させることが困難なとき (重点適正化区域内)	即時 (?) 即時 (A) 即時 (?)	① 保管後、本来用途困難 & 著しく低価額 & 6 月で廃棄可	○所有者等負担
和 歌 山 県 プレジャーボート係留保管適正化条例 (14 条)	廃船にした場合は適正かつ速やかな処理義務 (4 条)	移動、 撤去	① 重点調整区域で措置命令しようとする場合に過失なく不確知のとき (措置前に事前公告)	略式執行	① 滅失おそれ OR 3 月で管理費不相当の場合に売却 (価額が著しく低いときは廃棄)	○所有者負担
埼 玉 県 船 舶 放 置 防 止 条 例 (9 条)	放置防止区域内での放置禁止、 桟橋設置禁止 (7 条)	移動、 撤去	① 警告に従わないとき ② 緊急の必要性 ③ 不確知のとき	即時 (?) 即時 (A) 即時 (?)	① 6 月で、処理可能	○所有者等負担
横 須 賀 市 船 舶 の 放 置 防 止 に 関 する 条 例 (8 条)	船舶の放置禁止 (4 条)、重点 適正化区域の指定 (5 条)	移動	① 移動の勧告に従わない場合 ② 相手方不確知 (公告後一定期間後) の場合 ③ 緊急の必要がある場合	即時 (?) 略式 即時 (A)	① 6 月で、市が所有権取得のうえ売却等 (価額が著しく低いときは廃棄)	○所有者等負担
広 島 県 プレジャーボート係留保管適正化条例 (14 条)	公共水面での放置禁止 (10 条)、 重点放置禁止区域の指定 (11 条)	移動	① 命令の場合、過失なくして不確知のとき ○事前公告	略式?	① 滅失おそれの場合、売却可 ② 6 月で、県に帰属	○所有者等負担
長 崎 県 自 然 公 園 条 例 (21 条) (他多数)	公園事業の認可取消し等 (9 条③)	原状回復等	① 復命令の場合、過失なくして不確知のとき ○事前公告	略式	※特段の規定なし 自然公園法で略式代執行の規定あり →条例に規制委任	
蕨 市 老 朽 空 家 等 の 安 全 管 理 に 関 する 条 例 (6 条)	所有者は危険な状態にならないよう安全管理義務 (3 条)	応急措置	① 空き家の危険状態が切迫し、所有者不確知のとき	即時 (A)		○所有者判明のときに応急措置の費用を徴収
木 更 津 市 空 家 等 の 適 正 な 管 理 に 関 する 条 例 (9 条)	所有者は適正な管理義務 (4 条)	軽微な緊急措置	① 緊急の必要があるときは、軽微な措置 (樹木の枝打等) について必要最小限の措置 (措置を講じたとき、所有者不明の時は公示送達により通知)	即時 (A)		○軽微措置の費用を所有者から徴収
京 都 市 空 家 の 活 用 、 適 正 管 理 等 に 関 する 条 例 (17 条、18 条)	空き家所有者は管理不全状態の防止・適正管理義務 (13 条)	必要最小限度措置 軽微な措置	① 管理不全状態により緊急の必要があるとき ① 軽微な措置により防災・防犯・生活環境・景観保全上の支障の除去・軽減ができるときに措置	即時 (A) 即時 (?)		※経費負担の規定なし
京 都 市 不 良 な 生 活 環 境 を 解 消 す る た め の 支 援 及 び 措 置 に 関 する 条 例 (13 条、14 条)	不良な生活環境の予防、解消の努力義務 (5 条)	必要最小限度措置 軽微な措置	① 緊急の必要があるときは ① 不良生活環境の状況改善のとき	即時 (A) 即時 (?)		○原因者負担 (不確知の場合は所有者)
宮 城 県 ピンクちらし根絶活動の促進に関する条例 (4 条)	ピンクチラシのまき散らし (掲示・放置) の禁止 (3 条)	除去、 廃棄	① 何人もまき散らしのピンクチラシを除去・廃棄措置	?	○放置物件は誰でも持って行ってよいとの理解で規定	
福 岡 市 ピンクちらし等の根絶に関する条例 (10 条)	ピンクチラシの掲示・配置の禁止 (7 条)	除去、 廃棄	① 何人も掲示・配置されたピンクチラシを除去・廃棄措置	?	※除却命令の規定もあり (11)	

(注)「法的性格」で、「略式」は略式代執行、「略式？」は略式代執行だと思われるが明確でないもの、「即時 (A)」は [A] 要件の即時強制、「即時 (?)」は即時執行だと思われるが明確でないもの。

行政上の強制措置の立法基準に関する考察
 ～放置物件に対する即時強制を題材に

まず、財産的価値のある物件に関しては、直接行使による除去後、管理をすることになる。②による保管開始後売却までの期間、③による所有権帰属までの期間は、保管開始の公示後、それぞれ、3月、6月が基本となっている。遺失物法では平成19年改正によって遺失物の保管期間が従来の6月から3月へと短縮され、大量・安価な物件や保管に不相当な費用を要する物件については、2週間以内に返還できないときは、売却等の処分ができることとされている（遺失物法9条2項）が、公物管理の諸法では保管期間は、現在のところ、6月が基本となっている。



【図表6】強制措置した物件の取扱い

即時強制に分類される道路法 44 条の 2 の除去や道路交通法 51 条の違法駐車移動等には「過失の有無は不問」とされている。また、道路交通法 81 条の違反工作物の除去についても、略式代執行とされるが、「過失の有無は不問」であり、また、事前公告も要しないとされている（したがって、即時強制ということなのかもしれない）。

都市公園法では、図中 2 の保管期間について、貴重なものは 3 月であるが、原則 2 週間で、売却可能となる。

屋外広告物法では、物件により 2 日～3 月以上で条例で定める期間で売却可能となり、略式代執行（7 条②）では不確知に過失がないことの要件があり、そのうち掲出物件のみに事前公告を要し、その他の広告物は事前公告は不要となっている。同じ条文で、略式代執行と即時強制が混在しているようにもみえる規定である。

また、簡易除却（7 条④）は、不確知に過失の有無は問わず、はり紙は、保管義務がなく、直ちに廃棄処分することが可能となっている。

このような財産の取扱いについては、一定期間の保管後に、売却を可能とし、そしてその後、管理者に所有権が帰属するとされている。

法律では、所有権の帰属までを規定するが、条例では、売却とその後の廃棄・処分を規定するとどまり、所有権帰属については、規定されていないことが多い。しかしながら、横須賀市船舶の放置防止に関する条例（以下、放置船舶の対策条例を自治体名を冠して船舶条例と略す）では、6 月を経過した船舶については、所有権を取得したうえで、売却等の処分を行う旨の規定（同条例 10 条③）をしており、また、和歌山県船舶条例では、法律と同様に 6 月経過後に所有権は県に帰属する（同条例 16 条⑧）としている。ただ、横須賀市船舶条例は、所有権取得手続を遺失物法を活用して行うことが想定され、和歌山県船舶条例は、後述するヒアリングによれば港湾法その他の法令を重ねて条例で規定していることが窺われるので、条例で独自に所有権帰属規定を創設しているものではないことになる。

この一連の手続きで法的に問題となるのか、まず、左側のフローであるが財産的価値のある放置物件に対して、公物管理法と同じ手続きで、自治体が条例で保管、売却、所有権の帰属を規定しうるのかという点、そして、右側のフローであるが、放置物件に関して、財産的価値がないと評価してその後の廃棄処分手続を条例で規定しうるのかという 2 点が問題となる。

後者に関しては、廃棄物処理法所管省庁の従来の「廃棄物とは、客観的に、汚物又は不

要物として観念できる物であって、占有者の意思の有無によって廃棄物となり又は有用物となるものではない⁸といった「客観性」(物の性状・排出の状況等)に重きをおいた見解から、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は、他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これらに該当するか否かは、占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではないこと⁹とする個別事例に即して「主観性」(占有者の意思等)も併せて考慮するいわゆる「総合判断説」とされる考え方に変更されたこともあって、廃棄物としての認定が難しい状況になってきている。特に放置自動車の処理において、この観点は制約要件として働くことになる。

そこで、廃棄物処理法の定義に合致したものとはいえないが、観念的に「廃物」である認定、すなわち、用語は異なるが「廃物認定」という観念で、条例で手続きを規定することが一般的に行われているといえる。このことに関しては、廃棄物処理法による廃棄物ではなくて、条例で、常識的な「ごみ」として、廃棄物処理法とは別個の世界で認定した(廃棄物処理法の定義の横出しともいいえるだろうか)という考え方になるのかもしれない。

自治体が、廃物認定をすることについては、廃棄物であることを認定したものであり、確認的な規定であるとの見方もある¹⁰。そうすると廃棄物処理法の定義との整合性を図る問題が生じることになり、廃棄物を総合判断説に立って判断する場合には、その判断は困難性を伴うことになる。また、「廃物」という表現を使っているのであろうが、その名称や手続は検討を要するとの見解もある¹¹。また、廃物認定した物件を処分することができることについては、条例でもできる即時強制によるものと説明することが多いとの指摘もある¹²。

所有権の喪失措置、帰属措置等を条例で規定することができれば、処理が格段に迅速化されるが、憲法により財産権の内容は法律の定めるところによるとされており、これらの措置を条例で規定することが可能であろうか。

特に、放置自動車の処理をめぐることは、上記の保管・処分とは別に、①「廃自動車」と認定して廃棄処分する方法と、②「使用済み自動車」として認定し、自動車リサイクル法に基づき、取引業者に処分を委ねる方法(経費はリサイクル基金)とがある。

前者の廃自動車認定は、廃棄物処理法の定義による「廃棄物」としての処理というよりも、条例で、本来の用途を持たない放置物件を具体的な基準や第三者機関を介在させて、財産的価値がないものと認定していく手続といえる。また、大阪府は、所有者判明しない場合で廃自動車認定ができないケースでは、公示から3月で処分することができるという

た特徴的な既定がみられる（大阪府放置自動車の適正な処理に関する条例 8 条 3 項）。

後者については、市原市放置自動車の処理に関する条例が有名であり、①の廃物認定の手続きには相当程度の厳格な要件を満たす必要があること、そして、その時間がかかることから、「廃物」という概念ではなく、自動車リサイクル法の「使用済み」という概念を用いて、その処理に乗せて、迅速化を図るという一工夫がされているものである¹³。

条例により廃物認定をするかどうかは、条例による財産権の規制の論点が参考になるであろう。この点に関して、既に、憲法学説では、財産権の内容を条例で規制することは可能との考え方が以下のように通説化している。

すなわち、芦部信喜は、「条例は、地方公共団体の議会において民主的な手続によって制定される法であるから、特に地方的な特殊の事情の下で定められる条例については、それによる財産権の規制を否定することは妥当ではない」¹⁴とし、「財産権の内容の規制は法律による必要があるが、財産権の行使の規制は条例によることも可能である、という説もあるが、内容と行使を截然と区別することは極めて困難であるから、むしろ、条例は住民の代表機関である議会の議決によって成立する民主的立法であり、実質的には法理に準ずるものであるという点に、条例による内容の規制萌芽されると根拠がある、と解するのが妥当である。もちろん、当該財産権が一地方の違いを超えて全国民の利害に関わるものであったり、全国的な取引の対象となりうるものであるような場合には、その内容の規制は原則として法律によらなければならない」¹⁵とする。

また、塩野宏は、「行政事務に関する条例が当然に前提としてきた、自由権に対する地方公共団体の規制権能とのバランス、条例の民主的性格からして、憲法 29 条の法律には形式的意義の法律のみならず、条例も含むと解するのが妥当である」¹⁶としている。

本稿が検討対象とする「放置物件」に関しては、条例で廃物認定、保管・売却手続を規定することについては、「財産権の内容」、すなわち、民法が措置するような権利の内容を決めるようなものでなく、また、法律に準じた形で慎重な手続（これに加えて、第三者委員会などでの審議なども）が規定される以上、特段問題がないと考えることが主流となっているといえるであろう。したがって、この問題に関しては概ね自治体現場では一定の考え方が認識されているものと考え、以降、本稿での検討の対象外とする。

(3) 緊急性を要件としない即時強制の立法例

即時強制と分類されるもののうち、その定義から最も適用ケースが多いと思われる要件は [A] の「緊急性」であり、消防法の破壊消防や狂犬病予防法の撲殺など、義務を課す暇がない

状況の直接行使が典型例である。道路法の道路構造・交通上の危険と認められる場合の直接行使（44条の2）や道路交通法の違法駐車車両の移動措置（51条③）なども同様であろう。

一方、「緊急性」を明示していない即時強制もある。例えば、食品衛生法により禁止された不衛生食品や添加物の販売等における当該食品等の廃棄処分（54条）や関税法により輸出入許可等の証明がなされていない貨物の留置（86条）等である。ただ、前者については、食品の公衆衛生に及ぼす影響等に緊急性を読み取る趣旨といえるのかもしれない。

後者については、留置命令を課したうえで留置することもあり得ようが、一定の緊急性か、あるいは、返還することが前提の軽微な手続であることから、命ずるまでのものではないとの判断がなされているのかもしれない。

屋外広告物法では、違反した広告物及び掲出物件に対する措置命令を講じようとする場合に過失がなく不確知のときは、直接行使できる（7条②）として、略式代執行を規定している。前述のように掲出物件については、事前公告を規定し、他の物件とは異なる扱いをしている。これは財産的価値の違いによるものといえよう。

また、違反物件が、はり紙、はり札等、広告旗、立て看板等で容易に移動等が可能なものについては、命令等の義務を課すことなく、直接行使できる（7条④）としている。簡易除却と呼ばれるこの手法には、そしてはり紙以外は管理されずに放置されていることが明らかであることの条件が付加されており、この部分についても財産的価値の違いで取り扱いを分けていることがわかる。これらの物件が除去された場合には、原則として保管義務があるが、はり紙についてはそれを要せず、廃棄することも可能としている。この措置は即時強制としてみるものが一般的であろう。

最近、京都市で相次いで制定された空き家の活用、適正管理等に関する条例（以下で「京都市空き家対策条例」と略す）や不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例（以下で「京都市ごみ屋敷対策条例」と略す）では、「軽微な措置」として、緊急性や相手方不確知も要件としない形で、即時強制として位置づけた規定が設けられている¹⁷。

また、ピンクチラシの除去に至っては、行政庁に限定されず、誰でもこれを除去することができる旨の規定が置かれており、これをどう考えるかという問題もある。

1-6 条例の立法例についての考察

(1) 3つの課題

以上の立法例がみられるわけであるが、これに関して条例で措置することの可能性とその論拠をどう考えるべきかという課題が生じる。

第一に、相手方が不確知な事案に関して、条例において「略式代執行」的な措置を講じることについては、法律がこれを独占するとされることとの関係で課題となる。

第二に、命令を講じてそれに従わない場合に、行政代執行に移行せずに、「即時強制」的な措置を講じることについては、義務履行確保措置でない即時強制がこれに対処できるのかということが課題となる。

第三に、緊急性を要しない状況において、軽微な措置を「即時強制」として位置付けて当該措置を講じることについては、即時強制の要件として、どのように理解すればよいのかということが課題となる。

以下、これらについて、各自治体がどのように理解して立法しているかについて、自治体関係者にヒアリングするなどして確認したので、これを手がかりに考察する。

(2) 放置船舶対策条例にみる課題への認識

プレジャーボートなどの船舶の放置対策の条例には、前述の3つの課題のうち、前2者が複合して規定されているものが数多く見られる。

課題としては、命令や警告の不服従による強制措置が規定されているが、これは代執行に該当するのではないかと（横浜市船舶条例、埼玉県船舶条例）、相手方不確知の場合の強制措置が規定されているが略式代執行に該当するのではないかと（埼玉県船舶条例、横須賀市船舶条例、和歌山県船舶条例、広島県船舶条例、横浜市船舶条例）等である。後者に関しては、特に事前公告が措置され、法律による略式代執行とまったく同じ規定例もみられる（和歌山県船舶条例、広島県船舶条例）。

横浜市船舶条例では、船舶の放置を禁止し（8条）、違反した所有者等に対しては、移動の指導、勧告又は命令をすることができ（9条①）、当該指導等に従わない場合又は所有者等が確認できない場合は、条例目的の達成に必要な限度で移動を直接行使できる（10条）とされている。直接行使の前提が命令である場合、まさに、義務違反に対する直接強制であり、また、不確知であることが単独で直接行使の要件となっていることから、この部分については即時強制というよりも略式代執行ということにはならないであろうか。

この点について、横浜市ヒアリングの結果¹⁸によると、「即時強制を実施することが基本であり、その前に時間的余裕があれば、指導、勧告等の手続きを執ることとしている」との後述の横浜地裁判決の論旨に基づくと思われる回答があった。そして、「命令はほとんどなされないもので、義務の履行確保の問題は、条例上はともかく、実務的には問題は生じない」ということであった。

略式代執行の問題に関しては、所有者等が不明であるからといってすぐに移動するというわけではなく、第1条の目的の範囲内、すなわち、「船舶の放置を防止することにより、市民の良好な生活環境を保持するとともに、快適な都市環境の形成を図る」という趣旨の中で、緊急性の要件が満たされたときに発動されるものと考えするという見解が示された。

埼玉県船舶条例では、放置船舶の所有者に放置をやめるよう指導、警告し(8条①②)、警告に従わない場合、緊急の必要性がある場合、相手方が不確知の場合の3つの場面で、それぞれ独立に、直接行使できる(9条①)としている。緊急性の要件は別としても、「警告に従わない」場合の直接行使は、警告は義務付けでないという意味で、代執行の特例ではなく、即時強制と位置付けるのであろう。また、「不確知」の理由で「警告」を発することができないということで、直接行使することは、義務を課することができないケースの略式代執行でもなく、「不確知」だけの理由で「即時強制」が位置付けられていることになる。

この点について、埼玉県ヒアリングの結果¹⁹によると、「奈良県ため池条例事件判決にみるように条例により財産権を規制することができること、埼玉県条例の対象とする船舶移動による財産権の侵害の程度は軽微であり、そのようなことを条例で規定することは問題ないものと認識している」との回答であった。「財産権の制限規定」と「財産権に対する実力行使の規定」を同じ視点で捉えているような印象を持った。

横須賀市放置条例では、移動勧告に従わない場合、相手方を確認できない旨の公告後一定期間経過した場合、緊急の必要性がある場合の3つの場面で、独立して直接行使できる(8条)としている。埼玉県条例同様に、「不確知」だけを理由とした部分では「略式代執行」にあたるのではないかということが問題となる。

この点について、横須賀市ヒアリングの結果²⁰によると、「プレジャーボートに対する実力行使は、まさに、緊急性あるいは、義務を課していたのでは目的が実現できないという要件に該当する即時強制であって、その後の手続は、すべて即時強制ができることを前提に付加した手続であり、問題はないものと考えている」とのことであった。

以上の条例は、不確知の場合の措置について、事前公告の規定を設けていない。通例の略式代執行ではなく、即時強制という位置づけなのであろうか。そうだとすれば、「不確知」は[B]要件として認められるものになるという理解なのであろうか。あるいは、放置船舶自体に対する措置がすべて[B]要件の「義務を課したのでは目的が達成できない」ものに係るものという位置づけなのであろうか。

さらに、和歌山船舶条例では、略式代執行を位置付ける法律の規定に共通する事前公告

が規定されているのであるが、和歌山県ヒアリングの結果²¹では、条例による直接行使は、条例独自で当該権限を創設したのではなく、その対象の重点調整区域内は、港湾施設区域ないし河川区域等の法律による略式代執行の適用がある区域になっているので、当該法律を根拠に行う直接行使を条例上にも「重ねて」規定していること、すなわち、権限行使は条例ではなく、法律によるものということの回答を得た。

なお、都道府県の自然公園条例にも、少なからず、略式代執行の規定をもつものがあり、これを法律によらず、代執行の手続を緩和しているものと解するとの見解もみられるが、これは自然公園法の委任を受けたものであり、誤解に基づく見解であるとする指摘²²があり、妥当と思われる。したがって、法律の略式代執行の規定と全く同様の規定を独自に条例で措置しているのは、広島県船舶条例や和歌山県船舶条例に限定されることになる。

(3) 軽微な措置についての課題への認識

京都市空き家対策条例やごみ屋敷対策条例ではこの制定に当たっては、屋外広告物法の簡易除却が軽微な措置であることに着目した即時強制であること、そして、即時強制の定義の[C]要件として、「義務を課さない形に意味がある」とする塩野の考え方に「依拠」しているとの説明がなされている²³。

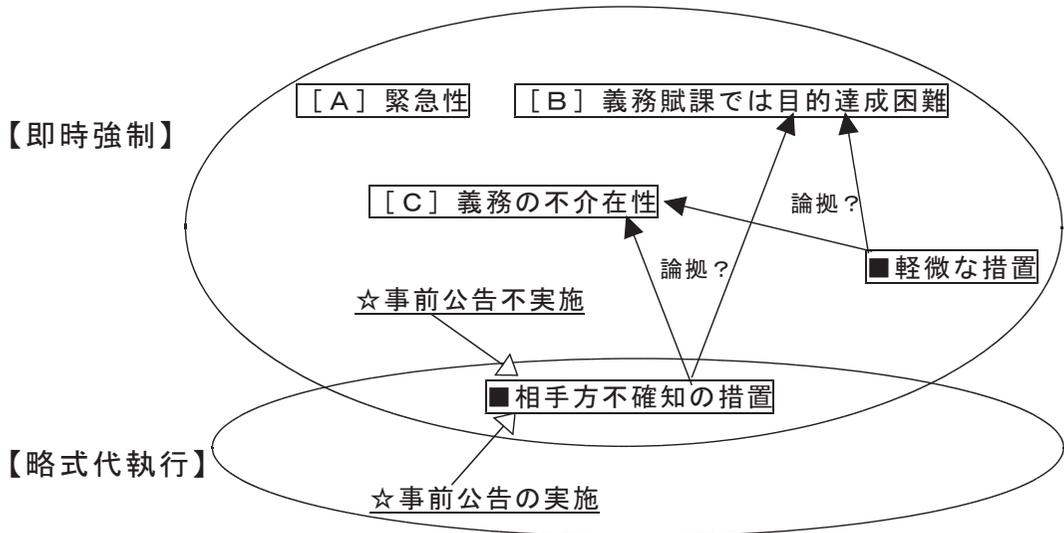
ピンクチラシの除去については、様々な法的構成が考えられる²⁴が、最初に制度化した宮城県では、これについては、当時の担当者へのヒアリングによると、チラシ配布者の占有が離脱しており、誰でも持ち帰ることができるものとして放置されているものと位置づけて、これを除去してよいものと考えたとのことであった²⁵。また、それに続いた福岡市では、県の風営法施行条例においてピンクチラシは美観上好ましくなく、保護されるべき財産権には該当しないとの趣旨の考え方が示されており、それを踏まえた措置とのことであった²⁶。

1-7 問題の構図

略式代執行や即時強制の条例規定例を持つ自治体へのヒアリング調査によると、総じて、その論拠に関して直接強制や即時強制の要件を精密に議論し、伝統的な理解との関係に関心を寄せて立法化しているような印象はそれほどないのではないかと思われた（あるいは、立法時においてはなされたとしても、それが明確に文書等で引き継がれていないのではないかと思われるケースも見受けられた）。

これまでの条例も含む立法例からすると、自治体の行政現場で条例立案する際に、課題ないし論点となりながら、それに対する明確な回答が提示されていないものとしては、「放置物件に対する軽微な措置を即時強制で対応することは可能であろうか」と「相手方

不確知の要件のみで即時強制が可能になるのであろうか」の2点ということになる。これらの構図は、【図表7】に示される。



【図表7】 即時強制の要件と略式代執行と関係

すなわち、一つは、「軽微な措置」は「即時強制」（条例）で実施可能であろうか、可能とすれば、それは [B] 要件に含まれるのか、それとも塩野の [C] 要件として考えればよいのか、そもそも [C] 要件は即時強制の要件たり得るのかという課題である。

二つ目は、相手方不確知は法律により「略式代執行」で実施されるのが基本だが、条例で類似の措置が規定されている例もある。法律の立法例では、事前公告をすることで義務賦課を擬制したうえで、代執行を行うことが一般的である。そうなると、事前公告がなく、「不確知」のみを要件として直接行使している手続は、「即時強制」ということになるのであろうか。そうなると、「不確知」は [B] 要件ないし [C] 要件に該当するものなのであろうか。仮にそうだとすれば、事前公告をすれば略式代執行、しなければ即時強制ということになり、便宜的過ぎないか、などが論点となる。

2 課題に対する考察

2-1 強制措置に関する系譜

(1) 行政執行法の継承

戦前は、行政上の強制措置は、行政執行法により規定されていたが、それが戦後、行政

代執行法と個別法に継承されている。その継承のされ方としては、【図表 8】に示すとおりである。

行政執行法の規定		内 容	現行の規定	区分
第 1 条	保護検束	泥酔者、自殺企図者等の要救護者の警察による拘束	警職法 3 条（保護）	即時強制
	予防検束	暴行、闘争その他公安を害するおそれのある者の警察による拘束	警職法 5 条（犯罪の予防・制止）	
第 2 条	家宅侵入	日の出前又は日没後の家宅侵入は、生命、身体、財産への危害が切迫又賭博、密売淫の現行ありの場合に限定（昼間は制限なし）	警職法 6 条（立入） 個別法（消防法 4 条…立入検査等）	
第 3 条	強制的健康診断・入院 居住制限	密売淫犯者の健康診断、それによる伝染病の場合の強制入院・指定場所での居住・外出禁止	個別法（感染症予防法の健康診断、入院等）	
	居住その他の制限	風俗上の取締り対象の営業者の居住その他の制限	個別法（風営法 37 条等）※	
第 4 条	土地・物件の使用・処分、使用制限	天変、事変等の場合で、危害予防・衛生の必要があるときの土地・物件の使用、処分、使用制限	警職法 4 条（避難等の措置）…立入制限、危険物移動等も可 個別法（消防法 29 条…破壊消防等、災対法 64 条…使用制限、収用等）	
第 5 条	代執行	代替的作為義務に対する代執行	行政代執行法	代執行
	間接強制（執行罰）	非代替的作為義務・不作為義務に対する過料の賦課	個別法（砂防法 36 条）	間接強制
	直接強制	代執行・間接強制により強制賦課の場合及び急迫の事情があるときに限定	個別法（成田国際空港安全確保緊急措置法 3 条等）	直接強制

（出典）総務省・地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会（第 3 回・平成 24 年 8 月 22 日）資料 3 をもとに作成

※なお、同検討会報告書で、「居住制限規定」の継承が風営法 37 条とされるが、同規定は、事業者に対する報告・立入権限を規定しており正確には継承した規定とは言い難いと思われる。

【図表 8】行政執行法の戦後への継承の仕方

これらの経緯を総括すると、戦前は、即時強制が警察行政に特化していたものが、戦後、行政権の拡大により一般行政にもそれが対象となるとともに、人権尊重の観点から、直接強制に対する立法上の取組みがほとんどなくなってくる形で継承されたと表現できよう。

具体的には、戦前の「行政執行法」の中核部分は、1 条（保護検束…要救護者の警察署での拘束、予防検束…暴行等公安を害するおそれのある者の拘束）、2 条（家宅侵入）、3

条（強制健康診断・入院、居住制限）、4条（危害予防・衛生のための土地・物件の使用・処分）、5条（代執行、執行罰、直接強制）とされており、1条から4条までは即時強制として、主として警察官職務執行法、消防法等に継承され、5条が行政代執行法を基本として、その特例たる成田空港の安全確保に関する緊急措置法に継承されている。

そして、即時強制自体は、条例での規定例も含めると、基本的には「緊急性」を軸にしつつ、行政対応への拡大にしたがってその発動範囲の幅が広がってきているものといえる。戦前の即時強制的な制度は、警察権限により行使されることが想定されていたものであるが、一般行政組織による行政目的の実現を論じる時代へ移り変わる時期に沿ってその内容も変容してきたと思われる。

(2) 即時強制の定義からみる系譜

美濃部達吉は、戦前の警察上の即時強制を「警察上目前の障害を生じ、①その障害を除くが為に責任者に対し必要な作為不作為を命ずるだけの暇なく、又は②これを命ずるに依っては目的を達し難い場合に、其の障害を除くに必要な限度に於いて、実力を以つて直ちに人民の自由又は財産に事実上の侵害を加ふるもの」²⁷と定義し、それよりも前の著作のなかでは、それぞれの例として、①天変事変での目前の危害防御、生命身体財産への目前の危害を救護する場合、犯罪行為の制止等、②所有者不明の狂犬・家畜の撲殺、家宅捜索、発売禁止の出版物の差し押さえ等の具体的を列挙している²⁸。

これを受け継ぐ形で、田中二郎が「義務の履行を強制するためではなく、[A] 目前急迫の障害を除く必要上義務を命ずる暇のない場合又は [B] その性質上、義務を命ずることによってはその目的を達成し難い場合」に直接に国民の身体又は財産に実力を加え、もって行政上必要な状態を実現するとした。田中は、[B] の部分の具体例を示しておらず、戦後、行政一般に拡充された即時強制の世界がどこまで広がるのかは、その後の立法状況如何をみることにより、論じられることになる。

行政執行法から行政代執行法への移行に関する論考としては、行政権、とりわけ、自治行政の拡大への対応、そして、戦前の警察的即時強制の過酷さへの認識等を表現した田中の次の整理が参考になる。

「過料を科する執行罰は、行政上の強制執行の手段としては、比較的効用が少なく、また、直接義務者の身体又は財産に実力を加える直接強制の手段は、行政法上の義務の履行を確保するための一般的手段としてこれを認めることは、人民の権利と自由を保障する見地を無視することとなり、少しゆき過ぎであるとの批判を免れなかった。これらの手段は

行政強制の一般的な手段としてではなく、必要に応じ、個々の法律の中に、具体的に規定するだけで十分であると考えられた。これに対して、代執行は、必ずしも国の行政官庁のみならず、地方公共団体の行政庁が、行政法上の義務の履行を確保するための手段としても必要である。かような見地から、行政執行法の根本的な改正が問題となっていた。²⁹「旧行政執行法及び同施行令は、行政上の即時強制の手段として、検束・仮領置、家宅の侵入、強制診断・居住制限、土地物件の使用・処分又は使用の制限等を定めていた。しかし、その定める即時強制の手段は著しく濫用され、特に検束などは、本来の目的を逸脱して、政治・労働・思想運動の弾圧のために悪用された。そこで、日本国憲法施行後、これに抵触する虞れがあるものとして廃止され（た）」³⁰。

(3) 即時強制の拡大

以上のような系譜を経て、戦前から戦後にかけて、行政上の強制措置が継承がなされたと、まずは確認することができる。

この継承に関しては、須藤は「警察上の即時強制を行政法総論に取り組んだ結果、「公共の秩序維持」という警察目的のみならず、「社会公共の福祉の実現等の行政上の目的の達成」までを即時強制適用の目的に含めることによって、目的的な側面で即時強制適用に対する制約を結果的に緩めたと思われる³¹とやや批判的に論じる。しかしながら、従来の警察上のものから、社会公共の福祉を目的とする場面に個別法に委ねることになったことによりその対象範囲が拡充することになるのは、必然的ともいえよう。また、地方分権改革の進展を踏まえた、自治体の業務エリアの著しい拡充が見られていることも即時強制との関係で考慮しなければならないものと思われる。

2-2 即時強制に関する裁判例の考察

(1) 横浜市船舶条例事件判決の論点

即時強制の要件を精緻に論じた裁判例はないが、それに近い形で即時強制の運用が争われた裁判例として有名なものに、横浜市船舶条例事件判決（横浜地裁平成12年9月27日。以下「横浜市条例事件判決」という。）がある。

判決をサーベイするに先立ち、条例条文を概括すると、下線部(ア)は、移動措置の前提の手續規定であり、下線部(イ)は、確知できない場合の措置である。(イ)は、義務が課せられていない状況における実力行使であり、これは、略式代執行にも類似するが、「事前公告」がなされていないことから、一般的な立法例からすると、即時強制との位置づけになるものと考えられる。

一方、下線部(ア)は、要請又は命令に従わない場合の措置であることから、直接強制ではないかとの見方もあり、これを条例で規定することの適否についても訴訟で争われているのである。

■横浜市船舶の放置防止に関する条例（抜粋）

（指導、勧告、命令等）

第9条 市長は、船舶を放置し、又は放置しようとする所有者等に対し、当該船舶に係留施設等に移動するよう指導し、若しくは勧告し、又は命ずることができる。

2 市長は、前項の規定による指導若しくは勧告又は命令を行うため必要がある場合は、当該職員に放置されている船舶に立ち入り、所有者等を確認するため必要な調査をさせることができる。

3 前項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

（船舶の移動）

第10条 市長は、所有者等が前条第1項の規定による指導若しくは勧告若しくは命令に従わない場合(ア)又は同条第2項の規定による調査によっても当該船舶の所有者等を確認することができない場合(イ)は、第1条の目的を達成するため必要な限度において、当該職員に、当該船舶をあらかじめ市長が定めた場所に移動させることができる。

（移動した船舶に対する措置）

第12条 市長は、第10条の規定により船舶を移動させたときは、当該船舶を保管し、速やかに、その旨を告示するとともに、規則で定めるところにより、その所有者等に当該船舶を返還するために必要な措置を講じなければならない。

(2) 判決の趣旨とその示唆

この判決において、本稿の考察対象との関係で重要な判示項目として2点を強調することができる。

まず、1点目は、即時強制とその事前の手續である。すなわち、「通常、即時強制が予定されている場合というのは、高度の緊急性があり、履行要請を課している余裕もないという場合であると思われるが、少しでも余裕があるときには、まず履行要請等を課すべきであって、いきなり即時強制を実施するのを避けることはむしろ望ましいことである。また、移動措置（即時強制）の前にその要件として履行要請を介在させても、緊急性の高い事案においては履行要請に引き続き直ちに移動措置を実施することもできるので、適宜な措置が採ることができなくなるというおそれはない。したがって、本件条例の定める制度は、緊急性がないのに即時強制を認めるものとの非難を受けるほどものもではなく、また、

本来、行政代執行法の手続に従って行うべきものを逸脱したことの非難を受けるほどのものでもないというべきである」として、即時強制成立に関する微妙なバランスに配慮した判示をしている。

これは、事前の履行要請があること（それをする余裕があること）が即時強制の要件を満たさなくなることにはならないことを示すものといえる。ただ、伝統的な理解からすると、履行要請のうち、指導や勧告は別としても、命令を発していることで義務を課しており、その義務履行の一般法としての行政代執行法によらず条例化することの疑問が生じることになるが、判決ではこれについては触れていない。むしろ、即時強制は義務賦課等の事前手続を介さないことがその成立要件になると考える一般論に対し、新しい観点を加えたものといえる。

2点目は、代執行の措置を回避して即時強制に移行することのできる判断基準を示したことである。

まず、「(船舶の移動は) 代替的に作為義務とその違反についての監督処分に関する規定を条例に設け、その後戒告と代執行令書による通知を以て代執行をすることが考えられるが、そもそも船舶の一時的移動についての執行を可能にすることが目的であり、私人に対する影響の必ずしも大きいものではないこと、そのため行政代執行法の手続によるまでの慎重さを求める必要が乏しく、反対にそこまでの手続を要求するとかえって時間と経費の無駄になるといった問題があると考えられる」と強制措置と行政代執行の関係についての基本的な考え方を提示する。

そして、移動措置と即時強制についての関係については、条例を根拠にしてこれを行うことも許容され、少なくとも次のような要件を満たす場合には条例上放置船舶に対する措置を設けることが許されると判示した。

- ①地域に固有の問題に対処するための制度を設ける必要性が高いこと
- ②船舶の一時的移動についての執行を可能とすることだけを目的とし、私人に対する影響の必ずしも大きいものとはしないこと
- ③そのため行政代執行の手続によるまでの慎重さを求める必要が乏しく、反対にそこまでの手続を要求するとかえって時間と経費の無駄になること
- ④法令が他の場合に設けている即時強制の制度に準じた手段によること

以上の要件を満たすことによって措置される「即時強制」は行政強制の法体系に違反しないと判示したのであるが、この移動措置をはじめとした除却措置等の強制措置について、

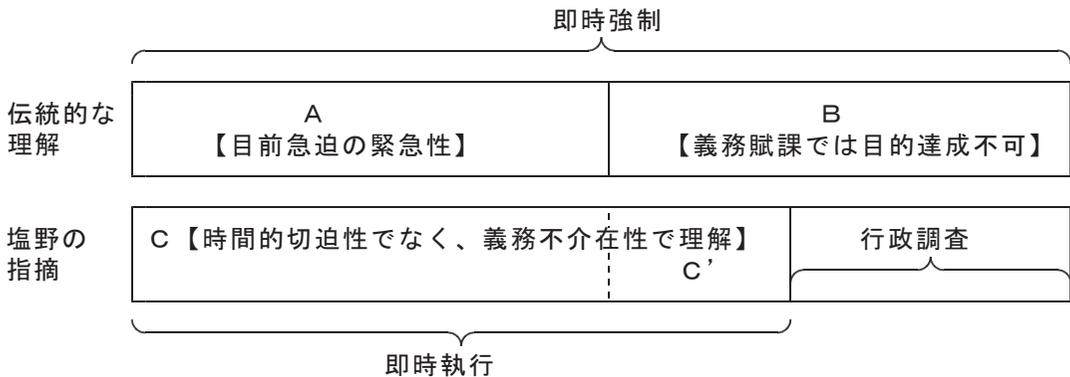
その権利侵害の度合いという判断基準を設定して、その度合いが低い場合には、行政代執行法の手続により処理することが「不必要に煩瑣」になると明確に論じていることは、即時強制の議論新たな展開を促すものと思える。

例えば、①移動→保管（財産的価値を変えない）、②撤去→即廃棄（そもそも保全すべき財産とはいえない）という評価がなされる財産を、「その程度の財産に関して、不必要に煩瑣な手続を用意する合理的な理由があるかどうか」という判断基準が定立されれば「代執行の手続を進めていくことで処理することは、（それなりの）財産を処分するというだけの目的の場合は、必要ないのではないか」ということが、「義務を命ずることによっては目的を達成困難」の[B]要件に読み込ませること、すなわち、財産的価値を即時強制の判断の射程に入り込ませることができるのではないかという問題提起に結びつく。

2-3 即時強制の要件・定義に関する検討

(1) 塩野の理解～[C]要件をどう捉えるか

即時強制について、塩野の理解を踏まえると、その対象エリア、すなわち、自治体の条例制定の対象が飛躍的に拡充するとおり、例えば、緊急性を要しない状況における強制措置が（一定の枠内は必要であろうが）義務を課すことなく即座に処置できることできることになる。



【図表9】即時強制の概念の整理

塩野は、田中の[A]要件、[B]要件に対してその意味するところは必ずしも明らかでないとしつつ、[B]要件に該当するものとして行政調査を念頭におき、それ以外の強制隔離、交通遮断のようにそれ自体行政目的の実現にかかる制度を[A]要件に該当するものといったん区分けしたうえで、これら二つは、明確に目的を異にすることから、即時強

制全体から行政調査を除いた部分を、その制度的特色を一層明らかにする命名が望ましいとして、即時執行と呼ぶとしている。

こうなると、そもそも [A] 要件に代えて [C] 要件がこれを代替するというような趣旨にも思われる。

さらに、それにとどまらず、[B] 要件にも [C] 要件がエリアを拡充することにもなる。すなわち、塩野は、即時執行に関して「目前急迫性」対応するばかりでない現実の立法例として、「健康診断の強制」、「外国人の退去強制」などをあげ、「即時強制ないし即時執行の「即時」は時間的切迫性よりは、相手方の義務を介在させないという意味に理解すべき」と指摘するのである。以上の概念は、【図表 9】で整理している。

塩野が、[A] 要件たる目前急迫性によらない即時強制の例、すなわち、【図表 9】の C' の部分にあげる 2 つの立法例をみていこう。

感染症法の強制健康診断と強制入院には、勧告に従わない者に関しての直接行使を規定している。これについては、立法過程において、当初、勧告—命令—措置の段階的な対応をし、命令を捉えて不服申立てを講ずべきことが検討されたが、立法化段階では、即時強制に置き換えられたということであり、その理由としては、感染症まん延の観点から直接強制（入院命令を発する）では、迂遠であるということであるとされたという³²。

これに関しては、義務の賦課に替えて勧告とすることによって行政側に都合のよい仕組み（不服申立ての道を閉ざす）を作り上げたとしたうえで、社会を感染症のまん延から守ることと、個人を最大限尊重させることを両立させるには、自己決定権の尊重として、賦課された義務に対して意思表示させる機会を保障することが必要であるとし、強制する行政権の意思表示としてあらかじめ義務を賦課すべきであるとする見解³³もある。また、緊急の場合以外にも救済手段を用意しないのは違憲であるとの強い批判もある³⁴。

さらに、立法経緯に関する興味深い報告としては、「公衆衛生審議会小委員会のメンバーとして同法の立案に参画した研究者は、小委員会の場では、直接強制であるか、即時強制であるか、十分に議論できなかった」と回顧し、研究者の間でも直接強制と即時強制のいずれと解すべきか見解が分かれていることの指摘³⁵もある。

このように、先に見た条例での自治体における認識、そして、法律制定過程においても十分な整理が明確な形でなされていないこともこの問題の複雑さを示しているといえる。

いずれにしても、基本的には感染症の被害拡大という前提からすると、[A] 要件である程度、説明がつき、[B] 要件、さらには [C] 要件を持ち出す必要はないように思われ

る。したがって、この例が、塩野の「義務不介在性」の論理を具体化して明らかにしたものとはいいい難い。

次に、外国人の退去強制は、退去強制令書を示し、その執行によって行うことになっており（入管 24,52 条）、退去義務は課せられてないので、即時強制に分類される。しかしながら、「既に收容しているのであるから、「即時」に退去強制するほどの必要性はなく、退去義務を課して、それを執行する手法を置く方が妥当である。もっとも、自費出国の形式も認めている（53 条④）ので、実質は義務を課してその履行がない場合に初めて執行する直接強制に似ているとも言われ、立法政策上、直接強制が原則的に認められていないために同じようなことを即時強制と称して認めているとも言われる。本来は、退去義務を課し、救済の申立期間をおいた上で強制退去するシステムに変えるべきであろう³⁶との具体的な批判があるように、直接強制の迂遠を回避するような形で即時強制として措置されたものともいえるので、ことさらに「義務の不介在性」にフィットする例でもないように思う。

以上のように塩野が、目前急迫性に対応するものではないとして例に出す即時強制ないし即時執行についてみると、全くの緊急性がないかということと必ずしもそうではなく、ある程度の緊急性は認められるのではないかと思われる。特に、強制退去についても、立法的な経緯や実態からすると、義務を課さない理由が直接強制に対する回避的なものとするれば、塩野の指摘する [C] 要件の「義務不介在性」の例としては、論拠づけるのは適当な例とはいいい難い。不法入国者に発する退去命令によってはその目的が達成し難いということで、[B] 要件、あるいは、[B] 要件を補強するものであるとすれば、そもそも、[C] 要件を単独で議論する必要性はないということになる。

(2) [B] 要件の想定する事例

一方で、少し検討を加えなければならぬのは、[B] 要件による即時強制が具体的にどのようなものを想定するかである。

塩野のいうように行政調査がこれに該当することは自明であるし、前述のように、美濃部は、戦前の時点で「所有者不明の狂犬・家畜の撲殺、家宅捜査、発売禁止の出版物の差押さえ」を例としてあげている。

さて、塩野のいう「行政目的の実現にかかるもの」は [B] から除外され、すべて [A] ないし、これに代わる [C] に含ませて考えることになるのであろうか。

これまでの考察で、[B] 要件に該当するものとして、明確に提示されているものに、

次のような論考がある。

まず、「放置船舶、放置自転車のように移動が容易なものは、場所を移動させてしまい、改めて代執行の手続きをやり直さなければならない可能性が小さくないので、義務を命ずることにより目的を達成することが困難といえ、「即時強制」を認めることが正当化できよう。屋外広告物法が定める簡易除却についても同様のことがいえよう」³⁷との提示がある。

また、同様に「(屋外広告物の簡易除却(屋外広告物法7条4項)については、はり紙のような軽易な広告物についても代執行手続を行うことは、都道府県の行政能力でできることでなく、そのために違法はり紙が氾濫していること、ある違反者を対象に手続を進めているときに新たに重ねてはり紙をされるという繰り返しの状態が出現し、結局、代執行の目的を達せられなくなるという特殊事情があることに(即時強制の)必要性が認められている」³⁸との具体的な指摘もある。

これらに共通するのは、対象行為がいわば「いたちごっこ」の様相を呈している場面で、義務の対象を特定し、義務を課していたのではその目的が実現することが困難であり、また、それゆえ、義務履行確保の基本手法である行政代執行では対応が困難という認識というように理解できる。

(3) [C] 要件に依拠して軽微な措置を即時強制に組み込んだ京都市条例の考え方

以上の見解は、屋外広告物法の簡易除却について「いたちごっこ」「意味のない繰り返し行為」として、[B] 要件に該当するものとして、即時強制に分類しようとするものであるが、一方で、これを「軽微なもの」という判断基準を立てて、即時強制の範疇に含ませようとする試みがある。

京都市では、平成25年制定の空き家対策条例、平成26年制定のごみ屋敷対策条例において即時強制規定を相次いで創設しているが、これに当たっては必ずしも「緊急性」という要件は満たさないが、塩野の指摘する[C]要件に「依拠」とともに、その具体的な立法例として屋外広告物法7条4項の簡易除却を引用することで、「軽微なもの」について即時強制のルートに乗せて、処理しようとする考え方を採用している。以下、京都市の法制執務責任者である岡田博史の論考³⁹が京都市の取組みを十分に説明しており、本稿では、それを引用しながら議論を進める。

京都市は、それぞれの条例で、緊急安全措置として、[A]要件を満たす即時強制を規定したうえでそれに続いて、「軽微な措置」として、[C]要件によるものとしての即時強制を準用規定の形で取り入れている。

■京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例（平成 25 年京都市条例第 80 号）

（緊急安全措置）

第 17 条 市長は、空き家の管理不全状態に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、当該空き家の所有者等の負担において、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。

2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該空き家の所在地及び当該措置の内容を当該空き家の所有者等に通知（所有者等又はその連絡先を確認することができない場合にあっては、公告）をしなければならない。

（軽微な措置）

第 18 条 前条（第 2 項を除く。）の規定は、市長が管理不全状態にある空き家について、開放されている窓の閉鎖、草刈りその他の別に定める軽微な措置を採ることにより地域における防災上、防犯上又は生活環境若しくは景観の保全上の支障を除去し、又は軽減することができると認めるときについて準用する。

■京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例（平成 26 年京都市条例第 20 号）

（緊急安全措置）

第 13 条 市長は、不良な生活環境に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。

2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該措置の内容を不良な生活環境を生じさせた者（その者を確認することができない場合にあっては、その状態にある建築物等の所有者）に通知しなければならない。（以下略）

（軽微な措置）

第 14 条 前条の規定は、市長が不良な生活環境にある建築物等について、堆積している物の撤去、動物の収容、草刈りその他の別に定める軽微な措置を採ることによりその状態を解消し、又は改善することができると認めるときについて準用する。

岡田は、この軽微な措置が即時強制の要件を満たすことについて、「塩野の（即時執行の）考え方に依拠し、軽微な措置による即時執行の要件として、緊急性は不要であるとした」としている。

すなわち、「はり紙を貼った者が不明の場合に義務を介在させることはできないことから、義務を介在させずに即時執行してもよいケースがあることは自明ではなかろうか」としたうえで、「即時強制により公益の実現を図ることができ、場合によっては執行の相手

方も利益を得ることがある。また、ごみがなくなるのであるから、即時執行により失われる当該相手方の利益は小さい、又は皆無に等しい。よって比例原則に適合する（即時執行により得られる利益が、それによって失われる利益に対して下回らない）のではないかと論じている。

簡易除却が、[B] 要件に該当することは、一定の論者が是認するところであるが、京都市の立法例のように、[C] 要件に依拠し、即時強制に位置付けることができるとすれば、条例による即時強制の対象エリアを拡充する大きな影響をもたらすことになる。

(4) 簡易除却の法的性格の検討

京都市の条例事例をみるように、簡易除却を行政代執行の亜種とみるのか、即時強制の一種とみるのかでは、同様の措置を条例で創設できるかどうかという大きな相違が生じる。

これに関しては、塩野の指摘を検証する形で、簡易除却の法的性格を論じる立法者サイドの御手洗潤の論考⁴⁰が参考になる。

本稿 1－5(1)で触れたことであるが、御手洗は、同じ法律で強制措置を規定する道路法において多くの論者において、即時強制に分類される道路法 44 条の 2（違法放置物件に対する措置）と、略式代執行に分類される 71 条 3 項（監督処分）の相違に着目して、その考えを簡易除却に引き写してその性格を論じる。

すなわち、違法放置物件の措置は、急迫性がその要件に付加されているが、即時強制に急迫性を要件とせず、塩野のように相手方の「義務の不存在のみ」を即時強制の要件ないし基準とする立場からは、急迫性は双方のメルクマールにはならず、手続的な面として、監督処分に規定されている「事前公告」のみが双方を分けるメルクマールとなっているとする。

一方、屋外広告物法第 7 条第 2 項による直接行使をみると、本稿 1－5(3)でみたように、掲出物件の除去のみ事前公告を義務付け、広告物の除去にはそれを要しないこととなっており、先のメルクマールからすると、掲出物件が略式代執行、広告物が即時強制ということになる。

御手洗は、この二つについては、同じ義務違反を根拠とした代執行に該当するものであって、相手方の不確知という事情に鑑み、略式代執行としたものとし、双方の事前公告の要否は、物件の財産的価値の大きさから分けしに過ぎないとしている。

そのうえで、行政強制の条例での創設について、直接強制として命令を発するなら許されず、即時強制として命令を介在させないなら許されるということと同様に、事前公告を

するなら許されず、そうでないなら許されるというのは、不合理であり、塩野のように「義務の不存在」という形式だけを基準とするのでは、義務を課してから執行するという点で相手方保護に厚い義務履行確保は条例ではできないが、義務を課さずいきなり執行する即時強制は創設可能となってしまうことを批判する。野口の「強制の歪み」と同様の問題点の指摘である。

そして、相手方の義務の存在不存在にかかわらず、即時強制が認められるのは、あくまで伝統的な理解である [A] 要件、[B] 要件を満たすことに限定され、それゆえ、条例で創設が許されるものであるとする。

結論として、簡易除却はこの [A] [B] 要件に適合しないため即時強制には当たらず、屋外広告物法 7 条 2 項の除却と同様に、行政代執行法の特例として、代執行の亜種に位置付けられるべきものと結論づける。簡易除却は、表現の自由への制約であるとし、それゆえ、屋外広告物法一般に見られるように条例委任による権限創設ではなく、直接、法が知事に対して簡易除却の権限を付与したものであり、法律が独占する代執行類似のものであることを強調するのである。

そうすると、簡易除却は即時強制でないことから、条例で規定することはできず、京都市がそれを重要な参考立法例として軽微な措置を即時強制に取り入れようとする論理は成り立たないことになる。

御手洗の論考は、これまであまり具体性をもって論じられてこなかった塩野の「義務不介入性」と現行の行政強制の関係を指摘した有用性の高いものと評価できるが、一方で、[A] 要件と [C] 要件の代替のみに力点を置くあまり、最後の結論を急ぎすぎている面があると思われる。例えば、先に見た「いたちごっこ」という問題を [B] 要件に照らして、即時強制の成立の適否を論じるという視点がまったく欠けている。塩野の提示の [C] 要件と [B] 要件との関係を論じていないという点も十分でない。

したがって、塩野の提示を否定することだけで、即時強制の全体の趣旨や成立要件を確定するのはやや早急と思うのである。

しかしながら、御手洗の論考には、それ以外に重要な点がある。一つは、同じ屋外広告物の措置で（しかも同じ条項の中でも）、物件の財産的価値の大きさから扱いを区分けすることを是認していること、二つ目は、相手方の義務の存在不存在にかかわらず、即時強制が認められるのは、あくまで伝統的な理解である [A] 要件、[B] 要件を満たすことに限定され、それゆえ、条例で創設が許されるものであるとすると定義づけていることであ

る。前者は、財産的価値に着目して屋外広告物がその後の取扱い（簡易除却に関しては紙を低位に見ることなども含めて）を異ならせることが可能であること、後者は、「義務の存在不存在に関わりなく即時強制は成立する」ことを指摘していることになる。

特に、これまで見た立法例では、横浜市船舶条例のように「指導、警告」のみならず、「命令」違反に対しても、即時強制の規定の適用があることを疑問視したが、この点については、少し推測も交えたと次のように論理を整理できるのでなかろうか。すなわち、最終的な直接行使の原因は、[A] 要件、ないし [B] 要件であるが、その過程で、指導ないしは場合によっては命令が介在したとしてもその命令の履行として即時強制がなされるのではなく、あくまでも [A] 要件、ないし [B] 要件を満たすことが即時強制につながるものであり、そう考えれば、即時強制であっても、命令等の事前通知を介在することになり、「強制の歪み」ないし逆転現象を一定程度解消することになるのではないかということに帰着する。命令を出しながらその履行の行方を見届けずに即時強制に移行する場合にはタイミングの十分な検討を要するであろうが、それ故に命令の発動を控える必要はないと考えるのである。

こう考えると、[A] [B] 要件から成立する即時強制の手続過程において、時間的・手続的余裕がある場合に、命令まで行うことがそれほど批判されるべきものではなく、丁寧ともいえるとする横浜市条例事件判決の読み方が立法基準としても一定の意義をもってくるといえる。

(5) 即時強制の要件の再考

これまでの考察から導き出される結論の一つとして、緊急性等の要件が満たされても、事前要請をできる時間的・手続的な余裕あるいは機会があるのならば、それを經由して行う措置も即時強制といえるということである。この場合は、命令が介在してもその命令による措置を実行させるのではなくて、即時に対応する必要のある措置を行う過程で命令が介在したと構成することになる。感染症予防法による強制の健康診断や入院に際して事前要請を措置しているのはこれの例とみることもできよう。事前に相手方に防御の機会を与えることで、権利侵害の度合いを少なくするという評価もありえよう。

そして、京都市条例の立案に当たった岡田からは、比例原則、比較衡量により、「緊急性」がなくとも「軽微な措置」を相手方に義務を介在させない即時強制の要件として立法に臨む考え方が示されている。

行政実務の観点から、この考え方には大きなシンパシーを感じるわけであるが、やはり

「義務を介在させない」という即時強制の定立をするに当たっては、「なぜ義務を介在させない」ことが許容され、それが即時強制ないし即時執行に結びつくのかということについての回答を用意しなければならない。すなわち、「義務を課さない」積極的な意義をどこに見いだすかであり、それに沿った、立法基準を提示しなければ、自治体実務において安定したものとはなりにくい。

塩野が、「即時」を時間的な観念から切り離して、義務を介在させないことに意味を見出したことについては、例えば、[B]要件とどう異なるのかがはっきりわからない。[B]要件自体も一定程度、緊急性とは別次元の観念といえるからである。

そして、須藤の義務不介入性の理由の疑問⁴¹は、非常に基本的な問いの立て方で、端的に塩野の理論に疑問を呈する形で、即時強制の全体像をも浮かび上がらせているといえる。

一方、御手洗の論理展開についても、「義務の不存在」のみを基準とした場合には、「急迫性」は（即時強制）のメルクマールにはならない」とする前提はうなずけるが、結論として、伝統的な理解である[B]要件との関係を明示することなく、即時強制を否定する結論を導いていることに強い疑問を抱かせる。

むしろ、屋外広告物法7条4項の簡易除却については、御手洗の論理による即時強制の否定ではなく、「軽微」かつ「相手方を探す困難性」「相手方を探す負担（時間）の不相当性」などを背景にして、「時間的緊急性」のない即時強制と位置付けることができると考えることが素直ではなかろうか。

結局のところ、塩野は「相手方に義務を賦課することなく、実力により行政目的に対応した状態を作り出す」⁴²と「即時強制」を定義し、または、立法例を表現するだけであって、その要件を具体的に述べ、立法上の基準として機能させるまでには至らなかったものと評価すべきではないだろうか。この理論のみに依拠すると、際限なく即時強制が拡充されるおそれがあり、その意味でも、立法上の基準にはなりにくいものとなるからである。

そして、京都市条例での軽微な措置の導入は、塩野の定義を援用しているだけであって、即時強制の内容や必要性、そして要件を明示しているわけではない。即時な強制措置を導入したいものを塩野の「義務の不介入性」に求めるとするだけでは説得性がないし、緊急性がない状態を前提とするなら、もともと緊急性が必ずしもその要件となっていない伝統的な[B]要件を追究してそれに読み込むことができるかどうかの試みの方が優先されるべきではなかったか。

さて、実際の法律も「略式代執行」を規定するか、あるいは「即時強制」を規定するか

という観点から必ずしも立法がなされているというわけではなく、物件の性格に照らして、どのような措置が適切かという観点、すなわち、法の目的と手段の関係で、目的実現に照らしてふさわしい措置を規定しているのではなからうか。それを後からみて、「略式代執行」か「即時強制」かを分類するような作業になるのかもしれない。

しかしながら、自治体がこれから政策法務を展開し、問題解決に挑むうえでは、立法例をみながら、それとのバランス（横浜市条例事件判決でいう「④法令が他の場合に設けている即時強制の制度に準じた手段によること」のような判断基準）をとりながら条例制定せざるを得ないということを考えると、即時強制の要件をある程度モデル化する作業は自治体行政において極めて有用なものといえる。

歴史的な系譜を踏まえると、[B] 要件についての拡充は、警察的即時強制が[A] で発展したが、それが社会一般のニーズに拡充されたことで、[B] 要件も比例して拡充されてきた、あるいは、されていくべきと考えることになるのではなからうか。

そうなると、[B] 要件は、「いたちごっこ」により義務の特定が難しいというもの（放置船舶、放置自転車等）以外にも、軽微な措置や相手方の履行の状況の見通し等を斟酌して、それに代執行手続による慎重な手続をとる必要のないもの、すなわち、横浜市条例事件判決でいう「不必要に煩瑣である」との観点からのものもその範疇に入ってきて、これが「その性質上、義務を命ずることによってはその目的を達成し難い場合」に該当すると考えることが妥当性を持つように思える。

3 立法基準の定立へ

3-1 視点

現時点でも伝統的かつ通説的な地位を占められる田中の[A][B]要件であるが、これは過酷な人権侵害に即時強制が濫用されたという歴史認識を踏まえて、あるいは、それを經由して定立されたものであるとともに、警察的な即時強制から行政一般への措置に拡充することを見込んだうえで、定義づけられたものと推論して、その持つ現代的な意義を検討することは十分に妥当性を持つと思われる。その証左に、長年にわたって、一定の立法基準として機能し、安定して今日まで著しい問題点を露呈せずに立案、運用されていることが指摘できる。現在は、自治体の行政ニーズの拡大によってその基準の再整理が求められているいわば踊り場状況といえるのではないかと思う。

本来であれば、実力行使の一般法ともいえる行政代執行法において、即時強制の要件

も含めた形でトータルな立法措置がなされることが望ましい。しかしながら、伝統的な枠内で（それが一定の合理性があるとする前提で）、自治体としては、あらゆる可能性を動員して、これを発展させていくというのもこれまで積み重ねてきた自治体法務・政策法務の本来のあり方であると思われる。

つまり、即時強制に関していえば、伝統的な枠内、特に、[B] 要件を具体化し、拡充して読み込むことができ、それが合理的で納得性が高いものとして提示し、理解されるのであれば、まずは、それによることが妥当であると考えるのである。

これまでの考察を総括すると、塩野は、[A] 要件に代わる概念として、[C] 要件として、結果的に「義務を介在させないこと」という点に立法状況の特徴があると表現したのではないかと思われる。したがって、現行の安定的かつ広範に認められている「(伝統的) 枠内」で立法基準として理解できるようなものが考え得るなら、それを優先すべきであろう。むしろ、塩野は、[B] 要件を深める方向で、[C] 概念を明確化すべきではあったのではないだろうか。塩野又はそれを支持する論者から、いまだに、須藤の「義務不介在性の必要性の問い」には十分な答えが出させていない状況はこれをこれを首肯する方向に理解されよう。

そして考える基本としては、「義務を課していたのでは目的が達成できない」という要件合致性を基本に、「法律が留保した侵害とは何か、どの程度のものか」という点に着目して、また、可能な限りの相手方への周知等に配慮することによって、「強制の歪み」を解消しつつ制度的展開を示すことができると思うのである。

3-2 [B] 要件の構造化とその追究

改めて、田中二郎による「行政上の即時強制」に関する整理⁴³を引用する。

戦前の「警察上の即時強制」が戦後に「行政一般」への即時強制に拡大された沿革的経緯のなかで、田中は、その定義をするに当たって、「行政上の即時強制は、公共の秩序の維持、社会公共の福祉の実現等の行政上の目的を達成するために必要な措置であるが、その結果として、人民の身体又は財産に対する重大な制限を加えるものであるから、法律の根拠のある場合に限り、法律の定めるところに従い、しかもその目的を達成するために必要な最小限度においてのみこれをなし得べきもの」と述べ、警察上の目的を離れて、広く、「社会公共の福祉の実現」の目的までを含めたうえで、「行政上の比例原則」の制限を論じているといえる。

そして、要件の説明には、[A] 要件として、「あらかじめ義務を課し、その不履行をまって強制執行をしたのでは時期を失し、公共の安全を害し社会の福祉を損なうような結果を

招く虞のあることも少なくない」、[B]要件として、「義務の性質によっては、任意の履行を期待しがたいものもある」として、このような場合に、「行政上の即時強制」が許容されうるとしている。

この点について、須藤は「義務者の任意の履行を期待し難い場合に、なぜ、即時強制でなければならないのか。直接強制という手段でも可能なはずである」⁴⁴と批判する。これに関しては、「侵害される利益」を考慮し、明確に[B]要件を整理し、事前手続を介在させる工夫をすることで、「強制の歪み」の一定の解消に結びつくことは前述のとおりである。

そして、この「任意の履行を期待しがたい」の部分には、①「いたちごっこ」により義務を課すことで目的達成し難い場合のほか、②命令に従うことが想定されにくい場合、例えば、放置物件に対する強制措置により財産的変化や損失がほとんどないものと認められ、かつ、平素からの相手方に対しての指導などから任意の履行がほとんど期待できないことが明らかな場合であって、義務を課しての履行に要する時間と費用とをかける意義がほとんどないものと考えられるケースも想定されうる。また、法律が独占しているとされる「相手方不確知の場合の措置」もその侵害度合いを踏まえて[B]要件に含ませて考えることも可能ではなかろうか。

さらに、「警察の即時強制」から戦後「行政一般」へと拡充されたことに伴い、「行政コスト」と「財産価値」の比較衡量が許容されるべきとなったと考えることは、こと、放置物件に関しては、それによる立法上の判断基準に結びつく極めて重要な側面となると認識できよう。即時強制も直接強制も過酷な人権・財産侵害の経緯があり、直接強制が回避されるという立法状況からしても、「対象行為の性質」に加えて、放置物件を対象とする場合はその「財産的価値の侵害度合い」が判断基準として大きなウェイトを持つと考えることがよいように思う。

[B]要件を行政調査を主たるものにとらえる考え方からすると隔世の感があるかもしれないし、「義務の性質上」という文言から、命じようとする義務の「性格」のみが代執行になじまないという一点のみに限定すべきだとの批判もあろう。しかしながら、「課せようとする義務の周辺の状況」「義務を課した後に容易に想定される事態」等についてもその「義務の性質」の輪郭を明らかにして、読み込むことが、用語の意義や行政権の拡大による自治体へのニーズの今日的状況、そして現実に取り組みされている立法例から考えると、新たな定義を創設し、即時強制を変容させたと批判されるまでには至らない範囲にあると思われる。

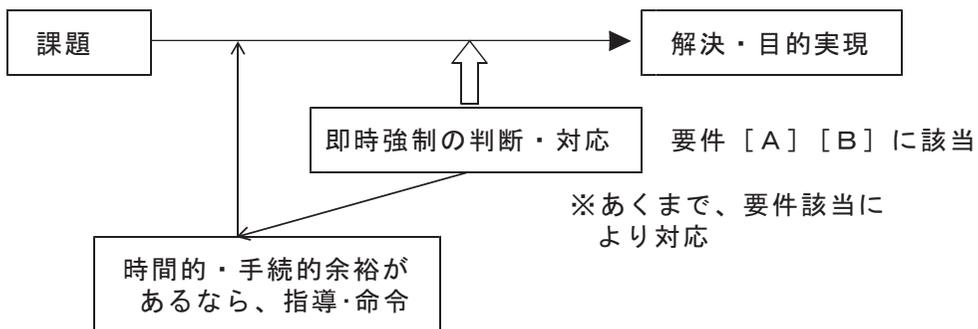
また、講学上の概念である [A] [B] 要件の解釈をする意義がどれほどあるのかという純粋な法理論的な観点からの批判もあろう。しかしながら、これも再三論じているようにこの安定して評価されてきた定義自体が意義を有していると考えてそれを解釈の俎上にあげて立法基準を充実させることは焦点をずらしたものとはいえないと考える。

そう考えると、緊急性以外の要素に基づき即時強制を発動する要件について、一定の基準内で包括的に [B] 要件で捉えることが、自治体行政権やそれへのニーズの広がりに着目した考え方として支持されるべきものと思われる。権限が拡大することについては、一定の立法基準で歯止めを図ることで対応すればよいと考えられる。

したがって、塩野の [C] 要件を持ち出すことなく、これまでの系譜を押さえた即時強制の要件 [B] を現実的に解釈することで対応が可能となってくるわけである。

そして、義務を課さないことによる「強制の歪み」については、即時強制発動に際しても時間的あるいは手続的余裕があるなら、指導、命令というステップを踏むこと（逆に言えば、これらの措置への不服従を確認しなければ即時強制発動に移行できないわけではないこと）も視野に入れることで一定程度その解消にもつながると思われる。すなわち、【図表 10】に示すように、即時強制を進めるに当たっても、指導、勧告、命令等を講じることを妨げないとするのである。

命令の適否を争うことは可能となるが、直接強制の前提で行われたものではなく、即時強制の要件に合致したことで発動されたものであることに留意して、その適否が判断されることになる。



【図表 10】「強制の歪み」に一定程度配慮した即時強制の手続

さて、横浜市条例事件判決が指摘するように「(船舶の一時的移動については) 監督規定・戒告・代執行令書による代執行も考えられるが、このようなものは、私人に対する

影響の必ずしも大きいものではないこと、そのため行政代執行法の手続によるまでの慎重さを求める必要が乏しく、反対にそこまでの手続を要求するとかえって時間と経費の無駄になるといった問題があると考えられる」とする考え方と、「任意の履行を期待し難い」との考え方を合わせて、要件 [B] を読み込むとすると、どのような筋道立てとして一定の基準が浮かび上がるであろうか。もちろん、放置物件を含む地域の問題事例への相手方の状況や対応の様子は、当該自治体が平素の行政対応から十分にその状況を把握しているという前提に立つものとする。

そうなると、[B] 要件による即時強制は、「強制措置による影響度合い・権利侵害度合いがどの程度か」、「義務を課したうえで強制手続を講じる時間と経費を要するまでのものか」、「相手方の状況を踏まえ任意の履行が期待できるものかどうか」、「相手方不確知の場合にどのように対応するか」などの課題を総合的に判断して、即時強制の実施につなげることが [B] 要件を具体化するということになるのではないかと思われる。

すなわち、船舶移動等のように移動→保管という一連の作業はほとんど、権利侵害度合いは認められないであろう。また、例えば、京都市が例にあげるとみ屋敷での堆積物、繁茂した雑草等のように強制措置により即座に滅失してしまう財産もあり得る。これらはそもそも保管の意義がないものであり、同様に考えることができよう。

また、平素のごみ屋敷住民との交渉等（相手方の健康状態その他も加味して）から任意の履行が期待できるかどうか判断できる（立法事実ならぬ行政発動事実ともいえるものであろう）。

そして、相手方不確知のケースでは、義務賦課の擬制に過ぎない事前公告を経た略式代執行は法律が独占するという考えは行政代執行法の文理解釈によるものであって、権利侵害の度合等の問題がクリアしていれば、即時強制の「義務の賦課では目的達成できない」状況と読み込むことにそれほど違和感はないのではないだろうか。

このように論理構成することによって、要件 [B] の該当性は、「いたちごっこ」により直接強制対象義務の不確定性ということ（これがまさに、「義務を命ずることによってはその目的を達成し難い場合」にフィットするのであるが）に加えて、それ以外の構成要素を総合的に判断して、即時強制を認めるというのが、自治体行政エリアの拡充を前提にした条例制定のあり方に考慮した、現段階での「即時強制の要件」の到達的になるのではないかと思われる。

そして、これらの総合的な基準該当性が判断されて、はじめて「即時とは義務を介在さ

せないものと理解すべき」との塩野の定義が抵抗なく、すんなりと理解できるのではなかろうか。

結局、阿部のいう⁴⁵「もともと、行政上の義務履行確保のシステムを法律の独占物としたのは、行政代執行法がいちおう十分なシステムであり、直接強制は人権侵害のおそれ大きいという理由であったことが推測されるから、人権侵害のおそれの少ないものは法律が独占するものには当たらないと言うべき」との指摘が重要な意義を持つことになる。そして、「他方、地方公共団体が条例で権力の根拠を置くことができるのにその履行強制手段を持たないのでは、地方自治の本旨にふさわしい立法とは言えない」とし、「条例では行政代執行法の文理をある程度制限的に解釈して、重大な人権侵害を生じない場合には、条例でも、直接強制なり略式代執行を定めうると解すべきであろう」との結論に結びつく。すなわち、法律に留保されなければならない「侵害」を限定して、それ以外を条例で規定することが現代的な行政執行のあり方ではないかとする考えであろう。

そして、「少なくとも即時強制として認めるなら、直接強制なり略式代執行として認めるのに不合理はない。地方公共団体の強制手段の行きすぎは、憲法に照らして判断すればよい」との示唆が有効に機能しよう。

「即時強制として認めるなら、直接強制なり略式代執行を（条例で）認めるのは不合理はない」とする見解は、逆に、即時行政と略式代執行とのバランスに留意することで、「強制の歪み」にならないことを配慮した考えともいえる。

そして、行政課題に直面して、措置を講じる際には、「法律に留保される侵害」かどうかをまずは判断すべきであろう。これまで議論は、現行制度上、義務を賦課するものについては紋切り型に法律が独占するという前提に終始していたことが、その発展を難しくしてしまっていたとも思われるのである。

3-3 結論～即時強制の立法基準の提示

即時強制の要件は、誰が見ても明らかなシンプルなものとするべきとの考え方もあろうが、自治体行政権の拡大（例えば、放置チラシから空き家、ごみ屋敷に至るまでの処理）に伴い、戦後の警察的即時強制から行政一般への即時強制の拡大から、近時、もう一段階のステップをあげるニーズが顕在化してきているといえる。

それらのニーズに対応した施策が必要になってきている状況からすると、総合的な判断も加味した即時強制の要件の具体化をしていき、立法基準として示していく必要がある。

この際に考える基準とは、[B]要件に該当するのは、これまで幅広く是認されてきた、

反復継続される違反行為のもと代執行の前提たる義務が特定できないなど代執行手続が無意味となることがまず考え得る。これを狭義の意味での [B] 要件、すなわち、[B-1] と呼ぶ。

これには放置船舶対策条例が参考になる。放置船舶については、条例の制定例から推測すると、義務の性格として、「いちごっこ」「義務の特定が困難」という [B-1] 要件だけをもって、即時強制の対象と理解して、措置しているという理解をする自治体もあると思われる（例えば、横須賀市船舶条例）。そして、その実行過程において、それを取り巻く要件として「不確知」や「警告不服従」などを手続に上乘せしているということになる。

放置船舶や放置自転車などは、そもそも行政代執行にはなじみにくいと考えられて即時強制との親和性が高いという認識も確認できるが、つぶさに立法例を考察し、自治体担当者ヒアリングなどを通じると、その中には [A] 要件たる緊急性もあるし、それ以外の考慮事項も否定できないなど、理論と実務でこれらが明確には整理されにくい状況もある。

したがって、[B-1] 要件だけで、即座に即時強制が許容されると考えるのではなくて、これにおいても財産的侵害やその他の状況も加味して考慮した結果、実行行使に至ると考えることが強制措置を検討するうえでは必要なのではないと思われる。

その意味で、本稿では、[B] 要件全体を通じる即時強制の判断基準として【図表 11】に示すように [B-2] 要件を提示することとしたい。

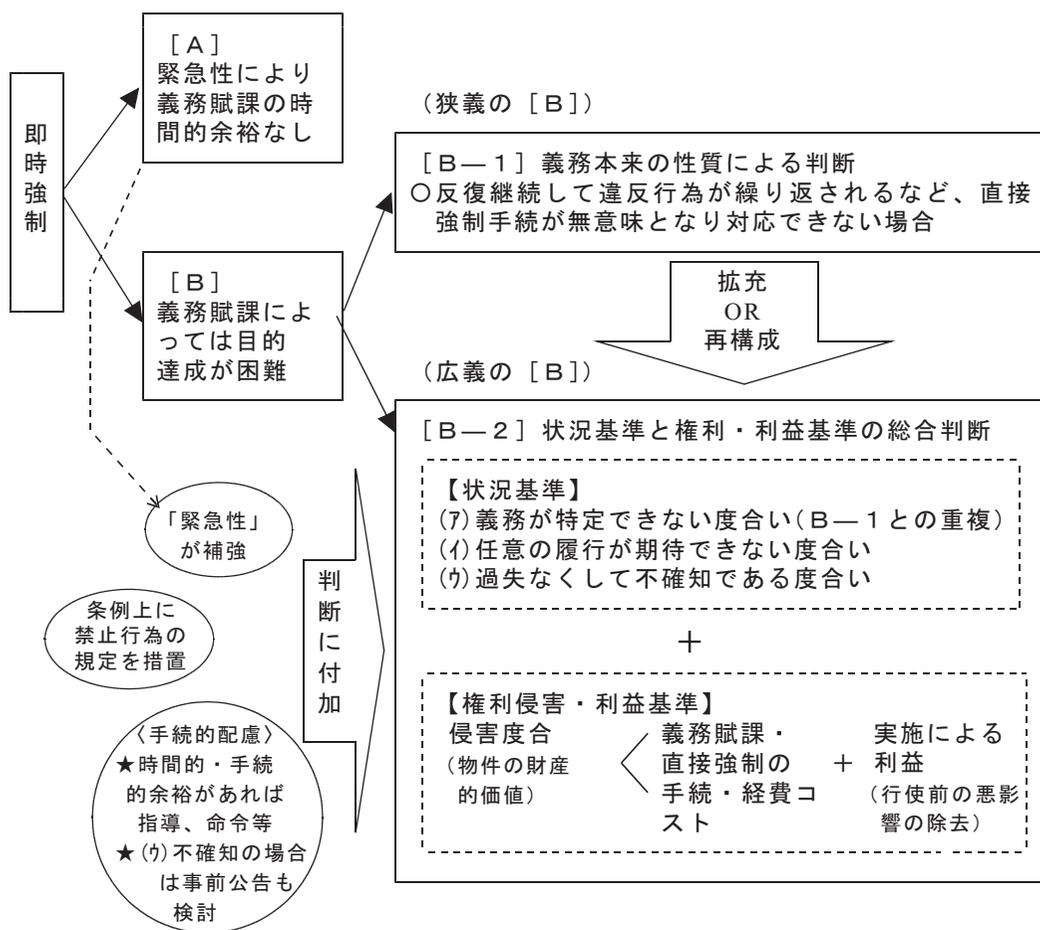
これは、即時強制の「義務賦課によっては目的達成できない」という [B] 要件をこれまで採られている立法例も参考にしながら汎用性の高い基準として示したものである。

すなわち、目前急迫などの緊急性以外の状況において、即時強制を実施するとすれば、まず、その置かれた状況がどのようなものか、即時強制をする際にふさわしい状況かどうかといった観点からの判断基準として、【状況基準】を設定する。

このなかには、もちろん、(ア)として「義務が特定されない」ため義務賦課による目的達成が困難という [B-1] 要件が最初にあげられる。しかし、それ以外にも田中が論じ、須藤が批判する(イ)「任意の履行が期待できない度合い」、そして、(ウ)「過失なくして相手方が不確知である度合い」も、状況基準として定立するのである。

「任意の履行が期待できない度合い」というのは、田中の文言が想定したかどうかはもちろん不明であるが、今日の自治体行政においては極めて重要な概念である。すなわち、自治体は、住民に最も近い行政体として、住民の状況を踏まえながら施策展開をする。その際には、指導、勧告、命令等の発動も基本的には自治体の裁量に委ねられることになる。

行政上の強制措置の立法基準に関する考察
 ～放置物件に対する即時強制を題材に



【図表 11】即時強制の立法基準の提案

平素から住民との対話等を通じて、強制措置も判断されるべきというのがこの基準の背景にある。相手方の認識状況、身体・精神的状況等を踏まえての措置が自治体行政においては求められるし、また、可能と考えるのである。この意味での、状況基準は、特に基礎的自治体が行政目的を達成しようとする場合には平素からの相手方との関係を築いていくことが肝要であり、まさに、条例に基づく即時強制の判断基準として合理的なものといえる。

「不確知の場合」は、略式代執行として法律が独占すると考えるのは、前述したように権利侵害の度合いに關するとやや狭すぎて、阿部のいう「そもそも法律に留保する侵害」とは何かという観点から別の基準（後述する【権利侵害・利益基準】による総合判断）から検討して、特段の義務を課すことなく即時強制でも許されると考えるものである。

このように即時強制を判断する際の状況としては、3つの【状況基準】を提示したが、

もちろん、これに該当するだけをもって、即時強制が許されるとするわけではない。

これ加えて、「法律により留保される侵害」ではないものというテストである【権利侵害・利益基準】、すなわち、規制とその内容の比例原則にも配慮した基準も判断に加えるのである。侵害度合いがどの程度なのか、という点と、それを代執行等の直接強制を実行する際の手続・経費のコスト、そして、それを実施することによる利益がどの程度かということと比較衡量して、判断する基準である。

京都市ごみ屋敷対策条例で規定する「軽微な措置」でいえば、例えば、相手方との交渉過程において、【状況基準】の「任意の履行が期待できない」ことが充足され、次に、強制措置をしようとする物件が軽微であり、【権利侵害・利益基準】に該当することが認められて初めて即時強制が判断されると考えるのである。「軽微な措置」であることだけをもって即時強制を成立させることは、これまでの考察からして論拠が整理できず、導出できないと考える（京都市の現実の行政執行もその点だけで行うものではないと思われる）。そして、任意の履行が期待できるのであれば、軽微な措置であっても、指導、命令という基本的な対応によることとするのである。2つの要件を満たすような状況ではじめて義務を介在させない即時強制が意義をもつことになると思われる。

また、【権利侵害・利益基準】は、これまでの即時強制の沿革にも配慮したものである。戦前の系譜である、「警察的即時強制」は緊急性による相手方の生命・身体の保護等によりコストを考慮するまでなく、実力行使が是認されたものであるが、それが戦後の行政一般への拡大が要請された即時強制に転化したことで、コスト面への考慮・配慮が求められるようになったと考えるのである。それがこの基準を設定する背景となる。もちろん、法律に留保される「侵害」とはなにかという観点からもこの基準はその判断基準として機能するものである。

ここまで考えれば、わざわざ [B-1] と [B-2] で分ける必要性もないかもしれない。つまり、「状況基準」の「義務が特定できない度合い（[B-1] との重複）」「任意の履行が期待できない度合い」「過失なくして不確知の度合い」という3つの条件の多かれ少なかれが、[B] 要件の前提となる状況と考え、それに比例原則であるところの【権利侵害・利益基準】を加味しながら検討してはじめて、「義務を命ずることによってはその目的を達し難い場合」の「義務の性質」を判断するとするのである。狭義の意味での [B] 要件該当性は、拡充ないし再構成されて [B-2] に転換したのと同じと考えるものである。

また、補足すると、条例上に即時強制が認められる要件を規定するがその前提として、

条例に即時強制の前提となる放置行為の禁止ないし制限を明確に規定しておくことが必要とされると思われる。個別具体的な義務賦課はないが、「禁止行為」として法令上規定されていたことの実力行使であると即時強制を位置付けておくことが望ましいといえる。

そして、行政判断として、[B-2] 要件に該当して実力行使を判断しても、その間に「指導」「警告」「命令」が可能であれば、これを措置してもよいと思われる。丁寧な手続であり、相手方の反論の機会、あるいは、救済につながることになるし、場合によってはこれに従って履行されればよりよいことになる。

そして、[B-2] の状況基準の(ウ)不確知については、略式代執行の問題と重複するが、即時強制の要件にもある「任意の履行が期待できない」には文言通りに含まれるものと考えことができ、それを【権利侵害・利益基準】で判断して、即時強制に取り込むのである。双方の区分(棲み分け)は、即時強制は、【権利侵害・利益基準】に該当するものであるから、略式代執行はそれ以外の財産的価値が高いもの、例えば、屋外広告物法の掲出物件に対する事前公告による除去などであると考えられるものである。

また、この提示した立法基準は、「強制の歪み」に関していうと、今までの紋切り型の「義務賦課(事前公告含む)→行政代執行」、「義務賦課しない(事前公告しない)→即時強制」の論理に立つことで、義務賦課を回避して即時強制を選択するといった批判されるべき恣意的な判断につながるのではなく、行政目的に沿ってストレートに適切な処置を講じることができるようなことに結びついていくことが期待される。

今回、[B-2] 要件に関して【権利侵害・利益基準】を加味して即時強制を考えたことは、比例原則を徹底したものであるが、これと合わせて、手続的配慮(この手続があるから直接強制に移行するという意味ではない)を手厚くすることの2点で、直接強制よりも安易に即時強制が適用になるという「強制の歪み」を一定程度緩和することにもつながるのではないだろうか。

これまで述べた即時強制の立法基準について、例えば、条例で規定するとした場合の規定例は、【図表 12】のとおりである。

(物件の放置の禁止)

第〇条 何人も、みだりに物件を放置してはならない。

(即時強制の措置)

第〇条 市長は、物件が放置されている場合で、緊急の必要があると認めるとき、又は、次のいずれかに該当するときは、当該職員に当該放置物件を撤去させることができる。この場合において、第2号の判断については、平素からの相手方との十分な関係のなかで適切に判断されなければならない。

(1) 繰り返し違反行為がなされるおそれのあるとき。

(2) 相手方において任意に撤去に応じることが期待できないとき。

(3) 過失なくして相手方を確知することができないとき。

2 前項の措置を講じるに当たっては、当該撤去による相手方の損失と命令を課したうえでの撤去の経費及び当該撤去による公益の増大を勘案して判断するものとする。

3 第1項の措置を講じるにあたり、時間的又は手続的な余地がある場合には、撤去についての指導、監督又は命令を講じることを妨げない。

【図表 12】 即時強制の条例による規定例

むすびにかえて

本書では、放置物件に対する行政上の強制措置について、自治体行政において特に問題となっている「即時強制」と「略式代執行」に焦点をあてて考察し、その結果、即時強制の立法基準を導出することを試みた。

具体的には、【状況基準】と【権利侵害・利益基準】という2つの軸を満たすことが、緊急性を欠く状況でも即時強制の適用が可能となる結論づけたものである。

そもそも本稿の問題意識の根底には、これまでこの分野では、田中二郎の理解をもとに、それほど要件論が精緻に議論されることなく推移する一方で、塩野宏の指摘をめぐって、新しい立法例が近時なされたことについて、それをどう整理すべきかという課題があった。

筆者は、塩野の理論がなぜ、そのように行政現場に受け入れられたのか疑問に思いつつ、戦前の系譜からたどって、現実の適合性を模索した。結果的に、塩野の理論は整合的に受け入れることができず、新しい、立法基準を提案することになったのである。

これが即時強制理論の新境地を開くかどうかについては十分な確信はないが、このよう

な整理や考察が糸口となり、地方分権改革の成果を吸収しつつ、自治体法務・政策法務の発展に寄与する議論が幅広くなされることを望みたい。

注釈

- 1 直接強制の立法例としては、旧らい予防法による強制入所が1996年に廃止され、現在は、学校施設の確保に関する政令第21条に見出しとして「直接強制」が掲げられ、「この政令の規定により命ぜられ、又はこの政令の規定に基づいて管理者により命ぜられた行為を義務者が履行しない場合において、行政代執行法による代執行によつては義務の履行を確保することができないときは、管理者は、直接にこれを強制する（例：学校施設を強制的に引き渡しさせる）ことができる」とされている。
また、成田国際空港の安全確保に関する緊急措置法第3条では、「工作物の使用の禁止等」との見出しのもと、暴力主義的破壊活動に供されていると認められる建物の使用禁止命令（同条1項）に従わない場合には、建物を封鎖する等の実力行使を認めている（同条6項）。
- 2 宇賀克也『行政法概説Ⅰ』（有斐閣、2011年）218頁
- 3 宇賀・前掲2 225頁
- 4 法令に直接義務が課せられている立法例としては、火薬類取締法第22条において「残火薬類の措置」として、製造業者等が許可の取消等により営業を廃止した場合等で、火薬類の残量があるときは、遅滞なくその火薬類を譲り渡し、又は廃棄しなければならない」とするものがある。
- 5 田中二郎『行政法総論』（有斐閣、1957年）397頁
- 6 塩野宏『行政法Ⅰ』（有斐閣、2013年）253頁
- 7 須藤陽子『行政強制と行政調査』（法律文化社、2014年）56頁
- 8 旧厚生省環境衛生局環境整備課長通知（1971年）
- 9 旧厚生省環境衛生局水環境部計画課長通知（1977年）
- 10 北村喜宣「沈没船への法的対応—横浜市放置自動車沈船処理条例」『環境法研究』20号（1992年）159頁
- 11 田中孝男・名塚昭「放置物件の迅速な処理を目指して」『自治体法務NAVI』16号（2007年）32
- 12 田中他・前掲(11) 37頁
- 13 黒川澄夫「行政上の義務履行確保等の事例—市原市の事例」『自治体法務研究』（2007年春号）68頁
- 14 芦部信喜『憲法第4版』（有斐閣、2007年）222頁
- 15 芦部・前掲15 353頁
- 16 塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』（有斐閣、2006年）168頁

- 17 岡田博史「いわゆる「ごみ屋敷」対策のための条例について～軽微な措置による即時執行に焦点を当てて～」『自治実務セミナー』（2014年12月号）46頁
- 18 横浜市港湾局管財第2課ヒアリング
- 19 埼玉県県土整備部水辺再生課ヒアリング
- 20 横須賀市港湾部港湾総務課ヒアリング
- 21 和歌山県土整備部港湾空港局港湾空港課ヒアリング
- 22 長崎県自然公園条例15条2項では、略式代執行を明確に規定し、これについて、「地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会報告」（総務省、2013年3月、22頁）では、「代執行要件等の変更の可否について、現行法との関係が不明確な事例」として、条例で定めることのできない代執行手続の特例を定めていると指摘している。これに対して、北村喜宣「空き家対策特措法を読む（二）」（自治研究第90巻・第11号、51頁）では、自然公園法73条1項による「第4節の規定による規制の範囲内において、条例で必要な定めることができる」との規定を受けて、第4章に含まれる「略式代執行」の規定（34条2項）が条例でも規定可能と解されることが妥当であるとして、前述の報告の指摘は誤解に基づくものであると指摘している。
- 23 岡田・前掲17
- 24 北村喜宣『自治力の逆襲』（慈恵社、2006年）56頁では、軽犯罪法で禁止されている標示物の除去との関係でチラシの除去の適法性について、チラシは軽犯罪法に規定する標示物ではない、該当するとしても違法性阻却事由に該当して適応行為となる、そもそも権原者の了解無しに貼られているチラシは軽犯罪法の保護対象に含まれない、など様々な観点から検討が加えられている。
- 25 宮城県環境生活部共同参画社会推進課ヒアリング
- 26 福岡市都市づくり推進部都市景観室ヒアリング
- 27 美濃部達吉『日本行政法下巻』（有斐閣、1940年）149頁
- 28 美濃部達吉『行政法撮要下巻』（有斐閣、1924年）70頁
- 29 田中二郎『行政法上巻（第2版）』（有斐閣、1954年）213～214頁
- 30 田中二郎『行政法I（普及版）』（有斐閣、1961年）194～196頁
- 31 須藤・前掲7 170頁
- 32 塩野・前掲6 254頁
- 33 須藤・前掲7 172頁
- 34 阿部泰隆『行政法解釈学I』（有斐閣、2008年）581頁。阿部は、塩野の時間的切迫性ではなく、義務を介在させないという趣旨と理解して「即時執行」と命名する見解についても、概念の濫用であり、

行政上の強制措置の立法基準に関する考察
～放置物件に対する即時強制を題材に

通常人に理解できる言語の意味を変えてまで正当化する必要もないと強く批判したうえで、塩野があげる強制入院も入院命令を出してから強制する手法が可能であり、命令を介在させない即時強制は手法は緊急の場合に限定すべきで、それ以外の場合に即時強制をするのは、過大な権力行使であり、救済手段を用意しないので、違憲であって、直接強制に切り替えるべきであるとする。

35 『公法研究 69 号』(2007 年) 207～209 頁

36 阿部・前掲 34・583 頁

37 宇賀克也「行政上の義務履行確保の課題と対策」(自治体法務研究・2006 年秋号) 72 頁

38 末井誠史「条例の実効性の確保について－全国市長会の検討会の提言を参考に－」(レファレンス・2009 年 7 月号) 13 頁

39 岡田・前掲 17 49 頁以降

40 御手洗潤「屋外広告物の理念と運用をめぐる諸問題(三)」(自治研究 84 巻 4 号、2008 年) 108～114 頁

41 前掲(7)参照

42 塩野・前掲 6 253 頁

43 田中・前掲 3 378 頁以下

44 須藤・前掲 7 144 頁

45 阿部・前掲 34 592 頁以下

研究論文

デジタル・アーキビスト養成に主眼を置いたタブレット端末を 利用した授業の開発

町 英朋¹ 塩 雅之² 坂井 知志³ 北根 精美⁴

Development of classes using tablet devices that focused on the training digital archivists

Abstract

Digital archivists are specialists who have knowledge and skills for the digitization of cultural heritage, and who understand the copyright and personal information as a basis for cultural activities, and who are responsible for the collection, management, preservation and utilization of comprehensive cultural information. With the wide spread of the Internet, hi-speed wireless network, and low-cost and high performance of digital cameras, anyone can take chances to get their own digital archive collection and to publish those data. So the role of digital archivists in today's society based on ICT has become even more important.

Tablet computer with a sufficient wide screen, small body size and light weight is spreading all over the world because of its intuitive operation and a lot of useful applications. People can take photos or movies by the camera function, edit and manage data using app, upload data through a wireless network, and publish their contents.

In this paper, we show what should students who want to be digital archivists learn about the relation between digitization of materials and using a tablet computer like above in the digital archivist training courses.

1 はじめに

本稿は、常磐大学課題研究助「デジタル・アーキビスト養成に主眼を置いたタブレット端末を利用した授業の開発」(共同研究2012～2014年度)に基づき、課題研究助成報告としてその成果の一部を発表するものである。

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

2 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

3 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

4 常磐大学国際学部 教授

デジタル・アーキビストは、「文化資料等のデジタル化についての知識と技能を持ち合わせ、文化活動の基礎としての著作権・プライバシーを理解し、総合的な文化情報の収集・管理・保護・活用・創造を担当できる人」のことである^[1]。文化資料等のデジタル化、すなわち、有形無形の歴史・文化遺産をはじめとし、日々生み出される様々な情報などを文化資源として記録・管理するというデジタルアーカイブは、各分野・業界においてその重要性を増すばかりである。

デジタルアーカイブを担うデジタル・アーキビストに求められる能力には主として3つの柱がある。一つ目は、デジタルアーカイブの対象となる文化資源に関する能力である。対象とする分野についての幅広い知見と深い理解が必要不可欠である。二つ目は、デジタル技術や情報通信技術（以下、ICT）を活用した能力である。これらの技術に関する最新の動向に常にアンテナを張り、如何に最適なデジタルアーカイブを行い、アーカイブされたコンテンツを管理し活用するかが重要になる。そして三つ目は、著作権をはじめとする知的財産権や個人情報保護法などの法的な理解である。デジタルアーカイブの特徴でもあるコンテンツの可用性は法的な問題を顕在化させるため、特に ICT との接触領域における実務的な法的知識が要求される。

デジタル・アーキビストが担う役割の中で、その入り口としての文化資料の収集・記録については、記録のための計画を立てて、必要な機材を使い撮影し、ストレージ内のデータを管理するということになる。また、出口としてのデジタルアーカイブされたコンテンツの活用や流通については、データベース化した情報をウェブで公開し、遠隔地からでも資料にアクセスできるようにすることになり、このような活用方法は一般的になっている。特にミュージアム施設の Web サイトでは、所蔵資料の目録データベースの公開は必要不可欠なものとなってきている。この背景にはインターネットの普及と PC の低価格化があるが、平成 25 年末時点でスマートフォンおよびタブレット端末（以降、タブレット）の世帯保有率がそれぞれ 62.6%（前年比 13.1 ポイント増）、21.9%（前年比 6.6 ポイント増）というデータが示しているように^[2]、PC からのアクセスによるコンテンツの活用にとどまらず、スマートフォンやタブレットのような情報通信端末からの利用も無視できない状況になってきている。それらの情報通信端末による利用を想定したコンテンツやサービスの提供は、情報通信端末が内蔵する GPS の位置情報を利用する形で様々な取り組みが各所で始まっている。したがって、これからのデジタル・アーキビストにはそれらの現況を理解し、デジタルアーカイブの各工程における多様な選択肢を把握し、適切な対応を自ら

とることのできる能力が求められている。

2 本研究の目的

デジタル・アーキビストとして資格を得るためには、常磐大学（以下、本学）をはじめ、特定非営利活動法人「日本デジタル・アーキビスト資格認定機構」が認定する団体で必要な単位を修得し認定試験に合格する必要があるが、規定上の分野・科目に対する内容は各養成機関に差異がある。本学における資格課程のカリキュラムについては、2007（平成19）年度から導入された^[3]が、前述のスマートフォンやタブレットを活用したデジタルアーカイブに関する内容は現在の授業内容には十分に盛り込まれているとは言えず、デジタル・アーキビストとして知っておくべき最新のデジタル技術とICT環境の趨勢に関する内容を取り入れる必要がある。そこで、本研究では、本学のデジタル・アーキビスト養成資格課程に指定されている授業科目において、タブレットの活用を前提とした最近のデジタル技術やICTの機器やサービスなどの動向を把握し、また運用上でどのような課題がありうるか考えられるデジタル・アーキビストを養成することを目的に、授業内容としてタブレットの動向やデジタルアーカイブにおける利用の接触領域についてどのようなことを取り上げる必要があるか考察を行う。

3 デジタル・アーキビスト

3-1 デジタルアーカイブの担い手の養成

デジタル・アーキビストは、デジタル技術を用いて文化資源の記録や保管を行い、ICTを活用して、老若男女や時間や場所を問わずにそのコンテンツを利用してもらう役割を担っている。文化資源を扱う専門職には、博物館や図書館、文書館などにおいてそれぞれ学芸員や司書、アーキビストなどがあるが、昨今のICTの発展・充実や日常生活への浸透という社会の変化に伴い、現物資料からデジタルデータへの変化もまた必然となっており、それら専門職においてもデジタルアーカイブは避けては通れない状況となっている。このことについては、文化資源戦略会議から提言されている「アーカイブ立国宣言」においても、「デジタルアーカイブを支える人材の養成」として以下のように述べられている^[4]。

「既存のアーキビスト、学芸員、司書等の専門職が培ってきた専門能力を深化拡大させ、デジタルアーカイブの構築において中心的な役割を果たす、新たな高度

専門職を創設すべきである。」

この高度文化資源専門職は「(仮称)文化資源コーディネーター」とされ、3つの専門性が求められている。第一は、専門分野に関する知見(文化、芸術、学術)であり、第二は、文化資源を取り扱うための知識・技能であり、そして第三は、デジタル技術を活用したアーカイブ化のための知見である。これらの専門性の内容は、人材として早くから養成を行っていた日本デジタル・アーキビスト資格認定機構が示しているデジタル・アーキビストに求められている能力とおおよそ同じであるが、デジタル・アーキビストが学部生や高校生や実務担当者など様々なに応じてグレードの異なる資格を認定している一方、文化資源戦略会議が提言している文化資源コーディネーターは主な対象に、司書や学芸員の資格を有する大学院生や専門職として実際に現場で働いている人々を挙げており、その専門性を強く求めている。

デジタル・アーキビストにせよ文化資源コーディネーターにせよ、必要性の根幹となる共通の事実は、ユビキタスネットワーク社会で言われるところの「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」繋がるネットワークがデジタル技術とICTにより人々の生活に浸透し、概念としての情報化社会が具体として自分の身の回りの生活にまさに形成されたということである。したがって、学芸員や司書、アーキビストなどの今まで現物資料を取り扱ってきた専門職に既に就いている者や、それらの専門職をこれから目指す者たちは、デジタル技術やICTを活用したデジタルアーカイブの担い手として、関係するこれらの知識や技能を獲得し、また常に更新していく必要がある。

3-2 デジタル・アーキビストのカリキュラム

本学におけるデジタル・アーキビストの受験資格を得るために必要な課程は表1のようになっている。これらの規定上の科目のうち、「文化情報処理」・「文化情報システム」・「文化情報メディア」あたりが、文化資源・デジタル技術・ICTについて横断的に学ばせるに適切な科目と思われる。それぞれ規定上の分野は、「デジタル・アーカイブ開発」・「文化情報の管理」・「文化情報の利用Ⅰ」であり、デジタルアーカイブの各工程「記録」・「保管」・「活用」にも対応しており、ICTとタブレットやスマートフォンに関する内容を扱う授業として適当である。

表1 デジタル・アーキビストの受験資格取得のための専門科目

	規定上の分野	規定上の科目	本学の開講授業科目
必修分野	デジタル・アーキビスト概論	デジタル・アーキビスト概論	デジタル・アーキビスト概論
	デジタル・アーカイブ開発	文化情報処理	文化情報処理
		マルチメディア	マルチメディア活用論
		デジタル・アーカイブ	デジタル・アーカイブ論
	文化情報の管理	メディアと著作権	著作権と情報倫理
		文化情報管理と流通	ミュージアム・ドキュメンテーション論
		文化情報システム	ミュージアム保存科学
	文化情報の利用Ⅰ	文化情報メディア(プレゼンテーション)	デジタル・アーカイブ活用論
	デジタル・アーカイブ実習	マルチメディア演習	マルチメディア演習
		情報記録検索演習	データベース演習
メタ情報処理演習(知的財産権、シソーラス)		ミュージアム実習Ⅰ	
選択分野	文化に関する基礎	文化論分野	地域と伝承文化
			地域文化資源と観光
			文化論
			伝統文化論
	文化に関する基礎	文化専門分野	ミュージアム概論
			コミュニティ生涯学習論
			ミュージアム教育普及活動
	文化に関する基礎	文化活動分野	歴史学
			地理学
			芸術鑑賞論
	文化情報の利用Ⅱ	デジタル・アーカイブ利用	ミュージアム資料論
			ミュージアム展示論
インタラクティブウェブ演習			
文化創造活用(新しい文化活動での利用)		ミュージアムマネジメント論	
		ミュージアム情報論	
		学習プログラム論	
		学習支援論Ⅰ(生涯学習コーディネート論)	

(本学「免許および資格取得のための履修案内 2015(平成27)年度入学生用」より町作成)

4 デジタルアーカイブに関わる各工程とタブレット

デジタルアーカイブの工程における資料の収集・記録、電子ファイルとしてのデータの保存・保管、そして流通や公開に関して、タブレットの利用を考慮に入れた場合に、どのような内容がデジタル・アーキビストを目指す学生に必要なか考察する。

4-1 収集・記録に関して学生に理解させる内容

収集・記録に関する工程については、位置情報に関する内容およびデジタルアーカイブのガイドラインに関する内容が必要である。これらについて、以下に述べる。

(1) タブレットと位置情報の扱い

デジタルアーカイブにおける位置情報の重要性は年を追うごとに増しており、デジタル

アーカイブの作成において位置情報の取得は不可欠なものとなっている^[5]。記録においてのタブレットの役割は、タブレットに搭載されたカメラでの撮影、搭載された GPS による位置情報の取得、メタデータのタブレットへの入力となる。同様のことをタブレットを用いずに行う場合には、デジタルカメラ + GPS 専用機 + PC（または手書きのメモなど）が必要になる。ここでは、タブレットと他の機材との比較をしながらタブレットのデジタルアーカイブでの使用について述べる。

まず、カメラ機能と撮影について考察する。タブレット搭載のカメラは、一眼レフカメラはいうまでもなく、コンパクトデジタルカメラと比較しても使用されているレンズやイメージセンサーの性能が低いことが多い。スマートフォンと比較しても劣っている場合もある。したがって、記録として高精細な画質が求められる場合には、適切な機材とはいえない。特に、光学的なズーム機能を持たないため、被写体が遠距離にある場合には不向きであるといえる。また、コンパクトデジタルカメラやスマートフォンと比較すると、大きさも大きく、重量も重い。とり回しについては、一眼レフカメラよりは良いが、楽とは言いがたい。一方、撮影した直後の画像確認についてはタブレットが優れているといえる。他の機材と比較して画面が大きいと、細部まで確認したり、多人数で同時に確認したりすることができる。スワイプ操作による画像の切り替えやピンチ操作によるズームなど直感的な操作ができるアプリも多い。操作に慣れていない人やグループでの学習の場面では効果的な機材といえる。また、記録メディアについては、タブレットで撮影したデータの保存場所は内臓 SSD やリムーバブルな SD カードであり、主な保存場所が SD カードのみのデジタルカメラと比較して大きな優位があるとはいえない。

つぎに、GPS 機能による位置情報の取得についてであるが、GPS 機能を搭載したタブレットよりも GPS 専用機の方がやや優位であるといえる。GPS は、4 基の測位衛星の電波を受信することで測位衛星との距離を測り、地上の座標を計算するシステムであるが、補足する測位衛星が天頂付近に近いほど精度が向上するという特性がある。そのため、日本の天頂付近に位置する準天頂衛星「みちびき」を利用すると GPS の精度を上げることができる。このシステムを準天頂衛星システム QZSS と呼ぶが^[6]、GPS 専用機では、QZSS が利用できるものが多くある一方、2015 年 3 月の時点で QZSS に対応しているタブレットの機種はまだ少ない。GPS 専用機でタブレットと通信可能なものもあるので、精度の低い GPS を搭載している場合には、GPS 専用機と連動させることも一つの方法である。GPS 機能を持ったデジタルカメラも同様であるが、タブレットの場合、取得

した GPS 情報を付加情報として画像ファイル内に埋め込むことができるため、撮影時に GPS 情報を別に記録しておく必要がない。これは大きなメリットであるといえよう。

そして、データの付加的な記録については、ノート PC と比較すると、タブレットはノート PC を開いた状態よりひとまわり小さく、また重量も軽いため、記録時のとり回しは良いといえる。記録時には手書きのメモを取っておき、後に整理する際手書きメモの内容を別途 PC に入力する作業のことを考えると、タブレットで行う記録時の作業は手間が少し省けることになる。

以上、こうして比較してみると、タブレット本体のみでの記録よりは、デジタルカメラ + GPS 専用機 + ノート PC (または手書きメモ) での記録の方が個々の性能を活かすことができるため、高画質・高精度が要求されるデジタルアーカイブにおいては優れているといえる。一方、そこまでの精度を要求しないデジタルアーカイブの場合、撮影・位置情報の取得・データ入力まで含めてタブレット本体のみで行うことができることは、手軽にデジタルアーカイブを行えるという点でタブレットの方が優れているといえる。また、比較した際に一番機能に差が生じるカメラ部分の性能については、レンズ型カメラ^[7] をタブレットとともに使えば一眼レフ並みの撮影性能とタブレットでの手軽さを両立することが可能である。レンズ型カメラは、レンズ・イメージセンサ・フラッシュといった部分からなり、Wi-Fi でタブレットに接続し、タブレットからコントロールしたり、撮影した画像をタブレットに保存したりすることができる。サイズの的にも一眼レフのレンズ程度の大きさでコンパクトであるため、タブレット + レンズ型カメラという組み合わせでも手軽さはさほど失われない。

(2) アーカイブのガイドライン

デジタルアーカイブを構築するうえで、タブレットを使用することは、タブレットのカメラ機能を使用してデジタルアーカイブの対象物を記録し、そのデータを共有したり、別の学習者にそのデータを提供したりすることが一台のタブレットで可能であることは、デジタル・アーキビスト養成を考えた場合に大きなメリットである。その理由は、受講者にとって、デジタルアーカイブの対象となる素材は共通性に乏しい一方で、各々の興味関心は異なる場合が多い。従来はカメラとパソコンと無線のルータなどがそれぞれ必要となっていたため、装備の重量及び費用についても負担が大きく、簡単に取り組めないものとなっていたためグループでの撮影となっていた。それが、1キロの重量もない機器で全てのことが可能となったということは、養成機関にとって大きなメリットとなり得る。撮影した

記録データはその場で共有することも、デジタルアーカイブに登録することも可能である。

しかし、いくつかの課題がある。その最大の問題は、著作権と肖像権、個人情報、プライバシーの問題である。気軽に記録が可能となり、そのデータをデジタルアーカイブとして登録することも容易になるということは、データ量も増え、指導者の眼が行き届かなくなることを意味する。そこで、記録の計画性が重要となる。特に記録をする前の準備段階での記録の目的、記録方針、記録方法、権利処理方針、許諾方法とその関係書類の保管方法など多岐にわたる計画性が求められる。現在、デジタルアーカイブのガイドラインとして一番詳細で精緻なものは、総務省が2013年3月に公表した「震災関連デジタルアーカイブの構築と運用のためのガイドライン」^[8]である。そのガイドラインに、第3章で資料・記録のデジタルデータ化についての記述が独立してあるが、ガイドラインの記述については有意義な記述と不適切な記述が混在しており、それに従いデジタルアーカイブを構築することは困難である。このことを学生に示唆するために、どの記述が不適切であるか、以下のガイドラインの各項目に関して検証する。

(a)収集先の調査

資料・記録の収集先について、連絡先や保有する資料・記録の種別、量などを一覧表にし、「資料・記録の収集リスト」を作成します。

(b)提供依頼

資料・記録の保有者に対して訪問又は電話等で資料・記録収集の主旨、目的などを説明し、協力の可否の意思確認を行います。

(c)権利関係の許諾

資料・記録保有者が資料・記録を提供する意思がある場合、利用許諾書を取り交わします。権利関係処理の詳細は、「第6章 震災関連デジタルアーカイブの権利関係」をご参照ください。

(d)資料・記録の受領

資料・記録を受領します。デジタルデータの場合、後日、媒体で送付していただくか持参した媒体に複製してもらい等により受領しますが、アナログデータの場合は、デジタル化が必要となるため、借用してデジタル化した後、返却するか、持ち出しできない資料の場合は、スキャナを持ち込み、デジタル化を行うなどの方法で受領することとなります。

(出典：総務省「震災関連デジタルアーカイブの構築と運用のためのガイドライン」)

このように(a)の収集先の調査が最初の段階に位置付けられている。調査から記録が始まることは、アナログのフィールド調査では当然のことであったが、デジタル化のなかでは軽んじる風潮が生まれていた。その問題を理解した指摘である。さらに、留意しなければならないことは、「資料・記録の収集リスト」の作成を明記してあることである。デジタルアーカイブの記録は、偶然に撮影したものを構築するのではなく、調査をして関係者の連絡先や記録の種別・データ量を事前に把握しておくことが明記されたことは当然のことであるが忘れがちのことともいえる。タブレットは誰でもが容易に手軽に使用できるため、調査を十分に行わず記録を行いがちであるが、それではデジタルアーカイブとはなり得ない。その後の権利処理にもその記録がないため、許諾書の送付などの手続きがとれなくなることも予想される。記録する機器が手軽になったとしてもデジタルアーカイブの記録の手順は手軽にはならないことをデジタル・アーキビスト養成では明確に教授しなければならない。

続いて(b)の提供依頼をどのように行うかである。法律的に必要な著作権・肖像権・個人情報情報は当然であるが、この段階では、法律的なこと以上に慣習や保有者など関係者とのようにして理解を得るかがガイドラインには記述されていない。保有者から著作権者の情報を得るしかなければ、そのような記述が可能なりストの項目が必要となる。慣習についての記載項目もガイドラインには見当たらない。震災関係でも失われたお祭りの関係者が保有している写真が資料となるケースがある。そして、復興したお祭りの撮影をタブレットで行うとしたら「近づいてはいけないエリアがある。」「ある場所に入ることは許されていても撮影が禁止されている。」など保有者から得た情報を「資料・記録の収集リスト」に記載できるように項目を設けなければならない。その情報は最終的にはメタデータとして転記されるかもしれない重要な内容となる可能性もある。このようなことから保有者との関係などを構築しておくことは、その対象物の文化的な価値を理解することにもなるが、また、結果的にトラブルを避けることにもつながることも多く、この段階では、保有者との連絡を密にしなければならない。デジタル・アーキビスト養成では、「沖縄の御嶽での祭りではノロの前で撮影することは厳禁である。タブレットを持ち、ノロの前で祭りの全体像を撮影すれば祭りは混乱し、他の人も含め、二度と撮影ができなくなるかもしれない。その土地の慣習を事前に把握し、その行事の趣旨や決まり事を無視することなく、記録を無事に終えることは極めて重要である。」と具体的な例を示している。

また、収集先の調査では依頼をどのように誰に行うのかを決めるという具体的な行為まで決定し、(b)の依頼につなげなければならないが、その場合、保有者と権利者は異なる場

合があり、可能であれば事前に権利者の特定をしておくとその後の作業がスムーズになる。例えば写真は撮影された人が保有者となる場合が多いが、それを撮影した人が著作権者となる。写真に写っている保有者は肖像権の権利は関係するが著作権者ではない。事前に写真を撮影した撮影者（著作権者）を把握しなければ無駄な作業となる場合がある。著作権者が特定できなければ、資料は公開するためには文化庁長官裁定を利用しなければならない。多くの場合、その段階でアーカイブすることを断念することとなるが、その間の時間と労力は無駄となる。東日本大震災においても一眼レフを利用した撮影というより、手近なスマートフォンやタブレットを使用して撮影した写真が多く残されている。被災者は日本各地に避難している状況を踏まえると連絡先が特定されにくいことが多くある。したがって、画像ファイルのExifに著作権者の情報を記録しておくことが望ましい。デジタルカメラでは、PCとデータをやりとりしなければExifの編集は困難であるが、タブレットでの記録であればその場でのExifの編集も本体だけで完結することができる。

続いて(c)の「権利関係の許諾」とガイドラインでは記述されているが、デジタルアーカイブ資料の評価の過程が示されていない。先に記述したように対象資料とするかは、権利者が明確に特定できるのか、そして撮影された資料が公表されることに適切であるのか、目的に合致するのかなどの「資料の評価」が必要であるが、その項目が(b)と(c)の間になければならない。また、権利関係の許諾においても、保有者が利用許諾の権利があるとの誤解を受けやすい表現となっている。保有者には、調査の段階で著作者であるのか単なる保有者であるのかの確認が必要である。少なくとも(b)と(c)の間で、資料をデジタルアーカイブの対象とするのか、そして著作権者が誰なのかを確かめることが必要であり、それらの確認が済んでから(c)の権利関係の許諾の段階に移るべきである。

最後に、(d)の資料・記録の受領であるが、許諾書の受領も含まれているがその記載がない。契約行為に親しみのない日本において受領した許諾書のチェックはポイントの一つである。坂井が監修者として2014年度に関わったプロジェクト「東日本大震災宮城」の例でも、代表者の欄に団体名が記載されていることや代表者の印鑑が漏れているものなど多数の誤解や誤りがあった。法的に署名・記名と印鑑との関係を理解しないまま権利処理を行うことは不可能である。さらに、代表者名のないもので自治会資料など任意団体の資料であったことがこの段階で明確になった場合の処理方針を作成する記述は不可欠である。任意団体は人格なき社団或は権利能力なき社団ともとらえられるため、会長は代表者ではない。デジタルアーカイブするためには構成員全員の許諾が必要となる、そのことを実行

することは現実的ではない。しかし、どのように扱うのかについての権利処理方針は必要であり、段階としては、「資料の評価」の段階にその作業を組み込むことが必要である。なお、権利関係の許諾では、総務省のガイドラインでは、第6章で60ページにわたり詳細に述べられているが、それでも十分な記述にはなっていない。十分な記述となっていないことの最大の原因は、日本人にとって契約という行為は日常的な行為となっていないということである。署名と記名と捺印との関係性について先に記述したが、それ以外にも契約書の訂正方法、代表者の意味などを正確に理解することは日本人にとっては難しいことである。どこまで精緻に行うのかのデジタルアーカイブ関係の法律の限界がガイドラインには示されていないことは、そのデジタルアーカイブごとに判断が異なることにつながりかねない。大規模なデジタルアーカイブを統合的に利用する方法に質的に異なる権利処理が行われているということは、混乱と誤解を生むことになり、望ましいとはいえない。養成課程において、明確に権利者と保有者の相違を教えることが必要である。

4-2 アーカイブデータの保存・管理

デジタルアーカイブにより記録されたデータは電子ファイルとして一次的には撮影機材内のストレージスペースに保存されるが、データの流通の至るまでには、アーカイブされたデータにPCからアクセスできなければならない。メタデータを整備してデータベースに登録したり、そのデータベースをサーバで公開したりして、データを一般に流通させるには、いずれの機材で記録したデータも何かしらの手段・ルートでPCで扱える状況が必要である。記録しただけでは、つまりは記録してデータを機材に塩漬けしたままではデジタルアーカイブとは言い難い。端末自体をグループで共有することによりタブレット内のデータを閲覧するというスタイルであれば、先に述べたようにタブレットだけでもデジタルアーカイブが完結しているとも言えるが、実際にはデータの保管のことを考慮すると、撮影機材からPCに転送する流れが必要不可欠である。

データの転送は、SDカード等の記録メディアをPCに接続したり、PCと撮影機材をケーブルで接続したりして行うのが一般的である。デジタルカメラを使用して撮影した場合は、それらの方法でデータを転送するしか選択肢がないが、タブレットを使用して撮影した場合はそれらの方法に加えて、無線のネットワークを経由してデータを転送することが選択肢と入ってくるため物理的な接続は必ずしも必要ではないという点で利便性が高い。ただし、近年ではネットワーク機能を持ったデジタルカメラやWi-Fiデータ転送が可能なSDカードやカードリーダーが登場し、無線ネットワークを利用したデータ転送に

おけるタブレットの優位性は低くなってきたといえる。データをクラウドのストレージスペースに管理するというクラウドストレージサービスも一般的となっており、通信機能を持ったスマートフォンやタブレットであれば、ネットワークに接続してクラウド上にデータを転送し、PCからクラウドにアクセスしてダウンロードすればよいいため、データ転送がより容易に行える。クラウドを利用した場合には、撮影する人間とPCでデータベースを操作するに人間が二人いれば、現地で撮影しつつ、同時にPCでデータをデータベース登録することも可能となる。また、ブラウザでデータ登録が可能なデータベースを用いる場合には、タブレットから直接データベースへの登録が可能であり、PCへのデータ転送のステップが不要となる。

4-3 データの活用

活用については、公開されているアーカイブデータの閲覧がタブレットの主たる使用方法となる。具体的には、Webページとして公開されているアーカイブデータをブラウザで閲覧したり、閲覧用の専用アプリで閲覧したりといったことになる。アーカイブデータをコンテンツとして閲覧したり操作したりする点において、タブレットとスマートフォンはPCと比較すると、スワイプ操作でのページめくり、ピンチ操作でのズームなど直感的な操作が可能なることから操作性が高いと言える。また、閲覧性の高さを画面の大きさで計るならばPC>タブレット>スマートフォンとなり、一方本体のサイズや重量については、持ち運びが楽であるのはスマートフォン>タブレット>PCとなる。したがって、コンテンツを閲覧する状況が、教室などの固定された空間内であることに限らず、移動中や外出先の場合であることも総合的に考えると、タブレットを利用することは有用である。

コンテンツをネットワーク上に公開するには、データをデータベースサーバに登録し、ネットワークに接続してアクセスできるように準備する必要があるが、それを行えるようになるにはサーバOSの知識やネットワークセキュリティの知識などが必須であり、デジタル・アーキビストの養成課程に必要とされる科目でカバーすることは難しい。しかし、タブレットのストレージにコンテンツデータを格納し、ネットワークを利用することなくタブレットでコンテンツを閲覧する状況も考えられるため、そのような想定でデータとタブレットを一体として扱うことを考慮させることも重要である。たとえば、文化的な施設や観光地などにおいて、ガイドが展示物や建物などを説明する際、そこでは表示されえない情報をタブレットの画面に補足的に表示させて説明するといった使い方がある。この場合、データをサーバ上に一括管理してタブレットからアクセスするという方法ではなくても、必

要なコンテンツのデータを個々のタブレット本体に格納しておけば十分に対応可能である。

5 授業におけるタブレットの位置づけ

デジタル・アーキビストを養成するにあたり、デジタルアーカイブにおけるタブレットの位置づけに関して学生に教授すべき内容について考察したが、ここでは実際に授業(実習)でタブレットを取り扱うにあたり、タブレットを機材として使用する際の有用性、および学生自身が現地調査を行う際の参考になる事例の提示について論じる。

5-1 タブレットを実習の機材として使用する

対象とする科目は「ミュージアム実習Ⅱ」である。この授業では、常総線の駅周辺を撮影し、デジタルアーカイブを作成する実習を行った。実習内容は、eラーニングシステムの Moodle を用いたデジタルアーカイブの学習教材であり、撮影した静止画にメタデータをつけてデジタルアーカイブとし、その一部を Google Map にマッピングして情報地図として公開するものである^[9]。まず、学生が実際に行った実習内容を以下に示す。

①撮影

常総線の分担駅について、駅舎を含む周辺の複数のポイントの撮影を行った。撮影はデジタルカメラまたはスマートフォンを用いた。一律に位置情報を取る手段がなかったため、今回は撮影時の位置情報はとらなかった。

②メタデータの記録・整理

撮影後の PC 教室の実習にて、各自が撮影した静止画について Excel 上でメタデータの入力を行った。位置情報については、国土地理院の電子国土 Web^[10]により、地図上で撮影箇所の位置情報を取得した。撮影時に位置情報を取得した場合でも、測位衛星の位置により GPS の誤差が大きくなる場合があり、電子国土 Web での位置情報と照らし合わせ、誤差が大きい場合には電子国土 Web での位置情報を採用する方が良い。

③デジタルアーカイブへの登録

授業計画では eラーニングシステム Moodle のデータベース上にアーカイブを構築する予定であったが、ファイル容量の制約もあるため、静止画の一部の登録を行う形でデジタルアーカイブを作成した。

④情報地図用メタデータの抽出

活用として Google Map 上に情報地図を作成するため、必要な静止画を選択した。また、メタデータの項目から情報地図に使用する項目を抽出した。また、静止画については公開

用にサイズを縮小し、画像用のクラウドサイトにアップロードし、その URL アドレスを記録した。

⑤情報地図の作成

抽出したメタデータに含まれる位置情報を元に、撮影対象、説明文、静止画の URL を Google Map に入力した。110 か所に及ぶポイントが掲載された常総線の情報地図（図 1）が完成した。

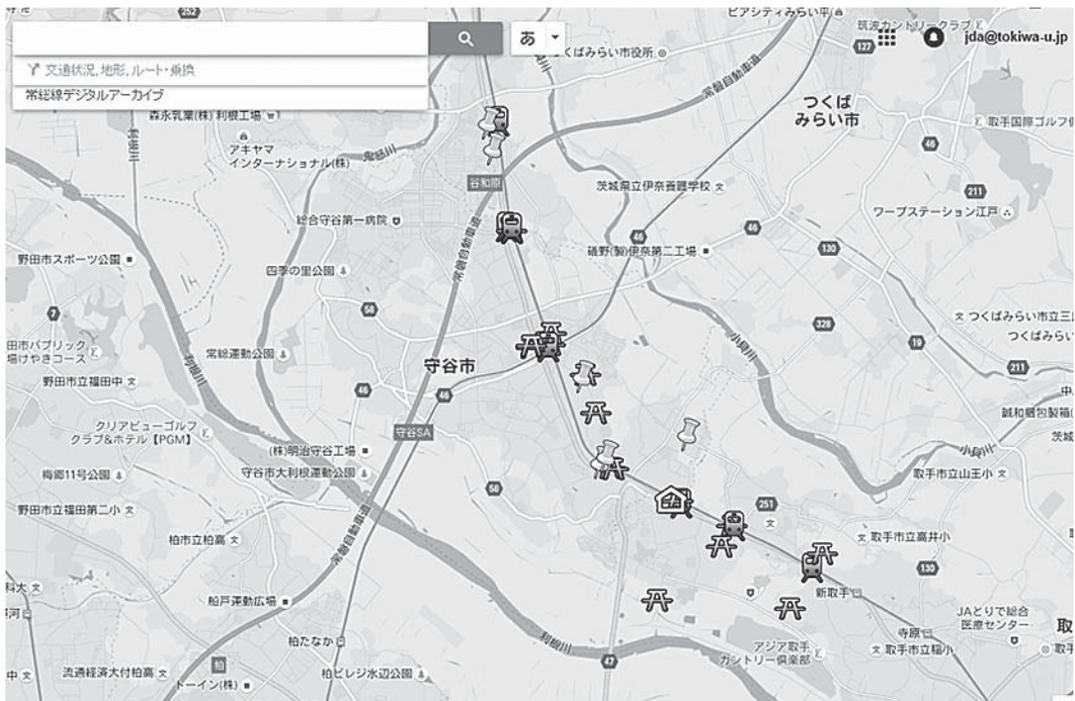


図 1 常総線デジタルアーカイブ情報地図

つぎに、この実習内容に対するタブレットの使用がどのように可能であるか考察する。

①の撮影においては、最終的に Web 上に情報地図を作ることを目的とするのであれば、そこまでの高画質を必要としないため、タブレットのカメラで十分といえる。また、GPS 情報を取得し、画像付加情報として記録できるため、有効であるといえる。

②のメタデータの記録・整理については、表の入力ができるアプリを用意すれば、撮影時にある程度の入力が行える。国土ポータルでの位置情報の確認については、タブレットでもできないことはない。しかし、国土ポータルで取得した位置情報をメタデータに張り付けるなどの操作が必要となり、操作性を考えるとタブレットよりは PC の方が向いてい

と思われる。

③のデジタルアーカイブの登録については、Moodle 上に作成するのであれば、ブラウザから登録可能であるので、タブレットでの作業も可能である。ただし、メタデータの項目の入力については、操作性の観点から PC で行う方がよいといえる。

④の情報地図用メタデータの抽出では、項目の抽出は可能であるが、画像の縮小や画像用のクラウドサイトへのアップロード、その URL のメタデータへの入力など操作が多いため、PC に分がある。

⑤の情報地図の作成においても、メタデータの Google Map 上への登録があり、タブレットでも可能ではあるが操作的に PC の方が良い。

以上、まとめると、入力の手続きが中心となる作業以外の①の撮影および②のメタデータの記録・整理については、タブレットが有用であるといえる。なお、タブレットに外付けのキーボードを端子経由や Bluetooth 経由で接続して PC のスタイルで作業することは可能であるが、今回はタブレット本体のみで完結するスタイルを前提にしている。

5-2 授業内で紹介するタブレットを利用した現場の事例

タブレットがそれぞれの現場でどのように活用されているのかについて、種々の事例を授業内で示唆し、学生に興味を持たせ、類する事例を調査させる取り組みも考えられる。以下に該当する事例をいくつか挙げる。

まず、街中やミュージアムなどの現地で提供されているサービスでモバイル端末を利用したものであるが、それには、AR (augmented reality、拡張現実) を使用したものがよく見られる。例えば、長岡震災アーカイブセンター「きおくみらい」で提供されている iPad を活用したサービスは、床一面に配した被災地域の航空写真上に設置した AR マーカーを読み取ることで被災から復興までのプロセスを閲覧できるものである^{[11][12]}。また、AR と GPS を組み合わせたサービスとして、「安城 AR ナビ」^[13] のような街中の観光ガイドアプリや、「VR 名護屋城」・「名護屋城跡案内アプリ」^[14] のように、館内や敷地内を移動しながら関連のコンテンツに対する理解を深めるといったサービスもある。

つぎに、課題研究の助成で視察した佐賀県武雄市の武雄市図書館の事例を挙げる。武雄市図書館は、株式会社カルチュアコンビニエンスクラブ (CCC) が指定管理者となっており、スターバックスや蔦屋書店が店内に併設されるなど先進的な取り組みを行っている図書館である。IT 化にも力を入れており、図書館内で iPad の貸出しによる図書検索などが可能である。また、武雄市図書館が提供しているスマートフォンやタブレット向けの

アプリ「武雄市 MY 図書館」はデジタル化した図書を電子書籍として借りて読むアプリであり、市報の「広報武雄」や著作権処理された絵本などが閲覧可能となっている。このサービスは、佐賀県民または武雄市に通勤・通学し、武雄市図書館の利用登録をしていれば利用可能である。著作権処理の問題で電子書籍化が進んでいないという問題点があるが、デジタルアーカイブの公開についての先進的な取り組みとして参考になる。

以上のようなサービスが提供している、スマートフォンやタブレットを現地で使用しながら、デジタルアーカイブされた種々のコンテンツを活用して文化資源への理解を深めてもらう取り組みは、デジタル・アーキビストを目指す学生にとっては非常に有用な教育的リソースとなる。

そして、このような不特定多数のモバイル端末からアクセスが行われる環境下で、どのような課題があるかを学生に示す事例として、武雄市図書館と同じく視察した佐賀市立西与賀小学校の取り組みが参考になる。佐賀市立西与賀小学校の視察では、子どもたちのタブレットを利用した学習は、個別学習やグループ学習などダイナミックな授業がスムーズに行えることや子どもたちの発表意欲の向上などをもたらしたことが校長より説明されたが、無線 LAN の同時アクセスの不具合やインターネット上のサーバに同時アクセスする不具合の問題も指摘された。無線 LAN の問題はルータの能力の問題で 40 人の同時アクセスの課題であり、インターネット上のサーバに同時にアクセスする問題はサーバの能力の課題であるが、その問題を解決するため、西与賀小学校では、校内サーバに事前に子どもがアクセスする内容を複製・蓄積しておくことで教育活動をスムーズに展開する方法の教育実践を行っていた。しかし、これは、著作権上の複製権の範囲であるかの判断が必要となる。つまり、タブレットを使用してデジタルアーカイブされたコンテンツを利用する教育行為には技術的・制度的に解決する課題があり、したがって、養成機関としてデジタル・アーキビストを目指す学生にこれらの課題を理解させる必要がある。

6 おわりに

本稿では、デジタル・アーキビストを養成する機関として、今日のスマートフォンやタブレットがデジタルアーカイブにどのように関わりうるかという観点で、それら情報通信端末や ICT を取り巻く情勢について、デジタルアーカイブの各工程に照らし合わせながら授業で扱うべき内容を考察した。スマートフォンやタブレットの普及、公衆無線 LAN の拡大やデータ通信回線の高速化にともない、人々の生活がまさに「いつでも、どこでも、

何でも、誰でも」インターネット上に繋がったものとなり、それに応じた様々なサービスが提供されている現在、重い機材を一式用意し、計画性を持ってデジタルアーカイブに望む形がある一方で、スマートフォンやタブレットで気軽にあるいはその場の衝動で撮影することは日常的になってきている。これからのデジタル・アーキビストは、手近なデジタルアーカイブツールとなったタブレットを使用したアーカイブの作業と、それぞれ専用の機材を用意して行う作業との違いについて、タブレットの特徴や性能を把握した上で理解する必要がある。

現在は、学生一人一人がタブレットを所有し、それを学習のツールとして授業を受けている状況ではない。視察した佐賀市立西与賀小学校のように全員が所有して授業を受ける環境を前提にした授業のデザインは困難であり、限られた台数を学生に共有させて行える授業のリデザインが今後の課題である。

参考文献

- [1] デジタル・アーキビストの概要、特定非営利活動法人日本デジタル・アーキビスト資格認定機構
<http://jdaa.jp/about-1.html>
- [2] 総務省、平成 25 年通信利用動向調査
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/statistics05.html>
- [3] 町英朋、カリキュラムにおける「情報処理演習Ⅱ」の二面性
コミュニティ振興学紀要第 10 号（2010 年 3 月）p123 - 133
- [4] アーカイブ立国宣言、文化資源戦略会議、
http://archivesj.net/?page_id=163
- [5] 塩雅之、坂井知志、町英朋、塩澤均：大規模災害デジタル・アーカイブデータの長期保存の技術及びメタデータ等の現状と課題，日本教育学会年回論文集 28, pp.26 - 29, 2012.
- [6] JAXA、準天頂衛星システム
<http://qzss.jaxa.jp>
- [7] ソニー、レンズスタイルカメラ
<http://www.sony.jp/lsc/lineup/>
- [8] 総務省、「デジタルアーカイブ」の普及促進 | 震災関連デジタルアーカイブ構築・

運用のためのガイドライン (2013 年 3 月)

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/02ryutsu02_03000114.html

- [9] 塩雅之、町英朋、坂井知志、岡嶋宏明：e ラーニングシステムを用いたデジタル・アーカイブ学習教材の開発，日本教育学会年回論文集 30, pp.116 - 117, 2014.
- [10] 国土地理院，電子国土 Web,
<http://maps.gsi.go.jp/>,2015/03/31 取得
- [11] 樋口勲「iPad 等を用いた中越大震災の記憶と記録の教育活用」
日本教育情報学会第 28 回年会論文集、pp.22 - 25
- [12] 長岡震災アーカイブセンターきおくみらい
<http://www.c-marugoto.jp/nagaoka/index.html>
- [13] 安城 AR ナビ 安城の今と昔を感じながらスマートフォンで楽しくまち歩き
<http://geoalpha.jp/anjonavi/>
- [14] 名護屋城跡案内アプリ「肥前名護屋城の謎を解く」、佐賀県立名護屋城博物館
<http://saga-museum.jp/nagoya/nagoya-castle/nagoya-app.html>

研究論文

長崎県の戦後期児童福祉施設における要援護の状況と 「ララ救援物資」の配分に関する考察

近江 宣彦*

Situations Surrounding Child Welfare Facilities in Nagasaki Prefecture during the Postwar Period
and Considerations on the Allocation of LARA Goods

Abstract

In the wake of devastating damage by the atomic bomb, protection of war orphans became a serious issue in Nagasaki Prefecture. In addition to war orphans, however, orphans returnee children also required assistance with their livelihood. Nagasaki Prefecture, for its part, was suffering from a severe shortage of relief goods. As a result, child welfare facilities and other welfare institutions were faced with difficulty acquiring aid supplies.

This research aims to shed light on the state of insufficient rescue supplies at child welfare facilities. It also aims to highlight a particularly significant role played by LARA (Licensed Agencies for Relief in Asia) goods amid various relief material being distributed. It subsequently focuses on how daily necessities--such as foods, clothes and medicinal drugs--were distributed at child welfare facilities, and how those goods were used after the distribution.

1. 問題意識と研究の視点

第二次世界大戦後は我が国にとって大きな混乱期であり、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が顕在化していた。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もあった。

民間による社会事業における努力は戦前にもあったものの、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大きな影響を及ぼしたことはすでに先行研究などで示されている。この戦後の占領期の中で、物資の不足への対応が喫緊の課題であり、一般的には闇市に代表されるように物資が欠乏する中での市民

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

生活が恒常化するような時期であったことから、孤児となってしまった子どもを中心に衣食住を提供すること自体に困難があった。しかも戦後の児童福祉システムが構築される以前の時期であったため、体系的なサービスの提供は不可能であった。

この時代、特に医療機関や学校、および社会福祉施設に必要な物資を含む配給物資として大きな存在だったのが、アジア救援公認団体（Licensed Agencies for Relief in Asia、通称「ララ」）が提供していた「ララ救援物資」であり、これについては数多くの先行研究が行われている。ここで確認しておきたいことは、ララ救援物資は戦争被害が大きかったとされる県にある程度の重点を置いて配分され、その中でも長崎県はララ救援物資の配分が比較的多かったとされている点である。この背景には、長崎が原子爆弾の被害県であったことが大きく関係していると考えられ、原子爆弾被害の救援活動は広範にわたる大きなテーマであり、すでにその先行研究が存在する。しかし、長崎の児童福祉施設におけるララ救援物資の配分や取り扱いに言及した先行研究は極めて少ない。

そこで、本研究では、これまでの長崎県の児童福祉の歴史を踏まえつつ、ララ救援物資が多く配分された長崎県と長崎県内の児童福祉施設への配分の状況を整理・考察することを目的とする。長崎県の社会福祉の歴史をまとめたすぐれた先行研究に敬意を払いながら、ここでは可能な限り長崎県の児童福祉施設とララ救援物資との関係に焦点を絞り込み論を展開していくこととする。もちろん、原子爆弾による被爆、戦災孤児の顕在化だけではなく、様々なニーズを持った孤児も多く存在していたであろうと予測できるため、その点を踏まえて孤児に関する事項をカバーしつつ考察を進める。

長崎県は、カトリック系の施設を中心に、戦前の孤児収容施設から直接継続されたものや、改組や再編を行いながら継続されている施設が比較的多く現存しており、施設の年史などから終戦直後の状況を把握することが可能である。そこで、ララ救援物資に関しても残された施設の年史から関連する記事を網羅していくこととする。年史に掲載されていない情報に関しては、長崎県における新聞記事、特に『長崎日日新聞』の記事から戦後期の児童福祉施設の状況やララ救援物資の配分についての把握を行う。また、当時の施設に残された年史や新聞記事の情報は定性的なものであるため、定量的な資料として児童福祉施設の入所児童に関する統計資料を併せて検討していく。

2. 本研究に関連する先行研究

2-1. 長崎県における戦後児童福祉施設に関する先行研究

本論に入る前に、本研究に関わる先行研究を確認しておきたい。長崎県においては、長崎県社会福祉事業史編集委員会が『長崎県福祉のあゆみ』（長崎県社会福祉協議会、1997年）をまとめており、そのうち永野啓章が執筆を担当した第3章「児童の福祉」は、長崎の児童福祉に関し施設の経営の変遷や経営主体の変化などを扱った詳細で優れた先行研究である。特に戦前から戦後までの施設で事業が継続されている施設、事業を再編した施設、閉鎖した施設まで網羅しており、その研究内容は水準が高い。また、永野は『子どもの福祉と二人三脚』（1998年）においても『長崎県福祉のあゆみ』にさらに加筆をし、長崎県の児童福祉の全体像を描いており、これも貴重な文献史料である。

また、本書の第8章においては、「被爆者援護」と題し米田綾子が被災の状況からその後の原爆医療法、原爆特別措置法、被爆者援護法の成立までの経過を詳細に述べており、そのうち児童福祉関係の事項には戦災孤児に関する記述も含まれ、当時物資が少ない中での孤児救済の状況が描かれている。終戦後の我が国では戦後処理の対策として引揚者に対する援護の問題が存在していたが、それに関しても本書の第9章「引揚者・同胞援護」に、大井手秀寿・松本厚生による記述がある。長崎県では佐世保に設置された引揚援護局を中心に引揚者への支援が行われたが、その中で引揚孤児についても説明がなされている。

このように、『長崎県福祉のあゆみ』は社会福祉の各分野・領域をカバーした優れた先行研究であり、その内容が高水準なものであることは論を待たない。特に児童福祉施設の戦後期の状況がかなり詳細に描かれている点で、いまだ全国的にも十分な解明がなされていない時期の先行研究としても大きな意味を持つ。但し、本研究の考察対象であるララ救援物資に関してはごくわずかな記述があるのみである。物資の欠乏する中での救援物資の調達・配分の実態を把握することで、GHQとの関係性やその時代の社会福祉ニーズ、さらに児童福祉施設における当時の生活問題が明らかになる可能性があり、その部分に関しては各種資料から再度検討していく必要がある。

2-2. ララ救援物資と児童福祉施設に関する先行研究

本研究の柱となるのは、戦後期の児童福祉施設におけるララ救援物資についてである。児童福祉施設の物資不足への対応として、大きな役割を果たしたのが海外からの援助物資である。その中でも特に有名なものがこのララ救援物資である。戦後のララ救援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。中でも多々良の研究ではララ物資の全体像が描かれており、物資の配分の流れや量、物資の種類といった詳細を含めララ救援物資に関する基礎データを網羅するもっとも重要な文献である。

ララ救援物資の配分先としては、児童福祉施設、困窮者のための施設、結核、ハンセン病患者のための施設、高齢者施設などが対象であったが、そのうち児童福祉施設への配分に関する先行研究も存在する。例えば、戦後の保育所においてララ救援物資が保母にどのように受け止められたのかに注目した岩崎美智子による先行研究^①が興味深い。

また、長崎と同じ被爆県である広島県におけるララ救援物資に関する研究としては、西田恵子の「戦後混乱期の福祉施設に見る運営の困難とララ救援物資-広島県の児童福祉施設の状況から」(『常磐大学コミュニティ振興研究 第16号』所収)がある。広島県の戦災状況と戦災孤児の顕在化、困難を極める児童福祉施設の運営状況とともに、ララ救援物資の配分の実際などの詳細が明らかにされており、被爆県ゆえの施設運営の困難さや物資不足、支援物資の受け入れが把握できる先行研究として、本研究のフレームワークを構想する際に大いに参考になった。また、同研究は引揚孤児にも言及しており、前述した『長崎県福祉のあゆみ』の「引揚者・同胞援護」の章における「引揚孤児」の記述と併せて、本研究においても引揚孤児に注目する必要があることが示唆される。

ララ救援物資の配分の対象は児童福祉施設に限らず多岐にわたったが^②、ここでは先行研究に学びながら、長崎県における戦後期の児童福祉施設、特に養護施設(現・児童養護施設。以下は当時の「養護施設」名称で統一する)を中心に、当時の状況とララ救援物資の配分に焦点を絞り、論を進めていく。

3. 長崎県における戦後期の児童福祉ニーズ

3-1. 原爆による戦争被害

長崎県における原子爆弾による被害についてはすでに様々な文献が存在し、平和教育の一環として被災者による手記の発行や伝承なども行われてきたので、ここでは戦災孤児の顕在化という視点から原爆の被害について確認することとする。空襲は原爆投下以前にもあったが、他の都市と比較すると比較的少なかったようである。しかし、1945年8月9日11時2分、高度9,000メートルから投下されたプルトニウム型原爆「ファットマン」が松山町上空500メートルでさく裂した。強度の閃光とともに爆発音、熱風が放射状に

放たれ、続いて放出された熱線による火災の蔓延により被害はさらに拡大した。投下された松山町の周辺は浦上天主堂をはじめ、長崎医科大学、長崎工業学校、鎮西学園などが存在した文教地区であり、さらに隣接する大橋町や茂里町などは工場が立ち並ぶ地帯であったため、その被害は甚大なものとなった。とりわけ、長崎医科大学が被災したことが救護活動にも大きなダメージを与えた。長崎医科大学の医師・看護・医学生が死亡、負傷したことにより、医療救護活動は大村、諫早の海軍が主力となり、一般救護活動は軍、県、周辺の市町村からの応援によって行われた^③。しかし、被爆者は放射線の影響で治療を受けても数日のうちに死亡するものが多く、また治療を受けないまま死亡した者の処置に窮する状態でもあった^④。

原爆被害のまとめについての記述を確認すると、例えば長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和23年版』の「原子爆弾被害状況報告」の項目によれば、この時点で把握されていた被害について人員損害「(一) 死傷者及び行方不明者の判明せるもの次の如し (イ) 死者 検死済のもの 23,753 名、(ロ) 行方不明者 1,927 名、(ハ) 重軽傷者 (約) 40,000 名」と記されており、建物被害については「住宅家屋及び事務所の被害 (イ) 全焼 11,494 戸、(ロ) 全壊 2,652 戸、(ハ) 半焼 150 戸、(ニ) 半壊 5,291 戸、(ホ) 一部破壊 全市全家屋に及ぶ」^⑤とある。

また、「人員損害」の「判明せるもの」の後、「右は判明せるものだけなるが、被害の中心部は殆ど全滅の状態にしてたまたま被害地域外に旅行中のもの又は外出中若しくは私穴壕等にありたる僅少者が被害を受けざりし程度にて町内会長隣組長等の町内幹部も大部分死亡又は行方不明になりたるために正確なる死傷者数を把握すること困難なり。」との記述があり、爆心地を中心とする被害の甚大さがうかがえる。原爆被災の数値として現在使用されているのは1950年7月に原爆資料保存委員会が発表した推定値であるが、これによると「死者73,884名、重軽傷者74,909名、罹災人員120,820人(爆心地より半径4km以内の全商前回の世帯員数)、罹災戸数18,409戸(半径4km以内の全戸数、市内総戸数の約36%)、全焼1,1574戸(半径4km以内、市内の約3分の1に当たる)、全壊1,326戸(半径1km以内を全壊とみなしたもの)、半壊5,509戸(半径4km以内を半壊とみなしたもの)」とされている。前述の『長崎県勢要覧 昭和23年版』のものよりは確かな内容となっているが、いずれにしても正確な被害者数、被害状況の把握は困難であり、捕捉されていない被害者の数に関しては今なお不明な点が多い。

また、原爆の被害により戦後の食糧事情、住宅事情は極めて悪く、物資の不足によるイ

ンフレによる生活困窮への対応、簡易住宅の建設なども遅々として進まなかった。そのなかで、被爆による母子家庭の生活困難、孤児の問題なども問題となった。それは被爆直後の生活状況から発生したものであるが、占領軍による民主化の政策のなかに母子家庭対策や孤児対策など児童福祉を進めていくという視点があったため、それまで以上にクローズアップされた面もあった^⑥。

3-2. 戦災孤児の顕在化

被爆の直後の1945年8月20日に終戦を迎え、1945年9月2日の降伏文書調印により占領軍が長崎県にも進駐してくることになり、民主化政策の中でも占領期の社会福祉政策に関してはいまだ十分に明らかにされていない事項が多い。しかし、戦後社会福祉の分野の中でも重要な事項の一つが孤児等の保護の問題であったことは間違いない。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^⑦、後に触れるように、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、終戦直後の1945年9月にはいち早く「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。続いて、1946年4月には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^⑧。

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（行方）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見られる。また、この調査ではさらに孤児を以下のように区分している。

- (イ) 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ないで、死亡した者を含む。）但し引揚

孤児を除く、

- (ロ) 引揚孤児 終戦後内地に引揚げて来た孤児、
- (ハ) 一般孤児 (イ)、(ロ)及び(ニ)以外の孤児（父母の病死等のため孤児となったもの）
- (ニ) 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。

1948年2月に公表された調査結果の中から^⑨、ここでまずは長崎県における孤児の状況を確認する。孤児の合計は2,313名（うち男性が1,347名、女性が966名）である。これを年齢別に見ると、「1～2歳」が27名、「3歳」21名、「4～7歳」205名、「8～14歳」1,083名、「15～20歳」977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105名、「祖父母、兄姉、親戚、知人その他により保護されているもの」が1,801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770名（うち施設で保護されているもの34名）、引揚孤児295名（同34名）、一般孤児1,187名（同101名）、棄迷児38名（同11名）である。一般孤児が最も多いのは全国でも同様で、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351名、棄迷児が2,647名となっている。孤児の総数については、他の大都市、例えば東京都は5,830名、大阪府が4,431名、兵庫県が5,970名、九州地方では福岡県が3,677名である。本研究は被爆県である長崎県を対象としているが、もう一つの被爆県である広島県の孤児の総数は5,975名であり、これは東京都よりも多数であり、しかも全国で最も多い。そのうち一般孤児が2,781名であるのに対し、戦災孤児が2,541名のにぼり、全国の傾向と比較しても戦災孤児の割合が高い。この時点で原爆被災との関連性については明確でないが、仮説としては考えうることである。

全国と比較すると、長崎県はデータ上の数は一見予想したよりも少ないように思われるが、施設で保護されているものの数が実際の入所児童数（第4章で後述）よりも少ないことを考えると、捕捉されていない数が存在するものと考えられる。ここでは定量的なデータから戦災孤児の状況を確認したので、次章では養護ニーズの状況について検討する。

3-3. 引揚に関する援護事業と引揚孤児

戦後の児童養護ニーズの中で戦災孤児とともに大きな支援対象であったのが「引揚孤児」である。終戦後、戦後処理対策委員会により日本人の送還及び在日外国人の送還などの業務

が行われることとなった。在外日本人の数は、330 余万人の旧陸海軍の軍人軍属とそれとほぼ同数の海外残留一般日本人の合計 660 余万人、また、在日外国人は 20 余万人であった^⑩。

連合国軍の占領政策において、他の行政と同様、引揚援護行政も連合国軍の監視の下で日本政府がその指令を遂行するという形で行われることとなり、10 月 1 日に厚生省が引揚げに関する中央責任官庁に決定すると、11 月 22 日にはその社会局に引揚援護課が設けられ、引揚援護業務を一手に引き受けることとなった。海外から引揚げる日本人が上陸後、まず足を踏み入れるのは地方引揚援護局であり、最初に地方引揚援護局が設置されたのは 11 月 22 日であり、設置された場所は浦賀、舞鶴、呉、下関、博多、佐世保、鹿児島 の 7 か所で、それ以外に横浜、仙崎、門司にそれぞれ出張所が設置された。長崎県内では佐世保引揚援護局が 1945 年に開局され、1950 年 5 月 1 日に閉局したが、引揚援護の機関、事業として大きな成果を挙げた^⑪。地方引揚援護局は引揚者の保護とともに諸手続きや物資、援護金の支給、留守宅との連絡など、物資の提供から連絡調整まで幅広い業務を行った。

佐世保引揚援護局の状況がわかる資料としては佐世保引揚援護局情報係『局史（上）』、(佐世保引揚援護局、1949 年)、『局史(下)』(佐世保引揚援護局、1951 年)、が残されており、支援の内容や物資の一覧などの統計データを含む貴重なものであるが、この中に引揚孤児に関する記述も記されている。『局史（上）』pp.79～80 に「孤児の取り扱い」という記録があるので一部原文を引用する。

B-二九に焼かれた市街は、数多くのいわゆる戦災孤児を残したが終戦による海外同胞の引き揚げ開始にともない、我々は引揚孤児という哀れな子供達を迎えねばならなかった。戦の犠牲をいたいけな心身に負わされて、わびしくも、その多くは初めて見るであろう亡き父母の祖国に上陸した引揚孤児の取り扱いに当たっては、局としては十分の考慮をなし、関係各方面とも常に常に緊密な連絡を取って善処してきた。

南方及び華中方面からの引揚者中には、孤児の上陸は殆ど見られなかったが、昭和二十一年四月以降、満洲方面からの引揚漸く活発化するにともない、引揚者中に相当の孤児のあることが予想されるに至ったので、当局としては、援護課に孤児係を置き、第一号宿舍一部に孤児収容所を設けて、孤児の身の振り方に就いて世話をするようになった。

満洲方面からの引揚者は、全くの着の身着のまま上陸したものが多かったので、孤児の大半も携行荷物は殆どなく、栄養失調症や他の病弱者が可なり多く、極めて悲惨な状態にあった。これらに対しては、食料支給の面に於いても特別給食として、

長崎県の戦後期児童福祉施設における要援護の状況と
「ララ救援物資」の配分に関する考察

ミルク、航空糧食、青果物等を与えて、医療と相俟って、当時何かにつけ物の不自由時としては完全とはいえないにしても、保健衛生に充分注意してきたので、孤児等もやがて健康を回復し、死亡者の極めて少なかったのは不幸中の幸であった^⑫。

佐世保引揚援護局は、もともと佐世保に引揚船が入ったときは佐世保が上陸地になる原則で引揚者を迎え、その後引揚の事業が進むにつれ主に朝鮮半島・満州・中国からの引揚者を担当することがおおむね決められたようである^⑬。上記の引用から、引揚孤児が1946年以降満州方面を中心とした地域から帰還してきたことや、物資の不足やそれに伴う栄養状態の悪化の中で迎え入れられ、宿舎にて健康を回復した様子を窺い知ることができる。また、引揚孤児の受け入れのピークとなった1946年10月を中心としたデータが残されているので、以下に記す（表1）。

表1 佐世保引揚援護局における引揚孤児月別保護数（1946～1948年6月）

年月	1946年 2～5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1947年 1月	2月	3月	7月	10月	11月	1948年 6月	計
収容数	10	46	23	55	57	333	54	40	29	5	40	6	2	3	2	705

（出典：佐世保引揚援護局情報係『局史（上）』、佐世保引揚援護局、1949年、p.97）

佐世保援護局における引揚孤児の保護状況は以上の通りである。新聞、ラジオ等を通じて保護者・近親者への呼びかけを行い、保護をしたうちの470名は近親者へ引き渡されたが、引き取りがない孤児に関しては以下の施設に保護を依頼している（表2）。

表2 佐世保援護局から保護された引揚孤児の保護依頼施設児童数

同胞援護会長崎市部大村事業所（長崎県大村市）	159名
基山洗心寮（佐賀県基山町）	29名
鎌倉保育園（神奈川県鎌倉）	5名
長崎感化院（長崎県長崎市）	2名
東京同胞援護会婦人連盟（東京都）	29名
静岡戦災後援会支部（静岡県）	2名
計	226名

（出典：佐世保引揚援護局情報係『局史（上）』、佐世保引揚援護局、1949年、p.80）

表2によると、同胞援護会長崎市部大村事務所が最多であるが、隣県の佐賀県にある基山洗心寮に保護された児童もいた他、神奈川県のカン倉保育園や東京同胞援護会婦人連盟など、おそらくは出身地、もしくは親類縁者のいる県へも保護委託を行ったようである。佐世保引揚援護局の事業自体も戦後の社会福祉を紐解くうえで重要な手掛かりを示唆する

が、ここでは孤児の保護がいかに行われていたのかについて考察を進めていく。

4. 長崎県の戦後期養護施設に関する状況

4-1. 孤児収容施設の開始状況

長崎県は戦前から児童福祉施設、特に今でいう社会的養護に関わる施設が存在していた。児童福祉に関する教科書も、「浦上養育院」（1874年創設、現在も存続）の名称が紹介されることが多い。1880年には「長崎センタンファンズ」が創設され、現在も「マリア園」として存続している。その他、長崎県の五島列島にある「鯛の浦養育院」（「希望の灯学園」として現在も存続）、「奥浦村慈恵院」（現在も存続）など歴史のある施設があり、現在も創設時の理念を生かした養護を実践している。上記4つはカトリック系の施設であるが、その他様々な組織を背景にした施設が明治・大正期を中心に設立された。1906年創設の「長崎育児院」は後に「天本社会事業団」と名称を変更し、現在も「太陽寮」として存続している。また、感化院・教護院関係の施設では「長崎開成学園」が1908年に開設されて感化事業を開始した。同学園は、1933年成立の少年教護法の時期を経て、戦後に教護院（後の児童自立支援施設）「開成学園」と名称を変え、非行少年の支援にあっている。一方で、明治から大正、昭和への時代の流れの中で閉鎖されてしまった施設もあり、「閉鎖した施設」の掘り起こしなど研究上の課題も存在する。

もともと、地方都市の中でも長崎県にはカトリック施設を中心として孤児収容などを行う施設が多かったと考えられ、こうした施設が戦後も存続し、戦災孤児や引揚孤児、浮浪児の養護を実践していくことになる。まず、終戦後の状況であるが、それまで長崎県内の社会的養護を担っていた施設の浦上養育院が原爆の被災により活動が中断し（爆心地から1.5km程度しか離れていない場所であり、利用児、準修道会の「十字会」の会員22名が命を落とした）、被爆後は残った幼児とともに防空壕やテント住まいでしのぎ、1946年2月に仮収容所を再建し活動を再開した^⑭。また、「長崎センタンファンズ」も「マリア園」として活動を再開し、「浦上養育院」、「マリア園」は主に戦災孤児・被爆孤児を保護した^⑮。五島列島の2施設も継続して児童養護の事業を行った。また、財団法人「天本事業団」も所在地の島原に戦災孤児を連れ帰って保護するなど、戦前から存在する施設での孤児の保護が徐々に進められていった。

一方、戦後発足した施設が「聖母の騎士園」、「同胞援護会大村事務所」である。「聖母の騎士園」は、長崎市本川内の聖母の騎士修道院の修道士だったポーランド出身のゼノン・

ジェブロフスキ（1891～1982、「ゼノ修道士」として知られる）が1946年に孤児2名を自ら保護したこと^⑩がきっかけで始まった施設である。発足後、さっそく1946年2月1日付の長崎新聞に「親のない子に暖い家」という題名で広告を出している。文面の中では、「戦災で親を亡くしたり、親はあっても不遇な子供さん方を、神様の御恵みのもとにお世話させて頂くことになりました。ご遠慮なくお連れください。養育費のご心配なく。戸籍謄本を御持参下されば幸いに存じます。条件一七歳以下の男子（以下略）」^⑪と書かれており、積極的に施設の利用を促している。この「聖母の騎士園」はその後、戦災孤児や浮浪している子どもの保護を中心に定員を増やし、大規模な施設として長崎市内で事業を行っていく。また、大村市には前述の引揚者援護のための「同胞援護会大村事業所」が開設され、引揚孤児を中心とした支援が行われていく。

これらの施設は、1948年の児童福祉法施行前は長崎県において困窮者援護施設として位置づけられていた。長崎県援護課による資料によれば、児童福祉法制定直前の1947年9月の時点における困窮者援護施設の中には子どものみならず他の分野の対象者も混合で保護していた施設も存在した。例えば、「聖母の騎士園」「マリア園」「浦上養育院」「慈海寮」「天本社会事業団」は孤児のみが対象であるが、「淳心園」^⑫は孤児と戦災者、「同胞援護会大村事業所」は孤児と授産となっており、引揚者の援護を行ってきた運営母体の特性が現れている。佐世保の「清風園」は孤児と養老、と記載されている。ここで挙げられている施設のうち、後に児童福祉法による養護施設となった施設が10か所あり、長崎県において戦後の児童養護の枠組みがこの時期におおむね形成されていたものと考えられる。

なお、この時期は児童福祉法制定前で、GHQからも児童福祉法案に関する意見や助言もなされた。特に、少年たちの更生自立支援施設「少年の町」の創設者として知られるエドワード・ジョゼフ・フラナガン（「フラナガン神父」として知られる。1886～1948）がGHQからの依頼で来日し、日本全国で講演や児童福祉関係者との意見交換を行った。1947年5月7日には長崎を訪れており、翌日から講演・施設訪問と関係者との意見交換を行っている。長崎市の「マリア園」「聖母の騎士園」を視察したことが1947年5月9日付の長崎新聞で報じられている^⑬、E・J・フラナガンは「聖母の騎士園」の創始者であるZ・ジェブロフスキとも意見交換を行い、「少年の町」のモデルは後に「聖母の騎士園」が取り入れていくことになる。また、1947年2月に発足する「向陽寮」も「少年の町」から影響を受けてその立ち上げがなされている^⑭。

4-2. 児童福祉法制定後の戦後期における養護施設

1947年11月制定の児童福祉法が1948年4月に施行されたことに伴い、前述の10施設は「養護施設」となった。1948年には教護院「開成学園」に隣接して「向陽寮」が発足し、養護施設11施設（教護院1施設）の体制で長崎県内の養護施設の事業が新たな枠組みの中で展開されていくことになる（表3）。1948年の児童福祉法施行に伴う児童福祉事業の概況は長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和24年版』にまとめられている。そこでは、児童福祉法施行が「孤児・浮浪児童に留まらず、すべての児童が心身ともに健やかに生まれ、生活を保障され愛護されるための総合的法律」であること、「専門的に児童問題を積極的に解決するケースワーカーとして、児童福祉司を配置して児童保護の任に当たらせて」いること、「長崎県中央児童相談所を設置し、佐世保、大村に各々地方児童相談所を設置して」いること、「県下には養護施設11、教護院施設が1あり約520名の孤児・浮浪児が保護されていること」^②など、児童福祉法制定が孤児や浮浪児に止まらないすべての子どものための法律であることや、児童相談所における専門的なケースワークが行われていることなどが特に強調されている。

表3 戦後期の長崎県における教護院および養護施設（1952年3月31日現在）

	所在地	設立年月日	定員	現員	備考
開成学園（教護院）	長崎市岩屋町	1922年4月1日	95	119	後に児童自立支援施設「開成学園」
向陽寮	長崎市岩屋町	1948年2月3日	60	69	1968年大村市に移転
聖母の騎士園	大村市植松町	1946年1月10日	200	177	長崎市→大村市→小長井町に移転
マリア園	長崎市南山手	1946年11月10日	60	65	旧・「長崎センタンファンズ」
浦上養育院	長崎市本原町	1874年8月15日	20	40	
淳心園	長崎市銅座町	1915年2月11日	30	38	1955年閉園
同胞援護会大村子供の家	大村市竹松	1946年9月1日	50	74	後に「大村子供の家」と名称変更
清風園	佐世保市大和町	1924年4月12日	30	66	
天心寮	佐世保市大野田原免	1946年12月17日	65	97	「慈海寮」から「若竹寮」に変更のち、佐世保市の設置として「天心寮」となる
太陽寮	島原市北安徳町	1906年9月7日	20	46	
奥浦村慈恵院	南松浦郡奥浦村	1904年10月17日	20	25	後に「奥浦慈恵院」と名称変更
鯛浦養育院	南松浦郡有川町	1904年8月10日	30	25	後に「希望の灯学園」と名称変更

（出典：長崎県総務部統計課編『長崎統計年鑑 昭和28年版』。備考の欄は筆者加筆）

この時期、統計の取り方が年度途中のデータに基づくものや延べ人数のみを記載した年度もあり、長崎県における養護施設の入所児童数について一貫した統計資料を整理することが困難であるが、児童福祉法が施行された1948年以降各施設とも入所児童を増やしていることは長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧』の各年版などで確認できる。但し、当時の不安定な社会状況もあってか、入所児童数は一定せず増減を繰り返している。例えば、

入所定員が一番多い「聖母の騎士園」は130名から170名台の数値で推移している。教護院の「開成学園」も入所者が100名台であるが、戦後の少年非行の第1のピークを迎える時期であり、浮浪していた子どものみならず貧困状態におかれた子どもの非行が深刻な時期であった。逆に、五島列島の「奥浦村慈恵院」「鯛の浦養育院」では入所児童数の大きな増減はなく一定している。

戦後児童福祉法が施行され細部が整備されていく中で、運営母体が変更された施設、閉園した施設もある。表3に示された一覧の中で「慈海寮」は1950年に「若竹寮」に名称変更ののち、佐世保市の設置施設として「天心寮」として再編された。また、1955年には「淳心園」が閉園となっている。一方、場所を移転する施設もあった。「聖母の騎士園」は長崎市内に設置されていたが1949年に失火により全焼、7名が亡くなるという事故が起こり、入所児童は分散収容された²²⁾。その後、大村市に一時移転した後に小長井町に移転し、「少年の町」をモデルとした施設づくりを実行していくことになる。1956年には長崎市内に養護施設「明星園」が発足し、現在の長崎の児童養護の主な施設が揃うこととなった。

5. 長崎県の養護施設における物資不足とララ救援物資

5-1. 物資の不足の恒常化

長崎県においては戦前からの施設もあり、事業の継続性という点ではその特異性がクローズアップされるが、当時の時代状況から考えると事業を継続するだけでも大きな労力とコスト（戦前期は「措置費」が存在しなかった）を要したことは明らかで、戦後の物資不足の中での児童福祉施設運営は困難を極めた。

しかも、物資や設備の不足に関しては、養護施設の子どもに限らず市民生活においても終戦直後は深刻であり、例えば長崎市では食糧難の中で主食類となる米穀類の配給の遅れが常態化し、澱粉粕やさつまいもの蔓なども食べて飢えをしのいだとの記録がある²³⁾。他の生活必需品においても衣料品、雑貨類（マッチ、石鹼など）は恒常的に不足、燃料類についても1945年冬は廃材などでしのぎ、1946年冬は生産不足と輸送難等から燃料不足に耐えなければならなかった²⁴⁾。さらに1946年以降は外地からの引揚者の増加により食糧不足が激化し、長崎市内の食糧事情が徐々に好転するのは1948年以降で、食糧問題がある程度の落ち着きを見せたのは1950年頃だった²⁵⁾。

物資の不足に関しては全国の都市部を中心に同様の傾向であり、児童福祉施設において

はさらに厳しいものであった。施設設備の不備、利用者への衣食住の提供、環境による学習の困難、スタッフの不足などは、どの県・地域の施設の年史や回想録などでも確認できる戦後期の児童福祉施設に共通する状況であったが、これには構造的な要因が大きかったと考えられる。長崎県の施設においても同様であり、長崎市内を中心に原爆によって壊滅的な被害を受けた施設は日々の孤児の救済だけで精一杯の状況であった²⁶。

こうした状況について、長崎県における戦後期の児童福祉施設、特に養護施設にはいくつかの資料が残されているが、比較的まとまった記録としては餅田千代著『ひまわりの記—児童福祉こと始め 長崎県立向陽寮』（1990年）が、施設発足時の園長の証言ということで信頼性がある文献である。以下、「向陽寮」発足当時の子供の生活状況に関する記述を引用する。

私が運び込んだ世帯道具や男性職員が兵隊当時使った飯盒で粥を炊ぎ、近郷の農家から貰った菜葉の汁で腹を満しながら、これから始まる寮児達との生活の準備に意欲をもやす張り切った毎日でした。（同書 p.8 より抜粋）

当時（開設当初、筆者注）は子供達の生活費として与えられる措置費は伸び盛りの子供達に対しては十分な額ではなく、寮児達の生活はすべてに不足し勝ちでした。特に食糧不足は食べ盛りの子供達のおなかを如何にして満たしてやるかに日夜苦勞していました。或る時は路傍の草を摘み、或る時は農家から芋のつるをもらって雑炊の具にするといった生活もありました。（同書 p.144～145 より抜粋）

開設当初は、まず生活必需品の不足とともに食糧不足の慢性化が窺える記述が見られる。また、当時の長崎市は水道が未整備で、それは入浴などの生活支援にも影響した。

開所はしたものの水道が引いてないので、飲料水と炊飯用水は隣の開成学園の井戸の水を貰い、掃除洗濯用水は寮のそばを流れる小川の水を汲みあげました。（入浴は）子供が入寮してからは、備え付けの大きな浴槽に開成学園からの貰い水で一週に一度の入浴となりました。（同書 p.9 より抜粋）

施設の建物は軍の廃材なども使用しながら作られ、新しくはあるがかなり簡素だったと

のことであり、冬場は暖房の設備もなく「開成学園」から譲り受けた箱火鉢で暖を取ったという記述も見られる²⁷⁾。

また、「向陽寮」においてはいくつかの支援物資に助けられたとの記述があるが、当時の施設の置かれた状況から何らかの支援物資がなければ生活そのものの維持に影響が出たであろうことは十分想像できる。

5-2. ララ救援物資の配分

戦後、我が国における物資の不足に対して様々な救援物資が存在した。施設の物資の不足や支援物資などに関する当時の記事から、私的な寄付によるものから組織による支援物資の配分までその形態は様々であったことがわかる。戦後期の児童福祉施設はほとんどが支援物資に頼らざるを得なかったが、こうしたいくつかの救援活動の中でも比較的早期に行われた組織的な支援物資がララ救援物資である。

ララ救援物資に関しては第1章の先行研究の検討において簡単に触れているが、ここで再度確認しておく。ララ救援物資は、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年に設立した団体による救援物資であり、特定の宗教に頼らない公平な配分を目指したことが特徴である。先行研究ですでに示されている通り、1946年（昭和21年）から1952年（昭和27年）までの間に、食糧、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。食糧については脱脂粉乳、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が含まれたことが確認できる²⁸⁾。

長崎県においても、児童福祉施設はもちろん困窮者、高齢者、学校などにもララ救援物資の配分が行われた。多々良紀夫の先行研究によれば、ララ救援物資はその配分の方法として戦争被害者の数にもとづいて最も多く被害者を出した県を「グループA」とし、最も少なかった県を「グループD」として配分グループを区分けしており、最初の割り当てが「グループA」の中の都道府県にある福祉施設の中から選ばれたとされている。長崎は被爆県であることも影響してか、「グループA」として配分が行われた²⁹⁾。事実、1946年12月1日付の長崎新聞において、「ララから最初の救済物資」との見出しで「同物資はアメリカの各種慈善団体より集められた食糧罐詰及び衣類、靴等在日ララ中央委員会を通して配給される。今度は東京、神奈川、大阪、愛知、福岡、広島、兵庫、長崎の九府県慈善団体に贈られる。」³⁰⁾と報道されており、多々良の先行研究の説明と一致する。

また、1948年1月7日付の長崎日日新聞に掲載された「アルゼンチンからララ物資」^④の記事によると、「アルゼンチンの日本救済委員会から最初のララ物資が昭和22年12月31日に横浜に到着した。総量三十五トンでその中には三万五千五百九十五ポンドの乾燥肉と三千八百四十個の食糧小包が含まれる。食糧小包の中にはメリケン粉、コーンビーフ、植物油、練乳、ドロップが入っており幼児を抱えた未亡人や子供を持った親達に、また牛肉は孤児収容所に配給される。」とあり、アメリカの団体のみならず、ララ救援団体として公認されていたアメリカの「フレンド財団」が中南米の日系人コミュニティと接触していたとする多々良の先行研究を裏付けている^⑤。このように、在外日系移民も含めたネットワークから物資の提供がなされたという点もララ救援物資の独自性であろう。

物資の量的動向を見ると、長崎県は「グループA」の中では配分対象施設数が他の県に比較して少なく、同様に被爆県であった広島県の対象施設数および配分対象人員数も同様であった。これは、広島県の養護施設の状況を分析した西田恵子の先行研究においても同様の指摘がなされている^⑥。「グループA」の中でも被爆者の支援が必要であった広島県、長崎県においてはそれぞれの品目を他の大都市と比較すると一見して量的には少なく見えるものの、その詳細に関しては各施設に配分された物資を含めて更なる検討が必要である。

ララ物資の対象者が拡大していったことは「女学生へのララ物資—長崎・佐世保両市に五十梱（『長崎日日新聞』1947年10月26日）」に記載がある。「初の県内戦災都市女学生向けのララ物資はこのほど到着、県援護課では総計五十梱を二十五日長崎市内、二十七日佐世保市内に配分する。格好配分左の通り（単位は梱・以下略）」とあり^⑦、学校や夜間学生にも配分が行われたことが確認できる。

もちろん、支援物資はこの他にも困窮な状況におかれた人々に配分され、本研究の中で触れた引揚者援護の分野においてもララ救援物資が活用されている。引揚援護庁編『引揚者援護の記録』^⑧（厚生省、1950年）の物資の項目を確認したところ、同書133頁に「ララ救援物資支給状況調」（地方援護局関係）が掲載されている。全国のデータではあるが、関連するものとして紹介する。1947年は全乳6,000ポンド、砂糖500ポンド、大豆分1,000ポンド、米粉1,000ポンド、雑罐詰1,000ポンド、小麦粉1,000ポンド、ビタミン10,000ポンド、衣料2,276点となっている。また、1948年は食糧等の配給はなく、靴1,500足の配給となっている。引揚孤児に対しても物資は還元されたものと思われ、第2章で検討した引揚孤児のピークが1947年であったことを考えると時間的には符合

している。しかし、引揚孤児にどこまでの還元があったのかについては今後資料での確認が必要であろう。

以上、ララ救援物資の配分が優先的に行われた県として長崎県の状況を確認した。次に、それが本研究テーマである養護施設を中心とする児童福祉施設にいかに反映されたか、各種資料から詳細に検討する。

5-3. 児童福祉施設におけるララ救援物資の配分と活用

長崎県で様々な対象者へのララ救援物資の配分が行われたことは前述したが、ここでは児童福祉施設への配分に絞り込んで資料の分析を進めることとする。まず、長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和24年版』においてララ救援物資が1948年に配分された内容及び配分された施設・病院などが一覧となっているので、ここでララ救援物資の大きな配分状況はこの資料から見えてくる(表4)。この一覧には「長崎県社会事業施設に対し配分されたもの」との但し書きがあり、主要な配分先は「聖母の騎士園」他12施設、託児所など児童福祉施設の他、病院、生活困窮者である。ララ救援物資の「グループA」県のうち、特に被爆者への支援が必要であった長崎県においては病院に対する医療品を中心とする配分がなされたとされている。また、この一覧を見る限り配分先としては児童福祉施設が目立ち、その内容も食料品、衣料、布団綿及び全原反などを中心に日常生活に欠かせない品目が並んでいる。なお、ララ救援物資の1946～1952年までの配分のうち、配分の量が最も多かったのが1948年である。

表4 1948年(昭和23年)ララ物資配分概況(長崎県社会事業施設に対し配分されたもの)

品目	数量	配分先	備考
医薬品	5 梱包	聖フランシスコ病院	サルファダイアジン、重曹、消毒薬等
衣料	45 梱包	長崎市内生活困窮者	
食糧および罐詰	食糧 1,072 ポンド 醤油 2 樽	聖母の騎士園外 12 施設	食糧はミルク、砂糖、缶詰、乾肉等
衣料靴種子	51 梱包	聖母の騎士園外 12 施設	
食糧	3,853 ポンド	県下託児所 6 施設	
原反	5 包	聖フランシスコ・医大病院・済生会の 3 診療所	白衣、診断衣、敷布に縫製衣
食糧・種子・ハンドバッグ	262 梱包	聖母の騎士園外 12 施設	
原反	11 包	県下 20 託児所の医療困窮幼児向	県において縫製費負担
布団綿および全原反	9 包	聖母の騎士園外 12 施設	布団綿 8 個 原反 1 個
食糧・衣料・医薬品	294 梱包	聖母の騎士園外 12 施設及び聖フランシスコ、奥浦村慈恵院	
衣料・食糧	162 梱包	佐世保地方風水害罹災者向	
衣料	47 梱包	県下、佐世保市、島原市の託児所	
衣料・革靴	88 梱包	5 市生活困窮者および県下、学生同盟	

(出典：長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和24年版』p.156)

養護施設を中心とする児童福祉施設への配分については、量的データの他にも年史や新聞記事などからララ救援物資の配分および活用状況を把握することができる。まずは生活必需品の中でも衣料に関する記述を抽出していく。前述の、養護施設における物資の不足についての説明の際に引用した餅田千代著『ひまわりの記—児童福祉こと始め 長崎県立向陽寮』（1990年）にもララ救援物資、特に衣料品に関する記述がある。

夕食後ララ物資配給の時間です。二人の保母さんに手伝って貰って、子供達が学校から帰って来たら分け与えようと思って、部屋一杯に広げられたララ物資の分類整理を終日かかって、やっと子供達にわけ与える段取りになったのです。種々雑多な衣料を分類して大きい子から小さい子まで一枚ずつでも、いきわたる様に、それでもアメリカからの援護物資だから同じものがなく、良し、悪しも甚だしいのでくじ引きでわかる事にしたのです。夕食時はララ物資の話で持ち切りでした。」（同書 p.78～79 より抜粋）

この後、具体的な品目としてワイシャツ、ズボンなどの衣料品が挙げられている。

ララ物資は昭和二十三年から二十七年まで援助を受けましたが、大方は古着で、しかも外国人の古着ですから、身体の小さい日本人にはほとんど合いませんでしたが、戦後の物資不足のなかでは、特に冬の寒さのなかでは大変重宝しました。袖やズボンの丈をちぢめたり、首まわりをちぢめたりして着せました（同書 p.140 より抜粋）。

面白いことに最近ではファッションウェアとしてもはやされているジーンズが、ララ物資の中に沢山ありました。古着ですから洗いざらしのブルーのジーンズですが、今ならばよろこんで着たと思われますが、当時は子供達は監獄人と友達から笑われるので着るのを嫌がっていました。衣料のほかに当時の日本では手に入れたかったエンピツその他の立派な学用品があり、Aが粗末な学用品を使っていることを知っていて子供達が心くばりをして自治会で「Aさんにもやって」と言ったのです。ララ物資は寮児以外への配給は止められていたのです。（同書 p.141。固有名詞はイニシャルに変更した。）

ここでは、古着などの衣料の他、鉛筆などの学用品も配分されていたこと、寮児以外に渡すことが禁じられていたことなど、ララ救援物資の用途に関して目的外の使用や対象者以外への配分への厳しい制限が施設においても徹底されていたことが明確に記述されている。

食糧不足への対応については、当時「向陽寮」と同じ敷地にあった教護院「開成学園」の『開成学園 創立 80 周年記念誌』^⑧に職員 OB が終戦直後の回想を残している。

園舎は原爆被災の応急修理を施しただけで満足な畳もなく布団等も不足していましたが、当時としては食糧の確保が第一でした。幸い農園がありましたから増産に努めたが、50 余名の消費には及びません。最年少の私はしばらく運び屋に専念しました。県の大村種鶏場から「高りゃん」を搬入したり、婦人会で集められた「心もち」を銀座町の淳心園まで荷馬車を引いてもらいに行きました。食糧衣料で最大の援助はララ物資であり、ユニセフの継続的な援助でした。一方戦後の孤児浮浪児の緊急保護は至上命令で、夜半に魚市場を巡視したり、自称孤児にふりまわされたりで落ちつかない日々でした。中には全国行脚の一泊組もいて一時寮生が 20 名を越えた時期がありました。(長崎県立開成学園編『開成学園 創立 80 周年記念誌』、1988、p.38 より抜粋)

当時の食糧事情とともに「食糧衣料で最大の援助」としてララ救援物資の名前を挙げている。また、児童福祉施設に配分されたララ物資の中には山羊なども含まれ、これはララ救援物資の一環として「淳心園」に山羊が配分されたと報じた「長崎日日新聞」の記事でも以下のように紹介されている。

厳冬とは思えない暖かい日差しの中で長崎市淳心園に愛のララ物資山羊三頭が贈られた。援護課の小父さんがはるばる横浜から運んで下さったのだ。ともすれば沈みがちの孤児たちの中からこのマスコットを囲んで久方ぶりの明るい歓声があがった。佐々木園長さんの話にはここ数日中に大浦日ノ出町の同園託児所に移すそうだが、メーメー山羊はもうすっかり孤児たちに慣れ親しんでいる。この三頭の山羊は一日に六升の乳をだすそうだから赤ん坊も大助かりだ。(「愛のララ山羊、淳心園に」『長崎日日新聞』1949年2月5日)

山羊の配分については 1946～1952 年の間に 2,036 頭配分されたとの記録が残され

ているが、「淳心園」だけでなく他の施設も乳児のためのミルクの代用として活用していたものと考えられる。

以上、各施設の年史を読み込んでいくと、戦後期に勤めていた職員の記録や回想などにしばしばララ救援物資への言及があり、当時の厳しい食糧事情の中でララ救援物資が衣・食の部分で大きな役割を果たしていたことが推察できる。また、ララ救援物資の配分に関する新聞などによる報道からも、その歴史的な使命について再認識することができる。これらは先行研究で検討されたララ救援物資の量的な配分の研究が具体的に活用された事例であり、今後は各種資料の更なる発見や整理が必要となろう。

6. まとめと今後の課題

ここまで、長崎県における戦後期の養護施設の状況を分析したのち、ララ救援物資の配分と活用の実際について考察を進めてきた。この研究の中で明らかになったことについて以下簡単にまとめたい。

- ① 長崎県における戦後期の児童福祉施設、特に養護施設の状況については、戦前から継続して事業が行われた施設が戦災孤児の救済を中心に実践を行ったが、一方で引揚孤児の帰還に伴うニーズに対し同胞援護の事業から孤児の保護を行った施設もあり、戦災孤児に留まらない養護ニーズが存在した。
- ② しかし、原爆の被災が甚大であり、緊急に保護が必要であった孤児の保護が進む中、戦後に開設された施設も増加した。児童福祉法の制定後は入所児童数も増加したが、その数は若干の増減を含みながら徐々に一定してきた傾向が見られる。
- ③ 中でも長崎県は物資の不足が深刻で、養護施設等は物資の調達に苦心しており、戦前からの施設だけでなく戦後新たに開設された施設においても同様の状況が継続していた。
- ④ 物資の不足に対しては、様々な救援物資の中でララ救援物資が大きな役割を果たした。多々良紀夫の先行研究によれば長崎県は物資の提供が多い「グループ A」であったが、養護施設に対しては食糧や衣料などの生活必需品を中心にその配分がなされ、その具体的な状況が長崎県の『県勢要覧』や施設の年史、新聞記事からも明らかになった。

なお、同じ被爆県である広島県の養護施設の状況との比較や、ララ救援物資の配分の傾向についてはいくつかの共通項もあり、細部の比較検討については今後の課題としたい。

また、その結果は戦争被害者が多くララ救援物資が比較的多かったとされる「グループ A」の各県にも適用できる可能性があり、その共通項を探ることも今後必要である。

さらに、ララ救援物資は公平性を期した支援活動であったが、その中でも長崎県の施設関係者とララ中央委員会メンバーとの間に何らかの接点が存在したのか、キーパーソンとなる人物を洗い出すことでララ救援物資の配分に関する背景が見えてくる可能性も考えられよう。

(Endnotes)

- ① 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年
- ② 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、p.172
- ③ 米田綾子「被爆者援護」、長崎県社会福祉事業史編集委員会『長崎県福祉のあゆみ』、長崎県社会福祉協議会、1997年、p.566～567
- ④ 長崎市編纂委員会『新長崎市史 第四巻現代編』、長崎市、2013年、p.49
- ⑤ 長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和23年版』p.163～164
- ⑥ 米田綾子「被爆者援護」－長崎県社会福祉事業史編集委員会『長崎県福祉のあゆみ』、長崎県社会福祉協議会、1997年、p.572。1947年から長崎市社会課長の宇野武重の回想の中に、占領軍政部と長崎市社会課長と長崎県社会課長が週1回打ち合わせを行い、社会保障・社会福祉に関する報告と指示を受けた際、孤児対策、母子家庭対策が中心に取り上げられたことが記述されている。
- ⑦ 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年、p.5
- ⑧ 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年、p.5
- ⑨ 拙稿「茨城県における戦後期の養護施設における動向に関する試論」－『コミュニティ振興研究 第20号』2015年、p.146～147参照。ここで当該調査の一覧を参考資料として示している。
- ⑩ 大井手秀寿「引揚者・同胞援護」－長崎県社会福祉事業史編集委員会『長崎県福祉のあゆみ』、長崎県社会福祉協議会、1997年、p.593～594
- ⑪ 大井手秀寿「引揚者・同胞援護」－長崎県社会福祉事業史編集委員会『長崎県福祉のあゆみ』、長崎県社会福祉協議会、1997年、p.594～595

- ⑫ 佐世保引揚援護局情報係『局史（上）』、佐世保引揚援護局、1949年、p.79～80。
旧仮名遣いや表記に関しては現代のものに改めた。引揚孤児が孤児になった経緯について、典型例を挙げながら説明している箇所があるが、紙幅の関係からここでは紹介できなかった。
- ⑬ 佐世保市市史編纂室／編『佐世保市史 総説編』、2002年、p.359
- ⑭ 米田綾子著『シリーズ福祉に生きる 14 岩永マキ』、大空社、1998年、p.144～145
- ⑮ 米田綾子著『シリーズ福祉に生きる 14 岩永マキ』、大空社、1998年、p.146
- ⑯ 長崎県社会福祉事業史編集委員会『長崎県福祉のあゆみ』、長崎県社会福祉協議会、1997年
- ⑰ 「親のない子に暖い家」『長崎新聞』1946年1月20日、一部漢字を現代表記に改変。
- ⑱ 「淳心園」に関する研究については、宮野澄男「長崎県における施設児童相談所『淳心園』に関する研究ノート」『純心福祉文化研究所』第5号、2008年、は閉園となった施設に関わる興味深い事実が明らかにされた研究成果の一つである。
- ⑲ 「溢れるこの愛情 フラナガン神父 コドモの家視察」『長崎日日新聞』1947年5月9日。一部現代仮名遣い・漢字表記に改めた。
- ⑳ 餅田千代著『ひまわりの記－児童福祉こと始め 長崎県立向陽寮』、1990年、p.6～7
- ㉑ 長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧 昭和24年版』、長崎県、1949年、p.148
- ㉒ 「火魔七園児をのむ 昨晚聖母の騎士園、戸町中学全焼」『長崎日日新聞』1949年1月18日
- ㉓ 長崎市編纂委員会『新長崎市史 第四巻現代編』、長崎市、2013年、p.185
- ㉔ 長崎市編纂委員会『新長崎市史 第四巻現代編』、長崎市、2013年、p.185
- ㉕ 長崎市編纂委員会『新長崎市史 第四巻現代編』、長崎市、2013年、p.187
- ㉖ お告げの MARIA 修道会『礎 お告げの MARIA 修道会史』、1997年、p.35～36、お告げの MARIA 修道会『fiat お言葉の通りになりますように』、1975年、p.8～9に、終戦後から戦後復興期の「浦上養育院」の状況に関する説明がある。これらは、「浦上養育院」だけではなくお告げの MARIA 修道会が行った保育事業を含む児童福祉事業の実施状況が概観でき、「キリスト教社会福祉」の実践の記録としても興味深い資料である。
- ㉗ 餅田千代著『ひまわりの記－児童福祉こと始め 長崎県立向陽寮』、1990年、p.48
- ㉘ 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史』厚生問題研究会、1988年、p.806等で確認できる。

- ⑳ 多々良紀夫著『救援物資は太平洋をこえて一戦後日本とララの活動』、保健福祉広報協会、1999年、p.170～171
- ㉑ 「ララから最初の救済物資」『長崎新聞』1946年12月1日。一部現代仮名遣い・漢字表記に改めた。
- ㉒ 「アルゼンチンからララ物資」『長崎日日新聞』1948年1月7日
- ㉓ 多々良紀夫著『救援物資は太平洋をこえて一戦後日本とララの活動』、保健福祉広報協会、1999年、p.128～136
- ㉔ 西田恵子の「戦後混乱期の福祉施設に見る運営の困難とララ救援物資-広島県の児童福祉施設の状況から」『常磐大学コミュニティ振興研究 第16号』
- ㉕ 「女学生へのララ物資-長崎・佐世保両市に五十梱」『長崎日日新聞』、1947年10月26日
- ㉖ 引揚援護庁編『引揚者援護の記録』厚生省、1950年 p.132
- ㉗ 長崎県立開成学園編『開成学園 創立80周年記念誌』、1988、はその他開成学園の入所児童数・退所児童数などのデータも残され、その他諸データや記述も興味深い。

(参考文献)

- ・古川孝順『子どもの権利』、有斐閣、1982年
- ・厚生省援護局『引揚げと援護三十年のあゆみ』、ぎょうせい、1978年
- ・厚生省二十年史編集委員会編『厚生省二十年史』厚生問題研究会、1960年
- ・厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史』厚生問題研究会、1988年
- ・長崎県編『長崎県の福祉』、1961年
- ・長崎県総務部統計課編『長崎県勢要覧』各年版
- ・長崎県総務部統計課編『長崎県統計年鑑』各年版
- ・永野啓章『子どもの福祉と二人三脚』、1998年
- ・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年
- ・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年

研究ノート

外国人介護福祉士候補者の定着問題について ～主として新聞報道を通じて～

宮本 秀樹¹ 中川 健司² 中村 英三³ 山岸 周作⁴

A study on issues regarding the retention of the certified care worker candidates under current Economic Partnership Agreement (EPA) : media reports

1. 研究の背景と目的

2008年に経済連携協定(以下、EPA)に基づく外国人介護福祉士候補者(以下、候補者)の受け入れが始まり、現在8年目を迎えている。この間、候補者の介護福祉士国家試験における合格率の低さ¹や日本語教育支援²、合格後の候補者の定着³など様々な課題が浮き彫りになってきた。そして、2014年6月24日には、臨時閣議により、骨太の方針のなかで、外国人技能実習制度の対象を介護にも拡げる方向性が打ち出された。⁴これは、国として国際貢献と労働者確保との難しいかじ取りが求められる、<新しい局面>を迎える形を意味している。

外国人介護労働者にかかる主要な関係各省としては、外務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省・農林水産省・法務省が挙げられる。⁵外国人介護労働者に関して、大きく分けると3つの流れがある。⁶外交や広い分野での貿易自由化を目指すという面からも積極的に候補者を受け入れようというEPA推進の立場(『日本経済新聞』2008年8月25日などによる)、国内の雇用情勢や関係諸団体との絡みもあり、候補者受け入れに対し、厚生労働省のようにどちらかと言えば消極的な姿勢の立場(『日本経済新聞』2012年3月29日などによる)、日本の技術を本来的には発展途上国に移転することをねらいとする外国人技能実習制度を推し進める政府・自民党の立場(『日本経済新聞』2014年2月20日などによる)の3つの考え方が併行して走る形となる。これに財界の力などが加わり、

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

2 横浜国立大学国際戦略推進機構 教授

3 長野大学社会福祉学部 教授

4 上田福祉敬愛学院 教授

社会保障費の財源問題や移民政策にかかる議論もなされる形で、複雑な国内事情が形成されている。

また、国家試験に合格し、「候補者」という文言が外れる者が多く出てきた現在、合格者の「定着問題」が問われる新たなステージに入ってきた。「定着問題」を考えると、定着は様々な脈絡の中で考察されなければならない。入口として、継続的・安定的なく候補者数の確保>（候補者出身国の問題）、候補者受入れ施設での生活支援、就業支援、学習支援など<合格までの支援>、そして出口としての<合格後の就労の継続>という定着にかかる3つの大きな柱が考えられる。そして、この3つの柱が構造的・機能的に繋がる先に<包括的・総合的な定着>の姿を見ることが出来る。

本稿は主として<合格後の就労の継続>を見据えながら、候補者の合格後の「定着問題」について、新聞記事を使いながら、その現状と今後の方向性を見出していくことをねらいとする。具体的には、まず、新聞報道が候補者の問題をどのように取り上げているかを見ることを通じ、上記の<新しい局面>をも視野に入れたEPAにおける候補者問題について大まかな整理を行う。このことを踏まえ、<包括的・総合的な定着>の姿をイメージしながら、全国紙の新聞報道が候補者の合格後の「定着問題」をどのように取り上げているかを整理・分析することを通じ、「定着問題」にかかる現状と課題について考察する。

2. 研究の方法

日本経済新聞を対象に、「EPA」と「介護福祉士」の2つのキーワードでヒットした記事をすべて拾い上げ、候補者の問題がどのような形で取り上げられているのかについての質的な整理・分類をしたのち、「定着問題」の入口を探る。新聞記事は、ELNET（会員制データベースサービス）による記事データリストから辿って、集めた（2014年6月16日現在）。

次に、わが国の代表的な全国紙である朝日新聞（以下、朝日）、読売新聞（以下、読売）、毎日新聞（以下、毎日）、日本経済新聞（以下、日経）の記事を対象に、以下、2本の軸を整理・分析の枠組みとして設定した。1本目の軸において、「EPA」と「介護福祉士」の2つのキーワードを使って、4紙の比較もしながら、候補者全体の問題を量的に整理する。1本目の軸を踏まえ、2本目の軸は、「EPA」と「介護福祉士」と「定着」の3つのキーワードでヒットした記事をすべて拾い上げ、合格後の「定着問題」にかかる記述についての質的な整理を基本的な方法とした。なお、新聞記事は、同ELNETによる（2014年7月16日現在）。

3. 倫理的配慮

本研究は、新聞記事をベースに整理・分析・考察を行う文献研究である。新聞記事を引用する際、個人名は一部出てくるものの、既に公表されている個人名であるので、個人情報保護をねらいとする倫理的配慮の問題は生じないと考える。

4. 研究の結果

(1) 新聞報道における候補者の取り上げられ方から「定着問題」へ

表1は、日本経済新聞の中で、「EPA」と「介護福祉士」の2つの言葉が本文・見出しの中でともに用いられている記事の件数一覧である。

表1 「EPA」と「介護福祉士」のキーワードによるヒット件数(日本経済新聞)

2004年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	計
1	0	1	1	4	10	11	5	16	5	11	65

2014年6月16日現在
筆者作成

最初にヒットした記事は、候補者の受入れが始まった4年前の2004年7月18日であり、2014年6月16日現在、朝刊・夕刊を合わせて、ヒットした記事数は65件である。

記事数の量的な変遷として、EPA候補者受入れスキームがスタートし始めた2009-2010年に最初の量的なピークが訪れ、第1陣の候補者が受験し、合否結果が出た後の2012年度に2番目の量的なピークが訪れている。また、記事内容の変遷として、候補者関連の記事が出始めた頃はEPAそのものの説明やEPAと候補者との関係といった基本的なことから、実際の受入れが始まると、候補者にかかる学習支援や生活支援、受入れ施設の受入れにかかる諸問題のことが記事として多く取り扱われてきた。そして、合格者が誕生したのちには、わが国の介護従事者の確保の視点から外国人技能実習制度等の問題が出現し始め、併せて関係諸官庁間の微妙な見解の相違が見え始め(Ex. 外務省と厚生労働省)、同時に合格した候補者の定着の問題も取り扱われるようになってきた。

以上のことを踏まえながら、本研究グループで65本の記事内容を精査・分析した結果、大枠として以下、8つのカテゴリーに整理・分類した。さらにそのカテゴリーの特徴を表す記事の一部を例示として抜き出した。

① EPA、介護福祉士などの語句説明を含む制度の概要について(政治的な流れを含む)

例示1: 「特定の国や地域の間で、貿易のほか様々な分野で協力関係を築く動きが広

まっています。こうした幅広い連携を定めた協定を日本政府は EPA と呼んでいます。(中略)」(2004年7月18日)

例示2：「(中略) 日本の EPA の特徴は労働者の受け入れを含んでいる点です。(中略)」(2008年8月25日)

②候補者に対する関係諸官庁等の考え方について

例示1：「(中略) 外務省などは前向きだが、厚労省には慎重論も少なくない。(中略)」(2010年3月7日)

例示2：「(中略) 厚労省の腰は重い。「外国人候補者の受け入れは人材不足への対応ではない」(社会・援護局福祉基盤課) というのが公式見解 (中略)」(2012年3月29日)

③候補者受け入れ施設側の考え方や対応について

例示1：候補者に対して、「(中略) 上司の河原綾(37) は「優秀で向上心もある」と目を細める。(中略)」(2013年11月29日)

④日本語教育(学習)を含む試験対策支援や国家試験実施主体側の対応について

例示1：「(中略) 首都大には介護の学科がないため、介護学科を持つ他の大学に協力を求め、看護師と同様の試験対策を実施する方針。(中略)」(2012年1月17日)

例示2：「(中略) 候補者の試験時間をほかの受験者よりも長くする方針を明らかにした。言葉の壁で低迷している外国人候補者の合格率を引き上げる狙い。(中略)」(2012年3月24日)

⑤候補者の人数、介護福祉士合格率、帰国者数など統計に関するもの

例示1：「(中略) 外国人候補者数の合格者数は全体(8万8190人)の0.04%にとどまる。(中略)」(2012年3月29日)

例示2：「(中略) 2011年度の介護福祉士国家試験で合格したインドネシア人35人のうち計6人が帰国したか、帰国の意向を示していると明らかにした。(中略)」(2012年5月8日)

⑥候補者(合格者を含む)の生の声について

例示1：「(中略) ジョコさんは「漢字は難しかった。でも自分たちがもっと勉強すればいいから、試験はこのままで大丈夫」と話す。「日本でいろんな経験をさせてもらった。合格して妻を呼び寄せ日本で働きたい」(中略)」

(2012年2月27日)

⑦ EPA 候補者受入れスキームにおける日本経済新聞社の基本的な考え方について(社説等)

例示1:「(中略) せっかく来日した人材を追い返すような試験をしては、国際社会の信頼も失う。定着できる制度に改めるべきだ。(中略)」(2012年1月22日)

例示2:「(中略) 日本で働き続けるには一定期間内に日本語による国家試験に合格しなければならない。もっと柔軟に考えるべきだ。(中略)」(2014年4月21日)

⑧ EPA 候補者受入れスキームと外国人技能実習制度

例示1:「(中略) 人出不足対策を前面に出し過ぎれば「目的外利用」との批判を招く。(中略)」(2014年2月5日)

候補者の国家試験合格者数の全体に占める割合は、データが取れるこの4年間で見た場合、全体の0.04%～0.14%と極めて少ない。⁶ その中で、JICWELS(2015)の資料(注3)が示しているように、合格者の約四分の一は何らかの事情により帰国している。合格した候補者がわが国での就労を継続するか否かは最終的には個人の問題に還元される。しかし、何らかの理由で帰国を選ぶ候補者を含め、「外国人介護士を帰国させていいのか」(2012.1.22社説)にあるように不合格等により不本意ながら帰国せざるをえなかった候補者の存在は、ある面、社会の損失である。ガルーダ・サポーターズの星さとする共同代表は、不合格による帰国は候補者・受け入れ施設側ともに「不幸な結果」(2011.12.21)と述べている。

日経の記事を読む限り、候補者が定着していないことの現状に対する問題指摘はなされつつ、同時に社説において明確に合格後の候補者を定着させるべきであるとの論調となっている。⁷ ただし、定着の定義は社説の中でなされてはいない。

(2) 全国紙(4紙)における「定着問題」の取り扱いについて

表2は、日経、朝日、読売、毎日における、「EPA」と「介護福祉士」の2つの言葉が本文・見出しの中ですべてともに用いられている記事の件数、及び「EPA」と「介護福祉士」と「定着」の3つの言葉が本文・見出しの中ですべてともに用いられている記事の件数一覧である。

表2 「EPA」と「介護福祉士」のキーワードでヒットした各紙の記事数、及び括弧内は上記の2つ+「定着」のキーワードでヒットした記事数

	2004年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	計
朝日	0	0	2	1	3	14 (1)	18	6	11 (1)	7 (1)	3 (1)	65 (4)
読売	0	0	3	0	0	2	6	6	11	3 (1)	7 (4)	38 (5)
毎日	0	0	1	1	6	8	14	6	16 (2)	3	2	57 (2)
日経	1	0	1	1	4	10	11	5 (1)	16 (4)	5 (2)	11 (1)	65 (8)
計	1	0	7	3	13	34 (1)	49	23 (1)	54 (7)	18 (4)	23 (6)	225 (19)

2014年7月16日現在
筆者作成

10年余りの期間で「定着」という文言が、記事の文面に現われたのは、19/225で約8.4%である。また、量的に朝日、毎日、日経はほぼ同程度の記事数であるが、読売は他の3紙に比して、40%前後ほど少ない。4紙とも現在の定着状況に対して<課題>があるというスタンスであり、大枠として以下3つの視点での整理を行った。

① 「定着」ありきの前提のもと、制度設計の変更によって定着の度合いを向上させるべきという新聞社（社説）の考え方 ～期待値のズレ問題～

労働力確保のために、「政府は介護職員を志す外国人への日本語学習支援に力を入れるべき」（2014/04/21 読売社説）。「経験を積んだ候補者の3人に2人が帰国するのはもったいない」（2012/03/30 日経社説）や「せっかく来日した人材を追い返すような試験をしては、国際社会の信頼も失う」（2012/01/22 日経社説）

一般的な言い方をすれば、日本側が候補者に対して抱く「期待値」、候補者が日本側に対して抱く「期待値」があり、そこにはズレが生じる。

「期待値のズレ」には、大きく分けると、2つの発生場所（時期）がある。1つは、来日後における「期待値のズレ」である。具体例としては、約9割がイスラム教徒であるインドネシア人候補者の場合⁸、ハラール品、礼拝、ラマダン（断食）などイスラム教徒特有の食事や習慣、暑さ・寒さの生活環境など（山本、2009）がインドネシア人候補者にとっての期待値に届かないことが想定される。しかし、たとえば、礼拝時間について業務の中でそのことを配慮するなどができれば、「期待値のズレ」は修正可能な部分も相当数生まれる。

問題となるのは、来日前の「期待値のズレ」である。安立清史他（2010）によれば、インドネシア人候補者にかかる来日動機の1位が「自分のキャリアをのびたいから」、2位が「家族を経済的に支援したいから」となっている。しかし、金（2010）は2010年4月にインタビュー面接したインドネシア人候補者全員から「特に合格したい気持ちはない」という回答や、さらに人によっては介護に興味はないとか、介護と看護との違い

について理解していなかったという回答を得ている。どちらも候補者の気持ちではあるが、金（2010）がインタビューした候補者については、来日後における「期待値のズレ」とは異なり、候補者の考え方の基底をなしていることもあり、修正可能な部分が極端に少なくなるのではないかと推察される。そして、このことは、制度設計の限界の1つとして「合格しても、しなくても早期に帰国する層」を来日前から抱え込んでいると解釈できる。⁹

② 帰国者もそうでない人も「個人的事情による意思決定が主である」ことの再確認

～自己決定優位の問題～

「家庭の事情」「本国で働きたい」「お金がたまった」や「30歳までに結婚するイスラム教の習慣」などで、国家試験に合格し日本に滞在できるのに帰国する理由が紹介されている（2013/04/27 朝日、2014/06/27 読売）。これらは他紙の記事を見てもほぼ共通している。

また、一部、日本語習得や労働環境等による帰国理由もある（2014/06/27 読売）。

一方、合格者で、介護福祉士として就労している26歳のインドネシア女性は、「…将来、母国で技術や制度を教えたい」（2012/07/12 朝日）という人生設計を述べている。

介護福祉士の資格を取得できずに帰国せざるを得ない人を除けば、帰国は「個人的事情による意思決定」による結果である。そこには、制度設計者との思惑と候補者の個人的事情との「すり合わせの問題」が発生する。そして、すり合わせの鍵となるのが、「合格後の定着にかかる社会的合意」をどのように作り上げていくかを挙げることができる。

インドネシア人候補者の場合、多くが20代で来日する女性であるが、¹⁰ 前述したイスラム教徒特有の食事や習慣、暑さ・寒さの生活環境については、日本側の環境整備によって、ある一定の配慮は可能である。しかし、結婚、介護など、極めて個人的事情によるものについては、上述のような環境整備とは異なり、引き続き国内で就労継続してもらうための対応策としてやれることは相当に限られてくる。

EPA 候補者受入れスキームに対する社会的な評価として、現地での候補者選抜から候補者の合格までに要するコストといった費用対効果の問題はあるのだが、「合格後、何年働いたら、定着とみなすか」といった目安となる議論は必要である。それは、「定着しているか、いないか」の発想（「0か1か」）から「定着に幅を持たせる」考え方（「0と1との間で」）へのシフトチェンジといってもいいかもしれない。

③ 政府と候補者のはざまで揺れ動く受入れ施設

～受入れにかかるジレンマ～

「…研修生には3年間で1千万円以上の人件費などがかかるが、基本的に介護報酬の

算定のもとになる職員に数えられず…」¹² (2012/07/12 朝日)、合格者の帰国について、「…一緒に働きかったが意思を尊重した」¹³ (2012/05/09 毎日)

現行の受入れ施設にとって、介護人材確保の視点はあるだろうが、候補者の受入れに関し、それに伴っての施設持ち出し経費¹⁴など費用対効果の関係を絡め、EPA 候補者受入れスキームが施設の収益につながると考えている事業所は少ないのではないだろうか。企業の社会的貢献 (Ex. 法定雇用率を大きく超えての障害者雇用、社会事業等に対する寄付行為など) と同様に、候補者の受入れを社会福祉事業者としての社会的責任と考える面がある程度なければ、この事業は成り立ち難いのかもしれない。このように候補者受入れにかかる諸課題があっても、＜個人的事情による意思決定が主である＞典型例としての「合格後の帰国」を最終的には受け入れざるを得ない受入れ施設の揺れ幅は大きい。

上記2つの新聞記事をみても、候補者受入れ施設に対する新たなハード面、ソフト面におけるサポート体制作りは、重要な課題である。外国人技能実習制度等による外国人介護労働者が実際的に介護人材市場に入ってくるような事態になれば、なおさらである。

5. 考察

来日する候補者の人数については、EPA 候補者受入れスキームが看護・介護分野の労働力不足への対応ではなく、国内労働市場への影響を考慮して受入れ最大人数が設定されている。したがって、注6にあるように介護福祉士国家試験全合格者に占める EPA 候補者の合格者数割合が2011年度～2014年度平均で<0.085%>という数字にかかる大きな変化はないと考えられる。このことへの評価は別として、厚生労働省(2015)「第27回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果」や JICWELS (2015)のデータが示しているように候補者の初受験者の合格率と全受験者の合格率との差が7～10%程度に縮まっていること(インドネシア候補者の2014年度初受験者に限って言えば、65.4%と全受験者の合格率を上回っている¹⁵)、そして合格者の4分の3程度が就労中(インドネシア、フィリピンを合わせたもの)であることを考えると、現行の EPA 候補者受入れスキームに対し、一定の肯定的な評価を与えていいのではないだろうか。

第1陣の合格者が生まれた頃、合格した候補者をそのまま帰国させていいのかという論調(日経)や、岡(2009)のEUにおける労働市場との比較の中で、現行 EPA 候補者受入れスキームに対する問題の指摘はあるものの、定着における今後の課題は、定着の目安となる「社会的な合意」をどのように形成していけるか(≒定着の定義作り)のステー

ジに入ってきていると考えられる。このことは<期待値のズレ>や<自己決定優位>の問題に対して一つの回答になるのかもしれない。

また、候補者の人数については、EPA 候補者受入れスキームがスタートした後の 2009 年度に第 1 のピークが訪れ、2010～2013 年度には、低いレンジでの人数に推移し、ベトナムが本スキームに入った後の 2015 年度からは第 1 のピークを超える山が訪れようとしている¹⁶。このことは、候補者人数の増加と受入れ施設数の増加との間に新たな関係を生む可能性を秘めている。注16において、分子を「受入れ人数予定」、分母を「施設数」にして計算すると¹⁷、2013 年度の「2.35」は別として、2008 年度～2014 年度までは、「 $1.9 + \alpha$ 」から「 $2.1 + \alpha$ 」のレンジに入っていたものが、2015 年度は予定として「2.56」というこれまでの次元とは異なる数字になっている。本稿のテーマである定着問題においても新たなレンジに入る可能性を示すことになり、上述の「社会的な合意」が問われる重要性が増している。

付記 本研究は科学研究費補助金（課題番号：24520581）の研究成果の一部であり、第 22 回日本介護福祉学会大会（2014 年 10 月）と日本社会福祉学会第 62 回秋季大会（2014 年 11 月）でのポスター発表を加筆修正したものである。

【注】

1 介護福祉士国家試験国家試験 / 合格率

		第 24 回 (2011 年度)	第 25 回 (2012 年度)	第 26 回 (2013 年度)	第 27 回 (2014 年度)
全受験者		63.9%	64.4%	64.6%	61.0%
EPA 候補者	全体	37.9%	39.8%	36.3%	44.8%
	・初受験者	37.9%	38.8%	54.1%	53.8%
	・再受験者	—	55.2%	12.9%	30.9%

厚生労働省（2015）「第 27 回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果」から引用

全受験者の合格率に比して、候補者の合格率は低いが、2013 年度以降は初受験者の合格率が格段に伸びている。したがって、データの的には、合格率の低さの問題は 2011 年度の受験スタート時とは、様相がかわりつつあるという見方もできるのではないだろうか。連動する形で日本語の教育支援もその影響を受けることなる。

2 候補者受入れの窓口となっている公益社団法人国際厚生事業団（JICWELS）は、候補者を受入れている施設に対しての相談窓口開設、巡回訪問、学習支援や候補者の日

本語学習のための教材を作成している。

また、自治体による支援の一つとして、金（2010）は以下、横浜市の支援内容を紹介している。

①候補者への給料補助 ②候補者に対する日本語ボランティア派遣

③国家試験対策

- 3 公益社団法人国際厚生事業団（JICWELS、2015）によれば、就学コースを含み、再チャレンジ等での合格者は含まない形でのデータにおいて、就労中が 261 名で、75.7%。帰国者が 84 名で、24.3%。JICWELS のコメントは、「EPA 看護師及び介護福祉士の 4 分の 3 以上が、現在も日本で就労している」となっている。「現在も」という表現のなかに、定着にかかる肯定的評価が含まれていると読み取れないだろうか。
- 4 『「日本再興戦略」改訂 2014 - 未来への挑戦 -』（2014）によれば、既存の EPA 候補者の受入れの他、外国人技能実習制度における介護分野への職種拡大と介護福祉士資格を取得した留学生に就労を認めることの関係等について記載がなされている。
- 5 本研究で、新聞記事や論文の中で出てくる中央官庁名を挙げている。
- 6 介護福祉士国家試験全合格者に占める EPA 候補者の合格者数割合

	第 24 回 (2011 年度)	第 25 回 (2012 年度)	第 26 回 (2013 年度)	第 27 回 (2014 年度)
全合格者数	88,190	87,797	99,689	93,730
EPA 候補者の合格者数	36	128	78	75
EPA 候補者の合格者数割合	0.04%	0.14%	0.07%	0.09%

※ EPA 候補者の合格者数の内訳 = 本来の受験年度の者 + 再受験年度の者 + EPA による訪日前に国内で実務経験があり、本来の受験年度より前に受験した者

厚生労働省（2015）「第 27 回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果」から筆者作成

- 7 岡（2009）は、EU における労働者の移動について、際限がなく、聖域はないとし、日本が候補者の受入れにハードルを高くして、制限をしている間に世界の先進諸国に開発途上国の人材を持っていかれることの危機感を示している。ある面、日経の主張の流れを汲んでいる。
- 8 安立清史他（2010）による調査は、2009 年 8 月の日本語研修時に第 2 陣のインドネシア人候補者に対して実施されたもの（自記式による集合調査法）。使用言語はインドネシア語。有効回答票は 364 票で、回収率は 99.2%。うち 181 人が介護福祉士候補者。

インドネシア人候補者の宗教分布は、イスラム教 91.7%、プロテスタント 5.5%、カ

トリック 2.2%、ヒンドゥー教 0.6%、仏教 0.0% である。

- 9 JICWELS (2015) によれば、現地面接の中で、日本を就労先として選んだ理由等の動機、EPA による受入れで候補者に求められていることの理解度などについての面接及び面接ビデオクリップの撮影や適性検査の実施を行っているが、これらを通して<合格しても、しなくても早期に帰国する層>のスクリーニングは困難であろう。
- 10 安立清史他 (2010) によれば、候補者の性別分布は、女性 77.0%、男性 23%。最頻値は 23 歳。
- 11 安立清史他 (2010) によれば、インドネシア人候補者の婚姻状況は、未婚 90.6%、既婚 8.3%、離別 1.1% となっている。
- 12 JICWELS (2015) によれば、2013 年 4 月からは、受入れ施設での就労開始日から 6 か月を経過した者、又は日本語能力試験 N2 以上を保有している者については、職員の配置基準の算定対象に加えられることとなった。候補者受入れの要件として、日本人介護職員と同等報酬の確保遵守が求められていることを考えると (注 14)、整合性の観点からも、当然の改正ではないだろうか。
- 13 合格した候補者の帰国に対して残念な思いを持つ施設がある一方、東京都社会福祉協議会 (2009) 『介護老人福祉施設における外国人従事者に関する調査』によれば、都内の特別養護老人ホーム 316 施設 (外国人従業者がいる施設、いない施設を合わせて) のうち 93 施設 (29.4%) が外国人を「できれば採用したくない」と回答している。この調査において「積極的に採用したい」と回答したのは 11 施設 (3.5%) であった。
- 14 JICWELS (2015) によれば、JICWELS への支払い、送り出し調整機関への支払い、日本語研修又は看護・介護導入研修にかかる支払いなどの<見えやすい経費>から、日本人介護職員と同等報酬の確保遵守や職員の配置基準の算定対象になるまでの問題 (注 12) など一見したら<見えにくい経費>まで、経費には相当の幅がある。
- 15 JICWELS (2015) によれば、2016 年度入国の候補者は就労開始前に 12 か月の日本語研修を受講する予定になっており、また 2014 年度実績において候補者の 9 割以上が日本語能力試験 N3 程度以上の状態で受入れ施設での就労を開始していることを考えると、今後の合格率として、これまで以上に一定水準以上の数字が担保されてくるのではないかと予測される。

16 介護福祉士候補者受入れ人数一覧（就労）

	インドネシア	フィリピン	ベトナム	計	人数 / 施設数
2008 年度	104 名 (53 施設)			104 名 (53 施設)	1.96
2009 年度	189 名 (85 施設)	190 名 (92 施設)		379 名 (177 施設)	2.14
2010 年度	77 名 (34 施設)	72 名 (34 施設)		149 名 (68 施設)	2.19
2011 年度	58 名 (29 施設)	61 名 (33 施設)		119 名 (62 施設)	1.91
2012 年度	72 名 (32 施設)	73 名 (35 施設)		145 名 (67 施設)	2.16
2013 年度	87 名 (37 施設)	87 名 (37 施設)		174 名 (74 施設)	2.35
2014 年度	146 名 (61 施設)	147 名 (64 施設)	117 名 (62 施設)	410 名 (187 施設)	2.19
2015 年度 (予定)	217 名 (86 施設)	221 名 (90 施設)	139 名 (49 施設)	577 名 (225 施設)	2.56
受入れ予定人数	950 名 (417 施設)	851 名 (385 施設)	256 名 (111 施設)	2057 名 (913 施設)	2.25

2015 年 3 月現在
JICWELS (2015) より筆者作成

17 数字だけで単純に言い表すことはできないが、この数字は「候補者受入れに伴っての負担度」の指標として参考にはできないのではないだろうか。数字が小さければ、負担度は軽しい、数字が大きくなれば、負担度も重くなると一般論としては言える。

【文献】

「EPA」「介護福祉士」「定着」という語句が見出し、本文の中で使われている新聞記事
(2004 年～2014 年 / 日本経済新聞、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞)

厚生労働省 社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室 (2015)

「第 27 回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000079099.html>)

金美辰 (2010) 「EPA によりインドネシアから来日した介護福祉士候補者の研修と介護福祉士国家資格取得への意識」『人間関係学研究 12』大妻女子大学人間関係学部紀要、39

公益社団法人国際厚生事業団 (JICWELS、2015) 「平成 28 年度受入れ 経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れ説明会」資料

(<http://www.jicwels.or.jp/epa/201504/individual443.html>)

閣議決定 (2014 年 6 月 24 日) 『「日本再興戦略」改訂 2014 ー未来への挑戦ー』

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunJP.pdf>)

岡伸一 (2009) 「EU における医療従事者・介護労働者の養成と就業ー労働者の自由労働の視点からー」『季刊社会保障』第 45 巻第 3 号、256-257

安立清史他 (2010) 「来日インドネシア人、フィリピン人介護福祉士候補者の実像」

外国人介護福祉士候補者の定着問題について
～主として新聞報道を通じて～

『九州大学アジア総合政策センター【紀要】第5号』九州大学アジア総合政策センター
164-167

山本克也（2009）「我が国における外国人看護師・介護士の現状と課題」

『季刊社会保障研究』第45巻第3号、264-265

東京都社会福祉協議会（2009）『介護老人福祉施設における外国人従事者に関する調査』

(<https://www.tcsw.tvac.or.jp/pdf/fukusi/fukusi-091022-gaikokujinkaigosya-cyousa.pdf>)

書 評

吉田雅信著『魂の政治 —創造性と限界の考究—』

(かまくら春秋社、2014年10月)

林 寛 一 *

Masanobu Yoshida, *Politics of Soul; Consideration of Creativity and Limit*, Kamakura- Syunjyusya, 2014,

序章 魂

新緑や魂思う高尾山

この俳句は、著者が70歳、古希を迎えて高尾山に登ったときの作です。20世紀初頭のドイツの哲学者ルドルフ・シュタイナー Rudolf Steiner は、「私たちの魂のいとなみは、私たちの道徳的欲求、倫理観を通して、新しい霊的エネルギーを受けとり、それを通してひとつの‘生き方’を手に入れるのです¹」と語っています。この生き方は、著者によれば、政治の生き方でもあり、それこそ今日求められるべき政治の生き方の指針にもなります。

わたしたちは、すぐれた人格と出会うことによって魂を震わすような感動に浸ることもあります。そして、次に何をなすべきかについて力が湧き、行動し、遂には大成をなすこともあるのです。

先の本²で、著者は、現代政治における「道徳」と「倫理」の意義を語っていましたが、まさに、それらを通して、「魂」を、そしてひとりの老政治学者として「政治の魂」なるものを、誤解を恐れずに評価し直して、混迷する現代日本の政治状況に一石を投じようとしているように思われます。

一章 政治

評者は、著者とは40年近いお付き合いであるが、その間、一貫して、保守的なリアリ

* 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

1 ルドルフ・シュタイナー (高橋巖訳)『魂について』(春秋社、2011年) 118頁～120頁

2 吉田雅信『政治力の人間性—人生の破壊と創造の考究』(かまくら春秋社、2011年) 参照

ズムの立場を崩していないのに、ある種の、美的なものを感じていました。政治的リベラリズムを貫く小生とはよく対立しましたが、どこか慈愛に満ちた包容力があり、その人格そのものが文化的な創造性を喚起しているようでいつも敗北感を抱いていたのかも知れません。

かつてアメリカの高名な政治学者が、政治は価値の権威的配分³、と定義しましたが、現代は、配分すべき価値に限界があり、更には政治的権威（ガバナビリティ）もその確保が難しくなっています。政治改革や行政改革など種々の制度改革がなされてきて、政治的資源の確保に取り組んではいても、なかなかうまくは行っていません。政治のパーソナルなアプローチに重点をおく著者は、東海大学政経学部教授として、現役時代、政治におけるパーソナリティとリーダーシップの研究を長年行っていました。一貫して、政治は、内面からしか迫り得ない、という考えを通してきました。この章では、内なる政治の一側面であるが最も重要であると著者が考える「魂」が政治の諸側面とどのように関わってくるのかについて、その必要性を論じています。

二章 政治と魂

現役時代は、洋書ばかり読んでいた印象の強い著者ですが、退職後は、知人の紹介で陽明学の勉強会に参加し、関連する和書を多く蒐集していました。著者の住まいの近くに梅花で有名な瑞泉寺があり、かつてそこの住職に吉田松陰の伯父がいて、松陰自身も訪ねてきたとも言われている古刹ですが、政治と魂は人間の営みとしてよく似ているという著者の視座については、松陰からも学んでいるようです。

死に臨んで、神仏に救い（安心）を求めず、自らの信念を貫き、強靱な意志のもとに見事なまでの死を全うした⁴

広瀬氏のいう松陰のこの貫く信念と強靱な意志こそが、著者には、政治の魂であり、政治の徳でもあります。神仏に恃まずひたすら現実的な理性を貫くことが政治家の第一義的な要件である、というのはマキアヴェリが発見した近代リアリズムの精神にも繋がります。マキアヴェリのいうヴィルテウ（virtu）という概念がそうでした。そこで、著者は、

3 デイヴィット・イーストン『政治体系—政治学の状態への探求』（ペリカン社、1976年）

4 広瀬豊『吉田松陰の土規七則』（国書刊行会、2013年）1頁

現代の政治家に求められる「政治の魂」、または徳目の特性として以下7つを列挙します。

1. 適正な統治への結果責任
2. 多様で高度な知識
3. 不確実で、多様なものへの謙虚、柔軟性、忍耐力
4. 不確実な状況で、真理の実現に立ち向かう勇氣、決断力、意志、胆力、気概
5. 政策能力、権力能力、対人能力、言語能力、象徴能力という政治的徳
6. 政治における精神的自律性
7. 身体への配慮

三章 魂の為政者の事例

さて、人間の政治行動を創造的に方向づける能力としての魂、そして、その魂を有する為政者として、著者は、この章で、6人を取り上げています。坂本龍馬、大久保利通、大平正芳、中曽根康弘、ネルソン・マンデラ、安倍晋三です。そして、この6人を前章で列挙した政治の魂の特性から考察します。

かつて、日本の政治家を学ぶには土佐を訪れるのがよいと人に言われたのでこれから行こうと思うが、評者に、どう思うか、と相談されたことがあります。その時、評者は、高知市内の街角に、普通に、近代史の精神がこぼれ落ちているという印象が残っていると応えました。まず、坂本龍馬を魂の為政者として最初に取り上げていますが、残念ながら短すぎます。歴史家の評価が割れており、取り上げるのに、少し迷っていたようです。近代では、もう一人、薩摩の大久保利通について、透徹した政治的リアリストとして高く評価しています。大平正芳については著者の単著があります。そこでは大平氏を政治的にバランスがよく創造的な政治的パーソナリティとして描いていました。ネルソン・マンデラ Nelson Mandela については、評者との共著⁵の中で、その位置づけを巡って何度も議論を重ね、成熟した政治的パーソナリティと評価しました。中曽根康弘と現首相の安倍晋三については、書き下ろしです。この二人の間に小泉純一郎がいますが、パフォーマンスに長けた中曽根と小泉は、一般的には、リーダーシップ・スタイルが似ているように描かれていますが、著者は、中身は別物と見なします。小泉氏は、大衆迎合的で操作的な象徴政治家であり、中曽根は理性的で創造的な現実政治家である、と。それゆえ、小泉氏

5 林 寛一・吉田雅信『象徴政治の検証―現代政治再生のために―』（文芸社、2013年）参照

は、魂の政治家として入ってきません。小泉氏が首相であったとき、著者の小泉論を首相自身が読んで、これはすごい学者だね、と言っていたそうで、そのエピソードを聞かせてもらったことがあります。安倍現首相については、その小泉氏の後継者として第一次内閣を組閣したのですが、病気等で失脚しました。そして、民主党政権の崩壊と共に復権し、第二次内閣を組み、現在に至っています。著者は、現安倍首相を絶賛しています。とりわけ第1次での失敗を教訓に自己を乗り越えて成熟したリーダーとして評価しています。しかし、評者は、もう少し時間をおいて評価し、もう少し批判的な評価があってもよいのではという印象を持ちましたが、政治環境にも恵まれてのその卓抜なリーダーシップに、現在、惚れ込んでいるようにも思えます。「距離」をおくこと、それも学者の魂ないし徳かもしれないのですが。

終章 政治の魂、そして魂の政治

「政治の魂」については、二章で、その徳目として7つに纏めていました。そして、三章で、政治の魂を持った政治指導者として吉田氏がこれまでに研究してきた（または強く関心を抱いてきた）6人について論じてきました。この終章では、政治を、破壊ではなく、創造的な営みへと導くところの「魂の政治」について、以下のように整理しています。

1. 魂の政治とは、神も動物も行い得ない、人間のみ創造的な営みである。
2. 魂の政治とは、大衆迎合的ではない、責任ある政治的徳目を伴うものである。
3. 魂の政治とは、和道であり、それは異質な人びととの共存をはかる政道である。
4. 魂の政治とは、自らの魂を絶対化せず、その魂の限界と危険性をも顧みるものである。
5. 魂の政治とは、狭く政治家のみの行動ではなく、遍く一般の人間の営みでもある。
6. 魂の政治とは、政治の学びは魂の学びであり、政治的徳の修養である。

著者は、昭和17年生まれなので、現在、73歳です。早稲田大学大学院修士課程を修了し、一旦は、ジャーナリズムの世界に入っていったが、政治家への野心が拭えず恩師吉村正先生と相談し、先ずは、研究者でもと誘われ、爾来、東海大学教授、大学院委員長を経て、8年前に退職して、現在に至っています。評者は、退職前に、次は政治家ですか？と聞いたところ、政治の本質を学びたかったのもあって、それは議会だけでなく大学の中でも学べた、いや、議会以上に学べたといってもよいといわれ、なるほど、これは本物だ、

とすこぶる感心したことを思い出します。

評者とは、鎌倉で行われていた G.H. ミード研究会で出会い、互いに政治を学ぶものとして別に勉強会をやろうということになり、以来、その会は今日に至るまでほぼ 40 年続いています。以下は、その間に著者が出版した著書（単著）です。

- 『政治指導の心理学』（1980年）助手時代
- 『政治的知性の危機』（1983年）専任講師時代
- 『大平正芳の政治的人格』（1986年）助教授時代
- 『政治家の心理分析』（1997年）教授時代
- 『政治力の人間性』（2011年）退職後
- 『魂の政治』（2014年）今回

政治は、なにがしか影響力を行使する営みであって、例え研究者の本とはいえ、政治と冠の付くものであれば実際の政治に非関与であってはならないという考えがあるのかもしれない。著者の本は、いずれも、とりわけ実際の政治家に対して影響を与えようとして書かれているようです。その点では、著者への評価はいろいろあったようです。ともあれ、政治心理学を自らの専門分野としてとらえ一貫して政治とパーソナリティの研究をしてきましたし、今もって研究は続いています。ただし、そのパーソナリティについては、人格という言葉に一義的に置き換えができず、英語の *personality* をそのままパーソナリティとカタカナで、一般的にも、使用されていますが、退職後の著書を見る限り、そのパーソナリティは、人格者としての人格という意味での使用に一層近づいてきているように見えます。老境の焦りはまだないので、よく思念されて使われているものと思われませんが、安倍首相への思い入れの強さが、自らを被せるように「距離」感を失わせ、「人格」が前面に出てきているのかもしれない。政治は、それこそ、複雑にして高度な営みでもあり、反道徳的な戦略も、魂の徳目にもなり得ますので、その点、対象への同一化 *identification* は、政治の世界では、判断を迷わせることにもなりかねないので、やはりもう少し禁欲的に評価したほうがよいものとも思われます。しかし、それにもかかわらず、「距離」を大義名分として、自己または価値判断を回避した、魂のない、熱意のない、それこそウェーバーの言う「精神のない専門人」に逃避するかの論究が少なからぬ中、久しぶりに、骨のある、それこそ魂の入った本に出会えたものだとの感想から、一読を薦めます。

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

中原 史生 坂井 知志
水口 進 林 寛一

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 第21号

2015年11月20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 池田 幸也 電話 029-232-2511(代)

印刷・製本 株式会社タナカ

Community Development Studies

No.21
November, 2015

CONTENTS

Articles

- A study of the difference in the assertion types of the children who enter children self-support facility and the children who enter a general junior high school
— Use Virtual conversation situation —
..... Tomomi Hoshino, Hiroshi Sugasawara, Kumiko Baba, Susumu Mizuguchi 1
- Examining the effectiveness of Charging Policy for Household Garbage
— A Statistical Analysis about the Price Elasticity of Demand in Waste Treatment Service among 44 Municipalities in Ibaraki Prefecture — Hiroaki Okajima 23
- On the legislation standard of compulsory administrative measures
~ About the immediate compulsion for the illegally parked articles Tsutomu Yoshida 65
- Development of classes using tablet devices that focused on the training digital archivists
..... Hidetomo Machi, Masayuki Shio, Tomoji Sakai, Akemi Kitane 115
- Situations Surrounding Child Welfare Facilities in Nagasaki Prefecture during the Postwar Period and Considerations on the Allocation of LARA Goods Nobuhiko Oumi 133

Research Notes

- A study on issues regarding the retention of the certified care worker candidates under current Economic Partnership Agreement (EPA) : media reports
..... Hideki Miyamoto, Kenji Nakagawa, Eizo Nakamura, Syuusaku Yamagishi 157

Book Review

- Masanobu Yoshida, *Politics of Soul; Consideration of Creativity and Limit*,
Kamakura- Syunjyusya, 2014, Kanichi Hayashi 171

College of Community Development
Tokiwa University