

コミュニティ 振興研究

21 CENTURY

第24号

2017年3月

研究論文

- 学校保健の担い手である養護教諭がスクールカウンセラーに期待する役割の一考察
..... 保坂 貴之, 菅佐原 洋, 水口 進, 秋山 邦久 1
- 大学と障害者の学習権保障
～(韓国)大邱大学の障害学生支援センターからとらえる社会的課題～
..... 呉 世雄, 西田 恵子 29
- 社会福祉法人の地域貢献活動に影響を及ぼす要因
－特別養護老人ホームの市場志向性, 制度適応, 収益状況との関係を中心に－
..... 呉 世雄 55
- 改正外国人技能実習制度における「介護業務」と「日本語能力」に関する一考察
..... 宮本 秀樹 71
- 住民投票に対する認識とそのあり方に関する考察
～茨城県内の住民投票の取組事例を題材に 吉田 勉 89

研究ノート

- 日本語及び英語における申し出表現と関連性について 梅香 公 125
- 地域理解のための湧水地を活用したESD実践
－鹿児島県沖永良部島を事例として－ 元木 理寿, 萩原 豪 137
- 近現代日本における大都市制度
～明治期の神戸における警察・建築・衛生行政を中心に～ 福沢 真一 147

研究論文

学校保健の担い手である養護教諭がスクールカウンセラーに 期待する役割の一考察

保坂貴之¹ 菅佐原洋² 水口進³ 秋山邦久⁴

A Consideration of the expected role of school counselors by the nursing teachers in
charge of school health

Abstract

Twenty years have elapsed since school counselors were introduced into the school system. Numerous attempts have been made by scholars to investigate what teachers request from the school counselors—their needs. In addition there are in collaborate with the nursing teachers in charge of school health. However, only few attempts have so far been made to research the role of school counselors by the nursing teachers in charge of school health. The objective of this study is role of school counselors by the nursing teachers in charge of school health.

4 nursing teachers participated in this study. This study was using by the semi-structured interview and analyzed modified grounded theory approach.

The results suggest that they expect qualities as a human being, improvement of system, professional competence. Moreover, school counselors have been demanded to instruct study of education area in terms of psychology.

1. 序論

1-1 スクールカウンセラーとは

スクールカウンセラー(以下SCとする)は1995年に文部省(現:文部科学省)の「スクールカウンセラー活用調査研究事業」の実施により配置された。当初の目的はいじめ問題への対応であり、配置校は154校であった(文部科学省, 2013)。

SC導入当初は派遣箇所がわずか154校だったが、2013年には20,310校と増加して

1 医療法人ソレイユ いなみ小児科ファミリークリニック

2 常磐大学人間科学部 助教

3 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

4 常磐大学人間科学部 教授

いる（文部科学省，2013）。このように SC 制度は年々拡充してきている。

SC の活動は様々あるが、文部科学省は SC の主な職務として以下の 7 つをあげている。1 つ目が児童生徒への相談・助言、2 つ目が教職員へのコンサルテーション、3 つ目が教育相談や児童生徒理解に関する研修、4 つ目が相談者への心理的見立て（アセスメント）と対応、5 つ目が保護者や関係機関との連携、コミュニティワーク、6 つ目がストレスマネジメント等の予防的対応、7 つ目が学校危機対応における心のケアである。

また、スクールカウンセラーが相談に当たる児童生徒の相談内容は、不登校に関するものが最も多いが、いじめ、友人関係、親子関係、学習関係等多岐にわたっており、近年は、発達障害、精神疾患、リストカット等の自傷やその他の問題行動などますます多様な相談に対応する必要性が生じており、その他にも教職員へのメンタルヘルスに求められる SC の役割も期待されている（文部科学省，2007）。

このように SC に期待される内容が多岐に渡る中で、黒沢（2002）、黒沢・森・元永（2013）はスクールカウンセリング活動の 5 本柱というものをあげている。1 つ目は個別相談（counseling）、2 つ目はコンサルテーション（consultation）、3 つ目は心理教育プログラム（psycho-educational programs）、4 つ目は危機介入（crisis intervention）、5 つ目はシステム構築（system organization）である。

1 つ目の個別相談は、カウンセリングや教育相談だけでなく、学習指導、生活指導など個別に直接的な援助を行うことである。この個別相談の担い手は SC や相談員、教育相談担当教員、養護教諭はもとより、担任、学年主任、生徒指導担当教員、部活動顧問、そして管理職が行う活動も含まれ、ある児童生徒事例（ケース）に対して何らかの形で個別に直接的な援助を行ったならば、それは「個別相談」である（黒沢ら，2013）。

2 つ目のコンサルテーションは、あるケースに関わる大人たちどうしのケース援助に関する話し合いであり、間接的に児童生徒を援助していくことである（黒沢ら，2013）。

3 つ目の心理教育プログラムは、より集団的な関わりを通して、子どもたちのこころの発達、および健康を支援していく、通常プログラム化された活動である。具体的ものとしていじめが発生した場合、皆でそれについて考えるようなものや、保護者講演会、教職員対象の研修会などがある（黒沢ら，2013）。

4 つ目の危機介入は、頻度的にはたくさんないが、自殺を考えている児童生徒に早急に接触、保護し必要に応じて外部機関につないでいくことである。また、災害や事件が行ったときの対応に加えて、放っておくと自傷他害の事態に発展しそうな場合や、実際に

起こってしまったとき、あるいは放っておくと精神疾患の本格的な発症につながりかねない場合や、その初期症状がすでに出ている場合などの対応も含む（黒沢ら，2013）。

5つ目のシステム構築は、目の前のケースに対応するだけでなく、誰がやっても十分な支援ができるようなシステムをつくっておくことであり、マニュアル作り、組織体制作りにあたる（黒沢ら，2013）。

このように SC の役割は単なる相談業務に限らず、多岐に渡っている、と考えられる。

1-2 SC に対する評価の先行研究

これまで SC の役割について述べてきた。続いて学校における SC の評価について述べる。村山（2010）は、「派遣初年度は 154 人の臨床心理士は柔軟に対応という専門家でないとできないガイドラインに従って大活躍した」と述べている。ガイドラインは村山（1998）に記述されている。

表 1 ガイドラインの 12 項目

学校全体で守秘義務の大切さを考えると同時に、契約の大切さを説明する
教師の立場や教育方法を尊重しながら教師のできることを一緒に検討する
ケースを 1 人で抱え込まないで、担任の援助をするというスタンスを守る
子どもや集団に関わるスキル、コンサルテーションの技術を身につける
校内事例検討会を企画し学校全体で 1 人の子どもを育てていくシフトを作る
その学校の自分に対する期待、潜在的ニーズを把握する
管理職、生活指導、相談教諭、養護教諭などにどう見られているかを把握する
その学校のキーパーソンをつかむ
子どもの状況（家庭、学区、各学年クラス）を速やかに把握する
子どもたちと接触する機会を作ってみる
学校の中でブラブラしていて教師との接触を図る
先生との雑談の中から、コンサルテーションの機会をつかむ

表 1 はガイドラインの 12 項目を筆者が表としてまとめたものである。このガイドラインに沿って派遣初年度の 154 人の臨床心理士は活躍した。

近年の評価として林（2010）は、児童生徒・保護者へのカウンセリング、カウンセリングに関する情報収集、職務への使命感、倫理（守秘義務）などは学校側から評価されている、と述べている。しかし、教職員との連携（コンサルテーションや研修）、情報提供、生徒・保護者からの信頼などの面では評価が下がる傾向が見られる。この傾向は SC 経験

にどのように反映するのかを検討するため SC を 10 年以上経験している者と、3 年未満で比較したところ、経験の浅い SC ほど教職員との連携や協働における評価が下がっている、と述べている。

伊藤・中村（1998）は、SC 導入当初、教師側は教師援助という役割を SC に期待せず、生徒の問題は教師が解決すべきこととしてとらえていたという。

しかし、古澤・古橋（2009）は、公立中学校の教師の SC の機能の評価に関して、よく機能しているが 35.9%、少し機能しているが 47.8%、合わせて 83.7% の教師が機能していると考えている。これは、教師へのカウンセリングということよりも、生徒のことについての相談活動が機能しているということである。

また、同じ研究では SC 制度の更なる拡充を必要としている教師は 87.9% であるとも述べている。具体的には生徒の問題に対処していくために、SC の勤務日数の増加や教師へのコンサルテーション的な役割、人間関係作りなどの予防的な相談や支援について期待が高い、とされている。

一方で、伊藤（2013）は、他校の SC や前任 SC との比較から「当たり」「外れ」を論じる現場の声があるとしており、SC の成果について「おおむね良好」といった印象的な評価ではなく前任者や多職種との比較のなかでシビアに費用対効果が問われる状況になっていると述べている。

よって、SC の評価は高いものかもしれないが、これからはカウンセリングの成果だけではなく、予防的な支援や緊急支援活動といった様々な支援について実際のケースの変化を通して教師から評価されていく必要があると考えられる。

1-3 SC に対するニーズの先行研究

SC の評価に関連して、誰がどんなニーズを SC に求めているかを知っておかなければならない、と考えられる。SC 導入当初における文部科学省の SC に対するニーズはいじめや不登校の問題に悩む生徒や保護者に対するカウンセリングであった。

だが、相澤（2011）は、教師に対する支援や校内体制の整備と広がりを見せている、と述べている。これは SC の研修や実践報告が語られたこと、各都道府県の教育委員会の任用になり、地域の実情に合わせる形で業務内容や活用指針が定まってきたことなどが関係している。このようにその地域・学校に合わせたニーズを教師が SC に求めている。

SC に求める学校側のニーズとして、堀尾（2012）は不登校や心の問題を抱えた児童生徒やその保護者への直接的な相談・対応を含めて、そのような生徒を指導する教師への助

言・相談（コンサルテーション）が中心的な役割として期待されている、と述べている。

また、学校側が SC に求めるニーズは校種によって異なるものであるという研究もある。荒木（2007）は小学校に関してカウンセリングは小学生には難しいこと、教員が SC から専門的意見が欲しいという理由で、高校では、教員もカウンセリング技術を身につけるべきであり、全て任せていたら生徒の様子が把握できないから、そして教員が相談できるという理由でコンサルテーションが望まれている、と述べている。このように同じコンサルテーションでも望まれている理由が異なっている。

一方、荒木（2007）はその他に中学校は SC が生徒と直接話してもらうのが一番いいといった理由や、話すことだけで自己解決する、といったカウンセリングそのものの効用を理由にカウンセリングが望まれている、と述べている。

このように小学校、中学校、高校といった校種の違いでも教師が SC に求めるニーズは異なっている。

さらに、内田・今戸（2007）は、教育相談担当教諭や担任の要望として、生徒が活動している場面に足を運び、生徒たちの様子をつかんで理解を深めたり、忙しい教師のタイミングを見計らって立ち話でもいいので、人間関係を作っていくよう心掛けていくことが SC には求められる、と述べている。

また、教員や SC 自身ではなく、保護者の SC へのニーズについて述べた研究もある。

中西・森（2002）は、私立の女子中高等学校の保護者を対象にニーズの研究を行っている。結果として生徒自身に対する援助、教職員に対する援助、保護者に関する援助及び地域や外部機関との関わりのすべての項目で一定のニーズが示された。生徒に関する援助は、非社会的行動（不登校）生徒への対応・援助、心身疾患を抱える生徒への対応・援助、心理的・対人的悩みに関する相談（カウンセリング）、反社会的行動（非行等）生徒への対応・援助、相談室内での個別対応、教職員に対しても生徒への個別対応に関する援助、教職員自身の健康・悩みに関する援助といったことを SC に望んでいる、という結果だった。

保護者が SC に対して教職員の生徒の個別対応に関する援助を望むということは、教師の関わり方に満足していないということが考えられる。教職員に望む援助として個別対応はもちろん、学級経営等、生徒への集団対応に関する援助が求められている。こういったことはコンサルテーションとして位置づけられる、と考えられる。また、教職員自身の健康・悩みに関する相談はカウンセリングとして位置づけられる、と考えられる。

今まで述べてきた先行研究では担任やSC自身、保護者それぞれの視点からのニーズが述べられている。しかし、SCと同じく、学校のメンタルヘルスを担う養護教諭の立場から、SCに求めるニーズの研究はされていない。そこで、養護教諭を対象に研究を進める。

1-4 養護教諭とは

文部科学省（2005）はメンタルヘルスの観点から養護教諭に求められる役割を述べている。1つ目は学校保健情報の把握に関すること体格、体力、疾病、栄養状態の実態や不安や悩みなどの心の健康の実態等である。2つ目は保健指導・保健学習に関すること個人・集団を対象に心身の健康に問題を有する児童生徒の個別指導や、健康生活の実践に関して問題を有する児童生徒の個別指導であり、集団を対象には学級活動やホームルーム活動での保健指導や、学校行事等での保健指導である。また、保健学習を対象に保健学習への参加や協力である。3つ目は学校保健に関する各種計画・活動及びそれらの運営への参画等に関することとは、一般教員の行う保健活動への協力や、学校保健委員会等の企画運営への参画などである。4つ目は保健室の運営に関することである。

また、文部科学省（1997）は新たな役割について以下のように述べている。近年の心の健康問題等の深刻化に伴い、学校におけるカウンセリング等の機能の充実が求められるようになってきている。この中で、養護教諭は、児童生徒の身体的不調の背景に、いじめなどの心の健康問題がかかわっていること等のサインにいち早く気付くことのできる立場にあり、養護教諭のヘルスカウンセリング（健康相談活動）が一層重要な役割を持ってきている。養護教諭の行うヘルスカウンセリングは、養護教諭の職務の特質や保健室の機能を十分に生かし、児童生徒の様々な訴えに対して、常に心的な要因や背景を念頭に置いて、心身の観察、問題の背景の分析、解決のための支援、関係者との連携など、心や体の両面への対応を行う健康相談活動である。

これらの心の健康問題等への対応については、「心身の健康に問題を持つ児童生徒の個別の指導」及び「健康な児童生徒の健康増進」という観点からの対応が必要であるが、過去においては必ずしもこれらの問題が顕在化していなかったことから、これらの職務を実施できる資質を十分に念頭に置いた養成及び研修は行われていなかった（文部科学省、1997）。

もとより心の健康問題等への対応は、養護教諭のみではなく、生徒指導の観点から教諭も担当するものであるが、養護教諭については、健康に関する現代的課題など近年の問題

状況の変化に伴い、健康診断、保健指導、救急処置などの従来の職務に加えて、専門性と保健室の機能を最大限に生かして、心の健康問題にも対応した健康の保持増進を実践できる資質の向上を図る必要がある。

以上、述べてきたように、養護教諭には従来の役割に加えて、学校のメンタルヘルスにも大きな影響を与えている。

朝日・小坂（2012）のように SC と養護教諭の連携に焦点を当てた研究はある。しかし、養護教諭と SC が連携してケースを担当する連携という視点から、生徒の話を聞く役割を養護教諭と SC が話し合うといったことであり、養護教諭の立場から SC に求める役割を検討したものではない。

そこで学校のメンタルヘルスを担う養護教諭の立場から SC に求める役割を検討し、今後の SC 活動において新たな視点を見出すことを目的とする。

1-5 本研究の目的

学校のメンタルヘルスを担う立場である養護教諭が SC に求める役割を検討し、今後の SC の活動において新たな視点を見出すことを目的とする。

養護教諭が SC に役割を求める際には、SC によって求める役割が異なってくることも考えられる。そこで、養護教諭が SC に対して、どのような役割をどのようなプロセスで求めるかを検討し明らかにし、今後の SC の活動において新たな知見としたい。

2. 方法

2-1 研究方法

本研究では研究方法として質的研究法を選択した。本研究はプロセスを検討する研究である。プロセスを検討する研究として木下（2007a）はグラウンデッド・セオリー・アプローチ（以下、GTA と略す）が適している、と述べている。

GTA にはいくつか種類があるが、本研究は修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ（以下、M-GTA とする）を用いる。木下（2007b）は M-GTA の特性の課題点の克服としてコーディング方法の明確化（分析プロセスの明示）、を挙げている。これにより、実際に活用しやすく、かつ分析プロセスが他の人にも理解しやすくなっている。そのため、M-GTA は近年の質的研究への関心の高まりや調査やデータ分析をめぐる議論も踏まえ、さらに実践しやすい分析方法になっているため、本研究でも用いる。

2-2 研究協力者

研究協力者を募るにあたり、大学教員から紹介を受け、A 県の公立中学校に勤務する 4 名の養護教諭に個別に協力を依頼した。後日筆者からその 4 名の養護教諭に直接電話をかけ、研究協力の依頼を行った結果、4 名すべての養護教諭が研究に協力して頂けることになった。中学校を選択した理由として、中学生の時期は思春期を迎え、心身のバランスを崩し、より SC に援助を求めることが多くなるのではないかと考えたためである。

研究の参加に関しては、研究の主旨や参加の自由などを説明した。また、研究依頼書・誓約書・同意書を事前に郵送、もしくはインタビュー当日に持参し、書面を読んでもらうとともに口頭でも説明し、参加の了承を得た。

表 2 は研究協力者一覧を示したものである。協力者は 1～4 で計 4 名、年齢、性別、養護教諭歴は表 2 に記載した。SC との勤務校数は現在までに SC との勤務経験がある学校が何校かということである。SC の来校日数が研究協力者 2 で分かれているのは、派遣元が違うので、来校数に違いが生じている。現在までに一緒に勤務したことのある SC の人数は研究協力者 4 以外多いことが分かる。加えて、研究協力者 1 と 3 は勤務校数が少ないので SC の方が代わっていくことが多い、と考えられる。研究協力者 4 は勤続年数が少ないが、養護教諭歴については問わないため、データに加えても問題ないと判断した。

表 2 研究協力者一覧

協力者	年齢	性別	養護教諭歴	SC との勤務校数	SC の来校日数	現在までに一緒に勤務したことのある SC の人数	SC の窓口の教員であるか
1	58	女	36 年	2 校	週 1 日	8 人	○
2	58	女	30 年以上	約 6 校	週 1 日と 2 週に 1 日	数えきれない	×
3	40 代	女	26 年	2 校	月 1 日	6 人	×
4	48	女	5 年	2 校	月 1 日	2 人	×

注) SC : スクールカウンセラー

2-3 研究日時及び研究場所

X 年 10 月に実施し、面接場所は研究協力者の合意の上、各中学校の保健室で実施した。

2-4 データの収集

養護教諭 1 人に対して 1 時間程度の半構造化面接を実施した。半構造化面接について Willig (2001 上淵・大家・小松訳 2003) は、他の質的データ収集の形態に比べてまとめやすいこと、複数のデータ分析 (例 : 言語分析, グラウンデッド・セオリー, 解釈学的

現象学) に適合するデータ収集方法であるといえる、と述べている。よって本研究でデータを収集する際に適切な方法だと判断した。

インタビュー内容は研究協力者の許可を得て、ICレコーダーにより録音し筆者の発言も含めて文字化したものをデータとした。文字化はすべて筆者が行った。

実際に質問した全項目を表3に記載する。大きく分けて養護教諭自身の経験、学校内部の要因、SCの役割、そしてSCとの勤務経験の視点から質問を行った。

表3 半構造化面接で使用した質問項目一覧

【養護教諭としての経験】
① SCとの勤務経験や養護教諭自身の経験でのカウンセリング的接し方
② どういったSCには相談しやすかったか？または連携しやすかったか？
③ 養護教諭の視点からSCに何を期待するのか？
【学校内部の要因】
① 他の教員との連携
② 校長先生との連携
③ 学校の雰囲気による違い
【SCの役割】
① 児童生徒への助言・相談
② 教職員へのコンサルテーション
③ 教育相談や児童生徒理解に関する研修
④ 相談者への心理的見立て（アセスメント）と対応
⑤ 保護者や関係機関との連携、コミュニティワーク
⑥ ストレスマネジメント等の予防的対応
⑦ 学校危機対応における心のケア
【SCとの勤務関連】
① SCとの勤務経験としては何校目か？
② 勤務したなかでSCは何人と接して来たのか？

2-5 データの分析

木下（2007a）のM-GTAの分析方法に則り分析を行った。まず、研究テーマの設定、分析テーマの設定、分析焦点者の設定、そして分析の一番中心となる概念生成、概念を生成したら、分析ワークシートに記入していく。分析ワークシートには概念名、その定義、具体例であるヴァリエーション、そして理論的メモの項目がある。

分析全体の流れとしてはまず、一つ目の概念を創る。データを見ながら別の箇所に着目して二つ目の概念を創る。3つ、4つと同じ作業が続いていく。新たに概念を創造しながらヴァリエーションをチェックしていく。どこに着眼していくかは、理論的メモで自分の考えを記録しておく。データを見ながら、また、必要に応じてデータの追加収集をしながらこうした作業をすべて同時並行で行っていく。

分析の終了に関して言われていることが、理論的飽和化である。木下（2007b）は新たに重要な概念が生成されなくなったとき、理論的サンプリングで新たにデータを収集しても確認すべき問題点がなくなったときをもって飽和化したと判断する、と述べている。カテゴリー化するにはコアカテゴリーを作成することも可能である。

最後に分析結果を確認するためにストーリーラインを書く。これは分析結果を生成した概念とカテゴリーだけで簡潔に文章化することである。また、ストーリーラインを図に表したものを結果図として表す。

なお、分析に当たって臨床心理学を専攻する大学院生2名に協力してもらい、概念、カテゴリーの妥当性の検討を行った。

3. 結果

3-1 分析結果

分析の結果34個の概念と、13個のカテゴリー、5個のコアカテゴリーが生成された。

表4はSC自身の資質というカテゴリーであり、情報交換の必要性、ラポールが取れる、SCの人柄・態度という概念から構成されている。ラポールとはセラピストとクライアントの信頼関係のことである（氏原・亀口・成田・東山・山中、1992）。この場合は養護教諭とSCの信頼関係を指している。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表4の概念数の多さから、SC自身の資質というものを多く求められていることが分かる。また教員との連携に関係するような情報交換の必要性といった概念も関係している。

表4 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
	情報交換の必要性	情報交換や共有により、連携を取りやすくやる	今の先生 (SC) もそうなんですけど、情報交換の時間を必ずいらっしゃった日に作って下さるんです。面談の合間をぬって。保健室の情報、相談室の情報。で、そこ擦り合わせておくっていうのをやっぱりやってくださる先生とはとても連携が取りやすいですね。で、最初から固定で相談室に行ってしまう親子はしょうがないんですけど、保健室からお願いした親子に関しては、その後先生がいらっしゃってない日の状況を話したりとか、そういうのも出来るので、(協力者3)
			あと大体のカウンセラーさんはちゃんとやってくださってますけど、情報の共有ですよ。学校はもうすべてお話しているので、ちゃんと守秘義務は守れるので、やっぱりすべての情報の開示をお互いしていただけないと、やっぱり信頼関係も結べないかなって。今のカウンセラーさんはすべてをカウンセラー日誌に書いていらっしゃるので、とっても。(協力者3)
			あと、そのカウンセラーさんで、一応窓口は本校は生徒指導主事なんです。カウンセラーさんとの対応は。だからといって窓口だけに連絡して頂いて、あともう全然情報っていうか、話しかけても下さらないカウンセラーさんだと難しいかなって。…その方はそういうスタンスだったと思うので。「窓口通してください」みたいな。それで学校としては直接カウンセラーさんとお話するにしても、同じことを窓口の担当職員に言っている。(協力者3)
SC自身の資質	ラポールが取れる	SC自身が持っている社会性によって関わり方が変わる	やっぱり、それは個の問題ですね。スクールカウンセラーの資質、その方の資質の問題がすごく大きいと思います。そういうシステム自体もそうだと思うけど、導入されてきてどう言う風な活用の仕方をしなくちゃいけないっていうのを理解するまでにたぶん、よくラポールってしていますよね。それが取れる方ならば何があってますよね。(協力者1)
			その人のパーソナリティですね。それが大きいと思います。で、その上にやっぱり技術的なものとかノウハウとか持っている方がずっとやってもらってうれしい、効果が上がるなっていう感じになるので。(協力者1)
			もちろん。ベテランというか年齢、経験年数長くても、やっぱり合う、合わないはあるので、持っているものは自分の研究してるものとかあるんでしょうけど、それが学校のスクールカウンセラーとして合わない場合もあるじゃないですか？研究を突き詰めちゃう感じの方とかもいるんですね。「僕の持論はこんな感じですから」みたいな。(協力者1)
SCの態度・人柄	人に対して接するとき相手に気にかけること		んーやっぱり。まず養教の話をよく聞いてくれる。受け答えの中で。まず自分の持論を言う方もいるんですよ。こうやって話してるうちに「わー」って。これでも喋ってるほうだから。話を聞く時は私もちゃんと聞きますので。だからその時に「一言二言こうでこうでこうです」って。その3倍ぐらいの話を「だー」ってこうされちゃって。「この子はこうで、この親はこうでこうだからって。」それはもう初回でわかりますよね。(協力者1)
			あと、さっきも言ったけど、難しい言葉を使ってわかりませんとかっていう感じを察してくださいればいいんだけど、毎回毎回そういうふうな感じになってくると、んー、ちょっと難しいかなって。まずカウンセリングやる以前のその関係性がスムーズに成り立つかどうかですよね。(協力者1)
			そのカウンセラーさんに行くもなにも「すべて生徒指導主事が関わってほしい」って。「窓口になってる人が分かってないと困る」、「いやそれはちゃんと連絡して」でも、担任がちゃんとカウンセラー室に連れて行っているんですけど。まあ、それはその方のこだわりだったと思うんですけど。だからそういう臨機応変がない方だとやりにくいものが。(協力者3)
			あの、実はですね、小学校で勤務していた時もたぶんカウンセラーの方いたんですけど、ほとんど接触がなかったんです。全然と言っていいほど。なので逆にその今のスクールカウンセラーの先生がけっこう接触というか多いので、そうですね、すごく小さな感じで話をしてくさるので、(協力者4)
			バツサリ(話を切る)。こうお役所のように。でもそれはお人柄にもよるので、そんな方はもうごく稀で今はもうカウンセラーの方々、あの「私は臨床心理を専門に学んでいます」って胸を張って高飛車にくる方はあんまりいないとは思うんですけど。昔やっぱりそういう方がいらっしゃったりしたので。「そんなことも分からないの」みたいな言い方をされてしまうとか。(協力者3)
			(相談) しづらの方。…あのちょっとやっぱり性格になってしまってますけど、あの冷たい感じの言い方をされる方。「それはなんとかの病気です」って言ってなんかもうスバツと切られてしまうと、相談しに…。「それは病気だから仕方がないです」みたいなこう、理論でバツとこう、あんまり教育現場との連携、なんていうんでしょう、本当に専門の分野だけで生きていらっしゃって「学校の内部はこうです」って説明してもなかなか分かって下さらない方もいらっしゃるので、それは仕方がないんですけどね。自分も長年学校の教育の現場にいたら、その違う世界のことを言われても理解しがたいので。やっぱり歩み寄って下さる方。専門の分野は確立されたうえで、こちら側に歩み寄って下さる方、でないとごめんない、ちょっと…。(3:話し手58)
			「それは常識です」みたいな。それは専門が違うので、関わったことが無い職業は全く分からないでやっているの、やっぱりこう受容的態度をお願いしたいってことですね。子どもも同様、職員にも。(協力者3)

注) SC：スクールカウンセラー

表5は年齢・性別・経験による違い、というカテゴリーで若い人の方が話しやすい、共通の話題づくりという概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表5 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
年齢・性別・経験による違い	若い人の方が話しやすい	年齢によって子どもが話しやすいSCは違う	<p>教育界ではそういう気がします。子どもによって色々違いますけど、本当に若手のお兄さん、お姉さんに聞いてもらいたって人と、家庭で親の愛に飢えているような子は年配組みに来たりっていうのが、ケースバイケースであるんですけど。でも、きっとあんまり、子どもが問題がある子どもでもあんまり肩肘張らずに若い人たちのほうが話せるのかなっていうのは。その子も専門のところに行くのすごい緊張して行ったんですけど、行ったらそういうふうじゃなかったって言ってたので。「とってもすごいお医者さんのような人に何か聞かれるのかな」と思って行った、ってその子は当時言っていたので。で、行ったら「お兄さんだった」って言って。(協力者3)</p> <p>まあ、そうですね。まあ、その職員室にいつもいつもいっぱい教員がいるわけじゃないので、意外と話せるとは思うんです。授業中で2人、3人だったりして。ただ反対にですね、スクールカウンセラーの先生が年配の方だと、やっぱりその中学生はおじさんっていう雰囲気もあり「おじさんと話するの？」っていうのもあり、「それもそうなんだ」っていうのもありました。そのおばさんはいいけど、おじさんと話しするのっていうのもあって。ある程度年齢って若いほうが良いのかなって。(協力者4)</p> <p>前の学校の事例でその学校にはカウンセラーさんいなかったんですけども、ちょっと問題のあるお子さんとある大学の臨床心理士の先生にお願いしたんですね。で、その先生は当時お若かったので、子どももだいぶなつきまして、学校では聞き出せないような話をよく聞いてくださって、御指導を職員も頂いたので、その子どもがかなり、自分たちも教員もそうですけど、高年齢より最初はこう若手の方のほうが、子どもも何となく年齢が近いほうが親しみ感じて話したりとかするので、その辺りではとっても若手のスクールカウンセラーの方に期待する部分は。その時、本当に「あの子どもそんなに話をしたんだ」って自分は思ったので、その先生のもっと色んな若いだけでなく色んな要因があるとは思んですけども。そういう面では若手の先生に期待することってそのあたりですね。(協力者3)</p>
	共通の話題づくり	同じ視点を持ちやすいので、話が合う	その若手の方が他の若手以外の人で勝っているところってっていうのは子どもたちの入り込み方がうまいとか、話題づくりがお上手とか、そういうところはあると思います。やっぱり年配の方は例えば今、子どもたちが関心のある音楽とかその興味があることとかに、情報としてある程度持っていないと、そこに話題が繋がっていかなかったり。そこをきっかけに話しの糸口をつなげていったりっていうのををされてっていうのもけっこうあったりして、それがけっこういいことでもあったりして、そういうことを学校側にもうまく伝えてくださって、「この子のこういうところから」って。で、カウンセラーの方によっては話しの中身をかいつまんでしか話しをして下さらない方もいるんですよ。「この子はこうですよ」って。私なんか「どういうふうに聞かれました？」って話をしちゃったりするんですよ。その時どういう返事だったかとか。そうやって話をしながら、頭に置いておくのは素晴らしいな、と思う方もいて詳細にその話を伝えて下さるんですよ。この子は今、こういう興味を持ってて学校側としても、学校側でもアプローチしやすい所とかも教えてもらえたり。かいつまんで「この子の今の実情はこうですよ」ってしか伝えて下さらない方もいて、それがすごく困りますね。今まで接してきた方で、若手の部類の方はその辺がお上手ですね。(協力者1)

注) SC：スクールカウンセラー

表5はSCの年齢や性別によって生徒の話しやすさが変わってくるということが言える。

表6は説明力というカテゴリーであり、分かりやすい説明、専門的な裏付け、専門用語を使わないという概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表6 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
説明力	分かりやすい説明	相手に合わせて理解してもらえるように話す	あまりこう、難しい病名とか、あのベテランの教員はだいぶ研修とか積んでるのでいいんですけど、若手の教員は今団塊の世代が辞めていき、若手が増えているので、若手の職員にはやっぱりこう噛み砕いた対応なんかをしてくださる先生の方が、ありがたいなって思います。その後も継続していくかなと思います。自分なんかもそうなんですけど、保健の世界では当たり前っていう用語で説明すると、やっぱりちょっと難しく分らないって一般の教員には言われたりすることもあるので。（協力者3） そうですね。本当に基本的なことなんです。自分たちも本当に保健の世界では全然専門的ではなくて一般に広く知られているものだと思って話すと「それは何でしょう？」ってやっぱり聞かれちゃったりするんですよ。一般の先生から。それが心理の世界のなんの言葉だったか自分もはっきり記憶が…。例えば「自閉症スペクトラム」と言っても分からない人は本当に分からない。「症候群みたいな感じだよ」って全部まとめて、それぐらい砕かないと難しい時が、ありますね。きっとこれからますます若手の採用が増えると思います。教員の世界も。そうすると、なかなかそのへん、基本的なことがあの大学でも多少は学んできますけど。（協力者3）
	専門的な裏付け	心理学的知識に則って話をする	えー、で、授業までいなくても担任があのおの承諾を得て「この子はこういう状態だからこうなるんだよ」っていうのを話す時に一緒にカウンセラーの先生もいてくださって、「それはこういう医療に基づいてることなんだよ」って専門的な裏付けをしてくださるとかだと、子どもたちも説得力あるかなっていう。それをカウンセラーさんをお願いするだけではなく、学校現場でも色々考えなければいけないことだと思うんですけども。（協力者3）
	専門用語を使わない	難しい用語は使わずに簡潔に説明する	カウンセラーさんによっては相談した場合、難しい御専門の用語等が一つと説明されてしまうと、やっぱり。あの、若い教員もだいぶ増えているので、ちょっと引いてしまうものもあったりして、今のカウンセラーの先生はとってもオープンな方で気さくな感じなので、若い職員でもあんまりこう固まらずにこうお話しにいけるっていうのはありますかね。（3：話し手29） あとやたら専門用語が使われてしまうと、勉強はしてるつもりでもそれなんですかねって聞きますが、そこは嫌ですよ。きつとね。私なんかは構わないけど、担任の前でもお話されてる方もいて、みんなきよとーんとしてんだけど、気付かないかなみたいな感じになっちゃって。（協力者1）

表6はいかに相手にわかりやすく伝えることが望まれているかということが分かる。また、専門用語を使わないでわかりやすく説明することが望まれていることが分かる。

表7は学校との連携・立ち位置というカテゴリーであり、教員との連携、SCの外部性、学校側の意向、カウンセラーに話を聞いてもらえる、守秘義務の扱い、ケース引き継ぎ時の情報という概念で構成されている。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表7 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
学校との連携・立ち位置	教員との連携	担任だけでなく、すべての教員と連携する必要がある	問題がある子を担任してる担任はカウンセラーさんと連携取りますが、特にそこまで行かない人たちはやっぱり特別支援に関して触れる機会がなくなってしまうので、全員で関わるなら全員で聞かないっていう。小学校は担任の先生とか決まった先生がいるんですけど、中学校は何かあったら空き時間の学年超えた職員が対応になるので。（協力者3）
	SCの外部性	SCの立ち位置を把握し、外部性を保つ	そうですね。大変ななっていう。あと、即短い期間で解決難しそうかって子とか。あと、不登校でいる期間が長くて、色んな誘いをするにあたって、学校の先生とはなかなか話しくいって子が、外部の方だと話せるっていう子もいるので、不登校の子なんかは最初からカウンセラーの方をお願いしちゃってますね。親御さんもちょっと離れた方のほうがいい、話しやすいっていう親御さんもいて、色んなパターンが。（協力者3）
	学校側の意向	学校側の考え方・体制により、SCの活動に変化が生じる	あつ、この人あんまりちょっとその辺は細かいところは自分の位置として持っていないあつて人でも持ち上げます。カウンセラーを。その人を。あたし眼鏡（自分視点）でいくかもしれないんですけど、このカウンセラーは使えるってなったら、使えて、ごめんなさいね。そういう言い方で。活用させて頂けて子どもたちも親も私たちも助かるっていう方だったら、どんどんアピールします。事例検討もお願いして、ケース会議もお願いして、授業もやってくださいね、みたいな感じで。（協力者1）
			（窓口の先生や校長先生の意向は）あり得たりはします。それは大きいと思います。相談をしちゃいけない、というか自分のクラスのことは自分で、学年のことは学年でっていうふうな形だと相談をするイコール担任としては自分1人じゃ解決出来なかったから相談をするんだって思いがたぶん、普通は大きいと思うんですけど（協力者4）
			（年とか経験とかって言うのは）ないですね。けっこう校長、教頭も「カウンセラーの先生に、相談員の先生をお願いして自分だけで抱え込んじゃいけない」というのを口を酸っぱくして言うので「自分だけでは抱え込むな」と周りの先生にも相談しなさい、スクールカウンセラーとか相談員の先生にも相談しなさいっていうのがうちはかなり言われてます。しつこく。なので、そういった意味ではすごく相談しやすいというか使いやすいって言い方おかしいんでしょうけど、はい。（協力者4）
	カウンセラーに話を聞いてもらえる	学校という場でカウンセラーに話を聞いてもらえるという安心感	カウンセラーの方になにか言ってもらう。「心療内科どうですか」と。それは色んなパターンがあると思うんですけども、ひとまず専門家に聞いて頂けるとい、学校で。学校でいて、あのカウンセラーという職種の方に話を聞いてもらえるというのは大きいです。教員は教育相談の勉強は最近の教員は分からないですけど、昔の教員はやってないので。（協力者4）
	守秘義務の扱い	チームとして守秘義務を守るとい考え方	あとはカウンセラーの中で守秘義務があるじゃないですか。守秘義務があるんだけど、クラスの集団に返してやらなきゃいけないって言うと、担任と関わらなくちゃいけないので、ある程度の守秘義務をきちんと守りつつ、クラス担任と連携していくみたいな、兼ね合いは。クリニックのカウンセリングだったら、誰かに何か言われたとしても、「そのことは守秘義務あるので、お答えできません」と言えるじゃん。でも学校は違うね。守秘義務ダダ漏れ。（協力者2）
ケースの引き継ぎ時の情報	ケースの引き継ぎをする際に気をつけること	つなげる努力はしますが、あの、保護者の方は最初躊躇しますよね。「ゼロから話すんですか？」って。ある程度こっちでプロフィールとか話してるんだけど、そこら辺はあまり詳細には伝えてないので、「ああ、そうですね」みたいな感じになっちゃう。「全部私が伝えますからいいですよ」とは言えないじゃないですか。（協力者1）	

注) SC：スクールカウンセラー

表7は学校側との連携だったり、SCの立ち位置によってSCに求められる役割が異なってくると考えられる。あくまでSCは外部の人間だということで相談しやすいということが言える。

表8は他機関・相談員との兼ね合いというカテゴリーであり、相談員との分業、病院への行きづらさという概念で構成されている。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表8 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
他機関・相談員との兼ね合い	相談員との分業	相談員に相談するケースとSCに相談するケースの違い	(心の相談員とSCの先生で相談する案件が違う) 時もあります。カウンセラーさんにはちょっと行き詰っちゃった子とか、あと親御さんも専門的な見地から話し聞いてもらった方がいいかなって言う方はカウンセラーさんに。(協力者3)
			同じ生徒の時にどうしようかなって。もちろん相談員の先生の話全部とかカウンセラーの話全部とかってわけじゃないんですけど、学校としては「こういうふうな方針で行こう」って決めるんですけど、どうなのかなって。…ただやはり専門的になって来た時には相談というよりはスクールカウンセラーの先生にまずは話をしたい、お願いをしたい。たぶん、相談員の先生は例えば保護者の話をしても、アドバイスはもちろんするんですけど、その話を聞いて励ますというスタンスなんですよ。私たちが期待するのは話を聞いて何か言ってもらいたいんです、カウンセラーの先生に。「ああですよ」、「こうですよ」って。(協力者4)
			生徒指導主事もそういう(色々な先生に働きかける)スタンスなので、ひとまず、保健室とか学年で聞いて、ダメな子は相談員さん。で、相談員さんのレベルっていうか範疇を超えている子に関してはっていうことでやっぱり段階が。(協力者3)
病院への行きづらさ	病院を受診するのと、SCに相談することの違い		最初はスクールカウンセラーの先生が存在というか、知らないですけど「実はこういう先生が月に何回かいらっしゃるのでどうですか」って形で。たぶん病院行って相談するとかそういう相談はかなり敷居が高いというか、かなり大変だと思うんですけど、学校で専門の先生に相談できるっていうのはかなり保護者の方にとっては大きいですし、私たちもそれを期待してしまうところが。心療内科には行けないけれども、カウンセラーの先生とは話を。…実際に保護者の方がどう思ってるか分からないんですが、私達としてはひとまず病院に行って心療内科とか、思春期外来とかそっち行って欲しいんだけど、なかなか行かない。そしたらカウンセラーの先生に話を聞いてもらえれば、何かいい答えが出て来るかな。そこが1番期待しているところじゃないかと思います。(協力者4)
			まあ、これが中学校全校に配置されただけでも、まあひとまず良かったなって思うんですけど。やっぱり学校から即、「心療内科とかに行ってみたらどうでしょう」っていうのはなかなか。親御さんも「そこまでは」って思うんですよ。だから「学校にカウンセラーさんいらっしゃってるのでどうですか？」って言う、「じゃあ、病院に行くのはちょっと荷が重いけど、学校に来て先生なら」っていうことで来る親御さんもいるので、それは本当に助かってるかなって。で、カウンセラーの先生からさらに「病院どうでしょう」ってなると親御さんも素直に受け入れたりもしますし。(協力者3)

注) SC: スクールカウンセラー

表8は相談員がいる場合はそれによって、SCに相談をするケースが異なることが分かる。相談員の先生よりもSCの方により難しいケースが来ると言える。

表9は勤務体制等カテゴリーで身近に感じられるように、派遣頻度の増加という概念で構成されている。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表9 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
勤務体制	身近に感じられるように	相談しやすい環境づくりを行う	私、たまたま中学生の子どもがいるんですけど、正直うちの息子の学校にもスクールカウンセラーの先生来てるんですけど、ピラッとお手紙が来て相談員の先生が何日に来ます、何曜日に来ます。相談したいことがあったらどうぞってくるんですけど。(私は)相談することはないんですけど、相談したいなって思った時に相談しにくいなって思います。自分で。(協力者4)
			息子の学校に来ている学校の保護者の方っていうのは、たぶん99%の保護者はほとんど分からないと思うんです。まあ、分からなくて済んでるといえば済んでるんですけど。学校ってスクールカウンセラーの先生もいて、相談員の先生もいてこんなに生徒のこと一生懸命やってるんだよっていうのをもう少しあってもね。もったいないなあっていうのはあります。それは自分の子どもの学校見ても思うので。(協力者4)
勤務体制	派遣頻度の増加	今の派遣頻度では相談しにくい	これはカウンセラーに望むことっていうよりもカウンセラーを派遣する所に望むことなんだけど、勤務条件がね、週1だったら「こんなケースあるんだけど、お願いします」って回して「来週またお願いしますね」っていうのが予約が取れるじゃないですか。だけど、県のカウンセラーなんてね、2週にいったんできちんと入ればいいんだけど、たまたま2週にいったんが休みの日にぶつかったりするじゃないですか。祝日にぶつかるとか、あと、学校は行事にぶつかったりして、そうすると県のカウンセラーは2週にいったん派遣されると、「この前会ったのいつだっけ」ってなっちゃうの。そうするとこんなケースあるんだけど、県のカウンセラーにお願いしたいなって思ってるけど、「今日はお願ひできるけど、次の回はあと月末しか来ないから」って言ったらちょっとね、ケース回したくないでしょうよ。(協力者2)
			何かあった時専門的な意見をすぐ聞ける方っていう。だから本当は月に1回ではなくて毎週来て頂けるようなA県の体制が出来上がるといいなって。(協力者3)

表9はSCをもっと身近に感じられるような環境づくりや、派遣頻度という制度に関わるカテゴリーである。派遣頻度の増加によってケースを頼まれるということもあり、勤務体制もSCにも求める役割に影響を与えている。

表10は教職員への支援というカテゴリーであり、教師へのエンパワメント、教師へのアドバイス、経験が浅い先生への支援という概念で構成されている。〈〉内は聞き手の相槌、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 10 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
教職員への支援	教師へのエンパワメント	教師が悩まないように励ます	<p>「専門的にはこうだけど、そんな理論通りにいかないから」っていうふうに言って下さるんですよ。そうすると「やっぱり間違っていないんだな」という自信につながったりとか、あの、落ち込んでた気持ちがちょっと上がったとか。とっても助けられてます。子どもも職員も保護者も、本当に。(協力者 3)</p> <p>そうですね。あともう1つ、一緒に考えて下さるんですけども、前向きな感じで明るく。あの一緒にガンってこう悩まれてしまうと、自分たちもそうですけど、子どもと一緒に悩んじゃいけないっていう。〈はー〉「それはこうなんだよ」とって、「こうすれば良くなるんだよ」とってこう一緒に悩まない方向で、解決に向かって明るく持って行ってもらえるところもありがたいかなって。〈明るい感じで?〉そうですね。前向きな方に。それはどうしようもないんだよっていう事例であっても、はい。そういうふうに明るく持って行って下さるのが、今とっても学校の問題は深刻なものがあっても今のカウンセラーさんにご相談するとなんか気持ち軽くなってまた頑張れるって職員も思っているの。「それは先生しょうがないんですよ」とって、「こういう事情でだから今の対応でいいんですよ」とってこう言って下さる。「それが間違っていないんですよ」とって言って下さったりするので。(協力者 3)</p>
	教師へのアドバイス	担任教師の対応の仕方や、子どもや親への理解の促進の支援	担任の先生とか、その対応困ってないかなって。「行ってみな、行ってみな」とって。話をしてそれで「話してよかったな」と言ったら次は子どものこととか親のこととかにも理解が深まるし、「カウンセラーの先生にやってもらったらどうかな」とって言って、先生（担任）から連絡してもらっていいとか、ああ、いいですねって言って。(協力者 1)
	経験が浅い先生への支援	若い先生のような経験が浅い先生に対するアドバイス	あとは若い先生でちょっと悩んだ先生は、子どもをすぐ会わせるのではなくて、カウンセラーさんに今の状況を担任から話して、アドバイスもらったっていうことでお話はしてます。(協力者 3)

表 10 は教職員への支援である。教職員への支援としては生徒への対応に関するアドバイスのほかに、教師へのエンパワメントという役割が求められている。具体的な対応以外にも、1人で悩んでいるのではなく、誰かに相談するというような教師のメンタルヘルスという側面がある。

表 11 は保護者への支援というカテゴリーで、保護者への援助、保護者との相談会や説明会という概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 11 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
保護者への支援	保護者への援助	保護者との面談を通して、保護者にフォローを行う	あと、もう1つもちろん子どもの対応もたくさんお願いしたいんですけども、保護者の対応、保護者との面談。やっぱりこうちょっとお願いする部分が多くなるかなって気がします。ひどい保護者だと、若い教員なんかに対しては「お前、子どももないのにどんだけ分かるんだ」というようなことを言う保護者がいるんですよ。でも、やっぱりそういうところで「この方は臨床心理の専門の方です」ってお話で親につなぐとどんなに若いカウンセラーさんでも、「あっ、この人は専門家だから」って親もそういう目では見ない。教員に言うようなことは言わずにちゃんと専門家というふうに一目置いていくので、…教員と共に一緒にそういうこの親の対応にあたっていただくことよくなるかなっていう気はします。〈子どもだけではなくてってことですね。〉そうですね。やっぱり、親が変わらないと子どもも変わらないのでってよく今のカウンセラーさんもおっしゃるので、ひとまず親の面談、かなりの数お世話になってますけども。やっぱり親御さんが学校に来てそのカウンセラーさんとお話してちょっとずつ変わってくと、子どもも即、教室には戻れなくても、別室登校なんか始まった子が実際今年いるんですよ。だから親が変わると全然違うんだなっていうのを実感した事例だったので。(協力者3)
			もうスクールカウンセラーの先生にお願いしている感じで。もちろん相談員の先生にもその保護者の家庭訪問が行っていたりしてるの。あともちろん私たちも教職員もその保護者の方とは話しているんですが、やっぱり大学の先生っていう形で話をすると、違うんですね。なので、大きいんですよね。「大学の先生なんですよ」という形で。(協力者4)
保護者への支援	保護者との相談会や説明会	一般の保護者も含めた複数人で相談できる機会の提供	生徒にも対してですし、特に生徒というか、どちらかというってほしいのは保護者のほうに。「ああしたら」、「こうしたら」というのを言って頂きたいな、というのもあって例えば発達障害で不登校になってしまった生徒がいた時に、相談員の先生はそのまま話を聞いてあげる。でも、そこまでなんで、こっちは保護者がこれからどうすればいいだろうか、どうやって自分の子どもと接すればいいだろうかという時にカウンセラーの先生に「こうしたら」、「ああしたら」とってこう言っていたりとか「こういうふう育てるといいよ」とか、たぶん私たちが言うよりも、やっぱりカウンセラーの先生が行って下さったほうが保護者には大きいかなって気がする。(協力者4)
			色々あるんですが、あの、発達障害っていうんでしょうかね、…そういう話とかをちょっとこう保護者向けにとかにして頂けると、もしかしたらうちの子そうかもみたいなものもありますし、そういうの話を。なかなか学校のほうからそういう話ってする機会が少なくてやっぱり直接生徒の保護者にそれを言うのは難しいところがあるので、なかなかこういうパターンの子どもは若干こういうふうな傾向だからそういうふうな傾向として接した方がいいよとか。…保護者の方とかそういう方と講演まではいなくても1年生の保護者のなかで、先生と1対1じゃないですけど、複数で先生に何でも質問できますみたいな、学校には言いにくいことをちょっと質問したいです、とかそういうのがあつたりすると、…そういうちょっとしたのがグループの中で相談できる機会があつたりすると、逆にちょっとうちの子相談しちゃおうかな、ちょっと見て頂こうかなとか、あるなって思いました。(協力者4)

表 11 は保護者との面談や、相談会・説明会をやってほしいというものである。

表 12 は生徒への支援というカテゴリーで1対1ではない状況での対応、問題のある生徒と同じクラスの生徒への対応、クラスへ戻してあげる支援という概念から構成されている。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 12 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
生徒への支援	1対1ではない状況での対応	学校という集団で生活している場面に応じてどう支援していくべきだろうか	そうですね。…自閉症気味のお子さんって言っても色んなパターンがあるなあっていうのをつくづく、年々個別にやんなきゃいけない子が増えてきて。1対1の関係じゃないところでその子をどう、導いて。例えば相談室なら1対1じゃないですか。保健室もなんか問題があって呼ぶと1対1で対応できるので、いいんですけど、学校そんなに1対1じゃないので。その違うところっていうのを。例えば暴れる子は全然、授業中もなにも関係ないので。で、その暴れて、先生たちが収めるのを周りの子どもたちは見てるんわけなんですよ。そこが現場のそこが難しいところだなって。そのあたりを御指導頂けるといって思ってた教員たちも色んな特別支援の研修会とかに行ってるんですけど。(協力者3)
	問題のある生徒と同じクラスの生徒への対応	同じクラスで生活している生徒に対して、問題た生徒の説明	自分たちも専門的のことを教えて頂く時に色々お願いして講演会なんかもあったり、個人的にもお願いするんですけど、その子のへの対応はとても詳しく教えて頂けるんですけど、その子のために周りの子どもにどんな教育をしたらいのかっていうところが今、教育の分野は悩みで、その辺りを専門的に指導して頂けるとありがたいなって。例えば、あの、暴れてしまう子なんか、その子のためには強く言ったりしないとか、あとその子のための空間を作るとか専門的な御指導頂けるんですけども、学校も限界が。…その子のためだけにこうやってると、周りの子たちは何であの子だけは、特別に許されて自分たちはダメなんだろうっていうのとか、色んな難しい問題が出て来て、3年生ぐらいになるともろろん理解出来るんですけど、中1あたりだと、そのへんが他の子と同じ対応をしなければいけない部分と、その子だけを特別にしなければいけない部分ってこう理論ではわかってるんですけど、それが今の自分の悩みのタネなんです。その子を傷つけないようにこう周りの子にもその子のことを知らせていったらいいのかとか。親御さんによっては、「全然言っていただいて結構です」という親御さんがいるので、そういう子に関しては心の問題でってクラスで話したりして理解を求めるとは思いますが。(協力者3)
	クラスへ戻してあげる支援	将来を見据えて集団で生活することを支援する	うん、そこ(クラス)に所属させて、居場所を見つけてあげる。戻してあげるっていうのが、たぶんそうじゃないとダメなんだと思うんです。学校の中のカウンセリングはね。で、子どもも集団の中でどう折り合いをつけていっていかつていうのを学ばないといけなから。中学校の時とかに集団の中で他人との折り合いをどんなふうにつけていか。自分との折り合い、他人との折り合いをどうつけていっていかつていうのを学ぶべき時だよ。スクールカウンセリングってそうですね。範囲が決まってると思う。クリニックのカウンセリングとは違うと思う。(協力者2)

表 12 は生徒への支援ではあるが、1対1ではない状況で野対応や、同じクラスの別生徒たちへの対応、クラスに最終的には戻すように支援を望んでいる。学校という集団場面でうまく適応できるような支援が望まれている。

表 13 は特別支援教育への支援というカテゴリーで特別支援教育へのアドバイスという概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 13 生成された概念とカテゴリ及び具体例

カテゴリ	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
特別支援教育への支援	特別支援教育へのアドバイス	特別支援に対しての専門的なアドバイスを求める	カウンセラーはカウンセリングだけじゃなくて色々なこういう学校での例えば、特別支援の問題とかについてアドバイスを貰ったりすることも出来るので、そういうのも貰えるのかなって聞いてみたりはしたんですけど… (協力者 1)
			(SCに相談を勧めたりは?) してます。特別支援の先生方には。特に情緒学級の担任とか。まあでも、情緒学級の担任もベテラン級になっているので、大体はしてると思うんですけど。(協力者 3)

注) SC: スクールカウンセラー

表 13 は特別支援教育への専門的なアドバイスを求めているといえる。しかし、研究協力者 1 の発言から読み取ると、アドバイスをもらうことが出来ていなかった。

表 14 は専門性による支援というカテゴリで、グループエンカウンター、発達障害についての知識と検査技術、スクール・ソーシャル・ワーカー (以下、SSW と略す) のような働き、コーチングのようなもの、心理面の授業という概念から構成されている。括弧内は補足、ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 14 生成された概念とカテゴリ及び具体例

カテゴリ	概念	定義	ヴァリエーション (具体例)
専門性による支援	グループエンカウンター	心理学の専門的知識を用いた学級作り	4月って学校ってすごく忙しいんですね。新しい子どもたち入ってきて、学年進級して、その学年始めの事務って先生たちとても負担が重いんですね。なので、その時、担任がグループ・エンカウンターをやれば良いと思うんですけど、学級開きの時に。だけど、そんな余裕ないんですよ。はっきり言って。…この時期に本当は学級づくり、エンカウンターやれば良いと思うんです。なので、市のカウンセラーは「やりましょうよ」って言うんだけど、担任がなかなかのらない。なので、それだったら単独でも。4月の学級開き、学級づくりの時期にそんなエンカウンターみたいなのできれば良いなって。…これは望みます。(協力者 2)
	発達障害についての知識と検査技術	不登校などにも発達障害が関係していることもあり、発達障害に関する知識は強く求められている	<p>「先生、どうしたらいいだろう。親もどうしたらいいだろう」って。なので、カウンセリングとはちょっと離れるかもしれないけど、臨床心理士だったらある程度扱う分野。学校だと発達障害系の子どもたちの相談ってとても多いので、「私、それは専門外なので」って言われると仕事無くなっちゃう。なので、ここに来てる市のカウンセラーは最近、臨床心理士のほかに発達心理士みたいなやつ取りました。それはたぶん要求が多いので。(協力者 2)</p> <p>うん、うん、だからやってもらってます。相談室に来た子で。お家から希望がある時もあるので。WISC3 やってもらってます。そして査定もしてもらって。それやってもらってます。発達障害系の子どもたちがすごく多いので、(協力者 2)</p> <p>だから、子どもが多様化してるし、不登校とかも典型的な形とは全然違ってきてる。色々なのがいる。不登校みたいなのだと発達障害系の子どもたちの不応問題。そうすると、発達障害の子たちって今、すごく多いんですよ。で、その相談がとても多かったですね。この子たちに王道のカウンセリングなんて、とても効果的なものとは言えないので。(協力者 2)</p> <p>保護者の方とかが相談に見えた時にカウンセリングするのと同時に、「医療機関にも1回かかったほうがいいんじゃないですか」ってお勧めをする時には心療内科とか思春期外来に関する情報がないと。…そしてあとは不登校の子が例えば学校以外で通える場所、フリースクール。そういう外部のフリースクールのようなものの機関の情報とかもあるといいな、と思います (協力者 2)</p>

専門性による支援	SSWのような働き	医療機関・フリースクールにつながるように情報を持っておく	そう、なので、学校の先生って限りがあるじゃない。学校の中だけ。なので、別の機関だったらソーシャルワーカーみたいな人たちが入って外部にどこがあつてとかつなげるじゃない。んー、だけど学校にはソーシャルワーカーみたいな人はいないので、外から入ってくるカウンセラーみたいな人たちがソーシャルワーカー的な働きをしてもらえたら。(協力者2) うん、王道のカウンセリングはもう待ってられない…。あのさ、やっぱりきちんと言葉でやり取りしてちゃんとしたカウンセリングが成立してね。何回か重ねないといけないでしょ。それって最近の子どもたち難しい…。子どもの質が前と違うんですね。…プラスそういうのと並行しつつ、単発のコーチングみたいなものもやるしかないんじゃないかって気がしますね。(協力者2)
	コーチングのようなもの	短期で効果が出るような支援をしてほしい	だから、そういう（土日とか放課後は他の友達と遊びに出かけたりするの全然平気な）子たちに王道のカウンセリングを定期的に続けていっても、時間がかかっても成果が…。教育の成果とかカウンセリングの成果って短期間で出るものじゃないと言えば、それはそれなんだけど、…何か生活のちょっと変化が起きたとか、何かがなけりゃ、続かないね。特に今の子どもたちは。で、親も。なので王道のカウンセリング、共感的で理解とか傾聴するとかそんなの他にたぶん、コーチングのようなものがないとさそらくやっていけないんじゃないか、と。そういう意味ですね。(協力者2) えーとね、チーム・ティーチング（以下、TTと略す）を一緒にやってもらえないかと思うんですね、心の健康に関するものでね。学級担任と一緒にとかでもいいしね。私もスクールカウンセラーの先生に頼んで、一緒にTTをやった時あったんですけど。心の健康、学級指導、保健指導でね、そういうのが一緒にできるといいなって。…あとはピア・サポートみたいな指導。そんなのがしてもらえるといいかな、と。(協力者2)
	心理面の授業	心の健康に関する授業などを担任と協働で実施して欲しい	きつと学校側ももっとこう色んなふうに授業と一緒に来ていただいちゃうとか、色んな活用方法というと変ですけど、願っている場を考えると違うと思うんですけど。周りの子への説明に関しても、特定のあの子っていうのがなかなかいかない時には、そういう心理面の授業を一緒にやってみるとか。だからそういうのも必要なかなって自分は色々考えたりするんですけど。(協力者3)

表 14 は SC の持つ専門性を役割として求めている。カウンセリングだけでなく、むしろ今の子どもたちに合わせた支援が望まれている。

表 15 は研修会というカテゴリーで研修会・事例検討会の開催という概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 15 生成された概念とカテゴリー及び具体例

カテゴリー	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
研修会	研修会・事例検討会の開催	学校全体での共通理解を深めるためにも研修会や事例検討会を実施して欲しい	学校側からお願いしまして。ちょうど市全体のそういう研修でもうちのカウンセラーの先生が御説明した研修会があって、学校でもそれに全員行ける出張ではなかったの、学校でもお聞きしたいっていうことでお願いして。私なんかもっと早くにお願いするといいのになって、担当者に言ってたんですけど「やらないの？」って。(協力者3)
			お話はしてはいるんですけど、なかなかやっぱりこう先生もお忙しいので、全体研修も結局基本的なところから始めるしかないっていうか、病気の理解から始まったので、なかなか対応のところまではちょっと御指導頂く時間も学校で確保出来なかったの、次の段階の研修かなにかをやらないと、そのあたりはなかなか解決していかないかなと思うんですけども。(協力者3)
			だから授業じゃなくて、むしろ親とか先生達に持ってらっしゃる知識を出してもらったほうが。研修会とかやってもらったほうが。研修会も事例検討もどのカウンセラーもやってたから。今はそういう縛りがあるから。(協力者1)

表 15 は研修会や事例検討会の開催を求めている。

表 16 は心理学視点の学校への適応というカテゴリであり、心理学の視点で見るとい
う概念で構成されている。ヴァリエーションの最後の数字は研究協力者の番号である。

表 16 生成された概念とカテゴリ及び具体例

カテゴリ	概念	定義	ヴァリエーション（具体例）
心理学視点の学校への適応	心理学の視点で見る	心理学の視点から、学校領域の研究や動向について教えて欲しい	それが今は特に。だから不登校の子もいまだに多いには多いんですけど、発達障害系の子と、自分が今困ってるのは、保健室で関わる子もあの昔 10 年以上前なんかは誰かに嫌なことを言われた、とかはっきりした明確な理由があったんですよね。〇〇の授業が嫌だとか。このところは人と同じ空間にいるのが苦手とか、何か漠然としたものが多くてそういう子へのアドバイスとか、今の心理の世界ではどういふうな流れになってるのかなって。理論的には昔とそんなに変わってないんですかね。それとも最近の動向はこうです、みたいなカウンセラーさんに相談にくる子たちのうちの学校以外の傾向ですよ、みたいなのも教えて頂けるとありがたいかなって。（協力者 3）
			自分の気持ちも面談しても伝えられない子が多くて、でもそもそも小さい時から親子で話をしていないご家庭がやっぱりこううまくいなくなる家庭が多いなって。親子でもしてない、あと夫婦間でもあまりちゃんとコミュニケーションが取れないお家が多いので、そのあたりも影響しているのかなって。みんなそう推測で教育界も進んでいるので。なんか心理の世界でなにか解明されたものとかそういうのがあったらこう新しいものを教えて頂けると、教育のうえでのも考えてまたいけるのかなってというのはあるんですけども。（協力者 3）
			出来ない子多いですよ。でも、カウンセラーさんのところにくる親御さんでもなんか支離滅裂な感じの親御さんはいるっていうふうにお聞きするので、やっぱりその親子の会話もあまりないのかなって。だから世の中一体、それは本当に単なる学校のなかで務めてても憶測なので、臨床心理の分野でそういう論文とかなんか新しい流れとか出てるのかなって。もし、そういう自分たちは触れることがないので、心理の先生からお話聞くのもなかなかないので、頼みの綱はスクールカウンセラーさんなんですよ。（協力者 3）

表 16 は心理学視点の学校への適応というカテゴリであり、心理学の領域から、教育などの学校領域はどんな視点で研究されているのか教えて欲しい、とされている。

3-2 結果図

次に各カテゴリからどのようなプロセスが描かれるかについて結果図を書いて示した。コアカテゴリとして、カテゴリ I 〈SC 自身の資質〉、カテゴリ II 〈年齢・性別・経験による違い〉、カテゴリ III 〈説明力〉 の 3 つのカテゴリを SC 個人要因とする。

カテゴリ IV 〈学校との連携・立ち位置〉、カテゴリ V 〈他機関・相談員との兼ね合い〉、カテゴリ VI 〈勤務体制〉 の 3 つのカテゴリを SC 制度要因とする。

カテゴリ VII 〈教職員への支援〉、カテゴリ VIII 〈保護者への支援〉、カテゴリ IX 〈生徒への支援〉、カテゴリ X 〈特別支援教育への支援〉 の 4 つのカテゴリを個別対応要因とする。

カテゴリ XI 〈専門性による支援〉、カテゴリ XII 〈研修会〉 の 2 つのカテゴリを心

理的専門性とする。

カテゴリーⅩⅢ〈心理的視点の学校への適応〉を心理的視点の学校適応とする。

図1において【】は概念、〈〉はカテゴリー、[]はコアカテゴリー、太い矢印はプロセスの方向を表す。

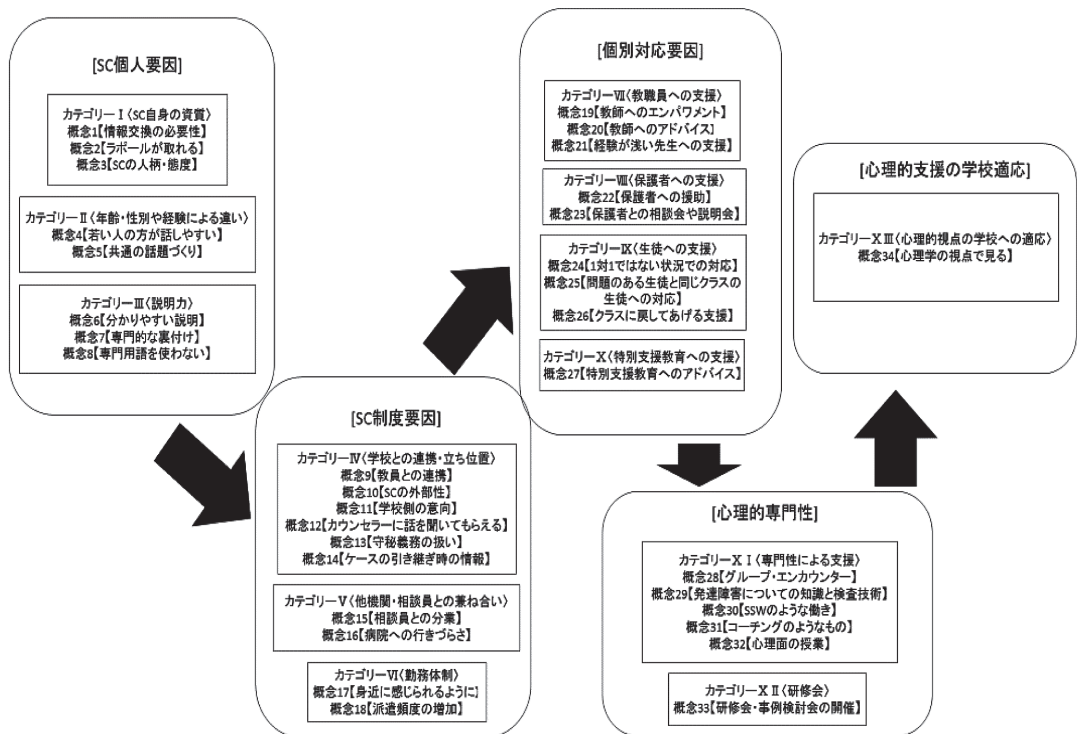


図1 養護教諭がSCに求める役割のプロセス

まずSC個人の資質である、ラポールが取れる、人柄・態度、上手く情報交換ができるといったことや、年齢・性別・経験による違いによるものがある。そして次にSC制度要因として、SCの外部性や学校側の意向や相談員との分業、勤務体制によって求める役割が異なってくる。

個別対応については教職員への対応として、具体的な対応とエンパワメントという2つの支援、保護者への支援に関しては面接といったことの他に保護者向けの相談会や説明会を求めている。生徒への支援に関しては1対1ではない状況での対応や、問題を抱える生徒と同じクラスの生徒への対応といったような集団で適応できるような支援が求められている。その他にも特別支援教育へのアドバイスといったことも求められた。

そういった対応の具体性として、エンカウンター・グループ、発達障害についての知識と検査技術、SSWのような働き、コーチングのような短期で効果が出るようなもの、といった専門性が求められる。

そして心理的視点から学校への適応ということで、心理学の視点から学校領域の研究・動向について教えて欲しい、という広い視点のニーズが求められた。

4. 考察と今後の展望

4-1 考察

黒沢（2002）や黒沢ら（2013）でスクールカウンセリングの5本柱が挙げられていたのと比較すると、個別相談のカウンセリングに位置づけられるものが求められる役割として期待されているのではないかと考えられた。生徒・保護者・教師への個別相談ということで、実際の対応の仕方や、教師にはエンパワメントという支援も望まれていた。

学校側がSCを活用する上で、病院を受診するよりはSCの方が話しやすさがあるようであり、SCの内部性と外部性のバランスが大事だと考えられる。また、生徒の対応だけでなく、どちらかという、保護者の支援のほうが望まれているかもしれない、と考えられる。さらに、研修会を望むということは生徒への直接的な対応よりも研修会や事例検討会で、教師への支援の方が望まれている、とも考えられる。

結果図から踏まえると、SC自身の資質や学校側の意向といったものがあって初めて、生徒や保護者、教師といった人への個別対応や、より専門的な知識などを生かしたエンカウンター・グループの支援などに繋がるのではないかと考えられる。

そして、心理学の視点から教育領域の研究や動向について教えてほしいというのは、専門が違う者同士が話し合うということでは、コンサルテーションに近いと考えられる。このニーズは学校保健を担う養護教諭ならではのニーズではないかと考えられる。

本研究の結果を受けるとSCが実際にケースに対応することが多く、コンサルテーションといえるような役割はあまり求められていないと考えられる。

まずは、カウンセリングといった個別対応からコンサルテーションといった教師主体の支援というプロセスをSCに求められる役割としてはたどるのではないかと考えられる。

そしてさらに、広い視点から学校教育や心理を捉えようとするニーズが出てくるのではないかと考えられる。

4-2 今後の展望

今回の結果では、新たに心理学の領域では教育領域においてどのような動向なのか、というニーズが語られた。今後は学校全体を捉えるだけでなく、教育全体の流れという視点も踏まえることが望まれる。

今回は中学校の養護教諭に限定して実施した。先行研究において、学校の校種別にカウンセリングや、コンサルテーションといったニーズに違いが出ていた。

そのため、小学校や高校に勤める養護教諭から SC に求める役割とプロセスについてそれぞれ比較することで、学校別の SC の実践について理解が深まるのではないかと考えた。

5. 倫理的配慮

本研究は常磐大学大学院研究倫理委員会において研究計画書、本文書およびその他の関連文書の内容、ならびに研究実施の適否に関して、事前に審査を受け承認を得ている。

研究協力者に関しては研究計画書、同意書、同意撤回書、誓約書について説明をし、インタビュー途中でも、参加を拒否できること、インタビュー後も協力者の意志により、同意書、データを破棄できることを伝えた。

6. 附記

本論文は、平成 27 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に加筆・修正を加えたものである。御指導を賜りました先生方、研究に協力して頂いた皆様に心から御礼を申し上げる。

7. 引用文献

相澤直子 (2011). 中学校におけるスクールカウンセラーの活動：導入期の留意点について 埼玉大学教育学部附属教育実践センター紀要, 10, 37-44.

荒木史代 (2007). スクールカウンセラーに対する教師のニーズ 千葉大学教育学部研究紀要, 55, 87-95.

朝日真奈・小坂浩嗣 (2012). スクールカウンセラーと養護教諭の連携について—常勤型スクールカウンセラーの立場から—鳴門生徒指導研究, 22, 2-9

林幹男 (2010). 現場で役立つスクールカウンセラー養成の課題 教育と医学, 58, 446-452.

- 堀尾良弘(2012). 学校におけるスクールカウンセラーの活用とその展望 人間発達学研究, 3, 53-60.
- 吉澤佳代子・古橋啓介(2009). 中学校におけるスクールカウンセラーの活動に対する教師の評価 福岡県立大学人間社会学部紀要, 17(2), 47-65.
- 伊藤美奈子(2013). スクールカウンセリングの新たなパラダイム 臨床心理学, 13(5), 605-608. 金剛出版
- 伊藤美奈子・中村健(1998). 学校現場へのスクールカウンセラー導入についての意識調査——中学校教師とカウンセラーを対象に——教育心理学研究, 46, 121-130.
- 木下康仁(2007a). 修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)の分析技法 富山大学看護学会誌, 6(2), 1-10.
- 木下康仁(2007b). ライブ講義 M-GTA 実践的質的研究法修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチのすべて 弘文堂
- 黒沢幸子(2002). 指導援助に役立つスクールカウンセリング・ワークブック 金子書房
- 黒沢幸子・森俊夫・元永拓郎(2013). 明解! スクールカウンセリング読んですっきり理解編 金子書房
- 文部科学省(1997). 生涯にわたる心身の健康の保持増進のための今後の健康に関する教育及びスポーツの振興の在り方について(保健体育審議会答申) Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_hoken_index/toushin/1314691.htm (2015年12月10日)
- 文部科学省(2005). 養護教諭の職務内容等について http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/shiryo/05070501/s007.htm (2015年12月10日取得)
- 文部科学省(2007). 教育相談等に関する調査研究協力者会議
2 スクールカウンセラーについて http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/kyouiku/houkoku/07082308/002.htm (2015年12月10日取得)
- 文部科学省(2013). スクールカウンセラー等配置箇所数, 予算額の推移 http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/12/09/1341643_01.pdf (2015年12月10日取得)
- 村山正治(1998) 新しいスクールカウンセラー—臨床心理士による活動と展開—ナカニシヤ出版

- 村山正治 (2010). スクールカウンセラー事業の実態と課題—データとともにみる 教育と医学, 58, 430-437
- 中西三春・森俊夫 (2002). スクールカウンセラーの活動内容に関する保護者のニーズ—私立女子中高等学校 2 校による結果報告—こころの健康, 2, 66-74
- 内田利弘・今度義則 (2007). 教育相談に求められる SC との連携についての一考察 京都大学紀要, 111, 1-16.
- 氏原寛・亀口憲治・成田善弘・東山紘久・山中康裕 (1992). 心理臨床大事典 培風館
- Willig, C. (2001). *Introducing Qualitative Research in Psychology: Adventures in Theory and Method*. Buckingham: Open University Press. (ウィリッグ, C. 上淵寿・大家まゆみ・小松孝至(共訳)(2003). 心理学のための質的研究法入門創造的な探求に向けて 培風館)

研究論文

大学と障害者の学習権保障

～(韓国) 大邱大学の障害学生支援センターからとらえる社会的課題～

呉 世 雄* 西 田 恵 子**

The Right to the Pursuit of Education by persons with disabilities and the role of the University
= An issue seen in The Disability Resource Center of Daegu University in Korea =

Abstract

Normalization is an important aspect in the modern society. However, hindrances to it have always existed. One such hurdle is that of putting into practice the right of persons with disabilities to pursue education. In 2013, the law to eliminate discrimination towards persons with disabilities was implemented in Japan. Universities in Japan are required to accommodate the enrollment of students with disabilities. In 2007, the law prohibiting discrimination towards persons with disabilities was implemented in Korea. The Daegu University in Korea, is foremost in the support of persons with disabilities. It founded the support center for the disabled persons and provides services to enhance their well-being. The social workers and staff in the center possess commendably high qualifications. Although the movement is still in its infancy, the Daegu University has achieved remarkable success in supporting the students with disabilities in various aspects and boosting their self-esteem. As expected, Daegu University will remain the leader in the matter of according persons with disabilities, their right to education. With reference to such an advanced example, the Daegu University, it is desirable that the Universities in Japan would also make the necessary adjustments and implement services to support persons with disabilities, to ensure their right to study and pursue education. Such a move will not only enhance the emotional and mental well-being of these students, it will also create a social awareness of the rights of those with disabilities and contribute to a more cohesive and harmonious society.

I. 研究の背景

デンマークのバンクーミケルセン、スウェーデンのニイリエ、アメリカのヴォルフエン
スベルガーなど、様々な人物が提起してきたノーマライゼーションの理念は今や多くの社

* 宇都宮大学地域デザイン科学部 専任講師

** 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

会で知られる用語となり、政策等に反映されるものとなっている。しかしその内実は、生存権、生活権の保障とともに常に常に克服すべき課題に直面しているといえる。本稿に取り上げる障害者の大学進学と修学に関わる問題及び課題もそのひとつである。

日本は 2006 年に国連総会で採択され 2008 年に発効した障害者権利条約¹を受け、2011 年の障害者基本法の改正で第 4 条「(差別の禁止) 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がなされなければならない。3 国は第 1 項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。」を定めた。そして同法の規定を具体化するものとして、障害者差別解消法を 2013 年に成立させた。この法律は、雇用、教育、医療、公共交通など障害者の自立と社会参加に関わるあらゆる分野を対象に「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の不提供」を禁止するものである。

2016 年 4 月の施行に伴い、大学はあらためて障害のある学生の入学と修学について「不当な差別的取扱い」は行わず、「合理的配慮の提供」を促されることとなった。

参考として欧米のいくつかの大学における障害学生の在学状況をみると【表 1】のとおりである。

【表 1】OECD 加盟主要国の大学における障害学生支援の状況

大学名 (国名)	障害学生支援 センター スタッフ数	学生数 A	障害学生数 B	B/A	障害学生に占める発達障害 学生等の割合
ケンブリッジ大学 (イギリス)	9 名	18,000	1,470	8.1%	66.7%
ワシントン大学 (アメリカ)	9 名	15,000	1,200	8.0%	43.0%
ウィニペグ大学 (カナダ)	36 名	10,000	650	6.5%	35.0%
プリティッシュコロンビア大学 (カナダ)	18 名	50,000	1,600	3.2%	97.5%〔注〕

〔注〕 ASD (自閉スペクトラム症)、LD (局限性学習症)、精神障害、慢性内部障害を含む

※出典：竹田一則（筑波大学）「しょうがいのある学生の修学支援（合理的配慮）について～文部科学省検討会（一次まとめ）をふまえて～」P.11 2011-2013 筑波大学障害学生支援室調査による資料より
http://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu_shien/event/zenkoku_seminar/h26/_icsFiles/afieldfile/2015/11/16/h26seminar2_t.pdf#search=%27OECD%E5%8A%A0%E7%9B%9F%E4%B8%BB%E8%A6%81%E5%9B%BD%E3%81%AE%E5%A4%A7%E5%AD%A6%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E9%9A%9C%E5%AE%B3%E5%AD%A6%E7%94%9F%E6%94%AF%E6%8F%B4%E3%81%AE%E7%8A%B6%E6%B3%81%27

1 日本は 2007 年に条約署名し、2014 年に批准した。

少子化の傾向が続く日本では、大学全体の在学者数は増加傾向から 2011 年を最高としてその後減少に転じ、2014 年度は前年度から 1 万人減少した 255 万 2 千人であった²。しかし大学（学部）進学率は依然漸増の傾向にあり、2013 年度は高等学校卒業者のうち 48.1%が大学（学部）へ進学した。一方、特別支援学校に注目してみると、その在学者数は増加の傾向にあり、2014 年度は前年度から 3 千人増えた約 13 万 6 千人となっている。特別支援学校卒業者の進路は、大学等への進学、教育訓練機関等入学、就職、社会福祉施設等入所・通所に大きく分かれる。障害の種別・内容やその程度によって進路の選択は変わってくるが、2011 年度卒業生 17,707 人のうち大学等への進学者は 206 人であり、その割合は 1.2%であった³。またその内訳は、視覚障害 33 人（大学進学率 10.0%）、聴覚障害 100 人（大学進学率 18.9%）、知的障害 2 人（大学進学率 0.01%）、肢体不自由 40 人（大学進学率 1.4%）、病弱・身体虚弱 31 人（大学進学率 23.8%）である。高等学校卒業生と特別支援学校卒業生とでは大学への進学率に大きな差があるとともに、特別支援学校卒業生の中でも障害の種別によって差異があることがわかる。

あるいは、日本学生支援機構が行っている実態調査⁴によって、視覚障害 687 人（前年比 21 人減）、聴覚・言語障害 1,566 人（前年比 44 人増）、肢体不自由 2,413 人（前年比 77 人増）、病弱・虚弱 2,809 人（前年比 26 人増）、重複 319 人（前年比 4 人増）、発達障害 2,282 人（前年比 240 人増）、その他（精神疾患・慢性疾患・知的障害・他）2,969 人（前年比 187 人増）、計 13,045 人（前年比 557 人増）が障害のある学生として修学していることが把握されている。障害のある学生が在籍している大学は 619 校、79.4%（前年比 16 校増）となっている。その実、授業支援がなされている割合は【表 2】のとおりである。障害のある学生が在籍する大学のうち、支援に関する専門委員会を設置している大学は 66 校 39.8%、支援を担当する専門部署・機関を設置している大学は 50 校 30.1%という状況と併せると、全ての障害のある学生に支援が行き届いているとはいえない課題をとらえることができる。

2 文部科学省「平成 26 年度学校基本調査」による。なお大学全体とは、学部・大学院・専攻科・別科の学生等を含めたものである。

3 内閣府「平成 25 年度版 障害者白書」による。

4 2005 年から毎年行っている調査である。本稿では国立大学 86 校、公立大学 85 校、私立大学 609 校、計 780 校を対象とし、2014 年 5 月 1 日現在で回答を求めた調査結果を用いている。回収率は 100.0%であった。

【表 2】2014 年障害種別による大学の授業支援実施状況

区分	学生数	在籍校数 A	実施大学数 B (前年度)	実施率 A/B	全大学での 実施率
視覚障害	687	228	164 (158)	71.9%	21.0%
聴覚・言語障害	1,566	363	255 (242)	70.2%	32.7%
肢体不自由	2,413	462	311 (310)	67.3%	39.9%
病弱・虚弱	2,809	328	144 (125)	43.9%	18.5%
重複	319	133	72 (82)	54.1%	11.8%
発達障害	2,282	393	255 (235)	64.9%	32.7%
その他	2,969	355	191 (171)	53.8%	24.5%

※出典：日本学生支援機構「平成 26 年度（2014 年度）大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査結果報告書」P.19,24,37 をもとに作成

II. 研究の目的と方法

上述のとおり、日本においては障害のある学生の入学は今後しばらく増加傾向にあることが予測され、支援を行う大学が増えることも予測されるが、十分な支援を得ずに修学する学生が相当数存在することが考えられる。障害者差別解消法への対応にとどまらず、障害のある学生がノーマライゼーションの理念のもと、修学を保障される環境整備は早急に達成の求められる課題といえる。

このような課題をとらえ、障害学生の学習権保障にかかわる研究は以前から行われてきた。1990 年代の大泉溥の研究、2000 年代の藤井克美、鶴田一郎らの研究は障害学生支援に関わる先駆的な研究の例である。障害学生実態調査の分析や障害学生の受け入れ及び支援を行っている大学における実践の検討と課題の抽出が主な内容であった。2010 年代に入ると障害学生支援と福祉機器の開発利用に関わる研究、障害学生の支援に関わる合理的配慮についての研究ほか、研究の内容は多岐に渡り、裾野が広がっている。障害学生という当事者と関わりのある各所において研究の必要がとらえられ、徐々にその蓄積がはかられてきたといえよう。

一方、韓国における障害学生の学習権保障に関する研究は、障害者の高等教育の機会を拡大するために入学定員外入学および障害者間の競争を骨子とする「特集教育対象者の特別選考入学制度」が導入された 1994 年以降に多く見られるようになった（곽정란 2009）。その主な内容は、障害学生支援の実態把握と満足度に関する研究（조한진ら 1998, 김성애ら 2002, 정정진 2007）、支援体制や物理的環境に関する研究（김남희 2004, 김정렬 1996, 조홍중ら 2005）、支援方策・方法論に関する研究（김동연 1999, 손지영 2008, 김주영 2005）に分けることができる。これらの諸研究に基づく政策提言

や実践関係者の努力は「特集教育対象者の特別選考入学制度」の実効性を高め、学習権保障の中身を充実させることに寄与したといえる。また制度政策の面では、2004年に「障害学生の学習権保障総合対策案」が策定されたり、2007年に「障害者差別禁止及び権利救済等関する法律」及び「障害者等に関する特殊教育法」が制定されるなど、障害者の学習権の保障を進める政策的装置が次第に整備されていくこととなった。その取り組みは日本の高等教育における障害者支援への示唆を含むと考えられる。そこで本稿は、社会福祉学の見地から韓国における障害者の学習権の保障と支援について障害者支援に実績のある大邱大学が運営する障害者支援事業をもとに考察し、今後求められる整備の方向を検討する。

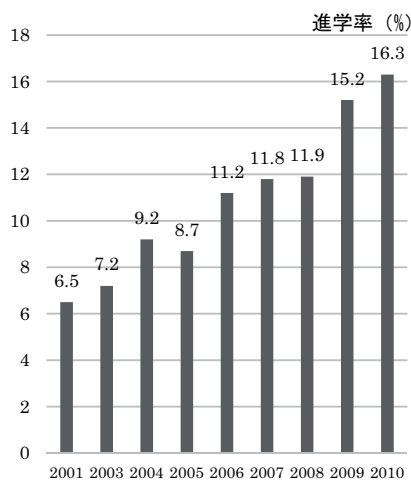
韓国の障害者支援政策については関連省庁の報告書等を参考にした。また、大邱大学の障害者支援事業を把握するため、大邱大学「障害学生支援センター（以下「支援センター」と略す。）」の担当職員及び関係者へインタビュー調査を行うと共に、大学の報告書や評価資料、関連文献等の文献資料分析を行った。インタビュー調査は、支援センターの職員4名及び元担当職員1名を対象に、2015年2月と3月に渡り、2回行った。質問内容は、大邱大学の障害学生の在籍状況、障害者支援の枠組み、支援センターの支援内容や課題等である。文献資料分析は、支援センターのパンフレット、年次報告書、評価報告書等を用いた。

Ⅲ. 韓国における障害者の大学進学及び支援策の状況

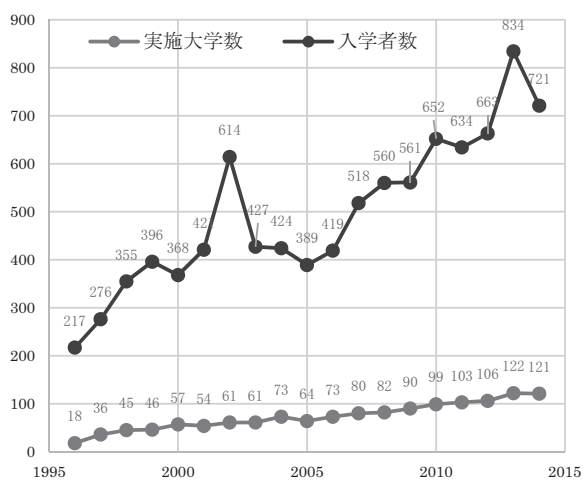
韓国における高等教育（短大及び大学）の進学率は、1970年に26.9%だったのが、現在はOECD加盟国の平均（56%）を大きく上回る81%である。一方、障害者の高等教育進学率は、2010年現在、16.3%で健常者に比べると非常に低い水準である【図1】。しかし、障害者の高等教育進学率の正式なデータが示された1998年の「特殊教育実態調査」によると、当時の大学進学率は5.2%で現在の3分の1程度であり、その後、約10年の間に急激に増えてきている。

このように障害者の大学進学率が短期間で増加したのは、1988年のソウルオリンピック・パラリンピックの開催をきっかけに始まった障害者運動、そしてその結果として進められるようになった一連の障害者関連制度政策の一環として1995年から導入された障害者の「特別選考制度」の影響が大きい。

特別教育対象者の高等教育への権利を増進するために導入された「特別選考制度」は、



【図1】障害者の大学進学率



【図2】障害者特例選考制度の実施大学数と入学者数

1994年8月に「重症障害者の特例入学等教育法施行令及び大学学生定員令の改正案」が成立したことにより、1995年度から実施されるようになった。初年度の1995年には2つの短大と6つの4年制大学で113名の障害者がこの制度を利用して入学した。その後【図2】のとおり、1996年は18大学217名、1997年は36大学276名、1998年は45大学355名と、年々、制度を導入する大学とその入学者数が増え、2014年には121大学で実施され、721名が特別選考制度で入学している（教育部2014：98）。

しかし、「特例選考制度」が導入されてからも、約10年間は障害を持つ大学生本人や在籍する大学への公的支援等の具体的な支援策はほとんど講じられなかった。むしろ、特例制度を使って入学したものの障害への特別な支援がないため、大学生活に馴染めず途中で退学してしまったり、学業不振に陥る等の問題が多発するようになった。そのような中、2003年にある大学に在籍していた肢体障害者が大学の便宜施設等の不備により学習権を侵害されたと主張し、「障害者の学習権侵害に伴う損害賠償の請求訴訟」を起し、原告が勝訴するできごとがあった。それを契機として教育部⁵は実態調査を行い、2004年8月に「障害学生の学習権保障総合対策（案）」が策定され、2005年から「障害学生ドゥミ（支援人）経費支援」制度が始まることとなった。「障害学生ドゥミ（支援人）経費支援」制度は重度の障害（障害区分3級以上）を持つ大学生に対して、大学での生活や学習活動を支援する支援人を配置するのにかかる費用を一部補助するというものである。具体的には、経費の7割を公費補助で、残りの3割を大学側が負担する形で支援人配置事業を

5 日本の文部科学省にあたる。

実施する（教育部 2006；곽정란 2008：39）。この事業は現在に至るまで継続しており、2013 年現在、42 億 8500 万ウォンの公費補助が行われ、年間約 3,000 名の障害のある大学生が支援を受けている。

教育部の取り組みの他にも障害者関連の制度・政策は整備がはかられ、各法律により障害者の高等教育環境の整備が進んでいる。2007 年 4 月には「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」が制定され、「教育機関に在籍中の障害者の教育活動に不利益が被らないよう便宜を提供しなければならない」（同法第 12 条）と明記されるようになった。その他、同法第 14 条には、教育責任者は当該教育機関に在籍中の障害者の教育活動に不利益がないよう、人的、物的支援を積極的に講じなければならないこと、第 18 条には、施設物への接近、利用の差別禁止に関する条項において、大学内施設への接近性、利用保障について努めなければならないことを明記している。また、第 20 条の情報接近における差別禁止の条項では、大学内の講義、講義手段及び方法、印刷物等の接近において、学習権侵害があってはならないことを明記している（教育科学技術部 2011：41）。

同年 5 月には、「障害者等に関する特殊教育法」が制定され、高等教育と生涯教育に関する項を設け、特別支援委員会（第 29 条）、障害学生委員会（第 30 条）、便宜提供等（第 31 条）、学則等の策定（第 32 条）が明記され、大学等の高等教育環境の整備の根拠法となっている。具体的には、同法第 4 条に「各級学校の長または大学の長は、特殊教育対象者がその学校に入学しようとする場合、彼らが持つ障害を理由に志願を拒否したり入学選考合格者の入学を拒否する等、教育機会において差別してはならない」と明記されている。また、第 29 条では、大学における障害学生支援の計画策定、審査請求に関する審議及び決定を行う「特別支援委員会」を設置すること、さらに、第 30 条では、大学に障害学生支援センターを設置し、障害学生支援、便宜提供、関連人材の教育、障害学生教育福祉実態調査等を担当するよう定めている。第 31 条は、大学の長は障害学生の教育活動の便宜のために、各種の学習補助機器等の物的支援、教育補助人員の配置等の人的支援、就学便宜支援、情報接近支援、便宜施設の設置等の提供を講じなければならないことを、また、第 32 条は、大学の長は、障害学生支援等に関する必要な内容を学則に規定しなければならないことを明記している（教育部 2014：96）。

このように、韓国における障害者の高等教育の機会や支援環境は、1995 年の「特例入学制度」を皮切りに、その後、障害者の福祉や教育等の権利に関わる法律の整備に伴い、拡充しつつある。

IV. 大邱大学の障害学生支援の現状

大邱大学は、慶尚北道慶山市に位置し、前史として1946年に大邱盲啞学校を設立した経緯をもつ総合大学である。1956年に「愛・光・自由」のキリスト教精神を基に、韓国社会事業学校が設立され、1961年に韓国社会事業大学となった。当初は、特殊教育やりハビリテーション、社会福祉分野の専門職養成を目的として単科大学としてスタートしたが、その後、幅広く学部・学科を増設し、1980年には「大邱大学」へと名称変更を行い総合大学となった。2015年現在、全14学部⁶の在学学生数は、20,010人であり、そのうち障害を持つ学生が191名在籍している。教職員は、教員834名、職員333名であり、そのうち28名は障害者である。大学設立当初から障害を持つ学生への支援を積極的に進めており、政府が1995年に、障害者の「特例入試制度」を導入する前から「入試において障害者を排除しない」と言う方針を掲げ、全国から多くの障害者が集まるようになった。さらに、多くの障害学生を総合的かつ専門的に支援するために、2000年には全国初の障害を持つ大学生の教育支援を行う専門機関として「障害学生支援センター」を創設した。教育科学技術部⁷が2003年から定期的実施している「大学障害学生の教育福祉支援の実態調査及び評価」において、大規模大学としては5回連続で「最優秀大学」に選ばれた唯一の大学である。日本との交流は長く、23大学と協定を結ぶとともに、大学の点字博物館には日本との交流の歴史を示す部屋がある。そこには昇地三郎⁸、今西孝雄⁹、桜内義雄¹⁰を紹介するコーナーも設けられている。

1. 大邱大学における障害学生の在籍状況

大邱大学の障害学生の在籍者数の推移を見ると、1995年は51名だったが、2002年まで増え続け、その後は緩やかに減り、近年は横ばいの状況である。2014年度は203名が在籍している。障害を持つ学生の多くは、1995年から導入された「特例選考制度」を利用して入学している。その推移を【表3】に見ると、在学者数の推移と同様、制度が実施された1995年から2002年までは増え続け、2003年を境にやや減少傾向が見られる。

6 学部は、人文・法科・行政・経商・社会科学・自然科学・工科・情報通信・生命環境・造形芸術・師範・リハビリ科学・基礎教育・看護保健の14学部で構成されている。大学院も併設されている。なお社会福祉関連の学科は、行政学部地域社会開発・福祉学科、社会科学部に社会福祉学科、産業福祉学科、家政福祉学科がある。

7 日本の文部科学省にあたる。2013年の機構改革で教育部へと名称変更がなされた。

8 (1906-2013) 教育学、心理学、精神医学を修め、日本で最初の知的障害児通園施設といわれるしいのみ学園を設立、運営した人物である。

9 (1910-2014) 1934年に聾学校教諭となり、その後、国立聾啞者更生指導所指導課長、聴覚障害者教育福祉協会会長等を務め、聴覚障害者教育に携わった人物である。

10 (1912-2003) 衆議院18期、参議院1期を務め、通産大臣、農林大臣、建設大臣、外部大臣、自由民主党幹事長等を歴任した人物である。

2014 年度に特例選考制度で入学した障害者は 44 名であり、1995 年度から 2014 年度まで延 1,035 名が同制度で入学した。

【表 3】年度別特例入学者数の推移（学部生のみ）

入学年度	視覚		聴覚		肢体		その他		計	在籍生数
	学生数	比率 (%)	学生数	比率 (%)	学生数	比率 (%)	学生数	比率 (%)		
1995	13	30.2	8	18.6	21	48.8	1	2.3	43	51
1996	18	31.6	10	17.5	27	47.4	2	3.5	57	111
1997	15	27.3	10	18.2	29	52.7	1	1.8	55	166
1998	19	28.4	13	19.4	35	52.2		0.0	67	220
1999	19	22.6	13	15.5	52	61.9		0.0	84	258
2000	17	20.5	16	19.3	50	60.2		0.0	83	288
2001	19	23.5	15	18.5	40	49.4	7	8.6	81	305
2002	14	17.1	12	14.6	53	64.6	3	3.7	82	334
2003	13	22.8	12	21.1	32	56.1		0.0	57	319
2004	15	36.6	6	14.6	20	48.8		0.0	41	278
2005	13	26.5	10	20.4	25	51.0	1	2.0	49	252
2006	12	32.4	7	18.9	18	48.6		0.0	37	228
2007	13	32.5	9	22.5	18	45.0		0.0	40	219
2008	8	27.6	2	6.9	19	65.5		0.0	29	
2009	12	37.5	4	12.5	15	46.9	1	3.1	32	
2010	11	29.7	7	18.9	19	51.4		0.0	37	
2011	12	25.0	11	22.9	22	45.8	3	6.3	48	
2012	12	30.8	9	23.1	15	38.5	3	7.7	39	
2013	6	20.0	3	10.0	17	56.7	4	13.3	30	
2014	6	13.6	8	18.2	22	50.0	8	18.2	44	203
合計	267	25.8	185	17.9	549	53.0	34	3.3	1,035	

※出典：大邱大学障害大学生教育福祉支援自己評価委員会（2014）及び内部資料を参考に作成。

1995 年以降増加傾向にありながら、2002 年に減少傾向に転じた理由は、特例選考制度が導入された当初、他の大学は障害者の受入体制が整っていなかったため、すぐに特例選考制度を実施することができず、制度導入以前から障害者を積極的に受け入れてきた大邱大学に障害者が集中したことによると考えられる。しだいに他の大学でも特例選考制度が導入され、全国の複数の大学に障害学生が分散するようになった影響が直接的な原因である。

2015 年 3 月現在の障害学生の在籍状況【表 4】は、学部生 203 名、大学院生 23 名で合計 226 名が在籍している。障害別¹¹にみると、肢体障害者が約半数を占めており、その次に視覚障害者、聴覚・言語障害者の順である。脳病変、知的障害を持つ学生もいるが

11 韓国の障害者の分類は、大きく「身体的障害」と「精神的障害」に区分され、さらに身体的障害は「外部身体機能の障害」（肢体、脳病変、視覚、聴覚、言語、顔面障害）と「内部機関の障害」（腎臓、心臓、肝臓、呼吸器、造瘻・尿路、癲癇）に分類される。また、精神的障害は、「発達障害」（知的、自閉性）と「精神障害」に分類される。以下、韓国の用語を準用している。

数は少ない。「その他」には自閉症、内部障害等が含まれる。このように、大邱大学の障害学生の大半は身体障害者で、発達障害や知的障害を抱える学生は非常に少ない。これについては、ヒアリング調査で、特例選考制度を導入していても修学能力試験や高校での評点を入学基準として設けているため、学習能力が比較的低い障害者は入学できないためであることが分かった。なお、このデータは特例選考入試で入学した学生のみのものである。軽度の障害者や障害者であることを知られたくない学生が在籍している可能性は十分にある。それらの学生は、自ら支援を求めないことが多く、支援センター等による支援の手は届かない。そこで近年、彼らの実態やニーズ把握の必要性が提起されている。

【表 4】障害学生の在籍状況（2015 年 3 月現在）

	視覚	聴覚・言語	肢体	脳病変	知的	その他 (自閉、腎臓、顔面障害等)	計
1 年	15	8	20	1	-	7	51
2 年	6	8	25	1	1	7	48
3 年	8	3	24	-	1	4	40
4 年	17	15	27	-	1	4	65
計	46	34	96	2	3	22	204
大学院	5	4	14	-	-	-	23

※出典：大邱大学障害学生支援センター内部資料を基に作成。

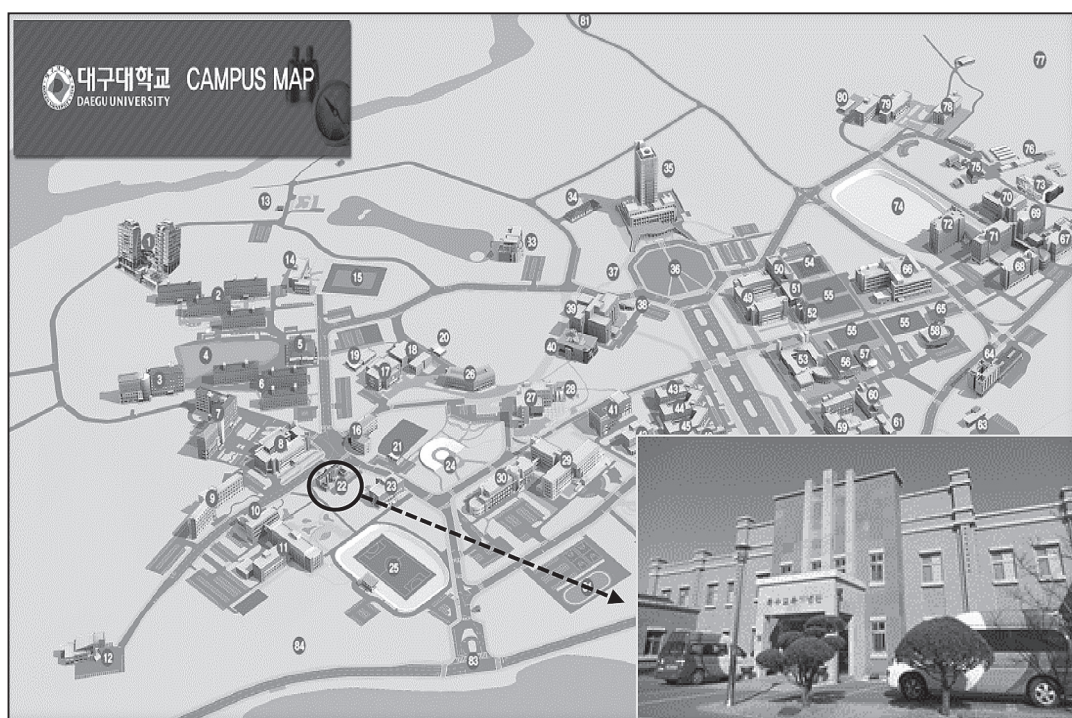
2. 大邱大学障害学生支援センターの概要

1) 障害学生支援センターの創設と展開

大邱大学に「障害学生支援センター」が創設されたのは 2000 年である。大邱大学では、それまでも障害学生の支援業務の担当者を配置したり、担当チームを設置することで障害学生への支援活動を行ってきたが、専従のスタッフを配置する独立組織として発足した。このようなセンターは韓国で初めてであった。単独部署を創設した背景には、以下のような障害学生の大学生生活における不適応の実態があった（곽정란 2008：41）。

大邱大学では、上述のように 1995 年から特例選考制度の導入により、重度障害者の入学が増えてきた。特例選考制度が導入される以前は、障害者も健常者と同等な選考基準で入学したため、学力の差はほとんどなかった。しかし、その後、特例選考制度を利用して入学した学生の中に、障害の種類や程度によって健常者と同じ学習環境では授業についていけない学生や大学での生活に馴染めない学生が少なからず現れてきた。さらには、そのような不適応によって、それまであまりなかった障害学生の学事警告、除籍、休学等の問題が顕在化してきた。しかし、このような障害学生の不適応は大邱大学だけの問題ではな

かった。全国的にも多くの障害学生が特例選考制度で大学教育の機会を得ることができたが、受け入れ大学側の環境整備は依然として不十分だったため、制度の本来の目的とは裏腹に、新たなあきらめを経験せざるを得ない実態が広がっていった。それにもかかわらず、教育部は具体的な対策を講じることがなかった。そこで大邱大学は大学独自の支援体制を作り、ボランティア活動との連携を通して多くの取り組みを展開することになった。それらの支援活動をより組織的かつ専門的に行うための議論の結果、障害学生を支援する専門部署を設置することになったのである（곽정란 2008：42）。



【図3】大邱大学のキャンパスマップ及び障害学生支援センター

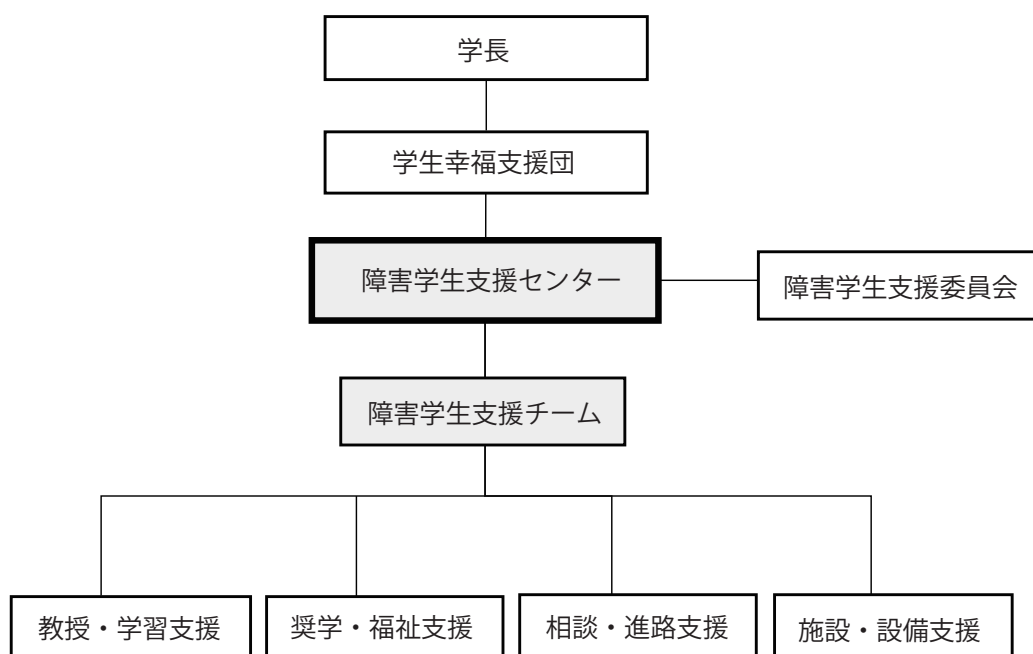
※出典：大邱大学 HP を基に作成

支援センターの創設当初は、他の学生支援関係の部署と建物の一部を共有していたが、2008年に地下1階、地上2階（総面積1150.63㎡）の専用の建物が建てられた【図3】。その建物内には、支援オフィスを始め、障害学生専用パソコン室、休憩室、支援者控室などの障害学生のための専用空間が整備されている。また、創設当初は、ボランティア業務や障害学生支援の経験が豊富な職員1名と事務助手1名が配置されたが、二人で200名以上の障害学生の支援を行うことは難しいものであった。そのため最初の頃は、学生ボラ

ンティアを多く募り、彼らと一緒に視覚障害者用のテキストを制作するなど様々な支援業務を手伝ってもらいながら障害学生の支援を行っていた。つまり、最初から障害学生支援の専門人材を配置していたわけではなく、少人数で始め、徐々に職員数を増やすと共に専門人材も増やしていったのである。2015年現在、専従の職員5名、教育助手3名が配置されるに至っている（大邱大学障害学生福祉教育支援自体評価委員会2014：63）。

2) 障害学生支援センターの組織体制

障害学生支援の組織体制は、【図4】及び【表5】のとおりである。【図4】に見るように、支援センターは、学長の直轄部署として位置付けられ、教授・学習支援、奨学・福祉支援、相談・進路支援、施設・設備支援の四つの分野で役割分担をして支援業務を行っている。また、支援センターの所長（委員長）を含む8人で構成される「障害学生支援委員会」では、障害学生の支援に関わる施策の方向性や重要事項を審議し、支援方針やモデルを示すなど諮問・審議機関として機能している。



【図4】 障害学生支援センターの組織構成

※出典：大邱大学障害大学生支援センター HP

職員体制は、支援センターの統括である所長1名、実務レベルの責任者であるチーム長1名、担当職員3名、教育助手3名が配置されており、そのうち2名は聴覚及び視覚

障害を持つ当事者である。また、支援センターに所属するスタッフ以外にも、直接、教育支援等に関わる専門人材として、手話通訳士（6名）、速記士（3名）、点訳士（3名）、相談心理士（15名）、就業進路相談士（4名）が非常勤のスタッフとして従事している。

担当職員の配置に際しては、可能な限り障害者支援に関わる専門性を有する職員を配置している。まずあげられるのが社会福祉士の専門資格を持つ職員である¹²。その他に障害者用の工学機器の整備・運用を専門とする工学部出身の職員も採用、配置している。障害者への相談業務や物理的な支援における専門性を高めるための努力が組織的に行われているといえる。

【表5】障害学生支援センターの職員配置状況

職 位	職 級	業 務	備 考
所長	教授	障害学生支援センター統括	障害学生支援委員会委員長
チーム長	職員	委員会、対内外協力、政策樹立	
課長	職員	学習支援、校費事業管理	
担当	職員	聴覚障害支援、国庫事業管理	聴覚障害（本人）
担当	職員	肢体障害支援、機材及び補装具管理	肢体障害学生担当
助手	教育助手	相談、進路支援、ケース管理、行事支援	進路・就職相談
助手	教育助手	視覚障害支援、代替資料管理	視・聴覚障害者（本人）
助手	教育助手	重度障害学生支援、寄宿舎生活支援	視覚障害学生担当

※出典：大邱大学障害大学生支援センター HP

3. 障害学生に対する支援内容

障害学生に対する支援内容については、1) 入学前の支援（選抜・入試支援）、2) 障害別の主な支援内容、3) 障害者理解の促進と共有のためのプログラム、4) 学習及び生活支援のための機材・設備支援に分けて説明する。

1) 入学前後の支援（入試支援・適応支援）

2014年度入試では、6学部40学科（全体の43.4%）で障害者のための特別選考が行われた。理系と文系で分けると、文系が9割以上を占めており、なかでも社会福祉関連、言語治療・PT・OT、特殊教育、美術・デザイン関連の学科への入学者が多い。現時点では、すべての学科で障害者特別選考を行っているわけではなく、学科別に障害者の学習支援環境を考慮し、募集人数を設定している。年々特別選考を行う学科は増えている。

大邱大学は入試の段階から障害者の受験を支援している。具体的には、障害者の面接支

12 2015年度になり創設当初からの職員で社会福祉士の資格を持つ職員が他の部署に異動したため、現時点では社会福祉士資格を持つ職員はいない。なお、課長を含む2名の職員が、大学側の支援を受けながら大学院修士課程で社会福祉学を学んでいる。長期的には、彼らが新たな社会福祉の専門人材として活動することが期待されている。

援者、手話通訳者、速記士を配置、車椅子・リフト車両・学習機材の提供、試験・面接時間の延長等の支援が行われている。支援センターは、入学を希望する学生と電話及び面談による事前相談を行い、受験者の状況やニーズに合わせて受験環境を整備する等の支援を行う。また、入学試験合格後は、障害を持つ入学予定学生を対象に、大学生生活適応のためのオリエンテーションが行われる。さらに入学後は、支援センターや学生支援チーム、学生生活相談センター、各学部事務センター、寄宿舍等、障害学生の学習及び生活支援に関わる各部署で、障害学生への支援内容や実際の利用方法等について説明会や見学会が行われる。

さらに、支援センターでは、障害別の大学生生活に関するオリエンテーションを行うと共に、障害学生同士のピアサポートを支援するために、障害学生の先輩と後輩の懇談会等を実施している。これにより、同じ障害を持つ先輩による大学生生活の経験談や授業等の情報交換を通して不安を和らげると共に、実際に必要な大学生生活のノウハウを共有することができるのである。

2) 障害別の主な支援内容

【表 6】は、障害学生への主な支援内容について、障害別にまとめたものである。共通して提供される支援としては、①支援サービス、②奨学金（給付型）、③ドウミ（支援人）制度がある。支援サービスの内容は、障害学生の大学生生活に欠かせない移動支援に係る設備や施設、生活の場としての寄宿舍及びルームメイトによる支援、授業やその他の学習支援のための空間や機材・設備等の提供、学習や生活に必要な支援を促す間接的支援活動等が含まれる。また、障害学生の勉学意欲の増進を目的とした奨学金制度が設けられており、障害別等級区分に応じて月に 7 万ウォンから 12 万ウォンが支給される。

障害学生の生活及び学習活動を手伝う人的支援として「ドウミ（支援人）制度」が運用されている。【表 7】に示すように、重度障害学生活動補助、指定ドウミ、速記、ノート筆記提供、視覚障害学生教材校正、試験代筆、寄宿舍生活ドウミ等、障害ごとに抱える生活及び学習支援ニーズに対応する形で支援人が配置され、支援活動を行っている。支援人は、大邱大学の在學生として障害者支援に関心のある学生を支援センターが募集し、障害学生のニーズに合わせて配置する。また、支援人はその活動に対価として一定額が支給される「有給型」と、一定期間のボランティア活動に対して授業単位が付与される「社会奉仕型」に分けられる。

【表6】障害別の支援内容

区分		障害学生への支援内容
共通	①援サービス	ノンステップバス・リフトカーの支援、寄宿舍優先入舎、寄宿舍ルームメイト指定、障害学生優先受講申請、ドウミ共に受講支援制度、障害学生学習・教授ドウミ制度、学事警告者への指導教授による相談、障害学生指導及び授業関連の強調要請に関する学長書信発行、新入障害学生オリエンテーション、出席簿の障害領域記載、障害学生特別就職支援プログラムの実施、個別学習指導（パソコン・英語）、職場体験、障害学生専用の電子情報室の運営、障害特性に応じた学習機材の制作支援
	②奨学金（給付型）	聴覚障害（2～4級）・その他の障害（1～2級）：120,000ウォン/月 聴覚障害（5～6級）・その他の障害（3～4級）：90,000ウォン/月 その他の障害（5～6級）：70,000ウォン/月
	③ドウミ（支援人）制度	障害学生の特徴や状況に応じて学習及び生活支援を行う支援人を配置する制度。支援人は在学学生、有給又は社会奉仕科目（1単位）として運用される。（表5を参照）
視覚障害		点字図書及び音声図書の提供、点訳サービス及び点字プリンターの提供、試験代筆支援、点字情報端末機・読書拡大機等の学習機材の貸与
聴覚障害		専門手話通訳支援、専門速記支援、速記ドウミ、難聴学生のためのFM補聴器システム、ノートパソコン・ビームプロジェクター・スクリーン等の学習機材の貸与
肢体障害		車椅子用の机、ノートテイクドウミ、試験代筆支援、車椅子修理及び貸与、特殊キーボード・トラックボール等の学習機材の貸与

※出典：大邱大学障害大学生支援センター HP を基に作成。

【表7】障害学生支援ドウミ（補助人）制度

区分	名称	活動内容
有給	重症障害学生活動補助ドウミ	肢体・視覚障害学生（1級）の日常生活補助（入浴・移動・学習補助等）、55時間/月以上
有給	指定ドウミ	肢体・視覚障害学生（2-3級）の学内生活支援
有給・社会奉仕	速記ドウミ	聴覚障害者のノートテイク（ノートパソコン利用）
有給・社会奉仕	ノート筆記提供ドウミ	視覚・肢体障害学生にノート提供、視覚障害学生にはテキストファイル提供
有給・社会奉仕	視覚障害学生教材校正ドウミ	電子図書の制作及び校正
社会奉仕	試験代筆	定期試験期間中、4回以上の試験代筆
社会奉仕	寄宿舍生活ドウミ	障害学生のルームメイトとして生活しながら支援

※出典：大邱大学障害大学生支援センター HP を基に作成。

ドウミ（支援人）配置の手続きは、①利用申込→②個別面談→③募集・教育→④配置→⑤意見提出→⑥評価・改善の順で行われる。まず、①支援センター又はホームページを利用してドウミ利用申請書を提出する。②支援センターは申請学生との個別面談を通して支援内容及び配置人数を決める。③ホームページで支援人を募り、支援センターが事前教育を行う。④申請学生にドウミ（支援人）を配置し、現場教育及び指導を行う。⑤活動開始後、定期的に利用学生からドウミ（支援人）に対する評価及び意見を提出してもらい、改善する。⑥活動終了後は、利用学生と支援センターとで最終評価を行う。なお、この制度

の運営資金は、政府の補助金が7割、残り3割が大学の自主財源である。

3) 障害者理解の促進と共有のためのプログラム

大邱大学では、障害を持つ学生への支援活動を大学構成員が広く理解し、共通認識を基に支援活動が有機的に展開できるようにするため、教員、職員、学生に対する「障害理解プログラム」が様々な形で実施されている。

例えば、教員に対しては、新任教員研修の一環として障害者理解プログラムと大学での支援内容等に関する研修会を行い、新しく大学のメンバーとして入る教員に障害者理解や配慮を促している。また、職員に対しては、支援センターの職員の専門性を高めるための学内外の研修プログラムの実施及び参加支援を行っている他、各部署または全職員を対象に障害学生支援や障害者差別禁止に関する研修を定期的に行っている。在学生に対しては、車椅子体験学習、障害認識改善のためのミニコンサート、障害学生キャリアキャンプ等のイベント等を通して障害者理解を深めると共に、カリキュラムのなかに教養科目（今後、必須科目として位置付けられる予定）として障害者理解関連科目が設けられている。さらに、前述したように、障害学生を手伝う健常者の学生に対する奨学金支援やボランティア科目単位の認定等を通して、障害のない学生が障害を持つ学生をより深く理解する機会を提供すると共に、その交流から障害学生支援のあり方に関わる新たな気づきやアイデアが生み出されることを期待している。

このように大学構成員全員が障害者に対する理解を深め、差別や排除をなくし、インクルーシブな大学文化を形成することは、障害学生支援において最も重要な要素だと考えられている。

4) 学習及び生活支援のための機材・設備支援

障害を持つ学生に快適な生活及び学習環境を提供するために、様々な機材や設備が備えられている。まず、障害学生の学習支援に必要な機材の保有状況を概観すると【表8】の通りである。障害ごとに授業等の学習活動に必要な学習補助機器や工学機材を保有し、貸出しや配備を通して学習支援を行っている。また、保有している機材を多くの学生が適切に活用できるように、保有機材の規格・機能・場所を情報システム及びホームページで検索できるようにしている。

また、障害学生のための施設・設備の状況は【表9】の通りである。バリアフリーの整備として、障害学生の所属学部・学科建物及び支援部署、サークル部室、食堂等のすべての建物にエレベーターが設置されている。授業が行われる全ての教室には障害者用の椅子

や机が配置されており、障害学生専用の学習スペースやパソコン室等も整備されている。さらに、肢体障害者のためのリハビリ機器や視覚障害者のための点字・音声樹木園等、障害学生の大学生生活を充実させるための施設や設備も多様に整備されている。

【表 8】 障害学生の学習支援機材の保有状況

区分	保有機材名（個数）
視覚障害者用	点字プリンター(11)、読書拡大機(10)、スキャナー(4)、語学実習機(1)、アルミ(2)、センサー・リーダー(7)、点字情報端末機(11)、TV画面解説機(5)、点字タイプライター(3)、白杖(30)、音声認識計算機(3)、点字時計(1)、聴音用ヘッドホン(3)、アンプ・スピーカー(1)、点字製版機(13)、点字印刷機(9)、ボイスPC(80)、立体複写機(2)、点字複写機(1)、リング製本機(1)、音響誘導機(1)、グラフィック点字プリンター(4)、眼球マウス(1)
聴覚障害者用	速記キーボード(8)、字幕受信機(5)、講義録音機(5)、ノートブック・パソコン(19)、補聴器用送受信機(1)、補聴器(1)、映像電話機(1)、スマートLEDスタンド(3)
肢体障害者及びその他障害者用	特殊食事道具(3)、電動車椅子(10)、手動車椅子(8)、電動スクーター(1)、リハビリヘルスマシ(3)、アルミニウム・クラッチ(2)、木製クラッチ(3)、歩行訓練機(1)、代替キーボード(20)
共通	ビームプロジェクター(3)、ノンステップバス(1)、リフト・カー(2)、移動型車椅子リフト(1)、高さ調節機能付き椅子(48)、障害学生用PC(9)

※出典：大邱大学障害大学生教育福祉支援自体評価委員会（2014）

【表 9】 障害学生のための施設・設備の状況

設備名	用途	設置箇所	備考
エレベーター	建物層間移動手段	50 機	点字及び音声案内
自動ドア	建物内・外出入口 障害者トイレ	326 カ所	出入口 155 カ所 トイレ 171 カ所
傾斜路	肢体障害者の移動	227 カ所	屋外：55 屋内：172（校内全建物）
トイレ	障害者専用大便器	348 個	全体 2,143 個
	障害者専用小便器	192 個	全体 1,052 個
	障害者専用洗面台	309 個	全体 1,528 個
車椅子用講義机	肢体障害者用	241 個	12 学部
車椅子用図書館座席	肢体障害者用	70 席	大学図書館
パソコン室 障害者専用席	肢体障害者用及び視覚障害者用	32 席	
	障害学生支援センター IT 実習室	16 席	障害別専用 PC
車椅子リフト	車椅子の層間垂直移動	4 カ所	
障害者用駐車場	肢体障害者用	192 台分	
トイレ非常コール	肢体障害者用、緊急時	32 カ所	寄宿舍、障害学生支援センター
障害学生専用シャワー室	シャワー専用空間の設置	42 カ所	寄宿舍
点字・音声案内樹木園	視覚障害者植物園	3,000㎡	自動音声案内機 30 カ所、誘導路 200 m、点字案内板 30 カ所
出入口点訳表示	施設物の点訳案内	2,200 カ所	全建物・自販機
聴覚障害者非常警報システム及び警報灯	非常警報システム	503 カ所	

障害者運動施設	リハビリ機器3種、視覚障害者用の卓球台	4種	寄宿舍スポーツジム
歩行路誘導表示	校内全域に点字誘導ブロック設置	8km	校内歩道、横断歩道、各施設入口
障害者専用リフト車両	障害学生の地域社会生活支援	2台	
障害者専用ノンステップバス	障害学生の便宜支援	1台	通学、行事
移動型車いすリフト	車椅子の垂直移動	1台	

※出典：大邱大学障害大学生教育福祉支援自体評価委員会（2014）

V. 考察

1) 大邱大学の障害学生支援の特殊性と普遍性

大邱大学の障害学生支援の経過と現況は凡そ上述のとおりである。障害学生の進学と修学、学習権保障という社会的課題に対して、建学の精神の継承、私立大学としての先駆性、大学運営におけるマネジメント力などを活かし、着実に実績をあげてきている。この課題に対する取り組み方のモデルとして参考にできる要素を多くもっていると考えられる。しかしながら、本事例は先進事例として、取り組みの「特殊性」と「普遍性」を併せ持っている。

特殊性としてあげられるのは、大邱大学がこれまで築いてきた教育実績が背景にあるということである。建学以来、障害者への教育支援に関する先駆的な活動を展開してきており、韓国の他の大学の状況とは大きく異なることがある。大学の創設理念からなる教育プログラムの用意と環境の整備に関わる蓄積が、社会から障害者の高等教育のメッカのように位置づけられるようになってきていることと関係する。大邱大学は障害者の特殊教育を基盤として創設され、障害を持つ学生を排除しない学風をもっており、古くから多くの障害者に高等教育の機会を提供してきた。さらに、在学していた障害者たちによる数多くの学習環境改善のための大学側との協議や闘争活動は、大学組織を動かし、多くの独自の支援策を勝ち取ってきた障害者の学習権利運動の場でもあった歴史をもつ。このような歴史や蓄積をもつ大学は稀有に近い。それゆえに「大邱大学だから」という個別性に、支援を整備する役割と責任についての課題と可能性を矮小化されることがありえよう。たしかに特定の組織が有する組織文化や積極的な財政措置などの特徴ある要素を他の組織に適用することは容易なことではないだろう。しかし、実際の支援内容のソフト面について吟味すれば、障害者支援プログラムのメニュー、支援のプロセス、人材配置や養成等、他の組織が適用できる多くのヒントがあることは疑問の余地がない。

大邱大学が進めてきた①専門部署あるいは専門人材の配置、②障害学生への入学前後の支援体制、③障害者の理解促進とノーマライゼーション教育、④障害学生同士のピアサポート、⑤障害学生と健常学生との協力支援体制の整備、は公器としての大学いずれにも求められる普遍的な取り組みだと考えられる。

なお、本研究では、先進事例として大邱大学の取り組みに焦点を当てたため、他大学との比較の視点は取り入れることができなかった。今後の研究課題として、韓国の他の大学における障害学生支援の仕組みや内容について調査を続け、比較検討を通して支援の全体像と実態を明らかにしたい。

2) 大邱大学の障害学生支援の課題

先駆的に障害支援を進めてきた大邱大学は後進の大学に多くの示唆を与えてくれるが、だからといって障害者の学習権保障及び障害学生支援を完全に達成したとはいえない状況にある。

取り組みが目指す方向や、それに向けて用意、整備してきた数々の事業、活動は、障害者の学習権保障及び障害学生支援に求められる全容をほぼ網羅すると現段階では考えることができるが、その運用にはまだ万全とはいえない面や今後検討しなければならない問題が内在している。

たとえば、専門部署あるいは専門人材の配置において、支援センター創設時に社会福祉士資格をもつ職員を配置しながら、その職員をキャリア形成のために異動させた結果、センターに社会福祉士資格をもつスタッフが不在となってしまった状況がある。大学としては社会福祉士資格をもつソーシャルワーカーの専門性を備えた人材の配置は欠かせないと認識しており、現スタッフ2名を同大学大学院で学ばせる方策をとっているが、実際に有資格者が在席しないという空白期間が生じてしまった。社会福祉士資格をもつソーシャルワーカーを大学の規模を勘案して計画的に複数配置していくことが必要だといえる。職員の専門性の確保という点では、現スタッフのソーシャルワーカーとしての技能向上をどのように図るかという問題もあげられる。視覚障害、聴覚障害の当事者を含めたスタッフが経験則に陥らず多様化する障害学生の支援を進めること、常に開発が続いているソーシャルワークの動向を把握しながら実践に活かすこと、そのためのフローチャートを描くことなどは、これまで先駆的に取り組んできた大邱大学だからこそ求められる次なる課題だと考えられる。

あるいは進学による学習の権利を叶えた後、課程修了に必要な到達度をどのように確保

していくかという問題がある。たとえば社会福祉学科の社会福祉士養成課程の場合、社会福祉実践現場で相当の時間に渡り、福祉ニーズをもつクライアントに対面し相談援助の実習を行うことは必須である。視覚障害、聴覚障害、言語障害、肢体不自由、内部障害、精神障害、知的障害、発達障害などの障害特性に沿い、障害を補佐しながら現場体験をするとして、ケースワークであればインテーク、ラポールをまずどのようなレベルで行ない具体的な援助をできるのか、グループワークであればグループプロセスの観察と介入をどのように行い援助につなぐことができるのかなど、本人の相談援助技術の習得の評価と課程修了に求められる到達水準との整合性をいかに図ることができているかという問題である。本来、水準に達しなければ単位は取得できず課程は修了できない。この点を障害のあるなしにかかわらず、厳密に一元化して行うことができているのかという問題である。国家資格の要件や大学の基準評価などと合わせて今後検討が求められることだと考える。学部及びその専門によって検討することは多寡も含めて多様に異なるであろうが、学修の評価をどのようにしていくかは大きな課題である。

障害学生と障害のない学生との協力関係の構築も課題を残している。大学の様々な場面で障害学生と障害のない学生とで交流することはあるが、常に関係を結べる学生ばかりではない状況が現実にはある。大邱大学は障害学生も寮に入り生活することができ、実際、韓国全域から入学してくる障害学生達は学生の間、実家を離れて生活することになり、寮を利用するケースは少なくない。入寮した障害学生は二人一部屋の居室を割り当てられ、障害のない学生と同居するかたちとなる。そして同居した障害のない学生が居室にいる時などの日常生活場面で補助をする。その場合、障害のない学生には若干の手当てが講じられる。障害学生との同居を積極的に受け止める学生もいるが、同居を負担に感じ避ける傾向は否めないところがあるという。障害学生の学生生活は学習だけではなく、様々な人間関係を含む社会体験は大きな意義をもつ。障害のない学生に啓発を行いながらも、障害のある人との共生は社会のあり様としてあたりまえで、そこで自身がどのように関わり合えるかを知識にとどまらず感性として受け入れ行動できるようにする教育の展開、環境の醸成が求められる。その他、14学部のうち受け入れについて門戸を開いてきていない学部が今後どこまで開いていくかという点も注視されるところである。

これまでに築いてきた大学における障害支援の体系についてその内実をより厚いものとしていくことが先駆的取り組みを進めてきた大邱大学の使命であり課題だといえよう。

3) 日本における障害学生の支援の課題

日本では障害のある学生が大学で学ぶことは以前からあったが、それを学習権の保障として組織的に支援する仕組みが必要であるとの認識と取り組みがなされるようになってからの時間は長くない。各地で徐々に障害学生支援センターを設置したり担当窓口を設けたりする取り組みが進められてきた¹³。

東京財団が2012年にまとめた「障害者の高等教育に関する提言 一進学を選択できる社会に向けて一」では、障害学生支援に関する大学の取り組みとして、①入学前の支援、②入学後の支援、③支援体制、④移行支援の課題をあげている。大邱大学の取り組みは日本で顕在化してきている課題の克服に向けていくつもの示唆をもち、具体的な方策を提示したものだといえる。

日本において学習権保障を促進していくためには、まず全国各地、どの大学においても一連の対応を行うこととなる制度の確立と定着が喫緊の課題である。その内容としては、障害学生を入学前、入学後就学中、卒業後にわたって支援するとともに、障害学生の学習権保障に関わる幅広い情報発信を行う障害学生支援センターの設置がまずあげられる。制度はセンターの設置の義務化とともに相談員等の人件費補助を行うものとして考えられる。センターの事業としては、社会福祉士資格をもつソーシャルワーカーの配置、多職種によるチームアプローチ、障害学生及び支援者等の情報管理、障害学生の特徴を配慮した教育プログラムの検討、ピアグループの組織化、障害のない学生のための啓発・教養プログラムの実施が考えられる。ソーシャルワーカーは障害学生支援センターの核となる存在である。障害学生に対する相談及び情報提供を中心とした個別援助、集団援助を行うことはもとより、まだまだ未整備である学習権保障に関わる問題の解決に向けてソーシャル・アクションを含む福祉組織化の役割を担うことが期待される。障害の多様性と特性、障害学生の動向、ソーシャルワークの広がり等を勘案すれば、その配置は当然、複数でなければならない。

なお、韓国の例でみられるような「中身の伴わない支援制度」の導入については気を付

13 日本では障害学生支援ネットワークという組織が形成されており、現在、札幌学院大学、宮城教育大学、筑波大学、富山大学、日本福祉大学、同志社大学、関西学院大学、広島大学、福岡教育大学の9大学が加盟し、筑波技術大学、国立特別支援教育総合研究所、国立障害者リハビリテーションセンターが協力機関となっている。西日本に対して東日本に所在する大学の方が少ない傾向にある。たとえば日本福祉大学の場合、1953年の開学時から肢体不自由学生が入学、修学し、教職員や学生達によるインフォーマルな支援が行われてきた。以後、いくつかの段階を経て1998年に障害学生の支援を目的とした学生支援センターを開設し現在に至っている。インターネットによる障害学生支援のための情報発信、アクセス保障にも取り組んでいる。

けなければならない。例えば、韓国の「障害者特別選考制度」は、障害学生の学習権保障に大きく寄与した制度といえるが、導入後一定期間は大学生活に必要な実質的な支援策がなく、大学側も支援体制が整っておらず、入学しても支援がない状況が続いたのである。

大学の経営・運営組織は制度を効果的に運用するとともに、ノーマライゼーションの進展やソーシャル・インクルージョンの展開という社会的課題に応えるため、障害学生の支援について経営戦略に反映することが求められる。また、大学の中での障害学生支援にとどまらず、教育、社会福祉の領域と連動した雇用創出という隣接領域との協働も欠かせない。これは地域振興への参画のひとつでもある。障害者のノーマライゼーションを大学における学習・教育という要素を起点として進めていくことによって、さらなる社会的課題が顕在化してくることも考えられる。それにはその都度、知の拠点として向き合い、取り組んでいくことが必然となる。これら一連の取り組みが21世紀の開かれた大学として重要な評価にもつながると考える。

障害学生の学習権の保障に対応する支援のシステム化と浸透には政策・制度・援助の連動による推進が欠かせない。社会福祉、教育、雇用、都市計画など領域間の連携を大学を起点として進めていくことは、大学という公共財ならではの使命であり、社会資源としての大きな魅力である。本稿の執筆を機会として、この社会的課題の克服策を今後も追っていきたいと考える。

(日本文献)

大泉溥著、「障害学生問題の特質と大学としての配慮 — 1989年度障害学生実態調査から1—」『日本福祉大学研究紀要 86』、1991

大泉溥著、「障害学生問題の特質と大学としての配慮 — 1989年度障害学生実態調査から2—」『日本福祉大学研究紀要 87』、1992

大泉溥著「障害学生支援の視点と課題」『大学と学生 11月号』日本学生支援機構、2004

大泉溥著「わが国における障害学生問題の歴史と課題」『障害者問題研究 Vol35-1 129号』全国障害者問題研究会、2007

河東田博著『ノーマライゼーション原理とは何か 人権と共生の原理の探求』現代書館、2009

田中敦士・田場加恵著「沖縄県内の大学における障害のある大学生への修学支援の現状」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要 No. 2』、2008

丹治敬之・野呂文行著「わが国の発達障害学生支援における支援方法および支援体制に関する現状と課題」『障害科学研究 38 巻』障害科学学会、2014

鶴田一郎著『障害学生支援の日米比較 ―わが国における今後の方向性を探るために―』ふくろう出版、2009

西井克泰著「高等教育における障害学生支援の現状と展望 ―学びのユニバーサルデザインを目指して―」『武庫川女子大学教育研究所 研究レポート 第 43 号』、2013

藤井克美著「日本福祉大学における障害学生の受け入れ 支援の現状と課題」『月刊ノーマライゼーション 障害者の福祉 第 28 巻 通巻第 323 号』、2008

古川孝順著『社会福祉の運営 組織と過程』有斐閣、2004

前田耕司「高等教育改革における多文化の視点 ―障害学生支援をめぐる日豪比較―」『国際教育 3』日本国際教育学会、1996

松田康子・村松哲夫著「北海道大学障害学生支援組織ができるまで チームアプローチの視点による検討」『北海道大学大学院教育学研究院紀要 第 122 号』、2015

三島亜紀子「ケンブリッジ大学・障害学生支援センター訪問 学生 10 人に 1 人が障害学生（発達障害を含む）という状況が日本の大学に問いかけるもの」『社会福祉学』第 56 巻第 1 号、2015

溝曾路哲也・河内清彦「聴覚障害学生支援における支援学生の行動意図の規定因」『障害科学研究 38 巻』障害科学学会、2014

東京財団「障害者の高等教育に関する提言 ―進学を選択できる社会に向けて―」2012 内閣府『平成 25 年度障害者白書』

日本学生支援機構『平成 26 年度 大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査結果報告書』

文部科学省「平成 26 年度学校基本調査」

日本福祉大学ホームページ (<http://www.n-fukushi.ac.jp/shiencenter/index.htm>) 2015 年 4 月 1 日

(韓国文献)

곽정란 「햇살대학의 장애학생지원 실제와 요구에 대한 문화기술적 연구」 대구대학교 대학원 특수교육학과 박사논문, 2008 (クァク・ジョンナン「大学における障害学生支援と障害学生の要求に関するエスノグラフィー」大邱大学校大学院特殊教育学科博士学位論

文, 2008)

교육부 『특수교육 연차보고서』, 2014. (教育部 『特殊教育年次報告書』, 2014)

김남희 「대학장애학생의 교내 복지환경 개선욕구에 관한 연구」 이화여자대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2004 (キム・ナムヒ 「大学障害学生の学内福祉環境に対する改善欲求に関する研究」 梨花女子大学校社会福祉大学院修士学位論文, 2004)

김동연 「장애학생 고등교육 지원 방안」 『현장특수교육』 21, 1999 (キム・ドンヨン 「障害学生の高等教育の支援方法」 『現場特殊教育』 21, 1999)

김성애, 이해균, 박찬웅 「장애 대학생 학업성취 실태 및 대학생활 욕구분석」 『특수교육학연구』 37 (4), 2002 (キム・ソンエ、イ・ヘギョン、パク찬웅 「障害大学生の学業実態及び大学生生活欲求分析」 『特殊教育学研究』 37 (4), 2002)

김정렬 「장애인 대학생의 교육시설 접근권에 관한 연구」 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문, 1996 (キム・ジョンリョ 「障害者の教育施設への接近権に関する研究」 中央大学校社会開発大学院修士学位論文, 1996)

김주영 「장애인 고등교육 지원 제도와 방법에 관한 연구」 단국대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2005 (キム・ジュヨン 「障害者高等教育の支援制度と方法に関する研究」 檀國大学校大学院博士学位論文, 2005)

대구대학교 장애대학생 교육복지지원 자체평가위원회 『2014 년도 장애대학생 교육복지 지원 자체평가보고서』, 2014. (大邱大学障害大学生教育福祉支援自体評価委員会 『2014 年度障害大学生 教育福祉支援 自体評価報告書』, 2014)

손지영 「장애 학생을 위한 e-러닝 설계 전략 연구: 보편 설계 (Universal Design) 를 중심으로」 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2008 (손・지영 「障害学生のための e-ラーニングの設計戦略に関する研究: Universal Design を中心に」 ソウル大学校大学院博士学位論文, 2008)

정정진 「대학 장애학생 학습권보장을 위한 교육지원체계 개선방안」 『특수교육저널: 이론과 실천』 8 (1), 2007 (ジョン・ジョン진 「大学障害学生の学習権保障のための教育支援体系の改善方法」 『特殊教育ジャーナル: 理論と実践』 8 (1), 2007)

조한진, 박태웅 「대학의 장애학생을 위한 서비스·프로그램에 관한 연구」 『특수교육논문』 15, 1998 (조・한진、박・태웅 「大学の障害学生のためのサービス・プログラムに関する研究」 『特殊教育論文』 15, 1998)

조홍중, 강수균 「대학의 장애학생 편의시설 실태 및 향후 방향에 관한 연구」 『난청과 언

어장애』28(1), 2005 (ジョ・ホンジュン, ガン・スギョン「大学の障害学生のための
便宜施設の実態及びあり方に関する研究」『難聴と言語障害』28(1), 2005)

大邱大学ホームページ (http://www.daegu.ac.kr/web/download/sub1/campusmap_20131108.pdf) 2015年7月21日

大邱大学障害大学生支援センターホームページ (<http://cms.daegu.ac.kr/disable>) 2015年
6月25日

研究論文

社会福祉法人の地域貢献活動に影響を及ぼす要因
—特別養護老人ホームの市場志向性, 制度適応, 収益状況
との関係を中心に—

呉 世 雄*

Factors affecting Implementation of Activities that Contribute to the Local Community by social welfare organizations

: Focused on the relationship among market orientation, institutional adaptation and profit situation of nursing care homes

Abstract

This study aims to investigate verification of causal relation model of market orientation, institutional adaptation and profit situation among the factors that would affect contribution to the local community of social welfare organizations by using structural equation model. The following results were obtained. In more market-oriented organizations, level of institutional adaptation was higher, management profit situation was better, and contribution activities to communities were managed better than other organizations. Also, organizations which were well-adapted to systems appeared to lead contribution activities more positively. Meanwhile, the levels of institutional adaptation were not related to profit situation which did not have an effect on contribution activities. Based on the results of these findings, this study suggest that the practical implication of management plan would be released as well as the analysis result would be compared with management environment and situation of the organizations, and the causal relationship among each of the factors would be reinterpreted.

Key Words: Social welfare organizations, Activities that contribute to the local community, Market orientation, Institutional adaptation, Management environment

1. 研究の背景と目的

2016年3月31日、社会福祉法人制度改革と福祉人材確保の促進を柱とする改正社会

* 宇都宮大学地域デザイン科学部 専任講師

福祉法が成立し、公布された。社会福祉法人制度改革に関する内容の中で最も大きな変化は、「地域における公益的活動」（24条第2項）や「地域公益事業」（55条の2第4項第2号）といった、いわゆる地域貢献活動が社会福祉法人の新たな「義務」として位置付けられたことである。具体的には、「地域における公益的活動」は、日常生活・社会生活上の支援を必要とする者に対して無料又は低額な料金により福祉サービスを提供する活動を意味し、すべての法人の責務である。また、「地域公益事業」は法人財産のうち事業継続に必要な控除対象財産を除いた余裕財産（再投下財産）を有する法人の義務であり、当該法人は余裕財産について社会福祉充実計画を策定し、地域社会に還元する事業を行わなければならない。

今回の地域公益活動の義務化に至るまでの主な議論としては、まず、2000年以降、福祉サービス分野の供給主体の多様化を皮切りに、民間企業やNPO法人等との競争条件の均一化を求める「イコルフットィング（equal footing）論」が台頭した。具体的には、民間企業等により、社会福祉法人への優遇策の撤廃が強く主張され、政策側はそれらの要求を飲み込む形で社会福祉法人への優遇策の縮小や廃止が段階的に進められてきている。

また、2011年頃からは、社会福祉法人が経営利益を社会に還元せず、多額の資金を法人内に貯めこんでいると指摘する「内部留保論」が提起された（日本経済新聞2011）。その後、財務省の調査による試算で、特別養護老人ホーム全体で総額約1.8兆円、1施設あたり約3億円にもなると報告され、社会福祉法人への批判論がさらに激化することになる。厚生労働省の調査では、実質的内部留保として約1.6億円と推定額が示されるなど、議論が続けられるが、メディア等による内部留保問題の一面的な報道（日本経済新聞2013；朝日新聞2014）は、国民の社会福祉法人に関するネガティブイメージを形成させたと言える。

さらに、その直後は、社会福祉法人への「法人税課税論」（内閣府2014）が展開されるなど、社会福祉法人はますます窮地に追い込まれる。このような一連の社会福祉法人に関するネガティブ議論が繰り返されるなか社会福祉法人側は窮余の策として、地域公益活動の義務化を受け入れざるを得なかったと言える。しかし、一方では、社会福祉法人の地域公益活動の義務化に関する議論は、表面的には社会福祉法人の存在意義を否定しながらも、結果としては、政府の役割である制度外のニーズや地域のセーフティネット機能を社会福祉法人に転嫁するためのパフォーマンスであったとの見方もでき、社会福祉法人の存在意義が改めて認められた側面もあると言えよう。

また、義務化された「地域における公益的な取組」の概念は、社会福祉法人の地域福祉実践と大きな違いがあるわけではない。1980年代前後に活発に展開された「施設の地域化・社会化論」（大橋 1978；秋山 1978；野口 1980；牧里 1983；井岡 1984 など）の「復活版」として捉え積極的な実践として位置付けることもできるであろう。かつての施設の地域化・社会化論が、施設の「閉鎖性や隔離性」を改善するための方法論として議論されたという点では、現在の地域貢献活動とは異なる側面があるが、「地域の資源としての社会福祉施設の在り方」を模索する点においては類似する概念であると言える。また、社会福祉法人や施設の経営管理の面から見ると、積極的な経営戦略の一つであるとも言える。地域に根差した法人経営を実現するためには、地域社会のニーズに耳を傾け、必要とされるサービスを開発・提供することが欠かせないからである。地域貢献活動を「義務」ではなく、非営利・公益法人としての「使命」ととらえ、本来の社会福祉事業の延長線として取り組んでいくことで、自らの社会的責任を果たしていけば良いのではなからうか。従って、本研究では、地域貢献活動を、「地域公益活動の義務化」による活動ではなく、社会福祉法人が求めるべき経営成果の一つとして位置付ける。

社会福祉法人の地域貢献活動に関する先行研究を見ると、実践活動事例集や法人連携による活動報告（大阪府社会福祉協議会 2010；栃木県社会福祉協議会 2015；全国社会福祉協議会 2015）など、各法人の活動成果や先進事例を取り上げるものはあるが、そのような活動の影響要因やノウハウについての知見を普遍化するような研究はほとんどされてきていない。社会福祉法人の地域貢献活動の影響要因に関する実証研究としては、呉（2013）の研究が唯一である。当論文では、施設長の属性（性別、職種、学歴）によって地域貢献活動への認識（積極性）が異なることを明らかにしている。また施設の経営特性と地域貢献活動の実施状況の関係では、「法人・施設の方針」が最も大きな影響要因であることを明らかにしている。社会福祉法人の地域貢献に関する実証研究が少ないなか、影響要因に関するいくつかの新しい知見を見出しているが、影響要因の中でも個人的要因に焦点が当てられているため、組織の経営状況や経営特性については深く論じることが出来ていない。それについては当論文の最後に、他の要因との関係や各要因間の因果関係について追究するための後続研究が必要であると述べている。

本研究は、呉（2013）の研究の後続研究として、社会福祉法人の地域貢献活動に影響を及ぼす要因について、組織マネジメントの視点から組織力量や環境適応力等に注目する。具体的には、施設の「市場志向性」や「制度適応」、「収益状況」に焦点を当て、各要因が

地域貢献活動とどのような関係にあるかについて明らかにすることを目的とする。

2. 先行研究及び仮説の設定

2-1. 先行研究の検討

社会福祉法人の地域貢献活動は、法人の理念や方針、そして経営者の判断が大きな影響を与えていると言われている。つまり、法人のトップリーダーの要因が大きな影響を与えることを意味する。しかし、地域貢献活動の実施は人材や財源等を要するため、法人・施設の組織的基盤や財政状況の影響を受けざるを得ない。また介護施設の経営は、介護保険制度という枠の中で行われるため、制度変化の影響を受けやすいことから、制度に如何に適応するかという側面も看過できない。以下では、このような問題意識に基づいて、地域貢献活動に影響を及ぼすと考えられるいくつかの要因を取り上げ、研究仮説を導くこととする。

まず、施設の経営体質や文化の側面として「市場志向性」に着目する。市場志向性(Market Orientation)とは、「買手に継続的に優れた価値を創造し提供するために必要な行為であり、その価値を効率的に生み出し優れた成果を持続させる文化である」と定義される(Narver & Slater 1990)。具体的には、顧客志向(Customer Orientation)、競合志向(Competitor Orientation)、部門間調整(Inter functional Coordination)から構成される。市場志向性は、ROA や販売成長率、市場シェア、販売高などの経営成果に影響を及ぼすとされ(Kohli ら 1990 ; Jaworski ら 1993 ; 大藪 2009)、非営利組織においても市場志向性が顧客満足等の経営成果に影響を及ぼすと報告されている(Gainer ら 2005 ; 水越 2011)。

さらに、市場志向性は外部経営環境における技術変化、企業間競争、顧客ニーズの変化などにも影響を及ぼすとされ(Kohli ら 1990 ; Jaworski ら 1993 ; 大藪 2009)、経営環境への適応を促す要因であると考えられる。

一方、介護サービスの経営は、介護保険制度という枠の中での経営活動であるため、制度の変化が経営成果に大きな影響を与える。したがって、いかに制度に適応するか、つまり制度変化に対応するために組織を柔軟にマネジメントできる能力を意味する「制度適応(Institutional adaptation)」にも注目したい。社会福祉法人が経営する特別養護老人ホームは、まさに介護保険制度の度重なる介護報酬改訂等に翻弄され、2000年以降、不安定な経営環境が続いている。一方、呉(2013)によれば、介護施設の人材活用が円滑に行われるほど、サービスの質の低下が少ないほど、経営状況が安定しているほど、地域貢献活

動が行われやすいことが明らかにされている。

以上、社会福祉法人の置かれている経営環境と先行研究における知見との関係について検討を行った。本研究では、これを踏まえ、研究仮説を設定し、その実証的な検証を行った。これまで、各要因間の断片的な関連性や実践的あるいは感覚的な示唆は得られているものの、それを総合的に実証した研究は見当たらないため、各要因の因果関係をモデルとして示すことで、これまでの知見をより深めることが出来ると考えられる。

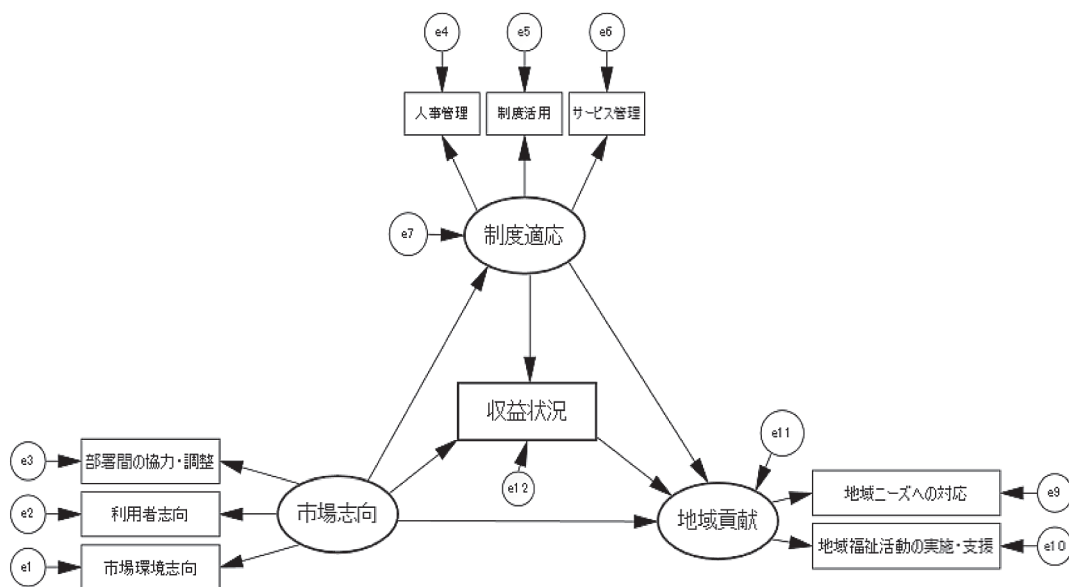


図1 仮説モデル

2-2. 因果仮説の設定

先行研究の知見を踏まえ、要因間の因果関係に関する仮説を図1のように作成した。

仮説① 市場志向性が高いほど制度適応性が高い。仮説② 市場志向性が高いほど収益状況が良い。仮説③ 市場志向性が高いほど地域貢献活動を行う。仮説④ 制度適応性が高いほど収益状況が良い。仮説⑤ 制度適応性が高いほど地域貢献活動を行う。仮説⑥ 収益状況が良いほど地域貢献活動を行う。

3. 研究方法

3-1. 調査対象と方法

本研究は社会福祉法人が経営する第1種社会福祉事業のうち、特別養護老人ホームを

研究対象とし、施設長を調査対象とした。法人全体のことを論じるためには社会福祉法人そのものを対象にするのが最も適切ではあるが、実質的な組織管理や経営実務は法人の理事長が担当しない場合が多いことから、経営実務者である施設長を調査対象とした。また、特別養護老人ホームは介護保険制度の導入により経営環境の変化は激しく、イコールフットィング論や内部留保論のターゲットととして取り上げられることが多く、社会福祉法人の存在意義や地域貢献活動をめぐる論議の主な対象となっているからである。

2011年10月時点で、WAM-NET「介護事業者情報」に登録されている全国（宮城・岩手・福島県を除く）6,258の特別養護老人ホームのうち都道府県別に1,000施設を等間隔抽出した。抽出された施設の施設長あてに、質問紙・返信用封筒を郵送し、回収を行った。調査の実施は、2011年11月10日から11月30日までで、回答が不十分なものを除き、最終的に240部が回収された（有効回収率24.0%）。

3-2. 倫理的配慮

調査用紙に調査の趣旨と共に、回答は自由意志であり、拒否しても不利益を被ることがないこと、調査は無記名で、個人が特定できないよう統計処理することを説明した文書を添付した。また、本研究の研究対象者に対する倫理的配慮について大学研究倫理審査の承認を得たうえで調査を行った。

3-3. 分析項目

(1) 回答者及び施設の特性（表1）

施設長の属性は、性別、年齢、施設長経歴である。施設の属性については、法人の設立時期、入所定員、介護報酬地域区分、収益状況、前年度の収益率¹⁾等に関する項目である。

(2) 市場志向性

非営利組織の市場志向性を測るために作成された、Gainerら（2005）の尺度を参考にし、介護サービス分野に相応しい表現や内容に修正し、12項目からなる市場志向性尺度を作成した。各項目について、「全くそう思わない：1点～とてもそう思う：4点」の4段階評価とした。因子分析（主因子法、プロマックス回転方式、以下同じ）の結果、「市場環境志向」、「利用者志向」、「部署間の協力・調整」の三つの因子構成が確認された。Cronbach α は、それぞれ0.838、0.807、0.844であった。観測変数には各因子の合計平均を用い、点数が高いほど市場志向性が高いことを意味する。

(3) 制度適応

プレ調査として行った施設長へのヒアリングの調査を踏まえ、11項目の設問を作成した。各項目について、「全くそう思わない：1点～とてもそう思う：4点」の4段階評価とした。因子分析の結果、「サービス管理」、「制度活用」、「人事管理」の三つの因子構成が確認された。Cronbach α は、それぞれ 0.703、0.686、0.750 であった。観測変数には各因子の合計平均を用い、点数が高いほど制度適応が円滑に行われていることを意味する。

(4) 収益状況

施設における「最近4年間の収益率が伸びているか」について、「全くそう思わない：1点～とてもそう思う：4点」の4段階評価とした。分析においては、「全くそう思わない」と「ややそう思わない」を「収益状況が良くない群」とし、「とてもそう思う」と「ややそう思う」を「収益状況が良い群」とし、観測変数には「収益状況が良い群」を「1」にしたダミー変数を用いた。

(5) 地域貢献活動

施設の社会化・地域化に関する先行研究（秋山 1978；野口 1980；牧里 1983；大橋 1978；井岡 1984 等）の概念やその構成要素と、事前に行った施設長へのヒアリング調査を踏まえ、地域貢献活動の実施状況に関連する13項目を作成した。各項目について、「全く実施されていない：1点～良く実施されている：4点」の4段階評価とした。因子分析の結果、「地域ニーズへの対応」と「地域福祉活動の実施・支援」の二つの因子構成が確認された。Cronbach α は、それぞれ 0.854、0.781 であった。観測変数には各因子の合計平均を用い、点数が高いほど地域貢献活動が行われていることを意味する。

3-4. 分析方法

データの分析は SPSS20.0 及び AMOS20.0 を用いた。分析の進め方は、まず各要因の質問項目の因子分析を通して要因の構造を確認した上で、先行研究及び経営者に対するインタビュー調査の結果を踏まえ、市場志向性、制度適応、収益状況、地域貢献活動の関係について、図1のように因果仮説モデルを作成した。次いで、共分散構造分析を行い因果関係の妥当性やパス推定値の確率及び修正指数を確認しながら最終モデルを導きだした。モデルの適合度については、GFI (Goodness of Fit Index)、AGFI (Adjusted Goodness of Fit Index)、RMSEA (Root Mean Squares Error of Approximation) を基準とした。

4. 分析結果

4-1. 回答者及び施設・法人の属性

表1 回答者及び施設の特性

対象	属性	区 分	n	%	属性	区 分	n	%
施設長	性別	男性	158	67.2	施設長 経歴	1年未満	28	12.1
		女性	77	32.8		1年～3年未満	40	17.3
	年齢	30代	14	6.1		3年～5年未満	55	23.8
		40代	27	11.7		5年～7年未満	34	14.7
		50代	83	36.1		7年～9年未満	21	9.1
		60代	106	46.1		9年以上	53	22.9
施設	法人の 設立時期	1950年代以前	19	8.6	介護報酬 地域区分	特別区	10	5.1
		1960年代	16	7.3		特甲地	27	13.6
		1970年代	27	12.3		甲地	11	5.6
		1980年代	48	21.8		乙地	39	19.7
		1990年代	58	26.4		その他	111	56.1
		2000年以降	52	23.6		全くそう思わない	37	16.8
	入所定員	30名以上～50名未満	70	31.5	収益状況	ややそう思わない	122	55.5
		50名以上～80名未満	92	41.4		ややそう思う	55	25.0
		80名以上～100名未満	42	18.9		とてもそう思う	6	2.7
		100名以上	18	8.1		(最近4年間の収益率が伸びているか)		

施設長の属性を見ると、男性が67.2%、女性が32.8%である。年齢は50代と60代が8割以上を占め、施設長経歴は、3年～5年未満が23.8%で最も多く、その次が9年以上(22.9%)、1年～3年未満(17.3%)、5年～7年未満(14.7%)の順である。

施設・法人の属性を見ると、法人の設立時期は、1950年代以前に設立された法人が8.6%で最も少なく、1990年代以降に設立された法人が約5割を占める。入所定員は、50名以上～80名未満が最も多く、100名以上の施設も約8%ある。介護報酬地域区分は、その他の地区が最も多く56.1%であり、特別区が最も少ない。収益状況は、近年4年間の収益率が伸びている(ややそう思う+とてもそう思う)施設が約3割を占め、約7割はそうでないと答えている。

4-2. 因子の構成と内容

表2 市場志向性、制度適応、地域貢献活動の因子構成

市場志向性		M	(SD)	M(SD) / α
市場環境 志向	介護保険制度の施策変化、同業者の動向について認識している	3.00	0.59	2.96 (0.56) $\alpha : .838$
	介護保険制度の施策変化、同業者の動向が利用者に及ぼす影響を把握している	2.92	0.65	

社会福祉法人の地域貢献活動に影響を及ぼす要因
 ー特別養護老人ホームの市場志向性、制度適応、収益状況との関係を中心にー

部署間の 協力・調整	新しい事業やサービスを開発する際には、全部署が協力している	2.92	0.75	2.86 (0.58) $\alpha : .807$
	介護保険制度の施策変化、同業者の動向に関する情報について部署間のコミュニケーションが活発である	2.72	0.70	
	事業計画または実行にあたり全ての部署が参加する	3.08	0.72	
	介護保険制度の施策変化、同業者の動向について論議するために、定期的に全部署が集う	2.75	0.83	
	介護保険制度の施策変化、同業者の動向に対応する為に、定期的に計画及び戦略を立てている	2.83	0.77	
利用者志向	利用者・家族のニーズの変化やサービスの不満に迅速に対応している	3.41	0.56	3.29 (0.49) $\alpha : .844$
	サービスの質の改善のために取り組んでいる	3.44	0.55	
	利用者のニーズに合わせたサービスを開発・提供している	3.02	0.65	
制度適応		M	(SD)	M (SD) / α
制度活用	介護報酬加算を積極的に活用している	3.18	0.72	2.98 (0.70) $\alpha : .704$
	より多くの介護報酬加算をとるために職員配置を変えたり、新規職員を採用している	2.79	0.87	
人事管理	介護保険の施行規則の変更による人員配置基準の変更に対応して来た	3.10	0.67	3.06 (0.57) $\alpha : .686$
	介護保険施策の変化に対応する為に職員の業務分担を適時に行って来た	3.02	0.65	
サービス 管理	介護保険制度の開始以後、提供しているサービスの質が下がっている (R)	3.16	0.75	2.83 (0.62) $\alpha : .750$
	介護保険制度の開始以後、利用者の満足度が低下している (R)	3.15	0.70	
	介護保険制度の開始以後、利用者の多様な生活ニーズに答える事が難しくなって来た (R)	2.70	0.86	
	介護保険事業以外の地域社会のための事業を提供する余裕がない (R)	2.34	0.92	
地域貢献活動		M	(SD)	M (SD) / α
地域ニーズ への対応	地域の新しいニーズに合わせたサービスを開発、提供している	2.57	0.75	2.65 (0.60) $\alpha : .854$
	制度の狭間にある潜在的クライアントの発掘に取り組んでいる	2.44	0.73	
	地域住民に対して相談や情報提供などを通してサービスの適切な利用を支援している	2.89	0.69	
	地域住民との対話出来る窓口を設けている	2.76	0.82	
	地域住民の困難や悩みを一緒に解決しようとしている	2.62	0.83	
地域福祉 活動の支援	ボランティア支援とボランティア活動の管理に積極的に取り組んでいる	2.96	0.76	2.61 (0.59) $\alpha : .781$
	地域住民と一緒にイベント、行事など地域社会活動を実施している	2.96	0.76	
	地域住民を対象に福祉フォーラムや研究会の開催等、福祉教育を実施している	2.28	0.86	
	地域住民が自由に使用出来る空間を提供している	2.43	0.94	
	法人や施設の財政収入を地域社会に積極的に還元している	2.42	0.79	

(1) 市場志向性

「市場志向性」の因子分析（主因子法、プロマックス回転、以下同様）を行った結果、10項目からなる3因子が抽出された。各因子について先行研究及び項目内容を吟味した上で、①「市場環境志向」(M:2.96)、②「部署間の協力・調整」(M:2.86)、③「利用者

志向」(M:3.29)と命名した。各因子の内容については、①は、施策変化や同業者の動向及びそれらの影響に対する理解の度合を意味する。②は、施策変化への対応や事業計画・実行における関連部署間の連携・協力の度合を意味する。③は、利用者や家族のニーズへの対応やサービス改善、サービス開発・提供の度合を意味する。

(2) 制度適応

「制度適応」の因子分析を行った結果、8項目からなる3因子が抽出された。各因子について先行研究及び項目内容を吟味した上で、①「制度活用」(M:2.98)、②「人事管理」(M:3.06)、③「サービス管理」(M:2.83)と命名した。各因子の内容については、①は、介護報酬加算の活用状況を意味する。②は、介護保険施策の変化に対応するための人員配置や業務分担の状況を意味する。③は、介護保険制度開始後のサービスの変化や管理の状況を意味する。

(3) 地域貢献活動

「地域貢献活動」の因子分析を行った結果、10項目からなる2因子が抽出された。各因子について先行研究及び項目内容を吟味した上で、①「地域ニーズへの対応」(M:2.65)、②「地域福祉活動の支援」(M:2.61)と命名した。①は、地域住民へのアウトリーチや相談等を通して地域社会のニーズに応えようとする活動を意味する。②は、地域住民との協同や施設機能・資源を提供し、地域福祉活動を支援することを意味する。

4-3. 地域貢献活動に影響を及ぼす諸要因の関係性

地域貢献活動と市場志向性、制度適応、収益状況との関連を検証するために当たり、表3の諸因子の相関関係を確認した上で、詳細な因果関係については、構造方程式モデリングを用いて検証を行った。

表3 諸要因の相関関係

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
地域ニーズへの対応(1)	1								
地域福祉活動の支援(2)	.615**	1							
部署間の協力・調整(3)	.453**	.389**	1						
利用者志向(4)	.300**	.339**	.589**	1					
市場環境志向(5)	.183**	.193**	.479**	.353**	1				
サービス管理(6)	.313**	.337**	.288**	.277**	.168*	1			
制度活用(7)	.094	.106	.188**	.213**	.122	.103	1		
人事管理(8)	.221**	.171**	.263**	.283**	.248**	.209**	.400**	1	
収益状況(9)	.192**	.251**	.231**	.241**	.136*	.230**	-.027	.038	1

** : p<0.001, * : p<0.05

(1) 仮説モデルの検証

「地域貢献活動」に関連する諸要因との関連を検討するため、構造方程式モデリングによるパス解釈を行った。図1の仮説モデルについて分析した結果、データとモデルの適合度については、 $\chi^2 = 51.850$ (df=23, p=.001)、GFI:.949、AGFI:.901、RMSEA:.074であった。標準化推定を見ると、「市場志向」から「制度適応」、「収益状況」、「地域貢献活動」へのパス、「制度適応」から「地域貢献活動」へのパスは認められたが、「制度適応」から「収益状況」へのパスと、「収益状況」から「地域貢献活動」へのパスについては認められなかった。このようなことから、「制度適応」から「収益状況」へのパスと、「収益状況」から「地域貢献活動」へのパスを削除し仮説モデルの修正を行った。

(2) 最終因果モデル

最終的には図2のようなモデルが導き出された。データとモデルの適合度については、 $\chi^2 = 38.494$ (df=24, p=.031)、GFI : .962、AGFI:.930、RMSEA:.051であった。パス図の適合度指数は GFI、AGFI < 0.09 ~ 0.95、RMSEA < 0.1 であり、適合度の良いモデルである。

モデルで明らかになった特徴を挙げると、「地域貢献活動」に対して、「市場志向性」($\beta = .39$, p<.001)と「制度適応」($\beta = .34$, p<.001)の直接効果が認められた。また、

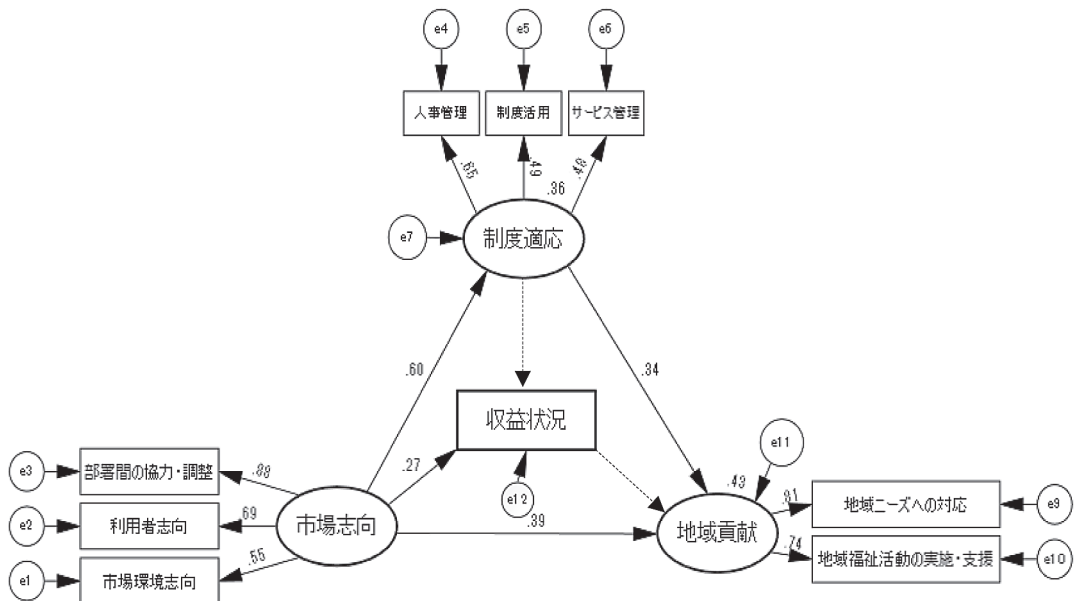


図3 因果モデル (最終モデル)

N=229, $\chi^2 = 38.494$ (df=24, p=.031), GFI : .962, AGFI:.930, RMSEA:.051, 影響指標は標準係数 : p<0.01

「制度適応」は「市場志向性」と「地域貢献活動」の媒介変数であることが分かる。一方、「市場志向性」($\beta = .27, p < .05$)は「収益状況」に影響を及ぼすが、「収益状況」は「制度適応」の影響を受けないこと、また「地域貢献活動」に影響を及ぼさないことが明らかになった。

5. 考察

本研究では、社会福祉法人施設の地域貢献活動に影響を及ぼす要因として、市場志向性、制度適応、収益状況を取り上げ、要因間の因果関係モデルの検証を行った。

分析結果を概略すると、まず、市場志向性が高い施設ほど制度適応が円滑に行われ、収益状況が良好で地域貢献活動も活発である。また、制度適応が円滑に行われる施設ほど地域貢献活動が活発である。一方、制度適応の度合は収益状況に影響を及ぼさず、また収益状況は地域貢献活動に影響を及ぼさないことが明らかになった。以下では、このような結果について、社会福祉法人施設の経営環境や経営実態に照らし合わせ、要因間の因果関係の意味について解釈するとともに、法人・施設経営に対する実践的な示唆について述べる。

まず、施設の市場志向性は、制度適応、収益状況、地域貢献活動を促す要因である。つまり、施策変化や同業者の動向及びそれらの影響について把握し、そのような経営環境の変化に対応するために内部組織が連携・協力したり、顧客のニーズに敏感に 대응しようとする施設は、介護保険制度の施策変化にも柔軟に対応することが出来ることを意味する。さらに、そのような組織特性を持つ施設は、財政的な成果や地域貢献活動のような非財政的な経営成果を生み出す。言い換えれば、施設組織内の市場志向性を高めることによって、外部経営環境の変化の負の影響を防ぐことが出来、それが結果として経営成果につながるのである。

施設における市場志向性を高めるためには、まず、施設の経営者や管理職が介護保険制度等の改正前後の制度・政策的な動きを常に把握しており、それによるサービス等への具体的な影響について予測する経営環境の分析能力が求められる。さらに、そのような変化や影響について企画会議や内部研修等を通して中間管理職や実践レベルの職員にまで熟知させることが重要である。一方では、現場レベルで把握された利用者や地域ニーズ、他の事業者の動き等に関する情報が管理部門等に迅速に伝えられるように、情報伝達ツールや組織を設けることも有効であろう。

次に、本研究では、施設の収益状況は市場志向性の影響は受けるものの、制度適応の影

響は受けないこと、そして収益状況は地域貢献活動に影響を及ぼさないことが明らかになった。まず、制度適応が円滑に行われても、それが収益状況には影響を及ぼさないという結果については、介護報酬等の減額・増額によって発生しうる経営活動の損益額は、人員配置や職員の処遇、サービスの質の維持管理等に反映される形で相殺されたからであると推察することが出来る。一方、収益状況が地域貢献活動に影響を及ぼさないと言う結果については、慎重な解釈が必要である。近年、社会福祉法人の内部留保が指摘されているが、分析結果を表面的に見ると、施設の経営活動から得られた収益を地域社会に還元せず、内部に貯めこんでいると解釈することが出来る。しかし、本研究の収益状況に関する指標は、収益率や収益額そのものを測るものではなく、この数年間の収益状況が改善されているか否かを問うものであるため、実際に内部留保額を有するかどうかは推定できない。なお、収益状況が改善されても地域貢献活動を行わないと言った結果の背景については、後続研究を通して明らかにする必要がある。

また、介護保険制度の施策変化にうまく適応している施設は、そうでない施設より地域貢献活動が活発である傾向が確認された。つまり、制度環境の変化に対し、人事労務・財務・サービス面において、制度を活用したり組織の見直し等を柔軟に行った施設ほど地域貢献活動を実施する余裕があることを意味する。しかし、制度に乗って経営できている施設とそうでない施設のこのような経営成果の差は、施設・法人の規模や設立時期とも関係すると考えられる。例えば、介護報酬加算の要件等をクリアするためには、一定の能力を有する職員を一定数以上確保しなければならず、規模が大きい施設・法人の方が加算を活用しやすい。さらには、設立時期が古い施設・法人は、地域とのつながりや活動のノウハウ、財政的基盤を有する場合が多い。

特に、1法人1施設のような小規模や新生法人等は、地域貢献活動を行う財源や人材の基盤が弱く、本来の社会福祉事業以外の地域貢献活動の実施が難しいことが考えられる。このような実施基盤が弱い社会福祉法人・施設については、市町村や地区単位で複数法人の連携による地域貢献活動を通して活性化させることが求められる。また、各法人がおかれている状況と地域社会の状況に応じて、「身の丈にあった日々の実践の延長線上に地域貢献活動を位置づける」（松端 2016）ことによって、より実践的な活動につながると考える。さらに、このような法人間の連携による地域貢献活動は、地域貢献の基盤やノウハウの拡散を促し、社会福祉法人全体の地域福祉実践の底上げにもつながると言える。

6. 研究の限界と課題

本研究では、地域貢献活動に影響を及ぼす要因として、市場志向性、制度適応、収益状況を取り上げ、因果仮説モデルと設定し、構造方程式モデルを用いて検証を行った。さらに、その結果を基に、近年の社会福祉法人施設の経営実態に照らし合わせ、法人・施設経営における実践的な示唆について示すことが出来た。また、本研究では、これまで地域貢献活動の影響要因として、制度や経営状況、組織力などの影響について実践的又は推論的に行われてきた議論をモデル化することによって、一定の科学的根拠を持たせたとと言える。なお、以下のような研究の限界や課題があることも指摘しておきたい。

まず、本研究では、地域貢献活動に影響を及ぼす諸要因のうち、市場志向性、制度適応、収益状況のみに限定した因果モデルであるため、その他の要因との関係を考慮していない。また、調査対象が特別養護老人ホームであったため、社会福祉法人の経営状況を代表するには限界がある。今後は、地域貢献活動に影響を及ぼす要因についてより多くの要因を設定するとともに、社会福祉法人を対象にした調査研究を進めて行きたい。

一方、今回使用した研究データは 2011 年の調査結果であり、その後の社会情勢や経営環境の変化が反映されていない。なかでも 2014 年度介護報酬改正や 2016 年の社会福祉法改正などの制度政策の変化は、社会福祉法人・施設の地域貢献活動への意識や実施状況に大きな影響を与えたと考えられる。それは本研究の因果モデルにおいても、2011 年と現時点では結果が異なる可能性があることを意味する。今後、新たな調査データを用いて本研究の因果モデルとの比較検討や、修正モデルによる再検証を行っていきたい。

注

- 1) 仮説モデルにおける収益状況の変数については、「最近 4 年間の収益率が伸びているか」の値を用いる。理由は、「前年度の収益率」については、欠損値が非常に多い（119 施設、47.4%）というデータの信頼性や妥当性の問題に加え、地域貢献活動の実施は単年度の収益率の増減や収益額ではなく、収益の継続的な安定による経営不安の低減と関係があると考えられるからである。

文献

秋山智久（1978）『『施設の社会化』とは何か—その概念・歴史・発展段階—』『社会福祉研究』23, 39-44.

『朝日新聞』2014年5月31日朝刊「社会福祉法人の内部留保2兆円—財政審推計『待遇改善の財源に』」

Gainer, Brenda and Paulette Padanyi. (2005) The Relationship between Market-oriented Activities and market-oriented culture: implications for the development of market orientation in nonprofit service organizations, *Journal of Business Research*, 58, 854 – 62.

井岡勉 (1984)「第8章 地域福祉と施設の社会化」右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉—いま問われているもの』ミネルヴァ書房, 191–207.

Jaworski, B. and Kohli, A. (1993) Market orientation: antecedents and consequences, *Journal of Marketing*, 57, July, 53–70.

Kohli, A. and Jaworski, B. (1990) Market orientation: the construct, research propositions and managerial implications, *Journal of Marketing*, 54, 1–18.

牧里毎治 (1983)「施設社会化の到達点と課題: いわゆる処遇の社会化を中心に」『社会問題研究』33(1), 119–151.

松端克文 (2016)「社会福祉法人改革と地域福祉—『地域における公益的な取組』を中心として」『日本の地域福祉』29, 20–9.

水越康介 (2011)「市場志向研究から考える非営利組織のマーケティング」『Open Journal of Marketing』1, 1–11.

内閣府 (2014)「法人税の改革について(案)」『税制調査会』資料.

Narver, John C. and Stanley F. Slater. (1990) The Effect of a Market Orientation on Business Profitability, *Journal of Marketing*, 54, 20–35.

『日本経済新聞』2011年7月7日朝刊「経済教室: 黒字ため込む社会福祉法人—復興事業への抛出 議論を」.

『日本経済新聞』2013年5月21日朝刊「特養の内部留保3億円超, 1施設平均『過大』指摘」.

野口定久 (1980)「老人ホームにおける施設社会化の実践枠組みとその展開」『社会老年学』13, 50–64.

大橋謙策 (1978)「施設の社会化と福祉実践: 老人福祉施設を中心に」『社会福祉研究』19, 49–59.

大藪亮 (2009)「マーケティングにおける市場志向研究—小売企業への適用に向けて」『広島大学マネジメント研究』9, 37–46.

- 大阪府社会福祉協議会（2010）『社会福祉法人による生計困難者に対する相談支援事業
手引書 Ver.1 第一分冊 社会的効果検証報告書』,大阪府社会福祉協議会 .
- 大藪亮（2009）「マーケティングにおける市場志向研究—小売企業への適用に向けて」『広
島大学マネジメント研究』9, 37 - 46.
- 呉世雄（2013）「介護老人福祉施設の地域貢献活動の実施に影響を及ぼす要因」『日本の
地域福祉』26, 65 - 77.
- 栃木県社会福祉協議会（2015）『栃木県内社会福祉施設による地域貢献活動事例集』, 栃
木県社会福祉協議会 .
- 全国社会福祉協議会（2015）『社会福祉法人による地域での公益活動』, 全国社会福祉協
議会 .

研究論文

改正外国人技能実習制度における 「介護業務」と「日本語能力」に関する一考察

宮本 秀 樹*

A Study on Caregiving Services and Japanese Language Proficiency for the Renewed Technical Intern Training Program for Foreign Nationals

Abstract

The Renewed Technical Intern Training Program for Foreign Nationals was established in November 2016, having added "Caregiver and Related Occupations" as a target occupation. This study reviews the records of regularly help expert meetings in preparation for the new program, which requires Japanese language proficiency of visiting trainees, who will eventually return to their country after their training period. The study concludes that guaranteeing the quality of Japanese language proficiency of trainees through cooperation between the sending and receiving institutions should be a top priority for smoothly implementing the Renewed Technical Intern Training Program,

Key words: Technical Intern Training Program for Foreign Nationals

Caregiving Services (Nursing Care Services), Japanese Language Proficiency

1 はじめに

外国人技能実習生（以下、技能実習生）の対象に「介護職等」¹が加わる外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（以下、技能実習法）²と、在留資格に「介護」を設ける出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正法が2016年11月18日に参議院本会議で可決、成立した（施行は、公布日である同年11月28日から起算して1年以内の政令で定める日）。この成立によって、介護分野においては、これまで経済連携協定（EPA）により特例的に外国人介護福祉士候補者（以下、EPA候補者）の受入れを行っていたことに加え、今後は介護現場に新たな2ルートが加わることになった。

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

この新たな仕組みの背景には、慢性的な介護分野での人材不足が存在している。2016年9月現在、介護サービスの有効求人倍率は3.19倍で、全職業（パートを含む常用）の平均1.26倍を大きく上回っている。³

厚生労働省は「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について」の中で、2025年度の介護人材の需要見込みを253.0万人、近年の入職・離職等の動向に将来の生産年齢人口の減少等の人口動態を反映した現状推移シナリオによる介護人材の供給見込み（2025年度）を215.2万人とし、37.7万人の介護人材が不足することを指摘している。そして、同確定値に伴っての参考資料には、介護福祉人材にかかる「総合的な確保方策」が目指す姿として、その裾野に就業していない女性、若者、障害者、中高年齢者や潜在介護福祉士への活用モデルが提示されている。しかし、この中には外国人の介護職等の活用は含まれていない。

また、総務省、国立社会保障・人口問題研究所によれば（経済産業省編、2011）、人口動態として、2010年に0～14歳人口=1,648万人、15～64歳人口=8,128万人、65歳以上人口=2,941万人が、2050年には0～14歳人口=821万人、15～64歳人口=4,930万人、65歳以上人口=3,764万人が見込まれている。＜支える側（将来的な予備グループとしての年少人口、生産年齢人口）の減少＞と＜支えられる側（老年人口）の増加＞が現実化していく以上、支える側の減少に関し、どのように対処するかが問われている。この問いに対して、「総合的な確保方策」にあるように国内の人材活用という視点と、技能実習法や改正入管法にあるように国外の人材活用をどのように工夫していくかの視点で施策が展開されている。

本稿は上記2つの視点のうち、改正外国人技能実習制度（以下、技能実習制度）のもとで、実際に対象の外国人労働者が介護現場に入ったことを想像しながら、そこで展開される「介護業務」と「日本語能力」に関する課題について、技能実習法案にかかる関係省庁での議論や報告等を踏まえながら、改正技能実習制度が稼働する前の第一次的な整理を行うことをそのねらいとする。

2 外国人労働者の現状と受け入れの歴史

2-1 外国人労働者の現状

現在、わが国で就労する外国人労働者に関しては、改正雇用対策法（2007）に基づき、すべての事業主に対して、外国人労働者の雇入れ・離職時に、氏名、在留資格、在留期間

などを確認し、厚生労働大臣（ハローワーク）への届け出を義務づけている。このことは、外国人も労働者の一員として、わが国の政策の中で位置づけられていることを意味する（上林、2015）。

2015年10月現在、届け出られている外国人労働者数は約91万人で、その内訳は表1のとおりである。そして、本稿の対象となる技能実習制度に従事している外国人は2割足らずであり、決して少なくない割合である。

表1 外国人労働者数約91万人の内訳（特別永住者、在留資格「外交」・「公用」を除く）

在留資格別	内 容	人数	割合
専門的・技術的分野の在留資格	「大卒ホワイトカラー、技術者」「外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業」「高度に専門的な職業」	167,301人	18.4%
身分に基づき在留する者	「定住者」（主に日系人）、「永住者」「日本人の配偶者等」など	367,211人	40.4%
技能実習	技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的	168,296人	18.5%
特定活動	EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、ポイント制により優遇措置を受ける高度外国人材等	12,705人	1.4%
資格外活動	留学生のアルバイト等。本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内（1週28時間等）での、報酬を受ける活動が許可	192,347人	21.2%
不明		36人	0.0%
計		907,896人	100%

厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部外国人雇用対策課
「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（2015年10月末現在）より、筆者作成

「身分に基づき在留する者」については在留中の活動に制限がないことや、「資格外活動」については、1週28時間以内の範囲内での活動という縛りの中などで、いわゆる<単純労働>にも従事することは可能であるが、それ以外についての<単純労働>は制度上では認められていない。これはわが国の外国人労働者政策の柱となっている。⁴ 鈴木（2009）、宮島・鈴木（2014）によれば、<単純労働>の明確な定義はないとしたうえで、入管法上は「専門的・技術的分野の在留資格」に該当しない、例えば建設作業や鋳造などの厚労省所管の技能検定において特級の等級をもつ職種も<単純労働>になっている。しかしながら、わが国は労働力不足より建設作業などの外国人材を受入れる「必要」と「現実」があり、技能実習制度という仕組みによって、理屈上は<単純労働>としないで、実際的に対処している部分は大きい。⁵

2-2 単純労働者は受入れないことの基本原則から外国人技能実習制度における「介護職等」まで⁶

1980年代後半より、わが国の人手不足と周辺アジア諸国との経済格差の拡大が相まって、外国人不法就労者の増加の問題が顕著になってきた。政府はこのような状況に対して、〈専門的・技術的労働者の積極的受入れ〉と〈単純労働者については、十分慎重に対応する〉とする閣議決定（1988）を行った。単純労働者への十分慎重な対応について、実態はともかく、この原則論的な考え方は現在も踏襲されている。

1989年の改正入管法により、在留資格「研修」が創設された。「研修」のねらいは、日本の優れた技能等を途上国に移転するという「国際貢献」にあり、同時に研修生は「労働者ではない」という位置づけであった。1989年には、在留資格「特定活動」が創設された。1年間の研修終了後に、同じ研修機関において、「労働者」として技能実習を行うことができるようになった。

2000年、介護の社会化を目指した介護保険法が施行された。2005年、わが国は「国勢調査」において戦後初めての人口減少となった。同年には、「第三次出入国管理基本計画」において人口減少時代への対応として、専門的・技術的労働者ではない労働者への受け入れを検討すべきという記述がなされた。2008年からは、特例的に経済連携協定（EPA）による介護福祉士候補者の受入れが始まった。2009年改正入管法によって、実務研修を伴わない「研修制度」と実務研修を伴う「研修・技能実習制度」の区分となり、在留資格「技能実習」が創設された。

2014年には、2020年東京五輪に向けたインフラ整備など労働力不足の顕在化などを背景として「日本再興戦略改訂2014」のなかで、「日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ」としながら、外国人技能実習制度の対象職種に「介護」を含むことの検討と外国人留学生の活動支援として在留資格「介護」の検討が将来的な課題として盛り込まれた。このことを受けて、学識経験者、介護事業者団体、介護福祉士養成機関、職能団体、介護労働者団体等を構成メンバーとする「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」（厚生労働省）（以下、同検討会）は、2014年10月から討議を重ね、2015年2月に「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会中間まとめ」（以下、同中間まとめ）を発表した。その後も同検討会は議論を重ね、2016年10月をもって同検討会は終了した。併せて、「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」（法務省・厚生労働省）等による議論の積み重ねも併行して実施され、同年11

月に法案成立となった。

3 外国人技能実習制度と対象職種「介護職等」について

3-1 外国人技能実習制度の基本⁷

技能実習制度は、開発途上国などの外国人を日本で一定期間に限り受入れ、OJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）を通じて、その出身国に技能、技術又は知識（以下、「技能等」）を移転する制度で、国際貢献をねらいとしている。

日本経済新聞（2016.12.5）によれば、学研ホールティグスがミャンマーでの介護施設運営に乗り出す計画を持っており、将来的には技能実習制度で国内に受入れた技能実習生を現地で勤務してもらうことを検討しているという。これが実現化すれば、技能実習制度が予定している「技能等の移転」と「国際貢献」を満たす介護版モデルの一つになる。このモデルに即していえば、介護人材を2国間のなかで往来させ、外国人定住とは異なる介護人材の国内市場が形成されていく。

技能実習の流れとしては、1年目に「技能実習1号」（以下、1号）で入国し、一定以上の技能等が公的に評価されれば、2年目は「技能実習2号」（以下、2号）に移行でき、少なくとも3年目終了時には帰国しなければいけないしくみになっている（同一資格での再入国は不可）。⁸ 1号は、入管法基準省令によれば、入国するために職種の性質上、技能等が同一の作業の反復のみによって習得できるものではないことや出身国・出身地域での習得が不可能又は困難で、帰国後に習得した技能等を要する業務に従事することが予定されていることが要件となっている。1号において、最初の2カ月は日本語や日本の生活などに関する講習（座学）を受け、それが終了すれば、雇用関係のもとでの実習（労働者性の付与）が開始される。1年目から2年目に際しては、一定の評価基準をクリアすれば、在留資格が2号となる。ここでは、送り出し国のニーズ（介護の場合、送り出し国の高齢化とそれへの対処問題の存在等）があり、公的な技能評価制度（介護の場合、これからの作業）が整備されている職種に限定されている。2016年4月現在、農業関係（2職種6作業）、漁業関係（2職種9作業）、建設関係（21職種31作業）、食品製造関係（9職種14作業）、繊維・衣服関係（13職種22作業）、機械・金属関係（15職種27作業）、その他（12職種24作業）の計74職種133作業が、その対象職種である。1号と同様、「雇用関係のもとでの実習」という位置づけは同じである。

また、技能実習制度の受入れ機関としては、①企業単独型＝日本の企業等が海外の現

地法人、合弁会社や取引先企業の職員を受入れて実習を実施 ②団体監理型=非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が実習生を受入れ、傘下の企業等で実習を実施、の2つがある。2015 年末「技能実習」に係る受入形態別総在留者（法務省）によれば企業単独型が 2.8%、団体監理型が 97.2% である。そして、実習実施機関が技能実習計画に基づき適正に実施されているかどうかをチェックする組織が、この受入れ機関である。

3-2 「技能実習 1 号」と日本語能力

JIWELS（2014）によれば、2014 年度入国インドネシア人・フィリピン人介護福祉士候補者受入れ機関マッチング・アンケート（71 施設 回答率 66%）において、EPA 受入れ施設が就労開始時に求める日本語能力としては、N5 が 2.8%、N4 が 9.9%、N3 が 73.2%、N2 が 14.1% であった。⁹ EPA 候補者受入れに際し、N3 が求められる日本語能力の中心的な指標になっていると言い換えることができる。

現行の 74 職種 133 作業に対しては、上陸前の日本語能力にかかる要件は課していない。一部「N2」の必要性への言及もあったが、同検討会における議論の中心は、1 号を「N4」でスタートさせるか、「N3」でスタートするかにあった。そして、介護職等の受入れに際し、同中間まとめの中で、入国時に求められる日本語能力を次のように提案されている。1 号は「N4」程度を要件とし（N3 は望ましいというスタンス）、2 号移行時には「N3」程度を要件とする。

上陸時の日本語能力のハードルをどのレベルで設定するか。このことは、対象職種「介護」にかかる成功の大きなカギを握っている。塚田（2010）は、将来的に候補者を受入れるならばという仮定のもと、そのニーズや心配事にかかる全国調査を介護サービス事業所（2007 年度版 WAM NET で抽出）に対して 2008 年（EPA 候補者受入れスタート時）に実施している。その結果、受入れ時の一大心配事は施設長・介護職員ともに「言葉」であるととしている。¹⁰

以下、同検討会で審議された発言内容を分類する。同検討会での委員発言に関して「N4 でもよい」「N3 以上が必要である、もしくは N3 以上が望ましい」のどちらに入るのかを筆者による解釈で判別した。その結果は次の表 2 のとおりである。

表 2 「N4」「N3」にかかる発言内容の判別表

N4 でもよい	N3 以上が必要である、もしくは N3 以上が望ましい
・ N4 を出発点として、1 年目の現場で	・ N3 程度の日本語水準が就労・研修開始時に最低限必要とさ

<p>いろいろな能力をつけてN3にするのが、現実的な対応ではないか(第6回)。</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本語学習の支援を行うことの担保があれば、N4を出発点としてもよい(第6回)。 N3取得者を集めることは現実的に大変である(第6回)。 	<p>れるのではないか(第3回)。</p> <ul style="list-style-type: none"> N3程度を持っていないければ、速やかに介護現場に踏み込むことができない(第3回)。 N3程度であれば、実習生も勉強しやすいし、受入れ側としても対応しやすい(第3回)。 N3レベルの人の引受けで、利用者やその家族からの苦情はない(第3回)。 EPA引受けを経験した職員から、N4ではなかなか指示が理解できないのではないかという意見の紹介あり(第6回)。 非漢字圏になると、N4とN3の違いが非常に大きいのではないか(第6回)。 2号移行時にN3が取得できなかった場合の制度設計をどうするか(第6回)。
--	--

※第3回;2014.11.27 第6回;2015.1.23

筆者作成

同検討会では流れとして、当初はN3程度を入国時の日本語能力要件として審議していたが、途中からN4程度を1号の要件とするに変化したいきさつがある。¹¹

「N4でもよい」という背景には、OJTや日本語学習支援にかかる楽観的な期待を込めながら、同時に受入れ施設側の深刻な介護人材不足への対処が根っこにあると推察される。とりあえず、技能実習生を引受け、制度を走らせながら、日本語能力も介護業務も一定レベル以上に持ち上げようという期待を込めた考え方である。¹² そこには、技能実習生を引受けしてみないとわからないといった不確定要素を含むリスクが常につきまとう。

塚田(2010)はEPA候補者受入れ前のことではあるが、「研修教育を担う日本人介護職の労働負荷(新たなチャレンジ)は計り知れない」としている。¹³ 技能実習生受入れにおいてもこの労働負荷にかかる心配事はそのまま当てはまるだろうが、慢性的な介護人材不足状況に加え、場合によっては初めての外国人介護労働者への教育という要素を考えると、日本人職員の労働負荷は、EPA候補者のそれとは質的に大きく異なるものになるのかもしれない。

EPA候補者/ベトナムの場合(2014年度から受入れ開始)、入国前に1年間の日本語研修を行い、入国時にはN3が求められている。また、候補者の学歴要件として、3年制又は4年生の看護課程修了が必要とされている。EPAスキームの場合、介護福祉士になるために来日しているので、受入れ施設も日常業務の中に日本語学習を入れるなどの対応を行い、合格後には介護福祉士として当該施設で就労してもらおうと一般的には考えている。合格にかかるリスク軽減として、日本語能力を少しでも高めておくことが必須条件となる。

技能実習制度/介護版を仮に当初案のとおりN3を基本要件とすれば、EPA(ベトナム)

の枠組みと同様となる。「技能実習生の確保がまずはありき」の前提でこの問題を考えるならば、同検討会での発言にもあるように、N3 相当レベルの実習生確保は現実的には相当厳しいものになることが十分に予想される。

本会議前の衆議院法務委員会の議事録を見てみると、N4 や N3 の実習生が安全な夜勤対応ができるのだろうかといった危惧（第 13 回、2016.4.22）や介護に関して日本語能力がキャストボードを握る旨の発言についての参考人発言（第 15 回、2016.5.10）があるものの、同検討会のように、日本語能力に関する突っ込んだ議論は見出しにくい。

次に、技能実習法における日本語教育の部分についての附帯決議を見てみると、衆議院法務委員会、参議院法務委員会とも共通の文言として、技能実習期間全体を通しては「会話の内容をほぼ理解できる程度の日本語能力が求められる」とし、入国時に必要な日本語は、「指示の下であれば、決められた手順等に従って、基本的な介護を実践するための日本語レベルを望ましい水準」としている。入国時に必要な日本語としては、同中間まとめの結果をあらためて附帯決議でもって踏襲した形になっている。「望ましい水準」なので、「望ましい水準」の技能実習生が入国できればベターであるが、「望ましい水準」を満たしていない日本語能力の技能実習生でも制度上は問題ない。N4 を介護分野での入国要件にしているが、実際には日本語能力的に望ましくない N5 以下の技能実習生の入国は排除しきれない。その背景の一つに、前述の EPA 受入れ施設が就労開始時に求める日本語能力について、N5 の候補者が 2.8% ほどいることをあげることができる。非漢字圏の出身者で、N5 レベルから介護福祉士合格への道のりを考えるとき、候補者としてよりも労働力の一員としての考え方に重きが置かれていたのではないかという解釈は一つの可能性としてある。技能実習制度においても、同事案と似たようなこと（技能等移転の軽視＋労働力の重視）は起こり得る。

技能実習期間全体を通しての「会話の内容をほぼ理解できる程度の日本語能力」についての解釈としては、専門性が問われる介護業務の中において、実質的には N2 に近い N3、さらには N2 以上の日本語能力が求められていると考えられる。

ところで、「会話の理解」について、＜技能実習生側の聞き取り能力＞という形で解釈していいのだろうか。朝日新聞（2016.11.18）によれば、東京都墨田区の特別養護老人ホーム「たちばなホーム」は介護職員 40 名のうち、10 名が永住権をもつフィリピン人である。日常会話に不自由はないが、業務日誌書きや服薬管理は日本人が担っている。日常会話に支障はなくても、服薬などのリスクマネジメントや連携・協働のための記録な

ど専門的行為のハードルは高い。ある程度日本社会に溶け込んでいると思われる永住権を持つ人達より、有期限で帰国が定められている技能実習生の方が、一般的な言い方をすれば、このハードルは高い。

さらに、衆議院の附帯決議には、技能実習法が施行されたのち、介護現場に介護サービスの質の担保等において問題が確認された場合、「技能実習の対象職種の見直しを行うこと」の記載がある。見直しの中身にもよるが、量的な受入れがスタートしたのち、技能実習職種／介護を制度的に廃止することは現実的な方策にはならない。技能実習法が成立した以上、このような事態を招かない工夫、つまり日本語教育を含め技能実習生の送り出し機関と受入れ機関への行政上のコントロールをいかに整備・充実させていくかが成否の分かれ目になってくる。

3-3 技能実習制度において移転対象となる介護<業務>

技能実習制度は、移転すべき作業内容が「必須作業」「関連作業」「周辺作業」に分類されている。

同中間まとめにおいて、介護は従来のもものづくりや農業・魚業などとは性質的に異なり、対人サービスである。したがって、「作業」ではなく、「業務」として整理されることが適当であるとしている。対人サービスを移転すべき作業と同一の社会制度で取り扱うことは、本質的には「木と竹をつなぐ」ようなものであり、移転対象としての技能等の範囲の確定や適正な技能評価などからみても制度上、相当な無理がかかるのではないだろうか。下記の表3は、同中間まとめとJITCOの資料を使い、これまでの<作業>のところに移転対象となる<介護業務>に置き換えて、整理したものである。

表3 技能実習制度における<作業>と<介護業務>

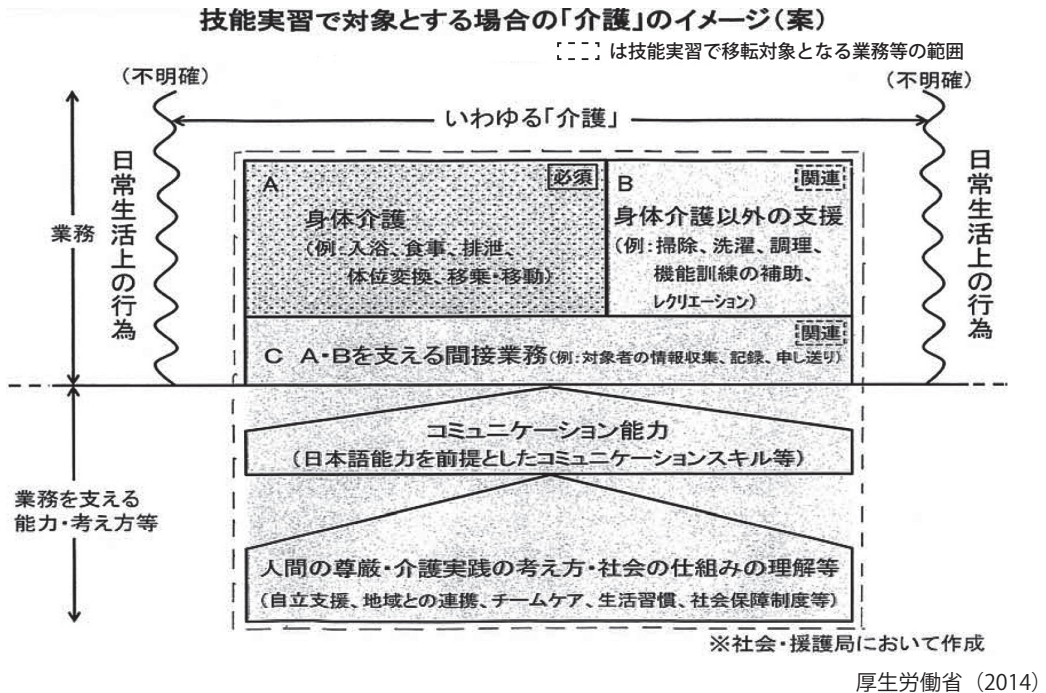
分類	内容	技能実習計画に含まれる割合	介護業務への類型化
必須作業	実習生が技能等を修得するために必ず従事しなければいけない作業。	おおむね半分以上	身体介護（入浴、食事、排泄等の介助等）
関連作業	必須作業には含まれないが、当該作業が必須作業の技能向上に直接又は間接的に寄与する作業	おおむね半分以上以下	身体介護以外の支援（掃除、洗濯、調理等）、間接業務（記録、申し送り等）
周辺作業	必須作業に携わる者が、通常業務のうち、必須作業、関連作業に含まれない作業	3分の1程度	その他（お知らせなどの掲示物の管理等）

「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会中間まとめ」（2015）
公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）

より、筆者作成

また、同検討会の場において、移転すべき介護の内容を厚生労働省はイメージ図として下記の図1を提示している。

図1 移転すべき「介護」のイメージ図



同検討会の資料において、点線で囲んだ範囲が移転対象の箇所である。そして、同中間まとめでは、下側の①「コミュニケーション能力」や②「人間の尊厳・介護実践の考え方・社会のしくみの理解等」は<重要である>という位置づけの記述になっている。<重要である>ことと、移転の対象となる業務等に入っていることとは、イコールではつながらない。<重要であること>は十分に尊重されなければならないが、技能実習生に対して習得すべき技能等を十分に移転させることができなかつた場合も理屈上はありえる。

介護の在るべき姿としては、図1下側の「業務を支える能力・考え方等」が土台にあって、上側の実際の介護業務が成り立つ。この考え方があるから、図1の全体が移転対象に入るのである。

「業務を支える能力・考え方等」は<重要である>が、十分に備わっていなくても上側の介護業務が成り立つであろうか。関連業務において、身体介護以外の支援（掃除、洗濯、調理等）は成り立つであろう。しかし、利用者のニーズ把握と利用者との相互関

係の中で展開される必須業務の身体介護については、外形的には遂行できるであろうが、様々な行き違い等コミュニケーション・リスクをはらむことになる。¹⁴

また、関連業務のうち、間接業務として位置づけられている記録、申し送り等は、N2に近いN3、もしくはN2以上の日本語能力が求められると考えられる。表2にあるように非漢字圏の外国人にとってN4からN3にステップアップする際の壁の大きさの指摘があったが、まさに実習実施機関が技能実習生に課する間接業務の考え方と技能実習生個々のスキル等によって、記録・申し送り等は実習実施機関間で大きな差が出るところである。

今後、外国人介護労働者の出自は3ルート（①EPA候補者 ②技能実習生 ③在留資格「介護」。「身分に基づき在留する者」を除く）に収斂していくが、介護福祉士養成施設での修業年数を考えると（2年間の介護福祉士養成課程修了+国家試験合格が最短）、在留資格「介護」は他の2つに比し、少し遅れて展開していく。その中で、EPA候補者と技能実習生とが同一職場で働く場合が想定される。そして、共通の前提として、労働者性を担保するために双方とも基本的に日本人と同等額以上の報酬を支払うことが求められている。EPA候補者引受け施設の中には、介護福祉士合格に力点を置いて、就業時間中に学習時間を確保しながらの学習支援や日本語支援をしているところは多い。¹⁵しかし、技能実習制度／介護にかかる実際の運用はこれから始まるので、技能実習生に対するこうしたサポートはまったくの未知数である。また、EPA候補者に記録書きを通常業務の一環としてさせている施設もあるが、低い日本語能力で入国した場合、記録書きは極めて困難である。このように業務にかかるバラツキを想定しても、そこに報酬額など生活に直結する要素が加わっていけば、外国人介護労働者間のトラブルや施設側への不信・不満なども十分に予測される。

さらに母国を出国する際の意識の違いもある。EPA候補者は専門教育や一定の職業的地位にありながら来日している人も相当数おり、日本での就労生活に大きな希望を抱いている場合も多い。¹⁶しかし、技能実習生は必ずしもそうではない。落合（2010）は技能実習生達の語りの中で、若干の例外はあるものの、「来日の最大の目的はお金を稼ぐことに他ならない。その意味で研修生・実習生は『デカセギ』日系人よりももっとデカセギ的である」と指摘している。技能実習生／介護が落合（2010）のいうデカセギ的であるかどうかは勿論、今現在の段階ではわからないし、きわめて個別的なものでもある。入国の目的や当該外国人の学歴・職歴等を考えると、技能実習生／介護は、同じ介護現場にいるEPA候補者よりも他の実習施設にいる技能実習生／作業の外国人により近い立場性や

親近感を覚えるのではないかと筆者は考えている。ただ、ここで一つ押さえておかないといけないことは、デカセギ的であることと、当該技能実習生が介護業務にかかる遂行能力と意思を有しているか否かは全く別問題である。

4 おわりに

本稿は、技能実習生が実際に介護現場に入るとき、すぐさま当該実習生と施設側とのやりとりとなる、〈移転すべき介護業務内容〉とその基盤となる〈日本語能力〉の問題について、危惧される事項を中心に考察を進めてきた。その中で、一定の学歴、実務経験、来日前の日本語教育について一定の計算ができる EPA 候補とは異なり、技能実習制度を実際に使うとなると、どのような技能実習生が当該施設にやってくるのか、介護現場の不安と混乱は相当なものになってくる。

本稿において技能実習法により技能実習生に対する保護強化、不正に対する罰則規定の整備、監理団体に対する許可制、地域協議会の設置、優良な実習実施者・監理団体に対する技能実習期間の2年間延長が可能となることなど実務上の大きな見直しについては触れていない。そして、本稿のテーマに即して考えると、【3-2】において、日本語教育を含め技能実習生の送り出し機関と受入れ機関への行政上のコントロールの必要性について触れたが、「監理団体」の在り様が重要なキーになると筆者は捉えている。

EPA スキームの場合、受入れ人数の上限は、関係当事国と関係諸団体との協議の中で決定されていく。そして、定員30名以上の介護施設であること、常勤介護職員の4割以上が介護福祉士有資格者であること、研修体制が整備されていることなど（厚生労働省告示）が受入れ施設の要件となっている。一方、現行の技能実習制度では、常勤職員総数50人以下の場合、3人の受入れが認められている。この基準でいけば、小規模な介護事業所での対応が難しくなるので、介護固有の人数枠として、同中間まとめでは、技能実習生受入れ人数として常勤職員数30人以下の場合は、常勤職員総数の10%までとするといった提案がなされている。少なくとも、同中間まとめをベースにして考えると、日本語能力的に、受入れ人数の枠組み的に、EPA スキームに比して、受入れの間口はぐっと広がってくる。

介護サービス施設・事業所調査（厚生労働省、2015）によれば、介護保険施設の代表的な施設である介護老人福祉施設は、全国に7,551カ所（2015年10月1日現在）ある。それらが全て実習施設機関にはなれないし、受入れのための条件が整備されても基準該当

の施設が技能実習生を必ず受入れるわけではない。しかし、技能実習法や改正入管法により介護職等にかかる社会的な受皿が格段に広がることは確かである。

2015年10月末現在、約17万人の技能実習生が実習という名目の労働に従事しているが、「介護」にその幅を広げることになるということは、建前的には「単純労働者」の受入れはしないとす社会制度の中で、実習生受入れ可能期間が最長5年になったことも相まって¹⁷、これまでとは質的に異なる一時的移民と共生しなければいけない状況になる。換言すれば、身近なところで、「生活者としての外国人」に接する機会が確実に増加していく社会が変わっていく。定住者ではないけれども一時的な移民との付き合いが日常的になる社会を迎えようとしているのかもしれない。

【注】

- 1 介護職等の「等」の範囲として、介助員、看護補助者、看護助手の職種であって、介護を主たる業務とするものと法務省側は回答している（衆議院法務委員会。2016年5月13日）。
- 2 上林（2015）は、「3年間限定在留期間と、同一在留資格による再入国禁止が、制度を支える二本の基本的な柱となっている」と評価している。技能実習法によって、3年間のところが条件により5年に変更となっているが、基本的な柱は同じである。また、「在留資格」とは、岸本（2015）によれば、法務省入国管理局が「好ましい外国人」と「好ましくない外国人」を判別するための制度であるとしている。
- 3 上林（2015）は、単純労働者受入れの条件として、内国人の雇用機会を奪わないことをあげている。このための方法として、事前に当該地域での内国人の求職状況を調査する「労働市場テスト」がある。介護業務は単純労働の位置づけではないが、最近の有効求人倍率を見ても、労働市場テストに抵触する事態はない。
- 4 読売新聞（2016.11.17）によれば、実習生受入れ窓口である監理団体の中には、技能実習制度の改正を見込んで、「労働力の確保」という表現を使用しているところもある。該当箇所に対して表現の削除を法務省は求めている。法務省は技能実習生が労働者性（＝労働基準法や最低賃金法等の労働者にかかる諸法令の適用）を付与されているにも関わらず、労働力という文言を認めない背景には、「単純労働」の問題があると推察される。
- 5 早川（2015）は、技能実習制度において、介護労働者の受入れは、「日本での就労・滞

在を目的としているという点で、単純労働分野につき門戸を開くものと位置づけられる」としている。介護業務そのものが単純労働ということではなく、技能実習生が日常業務の中で単純労働的な箇所を中心に従事させられることの可能性を含めた見解であると筆者は解釈している。

- 6 宮島ら（2014）をもとに整理した。
- 7 技能実習法によって、技能実習生の保護の強化や受入れ拡大など改善・見直しがなされているが、目的や理念など基本的な柱の変更はない。また、以下の説明は現行制度の内容を踏まえたものである。
- 8 佐野（2002）は、技能実習制度について「技能等の移転」と「国際貢献」という大義名分のもと、定住を結果としてブロックできる「一時的受け入れ方式としては矛盾はあるがよくできた制度」であるとしている。また、岸本（2015）の分類によれば、同じ介護分野での労働者といっても、EPA 候補者のうちは、「好ましい外国人」である。しかし、介護福祉士国家試験に合格すれば、在留期間の更新に制限がなくなるので、「より好ましい外国人」に変化するという見方が可能となるが、技能実習生は「好ましい外国人」に据え置かれたままの地位である。
- 9 日本語能力試験（JLPT）における N1 ～ N5 の認定の目安

レベル	認定の目安	例示
N1	幅広い場面で使われる日本語を理解することができる。	抽象度の高い文章理解や、自然なスピードの会話等に対処することができる。
N2	日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる。	幅広い話題について書かれた新聞記事等の理解や、自然に近いスピードの会話等に対処することができる。
N3	日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる。	日常的な話題について書かれた文章把握は可能で、やや自然に近いスピードの会話等についてはほぼ理解できる。
N4	基本的な日本語を理解することができる。	基本的な語いや漢字を使った文章は理解でき、日常的な場面でややゆっくりであれば、内容はほぼ把握できる。
N5	基本的な日本語をある程度理解することができる。	日常生活に用いられる定型的な語句や文章の理解は可能で、ゆっくり話される短い会話であれば、聞き取ることができる。

日本語能力試験（JLPT）をもとに筆者作成

- 10 いたって主観的ではあるが、EPA 関連の論文には、日本語教育に関するものが結構見受けられる。また、新聞報道も候補者の日本語教育、合格後の定着、就労・日常生活にかかる候補者・合格者の声の紹介などのニュースが目につく。一方、外国人技能実習制度に関する論文を概観すると、日本語の問題にも触れているが、人権、搾取、

差別、過労死などの速やかに解決しなければいけない社会的な課題に関する事項に結構、力点が置かれている。そして、新聞報道に関しても技能実習生の逃亡、パスポートの取り上げ、保証金での縛り、不法就労、悪徳プロイラー、賃金のピンはね、良好ではない住環境など反社会的・非社会的な記事が結構多い。

- 11 日本語教育学会（2015）は、N4 程度は介護業務に深刻な支障をきたすおそれがあるとする懸念を表明している。なお、同学会は、同検討会のメンバーから外れている。
- 12 外国人技能実習制度の研究において富山県をフィールドにしている坂（2016）は、クリーニングのような業種では仕事上日本人と接触しなくてもよいので、あまり日本語は上達しないが、タイル張りのような日本人と協同でやらなければいけない業種では日本語をいやでも覚えるとしている。この流れでいくと、対人サービスの介護業務においても、「日本語をいやでも覚える」ことになるのかもしれないが、対人サービスで求められる「専門的援助関係にかかる日本語能力」は別次元の問題として考えなければいけない。
- 13 塚田ら（2010）の調査によれば、介護職員の募集状況が厳しい施設ほど、また、離職率の高い施設ほど外国人を採用するという意見が多かったと指摘している。同調査は EPA 候補者受入れに関するものであるが、技能実習生受入れに置き換えた場合にも、この調査結果との相関関係は認められるのではないだろうか。
- 14 高齢者福祉施設の理事長でもある古田（2016）は、移転の対象とされる日本の介護技術・技能は、他国に比して、優れたものであり、技能実習制度に介護を対象職種に含めることは制度の趣旨に合致するものだと指摘している。ただし、移転の対象とされる介護技術・技能があっても、それが日本語能力の問題でどこまで移転が可能になるのだろうかという点についての課題は残る。
- 15 EPA 候補者を受入れている地塩会グループ（高知県）は、国家試験対策、日本語の学習時間を週 14 時間ほど実施（同検討会資料、2016）。データが若干古いですが、笹川平和記念財団の調査（2009）によれば、介護の候補者について、勤務時間内に実施した学習の時間は平均 5 時間半弱／週となっている。
- 16 松川（2016）は、新聞記者として 2008 年の夏、インドネシアで EPA 候補者が「英雄」として送り出されている状況取材している。そして、候補者達はお金を稼いで帰ることが目的の「出稼ぎ労働者」ではなく、エリートで高い志をもっていると紹介している。

17 上林（2015）は、なし崩し的な滞在期間の長期化（3年、ないし5年）は、労使双方にメリットがあるからとしながら、技能実習制度が外国人単純労働者受け入れ制度とするならば、労使双方の利益に反しても滞在期間を短期に限定すべきであると主張している。この主張を是とするならば、今回の改正は真反対の動きとなる。本文でも述べているが、介護は日本語能力の問題が大きいので、本来ならば制度的に他の作業職種とは分けて考える必要があると筆者は考える。方向的に技能実習制度の中で、「介護固有の要件」という形で例外的な措置を多く設けることは、ある面、制度内で二重基準を積み上げていくことになると思われる。

【文献】

朝日新聞（2016）2016年11月18日付

安里和晃（2011）「これまでのEPAによる介護福祉士・看護師候補者の受け入れから見てきたもの」『月刊福祉』全社協、pp12-15

早川智津子（2015）「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」『日本労働研究雑誌』pp63-75

古田勝美（2016）『介護事業のグローバル人材活用術』幻冬舎
法務省

(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000143745.pdf> 2016.10.15)

伊藤元重監修 経済産業省編（2011）『社会保障改革ビジョンー経済成長と持続可能な社会保障の好循環の実現ー』経済産業調査会

上林千恵子（2015）『外国人労働者受け入れと日本社会ー技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会

岸本和博（2015）『外国人技能実習生受入れ実践ガイドー入管手続と協同組合作り』明石書店

公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）

(<http://www.jitco.or.jp/press/detail/33.html> 2016.10.15)

厚生労働省「平成27年介護サービス施設・事業所調査の概況」

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service15/dl/kekka-gaiyou.pdf> 2016.11.15)

厚生労働省職業安定局雇用政策課「一般職業紹介状況（2016年10月分）について」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000143607.html> 2016.10.15)

厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室

「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html> 2016.10.15)

厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部外国人雇用対策課

「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（2015年10月末現在）」

(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhake-nyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000110232.pdf> 2016.10.15)

厚生労働省「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=225506> 2016.10.15)

厚生労働省・法務省「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokunou.html?tid=230128> 2016.10.15)

松川希実（2016）、朝日新聞記事 /2016年10月13日付

宮島喬、鈴木江理子（2014）『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店

日本語教育学会「技能実習生としての外国人介護人材受入れにおける日本語要件と日本語教育に関わる要望書」（2015年4月6日）

(http://www.nkg.or.jp/oshirase/2015/20150402kaigo_yobosho.pdf 2016.11.15)

日本語能力試験（JLPT）

(<http://www.jlpt.jp/about/levelsummary.html> 2016.11.15)

日本経済新聞(2016) 2016年12月5日付「日本再興戦略改訂2014」(2014年6月24日)

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf> 2016.10.15)

落合美佐子（2010）「外国人研修生・技能実習生の生活実態と意識－語りの中から見えてくるもの－」『群馬大学国際教育・研究センター論集』第9号、pp51－68

坂幸夫（2016）『外国人単純技能労働者の受け入れと実態－技能実習生を中心に』東信堂参議院法務委員会 附帯決議

(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyououryokukaihatsukyoku/0000144039.pdf> 2016.12.5)

佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店

鈴木江理子（2009）『日本で働く非正規滞在者』明石書店
衆議院

（<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm> 2016.11.20）

衆議院法務委員会 附帯決議

（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyououryokukaihatsukyoku/0000144038.pdf> 2016.12.5）

塚田典子編著（2010）『介護現場の外国人労働者』明石書店
読売新聞（2016）2016年11月17日付

研究論文

住民投票に対する認識とそのあり方に関する考察 ～茨城県内の住民投票の取組事例を題材に

吉田 勉*

Consideration on the recognition of the local government's referendum and its state
～ By using cases in Ibaraki-prefecture as base materials

Abstract

This article generalizes the tendency of the referendum by using cases in Ibaraki-prefecture.

I consider the deliberation of the assembly, then, the results that came out from the questionnaire survey on the mayor and the chairperson, as well as the arguments in the symposium that we held at Tokiwa university.

Finally, I want to show how I should recognize a referendum from the above-mentioned consideration.

Briefly speaking, the assembly and the mayor should do enough arguments before leading to a referendum and showing it to the inhabitants.

At the early stage, I should carry out a referendum once more and develop administration in the framework of the policy based on it.

1 はじめに

茨城県内における住民投票は、平成16年に古河市で市町村合併を巡って実施されて以降10年を超えるインターバルを経て、平成27年8月に、つくば市の総合運動公園基本計画を巡って実施された。投票結果は、計画反対が8割を超え、計画は白紙撤回され、現職市長の次期選挙の立候補の見送りに至るなど、大きなインパクトを与えるもの⁽¹⁾となった。それ以降、県内各地で住民投票を目指した直接請求の動きなどが頻発している。そして、それら直接請求に至った事案は、すべて議会において相次いで否決されている状況になっている。

これまで、地方自治制度の運営面の現象として、それほど際だった動きがなかった本県

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

の自治体でこのような動向が顕在化している状況を踏まえて、筆者と地方自治・自治体行政に関心を寄せる本学学生を構成メンバーとした「地方自治力向上プロジェクト」⁽²⁾ においては、この問題をどう認識していくべきかという思いから、本年度、住民投票に関する調査研究事業に取り組んだ。

具体的には、県内市町村長・議長を対象にして住民投票への認識を聴取するアンケート調査の実施、さらには、県内の住民投票の取組みを行った当事者からなるシンポジウムの開催などを通じて、住民投票はどう認識されているのか、どのような考え方があり得るのかを俎上にあげて議論に供しようとしたものである。

県内の動向に合わせての調査研究を行うことは非常に意義深い活動となったわけであるが、本稿では、県内の動向を総括して、そこからみられる住民投票への認識を抽出するとともに、これら地方自治力向上プロジェクトで行った調査研究と合わせて、県内における住民投票の状況や特徴を考察してみたいと思う。

詰まるところ、住民投票を要求する立場から、なぜ、住民投票が必要なのか、そして、住民投票に否定的な立場からは、なぜ、不要と考えるのかについて、議会、首長、市民の当事者の言質から浮かび上がらせ、そのあり方についても提示しようとするものである。

2 県内の住民投票の取組事例の考察

2-1 考察の対象とする住民投票の形

まず、つくば市の事例以降の動向を概観するとともに、住民投票への認識がどのようになされていたのかを掘り下げていくこととしたい。

一般的な住民投票の実施方策としては、個別の自治体の施策の当否について、その賛否を住民が投票する手続きを規定する条例を制定し、それに対して自治体が投票経費等の予算化を行うという段取りで行われる。住民投票の実施を要求する立場としては、住民のほか、首長や議会もあり得るが、大きなイシューとなる住民投票は、基本的に、地方自治法の定める住民の直接請求の手続による。すなわち、条例制定請求の代表者（以下「請求代表者」）が条例案を作成し、賛同する有権者の署名を収集し、それを首長に提出する。そして、首長が当該条例案について意見を付して議会に付議し、議決を求めるというものである（地方自治法 94 条）。

これは個別テーマごとに議会の議決により住民投票の実施が判断されるという意味で、一般に、個別型住民投票と呼ばれ、県内でみられた直接請求の事例はすべてこれになる。

これに対し、自治体の重要事項について、一定数の住民の署名による請求あるいは首長又は議会の発議により、その都度の議会の議決を不要として住民投票が実施されることとなる形を常設型住民投票と呼ばれるが、これについては、平成 27 年 12 月に那珂市議会に那珂市長が提案した事例⁽³⁾があり、また、城里町長がその導入を目指して取り組んでいる事例⁽⁴⁾もある。以下では、個別型住民投票の根拠となる条例を個別型条例、常設型住民投票の根拠となる条例を常設型条例と呼ぶこととする。

本稿では、住民投票を実施するかどうかの判断がどうなされるかという点に重きを置くため、個別型条例を対象として議論をすることに基本を置くが、必要に応じて、常設型条例についても言及するものとする。

2-2 県内の住民投票の取組みの概観

住民投票の直接請求の事例は、つくば市において実施された事例を含み、龍ヶ崎市、水戸市、鉾田市の 4 市でみられたが、それらについて、対象となったテーマ、直接請求の時期、施策等の事業費、署名数、首長が条例案を付議する際に提出する意見書（以下単に「意見書」）や議会審議の状況、議決状況等についてその概要は、【表 1】のように整理できる。以下では、事例を、自治体名を冠して〇〇市事例と呼ぶ。鉾田市は同一の投票テーマに関する事案であるが、直接請求が 2 回なされたので、1 回目のものを鉾田市事例①、2 回目の鉾田市事例②と記すこととする。

直接請求の時期に関しては、当然ながら、施策等の進捗状況と関係がある。基本的には住民は、当該施策等が想定以上の莫大な事業費を要することが明らかになってからその基となる計画に反対の意思表示をするか、あるいは、その施策等の合意が住民間で十分に得られていないとして、住民投票によりそれに対する住民の意向を示すべきとの趣旨で直接請求に取り組んでいることがすべての事例で共通にみられる。

必要な署名の法定数は有権者の 1 / 50 であるが、先駆となったつくば市事例がその 3 倍超となったこともあり、各事例で、法定数の 3 倍を超える署名収集が行われている。特に、鉾田市事例①では、17 倍という多数の収集で、首長の解職や議会の解散請求も可能となる有権者の 1 / 3 を超える収集が行われた。それに対して、議会がその条例案を否決するといった全国的に見ても異例な状況がみられている。

表中の「意見書の内容」の欄の■で、市長の直接請求の条例案に対する結論としての意見を記載しているが、つくば市事例では、署名数の大きさからして住民投票はやむなし、鉾田市事例①でもさらに多い署名数からして住民投票を実施すべきとしているのに対し

【表 1】茨城県内の個別型住民投票条例の審議状況等

自治体	直接請求のテーマ	直接請求の時期	施策等の進捗状況	事業費	署名数
つくば市	■総合運動公園基本計画・市費支出の賛否	H27.2 ・署名開始 H27.5 ・議決 H27.8 ・住民投票	H25.9 ・土地取得方針表明 H26.3 ・用地取得 H26.3 ・基本構想 (事業費公表) H27.2 ・基本計画	305億円	11,363 法定数 (3,385) 倍率 (3.4)
龍ヶ崎市	■JR佐貫駅駅名改称・市費支出の賛否	H27.8 ・署名開始 H27.10 ・議決	H26.1 ・改称方針表明 H27.5 ・JRと覚書確認 H27.5～6 ・住民意見交換会 H27.6 ・事業費議決 H27.9 ・JRと協定締結	3.5億円	8,212 法定数 (1,276) 倍率 (6.4)
水戸市	■新市民会館計画・市費支出の賛否	H28.2 ・署名開始 H28.5 ・議決	H25.12 ・立地場所の表明 ・特別委審議開始 H26.9 ・6次総合計画掲載 H27.3 ・基本計画 (事業費公表) H27.4 ・市長選	192億円 周辺道路等を含むと300億円 H26.9 : 68億円 (1000席規模) H27.11 : 160億円 市街地整備を含むと263億円.	14,691 法定数 (4,414) 倍率 (3.3)
鉾田市 1	■市民交流館計画・市費支出の賛否	H28.4 ・署名開始 H28.6 ・議決	H26.4 ・基本計画 H27.12 ・事業費公表 (総合計画で議決)	50億円 H18.5 : 14億円	13,786 法定数 (813) 倍率 (17.0)
鉾田市 2	■市民交流館建設の賛否	H28.7 ・署名開始 H28.10 ・議決	H28.6 ・住民投票条例否決		2,616 法定数 (813) 倍率 (3.2)

↑
下線は直接請求活動の直接の原因と思われる事項

住民投票に対する認識とそのあり方に関する考察
～茨城県内の住民投票の取組事例を題材に

市長が議会に付議した意見書の内容 (■→結論、□→主張、▽→疑義)	議会審議状況	議決された議案	議案討論	議決状況 (賛 vs 否)
■ 住民投票が最良の方法であるとは感じないが、多くの住民が署名されたことを真摯に受け止める必要がある。 ▽条例規定の不備 ・「計画」と「支出」の2つ賛否となり住民の意思表示が困難(対象不明確) ・投票率による成立要件設定の必要性(成立要件)等 □事業の必要性 ▽住民投票時期不相応(タイミング) ・東京五輪、茨城国体等の好機 □財政面での工夫 ・合併特別債、国補助金等の活用 ・維持管理費3億円も全体からみれば影響少ない	① H27.5.1 [臨時会本会議] 付議、長意見 ② H27.5.8 [臨時会本会議] 意見陳述、 質疑	①基本計画に賛成・ 反対の2択案 (反市長派議員提案) ※直接請求案を 補充したもの	[反対] 5人 [賛成] 5人	【可決】 13 vs 13 ※議長採決に より可決
	③ H27.5.8 [特別委員会] 陳述人への質疑、 質疑、採決 ④ H27.5.12 [臨時会本会議] 討論、採決	②基本計画に賛成・ 見直し・反対の 3択案 (市長派議員提案)	[反対] 2人 [賛成] 2人	【特別委員会での可決】 13 vs 12 ※本会議では ①可決により 廃案
■ 自治体の意思決定は代表民主制が基本。多様な意思の把握が困難な住民投票の意義が見いだせない。 □事業の必要性 ▽条例規定の不備 ・対象不明確、成立要件等 ▽住民投票時期不相応 ・消費税改定により事業費低減化が期待 ・H29.4改称時期からすると、1年8月の準備が必要 □財政面での工夫 ・ハコモノ建設と異なり、一回のみの支出	① H27.10.13 [臨時会本会議] 付議、長意見 意見陳述、質疑、 [常任委員会] 質疑、採決(否決) [臨時会本会議] 討論、採決	○直接請求の条例 案どおり	[反対] 7人 [賛成] 5人	【否決】 7 vs 14
■ 市民の多様な意見の反映、市議会での十分な審議、市長選での付託などから、住民投票は必要ない。 □事業の必要性 ▽住民投票時期不相応 ・H25.12～H27.2の特別委員会(12回)、議会改選後のH27.6～の特別委員会(6回)での審議 ・市民アンケート、ワークショップ等による市民意見の聴取 □財政面での工夫 ・市の実質負担を4割に抑制。健全財政に努める	① H28.5.11 [臨時会本会議] 付議、長意見 質疑 ② H28.5.16 [臨時会本会議] 意見陳述 討論、採決	○直接請求の条例 案どおり	[反対] 5人 [賛成] 4人	【否決】 5 vs 22
■ 署名数が有権者の1/3を超えたことを真摯に受け止め、市民の意思を確認する必要があると判断し、住民投票は実施すべきと考える。 ▽条例規定の不備 ・対象不明確、成立要件等 →市長案として修正案提案 □事業の必要性	① H28.6.24 [臨時会本会議] 付議、長意見 ② H28.6.30 [臨時会本会議] 意見陳述 質疑、討論、採決	①直接請求の条例 案どおり	[反対] 0人 [賛成] 2人	【否決】 9 vs 10
	②建設に 賛成・反対 (市長提案) ※投票率50%の 成立要件 (未成立でも賛 否は公表)	[反対] 2人 [賛成] 1人	【否決】 3 vs 16	
■ 前回の臨時会で2つの条例案が否決され、議会制民主主義の原則から住民投票は不要と判断。 □住民投票の不要性	① H28.10.17 [臨時会本会議] 付議、長意見 質疑、討論、採決	○直接請求の条例 案どおり	[反対] 1人 [賛成] 2人	【否決】 6 vs 10

(注) この表は、各市の施策資料、直接請求関係資料、議会議事録等から筆者において作成したものである。

て、龍ヶ崎市事例、水戸市事例では住民投票は不要としている。

また、意見書の内容については、ある程度共通的なものがみられる。以下、意見書原文に当たっての筆者の見解を述べたい。

一様に、施策等の必要性について、かなりの部分を割いて記述しているが、それをもって住民投票を避けるべきとの論理的な帰結を明確にしているものはあまりみられない。また、請求代表者がこれまでの施策等に対する住民の合意形成が不十分であるとしていることに対しては、様々な広聴施策を講じてきたことや議会審議の場で議論されてきたことなどをその反論とすることがみられる。

特徴的なのは、龍ヶ崎市事例で、平成 27 年 3 月に、消費税の税率改正時期の平成 29 年 4 月に改称時期を合わせることで経費が削減できることが判明し、そのための時間的余裕がないことを言外に含ませて、住民投票を否定していることである。

また、議会の審議の流れは、直接請求による議案を長がその意見書を添付して付議し、それについての質疑、議案への賛否を表明する討議を経て、採決を行うということになるが、すべての事例で、臨時会が招集されたうえで、つくば市事例が特別委員会を設置して付託し、龍ヶ崎事例が常任委員会に付託しているほかは、本会議のみで審議している。

そして、その採決結果については、それぞれ【表 1】に掲げるような議決状況となっている。

2-3 各事例における住民投票の是非に関する議会審議等

さて、本稿で最も問題にすることは、住民投票に対する認識、すなわち、住民投票を実施すべきか、すべきでないかという判断がどのようになされたのかという点である。それが議決に結びつくわけであるので、その点について、意見書や議会審議においてどのような議論が展開されたのかは、住民からすれば最も大きな関心事といえる。以下では、各事例ごとにこのことをみていくこととしたい。

資料としては、議会審議の議事録を基本とする。住民投票をどう扱うかを公式的に議論するのは議会審議であり、それが市民に公にされる媒体は議事録であるので、そのようなアプローチをとることとした。

以下では、意見書や臨時会のやりとりのなかで、住民投票という手法をとることに関しての議論がなされたことを抽出することとしたい。

(1) つくば市事例

請求代表者の住民投票の必要性の考え方は、意見陳述の際の「(あまりに性急に打ち出

された) 305 億円のつくば市総合運動公園基本計画をそのまま進めることに賛成か反対か。投票の結果、賛成が多数であれば堂々と進めることができ、反対が多数のときは一人計画をやめ、白紙に戻して改めてつくば市に必要な施設を時間をかけて検討する」⁵⁾との趣旨で一貫している。

意見書⁶⁾において市長は、「住民投票を行うに当たっては、相当な経費を市費から支出し、市民に時間と労力をかけることなどから、その必要性や意義を考えると、住民投票を行うことが最良の方法であるとは感じていない。しかしながら、1万1,363人という多くの市民が条例制定請求に署名をされたということを真摯に受けとめる必要がある」として、住民投票やむなしとの考えを当初から示している。

そして、住民投票条例案が、「基本計画及びこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票条例」とされ、投票対象が「基本計画及びこれに係る市費の支出について、賛成のときは○、反対のときは×の記号を投票用紙に記載し」との投票方法になっていることについて、「投票対象が明確でない」と疑義を呈し、「(基本計画とこれに係る市費の支出の)二つについて賛否を問うために住民投票を行うと解釈がされ、投票しようとするものがその意思をきちんと表明することが非常に困難」であり、「反対として投じられた票については、総合運動公園の整備自体に反対する趣旨なのか、総合運動公園の整備には賛成だが、その規模や導入する施設の内容、建設時期などの見直しを求める趣旨なのか全く判別することができない」との指摘をしている。

この点は、議会審議の中で、議員から修正案が提出され、投票対象は「基本計画の賛否」に一本化されるのであるが、後に続く、龍ヶ崎市事例、水戸市事例、鉾田市事例①まで、すべて、直接請求の条例案はこのように「計画及びこれに係る市費の支出」の2つが投票テーマになっている。これは、つくば市の直接請求の取組が他の事例で十分に参考にされていることによるものであろう。この点の疑義を「投票対象不明確問題」と略称して引用・記述する。

さて、つくば市事例の住民投票を巡る審議は、意見書において市長が住民投票やむなしとのスタンスを見せていたこともあり、住民投票の是非自体はほとんど議論されていない。

つくば市議会は、平成27年5月1日に臨時会が招集され、本会議で市長が意見書を添えて直接請求条例案を付議し、同日に、特別委員会が設置される。同月8日に本会議で請求代表者の意見陳述、質疑、そして、特別委員会では、陳述人に対する質疑が行われ、同月12日の本会議にて採決という流れとなった。

意見陳述の後の本会議において、市長は「賛成」「反対」に「見直し」を入れた3択の選択肢を主張し⁽⁷⁾、続いて行われた特別委員会においては本会議を受けて、2択か、3択が議論されている。3択を主張する議員は2択案に対し、「見直しすれば賛成したかったという人たちも反対にしなくてはならない内容」になっていることに疑問を呈していたのであるが、請求代表者の「見直しも含めて現計画をいったん白紙にすること」の主張とそれを支持する議員の意見との議論は平行線になっている。そして、結局、特別委員会では3択案が修正案として提出され、可決された。しかし、本会議では直接請求案に近い2択案が提出され⁽⁸⁾、これが可決され、住民投票に結びついている。

特別委員会や本会議では、質疑は請求代表者や市長など執行部に対し、条例案の条文の解釈等（2択・3択等）を巡ってなされたが、そのなかで、住民投票の是非を議論に持ち出したのは唯一、特別委員会の自由討議の場で、五頭泰誠議員の発言⁽⁹⁾のみである。

すなわち、「住民投票をやるという前提で議論されているが、やるべきでないという意見はないのか。（先の3月定例会で）公園予算を削除して、公園事業をストップすることが議会はできた。議会は機能している。議会が決められないから住民投票で決めるという発想はない。立派に議会は機能している。予算修正案を可決したことで、住民投票ありきの方向で走っているムードはどうかと思う。選挙で選ばれた議員は非常に重要であり、1万の署名をもらっても選挙で選ばれた人ではない。それだけ議会、議員というのは重いのだ」との見解である。彼のこの発言は、後に本学で行う住民投票シンポジウムでも披露され、住民投票と議会審議の関係を表現する重要な役割を持つことになる。シンポジウムでは、この見解に対して、請求代表者の永井悦子氏からは、「（予算削除議案の）提案理由の中に住民投票の動きがあって、今ほとんど集まりそうだから、それまで一応予算は凍結しよう、保留にしようという趣旨があり、住民投票がなければこの流れ（予算削除）はなかったと思う」との反論もなされている⁽¹⁰⁾。

いずれにしても、五頭氏の発言は住民投票の選択肢の議論の中で、議会審議の重要性をもとに住民投票の流れにアンチテーゼを唱えたのであるが、これ以上この議論は深まらず、本会議でも2択・3択の議論に終始し、住民投票の是非論がなされないまま住民投票が実施され、以後、大きな影響を県内の事例に与えることになったのである。

(2) 龍ヶ崎市事例

請求代表者の主張する住民投票の必要性は、意見陳述において「市民との合意形成を図る姿勢も議論もないこと」を第一の理由に掲げている⁽¹¹⁾。

具体的には、「過去に何度も議論となり、市民の賛否が分かれた問題にもかかわらず、平成 26 年 1 月、所信表明で改称方針を示してから、今まで市民へのアンケート調査による意識調査を実施することがなく、市民との意見交換会（平成 27 年 5 月 24 日、6 月 6 日の 2 回のみ）が開催される前に JR 東日本水戸支社との覚書を締結し（同年 5 月 19 日）、わずか 1 カ月で改称事業のための予算が本年 6 月に市議会で可決された」として、駅名改称に関する合意形成のあり方に疑問を持ち、住民投票に係る直接請求が取り組まれたものである。

一方、意見書⁽¹²⁾において住民投票を不要とすることについては、「自治体の意思決定は、代表民主制にのっとり行われることが基本」であり、「平成 27 年 6 月に、事業の推進に必要となる予算案を、議会において可決（されている）」ことが理由の第一にあげられている。

これに加え、投票対象不明確問題についての指摘をしたうえで、「本件条例による住民投票では、本件事業に対する市民の多様な意思の把握が困難であり、その投票結果をもって本件事業の実施の可否を判断することは不適切」として住民投票の方法に否定的な立場を明らかにしている。ただし、この指摘は、投票対象不明確問題による本件条例の投票選択肢の技術的な問題を指摘しているように思われ、住民投票そのものの当否とが混同されているようにも見受けられる。

また、「平成 27 年 4 月に、駅名改称時期を消費税の税率改正時期である平成 29 年 4 月とすることで、最も費用が削減できる見込みであること、及びそのためのスケジュールや諸手続が判明した」として、「駅名改称作業は、1 年 8 ヶ月程度を要する」ことにより、住民投票によらずに事務手続を進める必要があることを述べている。

このことは、直接請求の条例案の付議が、平成 27 年 10 月であることからして、現実には、間に合わないことが住民投票実施に否定的となる直接的な理由を形成しているとみられる。

このように、意見書では、観念論とスケジュール論とを合わせて否定的な立場を表現している。

議会審議での住民投票に賛成する立場の見解は、「市民との合意のないまま事業が進められており、市民の意思を問うべき住民投票をすべき」⁽¹³⁾との意見に集約される。

質疑の答弁にみられる市長の住民投票そのものの認識については「代表民主制を構成する首長と議会において意思決定できない状況に陥った場合や当該地方公共団体の枠組みを

変えるなどの重大な変更の際し、その是非や方向性に大きな意見の相違が見られる場合など（で）、住民投票によって意思を確認すること、これが法律で認められている内容である」としたうえで、直接請求の署名の重みに関しては、「重く受け止めている。直接請求に至ったということは、市民に大いに心配をかけているところ。そのような声もやはり真摯に受けとめなければならない」としている。そして、「本件事業が欠かせない、なくてはならない事業であるということをもっともっと多くの市民理解をいただければ、このようなことにはならなかった」との合意形成の瑕疵が住民投票の直接請求に結びついたとの考えを開陳している⁶⁴⁾。

また、意見書の記載で「本件事業の推進においては、駅名改称費用の削減と機運の醸成が重要と認識」としている部分に関しての、「議会での予算議決と市民の合意形成は別物ではないか」「どのように市民の合意形成がなされたと判断しているのか」との質問に対しては、「本会議場で決められたことの意義を軽視することは、やはり二元代表制を重視していかなければならない私としても、そのような発言はできない」と議会の議決を前面に持ち出し、「（これまでも）ことあるごとに様々な場面で、駅名改称の必要性を訴えて、機運の醸成を図ってきた」とし、「さらに努めてまいりたい」と述べるにとどまり⁶⁵⁾、合意形成がなされたと判断する論拠を示すには至らない答弁となっている。

「（直接請求による署名を）真摯に受け止める」としながら、「住民投票に意義を見いだすことができない」としていることは矛盾するとの指摘に対しては、「その様々な意見を聞き、その意見も政策実現の中でいかに反映させていくかというのが、市政運営をする立場としては努めなければならないこと」とすれ違いの答弁になっている⁶⁶⁾。

議員において、住民投票に賛成する立場の見解を改めて確認すると「機運を見極めながら住民合意を得るに意見交換会やアンケート調査等が必要であったが、それらをすることなしに、駅名改称の覚書を交換することにより決めてしまった」という問題が請求代表者と同じ趣旨で指摘されている⁶⁷⁾。

次に、選択肢の問題を含む住民投票の方法論についての認識について問われた質疑に対し、市長は「二者択一方式による投票結果によっては、本件事業に係る市民の多様な意見を正しく把握することは困難である」とし、二者択一以外の選択肢を問われた際には、具体的に「速やかに推進すべき（遅すぎる）」「遅すぎるが改称すべき」「改称は賛成だが費用負担の見直しが必要」「より一層の市民説明等を経たからの駅名改称を実施すべき」「費用の削減よりも市民の理解を得ることを優先すべき」「駅名改称そもそも反対」などの

例示するときりが無いとしている¹⁸⁾。

一方、龍ヶ崎市事例に関して、反対する議員側の理由として特徴的なものとしては、「直接請求の署名が市民の13%も集まったことは真摯に重く受け止めなければならないが、同時に約87%は署名していないという事実も受け止めなければならない。署名しなかった市民の大概は住民投票をする必要はない、すべきでないという市民だったのではないか」との討論における発言があった¹⁹⁾。法定数の6.4倍の署名収集が行われたにもかかわらず、署名のない有権者数を引き合いに出して住民投票に反対する理由とすることはある意味「新鮮」でもある。

また、住民投票自体に賛成の意見を持ちながらも市民への情報提供が十分でない中で住民投票を実施することは意義がないとして、本件住民投票に反対し、「市長の言葉で市民に伝えることが大事で市民の理解度を示す一つの手法として定期的なアンケートを行うべき」とする見解も提示された²⁰⁾。これも特徴的な指摘といえる。

住民投票のもつ負の側面を具体的に指摘した議員側の見解としては、「住民投票は住民同士の対立の原因にもなり、後に怨恨を残す事件にも発展する可能性のある手続きだ。その執行にも税金が投入される。署名が集まったからと率先して行うものではなく、むしろ最終的かつ苦渋の解決方法である」、「(駅名変更の)市民の生活への影響やリスクを考えたとしても、大きな損害や逆に利権が生じるような心配はほとんどない案件。つくば市の運動公園のような巨大な予算を投じる事業について、賛否を住民投票という手段で確認することには意義深いかもしれないが、駅名変更で住民投票という手段に判断をゆだねることは、適当でない」とするものがある²¹⁾。

なお、署名数や投票率の低さと住民投票の効果を巡る本質的な議論として、「(署名していない住民の方が多い、投票率が低いから問題という課題は)投票率の低さを勘案して、仮にその反対の票が多かったとしても、議会の意思決定は賛成だということもあり得るわけであり、これらの仮定の話で住民投票自体を否定する必要はない」²²⁾との見解が賛成討論のなかで議員側から出されている。

龍ヶ崎市事例は、総じて、JRと平成27年5月に締結された覚書以降に住民意見交換会が開催され、6月に関係予算が議決されるという性急な手続きに異論を唱えた、住民の直接請求に対して、なぜ、住民投票を行わないのかが明確に示されることなく否決されたということがいえる。ただし、他の事例よりも、賛成・反対双方からのきめ細かい討論が展開され、住民投票自体の是非論は相当程度議論されたものといえる。

(3)水戸市事例

請求代表者の住民投票を求める理由は、「平成 25 年 12 月議会での立地場所・事業規模の突然の表明と、特別委員会の事実上の追認、市民アンケートの回答者の少なさ（331 人、有権者の 0.15%）、パブリックコメントの意見数（14 人で 55 件）」など、「合意形成には至っていない」とする意見陳述において示された見解^③に集約される。なお、そのなかで「せめて 1 万人規模のアンケート調査を提案したが実施されなかった」として、住民投票に至った理由を説明しているが、1 万人規模のアンケートが住民投票の代替案として示したような形になっていることが特徴的である。

また、「現計画に市民の多数の賛同が得られると考えられ、その自信があるのならば、住民投票に反対する理由はないはず。市民も声を聞くということはそういうこと」との見解も表した。このことは、水戸市議会の否決に際しての毎日新聞が解説として記した「住民投票は、決して間接民主主義を否定するものではない。「十分に審議を尽くした」うえで建設は不可欠と判断したのなら、堂々と受けて（住民投票を実施して）横綱相撲で寄り切ってみせる。そんな水戸らしい「風格」があってもいい」^④との見解に通じるものであるし、本稿でもこれをどう認識するかが重要な関心事となる。

さて、意見書^⑤における市長の住民投票への認識は、「平成 25 年第 4 回水戸市議会定例会で、新市民会館を泉町 1 丁目北地区に整備するという判断を表明してから、市民の代表である市議会に設置された特別委員会において、平成 25 年 12 月から平成 27 年 2 月までの 12 回、議会改選後の 6 回の計 18 回にわたり開催され、施設の規模、機能等が審議され、各種団体へのヒアリング、市民アンケート、ワークショップなどにより市民の意見も反映させながら、規模、機能が決定されたこと」など、「市民の多様な意見を反映し、市議会で十分な御審議をいただき、事業を進めてきている」ことにより住民投票を不要とする見解に集約できる。

住民投票に反対する議員側の見解としては、「議会としても、特別委員会を通し、市民を代表して、市民の立場、目線で、最小の予算で最大の効果や、優良な社会資本を残して市民負担は残さないを基本に論議を尽くしてきた。選挙によって選ばれた議会が、間接民主主義を誠実に実践、実行してきた。議員みずからが直接民主主義である本条例を推進するという口にするのは、我々がこの特別委員会を含めてやってきた議会活動や間接民主主義を、みずからがみずからの手で、口で否定するということにもなる」としたものがある^⑥。議会制度と住民投票を対峙するものと位置付けて反対するこの論旨は、一連の

県内事例における直接請求条例の審議でも最も先鋭的なものといえる。

さらに、「本事業の推進は、水戸市の新たなまちづくりの柱として、市民福祉の向上や文化教育の推進、中心市街地の再生など、市域全体を牽引するエンジン、動力源・・・であり、したがって、住民投票条例は、多くの市民の期待や、行政や議会（へ）の信頼を裏切るものであり、まちを築く心やまちを愛する心に背くものである」とまでの指摘もしている。この部分については、事業の重要性と住民投票の意義とを交錯した議論になってしまっている典型例ともいえようが、このような反対討論が数人からなされている。図らずしも「住民投票を実施した場合には、反対が多数となり、これまで議会が認めてきた事業が頓挫する」ことを自認した見解ともいえる。

賛成の立場からの議員側の見解としては、「これほど大きな予算が使われる事業であれば、市民が広く意見を聞いてほしいと望むのは当然であり、また、市民の合意形成をすることは必要。住民投票は、そのために地方自治法で保障された市民の政治参加の権利であり、地方自治、民主主義の観点からいっても、議会がこれを否決する理由はない。市長が説明不足や誤解によって正しい情報が理解されていないとし、市議会でも同じような意見も出されているが、それならばなおさら住民投票を行うことによって、多くの市民に説明をし、情報を浸透させる絶好の機会となる。現計画が本当に市民生活を豊かにし、水戸市の活性化につながる夢のような計画であるなら、それを市民にしっかりと説明し、疑問に答えた上で賛否を問えばよい」との賛成討論⁷⁾に代表される。請求代表者や毎日新聞解説の指摘と同様の見解といえる。

総じて、水戸市事例の議会審議は、これまでの特別委員会での長期間の審議を中心とした間接民主制による決め方と、市民ベースの合意形成のあり方のどちらに重きを置くかが分水嶺となる議論がなされている。

しかしながら審議としては、なぜ住民投票が不要と考えるのかについての市長答弁はなく、前述したように反対討論の中の一部に先鋭的な議論が供される程度にとどまっているといえる。

(4) 鉾田市事例①

請求代表者の住民投票を求める意見は、「市民に十分認知されないまま事業が進んできたこと、事業費が当初の 20 億円から 50 億円を超える額に増大し、後世へのツケを残すこと、土地選定の不透明さ、設計会社への不信等の疑念があること」など⁸⁾で、事業への反対運動とリンクした形で署名活動がなされたような意見陳述がなされている。

意見書⁹⁹において市長は、「(署名数が)有権者の1/3を超えたことは真摯に受け止めており、市民の意思を確認する必要があると判断し、住民投票を実施すべき」と当初から既に住民投票の必要性を積極的に認めている。

そして、住民投票条例案自体への疑義として、つくば市の直接請求事案以来の「投票対象不明確問題」を指摘するとともに、既に実施設計に着手していることから、市民交流館建設自体の賛否を問うような形にすべきとしている。また、成立要件として50%程度の投票率の設定をすべきとの意見を付している。これらの点は、市長案の提案に結びつくことになる。

このようなことから、直接請求による条例案のほかに、成立要件を投票率50%とした市長案が当初から提出され、この2つの条例案が入り乱れて、質疑がなされる形となった。したがって、基本的には、住民投票はすべきでないという議員側からの質疑がなされず、市長案、特に成立要件に関する質疑が集中的になされている。

討論においては、市長案に対して「地方自治法第74条第1項及び第3項は、市長は市民の本請求に対し意見をつけることができても、修正をする権限は認められていない。市長は意見書の結びで、市民の会から住民投票条例案では修正が必要と思われること、また本体施設の実実施設計が本年度内に完了見込まれていることから、市民交流館の建設に賛成なのか反対なのか、住民投票の対象を明確にした上で賛否をとるべきと考え、市長案を上程したと述べている。これは、明らかに事実上の修正案の提案にほかならず、地方自治法第74条違反である」との指摘¹⁰⁰がされている。

この見解は、市長が直接請求案を修正して、付議しているのであれば正しいが、直接請求案の問題点を修正するために新たに市長案を提出しているわけであり、地方自治法の解釈上、明らかに誤解した指摘といえる。

採決結果をみると、直接請求案については、賛成9、反対10で否決され、続く、市長案については、直接請求案に反対した議員10人のうち3人のみが賛成し、直接請求案に賛成した議員9人すべてが反対に回ったため、賛成3、反対16の圧倒的反対多数により否決されるということになった。結果として、2つの提案がどちらも否決され、有権者の1/3を上回る署名が集まりながら、住民投票が実現しないという全国的にも極めて異例な事態となったのである。

直接請求案のみならず、市長案が否決されたことについては、前述の市長案が地方自治法違反であるとの(誤解した)見解に影響を受けたということのほか、審議の成り行き上

の問題等が関係者の間で話題となっている³¹⁾。

結果として、この議会審議では、かつてないほどの署名数が収集されながら、そして、市長案も提出されながら、なぜ、議会が住民投票を実施する判断をしなかったのかが市民に明らかにされないまま双方の条例案が廃案になったという致命的な問題を生んだといえる。そして、それが2回目の直接請求を生じさせることになった。

(5) 銚田市事例②

銚田市事例①の直接請求をした住民団体により、改めて、直接請求が行われたものであるが、条例案は、先に否決された市長案とほぼ同様のものとなっている。これは、前回の市長案に賛成した議員が引き続き賛成することを期待してのものと思われる。

意見書³²⁾において市長は、「(前回の臨時会で、市長案も直接請求案もどちらも否決された) 議決の結果、議会制民主主義のルールに則り、住民投票は必要がないものと決定されたと判断している」と述べ、「地方自治法の規定に基づく正当な手続きを踏んだ結果であり、法律上、市民交流館の建設の是非については住民投票は必要ないと決定されたものと認識している」として、前回、必要性を感じて市長案を提案したが、今回は、前回の否決を踏まえて必要ないと判断したと、一転して見解を翻すことになった。

請求代表者の意見陳述では「前は、最悪、市長案が可決されると思っていた」との意見³³⁾、そして、「住民投票に反対する人は、市民が交流館を必要ないと判断することを確信しているからだ」との指摘³⁴⁾も示された。

賛成の立場をとる議員からの「前回の直接請求案の賛成9人、市長案の賛成3人を合わせると、12人となり住民投票を是とする議員がいたことになることを踏まえて、今回は実施すべき」との質疑³⁵⁾に対して市長は「前は必要という認識で提案したが、しかし否決されたことを重くみて今回は必要ないと判断した」と繰り返し答弁している。

結果的には、前回、直接請求案に賛成した議員9人のうち、辞職した1人を除く8人のうち2人が、前回否決されたことを踏まえて、今回は否決に回り、前回の市長案に賛成した3人の議員も否決に回り、賛成6人、反対10人で否決されることになった。

(6) 議会審議等の傾向

以上の議会審議をみると、総じて、住民投票を不要とする論拠は、明確に論理的な形では示されていないことがわかる。

住民投票の実施を求めるのは、「大規模な事業について住民の合意を得られていないこと」が圧倒的である。龍ヶ崎事例の駅名改称についても、3億円を超える事業であるとい

うことで共通点はあるであろう。

それに対して、不要であるとする論拠として、「すでに議会で十分な審議がなされている」（水戸市事例）、「合意形成は十分でないが、一定の審議がなされている」（龍ヶ崎市事例）、「事業スケジュールからして住民投票を実施する余裕がない」（龍ヶ崎市事例）などがなされているが、住民投票の問題点、その実施により生じる問題等について積極的な論拠があげられているとはいえない。

あえてあげれば、水戸市事例では、「住民投票を認めることはこれまでの議会審議、間接民主制を否定すること」、さらには「重要な事業の進捗に支障を与えること」という言質がみられる。

これは、「重要な事業で必要性があるなら、堂々と住民投票を実施すべきだ」「住民投票を避けるのは、住民が反対することを確認しているからだ」という住民投票肯定意見に対する回答をしているともいえるが、十分にかみ合ったものとはいえない。

結局、事業の必要性を説明することで住民投票が必要ないと主張すること、さらには、今、住民投票を実施することは事業をストップさせ施策の推進に支障を及ぼすと主張することは、住民投票を実施すると反対の意思表示がなされるということを確認しているからではという請求代表者の発言⁶⁰の正当性が導き出させることになると思われる。そして、十分な議論をしたというのであれば、堂々と住民投票すべきという毎日新聞解説に対しての反論にもなっていないといえそうである。

いずれにしても、住民投票を否決する理由が明確に議論されているとはいえないのである。端的にいうと、「住民の判断でなく、議会の判断が正当性をもち、合理的な判断になる」という間接民主制の意義を論拠としたうえでの事例に沿った具体的な住民投票否定論は明確に打ち出されなかったものといえる。

3 県内の市町村長・議長への住民投票に関するアンケート調査

3-1 アンケート調査の概要

県内で活発化している住民投票の動向に関して、直接それを扱うことになる、首長や議会はどのようにこれを認識しているのだろうか。

これに関する先行調査はなく、常磐大学地方自治力向上プロジェクトによる調査が初めてとなるものであるが、その概要は、【図1】のとおりである。

【図1】住民投票に関する県内市町村長・議長に対するアンケート調査概要

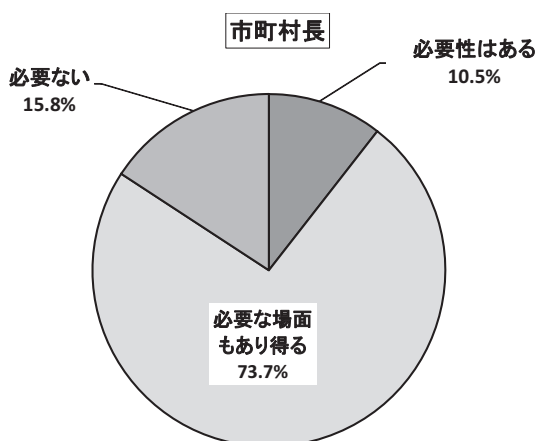
- 実施時期：平成28年5月27日～6月20日・郵送調査
- 対象：県内44市町村の長・議会議長
(秘書課・議会事務局に電話にて趣旨説明した後、個別に調査票を郵送)
- 回収率：市町村長38人(86.4%)
議会議長38人(86.4%)
- 設問：【Q1】住民投票に対する基本的考え
【Q2】住民投票に関する見解(8項目)に対する意見
【Q3】住民投票のテーマ(8項目)への意見
【Q4】個別型・常設型住民投票条例に対する意見
【その他、自由記述】

3-2 住民投票に対する基本的な考え【図2】【図3】

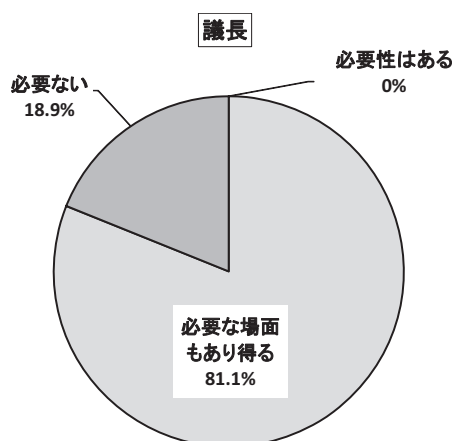
まず、住民投票に対する基本的な考えとして、市町村長においては、「必要性がある」が10.5%、「必要な場面があり得る」が73.7%と、比較的肯定的な見解が84%にのびた。

議長においては、「必要性がある」との回答はなかったが、「必要な場面があり得る」が80%を超えている。そして、それぞれ、「必要ない」が市町村長で15.8%、議長で18.9%と、20%に満たないという結果であった。

もう少し、市町村長、議長とも住民投票には消極的で、「必要ない」と断言する回答が多いのではないかと考えたが、そこまでには至らないという見解が多く、意外であった。やはりつくば市事例を念頭においての回答であるのかもしれない。議長において、「必要性がある」との回答がゼロというのは、やはり市町村長に比べて、自治体の最終判断は議会がするという考え方が強いのではないかとと思われる。



【図2】住民投票に対する基本的な考え(市町村長)



【図3】同(議長)

3-3 住民投票に関する見解に対する認識【図4】【図5】

住民投票に対しては、積極・消極両面から、様々な見解があるが、その見解を8つほど提示して、それに対する市町村長、議長の見解を4段階で聴取した。

まず、住民投票の課題を指摘する見解として、①「議会審議等が重要であり、それを基本に方向を決めていくことが重要で、住民投票は必要ない」、②「住民投票は賛否のみを問う形になっており、その結果だけでは、問題の解決につながらない」についてである。

結果として、市町村長、議長とも7割から8割がこれを肯定し、住民投票の課題として認識しているとしている。特に、当然かもしれないが、議長は、議会審議の重要性を認識している。また、賛否のみでは問題解決にならないとするのも双方とも8割近くがそう認識している。

次に、住民投票の意義を指摘する見解として、③「住民の意向を行政に反映することに意義がある」、④「議員間や議会と首長の間で対立する問題を解消する意義がある」、⑤「住民投票の実施を通じて住民の行政への参加意識を高める意義がある」についてである。

これに関しては、市町村長と議長で若干意見が分かれており、「強く思う」として肯定する意見が、それぞれの設問で、市町村長で20%程度となっているが、議長は10%以下という状況である。特に、③の「住民の意向を反映する効果」は、市町村長に比べて、議長は極めて低い状況になっている。市町村長の行政執行権を背景とした、特有の差異といえるのかもしれない。

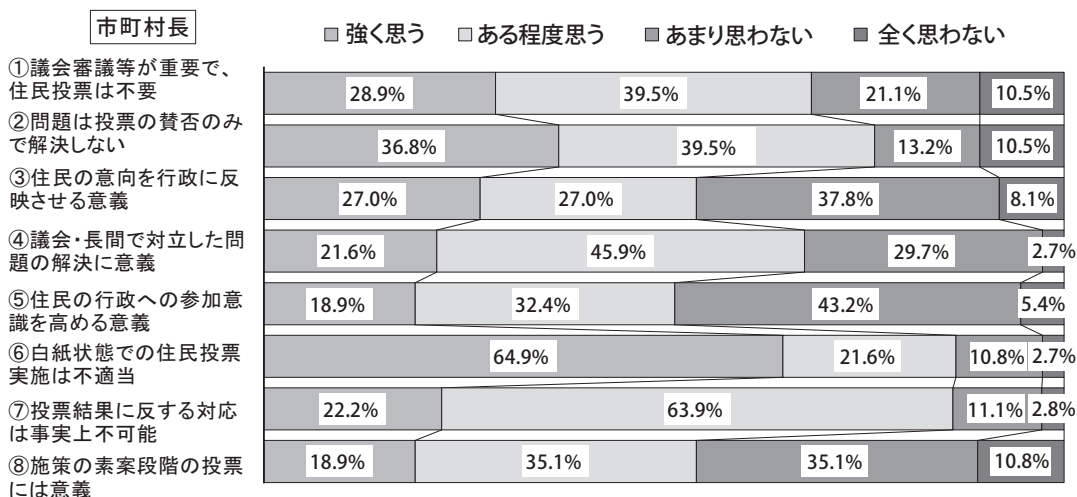
そして、特徴的なのは、3つの設問のうち、④の「対立の解消の意義」を肯定する意見が最も多く、対立が激化して、膠着状態になっているような問題には、住民投票による解決があり得るとする考えが強いことがうかがわれた。

次に、⑥から⑧までの見解は、住民に投票に対する具体的なやり方やその結果に関する考え方についての設問である。

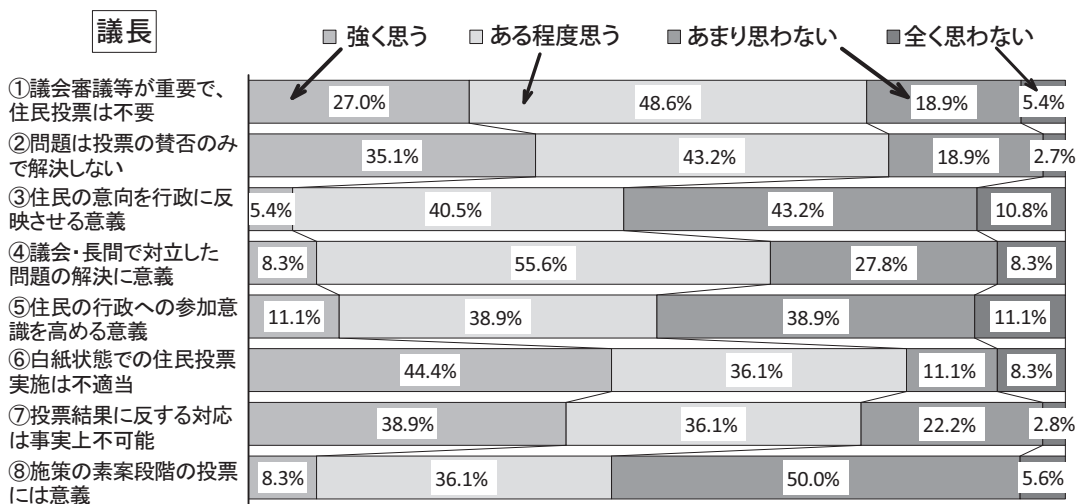
⑥「住民投票を実施するに当たっては、市町村長や議長がそれに対する明確な意見を示さずに住民に白紙委任して判断を仰ごうとすること」については、市町村長、議長とも、圧倒的に適当ではないという意見であった。特に市町村長において85%以上が適当でないと答えていることが特徴的で、行政執行者の首長の立場としては、施策等に対する明確な意見を表示したうえで、住民投票を実施すべきとする考えが強いことがわかった。

⑦「住民投票の結果が、僅差でなく、明らかにどちらかに示された場合にその結果に反する行動は事実上とりにくい」ことについては、どちらも80%程度がそのとおりと考え

住民投票に対する認識とそのあり方に関する考察
～茨城県内の住民投票の取組事例を題材に



【図4】住民投票に関する見解に対する認識（市町村長）



【図5】住民投票に関する見解に対する認識（議長）

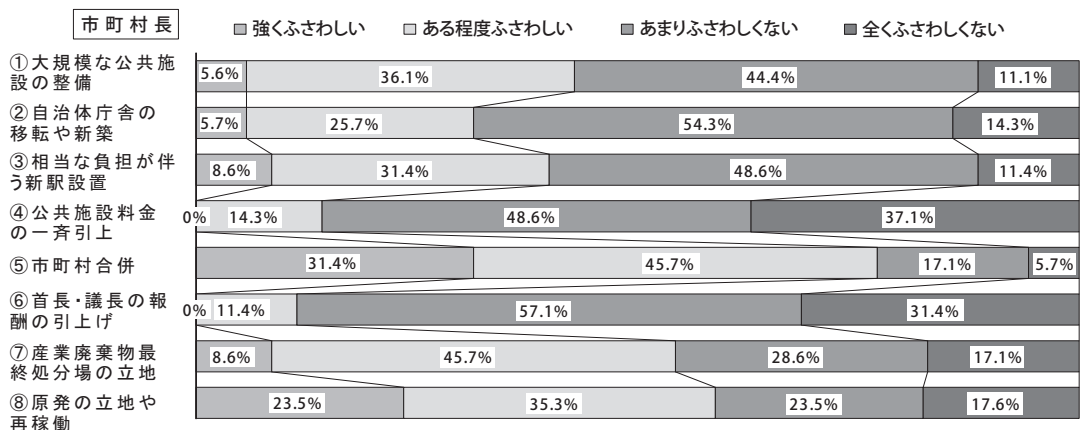
ており、特徴的なのは議長において強くそう思うという回答が40%近くにのぼったことである。

⑧「事業やプロジェクトの素案段階で行う住民投票には意義があるか」という、住民投票の実施タイミングに関する設問であるが、市町村長において過半数が同意しているが、議長においてはそれを下回っている。微妙ではあるが、事業を具体的に実施する市町村長としては、住民の意向が早い段階でわかるとそれを反映しやすいというように考えているものと思われる。

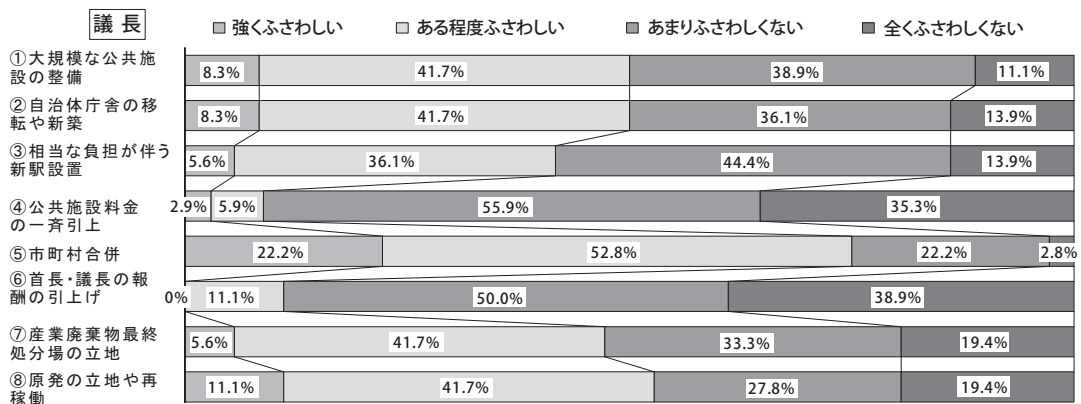
以上の結果で特に重要であると思われる知見としては、②で、住民投票による賛否や択一式の結果だけでは問題は解決しないと回答（市町村長・議長とも約80%）している一方で、住民投票の結果に反した行動をとることは事実上不可能としているのが、市町村長で86%、議長で75%と高い回答を示していることである。つまり、二者択一では解決しないとしながら、その結果には事実上の絶大な効果、拘束力を認めざるを得ないとしていることである。住民投票の課題を十分に認識しながらも、その事実上の絶大な効果についての「おそれ」といったものがあることを如実に表しているのであろう。

3-4 住民投票に適したテーマ【図6】、【図7】

本稿で対象とする考察とは直接的な関係はさほどないが、住民投票のふさわしいテーマがあるかどうか、8つの具体例を出して聴取した。



【図6】住民投票にふさわしいテーマに関する認識（市町村長）



【図7】住民投票にふさわしいテーマに関する認識（議長）

市町村長と議長でふさわしいと答えたもので圧倒的に多かったのは、市町村合併で、双方とも80%程度がふさわしいとしている。平成の市町村合併の際には、全国で400件近くの住民投票が行われたことも由来するのであろう。

原発の立地や再稼働、続いて産業廃棄物の立地問題なども50%を超えてふさわしいと考えられている。

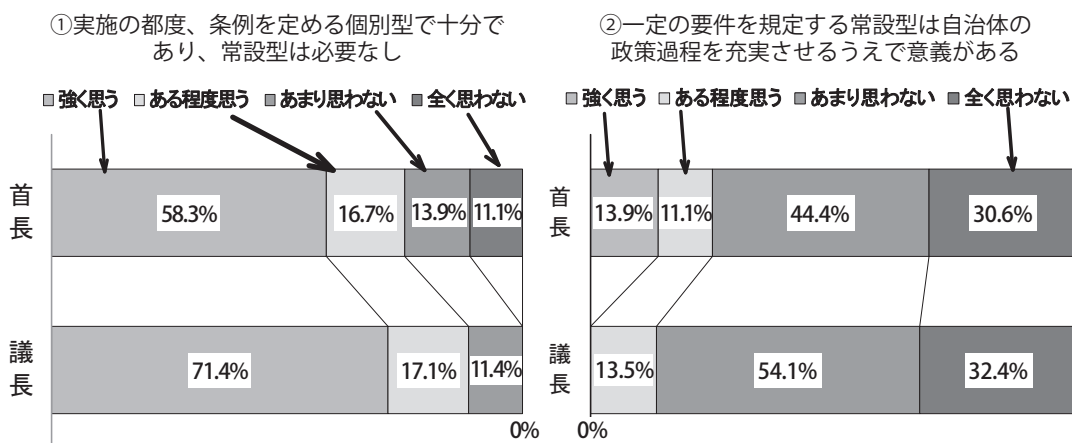
逆にふさわしくないとするものは、市町村長・議長の報酬の引き上げ、公共施設料金の一斉値上げなど、住民の負担が直接みえるものや、市町村長・議長の待遇の改善等については、市民は反対することが目に見えていると考えるのであろう。

3-5 個別型条例と常設型条例に対する認識【図8】

住民投票のテーマごとに議会の議決を経る必要のある個別型条例と、一定の要件があれば、議会の議決なしに実施できる常設型条例についての見解は、総じて、住民投票を実施するには、個別型条例で十分であるとし、常設型条例の意義があるとした意見は少数にとどまるという結果になった。

特に、議長では常設型条例を強く必要とする意見はゼロで、一方、市町村長では「強く」と「ある程度」を合わせると少数ながら、25%程度がその必要性を認めている。

市町村長が発議して、議会が議決をなしに実施できるとする常設型条例の意義を認めようとする考えを市町村長の一部がもっているということがわかる。



【図8】 個別型条例と常設型条例に対する認識

3-6 自由記述にみる見解

アンケート調査の自由記述として、住民投票の必要性に関する見解を聴取すると、「住

民投票は、二代表制を基本とした政策決定過程で決定できない事項が生じない限り必要ないと考える」、「議会において十分な議論を重ねて出した結論に対して住民投票は原則必要ない」、「行政が政策を進めるにあたり、常に住民や議会と議論を重ねていくことが重要」として、議会の機能が充実させることで住民投票は不要になる、あるいは、議会と住民投票は代替的なものとの見解が出されている。

「住民投票が常設化・恒常化されることは議会の存在意義が問われるのではないか」との意見もこれを一步進めた意見であろう。

一方で、「選挙での投票は個別の政策の賛否とは少し異なるので、住民投票の必要性はある」、「本来であれば、市民の代表である議会が市民の意思を受けて、議会と市長の二代表制で決定される場所であるが、それぞれの意見が大きく相違し、かつ、市民生活に重く影響するような場合は住民投票も一つの手段となり得る」との見解もある。

前述の集計データの結果を踏まえると、自由記述にあった「住民投票になるような事態にならないようよく調整しながら進めるべきだ」という意見が端的に示すように、市町村長、議長の住民投票への認識は、議会での議論が充実することで住民投票を回避ないし不要と考えることができるとの見解に集約できそうである。

4 住民投票シンポジウム

4-1 住民投票シンポジウムの概要

本年、本学において、つくば市の事例以降、頻発化する住民投票の取組みについて、直接の当事者を招いて、シンポジウムを開催した。その概要は【図9】、当日の様子は【図10】に示すとおりである⁸⁹。シンポジウムは、筆者が代表を務める「常磐大学地方自治力向上プロジェクト」の主催によるものである。

シンポジウムでは、現在の県内の住民投票の取組の先鞭となったつくば市事例の請求代表者である永井悦子氏、それに続き取り組まれた龍ヶ崎事例の請求代表者の三瓶和明氏の事例報告と、両名を含み、それぞれ立場の異なる議員、首長をパネリストに加えて闊達な議論が行われた。

住民投票の直接請求を先導した報告者はもちろん、パネリストも、実際に住民投票の是非を議決により判断した議員や極めて特徴的な常設型住民投票条例の導入に取り組んでいる首長など、住民投票の当事者である人物を招いてそのあり方を議論するというのは全国的にもまれな取組であると思われる。

【図9】「みんなで考えよう！住民投票シンポジウム」の概要

・平成28年7月31日（日）13:30～16:30 ・常磐大学講堂

1 住民投票の概要～その意義と課題、実態

（県内市町村長・議長アンケート結果）

2 県内の住民投票関連の取組事例の報告

(1) つくば市総合運動公園に関する住民投票事例

総合運動公園建設の是非を住民投票で問うつくば市民の会・永井悦子氏

(2) JR佐貫駅の改称に関する住民投票事例

JR佐貫駅の改称問題を考える会・三瓶和昭氏、横田有一氏

3 住民投票のあり方に関するパネルディスカッション

《パネリスト》

◇つくば市民の会・永井悦子氏（住民投票を推進した立場から）

◇佐貫駅改称問題を考える会・三瓶和昭氏（住民投票を推進した立場から）

◇城里町長・上遠野修氏（常設型住民投票を推進する立場から）

◇那珂市議会議員・遠藤実氏（常設型住民投票に慎重な立場から）

◇つくば市議会議員・五頭泰誠氏（住民投票に慎重な立場から）

〈コーディネーター〉常磐大学 吉田勉

■主催：常磐大学地方自治力向上プロジェクト

以下、このシンポジウムで、住民投票の是非論等の論点に関して繰り返されたコメントを中心に抽出してみる。特に、パネルディスカッションでは、前述の議会審議において考察した論点を深掘りしたり、市町村長・議長への住民投票アンケートの結果をもとに議論を進めたこともあり、それとの関係でも特徴的な見解を抽出することができたと思う。



【図10】住民投票シンポジウムの様子

4-2 住民投票の必要性和課題

県内の直接請求による条例案の否決が相次ぐ状況については、上遠野町長からは「県内の住民投票の請求はつくば市の事例により触発されたものであろう。そして否決が相次いでいるのは、つくば市で住民投票の結果がプロジェクトの白紙撤回に繋がったということで、住民投票をやれば、プロジェクトはできないという認識が広がったことによるのではないか。議会としてはこれまで関連予算に賛成してきた経緯もあるので、住民投票はできないという判断になるのも当然の流れであろう」というコメントである。このことは議会が明確には表していない本音を代弁する意見といえるのではないだろうか。

一方、直接請求代表者の二人に対し、住民投票に至らずともその前の段階で、何らかの解決手法がなかったのかを確認すると、つくば市の事例では「市長にも、議会にも、計画策定委員にも一人一人アプローチして、意見を出したが、やはり耳を貸してくれなかった」とのことであり、龍ヶ崎市の事例でも同様であったとのことである。つまり、すぐに住民投票に動いたのではなく、様々な試みを尽くしたうえでの直接請求の取組とのことであった。

議員サイドからは、つくば市の事例を引いて五頭議員からは「住民投票で問題は解決しない。(住民投票後、公園の問題に)誰も口出しできなくなった。また、(公園を作って欲しいという住民投票結果には表れない)意見は抹殺されることになってしまった」との意見が出された。このことは住民投票後の自治体の政策運営等における課題の状況を如実に表した貴重な意見であろう。

4-3 議会審議と住民投票の代替性

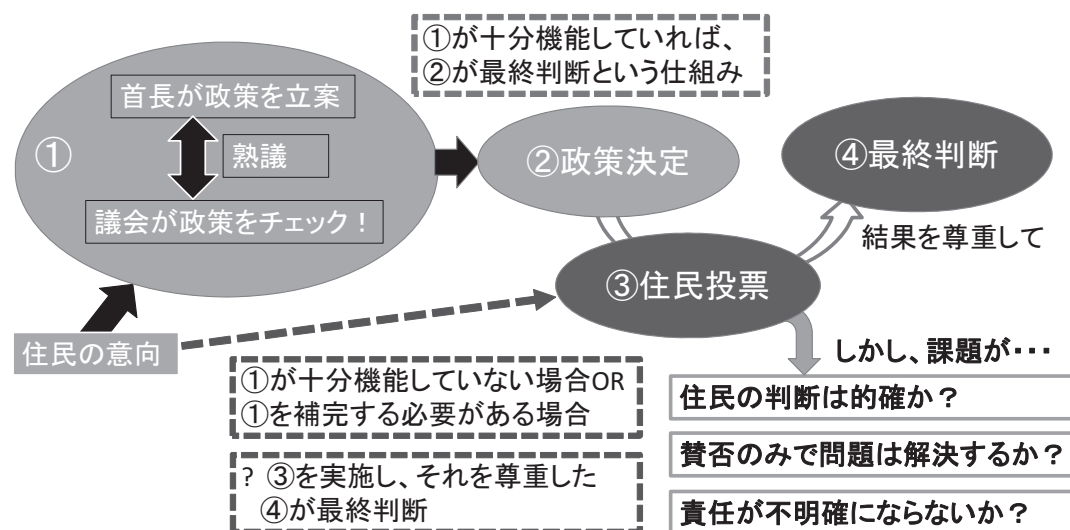
筆者は、コーディネータとして、今回のパネルディスカッションの進行を担当した。

その際に、首長と議会がしっかりと議論し、その成果を住民が認識できるような状況になっていれば、住民投票は必要ないのではないかと、逆にいえば、住民投票が必要となる事態というのは、政策プロセスのどこかに瑕疵があるのではないかと問題提起を試みた。【図11】のパネルが示す構図である。このことは、龍ヶ崎事例で、龍ヶ崎市長が「直接請求に至ったということは、市民に大いに心配をかけているところ。本件事業が欠かせない、なくてはならない事業であるということをもっともっと多くの市民理解をいただければ、このようなことにはならなかった」と直接請求になったことについて反省の弁ともいえる発言をしていることなどにも注目した問題設定である。

具体的には、平素の二元代表制が機能している状況では、①の構図により、首長の提案した政策を住民の意向を反映した形で議会が十分な議論(熟議)によりチェックしたり、

修正したりすることで②のように自治体の意思決定がなされる。しかし、それが機能していない場合やそれを補完する必要があるとされる場合には、③の住民投票が取り組まれてそれを尊重した形で④のような最終的な判断がなされるという住民投票と議会審議の代替性についての構図である。

「住民投票」のあり方を考えるスキーム



【図 11】 シンポジウムで筆者が提示した住民投票のあり方を考えるスキーム

これについては、上遠野町長からは、「住民投票の話は、議会が機能しないから住民投票とか、首長が悪いから住民投票っていうふうな議論に終焉させようとしちゃいけないと思う。そもそも、議会も一生懸命やってるし、首長とか議員が一生懸命やってても、住民投票に移さなきゃいけない時もあるんじゃないかっていう議論をすべきじゃないのか」との批判もされた。

一方で、五頭議員からは、「議会審議の充実が何よりも大事で、それがしっかりして入れば住民投票には至らないはずだ」との筆者の問題提起に賛同する見解もだされた。

また、「住民投票に頼らずに、そのような意見を持つ住民のグループは、どんどん議員を出して、議会で議論するということが大事である。住民投票に費やすエネルギーがあるなら、議員を3人でも4人でも出して、議会で議論する形にすればいい」との住民投票運動と議会活動との関係性・代替性を言及する意見も五頭議員から出されている。

4-4 長・議会と住民の意向とのズレ

住民投票アンケートにおける自由記述で、ある市長からの住民投票を必要とする意見として、「人を選ぶ選挙と、それから政策を選ぶものというのは別で、考え方にはズレが生じる。そのズレを埋めるために住民投票は必要だ」との見解が提示された。

要するに、4年間、住民が考えているものと、首長、議員が考えてるものは、ズレてきてしまう、そのズレを修正するための手法が住民投票であるとの指摘であるが、これに関してシンポジウムでは、「住民の意向とでは、人間である以上、ズレが生じるのは必然。だからこそ、ある時期には直接、聞く、すなわち住民投票をしてみる必要がある」（上遠野町長）との意見がある一方で、「ズレを解消するのは議員の努力しかない。だから議員自らの行動で、定期的に歩いて、声を聞いて、議会審議を報告する。各議員がそういうことをやっていけば、それは埋まる」（五頭議員）との意見もあった。

4-5 住民投票の限界に対する認識

住民投票については、①賛成・反対の二者択一では問題は解決しない、②しかし、それに反する長や議会の対応は難しい、③住民が的確な判断ができるのかなどの限界が指摘される。

それに関しては、上遠野町長からは「住民投票には限界がある。賛成反対だけで解決しないのは当然。だからこそ、市町村長や議員が必要で、住民投票で、おおまかな方針・意思決定で示された枠内で、計画・施策を詰めるというところに、活躍の場がある。したがって、住民投票の結果に反する対応は、すべきではない。市民の税で施策は成り立っているので主権者・納税者の意向が第一である。また、住民は的確な投票ができるのかというのはナンセンスで、投票の回答の正解はないものである。示された投票結果に沿って施策をつめることが政治家の役割である」との極めて明快な回答がなされた。

シンポジウムの参加者にアンケートを実施したが、複数の自治体職員からこれまで疑問に思っていた「住民投票の隘路」に関してその解決策の糸口が理解できたように感じたとの意見が寄せられていたことを付言したい。

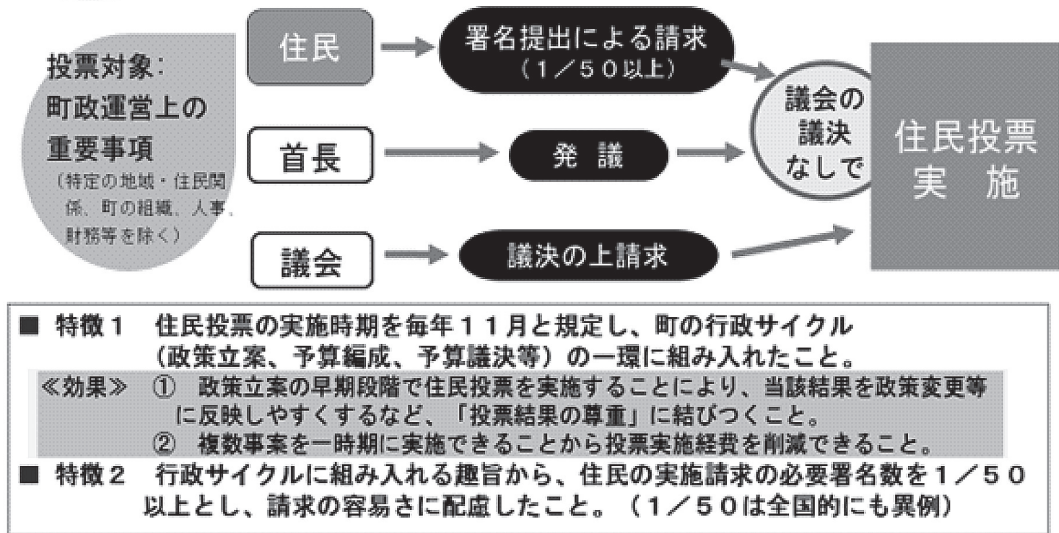
4-6 住民投票のタイミング

県内の住民投票事例のなかでもみられるように、住民投票を求める意見で一番強いのは「住民の合意形成が図れていない事業をいったん止めよう」というタイミングに関するものである。

城里町において常設型条例の導入を目指す上遠野町長からは【図 12】に示すような条

例案の説明がなされた。条例の本質的な部分において住民投票のタイミングに関する検討がなされているので、そのエッセンスを次に記すこととする。

城里町住民投票条例（案）の仕組み



【図12】城里町の常設型住民投票条例案の仕組み

まず、導入に当たっては「つくばの事例では、60億円もの土地の購入が行われ、市民の税収がかなり支出されてしまった後に白紙撤回といった形で事業が頓挫した。これは、合意形成の在り方が不十分でいろんな意味で残念なことになったのではないか。このような問題を解決するためには、個別型ではなくて常設型の住民投票条例によって、計画的に住民の意見をすくいあげることが必要なのではないか」として考案したとのことである。ここでもつくば市事例が大きな影響を与えている。

そして、具体的な仕組みとしては、「町の運営上の重要事項について、住民が有権者の50分の1以上の署名を収集した場合、首長が住民投票をすべきと提案した場合には自動的に住民投票が実施され、議会が過半数の議決で住民投票をすべきと決定した場合にも住民投票が実施されるという3つのパターンで実施する。重要な特徴としては、住民投票の実施月を毎年11月と規定し、町の行政サイクル、政策立案、予算編成、予算議決を一環に組み入れたこと。予算は3月の議会で可決されるが、毎年11月くらいに来年度の事業が決まってくるので、毎年11月の最終日曜日に住民投票を実施するとすれば、それに向

けての案件は8月や9月までにそれぞれが決めていくというルール」であるとした。

この提案の最大の特徴は、住民投票のタイミングであり、「特徴は、事業がそれほど早く進む前の段階で住民の意見を問うことができるということ。これにより、早い時期に住民の意向を組み上げて計画を中止するにしても傷を浅くすることが期待できる」という意義を強調している。

しかし、先のアンケートにあるように、早い段階での住民投票については、県内市町村長・議長とも一様に消極的であった。事業が煮詰まっていない段階で住民の投票に付すことについては、意義・課題両面からの意見があるであろう。

このことについて、永井氏は「やっぱり（総合運動公園の）土地の購入が住民も議会も困ったというか、驚いた。私もそこではじめて目が覚めるというか、そういう経験だった。なので、もうぎりぎりのもうこれから設計にも入る実施計画にも入るその手前、まだ業者も入らないそのぎりぎりのところで住民投票をやった、もうそのタイミングしかなかったというのが思い」と述べている。これは、かなり煮詰まった段階での最終の状況であるとのことであろう。

また、議員サイドとして、遠藤議員からは「早ければ確かに傷は小さいかもしれないけれども、住民の意思としては、関心がない。一方で、切羽詰まってきた状況では、住民は動く。しかし、既に議決等がなされて、それをどうするかという問題になる」という意見もあった。

筆者はこのタイミングの意義に、上遠野町長が説明した以上の意義があると考えており、本稿のまとめとして後述することとしたい。

4-7 小括

シンポジウムでは、住民投票が否決されてきている理由としては、上遠野町長が指摘した「住民投票をやれば、プロジェクトはできないという認識が広がったことによるのではないか」という点と、五頭議員の指摘した「住民投票では何も解決しない」、「議会の充実と住民投票はトレードオフの関係にある」という見解が重要な指摘となった。

また、住民投票をどう認識するかについても、上遠野町長が城里町の常設型条例案を説明する中で、大枠を住民投票で決めてその枠内で施策を調整し、実現していくという、住民投票と議会・長の役割を明示したことも重要であろう。

5 結語～住民投票の認識と今後のとらえ方

住民投票を企図する住民の動機について、意見陳述やシンポジウムを通じて共通的にみられたのは「大規模事業に関する住民の合意が形成されていないから、いったん計画をストップさせて、必要ならば住民の意見を十分踏まえる作業を行い事業を再構築すべき」ということに集約できる。

これに対し、否決を志向する議会や執行部サイドとしては、議会審議等で一定の合意を図ってきたとの反論をするとともに、署名数が多い場合は、住民投票やむなしとの見解に転換することがみられた。そして、市長意見書により市長派議員がそれに沿った議会審議をすることもみられる。

意見書や議会審議で住民投票を否とする見解には、「必要かつ重要な施策である」ことが主張されるが、「そうであるなら住民投票において住民の支持を受けて施策をより推進すべき」という見解に対しての明確な論拠を示した反論は見いだせなかった。一部に「住民投票は議会審議で積み上げてきたことを無にする」「重要な施策の推進に支障となる」という見解も示された。これは、「(重要な施策だと思っていたとしても)住民の反対を確信しているから否決するのだ」という住民投票を推進する立場からの批判が論理的に正鵠を得ることになる。

そして、二者択一の賛否で問題は解決しないが、その示された結果に抗うことはできないというアンケート結果によりみられたように、議会、首長が苦しい立場に追い込まれることが、住民投票への抵抗感を強固にしているといえる。住民投票に持ち込まれたらこれまでの取組が水泡に帰すおそれが反対理由となっていることを議会審議でも見いだすことができた。

本稿において行った、県内の直接請求の事例の整理、さらには、市町村長・議長アンケートやシンポジウムなどで議論された内容を踏まえると、このような住民投票にまつわる懸念や課題を払拭して、しっかりとした行政運営を図ろうとするための方法は、2つあると思われる。

第一の方法は、極めてオーソドックスで当然ともいえる対応であるが、施策立案・行政手続を丁寧に積み重ねていくことである。

水戸市事例では、議会特別委員会が18回開催され、かつ、市長の選挙時公約として信任を受けたということが否決の主たる理由になっているが、請求代表者の指摘を借りれば、大規模なアンケート等の手法も取り混ぜて行うことで、手続きの瑕疵を追及される可能性

を減らすことができたものといえるのではなからうか。

つくば市事例は、基本構想前に土地取得を行うなど、丁寧さを著しく欠いたことがその数倍にもなってカウンターとして住民投票の結果に表れ、それが、県内の住民投票への認識やその対応に大きな影響を与えた。龍ヶ崎市事例も、事業の具体化・公表の直後の関連予算の議決など事業推進に拙速の感が否めない。つくば市事例と龍ヶ崎市事例の住民投票実施に向けた致命的な相違は、本稿では議論しないが、議会構成（市長派・反市長派）の違いによるものと思われる。いずれにしても、双方とも、合意形成の丁寧さを徹底することが必要な事例であったといえる。

第二の方法は、早い段階で住民投票を実施することを行政システムに組み込んでしまうことである。今回のシンポジウムで、より幅広く周知されることになった、全国的にも極めて特徴的な城里町の常設型条例案がそのモデルとなる。

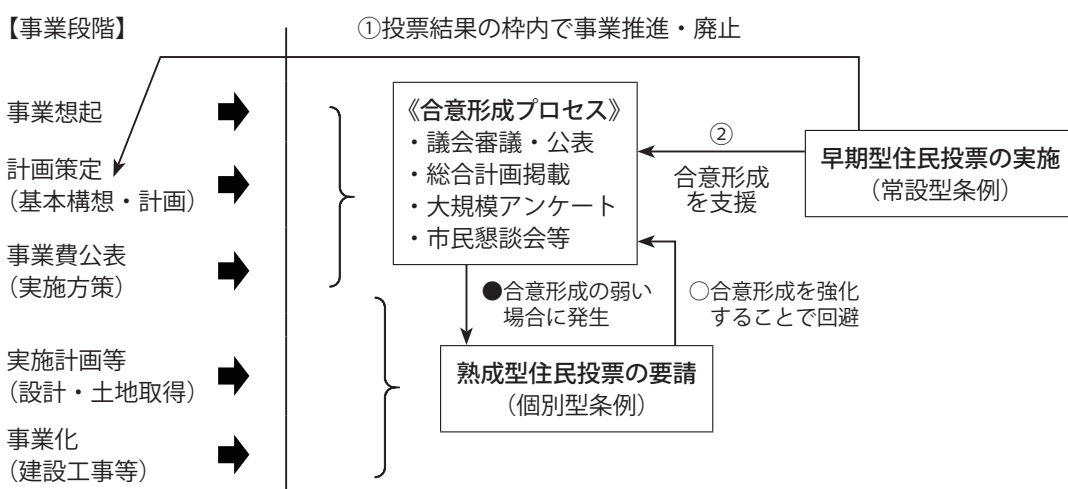
シンポジウムで示された上遠野町長の提案やそれに基づく説明から斟酌すると、「①住民投票の二者択一の賛否のみで問題は解決しないのではないか」、「②住民投票の結果に責任をとるものがいなくなる、責任の所在が不明確になるのでは」、「③市民の判断は的確なものとなり得るか」といった住民投票の課題に対しての一定の解答を導き出せると考えられる。

すなわち、それぞれの課題に対して、「①早期の住民投票により住民の意思表示が得られ、その枠内で首長や議会が協議して施策を具体化することがよりよい施策遂行に結びつく。すなわち投票結果により問題解決しないということにはならない」、「②首長・議長は投票結果に従うなかで施策を具体化していくことが役割であって、結果に対して無責任になることはない」、「③施策の判断の的確さに正解はなく、主権者の投票結果に沿って施策を詰めていくのが政治家の役割」といった対応関係の解答が想定されるのである。

そして、施策等が煮詰まっていない早期の段階の住民投票の問題点に関しては、あるべき住民自治の姿をイメージすると、その段階でも積極的な情報提供を行政・議会側は行い、市民サイドも旺盛に行政課題に問題意識をもって判断していくということが備わっていることが必要になるわけであるが、この住民投票システムの制度化自体が市民を責任ある判断を行使する立場に導くことになる役割を持つことになると思われる。すなわち、素案段階で住民に関心がないからその判断に的確さは求められないと考えるのではなく、そのような政策のシステムの主役に位置する住民について、関心を持って判断せざるを得ない状況・環境を作り出すという、まさに「地方自治の学校」のキーデバイスと位置付けることがで

きるのが、この常設型住民投票のシステムであると考えるのである。

第一の方法に問題がある状況で、実施される住民投票を施策・事業が煮詰まっていられると言う意味で、「熟成型住民投票」、第二の方法において、施策等の素案段階で実施される住民投票を「早期型住民投票」と呼ぶとする。熟成型住民投票は直接請求によって実施されるケースがほとんどであるから個別型条例によるものであり、早期型住民投票は、自治体の広聴施策の一環としても行われると考えられるから常設型条例によることになるであろう。これらの現象や位置づけは、【図 13】のように表現できると思われる。



【図 13】 事業段階と住民投票の位置づけ

図中で、行政の基本は、住民の合意形成のプロセスである。それが一部に手薄い部分があり、「弱い」状況にあれば、事例でみたような直接請求による住民投票、すなわち熟成型住民投票の要請が住民の直接請求という形で発生すると思われる。これは、発生しても、議会の判断で否決されることが多いというのが事例から見て取れるのであるが、状況によっては、つくば市事例のように住民投票に移行することになる。熟成型住民投票を回避する方法は、第一の部分で指摘したように、合意形成プロセスを強化することになるわけである。

誤解のないように改めて述べるが、筆者は、必ずしも熟成型住民投票の実施が悪いもので回避すべきものと考えているわけではなく、合意形成プロセスの評価の違いが住民と議会・首長との間で生じることもあり、その実施を議会が真摯に議論し、また、住民投票に及んだ場合でもその結果の活かし方も議会と首長が十分に議論して対応していくことが求

められると考えるのである。筆者はかつて那珂市において住民投票条例の検討委員会の委員長として住民投票条例のあり方を取りまとめ、市長に報告したが、そこで最も強調したのが住民投票条例の実施に当たっての議会間・議会と長の間の熟議によるそのとらえ方であり、それが何よりも重要であるということであった³⁸⁾。

一方、早期型住民投票は、重要な施策・事業の素案段階で、住民が意思を表示したいと考えたり、首長・議会が住民の意図を確認したいと考えた場合に実施されるものである。その効果は、図中の①として重要な施策等の方向性を議会・首長に示すことができ、それに沿った行政運営を期待できるということ、②として住民投票と関わりなく取り組まれることになる合意形成プロセスを強化するという効果が期待できることの2点である。もちろん、合意形成プロセスに加えて早期型住民投票が必ずしも必要というわけではなく、早期型住民投票のあり方はそれぞれの自治体で、その認識を深めることで足りるものと考えられることができる。

これまでの茨城県内の事例にみられた現象や、本学が行った調査やシンポジウムから考えると、住民投票を考えた場合には、上記のようなモデルが描写しうる。

筆者は必ずしも住民投票が自治体行政運営に必須なものにとらえているわけではない。現状において住民投票はどう認識され、どう位置付けられるかを描写したにとどまり、その検討の中で、多くの課題をも克服する可能性を、城里町の常設型条例案に見いだしたに過ぎない。

議会が十分に機能し、自治体の広聴機能が発揮されていれば、大規模事業であっても住民投票の荒波にさらされることなく、推進されることになるであろう。そして、その政策プロセスについて、満足がいけないと認識する住民がいるなら、熟成型住民投票の要請が生じるのは自然の流れである。そのイレギュラーともいえる住民投票が想起された場合に、議会や長はそれを闇雲におそれるのではなく、それに対するスタンスを明確にして、代替案をも議論してこれをとらえることが必要であり、また、仮に否決するとしてもなぜそのようにとらえるのかを明らかにして対応していくことが求められるのである。

一方で、合意形成プロセスをより強化するうえで、住民投票をイレギュラーなものではなく、レギュラーなものとしてとらえるならば、本稿でみたような早期型住民投票の導入を検討・議論していくことが適当であるということになる。

《注釈》

- (1) この住民投票事案に関する審議過程、住民投票の効果、さらには再議制度の関係等については、拙著「地方自治制度の運用による自治体の意思決定への影響等に関する一考察～つくば市総合運動公園住民投票事案における再議不行使を題材に」（常磐大学コミュニティ振興研究第22号・平成28年3月）を参照されたい。
- (2) 常磐大学の全学共通科目のプロジェクト科目として、学生が主体的に学ぶ授業を中心とした科目であり、当該科目は筆者を代表教員として、地方自治のあり方などを研究するグループである。
- (3) 那珂市議会平成27年第4回定例会議案第73号那珂市市民投票条例。同定例会の最終日の本会議（平成27年12月11日）にて賛成10、反対11で否決されている。
- (4) 城里町ホームページ「常設型住民投票制度の条例化に向けての基本的な考え方（案）について」参照
- (5) つくば市議会平成27年第1回臨時会（以下(9)まで同様）・平成27年5月8日本会議での条例制定請求代表者の永井悦子氏の意見陳述
- (6) 平成27年5月1日付け提出議案第56号「（仮称）つくば市総合運動公園基本計画、及びこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票について」のつくば市長の意見書
- (7) 平成27年5月8日付け本会議での北口ひとみ議員に対する市長答弁
- (8) 平成27年5月11日付け本会議での滝口隆一外2名による修正案の提案。
- (9) 平成27年5月8日付けつくば市議会直接請求に係る条例審査特別委員会での発言
- (10) 「みんなで考えよう！住民投票シンポジウム」（平成28年7月31日開催）での永井悦子氏と五頭泰誠つくば市議会議員とのやりとり
- (11) 龍ヶ崎市議会平成27年第2回臨時会・平成27年10月13日本会議（以下(2)まで同様）での条例制定請求代表者の三瓶正昭氏の意見陳述
- (12) 議案第1号「常磐線佐貫駅名改称事業及びこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票条例について」の龍ヶ崎市長の意見書
- (13) 伊藤悦子議員の賛成討論から
- (14) 伊藤悦子議員の質疑への市長答弁から
- (15) 大野誠一郎議員の質疑への市長答弁から
- (16) 杉野五郎議員の質疑への市長答弁から
- (17) 糸賀淳議員の賛成討論から
- (18) 伊藤悦子議員の質疑への市長答弁から
- (19) 岡部賢士議員の反対討論から

- (20) 石引礼穂議員の反対討論から
- (21) 山崎孝一議員の反対討論から
- (22) 後藤敦志議員の賛成討論から
- (23) 水戸市議会平成 28 年第 2 回臨時会（以下(25)～(27)に同様）・平成 28 年 5 月 16 日付け本会議での請求代表者田中重博氏の意見陳述から
- (24) 毎日新聞・平成 28 年 5 月 17 日付け（茨城版）「水戸市議会の否決」に際しての「解説」
- (25) 平成 28 年 5 月 11 日付け提出議案第 57 号「新・水戸市民会館計画及びこれに係る市費の支出を問う住民投票条例」の水戸市長の意見書
- (26) 平成 28 年 5 月 16 日付け本会議での渡辺政明議員の反対討論から。この反対討論では、「平成 25 年 12 月議会での市長の決断に基づき、早速、市民会館整備調査特別委員会を設置し、その後、今年（平成 28 年）3 月まで延べ 18 回の委員会を開催し、…… 2 年 3 カ月にわたり精査をし、論議を重ね、平成 27 年 2 月の第 12 回特別委員会において、執行部より示された基本計画（案）の最終報告書を大多数の議員が承認し、平成 27 年 3 月議会で、平成 27 年度の本事業の管理運営計画策定予算 1,000 万円を含めた 3,550 万円の議案が議決された。28 人の議員のうち 25 人がこの議案に賛成したとみている。矢は既に放たれている」と詳しくこの間の経緯が説明されている。
- (27) 平成 28 年 5 月 16 日付け本会議での土田記代美議員の賛成討論から
- (28) 鉾田市議会平成 28 年第 1 回臨時会（以下(30)まで同様）・平成 28 年 6 月 30 日付け本会議での請求代表者の井川澄江氏の意見陳述から
- (29) 平成 28 年 6 月 24 日付け提出議案第 3 号「（仮称）鉾田市民交流館計画並びにこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票条例の制定について」の鉾田市長の意見書
- (30) 平成 28 年 6 月 30 日付け本会議での高野衛議員の反対討論から
- (31) 直接請求案に賛成した議員は、それが否決された以上、成立要件が付されていたとしても住民投票を実施することを是とすれば、市長案に賛成することが想定されたが、筆者が関係議員やマスコミ関係者から仄聞した情報によると、市長案が自治法違反であるとの指摘のほか、市長案に市長派議員 10 人が賛成し成立すると思っていたことから、反対討論もしている以上、これに賛成しにくかったことなどが、否決の理由としてあげられていた。
- (32) 鉾田市議会平成 28 年第 2 回臨時会（以下(35)まで同様）・平成 28 年 10 月 11 日付け提出議案第 1 号「（仮称）鉾田市民交流館建設の賛否を問う住民投票条例の制定について」の鉾田市長の意見書
- (33) 平成 28 年 10 月 17 日付け本会議での請求代表者の埴厚子氏の意見陳述から
- (34) 平成 28 年 10 月 17 日付け本会議での請求代表者の井川澄江氏の意見陳述から

住民投票に対する認識とそのあり方に関する考察
～茨城県内の住民投票の取組事例を題材に

- (35) 平成 28 年 10 月 17 日付け本会議での高野衛議員の質疑から
- (36) 水戸市事例の請求代表者の田中氏、鉾田市事例の請求代表者の井川氏の発言
- (37) 住民投票シンポジウムの詳細については、『地方自治力向上プロジェクト活動報告』（常磐大学地方自治力向上プロジェクト編、平成 29 年 1 月）掲載の発言集を参照のこと。
- (38) 詳しくは、「那珂市市民投票条例に関する提言書」（平成 27 年 2 月 13 日・那珂市住民投票検討委員会）参照。また、住民投票と議会等の熟議の関係は、拙著「住民投票の本質とその結果の法的効果（下）～現行自治制度の充実を目指した住民投票のあり方」（第一法規・自治実務セミナー 2015 年 4 月号）を参照のこと。

研究ノート

日本語及び英語における申し出表現と関連性について

梅 香 公¹

On Japanese and English Offer Expressions and Relevance

1. はじめに

日本語のように敬語という文法カテゴリーがある場合と英語のように該当するカテゴリーがない場合の両ケースにおいて、対話相手に対して何かを申し出の場合、勧誘する場合にどのような条件が関与しているのだろうか。依頼と勧誘は日本語において一見類似した表現を取るが、一方は相手に負担を求め、他方は利益をもたらす。

- (1) a. (機内アナウンスで) 席にお座りください。
- b. (電車内で体調の悪そうな人に) どうぞ席にお座りください。

(1a) は、機内で着陸前にまだ歩いている乗客に対してのかなり命令的な依頼文であり、(1b) は、電車内で立っている病気の人に席を譲る際の表現で申し出を表している。どちらも尊敬語と丁寧語が使用されているので敬意の表明は観察される。何が違うのだろうか。「どうか」が依頼文に共起し、「どうぞ」が申し出・勧誘文に共起するという指摘(森山(2003))があるが、ある程度相互に交換可能とみる者もいる。本稿では、以下の特徴に注目している。

- (2) a. (機内アナウンスで) 席に座りなさい。
- b. (電車内で体調の悪そうな人に) 席に座りなさい。

(2a) は、明らかに敬意の表明は見られないが、他方、(2b) の方は、相手が年配でない限り比較すると妥当性は感じられる。ぞんざいな言い方が許容されるのが申し出の表現の特徴

1 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

であると言えるかもしれない。次に英語のケースを見てみよう。

(3) Would you help me with these cookies? I have put on weight recently.

(「このクッキー助けて。最近太ってきたから。」)

(3)では、クッキーをまわりのひとに勧めているのであるが、ストレートに「クッキーを食べてください」とは言っていない。最近太ったので、甘いものであるクッキーは太る原因になるので、食べるのを助けてもらえないかと持ち掛けている。相手に利益をもたらす点で、申し出の条件を満たしているが、そこに留まらず、面倒なものとして相手に対応を依頼する形をとっている。この点から、申し出表現には複雑な条件が関与していることが推察される。同じようなことが日本語でも観察される。

- (4) a. (「詰まらないものですが」) これをお持ちください。
b. (「お荷物になるかもしれませんが」) これをお持ちください。
c. (「お口に合いますかどうか」) こちらの方どうぞ。
d. (「置きっぱなしの傘なので」) 遠慮しないで使ってください。

(4)の例文は何れも相手の遠慮をおさえるため「 」内の申し出の対象のネガティブな評価を述べてから申し出を行っている。(3)の「最近太ってしまったから」は明らかに高カロリーのクッキーの話し手にとってのネガティブな評価を表している。

本稿では、日本語及び英語における申し出・勧誘文を観察して、その成立に関わる条件をポライトネス理論及び関連性理論の観点から明らかにしたい。

2. 先行研究

申し出・勧誘表現に関して、以下で梅香(2014)を概観して日本語におけるそのような表現の成立条件を見ていこう。その前に敬意表現の理論的枠組みについて滝浦(2008)に従って以下に示す。

滝浦(2008)によると我々はコミュニケーションにおいて対人配慮と伝達の効率性のバランスを取っているということである。

- (5)
- | | | | |
|---|---|----------------|-----|
| | | 相手のフェイスへの配慮の度合 | |
| 大 | < | ————— | > 小 |
| | | 相手のなわばりに踏み込む度合 | |
| 小 | < | ————— | > 大 |
| | | 伝達の効率性 | |
| 低 | < | ————— | > 高 |

Brown & Levinson (1987) によると、フェイスにはポジティブな面とネガティブな面の存在が指摘されている。相手に認められたいというのがポジティブなフェイスで、他方、人に踏み込まれたくないというのがネガティブなフェイスである。次のケースに(5)を適用しよう (梅香 (2014))。

- (6) a. 筆記用具忘れたのならこれを使いなさい。
b. 筆記用具余分にあるからね。

(6a)の方が、言いたいことが明らかである点で伝達の効率が高いが、その反面相手が筆記用具を忘れたことに直接言及している点で相手のなわばりに踏み込む度合が高く、フェイスの侵害の度合いが大きい。他方、(6b)の方は、言いたいことはほのめかされていて、場合によっては伝わらないこともあり、伝達の効率は低い。それに応じて、フェイスの侵害は小さい。

梅香 (2014) では複雑述語Vテイク形の敬意用法の分析を行っているが、その点を概観する前に森田 (2006) に従って、複雑述語Vテイク・テクルの用法を確認しておこう。

- (7) a. せめて 1000 円でも置いていけばいいのに (順次性)。
b. 私は彼を事務所に連れて行った (平行性)。
c. 駅まで歩いて行った (状態性)。
d. 足音が遠ざかって行った (複合動作)。
e. 暮らしていく (継続・経験)。
f. 眠気が襲ってくる (出現・生起)。
g. 自然が失われていく (消滅)。

- h. 雨が降ってくる（開始）。
- i. 病気が悪くなっていく（進行）。

(7)の例文に敬意を表すものはない。これに対して、梅香（2014）は複雑述語Vテイク形に関してアンケート調査を実施し、勧め表現における敬意と伝達効率のバランスを分析した。

- (8) a. 家で夕食を食べますか。
 - b. 家に夕食を食べに来ますか。
 - c. 家で夕食を食べて行きますか。
 - d. 家に来て夕食を食べますか。
- (9) a. うちに泊まりますか。
 - b. うちに泊まりに来ますか。
 - c. うちに泊まって行きますか。
 - d. うちに来て泊まりますか。

調査では各例の (a) ~ (d) の各文は相互に交換可能なほぼ同じような意味を持つ文として提示されている。結果は、最も対人配慮が感じられる文として(8)と(9)の両ケースで(c)文が選ばれた。なお最も伝達内容の明確な文としては(a)文が選ばれた。(8c)と(9c)では、「イク」が選ばれている。この点は少し説明がいるだろう。基本的には、「イク」は話者から遠ざかる動きを、「クル」は話者に近づく動きを表す。なお「イク」は、話者から遠ざかるのでも近づくのでもない中立的な動きを表す場合も使われる（梅香（2013））。(8)では、話し手と聞き手は共に家の外にいると考えられる。話し手にとって家は話し手の空間にあるが、聞き手はこの空間を共有していない。従って、(8b)では、話し手の方に近づく動きとして「クル」が選択されていると考えられる。(8c)は、話し手と聞き手が対話空間を共有していると考えられることで理解できる。対話空間という考え方は、山口（2011）によって英語の‘come’の用法の説明に際して導入された考え方である。

- (10) I'll come to your office around 3:00 tomorrow.
 (明日3時ごろオフィスに行きます / 伺います。)

(10)のケースでは、通常日本語では「イク」が選ばれるが、英語では 'come' が選ばれる。ここで話者空間ではなく対話空間という空間を想定して、その空間に入って「クル」と考えると英語のケースが容易に理解できるわけである。同じ考え方を梅香（2014）では、(8c)に適用できると考えている。話し手と聞き手が夕食を食べる家に対話空間として共有し、そこからの離脱として「イク」を選択していると解釈することができる。同様に、(9b)でも話し手と聞き手は家の外にいて、話者空間は共有していないが、(9c)では両者は対話空間を共有していて、その結果そこからの離脱として「イク」が選択されたと推察できる。

ここで問題点は、何故(8 & 9)のケースでは(c)文が対人配慮が最も高いとされるかである。梅香（2014）では、上記の(8c)と(9c)で示された複雑述語Vテイク形の敬意表現を、滝浦（2008）のポジティブポライトネスストラテジー（PPS）の12番目である「自分と相手の両者を行動に取り込む（Include both Speaker and Hearer）の適用例と提案している。

(11)（医者が患者に）「じゃあお薬出しておきますので、それでしばらく一緒に様子をみましようね。」

Brown & Levinson（1987）は上記のストラテジーで対話空間の考え方には顕在的な仕方では触れていない。しかしながら、例えば(11)でも「一緒に見ましよう」を「一緒にみていきましよう」と変更するだけで上記(8c)や(9c)に類するケースとなることから、対話空間の共有は敬意表現を可能にするストラテジーの一つと考えても問題なさそうである。最も、(11)は時間的な次元の話で、発話の時点を共有していてそこからの離脱と考えた方がいいのかもしれない。そう考えることは山口（2011）の提起する対話空間の概念を拡大解釈することになるだろう。

3. ポライトネスと関連性

梅香（2014）の複雑述語Vテイク形はBrown & Levinson（1987）のポジティブフェイスを守るストラテジーとして機能している。他方、冒頭の(3)と(4)では、相手の願望等に踏み込まないという意味でネガティブフェイスを守るストラテジーが取られた例であると考えられる。以下では、Sperber & Wilson（1986/1995）の関連性理論の観点から上記の例文を再検討してみたい。その前に関連性理論についてウィルソン&ウオートン（2009）に従って概略しておく。

関連性の度合いは認知効果に比例し、発話の処理コストに反比例する。

- (12) バスに乗れたら授業に間に合うだろう。
(13) a. バスが来た。
b. バスが目の前で行ってしまった。
c. バス停に待っている人がいる。

認知効果は、聞き手の想定が強化されるか棄却されるかする場合は、程度が高いと考えられている。(12)の想定は、(13a)によって強化され、(13b)によって棄却され、そして、(13c)によっては作用を受けない。(13a)では、バスに乗れて授業に間に合うということが推測でき、反対に(13b)では、バスに乗り遅れ授業に遅れるということが推測できるので、両者は認知効果が高い。(13c)では、バスに乗れるかどうかははっきりせず、結果として、授業に間に合うかどうかは確定しないのである。想定(12)が変更されないので(13c)の認知効果は低いと考えられる。

- (14) a. バスが来た。
b. 満員に近いバスが来た。
c. トラックの後にバスが来た。

(14)の場合は何れもバスは来るので、(12)の想定を強化することになる。しかしながら、(14a)に比べて、(14b & c)は発話の意味の解釈により多くの処理コストがかかる。関連性は発話の意味の処理コストに反比例するので、処理コストの一番少ない(14a)が一番聞き手にとって関心を引き起こすことになる。

ウィルソン&ウオートン(2009)の伝達的関連性の原理(Communicative Principle of Relevance)も、発話の解釈において重要である。これは、全ての発話は、処理するに値する関連性を持ち、また、話し手の能力と選択が許す範囲内で最も高い関連性を持つことを聞き手が当然視するという原理である。

- (15) Ladies and gentlemen, the building's on fire. (「皆さん、建物が火事です。」)
(16) 僕はウナギだ(食堂で)。

(15)では、建物は聞き手が今現在居る建物と解釈するのが伝達の関連性の原理が予測するところである。(16)のケースは、僕は人間であり、ウナギは人間ではない。この選択制限の違反を含む矛盾した文は、「僕の注文はうな重だ」のような余分な処理を必要とする。伝達の関連性の原理は、余分な処理コストに対してそれを相殺する追加の認知効果を、発話の関連性を最も高いレベルで保つため要求するはずである。(16)では、僕の注文とうな重のマッチングが発話の意味の暗意として聞き手に理解されることになると考えられる(梅香(2016))。

上記の3点、すなわち、関連性の構成要件である認知効果と処理コスト及び伝達の関連性の原理を先述の(3), (4), (8c)及び(9c)に適用して分析しよう。以下にこれらの例を再掲する。

- (3) Would you help me with these cookies? I have put on weight recently.
(「このクッキー食べるの助けて。最近太ってしまったから。」)
- (4) a. (「詰まらないものですが」) これをお持ちください。
b. (「お荷物になるかもしれませんが」) これをお持ちください。
c. (「お口に合いますかどうか」) こちらの方どうぞ。
d. (「置きっぱなしの傘なので」) 遠慮しないで使ってください。
- (8) a. うちで夕食食べますか。
c. うちで夕食食べて行きますか。
- (9) a. うちに泊まりますか。
c. うちに泊まって行きますか。

(3)において、「クッキーを(食べるの)助けて」というのは、クッキーが大抵の人が好きな食べ物であることを考えると、そして、助けるという動詞は対象にネガティブなものを要求するので、動詞とその対象の間の選択制限の違反があることになる。この余分な処理コストを埋め合わせる認知効果が伝達の関連性の原理に従って要求されることになる。その答えが、「最近太ってしまったから」で容易に推測可能となる。この発話の明意は、「クッキーは太るのであまり食べたくないから皆さんで食べて下さい」とでもなるだろう。そして、その暗意は、実は話者は太ってはいないので、聞き手の負担を低減させる対人配慮の表れであるということになるだろう。

(4)に関しては、(a)文は、「詰まらないもの」、(b)文は、「お荷物」、(c)文は、「口に合わないもの」、そして、(d)文は、「置きっぱなしの傘（ボロ傘か?）」がそれに続く動詞の目的語になっている。聞き手に対する明らかな申し出の文で、価値のないものを提示することは、(3)同様に動詞とその目的語の間の選択制限の違反をもたらす。結果として、伝達の関連性の原理に従って、余分な処理コストの埋め合わせが要請され、明示されていない認知効果、つまり、話し手の聞き手に対する敬意が発話から読み取れることになる。

(8c) と (9c) に関しては、選択制限の違反があるわけではない。話し手の「家で夕食を御馳走になる」「家に泊まる」ことは、話し手に負担をかけることになる。聞き手はそのような負担を本当に申し出ているのか確信があるわけではないと考えられる。しかしながら、複雑述語Vテイク形を使って余分な処理コストが必要になったことから、単純に(8a)とか(9a)のように言わずに、(8c)とか(9c)のように言うための追加の認知効果が暗意として予測されることになる。この場合は、先述の聞き手の話し手への負担に対する疑問の解消がまずある。そのことによって形式的に疑問文のフォーカスが最後の補助動詞「イク」に移って、「家で夕食を食べること」と「家に泊まること」は既定のこととして提示され、その後そこから離脱することに質問のフォーカスを移していると考えられる。このように発話の明意（「夕食を食べたのち、それから帰りますか」とか「うちに泊まった後、それから帰りますか」等）が構成され、暗意としては話し手の聞き手に対する敬意が聞き手に了解されることになる。

4. 英語の申し出文のケース

英語のケースを以下で見よう (Thayne & Sato (2007)).

- (17) a. I could help you, if you'd like.
 b. Is there anything at all that I can do?
 c. Do you need some help?
- (18) a. May I offer you my seat?
 b. Oh, would you care to have a seat?
 c. Please have a seat.
- (19) a. If you don't mind, I'd like to treat you.
 b. Let me treat you.

c. Let me get this.

(17), (18) 及び(19)の (a) 文は極めて丁寧な言い方であり、(b) 文は丁寧な表現、そして、(c) 文はかなりストレートな表現となる。(17), (18)そして(19)は、それぞれ、手伝いの申し出、座席の移譲、支払いの申し出となっている。何れも聞き手のネガティブフェイスへの配慮が見られる。対人配慮と伝達の効率性という観点からは、各例の (a) 文の方が対人配慮が高く、逆に、(c) 文の方が伝達効率がいい。

滝浦 (2008) によると、敬意表現のフェイスへの侵害の度合いを測る公式が提案されていて、話し手と聞き手の親しさ、社会的上下関係、そして、発話内容の聞き手にとっての負担の3つのファクターの総和として表されている。上記(17-9)の各例のコミュニケーションにおける敬意の度合いもそういった3つのファクターと相関して変化するので、絶対値のようなものではない。以下の例は、この点に配慮したものである (清水 (2016))。

- (20) a. Hey Mr. Roberts, I'm on my way to lunch. Would you like me to bring something to you?
- b. Mr. Roberts, are you planning on having any lunch? Some of us are going to grab a quick bite to eat, if you like, I can pick something up for you, while we're there.

(20)の状況設定は、話し手が上司の Roberts がまだ仕事中心であるので、代わりに昼食を買ってこようと申し出をしている。社内の人間関係なので疎遠ではない。相手は上司である。話し手にとっての負担は軽い。申し出の必要性ははっきりしないがありそうである。申し出の部分は下線を施してある。(20a)は、話者は40代女性である。申し出の部分はかなりストレートな言い方になっている。しかしその前に、昼食に行く途中であることを述べてついでにランチを買って来ましょうかとほのめかしている。申し出の負担の軽減を狙った相手のネガティブフェイスを守る戦略と言える。(20b)の方は20代の男性で、まず昼食を取るか相手の意向を確認している。次に、自分はお昼を急ぎで食べてくと述べて、そのついでにお昼を買って来ましょうかと提案している。(20a)同様に申し出の負担の軽減を申し出文の前に表明している。聞き手の気兼ねに対する緩和を狙ったネガティブポライトネス戦略の一例と言える。清水(2016)からもう一つ類例を検討しよう。

- (21) a. You go, Lisa, don't worry. I'll stay and finish the job. You owe me a favour, though.
b. Well, if you would like, I can help you with your work. It's really no problem. Your son is more important.

(21)の状況設定は、会社の同僚が急な仕事のため勤務中預けている子供を迎えに行けなくなって、仕事の代わりをすると申し出をしているものである。話し手と聞き手は同僚、つまり、疎遠ではなく同等の社会的関係にあり、申し出の必要性は高く、申し出の負担は大きい。(21a)の場合、話し手は50代女性で、子供を迎えに行くよう聞き手に強く促している。相手の意向を確認することなく仕事の代わりをすることを表明して、貸しとして付けておくと追加で述べている。相手の遠慮を制するため強く促し、負担を貸しとして相殺している。これは明らかに聞き手のネガティブフェイスを守るネガティブポライトネスストラテジーの一例である。(21b)は20代女性で、(21a)と異なりかなり間接的な申し出となっている。ただその後、申し出は大したことではなく、かつ、それに比して、子供の方がより大切であることを追加して、申し出を受けやすくしている。申し出の負担を軽く見せることで、フェイスの侵害のレベルを低減させるネガティブポライトネスストラテジーの一例と考えられる。

5. おわりに

関連性理論の観点から上記(21)と(22)の英語の例を概観しよう。(21a)では、「今昼食に行くところだ」と、(21b)では、「数人で急いで昼食を取りに行く」と述べている。聞き手の上司のためにわざわざ昼食を買いに行くのではなく、自分たちのために昼食に行くという点を顕在化している。言い換えると、店まで行くことはある意味既定の出来事で、その点の話し手の持つ疑問はすでに回答されている。この点で聞き手の想定「昼食をわざわざ買いに行くことを頼めるのか」は、疑問状態から確定状態に変わっているのでその意味で顕著な認知効果があったということになる。同様に(22a)では、「私に借りがあるのよ」と、また、(22b)では、「大した問題ではない」と、聞き手の同僚の想定「一体仕事を肩代わりしてもらえるのだろうか」に対する確定的な肯定の回答を顕在的な仕方で伝えている。聞き手の疑問という想定に対して確定的な回答を与えるという意味で大きな認知効果があったと言って差し支えないだろう。

3節で(3), (4), (8c) 及び (9c) に関して関連性理論の観点からの分析を行った。そこで判

明したことは、(3)と(4)に関しては、動詞とその対象の間に観察される選択制限の違反であり、そのような選択制限違反を含む文の余分な処理コストを相殺するための追加の認知効果の存在の正当化であり、発話の暗意としての聞き手に対する敬意の表明であった。(8c)と(9c)に関しては、選択制限違反は観察されないが、(8c)において「家で夕食を御馳走になること」、(9c)で「うちに泊まること」を複雑述語Vテイク形の森田(2006)の分類のV-V形とみなすとき、最初のVの表す出来事、つまり、夕食及び宿泊を[+complete]として考え、既定の出来事として共有することで、聞き手の想定「夕食をいただけるのか」あるいは「泊まれるのか」に確定的な肯定の回答を与える。その意味で追加の認知効果を持ち、複雑述語Vテイク形の言語学的な複雑さに起因する余分な処理コストを相殺する働きを持つ。追加の認知効果は聞き手に対する敬意の表明ということになるだろう。

日本語及び英語における申し出文は、選択制限違反あるいは言語的に複雑な構造に起因する余分な処理コストを生み出し、伝達の関連性の原理に従って、コストを相殺する追加の認知効果を要請する。その認知効果は、暗意としては、聞き手に対する敬意の表明であることが判明した。本稿では、ポライトネス理論と関連性理論の両論を併用して申し出文に適用しているが、両者の関係は今後の研究に残されている。

参考文献

梅香公 (2013) 「Vテイク形及びVテクル形の複雑述語について」

『常磐大学コミュニティ振興紀要』第17号、pp.71-81.

梅香公 (2014) 「Vテイク形の複雑述語とポライトネスについて」

『常磐大学コミュニティ振興紀要』第18号、pp.99-109.

梅香公 (2016) 「日本語、英語及びフランス語におけるウナギ文と関連性について」

『常磐大学コミュニティ振興紀要』第22号、pp.87-102.

Brown, P. and S. Levinson. (1987) *Politeness: Some universals in language usage*.

Cambridge: Cambridge University Press.

森田良行 (2006) 『日本語文法の発想』ひつじ書房

森山卓郎 (2003) 『コミュニケーション力をみがく (日本語表現の戦略)』NHK ブックス

[1986] 日本放送出版協会

清水崇文 (2016) 『心を動かす英会話のスキル』研究社

Sperber, D. and D., Wilson. (1986/1995) *Relevance: Communication and cognition*.

Oxford: Blackwell.

滝浦真人 (2008)『ポライトネス入門』研究社

Thayne, D and J. Sato. (2007)『敬語の英語 実践編』The Japan Times.

ウィルソン・ディアドリ&ティム・ウオートン (2009) 今井邦彦編

『最新語用論入門 12 章』大修館書店

山口治彦 (2011)「英語との対照 (第 12 章)」『初めて学ぶ日本語学』益岡隆志編

ミネルヴァ書房

研究ノート

地域理解のための湧水地を活用した ESD 実践

—鹿児島県沖永良部島を事例として—

元木理寿¹・萩原豪²

Practices of ESD to Deepen Regional Understanding by Using the springs
in Okibnoerabu Island, Kagoshima Prefecture

I はじめに

奄美諸島において「低い島」と呼ばれる隆起珊瑚礁の島である沖永良部島での生活はかつて水に支配され、とりわけ集落の立地は水を得やすい場所に制約されてきた。その象徴として「湧水地」¹⁾は集落(字)で管理され、地域社会の社交場としての役割を担ってきた。

筆者らは、このような地域の湧水地に着目して、当地域における自然環境(珊瑚礁地域)の下での生活史とその結果としての文化とのかかわりについて、近年水源である湧水地は人々の意識から切り離されるような状況が現れてきていることについて報じてきた(元木・萩原 2011)。一方で、小学校の教育課程での学びに着目し、地域社会に存在する生活文化の歴史的遺産および自然環境の中で湧水地を教材として活用することにより、地域社会が従来どのようにして持続してきたかについて理解し、これから学校教育における目標の一つとして地域社会の持続可能性について、「気づき・考え・行動する」ための指針を検討できるのではないかと考えた。

本研究では、これらを背景として鹿児島県沖永良部島内の小学校において行った湧水地を活用した ESD(持続可能な開発のための教育)実践の事例について報告するとともに、ESD 実践を行ってもらう中で明らかになってきた課題について検討することを目的とする。

II 対象地域

本研究における対象は、鹿児島県沖永良部島である。本島は、鹿児島市から南に約

1 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

2 高崎商科大学商学部 准教授

540km 離れたところに位置する。隆起珊瑚礁の島である沖永良部島では、降雨は地中に浸透し、地下水となって海に流出してしまうため、生活用水や農業用水の確保は重要なかつてから問題であった(元木・萩原、2011)。そのため、上水道が普及するまで、水資源のほとんどを地下水に依存しており、海岸線付近の湧水や石灰洞内の暗川(クラゴウ)と呼ばれる地下河川から汲み上げたものを使っていた。この作業は、女性や子どもたちの仕事となっており、湧水や暗川などから「おけ」に汲み取り頭に掛けて運ばれていた(堂前 1981)。

かつて 100ヶ所以上あると言われていた沖永良部島の湧水地²⁾は、日々の飲料水および生活用水を確保するための場所であるとともに、地域社会の社交場としての役割を担っている場所でもあった。加えて、湧水は正月の若水取りなどの生活風習とも関わりがあった。しかし、簡易水道事業が知名町では 1958 年に知名・小米・瀬利覚の 3 地区で、和泊町では 1962 年に始まり、今日では両町とも上水道普及率は 99% を超え、ほぼ全世帯で上水道を利用するまでになった。また、港湾整備や土地区画整理事業などにより、これらの湧水が埋め立てられていった地区も多い。特に和泊町の東海岸沿いにあった湧水の多くは、すでに目には見ることができない。

このように近年では水源である湧水地は飲料水としての直接的な利用が減少したことで、人々の意識から切り離されるような状況が現れてきている。さらに水道敷設以前の湧水地の利用経験者は減少しており、湧水地に関する記録が限られている現状では、一部を除いて湧水地の存在自体が忘れ去られてしまう恐れがある。

Ⅲ 小学校における湧水地を活用した ESD 実践

1. 沖永良部島における社会科副読本の記載内容

鹿児島県沖永良部島の小学校では、3・4年生を対象に沖永良部島の町や土地の様子、人々の仕事の様子、暮らしとつながり、島の変遷などを学ぶために社会科副読本として、和泊町教育委員会・知名町教育委員会編(2006)による『わたしたちの沖永良部島』(最新版)が利用されている。副読本の章構成は、I～V章立てである。本稿に関わる部分は、「I わたしたちのまち みんなのまち」、「IV 住みよいくらしをささえる」、「V きょうどにつたわるねがい」である。I章では、小学校の周囲の環境を知るために、小学校区の説明に、県や町の文化財指定を受けている鍾乳洞と暗川が取り上げられ、IV章では、湧水の一部が今日でも水道水(飲料水)として利用されており、その状況を把握するために水源、浄水場、配水池などの分布(配置)図が描かれている。またV章では、水の貴少性と

石灰岩地形（ドリーネ状）を利用した水資源およびため池についての記述がみられる。

このように、沖永良部島における人々の生活環境としての水利用の重要性が、いくつかのポイントを踏まえて、児童たちに伝える工夫がなされている。ただその中において、水源としての湧水地については、簡単な記載にとどまっており、湧水地の位置や名称などは記載されていなかった。しかしながら、過去にさかのぼってこの島の水環境や生活文化について考えるためには、基本的な湧水地の昔の姿について理解をさせる工夫が必要ではないか。もしこうした形で地域理解が進められると、環境変化について児童たちの理解を深めることは大きな制約となり、持続可能な生活環境とは何か、について考えたり話し合うことも難しくなるのではなかろうか。

なお、副読本以外で、小学校における総合的な学習の時間において、同島の地域理解の一環として基幹産業であるサトウキビを利用した黒糖づくり体験、水稻栽培の体験学習などが行なわれている³⁾。これらによって、水資源および水利用の重要性が示唆されているように見えるが、飲料水を含めた生活文化における水の重要性を理解するために、実際に児童が触れ、見聞きする機会は少なくなっている⁴⁾。

2. 水環境教育と ESD 実践—沖永良部島内の3つの小学校を事例として

筆者らは、水環境について地域理解がどのように進められているかについて、島内の小学校に ESD の考え方を提案し、以下のような協力依頼をすることとした。本稿で示す「ESD 実践」とは、筆者らが行っている研究プロジェクトの中で検討している実践のことであり、協力していただいた各小学校が「ESD」あるいは「持続可能な開発のための教育（持続発展教育）」という名称で実践教育を行っているものではない⁵⁾。

2-1 ESD 実践の方法

水環境調査の結果をもとに沖永良部島（知名町・和泊町）内の教育委員会を通して、2つの小学校において「湧水地を活用した ESD 実践」について協力を得た。具体的には、知名町立下平川小学校と和泊町立大城小学校において、該当する教員から ESD の試みについて、その趣旨を児童に紹介し、地域の環境について右のような項目について調査をしてもらっ

【調査項目】

- ①湧水地（周辺部も含む）の位置と状況
- ②関係する湧水の名称
- ③湧水地の写真収集
- ④湧水利用の範囲と今昔（変化）
- ⑤地域の歴史と生活文化

た。なお、その前段では、まず筆者らが各学校に赴き、調査方法と調査内容について説明し、その後担当教員と児童との話し合いで、調査を行ってもらうこととした。

各小学校には、校区内にある湧水地の名称と位置を記した地図を渡し、調査方法の概要を伝えた。また、湧水地については、児童の安全性を考慮し、児童が調査時に実際に行っている地点のみ資料の提供を行った。

一方、以上の調査依頼と並行して、筆者らに対して和泊町立和泊小学校からは、講師派遣の依頼を受け、2012年度と2013年度に各一回3年生の社会科の授業を担当し、湧水地の水環境について解説するとともに、2013年度には校外において担当教員と児童たちと一緒に観察実習を行った。

3. ESD 実践の結果

3-1 知名町立下平川小学校

下平川小学校（校区は芦清良、上平川、下平川、屋者、余多、竿津、赤嶺、久志検の8つの字からなっている。）では、2012年度に4年生（児童数13名）の1名が夏休みの自由研究として湧水地を題材として取り上げた⁶⁾。この校区には湧水地が多く存在し、児童たちにとっても幾つかの湧水地は現在も水遊びなどをする場所になっているなど、湧水地が身近に感じられる場所である（萩原・元木、2105）。

この児童は5ヶ所の湧水地について、それぞれの水温や生物について調査してきた。しかし、児童が調査をする前から知っていたのは下平川字にあるウイゴダーと上平川字のショーヌホーの2ヶ所だけであり、それ以外の湧水地については初めて訪れ、島内の知らない湧水地を知ることができたという。このことによってどれだけ湧水地に対して理解が深まってきたかは別として、自分自身で湧水地へ赴き調査をしたという点において、夏休みの自由研究のテーマとして扱ってもらったことは、ESDの導入という観点からも意義があったと考えられる。

3-2 和泊町立大城小学校

和泊町立大城小学校（校区は大城・玉城・根折の3つの字からなっている。）では、小学6年生の総合的な学習の時間において湧水地に関わる事項の調査を行った。これを受け2012年12月に開催された小学校主催の学習発表会では、児童らによる調査結果がポスター発表（タイトル「湧水地しらべ」）として展示された（図1）。



(左) 図1 大城小学校における学習発表会のポスター展示
(児童の調査結果と過去の湧水地について語り合う地域住民)

(右) 図2 大城小学校区内にみる湧水地と調査結果
(児童は各湧水地において観察し、気づいた点とともに、聞き取り調査で分かったことや感想を記している。)

(2012年12月1日 筆者撮影)

ポスターには手書きの校区の地図が描かれ、そこには児童たちが調べてきた湧水地に自分たちが撮影してきた写真と調査結果が紹介された(図2)。その中には、かつて生活用水として湧水を利用していた高齢者に対するインタビューの結果とそれに対する児童たち感想も書き込まれており、例えば、「昔は水がなくてとても大変だったのだなと思いました。水は本当に大切だったのだなと思いました。」のように水を得ることの難しさやその貴重さについての感想がみられた。さらに学習発表会では、湧水地調査を行った6年生による沖永良部島の民話を題材にした方言劇が行われ、この劇中でも湧水地調査で学んだ内容が組み込まれていた。児童にとっては、ひろく沖永良部島の湧水地をめぐる環境イメージを想像する機会となった。

要するに、ESD 実践では、児童たちだけでなく地域住民にも改めて湧水地を意識してもらおう機会となった。湧水地が世代を超えて生活の中で重要な役割を果たしてきたこと、および両者の関わりが今どのように変わりつつあるかについても認識を深めることとなった。

3-3 和泊町立和泊小学校

和泊町立和泊小学校(校区は和泊、手々知名、上手々知名、喜美留、出花、伊延、畦布、和の8つの字からなっている。)では、3年生全員(2学級)に対して、社会科の単元「のこしたいもの・つたえたいもの」の中に、「湧水地を活用した ESD 実践」を組み入れていただいた。まず筆者ら(萩原)が沖永良部島にある湧水地と生活、特に校区内にある湧水

地に関わる事項について、授業および校外観察学習を行った。

これらの基礎知識を持ち、児童たちは校外に出て観察実習に参加した。その結果、児童たちが得た印象はさまざまであったが、その中で「沖永良部島の湧水地の中で一番きれいな水が出ている場所はどこか」、「湧水地にはどんな生き物が住んでいるのか」といった点に強い関心を持ったようである。児童たちからは、教員とともに湧水地へ赴き、湧水に直接触れることで湧水地に対する興味・関心が高まった、という感想が多く出された。日常的には見過ごしていた湧水地について、これらの実践から湧水地を取り巻く地域に対する理解が深まり、湧水地の環境さらには島内における水の重要性に対する意識が呼び起こされたと考える。

4. ESD 実践における湧水地理解と教材としての取り上げ方の課題

ここでは、児童の側ではなく、小学校教員の側から気づいたことを述べておきたい。ESD 実践に際して、協力頂いた9名の先生方に対して、聞き取り調査を行うことができた。その結果、特に強調しておきたい点は以下のことである。

教員の多くは沖永良部島の湧水地というと、平成の名水百選に選定されたジッキョヌホー（瀬利覚の川）、鹿児島県指定天然記念物である住吉暗川（クラゴー）といった規模が大きく、あるいは幹線道路近くにあるため比較的見つけやすい湧水地についてであった。確かに島嶼であるだけに、水には鋭い関心が向けられていることは分かるが、一部の島嶼出身の60代の先生を除いて、沖永良部島における湧水地の意味やその利用の歴史まで立ち返って理解している人は少ないようである。

一つの理由として、若い世代の教員は日常生活では水道水を利用している、というところまでであり、水源や水と生活、あるいはその基盤としての珊瑚礁地形の水環境などとの関係性を意識することは少なくなっているように推察される。これには現職の先生方の中には島外出身者が多数を占めるようになってきていることも影響している可能性があるのではないか⁷⁾。

一方、教育内容については、以前から明らかになっていることではあるが前年度の段階で固めるため、新しい題材を扱い、その準備に時間を割くことは難しい、との意見も聞かれた。また、教員が湧水地について知っていたとしても、教材開発をするだけの時間がなくなっていることも要因として挙げられる。

IV おわりに

本研究では、鹿児島県沖永良部島内の小学校において行った湧水地を活用した ESD 実践の事例について報告するとともに、それらから見えてきた課題について検討することを目的とした。

本研究の ESD 実践事例は、試験的な取り組みとして位置づけているが、下平川小学校では夏休みの自由研究のテーマとして、大城小学校と和泊小学校では総合的な学習の時間の中で、それぞれの小学校の中での位置づけは異なるが、題材として湧水地を取り上げていただいた意味は大きい。児童が湧水地へ赴き調査したことで、湧水地に対する興味・関心が高まった事を考えれば、アプローチは異なるものの湧水地に対する理解が深まり、湧水地の環境さらには島内における水の重要性に対する意識を喚起したと考える。

しかしながら下平川小学校、大城小学校とも、2013 年度以降は同様のことを継続的に実施できていない。和泊小学校においては、2014 年度までは続いたがその後の継続は難しい状況にある。各小学校の経過から ESD 実践の継続性には課題が残るものの、湧水地を活用した ESD 実践を進めていくには、まず島嶼の特徴あるいは水と人間活動との関係性やその変遷を理解することが、地域の持続可能な発展を考える機会になるのではないだろうか。

一方、学校教育現場において教員は、地域の実情や変化を理解するのに時間がかかるとされる。このような状況の中で地域の歴史や環境が書かれた地域誌や副読本の役割は大きい。島に暮らす高齢者の経験を取り入れた新たな教材の開発、あるいは副読本の再考は、地域を見直す重要な役割を果たすと考える。そのためにも児童用の資料を作成するのはもとより校区内の湧水地に関する情報を把握できるような教材および指導者用資料を作成することも考えなくてはならない。また、教員が土地の様子や変遷を伝えるためには、場所の安全・安心といった点も考慮に入れて、教員自らが地域を歩き、観察し、住民から情報を収集しておくことも改めて考える必要がある。

謝辞

本研究の調査に際して、ご協力をいただいた方は以下の通りである。

林富義志氏（前知名町役場生涯学習課長）、伊集院達之佑氏（前知名町大津勘区長）、山下芳也氏（沖永良部ウミガメネットワーク代表）、前利潔氏（日本島嶼学会理事）、西田實氏（沖永良部与論地区広域消防長）、先田光演氏（和泊町歴史民俗資料館館長）、川上

忠志氏（南日本新聞沖永良部販売所・えらぶ郷土研究会）、前勝裕氏（知名町立下平川小学校前校長）、前田勇氏（和泊町立大城小学校前校長）、阿部由美氏（和泊町立大城小学校前教頭）、豊重順一氏（和泊町立大城小学校前教諭）、上猶誠氏（和泊町立和泊小学校長）、齊藤律子氏・堀切智子氏・吉留ちなみ氏・吉田信孝氏（和泊町立和泊小学校教諭）、そして両町の教育委員会から多大な協力をいただいた。

また知名町と和泊町の役場・区長会の方々にはフィールドワークにおいて多大な便宜を図っていただいた。ここに記して深謝の意を表します。

なお、この研究の実施にあたっては、島嶼における水資源の環境動態把握と環境教育（研究代表者：元木、2014年度～2015年度常磐大学課題研究助成）およびJSPS科研費・挑戦的萌芽研究『初等教育現場で教員が効果的に教科力を養える地域学習教育教材づくり、研究代表者：宮岡邦任（課題番号26580142）』の一部を使用した。

2014年3月に急逝されました川上忠志氏には、沖永良部島の湧水地に関してご指導いただきました。感謝を申し上げますとともに、喪心より哀悼の意を表します。

注

- 1) 新見（1989）は、人間環境としての泉の存在について考察する際、泉そのものをだけでなく、泉を取り巻く周囲の土地利用状況や地下水環境との関係に注目することが不可欠である。また、古賀・柴田（2015）は、湧水地について「湧水が確認できる公共的な場所」と定義している。本稿においても、沖永良部島の水資源として重要な位置を占める湧水に着目し、当地域における自然環境（珊瑚礁地域）の下での生活史とその結果として文化を考えてきたことから、湧水を取り巻く地域環境を総じて湧水地としている。
- 2) 沖永良部島の近年の湧水地の利用状況については萩原・元木（2010、2012）、元木・萩原（2011）を参照。
- 3) 大城小学校、下平川小学校、田皆小学校での校長からの聞き取り、および各小学校のホームページによる。
- 4) 現行の小学校指導要領（社会科、理科分野）にみる環境教育の項目として、小学校3・4年生の社会では、飲料水、電気、ガスの確保や廃棄物の処理と自分たちの生活や産業とのかかわりがあげられているものの、水についての内容が少ないとの指摘もある

(濱田 2007)。筆者らのフィールド体験から見ても、沖永良部のような島嶼にあっては、水についての内容は可能な限り取り上げることが、環境教育・ESD の面からも必要ではないかと考える。

- 5) 沖永良部島での湧水地を活用した ESD 実践の詳細については、萩原・元木 (2015) を参照。
- 6) 事前に下平川小学校に対して、校区内の湧水地の位置と名称を記した地図を渡していたが、小学校では授業などを通じて児童に直接湧水地の調査などに関する説明を行っておらず、あくまで関心のある児童が保護者と一緒に自発的に任意の湧水地へ行って観察を行う、という形式をとった。
- 7) 2名の島内出身の校長先生 (調査当時) からは、子どもの頃の湧水利用や水遊びなどについて、個人的な過去の経験として伺うことはできたが、それを実際に先生方に伝え、授業の中で実践してもらうには課題が多いとの声が聞かれた。

文 献

古賀俊宏・柴田祐 2015 「熊本市における湧水地の地域管理に関する研究」『日本建築学会研究報告』九州支部 3、計画系 54、437-440。

新見治 1989 「泉と地下水」『地学雑誌』98 (2)、25-41。

堂前良平 1981 「沖永良部島—その地理的性格—」『沖縄国際大学南島文化研究所』2、11-20。

萩原豪・元木理寿 2010 「鹿児島県・沖永良部島における水資源とエネルギー問題を中心とした ESD (持続可能な開発のための教育) の現状と課題」『鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要』2、1-16。

萩原豪・元木理寿 2012 「沖永良部島における湧水地調査プロジェクト」『鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要』3、345-352。

萩原豪・元木理寿 2013 「沖永良部島における湧水地調査と湧水地を活用した ESD の実践」『鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要』4、171-179。

萩原豪・元木理寿 2015 「沖永良部島の小学校における湧水地を活用した ESD 実践」『鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要』5、171-180。

濱田浩美 2007 「小・中・高等学校における水環境教育の扱いと課題」『陸水学雑誌』68 (2)、316-317。

元木理寿・萩原豪 2011 「鹿児島県沖永良部島における水環境と生活用水利用の現状」『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』13、57-68。

和泊町教育委員会・知名町教育委員会編 2006『わたしたちの沖永良部島（第14回改訂）』
和泊町教育委員会・知名町教育委員会。

研究ノート

近現代日本における大都市制度

～明治期の神戸における警察・建築・衛生行政を中心に～

福 沢 真 一*

Big-city System in modern Japan

Focusing on Police, Building and Sanitation Administration in Kobe during Meiji Period

1 学内課題研究 (各個研究、2013～2015年) 「近現代日本における大都市制度 ～都道府県と市町村の関係をめぐる戦前・戦後の論議を中心に～」について

本稿は、学内課題研究「近現代日本における大都市制度 ～都道府県と市町村の関係をめぐる戦前・戦後の論議を中心に～」(各個研究、2013～2015年)の成果の一端について記したものである。その研究目的は、近年の大都市制度・都道府県制度をめぐる論議を念頭におき、明治～昭和・戦後改革期の地方制度・大都市制度改革をめぐる問題を歴史的に考察することであった。そのため、著者の専門領域である戦前日本の警察・建築・衛生分野における中央・地方関係について、国会図書館、各地の公文書館・文書館、各種図書館などにおいて史料・文献調査を行った。そして、成果の一端を日本地域政策学会および日本都市学会における研究報告にて公表した。

このうち、明治19年(1886)に兵庫県が制定した「長屋裏屋建築規則」にかかわる兵庫県と神戸市の関係について新たな知見を得たので、本稿ではこの点について述べる。

2 明治期の市制・町村制と「地方警察事務」

市制・町村制は、大日本帝国憲法下の地方自治制度の基本法であり、第二次世界大戦後の昭和22年(1947)に現行の地方自治法が施行されるまで存続していた。帝国議会開設に先立つ明治21年(1888)に制定され翌年以降順次施行されたこの制度下で、市町村は地方公共団体としての地位を確立した。しかし、市町村の自治権は国・府県により制約され、内相や府県知事などの強い統制下に置かれていた。

* 常磐大学コミュニティ振興学部 教授

従来の区のうち人口2万5千人以上の都市には市制が施行され、市会が推薦し内相が任命する市長以下、参事会がその行政を担当するものとされた。ただし、江戸時代にすでに都市化が進行していた東京、大阪、京都の「三大市」は、国家的重要都市として一般の市制が適用されず国からの強い集権的統治のもとにおかれた。具体的には、「三市特例」により三大市には市長・助役は置かれず、市長の職務は府知事が、助役の職務は府書記官が行うこととされた（この特例は明治31年に廃止）。

一方、戦前日本において警察行政は基本的に国家事務とされ、明治6年（1873）に設置された内務省が、首都東京の警視庁および各府県警察部局を中央集権的に統括していた。しかし、明治期における市制・町村制では、警察行政の一部を市町村に委任する規定が存在した。市長の管轄事務について規定した市制74条1項には、「司法警察補助官としての職務」および「法律命令に依ってその管理に属する地方警察の事務」として、地方警察事務が含まれていた。町村制69条も町村長の管轄事務につき同一の規定をしている。

このような地方制度の立案過程には、当時の明治政府が模範としたドイツ帝国（プロイセン、以下単にドイツと表記）の影響がみられる。当時のドイツは、警察行政を国が行う「普通警察事務」と、国が市町村に委任しつつ統制する「地方警察事務」に二分していた。ここでは地方警察事務として、具体的には「人心・財産の安寧」のほか、「消防・防火」「家屋建築の危険などの制止」「道路や井戸・水道・溝渠などの秩序・清潔」「伝染病予防」など狭義の治安維持にとどまらない、広範な役割が列挙されていた⁽¹⁾。

このように、ドイツの影響下で制定されたわが国の市制・町村制は、ドイツの制度を念頭に一定の自治的傾向を有していた。前述のように、制度上は「地方警察事務」は原則として市町村長の管轄とされ、独立警察組織＝警視庁・各府県警察部局による権限掌握は、「但、別に官署を設けて地方警察事務を管掌せしむるときは此の限りに在らず」とした但し書きによる例外的措置とされていたのである。

しかし、実際には市町村への警察事務委任は進まず、市制74条・町村制69条の警察事務関係条項は、明治44年改正で姿を消した。この動きについて、草山巖は「こうしてわが国では、太平洋戦争終結後の昭和23年まで、町村が警察事務を扱うことはついに実現しなかった」⁽²⁾としている。また、大日方純夫は市政・町村制の制定当初、自治制度定着後における警察権限の地方委譲への構想があったとしつつも「その後の近代日本において、そのような事態はひとたびも訪れることはなかった」、とし、「地方自治制と並行して改革が加えられた近代日本の警察機構は、自治の基本組織、町村を警察権限から完全に排

除することによって確立する道を選んだ」と述べ、ドイツ地方制度に存在した自治的性格を完全否定した戦前の日本警察は「特種日本型として確立」したとしている⁽³⁾。

このような草山、大日方の見解は、「町村」警察事務に関する言及にとどまり、「市」への警察事務委任の有無については必ずしも明確にしていない点で共通している。この点について明らかにすべく、前述の学内課題研究の一環として神戸市文書館を中心に史料・文献調査を実施した。主な調査対象は以下の通りである。

- ・『下川家文書』（明治 27 年～昭和 30 年、明治以降の住宅建築・工事関連文書を含む）
- ・『神戸又新日報』（地方紙、明治 17 年創刊～昭和 14 年廃刊）
- ・『神戸新聞』（地方紙、明治 31 年創刊）
- ・『鳴瀧幸恭文書』（明治 20 年に神戸区長、明治 22 年に初代神戸市長、水道建設など推進）

調査の結果、以下のような知見を得た。

- ①明治 19 年（1886）兵庫県が施行した「長屋裏屋建築規則」について、当初兵庫県警察部局が市街地の「長屋」などの建築取締を担当していた。
- ②明治 22 年（1889）の神戸市成立後、同規則改正により明治 23～45 年の期間、「長屋」などの建築取締は神戸市へ担当が変更されていた（ただし、市制 74 条による措置か不明）。
- ③『下川家文書』「通番号 7 家屋新築関係書類綴」（明治 32～33 年）は、該当期間において神戸市が「長屋」などの建築取締を行っていたことを示す、届出書類の控えと考えられる。

以上の知見から、「広義の警察事務」に建築取締事務が含まれるとするならば、明治 23 年以降の神戸市においては、兵庫県からの「地方警察」事務委任が行われていたと考えられる。以下、この点について詳述する。

3 兵庫県「長屋裏屋建築規則」について

長い一棟の建物を数戸に区切った「長屋」は、古来より存在する集合住宅である。江戸時代には、人口密集地となった江戸、大坂において増加したが、特に下層庶民向けには、表通りに面しない裏側に建てられた、あるいは個人の敷地内に公道から離れて賃貸目的に設置される「裏長屋」が多かった。幕末期の開国後は神戸や横浜のような開港地において

都市化進行、人口増加が顕著となった。この受け皿となったのはやはり長屋であったが、かねてからの防火上の不備に加えて、明治維新以降に新たな課題となったのは、衛生環境の悪化であった。井戸や厠（便所）を居住者が共用する長屋では、居住者間の人間関係が濃密となり共同体・コミュニティ形成が促進される側面があった一方、このような水回り施設の不備は、幕末以降のコレラ等の外来伝染病流行の温床となったのである。

このため、大都市を擁する各府県において、明治10年代末から市街地の建築物、とりわけ長屋を主たる規制対象とする府県建築規則制定への動きがみられた⁽⁴⁾。

これらの府県建築規則の執行主体は、各府県の警察部局であった。明治6年（1873）の内務省設置以降に中央集権的に整備された警察行政組織の活動領域は、治安維持にとどまらず、社会秩序全般を司る「行政警察」へと拡大しつつあった。具体的には、伝染病対策など「衛生警察」や建築物の安全確保のための「建築警察」部門が形成されていったのである。

兵庫県では明治19年（1886）8月に「長屋裏屋建築規則」が施行されている⁽⁵⁾。その概要、および関連する事項に関する年表を以下に記す。

《同規則の概要》

1：規則の適用区域・規制対象（第1条）

神戸区及び周辺の村の長屋、裏屋、および建坪5坪未満の表屋

2：長屋、裏屋の定義（第2条）

- ・長屋＝1棟内に2戸以上を設ける家屋
- ・裏屋＝公道に臨まず地内に設ける家屋

3：警察への届出・認可制度（第3～5条）

- ・新築、改造など着工前に、届書・家屋図面などを所轄警察署・分署へ提出

→工事認可→工事落成後、警察署・分署へ届出、警察による落成検査→使用認可

4：構造に関する規定

- ・裏屋についてその四方に公道へ通ずる幅員6尺以上の「路次」設置義務（第6条）
- ・棟割長屋^{※1}の禁止、および最低坪数基準（第8条、1戸につき最低3坪）
- ・各戸への排水設備設置義務（第14条）
- ・長屋内の戸数に応じて必要とされる井戸、厠圍（こうか）、芥溜の数（第15条）

井戸は3～5戸、厠圍は2戸、芥溜は5戸に対して各1個の設置義務

5：違反建築物への処分規定

- ・規則違反または危険な建築物の「改造または取毀」命令、もしくは使用禁止（第 17 条）
- ・届出、落成検査、路次設置、井戸数に関する規定違反→違警罪^{※2}により処罰（第 18 条）
- ・ただし「現存の長屋裏屋」で「此の規則に抵触する」ものにつき明治 21 年未までの猶予期間を設定

- ※1 棟割長屋 棟木方向で区画された長屋。三方が壁となるので換気・通風に課題をもつ。
- ※2 違警罪 軽犯罪について、当時は警察署長などによる即決処分（拘留、科料）が認められており、明治 13 年制定の旧刑法第 430 条はこの違警罪について各地方の便宜による規定を許容していた。

＜関連年表＞

明治 12 年（1879）

1 月 8 日 郡区町村編制法の兵庫県での施行により、神戸区が発足

明治 19 年（1886）

8 月 21 日 兵庫県「長屋裏屋建築規則」を施行

※神戸市街の建築物のうち「長屋」「裏屋」など規制へ

着工にあたり兵庫県警察への届出、認可、落成検査などにつき規定

明治 21 年（1888）

4 月 25 日 市制・町村制を制定公布

明治 22 年（1889）

4 月 1 日 市制施行により神戸市発足

明治 23 年（1890）

6 月 28 日 兵庫県「長屋裏屋建築規則」を改正

※神戸市域に適用、届出、認可、落成検査などにつき神戸市土木課に担当変更

7 月 22 日 神戸市告示 39 号「家屋新築届出方の件」

明治 27 年（1894）

1 月 25 日 神戸市役所「処務規程」「事務分課規定」を制定

※市土木課の分課項目に「家屋建築、及び落成検査に係る事」を掲げる

明治 45 年（1912）

1 月 31 日 兵庫県「建築物取締規則」制定

※「長屋裏屋建築規則」を廃止、兵庫県警察部による建築取締へ

とくに外国人居留地および「雑居地」を抱える神戸において、住環境として課題の多い長屋や裏屋の取締は治安上、また衛生上急務であった。例えば、明治20年(1887)6月3日『神戸又新日報』は、「今日長屋の取払」と題し、神戸区内の裏長屋につき「実に不潔極まり所謂コレラ病の製造所ともいふべき個所が当区内にも随分有るに付、右は近々悉皆取払い、更に長屋建築規則(原文ママ)により建て替えしむる事になるといふ」と報じている⁽⁶⁾。

明治21年(1888)の市制・町村制の制定公布による市制施行に伴い、翌22年4月に神戸区は神戸市となった。これに伴い、長屋裏屋建築規則は明治23年(1890)6月に改正された。

改正の要旨は、以下の通りである。

- ・規則の適用範囲(改正前)神戸区周辺→(改正後)神戸市内
(ただし、附則により「市内葺合村の内、新生田川以東、鉄道線以北」は当分の間除外)
- ・届出、認可、落成検査に関わる事務の担当(改正前)兵庫県警察部→(改正後)神戸市
- ・その他、建築物のみなし認可までの日数延長、路次に関わる規制の緩和など

この規則改正後の神戸市による長屋取締事務担当は、明治45年の「兵庫県建築取締規則」の制定によって兵庫県警察部による取締に回帰するまで約20年間続くが、この間神戸市が実際に規制執行にあたったかどうかについては、史料的制約から従来の研究では見解が分かれていた。

まず、福島富夫は、古代～昭和期までのわが国建築関連法制の歴史を概観しつつ、幕末～明治の神戸における建築規制に言及している。福島は同規則に係る届出、検査について「現実に市が実施した確証が現在得られない」とする一方、神戸市が「実施しなかった確証」として明治41年4月1日付の神戸市土木課「事務分掌規程設定の件」における同課の常務係・営繕係・土木係の事務分掌に同規則に該当する項目がみられないことを挙げている⁽⁷⁾。一方、安保則夫は当時の『神戸新聞』記事の内容などから、同規則の遵守が徹底せず混乱した市内の状況や、市の執行体制の課題を指摘する兵庫県当局者の動きが確認できるとして「少なくとも県・警察当局は・・・神戸市役所に権限があると了解」⁽⁸⁾していたとしている。

田中祥夫は、これらの研究が「同規則の執行体制に関し意見を異に」しているとしたうえで、両者が当時の行政資料・公文書による十分な検討を経るに至っていない点を指摘し

た。そして、明治期の大阪府、神奈川県、兵庫県による長屋・家屋取締の実態に対する比較研究において、田中は兵庫県のみが神戸市に事務移管を行っており、具体的には神戸市土木課が同規則を執行していたと推測している⁽⁹⁾。この田中の主張の主な根拠は、明治23年(1890)7月22日の神戸市告示39号「家屋新築届出方の件」は同規則改正を受けた神戸市が届出書類の書式などについて定めたものと考えられること⁽¹⁰⁾、および明治27年(1894)1月25日制定の「神戸市役所処務規程」の「事務分課規定」において同市土木課の分課項目として「家屋建築、及び落成検査に係る事」が掲げられていること⁽¹¹⁾である。

田中は兵庫県と神戸市の間の一連の措置について、県側の意向(二元行政の解消、警察の関与縮小)、市側の意向(権限拡張、および飲料水取締などとの一体的運用)の双方が存在した結果としている⁽¹²⁾。ただし、その実態は当時の県や市の公文書によって示されているわけではない。

かかる研究状況において、前述の神戸市文書館所蔵『下川家文書』「通番号7 家屋新築関係書類綴」(明治32～33年)は、示唆的な内容を含んでいる。この史料群における長屋建築に関わる唯一の史料と考えられるその内容について、以下に記す。

- ・(目録表題)神戸市生田町三丁目字100号1207番地ノ内に日本建表長屋中二階建
- ・「家屋新築届」および添付書類として「建築方法書」、図面などを含む
- ・「家屋新築届」の宛先は鳴瀧幸恭市長である
- ・「建築方法書」は、明治23年神戸市告示で提出書類とされた「家屋建築使用法」に該当するものと思われ、床、天井、屋根裏高さ、また井戸、下水溝、廁の構造、通路の設置などを示している

以上の点から、同史料は神戸市が「長屋」などの建築取締を行っていたことを示す、届出書類の控えと考えられる。今後、この史料群の調査を中心に、残された課題について研究の進展を目指すこととする。

(1) 大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』校倉書房、1992年、155頁～。

(2) 草山巖「ヘーンの巡回視察と兵庫県」『地域史研究』第18巻第2号、1988年、32頁。

- (3) 大日方前掲書、158～160頁。
- (4) 田中祥夫「一連の長屋・家屋建築規則と地方におけるその制定への取組について」『日本建築学会計画系論文報告集』第399号、1989年を参照。
- (5) 兵庫県令15号。古屋宗作編『類聚 現行兵庫県警察全書』1887年、191頁～。
- (6) 草山はこの記事にある「建て替え」について、「施行されたとはいえ、未着手のままになっていた」長屋裏屋建築規則が「裏長屋の強制撤去になって動き始め」たとしている（草山前掲書、36頁）。
- (7) 福島富夫「建築関連行政史(三)」『神戸の歴史』第3号、1981年、41頁。
- (8) 安保則夫『近代日本の社会的差別形成史の研究：増補「ミナト神戸コレラ・ペスト・スラム」』明石書店、2007年、240頁～。
- (9) 田中祥夫「長屋・家屋建築規則施行の実際について 大阪府・神奈川県・兵庫県の場合」『日本建築学会計画系論文報告集』第413号、1990年、79～80頁。
- (10) 神戸市役所編『兵庫県神戸市現行條規』1899年、260～264頁。
- (11) 同書、190頁～。
- (12) 田中前掲書、79頁。

《参考文献》

- 古屋宗作編『類聚 現行兵庫県警察全書』1887年
神戸警察署『兵庫県警察概要』1888年
今井馬吉・山下三郎編『兵庫県報類纂 明治二三年』1891年
神戸市役所『兵庫県神戸市現行條規』1899年
『兵庫県百年史』1967年
『神戸市会史 第一巻 明治編』1968年
兵庫県史編集専門委員会編『兵庫県史』1974年
兵庫県警察史編さん委員会『兵庫県警察史 明治・大正編』1972年
神戸新聞出版センター『兵庫県大百科事典 下巻』1983年
『新修神戸市史 歴史編Ⅳ 近代・現代』1994年
福島富夫「建築関連行政史(一)～(四)」『神戸の歴史』1980～1982年
草山巖「ヘーンの巡回視察と兵庫県」『地域史研究』第18巻第2号、1988年
田中祥夫「一連の長屋・家屋建築規則と地方におけるその制定への取組について」

近現代日本における大都市制度
～明治期の神戸における警察・建築・衛生行政を中心に～

『日本建築学会計画系論文報告集』第 399 号、1989 年

「長屋・家屋建築規則施行の実際について 大阪府・神奈川県・兵庫県の場合」

『日本建築学会計画系論文報告集』第 413 号、1990 年

大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』校倉書房、1992 年

布川弘『神戸における都市「下層社会」の形成と構造』兵庫部落問題研究所、1993 年

谷 聖美「自治体住宅政策の史的展開 -- 神戸市の場合を中心に」

『岡山大学法学会雑誌』第 48 巻第 3-4 号、1999 年

安保則夫『近代日本の社会的差別形成史の研究：増補「ミナト神戸コレラ・ペスト・スラム」』明石書店、2007 年

論文撤回のお知らせ

この度、著者からの申し出があり、編集委員会は紀要『コミュニティ振興研究』に掲載された下記論文を撤回致します。

下記論文は編集委員会による審査の結果、受理されて紀要に掲載されました。ところが、著者が精査した結果、一部不適切な表記があったことから、著者より論文を取り下げたいとの申し出がありました。編集委員会は同申し出を受理し、下記論文を撤回致します。

2017年3月10日

記

1. 研究論文：「循環型社会形成のための制度化と基礎的課題—循環型社会形成推進基本法と個別リサイクル法を中心に—」
著者：岡嶋宏明
掲載号：『コミュニティ振興研究』 第4号 2004年3月 pp.49-77
2. 研究論文：「地方環境税の理論と取組みに関する研究」
著者：岡嶋宏明
掲載号：『コミュニティ振興研究』 第5号 2005年3月 pp.153-181
3. 研究ノート：「公共政策におけるごみ有料化の有効性」
著者：岡嶋宏明
掲載号：『コミュニティ振興研究』 第6号 2006年3月 pp.127-138
4. 研究論文：「容器包装リサイクル法の見直しにおける意義と課題」
著者：岡嶋宏明
掲載号：『コミュニティ振興研究』 第7号 2007年3月 pp.17-40
5. 研究ノート：「自転車リサイクル法の成立とその問題点」
著者：岡嶋宏明
掲載号：『コミュニティ振興研究』 第8号 2008年3月 pp.113-122

以上

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
横須賀 徹 西田 恵子

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24号

2017年3月31日 発行

非売品

編集兼発行人 常磐大学コミュニティ振興学部 〒310-8585 水戸市見和1丁目430-1
代表者 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.24
March, 2017

CONTENTS

Articles

- A Consideration of the expected role of school counselors by the nursing teachers
in charge of school health
..... Takayuki Hosaka, Hiroshi Sugawara, Susumu Mizuguchi, Kunihisa Akiyama 1
- The Right to the Pursuit of Education by persons with disabilities and the role of the University
= An issue seen in The Disability Resource Center of Daegu University in Korea =
..... Sewoong Oh, Keiko Nishida 29
- Factors affecting Implementation of Activities that Contribute to the Local Community
by social welfare organizations
: Focused on the relationship among market orientation, institutional adaptation
and profit situation of nursing care homes Sewoong Oh 55
- A Study on Caregiving Services and Japanese Language Proficiency
for the Renewed Technical Intern Training Program for Foreign Nationals
..... Hideki Miyamoto 71
- Consideration on the recognition of the local government's referendum and its state
~ By using cases in Ibaraki-prefecture as base materials Tsutomu Yoshida 89

Research Notes

- On Japanese and English Offer Expressions and Relevance Tadashi Baika 125
- Practices of ESD to Deepen Regional Understanding by Using the springs
in Okibnoerabu Island, Kagoshima Prefecture Masatoshi Motoki, Gou Hagiwara 137
- Big-city System in modern Japan
Focusing on Police, Building and Sanitation Administration in Kobe
during Meiji Period Shinichi Fukuzawa 147

College of Community Development
Tokiwa University