

地 研 年 報

第22号

論 説

ヘイトスピーチ対策としての公共施設利用制限について

..... 楠本 孝 (1)

「大阪・水上生活者調査」(1935)と「東京・滝野川区健康調査」(1938)

－ 貧困をみる眼・生活をみる眼－

..... 北村 香織 (27)

研究ノート

最適成長モデルにおける格差

..... 金江 亮 (41)

「地域包括ケア病棟」の地域での役割

－ 病床機能報告の分析から－

..... 武田 誠一 (47)

近世領主法に見る捨子の取り扱いについて－三重県域を例に－

..... 茂木 陽一 (55)

住民本位の地域包括ケアを探る

－ 新たな公的医療費抑制策の展開に際して－

..... 長友 薫輝 (69)

2016年度地域問題研究所活動記録

地域問題研究所概要

地域問題研究所活動日誌

地域問題研究所刊行物

研究活動

2017年9月

三重短期大学地域問題研究所

ヘイトスピーチ対策としての公共施設利用制限について

楠本 孝

Ⅰ ヘイトスピーチ解消法の概要・問題点・課題について

1 概要

「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（以下、ヘイトスピーチ解消法）が、2016年5月24日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、成立した。この法律は、人種差別の撤廃を目指した基本法ではなく、在日外国人に対する「不当な差別的言動（ヘイトスピーチ）」の解消に特化した、しかもヘイトスピーチを処罰する規定はおろか、これを禁止する条項も持たない、いわゆる「理念法」である。

ヘイトスピーチ解消法は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」を、専ら①本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であつて適法に居住するもの（＝本邦外出身者）に対する②差別的意識を助長し又は誘発する目的で、③公然と、④その生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、⑤本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、⑥本邦外出身者を地域から排除することを煽動する不当な差別的言動と定義する（2条）。その上で、「本邦外出身者」をわが国の地域社会から排除することを煽動する「不当な差別的言動」が、「本邦外出身者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせている」という認識のもとに、「このような不当な差別的言動は許されない」ことを宣言し（前文）、国民は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めなければならない」との基本理念を定め（3条）、国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施し、地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努める責務を負うと定め（4条）、国及び地方公共団体が、相談体制を整備し（5条）、教育を充実し（6条）、啓発活動等を実施する（7条）よう努めることを基本的施策として定めている。

2 問題点

ヘイトスピーチ解消法の原案である野党議員が2015年5月に参議院に提出した「人種差別撤廃施策推進法案」では、人種差別撤廃条約の定める「人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身」を理由とする「差別的取扱い」及び「差別的言動」の禁止を宣言していた（制裁はなし）。これと比較すれば、ヘイトスピーチ解消法が、解消すべき対象を「差別的言動」に限定し、「差別的取扱い」を外した点は後退と言わざるを得ないが、包括的な人種差別撤廃基本法の制定に向けた政治的合意が得られる見通しが全くなかったことを考慮すれば、やむを得なかったと言える。衆議院法務委員会の付帯決議の4項が、「不当な差別的取扱いの実態の把握に努め、それらの解消に必要な施策を講ずるよう検討すること」と明記していることに注意を要

する。それに対して、「差別的言動」からの保護の対象を「適法に居住する本邦外出身者」に限定した点は、この法律の重大な欠陥と言わざるを得ない。

まず、保護対象を「本邦外出身者」に限定し、アイヌ、琉球・沖縄及び被差別部落等の世系又は人種的若しくは民族的出身のマイノリティを除外したことは、仮にヘイトスピーチ解消法が刑事罰によって差別的言動を規制しようとするものであるとすれば、刑罰の最終手段性（ultima ratio）から、刑罰によって禁圧しようとする言動の範囲を必要最小限度に止めようと考えたための限定と理解できないことはない。しかし、ヘイトスピーチ解消法は、処罰規定はおろか禁止規定も含まず（つまり国民を直接拘束しない）、単に国民に「不当な差別的言動のない社会の実現に寄与する」努力義務を、国と地方公共団体に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施」する責務を課するに過ぎない理念法なのであるから、人種差別撤廃条約が求める「人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身」によって特徴づけられるすべてのマイノリティを保護対象とすべきであった。

さらに、保護対象を「適法に居住する」本邦外出身者に限定したことは、「反差別法の中に差別的要素を混入させたもの」⁽¹⁾との批判を免れない。たとえ入国管理法令上は非正規滞在者であっても、その人々に対して、「差別的意識を助長し又は誘発する目的で、公然と、その生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は著しく侮辱する」ことは、同じように決して「許されない」からである。

ただし、衆参両法務委員会の付帯決議1項が、第2条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されとの理解は誤りであるとの基本的認識の下、適切に対処することを求め、また、法成立後に全会一致で採択された参議院法務委員会の「ヘイトスピーチ解消法に関する決議」は、「ヘイトスピーチは、いわゆる在日コリアンだけでなく、難民申請者、オーバーステイ、アイヌ民族に対するものなど多岐にわたっている。私たちは、あらゆる人間の尊厳が踏みにじられることを決して許すことはできない」と宣言している。これらの決議は、法の解釈指針になるだけでなく、地方自治体の条例制定やガイドライン策定の際にも指針とすべきものである。

3 課題

ヘイトスピーチ解消法は、理念法に過ぎないものであるが、国がそれまでヘイトスピーチを表現の自由として黙認し、警察がヘイトデモを抗議活動から守ってきた状況を転換させ、ヘイトスピーチが被害者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせる実態を直視し、国が反差別の側に立つことを明確にした意義は大きい。

ヘイトスピーチ解消法は、国が反差別の側に立って、国と地方公共団体に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施」する責務を課しているのであるが、具体的にどのような施策を採るべきかについては、何も規定していない。しかし、両院の法務委員会の付帯決議が、法2条の解釈について、人種差別撤廃条約の「精神に鑑み、適

切に対処する」ことを求めている趣旨から、不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策の実施についても、少なくとも人種差別撤廃条約の要請に反しない形で行われることが求められていると言えるであろう。だとすると、条約2条の(b)が、いかなる個人又は団体による人種差別も後援せず、擁護せず又は支持しないこと、同条(d)が、すべての適当な方法(状況により必要とされるときは、立法を含む。)により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させることを締約国に課していることからすれば、国や地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動が行われるおそれが客観的事実に照らして具体的に認められる場合には、当該個人、集団又は団体に対して、その管理する公共施設を利用させてはならない、ということになるであろう。

ヘイトスピーチ解消法が地方公共団体に求める不当な差別的言動の解消に向けた取組として考えられるもののうち、喫緊の課題になっているのが、ヘイトスピーチを目的とするデモや集会のための公共施設(公園、市民会館等)の使用申請に対して地方公共団体としてどのように対処すべきかを定めるガイドラインの策定あるいは条例の制定である。川崎市の人権施策推進協議会(会長:阿部浩己神奈川大学教授)は、公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならないが、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的事実に照らして具体的に認められる場合」については不許可とすべきである。この判断に際しては、客観的な基準が必要であり、ガイドラインを速やかに策定する必要がある、との提言を行った。解消法は、地方公共団体に対し、「国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずる」よう求めているが、ことは憲法が保障する表現の自由や集会の自由に関わるものであるから、ガイドラインには客観性だけでなく一定の普遍性(全国どの地方公共団体であっても妥当すること)も求められることになろう。それでは、提言を受けて川崎市が策定した「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく『公の施設』利用許可に関するガイドライン」(2017年11月)は、この客観性と普遍性を備えたものとなっているだろうか。

ガイドラインの内容の詳細な検討は別の機会とせざるを得ないが、その骨格は、①公の施設において、利用許可の申請があった場合に「不当な差別的言動の行われるおそれが客観的事実に照らして具体的に認められる場合(言動要件)」は、当該公の施設の利用等につき、「警告」「条件付き許可」「不許可」「許可の取消し」といった利用制限を行うことができる。②利用制限のうち、「不許可」「許可の取消し」については、言動要件に加えて、「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実」に照らして明白な場合(迷惑要件)」と判断されるときに限って行うことができる。③「不許可」「許可の取消し」とする場合、判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関から事前に意見聴取を行う、というものである。全体としては、集会の自由の事前規制に関する憲法上の制約をクリアすべく客観性と普遍性を追求したものになっていると評価できるが、②の「迷惑要件」については、後述するように、その必要性に疑問があるだけでなく、それによってガイ

ドラインが著しい矛盾を抱えたものになっているように思われる。

Ⅱ 大阪方式と川崎方式

1 大阪方式

ヘイトスピーチ解消法の成立より早く、2016年1月15日に、大阪市の「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を制定した（7月1日完全施行）。

この条例は、ヘイトスピーチを、①人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団を社会から排除し、②これらの者の権利又は自由を制限し、③これらの者に対する憎悪若しくは差別の意識又は暴力を煽る、このいずれかを目的として、相当程度侮辱し若しくは誹謗中傷し又は脅威を感じさせる態様の表現活動であって、不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものと定義する（2条）。この定義は、「相当程度侮辱し又は誹謗中傷し又は脅威を感じさせる態様」という文言によって捕捉される範囲の明確性など、問題は残るものの、ヘイトスピーチ解消法の前記の定義と比較して、規制すべきヘイトスピーチの範囲を過不足なく定義する努力の跡がみられると言ってよいであろう。ヘイトスピーチへの対処方法として、市民に対する表現活動等をヘイトスピーチに当たると認定したときは、拡散防止措置を取り、かつヘイトスピーチの概要及び行為者の氏名・名称を公表するものとしている（5条）。

条例制定に当たっては、2014年9月に大阪市長から大阪市人権施策推進審議会に対し、市民の人権を擁護する観点から「憎悪表現（ヘイトスピーチ）」に対する大阪市としてとるべき方策について諮問が行われ、同審議会に専門的観点から検討を進めていくための検討部会が設置された。この検討部会の「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について（報告）」（2015年1月）は、地方自治体である大阪市としては、（ヘイトスピーチ解消法成立以前の）国の人権救済制度の補完的な役割を果たすことを基本として、独自の方策を実施することが適当であるとの立場から、「大阪市独自の措置として事前に規制することは、憲法が保障する表現の自由の観点から事前抑制には慎重であるべきことや、表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかについては、その内容を確認しなければ判断できないことから困難であり、事後的な救済が主とならざるを得ない」とした。

これを前提に、同報告は、大阪市独自の措置として、①ヘイトスピーチと認定した事案について、差別の拡散につながらないように十分に留意しながら、ヘイトスピーチであるという認識およびその事案の概要と講じた措置を公表すること、及び②ヘイトスピーチにより被害を受けたとする市民等が司法救済を求めることを支援するという目的に加え、ヘイトスピーチに関する司法判断を明らかにすることによりその抑止を図ることを目的として、大阪市がその訴訟費用を支援することについては政策的な合理性があり、そうした制度を構築することが適当であるとし、さらに③インターネットサイトの管理者への措置要求などについては、市民等が単独で実施するよりも行政が協力して実施する方がより大きな効果が期待できると考えられ、こう

した観点から、事案の内容に即した多様かつ柔軟な支援メニューを検討し実施することが適当であるとした。

それに対して、ヘイトスピーチを理由として公の施設の利用を拒否することについては、それが憲法が保障する表現の自由の行使という側面を持つものであることや、表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかはその内容を確認しなければ判断できないことから、事前の利用の拒否は極めて困難であるとした。

この検討部会の結論は、最高裁判例に対する以下のような認識を前提としている。すなわち、①最高裁判例では、「集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない」とされており、ヘイトスピーチをこれまでに行っている又は行うと思われる団体であることのみを理由に公の施設等の利用を制限するような趣旨を条例に設けることはできない。②最高裁判例では、施設の利用制限に合理的な理由があるとして認められる場合として、「会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合」や「警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなどの特別の事情がある場合」でなければならないとされており、当該利用者が施設を利用することに伴い「管理上支障が生じる」「混乱を防止できない」といった状況が客観的かつ具体的に予測されることが必要である。このような最高裁判例の趣旨から見て、ヘイトスピーチが行われることが想定されることだけをもって、事前に公の施設の利用を拒否することは極めて困難である。

部会報告書は、最高裁判例の趣旨をこのように理解するに至った参考判例として、泉佐野市民会館事件（最判平成 7 年 3 月 7 日）と上尾市福祉会館事件（最判平成 8 年 3 月 15 日）を掲げている。しかし、この二つの判例から、ヘイトスピーチ団体に対する公共施設利用制限に対する最高裁の立場を推測することが可能か否かは、それ自体が問題であり、もっと詳細な検討が必要であるように思われる。さらに、ヘイトスピーチ解消法が成立した現時点では、同法が地方公共団体に対してヘイトスピーチ解消に向けて課している責務との関連についても併せて検討しなければならない。

2 川崎方式

ヘイトスピーチ解消法成立後間もない 2016 年 7 月 13 日に、川崎市長は、川崎市人権施策推進協議会に「ヘイトスピーチ対策に関すること」を優先的に審議し、年内に報告を取りまとめるよう要請した。同協議会は、「多文化共生社会推進指針に関する部会」に集中審議を依頼するとともに、既に決定していた年間予定を変更して審議を重ねた。審議の前提として、「川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは在日コリアンなどマイノリティの尊厳を根底から損ない、多文化共生社会の推進に取り組んできた川崎市ひいては川崎市民全体に向けられた差別的言動である」との認識を全委員が共有したうえで、精力的かつ慎重に議論を行ったとされる⁽²⁾。さらに、部会の最終報告では、「川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは、多文化共生社会の実

現に取り組んできた川崎市、川崎市民、川崎の市民社会への攻撃であると捉えたうえで、「川崎市は、これまでの施策から一歩踏み出すべきである」と、一層強い口調で、ヘイトスピーチ対策に正面から取り組む姿勢が宣言されている。この点で、国の施策の補完的な役割に止めるべきとしていた大阪市の姿勢と著しい対照をなしている。

川崎市の部会報告は、川崎市が人種差別を許さない姿勢を、さまざまな施策により、明確に打ち出すべきだとした根拠として、地方公共団体も「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（以下「人種差別撤廃条約」という。）の適用を受けることを挙げている。人種差別撤廃条約は、「各締約国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保することを約束する」（2条1項(a)）と規定しているが、この規定は、地方公共団体に対し、人種差別行為に関与したり、人種差別を後援・擁護・支持しない義務、総じて人種差別を禁止し終了させる義務を負わせているものと解することは充分可能であろう⁽³⁾。ヘイトスピーチ解消法の参・衆院法務委員会の付帯決議にも「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の精神に鑑み、適切に対処する」の一文が盛り込まれている。また、川崎市人権施策推進協議会の提言が、公的施設の利用制限に当たって規制対象となる行為について定義する際に「ヘイトスピーチ解消法」のみならず人種差別撤廃条約上の要請も組み入れるべきであるとしている点も特筆すべきである。このように、川崎市が、ヘイトスピーチ対策の施策を策定するにあつて、人種差別撤廃条約を参照する方針をとったのに対して、大阪市の条例制定に至る議論の過程ではこの条約への言及がほとんどなかった。この点でも、両市のスタンスは著しい対照をなしている。

以上のようなヘイトスピーチに向き合う基本的な姿勢の違いが、採用する規制の方法に反映されていると言ってよいであろう。大阪市が、ヘイトスピーチに該当するかどうかは、その内容を確認しなければ判断できないとして、あくまで事後的な規制に止めたのに対し、川崎市は、「市民館の一室や市の公園などの公共施設でヘイト集会が行われることが疑いなく明白な場合にその利用を許可することは、市が差別行為を承認したことになるので、基準を明確にした上で、不許可とすべきである」として、公共施設の利用について事前規制に踏み込むことを宣明した。事前規制には勿論「違憲のリスク」があるが、川崎市にはヘイトスピーチ解消法成立後施行前に、「当該申請者が、過去において、成立した法で定める言動等を行ってきた事実に鑑み、今回も同様の言動が行われる蓋然性が極めて高いと判断し」、不当な差別的言動から「市民の安全と尊厳を守る」という観点から、ヘイトデモをめぐる公園利用を不許可とした実績がある⁽⁴⁾。川崎市の部会報告は、この実績を踏まえて、「この川崎においてヘイトスピーチが行われ、実際に川崎市民に被害者が出ていること、川崎市の公的施設においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されたことから市長が利用を不許可としたこと、今後いつ同様な利用申請が出されるかわからないこと、などを考慮して、ヘイトスピーチに対しては公的施設の利用を制限するというガイドラインを設けることは、ヘイトスピーチ

解消法第4条第2項に言う『当該地域の実情に応じた施策』であると言えるだろう」とした。これを受けて、川崎市人権施策推進協議会は、「公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならない」が、「ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公共施設において、ヘイトスピーチが行われないう対応する必要」があり、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」には不許可とすべきである。この判断に際しては、客観的な基準が必要であり、「そのためには条例を制定又は改正すべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある」と提言したのだった。

公共施設の利用制限について、大阪市と川崎市が異なるスタンスを示すことになった直接の原因として、ヘイトスピーチ解消法の成立という事情が介在していることは言うまでもない。しかし、両市がこの問題に関して大きく異なるスタンスを採るに至った根本的な原因は、ヘイトスピーチ規制と憲法上の表現の自由や集会の自由との関係、就中ヘイトスピーチ規制と表現の自由や集会の自由に係わる最高裁判例との関連をどのように解するかという点で、両市の解釈が大きく異なっていることがあると思われる。

Ⅲ 公共施設の利用制限に関するこれまでの学説判例

1 集会の自由とパブリック・フォーラムの理論

憲法21条1項は、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と規定している。集会の自由は、広義の表現の自由の一形態であり、伝統的な言論・出版の自由と同じく、自己実現と自己統治の二つの価値を充足する機能を営むものと解されている。判例も、「集会は、国民が様々な意見や情報等に接することにより自己の思想や人格を形成、発展させ、また、相互に意見や情報等を伝達、交流する場として必要であり、さらに、対外的に意見表明するための有効な手段であるから、憲法21条1項の保障する集会の自由は、民主主義社会における重要な基本的人権の一つとして特に尊重されなければならない」と述べている⁽⁵⁾。学説の中には、集会（集団行進など「動く集会」と言われるものを含む）の自由が、マス・メディアを容易に利用できない一般大衆の思想表明、とくに新しい意見、少数派の意見、または世のしきたりに反する意見などの伝達に、不可欠な手段を提供するものとして、すぐれて民主制の過程を活性化する役割を果たしているとし、その意味で、代議政治の正常な運営にとって、「選挙権を補う参政権の要素」があると言うことができるものもある⁽⁶⁾。

集会の自由の性格・機能を以上のように理解すると、それを規制する立法の合憲性は、言論・出版の自由に準じて、厳格な基準による審査を必要とする。ただ、集会は多数人が集会する場所を前提とする表現活動であり、集団行進など行動を伴うこともあるから、特定メンバーの非公開集会の場合はさておき、公共物ないし公共の場所を使用して行われる公開集会の場合には、他者の権利・自由と矛盾・衝突することがありうる。そこで、権利・自由相互の矛盾ないし衝突を調節するため、集会の自由は、人権のカタログにおいて高度の価値をもつ権利であっ

ても、言論・出版の自由と異なる特別の規制に服せしめる必要性がある。言い換えれば、集会の自由と同じ程度に重要な価値を有する法益を保護するために必要不可欠な最小限度の制約を受けることは、集会の自由に内在する制約であり、やむを得ないものとされる⁽⁷⁾。

この点で、道路・公園や公会堂等を、パブリック・フォーラム(public forum)として、集会(集団行進)のために広く開放することを認めるアメリカの判例法理に留意する必要がある。アメリカの判例が用いているパブリック・フォーラムの理論とは、①街路、歩道及び公園のような、伝統的に表現活動と結びついている公共用物は、「最も純粹な(quintessential)」公共のフォーラムとして、また、②公会堂、公立劇場、公立学校講堂などのような、国ないし地方公共団体が公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきた「公共の場所」は「指定された(designated)」広場として、それぞれそこで行われる表現活動の規制の合憲性をより厳格に検討することを求める理論を言う⁽⁸⁾。パブリック・フォーラムでは、表現内容(content)に関する規制は原則として許されないことを前提として、①のフォーラムでは、内容中立的な(content-neutral)な時・所・方法の規制は許されるが、その規制は、重要な公共的利益に役立つべく厳密に定められており(narrowly tailored)、他の選ぼう十分なコミュニケーションの経路を残すものでなければならない。また、②のフォーラムについても、管理者がその公開性を維持するかぎりには、①の「伝統的なパブリック・フォーラム」に適用されるのと同じ基準によって拘束される。

このパブリック・フォーラム理論に対しては、実際に表現活動がなされた場所が、果たして、伝統的なパブリック・フォーラムなのか、政府によって創設されたパブリック・フォーラムなのか、それともそもそもパブリック・フォーラムではないものか、という裁判所の判定によって、表現活動の保障のレベルが異なってくるという問題点があり⁽⁹⁾、場所を類型別に分け、ただそれを各事件に形式的に当てはめるようなアプローチは、表現の自由に保護的に作用するとは限らないとの批判があるが⁽¹⁰⁾、パブリック・フォーラムという枠組みを設けることによって表現の自由の保障を高める考え方そのものは妥当であるとして、これを好意的に受け止める学説が有力であり⁽¹¹⁾、この法理の展開で公物管理権が適切に限界付けられるならば、集会の自由の保障に資するであろうとされる⁽¹²⁾。すなわち、集会は場所を前提とする以上当該場所の所有者ないし管理権者の定める使用規則ないし管理規則に従わなければならないとしても、道路・公園とか公会堂は表現の自由のために開放されているパブリック・フォーラムであるから、表現の自由の制限、特に場所の使用拒否や集団行進の不許可処分は、厳しく限定されていると解さなければならない、と言うのである⁽¹³⁾。

2 集会の自由と公物管理権

判例によれば、公共用財産の利用の許否は、「その利用が公共福祉用財産の、公共の用に供せられる目的に副うものである限り、管理権者の単なる自由裁量に属するものではなく、管理権者は、当該公共福祉用財産の種類に応じ、また、その規模、施設を勘案し、その公共福祉用財

産としての使命を十分達成せしめるよう適正にその管理権を行使すべきであり、若しその行使を誤り、国民の利用を妨げるにおいては、違法たるを免れない」⁽¹⁴⁾。この判例は、公共用財産の利用の許否は、管理権者の自由裁量事項ではない旨を明らかにしたものである。

また、地方自治法 244 条 2 項は、「普通地方公共団体（次条第 3 項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではない」と規定し、同条 3 項は、「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」と規定する。また、何が「正当な理由」に関わって、同法 244 条の 2 第 1 項は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」と規定している。これらの諸規定は、地方公共団体の「公の施設」の利用について、利用の許否が管理権者の単なる自由裁量に属するものでないことを明らかにしたものであることは疑いないが、これらの諸規定を根拠として、集会の自由の保障を、管理権者たる地方公共団体に対してその利用を請求する権利を含むものと解するか⁽¹⁵⁾、単に公共施設の平等な利用を公権力により制限されないことを保障したものと解するか⁽¹⁶⁾については争いがある。公民館や市民ホールのように、集会への提供という明白な設置目的を有する公共施設については、地方自治法 244 条 2 項は、住民に対し地方公共団体に公の施設の「利用を請求する権利」を認めたものと解すべきであろう。

住民が公の施設を利用することを拒む「正当な理由」については、従来、①施設の設備、構造その他施設の条件に基づく管理上支障があると認められるとき、②利用の希望が競合するとき、③施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合に限られるとされてきた。①の要件は、例えば定員超過、目的外使用等、公共施設の物理的管理に関するものであることから、利用許否の判断においてさほどの問題は生じない。②の要件も、先願主義により許否の判断をすれば足りる。問題となるのは③の要件で、集会の自由と他の基本的人権が衝突する場合に、どのような基準によって集会の自由の制限の可否を判断すべきか、様々な見解が唱えられているが、議論の傾向は、a. 集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されないことを前提としつつ、それ以外の場合は、b. 基本的人権としての集会の自由の重要性と、当該集会が開かれることによって侵害されることのある他の基本的人権の内容や侵害の発生の危険性の程度等を較量して、集会の自由の制限が必要かつ合理的なものとして肯認される限りは、集会の自由を不当に侵害するものではないとするいわゆる利益較量論が支配的であると言えよう。さらに、利益較量に際しては、集会が開かれることによって他の基本的人権が侵害される危険性の程度が問題になり、その危険性がどの程度であれば集会の自由の制限が必要かつ合理的なものとして肯認されるのかを決する基準になるが、集会の自由のような精神的自由を制約する場合に求められる危険性の程度は、経済的自由の制約の際に求められる危険性の程度より高度のものでなければならないとされ、この

ような判断基準として「明白かつ現在の危険の原則」が援用されるのが通常であると言えるであろう。

3 集会の事前規制に関わる判例

(1) 皇居前広場事件⁽¹⁷⁾

集会の自由に関する最高裁判所の最も古い判例は、メーデーのための皇居前広場使用が不許可となり、その不許可処分の取消しを求めた、いわゆる皇居前広場事件の上告審判決である。

皇居前広場を含む「国民公園内において、集会を催し又は示威行進を行おうとする者は、厚生大臣の許可を受けなければならない」（国民公園管理規則4条）が、判決は、「厚生大臣が管理権の行使として本件不許可処分をした場合でも、管理権に名を籍り、実質上表現の自由又は団体行動権を制限するの目的に出でた場合は勿論、管理権の適正な行使を誤り、ために実質上これらの基本的人権を侵害したと認められうるに至った場合には、違憲の問題が生じうる」とした。これは、国民の利用に供されている公共用財産を集会目的で利用しようとした者が、その利用を正当な理由なく拒否されたときには憲法違反となることを認めたものと評価できる。

しかし、判決は、本件不許可処分について、「もし本件申請を許可すれば、...膨大な人数、長い使用時間からいって、当然公園自体が著しい損壊を受けることを予想せねばならず、かくて公園管理保存に著しい支障を蒙るのみならず、長時間に亘り一般国民の公園としての本来の利用が全く阻害されることになる等を理由としてなされたことが認められ、...管理権の適正な運用を誤ったものとは認められないし、また、管理権に名を籍りて実質上表現の自由又は団体行動権を制限することを目的としたものとも認められない」との理由で合憲とした。ここでは、公園での集会の自由が、公園での散策、休息、鑑賞及び観光などの休養慰楽や厚生と同等の扱いを受けており、公園が集会や表現活動のために開かれた場所＝パブリック・フォーラムであるとの認識は見られない⁽¹⁸⁾。

(2) 大阪市公会堂事件⁽¹⁹⁾

本件は、大阪市教職員組合東南支部役員選挙に立候補した者が出した立候補の挨拶状の文言の差別性をめぐって日本共産党と部落解放同盟との間に生じた対立関係の下で、日本共産党X委員会が大阪市公会堂において解同に対抗する決起集会開催を企画し、大阪市教育委員会に公会堂の使用許可申請をなしたのに対し、市教委は一旦これを許可しながら、これを取消す処分をしたため、Xが大阪市を相手として右取消し処分の違法を理由に国家賠償を求めたものである。

公会堂の管理について定めた公会堂条例は、第2条本文で、公会堂の施設を使用しようとする者は教育委員会の許可を受けなければならないとし、その但書で①公安又は風俗を害する虞があるとき、②建物又は付属物を破損する虞があるとき、③管理上支障があるとき、④その他教育委員会が必要と認めるとき、のいずれかに該当するときは許可しないと定め、また、同4条は、いったん与えた使用許可を取り消す場合も2条但書所定の事由に限定されることを規定

していた。市教委は、公会堂使用許可後のX委員会の宣伝活動により、同委員会と解同との対立が一層先鋭化してきたことを憂慮し、X委員会が挨拶状の差別性を認めず、解同の暴力のみを一方的に強調し、これを集会の主題とすることは、解同ないし同和地区住民に対する市民の理解と認識を誤らせ、予断偏見を植え付け、一層の差別感情をあおり、わが国現下の緊急重要な課題である部落解放、同和教育に否定的影響を与えることを主たる理由として、前記条例上の④「その他教育委員会が必要と認めるとき」を根拠に、公会堂使用許可を取消すに至ったものである。

第一審⁽²⁰⁾は、以下のように判示して、Xの請求を認容した。すなわち、「同和問題の早急な解決は、……国及び地方公共団体の重大な責務であり国民的課題である。……しかしながら、……部落解放を実現する理論ないしその方法は唯一無二ではありえないし、他の批判を許さないものでもない。解同による部落解放運動あるいは行政当局によるこれまでの同和行政の成果に対しても、その評価は必ずしも一様ではなく、とくにこの点について解同と共産党との間に対立が見られることは顕著の事実である。……挨拶状の差別性については、それが一見きわめて明白とはいいがたく、議論の余地のありうところであって、原告委員会がその差別性を認めないことを不当だとは一概に決めつけられないし、また原告委員会が集会への参加を呼びかけた機関紙等の論調の中に解同の横暴を批判攻撃する部分があっても、それが全く事実無根の中傷にすぎないとの確証がない以上、政治的集会としての正当性を否定することはできず、右集会が部落解放運動を阻害するというのはい面的な見方でしかない。集会の自由は公会堂管理権の運用上最大限に尊重されるべきであり、軽々に集会の内容の当不当を論じて許可を左右することがあってはならない。部落解放運動は一切の批判を封殺して推し進められるべきではなく、むしろあらゆる批判に耐えうるものであってはじめてそれが真に市民に理解され、世論に支持されうるものとなることに思いを至すべきである」。「してみると、市教委において原告委員会の本件集会の内容が部落解放に支障を来すおそれがあると認めて、公会堂条例4条2項、2条但書により公会堂使用許可を取消したことは、条例の適用をあやまり、地方自治法244条2項にいう正当な理由なくして公の施設の利用を拒んだものであって、違法な処分であったといわなければならない」。

第二審もこの判決を支持し、これを不服とした大阪市が上告したが、最高裁は「所論の点に関する原審の事実認定は、原判決挙示の証拠関係に照らし、正当として是認することができ、その過程に所論の違法はない。そして右事実関係の下において、大阪市教育委員会が大阪市公会堂条例4条2号、2条但書により公会堂使用許可を取り消したことは、右条例の適用を誤り、地方自治法244条2項にいう正当な理由がないのに公の施設の利用を拒んだものであって、違法であるとした原審の判断は、正当として是認することができる」として、原判決を維持した。

普通地方公共団体は、地方自治法244条とは別に、公共施設の適正な管理を図るための条例を制定するのが通常であるが、その中で公共施設をできるだけ広く住民の利用に供することを前提としつつも、その施設の規模や設備を勘案し、多数人の共同使用関係を調整するための管

理権の設定が行われる。この管理権は、憲法 21 条や地方自治法 244 条 2 項に照らして、「没イデオロギー的な交通整理的な管理を基本とするもの」⁽²¹⁾ でなければならないとされるが、使用が許可されるとどのような社会的影響があるかという考慮に基づく規制が入り込む余地のある条項が設けられることも多く見られるところである。本件条例の、2 条但書 1 号「公安又は風俗を害する虞があるとき」と同 4 号「その他教育委員会が必要と認めるとき」も、それに当たる。特に本件で問題となった第 4 号は、列記された取消事由の最後に置かれた概括条項であり、文言上管理権者の自由裁量を認めるかのような規定になっており、文面上違憲とすることも十分可能であったと思われるが、裁判所は、条例を憲法 21 条や地方自治法 244 条 2 項に違反しないように限定して解釈することが可能であることを前提に、本件のような政治的目的あるいは政治的影響を考慮して許可を取り消したことを条例の解釈適用を誤ったものとみなして、違法と判断したものである。

裁判所は、条例 2 条但書第 4 号をどのように限定解釈すれば合憲・合法といえるのかを示してはいないが、一審判決の「挨拶状の差別性については、それが一見きわめて明白とはいいがたく、議論の余地のありうるところであって、原告委員会がその差別性を認めないことを不当だとは一概に決めつけられないし、また原告委員会が集会への参加を呼びかけた機関紙等の論調の中に解同の横暴を批判攻撃する部分があっても、それが全く事実無根の中傷にすぎないとの確証がない以上、政治的集会としての正当性を否定することはできず、右集会が部落解放運動を阻害するというのは一面的な見方でしかない」との判示部分からは、仮に挨拶状の差別性が明白で議論の余地がなく、その発信者がその差別性を認めないことを不当と断定することができ、かつそのことを批判する者に対し全く事実無根の中傷をしているとの確証があって、政治的集会としての正当性が否定され、誰の目にも部落解放運動を阻害するものと評価できる事案であったならば、教育委員会が公会堂の使用を許可することによる社会的影響を考慮して不許可とすることも許されるとする趣旨と解することもできるのではあるまいか。

(3) 成田新法事件⁽²²⁾

運輸大臣が、いわゆる成田新法（「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」）3 条 1 項に基づき、空港の規制区域内にあった通称「横堀要塞」を、1 年間、「多数の暴力主義的破壊活動者の集合の用」（同項 1 号）又は「暴力主義的破壊活動等に使用され、又は使用されるおそれがあると認められる爆発物、火炎びん等の物の製造又は保管の場所の用」に供することを禁止する処分をしたのに対し、集会の自由を侵害するとして争われた事案である。

判決は、集会の自由といえども公共の福祉による必要かつ合理的な制限を受けることがあるとした上で、「このような自由に対する制限が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかは、制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量して決めるのが相当である」とし、違憲審査の枠組みとして利益衡量論を明示的に採用した。その上で、「本法 3 条 1 項 1 号に基づく工作物使用禁止命令により保護される利益は、新空港若しくは航空保安施設等の設置、管理の安全の確保並びに新空港及

びその周辺における航空機の航行の安全の確保であり、それに伴い新空港を利用する乗客等の生命、身体、安全の確保も図られるのであって、これらの安全の確保は、国家的、社会経済的、公益的、人道的見地から極めて強く要請されるところのものである。他方、右工作物使用禁止命令により制限される利益は、多数の暴力主義的破壊活動者が当該工作物を集合の用に供する利益にすぎない。しかも、前記本法制定の経緯に照らせば、暴力主義的破壊活動等を防止し、前記新空港の設置、管理等の安全を確保することには高度かつ緊急の必要性があるというべきであるから、以上を総合して較量すれば、規制区域内において暴力主義的破壊活動者による工作物の使用を禁止する措置を採り得るとすることは、公共の福祉による必要かつ合理的なものであるといわなければならない」とした。

この判決は、集会の自由に対する事前規制であるにもかかわらず、必要最小限度の原則やより制限的でない規制手段の原則に言及することなく、単純な利益衡量論を用いて判断した点を批判する学説が多い。広く暴力主義的破壊活動者の集合のために使用させることを禁止するのではなく、暴力主義的破壊活動に出る蓋然性が高い場合に集会を禁止するという、より制限的でない規制手段があった以上、本件規制はあまりにも包括的で必要最小限度性を欠くとされる⁽²³⁾。

（４）泉佐野市民会館事件⁽²⁴⁾

本件は、中核派が、「関西新空港反対全国総決起集会」開催のために泉佐野市民会館の使用許可を申請したところ、同会館条例７条が使用不許可事由とする「公の秩序をみだすおそれがある場合」等に当たるとして不許可処分を受けたために、市に対し損害賠償を求めた事案である。

判決は、集会の用に供される公共施設の管理者が、正当な理由なくその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれが生ずることになるという観点から、その利用を拒否しうるのは、①当該公共施設の種類、規模、構造、設備等からみて利用を不相当とする事由のある場合、②利用の希望が競合する場合のほかは、③施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合に限られる、とする。その上で、③の場合に、「制限が必要かつ合理的なものとして肯認されるかどうかは、基本的には、基本的人権としての集会の自由の重要性と、当該集会が開かれることによって侵害されることのある他の基本的人権の内容や侵害の発生の危険性の程度等を較量して決せられるべきものである」としつつ、「このような較量をするに当たっては、集会の自由の制約は、基本的人権のうち精神的自由を制約するものであるから、経済的自由の制約における以上に厳格な基準の下にされなければならない」ことを宣明する。判決は、このような厳格な審査基準を判断基準として取り込んだ利益衡量論に立って、本件条例７条１号の「公の秩序をみだすおそれがある場合」について、「広義の表現を採っているとはいえ、右のような趣旨からして、本件会館における集会の自由を保障することの重要性よりも、本件会館で集会が開かれることによって、人の生命、身体、自由又は財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合をいうものとして限定して解すべきで

あり、その危険性の程度としては、……単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要である」としつつ、「そのような事態の発生が許可権者の主観により予測されるだけではなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合でなければならない」との限定解釈をおこなった。そして、このような理由で条例7条1号に該当する事由があるとされる場合には、「当然に同条3号の『その他会館の管理上支障があると認められる場合』にも該当するものと解するのが相当である」と判示している。

ここではまず、第一段階として集会の自由の重要性と当該集会が開かれることによって侵害されることのある他の基本的人権の内容や侵害の発生の危険性の程度等を較量するという利益衡量論を採用する。ただ、集会の自由と人の生命に対する危険を比較衡量するといっても、その集会が開かれることによってほとんど確実に人命が失われるという場合と、その可能性がないではないという場合を同列に論じることとはできないから、第二段階として、比較される他の基本的人権に対する侵害発生の危険性の程度が問題とならざるを得ない。この段階では、集会の自由が精神的自由に分類されることを根拠に、これを制限するには比較される他の基本的人権に対する侵害発生の危険性の程度は相当に高度のものが要求されるべきものとされ、その判断基準として「差し迫った危険の発生が客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される」ことが必要とされている。これは、『『公共の福祉』論はもちろん、単純な利益衡量論に比べても、集会の自由保護的な審査枠組み」であり、「本判決は、集会の自由の重要性の認識を反映させた——最高裁判決の中でもっとも集会の自由保護的な——違憲審査の枠組み、理論を用いるもの」と評されている⁽²⁵⁾。

しかし、問題は、どのような客観的事実があれば、他の基本的人権に対する差し迫った危険が具体的に明らかに予測されるといえるかである。判決は、「普通地方公共団体が公の施設の使用の可否を決するに当たり、集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない」としつつも、「本件不許可処分は、本件集会の目的やその実質上の主催者と目される中核派という団体の性格そのものを理由とするものではなく、……中核派が、本件不許可処分のあった当時、関西新空港の建設に反対して違法な実力行使を繰り返し、対立する他のグループと暴力による抗争を続けてきたという客観的事実からみて、本件集会が本件会館で開かれたならば、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループ構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態が生ずることが、具体的に明らかに予見されることを理由とするものと認められる」と判示した。

ここでは、前記パブリック・フォーラムの法理を念頭に置いていることを窺わせながら⁽²⁶⁾、中核派というグループが本件不許可処分があった当時でどのような行為を繰り返していたかという客観的事実に基づいて、対立するグループとの間に暴力の行使を伴う衝突が起こり、その

結果、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害される具体的危険性を判断している。換言すれば、公共施設利用の可否を判断する時点で、当該グループがその時点までの短い間に、どのような言動を繰り返してきたかという客観的事実からみて、集会が開かれたならば、人の生命、身体又は財産が侵害される事態が生ずることが具体的に明らかに予見されるときは、施設の利用を拒否できることを明らかにしたものである。

この点に関連して、判決が「主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条に反対する他のグループ等がこれを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことは、憲法 21 条の趣旨に反することになる」と判示し、アメリカの判例の言うところの「敵意ある聴衆(hostile audience)の法理」⁽²⁷⁾を採用することを明確にしたことも注目された。ただし、判決は、「本件集会の実質上の主催者と目される中核派は、関西新空港建設反対運動の主導権をめぐって他のグループと過激な対立抗争を続けており、他のグループの集会を攻撃して妨害し、更には人身に危害を加える事件も引き起こしていたのであって、これに対し他のグループから報復、襲撃を受ける危険があったことは前示のとおりであり、これを被上告人〔泉佐野市〕が警察に依頼するなどしてあらかじめ防止することは不可能に近かったといわなければならない、平穏な集会を行おうとしている者に対して一方的に実力による妨害がされる場合と同一に論じることとはできない」として、本件では敵意ある聴衆の法理が妥当しないとしたのである。これは、集会に対する妨害行為が、施設を利用する側の違法な行為に起因して引き起こされる場合には、反対派の妨害行為による混乱のおそれを理由として施設の利用を拒むことも許されてよいとの趣旨とも解される⁽²⁸⁾。

(5) 上尾市福祉会館事件⁽²⁹⁾

本件は、JR関係の労働者で組織する労働組合の連合体である全日本鉄道労働組合連合会が、何者かによって殺害されたその総務部長を追悼する合同葬のため、上尾市の設置する公の施設である上尾市福祉会館の使用許可を申請したところ、その可否の専決権者である会館長が、総務部長殺害事件は対立するセクトによる内ゲバ事件ではないかとみて捜査が進められているとの新聞報道からして、「上尾市福祉会館設置及び管理条例」6 条 1 項 1 号に規定する「会館の管理上支障があると認められるとき」に該当するとして不許可としたため、この不許可処分を違憲、違法なものとして、国家賠償法に基づく損害賠償を求めた事件である。

判決は、まず「本件会館は、地方自治法 244 条にいう公の施設に当たるから、被上告人（上尾市）は、正当な理由がない限り、これを利用することを拒んではならず（同条 2 項）、また、その利用について不当な差別的取扱いをしてはならない（同条 3 項）」。「そして、同法 244 条に定める普通地方公共団体の公の施設として、本件会館のような集会の用に供する施設が設けられている場合、住民等は、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則的に認められることになるので、管理者が正当な理由もないのにその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれがある」。「以上のような観点からすると、本件条

例 6 条 1 項 1 号は、『会館の管理上支障があると認められるとき』を本件会館の使用を許可しない事由として規定しているが、右規定は、会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合に初めて、本件会館の使用を許可しないことができることを定めたものと解すべきである」として、泉佐野市民会館事件で示した判断基準を改めて示した上で、本件条例の限定解釈の必要性を説く。そして、本件でも、反対派の妨害行為により暴力行為を伴う紛争が生じ、その結果として、他の会館利用者等の人身に対する侵害が生ずるおそれが、許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されるかが問題とされた。

判決は、「本件不許可処分は、本件会館を本件合同葬のために利用させた場合には、上告人に反対する者らがこれを妨害するなどして混乱が生ずると懸念されることを一つの理由としてされたものであるというのである。しかしながら、前記の事実関係によれば、会館長が前記の新聞報道により総務部長の殺害事件がいわゆる内ゲバにより引き起こされた可能性が高いと考えることにはやむを得ない面があったとしても、そのこと以上に本件合同葬の際にまで上告人に反対する者らがこれを妨害するなどして混乱を生ずるおそれがあるとは考え難い状況にあったものといわざるを得ない。また、主催者が集会を平穩に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条に反対する者らが、これを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことができるのは、……警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別の事情がある場合に限られるものというべきである。ところが、前記の事実関係によっては、右のような特別な事情があるということとはできない」と判示して、反対派の妨害行為により暴力行為を伴う紛争が生じ、その結果として、他の会館利用者等の人身に対する侵害が生ずるおそれが、客観的な事実を照らして明らかに予測できるとはいえないとした。泉佐野市民会館事件で示された「敵意ある聴衆」の法理を改めて援用しているが、これは、本件合同葬の際に混乱が生ずるおそれがあるとは考え難い状況であることを前提に、「仮に何らかの混乱が生ずるとしてもという仮定的な判断部分」に過ぎないであろう⁽³⁰⁾。

Ⅳ ヘイトスピーチ解消法の影響

1 集会の自由の対抗利益

さて、ヘイトスピーチ解消法が施行されたことによって、以上のような集会の自由と公共施設の管理権に関わる枠組みに変更が生じるのだろうか。施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合について、従来は、公民館や市民ホールの管理条例が使用を不許可とする事由に「公の秩序をみだすおそれがある場合」と規定している例が多いこともあって、その限定解釈の必要から施設を集会のために利用させることによって、「他の住民などの生命、身体又は財産が侵害される危険があるときに限られる」とされてきた⁽³¹⁾。ここでは、集会の自由と衝突する基本的人権は、生命、

身体又は財産に限定されている。これに対し、ヘイトスピーチ解消法は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」を、専ら本邦外出身者に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で、公然と、その生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、本法の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、地域から排除することを煽動する不当な差別的言動と定義し（2条）、その上で、この「不当な差別的言動」が、「本邦外出身者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせている」（前文）という認識のもとに、このような不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施することを、国や地方公共団体の責務としているのである（4条）。ここでは、集会の自由と衝突する基本的人権は、生命、身体、財産に限定されず、自由や名誉も含まれている。それ故、ヘイトスピーチ解消法成立により、従来の枠組みでは排除されていた「人格権的利益」^{（32）}が、集会の自由を制限する対抗利益となり得ると解される。

その意味で、川崎市のガイドラインが、公の施設の利用「不許可」及び「許可の取消し」の要件として「言動要件」に加えていわゆる「迷惑要件」を設けたのは妥当でない。「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実」に照らして明白な場合」という要件は、「不当な差別的言動」が「本邦外出身者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせる」とのヘイトスピーチ解消法の認識に立てば、不要である。ヘイトスピーチ解消法4条が、地方公共団体に不当な差別的言動の解消に向けた取組に関して、地域の実情に応じた施策を講じることを責務として求めていることは、不当な差別的言動によって住民に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせるおそれがある（違法性が顕著である）と客観的な事実」に照らして認定できるならば、ただそれだけで、そうした差別的言動が自らが管理している公の施設で行われることを忌避することを、地方公共団体のやむにやまれぬ公共的利益として承認したものと解されるからである。また仮に、不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実」に照らして具体的に明らかに認められても、その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実」に照らして明白とまでは言えない場合には、公の施設の使用を「不許可」（あるいは「許可の取消し」）にできないとすれば、どのような事態が想定されるだろうか。ヘイト集会を企図する者が施設利用の申請をした場合、それを阻止しようとする人々は、若し施設使用を許可すれば当日会場に押し掛けて抗議すること、その際「他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険がある」ことを、客観的な事実」に照らして明白だと第三者機関に思わせる行動を取らなければならないことになる。本来公共施設の平穏な利用の促進に資するべきガイドラインが、被害者を支援する人々の過激な抗議行動を誘発する矛盾を含んでいる。

2 内容に基づく規制の可否

集会の自由と公共施設管理権の調整に関わる枠組みでは、集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは、表

現の内容に基づく規制とみなされ、利益衡量以前に当然に許されないことが前提とされていた。しかし、これまでも、「やむにやまれぬ必要不可欠な公共的利益 (compelling government (or state) interest)」の保存を目的とし、規制手段がその公共的利益のみを具体化するように厳密に定められていれば、表現の内容に基づく規制であっても憲法上許されるとされて来たし、歴史的に差別されてきた集団の構成員が自己の希望に従って平和的に生存する権利の保障は、やむにやまれぬ公共的利益であることが承認されて来た⁽³³⁾。これが肯認されるなら、ヘイトスピーチ解消法2条が規定する、本邦外出身者に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で、公然と、その生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域から排除することを煽動する不当な差別的言動から地域と住民を護ることは、地方公共団体の「やむにやまれぬ公共的利益」と言えるだろうし、本邦外出身者を地域から排除することを煽動するような人格的利益の侵害が公共施設で公然と行われることに限定して規制することは、このやむにやまれぬ利益を護るための必要最小限度の規制であると言えるだろう。それ故、公共施設の利用を拒否する事由が、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の防止という目的を具体化するように「厳密に定められている」限り、公共施設での集会の自由を規制することも憲法上許されると言わなければならない。

3 事前規制の可否

前述のように、大阪市人権施策推進審議会の「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について」の検討部会の報告は、「表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかはその内容を確認しなければ判断できないのだから、ヘイトスピーチをこれまでにやっている又は行うと思われる団体であることのみを理由に公の施設等の利用を制限することはできない」との立場をとった。このような立場をヘイトスピーチ解消法成立後も続けることが妥当かどうかとも改めて検証することが必要である。

大阪市検討部会の報告は、上のような立場をとる根拠として泉佐野会館事件の最高裁判決を援用していた。しかし、この判決は、「本件不許可処分は、本件集会の目的やその実質上の主催者と目される中核派という団体の性格そのものを理由とするものではない」としつつも、「中核派が、本件不許可処分のあった当時、関西新空港の建設に反対して違法な実力行使を繰り返し、対立する他のグループと暴力による抗争を続けてきたという客観的事実からみて、本件集会が本件会館で開かれたならば、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループ構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態が生ずることが、具体的に明らかに予見されることを理由とするものと認められる」から、違法・違憲とは言えないと判示していたのである。これは、公の施設の目的内の利用について、自らの違法な行為が原因となって第三者の妨害行為を誘発する危険を理由として不許可処分をした事案についての

判断であるが、集会の自由と衝突する基本的人権は、生命、身体又は財産に限られず、人格権的利益も含まれると解するならば、公共施設で開かれる集会でのヘイトスピーチによって本邦外出身者の人格権的利益が侵害される危険についてもこれと同様の判断基準が当てはまるはずである。すなわち、当該集会においてヘイトスピーチが行われることが、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合には、地方公共団体は、公共施設の利用を拒否できるものと言わなければならない。

それでは、当該集会においてヘイトスピーチが行われることが、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合とは、具体的にどのような場合であろうか。近時のヘイトデモの実際から想定されるのは、公共施設の利用の可否を判断するときに、当該団体が、ヘイトスピーチ解消法 2 条が定義する本邦外出身者への不当な差別的言動を繰り返しており、かつ当該集会でも同様の言動を行うことをインターネットなどで公然と宣伝して参加者を募っているような場合である。このような場合に、公共施設の利用を拒否することは、本邦外出身者を地域から排除することを煽動する不当な差別的言動から地域と住民を護るという、地方公共団体の「やむにやまれぬ公共的利益」を保存するための必要最小限度の規制として、憲法上許容されるものと解される。

4 ヘイトデモ禁止仮処分決定

集会の自由と他の基本的人権が衝突する場合に、どのような基準によって集会の自由の制限の可否を判断すべきかという問題について、支配的見解は、第一段階として、集会の自由を保障することの重要性と、当該集会が開かれることによって侵害される他の基本的人権の内容や侵害発生の危険性の程度等を比較衡量して、集会の自由の制限が必要かつ合理的なものとして肯認される限り、集会の自由を制限することも許されるとする利益衡量論を採用しつつ、第二段階として、比較される他の基本的人権に対する侵害発生の危険性の程度については、「差し迫った危険の発生が客観的な事実を照らして具体的に明らかに予想される」ことが必要とするものである。この枠組みの下で、集会の自由を制限する対抗利益は、従来、生命、身体、財産に限定され、「人格権的利益」は排除されていたが、ヘイトスピーチ解消法成立により、「人格権的利益」も対抗利益となり得るか否か、更に対抗利益になり得るとして、事前規制が許されるためには、その対抗利益が侵害される危険性が客観的な事実によって具体的に明らかに予測されることが必要であるとされるが、「人格権的利益」が侵害される危険性が客観的な事実によって具体的に明らかに予測されるのはいかなる場合かが問題になる。これらの問題に対する回答の一つとなり得ると思われるのが、横浜地裁川崎支部平成 28 年 6 月 2 日のヘイトデモ禁止仮処分決定である。

X は、川崎市内の在日韓国・朝鮮人が集住する桜本地区に事務所を置き、その周囲の半径 500 m の円内 9 か所で保育所、児童館、高齢者・障害者交流施設、通所介護施設等の施設を運営する社会福祉法人である。X の代表理事と役員数名は韓国籍を有し、その職員及び施設利用者の

うち在日韓国・朝鮮人の占める割合が高い。一方、Yは、平成25年5月から平成28年1月にかけて12回にわたり川崎市内において在日韓国・朝鮮人の排斥を訴える内容のデモを主催しこれに参加した。殊に、Yが主催した平成27年11月のデモ（「川崎発！日本浄化デモ」）および翌年1月のデモ（同「第二弾」）では、「朝鮮人をたたき出せ」、「川崎に住むごみ、ウジ虫、ダニを駆逐する」、「じわじわ真綿で首を絞めてやる」等のヘイトスピーチを拡声器を用いて叫びながら桜本地区に向かって進行したが、抗議する地域住民等が立ち塞がったことなどによりルートが変更され、桜本地区内の在日コリアン集住地域にまで進行することはなかった。Yが、ヘイトスピーチ解消法施行（平成28年6月3日）後最初の週末になる同月5日に上記ヘイトデモの「第三弾」と銘打つデモを主宰し、インターネットで参加を呼びかけたので、Xは、Xの主たる事務所の入り口から半径500m以内でYがデモをしたり、街宣車等を使用して「ゴキブリ朝鮮人は出ていけ」等の差別的言動を行うことにより、Xの事業を妨害する行為を禁止する仮処分命令を申し立てた。

横浜地裁川崎支部は、同年6月2日、この申立てを認容する決定をした⁽³⁴⁾。その理由は以下の通りである。

決定は、まず被保全権利として「差別的言動に対する差止請求権」を認めた。決定によれば、「何人も、生活の基盤としての住居において平穩に生活して人格を形成しつつ、自由に活動することによって、その品性、徳行、名声、信用等の人格的価値について社会から評価を獲得するのであり、これらの住居において平穩に生活する権利、自由に活動する権利、名誉、信用を保有する権利は、憲法13条に由来する権利として、強く保護され、また、本邦に適法に居住する者に等しく保障されるものである」。「そして、本件に係る在日韓国・朝鮮人など、本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であって適法に本邦に居住する者（以下「本邦外出身者」という）が、専ら本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として差別され、本邦の地域社会から排除されることのない権利は、本邦の地域社会内の生活の基盤である住居において平穩に生活し、人格を形成しつつ、自由に活動し、名誉、信用を獲得し、これを保持するのに必要となる基礎を成すものであり、上記の人格権を享有するための前提になるものとして、強く保護されるべきである」とした。その上で、決定は、「また、本邦外出身者が抱く自らの民族や出身国・地域に係る感情、心情や信念は、それらの者の人格形成の礎を成し、個人の尊厳の最も根源的なものとなるのであって、本邦における他の者もこれを違法に侵害してはならず、相互にこれを尊重すべきものであると考える」とし、「そこで、専ら本邦外出身者に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で、公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し、又は本邦外出身者の名誉を毀損し、若しくは著しく侮辱するなどして、本法の域外にある国又は地域の出身であることを理由に本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する、差別的言動解消法2条に該当する差別的言動は、上記の住居において平穩に生活する人格権に対する違法な侵害行為に当たるものとして不法行為を構成」し、「住居において平穩に生活する人格権を侵害する程度が顕著な場合には、当該権

利者は、住居において平穩に生活する人格権に基づく妨害排除請求権として、その差別的言動の差止めを求める権利を有するものと解するのが相当である」とした。

ここでは、まず、第一次的に、憲法 13 条に由来する人格権として、住居において平穩に生活する権利、自由に活動する権利、名誉、信用を保有する権利が保護対象とされ、さらに第二次的に、本邦外出身者が、本邦外の出身であることを理由として差別され、地域社会から排除されることのない権利が、その人格権を保持するのに必要な基礎を成すもの、人格権を享有するための前提となるものとして、保護対象となるとしている。前者は、平穩な生活を通して社会から獲得された評価としての人格権を、後者は、そもそも社会から排除されない社会的な生存権としての人間の尊厳をより根源的な保護の対象として指定しているといえるだろう。

しかし、ヘイトスピーチが被害者の人格権や尊厳を侵害するものであっても、その侵害行為が集会や示威運動としてなされる場合には、憲法 21 条が保障する集会の自由や表現の自由との調整が不可避であり、まして集会や表現行為の事前の差止めの可否が問題になっている場合には⁽³⁵⁾、その被侵害利益の種類や性質と侵害行為の態様や侵害の程度との厳格な利益衡量が必要になる。この点につき、決定は、「その被侵害権利である人格権は、憲法及び法律によって保障されて保護される強固な権利であり、他方、その侵害行為である差別的言動は、…故意または過失によって人格権を侵害するものであり、かつ、専ら本邦外出身者に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で、公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し、又は本邦外出身者の名誉を毀損し、若しくは著しく侮辱するものであることに加え、街宣車やスピーカーの使用等の…行為の態様も併せて考慮すれば、その違法性は顕著であるといえるものであり、もはや憲法の定める集会や表現の自由の保障の範囲外であることは明らかであって、私法上も権利の濫用といえるものである。これらのことに加え、この人格権の侵害に対する事後的な権利の回復は著しく困難であることを考慮すると、その事前の差止めは許容されると解するのが相当であり、人格権に基づく妨害排除請求権も肯定される」とした。

ここでは、まず、違法性の強い差別的言動は、集会や表現の自由の保障の範囲外であるとしている点が注目される⁽³⁶⁾。これは、差別的言動は一般的に集会や表現の自由の保護領域に含まれないとの趣旨ではないであろう。決定は、一方で X の侵害される権利の内容を明確にし、他方で Y がこれまでに行った侵害行為の内容が差別的言動解消法の規定する「不当な差別的言動」に当てはまるだけでなく、「街宣車やスピーカーの使用等の…行為の態様も併せて考慮」することによって、違法性が顕著であるとの結論に至ったものであり、被侵害利益の種類や性質と侵害行為の態様や侵害の程度との利益衡量によって、違法性の判断が行われたものと言えるだろう⁽³⁷⁾。

ここでの根本的な問題は、「そもそも、過去の表現行為に対する否定的評価を根拠に将来の表現行為を規制することが憲法上許容されるのか」という点である⁽³⁸⁾。論者は、「過去の表現行為に対する否定的評価を理由に将来の表現行為に対して規制を課すという手法が事前抑制と事後処罰との区別を相対化し、思想の自由市場へのアクセスの不平等を促進し、そしてそのよ

うな規制手法は本質的に内容規制であるため常に厳格審査に服すべきである」と言う⁽³⁹⁾。前記のように、大阪市人権施策推進審議会の報告は、「表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうにかについては、その内容を確認しなければ判断できない」、「ヘイトスピーチをこれまでにやっている又は行うと思われる団体であることのみを理由に公の施設の利用を制限」することはできないとの立場をとった。しかし、少なくとも判例は、集会を主催する団体の近時の言動という客観的事実に照らして他の基本的人権が侵害される危険性が明らかに具体的に認められる場合には、当該集会のために公共施設を利用させることを拒否することができるとの立場であると解される。であれば、ヘイトデモを主宰する者の近時における言動及び主宰者が自ら本件デモをその「第三弾」であるとして類似の言動を行うことを言明していることから、他の基本的人権が侵害される危険性が明らかに具体的に認められる場合に当たるとして、侵害発生が予想される区域を限定して、ヘイトデモを差止めた本決定は、最高裁の判例と軌を一にするものであると言える。

V むすびにかえて

パブリック・フォーラム論では、道路・公園や公会堂のようなパブリック・フォーラムでは、表現の内容に基づく規制は原則として許されず、内容中立的な規制だけが厳格な審査の基準の下で許容されるのであるが、ヘイトスピーチの規制は表現の内容に基づく規制にほかならず、ヘイトスピーチを目的とする集会やデモに対し公共施設の使用を拒否することは、このパブリック・フォーラム論の原則そのものを否定するもののように見える。確かに、川崎ヘイトデモ禁止仮処分事件でのような典型的なヘイトスピーチでも「全く価値が含まれないわけではない」との評価が可能であるとすれば、ヘイトスピーチが行われる可能性があることを理由に公共施設の使用を拒否することは、パブリック・フォーラムでの表現の自由への重大な挑戦であることは否定できない。

しかし、パブリック・フォーラムでの集会であっても、当該集会が開かれることによって他の基本的人権が深刻な被害を受ける危険性が客観的事実によって具体的に明白に予測できる場合には、規制が正当化されうことはこれまでも承認されていた。ただ従来は、他の比較される基本的人権が、生命、身体、財産に限られてきたのであるが、ヘイトスピーチ解消法は、ヘイトスピーチが「本邦外出身者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせている」という認識を示して、ヘイトスピーチの害悪を明記した上で、「差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域から排除することを煽動する不当な差別的言動」を国や地方公共団体が解消に向けた施策を実施すべき対象とすることによって、名誉や地域での平穏な生活を営む権利も集会の自由に対する対抗利益となり得ることを立法によって強く示唆したのである。そして、横浜地裁川崎支部の仮処分決定は、平穏に生活する権利等の「人格権」や、その人格権を保持

するのに必要な基礎を成すものであり、人格権を享有するための前提となるものとしての「人間の尊厳」も集会の自由の対抗利益となり得ることを司法の立場から明確にしたのだった。こうしたヘイトスピーチの害悪への認識を前提とすれば、ヘイトスピーチにより住民の「人格権的利益」が侵害される危険性が客観的事実によって具体的に明らかに予測される場合に、地方公共団体が公共施設の使用を拒否することは十分に正当化される、と言わなければならない⁽⁴⁰⁾。

注

- (1) 師岡康子「差別の撤廃に向けて——ヘイトスピーチ解消法成立の意義と今後の課題」世界 2016 年 8 月号 221 頁。
- (2) 川崎市人権施策推進協議会「ヘイトスピーチ対策に関する提言」1 頁。
- (3) 師岡、前掲論文、221 頁。
- (4) その経緯については神奈川新聞「時代の正体」取材班編『ヘイトデモをとめた街』（現代思潮新社、2016 年）161 頁以下参照。
- (5) 最大判平成 4 年 7 月 1 日民集 46 卷 5 号 437 頁＝成田新法事件上告審判決。
- (6) 芦部信喜「集会の自由の意義と限界（一）」法学教室 211 号（1998 年 4 月）119 頁。
- (7) 芦部、同上、120 頁。
- (8) 芦部信喜『憲法学Ⅲ』（有斐閣、1998 年）443 頁以下。
- (9) 渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007 年）407 頁。
- (10) 紙谷雅子「パブリック・フォーラム」公法研究 50 号 117 頁、同「パブリック・フォーラムの落日」『芦部古稀祝賀・現代立憲主義の展開（上）』（有斐閣、1993 年）643 頁、大林文敏「立看板と表現の自由」『憲法判例百選Ⅰ〔第三版〕』123 頁、長岡徹「駅構内でのビラ配布と表現の自由」『憲法判例百選Ⅰ〔第三版〕』125 頁。
- (11) 芦部信喜『憲法学Ⅲ』（有斐閣、1998 年）442 頁、長谷部恭男『憲法〔第 6 版〕』（新世社、2014 年）222、225 頁、松井茂記『日本国憲法〔第 3 版〕』（有斐閣、2007 年）471 頁。
- (12) 川岸令和「公物管理権と集会の自由」ジュリスト増刊『憲法の争点〔第 3 版〕』139 頁。
- (13) 芦部、前掲論文、121 頁。
- (14) 最大判昭和 28 年 12 月 23 日民集 7 卷 13 号 1561 頁＝皇居前広場事件上告審判決。
- (15) 伊藤正己『憲法〔第 3 版〕』（弘文堂、1995 年）297 頁、野中俊彦ほか『憲法Ⅰ〔第 4 版〕』（有斐閣、2006 年）349 頁。橋本基弘「公共施設管理権と集会規制」法学新報 103 卷 2・3 号 261 頁は、「国や地方公共団体は、集会の自由への提供という明白な設置目的を有する施設（公民館、市民ホール）については、特段の事情がない限り、使用を応諾する義務を負うと構成する学説に与すべき」ものとしている。
- (16) 阪本昌成『憲法理論Ⅲ』（成文堂、1995 年）157 頁以下。
- (17) 最大判昭和 28 年 12 月 23 日民集 7 卷 13 号 1561 頁。

- (18) 市川正人『表現の自由の法理』（日本評論社、2003年）363頁参照。
- (19) 最判昭和54年7月4日判時945号45頁。
- (20) 大阪地判昭和50年5月28日判タ329号223頁。
- (21) 新山一雄「公会堂使用許可の取消」ジュリスト増刊『地方自治判例百選（第二版）』1992年、179頁。
- (22) 最大判平成4年7月1日民集46巻5号437頁。
- (23) 市川、前掲書、365頁。
- (24) 最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁。
- (25) 市川、前掲書、370頁。
- (26) 近藤崇晴「最高裁判所判例解説」法曹時報47巻9号319頁。
- (27) 「敵意ある聴衆」の理論は、従来、多くの下級審判例で採用されており、最高裁がこれを支持したのと解されている（市川、前掲書、369頁）。
- (28) 秋山寿延「時の判例」ジュリスト1094号94頁。
- (29) 最高裁平成8年3月15日判決民集50巻3号549頁。
- (30) 判例時報1563号104頁の無署名の解説。
- (31) 小高剛「公共施設使用不許可処分に対する損害賠償請求訴訟」法学教室180号103頁。
- (32) 棟居快行「差別的表現」ジュリスト増刊『憲法の争点〔第3版〕』105頁。
- (33) 芦部、前掲書、411頁以下。
- (34) 判例タイムズ1428号86頁、判例時報2296号14頁。
- (35) 反復的に行われた言動の将来に向けての差止めがそもそも事前抑制に当たるのか、疑問視する見解がある（上田健介「ヘイトデモ禁止仮処分命令事件」法学教室433号153頁）。この点につき、「確かに、（本決定で問題になったようなヘイトスピーチに限らず）反復して行われた表現行為については、その思想内容あるいは表現内容はすでに思想の自由市場に登場しており、また反復して行われた表現行為を根拠として将来に向けての規制が行われるため、それを事前抑制とするのは直観に反しているように見える。しかし、事前か事後かを区別する基準次第ではその評価は変わり得るし、また既に思想の自由市場に存在する思想内容あるいは表現内容に対する将来に向けての規制が『事前抑制』に該当しないとすれば、この現代社会において『事前抑制』となる規制はほとんど存在しなくなってしまうのではないだろうか」との指摘がある（山邨俊英「反復的に行われるヘイト・スピーチに対する将来に向けての規制は『事前規制』か？—Clay Calvertの議論を素材として—」広島法学40巻4号98頁）。前田朗「川崎ヘイト・デモ事件の論点」社会評論185号127頁は、川崎事件では、一連の行為を一体として把握する必要がある。恣意的に一部だけを切り取って、デモ開始以前だから事前規制だ、などと分裂的な発想をするべきでない、という。「事前規制だから許されない」と決めつけるべきでないと所説は同意できるが、一連の行為でも、それを一体として把握してよいかは、事後的

にのみ判断できるのではないだろうか。川崎事件でも、裁判所は、当該団体の過去の活動と当該団体が過去の活動と同様のことを行うと予告したことから将来の活動を予測して規制したのであり、やはり「事前規制」に当たり、客観的事実に基づいて明らかに予測される侵害行為から事後的な回復が著しく困難な法益を保護するために事前規制を行ったことが正当化されるかの問題であろう。

- (36) 上田、前掲論文、153 頁は、これを「行き過ぎではないか」と評している。また、奈須祐治「マイノリティ集住地域における特定人を標的としないヘイト・デモの仮処分による差止めの可否」ジュリスト 1505 号『平成 28 年度重要判例百選』17 頁は、「Y の言動に全く価値が含まれないわけではないので、本決定がそれを『表現の自由の範囲外』のものと断定すべきでなかった」とする。
- (37) 那須、同上、17 頁。
- (38) 山邨、前掲論文、98 頁。
- (39) 同上、103 頁。
- (40) 東京弁護士会の「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書」（2015 年 9 月 8 日）参照。これは、ヘイト団体による人種差別目的の公共施設利用という局面に絞って、主として国際人権法に基づいて検討を行い、当該地方公共団体が、その管理権に基づき、その利用を制限するなどの具体的措置を採ることを求めている（前田朗「ヘイト団体の公共施設利用について」部落解放 721 号 64 頁以下）。

「大阪・水上生活者調査」(1935)と「東京・滝野川区健康調査」(1938)

——貧困をみる眼・生活をみる眼——

北村 香織

はじめに

「貧困」とひとくちに言っても、その言葉が想起させるイメージは幅広い。「貧困とは何か」や「どのような状態を貧困というのか」というのは、そう簡単に説明できるものではなく、客観的な尺度で捉えようとするとさらに難しい。その難しさの理由としては、「貧困」とは、生きていくのに事欠く状況を指すと同時に「何らかの形で解決しなければならない」という価値判断をも含む概念であること¹⁾、その解決は社会的レベルで行われることを前提とする為、「貧困」の基準は時代や社会ひいては個人によっても異なること等が挙げられる。とはいえ、貧困は私たちの健康や安定した生活を脅かすものであり、見過ごせない事象である、という認識は共通しているであろう。「貧困」を捉えることは、人間の「生活」や「いのち」をどのように捉えるのか、ということであろうし、「貧困」が過去どのように捉えられてきたのか、を知ることは、人々の「生活」や「いのち」がどのように捉えられてきたのかということを浮かび上がらせるだろう。本稿では、1935(昭和10)年に大阪市で行われた「水上生活者調査」と1938(昭和13)年に東京市で行われた「滝野川区健康調査」²⁾を取り上げる。戦前日本において行われたこれらの調査を取り上げることで、日本の行政がどのように「貧困」について捉えようとしていたのかを考察する。

I 「大阪・水上生活者調査」(1935) — 貧困を見る眼

1 水上生活者とは? — 調査の背景と主体

「水上生活者調査」は、大阪府学務部社会課が、1935(昭和10)年6月から12月末の7か月に渡り、大阪市の港湾河川に繋留する舢舨³⁾で働く人々(＝水上生活者)の生活状態を調査したものである。⁴⁾

大阪は「水の都」とも言われるように、淀川や大和川などの大規模河川に恵まれたため、古くから都がおかれ、さらに治水も含めて水運を発達させてきた都市である。さらに、樽廻船・菱垣廻船といった定期船の就航や航路開発により商業はますます栄え、江戸時代の儒学者広瀬旭莊には「天下の貨七分は浪華にあり、浪華の貨七分は舟中にあり」といわしめたように、船による輸送は大阪の商業の発展には欠かせないものであった。その船による輸送の際に活躍するのが、舢舨である。重要な役割を担っていたにもかかわらず、その舢舨で働く人々の生活は苦しいものであった。次に引用する1932(昭和7)年の新聞記事からは、その生活の様子を垣間見ることができる。「殆んど水の流れを覆ふまでに碇泊した大船小船、朴訥な船頭が子供をあやし、赤ちゃけたオカミがムツキの選択に餘念ない。その昔、浪花八百八堀を鼻唄まじりに上

下して唯一の交通機関たる誇りを持してゐた雄姿はどこへやらかたりとも音のしないしめつばい平和があるやうです」とあり、その子どもたちの現状を伝えた後、若い船頭の言葉として、「毎年二百四十人位の子供が河へ落ちて死ぬんですよ」(ママ) あいつらは光を慕つてゐるんで、附近の御子さんのやうに廣い遊び場がないもんだから、つひ船ばたで遊び呆けて、其まま沈んで了ふんです。病氣になつたつてこんな生活の所へは醫者も、いい顔をして來て呉れず。學校へ入れてやつても明日、所處を流れてゐるとも知れぬ暮しで…」と、当時の船頭達やその家族の様子を紹介している。⁵⁾

では、何故「水上生活者」に行政が着目したのか。その理由については、それまでに国や地方が行った社会調査などからおおまかにとらえることができる。この調査につながる貧困調査について少しひもといておこう。

水上生活者は、明治後期に行政によって意識された際には「細民」として位置づけられていた。「細民」とは、「貧しい人々」を意味する言葉だが、共通した定義はなく、それぞれの調査ごとに規定されていた。例えば 1912 (大正元) 年に行われた内務省地方局『細民調査統計表摘要』によれば、

「此調査ニ於テ細民ト称スルハ東京及大阪両市ニ在リテハ特殊小學校ニ兒童ヲ入學セシムル資格者及之ニ準スヘキ者ヲ謂ヒ、大略左ノ各項ニ該當スル者ヲ謂フ

(一) 所謂細民部落ニ居住スル者

(二) 主トシテ雑業又ハ車力其他下級勞働ニ従事スル者

(三) 一ヶ月家賃參圓以内ノ家屋ニ居住スル者、但シ場所及所帶ノ狀況ニ依リ夫レ以上ノ家賃ヲ拂フモノト雖モ適宜斟酌スヘキコト

(四) 所帶主ノ職業上ノ収入月額二十圓以内ノ者、但シ場所及所帶ノ狀況依リ夫レ以上ヲ收入スルモノト雖モ適宜斟酌スヘキコト」⁶⁾

となっている。この規定は、住居(居住地)、職業、家賃、世帯主の月収の4点を特徴として細民を位置づけている。いいかえれば、国が、貧困をどうとらえるかという基準や下層市民の生活を知るためにはどのような尺度が必要かという点において、上記の4点を重視していたといえるだろう。

この内務省の細民調査を参考にしたと考えられる、東京市によって行われた「東京市内の細民に関する調査」(1920 年)では、細民を「定居的細民」と「不定居的細民」にわけて把握している。「定居的細民」は借家居住で生活の本拠が確定し、多くが家庭生活を営んでおり、「不定居的細民」は生活の本拠が不確定で、水上生活者を除き家庭生活を営む者は少ない、としている。そして、後者の代表例として木賃宿生活者、水上生活者、浮浪者をあげている。⁷⁾さらに「不定居的細民」は、不規則な労働を介して社会への帰属だけは何とかなしている木賃宿生活者や水上生活者の層と、そういった労働すらできない浮浪者の層とで区別して把握された

ようである。⁸⁾

そもそも、細民とは基本的に労働可能である者を対象としており、さらに「定居」と「不定居」をわけて把握することは、政策対象になりうるか否かを判断するのに重要な意味を持っていた。生活の本拠の確定は、費用負担などの具体的な問題も含めて、現在でも非常にデリケートな問題である。水上生活者にとっての居住地である「水上」は、当初は「方面区域」としては認識されていなかった（＝政策対象となりえない、もしくは周辺的問題として認識される）が、のちに「方面区域」（＝地域）の対象とされるようになった。そうして、はじめ「不定居的細民」とされていた水上生活者は、「定居的細民」として区別されていくことになる。⁹⁾

大阪の「水上生活者調査」は、水上生活者を第一の政策対象としてではなく、あくまで周辺的存在（不定居的細民）としてとらえていた時代の、職業別調査の1つであると考えられるが、調査の目的において「保護」ということばを使用しており、政策対象にしていく、という意味と、「要保護者層」としてこれから暮らしぶりを検討する、という境目の時期の調査であるともいえる。

2 調査項目と調査方法¹⁰⁾

調査項目は大きく分けて次の23項目であり、①繋留地から見た舢舨船数、②世帯の構成人員、③世帯主の年齢、④世帯主の本籍、⑤世帯主の船住陸住、⑥世帯主の労働条件、⑦世帯主の就労日数及時間、⑧世帯主の現職従事期間と水上生活、⑨世帯主の前職、⑩世帯主の健康状態、⑪世帯主の教育、⑫世帯主の年齢と趣味嗜好娯楽、⑬家族の年齢別人員、⑭家族の居住状況、⑮世帯人員と有業者、⑯家族の健康状態、⑰家族の年齢と教育、⑱家族の年齢と趣味、嗜好、娯楽（ママ）、⑲収入と支出、⑳世帯主の勤労収入、㉑米代と副食物代、㉒一ヶ年中の最高最低月收入及月支出、㉓季節と最高最低月收入、となっている。これらの項目からみても、調査の力点は水上生活者の生活状況を把握することにおかれているといえる。それは、個別訪問調査という方法¹¹⁾や、社会的習慣や関係にまで及ぶ項目にも表れている。そして、この頃頻繁に行われていた社会調査の系譜もみてとれる。

続いて、調査の概要及び調査結果についてみていこう。調査結果については、水上生活者が置かれた社会的状況を表す部分を主にとりあげ、検討する。

3 調査の概要及び調査結果

先述したように、「水上生活者調査」の調査期間は1935（昭和10）年6月から12月までの7か月間であり、50名の調査員¹²⁾が繋留中の舢舨船を個別に訪問し調査を行っている。調査基本人員は2843世帯、11167人である。

水上生活者の特徴である居住形態についても確認しておく、船住が1857世帯（65.32%）で陸住が986世帯（34.68%）となっており、全体の6割強が船を住居としている。また、陸住の986世帯のうち、持家は82世帯（8.32%）、借家は776世帯（78.7%）、借間は128世帯（12.8%）

となっている。多くが船に住んでいるが、船での生活が不安定なものであることは想像に難くなく、例えば、常に水に囲まれた生活は衛生的にも清潔を保ちにくいし、飲料水や生活物資の確保も課題であったと考えられる。さらに、天候によっては職と住居もろとも失う可能性を持つ。また、舢舨である以上、広いスペースを住居用に確保できるとは考えにくく、先述した新聞記事にもあったように、子どもが海に落ちるといような事故も多発しており、居住環境は劣悪であったと考えられる。とはいえ、水上生活者の特徴は、家庭生活を営む者が多いことである。それゆえ一般的な生活と比較しやすい生活問題がある為、職業独自の問題としてとりあげても対策がしやすいと同時に社会に帰属しているがゆえの生きづらさもあったといえよう。

(1) 収入と食費

世帯別の月収を見ると、最も多いのは「45 円～50 円」で 384 世帯 (13.48%) であり、平均は一世帯あたり 65 円 68 銭である。支出も「45 円～50 円」が 305 世帯 (10.84%) で最も多く、平均は一世帯あたり 60 円 65 銭である。また、直近 1 年間の月収の最高額は 86 円 62 銭、最低額は 47 円 69 銭となっており、金額の差が大きい。同じく直近 1 年間の支出の最高額は 69 円 40 銭、最低額は 54 円 48 銭となっている。収入が月によって大きく異なっているにも関わらず、支出の差はそこまで認められない。そして、支出の最低額が収入の最低額を上回っており、クロス集計表からも支出が収入を上回っている世帯の割合が多い様子が表れている。1 年を通して補てんを行いながら、なんとか生活をしているものの、見通しがたてにくく不安定な生活となっていることが予想できる。

家計における総支出に対して食費が占める割合に関して、主食については「米代と月支出総額に対する割合」という項目で聞いている。これは、16%以上 30%以下の世帯が 68.19%を占めている。また、「副食物代と月支出総額に対する割合」では、16%以上 30%以下の世帯が 67.98%を占めており、食費全体で考えるとエンゲル係数は 50%近いことが推測される。

ここで、彼らの収入や生活の状況が一般的にどのぐらいの位置であったのかを確認しておく。東京市が 1926 (大正 15) 年に制定した「方面カード級生活程度標準」では月額生活標準額が定められており、方面委員はこれを基準として都市下層の生活状態を調査していた。この標準額は第四種まで設定され (額は 1931 (昭和 6) 年に変更)、第一種は「公私の扶助を受けるにあらざれば生活し能はざるもの」、第二種は「辛うじて生活しつつある者」、第三種は「生活に余裕なきもの」第四種は「生活に余裕があるもの」とし、第二種以下を「カード階級」として要保護世帯とみなした。救護法生活標準額は 1 人世帯で月額 9 円、第二種生活標準額は 1 人世帯で月額 25 円である。「水上生活者調査」において、一人あたりの平均月収は 16 円 72 銭である。前述の基準は東京市のものであるから、大阪市とは多少異なるであろうし、世帯の人数が増えるごとの基準額の設定は、例えば第二種では 2 人世帯で月額 35 円、3 人世帯で月額 45 円というように金額の増加率が異なる。しかしながら、このことを考慮しても、大阪の水上生活者の収入 (生活状況) は第二種程度の収入状況と位置付けられるであろう。

(2) 教育

世帯主の教育程度は、「無学」が244人(8.58%)、「尋常小学校中退」が436人(15.34%)、「尋常小学校卒」が1715人(60.29%)、「高等小学校中退」「高等小学校卒」をあわせて425人(14.9%)となっている。尋常小学校は義務教育であり¹³⁾、義務教育で終了している者が6割を超え、無就学や中退者が2割を占めているということは、教育を受ける機会は当時においても相当少なかったことが見て取れる。

家族の教育程度を見ると、「尋常小学校卒」や「不就学」の項目は、年齢が高くなる程その割合も高い。年度ごとの正確な数字は不明だが、学齢期の家族の進学状況を資料からわかる範囲で検討してみよう。11歳から15歳までの児童1169人から、尋常小学校在学中の623名、不就学の9名、退学の14名を除く523人を尋常小学校卒業学年以上と判断し、その進路内訳をみると、「尋常小学校卒業」は201人(38.4%)である。高等小学校入学者は、在学者・退学・卒業をあわせて289名(55.3%)、その他実業学校や中学校等の何らかの教育機関に入学した者は33名(6.3%)となっている。文部省によれば、1933(昭和8)年の高等小学校への入学率は61.5%であり¹⁴⁾、調査対象児童の高等小学校への入学率は一般の入学率を下回っていることがわかる。また、一般的には、実業学校への進学者も含めれば、1939(昭和14)年頃には「尋常小学校卒業者の実に約85%が何らかの形でフルタイムの教育機会を得ようとしていたことが知られる」¹⁵⁾、というような記述もみられるが、「何らかの形で教育機会」を得ていた「水上生活者調査」対象の児童は61.6%であり、年度の違いを勘案しても、進学の手機会は限られていたと考えられる。

さらに、戦前の水上生活者の子どもの教育状況に関して知ることができる資料として、大阪市が大阪市内及びその付近の水上生活者の就学調査を行った際の報告書、「大阪市水上生活者ノ学齢児童就学状況調査ト其の教育上ノ対策」(1922年)という報告書がある。¹⁶⁾この就学状況調査を行った鈴木治太郎によれば、732人の学齢期児童のうち285人が「通学セザル者」である。さらに統計上は1360人余りの学齢期児童がいると推察されることから、実際に水上生活を送っている児童のうち、通学していない児童は上記285人を含めば約600人にのぼるであろうと指摘している。¹⁷⁾そして、水上生活者の経済的状況や保護者の意識の低さ、居住環境にまで及ぶ言及で、これら児童の不就学問題の改善に向けた提言を行った。それを受けて、水上生活者に対する教育施設である「樋口尋常小学校」を設立したという経緯もあり、行政は水上生活を送る児童の教育環境が整っていないことに関しては把握していたといえる。

前掲した「水上生活者調査」の結果は、数字には表れない「通学していない児童」を含めていない。鈴木のが就学状況調査から13年経過した時点で、不就学について多少状況は好転しつつも、水上生活を送る児童は、依然一般的な教育環境と比較すればかけ離れた環境にいることを示している。それには、親の就業形態や居住環境が大きな影響を及ぼしていたといえる。特別な対策がとられなければ義務教育すら受けにくい状況におかれていたことに、改めて留意しなければならない。

(3) 健康状態

世帯主の健康状態は、2843 人のうち 2821 人 (99.2%) が「健康」と答えている。それ以外の 22 名の内訳は、「疾病」17 名、「虚弱」4 名、「不具」1 名、となっており、「老衰」の項目もあるが 0 名である。「健康」の割合が高い理由は、世帯主の平均年齢は 38.8 歳であり、61 歳以上の人数は 50 人 (1.8%) (最高年齢 72 歳) と少ないこと、さらに、何らかの疾病を抱えつつ船を漕ぐという重労働を行うことは難しいことがあげられよう。

ただし、不安定な生活形態でなおかつ重労働に従事しているのだから、体の不調は多くあるのではないかと想像される。「疾病」の状態にあると答えた 17 名の病名を見ると、心臓病、脚気、胃潰瘍、脳病等があげられており、何らかの形で診断を受けたと考えられる病名が並んでいる。様々な不調はあっても、1 度も病院へ行っていないなかったり、これといった病名を医師などに告げられていない場合は、「健康」と答えているのだろう。また、その手当方法も、「通院」「入院」といった、医師による治療を行っている者は 17 名中 3 名であり、他は「売薬」か「放任」である。

世帯主を含まない、家族の健康状態についても見てみると、8324 人のうち 8179 人 (98.23%) が「健康」と答えており、「疾病」と答えた 70 人 (0.84%) の病名も脳病や心臓病、脊髄病、盲腸炎等、世帯主同様、何らかの形で診断を受けたと考えられる病名が挙げられている。しかし、手当方法については違いがあり、「通院」「入院」「往診」と答えた者は 36 名 (51.42%) であり、半数が医師による治療を行っている。

4 「水上生活者調査」まとめ

水上生活者の職業や働き方、教育程度、居住形態が貧困に結びつきやすいということが明らかになっている。例えば、本稿の 1 の新聞記事でも取り上げたように、船で生活する子ども、あるいは自分は陸住であっても家族が船で暮らす子どもは、親や住居が常に水上を移動している為、定時に登校し、定時に帰宅することは困難である。調査結果からみても、当時ですら子どもの基本的な生活であった「教育を受ける」ということが、大きな課題とならざるを得なかったのである。そして、教育を十分に受けられないということは、その子ども自身も職業や生き方の選択の幅をせばめることにつながり、貧困の鎖から抜け出すことが困難となる。

この時期以降行政では「貧困」を「標準生活」という尺度で把握する傾向が強くなっていく。「都市下層」を収入という形で把握することになり、そのことで都市下層が「要保護者」として具体的な政策対象となった経緯は見逃せない。しかし、調査結果をみると、健康問題教育問題などさまざまな生活に関する課題を人々は抱えて生きており、それが複合的に重なって「貧困」という状態に陥ることがわかる。そして、それを明らかにすべく、大阪府学務課が調査項目を設定した事実は評価できるであろう。収入がなければ生きていけないが、その場のお金さえあれば生きていける訳でもない。「要保護者」という形で捉える事は、生活問題の複合性と貧困へのつながりを見えにくくする側面がある。だからこそ、このような調査から「生活」とい

う視点から貧困をとらえることの重要性和、問題の複合性を意識することの重要性を再確認することが必要であろう。そして、「生活」ととらえることなしに、貧困問題は解決できないのである。「生活」という動的なものを捉える方法については、現在まで模索が続いているが、「水上生活者調査」とほぼ同時期に東京で行われた「滝野川区健康調査」は、健康に特化しているものの、生活状況のとらえ方の参考になると考えられるので、次章で取り上げる。

Ⅱ 「東京・滝野川区健康調査」(1938) —生活をみる眼

1 「健康」調査の意味 —調査の背景と主体

「滝野川区健康調査」は、1938(昭和13)年5月から1939(昭和14)年4月に行われた調査である。¹⁸⁾調査主体は滝野川区健康調査会となっているが、滝野川区健康調査会は、委員長に厚生労働省保険院社会保険局長、集計に厚生省保険院深川健康相談所長をおいており、要するに厚生省による調査である。実際の調査は実行委員長である小峰茂之が中心となっており、報告書も小峰によって書かれている。小峰は、東京市にある王子脳病院の院長で、滝野川区医師会会長を務め、当時の肩書は滝野川区保健衛生協会会長となっている。

この調査に至るまでの問題意識として、小峰は、国民体位の低下や欧米諸国に比して平均寿命が短いこと、乳児死亡率の増加をあげ、国民の健康なくして国運進展は望まれない為に、「健康調査」を行うと述べている。このあたりは、国民体位の低下を理由に厚生省を創設し、日中戦争、総動員体制とつき進んでいた当時の状況を反映した記述といえよう。さらに、その原因には、予防医学の貧困、衛生思想普及の不徹底、国民の傷病を治療して健康体に還らせるための医療の不合理を挙げている。「医療の不合理」については、特に詳しく述べており、国民の間には科学的根拠に乏しい民間療法などがいまだ存在し、無駄な治療費用を支出していることを問題とし、医療の合理化を図るためには、まず、各個人が支払っている医療費の内容を検討する必要がある、と再度この調査の必要性を述べている。

当時、戦時で薬品の輸入もままならないなか、医薬品に関しても統制がかかったことで、医薬品の量にも種類にも限りがあった。限りある資源をどう分配するか、ということは小峰にとってそもそも重要な課題であった。¹⁹⁾にもかかわらず、民間療法や非医者による治病行為、買薬が国民の間で「健康」を取り戻す行動として大きなウエイトを占めていることを小峰は把握していた。一開業医の小峰にとって、医師に対する薬剤の分配割合が少ないという事態への強い懸念や、業務範囲や資格制度の問題も含めて自分の職業アイデンティティが脅かされる懸念の解決にむけて、調査の意義があったといえよう。また、国政レベルでは、端的には総医療費への関心、医師の専門化の進み具合への関心、それにまつわる医療費の割合や、都市の医療がどのような現状にあるのか等が、現実的な関心として挙げられるであろう。

だからこそ、「健康」を手にいれる為に、一般民衆がどのような行動をとっているのか、ということや医師以外による医療行為についても詳細に聞き取っているのである。それが、この調査の大きな特徴といえよう。

2 調査項目と調査の概要

この調査は、大きく分けて5種類の調査票（現住人口調査票・傷病通知票・出産通知票・死亡通知票・転出入婚姻通知票）があり、詳細な書き込みが必要となっている。現住人口調査票は、世帯主の本業・勤務先・信仰・火災保険・町会費・家屋の状況・飲料水・家族の生年月日・配偶の有無・徴兵検査の成績・保険の種類・職業・学校・出生地・乳児の哺育法等の項目があり、町会長・町会役員に委託し記入を行うことになっている。傷病通知票については、項目に特徴があると考えられるので、その内容を抜き出しておく。傷病通知票は、1病につき1枚提出する体裁となっている。

【傷病通知票内容】

①何処がどんな風に工合が悪いか

通知すべき傷病の程度は身体に違和を感じまたは負傷したる場合医師の手当てを受けたるものは勿論過程で簡単な手当をして済ませ得る程度以上のものは総て申告すること。

例)「熱が出た」「風邪をひいた」「右脇腹に神経痛の様な痛みがある」「節々や筋が痛む」「両足の水虫」「右手の甲に火傷をして水疱ができた」「種痘をした」「チフスの予防注射をした」等
②発病年月日 ③全治年月日 ④発病より全治までの日数 ⑤転帰 ⑥医師または歯科医師による治療 ⑦売薬による治療 ⑧左記以外の民間療法（按摩・鍼・灸・接骨・電気療法・温灸・指圧療法等） ⑨信仰療法（加持祈祷・咒ひ・護符・御守等） ⑩無処置 ⑪看護料 ⑫衛生材料代 ⑬滋養物代 ⑭附帯雑費（全快祝費等） ⑮転地療養費 ⑯療養の所在 ⑰治療費総計 ⑱保険医 ⑲休業による損害

項目は非常に詳細で、「体の不調」という程度のことに対しても申告を行うことになっている。調査基本人員は、東京市滝野川区に調査期間の1年に継続して居住していた339世帯、1919人である。そのうち罹病者は1253人（65.3%）、健康者は666人（34.7%）であり、罹病者の方が高い割合を占めるという構造になっている。それでは、体の不調が感じられた場合に、人々はどうのような対応をしたのであろうか。内容を見ていこう。

（1） 治病形態と治療費

当時の滝野川区住民が体の不調時に、どのような治病形態をとったのかを「一年間に於ける各罹病者の一疾病毎の治病型態と其治療費総表」を参考に検討すると、治病形態は32種類に及んでいる。これは、例えば「医師のみに依る治療者」「医師及び売薬並びに信仰療法による併用治療者」という形で分類されている。

罹病者延人数1951人のうち、歯科医師による治療者146人とその他合併治療者の4人を除いた1801人中、入院者も含んだ何らかの形で医師による治療をうけた者は638人（35.4%）となっている。そのうち、「医師のみに依る治療者」は298人（16.5%）である。一方、医師によら

ない治病形態をとった者は 1163 人 (64.6%) であり、うち「買薬のみに依る治療者」は 853 人 (47.4%) となっている。半数に近い人々が 買薬のみで対応しているのは興味深いし、医師によらない治病形態をとった者は、医師の治療を受けた者のほぼ 2 倍である。

治療費の特徴は、「一病に要せる平均治療費」を見ると、「医師のみに依る治療者」は 5 円 76 銭 9 厘である。「買薬のみに依る治療者」は 39 銭 5 厘、「民間療法のみ依る治療者」は 62 銭 7 厘、「療術行為のみ依る治療者」は 3 円 14 銭 1 厘、「信仰療法のみ依る治療者」は 46 銭 6 厘となっている。医師によらない治病形態をとった併用治療者の各項目を確認しても、平均治療費が「医師のみによる治療者」の 5 円 76 銭 9 厘という平均治療費を超えるのは「買薬並びに民間療法及び療術行為に依る併用治療者」の 10 円 35 銭 5 厘のみである。医師の治療との併用治療者の平均治療費の中には、40 円を超える治療費を示す項目が 3 項目存在し、小峰はそれを取りあげ、1 日の平均治療費は低廉だが、治療期間が長引いているため結局多額の治療費を必要としており、「科学性乏しき治病行為の弊害を如実に示唆する」と述べている。

とはいえ、やはり高額を必要としている治療形態には全て医師による治療が含まれており、住民にとって、医師の治療を受けることは敷居の高いことだったことが伺える。当時の物価を参考までに示すと、当時の日雇い賃金は 1 円 58 銭。東京都板橋区の平均的な長屋 (6 畳・4 畳半・3 畳・洗面所・台所) の家賃が月額 13 円。牛乳 1 本は 8 銭、豆腐は 100 匁 6 銭、アンパンは 1 つ 5 銭で、太田胃酸小缶が 1 缶 30 銭、メンソレータム小缶が 25 銭。²⁰⁾ 医師による処置料は、この調査報告書でも言及しており、「浣腸をする」や「肋膜から水をとる」等の内科的処置料の 1 回平均は 85 銭 2 厘、1 人平均は 3 円 45 銭 1 厘である。銭単位で暮らしている住民にとっては円単位の治療費がかかる医師の処置はなかなか選択できなかったであろう。実際に、買薬や民間療法の利用者が多いのは先述した通りであるし、加えて何らかの形で信仰療法・療術行為による治療を行った者は 148 人 (8.2%) いる。当時の人々は、健康に無頓着であった訳ではなく、様々な方法を使って健康を取り戻す行動を起こしていたのである。

当時、農村地域における無医村問題が顕在化しており²¹⁾、「医療の社会化」²²⁾も言われ、医療要求運動も行われていた。湯浅謹二は本調査を取り上げて、正統医療の分配という意味では、都会の方が医師の数は多いが、実際受けうる医療としては、非正統医療も多く都会の医療が十分とはいえない、という趣旨のことを述べている。²³⁾ 一方で医療機関が最も揃っていると考えられる東京市において、医師による治療 (正統医療) 以外を選択する人々の割合が非常に高かった理由を、医師による治療費が高額であるという経済的理由のみに帰結させるには論拠が足りない。この辺りの論点については、さらなる考究が必要であろう。

ただ、住民の「健康」に対する要求は高く、医療を必要なものであると認識し、それらを得る為に行動も起こしていたことは確かである。特に子どもの問題になると、それが如実になると考えられるので、次に乳児に対する治病形態についても概観してみよう。

(2) 乳児の治病形態

滝野川区健康調査対象者のうち、乳児は38人であり、罹病した乳児の数は延べ211人である。1年間における乳児の平均罹病回数は5.6回となり、調査全体の平均罹病回数は3.5回なので、乳児の罹病率が高いことは、報告書においても特記されている。

乳児が罹病した際、その親（この調査においては母親）がどのような対応をしたのかを示したのが「乳児罹病時に於ける母親の治病型態及び其教育程度」の表である。乳児延べ211人中、何らかの形で医師の治療を受けた者は98人（46.4%）であり、そのうち医師のみの治療を受けた者は64人（30.3%）である。また、医師の治療以外の対応をとった者は113人（53.6%）であり、そのうち、買薬のみで対応した者は100人（47.3%）となっている。さらに、買薬及びその他の方法で対応した者は139人（65.9%）であり、買薬が高い割合を占めていたことがわかる。とはいえ、先述した一疾病ごとの治療形態の数字と比較すれば、何らかの形で医師の治療を受けた者は全体の35.4%で、そのうち、医師のみによる治療者は全体の16.5%であったから、乳幼児に対しては、医師にみてもらおうというインセンティブが働いていた様子がみとれる。

「一疾病ごとの治病形態」における信仰療法利用者は36名（全体の1.2%）となっており、そのうち乳児は3名と少数である。しかし、乳児に対しての信仰療法については具体例が記載されているので確認しておきたい。風邪に対しては「百日咳らしいから神社で頂いた縄を貰って首に巻いた」、風邪から肺炎に対しては「六三崇だと言ふので家に先達を招いて拝んで貰った」²⁴⁾、虫封じ²⁵⁾に対しては「虫封じの呪ひ」とある。小峰は報告書において「斯る療法が可憐なる乳児の罹病時に際し為されることは、乳児保健対策上由々しき問題であり眞に憂慮に堪えないものがある」としている。とはいえ、「六三除け」や「虫封じ」は、現在でも神社などで行われているものであり、当時においても主たる治療法として行われていたとは言えず、科学的ではないと認識しつつも、なかなか治らない子どもの病気に対して薬以外の方法を何でも試してみようという行動は、理解できないものではない。また、対応方法別の母親の学歴も示されているが、直接的な因果関係は調査結果からは判らない。

3 「滝野川区健康調査」まとめ

先述したように、この調査は戦時体制へ進み始める時期の厚生省による調査であり、「国政のため」という目的を持っていると同時に、小峰という一開業医の持つ懸念事項に関する状況を明らかにしていく目的を持つものだが、それにしても、住民が「健康」のために主体的に動き生活している様子が映し出されたところに、この調査結果の特徴がある。

また、報告書には「罹病乳児の症状調査」という表があり、乳児の体調不良の症状が細かく分類されているのだが、その中には「アイスキャンデーを咄めさせて下痢」や「縁側より落ちて外傷」、「薄着をさせて感冒」という内容があり、適切な対応とはいえないにしても、今と変わらない子どもたちの姿や子育ての姿が垣間見え、また、ちょっとした風邪のようなものであ

っても、子どもが病気をした時の親の必死な様子も伝わるのである。だからこそ、結果として滝野川区の住民が日常生活に医療が必要であると認識していることを結果的に示すことにもつながっている。これは、「貧困」をとらえることを前提に調査を行ったというよりは、「健康」を求める行動全般、「生活」の調査であったことから実現したことであろう。

おわりに

2つの調査は、目的や内容は異なるものの、ほぼ同時期に大阪と東京という大都市で行政によって行われた。比較して興味深いのは、「健康」のとらえ方で、「水上生活者調査」では世帯主の99.2%、家族の98.2%が「健康」と答えたが、「滝野川区健康調査」では、「健康者」は34.7%で「罹病者」が65.3%であった。ある程度の健康が保てなければ「船頭」という仕事がつとまらないという部分を考慮しても、この数字の差は歴然としている。水上生活者の場合、「疾病」とは医者にかかって診断されて初めて認識されるものであったと考えられ、行政もそう判断していたということである。しかし、「病気になったつてこんな生活の所へは醫者も、いい顔をして来て呉れず。」という言葉もあるように、よっぽどのことでない限り医者と呼べる環境にはなく、滝野川区健康調査でも明らかになったが、医師の診療を受けるには単純にお金がかかった為、水上生活者の収入から推測すれば受診は困難である。水上生活者にとって、「健康」は受け身でとらえるしかないものであったといえる。また、「水上生活者調査」は、大阪府学務部が「彼等（筆者注：水上生活者）に対する社会的保護の上に参考資料を提供せんとする」ことを目的として行ったものであるので、ここで取り上げた事実には現実的に取り組まなくてはならない責任も生じることから、「疾病」の範囲をできるだけ狭める必要があったことも事実であろう。

一方、「滝野川区健康調査」は現状を調査するという目的で行われたことと、罹病した際にどのような行動をとるかの方に力点がおかれた為、「疾病」の範囲は幅広い。そして、本論でも述べたように、住民が「健康」を主体的に捉え行動したことは、医療を満足に受けられない状況は貧困であると認識することにつながったといえるだろう。滝野川区調査は、厚生省調査だからといって行政の為のサンプル調査だと単純に言えるものではなく、住民の生活を克明に映し出した貴重な調査である。しかし、実際に滝野川区調査の結果が国民の為、住民の為に使われたかという点、それどころの情勢ではなくなったという他ない。国家は健民健兵政策のもと、国民の「健康」に対し一方的な介入を行っていくことになる。

水上生活者は「細民」と位置付けられていたことから、「貧困である」と社会的に認識されていたといえる。「水上生活者調査」は、そのような水上生活者の職業・生活環境に焦点をあて、彼らの特徴的な生活と貧困とのつながりを指し示した調査内容として評価できるであろう。ある一定の状況に置かれている住民の生活から貧困をとらえた水上生活者調査と、健康を求める生活内容に着目することで貧困という状況を捉えることを可能にした滝野川区調査とは、手法は違うとはいえ、貧困とは一体何か、を考えるのに重要な役割を果たす調査であるといえる。

さらにそれが戦間期という時期に行われたことも興味深いことである。

※本稿は、北村香織（2016）『『東京・滝野川区健康調査』（1938）から考える『貧困』のてがかり』『地研通信』第120号、を大幅に加筆修正したものである。

注

- 1) 岩田正美（2007）『現代の貧困—ワーキングプア・ホームレス・生活保護』筑摩書房。
- 2) 調査報告書においては「瀧野川」という漢字が使用されているが、本稿では便宜上現在の地名と同様の「滝野川」の漢字を使用する。
- 3) 舢舨とは「陸と停泊中の本船との間を、乗客や貨物をのせて運ぶ小舟」（広辞苑）のこと。
- 4) 「水上生活者調査」というのは同名で横浜市社会課が1938年に発行したものが存在するが、本稿が「水上生活者調査」で指し示すのは大阪府学務部社会課が1938年に発行したものであり、原本コピーを参照している。
- 5) 「大阪時事新報」1932年2月2日より。
- 6) 内務省地方局『大正元年調査 細民調査統計表摘要』大正3年3月発行。
- 7) 「東京市内の細民に関する調査」
- 8) 岩田正美（1995）『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房。
- 9) 中川清（1985）『日本の都市下層』勁草書房、p. 243。
- 10) 「水上生活者調査」と「滝野川区健康調査」の報告書において、調査結果の表の項目は漢字及びカタカナ表記が基本となっている。しかし、本稿では読みやすさを優先させ、調査結果を抜き出した部分では原則カタカナを平仮名に変換して記載する。
- 11) 大阪府学務部社会課（1937）『水上生活者調査』
- 12) この調査員50名は全員、小額給料生活者失業応急事業に従事している。この事業は、その当時の失業保護事業の一環で、小額給料生活者で特に知的労働が可能な者に対して官公庁などの統計、調査、文書などの事務に就かせたものである。
- 13) 当時の義務教育や教育制度については、日本近代教育史事典編集委員会編（1971）『日本近代教育史事典』平凡社、百瀬孝（1990）『事典 昭和戦前期の日本』吉川弘文館、に詳しいので参照のこと。
- 14) 第6表「尋常小学校卒業者の高等学校・中学校・高等女学校へ入学比率」より。
- 15) 日本近代教育史事典編集委員会編（1971）『日本近代教育史事典』平凡社、P. 175。
- 16) 大阪市役所教育部（1922）「大阪市水上生活者ノ学齡児童就学状況調査ト其ノ教育上ノ対策」。
- 17) この調査について触れたものとして石川衣紀・高橋智（2011）「戦前における関一大阪市政の都市教育施策と視学・鈴木治太郎の教育改善事業の実践」『東京学芸大学紀要』pp. 109-124。
- 18) 本稿では、近現代資料刊行会編（2009）『近代都市の衛生環境 東京編 35（衛生・保健 14）』

近現代資料刊行会所収の「瀧野川区健康調査報告．昭和 16 年 11 月」及び、小峰茂之（1942）「東京市瀧野川区に於ける健康（病勢）調査報告抄録（1～10）」『日本醫學及健康保險』NO. 3265～3280、を参照している。

19) 小峰茂之（1939）『我邦に於ける医療報酬及び医薬品統制』克誠堂。

20) 週刊朝日編（1987）『値段の明治大正昭和風俗史（上・下）』朝日文庫より。

21) 内務省衛生局は、1937 年には「国民保健の改善策」のひとつとして「無医村に対する医療機関の普及」を挙げ、具体的補助等を開始した（内務省衛生局「保健国策に就いて」『公衆衛生』55 巻 3 号、1937 年 3 月、p. 140.）。野村拓（1981）『医療と国民生活—昭和医療史—』青木書店 pp. 66-97、も参照のこと。

22) 概要は、社会医学研究会（1926）『医療の社会化』同人社、曾田長宗（1985）『社会医学のはるかな道』医学書院、などを参照。

23) 湯浅謹二（1943）『都市の医学』雄山閣。

24) 六三除けとは、正確な定義はないが、年齢や性別から体の活動が停止したり弱っているという部分を指し示し、その部分と具合の悪い部分が当たっていれば、「六三に当たっている」といい、厄除けの祈祷などを行うことをいう。「六三祟」とは、おそらくこのことを指していると考えられる。参考：龍光山正寶院、中野不動尊ホームページ等。

25) 現在は「癩の虫」という表現で使用されることがある。子どもの夜泣きなどが続くと「癩の虫がいる」と表現され、その虫を封じて子どもを落ち着かせるという目的で祈祷がなされたりする。富士川游によれば、もともと「虫」とは、「蛔虫、蟯虫等、腸管寄生虫を指すのではなく、其形態は明らかでないけれども、小児の病の大概はムシに因するもののように医俗ともに心得ていたようである。このムシというのは古い説に変蒸ということがあって、これに基づいたものである。」という。ちなみに、癩の虫の「癩」の由来については「脾瘡」であるといわれている。詳しくは、富士川游「小児病の歴史」（明治 40 年 4 月 10 日 東京地方会臨時大会講演）『富士川游著作集 4』思文閣、pp. 156-165。

【研究ノート】

最適成長モデルにおける格差

金江 亮

はじめに

マルクス理論を最適成長論から解釈する研究は山下・大西(2003)から始まり、当初は社会計画者の最適化モデルとして出発したが、その後、市場モデル(分権モデル)に拡張された。そこで価値と価格の関係を最適成長論モデルの枠内で論じるなど、従来のマルクス経済学の価値理論と近代経済学の最適成長理論の橋渡しとなっている。また、両部門とも資本財と労働で生産されるモデルや、3部門モデルなど、いろいろな派生があるが、どのモデルでも、時間選好率が同一ならば格差はいずれ解消される、言い換えれば、資産格差の原因は時間選好率にある、との結論が出てくるというのが、共通認識であった(大西・金江(2015))。ピケティの議論とも絡めて、搾取の原因は時間選好率にある、というのもそれと関連している。

この認識は、「産業的に発展した国は、発展のおくれた国にたいして、ほかならぬそれ自身の将来の姿をしめす」(『資本論』第1版序文)という当初のマルクスの認識とも整合的であるし、そう考えたのも自然である。

私も長らくそう思っていたのであるが、たまたま中村(2014)を拝見する機会があり、ラムゼーモデルの市場モデルでは、たとえ時間選好率が同一でもそうはならない、と認識させられ、少し驚いた。また、今年出版された稲葉(2016)およびその数学付録では、このことがより直観的に敷衍されて述べられている。また、森岡真史(2015)でも、触れられている。

そこで、今回はその紹介と、数値は適当であるが、分かりやすい具体例を考えたので紹介する。

1 ラムゼーモデルでの資産格差

※本節は、中村(2014)p.176-181に従っている。

ラムゼーモデルにおいて、富者($i=H$)と貧者($i=L$)の2者を導入した市場モデルを考える。

人口は全体で1とし、富者と貧者は $\lambda, 1-\lambda$ だけ存在するとする。

効用関数

$$\int_0^{\infty} e^{-\rho t} \frac{c_i(t)^{1-\frac{1}{\varepsilon}} - 1}{1-\frac{1}{\varepsilon}} dt, i = H, L$$

ただし $\rho, \varepsilon > 0$ とする。 ρ は時間選好率、 ε は、異時点の代替の弾力性である。 $c_i(t)$ は消費

である。

家計 i の資本ストックを $k_i(t)$ 、利子率を $r(t)$ とすると、各家計の予算制約式は

$$k_i(t) = r(t)k_i(t) + w(t) - c_i(t), i = H, L$$

となる。

消費のオイラー方程式は

$$c_i(t) = \varepsilon(r(t) - \rho)c_i(t), i = H, L$$

経済全体の資本ストックは、

$$k(t) = \lambda k_H(t) + (1 - \lambda)k_L(t)$$

なので、

$$\begin{aligned} k(t) &= \lambda k_H(t) + (1 - \lambda)k_L(t) \\ &= r(t)k(t) + w(t) - c(t) \\ &= Af(k(t)) - \delta k(t) - c(t) \end{aligned}$$

となる。ここで、

$$c(t) = \lambda c_H(t) + (1 - \lambda)c_L(t)$$

としている。要するに、経済全体での資本蓄積経路は、社会計画者の場合と同一、ということである。

各家計は、それぞれ自分のオイラー方程式(3)に従って最適化行動を行う。それぞれ書き換えると

$$dc_H(t) = \varepsilon(r(t) - \rho)c_H(t)dt$$

$$dc_L(t) = \varepsilon(r(t) - \rho)c_L(t)dt$$

辺々割り算して

$$\frac{dc_H(t)}{dc_L(t)} = \frac{c_H(t)}{c_L(t)}$$

すなわち

$$\frac{dc_H(t)}{c_H(t)} = \frac{dc_L(t)}{c_L(t)}$$

これは

$$d \log c_H(t) = d \log c_L(t)$$

となり、結局

$$\frac{c_H(t)}{c_L(t)} = \frac{c_H(0)}{c_L(0)}$$

が導かれる。つまり、初期時点での消費水準の比が通時的にも同一のまま保たれる。

実は資本も同様に、初期時点での資本金格差の比が通時的に一定となることが示せるが、長いので省略する。本を参照のこと。

ともかく、上式と同様の式が資本についても成り立つ。

$$\frac{K_H(t)}{K_L(t)} = \frac{K_H(0)}{K_L(0)}$$

これが示すことは、初期時点での資本金格差・消費格差が、そのまま永続する、ということである。

ただし注意するのは、これは社会全体での最適経路にもなっていること何ら矛盾しないことである。社会全体では、(5)に沿っており、これは社会計画者が資本蓄積する経路と同一である。

では、なぜ今まで、資本金格差はいずれ解消する、とわれわれが誤解していたかということ、暗黙裏に代表的個人（一人）が全てを表している、と思っていたからである。社会計画者の最適化＝代表的個人の最適化、というのは正しいのだが、資本量の異なる二人というのは、例えば時間選好率が同一でも、いかなれば異質な主体が二人いる、ということの意味している。

原因

資本金格差が永続する原因は、富者と貧者が同一の利子率に直面するからだと思われる。(2)を見れば、富者と貧者は、資本量と消費水準は異なるが、いずれも利子率は同一である。もし仮に、富者は低利子率、貧者は高利子率ならば、資本金格差は徐々に縮小するはずである。とはいえ、普通預金金利は誰が預けようと同じだし、もっといえば高額預金者には金利優遇などもあるので、むしろ逆に格差が広がる要因になる。逆に、NISA など、120 万円まで非課税など

の制度は、低資産者ほどありがたみが大きいので、金利での資産再分配政策とも言えるかもしれない。

また、国と国との資産格差も、一応理論上は、為替レートを考慮すれば金利差はない、ということになっている（金利平価説）。これが正しいならならば、国家間でも資産格差は永続するが、現実の為替レートは、そうならないとすれば、格差は縮まる気もする。

II 思考実験

以上では数式の展開の上に説明したが、よくよく考えると、時間選好率が同一で資本量の異なる主体（富者と貧者）がいた場合、資産格差が収束することが限らないことは、思考実験で理解できる。数値例は適当で不正確ではあるが、以下に述べる。

時間選好率 $\rho = 0.01$ とする。A さんと B さんの二人がいるとする。定常状態 ($t = \infty$) での社会全体での最適資本量は 200 とする。

利子率 r は、通常は $r > \rho$ であるが、定常状態では $r = \rho$ となり一致する。

ここで注意しなくてはならないのは、各個人にとっての資産蓄積の基準もこれと同様であり、利子率 r が時間選好率 ρ より高ければ資産を蓄積し、同じならば蓄積を停止する、ということである。

（ケース 1）A さん B さんが共に同じ資本量 70（合計 140）から出発するとする。同一資本量なので、資本蓄積経路も通時的に同一となる。

t	0	1	2	3	...	∞
利子率 r	0.04	0.03	0.013	0.011	...	0.01
経済全体	160	180	196	199.8	...	200
A	80	90	98	99.9	...	100
B	80	90	98	99.9	...	100

利子率が 0.01 で時間選好率 0.01 と同じになるときに資本蓄積は 100 で停止する。

（ケース 2）A さんは資本量 120、B さんは資本量 40（合計 160）から出発するとする。合計資本量は 160 なので、社会全体での資本蓄積経路はケース 1 と同じである。この場合、初期資本保有比率 3:1 を各時点で保ったまま成長する。

t	0	1	2	3	...	∞
利子率 r	0.04	0.03	0.013	0.011	...	0.01

経済全体	160	180	196	199.8	...	200
A	120	135	147	149.85	...	150
B	40	45	49	49.95	...	50

ケース 1 では 100 が最適資本量であったが、ケース 2 では A さんは最初から 120 の資本を持っている。では、もう蓄積しないかという、そうではない。なぜなら、利率が 0.04 で、A さんの時間選好率 0.01 より大きいから、蓄積する方が A さんにとっては最適だからである。ケース 1 で資本 100 で蓄積が止まる場合と違うのは、 $t=0$ のときには社会全体では最適資本量 200 にまだ達していないため、利率は時間選好率より高くなっているところである。このケースでは、B さんも 40 から 50 へと資本量が（従って消費財も）増えているので、経済成長の恩恵は受けているが、とはいえ絶対的な格差自体は、初期時点では $120-40=80$ だったのが、定常状態では $150-50=100$ と拡大している。また、社会全体の資本量との相対的な比率で格差は、各時点で資本比率が同一のため、一定である。初期時点では、 $(120-40)/160=0.5$ であり、定常状態でも $(150-50)/200=0.5$ である。

（ケース 3）もっと極端なケースを考えてみる。A さんは資本量 200、B さんは資本量 0（合計 200）から出発するとする。合計資本量は 200 なので、最初から社会全体での最適資本量 200 が実現しているので、資本蓄積は停止する。

t	0	...	∞
利率 r	0.01	...	0.01
経済全体	200	...	200
A	200	...	200
B	0	...	0

この場合、B さんは自分が働いた分からしか消費できず、この状態が永続する。

おわりに

ピケティが主張するのは $r > g$ が格差の原因、ということであり、大西・金江(2015)では、これは時間選好率に起因する、というのが主張であった。しかし、そもそも時間選好率が同一であっても初期資産格差がずっと効いてくるとなれば、より根は深いとも言える。とはいえ、従来山下・大西(2003)にしろ、あるいはバロー・サライマーティンにしろ β 収束性などの議論に見られるように、ある種の収束性がある、とする議論もリアリティはある。国家間の格差は縮まるが、一国の国の中での格差とは別問題とみることもできるのではないか。

また、以上では主に国家間や、一国の中での格差を扱ったが、地域間・地域内での格差も同様に考えることができる。国家間よりは国内の方が均質性が高く、格差は少ないはずである。

ともかく、経済成長すれば、市場に任せておけば自然に格差が解消するわけではない、ということからは、政治なり税体系など、市場の外からの働きかけが必要となる。ただ、その場合も市場システムと両立する方が望ましいことは言うまでもなく、今後の研究課題としたい。

参考文献

稲葉 振一郎『不平等との闘い ルソーからピケティまで』、文春新書、2016年。

大西広・藤山英樹「マルクス派最適成長論における労働による資本の「搾取」」京都大学 working paper no.J-33、2003年。

大西広・金江亮, “Piketty’s $r > g$ Caused by Labor Exploitation

: A Proof by Marxian Optimal Growth Theory”経済理論学会報告、2015年。

中村保『所得格差のマクロ動学分析』、神戸大学経済学叢書、勁草書房、2014年。

山下裕歩「新古典派的「マルクス・モデル」における Roemer 的「搾取」の検討」季刊経済理論、2005年。

山下裕歩・大西広「『マルクス・モデル』の諸性質と生産要素としての労働の本性」

京都大学経済論叢、第172巻第3号、2003年、198-213項。

森岡真史「時間選好率が不均等な貸借経済における資産蓄積と資産分配」経済理論学会報告、2015年。

【研究ノート】

「地域包括ケア病棟」の地域での役割 ——病床機能報告の分析から——

武田 誠一

はじめに

現在、政府は 2025 年に向け、医療、介護の提供体制を大きく変化させようとしている、このようななかで「地域包括ケアシステム」という言葉を耳にすることが多くなった。

「地域包括ケアシステム」とは「地域の事情に応じて高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」¹⁾のことをいう。

この「地域包括ケアシステム」を実現するため、政府は 2014 年に「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」（以下「医療介護総合確保推進法」）を成立させ、新たな段階に進むことになった。

「医療介護総合確保推進法」では、都道府県が「地域医療構想」を策定することとされている。

I 「地域医療構想」とは

「地域医療構想」は、2025 年に向け病床の機能分化・連携を進めるために、各都道府県が二次医療圏ごとに 2025 年の医療需要と病床の必要数を推計し定めるものである。

「地域医療構想」において示す医療需要、病床・医療の機能とは、各医療機関からの「病床機能報告」等を考慮した上で、地域ごとに「高度急性期」「急性期」「回復期」「慢性期」の 4 つの区分に選別される。それらの病床が互いに有機的に連携し機能を補完することで、患者の地域生活を支え、「地域包括ケアシステム」の実現を目指すのである²⁾。

II 「病床機能報告」とは

「地域医療構想」を実現するために、地域に必要となる病床数を把握するために、各医療機関は年に一度、「高度急性期」「急性期」「回復期」「慢性期」の 4 つの区分ごとの病床数などを都道府県に届けることになっている（医療法第 30 条の 13、同法施行規則第 30 条の 33 の 2）。

これを「病床機能報告」といい、各医療機関のセルフチェックを通して、医療機能の分化を促すことを目的としている³⁾。

III 三重県の「地域医療構想」と「病床機能報告」から見えてきた課題

三重県の「地域医療構想」は 2017 年に策定されたが、「病床機能報告」はそれに先立つ 2014

年から毎年実施されている。これらのデータから見てきたことは、現状では「高度急性期」「急性期」の病床が多く、「回復期」が不足しているということである⁴⁾。

しかし、この「回復期」は在宅ケアとの親和性が高く、「回復期」の整備が医療、介護が一体的に提供される体制である「地域包括ケアシステム」の実現に欠かせず、地域住民にとっても安心して地域で生活するために必要となる。

国が示した「病院機能報告マニュアル」において「回復期」とは「急性期を経過した患者への在宅復帰に向けた医療やリハビリテーションを提供する機能」、「特に、急性期を経過した脳血管疾患や大腿骨頸部骨折等の患者に対し、ADLの向上や在宅復帰を目的としたリハビリテーションを集中的に提供する機能（回復期リハビリテーション機能）」としている。

今後、病床の再編が行われる中で、「高度急性期」「急性期」の医療機関では「平均在院日数」の削減が促進することになる。その受け皿として「回復期」の「急性期を経過した患者への在宅復帰に向けた医療やリハビリテーション」を担う役割は多くなるはずである。

そこで、本稿では幅広い対象疾患を受け入れることのできる「地域包括ケア病棟・地域包括ケア病床」（以下、「地域包括ケア病棟」）に焦点を当て、三重県内の現状と課題を考察する。

Ⅳ 三重県における地域医療の枠組み

三重県は、「北勢医療圏」「中勢伊賀医療圏」「南勢志摩医療圏」「東紀州医療圏」の4つに二次医療圏を設定している。

しかし「地域医療構想」においてはこれらの医療圏を基礎としつつ、それより小さい区域を設定し、「桑員」「三泗」「鈴亀」「津」「伊賀」「松阪」「伊勢志摩」「東紀州」の8つの地域に分類している。

その理由は「本県においては、南北に長い地勢を有し、一定の人口規模を持つ都市がほぼ長軸方向に分散して存在すること、地域医療構想は在宅医療などより地域に密着した医療のあり方にかかる議論が求められる」からだと述べている⁵⁾。

Ⅴ 地域包括ケア病棟とは

「地域包括ケア病棟」は、2014年の診療報酬改定で廃止された亜急性期病床の後継であり、回復期、亜急性期を担う役割を持った病棟・病床である⁶⁾。

図1が示す通り「地域包括ケア病棟」の具体的役割は、「急性期治療を経過した患者及び在宅において療養を行っている患者等の受け入れ並びに患者の在宅復帰支援等を行う機能を有し、『地域包括ケアシステム』を支える役割を担うものである」とされている。

また、表1の「地域包括ケア病棟」の施設基準からその役割を見た場合、リハビリテーションの機能を有しており、専任の在宅復帰支援担当者が配置され、在宅復帰率も7割以上（「地域包括ケア病棟」1のみ）が基準として提示されている点から判断して、在宅ケアを前提として熱発、肺炎などの急性増悪期の患者を受け入れ、症状が安定した後在宅等に退院させる流れを

意図していることがわかる。



図 1 地域包括ケア病棟のイメージ

(出所: 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12400000-Hokenkyoku/0000039380.pdf>)

表 1 「地域包括ケア病棟」の施設基準 (抜粋)

特定機能病院以外の保険医療機関である。
次のいずれかの基準を満たしている。
①在宅療養支援病院
②在宅療養後方支援病院 (直近 1 年の在宅患者の受入実績 3 件以上)
③第二次救急医療機関
④省令に基づき認定された救急病院
看護職員の数は 13 対 1 以上、7 割以上が看護師である。夜勤を行う看護職員は 2 名以上である。
専任の在宅復帰支援担当者が 1 名以上配置されている。
専従の常勤理学療法士、作業療法士又は言語聴覚士が 1 名以上配置されている。
一般病棟用の重症度、医療・看護必要度の基準 (A 項目 1 点以上又は C 項目 1 点以上) を満たす患者を 1 割以上入院させている。ただし、産科患者、15 歳未満の小児患者及び短期滞在手術基本料を算定する患者は測定対象から除外する。
リハビリテーションを提供する患者について、1 日平均 2 単位以上提供している。
在宅復帰率 7 割以上。(地域包括ケア病棟入院料 (入院医療管理料) 1 のみ)
地域包括ケア入院医療管理料 1 及び地域包括ケア病棟入院料 (入院医療管理料) 2 の届出は、許可病床数 200 床未満の保険医療機関に限る。
下記病棟の届出は 1 病棟に限る。
(1) 療養病床
(2) 許可病床数が 200 床未満の保険医療機関で地域包括ケア入院医療管理料 1 又は 2
(3) 許可病床数が 500 床以上の保険医療機関で地域包括ケア病棟入院料 1 又は 2
(4) A300 救命救急入院料、A301 特定集中治療室管理料、A301-2 ハイケアユニット入院医療管理料、A301-3 脳卒中ケアユニット入院医療管理料又は A301-4 小児特定集中治療室管理料を届出している保険医療機関で地域包括ケア病棟入院料 1 又は 2
等

このように「地域包括ケア病棟」は「回復期」の機能を担う中心的な存在である。

なお、「地域包括ケア病棟」には診療報酬上の定めにより、病棟単位として運営する「入院料 1・2」（病棟単位）と病床単位で運営する「管理料 1・2」（病床単位）に分かれるが、本稿では特にその別に言及しない限り一括して「地域包括ケア病棟」と呼称する。

VI 三重県内の地域包括ケア病棟の状況

図 2 が三重県における「地域包括ケア病棟」の現状である。この結果から、「伊賀」を除く 7 つの地域には「地域包括ケア病棟」が開設されている。なお、「入院料」（病棟単位）、「管理料」（病床単位）ともに低い方の基準となっている「2」を届けている医療機関はなく、すべての医療機関が 7 割以上の在宅復帰率が課されている。

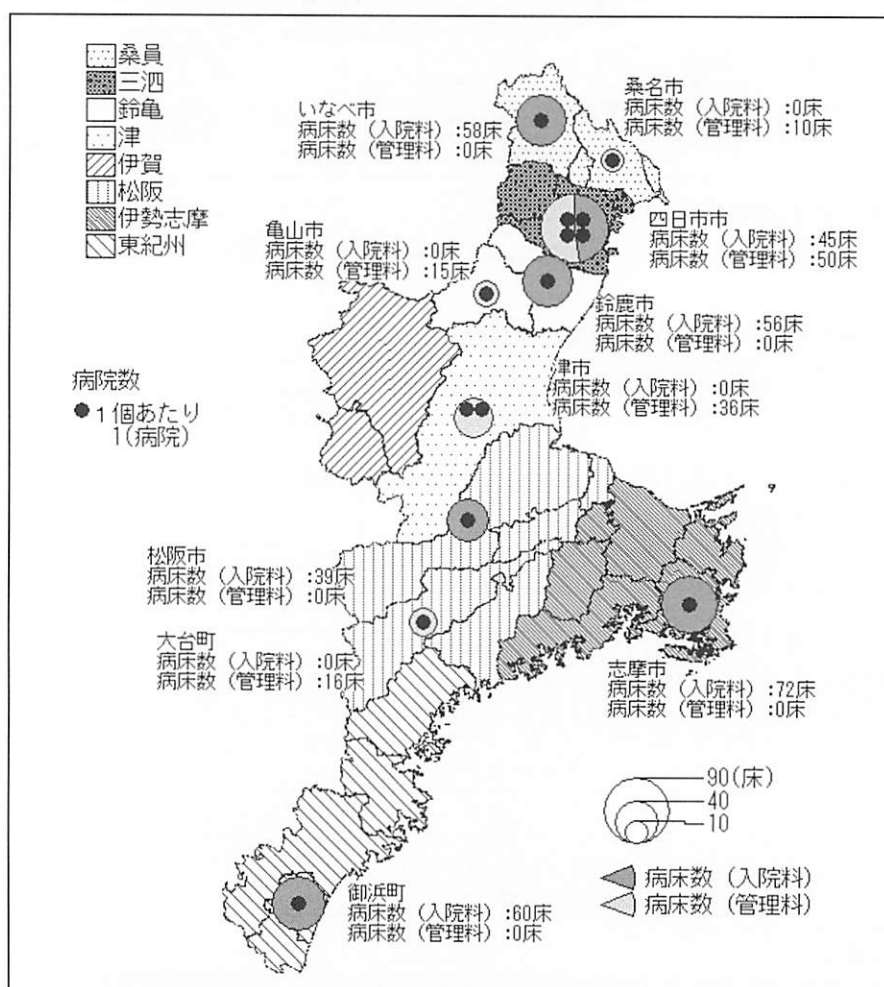


図 2 三重県内の「地域包括ケア病棟」開設状況 2017 年 4 月 1 日現在

届出受理医療機関名簿を基に筆者作成

表 2 三重県内の「地域包括ケア病棟」

二次医療圏	市町村	区域	地域包括ケア病棟・病床			
			病院数	病床数	入院料	管理料
北勢	桑名市	桑員	1	-	-	10
	いなべ市		1	58	58	-
	木曽岬町		-	-	-	-
	東員町		-	-	-	-
	四日市市	三泗	4	95	45	50
	菰野町		-	-	-	-
	朝日町		-	-	-	-
	川越町		-	-	-	-
	鈴鹿市	鈴亀	1	56	56	-
	亀山市		1	15	-	15
中勢伊賀	津市	津	2	36	-	36
	名張市	伊賀	-	-	-	-
	伊賀市		-	-	-	-
南勢志摩	松阪市	松阪	1	39	39	-
	多気町		-	-	-	-
	明和町		-	-	-	-
	大台町		1	16	-	16
	大紀町		-	-	-	-
	伊勢市	伊勢志摩	1	72	72	-
	鳥羽市		-	-	-	-
	志摩市		-	-	-	-
	玉城町		-	-	-	-
	南伊勢町		-	-	-	-
度会町	-	-	-	-		
東紀州	尾鷲市	東紀州	-	-	-	-
	熊野市		-	-	-	-
	紀北町		-	-	-	-
	御浜町		1	60	60	-
	紀宝町		-	-	-	-
			平均	41.5	55	25.4
			SD	20.5	11.7	17
			n	11	6	5

出典：東海北陸厚生局管内の施設基準の届出受理状況（届出項目別）
2017年4月1日現在 を基に筆者集計。

「地域包括ケア病棟」を持つ医療機関が集まり構成されている「地域包括ケア病棟協会」の会長である仲井培雄は、「地域包括ケア病棟」の役割を3つ示している。それは、「ポストアキュート」「サブアキュート」「周辺機能」である⁷⁾。

「ポストアキュート」は急性期からの受け入れ機能を果たす回復期の役割を担い、「サブアキュート」は在宅療養患者の緊急の受け入れ機能を果たし在宅療養支援を担う、ともに「地域

包括ケアシステム」を構築していく上で要となる役割を有している。

つまり、「地域包括ケア病棟」は地域医療構想で分類される「回復期」に相当する機能と在宅療養支援機能をともに担っている。

しかし、現在、「地域包括ケア病棟」を開設している医療機関の「病床機能報告」（2016 年）を分析した結果、報告で求められている「保有する病棟と機能区分の選択状況（6 年が経過した日における病床の機能の予定）」において「回復期」の運営を選択した医療機関は「入院料」（病棟単位）と「管理料」（病床単位）で運営している医療機関でバラつきが見られた（表 3）。

なお、この結果に統計的有意差は出なかったが、対応分析（図 3）では「入院料」（病棟単位）で「地域包括ケア病棟」を運営している医療機関は「回復期」の運営を選択する傾向になり、「管理料」（病床単位）で地域包括ケア病棟を運営している医療機関はその逆の傾向を示した。

表 3 「地域包括ケア病棟」開設状況と今後の「回復期」運営意向

区域	所在地	病院（匿名）	区分	病床数	「回復期」運営意向
桑員	桑名市	桑名 A	管理料 （病床単位）	10	あり
	いなべ市	いなべ A	入院料 （病棟単位）	58	なし
三泗	四日市市	四日市 A	入院料 （病棟単位）	45	あり
	四日市市	四日市 B	管理料 （病床単位）	30	あり
	四日市市	四日市 C	管理料 （病床単位）	10	なし
	四日市市	四日市 D	管理料 （病床単位）	10	あり
鈴亀	鈴鹿市	鈴鹿 A	入院料 （病棟単位）	56	なし
	亀山市	亀山 A	管理料 （病床単位）	15	あり
津	津市	津 A	管理料 （病床単位）	20	なし
	津市	津 B	管理料 （病床単位）	16	あり
松阪	松阪市	松阪 A	入院料 （病棟単位）	39	あり
	大台町	大台 A	管理料 （病床単位）	16	なし
伊勢志摩	志摩市	志摩 A	入院料 （病棟単位）	72	あり
東紀州	御浜町	御浜 A	入院料 （病棟単位）	60	あり

出典：三重県「平成 27 度病床機能報告」を基に筆者作成

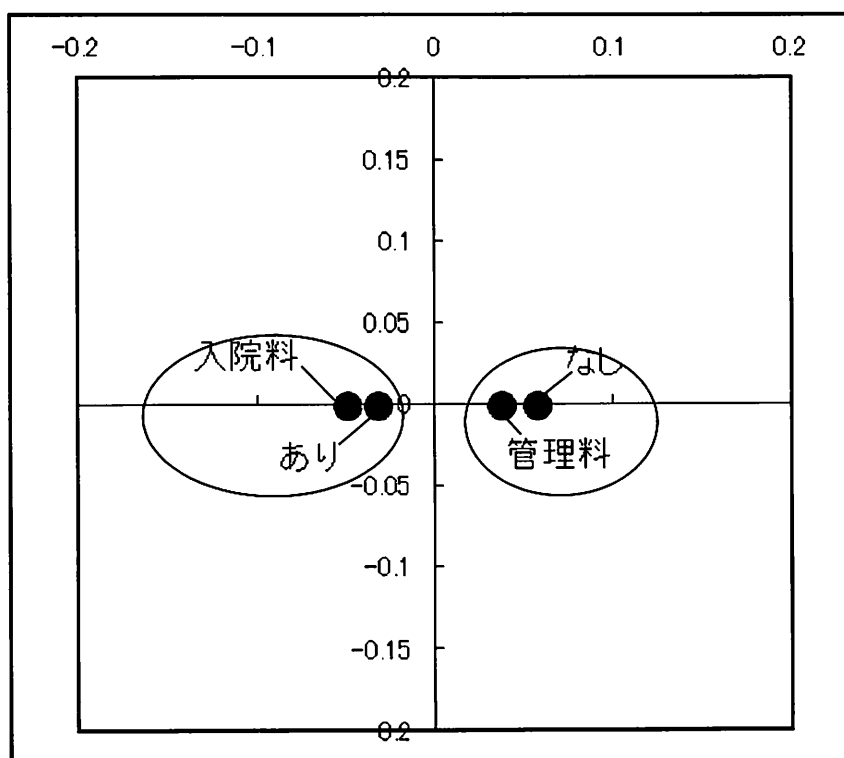


図 3 病棟区分と「回復期」運営意向（対応分析）

おわりに

三重県内の「地域包括ケア病棟」開設の動きは他県に比べ、鈍い印象を受ける。2014 年の診療報酬改定で導入され、2016 年の診療報酬改定ではそれまで包括されていた手術・麻酔が除かれ、多様な病態の患者が受け入れられるようになり、2016 年 10 月には全国で 5 万床を超えている⁸⁾。

また、現に「地域包括ケア病棟」を開設している医療機関でも、「入院料」（病棟単位）で運営している医療機関は将来的にも「回復期」を担う意向を示しているが、「管理料」（病床単位）で運営している医療機関はその傾向は見られなかった。

この点について、現行の「病床機能報告」では「地域包括ケア病棟」が回復期機能を担う場合は「回復期」、地域の実情に応じて急性期を担う場合は「急性期」、療養病床では「慢性期」という位置づけがされている⁹⁾。

つまり、必ずしも「地域包括ケア病棟」がイコールで「回復期」とは認識されていない点にあるといえる。

しかし、入院医療・在宅医療・在宅福祉を連携させる地域包括ケアシステムでは、「地域包括ケア病棟」が急性期を脱した患者や在宅療養患者の受け入れ機能として「ポストアキュート」「サブアキュート」の役割を果たして行かなくてはならない。

今後、「地域医療構想」に基づき各地域で病床の再編が進行していくが、「回復期」としての「地域包括ケア病棟」の確保が、「地域包括ケアシステム」を構築する上でも、また住民が地域医療に不安を抱かないためにも重要になると考えられる。

注

本稿は、武田誠一「三重県における『回復期』機能を持つ医療機関の分布―地域包括ケア病棟の開設状況を中心として―」『人間福祉学会誌』、16 巻 2 号、2017 年、61-67 頁を大幅に加筆修正したものである。

引用文献

- 1) 『厚生労働白書（平成 26 年版）』 2013 年。
- 2) 松田晋哉 『地域医療構想をどう策定するか』 医学書院、2015 年。
- 3) 野田龍也・松本晴樹・伴正海 他 「地域医療構想の推進に資する急性期指標の開発」『厚生
の指標』、64 巻 4 号、2017 年、9-14 頁。
- 4) 三重県健康福祉部 『三重県地域医療構想の策定について』 2017 年。
- 5) 三重県健康福祉部 『三重県地域医療構想の策定に向けて』 2015 年。
- 6) 武田誠一 「『地域包括ケア病棟』届出医療機関の特徴―全国調査からみる『地域包括ケア病
棟』の分類―」『地研年報』20 号、2015 年、103-110 頁。
- 7) 仲井培雄 「地域包括ケア病棟の役割と今後の課題」『病院』、75 巻 11 号、2016 年、852-857
頁。
- 8) 週刊社会保障 「特集 地域包括ケア病棟の機能に応じた評価を」『週刊社会保障』、71 巻 2925
号、2017 年、22-27 頁。
- 9) 眞鍋 馨 「療養病床及び地域包括ケア病棟の制度的位置づけと診療報酬上の評価について」
『病院』、75 巻 11 号、2016 年、840-845 頁。

【研究ノート】

近世領主法に見る捨子の取り扱いについて ——三重県域を例に——

特別研究員 茂木 陽一

はじめに一課題の設定と問題意識—

本稿は、明治前期のマビキ慣行と捨子慣行の関連についての三重県域と長崎を中心とする西日本地域の比較研究の一環である。

筆者は、これまで近代マビキ慣行研究の一環として、三重県域における近世マビキ慣行についての資料発掘を試みてきた。また、近代マビキ慣行を確認出来る地域として島根県出雲地方についての資料収集を進めてきた¹⁾。

他方で、藤本科研の研究分担者として近代におけるマビキ慣行と捨子慣行との関わりについて、長崎県の事例を軸に検討しつつある。その成果の一端は、昨年度の地研年報に「マビキと捨子の間」として発表したところである²⁾。

その中で、明治前期の三重県域や島根県域は捨子の希少な地域として、長崎を含む西日本諸県とは大きな落差があることを明らかにした。

筆者の従来の考えでは、島根県や三重県における捨子は堕胎や嬰兒殺が成功しなかったことによって選択される出生抑制の一形態であり、マビキと捨子の間に質的な落差があるとは考えていなかった。

しかしながら、長崎県、それも長崎町ではなく南高来郡を中心とする島原半島南部地域において行われていた捨子事例を検討した結果、それらが、マビキの代替行為ではなく、養子慣行の一形態なのではないかという印象を持つに至った。すなわち、そこでは捨子は、出生抑制の一形態としてマビキ慣行の側に引き寄せて考えられるものではなく、保護と遺棄の領域区分から見れば、マビキ慣行の延長としての遺棄の領域ではなく、保護の領域に属するものではないかと考えるに至った。

その場合、西日本地域で乳児保護としての捨子慣行が成立する条件について不十分ながら検討を加えた所では、島原藩の事例から近世領主による捨子養育に対する助成制度の存在が捨子「慣行」を成立させる1つの要因ではないかと予測した³⁾。

そこからすれば、三重県域諸藩において、捨子「慣行」が成立しない要因として、捨子への領主による助成が存在していないことが考えられる。

そこで、本稿では、三重県域における近世領主法の中に、どのような形で捨子に対する取り扱い規程が存在するのか、また、捨子の取り扱いの実際例をどの程度発掘できるかについての資料的な検討を加えていきたい。

検討の手掛かりを、三重県地域史における自治体史を中心とした刊本史料と通史記述に求めるところから始めていきたい。

I 元禄期の捨子禁令

我が国における捨子について、古代・中世の事例は、それが広汎に行われる「慣行」であり、マビキ行為の一環として見なされていたことを示している。

9世紀の平安京では捨子が日常化していた。「政治要略」の貞観9年(867)3月7日の条には「京中諸人捨男児於道路頭、遂為犬鳥見害喫…宜検非違使毎見此事…送居施薬院、准其状必申官者」⁴⁾とあるように、捨子は犬鳥に喰われる運命にあった。

戦国期にあっても、捨子がマビキと同一の領域に属していることは、フロイスの『日本史』第28章の次のような記述に示されている⁵⁾。

日本では婦人の堕胎はきわめて頻繁で…しかも、何びともそれを不思議とは思わぬのが習わしである。ある婦人達は、出産後、児の首に足をのせて窒息死せしめ、別のは、ある種の薬草を飲み、それによって堕胎に導く。…もし母親が、出産後、捨てようと思う児に対して、なお幾ばくかの人情味を示そうとするならば、彼女らは、児たちを岸に置き、潮が満ちてその児らを完全に殺すようにするか、それとも濠に投げる。通常は犬が来てそれらを食べるのである

ここでは、産児を海岸に捨てたり濠に投げ捨てる行為を、マビキに比して幾ばくか人情味のある行為と見ているが、捨子は基本的にマビキと同質の行為としてとらえられている。

こうした状況は江戸期に入っても継続していた。井原西鶴の『好色一代男』には、世之介が後家に産ませた赤児を籠に入れて、京都の六角堂に捨てに行く場面が描かれている。そこで捨てられた子は「うき秋よるの霜、朝の風にいたみ、かぎりのしるゝ命を、犬も不思議に喰残してありける」⁶⁾と、犬にも食われずに生き延びて好色二代男になるのだが、六角堂に捨てられるということは、野犬に喰われることに他ならなかった。この点では、フロイスが見た濠に投げ捨てられて野犬に喰われる捨子たちの状況、すなわち捨子とはマビキのバリエーションであり、産児の遺棄の一形態だという状況が続いていることを示している。

しかしながら捨子の置かれた状況は、生類憐れみの令の発布によって根本的に転換することになった。貞享4年(1687)4月に発令された、いわゆる「生類憐れみの令」は初ケ条に「捨子有之候ハ、早速不及届、其所之者いたハリ置、直ニ養候か、又ハ望之者有之候ハ、可遣候、急度不及付届候事」⁷⁾という条文が置かれており、ここでは、捨子があった場合、役人への届出よりも、まずは拾いあげた場所で保護すべき事を命じ、他所への養子に遣わす場合もいちいち届け出るにおよばないとしていた。

これは、したがって捨子禁令というよりも捨子保護令というべきものであった。その後、元禄3年(1690)10月には「此上捨子仕候ハ、急度曲事たるへき者也」⁸⁾と捨子禁止が単独の法令として発布されている。

Ⅱ 生類憐れみの令以降の捨子法制

貞享4年の生類憐れみの令、元禄3年の捨子禁令は画期的な法令であり、全国の諸大名領でもこれにならって捨子禁令が出されることになるが、幕令や代官史料に注目して、その後の捨子関連法規を見てみると、表A「捨子関係法令」に示した様になる。

表A 捨子関係法令

年 号	西 暦	内 容	出 典
貞享4年	1687	捨子があった場合、いちいち届け出ずに、養育第一にとりかはるべし。(いわゆる生類憐れみの令の初ケ条)	江戸町触集成2巻
元禄3年	1690	此上捨子仕候ハ、急度曲事たるべき者也	徳川禁令考後編
元禄7年	1694	捨子有之は養育仕置、養子ニ望申者御座候ハ、遣し可申候、是又御訴申上候ニ不及候由、前方御触御座候事	江戸町触集成2巻
元禄9年	1696	今後は、地借り店借りが妊娠したら、流産や3才迄の死亡は大屋・家主へ届け出ること。	御触書寛保集成
元禄9年	1696	向後は地借り店借りの者、子をはらみ候ハ、大屋地主江相知らせ、3才迄に死亡するか、養子にした場合は大屋地主へ届け出て許可を受けること。	江戸町触集成2巻
元禄9年	1696	3才以下の子供も登録して、監視するように。	御触書寛保集成
元禄13年	1700	いまもって捨子が絶えないので、捨子に対しては曲事として処罰する。	御触書寛保集成
元禄15年	1702	元禄13年令と同文	御触書寛保集成
宝永元年	1703	今後は、捨子は捨て親のみならず、五人組・家主まで処罰する。	御触書寛保集成
享保19年	1734	捨子の取り遣りは禁止だが、やむを得ない場合は、10才迄のうちならば、最初に貰った場所の奉行所へ届け出ること。	徳川禁令考後編
寛保2年	1742	養育金付きで捨子を貰い、さらに棄てた者は引き回しの上獄門。斬り殺し、絞め殺しの場合は引き回しの上磔。捨子のたらい回しは当人所払、家主・五人組は過料。	徳川禁令考別巻
天明5年	1785	密通で産んだ二歳の子を捨子した件に付、捨て親は30日押し込み、密通相手は30日手鎖、捨子は親類へ引渡の裁許	徳川禁令考後編
天明5年	1785	養育中の捨子のゆくえしれずにもかかわらず尋出なかった場合は、養育人過料の上急度叱り。	御代官伺類集書抜
天明6年	1786	享保19年令の10才以上についての解釈は、10才以上の場合でも報告義務がないわけではないと修正。	徳川禁令考後編
天保5年	1834	捨子を引きうけた一家が欠落したのを尋出さなかった家主は、過料のうえ急度叱り。	御代官伺類集書抜
天保15年	1844	乳離れ後間もない捨子を僧侶の弟子にすることは不当。	御代官伺類集書抜

*「御代官伺類集書抜」は長崎県立歴史文化館所蔵長崎奉行所史料

元禄3年の捨子禁令以後も、元禄13年、15年と同趣旨の触が出されている⁹⁾。さらに、宝永元年9月には捨て親のみならず、五人組・家主まで処罰するとして捨子制禁が強化されてい

る¹⁰⁾。捨子行為に対する処罰はその後も強化されていて、寛保2年には養育金付で捨子を養子として引き上げた後に棄てた者は引き回しの上獄門に、捨子を斬殺・絞殺した者は引き回しの上磔、捨子を回し捨てにした者は当人所払、家主・五人組は過料とした¹¹⁾。

実際の裁許においては、天明5年1月の事例では、密通で産んだ二歳の子を捨てたケースでは、捨て親が30日の押し込み、密通相手は30日の手鎖として、捨子は親類へ引き渡すことになった¹²⁾。

元禄3年10月の捨子禁令の触が出されると、江戸ではこれを具体化するために、当歳から7才迄の子供の死亡・奉公・養子・引越の経歴を記録することと、捨子を発見した際には、番所へ連絡することを町触で定めている¹³⁾。

元禄7年の江戸町触では捨子を養子に出す場合は届出は必要ないとしている。その後、享保19年には捨子の取り遣りは禁止するが、やむを得ない場合は11歳になるまではこれを認め、所の奉行所へ届け出ることを規定している¹⁴⁾。

以上のように、捨子禁令自体は、大きな変更を加えられることなく継続しているが、捨子をした者に対する処分は、種々のケースが生じるにしたがって、細分化されていていっている。とりわけ捨子を養子として貰い請けた者が不当な取り扱いをした場合の処罰は厳格化の方向を辿っていったという事はいえるだろう。

また、捨子が保護されることは捨子の増加を生じさせ、それを養育する上での町方の負担の増加が大きな問題となっていることも確認出来る¹⁵⁾。

ただ、全般的にみて、幕府による公的な補助が捨子に対して行われるということは無かったようである。公権力としては捨子行為の厳罰化と捨子の保護を町在に対して命じるだけであったから、実際に捨子を養育したり、養親を捜して縁付かせたりするのは、町在の負担となっていた。

Ⅲ 県域内諸藩における捨子禁令

三重県域内での捨子禁令や捨子の実際上の処理についての事例発掘は全く進んでいないが、既刊の自治体史や史料集などから、若干の事例を収集することができた。

表B「三重県域内諸藩における捨子規程」は、現時点で確認出来る捨子禁令記事の一覧である。項目区分で「法令」としたのは、領主による捨子禁令や、捨子行為に対する処罰、捨子の養育についての指示などである。「内規」としたのは、領主による捨子関係の規程を受けて、町在でそれを実際に運用するに当たっての取り決めなどである。

1 捨子禁令

県域内各藩における捨子禁令についてみると、貞享4年の生類憐れみの令發布を受けて、亀山藩・津藩において捨子禁令が出されている。捨子禁令が出された貞享4年4月11日の1週間後の18日に亀山藩は「一 捨子有之侯侯ハ、早速不及届、其所のものいたはり置、直に養侯歟、

表B「三重県域内諸藩における捨子規程」

年 代	西暦	藩名	項目	記 述	資 料 名	出 典
貞享4年4月18日	1687	龜山藩	法令	一捨子有之候候ハ、早速不及届、其所のものいたはり置、直に養候歟、又ハ届之者有之候ハ、可遣候、急度不及付届置事		九五五集 巻第四上
貞享4年4月22日	1687	津藩	法令	一捨子御制禁并鳥類奇類之事		永保記事略 二
貞享4年4月	1687	津藩	法令	一捨子在之候は、早速不及届、其所の者いたわり置直に養ひ候歟又は望の者有之候は、可遣候、急度不及付届事。	覚	津市史第1巻
元禄3年9月6日	1690	津藩	法令	一捨子弥御制禁之事		永保記事略 二
元禄3年10月28日	1690	龜山藩	法令	覚 捨子いたし候事、弥御制禁ニ候、養育なりかたきわけ有之候ハ、奉公人は其主人、御料ハ御代官手代、私領ハ其村之名主五人組、町方ハ其所之名主五人組へ其品申出へし、はごくミなりかたきニおみてハ、其所にて養育可仕候、此上捨子仕候ハ、急度曲事たるべき者也、 午十月日 右之通被仰出候之間、堅可相守者也、 午十月廿八日		九五五集 巻第四下
元禄5年4月13日	1692	紀州藩	内規	一 在中ニ若捨子有之主不出時養申儀、其一村頭ニ仕候てハ致難儀有之ニ付、大庄屋一組切之在賄ニ致候客ニ相極候由、紀州にてハちのミ子を捨候も有之、在にてちもちを置候由、ケ様之入用小村にてハ致にくき儀故、仲間寄合相談之上如此被申候由、此旨落合重蔵殿より其元へ可被申遣候得共、始て之儀ニ候得ハ、開口弥太郎方より拙者方へ被申越其元へも通し有之候様ニ致候得ト重蔵殿被申候由、弥太郎方より申来候ニ付、如此ニ御座候已上 四月十三日 安富与六兵衛 三井孫助様	万蔵留 ①	玉城町史 近世史料集8
元禄13年8月7日	1700	津藩	法令	一捨子御制禁之義 公儀より之御書付来候事		永保記事略 二
正徳元年	1711	桑名藩	法令	一、捨子御停止之間養育なりかたき子細有之者、庄屋・五人組ニ其品申断、委細吟味之上違奉行所可受差廻ヲ、捨馬無之様ニ常々入念ヲ申付へし、自然放馬・捨馬有之時ハ其支配人江早々可申遣事	条々	三重県史料編近世3上
享保11年4月	1726	鳥羽藩	法令	一 捨子不可致候、若外より捨候事有之は、其村中として可致介抱事	鳥羽藩御条目	武藤『三重県における近世五人組資料集』
享保11年	1726	鳥羽藩	法令	一 捨子不可致候、若外より捨候事有之ハ其村中として可致介抱事	御条目享	松阪市史11巻
安永4年7月	1775	幕領	法令	一 捨子堅不可仕、若他所より捨置候ハ、村中ニ而養育致可仕遣事	御仕置五人組帳	四日市市史第8巻
天明2年3月15日	1782	吹上藩	法令	一、捨子堅不可仕、若他所之者捨置候ハ、村中ニ而養育致早速可仕遣事	御仕置五人組帳	三重県史料編近世3上
寛政7年1月	1795	紀州藩	内規	一 町内ニ捨子亦は行きたおれ者等見籍候ハ、早速追払可申事、万一不存候而右体之儀有之候節ハ諸入用町懸之客ニ候、尤其節ハ町役人より指図も可有之客ニ候、右等ハ組頭寄合可有事	町懸寄合之上相定書 平生町中村家文書	松阪市史第13巻
享和元年	1801 9999	幕領	法令	一 捨子堅不可仕、若他所より捨置候ハ、村中ニ而養育致可仕遣事	申渡	四日市市史第8巻
文化6年3月	1801	幕領	法令	一 捨子堅不可仕、若他所より捨置候ハ、村中ニ而養育致可仕遣事	勢州三重郡四日市町五人組御仕置帳	四日市市史第8巻
文化14年5月	1817	紀州藩	内規	町人公事訴訟金銀出入其外都而相手取候願書差出度共は、向後五人組付添町奉行所江罷出、願書当人よりさし出させ可申候……右等之外盗賊ニ逢い落し物拾ひ物捨子旅人病死行倒者乱心怪我人異死等其外何ニ而も町中ニ而指懸り候儀之届は、是迄町年寄共より道心組頭へ差出候事ニ候得とも、自今は町奉行所江町年寄共より直ニ差出し可申候…… …… 一 すて子断 右向後町役人共より町奉行所江直ニ可差出筋……	町人公事訴訟心得 平生町中村家文書	松阪市史第13巻
文政7年正月	1824	桑名藩	法令	一、赤子随分大切ニ養育いたし、人別を増養事ニ身をゆだね家業繁昌を專要ニ可心得、万一人情乏たかひ不実なる所棄有之者、其時宜ニよりて村役人より支配へ可訴出事、附捨子堅不可致、若他所之者捨置候ハ、所之者致養育置、早速仕遣可致事	五人組掟書	三重県史料編近世3上
天保9年5月28日	1838	鳥羽藩	法令	一、捨子不可致候、若外よりすて候事有之者其村中として可致介抱事	稲垣対馬守様御代御法式御条目	三重県史料編近世3下
天保9年10月	1838	鳥羽藩	法令	一 捨子不可致候、若外よりすて候事有之は、其村中として可致介抱事	願書并諸用之控法田文書	松阪市史13巻
天保14年3月	1843	幕領	法令	一 捨子堅不可仕、若他所より捨置候ハ、村中ニ而養育致可仕遣事	五人組御仕置帳 勢州朝明郡川北村	四日市市史第9巻
嘉永元年10月	1848	津藩	内規	(文化13年の趣旨につき)然る処捨子の者翌年年齢相増候故願御救済き候定法に有之候得共、十一二歳に相成候ても手押或は奉公等も得致さる向極難儀に而養育出来かたき者は格別の御詳議を以て爾來は御救可被下客に候間、別紙に難儀の訳相認め願書差出可申其節々取願の上御救被下候事		津市史第2巻
嘉永3年3月	1850	幕領	法令	一 捨子不可仕、若他所之者捨置候ハ、村中ニ而致養育早速仕遣可仕事	五人組仕置帳	多度町史資料編2
明治3年5月	1870	神戸藩	法令	一 其係之土地行倒人・寛死人并棄子等有之候ハ、早速可申出事	御布令書 高岡村扣	鈴鹿市史第5巻
明治3年6月	1870	鳥羽藩	法令	一 捨子致すへからず 若外より捨候事これあらハ其村ニ而介抱致し置早々可届出事 附 墮胎之儀御制禁之通堅可相守事	郷中制法	小俣町史史料編
明治3年	1870	忍藩	法令	一 捨子・墮胎堅制禁之、万一御法を犯し、他より相頼るゝに於てハ、急度可申付事 但 捨子有之節は、村内申合養育致し置、可届出事	忍藩郷中制法	四日市市史第9巻

又ハ届之者有之候ハ、可遣候、急度不及付届置事」と幕令に準拠した捨子禁令を出している¹⁶⁾。津藩も4月22日に「一 捨子在之候ハ、早速不及届、其所の者いたわり置直に養ひ候歟又は望の者有之候ハ、可遣候、急度不及付届事。」¹⁷⁾と同文の触を出しており、いずれも幕令に準拠したものであった。

元禄3年10月の幕府捨子禁令は

捨子いたし候事、弥御制禁ニ候、養育なりかたきわけ有之候ハ、奉公人は其主人、御料ハ御代官手代、私領ハ其村之名主五人組、町方ハ其所之名主五人組ヘ其品申出ヘし、はごくミなりかたきニおゐてハ、其所ニて養育可仕候、此上捨子仕候ハ、急度曲事たるへき者也¹⁸⁾

とするものであったが、亀山藩は、10月28日にこの禁令を受けて「右之通被仰出候之間、堅可相守者也」と領内に触れている¹⁹⁾。

津藩においては、『永保記事略』に「元禄三午九月六日 一 捨子弥御制禁之事」という記事が見られるのだが²⁰⁾、幕府の触は10月付けであるから、この記事の日付はなお検討する必要がある。

『永保記事略』には元禄13年8月7日の記事に「一 捨子御制禁之義 公儀より之御書付来候事」²¹⁾と見えるが、これは、同年7月の幕府触書を受けた規程であると思われる。

津藩・亀山藩については、これ以後の捨子禁令を確認することが出来ない。

その他の諸藩についてみると、桑名藩においては正徳元年の「条々」において「一、捨子御停止之間養育なりかたき子細於有之者、庄屋・五人組ニ其品申断、委細吟味之上達奉行所可受差図ヲ、捨馬無之様ニ常々入念ヲ申付ヘし、自然放馬・捨馬有之時ハ其支配人江早々可申達事」と記されている²²⁾。この「条々」は、久松松平氏が越後高田へ転封された後へ入った奥平松平氏によって入封の翌年に発布された農政の根本法令であって、五人組帳前書に相当すると思われるが、捨子禁令についてはそれ以前から触れられていたものを改めて記載したと考えるべきだろう。

桑名藩の文政7年1月の五人組掟書には「一、赤子随分大切ニ養育いたし、人別を増農事ニ身をゆだね家業繁昌を専要ニ可心得、万一人情ニたかひ不実なる所業有之者、其時宜ニよりて村役人より支配ヘ可訴出事 附、捨子堅不可致、若他所之者捨置候ハ、所之者致養育置、早速注進可致事」という捨子禁令が見られる²³⁾。この掟書は奥平松平氏が武蔵忍に転封した後に白川から再入封した久松松平氏によって定められたものである。したがって、奥平松平氏の「条々」の記載とは異なり、赤子養育についての規程の「附」として記されており、捨馬などの条項は省略されている。ここからすると、文政7年の五人組掟書は白河時代に作成されたものを桑名に持ち込んだものとみるべきかもしれない。

鳥羽藩については、享保11年4月の「鳥羽藩御条目」に「一 捨子不可致候、若外より捨候事有之は、其村中として可致介抱事」と記されているのが初見であり²⁴⁾、その後、天保9年5月28日の「稲垣対馬守様御代御法式御条目」に「一、捨子不可致候、若外よりすて候事有之者

其村中として可致介抱事」と記されており²⁵⁾、これは鳥羽藩志州領の記録であるが、同年 10 月の鳥羽藩勢州領法田村の「願書并諸用之控」にも同文が記載されている²⁶⁾。文言としては、享保 11 年のものと同一であるから、新たな捨子禁令が追加されることはなかったとおもわれる。

しかし、明治 3 年 6 月の鳥羽藩勢州領「郷中制法」では「一 捨子致すへからず 若外より捨候事これあらハ其村ニ而介抱致し置早々可届出事 附 墮胎之儀御制禁之通堅可相守事」となっていて、墮胎制禁が附として追加されている²⁷⁾。これは、明治政府が明治元年 12 月に布告した「産婆ノ売薬世話及墮胎等ノ取締方」²⁸⁾、いわゆる墮胎禁止令を受けての追加規程だと考えられるが、この墮胎禁止規定が捨子禁令への追加として行われているということは、捨子と墮胎の近接性を鳥羽藩が認めていたという事になるかも知れない。この点に関わっては、同年の忍藩の「郡中制法」にも「一 捨子・墮胎堅制禁之、万一御法を犯し、他より相踰るゝに於てハ、急度可申付事 但 捨子有之節は、村内申合養育致し置、可届出事」²⁹⁾と、捨子と墮胎を並べて制禁の対象にしており、捨子養育は但書きの方に入れられるという点で、捨子と墮胎の位置が鳥羽藩の者とは逆転している。また、同年 5 月の神戸藩の布令では「一 其係之土地行倒人・変死人并棄子等有之候ハ、早速可申出事」と記されており³⁰⁾、捨子は行倒人と一括されている。この例では、恤救規則にいたる保護の対象として捨子を見る認識が示されている。

いずれにせよ、県域内諸藩のうちいくつかの藩では捨子と墮胎の近接性が意識されていたとみることができる。

その他、天明 2 年 3 月の吹上藩の御仕置五人組帳、また安永 4 年、享和元年、文化 6 年、天保 14 年、嘉永 3 年の幕領の五人組帳には何れも「一、捨子堅不可仕、若他所之者捨置候ハ、村中ニ而養育致早速可註進事」という文言が記されている³¹⁾。

以上のように、県域内諸藩の捨子禁令は、貞享 4 年令、元禄 3 年令、同 13 年令などの幕府の捨子禁令に準拠して出されており、近世期を通じて、新たな規程が加わるということはなく、特に、領主による保護救恤の為の養育費の支給の規程は全く見られない、この点では島原藩等の例とは対照的である。

2 内規

県域内諸藩の内、紀州藩については捨子禁令の規定を見いだせていないが、捨子禁令を実体化するための内規を確認することができる。

紀州藩田丸領の大庄屋記録である「万歳留」の元禄 5 年 4 月 12 日の条には次のような記述がある。

一 在中ニ若捨子有之主不出時養申儀、其一村賄ニ仕候てハ致難儀有之ニ付、大庄屋一組切之在賄ニ致候筈ニ相極候由、紀州ニてハちのミ子を捨候も有之、在ニてちもちを置候由、ケ様之入用小村ニてハ致にくき儀故、仲間寄合相談之上如此被申談候由、此旨落合重蔵殿より其元へ可被申遣候得共、始て之儀ニ候得ハ、関口弥太郎方より拙

者方へ被申越其元へも通し有之候様ニ致候得ト重蔵殿被申候由、弥太郎方より申来候
ニ付、如此ニ御座候已上

四月十三日 安富与六兵衛

三井孫助様³²⁾

元禄3年令を受けた捨子禁令では、捨子の養育は拾いあげた所の者が第一義的にになうのであって、他所へ養子に遣わすなどは役人に届け出る必要があった。この記事では、その様な費用を一村賄にすることはその村に大きな費用負担を強いることになる」と指摘し、紀州における捨子が乳飲み子である場合には「ちもち」＝乳持ちを手当てしなければならず、それらの費用を小村が負担する事は困難であるとして、大庄屋一組切、つまり大庄屋の支配単位である組の入用とすることが取り決められているのである。

他方、寛政7年1月の松坂町惣寄合の「定書」では

一 町内ニ捨子亦是行きたおれ者等見請候ハ、早速追払可申事、万一不存候而右体之儀有之候節ハ諸入用町懸之筈ニ候、尤其節ハ町役人より指図も可有之筈ニ候、右等ハ組頭寄合可有事³³⁾

と申し合わされており、そこでは、捨子や行倒人を見掛けたら、まずは町内から追い出す事とされ、諸入用については町懸とされている。捨子禁令の趣旨からすれば、捨子を追い払うというのは禁じられている行為の筈だが、実態としては町の負担を免れるために、他所へたらい回しにすることが慣行化していたともみえる。

捨子追い払い規程については、それがどの程度実現していたのかは不明だが、町在にとっては、捨子の保護・養育にかかる費用をどう負担して行くかが最大の課題であったことは確認出来るだろう。

IV 県域内諸藩における捨子の事例について

今回、確認できた捨子の事例は表C「県域内諸藩の捨子事例」に示したように、元禄3年から明治3年迄の期間で12件あった。藩領域別で見れば、紀州藩田丸領2件、同松坂領6件、津藩伊賀領4件であり、他の藩の事例はまだ発見できていない。

これらのうち、町場の事例は、上野町3件、名張町1件、松坂町3件、田丸町1件であり、農村部の事例が4件となっている。事例数が少ないため、概括的なことは言いえないが、いくつか興味深い特徴点を拾い出すことが出来る。

名張町の例を別にすれば、上野町の3件はいずれも武家地へ捨てられているが、一件は屋敷の境に、1件は門前へ、1件は水堀であり、門前へ捨てられた目当捨てと思われる事例は少ない。

他方、松坂町内の捨子の事例3件の内、2件は魚町長谷川家の軒下に捨てられている。嘉永3年の事例では、出生後1年程の男子が夜間に捨てられている。文久2年の例では、生後2ヶ月程の乳児が夜間に捨てられている。もう1件の日野町の事例では、生後30日程の女子が明け方に捨てられている。何れも、夜間・払暁に軒先へ捨てる、目当て捨てであると思われる、出生直

後ではないことから、養育に差詰まって長谷川家のような豪商を頼って捨てたのではないかと
思われる。

表C「三重県域内諸藩の捨子事例」

年 代	西暦	藩名	項目	記 述	資 料 名	出 典
元禄3年12月17日	1670	津藩	伊賀領	一藤堂長兵衛下屋敷と宮部奎鉄炮屋敷之境ニ捨子有之候事		永保記事略 二
享保18年10月	1733	紀州藩	田九領	佐田新田(今の新田町)浅間社(もと孔子廟のあったところ)馬場(旧城東中学校前)に捨子あり。新田町喜兵衛に遺す。	玉城町抜書	玉城町史2
元文1年2月25日	1736	紀州藩	田九領	二月廿五日 天氣能 一 去ル廿一日夜、上町森田清右衛門近所ノ通筋ニ、二才斗之男子ヲ捨有之近所之者見付候、先当分非人番方へ差置せ申候由、右捨子ノ儀在町并御知行所之内有之候節、大庄や方へ申聞候事も無之候由、永山源助申候由、右捨子望申候者も有之候ハ、少々金子ヲ付ケ遺し可然哉ノ儀、先年新田町ニ有之節も金子添、佐田村之者もらい申候 …… 二月廿六日 天氣能 一 上町之捨子之儀、御領分中郷村之者肝煎にて、烏羽領村松村之者養申度と申候由ニ付、今日遣申候由、尤金子武歩差添	中村次郎右衛門家日記	玉城町史 近世史料集7
宝暦7年10月29日夜	1757	津藩	伊賀領	一 北嶋玄嗣門前捨子之事 段々尋候へ共捨候者不相知、三之町辻助太夫借屋与八玄朔方より遣候由		庁事項編
宝暦10年10月27日	1760	津藩	伊賀領	一 丸之内土手輪九右衛門文右衛門間之水堀へ捨子在之		庁事項編
安永3年1月11日	1774	紀州藩	松坂領	幼女捨子 久保村あもへと申所ニ二三歳計之女子捨有之由願出候ニ付、相違候所、近在心当り之者無之哉相触候様被仰聞候間、其時之心当り之者無之哉有無之品来ル十四日迄会所へ書付御指出可有之候、已上 正月十一日 大庄屋中	西黒部村松坂領東岸江組御用留西黒部文書	松阪市史第13巻
文化6年1月18日	1809	津藩	伊賀領	一 名張新町捨子之儀申出候事		庁事項編7
文化13年	1816	津藩	勢州領	御領下多子の者御救の儀、文化十三年、厚き思召を以て仰出されの御主意も有之儀一統敬承居可申候、拾歳以下の子供三人以上有之、養育出来かたき者は御救可被下害に候、……		津市史第2巻
天保5年4月16日	1834	紀州藩	松坂領	其組市場之庄村榮蔵控之敷中ニ、去ル十二日之夜捨子有之候与之品に付、書付相違候事候、右は心当り之者も無之哉、近村相調有無之儀村役人共書付以可被相違候、依之申遣候、以上 四月十六日 前田楠之右衛門 青木半兵衛殿 口上 一 松坂領市場之庄村榮蔵控之敷中ニ、捨子御座候由、村々相調へ有無書付を以可申出旨、御通之趣承知仕候、 此段上之庄村之儀、小前末々迄相調申候処捨子いたし候ものハ勿論心当りもの等無御座候、依之申上候、以上 午四月 村役人 青木半兵衛殿	天保五年午正月御用留 上之庄村庄屋中西善三郎、中西六次郎	三雲町史3
嘉永3年8月15日	1850	紀州藩	松坂領	捨子調 一 当所魚町長谷川治郎兵衛軒下二十四日夜九時頃、出生より凡一ヶ年程相立候様相見候男子捨有之候由候間、近在心当り之者相調様御通出候間、其村々心当り有無左村名之脇へ書記、急々順違迄済より会所へ戻し可被申候、依之申遣候、已上 八月十五日 大庄屋中 村々庄屋肝煎中	捨子調 岩崎家御用留	松阪市史第13巻
文久2年9月5日	1862	紀州藩	松坂領	日野町商家軒下に捨子 今晩八時頃日野町蔵屋勘兵衛軒下へ、出生より凡三十日余相立候女子捨有之候旨申出候間、当町心当り有無申出之様、大年寄え可相違事 九月五日 竹内佳次郎	御用留 小津家	松阪市史第13巻
文久2年9月16日	1862	紀州藩	松坂領	魚町長谷川家軒先に捨子 一 魚町長谷川治郎兵衛軒下二昨夜五ツ半時頃、出生より六十日程立候様相見候男子捨有之候旨申出候付、跡々之通当町心当り有無之儀申出候様大年寄共え可被相違候事 九月十八日 竹内佳次郎	御用留 小津家	松阪市史第13巻
明治3年10月3日	1870	紀州藩	松坂領	捨子取調 十月五日廻り 当組高町屋村端宮之腰に出生より一兩日も相立候男子捨有之段違出候付、至急村々取調させ否相違し可申旨御通出候間、其段相心得差状早々御取調否村名之脇へ認メ入、急々順違迄済より戻し可被申候、已上 橋本弥七郎 十月三日 大津 田原 垣鼻 下村 上川 豊原 右村々庄屋肝煎中 心当り之者無御座候	捨子取調 酒井家御用留	松阪市史第13巻

田丸町の事例は「中村次郎右衛門家日記」に比較的详细な記録が残されている。

二月廿五日 天気能

一 去ル廿一日夜、上町森田清右衛門近所ノ通筋ニ、二才斗之男子ヲ捨有之近所之者見付候、先当分非人番方へ差置せ申候由、右捨子ノ儀在町并御知行所之内有之候節、大庄や方へ申聞候事も無之候由、永山源助申候由、右捨子望申候者も有之候ハ、少々金子ヲ付ケ遣し可然哉ノ儀、先年新田町ニ有之節も金子添、佐田村之者もらい申候……

二月廿六日 天気能

一 上町之捨子之儀、御領分中郷村之者肝煎ニて、鳥羽領村松村之者養申度と申候由ニ付、今日遣申候由、尤金子貳歩差添³⁴⁾

元文元年2月21日の夜に町内の上町通り筋へ2歳程の男子が捨てられているのが見つかり、取りあえず、非人番方へ差し置いた。松坂領の内規に従えば、捨て親の有無を大庄屋が周辺へ聞き合わせる事になっているが、それを省略し、享保18年の佐田新田の捨子引請の際の例に倣って、若干の金子を附けた上で引取先を探すことになり、26日に中郷村の者の斡旋で、鳥羽領村松村の者へ金2分を附けて引き取って貰うことになった、というのである。

ところが、27日の記事に因れば、事情はもう少し複雑であった。

二月廿七日 天気能

一 去ル十七日之夜上町西ノ入口町家ノ前、但し西通り角之辺、□□□□近所通筋筋より内、東回り之土手きハニ、男子二三歳計之子夜中ニ捨有之付、ほんたわら入置仕、其体非人之捨候様子ニも相見申候由、近所之者夜中ニ見付候由、翌日勝田町非人番方へ右之子差置させ申候由、然ル所御領分中郷村之者世話ニて、昨日村松村之藤兵衛ト申者養い申候由、右遣し候ニ付、金子貳分右養いし者ニ、子ニ付ケ遣仕申候由、右金子之儀ハ田丸町之者より出し候様ニも如何ニ有之ニ付、何レ共ノ筋筋よりにては御所筋か御救金之内、右之筋よりも出し候方ニて有之哉之由、今日寄合之節対談有之由、作野清右衛門申候ハ、非人番方へ差出とて、内入用等之義ハ田丸町ノ内より致させ申答之由³⁵⁾

これを見ると、捨てられたのは、21日ではなく17日の夜であり、二三歳の幼児が土手の際に「ほんたわら」に入れられて捨てられていたのがあった。捨てられていた場所や様子から、非人の子が捨てられていた様にも見えたので、18日になって勝田町の非人番方へ捨子を差し置いたのであった。その後、金2歩を附けて村松村の者へ引き取られたことは同じだが、添え金を誰が負担するかで、町の負担にすることに異論が出たことがわかる。異論が出たのは、非人体の捨子を非人番に差し出させたことが理由のようである。結局は、田丸町の負担になったようであるが、記事の内容から見ると、非人身分の者による捨子は、百姓・町人による捨子とは

異なる取り扱いがなされている可能性がある。村松村の者についても非人である可能性があるが、こうした扱いは、非人や穢多身分の者が子供の身分上昇をはかって捨子をするというケースがあったことの反映でもあるだろう。ただ、このケースではこれ以上の事はわからない。

農村部の事例では、社地（享保 18 年佐田新田、明治 3 年高町屋村・生後 1 両日）、藪中（天保 5 年市場庄村）など、目当て捨てでもなく、必ずしも人目に付く訳でもない場所への捨子が行われている。高町屋村の例では出生直後の捨子であるから、養育に差し迫ったというよりも、堕胎の代替行為としての捨子である可能性が高いように思われる。

おわりに―三重県域における捨子事例発掘の課題―

少ない事例ではあるが、12 件について検討した結果として、以下のような点を指摘できるのではないだろうか。第一に、町場への捨子は武家や商家など特定の家の軒先に捨てられ、しかも生後ある程度の期間が経過した後の捨子であるから、武家や富家に引き取らせて、添え金を付けて他家へ養子とすることを期待しての「目当て捨て」が多く、農村部では社地や藪中など、必ずしもすぐに発見できるとは限らない場所へ、出生直後の捨子を行うなど堕胎の代替行為としての性格を持つ可能性があった。

さらに、元文元年の田丸町の例に見るように、穢多身分や非人身分の親が捨子をする場合、百姓や町人を養親とすることで、身分上昇をもくろむケースがあり得た。少なくとも捨てられる側の町在はその様な可能性を認識していた。そして、非人身分の者の捨子であった場合、百姓・町人の捨子とは異なる取り扱いをしていた可能性が高い。

以上のような点については、なお事例の収集を重ねる必要があるが、今回は活字化された文献・資料についての検討であり、それらの資料については抜萃・抄録が多いので、それが事例数の検出の少なさになったと思われる。ただ、今回収集した事例から見ると、宗国史や庁事類編などの藩庁記録よりは、万歳留のような大庄屋記録や各村庄屋文書中の御用留類、小津家御用留のような町年寄記録、中村次郎右衛門日記のような武家日記などを丹念に検索することで、より多くの事例を発掘することが可能である様に思える。引き続いての課題としていきたい。

謝辞

本稿は日本学術振興会による科学研究費助成事業基盤研究（B）一般「行き倒れに関する国際的比較地域史研究―移動する弱者の社会的救済・行政的対応の分析」（研究代表者 藤本清二郎、課題番号 15H03247）による共同研究の成果である。記して感謝したい。

注

- 1) 拙稿「近代マビキ慣行研究の方法的検討」、『地研年報』17 号、2012 年
- 2) 拙稿「マビキと捨子の間」、『地研年報』21 号、2016 年
- 3) 文政 3 年の島原藩の触書には「是迄村町二而、門先キ又ハ屋敷内江捨子有之候節、捨候親

吟味候而モ不相分候間、取揚致養育候段、先々届出候中ニハ身元輕、手当届兼候旨届出候得ハ、鳥目為取、養育致させ候之義も、稀ニハ有之候処」(長崎県編『長崎県史 史料編第二』、吉川弘文館、1964年)とあって、文政3年以前において、捨子の養育費の支給が行われていたことを示している。

- 4) 令宗允亮編『政治要略』巻七十、国史大系第26巻、吉川弘文館、2000年新訂増補版。
- 5) フロイス『日本史』五畿内編Ⅱ第28章、中央公論社、1981年
- 6) 井原西鶴『好色一代男』、巻二「髪きりても捨てられぬ世」、岩波文庫、1955年
- 7) 『御当家令条』巻33、石井良助編『近世法制史料叢書』第二、弘文堂、1939年
- 8) 法制史学会編・石井良助校訂『徳川禁令考』後集第三、創文社、1960年、
- 9) 高柳真三・石井良助編『御触書寛保集成』、岩波書店、1958年、1278頁。『江戸町触集成』第二巻475頁。
- 10) 前掲『御触書寛保集成』1278頁。
- 11) 「棠陰秘鑑」(『徳川禁令考』別巻、創文社、1961年)86頁。
- 12) 前掲『徳川禁令考』後集第三、70頁。
- 13) 近世史料研究会編『江戸町触集成』第2巻、塙書房、1994年、201頁。
- 14) 前掲『徳川禁令考』後集第一、208頁。
- 15) 享保10年11月には、奉行所よりの捨子減少策の諮問に対し、町役人よりは養子に出す場合に養育金を付けるので困窮者が捨子をしやすいとして、捨子を非人手下にするという案が提出されている(近世史料研究会編『江戸町触集成』第4巻、塙書房、1995年、239頁)。
- 16) 『九九五集』巻第四上。
- 17) 上野市古文献刊行会編『永保記事略』二、同朋舎出版部、1974年。
- 18) 注8)参照。
- 19) 前掲『九九五集』巻第四上。
- 20) 前掲『永保記事略』二。
- 21) 前掲『永保記事略』二。
- 22) 三重県編『三重県史資料編』近世3上、三重県、2012年。
- 23) 上掲『三重県史資料編』近世3上。
- 24) 上掲『三重県史資料編』近世3上。
- 25) 武藤和夫編著『三重県における近世五人組史料』、三重県郷土史料刊行会、1965年。
- 26) 松阪市編『松阪市史』第11巻 史料編 近世1 政治、蒼人社、1982年。
- 27) 小俣町史編纂委員会編『小俣町史 史料編』、小俣町、1988年。
- 28) 内閣官報局編『明治年間法令全書』第1巻、原書房、2000年。
- 29) 四日市市編『四日市市史』第9巻 史料編近世Ⅱ、四日市市、1993年。
- 30) 鈴鹿市教育委員会編『鈴鹿市史』第5巻、鈴鹿市役所、1986年。
- 31) 前掲『三重県史資料編』近世3上、四日市市編『四日市市史』第8巻(四日市市、1991年)、

『多度町史』資料編 2 (多度町、2004 年)。

- 32) 三重県玉城町史編纂委員会編『玉城町史』近世史料集 第 8 巻、玉城町、2013 年。
- 33) 松阪市編『松阪市史』第 13 巻 史料編 御用留、蒼人社、1981 年。
- 34) 三重県玉城町史編纂委員会編『玉城町史』近世史料集 第 7 巻、玉城町、2012 年。
- 35) 同上。伏せ字部分は出典のまま。

住民本位の地域包括ケアを探る ——新たな公的医療費抑制策の展開に際して——

長友 薫輝

1. 在宅生活を支える体制づくり

「この状態の患者さんが退院して在宅へ戻ってくるとは思わなかった」。ある開業医の感想だ。以前では考えられなかった状態で在宅生活をスタートする患者が増えているが、地域住民を支える在宅医療・介護の体制はいまだ手探りの状態であるとも明かしてくれた。

「病院完結型」から「地域完結型」へ、「川上」から「川下」へ、という患者の流れと体制づくりを進める国の政策方針が矢継ぎ早に出されてきた。そして、患者を受け止め支える地域においては、「地域包括ケアシステム」を整えることが重要とされ、喫緊の政策課題となっている。

具体的にこの政策課題に取り組むことができるかどうかは、地域によってかなり温度差がある。なお、この温度差について、国の政策方針ではすでに想定済みだ。どれだけの体制を整備できるかは地域にお任せ、医療・介護の現場で奮闘する方々に委ねたという意味でもある。

本稿では「地域包括ケアシステム」の構築をめぐる、医師をはじめとする専門職や自治体職員の苦悩と奮闘、地域住民の姿などを映し出し、住民本位の「地域包括ケア」の道筋を考察していきたい。

2. 「地域包括ケア」をめぐる

「地域包括ケア」とは何か。そもそも住民本位の「地域包括ケア」の理念や考えを提起した、地域での医療・介護・社会福祉などが一体となったまちづくりに焦点を当てたものである。専門職どうしが垣根をつくることなく、患者・利用者である地域住民がそれぞれの施設や自宅を、必要に応じて行ったり来たりできるようにすることを通じて、よりよいケアの体制づくりとつなげる理念・考え方である。つまり「地域包括ケア」とは、現場サイドから提唱されたものである。

一方で、政策方針として打ち出された「地域包括ケアシステム」は、託された使命などで「地域包括ケア」とはやや性質が異なる。「川上」から「川下」へという政策方針の一方通行的なケアを受け止める体制づくりという性格を持ち、なおかつ病床規制を図る「地域医療構想」などの政策動向によって、そのカバーすべき領域を変動させるのが特徴である。そして、基本的には公的医療費抑制という政策上の命題を帯びている。

ただ、こうした状況下で医師をはじめとする医療関係者、介護や社会福祉の現場職員、地域住民そして自治体職員が政策方針として国から出された「地域包括ケアシステム」づくりに関

わることで、問題意識が芽生え、地域から独自にケアの体制づくりをしようというベクトルも形成されつつある。地域を見つめる目が育ちつつある。これは、かつての住民本位の「地域包括ケア」の理念・考え方に通底するのではないかと考えている。

3. 地域づくりのスイッチを入れる

地域づくりに特効薬はない。ただ、講演などでは求められることが多い。「どうすれば住民本位の地域包括ケアに取り組めますか？」はよくある質問で、時には「いま私は何をしたらいいですか？」という率直なご感想を頂くこともある。

たしかに政策動向を正確に把握するだけでも、それなりに時間を要する。そのうえで、どのような行動を取ればよいのか迷うのは仕方がない。その際に大事なことは、どのような視点で取り組むのか、ということになる。

おそらくいま必要とされるのは、政策方針として提示されている「地域包括ケアシステム」づくりに積極的に関わり、住民、専門職、そして自治体とともに地域で独自の住民本位の地域包括ケアを構築するという視点である。

もちろん、公的医療費抑制策の一環である「地域包括ケアシステム」づくりに寄与したくない、という見解は十分に理解できる。ただ、すでに政策が着々と進められている現状を変えることができるのは、地域でどれだけ共同して改善に取り組めるかにある。

医師をはじめとする専門職団体だけでなく、最近では自治会や民生委員など、地域に由来から組織されている団体からの講演依頼が増えている。自治体からの要請を契機に「地域包括ケアシステム」づくりに関わっていかなければならないのでは、という問題意識が醸成されつつあるようだ。

4. 介護保険から「卒業」し、地域活動に「デビュー」する

政策方針によって、住民にとって最も近い行政機関である市町村が、「地域包括ケアシステム」の構築に関わらざるを得なくなった。住民の要求や専門職団体の考え方を反映させることができる条件が生まれつつある。一方で、市町村の力量が問われる。だからこそ、自治体が専門職や地域住民とともに、地域の医療保障・介護保障に関する共通認識を図り、将来像を描いていくことが重要となる。

地域の介護保障について、なかでも介護保険のいわゆる「総合事業化」に注目したい。2017年4月から介護保険給付サービスの一部が市町村の事業へと移行した。「介護予防・日常生活支援総合事業」（総合事業）は要支援1・2の訪問介護（ホームヘルプサービス）、通所介護（デイサービス）を保険給付から外して市町村の地域支援事業とするものである。すでに先行して実施し、「地域包括ケアシステム」づくりに取り組んでいる自治体がいくつかある。

「介護保険から『卒業』し、地域活動に『デビュー』する」というのは「地域包括ケアシステム」の先進地とされる三重県桑名市の「地域包括ケア計画」の骨子だ。厚労省から派遣され

た当時の副市長が牽引して制度設計を行い、全国各地から視察が相次いだ。

ところが、懸念すべき実態が浮かび上がっている。高齢者数の自然増に対して要介護認定率の低下、介護保険給付額の低下、通所介護事業所の減収等が起きていることが明らかとなった。さらには自費サービスでの利用者増、介護労働者の離職などが起きているのではという指摘がある。「地域包括ケアシステム」の先進地とされる自治体で何が起きているのだろうか。

5. 多様なサービスへの移行は可能か？

桑名市の「地域包括ケア計画」の骨子は「介護保険から『卒業』し、地域活動に『デビュー』する」ことにある。これはどのような意味であるのか。まずは受け皿となる「地域活動に『デビュー』する」ことは可能なのだろうか。実態から考えてみたい。

「総合事業」は要支援1・2の訪問介護、通所介護を保険給付から外して市町村の地域支援事業とするものだ。桑名市においては現行の訪問介護、通所介護のいわゆる「相当サービス」以外に、多様なサービスへの移行を図ることを目的に「多様なサービス（サービス B-D）」を位置づけた。

さて、その後、どのようなになったのか。1年間を経過した桑名市の自己評価によると、「通所型サービス B」は自己評価として◎または○となっているが、その他は×となっている（「訪問型サービス B」「訪問型サービス C」「訪問型サービス D」「通所型サービス C」）。つまり、従来のサービスを代替する多様なサービスが受け皿とはまだなり得ていないということを示している。

もちろん、1年間という短い期間で成果を出すことは容易ではないものの、多様なサービスへの移行を進めつつ、実際の介護を必要とする実態への対応が何より急務となっていることがわかる。さらには、従来のサービスの受け皿を、地域づくりの一環として整備を進めることが重要であることを示している。

6. 「卒業」は可能か？

一方、桑名市の「地域包括ケア計画」の骨子の「介護保険から『卒業』」の実態を見ておきたい。

市内高齢者数の自然増に対して要介護認定率が低下している。2014年4月の認定率は16.01%、2015年4月は15.33%、2016年4月は14.12%と着実に低下する傾向を見ることができる。認定率の低下と連動するように、介護保険の保険給付額も低下している。

当然のことながら、例えば通所介護事業所の減収等が起きており、介護職員の処遇改善どころか悪化となるのではないかと、自費サービス利用による自己負担増が起きているのではないかとといった事態が懸念される。

「介護保険からの『卒業』」を進める仕組みの1つに、市が設置し毎週1回開催されている「地域生活応援会議」がある。同会議の評価指標である「卒業件数」は年間38件で、市による自己評価は△であった。△となった理由は、「卒業」した方のその後の状況が把握できていないという何とも不安なものであった。

7. 先行自治体による「総合事業」の自己評価

桑名市は現行の訪問介護、通所介護のいわゆる「相当サービス」以外に、多様なサービスへの移行を図ることを目的に「多様なサービス（サービスB～D）」を位置づけた。「総合事業」で多様なサービスの確保や受け皿が整備されたのかどうか、という点が重要となる。基本的には国による「総合事業」の「ガイドライン」に沿った内容であり、その動向に注目が集まっている。

「総合事業」開始から1年を経過した桑名市の自己評価によれば、サービスのほとんどはいまだ整備されずに1年間を経過したことがわかる。◎評価となっている通所型サービスBの「シルバーサロン」について、調査分析をされている村瀬博氏（三重短期大学非常勤講師）によれば、「開催回数が少ない、短時間である、地域偏在がある、送迎がない」ことから、通所介護（デイサービス）に代わる受け皿となり得るかどうかという疑問を投げかけている（村瀬博「要支援サービスの『総合事業』化の現状と問題点ー先行する桑名市の計画と実績から考えるー」『国民医療』No. 331、2016年夏号）。

8. 「総合事業」の課題を共有する

具体的に、デイサービスに代わる受け皿となり得るか、という視点から「シルバーサロン」を考えると、例えば「シルバーサロン」への移動支援を必要とする市民もいるだろう。ところが、桑名市の自己評価結果では、移動支援を担う「サービスD」は×となっている。「シルバーサロン」が開催されていても移動支援がないため、参加できない事態が起きているのではないかと考えるのが妥当であろう。

さらに、村瀬氏は「行政の側から『サロン数等をいくつ増やしたか』ではなく、利用者の側からの評価が不可欠である」と述べている。もちろん、基盤整備には数量的なものも必要となるが、同時に市民の側からの評価も同時に行いながら、住民参加の手立てを講じて、市民の認識水準を高めていく必要もある。

桑名市の「地域包括ケア計画」の骨子は「介護保険から『卒業』し、地域活動に『デビュー』する」ことにある。ところが、「地域活動に『デビュー』する」ための多様なサービスの確保や受け皿の整備は、課題山積の状態であることが桑名市の自己評価からわかる。

先行して「介護予防・日常生活支援総合事業」（総合事業）を展開している自治体の課題の共有化が重要となる。どのように自治体が「地域包括ケアシステム」を構築しようとしているのか、またその中で「総合事業」をどのように位置づけて展開しようと考えているのかに、自治体の取り組む姿勢を確認することができる。

これまでに紹介した三重県桑名市の「地域包括ケア計画」の骨子は「介護保険から『卒業』し、地域活動に『デビュー』する」である。その結果、要介護認定率の低下などの実態があることがわかった。また、「卒業」した方々のフォローがなされていないなどの課題が市の自己評価から判明した。

さらに、その自己評価によると「総合事業」の特徴の1つである「多様なサービス」のほとんどを用意することができず、受け皿づくりの課題があることがわかった。移行して実施する予定であったものが存在しないということは、それだけ地域住民の生活に影響を及ぼすことになる。

9. 「現行相当サービスのみ」の先行自治体

一方で、先行自治体の中では、当初より「現行相当サービス」のみで「総合事業」を展開して実施しているところがある。

千葉県松戸市、岡山県倉敷市、神奈川県横浜市などが挙げられる。移行当初はとりあえず現行相当サービスのみとするなど、多少の違いはあるものの、いずれも「多様なサービス」の展開は導入せずに「総合事業」を実施している点が共通している。

その理由として主に考えられるのは①「多様なサービス」の形成には時間を要すること、②サービスの受け皿がないままに移行するとサービスの安定的供給ができなくなる懸念が生じること、そして③現在の介護保険給付サービスの報酬単価でも厳しい環境で人員確保も大変な介護保険の事業者の廃業などによるサービス減少を加速させる恐れがある、といった点であろう。

「総合事業」において「多様なサービス」の展開は、実際には現行相当サービスよりも報酬単価が低く設定されることになる。サービス事業者にとっては死活問題となる。現行相当サービスの単価よりも低位に設定される。これは「総合事業」ではサービスの内容や単価設定は自治体の裁量であり、さらには利用者負担も決定できることになっているからだ。

一方で、「総合事業」の費用には上限が設定されている。当該自治体の75歳以上の高齢者数の伸び率以下の増加率しか認められない。自治体はこの上限枠内という中での総合事業の展開を考えなければならないという状況にある。

10. 費用上限の設定

これまで地域支援事業には費用の上限が設定されていた。

「介護予防事業」（上限1）と「包括的支援事業（地域包括支援センターの運営）・任意事業」（上限2）の2つの区分で設定。いずれもそれぞれ介護給付費見込み額の2%以内、さらに事業全体では介護給付費の3%以内が上限であった。

改定された介護保険法により、2015年度以降は「新しい総合事業」（新上限1）と「包括的支援事業・任意事業」（新上限2）の2つの区分である。ここでいう包括的支援事業とは、地域包括支援センターの運営に新たに包括的支援事業に加えられた①生活支援体制整備、②認知症施策推進、③在宅医療介護連携、④地域ケア会議推進の4つの事業を含んでいる。

新上限1、新上限2はそれぞれの上限を超えることはできないが、新上限1には「個別判断」、新上限2の新たな包括的支援事業分については「個別協議」の枠組みが設けられた。新上限2の「個別協議」は地域の実情に応じて、地域の取り組みの進捗状況によって標準枠を超えるこ

ともできるという部分である。

「個別協議」の具体例としては、①生活支援体制整備では1つの日常生活圏域に生活支援コーディネーターや協議体を複数配置した場合、②認知症施策推進では認知症初期集中支援チームに関して、市町村の規模が大きく施策の対象者が多く見込まれる場合、③在宅医療介護連携では医療機関数、介護事業者数が多く資源把握の調査を重点的に実施する場合、④地域ケア会議推進では通常の地域ケア会議に加え、支援困難事例など検討する会議を開催する場合などが挙げられている。

11. 「総合事業」と「個別判断」

「総合事業」の費用には上限（新上限1）が設定され、当該市町村の75歳以上の高齢者数の伸び率以下の増加率しか認められない。具体的な上限の原則の計算式（A）は「当該市町村の事業開始の前年度の予防給付と介護予防事業の総額」×「当該市町村の75歳以上の高齢者の伸び率」となっている。

「選択可能な計算式」は、Aから「当該市町村の当該年度の予防給付総額」を引いた額を上限とすることができるというものである。「移行期間中の10%特例」とは2015年度～2017年度までを移行期間とし、事業開始の前年度の費用額に10%を乗じた額の範囲内で「個別判断」を不要とし、翌年度以降は原則の上限のAをその実績額とするというものである。

ただ、原則の上限Aを上回ることが想定されているため、自治体による「個別判断」は認められている。事前を超える予想があることや、事業実施後であっても結果として上限を超えた場合には事後の「個別判断」も認められている。こうした「個別判断」の実例を積み重ねることにより、そもそも地域の実情に応じた政策的対応を進めるという自治体の独自判断が、さらに尊重される体制となる必要がある。

12. 「総合事業」への移行を検証する

「総合事業」の開始から3年目を迎えた桑名市では、2017年4月22日にシンポジウムが開催された。同日には大阪府大東市でも「総合事業」開始から1年を検証する集会が開催されるなど、検証の動きが広がっている。なお、大東市は2016年4月から「総合事業」を先行して実施している。こうした検証の場を契機に、地域の介護保障のあり方を考えたい。

新上限1には「個別判断」、新上限2の新たな包括的支援事業分については「個別協議」の枠組みが設けられた。

自治体による新上限1の「個別判断」は事前を超える予想があることや、事業実施後であっても結果として上限を超えた場合には事後も認められている。2017年度までは「移行期間中の10%特例」もある。また、新上限2の「個別協議」は地域の実情に応じて、地域の取り組みの進捗状況によって標準枠を超えることもできるという部分である。

「個別判断」や「個別協議」の部分が地域の介護保障のあり方にとって重要であるとともに、

そもそも地域支援事業の費用に上限が設定されていること自体が妥当なのかどうかを検証しなければならない。地域住民の生活実態に即したものかどうかが問われるところである。介護を自助努力で、という限界はすでに超えているのではないだろうか。

にもかかわらず、自治体によっては費用の上限を超えないように「みんなで費用抑制を図り、給付を抑えていきましょう」などという資料を作成しているところがある。介護保険や「総合事業」によるサービスの利用抑制を図ることで、地域の介護保障はどうなるのかを検証した上での資料作成には見えない。住民の介護保障などではなく、とにかく費用抑制しか念頭にないのでは、という疑いが生じることのないよう自治体は留意しなければならない。何よりそのような姿勢では、「地域包括ケアシステム」づくりに欠かせない地域住民の参加を得ることは難しいように思われる。

13. 「地域包括ケアシステムの強化」となるか

介護保険法改正案が2017年5月、成立した。

この介護保険法改正の名称は「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」となっている。

ただ、自治体や地域の現状を見る限りにおいては、地域包括ケアシステムを構築するための暗中模索の状態というのが現状ではないだろうか。自治体担当者や介護サービス事業者、地域住民等の苦悩と奮闘が継続している状況であり、地域包括ケアシステムを強化する段階には至っていないと思われる。

介護保険の保険給付や「総合事業」において、サービスの利用抑制が図られている実態をみれば、地域の介護保障水準が低下しているのではという懸念が浮上する。

当初から「緩和基準A型」のサービスはない三重県桑名市では、「訪問型サービスB」は設置したもの、利用者は数名またはゼロという状態である。入浴することに不安がある人でも「現行相当サービス」から地域の住民主体の「通所型サービスB（住民によるシルバーサロン）」へ自分の足で通うことが求められる。桑名市内の既存の介護事業所では、自費サービス利用者が増えており、その背景にはこうした実態があるといえる。介護保険の保険給付どころか、「総合事業」においても利用抑制が起きている。

14. 介護サービス事業者の意向

「現行相当サービス」の廃止と「総合事業」移行後の対応について、桑員社会保障推進協議会が2016年10月に市内の通所介護、訪問介護、居宅介護支援事業所を対象に行ったアンケート（約120ヶ所対象）がある。回答数が限られているものの、「利用者数が減少、収益が減った」といった声が多く寄せられており、「現行相当サービスは廃止しないで欲しい」との回答が大半であった。

地域の介護保障の水準の向上を考えれば、介護サービス事業者が安定的にサービスを供給で

きる体制を構築することが重要となる。

このような状況をふまえて、桑名市の「総合事業」移行を考えるシンポジウムが 2017 年 4 月 22 日、桑名市総合福祉会館にて開催された。地域住民はもとより、介護サービス事業者、地域包括支援センター職員、自治体職員、議員など多くの参加を得て盛況となった。

「総合事業」移行から 3 年目を迎えて、市民はもちろん介護サービス事業者においても、桑名市の目指す地域包括ケアシステムの構築への理解は浸透していない。むしろ、地域の介護保障への不安が増幅していると語られていたのが印象的であった。こうした場面などを契機として、住民、専門職、そして自治体とともに地域で独自の住民本位の地域包括ケアを構築するという視点で、「総合事業」移行後の検証が必要である。

15. 保険者機能の強化

現在、介護保険の保険者である市町村では、第 7 期介護保険事業計画策定に向けての検討が始まっている。介護保険法等の改正内容によれば、保険者機能の強化策として全市町村が自立支援・重度化防止に取り組むよう、①データに基づく課題分析と対応、②適切な指標による実績評価、③インセンティブの付与を制度化する方向である。

その中で先進的な取り組みとして紹介されているのが、埼玉県和光市と大分県の①要介護認定率の低下、②保険料の上昇抑制という実態である。これらをどのような判断基準を持って先進的とするのかどうか。例えば要介護認定率の低下という事態は、これまで本稿で触れたように三重県桑名市でも起きている。

そのような指標を中心に行政の取り組みを評価するとなれば、現時点では介護保障をめぐる住民の生活問題がより潜在化することにつながる、と考えるのが妥当であろう。要介護認定率を下げるために行政をはじめ関係者がまい進すると、介護保険給付を利用せずに自費サービスを利用する傾向が必然的に高まる恐れがある。あるいは介護保険以外のサービス、例えば医療保険給付が増える可能性もある（すでにその傾向が見られている自治体もあるが、この事実確認には検証を要する）。

市町村をはじめ各地の現場からは、今回の介護保険法改正の内容で、保険者機能の強化策の目的として記されている高齢者の自立支援・要介護状態の重度化防止に寄与できるのか。また、「地域包括ケアシステムの深化・推進」という目的をふまえて地域でどれだけのことに取り組めるのか、疑問の声が上がっている。

16. 「先進的」と「再現性」

「地域包括ケアシステムの深化・推進」が今回の介護保険法の改正内容で提起されている。ただ、深化どころか、ようやく地域で関係者が集い場を設定できたという地域も少なくない。あるいはまだそのような場の設定には至っていないところがあるのも実情である。このように地域によって様々な事情があり、先進的として紹介する事例を全国に普及しようとして「いく

らその要因を抽出しても、他の地域での再現性はない」（田中耕太郎「病院収容列島は地域ケアに転換できるか」『週刊社会保障』No. 2917、2017 年 3 月 27 日号）のが実態である。さらに、厚生省 0B でもある田中氏は同論文において「行政の思惑で住民の意識や行動を変えてやろうなど、善意ではあれ、現実の社会というものへの生活実感が不足しているのではないだろうか」と指摘している。

地域包括ケアとは、二木立氏がすでに指摘している通り、「システム」ではなく「ネットワーク」である（二木立『地域包括ケアと地域医療連携』勁草書房、2015 年、第 1 章参照）。各地の現場では、今回の介護保険法等の改正をはじめとする政策動向を知れば知るほど、地域包括ケアが「ネットワーク」であることがより理解されるようになっていっているのではないだろうか。「システム」という名称が付与されているため、制度化等への期待の声などもあったが、皮肉にも今回の法改正の「地域共生社会の実現」というフレーズと合わせて、結局は理念が中心だということが浸透しつつある。

17. 「成功報酬」を得るために

2017 年 5 月に可決・成立した介護保険法改正によって、保険者機能の強化が進められる。具体的には、全市町村が自立支援・重度化防止に取り組むよう、インセンティブの付与などが制度化される。

この場合、自立支援をどのように評価してインセンティブを付与していくのか、ということがポイントである。自立支援に係るインセンティブの付与については、介護保険法改正案を審議した参議院厚生労働委員会の参考人質疑において、村瀬博氏（三重短期大学非常勤講師）が意見陳述した内容が参考になる（2017 年 5 月 23 日）。

村瀬氏は「『自立』という考え方についての誤解あるいは誘導があると考えます。介護保険法に規定された目的は、『要介護（支援）状態の軽減あるいは悪化を防止する』ということではあるはずなのですが、介護度の改善だけが成果であるという捉え方をしますと、これは現場では大変なことになるんじゃないかなと思います。状態の維持を評価するというのが基本というか、多くの人に当てはまる状態ではないかというふうに思います」（5 月 23 日、参議院厚生労働委員会、村瀬博氏の意見陳述内容）と述べている。インセンティブの付与とは、成果を上げた場合の報酬、いわば「成功報酬」のことである。

何を持って成果とするのか、その基準が問われる。

18. 介護保険も医療保険も

「総合事業」の展開やインセンティブの付与など、他市よりも先駆けて「先進的」とされている自治体はどのようになっているのか。三重県桑名市の実態に触れながら、村瀬氏は「ケースを発見し、アセスメントをし、ケアプランを作成し、サービス担当者会議でサービスを選んで提供する、そして三か月後にはモニタリングをする、このようにぐるぐると回るサイクルが

一般的で、穏やかに老いるためにその時点時点で支援していくということが大切ではないかと思います。ところが、桑名の場合には上のいわゆる『卒業』ということが言われ、『卒業』を目的としているという形でゆがみということにつながるというふうに思います」(上記同)と述べている。

介護保険から「卒業」すればインセンティブが付与される、という桑名市の仕組みへの懸念である。こうした政策誘導が介護保障の実態に応じているのかどうか問われている。

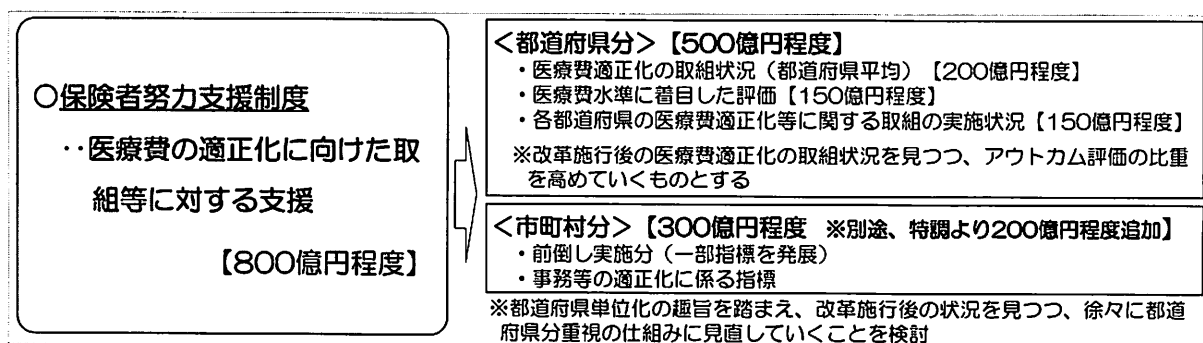
そして、このインセンティブの付与は介護保険のみならず、医療保険においても2018年度から一定の政策方針が定められることになる。同年度からスタートする国民健康保険の都道府県単位化により、保険者に新たに都道府県が加わる。現在、検討されている国保に投入される公費のあり方をめぐって、どのように都道府県、そして市町村に公費を投入するかという際に、インセンティブの付与が検討されている。政策設計上、医療費抑制に寄与すると考えるメニューを実行すればインセンティブが付与されるという仕組みである。

19. 医療保険のインセンティブ導入

介護保険ではインセンティブの付与、いわば成果を上げた場合の「成功報酬」方式が導入され、保険者機能の強化が進められる。具体的には、全市町村が自立支援・重度化防止に取り組むよう、インセンティブの付与などが制度化される。

保険者機能の強化、インセンティブの付与などを実施するのは医療保険においても同様である。2018年度からスタートする国民健康保険の都道府県単位化にともなって、国保の財政に対して新たに投入される公費のあり方は2017年7月上旬にまとめられた。

この公費のあり方においては、「医療費適正化」に向けた取り組み等に対する支援として「保険者努力支援制度」(図表1参照)が創設され、都道府県と市町村に配分されることになる。配分については、都道府県のガバナンス強化をどのように図るか、重点的に都道府県に配分して裁量部分を増やしてはどうか、といった議論が重ねられてきた。



※特別高額医療費共同事業への国庫補助の拡充に数十億円程度を確保

※平成31年度以降の公費の在り方については、施行状況を踏まえ、地方団体と十分に協議を行った上で決定するものとする

図表 1

保険者努力支援制度は政策設計上、医療費抑制に寄与すると考えるメニューを実行すれば、インセンティブが付与されるという仕組みである。保険者努力支援制度の交付基準は「医療費適正化」「収納率向上」のための取り組みと、その結果を評価するものが多く含まれている。加入者を医療から遠ざける可能性や、強引な保険料の取り立てをさらに加速させかねない可能性があるため、国と地方の協議、そして都道府県と市町村の動向を注視する必要がある。

20. 自治体による「医療費適正化」と地域包括ケアの推進

保険者努力支援制度における市町村への配分方法については、特定健診の受診率をはじめとする一定の指標をもとに加点し、その合計得点と被保険者数を勘案して、市町村に配分される公費が決まるというものである。

このように公費を投入することで、保険者機能の強化につながると考えられている。都道府県そして市町村は加点を得て、より多くの公費を得ることができるよう、重症化予防や収納率強化などの取り組みを強化することにつながると想定される。

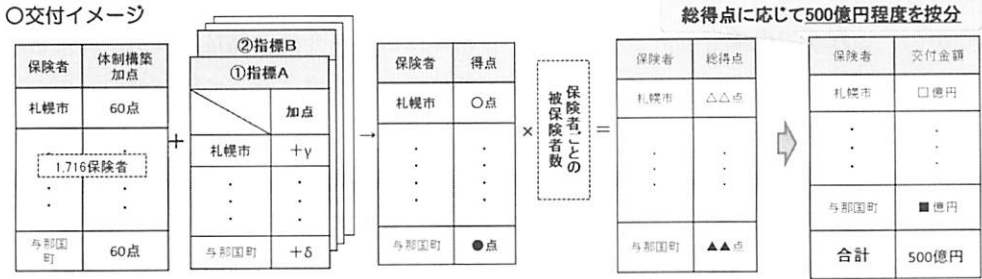
取りまとめられた加点の一覧は図表2の通り。それぞれこうした加点の状況を見ると、医療費適正化の取り組みのメニューが並んでいる。

「地域包括ケアの推進」も25点となっているように、国保の都道府県単位化という制度変更において、医療費抑制と保険者機能の強化という観点から、地域包括ケアシステムの構築も連動していることがわかる。

○配点について

加点	項目
100点	重症化予防の取組、収納率向上 ※本来「後発医薬品の使用割合」はこの配点であるが、使用割合の把握方法が不十分なため暫定的に低い点数とする。
70点	個人へのインセンティブ提供
50点	特定健診受診率、特定保健指導実施率、メタボリックシンドローム該当者及び予備群の減少率、適正かつ健全な事業運営の実施状況
40点	後発医薬品の使用割合、データヘルス計画の取組、第三者求償の取組
35点	重複服薬者に対する取組、後発医薬品の促進の取組
30点	がん検診受診率
25点	歯周疾患（病）健診、個人への分かりやすい情報提供、医療費通知の取組、地域包括ケアの推進

○交付イメージ



図表2

なお、保険者努力支援制度における都道府県分については「都道府県と市町村の協議において都道府県内で再分配を行うことが可能」となっている。都道府県に配分された部分をどのように使うのかは、協議によって決まることになる。

21. 国保保険者として在宅医療・介護の連携

国保の財政に対して新たに投入される公費のあり方がとりまとめられた。保険者努力支援制度が創設され、都道府県と市町村に配分されることになる。

この決定した配分額は、都道府県分が 500 億円、市町村分は 300 億円となっている。なお、今回明らかとなった公費の投入のあり方は 2018 年度に限られたものであり、2019 年度以降はあらためて検討することとなっている。

さて、この保険者努力支援制度は政策設計上、医療費抑制に寄与すると考えるメニューを実行すれば、インセンティブが付与されるという仕組みである。保険者努力支援制度の交付額を多く受ければ、保険者である市町村は都道府県に納める「国保事業費納付金」の額が下がることになる。

そのため、自治体は医療費適正化対策や収納率向上対策の事業に積極的に取り組むことが予想され、市町村と都道府県は医療費抑制にまい進しなければならない仕組みとなっている。地域包括ケアシステムの構築と連動している。

メニューを実行していれば加点されるという方式は、具体的には図表 2 の交付イメージの通り、自治体が加点によって得た点数および被保険者数をもとに計算される総得点に応じて、公費が按分されることになる。各指標の配点で、例えば「地域包括ケアの推進」は 25 点が配分されている。

22. 加点される「地域包括ケアの推進」の内容

全体で 25 点が配分されている「地域包括ケアの推進」について、各項目に対して 4 点、5 点などと点数が決められている。地域包括ケアの構築に向けた医療・介護・保健・福祉・住まいなど部局横断的な議論の場への国保部局の参画（庁内での連携）が 4 点、外部組織との連携で 4 点。地域包括ケアに資する地域のネットワークに国保部局が参画しているかどうか、などといった部分が指標となっている。

たしかに、これまで保険者でありながらも、自治体は医療や介護、福祉の供給に関する庁内部局との連動が十分でないところが多い。外部の関係者との連携に至ってはなおいっそうという自治体も少なくはない。

さらにデータを活用した事業展開も含まれている。KDB（国保データベース）やレセプトデータを活用した健康事業・介護予防・生活支援の対象となる被保険者の抽出は 5 点となっている。要支援・要介護状態となる要因を分析することで、重点的に受診勧奨や保健指導を実施することにつなげていくというものである。

また、居場所・拠点、健康づくりなどにつながる住民主体の地域活動に対して国保部局として支援しているかどうか、も指標となっている。

23. 地域づくりの悩みや工夫を共有する

保険者努力支援制度の中身にもあるように、自治体には在宅医療・介護連携はもちろん、住民主体の地域活動の機運をどのように高めていくのが求められている。

地域づくりの悩みや工夫を共有する。そのようなことを目的に2017年8月26・27日、名古屋市内において第23回社会福祉研究交流集会（総合社会福祉研究所主催）が開催された。筆者は集会の事務局長として企画・運営に関わった。

集会のテーマは「人とつながり、楽になる　そして一歩前へー福祉職場の原点、未来への視点ー」と題し、浜岡政好さん（総合社会福祉研究所副理事長・佛教大学名誉教授）による問題提起「福祉職場のこれからを考えるー『我が事、丸ごと』戦略を知るー」を受けて、4名の方々にご登壇頂き、フロアのみなさんとともに議論を深めた。

浜岡さんには政府から提唱された、いわゆる「我が事、丸ごと」戦略の内容に触れて頂き、「地域共生社会」の提唱など、人とのつながりの再構築、地域づくりの重要性が政策的な方針として提示されている状況をわかりやすく解説して頂いた。

トークセッションには4名の方々。いずれも地域づくりでご奮闘なさっている興味深い話を聞くことができた。ご報告順に、涌井規子さん（社会福祉法人名古屋キリスト教社会館理事長）、杉崎伊津子さん（わいわい子ども食堂プロジェクト運営委員長）、長瀬めぐみさん（NPO法人まちづくりスポットコーディネーター）、竹内茂さん（社会福祉法人桑名市社会福祉協議会事務局長）から、それぞれの現場での問題意識をもとに、「我が事・丸ごと」戦略のとらえ方、新たに地域づくりをどのように進めていくかという工夫などを語り合うこととなった。

24. 住民本位の地域包括ケアの構築に向けて

涌井さんの話から、社会福祉法人は「我が事・丸ごと」戦略に積極的に絡みながらも、同時にそれに抗しつつ、取り組むべき問題には地域住民とともに関わっていく方向性と重要性を認識することができた。

杉崎さんの子ども食堂の取り組みからは、実際に地域住民が集う場をつくることの大事さ、本当に困っている子どもとその家庭にどれだけ届いているかという地域の実態把握、そして貧困対策には行政が責任を持って取り組むことの必要性を提起されたことが印象的であった。

長瀬さんには、地域で何か活動してみたいという個人や、地域のことを考えて危機感を持っている企業など、いろんな方々とつながるチャンスはたくさん転がっていて、同じベクトルで行動を共にすることができることをあらためて感じることができた。

そして、これまで何度か言及してきた三重県桑名市の介護保障については、竹内さんの桑名市の「総合事業」と地域包括ケアシステムの構築に関連したご報告から、上からの地域づくり

をいくら展開しようと思っても、もともと地域福祉活動の土壌がないところではなかなか難しいことを知り、同時に住民による地域福祉活動の重要性を再認識することとなった。

さらに、「総合事業」の枠からはみ出てしまった方々への住民活動を支援することが重要であるという竹内さんの指摘には、「総合事業」のみならず、住民主体の地域づくりを自治体が進める際に欠かせない視点がある。

先述した通り、地域づくりを進めるにあたって、おそらくいま必要とされるのは、政策方針として提示されている「地域包括ケアシステム」づくりに積極的に関わり、住民、専門職、そして自治体とともに地域で独自の住民本位の地域包括ケアを構築するという視点である（本稿は大阪保険医新聞に連載中の拙稿「住民本位の地域包括ケアを探る」を加筆修正したものである）。

2016 年度地域問題研究所活動記録

(2016 年 4 月～2017 年 3 月)

- 1 地域問題研究所概要
- 2 地域問題研究所活動日誌
- 3 地域問題研究所刊行物
- 4 研究活動

1 地域問題研究所概要

(1) 学則

第10章の2 地域問題研究所
(地域問題研究所)

第63条の2 本学に、地域問題研究所を置く。

2 地域問題研究所に関し必要な事項は、別に定める。

(2) 地域問題研究所規定

(名称)

第1条 この研究所は、三重短期大学学則63条の2に基づき、三重短期大学付属施設として設置し、三重短期大学地域問題研究所（以下研究所という）と称する。

(目的)

第2条 研究所は、本学がよって立つ地域社会に関わる諸問題の調査研究を行い、もって、地域社会の生活と文化の向上に寄与し、あわせて、本学の教育・研究の発展に資することを目的とする。

(所員)

第3条 本学の専任教員は研究所の所員となる。

2 所員は総会での議決を行う。また、研究所の施設・資料の利用、研究所の刊行物への研究成果の掲載を行うことができる。

(事業)

第4条 研究所は、その目的を達するため、必要に応じて三重短期大学地域連携センターと協力して次の事業を行う。

- (1) 調査および研究
- (2) 文献・資料・情報の収集・保管・閲覧及び関係機関との研究・文献資料などの交流
- (3) 研究会の開催及び研究成果の公表
- (4) その他研究所の目的達成のために必要と認められる事業

(著作権)

第4条の2 研究所の刊行物に掲載された著作物の著作権は研究所に属する。

(運営組織)

第5条 研究所には、研究所長、総会、運営委員会を置く。

(研究所長)

第6条 研究所長は、総会の推薦に基づき、学長が任命する。

2 所長は、研究所の業務を掌理し、研究所を代表する。

3 所長の任期は2年とし、再任を妨げない。

(総会)

第8条 基本事項は総会において審議・決定する。

2 議長は所長とし、所長は必要と認めた時、または所員から要請があった時に総会を招集する。総会は所員の過半数の出席により成立する。

3 本条第1項にいう基本事項とはつぎのものをいう。

- (1) 年度事業計画及び予算の作成、決算の承認
- (2) 研究員の推薦
- (3) 研究所長の推薦
- (4) その他研究所に関する重要事項

(運営委員会)

第8条 研究所の運営を行うため、運営委員会を置く。

2 運営委員は、所長、両科選出の運営委員2名、研究員の互選による若干名とし、学長が任

命する。

3 運営委員の任期は2年とし、再任を妨げない。

4 運営委員会の議長は所長とし、所長は研究所の運営のために、定期的に委員会を開催する。
(研究員)

第9条 研究員は、研究費の支給を受けて地域研究をすすめ、また互選により研究所運営委員となることができる。

2 研究員は、所長が総会にはかつて、所員の中から推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。

(特別研究員)

第10条 特別研究員は、広く学内外に人材を求め、所長が総会にはかつて推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。

(監査)

第10条の2 監査は研究員でない所員であって、総会が指名した者が行う。

(雑則)

第11条 この規程に定めるものの他、規程の施行に関し必要な事項は別に定める。

付則 監査に関する規定は、2017年度会計から施行する

2 本規程は2008年4月1日から施行する。

3 この規程の施行の際、旧研究室規程により現に室長、運営委員または研究員となっている者の取り扱いについては、それぞれ新規程による、所長、運営委員、研究員とみなす。

(3) 2016年度研究所構成員

所長	茂木 陽一	(法経科教授)
運営委員 (法経科)	金江 亮	(法経科准教授)
運営委員 (生活科学科)	駒田 亜衣	(生活科学科准教授)
年報担当	茂木 陽一	(法経科教授)
通信担当	駒田 亜衣	(生活科学科准教授)
会計担当	金江 亮	(法経科准教授)
H P 担当	地域問題研究所	
交流集会担当	三宅 裕一郎	(法経科教授)

研究員	茂木 陽一	(法経科教授)
	楠本 孝	(法経科教授)
	三宅 裕一郎	(法経科教授)
	杉山 直	(法経科准教授)
	金江 亮	(法経科准教授)
	長友 薫輝	(生活科学科教授)
	山田 徳広	(生活科学科教授)
	小野寺 一成	(生活科学科准教授)
	武田 誠一	(生活科学科准教授)
	駒田 亜衣	(生活科学科准教授)
	北村 香織	(生活科学科准教授)

奨励研究員	三宅 裕一郎	(法経科教授)
-------	--------	---------

特別研究員	岩田 俊二	
	雨宮 照雄	

助手	田中 里佳	
----	-------	--

2 地域問題研究所活動日誌

2016年4月21日	運営委員会議 第一演習室にて 研究員承認について、運営体制承認について
4月21日	所員総会 第一演習室にて 研究員承認について、運営体制承認について
5月19日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 研究費配分について、共通受入誌見直しについて
6月9日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 各担当からの報告、その他
7月7日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 各担当からの報告、第53回交流集会準備状況について、その他
7月9日	第53回地域問題研究交流集会 開催 三重短期大学 35番教室にて 地域から「家族」を考える-多様化する家族、揺らぐ家族法- 講演 揺らぐ家族法をどうみるか 田高 寛貴（慶應義塾大学法学部教授（民法）） 再婚禁止期間違憲訴訟の経験から思うこと 作花 知志（弁護士・作花法律事務所） 司会・コーディネーター 三宅 裕一郎（本学法経科教授（憲法））
8月31日	「地研通信」第123号発行 8頁 2016年 地域問題研究所研究員一覧 安保法制後の憲法改正論がもつ意味—一般市民生活に与える影響の視点からみえてくること— 三宅 裕一郎 編集後記
9月14日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 各担当からの報告、第54回交流集会準備状況について、その他
9月30日	『地研年報』第21号発行 123頁 【論説】 “まちの大学”地域に必要とされ、まちを豊かにする大学へ—市立A短期大学を核とした地域創生への取り組み例— 小野寺 一成 三重県と津市における公立大学の必要性—社会的人口減少・全国最低の管理栄養士配置状況・食産業振興に向けて— 山田 徳広 居宅介護支援事業所における主任介護支援専門員の専門性—地域包括ケアにおいて求められる役割とは— 武田 誠一 【研究ノート】 マルクス派世代間重複モデルの考察 金江 亮 マビキと捨子の間 茂木 陽一

	2015 年度地域問題研究所活動記録
	地域問題研究所概要
	地域問題研究所活動日誌
	地域問題研究所刊行物
	受入図書・雑誌
	研究活動
10 月 13 日	運営委員会議
	法経科共同研究室にて
	各担当からの報告、会計方法の検討
10 月 20 日	所員総会
	第一演習室にて
	地研予算、決算報告について
10 月 30 日	第 54 回地域問題研究交流集会 開催
	三重短期大学 35 番教室にて
	「地域包括ケア」と担い手の形成～地域福祉の視点から考える～
	基調講演
	「地域福祉の視点から地域包括ケアを考える」
	後藤 真一郎さん(厚生労働省社会・援護局地域福祉課地域福祉専門官)
	シンポジウム
	「『地域包括ケア』と担い手の形成」
	山口 尚利さん(津市健康福祉部高齢福祉課長)
	日高 利恵さん(津久居地域包括支援センター長)
	谷口 里美さん(津市社会福祉協議会地域福祉課)
	倉田 理さん(津市生活支援コーディネーター)
	コーディネーター
	中道 和久さん(三重県福祉セミナー実行委員会・一般社団法人小規模
	ケア研究会代表理事)
2017 年 1 月 12 日	運営委員会議
	法経科共同研究室にて
	各担当からの報告、その他
1 月 31 日	「地研通信」第 124・125 合併号発行 32 頁
	第 53 回地域問題研究交流集会報告(要旨)
	講演「揺らぐ家族をどうみるか」
	講演「再婚禁止期間違憲訴訟の経験から思うこと」
	編集後記
3 月 16 日	第 55 回地域問題研究交流集会 開催
	三重短期大学 演習室 1 にて
	茂木 陽一「近世領主法にみる捨て子の取り扱いについてー三重県域内
	諸藩と長崎代官を例にー」
	楠本 孝「ヘイトスピーチ解消法に対する自治体の対応」
	金江 亮「マルクス派最適成長モデルにおける格差」
	岩田 俊二「津波避難困難地域における災害弱者の避難計画・対策-静
	岡県焼津市石津浜地区と三重県尾鷲市の事例から-
3 月 31 日	「地研通信」第 126 号発行 8 頁
	第 54 回地域問題研究交流集会報告「地域包括ケア」と担い手の形成～
	地域福祉の視点から考える～ 武田 誠一
	受入図書一覧／編集後記

3 地域問題研究所刊行物

地研通信

号数	発行日	内容	頁数
123 号	2016.8.31	2016 年 地域問題研究所研究員一覧 安保法制後の憲法改正論がもつ意味—一般市民生活に与える 影響の視点からみえてくること— 三宅 裕一郎 編集後記	8
124/125 号	2017.1.31	第 53 回地域問題研究交流集会報告(要旨) 講演「揺らぐ家族をどうみるか」 講演「再婚禁止期間違憲訴訟の経験から思うこと」 編集後記	32
126 号	2017.3.31	第 54 回地域問題研究交流集会報告 「地域包括ケア」と担い手の形成～地域福祉の視点から考 える～ 武田 誠一 受入図書一覧／編集後記	8

地研年報

第 21 号 2016.9.30 発行 123 頁

【論説】

“まちの大学” 地域に必要とされ、まちを豊かにする大学へ

—市立 A 短期大学を核とした地域創生への取り組み例— 小野寺 一成
三重県と津市における公立大学の必要性

—社会的人口減少・全国最低の管理栄養士配置状況・食産業振興に向けて— 山田 徳広
居宅介護支援事業所における主任介護支援専門員の専門性

—地域包括ケアにおいて求められる役割とは— 武田 誠一

【研究ノート】

マルクス派世代間重複モデルの考察

金江 亮

マビキと捨子の間

茂木 陽一

2015 年度地域問題研究所活動記録

地域問題研究所概要

地域問題研究所活動日誌

地域問題研究所刊行物

受入図書・雑誌

研究活動

4 研究活動

【研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
杉山 直	トヨタの労使関係の研究	トヨタは2016年から技能職の人事制度を変更し、現在は労使で事務技術職の「働き方」の見直しを進めている。また、技能職においても、新人事制度の運用上の課題の検討が進められている。本研究では、トヨタにおける事務技術職の人事管理の変更を明らかにしつつ、それを通じた労使の取り組みから、労使関係の新たな特徴を明らかにしたい。また、トヨタの労使関係は、全トヨタ労連を通じて、トヨタの関連企業の労使関係に影響を与えている。本研究では、三重県下のトヨタ関連企業の労使関係も取り上げていきたい。
金江 亮	最適成長理論に基づく格差・成長の研究	近年、ピケティがブームになるなど、資本主義の長期動向と格差問題とを結びつけた研究が注目されている。格差や階級の問題はリカード・マルクスの古典派経済学から扱われているが、これを現代の最適成長理論の枠組みで分析する。 格差といっても、いろいろ考えられる。たとえば、松坂市は畜産が盛んであり、それを資本とみれば畜産資本の蓄積が進んでいる。同じように、四日市市は工業資本、伊勢市は漁業資本というように、種類の異なる複数の資本があり、その資本蓄積の差が経済成長や格差の問題にどう影響するかは、理論的にも実証的にも興味深い問題であり、研究したい。
小野寺 一成	地方都市再生に向けたコンパクトな都市構造の形成と都市再生手法に関する研究	地方都市の再生に向け、重要な歴史的文化的資源と公的施設や都市機能が集積した城址周辺地区や商業業務地区を含む中心市街地及び地域拠点に着目して、コンパクトな都市構造の形成と都市再生手法に関する知見を得ることを目的とする。都市機能が集積する城址周辺地区や商業業務地区において、公共施設集約化等による先進的な都市づくりを行っている事例研究を通して、中心市街地のあり方及び都市再生手法の検討を行う。具体的・先進的な事例をもとに調査を行い、プロジェクトの背景やプロセスの特徴をまとめる。
駒田 亜衣	特定健診受診者の栄養調査実施による健診結果の改善効果について	三重県亀山市で実施された特定健診の受診者を対象に栄養調査を実施し、その結果を対象者に返却する。結果には食生活の問題点や改善すべき点を詳細に記載し、自身の食生活改善のきっかけとしてもらう。調査の実施と結果の返却により、検査結果と自身の食生活とを照らし合わせて振り返ることができ、そのことが、次年度の特定健診の結果改善につながると思われる。 栄養調査を実施しない対象者もコントロール群としておき、調査実施者との改善程度の比較を行う。調査実施による健診受診率の向上も見込める。

茂木 陽一	近代における 棄児の比較研 究	明治4年の棄児教育米制度の成立以後、不十分ながら捨て子は国家的保護の対象となるが、それと関連してマビキ慣行(堕胎・嬰兒殺)の一部を構成していた遺棄の対象としての捨て子が消滅していったのか、否かを比較研究の視点から分析していく。 具体的には、長崎県・東京府と三重県の比較により研究を進め、進展の状況により福岡県・愛媛県に分析の対象を拡大していく。
楠本 孝	ヘイト・スピー チと刑法	差別的言論の刑事規制の可能性を検討する。大阪市条例を参考に比較法的研究と並んで歴史的研究も行う。
武田 誠一	地域包括ケア システム下に おける主任介 護支援専門員 の役割に関す る研究	本研究は、これまで指摘されることの少なかった特定事業所加算を算定する居宅介護支援事業所(以下、居宅事業所)に勤務する主任介護支援専門員が、地域包括ケアシステムを推進する上での役割について調査研究するものである。現在、持続可能な社会保障制度維持のため、「自助・互助・共助・公助」の適切な組み合わせが求められているが、特に地域住民を中心とした「互助」への期待が大きくなっている。 地域での「互助」の仕組みづくりは、地域包括支援センターび主任介護支援専門員が担うとされている。しかし、地域包括支援センターの主任介護支援専門員よりも多くの主任介護支援専門員が居宅事業所に勤務している現状があるにもかかわらず、その役割については十分に論じられていない。 本研究はこの点を明らかにするため、郵送調査を実施する。
長友 薫輝	皆保険体制に よる医療保障 の現状と課題	2015年5月に成立した医療保険制度改革関連法など一連の改革にともない、皆保険体制による医療保障はどのような姿となるのか検討を進め現状と課題を把握する。
三宅 裕一郎	安全保障法制 が地方自治体 や民間部門に もたらす影響	2015年9月19日、空前の国民的反対の声を前に、国会で安全保障法制が可決成立した。平時から有事まで様々な「切れ目のない」事態に自衛隊が対処することを可能とするこの安全保障法制は、これまで政府自身が維持してきた憲法9条解釈をも大きく踏み越える構造となっており、さらには、やはり昨年4月27日に再改定されアメリカの軍事的ニーズが全面的に打ち出された日米防衛協力の指針(日米ガイドライン)に規格されたものとなっている。 当然のことながら、このような新しい安全保障法制は、自衛隊の活動範囲を拡大するだけではなく、一般市民生活にも大きな影響をもたらしかねない。つまり、現代の戦争では、軍事組織が円滑な軍事作戦を展開するためには、場合によっては地方自治体や民間部門の協力・動員が不可欠となるということであり、この論点は、実は安全保障法制論議の中でほとんど深まることはなかった。 本研究では、安全保障法制が地方自治体や民間部門にもたらしうる影響について具体的なケースをあげながら検証すると共に、それらに対するコントロールをどのように確保していくかについても検討していきたい。

山田 徳広	「みえ“食発・地域イノベーション”創造拠点」事業としての「生姜プロテアーゼを用いた豆乳ゲル化食品の開発に関する研究」	三重県工業研究所『食と医薬研究課』は、「みえ“食発・地域イノベーション”創造拠点」として「食発・地域イノベーション創出展開事業」、「海外・大都市を目指すグローバル食品の開発促進事業」、「6次機能を強化した食品・医薬品の素材開発」を推進することによって県内の食品・薬事関連企業に向けて新たな商品開発や三重ブランド構築等を支援している。 食品の6次機能とは、食品の栄養特性としての1次機能、嗜好特性としての2次機能、健康の保持・増進物質としての3次機能の3つの機能が総合的に優れた$1 \times 2 \times 3 = 6$次機能である。1次機能は栄養素を補給して生命を維持する栄養としての機能であり、2次機能は色、味、香り、歯ごたえ、舌触りなど食べたときにおいしさを感じさせる嗜好・食感としての機能である。3次機能は生体防御、体調リズムの調節、老化制御、疾患の防止、疾病の回復調節など生体を調節する健康性機能・生体調節機能のことである。6次機能が優れた食品は1次、2次、3次機能が総合的に優れた食品であり、美味しく健康的な理想の食品であると言って良い。 近年、三重県は大豆の生産を振興しており、その作付面積は平成6年の780ha以降増加し、平成26年には4260haと、5倍以上となった。 上記のことから、大豆を利用した6次機能に優れた加工食品を開発することは、「みえ“食発・地域イノベーション”創造拠点」の事業として有用であり、新たな三重ブランド食品の開発につながる。 豆乳は栄養価が高く（1次機能）、イソフラボンなどの機能性成分（3次機能）も有している。また、上記の様に三重県は豆乳の原材料である大豆の生産を振興している。生姜は抗酸化作用や抗血栓作用などの機能性（3次機能）を有すると共にたんぱく質を分解するプロテアーゼを有しており、生姜汁が牛乳中たんぱく質に作用して牛乳ゲルを形成することが知られている。申請者らは、予備実験において生姜汁が豆乳中たんぱく質に作用して豆腐とは異なる食感を持った豆乳ゲルを形成することを見出した。日本には、豆乳ゲル化した豆腐に生姜を添える習慣があり、豆乳ゲルと生姜の組み合わせ日本人の嗜好に合っている（2次機能）。これらの事から豆乳と生姜汁を組み合わせたゲル化食品を開発する事は、大豆を利用した6次機能（栄養・嗜好・健康）に優れた新たな加工食品を開発することとなり、「みえ“食発・地域イノベーション”創造拠点」の事業と合致する。そこで、申請者は、三重県工業研究所『食と医薬研究課』と共同してこの研究に取り組むこととした。
-------	--	--

【奨励研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
三宅 裕一郎	地域からみた家族法の変容	近年、これまではなかなか憲法判断を行わなかった最高裁において、家族法にかかわる違憲判断が相次いでいる(2013年9月の非嫡出子相続分違憲決定、2015年12月の女性の再婚禁止期間一部違憲判決など)。これは、家族というものの捉え方が徐々に変容し、その多様性についても一定の範囲で社会的承認が進んできていることの現れであるともいえよう。 こうした問題は、当然のことながらこの三重県内においても生起し、また今後も生起しうる問題である。本研究では、こうした法状況が実際の同種事案などにおいてどのような影響をもたらしているかについて考察する。

【特別研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
岩田 俊二	災害弱者の津波避難援護に関する研究	災害弱者の津波避難援護についての調査研究は三重短期大学地域問題研究所において三重県津市内の3つの自治会を対象に過去4年間行ってきたところであるが、岩田が所属するNPO法人弱者のための暮らし・まちづくり支援センターは静岡県沼津市、伊豆市、焼津市において地研と同様の研究を行ったので、三重県と静岡県の研究結果を総合して「災害弱者の津波避難援護に関する研究」を論説として発表することを目標にする。
	(所属) NPO 法人弱者のための暮らし・まちづくり支援センター副理事長、三重短期大学名誉教授	
雨宮 照雄	①市町村合併の財政検証 ②公会計改革 ③県下市町の財政分析	①合併特例債の発行延長、合併算定替終了に伴う地方交付税算定方法の見直しなど、合併に係る特例措置の拡充がどのような影響をもたらしたかを研究する。 ②地方公会計基準が統一されたことを受け、三重県下市町の公会計の現状と課題を調査する。 ③決算統計を用いた財政分析方法の精緻化を図る。
栗田 修	山田研究員(研究責任者)の共同研究者	測定分析担当 (所属)三重県工業研究所 食と医薬品研究課 統括研究員、課長
苔庵 泰志	山田研究員(研究責任者)の共同研究者	測定分析担当 (所属)三重県工業研究所 食と医薬品研究課 主幹研究員
梅谷 かおり	山田研究員(研究責任者)の共同研究者	測定分析担当 (所属)三重県工業研究所 食と医薬品研究課 主査研究員

【研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
北村 香織	ユニバーサルデザインのまちづくりにおける住民参加のあり方	三重県には「ユニバーサルデザインのまちづくり条例」が存在し、津市においてもユニバーサルデザインのまちづくりが目指されている。 誰もが住みやすいまちづくりを目指すためには、住民の意見をくみ取る必要があるが、最も支援や配慮を必要とする人々程意見を表明する場や機会がない。さらに今年は「障害者差別基本法」も施行され、障害を持つ人への合理的配慮が地方公共団体に義務付けられる。配慮を行うためには、まず当事者の意見の表明が必要となる。 「まちづくり」を進める際に支援や配慮が必要な人々が意見を表明するにはどのような具体的な工夫や施策が必要なのか、「権利」や「合理的配慮」を理論的に整理しながら、津市を題材として検討する。

執筆者紹介

楠本	孝	本学法経科教授
北村	香織	本学生活科学科准教授
金江	亮	本学法経科准教授
武田	誠一	本学生活科学科准教授
茂木	陽一	特別研究員
長友	薫輝	本学生活科学科教授

地研年報 第22号

2017年9月30日発行

編集兼発行者 地域問題研究所長

楠本 孝

発行所 三重短期大学地域問題研究所

〒514-0112 三重県津市一身田中野157

TEL 059-232-2341

印刷所 合資会社 黒川印刷

〒514-0008 三重県津市上浜町2-11

TEL 059-226-4877

ANNALS OF
THE INSTITUTE OF REGIONAL STUDIES
TSU CITY COLLEGE

No.22 2017

[Articles]

On restrictions on the use of public facilities by way of prevention against hate speech.
.....*Takashi KUSUMOTO* (1)

The study of “Survey on the boat-dwelling people in Osaka”(1935) and
“Takinogawa-ku (ward of Tokyo) health survey”(1938)
.....*Kaori KITAMURA* (27)

[Note]

Inequality in the Optimal Growth Model
.....*Ryou KANAE* (41)

Role of the Hospitals for Community based Care in the region
– Analysis of hospital function report –
.....*Nobukazu TAKEDA* (47)

On Protection provision of Foundling during Lord method of the Edo period in Mie
Prefecture area
.....*Youichi MOGI* (55)

To pursue community based integrated care systems for residents
.....*Masateru NAGATOMO* (69)