

# 地 研 年 報

## 第 11 号

### 論 説

- 国民保護計画と地方自治——三重県国民保護計画を題材に——  
 ..... 成澤 孝人 (1)
- 三重県下における障害者雇用政策の進捗状況  
 ——障害者自立支援法を踏まえて——  
 ..... 尾崎 正利・小西 啓文 (19)
- 医療改革と国民皆保険制度の方向性  
 ——国民健康保険をめぐる状況から——  
 ..... 長友 薫輝 (45)
- ローマにおける「地方」支配  
 ..... 藤野奈津子 (51)
- 市町村合併と男女共同参画行政(1)～合併施行4市の比較～  
 ..... 東福寺一郎 (73)

### 研究ノート

- 三重県青少年条例改正ノート(1)  
 ..... 楠本 孝 (83)
- 永谷助之丞の明治国家批判  
 ..... 茂木 陽一 (128)

### 調 査

- 発達障害児の教育的支援について  
 ..... 原 幸一 (129)
- 地研研究員活動報告  
 地研研究員名簿  
 地研規約

2006年3月

三重短期大学地域問題総合調査研究室

# 国民保護計画と地方自治

## —三重県国民保護計画を題材に—

成澤 孝人

### はじめに

「備えあれば憂いなし」という理由に基づいて、有事法制が成立したのは、2003年から2004年にかけてである。それを受けて、この一年の間、ものすごいスピードで、都道府県国民保護計画の決定が進行している。

国民の間で広く疑問が提示されていた有事法制が制定された背景として、1994年以來の「政治改革」の結果、権力抑制のシステムを欠いた政権交代なき「二大政党化」と首相への権力集中という事態が進行したことを指摘しうる。55年体制においては、野党に反映された国民の憲法政治意識と与党に反映された通常政治意識が、絶妙なバランスで国会に代表されていた。しかし、小選挙区制の導入によって、国民の憲法意識は国会から除去され、その結果、野党と与党内派閥という首相の権力を抑制する二つの要因が取り払われた。こうして生み出された「政治」においては、「政策」よりも「決断力」が重視され、主権者であるはずの国民は、自ら政治的意思を示すことなく、メディアを通じてリーダーの決断力に共鳴し、「劇場政治」を鑑賞する地位へと貶められている<sup>1)</sup>。

戦後、長い間、国民の平和意識によって議論することさえ阻まれていた有事法制が、与野党の賛成で成立した背景には、このような急激な統治構造の変化が存在する。しかし、この国が、加速度的に「戦争ができる国」へと変貌しつつある根本的な原因が、選挙制度の改正による政治の麻痺にあったのであれば、主権者国民の憲法意識と現実政治の憲法意識は、乖離している可能性が高いと思われる。

本稿の問題意識は、この乖離を明らかにすることによって、現実の政治を国民の憲法意識の方向で是正するためのてがかりを得ることにある。

## 1 国民保護法制の憲法上の問題

### (1) 国民の憲法意識と有事法制との乖離

憲法9条を素直に読めば、警察力を超えた軍隊に類似する組織が禁じられているのは明らかである。したがって自衛隊の存在と憲法との乖離は依然として存在している。しかしながら、この根本的な論点は、日本が独立し、日本国憲法が文字通り最高規範になった時に既に存在していたのであって、それをめぐる国民的な関心に支えられ、国会において憲法議論が展開されてきたことは周知のことに属する。国民の平和意識からの抵抗を受けた日本政府が選択した道

は、そのような乖離は存在しない、と説明することであり、結論から言えば、多くの国民は、その選択を支持してきたのである<sup>2)</sup>。

したがって、その点でのズレは、憲法学説と政府との間には存在するにせよ、政府と日本国憲法との間には存在しないといわなければならない。今になって、そのズレを問題にするならば、この半世紀の政府の憲法解釈は、学説が長年主張してきたように違憲の解釈だったことになる。半世紀という歴史は簡単に覆してよい年月ではないだろう。もし、政府が正式にそれを否定するのであれば、立憲主義国家としてのアイデンティティに関わる問題だといわなければならない。

それでは政府は、憲法9条をどのように解釈してきたのか。多くが説明するところによると、政府は、自衛のための戦争が否定されているということを前提として、国家の自然権としての「自衛権」を根拠に、「戦力」に至らない「自衛のための必要最小限度の実力」は保持できる、と解釈してきた。重要なのは、この論理から、自衛権の行使については限定がつけられているということである<sup>3)</sup>。

まず、自衛権の行使には、①「急迫不正の侵害、すなわち現実的な侵害があること」、②「それを排除するために他に手段がないこと」、③「必要最小限度それを防衛するために必要な方法をとる」こと、という三つの要件が満たされる必要がある。このように、憲法9条2項の下で、自衛のための必要最小限度という限定をつけたことが、単なる個別的自衛権よりもさらに限定されたものになっていることに注目しなければならない。個別的自衛権にそのような限定がつけられている以上、集団的自衛権は認められる余地はなくなるだろう。また、あくまでも自衛隊は、国内を防衛する任務に限定されるのであり、そのため、海外派兵は必要最小限度を超えるということになるのである。

学説は、憲法9条が、非武装中立を定めていると解し、政府解釈を「解釈改憲」と非難してきた。確かにその通りだとわたしも思う。しかしながら、そのような見解との対決の中で生み出されてきた政府の憲法解釈が、政府を憲法に一定程度拘束してきたという側面は、決して無視されるべきでない<sup>4)</sup>。そして、この政府解釈の下で、自衛隊は海外で軍事活動をせず、その結果、日本が直接侵攻を受けない限り、日本国民が戦争に巻き込まれることはない、という帰結が導かれたのである。憲法9条を平和的生存権を保障するための制度であると考えれば、政府解釈は、憲法に拘束され、無用な戦争に巻き込まれることを妨げてきた限りにおいて、国民の平和的生存権を現実に保障してきたと考えられる<sup>5)</sup>。

有事法制は、こうした日本社会のあり方に楔を打ち込むものである。なぜなら、「有事」を想定し、それに備えることは、「武力不行使による平和」によって保障されてきた平和的生存権を掘り崩す可能性を有するからである。政府は、この法整備を「万一の備え」だと主張してきた。起きる可能性がほとんどないとしても、万が一の危険に備えることで安心を確保するという論理は一見説得的にみえる<sup>6)</sup>。しかし、「敵」を想定してそれに備えるということになれば、相手方もこちらの準備に呼応して、それに備えることを誘発する可能性が高い。そうやってお

互いが不信感を増幅させ、偶発的な何かをきっかけに武力衝突が起こるとというのが、戦争発生メカニズムであることを歴史は教えている。したがって、有事法制は、「武力不行使」を維持することによって、現実的に平和的生存権を保障してきた日本社会のあり方を、古典的な戦争発生メカニズムの道にいざなう第一歩であると評することができよう<sup>7)</sup>。

とはいえ、政府の憲法解釈に立つならば、必要最小限度の実力の保持は憲法に違反しないのであり、それを使用するための法整備も、その基準に反しない限り許されるだろう。しかし、ここに最大の問題が存在する。多くの文献が指摘するように、日本の有事法制は、「日米同盟」の強化の一環であり、アメリカが日本周辺で軍事力を行使すれば、周辺事態法で自衛隊が「後方地域支援」に向かい、周辺事態と武力攻撃予測事態の「併存」によって、有事法制が発動されてしまうような法的枠組みになっているのである<sup>8)</sup>。

国民の憲法意識と有事法制とのズレが確実に存在すると思われる理由は、この事実こそである。国民の多くは、政府が説明したように、「万が一」のための「備え」として、この法律を理解したはずである。近くの「ならずもの国家」が、ある日突然攻めてくるかもしれない、と政府やメディアが煽れば、そのための「備え」は必要だと思うのが一般的感覚であろう。しかし、実はアメリカが行う戦争に協力するため（少なくとも、そのために使用されうる）であるとすれば、それが現実に明らかになったとき、国民の憲法意識との乖離は決定的になるだろう。現実に存在する平和によって保障される安全な生活を犠牲にしてまで、アメリカに協力することに利益を感じる人は、そう多くないだろうからである。

以上のように、万が一のための個別的自衛権としての有事法制とアメリカの世界戦略に協力するための実質的な集団的自衛権のための有事法制の間のギャップが認識されないまま、後者の完成へと向かって着々と整備されつつある。これが、現在進行している危機的状況である。

## （２）有事法制と国民保護計画

2003年の有事三法は、有事法制の枠組みを定めたものであり、それだけでは、現実には有事に対処することはできない。なぜなら、そこでは、戦いが始まったとき一般市民がどう行動すべきかを定めていなかったからである。その点を埋めるのが、2004年に成立した国民保護法（「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」）であった。前節でみたように、有事法制に憲法上の問題があり、わたしたちを無用な戦争に巻き込む可能性を有するものであるならば、国民保護法こそが、そのような戦争における国民の協力を規定したものであり、「恒久の平和を念願」する日本国民にとって、本来ならば、到底受入れることのできないものであるに違いない。冒頭に述べた事情で、国会においては簡単に法律が成立してしまったが、実際に戦争への協力を担うことになる地方自治体においては、反発が起きる可能性が少なからず存在すると思われる。

しかし、本稿執筆の時点で、都道府県での計画はほぼ達成されつつあり、そこでの議論において、国民保護法の問題性が明らかにされている気配はみられない。



その背景として以下の要因が考えられる。第一に、政府が説明してきた「万一の備え」という論理が強力であることである。第二に、国民保護法が有事三法と切りはなされ、さらに、国民保護と防災が意図的に混同されることによって、戦争への協力という国民保護法の性質が二重の意味で曖昧にされたことである。そして、第三に、国民保護法が、計画策定を首長と国民保護協議会に委ねており、議会の関与を排除したことである。第三の点は、後に検討するので、ここでは、第一、第二の論点について考えてみたい。

「万一の備え」という第一の点は、戦争と自然災害を同視するという第二の点と論理的に結びついている。自然災害はまさに何の前触れもなく、突然襲ってくるのであり、そのための「備え」が必要である。他国からの武力攻撃もそれと同じだ、というわけである。

実際、国民保護計画に関して、政府は、なんの前触れもなく敵国が攻撃をしかけてきた場合に、国民が被害を最小にするために避難するという説明に終始している。例えば、内閣官房のHP「国民保護ポータルサイト」には、「武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための、国・地方公共団体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置が規定されています」と記されている<sup>9)</sup>。しかし、この文面を額面どおり捉えて、「敵」からの突然の攻撃による被害を最小にするための法整備であると考えれば、それは、事実の半面しか述べていない。なぜなら、この説明には、国民保護法が、有事法制を機能させるための重要な部分をなしているということが抜け落ちているからである。「備え」には、武力による敵の排除が含まれる。国民保護法が発動される前提として、「武力攻撃事態等」の認定があるのであり、そのときには、すでに戦闘は開始されているのである。つまり、武力攻撃を一方向的に受けるのではなく、こちらからも反撃を行っているのであって、災害のように一方的に国民に対して襲ってくるかのような理解は正しくない。国民保護法は、有事法制という車の両輪の一方なのである<sup>10)</sup>

その点に関連するが、国民保護法は、ジュネーブ条約第一追加議定書（国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する議定書）で定める民間防衛の日本版でありながら、政府は、その事実を積極的に示していないということがある<sup>11)</sup>。ジュネーブ条約は、国家同士の戦争や武力紛争または内戦が起きた場合に、戦闘員でない一般市民の生命を保護するための国際法である<sup>12)</sup>。そこでの「民間防衛」は、国際的武力紛争を前提にして、非戦闘員を保護するための活動であり、その活動は、「ある日突然、攻撃を受けた場合」に限定されるわけではなく、武力紛争一般に適用されるものである<sup>13)</sup>。保護法158条の「特殊標章」の規定（ジュネーブ条約第一追加議定書の「民間防衛」のマークの採用）が示唆するように、日本の国民保護法は、その一つのバリエーションとして制定されたと考えべきである。したがって、ある日、突然に隣国からミサイルが降ってきたときに、自然災害と同じように対処しようという国民保護法のイメージは不正確であり、日本が他国と武力による紛争を行うことを前提として、その結果生ずる被害を減じるために国民に協力を求めるというのが国民保護法であると捉えなければならないだろう。もし、そのことを意識しないで、保護計画を作っているとすれば、あまりにもナイーブな認識

だといわなければならない。

国民保護法は、国民に対し、「協力を要請されたときには、必要な協力をするよう努めるものとする」（4条1項）としながら、「前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない」（2項）と定める。この点は、確かに市民に協力義務を課するいわゆる民間防衛とは異なる点である。

この点に関していえば、有事法制の制定に大きな役割を果たした前原誠二が、憲法9条がある以上国民に義務をつけることができなかつたという趣旨の説明をしていることが参考になるだろう<sup>14)</sup>。つまり、憲法9条が徹底的な平和主義に立っていることからすれば、法的に戦争への協力を義務づけることは無理だったのである。

この事実は、有事法制が最終的に行きつく「戦争のできる国家」は、市民に協力義務を課する民間防衛まで踏み込んで始めて、ようやく一人前になれるということを示している。この点は重要である。つまり、西欧立憲民主主義国の「武力による平和」は、市民によるコミットメントが原則であり、兵役拒否はあくまでも例外である。それに対して、日本の憲法9条は、「戦わないことによって得られる平和」を構想しており、民間防衛までを含めて、戦争を全面的に拒否することによって成り立っているのである。したがって、民間防衛を先取りする国民保護法は、日本が平和国家から「卒業」して、国権の発動である戦争を排除しない国家作りのための第一歩である。つまり、国民保護法で問われているのは、わたしたちは国民として国家が始める戦争を本気で引き受ける覚悟があるのかどうかであるといつてよいと思われる。

そのような根本的な問題を背後に抱えながら、国民保護法は制定され、都道府県では保護計画が決定されつつある。しかし、最大の問題は、政府や都道府県が、以上のような国民保護法の本質を正面から説明していないことにある。政府や都道府県は、ある日突然、外敵が攻撃をしかけてくることを前提にして、自然災害の場合ように、避難や救援の仕組みを整えたかのような説明をしている。戦争をそのようにナイーブに捉えるならば、確かに地震などの自然災害と区別することは難しいのであり、地震に備えるのと同じように、外敵からの攻撃にも備えようという話になるのはある意味当然のことだろう。

しかし、このような説明が通用するならば、そもそも、どうして災害対策基本法や災害救助法で対処し得ないのか疑問が生じてくる。自然災害のアナロジーで国民保護法を説明する限り、この疑問に答えることは難しい。

この点で、国民保護法が、災害と有事を混同し、災害を有事の側にとりこむことによって、有事法制全体の正当化をはかろうとしていることは注目してよい。それが、典型的に現われているのが、保護法97条の「武力攻撃災害」という概念である。武力攻撃により大規模な火災や被害が出た場合に、国と地方自治体が対処しようとするのがそれであるが、この概念は、これまで災害対策の範疇で対処してきたものを、有事の中に組み込む機能を果たす。そして、武力攻撃災害を媒体にして、自然災害と武力攻撃事態を連結するのが、事態対処法25条に「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態」と規定されてい

る「緊急対処事態」の概念である。この概念によって、武力攻撃事態等以前の段階を「有事」と認定し、本来、自然災害と同視すべき事柄にも「武力攻撃災害」として対処することが可能になるのである。<sup>15)</sup>

政府によって、2005年3月25日に出された基本指針には、以上のことがよく現われている。基本指針は、「武力攻撃事態の想定に関する事項」として、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃の4類型を、また、「緊急対処事態への対処」として、原子力事業所や石油コンビナートなどの「危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃」、ターミナルや列車などの「多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等への攻撃」、炭疽菌やサリンなどの「多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃」、「破壊の手段として交通機関を用いた攻撃」の4類型を想定した。こうして基本指針は、テロ行為や破壊行為から典型的な「着上陸侵攻」までを「有事」と捉えて、それらが引き起こす「武力攻撃災害」に対して、地方自治体と国民が備えるべきことを指示したのである。

以上のように、国民保護法は、自然災害と武力攻撃を武力攻撃災害によって連結し、自然災害を恐れる人々の不安を媒体にして、人々を「有事」へと誘導するものであると評することができよう。

しかしながら、この基本指針自体、政府の目論見が破綻していることを示すものとなっている。現状では、「わが国に対する本格的な侵略事態生起の可能性が低下している」状況にあるのであり、したがって、着上陸侵攻と航空攻撃の可能性は低いと判断しうる<sup>16)</sup>。ところが、基本指針によると、攻撃を事前に予測して、避難の措置が可能なのは着上陸侵攻に限定されるのである。他の類型は、事前に予測がつかないのであって、被害が相当に出たからの対応にならざるをえない。そういう意味では、これらの被害は自然災害に近いのであって、したがって、有事法制で対処することが、災害対策基本法や災害救助法で対応するよりも適切なのかどうか、それ自体議論の余地があるのである。

このように、日本の現状においては、他国からの武力侵攻を想定し、そのために準備するという想定に無理がある。それにも拘わらず、この法律が必要とされるのは、「有事」を想定し、それに国民が協力するという制度自体に意味があるからであろう。

それでも、何かが起きたとき、対処する制度を整備しておくほうがより安心だという意見があるかもしれない。この意見は、有事法制は、「万一」のための「備え」であって、基本的には発動されない方が望ましいという考え方を前提としている。つまり、武力攻撃という害悪を最小限に食い止めるための必要悪として、軍事力を位置づける考え方である。

しかし、有事法制が完成し、現実機能するようになったとき、実際に発動される可能性は決して低くないと思われる。なぜなら、軍事力というものは、日々形成される他国との関係の中で外交手段の究極形態として使用されうるからである。つまり、自然災害は「起きる」のに対して、戦争は、人が「起こす」のである。自然災害は、そのために対策を練っても究極的にやってこないのであれば、それに越したことはないし、だからといって対策が無駄だという

わけではない。しかし戦争は具体的な相手が存在しているのであって、こちらが対策を行う結果、逆に、戦争を誘発してしまうこともあるのである。

「安全」を本気で求めるのであれば、「備える」と「備えない」ことのどちらが、わたしたちの「安全」を保障するのかを、冷静に考えることが必要である。日本の憲法は、「備えない」方が「安全」だという考え方にたっている。それを受けて政府解釈も、必要最小限度を超えては「備えない」という立場に立ってきた。その考え方を変更し、国民が相当程度の負担をするのを覚悟の上で、「備える」ことが望ましいのかどうかは、それこそ、国民的な議論を経てからの話であろう。冒頭に述べたように、有事法制の議論のときに、そこまで真剣な議論があったとは思えない。そうであれば、その議論は地方公共団体が保護計画を作るときに引き受ける必要があるだろう。

この点に関して非常に問題なのは、既に指摘したように、有事法制は、政府の解釈に照らして違憲である集団的自衛権に当たっている可能性が高いということである。そしてなによりも、有事法制そのものが、アメリカの要求によるものであることを考慮に入れば、アメリカがイラク戦争のような武力行使を日本周辺で行った場合、わたしたちはほぼ自動的に戦争に巻き込まれることになる。さらに、アメリカは日本の協力なしに軍事行動を起こすことは現実的には不可能なのであり、そうであるならば、わたしたちが準備を完成させることが、アメリカの軍事行動を促進するとさえ言っているのである<sup>17)</sup>。

この点について、2005年6月8日朝日新聞報道は、驚くべき内容を報じている。それによると、政府は、北朝鮮有事を想定して、都道府県の計画に盛り込むよう求めたとされている。しかし、そこでの「北朝鮮有事」とは、これまで説明されてきたように、かの国が日本を突然攻めてくるという話ではない。政府は、北朝鮮が、「日本に直接侵攻してくるとは見ていないものの、朝鮮半島有事で自衛隊が米軍支援に動けば日本が攻撃される可能性もあると判断」しているのだという。この報道が正しいとすれば、日本が攻撃されるのは、アメリカが朝鮮半島で武力攻撃を行い、自衛隊がそれを支援に行くときに限られることになる。有事法制が、周辺事態法と組み合わせられることによって、アメリカのはじめる戦争に国民を動員するものだという指摘は、憲法学がかねてから行っていたことであるが、政府も同様の認識に立っているということになる。

このことは、重要である。つまり、政府もまた、現状において日本が攻められることはないとして冷静に認識しているのであって、それにも拘わらずこの法整備が必要なのは、アメリカの始める戦争を支持するために、国民を協力させる必要があるからであると正面から認めていることになるからである。

以上のように、国民保護法の真の目的は、ある日突然攻撃を受け、それに対して災害と同様に国民を避難させるというところにあるわけではなく、軍事力という外交手段を、日本国と「日米同盟」が手に入れ、その発動に地方自治体と市民を協力させることにある。とすれば、市民に対して行われている説明と国民保護法の本質は相当程度ずれているといわなければなら

ない。

問題は、このずれがずれとして認識されていないことにあり、それを明らかにするための議論の空間が閉じられていることである。

## 2 都道府県国民保護計画と地方自治

### (1) 都道府県国民保護計画の進行

冒頭で、主権者国民の憲法意識と有事法制とが乖離していることを指摘した。有事法制の本質を正面から掲げずに、「自然災害と同様の万一のための備え」という説明に終始し、また、国民に義務を課すことを控えざるをえないのは、国民の憲法意識からの反発を受けることを恐れていることであろうと思われる。

しかし、すでに述べたように、そのような政府の説明が通用してしまっている結果、政府が立てたスケジュール通り、すべての都道府県が今年度中に計画を策定する運びになっている<sup>18)</sup>。

指摘しておかなければならないのは、計画策定のプロセスが中央主導で進んでいるということである。基本指針が出されてからまもなく、総務省消防庁は、都道府県の計画のために作成したモデル案を準備した。また、三重県のように「フォーラム」を開いた都道府県においては、国はフォーラムの開催を後援し、講師を派遣するほどの熱心さであった。さらに、政府が、ホームページ上で各地域の保護計画の作成状況を公開し、都道府県が計画作りを競い合うよう、事実上促していたことも見逃せない。

それでも、すべての都道府県がいっせいに、国の立てたスケジュールどおりに計画を作成するのは、やはり、どこかおかしいといわざるを得ない。国民保護法には、いつまでに計画を作成しなければならないという義務づけは規定されていないのであって、国民保護計画が地方の業務である以上、計画策定の予定と実行は、各都道府県が独自に行えばよいはずである。国のスケジュールはあくまでも目安であるにすぎない。そうであれば、住民の安全という重要な目的をできるだけ効果的に達成するために、国のスケジュールに反してでも、じっくりと計画を練る都道府県が存在してしかるべきではなかったかと考える。

いずれにしても、都道府県では、国民保護計画が策定されてしまった。しかし、それを可能にしたのは、恐ろしいほどの議論の欠如である。以下では、わたしが居住している三重県の事例を題材に、この一年間の動きを検討する。

### (2) 三重県の事例に見る都道府県国民保護計画の策定過程<sup>19)</sup>

三重県では、以下の経過で、保護計画が作成された。まず、2005年2月29日に、四日市市にて、総務省消防庁が後援し三重県が主催する「三重県国民保護フォーラム」が開催された。国の基本指針が閣議決定された三日後の3月28日に、県議会は、三重県国民保護協議会条例、三重県国民保護対策本部条例及び三重県緊急対処事態対策本部条例を制定し、それを受けて県は、国民保護計画の策定に取り掛かる。そして、6月6日に第一回国民保護協議会を開

催し、計画作成のために留意すべき点を示した「基本方針」と計画作成の大まかな目標を記した「計画作成の考え方」を示して、了承されている。県は保護計画の「素案」を策定し、その内容について、9月12日に開催された第二回三重県国民保護協議会で検討するとともに、素案に対する県民への説明として、パブリックコメントと住民説明会を実施した。それを受けて県は、保護計画の「中間案」を作成し、11月9日の第三回国民保護協議会において審議している。そして、2006年1月31日に、保護計画の「最終案」を作成し、同日に開催された第四回国民協議会で承認されたのである。同年2月12日に、津市にて第二回国民保護フォーラムを開催し、県の計画の概要を県民に示した。そして、本稿を執筆している現段階で、保護法34条5項で定める内閣総理大臣と協議が進んでいる状況である。内閣総理大臣との協議が整えば、同条6項に基づき、議会への報告と一般への公表という手はずになるだろう。

以上のように、県の国民保護計画の策定は、法律の手續に則って、その限りにおいては適正に進められたと見てよいだろう。また、パブリックコメントやフォーラムといった新しい手法を用いたことをもって、市民への説明責任を果たそうと努力していると評価する向きもあるかもしれない。しかし、だからと言って、県の保護計画の策定に全く問題がないかといえば、必ずしもそうとは言えないように思われる。

#### A 議会の不関与

国民保護法34条1項は、「都道府県知事は、基本方針に基づき、国民の保護に関する計画を作成しなければならない」と規定している。問題は、同条6項が、知事が計画を作成したときは、「速やかに、これを議会に報告」と規定し、計画の決定について議会の関与が予定されていないことである。この条文をもって、保護法が保護計画の作成に関し議会の関与を排除したとするならば、地方自治の観点から非常に問題である。

ここで国民保護計画を法的に考えてみるならば、その名称が示すように、形式的には行政計画である。しかし、行政計画は、大きく行政立法と行政行為に分類される<sup>20)</sup>。国民保護の具体的措置は、知事の作成する計画に基づいて行われるのであるから、国民保護計画は、実質上は行政立法である。行政立法には法律の根拠が必要であるが、それは国民保護法だということになろう。問題は、国民保護法を根拠にして知事が計画策定をする際に、議会が条例という形で参与するべきではなかったか、ということである。

憲法および地方自治法の観点からは、知事は執行機関、地方議会は立法機関である。知事は法律によって地方に分配された事務を行うが、重要なのは、地方自治体は国の下部機関ではないということであり、それは、昨今の地方分権改革によって、機関委任事務の廃止という形で一定程度実現されたところである<sup>21)</sup>。その観点から考えるならば、国民保護法が知事のみに関与の権限を与え、それを内閣総理大臣との協議という形で上から統制するのであれば、地方自治体はあたかも国の下部機関のようになってしまう危険性があるだろう<sup>22)</sup>。

この点について、確かに、災害対策基本法でも、保護協議会と類似した構成員で組織される

防災会議が計画を策定することになっており、したがって、特に、国民保護計画についてのみ議会の関与がないことを問題にするのはおかしいという反論があるだろう。

もちろん、防災の場合にも、本来であれば議会が計画作成に関与する仕組みを構築したほうが望ましいと思う。そして、例えば議会が、防災計画に関し、条例で関与したところで何か問題が生じるわけではないだろう。同じことが、国民保護計画についても言えるはずである<sup>23)</sup>。

したがって、国民保護法の文言から判断するに、法律上議会の関与が想定されていないのは確かであるが、だからといって、議会の判断で計画策定に関与することが、否定されてはならないだろう。

都道府県レベルにおいて、議会は、国民保護協議会を設置するのみで、それ以上の関与が見られなかった。それは、当該議会が自主的にそう判断したと考えるべきであって、国民保護法の規定に従った、ということを経由してはならない。なぜなら、地方自治体は、憲法によって自治権を保障され、住民の生命と生活を保障する責務を直接担っているからである。保護計画作成は、地方自治体の権限に属することがらであり、正式に決定されるならば、住民の生活に大きな影響を与える。地方自治法14条2項も、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と定めている。国民保護法が「特別の定め」と考えるにしても、憲法上、「地方自治の本旨」に反する法律は作ることができないのであり、国民保護法が条例による計画の統制を排除しているとすれば、昨今の分権改革の成果から見ても、地方自治の本旨に反することになるだろう。

さらに、有事法制の一環としての国民保護法は、前節で検討したように、憲法上、非常に問題が多いものである。今回の国民保護計画策定において、議会の関与がなかったことが問題なのは、それによって、保護法と保護計画の憲法適合性について、広く議論する場が失われてしまったという点である。憲法は決して国だけを拘束しているわけではなく、地方自治体もまた憲法の下にある。国民保護計画を都道府県が作成する際には、憲法上の大原則と保護計画の関係を含めて、住民の安全を守るために、どんな計画を立てるべきか真剣な議論が不可欠になる。そのためには、計画策定を知事だけに委ねるべきではなかったと思われる。

三重県議会は、2005年3月28日、「三重県国民保護協議会条例」と「三重県国民保護対策本部及び三重県緊急対処事態対策本部条例」の二条例を制定した。どちらの条例も、国民保護法の規定を踏まえて、これらの組織を設置しただけの内容である。県議会は、もう一歩進んで、保護計画自体について、議会の関与を規定することが可能であったし、すでに指摘してきた国民保護法の問題点を議論するためにもそうする必要があったのではないだろうか。武力によらない平和という憲法上の原理を転換するものであり、住民の生命と安全に大きく関わる問題が、議会という公の議論の場でほとんど審議されなかったことは、地方自治の根幹に関わる問題であり、見過ごすことができないものとする。

## B 国民保護協議会による審議

計画作成について、議会の関与が、保護法の上で予定されていないことはすでにみた。それでは、国民保護計画は知事が単独で作成するのかといえばそうではなく、保護法37条3項は、都道府県知事が計画を作成、もしくは変更するときには、同条1項で設置される国民保護協議会に諮問しなければならないとしている。

まず、問題になるのは、この協議会の性格である。同条3項によると、協議会の事務は、「都道府県知事の諮問に応じて当該都道府県の区域に係る国民の保護のための措置に関する重要事項を審議」し、「都道府県知事に意見を述べる」ことである。この規定から、国民保護協議会とは、いわゆる審議会であり、法的拘束力をもたない諮問機関であることがわかる。

次に重要なのは、協議会の目的である。同条1項によると、協議会の目的は、「広く住民の意見を求め、当該都道府県の国民の保護のための措置に関する施策を総合的に推進する」ことである。もし、この文言どおりに、「住民の意見」が「広く」反映されるならば、国民保護法制それ自体がもつ問題を含めて、広く議論が巻き起こる可能性もある。そうなれば、議会が計画策定から排除されていることに伴う議論の欠如を補うこともありうるかもしれない。

しかしながら、保護法38条が予定している協議会の構成員をみるならば、国民保護協議会は、そのような意味を持つことを予定していないことがわかる。同条によると、保護協議会は会長と委員で構成される。会長は知事である（2項）。委員は、指定地方行政機関の長又はその指名する職員（4項1号）、防衛庁長官が指定する陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊から各一名ずつ（2号）、副知事（3号）、都道府県の教育長、警察本部長（4号）、都道府県の職員（5号）、市町村の長と消防長（6号）、指定公共機関又は指定地方公共機関の役員又は職員（7号）、有識者（8号）の中から、知事が任命する。三重県の場合は、指定地方行政機関から14名、陸・海・空の各自衛隊から1名ずつ、県の職員が2名、市長会、町村会、消防会から1名ずつ、輸送や通信などの指定公共機関から16名、有識者が10名、知事、県警本部長、教育長、副知事を合わせて、計52名で構成されている。

一見してわかるように、一般住民の立場で参加する委員は、保護法の規定では想定されず、県でも採用されていない。このような保護法の規定は、「広く住民の意見」を求めるという目的と矛盾すると言わざるをえない。

ここで注目すべきは、国民保護法に規定する国民保護協議会の委員は、災害対策基本法15条5項で定める都道府県防災会議の委員と大部分が重複しているということである。ここでも、自然災害と有事との恣意的な混同がみられるのであって、そうであるかぎり、協議会の議論は、「敵」から攻められることを災害と同視して、危険からどうやって逃げるか、という話になりやすいだろう。「都道府県地域防災計画を作成し、及びその実施を推進する」（災害対策基本法14条2項）ために設置される防災会議の規定から推し量るならば、国民保護協議会は、「広く住民の意見を求め」るために設置されるのではなく、国民保護法を実施するために設置され



たのではないかとと思われる。とすると、この機関は、議会に代わりうる審議機関として機能することがはじめから予定されていないと言わなければならない。

そうであるならば、国民保護法が、国民保護協議会を、知事が作成する国民保護計画を審議し、正当性を付与するかのような位置づけを与えているのは、問題であろう。

実際、県の取組みを見るならば、国民保護協議会をそのように位置づけているように思われる。すでに述べたように、三重県の国民保護計画のプロセスは、第一回保護協議会→素案→第二回保護協議会→中間案→第三回保護協議会→最終案→第四回保護協議会という形で決定されたのであり、計画作成の重要なポイントにおいて保護協議会が決定的な役割を果たしていることが理解できるだろう。

さらに指摘しておかなければならないことは、委員の顔ぶれを見ればわかるように、保護協議会は、計画を審議し、意見を述べることに止まらない重要な役割をもっているということである。平和憲法をもつ日本において、市民の戦争への協力は初めてのことであり、また、第二次大戦のことを考えるならば、戦争に協力することに対して、国民の間では、アレルギー感が強い。国民保護法では、国民に義務をつけられなかった分、地方自治体の職員や輸送や通信を担う民間企業やボランティアや自治会に過大な負担がかかっており、もし、それらの人たちが協力しなければ、この法制は機能しないのである。したがって、指定公共機関として率先して協力を求められる輸送や通信関係の民間業者のトップを参加させ、さらに、自治会連合会会長やボランティアグループの代表を有識者委員として採用することによって、そのような立場の人たちに法の内容を説明し、国民保護法が動き出したとき、協力を得やすくするといった意味があると思われる。

しかしながら、計画作成に議会の関与が得られなかった以上、このままでは、計画を検討し審議する場所が存在しないことになる。この点で、保護計画を審議する都道府県国民保護協議会の役割は決して小さくない。また、すでに述べたように、県は国民保護協議会を審議機関として重視しているのであり、そうであるならば、たとえ計画を批判的にみることは難しいにしても、せめて、それなりの議論を尽くしてもらわなければならないだろう。

三重県の場合、保護協議会は、県が最終案を作成するまでの間に、4回開催されている。審議時間は、毎回90分程度である。そうなると、全体でわずかに約6時間の審議しか行われていないのである。そのような短時間で、十分な審議が行われたかどうか非常に疑問が残るといわざるをえない。

以上のように、議会の関与を排除し、保護協議会も十分な審議をしたとはいえない状況で、国の主導で保護計画が作られた。しかし、国民保護法4条2項は、「国民は、この法律の規定により国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする」と規定しているのである。そうであれば、公の議論を排除するような計画の作成は非常に問題があると言わなければならない。そもそも民主主義国家において広く議論が行われるべきなもの、民主的な議論なしに決定されたことを市民に課すことはできないから

である。それが「自治」の本質である。したがって、この問題は、自治の根幹に関わるものだと一言しなければならない。

### C 住民の計画への参加

国民保護法や保護計画の内容について、多くの人は、まだよく知らないままである。しかし、これまで検討してきたように、公の議論という民主主義にとって不可欠な手続を十分踏まずに、トップダウンで保護計画が決定されたことからすれば、そのような結果に陥るのは当然のことだといわなければならない。

ここで注目すべきは、多くの県は、フォーラム、住民説明会、パブリックコメントという手法をとって、市民の参加を求めたということである。

繰り返しになるが、市民がこの法制の真の意味を理解し納得した上でなければ、この法制が動き出したとき、大変な負担を市民に課することになる。したがって、これらの試みが市民の議論を喚起し、広く議論が行われるようなものになったかどうかが問題になるだろう。その場合に限り、議会や協議会での実質的審議の欠如が埋めあわされることになるだろうからである。

他方で、これらの手続は、行政が市民の意見を聞いた、という形式だけが重視され、行政を正当化するという機能をもちやすい。その点から考えても、これらの場が具体的にどのようなものであったかを検討することが重要である。

まず、フォーラムである。三重県では、国民保護協議会がスタートする前の段階で、第一回目のフォーラムが県の国民保護への取組みの口火を切り、また、最終案が第四回協議会で承認された後、第二回のフォーラムが開催された。したがって、先に示した国民保護計画制定のプロセスの最初と最後にフォーラムが位置づけられていたのであって、三重県の国民保護計画策定に重要な役割を果たしたといわなければならない。

第一回フォーラムでは、有事法制を推進する立場で活動してきた三重中京大学の浜谷英博氏と総務省消防庁総務課国民保護室長である青木伸之氏が基調講演を行い、浜谷氏と県防災危機管理局長である高杉勲氏、災害ボランティアネットワーク代表南部美智代氏をパネリストにして、シンポジウムが開催された。浜谷氏、高杉氏、南部氏はその後、国民保護協議会の委員となる。第二回目のフォーラムでは、再び、浜谷氏と青木氏が基調報告を行い、浜谷氏、高杉氏、国民保護協議会委員の牛場まり子氏（株式会社鈴工代表取締役社長）をパネリストにシンポジウムが行われた。

ところで、「フォーラム」というからには、公開の「討論」が期待されよう。しかし、全員が国民保護計画を推進する立場で構成される「シンポジウム」に、それを期待するのは無理というものである。国が後援し県が主催したこのフォーラムは、三重県だけでなく全国で行われているが、三重県の例を見る限り、公的議論の場というよりも、国と県の政策を一般に周知せしめるために開かれた政府広告の一種であるという性格を否定できないように思われる<sup>24)</sup>。

次に、住民説明会である。県は保護計画の「素案」を決定したことを受けて、9月に県内7

箇所で行った。7つの会場全体で339名の参加があった。この数は、決して多いとはいえないだろう。わたしも津市で行われた説明会に市民として参加してきたが、市民が積極的に参加しているようには見えなかった。そう感じたのは、なによりも女性の参加者が非常に少なかった（1名）からである。戦争が起こった場合、一番被害を被りやすいのは子どもである。有事法制に対して市民の関心が高ければ、子どもを抱える主婦層が多く参加していたらと思う。

パブリックコメントという最先端の手法が導入されたのも、国民保護法制の特徴である。しかし、全国で行われたパブリックコメントは、この法整備に対する市民の関心の薄さを象徴するものとなった<sup>25)</sup>。三重県では、2005年9月から10月にかけて、一ヶ月をかけて県民から意見を募集したが、寄せられた質問はわずかに6件である。ただ、そのうちの4件は、国民保護法制が、戦前の動員に至らないかを懸念する声だったことは、注目してよい。それに対する県の回答は、基本的人権の制限は「必要最小限のものに限り公正かつ適正な手続のもとに行」い、また、訓練は「住民の自発的な意思」での参加であるというものであるが、法律の内容を説明するだけで、市民の深刻な懸念に答えるものとはなっていないと思われる。

以上のように、県は、さまざまな手段を使って国民保護計画を市民に周知しようとしたが、依然として、市民の関心は非常に低いといわなければならない。フォーラム、説明会、パブリックコメントは、保護計画の議論の欠如を埋める役割を果たすことはなく、市民の関心を引き出すことにも失敗したといえるだろう。

## おわりに

有事法制の一部としての国民保護法は、民間防衛の一形態であり、日本が行う武力紛争に市民を協力させるという機能を客観的に果たす。もちろん、憲法9条の拘束の下で、日本が武力紛争を行うことはできないし、また、現状で日本に対して武力攻撃が行われる可能性は低い。しかし、日本と軍事同盟を結んでいるアメリカは、イラク戦争という国際法に反する武力行使を行ったあげく、現在でも武力紛争の真っ只中にいるのである。その国と共に、「アジア・太平洋」を守ろうとするとき、今度こそわたしたちは、直接、武力紛争の危険の中に身をおくことになるだろう<sup>26)</sup>。有事法制は、アメリカに協力するための法整備であり、したがって、国民保護計画では、その危険を自ら負うのか、それとも、勇気をもって現状に止まるのか、その選択が問われている<sup>27)</sup>。

自己の安全を確保するためには、その属する社会が民主主義社会として自律的なものになっていなければならない。したがって、その課題は、自立した市民が民主的な議論の空間を確保し、社会を自己のものにしていく過程においてこそ達成されうる。すなわち、真の自律と自治を達成することが、わたしたちの安全を守ることにつながるのである。

反対に、市民が民主的な議論から逃避し、社会全体が自立的基盤を失ったとき、国家も国民も、頼ることのできる何か大きなものに従属するようになる。しかし、大きな何かに「守って

もらう」という発想は、結局、自己に降りかかる危険を自分自身で除去する努力を放棄することにつながるだろう。

今年度は、市町村で保護計画が作成される。ここで、現実に関心を持ってリアルな議論の場を確保することができるかどうか、今後の日本社会がどちらの方向に向かうかの分かれ目になるだろう。わたしたちの安全は、そのための努力如何にかかっているのである。

## 注

- 1) 間宮陽介 「小泉政治は『政治』ではない」 世界744号(2005)。
- 2) 渡辺治 『日本国憲法『改正』史』(日本評論社、1987)、愛敬浩二「九条の改正に賛成しそうな『あなた』のために」『AERA Mook 憲法がわかる』(朝日新聞社、2000)などを参照。
- 3) 政府解釈について、浦田一郎「政府の平和主義論」憲法理論研究会編『法の支配の現代的課題』(敬文堂、2002)、大石眞「憲法9条の政府解釈」法学教室277号(2003)、内野正幸「政府の憲法解釈と個別的自衛権」樋口・森・高見・辻村編著『国家と自由』(日本評論社、2004)などを参照。
- 4) 浦田一郎「有事立法と憲法政治的制約」法律時報74巻7号(2002)。
- 5) 憲法9条を、平和的生存権という基本的人権保障のための制度として理解する重要な著作として、深瀬忠一『戦争放棄と平和的生存権』(岩波書店、1987)、特に、225頁-229頁を参照。
- 6) 石破茂が強調するのも、万一の備えである。石破茂『国防』(新潮社、2005)23-24頁。有事法制を積極的に推進してきた森本敏と浜谷英博もまた、日本が武力攻撃を受ける可能性は「必ずしも高くない」ことを認めながら、「重要なことは、国家として、いつ、いかなる事態が発生しようと、対応できる法体系と国家のシステムを完備しておかなければならないということです」と述べる。森本敏・浜谷英博『早わかり国民保護法』(PHP研究所、2005)83-84頁。
- 7) 日本国民の平和意識が「武力不行使による平和」だったということについて、安田浩「戦後平和運動の特質と当面する課題」渡辺治 後藤道夫編『講座 現代日本4 日本社会の対抗と構想』(大月書店、1997)286-290頁参照。
- 8) このことを指摘する文献は、枚挙にいとまがない。例えば、渡辺治「有事関連法案と日米当局の意図」全国憲法研究会編『憲法と有事法制』(2002)、愛敬浩二「『有事』対処システムの法的問題点」山内敏弘編『有事法制を検証する』(法律文化社、2002)など。
- 9) <http://www.kokuminhogo.go.jp/arekore/kokuminhogoho.html>
- 10) 水島朝穂「『国民保護法制』とは何か」法律時報74巻12号(2002)7頁。
- 11) 小林武「『国民保護法』という名の『国民動員法』」法律時報76号10巻(2004)72頁。
- 12) 小池政行「『国際人道法』と『捕虜取扱法』、『国際人道処罰法』の乖離」法律時報76号10巻(2004)75頁。
- 13) 小池・同上75頁は、「国際人道法ジュネーブ諸条約は戦争の合法性を問題とするものではなく、むしろ戦争がもたらす不必要な苦痛を制限することを目的としている」と指摘する。民間防衛に関しては、山下恭弘「民間防衛とは何か」法律時報74巻12号(2002)を参照。

- 14) 三重県 政策開発研修センター 「地域政策 三重から」 No. 12 (2004) 48頁。
- 15) 保護法が、自然災害と武力攻撃災害を連続的に捉えていることを指摘するものとして、本多滝夫『『有事法制』と『国民保護法案』』法律時報76巻7号(2004)61頁。また、水島朝穂は、武力攻撃災害という概念が、「消防・災害対策の軍事化」を目的にしていると指摘する。水島朝穂『『国民保護体制』をどう考えるか』法律時報76巻5号(2004)2頁。小林武も、「武力攻撃災害」と「緊急対処事態」によって、「有事概念が拡大され、ないしあいまい化されている」と述べる。小林・前掲(11)73頁。
- 16) 2005年度版の防衛白書は、2004年12月に閣議決定された「新防衛大綱」を受けて、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」(第3章1節)を最大限強調するものとなっている。そのうえで、「見通しうる将来、わが国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下している」としながら、「防衛力本来の役割が本格的な侵略事態への対処」であって、「万一の侵略事態が起こった場合の国民の生命・財産の損失の大きさ」に鑑みて、「本格的な侵略事態への備えは必要不可欠である」とする(第3章2節)。
- 17) 愛敬・前掲(8)120頁。
- 18) 本稿を執筆している段階で、23道府県が保護計画作成を完了し、残りの24府県も、すでに作成それ自体は終了し、内閣総理大臣との協議に入っている。
- 19) 以下で紹介する三重県での取り組みについては、<http://www.pref.mie.jp/kikisomu/hp/kokumin.htm> を参照。
- 20) 塩野宏『行政法 I [第二版増補]』(有斐閣、1999)177頁。
- 21) 地方分権改革について、小早川光郎・小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』(有斐閣、2000)を参照。
- 22) 有事法制が、分権改革と逆行するものであることは、多くの論者が指摘する。例えば、白藤博行『『地方公共団体の責務』と『指定公共機関の責務』』全国憲法研究会編『憲法と有事法制』(日本評論社、2002)134-135頁。木佐茂男、五十嵐敬喜、保母武彦『分権の光 集権の影』(日本評論社、2003)i頁。
- 23) 大橋洋一は、防災計画と国民保護計画との調整、両者の役割分担を探るためにも、「国民保護計画の策定過程・策定組織に関して、条例制定の可能性を探ることが重要である」と述べる。大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位」法政研究70号4号(2004)854-855頁。
- 24) 本文で述べたことは、わたし自身が、市民として第二回フォーラムに参加して感じた印象である。しかし、基調講演者とパネリストをみるだけでも、この「フォーラム」の性格が理解できよう。
- 25) 山梨県では、パブリックコメントに対する市民の意見は0だったという。国民保護計画に対する市民の関心はこれほどまでに薄いことを確認しておくべきであろう。  
<http://www.pref.yamanashi.jp/pcpi/pubcome/report/index.jsp?deskId=1126516039766>
- 26) 自衛隊のイラク派兵がサマワに決まったのは、米軍と距離をとることにより安全を確保するためだったという事実を重く考えるべきである。半田滋『戦えない軍隊』(講談社、2005)69-70頁。

27) 2006年3月12日に、岩国市で行われた住民投票は、投票者の90%（投票率58・68%）が、米海兵隊岩国基地への空母艦載機移転案を拒否した。住民の意思で、町を守ろうとする努力の現われであろうと考える。



# 三重県下における障害者雇用政策の進捗状況

## —障害者自立支援法を踏まえて—

尾崎 正利

小西 啓文

### 1 はじめに

2005年に成立した障害者自立支援法は、「障害者をもっと働ける社会に」なることをその法目的の1つにしている。同法が成立したことを機に、障害者雇用促進法が改正され、これまで雇用率に算定されてこなかった「精神障害者」が算定対象となるなど、今日、障害を有する者の就労移行支援は極めて重要な政策課題になっている。

厚生労働省は2006年2月9日、4月からの障害者自立支援法施行に伴って都道府県や市町村が定める「障害福祉計画」のもととなる国の基本方針をまとめた。障害者施設の入所者約15万人を2011年度までに約7%減らすことや、精神科病院の入院患者の5万人削減、現在年間2000人の新規民間雇用を4倍に増やすなどの数値目標を初めて設定し、障害者が地域で暮らせるようにする「脱施設」の姿勢を鮮明に打ち出した。自治体は今後、この計画に基づいて必要なサービスの基盤整備を進めることにもなる<sup>1)</sup>。

たしかに、障害者自立支援法が、期間を決めて重点的に就労移行を支援したり、離職後も再就職につなげたりするサービスを創設し、市町村にハローワークや教育機関などの連携を義務付けたことを受け、同法が障害者の「働きたい」という気持ちを実現するための契機になるのではないか、という期待が存在している<sup>2)</sup>。

しかしこれまで、障害者雇用促進法というなかば福祉法的な法律が存在するにもかかわらず、障害者雇用率はさほど向上していないという現実を前にして、障害者自立支援法が成立したことでもって即座に障害者雇用が進展するとの楽観的観測はなしえないと思われる。というのも、障害者自立支援法には、これまでの障害者保健福祉施策の総合化という側面もあり、いままでの体制のどこに問題があり、その問題を新法がどのように乗り越えようとしているかの客観的分析を踏まえなければ、同法にいう「就労移行支援」を正確に理解することは困難であると考えられるからである<sup>3)</sup>。

そこで、これまでの障害者雇用政策の展開と三重県下の取り組みを紹介しつつ、障害者自立支援法において重要な役割が与えられている「障害者試行雇用(障害者トライアル雇用)事業」と「障害者就業・生活支援センター事業」に焦点をあて、今後の対策のあり方を検討することを本稿の目的とする<sup>4)</sup>。



## II 障害者雇用政策と障害者自立支援法

### 1 障害者雇用の目的とそのメカニズム

障害者雇用は、障害者の社会参加が確立されていく中で、彼らの自立した生活を保障する基本的な手段の一つとして、1960年の「身体障害者雇用促進法」の制定以来、1981年に始まる国連の「国際障害者年」と云った国際的な権利拡大の潮流を受けながら、適用対象の拡大、職業訓練、職場改善、各種の就業支援措置について、求職者である障害者に保障しつつ、地域社会における福祉施策との緊密な連携を図りながら、きめ細かい支援策の提供へと発展してきた。さらにそのうえこうした支援策のベースに置かれている、事業所に対して義務として要求される障害者雇用率システムは、国家が雇用を間接的に強制することによる、雇用の場の確保並びに納付金の徴収による事業運営資金の確保等により、求職者に対する支援策がより実効性を持つことになる。後者のシステムも、対象の拡大、雇用率の引き上げ等により、前者と相並んで、障害者の職業生活の機会を拡充し、社会参加の重要な部分を実現する可能性を一層現実のものにした、と云える。

1979年の国連「国際障害者年行動計画」の策定は、わが国政府における障害者政策立案に大きな影響を与えた。それは世界人権宣言の具体化の一つとして、障害者対策の基本的な考え方として、「完全な社会参加と平等」を掲げた。この参加する社会は、ダイナミックな、漸進的に、障害者が自ら主権者としてこの運動の中で重要な役割を果たしていく中で、実現されていく場である、と理解されている<sup>5)</sup>。この基本的な、国際社会が要求する目的は、わが国の障害者政策の重要な目標になったことは明らかであろう<sup>6)</sup>。こうした状況推移の中で、わが国の最近の障害者政策の方向に、大きな変化が生じた。

障害者基本法9条に基づいて策定される「障害者基本計画」は、2002年の閣議決定（12月24日）により大きく変化した。すなわち、障害者の、地域で自立した生活を確保・保障することに政策の重点が変化し、それに基づいて障害者雇用政策の基本姿勢にも変化が生じた。この新たな潮流は、一方では硬直化した福祉予算の下で、その効率的配分を再検討すると云った財政的要請に応えながらも、これまで現場から強く指摘されてきた、ある種のシェルターの機能を持つ福祉施設から職業生活へのスムーズな移行を妨げてきた障害を取り除き、より多くの意欲があり、能力のある障害者を一般的就労に参加させるために、福祉行政と労働行政の連携を図る方針を明確に打ち出した、ところにある。障害者の就労支援に関する厚生労働省内の検討会議（2005年7月）は、「福祉部門と雇用部門の連続性を確保し、福祉部門から一般就労への移行を円滑に行えるようにするとともに、障害者が自らの職業生活を設計・選択し、キャリア形成を図ること支援する」として、以下のように、既存の各種の事業及び支援システムについて再構築を行った。

障害者は、その抱えている障害の程度、障害の種類（並びにその組合せの態様）がそれぞれ各人ごとに異なるために、例えば、一般的に学校から社会に入っていく場合、医療施設、福祉

的介護施設（作業活動）から福祉的就労、保護雇用及び一般雇用まで、各人の状況に応じてそれぞれ選択することになる。これまで各種の施設は、一般雇用を除き、旧厚生省の福祉行政の管轄であり、旧労働省の管轄である一般雇用への、職業訓練・指導を含む広義の紹介業務と切り離されていた。これまで旧労働行政の管轄の下で、各都道府県に障害者職業センターが設置されていたが、この機関は職業紹介機関との密接な連携に基づいて、障害者に対しては、職業指導、職業評価（職業リハビリテーション計画の策定、職業準備支援事業、職場適応指導）並びに事業主に対しては、事業主支援計画の策定、雇用管理サポートを、さらに両者に共通の分野として職場適応援助者による支援事業（いわゆるジョブコーチ）を展開してきたが、この機能を効果的に発揮させるためには、とりわけ学校から職業生活への移行をスムーズに行わせるために、教育関係者、福祉行政担当者、職業紹介担当者との密接な連携が必要であることがすでに認識されており、システムとして確立されたものではなかったけれども、事実上これが行われていたことに注目しておく必要がある<sup>7)</sup>。

他方旧厚生業務に属する福祉行政の側から、地域をベースにした障害者の生活面における自立に関して、総合的な支援の体制を構築するために、地域ベースの障害者雇用支援システム<sup>8)</sup>を展開し始めた。

これら両者を統合しようとするのが、先に述べた 2002 年 12 月に発表された「障害者基本計画」であった。それはなにかんずく、①自立生活のための地域基盤を整備（障害者の日常生活支援、支援体制の主体を障害者本人、ボランティア、地域住民とし、関係機関との連携の緊密な地域協力により支えられること、家庭内における自立支援）し、②経済的自立基盤の強化（雇用、就業、年金、手当等により経済的に自立した生活を「総合的」に支援すること、職業能力開発[IT 等の活用、企業との連携]並びに関係分野[福祉、医療、教育など]との連携による支援体制の構築）を図ることを重点政策の一つとした。

障害者の職業生活を含めた、主権者として、差別されることがなく、自らの意思に従って活動を行う機会が保障された生活を確保するための、福祉行政の柱として制定されたのが、2005 年「障害者自立支援法」（2006 年 4 月一部施行）<sup>9)</sup>であった。職業紹介業務に関しては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」2002 年改正法であった。労働行政に関係する部分では、新たに追加され、或いは拡充されたのは、障害者雇用率の拡充（精神障害者手帳保持者を算定対象に追加、72 条の 2～4）（雇用率そのものは 1.8%と現行どおり）、それに伴う納付金の徴収額、調整金・報奨金の支給額算定に精神障害者手帳所持者を追加（72 条の 5）したこと、在宅就業者に対する支援策として、障害者雇用納付金制度を新設（74 条の 2）したことである。これは自宅等で就業する障害者を支援するために、発注元企業に障害者雇用納付金制度による特例調整金、特例報奨金を支給することにより、発注を促そうとするものである。なお、在宅就業支援団体を通じた発注についても支給される（74 条の 3）。「一般雇用」への移行业業に関しては、新たにこれまでの事業及び拡充・新設された事業を「地域障害者支援事業」として統合した。この統合された事業は、福祉行政における「障害者就業・生活支援センター事業」と対を

成すもので、両者の直接の、具体的な施策に関わる連携措置は、この部分である。

後者の事業には、既設の全国 47 箇所に設置されている「地域障害者職業センター」により展開される、「職場適応援助者(ジョブコーチ)」<sup>10)</sup>が含まれ、1999 年 2 月に「障害者緊急雇用安定プロジェクト」として始まり、2001 年に「障害者雇用機会創出事業」に組み替えられた「トライアル雇用」(日本障害者雇用促進協会委託事業「障害者雇用機会創出事業」として、3 ヶ月の短時間雇用とその後の継続雇用への突破口としての事業、2003 年 4 月から安定所扱いに移行)を加えて、就職前後の「職域開発」を行うための制度的基盤を形成した<sup>11)</sup>。

## 2 障害者自立支援法における障害保健福祉改革のあり方

2005 年に成立した障害者自立支援法における障害保健福祉の改革のポイントは 5 点に集約することができる<sup>12)</sup>。

まず、①障害福祉サービスを一元化することである。現在、障害福祉サービスについては、各障害福祉立法ごとに縦割りのサービス事業が定められている。支援費制度になっても原則的には同様で、特に精神障害者への保健福祉サービスは別途の体系になっていた。また、サービスの実施状況についてみると、段階的に都道府県から市町村にその実施主体が移されているが、障害種別等ごとに実施状況には大きな差異がある。支援費制度におけるホームヘルプサービスを例にとると、1 人当たり平均利用時間では都道府県別の地域差が 4.7 倍になっていた。

また、制度的に障害やサービスの種類ごとに提供主体が異なるものがあるため、住民に最も身近な市町村において、一貫した効果的・効率的なサービスの提供や財源の配分が困難な状況にあった。そこで障害者自立支援法においては、障害福祉サービスについて、年齢と障害種別を超えて一元的に規定し、サービス提供主体は市町村に一本化したうえで、国と都道府県が重層に支援しつつ、市町村の創意と工夫により制度全体が効果的・効率的に運営される体系へと見直しされることになった。

つぎに、②「障害者がもっと『働ける社会』に」することである。障害者自らがその意欲と能力に応じて職業生活を設計・選択できるように、障害者雇用促進法の改正などの労働行政サイドとは別途に、福祉行政サイドからの支援及び福祉と雇用の連携を充実させることにしている。

福祉行政サイドの支援としては、社会福祉施設から一般就労への移行を進めるための「就労移行支援事業」等の創設、福祉と雇用の連携では、ハローワークと社会福祉施設による「地域障害者就労支援事業」の創設が図られ、労働行政サイドからは雇用施策の充実として、在宅就業者への支援や精神障害者への雇用率適用などが図られることになる。

そして、③地域の限られた社会資源を活用できるように「規制緩和」することである。市町村が地域の実情に応じて障害福祉に取り組み、障害者が身近なところでサービスが利用できるよう、運営基準、施設基準、運営主体等の規制緩和が進められる。

具体的には、⑦ 1 つの施設で異なる障害のある人へのサービス提供、④障害福祉サービスの

拠点としての空き教室、空き店舗、民家等の活用、㊦通所サービスについて、社会福祉法人のみならず特定非営利法人(NPO 法人)等の参入、㊧1つの場所で、複数の事業を組み合わせる運営する多機能型の導入、㊨小規模作業所のうち、良質なサービスを提供する作業所については新たな体系へ計画的に移行、などを可能とする規制緩和が検討されている。

もちろん、改革に際しては、㊩公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化・明確化」という視点を抜きにして語ることはできない。障害福祉施策は、他の保健・福祉制度と比較して、制度を維持管理する仕組みの弱さも指摘されている。より効果的・効率的なサービスの利用が可能になるよう制度を見直し、障害者の安心確保と制度への国民の信頼を確立することが必要とされている。また、現在のサービス利用者にとどまらず、新たにサービスを利用しようとする者も支援の必要に応じて公平にサービスが利用できる仕組みが求められている。

このため、相談支援事業やサービス利用計画作成費による障害者ケアマネジメントの制度化、支援の必要度に関する客観的な尺度としての「障害程度区分」の新たな開発、審査会や不服審査会の設置による利用決定プロセスの透明化などが進められる。

最後に、㊪増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化があるが、これには、利用したサービスの量等に応じた「公平な負担」と国の「財政責任の明確化」という2つの側面がある。

### 3 障害者自立支援法における障害福祉計画の意義

それでは、この障害者自立支援法にはどのような意義があると考えられるのであろうか。㊫3障害共通の基盤整備、㊬義務的経費の明確化、㊭障害福祉計画の策定義務化の3点が指摘されているが、なかでも㊭は「非常に重要なポイント」であるという<sup>13)</sup>。

障害者施策は、利用者も多様で、数も多く、高齢者施策と比較して行政の計画に位置付けられにくい傾向があった。都道府県においては、障害者基本法において障害者計画の策定が義務付けられているが、市町村については努力義務でなかったということも、行政計画として推進されてこなかった原因の一つではないかと考えられていた。そこで、都道府県及び市町村において、障害福祉サービスに関する計画(障害福祉計画)の策定が義務化されたのである。

この計画の義務化を受け、障害保健福祉担当部局は、都道府県の労働担当部局及び都道府県労働局等と連携して、障害福祉計画における「平成 23 年度中に、福祉施設から一般就労に移行する者を現在の4倍以上とする」という数値目標の達成に向けて、平成 23 年度における目標を以下のように設定した(2006 年3月1日障害福祉保健関係主管課長会議「障害福祉サービスの基盤整備について」の「4.障害福祉計画に盛り込むべき就労関係の目標について」)。

#### (1)就労移行支援事業の利用者数の目標の設定

平成 23 年度までに、現在の福祉施設利用者のうち2割以上の者が就労移行支援事業を利用することを旨とする。

#### (2)ハローワーク経由による福祉施設利用者の就職件数

福祉施設から一般就労への移行を希望するすべての者がハローワークの支援を受けて就職できるよう、就労移行支援事業者等とハローワークの連携を促すなどの体制作りを行う。

#### (3) 障害者委託訓練事業

委託訓練について、福祉施設利用者に対する年間実施計画数を設定し、福祉施設から一般就労へ移行する者の3割が障害者委託訓練を受講することを目指す。

#### (4) 障害者試行雇用(トライアル雇用)事業

福祉施設から一般就労に移行する者の5割がトライアル雇用の開始者となることを目指す。

#### (5) 職場適応援助者(ジョブコーチ)による支援

福祉施設から一般就労に移行する者の5割がジョブコーチ支援を受けられるようにすることを目指す。このため、都道府県の労働担当部局においても、障害保健福祉担当部局とも連携し、ジョブコーチの計画的な養成を図る。

#### (6) 障害者就業・生活支援センター

福祉施設から一般就労に移行するすべての者が、障害者就業・生活支援センターによる支援を受けることができるようにすることを目指す。このため、全国すべての障害福祉圏域に1ヵ所ずつ当該センターを設置することを目指す。

このように、新たな障害者雇用政策の方針を打ち出した障害者自立支援法にとって重要なポイントたる障害福祉計画において、上記のような具体的な目標が掲げられることになった。そこで以下ではこのうち、「(4)障害者試行雇用(トライアル雇用)事業」と「(6)障害者就業・生活支援センター」に焦点をあて、三重県の現状を紹介することにする。

### III 三重県下における障害者雇用政策の進捗状況

#### 1 三重県下における障害者雇用の現状<sup>10)</sup>

##### (1) 実雇用率

1.8%の法定雇用率が適用される一般の民間企業(常用労働者数56人以上規模の企業)における実雇用率は前年より0.03ポイント低下し、1.43%であった(なお、全国の民間一般企業の実雇用率は1.49%であり、前年の1.46%よりも0.03ポイント上昇した)。雇用障害者数は、前年に比べ69人増加し1,910人となった。

法定雇用率未達成企業の割合は、54.1%→54.3%と前年に比べ0.2ポイント増加した。

##### (2) 企業規模別雇用状況

企業規模別の実雇用率は、前年と比較し300～499人規模企業(1.29%→1.35%)及び1,000人以上規模企業(1.64%→1.74%)は上昇、56～99人規模企業(1.48%→1.47%)、100～299人規模企業(1.32%→1.27%)及び500～999人規模企業(1.76%→1.60%)ではそれぞれ低下した。

##### (3) 産業別雇用状況

産業別では、県平均実雇用率(1.43 %)との比較で、製造業(1.57 %)、運輸業(1.56 %)、金融・保険業・不動産業(1.46 %)、飲食店・宿泊業(2.44 %)及び教育・学習支援業(1.84 %)で上回ったが、その他の業種では下回った。

また、前年との比較では、鉱業(0.00 %→0.68 %)、建設業(1.06 %→1.25 %)、情報通信業(1.11 %→1.13 %)、金融・保険業・不動産業(1.31 %→1.46 %)、飲食業・宿泊業(1.50 %→2.44 %)及び教育・学習支援業(1.63 %→1.84 %)で上回ったが、その他の業種では下回った。

(4)三重県下の公共職業安定所における障害者の職業紹介状況(平成17年3月31日現在)

①県下の公共職業安定所における障害者の求職登録者は、6,796人(前年より77人、1.1%減)である。

このうち就業中の者は、4,378人(前年より122人、2.9%増)、病気等で紹介を保留している者は465人(前年より9人、2.0%増)、今後引き続き就職あっ旋を必要とする者は1,953人(前年より208人、9.6%減)である。

②就職希望者の障害別割合をみると、上下肢機能障害者がもっとも多く741人(37.9%)、次いで知的障害者が337人(17.3%)、心臓・じん臓等の内部障害者が282人(14.4%)となっている。

また、就職希望者のうち重度障害者は609人(31.2%)となっている。

③就業別の者の障害別割合をみると、上下肢切断機能障害者がもっとも多く1,498人(34.2%)、次に知的障害者1,234人(28.2%)、聴覚等の障害者700人(31.2%)となっている。

また、就業中の者のうち重度障害者は1,603人(36.6%)となっており、その障害別割合をみると聴覚等の障害者がもっとも多く484人(30.2%)、次いで知的障害者458人(28.6%)、心臓等機能障害者258人(16.1%)の順となっている。

## 2 障害者試行雇用(障害者トライアル雇用)事業

### (1)新たな障害者雇用メカニズムの特徴

「障害者試行雇用事業(障害者トライアル雇用)」は、障害者に関する知識や雇用経験がないことから、障害者雇用を躊躇している事業者に対して、障害者を試行雇用(トライアル雇用)の形で受け入れることにより、本格的な障害者雇用に取り組むきっかけづくりを進める事業である<sup>15)</sup>。この事業の特徴として、トライアル雇用期間中の障害を有する者の労働条件が、労働基準法等の労働関係法令に基づき、事業主と対象者との間で雇用契約を締結して決められることと、同雇用期間中、通常の労働者として要件を満たす場合は、労働保険等が適用されることをあげることができよう。

障害者政策における福祉政策と雇用政策の、その結節点における連携は、一般雇用への移行を実効的にする観点から、これまでの福祉部門における各種の施設の持つ機能に照らした、新たな分類が必要になった。既に引用した、障害者の就労支援に関する省内検討会議の報告(2004年7月)は、これまでの医療施設から雇用までの間にある多くの社会参加の段階にお

いて、大幅な整理を提案した。日中活動の場(ディサービス、小規模作業所及び小規模通所授産施設、一部授産施設及び更正施設を含む)、職業的訓練の場(小規模作業所、小規模通所授産施設、授産施設及び更正施設)、働く場(授産施設、更正施設及び福祉工場、一部小規模作業所及び小規模授産施設を含む)に分けて、「訓練の場」を一般雇用に移行する主要なタイプとして位置づけ、「働く場」のタイプについて、一部一般雇用への移行の可能性を認めつつ、原則として、その場にとどまった福祉的継続就労とした<sup>16)</sup>。そしてこの後二者に属する障害者が、「障害者就業・生活支援センター」事業の支援をベースとしながら、「地域障害者就労支援」事業の下で、一般雇用へと進み、失業した場合には再度「訓練の場」を通じてチャレンジし、或いは別のタイプの施設で訓練の機会を待つことになる。

しかしながら、このメカニズムの、細部の具体化は、現在のところ構想レベルにとどまっている。例えば、福祉工場等「働く場」として設定されている施設に対する職業紹介を公共職業安定所経由に限定するのかどうか、すなわち「福祉的就労」を一般的に労働行政の管轄に移行させるのかどうか、並びに就労支援が可能なものに対する各種支援のシステムをどのように構築するか等、については未定である。また授産施設等における「継続した福祉的就労」について、労働法規の適用がないままにしておくとするれば、福祉工場における労働関係法規の適用(厚生年金、健康保険及び労災保険等)と均衡が取れなくなる恐れがあるし、さらにその上に、規模の小さい市町村における複合施設が認められた場合には、この不均衡は障害者間で明確な差別となる可能性もある。これら問題の解決がなお残されていることを特に指摘しておく<sup>17)</sup>。

このように、福祉行政と労働行政の統合を目指した、新たな障害者の職業生活参入に向けられた施策は、基本的には既存の職業訓練及び紹介システムを用いつつ、「連携」と云った調整システムを中心に事業の展開を図ろうとしているように見える。加えて同時に、労働行政サイドとして、障害者雇用においても、「多様就業」と云う考え方を全面的に展開し始めた。その柱の一つが、「在宅就労」支援に対する支援の拡充、「トライアル雇用」の積極的な推進である。

## (2) 障害者雇用における多様就業が果たす役割

多様就業型雇用形態は、戦後の雇用の流れの中で、臨時工から主婦層のパートタイマー化、学生アルバイトの第三次産業の進展に伴う増加など、労使による市場規制がないわが国において比較的早くから発展してきた現象であり、石油危機以降の製造業における雇用構造の大幅な転換により、こうした労働力は、民間部門における雇用構造の事実上縁辺化された労働力として存在してきた。しかしながら、それが労働行政において肯定的なシステムとして取り上げられたのは、バブル経済の崩壊以降であった。その後、若年者のフリーター化、ニート化現象の顕在化により、彼らの職業生活への参加を図る、重要な導入手段として、一層肯定的な評価を受けるようになった<sup>18)</sup>。

しかしながら、障害者における多様就業を考える場合、これと同じレベルにおいて考えることは出来ない。すなわち、差別との戦い及び克服への努力が不可欠である。世界の障害者雇用に対する取組のシステムとして、連合王国及び合衆国における均等処遇システムとヨーロッパ

諸国における雇用率をベースにするシステム（統合システム）が対比されることは、よく知られている<sup>19)</sup>が、ヨーロッパ諸国においても差別克服の努力が放棄されているわけでは決してない。例えば、ベルギー労使は、その全国的労働協約 38 号において、リクルート及びその他選抜手続を通じて、すべての候補者（障害者を含めて）に対して同じ方法で取扱わなければならないと定めている。また、1999 年から 2000 年にかけて締結された産業別労働協約は、労使の結束性に貢献すべき労働条件に関する課題を扱い、障害者の労働市場統合、手当の有効活用の可能性等について、産別の枠内で研究を推進することになっている。これらは、他の弱者労働者すべてに互り共通の課題でもあるが、障害者雇用における権利的側面が、労使の連帯の中で、労働市場当事者の中で取り上げられていることに注目されなければならない<sup>20)</sup>。加えてエンプロイアビリティの問題にしても、わが国で理解されているものとは異なり、社会的連帯に基礎を置いて、労働市場当事者（すなわち労働組合及び使用者団体）及び政府が、労働市場参入に関して様々な困難を抱える労働者に対して、その参入が可能となるようなメカニズムを構築し、維持していくことによる、職業生活を実現させようとするものであることを明確に意識されていなければならない<sup>21)</sup>。勿論それには個人の意欲が重要であることは言うまでもないが、そうした社会のメカニズムを構築する責任は、残念ながら、これまでわが国における施策の中に現れてこなかった。

先にも触れたように、障害者は、その障害の多様性及びレベルにおいて極めて多様であり、その社会参加の仕方においても、それに応じて極めて多様である。それが福祉から労働にいたる様々な段階を、障害者の社会参加、自立を確保するための障害を除去し、さらに積極的に社会的参入を促進する施策を行うなど、総合的な対応が求められるゆえんである。したがって、障害者の「一般雇用」自体の中で、障害者雇用に特有の多様就業が導入されなければならない根拠は存在しないことは明らかであろう。在宅支援<sup>22)</sup>の拡充も、障害者に対する総合的な施策の中で理解されるべきである。

それらはヨーロッパ流の、社会連帯の意識に基づいた、労働市場参入障壁を除去することによるエンプロイアビリティの向上でなければならないように思われる。先に見たように、障害者雇用促進事業の進展について、わが国においては使用者団体と政府の連帯といった、幾分変則的であるけれども、ヨーロッパの持つ機能に接近する効果を持ち得ていることに注目されるべきである<sup>23)</sup>。そうした側面を自覚しつつ事業を展開する場合、それと同じ理由は「トライアル雇用」についても妥当するよう思われる。

### （3）小括——「トライアル雇用」は障害者雇用の新たな突破口になり得るか？

先に触れたように、「トライアル雇用」は、求人が積極的になされない中で、労働能力を持つ障害者を「一般雇用」に結びつけるために、求人を促す突破口として考え出された手段であった、とされている。そのために 3 ヶ月と云う短期間就労、及び奨励金として月額 5 万円を支給するという、いわば持参金つきで雇用機会の拡大の重要な手段として位置づけたのである。それは、求人側にとって採用しやすい雇用就業形態だけでなく、求人需要自体を拡大する点に重



点があり、さらに職場適応訓練、委託訓練なども類似の機能を果たし、新たに加えられたジョブコーチの就職後の職場定着支援と合わせて、雇用保護の機能を果たすメカニズムに注目されるべきである<sup>24)</sup>。

ただし障害者の「トライアル雇用」についても問題がないわけではない。ジョブコーチが「トライアル雇用」中に利用できるのかどうか、である。これが常態として利用可能になれば、若年者等の「トライアル雇用」とは、完全に、質的に異なった手段になり得ると思われる。こうした障害者の「トライアル雇用」の性質に留意して、以下において三重県内の取扱件数を見ることにする。

まず「トライアル雇用」の取扱（終了者）件数について、月平均取扱件数を種別に見ると次のような結果になる。

表 1：トライアル雇用取扱（終了者）件数（三重県）、月平均（人）

	障害者	若年者	中高年者	母子等	ホームレス等
2004 年度	4.17	64.00	3.58	0.33	0.00
（常用移行者）	2.75	49.58	2.67	0.33	0.00
2005 年度	6.56	60.22	2.67	0.08	0.00
（常用移行者）	5.22	45.56	2.22	0.08	0.00

出典：三重労働局職業安定部調査に基づいて計算した。

中高年齢者、若年者の終了者数は、2004 年度に比べて 2005 年度には漸減傾向を示している。このことは、三重県内における労働力需給が、2004 年前後以降において、大規模な電気機械器具製造業の新規立地及び生産規模拡大が相次ぐようになり、かなり厳しくなりつつあり、有効求人倍率（原数値）も、2001 年度の 0.62 を底辺に上昇を始め、2004 年度には 1.20 に、2006 年度（12 月まで）は 1.20 から 1.61 の間で推移し、更なる上昇が進行中であることに、主要な理由があると推測することが可能である。このことは、障害者に対しても、別の面で影響を及ぼし、企業サイドに雇用の余力が増加すれば、障害者の職場も拡大する可能性を示していること、とりわけ職場拡大の突破口と位置づけられる障害者の「トライアル雇用」を事業主に促す好機であったものと理解され得る。特に障害者のケースでは、終了者数の増加と共に、常用率も、65.95 %から 79.57 %へと上昇を示し、2004 年 6 月調査における雇用障害者数(重度障害者数を二倍に算定しない数値、一般民間企業)、が 1,426 人規模であることからすれば、三重県において、実効性のある職場開拓システムとして機能していると、さしあたり評価できる。

### 3 障害者就業・生活支援センター

#### (1) 三重県下の取組み

三重県は、平成 17 年 10 月発行の「三重県障害者施策年次報告書(平成 16 年度版)」において、県が目指すべき基本理念(障害のある人もない人もすべて同じ社会の構成員として、互いの人権を尊重しあい、地域で共に暮らす共生社会の実現)を具体化するため、障害者プランでは 6 つの重点施策を挙げている。すなわち、

- ①新しい制度のもとでの相談・支援体制の整備
- ②地域で安心して暮らせるためのグループホームの整備
- ③精神障害のある人に対する地域生活支援体制の整備
- ④一人一人のニーズに応じた自立の基盤づくり
- ⑤一般就労への移行と定着化に向けた支援
- ⑥ユニバーサルデザイン(UD)のまちづくり、の 6 つである。

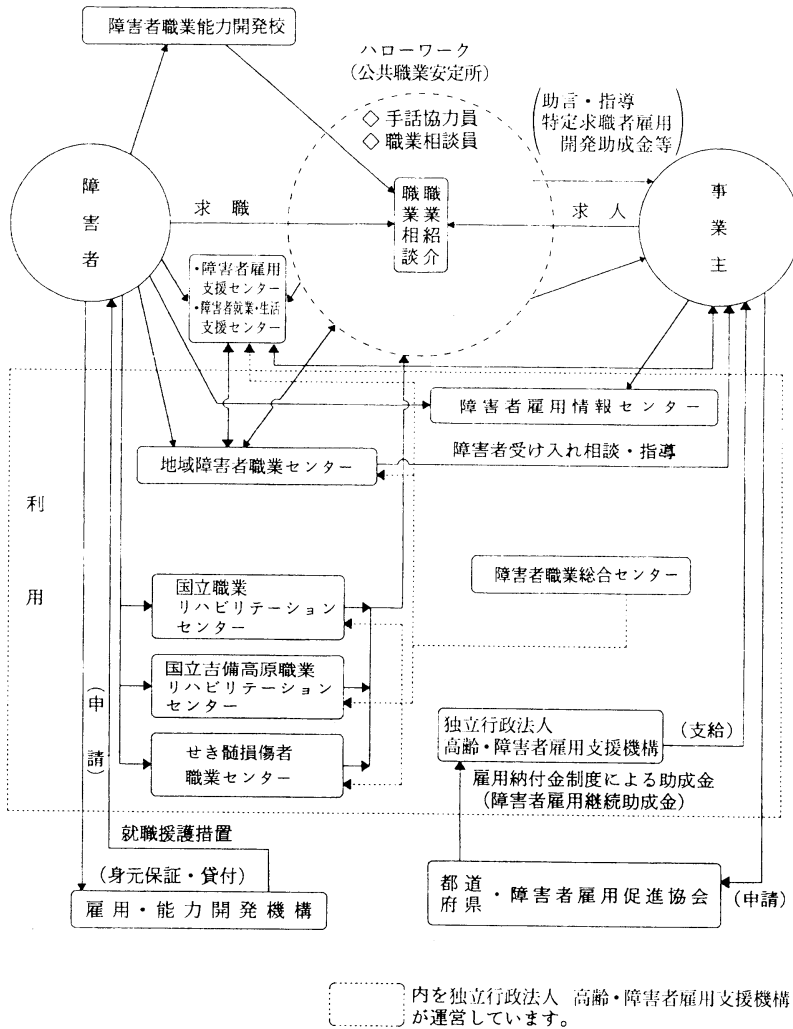
そして、⑤については、「授産活動活性化に伴う一般就労への移行のきっかけ作り」、「県庁舎における知的障害者の職場実習の実施」、「施設外授産の活用による就職促進事業の実施」、「知的障害者の介護分野での就職促進モデル事業の実施」、「盲・聾・養護学校における進路指導の取組」とともに、「障害者就業・生活支援センターの設置」を挙げている。

「障害者就業・生活支援センター」は、障害者雇用促進法 33 条に基づき、職業生活における自立を図るために、就業及びこれに伴う日常生活、又は社会生活上の支援を必要とする障害者に対し、雇用・保健・福祉・教育等の関係機関との連携を図りつつ、身近な地域において、必要な支援を行うことにより、雇用の促進及び職業の安定を図ることを目的として設置される<sup>25)</sup>。障害者の職業生活における自立を図り、その雇用・就業の促進を図るという目的を果たすべく、就業支援と併せて日常生活又は社会生活上の支援を身近な地域で一体的に行うための相談窓口となるとともに、地域での雇用・保健福祉・教育等の関係機関の連携の拠点となることが期待されている(図 1・2)<sup>26)</sup>。三重県においては、四日市に「四日市障害者就業・生活支援センター」が、伊勢に「伊勢志摩障害者就業・生活支援センター『プレス』」が存在する。

「三重県障害者施策年次報告書(平成 16 年度版)」では、「障害者就業・生活支援センターの設置」について、平成 16 年度から、四日市圏域に加え伊勢志摩圏域にも障害者就業・生活支援センターが本格的に立ち上がり、就職を希望する障害のある人に対して相談支援を行うなど、新たに 36 名が就労に結びついたという。そして今後は県内全域での就業・生活支援が課題であるとする。

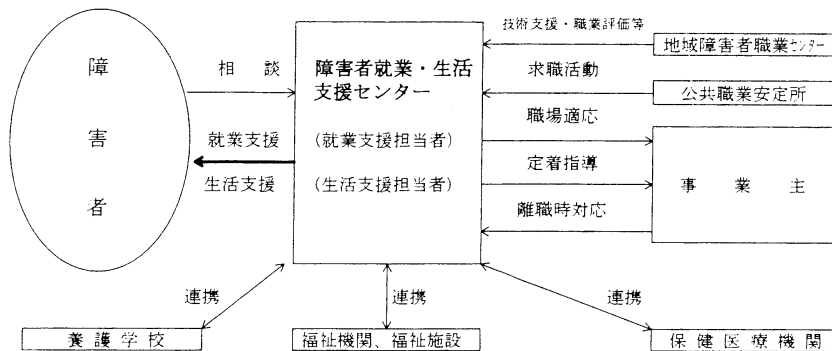
そこで、同センターが全国的にどのような展開をし、どのように評価されているのかについて、厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課「障害者就業・生活支援センター事業 実施状況の推移」(平成 18 年 1 月)に基づき概観したい。

図 1



出典) 三重労働局職業安定部職業対策課・社団法人三重県障害者雇用促進協会『平成17年度障害者の雇用の現状』・2006・1頁。

図 2



出典) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部編『障害者雇用促進法の逐条解説』日刊労働通信社・2003・76頁。

(2) 事業全体における支援実施状況の推移

制度創設以降、毎年度、センターの増設割合を大幅に上回る勢いで、支援対象障害者数、相談・支援件数、職場実習等実施件数、就職件数ともに伸びている。

	センター数		支援対象障害者 (登録者)数 (人)		障害者に対する 相談・支援件数 (件)		職業準備訓練・ 職場実習実施 件数 (件)		就職件数 (件)	
		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比
平成14年度	36	—	3,178	—	66,681	—	789	—	694	—
平成15年度	45	25.0%	5,888	85.3%	134,629	101.9%	1,302	65.0%	812	17.0%
平成16年度	79	75.6%	12,219	107.5%	244,591	81.7%	3,400	161.1%	1,727	112.7%
4～6月	66	—	7,435	—	49,191	—	758	—	350	—
7～9月	75	—	9,164	—	60,184	—	812	—	441	—
10～12月	78	—	10,674	—	65,123	—	882	—	496	—
1～3月	79	—	12,219	—	70,093	—	948	—	440	—
平成17年度	90	15.4%	15,158	42.0%	249,400	42.9%	3,067	25.1%	2,011	56.3%
4～6月	90	36.4%	12,694	70.7%	78,217	59.0%	925	22.0%	722	106.3%
7～9月	90	20.0%	13,980	52.6%	82,918	37.8%	921	13.4%	618	40.1%
10～12月	90	15.4%	15,158	42.0%	88,265	35.5%	1,221	38.4%	671	35.3%
1～3月										

※ 四半期毎の状況把握は平成16年度から実施。

(3) 1センター当たりの支援実施状況の推移

制度創設以降、1センター当たりの支援実施状況は着実に伸びており、3年目の平成16年度には、1センター当たりの支援対象障害者数は150人を、相談・支援件数は3,000件を、職場実習等実施件数は40件を、就職件数は20件を超えた。

	センター数		支援対象障害者 (登録者)数 (人)		障害者に対する 相談・支援件数 (件)		職業準備訓練・ 職場実習実施 件数 (件)		就職件数 (件)	
		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比
平成14年度	36	—	88.3	—	1,852.3	—	21.9	—	19.3	—
平成15年度	45	25.0%	130.8	48.2%	2,991.8	61.5%	28.9	32.0%	18.0	-6.4%
平成16年度	79	75.6%	154.7	18.2%	3,096.1	3.5%	43.0	48.7%	21.9	21.1%
4～6月	66	—	112.7	—	745.3	—	11.5	—	5.3	—
7～9月	75	—	122.2	—	802.5	—	10.8	—	5.9	—
10～12月	78	—	136.8	—	834.9	—	11.3	—	6.4	—
1～3月	79	—	154.7	—	887.3	—	12.0	—	5.6	—
平成17年度	90	15.4%	168.4	23.1%	2,771.1	16.3%	34.1	1.4%	22.3	27.4%
4～6月	90	36.4%	141.0	25.2%	869.1	16.6%	10.3	-10.5%	8.0	51.3%
7～9月	90	20.0%	155.3	27.1%	921.3	14.8%	10.2	-5.5%	6.9	16.8%
10～12月	90	15.4%	168.4	23.1%	980.7	17.5%	13.6	20.0%	7.5	17.2%
1～3月										

※ 四半期毎の状況把握は平成16年度から実施。

(4) 支援対象障害者(登録者)の状況——障害種類別の状況の推移

障害種類別の構成については、多い順に、知的障害者が60%前後、精神障害者が20%前後、身体障害者が15%前後、その他の障害者が3%前後で推移している。

知的障害者の全体に占める割合は年々小さくなる一方で、精神障害者の占める割合が増えている。

	センター数	計		身体障害		知的障害		精神障害		その他	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	
14年度	(36)	3,178	100.0%	456	14.3%	2,130	67.0%	499	15.7%	93	2.9%
15年度	(45)	5,888	100.0%	931	15.8%	3,866	65.7%	934	15.9%	157	2.7%
16年度	(79)	12,219	100.0%	1,925	15.8%	7,460	61.1%	2,436	19.9%	398	3.3%
17年度 4～12月	(90)	15,158	100.0%	2,597	17.1%	8,944	59.0%	3,160	20.8%	457	3.0%

(5) 職業準備訓練のあっせん、職場実習の実施状況 (構成比)

① 障害種類別の職業準備訓練・職場実習の実施状況(件数)の推移

多い順に、知的障害者が7割前後、精神障害者が2割前後、身体障害者が1割弱、その他の障害者が2%台となっている。

	センター数	計		身体障害		知的障害		精神障害		その他	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	
14年度	(36)	789	100.0%	33	4.2%	550	69.7%	201	25.5%	5	0.6%
15年度	(45)	1,302	100.0%	50	3.8%	1,018	78.2%	227	17.4%	7	0.5%
16年度	(79)	3,400	100.0%	314	9.2%	2,637	77.6%	378	11.1%	71	2.1%
17年度 4～12月	(90)	3,067	100.0%	243	7.9%	2,111	68.8%	639	20.8%	74	2.4%

② 障害種類別の職業準備訓練・職場実習の実施状況(件数)の推移(前年同期比)

17年度(4～12月)については、若干伸び率が落ち込んでいるが、精神障害者とその他の障害者については伸びている。

	センター数		計		身体障害		知的障害		精神障害		その他	
		前年同期比		前年同期比		前年同期比		前年同期比		前年同期比		前年同期比
14年度	36	—	789	—	33	—	550	—	201	—	5	—
15年度	45	25.0%	1,302	65.0%	50	51.5%	1,018	85.1%	227	12.9%	7	40.0%
16年度	79	75.6%	3,400	161.1%	314	528.0%	2,637	159.0%	378	66.5%	71	100.0%
17年度 4～12月	90	15.4%	3,067	12.2%	243	14.1%	2,111	5.9%	639	35.4%	74	32.1%

(6) 就職支援の状況

① 障害種類別の就職状況(件数) (構成比)

多い順に、知的障害者が6割前後、精神障害者が2割前後、身体障害者が15%強、その他の障害者が2%台となっている。精神障害者の占める割合が増えている。

	センター数	計		身体障害		知的障害		精神障害		その他	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	
14年度	(36)	694	100.0%	77	11.1%	533	76.8%	75	10.8%	9	1.3%
15年度	(45)	812	100.0%	133	16.4%	556	68.5%	110	13.5%	13	1.6%
16年度	(79)	1,727	100.0%	289	16.7%	1,082	62.7%	314	18.2%	42	2.4%
17年度 4～12月	(90)	2,011	100.0%	339	16.9%	1,192	59.3%	426	21.2%	54	2.7%

## ②障害種類別の就職状況(件数) (前年同期比)

16年度及び17年度(4～12月)においては、センター数の増加割合を大きく上回る形で伸びている。

	センター数		計		身体障害		知的障害		精神障害		その他	
	前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比		前年 同期比	
14年度	36	—	694	—	77	—	533	—	75	—	9	—
15年度	45	25.0%	812	17.0%	133	72.7%	556	4.3%	110	46.7%	13	44.4%
16年度	79	75.6%	1,727	112.7%	289	117.3%	1,082	94.6%	314	185.5%	42	223.1%
17年度 4～12月	90	15.4%	2,011	56.3%	339	55.5%	1,192	51.3%	426	70.4%	54	74.2%

次に、今後さらなる重要な機能を担うことが期待されている同センターについて、特に四日市障害者就業・生活支援センターに注目しながら検討することにしたい。

## 4 四日市障害者就業・生活支援センターの業務内容と評価

### (1)四日市障害者就業・生活支援センターの業務内容

四日市障害者就業・生活支援センターは、就職や職場への定着が困難な障害者を対象として、身近な地域で、雇用・福祉・教育等の関係機関との連絡の拠点として連絡調整等を積極的にを行いながら、就業及びこれに伴う日常生活・社会生活上の支援を一体的に実施することを業務内容とする<sup>27)</sup>。もっとも支援対象障害者には、就職するため、また継続的に雇用されるために、就業に係る支援と同時に日常生活において相当程度の支援が必要な者のみならず、一旦就職したものの職場不適應を起こし離職若しくは休職するおそれがある者、又は職場不適應により離職若しくは休職している者など、職場定着のために継続的な支援が必要な者も含まれる。

### (2)四日市障害者就業・生活支援センターの活動内容

具体的に四日市障害者就業・生活支援センターはどのような機能を果たしているのか<sup>28)</sup>。

障害者就業・生活支援センターは、改正以前の障害者雇用促進法に定められた身体障害・知的障害にとどまらず、精神障害も含めたすべての障害に対応してきたという点で、今後の新法の行方を占う役割を有しているといっても過言ではなく、最近の傾向としても、身体障害から精神障害へと支援の重点が移ってきていたという。身体障害の場合は、その障害に適した仕事かどうかという作業能力の有無にかかわる判断をすることがセンターの業務内容になるが、

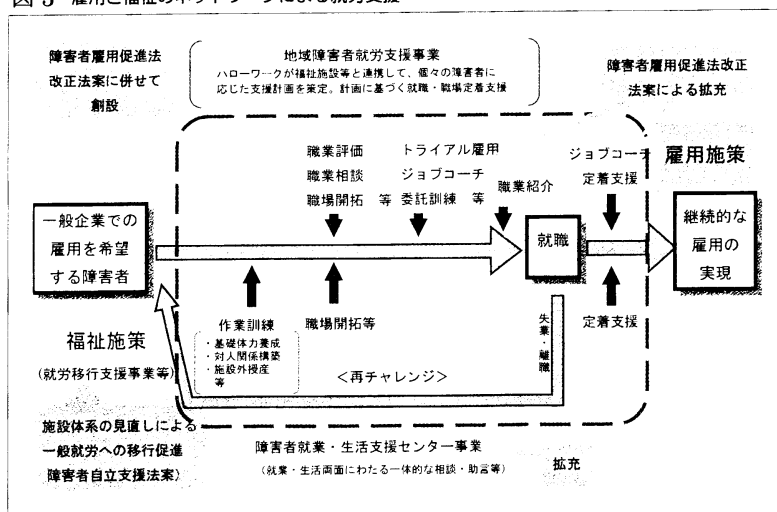
精神障害の場合は、病気が発症すると作業ができなくなってしまうため、支援を通じて安定させることが重要になる。すなわち、仕事の定着が困難であるからこそ支援が必要であり、それにより生活を作るためのサポートをすることが、就業のみならず生活をも支援するセンターの役割である。

とりわけ、精神障害を有する者については、医療との関係（主治医との連携）が重要であるが、ハローワークは主治医から「意見書」をとるにとどまり、同センター登場以前は連携がとれていないと言えない状況であった。精神障害を有する者の場合、毎日ないしは週1回の相談で定着が可能になるというケースもあるが、雇用継続困難で退職した場合に、労働への自信がなくなることや、病状が悪化することもあるために、次にどうつなげるかがセンターにとって重要になるとのことであった。

この点、今般の障害者自立支援法の成立に伴い、障害者雇用促進法も一部改正され、①精神障害者に対する雇用対策の強化、②在宅就業障害者に対する支援（障害者雇用納付金制度の創設）がなされたところであるが、さらに③障害者福祉施策との有機的な連携等（6条）として、地域障害者就労支援事業の創設、ジョブコーチ助成金制度の創設、社会福祉法人等を活用した多様な委託訓練の実施に並び、障害者就業・生活支援センター事業の拡充も掲げられたことは重要である。

これにより、就業面・生活面からの一体的な支援（就業・生活両面にわたる相談・助言、職業準備訓練・職場実習あっせん、関係機関との連絡調整）を行う障害者就業・生活支援センターが増設することになると同時に、障害を有する労働者が失業・離職した場合の再チャレンジのチャンネルが、障害者就業・生活支援センター事業に正式に位置づけられることになった（図3）<sup>29)</sup>。

図3 雇用と福祉のネットワークによる就労支援



(厚生労働省資料)

## 5 障害者自立支援法の成立のインパクト——障害者相談支援事業の再編

今般の障害者自立支援法の成立に伴い、三重県は「障害者相談支援事業の再編」を打ち出して

いる。

#### (1) 相談支援事業の意義

障害者が地域社会で生活していくためには、住まい、就労、介護、所得保障等、さまざまな問題を解決していくことが必要である。しかし、障害者及びその家族の中には、困っていてどうしたらよいかわからないケースが多いのが現状である。そこで、障害者やその家族が望む支援を関係機関と連携しながら受けられるようにするため、障害種別や支援目的に応じて各種の相談支援センターが設置されている。

#### (2) 現行の各相談支援センターの整理統合及び三障害の総合相談の必要性

現在、障害種別及び支援目的に応じて各相談支援センターが設置されているが、個々の障害者の生活全般を支援するには、従来の各支援センターの支援目的をこえた総合的な支援が必要であり、重複障害者への支援には、障害種別毎の支援コーディネーターが協力することが有効であることから、現行の各相談支援センターを整理統合し、総合的な相談窓口を設置することになったのである。

#### (3) 三重県障害者支援センター事業（仮称）の概要

三重県障害者支援センター事業は、以下のような概要である。

- ・身体、知的、精神の三障害の相談支援を専従コーディネーターが面接、電話、訪問等により行う。
- ・県下の9つの障害保健福祉圏域(桑名員弁・四日市・鈴鹿亀山・中勢・松阪飯南・伊勢志摩・伊賀・紀北・紀南)毎に設置する。
- ・業務内容は、福祉サービスの利用調整、就業生活支援、生活全般の相談支援、市町村のケアマネジメント支援である。
- ・高次脳機能障害、自閉症・発達障害、重症心身障害児(者)については、専門性の高い相談支援として別途、相談支援センターを設置する。

#### (4) 職員配置

総括責任者1名、障害児支援ワーカー2名、知的障害者支援ワーカー1名、身体障害者支援ワーカー1名、精神障害者支援ワーカー3名、就業支援ワーカー2名の計10名である。

#### (5) 障害者相談支援体制

##### A. 各圏域障害者支援センター

##### a. 支援センターの体制と業務

365日の相談窓口、ケアマネジメント、市町村との連携がその業務である。

##### b. 実施主体

実施主体は、市町村・県である。

##### c. 適用する補助金名

適用する補助金名は、以下の如くである。

- ① 市町村地域生活支援事業（平成18年10月1日から適用）



一次相談は市町村への交付税措置であるが、相談支援体制整備事業、居住サポート事業、障害者の権利擁護事業、成年後見制度利用支援事業の負担割合は国が1/2、県が1/4、市町村が1/4である。

② 都道府県地域生活支援事業（平成18年10月1日から適用）

障害児療育相談は県への交付税措置であるが、障害者就業生活支援センター事業、相談支援体制整備事業（広域的支援事業）の負担割合は国・県ともに1/2である。

③ 就業生活支援センター（就業部分）

負担割合は国が10/10である。

表2 支援センターの内訳

	人数	職務	資格等	負担区分	
総括責任者	1	支援センターの統括と調整、コーディネート	相談支援の経験が深い者	①	補助対象
障害児支援ワーカー	2	障害児や保護者の相談支援 市町村、児童相談所との調整 事業者との調整	障害児の療育の経験がある者	②	県交付税措置分
知的障害者支援ワーカー	1	知的障害者の相談支援 市町村との調整 事業者との調整	知的障害者支援の経験がある社会福祉士、ケアマネージャー	①	市町村交付税措置分
身体障害者支援ワーカー	1	身体障害者の相談支援 市町村との調整 事業者との調整	身体障害者支援の経験がある社会福祉士、ケアマネージャー	①	市町村交付税措置分
精神障害者支援ワーカー	3	精神障害者の相談支援 市町村との調整 事業者、病院との調整	精神障害者支援の経験がある精神保健福祉士、社会福祉士、ケアマネージャー	① ②	市町村交付税措置分 補助対象
就業支援ワーカー	2	就業支援 職場開拓等企業等との調整	障害者の就業支援の経験がある者	② ③	補助対象 国直委託
計	10				

## B. 専門性を要する領域における支援

実施主体は県であり、その種類は、自閉症・発達障害支援センターと高次脳機能障害支援センターに分けられる。

以上を図示すると次の頁のようになる。

## IV 三重県からみる障害者就労移行事業の課題——ドイツ法からの示唆

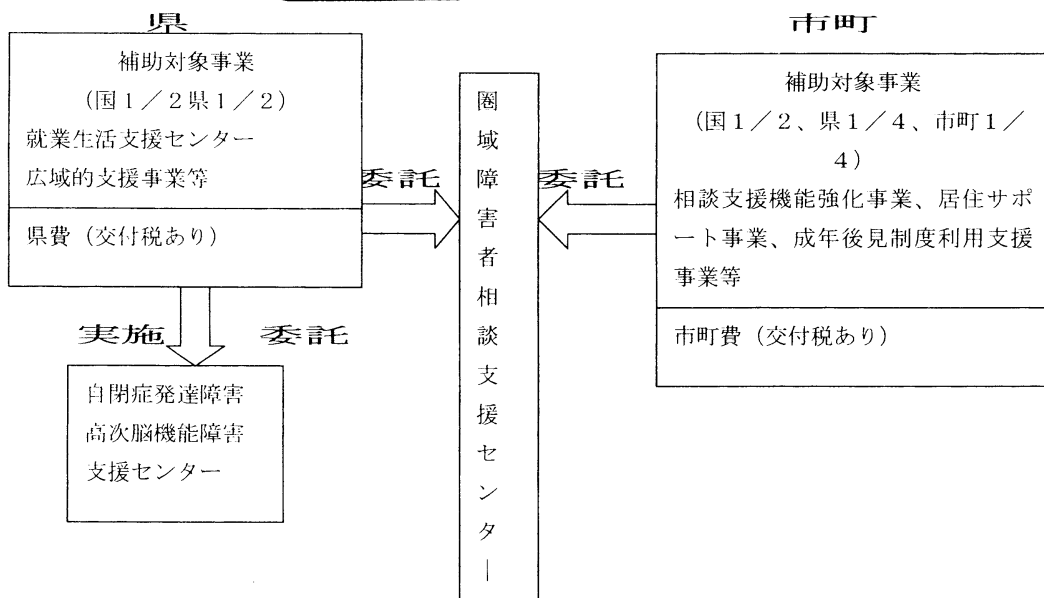
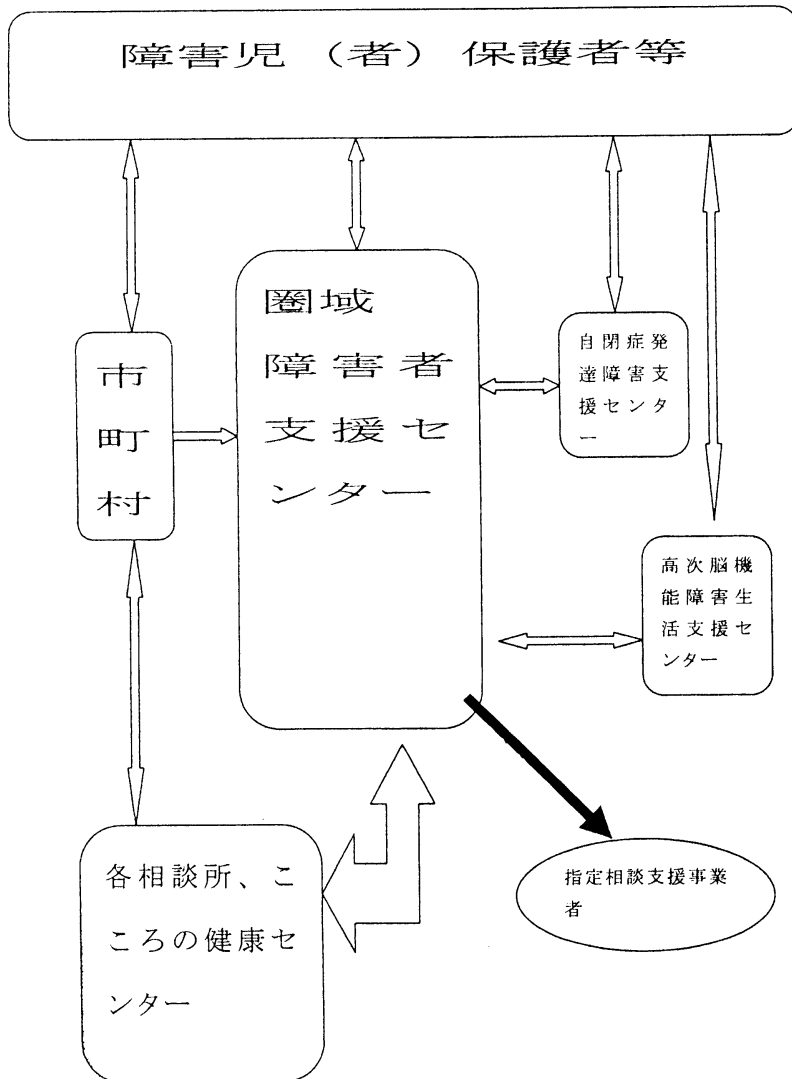
このように、三重県では、障害者トライアル雇用と障害者就業・生活支援センターは、いずれも十分に機能しているということができ、また後者については、障害者自立支援法を受け、新たに障害者支援センター構想を打ち出し、障害者就業・生活支援センターなどのセンター機能を総合化するという相談業務のワンストップ化によりさらなる改善を図ろうとしている。

もっとも、相談業務を一本化するにしても、それは三重県の健康福祉部障害福祉室のイニシアティブによるものであり、従来からハローワーク等と連携し、障害者雇用の業務を担当してきた生活部雇用・能力開発室にとっては、基本的にはこれまでと変わらず、多様な委託訓練などの進捗に力を入れるということであった。今般の障害者自立支援法が、これまで縦割りに運用されてきた障害者の福祉と雇用を統一的に把握しようとするという意味で、旧厚生省と労働省の統合によって生じた産物であるとすれば、同法は法律の内容を実際に実施することになる県の中での連携のあり方を問う試金石ということができよう。

また、相談業務の一本化によって、これまでサービスを受受してきた障害を有する者が逆に享受しにくくなるという問題が本当にならないのか、という懸念もある。精神障害者の雇用率の算定対象化など一連の精神障害者関連の改革は、今回の障害保健福祉改革の目玉ともいってよいのであるが、先にも紹介したように、精神障害を有する者の場合、毎日ないしは週 1 回の相談で職場への定着が可能になるというケースもある反面、雇用継続困難で退職した場合に、労働への自信がなくなることや、病状が悪化することもあるために、次にどうつなげるかが障害者就業・生活センターにとって重要であるというのが、これまで先駆的に精神障害者の就労移行支援を担ってきた同センターの教訓であった。このようなきめ細やかな対応が必要とされる精神障害を有する者に対する相談等業務が、窓口の一本化によって身近な地域センターから離れる結果、利用しにくくなるということは本当にならないのであろうか。

これとも関連して、冒頭にも触れたように、障害を有する労働者が失業・離職した場合の再チャレンジのチャンネルが、障害者就業・生活支援センター事業に正式に位置づけられることになったが、障害を有する労働者の解雇手続自体を見直すことまでは考えられていない。

この点、同じく雇用率制度を導入しており、障害者雇用政策の面ではわが国のモデルともなってきたドイツでは、使用者による解約告知の場合、社会法典第 9 編(重度障害者法)による解雇制限手続は、重度障害を有する者に解約告知しようとする使用者の統合局に対する 85 条に基づく解約告知に関する同意(Zustimmung)の申立により開始される。申立は、管轄を有する統合局へ書面でなされなければならない(社会法典第 9 編 87 条 1 項)、統合局は手続のいかなる



段階においても穏便な合意を働きかけるものとされる（87条3項）。

まず解約告知の申込みの前に、社会法典第9編95条2項により、重度障害者代表が使用者から情報提供され、意見聴取されなければならない。重度障害者代表は重度障害を有する者の事業所及び公的機関への統合を促進し、利益を代表し、相談に乗り、援助することを任務とする者であり、5人以上の重度障害を有する者が雇用されている事業所で選出される、任期4年の名誉職である。

警告の前にも、重度障害者代表は聞き取りをされなければならない（95条2項）。情報義務は解約告知の理由の列挙、他のポスト（Arbeitsplatz）での継続的使用可能性が欠如していることの説明を含む。

使用者が情報ないし意見聴聞義務に違反する場合、または使用者が十分に解約告知理由を情報提供しない場合において、このことは使用者の措置を無効にするのではなく中断するにすぎない（社会法典第9編95条2項2文）。加えて、不十分な情報提供と意見聴聞は過料に処せられる。

つぎに重度障害者代表の関与の後であって、統合局への解約告知の通知の前に、経営協議会<sup>30)</sup>が意見聴取されなければならない（経営協議会法102条1項1文）。経営協議会からの意見聴取なくなされた解約告知は無効である（経営協議会法102条1項3文）。

経営協議会が以下の理由で異議を申し立てるならば、労働者の継続使用請求権が認められることになる（経営協議会法102条3項）。

- ・急迫した経営上の必要性に基づく解雇の場合には、解雇される労働者の選択にあたり、社会的観点が高んら考慮されていない—あるいは十分に考慮されていない—こと（1号）
- ・解約告知に際しての人選に関する95条に基づく基準に違反すること（2号）
- ・労働者が同一の事業所または当該企業の他の事業所内の別の空位のポストにおいて継続使用され得ること（3号）
- ・労働者の継続使用が期待可能な再訓練あるいは継続訓練措置に基づき可能であること（4号）
- ・労働者の継続使用が変更された労働条件の下で可能であり、労働者が同意を表明していること（5号）

とりわけ、社会的観点が解約告知される者の選択に際して十分に考慮されていない場合、経営協議会は解約告知に異議を申し立てることができる。

解約告知は社会的正当性が必要であるから（解雇制限法1条1項）、使用者は解約告知の意思表示または労働法的プロセスにおいて、解約告知を根拠づける理由を挙げなければならない（解雇制限法1条2項）。解約告知の主要な事実関係は審査可能な理由に限られる。

このような理由のみが、統合局によって審査される。必要不可欠である統合局の同意（社会法典第9編85条）は私法的な解約告知に対する追認である。したがって同意の必要性は一種の事前手続である。ただし、統合局の同意を求めなくてはならない使用者の義務は、労働関係

が使用者側の解約告知以外の理由により、例えば有期労働契約の期間満了によって、または解消契約の締結によって終了する場合には存在しない<sup>31)</sup>。

このようにドイツでは、障害を有する労働者を解雇するにあたり、経営協議会および重度障害者代表の意見聴取を経て、統合局の同意がなされるというシステムになっている。このようなドイツの仕組みが、「社会的連帯に基礎を置いて、労働市場当事者（すなわち労働組合及び使用者団体）及び政府が、労働市場参入に関して様々な困難を抱える労働者に対して、その参入が可能となるようなメカニズムを構築し、維持していくことによる、職業生活を実現させようとするもの」という先述の考え方にも通じるものであることは、いうまでもないであろう。

## V むすびにかえて

冒頭にも紹介した記事は、「障害者自立 脱施設へ数値目標 厚労省基本方針 入所者を 1 万人削減」というきわめてショッキングな見出しのものである<sup>32)</sup>。厚労省が昨年 10 月に行った実態調査では、障害者施設の入所者は身体障害者 3 万 9,500 人、知的障害者 10 万 1,800 人、精神障害者 4500 人の計 14 万 5,800 人であり、基本方針はこのうち 1 万人を 2011 年度までに削減するとしている。精神科病院の入院患者については、受け入れ環境の整備など条件が整えば退院できる者を約 7 万人と推計、うち 5 万人を退院させるとし、退所・退院者は、地域のグループホームや一般住宅などに移ることになる。

また今回の国の基本方針はこの計画づくりのもとになるもので、自治体には計画達成のために目標値を超える入所施設の指定拒否や、入所施設をグループホームに建て替える際の助成、ホームヘルプサービスなどの拡充を図るなどの施策が求められることになるという。

これまで検討してきたように、障害者自立支援法は、障害を有する者の就労移行支援策を前面に押し出すものであるが、その内容は、既存の仕組みの総合化という側面が強い。今回主に検討した障害者トライアル雇用にせよ障害者就業・生活支援センターにせよ、現時点では比較的うまく機能していると評価することができるが、上記の新聞記事にあるような施設退所後の受け皿としての機能を雇用にまで求めるということになると、その効果はかなり疑問である。

例えば、障害者トライアル雇用を経て就職し、ジョブコーチなどの支援を得て順調に就労を継続することができる障害を有する労働者がいる一方で、就労から離れていかざるをえない者もかなりの人数に上ることになるのではなかろうか。このような場合、現時点での対応策は、障害者就業・生活支援センターの「再チャレンジ」の枠組みのみである。この点、ドイツのように解雇手続き自体に労使の意見が反映される仕組みにすることで、実質的に解雇を制限するという態様も検討する必要が生じてくるのではないであろうか。

障害者自立支援法が制度として社会に定着するためにも、今後、「障害福祉計画」の策定など地域における取り組みが問われてくる。県内部や市町村との連携、各センター間の連携など、残された課題は山積されている。今後も引き続き、三重県における障害者雇用政策の進捗状況

について、フォローしていく必要がある。

## 注

- 1) 朝日新聞 2006 年 2 月 9 日夕刊。
- 2) 朝日新聞 2005 年 6 月 1 日朝刊(ただし、当該新聞記事は法案の段階のものである)。
- 3) これまで筆者らは、2 ヶ年にわたり、尾崎正利「障害を持つ生徒の学校から職場への移行システム—三重県における現状と課題」地研年報 9 号、2004、9 頁以下、小西啓文「障害を有する者にかかる就労移行支援政策の展開と課題—三重県下の取り組みから」地研年報 10 号、2005、45 頁以下という論文を発表し、すでに三重県における障害を有する者の就労移行の分析を試みてきた。
- 4) なお本稿は、Ⅱ章 1、Ⅲ章 2 を尾崎が、Ⅰ章、Ⅱ章 2・3、Ⅲ章 1・3・4・5、Ⅳ章、Ⅴ章 を小西が執筆担当していることをお断りする。
- 5) 国連行動計画については、ジュリスト増刊総合特集 24 号「障害者の人権と生活保障」、有斐閣(1981 年) 6 頁以下の座談会における清水寛氏の報告などを参照。
- 6) 「障害者基本法」はその目的として、障害者の自立と社会参加を支援する意思を明確にし(1 条)、「すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる」(3 条 2 項)とするが、「完全参加」を明確に示す文言はなく、その他ダイナミックな社会的漸進を窺わせるものは見られない。
- 7) 例えば、尾崎「前掲論文」9 頁以下を参照されたい。
- 8) 渡邊みさこ「障害者雇用関連サービス—障害者雇用支援センターの役割」日本障害者雇用促進センター、障害者職業総合センター調査研究報告書 25 号『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』(1998 年)を参照されたい。この事業は、2002 年の「障害者の雇用の促進等に関する法律」改正案において、「障害者就業・生活支援センター(仮称)」として現れ、試験的に実施された。この事業について、2002 年 1 月 9 日付の「労働政策審議会障害者雇用分科会意見書」は、「障害者の雇用を進める上で、就業面及び生活面での一体的かつ総合的な支援が必要であり、障害者が職業生活を送る身近な地域でこうした支援が受けられるよう、雇用、保健福祉、教育等の関係機関の支援ネットワークの拠点として…全国で展開するべき」であり、その事業内容について「障害者に対する就業に関する相談及びこれに伴う日常生活上の相談、障害者の求職活動についての助言・相談、職業準備訓練及び職場実習の斡旋、就職後の雇用管理に関する助言・相談、養護学校卒業生のフォローアップ等」を予定している。濱口桂一郎「労働法政策」ミネルヴァ書房 2004 年 166 頁は、授産施設等における福祉的就労について「障害者雇用就労対策という観点から雇用対策と統一的な視点で施策を講じていく必要」を強調した。

なお、四日市市社会福祉協議会に 2002 年 12 月設置された「四日市市障害者就業・生活支援センター」は、四日市市社会福祉協議会をキーパーソンに、同市商工農水部、保健福祉部、四日市公共職業安定所が連携機関として参加しているが、福祉的就労施設、障害者団体の代表、教育機関などの参加

はない。生活面等福祉部分はキーパーソンである社協が担当するのであろうか？尾崎「前掲論文」21頁、小西「前掲論文」51頁から53頁を参照されたい。

- 9) 障害者自立支援法の内容については、京極高宣「障害者自立支援法の解説」全国社会福祉協議会、2005年を参照されたい。それに(13頁)よれば、「福祉行政サイドの支援としては、社会福祉施設から一般就労への移行を進めるための『就労以降支援事業』等の創設、福祉と雇用の連携では、ハローワークと社会福祉施設による『地域就業者支援事業』の創設が図られ、労働行政サイドからは雇用施策の充実として、在宅就業者への支援や精神障害者への雇用率の達成などが図られることに」なる。
- 10) 障害者緊急雇用安定プロジェクト(1999年2月から2000年度)は、日経連委託事業で、労働省、日経連障害者雇用緊急支援センター、日本障害者雇用促進協会からなる運営協議会の下で、公共職業安定所の登録障害者について、1,800人を限度に、センターに配置されるコーディネーターがプロジェクト参加事業主を募集するシステムとして始まり、「障害者雇用創出事業」(2001年度から2002年度)として日本障害者雇用促進協会委託事業に組換えられ、一般会計として2,000人分(約6億円)を計上、事業そのものは「地域障害者職業センター」で実施された。2003年度から「試行雇用事業」として現行制度になり、中高年者、若年者、母子家庭の母親等、障害者、日雇い者、ホームレス等を含めた形態に拡充され、財源は労働保険特別会計が充てられている。事業は現在、安定業務の一部となっている。事業形態は、当初の事業主のボランティア的な方式から、奨励金付きの事業へとその重要性を高め、しかし制度上、他の就業困難者と同じレベルにおかれた現在、その奨励金が9,000円減額となった、と云う推移を辿った。
- 11) 2002年の「労働政策審議会障害者分科会意見書」(前掲注8)によれば、「地域障害者職業センターで就職前の支援に限定して実施してきた『職域開発援助事業』を就職前後の支援に改組発展させて、全国で展開し、「社会福祉法人などの障害者の就労支援の経験ある機関を活用し、保健福祉機関との連携を図りながら、「ジョブコーチには、企業での障害者の雇用管理の経験を積んだ者を活用すること」を期待している。
- 12) 京極、前掲注9、13頁。
- 13) 京極、前掲注9、15頁以下。
- 14) 三重労働局職業安定部職業対策課・社団法人三重県障害者雇用促進協会『平成17年度 障害者の雇用の現状』(2006年)10頁以下。
- 15) トライアル雇用の実施対象となる事業主は、①雇用保険の適用事業の事業主であること、②過去6ヶ月の間に労働者の解雇を行っていないこと、③雇入れた対象者を過去3年の間に雇用していないこと、の3つの要件を満たす必要がある。トライアル雇用の実施期間は原則として3ヶ月間である。ただし、トライアル雇用期間を途中で中断させて、常用雇用に移行する場合はこの限りでない。3ヶ月の期間を経過し常用雇用に至らなかった場合は、契約期間満了による終了となる。ただし、契約期間中に事業主の都合で中止した場合は解雇の扱いになる。

トライアル雇用を実施した事業主に対しては、トライアル雇用終了後、トライアル雇用報奨金が支給される。報奨金の額は、原則としてトライアル雇用した対象者1人あたり1ヶ月50,000円である。

- 16) 報告書によれば、①日中活動の場については、「障害者の状態や職業能力からみて、就労が困難なものが似注活動を行う場を提供する」もの、②訓練の場については、「一般就労に向けた支援を行う場を提供」し、働く場については、「企業等での雇用が困難な者が、労働者として働く場を提供」するものと説明している。
- 17) この点について、ある地方労働局の障害者雇用担当者は、現在のところ取扱変更等について何も連絡がないと語った。
- 18) 若年者雇用に関しては、尾崎正利『『フリーター』問題の解明と解決のために』三重県『非正規労働者のキャリアデザイン調査事業:調査研究報告書』2003年、61頁以下を参照されたい。
- 19) この問題については、両者を対比した研究のひとつとして、OECD, *Transforming Disability into Ability; Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, 2003, OECD, Paris を参照されたい。
- 20) 1998年、EU「ヨーロッパにおける雇用に関するガイドライン」に従って提出されたベルギーの報告書、ガイドライン9「すべての者に対して労働市場を開放することの促進」にかかる取組状況による。当然ながら、ベルギーにおける行政による就労支援措置は、日本とほぼ同じものがあり、職業訓練センター、賃金決定への介入、職業適応訓練契約、統合奨励金、特定職務適応支援等がすでに機能中であるが、EUの「活性化プラン」は、それにとどまることを許さなかった。なお、EUにおける「雇用戦略」一般については、伊藤実「欧米諸国の雇用戦略が示唆するもの」、小倉一哉「OECDとEUの雇用戦略」ビジネス・レーパー・トレンド2004年5月号を参照されたい。
- 21) 前掲小倉論文、及び宮崎典子「労働者のエンプロイアビリティ向上に取組むFNV Bondgenoten 労組」シンポジウム資料集（津市立三重短期大学総合調査研究室第20回地域問題研究交流集会「失業との戦い－労使の取組の課題」）2000年11月、16頁以下を参照されたい。
- 22) 伝統的に生業と分類されてきた分野で、営業資金の貸付等の支援対象とされてきた。職業としては、針・灸・あん摩(三療)業経営、家内労働としての自営業、内職等がある（尾崎剛志「障害者福祉の関連サービス」相澤謙治編『障害者福祉論』93頁－94頁）。この職業の範囲について、IT訓練等を積極的に進めることで拡大し、さらに検討されているのは、在宅就業者への発注促進を図る経済的メリットの付与、支援団体の整備、在宅勤務制度導入企業に対する助成制度などがある。
- 23) この点に関する注目すべき研究として、最近公刊された、「CSR経営と雇用－障害者雇用を例として」（労働政策研究報告書32号）日本労働政策研究・研修機構、2005年がある。この研究は、企業経営におけるCSRを軸に、障害者雇用をめぐる諸問題を検討するものであるが、とりわけ企業の社会連帯の意識喚起を求めている。その場合、連帯すべき社会の中に属すると想定されているのは、労働市場の他方当事者である労働組合が欠落している。連帯すべき明確な相手方の不存在は、CSRそれ自体を極めて脆弱な基盤に置かざるを得ないであろう。例えば、「欧州障害者年へのソーシャルパートナー宣言」を取り上げて、その勧告を紹介しているが、それが持つ意義についてまったく触れなかったことは残念である。
- 24) ただし、厚生労働者の配布する「トライアル雇用」に関する事業主向けパンフレットは、すべての



「トライアル雇用」を一緒に扱い、障害者のそれについての特別な説明はない。

- 25) 三重労働局職業安定部職業対策課・社団法人三重県障害者雇用促進協会、前掲書、4頁。
- 26) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部『障害者雇用促進法の逐条解説』日刊労働通信社・2003・75頁。
- 27) 三重労働局職業安定部職業対策課・社団法人三重県障害者雇用促進協会、前掲書、39頁。
- 28) 小西「前掲論文」51頁以下。
- 29) 京極、前掲注9、127頁以下(図3も)。
- 30) 経営協議会は事業所における労働者の中心的機関であり、それが有する機能は、社会的決定事項(経営組織法87条ないし89条)に関する具体的な共同決定権、職場、作業工程および労働環境の形成(同90条)、人事的事項(92条ないし105条)ならびに経済的事項(106条ないし113条)である。この点につき、マンフレート・レーヴィッシュ(西谷敏・中島正雄・米津孝司・村中孝史訳)『現代ドイツ労働法』法律文化社、1995年、154頁以下参照。
- 31) 以上の記述は、小西啓文「ドイツ重度障害者法における労働能力の喪失を理由とする解約告知と障害を有する労働者の配慮請求権」三重法経127号、2006、1頁以下、廣田久美子「障害者の雇用保障に関する法的課題—ドイツ重度障害者法を中心に」九大法学83号、2002、314頁以下を参照。なお、Wagner/Kaiser, Einführung in das Behindertenrecht, Springer, 2004, S.61 f.によると、使用者による解雇理由の「後出し」が許されるかについては議論がある。たしかに統合局はその判断に際して使用者が主張しなかつたいかなる理由も考慮に入れることは許されない。しかし、このことは、すでに申し述べられている理由をいっそう明確にすること、挙げられた理由を新しい事実報告によって補強すること、解約告知手続においてさらなる理由を提供することを可能にすることから、肯定的に捉えられているようである。
- 32) 朝日新聞2006年2月9日夕刊。

# 医療改革と国民皆保険の方向性

## －国民健康保険をめぐる状況から－

長友 薫輝

### はじめに

1957年には国民皆保険計画が発足し、1961年からいわゆる国民皆保険、より詳細には国民皆医療保険という体制が組まれている。「賃金引き上げを社会保障ですりかえた国民皆保険計画」<sup>1</sup>と称された国民皆保険の体制であるが、近年、その国民皆保険の空洞化ともいべき事態が起きている。

こうした事態に対して、医療制度に関連する改革案が打ち出されているが、本論では国民皆保険および国民健康保険（以下、「国保」と略記）についてとくに関連すると考えられる事項について取り上げ、検討を加えたい。中心として取り上げる文書は厚生労働省より2005年10月19日に出された「医療制度構造改革試案」である。

### 1 医療改革と国民皆保険

国民皆保険については、経済戦略会議をはじめとする方面からの国民皆保険の解体論などがアメリカ版マネジドケア導入論と合わせる形で提起された時期もあったが<sup>2</sup>、現在では国民皆保険を維持する方向性が確認できる。

2003年3月には「医療保険制度体系及び診療報酬体系に関する基本方針」（以下、「基本方針」と略記）が出された。「基本方針」の基本的な考え方では「将来にわたり国民皆保険を維持する」とされている。

その後、「基本方針」を具体化することを目指して2005年10月19日に厚生労働省より「医療制度構造改革試案」（以下、「試案」と略記）が出された。さらに「試案」を土台として、政府・与党医療改革協議会が2005年12月1日には「医療制度改革大綱」（以下、「大綱」と略記）をまとめている。そして、やはりここでも改革の基本的な方向として、国民皆保険の堅持、持続可能な医療制度とするための構造改革を急務とすることが記されている。いずれにせよ、国民皆保険の維持という方針が医療制度構造改革<sup>3</sup>の方向性として確認されており、国民皆保険という枠組みでどのように医療の質や安全を向上させていくのかということが肝要となる。換言すれば、国民皆保険を維持しながら部分的な修正を加える医療制度改革が今後の方向性となる。そのためには「試案」を「たたき台」として国民的な議論が進み、国民的な合意<sup>4</sup>を得る必要がある。

## 2 医療費抑制策の根拠

医療制度改革のなかでも、厚生労働省の医療をめぐる政策の根底に流れているのは医療費抑制であり、「試案」の主眼は医療費抑制にあるといえる。医療費抑制策を講じる材料として提示される医療費の予測について次に検討する。

厚生労働省によれば 2025 年の国民医療費は 2004 年の推計で 69 兆円、「試案」の推計では 65 兆円になると算定されている。一方、以前の厚生省（当時）の推計では、1995 年に発行されている「平成 7 年版厚生白書」によれば、国民医療費は 2010 年には 68 兆円、2025 年には 141 兆円になるとしている。2025 年の国民医療費の推計について、1995 年時の推計 141 兆円と、2005 年時の推計 65 兆円とではかなりの差があり、医療費の推計についてその信憑性について疑問符を付けざるをえない。また、2000 年時の厚生労働省の 2025 年推計は 81 兆円となっている。もちろん推計であり、多少の誤差が生じることを認めるが、この推計をもとに医療費抑制策が講じられるとすれば、推計についてより慎重な姿勢を求めざるをえない。

日本医師会の算出によれば、1998 年度以降の実績の伸び率を参考にすると、現在の医療費抑制策が継続すると仮定して 2025 年の国民医療費は 43.9 兆円になる<sup>5</sup>と算出されている。この推計に基づいて考えるならば、医療費抑制策の材料とされている医療費の推計が、自らの医療費抑制策の影響を推計に盛り込んでいないのではないかという皮肉な推測が可能となる。

GDP に対する総医療費支出の国際比較<sup>6</sup>では、主要先進国 G7 中では最下位が日本であり、最上位がアメリカである。一方、対総医療費にみる日本の患者負担の割合はアメリカよりも高く、先進国中最高の患者負担率<sup>7</sup>である。総医療費の支出水準が他の先進国と比較して最も低位であるにもかかわらず、患者負担の割合は最も高いという状況である。

医療費の推計、医療費の国際比較という点からは、医療費抑制策を講じなければならない理由を見つけることが困難である。「試案」で盛り込まれている医療費抑制策については、「医療費適正化に名を借りた医療費抑制策」<sup>8</sup>とする姿勢への共感は得られよう。

## 3 医療費抑制と国民皆保険

これまで検討されてきた医療費抑制策のなかで、「試案」には記載されなかったが、名目 GDP の伸びを指標として医療費総額を抑制するという案がある。2001 年に閣議決定された経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針」では医療費総額の伸びに対する抑制が必要とされ、名目 GDP の伸びを指標としながら医療費抑制を図るというものである。

この案を実行するならば、厚生労働省の試算では自己負担率を 45 %程度にする必要があり<sup>9</sup>、患者負担をさらに強いることにつながりかねないものとなる。先述したように、すでに現在の日本の患者自己負担の割合は他の先進国と比較して非常に高いものであり、これ以上の自己負担は厳しいことが容易に予想される。

GDP の伸び率による医療費管理、公的医療費の伸び率への抑制は今後、国民皆保険の空洞化を招くことになる。公的医療費を抑制すれば混合診療が拡大し、患者負担（いわば私的医療

費)は増えることになる。私的医療費が増大することは民間医療保険の領域分が拡大することでもあり、公的医療保険の根幹をなす国民健康保険をはじめ、国民皆保険の体制に影響することは不可避である。当然のことながら、公的医療保険に対する不信感は増大し、国民健康保険料の未納者はさらに増加することなどが予想され、国民皆保険の体制の揺らぎを誘発することになる。この点については後述する。

混合診療については日本医師会は「国民皆保険を崩壊させる動き」<sup>10</sup>として反対を表明しているが、混合診療の解禁を行い医療の市場化・営利化を推進するという方向性を打ち出していた経済財政諮問会議や規制改革・民間開放推進会議の主張については「試案」には提起されなかった。この点については、二木立氏が「新自由主義的医療改革の本質的ジレンマ」<sup>11</sup>と称しているように、市場化を推進すれば市場は確かに拡大するが、医療費は総医療費ならびに公的医療費が増大することになり、医療費抑制という狙いに反することになるといった経済的理由が要因であろう。

#### 4 国民健康保険の保険者再編

「試案」には都道府県ごとに医療費水準と保険料・診療報酬水準を連動させるという考えが示されているが、これを「国民皆保険制度を崩壊させるもの」<sup>12</sup>としているのは日本医師会である。「試案」は保険財政運営の適正化や、地域の医療費水準に見合った保険料水準の設定を目的とし都道府県を軸とした再編・統合を推進するとしている。

とくに国民健康保険については、都道府県単位での保険運営を推進するために、保険財政運営の安定と保険料平準化を促進するとし、あわせて国保財政基盤強化策として公費負担のあり方を見直すとしている。国民健康保険の運営基盤を都道府県へ移管するとすれば、都道府県が「保険運営に対する過剰な責任と費用負担を押しつけられるという危惧」<sup>13</sup>を持つのは当然のことであり、全国知事会から意見書が出されている<sup>14</sup>。一方、全国市長会・全国町村会・国民健康保険中央会の連名で出された文書<sup>15</sup>では、「試案」では国民健康保険制度の構造的問題を解決するには不十分であるとして、都道府県単位を基本とした保険者の再編・統合を早急に具体化するように求めている。

ただ、都道府県単位に統合・再編という動向は国民健康保険に限らず、政府管掌健康保険についても、2008年10月から財政運営は都道府県単位とすることが「試案」では示されている。また、健康保険組合についても同一都道府県内における健保組合の再編・統合の受け皿として、企業・業種を超えて健保組合同士が合併して形成する地域型健保組合の設立を2006年度中から認めるという方針を打ち出している。

さらには国民健康保険の保険者、政府管掌健康保険、健康保険組合らを統合する性格を持つ保険者協議会を各都道府県に設置するものとしていることから、都道府県を単位とする保険者の再編は地域保険という形への統合という地域再編を含んでいることが指摘できる。

## 5 国民健康保険料の滞納と国民皆保険

「揺らぐ国民皆保険」<sup>16</sup> という記事があるが、国民健康保険の保険料の滞納の実態からすれば、まさに揺らぎという状況にあるとの認識もできよう。保険料の滞納者の状況によっては、国民健康保険被保険者資格証明書（以下、「資格証明書」と略記）が交付されることになる。ただ資格証明書は医療費の全額自己負担を必要とするものであり、実態としては無保険者という状態になる。このような状態に置かれている人々の存在は国民皆保険を否定することになる。この無保険者という状態に置かれている資格証明書を交付された人々が 2004 年度では 30 万 6,020 世帯を超え、2000 年度の 9 万 6,849 世帯の 3 倍以上に増加している<sup>17</sup>。

「大綱」では見送られたものの、「試案」に示された保険免責制の導入がなされれば、当然のごとく患者負担は増すこととなる。患者負担増は国民健康保険との関連でいえば、さらに国保料の滞納者を増加させ、国保料の値上げをせざるをえない背景を間接的にであれ作り出すことになる。そうするとさらに国保料の滞納者が増加することとなり、国民皆保険の基盤としての国民健康保険の空洞化をもたらすことになりかねない。さらには保険免責制の導入は受診抑制をも連動して引き起こすことが予想される。

日本の医療保障は社会保険方式で主に運営されており、負担なき者は排除する、という社会保険の原理が作用する傾向にある。この点については拙稿「国民健康保険料の滞納者の状況と政策的対応」<sup>18</sup> でも触れたが、滞納者に対して国保からの排除的対応が取られている状況であり、近年の滞納者の増加にともなって、よりその傾向は強まっている。こうした国民健康保険の収納率の低下に際して、「試案」では保険料収納率の向上のため、クレジットカードや携帯電話を活用した新たな収納方法の導入の検討なども示されている。

このような状況下においては、保険者である地方自治体に対して保険料減免や、資格証明書交付に関わる慎重な対応を要請するといった運動がさしあたり必要となっている。

### おわりに

今後は国民健康保険については各自治体での取り組み、各自治体の国民健康保険担当者の声、地域住民の声、都道府県単位での保険者の再編にともなって国保財政の安定化の状況といった国民健康保険をはじめとする国民皆保険の体制についてさらに検討を加え、医療制度改革の検証を行なっていきたいと考えている。

最近、格差拡大社会といわれるが、所得などの格差が広がっていると認識している人は、読売新聞の調査によれば 81 % を占めている<sup>19</sup>。格差が所得のみならず健康にまで影響しているのは必至な状況である<sup>20</sup>。

そのような状況に際しては、先に述べた厚生労働省が提示した「試案」の「医療制度の構造改革の基本的な方向」にあるように、「生命と健康に対する国民の安心を確保」<sup>21</sup> するという路線を維持し、「国民皆保険を堅持」<sup>22</sup> しながらよりよい医療制度に向けた改革、そしてそのための議論を積み重ねていくことが重要となる。

## 注

- 1) 中川米造・丸山博責任編集 日本科学史学会編『日本科学技術史大系 25 医学2』第一法規、1967年、p.442 なお、戦後から国民皆保険計画に至るまでの経緯については別途、「国民皆保険の政治力学」（仮題）として執筆する予定である。
- 2) この点については、二木立『21世紀初頭の医療と介護－幻想の「抜本改革」を超えて－』勁草書房、2001年、序章および第I章参照
- 3) 医療制度構造改革は社会保障構造改革の一環である。社会保障構造改革の全体像については別途、検討を加えることとする。なお、近年の社会保障の再分配機能については、拙稿「国民生活の状況と社会保障の再分配機能」『三重短大 紀要』No.53 2005年3月、参照
- 4) 厚生労働省「医療制度構造改革試案」2005年10月19日
- 5) 日本医師会「生涯を通じた医療と保健と福祉－改革と推進のヴィジョン（2005～2009）－概要版」2005年、p.10
- 6) 日本医師会、上記同、p.11
- 7) 二木立『医療改革と病院－幻想の「抜本改革」から着実な部分改革へ－』勁草書房、2004年、p.213
- 8) 日本医師会、前掲書、p.3
- 9) 厚生労働省「医療制度改革について」2005年3月
- 10) 日本医師会、前掲書、p.3
- 11) 二木立、前掲書、p.21
- 12) 日本医師会、前掲書、p.3
- 13) 遠藤久夫「医療保険制度改革の課題と展望」『社会保障制度改革－日本と諸外国の選択－』東京大学出版会、2005年、p.258
- 14) 全国知事会「国民健康保険制度における都道府県負担導入に向けた基本的な考え方」2005年3月
- 15) 全国市長会・全国町村会・国民健康保険中央会「厚生労働省・医療制度構造改革試案について」2005年10月26日
- 16) 「朝日新聞」2005年11月29日
- 17) 「毎日新聞」2006年1月4日
- 18) 拙稿「国民健康保険料の滞納者の状況と政策的対応」『地研年報』第10号、2005年3月
- 19) 「読売新聞」2006年3月14日
- 20) 近藤克則『健康格差社会－何が心と健康を蝕むのか－』医学書院、2005年、参照
- 21) 厚生労働省「医療制度構造改革試案」2005年10月19日
- 22) 上記同



## ローマにおける「地方」支配

### —帝国発展の契機を考える—

藤野奈津子

#### はじめに

後にローマ帝国 (*Imperium Romanum*) と呼ばれ、地中海世界一帯に覇権を確立し、その支配を及ぼすこととなったローマとは、しかし、伝承によれば紀元前 753 年、その建国時にはティベリス河畔 (今のテヴェレ川) に誕生した極めて小さなラテン人による都市国家のひとつに過ぎなかった。ローマ七丘と呼ばれる、丘と谷間からなる小さな地域を保有するに過ぎなかったのである [図①]。その後、本格的にローマが領土の拡大を開始したとされる、後の考察でみるような共和政の初期の段階に至ってもなお、領域面積はいまだわずかであり、都市城壁を越えて周囲の農村部まで含めたとしても、およそ 200 平方キロメートル (現・津江市域の三分の一以下) と推定されている<sup>1)</sup>。ところが、そのローマは、紀元後 2 世紀初めのトラヤヌス帝の時代にその最大版図を迎えると、今のヨーロッパ内陸部からイングランド、地中海周辺の地域一帯を含み、すなわち小アジアおよびアフリカ北岸を周って、イベリア半島までを支配する、まさに一大帝国として成長していたのである [図②]。この偉大な展開が人々の興味関心を引くことは、むしろ当然だといえるだろう。それが史上まれに見る大帝国であることには、まったく異論の余地がないからである。

そこで、われわれも含めてローマを研究しようとする者はいずれも、この問題を直接の対象とすると否とに関わりなく、帝国の一大発展の原因・理由については常に意識してきた。これを生涯の研究目標とした者も世界的に多く、モムゼン<sup>2)</sup>はその代表者のひとりといえようが、古くはローマ人自身の同時代人でもあるポリビオスが、いわゆる混合政体論<sup>3)</sup>として主張したように、法学においても政治学においても極めて重要なテーマとして長く認識されてきたのである。わが国においては、この問題について広い考察をしたことで、まず弓削達氏<sup>4)</sup>が最初にあげられるであろう。

私としてもこうした先行研究の成果を十分に承けながら、可能な限り独自の視点をもって当該問題にアプローチしたいと考えてきたが、本稿は、そのひとつの試みとして、表題に掲げたように、ローマにおける「地方」と、それに対する支配という角度から問題を統一的に読み解いてゆきたいと考えるものである。というのも、従来からいわれてきたように、ローマ帝国の発展におけるひとつのキーワードに“支配の巧みさ”ということがある。しかしながら、問題は、そういわれるときの支配とはいったいどのようなものであるのか、とりわけ、そうした支



配の対象とはいったい何ものであるのかということについて、これまであまり明確でなかったように思うのである。そこで、本稿においては、ローマがその軍事力を通じて征服した地域を自らの支配領域とし、上で述べたように、最終的にはヨーロッパそして地中海地域全体をローマ世界としておさめてゆくという、まさに彼らの世界帝国<sup>9)</sup>としての発展のプロセスを、「地方」支配という側面からたどってみようということである。

## 1 問題の整理

### ● ローマにおける「地方」とは何か？

まず、本稿でわれわれが考察してゆこうとするローマにおける「地方」とはいったい何か、その問題から入ろうと思う。というのも、素朴な疑問として、ローマ人自身が「地方」という一定の概念をもったのかどうか、それがわれわれと同じであったのかどうかということがあるにもかかわらず、われわれはこれまでも繰り返し“ローマの地方支配”という言い方をしているのである。だとすれば、ここで最初に明らかにすべきなのは、ローマにおける「地方」とはいったいどのようなものか、何をわれわれはローマにおける「地方」として認識できるのか、その点のみてゆくことで後の考察に備えたいと思う。

そこでまず最初にいえるのは、たとえローマといえど、その支配の拡大は決して一息に進められたものではないということである。先に述べたような展開は、実に 500 年以上の期間にわたって、漸次成し遂げられたことなのである。だが、また別の角度からいうならば、歴史上これほどの長きにわたって成長を続けた国家というものもまた、存在しないことになるのだろう。しかし、問題は、そのような過程を経たものである以上、当然ながら、長い展開のなかで「地方」とその支配もまた決して様なものではありえないということである。けれども、そうでありながら、私がここで考えるのは、ローマにおいて「地方」とはおよそ一貫して「被支配対象」として認識される空間であったということである。あるいは、むしろそうした地域をこそ、われわれがローマにおける「地方」と呼んできたのではないかと思われる。すなわち、最初の疑問に対してこの段階でいえることは、少なくともローマにおける「地方」は、それに対する「支配」との関連のなかでとらえられている、あるいはそうせざるを得ないということである。したがって、この意味において「地方」を考えてゆくことは、ローマの支配そのもの、ローマ帝国そのものを考えてゆくことにもつながる大きな問題となろう。

われわれとしては、この大きな問題に対するはじめの取り組みとして、およそローマが支配というものを開始したときの、そうした支配の対象の具体的な中身について検討するところから出発しようと思う。われわれが一般に“地方支配”というかたちで呼んでいるローマの被支配対象、すなわち「地方」とはいったい何であったのかということ、具体的に明らかにしようと思うのである。

以下、この点を、差し当たって局面を大きく 2 つに分けてみてゆこう。

### (1) イタリア半島内の統一

ここで、ローマが発展するひとつめの局面としてとらえられるのは、イタリア半島内の統一にかかわる部分である。ローマは、前述のように、当初極めて小さな都市国家として誕生した。ティベリス河という大河川に近く、また重要な通商路にあたる<sup>9)</sup>など、地理的条件に比較的恵まれたこともあるが、ローマの最初の発展に決定的な影響を与えたのは、異民族であるエトルリア人による支配であったといわれている<sup>9)</sup>。

エトルリアとは、一般に民族系統を不明とされるが、この時代、明らかに先進的な文化を有する人々であったことは広く知られている。彼らは商業においても優れており、このエトルリアの文化圏に入ったことは、ローマを大きく成長させたと考えられるのである。当時、イタリア半島内には、ローマ以外にも多くの都市国家が存在し、そうした中で当初ローマは決して抜きん出た存在でなかったが、このエトルリアの影響の下、徐々に相対的な優勢となってゆくのである。そうして、ついには、そのエトルリア人の王による支配そのものを覆すまでに至る。紀元前の6世紀始めのことであって、これにより彼らは、いわゆる共和政ローマというものを誕生させる。そして、このとき以降、次でみるように、共和政期を通じてほぼ一貫して彼らはその領域の拡大を進めてゆくことになる。したがって、彼らの拡大は、このときに誕生した共和政とのかかわりのなかで考察されなければならないのである<sup>9)</sup>。

ところで、はじめに明らかにしたように、この時点におけるローマの支配領域は、いまだ実に小さなものであった。そこから、彼らは徐々に自らの支配地域を拡大して、周辺の諸民族までも統合し、ついに紀元前1世紀のころまでには、イタリア半島の全域にその覇権と支配を確立することになるのである。では、このときの彼らの支配の具体的な対象とはいったい何であったと考えられるのだろうか。次に、半島統一の過程を時間的に追いながら、この局面での展開に大きくかかわった2つの契機を中心に考えてゆきたいと思う。

今、われわれの問題関心から<sup>9)</sup>この過程をみるならば、最初の大きな展開といえるのは、紀元前340年から338年にかけて行われた、いわゆるラテン戦争であろう。この戦いは、きっかけはともかく<sup>10)</sup>、それまでローマと結びあっていたラテン同盟の諸都市が、ローマを相手に起したものである。そして、結果的にいえば、ローマは、従来の同盟という、いわば国際法的な関係に基づくところから脱して、純粋に国内的な問題として「支配」について考え始めることとなるのである。その意味で、これは彼らの発展におけるひとつの大きな契機になったのであり、この戦争に勝利したことによって、ローマは、その歴史上始めて純粋に都市ローマの市域以外の地を直接の支配対象として保有することになるのである。すなわち、ここに、初めてローマの「地方」支配が開始されたと考えられるのである<sup>10)</sup>。

では、このときの地方支配とはどのようなものであったのだろうか。先の戦いの結果、軍事的に制圧した諸都市については、編入<sup>10)</sup>により原則としてローマの直接支配が及んだと考えられるが<sup>10)</sup>、こうして広がった支配領域自体に加えて、彼らはさらに、そうした自らの領域の最

前線、すなわち軍事的前哨地域を中心に植民市を建設し始める。この時期の建設植民市としては、2つのタイプが認められているが、そのひとつはローマ市民植民市（*coloniae civium Romanum*）と呼ばれるものであり、この場合、新たな植民市の入植者はローマ市民権を依然として保有して、彼らの都市はローマの土地そのものとなった。これに対して、もうひとつのタイプがラテン植民市（*coloniae Latinae*）と呼ばれるもので、後者の場合には、植民市に住む者にローマ市民権は認められず、彼らはもっぱらラテン権と呼ばれる権利だけを持った。ラテン権とは、もともとは、ローマ人自身がラテン民族であることから、民族的な親和性のゆえに周辺のラテン人諸都市に対して、他の異民族の都市とは異なる特別の配慮としていくつかの特権的な内容を認めたものであったが、ここに至って、ラテン植民市の市民団に同様な内容の権利を定めたものである。そして、このタイプの植民市の市民は、たとえもともとがローマの市民であったとしても、移住によってその市民権は失われ、もはやローマ市民ではなくなった。すなわち、これに代えるかたちで当該植民市の市民には、抽象的にラテン市民権というものを認めたことになるのである<sup>10</sup>。

ここに、支配とのかかわりで重要なのは、本来、ローマ人にとって、自らに帰属する領域とは、すなわちローマ市民権者の土地（*ager romanus* = アゲル・ローマヌス）のことであった。したがって、この戦いに負けてローマに編入された諸都市に加え、先に挙げたローマ市民植民市は、それらが原則的にローマ市民権者の土地であることから、彼らの支配領域としてみなすことができる。つまり、今われわれが「地方」と呼べるのは、都市ローマの領域、すなわちアゲル・ローマヌスの域内に存在している、こうした諸都市だということになるのである。これに対して、ラテン植民市とは、ローマ市民権者の土地には該当しないから、厳密には領域と呼ぶことはできない。そうである以上、これらは依然として純粋に法的な観点からいうならば、国際関係に近いものとして考えられるべきである。そのほかにも、いまだこの段階においては、イタリア半島内に多数の民族都市（*socii*）が存在しているのである。

以上の点から、われわれは今、「地方」とその支配の問題について、いわゆるローマの覇権（ヘゲモニー）とは別概念としてこれを提示したいと思う。すでにこのときローマはイタリア半島の実質的な覇者となりつつある。こうした非ローマ市民の諸都市（ラテン植民市や同盟市など）に対しても、大きな影響力をもっていたのは事実である。しかし、それは、今、われわれが問題にしようとする「支配」とは別のものと考えたい。すなわち、今後、ローマがイタリア半島を統一する過程とは、こうしてすでにその覇権のもとにまとめられていた地域が、それぞれローマとの関係を徐々に解消されて、最終的にイタリア半島の全域がローマの直接支配領域＝アゲル・ローマヌスとなり、そこに一元的かつ一律のローマによる「支配」が確立されてゆく、そのようなプロセスとして考えたいと思うのである。

そこで、この戦争を経たのちの紀元前3世紀頃のイタリア半島の情勢を整理すると、今もみたように、ローマの直接支配領域が比較的広範に存在し、しかし、ほかにもラテン植民市、さらにはさまざまなタイプの条約による同盟都市が混在していたことになる〔図③〕。しかし、こ

の間においてローマの力は確実に強まっており、厳密な支配の対象とはならないこうした諸都市に対しても、現実に大きな影響力をもっていたことはすでに述べたとおりである。ラテン植民市については、その建設にローマが母市として大きくかかわっていることから当然に、また、それ以外の都市との関係においても、形式的には条約によるいわば独立国家同士の関係に見立てられながらも、実際には内政・外政におけるローマの介入を大きく可能とする内容になっていたのである。そして、この意味においてローマは明らかにイタリア半島の“事実上の支配者”＝覇者であったわけである<sup>15)</sup>。

しかもこの覇権の確立という前提状況のゆえに、ローマはその支配にさらなる大きな飛躍を遂げる。すなわち、発展のための第2のきっかけを得ることになる。それを、ここでは紀元前91年に始まる同盟市戦争ととらえたいと思う。この戦いは、ラテン戦争後にローマと同盟関係にあった諸都市が<sup>16)</sup>、ローマ市民権の付与を求めて起した要求によるものである<sup>17)</sup>。そして、戦いの結果、ローマはイタリア半島内のすべての住民にローマ市民権を与える決定をする。これは、われわれにとっていかなる意味をもつのであろうか。先に整理したように、ローマの領域とは、ローマ市民権者の土地＝アゲル・ローマヌスのことであった。これに関して、今やイタリア半島内の土地はすべてこれに該当するようになったのである。すなわち、イタリア半島の住民はいずれもみなローマ市民権者であり、彼らの土地はすべてローマの地＝アゲル・ローマヌスとなったからである。つまり、イタリア半島が法的にも一体となり、その全域が彼らの支配対象となったということである。すなわち、ここにおいてローマは、前段でみたようなさまざまな形式による諸都市との関係を解消し、イタリア半島内のすべての都市をその支配の対象として一元的にとらえることが可能になったのである。

以上、整理してきたことから明らかとなったのは、この第(1)の局面においてローマの支配を考えると重要となってくるのが「都市」であるということである<sup>18)</sup>。すなわち、ローマとそれ以外の諸都市との関係を軸にみることによって始めて、この局面での彼らの支配の拡大を適切にとらえられるからである。したがって、ここに、ローマにおける「地方」と呼べるものがあるとすれば、それは、「都市ローマ」との対立におけるイタリア半島内の他の諸「都市」ということになるであろう<sup>19)</sup>。

## (2) 地中海地域への拡大

ここからは、ローマ帝国発展のもうひとつの局面として、イタリア半島を超えて、彼らが地中海地域へ領域を拡大してゆく過程をみてゆきたいと思う。

ローマがイタリア半島外の地域に初の支配領域を持つきっかけは、北アフリカのギリシア人国家カルタゴと戦った、いわゆるポエニ戦争（第一次：紀元前264～241）である。その結果として、ローマはシチリアを最初の属州（provincia）として保有した〔図④〕。彼らは、一方において上で確認したような展開を通じ、半島内に支配を確立しながら、他方では海外にもまたこうして領域を広げていったのである。したがって、彼らの領域拡大とは、このふたつのデ

イメンションにおいて、一時的にせよ並行的に進んでいったことになる。しかし、先に確認したように、イタリア半島内におけるローマの発展は、紀元前 1 世紀の段階でほぼ終了する<sup>20)</sup>。半島内の統一が達成されたからであるが、このことは、「地方」支配の観点からはどのような意味を持ったのであろうか。すなわち、属州は、このこととどのように関連してゆくのか、以下でみてゆきたいと思う。

こうして、ローマにとっての最初の属州とは、厳密にはシチリアの半分であったとされるが、ローマはそれを直接の支配領域とした。すなわち、当初から被支配の対象として、領土に取り込んだのである。先の半島内の統一過程と比較すれば、その際の段階的組み入れでは決してなく、最初から意識的に直接の支配領域とするものであったことになる<sup>21)</sup>。そして、この意味でいうならば、属州とは、ローマにとって最初から「地方」として存在した、すなわち、第(2)の局面に関して「地方」とは、明らかに「属州」のとらえることができるのである。むしろ、このとき先の第(1)局面において「地方」と定義された「都市」とのかかわりは問題であるが、それについては、追って述べてゆきたい。

そこで、ローマが支配したこの属州とは、最終的に西は小アジアから北アフリカ沿岸一帯、さらにスペインとブリテン島の一部、そして内陸ヨーロッパにあたるガリアやゲルマニアにまで拡大してゆく。すなわち、イタリア半島の外にあるこうした直接支配領域について、彼らはそれをすべて一律に属州に位置づけたということである。では、今整理したように、われわれがこうした属州を「地方」と考えるのであれば、それに対立するものはいったい何になるのだろうか。考察からすでに明らかのように、それはイタリア半島そのものである。先に、ローマ発展の 2 つの局面は時期的に重なり合うといったが、しかし、彼らにとっての「地方」とは、こうした属州が拡大するにつれて、その重点を明らかにそちらへ移してゆく。すなわち、第(1)の展開のなかにおいて、イタリア半島がローマ市民団の土地としての一体性を高め、その意味で支配共同体としてひとつにまとめられてゆくなかで、それと相応するように、属州は彼らにとって、明らかな被支配の対象領域として認識されるようになってゆくのである。こうして、「属州」こそが、今や都市ローマそのものと一体化したイタリア半島という支配共同体との対比のうえに、われわれが「地方」と呼ぶべき存在になるのではないのか。

以上、「地方とは何か」という問いに対して、実際、彼らローマ人自身による概念あるいは認識があったかどうかをひとまず措くとすれば、それはまず、被支配対象ということであり、その意味では、常に中心となる支配共同体との対比の上でとらえられざるを得ないものであった。つまり、支配共同体の観念の変化に応じて、「地方」と呼ぶべきものも変わってくるのである。そこから、その具体的な中身については、当初、ローマという都市との対比における他の都市として規定されたものが、後には、イタリア半島全体がそうした支配共同体となったことで、これとの対比から、属州を「地方」として考えなければならないものと思うのである<sup>22)</sup>。

## ● ローマにおける「支配」とは何か

そこで、ここから先では、“地方支配”といわれる、その中身や内容がいったいどういうものであったのかという観点から少し検討してみたいと思う。すなわち、目下の「地方」に対するその「支配」とは何であったのかという問題を取り上げたい。

そのとき、まずあらわれてくるのが“ローマ化”というものであろう。現在、このローマ化をめぐるのは、それがおよそ“文明化”と同一の概念として認識されてきた点など、批判や見直しの動きがあるにせよ<sup>29)</sup>、依然として、ローマの「支配」と“ローマ化”は切り離すことのできないものと考えられている。そこで、ローマ化とは、端的に言えば、インフラの整備など都市そのものあり様や都市住民の生活スタイル、さらには根本的な法制度などを含めて、およそあらゆる文化をローマのそれに倣うということだとされる<sup>30)</sup>。その意味で、ローマの側の視点に立てば、これはまさに文明化ということになったのであろう。

そうして、実際、先にみてきたようなイタリア半島内の諸都市については、早期にそうしたローマ化がなされることで、第(2)局面においては、都市ローマそのものと領域としても、また観念においても一体となり、自ら支配共同体の一部を構成することになっていったと思われる<sup>31)</sup>。そこで、次に、属州についてみた場合どうであろうか。属州においてもまた、その中心となる都市を基盤にしながら、全体としてこのローマ化という現象は確かに進んでゆく。そうして、およそ共和政の末までの間にローマが得た属州領域の全般は、この種の「支配」の行き届いた地域、すなわち、ローマ化の完成した地域となっていたはずなのである。つまり、そこはもはやさらなる「支配」を必要とはしない、まさにローマ的な世界となっていたことになる。そして、もしそのような理解が成立するならば、この時点でローマにおいて、「地方」は消滅することとなるはずではなかろうか。なぜなら、イタリア半島からおよそ地中海沿岸地域を含めた場所は、どこもみなローマ化されたひとつの“ローマ世界”となっていたからである<sup>32)</sup>。ところが、実際には、先に述べたとおり、属州はその後もローマにとって支配の対象地域であり続ける。支配・被支配の関係が依然として維持されているのである。それは、なぜなのだろうか。

そこで、われわれとしては、この疑問から、次に少し属州支配の仕組みと構造について具体的にみてゆきたいと思う。この属州支配の維持、すなわち「地方」の存在こそが共和政から帝政への転換を含め、帝国発展のさらなる契機へとつながってゆくのではないかと考えられるからである<sup>33)</sup>。

ローマは、すでに述べたように共和政の後期から帝政期にかけての約 400 年にわたって、イタリア半島の外側へとその領域拡大を推し進め、それら地域をいずれも属州として位置づけるのである。そして、この直接の支配領域である属州で、彼らは独自の統治システムを展開した<sup>34)</sup>。そもそも、ローマは共和政の誕生以来、一度もいわゆる官僚制度というものを持ってはいない。これは、その領域がどんなに拡大しようとも変わらない姿勢であった。しかし、現実には、直接の支配領域が増えてゆけば、それを統治するために相当の人員は必要不可欠である。これへの当初の対応策とは、既存の都市行政をそのまま可能な限りで生かしてゆくという方法であった

と考えられる<sup>30)</sup>。イタリア半島内の都市に支配を確立してゆく段階において、こうした仕方が採られたことは十分に推測できることである。

では、属州についてはどうであったろうか。彼らは、属州を統治させるにあたってひとりの属州長官を元老院によって任命した。すなわち、この単独の人物によって属州の全域を統治させたのである。そして、そのための権能 (*imperium*) もまた、彼には全面的に付与された。しかし、その上での実際の属州における行政は、長官として任命されたこの者の責任において、彼が個人として雇った者を通じて行う仕組みをとったのである。つまり、ローマ自体が公的に責任を負うのは属州長官の任命のところまでであって、後のことはすべてこの長官の私的な関係において行われたということである<sup>31)</sup>。

これは、一面において確かに合理的な方策であった。なぜなら、ローマが大量の官僚集団を持たないままで、しかも、共和政の制度的な根幹を維持しつつ、広大な領域的支配を執り行うことが可能となる仕組みだからである。しかし、後に最も大きな問題点となってくるのは、そのために属州長官に対してローマが与えた権限である。もともと、都市ローマにおいても、コンスル (いわゆる執政官) を筆頭に、公職者 (*magistratus*) と呼ばれるものがおり、彼らが公務を担っていた。また、そうした上級の公職に就いた者に対して大きな権能 (*imperium* = 包括的命令権) が与えられたのである。そして、今述べたような属州統治システムのために彼らを利用したものも、この権能であった。すなわち、そうした上級の公職を任期終了によって退いた者 (*pro-consul; pro-praetor*) に、この権能のみを付与して、属州長官とするのである<sup>31)</sup>。彼らは、ここに公職者それ自体と、それが持つ権能とを分離させたわけである。このようにすれば、属州の統治のために新たな種類の公職者を作り出す必要はなかった。属州の統治にあたる者は、共和政ローマに既存の何らかの正規の公職に就いた上で、その公職そのものと結びついた支配権能を持つのではなく、ただもっぱらこの権能だけを独自に与えられたからである (*imperium proconsulare; propraetore*)。

元来、ローマにおいて、この強大な支配権能 (*imperium*) に対しては、その濫用を抑え、それを保持する者による専横を防ぐために、同僚制が採られていた<sup>32)</sup>。しかし、ここで問題なのは、属州長官とは、ローマの公職者の位階の中には位置づけられず<sup>33)</sup>、しかも属州において唯一・単独の存在である。つまり、彼には、この同僚制という伝統的な抑制システムが機能しない状況で、強大な権限だけが付与されたことになる。上で問題といたしたのは、このことがやがて属州支配の腐敗と属州民に対する厳しい搾取を引き起こすこととなったからである。そうして、このローマに独自の属州統治システムの弛緩と混乱が、やがて共和政の崩壊と帝政の登場につながる、帝国の大きな転換に「地方」支配の問題は大きくかかわっていたと思われるのである。

では、ここに属州統治の乱れとは、いったいどのような現象としてわれわれの前に登場してくるのだろうか。その明らかな現れとしては、まずここに不当徴収の返還請求訴訟 (*repetundae*) をあげることができる。したがって、次では、この訴訟のあらましについて検

討し、そのなかから、先に消滅するはずであった「地方」が、なおもローマにおいて存続したのはなぜか、理由をさぐる手がかりを得たいと思う。

## 2 問題の考察

### ● 不当徴収返還請求訴訟 (repetundae) を通じて

以上述べてきたように、ローマの属州支配のあり方は非常に特徴的なものであって、その実際の支配者としての属州長官に包括的な権限が一手に任された結果、場合によって（そして、多くがそのようであったと推測される）彼の支配は恣意的となり、属州民の権利がさまざまに侵害されることとなっていったのである<sup>34)</sup>。それでは、こうした事態に、ローマはどのように対処していったのであろうか。

そもそも、属州における問題は、それを解決するのにもまた属州長官の任務であって、それゆえに司法権は彼のものであった。原則として、属州民が属州における問題を法的に訴え出る、その相手こそが、この属州長官であったことになる。さらに、他の方面を含めた彼の権限が極めて大きいものであった点からいっても、属州民としては、当該の長官任期中に何らかの手段を彼に対して講ずることは困難であったと推測されよう<sup>35)</sup>。しかし、一旦、任期が終了したときには、属州民は、彼の属州における横暴を元老院に訴え出た。そもそも長官の任命は元老院が行ったものであり、そこに処分を願い出たのである。そうした結果、元老院は、場合に応じて臨時に査問会を構成し、審理を行ったと考えられている。すなわち、当初、この問題は、もっぱら属州民の元老院への訴えに基づいて、元老院による措置として処理されていたのである<sup>36)</sup>。

しかし、上述のように、属州の拡大が続き、しかもそれがローマ中央における政治的な対立とも連動するなかで、長官のさまざまな悪行は当然のことのようになっていった<sup>37)</sup>。それに応じて、属州民による元老院への嘆願もまた増加していったであろう。そして、これに対応するために、ついにローマにおいて、この属州長官による不当徴収の問題だけを専門に取り扱うべき、常設の査問所 (quaestio perpetua repetundarum) の設置が決められたのである。先の元老院による措置が臨時のものであったのに対して、この法廷は常設であり、属州民はいつでも当該の査問所に属州長官の行為について訴えることができた。一般に、この査問所が取り扱う事案については“不当徴収 (repetundae)”と表現されるが、しかし、その中にはおよそ属州長官が任期中に属州民に対して行った略奪行為や搾取などさまざまなものが含まれ、その範囲は後にはさらに広がっていったことが推測されているのである<sup>38)</sup>。しかも、不当に奪われた物の返還請求訴訟とはいいいながら、これは純粹に民事における物の返還請求や不当利得の返還請求のようなものとは異なっていた。むしろ、略奪された物に関しては、それを奪われた者への返還を含むが、当該の訴訟がそれ以上に問題としたのは、むしろ彼の属州統治そのものであって、それらの当・不当が査問の対象となったのである。この意味で、当該の訴訟は、ただ私人



間の物の帰属問題について扱うものでは決してなく、まさに公的な訴訟（*iudicium publicum*）と呼ぶべきであったことになるだろう<sup>39)</sup>。

ローマにおいて訴訟といえば、元来民事のものであった<sup>40)</sup>。それが、この属州支配にからむ不当徴収という問題をきっかけにして、初めて彼らに、従来の私人間の争いを解決するための訴訟とは別の、公の問題について法的に裁く場、訴訟を通じてそうした問題を争うという考えが生じてきたということができる<sup>41)</sup>。しかし、ここでひとつ大きな問題とされるのは、このときの“公的”なるものの意味はいったい何であったのかということである。そして、これを考える際に重要と思われるのが、当初において、この査問所での訴追権を持ったのが、明らかにローマ市民のみであったと推測されることであろう。すなわち、現に侵害行為を受けた被害者である属州民自体には訴追が認められていなかったと考えられるのである。そこから、当該査問所手続の限界を言う者も多いわけである<sup>42)</sup>。

この査問所法廷における訴追の手続については、必ずしも明らかでない部分も多くある<sup>43)</sup>が、それが古い時代の民事訴訟（*legis actio sacramento*）に準拠した仕方であったと一般に推測されている。そして、この古い訴訟において訴訟能力を認められたのがもっぱらローマ市民のみであったことから、当該の査問所手続においてもまた、訴追はローマ市民によってなされなければならなかったと考えられるのである。したがって、属州住民が、もしローマ市民権を持たない非ローマ市民であったとすれば、彼ら自身にはこの訴訟における訴追の能力が否定される結果となったのである。さらに、こうした訴訟において訴追者となった者は、自らの責任において証拠を集め、証人を頼んで被告を弾劾してゆかねばならなかった。公の訴訟において、公益を代表しながら、しかし、彼はもっぱら私人の立場で争うことになったのである。そして、その役目を当初は、確かにローマ市民だけに、すなわち、共同体の構成員だけに限定していたというのがこの訴訟のあり方であった。そこから、このときの“公的”なるもの、すなわち公益とはまた、ローマ市民共同体のそれであったことも推測されることだろう。

では、当該の訴訟は、属州民に何らの利益ももたらさなかったのであろうか<sup>44)</sup>。そのように結論することもまた、適切ではないだろう。みてきたように、彼らはこの査問所が常設であればこそ、属州長官の不正を当然の権利として訴えることができたわけであるし、たとえ彼ら自身に訴追の権能が認められなかったとしても、すなわち、法廷において自ら相手を弾劾することはたとえ不可能であったとしても、ローマ市民権者を通じてその者を法的に裁くことはできたのである<sup>45)</sup>。

このように考えるならば、当該の査問所設置には、およそふたつの意味合いを想定できるのではないだろうか。すなわち、一方においては、確かに属州民の間に高まる支配に対する不満を解消するということがあったろう<sup>46)</sup>。しかし、他方で、より強固なものとして、あくまでも問題をローマの共同体内のものとして位置づけたいという思考がうかがえるのではないか。そして、そのなかからは、あくまでも属州は排除されているのである。このことは、われわれの考察している問題ともかかわってこようと思う。なぜなら、彼らはどこまでも属州を“外的な

存在”として、すなわち、「地方」として、自らの共同体の枠外に置こうとしたことのあらわれととれるからである。当該の査問所法廷とは、公的（publicum）訴訟とはいえ、あくまでもそれは、支配の対象、すなわちローマの共同体には含まれない外部に対し、自らの仲間が行ったことからの正・不正を裁く機関であった。それは、共同体のひとりの構成員の行為を、その共同体の内部問題として扱っているものに過ぎないようみえるのである。

ここにおいてわれわれは、すでに完全に近いかたちでローマ化されたいわば“ローマ世界”の、まさにその内部における“外的なもの”の存在を確認することになるのである。属州とは、その意味で、当初から領土的な概念としては完全にローマに一体化させられ、しかもローマ化によってローマ世界の一部となりながら、しかし一度としてローマの支配共同体に帰属することのなかった存在だということになろう。すなわち、そこは常に「地方」として認識できるものなのである。しかし、このことは、いったいなぜ生じたのであろうか。その理由を探りながら、問題をローマ帝国のあり方との関連の上で考えてゆきたいと思う。

### 3 試論

#### ● 帝国ローマにおける・新たな「地方」

以上、整理してきたところを受けて、ここではもう一步考察を進めてみたいと思う。属州においても同じくローマ化が進展し、およそ均質化されたローマ世界の内において、属州はどうしてなおも被支配の対象として、すなわち「地方」として位置づけられ得たのか、その点を考えたいのである。このとき、イタリア半島と属州とを分けたのは、いったいどのような事情であったのだろうか。

今みてきたような、属州長官の不当徴収にかかる返還請求訴訟は、その後、むしろ帝政の誕生とともにますます発展してゆくことになる。当該の訴訟は、一面では、先に述べたようなローマの共和政と、その支配システムが必然的に生み出したある種のひずみに起因するものであった。すなわち、それは、広域を抱え込んだ領域国家となったローマが、従来の都市国家的なやり方で支配を継続することの限界を示した事例とみなすことができるのである。そして、この共和政的なシステムの限界とは、他方で国制の実質的な変革、すなわち、後にアウグストゥスによるいわゆる元首政を生み出してゆくきっかけになったとされている。元首政の創造者としてのアウグストゥスが、当初その権力を掌握する過程において、まさに「地方」支配が大きな役割を果たしたと主張されているのである<sup>47)</sup>。

このアウグストゥスによって創始されるローマ元首政の本質については、さまざまに論じられており<sup>48)</sup>、ここでそれを述べることは到底できないが、今、その成立の過程をわれわれの問題とからめて次のように理解することは可能ではないだろうか。すなわち、アウグストゥスがそもそも、その純粹なる支配を発揮したのは、彼に帰属する属州（provincia caesaris）においてであって〔図⑤〕、それが可能とされた理由とは、そうした地域が潜在的に、支配共同体とし

てのローマに対立する異分子として予定されたからであったという<sup>49)</sup>。では、なぜそのように理解されたのであろうか。ひとつ言えるとするれば、先の訴訟に関する検討から明らかになったように、属州がすでにさまざまな面で明らかにローマ世界の一部を構成していながら、ローマ人自身のメンタリティーにおいては依然として、属州が支配共同体の外側にあるものとして、いまだに対立の軸を持ちうる抵抗分子として認識されていた、あるいは認識するようにされていたからではないだろうか。すなわち、われわれにとって第(3)の新たな局面として、属州は、今や真に唯一の支配者となるべきアウグストゥスによって、ある種意図的に「地方」としての位置付けを維持され、むしろ、よりいっそう明度を上げた形での被支配地域とされることになったのではないだろうかということである<sup>50)</sup>。そして、それは逆に、支配共同体としてのイタリア半島をより意識的に確立することにつながったのではないかと想像されるのである。では、そのことは、彼の権力確立との関係で、どのような意味をもったのであろうか。最後に、この点を考えてみたいと思う。

#### ● ローマ帝国の「地方」支配—帝国発展の契機を考える

共和政がさまざまな理由から崩壊してゆくなかで、上に述べたように、ローマは新たな時代を迎える。いわゆる元首政の成立である。その本質については措くとしても、アウグストゥス自身は、自らの『業績録』において、そこに、共和政の復活を高らかに謳うのである。すなわち、紀元前27年の共和政回復は、彼自身の言葉によれば「国家を元老院とローマ人民に返還した」のであり、それによって彼は「アウグストゥス(Augustus)」の称号を与えられ、「これ以後、権威においてはすべてに優ろうとも、権力においては自らのいかなる同僚にも優るものではない」のである。

しかし、にもかかわらず、彼の支配は、現実にはひとり支配そのものであったとされる。それゆえに、本稿でも、この時代を帝政と呼ぶことに抵抗がなかった。しかし、周知のように、ローマ人にとってひとりの者による支配とは王政を連想させ、独裁という彼ら自身の誇る共和政以前の苦い記憶を思わせるものであったろう。彼らのこうした伝統的な考えが、カエサルを殺害させたともいわれるのである<sup>51)</sup>。そこから、支配者たるアウグストゥスにとって、この実質的なひとり支配という実体を、共和政の外皮によってどううまく覆うかということが最大の課題であったというのは、争いのない評価であろう<sup>52)</sup>。したがって、この課題克服のために彼が採った方法をさまざま検討・分析するというのが、すなわち、元首政、ひいてはローマ帝国そのものを考えることへもつながってゆくのである。

そこで、われわれとしては、以上の考察からこの問題にどのような試論を導き出すことができるのであろうか。属州を依然として被支配対象のままに、すなわち「地方」として帝国内に温存したのがアウグストゥスである。このことは、逆に、そうした「地方」に対峙する、まさに支配共同体として「イタリア半島」を位置づけたということであったと思われる<sup>53)</sup>。そして、今やわれわれがいう、このまさに帝国としてのローマにおける「地方」において彼が採ったの

が“支配の原理”であり、これに対して、イタリア半島については、それを依然として支配共同体として、すなわち、共和政の原理の働く場として維持したのである。そうして、このローマのまさに“帝國的な発想”のなかで位置づけられた属州は、ローマという共同体の常に外に存在したのであり、その意味で、彼らにはローマ市民権はなく、そこには共同体の原理など当然必要のないものと考えられたのであろう。そこは、もっぱら支配の原理が働く場として認められたのであろう<sup>50</sup>。

こうして、アウグストゥスとその専制的なる支配、すなわち後の帝国支配の原理を最初に行ったのは、元老院との間で分担により彼自ら統治することとなったその属州においてであって、この被支配領域としての属州と対比させ、それとの対立軸を維持することで、むしろイタリア半島内に共和政の原理の温存と、およびその觀念の積極的利用を可能にした<sup>50</sup>というのがわれわれの理解である。そうすることで、彼は望まれた共和政の伝統を維持することができたわけである。しかしながら、さらにいえば、それはすでに共和政そのものでは決してなく、共和政の外皮にしかすぎなかった。すなわち、あくまでもこのときの支配はアウグストゥスによるひとり支配であって、支配共同体としてのイタリア半島というものはもはやある種の幻想に過ぎなかったのではないのだろうか<sup>50</sup>。それは、この新たな支配の隠れ蓑に過ぎないともいえるのである。だが、これによって彼は、まさに共和政を維持しながら、帝政の創出に成功したのであって、そこには、属州という「地方」の存在は欠くことのできない要素だったと考えられるのである。

## おわりに

本稿は、実にローマの建国から共和政、さらにアウグストゥスにかかる元首政に至るまでの非常に長い期間について、都市国家ローマの帝国への発展を確認しつつ、そこに、地方支配という要素を読み込んだものである。その結果、共和政期を通じてのローマの成長と、およびそのシステムの限界、さらにその現われのひとつとして属州支配の制度的欠陥および腐敗の問題として属州長官の不正に関する訴訟をみてきたのである。そうして、これらまさに「地方」をめぐるさまざまな問題こそが、共和政ローマから帝政への転換をならしめた、すなわち、アウグストゥスによる元首政の確立の過程においてそれが果たした役割をも、推測的なかたちながら述べることができたと思われる。その意味で、本稿は、さまざまな先行研究を土台に、それらを「地方」支配の観点から整理し、事態の概略をあらわしたものである。すなわち、ローマ元首政の起源と本質を探り、帝国の最終的な発展の契機について考えるための、思考の枠組みを整理したものと見える。

だが、こうした大きな問題を考える上では、改めて個々の点についての細かな考察こそが必要であり、それらはいずれも今後の重要な課題であると認識している。したがって、次年度以降の具体的な検討としては、まず第一に、本稿でもあらましに触れた不当徴収返還請求訴訟を

再度検討してみたいと思う。その手続の詳細について史料から直接明らかにしてみたい。これは、「共同体」としてのローマと「地方」としての属州との関係を考える意味でも、さらには公的なもの（*res publica*）をとらえる上でも重要だと思われるからである。そして、その上で、先の考察でみたように、元首政の確立にともない新たに整理された「地方」とそこで行われた支配が、いかにして帝国全域の実質的な統治原理となっていたのか、すなわち、イタリア半島を含み、およそローマ帝国の全域に対する「支配」の原理の拡大はどのようにして可能となったのか、先行研究を承けながら十分に考えてゆきたいと思っている<sup>57)</sup>。

## 注

### 〔主な参考文献〕

- ・岩井経男『ローマ時代イタリア都市の研究』ミネルヴァ書房（2000）
- ・佐藤篤士『ローマ法史Ⅰ・Ⅱ』成文堂（1982・1984）
- ・長谷川博隆『古代ローマの政治と社会』名古屋大学出版会（2001）
- ・船田享二『ローマ法 1巻』岩波書店（1970）
- ・J.ブライケン『ローマの共和政』（村上淳一・石井紫郎訳）山川出版社（1984）
- ・E.マイヤー『ローマ人の国家と国家思想』（鈴木一州訳）岩波書店（1978）
- ・弓削達 - ①『ローマ帝国の国家と社会』岩波書店（1964）
- ・弓削達 - ②『ローマ帝国論』吉川弘文館（1967）
- ・弓削達 - ③『地中海世界とローマ帝国』岩波書店（1977）
- ・吉村忠典『古代ローマ帝国の研究』岩波書店（2003）
  
- ・W. Kunkel (trans. J. M. Kelly), *An Introduction to Roman Legal and Constitutional History*. (1973)  
〔*Römisches Rechtsgechichte*, (1971)〕
- ・A. Lintott, *Imperium Romanum*. (1993)
- ・Th. Mommsen - ①, *Römisches Staatsrecht*. (1852—)
- ・Th. Mommsen - ②, *Römische Geschichte*. (1854—)  
〔長谷川博隆訳『ローマの歴史Ⅰ・Ⅱ』（2005）＝モムゼンⅠ・Ⅱ〕
- ・Th. Mommsen - ③, *Römisches Strafrecht*. (1898—)
- ・H. Scullard, *A History of Roman World 753 to 146 BC*. (1935)
- ・J. Strachan-Davidson, *Roman Criminal Law*. (1912)

- 1) 弓削、②『帝国論』、3頁を参照。
- 2) テオドール・モムゼン (Theodor Mommsen) は、19世紀を代表するローマ史学者であって、ここでは関連する代表的な著作として、上にひとまず3つ挙げた。
- 3) ポリビオス (Polybios) はギリシア出身の学者であり、ローマに連れられてのちに、その著書『歴史』のなかで、ローマの覇権確立に合理的な根拠を与えようと、ローマの国制の特色を研究する。それに関連して提示されたのが、混合政体論といわれるものである。これを概略的に述べれば、そもそもポリスの国制には王政、貴族政、民主政の3種類があるとしながら、そうした国制は一般に、一人政→王政→暴君政→貴族政→寡頭政→民主政、そしてそれが最終的には衆愚政に陥るのを常として、循環する結果になるという。しかし、ローマはまさにこの点において最良の国制、すなわち、混合政体をとることでこの循環から免れることができたのである。ここに混合政体とは、先の3種の国制を混合させたということであり、王政的要素は政務官によって、貴族政的要素は元老院によって、民主的要素は民会によって担われ、それら3要素が互いに牽制しあいバランスすることで理想的な国制が築かれ、そのことがローマによる覇権の達成につながったというものである。
- 4) 関連する著作として、代表的なものを上に3つ挙げた。また、本稿は後で述べるように、基本的にこの弓削達氏の著作を追いつながりながら、その学説の理解と整理を前提にして、設定した問題に対する独自のアプローチをしてゆこうとするものである。
- 5) 世界帝国については、長谷川、2-47頁を。
- 6) ローマの誕生とその地理的条件などの評価については、差し当たり、マイヤー、7-13頁、モムゼンI、38-50頁など。
- 7) エトルリアに関しては、ローマの発展をそれとの関係で述べるものとして、差し当たりモムゼン、I、107-115頁を。また、平田隆一、『エトルリア国制の研究』、1982年を参照。
- 8) 元首政との関係からも、ローマ共和政とは何か、ということは問題である。むろん、これはローマを考える上での大問題であって、ここに簡単に答えることなどできない。したがって、ここでは、後の考察と関連する限りで紹介する。ローマの共和政を特徴付けるものとしては、先のポリビオスも述べたような3要素、すなわち、政務官と元老院、そして民会によって成るのがローマの共和政的国制であったとされる。そして、これとの比較によって、ローマ元首政の本質を説明するのがモムゼンであって、いわゆる二元制論 (Dyarchie)、すなわち、元首と元老院による支配が元首政の本質であったという。Mommsen, ① *Staatsrecht.*、船田享二『ローマ元首政の起源と本質』、1936年、2-28頁、および弓削、①『国家と社会』99-246頁を参照。
- 9) これをまたいでローマはさまざまな手法によって、自らの都市の影響力を広げ、領域の拡大もしている。そのなかにはウェーとの戦いははじめとする周辺の諸民族との多くの戦闘も含まれるが、ここではそれらの結果のみに言及し、そうした展開については個別に取り上げられなかった。この点に関して、弓削、③『地中海』、67-104頁、さらに H. Scullard, pp. 92-111などを参照。
- 10) ラティウムに対するローマの覇権確立とかかわって、ローマは、これ以前、ラティウムにあるラテ

人諸都市によって形成されたラテン同盟との間に盟約関係を築いていた。原則的に両者の間は平等とされたが、やがてローマの力が伸長したことでバランスが崩れ、この戦いになったものと考えられている。H. Scullard, pp. 111-114.、モムゼン I、93 - 95 頁。

- 11) 長谷川訳・モムゼン I、323 頁によれば、これは「地方自治体」と訳出されている。
- 12) 編入都市 (municipia) に対するローマの支配構造については、議論が多い。これに関しては、岩井、5 - 27 頁で、自治の問題を中心に学説の整理がなされている。
- 13) いわゆる劣格ローマ市民 (cives sine suffragio) の考察に入ることはしないが、そのラテン語の呼び名が示しているように、彼らは civis すなわちローマ市民でありながら、民会における投票権として政治的な権利は認められない (sine suffragio) というので、完全市民権者との比較において、劣格であった考えられている。完全市民権の具体的内容についての考察は、ひとまず、長谷川、29 - 45 頁などを参照。
- 14) この新たなラテン権の問題に関しては、これを新たな身分の創設、ローマの支配拡大の観点からとらえるものとして、まずは、ブライケン、223 - 227 頁を。
- 15) 事実と法的な問題を別の次元にとらえ、法的なるものを優位に置く思考については、批判もある。モムゼンの 19 世紀的な思想としてそれを批判することもあることについては、本稿も十分に認識している。しかし、覇権と支配の問題を別にとらえる仕方は、ある側面では有効と思われる。長谷川、21 - 29 を参照。
- 16) 長谷川、412 - 418 頁を中心に参照。そこでは、ゲルツァー説 (M. Gelzer, *Gemeindestaat und Reichsstaat in der römischen Geschichte*, 1924.) にも触れながら、同盟市戦争の意義が説明される。
- 17) ローマの覇権を覆す目的によるものであったのかどうか、その根拠についての議論は措くとして、少なくともこの事実からみる限り、彼らが戦争に訴えてまで欲するほどに、この段階におけるローマ市民権にはある種の意味が認められたということになる。しかしながら、このときのローマ市民権それ自身が大きな価値を有していたかどうかについては、さまざまな考えがあり、市民権を要求することによって、ローマと同等の地位を求めるという別の政治的意味合いを強く主張する見方もある。これについては、長谷川、298 - 411 頁を参照。
- 18) ローマの支配が、いずれにせよ都市を中心になされたことについては、ほぼ認められている。この時期はもちろんのこと、後述の第(2)局面においてもまた、実際の支配が都市に対して、あるいは都市を通じて領域支配がなされたことは、そののちローマが帝政期に入って後にもなお承認されるものである。木庭顕「“in Verrem” と “de re publica”」『国家学会雑誌』95 巻 3 - 4 号、1982 年、119 - 145 頁・96 巻 3 - 4 号、1983 年、155 - 223 頁・96 巻 9 - 10 号、1983 年、701 - 760 頁を参照。
- 19) 岩井、1 頁を参照。
- 20) このことはしかし、ローマ市民共同体の拡大が終了したことを意味するわけではない。この後にも、植民市建設を通じて、それは拡大してゆく。むしろ帝政期に入ってそれらが積極的に進められたこととその意味については、弓削、③『地中海』の特に 105 - 126 頁を参照。
- 21) ブライケン、236 - 242 頁を参照。

- 22) 長谷川、23 頁を参照。
- 23) “ローマ化”ということがらについては、多くの文献が言及すものであるが、共和政期に関して、まずはブライケン、209 - 218 頁を参照。ローマ化とその概念に対する批判に関しては、とりわけ、イングランドにおけるローマ支配との関係で、南川高志『海のかなたのローマ帝国』139 - 180 頁が具体的に述べて参考になる。
- 24) ブライケン、209 - 218 頁を参照。
- 25) 長谷川、23 - 14 頁を参照。
- 26) 長谷川、2 - 16 頁を参照。
- 27) 属州支配にこそこそローマ帝国の支配の巧みさあるいは、帝国の発展とおよび繁栄の理由があると考えたのが最初にも挙げた弓削氏であろう。彼は、そのことをアウグストゥスの政権確立の過程と支配の構造から説明してゆくのである。弓削、①『国家と社会』、特に 103 - 115 頁を参照。
- 28) 以下の考察について、差し当たり Kunkel, pp. 39-40. を参照。
- 29) この意味での編入都市 (municipium) に関する議論については、ひとまず岩井、5 - 28 頁を参照。
- 30) いわゆる家内官僚制については、アウグストゥスの属州支配との関係でも問題であるが、ここでは取り上げられない。
- 31) 最初の仕方は、こうした者に対して、従来の権限を延長する (prorogatio imperii) ものであった。
- 32) 同僚制とは、同一の公職に 2 名以上の者を同時に就けることで、互いに牽制させる仕方である。彼らはそれぞれが単独に、全権を自由に行使することはできたが、相互にまた拒否権を持つことから、拒否権が使われれば先の単独による権限行使の内容は効力をもたないことになった。このようにして、濫用を防いだのである。
- 33) したがって、コンスルを頂点とする公職者団のヒエラルキーの中にはないから、上位者によるコントロールも存在しないこととなる。
- 34) 属州長官となることは、彼に財産を約束した。そもそもローマで政治的に登ってゆくためには大きな金銭を必要とした (民会の選挙で公職者は決められたが、そのための運動資金としても必要であった) のであって、それらの損失を回復するためにも属州での搾取は続いたと言われる。これに、いわゆる徴税請負人がからんで、さらに属州民への圧迫は厳しかったとされる。
- 35) このあたりの問題は、単に属州統治の法的システムだけのことではなく、ローマ中央における党派とそのあいだの争い、さらに大規模な保護関係 (clientela) をめぐることがらであるため、一面的な見方ではまったく理解はできない。これに関しては、周知のゲルツァー説 (M. Gelzer, *Die Nobilität der römischen Republik*, 1912) をめぐって、長谷川博隆『古典古代とパトロネジ』1992 年をはじめとした多くの研究・著作があるが、キケローによるシチリア総督ウエルレースの弾劾を通じてそれらを新たな角度から明らかにしてゆこうとしたのが、木庭、前掲論文であろう。
- 36) この訴訟に関しての基本的な紹介は、差し当たり Lintott, pp.97-107. を。また、彼の論文”The Procedure Under the *leges Culpurnia* and *Iunia de repetundis*, *ZPE* 22, 207-214; “The *leges de repetundis* and Associate Measures Under the Republic, *ZSS* 98, 162-212. も参照。

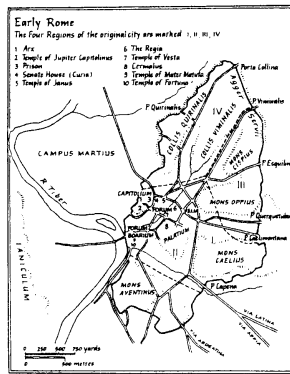


- 37) 吉村、134 - 139 頁を参照。
- 38) Strachan-Davidson, II, pp. 1-15.他に、Lintott, pp. 98-99.および前掲書論文を参照
- 39) ローマの公訴訟に関して、個別・具体的な事件と史料からその手続について追ったものとして、柴田光蔵「SENATUS POPULUSQUE ROMANUS - ローマ元首政における刑事裁判作用の諸類型」『法学論叢』69 - 1、70 - 1、70 - 2を参照。
- 40) 12 表法に、刑事訴訟に関係する記述はみえるが、ごくわずかであり、彼らはむしろそうした非行に体しては不法行為法として発展させたと考えられている。Mommsen, ③ *Strafrecht*.を参照。
- 41) この常設査問所設置と、その手続を根拠付ける最初の法律として、カルプルニウス法 (lex Calpurnia de repetundis) が紀元前 147 年に制定されたといわれる。
- 42) 吉村、139 頁など。
- 43) この不当徴収に関する査問所の手続についての概要は、時代的にはあとのものとなるが、主にキケローの著作によって推測されている。キケローは、属州シチリアの長官であったウェルレースの裁判で、自ら訴追人となって弾劾した。その際の法廷弁論を、著作のかたちで伝えているのが、この訴訟に関して唯一のまとまった史料となっている。それについては、邦訳として、大西英文・谷栄一郎、西村重雄訳、『キケロー選集 4・5』、2001 年を。
- 44) 吉村、139 頁によれば、この訴訟はローマの属州支配がその支配階層のイデオロギーと結びつき、決して属州の一般民衆を救うということではなく、その上層部のみをせめて保護しようとしたものであったと判断される。
- 45) この訴追権の変遷をめぐっては議論が錯綜している。一般にはグラックス兄弟の法律によって、それは主として査問所の審判人を元老院階層から騎士階層へと転換したものとされるが、そのなかにおいて属州民自身に訴追権を認めたと考えられている。しかし、スッラの法律を経て、キケローの時代には、ローマ市民に訴追権が戻されたと考えられており、さらに、このような見解に対する反対意見もある。本稿は、この問題について結論を出すことはできないが、最後に述べるように、今後の検討課題と予定している。ひとまずは、Lintott, pp. 99-107.を。
- 46) 属州民の状況については、吉村忠典『古代ローマ帝国—その支配の実像—』1997 年に主としてウェルレースの事件に関連してではあるが、一般的に把握されている。
- 47) 弓削、①『国家と社会』、96 - 246 頁を参照。
- 48) Mommsen, ① *Staatsrecht*.がまず最初に挙げられる。彼の提示した二元制論をめぐってその後の学説は行われたということが出来るからである。前掲注 (8)、さらに、弓削、②『帝国論』、145 - 177 を参照。
- 49) 弓削、①『国家と社会』、104-105 頁。
- 50) このような展開を、すでにキケローは予測し、あるいはむしろ望んでいたという。その意味で、思想的には、アウグストゥスが実践する以前に、キケローにおいて考案されたのが新たなローマ=帝国思想であったという。木庭、前掲論文はウェルレース弾劾というまさに属州長官に夜不当徴収事件を扱ったキケローの著作の検討を通じて、その点を指摘するものであろう。

- 51) カエサル暗殺は、共和主義者ブルータスとの関連でよく言われるが、事柄はそれほど単純ではないだろう。しかしながら、彼の独裁的な傾向（dictator への就任など）が、元老院と対立したことは推測できよう。
- 52) われわれとしては、さまざまな批判がありながらも、依然として Mommsen, ① *Staatsrecht.*の説いたところ、すなわち、共和政の制度的な変更はなく、ただ内容的な変容がなされたのが、アウグストゥスによる元首政であったという基本的な認識は維持されていると考える。
- 53) 長谷川、23 頁を参照。
- 54) 弓削、①『国家と社会』、114 頁。
- 55) この点に関連して、弓削、①『国家と社会』、112 頁は、紀元前 27 年における彼と元老院との間の支配属州の分割を、共和政的「一元論」と述べる。そこに何ら国制における新たな変化はないと考える。
- 56) この観念自体も失われてゆくのが、後にカラカラ帝によって市民権がローマ帝国域一帯に付与された結果であるとされる。すなわち、これを最後に、それまでに順次進められてきたローマ市民権の拡大は、一方でローマ市民権の内容を空虚にし、彼らはもはや「支配」者ではなく、そこは「共同体」でもないとされる。弓削、③『地中海』、126 頁を。そして、そこからさらに帝国内の二分化が説かれる。
- 57) 弓削、①『国家と社会』、114 頁。ここでは、結論のみを整理したに過ぎず、本書のなかで提示される、紀元前 27 年から 23 年にかけて、彼が掌握した権限の内容を通じた、共和政原理の掘り崩しと、それによる“支配の原理の貫徹”に関しては、別稿においてさらに検討してみたいと考えている。

補遺

①



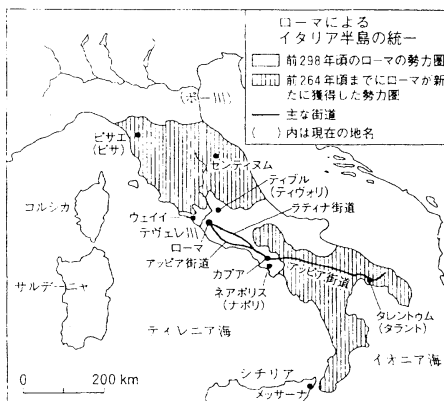
(H. H. Scullard, *A History of the Roman World* より)

②



(中倉玄喜編・訳『新訳ローマ帝国衰亡史』より)

③



(青柳正親『ローマ帝国』より)





# 市町村合併と男女共同参画行政(1)

## ～合併施行4市の比較～

東福寺 一郎

### 1 はじめに

政府の音頭で、いわゆる「平成の大合併」が叫ばれてから、全国規模で市町村合併が行われている。三重県においても2003年12月のいなべ市を皮切りに市町村合併が進んできたが、2006年1月10日の大台町、紀宝町の誕生をもって一応の終止符が打たれた。結果的に、今回の一連の合併により、かつては県内に69あった市町村が29に減り、かつ「村」が消滅した。

今回の市町村合併では、四日市市以外はすべて対等合併として「市」や「町」が誕生している。対等合併にあっては、形式的にはすべてがゼロからのスタートであり、政策やそれによる事業も新たに決定されることになる。ただし、同じ対等合併であっても、中核となる市が存在する場合には、旧市で行われていた政策や事業がベースになることが予想されるが、町村のみによる合併では、必ずしもそのようなベースが存在するとは限らない。合併前に各自治体で取り組んできた諸施策がどのように引き継がれ、またどのように変容していくのか注目されるところである。

筆者は、この数年にわたり、心理学的観点からジェンダーや男女共同参画の問題を取り上げてきたが、行政的視点からも、過去に2回(2000年、2003年)、三重県内の市町村を対象に男女共同参画行政の推進状況について自治体を対象にしたアンケート調査を行ったことがある。その調査結果から、一般的に男女共同参画への取り組みは市部と町村部で大きな隔りがあることが確認された。また、2回目の調査では市町村合併がもたらす影響について尋ねた項目も設定しているが、そこでは、中核となる市と合併が予定されている町村においては合併後に推進されていくことを期待する傾向が認められ、逆に市の担当者はそれを負担に感じている様子が見えられた。

ところで、市町村合併後に実施される選挙では、合併前に比べ選挙地盤が広がり、一方で議員定数が減少すること、当選に必要な獲得投票数が増加すること、もともと選挙地盤が脆弱であることなどから、合併後の選挙は女性にとって不利になるという予測を立てる人がいた<sup>1)</sup>。もしこの予測が現実のものとなれば、喫緊の課題とされている政策決定の場への女性の参画が逆に遠のいてしまうことになる。この点について、最近筆者が本学学生および保護者を対象に実施した調査の中で、政策決定にかかわる女性参画の指標である女性議員が、市町村合併によりどのような影響を受けるのか、またどうあってほしいかということを探った(東福寺、2005)。その結果、市町村合併後の女性議員比率の変化にかかわる予測については、「増大する」59.5%が「減少する」40.4%を上回り、その根拠としては「男女共同参画の理念が浸透」があげられた。

さらに、どうあってほしいかという点については「増大してほしい」が89.3%と大多数を占め、政策決定へ女性が参画することが支持された。しかし、現実にはどうなのであろうか。

全国的にみたとき、総務庁調査結果を分析した久保（2005）は、市町村合併が女性の議会進出に与える影響について、「選挙は、個々の選挙区事情や候補者自身の政策、活動歴、支援団体、党派ほかの要素が、立候補の有無にも当落にも大きくかかわってくるので、「合併」の影響を取り出すのは難しい」としながらも、近年女性の議会進出が進む状況にあった中での合併が女性にとって逆風となると予想している。しかし同時に、久保は「当面の移行期は地域代表的な男性が議会に出ていきやすい。しかし長期的には、政策を掲げてたたく女性の割合は増えるだろう」とする小原隆治・成蹊大学教授の見解を紹介し、長い目で見たときには、市町村合併が必ずしも女性の政策決定への参画を妨げるとは言えないと考えている。

このように、市町村合併は男女共同参画の推進にも様々な形で影響を及ぼすことは確実である。前回の質問紙調査からは2年が経過したのみであるが、県内の市町村合併に区切りがついた今年度、合併が男女共同参画推進にどのような影響をもたらしたのか、あるいは今後もたやす可能性があるのかを検証することが必要であると考え、合併が行われた4市を対象に、男女共同参画行政推進の現状と課題、今後の方針等について聞き取り調査を行った。調査対象としたのは、2003年12月から2005年1月にかけて対等合併が行われた松阪市、伊賀市、いなべ市、志摩市であり、前2市は中核となる市（松阪市、上野市）が存在する合併であり、残る2市は複数の町が合併したケースである。

## 2 4市の概要

### (1) いなべ市<sup>2)</sup>

いなべ市は、三重県の北端に位置し、旧員弁郡の北勢町、員弁町、大安町、藤原町の4町が2003年12月1日に合併して誕生した。市のホームページによると「本地域は、古くから地形的にも文化的にも密接に交流し、純農村地帯として栄えてきました。また、昭和50年代以降、中部圏域の一画として企業の進出が進み、豊かな緑に包まれた住みよく活力のある都市として発展を続けています。」とのことである。面積は約220平方キロメートルで、2006年1月1日現在の人口は46,516人（男23,085人、女23,431人）、世帯数は14,991世帯である。

合併後、市議会については2年にわたり在任特例が適用されてきたが、2005年11月に市議会議員選挙が実施され、24名の議員が誕生した。このうち女性議員は5名（女性議員比率20.8%）であり、副議長を女性が務めている。

### (2) 松阪市<sup>3)</sup>

現松阪市は、旧松阪市、三雲町、嬉野町、飯南町、飯高町の1市4町が2005年1月1日に合併して誕生したものである。地理的には三重県のほぼ中央部に位置し、三重県を北と南に分断するように東西に細長く伸びた地形をしている。面積は約624平方キロメートルで、2006年1月1日現

在の人口は170,897人（男82,265人、女88,632人）、世帯数は64,381世帯である。

合併後7ヶ月の在任特例を経て2005年7月に実施された市議会議員選挙の結果、34名（うち1名は12月に死去）の議員が誕生したが、女性議員は1名（女性議員比率2.9%）である。

### （3）伊賀市<sup>4)</sup>

伊賀市は、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の1市3町2村が2004年11月1日に合併して誕生した。地理的には奈良・京都という古都と隣接し、藤堂家の城下町として、あるいは伊勢神宮参詣者の宿場町として栄えてきたという経緯がある。総面積は約558平方キロメートルで、2006年1月末日現在の人口は103,191人（男50,106人、女53,085人）、世帯数は38,086世帯である。

合併後5ヶ月の在任特例を経て2005年3月に実施された市議会議員選挙の結果は34名の議員が誕生した。そのうち女性議員は6名である（女性議員比率17.6%）。

### （4）志摩市<sup>5)</sup>

志摩市は、浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町の4町が2004年10月1日に合併して誕生した。三重県の南東部に位置し、市全域が伊勢志摩国立公園に含まれており、温暖な気候と相まって豊かな自然に恵まれた地域である。総面積は約180平方キロメートルで、2006年2月1日現在の人口は60,950人（男28,704人、女32,246人）、世帯数は21,998世帯である。

合併後、市議会については在任特例が適用されてきたが、2005年10月に市議会議員選挙が行われ26名が当選した。そのうち女性議員は3名である（女性議員比率11.5%）。

## 3 合併前の男女共同参画推進状況について

筆者は2000年および2003年に三重県内の全市町村を対象に、各自治体における男女共同参画行政の推進状況について調査を行った（東福寺、2001、2004）。その結果から、今回の調査対象である4市における合併前の状況について概略をまとめておく。

### （1）旧北勢町・員弁町・大安町・藤原町の状況

いなべ市は前回の調査時点ですでに合併済みであり、2001年の調査結果から合併前の状況を窺い知るしかない。しかし、東福寺(2001)を見る限り、旧4町の男女共同参画への取り組みについては特記する事柄はない。すなわち、合併前の各町には専門部局および専任職員は存在せず、女性管理職や女性議員についても県内他町村と同様の状況であったようである。これらのことは、今回のヒアリング調査においても確認された。ヒアリングに協力していただいた職員の話によると、4町すべてにおいて男女共同参画担当の専門部局は存在せず、人権啓発事業の一環として位置づける以外には、特別な事業は行っていなかったとのことであった。また、市民グループ等による取り組みについても目立った動きはないとのことであった。



### (2) 旧松阪市・三雲町・嬉野町・飯南町・飯高町の状況

前回の調査によると、旧松阪市には専門担当部局として「市民生活部男女共同参画室」が存在し、そのまま合併後の新市に引き継がれている。専任職員も2名おり、施設面も含めて積極的に男女共同参画を推進していた自治体であったと評価できる。嬉野町では教育委員会生涯学習室が男女共同参画の担当部局で、1名の兼任職員があたっていた。また、三雲町では企画振興課、飯南町と飯高町では総務課がそれぞれ担当していた。いずれも担当職員は1名の兼任職員であった。

女性職員の比率についてみると、女性行政職の割合は松阪市と三雲町が「30～49%」、嬉野町と飯高町が「30%未満」と回答している(飯南町は無回答)。一方、係長級以上の女性管理職の割合については飯南町と飯高町が「30%台」、嬉野町が「20%台」、松阪市と三雲町が「10%未満」という回答であった。女性議員の比率については、松阪市こそ「14%」と1割を超えるが、旧町部では三雲村で「8%」であったのみで、残る3町は「0%」という回答であった。

合併後の状況についての予測を求めた項目では、松阪市が他の自治体の取り組みの遅れを懸念し、一方で4町は「担当課が設置され、体制が整備される」(嬉野町)「複数の専任担当者ができる」(三雲町)「(合併対象自治体に)専門部署がある」(飯高町)ことから合併後の推進を期待しているという構図が確認された。

市民グループの活動についてみると、旧松阪市では松阪フォーラム開催などで市民団体との協力関係が築かれており、また三雲町や嬉野町においても協力関係を得られる団体が存在していた。一方、飯高町には子育てサークルなどがあったが、飯南町については指摘できるような活動は見受けられなかったようである。

### (3) 旧上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町の状況

前回調査によると、旧上野市では男女共同参画のための専門部局として「人権政策部男女共同参画課」が設けられており、現伊賀市に引き継がれている。他の町村については、阿山町が人権政策室、他の町村が総務課(総務財政課)に担当者を置いていた。また、上野市と阿山町においてそれぞれ2名の専任職員がいると回答があったが、他の町村はいずれも1～2名の兼任職員が担当していた。

女性行政職員比率については、青山町が「50～69%」と回答しており、浜島町(現志摩市)と並んで県内で最も比率が高かった。また、係長級以上の女性管理職比率については、上野市が「10%台」で、他の5町村は「20%台」という回答であった。一方で、女性議員数については「0人」と回答したのが阿山町と島ヶ原村で、大山田村と青山町が「8%」、伊賀町が「14%」、上野市が「15%」という状況であった。

合併後の状況を予測する項目については、伊賀町が「専任職員配置」、青山町が「市として計画的推進可能」を理由に、合併後の推進を期待していたが、他の市町村からの回答はなかった。

今回のヒアリング調査で合併前の状況について尋ねたところでは、かねてより人権問題に対する関心が高い地域であるため、上野市以外の町村でも、隣保館等を利用し、人権講座の中に取り込む形で男女共同参画に関する講座を開設していたとのことであった。

#### (4) 旧浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町の状況

前回調査では浜島町、志摩町、磯部町の3町では総務課、大王町ではまちづくり課、阿児町では生涯学習課がそれぞれ男女共同参画を担当していた。担当職員については、いずれの町においても男女共同参画推進のための専門部局と専任職員は存在しなかったが、兼任職員数については、阿児町が「3名」と回答しており、県内全体でも町村としては最も多い自治体の1つであった。

行政内部における女性職員の割合では、浜島町が「50～69%」と回答しており、前述の青山町と並んで多かった。しかし、係長級以上の女性管理職比率については大王町、志摩町が「10%台」で、他の3町は「10%未満」という回答だった。

女性議員の比率については浜島町と大王町が「0%」、志摩町が「6%」、磯部町が「7%」、阿児町が「11%」という状況であったが、特筆すべき状況として、大王町に女性町長、磯部町に女性議長がいたことを指摘できる。同時期に久居市（現津市）にも女性議長が存在したが、このような形で女性が政策決定の重要やポストを占めるのは県内では初めてのことであった。

合併後の推進状況については、大王町が「町の段階では意識が浸透しにくい」、志摩町と阿児町が「専門部局が設置されるため」、磯部町が「専任職員が設置されるため」ことを理由に、合併後は男女共同参画行政が推進されることを期待している。

## 4 合併後の男女共同参画推進状況について

### (1) いなべ市

市が誕生してから2年が経過したが、現在のところ男女共同参画の担当部局は存在せず、福祉部人権啓発課の担当職員3名のうち1名（男性）が兼任の形で担当している。推進会議や基本計画策定については、現在何も行われておらず、2005年度に策定されるいなべ市全体の基本計画が策定されてから手をつける予定とのことであった。意識調査についても、総合計画が策定された後に、人権に関する調査の中に取り込む形で来年度くらいに実施を行いたいという意向が示された。

合併後に行われた事業としては、平成16年度に神津カンナさんの講演（ハートフルトーク）「何ができる？何が足りない？」が行われ、300人程度の参加があった。また、平成17年度には「働くこと育てること～それぞれの生き方」をテーマに落合由利子写真展とスライドトークが開催された。

ヒアリングで対応していただいた職員は、隣接する東員町などと比べても、いなべ市の男女共同参画行政が立ち後れていることを認識しているが、基本計画が策定されるまでは何も手を

つけられないと話していた。また、市民の状況についても、個人の活動については把握していないが、男女共同参画に関連するグループは存在しないとのことであった。

## (2) 松阪市

これまでも旧松阪市が開催していた松阪フォーラムに旧4町が後援するなど、合併前から協力関係が築かれていたこともあり、男女共同参画事業については比較的スムーズに新市へ引き継がれていったようである。先述したとおり、旧松阪市が先進的に男女共同参画へ取り組んでいたため、合併協議段階では協議事項のほとんどについて、旧松阪市を引き継ぐことで合意が得られ、予算面については地域ごとのバランスを考慮して編成したとのことである。

新松阪市においては、旧松阪市の機構を基準に整理し、旧町は地域振興局として設置されており、男女共同参画担当部局についても、本庁に男女共同参画室（専任職員2名。女性と男性）、旧町にあたる地域振興局生活環境課に男女共同参画担当者（兼任、複数名）を配置した。

また、「松阪市の男女共同参画をすすめる条例」は旧松阪市の内容そのままに、合併と同時に引き続き施行された。一方、旧松阪市が2003年2月に行った「男女共同参画都市宣言」については、「交流都市」をキーワードに文言を変更し、2005年12月に改めて都市宣言を行った。「松阪市男女共同参画プラン」については、現在のところ旧松阪市のプランを引き継いでいるが、今年度を実施された意識調査に基づいてプラン改定を行うことになっている。

今年度の具体的な事業についてみると、

- ① 男女共同参画セミナー：飯高地区と飯南地区で講演会を2回開催。
- ② グループ団体ネットワーク勉強会講師派遣：自主的な学習意欲に応えるため、男女共同参画に関する学習会への講師料補助。ヒアリングを実施した12月現在で1件の応募。
- ③ 松阪フォーラムの開催：実行委員会に事業運営委託して開催。
- ④ 男女共同参画市民企画支援事業：市民グループにより企画・立案された男女共同参画事業についての費用支援。
- ⑤ 男女共同参画情報紙の発行：名称「ひまわり」。1万部印刷。フォーラムでの配布と各戸回覧。なお、市広報では連絡事項のみを記載。
- ⑥ 日本女性会議への参加：「日本女性会議2005ふくい」へ公募市民5名と職員1名が参加。

が挙げられる。

合併後の市民意識について尋ねたところ、まだ旧地域への依存が強く、男女共同参画に対する急激な変化は認められないということであった。さらに、先述したように、旧市町における取り組みの違いから市民意識には格差があり、男女共同参画事業の展開に苦慮している様子がうかがわれた。

今後については、合併以前の事業を引き続き進めていくことになるが、新市が一体となる形で大きな活動を展開していく方針とのことである。ただし、旧4町に目を奪われて旧松阪市域

住民に対するサービス低下とならないように配慮したいという意向も示された。

### (3) 伊賀市

担当部局は、先述したように人権政策部男女共同参画課である。職員体制については、本庁に専任職員2名（女性と男性。旧上野市は3名であったため、1名減員）が配置され、各支所には人権担当職員が男女共同参画も担当している。支所ごとの人員は、現在、伊賀支所7名、島ヶ原支所3名、阿山支所2名、大山田支所5名、青山支所5名とのことである。合併による変化としては、仕事内容に以前と変わりはないが、年1回開催する男女共同参画フォーラムでは各支所職員とともに取り組むようになった。

伊賀市では、合併直前の2004年7月から8月にかけて、新市域住民3,000名を対象にした「男女共同参画に関する意識調査」を実施しており、結果報告書が2005年1月に刊行されている。この報告書をもとに、2006年3月末を目途に、伊賀市男女共同参画審議会が基本計画策定作業を進めているところである。また、2005年9月には、旧上野市の宣言をベースに「伊賀市男女共同参画都市宣言」が採択されている。推進組織としては、審議会の他に、町内の推進組織である伊賀市男女共同参画推進会議（会長は助役、副会長は教育長、委員は関係次長ほか。30名の委員については、男女のいずれか一方の比率が4割未満とならないこととされている）、伊賀市男女共同参画ネットワーク会議（今年度の加入は団体36、個人16名。フォーラム開催、他市への研修事業、意見交換会の実施など）がある。

上記以外の主な事業としては、

- ① 女性法律相談：女性のための女性弁護士による法律相談。年4回実施。毎回盛況。
- ② 男女共同参画情報紙「きらきら」発行：市民スタッフ6人が編集。年2回発行。今年度より各戸配布（36,000部）。
- ③ 男女共同参画推進講座：エンパワーメントやリーダー養成などを目的。
- ④ 企業向け男女共同参画研修：21世紀職業財団と共催。今年度はセクシュアルハラスメント防止セミナー。
- ⑤ 男女共同参画職員研修：「男女共同参画はまず、市職員から」をモットーにした研修。年1回実施（100人ずつ2回に分ける）。

がある。

今後の課題としては、地域が高齢化していく中で、地域に根ざした男女共同参画を推進していくために、担当職員と予算の確保、ならびにネットワーク加盟団体のエンパワーの必要性が訴えられた。

### (4) 志摩市

志摩市では、現在市民参画課の職員2名（いずれも男性）が兼任として男女共同参画を担当している。

庁内組織として、市長を長とし、部長級職員から構成される志摩市男女共同参画推進会議がある。一方、市民組織として志摩市男女共同参画推進プラン策定委員会（委員数14名、うち公募委員3名、女性8名・男性6名）が2005年7月に発足し、2006年3月末を目途に基本計画策定作業に取り掛かっている。この策定作業にかかわって、2005年7月には市民1,000名を対象にした市民意識調査が行われている。

女性の政策決定への参画については、市議会議員の中で女性議員が占める割合は12%、地方自治法（第202条の3）に基づく審議会等における女性委員の比率は24%、地方自治法（第180条の5）に基づく委員会等における女性委員の比率は10%である。

市民の活動状況については、数名が市外の「アイリス伊勢志摩」に参加している他、婦人会組織として「志摩市女性の会」が存在する。また、男性向け生涯学習活動として「料理教室」が開かれている。

ヒアリング調査では、今後の課題として、男女共同参画の重要性に対する認識に世代間格差があること、市内の活動団体である「志摩市女性の会」の構成員が高齢化してきていること、さらには庁舎内での協力体制を確立するために、男女共同参画の概念整理や担当者を含めた職員一人ひとりの認識を深めることが指摘された。

#### 4 まとめ

今回調査対象とした4市を比較すると、松阪市と伊賀市については、中核となる旧松阪市、旧上野市の施策を基本的に引き継ぎ、それぞれの旧町地域へ敷衍していこうとする姿勢が明らかであった。それに対し、いなべ市と志摩市においては、いずれも新市発足後にほとんどゼロからスタートする形で取り組んでいる。しかし、その取り組み姿勢には両者に差異が認められた。すなわち、合併時期ではいなべ市が志摩市よりも10ヶ月早く誕生しているにもかかわらず、いなべ市では市の総合計画成立を待ってから男女共同参画の基本計画策定に取り掛かろうとしているのに対し、志摩市では市制施行から1年を経ずして推進会議を立ち上げ、基本計画策定に着手している。このスピードの差が、単に両市長の市政方針の違いに起因するのか、それとも両市の文化的、歴史的背景の違いに起因するのかは定かでないが、県内で初めて女性町長や女性議長を誕生させた志摩市民の意識や志摩市域の風土と無縁ではないかもしれない。この点については、合併により誕生した他の市や町を対象に調査を行う必要があるだろう。ともあれ、いなべ市と志摩市がどのような基本計画を策定するのかに注目したい。

次に、市町村合併による女性議員比率の変化についてみると、いなべ市は女性議員比率が2割を超えており、今回の調査対象となった4市の中では最も大きい。合併により政策決定への女性の参画が図られたと評価してよいであろう。一方、松阪市では、旧松阪市の女性議員比率が14%であったものが、合併後には2.9%と大きく減少した。伊賀市については、合併前とあまり大きな変化はなく、志摩市はやや増加したと考えられる。ちなみに、総務省の調査によると、2004年12月31日現在の三重県議会の女性議員数は2名、県内の市議会女性議員数は55名、町村

議会女性議員数は39名であり、これら全体でみたとき、女性議員の占める割合は8.2%である。この値は、全国平均8.0%をわずかに上回り、全47都道府県の中の13位にあたる<sup>6)</sup>。

今回の調査でみる限り、合併に伴う女性議員数の変動については、4市の間でまちまちである。久保（2005）が指摘するように、政策論争に持ち込むことで女性議員が増える可能性もあり、この問題については、やや長いスパンで評価した方がよいと思われる。

## 注

- 1) 三重県で開催された男女共同参画フォーラムで三重県内のある女性市議会議員がこのような予測を立てていた。
- 2) いなべ市ホームページを参考にした。<http://www.city.inabe.mie.jp/>
- 3) 松阪市ホームページを参考にした。<http://www.city.matsusaka.mie.jp/>
- 4) 伊賀市ホームページを参考にした。<http://www.city.iga.lg.jp/>
- 5) 志摩市ホームページを参考にした。<http://www.city.shima.mie.jp/>
- 6) 内閣府男女共同参画局ホームページを参考にした。<http://www.gender.go.jp/>

## 〔引用文献〕

- 久保 公子 2005 合併下の女性地方議員の進出状況－総務庁調査から－ 女性展望 6月号 14-17
- 東福寺一郎 2001 三重県下市町村における女性行政の現状にかかわる調査 地研年報 第6号 115-125
- 東福寺一郎 2004 三重県内市町村の男女共同参画行政に関する調査結果について 地研年報 第9号 59-78
- 東福寺一郎 2005 男女共同参画社会にかかわる今後の予測と希望 地研年報 第10号 125-142



## 【研究ノート】

### 三重県青少年条例改正ノート（１）

楠本 孝

#### 目次

#### はじめに

#### I 有害メディアの規制

##### 1 総説—有害メディア規制と表現の自由

##### 2 個別の改正点の検討

##### （１）インターネット上の有害情報の規制

##### （２）年齢確認装置付き自動販売機の規制

##### （３）家庭用ゲーム機ソフトの規制

（以上本号）

#### II その他の有害環境の規制

##### 1 総説—若者の規範意識と地域の再生

##### 2 個別の改正点の検討

##### （１）深夜徘徊の規制

##### （２）使用済み下着の売買行為及び風俗営業等へのスカウト行為の規制

#### III 非行助長行為

##### 1 総説—非行集団の規制と結社の自由

##### 2 個別の改正点の検討

##### （１）非行集団を結成・維持する行為の規制

##### （２）非行助長行為の規制

#### おわりに

#### はじめに

##### 知事の諮問に現れた現状認識

ここ数年の間に、全国の各自治体で「青少年条例」の改正が相次いでいる。東京での改正論議は全国紙で大きく取り上げられ<sup>1)</sup>、愛知県の改正内容は「全国最高水準の厳しき」と報じられた<sup>2)</sup>。この他の自治体でも注目すべき内容をもった条例改正案が次々に成立している<sup>3)</sup>。そして三重県でも現在、「三重県青少年健全育成条例」の改正作業が進められている。

2005年1月27日、野呂昭彦三重県知事は、三重県青少年健全育成審議会（会長、上野達彦三重大教授、現三重短期大学学長）に対し、「青少年を取り巻く良好な社会環境整備の推



進は大人の責務」とする立場から、①インターネット上の有害情報への対応、②非行等を助長する行為への対策、③有害環境対策の3項目をはじめとする近年のさまざまな課題に対応するため、青少年の健全育成のあり方を検討するよう諮問した<sup>4)</sup>。その諮問理由には、次のような現状認識が示されている。

近年の社会環境は、少子高齢化、国際化、情報通信技術の飛躍的な発達、夜型社会への移行などによって大きく変化し、それと共に規範意識の低下や人間関係の希薄化による犯罪の多発など憂慮すべき問題が生じています。

また、青少年についても社会環境の影響により、非行の低年齢化や凶悪化などの傾向が見られ、その背景として、過剰な性や暴力に関する情報の氾濫、大人による青少年非行の助長などが少なからずあります。

ここに示された、青少年を取り巻く社会環境の現状に対する認識やそれが少年非行に与える影響についての評価は、三重県だけのものではなく、一連の条例改正を行った他の都道府県でも共有されていると見てよいだろう。と言うのは、周知のように、現在は青少年条例で行われている規制を全国レベルで実施するために、自民党は「青少年健全育成基本法案」及び「青少年有害環境自主規制法案」の立法化を目指し、前者については既に2004年の通常国会に提出されたところである。この法案は結局廃案となったものの、既に2003年12月に政府が策定した「青少年育成施策大綱」が、この基本法に代わって実質的な機能を果たしている状況にある。そして、この大綱に定められた青少年を取り巻く各種有害情報対策を推進するために取りまとめられた「青少年を取り巻く環境の整備に関する指針」(2004年4月7日青少年育成推進課長会議申合せ)の冒頭には次のように書かれている<sup>5)</sup>。

今日、我が国社会は少子高齢化という人口構造の急激な変化の下、情報化、国際化、消費社会化が進行し、家庭、学校、職場、地域、情報、消費の場など青少年を取り巻く環境にも大きな影響が及んでいる。また、インターネットの普及は、身近な集団での人間関係を希薄化させながらも、新たなコミュニケーションの地平をひらいている。こうした中、青少年が日常生活において接する各種のメディア等が提供する情報等には有用なものも多く、青少年に良好な影響を与えていることは言うまでもないが、他方、性描写や暴力・残虐表現を含む情報等が青少年の人格形成に悪影響を及ぼしたり、性的な逸脱行動や残虐な行為を容認する風潮を助長したりするおそれがある。インターネットの普及などに伴いより一層青少年がこのような情報等に触れる機会が増大しており、適切な対応が求められている。

三重県知事が示した青少年を取り巻く社会環境の現状に対する認識と、政府が青少年政策の基本となる文書で示した現状認識とが似通っていることは、中央立法の成立を待たずとも、青少年条例の標準化が実質的に進行するであろうことを予測させる。それに加えて、首都圏の1都3県4政令市長による「八都県市首脳会議」(首都圏サミット)が青少年条例の統一化を打ち出したことに見られるように<sup>6)</sup>、大きな網をかけて規制の効果を上げようとする動きが見ら

れ、それがまた青少年条例の標準化に拍車をかけているように思われる。

#### 具体的な改正項目

各都道府県の一連の条例改正には、自治体ごとに重点の置き方に多少の差異はあるが、全体としては共通の傾向があり、三重県の条例改正が目指す方向もその例外ではない。その傾向とは、概ね以下のようなものである。

第一は、インターネット、携帯電話が青少年の間にも一般化したことによって、青少年がネット上の「有害情報」に接する機会が増加したことへの対応策を条例に盛り込もうとする傾向で、自治体がネット上の「有害情報」そのものを規制することは不可能であるが、フィルタリング・ソフトの普及に向けた啓発活動と、青少年に端末機器を使用させる事業者と同ソフトの使用義務付けなどを行うことを内容にしている。これは、表現の自由や「知る権利」と「青少年保護」とが衝突する場面であるという意味では、従来の「有害図書」規制の延長上の問題と言える。

第二は、その「有害図書」規制に係わるもので、多くの自治体が自動販売機への「有害図書」類の収納を禁止しているのに対し、近時、一部業者のなかに遠隔監視システム付きの機械を設置して、このシステムで年齢確認が行われる以上、こうした機械による販売は「対面販売」であり、同機械は「自動販売機」ではないと主張するものが現れたことから、これへの対応策を条例に規定しようとする動きである。

第三は、深夜徘徊で補導される青少年が過去最多を記録するなかで、子どもの行動に無関心な親も少なくないことを理由に、保護者に青少年を深夜に外出させない努力義務を課した上で、保護者の同意なく青少年を深夜に連れ出し、同伴する行為を処罰する規定を設けると同時に、ゲームセンターやカラオケボックスを青少年の深夜入場禁止施設と規定することで「夜間における非行のたまり場」を一掃しようとする傾向が見られる。三重県は既に同様の規定を置いて、深夜入場禁止施設に漫画喫茶やインターネットカフェも加えて、この傾向を強化する改正を行おうとしている。

第四は、もともと少年事件の特徴として共犯率の高さが挙げられるが、特に最近では暴走族、カラーギャングのように集団化し、その威勢を駆って路上強盗などの街頭犯罪を敢行する例が増加していること、また他方では、暴力団などが暴走族などの非行集団の結成・維持に関与し、会費と称して金品を上納させるなどの状況があることから、これに対応しようとするもので、自治体のなかには、暴走族等の非行集団を結成すること自体を処罰する条例改正を行ったところもある。三重県でも、このような集団の結成・勧誘を禁止し、このような集団への加入を強要する行為、集団からの離脱を妨害することを目的に、脱会を認める代償として金品を要求する行為などを処罰する条例改正を行おうとしている。

第五は、いわゆる「ブルセラショップ/生セラショップ」やスカウト行為の規制を青少年条例で規制しようとするもので、三重県でも、答申を取りまとめる最後の審議会で急遽盛り込まれることになった。

## 条例改正を推進している力

さて、これらの条例改正の背景にある社会事情について考えて見ると、条例改正を推進する力になっているのは、第一に青少年の規範意識が希薄になっているとの認識であり、第二に家庭や地域の青少年を保護する力が低下しているとの危機感である。東京都の条例改正で中心的役割を演じた刑事法学者は、近時の自由主義的風潮が少年の規範意識を希薄にし、それが少年非行の温床になっていると主張しているし、県条例の強化を求める横浜市長は、責任を放棄している親に自覚を促すために、「無責任な親にはペナルティを科す」こともやむを得ないと発言している<sup>7)</sup>。

ところで、「規範意識」とは、法やルールを尊重し、これを守ろうとする意識のことであろうが、近時の若者の規範意識が希薄化していると考えられているのには、マスコミが「少年非行の増加・凶悪化・低年齢化」を繰り返して報道していることや、各種の意識調査で最近の中学生、高校生が喫煙・飲酒・深夜徘徊などの「社会的逸脱行動」への許容性を示す割合が過去の調査に比べて高くなっているといったことが影響していると考えられる<sup>8)</sup>。そして、若者たちが社会的逸脱行動に寛容な態度をとるのには、「他人に迷惑をかけないことなら何をしてもかまわない」という戦後の「行き過ぎた自由主義」が影響しており、それが援助交際に見られるような近時の若者の規範意識の低下を招いているのであるから、今こそこれを改め、他人に直接害を及ぼす行為でなくても社会の基本的な道徳に反しているなら、何が許され何が許されないかを明確にするという立場から、国や自治体が介入してもかまわないという考え方が前面に出て来ているのである<sup>9)</sup>。

しかし、少年非行が増加しているというのは誇張して報道されているとの指摘があるし、「社会的逸脱行動」を許容する意識調査がそのまま若者の規範意識の低下を示していると言えるのかも検証する必要がある。さらに、何が許され、何が許されないかの基準が世代によって異なるのはいつの時代にもあったことで、電車の床に座り込む若者たちを前に、自分たちが常識だと思って守ってきたことがあっさり否定され、スポイルされたという感覚を持った大人たちが、「最近の若いやつらは社会のルールを守らない」と決め付けているだけとも考えられる。座り込んでいる当人たちは、大人の常識には反しているかもしれないが、「社会のルール」を破っているとまでは考えていないかもしれない。いずれにせよ、「近時の若者の規範意識が希薄化している」のか否かは自明のことではなく、一度冷静に考えてみる必要がある。

次に、家庭や地域が子どもを教育し、保護する力が低下しているという指摘も、最近では一般的な認識になりつつあるが、低下した力をどう回復するか、あるいはどう補うかという点については、必ずしも意見の一致を見ていない。地域は、無責任なあるいは力不足の親をサポートする力をかつてのようには持っていないのだから、子どもたちを保護するには行政とりわけ警察の力に頼るしかないではないか、と考える者もいるし、あるいは、行政（場合によっては警察）が主導して地域を再生させよう、その一環として地域と自治体と警察が一体となった防犯活動をやろうという者もいる<sup>10)</sup>。しかし、その一方には、行政や警察による「地域の再生」

は、かつての「村社会」のインフォーマルな犯罪統制と同様に、「不審者」の監視と「異質者」の排除をもたらすのではないかという懸念が表明されているし<sup>11)</sup>、安易に行政や警察に依存する社会にはいつまでたっても自律する能力のある市民が育つ土壌ができないという意見もある。また、そもそも子どもを「保護」というのは、大人が先回りして子どもを危険から遠ざけることではなく、むしろ子どもにはいろいろな経験を通して善悪を嗅ぎ分ける能力を身につけさせることが大事であり、その過程での小さな逸脱行動に寛容な社会の形成こそ大人の責務だと考える人もいる。やはりここでも、青少年の保護のために家庭や地域の衰えた力をどう回復し、サポートしていくべきかという問題に明確な解答が出されているわけではなく、むしろ答えは、まさにこれから広く一般の市民が参加した公開の討議を通じて生み出されてくるものと思われる。

筆者は、今回の三重県青少年健全育成条例の改正に当たり、青少年健全育成審議会の専門委員会の委員に任命され、答申原案の作成に参画する機会を得た。もちろん、その原案に、筆者の意見が反映された部分もあれば反映されなかった部分もある。本研究ノートには、専門委員会に提出した筆者の意見書の内容がすべて含まれているが、むしろ時間的な理由や準備不足のために意見書に書けなかった部分の記述が多い。また、もともと今回の諮問に含まれていない、従って専門委員会の議論の対象にならなかった青少年条例の基本的あり方に関する記述も多くなったことを予め断っておく。

## I 有害メディアの規制

### 1 総説—有害メディア規制と表現の自由

#### 青少年条例と表現の自由

青少年条例による「有害図書」規制の合憲性については、周知のように、有害図書の自動販売機への収納を禁止する規定に違反した業者を処罰できるか否かが争われた、1989年の岐阜県青少年条例事件最高裁判決がある<sup>12)</sup>。この判決は学説によって様々な批判にさらされているが、殊に、実質的な理由を付さずに、いずれも先例となりうるか疑わしい三つの大法廷判決<sup>13)</sup>を引用して、これら各大法廷判決の趣旨に照らせば有害図書規制が憲法21条に違反しないことは明らかだとしたことには、特に批判が強い。最高裁がしばしば用いる、当該事件との対応関係を不明確にしたまま先例を持ち出すやり方には、従来から批判があるが、この判決では表現の自由という憲法上最も重要な権利に関する事案で丁寧な論証が求められたにもかかわらず、こうしたやり方がとられたことに、学説は例外なく批判的である。また、「所論にかんがみ、若干説明する」として付された論拠も、「本条例の定めるような有害図書が一般に思慮分別の未熟な青少年の性に関する価値観に悪い影響を及ぼし、性的な逸脱行為や残虐な行為を容認する風潮の助長につながるものであって、青少年の健全な育成に有害であることは、既に社会共通の認識になっているとあってよい」と一方的に断ずるに過ぎず、なんら実質的な理由を

付するものではなかった。このため、学説はこの判例理論についても、ほぼ一致して批判していた<sup>14)</sup>。

ところが、性的好奇心を煽る内容のコンピュータ・ゲームソフトを入力したフロッピーディスクを有害指定した処分の当否が争われた、1999年の宮崎県条例事件最高裁判決<sup>15)</sup>も、「(条例の)規定による青少年に有害な図書類の販売等の規制は、青少年の健全な育成を図るため青少年を取り巻く環境を整備するという正当な立法目的を達成するために必要かつ合理的な規制であるということができ、これが憲法21条1項に違反するものでないことは、当裁判所の各大法廷判決(略)の趣旨に徴して明らかである」とし、前記の三つの大法廷判決を先例として引いた上に、岐阜県条例事件判決を参照指示するだけで、事案に即しての検討をまったく行わないまま、あっさり処理してしまった。岐阜県条例事件判決に対して学説が加えた様々な批判はまったく無視された格好であり、これによって、青少年条例による有害図書規制の合憲性問題は、少なくとも実務上は既に決着済みのものとなってしまった観がある。そして、自治体の条例改正作業では、有害図書規制の憲法上の根拠は最早問われることがなくなった。

さらに、インターネットの普及と、これに伴って「児童買春・児童ポルノ処罰法」や「風営適正化法」がインターネット上のポルノ画像の配信規制を行うようになっている現在では、これまでの有害図書規制の枠組みそのものが陳腐化して来ているとも言える。

しかし、青少年条例が規制している「有害図書」が、どのような意味で青少年の健全な育成を阻害するのかについて、判例理論は勿論のこと、学説も充分には明らかにしていないのであるし、また現在検討されているインターネット上の有害情報に対するフィルタリングソフトの導入問題についても、自治体がこれを推進する意義と限界がどこにあるかは、いまだに定まっているとは言えないのであるから、いわゆる「有害」情報規制の合憲性について、今ここで改めて論じる意義は小さくないと思われるので、以下これを検討していきたい。

### 立法事実論

新しい法律ないし条例によって国民の憲法上の権利をこれまで以上に制約しようとする立法者には、現在のあるいは近い将来の社会状況が新しい法律ないし条例による規制を必要としていること、その新しい法律ないし条例が社会状況の改善のために有効であること、逆にその新しい立法によって失われる利益は社会状況の改善の利益と比較して小さいこと、より少ない犠牲で同じ利益を達成できる別の手段の可能性がないこと、というような立法事実(legislative facts)の検討が求められている。

立法の必要性の検討でいうと、法律ないし条例がある行為を禁止するのは、その禁止しようとしている行為が放置されることによって生じる害悪を未然に防止するためであるから、ある行為を禁止する法の立法過程では、その行為が放置されることによってかくかくの害悪が生じるといふ立法事実の認定が立法者によってなされることが必要である。これをもう少し細かく見ると、立法の必要性に係わる立法事実の認定は、次の二つの局面に分けて考えることができる<sup>16)</sup>。第一の局面は、害悪の中身に係わる局面であり、その規制によって防止しようとしてい

るのはどんな種類の害悪か、という問題である。例えば、「有害図書」が青少年にもたらす害悪は、①性犯罪を誘発するなど青少年の非行を助長する等のハードな実害のレベルから、②女性に対する暴力を悪とする感覚を麻痺させるとか、児童を性行為の対象と見做す等、社会が許容しない価値観を青少年に植付けることになるといったソフトな害悪のレベル、さらに③青少年が有害図書類に（買うなどの形で）深くかかわること自体が不良化（不良文化に浸らせること）を意味すると考えるなどの不良文化感染論のレベルまで唱えられている。第二の局面は、害悪発生の確かさの程度に係わる局面であり、これは、その規制が無かったならば害悪が発生するということを、①確実である、あるいは既に害悪が発生していると認定できる最高のレベルから、②害悪が生じる明白かつ現在の危険があるというレベル、③害悪が生じるおそれがあるらしい（相当の蓋然性）というレベルを経て、④害悪が生じる可能性を完全には否定できないという最低レベルまで、概ね4段階程度に分けることができよう。第一の局面で、害悪の中身として性犯罪の誘発などのハードな実害の発生のレベルを指定すると、害悪が発生する確かさにおいては、「明白かつ現在の危険」の存在はおろか、「相当な蓋然性」の存在も認定することはできないであろう。その場合、「有害図書」が青少年に与える害悪の存在が証明できないのであるから、およそ「有害図書」の規制は許されない、ということになる。逆に、害悪の中身を不良文化感染論のレベルに指定すると、害悪発生の確かさで最強度のレベルを求めても、場合によってはその存在を認定することができるかもしれない<sup>17)</sup>。

このように、規制の必要性に関する立法事実の評価をどの程度厳格な基準で行うかは、規制しようとする行為の引き起こす害悪が発生する確かさの程度もさることながら、そもそも規制すべき害悪の中身をどう規定するかによって決定的な影響を受ける。そして、何をもって規制すべき害悪とみなすかは、ただ単に社会の現状を記述することによってではなく、立法者がかく在るべきと考える社会の状況と比較して現状がどうなっているかという評価によって決まる。その意味で、規制の必要性に関する立法事実の評価は、立法の目的を何に求めるかによって左右される。

### 環境浄化論による正当化

各都道府県が定める青少年条例は、「青少年の健全な成長を阻害するおそれのある行為を防止することにより、青少年を保護し、もって青少年の健全な育成を図ること」を条例制定の目的とし（三重県条例 1 条）、そのために都道府県が行うべき施策の大綱のなかに「青少年を取り巻く社会環境の整備」を掲げるのが通例であるが（三重県条例では 8 条 1 項 7 号）、その「社会環境の整備」とは、「社会、地域社会、学校、その他青少年の関係するすべての社会環境を青少年の健全育成に適するよう整えること、すなわち、青少年によい環境を提供するとともに、好ましくない環境を浄化していこうとするもの」とされている<sup>18)</sup>。有害図書の指定制度など条例が定める個別の「健全育成を阻害する行為の規制」（三重県条例では、第三章に列挙）は、青少年の健全育成を阻害するおそれある行為を消極的に規制していくことを目的とした規定であり、積極的な「青少年を取り巻く社会環境の整備」という観点とは本来別のものであるが、

実際の立法作業ではこの区別が十分に意識されていない嫌いがある。そのために、条例改正作業に際しての立法事実の検証は、規制の必要性論という害悪の中身として、青少年の健全育成に対して現に弊害が発生していることはおろか、その「明白かつ現在の危険」があることも求めるものでなく、おそらく実害が発生する「相当な蓋然性」の存在すら求めるものになっていない。むしろ不良文化感染論に近い考え方であるといえる。さらに判例（宮崎県条例事件上告審判決）を見ると、「青少年に有害な図書類の販売等の規制は、青少年の健全な育成を図るため青少年を取り巻く環境を整備するという正当な立法目的を達成するために必要かつ合理的な規制であるということができ」るから、憲法 21 条 1 項に違反するものでないとして、不良文化感染論ないし社会環境整備論に合憲性判断基準としてのお墨付きを与えるものになっている。

しかし、このような不良文化感染論や社会環境整備論は、結局は具体的な害悪の存在を不要とするものであり、モラリズムそのものである。特定の表現物の存在が、青少年にとって有害環境になっているから規制されてもやむを得ないと言うことは、「有害図書」が表現物としての憲法上の保護を受けないと言うに等しい。確かに世論には、「表現の自由の保障を受けるに値しないと考えられる価値のない又は価値の極めて乏しい出版物がもっぱら営利的な目的追及のために刊行されて」いるという認識が強く、学説の中にも、青少年に有害な図書には表現としての価値が乏しく、それゆえ手厚い保護は必要ないと言うものがある。それによると、表現の自由が憲法上手厚く保護されるべきであるのは、それが個人の自己実現（表現の自由は表現の受け手の自由という側面も持っており、その点から見れば表現の受け手の自己実現）に寄与するだけでなく、民主制の維持にとっても不可欠であるからであるが、「有害図書」は個人の自己実現にとっても民主制の維持にとっても（ほとんど）役立たないものであるから、低い価値しか有しておらず、それゆえ低い保護しか受け得ないと言うのである。もともと、低い保護しか受けられないものであるとすれば、合憲性判断基準においても緩やかな判断基準で足りるとされるのも当然ということになる。しかし、表現の自由の保障の根幹は、「価値の低い表現」か否か、逆に言えば、伝わる価値がある思想・意見・事実であるか否かを公権力が選択してはならず、そうした選択は市民に委ねられるということにある。地方自治体が、特定の表現の「価値」を審査して、「価値の低い表現」であると認定された場合には、その流通を規制することは、表現の自由の根幹を揺るがすことになる。

やはり、ある特定の表現を規制しても許されるのは、その表現によって何らかの害悪が引き起こされるからであり、その害悪の防止のためにその表現を規制することがやむを得ないと考えられる場合でなければならない。表現の自由に対する規制には、「必ず一定の社会的な実害に関する事実認識がふまえられていなければならない」<sup>19)</sup>。その意味で、青少年条例の施策大綱が規定している「青少年を取り巻く社会環境の整備」とは、具体的な害悪の存在を等閑に付して、大人が維持すべきだと考えている社会的価値観を条例によって青少年に強制すること（リ—ガル・モラリズム）に根拠を与えるものではなく、保護者や一般の市民に対する青少年の健

全育成に関する啓発活動の推進及びそのための体制の整備を指すのに止まると解すべきである。

### パターンリズム

憲法上の権利の制限を伴う規制の根拠には必ず一定の具体的な害悪の存在が必要であり、ただ青少年の場合、大人の場合と違って、その害悪を避けることを青少年自身の判断に任せるのではなく、保護者ないし社会が青少年を保護するために彼らに代わって判断し、それに従って青少年の自由を制限することが必要な場合があるということは、今日一般に承認されているとあってよいだろう。青少年の自由をパターンリズムに基づいて制限することの正当性を一切否定することはできない。このことは、青少年の知る自由についても当てはまる。岐阜県条例事件判決における伊藤補足意見が、青少年の享有する知る自由について、一方では「青少年は人格の形成期であるだけに偏りのない知識や情報に広く接することによって精神的成長をとげることができることから、その知る自由の保障の必要性は高い」としつつ、他方において、「その自由の憲法的保障という角度から見るときには、その保障の程度が成人の場合に比較して低いといわざるをえないのである。すなわち、知る自由の保障は、提供される知識や情報を自ら選別してそのうちから自らの人格形成に資するものを取得していく能力が前提とされている。青少年は、一般的に見て、精神的に未熟であって、右の選別能力を十全には有しておらず、その受ける知識や情報の影響をうけることが大きいと見られるから、成人と同等の知る自由を保障される前提を欠くものであり、したがって青少年のもつ知る自由は一定の制約を受け、その制約を通じて青少年の精神的未熟さに由来する害悪から保護される必要があるといわねばならない」としているのを、一切否定することは困難である。

しかし、「青少年」（青少年条例はこれを 18 歳未満の者としている）と一口に言っても、その判断能力には年齢による差があることは否定できず、同じ年齢でも個人差がある。このことを無視して、「青少年」を十把一絡げに規制しようとするれば、青少年が反発するのも当然であるし、青少年が条例の規定を「不合理」なものと思えば、これを尊重し遵守することを求めたとしても、力で無理やり抑え込むのではない限り、実効性は期待できない。つまり、青少年もまた人権の享有主体である以上、それにふさわしい処遇をするのでなければ、規制は正当性を失う。青少年保護という立法目的は一般に反論しにくく、有害図書規制の必要性が世論では自明視されているために、その規制の必要性の立証が安易に肯認される可能性があるが、もとより表現の自由の制限を伴うものである以上、規制の必要性を安易に考えるべきでなく、年齢差や個人差に配慮した必要性の認定が必要である。

有害図書が、青少年にどんな「害悪」をもたらすかも、その表現の受け手である青少年の発達段階によって異なることは当然で、条例で青少年に「有害」な図書の規制をしようとする場合、受け手の個人差についてまで配慮した規定を設けることは困難であるが（これは保護者によって為されるべき配慮であろう）、年齢差に配慮した規定をすることは可能である。現行の青少年条例が、青少年を年齢に応じて細分化することなく、一律の規制の下においているのは、



やはり大きな欠陥であるといわなければならない。それにしても、特定の表現物が、どの年齢層にとって「有害」であるかを認定することは、それ自体非常に困難である。ただ困難でも、「有害」であることの積極的な認定なしに、「有害図書」であるとして規制することは許されない。パターンリズムによる青少年保護を肯定する場合でも、有害図書がもたらす具体的な害悪の存在が前提とされなければならないのである。

#### 害悪の科学的証明

青少年条例によって「有害図書」の規制をしようとする場合、具体的に「有害図書」が青少年に対して何らかの「害悪」をもたらすことの立証が必要であるが、その「害悪」の中身をどう措定するかが問題になる。学説のなかには、「保護の名の下に青少年を有害環境から遮断する規制だからこそ、その違憲審査に際しては、当該図書販売と青少年の非行を誘発・助長する等の実害発生との因果関係について立証が必要」だとするものがある<sup>20)</sup>。このように害悪の中身として性犯罪の誘発などの実害の発生のレベルを措定すると、前述のように、害悪が発生する確かさに関しては、「明白かつ現在の危険」はおろか、「相当な蓋然性」の存在も認定できないであろう。精神科医の中には、わいせつ表現と性犯罪の関係を明確に否定し、却ってわいせつ表現の規制が厳しい国ほど性犯罪の発生率が高いと指摘するものすらある<sup>21)</sup>。その一方では、「有害漫画」に刺激された高校生が強制わいせつや婦女暴行未遂事件を起こし逮捕された、という新聞記事を引きながら、性表現物が性犯罪を誘発することを自明視して、規制の必要性を説くものもある<sup>22)</sup>。しかし、性表現物が性犯罪を誘発することが科学的に照明されていると言うためには、少なくとも「ある表現を見て違法な行為をした」という容疑者の断片的な、それ自体どこまで信頼できる情報なのかわからない説明を超えた、もう少ししっかりとした証拠が求められてしかるべきであろう。性表現物が性犯罪を誘発するか否かは科学的に証明されていない、というのが現状のように思われる。

害悪の中身を性犯罪の誘発といったハードな実害の発生ではなく、青少年の性に関する価値観に悪影響を与える（例えば、女性に対する暴力を悪とする感覚を麻痺させるとか、児童を性行為の対象と見做す感覚を植付ける等）といったソフトなものに措定すると、事情は違ってくるのだろうか。岐阜県条例事件最高裁判決は、「本条例の定めるような有害図書が一般に思慮分別の未熟な青少年の性に関する価値観に悪い影響を及ぼし、性的な逸脱行為や残虐な行為を容認する風潮の助長につながるものであって、青少年の健全な育成に有害であることは、既に社会共通の認識になっているとあってよい」と断言しているが、「有害図書」が青少年の性に関する価値観に悪い影響を及ぼすということが科学的に証明されているかということ、そうではないし、性的な逸脱行為や残虐な行為を「容認する風潮の助長」につながるかどうかについても、確たる証拠があるわけではなからう。このことは同判決に付された伊藤補足意見も認めるところである。「青少年保護のための有害図書の規制について、それを支持するための立法事実として、それが青少年非行を誘発するおそれがあるとか青少年の精神的成熟を害するおそれのあることがあげられるが、そのような事実について科学的証明がされていないといわれるこ

とが多い。たしかに青少年が有害図書に接することから、非行を生じる明白かつ現在の危険があるといえないことはもとより、科学的にその関係が論証されているとはいえないかもしれない」と言っているのは、ハードな実害についてだけでなく、ソフトな害悪の発生についても厳密に科学的な証明が行われている訳ではないことを示唆したものであろう。しかし、伊藤補足意見が、それと同時に、「有害図書が青少年非行を誘発したり、その他の害悪を生ずることの厳密な科学的証明を欠くからといって、その制約が直ちに知る自由への制限として違憲なものとなんとすることは相当でない」とし、「青少年保護のための有害図書の規制が合憲であるためには、青少年非行などの害悪を生ずる相当の蓋然性のあることをもって足りると解してよいように思われる」として、害悪発生の確かさの程度として、確実性や明白かつ現在の危険の存在までは必要ではなく、「相当な蓋然性」の存在でもって足りるとしたことは周知の通りである。しかし、「青少年非行などの害悪」をソフトな害悪まで含むとしても、その「相当な蓋然性」すら存在するかどうか根拠が示されているわけではないのである<sup>23)</sup>。

さらに、判例は、宮崎県条例事件判決において、「青少年に有害な図書類の販売等の規制は、青少年の健全な育成を図るため青少年を取り巻く環境を規制するという正当な目的を達成するために必要かつ合理的な規制であるということができ」と判示して、最早、害悪の中身についても、その発生の確かさについても問題にしない態度を示すに至っている。最早、裁判実務の上では、害悪の中身についても害悪が発生する確かさについても、厳密な立証は必要ではない。さらに、条例改正の立法実務においても、有害図書の悪影響があまりにも自明視されていて、本当のところ巷間言われるような悪影響があるのかどうかについて実証的な研究成果の存在を条件とするようなことは、少なくとも現在ではなくなっている。つまり、有害図書規制に科学的証明を求める立論の仕方は、最高裁の二つの判例と、その後の立法実務の定着によって、現実的な説得力（理論的な説得力ではない）をほとんど失っている。せいぜい、包括指定の形式的要件を満たす図書類が実質的に判断して青少年に有害な影響を与えることがないことを出版社側で証明した場合には（ただし、図書類が青少年に有害でないことを証明することは、有害であることを証明するよりいっそう困難であろう）、条例違反を理由に処罰することが許されないという形で、その立論の有効性を保っているにすぎないというのが現状であろう。その意味で、一種の挙証責任の転換が起こっている状況にあると言ってよいであろう。

#### 保護者の判断権の保障

表現の自由を法令で規制しようというときには、規制の必要性を立証する責任は公権力の側にある。しかし、「有害図書」規制に厳密な実証的根拠を求めることは、「不可能を強いる」に等しく、いわば「ないものねだり」とみなされる状況にある<sup>24)</sup>。さりとて、「有害図書」といわれるものが実際に青少年にどのような悪影響を与えるのか、実証的な研究成果が十分に提示されていない段階で、それをあたかも自明のこととして、規制範囲が拡張されていく現状には、やはり不安を感じざるを得ない。そこで、少なくとも現状では、厳密な科学的証明に代わる規制の正当化根拠を探ることが求められているのではなかろうか。

厳密な科学的証明に代わる「有害図書」規制の正当化根拠としてまず考えられるのは、保護者の判断権の保障という観点である。「有害図書といわれるものが青少年にどのような悪影響を与えるのか定かでない現状では、子どものことをまず考えるべき保護者に判断権をゆだねる」という考え方は、一定の説得力がある<sup>25)</sup>。「有害図書」が青少年にもたらすとされる悪影響がどの程度なら規制すべきかは、表現の受け手である青少年の個人差に係る部分が大きく、それが「有害図書」規制の必要性の科学的証明を困難にしている要因の一つと言えるが、保護者の判断権の保障という観点は、個人差に応じた保護ができるという点で、行政による保護（一般的なものにならざるを得ない）よりも優れていると言えよう。

親が子どもを保護するために子どもの自由を制限するということは、自然権の一種といえる。例えば、親が自分の信仰する宗教の教育を子どもに施すことは、信仰の自由＝内心の自由に属し、絶対不可侵の領域とされている<sup>26)</sup>。子どもにどのような価値観を形成させるかは親の監護権の根幹であり、これに行政が介入することは原則として許されない。子どもの利益を最もよく理解しているのは親であると必ずしも言えない事例がしばしば見られることがあるとしても、これを理由に、一般的に行政が親の監護権を規制することを正当化することはできない。親の監護権を制限して行政が介入することは、あくまで個別の事例ごとに、それを認めるべき特段の事情と事実に関する実証的な証明がある場合に限られなければならない。親が子どもを自らの価値観に従って養育することを制限することができるのは、子どもの成長発達にとって不利益になることが明白である場合に限られるであろう。結局、行政による介入が認められるのは、親の監護権の行使が子どもへの虐待に当たるといえる場合に限られる。従って、保護者が有害図書とされる表現物を取って子どもに与えることを行政が規制することも原則として許されず、個別事例ごとにその行為が児童虐待に当たるといえる場合に限って事後的に児童福祉機関によって介入することが許されるに止まる。

青少年条例による有害図書の規制は、もともと保護者の判断権を制限してまで青少年の保護を図ることを想定したものではなく、その規制の問題点は、保護者の判断権が十分に機能しないと考えられる状況で、保護者に代わって自治体が直接青少年に対しパターンリスティックな規制を行うことができるとしていることにある。岐阜県条例事件判決の伊藤補足意見は、「もとよりこの保護を行うのは、第一次的には親権者その他青少年の保護に当たる者の任務であるが、それが十分に機能しない場合も少なくないから、公的な立場からその保護のために関与が行われることも認めねばならないと思われる。本件条例もそのひとつの方法と考えられる」としている。確かに、政府なり自治体が、「親に代わって」未成年者を保護しうることを完全に否定することはできないだろう。しかし、規制の正当化根拠が「保護者の判断権の確保」にあるとすると、規制のあり方には自ずと制約があろう。現在のような、いわば保護者の頭越しに行われるような規制のあり方が正当化できるとは思えない。行政による介入は個々の保護者に判断権を留保させるためだけに行われるべきだとすると、例えば青少年への有害図書の販売に保護者の承諾を求めさせるということでも目的は達せられる<sup>27)</sup>。有害図書を自動販売機へ収納

することを規制する必要があるとすれば、それが保護者の判断権をかいくぐることを可能にする販売方法だからである<sup>28)</sup>。

このように考えれば、保護者の判断権の確保という観点から有害図書規制のあり方を再構築することはある程度可能であり、そうすることで表現の自由と青少年保護の要請とのバランスを取ることも可能になるように思われる。行政は、この保護者の判断権を保障するという観点から、これを確保するための環境を整備し、保護者の判断権に委ねていたのでは青少年の保護が充分に行えない事情があるときにはじめて、直接に青少年を保護するための施策を実施できると考えるべきであろう。ただ、それでもなお、青少年への販売を規制すべき「有害図書」にあたるか否かについて、何らかの機関に審査させる必要があることに変わりはない。

#### 包括指定と自販機規制の問題点

多くの青少年条例は、有害図書指定をする知事の判断の適正さを確保し、表現の自由への配慮を担保するため、知事が指定処分を行う前に審議会等に諮問することを義務付けている。三重県青少年健全育成条例で言えば、知事は、「図書類の内容が著しく性的感情を刺激し、著しく粗暴性若しくは残忍性を助長し、又は犯罪を誘発するおそれがあるため当該図書類を青少年に見せ、読ませ、若しくは聞かせることがその健全な育成を阻害すると認めるときは、当該図書類を有害な図書類として指定することができる」（12条1項）が、この指定（個別指定）を行うときには、知事は、「三重県青少年健全育成審議会の意見を聴かなければならない」（25条1項3号）。審議会は、知事の諮問に応じ、図書類の指定に関して、「調査審議する」（27条3号）とされている。ただし、早急に指定しなければ指定の効果をあげることができないときには、知事は審議会の意見を聴かずに指定（緊急指定）することができ（25条1項但書）、この場合は、その旨を審議会に「報告」しなければならない（同条2項）。以上のような、個別指定が有害図書指定制度の原則である。

しかし、有害図書指定で最も重要な機能を果たしているのは、いわゆる包括指定であり、「書籍、雑誌その他の出版物であって、全裸、半裸若しくはこれに近い状態で卑猥な姿態又は性交若しくはこれに類する性行為を被写体とした写真又は描写した絵で規則で定めるものを掲載する紙面（表紙を含む。）のページ数が20ページ以上のもの又は当該出版物の総ページ数の5分の1以上を占めるもの」、「ビデオテープ、コンパクトディスク、ビデオディスク、フロッピーディスクその他の映像が記録された磁気テープ、磁気ディスク、光ディスク、光磁気ディスク及び半導体メモリ並びにこれらに類するものであって、全裸、半裸若しくはこれに近い状態での卑猥な姿態又は性交若しくはこれに類する性行為を描写した場面で規則で定めるものの時間が合わせて3分を超えるもの」、「図書類であって、その表紙または包装箱その他の包装の用に供されている物に全裸、半裸若しくはこれに近い状態での卑猥な姿態又は性交若しくはこれに類する性行為を被写体とした写真又は描写した絵で規則で定めるものを掲載するもの」は、指定の手続を経ずに、つまり自動的に有害図書に指定される（12条2項）。この包括指定方式の導入によって（1977年に岡山県で初めて導入され、現在ほとんどの青少年条例に導入されて

おり、三重県でも 1982 年の改正で導入された)、審議会による指定審査の制度は形骸化してしまっている。

この包括指定方式は、様々な批判のある有害図書規制のなかでも、最も強い批判に晒されている部分である。まず、包括指定される図書類（つまりは、「全裸、半裸若しくはこれに近い状態で卑猥な姿態又は性交若しくはこれに類する性行為を被写体とした写真又は描写した絵で規則で定めるもの」）が、直ちに青少年にとって「有害」だ（具体的には「著しく性的感情を刺激し、著しく粗暴性若しくは残忍性を助長し、又は犯罪を誘発するおそれがある」と言えないのではないか、との批判がある。三重県条例の施行規則 2 条は、「有害な図書類」を、①全裸、半裸又はこれに近い状態での卑猥な姿態で（陰部を覆い、ぼかし、又は塗りつぶしたものを含む）、「女性の大腿部を開いた姿態」、「女性の陰部、臀部、大腿部又は胸部を誇張した姿態」、「自慰の姿態」、「男女間の愛撫の姿態」、「女性の排泄の姿態」、「縄、ひもその他これらに類するもので緊縛した状態」のもの、②性交又はこれに類する性行為で（陰部を覆い、ぼかし、又は塗りつぶしたものを含む）、「男女の性交又は性交を連想させる行為」、「強姦その他の陵辱行為」、「同性間の性行為」、「変態性欲に基づく性行為」と規定しているが、このよう内容の写真が 20 頁を超えていれば、あるいはビデオ映像で合わせて 3 分を超えていれば、直ちに青少年の性的感情を著しく刺激し、青少年の健全な育成を阻害すると言えるか、やはり疑問がある。実質的な審査なしに「有害」だと指定する以上は、その有害性が個別指定で認定される場合以上に明白なものでなければならぬだろう。こうした高度の有害性が一般的にあると言えるのは、「児童ポルノ」や「女性に対する性暴力を写実的に描写したポルノ」のようなものに限定されると思われる。

ただ、包括指定方式は、自動販売機による販売を通じて青少年が容易に有害図書を入手できることから生ずる弊害を防止するための対応策として考えられたものであるから、包括指定方式の合憲性の問題を考えるときには、自動販売機による有害図書類販売の特殊性を合わせて考慮する必要がある。この点、岐阜県条例事件最高裁判決は、自動販売機業者が「審議会の意見聴取を経て有害図書としての指定がされるまでの間に当該図書の販売を済ませることが可能であり、このような脱法的行為に有効に対処するためには」、包括指定方式も「必要であり、かつ、合理的である」としている。同判決の伊藤補足意見も「青少年保護のための有害図書の規制を是認する以上は、自販機による有害図書の購入は、書店などでの購入と異なって心理的抑制が少なく、弊害が大きいこと、審議会の調査審議を経た上での個別的指定の方式によっては青少年が自販機を通じて入手することを防ぐことはできないこと（例えばいわゆる『一夜本』のやり方がそれを示している）からみて、包括指定による規制の必要性は高いといわなければならない。もとより必要度が高いことから直ちに表現の自由にとって厳しい規制を合理的なものとするとはできないし、表現の自由内に内在する制限として当然許容されると速断することはできないけれども、他に選べる手段をもっては有害図書を青少年が入手することを有効に阻止することができないのであるから、これをやむをえないものとして認めるほかない」と言

う。そして、このような包括指定と自販機規制に関する評価は、自治体の立法実務において完全に定着したものとなっていると言ってよい。

これに対して、学説のなかには、包括指定方式は個別指定方式以上に問題の多い規制方式であるのに、取締側の利便性のみが追求され、憲法上の自由への配慮が従たる地位に貶められているといった批判<sup>29)</sup>や、「有害図書」の判断と出版に伴うリスクを出版社や表現者に転換する規制であり、そのリスクは出版を萎縮させる効果を十分に備えているという批判<sup>30)</sup>が強い。しかし、有害図書規制の正当化根拠を「個々の保護者が子どもに見せるのが妥当かどうか判断することを確保する」という点に求める立場からは、自販機での「有害図書」の販売は、保護者の承諾の有無を確認することを不可能にするから、その限りで、自動販売機への収納禁止が正当化される可能性がある、とされる<sup>31)</sup>。思うに、有害図書がもたらす害悪の科学的証明を有害図書規制の正当化条件とすることが（実務上）意味を失い、これに代わって「保護者の判断権の確保」という正当化条件を重視するよりない現状では、保護者の判断権をかいくぐるような販売の方法は、やはり規制の必要性が高い。その意味で、書店での対面販売の場合は、保護者による承諾の有無を確認する手段が残されているので、包括指定のような広範な規制方式は憲法上許されないが、自動販売機での「有害図書」販売については、保護者の承諾の有無を確認する手段がないので、包括指定方式による規制も必要やむをえないものとして、合憲性を肯定することができるであろう。

#### 適正審査の確保

保護者の判断権の確保を有害図書規制の正当化根拠とするにしても、すべての図書類について青少年が購入する際に保護者の承諾があるか否かを確認するというわけにはいかないから、対象となる年齢を細かく分けて、どのような要件を備えた図書について保護者の承諾の有無を確認すべきかの基準を決めておく必要がある。また、保護者の承諾があったとしても、当該図書類が青少年に悪影響を与える「相当な蓋然性」があると認められる場合には、自治体がパターンリスティシユな立場から直接「有害図書」を規制することをすべて否定することはできないと思われるので、個別指定の制度を廃止するのも難しいであろう。そうだとすると、有害図書として規制すべきか否かの審査を適正に行う必要性は依然残る。

有害図書の審査を「有害性の科学的証明」の有無を基準にして行うことが困難である現状では、審査の適正性は審査手続の適正性によって図るよりないだろう。中でも最も重要なのは、審査に当たる審議会の構成である<sup>32)</sup>。表現の自由を保障しつつ同時に青少年保護の要請にも応えようとするれば、「年齢面での発達段階、人格的自律にとっての核にかかわるものか周辺的なものか、制約が課される場ないし文脈等々を考慮に入れて判断する」ほかになく<sup>33)</sup>、そのためには様々な専門的観点から判断される必要がある。こう考えると、現在の審議会の組織構成や委員の人選がそれにふさわしいものになっているかといえば、疑問とせざるを得ない。現在の審議会は、青少年の健全育成のあり方を審議するという観点から人選されており、表現の自由と青少年保護とをどのように調整するかといった観点から構成されたものではない。実際、三重

県の審議会には、委員の中にメディアの代表が含まれていない。また、審議会の委員のなかには、憲法上の表現の自由の保障は自分たちの任務ではない、と考えている人が少なくないように思われる。そこで、審議会の構成を、表現の自由と青少年保護の調整を図ることができるように改めるか、できれば、青少年の健全育成のあり方を審議する健全育成審議会とは別に、表現と青少年保護にかかわる法律家、メディア関係者、児童心理の専門家など、審査に必要な専門性を備えた委員からなる別の審査会を設けるべきであろう。

#### ドイツにおける有害図書規制の枠組み

その場合に参考になるのが、ドイツの「青少年有害図書連邦審査会（Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften）」である。だが、この連邦審査会の組織構成と機能を見る前に、ドイツにおける青少年保護のための有害表現規制の枠組みについて簡単に見ておこう<sup>34)</sup>。まず、ドイツにおける表現の自由と青少年保護との憲法上の位置づけについて確認しておく、基本法は5条1項で、意見表明の自由、情報の自由、プレス（報道）の自由、放送の自由、映画の自由（これらをまとめて「意見の自由」）を規定し、同条2項は、この意見の自由が青少年保護のための法律上の規定によって制限を受けることを明定している。しかし、同条3項において、意見の自由とは別に芸術の自由を保障しており、これには青少年保護の留保は付されていない。このためドイツでは、青少年保護のための有害図書規制の合憲性は、もっぱら芸術の自由との関係で論じられている。1990年のヨゼフィーナ・ムッツェンバッハ事件に関する決定において連邦憲法裁判所は、一方で「ポルノグラフィッシュな小説も基本法5条3項の意味における芸術たりうる」としつつ、他方では芸術の自由も無制約ではなく、青少年保護のために制約を受けることがあり得ることを認めた。その上で、青少年保護と芸術の自由という互いに憲法上の地位を有する二つの利益の調整は、個別的な比較衡量によって解決すべきであるとした<sup>35)</sup>。次に、法律レベルでの有害図書規制の枠組みについて見ると、まず刑法が青少年への頒布を禁止しているものとして、民衆煽動的文書（130条2項）、暴力表現（131条1項）、及びポルノ的文書（184条1項）がある。このうち、「ポルノ的（pornographisch）」文書について言えば、この概念は1974年の刑法改正により「猥褻（unzüchtig）」概念に代わって導入されたもので、刑法自体はポルノ概念の定義を置いていないが、ポルノ的文書とは、一般に「その他の人間的な関連すべてを無視して、はなはだしく不快な方法で性的な事象を強調し、主に又は専ら性的刺激を惹起することを目的としている文書」とされている<sup>36)</sup>。ポルノ的文書は二種類に分けられ、通常のポルノ的文書は18歳未満の者への提供を処罰し、ポルノでも「暴力行為」、「児童の性的乱用」又は「人間と動物との性的行為」を扱ったもの（ハードなポルノ的文書）は、頒布・販売が全面的に処罰対象とされている（184条3項）。

以上のような刑法上の規制を前提として、連邦法である「青少年に有害な文書の頒布に関する法律（Gesetz über Verbreitung jugendgefährdender Schriften）」に基づいて、連邦審査会による有害図書指定の制度が運用されてきた<sup>37)</sup>。また、映画については、連邦法である「公共の場所における青少年の保護に関する法律（Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit）」が、6

歳、12歳、16歳、18歳、年齢制限なしの5段階に分けて映画館での上映を規制してきた。この二つの連邦法が、インターネット時代の新たな青少年保護の要請に応えるべく、2002年に「青少年保護法（Jugendschutzgesetz）」に統一された<sup>38)</sup>。これによって、新たな「連邦審査会（Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien）」は、これまでの伝統的なメディアだけでなく、放送を除く新しいすべてのメディアを有害指定する権限を与えられた<sup>39)</sup>。連邦審査会は、青少年保護法に基づいて、「青少年の発達、または自己に責任ある、かつ共同体に適応できる人格へと導く青少年の教育を危険にさらしうる」携帯メディア及びテレメディアであり、とりわけ「不道徳な文書、青少年を粗暴にさせ、暴力行為、犯罪もしくは人種的反感をそそのかすメディア」（単に有害なメディア）を有害指定する（18条1項）。これに対して、「青少年の発達、または自己に責任ある、かつ共同体に適応できる人格へと導く青少年の教育を、明らかに著しく脅かしうる」携帯メディア（著しく有害な携帯メディア）については、有害指定を必要とせずに表示内容が規制される<sup>40)</sup>。旧法の「青少年に有害な文書の頒布に関する法律」がすでに、連邦審査会による有害指定を必要としないで規制できる著しく有害な文書として、刑法が規制する民衆煽動的な文書、暴力表現、ポルノ的文書のほかに、「明らかに青少年を道徳上著しく害するおそれのある文書」を挙げていたが、青少年保護法は、これに加えて、刑法上規制されている「憲法に反する政党や組織を宣伝する文書」（刑法86条1項）、「自由で民主的な基本秩序又は国際間の協調の思想に反対する文書」（同条2項）、「犯罪行為を指導する文書」（同130条a）を追加し、さらに、刑法上禁止されていないが青少年に有害と見做される①戦争を賛美する描写、②死にかけている人間の描写、③青少年の性を強調する描写を「著しく有害な携帯メディア」に含めている（青少年保護法15条2項）。「青少年の性を強調する描写」とは、ポルノ的文書とまでは言えないが、「子ども又は少年を、不自然なかつ性を協調した姿勢で描写した」もので（同項4号）、学説によれば、「足を広げた姿勢のように、とられた姿勢又はポーズからだけでも、すでに不自然な性の強調が明らかなる場合には、裸又は部分的に衣服を脱いだ未成年が描写されている必要はなく、青少年保護の目的に鑑みれば、刺激的な下着、過度の化粧、又はその他の刺激的な衣服をまとった青少年の描写」もこれに含まれる<sup>41)</sup>。

このようにドイツでは、我が国でよく引き合いに出されるアメリカと対比すると、青少年保護のためにはるかに広範な表現が禁止されていることは否めない<sup>42)</sup>。確かに、民衆煽動的な文書や、反憲法的な文書、自由で民主的な基本秩序を攻撃する文書の規制などは、我が国の実情から見て、参考になりにくいものである。また、ドイツでは暴力表現に関する規制が厳しく行われているのに対し<sup>43)</sup>、我が国では専ら性表現が規制の中心になっていることでも、事情は大きく異なる。それでもなお、ドイツが個別指定の原則を堅持し、連邦審査会の審査を経ずに有害指定リストに登録される場合も、裁判所の司法審査を前提としているなど、「あくまで審査に当たる人の眼を通して、青少年の育成上問題があるとの具体的、個別的審査」を行っていて、登録リストに遺漏が生じることを恐れずに、予算や審査に当たる人員の問題から安易に包括指定に走っていない点は、大いに参考になると言えよう<sup>44)</sup>。ただし、連邦審査会の審査を経ずに規



制の対象になる表現物の範囲を明確に規定する努力はもっと払われてよいように思われる。特に「青少年の性を強調する描写」の規制は、規制の範囲が不明確で、著しい萎縮的効果を持つと考えられる。

#### 専門家の意見が反映される合議体による審査

連邦審査会の審査は、通常 12 人の委員で行われ、それは連邦職員である委員長、3 人の州委員及び 8 人の団体代表からなる（青少年保護法 19 条 5 項）。その 8 人の委員が選出される団体（芸術、文芸、書店、出版編集者、民間の青少年援護団体、公共の青少年援護機関、教職員、教会関係者）も法に明示されている（同条 2 項）。12 人の委員のうち少なくとも 9 人の委員が出席しなければ委員会を開くことができず、さらに、芸術、文芸、書店及び出版編集者団体からの代表者が 2 人以上出席することが必要である。緊急を要する場合に委員長を含む 3 人の委員で審査する緊急委員会には、必ず、芸術、文芸、書店、出版編集者団体のいずれかの代表者が一人含まれていなければならない。連邦審査会は、連邦の行政機関ではあるが、このように表現の自由に関連する団体と青少年保護に関連する団体の代表者を含めることによって、有害指定の判断を公権力から一定の距離を取って行えるようになっており、各分野の専門家の意見が有害指定の判断に反映されるよう工夫されている<sup>45)</sup>。

有害図書と青少年の逸脱行為や精神的悪影響との関係が実証的に証明できない現状において、表現の自由と青少年保護の両立を図るとすれば、各分野の専門家の意見が反映される合議体による有害指定の制度は合理性がある。委員が選出される団体を我が国の事情に応じて工夫することによって、このドイツの連邦審査会の制度を我が国の自治体の制度に移植することも検討に値すると思う。論者の中には、充実した審査を行うには（ドイツの連邦審査会のように）審査機関は全国規模の組織であることが望ましいとする意見もあるが<sup>46)</sup>、都道府県レベルでも、隣県どうし協力する体制を作れば、地方組織でも十分可能であるように思う。また、地域によって規制基準にばらつきが生じるという問題についても、確かに積極的な「良好な社会環境の整備」なら地域差があっても仕方がないべきだが、青少年の健全育成を「阻害するおそれのある行為」を消極的に防止するというのなら地域差があるべきではないという考え方もできようが、青少年の健全育成とどう向き合うかはそれぞれの地域の主体性に委ねられるべき問題であり、中央において一律の規制を行うべき事柄ではない。ある特定の地域で突出した規制が行われ、有害指定の基準に合理性が認められないというときには、審査機関の審査内容について行政訴訟によって争えるようにしておけば、著しく不合理な地域差が生じることは阻止できると考える。

## 2 個別の改正点の検討

### (1) インターネット上の有害情報の規制

#### 諮問の趣旨と現状認識

知事の諮問について事務当局が行った趣旨説明によると、インターネット上の有害情報規制

の必要性を示す立法事実は以下の二点である。第一に、インターネット上には、過剰な性描写や暴力・残虐表現を含んだホームページが多く存在し、それが青少年の人格形成に悪影響を及ぼすおそれがあるということ、第二に、いわゆる「出会い系サイト」などの有害サイトに関わった青少年が犯罪やトラブルに巻き込まれる事例が多発していることから、これらインターネット上の有害情報を青少年が閲覧しないよう関係者がそれぞれの立場で対策を講じる必要がある、というものであった。

インターネット上のコンテンツには有体物上の性表現物と比較して過激な内容のものが多く存在することは否定できない。もちろん、性表現物が直ちに青少年にとって有害だと言える訳ではないが、とりわけ「児童ポルノ」や、女性への性暴力を記録した内容のものなど人権侵害性の強いコンテンツは、青少年にとって有害なものと言わざるを得ない。

このうち「児童ポルノ」については、「児童買春・児童ポルノ処罰法」による規制がある。2004年の同法改正以前でも、自己のコンピュータのハードディスクに児童のポルノを内容とする画像を記憶・蔵置させて、不特定多数の者がこれにアクセスし、閲覧できるようにする行為については、児童のポルノを内容とする電磁的記録に係る記録媒体も旧法2条3項にいう「児童ポルノ」に当たり、このような行為は公然陳列罪（旧法7条1項）に該当するとされていたが、電子メール等により児童のポルノを内容とする電磁的記録を不特定多数の者に送信する行為については、同法7条が「有体物」である児童ポルノの頒布等を処罰していると解されることから、同条の適用は困難と見られていた。実際、インターネット上で不特定又は多数の者に対して児童のポルノを内容とする画像データを送信する行為が旧法7条1項の児童ポルノ販売罪に当たるか否かが争われた事件で、一審の奈良地裁が、インターネット上の送信行為も「販売」に当たるとしたのに対し、控訴審である大阪高裁は、「児童ポルノ」とは有体物を指し、インターネット上の送信行為は「児童ポルノの販売」には当たらないとしてこれを破棄し<sup>47)</sup>、この判決が上告棄却により確定していた。そこで、インターネット上での児童のポルノを内容とする電磁的記録の提供行為も処罰の対象とするためには立法上の手当てが必要となっていたが、2004年の同法の改正により、2条3項の「児童ポルノ」の定義に、「電磁的記録（電子的方式、電磁的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下同じ。）に係る記録媒体」を加え、記録媒体に記録されている場合には「有体物」として扱うことが明記された。その上で、7条1項では特定かつ少数の者への「児童ポルノ」の提供及び児童のポルノを記録した電磁的記録その他の記録の電気通信回線を通じての提供を処罰し、同4項では、不特定又は多数の者に対する同様の行為を重く処罰している。これによって、インターネット上の児童ポルノの規制については一応の手当てがなされたのである<sup>48)</sup>。この法改正によって「児童ポルノ」の摘発件数が急増しており、警察庁の犯罪統計の速報値では、2005年1月から11月までに摘発した児童ポルノ事件は、前年同期比で274件増の441件、姿を撮影された18歳未満の被害者は、前年同期の3.4倍に当たる238人になっている<sup>49)</sup>。

しかし、アニメなどの実在しない児童を描写したポルノは、児童買春及び児童ポルノ処罰法で規制することはできない。同法が「児童ポルノ」の提供行為を処罰する根拠は、モデルにされた児童の個人的法益の保護にあるとされているので<sup>50)</sup>、実在する児童の現実の性行為等を描写対象としない、アニメや CG 技術によって作成された、いわゆる「擬似的児童ポルノ」については、依然として規制対象になっていないのである。しかし、「擬似的児童ポルノ」が子どもの性的虐待・搾取を正当化する機能を有する点では、実在する児童のポルノと差異がないから、青少年の健全育成という観点から青少年条例で規制することは可能であろう<sup>51)</sup>。

他方、女性への性暴力を記録したものについては、これを特に規制する法はない。しかし、女性への性暴力を描いたポルノグラフィは、「わいせつ」とはいえなくとも、女性への性的虐待を正当化し、女性差別を助長するメッセージを発しているといえるので、青少年の健全育成という観点から青少年条例で規制することは可能であろう。

風営適正化法は、1998 年の改正で無店舗型性風俗特殊営業と映像送信型性風俗特殊営業の規制を新設し、「無店舗型」では、アダルトビデオ等の通信販売営業を規制し（2 条 7 項及び 31 条の 2 から 31 条の 6 まで）、「映像送信型」では、コンピュータ・ネットワークを利用したポルノ画像の有料配信を規制している（2 条 8 項及び 31 条の 7 から 31 条の 11 まで）。さらに同改正法は、「自動公衆送信装置設置者」つまり、いわゆるプロバイダーに対する規制も定めており、プロバイダーは、「その自動公衆送信装置の記録媒体に映像送信型性風俗特殊営業を営む者がわいせつな映像を記録したことを知ったときは、当該映像の送信を防止するため必要な措置を講ずるよう努めなければならない」（31 条の 8 第 5 項）とされている<sup>52)</sup>。

2004 年中にインターネット上での異性紹介事業いわゆる「出会い系サイト」に関係した事件として警察庁に報告のあった件数は、1582 件と前年比で 161 件（9.2%）減少しているが、依然高水準であり、その被害者の 84% が 18 歳未満の「児童」である（その 99% が女性）。特に、中高生が携帯電話を保有することが一般化した状況で、「出会い系サイト」に関係した事件の被疑者が出会い系サイトにアクセスした手段の 96% が携帯電話となっており、青少年が携帯電話から「出会い系サイト」へアクセスすることで犯罪に巻き込まれる危険は高まっている<sup>53)</sup>。ただ、いわゆる「出会い系サイト規制法」が 2003 年 9 月に施行されており、その効果を見守る必要がある。

#### 答申の内容と私見

三重県青少年健全育成審議会は、2005 年 10 月 21 日に出した答申<sup>54)</sup>において、「県は、保護者、学校・職場その他青少年の健全育成に携わる者は、フィルタリングの導入などに努めるとともに、青少年の情報に対する判断能力の向上を図る必要」があるとした上で、①インターネット端末設備の利用提供者のうち、公的な施設の管理者はフィルタリングの導入を徹底する必要があり、インターネットカフェなどの営業者も、青少年に対してフィルタリング導入済みの端末設備の提供などに努める必要がある。インターネット事業者（携帯電話販売業者を含む。）についても、利用者と契約を行う際に、必ずフィルタリングに関する情報を告知して導入を推

奨める必要があるとし、また、②県は、フィルタリングの導入に対する啓発に努める必要があり、それには、まずフィルタリングの存在を知らせることが重要であり、携帯電話への導入に重点を置いた啓発を実施する必要があるとした。さらに、③性に対する正しい知識を教えることや、青少年に対して特に有害性が高いと思われる児童ポルノや性暴力を扱った情報への対策についても検討していく必要があるとしている。

青少年がインターネット上の有害サイトへアクセスすることを制限する方法としては、フィルタリングソフトの利用があるが、フィルタリングに関する認知度は依然低いので、青少年や保護者等がインターネットを利用したり携帯電話を購入するときには、フィルタリングや接続制限機能付携帯について十分な説明を受けた上で、これらのサービスや機器を利用することが求められる<sup>55)</sup>。そこで、県としては、インターネットプロバイダに、利用者と契約をする際に、青少年の利用の有無を確認し、青少年が利用する場合には、フィルタリングに関する情報を告知することにつき協力を求める等の措置を講ずるべきである。ただし、こうしたフィルタリングの利用等インターネットへのアクセス制限については、子どもの選択権を十分尊重した上で、親子の合意の下に選択すべきであり、県は、その選択に際して十分な説明を受ける機会を保障するために必要な措置をとるものと考えべきである<sup>56)</sup>。

インターネットを利用することができる端末設備を公衆の利用に供する事業を行う者は、フィルタリングソフトを導入し、年齢確認を徹底するなどして、青少年が当該端末設備から有害サイトにアクセスすることがないように配慮すべきである。県は、こうした事業者に対し、自主的に必要な措置を講ずるように協力を求めるべきである。ただし、公共の図書館が成人の利用者にインターネットを利用できる端末設備を利用させている場合、青少年を保護するためのフィルタリングによって、公共図書館からしかインターネットにアクセスできない大人の権利を制限することになるので、注意を要する。アメリカでは、国民の約 10 %が公立図書館でインターネットにアクセスしている実情があり、青少年保護のためとはいえ、図書館内のすべての端末にフィルタリングを施すことは、大人ならアクセスしても問題ない無数のサイトへのアクセスをブロックすることになることから、大人がインターネットを利用する権利の不当な制限になるとの議論がある<sup>57)</sup>。そこで、公立図書館の端末にフィルタリングを施す場合には、「より制限的でない他の選びうる手段」として、フィルターの付いていない端末を置くターミナルを職員の目の届くところに設置するなどの工夫が必要かもしれない。

フィルタリングソフトの能力には限界があるので、根本的な対応策は、青少年のインターネットの利用についての適切な判断能力（メディア・リテラシー）を向上させることである。県は、このために必要な知識の普及啓発や教育等に努める必要がある。その際、子どもが大人に成長していく過程では、ある程度は「有害」な情報に接することも必要で、青少年にとって有害だと思われる情報をすべて遮断してしまうことは、逆に青少年の「健全な」発達を阻害するおそれがあるということに留意すべきである。有害だとされる情報に接する機会がなければ、おそらく何が有害かを自分で判断する能力は育たないであろう。子どもにどの程度の「毒を含

んだ」情報を許容するかの判断権は、やはり第一次的には保護者が行使すべきものであろう。

## (2) 年齢確認装置付き自動販売機の規制

### 諮問の趣旨と現状認識

知事の諮問について事務当局が行った説明によると、遠隔監視システム付きの有害図書類自動販売機を従来型の自動販売機と同様に規制する必要性を示す立法事実は以下のようなものである。三重県青少年条例は、図書類や玩具類の自動販売機等の設置状況を把握し、効果的な条例の施行と行政指導が行えるように、業者に対し、自動販売機の設置、変更、廃止について届出をすることと、届出事項を自動販売機へ明瞭に表示することを義務付けている（16条）。近年、遠隔監視システム付きの図書類自動販売機の設置が年々増加しているが、一部の設置業者は、遠隔監視システムによって年齢確認をして販売しているのだから対面販売であり、条例に規定する「自動販売機」に当たらないとして、設置の届出を行わず、公然と有害図書類を収納している状況にある（2005年4月1日時点で、三重県内に設置されている図書類の自動販売機は226台で、従来型が143台、遠隔監視装置付きのものが83台であるが、遠隔監視装置付きのもので設置の届出がなされているものは25台に止まり、届出がなされていないものが58台に上る）。遠隔監視システム付き自動販売機が設置されている場所に青少年が立ち入ることは可能で、収納されている有害図書類が確実に青少年に渡らないようにはなっていない。そこで、条例に自動販売機の定義規定を設けて、遠隔監視装置付きのものも自動販売機であることを明確にする必要がある、というのである。また、有害図書類を自販機に収納させないことを徹底するため、罰則を強化する必要があるともしていた。

三重県青少年条例15条は、個別指定又は包括指定された青少年に有害な図書類等を自動販売機や自動貸出機に収納することを罰則付（20万円以下の罰金又は料料）で禁止しているが、その処罰根拠は、自動販売機等による販売・貸付は、客が青少年であるか否かを識別することができず、青少年への販売・貸付を防止することができないという点に求められている<sup>58)</sup>。これに対し、遠隔監視システム付き自動販売機の設置業者は、同システムによる販売は、18歳以上と確認した者のみに販売しているので「対面販売」であり、条例のいう「自動販売機」に当たらないとしている。

遠隔監視システム付き自動販売機には、二種類ある。第一は、初めは販売機の電源を入れておき、モニター画面で18歳未満と判断したら電源を切る方式であり、第二は、ふだんは商品ディスプレイの電源を切っておき、モニター画面で18歳以上と判断したら電源を入れる方式である。前者は、「客を感知してからカメラに映るまでの20秒間に購入できる」ことから、青少年への販売を防止するシステムとは言いがたいとした簡裁判決がある<sup>59)</sup>。それに対して、後者は、システムが建前通りに作動しているとすれば、青少年への販売を防止するという点では、より「対面販売」に近いといえる。

専門委員会は、2005年4月11日の委員会で、遠隔監視システム付き自動販売機を設置した施設を二か所視察したが、第一の施設は、最初は電源が入っていたが、視察の途中で電源が切れ

た。第二の施設は、視察の間中ずっと電源が入ったままであった。いずれの施設も、18歳未満の者の購入を防止できるとは思えなかった。ただし、両施設とも住宅地から離れた場所で自動車で乗り付けて購入するように設置されており、実際に未成年者がどれだけ購入しているかは不明である。

### 答申の内容と私見

三重県青少年健全育成審議会が出した答申は、諮問についての事務当局の趣旨説明を受け入れる内容となった。すなわち、①遠隔監視システム付き図書类等自動販売機の設置場所へは、青少年の立ち入りが可能であり、収納されている有害図書類が確実に青少年に渡らないようになっているとはいえない。そのため県は、業者に設置届の提出を求めるとともに、条例に自動販売機の定義規定において、届出の対象となることを明確にする必要がある。また、②有害図書類を自動販売機に収納させないことを徹底するために、罰則を強化する必要があるとしている。

従来型の有害図書自動販売機を規制する正当化根拠としては、18歳未満の者の購入を阻止するというのが主たるものであるが、補助的に、売り手と対面しないため心理的に購入が容易であること、昼夜を問わず購入できること、収納された有害図書が街頭にさらされているために購入意欲を刺激しやすいこと等が挙げられて来た（岐阜県条例事件最高裁判決の法廷意見）。また、下級審の判例の中には、青少年条例が「自動販売機等に対する規制、有害図書等の規制を周到に行っていることに照らすと、本条例（埼玉県青少年健全育成条例）14条1項は、文面どおり、自動販売機への有害図書等の収納を一律に禁止しているものであって、年齢確認装置が取り付けられているか否か、その機能、特質等によって、規制の対象としたり、対象外とするように適用を異にする運用を容認し、予定しているものと解することはできない」とするものもある<sup>60)</sup>。しかし、新システムの遠隔監視付き販売機の場合、簡単なものとはいえ建物の中に設置されており、運転免許証などでの年齢確認を厳密に行っているとすれば、上のいずれの根拠も当てはまらない（昼夜を問わず購入できるという点は残るが、24時間営業のコンビニが当たり前になっている今日では、これを自動販売機の特性と見ることは最早できなくなっている）。また、仮に年齢確認装置が正常に作動していれば、青少年が容易に有害図書類を入手することは困難になるのであるから、成人の知る自由にも配慮すれば、年齢確認のための遠隔監視システムは「より制限的でない他の選びうる手段」ということができるかもしれない<sup>61)</sup>。ただ、年齢識別のために挿入された運転免許証が本人のものとは限らないなど、年齢識別の正確性にはなお疑問が残る。従って問題は、自販機の設置業者が年齢確認手続を厳密に履行しているか否か、あるいは履行できる体制を整えているかであり、この点が検証されなければならない。

その「厳密さ」の程度については、三重県青少年条例15条が「ただし、法令の規定により青少年の立入りが禁止されている場所に自動販売機が設置されている場合は、この限りでない」としていることに注意を要する（1項及び2項）。「法令の規定により青少年の立入りが禁止さ

れている場所」とは、風俗営業適正化法上の「風俗営業」、「風俗関連営業」及び「店舗型テレホンクラブ営業」の営業所を指す<sup>62)</sup>。従って、「18歳未満の者の購入を阻止する」程度も、物理的に全く不可能であることまで求めているわけではなく、風俗営業の店舗で18歳未満の者が入場を阻止される程度の厳密さで足りる、ということも考慮に入れておく必要がある<sup>63)</sup>。

年齢確認の「厳密さ」については、さらに風営適正化法上の無店舗型性風俗特殊営業を営む者が、アダルトビデオ等を郵送する場合に求められる年齢確認の方法が参考になる。警察庁生活安全局が作成した風営適正化法の解釈基準第一四 3(2)によると、郵送の場合、営業を営む者又はその代理人が客に接することがないため、依頼があった段階で、その者から18歳以上である旨の証明を受けること(例えば、申し込みを受けるに際し、運転免許証のコピーの送付を受けること等により年齢を確認することをいい、単に客に年齢を申告させるだけでは足りない)、18歳未満の者が通常利用できない方法により料金を支払う旨の同意を得ること(例えば、クレジットカードにより決済する等の方法)等の方法によりその者が18歳未満でないことを確認することが必要とされている。これは、無店舗型性風俗特殊営業を営む者が客の年齢を運転免許証などにより確認することを一律に義務付けるものではないが、客の年齢が誰が見ても明らかに18歳以上であると認められる場合を除き、「通常必要とし、かつ、可能な限度において客の年齢を確認することを義務付けている」と解されている<sup>64)</sup>。この「通常必要とし、かつ、可能な限度」での年齢確認という基準は、遠隔監視装置付き図書類自動販売機での年齢確認の「厳密さ」についても基準になりえよう。そうだとすると、風営適正化法の解釈基準は、「送付された運転免許証のコピー」に表示されている人物が本当に客なのかどうかまでの確認を業者に求めている訳ではないから、他人の運転免許証を借用して年齢確認する余地があるからといって、年齢確認が厳密に行われていないとは言えないことになる。

いずれにせよ、専門委員会が視察した以外の施設も含め、全体として、18歳未満の者の購入を阻止するシステムがどの程度作動しているか、見極める必要がある。

### (3) 家庭用ゲーム機ソフトの規制

#### 諮問の趣旨と現状認識

家庭用ゲーム機ソフトの規制問題については、専門委員会当初から問題になっていたわけではなく、2005年6月7日に神奈川県がゲームソフト「グランド・セフト・オートⅢ」を神奈川県の青少年保護育成条例に基づき有害図書類に指定して話題になったことを受けて審議の対象に浮上してきたものである。ゲームソフトが有害図書に指定されたのは、この神奈川の例が全国初である。事務当局の趣旨説明によると、ゲームソフトについても、書籍、ビデオ、DVDなどと同様、条例12条により「図書類」として有害指定し、譲渡又は交付を禁止することは現在でも可能である<sup>65)</sup>。業界団体(CERO:コンピュータエンターテインメントレイティング機構)が、自主規制として、ゲームソフトの内容を個別審査し、年齢制限を設けている。ただ、商品への表示が小さく、その位置も分かりづらいことからこの年齢制限は一般にあまり知られておらず、県内販売店でも「年齢制限付」ゲームソフトの販売に際して、年齢確認が徹底され

ているとは言い難い状況にある。とは言え、三重県が独自にゲームソフト内に存在するすべてのデータを確認して個別に有害指定することは、多くの時間と熟練度を要することから事実上不可能である。

専門委員会でも、「グランド・セフト・オートⅢ」の問題の場面を録画したビデオ（問題の場面に到達するにはゲーム機操作に熟達した者でも数日を要するということである）を視聴したが、その内容が粗暴で残虐なものであることは否定できないように思われる。ただし、そのことが直ちにこのゲームソフトを使用した青少年をして、「著しく粗暴性若しくは残虐性を助長し、または犯罪を誘発するおそれがある」と言えるかは、別問題である。性表現については、わいせつ性にしろ有害性にしろ、不十分ながらもこれまでの議論の積み重ねがあるが、粗暴性又は残虐性については、これまで議論の蓄積がほとんどない。神奈川県青少年課では「ゲームをした青少年が現実と仮想を混同し、誤ってまねをしてしまえば、とんでもない事件に発展する可能性がある」と説明しているが<sup>66)</sup>、その可能性の大きさを測ることは現状では不可能である。有害指定した神奈川県の松沢成文知事は、「このゲームの主人公はプレイヤー自身である。つまり、たとえ仮想空間だとはいえ、ゲームを操作する青少年が、こうした殺傷に主体的にかかわるのだ。精巧な技術開発によりリアリティーが増した場面に向かい、プレイヤーが一人で仮想体験を繰り返す。こうした体験を続けることが、青少年にどのような影響を与えるのか。私は、ゲームソフトには、自らが操作するという特徴があるが故に、雑誌やビデオと比べ青少年への心理的影響はかえって深刻であり、対策は急を要する」と述べているが<sup>67)</sup>、ゲームソフトがプレイヤーに与える影響については、やはり多方面の専門家の意見がもう少し蓄積される必要がある。

### 答申の内容と私見

三重県青少年健全育成審議会が出した答申は、①近年、家庭用ゲーム機が普及しているが、ゲーム機ソフトの中には、過激な性描写や暴力・残虐表現のものが多く存在し、青少年の人格形成に悪影響を及ぼすおそれがあるとの認識を示し、その上で、②保護者に対しては、家庭などで対象年齢付きゲーム機ソフトを青少年に使用させないよう啓発を行い、③県内販売店等に対しては、対象年齢付きゲーム機ソフト販売時に必ず年齢確認をするよう協力依頼すべきであるとしている。また、④暴力・残虐表現のゲーム機ソフトの問題は全国的な課題であることから、他都道府県や国と連携して業界における自主規制の取り組みをより一層促進するよう要望していく必要があるともしている。

過激な暴力表現を含んだゲーム機ソフトが増加している背景には、初代のファミコンが発売されてから20年以上が経過し、大人のゲーム機ソフトユーザーが増加していることがあるとされる<sup>68)</sup>。大人を満足させるために作られた表現物を、青少年に無制限に与えることにはやはり問題がある。業界団体が、「12歳以上」、「15歳以上」、「18歳以上」、「全年齢」と4段階に分けたレーティングを行っていることは（ただし、対象は家庭用ゲーム機ソフトであり、パソコンゲームは含まれていない）、けだし当然であろう。しかしながら、このレーティングが、大



きく分けて「暴力」、「性表現」、「反社会性」、「言論・思想表現」の4項目について、公募した3人の審査員が独自の倫理規定を下に審査して決定されている現状は<sup>69)</sup>、改善されなければならない。業界の自主規制による年齢別のレーティングに際しても、専門家の意見を反映することが必要であり、行政としては、業界の事情に応じた恣意的なレーティングが行われないよう、客観的な審査基準と審査員の専門性の確保を求めていく必要がある。

いずれにしてもゲーム機ソフトがプレイヤーに与える影響については、いまだ実証的な研究の蓄積が充分でないので、これを規制するとすれば、まず保護者の判断権に委ねるのが相当であろう。行政としては、この保護者の判断権を保障するための仕組みを構築すべきである。そのためには、業界団体が自主的に行っている年齢別レーティングを保護者に周知させる必要があり、販売店等にも、販売に際して年齢確認することを徹底させるだけでなく、場合によっては保護者の同意を得ているか否かを確認させる必要があるかもしれない。

## 注

- 1) 2004年1月19日付け東京新聞、同年4月26日付け産経新聞、同年5月31日付け朝日新聞夕刊等。
- 2) 2005年1月13日付け朝日新聞。
- 3) 神奈川、岐阜、岡山などで暴走族や非行集団の結成、勧誘を処罰する条例が制定されている。
- 4) <http://www.pref.mie.jp/SINGI/2005100377.htm>
- 5) 平成17年版青少年白書、167頁。
- 6) 2004年5月13日付け産経新聞。
- 7) 2004年6月7日付け朝日新聞。
- 8) 平成13年版警察白書、39頁以下参照。
- 9) 前田雅英『日本の治安は再生できるか』（ちくま新書、2003年）111頁以下。
- 10) その代表的なものとして、小宮信夫『犯罪は「この場所」で起こる』（光文社新書、2005年）がある。この本では、随所に、「自治体と警察のパートナーシップ」や「住民を警察のパートナーにすることが推奨されている。
- 11) その代表的なものとして、「生活安全条例」研究会編『生活安全条例とは何か』（現代人文社、2005年）24頁以下参照。
- 12) 最高最1989年9月19日判決刑集43巻8号785頁。
- 13) 『チャタレイ婦人の恋人』事件判決と『悪徳の栄え』事件判決とは刑法175条の「わいせつ表現」規制に関するものであり、福岡県青少年条例事件判決は淫行処罰に関するもので、いずれも本件の先例となり得るものではなかった。
- 14) 判例に好意的な数少ない学説として、初宿正典『憲法2基本権〔第2版〕』（成文堂、2001年）259頁。
- 15) 最高裁1999年12月14日判決裁判所時報1258号1頁。
- 16) 内野正幸「コンピューター・ゲームソフト有害図書類指定事件」平成6年度重要判例解説、14頁参

照。

- 17) 内野正幸、同上は、宮崎県条例事件に関して、「青少年（特に一定年齢以下の者）が有害図書類に深くかかわること自体が一種の害悪である」として、害悪の中身を「不良文化に浸らせること」に置いたときは、害悪発生の確かさを最強度のレベルで求めても、これを認定することができるという。しかし、中・高校生が性的刺激を得るために図書類を購入したとしても、それは成長過程で誰にでも見られる自然なことであって、それで不良文化に感染したとは言えまい。学説のなかにも、宮崎県条例事件について、「はたしてこの程度のもので有害指定することが妥当かどうかは、今日の状況からすれば相当に疑問である」と評するものがある（初宿正典、前掲書、259頁）。
- 18) 三重県『三重県青少年健全育成条例の解説』（2002年12月）13頁。
- 19) 奥平康弘『日本人の憲法感覚』（筑摩書房、1985年）142頁。
- 20) 芹澤斉「自販機によるポルノ販売と『有害図書』規制」法学教室 114号 84頁、同「青少年条例の思想」芦部信喜先生還暦記念論文集編集委員会編『憲法訴訟と人権の理論』（有斐閣、1985年）492頁。
- 21) 福島章「性表現と青少年」清水英夫、秋吉健次編『青少年条例—自由と規制の争点』（三省堂、1992年）34頁。
- 22) 加藤久雄「青少年向け『有害』出版物等に対する法的規制の問題点（一）」警察研究 62巻 11号 5頁。
- 23) 芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論（1）〔増補版〕』（有斐閣、2000年）339頁以下。
- 24) 松本和彦「青少年保護条例に基づくフロッピーディスクの有害図書指定」平成 11年度重要判例解説、17頁参照。
- 25) 松井茂記「青少年健全育成基本法案・青少年有害環境自主規制法案と表現の自由」法律時報 76巻 9号 38頁。
- 26) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第三版）』（岩波書店、2002年）144頁。
- 27) 松井茂記「青少年保護育成条例による『ポルノ・コミック』の法的規制について（二）」自治研究 68巻 8号 95頁。
- 28) 松井茂記、前掲（法律時報）論文、38頁参照。
- 29) 芹澤斉、前掲「青少年条例の思想」520頁。
- 30) 橋本基弘「自販機によるポルノ販売と有害図書指定」メディア判例百選、129頁。
- 31) 松井茂記「青少年保護育成条例による『ポルノ・コミック』の法的規制について（三）」自治研究 68巻 9号 47頁。
- 32) 松本和彦、前掲論文、17頁。
- 33) 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（青林書院、1995年）412頁以下。
- 34) この点についての近時の詳細な研究として、杉原周治「ドイツ青少年保護法における有害図書規制」広島法学 29巻 1号 137頁以下。
- 35) BVerfGE 83,130,Beschluß v.27.11.1990.この決定については、芹澤斉「『有害図書』規制と芸術の自由—ヨゼフィーナ・ムツェンバッハ事件—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの最新憲法判例』（信山社、1999年）167頁以下参照。

- 36) Vgl.Löffler/Ricker,Handbuch des Presserechts,4.Aufl.2000,59.Kap.Rdnr.10.
- 37) 連邦審査会についての詳細な紹介として、安部哲夫「ドイツにおける青少年有害図書規制と連邦審査会」獨協法学 55 号 79 頁以下。
- 38) 鈴木秀美「インターネットと人権—ドイツにおける有害表現規制を手がかりに」ジュリスト 1244 号 101 頁以下。
- 39) ただし、テレメディアについては、「青少年メディア保護州際協定 (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag)」によって新設された「青少年メディア保護委員会 (Kommission für Jugendmedienschutz)」の関与がある。詳細は、杉原周治、前掲論文、144 頁以下参照。
- 40) テレメディアについて有害指定を必要としない表現規制の権限は、青少年メディア保護州際協定 4 条により、州に留保されている。
- 41) M.Liesching/J.Knupfer,Erläuterungen zum Jugendschutzgesetz,Das Deutsche Bundesrecht,VG70,2003,S.54.
- 42) 松井茂記『インターネットの憲法学』(岩波書店、2002 年) 181 頁。
- 43) 安部哲夫、前掲論文、89 頁以下参照。
- 44) 同上、92 頁以下参照。
- 45) 安部哲夫、前掲論文、83 頁の他、鈴木秀美「メディアの影響と青少年保護—ドイツのメディア規制を手がかりに」AURA144 号 21 頁を参照。
- 46) 松本和彦、前掲論文、17 頁、安部哲夫、前掲論文、91 頁以下等。
- 47) 2003 年 9 月 18 日判決高刑集 56 卷 3 号 1 頁。
- 48) 児童買春・児童ポルノ処罰法の 2004 年改正については、島戸純「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律」ジュリスト 1274 号 61 頁以下、永井善之「サイバー・ポルノ規制と刑法および児童ポルノ法の改正」刑法雑誌 45 卷 1 号 130 頁以下参照。
- 49) 2005 年 12 月 31 日付け朝日新聞。
- 50) 木村光江「児童買春等処罰法」ジュリスト 1166 号 64 頁、園田寿「児童買春・児童ポルノ処罰法の成立」宮澤浩一先生古稀祝賀論文集・第三卷(成文堂、2000 年) 320 頁以下。
- 51) 「児童ポルノ」規制と子どもの保護の関係については、紙谷雅子「チャイルド・ポルノグラフィと表現の自由」法律時報 70 卷 11 号 37 頁以下参照。
- 52) 風営適正化法の 98 年改正と青少年保護との関係については、山口いつ子「風営法改正と青少年保護」法律時報 70 卷 11 号 41 頁以下を参照。
- 53) <http://www.npa.go.jp/cyber/deai/data/index.html>
- 54) 前掲注 4) に同じ。以下、答申については同じ。
- 55) 携帯電話会社も、顧客獲得のための手段として、接続制限サービスの存在を広告している。例えば、2006 年 3 月 11 日付け朝日新聞には、NTTDoCoMo の全面広告が掲載されており、そこには有害サイトから子どもを守るため、予め決められたサイト以外の一般サイトへのアクセスを制限できるサービスや子ども向けコンテンツだけを表示するサービスの存在を広告している。
- 56) 近時のフィルタリングソフトには、大人が遮断するレベルを選べる機能が付いたものや、子どもが

自室のパソコンでどんなサイトを見ているのか、親が別室のパソコンから履歴をチェックできる機能の付いたものがある（2006年3月5日付け朝日新聞）。

- 57) 松井茂記、前掲書、175頁以下参照。
- 58) 前掲、『三重県青少年健全育成条例の解説』、37頁。
- 59) 岡山簡裁 2004年6月3日判決。
- 60) 東京高判 2000年2月16日判例タイムズ 1035号 278頁。
- 61) 倉田原志「年齢確認装置付き自動販売機への有害図書収納行為と表現の自由」法学セミナー 553号 106頁。
- 62) 前掲、『三重県青少年健全育成条例の解説』、38頁
- 63) 萩原滋「青少年条例と限定解釈の可否」平成12年度重要判例解説、142頁。
- 64) 風俗問題研究会『最新 風営適正化法ハンドブック』（立花書房、1999年）175頁。
- 65) 条例3条4号の定義によると、「図書類」とは「書籍、雑誌、図画その他の出版物、写真、映写用の映画フィルム及びスライドフィルム、録音盤、ビデオテープ、録音テープ、コンパクトディスク、ビデオディスク、フロッピーディスクその他の映像又は音声記録された磁気テープ、磁気ディスク、光ディスク、光磁気ディスク及び半導体メモリー並びにこれらに類するものをいう」。
- 66) 2005年8月18日付け産経新聞。
- 67) 2005年8月3日付け朝日新聞。
- 68) 前掲、2005年8月18日付け産経新聞。
- 69) 同上。



註

- (一) 拙稿「伊勢暴動から東海大一揆へ」(三重短期大学地域問題総合調査研究室『地研通信』七九号、二〇〇五年三月)
- (二) 拙稿「新聞資料に見る東海大一揆」(『地研年報』第一〇号、二〇〇五年三月)
- (三) 拙稿「視覚資料から見た東海大一揆」(『三重法経』第二六号、二〇〇五年九月)
- (四) 前掲「新聞資料に見る東海大一揆」史料番号(二二一)
- (五) 同前史料番号(八二)
- (六) 同前史料番号(三九)
- (七) 安濃郡片田長谷場村永谷助之丞の「過去記」(『日本近代思想大系21 民衆運動』岩波書店、一九八九年。一一九―一二二頁)。同資料の出版は、大林日出雄他『伊勢片田村史』(伊勢片田村史編纂協議会、一九五九年)四〇―四三頁である。
- (八) 茂木陽一・福浦弘幸・篠原一博「安濃郡長谷場村「御触控並記録」について」(『地研年報』第三号、二〇〇三年)一三六頁。
- (九) 前掲『伊勢片田村史』三八九頁。
- (一〇) 同前書五八五―五六頁。同書には、「過去記」からの引用が寛文三年から明治一〇年迄の期間について二二箇所ある。その他に、過去記の記載をデータに作成された図表が二点掲載されている。
- (一一) 前掲「安濃郡長谷場村『御触控並記録』について」(「御触控(一)」と略す)、茂木・福浦・篠原「安濃郡長谷場村『御触控並記録』(一)」(『三重法経』第二二二号、二〇〇三年。「御触控(一)」と略す)、同「安濃郡長谷場村『御触控並記録』(三)」(『三重法経』第二二四号、二〇〇四年。「御触控(三)」と略す)、同「安濃郡長谷場村『御触控並記録』(四)」(『三重法経』第二二七号、二〇〇六年。「御触控(四)」と略す)。
- (一二) 前掲「御触控(一)」一三六頁。
- (一三) 例えば、「旧殿様東京へ御引移り御発駕」という記事が掲載されている(『津市史』第一巻、津市、一九五九年。四四九頁)。これは、明治五年二月廿一日の記事であり、現在残されている「御触控並記録」には記載されていないので、恐らく失われた七冊目に記されていたものだと思う。

(一六)

- (一四) 前掲『伊勢片田村史』二二八頁。
- (一五) 同前二〇八頁。
- (一六) 「家系修徳録」(永谷家文書)
- (一七) 表①の「御触控(一)」、「御触控(二)」、「御触控(三)」、「御触控(四)」については、註(一一)を参照のこと。一七八から二三三は未刊であるが、一九五、二三〇、二三二については、『三重県史資料編近世四下』(三重県、一九九九年)に掲載されている。
- (一八) この仕法は、在方に対して適用されたもので、津町に関しては口数が二万口であり、花鬘は現米を支払うなどの若干の違いを含んで元治講仕法が施行されている(『津市史』第二巻、津市役所、一九六〇年。六一―七頁)。
- (一九) 津藩の幕末維新期の御用金については、拙稿「明治四年伊賀国騒動について」(『地研年報』第四号、一九九九年)三四―七頁参照。
- (二〇) 太政官札発行の意図とその経過については、『明治財政史 三版』第二二卷(吉川弘文館、一九七二年、八―四三頁)の他、沢田章『明治財政の基礎的研究』(宝文館、一九三四年。柏書房、一九六六年復刻)第二章、藤村通『明治財政確立過程の研究』(中央大学出版部、一九六八年)が詳しい。また、金札発行の企図については内田正弘『近代明治国家の本質と初期財政の解明』(多賀出版、一九九二年)が三岡八郎に即して詳細な分析を行っている。それらの研究に共通しているのは、当初流通信用を得ずに相場が立った金札が流通力を獲得していく画期を、政府による悪貨鑄造と諸藩の鑄造二分金製造の横行による正金銀の信用低下と、各藩に石高の二五%の割合での藩札付与Ⅱ正金供出による地方への金札の普及とに求めることである。この点を特に強調している研究に山本有造『両から円へ―幕末・明治前期貨幣問題研究―』(ミネルヴァ書房、一九九四年)がある。しかし、助之丞の記録を見れば金札の流通力を高めたといわれる正金への強制交換政策が民衆に対する苛酷な収奪のものであり、明治国家の正当性を失わせる画期となっている。その点を位置付ける研究が、すなわち金札政策についての民衆の視座からの評価が必要なのではないだろうか。
- (二一) 拙稿「明治初年における藩札発行高の全国数値について」(『三重法経』二二二号、二〇〇三年)
- (二二) 山田羽書が七年ごとに交換されることについては『宇治山田市史』上巻(宇治山田市役所、一九二九年。三宅書店、一九七二年復刻)を参照。

こうした収奪強化に対して農民が一揆による抵抗を行えば、問答無用式の暴力的鎮圧により多数の農民を虐殺している。旧幕期において封建諸侯が、このような苛酷な弾圧を行えば幕府による譴責に逢わざるを得なかったが、いまや中央集権化した明治国家に対してはその暴虐を咎める権威はなく、王政維新の虚妄を振りまきつつその傲岸な恣意的支配を続けている。それ故に東海大一揆に立ち上がった農民の側にこそ正当性があるのだ、とする。

このような明治国家批判の視座を構築する直接の要素は徴兵制や地租改正とそれに対する一揆農民の蜂起にあるのだが、もう一つの要素として明治初年の通貨状況と、金札一件に代表される維新政権の通貨政策の恣意性・虚妄性を把握できたことにあつたといえるだろう。当初、殖産興業のためとして撒布された太政官札が、結局維新政権の財用不足の補填に充てられ、その流通を強制するために行われる場当たりの諸政策は最終的には地方からの正金銀の供出強制に結果する。そのような政権に対して助之丞は、「下民をへてん」にかけ、「下民を追落す」ものと厳しく指弾している。

人民の血税として徴兵制を施行し、租税平均をスローガンに地租改正を強行しながら、政府の行政能力の欠如を、「匹夫」に過ぎない天皇による王政維新イデオロギーによって覆い隠して民衆からの収奪を強行しようとする明治国家はまさに「へてん」の政府、「下民を追落す」政府なのである。

ところで、このような思想の高みにまで至った助之丞の事蹟を記すものは今日殆ど残されていない。明治一〇年以後の彼の明治国家認識がいかなる変容を遂げたのかも不明である。助之丞は明治国家批判の視座を獲得することは出来ても、それに代わる国家構想を描くことは出来てい

ない。老農としての生産者的立場にある彼に国家構想を語らせることは困難だと思われるが、他方で、自由民権思想や国会開設請願運動への架橋も含めて、助之丞の思想の一層の展開を明らかにすることは今後の課題とせざるを得ない。

札は藩札が通用禁止になつても太政官札が存在することにより「小民之自由遣立ニ差支候処其便を得たり」と評価していることである。つまり、助之丞は金札にせよ藩札にせよそれが、正貨の引換準備があるかないかという点で評価するのではなく、商取引における流通手段として抵抗なく受け入れており、山田羽書のように七年ごとの摺立・交換が規定されている様な紙幣の方がその煩雑さ故に問題があると評価されているのである。

このような助之丞の紙幣に対するスタンスは史料二三二「民部省紙幣発行但贖札多く百姓共迷惑いたし候事」においても変わらない。ここでは明治二年九月に発行されることになった民部省札の評価がされている。民部省札は太政官札と同じく不換紙幣の金札であるが、額面が弐分から壹朱で大札中心の太政官札の補助貨幣という性格を持っていた。助之丞はこの小額紙幣について次のように評する

△右金札小札ニ而便利ニハ候へ共、贖札多く取引ニ甚差支、下方ニ而ハ国札之羽書を好ミ候へ共、通用相拒がたく迷惑いたし居候処、後明治八年引換ニ相成、尤其節下方多分ニ損失有之候事

ここでは、民部省札を肯定的にとらえているわけではなく国札は藩札の方がすぐれていると評し、民部省札の通用が拒めないのが新紙幣への交換の際に下方が損失を被ったとするのであるが、それは、贖札が多かったということに起因するのであって、「右金札小札ニ而便利」とあることや、前述の金札一件についての評の中に「壹両以上之金札請取候而ハ、小遣ひニ致方無之甚迷惑ニ付」とあることを併せ考えれば、地方の少額取引における小額貨幣はそれが金銀であろうと錢であろうと紙幣で

あろうと有用であると考えているのであり、贖造がなかったり、度重なる規定変更による混乱などのない状態を求めているといえるだろう。このように、助之丞は紙幣流通それ自体はむしろ肯定的にとらえているのであり、金札一件における政府批判は金札発行それ自体ではなく、金札政策の根底にある政府の恣意的で傲岸な姿勢そのものに向けられていた。

## おわりに

以上見てきたところをまとめてみよう。

永谷助之丞は少年期に漢文の薰陶を受けた以外は、体系的な漢学や洋学の知識を身につけたわけではなく、幕末維新时期を庄屋として村吏の業務に精励し続けた実直な田野の一老農に過ぎなかった。その彼が、東海大一揆に立ち上がった農民たちが鎮台兵や武装士族の暴力による苛酷な弾圧を受けつつも減租を獲得した姿を眼前にした五〇歳の秋になって、激烈な明治国家批判・天皇批判の筆を執ることになった。

「過去記」に記された明治国家批判の論理は次のようなものであった。旧幕期においては、農民は貢租を領主に納めるが、領主はそこから士卒に給禄することで軍役を課し、農民が軍務を勤めることはなかった。また、村役人給も饑歳の救恤も領主から支給された。ところが、封建を一新して王政維新となったはずの明治国家においては、地租改正によっても貢租を減ずることはなく、区務所経費や区戸長給の支出、邏卒・巡査の経費などが管内費や区費、すなわち民費として賦課されるため却て増租となっている。にもかかわらず徴兵制の施行によって封建国家においては負担することのなかった軍務が課されている。



金札についての記事であり、助之丞もそのことについて自分の考えを示してはいない。一六四は前述の金札発行についての一件記録である。そこで、ここでは一九五と二二二の二点を採り上げる。

史料一九五「御当家従来之銀札并新規錢札其外当国所々羽書始終之一件」は、明治初年において度会府を含む伊勢国諸藩によつて発行されていた藩札についての浩瀚な記録である。この史料で羽書といっているのは山田羽書を始祖とする銀札のことで、明治初年においては山田羽書が名称を変えた度会府札と諸藩の藩札のことを指している。新規錢札とは従来之藩札が匁表示の銀札であつたのを銀目廃止令により錢の貨幣単位を持つ錢札に切り替えられたものを指している。

この記事は、最初に安永四年（一七七五）以降明治三年九月に至る津藩札の来歴について述べた後、松坂札・和歌山錢札、山田羽書、神戸札、龜山札、忍札、鳥羽札、菰野札、という順序で、それぞれの銀札・錢札の来歴と明治二年以降明治六年の通用停止に至るそれら藩札の取扱についてまとめられている。これらのうち、山田羽書は藩札ではなく山田三方会合が発行主体の私札であり、神戸札は銀札ではなく米札である。龜山札については「但是迄龜山ニ羽書有之儀承り及不申事」とあるが、明治五年の「旧藩旗本製造楮幣表」では七一、四六八円分の銀札発行が確認できる。<sup>三三〇</sup>菰野藩札も米札であつたようであるが、この史料では触れられていない。

この記録のすぐれている点は、明治二年の時点での伊勢・志摩国内で発行・流通していたすべての藩札を網羅しているのみならず、それらの諸藩札の来歴と津藩領の一老農の立場から見た藩札流通の時期的展開過程のコメントが行われていることである。たとえば松坂札については

「当辺取引ハ文政之末より木綿屋共右札を持来り木綿を買入候ニ付、当

辺其頃より専ら通用取引いたし申候事」と述べられ、木綿仲買や買次問屋が木綿布を織り立てた農家からの買付の際の支払手段として、紀州藩領ではない津藩領内においても流通していることが示されている。山田羽書についても「いつの頃より相始り候義ニ哉、当辺ニ而ハ文政度之末天保之初之頃より稀ニ通用もいたし候へ共、右ハ山田さんぼう会所之札ニ而七年目〳〵ニ相改り候故甚きらひ申候事」と述べられ、慶長以来の歴史を持つ山田羽書であつても津近辺では文政以降に流通し始めたこと、松坂札などに比べると七年目毎に摺立・交換が行われることが流通上の阻害要因であつたことがわかる。<sup>三三一</sup>

各藩藩札の明治二年時点での状況を示したことに続いて、明治四年七月一四日の藩札引換令から明治七年四月の藩札の新紙幣への交換の布達に至るいわゆる藩札処分過程が述べられる。この末尾において助之丞は次のように述べている。

右銀札之儀、当辺ニ而ハ文政之末迄津札少々ツ、有之候へ共、大体ハ正金銀ニ而取引、天保之初より次第ニ相増、同中頃ニ至り金銀と紙幣半分之流通、明治ニ至り太政官札出来之上ハ金貨ハ彼何金之式分判而已、殊更当年より紙幣而已ニ而金銀之姿をミズ、去ながら金札発行之際ニ至りてハ、右国札なくバ小民之自由遣立ニ差支候処其便を得たり

ここでは、伊勢・志摩諸藩によつて発行・流通する銀札が文政末年までは支払い手段としての比重が低く、天保年中から急激に札遣いの比重が高まってきたことが述べられている。そして、注目すべきは太政官札の発行以後、廣造二分金以外の金銀貨の流通が見られない状況下で、国

△去ル文久四子年七月、毛利之奴原京都乱暴之企、比より贖金多分拵、其後薩摩州土州等之奴原モ同様之所致、引続国内所々ニ而贖金一時之融通、終ニ百姓之損失ニ仕負、当在方多分之損失いたし候事、然ルニ左之如キ不屈成布達行政官より出ス

これに続けて、明治元年九月に行政官より出された贖金取締に関する布告を記しているが、助之丞はこの布達を「不屈成布達」と断じているのである。記事は、その後に行行政官による贖造二分金所持者の調査指示や、銀代即ち銀台に金鍍金を施した贖造二分金の金札への交換などの措置を明治五年の大蔵省布達まで追って記録し、最後に次のように締めくくっている

△右贖金ハ長州を始西国大名不残いたし候噂有之、尤銀台之分ハ朝廷之贖金之旨、明治十年各承り、けしからぬ不埒成政府なり、明治十年冬徳川式分金引替之節兩替より承ル

但当月白杵盡六、代官御免ハ当家ニモ右等之考有之候哉、白杵ハ金工ニ工者之由

この贖造二分金については、文久四年の禁門の変以降、毛利・薩摩・土佐など倒幕派の西国大名が製造しばらまいたと認識しており、それらが流通した結果、伊勢国内の農民の多大の損失を招いたと考えるのである。薩長らが製造した贖金によって被害を受けたものに対して、薩長が中心となって成立した明治政府の行政官が贖造二分金の取締を云々するのは、いつてみれば盗つ人猛々しい行いなのであり、それゆえ「不屈成達」といつているのである。また、後段においては、金札と引替が認め

られた銀台の贖造二分金は、朝廷ニ明治国家自身の手による製造なのだといふ両替商より聞いた風聞を記して「けしからぬ不埒成政府なり」と断じている。

このように、贖造二分金問題をめぐっても助之丞の明治国家に対する不信任は増幅されていったのであり、そこでは、薩長ニ明治国家ニ贖金製造ニ「不屈」・「不埒」といふ図式が成立している。それ故、津藩も金工を雇い入れて贖金製造を行つていたといふ疑惑を記しながらも、薩長に対する不信の強さ故に相対的に津藩の「不埒」は軽減されていくことになるのである。

##### (五) 国札ニ藩札流通

ここで注意しなければならないのは、助之丞は金札の発行・流通それ自体に反対しているのではないことである。適切に運用すれば、金札にせよ国札にせよ円滑に流通するという可能性はあるし、伊勢国内では現にそのような状況が出現していた。明治政府の一連の政策が場当たりので、しかも民衆にとつての正当性根拠を欠いた「べてん」であることが問題であると助之丞は認識しているのである。したがって、一連の金札関連の布告の中で、最も問題にしているのは、増歩通用を厳科に処するとした明治二年五月の「罪案」と、その直後に出された諸藩への金札ニ正金引替命令との間の矛盾に他ならない。

このことを確認するために、助之丞の金札や国札ニ藩札に対する認識を検討してみよう。

助之丞が藩札や金札について触れた記事としては史料番号一二六、一六四、一九五、二二二の四点を確認できる。このうち、一二六は幕府が最終段階で発行を企図しながら、幕府倒壊により実行には至らなかった

いう途方もない命令が伝えられる。津藩は八万両の正金納入が命じられており、これに対して藩主の手許金分を除いた残りが領内に高割され伊勢国内分三万二千両、これを町在それぞれ半額づつ負担とされ、長谷場村の負担額は一六両となった。これについて助之丞は次のように記す。

右当村江正金札引替調達拾六両請、戸別身上柄見立割賦いたし候へ共正金所持之者ハ宜候得共金札銀札ならでは無之者ハ金壹兩ニ付引換分合金壹分と銀拾式匁ツ、出し引換調達候事

尤罪案も出居候厳禁之中より右之打金等為差出調達申付候様之政務ニ相替り、甚以口惜次第と申候事

但大政官ニハ金無之故金札を拵、国之融通と唱、半分ハ諸侯江貸候へ共半分ハ大政官ニ遣ひ、此段下方をべてんに懸て正金を引揚候仕方ニ相違無之との吹嘘

長谷場村に割り当てられた一六両を各家の貧富に応じて割り付ける際に、正金銀を持つている者はそれを差し出せば済むが、太政官札や藩札しか持っていない者は、正金一両に対し、一分と銀一二匁、即ち四五%の打歩を付けて金札と交換しなければならなかった。打歩を付けて金札の取引を行うことに対する処罰の罪案が布達されているも、打歩を付けなければ正金抛出の布達に応じられない状況に追い込まれていることを助之丞は「甚以口惜次第」と表現している。

また、太政官は金札を造出して、融通のためといって諸侯に貸し付けおきながら、その実、製造高の半分は太政官の財政補填に使っている。さらに、今回貸し付けた金札に換えて正金を差し出させようとするのはまさに「下方をべてんに懸て正金を引揚候仕方」であるとの風評を記し

ている。

助之丞はこう記した後続に、「当時之如きハ朝廷より諸国江落穴を堀、中に刃を植て下民を追落す如きの取計方なり」と怒りをあらわに書きつづっている。

⑩九月になって津藩は金札と銀札の交換を大門において行う旨の触達を出し、これに対しては「郷中大ニ都合筋ニ相成、金札之不弁利をまぬがれ申候事」と評価している。

⑪明治五年四月の打歩違反に対する新律綱領適用の太政官布達を記した後最後に、「右之紙幣贋札多分有之、皇国下民之災損失不尠」と記している。

こうした構成を見れば、助之丞は新政府による金札発行とその後の流通強制、更に正金収奪を一連の流れの中でとらえていることは明らかである。そしてこのような組み立てで見ると、新政府の行ったことはまさに「下方をべてん」<sup>10</sup> につけ、刃をたてた落とし穴に「下民を追落とす」取計方に他ならない。このような政府の支配に正当性があるとは到底言えないことは理の当然ということになるだろう。そのことの反作用として津藩が行うことは相対的に「下民」のための処置という事にならざるを得ない。

#### (四) 贋造二分金

また明治政府に対する不信、津藩への相対的信頼感を作り出したもう一つの要素として贋金問題があることを見ておこう。史料一七〇「贋金銀悪金等之儀御布告」と題された記録は、冒頭において次のように記している。

に対して行っていない。

この元治講に長谷場村は前後二九口の加入をさせられているが、七口が返下になり、二二口に七会の懸金分八四両余が調達金として残った。明治三年・四年に九両弱が返済され、七五両余が残った状態で廃藩置県を迎えた。このことについて助之丞は

御一新二付 殿様版籍返上廃藩ニ相成候二付、右元治講天朝より公債ニ御取扱、

同六四年公債之方法御渡金并公債証売払、代り金拾九兩銀四匁三分五厘割賦ニ  
済切金五拾六兩壹分と銀七匁五分七厘ハ一新之為ニ村方損失と成(史料四四)

と述べており、廃藩置県で藩債処理が行われ公債を得るが、その公債を一九両余で売却し、結局五六両余の村方の損失となったと総括している。ここでは、明治政府の藩債処分政策による被害が強調されているが、事態の推移を見れば、損失の責任を問われるべきは、新政府というより御用金ではないといながら食言をくり返した津藩であるはずなのだが、助之丞はそのようには記していないのである。

津藩の御用金<sup>二</sup>貸上金は幕末維新期に累増し、明治二年には返済不能状態に陥っていた。<sup>三</sup>返済期限が来た貸上金や新仕法の調達金の返済をしばしば繰り延べする触達が出されることに對して、助之丞は事実を記すだけでそれが津藩の背信行為であるという形では批判を行っていない、ということに注目しておきたい。

### (3) 太政官金札一件

津藩の御用金政策に対する姿勢とはうってかわって厳しい批判が加えられるのが、新政府の通貨政策である。史料一六四の「金札御製造通用

被仰出候一件」は次のような構成になっている。

①最初に慶応四年(一八六八)閏四月一九日の太政官札発行の會計官達文が記載される。

②続いて津藩庁より金札に内間(相場)が立っている状況下では金札額面での京阪との取引をしないようにという触達が記される。

③次に一〇月一八日付で、一転して津藩奉行所の添触で行政官からの金札増通用厳禁の達が記される。

④それに續けて、金札は大札が中心であるため「当辺在方小遣ひニ売出し候品も壹兩以上之金札請取候而ハ、小遣ひニ致方無之甚迷惑ニ付」と述べ、勢州内の少額の取引に金札を受け取っても使い勝手が悪く、人々は国札(藩札)の方を希望するので、藩札と金札に相場が立ち、そのため「人氣大政官をうらみ申候事」と新政府に対する不満が生じていると論評する。

⑤これに関連して、十一月に津藩が藩札と金札の引替を行い始めたことを記す。

⑥翌明治二年二月に行政官が金札の時価通用を命じたことを受けて、津藩が諸物価の金札表示と金札問屋の取立による金札相場の公示を行った事が記される。

⑦明治二年三月以降の行政官の布達を記した上で、五月九日に行政官から「一時不得止場合より相場を以通用可致御布告有之候処：爾今断然相場之廃止正金同様通用可致旨」と金札政策が再び転じたことが記される。

⑧五月二日には金札に打歩を取った場合の罪案書が奉行所より通達され、金札強制通用政策が一層強化されていく状況が述べられる。

⑨六月一八日、今度は各藩の石高の四分の一の額面の金札を強制的に割当て、それと同額の正金を、七月五日までに會計官出納司へ納入しると

(2) 津藩の調達金政策

津藩の調達金政策に関する記事は史料一〇「御砲台場御造築并御手伝新義倉加入」、史料四四「元治講御取結加入被仰付」、史料一〇二「御用金調達被仰付」、史料一六八「古賃上金御返下御取締中不被下候事」、史料二三〇「減祿御減人及調達金御返下延引之儀御諭」の五点である。

これらのうちでは、新義倉と元治講が従来からの御用金Ⅱ調達金の追加徴収が出来ない状況で行われた新仕法であり、明治国家との関連にまで触れているのは史料四四の元治講に関する記事である。

新義倉とは、安政四年（一八五七）から行われた義倉積立金に対して名付けられたもので、仕法自体は安政の義倉金と同じである。伊勢湾岸の沿海防備のための砲台建設や伊勢神宮守護のための台場や陣屋建設などの費用捻出のために、領民からの願出という形を取って、年四分の利息を補給することを条件に文久三年（一八六三）から慶応元年（一八六五）の三ヶ年間で六回の積金を行わせ、四年目から七年賦で返済するというものであるから、実質的な御用金である。長谷場では村役人を中心に二二口の加入を行い、明治元年暮れまでに六・七五口の割り戻しを受け、残額の五・二五口、一二両一分余については「御一新二而公債二相成」と記しているのみで、特に自らの意見は加えていない。

元治講とは津藩を講元とする一種の頼母子講である。表②に示したような仕法で元治元年（一八六四）十一月にスタートした。

仕法によれば元治元年十一月を初会として毎年四月、十月の二回の講事を行い、一口銀三〇匁の掛金でスタートし領内在方で四万口の加入を見込んでいる。毎回の経費としては茶料・世話料・花圖で銀一〇〇貫匁を見込んでいる。花圖とは一種の宝くじで、講に加入した各口に番号を付け、講の度に圖を引き、五〇両から二両二分まで千本の当たり圖を発

表②津藩元治講仕法

(1両=銀50匁(換))

回数	開催年月	懸銀(匁)	総懸銀(匁)	返下銀(匁)	返下銀(匁)	茶料(匁)	世話料(匁)	花圖(匁)	合銀(匁)	差引(匁)
1	元治1	30	1200	0	0	20	20	60	100	1100
2	元治2/4	30	1200	1000	60	20	20	60	160	1040
3	慶応1/4	30	1200	1000	90	20	20	60	190	1010
4	慶応1/10	30	1200	1000	120	20	20	60	220	980
5	慶応2/4	30	1200	1000	150	20	20	60	250	950
6	慶応2/10	30	1200	1000	180	20	20	60	280	920
7	慶応3/4	30	1200	1000	210	20	20	60	310	890
8	慶応3/10	26	1040	4700	1105	20	20	60	1205	-165
9	慶応4/4	22	880	4700	1213	20	20	60	1313	-433
10	明治1/10	18	720	4700	1237	20	20	60	1397	-677
11	明治2/4	13	520	4700	1358	20	20	60	1458	-938
12	明治2/10	8	320	4700	1396	20	20	60	1496	-1176
13	明治3/4	3	120	4700	1410	20	20	60	1510	-1390
14	明治4/4	0	0	5800	1740	20	20	60	1840	-1840
合計		300	12000	40000	10329	280	280	840	11729	271

この時点でようやく上下融通の実質を持つことになる。

元治講取組のための藩の口達では「尤右講方之儀ハ全上下御融通之為ニ候ヘハ、終年迄御仕法御異変之儀決而無之旨」と述べて、これが御用金ではないことと、仕法の途中変更はないことを保障していた。

ところが、第八会は一方向的に休会にされ、第九会は開催されたが、第一〇会以降は中止とされてしまい、割り戻されていない分については藩の債務となった。ここからすると、藩庫に懸金が入ってくる間は講を開催し、藩庫から逆に金を支出する段になると講を中止してそれまでの積み金を調達金に転換するというのであるから、当初の藩の口達とは逆に、これは御用金調達の粉飾であることはあきらかで、まさに領民を「ペテン」にかけたものに他ならないのだが、助之丞はそのような批判を津藩

表するもので、講金を圖で落とすのとは別に景品として行われたので、講事全体からいえば控除される経費になる。元治二年四月の二会以降、圖により講金の割当が行われるが、七回までは講懸金額の方が、返下金と経費の合計を上回り、その差額は藩の手に積み立てられる。八回以降は藩に積み立てられた懸金から割り戻されることになり、

表①「御触控並記録」記載の御用金・通貨・藩札関係記事一覧

史料番号	見出し	内容	始年月日	終年月日	出典
10	御砲台場御造築并御手伝新義倉加入	在方への新義倉仕法と長谷場村の負担	文久3.3.30	元治1.7.4	御触控(一)
44	元治講御取結加入被仰付	元治講の顛末	元治1.9.21	明治6.0.0	御触控(二)
46	金銀貨之唱旧古二同量目現象ゆへ備之声天然を登りつり合八至当二候得ども唯物価高直と呼人氣二抱り値下毎々御達	諸物価高騰は貨幣価値の下落の結果であり、値下げを強制するのはおかしいという主張	慶応1.7.	慶応2.5.27	御触控(二)
48	諸色高直二付切符金相増候事	本文欠			御触控(二)
52	諸色高直二付諸職人直上	物価高騰に対応して職人手間賃の引上の御触	元治2.2.15	慶応1.11.13	御触控(二)
60	長州御征伐被仰出公方様御上坂寺社方江献金之義御達并御名代を以御伺被遊候件	幕府触による寺社方への献金命令の伝達	慶応1.u5.22	慶応1.10.8	御触控(二)
61	真鍮耳白銅錢歩増之儀御触	幕府触による銅錢以上の歩増通用を受けて、銭買いに注意するよう達し	慶応1.u5	慶応1.11.4	御触控(二)
80	天保度吹立二朱金通用御停止并引替歩増被下御達	天保二朱金通用停止につき引替残りのプレミアを増額する幕令	慶応2.5.22	慶応3.6.	御触控(三)
102	御用金調達被仰付	津藩の御用金徴集とその後の藩債処分	慶応2.10.27	明治6.5.11	御触控(三)
103	金子不融通二付質物及利上之儀御達	在方質取の利率を制限する藩の触達	慶応2.11.18	明治1.暮	御触控(三)
106	諸色格外高直二付諸職人直上	物価高騰に対応して職人手間賃の引上の御触	慶応2.12.19		御触控(三)
126	御関所通し方之儀并御開港商社取立外国交易取組方之儀且金札通用諸国産物運送取締之儀従公儀被仰出御書付	兵庫開港商社融通資金のため金札発行の幕府触	慶応3.8.		御触控(三)
139	諸職入作料之儀二付御書付	作事奉行から職人手間賃の改定	慶応4.1.20	明治1.10.2	御触控(四)
142	諸色直下之儀御達	諸物価下落に対応して郷方の売り出し値段引き下げの達	慶応4.2.18		御触控(四)
143	准后御方立后大宮御所御造営御手伝割上納御触	大宮御所新築二付国役金賦課の新政府からの達	慶応4.1.22		御触控(四)
144	義倉御積立金終年御返下之儀延月并立用調達金被仰出候一件	安政4年以來の義倉積金返却の延期と新規調達金への振り替え命令	慶応4.2.26	明治2.12.	御触控(四)
150	古金銀歩増通用之儀御達	旧金銀貨の歩増通用の規定	慶応4.2.	明治7.9.5	御触控(四)
151	銅錢鉄錢之儀二付毎々御触	錢の歩増し通用の規定厳守と新貨幣との交換通用	慶応4.3.	明治5.9.	御触控(四)
162	丁銀豆板銀通用御停止	銀目廃止令	慶応4.5.		御触控(四)
164	金札御製造通用被仰出候一件	金札製造流通一件	慶応4.u4	明治5.4.18	御触控(四)
168	古貨上金御返下御取締中不被下候事	貨上金返済延期の達し	慶応4.7.27		御触控(四)
170	贖金銀惠金等之儀御布告	贖金取締の新政府の達し	明治1.9.	明治10.w	御触控(四)
178	凶作二付金銀貸借之分一ヶ年限元居	凶作二付借入金返済一年延期の達し	明治1.11.		御触控(四)
179	金銀貸借利足之儀伺取定	利息年2割とする達し	明治1.12.3		
192	外国人と金貨借貸并出遣之節其外通商司御取建	外国との金銀貸借は通商司の許可制という布告	明治2.2.		
195	御当家従来之銀札并新規錢札其外当国所々羽書始終之一件	伊勢志摩国内の諸藩の藩札事情	明治2.3.1	明治7.4.5	県史4下464
226	当年凶作二付請免村々御見立免及郷中御救其外無利足拝借等種々御憐憫御世話被下候一件	藩からの諸拝借金の返済を当年限り猶予の触	明治2.10.27		
230	減祿御減入及調達金御返下延引之儀御論				県史4下466
232	民部省紙幣発行但贖札多く百姓共迷惑いたし候事	民部省札小札の発行二付布告	明治2.9.		県史4下465
233	新銅錢御鑄造通用被仰出	北海道開拓のための当百錢鑄造の布告	明治2.10.		

\*「始年月日」「終年月日」とあるのは、記事中の最初の記事と最後の記事の年月日を示している。

\*\*出典欄の空白の記事は「御触控並記録六」にあるもので、来年度中に翻刻の予定である。

「過去記」は現在では失われており、実際の形式は不明なのだが、『片田村史』に引用されているものから示すと、表紙は「自慶長至明治 過去記 地」というものであり、内容はおおむね次のような記載形式だったと思われる。<sup>(二四)</sup>

元治二  
慶応元 乙丑年

是年自五月末、雨多雖大暑頃涼、六月十五日大雨洪水至月末頗暑然不及平年  
秋禾穀不登因<sup>テ</sup>貢減平額之<sup>三</sup>箇耆米価騰貴至明治夏金拾兩<sup>ニ</sup>換米三俵半<sup>至</sup>飢  
者多我侯給粥于飢者<sup>一</sup>

このように、最初に年次が示され、以下その年特に目立った記事を漢文体で記している。『片田村史』には、この過去記からデータを取った長谷場村の各年死亡者数のグラフが元和九年から明治一〇年まで記載されている。<sup>(二五)</sup>したがって、過去記の記述は恐らく慶長年間から明治一〇年まで毎年記されているのだが、「御触控並記録」の様に網羅的でなく、その年に起こった大きな出来事についての感懐が記された年代記と見てもよいのではないだろうか。

また、「家系修徳録」も漢文体で書かれているのであるが、こちらは年次順ではなく、永谷家の歴代当主毎に記される家系記録である。

第二に、三つの記録はそれぞれ別種のもののだが、作成されたのはほぼ同時期の明治十年頃だと思われる。「家系修徳録」に次の記述がある。「自同年（明治九年）秋至十年丁丑秋編製ス村内慶長以来之過去記同各家系旧地図長谷場地・田中地式枚及我此修徳録遺之干後世」<sup>(二六)</sup>

ここからすると「過去記」と「家系修徳録」はほぼ同時に編集されたものとみてよい。また、「御触控並記録」も第六冊の記述の中には明治七年の事件の記載までが含まれているから、作成されたのは明治八年以降だと思われる。また、第五冊、第六冊とも同じ筆で、後年の出来事も記入されているから、逐年作成されたものではなく、嘉永から明治五年までの分を一括して作成したのだろう。とするならば、「過去記」と相補って、明治十年時点の助之丞の明治国家に対する認識を示す史料として扱うことが出来るだろう。

## 二 「御触控並記録」に見る助之丞の明治国家認識

### (1) 「御触控」中の通貨関連記事

ここでは、「御触控並記録」（以下「御触控」と略す）に記載されている記事のうち、特に金札発行や藩札処分に関する記事から助之丞の明治国家認識に関わる部分を検討していく。「御触控」の五と六の中の記事は、全部で二六件あるが、そのうち、通貨・物価・御用金等に関する記事は三〇件を確認できる。表①はその一覧表である。<sup>(二七)</sup>一八六三年が一件、六四年が一件、六五年が五件、六六年が四件、六七年が一件、六八年が二件、六九年が六件と、明治期に入ってからが過半を占める。また、「御触控」の記載様式は最初に御触が来て、次に長谷場村を含む在方の動向、さらに続けて、関連する後日談が記載される。助之丞自身の考え方は余り示されないが、記される場合には、最後に人々の考えや風評という形で記されている。この助之丞の感懐が記されている記事についてみると、四四、一〇二、前掲の一四四、一六四、一九五、二二二の六件がある。以下助之丞の感懐について順番に検討していこう。

達金之儀御主意被申達、夫々心得違無之様被申論候旨被申聞候事

△当村之儀義倉金元式拾三口年々割戻し、残り九口分当暮迄積立候金七拾六兩  
式分銀九匁九分式厘之処、調達金七拾六兩八歩利五年賦ニ調達、外ニ差上切  
九兩、合八拾五兩御請申上候事

△閏四月十二日御触、調達金差上金之儀御聞届、格別出精之旨被仰下候段御触  
△七月十九日御書付を以御達、去ル午年以来義倉積金之元利、当暮御仕法之通

御割下ニ相成候間、兼而當春被仰出候通上ケ下ケ立用調達可致、猶又来巳年  
よりも是迄之通御仕法ニ而積立候様被仰出候、弥窮民御救筋連綿いたし、上  
下御都合ニ相成候様との御主意ニ候条出精積立可申、此段町郷中末々迄可申  
達旨御書付八月廿七日大庄屋所より出ル

△差上切之分九兩之内六兩四月廿四日納、三兩九月廿二日納

△義倉立用調達并差上切之者江翌巳年十一月十三日御褒美、当村分金式兩三分  
銀九匁、并取扱之庄屋ニ金百五拾疋、年寄江錢老貫文被下候事

△右調達金翌巳年十二月御利足迄御下、御一新ニ而明治六四年

公債ニ相成候事<sup>(巨)</sup>臣細廿四番袋入状記

△翌巳年十月廿四日調達之金子取扱候者江御褒美被下候事

見るとおり、最初に「義倉御積立金終年御返下之儀延月并立用調達金被仰出候一件」という表題が示され、その次に行頭を下げて、慶応四年二月に町在に対して出された津藩の触達が示される。ここでは、安政四年から積み立てられ藩庁に拠出された一種の御用金である義倉金が本来ならば藩庁からの元利返済が完了するはずの慶応四年になって、東征軍経費などの都合があることをもって返済を一年延期することと、さらに返済完了時点においても更にそれを藩庁に御用金として拠出すべきこと

(六)

の予告を示している。

御触文に続いて△で示される文章は、その触達しが出された時の状況、長谷場村において義倉金の残額七六兩余が調達金に振り替えられ、その他に九兩を献金することが述べられる。更に、それに続けて、閏四月、七月、翌年十一月、一二月の関連事項が記され、この調達金が最終的には明治六年に藩債処分によって公債化されたことまでが記されている。

このように「御触控並記録」は津藩より出された御触の内の主要なものを配列して、それに関連して出された藩庁触や幕令を併せて記載し、その御触に対する大庄屋所や長谷場村での対応についても述べ、場合によつては自らの論評を加えるという形式を持つものである。

現在残されているのは、文久三年から慶応三年までの分を記した「御触控並記録五」という表題を持つ堅冊と、表紙が取れているが慶応四年から明治二年までの分が記された堅冊の二冊である。恐らく後者は「御触控並記録六」という表題が付いていたと考えられる。

『津市史』中に「御触控並記録」からの引用として嘉永年間から明治五年二月の旧藩主の東京移住に関する記事まで、何件かの記事が記載されている。恐らく、梅原三千により津市史が編さんされていた戦前においては、嘉永元年から明治五年まで少なくとも七冊の「御触控並記録」が残されていたのが、現在はそのうちの二冊だけが残存しているという事だと思われる。明治六年以降の簿冊が作成されていた可能性もないではないが、「御触控並記録六」の記事になると、明治六年、七年の記事も随所に書き込まれているし、明治四年十一月に発生した伊賀国騒動の記録が「伊州一揆暴動」と綱文を付されて記載されているなど、記載に混乱が見られることから、「御触控並記録」は全部で七冊で構成されていたと考えられる。



具史編纂室所蔵」と「家系修徳録」一冊（永谷家所蔵）がある。三年前から、筆者と福浦弘幸、篠原一博の三名で構成される三重短期大学古文书研究会の共同研究作業として、永谷助之丞の手になる「御触控並記録」という表題を持つ二冊の年代記録の翻刻を続けてきた。<sup>(二二)</sup>現在、第二冊の前半部分までを翻刻しており、来年度中に全冊の翻刻を完成する予定であるが、その中の記録を読み込んでいくと、助之丞の天皇制国家認識に関わりそうな記述を発見することが出来た。それらは、主として貨幣改鑄や御用金等に関わる記録である。

本稿は、この「御触控並記録」中の貨幣関係記事の記述の中に助之丞の明治国家批判の視座を獲得していく契機の確認をしようとする試みである。

ところで、筆者は、「御触控並記録」に関する解題の中で次のように述べたことがある。

永谷助之丞は明治八年から九年にかけて、同家に伝存していた庄屋文書を整理して、慶長以来の記録を編纂した。その際に、嘉永元年以降については、「記録」の体裁によって明治四年までの七冊を作成し、嘉永以前のものについては「御法令写」などの表題を付し、明治五年以降のものについては、「過去記」の表題を付した。現在残されている「記録」は、少なくとも七冊以上あったもののうちの第五冊と第六冊である。<sup>(二三)</sup>

ここで述べた見解は現時点では次のように修正する必要がある。

第一に、「御触控並記録」と「過去記」、「家系修徳録」は同種の史料ではなく、異なる種類・形式の記録である。

例えば、次の史料は「御触控（四）」に掲載した史料番号一四四である。

義倉御積立金終年御返下之儀延月并立用調達金被仰出候一件

見返し

郷目付中

町目付中

去ル安政四巳年三月より積立ニ相成候義倉金、当三月皆御返下ニ可相成御仕法之処、早春以来之形勢下々ニも能心得居候通ニ而今日ニ至り候而ハ御親征御進発ニ相成候程之御事、実以不容易世態ニおよひ、就而ハ所々江御人数御繰出、其上不日若殿様御上京も被遊候御儀ニ而、御多端中非常金穀御手当向急務之御時節柄ニ付、何分御割下ケ方御手行難為出来候ニ付、不被得止当暮迄御延引被仰出候、尤去ル巳年終年之処、御割下金御領下ニ而上ケ下立用調達ニ可被仰付候間、何れも格別御都合成候様精誠尽力いたし可申出候様、後々より町郷末々迄篤可申聞置事

如斯御書付相渡候ニ付写廻し候条、被奉得其意義倉御加入之者江不洩様御主意之趣入念可被申聞候、尤此節

各方江

寄合之上（虫損）□□御達可申候処、御用向差湊ひ居候ニ付相触候条、御書付之趣くれく入念御達可有之候、以上

辰二月廿六日

伊藤七右衛門印

△三月廿一日御達御用向有之候ニ付庄屋中大庄屋宅江罷出候様、尚当節庄屋中出張等ニ而留守之向ハ見習或ハ年寄之中罷出候様同十九日廻文有之候ニ付罷出候処、近辺観音寺組大庄屋鈴木多郎兵衛殿出會ニ而伊藤七右衛門殿より調

る。そこには、東海大一揆を通じて明治天皇制政府批判を展開した記事の他にも次のような記事が紹介されている。

(明治五年申年)

：旧貢十年ノ例ハ減ゼズ、又稼職ノ者ニ税シ、市ノ利ヲ網ス、商人価ニ集ゼズヲ得ズ、故ニ物価騰テ蓋ゼズ、買ウ者、皆負フ所也、小細ノ事ト雖モ規則ヲ立テ、若シ之ヲ過ツ者ハ罰金ヲ取ル、暑ニ當ツテ袒裼スル者有リ、則チ罰金ニ充ツ、其ノ余リ農民ニ於テ順ヒ難キ者焉ニ多シ、而シテ之ヲ強イル、故ニ上下向背ヲ異ニス、諸国交々暴動ス、又自然ノ令ニ逆フ者有リ、庶民ニ論シテ曰ク、頭髪ヲ削ル勿レ、蓋シ海内ヲシテ髪ヲ薙ラシムルヲ要ム也、卒奴市ニ出デ背ヨリ人ノ髪ヲ薙グ、村吏又薙ヲ誣ス、聴カザル者、或ハ罪ヲ加ウ、幸ニ当辺独リ弛シ、爾後俗民髪ヲ削テ僧形トナル者多シ、然シテ敢テ之ヲ禁ゼズ、釈氏反テ仏意ニ戻リ、髪ヲ蓄エ俗形ヲナス、親鸞派最モ甚シ、而シテ仏飯ヲ貧喫スルハ故ノ如シ、清僧亦妻子ヲ帯ル者焉ニ多シ、嗚呼転変ノ世ヤ、故ニ晦日ノ満月ヲ為ス亦宜ナルカナ：是ノ年神代自リ連綿ノ曆日之ヲ廢シ、諸蕃穢國ニ從フ<sup>(九)</sup>

(明治八乙亥年)

：是ノ年当県管内新ニ田畑ヲ檢シ、貢租米納ノ法ヲ廢シ、金額ヲ定メ租ト為ス。是ノ先五年申冬、地檢ヲ管内ノ村邑ニ命ジ、而シテ成頓ニ日ヲ限ルハ十五日間也。而シテ県自リ其ノ不日ニテ為シ難キ者ヲ詣ム甚ダ急、就中其制ヲ更ムハ二度、村吏之ガ為寝ズ、六年酉冬ニ至リ漸ク成ル、其費金四拾六兩余也。今年其制革メ以テ復タ新ニ地檢ヲ発ス、二月末自リ七月ニ至リテ畝數成ル、十月自リ十二月ニ至リ地位定ム、其費式百八十五兩余、明年夏ニ至テ地租漸ク定ム、又扱所ノ費金八年冬自リ九年冬ニ至ツテ総金式拾式兩余、名寄帳費金六兩余、又地券状授与ノ費金五十七兩余、而シテ山林未ダ就カズ、是ニ於テ村民借財ヲ積

ム、家屋壞レ貧窮ニ就ク者多シ、是年地檢ノ事ヲ以テ秋獲劣<sup>(一〇)</sup>ル

明治五年の記事を見ると、諸税の賦課に対する不満と並んで裸体禁止令や斬髪令などいわゆる文明開化諸政策が民衆的民俗慣行を無視して強行される事への不信感が示されている。ここだけをとれば、助之丞の新政批判とは文明に対する伝統的秩序を維持擁護する立場からのものであり、守旧的なもののようにも見える。

他方、明治八年の記事は地租改正について、当初壬申地券の発行が一方的なスケジュールで進められ、多額の費用を要してようやく完成した時に、一転して地租改正が命じられるという朝令暮改に対する不満と、改租事業が再度多額の費用を民間の負担とするもので、借財により貧窮に沈む者の多さを記している。ここでは、明治政府の一方的な政策変更により振り回され多額の費用を負担させられる農民の生産者の立場からの不満が表明されている。

こうした過去記の他の箇所の記事と東海大一揆に関する記述には大きな落差があるように思える。伝統的秩序維持の立場からの性急な文明開化政策の展開への不満はそのままで、天皇を匹夫と喝破し、明治国家の正当性そのものを否定するような批判にはつながりにくいと思えるのである。そこに至るには明治国家支配の正当性に対する根底的な疑問を要素として持つ必要があるのではないだろうか。

明治政府あるいは明治国家に関する「過去記」の記述については、原本が発見できない現在を知ることが出来るのはここに挙げた事例に止まる。しかし、助之丞の「過去記」にみる認識の特質を把握する手がかりがないわけではない。

「過去記」と関連すると思われる記録に「御触控並記録」二冊(三重

新紙幣のような不換紙幣が発行されていること、また秩禄処分において家禄の対価に給される金禄公債も紙幣と同じ本質を持つこと、そのため、政府の恣意的な過剰発行を免れることが出来ないことを指摘し、明治国家の恣意性をそこに見いだしている。

さらに天皇存在を「且天子モマタ人ノミ、其食ヲ喫スル匹夫ニ過ギズ」と喝破しているのだが、それは、「売僧等ヲ令シ庶民ニ説キテ曰ク、王政維新也、蓋ゾ朝旨ノ国恩ニ奉体セザル」という認識があるからである。売僧によって説かれる王政維新や国恩への奉体とは、当時の大新聞・小新聞・雑誌などに挙げて記載された減租の詔勅を天皇の恩恵とみなす提灯記事と本質を同じくする。その王政維新や国恩などは、そもそも国家支配の正当性を持たない明治国家の反人民性を覆い隠す虚飾なのであるから、その虚飾の頂点である天皇存在もまた尊崇すべき対象ではなく食を喫スル匹夫なのだという認識につながるのである。

したがって、東海大一揆に立ち上る民衆の正当性が当然に担保されるし、一揆に対する政府の苛酷な弾圧は、その正当性根拠を持たない残酷非道なものとして指弾されねばならないのである。「天下誰カ罰ヲ朝廷ニ加ヘンヤ。傲然自恣也。」と書いて、明治国家や明治天皇制の支配の不当性を慨歎する時、我々の明治国家批判の視座と助之丞のそれは、全く共通するものであることが了解できるだろう。このような視座を獲得できていたからこそ、六分の一減租が天皇の恩恵でも何でもなく、それをしなければ連続的な一揆により明治国家の崩壊、天皇の廃位につながるからに他ならないことを「是時ニ当リ租ノ六分ノ一ヲ許サズ、天下ノ民皆奮起シ帝位危シ」と明確に認識しているのである。

東海大一揆の本質が暴動ではなく一揆そのものであり、減租を天皇の恩恵として描こうとする東京日々新聞などの当時の大新聞や小新聞の認

識が全く真実を覆い隠すものであることを助之丞のこの記述は紛れなく証明しているのである。

ここにみるような激烈な天皇批判が一介の老農の筆に記されることに我々はある種の衝撃と感慨を覚えざるを得ない。民衆史研究の今日的到達点の上によりやく獲得することが出来た東海大一揆の歴史的意義と明治国家の本質に対する把握を助之丞は既にして百年以上前に獲得していたのである。

このような田野に寓居する一介の老農がいかにしてこのような思想の深みに達し得たのだろうか。そもそもこのような激烈な認識が記されている「過去記」とはどのような記録なのであろうか。

助之丞についていえば、彼は、文政一一（一八二八）年、長谷場村庄屋で無足人の永谷助左衛門と豊子の次男として長谷場村に生まれた。助之丞は、一一歳の時に父を亡くし、一六歳で津奉行所の藤堂作兵衛家へ奉公し、ここで五経をはじめとする典籍の知識を身につけた。弘化五（一八四八）年、二一歳で長谷場村の庄屋になり、幕末期には田中村・前田村の庄屋を兼任し、古川組の吟味役も勤めた。元治元（一八六四）年には無足人として撤兵隊士となり、京都へ出張している。廃藩置県後には長谷場・田中・志袋村の仮戸長を勤め明治七年に退役している。戸長退役後に伝存していた庄屋文書を整理する中で「過去記」などの編さんを行っていった。したがって、特別な学問的薰陶を有る有名な学者について行つたわけではなく、庄屋層としてごく一般的な知識形成を経て来ている実直な村役人という以上の特別な存在とはいえないだろう。

「過去記」についてであるが、我々は、これまでに「過去記」の所在についての探索が続けてきたが、残念ながらその所在は不明のままであり、同文書を抜粋摘録した『伊勢片田村史』が刊行されているのみであ

## 一 「過去記」にみる、明治国家批判

安濃郡片田長谷場村の庄屋であった永谷助之丞は、東海大一揆が鎮圧され、減租詔勅が出されたことについて次のように記している。

十一月四日（新曆十二月十九日）当国ノ農民、一揆暴動ス。…是ニ於テ農民等怒テ曰ク、封建ノ世諸侯禄ヲ士卒ニ給シテ以テ兵トナス。故ニ農民ヲシテ武事ニ煩ハシメズ、兄弟一ツニ居テ其ノ業ヲ楽ム。又官舎ノ營繕或ハ郷吏ノ給資ノ如キ皆侯ヨリ為ス所也。而シテ庶民ヲ子ノ如クシ、飢饉ニ備ヘ或ハ窮民ヲ救フ等ハ侯ノ慈愛ニ依ル

ト雖モ未ダ之ヲ煩ト覚ヘズ。方今一変シテ郡県ニ就キ、諸侯及士卒ノ禄ヲ廢シ、兵ニ庶民ヲ取ルト雖モ、租額敢テ減ゼズ、而シテ諸税益ス益ス加フ。県動ケバ其ノ費ヲ取り、庁移リ或ハ区換レバ亦其費ヲ取ル。邏卒巡查等ノ資給、貢ノ外皆庶民ガ之ヲ扶持スル所也。地租ノ重キ其ノ為ス所ノ者ハ何哉、襄ニ徳川ノ世末ニ至レドモ猶金銀ハ有り、今金貨声有リト雖モ其ノ形ヲ視ルハ稀也。紙ニ印ヲ施スモノヲ以テ之ヲ金ニ換ユ。家禄ヲ奉還スル者ニ於テ資本金ヲ賜ルト雖モ、此又紙ニ印スルノミ。紙ニ印ヲ施スモノハ何カ。朝廷ノ欲スル所ノママ也。且天子モマタ人ノミ、其食ヲ喫スル匹夫ニ過ギズ。今郡県ノ政ヲ以テ、租税特封建ノ貢額ヲ取りテナオ足ラズトナスハ其故何カ、此レ他ニ非ズ官吏ノ拙キ所ト知ル可キノミト。…

十一月廿日（新曆十年一月四日）朝廷諸国ニ令シ、地租ノ六分ノ一ヲ許ス。時他国ニ於テ之ヲ謂フ、六分ノ一朝廷ノ給フ所ニアラズ、

勢国ノ人給スル所ト。…今哉農民ヲ制スルニ冠讐ニ嚮フガ若シ。殺戮ヲ以テ先トナス。故ニ是ノ死傷ニ罹ル者幾千人。…死皆聚斂ニ基ク也。然ルト雖モ天下誰カ罰ヲ朝廷ニ加ヘンヤ。傲然自恣也。民ニ税シ其ノ膏血ヲ浚フ、シカノミナラズ無限ノ兵役ヲ課ス。而シテ売僧等ヲ令シ庶民ニ説キテ曰ク、王政維新也、蓋ソ朝旨ノ国恩ニ奉体セザル。然シ民ノ活計ニ於テ切迫ヲ免ズル莫シ。民ノ悲歎ヲ拒ミ告道ヲ塞グ、斯ノ若キハ下民ノ悲愁誰ニ向テカ之ヲ訴ヘン。故ニ強訴ノ事起ル。是時ニ当リ租ノ六分ノ一ヲ許サズ、天下ノ民皆奮起シ帝位危シ。幸ヒ先ヅ速ニ租ノ減ヲ行フハ、頗ル民ノ瞋恚ヲ防グニ足ルノミ、何ゾ王政ト謂フ哉。<sup>(七)</sup>

助之丞の眼は東海大一揆の原因が、旧幕時代と比較して明治国家が苛酷な収奪を行っていることにありと見ている。それは、単に租額が増加したということではない。旧幕時代の士卒の給禄は、農民の貢納から出ているのだが、それは農民が武事を行わず、平和に暮らすための対価なのである。また、村役人給や飢饉時のお救いなども、領主によって支出されており、貢納の対価なのである。

ところが、中央集権化した明治国家は徴兵制を施行して庶民に兵役を課しながら、旧幕時代に比較して租額を減少させない。のみならず、頻繁な県庁移転や朝令暮改的な行政区画の変更に伴う事務経費、大区小区制下の区吏員の給与などは民費あるいは管内費・区費などとして地租とは別個に徴集している。

このように、貢租を徴収する正当性根拠を失いながらも租額を変えようとしなければそれは苛酷な収奪に他ならないと考えるのである。

さらに、封建の世において流通していた金銀貨に換えて、太政官札や

## 永谷助之丞の明治国家批判

茂木陽一

### はじめに

筆者は一昨年二月の第二九回地域問題研究交流集会以「伊勢暴動から東海大一揆へ」と題して、明治九年の東海大一揆とその翌年一月四日に出されたいわゆる「減租の詔勅」との関連についての当時の新聞・錦絵などのメディアによる認識について紹介した。<sup>(一)</sup>

また当日紹介した資料を含む東海大一揆に関する大新聞・小新聞・地方新聞・雑誌などの活字記事は、「新聞資料に見る東海大一揆」として現在確認できる限りのものを発表した。<sup>(二)</sup> また東海大一揆を描いた錦絵資料についても、現在確認できる限りのものを「視覚資料から見た東海大一揆」として紹介しておいた。<sup>(三)</sup>

それらを通じていえることは、当時の東京や大阪などの都市におけるメディアでは、東海大一揆は暴民の行いとして畏怖の対象であり、一揆の中心にいるのは士族であると認識されていた。それ故、一揆農民に対する共感はほとんど見られなかったということである。

明治一〇年一月四日の減租の詔勅が東海大一揆に対する政府の危機感から出されたものだとする郵便報知新聞などの主張も、東京日々新聞をはじめとする他のメディアによる包圍攻撃の前に沈黙させられ、減租詔勅は一揆とは関係ない天皇の恩恵として出されたものであり、恰も仁徳天皇と民の竈の煙に比定されるといふ主張にすり替えられた。

事情は、一揆が発生した三重県においても同様であった。創刊されたばかりの「三重新聞」はその「社説」の中で、一揆農民を「痴愚魯鈍」

と、口を極めて罵っていたし<sup>(四)</sup>、石薬師宿在住の国学者佐々木広綱も新聞投書において「抑此度の大乱いつ方より起り、いかなる人を頭取とし、いかなる趣意ともわきかたし、又訴状を携えたる人もなし」と記すのみで、一揆の全容を把握することはできていなかった。<sup>(五)</sup>

その中であって、東海大一揆の歴史的意義やその一揆が立ち向かった明治国家の不当な支配についての真正な認識を明示していたのは、ほとんど唯一、三重県安濃郡片田長谷場村の一老農永谷助之丞が書き記した「過去記」の記述のみであった。「竹槍でちよいと突き出す二分五厘<sup>(六)</sup>」と怪諧をものした名も知れぬ在京の市井人を除けば、ほとんど唯一人、永谷助之丞のみが一揆の全体像についての情報を提供する県庁の布告や東京・大阪の新聞・錦絵などが提供する一揆像を覆して、透徹した論理性と明晰な思考により東海大一揆の真実の姿に到達できたのである。

本稿では、一介の老農である助之丞が記した他の記録を検証することで、彼の明治国家批判の視座が何を契機に、いかにして形成され得たのかを追求してみたい。分析の順序は、最初に「過去記」の記述にみる明治国家批判の視座の確認と「過去記」の資料的吟味を行う。次に「過去記」と同時期に作成されたと思われる「御触控並記録」についての資料的吟味を行った上で「御触控並記録」中の通貨・物価に関する記述に表れる助之丞の明治国家支配に対する認識を津藩支配に対するそれと対比から抽出し、そこに表れる「過去記」との関連を探り、最後に助之丞の明治国家批判の視座を改めて整理確認していく。

## 【調査】

# 発達障害児への教育的支援について

原 幸一

## はじめに

発達障害者支援法が平成17年4月に施行された。発達障害は一般的に広汎性発達障害の中で知的障害をもつ自閉症が一般的に知られていたが、知的な障害を持たない軽度発達障害の方々とその問題が近年明らかになってきている。自閉症の発症率は高機能自閉症、アスペルガー障害を含めて約1/100の割合であり（Wing & Potter,2002）、比較的高率である。そのため、高機能自閉症、アスペルガー障害を持つ人があまり周囲に知られることなく不適応を起していることは充分考えられ、その不適応の背景に発達障害があるとする視点は様々な問題解決の一助となると考えられる。不登校などの問題が長引き、また関わりが困難な場合には発達障害が原因のひとつであり、問題はその二次障害の表現として示されることが少なくなく、社会的ひきこもりについてもまた同様である（杉山 2005）。知的な障害を持たない高機能自閉症、アスペルガー障害を持つ人たちは十数年前までは、話しことばに障害がないという点で正確な診断がなされないために学校では変わった子ども、対応に困る子どもなどに見なされるのみで特別な対応がなされては来ていなかった。

アスペルガー障害、高機能自閉症をもつ人々は知的障害がない、またはかなり知的障害が軽度であることから軽度発達障害と近年呼ばれるようになったが、発達障害のもつ本質的な障害である社会性、コミュニケーション、表象機能などの困難さの面では「軽度」では無いことが多い。また、その問題は学習障害（以後 LD）や注意欠陥多動障害（以後 ADHD）と混同されてきた。学習障害、注意欠陥多動障害と自閉症は合併することが多いと考えられており、発達障害者支援法では広汎性発達障害である自閉症、アスペルガー障害、レット症候群、小児崩壊性障害に加えて学習障害と注意欠陥多動障害も含めての支援を行うとしている。

## 特別支援教育

発達障害を持つ子供たちの中で知的障害を持つ場合は検診等でことばの問題として早期に発見される。しかし、知的に高く、ことばを使うことができる場合には発達の比較的后になってからの診断となる。そのため、就学後に事例化することで問題となることが少なくない。文部科学省は平成14年に「通常学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」を行い（文部科学、2002）、その報告の中で学習面か行動面で著しい困難を示すと評価された子どもが6.3%存在することを報告している。今までは表面的に障害がなさそうに見

えた子どもたちが実は発達障害という障害をもっており、特別に対応が必要であることが理解され始めた。教育機関の対応としては従来の特殊教育の対応を見直してそれぞれの子どもの困難さに対応するための特別支援教育を行うこととしている。特別支援教育の対象には発達障害の子どもたちを含めて対応を考えている（文部科学省、2004）。

文部科学省は平成15年度から従来の盲、聾、養護学校としての特殊教育から今日まで障害が見えにくいために対応が遅れていた高機能自閉症、アスペルガー障害、ADHD、LDを含む子どもたちを対象として特別支援教育を推進している。特別支援教育では、障害を持った各児童に対して個別の必要性に合わせた対応を行う。発達障害に関しては他の機関や専門家との連携・調整を行う特別支援教育コーディネータを各学校に配置して、校内での支援、保護者との対応も含めた役割を担うこととされている。現在は従来の障害児・特殊教育から特別支援教育への過渡期と考えられ、その中で現状の把握が今後の対応への一助となると考えられる。

## 目的

特別支援教育が推進される中で発達障害者支援法が施行された。どちらの対応も開始間もないが、地域での発達障害を持つ子供たちへの対応について現在での状態について調査を行い、これからの対応についても考える資料とする。

学校・教育場面での発達障害をもつ児童に関わる支援、対応について特別支援教育、発達障害者支援法についてのパイロット的な調査を実施した。

## 方法

### 質問紙

教育場面での発達障害をもつ子どもたちに関する質問を作成した。内容は発達障害をもつ児童・生徒への対応の体制について、発達障害をもつ児童の在籍の有無とその人数、専門機関、専門家、行政、学校への希望、他機関との連携、発達障害をもつ児童への対応について、問題への対応の体制について、親への働きかけなどについての項目とした。

### 対象

三重県内2市内の小中学校とその分校を対象とした。対象機関は中学校14校、小学校35校であった。質問紙への回答・記入は現場での情報を得るために特別支援教育コーディネータ、特殊教育教員など発達障害をもつ児童・生徒と直接関わっている教員に依頼をした。

### 調査の実施・処理

郵送により三重県2市の各小学校、中学校へ配布を行った。調査依頼文において回収方法、期日、データの取り扱いについて個々の学校が特定できる形での公表は無いことなどを含む説明文を添付した。期間は平成18年1月とし、回収期間を2週間とした。回収率は78%であった。

小学校26校、中学校10校から有効回答を得た。

障害をもつ児童のみ在籍する分校からの回答についてはデータを部分的に用いて処理を行った。

## 結果

表1 学校での体制等

	中学校		小学校	
	はい	いいえ	はい	いいえ
発達障害者支援法の学校での情報共有	27%	73%	64%	32%
全教員への発達障害に関する知識普及	82%	18%	96%	4%
発達障害児をよく知っている教員の有無	82%	18%	64%	28%
特別支援教育コーディネーターの有無	45%	55%	64%	32%
特別支援教育の研修へ教員の派遣	82%	18%	84%	16%
特別支援教育コーディネータ指導者養成研修	9%	91%	8%	88%
LD、ADHD、高機能自閉症児担当指導者養成研修への派遣	45%	55%	36%	64%
自閉症教育推進指導者講習会への派遣	9%	91%	20%	80%

表1に学校での体制等についての結果を示す。発達障害に関する知識のある教師の有無については小学校、中学校共に80%以上であり、また、研修への派遣も80%以上の学校が行っている。LD、ADHD、高機能自閉症児担当指導者への研修派遣は半数以下であった。中学校と小学校間の比較では「支援法の情報提供の有無」において小学校での「発達障害者支援法についての知識の共有」率が高い結果となった。

発達障害をもつ児童の在籍については中学校で60%、小学校で100%であった。中学校と小学校についてそれぞれ全生徒数との比率をみると、中学校では在籍して診断を受けている児童・生徒は0.3%、小学校では1.2%であった。また、診断を受けてはいないが疑いのある児童・生徒の数については中学校では0.4%、小学校では1.1%であった。小学校では一般的な発症率と同様の割合であった。しかし、地域の児童が集まってくるはずの中学校での割合が低い。

表2 発達障害者支援法施行後の変化。

	中学校		小学校	
	はい	いいえ	はい	いいえ
発達障害者支援法施行後の発達障害をもつ子どもたちへの対応の変化	27%	55%	42%	58%
・発達障害を持つ子どもへの独自の対応。	45%	27%	54%	38%

表2に発達障害者支援法施行後の変化について示す。支援法の施行後の変化については中学校、小学校とも変化なしの回答が多い結果となった。変化なしとの回答には以前から働きかけを従来からしているとの応えも含まれていた。発達障害者支援法についての知識の共有について小学校が多く行っていることから支援法への対応は小学校で比較的意識的に行われているこ



とが推測できる。

表3 学校独自の対応

	全教員の理解と専門機関との連携体制	取り出し授業	保護者の要望を聞く	通級、他職員の介助、支援計画の作成とアセスメント
中学校	1	1	1	1
小学校	9	4	3	1

表4 専門機関等への希望(中学校)

専門機関への期待	巡回相談の充実	連携と専門的な手立て	簡易な検査	相談と検査の実施	保護者の相談できる医療機関の	
	3	1	1	1	1	
専門家への期待	巡回相談	学校への派遣と助言	適切な指導、対応			
	4	2	1			
行政への希望	人的な支援(加配)	障害児学級の種別存続	予算の検討			
	8	1	1			
学校での対応	教員の研修、啓発	校内体制の充実	保護者への啓発	専門知識を持った教員養成	実際のシステムづくり	人的配置
	4	3	1	1	1	1

表3に学校独自で行っている対応について示す。表4、表5には専門家等に期待する事柄について中学校と小学校についてまとめて示す。結果は複数回答を含んでいる。

学校独自の対応は小学校での個別指導が多く、職員の対応の負担が多いと考えられる。専門家、専門機関への希望等については小学校、中学校ともに専門家の巡回相談、専門機関との連携、相談の適切性などが挙げられた。行政への期待については人的な支援が最も多く、課題である。学校への期待では学校内で知識の共有や研修が多く、体制の整備も意見としてある。

発達障害児の直面している問題、困難性について表6に示す。割合は発達障害をもつ児童生徒が在籍していると答えた学校数を分母とした。

発達障害を持つ児童生徒が抱える問題としては従来から指摘されているように「いじめられ」「不登校」は小学校、中学校ともに問題としてあった。また、困難行動については小学校、中学校共に多く、パニック、けんか、フラッシュバックなどは中学校で発達障害の生徒が在籍する中では多い結果となった。

表5 専門機関等への希望(小学校)

	巡回相談	迅速な相談対応	診断・判定(A/DHD, LD)	情報提供	具体的な支援方法	地域との連携	家庭の支援	人員増員
専門機関への期待	4	5	2	2	2	1	1	1
	スーパーヴァイズ	専門機関の維持	療育必要な児童の受け入れ					
専門家への期待	1	1	1					
	具体的な適切な対応	明確な診断	定期的な相談	教育機関との連携	指導性の発揮	保護者に対する指導	個別教育相談	子どもの選別を避ける
	7	2	2	1	1	1	1	1
行政への希望	人的支援、配置・充実	研修の機会を増す	連携のリーダーシップ	指導者の育成				
	20	3	1	1				
学校での対応	校内での共通理解	個別支援・カリキュラムの工夫など	保護者への理解の浸透	人員増員	少人数のクラス	校内委員会の適切な運営	専門機関との連携	管理職のリーダーシップ
	6	3	2	2	1	1	1	1

表6 発達障害児童・生徒の行動

発達障害児が直面している問題の有無	中学校		小学校	
・いじめられ	3	(50%)	9	(36%)
・不登校	2	(33%)	6	(24%)
・集団からの逸脱・孤立	5	(83%)	20	(80%)
・その他の問題	0	(0%)	0	(0%)
・直面している問題はない。	0	(0%)	1	(4%)
対処困難行動(複数回答あり)の有無				
・パニック	5	(83%)	17	(68%)
・自傷	4	(67%)	13	(52%)
・他害	4	(67%)	14	(56%)
・席立ち	5	(83%)	20	(80%)
・フラッシュバックを起こす	5	(83%)	12	(48%)
・独り言が多い	4	(67%)	19	(76%)
・よくけんかをする	5	(83%)	13	(52%)
・その他の行動	0	(0%)	0	(0%)
・特別に対処する行動はない。	1	(17%)	0	(0%)

表7 発達障害の子どもたち(在籍している場合)に対する対応

対応	中学校		小学校	
・本人への援助	5	(83%)	23	(92%)
「はい」の場合具体的に				
・子どもたちに理解を求めるなどクラスへの対応の協力	4	(67%)	23	(92%)
・親へのアドバイス・情報交換	6	(100%)	24	(96%)
・担任へのアドバイス	5	(83%)	19	(76%)
・その他	0	(0%)	0	(0%)

表7に発達障害の子どもたちに対する対応について示す。親との情報交換はほぼ行われており、対応の実施は充分と考えられる。具体的な本人の援助は「個別の対応」：6、「視覚的な支援等の工夫」：6、「介助者の対応」：5、その他「1対1ではなしを聞く」等の働きかけであった。本人への援助はほとんどの学校で行われていると考えられる。他の子どもたちへの理解を求める働きかけも行われており、周りとの調節も行われていると考えられる。

子どもたちへの対応を実際に行っている教員は回答があった学校の中で、小学校では特別支援教育コーディネータ7校、障害児在籍学級担任が1校、特殊学級教員15校であり、校内特別支援委員会担当教員1校、障害児学級教員がコーディネータを兼任している学校は2校であった。中学校については特別支援教育コーディネータ4校、特殊学級教員5校、校内特別支援委員会担当教員1校であり、特殊学級教員とコーディネータの兼任は2校であった。

表8 専門家との関わり等

専門家との関わり	中学校		小学校	
児童相談所、医療機関などに協力依頼をしている	5	(83%)	23	(92%)
スクールカウンセラー(臨床心理士など)に相談している。	4	(67%)	14	(56%)
医師との情報交換を行ったことがある。	4	(67%)	21	(84%)
自校ですべて解決しようとしている。	0	(0%)	0	(0%)
発達障害者支援センターとの連携がある。	3	(50%)	6	(24%)
発達障害者支援センターを利用したことがある。	3	(50%)	8	(32%)
その他の専門家、専門機関(子ども総合支援室、専門医療機関、適応指導教室)				

表8には専門家との関わりについて示す。専門機関への協力依頼は行っているが実際に連携している対象はスクールカウンセラー、医師となっている。当県には発達障害者支援法で示されている発達障害者支援センターが設置されているものの連携、利用は約半数にとどまっている。

表9には障害が疑われる子どもの親への対応について示す。

表9 親への対応

子どもの障害に気づいていないときの対応	中学校		小学校	
親の障害認知・受容を促す。	2	(20%)	15	(60%)
専門機関への診断、相談を促す。	6	(60%)	18	(72%)
その他の対応				

小学校での障害受容を促す働きかけが多く、小、中学校共に専門機関での診断相談を勧めている。回答の中には保護者への伝え方について注意を必要とすると答えられており、親への働きかけには介入のタイミングなどの工夫が必要である。

その他の意見としては中学校では「親・専門機関との連携の必要性」、「職員の増員」、「システムとして動いていない」等の回答を得た。小学校では「障害の疑いのある子どもたちへの対応の本人と親への対応の問題」、「特別支援教育には教員・予算の増加が必要である」等の回答を得た。

## 考察

特別支援教育が推進される中で、一般の小学校、中学校では概観すると発達障害の知識を持っている教員は比較的多く、対応は比較的行われているものの現場では不全感が伺われる結果といえる。文部科学省の計画では専門家との連携等のつながりを利用した対応を謳っている。しかし、現実には巡回相談の要望が多く、発達障害の専門機関からの情報、支援はいまだ不十分であると考えられる。専門機関である発達障害者支援センターとの連携も多いとは云えない結果となった。また、専門家の専門性に対しても意見の違い等がみられ支援の手がかりとして心許ない状況が少なからずあると考えられる。

学校内での対応として教員全体の発達障害に対する知識の共有が求められおり、多くは知識の共有を試みているといえる。しかし、研修などにも制限がありシステムを構成する前段階での働きが必要である。

また、発達障害をもつ子どもたちが示す対処困難行動についても回答が多く、それらに対する具体的な対応の知識が求められている。これらについては専門機関、専門家との連携と各教員の具体的な工夫が必要となってくる。個別支援対応として各教員が工夫をしながら行う現状と平行して体系的な対応が求められる。

障害が疑われる児童・生徒の割合は中学校、小学校ともに診断がついている児童・生徒とほぼ同率であった。障害の疑いのある状況では本人への対応と親との関係が重要となる。親への対応の中で障害の伝え方の問題などが意見としてあり、専門家や第三者が介入することが助けになることもあると考えられる。障害の疑いのある子どもたちへの対応は今後の課題と考えられる。

室岡ら（2005）は通常学級に在籍する発達障害のある児童への校内支援体制に関して学級担任の意識調査を行っている。その結果でみられる意見と今回の調査と共通している点として、最も多い意見としては人員の増員であり、補助員、介助員を含めての現場での対応の人員の不足は問題といえる。

専門機関、専門家との連携では巡回相談の要望は多く、また診断や判定の的確性、具体的な対応への援助などの希望も多く、現場では対応を行っているものの、対応の確信度については明確ではない状況と考えられる。

現場の教員はシステムの効率的な構築を求めているが、人員の面での問題、専門家との連携での十分な関わりについては考慮が必要な状態である。専門家の専門性が的確でないことは現場の教員方を惑わせる結果を招きかねない。教員のみ専門性の向上だけではなく、地域での発達障害の専門家の育成も必要な対策である。

室岡ら（2005）も報告しているが、本調査でも少数であるが管理職のリーダー・シップについても意見があった。管理者の研修、啓蒙も学校全体の体制を組むにあたり重要なことであり、専門的な判断も含めたリーダーシップの発揮も今後は求められるといえる。

今後は現在の通級指導から特別支援教室と変わっていくと計画されており、発達障害をもつ

児童・生徒が普通学級に在籍しながら障害に応じた支援を受ける形になると考えられる。そのためにはさらに学校内での体制の整備や専門知識の普及および共有、管理者の役割が必要となる。始まったばかりであるため今後の対応には問題は少なくないといえる。

なお、本調査はパイロットスタディである。そのため、地域も限定されており一般化した状態を示すことはできない。今後は広域な調査、比較検討が必要と考えられる。

#### 【参考文献】

- 文部科学省(2002) 「通常学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」
- 文部科学省(2004) 「小中学校におけるLD(学習障害)、ADHD(注意欠陥/多動性障害)、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン」
- 室岡 徳、恵羅修吉、大庭重吉(2005) 通常学級に在籍する軽度発達障害のある児童に対応した構内支援体制に関する学級担任の意識 発達障害学研究 27巻. 316-330.
- 杉山登志郎(2005) 「ひきこもりと高機能広汎性発達障害」 『こころの科学』 123号 36-43
- Wing,L(1996) The autistic spectrum. A guide for parents and professionals.Constable and company.久保紘章、佐々木正美、清水康夫 監訳(1998) ローナ・ウィング 自閉症スペクトル-親と専門家のためのガイドブック- 東京書籍
- Wing L & Potter D. (2002) The epidemiology of autism spectrum disorders: is the prevalence rising? MRDD Research Reviews 8: 151-161.

#### 謝辞

多忙な中、調査に御協力いただいた各学校の校長先生方、回答いただいた各先生方に感謝いたします。

## 地研研究員活動報告（2005年1月～12月）

### 「学術論文・学術書」

岩田俊二：「総説 基礎的自治体の内部団体」、『農村計画学会誌』、第 24 卷 1 号（特集市町村合併と農村計画）、6 月

岩田俊二：「特集報告 農住都市構想の現実化し発展方向」、『農村計画学会誌』、第 24 卷 3 号（特集グローバル時代の農村計画学－農村計画学の史的展開を踏まえて－）、12 月

岩田俊二：「国道 260 号沿道景観形成の課題」、『地研年報』第 10 号、3 月

楠本孝：「街頭犯罪の現況」地研年報 10 号、3 月

小西啓文：「ドイツ重度障害者法における雇用政策の展開－就労支援・職業能力形成・配慮義務の観点から」、単著、『三重法経』125 号、3 月

小西啓文：「障害を有する者にかかる就労移行支援政策の展開と課題－三重県下の取り組みから」、『地研年報』10 号、3 月

小西啓文：「ドイツにおける質の確保法とホーム法の展開過程」、共著、福祉契約研究会編『福祉契約と利用者の権利擁護に関する法学的研究』、4 月

東福寺一郎：共著、塚本伸一・堀耕治編『現代心理学への招待』樹村房、1 月

長友薫輝：「国民生活の状況と社会保障の再分配機能」、『三重短期大学生活科学研究会紀要』No.53、3 月

長友薫輝：「国民健康保険料の滞納者の状況と政策的対応」、『地研年報』第10号、3月

長友薫輝：「地域保健法による地域再編—大阪府、大阪市の状況から—」、『大阪府保険医雑誌』、第33巻第466号、12月

長友薫輝：「高齢者の生活課題」、『高齢者福祉論—基本と事例—』学文社、4月

成澤孝人：「憲法が『法』であること——憲法文化からみた日本国憲法——」早稲田法学第80巻第3号

南 有哲：「多文化主義と生命中心主義の非両立性に関する試論」『地研年報』第10号、3月

南 有哲：「エコ・フェミニズムにおける科学と自然——ヴァンダナ・シヴァの思想をめぐって」、鯉坂真編『ジェンダーと史的唯物論』、学習の友社、12月

## 「研究ノート」

南 有哲：「経済至上主義的ブラックバス容認論について——青柳純の著書を論評する」、『三重法経』第126号、9月

## 「その他の著作」

楠本孝：「街頭犯罪と『犯罪空間学』あるいは『犯罪機会論』」、『地研通信』78号、1月

小西啓文：「ホーム法関係の裁判例の検討」、共著(執筆協力)、財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団『介護保険転換期—新制度のしくみとドイツ制度の現状』、1月

小西啓文：労働判例ポイント解説「アルバイトの過労死と使用者の安全配慮義務」、単著、

労働開発研究会『労働法学研究会報』56巻2号、1月

小西啓文：判例解説「知的障害を有する労働者の死亡事故と使用者の安全配慮義務—Aサ  
プライ（知的障害者死亡事故）事件」、産労総合研究所『労働判例』881号、2月

小西啓文：「総論」・「求職者に対する『雇用のミスマッチを考えるアンケート調査』分析」、  
共著、三重県地域労使就職支援機構ミスマッチ&ワークシェアリング労使研究会編『三  
重県における雇用のミスマッチを考える調査報告書』、2月

小西啓文：「介護保険法改正にかかる議論の整理」、『地研通信』82号、10月

東福寺一郎：調査「男女共同参画社会にかかわる今後の予測と希望」、『地研年報』第10号、3  
月

成澤孝人：「自民党新憲法草案ポイントと問題点」、『月刊愛農』2005年12月号

成澤孝人：「民主政と『改革』の論理と非論理」 図書館だより33号、12月

藤野奈津子：「古典古代における『地方』のあり方—ローマの支配との関連で—」、『地研通  
信』第82号、10月

茂木陽一：資料紹介「新聞資料から見た東海大一揆」、『地研年報』第10号、3月

茂木陽一：資料紹介「視覚資料から見た東海大一揆」、『三重法経』第126号、9月

茂木陽一：「伊勢暴動から東海大一揆へ」、『地研通信』第79号、3月

茂木陽一：「伊勢商人研究の現在」、(『金融経済新聞』2005.7.25文化欄)

茂木陽一：「三好伊平次の伊勢来訪とささらへの関心」(『部落問題・水平運動・融和運動資



料に関する実証的研究 研究成果報告書』、3月

## 「学会・研究会報告」

楠本孝：第32回地研研究交流集会・公開シンポジウム「現代の『青少年問題』について考える」に於いて（本学41番教室）、10月1日、基調報告と問題提起。

東福寺一郎：「大学生の携帯電話利用にかかわる行為と倫理観」、日本心理学会第69回大会（慶應義塾大学、）9月12日、ポスター

成澤孝人：「憲法が法であること～文化としての憲法・試論～」、1月8日、中部憲法判例研究会（南山大学）

成澤孝人：「自民党改憲草案の憲法論的分析」、専修大学社会科学研究所 定例研究会（専修大学）、10月29日

成澤孝人：「ピラ配りの自由と『法の支配』」、民主主義科学者協会法律部会 2005年度学術総会 ミニ・シンポジウム（岡山大学）、11月26日

原 幸一：「職業適性検査の中高中生での経年変化」認知と授業研究会（ウィル愛知）、8月

藤野奈津子：「Culpa in contrahendo をめぐる考察—ローマ法における「無効」の再検討から—」、早稲田大学ローマ法研究会、9月

南 有哲：「エコ・フェミニズムの科学観—ヴァンダナ・シヴァ、キャロリン・マーチャントを素材として」日本科学史学会東海支部例会（三喜神社集会所）、5月7日

南 有哲：「環境思想から見たバス釣り論争(1)」日本環境学会第31回研究発表会（北海学園

大学)、7月3日

南 有哲：「環境思想から見たバス釣り論争(2)」日本環境学会第31回研究発表会（北海学園大学）、7月3日

南 有哲：「人間中心主義と自然中心主義の関係について」、日本科学史学会東海支部例会（三喜神社集会所）、12月3日

南 有哲：「多文化共生の環境思想」、日本科学者会議創立40周年記念シンポジウム『アジアにおける科学・技術の交流、協力Ⅲ（ECSTAⅢ）』（早稲田大学戸山キャンパス）パネル報告、12月11日

茂木陽一：「近代三重県における人口指標の諸相」、10月22日、三重県史編纂委員会近現代史部会報告

## 「その他の報告・講演等」

雨宮照雄：公立大学法人化の現状（市立名寄短期大学）、4月

雨宮照雄：女性と年金（三重県各種学校連合会）、7月

雨宮照雄：公立大学法人化の課題（島根県立女子短期大学）、9月

雨宮照雄：公立大学法人化の現状-定款・運営組織を中心に-(公立短期大学協会)、10月

岩田俊二：「都市農村計画の計画史—大都市東京圏と地方都市津—」、三重県各種学校総連合会研修会講演、9月

楠本孝：最高裁、名古屋高裁、津地裁、伊勢新聞社などの主催による「裁判員制度全国フォーラム in 三重」（三重県人権センター多目的ホール）でパネリストとして発言、10月22日（発言内容は11月8日付伊勢新聞に掲載）

東福寺一郎：「みんなで築く女と男のいい関係－私流男女共同参画のすすめ－」、第32回嬉野パートナーシップフォーラム、（嬉野ふるさと会館）、3月12日

東福寺一郎：「意識と意図の問題 ～ジェンダー意識とメディア～」、ウィルあいちセミナー「女性学へのお誘い」、6月23日、（ウィルあいち 愛知県女性総合センター）

東福寺一郎：「みんなで築く女と男のいい関係－私流男女共同参画のすすめ－」、松阪市男女共同参画さ・し・す・せセミナー、10月29日、（飯高地域振興局）

東福寺一郎：「三重県の<sup>ひとびと</sup>男女が生き生きと過ごしていくために」、平成17年度市町村男女共同参画担当職員研修（三重県男女共同参画室）、12月2日、（総合文化センター中会議室）

長友薫輝：「四日市公害問題と社会福祉」、6月30日、三重大学「四日市学」

長友薫輝：「亀山の福祉・共生社会－わたしたちの地域を知る－」、12月21日、亀山環境市民大学

成澤孝人：「戦争か平和か 有事法制と『九条の会』の意義」、2月11日、九条の会・津（三重県教育文化会館）

成澤孝人：「戦争か平和か 有事法制と『九条の会』の意義」、2月22日、生活協同組合コープみえ憲法学習会（名張産業振興センター）

成澤孝人：「憲法改悪でどうなる私達の生活」、2月23日、紀南九条の会および紀南地区労

働組合協議会主催「憲法九条を学ぶつどい」（新宮市商工会議所）

成澤孝人：「戦争か平和か 有事法制と『九条の会』の意義」、2月26日、生活協同組合コープみえ憲法学習会（伊勢度会医療生協 在宅総合センターさくら苑）

成澤孝人：「日本国憲法は輝いている」、9条の会をつくろう市民集会（桑名市メディアライプ多目的ホール）、4月9日

成澤孝人：「戦争国家か、平和共存か～『九条の会』に課された課題」、亀山九条の会準備会（城西コミュニティ）、6月17日

成澤孝人：「戦争国家か、平和共存か～憲法改正の動きと『九条の会』の意義」、全国愛農会 愛農平和セミナー（愛農ログハウス）、6月21日

成澤孝人：「子どもたちに平和憲法を引き継ぐために」、反核・軍縮・地球を守る女たちの集会（北海道教育会館）、12月3日

成澤孝人：「国民保護計画と有事法制」、鳥羽市職員組合（鳥羽市民会館）、2月24日

## 「共同研究・助成委託研究等」

茂木陽一：「部落問題・水平運動・融和運動資料に関する実証的研究」（平成13年度～平成16年度科学研究費補助金基盤研究（B）（2）、研究代表者鈴木良）分担研究「伊勢地域史の視点からの分析」

## 「その他」

岩田俊二：津地区有償福祉運送協議会会長、津市健康福祉部、2005年4月～

岩田俊二：三重県密集市街地整備基本方針策定委員会副会長、三重県県土整備部、2005年4月～2006年3月

岩田俊二：「都市農地を活用したまちづくりケーススタディ」松阪市山室町字竹林地区検討  
会委員、(財)都市農地活用支援センター、2005年8月～2006年3月

長友薫輝：亀山市総合環境研究センター研究員、2005年7月～2007年5月

長友薫輝：亀山市総合計画策定研究会委員、2005年7月～2007年3月

## 2005年度地域問題総合調査研究室研究員一覧

研究員名	研究課題	研究概要
茂木 陽一 (室長)	三重県域における百姓一揆・都市打ちこわしの研究	伊勢・伊賀・志摩・東紀州を対象に、近世初頭から明治10年代までの期間に生じた一揆・打ちこわしを全体的に把握し地域的特性を分析する。
雨宮 照雄	地方財政改革について	現在、「三位一体改革」として進められている地方財政改革について分析する。これは、昨年度からの継続であるが、今年度はこれまでの研究をまとめたい。
東福寺 一郎	市町村合併と男女共同参画行政	市町村合併により男女共同参画行政がどのように変わったのかをヒアリングにより考察していく。対象は町のみが合併したいなべ市・志摩市、中核となる市が存在する松阪市・伊賀市を考えている。
疋田 敬志	中国の環境行政	この3年来学んできた中国の環境行政の現状と課題、その東アジアの環境問題に及ぼす影響を検討する。
岩田 俊二 共同研究： 中井加代子	地方都市の都市計画理念の展開に関する史的研究 -津市を事例として- (継続)	本研究は、津市を事例として、明治期以降の都市計画、都市整備の経緯を資料によって明らかにし、加えて所要の補足調査を行うことにより、我国の地方都市の都市計画理念の展開を整理し、都市計画が果たしてきた役割と課題を考察しようとするものである。昨年度からの継続研究である。
楠本 孝	三重県下における街頭犯罪の現状とその対策	①三重県下における街頭犯罪の発生状況についての調査 ②警察等における街頭犯罪対策の調査 ・「街頭犯罪抑止総合対策推進本部」「同PT」の活動状況 ・他県での同様の活動との比較検討 ・警察官増員の効果 ・監視(防犯)カメラ設置の状況 ・「生活安全条例」等の調査・検討
成澤 孝人	国民保護法制の地方自治体での展開	国民保護法は地方の法整備が整ってはじめて完成する。憲法9条をもつこの国で、現実には戦争を行うための整備が整う状況を確認しておくことが、憲法学の課題であると考えられる。
長友 薫輝 (運営委員)	地域医療と住民の健康水準	地域住民の健康を支える地域医療政策の現状について、三重県下における国民健康保険の運営状況を調査し明らかにする。
藤野 奈津子	ローマ帝政初期における地方支配のあり方 -Provincia Caesarisにおける統治システムについて-	元首の直接支配にかかる元首属州(Provincia Caesaris)において、いかなる仕方による統治が行われたのか。未だ正式の官僚制度が整わないこの時期の私法的委任契約関係に基づいた、いわゆる家産官僚制のローマにおける具体的な姿を明らかにするとともに、その後の帝国支配のありようとの関連性についても研究の対象としてゆきたい。
原 幸一	発達障害児への支援のあり方	発達障害に関わる機関へ支援・対応について調査を行う。
南 有哲 (運営委員)	環境思想をめぐる諸問題	今日の環境問題が呈示する思想的諸課題を検討する。
小西 啓文	障害者雇用の総合的研究	障害者雇用問題を、職場における人権問題を含めて総合的に研究しようとするものである。今年度は、昨年度の基礎的研究を踏まえた応用的研究を目指すことにする。
尾崎 正利 (特別研究員) (青森中央学院大教授)		

### 奨励研究員

研究者名	研究課題	研究概要
楠本 孝	近時の青少年問題対策について	三重県でも、青少年健全育成条例の改正が問題となっており、①インターネット上の有害情報への対応 ②非行を助長する行為への対応 ③有害環境対策 などが主な検討対象になっているが、この問題をめぐる議論の状況を精査し、条例改正の可否を検討すること。

## 三重短期大学地域問題総合調査研究室規程

### (名 称)

第1条 この研究室は、短期大学設置基準第32条に基づき、三重短期大学附属施設として設置し、三重短期大学地域問題総合調査研究室（以下「研究室」という。）と称する。

### (事務所)

第2条 研究室の事務所は、三重短期大学（以下「本学」という。）内に置く。

### (目 的)

第3条 研究室は、本学がよってたつ地域・都市にかかわる行政・政治・経済・社会・教育・文化・自然の各領域にわたる諸問題の調査研究及びこれらと関連した地域社会に関する全般的研究を行う。もって、地域社会の生活と文化の向上に寄与し、あわせて、本学の教学の発展に資することを目的とする。

### (事 業)

第4条 研究室は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- 1 調査及び研究
- 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 国・地方公共団体、その他の団体等から委託された調査・研究、計画策定、研修の実施及び講演会・公開講座等への講師派遣等
- 4 研究会の開催及び研究成果の公表
- 5 その他前条の目的達成のために必要と認められる事業

### (研究室の構成)

第5条 研究室には、研究室長1名、研究室運営委員2名、研究員若干名を置く。また、特別研究員を置くことができる。

### (研究室長)

第6条 研究室長は、学長が任命する。

- 2 研究室長は、研究室の業務を掌理し、研究室構成員を指揮監督し、かつ、研究室を代表する。
- 3 研究室長の任期は2年とし、再任を妨げない。

### (研究室運営委員会)

第7条 研究室には、基本事項を審議するため研究室運営委員会（以下「委員会」という。）を置く。

- 2 研究室運営委員（以下「委員」という。）は、法経科、生活科学科各1名とし、各学科の推薦に基づき、学長が任命する。
- 3 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。
- 4 委員会の議長は研究室長とし、研究室長は、必要と認めた時、または、委員から要求があった時に、委員会を招集する。研究員は委員会に出席し、意見を述べることができる。
- 5 本条第1項にいう「基本事項」とは、次のものをいう。

- 1 年度事業計画及び予算の作成
- 2 研究員の推薦
- 3 その他研究室に関する重要事項

### (研究員)

第8条 研究員は、研究室長が委員会に諮って、本学専任教員の中から推薦し、教授会の議を経て、学長が任命する。

### (特別研究員)

第9条 特別研究員は、広く学外に人材を求め、研究室長の推薦に基づき、教授会の議を経て、学長が任命する。

附 則 この規程は、昭和59年4月1日から施行する。

附 則 この規程は、平成3年4月1日より施行する。



2005年度地域問題総合調査研究室スタッフ

室長・事務局長	茂木 陽一（本学法経科教授）
運営委員・研究員	長友 薫輝（本学生活科学科講師・会計担当）
運営委員・研究員	南 有哲（本学法経科助教授・地研年報編集担当）
研究員	東福寺一郎（本学法経科教授・研究交流集会担当）
研究員	小西 啓文（本学法経科講師・地研通信編集担当）
研究員	岩田 俊二（本学生活科学科教授）
研究員	尾崎 正利（青森中央学院大学大学院地域マネジメント研究科教授）
研究員	雨宮 照雄（本学法経科教授・HP担当）
研究員	楠本 孝（本学法経科助教授・奨励研究員）
研究員	成澤 孝人（本学法経科助教授）
研究員	藤野奈津子（本学法経科講師）
研究員	原 幸一（本学生活科学科講師）
研究員	疋田 敬志（本学法経科教授）
事務局助手	田中 里佳

編集後記

地研年報第11号をお届けします。今号は合計8本のラインナップで、地域に関わる多様な分野にわたっており、11年目という新たな区切りの初年度としてはまずまずの出来であると自負しています。読者諸賢の御高評をお寄せいただければ幸甚です。

ところで、編集子はこの3月に休暇をいただきドイツ旅行してきました。日本ではかなり春めいてきましたが、彼の地は未だ冬のさなかで、ベルリンでは連日朝から粉雪が降り積もっていました。寒いなか市内や近郊を歩き回り、いろんなところを見てきましたが、特に印象に残っていることといえば、建物がどれをとっても美しくて絵になり、都市の景観にピタリとマッチしていたことです。日本の都市の雑多な風景もそれはそれで魅力的ではありますが、均整と調和を重んじるドイツの街づくりから学ぶものは多いのではないかと思います。また「三日間ならベルリン中の博物館・美術館に出入り自由」というチケットがあって、大いに利用させてもらいましたが、こういったところにも文化を大事にする国民性を垣間見る思いがしました。論文執筆に忙しい研究員諸氏を尻目に外遊としゃれこんだことにはちと罪悪感もありますが、こうした経験を今後の地域研究にも生かしていきたいものと願っています。（A・M）