

# 地 研 年 報

## 第16号

### 論 説

- 新しい在留管理制度と「外国人住民」  
 ..... 楠木 孝 (1)
- 医療・健康をめぐる構造的認識と地域協働  
 -アクション・リサーチから-  
 ..... 長友 薫輝 (27)
- 漂流する地域福祉情報  
 -災害時の薬剤情報共有の探索的検討を通じて-  
 ..... 平尾 竜一・加藤 あけみ・横溝 一浩 (45)
- How had Engels Overcome the Theory of “Non-historic peoples” ?  
 ..... 南 有哲 (51)

### 研究ノート

- 近代の津における商業発展について  
 -伊勢商人の町から近代都市へ-  
 ..... 茂木 陽一 (65)

### 調 査

- 乳幼児の食事に対する母親の食意識・食行動について  
 -津市の乳幼児を持つ母親へのアンケート調査から-  
 梅澤 真樹子・駒田 亜衣・笹井 新子・浅井 優子・竹西 亜古 (79)
- 三重県の労働事情について  
 -平成22年度「三重県の労働事情」より-  
 ..... 山川 和義 (91)

### 2010年度地域問題研究所活動記録

- 地域問題研究所概要  
 地域問題研究所活動日誌  
 地域問題研究所刊行物  
 受入図書・雑誌  
 研究活動  
 研究員業績一覧

2011年9月

三重短期大学地域問題研究所

# 新しい在留管理制度と「外国人住民」

楠本 孝

## はじめに

2009年7月8日、第171回通常国会において、我が国における外国人処遇の基本的施策に係る二つの法律、すなわち①「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律」及び②「住民基本台帳法の一部を改正する法律」が成立した（2009年7月15日公布、3年以内に施行）。前者は、従来の外国人登録法を廃止し、新たな在留管理制度を創設することを主たる内容とするものであり<sup>1)</sup>、後者は外国人住民を住民基本台帳の適用対象に加えることを内容とするものである。

占領期に成立した国による入国管理と市町村による外国人登録という二元的な外国人管理制度は、80年代後半の指紋押捺拒否闘争と89年の入管法改正という大きな転機を経て、今回の改正で国による一元的な管理体制へと転換されることになった。これは、一方では、長年にわたって在日朝鮮人を隷従的境遇に押し付けてきた外国人登録法が廃止され、特別永住者を新たな在留管理制度の枠組みから外すことにした点で、我が国の在日朝鮮人政策の決定的な転換点を画するものと評価できよう。しかし、他方で、新たな在留管理制度の対象となる「中長期滞在者」については、事務手続の簡略化などのメリットを享受する半面、これまで以上に厳格な管理の下に置かれることになる。さらに、今回の制度改正の標的とされた不法滞在者（非正規滞在者）については、新しい在留管理制度からも新たに創設された住民基本台帳法上の「外国人住民」の枠組みからも排除され、一切の権利を否定された存在となって不可視化される危険がある。

本稿では、今回の法改正に至る歴史的な背景と立法の経緯を素描した後、新たな制度の内容を概観し、その問題点を検討する。そこでは、治安の維持を優先した国による外国人一元管理体制が、国際人権の尊重と地方自治の拡大を目指すべき21世紀の我が国にとって、ふさわしいものであったどうかを検討されるであろう。

## I 外国人登録制度の崩壊

### 1 在日朝鮮人管理法としての外国人登録法の成立と解体

#### (1) 外国人登録法の成立過程

外国人登録法は、在日朝鮮人管理法であった。

1947年5月21日、新憲法施行の前日に最後の勅令として公布・施行された「外国人登録令」(ポツダム勅令207号)は、講和条約発効までは旧植民地出身者は日本国民として扱うという原則に反して「台湾人のうち内務大臣の定めるもの及び朝鮮人は、当分の間外国人とみなす<sup>2)</sup>」

(11条)と規定し、在日朝鮮人を外国人管理法制の下に置いた。その上で、付則第2項で「この勅令施行の際現に本邦に在留する外国人は、この勅令施行の日から30日以内に」登録を申請することを義務づけられた。外国人登録を警察当局が実施する案を退けて、市町村長を担当機関とする案が採用されたものの、付則3項は、登録違反者に刑罰（6月以下の懲役若しくは禁錮又は千円以下の罰金）を科し、最終的には退去強制をもって臨むことを規定していた。

1949年12月3日に公布、翌50年1月16日に施行された改正外登令は、①登録に関する罰則を1年以下の懲役に引き上げ、②居住地変更登録制度を新設し、③登録証の提示拒否だけを処罰していたのを改めて、常時携帯義務違反そのものを処罰することとし、④登録証明書に有効期間（3年）を設定し、一定の切り替え期間後には旧登録証は失効するものとして、登録証の一切切替を実施し、47年の登録の際にあった誤登録の一扫を図った。この切替申請義務違反にも罰則（1年以下の懲役）を科した。これによって、外国人をして一定期間ごとに役所に出頭させ、登録が正確であることを確認させる、いわゆる「確認申請制度」が設立されたのであった。

1951年10月4日に外国人登録から独立した狭義の出入国管理の一般法として公布された「出入国管理令」（ポツダム政令319号）は、施行当初は、既に日本に在住し、生活している朝鮮人、台湾人には適用されなかったが<sup>3)</sup>、52年4月28日の講和条約の発効に伴って、「朝鮮人及び台湾人は内地に在住する者を含めてすべて日本国籍を喪失する」とされたことから、これ以後、在日朝鮮人、台湾人にも出入国管理令が適用されることになった。講和条約そのものには、旧植民地出身者の国籍問題は一切触れられておらず、一律の日本国籍喪失は、法務省民事局長の通達（1952年4月19日民事甲438）という形で発表された<sup>4)</sup>。旧植民地出身者に国籍選択の機会を与えず、一片の通達によって、一方的に国籍を剥奪するというやり方は、ドイツが、国内に居住していたオーストリア人に国籍の選択権を与えるという形でこの問題を処理した（1956年国籍問題規制法、BGBl. I 431）ことと比較して、実質的な人権保障上問題があるだけでなく、形式的にも「日本国民たる要件は法律で定める」としている憲法10条に違反する疑いがあった。

入管令は、すべての外国人を様々な「在留資格」に区分し、それに応じた「在留期間」を定めて管理する構造になっている。しかし、在日朝鮮人は旅券を持って入国してきたわけではなく、既に生活の本拠を日本に置いている人々であったから、日本国籍を失って「外国人」になったからといって、彼らに在留資格と在留期間を定めて管理することは、到底不可能であった。そこで、在日朝鮮人等については、在留資格を定めないで在留を認めるという入国管理の例外が設定された。すなわち、占領下にポツダム政令として定められた出入国管理令を講和条約発効後も法律として存続させるために定められた「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」（法律126号）は、その2条6号において、「日本国との平和条約の規定に基づき同条約の最初の効力発生の日において日本の国籍を離脱する者で、昭和20年9月2日以前からこの法律施行の日まで引続き本邦に在留するもの

(昭和20年9月3日からこの法律施行の日までに本邦で出生したその子を含む)は、出入国管理令22条の2第1項の規定にかかわらず、別の法律で定めるところによりその者の在留資格及び在留期間が決定されるまでの間、引続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる」と定めた。

外国人登録令から出入国管理事務と退去強制事務を切り離して出入国管理令が制定されたが、その残りの外国人登録の部分を引き継ぎ、一層強化したのが「外国人登録法」であり、講和条約発効の日公布、施行された。この52年の外国人登録法は、日本の外国人登録制度に「指紋押捺制度」を導入したものと特記される。日本政府がこのような苛烈な方法を採用した理由としては、朝鮮戦争に起因する密入国者の増加、それに伴う登録証明書の不正受給や、当時の写真技術が現在と比較して劣っていたこともあって偽造変造が多発したことが挙げられる。指紋制度が実施されたのは55年4月になってからであるが、59年に調査した時点で、既交付の登録証明書の切り替えをしなかった者が、112,630人に上り、その大部分は不正登録をしていたものとみられている。当局者は、指紋制度の導入によって、不正登録が是正されたものと説明している<sup>5)</sup>。この時の改正で、外登証の有効期間を2年に短縮したのも、外登証の偽造・変造を防止するためである。しかし、当時不法入国者とされた者の多くは、帰国した朝鮮人が祖国の経済状況を見て日本に逆流したものであったり、戦火から逃れてきた「難民」であったことも考慮しなければならない。

この指紋制度導入に在日朝鮮人が激しい反対運動をしたのは当然のことであった。外国人登録法は、52年4月28日に公布、即日施行されたが、指紋制度の実施だけは「法律施行の日から1年以内」と規定されていた。しかし、朝鮮人団体による集団的切替反対運動が行われ、その動機の一部に指紋押捺に反対する目的があることが窺われたため、その実施をさらに1年延期することとし、さらに緊縮予算のために新規事業を認めないという財政事情が重なって再延期された。結局、指紋押捺制度が実施されたのは、1955年4月27日であった。

## (2) 外国人登録法の基本構造

このように外国人登録法の基本構造は、第一に、もともとは日本国民であった在日朝鮮人を国民から分離して「外国人」として登録させた上に、「国民と外国人の基本的地位の相違論」を以って彼/彼女らの人権を制約する根拠としたこと、第二に、この基本的地位の相違論に基づいてやむを得ず在日朝鮮人の人権に必要最小限の制約を付すというのではなく、例えば登録の正確性を確保するためにすべての外国人に指紋の押捺をさせるというように、(行政機関から見て)「必要最大限の制約」<sup>6)</sup>を課したこと、第三に、外登証を常時携帯させることで、当該外国人の居住関係及び身分関係を現場で即時的に把握することができるようにすると同時に、在日朝鮮人に、何時いかなるときでも自分が「外国人」であり、「監視されている」ことを意識させようとしたこと、第四に、これら外国人登録制度にかかわる義務違反の罰則に刑事罰を用いることで警察の捜査対象とし、監視の主体を警察としたこと、にあった。つまり外国

人登録法は、在日朝鮮人に自分たちは「外国人」あり、国家によりプライバシーを把握され、常に警察に「監視されている」ことを意識させることを目的としていたといえる。そして、第五に、このようにいわば植民地支配を引きずったような朝鮮人管理が何故日本国憲法下で合法的に成立し、半世紀以上も存続しえたかということは、戦後日本社会における朝鮮人差別の根深さを抜きにしては、説明できない。些細な行政法規違反に過ぎなくとも、数多くの在日朝鮮人が警察に身柄を拘束される事態を見た日本国民は、彼らの「遵法意識」に疑念を抱き、差別意識をさらに強化することになった。

### (3) 在日朝鮮人管理法としての外国人登録法の解体過程

このように日本社会に深く根ざしたコロニアリズムに基礎を置き、それだけに容易に突き崩すことはできないと思われた外国人登録法が、解体への途を歩む契機となったのは、いうまでもなく指紋押捺拒否闘争であった。

1980年代の初頭に個人の抵抗から始まった指紋押捺拒否は、1984年末ごろから次第に組織化され、「市民的不服従運動」として、日本社会全体を巻き込んでいくようになる。この運動は、外国人と日本人が共闘することにより、戦後の日本社会で最も大きな成功を収めた市民運動のひとつといえる。指紋押捺制度の合憲性、拒否者に対する再入国不許可処分や逮捕の違法性に関する裁判はいずれも敗訴に終わったものの、これらの訴えの最終審は最高裁判所ではなく、日本国民全体であった。法制度の基礎をなす人々の正義感覚そのものに直接その正当性を訴える指紋押捺拒否者の声は、次第に日本国民の中に浸透していった。指紋押捺制度の廃止を求める180万の署名の9割以上を日本人の署名が占め、外登法の改正を求める意見を採択する地方議会が400以上に達した<sup>7)</sup>。そして、85年2月、川崎市長が市民の人権擁護の観点から指紋押捺拒否者の警察署への告発を見合わせることを表明し、これに追随する自治体が次々に現れたことで、運動の勝敗は事実上決した。政府は87年の法改正で、これまで登録証明書の間接的に押捺させていたのを、原則1回の押捺としたが、それで抵抗運動が収束するはずはなく、92年の法改正で、永住者及び特別永住者について指紋押捺制度を廃止し、99年改正で、非永住権者についても指紋押捺制度が廃止され、外国人登録制度の最大の問題点であった指紋押捺制度が外国人登録法から完全に姿を消した。99年改正ではまた、特別永住者が登録証明書の常時携帯義務に違反した場合の罰則が刑事罰から行政罰に改められ、これにより、在日朝鮮人については警察による取り締まり対象からは外れ、在日朝鮮人管理法としての外国人登録法は、この時点で、その存在理由を失った。

このように指紋押捺拒否闘争が市民的不服従運動であり、裁判に勝つことよりも市民の正義感覚に直接訴えることで局面を転換しようとし、それが成功を収めたのであるとすると、このことは少なくとも次の二つのことを意味するように思われる。一つは、遅くとも80年代前半までに日本国民のなかに在日朝鮮人の処遇のあり方に関する「正義感覚」の変化があったこと、もう一つは、在日朝鮮人のなかに日本人の「正義感覚」に訴えることが無駄ではないとの意識

が形成されていたということである。このような共生の思想への第一歩を築いたのは、日立就職差別裁判（70年12月提訴、74年6月原告全面勝訴）であった。田中宏は次のように述べている。「日立訴訟は、それまでの在日コリアンの運動にまったく新しい局面をもたらすことになった。日立訴訟を契機にして、日本人側からも自らの課題として取り組む流れを生んだからである。在日側も、朝鮮人だから仕方がない、諦めるしかないと『泣き寝入り』するのではなく、納得できないことに異を唱えるという世代が登場していた」<sup>8)</sup>。外国人の差別撤廃運動を推進する両輪は、外国人の定住化と人権の普遍性に対する人々の理解の深化である。在日朝鮮人は半島への帰還を諦めて日本への定住を志向し、社会の構成員として相応しい処遇を「権利」として主張し始める。これに、憲法の人権条項を日本社会に定着させることを目指す日本人の市民運動が結びついて、人権の普遍性を前面に出した形で展開されるようになった成果が指紋押捺拒否闘争であり、90年代における一連の外登法改正であったといえる。

## 2 ニューカマーの大量来日による外国人登録制度の崩壊

### (1) 日系人の生活実態と外国人登録の乖離

戦後から1960年代までは今日の特別永住者に相当する外国人の割合が外国人登録者数全体の90%近くを占めていたが、1992年には46%、2008年では19%まで低下した。その主たる要因が、ニューカマーと呼ばれる来日外国人の急増にあることは言うまでもない（表1及び図1参照）。単純労働者は受け入れないと国の建前とは裏腹に、バックドアとは言わないまでもサイドドアからの単純労働者受け入れの契機となったのは、1989年12月6日に成立し、1990年6月1日に施行された改正入管法によるものである。この年は、外国人研修制度に団体管理型が導入された年でもある。国としての受け入れ態勢を整えないままに、低廉な労働力を求める経済界の要請に応えたものと言える。

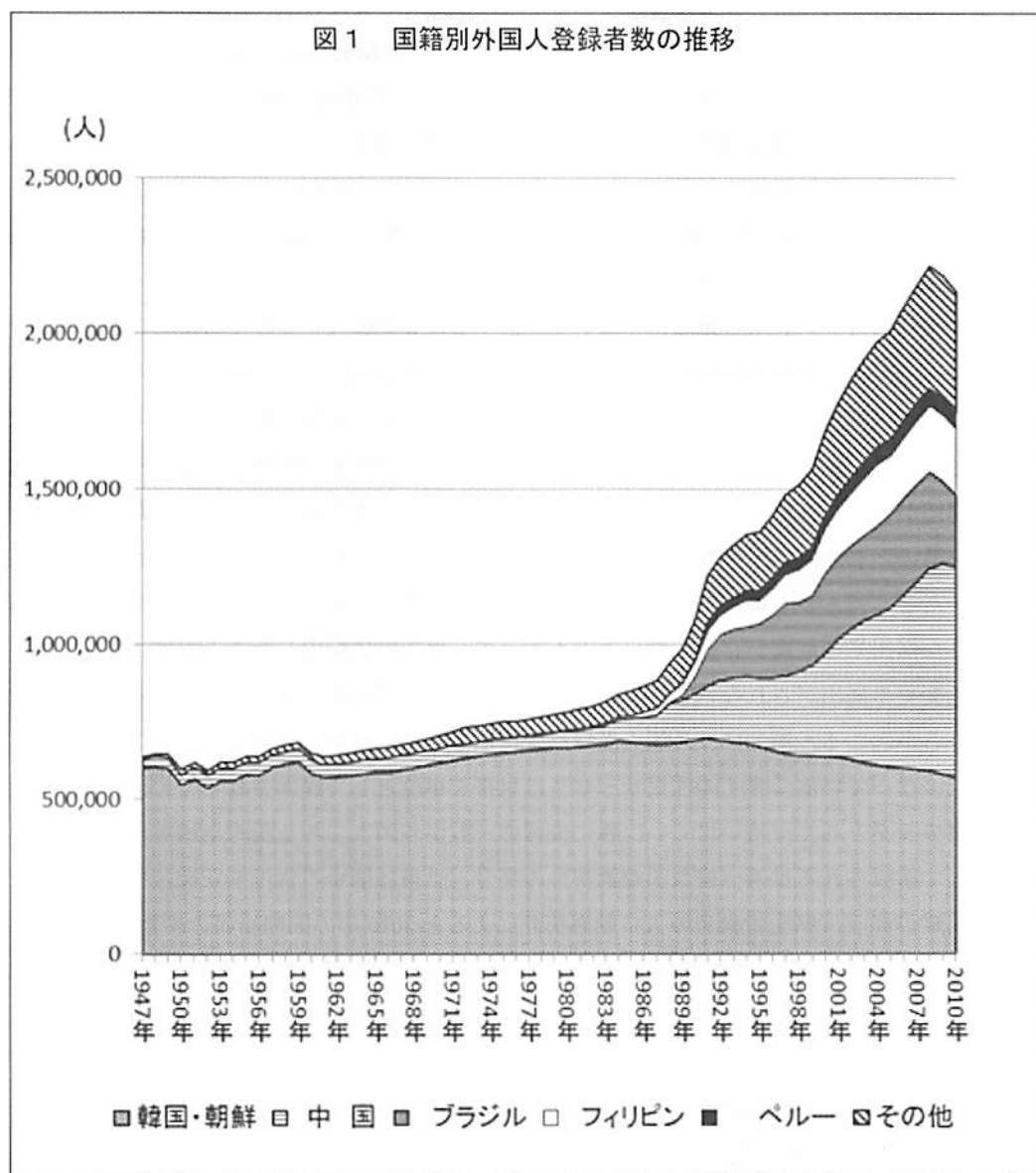
2010年末で国籍別の外国人登録者数が最も多いのは中国で、2007年に韓国・朝鮮（これには在日だけでなくニューカマーも含まれている）を抜いて一位になり、リーマンショック後もその数を増やしている。2010年末で中国籍の在留資格別の登録者数を見ると、永住者が169,484人と最も多く、次いで留学が134,483人、技能実習が78,324人となっており、日本人の配偶者等も53,697人と多い。永住者の約30%、留学の66.7%、技能実習の78.3%、日本人の配偶者等の27.4%が中国籍ということになる。

国籍別では、中国、韓国・朝鮮に次いで多いのはブラジルである。そのほとんどは日系ブラジル人であり、これにペルーやボリビアの日系人を加えると日系人は30万人を超える。90年施行の改定入管法は、一方では不法就労助長罪を設けることで不法就労の一扫を図ると同時に、身分又は地位に基づいて在留が認められ、活動に制限のない「定住者」という在留資格を創設することによって日系人の出稼ぎの拡大に道を開いた<sup>9)</sup>。従来、同じく身分又は地位に基づいて在留が認められる「日本人の配偶者等」の在留資格で出稼ぎに来ていた日系二世に加えて、新たに日系三世及び二世の非日系配偶者のために「定住者」の在留資格を設けて、出稼ぎ労働

表1 国籍別外国人登録者数の推移

	韓国・朝鮮	中国	ブラジル	フィリピン	ペルー	総数
1947年	598,507	32,889	83	240	66	639,368
1948年	601,772	36,932	167	307	137	648,045
1949年	597,561	38,241	170	298	168	645,752
1950年	544,903	40,481	169	367	178	598,696
1951年	560,700	43,377	237	450	179	621,993
1952年	535,065	42,147	237	341	94	593,955
1953年	556,084	43,778	373	431	76	619,890
1954年	556,239	43,282	372	476	63	619,963
1955年	577,682	43,865	361	435	53	641,482
1956年	575,287	43,372	314	376	27	638,050
1957年	601,769	44,710	316	395	31	667,036
1958年	611,085	44,789	274	365	31	676,983
1959年	619,092	45,255	263	431	33	686,809
1960年	581,257	45,535	240	390	40	650,566
1961年	567,452	46,326	222	444	46	640,395
1962年	569,360	47,096	231	495	61	645,043
1963年	573,284	47,827	263	494	70	651,574
1964年	578,545	49,174	306	497	71	659,789
1965年	583,537	49,418	366	539	88	665,989
1966年	585,278	49,387	388	520	93	668,318
1967年	591,345	49,592	498	539	108	676,144
1968年	598,076	50,445	646	632	124	685,075
1969年	607,315	50,816	748	758	117	697,504
1970年	614,202	51,481	891	932	134	708,458
1971年	622,690	52,333	1,075	863	143	718,795
1972年	629,809	48,089	1,255	2,250	219	735,371
1973年	636,346	46,642	1,279	2,424	228	738,410
1974年	643,096	47,677	1,395	2,758	292	745,565
1975年	647,156	48,728	1,418	3,035	308	751,842
1976年	651,348	47,174	1,319	3,083	308	753,942
1977年	656,233	47,862	1,279	3,600	308	762,050
1978年	659,025	48,528	1,279	4,281	306	766,894
1979年	662,561	50,353	1,383	4,757	331	774,505
1980年	664,536	52,896	1,492	5,547	348	782,910
1981年	667,325	55,616	1,652	6,729	376	792,946
1982年	669,854	59,122	1,643	6,563	399	802,477
1983年	674,581	63,164	1,796	7,516	432	817,129
1984年	687,135	67,895	1,963	9,618	452	840,885
1985年	683,313	74,924	1,955	12,261	480	850,612
1986年	677,959	84,397	2,135	18,897	553	867,237
1987年	673,787	95,477	2,250	25,017	615	884,025
1988年	677,140	129,269	4,159	32,185	864	941,005
1989年	681,838	137,499	14,528	38,925	4,121	984,455
1990年	687,940	150,399	56,429	49,092	10,279	1,075,317
1991年	693,050	171,071	119,333	61,837	26,281	1,218,891
1992年	688,144	195,334	147,803	62,218	31,051	1,281,644
1993年	682,276	210,138	154,650	73,057	33,169	1,320,748
1994年	676,793	218,585	159,619	85,968	35,382	1,354,011
1995年	666,376	222,991	176,440	74,297	36,269	1,362,371
1996年	657,159	234,264	201,795	84,509	37,099	1,415,136
1997年	645,373	252,164	233,254	93,265	40,394	1,482,707
1998年	638,828	272,230	222,217	105,308	41,317	1,512,116
1999年	636,548	294,201	224,299	115,685	42,773	1,566,113
2000年	635,269	335,575	254,394	144,871	46,171	1,686,444
2001年	632,405	381,225	265,962	156,667	50,052	1,778,462
2002年	625,422	424,282	268,332	169,359	51,772	1,851,758
2003年	613,791	462,396	274,700	185,237	53,649	1,915,030
2004年	607,419	487,570	286,557	199,394	55,750	1,973,747
2005年	598,687	519,581	302,080	187,261	57,728	2,011,555
2006年	598,219	560,741	312,979	193,488	58,721	2,084,919
2007年	593,489	606,889	316,967	202,592	59,696	2,152,973
2008年	589,239	655,377	312,582	210,617	59,723	2,217,426
2009年	578,495	680,518	267,456	211,716	57,464	2,186,121
2010年	565,989	687,156	230,552	210,181	54,636	2,134,151

図1 国籍別外国人登録者数の推移



力拡大の条件を整えたのである。「定住者」の在留資格<sup>10)</sup>で外国人登録しているブラジル人は、1990年には12,637人に過ぎなかったが、2000年には137,649人、ピークである2006年には153,141人に達し、2008年9月のリーマンショック以降減少に転じ、2010年末では77,359人となっている。さらに、「定住者」の中には、ある程度の期間経過すると在留の一層の安定を求めて永住権を取得する者も多い。「永住者」の在留資格で外国人登録しているブラジル人は、1990年にはわずか164人であったものが、2002年には3万人を超え(31,203人)、こちらの方はリーマンショック後も増え続け、2010年末では117,760人に達している。

日系人の多くは、日本語をほとんど理解せず、日本的慣行や労働観も保持していない上に、



もともと出稼ぎ目的で来日しているのであるから、少しでも賃金の高い仕事が見つければ簡単に転職し、転居を繰り返すだけでなく、「定住者」という在留資格とは裏腹に頻繁にブラジルと日本を行き来する。彼らは産業の集積した地域に集住する傾向があり（ピークである 2008 年末の時点で群馬県大泉では人口の 16.6%、岐阜県美濃加茂市では 10.8%に達する）、日系人が集住する東海地方などでは、外国人登録に基づいて子どもの就学状況を調査しようとしても、20～30%が転居・帰国等のため調査結果は「不明」となるなど、外国人登録の内容と居住実態の間の乖離が地方行政上の大きな問題になっていた。

外国人登録法は、もともと地域に定着して生活する在日朝鮮人を管理するための法として作られたものであり、出稼ぎ目的で来日する外国人の管理を念頭において構想されたものではない。しかし、市町村では、管理法である外国人登録法上のデータを行政サービスの基礎として転用せざるを得なかった。住民サービスのための基礎データとしての外国人登録法には、次のような問題があった。第一に、外国人登録は基本的に外国人本人が自ら適切に登録の申請を行うことを前提とした制度（申請主義）となっており、仮に市町村長が登録事項が事実でないことを知ったとしても自ら職権で情報内容を変更することはできない。そのため外登法には住基法のような転出届の制度が存在しないこともあって、他市町に転出したことが確実でも、転出先で住所変更の届出がされないと、元の市町からの児童手当の振込みを継続せざるを得ないといったことが起こる。第二に、外国人登録は管理法としての性格から世帯ごとではなく個人ごとの編成になっている。多くの住民サービスは世帯を単位として提供されるため、行政サービスの基礎データとしては使いにくい。殊に夫婦の一方が外国人である国際結婚等により外国人と日本人で構成される世帯（複数国籍世帯）の場合、世帯に関する状況を正確に把握するには一定の困難が伴う（厚生労働省の人口動態統計によると 2010 年の国際結婚の件数は 30,237 件で、婚姻件数総数の 4.3%にあたる）。これらは、いずれも、外国人登録法が外国人の「居住関係及び身分関係を適正に管理する」ことを目的とした管理法であって、行政サービス提供の基礎となる住民台帳の整備を目的としたものではないことに由来する。

外国人登録法は、外国人が新居住地に移転した日から 14 日以内に変更登録申請を行うことを義務付け（8 条）、違反者には刑事罰が科されることになっているが（18 条の 2）、ほとんど空文化しているといつてよい。かつて、すべての外国人に指紋の押捺を義務付けてまで登録内容の絶対的正確性を確保しようとした政府も、実態との乖離の大きさを前にして、すでに外国人登録制度の役割は終わっており、小手先の改革は意味がないと判断したのか、税や保険料の徴収コストがかさむ自治体が転出届の復活を求めても、「規制緩和推進の流れ」に逆行するとして応じようとしなかった。

## （2）「在留資格なし」の外国人登録

政府をいらつかせたのは、むしろ、在留資格のない外国人に自治体が外国人登録証明書を発行していることであった。入国管理局が公表している在留の資格別外国人登録者数の中で「そ

の他」とされている者は、在留資格を持たずに外国人登録している者と推測される。2008 年末で外国人登録している非正規滞在者<sup>11)</sup>は約 1 万 8 千人に達する（表 2 及び表 3 参照）。入管法の出入国管理と外登法による外国人登録は別個の制度（二元管理）であることから、外国人登録の内容について、法務大臣に調査を行う権限がない。

不法入国者や不法残留者にも外国人登録法が適用され、外国人登録を申請しなければならないとされている（最大判昭和 31・12・26 刑集 10 巻 12 号 1769 頁）。しかし、他方で、入管法 62 条 2 項は、国又は地方公共団体の職員に、退去強制事由に該当する外国人を知ったときは、入国審査官又は入国警備官に通報しなければならないと規定しており、これは刑法 239 条 2 項が規定する官公吏の犯罪告発義務と同趣旨の規定と解されている。刑法の規定については、当該公務員の職権による裁量を認め、その案件を告発することにより今後の行政運営に重大な支障を生じると見られる場合まで告発の励行を要求しているものではないと解するのが通説である。入管法の規定についても、89 年 11 月の衆議院法務委員会で人権擁護局長が、非正規滞在者の告発を行うことが行政目的達成に極めて重大な支障を生じ、そのためにもたらされる不利益が、告発しないことによってもたらされる不利益よりも大であると認められるような場合には、行政機関の判断によって告発しなかったとしても、公務員の通報義務規定に反しない、との答弁をしている。正規滞在者が外国人登録できる結果、子どもの教育や公衆衛生などの措置をはじめとして、自治体から最小限の行政サービスを受けることができた。

それにしても、非正規滞在者にとって、外国人登録のために役所に出頭することには、相当なリスクがある。それにもかかわらず彼／彼女らが外国人登録を行うのは、潜在が長期化し、国民健康保険への加入や子どもの就学などの行政サービスを受けるため、必要に迫られてのことである。それに応えて、各自治体が、地域社会で平穏に暮らしている者については告発より支援を優先する判断をして来たことは、外国人管理が国と市町村の二元的管理になっていたことのむしろ長所であったと言えるのである。

しかし、政府にとっては、自らが推し進める「不法滞在者対策」上からも、これは放置しておくことのできない、法治国家の綻びと映ったようである。不法滞在者に外国人登録証明書を発行することは、これを本人確認手段として、不法滞在者が預貯金口座の開設や携帯電話の契約等を行うことを可能にし、結果として、不法滞在を助長することにもなっているとの指摘もあった。政府は、在留資格のない者に外国人登録証明書を発行することは、彼らの不法滞在を免罪しているような印象を与え好ましくないと、ことあるごとに繰り返してきた。今度、外国人登録制度を廃止して、新しい在留管理制度を導入した最大の理由は、この点にある。

表2 在留の資格別外国人登録者数の推移(改正前)

在留の資格		2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	
総 数		2,011,555	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121	
活動類型資格 (別表第一)	就労資格	教授	8,408	8,525	8,438	8,333	8,295
		芸術	448	482	448	481	490
		宗教	4,588	4,654	4,732	4,801	4,448
		報道	280	273	279	281	271
		投資・経営	6,743	7,342	7,916	8,895	9,840
		法律・会計業務	126	141	145	154	161
		医療	146	138	174	199	220
		研究	2,494	2,332	2,276	2,285	2,372
		教育	9,449	9,511	9,832	10,070	10,129
		技術	29,044	35,135	44,884	52,273	50,493
		人文知識・国際業務	55,276	57,323	61,763	67,291	69,395
		企業内転勤	11,977	14,014	16,111	17,798	16,786
		興行	38,376	21,062	15,728	13,031	10,966
		技能	15,112	17,869	21,261	25,863	29,030
	非就労資格	文化活動	2,949	3,025	3,014	2,795	2,780
		短期滞在	68,747	56,449	49,787	40,407	33,378
		留学	129,568	131,789	132,460	138,514	145,909
		就学	28,147	36,721	38,130	41,313	46,759
		研修	54,107	70,519	88,088	88,826	65,209
		家族滞在	86,055	91,344	98,167	107,641	115,081
特定活動		87,324	97,476	104,488	121,863	130,636	
地位等類型資格 (別表第二)	永住者	349,804	394,477	439,757	492,056	533,472	
	日本人の配偶者等	259,858	260,955	256,980	245,497	221,923	
	永住者の配偶者等	11,086	12,897	15,365	17,839	19,570	
	定住者	265,639	268,836	268,604	258,488	221,771	
特別永住者	451,909	443,044	430,229	420,305	409,565		
未取得者	15,353	17,415	13,960	13,510	12,378		
一時庇護	30	30	30	30	30		
その他	20,736	21,181	20,131	18,797	14,768		

表3 在留の資格別外国人登録者数(改正後)

在留の資格		2010年	
総 数		2,134,151	
活動類型資格 (別表第一)	就労資格	教授	8,050
		芸術	480
		宗教	4,232
		報道	248
		投資・経営	10,908
		法律・会計業務	178
		医療	265
		研究	2,286
		教育	10,012
		技術	46,592
		人文知識・国際業務	68,467
		企業内転勤	16,140
		興行	9,247
		技能	30,142
	非就労資格	技能実習	100,008
		文化活動	2,637
		短期滞在	*
		留学	201,511
		研修	9,343
		家族滞在	118,865
特定活動		*	
地位等類型資格 (別表第二)	永住者	565,089	
	日本人の配偶者等	196,248	
	永住者の配偶者等	20,251	
	定住者	194,602	
特別永住者	399,105		
未取得者	9,874		
一時庇護	30		
その他	7,893		

## II 新しい在留管理制度への再編の論理

### 1 在日から来日へ

外国人登録制度を廃止して導入される新たな在留管理制度は、3月を超えて我が国に在留する中長期在留外国人を対象として、法務大臣が入国から在留管理まで継続的かつ一元的に管理する制度を構築しようとするものである。特別永住者と非正規滞在者は新たな在留管理制度の対象とはされていない（新入管法19条の3）。

まず、特別永住者については、新入管特例法の適用を受け、これまでの市町村長が発行する外国人登録証明書に替わって法務大臣が発行する「特別永住者証明書」の交付を受ける（新入管特例法7条）。特別永住者証明書の常時携帯義務を定めた規定（新入管法政府案17条1項）は、衆議院法務委員会における修正で削除された。これは、特別永住者が最早外国人管理の主要な対象ではなくなったことを示すものである。91年の入管特例法の制定により「特別永住者」という入管法の在留資格を有しないで在留する資格が設けられ、99年の外登法改正で特別永住者については常時携帯義務違反の罰則を刑事罰から行政罰に改め、06年の入管法改正で導入された日本版US-VISIT（Visitor and Immigrant Status Indicator Technology）の対象から特別永住者を除外し、そして今回の制度改正で新たな在留管理制度の対象からはずすとともに、「特別永住者証明書」の常時携帯義務が削除されたことは、在日朝鮮人を治安管理の対象とみなす時代が終わったことを強く印象付けるものであった<sup>12)</sup>。

しかし、かつて在日の人権を制約する根拠として唱えられた「国民と外国人の基本的地位の相違」論を放棄したのかということ、そうではない。境界線は引き直されたが、その境界線の外側の人々に対して、厳格な管理の思想に貫かれた法による規制が行われること自体はなんら変わりがないのである。一般永住者については、06年の入管法改正で導入された日本版US-VISITの対象者となり、新たな在留管理制度でも在留カードの常時携帯義務を課されるなど、他の中長期在留者と同様に「必要最大限の制約」が課されている。その意味で、外国人管理の厳格管理の対象領域が、特別永住者と一般永住者の間を境にして在日から来日にシフトしたということができよう。

### 2 国による一元管理

適法な在留資格を持つ中長期在留者については、在留期間の上限と再入国許可の有効期間の上限が3年から5年に伸長され（2条の2第3項、26条3項。特別永住者の再入国許可の有効期間の上限は4年から6年に伸張される（新入管特例法23条1項）、みなし再入国制度（26条の2）も導入されるなど、今回の法改正で利便性が向上することになると政府は言う。しかし、それと引き換えに加えられる管理の強化は相当なものである。当局は、在留期間の延長やみなし再入国制度は、新たな在留管理制度の導入により在留管理に必要な情報をこれまで以上に正確に把握できるようになる見返りであると説明している。

新たな在留管理制度の中核である「在留カード」は、中長期在留者に対し、上陸許可や在留

資格の変更許可、在留期間の更新許可等の在留にかかわる許可に伴って交付される。在留カードには偽変造防止のためICチップが搭載され、カードを交付された者はこれを常時携帯することが刑事罰によって強制されている（23条2項、75条の3）。

在留カードの記載事項は従来の外国人登録証明書の記載事項よりも限定されているが、記載事項等の変更の届出は、対象者にとってかなり面倒なものになる。住居地の変更の届出は従来どおり市区町村の窓口で済むが（19条の7、8、9）、その他の氏名等のカード記載事項の変更や、所属機関の名称若しくは所在地の変更、「日本人の配偶者等」の資格で在留している場合に配偶者と離婚又は死別した等の身分関係の変更等は、いずれも14日以内に、地方入国管理局に届け出なければならない（19条の10）。地方入国管理局の所在地は限定されており（地方入国管理局8、支局6、出張所62）、中長期在留者の負担が重くなることは避けられない。違反者には、刑事罰や在留資格の取消しが予定されている。

在留カードは、適法な在留資格をもって在留する者のみに交付され、これには就労制限の有無や資格外活動の許可の有無が記載され（19条の4第1項第6号、7号）、事業主が在留カードを確認することにより容易に就労の可否を確認することができる。そこで、改正入管法は、事業主が、雇入れた外国人が不法就労者であることを知らなかったとしても、そのことについて、在留資格の有無を確認していないなどの過失がある場合には<sup>13)</sup>、その処罰を可能にする規定を設けた（73条の2第2項）。

さらに、新たな在留管理制度では、中長期在留者の在留管理に必要な情報を継続的に把握するためとして（19条の18第1項）、当該外国人から所属機関（学校や事業所）に関する情報を入管に届け出させる（19条の16）だけでなく、所属機関からも当該外国人に関する情報を入管に提供させるようになっており（19条の17。外国人を雇用している事業所については別に雇用対策法により届出を義務付けられている）、また住民基本台帳法上の外国人住民票記載事項も入管にもたらされることになっている。その上に法務省入国管理局には、入国の際に外国人から取った指紋などの生体情報やブラックリスト情報、退去強制情報などが既に蓄積されており、これらの個人情報データマッチングされれば、中長期在留者のプロファイリングが行われることになる。

このように情報の継続的把握を偏重し、外国人の個人情報保護の観点を軽視した政府原案に対し、衆議院法務委員会においてこれを中和するための一部修正が行われた。すなわち、第一に、在留カード（特別永住者証明書を含む）の番号は、交付ごとに、従前のものと異なる番号を定めるものとし（19条の4第2項）、外国人が希望する場合には、手数料負担の上、新たな番号の在留カードの交付を求めることができるようにした（19条の13第1項後段）。第二に、法務大臣は、在留管理の目的を達成するために必要な最小限度の範囲を超えて、中長期在留者に関する情報を取得・保有してはならず、当該情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益の保護に留意しなければならないとの規定が盛り込まれた（19条の18第3項）。しかし、前者は主として民間業者が在留カードの番号をキーとして不当なデータベースを作成することを防

止するために講じられた措置であり<sup>14)</sup>、行政機関によるデータマッチングの防止策にはなりえないし、後者も「在留管理の目的を達成するために必要な最小限度の範囲」が明確にされなければ、単なる訓示規定に過ぎないものとなる。

日本人を対象とする住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の合憲性に関する最高裁判決（2008年3月6日民集62巻3号665頁）は、原審（大阪高判2006年11月30日判時1962号11頁）が、行政機関が住民票コードを用いて個人情報を集積し、データマッチングや名寄せを行う具体的な危険があるとしたのに対し、データマッチングの禁止が懲戒処分や刑事罰により担保されていることと、個人情報を一元的に管理する機関が存在しないことを根拠に、住基ネットを利用したデータマッチングや名寄せの具体的な危険性は認定できないとした。ところが、中長期に留外国人についてはデータマッチングを行うことが可能な機関が存在することになったのであるから、最高裁がプライバシー侵害の具体的な危険性はないとする論拠は崩れたことになる。仮に、かつて外登法の指紋捺捺制度について、外国人についても指紋捺捺をみだりに強制されない自由自体は認めつつ、外国人の公正な管理のために必要とされる範囲であれば、指紋の捺捺を義務付けても憲法に反しないとしたように、データマッチングについても、「在留管理に必要な情報の継続的な把握」のために必要とみなして許容するとすれば、それは、外国人の人権に関する「必要最大限度の制約」の原理が新たな在留管理制度の下でも生きていることを示している。

### 3 不法滞在対策

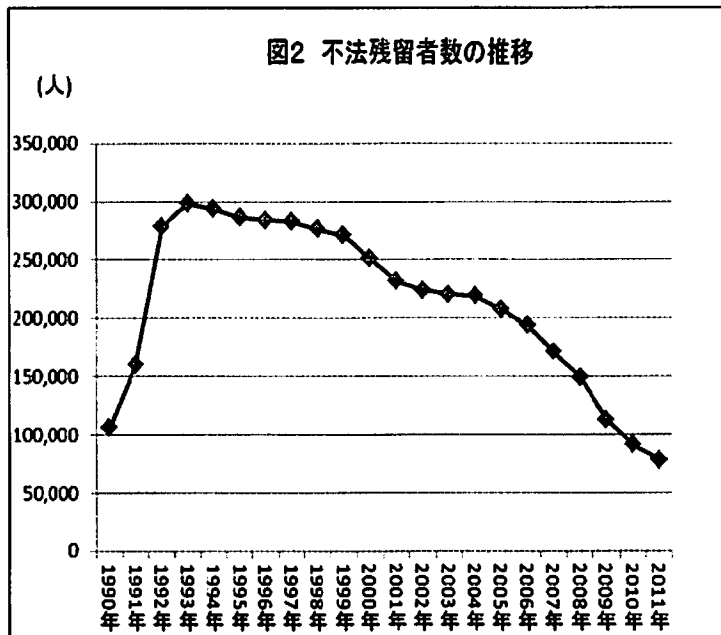
#### (1) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」

新たな在留管理制度を導入する最大の目的が「不法滞在者」の摘発・排除にあることは疑いがない。

警察白書が、「来日外国人」による刑法犯の増加を指摘し始めたのは平成2年版（1990年）からであるが、平成11年版（1999年）では、「不法滞在者の存在が治安への脅威になっている」、「大量の不法滞在者の存在は来日外国人による犯罪の温床になっている」として、「不法滞在者＝犯罪の温床」という図式が示されている。これが2000年以降の「安全神話」崩壊論や「体感治安」の悪化論によって増幅され、「不法滞在者が治安悪化の元凶」という「世論」ができあがった。これに政府としてお墨付きを与えたのが2003年12月に犯罪対策閣僚会議が策定した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」である。このなかでは、「近年、外国人犯罪の深刻化が進み、その態様も、侵入強盗などの凶悪なものが増加している……これら犯罪の温床となる不法滞在者を、今後5年間で半減させ、国民が安心して暮らすことができるようにし、また、平穏かつ適法に存在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭することが必要である」として、不法滞在者は「平穏かつ適法に」在留する外国人と区別され、数値目標を掲げた排除の対象にされた。そして04年2月からは、法務省入国管理局のホームページ上で「不法滞在者等の外国人」に関するメール通報制度を開始するなど、政府が積極的に不法

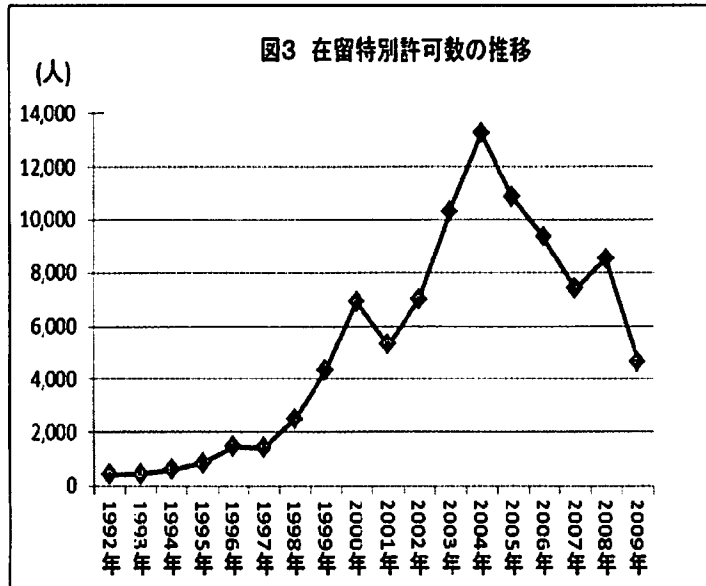
不法残留者数の推移

1990年	106,497
1991年	159,828
1992年	278,892
1993年	298,646
1994年	293,800
1995年	286,704
1996年	284,500
1997年	282,986
1998年	276,810
1999年	271,048
2000年	251,697
2001年	232,121
2002年	224,067
2003年	220,552
2004年	219,418
2005年	207,299
2006年	193,745
2007年	170,839
2008年	149,785
2009年	113,072
2010年	91,778
2011年	78,488



在留特別許可数の推移

1992年	432
1993年	465
1994年	612
1995年	849
1996年	1,468
1997年	1,406
1998年	2,497
1999年	4,318
2000年	6,930
2001年	5,306
2002年	6,995
2003年	10,327
2004年	13,239
2005年	10,834
2006年	9,360
2007年	7,388
2008年	8,522
2009年	4,643



滞在者を「社会の敵」に仕立て上げていった。

その犯罪対策閣僚会議の下に2005年7月「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置され、不法滞在者対策に主眼を置いた新たな在留管理制度の在り方が検討され、2007年7月に、その検討結果が出された。これを踏まえて、第五次出入国管理政策懇談会から「新たな在留管理制度に関する提言」が出され、これに基づいて政府法案が作られた。「提言」は、「新たな在留管理制度においては、…法務大臣が、我が国に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握する制度を構築する。これにより、法務大臣は、把握した正確な情報を不法滞在者、不法就労者対策を含め出入国管理行政に有効に活用して国民の信頼を高め、同時に、適法に在留する外国人が、より安定的に我が国で活動しやすくするための諸方策を講じていく」としていた。

## (2) 「不法滞在者」から「偽装滞在者」へ

前述のように、2003年12月の「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」は、「我が国の不法滞在者は25万人程度<sup>15)</sup>と推計されているが、これらの犯罪の温床となる不法滞在者を、今後5年間で半減させ」との数値目標を設定して徹底した摘発を行った。その結果、2004年1月時点で219,418人であった不法残留者数は、2009年1月時点では113,072人にまで48.5%減少した(図2参照)。これを踏まえ、政府は「不法滞在者を半減するという目標をおおむね達成し、国民が安心して暮らせる社会の実現に貢献することができた」と総括した<sup>16)</sup>。だとすると、不法滞在者対策を主眼とする新しい在留管理制度導入の必要性は、少なくともある程度は低下したといえそうである。しかし、「不法滞在者」対策が一息つくと、政府は新たに「偽装滞在者」という新たなカテゴリーを前面に出すようになる。

「偽装滞在者」とは、我が国で不法就労等を行うため、身分や活動目的を偽って入国・在留する者を指し、本来は就労を目的としているのに、在留資格を得るために「偽装結婚」している者などが念頭に置かれている。「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」は、「留学・就学、研修、興行、日本人の配偶者等の資格で入国する者の中には、在留資格は名目のみで、当初から不法就労を目的としている者が数多く存在しており、その手段も悪質巧妙化し、その資格審査が困難化してきているため、実態調査の強化をはじめとする審査の厳格化を図るとともに、関係機関相互の情報交換を密にして関連事犯の取締りを強化する」とし、その上で、「偽りその他不正の行為により在留を画策するなど継続して滞在させることが好ましくないと認められる外国人について、在留期間途中で在留資格を失わせることができるよう、出入国管理及び難民認定法を改正する」としていた。これを受けて、2004年の入管法改正により、在留資格の取消しに関する規定が新設された(22条の4)。

しかし、これによって「偽装滞在者」対策の必要性を強調する声は収まるどころか、偽装滞在者問題は新しい在留管理制度導入の推進力となった。2008年12月に犯罪対策閣僚会議が策定・公表した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」は、新たな在留管理制度に



よる不法滞在対策の筆頭に「偽装滞在者」対策を掲げた。すなわち、「外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握する制度を創設し、適格な在留管理を行う。また、同制度の創設に伴い、法務省が関係行政機関及び外国人の留・就学先、研修及び稼働先等の所属機関等から、迅速かつ効率的に出入国管理行政の的確な遂行に必要な情報の提供を受けるとともに、それらの情報の分析・活用を行うことで不法滞在者や偽装結婚・正規の留学生を装うなどの偽装滞在者を生まない社会を構築する」とし、その上で、「新たな在留管理制度等により、外国人の在留実態を確実かつ迅速に把握し、その情報を活用して、在留状況に疑義がある者に対しては調査を行い、不法滞在者・偽装滞在者等であることが判明した場合には、摘発や在留資格の取消し等を積極的に実施するとともに、そのために必要な法整備を行う」としていた。つまり、偽装滞在対策をさらに強化する新たな立法の必要性を強調していたのである。言うまでもなく、これが、新入管法による在留資格取消事由の大幅な拡大に繋がっていくことになる<sup>17)</sup>。

### (3) 在留特別許可と出国命令制度

強権的な手法だけで、非正規滞在者を減少させることはできない。法務省は、在留特別許可の新しいガイドラインを策定するとともに、「出頭申告のご案内～不法滞在中で悩んでいる外国人の方へ～」という文書をホームページに掲載して、出国命令制度を利用した出国を奨励するとともに、在留特別許可の申請者の増加を図っている。

非正規滞在者を減らすための有力な施策のひとつが「正規化」である。近年の非正規滞在者の減少も、在留特別許可数の増加と無関係ではない。在留特別許可数は、90年代の半ばまでは年間千人未満であったが、2000年代以降は、年間5千人以上、2003年からの3年間は毎年1万人を超え、2003年から2008年までの6年間で約6万人に達している（図3参照）。2006年10月に策定・公表された「在留特別許可に係るガイドライン」は、在留特別許可の許否判断を行うにあたっての積極要素として、当該外国人が①日本人または特別永住者の子であること、②日本人または特別永住者との間に出生した（未成年かつ未婚の）実子を親権者として相当期間同居の上監護・養育していること、③日本人または特別永住者と婚姻が法的に成立していて、夫婦として相当期間共同生活をして相互に協力扶助し、婚姻が安定かつ成熟していることその他、④人道的配慮を要する特別の事情があるときが掲げられ、④の例として、ア 難病・疾病等により日本での治療を必要とする場合と、イ 日本への定着性が認められ、かつ、国籍国との関係が希薄で、国籍国において生活することが極めて困難である場合とが挙げられていた。他方、消極要素としては、①刑罰法令違反またはこれに準ずる素行不良が認められるとき、②出入国管理行政の根幹に係わる違反または反社会性の高い違反をしているとき（その例として、ア 不法就労助長罪、集団密航罪、旅券等の不正受交付罪等により刑に処せられたことがあることと、イ 資格外活動、不法入国、不正上陸又は不法残留以外の退去強制事由に該当するときに挙げられていた）、③過去に退去強制手続を受けたことがあるとき、が挙げられていた。

政府は新入管法成立に伴って2009年7月にガイドラインの改定を行った。これは衆議院での修正で、改正法の附則60条2項に、「この法律の円滑な施行を図るため」、在留特別許可の「運用の透明性を更に向上させる等その出頭を促進するための措置その他の不法滞在者の縮減に向けた措置を講ずる」ことを政府に求める規定が置かれたことによるものである。新ガイドラインは、積極要素を「特に考慮する積極要素」と「その他の積極要素」に分け、前者としては、旧ガイドラインの積極要素の①乃至③と④のAに加えて、当該外国人が⑤日本の初等・中等教育機関（母国語による教育を行っている教育機関を除く）に在学し相当期間日本に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していることを掲げている。また、後者には、⑥当該外国人が、不法滞在者であることを申告するため、自ら入管に出頭したことを明記している。他方、消極要素も「特に考慮する消極要素」と「その他の消極要素」に分け、前者としては、旧ガイドラインの②のAに加えて、①のうち「重大犯罪により刑に処せられたこと」を掲げている。その例には、ア 凶悪・重大犯罪により実刑に処せられたことがあること、イ 薬物や拳銃など社会悪物品の密輸入・売買により刑に処せられたことがあることが挙げられている。他方後者には、旧ガイドラインの①の「その他の刑罰法令違反またはこれに準ずる素行不良」、や③の他に、旧ガイドライン②のイのうち特に「船舶による密航、若しくは偽造旅券等又は在留資格を偽装して不正に入国したこと」が明記された。それ故、この新ガイドラインについては、一方で非正規滞在者の自主的な出頭を促しつつ、不法入国・偽装滞在を消極要素と明記したことで、非正規滞在者における選別の明確化を図り、「好ましくない」非正規滞在者に対する「強化された排除」の方針を明確にしたものとの評価がある<sup>18)</sup>。新ガイドラインは、「平穏かつ適法に」在留している場合は、在留特別許可がなされる可能性が大きいことを示して、出頭を促したものと見える。しかし、「平穏かつ適法に」ではなくても、「平穏に」生活している人々については、いっそう積極的な「適法化」を行うことが必要である。

2004年の入管法改正で、不法滞在者の自主的な出頭を促す新たな制度として、出国命令制度が創設された。これは、自ら出頭した外国人で一定の要件に該当する場合には、簡易な手続で迅速に出国させるものであるが、その上陸拒否期間を5年から1年に短縮することで、不法滞在者の自主的な出頭を促す措置を講じている。これを利用して2005年から2009年までの5年間で約5万人が出国している。これも、在留特別許可制度と並んで、近年の不法滞在者数の減少に大いに貢献しているといえよう。

### Ⅲ 「外国人住民」の住民基本台帳制度への編入

#### 1 立法の経緯

##### (1) 地方自治体の取組み

2001年10月、日系ブラジル人などニューカマーである外国人住民が多数居住する13都市が外国人集住都市会議を設立し、国や関係機関への要望・提言を行ってきた。同会議は、年々会員都市を増やし、2011年4月時点では28都市まで拡大している。

外国人集住都市会議は、2001年10月19日に浜松市で開いた外国人集住都市公開首長会議で、「浜松宣言及び提言」を採択し、総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁の5省2庁に申入れを行った（11月30日）。この「浜松宣言及び提言」は、外国人住民を地域共生のためのパートナーと位置づけて、行政手続の上で日本人住民との差異を極力少なくし、現行法・制度が障害となって外国人の権利の保障が十分にできない場合には法改正・制度改変を求めるなど、外国人の地域での処遇を改善するための基本的視座と明確な運動方針を示したという意味で、外国人集住都市会議の最初の綱領的文書と言うことができる。その「外国人登録手続」に関する提言では、外国人住民には、外国人登録により、保険・福祉サービスを受けたり、印鑑登録もできるなど、その行政区域内における住民としての社会的な諸権利や義務が生じるが、外国人登録制度は日本人の住民基本台帳と手続内容が異なり、他の行政処理上の障害となっていることから、日本人住民と外国人住民とが等しく行政サービスを受用できるようにするために、両者の登録システム及び関係法律・諸制度の差異を極力少なくすべきであるとし、その上で、①申請者の利便性の向上と事務の軽減・簡素化を図るため、在留資格・在留期間別に登録項目を見直すとともに、代理申請の緩和・拡大や申請の多言語化などを検討すべきであり、②自治体のIT化に伴い、外国人登録システムの電算化、入国管理局や自治体間とのネットワーク化、さらには各種行政情報システムとの連携ができるようにすべきであり、③外国人は、出入国時など、頻繁に居住地変更をするが、その手続を住民基本台帳と整合性を持たせるため、特に転出時の届出制を検討するとともに、入国管理局からの出国者等の連絡の迅速化を図るべきであり、④人権に配慮しつつ、住民基本台帳と同様に、福祉・教育・税金などの行政の事務事業や、地域共生ための事業に対する情報公開の拡大について検討すべきである、としていた。

外国人集住都市会議は、2004年10月に豊田で首長会議を開き、三つの分科会に分かれて協議を行った後、全体会を開いて「豊田宣言及び提言」を採択した。その中のコミュニティ部会報告は、国及び県に対して、まず、日本人と異なる制度で居住地や世帯員を把握する弊害が高まっている現状を踏まえて、登録内容と居住実態の不整合を防止するため、①転出の届出制を設けること、②居住地の登録変更等を世帯単位で処理すること、③出国通知の報告の迅速化を図ること、④国保資格の喪失処理等について統一的な取扱い基準を示すこと、を改めて求めるとともに、出入国管理を目的としている外国人登録制度を抜本的に見直して、外国人登録制度を住民基本台帳制度に一元化することを提言している。

このように、外国人住民を住民基本台帳制度に組み込む案は、いわば外国人政策の「現場」である地方自治体の側から出された。

## （2）国の動き

国レベルでの外国人政策論議が本格化してきたのは、2006年に入ってからである。その先駆けとなったのが総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書（2006年3月）で

ある。この報告書は、各自治体の多文化共生の推進に関する指針・計画の大本となるべきものであった。この報告書が打ち出した「生活者としての外国人」というコンセプトは、内閣官房に設置された「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を通じて、政府全体の外国人政策のキーワードとなった。報告書は、「国レベルの検討は、これまで主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から行われてきたが、そうした観点からのみ捉えるのは適当ではない。外国人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会の構成員としてともに生きていくことができるようにするための条件整備を、国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ていると言えよう」と述べている。

そして、2007年6月22日、政府は、外国人登録制度に関し「外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度を参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編する」との内容を盛り込んだ「規制改革推進のための3カ年計画」を閣議決定した。具体的な法案の作成については、2008年3月、総務省及び法務省が「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」を公表し、総務省主導で法改正を行うこととなる。

総務省内では、日本人の住民基本台帳と別の外国人台帳制度を創設する案も検討されたようであるが、①地方自治法に規定する住民とは、国籍の如何を問わないとされており、外国人も市町村の区域内に住所を有する限り日本人と同じく市町村の住民であること、②日本人と外国人とで構成する世帯についてもその世帯構成を正確に把握する手段を講じる必要性があること、③市町村における住民行政の基礎となる名簿として二つの台帳が存在した場合、市町村の行政事務が複雑化すること、④外国人台帳制度の目的が日本人の住民基本台帳制度のそれと異なることなどを理由として、結局、住民基本台帳法を改正して外国人住民をその対象とする方法に転換した<sup>19)</sup>。

政府が国会に上程した政府原案には、非正規滞在者の権利擁護の視点は皆無といったよかつた。そのため国会審議では特に非正規滞在者への対応、非正規滞在者へも提供される行政サービス（子どもの義務教育諸学校への就学、助産施設での助産、結核予防のための健康診断などの行政サービスについては人道的な観点から非正規滞在者もその対象者となっている）の確保のあり方について多くの質疑がなされた。その結果、改正法附則に23条を追加し、不法滞在者について、新制度の施行日以後においても「なおその者が行政上の便益を受けられることとなるようにするとの観点から、必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との規定が置かれた。

## 2 新たな在留管理制度と外国人住民台帳制度

### (1) 在留カードと外国人住民台帳制度

外国人は入国のときに空港や港で上陸の許可を受け、その際に3ヶ月を超える在留期間を決定された者に対しては入国審査官から在留カードが交付される<sup>20)</sup>。在留カードには氏名、生年月日、男女の別、国籍等、在留資格、在留期間といった在留管理上必要な基本的な事項が記載されており、外国人は入国後住所を定めてから14日以内に、市町村にその在留カードを提示して住民基本台帳法上の転入届を提出する。市町村は、この転入届があった場合、在留カードにより必要な情報を確認して当該外国人住民にかかる住民票を作成し、世帯ごとに編成する。同時に在留カードに入管法上の住居地を記載して本人に返却するとともに、その情報を法務大臣に通知する（その後住所を移転した場合も同様）。一方、その後在留資格、在留期間等の情報に変更が生じた場合や出国等の情報が、法務大臣から市町村に通知される<sup>21)</sup>。

外国人登録制度の廃止＝新しい在留管理制度の導入によって、自治体の事務負担は軽減される。ニューカマーの急増によって著しく増大した行政コストに悲鳴を上げていた外国人集住都市の要望に国が乗った形である。しかし、在留管理制度に従属した外国人住民台帳制度を受け入れたことは、かつてのように自治体が国の方針に逆らっても外国籍住民の権利を擁護する裁量権を、自治体が自ら放棄したように思える。逆に言えば、新しい国に一元化された在留管理制度は、自治体の自治権の一部を国が召し上げたものと言っても言い過ぎではないだろう。

## （2）「外国人住民」とは

改正住民基本台帳法第30条の45が定める「外国人住民」とは、①中長期在留者（適法に3ヶ月を超えて在留する外国人）、②特別永住者、③一時庇護許可者及び仮滞在許可者、④出生や日本国籍喪失に伴い経過滞在する者である。

非正規滞在者は新たな外国人住民基本台帳制度の対象にされていない<sup>22)</sup>。市町村が独自の判断で非正規滞在者を「住民」とみなして、台帳制度の対象に加えることは許されていない。新法39条が「この法律は、日本の国籍を有しない者のうち第30条の45の表の上欄に掲げる者以外のものその他政令で定める者については、適用しない」と明記しているからである。非正規滞在者が含まれない理由について、立案当局者は次のように説明している。「不法滞在者であっても、市町村の区域内に住所を有する者、すなわち住民となり得るが、当該外国人が住所を有する者に該当するかどうかを判断する際には、当該外国人が有する在留資格及び在留期間がどのようなものであるかが重要な考慮要素となるものであり、その住所を判断するに当たっては、入国の経緯・在留期間や入国後の在留資格の経緯等の種々の状況に照らして個別具体的な判断が必要となるものであり、不法滞在者については単に居住しているからといって住所を有していると判断することはできない」<sup>23)</sup>。

「在留カード」が発行されず、住民登録もされない非正規滞在者は、入管当局や警察による摘発対象となるだけでなく、新制度によって、現代社会において生きていくために必要な公共・民間のあらゆるサービスから締め出されることになる。特に民間の各種サービス、入居、銀行口座の開設、クレジットカードや携帯電話の契約等において在留カードの提示を求めることが

徹底されれば、非正規滞在者のライフラインはほぼ断たれることになる。しかしながら、衆議院での修正で、新入管法の附則に、非正規滞在中でも仮放免されて一定の期間を経過したものについては、福祉や義務教育など一定の行政サービスが受けられるように、法務大臣がその居住地、身分関係等を市町村に迅速に通知する等の配慮をすることを求める規定が定められた(附則60条1項)。殊に子どもの教育を受ける権利は、基本的な人権であり、在留資格の有無によって制限を受けるべきものでないことはいうまでもない。文科省は2006年6月に、教育委員会が就学手続において住所の確認などを外登証以外のもので行うことを認める通達を出している。この通達が新制度の下でも有効であることを確認することが必要である。

### (3) 在留資格取消事由の拡大

いわゆる「偽装滞在中」に対処するため、2004年の入管法改正で、在留資格取消制度が創設されたが(22条の4)、それは、偽りその他不正の手段により上陸許可の証印等を受けた場合を規定するものであった。新しい在留管理制度を創設する2009年改正入管法は、その在留資格取消事由を大幅に拡大した。

①偽りその他不正の手段により在留特別許可を受けたことを取消事由とした(同条1項5号)。

これは、婚姻を理由に在留特別許可を受けた外国人が、その婚姻が偽装婚でありながら、虚偽の資料を提出するなど「偽りその他不正の手段により」在留特別許可を受けた場合を想定したものであるが、他に例えば、不法残留する外国人女性が、外国人男性との間に生まれた子を、日本人男性との間に生まれた子であると偽ってその認知を受けた上、当該子の監護・養育を理由に在留特別許可を受ける、いわゆる偽装認知の事案も含まれるとされる<sup>24)</sup>。

②日本人の配偶者等又は永住者の配偶者等の在留資格を持って在留する者が、その配偶者の身分を有するものとしての活動を継続して6月以上行わないで在留していることを取消事由とした(同7号)。

ただし、DV被害者の救済のため、両院の法務委員会で、配偶者からの暴力等により当該活動を行わないことに正当な理由がある場合には、在留資格の取り消しの対象とならない旨周知徹底を図ることが決議されている。さらに、衆議院法務委員会での修正により、この事由により在留資格の取消しをしようとする場合には、在留資格の変更の申請又は永住許可の申請の機会を与えるよう配慮しなければならない、との規定が設けられた(22条の5)。

③居住地に関する各種届出義務違反を、罰則とは別に在留資格の取消し事由に加えた。

外登法の下で罰則が必ずしも実効的でなかったことを踏まえて、届出義務を在留資格とリンクさせることにより、継続的情報管理をより実効的にしようとしたものとされる。具体的には、上陸許可の認証等を受けて新たに中長期在留者となったものが、正当な理由なく、当該上陸許可の認証等を受けた日から90日以内に住居地の届出をしないこと(22条の4第1項第8号)、中長期在留者が届け出た住居地から退去した場合において、正当な理由なく、当該退去の日から90日以内に新住居地の届出をしないこと(同9号)、中長期在留者が虚偽の住居地を届け出

たこと（同項 10 号）が在留資格取消事由となった。

## おわりに

### （1）新制度の影響予測

「外国人住民」の台帳制度は、適法に在留する外国人にとっては、①各種行政サービスに係る届出等の簡素化（手続のワンストップ化）、②複数国籍世帯で、日本人であっても外国人であっても同じ世帯構成員として同一世帯の住民票に記載され、世帯全員が一覧できる住民票の写しの交付が請求できる、③住民基本台帳ネットワークシステムや住民基本台帳カードの適用対象になる、といった点でメリットがあるとされる。さらに、市町村にとっても、①住民基本台帳と外国人登録原票が一本化され、両者の突合を行う必要がなくなる、②外国人住民に係る情報の正確性が確保される、③外国人登録証の交付に関する市町村の事務が純減になる、といった各種行政サービスの事務が合理化できるという点でメリットがあるとされる<sup>25)</sup>。

しかし、在留カードの交付を受けられず、住民登録もされない非正規滞在者は、本人確認手段を失い、銀行口座の開設、携帯電話の契約等ができなくなり、ライフラインをほぼ断たれることになる。子どもの教育や公衆衛生に関わる最低限の行政サービスは受けられるよう配慮を求めた附則の規定が国会審議の中で追加されたが、その実効性は未知数である。

入国管理局の集計で 2011 年 1 月 1 日時点での不法残留者は約 8 万とされている。これに不法入国者を含めると、10 万人以上の非正規滞在者がいると推定される。これだけの数の人々が新しい在留管理制度によって生存権を奪われることになる。このうちの何割かは、新たに在留特別許可を受けたり、出国命令制度等を使って出国するであろうが、多くは日本に残ることになるだろう。帰国しても仕事がなく、子どもを育てていくことはできないからである。政府も在留特別許可基準の緩和など非正規滞在者を減少させる取り組みをしているが、新法施行後に、ほぼ無権利状態の者が一定数日本社会に存在することになることは間違いない。

### （2）新しい在留管理制度の下での地方自治体の役割

外国人政策は、国の出入国管理政策と自治体の社会統合政策の 2 本の柱からなり、両者はお互いに補完しあう関係にあるべきだと思われるが、今回の改正は、国の出入国管理政策を優先した結果、地域に住む外国人の最低限の権利（例えば、子どもの教育を受ける権利）も保障されない自体を招く虞があると思われる。

外国人登録制度が廃止され、新たな在留管理制度が導入されたことは、外国人に対する管理・監視を強化するものであり、非正規滞在者を排除する圧力を強めるものであることは言うまでもないが、それに対する抵抗運動を困難にするという点にも問題がある。

旧制度の下では、国境の管理（出入国の管理）は国の専権事項であるが、入国後の居住関係・身分関係の管理は国に大枠をはめられているとはいえ地方自治体に一定の裁量権が認められていた。そして、実際に地方自治体は、外国人住民の人権救済に一定の役割を果たしてきた。新

制度の下では、出入国から居住までの全過程が「在留管理」として国の一元管理の下に置かれる。そして在留管理については、マクリーン事件判決（最大判 1978 年 10 月 4 日民集 32 卷 7 号 1223 頁）が「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、外国人在留制度の枠内で与えられているにすぎない」としていることから、外国人登録法下における国民と外国人の基本的地位の相違論に増して国に広範な裁量権が認められることになりかねないのである。

しかし、マクリーン事件判決については、もともと在留期間の更新の問題に入国の場合と同様の広い裁量権を認めたことに批判があるだけでなく、同判決以後に国際人権規約や子どもの権利条約など国際人権法に係る重要な条約を我が国が批准している事実を重く評価しなければならぬ<sup>26)</sup>。もちろん、我が国の裁判所が、国際人権規約をはじめ日本が当事国になっている人権条約の適用にあまり積極的でないことは周知のことである。カルデロン事件<sup>27)</sup>では、「児童の最善の利益」（子どもの権利条約 3 条 1 項）や「家族の権利」（自由権規約 17 条 1 項）も在留制度の枠内で考慮されるに過ぎないとされた。こうした国内法のぬるま湯に浸ったような裁判所の態度を変えさせるには、自由権規約第一議定書の個人通報制度を受託するよう政府に働きかけを強めることが重要である。それが実現しないまでも、そうした声が無視できない大きさになるだけで、大きな影響力があるように思う。

在留特別許可を求めての一斉出頭を支援してきた APFS (Asian People's Friendship Society) など、国（入国管理局）に直接働きかける運動をしてきた団体も少なくないが、これまで自治体に働きかけて外国人の権利を擁護してきた市民運動は、地方自治体が在留管理制度の外に置かれたことで、重要な足掛かりを失うことになった。しかし、高知市議会は、2001 年 9 月に「日本に定住し生活基盤を形成した非正規滞在者外国人の在留特別許可を求める意見書」を採択している<sup>28)</sup>。カルデロン事件では、2 万を超える在留特別許可を求める嘆願書や署名が集まり、一家が居住する堺市の市議会も一家の在留特別許可を求める意見書を採択している。国の専権事項とされる事柄でも、地方の議会から自らの地域の住民である外国人の権利を擁護しようとする声を上げていくことは依然として重要である。その際、国に対して「超法規的な」「人道的配慮」を求めるというのではなく、国際人権法に基づいて、外国人の「権利」を擁護するのだという姿勢が求められる。

今回の新しい在留管理制度の導入は、何よりも不法滞在者対策という刑事政策の観点から構築されたものである。刑事政策の対象になる人々の人権保障という憲法的要請が、「安全な社会」の実現という政策目標と「不法滞在者に人権はない」というような過剰な「法治国家」への信奉の前に全く省みられないとすれば、戦後 70 年が近づく今日ですら、形式的な法治国家思想が幅を利かし、「法の支配」の思想がこの国に根付いていないことの証左となってしまうであろう。

## 注

- 1) 同法には他に、外国人研修制度の見直しにかかる措置、在留資格「留学」と「就学」の



一本化、入国者収容所等視察委員会の設置、拷問等禁止条約等の送還禁止規定の明文化等の改正が含まれる。

- 2) ここで「みなす」とは、外国人としての処遇はあくまで外登令の適用に限ったものであって、他の分野、例えば民族教育などの分野では、朝鮮人等は日本国民として、日本の学校法体系に従わせられたことに注意を要する。「この時期、日本政府は在日朝鮮人を、その民族自決権（民族教育など）を否定するためには『日本国籍保持者』とみなし、また、『日本国籍保持者』として保障されるべき権利を奪うためには『外国人』とみなした」（徐京植『皇民化政策から指紋押捺まで』（岩波ブックレット、1989年）50頁）。
- 3) 立案過程で、日本政府は、外登令と同様に「みなし」規定によって、在日朝鮮人、台湾人にも入管令を適用することを考えていたようであるが、GHQの反対にあって断念した（大沼保昭『[新版] 単一民族社会の神話を超えて』（東信堂、1993年）264頁）。
- 4) 通達の内容の詳細については田中宏『在日外国人 [新版]』（岩波新書、1995年）66頁。
- 5) 亀井靖嘉（法務省入国管理局登録課長、当時）「指紋押なつ制度やはり必要」朝日新聞 83年9月19日論壇。
- 6) 浦部法穂「指紋押捺制度とプライバシーの権利」ジュリスト No.908、51頁。
- 7) 大沼、前掲書、278頁及び296頁参照。
- 8) 『世界』2003年5月号288頁。
- 9) ただし、梶田孝道によれば、日系人の増加は政策担当者たちにとっては「意図せざる結果」であった。梶田は、法改正に携わった法務省担当者からの聞き取りに基づいて、日系人に「定住者」という新たな在留資格が付与されることになったのは、在日朝鮮人に「特別永住者」という在留資格上制限のない法的地位を付与することと比較して、相対的に見て不利とならないような法的地位が日系人に付与されることが求められた結果だと言う（梶田孝道、丹野清人、樋口直人著『顔の見えない定住化』（名古屋大学出版会、2005年）114頁以下）。ちなみに旧植民地出身者及びその子孫に「特別永住者」という在留の資格を付与する入管特例法の公布は、91年5月である。
- 10) 「定住者」とは、法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者とされており（別表第二）、詳細は、いわゆる「定住者告示」（平成2年法務省告示132号）に定められている。それは、主として日系人（日系二世の配偶者、日系三世、日系三世の配偶者）であるが、この他に一定の要件を満たす難民や中国残留邦人等、さらに未成年でかつ未婚の日本人の実子を扶養するために日本で在留を希望する外国人親で、日本人配偶者と離婚あるいは死別したために「日本人の配偶者等」の在留資格に該当しなくなったもの、も含まれる。
- 11) 「不法 (illegal)」 滞在者という表現は、その存在自体が法秩序に反する印象を与えるので——入管法自体が退去強制事由に当たる者でも在留が特別に許可される場合があることを認めていることに注意——、本稿では「非正規 (irregular)」 滞在者という表現を用

いることにするが、文脈の関係で「不法滞在者」という表現も用いることがある。

- 12) ただし、新たに導入される「みなし再入国許可制度」（適法な在留資格を持つ中長期在留外国人については1年以内、特別永住者については2年以内に再入国する場合には、原則として再入国許可を受ける必要がないとする制度）の対象が、「有効な旅券」を所持していることを要件としているため、「朝鮮」籍の者が除外され、日本に在留することになった歴史的経緯と生活実態に於いて異なるところがない者を、外交的・政治的な理由で差別的に取り扱うことを意味し、看過することができない人権論上の問題がまた一つ積み上がった。
- 13) 従来の不法就労助長罪では、事業主が、雇い入れた外国人が不法就労者であることを知らなかったとの弁解をした場合などには故意の認定が難しく、その適用が困難になるとの指摘があった。
- 14) 山田利行・中川潤一・木川和広・中本次昭・本針和幸著『新しい入管法』（有斐閣、2010年）48頁。
- 15) 不法滞在者は、大まかに言って不法残留者と不法入国者からなるが、政府は、不法入国者について、当時約3万人と推計していた（『平成17年版出入国管理』52頁）。
- 16) 法務省入国管理局『2009年版出入国管理』70頁。
- 17) 政府は、新法成立後も、偽装滞在者対策の必要性を強調している。すなわち「第4次出入国管理基本計画」（2010年3月）は次のように述べている。「本邦に在留する外国人の中には、偽装婚、偽装留学等、身分や活動目的を偽って上陸許可等を受け、在留資格に該当する活動を行うことなく不法就労を行うなどする、いわゆる偽装滞在者が少なからず存在し、これらのものに厳格に対応するため、平成16年の入管法の改正により在留資格取消し制度が創設された。平成16年12月から施行された同制度による在留資格取消しの状況を見ると、平成17年には46件であったが、平成21年には157件まで増加している。今後も、厳格な水際対策や不法滞在者の摘発が進む中、正規在留者を装う偽装滞在者の増加が懸念される。」
- 18) 鈴木江理子「非正規滞在者と日本社会」近藤敦・塩原良和・鈴木江理子編著『非正規滞在者と在留特別許可』（日本評論社、2010年）89頁
- 19) 安東健太郎「住民基本台帳法改正の背景と概要」法律のひろば2009年11月号38頁。
- 20) 経過措置として、既に我が国に在留している外国人登録証明書を所持する中長期在留者については、当該外国人登録証明書を、改正入管法施行日から起算して3年を経過する日又は在留期間満了の日のいずれか早い日までを有効期限とする在留カードとみなす（改正入管法附則15条1項・2項）。その上で、新たな在留管理制度において義務付けられている届出や申請に伴い、在留カードへと切り替えていくほか、当該外国人が自ら希望して申請すれば、いつでも在留カードへの切り替えができることとされている（同13条及び15条3項・4項）。これにより、非正規滞在者に在留カードは発行されないか

ら、外国人登録証明書の発行を受けている非正規滞在者も、改正入管法施行後3年を経過した段階で、本人確認手段を失うことになる。

- 21) 池本武広「住民基本台帳法の一部を改正する法律について(一)」自治研究 85 卷 10 号 128 頁。
- 22) 経過措置として、改正住基法施行日より前に一定の期間において基準日を定め、基準日現在において市町村の外国人登録原票に登録されている外国人住民の「仮住民票」を作成し、その後可能な限り内容の正確性を確認した後、施行日において仮住民票が住民票となるものとされている(改正住基法附則3条以下)。現在、「在留資格なし」で登録されている外国人も、法施行に伴い住民基本台帳に仮登録されるが、5年経過後に、合法的な在留資格を有しない場合は削除される(井口泰「改正入管法・住基法と外国人政策の展望」ジュリスト 1386 号 83 頁)。
- 23) 安東、前掲論文、39 頁
- 24) 山田・中川・木川・中本・本針、前掲書、72 頁。
- 25) 池本、前掲論文、130 頁。
- 26) 阿部浩己「国際義務の射程」法律時報 81 卷 6 号 2 頁。
- 27) カルデロン事件については、渡辺彰悟「カルデロン事件が明らかにしたもの」国際人権 21 号 80 頁以下、馬場里美「フィリピン人一家退去強制事件・コメント」同、86 頁。
- 28) 鈴木江理子『日本で働く非正規滞在者』(明石書店、2009 年) 118 頁以下。

# 医療・健康をめぐる構造的認識と地域協働

— アクション・リサーチから —

長友 薫輝

## 1 本論の視点

医療と人々の生活を結びつけて考えたい。人々の生活の場は地域にあり、実際に人々の生活と医療について理解するには、個人や家族レベルだけでは理解不足となる。地域というフィルターを使用して実態を把握しなければならない。

個別的ケースを把握するだけでは人々の生活をとらえきれないはずである。これまで、人々の生活の場である地域で医療や健康をとらえることは、公衆衛生、地域保健活動に代表されるような地域というフィルターを使って人々の生活に対応する活動として続けられてきた。疾病や不健康となるメカニズムは病院でつくり出されるものではなく、人々の日常の生活の場である地域において構造的に作り出される。端的に言えば、病気は病院ではなく地域でつくられるということになる。すでに、このような認識にもとづいた取り組みを重視する地域の存在が向かうべき先を照らしている。

ただ、概況としては医療供給サイドの医療労働者だけでなく地域住民の側にも、医療については地域という広がりにおいてとらえる取り組みや機会に乏しかったというのが現実ではないだろうか。また、地域において医療や健康を把握する必要性に関して認識がやや不足してきた感は否めない。医療や健康をめぐる問題に対しては構造的認識を持つことが重要となる。構造的に把握しながら人々の医療や健康に対する認識を豊かにすることが医療をめぐる問題の解決には不可欠である。

本論では、これまでに展開された医療と地域を結びつけた取り組みに学び、地域医療という用語の出自にも触れ、地域医療をめぐる人々が協働する、連帯する手がかりや意義を見出すことができると考えている。医療や健康をテーマとして地域住民が協働、連帯することで得るもの、認識を深めることができることについても検討したい。

なお、人々の生活に着目する際には貧困問題に対する構造的認識を欠くことができない。現象として地域に発現する医療や健康に関する諸問題と貧困問題を連動させて把握し、認識水準を向上させることが求められる。この点についてもあわせて検討する。

## 2 地域医療政策の特徴

### (1) 地域医療とは

地域医療が医療政策上の課題として、本格的に焦点が当たり始めたのは1970年代以降のことである。その社会的経済的背景として、第1に1960年代に入り高度経済成長政策に対応し

た労働力政策の一環として国民の健康管理が強調され、1970年代には国民健康管理体制の単位としての地域医療の整備が試みられるようになったこと、第2に公害などによる生活環境の悪化や人口流動による過疎・過密に対応しきれない保健・医療体制への住民の不満の増大、住民運動の進展に対する何らかの対応が迫られたこと、第3に国民健康保険財政の悪化による国の補助金増大の抑制のために地域保健管理体制の確立が必要とされたこと、第4に全体的な潮流として地域社会管理の強化が課題となり地域社会管理の有力な一環として保健・医療が組み込まれつつあること、が挙げられる<sup>1)</sup>。地域医療はこうした背景と性格を帯びて医療政策上に登場することとなった。

さらに地域医療の性格を明確にするために歴史をさかのぼれば、地域に焦点を当てた保健・医療政策の登場は1935年前後からである。保健所法（1937年）の施行などにその政策をみる事ができる。労働力（兵力）の供給源として地域社会が政策的に重要となった。このように住民の健康問題が政策的課題として浮上し、戦時下の医療供給体制の一元化を目指して1942年に日本医療団が発足した。

戦時下において地域に焦点を当てた医療政策が登場し、地域社会を管理する手段として注目された。地域医療は戦時下の医療政策を起点としている。1970年代に注目され始めた地域医療にしても、やはり地域社会を管理する性格の強いものであった。もちろん住民運動への譲歩策としての性格も帯びていたが、その後の1次医療圏、2次医療圏、3次医療圏といった医療圏設定などにみられるように、戦時下の医療政策で登場した「医療地域」「医療単位」と似た意図を帯びた政策が展開されている。

## （2）医療費抑制策

地域住民の健康は「住民の生活や労働の場である地域社会の特性に強く左右されるもの」であって、地域医療には「一定の地域を場として、その地域特性に見合う包括的な医療体系を整えること」<sup>2)</sup>が必要とされる。ただし、実際には地域医療は地域住民の生活や労働の実態、地域性を反映した政策課題を帯びたものとして登場することほとんどなかったのではないかと。主に医療費抑制策の観点から効率的な医療供給体制を整備するなど管理する手段として使用されてきた。

地域医療の崩壊の主因は医療費抑制策にあると考えるのが妥当である。もちろん、すでに地域社会が過疎化などによって維持できなくなっていることから起きているという地域もあるが、それらを除いた場合、地域医療の崩壊の主因は医療費抑制策にある。医療費抑制策は現在においても継続しており、概ね次のような手法を使用しながら医療費抑制を図ってきた。なかには科学的な根拠が見当たらないものもあることが指摘されているにもかかわらず、医療費抑制策は着々と進められてきたという状況である。

医療費抑制策の主な手法としては、①受診抑制（患者自己負担割合を増やすことで医療機関の受診を抑えるなど）、②供給抑制（病院・診療所の減少、療養病床の削減案などにみられる

病床の削減、在院日数の短縮化、医師数の抑制など)、③診療報酬の操作(今回は2012年度改定。介護保険との連動の可能性も)、④医療保険から他分野への移行(長期療養状態にあつてケアが主に必要な人々を新たに創設した介護保険へ移行、後期高齢者医療制度の新設)、⑤生活習慣病対策(特定健診、特定保健指導など)、健康づくり運動の提唱(禁煙運動など)、⑥医療費適正化計画の推進(各都道府県は医療費適正化レースに参加)、⑦国保の広域化(市町村が運営する国保を都道府県単位化する方向性、すでに協会けんぽは都道府県単位化となった)、などが挙げられる。

### 3 国立病院・療養所再編成計画と地域医療

#### (1) 国立病院・療養所再編成計画と医療費抑制策

医療費抑制策は先述のように医療供給体制にも及ぼしている。1980年代以降進められた国立病院・療養所の再編成計画をみながら地域医療政策の性格を明らかにしたい。

国立病院・療養所について、再編成計画(統廃合・移譲計画)が提示されたのは「国立病院・療養所の再編成について」(1986年1月9日)である。これによれば、1986年度を初年度とした10年間で、ハンセン病療養所13施設を除く239施設のうち、統廃合で40施設、移譲で34施設の計74施設を廃止する計画(以下、「86年度再編成計画」)であった<sup>3)</sup>。

「86年度再編成計画」の前年には「国立病院・療養所の再編成・合理化の基本指針」(1985年3月28日、以下「基本指針」)が出されている。「基本指針」では「公共性と効率性の両立の観点から経営の合理化」が必要であるとしている。

こうした「86年度再編成計画」や「基本指針」は、いずれも臨調「行革」路線における医療費抑制策の影響を強く受けたものであった<sup>4)</sup>。とくに医療法第1次改正(1985年12月20日改正)による地域医療計画の策定と密接な関係にある。この地域医療圏とは、各都道府県単位でそれぞれ一定数の医療圏を設定し、厚生省(当時)のガイドラインにもとづいた医療圏それぞれのなかの必要病床数を設定するものである。

地域単位で管理する手法の1つとして病床を規制してベッド数の減少を図り、供給を抑制することで医療費の抑制を見込んだ政策であり、国立病院・療養所の再編成も同じく、供給を抑制する手法であるといえよう。なお同時期には供給抑制だけでなく、受診抑制による医療費抑制を意図した、老人医療の有料化などの受療時の負担の増加、健保本人2割負担(当時は当面1割とされていた。2003年度からは原則3割負担)などが導入されている。

#### (2) 国立病院・療養所再編成計画と地域医療

1985年以降、厚生省(当時)から出された再編成計画に対して全国の自治体の9割を超える、3,000以上もの地方議会が「存続と機能強化」の決議が採択された。全国知事会あるいは全国市長会といった首長の組織からは、国の財政負担を自治体に転嫁しないようにすること、また、地域医療の中心的役割を果たしている国立病院・療養所を統廃合・移譲することによつ

て、地域医療の水準を下げないようという要望がなされている<sup>5)</sup>。

なぜ、地方自治体からの強い反発があったのだろうか。その理由は先に述べた「国立病院・療養所の再編成について」（1986年1月9日）がすでに語っている。厚生省（当時）の地域医療に対する考えが如実にあらわれているという意味においても、引用しておきたい。「国立病院・療養所は地域的な偏在が見られ（中略）交通の不便な地域に設置されているものが少なくない。これは、国立医療機関の有する機能を国民にできる限り公平にそして効率的に提供するという観点からみても好ましいとはいえない」としている。

文書では、まず国立病院・療養所の地域的な偏在の是正について触れている。これは国立病院・療養所の歴史的経緯が関連しており<sup>6)</sup>、その是正を統廃合や移譲によって、つまりは減らすことによって実行しようとするものである。

「交通の不便な土地」というのは離島や山間地域などに代表されるような地域をさしており、それらの地域に所在する国立病院・療養所がまさに統廃合・移譲の対象となったわけである。そのようないわば医療の過疎地域でもあるところで、地域医療の中心的役割を担ってきた国立病院・療養所がなくなることに対する反対の声があがったのは当然の帰結であろう。

つづいて、国立病院・療養所が統廃合・移譲の対象となる理由として、交通が不便なところが多く、国民に対して不公平だからとしている。しかし、国立病院・療養所がそうした辺地などにも存在することで、その地域の住民は安心して生活を送ることができる。医療過疎といった地域の実情をふまえ、医療を受けることが困難な、医療機関へのアクセスに難を抱える地域住民の要求に応えることは、むしろ不公平を是正するものであると考えればどうだろうか。近年では交通難民、買い物難民と並んで医療難民の存在が明らかとなっている。効率的な観点のみで地域医療を再編しても、医療過疎の問題は放置され続ける。過疎地域などの地域住民にとって、不公平感は拭いされない。

### （3）国立病院・療養所の再編成計画にみる地域医療政策の性格

国立病院・療養所の再編成計画は全国のさまざまな地域の特性を見ずに、より低位のところでも平準化することにより、地域の特色などが反映されない、全国一律な地域医療の再編を意図しているといえよう。地域医療政策のなかでも象徴的な国立病院・療養所の再編成計画は、とくに医療過疎地域からの国立病院・療養所の撤退に重点を置くものであった。効率的な観点に基づいて地域医療の舵をとっていきような政策は、臨調「行革」路線における、医療費抑制策の一環としての地域医療政策の性格を端的にあらわしたものである。ちなみに臨調「行革」以前には、少なくとも地域の中核的な医療機関としての機能を果たすことが期待されていた<sup>7)</sup>。

しかし、国立病院・療養所の再編成計画は地域医療の最前線から手を引き、2次医療を自治体病院や民間の病院に任せるといったものであった。なお、その後の地域医療について、国立病院・療養所再編成計画をお手本として自治体病院にも似通った政策手法が取られることになったのは周知の事実である。自治体病院と地域医療については後述する。

#### (4) 再編成計画が地域に与えた視座

国立病院・療養所の再編成計画に対しては先述した自治体の議会だけでなく、国立病院・療養所の医療労働者が地域医療への視点を持つことの重要性を強く認識することとなった。また、地域住民が地域医療に目を向ける契機となった。再編成計画の対象となった国立病院・療養所のある地域では、医療労働者と地域住民による「守る会」や「医療をよくする会」などが結成され活動を展開した。こうした地域からの声によって、再編成計画は当初の予定から大幅に変更をせまられることとなった。

国立病院・療養所再編成計画が地域に与えた視座として3点記しておきたい。第1に、国立病院・療養所再編成計画をはじめとする地域医療政策が、地域住民にとって極めて不十分であったがゆえに、地域住民および医療労働者を地域医療に目覚めさせることとなったこと。第2に、地域住民は医療の単なるサービスの受け手ではないことを示したこと。第3に、地域医療はやはり地域住民によって語られるべきものであり、地域住民の参加によってその将来像を描いていく作業が必要になるということ、である。

#### (5) 地域医療政策づくりへ向けて

これまでの国立病院・療養所再編成問題をめぐる経験は、まさに地域医療政策づくりの過程そのものであったといえるのではないか。地域医療政策をより地域住民の要求に近づけたものにするには、地域住民と医療労働者の協働・連帯が不可欠である。その協働の取り組みができるきっかけを、奇しくも地域医療政策がつくることとなった。

地域医療政策づくりは地域住民の参加があれば、しっかりとした下支えになることを学んだ。地域住民の声を聞き、具体的な要求について調査し把握するということから、地域医療政策づくりのストーリーを描いていくことの重要性を示すものであった。こうした住民参加のもとに地域医療政策づくりを進めていくことが、現在の医療費抑制策を中心とした社会保障構造改革の流れを規制するあるいは転換することにもつながるであろう。

いずれにせよ、今後も国立病院・療養所の再編成計画にみられるような性格を帯びた地域医療政策が引き続きおこなわれるのであれば、ますます地域住民の期待する地域医療政策づくりが可能となる条件を揃えていくことになるだろう。

ただし、そのような条件が整備されたとしても地域医療をめぐる構造的認識を持たないのであれば、よりいっそう地域住民の医療や健康を取り巻く状況は厳しさを増すばかりとなる。そのためにも、構造的認識を豊かにすることが必要となる。

## 4 介護保険と地域医療

### (1) 医療費抑制策としての介護保険

これまで国立病院・療養所をめぐる地域医療の動向や政策についての検討を加えてきた。こ



ここでは、介護保険を題材として地域医療を見つめるという作業を進めたい。地域医療に対する認識を深めるには、もともとは医療に由来し現在では医療とは異なるともものと見なされがちな介護保険の分野から医療を把握することに努めたい<sup>8)</sup>。

介護保険制度は先述したように医療保険の枠内にいる人々、とくに長期療養状態にある患者を医療保険の枠外へと移行させることによって医療費の抑制を図ることを目的として創設された性格を持っている。診療報酬より介護報酬の単価が安く、人件費コストを切り下げることが可能である。医療従事者と介護従事者の賃金を比較すれば、どちらが費用抑制となるか明白である。医療よりも「安く済む」分野として介護保険制度を創設し、徐々に医療から介護へ移行させるという側面が強いように思われる。

介護保険制度の特徴とあわせて考えれば、介護保険制度は医療費抑制策の切り札の1つであり、社会保障の仕組みを大きく変える第一歩だったといえる。介護と医療の関係性を理解するには、介護保険はもともと医療保険の一部分であったところを医療費抑制策の一環として移行させたものであることを把握しなければならない。

介護保険が医療費抑制策の一環であることは、地域の介護や医療を考える上でも重要な鍵となる。費用抑制という観点からすれば医療よりも介護であり、その潮流を把握すれば、訪問看護は医療保険でも介護保険でも展開されているサービスであるが、今後さらに介護保険への移行を進めることが考えられるであろう。リハビリなどもいっそう介護保険でのサービスという色彩を強めていくのではないだろうか。こうした政策展開の方向性をどこまで患者・利用者、介護労働者、事業者が容認できるかどうかにも左右されるであろう。

患者・利用者の看取りという部分についても、介護保険で対応するようにシフトしていることは介護保険における訪問看護などへの対応でも明らかである。このことから、医療の代替的安上がり施策として介護保険が当てられていると考えることができる。訪問看護より訪問介護のほうが単価は安く、より安価なサービスが志向されるといった例を挙げるまでもない。この他にも、介護職の医療行為を一部認めるようになったことは、もちろん現場からの声に対する措置とはいえ、医療から介護へのシフトの1つとして考えるのが妥当であろう。また、介護職の医療行為などにみるような、介護と医療との関係性の部分において現場で混乱を招いているのは、介護という用語の出自にその起点があることを次に触れたい。

## (2) 介護の出自と看護との関係性

介護という用語が行政用語として使用されるようになったのは、1963年の老人福祉法においてである<sup>9)</sup>。老人福祉法成立時には特別養護老人ホーム（以下、特養と略記）が新設され、のちのホームヘルパーにつながる老人家庭奉仕員の派遣事業などが制度化された。このうち、特養はその入所対象として何らかの病気や障害のある者を想定しており、当初は医学的な専門知識・技術を必要とするナーシングホームとして発足することになっていたため、従来の老人ホームにおける寮母の仕事とは異なり、看護婦をあてることが考えられた。が、実際には医療・

看護に関して非専門職である寮母があてられることとなった。この主な理由としては、①当時、看護婦が慢性的な不足状態にあったこと、②特養における世話は家族に代わって行うのだからその担い手は素人でもよいという考えがあったことが挙げられる。

その背景としては、看護婦増員によるコスト増を回避しようという費用抑制策と、人材養成費用や人件費の面で安上がりとなるということで寮母をあてられるようになったという経緯があった。家族と同様に素人である寮母をあてることは、特養設立時の当初の構想とは相反するものであり、先述したような介護職の医療行為などの諸課題はすでに当時から予定されていたことでもあるといえる。

特養において、看護婦の資格を持たない寮母が行う入所者の世話を看護と呼ぶわけにはいかず、ここに介護という言葉があてられることになった。つまり、本来は看護業務の領域としていた部分に、安上がりの代替的存在として登場したのが介護という行政用語の出自であり、特養の寮母や家庭奉仕員の仕事を契機に、介護の担い手は素人でよいという考えであったことが確認できる。介護はもともと看護の一部分を切り取って登場したことが明らかである。本来は看護需要である一部分（療養上の世話とされる部分）が切り取られて介護需要と言い換えることで、無資格者である介護職員に業務が委譲されることとなった。

現在では看護ニーズと介護ニーズは別個のものと考えられがちであるが、本来は上記のような経緯をふまえれば、看護と介護を並列化してとらえるという観点だけでよいのかどうか、検討を要する課題であると思われる。看護と介護の政策的な位置づけを考えるのならば、看護の一部分を担いかつ安上がりの代替的存在として介護が位置しているという垂直の関係の構造でとらえることができる。看護と介護の関係性を政策的に、そして行政的な動機で位置づけるならば、決して水平的関係とはならないということである。

ただし、現場において、この政策的な位置づけ、行政的な動機による関係性が貫徹されているとすれば大変残念なことであり、実はそのこと自体がいつそう自分たちの仕事を苦しめることにつながっているのではないだろうか。看護と介護、医療と介護が別個の問題、別々の分野として分断されているという構造を理解することが自らの仕事をとらえる第一歩となる。そのうえで、依拠する土台は同じではないかという共通認識を持つことがさしあたり必要ではないかと考えられる。

看護と介護の関係性は、医療と介護の関係性と連動しており、費用抑制という観点を中心として政策的に位置づけられてきたのである。つまり、医療は介護に引きずられていくという構造となっていることを指摘しておきたい。

### （3）介護と医療の関係

介護の現場で起きていることはいずれ医療にも及ぶことではないかと考えることができるのは、介護と医療の関係性を構造的に把握しているからこそである。医療は介護に引きずられていく構造となっているのは、より安い人件費コストで医療の代替的存在として介護が存在して

いるからである。

厄介なのは、介護保険が医療保険から派生した側面があるということがいつの間にか忘れ去られて、それぞれの課題が別個の問題としてとらえられていくことにある。別個の問題はやがてはそれぞれの分野の固有性の課題として語られることになる。そうすると、もともと同じところから派生したものであって、問題の発生の仕組みや改善方法などは共通基盤があるにもかかわらず、それぞれ単独の課題として存在すると想定し、改善するとしても単独で取り組まざるをえないのではないかということになる。

利用者の生活は介護保険のサービスだけでは完結しない。医療保険でも同様である。ホームヘルプサービスを利用している部分だけを切り取って生活全般がみえるということではできないように、生活を細切れでみても利用者の生活を全般的に把握したとはいえない。特養をはじめとする施設職員からは近年の動向として、「要介護度の重度化が顕著であり、介護職員の疲労がピークとなっている」といった声が挙がっている。これは老人福祉法成立の特養を新設した時点、介護という行政用語の出自や医療費抑制策との連動で考えれば当然の帰結でもある。介護と医療の関係性を構造的に理解しなければ、患者・利用者の生活状況の改善、制度の改善にはつながらないのではないだろうか。

介護労働者、医療労働者が医療費抑制策を共通の土台とすれば、それぞれにお互いの分野へ理解を示すことが可能となる。そのうえで、生活実態の把握などの地域調査に協働で取り組むといったこともできるのではないか。介護や医療の現状を改善するには、それぞれのところでの取り組みが、どれだけ関係者以外の多くの人々の理解を得ることができるかどうかであろう。

介護も医療も、もちろんそれぞれで対応しなければならない課題が山積している。ただ、問題のメカニズムなどを同じくする介護と医療は一体のものとして考えることで、課題の共有化、問題への対応を検討することができるのではないか。細分化されると、トータルでとらえにくくなる。その際に視野を広げる機会となるのは、第1に歴史を紐解くこと、第2に地域において患者・利用者の生活実態を把握すること、第3に地域住民の健康と貧困の実態を共通の足場とすることにある<sup>10)</sup>。続いては、地域住民の健康と貧困について検討を加えたい。

## 5 地域における健康と貧困

### (1) 健康破壊と自己責任論

いま、私たちの生活を考えると、危惧されるのは健康破壊と加速する貧困化である。健康が破壊される構造については先達による研究によって明らかとなってきているが、それでも健康破壊、健康の荒廃は止まらない。

健康に対する私たちの認識の曖昧さが招いた事態なのかもしれない。地域住民が主体性を発揮し共同で考える足場となりうるのが健康である。健康とは共同の努力で築くものという認識がある一方で、健康とは個人の努力によって自ら維持に努めるものであるという認識は確実に浸透している。病気にかかったり不健康となったのは個人の努力や注意不足、怠慢な生活に由

来するものだといえるだろうか。こうした考えは健康（あるいは疾病）の自己責任論と称されている。個人に健康破壊の構造的問題が押しつけられ、病気や不健康になるのは自己管理ができなかったためであるという考え方は私たちの中に染み込んでいるのが現実である。貧困問題についても同様に自己責任論で片付ける風潮が強い。

このような認識の広がり、健康のための投資ならば惜しまないという産業界にとっては申し分ないような人々の増加とも連動している。健康のための消費欲、購買欲が沸き立つような仕組みが整備されている。不健康とならざるを得ないような労働を強いられ、健康を破壊するようなものを口に入れ、その修復のためのサプリメントなどを買って飲み、テレビでは「気になる人はお医者さんへ」と訴える製薬会社のCMで危機感を煽られている。自らの健康破壊の原因を探るのではなく、ともかく何か問題があったら簡単に手っ取り早く答えを見つけようとする「単純因果律的な思考方法は、みずからの首を締める思考法であることを銘記しなければならない」<sup>11)</sup>のではないだろうか。

注視しておく必要があるのは、「自分さえよければ」「自分が健康であれば」という考えが根底にあること、そしてお金がなければ健康にもなれないという事態を容認してよいのかどうかということにある。健康や貧困に対する自己責任論の浸透に対しては、後述するように地域における健康や貧困の実態をもとに議論を重ねることが何より必要であろう。健康や貧困に関する事実は冷徹に進行しているのではないだろうか。実態の把握をもとに政策を展開する必要がある。

## （２）健康と貧困を共通の足場として

ワーキングプア層をはじめ貧困層の増大など、とても「まともな」状態とはいえない状況が続いている。当然のことながらこうした雇用・労働をめぐる情勢から考えれば、健康状態を悪化させる地域住民が続出していると考えられる。地域住民の置かれている「まともでない」状態を把握できるのは保健・医療・社会福祉の各分野に携わる人々である。医療では、特に開業医をはじめとするプライマリーケアに携わる人々にその役割を期待しなければならない。

たとえば社会福祉の現場では目前にいる対象者のケースの把握に追われて、なぜそのようなケースが起きるのかといった原因まで掘り下げて問題を考えることは難しい。同じように、医療の現場では患者の病気には関心があっても、その人の生活にはさほど関心がなかったり、関心を持っていてもどのように対応すればよいのか打開策が見えないといった状況ではないだろうか。

保健・医療・社会福祉の各分野に携わる人々が共通の足場とすべきは健康であり貧困である。「健康と貧困の問題を一つのものとしてとらえず、片面からばかり見て、お互になんとかしようとしている」<sup>12)</sup>というのが実情であろう。各分野での個別の努力も必要だが、共通の足場を意識しながら健康が破壊される原因、貧困が生み出される原因についての共通理解を持つことへの努力が必要とされている。健康と貧困の問題を一体としてとらえ、それらの実態を把握

する取り組みが重要となる。

### (3) 貧困問題への接近

政府による相対的貧困率の発表（2010年10月20日）など、貧困問題への関心はやや高まっている。フルタイム働いても生活保護基準に達しないワーキングプアが社会問題となっている。

社会保障が十分に機能しておらず生活保護にかかる比重は大きくなっている。ただ、それでも生活保護の捕捉率（生活保護水準以下で暮らす人々にどれだけ生活保護が対応しているかを示した数値）も20%未満とされている。こうした全国的な数字も必要だが、地域レベルで具体的にどれだけ貧困の実態があるのかということについては、各地での取り組みがなされなければならない。たとえば大阪市の生活保護の世帯保護率（2010年5月時点）は上昇しており市全体では8.3%、西成区では33%となっている。

とくに医療と貧困とのかかわりということにおいては、地域住民の生活実態を把握するために貧困問題へのアプローチを欠くことはできない。人々の生活がたちゆかなくなってきた社会的経済的背景をみながら、患者という枠を広げて地域住民への視点を持ち、貧困は個人だけでなく地域的な広がりとして発現しているという視点が必要であろう。貧困は自己責任だとする風潮が強いが、様々な問題を個人に負わせるのではなく、社会的に解決すべき問題ではないかという視点が必要である。

個人が抱えている諸問題には実はいくつもの共通項がある。医療現場でも同様で、医療費抑制策という共通項によって、各医療機関に少なからず影響が出ている。この影響を各医療機関の努力が欠けていたからだとして自己責任論で片付けるわけにはいかないのと同様に、人々の生活を自己責任論で片付けるわけにはいかない。貧困は「社会の構造的な問題として起こり、長い時間にわたって再生産されてきた病理」<sup>13)</sup>である。

## 6 国民健康保険と地域調査

### (1) 国保実態調査の取り組み

地域において医療・健康と貧困の問題を一体としてとらえ、地域協働の実践として「門真国保実態調査」（2009年10月実施、主催は調査実行委員会、筆者は実行委員長として関わった）の取り組みがある。この調査は大阪府門真市（人口約13万人）の国民健康保険加入者（および後期高齢者医療制度加入者）の生活実態を対面聞き取り調査によって把握し、市民の健康・貧困状態を支える仕組みのあり方について、次の3つの目的をもとに実施した。第1に市民の生活実態を把握し明らかにすること、第2に国民健康保険制度自体の問題を明らかにすること、第3に自治体財政の影響について明らかにすること、というものであった<sup>14)</sup>。

国民健康保険（以下、「国保」）に焦点を当てた理由としては、高い国保料が家計を圧迫している国保によって貧困状態が深刻化しているのではないかと、国保料や医療費窓口負担分が高いため医療機関を受診することが難しくなる、いわゆる受診抑制が起きているのではないかな

どと推測されたからである。調査対象となった門真市では、調査時点で所得 200 万円の 4 人世帯（40 歳代夫婦と未成年の子 2 人、2009 年度）で国保料が約 42 万円。高額な国保料が課せられる結果、門真市の国保料の滞納率は約 7 割（2009 年 3 月末、69.9%）、財政面の収納率は全国ワースト 2 位（2007 年度）という状況であった。こうした事実注目し、門真市の国保加入者の生活実態を明らかにすることは全国的にも共通する問題であると考え調査に取り組むこととなったのである。

なお、国保は皆保険体制の根幹であり、公的医療保険を下支えする役割を担っている。国保には他の公的医療保険の加入対象とならない人々がすべて加入するという構造となっている。いわば国保は公的医療保険のセーフティーネットとしての役割をも果たしている。そのために負担能力が低い加入者が多い構造となっている。2008 年に後期高齢者医療制度が創設され加入者は減ったものの、最大の加入者を抱える公的医療保険である。加入者の内訳（2008 年度）は、無業者が最も多く 39.6%、被用者（サラリーマン）が 33.7%、自営業 17.3%、農林水産業 3.4%などとなっている。現在では国保加入者の平均所得は公的医療保険の中で最も低いにもかかわらず、課せられている保険料は最も高くなっているのが現状である。

年々高くなる国保料をつくり出している主因は、1984 年の国保法改正により国庫負担が削減され、以降も事務費の国庫負担廃止などを続けた結果、国保会計収入に占める国庫支出金の割合が 1980 年代の約 50%から約 24.3%（2008 年）となっていることにある。国保において医療費抑制策が展開された結果である。国の負担を減らした分が国保加入者と自治体に転嫁されるという構造が継続されてきた。国保料と国保加入世帯の平均所得のデータでみれば、市町村国保財政に占める国庫負担割合が約 50%であった 1984 年度の 1 人あたり国保料は 39,020 円、加入世帯の平均所得は 179.2 万円。2007 年度には 1 人あたり国保料は 84,367 円、加入世帯の平均所得は 166.9 万円となっている。加入世帯の平均所得は減る一方、国保料は 2 倍以上増加しており、国庫負担が減った分、加入世帯には重い国保料負担となっていることが明らかである。そのうえ、国保には被用者保険のような事業主負担がないため、国庫負担の変化によって大きく影響を受けることになる。国保加入者のみならず保険者である自治体の国保財政にも影響を及ぼしており、一般会計から法定外の繰り入れなどを行っている自治体もある。

以上のような国保をめぐる状況をふまえて国保加入者の生活実態を地域住民の目線で明らかにし、国保再生に向けた政策提言を地域から全国に発信しようという、アクションリサーチ（はたらきかける調査）として取り組んだ。調査当日、調査員の方々へ発した 3 つのメッセージに今回の調査の骨子があると考え以下に記しておきたい。「1. 市民とともに国保再生へ」「2. 声なき声を代弁する」「3. 小さな声も集まれば大きな声に」である。

## （2）医療と貧困の実態

調査員（2 日間でのべ 504 名、2 人 1 組で訪問）が大阪府門真市内の調査対象地域に足を運んで、世帯の方々にご協力頂き対面聞き取り調査を行った。実行委員会の私たちの予想をはる

かに超える市民 855 世帯の方から協力があつたのは、いくつかの要因があると考えられる。

第 1 に、国保の問題をはじめ市民の生活実態を把握する取り組みがほとんどなく、窮状を訴える声をどこに発したらよいのかわからないというところに調査が実施されたこと。第 2 に、事前に調査対象地域への訪問調査予定のチラシを配り、直前にはプレ調査を実施するなど地元 の門真市を中心に北河内地域の方々による準備がなされていたこと。第 3 に、新聞やテレビで調査の取り組みが報道されたこと、が挙げられる。実行委員会がマスコミのみなさんと連携し、調査を協働で実施したことで、市民の声を地域から発信することができたと考えている。

調査では国保加入世帯の厳しい生活実態が明らかとなった。調査結果を報じた新聞記事ではたとえば「払いたくても払えない」（毎日新聞 2010 年 3 月 1 日）と称される結果となった。約 7 割の市民から「国保料が高い」という声があり、なかには国保料を納めるために食費などを削って生活をしているという実態も明らかとなった。また、国保料の実感について具体的に聞いた設問では「これ以上の保険料の負担はできない」が 46.8%と最も多く、次いで「年々、保険料が高くなっている」が 26.9%、「保険料が日々の暮らしを圧迫している」が 26.6%と続いており、国保料負担が生活をより厳しいものとする要因の 1 つとなっている実態となった。少なくとも門真市においては市民による国保料負担は限界にあるのではと考えられた。

高い国保料を納めることができず滞納が長引き、無保険者となっている世帯（25 世帯、3%）もあり、「子どもに病気や怪我をするなど言い聞かせている」などといった回答があつた。国保料のみならず医療費自己負担分も重い負担となっているため、いっそう市民が医療から遠ざけられていることも明らかとなった。

国保料や医療費自己負担分にお金がかかるため、受診抑制や治療中断も起きており、約 6 人に 1 人が「お金がかかるため病院へ行くことを先延ばしにしたことがある」と回答した。お金がなければ健康にもなれない、所得格差と健康格差の連動が起きていると考えられる。お金がなければ健康にもなれないという事実を容認するのかどうか、そのような社会でよいのかどうか、調査結果は私たちに問いかけている。

受診抑制については全国保険医団体連合会などの調査でも明らかとなっており、国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障実態調査」（2007 年実施、2009 年 12 月公表）では「健康ではなかったが、いくことができなかつた」とした世帯は、全世帯の 2.0%。いくことができなかつた理由では、「自己負担の割合が高い」など経済的な理由が最も多く（38.4%、医療機関に行くことができなかつた世帯の中での割合）、次に、「仕事あるいは家族が忙しい」などの時間を理由（27.0%）、健康保険に加入していない（14.2%）となっている。

「病院に行けない！」と題する朝日新聞記事（2011 年 3 月 8 日朝刊）にも述べたように、国保料負担が増えうえに失業や収入減に見舞われ、家計を守るために受診を控えざるを得ない状況が明らかとなっている。こうした状況は結果的に市民の重症化を招き、先述したような政府が掲げる医療費抑制策にも反する結果となることも想定され、早急に国保再生を中心とした皆保険体制の立て直しを検討すべきであろう。

### (3) 地域協働の視点

「門真国保実態調査」は保健・医療・社会福祉に携わる人々をはじめ各分野の方々の協働で実現した取り組みである。このような取り組みを通じて、健康と貧困を共通の足場として認識することができるのではないだろうか。地域住民の生活実態を把握することで、健康や貧困問題へのアプローチをすすめることにより、各分野の枠内にはとどまらずに視野を広げていく必要性が浮上する。地域住民の生活実態にもとづいた、各地域での健康と貧困をめぐる協働の広がり問題解決には不可欠となっているのではないだろうか。

調査活動自体も広がりを見せており、「門真国保実態調査」を契機として各地で客観的なデータを把握し国保の改善を求める動きがみられる。筆者が関わった2010年12月に京都市伏見区で実施された「京都国保調査」では、やはり国保世帯の厳しい状況が明らかとなっている。国保世帯の受診抑制率は後期高齢者医療制度加入世帯の3倍以上となるなどの結果を得ることができた。各地で協働しながら住民の実態を把握し、国保改善に向けた活動を展開することが必要とされる。

民主党政権下で国保については部分的改善の動きがみられる。2010年4月からは失業者に対する国保の保険料減免措置が開始され、2010年7月からは子どもの無保険問題対策として高校生世代まで無条件に保険証が交付されることとなった。契機となったのは何らかの対策をせざるをえないほどの深刻な国保世帯の状況、国保改善を求める現場からの声、人々の生活実態を把握する地域調査の取り組みなどである。こうした部分的改善を積み重ねていくことが必要と思われる。実際には大きな政策転換を望むことは難しい。根本的には先ほど述べた国庫負担を以前の水準に戻すことなどを含めた、医療費抑制策の転換を含めた政策づくりを視野に入れ長期的な展望を持ちながら、地域協働で部分的改善策を提起し続ける必要がある。

もちろん国保のみならず、介護保険をはじめ社会保険全般、障害者福祉や児童福祉などの社会福祉、生活保護といった社会保障に関わる諸施策においても同様に部分的改善を図りながら、共通認識を土台として長期的な政策ビジョンを地域協働で描いていくことが必要とされている。

### (4) 国保の広域化とアクション・リサーチ

自治体にはこれまでに述べた地域住民の健康状態の把握を基盤とした科学的・計画的な地域保健・地域医療の推進と、地域住民の医療保障を実現する国保の運営を担う役割がある。両者を地域住民とともに推進し健康を支える役割が自治体に期待されているところである。

国保は自治体が保険者となっているが、国保を都道府県単位化するいわゆる国保の広域化が議論となっている。すでに述べたように医療費抑制策の手法の1つとして考えるのが妥当であろう。医療費抑制策としての国保の広域化の議論は急に始まったわけではない。1980年代から準備されており、1983年「高額医療費共同事業の全国実施を要請」保険局通知が出されて1985年から実施されている。近年では2006年の「保険財政共同安定化事業」創設2010年には



広域化等支援方針の策定、保険財政共同安定化事業の拡充などがある。

さらに国保の広域化は医療費抑制策のみならず、地域再編策としての性格を帯びていることに留意する必要がある。詳細は別途に譲るが、民主党政権の地域主権構想とも相まって、近年の自治体財政健全化法などと連動して医療における地域再編を進めていく手法の1つである。とくに地域を管理する手段として広域行政化の方策として期待されている。市町村合併と同様に、国保の広域化にはスケールメリット論が展開されているが、保険者の規模が大きくなれば問題は解決するものでもなく、むしろ国保財政の仕組みによるところが大きいことは先述の通りである。大きくなって解決するのであれば、政令指定都市が軒並み大規模な赤字を抱えている現状をどう理解すればよいのであろうか。現状でも高い国保料がさらに高くなることも想定され、国保の広域化に対しては慎重な姿勢を求める意見書が自治体議会で採択されるなど懸念が広がっている。「看板のかけ替え」（全国知事会）に過ぎず、現行の国保の仕組みを温存させる延命策ではないかという意見も出されている。

地域住民の声としてはたとえば「京都国保調査」の調査結果をみれば、広域化について「知っていた」13.2%、「聞いたことはあるがよくわからない」23.3%、「知らない」63.5%と大半は知らない、よくわからない状態に置かれている。そのうえ、広域化されると国保料が高くなることも想定されている。この点についてどのように感じているのかを聞いた設問では「高くなるのは困る」が87.4%、「高くなるのは仕方がない」5.5%などとなった。多くの住民は国保料が高くなるとさらに家計を圧迫し、生活が厳しくなると悲鳴を上げているのではないだろうか。

こうした声を地域調査によって集めて代弁することにアクション・リサーチとしての役割がある。また、調査は国保の広域化を地域住民に知らせる重要な役割を担っている。調査結果については、マスコミを通じて伝えていくことも重視する必要がある。「門真国保実態調査」では調査で生活の場に訪問することの意義を重視した。実際に生活困難な状態にある住民の生活相談や医療要求に応えるという役割をも担うことができた。また、訪問時には国保をはじめ社会保障や雇用・労働に関するパンフレットを手渡し、相談先一覧を記した箇所には調査員として参加した弁護士や所属する法律事務所の連絡先などを明記していたため、実際に様々な相談が各所に寄せられた。このように、アクション・リサーチ（はたらきかける調査）は単に標本を集めるというのではなく、人々の生活の場である地域にどれだけはたらきかけることができるかを重視した取り組みである。

## 7 医療・健康をめぐる構造的認識と地域協働

### (1) 地域の医療・健康を支える地域政策づくりへ向けて

地域を舞台として協働調査活動などを展開することは、医療をめぐる力関係を構造的に把握する手がかりになるといえるのではないだろうか。構造的な認識水準を高めて主権在民の医療、そして健康を獲得しようとする試みである。

まずは過剰なまでの医療費抑制策による地域医療の崩壊現象などに対して、地域医療の再生

を求めるはたらきかけを強める必要がある。次に医療をはじめ社会保障を学習しながら論理的に戦術をもち、はたらきかけを進めていく必要があるのではないだろうか。

具体的に考えてみたい。例えば糖尿病となった住民は、医療では病気になった患者として取り扱われることになる。ただ、合併症などを併発して手術などを要しない限り、入院が必要ではない場合がほとんどで、通院治療をしながら地域で暮らすのが現状である。この場合、外出支援などが必要となる。

病気の発見には健康診断をはじめ保健的サービスが欠かせない。また、糖尿病にならないような食事とはどのようなものなのかという知識を得ることや、栄養に関する知恵・工夫を獲得しなければならない。そのための広報活動などが保健活動として重要な役割を担っている。腰痛や高血圧、そして糖尿病などといった慢性疾患を抱えて地域で暮らす高齢者が多数を占める地域では、住民が必要な時に医療にかかることができる仕組み、地域でそのような人たちを支える仕組みが体系的に展開される必要がある。簡潔に言えば、①病気になる前、②病気と診断され治療する時、③病気と付き合いながら生活する時、といった時系列別のステージに応じた地域生活支援の方法が体系的に整備していくことを目指すのが健康づくりではないだろうか。

①病気になる前というのは健康診断、検診、予防接種、健康づくりの教室（体操、栄養など）であり、②病気と診断され治療する時とは、病院にて診察、治療、投薬、手術を受ける（これにともなう病院へのアクセス保障、地域医療の拠点となる病院の維持）、そして③病気と付き合いながら生活する時とは、通院の保障、見守り活動、救急搬送の保障などである。

さらに、この体系的な地域生活支援を実践する地域政策づくりにおいて欠くことができないのは地域住民の参加である。地域の健康を考える際には地域住民の意見を反映しながら、健康づくりに取り組みなければならない。そのためには、地域住民の要求や潜在的ニーズを把握する取り組みを通じて、地域生活支援を体系的に整備することが必要となる。

## （２）医療・健康をめぐる構造的認識

地域で協働する際に障害の１つとして素人と専門家というとらえ方がある。素人にはわからないとする専門家の存在が協働する条件を消失させているように思われる。また、医療のことは専門家にしかわからないと知る権利を安易に放棄してしまう住民の責任も指摘しなければならない。ただし、地域医療の現状の解決を図ろうとすれば医療の専門職が推進役となり、地域住民はもちろん医療以外の専門職とも共同の歩調を取らなければならない。たとえば医療の対象を「患者」と限定するのではなく、「地域住民」ととらえることが重要である。そこから、地域住民の職業構成、世帯の特徴、地域の施設や専門職などへの視野を持つことができるだろう。専門性を十分に発揮するには、他の分野で働く人々との協働によって初めて活用され意義を見出すことができる。

鷺田清一はプロフェッショナルがその専門性を活かすためには、「他の専門性とうまく編まれることがないと、現実の世界でみずからの専門性を全うすることができない」<sup>15)</sup>とし、「別

の領域のプロフェッショナルと同じ1つの課題に共同に取り組むことができるためには、自分の専門的知見について、別の専門家（つまりそれについてのまったくの素人）に関心をもってもらえるよう、そして正しく理解してもらえるよう、みずからの専門についてイメージ豊かに説明することがまずは必要」としている。さらに「異なる分野のプロフェッショナルたちのこだわりをよく理解し、また深く刺激するような訴えかけ」が必要であり、「患者さんやその家族の思いに、十分な想像力をはたらかせられない医療スタッフは、プロとして失格」であるとしている。患者やその家族のみならず地域住民、そして他の分野の専門職といった人々との協働、連帯があってはじめて医療の専門職としての意義が見出されるということである。

これまでに展開された医療と地域を結びつけた取り組みに学ぶことができるだろう。国立病院・療養所再編成計画をめぐる医療労働者と地域住民の連携、そして地域住民の医療や貧困の実態を明らかにした国保実態調査の地域協働の取り組み、アクション・リサーチが参考となるのではないだろうか。こうした地域協働で実施された調査を手がかりとして、医療問題、健康破壊の仕組み、貧困問題の根源とは何か、といった構造的認識の水準を引き上げていくことが可能となるのではないだろうか。

構造的認識については、医療と介護の関係性を探ってみると問題の発生する構造は共通しているということが分かるように、医療とは異なるとされるような分野とも協働、連帯できる条件は存在している。にもかかわらずそのような条件を把握できなければ、医療と介護に関する地域住民の健康と貧困の実態を共通の足場とする機会を逃してしまうことになる。共通の足場を認識し、はたらきかける土台をつくる必要がある。その際には貧困問題に対する構造的認識を欠くことができない。

鳩山政権は「いのちを守る」（鳩山首相の施政方針演説、2010年1月29日）を掲げた。その後、鳩山政権から菅政権に代わり、菅政権は「強い社会保障」を提唱した。具体的にどうやって「いのちを守る」のか、「強い社会保障」とは一体何を意味するのか。このことについて社会保障に関わる人々（専門家と自認する人々を含む）による、はたらきかけが必要とされているのではないだろうか。本当に「いのちを守る」のかどうか、「強い社会保障」とは「社会保障の持つ、所得再分配機能を強くする」という意味に解した方向に船首を持っていけるかどうか。

保健、医療、社会福祉分野で働く専門職が推進役となり、地域住民によるはたらきかけと監視がなされる必要がある。その手がかりとなるのは、医療と地域を結びつける地域医療に関する問題などをもとにしたアクション・リサーチ（はたらきかける調査）である。これらの取り組みを通じて医療をめぐる力関係、医療をめぐる現状や課題などを構造的に把握することが可能となってくるのではないだろうか。その際には今回述べることはできなかったが、各地で日常生活圏単位ぐらいでの地域の実情を把握する取り組みから始めることが必要となる。

## 注

- 1) 野村拓「医療政策史における地域問題」『地域と自治体第4集－地域論、地域研究、地域調査－』自治体研究社、1976年
- 2) 朝倉新太郎「自治体と地域医療」『日本医療の進路』大月書店、1977年、p.67
- 3) 詳細は長友薫輝「国立病院・療養所の再編成計画がもたらした地域医療への視座」『21世紀の医療政策づくり』本の泉社、2003年を参照。
- 4) 1983年の第二臨調行革の最終答申には、整理・統廃合、医師・看護婦等も対象とした定員削減、現場業務の下請け、増床・病床転換の見送り、経営主体の見直しおよび独立の事業体の検討などが述べられている。
- 5) たとえば全国知事会決議「国立病院・療養所の整備」1985年7月17日、あるいは全国市長会「地域医療に関する要望」1985年11月28日。
- 6) 国立病院・療養所は各地にあった旧陸海軍の病院・傷痍軍人療養所、日本医療団の結核療養所・簡易結核療養所（奨健寮）を前身とする。これらが戦後改革のなかで国立病院・療養所となる。詳しくは野村拓『戦時下医療政策ノート』医療図書出版社、1978年、参照。
- 7) 臨調「行革」以前に国立病院・療養所の役割について触れた文書としては、たとえば「国立病院・療養所問題懇談会」（1978年12月20日、座長 山田雄三社会保障研究所顧問）がある。「地域の中核的な医療機関としての機能も期待しうるものと考える」などと述べられている。
- 8) 詳細は長友薫輝「介護保険と医療保険の関係性－医療費抑制策の転換に向けて－」『総合社会福祉研究』No.37、2010年を参照。
- 9) 介護という行政用語の出自については、垣田裕介・長友薫輝「介護労働と厚生・労働行政」『21世紀の医療・介護労働－国民的大連携をめざして－』本の泉社、2000年、を参照。さらに介護と看護の構造的把握については高木和美『新しい看護・介護の視座－看護・介護の本質からみた合理的職員構造の研究－』看護の科学社、1998年を参照。
- 10) 長友薫輝「新しい情勢の中で考える地域医療の再生」『月刊 保団連』No.1023、2010年3月号、および長友薫輝「格差社会と公衆衛生の課題－健康と貧困への接近－」『大阪保険医雑誌』No.525、2010年8・9月号を参照。
- 11) 野村拓『医療改革－日常生活からの提言－』青木書店、1984年、p.74
- 12) 朝倉新太郎「福祉労働者と地域医療」『朝倉新太郎著作集第四巻』労働旬報社、1984年
- 13) 内橋克人『貧困国家 日本の深層』NHK出版、2010年2、3月号
- 14) 長友薫輝「国保再生へ向けて」『社会保障』中央社会保障推進協議会、No.428、2010年
- 15) 鷲田清一「平成22年度大阪大学卒業式・学位記授与式 総長式辞」（2011年3月25日）

## 漂流する地域福祉情報

### — 災害時の薬剤情報共有の探索的検討を通じて —

平尾 竜一・加藤 あけみ・横溝 一浩

#### はじめに

2011年3月11日未曾有の大地震が岩手宮城福島を含む東日本の各地を襲った。震災による困難な事態が生じたが、とりわけ被災者の避難所生活や被災生活に必要な薬剤情報とその供給が停止したこともそのひとつである。常備薬の不足から服薬中止に至る過程で病の再発が懸念され、「日本てんかん協会」などの多くの患者団体がその危険を呼びかけた<sup>1)</sup>。つまりは、生活障害などの地域の福祉情報の課題が顕在化した瞬間ともいえよう。ここでは、地域の薬剤情報を取り扱う専門家集団のブログの探索的分析を通じて、防災計画ならびに福祉情報の保障のありかたを検討する際の指標策定に供すべく、基礎データの提供および「情報保障ツール」開発へのいくつかの提案を行いたい。

#### 1 欧米の薬剤情報—福祉情報としての文献的検討

災害時における薬剤の情報提供を考察する上で、薬剤情報の取扱いが前提となる。そこで National Library of Medicine (NLM) の医療文献データベース MEDLINE (MEDlars onLINE) で “prescription drug information<sup>2)</sup>” をキーワードに検索したところ、3920件(2011年5月13日現在)がヒットした<sup>3)</sup>。収録されている文献は1963年から現在に至るが、1970年以前は年に1件であったが、1980年代は年間約10~40件、1990年から徐々に増加して1997年には130件以上に達し、2000年に約150件、2004年は約250件、2009年は約360件と急増している。これは医学の急速な進歩とともに医療分野における情報の重要性が増している現状を示しており、薬剤情報の内容にとどまらず、情報が内在する伝達機能も求められていることを示すものといえよう。

また、このキーワードをタイトルに含む論文は1984~2010年の20件であった。タイトルを見ると、prescription drug informationの評価や有用性、放送やインターネットにおける広告の影響といった内容が多く見られた。医薬品の作用には正の薬剤作用(有効性)と負の薬剤作用(副作用)が混在し、したがって薬剤の使用においてはより高い安全性を確保するために情報の提供が必要となるが、このような基盤のもとに研究が進められていることが分かる。放送やインターネットに関連する文献からは、欧米が患者参加型医療への流れにあることを背景に、医療・健康情報の発信、アクセスが増え、情報の中身の問題や情報の利用における潜在的な危険への対応が課題となっているという現状が見えてくる。オンライン医療情報の質や信頼性を認証する第三者機関として国際認証団体(Health on the Net Foundation : HON)などが設立さ

れは始めているが、今後の薬剤情報の取扱いについても、このような認証機関を視野に入れて研究を進める必要がある。なお、“disaster”をキーワードに加えるとヒット数は1994年～2008年の17件と大幅に減少し、すべて医療事故に関わる文献で、災害時における薬剤情報に関する文献はなかった<sup>4)</sup>。

## 2 地域の福祉情報としての薬剤情報の探索的分析

### (1) 分析手法としてのテキストマイニング

本節では分析対象となるブログ記事をテキストマイニングという手法で分析することにする。様々な統計的手法を用いて大量のデータを分析し、その中の隠れた関係性や意味を見つけ出す技術の総称をデータマイニング (data mining) と言う (マイニングは採掘という意味)。テキストマイニング (text mining) とは広義のデータマイニングの一種で、定型化されていない文章の集まりを自然言語解析の手法を使って単語やフレーズに分割し、それらの出現頻度や相関関係を分析して有用な情報を抽出する手法やシステムのことである (IT用語辞典 e-Words, 2006)。データマイニングの技法を用いてウェブ上のドキュメントやサービスから情報を発見し抽出することを、特にウェブマイニング (web mining) と呼ぶこともある。テキストマイニングの手法を用いることによって、情報発信者たちがこの被災地の事態自体やその背景、当該地域での課題処理の仕方に対してどのような関心と対応策を持っているのかを知ることができ、当該緊急事態から連想される今後の被災地での予防方法などの記述を抽出することが可能になる。これらの記述が震災発生以降の報道によって時系列的にどう推移しているかを調査することと、その知見から今後の震災時の福祉情報の確保に対する示唆が得られるかを検討することが本節の目的である。

### (2) 方法

日本薬剤師協会宮城県支部の掲示板(<http://8423.teaup.com/mypha/bbs>)の2011年3月11日から4月末日までのメッセージをサンプルとした。ただし、企業の広告記事等は除外した。総数は210件である。これらのメッセージをKH coder (Ver.2. beta.22; 樋口, 2009) というテキストマイニング・ソフトで分析した<sup>5)</sup>。分析に用いた語の品詞は、KH coderの品詞体系における名詞 (漢字を含む2文字以上の語)、サ変名詞、形容動詞、固有名詞、組織名、人名、地名、ナイ形容 (間違いない、仕方ないなど)、動詞 (漢字を含む語)、形容詞、副詞、名詞B (平仮名のみ語)、名詞C (漢字1文字の語) であった。また、複合語、未知語の一部を合わせて150語を強制抽出語とした。分析単位はメッセージで、1つのメッセージに何語同じ語が出現しても1語としてカウントされる。まず、ブログ記事の全体的傾向を見るために語の共起ネットワーク図を描くとともに、階層的クラスター分析を行った。次に日毎のメッセージ数から、ある事象をきっかけとして記事数が増加し、日が経つにつれて減少する傾向が見られたことと、地震発生直後に安否確認のメッセージの投稿が集中していたが、別の掲示板があらたに



## ② ブログ記事の特色

72時間以内の時期では「復旧」「道路」が主要な話題となっており、ライフラインの確保に焦点化されていることが容易に推察される。同時に安否を確認する伝言もある。これは3月14日以降安否掲示板へ移動したことによりなくなる。続いて、1週間以内の時期では、「インシュリン」などの薬剤と「処方箋」が出現することが多かった。これは被災地避難所での避難民の手持ちの日常薬の減少に比例し、日常薬を求める避難民が多数散見されよう。それに比してボランティア活動の記事は少ない。その後の時期にはボランティア活動の記事が増加する。これには薬剤師が求められているにも関わらず、ボランティアのニーズを調整するシステムが整備されつつあったことが関連している。1週間以後では急激に記事が減少するが、「ガソリン」は出現する。避難所における薬剤師などの関係者が避難民への日常薬の配達の手送手段の根幹である燃料の確保の困難性とその供給方法への困惑やとまどいが見て取れる。

## 3 まとめ

震災で明示されたことから想起されることは、まず日常的に医療現場で活用されている電子カルテなどの薬剤情報を記録しているサーバーを利活用するべく、携帯電話やスマートフォンによる調剤提供（現行の紙媒体でなく）がもたれること。それは、処方された薬剤情報がネットワークを介して記録されている点から、震災の被害を受けていない地域にあるサーバーから遠隔操作できる点が安全でかつ情報を保障できることにある。

さらに避難時の携帯品の重要性である。スマートフォンならば、携帯電話同様、避難時に持ち運びしている可能性が高いことは推察がつく（お薬手帳がどれほどの人が避難用品の中に入れてかでも判別できよう）。ついで、避難時のサーバーの利活用の意味でネットワークのセキュリティを確保することは言うまでもないが、各薬剤師などの専門家に合法的に解放することがもとめられよう。この意味で、地域協働を目的とする防災活動支援に供する「クラウド」をはじめとする堅牢で柔軟性の高いネットワーク網の整備が待たれる<sup>7)</sup>。

なお、今回報告した手法では、掲示板におけるメッセージを抽出した際、その鍵概念が本当に目的の対象のものかどうかまで考慮されている手法ではなかった。今後、より実用的なシステムにしていくためには、この点を新たに考慮していく必要がある。また、現在は文単位での単語抽出を行っているが、テキストのセグメント単位での切り出しを行うことにより、精度の向上が期待される。

## 注

- 1) 3月14日掲載の日本てんかん協会公式ページ、トピック「てんかんは継続した治療が必要です。服薬を中止しないようにしましょう。」(<http://www.jea-net.jp/news/index.html>)などがその代表例である。



- 2) キーワードを選択するに当たり、薬剤である“medicine”や“drug”、処方薬を意味する“pharmaceutical preparation”をキーワードに用いた。
- 3) National Center for Biotechnology Information, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed> (2011年5月13日)
- 4) 「欧米で広まるオンライン医療情報の認証コード、日本展開も視野に」, 米国特別号 2010年6月号, デジタルガバメント, [http://e-public.nttdata.co.jp/f/repo/705\\_t100617/t100617.aspx](http://e-public.nttdata.co.jp/f/repo/705_t100617/t100617.aspx) (2011年4月30日)
- 5) 樋口耕一 (2009) KH coder. <http://khc.sourceforge.net/> (2011年4月30日)
- 6) 福原知宏・村山敏泰・中川裕志・西田豊明 (2005) ウェブログ記事を用いた関心解析システム. 人工知能学会全国大会 (第19回) 論文集 <http://www-kasm.nii.ac.jp/jsai2005/schedule/pdf/000171.pdf>
- 7) 独立行政法人防災科学技術研究所は、地域協働・防災活動支援ソフトウェア (略称 e コミウェア) を災害リスク情報プラットフォーム研究プロジェクトで開発した。本ソフトは単なる防災活動を支援するものではなく、地域社会全体で統合情報基盤システムとして市民主体で地域各資源を相互にむすび新たなシステムを開発・構築することが可能になると記している。( <http://www.bousai-drip.jp/eom-plat/download.htm> )  
高崎市や西宮市の一部の市町村レベルでは台帳管理システムがオープンソースを活用したとりくみがある。くわえて防災情報を市民の携帯電話へメール配信できる仕組みもそのなかに構築している。  
それ以外に、民間ボランティアでも、sinsai.info がオープンソースで構築し、サイトを運営している。  
wedge レポート (2011) 「共有できぬ安否情報遅れる被災証明自治体混乱のなぜ」 WEDGE 6月号 p.38-p.40

## 参考資料

- IT用語辞典 e-Words (2005) ブログ. <http://e-words.jp/w/E38396E383ADE382B0.html>
- IT用語辞典 e-Words (2006) テキストマイニング. <http://e-words.jp/w/E38386E382ADE382B9E38388E3839EE382A4E3838BE383B3E382B0.html>

# How had Engels Overcome the Theory of “Non-historic peoples” ?

Arisato MINAMI

## Introduction

From 1848 through his last days in 1890s', Frederick Engels had written so many works on ethnic and national problems. We are able to observe a great development of his view on such problems. In his early days, he regarded small peoples in East Europe as reactionary or counter-revolutionary ones. For almost a half century, however, he had gradually changed his thought, and finally abolished this idea. We can read the process of his overcoming the theory of “non-historic peoples” in “*Marx/Engels Collected Works*” .

## 1 Engels' view on ethnic problems at the period of the 1848 Revolution.

The Germans, Magyars, Czechs, Poles, Moravians, Slovaks, Croats, Ruthenians, Rumanians, Illyrians and Serbs came into conflict with one another, while within each of these nationalities a struggle went on also between the different classes. But soon order came out of this chaos. The combatants divided into two large camps: the Germans, Poles, and Magyars took the side of revolution; the reminder, all the Slavs, except for the Poles, the Rumanians, and Transylvanian Saxons, took the side of counter-revolution.

*Vol.8 p230*

At the period of the 1848 Revolution, Engels regarded the essence of ethnic problems as the clash of “revolutionary” peoples and “counter-revolutionary” ones. We can read his thought mainly in his two representative works written in 1849- “The Magyar Struggle” and “Democratic Pan-Slavism” in *Vol.8 of MECW*.

The Czechs, among whom we would include the Moravians and Slovaks, although they differ in respect of language and history, have never had a history of their own. Bohemia has been chained to Germany since the time of Charles the Great. The Czech nation freed itself momentarily and formed the Great-Moravian state, only immediately to come under subjection again and for five hundred years to be a ball thrown from one to another by Germany, Hungary and Poland. Following that, Bohemia and Moravia passed definitely to Germany and the Slovaks regions remained with Hungary. And this historically absolutely non-existent “nation” puts forward claims to independence?

*Vol.8 p367*

And finally, what a “crime” it is, what a “damnable policy” that at a time when, in Europe in general, big monarchies had become a “historical necessity”, the German and Magyars united all these small, stunted and impotent little nations into a single big state and thereby enabled them to take part in a historical development from which, left to themselves, they would have remained completely aloof!

*Vol.8 p370*

Engels regarded peoples that could not build their own independent states as “historically non-existent” –therefore his theory is usually called “the theory of non-historic peoples” –since he thought these peoples were not able to participate in progress of world history.

He thought that the abilities for national independence of peoples relied on their “viability”

Precisely those nations which for a thousand years have been scattered and split up, those nations whose elements capable of life and development were forcibly imposed on them by other, non-Slav peoples, those nations which were saved from downfall in Turkish barbarism by the victorious arms of non-Slav peoples, small, powerless nationalities, everywhere separated from one another and deprived of their national strength, numbering from a few thousand up to less than two million people!

*Vol.8 p234*

And if during eight centuries the “eight million Slavs” have had to suffer the yoke imposed on them by the four million Magyars, that alone sufficiently proves which was the more viable and vigorous, the many Slavs or the few Magyars!

*Vol.8 p370*

We repeat: apart from the Poles, the Russians, and at most the Turkish Slavs, no Slavs people has a future, for the simple reason that all the other Slavs lack the primary historical, geographical, political, and industrial conditions for independence and viability.

*Vol.8 p367*

Then what are the conditions for “viability of a people” ?

**a) The historical experience of building its own independent state**

Peoples which have never had a history of their own, which from the time when they archived the first, most elementary stage of civilization already came under foreign sway, or which were forced to attain the first stage of civilization only by means of a foreign yoke, are not viable and will

never be able to achieve any kind of independence.

*Vol.8 p367*

**b) A certain scale of population that is concentrated geographically**

More than that. If the Austrian Slavs were a compact mass like the Poles, the Magyars and the Italians, if they were in a position to come together to form a state of 12-20 million people, then their claims would surely be more serious. But the position is just the opposite. *Vol.8 p367*

**c) Political centralization**

Now, however, as a result of the powerful progress of industry, trade and communications, political centralizations has become a much more urgent need than it was then, in the fifteenth and sixteenth centuries. What still has to be centralized is being centralized. *Vol.8 p371*

**d) Development of industrialization and the existence of its bearer; the bourgeoisie**

And all that by way of thanks for the Germans having given themselves the trouble of civilizing the stubborn Czechs and Slovenes, and introducing among them trade, industry, a tolerable degree of agriculture, and culture! *Vol.8 p369*

German industry, German trade and German culture by themselves served to introduce the German language into the country. *Vol.8 p370*

And what a Slav state that would be, in which in the final analysis the German urban bourgeoisie would hold sway! *Vol.8 p368*

Engels thought that peoples which lacked these conditions were obstacles to progress of world history so that their existence, requirements and movements were inevitably "counter-revolutionary" .

There is no country in Europe which does not have in some corner or other one or several ruined fragments of peoples, the remnant of a former population that was suppressed and held in bondage by the nation which later became the mail vehicle of historical development. There relics of a nation mercilessly trampled under foot in the course of history, as Hegel says, these residual fragments of peoples always become fanatical standard-bearers of counter-revolution and remain so until their complete extirpation or loss of their national character, just as their whole existence

in general is itself a protest against a great historical revolution.

*Vol.8* p234

We have shown how much little nations, which for centuries have been taken in tow by history against their will, must necessarily be counter-revolutionary, and that their whole position in the revolution of 1848 was actually counter-revolutionary.

*Vol.8* p366

Engels, therefore, described as below.

The revolution of 1848 compelled all European peoples to declare themselves for or against it. In the course of a month all the peoples ripe for revolution had made their revolution, and all those which were not ripe had allied themselves against the revolution.

*Vol.8* p374

## 2. Characteristics and the background of the theory of “non-historic peoples”

Engels’ theory on “non-historic peoples” as such has characteristics as below.

Firstly, he insisted that one people as a whole had to be regarded as “progressive” or “reactionary”. Of course he understood tendencies as those would appear in a people, but he finally emphasized the importance of one people’s position in progress of world history.

The Germans, Magyars, Czechs, Poles, Moravians, Slovaks, Croats, Ruthenians, Rumanians, Illyrians and Serbs came into conflict with one another, while within each of these nationalities a struggle went on also between the different classes. But soon order came out of this chaos. The combatants divided into two large camps: the Germans, Poles, and Magyars took the side of revolution; the remainder, all the Slavs, except for the Poles, the Rumanians, and Transylvanian Saxons, took the side of counter-revolution.

*Vol.8* p230

Secondly, one people’s position in world history was, on Engels’ view, decided by its ability for capitalist development, which he had called “viability”, and it was “historical necessity” that the peoples lacking viability had to be absorbed or assimilated by the one that could develop their own capitalist economy.

## Revolution and Counter-revolution in Germany XIV. The Restoration of Order—Diet and Chamber (April 1852)

The history of a thousand years ought to have shown them that such a retrogression was impossible; that if all the territory east of the Elbe and Saale had at one time been occupied by kindred Slavonians, this fact merely proved the historical tendency, and at the same time physical and

intellectual power of the German nation to subdue, absorb, and assimilate its ancient eastern neighbors; that this tendency of absorption on the part of the Germans had always been, and still was one of the mightiest means by which the civilization of Western Europe had been spread in the east of that continent; that it could only cease whenever the process of Germanization had reached the frontier of large, compact, unbroken nations, capable of an independent national life, such as the Hungarians, and in some degree the Poles; and that, therefore, the natural and inevitable fate of these dying nations was to allow this process of dissolution and absorption by their stronger neighbors to complete itself.

(<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/germany/ch14.htm>)

Thirdly, therefore, in his idea, the requirements and movements of peoples for national independence must not be treated equally, and those of “non-historic peoples” had to be refused.

Or is it perhaps unfortunate that splendid California has been taken away from the lazy Mexicans, who could do nothing with it? That the energetic Yankees by rapid exploitation of the Californian gold mines will increase the means of circulation, in a few years will concentrate a dense population and extensive trade at the most suitable places on the coast of the Pacific Ocean, create large cities, open up communications by steamship, construct a railway from New York to San Francisco, for the first time really open the Pacific Ocean to civilization, and for the third time in history give world trade a new direction? The “independence” of a few Spanish Californians and Texans may suffer because of it, in some places “justice” and other moral principles may be violated; but what does that matter compared to such facts of world-historic significance? *Vol.8* p65-366

The Slovenes and Croats cut off Germany and Hungary from the Adriatic Sea; but Germany and Hungary cannot allow themselves to be cut off from the Adriatic Sea on account of “geographical and commercial necessities”, which, it is true, are no obstacle to Bakunin’s fantasy, but which nevertheless do exist and are just as much vital questions for Germany and Hungary as, for example, the Baltic Sea coast from Danzig to Riga is for Poland. And where it is a question of the existence, of the free development of all the resources of big nations, such sentimental considerations as concern for a few scattered Germans or Slavs will not decide anything!

*Vol.8* p368

Fourthly, as a result, Engels affirmed the assimilation, absorption and even extermination through the revolutionary wars of “non-historic peoples” with crucial or unfair results of them.

But at the first victorious uprising of the French proletariat, which Louis Napoleon is striving with all his might to conjure up, the Austrian Germans and Magyars will be set free and wreak a bloody revenge on the Slav barbarians. The general war which will then break out will smash this Slav Sonderbund and wipe out all these petty hidebound nations, down to their very names.

The next world war will result in the disappearance from the face of the earth not only of reactionary classes and dynasties, but also of entire reactionary peoples. And, too, is a step forward.

*Vol.8 p238*

Of course, matters of this kind cannot be accomplished without many a tender national blossoms forcibly broken. But in history nothing is achieved without violence and implacable ruthlessness, and if Alexander, Caesar, and Napoleon had been capable of being moved by the same sort of appeal as that which pan-Slavism now makes on behalf of its ruined clients, what would have become of history!

*Vol.8 pp370-371*

Then there will be a struggle, an “inexorable life-and-death struggle”, against those Slavs who betray the revolution; an annihilating fight and ruthless terror—not in the interest of Germany, but in the interests of the revolution!

*Vol.8 p378*

### **The Prague Uprising (June 1848)**

But it is the gallant Czechs themselves who are most of all to be pitied. Whether they win or are defeated, their doom is sealed. They have been driven into the arms of the Russians by 400 years of German oppression, which is being continued now in the street-fighting waged in Prague. In the great struggle between Western and Eastern Europe, which may begin very soon, perhaps in a few weeks, the Czechs are placed by an unhappy fate on the side of the Russians, the side of despotism opposed to the revolution. The revolution will triumph and the Czechs will be the first to be crushed by it.

The Germans once again bear the responsibility for the ruin of the Czech people, for it is the Germans who have betrayed them to Russia.

*Vol.7 p93*

Engels' view as such relied on his cognizance on the 1848 Revolution. He grasped the revolution as the struggles between bourgeois democracy and feudal reactionary. These struggles between bourgeoisie and absolutist powers would occur in the countries in the Western Europe. However, since the latter were supported by Russian Czarism as the axis of world reactionary, he thought those struggles must be regarded as the one between advanced West and backward East. On the

other side, the development of capitalist production brought growth of the proletariat to the independent political force, and they had added pressures to unrest bourgeoisie to complete their revolution. And Engels predicted that the proletaria revolution would occur after the victory of bourgeois democracy against feudal reactionaries. Therefore, he thought, the victory of bourgeoisie against feudal absolutism in the Western Europe, and that of the Western Nations in the expected revolutionary wars against the Russian Tsardom, were indispensable conditions for the proletarian revolution which must abolish exploitation and liberate humanity.

Then, in his idea, what small Slav peoples in the East Europe must be? These small peoples can not develop their own capitalism so that they have to, from the viewpoint of the progress of world history, be assimilated or absorbed by large and geographically concentrated peoples that are able to build their own capitalist states. Therefore, for him, national independence of these small peoples must be refused since it would damage the conditions for bourgeois progress of large peoples such as German or Hungarian so that it would defeat the rise of the bourgeoisie and the proletariat, and support the feudal reactionaries. And, as the propaganda of Pan-Slavists, building an alliance of Slav peoples under the leadership of the Tsarist Russia against the Western nations is true counter-revolutionary. Still more it was small Slav peoples, like Croat, that crushed the revolutionary in Vienna as soldiers of the Austrian Monarchy.

From the view point as above, Engels tried to understand the "counter-revolutionary activities" of small Slavic peoples as the expression of their essential backwardness- namely, the lack of the ability for capitalist development. That was the theory of "non-historic peoples" .

### **3. Engels' adherence to his idea of "people without history"**

After the period of the 1848 Revolution, Engels kept holding his idea of "non-historic peoples" .

#### **What Have the Working Classes to Do with Poland? (March 1866)**

This right of the great national subdivisions of Europe to political independence, acknowledged as it was by the European democracy, could not but find the same acknowledgement with the working classes especially. It was, in fact, nothing more than to recognize in other large national bodies of undoubted vitality the same right of individual national existence which the working men of each separate country claimed for themselves. But this recognition, and the sympathy with these national aspirations, were restricted to the large and well-defined historical nations of Europe; there was Italy, Poland and Germany, Hungary. *Vol.20 pp155-156*

The European importance, the vitality of a people is as nothing in the eyes of the principle of nationalities; before it, the Roumans of Wallachia , who never had a history, nor the energy



required to have one, are of equal importance to the Italians who have a history of 2,000 years, and an unimpaired national vitality; the Welsh and Manxmen, if they desired it, would have an equal right to independent political existence, absurd though it would be, with the English. The whole thing is an absurdity, got up in a popular dress in order to throw dust in shallow people's eyes, and to be used as a convenient phrase, or to be laid aside if the occasion requires it.

*Vol.20 p157*

In 1880's, he still wrote as below.

**Engels to Karl Kautsky (7 February 1882)**

One of the real tasks of the revolution of '48 (and the real as distinct from illusory tasks of a revolution are always carried out on the strength of that revolution) was the restoration of the oppressed and disunited nationalities of Central Europe in so far as these were at all viable and, in particular, ripe for independence.

*Vol.46 p191*

Now you may perhaps ask me whether I have no feeling of sympathy for the small Slav peoples and fragments thereof which have been split apart by those three wedges—the German, the Magyar and the Turkish—driven into the Slav domain? To tell the truth, damned little.

*Vol.46 p194*

**Engels to Eduard Bernstein (22 February 1882)**

That my letter should have failed to convert you is quite understandable, since you were already in sympathy with the 'oppressed' southern Slaves. For after all, everyone of us, in so far as he has first gone through a liberal or radical phase, has emerged from it with these feelings of sympathy for all 'oppressed' nationalities, and I for one know how much time and study it took me to shake them off—but then it was for good and all.

*Vol.46 p203-204*

Again, I do not propose to go into the question of how the smaller Slav nations have come to look to the Tsar as their only liberator. Let it suffice that they do so; we cannot alter the fact that and it will rest at that until Tsarism has been smashed; if there's a war, all these interesting little nations will be on the side of Tsarism, the enemy of all bourgeois progress in the West. So long as this remains the case, I can take no interest in their immediate liberation here and now; they are as much our declared enemies as their ally and patron, the Tsar.

*Vol.46 pp204-205*

#### **4. The subtle modification in Engels' view**

In spite of his adherence to the idea of 'non-historic peoples' as above, Engels had gradually

modified his view on ethnic or national problems.

#### **Savoy, Nice and the Rhine (February 1860)**

Savoy may, and probably will at some future time, desire to be incorporated into France, when the Great European nationalities have further consolidated themselves. But it is quite another matter whether Savoy will voluntarily become French when Germany and Italy have realized their national unity politically and militarily as well and thereby considerably strengthened their position as European powers-or whether a ruler like Louis Napoleon, depending on conquest, wrests it from a still divided Italy in order to perpetuate his mastery over Italy and at the same time provide a first precedent for the theory of natural borders. *Vol.16 p600*

In this text, Engels foretold the incorporation of Savoy into France, but he recognized the importance of a voluntariness of residents of a small region, which ought to be refused according to his theory.

#### **What Have the Working Classes to Do with Poland? (March 1866)**

It is a natural consequence of the confused and slow-working historical development through which Europe has passed during the last thousand years, that almost every great nation has parted with some outlying portions of its own body, which have become separated from the national life, and in most cases participated in the national life of some other people; so much so, that they do not wish to rejoin their own main stock. The Germans in Switzerland and Alsace do not desire to be reunited Germany, any more than the French in Belgium and Switzerland wish to become attached politically to France. And after all, it is no slight advantage that the various nations, as politically constituted, have most of them some foreign elements within themselves, which form connecting links with their neighbours, and vary the otherwise too monotonous uniformity of the national character. *Vol.20 pp156-157*

At the era of the 1848 Revolution, Engels had insisted the necessity of national concentration and had required the assimilation of small peoples and 'fragments of people' to a large people that could build its own state. In the text of above, however, he estimated the ethnic variety of a nation state. And we can see some changes in his view on small Slav peoples.

#### **The Working Men of Europe in 1877(March 1878)**

But a Russian revolution means more than a mere change of government in Russia herself. .... It means the emancipation of Poland. It means the awakening of the smaller Slavonic nationalities

of Eastern Europe from the Panslavist dreams fostered among them by the present Russian government.

*Vol.24 p229*

Engels to Karl Kautsky (7 February 1882)

Only when the collapse of Tsardom frees the national aspirations of these diminutive peoples from their entanglement in pan-Slav hegemonic tendencies, only then can we let them do as they please and, in the case of most of the Austro-Hungarian Slavs, I am sure that six months of independence will suffice to bring them begging for re-admittance.

*Vol.46 pp194-195*

In these texts, Engels distinguished national movements of small Slav peoples from the strategy of Tsarism, and he did not blame the movement or the existence of a small Slav people of itself for reactionary.

Engels to Eduard Bernstein (22 February 1882)

The same applies to the Slavs. The victory of the proletariat will liberate them in reality and of necessity and not, like the Tsar, apparently and temporally. And that's why they, who have hitherto not only failed to contribute anything to Europe and European progress, but have actually retarded it, should have at least as much patience as our proletarians. To stir up a general war for the sake of a few Herzegovinians, which would cost a thousand times more lives than there are inhabitants of Herzegovina, isn't my idea of proletarian policies.

*Vol.46 p205*

Here, Engels regarded small Slav peoples as obstacles to European progress, which was similar to his idea in 1848. On the other hand, he did not refuse the national requirement of Herzegovinians itself, which we could understand from his expressions like 'should have patience'. And we should take notice that he put emphasis on the necessity of 'to stir up general war' instead of 'the revolutionary war against Tsarism'.

Engels to Paul Lafargue (25-26 October 1886)

But contrary to all expectations the Bulgarians, deprived of Russian officers and with two men to the enemy's three, inflicted a resounding defeat on Serbs and won the respect and admiration of an astonished Europe. For those victories there were two reasons. ...Secondly, the Serbs had lived for 60 years under a bureaucratic Austrian regime which, while failing to give them a strong middle class and an independent peasantry (by now all their property was mortgaged), had succeeded in undermining and disorganizing what remained of the gentile communism which had lent them strength in their struggles against the Turks. In Bulgaria, on the other hand, these more or less

communist institutions had been left intact by the Turks, and this is the explanations for their superior courage.

*Vol.47 p515*

Unfortunately, the Bulgarians gave evidence of a political aptitude and an energy which, in the circumstances, were highly inopportune, not to say intolerable in a Slav nation 'liberated' by Holy Russia. They arrested the conspirators and nominated an efficient government, energetic and incorruptible (a quality wholly intolerable in a nation as yet barely emancipated!) which reinstated Battenberg.

*Vol.47 p517*

In these texts, Engels highly estimated the political vitality of Bulgarians, which he related to the remainder of 'the gentile communism', not the development of bourgeoisie.

##### 5. Engels' view on ethnic problems in his last years

In his last years, Engels' view on ethnic problems had changed much larger.

##### Engels to Ion Nadejde (4 January 1888)

Indeed we are all confronted by the same great obstacle that is hampering the free development of all the nations and of each individual nation; in the absence of that development we could not embark upon, still less accomplish, social revolution in the various countries merely by means of mutual cooperation. That obstacle is the old Holy Alliance between the three assassins of Poland, led since 1815 by Russian Tsarism and surviving until today despite occasional domestic squabbles. It was founded in 1815 to combat the revolutionary spirit of the French people; in 1871 it was ratified by the annexation of Alsace, which turned Germany into the slave of Tsarism and the Tsar into the arbiter of Europe; in 1888 it is maintained for the purpose of crushing the revolutionary spirit within the three empires—the national aspirations no less than the political and social movements of the working classes. Since Russia enjoys a virtually impregnable strategic position, Russian Tsarism forms the nub of that alliance, great repository of all European reaction. To topple Tsarism, to destroy that incubus which lies heavy on the whole of Europe, such, in my eyes, is the first condition for the emancipation of the nationalities of central and eastern Europe. Once Tsarism has been crushed, the nefarious power represented today by Bismarck will in turn crumble. Austria will fall to pieces, having lost its only *raison d'être*, that of preventing by its very existence the annexation by conquering Tsarism of the scattered nations in the Carpathians and the Balkans. Poland will be reborn, Little Russia will be free to choose its political position, the Romanians, the Magyars and the South Slavs will be able to settle their own affairs and their new boundaries amongst themselves, unhampered by any foreign meddling and, finally, the noble

nation of Great Russia, no longer engaged in pursuing chimerical conquest for the benefit of Tsarism, will be free to carry out its true civilizing mission in Asia and to develop its vast intellectual resources in exchanges with the West, instead of squandering the best of its blood on the scaffold or in the katorga.

*Vol.48 pp133-134*

There are two interesting points for us in the text above.

Firstly, Engels regarded Tsarism as an enemy of the liberation of Central and East European peoples, not a master or a manipulator. Secondly, once he had believed that small Slav peoples should be inevitably absorbed by large peoples. But finally he approved of the possibility of the autonomous and corporative development of these peoples.

These points were emphasized more clearly on the text below.

#### **The Foreign Policy of Russian Tsardom (April and May 1890)**

All this danger of a general war will disappear on the day when a change of things in Russia will allow the Russian people to blot out, at a stroke, the traditional policy of conquest of its Tsars, and to turn its attention to its own internal vital interests, now seriously menaced instead of dreaming about universal supremacy. ... On the same day Austria will lose her only historical *raison d'être*, the only justification for her existence, that of barrier against a Russian advance on Constantinople. When the Bosphorus is no longer threatened by Russia, Europe will lose all interest in the maintenance of this motley hodge-podge of many peoples. Equally indifferent then will be the whole of the so-called Eastern question, the continuation of Turkish supremacy in Slav, Greek, and Albanian regions, and the dispute about the possession of the entrance to the Black Sea, which no one will then be able to monopolize against the rest of Europe. Magyars, Rumanians, Serbians, Bulgarians, Arnauts, Greeks, Armenians, and Turks, will then, at last be in a position to settle their mutual differences without the interference of foreign Powers, to establish among themselves the boundaries of each national territory, to order their internal affairs according to their own necessities and wishes. It will at once be seen that the great hindrance to the autonomy and free grouping of the nations and fragments of nations between the Carpathians and the Aegean Sea was no other than that same Tsardom which used the pretended emancipation of these nations as a cloak for its plans of world-supremacy.

*Vol.27 pp46-47*

**Interview of Frederick Engels by the Daily Chronicle correspondent at the end of June 1893**

“And what do you think will be the influence of the Social-Democratic Party in Europe?”

“For peace, undoubtedly. We have always protested against the annexation of Alsace-Lorrai

ne, and after Sedan Marx and I drew up an address of the International, pointing out that the German people had no quarrel with the French Republic, and demanding peace on honorable terms, and also pointing out exactly what has happened—that the annexation would drive France into the arms of Russia, and would be a standing menace to the peace of Europe. Our Party in the Reichstag has always demanded that the Alsace—Lorrainers should have the opportunity given them to decide their future destiny—whether they should rejoin France, remain German, join Switzerland, or become independent.

*Vol.27 p552*

## Conclusion

For almost a half century, from 1848 through his last days, Frederick Engels had developed his view on ethnic problems.

Firstly, in the period of the 1848 European Revolution, Engels had regarded the ethnic movements of Slav peoples in the East Europe, which had been supported by Russian Tsarism, as the expressions of their reactionary nature. In 1890s, however, he clearly distinguished the requirements of Slav peoples from the world strategy of Tsarism, and ceased to blame one people as a whole for “reactionary” or “counter-revolutionary” .

Secondly, Engels had once thought that the ability for existence of a people was decided by their abilities for the capitalist developments. But he came up to estimate the vitality of one people on their actual struggles, and analyze conditions of it concretely.

Thirdly, Engels, when he was young, judged the rights and interests of a people or inhabitants from the “higher” viewpoint such as “progress of the world history” . But at last he thought that wills of small peoples or inhabitants in narrow areas, their spontaneous choices and adjustments among them should be respected.

Fourthly, Engels finally abolished his belief that the assimilation, conquest, and elimination of “non-historic peoples” by large peoples were historically inevitable therefore communists must accept these cruel occasions. And he came to positively agree with the existence of small peoples through the “autonomy and freely unity” .

To sum up, Frederick Engels, at first, had tried to understand ethnic problems from the viewpoint of development of capitalism. However, at last, he thought that those problems should be mainly related to the issues on “peace and democracy” . This is highly suggestive. It is an undeniable fact that individuals would generally stick to their ethnic identities and strongly resist against the violation to them. If, therefore, we would stand on the point of respecting peace and democracy, we must not negate these ethnic identities under the name of universal idea; progress of the world history, revolution, economic development, and so on. Moreover a viewpoint as above could not only give actual policies to ethnic requirements but also would refuse them since their

being “reactionary” so that it must not be able to answer to real ethno-national problems.

This article is based on the paper for the 5th Forum of the World Association for Political Economy (May 2010 Suzhou China).

## 【研究ノート】

# 近代の津における商業発展について — 伊勢商人の町から近代都市へ —

茂木 陽一

### はじめに

本稿は、2006年に行った津市文化講演会での報告をもとに、近代津市域の商業発展の特徴を明らかにすることを目的にしている。会のメインテーマは津の中心市街地の活性化であり、かつての賑わいを取り戻すにはどうすればよいのか、それを歴史的に検証できないかということと津の近代商業の発展史を略述してもらいたいという要請であった。

しかしながら、この分野では先行研究がほとんど無いために、近代の津市域の商業発展を分析する視点を獲得するために、近代都市としての津市の性格がいかなるものとして形成されたのか、そしてそれが津市域の近代商業の性格にどのような影響を与えたのかを若干のデータをもとに分析したい。依拠するデータは、主として三重県統計書によっている。またそれをもとにした『津市史』第4巻・第5巻も参考としたが、本稿では、多様な視点を獲得するために、県内の他都市、特に四日市や宇治山田・桑名との比較分析を、人口動態、交通状況の変動といった要素を取り入れて検討する。

以下では分析の出発点として、津を含む伊勢湾岸地域が、近世期において川喜田家・田端屋田中家・中条家などの江戸店持商人によって作り上げられた「伊勢商人」という一つのシステムに強く編成されていたということを示したい。その上で、物流と情報通信、すなわち交通体系を支配することにより成立する伊勢商人というシステムが、近代のスタートの時点で崩壊していくこととの関連で、明治前期の三重県域で新たに構築される交通体系が津の商業発展にとってどのような可能性を与えたのかに注目していく。

## 1 伊勢商人と津

### (1) 津と大伝馬町

1923（大正12）年の大伝馬町1丁目の商家の配置をみると、1686（貞享3）年に大伝馬町組が発足したとき70軒あった木綿太物問屋が、その他の商売も含めて20軒に減少している。そのなかには松坂の長谷川・小津・長井と並んで川喜田屋と田端屋が軒を連ねている。中条屋も享和年間（1801-1803）までは大伝馬町のメンバーであった。

1877（明治10）年の持丸長者番付をみると東方前頭二枚目に田端屋治郎左衛門が、西方の前頭一段目に中条瀬平が、同じく西方二段目に川喜田久太夫が名を連ねている。中条瀬平はこの時はもはや伊勢ではなく東京の長者になっており、また田端屋田中家はこの番付の中柱の別座として東京名替の8名のなかにも名を連ねている。



このような番付は、江戸期の後半から明治期にかけて幾つも作られているが、田端屋、川喜田、中条はどの番付でも必ず上位に顔を出しており、『津市史』第2巻に紹介されている1885年の横浜の貿易商番付では、西の筆頭に中条順之介が東方の六枚目に川喜田久太夫が並んでいる。

津城下の有力商家の位置をみると、中条瀬兵衛、田中治郎左衛門、川喜田久太夫の屋敷が大門通、すなわち参宮街道に沿って並んでいる。このように、津は、松坂・射和と並ぶ大店の伊勢商人を輩出した地であり、津や周辺農村も伊勢商人と深く関わっている。たとえば、川喜田家の江戸店奉公人の分布をみると、66名の奉公人中、出身が判明する59名のうち河曲郡が34名で最も多く、三重・鈴鹿・安濃を加えた北勢で52名を占めている。津の伊勢商人は奉公人の雇用関係を通じて、津と周辺農村に影響を及ぼしていた。

それでは、伊勢商人を輩出した伊勢や津地域は江戸期において商業のきわめて発達した地域であったのかといえればそれは疑わしい。それは、伊勢商人経営が伊勢や伊勢湾岸地域のモノとヒトを編成した一つの江戸商業のシステムだからであって、津及び周辺農村の産業集積の上に津町の商業集積が形成され、それを基盤として江戸の伊勢商人経営が組み立てられているのではないからである。

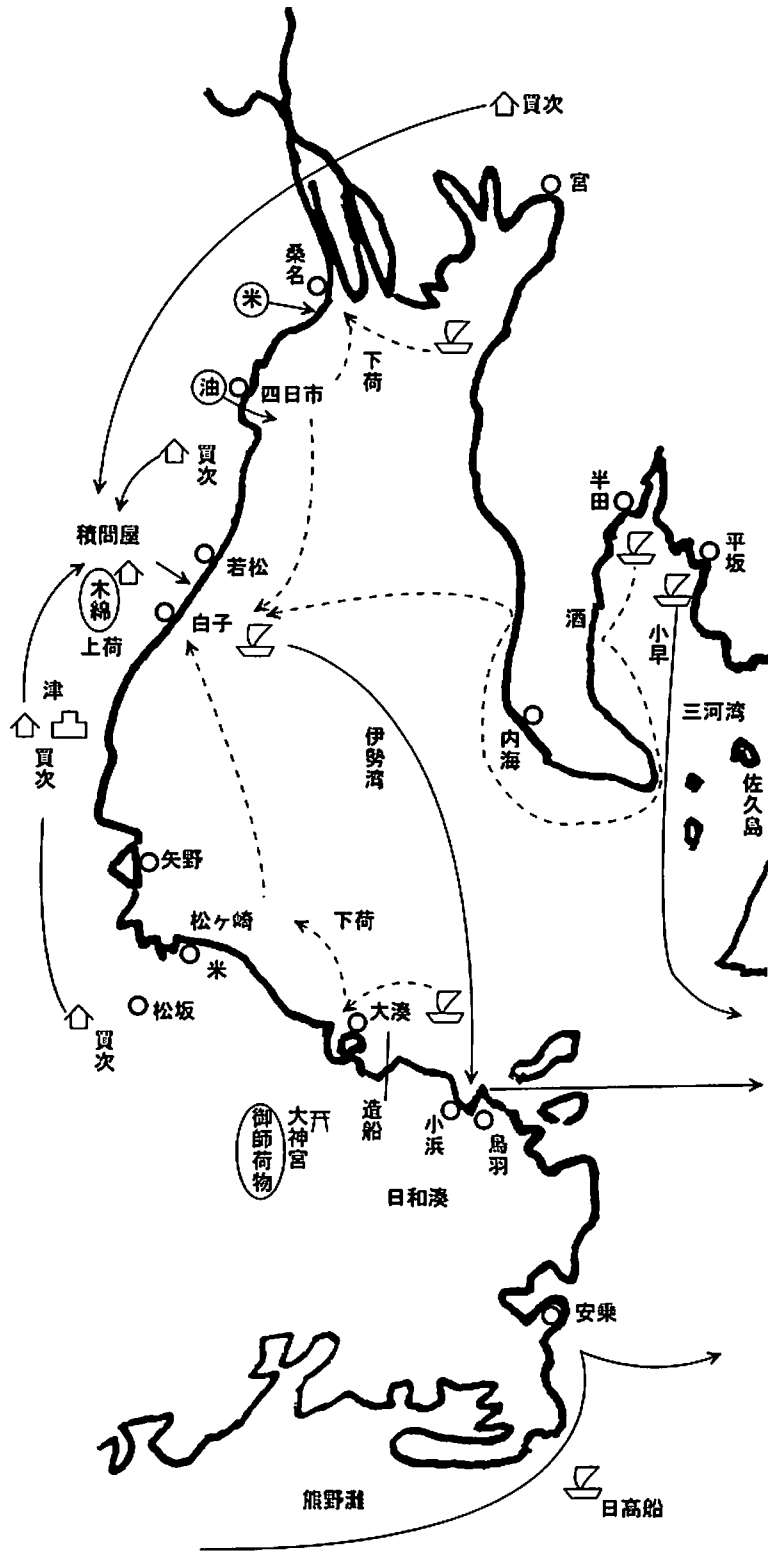
## (2) 伊勢商人経営と津の商業

図1に示したのは、白子を軸にした伊勢湾岸諸湊の伊勢商人にとっての編成である。白子廻船は伊勢湾岸の各湊で、順次味噌・油などの下荷物から米などの中荷物を積み込んだ上で、白子に集荷された木綿太物類を上荷物として積み込むことで廻船の仕立てが完了して江戸へ向けて出港する。白子での木綿太物類が十分に集まるまでは出港することはない。

このシステムのもとでは、最終的な荷物の仕立てが白子における木綿荷物の積み込みになることによって、大伝馬町組や白子組などの木綿太物を取り扱う伊勢商人は定期的・安定的な木綿荷物の供給を確保することができる。しかし、それにとまらぬリスクは、他の下荷物の荷主や船元がかぶることになる。木綿荷物の集荷も生産者から仲買、仲買から買次、買次から伊勢商人へと行われていく。代金の前貸しにより買次・仲買が特定の伊勢商人に編成されるシステムであるが、仲買や買次は伊勢商人から認められた口銭収入以外は、このシステム上では獲得することができないから、資本蓄積を進めることは困難である。伊勢商人に従属することで安定した営業を確保できるが、その代わり商品取引の利益の相当部分は江戸店に吸収されてしまうのである。

『津市史』第2巻・第3巻を参考にして津町の近世商業を概観してみると、藩政期の津町の商業は蔵米問屋、魚問屋、煙草座などが藩の公認により特権的営業活動を行っており、問屋－仲買－小売の組織を有し、荷主より口銭を徴収するなどしていたが、いずれも規模は小さく、特に綿問屋などは、伊勢商人との関連を確認することができない、ということが出来る。川喜田家の奉公人雇用が津町内よりも河芸郡内の比重が高いのは、神戸に買次問屋仲間の北組会所

圖 1



が置かれていることに見られるように、河芸郡を中心とする生産者一仲買一買次一川喜田屋という取引ラインが成立しているからであって、津の商業の発展の上に川喜田や田端屋の伊勢商人経営が成立しているわけではなかった。

## 2 津と近代交通の発達

### (1) 車と橋

明治期においても大伝馬町に集積する伊勢商人経営は東京の木綿太物取引の基軸を担っていた。しかし、明治期になって交通・通信などのインフラ整備が飛躍的に進むことで、津をはじめとする伊勢湾岸諸都市の商業環境に新たな要素が加わり、それまでとは異なる発展の可能性が生まれてきた。

表1に、1881(明治14)年から1899(明治32)年までの、三重県内の人力車と荷車数の増減、津市と四日市市の1893(明治26)年以降の状況を示した。旅客輸送手段としての人力車は明治の初年に開発されて極めて急速に普及したが、1881年以降の台数は停滞している。さらに、1890年以降の都市間の旅客輸送は鉄道によって担われ、旅客輸送手段としての人力車は都市内輸送手段に限定されていった。

他方、貨物輸送手段としての荷車の数は、鉄道開業以降も一貫して増大を続けている。農村部から貨物駅への輸送手段としてだけでなく、鉄道駅のない都市間輸送手段としてもその役割を維持し続けており、商業・工業などの産業発展と台数の増加が関連していると考えられる。

表1 三重県内の人力車・荷車数の増減 (台)

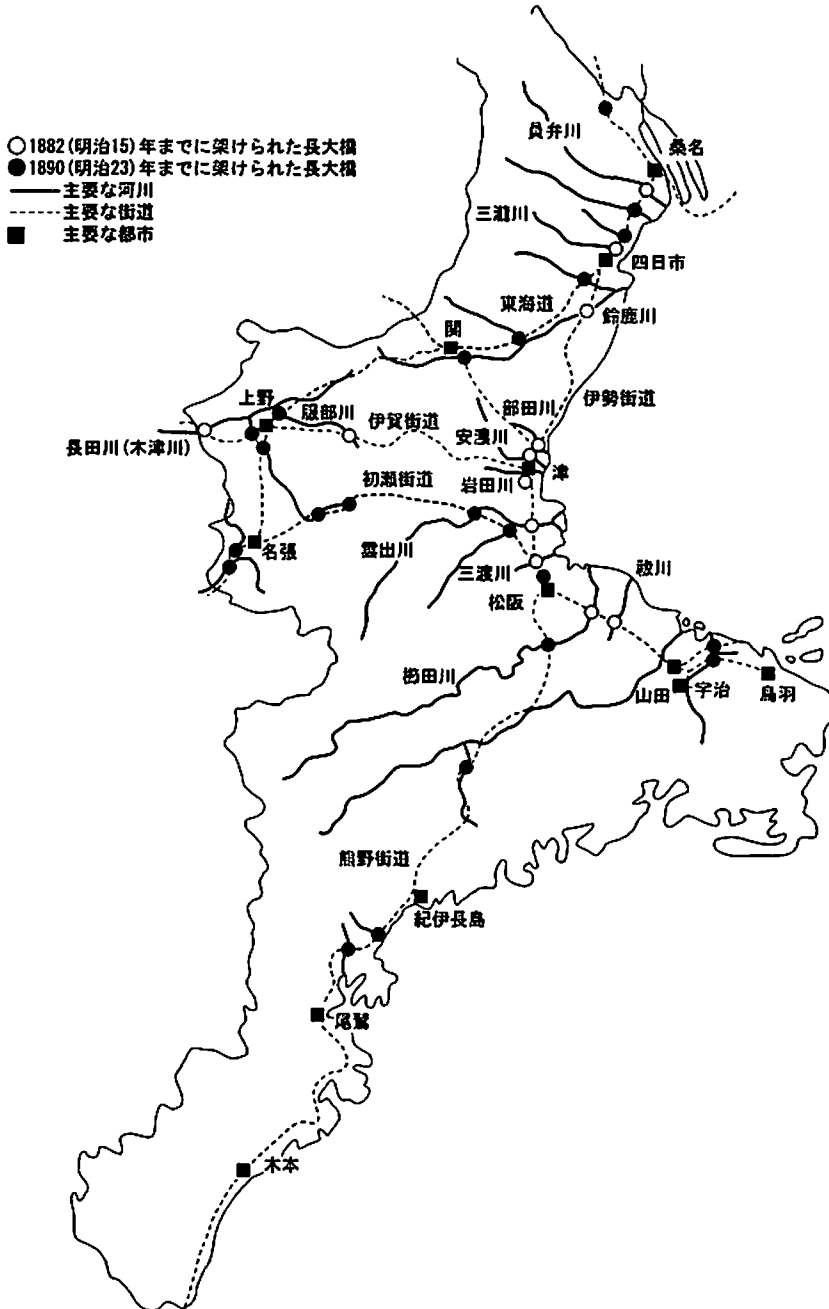
	三重県			津市			四日市市		
	人力車	荷車	内大八	人力車	荷車	内大八	人力車	荷車	内大八
1881年	5412	15434	414						
1882年	5129	18439	424						
1883年	4425	15061	300						
1884年	4432	21071	339						
1885年	4129	20537	286						
1886年									
1887年									
1888年	3715	27466	262						
1889年	4448	30612	412						
1890年	4750	32762	262						
1891年	4993	34046	256						
1892年	4141	34563	230						
1893年	4645	39990	252	386	1250	7			
1894年	4381	41562	277	384	1258	5			
1895年	4346	42579	300						
1896年	4904	45962	307						
1897年	4562	51152	519	310	1589	10	152	1193	289
1898年	4311	66221	448	285	1566	8	135	1223	258
1899年	4489	74721	470	293	1345	8	133	1044	257

\*各年三重県統計書より作成。

このような都市間貨物輸送手段としての荷車の増加を可能にしたインフラの一つに県内大河川への長大橋の架橋を考えることができる。近世の陸上交通、特に貨物輸送を阻害した要因としては大河川への架橋の欠如がとくに指摘されているが、明治期になると、三重県域でも長大橋の架橋が積極的に推進されていった。

図2は1890年までに架橋された長大橋を示したものであるが、特に参宮街道を横断する員弁川・三滝川・鈴鹿川・部田川・安濃川・岩田川・雲出川・三渡川・櫛田川・祓川の諸河川への長大橋架橋は1882年までに行われており、主要幹線である参宮道・東海道以外では服部川・木津川をはじめとする伊賀地域での長大橋架橋が目立っている。桑名から松坂までの陸上物流のインフラ整備が進んだことがこの地域の車両増大の背景にあったと考えられる。

図2



## (2) 鉄道と港

1888（明治21）年、本社を四日市に置く関西鉄道株式会社が設立され、1890年に四日市一柘植間が開通した。その支線として、亀山から津への鉄道路線が建設され、1891年8月21日に亀山—一身田間が開通した。9時35分亀山発の蒸気機関車が、10時7分に一身田停車場に到着し、沿道の人々は花相撲や花火で盛大に祝ったといわれる。この鉄道開通の結果、関・亀山の人力車夫が大いに困窮したといわれているが、このことは前述した人力車と鉄道との競合関係を示すエピソードである。一身田—津間は、同年の11月4日に開通した。また、1893年12月に津—宮川間を結ぶ参宮鉄道が開通し、阿漕駅は津の南の出口として多くの乗降客を得ることになった。

表2に1891年から1899年までの鉄道の利用状況を示した。県内の乗降客数・鉄道運賃はともに順調に増加しているが、乗降客数・運賃ともに鉄道開業時点で第1位であった津駅は、その後の増加が見られず、1899年の時点では四日市駅・桑名駅に大きく水をあけられている。津は、関西鉄道と参宮鉄道の接続地点であることから、当初は連絡客の乗降数によって利用者数が押し上げられていたのだが、明治27年の桑名駅開設や四日市の産業発展により、それら諸駅の乗降客数・貨物出入数の増大に比して、産業発展に欠ける津駅の乗降客数は開設当初の規模を上回ることができなかつたといえるだろう。

表2 鉄道利用状況

	三重県内			津駅			四日市駅			桑名駅		
	乗降客数	運賃合計	(内貨物)	乗降客数	運賃合計	(内貨物)	乗降客数	運賃合計	(内貨物)	乗降客数	運賃合計	(内貨物)
1891年	515437	73270	16072									
1892年	753974	120162	22833									
1893年	733918	164943	45910	238020	67205	10810	188431	57294	25707			
1894年	1836420	226335	31739	168672	29100	6831	259889	41108	11165	85715	7703	369
1895年	2387613	291702	37527									
1896年	2606355	328075	42141									
1897年	2830316	462863	59485	207702	43476	8901	380606	60356	19197	342771	38048	2862
1898年	3533844	506374	71990	193715	47341	13742	404617	67090	19007	390165	44417	3068
1899年	4297705	590470	88933	222812	52015	13209	404564	118988	69323	411160	91302	48115

\*各年三重県統計書により作成。一身田駅・阿漕駅・高茶屋駅の数値は含んでいない。

産業革命期の三重県内諸港の輸出入についてみると、当初から貨物の輸出入において圧倒的な比重を示すのが四日市港である。江戸期の伊勢商人の伊勢湾岸地域の物流編成の基軸になっていたのは白子湊であったが、安政地震による被害と内海船をはじめとする伊勢商人の統制を受けない新たな廻船集団が四日市を伊勢側の拠点としたことなどにより、幕末から始まった四日市港の発展は明治期になってからも度重なる公費を投じた改修工事により加速度的に進展した。

県内各港の輸出入金額を示した表3についてみると、1888年時点で四日市港の輸出入金額は三重県全体の8割を占めており、桑名がそれにつき、津港は河崎河岸に次ぐ第4位であるが、四日市港の1.3%に過ぎなかった。その後の改修工事の効果などもあり、津港の輸出入額は次第に増加し、明治31年に至ると県全体の8%にまで上昇した。このことは、河港の浚渫を含めた港湾整備の有無が港湾の取扱量の増減に影響することを示している。

表3 県内各港の輸出入金額

(円)

	三重県計	四日市港	桑名港	津港	大口港	河崎河岸	鳥羽港	木本港
1888年	35935701	28148753	6008564	361404	304462	745142	128526	113554
1889年	37948566	28316341	6788861	459793	265223	1971134	167276	191531
1890年	38869954	26740568	9234168	637799	238741	1626972	168042	223664
1891年	37091095	28201687	6764099	582601	423095	800829	124174	194610
1892年	38136128	28196877	6459546	1527706	233480	1257683	166285	294551
1893年	38090668	29321033	5142932	1822814	1154218	251095	49325	339251
1894年	36416242	30673480	2623303	1692665		1426794		
1895年	39305703	32733395	2625302	1814810		2132196		
1896年	39475914	31029576	3907507	1920370		2618461		
1897年	29797387	18910819	4834594	2775501		326473		
1898年	39811669	26519749	6474902	3170840		3646178		

\*各年三重県統計書により作成

### 3 近代都市としての津の人口動態—各都市の人口増減パターンに注目して—

つぎに、視点を変えて各都市別の人口動態の変動と産業集積・商業集積との関連を検討したい。

表4は、1888（明治21）年段階の県内主要都市の入寄留人口の状態を示すデータである。各主要都市の現住人口と現住本籍人口の差が入寄留者人口であり、本籍人口と現住本籍人口の差が出寄留になるのだが、前者について『三重県史統計編』のデータも踏まえて示した。

これをみると、桑名から松坂までの都市が多数の入寄留者を受け入れていることがわかるが、松坂に比して桑名・四日市・津が管外から、すなわち県外からの高い人口吸引力を持っていることが注目される。桑名が愛知県と隣接していること、四日市が高い産業発展に支えられていること、という要因があるのに対し、津の高い吸引力はどこにあるのだろうか。交通の結節点であること、そして県庁をはじめとする公的機関が集中していることが上げられる。

表4では表示していないが、出寄留の状況と比較すると、桑名と津は、管外からの流入人口の多さと同様に、流出人口も多い。桑名の場合は、愛知県・岐阜県と隣接する位置にあるので、管外との出寄留・入寄留の多さが考えられるのであるが、津の場合は県内への出寄留が多いことが特徴である。つまり、県外からいったん津へ流入した人口が、その後、津から県内他地

表4 1888年県内各都市の入寄留状況

(人)

	現住人口	現住本籍人口	入寄留者		
			合計	管内より	管外より
桑名	16726	12045	4682	3556	1126
四日市	13643	9149	4494	3528	966
津	15441	9733	5708	4666	1042
松阪	12317	8491	3826	3576	250
山田	21392	18967	2425	2125	300
上野	12748	11577	1171	672	499
三重県計	92267	69962	22306	18123	4183

(百分率)

	現住人口	現住本籍人口	入寄留者		
			合計	管内より	管外より
桑名	100.0%	72.0%	28.0%	21.3%	6.7%
四日市	100.0%	67.1%	32.9%	25.9%	7.1%
津	100.0%	63.0%	37.0%	30.2%	6.7%
松阪	100.0%	68.9%	31.1%	29.0%	2.0%
山田	100.0%	88.7%	11.3%	9.9%	1.4%
上野	100.0%	90.8%	9.2%	5.3%	3.9%
三重県計	100.0%	75.8%	24.2%	19.6%	4.5%

\*明治21年三重県統計書より作成。

方へ流出をしているのである。最終的には、松阪や上野・宇治山田などへの流入人口となる前に、津への入寄留者としてカウントされるのだが、これも公共機能の集積と交通機能の集積が、そのような一時的な外来者の多い町としての性格を明治前半の段階から津に与えているとみることができる。

人口動態から見ると、津は流入・流出という社会的移動の高い都市であり、その点では近代都市としての性格を早くから獲得していたといえる。同じ津藩の城下町であっても上野が入寄留の数が少なく、社会的移動という点から見ると近代都市としての性格を十分には持っていないというのとは対照的である。

他方、津と上野が共通する側面も多くある。なにより城下町として士族人口比率が高いことが上げられる。これは桑名とも共通する側面である。この点での特徴は、郵便貯金をはじめとする貯蓄額の高さと、金禄公債を原資とする国立銀行などの金融機関の集積として現れる。

つまり、近代都市としての津の特徴は、県庁・裁判所・警察署・学校・病院などの公的セクターの高い集積と、高い貯蓄率や金融機関の集積に見る金融セクターの集積、さらに、明治初

年以來の橋梁建設、鉄道建設、港湾整備などの交通セクターの集積にある。これらによってもたらされた高い人口吸引力と、県内各地への吸引した人口を二次的に送出することによって、流動性の高い市民をその構成メンバーとし、かつ、四日市のような高い産業集積を実現できなかったことにより産業都市としてよりも消費都市としての側面を強く持つという特徴が付与されることになる。

#### 4 津の近代商業

##### (1) 商家戸数・商業従事人口の変動

以上見たような、津の近代都市としての性格から、近代津の商業発展は理解される必要があるだろう。表5は1893(明治26)年度から1911年度までの津の商業戸数を他都市と比較したものである。ここからみると、津の商店数は緩やかな上昇を続けており、近代的な都市機能の集積に伴う商業の発達を確認することができる。

表5 三重県内各都市の商業戸数変遷

(戸)

	津	四日市	桑名	桑名郡	松阪	飯南郡	宇治山田	度会郡	上野	阿山郡	三重県計	津/県	四日市/県	山田/県
1893年	1240	855	981		714		1527		779		30448	4.1%	2.8%	5.0%
1894年	1447	1010	1166		1138		1831		769		30470	4.7%	3.3%	6.0%
1895年		1502					1874				32711		4.6%	5.7%
1896年	1442	1048	1211		1259		1899		894		33394	4.3%	3.1%	5.7%
1897年											28314			
1898年	928	792	938		937		1447		772		30309	3.1%	2.6%	4.8%
1899年	940	821	936		948		1668		692		30314	3.1%	2.7%	5.5%
1900年	1098	816	990		927		1735		658		32017	3.4%	2.5%	5.4%
1901年														
1902年	1770	3267		2729		3899		5592		2770	39572	4.5%		
1903年	1775	2024		2747		3728		4349		2682	36978	4.8%	5.5%	
1904年	2006	1985		2518		4346		4924		2896	42035	4.8%	4.7%	
1905年	2061	2022		2609		4420		4943		2957	42293	4.9%	4.8%	
1906年	2179	2130		1303		5046	2187	4985		2969	42078	5.2%	5.1%	5.2%
1907年	1941	2266		2612		5229	3161	6213		3071	45249	4.3%	5.0%	7.0%
1908年	1745	2449		2644		2130	4108	5470		2071	30262	5.8%	8.1%	13.6%
1909年	2257	2513		2820		3160	3873	4972		2072	31635	7.1%	7.9%	12.2%
1910年	2492	2572		2746		3368	3925	5198		2029	32372	7.7%	7.9%	12.1%
1911年	2496	2737		3166		3386	3931	5107		2085	33503	7.5%	8.2%	11.7%

\*各年三重県統計書により作成。1902年度から統計書書式が大幅に変更されている。



1906年度からの宇治山田の数值は、市制施行後のデータであるが、1906年以降の宇治山田の商家戸数の急速な増大は、それまでとは異なる新たな要素が加わっていることを示唆している。

また、四日市の商業戸数は当初津を下回っていたが、産業集積の増大のもとで30年代後半からは津を凌駕している。これらからして、津の商業発展は産業革命の進展による産業集積や観光業の発達による観光集積とは必ずしも連動しないゆるやかなものであるということが確認できるだろう。

## (2) 商業経営の特徴

津の商業の特徴について表6をもとに考えてみる。これは、1901（明治34）年に桑名と四日市と津の三商業会議所管内に関して、取引価額を管内・管外別、輸出・輸入別に算出したものである。この数值の内、取引価額に対する輸入価額の比率を見ると四日市と津が高く入超になっている。他方、取引の管内比率を見ると津が最も高く、四日市は平均を下回っている。このことはすなわち、四日市においては管外から多額の工業原料を輸入し、管外へ多額の工業製品を輸出しているということになり、津においては管外から輸入した消費物資を管内他地域に輸出しているということになる。

表6 明治34年管内・管外別輸出入額調

商業会議所管轄	輸出			輸入			差引	取引額中の 輸入額比率	管内比率
	管内へ	管外へ	合計	管内より	管外より	合計			
桑名	1748754	2249559	3998313	1489250	2218886	3708136	290177	48.1%	42.0%
四日市	4058108	17207984	21266092	7049317	18053203	25102520	-3836428	54.1%	24.0%
津	1694843	2175043	3869886	3103547	1975014	5078561	-1208675	56.8%	53.6%
合計	7501705	21632586	29134291	11642114	22247103	33889217	-4754926	53.8%	30.4%

\*明治34年三重県統計書より作成。

近代都市構造・産業構造が確立した段階であるこの時点でのこの構造は次のように見ることが出来る。第一に、四日市が巨大な産業都市として県外から大量の原材料・食糧などの吸収拠点になっている。輸入の第一位は米であり、管内から250万円、管外から320万円の570万円の米を搬入している。他方、輸出の第一位も米であるが、管内へは4万円のみで、管外へ494万円の米を輸出している。他方、桑名の場合は84万円の米を輸入し、ほぼ同額の米を輸出している。つまり、江戸期以来の伊勢湾内の米の集散拠点としての桑名の位置は全く四日市によってとってかわられているのである。また、四日市の米に次ぐ輸出商品は343万円の和綿糸であり、116万円の織物である。これはいずれも管外への輸出が圧倒的である。他方輸入額は管外からの綿花463万円である。これは、つまり県外から綿花を輸入し、それを後背地で綿糸・織物に加工した上で県外へ輸出しているということになる。明らかに、かつて伊勢湾内で白子や

津・松坂の後背農村部が有していた機能を受け継いでいるといえる。

それでは、津の輸出入構造はどのようなものであろうか。表7は1901年の62種類の品目別の輸出入額を7項目に分類してみたものであるが、これをみると、肥料類が輸出超過である他は全て輸入超過である。取引額の多いのは食品類であり、なかでも、魚類は県内からの輸入、県外への輸出共に多いから、津は魚類の集散地であるといえる。また、それ以外の食品類はほとんどの場合入超であり、津市内・近郊で消費するための取引といえる。雑貨類についても多様な品目は何れも市内で消費するための輸入という性格が強い。

市内各地に設立されてくる紡績工場などの生産が本格化する前のデータであるので、繊維製品の比重はまだ低いが、蚕糸類の輸出への貢献によって繊維製品の輸出額は食品類に次いで第2位になっている。

表7 明治34年の津の品目別輸出・輸入額 (円)

品目	輸出			輸入			差引
	管内へ	管外へ	合計	管内より	管外より	合計	
食品	553815	1105330	1659145	1724815	578261	2303076	-643931
繊維製品	612698	789938	1402636	985850	733120	1718970	-316334
雑貨	165680	125255	290935	68492	345403	413895	-122960
肥料	174650	85050	259700	113540	88740	202280	57420
燃料	79500	49170	128670	137850	119770	257620	-128950
原材料	100500	20300	120800	73000	97220	170220	-49420
建築	8000	0	8000	0	12500	12500	-4500
合計	1694843	2175043	3869886	3103547	1975014	5078561	-1208675

\*明治34年三重県統計書より作成。

こうしてみると、明らかに明治中期までの津は消費都市であり、生産拠点としての性格は薄いといえる。また、食品の中では江戸期以来の魚類市場の比重が依然として大きいことがわかる。桑名が米穀市場としての繁栄を四日市に取ってかわられたような状況に比すれば、もともと産業拠点としての性格の薄かった津の都市としての機能は基本的に変化していないといってもよいであろう。

このような消費都市としての性格は、表8に示した1889(明治22)年の小売商人構成の特徴の中にも見て取ることができるが、特に注目したいのは、小間物と分類されている小売商人の中に、前年のデータによれば、舶来小間物と区分されている小売が23軒、時計商が5軒、書籍商が13軒あり、それぞれ県全体の22.3%、23.8%、15.1%を占めていることである。消費都市という点では山田と共通する構成なのだが、とくにこのような、いってみればハイカラな商店が多く展開しているところに、この時期の津の商業の一つの特徴を見いだせるのではないだろうか。

表8 明治21年の小売商人

	(戸数)				(百分率)			
	津	桑名	四日市	宇治山田	津	桑名	四日市	宇治山田
青果	149	110	150	167	9.8%	7.9%	17.3%	12.1%
米	136	91	44	152	8.9%	6.5%	5.1%	11.0%
古道具	88	51	37	150	5.8%	3.7%	4.3%	10.9%
薬	87	117	13	28	5.7%	8.4%	1.5%	2.0%
魚鳥	85	6	60	76	5.6%	0.4%	6.9%	5.5%
小間物	64	46	44	139	4.2%	3.3%	5.1%	10.1%
古着	60	79	40	65	3.9%	5.7%	4.6%	4.7%
雑	49	137		37	3.2%	9.8%	0.0%	2.7%
樽桶	47	27	22		3.1%	1.9%	2.5%	0.0%
呉服太物	46	22	27	49	3.0%	1.6%	3.1%	3.6%
服物	46	25	26	15	3.0%	1.8%	3.0%	1.1%
紙	34	16		35	2.2%	1.1%	0.0%	2.5%
糸	26	10	10	26	1.7%	0.7%	1.2%	1.9%
酒	26	24	43	45	1.7%	1.7%	4.9%	3.3%
薪炭	25	19	24	22	1.6%	1.4%	2.8%	1.6%
油	21	11	20	23	1.4%	0.8%	2.3%	1.7%
金物	21	45	14	14	1.4%	3.2%	1.6%	1.0%
陶器	20	18	20	11	1.3%	1.3%	2.3%	0.8%
味噌	19	13	13	25	1.2%	0.9%	1.5%	1.8%
材木	18	19	12	37	1.2%	1.4%	1.4%	2.7%
砂糖	15	10	10	25	1.0%	0.7%	1.2%	1.8%
茶	11	14	6	23	0.7%	1.0%	0.7%	1.7%
筆墨	6	20	10	8	0.4%	1.4%	1.2%	0.6%
荒物		14	17	60	0.0%	1.0%	2.0%	4.3%
総計	1525	1394	869	1380	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

\*明治21年三重県統計書より作成。

商業の発展と町のにぎわいは必ずしも同じものではない。人出が少なくとも多額の取引を日常的に行う丸の内型の商業エリアもあれば、高級品や嗜好品販売を中心とした落ち着いた商業エリアもある。多くの人出でにぎわう新宿型の商業エリアだけが町のにぎわいとはいえない。それぞれの町の商業はそれぞれの町の特徴に基づいて発展していく。そういう意味では、町の性格が変わらずに商業だけが変化するということはないだろう。

## おわりに

以上見てきたところを最後にまとめてみよう。江戸期の津は、川喜田家、田中家、中条家など松坂や射和と並んで多くの伊勢商人を輩出したところとして知られている。しかし、江戸期の商家組織の代名詞でもある伊勢商人を送り出した津の町の中の商業・商家についてみると、伊勢地域や津の高い商業集積の上に立って川喜田や田中が江戸に進出したというわけではないし、江戸店が存在することで津の商家経営が隆盛に赴いたというわけでもなかった。

明治維新と中央集権的近代国家の成立は、こういった伊勢商人と城下町商人たちのそれなりに安定した関係に大きな変化を強いることになる。多くの江戸店は三井がそうしたように政商となり、本拠を東京に移すことなしには以降の発展を望むことができなくなる。いわば、地域から足を洗うことになるわけである。

しかし、こういった変化は、三重県内の各都市各商人に近代日本の地方社会における展開を進める可能性をも与えることになった。それまで、伊勢商人の優位性を支えていた交通や情報の偏在は、長大橋梁の建設、荷車の増加、港の改修、鉄道路線の出現、郵便制度の創出などによって根本的に革新された。しかし、その変化を産業集積に有利な条件として発展していったのが四日市だったといえる。津も四日市と同様な条件下にあったし、交通網の結節点であることや、公共セクターの多数の存在は商業活動の展開により有利な条件であったのだが、産業都市としての展開は四日市よりは遙かに遅れ、明治後半になってからであった。したがって、産業革命期の商家数の増加や商業取引の増加のテンポは緩やかなものとなった。

そのことに、伊勢商人によって形成された江戸期のシステムの縛りの強弱を見ることができるように思われる。四日市が幕末期、伊勢商人のシステムを突き破る動きを示した内海船の拠点として、或いは仲間外商人の簇生によって伊勢商人の呪縛を脱していたことと、近代における産業発展は無関係ではないといえるだろう。

## 参考文献

- 紺野浦二『大伝馬町』、1935年
- 北島政元編『江戸商業と伊勢店』、吉川弘文館、1962年
- 『津市史』第2巻・第3巻、津市、1960年
- 『三重県史 資料編』近世4上、三重県、1988年
- 『三重県史 別編』統計、三重県、1989年
- 各年『三重県統計書』

## 【調査】

# 乳幼児の食事に対する母親の食意識・食行動について — 津市の乳幼児を持つ母親へのアンケート調査から —

梅澤真樹子・駒田亜衣・笹井新子・浅井優子・竹西亜古

## はじめに

近年、核家族化、少子化、近隣関係の希薄化など、とりまく環境の変化にともなって養育者による子どもへの養育機能の低下が懸念されており、各方面で育児支援体制の充実が望まれている<sup>1)</sup>。厚生労働省の平成17年度乳幼児栄養調査報告<sup>2)</sup>によると、乳幼児を持つ多くの母親のうち、離乳食についてはほぼ65%、子どもの食事についてはほぼ85%の者が、食事に関する何らかの困りごとを持っていた。その内容は、栄養的、発育・発達的には問題が認められず、主に母親の主訴によるものとなるが、その根底には子どもの食行動が正常かどうかの不安を持っている場合が少なくなく、特に乳幼児の健全な発達には、このような不安を持つ母親へのサポートが重要なものと考えられる<sup>3)</sup>。最近、津市においても栄養相談などに携わる栄養士の間から養育する母親への支援の必要性が求められている。そこで、津市の栄養士が連携してこのことに取り組むことになり、まず子どもや母親の食行動・食意識の現状をアンケート調査することになった。

## 1 方法

### 1 調査票の構成

本調査の目的は、乳幼児の食事に関する困りごとは、子どもへの離乳食の与え方が影響するのではないかと、さらに問題のある食事の与え方は、母親の特徴的な食意識や食行動に関連するのではないかと想定して作成された。調査の対象は「第一子」と限定した。調査票は「子どもの食事で困っていること」、「母親の子どもへの離乳食の与え方」、「母親自身の食行動」「母親の食品選択行動」「食品の安全性についての食情報に対する意識」「母親としての自己評価」について、「当てはまる—やや当てはまる—どちらともいえない—あまり当てはまらない—当てはまらない」の5段階間隔尺度上で回答を求めた。

母親の子どもへの食事の与え方についての質問は、乳幼児の食事指導に携わる栄養士4名が「離乳食指導時の母親の言語行動などの観察から、気になる点、問題だと感じる点」を挙げて検討し、質問を作成した。

## 2 調査と分析対象

平成22年2・3月に津市の保育園展および「あそびの広場」に参加した子どもを持つ母親に調査協力を依頼した。同意が得られた306名に無記名での自記式質問紙調査を実施し、その場

で回収した。このうち、有効回答として 292 名を分析対象とした。

### 3 統計処理

質問紙調査から得られた母親の子どもへの食事の与え方に関する変数について数量化した全変数で因子分析をおこない、バリマックス回転法を使用して因子を抽出し、それぞれの因子を構成する変数群をもとにその解釈を試みた。また因子ごとの各自の因子得点と母親の食意識・食行動に関する変数との関係を相関係数によって検討した。分析には統計パッケージ SPSS を使用し、 $p < 0.05$  を有意差ありとした。

## II 結果

### 1 対象者の特性

母親の平均年齢は、 $33.5 \pm 5.13$  歳である。子どもは男児 130 名 (44.5%)、女児 162 名 (55.5%) であり、平均年齢は男児  $3.72 \pm 2.58$  歳、女児  $3.67 \pm 2.49$  歳である。まず、子どもの性別に要因を検討したところ、食事の困りごとや離乳食の与え方のいずれの項目においても性差は認められなかったため、男児と女児を分けずに分析を行なった。

### 2 子どもの食トラブル

「子どもの食事で困っていること」の 5 つの質問項目の回答を表 1 に示した。「当てはまる」を 5、「やや当てはまる」を 4、「どちらでもない」を 3、「あまり当てはまらない」を 2、「当てはまらない」を 1 としたときの項目別平均値を示す。この平均値の高い「好き嫌い (偏食) が多い」項目は、「当てはまる」と「やや当てはまる」を合計すると 36% となり、困りごとの上位となった。同様に「よく噛まずに丸のみする」と「かたいものが上手にかめない」は、それぞれ 26%、23% となり、「口に溜めたり、口から出す」、「自分から食べようとしなない」は、ほぼ 19% の母親の困りごととなっていた。

表 1 子どもの食事で困っていること

項目内容	n=292, 人数 (%)					項目別 平均値
	当てはまる	やや当て はまる	どちらでも ない	あまり当て はまらない	当て はまらない	
・好き嫌い (偏食) が多い	31 (10.6)	77 (26.3)	55 (18.8)	70 (23.9)	60 (20.5)	2.83 ± 1.31
・かたいものが上手にかめない	14 (4.80)	57 (19.5)	47 (16.0)	88 (30.0)	87 (29.7)	2.40 ± 1.23
・よくかまずに丸のみする	14 (4.80)	63 (21.5)	59 (20.1)	84 (28.7)	72 (24.6)	2.53 ± 1.21
・噛んでも飲み込めず口にためたり、 口から出す	14 (4.80)	43 (14.7)	33 (11.3)	81 (27.6)	122 (41.6)	2.13 ± 1.24
・自分から食べようとしなないことが 多い	12 (4.10)	43 (14.7)	33 (11.3)	68 (23.2)	136 (46.4)	2.07 ± 1.24

表2 母親の離乳食の与え方

n=292, 人数(%)

項目内容	当てはまる	やや当てはまる	どちらでもない	あまり当てはまらない	当てはまらない	項目別 平均値
・料理は得意な方である	28 (9.6)	73 (24.9)	110 (37.5)	59 (20.1)	22 (7.5)	2.91±1.06
・「10倍がゆ」を知らなかった	58 (19.8)	54 (18.4)	29 (9.9)	52 (17.7)	98 (33.4)	2.73±1.56
・離乳食への知識不足を感じてあせった	51 (17.4)	101 (34.5)	50 (17.1)	56 (19.1)	34 (11.6)	3.27±1.28
・離乳食を作るのはめんどろだった	39 (13.3)	106 (36.2)	64 (21.8)	53 (18.1)	31 (10.6)	3.24±1.20
・授乳期の終わりから大人と同じ食事を食べさせた	13 (4.4)	71 (24.2)	33 (11.3)	83 (28.3)	90 (30.7)	2.43±1.27
・離乳食は栄養バランスを考えて作った	57 (19.5)	142 (48.5)	59 (20.1)	29 (9.9)	4 (1.4)	3.75±0.93
・離乳食の与え方について自分のやり方が心配だった	45 (15.4)	112 (38.2)	68 (23.2)	47 (16.0)	18 (6.1)	3.41±1.12
・離乳食はドロドロしていて気持ち悪いと感じた	7 (2.4)	27 (9.2)	41 (14.0)	58 (19.8)	158 (53.9)	1.86±1.12
・市販のベビーフードをよく利用した	15 (5.1)	78 (26.6)	62 (21.2)	69 (23.5)	65 (22.2)	2.69±1.23
・子どもの食事には、あまり神経質になる必要はないと思った	32 (10.9)	91 (31.1)	79 (27.0)	54 (18.4)	35 (11.9)	3.11±1.19
・自分がお菓子を食べるとき、食べやすくして子どもにも与えた	24 (8.2)	50 (17.1)	50 (17.1)	72 (24.6)	95 (32.4)	2.44±1.32
・離乳食の味見はなんとなくいやだと思った	12 (4.1)	33 (11.3)	63 (21.5)	61 (20.8)	122 (41.6)	2.15±1.20
・離乳食は必ず手作りし、市販のベビーフードは使わなかった	38 (13.0)	46 (15.7)	53 (18.1)	77 (26.3)	79 (27.0)	2.61±1.37
・食事の与え方が適切かどうか、いつも気になっていた	42 (14.3)	83 (28.3)	83 (28.3)	60 (20.5)	25 (8.5)	3.19±1.17

### 3 母親の離乳食の与え方の特徴

母親の離乳食の与え方に関する14の質問項目の回答を表2に示した。項目別平均値の最も高い項目は「離乳食は栄養バランスを考えて作った」で「当てはまる」と「やや当てはまる」と回答したものを併せて「当てはまる群」とすると全体の68%となり、多くの母親の離乳食作成への気遣いが感じられた。次に平均値の高い「離乳食の与え方について自分のやり方が心配である」、「離乳食への知識不足を感じる」、「食事の与え方が適切かどうかいつも気になる」の項目の「当てはまる群」は、それぞれ53.6%、51.9%、42.6%となり、ほぼ半数の母親は離乳食作成に気遣いながら、同時にこれでよいのかと不安を感じているようである。一方、最も平均値の低い項目である「離乳食はドロドロして気持ち悪いと感じる」や「離乳食の味見はなんとなくいやだと思う」のような離乳食そのものへの嫌悪感を示すものが「当てはまる群」で、それぞれ11.6%、15.4%となっていた。

母親の離乳食の与え方に関する14項目の変数を用いて因子分析を行なった。4因子を抽出・簡略化した結果、表3に示すように12の変数が残った。抽出された4因子は、それぞれに該当する変数群からつぎのように解釈した。第1因子は「市販品利用度」、第2因子は「不適切な食事」、第3因子は「知識不足」、第4因子は「ナーバス」と解釈した。

表3 母親の離乳食の与え方の因子分析結果

変数	第1因子 市販品 利用度	第2因子 不適切な 食事	第3因子 知識不足	第4因子 ナーバス
・ 離乳食は必ず手作りし、市販のベビーフードは使わなかった	-0.848	0.097	0.041	0.064
・ 市販のベビーフードをよく利用した	0.808	0.131	-0.025	0.037
・ 離乳食の味見はなんとなくいやだと思った	-0.092	0.849	-0.145	0.079
・ 離乳食はドロドロしていて気持ち悪いと感じた	-0.049	0.576	0.092	0.043
・ 自分がお菓子を食べる時、食べやすくして子どもに与えた	0.036	0.351	-0.002	-0.134
・ 授乳期の終わりから大人と同じ食事を食べさせた	0.068	0.347	0.013	-0.201
・ 「10倍がゆ」を知らなかった	-0.086	-0.026	0.867	-0.166
・ 離乳食への知識不足を感じてあせった	0.060	-0.062	0.630	0.256
・ 離乳食を作るのはめんどろだった	0.173	0.220	0.343	0.148
・ 離乳食の与え方について自分のやり方が心配だった	0.157	-0.078	-0.068	0.786
・ 食事の与え方が適切かどうか、いつも気になっていた	-0.131	0.054	0.156	0.584
・ 子どもの食事には、あまり神経質になる必要はないと思った	0.148	0.104	0.071	-0.421

#### 4 離乳食の与え方の特徴と子どもの食トラブルの関係

これら4因子ごとの因子得点と、子どもの食事の困りごととの関連をスピアマンの順位相関係数によって検討した。その結果、有意差がみられた変数を表4に示した。第1因子の「市販品利用度」は、「好き嫌い（偏食）が多い」(p<0.01)、「自分から食べようとしないことが多い」(p<0.05)との間に相関が認められた。第2因子の「不適切な食事」は「嘔んでも飲み込めず口に溜めたり、口から出す」(p<0.05)、「自分から食べようとしないことが多い」(p<0.01)との間に相関がみられ、第3因子の「知識不足」は、「好き嫌い（偏食）が多い」(p<0.05)、「かたいものが上手く噛めない」(p<0.01)、「よく噛まずに丸のみする」(p<0.01)、「嘔んでも飲み込めず口に溜めたり、口から出す」(p<0.01)、「自分から食べようとしないことが多い」(p<0.01)との間に相関が認められた。第4因子の「ナーバス」は、「かたいものが上手く噛めない」(p<0.01)、「よく噛まずに丸のみする」(p<0.01)、「嘔んでも飲み込めず口に溜めたり、口から出す」(p<0.01)、「自分から食べようとしないことが多い」(p<0.01)との間に相関が認められた。



表4 「母親の離乳食の与え方」と「子どもの食事の困りごと」との相関

変数	母親の離乳食の与え方			
	市販品 利用度	不適切な 食事	知識不足	ナーバス
・好き嫌い（偏食）が多い	0.226**		0.124*	
・かたいものが上手く噛めない			0.270**	0.235**
・よく噛まずに丸のみする			0.232**	0.199**
・嘔んでも飲み込めず口に溜めたり、口から出す		0.142*	0.203**	0.218**
・自分から食べようとしなないことが多い	0.150*	0.182**	0.210**	0.233**

\* $p<0.05$ , \*\* $p<0.01$

## 5 離乳食の与え方と母親の食行動の関係

母親自身の日常的な食行動に関する4つの質問項目の回答を表5に示した。項目別平均値の最も高い「毎日決まった時間に3度の食事を取る」の「当てはまる群」は81.6%、次いで「栄養バランスを考えて食事をする」は73%であり、多くの母親の良好な食行動が認められた。また一方、「食べられないもの、嫌いなものが結構ある」の「当てはまる群」は18.4%であり、偏食のある母親の存在も少なからず認められた。

母親の離乳食の与え方の4因子と、母親の食行動との関連をスピアマンの順位相関係数によって検討した。その結果、有意差がみられた変数を表6に示した。第1因子の「市販品利用度」は、「毎日決まった時間に3度の食事を取る」( $p<0.01$ )、「栄養バランスを考えて食事を取る」( $p<0.01$ )

表5 母親自身の食行動

項目内容	n=292, 人数(%)					項目別 平均値
	当てはまる	やや当て はまる	どちらでも ない	あまり当て はまらない	当て はまらない	
・毎日決まった時間に3度の食事を取る	130 (44.4)	109 (37.2)	25 (8.5)	22 (7.5)	7 (2.4)	4.13±1.01
・栄養バランスを考えて、食事をする	81 (27.6)	133 (45.4)	56 (19.1)	22 (7.5)		0.3.93±0.88
・食べられないもの、嫌いなものが結構ある	17 (5.8)	37 (12.6)	52 (17.7)	87 (29.7)	97 (33.1)	2.28±1.22
・間食や嗜好品をたしなむことが多い	45 (15.4)	93 (31.7)	76 (25.9)	57 (19.5)	20 (6.8)	3.29±1.15

表6 「母親の離乳食の与え方」と「母親の食行動」との相関

変 数	母親の離乳食の与え方			
	市販品 利用度	不適切な 食事	知識不足	ナーバス
・ 毎日決まった時間に3度の食事を取る	-0.204**		-0.157**	
・ 栄養バランスを考えて食事をする	-0.276**	-0.118*	-0.120*	
・ 食べられないもの、嫌いなものが結構ある	0.149*	0.221**	0.142*	0.196**
・ 間食や嗜好品をたしなむことが多い	0.141*		0.185**	

\* $p<0.05$ , \*\* $p<0.01$

との間に負の相関が認められ、「食べられないもの、嫌いなものが結構ある」( $p<0.05$ )、「間食や嗜好品をたしなむことが多い」( $p<0.05$ )に正の相関が認められた。第2因子の「不適切な食事」は、「栄養バランスを考えて食事を取る」( $p<0.05$ )に負の相関が認められ、「食べられないもの、嫌いなものが結構ある」( $p<0.01$ )に正の相関が認められた。第3因子の「知識不足」は、「毎日決まった時間に3度の食事を取る」( $p<0.01$ )、「栄養バランスを考えて食事を取る」( $p<0.05$ )との間に負の相関が認められ、「食べられないもの、嫌いなものが結構ある」( $p<0.05$ )、「間食や嗜好品をたしなむことが多い」( $p<0.01$ )に正の相関が認められた。第4因子の「ナーバス」は、「食べられないもの、嫌いなものが結構ある」( $p<0.01$ )に正の相関が認められた。

## 6 離乳食の与え方と母親の食品選択行動との関係

母親の食品選択行動に関する5つの質問項目の回答を表7に示した。項目別平均値の最も高い「食品購入は家計に見合うものにする」の「当てはまる群」は70.3%、次いで「産地をチェックする」は66.9%、「多少値段が高くて良い品を選ぶ」は59%、「加工品の成分表示を確認する」は47.5%、「肥料や農薬の使用をチェックする」は29.4%であり、多くの母親は、家計に見合うものを最も優先しながら、安全な良品を選択する努力をしていることが認められた。

表7 母親の食品選択行動

$n=292$ , 人数(%)

項目内容	当てはまる	やや当てはまる	どちらでもない	あまり当てはまらない	当てはまらない	項目別平均値
・ 加工品の成分表示を確認する	55 (18.8)	84 (28.7)	64 (21.8)	66 (22.5)	24 (8.2)	3.27±1.23
・ 肥料や農薬の使用をチェックする	31 (10.6)	55 (18.8)	73 (24.9)	86 (29.1)	47 (16.0)	2.78±1.23
・ 食品購入は家計に見合うものにする	82 (28.0)	124 (42.3)	51 (17.4)	23 (7.8)	11 (3.8)	3.84±1.04
・ 産地をチェックする	104 (35.5)	92 (31.4)	48 (16.4)	31 (10.6)	18 (6.1)	3.80±1.21
・ 多少値段が高くて良い品を選ぶ	69 (23.5)	104 (35.5)	77 (26.3)	34 (11.6)	9 (3.1)	3.65±1.06

表8 「母親の離乳食の与え方」と「母親の食品選択行動」との相関

変数	母親の離乳食の与え方			
	市販品 利用度	不適切な 食事	知識不足	ナーバス
・加工品の成分表示を確認する	-0.293**			
・肥料や農薬の使用をチェックする	-0.128*	0.144*		
・食品購入は家計に見合うものにする				-0.117*
・産地をチェックする	-0.153**			
・多少値段が高くても良い品を選ぶ	-0.199**			

\* $p<0.05$ , \*\* $p<0.01$

「母親の離乳食の与え方」の4因子と、「母親の食品選択行動」との関連をスピアマンの順位相関係数によって検討した。その結果、有意差がみられた変数を表8に示した。第1因子の「市販品利用度」は、「加工品の成分表示を確認する」( $p<0.01$ )、「肥料や農薬のチェックをする」( $p<0.05$ )、「産地をチェックする」( $p<0.01$ )、「多少値段が高くても良い品を選ぶ」( $p<0.01$ )に負の相関が認められた。第2因子の「不適切な食事」は、「肥料や農薬のチェックをする」( $p<0.05$ )に正の相関が認められた。第4因子の「ナーバス」は、「食品購入は家計に見合うものにする」( $p<0.01$ )に負の相関が認められた。

## 7 離乳食の与え方と食品の安全性についての食情報に対する意識の関係

母親の食品の安全性についての食情報に対する意識に関する6つの質問項目の回答を表9に示した。項目別平均値の高い「食品の安全や健康への影響を取り上げているテレビ番組は参考になる」、「食品の安全に関して、友人からの情報やインターネットの口コミは参考になる」、「タレントなど有名人が“危ない食品だ”と言うと何となく信じてしまう」の‘当てはまる群’は68.3%、54.6%、51.6%であり、多くの母親がテレビやインターネットなどの情報を信じている傾向がみられた。一方で「食品の安全に関する情報では、日本のマスメディアは信用できる」、「食品の安全性に関してマスコミは中立な報道をしている」の‘当てはまる群’はそれぞれ22.2%、16.1%であり、それらの情報への信頼性に不安を感じており、その気持ちが「食品の安全に関して報道されていることをまるごと信じるわけにはいかない」の‘当てはまる群’71.3%の回答に認められた。

食品の安全性についての食情報に対する意識に関する6項目の変数を用いて因子分析を行なった。表10に示すように、抽出された2因子はそれぞれに該当する変数群から、第1因子は「バラエティー情報信用度」、第2因子は「報道情報信用度」と解釈した。

「母親の離乳食の与え方」の4因子と、「食品の安全性についての食情報に対する意識」との関連をスピアマンの順位相関係数によって検討した。その結果、有意差がみられた変数を表11に示した。第4因子の「ナーバス」は、「バラエティー情報信用度」( $p<0.01$ )との相関が認められた。

表9 食品の安全性についての食情報に対する意識

項目内容	n=292, 人数(%)					項目別 平均値
	当てはまる	やや当て はまる	どちらでも ない	あまり当て はまらない	当て はまらない	
・食品の安全に関して、マスコミは中立な報道をしている	7 (2.4)	40 (13.7)	133 (45.4)	81 (27.6)	27 (9.2)	2.72±0.90
・食品の安全や健康への影響を取り上げているテレビ番組は、参考になる	55 (18.8)	145 (49.5)	68 (23.2)	22 (7.5)	2 (0.7)	3.78±0.86
・タレントなど有名人が“危険な食品だ”という、何となく信じてしまう	26 (8.9)	125 (42.7)	89 (30.4)	32 (10.9)	20 (6.8)	3.36±1.02
・食品の安全に関する情報では、日本のマスメディアは信用できる	7 (2.4)	58 (19.8)	127 (43.3)	78 (26.6)	21 (7.2)	2.84±0.91
・食品の安全に関して、友人からの情報や、インターネットのロコミは、参考になる	25 (8.5)	135 (46.1)	97 (33.1)	31 (10.6)	3 (1.0)	3.51±0.84
・食品の安全に関して報道されていることを、まるごと信じるわけにはいかない	65 (22.2)	144 (49.1)	70 (23.9)	13 (4.4)	0	2.10±0.79

表10 食品の安全性についての食情報に対する意識の因子分析結果

変数	<第1因子>	<第2因子>
	バラエティー 情報信用度	報道情報 信用度
・食品の安全や健康への影響を取り上げているテレビ番組は、参考になる	0.770	-0.053
・食品の安全に関して、友人からの情報や、インターネットのロコミは、参考になる	0.611	-0.101
・タレントなど有名人が“危険な食品だ”という、何となく信じてしまう	0.451	0.045
・食品の安全に関する情報では、日本のマスメディアは信用できる	0.266	0.643
・食品の安全に関して報道されていることを、まるごと信じるわけにはいかない	-0.192	0.508
・食品の安全に関して、マスコミは中立な報道をしている	0.000	0.620

表11 「母親の離乳食の与え方」と「食品の安全性についての食情報に対する意識」との相関

変数	母親の離乳食の与え方			
	市販品 利用度	不適切な 食事	知識不足	ナーバス
・バラエティー情報信用度				0.205**
・報道情報信用度				

\*\*p<0.01

## 8 離乳食の与え方と母親としての自己評価との関係

母親としての自己評価に関する6つの質問項目の回答を表12に示した。項目別平均値の高い「母親であることが好きである」、「母親であることに充実感を感じる」の‘当てはまる群’はそれぞれ76.5%、75.8%であり、多くの母親が母親としての満足感を感じている一方、「子どもに感情的に接することがある」、「母親として不適格と思うことがある」の‘当てはまる群’がそれぞれ54.6%、25.9%であり、母親としての自信に不安を感じていることも認められた。

母親としての自己評価に関する6項目の変数を用いて因子分析を行なった。表13に示すように、抽出された2因子はそれぞれに該当する変数群から、第1因子は「母親肯定感」、第2因子は「母親否定感」と解釈した。

「母親の離乳食の与え方」の4因子と、「母親としての自己評価」との関連をスピアマンの順位相関係数によって検討した。その結果、有意差がみられた変数を表14に示した。第1因子の「市販品利用度」( $p<0.01$ )、第2因子の「不適切な食事」( $p<0.01$ )、第3因子の「知識不足」( $p<0.05$ )は、「母親肯定感」とは負の相関が認められた。また「市販品利用度」( $p<0.01$ )、「不適切な食事」( $p<0.01$ )、「知識不足」( $p<0.01$ )、「ナーバス」( $p<0.01$ )のすべて4因子は、「母親否定感」との間に正の相関が認められた。

表12 母親としての自己評価

項目内容	n=292, 人数(%)						項目別 平均値
	当てはまる	やや当て はまる	どちらでも ない	あまり当て はまらない	当て はまらない		
・ 母親であることに充実感を感じる	111 (37.9)	111 (37.9)	46 (15.7)	16 (5.5)	7 (2.4)	4.04±0.99	
・ 子どもに感情的に接することがある	26 (8.9)	134 (45.7)	78 (26.6)	34 (11.6)	16 (5.5)	3.42±0.99	
・ 母親として不適格と思うことがある	17 (5.8)	59 (20.1)	98 (33.4)	72 (24.6)	44 (15.0)	2.77±1.12	
・ 母親であるときがもっとも自分らしい	18 (6.1)	47 (16.0)	156 (53.2)	56 (19.1)	15 (5.1)	2.99±0.90	
・ 子どもを放り出したくなる時がある	9 (3.1)	46 (15.7)	77 (26.3)	63 (21.5)	97 (33.1)	2.34±1.18	
・ 母親であることが好きである	125 (42.7)	99 (33.8)	53 (18.1)	7 (2.4)	7 (2.4)	4.13±0.96	

表13 母親としての自己評価の因子分析結果

変数	<第1因子>	<第2因子>
	母親肯定感	母親否定感
・ 母親であることに充実感を感じる	0.799	0.104
・ 母親であることが好きである	0.700	-0.075
・ 母親であるときがもっとも自分らしい	0.480	-0.025
・ 子どもに感情的に接することがある	0.166	0.815
・ 母親として不適格と思うことがある	-0.216	0.654
・ 子どもを放り出したくなる時がある	-0.379	0.416

表 14 「母親の離乳食の与え方」と「母親としての自己評価」との相関

変 数	母親の離乳食の与え方			
	市販品 利用度	不適切な 食事	知識不足	ナーバス
・母親肯定感	-0.177**	-0.191**	-0.152*	
・母親否定感	0.158**	0.279**	0.199**	0.202**

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$

### Ⅲ 考察

乳幼児期における養育者、特に母親の子どもへの食事の与え方は、子どもの自律的な食行動の形成に重要な役割を果たすものであり、これは母親にとって食を通じた子どもへの働きかけであるため、そこには母親自身のさまざまな要因が深く関わっているものと考えられる<sup>4,5)</sup>。平成17年度乳幼児栄養調査報告によると、子どもの離乳食や食事で困っていることの中に、作るのが苦痛・面倒、食べさせるのが苦痛・面倒、作り方がわからないなど母親自身の問題がかなり含まれている。津市における本調査のきっかけは、栄養士たちが行なっている日頃の栄養相談の中で、乳幼児の食事指導には、母親自身へのさまざまな支援がより重要なのではないかと感じていたからである。そこで本調査では、乳幼児を持つ母親を対象に、子どもへの離乳食の与え方について着目し、母親自身の食意識・食行動との関連を検討した。

本調査では母親の問題のある離乳食の与え方の特徴として、市販品利用度が高い、不適切な食事を与える、知識不足を感じる、神経質になり過ぎる、などの4つの要因が抽出された。そしてこれらの要因は、子どもの食の困りごとと大いに関連することが認められた。子どもの偏食は、市販品（ベビーフード）利用度が高いことと自分から食べようとしないことに関連していた。平成17年度乳幼児栄養調査報告によると、ベビーフードをよく利用した者の1歳を超えてからの食の困りごととして「遊び食い」や「偏食する」が4～5割と高率の回答であった。ベビーフードの使用状況は年々増加し、ベビーフードに対する評価も高くなっている。今後、ベビーフードと偏食との関わりについてはさらなる検討が必要と考えられる<sup>6)</sup>。噛んでも飲み込めず口に溜めたり、口から出す行動や、自分から食べようとしない行動は、離乳食としてあまり適切でない食事を与えることと関連するのは当然のことであり、適切な食物を与える必要性を明らかに示唆している。また現代の幼児にみられる咀嚼機能の弱体は、飽食時代の食習慣が顎の骨の発育不全などの増加傾向を指摘している<sup>7)</sup>。成長時期に対応する適切な食物の情報提供が必要であろう。母親の知識不足は、子どもの食事の困りごとの全ての発生と関連を示しており、食育の重要性を示唆するものであった。また平成17年度乳幼児栄養調査報告によると、母親が子どもの食事について不安な時期は、離乳食開始頃や1歳前後の幼児食に入る頃であることがうかがえた。本調査では、離乳食への神経質過ぎる対応も子どもの食事のトラブル

発生と関連することが示されており、特に栄養的、発育・発達には問題の認められない食事のトラブルでも不安を持っている場合には、乳幼児の健全な発達には、不安を持つ母親へのサポートは重要なものと考えられる。

ほとんどの母親は栄養のバランスを考えながら規則正しく3度の食事をするなど好ましい食行動を示す母親であった。このような母親は、市販品（ベビーフード）の利用や不適切な食事を与えることが少なく、自身の知識不足を感じることもあまりないことが認められた。一方、偏食の傾向が強い母親は、問題のある離乳食の与え方をしている場合が多く、母親自身の食行動と離乳食の与え方とは大いに関連することが示唆されたことにより、離乳食指導とともに母親自身の正しい食生活を身につけさせることが重要であろう。

母親の食行動の一部である食品選択行動と、問題となる離乳食の与え方との関連について検討したところ、加工品の成分表示をチェックし、食品の産地・肥料・農薬の使用をチェックする他、多少価格が高くて良い品を選ぶという食意識をもつ母親は、市販品（ベビーフード）の利用度が低いことが示唆され、母親の食意識は食行動となって表れることが明らかとなった。

今日、食に対する情報が氾濫している中で、母親たちの食情報に対する意識<sup>8,9)</sup>の把握は重要である。本調査では、食品の安全や健康への影響についてのテレビやインターネット、友人を通しての情報への信用度が高いほど、離乳食の与え方に神経質になるという結果が示された。さまざまな情報源からいろいろな情報を多く取り込むほど、母親は混乱しナーバスになるのかもしれない。正しい情報の捕らえ方についても、母親に対する重要な指導課題であろう。

子どもの早期の食行動は、養育者としての母親の関与は大きく、子どもの食行動の問題と親子関係は密接なものと考えられる。本調査では、母親としての自分が好きで最も自分らしいと充実感を感じている人の離乳食の与え方は、市販品の利用度は少なく、不適切な食事を与えることもなく、知識の不足を感じることも少ない。一方、離乳食の与え方について、不適切な食事を与えたり、神経質になったり、知識不足を感じたり、ベビーフードを利用することが多いほど、母親として自分は不資格だとして自信を喪失していることを示していた。長谷川ら<sup>10)</sup>の報告では、子どもの食行動に直接影響を与えた要因のひとつが母親の食事への配慮であり、間接的に影響を与えた要因は、母親の育児不安、精神的ストレスであるとしている。本調査でも、子どもの食問題は母親の食意識・食行動との不適切な関わりによるものであることが示唆された。

## おわりに

本調査結果から、子どもの食の困りごとの発生は、離乳食を与える際のいくつかの要因が関与し、それらの要因は母親自身の食意識や食行動が関連することが示され、不適切な離乳食を与えることは、子どもの食事の問題点を強めると考えられた。今後、乳幼児を持つ母親への食教育としては、子どもの食事内容ばかりでなく、母親自身の望ましい食生活のあり方の習得や母親の不安を軽減する支援を目的とした食教育に取り組むことが必要であろう。

## 謝辞

本調査の実施にあたり、元津保健福祉事務所金森千賀子氏、元津市こども家庭課村田幸穂氏、津市のお母様方のご協力に感謝いたします。

## 注

- 1) 長谷川智子「乳幼児期の食行動の問題と親子関係」、母子保健情報、第56号、2007年、93-97頁。
- 2) 厚生労働省「平成17年度乳幼児栄養調査報告」2006年。
- 3) 太田百合子「乳幼児の食生活の問題点」、食生活、第98号、2004年、14-19頁。
- 4) 根ヶ山光一「食べる：食行動の心理学、離乳期までの食行動」、朝倉書店、1996年、66-78頁。
- 5) 長谷川智子「幼児肥満と母親の養育行動・乳児期の食行動との関係」、食生活、第98号、2004年、20-25頁。
- 6) 加藤健、他5名「乳幼児の食生活に関する全国実態調査－市販ベビーフード・離乳食に対する母親の意識について－」、小児保健研究、第62巻第3号、2003年、373-380頁。
- 7) 川島佳千子「幼児の食物摂取時に見られる咀嚼・咬合力の状況」、小児保健研究、第56巻第6号、1997年、757-765頁。
- 8) 上田玲子「母親における離乳食の情報源に関する研究－第1報 質問紙調査を中心に」、小児保健研究、第56巻第3号、1997年、393-400頁。
- 9) 上田玲子「母親における離乳食の情報源に関する研究－第2報 事例調査を中心に」、小児保健研究、第56巻第3号、1997年、401-410頁。



## 【 調査 】

# 三重県の労働事情について — 平成 22 年度「三重県の労働事情」より —

山川 和義

## はじめに

三重県中小企業団体中央会により、平成 22 年度労働事情実態調査（平成 22 年 7 月 1 日現在の状況、以下、平成 22 年度調査）が行われ、その結果が「平成 22 年度『三重県の労働事情』（後掲資料）」にまとめられている。本稿では、平成 22 年度調査から、いくつかの質問および回答状況を取り上げて、三重県の労働事情を紹介し、労働法規制との関係で若干のコメントを行う。平成 22 年度調査における労働事情実態に関する質問項目としては、大きく分けて①労働時間、②年次有給休暇、③障害者雇用、④高齢者雇用、⑤最低賃金引き上げの経営への影響、⑥新規学卒者の採用、⑦賃金改定の状況等があった。①および②は労働者の健康確保の問題とワーク・ライフ・バランスに関わる項目で、③および④は、事業主に雇用確保が要請されている特定の労働者層の雇用状況に関する項目である。そこで、本稿では、上記質問項目のうち、①ないし④についての回答状況を対象とする。本稿で取り上げる質問項目とその回答の詳細については、「平成 22 年度『三重県の労働事情』（後掲資料）」を参照されたい。なお、全体的な印象からいえば、どの質問項目においても多少の数値の差異はあったものの、全国平均の回答の状況とおおむね同じような状況にあったと思われる。

## I ワーク・ライフ・バランスに関する項目（①および②）

### 1 労働時間に関する項目

平成 22 年度調査項目のうち、労働時間に関する項目には、週所定労働時間、月平均残業時間という総労働時間に関わるものと、時間外労働が月 45 時間ないし 60 時間を超える従業員のいる月の頻度という時間外労働の実態調査にかかわるものがあった。週所定労働時間はおおむね週 40 時間以下と法定労働時間を遵守する結果となっている。他方、月平均の残業時間は、「残業なし」がもっとも多かった（38.1%）。他方、1ヶ月の時間外労働の限度時間として示されている（労基法 36 条 2 項「労働基準法第 36 条第 1 項の協定で定める労働時間の延長の限度等に関する基準」平成 10 年 12 月 28 日厚生労働省告示第 154 号）45 時間を超えるかについては、質問項目が 30～50 時間未満、50 時間以上と、うまく対応していなかったため正確にはわからないが、それぞれ 8.9%（全国 7.5%）、1.2%（1.4%）と、合計しても 1割程度となっている。これによれば、長時間労働はあまり存在していないと思われる。

次いで、時間外労働の実態については、質問項目の月 45 時間という基準は、脳・心臓疾患（いわゆる過労、過労死）の労災認定において、発症前 1ヶ月間ないし 6ヶ月間をわたって 1

ヶ月あたりおおむね月 45 時間を超えて時間外労働が長くなるほど、業務と発症との関連性が徐々に強まると評価されるという、労災認定における一つの目安となるものである。つまり、月 45 時間の時間外労働が継続すると、過労・過労死リスクが高まるということになる。また、月 60 時間を超えるという基準は、法定割増賃金率が 25% から 50% に引き上げられる基準（平成 22 年 4 月 1 日施行）である（中小企業は当分の間猶予されているが）。この改正趣旨は、時間外割増賃金率引上げによる長時間労働の抑制、それによる労働者の健康保持と労働以外の生活時間の確保（ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた動き）にある。この回答をみると、時間外労働が 45 時間を超える従業員のいる月が「全くない」とするのが 60.7%、「ほぼ毎月」とするのは 8.2% となっている。また、60 時間については、「全くない」が 77.6%、「ほぼ毎月」が 4.5% となっている。長時間の時間外労働はそれほど多くないという結果と、一応はみてよいただろう。

このように、労働時間に関する実態調査結果からは、長時間労働の実態はあまりないようである。しかし、労基法上の労働時間規制は長時間労働による労働者の健康被害を回避するために絶対に必要なものであること、さらに、ワーク・ライフ・バランスの要諦が強くなっていることに照らすと、この現状は次の二つの観点からの見直しが必要と思われる。まず、時間外労働の限度時間を超えている状況の改善である。確かに限度時間は、その違反の是正が行政指導等にとどまるという意味で、法的な強制力の弱い規制である。しかし、長時間労働の抑制のためには、上限時間の遵守が非常に効果的であるため、その実現が図られるべきだろう（たとえば「ノー残業デー」の実施（いっせいノー残業デーが困難なら、部・課単位などのローテーションなど）。また、月 45 時間ないし 60 時間を超える時間外労働のある月が「ほぼ毎月」という回答があること自体、問題である。脳・心臓疾患の労災認定において、過労・過労死リスクが高まるとされる時間働く労働者がいること自体、労働者の健康確保の観点からは避けられるべきである。わずかな数値とはいえ、それに該当する労働者にとっては命に関わる問題であるという認識の上での対応が求められよう。労働者の健康確保のための取り組みは、積極的に行われるべきである。

## 2 年次有給休暇について

平成 22 年度調査項目には、年次有給休暇に関して従業員 1 人あたりの平均付与日数、平均取得日数、平均取得率の取得状況調査と、年次有給休暇の取得促進の取り組みの有無とその内容についてのものがあつた。平均付与日数を「15～20 日未満」とする事業所が 41.6%、「10～15 日未満」とするのが 25.4% となっていた。なお、全体の平均日数は 14.9 日（全国 15.3 日）であつた。また、平均取得日数は「5～10 日未満」が 35.1%、「10～15 日未満」が 29.7% となっており、全体の平均取得日数は 7.9 日（全国 7.9 日）であつた。なお、全体の平均取得率は 53.4%（全国 47.7%）と半分はどうか取得されている状況にある。他方、年次有給休暇の取得促進の取り組みの「推進をしていない」が 67.2% と高い数値を表している。また、取得推進に取

り組んだ理由（複数回答）としては、「従業員の健康や安全確保」（71.9%）、「従業員の勤労意欲・能率の向上のため」（58.1%）などが高い割合を示している。

労基法上、労働者に年次有給休暇が保障される趣旨には、労働者の疲労回復だけでなく、文化的な生活の享受（余暇の取得）がある。また、忘れられがちのように思われるが、「年次」有給休暇である以上、当該年度中の完全取得が法の求めるところとなる。確かに、実際には個々の年次有給休暇取得の請求にすべて対応することは困難であることを踏まえ、使用者は「事業の正常な運営」を妨げる場合には、当該年次有給休暇の取得時季を変更できる。しかし、その変更は当該「年次」に有給休暇がすべて取得できるようにされるべきであり、その実現のため、計画年休制度の有効活用が強く求められよう。たとえば、法制度や社会環境の違いはあれども、ヨーロッパでは年次有給休暇はほぼ完全に取得されているといわれているが、それが可能となるひとつの要因として、労使の協議を経た計画的な年次有給休暇の付与（最終的な時季決定は使用者が行うシステム）が定着していることがあげられる。労使の協議に基づく計画的な年次有給休暇の付与が進められるべきと思われる。

## II 特定雇の雇用確保に関する項目（③および④）

### 1 障害者雇用

平成 22 年度調査の質問項目のうち、障害者雇用については、障害者雇用の有無、雇用している障害者の人数、今後の障害者雇用の予定、障害者雇用にあたっての課題というものがあつた。障害者雇用の有無については「これまで障害者雇用をしたことはない」が 70.8%と多くを占めており、今後障害者を「新規雇用する予定はない」が 95.7%となっている。採用しようとしても障害者がおらず、その結果、「これまで障害者雇用をしたことはない」事業所の割合が高いこともありうる。しかし、障害者を「新規雇用する予定はない」という回答割合が 9 割を優に超えている状況は、障害者雇用促進は積極的には進展しない状況をあらわしている。障害者雇用促進法は常用労働者を常時 56 人以上雇用する事業主に対して、1.8%の障害者雇用率達成を義務づけている（障害者雇用促進法 43 条 1 項）。また、その法制度的強制手段として、障害者雇用率未達成事業主に支払いが要求される障害者雇用納付金制度があるが、その対象は 201 人以上に限られている（平成 22 年 7 月現在）。平成 22 年度調査の対象事業所規模をみると、納付金による強制の対象とならないところが多く、調査結果は法が望むところではないものの、やむを得ない状況といえる。もっとも、平成 27 年 4 月から、障害者雇用納付金制度の適用対象が 101 人以上の事業主に拡大されるため、これに該当する事業主はあらかじめ対応が求められる。障害者雇用促進の趣旨が、障害者である労働者は、経済社会を構成する労働者の一員として、職業生活においてその能力を発揮する機会を与えられるものとすること（障害者雇用促進法 3 条）からすると、雇用率達成を義務づけられた事業主は、現状よりも積極的な障害者雇用の促進が求められよう。

障害者雇用にあたっての課題としては、「担当業務の選択」（53.7%）、「職場設備の改善」（3

2.7%)などが挙げられている。障害者を雇用する場合、当該障害者の障害に応じた適切な配慮（合理的配慮）が要求される。ところで、国際的には、平成18年に国連障害者の権利条約が採択され、平成19年、日本もそれに署名をし、現在その国内法整備に向けた動きがみられる。同条約によれば、雇用における障害者差別は禁止されており、職場における合理的配慮が求められる規定となっている（障害者権利条約27条）。これは直接現状に影響を与える動きではないが、将来的には障害者雇用促進の一要素となる。未確定な上、先の話ではあるが、障害者の職場への受け入れ体制を徐々に整える必要が生じると、考えておくべきだろう。

## 2 高年齢者雇用

平成22年度調査では、高年齢者雇用について高年齢者雇用確保措置への対応状況、継続雇用制度の対象者の基準とその雇用形態、高年齢者継続雇用による課題、65歳以上の高年齢者雇用の有無という項目があった。高年齢者雇用確保措置への対応については、該当者がいないので対応していない（22.8%）ところもあるが、多くが継続雇用制度を導入している（60.3%）。また、希望者全員を対象とするところが60.6%と多くを占め、他方で継続雇用対象者の基準を設けるのは4割程度となっている。2006年4月に施行された改正高年齢者雇用安定法によって、高年齢者雇用確保措置は急速に拡大しており、三重県も同様の結果となっている。なお、同法9条1項の継続雇用制度は、原則として希望者全員を雇用するものとなっている。そうすると、同条2項で継続雇用制度対象者の基準を定められるとされているとしても、できるかぎり希望者全員を雇用できる制度を用意するのが、高年齢者雇用安定法の趣旨といえよう。

なお、65歳以上の雇用については、「雇用する考えはない」が32.6%となっている。確かに、高年齢者雇用安定法の雇用確保措置は65歳までとされている。しかし、高年齢労働者数が当分の間増加する状況にあること、70歳まで働ける企業創出が政策上推進されていたり、次第に「年齢差別禁止」の考え方が広まりつつある中では、65歳以上という年齢的区切りだけで、最初から当該労働者を雇用しない（雇用を継続しない）という姿勢は、次第に変更を求められるだろう。高年齢者継続雇用の課題として、「高年齢者の健康管理・体力の維持」（44.4%）、「高年齢者の担当する仕事の確保」（29.5%）などが挙げられているが、これらの課題を念頭に、年齢に関わりなく働ける社会に備える必要が生じつつあることに、留意が必要と思われる。

## IV おわりに

以上、平成22年度調査の結果に触れながら、若干のコメントをしてきた。大きく分けて、「ワーク・ライフ・バランス」、「特定層の雇用確保・促進」という観点から、現状は、さらなる改善が求められることを指摘した。もちろん、実際の個々の対応方法は企業規模や経営状況を始めとした多様な状況に照らし検討される必要がある。しかし、しばらくの間はある程度「ワーク・ライフ・バランス」や「特定層（障害者、高年齢者）の雇用確保・促進」のために様々な施策が推し進められると思われる以上、これらの観点と規制強化の方向性については、

長期的に留意されることが望ましいと思われる。

（本稿は、拙稿「平成 22 年度三重県の労働事情実態調査によせて」（中小企業組合「ほっと通信」41 号（2011）3 頁）に加筆修正したものである。また、後掲資料「平成 22 年度三重県の労働事情」は三重県中小企業団体中央会の HP にて閲覧可能である（<http://www.chuokai-mie.or.jp/chosahoukoku/h22roudou.pdf>）。）

平成22年度

# 三重県の労働事情

中小企業労働事情実態調査報告書



平成23年1月  
三重県中小企業団体中央会

## まえがき

わが国経済は、未曾有の経済不況の中から各種の緊急経済政策が功を奏し、やや持ち直しの動きが一部で見られるようになりましたが、国際金融市場が再び不安定さを強めて円高・株安が進行し、依然として先行きは不透明な状況にあり、特に中小企業は総じて厳しい状況下に置かれています。

また、雇用情勢にも緩やかな持ち直しの動きは見られますが、エコカー補助金終了による生産体制縮小に伴う景気の下振れリスクは高まっており、これらの動向について引き続き注視していく必要があります。

このような中、当中央会では、中小企業が県内中小企業における労働事情の実態を的確に把握して、適正な労働対策を樹立できるよう「中小企業労働事情実態調査」を会員組合のご協力を得て実施いたしました。

本年は、特に従業員の有給休暇と障がい者雇用、高年齢者の雇用について調査しております。

本報告書が、県内中小企業における労働事情の実態の把握と今後の雇用システムの構築に参考になれば幸甚です。

最後に、本調査の実施に際しまして、ご協力いただきました関係組合並びに各事業所の皆様方にお礼申し上げますとともに、今後とも一層のご協力を賜りますようお願いいたします。

平成23年1月

三重県中小企業団体中央会

## 目 次

I. 調査のあらまし	1
II. 回答事業所の概要	2
III. 調査結果の概要	2
1. 経営について	2
2. 従業員（パートタイマーなど短期労働者を除く）の労働時間について	4
3. 従業員の有給休暇について	7
4. 障害者雇用について	9
5. 高年齢者の雇用について	10
6. 最低賃金の引き上げについて	12
7. 新規学卒者の採用について	13
8. 賃金改定について	14
調 査 票	15



## I. 調査のあらまし

1. 調査目的……この調査は、三重県内の中小企業における労働事情を的確に把握し、適正な中小企業対策の樹立と労働支援方針の策定に資することを目的とする。
2. 調査時点……平成22年7月1日
3. 調査対象産業……1) 製造業 ①食料品製造業 ②繊維・同製品製造業 ③木材・木製品製造業  
④出版・印刷・同関連製造業 ⑤窯業・土石製品製造業 ⑥化学工業  
⑦金属・同製品製造業 ⑧機械器具製造業 ⑨その他の製造業  
2) 運輸業 3) 建設業 4) 卸売業 5) 小売業 6) サービス業
4. 調査対象事業所数……調査対象事業所数は、従業員規模300人未満の民営事業所（農業、水産を除く）1,000事業所。
5. 主な調査内容……1) 経営について 2) 従業員の労働時間について  
3) 従業員の有給休暇について 4) 障害者雇用について  
5) 高年齢者の雇用について 6) 最低賃金の引き上げについて  
7) 新規学卒者の採用について 8) 賃金改定について
6. 調査方法……本会において、全国中小企業団体中央会が作成した「中小企業労働事情実態調査票」を組合を通じて調査対象事業所に配布し回答を求めた。
7. 調査回答状況……有効回答数 527事業所 回答率 52.7%（上段：実数 下段：比率）

	1～9人	(小 計)		10～29人	30～99人	100～300人	合 計
		(1～4人)	(5～9人)				
製 造 業	92	(33)	(59)	92	52	12	248
	37.1	(13.3)	(23.8)	37.1	21.0	4.8	100.0
非製造業	137	(64)	(73)	77	54	11	279
	49.1	(22.9)	(26.2)	27.6	19.4	3.9	100.0
計	229	(97)	(132)	169	106	23	527
	43.5	(18.4)	(25.0)	32.1	20.1	4.4	100.0

8. 備 考……1) この調査は毎年行っているものであるが、事業所の所属組合等へ送付しているため、回答事業所は一定していない。したがって、厳密な時系列比較はできない。  
2) 調査項目によっては、複数回答の項目があり、また、小数点以下を四捨五入しているため、合計が100にならない場合がある。

## Ⅱ. 回答事業所の概要

### 1. 労働組合の有無

労働組合の組織率は6.3%で、全国（7.3%）と比べ1.0ポイント低い。

### 2. 常用労働者数

回答事業所の常用労働者総数は13,197人、このうち男性は9,292人（70.4%）、女性は3,905人（29.6%）である。女性常用労働者の占める比率は全国（29.3%）と比べると0.3ポイント高い。

### 3. 従業員の雇用形態別構成比

雇用形態別構成比をみると、「正社員」とするのが74.9%（男性85.1%、女性51.8%）と、全国の78.1%（男性88.3%、女性55.4%）と比べると3.2ポイント低い（男性3.2ポイント、女性3.6ポイント低い）。

### 4. パートタイム労働者比率

パートタイム労働者の雇用比率をみると、「雇用していない」とするのが47.2%（前年度45.3%）と、前年度より1.9ポイント上回り、全国（49.2%）と比べると2.0ポイント低い。

なお、平均雇用比率は16.1%で全国（13.8%）と比べると2.3ポイント高くなっている。

（※平均雇用比率…雇用全体における当該労働者の平均比率）

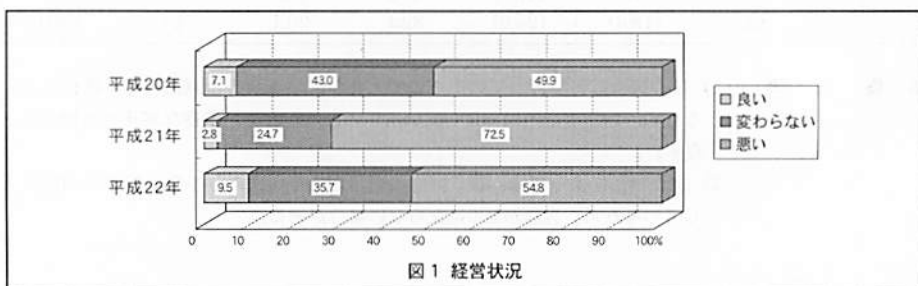
## Ⅲ. 調査結果の概要

### 1. 経営について

#### (1) 現在の経営状況 [図1]

現在の経営状況については、「悪い」が54.8%（前年度72.5%、前々年度49.9%）、「良い」が9.5%（前年度2.8%、前々年度7.1%）、「変わらない」が35.7%（前年度24.7%、前々年度43.0%）となっている。

「悪い」とするのは前年度に比べ17.7ポイント低くなっているが、全国平均（53.6%）に比べると1.2ポイント高い。また、「良い」とするのは6.7ポイント上昇している。業種別にみてもすべての業種で「悪い」が「良い」を大きく上回っている。



## (2) 主要企業の今後の方針 [図2]

主要企業の今後の方針については、「現状維持」とするのが最も多く67.6%（前年度69.5%、前々年度67.1%）、次いで「強化拡大」が20.7%（前年度17.8%、前々年度23.9%）、「縮小又は廃止」10.5%（前年度12.1%、前々年度8.4%）を示している。

「強化拡大」とするのは前年度より2.9ポイント高くなっており、業種別にみると製造業では「その他」が42.1%、非製造業では「卸・小売業」が24.7%と最も高い。

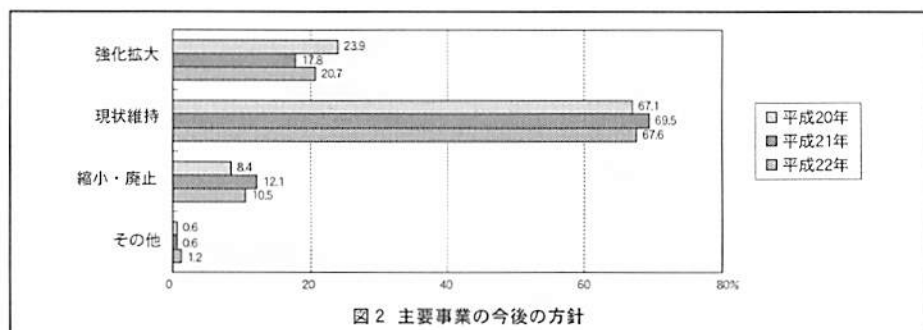


図2 主要事業の今後の方針

## (3) 経営上のあい路（3項目以内複数回答） [図3]

経営上のあい路については、上位3項目は「販売不振・受注の減少」が60.9%（前年度64.6%）、「同業他社との競争激化」が50.5%（40.6%）、「製品価格（販売価格）の下落」が28.5%（20.8%）となっている。

今年度は「販売不振・受注の減少」が前年度に比べ3.7ポイント低下したのに対し、「同業他社との競争激化」は前年度に比べ9.9ポイント、「製品価格（販売価格）の下落」は7.7ポイント上昇している。

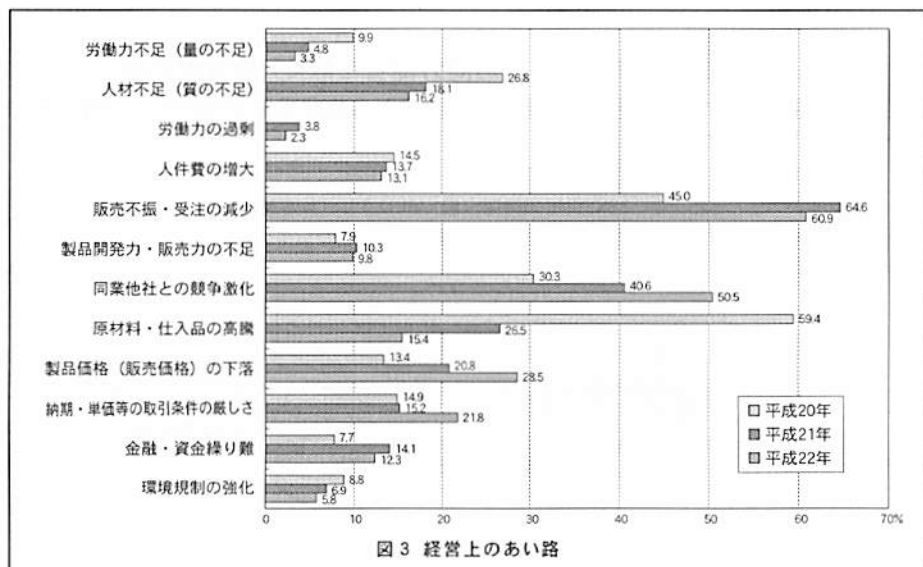


図3 経営上のあい路

## (4) 経営上の強み（3項目以内複数回答）〔図4〕

経営上の強みについては、上位3項目は「顧客への納品・サービスの速さ」が32.8%（前年度30.8%）、「製品の品質・精度の高さ」が26.4%（前年度25.9%）、「組織の機動力・柔軟性」が23.9%（前年度20.0%）となっている。

今年度も「顧客への納品・サービスの速さ」が昨年に引き続き最上位であった。なお、「商品・サービスの質の高さ」が前年度に比べ7.4ポイントと大きく上昇している。

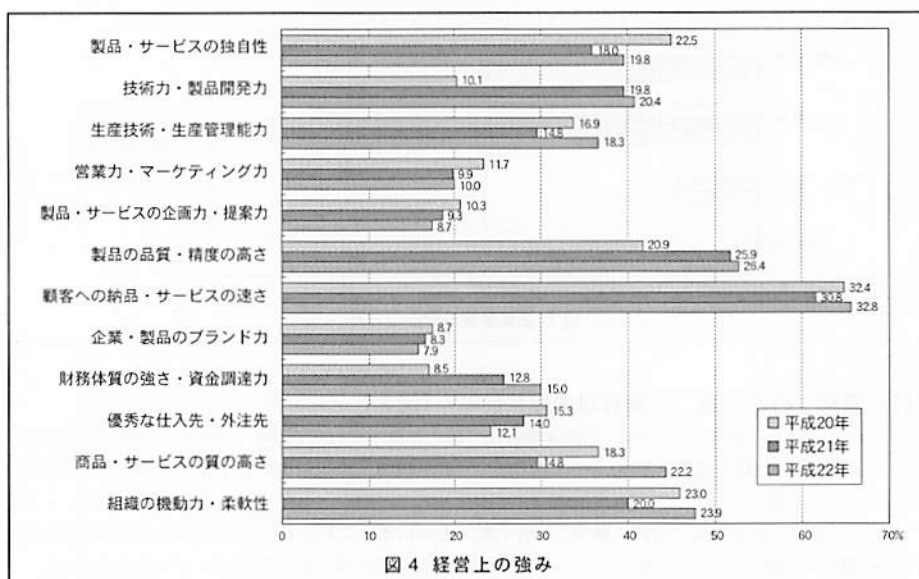


図4 経営上の強み

## 2. 従業員（パートタイマーなど短時間労働者を除く）の労働時間について

## (1) 従業員1人あたりの週所定労働時間（始業から終業までの時間から昼休み等の休憩時間を除いた時間）〔図5〕

従業員1人あたりの週所定労働時間については、「40時間」が最も多く42.2%（製造業46.1%、非製造業38.5%）、次いで「38時間超40時間未満」が31.5%（製造業37.4%、非製造業26.0%）、「38時間以下」が12.7%（製造業11.1%、非製造業14.1%）となっている。

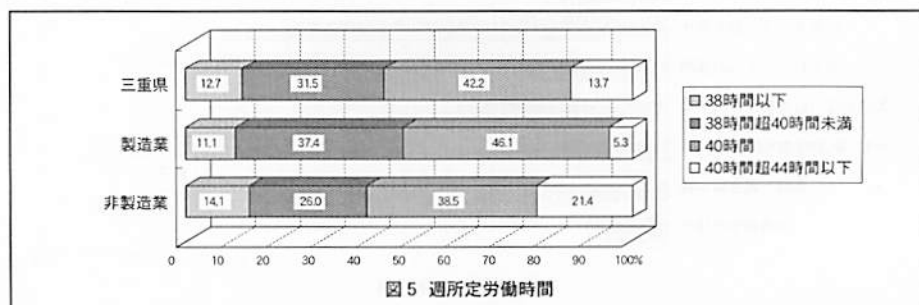
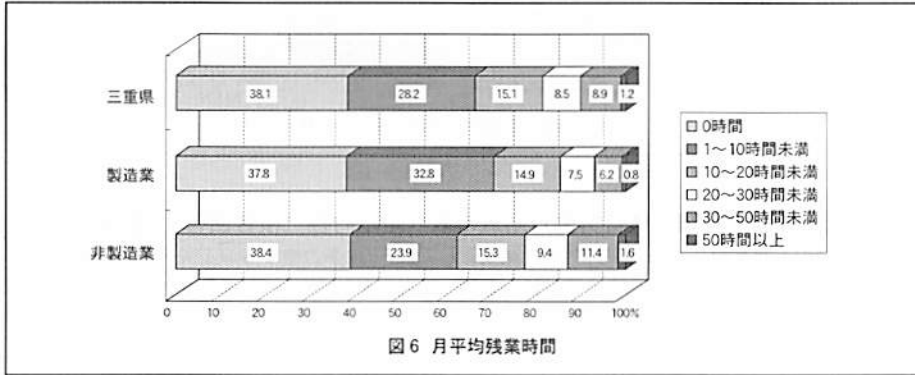


図5 週所定労働時間

## (2) 従業員 1 人あたりの月平均残業時間（時間外労働・休日労働）〔図 6〕

従業員 1 人あたりの月平均残業時間については、「0 時間（残業なし）」が最も多く 38.1%（製造業 37.8%、非製造業 38.4%）、次いで「1～10 時間未満」が 28.2%（製造業 32.8%、非製造業 23.9%）、「10～20 時間未満」が 15.1%（製造業 14.9%、非製造業 15.3%）となっており、平均は 8.7 時間（前年度 9.7 時間）で、全国（9.5 時間）よりも 0.8 ポイント低い。

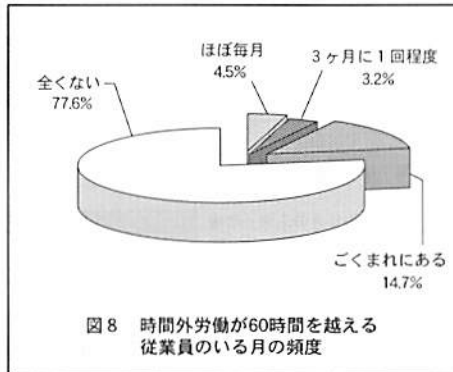
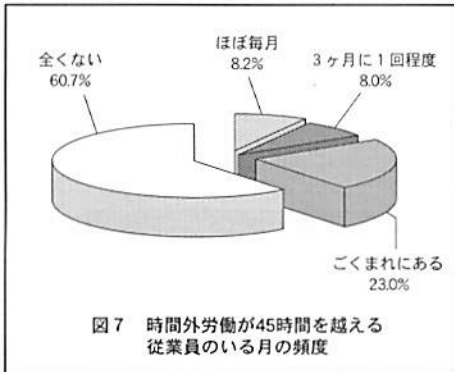
業種別にみると、平均残業時間が多い業種は、製造業では「機械器具」が 13.3 時間（前年度 17.3 時間）、非製造業では「運輸業」が 21.8 時間（前年度 17.3 時間）となっている。



## (3) 時間外労働が45時間、あるいは60時間を超える従業員のいる月の頻度〔図7、8〕

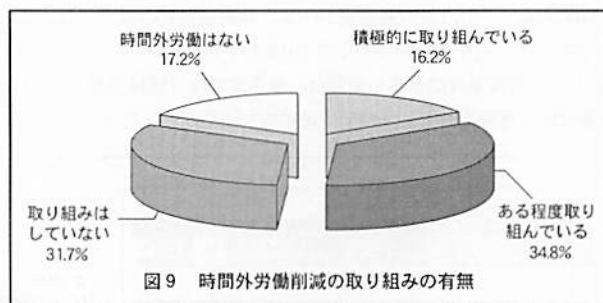
時間外労働が45時間を超える従業員のいる月の頻度について、「全くない」が60.7%と最も多く、「ごくまれにある」が23.0%、「3ヶ月に1回程度」が8.0%、そして「ほぼ毎月」が8.2%となっている。他方、時間外労働が60時間を超える従業員のいる月の頻度について、「全くない」が77.6%、「ごくまれにある」が14.7%、「3ヶ月に1回程度」が3.2%、「ほぼ毎月」が4.5%となっている。

時間外労働が45時間を超える月がほぼ毎月という回答は約8%である。しかし、時間外労働が45時間を超える月が続くと、過労死が生じやすくなるため、低い割合とはいえ無視できない。



## (4) 時間外労働（残業・休日労働）削減の取り組みの有無 [図9]

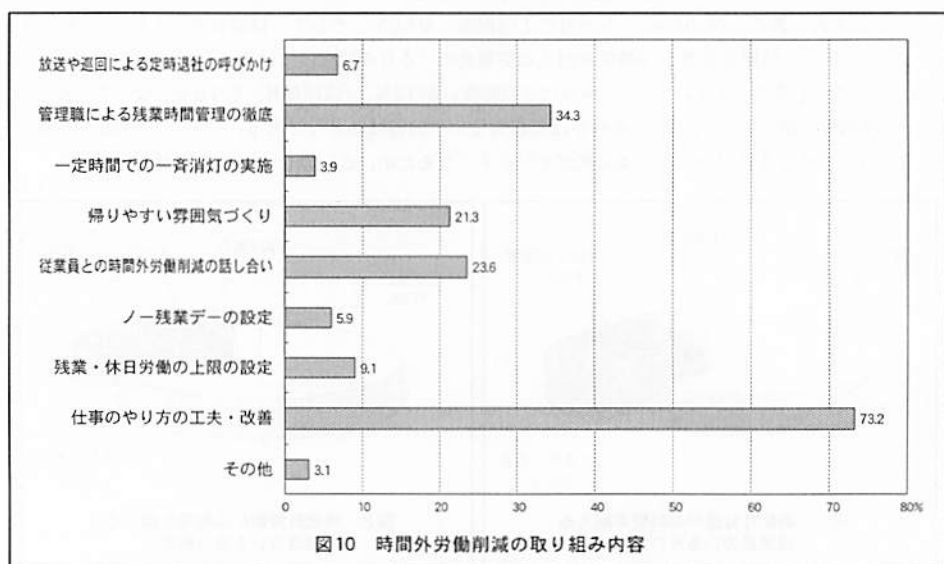
時間外労働削減の取り組みの有無については、「積極的に取り組んでいる」が16.2%（全国17.8%）、「ある程度取り組んでいる」が34.8%（40.9%）と約5割の企業が何らかの取り組みが行われている。他方、「取り組みはしていない」とする企業は31.7%（25.1%）となっている。



## (5) 時間外労働（残業・休日労働）削減の取り組み内容（複数回答） [図10]

実際に取り組まれている時間外労働削減策としては、「仕事のやり方の工夫・改善」が73.2%と最も多く、次いで「管理職による残業時間管理の徹底」が34.3%、「従業員との時間外労働削減の話し合い」が23.6%、「帰りやすい雰囲気づくり」が21.3%となっている。

他方、時間外労働削減に直ちにつながりやすいと考えられる「一定時間での一斉消灯の実施」は3.9%（全国1.5%）、「ノー残業デーの設定」は5.9%（9.4%）と相対的に低い。しかし、全国でも同様の傾向にあるため、特別に低いというわけでもない。しかし、長時間労働の継続は、労働能率だけでなく労働者の健康を害するため、「ノー残業デーの設定」はより進められるべきだろう。



週所定労働時間はおおむね週40時間以下と法定労働時間を遵守する結果となっている。他方、月平均残業時間は、「残業なし」がもっとも多かった（38.1%）。時間外労働が45時間を超える従業員のいる月が「全くない」とするのが60.7%、「ほぼ毎月」とするのは8.2%となっている。また、60時間については、「全くない」が77.6%、「ほぼ毎月」が4.5%となっている。長時間の時間外労働はそれほど多くないという結果と、一応は見て良いだろう。月45時間ないし60時間を超える時間外労働のある月が「ほぼ毎月」という回答があること自体、問題である。脳・心臓疾患の労災認定において、過労・過労死リスクが高まるとされる時間を働く労働者がいることは、労働者の健康確保の観点から避けられるべきである。わずかな数値とはいえ、それに該当する労働者にとっては命に関わる問題であるという認識の上での対応が求められよう。労働者の健康確保のための取り組みは、積極的に行われるべきである。

### 3. 従業員の有給休暇について

#### (1) 従業員1人あたりの年次有給休暇の平均付与日数・取得日数

従業員1人あたりの平均付与日数については、「15～20日未満」が41.6%（前年度44.0%）ともっとも多く、次いで「10～15日未満」が25.5%（25.4%）、「20～25日未満」は21.0%（20.0%）となっている。

また、平均取得日数については、「5～10日未満」が35.1%（前年度35.1%）と最も多く、次いで「10～15日未満」が29.7%（25.7%）、「5日未満」が24.4%（27.1%）となっている。平均取得日数は、7.9日（7.8日）となっている。

#### (2) 年次有給休暇の取得率

年次有給休暇の取得率については、「70～100%」が34.0%（前年度34.3%）と最も多く、次いで「50～70%未満」が24.1%（24.9%）、「30～50%未満」が20.7%（16.3%）となっている。また、平均取得率は53.4%と全国（47.7%）と比べると5.7ポイント高い。

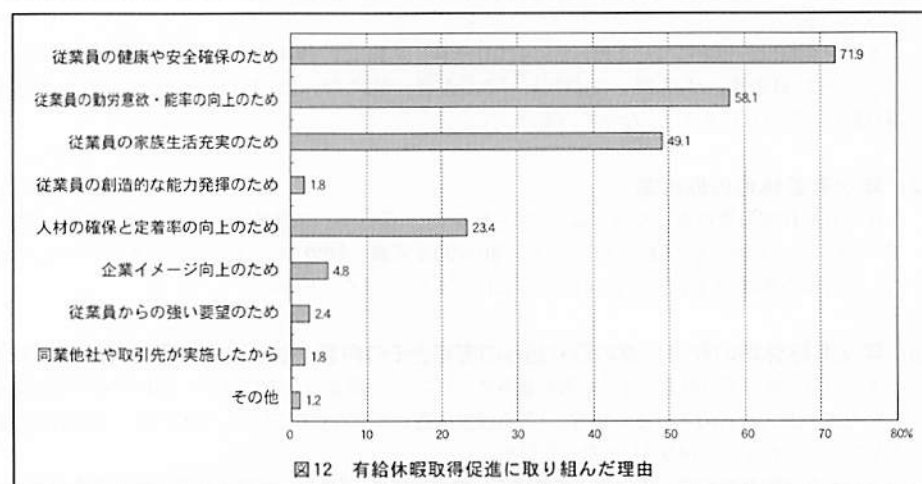
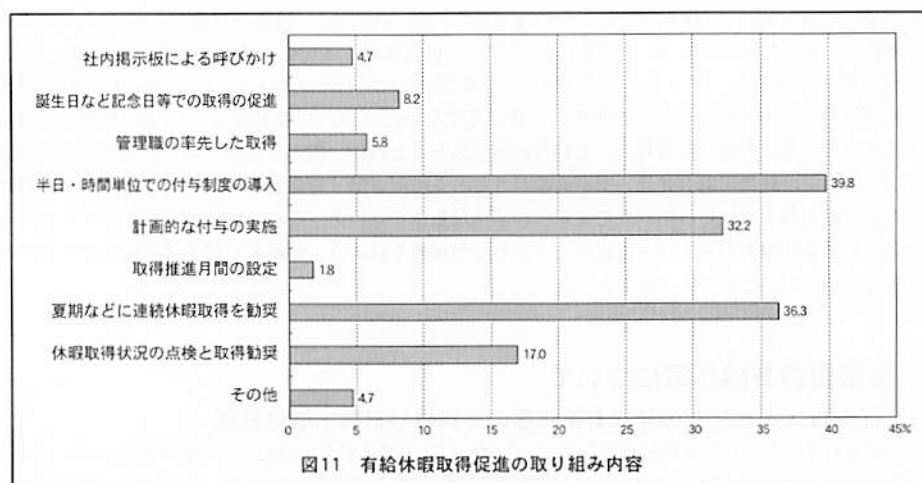
#### (3) 年次有給休暇の取得促進の取り組みの有無とその内容、取り組んだ理由 [図11、12]

年次有給休暇の取得促進のための取り組みについては、「推進はしていない」が67.2%（全国63.4%）と高い割合を占めている。他方、「ある程度推進している」が27.3%（31.7%）、「積極的に推進している」が5.5%（4.9%）となっている。

また、具体的な取り組みの内容（複数回答）については、「半日・時間単位での付与制度の導入」が39.8%（全国43.0%）と最も多く、次いで「夏期などに連続休暇取得を奨励」が36.3%（35.3%）、「計画的な付与の実施」が32.2%（30.3%）となっている。

なお、取得促進に取り組んだ理由（3項目以内複数回答）としては、「従業員の健康や安全確保のため」が71.9%（全国68.6%）と最も高く、次いで「従業員の勤労意欲・能率の向上のため」が58.1%（63.6%）、「従業員の家庭生活充実のため」が49.1%（55.1%）、「人材の確保と定着率向上のため」が23.4%（17.7%）と続いている。

年次有給休暇消化率はいっこうに上がらない。また、年次有給休暇は1日単位で付与するのが本来の趣旨である。そうであれば、年次有給休暇取得促進のために、いっそう「計画的な付与の実施」を進める必要がある。



全体の平均取得率は53.4%（全国47.7%）と半分はどうか取得されている状況にある。他方、年次有給休暇の取得促進の取り組みの「推進をしていない」が67.2%と高い数値を表している。

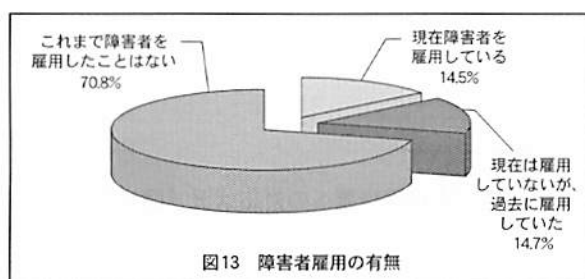
年次有給休暇が保障される趣旨には、労働者の疲労回復だけでなく、文化的な生活の享受（余暇の取得）がある。また、忘れられがちのように思われるが、「年次」有給休暇である以上、当該年度中の完全取得が法の求めるところとなる。確かに、実際には個々の年次有給休暇取得請求にすべて対応することは困難であることを踏まえ、使用者は「事業の正常な運営」を妨げる場合には、当該年次有給休暇の取得時期を変更できる。しかし、その変更は当該「年次」に有給休暇がすべて取得できるようにされるべきであり、その実現のため、計画年休制度の有効活用が強く求められよう。法制度や社会環境の違いはあれども、ヨーロッパでは完全消化が前提である（そのため、フランスにはそもそも年休消化率の統計がない）。



## 4. 障害者雇用について

### (1) 障害者雇用の有無 [図13]

障害者雇用の有無について、「これまで障害者を雇用したことはない」が70.8%（全国62.7%）と多く、「現在障害者を雇用している」が14.5%（20.3%）、「現在は雇用していないが、過去に雇用していた」が14.7%（17.0%）となっている。

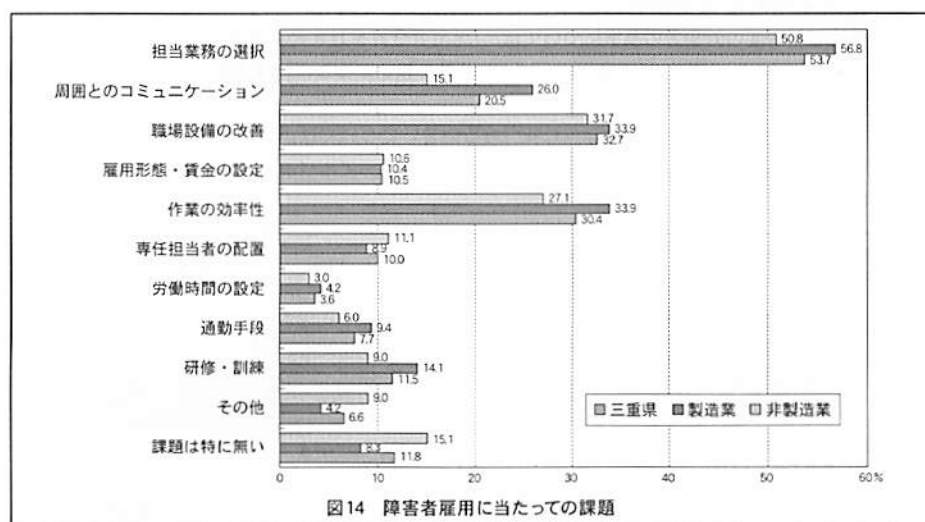


### (2) 雇用している障害者の人数、今後の障害者雇用予定

雇用している障害者の人数は、1人が68.4%（全国60.9%）、2人が19.7%（23.1%）、3人が10.5%（8.4%）、4人は該当なしで、5人以上が1.3%（4.5%）となっている。障害者を雇用する事業所数は76、雇用される障害者の実数は111人である。なお、今後の障害者雇用予定については、「新規雇用する予定はない」が95.7%（全国92.7%）と圧倒的に多い。

### (3) 障害者雇用に当たっての課題（3項目以内複数回答） [図14]

障害者雇用に当たっての課題としては、「担当業務の選択」が53.7%（全国52.9%）、次いで「職場設備の改善」が32.7%（30.8%）、「作業の効率性」が30.4%（33.0%）となっており、全国と同様の状況といえる。

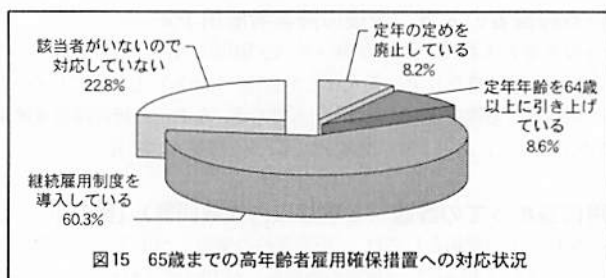


障害者雇用にあたっての課題としては、「担当業務の選択」(53.7%)、「職場設備の改善」(32.7%)などが挙げられている。障害者を雇用する場合、当該障害者の障害に応じた適切な配慮(合理的配慮)が要求される。ところで、国際的には、平成18年に国連障害者の権利条約が採択され、平成19年に日本もそれに署名をし、現在その国内法整備に向けた動きがみられる。同条約によれば、雇用における障害者差別は禁止されており、職場における合理的配慮が求められる規定となっている(27条)。これは直接現状に影響を与える動きではないが、将来的には障害者雇用促進の一要素となる。未確定な上、先の話ではあるが、障害者の職場への受け入れ体制を徐々に整える必要が生じると考えておくべきだろう。

## 5. 高齢者の雇用について

### (1) 65歳までの高齢者雇用確保措置への対応状況 [図15]

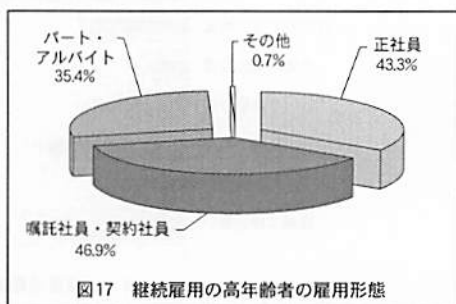
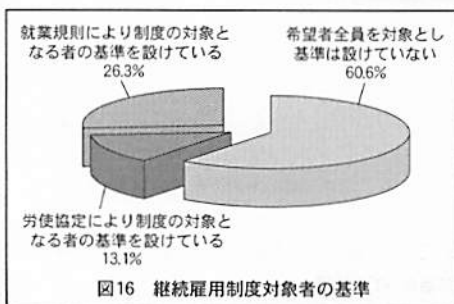
65歳までの高齢者雇用確保措置の実施状況については、「継続雇用制度を導入している」が60.3%(全国64.8%)と最も多く、「定年年齢を64歳以上に引き上げている」が8.6%(10.5%)、「定年の定めを廃止している」が8.2%(6.1%)となっている。



### (2) 継続雇用制度の対象者の基準とその雇用形態 [図16、17]

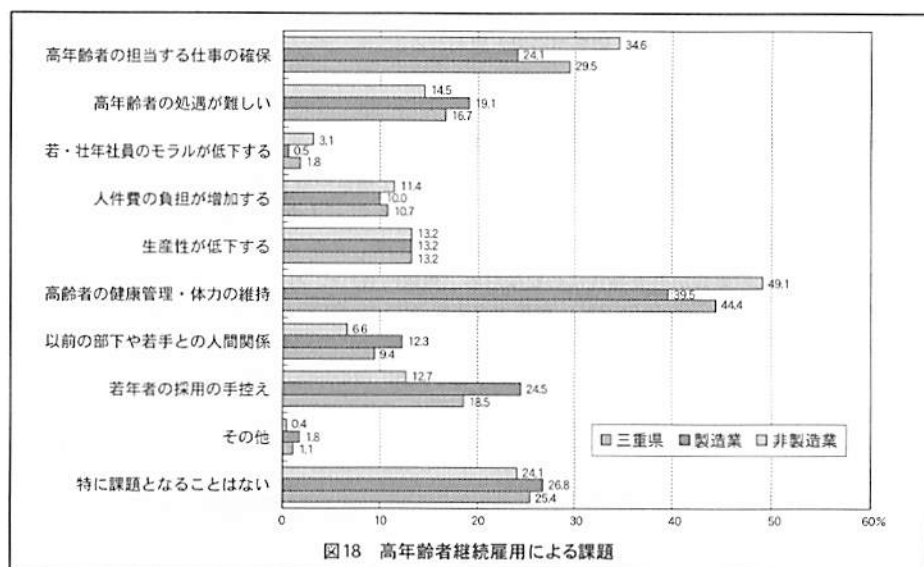
継続雇用制度の対象者の基準については、「希望者全員を対象とし基準は設けていない」が60.6%(全国53.6%)と高く、「就業規則」により基準を設定するものが26.3%(32.0%)、「労使協定」によるものが13.1%(14.3%)となっている。

また、継続雇用の高齢者の雇用形態(複数回答)については、「正社員」が43.3%(全国37.3%)、「嘱託職員・契約社員」が46.9%(57.9%)、「パート・アルバイト」が35.4%(20.7%)となっている。



### (3) 高齢者継続雇用による課題（複数回答）〔図18〕

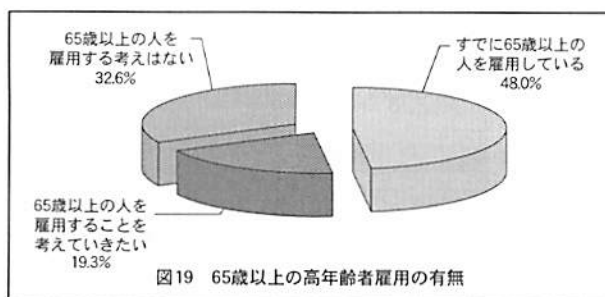
高齢者を継続して雇用することにより生じる課題について、「高齢者の健康管理・体力の維持」が44.4%（全国44.7%）と最も高く、次いで「高齢者の担当する仕事の確保」が29.5%（27.0%）、「若年者の採用の手控え」が18.5%（23.8%）、「高齢者の処遇が難しい」が16.7%（16.7%）となっている。他方で「特に課題となることはない」とする事業所は25.4%（20.6%）となっている。



### (4) 65歳以上の高齢者雇用の有無〔図19〕

65歳以上の高齢者雇用の有無について、「すでに雇用している」が48.0%（全国41.5%）と最も高く、「65歳以上の人を雇用する考えはない」が32.6%（37.3%）、「65歳以上の人を雇用することを考えていきたい」が19.3%（21.2%）となっている。

なお、今後さらに高齢者が増加し、年齢にかかわらず働ける人にできるだけ雇用を確保することが求められた場合には、今後さらなる対応が必要と思われる。

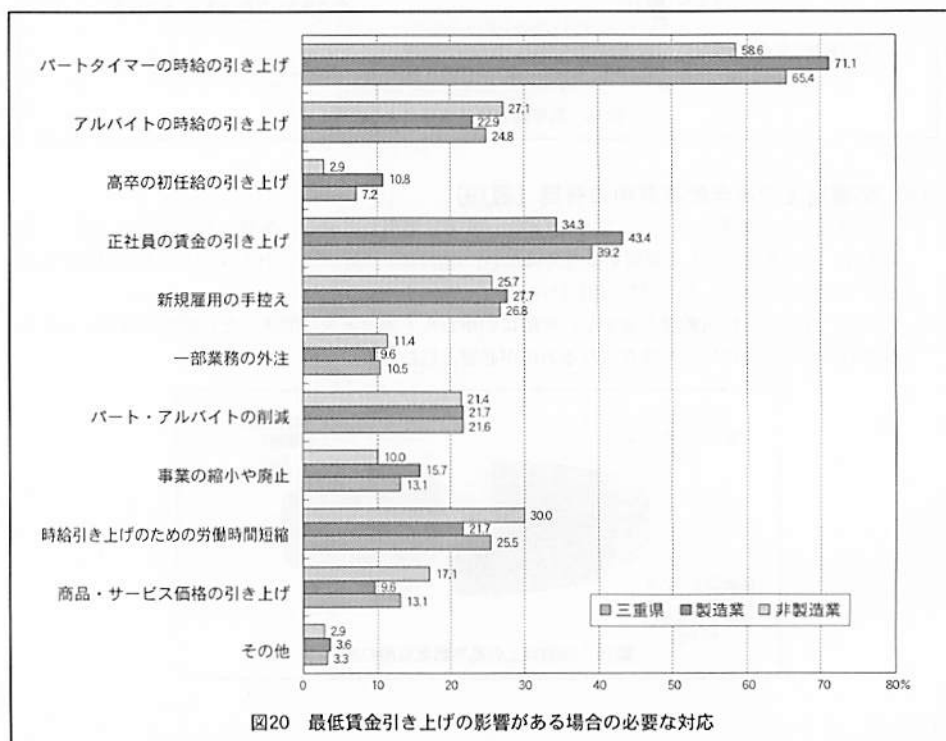


65歳以上の雇用については、「雇用する考えはない」が32.6%となっている。確かに、高齢者雇用安定法の雇用確保措置は65歳までとされている。しかし、高齢労働者数が当分の間増加する状況にあること、70歳まで働ける企業創出が政策上推進されていたり、次第に「年齢差別禁止」の考え方が広まりつつある中では、65歳以上という年齢的区切りだけで、最初から当該労働者を雇用しない（雇用を継続しない）という姿勢は、次第に変更を求められるだろう。高齢者継続雇用の課題として、「高齢者の健康管理・体力の維持」（44.4%）、「高齢者の担当する仕事の確保」（29.5%）などが挙げられているが、これらの課題を念頭に、年齢に関わりなく働ける社会に備える必要が生じつつあることに、留意が必要と思われる。

## 6. 最低賃金の引き上げについて [図20]

仮に最低賃金が全国一律時給800円に引き上げられた場合の経営上マイナスの影響について、「ほとんど影響はない」が53.9%（全国47.8%）と最も多く、「大きな影響がある」が15.0%（19.5%）、「多少影響がある」が14.8%（22.9%）となっている。

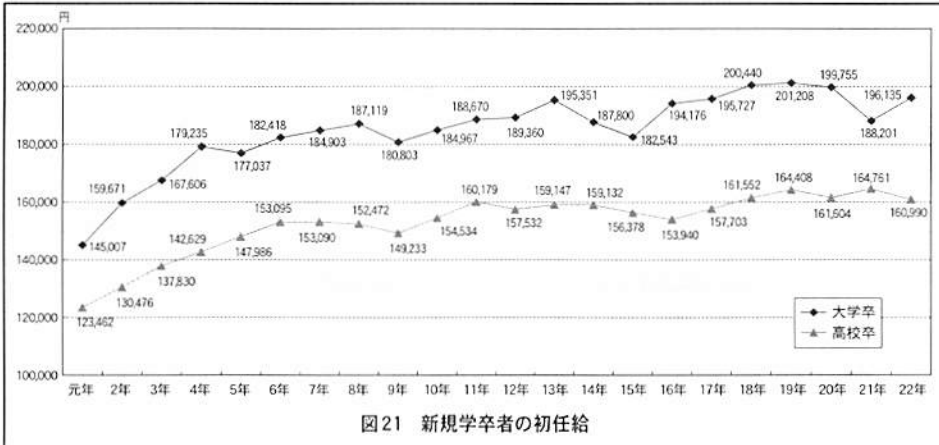
また、経営上の影響がある場合に必要の対応（複数回答）については、「パートタイマーの時給の引き上げ」65.4%（全国56.2%）が最も多く、次いで「正社員の賃金の引き上げ」が39.2%（40.7%）、「新規雇用の手控え」が26.8%（23.6%）、「時給引き上げのための労働時間短縮」が25.5%（20.9%）、「アルバイトの時給の引き上げ」が24.8%（24.9%）となっており、おおむね全国と同様の状況にある。



## 7. 新規学卒者の採用について [図21]

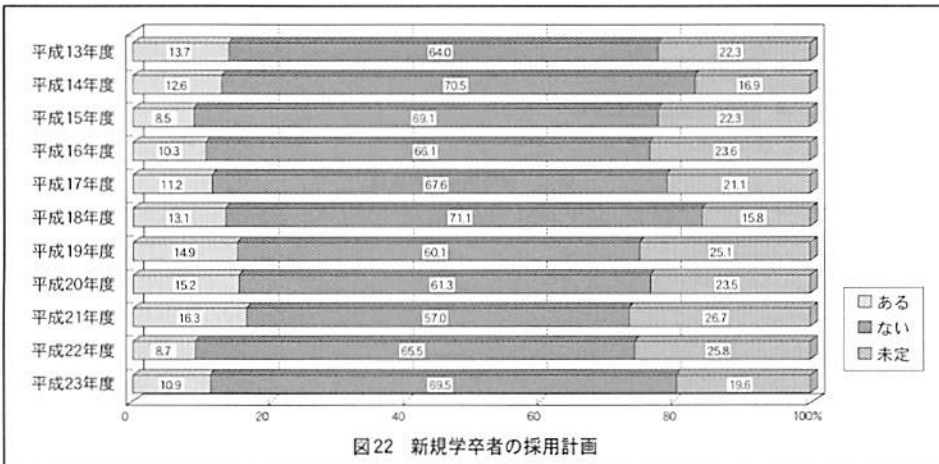
### (1) 新規学卒者の初任給

新規学卒者の初任給（通勤手当を除いた所定内賃金総額（税込額）について、高校卒が160,990円（前年度164,761円、全国152,991円）、大学卒が196,135円（前年度188,201円、全国193,007円）となっている。高校卒については全国平均よりもやや高いが、大学卒については同様である。



### (2) 新規学卒者の採用計画 [図22]

平成23年度の新規学卒者の採用計画については、調査時点（平成22年7月1日）で、「ある」とするのが10.9%（前年度8.7%、前々年度16.3%、全国12.8%）、「ない」が69.5%（前年度65.5%、前々年度57.0%、全国67.0%）、「未定」が19.6%（前年度25.8%、前々年度26.7%、全国20.2%）となっている。また、採用計画があるとする57事業所の中で、「高校卒」が32事業所、「大学卒」が26事業所となっている。なお、採用計画人数では、「高校卒」が1社平均2.3人（全国2.1人）、「大学卒」が2.0人（全国2.1人）である。



## 8. 賃金改定について

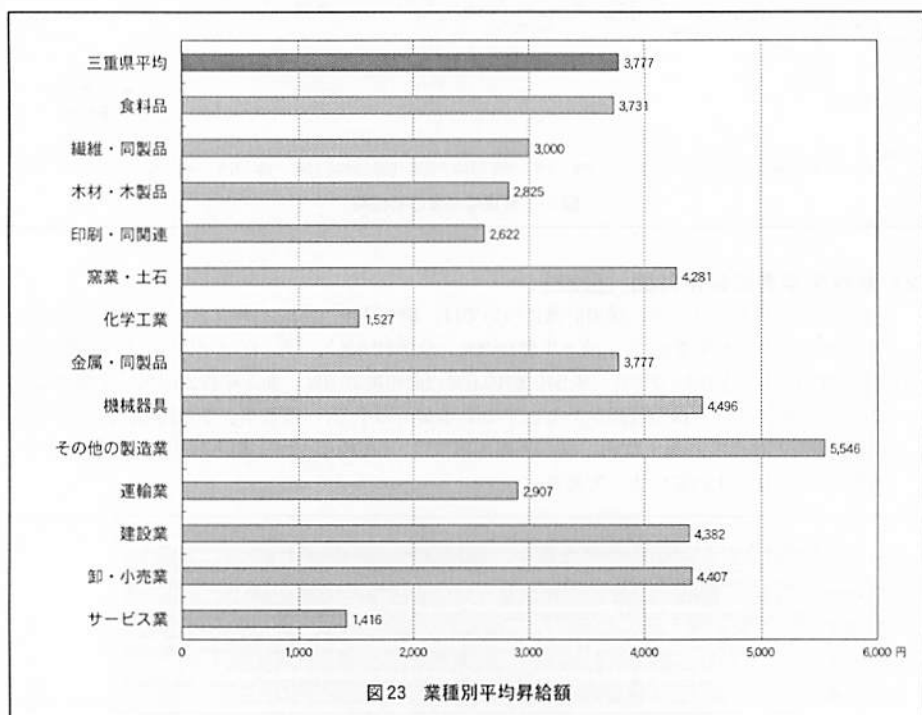
### (1) 賃金改定の実施状況の有無

賃金改定の実施については、「今年は実施しない」が23.5%（全国22.6%）で、調査時点（7月1日）までに、賃金を「引き上げた」が24.8%（28.1%）、「7月以降引き上げる予定」が4.4%（5.3%）と約3割が引き上げとなっている。他方、「引き下げた」が3.8%（3.7%）、「7月以降引き下げる予定」が1.9%（1.5%）となっている。なお、「未定」が41.6%と多くを占めている。

業種別にみると、「引き上げた」と応える割合が最も高いのは「その他」で45.0%となっている。

### (2) 平均昇給額・昇給率 [図23]

平均昇給額は3,777円（前年度4,360円、前々年度、5,931円、全国4,094円）、昇給率は1.4%（前年度1.7%、前々年度2.3%、全国1.6%）となっており、下落傾向が続いている。





設問3) 経営についてお答え下さい。

①現在の経営状況は1年前と比べていかがですか。(1つだけに○)

1. 良い                      2. 変わらない                      3. 悪い

②現在行っている主要な事業について、今後どのようにしていくお考えですか。(1つだけに○)

1. 強化拡大      2. 現状維持      3. 縮小      4. 廃止      5. その他 (                      )

③現在、経営上どのようなことが障害となっていますか。(3つ以内に○)

- |                     |               |                  |
|---------------------|---------------|------------------|
| 1. 労働力不足(賃の不足)      | 2. 人材不足(賃の不足) | 3. 労働力の過剰        |
| 4. 人件費の増大           | 5. 販売不振・受注の減少 | 6. 製品開発力・販売力の不足  |
| 7. 同業他社との競争激化       | 8. 原材料・仕入品の高騰 | 9. 製品価格(販売価格)の下落 |
| 10. 納期・単価等の取引条件の厳しさ | 11. 金融・資金繰り難  | 12. 環境規制の強化      |

④経営上の強みはどのようなところにありますか。(3つ以内に○)

- |                   |                    |                  |
|-------------------|--------------------|------------------|
| 1. 製品・サービスの独自性    | 2. 技術力・製品開発力       | 3. 生産技術・生産管理能力   |
| 4. 営業力・マーケティング力   | 5. 製品・サービスの企画力・提案力 | 6. 製品の品質・精度の高さ   |
| 7. 顧客への納品・サービスの速さ | 8. 企業・製品のブランド力     | 9. 財務体質の強さ・資金調達力 |
| 10. 優秀な仕入先・外注先    | 11. 商品・サービスの質の高さ   | 12. 組織の強動力・柔軟性   |

設問4) 従業員の労働時間についてお答え下さい。

①従業員(パートタイマーなど短時間労働者を除く)の週所定労働時間は何時間ですか(残業時間、休憩時間は除く)。職種や部門によって異なる場合は、最も多くの従業員に適用されている時間をお答え下さい。(1つだけに○)

1. 38時間以下      2. 38時間超40時間未満      3. 40時間      4. 40時間超44時間以下

[注] (1) 現在、労働基準法で40時間超44時間以下が認められているのは、10人未満の商業・サービス業等の特別事業所のみです。  
(2) 「所定労働時間」とは、就業規則等に定められた始業時刻から終業時刻までの時間から休憩時間を差し引いた時間です。

②平成21年の従業員1人当たりの月平均残業時間(時間外労働・休日労働)をご記入下さい。

従業員1人当たり 月平均残業時間      1.  時間      2. なし

③労働基準法が改正され、時間外労働が月45時間を超える部分は、割増賃金率を法定の25%を超える率で定める努力が義務づけられ、また月60時間を超える部分は割増賃金率を50%以上(中小企業は当分の間適用除外)とすることとされました。貴事業所では、時間外労働(残業・休日労働)が次の時間を超える人がいる月はどの程度ありますか。(1つだけに○)

45時間を超える人がいる月	1. ほぼ毎月	2. 3か月に1回程度
	3. ごくまれにある	4. 全くない
60時間を超える人がいる月	1. ほぼ毎月	2. 3か月に1回程度
	3. ごくまれにある	4. 全くない

④貴事業所では時間外労働(残業・休日労働)削減に取り組んでいますか。(1つだけに○)

1. 積極的に取り組んでいる      2. ある程度取り組んでいる      3. 取り組みはしていない      4. 時間外労働はない

※1. 2. に○をした事業所は④-1の質問にお答えください。

④-1 貴事業所で取り組まれている時間外労働(残業・休日労働)削減策について、当てはまるものをお答えください。(該当するものすべてに○)

- |                      |                      |                                 |
|----------------------|----------------------|---------------------------------|
| 1. 放送や巡回による定時退社の呼びかけ | 2. 管理職による残業時間管理の徹底   | 3. 一定時間での一斉消灯の実施                |
| 4. 帰りやすい雰囲気づくり       | 5. 従業員との時間外労働削減の話し合い | 6. ノー残業デーの実施                    |
| 7. 残業・休日労働の上限の設定     | 8. 仕事のやり方の工夫・改善      | 9. その他 (                      ) |

設問5) 従業員の有給休暇についてお答え下さい。

①平成21年の従業員1人当たりの年次有給休暇の平均付与日数・取得日数をご記入下さい。(付与日数は前年からの繰越分を除く)

従業員1人当たり 平均付与日数       日      従業員1人当たり 平均取得日数       日  
(当年付与分のみ。前年からの繰越分は除く)

②貴事業所では年次有給休暇の取得促進に取り組んでいますか。(1つだけに○)

1. 積極的に推進している      2. ある程度推進している      3. 推進はしていない

※1. 2. に○をした事業所は②-1、②-2の質問にお答えください。

②-1 取得促進のためにどのようなことを行っていますか(該当するものすべてに○)

- |                     |                     |                                 |
|---------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1. 社内掲示等による呼びかけ     | 2. 誕生日など記念日等での取得の促進 | 3. 管理職の率先した取得                   |
| 4. 半日・時間単位での付与制度の導入 | 5. 計画的な付与の実施        | 6. 取得推進月間の設定                    |
| 7. 夏季などに連続休暇取得を勧奨   | 8. 休暇取得状況の点検と取得勧奨   | 9. その他 (                      ) |



②-2 年次有給休暇取得促進に取り組むのはなぜですか。(3つ以内に○)

- |                    |                      |                  |
|--------------------|----------------------|------------------|
| 1. 従業員の健康や安全確保のため  | 2. 従業員の勤労意欲・能率の向上のため | 3. 従業員の家庭生活充実のため |
| 4. 従業員の創造的な能力発揮のため | 5. 人材の確保と定着率の向上のため   | 6. 企業イメージ向上のため   |
| 7. 従業員からの強い要望のため   | 8. 同業他社や取引先が実施したから   | 9. その他 ( )       |

設問6) 障害者雇用についてお答え下さい。

①障害者の雇用状況についてお答えください。(1つだけに○)

1. 現在障害者を雇用している    2. 現在は雇用していないが、過去に雇用していた    3. これまで障害者を雇用したことはない

※1. に○をした事業所は①-1の質問にお答えください。    ※2. 3. に○をした事業所は①-2の質問にお答えください。

①-1 雇用している障害者の人数を太枠内にお答えください。また、障害の種類別内訳をご記入ください。

雇用人数 (合計)	(内訳)			
	身体障害	知的障害	精神障害	その他
人	人	人	人	人

①-2 現在雇用していない場合、今後、障害者を新規に雇用する予定はありますか。(1つだけに○)

1. 新規雇用する予定がある  
2. 新規雇用を検討中である  
3. 新規雇用する予定はない

②障害者を雇用するにあたって、特にどのようなことが課題となっていますか。あるいは課題となると考えますか。(3つ以内に○)

- |               |                  |             |
|---------------|------------------|-------------|
| 1. 担当業務の選択    | 2. 周囲とのコミュニケーション | 3. 職場設備の改善  |
| 4. 雇用形態・賃金の設定 | 5. 作業の効率性        | 6. 専任担当者の配置 |
| 7. 労働時間の設定    | 8. 通勤手段          | 9. 研修・訓練    |
| 10. その他 ( )   | 11. 課題は特になし      |             |

設問7) 高齢者の雇用についてお答え下さい。

①高齢者等の雇用の安定等に関する法律により段階的な65歳までの高齢者雇用措置(定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止のいずれかの措置)が義務付けられていますが、貴事業所ではどの措置を講じていますか。(1つだけに○)

1. 定年の定めを廃止している    2. 定年年齢を64歳以上に引き上げている  
3. 継続雇用制度を導入している    4. 該当者がいないので対応していない

※3. に○をした事業所は①-1、①-2の質問にお答えください。

①-1 継続雇用制度を導入している場合、制度の対象とする高齢者の基準を設けていますか。(1つだけに○)

1. 希望者全員を対象とし基準は設けていない    2. 労使協定により制度の対象となる者の基準を設けている  
3. 就業規則により制度の対象となる者の基準を設けている

①-2 継続雇用的高齢者はどのような雇用形態ですか。(当てはまるものすべてに○)

1. 正社員    2. 嘱託職員・契約社員    3. パート・アルバイト    4. その他 ( )

②高齢者を継続して雇用していくことによってどのような課題が生じますか。(3つ以内に○)

- |                   |               |                    |
|-------------------|---------------|--------------------|
| 1. 高齢者の担当する仕事の確保  | 2. 高齢者の処遇が難しい | 3. 若・壮年社員のモラルが低下する |
| 4. 人件費の負担が増加する    | 5. 生産性が低下する   | 6. 高齢者の健康管理・体力の維持  |
| 7. 以前の部下や若手との人間関係 | 8. 若年者の採用の手控え | 9. その他 ( )         |
| 10. 特に課題となることはない  |               |                    |

③貴事業所では65歳以上の人の雇用についてどうお考えですか。(1つだけに○)

1. すでに65歳以上の人を雇用している    2. 65歳以上の人を雇用することを考えていきたい  
3. 65歳以上の人を雇用する考えはない

設問8) 最低賃金引き上げについてお答え下さい。

①現在、政府で最低賃金の引き上げ議論が行われておりますが、もし最低賃金が全国一律時給800円以上に引き上げられた場合、経営上マイナスの影響はどの程度ありますか。(1つだけに○)

1. 大きな影響がある    2. 多少影響がある    3. ほとんど影響はない    4. わからない

※1. 2. に○をした事業所は②の質問にお答えください。

①-1 経営上の影響がある場合、どのような対応が必要となりますか。(該当するものすべてに○)

- |                    |                  |                     |
|--------------------|------------------|---------------------|
| 1. パートタイマーの時給の引き上げ | 2. アルバイトの時給の引き上げ | 3. 高卒の初任給の引き上げ      |
| 4. 正社員の賃金の引き上げ     | 5. 新規雇用の手控え      | 6. 一部業務の外注          |
| 7. パート・アルバイトの削減    | 8. 事業の縮小や廃止      | 9. 時給引き上げのための労働時間短縮 |
| 10. 商品・サービス価格の引き上げ | 11. その他 ( )      |                     |



## **三重県中小企業団体中央会**

---

〒514-0004 津市栄町1-891 三重県合同ビル6階

TEL 059-228-5195 FAX 059-228-5197

URL <http://cniss.chuokai-mie.or.jp/>

E-mail [webmaster@chuokai-mie.or.jp](mailto:webmaster@chuokai-mie.or.jp)

## 2010年度地域問題研究所活動記録

(2010年4月～2011年3月)

- 1 地域問題研究所概要
- 2 地域問題研究所活動日誌
- 3 地域問題研究所刊行物
- 4 受入図書・雑誌
- 5 研究活動
- 6 研究員業績一覧 (2010年4月～2011年3月)

# 1 地域問題研究所概要

## (1) 学則

第10章の2 地域問題研究所

(地域問題研究所)

第63条の2 本学に、地域問題研究所を置く。

2 地域問題研究所に関し必要な事項は、別に定める。

## (2) 地域問題研究所規定

三重短期大学地域問題研究所規程	
第1条(名称)	この研究所は、三重短期大学学則第65条に基づき、三重短期大学付属施設として設置し、三重短期大学地域問題研究所(以下研究所という)と称する。
第2条(目的)	研究所は、本学がよって立つ地域社会に関わる諸問題の調査研究を行い、もって、地域社会の生活と文化の向上に寄与し、あわせて、本学の教育・研究の発展に資することを目的とする。
第3条(所員) 2	本学の専任教員は研究所の所員となる。 所員は総会での議決を行う。また、研究所の施設・資料の利用、研究所の刊行物への研究成果の掲載を行うことができる。
第4条(事業)	研究所は、その目的を達するため、必要に応じて三重短期大学地域連携センターと協力して次の事業を行う。 一 調査および研究 二 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 三 研究会の開催及び研究成果の公表 四 その他研究所の目的達成のために必要と認められる事業
第5条(著作権)	研究所の刊行物に掲載された著作物の著作権は研究所に属する。
第6条(運営組織)	研究所には、研究所長、総会、運営委員会を置く。
第7条(研究所長) 2 3	研究所長は、総会の推薦に基づき、学長が任命する。 所長は、研究所の業務を掌理し、研究所を代表する。 所長の任期は2年とし、再任を妨げない。
第8条(総会) 2 3	基本事項は総会において審議・決定する。 議長は所長とし、所長は必要と認められた時、または所員から要請があった時に総会を招集する。総会は所員の過半数の出席により成立する。 本条第1項にいう基本事項とはつぎのものをいう。 一 年度事業計画及び予算の作成、決算の承認 二 研究員の推薦 三 研究所長の推薦 四 その他研究所に関する重要事項
第9条(運営委員会) 2 3 4	研究所の運営を行うため、運営委員会を置く。 運営委員は、所長、両科選出の運営委員2名、研究員の互選による若干名とし、学長が任命する。 運営委員の任期は2年とし、再任を妨げない。 運営委員会の議長は所長とし、所長は研究所の運営のために、定期的に委員会を開催する。
第10条(研究員) 2	研究員は、研究費の支給を受けて地域研究を進め、また互選により研究所運営委員となることができる。 研究員は、所長が総会にはかって、所員の中から推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。
第11条(特別研究員)	特別研究員は、広く学内外に人材を求め、所長が総会にはかって推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。
第12条(総則)	この規程に定めるものの他、規程の施行に関し必要な事項は別に定める。
付則 2	本規程は2008年4月1日から施行する。 この規程の施行の際、旧研究室規程により現に室長、運営委員または研究員となっている者の取り扱いについては、それぞれ新規規程による。所長、運営委員、研究員とみなす。

## (3) 2010年度研究所構成員

所長	岩田 俊二(生活科学科教授)
年報 担当	茂木 陽一(法経科教授)
通信 担当	島内 高太(法経科准教授)
HP 担当	雨宮 照雄(法経科教授)
会計 担当	長友 薫輝(生活科学科准教授)
交流集会 担当	駒田 亜衣(生活科学科助教)
研究員	楠本 孝(法経科准教授)
	山川 和義(法経科准教授)
	梅澤 眞樹子(生活科学科教授)
	平尾 竜一(生活科学科准教授)
	木下 誠一(生活科学科准教授)
助手	田中 里佳

## 2 地域問題研究所活動日誌

- 2010年5月12日 運営委員会議  
法経科共同研究室 13:00～  
2010年度地研運営体制の承認、予算配分案について、  
事業計画（通信・年報・交流集会・セミナー）について
- 5月20日 所員総会  
第一演習室 13:50～  
2010年度地研運営体制、研究費予算配分の承認、事業計画の報告
- 7月1日 運営委員会議  
法経科共同研究室 16:00～  
備品（コンピューター）購入について  
地研図書貸出条件について  
通信100号発行について
- 7月30日 地研通信 第99号 発行 8頁  
2010年度地研研究員一覧／研究概要／運営体制  
企業の社会的責任を考える 島内 高太
- 8月28日 地研セミナー  
アスト津5階「研修室B」13:30～15:00  
「外国人住民」とは何か？ 楠本 孝
- 8月31日 地研年報 第15号 発行 152頁
- 9月2日 運営委員会議  
法経科共  
同研究室 11:30～  
教育振興会費予算修正について  
備品（プリンター）購入について
- 9月11日 地研セミナー  
アスト津5階「研修室B」13:30～15:00  
「企業の社会的責任」とは何か？ 島内 高太
- 10月16日 地研セミナー  
アスト津5階「研修室B」10:30～12:00  
国民健康保険とは？ 長友 薫輝
- 10月21日 所員総会  
第一演習室 13:55～  
教育振興会費予算修正について
- 10月31日 地研通信 第100号 発行 8頁
- 11月20日 地研セミナー  
三重短期大学4階 41番教室 13:30～15:00  
ヨーロッパの働き方って、うらやましいですか？ 山川 和義
- 11月27日 第42回地域問題研究交流集会  
食で生き活き子どもたち  
11月27日（土）13:00～15:30 アスト津会議室1  
挨拶 岩田 俊二 地域問題研究所長・三重短期大学 教授  
講演 梅澤 真樹子 地域問題研究所研究員・三重短期大学 教授  
講演 駒田 聡子 岐阜聖徳学園大学准教授
- 2011年3月4日 運営委員会議  
法経科共同研究室 11:00～  
2011年度研究員について  
所長交代について  
地研セミナーについて
- 3月24日 所員総会  
第一演習室 9:50～  
2011年度研究員について  
地研所長交代について
- 3月24日 第43回地域問題研究交流集会  
第一演習室 14:00～  
自治体財政指標の活用 雨宮 照雄  
外国人住民とはなにか 楠本 孝  
三重県における労働・雇用問題に関する政労使の取り組み 山川 和義  
津市における乳幼児をもつ母親に対する食意識アンケート調査 梅澤 真樹子  
地域医療政策における自治体の役割と課題 長友 薫輝  
三重県における宿場・茶店の食文化の研究 茂木 陽一
- 3月31日 地研通信 第101・102合併号 発行 24頁

### 3 地域問題研究所刊行物

【地研通信】

号数	発行日	内容	頁数
99号	7.30	2010年度地研研究員一覧／研究概要／運営体制 企業の社会的責任を考える 島内 高太 受入図書一覧	8
100号	10.31	「地研通信」100号によせて 三重短期大学学長 上野 達彦 「地研通信」第100号を祝して 地域問題研究所長 岩田 俊二 「地研通信」第100号を記念して 元三重短期大学学長 岡本 祐次 地研通信100号を記念して 元地域問題総合調査研究室長 尾崎 正利 フェアトレードの挑戦 石原 洋介	8
101/102号	3.31	第42回地域問題研究交流集会報告 受入図書一覧 「地研」創設期の思い出 初代室長 岩本 勲	24

【地研年報】

地研年報 第15号 発行 152頁

(論説)

地方都市の沿革と拡大過程に関する研究-津市を事例にして- 岩田 俊二・中井 加代子  
地域医療再生への視点と地域づくり-医療と貧困をめぐる実態調査から- 長友 薫輝  
web2.0時代の福祉社会における情報保障に関する基礎的考察

平尾 竜一・加藤 あけみ・横溝 一浩

(研究ノート)

津市における成人女性の食物摂取状況とBMIとの関連 梅澤 真樹子・駒田 亜衣

(調査)

第2回 津市における来日外国人の生活実態調査報告書 楠本 孝  
自動車リサイクル企業の現状と課題(2)-愛知県下3社に対する訪問調査記録- 島内 高太

三重県における高年齢者雇用確保への取組み-2009年度の状況- 山川 和義

(報告)

近代女性史の裏側-近代三重県域におけるマビキ慣行について- 茂木 陽一

2009年度地域問題研究所活動記録

地域問題研究所概要／地域問題研究所活動日誌／地域問題研究所刊行物

受入図書・雑誌／研究活動／研究員業績一覧

### 4 受入図書・雑誌

(1) 収集図書点数(2010/4/1～2011/3/31) 103点

(2) 受入雑誌一覧

部落解放研究  
広報津  
三銀レポート  
CURES  
人権と部落問題  
週刊教育資料  
判例 地方自治  
エコジン  
労働法令通信  
総合社会福祉研究  
日経メディカル  
教育展望  
財政金融統計月報  
住民と自治  
地方税  
文部科学時報

自治総研  
ほっと通信  
地域社会  
地域政策  
新都市  
月刊介護保険  
日経ものづくり  
人と国土  
労政時報  
福祉新聞  
月刊切り抜き保健  
教育  
社会教育  
自治研究  
地方財政  
都市政策

地域問題研究  
調査News  
学術センター通信  
部落問題研究  
国際人流  
月刊イオ  
工場管理  
AFF  
協同の発見  
労働と医学  
中小商工業研究  
厚生の指標  
社会福祉研究  
人口問題研究  
地域開発  
月刊福祉

5 研究活動  
(1) 個別研究

研究者名 (共同研究者名)	研究テーマ	研究概要
雨宮 照雄	財政情報の開示と活用	地方自治体は、財政健全化法施行に伴い四つの健全化判断比率の算定が義務づけられた。また、公会計改革に伴いバランスシートなど四つの財務諸表の作成・公表が求められている。これらは、地方自治体の財政状況の開示という点では大きな前進であるが、反面、これらを財政運営にどのように活用していくかについては、必ずしも研究者や財政担当者間で合意が得られているとはいえない。本研究では、財政情報の開示と活用において健全化判断比率と公会計改革が持っている意義、効果、あるいは限界について分析する。特に、三重県及び県下市町を対象にして具体的に検討をする。
茂木 陽一	近世～近代の三重県域における旅籠・茶店の研究	近世～近代初期(おおむね鉄道網の完成以前)の三重県域は、東海道・伊勢街道(参宮街道)を基軸として、宿場・飛脚・旅籠などの発達した地域である。とりわけ庶民の旅である伊勢参宮の道者達が利用した旅籠・茶店で発展した料理や饅頭などの茶菓子類についての調査・史料的な確定を行い現在の「餅街道」文化の成立を考察していく。
山川 和義	三重県における労働・雇用問題に関する政労使の取り組み	本研究では、三重県において労働・雇用問題に政労使が現にどのような取り組みをしているかについて分析し、今後の課題を提示するものである(対象は当該年度または、昨年度の取り組みとする)。
楠本 孝	「外国人住民」とは何か	2009年7月に入管法・入管特別法・住基法の改正が行われ、外国人登録法を廃止して外国人も「外国人住民」として日本人とともに住基法の対象とされることになった。そこでこの「外国人住民」とは何を意味するのかを研究する。
梅澤 眞樹子 (渡井優子:津市栄養士連絡会)(竹西亜吉:兵庫教育大学)(駒田 良衣:生活科学科助教)	津市における乳幼児を持つ母親に対する食意識アンケート調査	乳幼児を持つ母親に離乳食や幼児食の与え方や自身の食意識をアンケートによって調査し、子どもへの食事の与え方が母親の食意識とどのような関わりをもつのかを分析し、その結果をもとに子どもや母親への支援の方法を考える。
岩田 俊二 研究協力者(中井加代子:生活科学科助手)	伊賀市農村集落の特徴的景観の分析に関する研究	伊賀市の3つの農村集落を対象にして、農村地域を保存すべき景観や修復すべき景観を分析しタイプ化することによって、農村地域において策定される「景観計画」のための基礎的資料を得ることを目的とする。
駒田 亜衣	特定健診のデータ解析と有効な保健指導のあり方に関する研究	三重県津市の特定健診データから、性別、年代別、地域別に分類した特徴を見出し、有効な保健指導のあり方について明らかにすることを目的とする。2008年度より継続している研究であり、今年度はデータの経年変化を解析することによってどういった保健指導がより有効であったかを具体的に明らかにすることができる。
長友 薫輝	地域医療政策における自治体の役割と課題	医療供給体制のみならず地域居住の医療ニーズをふまえた地域医療の充実を保健・社会福祉分野を含めた総合的な地域づくりの一環として行う必要があると考えている。この考えのもとに調査研究を実施したい。
平尾 竜一 (加藤あけみ:静岡福祉大学)(横溝一浩:静岡福祉大学)	新しい時代における社会福祉施設マネジメントのコンピテンシーの基礎論的検討	措置から契約の時代に入り、福祉施設経営はユーザーから選ばれることと同時に情報公開と説明責任が求められる時代に入れたことは衆目の一致するところである。また、近年の経済社会の新しい段階では雇用調整的リストラからリセッション社会という。現下の産業社会が直面する危険水域に突入した様相であるが、それでもなお雇用調整は福祉労働市場へと向かわない。それは顕著化する介護福祉士の離職率だけのすうちばかりではなく、失業者でさえも介護福祉施設を回避する形へと静かに社会を浸食しつつある。そこで、持続可能な事業体のマネジメントを探る方途としての「ケーススタディ」という探求方法がこの矛盾を回避する一助となるのか、否かという点を福祉経営論的に検証する。また、同時に施設経営に必須とされるコンピテンシーとは何かを検討することにつながる。
木下 誠一 (平尾竜一:生活科学科准教授)(横溝一浩:静岡福祉大学)	福祉施設マネジメントと施設設計デザインの新しい動向と課題	措置から契約の時代に入り、福祉施設経営はユーザーから選ばれることと同時に情報公開と説明責任が求められる新しいフェーズに突入した。施設経営に携わるものは新しいに即応すべく、開始していることはその業界紙が伝えるところである。ところで、施設経営に何よりも必要な要素のひとつは、その福祉観である。経営者の福祉観を反映した施設設計が行われ、そのハードウェアにそって、援助が展開されることはまぎれない事実である。その証作が、近年の高齢者施設に提唱される「ユニットケア」であり、高齢者と乳幼児、また高齢者と障害者を同時にケアする「共生ホームモデル」などに示されたよう。そこで、近年の施設設計における福祉観の反映の動向を概観しつつ、その課題を検討したい。



島内 高太	自動車リサイクル企業の現状と課題	産業・企業の研究において、製品の生産にかかわる動脈部に加えてリサイクルや適正処理を担う静脈部の企業研究が求められてきている。環境問題に対する産業・企業の対応を研究するためにはメーカーの環境経営とリサイクル企業の事業の双方を視野に入れる必要がある。この研究では、リサイクル企業に焦点をしぼり、その事業の特徴や課題を調査する。
-------	------------------	---

(2) 奨励研究

梅澤 真樹子	津市における乳幼児を持つ母親に対する食意識アンケート調査	乳幼児の離乳期における食生活は、その後の子どもの発達に大きな影響を与えられと考えられる。そのために離乳食を与える母親の食の知識や関心度は大変重要であり、指導する栄養士は母親に対してどのような適切な支援を行えばよいかを常々模索している。今回の研究は、子どもへの食事の与え方や、母親自身の食意識についてアンケート調査を行い、現在の母親の食意識が子どもの食生活にどのように影響しているかを分析し、今後の母親への支援方法に生かしたいと考えている。
--------	------------------------------	---

第42回地域問題研究交流集会

食で生き生き子どもたち

11月27日(土) 13:00～15:30 アスト津会議室1

挨拶 岩田 俊二 地域問題研究所長・三重短期大学 教授

講演 梅澤 真樹子 地域問題研究所研究員・三重短期大学 教授

講演 駒田 聡子 岐阜聖徳学園大学准教授

## 6 研究員業績一覧(2010年4月～2011年3月)

### 茂木 陽一

#### ●その他の著作

「近代女性史の裏側-近代三重県域におけるマビキ慣行について-」 三重短期大学地域問題研究所『地研年報』第15号 2010年8月  
《書評》松沢裕作『明治地方自治体制の起源-近世社会の危機と制度変容』 大阪歴史科学協議会『歴史科学』203号 2011年2月

#### ●報告

三重県における宿場・茶店の食文化の研究 三重短期大学地域問題研究交流集会 2011年3月

### 楠本 孝

「第2回 津市における来日外国人の生活実態調査報告書」地研年報15号(2010.8)  
「裁判員制度のもとでの死刑」日本の科学者45巻10号(2010.10)  
「『人間回復の刑事法学』とは何か？」法と民主主義455号(2011.1)

### 山川 和義

「三重県における高齢者雇用確保への取組み-2009年度の状況-」地研年報第15号(2010年)97頁  
「高齢者雇用確保措置に関する法的問題の検討」季刊労働法231号(2010年)196頁

### 島内 高太

#### ●研究ノート等

「企業の社会的責任を考える」、『地研通信』(三重短期大学地域問題研究所) 第99号、2010年7月  
「自動車リサイクル企業の現状と課題-愛知県下3社に対する訪問調査記録」、『地研年報』(三重短期大学地域問題研究所) 第15号、2010年5月

#### ●講演

「『企業の社会的責任』とは何か?」、三重短期大学地域問題研究所主催「地研セミナー」、2010年9月

#### ●学会報告等

「企業内訓練校に見る日本的人材養成の特徴と課題」、労務理論学会中部部会、2011年3月  
「企業内訓練校における人材養成の特徴と課題」、日本労務学会中部部会、2010年6月

### 梅澤 眞樹子

#### ●紀要など

梅澤眞樹子、駒田：亜衣「津市における成人女性の食物摂取状況とBMIとの関連」、『三重短期大学地域問題研究所年報』第15号、pp43～51、2010年8月

梅澤眞樹子：「第42回地域問題研究交流集会報告：津市における乳幼児を持つ母親の食意識アンケート調査の結果報告」、『地研通信』、No. 101・102合併号、2011年3月

梅澤眞樹子、吉田香：「新調理システムの栄養学的有用性について」、『三重短期大学生生活科学研究会紀要』、No. 59、pp33～40、2011年3月

#### ●その他

「食で生き生き子どもたち」、2010年度地域問題研究交流集会、2010年11月

中心市街地活性化チャレンジショップ事業「にぎわいプラザin大門」における三重短期大学・三重大学連携によるカフェ「ポーノ」開店、2010年12月

### 平尾 竜一

#### ●その他

加藤あけみ、高橋修、平尾竜一 「(講座用テキスト)ストレス社会を生き延びる心のケアと職場のコミュニケーション」、三重短期大学地域連携地域連携センター、2010年8月

#### ●学会その他発表

「豊かな生活と心理臨床の現在」東海ソーシャルサービス研究会、2011年3月

#### ●講演

「ストレス社会を生き延びる心のケアと職場のコミュニケーション」、三重短期大学地域連携「高山」講座(2010年8月～10月)のコーディネーター兼講演者

「こころのお天気」、三重アカデミックセミナー移動講座in玉城町、2010年10月

## 岩田 俊二

### ●著書

岩田俊二：『津市・地方都市の建設史』，農林統計出版(株)，2010年3月

### ●論文

岩田俊二・中井加代子：「地方都市の沿革と拡大過程に関する研究—津市を事例にして—」，『地研年報第15号』，三重短期大学地域問題研究所，2010年8月，pp1-22  
岩田俊二：「主題解説：農村共働空間の構築へ向けて—新たな地域空間戦略の構想—」，「既往研究に見る「英国の計画許可制度の改変とその考え方」」，2010年度日本建築学会大会（北陸）農村計画部門研究協議会資料，2010年9月，pp101~4，pp101~112

### ●その他報告

岩田俊二：「環境共生型のまちづくり」，みえアカデミックセミナー，2010年7月29日

### ●助成・委託研究等

岩田俊二：2010～2012年度科学研究費補助金基盤研究（C），「農村計画の「計画力」概念に関する実証的研究」（共同研究），（2010年度234万円）

### ●その他

岩田俊二：津市環境基本計画推進市民委員会会長 2008年4月～  
岩田俊二：津市農業振興地域整備計画策定協議会会長 2006年9月～  
岩田俊二：津市福祉有償運送協議会会長 2005年4月～  
岩田俊二：津市建築審査会会長代理 2007年1月～  
岩田俊二：四日市市開発審議会会長代理 2008年11月～  
岩田俊二：三重県公共事業等総合評価意見聴取会委員 2006年4月～  
岩田俊二：三重県公共事業評価審査委員会委員 2008年4月～

## 木下 誠一

### ●社会的活動

- ・「みえアカデミックセミナー2010」講師 「共に住まう集合住宅」 三重県生涯学習センター 2010年7月
- ・津市屋内総合スポーツ施設基本計画策定委員会 委員 2010年8月～
- ・伊勢景観デザイン賞選考委員会委員長 2010年11月～2011年2月
- ・鳥羽市都市計画審議会委員 2010年7月～
- ・鳥羽市国土利用計画審議会委員 2010年12月～2011年2月

## 駒田 亜衣

### ●学術論文・学術書

「津市における成人女性の食物摂取状況とBMIとの関連」（共著）梅澤真樹子、駒田亜衣、三重短期大学地域問題研究所年報，第15号，pp43-51.（2010.8）

### ●学会報告

1. 駒田亜衣、山田真司、嵯峨井勝、糖尿病性神経症と網膜症の罹患リスクはHbA1cとよく相関する、第69回日本公衆衛生学会抄録集pp242、2010.10（東京都）
2. 嵯峨井勝、駒田亜衣、山田真司、糖尿病性腎症の罹患リスクはHbA1cと血圧の積とよく相関する、第69回日本公衆衛生学会抄録集pp242、2010.10（東京都）
3. 飯田津喜美、駒田亜衣、藤井久美子、中北なをみ、落合加代、別府由紀、青百合恵、山田真司、三重県津市における特定健康診査結果の概要について（第1報）、第69回日本公衆衛生学会抄録集pp231、2010.10（東京都）
4. 青百合恵、藤井久美子、中北なをみ、落合加代、別府由紀、飯田津喜美、駒田亜衣、山田真司、三重県津市における特定健康診査結果の保健指導への活用について（第2報）、第69回日本公衆衛生学会抄録集pp232、2010.10（東京都）
5. 山田真司、藤井久美子、中北なをみ、落合加代、別府由紀、青百合恵、飯田津喜美、駒田亜衣、支援レベル別の有効な保健指導に関する研究～三重県津市の特定健康診査結果より～、第69回日本公衆衛生学会抄録集pp254、2010.10（東京都）
6. 駒田亜衣、谷口水穂、官能評価からみる短期大学生の「和風だし」に対する嗜好、ヒューマンケア科学学会第3回学術集会 日本ヒューマンケア科学会誌vol.3、No.2、2010 p 31、2010.10（青森市）
7. 駒田亜衣、山田真司、嵯峨井勝、自覚症状の有無と生活習慣病発症リスクについて～特定健康診査結果より～、第32回日本臨床栄養学会総会・第31回日本臨床栄養協会総会要旨集vol32-2、pp137、2010.8（名古屋市）
8. 駒田亜衣、谷口水穂、中井晴美、梅澤真樹子、伊賀地域の「まつり」と発酵の文化に関する調査、日本家政学会第62回大会研究発表要旨集pp59、2010.5（東広島市）

### ●その他

#### 共同研究

・[研究課題名]「津市国民健康保険特定健康診査結果の解析等に基づく有効な保健指導のあり方に関する共同研究」（代表者 駒田亜衣）、[研究費名]平成22年度政策研究・研修、

[研究期間]平成22年4月～平成23年3月、[配分機関]三重短期大学地域連携センター

## 長友 薫輝

### ●研究活動

#### ○研究論文など

- ・「国保再生へ向けて」『社会保障』No. 428、2010年
- ・「新しい情勢の中で考える地域医療の再生」『月刊保団連』2010年
- ・「書評 横山寿一著『社会保障の再構築－市場化から共同化へ－』」『総合社会福祉研究』No. 36、2010年
- ・「地域から国保改善の具体的提言を」『住民と自治』2010年8月号
- ・「シンポジウム 深刻化する大都市の貧困問題」『社会医学研究 第51回日本社会医学学会講演集』2010年
- ・「市民とともに国保再生へ」『社会保障』No. 431、2010年
- ・「地域医療再生への視点と地域づくり」『地研年報』No. 15、2010年8月
- ・「格差社会と公衆衛生の課題－健康と貧困への接近－」『大阪保険医雑誌』No. 525、2010年8・9月号
- ・「国保問題から見る地域医療」『国民医療』No. 276、2010年9月号
- ・「介護保険と医療保険の関係性－医療費抑制策の転換に向けて－」『総合社会福祉研究』No. 37、2010年12月

#### ○学会発表

- ・「深刻化する大都市の貧困問題」第51回日本社会医学学会総会シンポジウム、2010年7月
- ・「国保再生へ向けて」第34回日本医療経済学会大会、2010年9月

### ●社会的活動

#### ○講演講師（下記の他、2010年度は年間50回程度の講演）

- ・「市民とともに人権を考える」津市人権課、2010年9月
- ・「これからの社会保障」保団連東海ブロック、2010年11月
- ・「国保再生へ向けて」大阪府保険医協会内科医部会、2010年12月

#### ○委員会委員等

2010年 三重県身体障害者福祉センター・視覚障害者支援センター指定管理者選定委員会委員

2009年～津市地域自立支援協議会委員（現在に至る）

2009年～津市NPOサポートセンター理事（現在に至る）

2009年～自治体問題研究所理事（現在に至る）

2009年～国民医療研究所幹事（現在に至る）

2009年～総合社会福祉研究所紀要編集委員（現在に至る）

2008年～津市人権施策審議会委員（現在に至る）

2006年～津市介護保険事業等検討委員会委員（現在に至る）

#### ○その他

- ・毎日新聞、朝日新聞、CBC、TBSなどマスコミ各社へのコメント・寄稿協力
- ・立命館大学紀要査読委員など

## 執筆者紹介

楠本	孝	本学法経科教授
長友	薫輝	本学生活科学科准教授
平尾	竜一	本学生活科学科准教授
加藤	あけみ	静岡福祉大学准教授
横溝	一浩	静岡福祉大学専任講師
南	有哲	本学生活科学科教授
茂木	陽一	本学法経科教授
梅澤	真樹子	本学生活科学科教授
駒田	亜衣	本学生活科学科助教
笹井	新子	津市健康福祉課
浅井	優子	三重県健康福祉課
村西	亜古	兵庫教育大学
山川	和義	本学法経科准教授

## 地研年報 第16号

---

2011年9月30日発行

編集兼発行者 地域問題研究所長

梅澤 真樹子

発行所 三重短期大学地域問題研究所

〒514-0112 三重県津市一身田中野157

T E L 059--232--2341

印刷所 筒井印刷有限会社

〒514-0104 三重県津市栗真小川町720-1

T E L 059--231-3300

---

ANNALS OF  
THE INSTITUTE OF REGIONAL STUDIES  
TSU CITY COLLEGE  
No.16 2011

[Articles]

- The new system of residence management and “foreign residents”  
..... *Takashi KUSUMOTO* ( 1 )
- Structural recognition and regional cooperation over health care  
..... *Masateru NAGATOMO* (27)
- Drifting social welfare information  
..... *Tatsuichi HIRAO, Akemi KATO and Kazuhiro YOKOMIZO* (45)
- How had Engels Overcome the Theory of “Non-historic peoples”?  
..... *Arisato MINAMI* (51)

[Note]

- On the development of commers in modern Tsu City  
..... *Youichi MOGI* (65)

[Research]

- Survey on dietary attitude and behavior for mothers of infants in Tsu City  
*Makiko UMEZAWA, Ai KOMADA, Shinko SASAI, Yuko ASAI and Ako TAKENISHI* (79)
- The Situation of Labor in Mie Prefecture in 2010  
..... *Kazuyoshi YAMAKAWA* (91)