

研究紀要

第7号

特集

安全・安心な社会の実現

「犯罪機会論と安全・安心まちづくり—機会なければ犯罪なし—」

立正大学文学部社会学科 助教授 小宮 信夫

「環境リスクをめぐるコミュニケーションの課題と最近の動向」

早稲田大学理工学部複合領域 教授 村山 武彦

「バリアフリーとその新展開」

近畿大学理工学部社会環境工学科 教授 三星 昭宏

「子育て、教育における自治体のあらたな役割」

—子育て支援という視点から、安心して暮らせる街作りという視点から—

東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授

同付属・学校臨床センター センター長 汐見 稔幸

「高齢者の安心・安全とは—年金、医療、介護を考える—」

岡本クリニック院長・国際高齢者医療研究所 所長 岡本 祐三

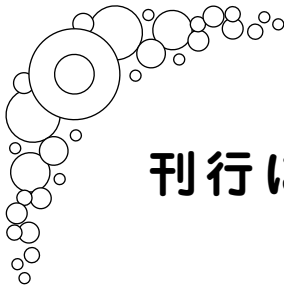
市町村職員公募論文（最優秀論文）

「要綱行政の現状と課題—自治立法権の拡充を目指して—」

岸和田市総務部総務管財課 藤島 光雄

平成16年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター



刊行にあたって

財団法人大阪府市町村振興協会は、平成7年10月に設置いたしました「おおさか市町村職員研修研究センター」において、府内43市町村の人材育成のための研修と市町村に共通する政策課題についての研究事業を展開しております。

「マッセO S A K A研究紀要」は、当センターの研究事業の一環として、各界で御活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政全般についての御意見や御提言を掲載しているもので、毎年度、様々なテーマを取り上げ、特集しております。

震災等の大規模災害、治安の悪化、ダイオキシンなどの環境汚染問題、また、最近ではSARSの発生など、地域住民の生活を脅かす出来事が続けて起こっており、社会不安が増大しています。また、地域での連帯感が薄くなっており、地域、コミュニティにおける安全・安心の機能が弱体化しつつあります。

そこで、第7号では、「安全・安心な社会の実現」を特集テーマに設定し、地域で生活していく上で、様々な不安の要因にスポットをあて、安全に暮らせるまちづくりに向けて、ハード、ソフトの両面から、自治体はどう取り組んでいくべきか、様々な視点から、各先生方に御執筆いただきました。先生方には、大変お忙しい中、御執筆いただき、厚くお礼申し上げます。

また、本年度の府内市町村職員を対象にした論文公募で、最優秀論文に選ばれました岸和田市職員の藤島光雄さんの「要綱行政の現状と課題～自治立法権の拡充を目指して～」も併せて掲載しております。

この研究紀要が、市町村のこれからの行政運営の参考になりますことを祈念いたしまして、第7号刊行にあたってのごあいさつといたします。

平成16年3月

財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

所長 米 原 淳七郎

目 次

特集：「安全・安心な社会の実現」



「犯罪機会論と安全・安心まちづくり」	
—機会なければ犯罪なし—	3
立正大学文学部社会学科 助教授	小 宮 信 夫
「環境リスクをめぐるコミュニケーションの課題と最近の動向」	13
早稲田大学理工学部複合領域 教授	村 山 武 彦
「バリアフリーとその新展開」	25
近畿大学理工学部社会環境工学科 教授	三 星 昭 弘
「子育て、教育における自治体のあらたな役割」	
—子育て支援という視点から、安心して暮らせる街作りという視点から—	35
東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授	
同附属・学校臨床センター センター長	汐 見 稔 幸
「高齢者の安心・安全とは一年金、医療、介護を考える」	45
岡本クリニック院長・国際高齢者医療研究所 所長	岡 本 祐 三
市町村職員公募論文（最優秀論文）	
「要綱行政の現状と課題—自治立法権の拡充を目指して—」	63
岸和田市総務部総務管財課	藤 島 光 雄



特 集

「安全・安心な社会の実現」

犯罪機会論と安全・安心まちづくり

ー機会なければ犯罪なしー

立正大学文学部社会学科 助教授

小 宮 信 夫

プロフィール

中央大学法学部法律学科卒業。ケンブリッジ大学大学院犯罪学研究科修了。法務省、国連アジア極東犯罪防止研修所、法務総合研究所などを経て現職。専攻は犯罪社会学。現在、東京都「治安対策専門家会議」委員、千葉県「安全・安心まちづくり有識者懇談会」委員、埼玉県「防犯のまちづくり委員会」委員、北海道「安全・安心まちづくり懇話会」委員、文部科学省「学校と関係機関との行動連携に関する研究会」委員など。所属学会は、日本犯罪社会学会、日本社会病理学会、日本被害者学会、警察政策学会、日本社会学会、日本犯罪心理学会、日本NPO学会、イギリス犯罪学会。

主な著書 『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制ーボランティア・コミュニティ・コモンズ』（立花書房）、『福祉ミックスの設計ー「第三の道」を求めて（共著）』（有斐閣）など多数。

I. 犯罪に強い要素

戦後、欧米諸国では犯罪が激増したにもかかわらず、日本の犯罪発生率は横ばいを維持し、日本は「世界で最も安全な国」と呼ばれるようになった。しかし、近時、犯罪増加に歯止めがかかった欧米諸国とは対照的に、日本の犯罪発生率は上昇傾向に転じ、安全大国日本が揺らぎ始めた。例えば、1996年から2000年までの犯罪の認知件数の推移を見ても、英国で8%減少し、ドイツで6%減少し、イタリアで9%減少し、米国で14%減少したにもかかわらず、日本では35%も増加した。

このような統計数値から判断すると、日本の「安全」の先行きには暗雲が垂れ込めているといわざるを得ない。では、どうすれば犯罪の増加を抑えることができるのだろうか。この点で参考になるのが、欧米諸国の犯罪対策である。というのは、実際に欧米諸国は、上昇し続けてきた犯罪発生率を横ばいにすることに成功したからである。

欧米諸国の犯罪対策は、1970年代までは、犯罪者が犯行に及んだ原因を究明し、それを除去することが主流であった。この対策は、犯罪者

は非犯罪者とはかなり違っており、その差異のために、ある人は罪を犯すが他の人は犯さないということを前提としていた。そして、犯罪者と非犯罪者との差異としては、人格や境遇（家庭・学校・会社など）が考えられていた。つまり、犯罪者の異常な人格や劣悪な境遇に犯罪の原因を求め、それを取り除くことによって犯罪を防止しようと考えていたのである。

しかしながら、結局、このような犯罪原因論は犯罪を減少させることができなかった。そのため、犯罪の原因を究明することは困難であり、仮に原因を解明できても、それを除去するプログラムを開発することは一層困難であることが認識されるようになった。また、犯罪原因論は、犯罪者に焦点を合わせて、その異常な人格や劣悪な境遇を改善しようとするものなので、それに基づく対策には被害者の視点が欠落していた。こうして、欧米諸国の犯罪原因論は大きく後退していくことになった。

このような犯罪原因論に替わって、欧米諸国において、1980年代に台頭したのが犯罪機会論である¹⁾。それは、犯罪の機会を与えないこと

によって犯罪を未然に防止しようとする考え方である。言い換えれば、犯罪機会論は、被害者の視点から、すきを見せなければ犯罪者は犯行を思いとどまると考える立場である。この立場では、犯罪者と非犯罪者との差異はほとんどなく、犯罪性が低い者でも犯罪機会があれば犯罪を実行し、犯罪性が高い者でも犯罪機会がなければ犯罪を実行しないと考えられている。この考え方に基づいて、欧米諸国の犯罪対策は、物的環境の設計や人的環境の改善を通して、犯行に都合の悪い状況を作り出すことが主流になった。

これが、欧米諸国で起こった「原因論から機会論へ」「犯罪者から被害者へ」というパラダイム・シフト（発想の転換）である。このパラダイム・シフトによって、欧米諸国の犯罪対策は、上昇し続けてきた犯罪発生率を横ばいにすることに成功したのである。したがって、日本でも、このようなパラダイム・シフトを引き起こすことができれば、犯罪増加に歯止めがかかるかもしれない。少なくとも、原因追求の呪縛を解き、犯罪対策にとって原因論と機会論は車の両輪であると認識すれば、犯罪防止の具体策を導き出すことができるはずである。

では、どのような要素があれば、犯行に都合の悪い状況を生み、犯罪者から犯罪の機会を奪うことができるのだろうか。このような要素を、犯罪者の標的と犯行の場所について導き出すと、表1のようになる。

表1 犯罪に強い要素

犯罪の機会 (状況)	犯罪に強い 要素	ハードな 要素	ソフトな 要素
標 的	抵 抗 性	恒 常 性	管 理 意 識
場 所	領 域 性	区 画 性	縄 張 意 識
	監 視 性	無 死 角 性	当 事 者 意 識

表1でいう抵抗性とは、犯罪者から加わる力を押し返そうとすることであり、ハード面の恒常性（一定不変なこと）とソフト面の管理意識（望ましい状態を維持しようと思うこと）から成る。領域性とは、犯罪者の力が及ばない範囲を明確にすることであり、ハード面の区画性（区切られていること）とソフト面の縄張意識（侵入は許さないと思うこと）から成る。監視性とは、犯罪者の行動を把握できることであり、ハード面の無死角性（見通しのきかない場所がないこと）とソフト面の当事者意識（自分自身の問題としてとらえること）から成る。

これらが犯罪に強い要素であり、したがって、抵抗性と領域性と監視性が高ければ高いほど、犯罪機会は少なくなる。ここで重要なことは、犯罪に強い状況は、ハードな要素とソフトな要素があいまって作り出されるということである。例えば、どんなに縄張意識が強くても、境界が示されていないければ犯罪者に侵入され、逆に、死角がなくても、見ようとしなければ犯罪者を発見できない。

このように、犯罪機会論は人格を変えようとするのではなく、状況を変えようとするものなので、欧米諸国では「状況的犯罪防止」(Situational Crime Prevention)とも呼ばれている。そこでは、様々な状況を、抵抗性と領域性と監視性を高いものにする各種の工夫が提案されている。

このうち、抵抗性を高める工夫は、物や人に対して施されるものである。例えば、自動車にハンドル・ロックを装着したり、タクシーの運転席や銀行のカウンターに透明な遮蔽板を設けたりすれば、標的が強固になり恒常性が高まる。また、持ち物に名前を書いたり、自転車に防犯登録ステッカーをはったりすることも、恒常性

の向上につながる。さらに、防犯ブザーを携帯したり、非常ベルを取り付けたりすることも、被害の最小化に資するという意味で恒常性を向上させる。

もっとも、ハード面で恒常性を高めてもソフト面の管理意識が低ければ、抵抗性が高いとはいえない。例えば、カギをかけ忘れたり、持ち物を置き忘れたりすれば、犯罪者の標的にされる可能性が高まる。逆に、管理意識が高ければ、抵抗性も高まる。例えば、整理整頓された机は、そこから盗めばすぐにわかるので、犯罪者の標的にはなりにくい。また、自己管理によって健全な心身を維持している人は、危険を察知し回避する能力も高いので、犯罪者の標的にはなりにくい。さらに、犯罪から得られる利益が少なくなるように管理することによっても抵抗性は高まる。例えば、落書きされてもすぐに消していれば、落書きしても見てもらえないので、犯罪者の標的にされなくなる。

このように、抵抗性を高める工夫は、物や人に対して施されるものであるのに対して、領域性と監視性を高める工夫は、場所に対して施されるものである。犯罪者は、物理的・心理的なバリア（障壁）によって領域性が高められた場所へは、接近を躊躇・断念する可能性が高い。つまり、高い領域性は、犯罪者を締め出すことができるのである。また、犯罪者は、視線を遮る物がなく、監視の目が光っている場所では、犯行を躊躇・断念する可能性が高い。つまり、高い監視性は、犯罪にブレーキをかけることができるのである。

このような領域性と監視性のうち、ハード面を重視する手法が、欧米諸国で「セプテッド」（CPTED：Crime Prevention Through

Environmental Design）と呼ばれ、日本で「防犯環境設計」と訳されているものであり、ソフト面を重視するのが、ジェームズ・ウィルソンとジョージ・ケリングが提唱した「割れ窓理論」（Broken Windows Theory）である²⁾。

Ⅱ．学校の安全

防犯環境設計の視点からは、いわゆる大阪小中学校内児童殺傷事件（2001年）についても、新たな問題点を発見することができる。この事件では、原因論の視点から、「人格障害」が犯罪原因として語られた。しかし、このような関心の持ち方では、事件から犯罪を予防する具体策を導き出すことにはつながらない。この事件で注目しなければならないのは、事件が起こった大阪教育大学附属池田小学校が、領域性と監視性の低い場所であったということである。

まず、領域性を高めるためには校門を閉めておく必要があるが、事件発生当時、この小学校では東門や正門が開放されていた。そのため、加害者は容易に被害者に接近することができた。実際にこの加害者も、第13回公判において、門が閉まっていれば入らなかった旨供述している。もっとも、校門を閉めることに対しては、「開かれた学校づくり」に反するとして異議を唱える人も多い。しかし、「開かれた学校づくり」は、校門を開放するという、ただそれだけのことではないはずである。むしろ、保護者や地域住民が学校教育や学校経営に参画することこそ、「開かれた学校づくり」ではないのか。例えば、英国では多くの学校が校門を閉めているが、その教室では母親がボランティアとして授業を手伝っている。このような学校こそ、「開かれた学校」の名に値するというべきである。

次に、この小学校には死角が多く、監視性が十分に確保されていなかった。事件当時の報道では、加害者が校内に侵入した東門から校舎までの経路が、体育館で死角になっていたため加害者の発見が遅れたとされていた。しかし、仮に加害者が正門から侵入したとしても、近づいてくる加害者を、校舎西側一階の事務室から発見できたかどうか疑問である。というのは、正門と校舎との間には大きな樹木があり、それが事務室からの死角を作っていたからである。また、事務室の机が正門側の窓に向かって配置されていなかったため、事務員が顔を上げてもその視線の先に正門はなかった。したがって、近づいてくる加害者を事務員が偶然発見する可能性も極めて低かったのである。

このように、防犯環境設計の視点に立てば、大阪小学校内児童殺傷事件についても、原因論の視点からは見えない問題点が見えてくる。これらを議論することこそ、再発防止のために必要なことではないだろうか。

では、どうすれば学校の領域性と監視性を高めることができるのだろうか。まず、領域性を高めるためには、学校関係者以外の人が構内を通り抜けできないようにする必要がある。ただし、学校の敷地を高いブロック塀で囲むのは望ましくない。高いブロック塀は、犯罪者の侵入を防止できても、周囲からの視線を遮り、校内で起こる暴行や恐喝などの犯罪の発見を妨げるからである。したがって、領域性のハード面である区画性を明確にするものとしては、見通しが利く金網のフェンスを採用することが望ましい。また、フェンスの網目は足がかかりにくく、破られにくいものが好ましい。さらに、忍び返しや振動感知センサーが取り付けられたフェン

スは一層好ましい。これらは、特に夜間における学校荒らし（侵入盗）やバンダリズム（公共物破壊）の防止に有効である。

次に、登下校時以外は校門を閉めておくことが、高い領域性の確保につながる。校門にテレビ・モニター付きのインターホンを設置しておけば、来訪者にも応対できる。英国には、監視カメラで来訪者を確認してから、エントランスドアのロックを解除している学校もある。

校門を開けておく場合でも正門に限定し、来訪者に対して、受付で記帳が必要である旨を掲示するとともに、受付までの経路を分かりやすく図示しておくことが望まれる。そうしておけば、無断で立ち入ろうとする者に、見つかったときに知らなかったという言い訳が通用しないと思わせることができる。また、受付で、あらかじめ配布しておいた入校許可証や保護者証の提示を求めたり、記帳後に、バッジやリボンの着用を求めたりすることも、領域性を高めることにつながる。さらに、正門に赤外線センサーを設置して、来校者を検知できるようにすれば、領域性は一層高まる。

ほかにも、例えば、シャッターの設置や教室の施錠によっても領域性は高まる。これらは、特に、薬品を保管している理科室と保健室について、その必要性が高いといえよう。

一方、高い監視性を確保するためには、校長室、教員室、事務室、保健室などを、部屋から校門や校庭を見渡せる位置に配置する必要がある。その際、机を窓に正対するようにレイアウトしたり、座ったままで見渡せるようにミラーを取り付けたりすれば、監視性は一層高まる。また、敷地内の樹木や屋外倉庫などが、校舎や学校周辺からの死角を作らないようにすること

も必要である。さらに、事務室や教室などのドアに大きな窓を取り付けることも、高い監視性の確保につながる。

夜間における監視性を高めるためには、外灯を設置する必要があるが、照度と設置場所次第では、学校が非行少年のたまり場と化す危険性もあるので、センサー付きライトの採用なども考慮に入れるべきである。英国には、構内に設置した監視カメラの映像を、昼間は事務室でモニターし、夜間はセンサー付きライトを用いて校外のモニター室でチェックしている学校もある。

Ⅲ. 道路と住宅の安全

学校の安全が領域性と監視性によって確保されるように、安全な街をつくるためには、道路や住宅など、日常生活の場所の領域性と監視性を高めることが必要である。

まず、住宅街の道路の領域性を高めるためには、住宅街から幹線道路に出るルートを限定し、住宅街を通り抜ける道路を少なくする必要がある。また、住宅地内の生活道路の多くを袋小路（行き止まり）にすることで領域性は高まる。さらに、幹線道路から住宅街に入る道路の入口部分を狭くしたり、そこに進入車両の減速を促すハンプ（隆起）舗装やカラー舗装を施したりすることでも領域性は高まる。このように、住宅街の区画を明確にして、居住者に用事がない人の道路を利用する理由をなくしたり、逃走経路の確保を難しくしたりすれば、路上犯罪を抑止できる。もちろん、道路の閉鎖に当たっては、消防車などの緊急自動車が通行できるように、移動可能な大型プランターや取り外し可能な車止めポールなどの利用も考慮に入れるべきである。ただし、そのような緩やかな閉鎖では、犯

罪者の徒歩による接近までは防げないことも念頭に置かなければならない。また、歩道と車道を分離する横断防止柵などを設置して、歩道の領域性を高めれば、オートバイによるひったくりや車への連れ込みなどが抑止され、街路の安全性は一層向上する。

一方、住宅街の道路の監視性を高めるためには、空き地に生い茂った雑草を刈り取ったり、路上駐車を禁止したり、道路の隅切り（角の切り取り）を行ったりすることが必要である。また、歩行者の挙動を確認できる明るさを持った街灯を設置して、犯罪者が身を隠せる暗がりをなくすことも必要である。とりわけ、地下道は死角がしやすい場所なので、広く浅く斜めに設計したり、ミラーや高照度の照明を取り付けたりして、その監視性を高めることが望まれる。

次に、住宅の安全については、とりわけ、マンションなどの共同住宅（集合住宅）が、欧米諸国で犯罪の温床となったことがあるので、その失敗を教訓にすることが望まれる。

かつて欧米諸国では、密集した劣悪な住宅群を取り除いて、巨大な公営高層住宅団地を建設する政策が採られていた。それは、太陽・空間・緑を十分に確保するためのものであったが、結果としてもたらされたのは犯罪の激増であった。その象徴的な事例が、米国のセントルイスに建てられたブルーイット・アイゴー団地である。この公営団地には、南面する11階建住宅が33棟建設されたが、広大な屋外オープンスペースや孤立した共用ランドリールームなど、領域性と監視性の低い場所が多く存在したため、犯罪が多発し退去者が続出した。その結果、この団地は、空き家率7割のゴーストタウンと化し、建築後20年足らずで爆破によって取り壊されて

しまったのである。

このような高層住棟では、その共用廊下を空中街路のイメージで建設することが一般的であった。しかし、本質的に共用廊下の領域性と監視性が地上街路のように確保されることはあり得ない。そのため、例えば、ニューヨーク市営住宅の統計でも、高層になればなるほど廊下での犯罪発生率が高くなることが示された。したがって、高層住棟は、領域性と監視性の視点から、空中街路というよりもむしろオフィスビルのイメージで設計されるべきである。

そこで、共同住宅については、まず、敷地の出入口を限定し、居住者に用事のない人が簡単に通り抜けできないようにして領域性を高める必要がある。次に、共用玄関にオートロックシステムを導入するなどして物理的なバリアを設けたり、門柱やエントランスアプローチのカラータイル舗装などによって心理的なバリアを張ったりすることが望まれる。さらに、領域性がいまいな屋外オープンスペースや屋内共用スペースは、分割によって領域性を高める必要がある。例えば、歩道を画定し、それ以外の土地を専用庭や共同庭として特定の住棟に帰属させたり、一台のエレベーターや一本の廊下を共用する戸数を少なくしたりすることが望まれる。

共同住宅の監視性については、まず、敷地内の歩道や共用階段を自然な視線が注がれるように設計したり、高い照度の照明装置を設けて、潜みにくい場所にしたりする必要がある。とりわけ、ペDESTリアンデッキ（高架歩道）や避難階段は元来監視性が低いので、監視性の向上に十分配慮する必要がある。次に、エレベーターホールや共用廊下などについても、歩道や居室の窓から見通せるように配置されることが望

ましい。ニューヨーク市営住宅の統計でも、玄関先から見えないロビーでの犯罪発生率は、玄関先から見えるロビーの二倍であった。この点で、南側に共用廊下と居間を配置したリビングアクセス型の共同住宅は、高い監視性を確保できるといえる。さらに、監視性の確保が困難な屋上は、開放せずに避難場所としてのみ利用することが望ましい。

戸建住宅についても、犯罪の被害を防止するためには、共同住宅と同様に、その領域性と監視性を高めることが必要である。例えば、電柱、エアコンの室外機、物置などが二階への侵入経路にならないようにすることは、領域性の確保につながる。コンクリート塀やブロック塀も、領域性を高めるものではあるが、周囲からの視線を遮り、監視性を著しく損なうものなので、メッシュフェンスや低い生垣の方が好ましい。また、センサー付きライトやテレビドアホンなどの機器によって監視性を高めることも望まれる。

IV. 英国の監視カメラ網

このように、防犯環境設計は場所の領域性と監視性を高める手法であるが、このうち、監視性を飛躍的に向上させるものが監視カメラである。監視カメラというハイテクの目は、人間の目に代わって、あるいは、人間の目よりも正確に犯罪者の行動を把握できるので、監視カメラには犯罪機会を減らす効果があると考えられている。そのため、監視カメラは、銀行やコンビニエンスストアなどの店舗だけでなく、学校や街路などの公共の場所にも設置され始めた。

公共の場所における監視カメラ網が世界で最も発達しているのは英国である。もっとも、英国が公共の場所に監視カメラ網を張り巡らせた

のも最近のことである。1985年に、海辺の街ボーンマスの歩道に49台の監視カメラを設置したのが最初であるといわれている。その後、英国では、中心市街地に設置された監視カメラの数が、1990年の約100台から、1994年に約400台、1997年に約5,000台、2002年には約4万台へと急速に増加した。

このような監視カメラ網の拡大は、英国国民の支持がなければ実現できなかったはずである。実際、1991年にウェールズ大学の研究者が行った調査では、街路の監視カメラを支持する割合は89%であった。また、同年に内務省が行ったバーミンガムの調査でも、監視カメラの設置を知らない人の間では、日没後の中心市街地は安全であると回答した割合は26%にとどまったが、監視カメラの存在に気付いている人の間では、その割合は36%に上った。

さらに、いわゆるバルガー事件（1993年）が監視カメラの普及に拍車をかけた。この事件は、10歳の少年二人が2歳の男の子ジェイムズ・バルガーをショッピング・センターで誘拐し、撲殺した後、線路上に放置したものである。この事件では、少年が幼児を連れ去る様子をとらえた監視カメラが、事件解決に一役買った。その映像がマスメディアによって繰り返し流されたため、英国国民は監視カメラに大きな期待を寄せるようになったのである。

このような世論を背景に、英国政府は、1994年から1998年までの間に、監視カメラシステムの設置に約70億円を投資した。90年代後半には、内務省の犯罪防止予算の四分の三が監視カメラシステムの導入に支出されるに至った。さらに英国政府は、1999年から2002年までのプロジェクト「監視カメラ網構想」(CCTV Initiative) に、

約330億円の資金を配分した。こうして、英国は世界一の監視カメラ網を構築したのである。

英国の監視カメラシステムの中で最大のものは、ロンドンのニューハム区（人口約25万人）のシステムである。ニューハム区では、1997年から監視カメラが公共の場所に設置され、2001年には、街路の監視カメラの数は約300台に上った。監視カメラのモニター室には、85台のモニターテレビが設置され、35名の専従者が交替で、多いときには9人、少ないときでも3人勤務している。この専従者はすべて、警察官ではなく地方自治体の職員である。

このように、英国では、地方自治体が公共の監視カメラを管理しているのが一般的である。ロンドンでも、英国有数の繁華街オックスフォード・ストリートの監視カメラだけが警察の管理下にあり、それ以外の公共の場所に設置された監視カメラシステムは地方自治体が運営している。その背景には、地方自治体が、「犯罪及び秩序違反法」(Crime and Disorder Act 1998)によって、警察などと協力して、犯罪減少のための戦略を策定し、推進しなければならないこと（第6条）、及び、犯罪への影響と犯罪防止の必要性に配慮して各種施策を実施しなければならないこと（第17条）がある。そのため、前述した監視カメラ網構想のプロジェクトにおいても、財政的支援の申請資格は、地方自治体と警察のパートナーシップ（連携体）に限られている。

ニューハム区では、1998年に顔認識技術システムも導入された。それは、監視カメラから毎秒40人の顔データを取り込み、犯罪者の顔データベースと照合し、一致すればアラームが鳴るというものである。このシステムによって、例

えば、駅からサッカー場に向かう4,000人の中から12人のフーリガンを発見することができたといわれている。ニューハム区の監視カメラシステムに対して、1998年の世論調査によると、住民の67%が支持し、1999年の世論調査では、その支持率が93%に上昇している。

このような監視カメラ網の拡大に伴い、プライバシー保護のためのルールづくりも進んだ。例えば、監視カメラを設置する場所には、『監視カメラ作動中』と書かれた標識を掲示しなければならない。また、その標識には、その監視カメラを管理する団体の連絡先電話番号も記されなければならない。さらに、市民から自分が録画されたビデオテープを見たい旨の要請があれば、管理団体はそれを見せなければならない。このようにして、監視カメラの設置目的が抑止であることを明確にするとともに、画像データが目的外に使用されることを防止しているのである。

V. コミュニティ・エンパワーメントと生活安全教育

このような防犯環境設計への取り組みは、日本では、「安全・安心まちづくり」として推進されている。例えば、国レベルでは、2000年に警察庁により「安全・安心まちづくり推進要綱」が制定され、地方レベルでは、「大阪府安全なまちづくり条例」や「八尾市地域安全条例」など、多数の安全・安心まちづくり条例が制定されている。

日本の安全・安心まちづくりは、緒に就いたばかりである。私が2002年12月に行った全国アンケート調査（標本数2,000、回収数1,419）でも、「都市計画やまちづくりは、犯罪防止に配

慮して行われるべきである」という意見への賛否を尋ねたところ、賛成は38%にとどまった³⁾。もっとも、政令指定都市と東京都区部では賛成が46%に上ったので、生活様式の都市化に伴って、安全・安心まちづくりの支持層も広がることが予想される。

また、安全・安心まちづくりを本格化するためには、地方自治体（知事部局と市町村）も、犯罪防止の役割を積極的に演じる必要がある。前出の全国アンケート調査でも、「市町村も犯罪対策に取り組むべきである」という意見への賛否を尋ねたところ、賛成は46%に上った。

地方自治体が犯罪防止に配慮して施策を立案・実施すれば、犯罪に強い要素のハード面の向上が期待できる。しかし、ソフト面についてはそれだけでは十分ではない。ソフト面を推進するためには、行政とコミュニティとのパートナーシップ（協働・連携）を確立することが必要である。もっとも、コミュニティが頼れるパートナーになるには、コミュニティ自身が犯罪を防止する意志と能力を持つ必要がある。つまり、パートナーシップの確立にはコミュニティ・エンパワーメントが不可欠なのである。

コミュニティが安全・安心まちづくりを分担できる力をつけるためには、学校教育や社会教育に生活安全教育（被害防止教育）を導入することが効果的である。それは、子どもから高齢者まで、コミュニティの構成員に、犯罪機会を与えない方法、つまり、前述した犯罪に強い要素（抵抗性・領域性・監視性）を高める方法を会得させることである。

とりわけ、コミュニティの将来を担う子どもへの教育手法としては、「総合的な学習の時間」を利用した地域安全マップの作製が魅力的であ

る。地域安全マップとは、犯罪が起こりやすい場所や安心して逃げ込める場所などを表示した地図である。地域安全マップはだれでも作れるので、地理情報システム（GIS）というハイテク（high-tech：高度技術）を用いたクライム・マッピングと比較すると、地図に載るデータは素朴で未熟なものである。しかし、地域安全マップは、人々が自ら試行錯誤しながら相互に協力して作り上げるハイタッチ（high-touch：密な触れ合い）なものなので、コミュニティ・エンパワーメントにとっては、クライム・マッピングに勝るとも劣らないツール（道具）になる。

この授業では、まず、子どもたちが文献や資料を集め、それに基づき議論しながら危険・不安な場所のチェックリストを作成する。次に、小集団を成して街に出て、地域社会を観察したり、住民や通行人にインタビューしたり、警察や自治体からヒアリングを行ったりする。そして最後に、街歩きで発見したことや感じたことを地域安全マップとしてまとめる。このように、友達同士で話し合いながら作業を進めると世代内コミュニケーション能力が伸び、また、大人から話を聞くことで世代間コミュニケーション能力も伸びる。コミュニケーション能力の乏しさが犯罪に結び付きやすいことを考えると、地域安全マップには、被害防止だけでなく加害防止も期待できる。さらに、地域社会の再発見や

住民との触れ合いを通して、コミュニティへの関心や住民への親近感も高まる。要するに、地域安全マップは、被害者にならないためのノウハウを学習するものではあるが、その過程で、コミュニケーションによる問題解決能力を伸ばし、加害者にもならないように導くとともに、地域社会への愛着心を育てることで、コミュニティに貢献する意志と能力を引き出すものなのである。

私も大学の授業で地域安全マップを取り上げ、毎年合宿実習を行っている⁴⁾。最初は旅行気分⁴⁾の大学生も、実習が終了する頃にはすっかり警察署長気分になり、実習地の安全を真剣に考えている。

前出の全国アンケート調査でも、「学校は、犯罪の被害にあわないための教育を行うべきである」という意見への賛否を尋ねたところ、賛成は42%に上った。この数字は、「交番の数を増やすべきである」という意見への支持率（40%）よりも高く、生活安全教育に対する高い期待がうかがえる。

このようなコミュニティ・エンパワーメントを経て、行政とコミュニティとのパートナーシップが確立されれば、犯罪に強い要素のソフト面が向上し、それがハード面の向上とあいまって、犯罪に強い街を実現するのである。

注 ****

- 1) 犯罪機会論の詳細については、小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制 ―ボランティア・コミュニティ・コモンズ―』立花書房（2001年）を参照されたい。
- 2) 割れ窓理論については、G・L・ケリング／C・M・コールズ『割れ窓理論による犯罪防止―コミュニティの安全をどう確保するか―』文化書房博文社（2004年）を参照されたい。
- 3) この調査は「立正大学石橋湛山記念基金」から助成を受けて実施した。
- 4) 『小宮信夫の犯罪社会学の部屋』（<http://www.ris.ac.jp/komiya/>）の中の「教育活動→実習風景」。

環境リスクをめぐるコミュニケーションの課題と最近の動向

早稲田大学理工学部 教授 村山 武彦

プロフィール

1980年に早稲田大学理工学部を卒業後、東京工業大学大学院で社会工学を専攻。その後、日本学術振興会特別研究員、東京工業大学工学部助手、福島大学行政社会学部助教授を経て現職。工学博士。有害化学物質を中心とした環境リスクの社会的な管理、産業廃棄物の処理施設をはじめとした環境リスクを伴う施設立地の社会的意思決定プロセスのあり方に関心を持つ。環境庁PRTR（汚染物質排出移動登録）技術検討会委員、環境省委託環境政策における予防的方策・予防原則に関する研究会委員など。

主な著書 『環境アセスメント（共著）』（放送大学教育振興会）、『地球時代の自治体環境政策（分担）』（ぎょうせい）など多数。

I. はじめに

環境問題の質的変容に伴い、環境リスクの管理が環境政策の一つのテーマとして注目され、2000年に改定された国の環境基本計画においてもキーテーマとして挙げられている。近年注目されている有害物質に対しては従来の汚染物質のように明確な環境基準を定めることが困難な場合があり、技術的な管理とともに、様々な関係主体間のコミュニケーションのあり方が大きな課題となっている。これまで、わが国においては、コミュニケーションを進めるための十分な情報が整備されてこなかったため、実際の場面でコミュニケーションが実践されることはあまり多くなかった。しかし、1999年に成立したPRTR法により、対象となる工場や事業場等の施設では、1年間に排出される環境汚染物質の種類や量を報告することになった。対象物質の中には、現在わが国で法的な規制がなされていないものの、有害性が疑われる物質も含まれている。これにより、コミュニケーションのための情報が蓄積されていくことが期待されている。本稿では、国内外で議論されているリスクコミ

ュニケーションの考え方を紹介したうえで、事例を通じてその内容を検討し、今後考えるべき要件を整理する。

II. リスクコミュニケーションを取り巻く状況

1. コミュニケーションが求められる背景

近年環境リスクに関するコミュニケーションが議論されるようになった背景について、以下の4点から整理しておきたい。第1に、近年生じている環境問題がリスクとしての性質、すなわち確率的な事象の発生という性質を強めていることがある。例えば、ダイオキシンや環境ホルモンにみられるように、広範な地域に分布すると同時に、汚染が生じたからといって確実に影響が発生するわけではなく、例えば10万人に何人という確率的な表現で影響が語られるようになっている。

第2に、不確実性の存在が挙げられる。これには、次の二つの意味合いがあるように思われる。一つは影響の発生確率に関する不確実性であり、動物実験を中心とした研究から得られる

結果を現実の社会に適用した場合の値の精度を検討しなければならない。第二の不確実性は、リスクが顕在化する地域や主体の特定が困難であるということに由来する。例えば、ある物質により一生涯に10万人に5人が死亡するという結果が得られたとしても、その5人とは誰かということ特定することはできない。集団としてみた場合のリスクは特定できても、個々人のレベルでみたリスクは、大きな不確実性を持っている。

第3に、市民の「知る権利」への対応がある。とりわけ、環境リスクの領域においては、米国での動きが契機になっている。1984年12月にインドのボパールという都市で、米国の企業が出資した多国籍企業が操業していた農薬製造工場が有害物質を大量に漏出する事故を起こした。この事故による正確な被害の規模はいまだに不明であるが、1991年に発表されたインド政府の調査によれば、少なくとも3,800人が死亡し、約11,000人が身体障害を受けたとされている。さらに、その翌年にも同種の事故が米国内で発生し、地域住民の危機意識が強まった。こうした動きを受けて、1986年にはスーパーファンド法修正および再授權法（SARA）の一部として「緊急対処計画および地域住民の知る権利法（Emergency Planning and Community Right to Know Act）」が成立した。

この法律のうち、地域住民の知る権利に関しては、環境リスクを生じる恐れのある施設に対し、最悪の事故が発生した場合のシナリオを想定し、それに基づいたリスク管理計画を策定すること、さらに有害物質の年間排出量と施設外への移動量を政府へ届け出ることを求めた。このように、非常時と平常時のリスク情報を地域

住民に提供することで、環境保全に関する地域の知る権利を確保しようとしたのである。このうち、後者については、わが国でも1999年に「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」、いわゆるP R T R法が成立し、2002年度から環境リスクに関する情報が公表されるようになった。

第4に、こうした情報公開の動きに伴って、リスク管理をより民主的なプロセスで決定することが求められるようになってきた。環境リスクに関する情報は、科学的知見を可能な限り高めるとともに、不可避に存在する不確実性を特定することも極めて重要である。そのような情報を通じて、単に企業や行政のみならず、リスクの受容者として関わる可能性がある市民も含めた意思決定のプロセスを模索すべきであるという議論が高まりつつある。

2. 環境リスクをめぐるコミュニケーションが求められる場面の分類

施設の稼動に伴う環境リスクのコミュニケーションは、時間的経過を想定すると、施設立地計画、平常時における操業時、事故や災害による異常時の3段階に分類することができる。これらの段階は、各々求められるコミュニケーションの機能が異なるように思われる。表1は、各段階の特性をまとめたものである。

このなかで、特に立地計画段階では環境リスクをめぐる紛争は近年増加する傾向にあるが、こうしたコンフリクトはどのような要因で生じるのであろうか。Dietzらは、コンフリクトの規定要因に関する議論を次の4点に整理している¹⁾。すなわち、関係主体間の知識の差異、不均一な利害関係、価値観の相違、そして専門的

表1 時間軸でみた環境リスクをめぐるコミュニケーションの特性

	立地計画段階	立地後	
		平常時	異常時
対象となるリスク	施設立地によって予測される影響	有害物質の定常的な排出や移動に伴う長期的な影響	短期的、局所的な影響
情報	環境アセスメント等の手続きに伴う環境影響、施設整備の代替案	PRTRデータ等による汚染状況を示す情報	原因や影響、リスク回避策など
求められる機能	計画に対する合意形成	事業主体が実施する環境保全活動の妥当性検証	原因の解明、影響の程度、今後の対策に関する理解の促進
問題点	不十分な情報提供や合意形成プロセスの不備	場の設定や人材の不足	情報提供の遅延、機会の不足

な知見に対する不信感である。このうち、第2、第3の点については、リスクを発生させている事象そのものの問題であったり、関係主体固有の観点であるが、その他の2点については、より丁寧なコミュニケーションを進めることで解消できるのではないかと期待される²⁾。

3. 北米における発展過程

Leissによれば、北米ではこれまでリスクコミュニケーションに3つの段階があったといわれている³⁾。第1段階はリスク評価や管理を技術的側面から捉えていた時期（1975～1984年）で、ここでは多様な関係者の存在はあまり意識されていないかった。次の第2段階（1985～1994年）では、関係主体の存在が意識されるようになったものの、リスクの関係者、特に被害を受ける恐れがある住民を納得させるために必要なリスク情報や手法の開発のおり、概して一方向の情報提供に注意が注がれていた。これに対して、現在を含めた第3段階（1995年～現在）では、リスクに関わる様々な主体がそれぞれ対等な立場でコミュニケーションに関わり、リスク管理を進めていくスタイルが広がりつつある。そこでは、主体間の双方向の情報交流が基本にあり、

多様な主体の合意の下で管理を進めていくことが目標とされている。

わが国が米国と同じようなコミュニケーションの発展段階をたどるべきかどうかは定かではない。しかし、こうした諸段階の枠組みの中で、わが国がこれまでどのようなリスクコミュニケーションのスタイルをとってきたかを相対的に位置づけることは日米の状況を比較する上で一つの示唆を与えると思われる。

4. リスクコミュニケーションに求められる機能

リスクコミュニケーションによって、何が期待されているか。これには、様々な見解が提示されている。例えば、吉川は、主として5つの視点を紹介している⁴⁾。すなわち、リスク管理に関する教育、リスク低減のための行動の周知・指導、人々の価値や関心の理解、相互の信頼や信憑性の促進、そして葛藤や論争の解決である。また、Grayらは、ヨーロッパにおけるリスクコミュニケーションの役割として、知識提供の機能、リスク回避行動の促進、不確実性の高い問題に対する紛争解決の支援の3点を強調している⁵⁾。一方、Fischhoffは、リスクコミュ

ニケーションの発展段階として次の7段階を挙げている⁶⁾。すなわち、①リスクレベルを数量的に正しく捉えること、②関係主体に対してリスクについて不確実性も含めた数量的な伝達、③リスクレベルが意味することの説明、④過去に受け入れられた類似のリスクの紹介、⑤便益面も含めたリスクの特性の説明、⑥情報の受け手の立場を理解したコミュニケーション、⑦関係主体をパートナーとして扱うことである。

一方、わが国においても、環境庁と通産省の委託でコミュニケーション手法に関する検討会（座長：浦野紘平・横浜国立大学教授）が開催され、具体的な手法のあり方について関係主体別にまとめられている⁷⁾。筆者もこの検討会に加わり、国外調査も含めてあるべき手法の内容を検討した。たとえば、リスクコミュニケーションにおける誤解として、次の諸点が挙げられている。

- ・化学物質は危険なものと安全なものに二分される。
- ・化学物質のリスクはゼロにできる。
- ・大きなマスコミの情報は信頼できる。
- ・化学物質のリスクについては、化学的にかなり解明されている。
- ・学者は客観的にリスクを判断している。
- ・一般市民は科学的なリスクを理解できない。
- ・情報を出すと無用の不安を招く。
- ・たくさんの情報を提供すれば理解が得られる。
- ・詳しく説明すれば理解や合意が得られる。
- ・情報提供や説明会、意見公募などがリスクコミュニケーションである。

以上のようないくつかの検討を踏まえると、リスクコミュニケーションに求められているのは、リスクに関する情報を共有し、リスク回避

のための手段を周知するとともに、企業、行政、住民など関係する主体の考え方を同意せずとも理解することを通じて、互いの信頼関係を醸成すること。さらに、リスクを伴う意思決定のプロセスにコミュニケーションの成果を生かすことであろうと考えられる。

Ⅲ．海外における事例

上記のように、一般的な理論や手法についてはある程度の整理がなされてきたが、具体的な手法については、個別事例のおかれた状況、すなわち、環境リスク発現に至る経緯、環境リスクの特性、環境主体の特性などによってかなり異なる。ここでは、海外の2事例を通じて、コミュニケーションのあり方を検討したい。

1．シェル石油における地域諮問委員会の事例⁸⁾

この事例では、米国カリフォルニア州マルチネーズにあるシェル石油の精製工場で実施された地域諮問委員会（Community Advisory Panel：CAP）の活動を調査し、リスクコミュニケーションにおける成果や課題をまとめている。CAPはレスポンシブルケアプログラムを実施してきた米国化学工業会が提唱したもので、この事例はCAPの果たした役割を一定程度検証することが可能とあった。

活動の成果として、一つには関係主体間の双方向のコミュニケーション強化が挙げられている。これにより、メンバー間のつながりが強化され、明確な目的のもと効率的な会合が実施された。こうした良好なコミュニケーションを生み出した主な原因として、中立で第3者の立場にあるプロのファシリテーターの存在を多くのCAPメンバーが挙げたという。また、CAP内部

で発生したメンバー間の摩擦を解消する柔軟さを持ちえており、CAPの機能を修正することが良好なコミュニケーションをもたらす重要な要因となった。

さらに、第2の成果として、信頼関係の醸成がある。企業側がCAPを始める基本的な動機は、工場と地域との関係を改善することであった。企業側は1988年の石油流出やその他の事故による消極的なイメージから立ち直っていたが、増加する地域人口や新たな施設の建設などに関連して、地域住民の工場に対する認識にやや危うさを感じていた。CAPのメンバーには科学者や環境問題の専門家、アドバイスを受けることができる人を知り合いに持つ人などが含まれており、こうした人々の存在は、会合で紹介された技術的な情報を理解するのに役立っている。さらに、CAPのメンバーが技術的知識が不十分だと感じる時には、外部のコンサルタントを依頼することが可能な基金を用意し、工場側がCAPメンバーに対して議論の内容を徹底的に理解してほしいという姿勢を示すこととなっている。

2. シブロンケミカルズの事例⁹⁾

この事例では企業外部とのリスクコミュニケーションが、企業のリスクマネジメントとどのように関係しているかが検討されている。シブロンケミカル社は、ニュージャージー州バーミングハムに位置する小規模な化学製品会社であるが、1988年の秋に40ポンドのエチルアクリレート周辺地域に放出した。これにより住民7人が病院へ行き、さらに数ヶ月後発生した事故により2人の労働者が重傷を負った。これらの事故を契機として、企業の命運が周辺地域との関係修復にあると位置づけられ、地域コミュニ

ティとの連携活動に50万ドル以上、環境改善のために年間25万ドル以上を投じることとなった。

その一つの方法として、緊急時における自動通報システム（PINS）の設置がある。これにより、PINSは異常事態に関する状況説明の自動応答システムとして機能するとともに、住民がメッセージを残すことによって、より詳しい情報を求めることができる。さらに、月1回の住民との会合、年4回のニュースレター、工場見学やオープンハウスも催すようになった。この企業が実施した最も革新的な事業は、地域住民からボランティアを募り、工場周辺の異臭を感知し、工場へより正確な情報を報告するプログラムである。PINSの有用性はガスの異常流出によって確認された。1990年の秋に以前エチルアクリレートの事故が起きた時と同様の天候で、今度はスチレンが流出した。しかし、この時は避難もなく、メディアの報道や閉鎖を求める声も上がらなかった。

この事例を分析した結果、マネジメントとコミュニケーションを考える上で以下の5点が重要であることが示されている。リスクコミュニケーションを環境の安全性を高めるリスクマネジメントとダイナミックにリンクさせることにより、事故時の流出に関連したプロセスや管理機器が変更され、ガス流出の可能性は極めて減少した。また、Kaspersonらが指摘したように、小さい規模のリスクが社会的プロセスを通じて増幅される場合が少なくない¹⁰⁾。シブロン社は自己生存の手段として、地域とのコミュニケーション活動を位置づけた。

第3に、リスクマネジメントの担当者や他の環境に関する責任者の間の組織内部のリスクコミュニケーションの促進がある。シブロン社の

場合、住民対応のコンサルタントは現状に対するアドバイスを提供したが、内部のスタッフは置かなかった。このことから、地域住民とのコミュニケーションは、製造部門の副社長や管理者、人材管理の副社長参加のもとで実施された。

第4に、企業にとって都合の悪いニュースを組織的に増幅させた。そして、第5に工場の規制設備に責任を持つ管理者は、自らPINSの監視役を買ってでて、シフトの監督官が素早く対応していない場合に注意を与えた。このように状況に応じて組織が対応する学習プロセスが模範的なリスクコミュニケーションを生み出す一因といえる。

IV. 埼玉県川越市における試み¹¹⁾

1. 埼玉県におけるリスクコミュニケーション事業

埼玉県では、2002年から「化学物質安心社会づくり推進事業」を実施し、事業に対する質問紙調査、NPOとの意見交換、人材育成や普及啓発活動の推進などを検討した。これらの事業の実施のため事業者や一般市民、自治体関係者などステークホルダーで構成される懇話会が設置され、筆者はこの懇話会に座長として参加するとともに、対話形式のコミュニケーションに関する具体的な方法に関する議論にも関わるようになった。これらの事業の一環として、県内の企業を対象としてリスクコミュニケーションの実験的試行を目指すことが挙げられた。

2. 川越市での実施に至る経緯

コミュニケーションの場を設定するには、企業や地域住民への説明や実験的試みへの理解が不可欠である。埼玉県の川越市で2000年に設立された「かわごえ環境ネット」は、地域住民は

もちろん、市内の企業や川越市も行政として参加している。今回の試みは、このネットワークから全面的な協力を得ることができた。具体的な対話集会の日程が2003年3月20日のPRTR情報の公開以前に設定されたため、参加に応じてくれる企業は極めて少なかったが、市内に工場を有する2つの化学工業系の企業が実験に加わるようになった。

3. リスクコミュニケーションの内容

今回の試みでは、①環境リスクやPRTR制度の理解を促進するための講演会、②各企業の工場の見学会、③企業担当者と地域住民との対話集会、という3つの場面を設定して行われた。これらの場面設定を検討する過程で特に重視したことは、地域住民に必要な知識を得てもらう機会を持ち、工場内の見学を通じて、使用物質や取り扱いの方法、リスク対策などを実際に見てもらうことで、対話集会を単なる説明会にするのではなく、意見交換の場にするということであった。

①の説明会は2003年2月に実施され、②と③の見学会と対話集会は、企業Aにおいて3月10日、企業Bにおいては3月19日に、それぞれ実施された。集会への参加者は、各々17、27である。参加者は工場周辺の住民のほか、「環境ネット」のメンバー、川越市職員、埼玉県職員などである。

上記の3点目に挙げた対話集会の内容は、各々の工場で若干スタイルが異なっているが、おおよそ以下のようなものである。まず、工場側から冊子やビデオ等により会社や工場の概要、製品の用途などが説明され、その後環境報告書を通じて工場が取り組んでいる環境保全活動の

内容、PRTR対象物質の排出状況、今後の計画などが紹介された。その後、参加者からの質問や意見に答える形で事業者側との意見交換が行われた。

4. 実験的試みの成果と課題

① 参加者に対する質問紙調査の結果

設問のうち、今回の試みの効果を、講演会、工場見学、企業による説明、討論の4点から尋ねた（図1、2）。工場Aでは徐々に会合を効果が高まる傾向にあるのに対して、工場Bでは、工場見学が最も効果が高く、討論に対する効果が企業説明とほぼ同レベルで、講演会に対する効果がやや低い。工場Aについては、プロセスを検討した立場からは望ましい結果が表れたともいえるが、工場Bについては、対話よりも以前に現場の状況を把握することに重点が置かれているように思われる。

図1 工場Aへの参加者における各会合の評価

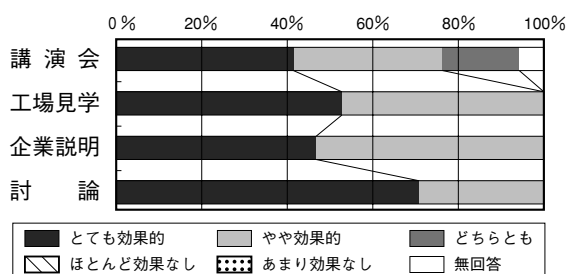
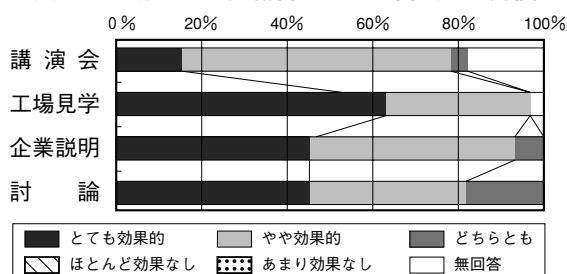


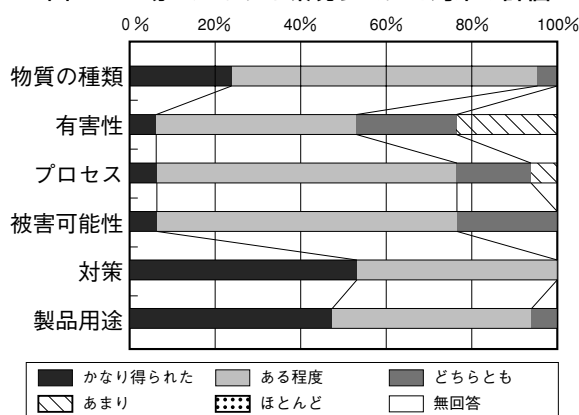
図2 工場Bへの参加者における各会合の評価



次に、扱われる物質の種類、有害性、製品の用途などの情報が一連の会合によりどの程度得られたかを聞いた（図3は工場Aの場合）。その結果、環境対策や製品の用途に関する情

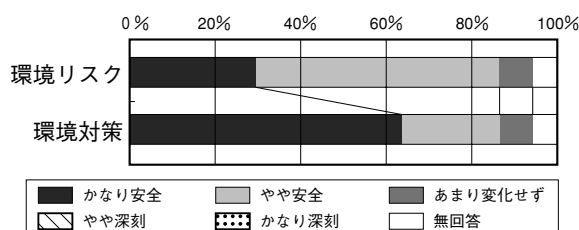
報が得られたと回答した割合がいずれの工場においても高かった。それに対し、物質の有害性や汚染のプロセス、被害の可能性に関する情報の満足度が両工場で高くなかった。工場Aでは、特定の物質が工場周辺へ拡散した状況のシミュレーション結果が会合の席上で提示されていたにもかかわらず、工場Bと類似した結果が出たことは、情報提供のあり方を受けての立場から検討する必要を示唆しているように思われる。

図3 工場Aにおける環境リスクと対策の評価



さらに、コミュニケーションを通じて、環境リスクや工場の環境対策に対する考え方の変化を尋ねた（図4は工場Aの場合）。いずれの工場においても、環境対策に対する取り組みが考えていたよりも進んでいたと感じている一方、環境リスクに対する安心感は、環境対策ほど向上していない傾向があった。環境リスクに対する情報提供に課題が残されているといえることができる。

図4 工場Aにおける情報提供の質の評価



② 成果と課題

質問紙調査の結果から、いずれの工場においても、一連の会合をもつことにより、環境リスクの有害性や、工場が行っている環境対策が理解され、以前よりも安全と感じる割合が増加していることがうかがえる。ただし、各会合の効果に関しては、一方では講演会から討論に進むにしたがって効果が上がっているが、他方では工場見学が最も効果が高くなっている。こうした違いは参加者が抱いていた工場への関心の度合いや会合により得られた情報の量や質によっても左右されているものと考えられる。

今回の実験的取り組みを通じて、これまで関心はあったものの実際に内部に立ち入る機会がなかった住民が、見学や情報提供を通じて企業の環境リスク対策にある程度の理解を示したことは事実である。ただし、有害物質の情報提供の手法や、対策に関するより詳しい説明の必要性、対策の充実など今後の課題も明らかになった。

V. 今後コミュニケーションに求められる要件

以上のように数事例による検討を含めて、今後あるべきリスクコミュニケーションの姿を整理したい。このために、参考になる資料として、2000年に初めて開催されたOECD主催のリスクコミュニケーションに関するワークショップがある。この会合での議論の到達点として、以下の5点が整理された。

- ・施設の環境保全活動の水準を高めること
- ・議論の対象となる聴衆のニーズに合わせてコミュニケーション手法を調製していくこと

- ・リスクに関するメッセージは単に情報として提供するだけではなく、何らかの具体的なアクションと連携させていくこと
- ・コミュニケーションに際しては、誠実な態度で臨むとともに、一部の側面だけでなくあらゆる側面を対象とし、可能な限り参加者からの意見表明に応答すること
- ・コミュニケーションのための手段として複数のチャンネルを用意すること

これらの点は、今後のリスクコミュニケーションを考える上で、参考になるものであろう。さらに、地域におけるリスクコミュニケーションの諸課題を以下の4点にまとめる。

1. コミュニケーションの場およびプロセスのデザイン

コミュニケーションを行う場合には、どのような場面においても異なる意見や見方を持つ様々な関係主体が意見や情報を交換し合う場が必要である。しかし、環境リスクが中心課題として議論される場面において、こうした主体間の意見交換の場が予め位置づけられている事例はほとんどないといってよい。また、仮にあったとしても十分な議論を交わす条件が整っておらず一方的な意見の授受に終始するような場であった場合は、一部の関係主体が参加を拒否することがある。

このような典型例は、必ずしも環境リスクを扱うわけではないが、環境アセスメントにおける説明会に住民が参加を拒否するという状況に現れている。こうした点を解消するためには、各主体にとって議論に参加することがプラスに作用するようなコミュニケーションの場やプロセスをデザインすることが求められる。特に、

プロセスにおいて扱われるリスクの内容はコミュニケーションの段階によって異なることが考えられるため、段階に応じたプロセスのデザインを検討する必要があるだろう。

こうしたコミュニケーションにおいて扱われる話題が環境リスクであるため、専門家の役割は極めて重要である。すなわち、既に得られている科学的な知見をわかりやすく解説するとともに、比較的利害が伴わない中立的な立場として、専門的情報をわかりやすく翻訳するインタープリターとしての役割が大きいと考えられる。これまでこうした役割は専門家にとって学術的な業績とならず、そのためあまり重要視されてこなかった側面がある。しかし、環境リスクを扱った場合のコミュニケーションにおいては高度な専門性が要求されるため、実際の問題をいかに解決していくかという実践的な課題は、研究分野の一つとして位置づけられるべきではなかろうか。また、吹き付けアスベストの事例に見られるように、環境団体が専門的な知識や経験を生かしてコミュニケーションの場においてファシリテーターとしての役割を担うことも期待される。

この点に関して、環境省では（仮称）「化学物質アドバイザー制度」を現在実施しており、化学物質の利用やリスクをめぐるコミュニケーションの様々な場面で、専門的な知識をサポートするインタープリターとしての役割を担う人材の育成に努めている。国家資格が与えられた制度というわけではないが、基本的な知識に関する事前の書類選考を経て1泊2日間の研修会を開き、その後筆記試験と個別の面談を通じてインタープリターとしてふさわしい人材を審査している。既に25名程度のアドバイザーが登録

され、コミュニケーションの場面における活躍が期待されている。

2. 交流させる情報の量と質の整備

上記の場の設定とともに、議論の中で交流される情報の内容についても検討する必要がある。過去にわが国で行った事例分析では、いずれも科学的な基礎に基づいたリスクレベルの客観的な評価がなされておらず、そのためにリスクについて論じていながらその具体的な内容については情報がないまま議論が進行していた。このことが、事業者にとっては「絶対安全」であり、住民にとっては「絶対危険」であるという2元論的なリスク認識に陥らせている一因ではないかと思われる。議論を行っている時点の科学水準において評価しうるリスクレベルの情報を提示することは、関係主体のコミュニケーションの架け橋となる可能性を持っている。

ただし、ここで注意する必要があると思われるのは、現在の科学水準では確定できない要素についても情報を提示することである。リスクレベルの評価は様々な仮定のもとに導出されることが多いため、不確実な要素を含まざるを得ない。そのような不確実性がどのように生じるのか、あるいはその不確実性がどのような度合いなのかについて情報を提示していくことはリスク情報の客観性を増す要因になると思われる。科学的評価によって確定的なリスクレベルを論じることは情報の信頼性を損ない、コミュニケーションの進展を阻害する要因になりかねない。

専門的な情報が提示されにくい現状において特に地域住民が求める情報を提供しているのがマスメディアである。それだけに、メディアがリスクコミュニケーションにおいて果たしてい

る役割は極めて大きい。しかし、現状ではメディアが的確な情報を提供しているか否かは慎重に検討する必要があるだろう。とりわけ、リスクの危険度合いやその不確実性に関する情報提供のあり方は今後の大きな検討課題である。

3. 関係主体の信頼関係の醸成

施設を立地運営する事業者や管理監督を担う行政の信頼度はあまり高いとは言えない。このことは問題が発覚した後にコミュニケーションを行う場面では特に顕著である。相手に対する信頼が低い状況においては良好なコミュニケーションは望めないであろう。議論の対象となっているのが人命に関わる内容であるだけに、なおさらこの点は極めて深刻である。コミュニケーションを進める上で信頼関係を築いていくためには、意思決定プロセスの透明性ととも信頼を築いていこうとする互いの意欲が必要であろう。

多様な主体間の信頼関係を醸成するという方向とは別に、参加型のプロセスによって自分たちで決定する手法も海外では取られている。国レベルではなく、ある程度小規模な地域レベルでは、行政に頼るのではなくお互いを対等な立場として認識し、リスク管理の方策について決定していくというスタイルが考えられる。その場合には、意思決定に住民も責任を持たざるを得ずリスクが予想以上に大きなことが意思決定後に判明した場合でもその責任を第三者に求めることは困難になる。将来の不確実性も含めた上での管理方策の決定ができればこうした効果も期待されるであろう。ただし、この手法を取り入れる場合は地域が被るリスクの発生要因がある程度その地域内に帰着していることが必要と思われる。

4. リスク分担の合理性に関する判断材料の整備

施設立地においては主体間のコミュニケーションのあり方とともに、環境リスクの発生過程の状況がコミュニケーションの内容を左右することがある。特に、リスクの発生要因を生み出している地域とリスクの受容を求められる地域とが乖離する場合、リスク分担に対する合理性がなければコミュニケーションの基礎的条件が整っているとはいえない。米国においては、不公正な環境リスクを特定の階層や人種に集中させないよう「環境的公正」という概念のもとで行政に生かしている。我が国においては地域間の生産消費あるいは発生処分の関係から生じるリスク分担の不均衡が生じていると考えられる。こうした問題は環境リスクの観点からあまり議論されてこなかったが、どのような事例についても多かれ少なかれ環境リスクと社会的公正の関係は避けて通れない検討課題である。今後、環境的公正に関する議論をいかに取り込んでいくかはリスクコミュニケーションを進展させる条件の一つとして考えられるべきであろう。

VI. おわりに

わが国におけるリスクコミュニケーションの議論はようやく緒についたばかりであるといつてよい。実際には、事故や不祥事により汚染が発覚した場合にコミュニケーションが必要になっているが、こうした非常時に加えて、平常時におけるリスクコミュニケーションも必要となろう。その意味で、PRTR情報を材料としたコミュニケーション事例の蓄積により、望ましい手法がさらに整理されていくと考えられる。とりわけ、理論的な側面においてはこれまで海外

の見解や事例分析に依拠するところが多く、わが国特有の社会・文化的側面を考慮したコミュニケーションのあり方を議論するためには、事例の蓄積およびその分析に待たなければならない。さらに、コミュニケーションの目標の一つと

してよりよいリスクマネジメントがあるとすれば、単にコミュニケーションを進めるだけにとまらず、マネジメントに向けた関係主体間のコラボレーションを視野に入れていくことも肝要であると考えられる。

引用・参考文献 ＊ ＊ ＊ ＊ ＊

- 1) Diez, T., PC Stern, and RW Rycroft, "Definitions of Conflict and the Legitimation of Resources: The Case of Environmental Risk", Sociological Forum, 4 (1), 1989, pp.47-70
- 2) 村山武彦, 「公共事業における住民との合意形成－廃棄物処理施設の立地を例に」自治体学研究, 1999年, 79号, 79, 42-48頁, また長野県における実践事例については, 村山武彦, 「住民参加による政策段階からの廃棄物処理施設の検討」, 2002年, 地方自治職員研修, 35 (5), 24-26頁を参照。
- 3) Leiss, W., "Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice", Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1996 No.545, pp.85-94
- 4) 吉川肇子, 『リスク・コミュニケーション－相互理解とよりよい意思決定をめざして』, 1999, 21頁
- 5) Gray, P.C.R., R. M. Stern, and M. Biocca (eds.), "Communicating about risks to environment and health in Europe," 1998, Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 409pp.
- 6) Fischhoff, B., "Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process," Risk Analysis, 1995, 15 (2), 137-145
- 7) (社)日本化学会リスクコミュニケーション手法検討会・浦野紘平編著, 『化学物質のリスクコミュニケーション手法ガイド』, 2001年, 216pp.
- 8) Cohen, N., C.Chess, "Improving Dialogue: A Case Study of the Community Advisory Panel of Shell Oil Company's Martinez Manufacturing Complex", Center for Environmental Communication, Rutgers University, 1995, 66pp.
- 9) Chess, C., A. Saville, M. Tamuz, and M. Greenberg, "The organizational Links between Risk Communication and Risk Management: The Case of Sybron Chemicals Inc." Risk Analysis, 12 (3), 431-438, 1992
- 10) Kasperson, R.E., et al, "The social Amplification of Risk: A Conceptual Framework," Risk Analysis, 8 (2), 177-187, 1988
- 11) 村山武彦, 関澤純, 「PRTR情報を用いたリスクコミュニケーションの社会実験とその評価」, 日本リスク研究学会第16回研究発表会講演論文集, pp.159-162

バリアフリーとその新展開

近畿大学理工学部社会環境工学科 教授

三星 昭宏

プロフィール

1945年、石川県生まれ。工学博士。名古屋大学大学院工学科修士課程修了。大阪大学工学部助手、近畿大学理工学部講師を経て、現在、近畿大学理工学部教授（土木計画学担当）。大阪市交通バリアフリー検討委員会委員長（2002年）、土木学会 高齢者・障害者交通研究小委員会委員長、第10回高齢者・障害者交通国際会議（2004年、日本開催）において大会長を務めるなど、わが国における福祉のまちづくりの先端で活動。

主な著書 『講座・高齢社会の技術 6「移動と交通」』（日本評論社）など多数

1. 交通バリアフリー法

平成12年5月、交通バリアフリー法（「高齢者、障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」）が成立した。その後、法律適用時の諸基準値案がパブリックコメントにかけられ、検討委員会による討議を経て11月に、その仕組みができあがった。

これによりわが国では国のバリアフリーの仕組みが整備され、地方での具体的な取り組み、つまり移動円滑化基本構想（以下、基本構想と記す）の作成に焦点が移った。

この法律に先だって1990年代初期にすでに駅のエレベーター・エスカレータ設置を義務づける法律が論議されていたが、90年代最後になって旧運輸省、建設省、警察庁、自治省が協同した総合的な交通バリアフリー法に結実した。

これを受けて平成13年以降各地の自治体で移動円滑化基本構想づくりが始まった。それは東京・大阪といった大都市とその周辺部、地方都市からさらに地方の小都市にまで広がりをもせており、すでにこの法律が故のかかなりの成果も出始めている。早期に移動円滑化基本構想を策定した駅及びその周辺は現在事業の実施に入っ

ており、厳しい経済環境下でもこれを重点化して財源を確保したり、様々な知恵と工夫を入れるなどしてバリアフリー環境は確実に改善されつつある。

本稿はこの取り組みにかかわった経験と今後の発展方向を述べるものである。

2. 移動円滑化基本構想策定

この法律の特徴の第一は自治体が駅及びその周辺のバリアフリーに関する構想・計画を作成することである。これは従来、鉄道・バス・道路・信号などの事業者ごとにばらばらに行われてきたバリアフリー施策を一体的・総合的に推進することを意味しており、事業者だけでなくそれぞれを所管する省庁もこの構想づくりに参加して連携することでもある。これは従来ともすれば一貫性を欠いた施策をまとめてゆく重要な意義を持つ。志が高ければ非常に有効な方法である。

第二に、障害当事者、市民が参観してこれを作成することである。まちづくりにおいて近年市民・当事者参加がうたわれるようになってきたが、この交通バリアフリー法においては障害

者の環境整備という特徴が故にこれまでにない明確な参加・参画が推進されることになり、今後のまちづくりにも大きな影響を与えることになった。

第三に、この構想・計画が障害者だけでなく幅広い市民を対象とした「やさしさ」施策の推進を意図しており、今後の「ユニバーサルデザイン」によるまちづくりを進める先導的試行となることである。いいかえればまちづくり思想の変革を内包する画期性を持っている。

移動円滑化基本構想策定フローの例として堺市のものを図1に示す。対象地区・目的・目標設定、現地点検、討論、構想づくり、事業化計画、実施、継続的改善という一連の流れを多数の関係者で作ってゆくプロセスである。この流れはどの自治体も共通となっている。

図1 堺市移動円滑化基本構想フロー

堺市交通バリアフリー化検討フロー（平成13年度）

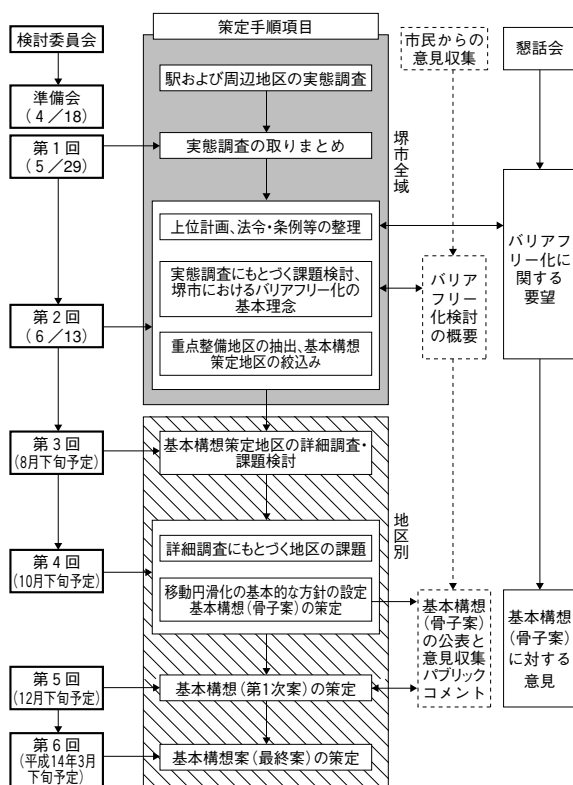


写真1～6はその現場写真である。写真1、2、6は当事者・市民参加による現地点検であり、写真3、4、5は討論の場面である。写真4では当事者が、写真5では交通事業者（鉄道）が中心となって討論している。



写真1 守山市現地点検



写真2 大阪市現地点検



写真3 東大阪市ワークショップ



写真4 米原町ワークショップ

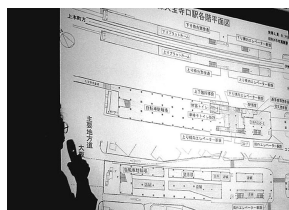


写真5 八尾市鉄道事業者説明

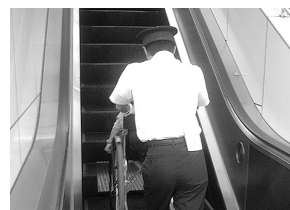


写真6 堺市現地点検

3. 取り組みの成果

このように、多くの都市部の自治体が移動円滑化基本構想に取り組み出しており、駅とその周辺のバリアフリー化についてかなりの具体的な成果が出つつある。とくに、当事者・市民が参加してバリアフリーをすすめることと自治体を中心となることについてわずか1年で実績が出だしていることは大きな成果といえよう。関西は移動円滑化基本構想の量・質両面で全国をリードしているといえよう。交通バリアフリー法の内容、これまでに取り組んだ自治体名と数などについては国土交通省のHP内で公開されている。

成果にはエレベーター設置や道路拡幅といっ

た大規模なものからボタンの位置の改善や点字ブロックの補修といった目立たないが利用者のプラスになるものまでである。目立つ例としては、数百mにわたり車道を持ち上げて歩道とレベルをあわせ「波打ち」を解消した守山市の例（平成14年度、15年度に施工済）、国道の長区間を拡幅して歩道を確保する柏原市の例、エレベーター設置が困難であった駅に新型の「スクリー式エレベーター」を設置して問題を乗り越えた堺市の泉北高速鉄道深井駅などの例（施工済）、市民の強い要望に応じて「ストレッチャー対応エレベーター」を設置する豊中市の北大阪急行緑地公園駅付近の例など多数ある。これらは交通バリアフリー法下の仕組みの中で移動円滑化基本構想を策定した成果である。このように大型の施設で最も整備もしくは構想策定が進んだものは、エレベーター・エスカレータ設置、歩道拡幅と改良などである。

目立たないが地道な改善計画・改善例は枚挙にいとまないのでそのすべてを紹介することは割愛するが、最新の動きをあげるとするとオストメイト（人口肛門・人口膀胱）対応施設整備がある。この課題は交通バリアフリー法で取り上げて以降急速に検討と整備が始まった。現在新設駅では必須の設備となりつつあり、既存駅でも多目的トイレへの改修の中でその導入が始まっている。「子育て支援」としての授乳施設整備なども同様に少しずつ広がってきている。

交通バリアフリーの取り組みではまた、市民との情報交流を重視している。図2は守山市における交通バリアフリー協議会の広報紙である。頻度の多い例として豊中市ではこのようなニュースレターを27号（平成16年3月時点）にわたって発行し、繰り返し市民の理解と参加を促し

ている。どの市でも、作成した移動円滑化基本構想案は市民に広く開示してパブリックコメント（PC）と呼ばれる意見集約にかけられ、そこで集められた意見はひとつひとつすべて検討し結果は再度市民に返される。

図2 交通バリアフリー協議会広報（守山市）



交通バリアフリーを他のまちづくりと結合させてより質的に高いものにする試みも出ている。呉市では歩道の拡幅を公園整備と一体化し、「屋台」復活という中心市街地活性化策とつなげている。児童・生徒の「総合学習」にバリアフリー協議会が協力する市は多数ある。この機会に駅に自由通路（駅の改札外に自由に行き来できる通路、通常立体施設となる）を設けて線路により分断された駅の両側の市街地を結び活性化策とつなげる構想例もいくつか出ている。このような構想例は交通バリアフリー法が幅広い広がりを持つことを示している。

総体として、わが国の市街地の駅及び周辺のバリアフリー環境は確実に改善されつつあり、法が示す10年間の間に大きく発展することは間違いないといえよう。

また、交通バリアフリー法以後、公共的建築物のバリアフリー化を促進する「ハートビル法」が改正され両者の整合を確保した。交通バリアフリー法・ハートビル法でカバーされない民間施設のバリアフリー化を促進し、またこれらの

法に地域の特徴を付加する都道府県の「福祉のまちづくり条例」改正も順次進みつつある。これはより総合的なバリアフリーの仕組みを確保するものである。

これらの成果をまとめてみると以下のようなになる。

- 当事者参加が進んだ。
- 当事者と社会基盤整備部門によい関係ができた。
- 駅および周辺の面的バリアフリー計画ができた。
- 部門連携が進んだ。
- 交通事業者の取り組みが進んだ。
- 予算確保に努力した。

また、問題点・課題となることをまとめると以下のようなになる。

- 当事者参画の幅と内容が弱い。
- 目標があいまい。
- 市民にむけた構想書になっていない。
- 都合の悪い点を構想書では抜く。結果として毎回パブリックコメントで同じことが指摘される。
- 関連事項がない（交通・TDM・まちづくり・建築物との連動等）
- 永続的改善システム・事後評価システムが弱い
- 検証・技術検討・システム構築が弱い
- 道路ネットワーク論、ターミナル動線論が弱い
- ユニバーサルデザイン志向が不足
- 一般市民参加・市街地活性化等が弱い

4. 移動円滑化基本構想策定の考え方

この間の全国からの報告と筆者の参画経験か

ら現時点での移動円滑化基本構想策定の考え方をまとめると以下のようなになる。

1) 流れ

策定の流れを集約すると以下のようなになる。

（前半戦）

当事者・市民参加による点検



（後半戦）

構想・計画・つくりこみ



（持 続）

永続的参加・参画・改善

この流れを作ること自体は成功しているように思われる。参加と討論のスキルは全般的にまだ未熟と思われる。永続的改善についてはまだその段階でないこともあり、構想書に盛り込まれてはいるが本当に実行されるのか不安がある。自治体行政の仕組み的に難しい面があることがその理由であり、今後の課題であろう。

いずれにせよ、前述のようにこの取り組みは今後の行政のあり方全体を先導するものであるといえよう。

2) 戦 略

移動円滑化基本構想策定の基本戦略をキーワードとしてまとめると以下のようなになる。

a. 基本戦略

横断組織・当事者参画・ニーズ調査・技術検証・段階計画評価・情報公開・複合事業・フィードバック

b. 当事者参画・市民参加

ニーズくみ上げのスキル・回数・継続シス

テム・活用システム・中心的人材育成と活用・計画・設計案作成へのブリッジ・ニーズのいかし方

c. 基準への適合

基準（政令基準・道路およびターミナルのガイドライン・条例等）・適合吟味・自治体基準見直し

d. 重点施策（上積み・横出し）

重点箇所・重点施策（駅舎・情報・積雪・コミュニティバス・歩行者ITS・スペシャルトランスポートなど）・事業複合化

e. その他

周辺整備・条例改正・モビリティ確保・スペシャルトランスポートサービス

3) 必要要件

これを実行する際に必要となる要件をあげると以下ようになる。

- ・高い志
- ・規模の大きい当事者・市民参加
- ・部局連携 適切な体制
- ・高い技術レベル、コンサルタント、ガイドライン
- ・理念・目的・目標・ニーズ・計画。設計・評価・維持管理の明確化
- ・活発な協議会

4) その他

その他気づいたポイントを列記する。

- 目標・計画・事前評価・実施・事後評価のスパイラルアップ
- 目標のたてかた
 - ・討論・KJから
 - ・基準・ガイドライン・条例・要綱から

・現地点検・ニーズ調査から

・基本計画・行政方針から

- 広い範囲 → ユニバーサルデザインへ
- 広報 → 市民へのフィードバック
- ボランティア・NPOの育成・活用
- 団体と個人 → 優れた個人の発掘・育成
- 再開発・連続立体・TDM・交通規制・まちづくり・交通サービス等
- 周辺自治体
- 複数自治体
- 部局とくに基盤整備・福祉・教育の連携
- 路線バス・コミュニティバス・過疎バスとくに規制緩和後のシビルミニマムとバス類の新展開
- スペシャルトランスポートサービス
規制緩和後の新展開、福祉施策との連携・合体

5) 今後の方向性

以上を集約して今後の方向性を列記すると以下ようになる。

- 21世紀の社会基盤構築
- 地方の時代の新行政
- 地域活性化と連動
- 交通サービスを含めた新機軸
- 参加型まちづくり・むらづくり
- 数値規定→性能・機能規定
- 縦割り打破行政

5. ユニバーサルデザインのまちづくりにむけて

このように移動円滑化基本構想策定のプロセスは、まちづくりにおいてユニバーサルデザインを志向することである。ユニバーサルデザイ

ンについてはここではその定義を論ずる紙面がないので、「すべての人の利用を積極的に考慮した計画・設計・整備」と考えていただきたい。

高齢者や障害者がその身体的な条件にかかわらず、通常の生活と労働を行えるように社会システムを作りかえてゆく、いわゆるノーマライゼーションの流れの中で、地域や都市のバリアフリー化が進みつつある。屋外空間に関する「交通バリアフリー法」、公共的建築物の「ハートビル法」、これらの各種指針基準、自治体の「福祉のまちづくり条例」などの法律も出そろってきたことは上述した。この目的は最終的には、高齢者・障害者の自立である。

一方、ものづくりの設計思想としてユニバーサルデザインの考え方が広まりつつある。これは、すべての人が使え、すべての人に優しいデザインを意味する。ユニバーサルデザインは設計思想であり現代のわが国におけるその定義や解釈についてまだ諸説あるが、バリアフリーを根幹に据え、幅広い人を受益者とした設計を目指す流れとして定着しつつある。

ユニバーサルデザインは工業製品のものづくりだけでなく「まちづくり」の考え方に広がりつつある。従来のバリアフリーを基本に、高齢者・障害者だけでなく、妊産婦・けが人・言葉の不自由な外国人・重い荷物を持つ人・中年者など幅広い人を対象にまちづくりを行う考え方である。公共空間では第一に「公共性」－使えない人があってはならない－が求められたため、ユニバーサルデザインは、本来まちづくりにおいて前提とすべきものである。ことさらに強調せずともまちづくりの計画・設計・仕組み構築そのものであるべきである。しかしそれが今強調されるのは、従来のまちづくりが、「平均的」

人間を前提とし、「声の大きい人」や突出した利害関係者に左右されがちであったことを打破し、広く市民・住民・高齢者・障害当事者のニーズをまちづくりの根幹に据える必要性の大きさを意味するものである。したがって、バリアフリーデザインとユニバーサルデザインは同じ方向を向いており、決して対立概念ではない。

まちづくりにおけるユニバーサルデザイン思想の特徴として、結果としてのデザインだけでなく、プロセスも重視せざるをえないことである。これはユニバーサルデザインが市民ニーズに立脚したものの考え方をする以上、これまでの行政における「上から」の事業プロセスではなく、当事者・生活者の目線にたった「下から」のまちづくりのプロセスを基本にするということである。いわゆる「参加型」のまちづくりである。計画者・設計者が多様なニーズを当事者の生活の中ですべて把握することは不可能である。また、質の高いまちづくりとは、人々の五感に立脚したキメ細かいまちづくりである。当事者参画なしのユニバーサルデザインまちづくりはありえない。筆者はいくつかのターミナルやみちづくりにおいて、ユニバーサルデザインを前提とするプロジェクトにかかわってきたが、当事者参画の有効性がその中で確認されている。プロセス論としてもうひとつ重要なのは、行政や専門分野の垣根を取り払い、横断的・統合的な計画・設計を行うことである。これもまたユニバーサルデザインを目指すならば当然であるが、現在の行政の仕組みを越えることになり大きな課題である。

ユニバーサルデザインにおける当事者参画に関し、キーワードを以下に記す。

① 当事者参加が必要な理由

- ・多様なニーズ、・五感的ニーズ、・サービスの質向上、・広範な合意形成、当事者の技術知識、・計画者設計者の当事者知識

② 当事者参加の方法

- ・計画設計への直接参加、・アンケート、・ヒアリング、・構想から事後評価までの当事者参加、・ワークショップや交通実験への参加、・パブリックインボルブメントの諸方法、・インターネットの活用（今回は実施できなかった）

③ 当事者理解の工夫

- ・アンケート等諸調査、・高齢者障害者体験プログラム、・討論と学習、マップやデータベースづくり、プレゼンテーションなど

④ 今後の課題

- ・ニーズの把握法、・代表者の選出、・総合調整、・意思決定の方法、・当事者の専門的知識醸成、・計画設計と評価の区分、・時間スケジュールなど

⑤ 当事者参加で望まれること

- ・計画者・技術者：技術レベルの向上、模倣ではなく創意工夫する気力と能力、当事者を理解する姿勢
- ・当事者：自分の要求の明確化、当事者の代表能力、計画や技術を理解する姿勢
- ・コーディネーター：総合的知識、調整能力、双方からの信頼

ユニバーサルデザインで共通しているのは、当事者・住民参加、行政や技術者の創意工夫、合意形成、バリアフリー概念の拡大、ユニバーサルデザイン、地域活性化などのキーワードである。これらの取り組みはまだ端緒についたばかりであり、これら

の成功・失敗・教訓をいかし、各地で新しい質を持つ計画・設計事例が輩出することを期待する。

6. 自治体への提言

このような流れを開花させるために今後自治体はどのようなことを行ってゆくべきであろうか、若干の提言を述べてみたい。

1) 基本的な姿勢について

- ・バリアフリー推進の方向はユニバーサルデザインにあると述べた。これは同時に縦割りを廃し、行政や事業者内外の垣根を払うことでもある。バリアフリー・ユニバーサルデザインを追求すると必ずと言っていいほどこの問題に突き当たる。縦割りを廃することは機構やシステムの改善課題ではあるが、どう改善すべきかを把握するには現場のニーズを把握し体感することがよい。あらゆる担当で「市民・府民の目線」がわかる工夫が必要である。少なくともともすればありがちな組織代表を入れたというだけの委員会で事足りたりしてはならないであろう。バリアフリーや災害など当事者・住民によるワークショップの現場に他部局の職員も参加するとか、合意形成の場に既存の組織代表者だけでなく直接意見を言える人を増やすことなどである。
- ・行政者・技術者が従来の「数値規定」に頼ることなく「性能規定」を重視する時代に入っており、ユニバーサルデザインではそれが最も重要である。これはまた本当の意味での専門家としての能力や真贋を見抜く力をつけることである。多忙な自治体職員の相談相手となるコンサルタント登用についてもこの能力

があるか否かを自治体職員が見極める力をつけるべきである。昨今透明性・公平性を確保するために競争入札が原則になっているが、入札の価格だけでなくそれと力量の関係を十分見抜く必要があると思われる。行政の人事考課の考え方にもこの点を反映させるべきかもしれない。

- ・当事者参加・参画を行政の基本としたい。手間がかかるように見えるが出来てしまっからやりなおすことを考えると結局は早道であることが多い。バリアフリー・ユニバーサルデザインでは、少なくとも行政の作る施設は必ず参加型の計画・設計・施工を行いたい。この点は筆者がかかわった「大阪府福祉のまちづくり条例」改定の際に条例実施の基本的な考え方としている。滋賀県では「ユニバーサルデザイン」関連のガイドラインでそれを強くうたっている。

2) 交通バリアフリー推進について

- ・この時点で依然移動円滑化基本構想策定に逡巡している自治体もある。また行政上の要件としての5,000人／日以上乗降客のある駅にとらわれて、利用者は多くないが必要な改善課題があるにもかかわらず改善計画を作っていない駅も少なからず見受けられる。交通バリアフリーは社会基盤のクオリティーアップでもあり、高い志を持って取り組むべきではなかろうか。
- ・バリアフリー検討のさいに技術・人的資源・時間・財源などの面の困難により改善案策定に至らない問題が残されがちである。技術については恒常的にそれを検討するセンターを作ってはどうか。組織の形態や費用は工夫で

きよう。大阪府の福祉のまちづくり推進協議会にその性格を持たせる試みも進行しているがこれを発展させる方法もある。人的資源については行政と民間・NPO・ボランティアなどが強固に連携するよい機会であるので継続的な改善システム（いわゆるPDCAサイクル）を作りたい。時間・財源についても同様である。

・財源について

財源については非常に厳しい。その中でのバリアフリー施策に関する重点化の程度の論議についてはここでは避けておくが、いつの時代でも財源が無制限ということはありません。重要なのは整備ニーズを把握しその改善内容を準備することである。構想書では通常整備年次計画を作成する。これは事をあいまいにしないという意味で重要ではあるが、経済が変動し予測しがたい時代では精密な作成は無理である。市民・府民に対し、財源確保の努力を示すとともに予測しがたい経済環境についてはそれも明示した上でメリハリをつけて順次行う施策を示すべきである。これは従来の行政による構想・計画書で弱い点である。

・その他

その他いわゆる「心のバリアフリー」と呼ばれる人的支援を市民・府民に積極的に呼びかけることとその効果的方法の開発、すぐには不可能であるが「悲願」ともいえるべき大型の改善（たとえばホームの拡幅など）についても構想書ではその旨記載しておきたい。国家的に取り組むべき技術開発なども同様である。

7. おわりに

ユニバーサルデザインが志向するベクトルは奥が深い。単にすべての人が「利用できる」というだけでなく、その人の持っている個性や潜在力を積極的に伸ばすという終わり無き計画・設計思想である。これは社会のあり方にも深くかかわっているが故に今世紀の社会運動でもあ

ると述べておきたい。国際的な障害者の定義はその方向で変わってきているといえる。社会科学の分野ではアマルティア・セン¹⁾などの潜在力評価論がありノーベル賞を受賞するまでになった。ていねいに参加型の交通バリアフリーを実現することはその出発点であると位置づけたい。

参考文献 ＊＊＊＊＊

- 1) 国土交通省『バリアフリー歩行空間ネットワーク形成の手引き』大成出版社、2001年
- 2) 田辺美樹子「住環境改善の関連制度」『作業療法ジャーナル 増大特集35巻6号—福祉のまちづくり—』三輪書店、2001年
- 3) 三星昭宏「交通バリアフリー法と福祉のまちづくりの発展」『作業療法ジャーナル 増大特集35巻6号—福祉のまちづくり—』三輪書店、2001年
- 4) 小澤温・北野誠一編（三星分担執筆）『障害者福祉論』ミネルヴァ書房、2002年

子育て、教育における自治体のあらたな役割 —子育て支援という視点から、安心して暮らせる街作りという視点から—

東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授

汐見 稔 幸

プロフィール

1947年大阪府生れ。東京大学教育学部卒、同大学院博士課程修了。現在、東京大学大学院教育学研究科・教育学部教授。専門は教育学、子どもの発達の人間学（教育人間学）、特にことばと人間形成。教育人間学の応用部門として育児や保育を取り上げているが、それだけでなく、育児や保育を重要な柱として位置づけた教育学を作り出したいと願っている。

主な著書 『幼児の文字教育』（大月書店）、『いきいき小学生』（大月書店）、『元気になる中学生の本』（大月書店）、『素敵 な子育てしませんか』（旬報社）、『年齢別保育実践シリーズ』保育園編・幼稚園編（編著、旬報社）、『このままでいいのか、超早期教育』（大月書店）など多数。

I. はじめに

2004年になってからも、育児に関わる悲しいニュースが相次いでいる。特にこの大阪で、育児にかかわる事件が多くなっている。この原稿を書いている最中にも、岸和田市で15歳の中3男子に2年近くにわたって食事をほとんど与えず、餓死寸前まで放置していた親が2004年の1月に捕まったということが報道された。両親が離婚。新しく連れ子を伴って来た内妻が先妻の兄弟を疎ましく思っている、ついには殺そうとしたのではないかとされている。しかし、実際は、父親の暴力がすべてに関連していた可能性がある。先妻との関係における暴力、この兄弟が一貫して父親の暴力にさらされていた可能性、新しく来た内妻とこの父親の関係における暴力など。弟は先妻のもとに逃げたが、衰弱して動けなかった兄は、ブルーシート一枚だけが敷かれ、電灯もなく窓も隠された暗い部屋で、3～7日に一回だけの食事しか与えられず、ついに意識不明に陥って病院に担ぎ込まれた。中1には生徒会の役員までした子が、受験寸前の中3の冬、たった24キログラムしかない体で病

院に運び込まれたのである。7歳の子の平均体重しかない15歳の男の子の身体を想像してみるとよい。栄養失調で、糖分が不足し、脳細胞が萎縮し始めているという。これを書いている段階でもまだ意識不明状態が続いているという。

暴力といじめ、食事拒否。内妻は、食事を与えないまま毎日4キロの路を30分で走って買い物に行けと命じていたという。仕事から帰ってきた父親は、それでも子どもに暴力をふるっていた。やがて動けなくなった子をそのまま放置していたということは、殺そうという意志をもっていたと疑われても仕方ないであろう。

常識では理解できないような扱いをする人間が、家族という閉鎖的な関係の中で放置され、結果として人間の想像力の限界に近いような残酷な行為を生み出してしまふ。弟は逃げ出して助かったが、兄は衰弱して逃げられなかったという。というか、暴力を恐れ、逃げ出せなかった可能性がある。それまでも近所の人がいじょうぶかと聞いても、うなずくだけだったと言われている。弟が逃げた腹いせに兄への暴力と虐待は余計にエスカレートしたらしい。



誰かが発見して何とかできなかったのか。学校は、中2から学校に来なくなった兄のことをおかしいと思って尋ねてみたが、虐待を疑っているのかと逆に怒鳴られることが続いたので、児童相談所に連絡したまま放置していた状態だったという。児童相談所（岸和田子ども家庭センター）の方は報告を受けたが、担当者が新しく来た不登校児担当の人だったので、訪問したときに不登校だと言われてそのまま帰ってきたという。そのあと独自の調べをせず、虐待報告ももちろんしていなかった。何日も学校に出てこなくなって、訪ねても会わせないというときには、まず虐待の可能性を疑うべきだと思うが、そう判断はしなかった。もちろん、法律で許可されている「立ち入り」を検討するということもなかった。

大阪の児童相談所は2003年の一年間で約2,500件の虐待問題の相談を受け、処理をおこなったが、これは全国の1割以上の数に当たり（全国は2万3,738件）断然トップである。にもかかわらずこの一年、大阪の児童相談所は、虐待を防ぐ目的での「立ち入り」を一回も行わなかった。このことが新聞で非難されているが（2004年1月29日朝日新聞）、実際はどうであったか。おそらく事態はさほど単純ではないのではないかと。訴えが多いということはそれだけ児童相談所が気軽な相談所として府民から受け止められているという証拠かも知れないし、ていねいで慎重な対応をしようとしたため安易な立ち入りをシュリンク（萎縮）してきたのかもしれない。あるいは処理件数が多すぎて手が回らなかったのかも。ともかくこうした問題の扱いの難しさが示唆されている数字ではある。もちろん、それだからといって今回の事件を途中で発見できな

かったことに、児童相談所の責任がないということではないが。

実は、岸和田市の男女が逮捕された同じ日、近所の貝塚市で、マンションの上から幼いわが子を地面に放り投げた母親が捕まったということが報道された。詳しい情報は伝わってこないが、鬱（うつ）状態で心身とも追いつめられていたこの母親の悲惨な状態が想像されて辛い。子育て支援の活動に比較的熱心で、市民的な支え合いの活動についても新しい試みを切り開いてきた貝塚市での出来事であっただけに、この事件も私にはショックであった。

昨年、河内長野市で、これも容易には理解できない事件が発生したのも記憶に新しい。18歳の男子大学生と16歳の女子高校生が結託して、それぞれの両親を殺し自分たちだけで住もうという計画を立て、包丁を各人が購入し、実際に男子学生が母親を殺してしまったという事件である。主犯格というか、先導していたのは、どうも女子高校生の方だったということが報道されているが、いずれにしてもこれも作家の想像力さえ上回る虚をつかれた事件だった。おそらく、赤ん坊のときからの二人の生育史をきっちりとさかのぼらないと、動機的一端さえわからないのではないかと。

池田市でおこった小学生の大量殺人事件も記憶から容易に消えない。こんな悲しく腹立たしい事件がどうしてあちこちで起こるようになったのか。社会は足下からこれまでにない危機と不安を抱え込み始めているように思う。偶然かも知れないが、これらのショッキングな事件が大阪でたくさん起こっているということは、大阪こそが、こうした事件と社会不安、危険を回避する新たなシステムづくりの先頭に立たねば

ならない課題と責務を有しているということは間違いなくいえるだろう。

Ⅱ.

いつの時代も、それぞれの時代なりの子育ての課題を有してはいた。江戸時代には、貧しい農民は、産んだ子が女であったときは、父親はその場でとりあげばあに首を振って「いらない」という合図を送ったという。柳田国男はそのことを「小児生存権の歴史」という興味深いタイトルの論文で明らかにしているが、柳田は、その場で殺された嬰兒＝水子は墓に葬られず、家の瓶に入れられたとも書いている（定本柳田国男集15巻 筑摩書房）。水子とは生まれて間もない赤ん坊のことだが、水子が死んでも墓に入れないのが日本の習慣であった。七歳までは神のうちといい、人になる前の神の世界から使わされた存在として理解して、幼いうちに命を失う悲しさを緩和していたのだ。貧しい農民は、こうした悲しい間引きの習慣を明治以降も続けていたと言われている。

そうした時代に比べれば、現代社会ははるかに豊かになり、育児の科学も発達し、医学も進歩したし、粉ミルクなど育児商品も発達した。昔の人が見れば、なんと育児がやりやすくなったことかと言うことは間違いない。

たしかにそうした面から見れば育児環境や条件は進歩した。ところが、実際は、みんな育児を楽に、楽しく行えるようになってきたかというと、事態は単純ではない。その例が、冒頭にあげた事件でありデータである。これらは極端に思われるかも知れないが、これはいわば氷山の上に出ている事件であろう。その下には、今は事件にはなっていないがいつ爆発するかわか

らないという事例が山積しており、そのさらに下には、普通の親が、出産・育児を不安に思い、ときに苦痛に感じているという事実が、それこそ大量に存在していると予想される。これが活火山のようにならなければいいがと願わずにいけない。

出産・育児という人類のもっとも基本と思える営みそのものが社会の不安や危機を招来する営みに転化しつつある、今はそういう時代になりつつあるのだ。社会をあげてこの問題を検討することなしに社会の安心・安全は担保されなくなっている。

以下、ではどうすればいいかということを考えるために、現代の育児の特徴を指摘してその意味を分析してみよう。

現代の育児は、歴史的には実はきわめて特殊な環境と条件のもとで行われている。たとえば孤立化＝家庭内化、女性化、非身体化＝情報依存化、「子育て」なき「育ち」などがそうである。孤立化＝家庭内化というのは、あらためて指摘するまでもない現代育児の最大ともいえる特徴であるが、このことはその次にあげた育児の女性化ということと密接に関連している。

育児は、これまでの時代、生んだ親つまり母親が専一的に、すべてを担うという形で行われたことはなかった。

現在の合計特殊出生率は1.3前後であるが（日本の女性は一生に平均で1.3人程度しか生んでいないということ）、大正時代の出生率は6台であった。つまり、当時の日本女性は一人平均、一生に6人以上生んでいたのである。合計特殊出生率は全女性の平均であるから、子どもを生んだ女性だけを取り上げてみると、おそらく7人近くであっただろう。今の4倍前後である。

今よりも女性の寿命がうんと短く貧しい時代に平均で7人近くの子を産む。一体どのようにして育てたのであろうか。

子どもが幼いからといって、農業が主だった時代に母親は長く仕事を休むことはできなかった。せいぜい1～2か月育児に専念するとその後すぐ野良に出だし食事を作るなどという仕事も再開した。赤ん坊が泣いてうるさいなどなど困ったときには、背中におんぶして仕事をした。おんぶ。泣くとおっぱい。寝ると布団。当時、育児しながら仕事をするというのは当たり前であった。今のように育児に専念できる母親（専業主婦）などはほとんどいなかったのだ。野良にでると、小さい子をかごのような道具に入れて（えじことか、えづめなどと言った）仕事をし、子どもが泣くと仕事の手を休めて授乳ないしおむつ交換をした。そんな写真や記録がたくさん残っている。

重要なことは、こうした子育てをしている時代には、子どもを育てている母親は決して孤立せず、多くの人に囲まれ支えられて育児していたことである。日常的に誰かが出入りしていたし、農家の家屋は、どこかから中が見えるようになっていて、今のマンションのように鉄の扉で中が見えないような構造にはなっていなかった。縁側がたいていの家にあり、そこが家の中と外を媒介していた。縁側は、人々が自由に来て自由にコミュニケーションする家の中・外を媒介する中間地帯だった。家屋に存在したすき間や中間地帯が、人々が孤立しないでコミュニケーションできる基盤を作る大事な役割をしていたのだ。

父親も野良仕事が終わったらすぐ家に帰ってきた。季節によるが、まだ明るいうちから、わ

が子と接することが可能だった。職人仕事をしている父親も、今のように遅くまで働くことはなかった。町には職人仕事や商売をしている男性があちこちにいて、子どもによく声をかけた。「よ、〇〇、元気でやっているか？」など。大人の男性と子どもが交わるスポットがあちこちにかつてはあったのだ。祭りなど行事のときはとくに男性の大人と子どもの交流がさかんになった。農村でも事情は変わらなかったが、同時に、子どもに早くから野良仕事のノウハウを教えるのが、父親の役割だった。

父親あるいは男性が町のお互いが見えるいろいろなところにおいて、顔見知りがたくさん昼間からいる。大人の男性が子どもとも交流しているし、大人同士でも交流している。これがかつての社会であった。これが、地域で仕事をする人がたくさんいる社会の大事な特徴であった。そして実はこのことが、社会の犯罪行為を防ぐ大きな役割を果たしていたのである。

話を戻すが、現代の育児は、こうした環境条件をほぼすべて失ってしまったところに最大の特徴がある。親（とくに母親）のもとに誰彼となく出入りするという環境がなくなり、周りの家との日常的な関係を絶った孤立化した環境で、多くは一人で子育てをしている。夫が帰ってくるまで、大人のことばを一回も使わなかったという母親もたくさんいる。携帯で誰かに大きな声で話すことでさえ、ストレス発散の大きなきっかけになるという。ある母は、コンビニで店員と会話することが、私の一日の他人との会話のすべてだといっている。

こうした孤立育児は、人々の生活拠点の流動化が当たり前になり、隣に知らない人が住むのが当然になったということも大きな原因である

が、それ以上に、地域社会で子どもが自生的に育つという環境がなくなったということが大きな原因になっている。

先程のべたように、これまでの社会では、親は一人きりになることなく、子どもがほんの幼い頃から、さまざまな人が出入りする環境で育つしたが、子どもが少し大きくなると、今度はその子を家の外の安全なところにいわば「放り出して」育ててきた。

家事や野良仕事、季節の準備、行事の用意などに忙しい母親は、子どもがいつまでも自分の周りにまわりつかれると邪魔になった。そこで、子どもが少し大きくなって自分で移動し、コミュニケーションができるようになると、近所の家に遊びに行かせたり、上の子どもに子守や遊び相手をさせたりして、自分の手から放して外に出した。さらに子どもが大きくなると、地域の子ども集団に入れさせてもらい、そこで毎日遊ばせた。そうすると親は「外で遊んでおいで」の一言ですむようになった。

子どもの遊び集団は、どの地域にもこれまであった基礎的な社会集団で、異年齢で構成されていた。たいていいわゆるガキ大将がいて、みんなを引っ張って遊んだ。その集団に参加することで、子どもはさまざまな遊びやルールを学ぶことができた。冒険遊び、木登り、コマ回し、たこ揚げ、ベーゴマ、かくれんぼ、缶蹴り、すもう、ゴム跳び等々、実にいろんな遊びをそこで身につけた。その過程で、手先を器用にし、身体のしなやかさを身につけ、社会性を発達させ、忍耐力や集中心、ストレス耐性、向上心などの人間性の基本を鍛えたのである。

重要なことは、こうした遊びを通じた子どもの社会化は、すべて子ども同士の手で行われた

ということである。大人は手を直接かけなかったのである。子ども同士であるから、当然そこで自主性が育ち、また自己努力で達成することによる自尊心を身につけやすかった。つまり地域社会に親が子どもを放り出すことによって、子どもの社会化は、親があれこれ働きかけるよりもうまく実現できたのである。

親は夕方になるとわが子を家に呼び戻しにいった。「○○ちゃん、ごはんよー」と。つまり昼間は地域社会に「放牧」し、夕方になると「厩舎」の戻したのである。「放牧」による子育てを私は二次的社会化と呼び、「厩舎」の中での社会化を一次的社会化と呼んで、その二つの分担・協力こそが、これまでの人類の子育ての基本だったことを何度も強調してきた。「厩舎」での社会化の営みを＜子育て＞というのとすると、「放牧」による社会化は＜子育て＞ということができる。人類は、わが子の子育てを産んだ親の手だけで長く続けるなどということはしたことがなかったのである。＜子育て＞の豊かさが、＜子育て＞を楽にさせていたのである。

「厩舎」つまり家の中での子育て（一次的社会化）も、先に述べたようにいろいろな人の手助けを得て行ってきた。それも今は一人で行わなくてはならなくなっている。

これまで「放牧」していたからこそ育った人間的諸力を、今は親が「厩舎」の中で育てなくてはならなくなっている。手先の器用さ、身体のしなやかさ、社会性、忍耐力や集中心、ストレス耐性、向上心などを、親が意識的に育てなくてはならなくなったのである。

これは、正直言って、至難の業に近いことであろう。外で、自然を相手にあるいは集団で、思い切って身体を動かし、工夫し、冒険するか

からこそ育った冒険心や挑戦心、身体的能力、社会性などを、孤立し閉鎖した「厩舎」環境で、いったいどうして育てたらいいのか。現代の親の育児の悩みや不安はすべてここから発生している。

「厩舎」育児は、すべてを親が育てなければならないという強迫的な使命感から出発する。そして、子どものすることをすべて親が監視し、できるだけ教育的効果があがるようにし向けようとする。そのため、朝から晩まで、子どもの側にいて、一挙手一投足をみて、指示を与えようとする。「だめ、そんなことしちゃ」「これをしようか」「こっちにおいで」・・・こうしたことが無限に続く。それが親にとっても子にとってもいかにストレスフルなものか、事情をよく知らない男性は、なかなか理解しようとしない。

「厩舎」育児といっても、実際は母親が一手に担うことが多い。そのため、子どもの遊びや生活スタイルがどうしても女性化していく。外に出て木登りしてみようか、自転車の練習しようなどと誘う母親は少ない。男性と女性の世界に根本的な差はないにしても、どんな遊びが好きか、どういう生活スタイルが好みか、ということにはまだ違いがある。スリルとかスキルを競う遊びはどうしても男の子に好きな子が多い。テレビゲームの好きなのが圧倒的に男の子なのは、そうした事情を反映している。育児の女性化とでもいえる最近の状況は、現代の育児は子どもに半分の文化しか与えていないことを表している。

ともかく、厩舎の中であれこれ育てなくてはならなくなったので、現代の育児はどうしても過干渉になり、過期待になり、過評価になる。子どもの方は適応過剰になり、自己選択で選ぶ行動が減って、自分は自分の主人公だと感じる

ことが少なくなっていく。これが、日本の子どもの自尊感情の弱さの大きな原因になっている。そしてこの自尊感情の弱さが後で見える引きこもりなどの日本の子ども・若者の育ちの困難の最大の要因になっている。育児の孤立化＝家庭内化、女性化、非身体化＝情報依存化、「子育て」なき「子育て」などは、こうして今や、日本の子どもの育ちの困難となって現前してきているのである。

「放牧」してこそ育つものを「厩舎」の中で育てようとしてもうまくいくはずがない。人間をブロイラーのように育てるしかなくなってきているのが、現代の育児なのである。

Ⅲ.

こうした現状は、子育てにかかわる危機や社会不安を増大している。

たとえば冒頭にあげた、児童虐待といわれている親の育児の危機がそうである。これをどう防ぐか、その知恵が深刻に問われている。

もうひとつ深刻なのが、今少し述べた子どもの自尊感情の低下とかかわった不登校、引きこもりの拡大等という問題である。引きこもりとは、心身に特別の症状がないのに家から出られなくなって、社会との関係を長く絶っている人間のことである。わが国では、こうした若者が今100万人を超えているのではないかといわれている。しかも引きこもりはわが国独自の現象で、欧米にはほとんど見られないという。

実は、引きこもりだけでなく、わが国で昨今深刻化してきている諸問題－児童虐待、DV、引きこもり、いじめ、不登校、自殺者の増加等－は、現れ方はそれぞれ独自だが、原因を探っていくとほとんど同じところに行き着くとい

う特徴を持っている。それは、すべてが対人関係の病理ともいえる特徴をもっているということである。

虐待やDV、いじめなどは文字通り対人関係で間違った対応をしてしまう病理である。自己の欲求不満や自尊心の欠如を他者への攻撃性として表現してしまうというわけである。引きこもりは、未知の他者が多数待ちかまえている社会に出ていくことへの不安、他者の評価のまなざしへの恐怖など、対他関係の不安が背景にあることが多い。自殺者の増大は、リストラなど自己の惨めさを素直に家人に打ち明け、それを受容して乗り切っていくことができず、自己の弱さをさらけ出せない対人関係の不自由さが背景にある。今日本の自殺率は25人（人口10万人あたりの自殺者数）を超え、世界一になってしまっている。

こうした自尊感情の脆弱性、対人関係の不安、病理などは、幼い頃からの育児・教育の質に強く相関していることはいうまでもない。問題の所在は、これまで述べてきたので繰り返さないが、子どもへの過干渉や過期待、過評価と子どもの側の過剰適応ということにある。自分が自分の主人公という実感が薄くなってきていて、冒険をし、自分を自在にためして達成感を満喫して自己肯定していくということがきわめて難しくなった社会の産物なのである。

こうした現実をどう克服していくかということとは、わが国の人材育成政策の基本テーマになっている。しかし国や自治体の施策に見る限り、その視点はたいへん弱いといわざるを得ない。子育て支援策も、子育てをしている親への支援という視点にとどまっていて、そこでどういう子どもをどのように育てていくのかという視点

は皆無に近い。このことが育児をめぐる危機を一層深刻にしている。

少なくとも21世紀は、必ずしもバラの時代ではなくて、予想できない危機の連続の時代になる可能性が見えてきているのであるから、この危機の時代を共生・共存の思想を持って上手に切り抜けていくために積極的に行動しようとする気概を持った大量の次世代を育てることが、社会の大課題になっていることをもっと強調することはできるだろう。その上で、そのためにどういうことが具体的に大事になっているか、国民ぐるみで議論すべきであろう。とくにこれまで以上に企業の責任は重くなる。なぜなら育児世代の生活ぶりや価値観に最も大きい影響を与えるのは、企業の倫理でありそこでの働きぶりだからである。

Ⅳ.

ではこうした時代の危機状況をどう切り開いていくのか。

昔のような「放牧」環境を取り戻せというのは時代錯誤であろう。なるほど「放牧」こそがキーワードであるが、それを昔のように取り戻すというのはリアリティに欠ける。現代的な「放牧」を工夫するしかない。

まず、幼い子の育児をしている世代に対して、孤立した育児を克服し、多少は「放牧」できる環境を大急ぎで用意することが必要であろう。そのためにはこれまでの行論から必然的に帰結されるように、以下のようなことを実現する必要がある。

- ① 子どもを生んだ家庭に対して、生まれたらすぐに、例外なしに、近所の経験者が、その家庭に応援に入るシステムを確立すること。

カナダでは、子ども家庭支援のN G Oが中心になって、出産して家庭に帰った新米母親に、原則として半年間、近所の誰かが世話をしにくるシステムを作っている。子どもが生まれた家庭にすぐに、かつ例外なしに応援にはいることは、いくつかの意味で重要である。

ひとつは、育児の疲れや不安は出産後2か月ぐらいにピークになる可能性があり、この時期にこそ誰かがサポートにはいることが求められているということである。この時期にはすでに親しくなっている方がよいので、出産後すぐから援助に入るのが望ましい。2つ目は、育児に疲れたり、子どものことがよく分からなくて無理を強いたりして、結果として虐待気味になる親は、たいてい自分が子どもに厳しくなりすぎていることを自覚している。自覚しているが故に、外に出てそのことを知られてしまうことを恐れていて、なかなか外に出てこなくなっている。つまり虐待予備軍となる親は、こちらから出てこいと働きかけていても出てくるのが少ない。だから逆にこちらから手をさしのべる（アウトリーチ）支援が大事になってくるのである。

そして3つ目に、この時期に各家庭に例外なしに支援すると、各家庭の育児の様子がわかり、それが援助している側にデータベースとして蓄えられる。これはその後の育児支援＝家庭支援のカルテとして位置づけることができるものになる。たとえばある家の子どもが、扱いにくい手のかかる子だった場合、そのことをカルテ化しておけば、後の援助の方向性的確性が担保されやすくなる。もちろんプライバシーの保護等はしっかり守られねばならないので、機密保持の新しい方法を

編み出すことが前提である。

わが国では、民生委員や主任児童委員、シルバー人材センター、退職した保育関係者などが、行政と協力して、それぞれの自治体の範囲でこうしたサポートシステムがつくれな
いか、協議を始めるべきであろう。

- ② 子どもがある程度大きくなり、外に連れ出しても平気になれば、できるだけ連れ出してワイワイ言いながら子育てできるような場を、どの家庭からもバギーで移動できる範囲につくること。今、保育所が全国に2万2千カ所以上あり、幼稚園も似た数がある。さらに小学校も2万2千カ所以上ある。これとほぼ同じだけの数、つまり全国に約2万カ所、こうした子どもの遊び場＝たまり場＝学びの場を作るべきである。これは行政と民間の協力が望ましい。ここには、たまり場だけでなく、絵本のコーナーやおもちゃのコーナーなどがあって、どのような絵本が子どもに望ましいのか、読み聞かせの意義などを教示してくれる人がいることが望ましい。

そのためには、保育所や幼稚園にそういう場所が作れるように財政援助するべきだし、学校の空き教室を有効活用することも必要になろう。学校等につくるときは、幼い子に騒音などが悪影響を与えることなどのないよう、部屋環境をきちんと整備・確保することが大事になる。また、そこでボランティア的な仕事をする人の研修が必要になる。現代の親の心情を深く理解し、適切なアドバイスをするのは、相当な力を必要とするので、研修がたいへん大事になる。

- ③ 地域社会の中に、子どもをある程度「放牧」できるような、冒険遊び場、公園などを作っ

ていくべきであろう。東京都世田谷区にある羽根木のプレーパークは、自由に木に登ったりたき火をしてもよい公園として有名だが、そこにはきちんとした指導員が配置されている。同じような場を、全国のどこにも作ることが期待されている。統廃合になった学校、河原や林などに、子どもが木に登っても洞穴を掘っても、ときにはトンテンカンコンと小さな家を建ててもかまわないという、魅力あふれる公園や遊び場を確保していくことが大事であろう。また、チルドレンズ・ミュージアムのような、新しいタイプの子どもと親の遊び＝学びの場も今後大切になろう。

これまでもこうした遊び場の必要性があちこちで叫ばれていたし運動もあったのに、ほとんど実現していないのは、ひとえに行政の姿勢の問題である。行政のメンバーや首長が、わが市、わが町を子育てにやさしい町にする決意をし、そのためにこれまでより遙かに多くの財源を割くということこそが大事になっている。

- ④ 父親が地域に出てくるチャンスをうまく作るべきである。

次世代育成支援対策法は企業に次世代育成のための行動計画を持つことを義務づけたが、このことは大変重要な意味を持っている。地域に誘拐や通り魔的な犯罪が増しているのは個別にはそれぞれの理由があるのだが、町にも村にも昼間、男の人の姿があまり見えなくなっていることが、こうした犯罪を広げる条件になっている。学校に犯罪者が侵入するのも、学校に昼間教員以外の大人があまりいないことを知っているからである。鍵をかける等の対策はあくまでも弥縫策で、本来は、学

校に日常的に地域の大人が出入りする環境が作られねばならない。

そのために、子育て中の父親や母親をできるだけ速く家に帰す等の企業の支援が必要になっているとともに、将来的には、職住接近策を拡大することや、小さな職人仕事を再興し、地域で仕事が成り立つ社会を目指すことが大事になっている。当面、保育園、幼稚園などで発展している親父の会を、どこでも作ることを励ますべきである。

- ⑤ コミュニティ・スクールを実現すべきである。

学校に大人が自由に出入りするような学校は、今のところほんの少ししかないが、今後こうした学校を全国に広げるには、ある地域一帯がすべて教育の場になるというコミュニティ・スクール構想を実現していくことが大事になろう。保育所・幼稚園から生涯学習施設までが有機的に設置されている場である。たとえば学校の図書室が、地域の人々にも利用されていて、大人の学習会もそこで開ける。地域でさまざまな活動をしている人が、学校で教師として授業に参画する。森のような公園で、子どもも大人も自由に遊び、活動する。参画型の博物館も配置されている。こうしたことが自由にできる場で、人々が日常的に出入りしている学びの空間である。こうした構想の実現で、子どもたちの安全が大きく確保される。

以上は一例であるが、基本は、地域が人々が寝に帰ってくるだけの場になってしまったのを、生活と出会いの場に変えようということである。課題は大きいですが、これこそ地方分権下の行政の最重点課題になるべきであろう。

高齢者の安心・安全とは — 一年金、医療、介護を考える —

国際高齢者医療研究所 所長 岡 本 祐 三

プロフィール

1943年大阪府生まれ。1968年大阪大学医学部卒業。内科学、病理学、公衆衛生学を研究。専門は内科、老年科、医療論。現在、兵庫県介護保険サービス苦情処理委員会会長、NPO介護保険市民オンブズマン機構大阪代表理事などを務める。同機構は、介護現場で顕著な活動をしている団体・個人を表彰する『2003年毎日介護賞』を受賞した。

主な著書 『医療と福祉の新時代』（日本評論社）、『高齢者医療と福祉』（岩波新書）、『介護保険の教室』（PHP新書）など多数。

〔安心と安全〕

「安全」と「安心」とは同じではない。「安全とは何か」と問われれば、「身に危険の及ぶような事態のより少ないこと」ということになるだろうか。では「安心とは何か」と問われれば、なかなか答えにくい。「安全」だけでは満たされない世界だからだ。まったく犯罪のない世界なら、人々は「これで安心」と確信できるだろうか。

「我が世をぞ この世とぞ思う望月の 欠けたることもなしと思えば」という、その昔、権力の頂点にあって栄耀栄華を極めた、藤原道長さんとやらの至言がある。「絶大なる権力も富も手中にして安泰、富も名声も十分。もう何もかも満たされているのだけれど」、「月が夜毎欠けるのだけが気にかかる、毎夜毎夜、いつも満月が上がっていれば安心なのだけれどなあー」というのだから。

となれば「安心」とは「不安がより少ないこと」と答える他ない。しかし「不安」というのもきわめて幅の広い概念だ。とりあえず食べていくには不安はないが、ひょっとしてどこからか命中制度の極端に悪い、いわば「流れミサイ

ルが飛んできたらどうしよう」などと心配したらきりが無い（ちなみに、ミサイルというのは命中精度が悪くても十分「脅威」となる。むしろその方が怖い。どこに飛んでくるかわからないから）。そういう心配性の人を、中国の諺は「杞憂」と表現した。「人間とは不安そのものの存在である」などという哲学的な言い回しさえあるから、なかなかややこしい。

では「生活不安」といえば、より具体的になるだろうか。日々の糧が得られるかどうかの不安だ。この「飽食の時代」にあって、少なくとも日本では「飢え死に」の危機はほとんどないといってよからう。

〔生活不安度指数〕

市民—消費者の生活不安の度合いを表す経済指標のひとつに、「生活不安度指数」というものがある（今後1年間の暮らし向きについて、消費者の主観的な見通しを示すもので、「日本リサーチ総合研究所」が定期的実施する消費者の心理動向調査）。調査対象者に、「悪くなる」「やや悪くなる」「やや良くなる」「良くなる」という回答の中から回答を選択させる。生活不

安度指数は100を基準に算出し、それ以上ならば消費者の不安感は悪化、それ以下ならば改善していると判断する)。これによると(図1)、2000年以降、生活不安度指数は悪化し続け、最近では最悪の水準が続いている。この定義によれば、今は「不安の時代」といえよう。

もうひとつ「生活不安」の象徴的な社会現象として、中高年層の自殺率も戦後何年度かの上昇傾向にある、ということが懸念されているところだ。

〔減少する高齢者の自殺〕

しかし高齢者に注目すると、実はその自殺率は、戦後一貫して低下傾向にあり、現在は最低水準である(図2「日本における自殺の精密分析」池田一夫、伊藤弘一、東京都立衛生研究所年報、50巻、337・344、1999年)。旧民法下、子供に親の生活全般について強固に法的に義務付けていた時代に、高齢者の自殺率は現在の数倍あったという事実ももっと知られてよいだろう。その背景にはなんといっても、2003年の総

図1 生活不安度指数の推移

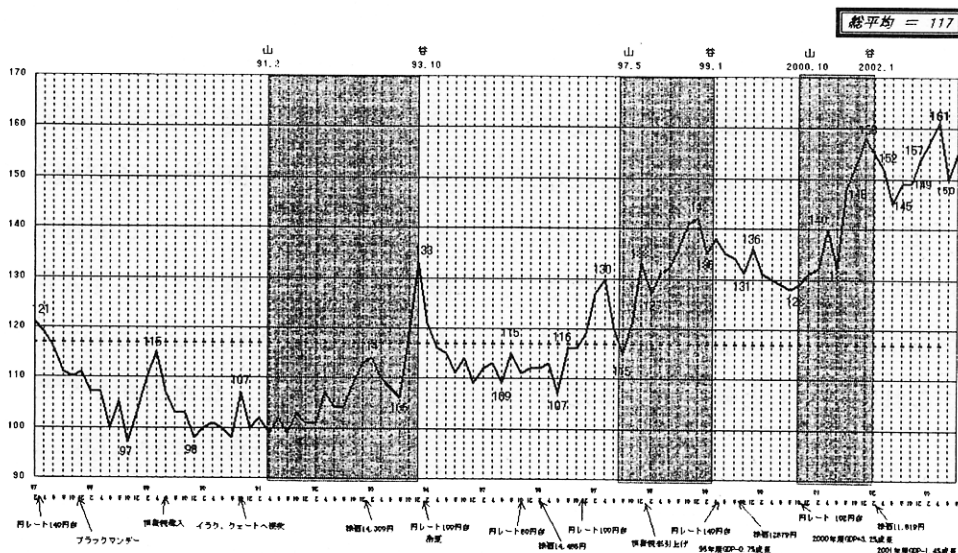
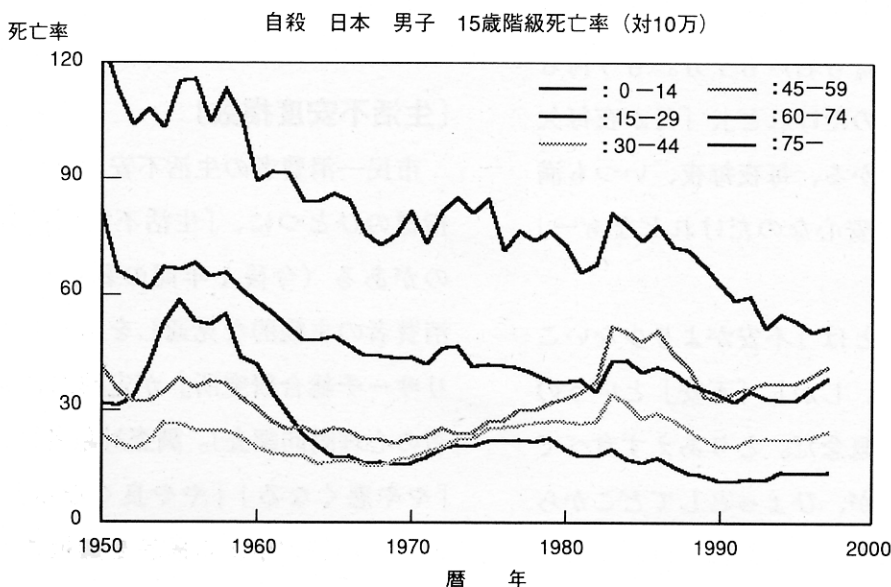


図2 自殺の15歳階級死亡率(対10万)の年次推移(1950-1997)(日本男子)



選挙の一大争点となった「年金」の普及により、高齢者の「生活不安」が、かつての時代と比較して、少なくとも経済的には大いに解消されたことがある。

では現在の高齢者は「不安」のない生活を送っているかといえば、多くの高齢者は「そんなことはない」と答えることだろう。

「いっそ死んだほうがまし」だというような、いわば究極の「生活不安」は軽減したが、「自殺率」などでは計れない、新たな「不安」が今高齢者を被いつつあるようだ。それは「老い」とそれとともなう「心身の障害」にいかに対処すればよいのかという不安である。超長寿社会の到来による「老衰」状態への不安といえよう。端的に言えば、「早死にしたらどうしよう」という不安から、「長生きしたらどうしよう」あるいは、語弊を恐れずにいうならば「死に方がわからなくなった。最後はどうなるのだろう」という新しいタイプの不安だ。

そういう意味では、高齢者の「安心」を考える基本軸として、年金、医療、介護を据えるのが最大公約数ということになるだろうか。本稿では社会福祉の多面的な側面とライフサイクルの急速な変貌、年金と介護、終末期の医療について解説したい。

〔財源の安心—福祉や医療の経済効果〕

人々の「安心」のための社会的インフラを整備するには、やはり財源が必用だ。社会福祉を充実させると、経済の成長にさしさわる。ということが長い間「定説化」していた。しかし長期にわたり未曾有の大不況に日本があえいでいるのは、断じて福祉に力を入れたためではない。あげて土木系のいわゆる「公共事業」にあまり

にも偏った財源を投入したことによる、経済政策の失敗によるものだ。

高水準の福祉政策で名高い北欧は、同時に国民一人あたりのGDPのランキングでも常に世界のベストテンに位置する、生産性と経済効率性が非常に高い国としても知られている。従来の北欧の高福祉社会の紹介でもっとも欠落していたのが、北欧諸国が高度の資本制経済のもとに運営されていた国々であるということである。まず社会福祉の充実は、むしろ経済の「安心」に寄与することを指摘しておきたい（岡本他「福祉は投資である」－日本評論社）。

北欧では首都のストックホルムやコペンハーゲンあたりでも、日本のような、ホステスのいる「クラブ」や「スナック」の類は非常に少ない。従って夜毎居酒屋やカラオケスナックなしには生きてゆけない日本のモーレツ商社マンなどの中には、北欧はつまらないという人もいる。

したがって日本各地の夜の盛り場には、夜勤専門のサービス業の女性が夥しく働いている。一方スウェーデンやデンマークでは、その代わり同じサービス業でも、夜勤の訪問看護婦やホームヘルパーが何万人も夜通し働いている。要するに産業構造的に分類すれば、同じ「夜間サービス業」でも、内容次第で片や「風俗営業」、片や「福祉事業」ということになるわけだが、この発想の違いが、市民生活の安心にとって大きな相違を生むことになる。要するにこれは人的資源や財の配分のしかた、つまり価値観の差だけなのだ。

しかし国中どこへ行っても美しく、公共施設の利用料金も安く、社会保障は完備し、国民の誰もが「老後不安はない」といい切る。どんな重い障害者になっても、生活の不安がないだけ

でなく、生活を楽しむことさえできるデンマークは、確かに尊敬に値する国とうつつる。なるほど「本当の豊かさとはこういうものか」と、その賢明な社会システムの巧みさには感嘆する思いだ。

地域経済にとって医業収入も重要だ。神戸の大震災で市内の300床以上の市民病院が一瞬にして崩壊した。この病院の医業収入は年間40数億円以上あった。医業収入は健康保険基金から医療施設に支払われる。だから大雑把な言い方になるが、震災のためにこの地域は一瞬にして、年間40数億円の外部からの流入資金を失い、同時に300人以上の雇用（と給与所得）を喪失し、1千人近い日々来院する患者や見舞客が、ついでに地元で交通手段を使い、買い物をしてれていた購買力をも失ったことになる。

このように現在の地域経済にとっては、外部から流れ込む医療や社会福祉関連の給付収入は、雇用と購買力にとって大きな財源となっているのである。

〔年金は全ての世代の安心〕

最近、年金の財源負担をめぐって、とにかく浅薄な「世代間対立」、つまり「損得論」があおられる傾向があるが、社会福祉は受給者だけでなく、家族関係総体を良好にする。「世代間対立」がもっとも喧伝されやすい公的年金制度にしても、もし公的年金制度がなかったとしたら、少子高齢化社会の進行するなかで、子供一人当たりの私的扶養負担－たとえば「親への仕送り」－は格段に大きくなり、この負担をめぐり子供世代の家族内争議は現在よりも格段に増大する。そのマイナスの「波及効果」はその次の世代、つまり高齢者の孫世代にまで及ぶことだ

ろう。昨今の超低金利をみるならば、老後生活の安定を貯蓄の利息に依存することができないことは明らかであり、公的年金制度は単に高齢者の生活保証だけでなく、次の世代の活動や精神的自由を保証する制度でもあるのだ。すなわち社会福祉の受益者は高齢者だけでなく全ての世代なのである。

〔年金の経済波及効果は大きい〕

また地域経済にとって、年金収入は実は大きな経済波及効果がある。山形県の最上町は人口1万2千人あまり、高齢化率23パーセントだが、この町にやってくる年金の総額は国民年金だけでも年間16億円という（これに対してこの町の勤労世代が拠出する、同年金社会保険料は4億円）。瀬戸内海に面した広島県の、人口9万5千人の地方都市（高齢化率21パーセント、65歳以上人口約2万人）の年金収入の総額は約84億円（やはり国民年金のみ）である。その他にもっと給付額の高い厚生年金も当然入ってくる。

これだけの年金が消費に回れば、地元経済にとって大変大きな購買力となることは容易に推測される。大守隆教授（大阪大学）は「介護保険、景気浮揚に効果」という論文の中で、公的介護保険が導入されると、介護費用という将来の不確実なリスクのための貯蓄をする必要が減るので、高齢者の消費支出が増加し内需が拡大すると指摘している（日本経済新聞 1997年10月17日「経済教室－介護保険、景気浮揚に効果」）。

景気の低迷というと、新聞の見出しには必ず「消費の底冷え」という解説がつく。

全般的な傾向として日本では個人消費の抑制因子として、「老後不安」は常に上位に登場するが、最近の注目すべき傾向として、勤労者世

帯全体の実質消費支出が前年比で0.5%減ったのに対して、60歳以上の勤労者世帯では逆に1.8%増えている事実がある。教育負担がなく住宅負担の少ない高齢者世帯では、消費税率引き上げ後も海外旅行や外食、衣服などへの支出が増えているのである。安定した可処分所得を有する、新消費階層として登場してきた高齢者の消費に、今後も日本の経済循環は大きく依存することは間違いない（日本経済新聞 1997年11月14日「家計、生活防衛型鮮明に、700世帯本社調査—おカネ、モノに回らず。」、1997年11月12日「縮む家計 変わる消費構造(2)消費者希望小売価格—商品価値に厳しい目。」）

介護保険は、直接新たな雇用や福祉機器などの数兆円の市場を生み出すだけでなく、「いざという時の備え」のために、年金を節約して貯金する必要がなくなるので、高齢者の個人消費の拡大による新市場という、二つの市場を誕生させることになる。

〔変わりゆく安心の条件—変貌するライフサイクル〕

さて高齢者にとって、現在がどのような時代なのか。実は現在だけをみていてはわからない。過去との比較によって、それはより明確になる。ここで時間軸を50年ほど昔に戻してみる。この頃の市井の人々の老後についての平均的なイメージはどうだったか。

約半世紀前になるが、1955年（昭和30年）に発表されベストセラーになり、映画化もされた人気小説に、石川達三著「四十八歳の抵抗」というのがあった。主人公は生命保険会社に努める48歳になる平凡なサラリーマン。次長という中途半端なポストで、定年を待つ日々（当時の

定年は今よりも早かった）。社内でも家庭内でも安住の場はない。この人物がある日、家族のためだけにあくせく働いてきた、こしかたの人生にふと疑問を持つ。人生に一度くらい思い切った自己実現の行動にでようと、熱海で若い女性と一夜の浮気をくわだて、見事に失敗する話である。

その後、邪心を抱いたバチがあたったのかカゼをこじらせて寝込む。往診にやって来た近所のかかりつけ医からは「肺炎」だと告げられる。しかし今日では信じがたいことだが、直ぐに入院というような話はまったくでない。知人のツテでどこからかペニシリンを手に入れ、自宅療養で回復する。

この時、この小説は多くの中高年の心を捉え、大ベストセラーになった。この物語で注目すべきは、主人公が「おれの人生も後せいぜい20年」と独白するくだりだ。当時48歳だから、自分は60歳代で死ぬと、ゆるぎない確信をもって人生の長さを見切っているのだ。当時の庶民感情としては、還暦を越えたら「死に支度」、というものであったらしい。

この時代では、65歳以上で死亡する市民は約30%で、0歳から24歳までに死亡する市民も約30%あった。長い老衰期の後に、人生の終焉が待っているというイメージは誰ももっていなかったようだ。

当時の世相を表すキャッチフレーズとしては、「社用族」（1951年）、「恐妻家」（1952年）、「ロマンスグレー」（1954年）、「もはや戦後ではない」（1956年）、「太陽族」（1956年）、「神武景気」（1956年）、「一億総白痴化」（1957年）、「所得倍増論」（1960年）（「昭和の名言・名フレーズ（戦後編）」インターネットより）。

このような時代に中年時代を過ごした人々が、

その後1980年代以降になって、予想もしない人生80年、90年時代に突入し、何の心準備もなく人生の最晩年を迎えることになる。年金制度と医療制度だけはそれなりに整備拡充されたが、人生の最終段階の心身の障害やその介護などの問題が待ち構えているとは思ってもよらなかっただろう。

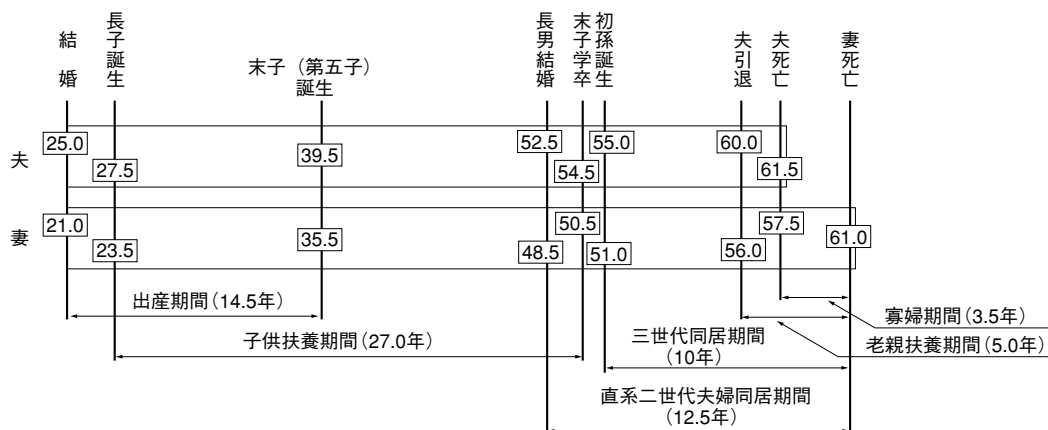
ここで戦前、戦後の家族のライフサイクルの変化をみてみよう（表1 人口問題審議会『日本の人口・日本の社会』東洋経済新報社、1986年より）。大正期と昭和55年（1980年）とを比較する。三世代同居期間は10年から23.5年。直系二世代同居期間は12.5年から25年。老身扶養

期間はなんと5年から17.5年に。収入のない老親に、20年近くも生活費を仕送りしなければいけないとしたら、子供世代の経済的負担は想像を絶するものがある。

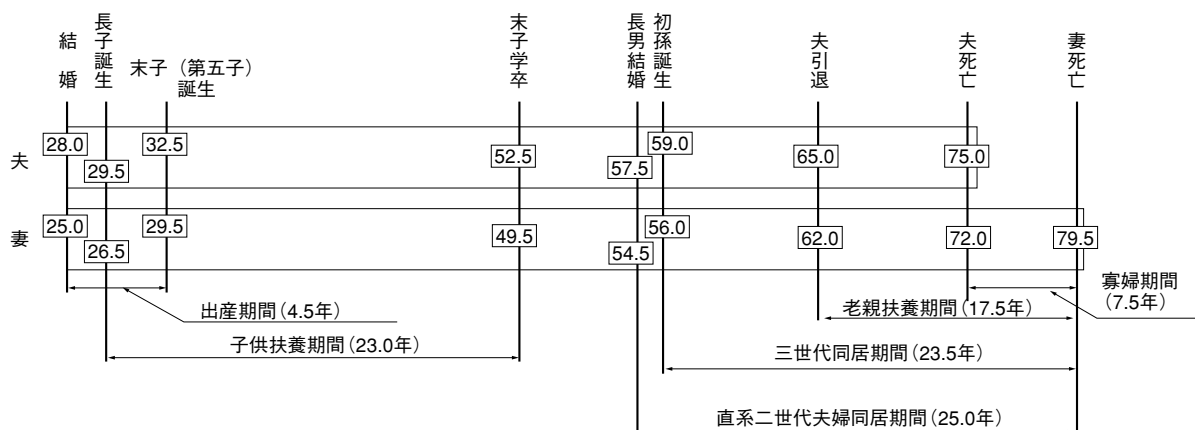
一方、これらの時代の高齢者をめぐる大きな変化として、幅広い退職者が公的年金を受け取るようになった。公的年金の他に、企業独自で設けた「企業年金」を受ける高齢者も続々と増えてきた。1980年代から90年代にかけて、年金受給者は3倍に急増する。「年金生活者」という用語が普遍化してゆくという、歴史上かつてない時代を迎えることになった。社会全体としての「仕送り」のしくみが成立したのである。

表1 人口問題審議会

■ 大正期



■ 現代 (昭和55年)

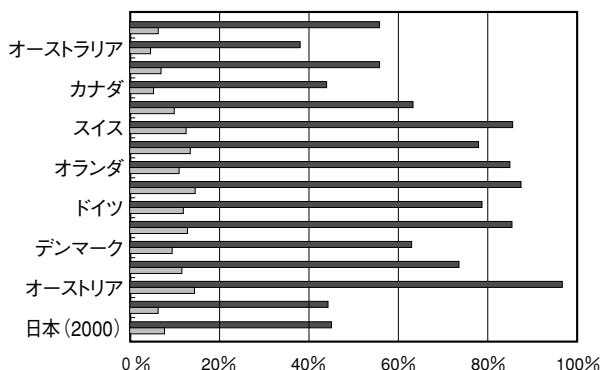


出典：人口問題審議会「日本の人口・日本の社会」東洋経済新報社 1986年

〔安心生活の基礎一年金〕

総選挙の最大の争点のひとつとなった年金。高齢者の生活の基礎中の基礎であることには誰も依存はないはず。安心生活の最大のよりどころだ。年金については夥しいコメントが溢れているので、ここでは日本の年金は国際的にみてどのくらいのレベルなのかについてみておこう(資料提供・関西大学経済学部 一圓光彌教授)。そもそもその国の年金の水準を評価する尺度とは、いったいどのようなものなのだろうか。国全体として毎年算出される富の総額のうち(GDP)、年金としてどれくらいの割合が配分されているか、というのがその尺度のひとつである。図3は各国の年金の水準を比較したものだ。棒グラフは上が年金給付総額の対GDP比、下は年金総額が65歳以上の人口に均等に支払われた場合の、一人あたりGDPに対する、65歳以上一人当たり年金額の比率である。

図3 年金の規模と水準(1996)



こうしてみると、日本の年金のレベルは全体としては決して高くない(老齢年金のみしか受給していない高齢者が多い)。社会全体の富(国民所得)の配分の比率でみれば、日本は高齢者への配分は、国際的にはむしろ低い。「今年金ももらっているお年寄りには得だ」という意見は、厚生年金受給者についてならある程度当てはまるだけである。

しかし年金だけではなく、高齢者一人あたりの「収入」でみると、日本のレベルはもっとあがる。それは日本の高齢者の就労意欲は国際的にみてもとても高いからだ。つまり働いている高齢者が多く、その収入が加味されるからである。

全体としてみれば、わが国の年金の水準は、決して安心なレベルとはいえない。また年金は世代間の「損得論」で考えてはいけない。年金をはじめ社会福祉や医療に財源を配分することには、様々な社会的安定装置としての意義があることを、きちんと社会的合意することが大切だ。

超高齢社会に突入した今日、2000年に日本の福祉にとって、まさにエポックメイキングな介護保険制度がスタートした。この制度は介護というサービスを、それまでは、生活困窮者を行政が保護するかたちで提供するという、救貧制度(措置制度)のくびきをたちきり、介護をきわめて一般的な権利性のもとに必要な市民なら誰でも利用できるしくみに変え、合わせて「介護」の概念のなかに医療や看護サービスをも含めた。

いまや「福祉」の概念が大きく変革され、誰でも利用できるサービスとして、新しい社会保障のワク組へと変貌した。高齢社会の医療と福祉が、ここでようやく現実の検討課題として設定できるワク組が成立するのである。

短期間の低レベルあるいは悲惨ともいえる家族介護は、社会的サービスへと外部化され、個々の高齢者が自らの最晩年の生活のデザインを、自ら選択する時代になったわけである。介護保険成立前夜の1996年には施設と在宅を含め社会的な介護サービスを受給していたのは約92万人であったが、制度スタート後の2003年には、社会的な介護サービスの受給者は、一気に3倍以上の300万人となった事実に、その事情がよ

くあらわれていよう。

〔受け身の安心から自立へ〕

「独居老人」が増えつづけているという事実が、子供世代の核家族化指向の結果のごとく指摘されるが、それは実は現在の高齢者の積極的な選択の結果なのである。我々が行った兵庫県内での調査では以下のような結果が得られている。

子供と同居していない（一人暮らしと夫婦世帯の高齢者に対して、将来おける子どもとの同居についての意識を尋ねたところ、「同居は考えていない」が約49%、「未定」が27%、「同居を考えている」18%、「できるだけ早く同居したい」は5%に過ぎない。この割合は後期高齢者においても同様で、後期高齢者においてさえ別居指向が強いのである（「家計調査にみる高齢者のライフスタイル調査研究報告書」―（財）兵庫県高齢者生きがい創造協会、2001年）。

ゆたかな水準に達した経済により格段に自由度の増した生活水準、それはそれまでの子供をも含めた「家」の概念に収まりきらなくなった、自己実現を主張する高齢者層の登場でもある。そして同時に一種皮肉なことといわざるを得ないのだが、人生の最晩年に長期にわたる障害者としての生活が待ち受けるようになった。

あらゆる意味で今日の高齢者は、子供たちが云々ではなくて、自分たち自身が従来的な「家」の概念には収まりきらなくなった新しい世代なのである。

だからこそ家族機能外の外部サービスとしての医療と福祉を総合化して、新高齢者の生活を経済合理主義の視野に入れつつ、地域ごとに新たな安心・安全のしくみを創造することが求められているのである。

もうひとつは昭和生まれの世代が、高齢者の大部分を占めるようになり、年金が整備され、多くの高齢者が経済的に自立するなかで、そのライフスタイルも、急速に子供をも含めた「家」から抜け出て、自分たち自身の個人生活を重視するようになった、いわば「新老人」と呼ばれる、高齢者層の拡大がある（「家計調査にみる高齢者のライフスタイル調査研究報告書」―（財）兵庫県高齢者生きがい創造協会。研究代表者、岡本祐三）。

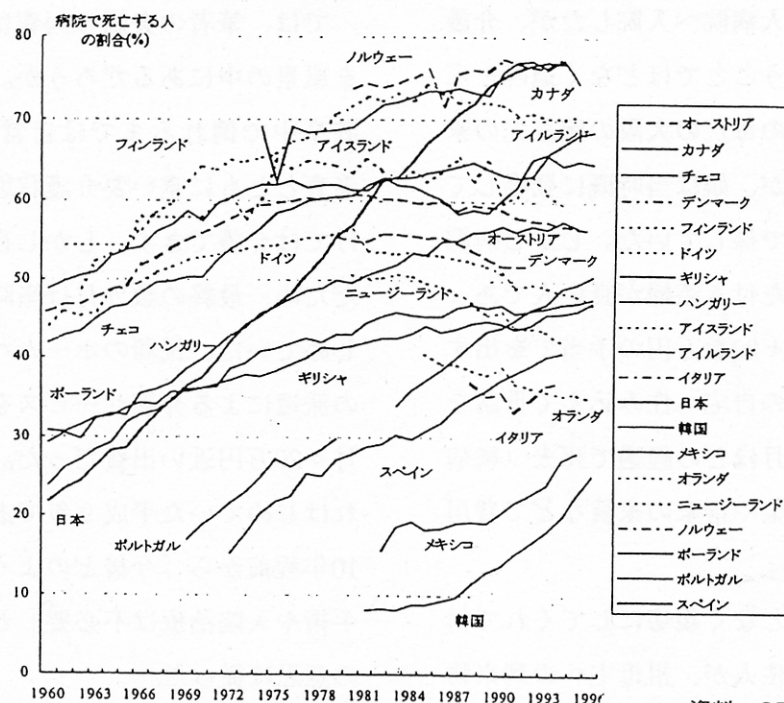
なにしろ今や日本の高齢者は人口の5分の1－2,000万人。その保有する生活資金としての流動資金（年金）は、未だ国際的には高くはないとはいえ、総額で30兆円をこえる。この新社会集団の最晩年について、自分たちの親世代とは様相が変わりつつあるということ、ようやくこのような高齢者自身が真剣に考えるようになった。「終わりよければ全て良し」―これは万国共通の価値観なのだから。

〔激変した高齢者の最晩年〕

図4をご覧頂きたい。1960年代には、病院で亡くなる人はわずか20%だった。それが50年後には80%を越えるようになった。この半世紀の間に、人々の死が「家」の中から病院という「公共施設」へと急速に移行した。言い換えれば、死が「家族」の仕事から、見知らぬ「職業人」の集団へと移ってしまったのだ。

筆者は2003年現在で60歳、妻は57歳。共に第二次世界対戦終結前後に生まれた世代である。この両者の祖父母、父母の晩年の様子をみると、20世紀後半における日本人のライフサイクルの最終段階の変貌を具体的にうかがうことができる。

図4 各国の病院で亡くなる人の割合の推移



まず筆者の父方の祖父母（大阪在住）。祖父は昭和の初期に52歳で、腎不全で自宅で死去している。当時はまったくの不治の病であったし、数少ない病院への入院など考えられなかった。最後は自宅に往診にくる医師が、呼吸困難を少しでも和らげるために肺に貯留した体液を抜きに来てくれるだけで、2カ月ほど病臥して死去した。

父方の祖母は一度は離縁となり、他家に再婚したがその相手と死別。年金などあるはずもなく、無収入で、一度は捨てた息子（筆者の父）のもとに身を寄せる他生きる術はなく、父のもとで形見のせまい思いでひっそりと暮らしたが、特に病気らしいものもなく、臨終段階まで一度も医師の治療を受けず、86歳で急速な老衰過程を経て、昭和30年代に自宅で死去した。「寝たきり」になってからは2カ月ほどの経過で、やはり入院など発想になかった。正月になると孫達とともに父から「お年玉」のポチ袋を貰っていた姿が記憶に残る。まったく収入もなく、ま

た不仲の子供に養われるというのはさぞ惨めな心境ではなかったか。父の弟（筆者の伯父）は、学徒動員で南方戦線へ送られ、20歳代で病死（おそらく栄養失調ないし餓死）した。

母方の祖父母（当時岡山在住）はどうだったか。祖父は76歳まで自営業を営み。胃ガンをわずらったが、自覚した時には既に末期。病院に入院したが手術の余地なしということで、すぐに自宅へもどされ、少量のお粥だけとれる状態から、次いで水だけそして最後には氷を含むことしかできなくなる、という近医の予言通りにやはり2カ月足らずの経過で昭和40年代に自宅で死去。

祖母は86歳で昭和60年代に老衰死。その息子は20歳代で兵役に服し、戦地で当時の定番だった結核性の胸膜炎をわずらい自宅へ帰され死去。

娘二人（姉が筆者の母）は大阪へ嫁ぎ、自宅で介護できる家族はいなかった。老衰に加えて脚を傷め自立生活が困難となったので、老人医

療無料化政策が取られはじめた頃で、最後は一旦近くの小規模の個人病院へ入院したが、介護に負担がかかるということではどなく退院を求められた。娘（筆者の母）の大阪の嫁ぎ先の家に取り取る話もでたが、娘は当時既に登場していた老人病院を大阪で探していた。しかし病院で入院時に頼んでいた付き添婦が良い人であったので、そのまま月々20数万円の手当てを出すという条件で、祖母の自宅へ住み込んで世話をしてもらい、約3カ月ほどの経過で死去（戦病死した長男の遺族年金や借家の家賃などで費用をまかなったようだ）。

この間になにくれとなく親切にしてくれて信頼していた隣近所の住人が、祖母宅への到来物をかってにくすねるとか、強引にある宗教に入信させ本部へ連れてゆき、数百万円の寄進をさせていたことが後で判明。「地域の濃厚な人間関係」なるものの一端を思い知った。ここでは老人病院や、今日というホームヘルパーのような社会的介護手段が登場している。

妻の父方の祖父母（大阪在住）。祖父は胃ガンをわずらい77歳で国立病院にて死去。約半年の経過だった。国民皆保険制度発足（昭和36年）直後の昭和30年代のことだった。次男の扶養家族として5割負担で医療を受けられた。

祖母は93歳まで存命。老衰のために介護が必要となり、次男夫婦が世話をしていたが、最終段階は老人病院に入院、昭和50年代に約2週間の経過で死去。

母方の祖父は若くして死亡。祖母は96歳の長命だったが、長男夫婦のもとに身を寄せ老衰のため数カ月の家族介護を受けて、平成6年に死去。嫁姑問題もあり、今日の家族介護問題の原型に近い風景であった。

〔新たな老後不安一介護〕

では、筆者の夫婦の両親はどのような最晩年を風景の中にあるだろうか。筆者の父は76歳で脳卒中で倒れるまでは自営業を営んでいたが、老衰とともに重い要介護状態となり、配偶者だけでは介護できず、しかし自宅生活を強く望んだため、最終の数カ月は当時ようやく登場しはじめていた、民間のホームヘルパーの会社からの派遣による介護サービスを受け、89歳で死去。月々20万円近い出費だった。介護保険が論議されはじめていた平成9年である。彼は亡くなる10年程前から「今後どのような病状になっても、手術や入院治療は不必要」と宣言し、周囲もその意思に従った。

母親は50歳代から難病の一種をわずらっていたが、平成13年に自宅で大腿骨骨折。入院2カ月で手術、リハビリの後、自宅へ復帰。介護保険で要介護4度の認定を受け、優秀なケアマネージャーの努力で、現在も自宅で独居生活を維持している（後述）。

妻の父は85歳のときに皮膚ガンをわずらい、何年も自立生活できていたが、やがて妻の高齢化とともに自立生活が困難－食事が作れない、作る意欲を喪失するとなり、娘（筆者の妻）の近くに平成11年にできたケアハウスに夫婦で入居。費用は厚生年金で賄えた。平成13年の最後の6カ月ほどは要介護状態となり、出血などもあったため医療や看護サービスも必要となり市立病院に入院したが、格別の治療の要なしとのことで2カ月で退院を求められた。終焉の場は療養型病床群で、約4カ月を過ごし、91歳で死去した。この間何ヵ月かは大部屋であったから、ポータブルトイレによる排泄、同室患者の騒音などに悩まされた。差額の室料を負担して個室

に移ってから生活の質は大きく改善された。彼は生きようとする意欲は最後まで旺盛で、最後まで熱心に治療を希望し、肉体は病み衰えても意識は清明で、亡くなる2週間前まで点滴や輸血治療を受けることを願った。

母は現在もケアハウスに入居中で、介護保険を申請すれば「要支援」程度と思われるが、食事と入浴サービスが提供されるケアハウスという環境に助けられて、独居生活が維持できている。しかしケアハウスでの介護の体制は未だ大いに不安を残している。

今日であれば父方の祖父は腎不全となれば、人工透析を受けて60歳代の後半までの存命とある程度の社会活動は可能となっただろう。二人の伯父、叔父は少なくとも栄養失調や結核で20歳代で死ぬこともなく、これも発達した医療サービスによって高齢期まで存命することは十分可能だった。長寿化における医療の貢献度がよくわかる。

こうして回顧してみると、代替わりするごとに最終段階の要介護期間が長くなり、筆者等の親世代から長期の要介護状態を経て終焉を迎え、その際になんらかの医療と福祉の社会的サービスの両方を受けることが必要になるということが、普遍化していく事情がよく見えてくる。

〔ポックリ死とは孤独死〕

介護が大きな社会問題となるほどに、そこまで長生きしたくない、「ポックリ死にたい」「コロッと逝きたい」－つまり「突然死願望」－を簡単におっしゃる方がいる。介護保険問題そのものを否定あるいは消滅させようという願望だ。では「突然死」とはどのような状況として想定されるだろうか。

医学的にいうと、「突然死」を来す疾患は、実は大変少ない。太めの血管がある日突然詰まる、すなわち「心筋梗塞」とか「脳卒中」くらいだ。しかも「大型」のものがやってきて一発で仕留めてもらわねばならない。中途半端では困ることだろう。少ない種類の病気でしかも「大型」のをという注文の実現はなかなか難しい。

ではそれは、実際にはどんな状況下で起こるのか。「突然死」とはすなわち「予期せぬ死」と言い換えられる。誰もその死を予想していない状況で死が襲ってくる状況だ。それは駅の階段だろうか。入浴中だろうか。よく言われる家族が朝部屋へ行ってみると、寝床の中でいつのまにか息が絶えていた、という風景。家族は「苦しまずにコロッと逝きましたわ」「もうちょっと生きていて欲しかったのに」と。

ここで留意しないといけないのは、「苦しまずに」というのは、多くの場合本人の死の瞬間には、そこに居なかった家族の憶測か解釈にすぎないということだ。当の本人はその時どうだったのだろうか。わからないのである。「死人に口なし」というではないか。

もうひとつ、「突然死」とは、まさに死に神がやってきたその時、本人はひとりぼっちであることも同時に意識しておかないといけない。息絶えるその時、側にいて手を握ってくれる人はいないのである。息絶えるまでの時間にしても、何分か何時間か、けっして一瞬とは限らないのだ。苦悶にさいなまれ、救急車を呼んで欲しいのにそれもかなわず、たった一人で死を迎える孤独な死、すなわち「孤独死」である。恐ろしいことではないだろうか。

筆者は病院勤務の時代に、救急車で運び込まれてきた時には未だ息があり、数時間の救命処

置も空しく死亡された方を数多くみてきた。その都度これが自宅に夜一人で居る時に起こったらどんな気持ちになるだろうか、と考えずにはいられなかった。息絶えるその時には、やはり誰かが側にいて欲しい。「突然死」とはすなわち、ほぼ「孤独死」と同義であることを知って欲しい。多分それが高齢者であった場合、家族にとっては「良い死にざま」であるのかも知れないが、別れを告げることもできずに、この世を去らねばならない本人にとって、決して「良い死に方」とは思えない。

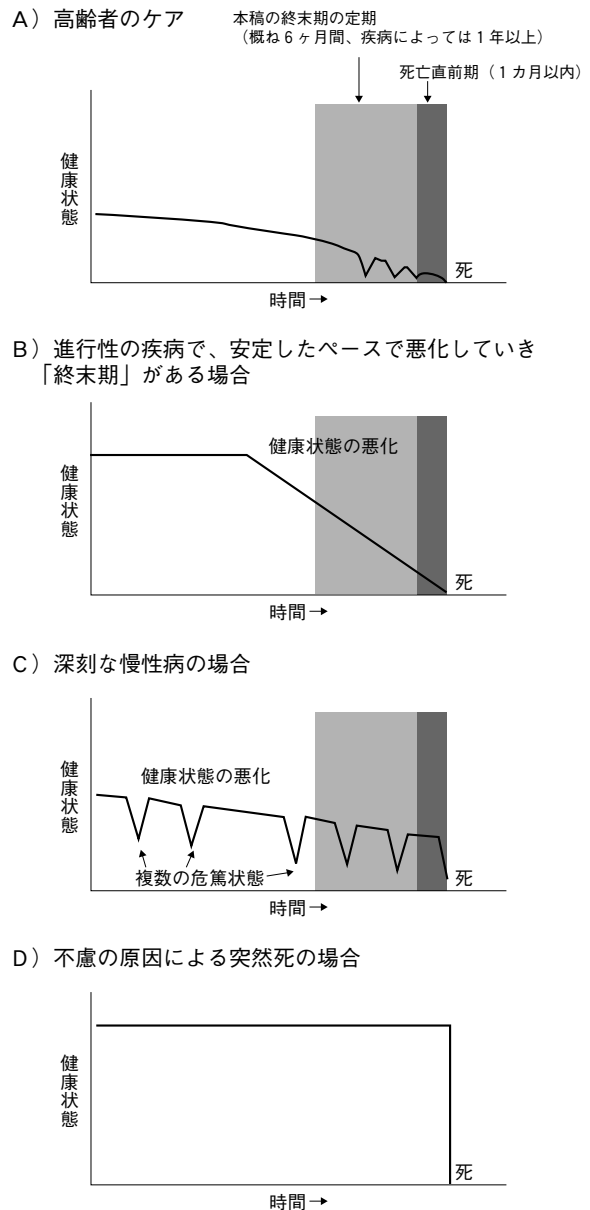
と考えれば、長患いの後に、家族や知人が側にいてくれて死を迎えるのも悪くはないのではないか。しかし家族のお荷物になるのだけは御免だ。そうです。だから社会的な「介護システム」は重要なのだ。

〔死に方の多様化ー4つのタイプ〕

図5「死亡前の健康状態の推移」は、高齢者の死に至るプロセスを類型化したものだ。この図によっても、(D)の「突然死」は「不慮の原因による」となっていて、むしろ例外的な扱いになっている。死に方も多様化しているが、いずれにせよ通常は(A)(B)(C)タイプのように、何カ月か、あるいは何年か、障害とともに生きるー介護サービスを受けながら生き続けるーことが避けられなくなった現実を直視する他ない。

ここで「医療」とともに「介護」が登場する。しかし人生の最終段階において自らが障害者になるという意識が、未だにややもすれば欠落しがちで、終末期ケア（ターミナルケア）の論議では、このような現実から目を背けた机上の空論に陥らないようにしたい。

図5 死亡前の健康状態の推移
(Dying Trajectory「死にゆく過程の軌跡」)



資料：Committee on Care at the End of Life
Approaching Deathより作成

そしてどのような場合でもターミナルケアに医療サービスは必要となる。しかし今やもっと長い一年単位で経過する、緩慢な死へのプロセスの中で、本人は身体が不自由となり自立能力を失ってゆくこの期間をどうすれば家族関係を良好に保ち、自身も尊厳や楽しめる時間をもってクリアしてゆけるかが大きな問題として登場しつつある。障害者問題の特殊化から普遍化と

いえるであろう。問題はいいよ最終段階に－
といってもこの期間がけっこう長い－身体が不
自由になった場合である。この段階において、
高齢者の医療と福祉の問題が「安心」にとって
非常に重要性をおびてくる。

今や終末期ケア（ターミナルケア）も「最後
の瞬間」という考え方でなく、「最後の2年間」
という長期のものになったという現実を直視し
て、どうすれば医療と福祉（介護）などのサー
ビスを、自分の家族関係を良好に保ちつつ、尊
厳をもって適切な環境で適切に受けられるのか。
どのような社会システムが必要なのか。

高齢者の医療と福祉の最大の課題のひとつと
して、終末期ケアが登場している。考えてみれ
ば「寝たきり」問題とは、実は豊かさを達成し
た成熟社会における「緩慢な終末期ケア」の問
題がその本質であったのかもしれない。

図6をみると今後2030年に向けて死亡者が急
速に増えてゆくことは明らかなだ。しかもその過

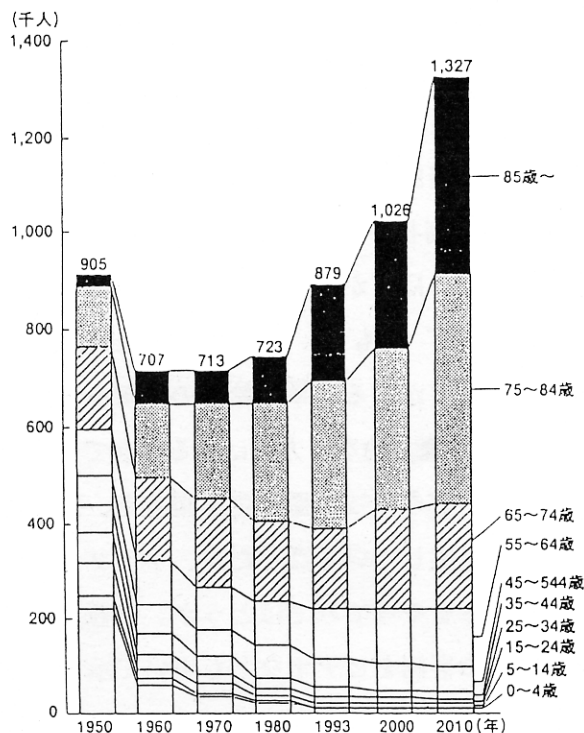
半数が75歳以上の後期高齢者、つまり緩慢に老
衰過程に向かいつつある人々だ。「介護地獄」
という家族介護者の問題については、介護保険
によってあるていどの解決の道筋は見えてきた。
次は本人自身の生活の質と尊厳をいかにして守
るかである。

〔家族介護から介護保険へ〕

「寝たきり老人」－障害老人の長期ケアは、
世界中の先進工業国共通の問題であるが、長期
にわたる生活援助的な要素が多く含まれる。つ
まり社会福祉サービスと医療サービスの両方を
分かち難く含むことになる。障害老人を長期に
わたってケアすることは、これまで述べてきた
ように、自宅であれ、施設であれ、本人および
家族の個人的努力の限界を越えるものであるこ
とは、既に明らかであり介護を家族責任にする
のではなく、社会的介護システムに移すべきこ
とが、ようやく我が国でも社会的合意となりつ
つある。扶養義務は年金に、介護は社会的介護
システムへと移行し、従来の家族概念も大きな
変革を迫られることとなった。

そこで我が国でも、今老人の医療・福祉制度
の全般的な見直しの過程にあり、介護制度も含
めて、社会的な連帯の精神に基づくシステム化
が実行に移された。1989年に制定された「高齢
者保健福祉推進十か年戦略」(通称「ゴールドプ
ラン」)を契機として社会的な関心が非常に高ま
り、「介護保険」制度が2000年からスタートし
た。老後の安心を考えるに際して、最後に介護
保険について簡単な総括をしておこう。

図6 年齢階級別死亡数の推移と予測



〔見えてきた介護保険の課題—「方法論」が未成熟〕

介護保険が実施されてからの3年半余りになるが、制度設計時に懸念されていた問題点はほぼクリアできたように思う。見直しに向けて見えてきた課題は、制度の根幹や枠組みの問題というよりも、基本的には制度運用上の問題であろう。

たとえば、ケアマネジメントの大きな課題のひとつに介護予防があげられている。要支援や要介護1といった軽度の人に対する介護予防が、自立や要介護度の改善につながるというもののだが、原理的な困難がある。

医療の世界でいうと、予防が功を奏するためには3つの条件がある。一つはその疾病がどのように始まりどういう経過をたどるかという病気の経過“ナチュラルヒストリー（自然史）”が把握できていること。二つ目は疾病の始まりを的確かつ大量に検出できる方法があること。そのうえで、三つ目は治療法が確立されていることであり、この3つの条件がクリアできないと実効ある予防事業はできない。最もわかりやすい例として結核がある。結核はナチュラルヒストリーが明確であり、ツベルクリン反応とX線検査での早期検出、かつBCG接種や抗結核剤による治療システムが確立されているので、予防や治療対策が高い成果を上げた。

しかし、介護の世界では障害のナチュラルヒストリーが明らかでないため、どこをどうおさえればどういう効果があるといった方法論が確立されていない。こうした事情があるのに、成果があがらない理由について一方的に「ケアマネージャーが未熟だから」というのでは、彼らのやる気を削ぐだけにならないか。

痴呆も含め、介護保険の諸問題は方法論の未成熟にある——そのことが、多くの人にやっと見えてきた段階ではないだろうか。

〔ケアプランの標準化を〕

給付の適正化も焦点のひとつであるが、介護保険が基本的に“時間報酬”である点が、非常に難しい問題を内包している。医療保険の診療報酬は“基本は提供したサービスごとの出来高払い”であり、しかも疾病ごとに学会基準や国内外の実態といった医学的スタンダードがおおよそ合意されているので、「この疾病に対してこういう検査や治療はおかしい」といった査定がしやすい。ところが、介護報酬には、標準やスタンダードがなく、時間単位の報酬が決められているだけである。これでは中身を点検しようがない。

ケアプランの作成能力、サービスの提供能力は、ケアマネージャーやヘルパー、ナース等の優秀さによって全く違う。1時間の中身には大きな差があるのである。にもかかわらず、限度額まではサービス時間をどんどん増やすことができるうえ、要介護度が高くなるほど限度額が上がり、経済的メリットが大きい（つまり実質的には出来高払い）。これでは要介護度がそう簡単に下がるはずがない。適正化の議論の際は、“時間報酬制”のもつ、こうした構造的限界を踏まえる必要がある。単に給付の上限を下げるといった、“権力的な”方法とはとるべきではない。

さらに、どうやって標準化を図るか、である。以前から提案していることだが、ケアプランのコンテストをやってみてはどうか。何種類かの要介護者の事例をビデオなども用いて示しながら、ベテランのケアマネージャーにケアプラン

を作成してもらおう。仮に5人中3人のケアプランが大枠で一致したとしたら、標準化の可能性が見えてくる。こうした試みにより、どこに注目してケアプランを作ればいいのかといった一定のノウハウの積み上げが可能になる。介護の世界にも、こうした“経験則の合理化”が必要ではなかろうか。

〔「要介護度」の活用を〕

介護給付を公的費用で賄うためには、財源の拠出者の納得を得るためにも、介護の必要度に対応した給付対象者のカテゴリー化（グループ化）が不可欠であった。そのために、膨大な努力を傾注して得られた成果が、「介護の手間」のかかり方の度合いを、時間を単位（物差し）として分類する、国際的にも注目された、独創的な「要介護度」という手法であった。3年間の実績が示すように、この手法はとりあえず成功したといってよいだろう。さらに最近公開されたデータによると、この手法は以下のように、老年医学の観点から極めて興味深い事実を明らかにしつつある。たとえば死亡率との相関関係である。

2000年と2002年の比較数値をみると、要介護度が高いほど「死亡率」が着実に上昇している。2年間の追跡調査で、死亡率が「要介護1」だった集団では14.8%であるのに対し「要介護5」では41.4%におよぶ（当然、各介護度ごとの年

齢構成を考慮しなければならないから、年齢調整したデータが望ましい）。この事実は、要介護度とは、単なる「介護の手間」だけではなく、四肢の機能障害とともに内臓機能も含めた総体としての、個体の「障害度」を表現していることを示している。

であるならば、要介護度が進行することには「心身が衰えてゆく過程」すなわち「老化」についての、具体的な法則性が反映していると推測できる。これまで視力低下とか筋力低下とか身体能力の部分的計測で表現されてきた「老化」が、実際にはどのように生活動作能力を喪失しながら進行してゆき死に至るか、つまり生活面からの具体的なイメージで示され得るということだ。老年医学のみならず非常に汎用性のある基礎資料でもある。

〔要介護度と障害度〕

「2015年の高齢者介護」報告に採用されているデータから、要介護度と死亡率のきわめて高い相関関係について指摘したが、このデータは島根県のある地域における2年間の約8,000人の認定状況の推移について分析したものであった（日医総研・川越氏による）。筆者は同じ作業を阪神間の西宮市（兵庫県）において、約7,000人の認定状況につづいて、同じ分析を同市の担当部局へ依頼したところ、このような結果が得られた。

2年間の死亡率	要支援	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
松江地域	8.8%	14.8%	20.4%	23.9%	32.7%	41.4%
西宮市(兵庫県)	11.5%	15.0%	22.2%	24.5%	34.3%	45.8%

まさにものの見事に一致している。この二つのデータに関する限り、要介護度と死亡率の相関関係には驚くべき再現性があるといえるだろう。この事実は多くの新しい視点を我々に与える。ひとつは若年層の「障害」と高齢者の「障害」は明らかに質が異なるということ。もう一つは特に要介護度4、5レベルでは2年間で34～46%が死亡している点からも医療がかかわる局面が非常に多いということだ。その他「障害」とは何かについて色々と示唆されるものがある。

前者について言えば、高齢者の「障害」は四肢の運動機能の低下だけでなく、内臓機能の低下が複雑に関わり合って進行してゆくという、考えてみればあたりまえだが、ケアマネジメントとか自立支援について大変重要な視点が見えてくる。

後者についていえば、日本では人生の最後は病院で終える場合が大多数である。とすればこのレベルの要介護者の場合最終段階では、入院、退院という事態がかなりの割合で発生するから、そのような事態に常に備えておく心構えが要る。

このように要介護認定は、内臓疾患も含めたその人の、総体としての障害度、老衰度を非常によくキャッチしている。よくいわれる「要介護4と5はどう違うのか」という疑問。しかし死亡率では1割も差が出ている。しかも、制度発足時からこれまでのデータは、ケアマネジメントが未成熟な分介入が少なく、老化の過程を示す“ナチュラルヒストリー”といっているものだ。したがって、このデータはいろいろなことに活用できる。介護予防のための科学的な方法論の基礎にもなろうし、介護施設の「回転率」もかなり正確に計算できる。自治体で必要となる介護サービスの総量も把握しやすくなる（重

度要介護のニーズは無限に累積するものではない等)。また、要介護度ごとに一定のケアモデルを作る可能性も見えてくる。要介護認定は介護保険給付のためのツールのように思われているが、ケアマネジメントその他、介護の方法論を構築するための貴重なデータベースであることをぜひ認識してもらいたい。

〔「施設不足不安」の解決策〕

このデータから、“施設不足”といわれる日本の現状に対する、解決の道筋を探ることもできる。特養の入所期間は平均4～5年となっているが、北欧や米国・オーストラリアのナーシング・ホームでは1年半ほど。これは、重度要介護者しか入れていないからである。一方で、日本の特養入所者の要介護度の平均は3.7、しかも8割近い施設が平均要介護度以下だという。

日本でも特養の利用は要介護度4～5くらいに特化すれば、死亡率に鑑みても現在の待機者問題はかなり改善される。そして要介護3までは、在宅を中心にサポートしていく。

問題は、どうすれば3くらいまでの人が安心して暮らせるかで、現状では本人や家族の“安心感”の議論が欠けている。緊急性のない施設希望者が多いのは、家族の不安が大きな要因ではないか。

介護保険スタート以降、グループホームや特定施設など民間の“施設様”サービス、すなわち自宅ではない在宅ケアが非常に伸びている。こうした新しいタイプの介護資源が増えていけば、“施設不足”といわれる状況は変わってくるはずだ。措置から制度がかわり、安い自己負担で誰もが利用できるようになったのだから、特養の申込者が増えるのは当たり前である。そ

れを短絡的に“施設志向”と捉えて議論するべきではない。

制度の見直しは、こうしたエビデンスデータをもとに議論を展開していったほうがいい。

が多くの人々の努力によってすこしでも解決される時、老後の新しい安心世界の地平が見えてくるだろう。

〔社会的介護と家族介護〕

高齢者の医療に従事する立場からいうと、介護保険発足後、介護に関わる部分は非常に楽になった。介護の資源が増え、ケアマネージャーが登場し、行政の説明も丁寧で、すぐに認定する。措置の時代を考えると隔世の感である。また、介護が家族の問題ではなく、社会問題として解決すべきであるという認識が浸透し、安心感もずいぶん増した。

しかし、「社会的介護サービスは家族介護の代替物ではない」という認識がまだ不足だ。介護サービスは約束事、契約の世界であり、真心とか誠意だけでは解決できない問題がある。筆者が会長を務めている兵庫県国保連の「介護保険サービス苦情処理委員会」に寄せられる苦情も、契約がきちんとされていないことに起因している問題が多い。

たとえば、痴呆の人を介護するヘルパーに、家族から「冷蔵庫の食品が腐っていた」という苦情があった。家族にすれば、ヘルパーに気をきかせて処分してほしいということだろうが、食品といえども、私有財産を勝手に廃棄しているのかどうか、本人が抵抗した場合どう判断したらよいのかなど難しい問題だ。利用者と家族、事業者の双方が、契約や記録といった細かい約束事に耐えられるようにならなければならない。

介護保険がはじまって、長年高齢者介護問題にとりくんできた者として、世の中が明るくなってきた、というのが実感だ。このような課題

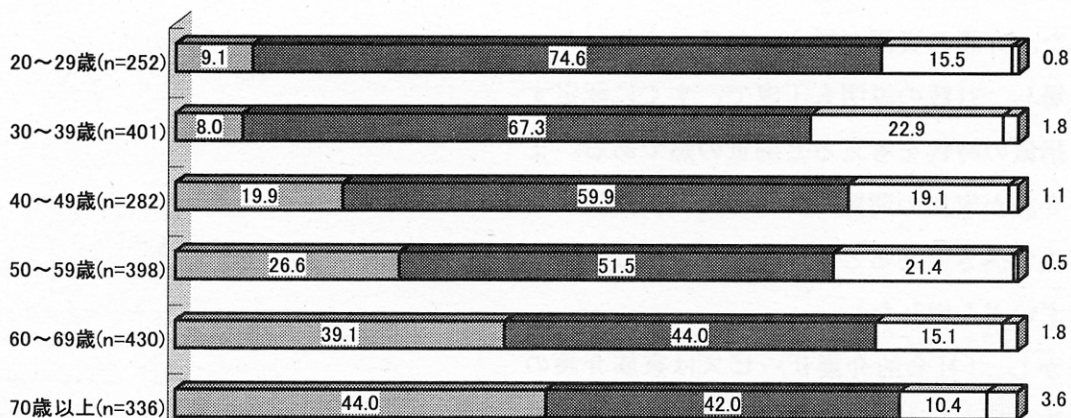
資料

兵庫県西宮市が平成 15 年度に行った、市民の意識調査（有効回収数 2,107 人）による「介護保険制度による老後への安心感の変化」の結果は下記のようなものであった。

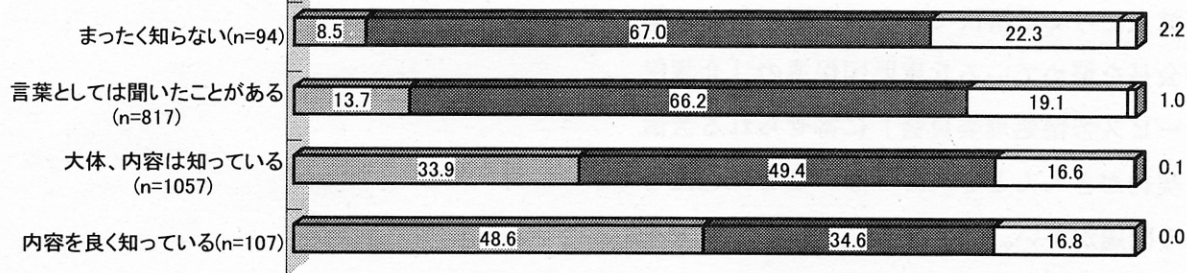
「介護保険制度が始まったことで、あなたの老後についてのお考えは変化しましたか。あなたのお気持ちが最もよくあてはまるものをお選び下さい（○はひとつ）。」という設問に対する回答。

図 介護保険制度による老後への安心感の変化（年代別／介護保険の周知率別）

【年代別】



【周知率別】



☒ 安心感が強まった+少し安心できるようになった
 ☒ とくに変わらない
 ☐ 不安感が強まった+少し不安になった
 ☐ 無回答

年代別では、年代が高いほど安心と感じる比率が高い傾向が見られる一方、周知率が低い 20 代、30 代で「とくに変わらない」が多く、関心の低さの現われと推察できる。また、周知率との関連で言えば、周知率が高い層ほど安心と感じている比率が高いという相関が見られる。つまり、制度の内容を知ることが安心感につながっていると考えられ、周知のための取り組みが重要であることがわかる。



市町村職員公募論文（最優秀論文）

今年度、第3回目を迎えるマッセO S A K A研究紀要公募論文には、全部で10編の応募がありました。一昨年度7編、昨年度4編と比べ、応募数が増加しており、論文に応募いただきました皆様に感謝を申し上げます。

審査員として、昨年度と同じく、中川幾郎先生(帝塚山大学大学院法政策研究科教授)、稲継裕昭先生(大阪市立大学大学院法学研究科教授)、米原淳七郎先生(おおさか市町村職員研修研究センター所長、追手門学院大学名誉教授)に審査をお願いしました。

審査にあたり、事前にすべての応募論文を読んでいただき、①論文形式で文章表現がわかりやすいか、②内容において独自性に富んでいるか、③自治体の進歩・発展に寄与するものか、④事実誤認がないかどうか、の4つの基準から評価いただきました。審査会では、この評価をもとに、審査員全員で議論していただき、最終的に、最優秀論文1編、優秀論文2編を決定しました。

今年度は、最優秀論文として、岸和田市職員の藤島光雄さんの「要綱行政の現状と課題～自治立法権の拡充を目指して～」が選ばれました。

これまで自治体は、様々な行政分野において、何ら法的効力のない「要綱」を駆使して、自治体のまちづくりを図ってきました。本論文は、これまでの要綱行政の功罪を振り返り、要綱行政の現状と課題について、自治立法権の拡充とからめて検討を加えたものです。

法務の実務担当者ならではの論文であり、要綱行政の考察として優れている、また、政策法務の必要性への言及も説得力があるなどの点が高く評価されました。また、自市を事例としての分析もあれば、なお良かったとの意見もありました。

次に、優秀論文として、以下の2編が入賞しました。

高槻市職員の森本江里子さんの「地方分権時代の地方自治体職員の能力開発 ―若手職員の政策形成能力について―」は、地方自治体職員に求められる高度の政策形成能力について、どのようにすれば身につく、伸ばせるのか、採用10年前後の若手職員の人材育成の観点から考察したものです。

審査員からは、分り易く、構成もしっかりしているが、論文のコアとなる部分の記述と考察が浅い、せっかくの引用文献が十分に生かされていないことが残念である、との意見がありました。

枚方市職員の古川清博さんの「『行政評価』ブームから展開へ ―意識改革をキーワードとした一考察―」は、行政評価実務の課題について述べるとともに、意識改革に視点をおいて、自治体に行政評価を根付かせるための役割について提案し、さらに、行政経営の変化に対応した行政評価の今後の展開に言及しています。

審査員からは、形式も整い、大変説得力があり、また、わかり易いとの意見がありました。ただ、政策、施策、事業という既成概念に委ねた論のため、政策評価のレベルが不鮮明という弱点がある、評価については、もっと多くの資料にあたっても良かったのではとの指摘がありました。

なお、選外の論文については、昨年度と同様に、全般的に、内容が一般論に終止している、論文の形式として不十分な点が見受けられる等の講評をいただいております。

以上が、今回の公募論文の講評です。審査にあたっての4つの基準を述べましたが、論文を書くにあたっては、こうした点も念頭に置いていただき、より一層の研鑽を積まれ、次年度以降も多くの方が、本公募論文に応募されることを期待しています。

次に、最優秀論文「要綱行政の現状と課題～自治立法権の拡充を目指して～」を紹介します。

要綱行政の現状と課題

～ 自治立法権の拡充を目指して ～

岸和田市総務部総務管財課

藤 島 光 雄

はじめに

今やどの自治体においても、さまざまな行政分野において、「要綱」なるものが存在し、行政内部の事務手続を定めたものから、市民生活に係わる給付行政・福祉行政や、場合によっては、市民の権利を制限し、義務を課すような規制的なものまで、あたかも法令に則った条例や規則といった例規（本稿では、狭義の意味での例規をいい、法的規範性を有する条例及び規則のことをいう。）のように機能している。が、この「要綱」なるものが、何ら法的効力のないものであるにもかかわらず、これまで、そして今なお、多用されているのは、なぜなのか。

平成12年4月1日から地方分権一括法が施行され、国と地方の関係は、これまでの上下関係から、対等協力の関係へと移行し、機関委任事務が廃止され、自治体の条例制定権が及ぶ自治事務が増大するとともに、法定受託事務についても、一定の制限のもとで自治体の条例制定権を認めるなど、従来にもまして自治体の条例制定権が拡大し、自治体の自治立法権の拡充が叫ばれている。

これまで、さまざまな制約から何ら法的効力のない要綱を駆使して自治体のまちづくりを図ってきた自治体にとっては、いろいろな呪縛か

ら解き放たれ、またとない機会が訪れたのである。

折しも地方分権と軌を一にして、自治体の政策法務の必要性が説き始められ、自治体の政策形成に寄与する法務のあり方が論じられ、地域の実状に即した自主的な法システムを積極的に設計・運用することが求められている。

本稿では、これまでの要綱行政の功罪を振り返り、要綱行政の現状と課題について、自治立法権の拡充とからめて、自治体現場の法務担当者視点で、検討をくわえてみたい。

1 要綱とは何か

要綱とは何かを定義する実定法上の規定は、現行法令上見当たらない。『広辞苑』（岩波書店）によると「地方公共団体が行政指導の際の準則として定める内部的規範。住民に対しては法的拘束力を持たない。開発規制に関するものが多い。」、『法律用語辞典』（内閣法制局法令用語研究会編・有斐閣）では、行政運営に関して「基本的な、又は重要な事柄、又はそれをまとめたもの」の総称であるとされているが、ここでは、「職員が事務処理を進めていく上での行政運営の指針や行政活動の取扱いの基準を定める内部的規範」(注1)と定義しておくこととする。

平成15年6月に大阪府内の全32市（大阪市を除く。）に対して、要綱の位置付け等に関する調査を行った結果（別記資料）によると、要綱を条例、規則等を補完するものとして、例規に準じた位置付けをし、法制担当部局が審査している自治体は、18市で約半数である。逆に言うと約半数の自治体においては、具体的な位置付けや基準、審査もなしに、担当課の判断で、要綱の制定改廃が行われ、それに基づいた行政運営が行われていることになる。

その要綱に基づいて行われている行政運営が要綱行政となるわけだが、要綱行政とは、「法律、条例等の法規に基づくことなく、行政機関の内部的規定である要綱に基づいて行われる行政指導による行政」『新自治用語辞典』（ぎょうせい）とされており、本稿においても、この定義によることとする。

一方、行政指導については、行政手続法第2条第6号に「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう」と規定されている。

2 要綱の分類

ひとくちに要綱といっても、その内容は多種多様で、一概に分類はできないが、ここでは、要綱を次のように分類することとする。（注2）

- ① 行政内部の職員に対する事務処理・手続、内部組織等について定めたもの（内部訓令的なもの）
- ② 補助金・給付行政にかかわるもの
- ③ 行政指導について定めたもの
- ①は、住民票の写し等の郵送サービスの実施

に関する事務取扱要綱、市政モニター設置要綱、OA化推進本部設置要綱など、行政内部の事務取扱基準や手続、行政内部の組織等の設置、運営基準等について定めたもので、行政内部の職員に対する一種の訓令（職務命令）的色彩の濃い、事務処理について定めたものである。

この分野の要綱では、ほとんど法制上問題になる事はない。ただ、地方自治法第138条の4第3項に「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる」と規定されているにもかかわらず、本来条例で設置しなければならない附属機関を要綱に基づき設置しているものが見受けられ、条例の規定に基づかない委員会や審議会等の委員に報酬や費用弁償を支給するのは違法とした判例がある。（注3）

②については、給付行政の分野において、事前に取り扱いの方針・基準等を要綱という形で定め、要綱に準拠して行政運営を行うことには、適正な行政活動を担保するという観点からも、大きな意義が認められるとする見解（注4）もあり、たとえそれが法律・条例等の直接的な根拠を欠くものであるとしても、一般的には、住民の福祉の向上等を目的とする地方公共団体の活動であるとして、特に問題点を指摘する見解は存在しないように思われる。ただ、この分野においても、福祉関係事業の実施要綱の条文の規定の仕方により、一部負担金や協力金を徴収するようなものが存在しており、地方自治法第228条（注5）に抵触するものが見受けられる。

③の行政指導について定めたもの、これが一般的に言われている要綱である。

要綱の歴史を遡れば、それは行政指導の歴史を遡ることだと言われている程である。

行政指導の類型

ひとくちに行政指導といっても、その内容は多種多様である。行政指導を規制の行政指導と調整的行政指導に分ける方法（山内一夫、注6）、さらに助成的行政指導を加え三つに分ける方法（塩野宏、注7）、行政指導を規制の行政指導と助成的行政指導に分ける方法（原田尚彦、注8）等があるが、塩野宏教授の分類にしたがうと、次の三つに分類される。

① 規制の行政指導

行政の相手方たる私企業・国民等の活動を規制する目的で行われるもの

② 助成的行政指導

例えば、稲作から畑作に転換しようという農家に対し、技術的・経営的助言をする等、国民等に対して情報を提供することによって国民の活動を助成しようとするもの

③ 調整的行政指導

建築主と付近住民との間の建築紛争について両者間での協議を求める等、私人間の紛争の解決のための手法として用いられるもの

以上の3分類は必ずしも相互に排他的でない。たとえば、建築の行政指導は概ね建築主に対しては規制の行政指導であり、その関係者全体からすると調整的行政指導である。また、助成的行政指導であっても、行政の立場からの一定方向への誘導があるわけであって、規制の側面がないわけではない。

原田尚彦教授の分類も、基本的にはこれと差異はなく、法律との関係から助成的行政指導（情報提供、技術的助言）と規制の行政指導に

分け、さらに規制の行政指導を法定の指導（独自の根拠に基づく指導、行政行為の事前代替的指導）と法定外の指導（紛争の調整的指導、積極的能動的指導）とに分類している。そして、行政指導の中でなかば強制的内容を伴う規制の行政指導が法律的に種々の問題を引き起こしているのである。そして、その代表的なものが、開発指導要綱である。以下、開発指導要綱を例にして、要綱の歴史を振り返ってみる。

3 要綱行政の始まり

昭和30年代後半からその後の高度成長期を経て、わが国の社会・経済活動は、大変革をなし、都市における生活環境もこれに伴い、急激な変化を遂げ、大規模な宅地開発、市街地の無秩序なミニ開発が進み、地域の住環境を悪化させるだけでなく、急激な人口増加をもたらし、学校、道路、上下水道等の都市基盤の整備の必要性を飛躍的に増加させ、自治体の財政を圧迫する原因にもなっていった。（注9）

低層住宅が建ち並んでいて、それなりに日照も確保されていた住宅地に、突如として、高層マンションが出現することにより、その近隣の住民は、日照障害、電波障害、風害、眺望等の侵害に悩まされることになった。

これに対して、自治体は、現行法上これに対処しうる権限が、不十分であるか、又は全くない場合がほとんどであった。しかし、有効に対処しうる法制が整備されていないからという理由で、これらの対応を放棄することはできず、いわゆる開発指導要綱を制定して、これに対処しようとしたのである。この要綱こそが、行政指導をどのようになすかの取扱いを定めたものであり、法規範としての効力を持つものでなか

ったため、種々の功罪を残すことになったのである。

最初の要綱は、昭和42年に制定された川西市住宅造成事業に関する指導要綱だといわれているが、その後、この種の要綱は、急速に全国の自治体に広がった。(注10)

これらの要綱は、何ら法的根拠を持つものではなかったが、既存の法制度の不備を補いながら、急激な都市化に伴う乱開発の防止、良好な住環境の維持・整備、社会資本の整備に必要な財政負担等の確保等を図り、一定の役割を果たしてきたことは周知のとおりである。

しかし一方で、昭和50年代に入り、これに対する適法性をめぐり、種々の裁判が提起され、要綱行政の法的限界がしだいに明らかにされてきた。

行政指導の適法性についての最高裁の考え方として、昭和60年7月16日第3小法廷の最高裁判決をあげることができる。

事案は、マンションの建設に当たり、建築主と付近住民との間において紛争が生じている場合に、建築確認申請を受理した東京都の建築主事が、既に審査を終了し、確認処分ができる状態になった以後も、付近住民との話し合いによる円満解決を指導していることを理由に、建築確認処分を留保したことが違法であるとして、国家賠償法に基づき、東京都に対し損害賠償を求めたものである。

判決は、「建築確認の留保も社会通念上合理的と認められる範囲では違法といえない」としつつも、「相手側が行政指導にはもはや協力できないとの意思を真摯かつ明確に表明し、当該建築申請に対し直ちに応答すべきことを求めているものと認められるときには、当該建築主が

受ける不利益と右行政指導の目的とする公益上の必要性とを比較衡量して、建築主の不協力が社会通念上正義の観念に反するものといえるような特段の事情が存在するものと認められない限り、当該行政指導を理由に建築主に対し確認処分を留保することは許されない」と判示し、行政指導の運用に一定の枠づけをした。

一方別の事案で、市長が宅地開発指導要綱に従わないマンション業者に対し、制裁として水道水の給水を拒否した行為が、水道法第15条違反の罪にあたるかどうか争われた武蔵野市給水拒否刑事事件の上告審決定（最決平成元年11月7日判時1328号16頁）では、原審の有罪判決（10万円の罰金刑）を容認する決定をし、行政指導を強制するときには行政の側に刑事責任を発生させることを是認した。

4 要綱行政の効用

要綱には法的効力がない、訴訟となれば負ける可能性が大きい。それにもかかわらず、なぜ要綱を多用するのか。自治体には、自治立法権として条例制定権が認められており、罰則等を設けて、種々の問題に対応することも可能である。しかも、条例は、それ自体法的規範性を有しており、要綱という形式を採用するよりも法的な問題を引き起こすことははるかに少ない。それにもかかわらず、要綱という形式が採用されてきた背景には、次のような理由があげられている。(注11)

- ① 法律と条例に関する法理論上の難点が学説・判例上解決されておらず、条例の制定という正式な形をとることについて、地方公共団体が躊躇する。特に、財産権について何らかの制限をかけるような内容の条例

を制定する場合には、憲法第29条第2項との関係や、旧地方自治法第2条第3項第18号及び第19号との関係で、法的な疑義が存している。

② 要綱の方が、情勢の変化に即応して対応できるし、また、実際的にも、要綱に基づく指導により充分その目的を達成できるということも本音の理由としてあげられる。わが国の特色として、行政の側も私人の側も、法規に基づく規制よりも行政指導というようなソフトな手法を好むということがいわれる。

③ 法律が整備されるまでの暫定的な措置として、とりあえず要綱により対処する。建築基準法改正による日影基準の導入、建築基準法及び都市計画法改正による地区計画制度導入等も、市町村の要綱において実施されていた施策が法律の中に取り込まれたものである。

④ 要綱による場合には、議会による審議を避けることができる。しかし、要綱は法律に基づくものではないとはいえ、その制定に当たっては、議会において説明を行ったり、事実上その了承を受けている例もある。

一方これに対して、要綱は、条例と比較して、法的規範性がなく強制力に欠け、要綱の基準に満たない場合や指導に従わない場合にも罰則はなく、あくまでも事業者に対して協力を依頼するに過ぎない。また、指導に従う事業者とそうでない事業者とで公平性の観点からも問題がある等のデメリットも指摘されている。

5 要綱行政の転機

要綱行政に一定の歯止めをかけてきたのは、

何も訴訟による判例の蓄積だけではなかった。第1の転機として、行政手続法・行政手続条例の制定をあげることができる。

行政手続法は平成6年10月1日から施行され、行政指導という用語の意義が法文上初めて定義され、行政指導の一般原則として、「行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」（行政手続法第32条第1項）、さらに、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」（同条第2項）と規定され、「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときは、行政機関は、あらかじめ、事案に応じ、これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、かつ、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならない」（同法第36条）とされた。

一方、自治体が行う行政指導については、行政手続法の規定は適用されない（同法第3条第2項）が、同法第38条の規定を受けて、自治体においても、同趣旨にのっとり、必要な措置を講ずるよう努めなければならないことから、同様の条例が制定された。

これを契機に、各自治体では、現行の開発指導要綱の見直しは必至であり、事業者になんかの規制、負担を強制するような要綱の条文の見直し、要綱の条例化が行われるのではないかと思われた。

しかし、現実には、一部の市を除き、これま

での要綱行政で対応していた諸々のまちづくりの課題を行政手続法、行政手続条例に抵触しない形で条例化を行うことには、極めて消極的であり困難であって、各市とも他市の対応待ち、様子見、横並びの状況で、事業者の対応を見てから判断する形の後追い行政になってしまった。結局、行政指導に関する法令・条例ができたものの、ふたを開けてみれば、これまでと同様、現行の要綱の規定に対し、事業者が法令・条例を盾に争う姿勢は見せず、自治体側においても、要綱の改正・条例化といった作業は進まず、これまでと同様の行政指導が続けられたのである。

その後、当初の予想に反して自治体の開発指導要綱の見直しが進まないなかで、旧建設省は、「規制緩和推進計画」（平成7年3月閣議決定）を受け、平成7年11月には、「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」を作成し、全国の都道府県知事に対し、通達を発し、行政指導の行き過ぎは正の徹底と行政指導の公正さの確保や透明性の向上を強く求めた。

そして、第2の転機として、平成12年4月1日から施行された地方分権一括法の制定をあげることができる。この法律の施行により、機関委任事務が廃止され、国と地方の関係が対等・協力の関係へと移行し、自治事務が拡大するとともに、法定受託事務についても、一定の範囲内で自治体の条例制定権が認められた。地方のことは地方で決めるという原則が打ち立てられたのである。また、これにより、基本的にはこれまでの通達行政は廃止されることとなった。

また、この法律のなかで、地方自治法の一部改正が行われ、改正後の地方自治法第14条第2項で「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある

場合を除くほか、条例によらなければならない」とされ、各自治体においては、例規、要綱の見直しが急務の課題となった。これにより、全国の自治体では、例規の見直しが行われ、義務を課し、権利を制限するような規定の条例化等が図られた。

しかしながら、各自治体とも限られた時間内に多くの例規を改正する必要がある、又法制担当のスタッフが少ないため、先進的な一部の自治体を除き、多くの自治体では、例規の整備を優先し、要綱の見直しは、ここでも後回しにされたのである。本来なら、地方分権に伴う例規の整備が一段落した段階で、要綱の見直し、要綱の条例化に取り組まなければならないはずが、分権疲れとでも言うべき現象が生じ、遅々として進んでいないのが現状である。

自治体にとって、第1の転機は、言わば外圧によるものである。当時は法律の先占論等のいろんな制約の中で、自治体側としては、これまでの要綱行政により、まちづくりを図ってきたものを、法律ができた、条例ができた、違法性が高いという理由だけで、行政指導を止めるわけにも行かず、かといって要綱をそのまま条例化するのにはいろんな制約があり、至難のわざであったのである。

これに対し、第2の転機は、自治体自らが勝ち取った分権ではなく、ある意味では、与えられた分権によるものである。地方分権一括法が施行されたからといって、自治体職員の意識改革が行われたわけではなく、機関委任事務が廃止され、自治事務が増え、条例制定権が拡大したからといっても、現場の自治体職員にすれば、これまでの要綱行政でうまくいっている、別に訴訟を提起されたわけでもないのに、要綱を条

例にする必要もないだろう、何が問題なのかという認識が一般的に強かったのである。

このように、要綱行政の適正化、要綱の条例化といった作業は、外圧でも、自治体側からの内発的な、積極的な取組という面でも進まなかったのである。

まずは、自治体職員の意識改革からスタートしなければならないのであり、そういう意味でも、自治体の分権改革に対する姿勢が今後の要綱行政を大きく左右するものと考えられる。

6 要綱行政の課題と展望

それでは、今要綱の何が問題なのか、何をどうすればよいのかを、現行の要綱の規定の中で、もう少し具体的な例をあげると、^(注12)

① 協議条項

開発計画について開発事業者に対し、自治体と協議しその指導勧告に応ずべきことを定めるもの

② 同意条項

開発事業者に対し、開発計画を周辺住民に説明し、その同意を得ることを義務付けるもの

③ 規制強化条項

開発事業者に対し、緑化、開発に必要な道路の幅員についての規制、消防施設等の整備、駐車場の付置など、都市計画法や建築基準法などに定められている水準を上回ったり、法定外の規制を義務付けるもの

④ 負担条項

開発事業者に対し、公共用地の提供や応分の負担金の拠出を義務付けるもの

⑤ 制裁に関する条項

開発事業者が要綱に定める事項に従わない

場合に、一定の制裁を課すことを規定するもの。制裁の内容については、

ア 都市計画法の同意・許可、建築確認、道路占用許可等々の留保を行うというように、法令に基づく許認可等を留保したり、各種の届出の受理を拒んだりするもの

イ 水道・電気・ガスの供給や下水道の使用などを拒否したり関係機関に対し供給を行わないように要請するもの

ウ 要綱に基づく指導に従わない者の氏名を公表する

というようなものがあげられる。これらのものについては、侵害留保説を待つまでもなく、早急に関係要綱の見直し、関係条項の条例化等の検討が必要である。

そのためにはどうすればよいのか。

まず、第1に必要なことは、要綱はすべて、法制担当部局で、条例や規則と同様に審査を行い、その適正化を図るべきである。自治体が行う行政活動についても「行政は法律の定めるところにより、法律に従って行わなければならない」といういわゆる法律による行政の原理がその基本とされていなければならないことは明白である。別記資料にあるように、大阪府内の市レベルの自治体でさえ、要綱を例規に準じた位置付けをし、法制担当部局が審査している自治体は、18市で、約半数というのは、これを多いとみるか少ないとみるかは、見解の分かれるところであるが、要綱のおかれている状況を見ると、少ないと言わざるを得ないだろう。また、行政委員会に至っては、合議しているが27.3%というのは、行政委員会には規則制定権があるものの^(注13)、市長部局の財務に関する規則等に違反してはならないとされている^(注14)こと

を考えると法的整合性の面からいっても、いかにも少ないと言わざるを得ない。市全体で、要綱の適正化、適法化を図る必要がある。

第2に要綱の審査を通じて、条例化できるもの、条例化すべきものについて十分に検討を行い、できるかぎり条例化する努力を行うべきである。安易に現状の要綱に頼る姿勢を改め、絶えず法的妥当性、適合性を検証する必要がある。

第3に暫定的な行政需要に対する対応としてやむを得ないものもあるが、要綱行政の限界を絶えず認識したうえで、適正な行政運営が行われるようなチェック体制の確立が必要である。例えば、要綱の有効期限を設定し、3年間とするなどして、その時点で、再度要綱の見直し、要綱の条例化を図ることを義務付けするようなシステムを確立することが必要である。

第4に要綱は、基本的にすべて公表すべきである。要綱の制定改廃において、透明性を高め、市民の目にさらすことで、より適正化を図るのである。市民生活にかかわるものについては、パブリックコメント制度の導入も検討すべきである。

第5に民間では、リストラが加速するなかでも、法務部の機能を充実させているところが多いが、自治体においても、専属の、専任の法規担当職員をおくと同時に自治体職員全体の法務能力の向上を図る必要がある。(注15)

前述の例でいうと、附属機関である審議会を担当課が地方自治法の規定を知らず要綱で設置しようと計画し、法制担当部局が仮に審査していなくても、その委員報酬の予算を査定すべき際に、財政担当部局の職員が条例の規定に基づかない審議会の委員に報酬を支出するのは違法であると指摘すべきであり、そんな違法なもの

に予算をつけることは許されず、しかも、毎年定期監査を受けているわけであるから、そこでも指摘事項にあげられなければならないのに、現実には、これだけのチェックを潜り抜けて、存在しているのである。これは、全く法律を知らないか、知っていても条例を制定するのに抵抗があり、法律を遵守する気がないかのどちらかであり、今更ながら職員に対する法務研修の必要性を痛感させられる。

最 後 に

別記資料の要綱の調査でも、要綱を告示している自治体、例規と同様、市の例規集に要綱を掲載している自治体、市のホームページ上で公開している自治体、情報公開コーナー等で要綱集を作成公開している自治体など、要綱の透明性を高め、その適正化に努める自治体が少しづつではあるが増えてきている。(別表1参照)

さらに、もっと進んで、大阪府下では箕面市まちづくり推進条例(平成9年)、和泉市宅地開発地域の良好な居住環境の確保に関する条例(平成9年)等では、正面から開発指導要綱の条例化の取組が行われている。

大阪近辺の自治体でも、篠山市まちづくり条例(平成11年)、西宮市の開発事業等におけるまちづくりに関する条例(平成12年)、芦屋市住みよいまちづくり条例(平成12年)等、まだまだ一部の自治体ではあるが、条例化の動きは、出始めている。

これまでの要綱行政は、いろんな法律等の制約の中で、対応できなかった、解決できなかった問題を解決するための自治体の苦肉の解決策であり、知恵であったはずである。

今こそ、これまでの呪縛から解き放たれ、扉

が開かれたのである。自己決定、自己責任のもと、自治体自らが自らの知恵と工夫で、この分権改革を推し進めていかなければならない。

今、自治体は、明治維新、戦後の改革に次ぐ第三の転換期にあり、ようやく明治憲法以来、戦後も50年余りも続く中央集権型から自治・分権型へと、日本の政治・行政が変わろうとしている。この地方分権改革を生かすも殺すも自治体の姿勢にかかっているといっても過言ではあ

るまい。

眠れる自治体は、これら先進自治体の取組に学びつつ、よりよい行政運営を目指して、自治体のまちづくりの権利であり、最大の武器でもある自治立法権を自ら放棄することなく最大限有効に活かす努力をしながら、要綱行政の適正化を図ることが、地方分権を自らのものとし、地方分権を推し進めることに他ならないと考えている。

参考文献等 ＊＊＊＊＊

注1 木佐茂男編『自治体法務入門（第2版）』（ぎょうせい・2000年）100頁以下、松永邦男「要綱行政」・岩崎忠夫編『条例と規則（実務地方自治法講座2）』（ぎょうせい・1997年）112頁、『図説法制執務入門』（ぎょうせい・2000年）27頁以下、北海道法制文書課HP等参照

注2 木佐茂男編『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい・1998年）185頁では、要綱を！行政を運営していく上で基本的な、または重要な内部事務の取扱いについてまとめたもの、”補助金等の交付基準や給付事務の取扱いについてまとめたもの、＃規制行政を遂行するにあたって、法令の解釈や裁量基準内部的な規範として定めたもの、\$規制的な行政指導をするにあたって、その内容をまとめたもの、に分類している。

注3 条例の規定に基づかない委員会や審議会等の委員に報酬や費用弁償を支給するのは違法として、福岡県若宮町長に570万円の返還を命じた判決（平成14年9月24日福岡地裁判決）がある。

注4 松永・前注1書112頁以下、木佐・前注1書101頁参照

注5 地方自治法第228条第1項には、「分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない」と規定されている。

注6 山内一夫『行政指導の理論と実際』（ぎょうせい・1984年）14頁以下

注7 塩野宏『行政法』（有斐閣・1989年）166頁以下参照

注8 原田尚彦『行政法』（学陽書房・1994）95頁以下参照

注9 一例をあげると、川西市の昭和38年度の歳出全体に占める土木関係予算の割合は22%であったが、昭和45年度には65%にも達し、ほかの行政サービスは事実上ストップしてしまった。五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい・1987年）319頁以下参照

注10 昭和40年に川崎市が「団地造成事業施行基準」を定めている。

注11 松永・前注3書116頁以下参照

注12 松永・前注3書118頁以下参照

注13 地方自治法第138条の4第2項には、「普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる」と規定されている。

注14 松本英昭『逐条地方自治法』（学陽書房・2001年）426頁以下参照

注15 北村喜宣『自治力の冒険』（信山社・2003年）31頁以下参照、法治主義社会で仕事をする自治体行政職員には、行政法の知識と職員免許が必要である、としている。

別記資料 1

要綱の位置付け等に関する調査結果

平成15年6月 大阪府内全32市（大阪市を除く。）に実施

1 要綱の位置付け等について（複数回答あり）		団 体 名	団体数	割 合
① 条例、規則等を補完するものとして、例規に準じた位置付けをしている。	堺、岸和田、泉大津、高槻、枚方、富田林、寝屋川、河内長野、大東、箕面、羽曳野、門真、摂津、高石、藤井寺、東大阪、四條畷、大阪狭山	18	51.5%	
② 何ら位置付けをしていない。	池田、茨木、泉佐野、阪南	4	11.4%	
③ 要項、要領と同じく各課の判断で自由に制定改廃をしている。	高槻、守口、八尾、泉佐野、松原、柏原、摂津、泉南、交野	9	25.7%	
④ その他	豊中、吹田、貝塚、和泉	4	11.4%	
2 要綱の審査について（複数回答あり）				
① 例規担当課（法制担当）が審査している。	堺、岸和田、吹田、貝塚、守口、枚方、茨木、富田林、寝屋川、河内長野、松原、大東、羽曳野、門真、摂津、藤井寺、四條畷、大阪狭山	18	53.0%	
② 担当課からの求めに応じて相談等を受けている程度である。	泉大津、高槻、泉佐野、和泉、柏原、摂津、東大阪、泉南、交野、阪南	10	29.4%	
③ 一切審査していない。	泉佐野	1	2.9%	
④ その他	豊中、池田、八尾、箕面、高石	5	14.7%	
3 要綱の決裁について（複数回答あり）				
① 制定改廃を含め、すべて市長決裁である。	岸和田、池田、吹田、泉大津、貝塚、枚方、茨木、泉佐野、富田林、寝屋川、河内長野、松原、羽曳野、門真、摂津、藤井寺、泉南、四條畷、交野、大阪狭山	21	61.8%	
② 制定時のみ市長決裁でその後の改廃は、別	大東、摂津	2	5.9%	
③ 担当課の判断	高槻、守口、八尾、和泉、柏原、摂津	6	17.6%	
④ その他	堺、豊中、高石、東大阪、阪南	5	14.7%	
4 行政委員会（特に教育委員会）の要綱の審査等について（複数回答あり）				
① 一切審査・相談はない。	池田、吹田、泉佐野、大阪狭山	4	12.1%	
② 合議している。	泉大津、富田林、寝屋川、河内長野、大東、羽曳野、門真、藤井寺、四條畷	9	27.3%	
③ 予算に関係するもののみ財政課等合議している。	守口、八尾、東大阪	3	9.1%	
④ その他(別表1参照)	堺、岸和田、豊中、高槻、貝塚、枚方、茨木、寝屋川、松原、和泉、箕面、柏原、摂津、高石、泉南、交野、阪南	17	51.5%	
5 要綱の制定改廃と議会との関係について				
① 新たに要綱を制定しようとするときは、全員協議会や関係委員会に説明している。	該当無し	0	0.0%	
② 予算に係わる要綱や制度の変更に关するものだけ、全員協議会や関係委員会に説明している。	該当無し	0	0.0%	
③ 担当課の判断で行っている。	岸和田、豊中、泉大津、守口、枚方、茨木、八尾、泉佐野、富田林、寝屋川、河内長野、松原、門真、摂津、高石、泉南、交野、大阪狭山、阪南	19	59.3%	
④ 一切行っていない。	池田、大東、箕面、柏原、羽曳野、藤井寺、四條畷	7	21.9%	
⑤ その他	堺、吹田、高槻、貝塚、和泉、東大阪	6	18.8%	
6 要綱の条例化について				
① 見直しを含め、検討を進めている。	岸和田、豊中	2	6.3%	
② 今後検討を行いたいと考えている。	泉大津、枚方、泉佐野、富田林、寝屋川、大東、泉南	7	21.9%	
③ 当面その予定はない。	堺、貝塚、守口、茨木、河内長野、松原、和泉、箕面、柏原、門真、摂津、藤井寺、東大阪、四條畷、交野、大阪狭山、阪南	17	53.0%	
④ その他	池田、吹田、高槻、八尾、羽曳野、高石	6	18.8%	
7 要綱の公表等について（複数回答あり）				
① 告示（公示）している。	吹田、貝塚、富田林、河内長野、大東、大阪狭山、阪南	7	20.6%	
② 広報紙等で公表している。	該当無し	0	0.0%	
③ 特に何も行っていない。	堺、岸和田、池田、守口、枚方、茨木、寝屋川、和泉、羽曳野、摂津、藤井寺、東大阪、四條畷、交野	14	41.2%	
④ その他(別表2参照)	豊中、高槻、八尾、泉佐野、泉大津、河内長野、松原、箕面、柏原、門真、摂津、高石、泉南	13	38.2%	
8 要綱の管理（把握状況）について（複数回答あり）				
① 要綱集を作って、市として一元管理している。	岸和田、池田、泉佐野、富田林、大東、摂津、藤井寺、四條畷	8	24.2%	
② 担当課で管理している。	豊中、泉大津、高槻、守口、茨木、八尾、寝屋川、和泉、箕面、羽曳野、門真、摂津、東大阪、交野、大阪狭山	15	45.5%	
③ 特に管理していない。（担当者まかせ）	柏原、泉南	2	6.1%	
④ その他	堺、吹田、貝塚、枚方、松原、箕面、高石、阪南	8	24.2%	

別記資料 2

別表1 4. 行政委員会の要綱の審査等について

④その他

例	団 体 名
求めに応じて相談を受けている	堺、岸和田、豊中、高槻、茨木、松原、和泉、箕面、柏原、摂津、泉南、交野、阪南
例規担当課で審査している	貝塚、寝屋川、枚方（補助金関係のみ）
軽易なものを除き、合議している	高石

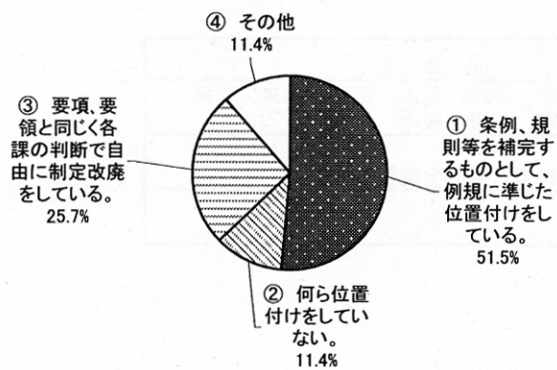
別表2 7. 要綱の公表等について

④その他

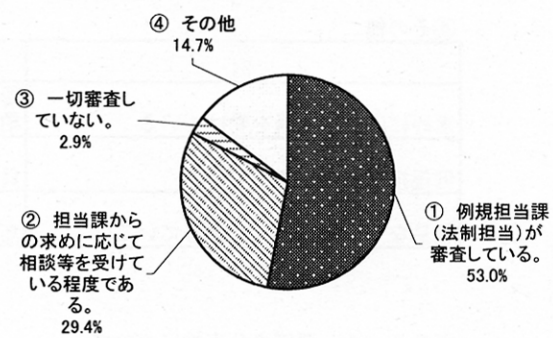
例	団 体 名
例規集に登載している	河内長野、泉大津（一部）、松原（一部）、摂津（一部）
一部告示している	八尾、箕面、門真、高石、箕面、泉南
インターネット上で公開している	河内長野
情報公開コーナーで閲覧可能	泉佐野
事業の実施に応じ、資料・パンフレットの配布等を行っている	高槻
一部窓口で公開	柏原
検討中	豊中

別記資料 3

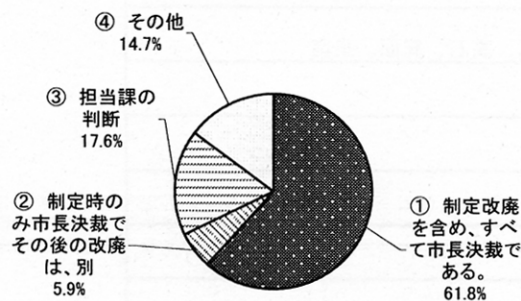
1 要綱の位置付け等について(複数回答あり)



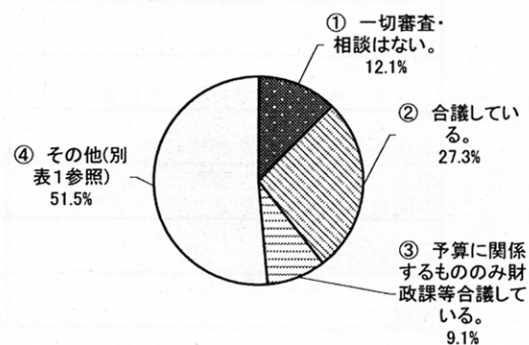
2 要綱の審査について(複数回答あり)



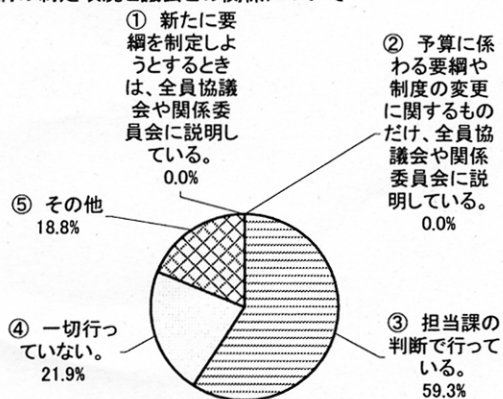
3 要綱の決裁について(複数回答あり)



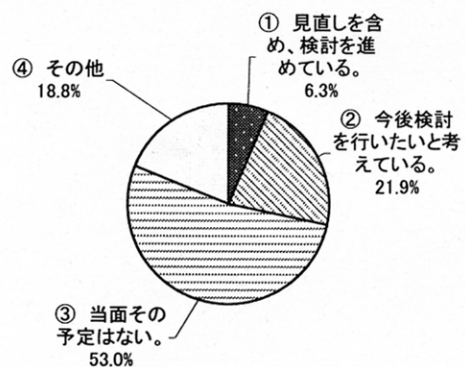
4 行政委員会(特に教育委員会)の要綱の審査等について(複数回答あり)



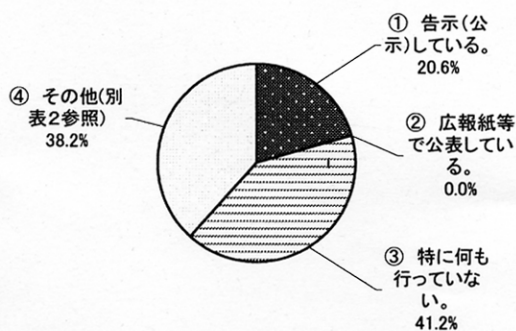
5 要綱の制定改廃と議会との関係について



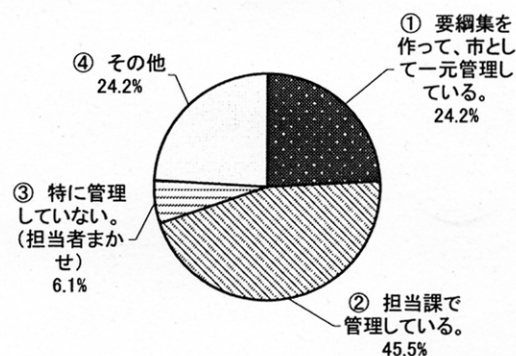
6 要綱の条例化について



7 要綱の公表等について(複数回答あり)



8 要綱の管理(把握状況)について(複数回答あり)



マッセ O S A K A 研究紀要 第 7 号

平成 1 6 年 3 月発行

編集・発行：財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
〒540-0008

大阪市中央区大手前 3 - 1 - 43
大阪府新別館南館 6 階

TEL 06 - 6920 - 4565

FAX 06 - 6920 - 4561

E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp.

協会HP <http://www.masse.or.jp/>

