

コミュニティ 振興研究

21 CENTURY

第23号

2016年11月

研究論文

- 障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した
障害者の雇用率との〈ズレ(量的差異)〉を踏まえながら～ …………… 宮本 秀樹 1
- 東日本大震災前後における都市住民の防災意識・行動の比較分析 …………… 砂金 祐年 19
- 債権管理規定の運用に関する一考察
～私債権と判示された使用料の督促・延滞金規定の適用について …………… 吉田 勉 39

研究ノート

- 村松晴嵐荘の思い出
—村松晴嵐荘元職員の回顧録— …………… 照沼 勝夫 砂金 祐年 67

研究論文

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した
障害者の雇用率との<ズレ(量的差異)>を踏まえながら～

宮本 秀樹*

A study on the employment status of the disabled pertaining to the number of severely disabled
and part-time workers

— considering the <gap (quantitative difference)> between the legally recognized employment rate of
persons with disabilities and the employment rate of persons with disabilities based on calculations of the
actual number of employed persons —

Abstract

The legally recognized employment rate of persons with disabilities is not consistent with the employment rate of persons with disabilities based on calculations of the actual number of employed persons. A double-count system and part time work are cited as the reason for this. Upon review of these two points by referring to “Calculation Results for Status of Employment for Persons with Disabilities” (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2014), expansion and the possibility of the employment of the disabled for “medical care, welfare” by industry can be recognized. The perspective of “actual employment rates” along with “Actual number of employed persons” also will be important after this.

Key words: Actual employment rate, Double-count system

Part-time work system, Actual number of employed persons

Calculation Result for Status of Employment for Persons with Disabilities

1 研究の背景と目的

障害者雇用促進法は、対象となる事業主に対して一定割合以上の障害者を雇用する義務(法定雇用率)を課している。毎年6月1日現在の身体障害、知的障害、精神障害の雇用状況(実雇用率等)を厚生労働省は、「障害者雇用状況の集計結果」(以下、ロクイチ報告)

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

の中で発表している。ロクイチ報告の原票となっている様式「障害者雇用状況報告書」は¹、「A 事業主の状況」、「B 事業所の状況—名称、所在地、事業の内容、除外率、常用雇用労働者の数、常用雇用身体障害者、知的障害者及び精神障害者の数、実雇用率、身体障害者、知的障害者又は精神障害者の不足数など」の項目によって構成されている。

上記項目には「事業の内容」の欄があるが、それは、雇用されている障害者が実際に従事している「事業の内容」ではない。したがって、当該被雇用障害者がその職域で中心となる業務に就いているとは限らない。業務の性格上、その職域で中心となる業務に就いている場合もあるし、職域の違いに関係なく、他の職域と共通的に必要とされる業務（Ex. 清掃）に就いている場合もある。そして、このロクイチ報告により、障害者実雇用率を中心とした障害者雇用の状況把握や、法定雇用率未達成の事業所に対する雇用率達成指導や雇い入れ計画の作成命令が行われている。

また、同法において、障害者実雇用率（以下、「実雇用率」）算定のための「障害者の数」については、障害の種別、程度、労働時間によって細かく分類されている。この組み合わせによって、同一人物に対して2人分カウント（ダブルカウント）、1人分カウント、0.5人分カウントが適用されている（2011～）。表1は、実雇用率算定のための「障害者の数」一覧である。

表1 実雇用率にかかる「障害者の数」の算定根拠

身体障害	知的障害	精神障害
重度身体障害者（2人分）	重度知的障害者（2人分）	
重度身体障害者である短時間労働者（1人分）	重度知的障害者である短時間労働者（1人分）	
重度以外の身体障害者（1人分）	重度以外の知的障害者（1人分）	精神障害者（1人分）
重度以外の身体障害者である短時間労働者（0.5人分）	重度以外の知的障害者である短時間労働者（0.5人分）	精神障害者である短時間労働者（0.5人分）

※短時間労働者・・・1週間の所定労働時間が20時間以上30時間未満の者
出所；厚生労働省「2014年障害者雇用状況の集計結果」より筆者作成

ダブルカウントや短時間労働の要素は、実雇用率と実際の雇用人数をもとに計算し直した雇用率との間に＜ズレ（量的差異）＞を生じさせる。理屈上、「実雇用率」と「実際の雇用人数をもとに計算し直した雇用率」との間には、定型的な関係式はない。仮に、ダブルカウントの対象となりうる身体障害者と知的障害者（以下、2障害）に限定して考えたとき、各被雇用者が全員ダブルカウントの認定を受けたならば、「実際の雇用人数をもと

に計算し直した雇用率」に比して、「実雇用率」の数字は大幅に大きくなる。また、雇用された2障害の人達が仮に全員「短時間労働」で、「重度以外」の認定を受けたならば、「実際の雇用人数をもとに計算し直した雇用率」に比して、「実雇用率」の数字は大幅に小さくなる。さらに2障害の人達が全員、「短時間労働以外」で、「重度以外」の立場であれば、「実雇用率」＝「実際の雇用人数をもとに計算し直した雇用率」となる。

雇用の現場に視点を当て、そこで働いている障害者の姿を見る時、この人は2人分、あの人は0.5人分という計算はしないし、また、できない。「働いている1人の障害者」というのが、一般的な見方であろう。ところが、「短時間労働以外の重度知的障害者（2人分）」であるAさんと「重度以外の知的障害者である短時間労働者（0.5人分）」であるBさんの働きを見る時、光景的には、一人ずつの働きではあるが、実雇用率的には4対1の開きとなる。つまり、Bさんを雇用すれば、実数としての被雇用者数は1人分であるが、Aさんの雇用は計算式上、Bさんに対して4人分の被雇用者数になる。このことは、AさんがBさんに対して、4倍の働きを期待されていることではない。個々の事例を見ていけば、短時間労働者のBさんの方が、短時間労働以外のAさんより、高い作業収益を上げているケースもある。統計上の数字と現場の光景との間に発生するギャップはそのまま。

筆者は「障害者雇用率とその社会的な定着について～ダブルカウントと短時間労働に視点を当てて～」（常磐大学コミュニティ振興学部『コミュニティ振興研究第22号』2016年3月、1-18頁）において、この＜ズレ（量的差異）＞に関し、全国紙（朝日、読売、毎日、日経/2012～2014年）を用いながら、実雇用率にかかる記事の検索とその考察を行った。その結果、正確な説明が伴っていると判断された記事は、1社であった。ここでいう「正確な説明」とは、実雇用率算定のための障害の種別、程度、就労時間等の要素を組み合わせながら、説明がなされているものを指す。そして、新聞記事での取り扱い方を社会的な定着の一つの指標として見るならば、紙面上の制約環境の問題が前提にあることを含みながら、社会的な定着については十分とは言い難いとした。

また、同書において、障害者雇用率（実雇用率）にかかる基本的な理解と内在する課題として「ダブルカウント」と「短時間労働」にかかる整理を以下のとおりに行った。

わが国の障害者雇用は、1960年の「身体障害者雇用促進法」の制定を受け、その中で身体障害者雇用率制度を導入したことが、その出発点となっている。そして、アメリカやイギリスが、＜障害者差別禁止制度＞を障害者雇用施策の中心に据えている（狩俣

(2012)、松井・岩田編(2011))に対して、わが国の雇用対策としては、〈一般雇用〉と〈割当雇用〉が柱となっている(丸山、1998)。スタートとして、障害者雇用は努力義務であったが、1976年の法改正により、身体障害者に対しては雇用義務への変更となり、併せて重度の身体障害者に対するダブルカウント制が導入された。2008年には障害の種別に関係なく、3障害とも短時間労働のカウント対象の適用となった。そして、2018年には、3障害にかかる雇用義務が完成する。

ダブルカウントについては、杉原(2009a、2009b)、狩俣(2012)、阿地知(2014)が指摘しているように、特に尊厳、人権、平等などといった普遍的価値から見れば、ダブルカウント方式に内在する問題は大きい。しかし、政策的には第58回労働政策審議会障害者雇用分科会(2013年3月)の報告を受け、意見書「今後の障害者雇用施策の充実強化について」(厚生労働省(2013))の中で、ダブルカウント制度は、「就労の困難度の高い重度障害者の雇用促進に一定の役割を果たしてきた」ことや、「今後も重度障害者の雇用を促進していくためにも、ダブルカウント制度は継続していくことが必要である」と実績の積み上げが評価されている。

また、短時間労働については、パートタイム労働者数(週労働時間数35時間未満の者)が、2014年には1651万人と、被雇用者全体の約3割を占めている状況の中(総務省統計局「労働力調査」)、「障害者の権利に関する条約」第2条で「合理的配慮」の定義を行い、同条約第27条1項「労働及び雇用」において、(i)「職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること」(日本政府訳)と具体的な項目に触れているが、「合理的配慮」の一つの形として「短時間労働」の重要性をあげることができる。

〈ズレ(量的差異)〉の主たる背景・理由となっている「ダブルカウント」と「短時間労働」にかかる論点は前述のとおりであるが、本研究の目的は、それをさらに深掘りする形で、「実数としての重度者総数の比率」や「実数としての短時間労働者数の比率」などを通しての障害者雇用の現状と拡がり・可能性について考察し、また、将来的な障害者雇用施策を検討する際の参考材料に言及することにある。

2 研究の方法

ある障害当事者が一定の条件のもと、障害者雇用促進法の中で雇用がなされれば、表1のどこかに分類されるのだが、同一人物が枠を超えて二重にカウントされることはない。ロケイチ報告の数字は、表1の10個の枠の()内の数字が積算されて上がってくるので、

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
 ～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
 <ズレ(量的差異)>を踏まえながら～

実雇用率を算定するための人数と実際の被雇用者数とは当然違ってくる。

このことを踏まえ、事業所規模、産業区分の各軸と、ロクイチ報告(2014)のデータを計算してはじき出した「実数としてのダブルカウントによる重度者数の比率」、「実数としてのダブルカウント対象者とダブルカウント非対象者を合わせた重度者総数の比率」、「実数としての短時間労働者数の比率」の各軸をクロスさせ、そこから読み取れる事項の記述とその意味を解釈することが本研究の方法である。また、記述の仕方として、本稿の場合、データから今後の障害者雇用の拡がりや可能性に言及したいので、結果と考察を同時並行的に行うこととする。なお、精神障害について現行制度のもとでは、重度の考え方がないので、身体障害と知的障害に絞って重度者の問題を取り扱う。短時間労働に関しては、3障害に共通してあるので、「実数としての短時間労働者数の比率」を通して短時間労働の問題を取り扱う。

本稿で使用するロクイチ報告(2014)のデータサンプルは表2のとおりである。

表2 「障害者雇用状況の集計結果」のサンプルについて

企業規模別の雇用状況

1 概況

区分	(1) 企業数	(2) 法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数	(3)障害者の数					(4) 実雇用率 E÷(1)×100	(5) 法定雇用率達成企業の数	(6) 法定雇用率達成企業の割合
			A. 重度身体障害者及び重度知的障害者	B. 重度身体障害者及び重度知的障害者である短時間労働者	C. 重度以外の身体障害者、知的障害者及び精神障害者	D. 重度以外の身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者	E. 計 A×2+B+C+D×0.5			
規模計	86,648 企業	① 23,650,463.5 人	② 103,320 人	③ 12,360 人	④ 195,279 人	⑤ 33,893 人	431,225.5 人	1.82 %	38,760 企業	44.7 %
50～100人未満	38,823 企業	⑥ 2,706,736.0 人	⑦ 8,296 人	⑧ 1,780 人	⑨ 18,610 人	⑩ 4,926 人	39,445.0 人	⑪ 1.46 %	17,102 企業	44.1 %

2 障害種別雇用状況

区分	(1) 障害者の数	(2)身体障害者の数					(3)知的障害者の数					(4)精神障害者の数		
		a. 重度身体障害者	b. 重度身体障害者である短時間労働者	c. 重度以外の身体障害者	d. 重度以外の身体障害者である短時間労働者	e. 計 a×2+b+c+d×0.5	a. 重度知的障害者	b. 重度知的障害者である短時間労働者	c. 重度以外の知的障害者	d. 重度以外の知的障害者である短時間労働者	e. 計 a×2+b+c+d×0.5	c. 精神障害者	b. 精神障害者である短時間労働者	e. 計 c+d×0.5
規模計	431,225.5 人	87,195 人	8,867 人	123,633 人	12,849 人	313,314.5 人	16,125 人	3,493 人	48,873 人	11,174 人	90,203.0 人	22,773 人	9,870 人	27,708.0 人
50～100人未満	39,445.0 人	⑫ 6,219 人	⑬ 1,067 人	⑭ 11,699 人	⑮ 1,571 人	25,989.5 人	⑯ 2,077 人	⑰ 713 人	⑱ 5,277 人	⑲ 1,650 人	10,969.0 人	⑳ 1,634 人	㉑ 1,705 人	2,486.5 人

注) 「法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数」：常用労働者総数から除外率相当数を除いた労働者数のこと
 出所：厚生労働省「2014年障害者雇用状況の集計結果」より筆者改変

ロクイチ報告の<規模>については、「50～100人未満」他4区分、<産業>については、「農、林、漁業」他16区分の表になっている。以下、表3～表5に記載されているデータは、ロクイチ報告（2014）の該当部分のデータを各計算式にあてはめ、計算し直したものである。また、表3～表5作成のための計算式は、サンプルデータとして、表2の「企業規模別の雇用状況」の規模別「50～100人未満」で例示している。

3 研究の結果と考察

3-1 一般労働市場から見た障害者雇用の拡がり

表3は、法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数における規模別、産業別と、「実数として雇用されている障害者数」における規模別、産業別について、各区分に占める割合の数値を並べたものである。

表3 一般労働者数の割合と「実数としての障害者雇用数」の割合

規模別	一般労働者数 (人)	一般労働者数の 比率(%)	実数としての障 害者雇用数(人)	「実数としての障 害者雇用数」が 占める比率(%)
50～100人未満	2,706,736.0	11.44	33,612.0	9.75
100～300人未満	5,219,324.0	22.07	68,759.0	19.94
300～500人未満	2,288,945.0	9.68	32,712.0	9.49
500～1000人未満	2,830,406.0	11.97	40,895.0	11.86
1000人以上	10,605,052.5	44.84	168,874.0	48.97
合計	23,650,463.5	100	344,852.0	100

産業別	一般労働者数 (人)	一般労働者数の 比率(%)	実数としての障 害者雇用数(人)	「実数としての障 害者雇用数」が 占める比率(%)
農、林、漁業	31,641.0	0.13	570.0	0.17
鉱業、採石業、砂利採取業	9,287.0	0.04	130.0	0.04
建設業	688,913.5	2.87	8,354.0	2.42
製造業	6,649,718.0	27.71	95,062.0	27.57
電気・ガス・熱供給・水道業	214,101.5	0.89	3,095.0	0.90
情報通信業	1,338,786.0	5.58	14,973.0	4.34
運輸業、郵便業	1,470,802.5	6.13	22,380.0	6.49
卸売業、小売業	4,022,501.5	16.76	55,954.0	16.23
金融業、保険業	1,170,094.5	4.88	16,329.0	4.74
不動産業、物品賃貸業	361,808.5	1.51	4,304.0	1.25
学術研究、専門・技術サービス業	751,376.5	3.13	10,141.0	2.94
宿泊業、飲食サービス業	704,857.5	2.94	11,093.0	3.22
生活関連サービス業、娯楽業	504,428.5	2.10	8,533.0	2.47
教育・学習支援業	430,853.5	1.80	4,892.0	1.42
医療、福祉	2,464,741.0	10.27	46,621.0	13.52
複合サービス業	308,132.5	1.28	4,083.0	1.18
サービス業	2,528,420.0	10.54	38,338.0	11.12
合計	23,650,463.5	100.00	344,852.0	100.00

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
＜ズレ（量的差異）＞を踏まえながら～

- ・一般労働者数の比率（％）【表2 ⑥÷①×100】
＝ 「規模別（産業別）区分の労働者数」 ÷
「規模別（産業別）における法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数」 × 100
 - ・「実数としての障害者雇用数」が占める比率（％） 【表2 (⑦+・・・+⑩) ÷ (②+・・・+⑤) × 100】
＝ 「規模別（産業別）区分における実数としての障害者雇用数」 ÷
「規模別（産業別）における実数としての障害者雇用数」 × 100
- ※実数としての障害者雇用数＝実雇用率の算定の基礎となる障害者雇用数の数字から、
ダブルカウントを1人分に、重度以外の短時間労働者（0.5人）
を1人分に換算し直したもの

「2014年 障害者雇用状況の集計結果」より筆者作成

表3を概観すると、障害者雇用の場合は、基本的に一般労働市場に連動する形で広がっているのだが、細かく見ていくと障害者雇用の場における将来的な可能性が見えてくる。

規模別でいうと、「1000人以上」の規模については、他の規模別に比して、「実数としての障害者雇用数」においても大規模事業所が障害者雇用の大きな受け皿になっていることが追認できる。

産業別で見ていくと、「一般労働者数の比率」と「実数としての障害者雇用数に占める比率」との差は小さい。若干の例外はあるものの、この二者はほぼ連動している。しかし、比率差の幅が小さい全体状況のなかにあつて、「医療、福祉」については、一般労働に比して障害者雇用が占める割合が3.25%（13.25% - 10.27%）ほど大きいことは特徴的である。また、「実数としての障害者雇用数」が占める高比率のベスト3は「製造業」（27.57%）、「卸売業、小売業」（16.23%）、「医療、福祉」（13.52%）であり、これらのことを踏まえると、これまで以上に「医療、福祉」が障害者雇用の大きな受け皿になる可能性を秘めていると考えられる。²

3-2 重度判定を受けている者（身体障害+知的障害）から見た障害者雇用の拡がり

表4は、「実数として雇用されている障害者数（精神障害を除く）」を分母にして、「実数としてのダブルカウントによる重度者数（精神障害を除く）」の割合、「実数としての重度者総数（精神障害を除く）」の割合を並べたものである。

「ダブルカウントによる重度者数の比率」と「重度者総数の比率」がともに平均値より上回っているもの（下回っているもの）は、規模別が5区分のうちの3区分（2区分）、産業別が17区分のうち8区分（9区分）である。

同一の規模別、産業別において、論理上は「ダブルカウントによる重度者数の比率」≤

表4 <身体障害者+知的障害者>における「実数としてのダブルカウントによる重度者数比率」
「実数としての重度者総数比率」

規模別	実数としての障害者雇用数(人)	実数としてのダブルカウント対象者数(人)	実数としての重度判定を受けた者の雇用数(人)	ダブルカウントによる重度者数の比率(%)：(ア)	重度者総数の比率(%)：(イ)	(イ) - (ア)：(ウ)
50～100人未満	30,273.0	8,296.0	10,076.0	27.4	33.28	5.88
100～300人未満	62,362.0	17,838.0	20,964.0	28.6	33.62	5.02
300～500人未満	29,541.0	9,394.0	10,752.0	31.8	36.4	4.6
500～1000人未満	36,951.0	12,650.0	14,068.0	34.23	38.07	3.84
1000人以上	153,082.0	55,142.0	59,820.0	36.02	39.08	3.06
合計	312,209.0	103,320.0	115,680.0	—	—	—
平均値	—	—	—	31.61	36.09	4.48

産業別	実数としての障害者雇用数(人)	実数としてのダブルカウント対象者数(人)	実数としての重度判定を受けた者の雇用数(人)	ダブルカウントによる重度者数の比率(%)：(ア)	重度者総数の比率(%)：(イ)	(イ) - (ア)：(ウ)
農、林、漁業	536.0	137.0	145	25.55	27.05	1.50
鉱業、採石業、砂利採取業	128.0	36.0	39	28.13	30.47	2.34
建設業	7,774.0	3176.0	3298	40.85	42.42	1.57
製造業	89,571.0	33579.0	34906	37.49	38.97	1.48
電気・ガス・熱供給・水道業	2,975.0	1124.0	1146	37.78	38.52	0.74
情報通信業	13,085.0	5889.0	6122	45.01	46.79	1.78
運輸業、郵便業	20,684.0	6189.0	6843	29.92	33.08	3.16
卸売業、小売業	49,103.0	13755.0	16424	28.01	33.45	5.44
金融業、保険業	15,417.0	5961.0	6177	38.67	40.07	1.40
不動産業、物品賃貸業	3,854.0	1178.0	1336	30.57	34.67	4.10
学術研究、専門・技術サービス業	9,210.0	3075.0	3485	33.39	37.84	4.45
宿泊業、飲食サービス業	9,903.0	2166.0	3040	21.87	30.70	8.83
生活関連サービス業、娯楽業	7,587.0	2231.0	2580	29.41	34.01	4.60
教育・学習支援業	4,445.0	1727.0	1875	38.85	42.18	3.33
医療、福祉	40,427.0	11403.0	14701	28.21	36.36	8.15
複合サービス業	3,771.0	1267.0	1398	33.60	37.07	3.47
サービス業	33,739.0	10427.0	12165	30.9	36.06	5.16
合計	312,209.0	103,320.0	115680	—	—	—
平均値	—	—	—	32.84	36.45	3.62

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
＜ズレ（量的差異）＞を踏まえながら～

- ・ダブルカウントによる重度者数の比率 (%) = $\frac{\text{【表2 (12+16)】}}{\text{【(12+・・・+19)】}} \times 100$
「実数としてのダブルカウント対象者数」 ÷ 「実数としての障害者雇用数」 × 100
- ・重度者総数の比率 (%) = $\frac{\text{【表2 (12+13+16+17)】}}{\text{【(12+・・・+19)】}} \times 100$
「実数としての重度判定を受けた者の雇用数」 ÷ 「実数としての障害者雇用数」 × 100

「2014年 障害者雇用状況の集計結果」より筆者作成

「重度者総数の比率」の関係にある。そして、規模別でいえば、規模別が大きくなるに従って、「ダブルカウントによる重度者数の比率」も「重度者総数の比率」も高くなっている。そして、「重度者総数の比率」(イ)と「ダブルカウントによる重度者数の比率」(ア)との差(ウ)は、規模別が小さいほど開いている。

この2つの割合の差(ウ)が大きいものとして、規模別は「50～100人未満」(5.88%)を、産業別は「宿泊業、飲食サービス業」(8.83%)、「医療、福祉」(8.15%)を代表的なものとして挙げる事ができる。2つの割合の差(ウ)が大きいということは、ダブルカウントによる重度障害者の雇用だけではなく、トータルとして重度障害者の雇用の場が広がっていることの解釈が可能となる。端的に言えば、土壌としてパートタイム労働の可能性が広がっているとも言える。

逆に、2つの割合の差(ウ)が小さいものとして、規模別は「1000人以上」(3.06%)を、産業別は「農、林、漁業」(1.5%)、「建設業」(1.57%)、「製造業」(1.48%)、「電気・ガス・熱供給・水道業」(0.74%)、「情報通信業」(1.78%)、「金融業、保険業」(1.4%)を挙げる事ができる。2つの割合の差(ウ)が小さいということは、「ダブルカウントによる重度障害者雇用」≡「トータルとしての重度障害者雇用」という構図になってくる。ダブルカウントが重度障害者雇用の場を大きく支えているこの構図と、「1000人以上」の規模別に関し、「実数としての障害者雇用数」においても大規模事業所が障害者雇用の大きな受け皿になっていること（「1000人以上」：一般労働者数比率/44.84%、実数としての障害者雇用数が占める比率/48.97%）とを結びつけると、装置としてのダブルカウントのシステムが実雇用率の維持・増加にとっては、制度上必要不可欠なものとして改めて再確認できる。

ところが、前述の産業別を表3のデータに照らしてみると、事情が少し異なる。「製造業」を除けば、一般労働者数比率も実数としての障害者雇用数が占める比率も低い。「製造業」は、一般労働者数比率(27.71%)、実数としての障害者雇用数が占める比率

(27.57%)が高いにも関わらず、重度者の場合、働き方としてフルタイムが多くの場合求められることにおいて、働き方の多様性にかかる一つの課題（≒就労条件において、選択の幅が狭くなる）となりうる。

3-3 「実数としての短時間労働者数（3障害）」から見た障害者雇用の拡がり

表5は、「実数として雇用されている障害者数」を分母にして、「実数としての短時間労働者数」の割合を並べたものである。

規模別が大きくなるにつれて、3障害とも「実数としての短時間労働者数の比率」は減じていくのだが、3障害間での比較になると、精神障害者雇用（平均値 33.49%）の場合、障害の特性³や重度障害の考え方がないことが影響しているのかもしれないが、身体障害者雇用（平均値 10.24%）、知的障害者雇用（平均値 20.13%）に比べたら、短時間労働者数の割合が高い。産業別においても、その傾向は規模別と同様であり、精神障害者雇用（平均値 24.33%）は身体障害者雇用（平均値 9.55%）、知的障害者雇用（平均値 15.02%）に比べたら、短時間労働者数の割合が高い。

表3より17ある産業別の一般労働者数比率にかかる内訳をみると、最も低い「鉱業、採石業、砂利採取業」（0.04%）から最も高い「製造業」（27.71%）まで、相当な幅がある。

次に、一般労働者数比率が10%を超えている産業別を抽出し（表3）、それらにかかる「実数としての短時間労働者数の比率」を見ていく。「10%以上」の意味合いについては、〈日常生活に身近な産業別の指標〉として、位置づけている。その指標に適合する産業別としては、「製造業」（27.71%）、「卸売業、小売業」（16.76%）、「医療、福祉」（10.27%）、「サービス業」（10.54%）の4つがあり（表3）、合計すると、約65%になる。このことを踏まえながら、表5の「実数としての短時間労働者数の比率」を見ていくと、「製造業」以外では、約15%～55%（3障害）の幅で、短時間労働者数が推移していることがわかる。特に精神障害者の「医療、福祉」の54.71%の数値はいたって高率である。障害者雇用の受け皿（【3-1】）や重度障害者の雇用（【3-2】）においても、「医療、福祉」における障害者雇用の拡がりや可能性に触れているが、短時間労働においてもこのことと関連づけることができる。

逆にわが国の3割近くの雇用市場を占める「製造業」において、「実数としての短時間労働者数の比率」の低さ（身体障害 /3.57%、知的障害 /5.71%、精神障害 /9.80%）は働く側からすれば、短時間労働への選択の幅が狭くなる。このことと併せ、【3-2】で示したように「製造業」における重度者の多くが、フルタイムでの雇用が求められる環境で

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
 ～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
 <ズレ(量的差異)>を踏まえながら～

表5 実数としての短時間労働者数割合における3障害比較

規模別	身体障害			知的障害			精神障害		
	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)
50～100人未満	20,556.0	2,683.0	12.83	9,717.0	2,363.0	24.32	3,339.0	1,705.0	51.06
100～300人未満	46,158.0	5,461.0	11.83	16,204.0	3,713.0	22.91	6,397.0	2,410.0	37.67
300～500人未満	22,103.0	2,241.0	10.14	7,438.0	1,591.0	21.39	3,171.0	980.0	30.91
500～1000人未満	28,618.0	2,479.0	8.66	8,333.0	1,452.0	17.42	3,944.0	924.0	23.43
1000人以上	115,109.0	8,897.0	7.73	37,973.0	5,548.0	14.61	15,792.0	3,851.0	24.39
合計	232,544.0	21,761.0	—	79,665.0	14,667.0	—	32,643.0	9,870.0	—
平均値	—	—	10.24	—	—	20.13	—	—	33.49

産業別	身体障害			知的障害			精神障害		
	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)	実数としての障害者雇用数(人)	実数としての短時間労働者数(人)	短時間労働者数の比率(%)
農、林、漁業	324.0	31.0	9.57	212.0	22.0	10.38	34.0	9.0	26.47
鉱業、採石業、砂利採取業	123.0	6.0	4.88	5.0	1.0	20.00	2.0	1.0	50.00
建設業	7,361.0	237.0	3.22	413.0	18.0	4.36	580.0	61.0	10.52
製造業	68,625.0	2,448.0	3.57	20,946.0	1,197.0	5.71	5,491.0	538.0	9.80
電気・ガス・熱供給・水道業	2,803.0	50.0	1.78	172.0	1.0	0.58	120.0	8.0	6.67
情報通信業	12,313.0	447.0	3.63	772.0	24.0	3.11	1,888.0	139.0	7.36
運輸業、郵便業	16,646.0	1,472.0	8.84	4,038.0	584.0	14.46	1,696.0	390.0	23.00
卸売業、小売業	32,022.0	4,925.0	15.38	17,081.0	3,720.0	21.78	6,851.0	2,662.0	38.86
金融業、保険業	14,770.0	513.0	3.47	647.0	17.0	2.63	912.0	60.0	6.58
不動産業、物品賃貸業	3,050.0	312.0	10.23	804.0	149.0	18.53	450.0	138.0	30.67
学術研究、専門・技術サービス業	7,160.0	833.0	11.63	2,050.0	662.0	32.29	931.0	335.0	35.98
宿泊業、飲食サービス業	4,744.0	1,187.0	25.02	5,159.0	1,682.0	32.60	1,190.0	606.0	50.92
生活関連サービス業、娯楽業	3,949.0	668.0	16.92	3,638.0	471.0	12.95	946.0	374.0	4.38
教育・学習支援業	3,916.0	268.0	6.84	529.0	54.0	10.21	447.0	80.0	17.90
医療、福祉	26,427.0	4,350.0	16.46	14,000.0	4,731.0	33.79	6,194.0	3,389.0	54.71
複合サービス業	3,013.0	180.0	5.97	758.0	134.0	17.68	312.0	58.0	18.59
サービス業	25,298.0	3,789.0	14.98	8,441.0	1,200.0	14.22	4,599.0	972.0	21.14
合計	232,544.0	21,716.0	—	79,665.0	14,667.0	—	32,643.0	9,820.0	—
平均値	—	—	9.55	—	—	15.02	—	—	24.33

・実数としての短時間労働者数の比率(%) = 【表2 身体 / (⑬+⑮) ÷ (⑫+⑬+⑭+⑮) × 100
 知的 / (⑰+⑲) ÷ (⑯+⑰+⑱+⑲) × 100、精神 / ⑳ ÷ (⑳+㉑) × 100】
 「実数としての短時間労働者の雇用数」 ÷ 「実数としての障害者雇用数」 × 100

「2014年障害者雇用状況の集計結果」より筆者作成

あることを留意しなければならない。したがって、数字上は多様な働き方を求める側からすれば、相対的に「製造業」における障害者雇用の厳しさが目立つ。

4 結語

最後に、ダブルカウント制度と短時間労働に限定して、特に精神障害者の雇用問題を意識しながら、将来的な障害者雇用施策に関するコメントを結語として述べる。

4-1 ダブルカウント制度は重度障害者雇用における要であることの再確認

表4によれば、事業所の規模が大きくなるにつれ、若干の例外はあるものの、基本的にダブルカウントの割合が増加している。

人数的にわが国の雇用市場の半数近く（障害者雇用も同様）を占めている事業所規模1000人以上について（表3）、「重度者総数の割合」も「ダブルカウントによる重度者割合」も1番の占有率を有している。身体障害者と知的障害者と合わせたものについては、確実にダブルカウントが実雇用率増加のための重要な要因になっていることが確認できる。このことは、本稿で行った数字の組み換えという条件のもとにおいても、ダブルカウント制度が重度障害者雇用における「一定の役割」と「継続の必要性」の背景となっていると筆者は位置づけている。⁴

改正障害者雇用促進法（2013）の中で、精神障害者にかかる重度の考え方は導入されていない⁵。「労働政策審議会障害者雇用分科会意見書～今後の障害者雇用施策の充実強化について～」（2013）によれば、「就労の困難度に基づく重度障害者の基準」について、研究の継続がうたわれている。このことに関して、同意見書には、障害の種別についての制限は記載されていない。

近年、障害種別の垣根を越えての障害福祉サービスが基本的な柱になっている潮流を考えても、障害者雇用促進法の中でのみ、今後も継続して、精神障害者にかかる重度判定を除外するといった合理的な理由は見い出しにくいと筆者は考えている。したがって、将来的に精神障害者にかかる重度の考え方の導入の可否が検討されるような状況になれば、⁶本研究はダブルカウント導入可否にかかる「一つの見方」になると筆者は考えている。

4-2 精神障害者にとって働きやすさとしての短時間労働

誤解を恐れずに書けば、法定雇用率達成のために数字上の貢献となりうるダブルカウントの考え方は事業者側にとって使いやすい性格のものであるが、積極的差別是正措置（労働市場において不利な立場にある人々のために雇用機会を均等化するなどを目的とする。

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
<ズレ(量的差異)>を踏まえながら～

Ex. 障害者優先調達推進法) のもう一つの柱である「短時間労働」については、障害当事者の働きやすさに配慮した制度の一面がある。

精神障害は元々他の2障害に比して、短時間労働者数の割合が高い(表5;規模別の平均値～身体障害/10.1%、知的障害/20.46%、精神障害/33.8%)が、50～100人未満の事業所においては、精神障害の短時間労働者数の割合が50%を超えている。産業別においても「宿泊業、飲食サービス業」「医療、福祉」は50%を超えている。前述しているように、パートタイム労働者数が雇用者全体の約3割を占めているが、それ以上に精神障害者の短時間労働者数の割合は高い。このことは少なくとも50%超という数字が持つ意味として、重度者の雇用と同様、特に精神障害者にかかる障害者雇用市場において「一定の役割」と「継続の必要性」があると筆者は考えている。

4-3 「雇用率」のみならず、「被雇用者総数」への視点の重要性

「法定雇用率未達成企業」など、実雇用率の数字が社会的に問われることが多い。そして、実雇用率との関係で、調整金・報奨金・助成金等を受給する・納付金を納めるという形で財源的な調整がなされている。これは社会的に応分の負担をするという平等性・公平性の視点からすれば、十分に意味のあることだと筆者は考えている。⁷ このことを踏まえながら、実雇用率算定の基本的な考え方として、【1 研究の背景と目的】のところでも触れているように重度の知的(身体)障害者を1人雇用するのと、精神障害者を短時間労働で4人雇用するのと、実雇用率としての数字は同じである。そこに前述の調整に使われる財源が絡んでくる。

事業主として、前述の2つの雇用例(重度身体(知的)/1人、精神/短時間/4人)を比較したとき、どちらの障害者雇用が事業主にとって負担感があるかの問いに対して、一般的な解はない。しかし、障害者雇用施策を考えていくとき、重度性、障害の種別、労働時間の長短など<制度上の要>の上に、精神障害にかかる重度性の検討と併せて、「実人数」の視点も今後は注目されてしかるべきではないかと考える。

2018年度より、精神障害者が雇用義務の対象に入る。繰り返しになるが、短時間労働者の割合については、表5でも示しているように身体障害者や知的障害者に比して、精神障害者が圧倒的に多い。少子高齢化によって労働力人口の減少がさらに進む中において、法定雇用率は3%へ漸増することが予想されている(小山(2015))。各種別の被雇用者数について、身体障害者や知的障害者に比して精神障害者の実雇用率自体の伸び代はあるものの、実雇用者数の割合は著しく低い。⁸ このような状況の中で、高めになると予測さ

れている法定雇用率に実雇用率を近づけるためには、今後は精神障害にかかる被雇用者数が大きなポイントになる。このことは、精神障害者（発達障害を含む）をメインとする被雇用者総数の増加という新たな局面を迎える時代が訪れると筆者は考えている。

付記 本稿は、日本社会福祉学会第 64 回秋季大会（2015）での発表内容を発展させたものである。

注)

- 1 「障害者雇用状況報告書」の項目としては、実雇用率及びそれをはじき出すための各種の数字が主たる構成要素となっているが、雇用されている障害者の具体的な就労状況にかかる質的な把握は、困難である。雇用された障害者の具体的な就労状況に関し、公的機関のものとしては、厚生労働省が 5 年ごとに実施している「障害者雇用実態調査」（事業所調査と個人調査の 2 種類のサンプリング調査結果）によってある程度、把握できる。「2013 年度障害者雇用実態調査」が最新データである。
- 2 千葉労働局が 2015 年 5 月 13 日に、県内のハローワークを通じた 2014 年度の障害者就職件数を発表した。トータル 2784 件で、就職先としては、「医療、福祉」が 893 件（32.07%）と第 1 位であった。ちなみに第 2 位は、「卸売り、小売業」の 469 件（16.84%）である。（『朝日新聞』2015 年 5 月 26 日朝刊）この 2 つのデータだけに関して言えば、表 3 の「実数としての障害者雇用数」に占める高比率ベスト 3 と同様の傾向にあると言える。
- 3 二見（2015）は、精神障害者雇用の際に共通の配慮事項として、身体的にも精神的にも本人に負担がかからないように「勤務時間の配慮」を挙げている。
- 4 東京に本社がある障害者雇用率未達成企業 9,012 社の社名とその実雇用率などの一覧（2000 年度現在）が 2003 年 9 月に公開された。この公表は、2002 年 3 月に DPI 日本会議の金政玉氏らが開示請求人になって、厚生労働大臣に対する行政不服審査法に基づく情報開示に関する審査請求の申立てを受け、同年 11 月にほぼ全面開示の答申を行い、同年 12 月、厚生労働大臣も同裁決を行っている。この答申を受け、2003 年 5 月に東京地裁は情報公開審査会の答申を追認する判決を行っている。茅原（2004）はこの 9,012 社全体を産業別、および常用労働者数でカテゴライズした企業規模別とでクロス集計している。それによると、企業規模別で見た未達成企業の

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
<ズレ(量的差異)>を踏まえながら～

うちで最も数が多いのは 100 ～ 499 人のカテゴリーで、4,853 社ほどあり、全体の 53.85% を占めている。これに対し、1000 人以上は 956 社で、全体の 10.61% であった。茅原（2004）は、前述の障害者雇用率未達成企業 9,012 社について、産業中分類（総務省 / 日本標準産業分類 / 1993 年）における未達成企業の数と構成比をソートしたうえで、規模別・実雇用率（e）分類クロスを行なった結果、より多くの障害者を雇用する可能性を大企業は持っている結論づけている。また、杉原（2009b）は、現在の法定雇用率制度は、重度障害者をダブルカウントできることにより、重度障害者の増加傾向に良く機能していると指摘している。

- 5 「障害者の雇用の促進等に関する法律施行規則」において、第 1 条の 1 で重度身体障害者、第 1 条の 3 で重度知的障害者の規定がなされている。しかし、精神障害者については、第 1 条の 4 により、「症状が安定し、就労が可能な状態にある」ことが前提で、統合失調症、そううつ病、又はてんかんにかかっている者で、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者となっている。つまり、精神保健福祉法は障害の程度を 3 段階に分け、重度の概念があるにもかかわらず、同施行規則では対象を絞る形で、重度の精神障害者を除外する扱いとしているが、重度の精神障害者は存在しないという意味ではない。
- 6 「2013 年度障害者施策に関する基礎データ集（内閣府）」によれば、全年齢（在宅）における障害者手帳取得状況は以下とおりである。

	身体障害者	知的障害者	精神障害者
人数（在宅）	386.4 万人	62.2 万人	287.8 万人
障害者手帳取得者数	386.3 万人	62.1 万人	56.7 万人
同取得率	99.9 %	99.8 %	19.7 %

出所；内閣府「2013 年度障害者施策に関する基礎データ集」より筆者作成

1991 年からは療育手帳（知的障害者）を取得していれば、JR 運賃の割引適用になり、現象的には、同年以降に同手帳の取得者数が増加したと言われている。精神障害者へのダブルカウントに関し、一つのターニングポイントになり得る可能性として、障害者手帳取得率の向上があげられると筆者は考えている。仮に療育手帳並みの取得率を達成できれば、その数字は一定の社会的なパワーになり、精神障害にかかる重度判定が福祉施策の一つとして検討せざるを得なくなるのではないかと考えている。

- 7 西川（2014）は、ユニクロの柳井正会長の言葉「ウチもきれい事を言う気はない。

障害者を雇うのはその方が顧客サービスが向上するからだ。(中略) 障害者を特別扱いしないのがウチの基本。(中略)」(日本経済新聞朝刊/2004年5月3日付/「経営の視点」)を紹介しながら、障害者雇用は企業のトップの意思が色濃く反映し、障害者は企業にとって厄介な存在であり、大方の企業は法律があるから障害者を雇用していると述べている。これがホンネの中心的存在であっても、ホンネに近寄る形で法定雇用率を下げれば、ホンネがよりむき出しになり、福祉社会の実現とは逆のベクトルになってしまう。

8 民間企業における障害者の雇用状況

実雇用率 2011年/1.65% 2014年/1.82%

	身体障害者	知的障害者	精神障害者
2011年/障害者雇用数	284万人	69万人	13万人
2014年/障害者雇用数	313万人	90万人	28万人
増加率	10.21%	30.4%	115.38%

出所；厚生労働省「2014年障害者雇用状況の集計結果」より筆者作成

【文献】

『朝日新聞』2015年5月26日 朝刊

阿地知進(2014)「障害者雇用とディスアビリティ：「ダブルカウント方式」に関わるディスアビリティ」『金沢大学学術情報リポジトリ』金沢大学、109-126

二見武志(2015)『障害者雇用の教科書 人事が知るべき5つのステップ』太陽出版

茅原聖治(2004)「障害者法定雇用率未達成企業に関する経済学的一考察」『龍谷大学経済学論集』44(3)、1-18

狩俣正雄(2012)『障害者雇用と企業経営ー共生社会にむけたスピリチュアル経営』明石書店

小山博孝(2015)『私たちのしごとー障害者雇用の現場から』岩波書店

厚生労働省 職業安定局雇用開発部 障害者雇用対策課(2014)

「2014年 障害者雇用状況の集計結果」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000066516.html> 2015.2.13)

厚生労働省 職業安定局雇用開発部 障害者雇用対策課(2014)

「2013年度障害者雇用実態調査」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000068921.html> 2015.2.13)

障害者雇用状況における重度者数や短時間労働者数にかかる一考察
～法定上の障害者実雇用率と実際の被雇用者数を用いて計算した障害者の雇用率との
＜ズレ（量的差異）＞を踏まえながら～

厚生労働省 職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課（2013）

「労働政策審議会障害者雇用分科会意見書～今後の障害者雇用施策の充実強化について～」

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002xykj-att/2r9852000002xymz.pdf>
2015.2.13)

丸山一郎（1998）『障害者施策の発展－身体障害者福祉法の半世紀－』中央法規

松井亮輔・岩田克彦編著（2011）『障害者の福祉的就労の現状と展望－働く権利と機会の
拡大に向けて－』中央法規

宮本秀樹（2015）「障害者雇用率とその社会的な定着について～ダブルカウントと短時間
労働に視点を当てて～」『コミュニティ振興研究第 22 号』常磐大学コミュニティ振
興学部、1－18

内閣府「2013 年度障害者施策に関する基礎データ集」

(http://www8.cao.go.jp/shougai/data/data_h25/zuhyo01.html 2016.8.25)

長瀬修・東俊裕・川島聡 編（2008）『障害者の権利条約と日本－概要と展望』生活書院
『日本経済新聞』2004 年 5 月 3 日 朝刊

西川清之（2014）「わが国の障害者雇用の現状と課題－精神障害者の雇用義務化に焦点を
当てて－」『龍谷大学経済学論集』53(4)、40－47

杉原努（2009a）「戦後我が国における障害者雇用施策の変遷と特徴 その 2 ——障害者
雇用施策の内容と雇用理念の考察」『佛教大学社会福祉学部論集』5、91－103

杉原努（2009b）「障害者雇用率制度における「ダブルカウント方式」の考察」
『Core Ethics』5、217－227

研究論文

東日本大震災前後における都市住民の 防災意識・行動の比較分析

砂金祐年*

The Impact of the Great East Japan Earthquake
to Citizens' Behavioral Patterns and their Trust to Public Sectors

Abstract

This paper examines the impact of the Great East Japan Earthquake to citizen's awareness and efforts of disaster preventions. For this purpose, this paper analyzes the web-based questionnaire surveys to the citizens of the 12 major cities which were conducted in 2011 and 2013. And for analyzing the trend of the cities, I categorized 12 major cities into 3 types as follow: (1) Disaster city (Sendai), (2) Quasi disaster cities (Saitama, Tokyo 23 districts, Kawasaki, and Yokohama), and (3) Other cities (Sapporo, Nagoya, Kyoto, Osaka, Kobe, Hiroshima, and Fukuoka).

The results showed the following five determinants: 1. Trust to public sectors has been up in all cities. 2. Although Citizen's recognition for capacities to deal with disaster of local government increase in the disaster city, it decreases in quasi disaster cities and other cities. 3. Anticipation of community assistance has been increasing in the disaster city and quasi disaster cities. On the one hand, it has been decreasing in other cities. 4. In, all cities, disaster prevention activities demonstrate an upward trend after the Earthquake. 5. Citizens in all cities have presented harsh assessment of reconstruction policies.

はじめに¹

本稿では、東日本大震災が都市に住む住民の防災意識及び防災に関する行動に、どのような影響を与えたのかについて考察する。

東日本大震災（以下、基本的に「大震災」と呼ぶ）は日本における多方面の学術分野に影響を与えた。筆者が専門とする行政学や公共政策学の分野でも大きく取り上げられている。関連する学会の動きを見てみると、2011年12月に日本公共政策学会が『公共政策

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

1 本稿は、筆者が国際行政学会 (IIAS) 2014年研究大会 (開催地:モロッコ) で行った研究発表 (共同報告者:佐々木一如明治大学特任講師)、及び、砂金 (2014b) を大幅に加筆したものである。

研究』第 11 号においていち早く「大震災と政策研究」と題する小特集を組んだのを皮切りに、2013 年 3 月に日本自治体危機管理学会が『自治体危機管理研究』第 9 号で特集「東日本大震災、自治体、危機管理」を、2013 年 5 月には日本行政学会が『年報行政研究』第 48 号において特集「東日本大震災における行政の役割」を組んだ。無論、研究者、行政実務者、ジャーナリストらによる著作や報告書、論文は枚挙に暇がない。

しかし、大震災によって、行政のプリンシパルである住民の防災意識・行動がどう変化したのかに関して、実証的なデータを用いて分析した研究は筆者の知る限りほとんど存在しない。

そこで本稿では、筆者らが 2011 年と 2013 年の 2 回に分けて実施したインターネット調査データをもとに、大震災直前と大震災 2 年後それぞれの時点における都市住民の防災意識・行動の様態、及びそれらの比較を、「自助」「共助」「公助」の 3 つの分野に分けて分析する。

1 調査概要と本稿の構成

1-1 分析対象

本稿が大都市部住民の防災意識・行動に焦点を当てる理由は以下のふたつである。第一に、人口過密地帯や新旧の建築物の密集といった大都市の特徴は、災害時には「脆弱性」となり、他の地域に比べ被害が甚大になる²。第二に、バブル崩壊後の地価下落や 2000 年代初頭にはじまる超高層マンションの増加などにより、居住人口の「都心回帰」が起きており、三大都市圏ほか全国の政令指定都市においても同様の現象が見られる³。都市部への人口流入が増加傾向にある昨今、大都市部の災害に対する脆弱性は高まっていると言わざるを得ない。大都市部に居住する住民の防災意識及び行動を分析することは、今後の防災政策を検討するうえで不可欠であると考えられる。

1-2 調査の概要

第 1 回調査の概要は以下のとおりである⁴。調査期間は 2011 年 2 月 17 日から 2 月 28 日、

2 関東大震災では死者行方不明者が 10 万人を超えたほか、1995 年の阪神淡路大震災では死者行方不明者 6437 人を記録した。また中央防災会議は首都直下型地震による被害を、全壊家屋約 17 万 5000 棟、死者最大約 1 万 1000 人と予測している（中央防災会議 2013）。

3 『平成 26 年度 国土交通白書』

4 第 1 回調査は、平成 24 年度科学研究費補助金 基盤研究 (B)「都市地域社会の安心安全を支える自治体政策に関する研究」(研究課題番号 22330049、代表者：市川宏雄)の一環として実施した。調査の詳細と単純集計の結果については、市川ほか(2011)を参照。

対象は東京 23 特別区及び人口 100 万人以上の 11 政令指定都市に住む住民である。対象条件として男女、年齢 20 歳以上 69 歳以下とし、10 歳刻みで 5 区分に分けた。これらを都市ごとに 450（各年代 45 × 男女）を割り当てた。対象者は日経リサーチアクセスパネル、回収目標数は 5,400（450 × 12）、実際の回収数は 7,307 である。

第 1 回調査終了から 11 日後の 3 月 11 日に東日本大震災が発生したことから、この調査結果は大震災直前の都市住民の防災意識・行動を示すデータとなった。そのため当初のリサーチ・デザインを修正し、都市間比較に加えて大震災前後の時系列比較を行うために 2 回目の調査を実施することとなった。

第 2 回調査の概要は以下のとおりである⁵。調査期間は 2013 年 2 月 14 日から 2 月 19 日、調査対象、対象条件及び設問内容は第 1 回調査と同一である。対象者は日経リサーチアクセスパネル、回収目標数は 5,400 であり、実際の回収数は 7,474 である⁶。

1-3 本稿の構成と分析枠組み

これらの調査の設問は 30 項目に及ぶため、紙面の都合上、本稿でそのすべてを分析することはできない。そこで本稿では、防災を検討するうえで重要とされる 3 要素「自助」「共助」「公助」⁷に関する 10 の設問にしばり、大震災前後の変化を分析する。分析にあたっては、調査対象である 12 都市を便宜的に 3 つの都市区分に分類する（括弧内はサンプル数）。

被災都市：仙台市

（2011 年：N=617、2013 年：N=677）

準被災都市：さいたま市、東京 23 特別区、横浜市、川崎市

（2011 年：N=2,385、2013 年：N=2,304）

その他の都市：札幌市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市

（2011 年：N=4,305、2013 年：N=4,493）

5 第 2 回調査のうち、東京都区部、人口 140 万人以上の政令指定都市（札幌市、横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市、福岡市）については、前述の科学研究費補助金基盤研究（B）の一環として実施した。また人口 100 万人以上 140 万人未満の政令指定都市（仙台市、さいたま市、川崎市、広島市）については、私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「危機管理に対応する行政管理システム確立に関する研究」により実施した。調査の詳細と単純集計の結果については、市川ほか（2013）を参照。

6 ただし、第 1 回・第 2 回の調査ともにネットサンプルであること、70 歳以上の回答者を含めていない点において偏りがあると推測されることから、解釈には十分な注意が必要である。

7 防災の三要素「自助」「共助」「公助」に関する詳細な議論は、例えば新野（2006）4-7 頁、砂金（2008）115-118 頁を参照。

以下の章では、2011年と2013年の調査結果を、全12都市、及び3つの都市区分ごとに比較し、その差を分析する。なお点数化したデータの比較にはt検定を、割合の比較にはカイ二乗検定を行う。

2 自助（家族内の付き合いと防災）

本章では自助に関する事項について考察する。主に検討するのは、「大震災によって、個人や家族内での防災意識や行動（自助）は高まったのか否か」である。

自助に関し、本稿と似た問題意識をもった調査としては以下の2つがある。内閣府が2013年に実施した『防災に関する世論調査』によると、「災害について家族や身近な人と話し合ったことがある」と回答した人の割合は、2002年の34.9%から62.8%に増加している。また「自助に重点を置いた対応をすべきである」と回答した人の割合は18.6%から21.7%に増加している⁸。だがこの調査が比較している2002年から2013年にかけては様々な災害が発生しており⁹、必ずしも東日本大震災のみの影響とは言えない。河野と政木（2014）は、NHK放送文化研究所が2013年11月から12月に行った調査の結果をもとに、大震災で被害にあった人々の方が合わなかった人々よりも家庭で災害に対する準備を行っていることを明らかにした¹⁰。だが大震災前との比較や地域間の比較は行っていない。

2-1 家族との付き合い

自助に関する設問に先立ち、自助に強い影響を与えているとされる家族内での付き合いの程度を、項目別に回答してもらった。選択肢は「5：ほぼ毎日」「4：週に数回程度」「3：月に数回程度」「2：年に数回程度」「1：ほとんどない」の5段階である。この回答結果について、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均値の差を算出し、t検定を行った（表1）。

全12都市の結果を見てみると、すべての項目で平均点が有意に減少している。3つの都市区分別に見てもほぼ同様の傾向が見られ、家族付き合いの程度は、総じて減少していることがわかる。

8 内閣府（2013）。

9 2002年から2013年までの間には、大震災以外にも、十勝沖地震（2003年、死者行方不明者2名）、新潟県中越地震（2004年、68名）、能登半島地震（2007年、1名）、新潟県中越沖地震（2007年、15人）、岩手・宮城内陸地震（2008年、23名）などがある。

10 河野・政木（2014）10-11頁。

表1 家族内での付き合いの程度（1～5点）

		2011年	2013年	差
一泊以上の旅行	全12都市	1.74	1.71	-0.03 ***
	被災都市	1.74	1.71	-0.04
	準被災都市	1.76	1.75	-0.01
	その他の都市	1.72	1.68	-0.04 **
日常の雑談	全12都市	4.56	4.53	-0.03 *
	被災都市	4.54	4.55	0.01
	準被災都市	4.55	4.50	-0.05 *
	その他の都市	4.56	4.54	-0.03
悩み事などの相談	全12都市	3.38	3.34	-0.04 *
	被災都市	3.34	3.32	-0.01
	準被災都市	3.41	3.35	-0.06
	その他の都市	3.37	3.33	-0.04
食卓を囲む	全12都市	4.57	4.53	-0.04 **
	被災都市	4.72	4.60	-0.12
	準被災都市	4.53	4.50	-0.04
	その他の都市	4.56	4.54	-0.02 ***

t検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p < 0.1

2-2 家庭における災害への備え

家族内での災害への備え（自助）を行っているかを、項目別に「はい」「いいえ」の二択で回答してもらった。そして「はい」と回答した人の3つの都市区分別の割合と、2011年と2013年の割合の差を算出し、カイ二乗検定を行った（表2）。

全12都市の結果を見てみると、すべての項目で「はい」と回答した人が有意に増加している一方、「特に講じていない」と回答した人は有意に減少している。大震災を契機に、何らかの家族内での備えを講じている人が増加したことがわかる。3つの都市区分別に見てみると、2011年の時点ですべての項目において被災都市（仙台市）が最も高く、次いで準被災都市（首都圏）、その他の都市の順になっている。仙台市がある宮城県は大きな地震が比較的多い地域であり¹¹、大震災以前から、住民の自助の取り組みが他の都市に比べて多かったことがうかがわれる。2013年の時点でもすべての項目で被災都市が最も高い。2011年と2013年の差は、有意な項目については被災都市が最も大きく増加（「特に講じていない」は減少）している。準被災都市は「避難所の確認」と「防災訓練への参加」の差が最も大きく、特に「防災訓練への参加」は被災都市と同じ割合になっている。一方、

11 1978年の宮城県沖地震では県内で死者28名、負傷者約1万名の被害があり、2008年の岩手宮城内陸地震では、県内で死者行方不明者18名、負傷者365名の被害があった。

表2 家庭内で行っている災害への備えの割合

		2011年	2013年	差
避難場所の確認	全12都市	41.5%	45.4%	4.0 ***
	被災都市	48.9%	52.7%	3.8
	準被災都市	41.8%	49.0%	7.2 ***
	その他の都市	40.2%	42.4%	2.3 **
避難経路の確認	全12都市	16.8%	19.6%	2.9 ***
	被災都市	19.8%	26.0%	6.2 ***
	準被災都市	18.0%	22.1%	4.1 ***
	その他の都市	15.6%	17.4%	1.8 **
防災訓練への参加	全12都市	10.2%	11.5%	1.3 ***
	被災都市	14.6%	14.6%	0.0
	準被災都市	12.2%	14.6%	2.4 **
	その他の都市	8.4%	9.5%	1.0 *
家具の転倒防止	全12都市	28.0%	31.2%	3.2 ***
	被災都市	40.7%	54.5%	13.8 ***
	準被災都市	32.5%	38.0%	5.5 ***
	その他の都市	23.8%	24.3%	0.5
危機対応を家族で検討	全12都市	10.2%	14.8%	4.6 ***
	被災都市	12.6%	24.5%	11.9 ***
	準被災都市	11.0%	17.7%	6.7 ***
	その他の都市	9.4%	11.8%	2.5 ***
水や食糧の備蓄	全12都市	30.2%	43.0%	12.8 ***
	被災都市	38.6%	71.2%	32.6 ***
	準被災都市	37.7%	55.5%	17.8 ***
	その他の都市	24.9%	32.4%	7.5 ***
災害保険への加入	全12都市	25.9%	23.7%	-2.2 ***
	被災都市	31.0%	34.0%	3.0
	準被災都市	26.0%	24.0%	-2.0
	その他の都市	25.1%	21.9%	-3.2 ***
特に講じていない	全12都市	34.4%	29.0%	-5.5 ***
	被災都市	26.6%	11.7%	-14.9 ***
	準被災都市	30.9%	22.4%	-8.5 ***
	その他の都市	37.5%	34.9%	-2.5 **

カイ二乗検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p < 0.1

その他の都市はすべての項目で低く、2011年と2013年の差も小さい。大震災の直接の被災の有無が、家族内で災害への備えを行う人々の増加に繋がったことがうかがわれる。

3 共助（地域の「絆」と防災）

本章では共助に関する事項について考察する。検討するのは、「大震災後も、地域コミュニティは衰退し続けているのか、それとも、再生に向かい始めたのか」、「大震災は地域に

における防災への取り組み（共助）に影響を及ぼしたのか」である。

共助が住民同士の取り組みである以上、地域コミュニティの存在がその前提となる。だが一般に、戦後復興から高度経済成長、そしてバブル経済とその崩壊と続く戦後の日本社会の歩みの中で、地域コミュニティは徐々に衰退してきているとされており¹²、実証研究においても裏付けられている。内閣府『国民生活白書』は、1975年以降、近所づきあいの程度が一貫して減少傾向にあることを、複数の世論調査結果を踏まえて論じている¹³。NHK放送文化研究所が1960年から5年ごとに実施している『国民生活時間調査』によれば、生活の中で自由に使える時間は増加しているが、その時間を「社会参加（PTA・地域活動・冠婚葬祭・ボランティアなど）」や「つきあい・交際・おしゃべり」に費やす人の割合、及び費やす時間は減り続けている¹⁴。

一方で、地域コミュニティが見直されるきっかけとなったのが、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災である。この地震では、家屋などに閉じ込められた人の約8割が近隣住民によって救助された。その後の復興過程においても、住民同士の信頼関係や団結力の有無が、紛争の軽減や期間の短縮に作用したことが明らかになっている¹⁵。

東日本大震災においても地域コミュニティの力は発揮された。被災各地で住民同士による避難・救助活動が見られ、水がある場所や支援物資に関する情報交換も行われた。避難所運営は日常の交流が密な地域コミュニティの方が円滑に行われた¹⁶。首都圏においても、交通機関のマヒやその後の計画停電などにおいて共助が機能したとされている¹⁷。

では大震災以降も、地域コミュニティは衰退を続けているのだろうか。それとも、大震災を機に地域コミュニティの絆は強まったのだろうか。

3-1 近隣住民との交流

本調査では近隣住民との付き合いの程度を、「4：頻繁に付き合っている」「3：ある程度付き合っている」「2：あまり付き合いがない」「1：まったく付き合いがない」の4段階で回答してもらった。また祭りや運動会など地元行事への参加の程度についても、「4：積極的に参加している」「3：ときどき参加している」「2：あまり参加していない」「1：まったく参加していない」の4段階で回答してもらった。それぞれの3つの都市区分ごとの

12 もっとも、これは日本に限らず先進国に共通の現象である。例えばパットナム（2006）を参照。

13 内閣府（2007）77-78頁。

14 NHK放送文化研究所（2001）26頁、同（2011）55頁及び巻末資料より。

15 阪神淡路大震災における地域の防災力についての調査、研究は数多く報告されているが、例えば新野（2006）を参照。

16 砂金（2014a）200-204頁。

17 東日本大震災時の、東京での被害と市民の行動については、都政新報編集部（2012）などを参照。

平均値、及び 2011 年と 2013 年の平均の差をまとめた（表 3）。

表 3 近隣住民との付き合いの程度（1～4 点）

		2011 年	2013 年	差
近所づきあいの程度	全 12 都市	2.09	2.03	-0.06 ***
	被災都市	2.05	1.99	-0.05
	準被災都市	2.08	2.03	-0.05 **
	その他の都市	2.10	2.03	-0.07 ***
地元行事への参加	全 12 都市	1.88	1.82	-0.06 ***
	被災都市	1.90	1.80	-0.10
	準被災都市	1.82	1.82	-0.01 **
	その他の都市	1.90	1.82	-0.08 ***

t 検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p<0.1

表 4 地域団体に属している住民の割合

		2011 年	2013 年	差
町内会・自治会	全 12 都市	18.3%	17.4%	-0.9
	被災都市	20.1%	19.1%	-1.0
	準被災都市	15.5%	16.1%	0.6
	その他の都市	19.6%	17.8%	-1.8 **
ボランティア団体・NPO	全 12 都市	7.0%	6.1%	-0.9 **
	被災都市	7.9%	5.5%	-2.5 *
	準被災都市	6.5%	6.4%	-0.1
	その他の都市	7.2%	6.1%	-1.1 **
消防団・水防団等	全 12 都市	0.7%	0.7%	0.0
	被災都市	0.5%	0.4%	0.0 **
	準被災都市	0.5%	1.2%	0.7
	その他の都市	0.9%	0.6%	-0.3 *
生協・消費者団体等	全 12 都市	4.2%	3.4%	-0.8 ***
	被災都市	4.7%	5.2%	0.5
	準被災都市	3.4%	3.0%	-0.5
	その他の都市	4.6%	3.4%	-1.2 ***
PTA 活動	全 12 都市	6.0%	5.4%	-0.5
	被災都市	6.5%	5.6%	-0.9
	準被災都市	5.2%	5.3%	0.1
	その他の都市	6.3%	5.5%	-0.8 *
習い事や趣味サークル	全 12 都市	17.1%	14.6%	-2.5 ***
	被災都市	17.2%	14.0%	-3.1
	準被災都市	17.2%	16.1%	-1.1
	その他の都市	17.0%	14.0%	-3.1 ***
いずれも参加していない	全 12 都市	61.1%	64.6%	3.5 ***
	被災都市	58.8%	62.3%	3.5
	準被災都市	62.7%	64.8%	2.1
	その他の都市	60.5%	64.9%	4.4 ***

カイ二乗検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p<0.1

全 12 都市の結果は、「近所づきあいの程度」、「地元行事への参加」いずれも有意に減少している。3つの都市区分別に見ると、被災都市のみ有意ではないものの、いずれも減少しており、大きな差はみられない。この2年間で、都市部における近隣住民同士の付き合いの程度は総じて減少していると言える。

3-2 地域団体への参加

地域における団体やグループで、自分が参加しているものについて、「参加している」「参加していない」の二択で回答してもらい、3つの都市区分ごとの「参加している」人の割合と、2011年と2013年の差を求めた(表4)。

12都市全体を見てみると、「ボランティア団体・NPO」、「生協・消費者団体等」、「習い事や趣味のサークル」に参加している人の割合が有意に減少し、「いずれにも参加していない」人の割合は有意に増加した。3つの都市区分ごとの傾向はややばらつきがあり、有意でないものもあるが、地域団体への参加する人は総じて減少傾向にある。

表3と表4を見る限り、大震災後も地域コミュニティの衰退は続いていることがうかがわれる。

3-3 災害時に共助を期待できるか

次に、今後災害が発生した場合、近隣住民同士が協力し、お互いに助け合って行動できると思うかについて、「4：かなり助け合って行動できる」「3：ある程度助け合って行動できる」「2：あまり助け合って行動できるとは思わない」「1：ほとんど助け合って行動することは期待できない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の算出した(表5)。

表5 災害時に住民同士で協力できると思うか(1～4点)

		2011年	2013年	差
災害時に近隣で協力できる	全12都市	2.33	2.34	0.00
	被災都市	2.36	2.56	0.19 ***
	準被災都市	2.32	2.36	0.05 *
	その他の都市	2.34	2.29	-0.05 ***

t検定 ***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

12都市全体の結果では、2011年と2013年に差が見られなかった。3つの都市区分ごとの差を見てみると、被災都市では有意に増加し、準被災都市も有意に微増している。一方、その他の都市では有意に減少している。これは大震災で実際に共助が発揮される

現場に居合わせた経験の有無の反映であると推測される。その他の都市で減少しているのは、大震災の被害を受けておらず、共助が試される機会がなかったからと思われる。この地域では表3にあるようなコミュニティの衰退が、そのまま「共助は期待できない」と考える人の増加に反映されていると思われる。

3-4 地域における災害への備え

地域における災害に備えた取り組みについて、居住している地域においてどれくらい当てはまるかを、内容別に「4：あてはまる」「3：ややあてはまる」「2：あまりあてはまらない」「1：まったくあてはまらない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均の差を算出した（表6）。

表6 地域で行っている災害への備え（1～4点）

		2011年	2013年	差
防災について話し合う	全12都市	1.73	1.77	0.04 ***
	被災都市	1.84	1.91	0.07
	準被災都市	1.74	1.80	0.07 ***
	その他の都市	1.72	1.74	0.02 **
防災・避難訓練の実施	全12都市	2.01	2.03	0.02
	被災都市	2.24	2.18	-0.07 ***
	準被災都市	2.13	2.18	0.05
	その他の都市	1.91	1.93	0.02
防災マップの作製・配布	全12都市	2.20	2.26	0.06 ***
	被災都市	2.13	2.15	0.02
	準被災都市	2.15	2.22	0.08 **
	その他の都市	2.23	2.29	0.06 **
耐震補強・不燃化工事	全12都市	1.87	1.90	0.03 *
	被災都市	1.93	1.98	0.05 **
	準被災都市	1.91	1.98	0.07
	その他の都市	1.84	1.85	0.01
災害に備えた物資備蓄	全12都市	1.99	2.12	0.14 ***
	被災都市	2.05	2.37	0.32 ***
	準被災都市	2.18	2.35	0.17 ***
	その他の都市	1.87	1.96	0.09 ***

t検定 ***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

12都市全体の結果はすべての項目において増加しており、「防災・避難訓練の実施」を除いて有意である。3つの都市区分ごとに見てみると、被災都市は「防災マップの作製・配布」をのぞくすべての項目で、2011年、2013年とも最も高い値を示している。これは前述した元々の防災意識の高さをうかがわせる結果だが、2011年と2013年の差は

「災害に備えた物資備蓄」以外は他の都市区分に比べて小さい。おそらく仙台市においては、共助の実践に関心のある住民は、大震災以前からすでに取り組みを行っており、大震災が潜在的な関心層の掘り起こしにあまり繋がらなかったことを示していると思われる。一方、「災害に備えた物資備蓄」は顕著に増加しており、大震災での被災経験から、物資備蓄の重要性が広く認識されたことを示している。準被災都市とその他の都市はすべての項目で増加しており、差はすべての項目において準被災都市の方が大きい。東日本大震災は国内の広い地域において災害への備えの重要性を認識させ、共助の実践に繋がったものの、直接被災した都市の方が影響を強く受けたことが示唆される。なおすべての項目の中で被災都市のみ「防災・避難訓練の実施」が有意に減少しているが、このことについては現段階では解釈が困難であり、さらなる分析が必要である。

4 公助（行政への信頼と災害対応能力に対する評価）

本章では公助に関する事項について考察する。検討するのは、「大震災によって、国、都道府県、市区の各レベルの行政に対する信頼は高まったのか、それとも低くなったのか¹⁸」「行政の災害対応能力に対する評価はどう変化したのか」である

分析に入る前に、災害が行政に対する信頼に影響する（可能性がある）構造を、池田（2010）の議論をもとに整理する。行政は市民が個人的・社会的な問題解決の対処をゆだねる「事態対処の代理人」であり、代理人としての役割が期待通りに（あるいはそれ以上に）果たされる時、市民は行政を信頼する。災害被災などのリスク事態は、行政にとって日常業務外の事象だが、代理人としての信頼が強く試される事態でもある¹⁹。

だが災害の前後で行政への信頼がどう変化したかを実証的に明らかにした調査や研究は少ない。中邨（2012）は、前述の池田らとの共同研究において実施した調査結果を踏まえ、大震災直前には18.5%だった国の行政への信頼度が、震災後1週間ごとに1ポイントずつ低下していき、4月22日の時点で12.5%になったことを示し、「政府の震災復旧に対する対応の不備と、それ以上に原発事故に関する不手際が、国民の政府への不信を増幅させたと推察される²⁰」としている。この調査結果が大震災直後の国の行政への信頼とすれば、本稿で検討するのは、大震災発生2年後の調査結果であり、（復興を除く）

18 「行政に対する信頼」そのものについて本稿では詳細に立ち入らないが、日本政治学会編『年報政治学』2010年-Iでは、「政治行政への信頼と不信」の特集が組まれており、参考になる。

19 池田（2010）14-15頁。

20 中邨（2012）11-12頁。

震災対応が一段落した後の評価と位置づけることができる。

4-1 行政に対する一般的信頼

行政をどれくらい信頼できるかについて、国、居住する都道府県、居住する市（東京都は23特別区）ごとに「4：かなり信頼できる」「3：ある程度信頼できる」「2：あまり信頼できない」「1：まったく信頼できない」の4段階で回答してもらい、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均の差を求めた（表7）。

表7 行政を信頼しているか（1～4点）

		2011年	2013年	差
国への信頼	全12都市	2.03	2.25	0.21 ***
	被災都市	2.02	2.25	0.22 ***
	準被災都市	2.05	2.25	0.20 ***
	その他の都市	2.03	2.24	0.22 ***
都道府県への信頼	全12都市	2.36	2.43	0.06 ***
	被災都市	2.46	2.56	0.11 ***
	準被災都市	2.38	2.42	0.04 **
	その他の都市	2.34	2.41	0.06 ***
市区への信頼	全12都市	2.41	2.47	0.06 ***
	被災都市	2.47	2.54	0.06 *
	準被災都市	2.44	2.48	0.04 **
	その他の都市	2.39	2.46	0.07 ***

t検定 ***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

表7を見ると、国、都道府県、市区のすべてのレベル、及び3つの都市区分すべてにおいて、信頼の度合いは有意に増加している。

行政のレベルごとに見てみると、2011年と2013年どちらにおいても、国よりも都道府県、都道府県よりも市区に対する信頼が高い。これは、行政の信頼に関する他の実証研究とも一致する結果である²¹。また、2011年と2013年の差を見てみると、国に対する信頼の増加が都道府県や市区よりも大きい。前述した中邨（2012）による大震災直後の調査結果とは異なり、国の行政に対する信頼が増加している。

ただし、この設問はあくまで行政に対する一般的信頼について尋ねたものであり、防災行政に特化したものではないため、大震災以外の要因の影響を排除できない。よって次節以降は、国、都道府県、市区それぞれの災害対応能力に対する評価について検討する。

4-2 国の災害対応能力に対する評価

地震や台風などの自然災害時の対応に、国の行政はどのように対応できると思うかに

21 例えば中邨（2012）12-13頁を参照。

ついて、項目別に「4：そう思う」「3：ややそう思う」「2：あまりそう思わない」「1：まったくそう思わない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均値の差を算出した（表8）。

表8 国の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.78	1.79	0.01
	被災都市	1.74	1.77	0.03
	準被災都市	1.78	1.77	-0.01
	その他の都市	1.79	1.81	0.02
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.23	2.26	0.03 ***
	被災都市	2.22	2.29	0.07
	準被災都市	2.23	2.26	0.03
	その他の都市	2.23	2.26	0.03 *
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.18	2.18	0.00
	被災都市	2.20	2.22	0.02
	準被災都市	2.19	2.18	-0.01
	その他の都市	2.17	2.17	0.00
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.05	2.05	0.01
	被災都市	2.03	2.08	0.05
	準被災都市	2.06	2.04	-0.02
	その他の都市	2.04	2.05	0.01
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.10	2.09	-0.01
	被災都市	2.11	2.11	0.00
	準被災都市	2.11	2.08	-0.03
	その他の都市	2.09	2.10	0.01
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.88	1.89	0.01
	被災都市	1.90	2.13	0.22
	準被災都市	1.87	1.85	-0.02
	その他の都市	1.89	1.91	0.02 *
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.15	2.04	-0.11 ***
	被災都市	2.13	1.98	-0.14 ***
	準被災都市	2.14	2.01	-0.13 **
	その他の都市	2.15	2.06	-0.09 ***

t検定 ***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

12都市全体の結果を見ると、「災害を未然に防ぐことができる」「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」「災害時も日常業務に支障をきたさない」がわずかに増加しているが、有意なのは「被害を最小限に抑えることができる」のみである。「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」はわずかに減少しているが、いずれも有意ではない。「災害から迅速に復興できる」は有意に減少している。

3つの都市区分別に見ると、被災都市は「災害から迅速に復興できる」以外の項目が増加しているが有意ではない。その他の都市においては「被害を最小限に抑えることができる」「災害時も日常業務に支障をきたさない」がわずかながら有意に増加している。準被災都市は「災害から迅速に復興できる」以外に有意な変化はみられない。

この結果を見る限り、震災後の国の災害対応能力に対する評価の変化として確認できるのは、「被害を最小限に抑えることができる」が微増した一方、「災害から迅速に復興できる」が減少したことに限られる。

4-3 都道府県の災害対応能力に対する評価

次に、自然災害時の対応に、居住する都道府県の行政はどのように対応できると思うかについて前節と同様の分析を行った（表9）。

表9 居住する都道府県の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.84	1.84	0.00
	被災都市	1.83	1.86	0.03
	準被災都市	1.85	1.83	-0.02
	その他の都市	1.84	1.85	0.00
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.21	2.21	0.00
	被災都市	2.28	2.37	0.09 **
	準被災都市	2.19	2.19	0.00
	その他の都市	2.20	2.19	-0.02
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.21	2.17	-0.04 **
	被災都市	2.31	2.34	0.03
	準被災都市	2.19	2.14	-0.05 **
	その他の都市	2.20	2.15	-0.05 ***
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.10	2.07	-0.02 **
	被災都市	2.15	2.23	0.07 **
	準被災都市	2.10	2.07	-0.03
	その他の都市	2.08	2.05	-0.03 **
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.13	2.09	-0.04 **
	被災都市	2.25	2.25	0.00
	準被災都市	2.12	2.07	-0.06 ***
	その他の都市	2.12	2.08	-0.05 ***
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.94	1.93	-0.01 **
	被災都市	1.99	2.00	0.01
	準被災都市	1.94	1.91	-0.03
	その他の都市	1.93	1.93	0.00
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.12	2.05	-0.07 *
	被災都市	2.16	2.11	-0.05
	準被災都市	2.11	2.02	-0.09 ***
	その他の都市	2.12	2.06	-0.06 ***

t検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p < 0.1

12 都市全体の結果を見ると、有意に増加している項目はない。一方で「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する十分な備えを行っている」「災害に対する適切な対応能力がある」「災害時も日常業務に支障をきたさない」「災害から迅速に復興できる」は有意に減少しており、都道府県の災害対応能力に関しては厳しい評価がなされている。

だが3つの都市区分別に見ると、被災都市においては「迅速に復興できる」以外は増加しており、「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」は有意である。「災害を未然に防ぐことができる」「災害に備えた組織体制を構築している」「災害時も日常業務に支障をきたさない」は有意な増加ではないものの、準被災都市、その他の都市と比べて点数が高い。また「災害から迅速に復興できる」は減少しているが有意ではない。以上のことから、大震災の影響が最も大きかった被災都市（仙台市）の住民からは、都道府県（宮城県）の災害対応能力は一定の評価を得ていると言える。

一方で、準被災都市とその他の都市においては有意に減少している項目が多く、都道府県の災害対応能力に対して厳しい評価がなされている。

4-4 市区の災害対応能力に対する評価

最後に、自然災害時の対応に、居住する市区の行政はどのように対応できると思うかについて、前々節、前節と同じ分析を行った（表10）。

全12都市全体の結果を見ると、有意に増加している項目は無い一方、「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」「災害から迅速に復興できる」は有意に減少している。

3つの都市区分別に見ると、被災都市においては「災害から迅速に復興できる」以外の項目は増加しており、特に「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」については有意に増加している。有意ではない「災害を未然に防ぐことができる」「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」についても、他の都市区分に比べ得点が高い。このことから、仙台市（被災都市）の災害対応能力は、復興以外は評価を得ていると言える。

準被災都市とその他の都市は、ほとんどの項目について減少しており、増加している項目も有意ではない。以上のことから、都道府県の結果と同様、大震災を直接経験した都市において、市区の災害対応能力に対する評価が高く、そうでない都市では低いという結果となった。

表 10 居住する市区の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.83	1.84	0.01
	被災都市	1.82	1.85	0.03
	準被災都市	1.83	1.83	-0.01
	その他の都市	1.84	1.85	0.01
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.18	2.18	0.00
	被災都市	2.22	2.31	0.08 **
	準被災都市	2.16	2.16	0.00
	その他の都市	2.18	2.17	-0.01
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.17	2.15	-0.02 *
	被災都市	2.25	2.28	0.03
	準被災都市	2.15	2.13	-0.02
	その他の都市	2.17	2.14	-0.03 *
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.08	2.08	0.00
	被災都市	2.14	2.23	0.09 **
	準被災都市	2.08	2.07	-0.01 ***
	その他の都市	2.07	2.06	-0.01
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.09	2.07	-0.02 **
	被災都市	2.16	2.18	0.03
	準被災都市	2.09	2.03	-0.05
	その他の都市	2.09	2.07	-0.02
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.93	1.92	0.00
	被災都市	1.97	1.99	0.02
	準被災都市	1.92	1.88	-0.04 **
	その他の都市	1.92	1.93	0.01
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.09	2.04	-0.05 ***
	被災都市	2.13	2.07	-0.06 *
	準被災都市	2.08	1.99	-0.09 ***
	その他の都市	2.09	2.06	-0.03 **

t検定 ***=p < 0.01 **=p < 0.05 *=p < 0.1

おわりに

本稿では、東日本大震災が、都市住民の防災意識や防災行動にどのような影響を与えたのかについて考察するため、2011年と2013年に実施したインターネット調査結果を、「自助」「共助」「公助」の3つの分野ごとに分析した。分析にあたっては、「被災都市（仙台市）」「準被災都市（さいたま市、東京23特別区、川崎市、横浜市）」「その他の都市（札幌市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市）」の3つの都市区分に分けて比較した。

本稿の調査によって明らかになった主な知見は、以下の5つである。

第一に、行政に対する一般的信頼は、国、都道府県、市区すべての行政レベルに対し、すべての都市区分において上昇した。この理由は、「事態対処の代理人」としての行政の活動が可視化したためだと思われる。前述のように、行政は住民が個人的・社会的な問題

解決の対処をゆだねる「事態対処の代理人」である。だが住民にとっては、そのことを日常的に意識することは少ない。また都道府県、国とレベルが上がるごとに接触の頻度が減り、わかりにくい存在となる。市区よりも都道府県、都道府県よりも国に対する信頼が低いのはこのことを示していると思われる。大震災は、まさに行政が「事態対処の代理人」であることを住民が（再）認識する契機となった。大震災直後は、被害の大きさや行政対応の混乱から、行政への信頼は低下した（中邨、2012、11-12頁）。だが、様々な行政主体による救助活動や被災者支援が目に見えるかたちで続けられたことや、インフラの復旧が比較的早急に行われたこと、また「地震と津波に関しては、それなりに防災・減災対策が効果をあげた²²」ことなどが評価され、大震災から2年が経過した2013年の段階においては、行政への信頼が高まったのだと推測される。

第二に、都道府県と市区の災害対応能力に対する評価は、被災都市において上昇し、準被災都市とその他の都市において低下した。これは宮城県と仙台市の「実際の」災害対応能力に対する評価は上がり、宮城県以外の都道府県や仙台市以外の市区の「予想される」災害対応能力に対する評価は下がった、ということを意味している。大震災で甚大な被害（宮城県内の死者・行方不明者は1万1,780名、うち仙台市内は946名²³）が出たにもかかわらず、宮城県や仙台市の災害対応能力に対する評価が上がったことは注目に値する。大震災における両自治体の防災・災害対応は、「事態対処の代理人」として住民から信頼されるに足るものであったといえる。一方、被災都市（仙台市）以外の都市区分においては、都道府県や市区の災害対応能力に対する評価が下がった。そもそも防災政策は、たとえ大規模な予算を講じ、様々な対策を整備したとしても、想定される災害が起こる可能性の方が少なく、政策の正しさを実証する機会には恵まれにくいという特性を持っている²⁴。それに加え今回の分析結果は、他の地域において大規模な災害が発生した場合は、「私たちの住む県や市は対応できるのだろうか」という不安が、「予想される」災害対応能力に対する評価を下げる可能性があることを示唆しているように思われる。

行政の災害対応能力は、実際に災害が発生しないと評価されにくいという、対応を誤れば信頼を大きく損ないかねないという難しさを内包している。だが、適切な対応が行われれば、災害は行政への信頼が高まる契機にもなることが、今回の分析によって示された。今

22 今井（2011）25頁。

23 総務省消防庁「平成27年9月9日平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第152報）」より。

24 風間（1998）2頁。

後はこれらを踏まえた上で、災害と行政の信頼についてさらに検討していく必要があるだろう。

第三に、地域コミュニティの衰退傾向はすべての都市区分で確認されたが、「将来災害が起きた時に、住民同士の共助が期待できる」と考える人は、被災都市で増加し、準被災都市でも微増した。これは大震災において共助が発揮された現場に居合わせ、その有効性を経験したことの反映であると思われる。一方、大震災を経験していないその他の都市においては、地域コミュニティの衰退傾向と軌を一にして、共助への期待も減少している。ここで重要なのが、「地域コミュニティの衰退」と「将来の災害時における共助の期待」が、決して連結した問題ではないという点である。これは地域コミュニティと共助を暗黙の裡に混同してきたこれまでの見方に、再検討を迫るものである。大震災の被災地において共助が機能した、とする事例報告は多い²⁵。しかし「だから地域コミュニティを再生しよう」と住民に呼びかけても、成果を上げることは難しい。ただ規範論的にコミュニティの再生を訴えるだけでなく、「地域コミュニティの再生すること」と「災害時の共助を広める」を切り離すアプローチも検討すべきではないだろうか。地域コミュニティの衰退傾向を踏まえたうえで、災害時の共助の有効性を住民に対し啓蒙していくこと、そして、従来型の地域コミュニティに依存しないかたちでの共助のあり方を検討することも、今後の防災政策において必要なのではないかと考える。

第四に、災害への備えについては、すべての都市区分において、家族内での自助、地域での共助ともに増加しており、増加の程度は、被災都市、準被災都市、その他の都市の順に高い。大震災を契機に、災害への備えを行う住民や地域は全国的に増加したが、やはり実際の被災経験の有無も防災活動の実践に影響していることがうかがわれる。とはいえ、家族づきあい、近所づきあい、地域団体への参加の程度は総体としては減少している点に注意が必要である。高齢者単独世帯や夫婦のみ世帯は増加傾向にあることから²⁶、災害の備えと災害時要支援者の関係について、改めて検討する必要がある。

第五に、大震災からの復興に対する評価は、国、都道府県、市区すべての行政レベルに対し、すべての都市区分において低下した。これは2013年の段階において、被災した自治体の復興計画の策定等が十分に進んでいなかったことに加え、福島第一原発事故の対応が進んでいなかったことが影響していると推測される。だが本稿の分析枠組み上、復興の

25 例えば砂金(2014a)を参照。

26 内閣府(2015)13頁。

内容と評価との関係については限定的な考察しかできないため、復興の内容と評価に特化した実証研究のさらなる展開が待たれる。

本稿で分析したのは、2回にわたって実施された調査結果の一部に過ぎない。また調査結果に関する因果関係については、限られた推論を行ったに過ぎない。これらについては今後の課題としたい。

引用文献

Putnam R, D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (柴内康文訳 (2006) 『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房)。

NHK 放送文化研究所 (2001) 『データブック国民生活時間調査 2000』 日本放送出版協会。

NHK 放送文化研究所 (2011) 『2010 年国民生活時間調査報告書』 NHK 放送文化研究所。

池田謙一 (2010) 「行政に対する制度信頼の構造」 日本政治学会編『年報政治学』 2010 - I。

砂金祐年 (2014a) 「ソーシャル・キャピタルと共助—東日本大震災被災地を例として」

中邨章・市川宏雄編著『危機管理学 社会運営とガバナンスのこれから』 第一法規。

砂金祐年 (2014b) 「地域コミュニティの防災—東日本大震災後の変化と CCP (コミュニティ継続計画) の可能性」 『都市と新たなコミュニティ』 全国市長会。

市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 (2011) 「都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～ウェブアンケート調査の結果を通じて～」 『自治体危機管理研究』 第 7 号、日本自治体危機管理学会。

市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 (2013) 「東日本大震災後の都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～第 2 回ウェブアンケート調査の結果を通じて～」 日本『自治体危機管理研究』 第 11 号、自治体危機管理学会。

今井照 (2011) 「東日本大震災と自治体政策—原発災害への対応を中心に—」 『公共政策研究』 第 11 号、日本公共政策学会。

風間規男 (1998) 「日本の防災政策」 『公共政策学会年報 1998』 (HTML 版)。

(<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/1998toc.html>)

河野啓・政木みき (2014) 「震災 3 年『防災とエネルギー』 調査～国民と被災者の意識を探る～」 『放送研究と調査』 2014 年 4 月号、NHK 出版。

国土交通省 (2015) 『平成 26 年度国土交通白書』

(<http://www.wp.mlit.go.jp/hakusyo/index.html>)

中央防災会議（2013）『首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）』

(http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_report.pdf)

都政新報編集部（2012）『東京の3・11 東日本大震災からの教訓』 都政新報社。

内閣府（2007）『国民生活白書』。

内閣府（2013）『防災に関する世論調査』。

(<http://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-bousai/index.html>)。

内閣府（2015）『平成27年版高齢社会白書』。

(http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/zenbun/27pdf_index.html)

中邨章（2012）「信頼と危機管理－政治・政府と国民のインターフェース－」中邨章・牛山久仁彦編著『政治・行政への信頼と危機管理』 芦書房。

新野幸次郎（2006）「阪神・淡路大震災から学ぶ地域主体の防災・減災力とその課題」『都市政策』2006年7月号、神戸都市問題研究所。

日本公共政策学会編（2011）『公共政策研究』第11号、日本公共政策学会。

日本行政学会編（2013）『年報行政研究』第48号、日本行政学会。

日本自治体危機管理学会編（2012）『自治体危機管理研究』第9号、日本自治体危機管理学会。

日本政治学会編（2010）『年報政治学』2010年-I、木鐸社。

研究論文

債権管理規定の運用に関する一考察

～私債権と判示された使用料の督促・延滞金規定の適用について

吉 田 勉*

One consideration about the use of the rule of the credit management

～ About the application of the rule of the interest about the use rate performed credit judged
in the privacy law

Abstract

This article relates to prescribed use about the credit management of the local governments. It provides that the Local Government Act can collect arrearages about credit becoming unpaid. However, the situation that does not collect arrearages includes much local governments. It depends on the fee for use having been considered to be the credit in the privacy law by judgment of the extinctive prescription.

Is this right? I think about this problem after having investigated the real situation in this article.

1 債権管理規定と本稿の問題意識

1-1 自治体債権管理の全体スキームと運用の分岐点

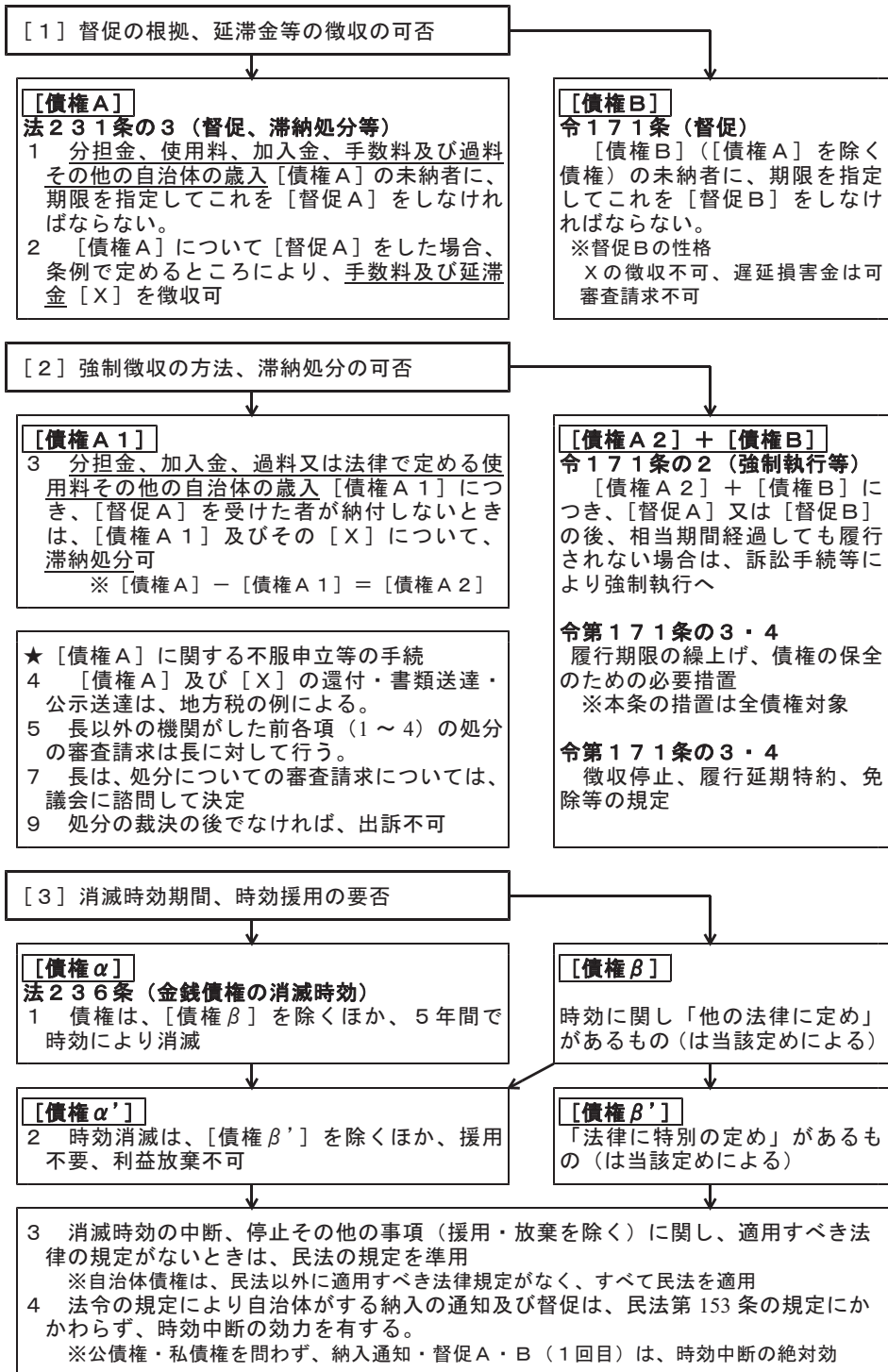
自治体の未収債権に関する措置として、地方自治法（以下「法」という。）の規定は、[1] 督促手続（延滞金徴収）→ [2] 強制回収手続 → [3] 時効消滅の3段階に規定され、概括的には【図1】のように表現できる。

以下、本稿の検討の全体スキームとなるので、その運用の分岐点となる略称の定義も含めて、簡潔に整理する。

[1] では、法231条の3第1項に規定している債権（「債権A」）に該当する場合は、同項の規定を根拠に督促を行い、同条2項により条例の定めるところにより督促手数料や延滞金を徴収することができる。当該規定を「督促・延滞金規定」と呼ぶ。

債権Aに該当しないもの（「債権B」）は、地方自治法施行令（以下「令」という。）

* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授



【図1】3段階の債権管理規定の運用の分岐点

171 条を根拠に督促を行うことになり、延滞金や督促手数料は徴収できない。自治体の判断により民法上の遅延損害金を徴収することはできる。

[2] では、債権 A のうちの一部（「債権 A 1」）が、法 231 条の 3 第 3 項により、滞納処分として処置できることになる。それ以外の債権 A（以下「債権 A 2」）と債権 B が、民事上の訴訟手続による強制執行等により徴収することになり、また、徴収停止や免除規定により債権管理を行うことになる。

[3] では、法 236 条の規定により時効により消滅することになるのであるが、同条 1 項で、「他の法律に定め」があるものを除くほか、5 年で消滅するとされる。これに該当するものを「債権 α 」、他の法律の定めによるものを「債権 β 」と表示する。

そして、同条 2 項でこれについては、「法律に特別の定め」があるものを除くほか、債務者の援用なしに消滅し、あらかじめ放棄することができないとしている。これに該当するものを「債権 α' 」、法律に特別の定めがあるものに該当するものを「債権 β' 」と表示する。これら同条 1 項及び 2 項の規定を「消滅時効規定」と呼ぶ。

なお、本稿では、特段の断りがない限り、通例にならない、公法上の法律関係から生じた債権を「公債権」、私法上の法律関係から生じた債権を「私債権」と呼ぶ。公法上、私法上の区分としては、関係業務の提供に当たって、個別の法令等により当事者の法律関係を行政処分等により一方的に変動させるような仕組みになっているか、自治体と受益者との具体的な法律関係が民間同士のような対等な関係と異なるか、業務自体が民間サービスと異なるか、などにより個別に判断されると考える。

1-2 本稿で検討する課題～「私債権判示料金」の取扱い

[2] の滞納処分の可否は、法律により明記される債権であるので自明であるのに対し、[3] 消滅時効に関しては、どのようなものが自治法に定める 5 年で消滅し、また、援用が不要で消滅するのかについては、判例による解釈上の変遷がある。

特に、これまで自治法 225 条の使用料の規定上、公の施設の利用の対価として「使用料」と認識され、いわゆる公債権と考えられていた水道料金⁽¹⁾及び病院診療料⁽²⁾が、消滅時効規定の運用を巡る判決で、相次いで、私債権と判断されることになった。また、公営住宅家賃も、消滅時効に関してではないがその法的性格を巡る判決において私債権として判断されることが多い⁽³⁾。本稿では、これらの料金を「私債権判示料金」と略称する。

これらは、[3] の消滅時効規定の問題なのであるが、それに伴い、[1] の督促・延滞金規定の領域にも影響を与えており、私債権であるものは、督促・延滞金規定上その対象

とされる「使用料」に該当せず、それに伴い、延滞金や督促手数料を徴収することができないとの解釈・運用がなされるようになってきているのである。これらは、後述するように、弁護士会等の見解が自治体のマニュアルとして普及していることが大きいと思われる。

大多数の自治体では、法 231 条の 3 第 2 項の規定に基づき延滞金や督促手数料を徴収するための条例が制定されている。地方税以外の歳入に関しての延滞金等の徴収を規定する通則的な条例であることから「税外収入金の延滞金等に関する条例」との名称を付されていることが多く、本稿では、「税外収入金条例」と略称する。

税外収入金条例は、その対象について、次の例のように、督促・延滞金規定を引用する例が多く、「使用料」がその対象と規定されることになるが、後述するように、私債権判示料金については督促をしてもその延滞金は徴収できないとしている自治体が多い。

□税外収入金条例のオーソドックスな規定例

第 1 条 この条例は、自治法 231 条の 3 の規定に基づく分担金、使用料、加入金、手数料及び過料その他の市の歳入（以下「税外収入金」という。）に係る延滞金及び督促手数料の徴収に関し定める。
 第 2 条 法 231 条 3 第 1 項の規定により、税外収入金の納付を督促した場合には、この条例の定めるところにより…延滞金を徴収する（しなければならない）。
 2 市長は、納付者が税外収入金をその納期限までに納付しなかったことについてやむを得ない理由があると認める場合においては、延滞金を減額し、又は免除することができる。

筆者は、自治体の行政評価等でこれらの実務をみる機会がいくつかあったが、それについて理由を確認すると、「督促・延滞金規定は、公債権を対象し、私債権判示料金は私債権だから徴収の対象にならない」という説明がなされることが多いが、督促・延滞金規定上の「使用料」の概念との整理は十分になされていないように思われる。

また、担当部署と会計監査部門、財政部門でも異なる見解をとるところもあるなど、自治体内部で統一的な認識がなされていない状況もある。そして、自治体間での運用の違いはさらに増幅されているようである。

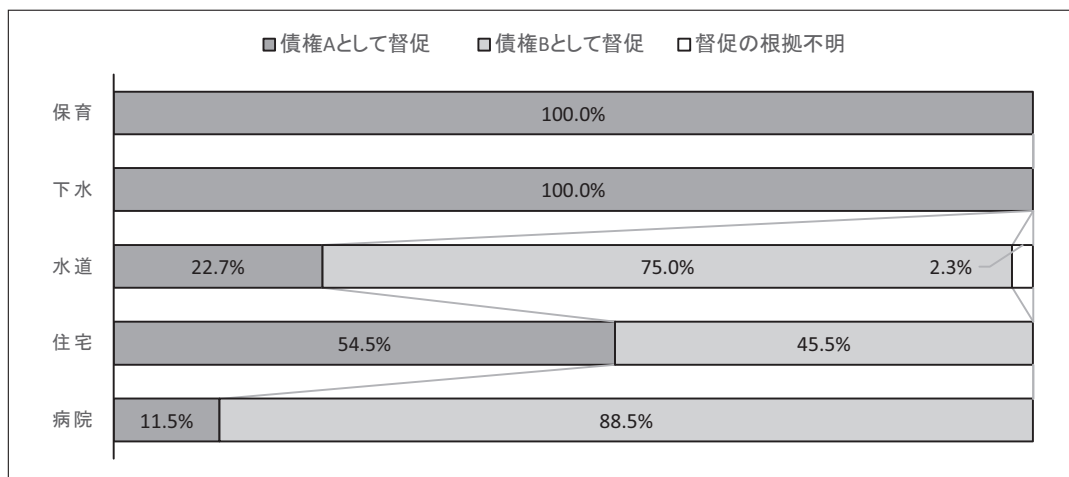
1-3 自治体実務の状況

これらに関して、実務としては、どのような実態となっているのか、道府県庁所在都市（46 市）を対象に調査を実施した⁽⁴⁾。調査項目としては、私債権判示料金の水道料金、公営住宅家賃、病院診療料と、公債権と認識されている保育料、下水道使用料の計 5 項目に関して、①督促根拠、②延滞金等の徴収状況、③消滅時効の運用状況の 3 点を把握した。

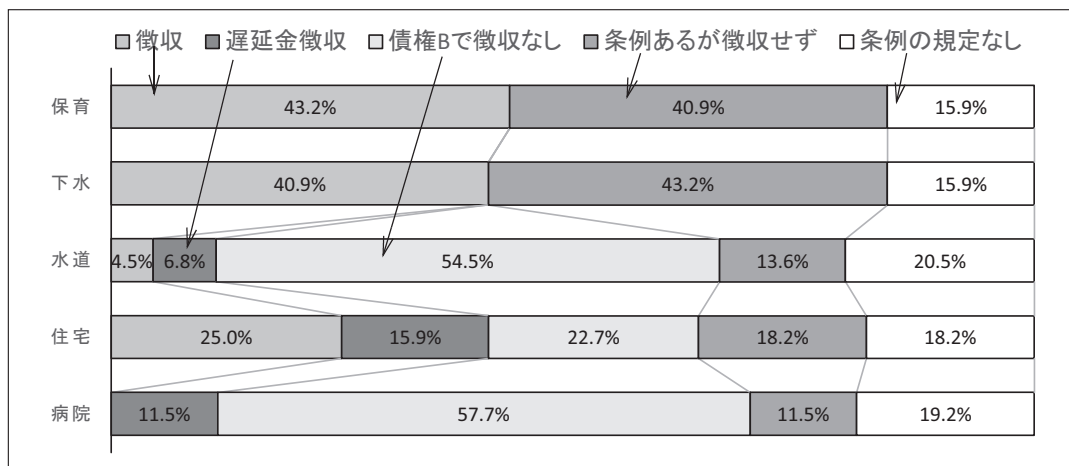
(1) 債権の区分と督促根拠の認識

私債権判示料金については、公営住宅に関しては、債権 A と債権 B がほぼ半々で、水

【図2】債権・督促の分類



【図3】延滞金の徴収状況と条例規定との関係



道料金や病院診療料は、債権 B として扱う自治体が多数を占めた。

(2) 延滞金と督促手数料の徴収状況

保育料と下水道使用料は、約 4 割の市が徴収しているが、それと同程度で徴収していない状況にある。公営住宅は、15%の市が私債権として遅延損害金を徴収しており、延滞金と遅延損害金と合算すると 40%が徴収しており、保育料、下水道使用料の延滞金と同程度の徴収状況であった。

水道料金、病院診療料は、税外収入金条例上「使用料」が対象になっているが、それに該当するとは考えず、すなわち、債権 B として扱い、徴収しないとする市が 50%を超える。

債権 A として延滞金の徴収対象としながら、徴収しないという取扱いをしている市と併せると、不徴収は、全体の約 7 割、税外収入金条例のある市の約 9 割という状況であった。

このような状況について自治体があげる理由、背景としては主なものとしては次のとおりであった。

〔私債権判示料金について、延滞金等を徴収していない理由（抜粋）〕

- ・「私債権判示料金については督促・延滞金規定の適用について諸説あるため、徴収しても、後日、延滞金等の徴収対象ではないことになった場合、返還義務が発生してしまう」
- ・「無難な対応として、私債権判示料金については、債権 B と認識せざるを得ない。債権 A とすると徴収義務を怠っているとの指摘がなされるおそれがある」
- ・「本体の料金の徴収が難しいのに、延滞金等まで手が回らないし、相手方の資力等から本体の料金以上に徴収は困難であり、事実上、不徴収としている」
- ・「債権 B であるとしても、遅延損害金までの徴収する判断には至らない」

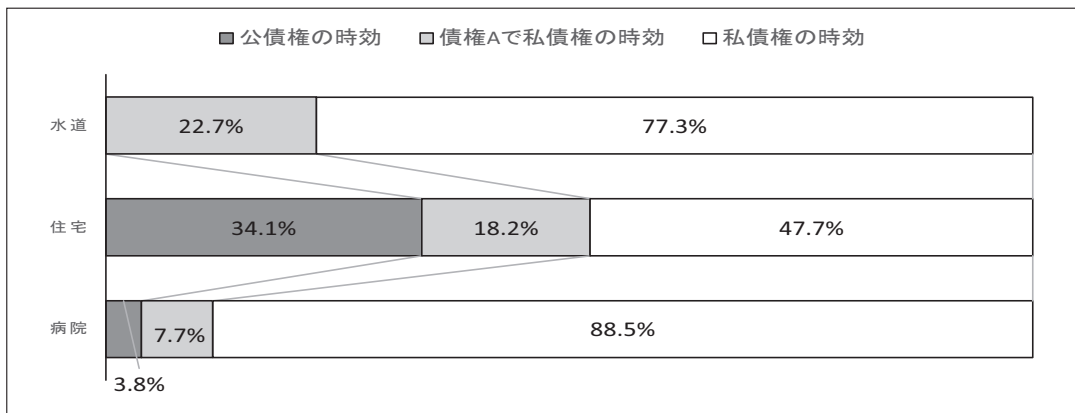
すなわち、債権 A、債権 B の区分が本来の債権の性格により判断されるべきところ、その後の延滞金等の徴収を回避するといった後付け的な理由により債権 B が選択されているとみることのできる状況である。私債権判示料金が「使用料」に該当するか、さらには、督促・延滞金規定の対象になるかについて、自治体の判断に混乱が生じている側面と思われる。

督促手数料に関しても、延滞金徴収と同様の傾向が見られるが、それよりも、徴収の度合いは低い状況にあった。

(3) 債権区分と時効の適用関係

消滅時効に関しても、私債権判示料金の消滅時効に関する取扱いについては、水道料金と病院診療料は、民法の規定による消滅時効期間を適用する自治体がほとんどであったが、

【図 4】 債権区分と時効の適用



公営住宅については、公債権として扱い、消滅時効の援用なしに、不納欠損としている自治体が34%にもものぼっていた。

(4) 自治体実務の状況の総括

督促・延滞金規定の運用は、自治体により相当程度異なることが改めて明らかになった。

「使用料」を督促・延滞金徴収の対象とした通則的な税外収入金条例の制定が、8割を超える自治体で制定されているが、保育料、下水道料金であっても延滞金の徴収は半数にとどまっている。私債権判示料金に関しては、さらに、多くの自治体が徴収をしていない。

不徴収の理由としては、本稿の課題である、督促・延滞金規定の私債権判示料金への適用の考え方に共通認識が確立していないことが大きな要因であることが多くの自治体であげられた。すなわち、使用料を対象として規定している税外収入金条例の運用上、「徴収しないこと＝私債権判示料金は債権Aではない」と認識するといった「後付け的」な「無難な対応」がみられるということである。

さらに、債権Aに該当しても、延滞金を徴収するかどうかの判断の結果が、条例制定になるわけであり、事情があれば条例に基づく減免手続をとっていくのが本筋であるが、方針として不徴収にしている自治体が多いことが特徴である。これは法的にも問題がありそうである。

1-4 本稿の論点

自治体対住民の間で異なる取扱いがなければ問題はなく、各自治体の判断に委ねるべきとの見解もあろう。しかしながら、これだけシンプルでかつ自治体一般に実務で広範に取り扱われる督促・延滞金規定が、自治体間、自治体内部でも理解が確定せず、解釈が分かれて運用されているというのも自治法の規定上、極めて異例である。そしてそれが確信を持って判断できず、無難な方向に流れているとすれば、少なからず問題であろう。

このような問題意識から、本稿では、多くの関係者が、私債権判示料金についての督促・延滞金規定の運用に関して共通認識を持つことができるような考察を進め、一定の考え方を示すことを試みたいと思う。

2 督促・延滞金規定の適用を巡る見解とその背景

2-1 見解の対立の状況

(1) 行政実例、所管省庁等の見解…「伝統説」

地方自治法を所管する総務省（自治省）が示す行政実例等や基本書である『逐条地方自

治法』(学陽書房刊) その他総務省関係者による解説書等で示される見解を大括りで「伝統説」と呼ぶとする。

伝統説では、督促・延滞金規定の対象債権を公法上の収入としており、したがって、当該規定に規定される「使用料」は公法上の債権であるとする⁽⁵⁾。

また、個別の収入科目に関する行政実例では、私債権判示料金はすべて使用料との見解をとっている⁽⁶⁾。その結果、例えば、公立病院の診療料については督促手数料や延滞金を徴収することができる⁽⁷⁾と明示している。これらは、現時点でも変更はされていない(もちろん、消滅時効判決を踏まえて、消滅時効期間の適用については、行政実例は変更されている)。

さらに、滞納処分により回収すべき債権(債権A1)は、法律で定めるものに限られる(法231条の3第4項)が、伝統的な立場では、この対象債権を論じる中で「地方公営企業の料金、公営住宅の家賃、病院の料金、授業料等何が本項(滞納処分)の対象となるかについては、具体的には法律の規定によることになる⁽⁸⁾とする。このことは、具体的に挙げられた私債権判示料金は債権A1の検討対象になること、少なくとも債権Aとして督促・延滞金規定の対象であることを前提においているものと思われる。

すなわち、伝統説においては、私債権判示料金は自治法上の「使用料」であるとの見解を維持しており、督促・延滞金規定は公債権を対象とする一方で、私債権判示料金をこれから除外するとの見解は一切示されていない。ただし、私債権判示料金とされた後でのこれらに関して論じた見解自体があまり見受けられない状況にあり、伝統説は、いわばこの件については、「沈黙」している状態にあるともいえる。

これらの伝統的な立場も踏まえてか、各債権の担当省庁等としては、次のような取扱いを自治体に示している。

〔担当省庁等としての督促・延滞金規定の取扱いの考え方〕

①公営住宅…国土交通省

・「公営住宅の家賃については、地方自治法上の「公金」(公の施設の使用料)と整理されることから、同法231条の3第1項の規定により、滞納者があるときは、期限を指定して督促しなければならない」
(H19.12.27 国土交通省住宅局住宅総合整備課課長補佐通知)

②水道料金…(社)日本水道協会

・「水道料金は、給水契約に基づき水道事業者が供給した水道水の対価であり、民法上の適用を受ける私法上の債権であるとともに、自治法255条の規定による「公の施設の使用料」にも該当するため、条例で定めなければならない(自治法228条1項)など自治法の関係規定の適用も受けるものである。したがって、督促の根拠は自治法231条の3第1項となる」(H23.9・営業業務マニュアル)

(2) 各地の弁護士会等の見解…「私債権除外説」

伝統的な立場に対して、各地の弁護士会等は、自治体への債権管理マニュアルや研修資料などで、私債権判断料金については、督促・延滞金規定の対象とはならず、さらには、自治法上の使用料にも該当しないとする見解を提示している。

代表的な見解としては、「私債権については、法 231 条の 3 第 1 項の適用はない。したがって、条例で定めても手数料及び延滞金を徴収することができない⁽⁹⁾」⁽¹⁰⁾としたうえで、「従来、行政実例上、公の施設の使用料と考えられてきた公立病院の診療料及び公営住宅の利用関係について最高裁判例などからすると、公の施設の使用料だからといって、公債権とは限らない⁽¹¹⁾」、「最高裁が私法上の契約であることを明確にした以上は、今後は、水道料金の未納者に対して地方自治法 231 条の 3 に基づく督促状を発することができない⁽¹²⁾」、「(公営住宅家賃の) 納期限の徒過による督促状の送付の規定は、自治令 171 条に基づくもの⁽¹²⁾」など、私債権判示料金について、一貫して、督促・延滞金規定の対象外、すなわち、債権 B として扱うように自治体に示しているのである。

さらには、「行政処分によらない場合の使用料は、自治法 225 条の使用料には該当しないものと解する。使用料債権が公債権である以上、行政処分によって発生するものでなければならぬからである⁽¹³⁾」と、いわば、「使用料であっても自治法上の使用料ではない」とする見解まで明示するに至っている。これら、私債権判示料金を一貫して除外する弁護士会等の見解を「私債権除外説」と呼ぶことにする。

伝統説も私債権除外説も、督促・延滞金規定の対象を公債権と解することは同様であるが、後者が、私債権判示料金を消滅時効規定の対象外とする判断が、督促・延滞金規定にも影響を及ぼすことを示していることが双方の結論を異ならせている。私債権除外説が自治体現場にマニュアルの形で幅広く示されていることが、先に示したように自治体実務に大きな影響を与えているとみることができよう。

しかしながら、督促・延滞金規定上の使用料の文言の解釈上の説明、すなわち、「使用料」のうち公債権に限定することをどう読み込み運用するのかがほとんど論じられることなく、私債権判示料金を除外とするこの見解はそのままの形でこの問題の結論とするには十分な説得性に欠けると思われる。

(3) 使用料の文言を忠実に解釈する見解…「使用料文言説」

私債権除外説は幅広く実務で取り入れられながら、説明不足等からか、異論もある。

例えば、「仮に診療費は使用料でないとするならば、「公立病院は公の施設ではない」と

いう帰結を招く」といった見解⁰⁴や「督促・延滞金規定には、消滅時効規定のような「他の法律」や「特別の定め」というような（当該規定の適用の例外を定める）文言がないので、地方自治法に規定される使用料に該当すれば「私法上の債権」であっても、条例の定めるところにより督促手数料、延滞金を徴収するとが可能とする見解が妥当」とする見解⁰⁵など、督促・延滞金規定の「使用料」や当該規定の全体構成から忠実に読み解く、いわば「使用料文言説」といえるような立場がある。

(4) 私債権判示料金の督促・延滞金規定の適用に関する見解の対立

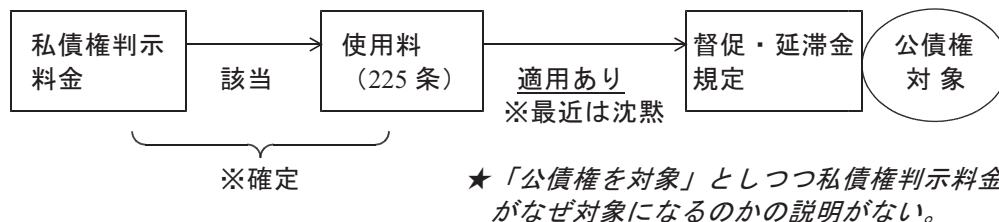
これまでの検討やその他の論点も交えて、諸説をまとめる【図5】のように整理できよう。

【表1】私債権判示料金の督促・延滞金規定の適用に関する見解の相違

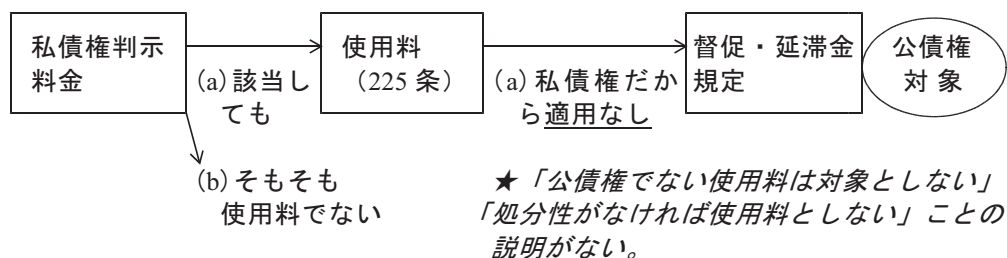
	伝統説	私債権除外説	使用料文言説
論者	・ 関係省庁等の行政実例等	・ 弁護士会等の債権回収マニュアル、研修等	・ 自治体法務研究者等
前提	■ 督促・延滞金規定は、公債権を対象とする		■ 公債権・私債権を区分しない
結論	・ 債権Aとして扱うことを念頭におく	・ 明確に債権Bとして扱う	・ 明確に債権Aとして扱う
趣旨	・ 公の施設の利用の対価は私債権判示料金も使用料と認識。 ・ 使用料の性格により債権A・Bに区分する旨に言及していない。 ・ 私債権判示料金も滞納処分の検討対象としていることから債権Aを念頭に置いている。	・ 消滅時効判決で、私債権とされたものは、使用料であっても対象にならない。 ・ 私債権の場合は使用料にも該当しないとの見解もとる。	・ 使用料である以上、公債権・私債権に関わらず債権Aとする。 ・ 督促・延滞金規定には消滅時効規定のような「他の法律」「特別の定め」がない以上、使用料であれば、例外なく、対象となる。
意義	・ 使用料の従来からの一般的理解に合致する	・ 消滅時効との関係で債権管理を一体で考える点で整合的	・ 使用料の公債権・私債権の区分を判断する必要がなく実務的
課題	・ 督促・延滞金規定の対象を公債権とする一方で、私債権判示料金を使用料として当該規定の対象とする論拠が明確に示されていない。 ・ 私債権判示料金確定以降でこの立場で新たな見解は出されていない。	・ 督促・延滞金規定の使用料のうち、私債権を適用から除外する明確な論拠が見だし難い。 ・ これまでの使用料概念を抜本的に見直すことになる。 ・ 消滅時効の判示が明確でない債権では、自治体で対応混乱のおそれ	・ 消滅時効規定とのバランス等債権管理規定の一体的な運用上の整理が不十分 ・ 督促・延滞金措置は不服申立の対象とする一方、その本体たる私債権判示債権が私法上のものと解されることとの一貫性に疑問

また、それぞれの立場は、各規定の適用上、図式的には、【図5】次のように表現できる。それぞれの立場の課題・問題点は★に簡潔に整理している。

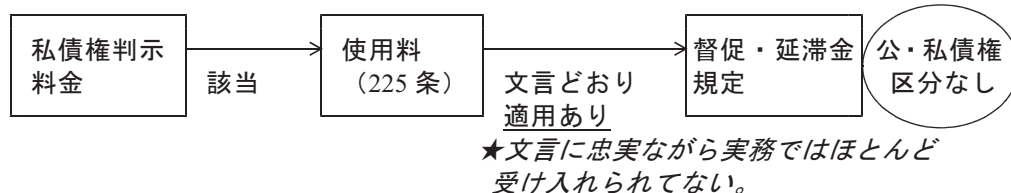
《伝統説》



《私債権除外説》



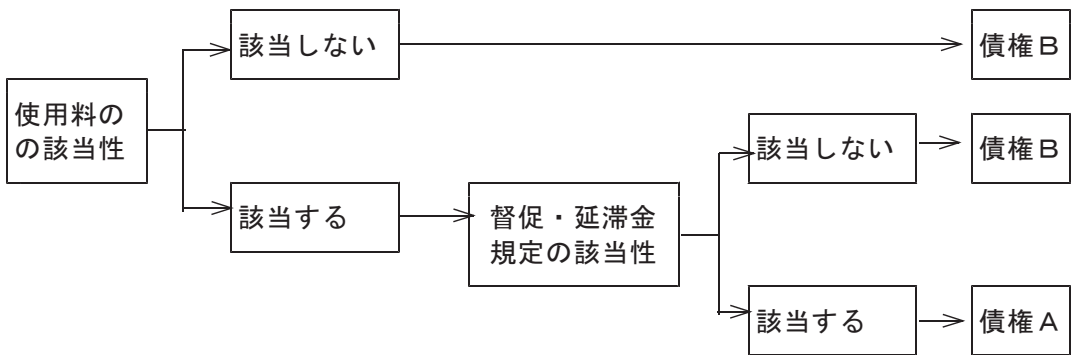
《使用料文言説》



【図5】各説の考え方と課題

2-2 本問題を考えるスタンスとアプローチ

極めてシンプルに問題を捉えるならば、使用料文言説に立つことが最も整理しやすい。しかしながら、それとはかけ離れた実務での運用がなされている現状をみると、説明が十分とはいえない伝統説や私債権除外説の論拠がどこに置かれているのか、それらがどのような論理により組み立てられているのかを、あえて探求（推論）していくことで、なるべく多くの関係者が理解し、共通認識を持っていけるような合理的な考え方を提示していくことが実務を安定化させるために必要であると考え、使用料文言説の考え方も参考にしつつ、検討を続けていく。そのアプローチとしては、【図6】のように示すことができる。



【図6】私債権判示料金の督促・延滞金規定の適用の可否の検討アプローチ

2-3 債権管理規定とその運用解釈の変遷

(1) 債権管理規定の変遷

ここで自治法の債権管理規定の変遷について簡潔に整理したい。

まず、戦前は、明治、大正期に制定された会計法により消滅時効その他の債権管理規定が規定されており、それにならった形で府県制や道府県制改正が行われてきている。

そして、昭和22年の地方自治法制定当初から、旧225条により滞納処分という見出しをつけて、督促→督促手数料徴収→国税滞納処分の例による処置→異議申立ての対応といった一連の債権管理規定が設けられ、延滞金の徴収規定は、昭和25年法改正で追加されている。

その後、昭和38年法改正によりほぼ現行の形に整理されている。

その主な改正内容としては、まず、督促から延滞処分までの債権管理規定を規定していた旧225条は、公法上の収入をすべて対象とするとしていたが、昭和38年改正により、法231条の3第3項として滞納処分の例により処分することのできる公法上の収入金の範囲を、分担金、加入金、過料及び法律で定める使用料その他の自治体の歳入と範囲を限定したことである。

次に、債権の定義も含めて240条に債権管理の一般規定が置かれた。240条は政令に督促、強制執行その他の保全、取立に関し必要な措置を執ることを義務付け（同条2項）、また、これに基づく政令により、執行停止、免除等ができる旨が創設されている。

これらの政令の規定は、旧225条の規定を引き継いだ231条の3の規定との間で、督促・延滞金措置（債権A）→滞納処分措置（債権A1）のルートにいく債権と、それ以外の債権を規定上で明確に区分したうえでトータルで債権管理を行う手続を定めたことにな

る。また、これまで収入・支出で分かれていた債権の消滅時効の規定を 236 条にまとめたことが主たるものである。

(2) 消滅時効規定の趣旨と判例による行政実例の変更

自治法の消滅時効規定は、昭和 38 年改正により一条にまとめられたが、消滅時効規定は、消滅時効期間を定めた同条 1 項の「時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか」の「他の法律」には、私法上の権利については民法等をいい、公法上の権利については、当該債権を定めた行政法規（例えば共済年金の地方公務員共済年金法による 7 年、国民健康保険料の国民健康保険法による 2 年、地方税の還付金の地方税法による 5 年等）とされる。

一方、援用を要せず、消滅すること、すなわち時効不援用の原則を定めた同条 2 項の「法律に特別の定めがある場合を除くほか」の「特別の定め」については改正時の趣旨としては、「地方税の徴収権についての規定（地方税法 18 条 2 項。自治法と同趣旨）等を指し、民法の規定（145、146）を指すのではない。したがって、本項が適用される金銭債権の範囲は、第 1 項が適用される金銭債権よりも広く、私法上の債権をも含むものである」⁽⁶⁾とされていた。しかしながら、その後、判例によりこの考え方が変更され、自治法 236 条 2 項の適用される金銭債権の範囲は、第 1 項と同様私法上の債権は含まないとされることになった⁽⁷⁾。すなわち、自治体の債権は公法上・私法上に関わりなく、時効不援用の原則により金銭債権・債務の管理を効率的に行わせようとした立法趣旨が、この判決により破られ、行政実例が変更されている⁽⁸⁾。

自治体の債権・債務を長期間に不安定な状態に置くのを避け、より早い段階で権利関係を確定させること、行政上の便宜・能率化を図ることなどの意義を有する消滅時効規定であるが、私債権判示料金について、5 年の短期消滅時効規定の不適用が判示されたことよりもむしろ時効不援用の原則が撤廃されたことが自治体実務にも大きな影響を与えており、近年の債権管理条例の制定による権利放棄を容易にする制度構築につながっているといえる。

2-4 制度・運用の変遷の区分

自治法制定時からこれまでの債権管理規定の運用は、【表 2】のように 4 期に分けることができると思われる。第 2 期までは法令の改正によるものであり、法令自体はこの時期で確定していたが、第 3 期以降は、消滅時効を巡る判例により、すべての自治体債権が時効の援用なしで自動消滅するのではなく、公債権に限定されることになった。

そして、現在に至る第 4 期は、消滅時効判決により、これまで公債権として認識されていた使用料の一部が、民法の規定による消滅時効期間が採用されることになった時期と位

置付けられる。その結果、督促・延滞金規定にも影響を与え、その解釈を巡って、行政の現場に混乱を与えている「踊り場状況」にあるといえる。

【表2】債権管理規定の制度・運用の変遷の区分

	[1] 督促・延滞金	[2] 滞納処分	[3] 消滅時効
第1期 S22～S38	・公債権を対象 ・滞納処分の前提	・公債権全部を対象	・国税の例による ・収入、支出で分けて規定
第2期 S38～S46	・督促・延滞金規定の対象外は、政令に基づき督促する とする区分を設定	・公債権のうち、法律に定める ものに限定 ・それ以外は、政令の定めにより 強制執行等の措置	・消滅時効の統括規定の創設 ①公債権の消滅時効は5年 ②すべての債権は援用不要 で自動消滅
第3期 S46～H15			・②の解釈変更が判示 公債権のみ自動消滅 (私債権は援用必要) →〈行政実例が変更〉
第4期 H15～現在	・私債権判示料金の取扱が自治 体で差違を生じている状況		・①使用料でも私債権に該当す るものがあり、民法の消滅 時効期間の適用が判示 →〈行政実例が変更〉

〈行政実例は沈黙〉

3 課題に対する考察

3-1 公の施設の利用の対価に係る「使用料」における私債権判示料金の適用

次に結論において対立する2つの立場がどうしてそのような見解に立ったのかを、見ていくこととしたい。使用料文言説を交えつつ、2つの立場を理解することによって、合理的かつ納得性の高い筋道を立てることで、一定の結論を得たいと思う。

(1) 伝統的な立場の理解を探る

使用料は、その内容を「行政財産の目的外使用許可（法238条の4⑦）」と、「公の施設の利用の対価」とから構成される（法252条）。本稿で問題にする私債権判示料金は、オーソドックスには後者の公の施設の利用の対価ということになる。

伝統的な立場からは、公の施設の利用の対価としての使用料の例示としては、「公営住宅の使用料、水道料金、公園やスポーツ施設の入場料、電車の料金」などがあげられており、「地方公営企業法の適用を受ける水道事業、工業用水事業、ガス事業等の公営企業も含まれ、これら公営企業につき徴収される「料金」も本条の「使用料」の一種である」と幅広く含まれることがあげられている⁽⁹⁾。

そして、「公の施設の利用形態は、公共用物の使用としての自由使用（一般使用）、許可使用、特許使用（特別使用）、契約使用に整理される」²⁰⁾とされる。

すなわち、公の施設の利用関係については、許可等の行政処分により生じるものももちろんあるが、事実上、申込みを承諾するのみのいわば契約関係により発生するものもあると認識されているといえる。

そして、例えば、県立病院における患者の私物洗濯の所要経費や患者の立会人が使用した寝具の洗濯量等を実費徴収していることについて「使用料として収入すべき」²¹⁾とされていることからしても、公の施設の利用関係から生じる債権は、その権利設定に処分性があるかどうかにかかわらず、すなわち、その原因が公法上のもの、私法上のものに関わりなく（あるいはそれを明確に認識することなく）幅広く自治法上の「使用料」であると認識されてきているものといえる。

そして、公の施設の利用関係や使用料の性格により処分性があるものについては、不服申立ての途を用意したと考えられる（「公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求」（法 244 条の 4 ①）、「分担金、使用料等の徴収に関する処分についての審査請求」（法 229 条①））。

これらの規定から考えても、自治法には、「公の施設の利用関係」も「使用料の徴収」も処分性のあるものに限定していないという前提があると思われる²²⁾。

伝統的な立場において、公の施設の利用関係及び使用料の法的性格、そして、私債権判示料金が使用料に含まれると認識することは、このような理解により合理的なものと考えることができよう。

(2) 私債権除外説の論拠を探る

次に、上記の使用料の整理と相反する「公の施設の使用料だからといって、公債権とは限らない」、「行政処分によらない場合の使用料は、自治法 225 条の使用料には該当しない」といった弁護士会等の主張する見解をどう理解するか、である。

これらの見解の論拠を明確に論じているものは見当たらなかったが、公の施設の利用関係の内実に立ち入って、私債権と使用料とを区分、すなわち、私債権は使用料に該当しないとする論理を展開するものに次の見解がある。

すなわち、「市立病院の診療報酬債権の時効期間について、診療に関する法律関係は本質上私法関係であるとした最高裁判例を踏まえれば、公の施設の利用を伴うものであっても、施設の利用という側面が付随的なものであり、利用者との法律関係が私人間の法律関

係と異なるものではないと認められる場合に生じた債権については私債権と考え、他方、施設の使用という側面を中核とする場合に生じた債権は、自治法 225 条の使用料と考えるべきである。そう考えれば、公営住宅の使用料については、住宅の利用関係は住宅という公の施設の利用を伴うが、その中核は、私人間の家賃貸借関係と異なることはないことから、家賃（使用料）は、私債権であると解されることになる」として私債権と使用料とを区分する基準を提示したものである⁽²⁾。これは、私債権は自治法の使用料に該当しないという論旨を展開しているといえる。

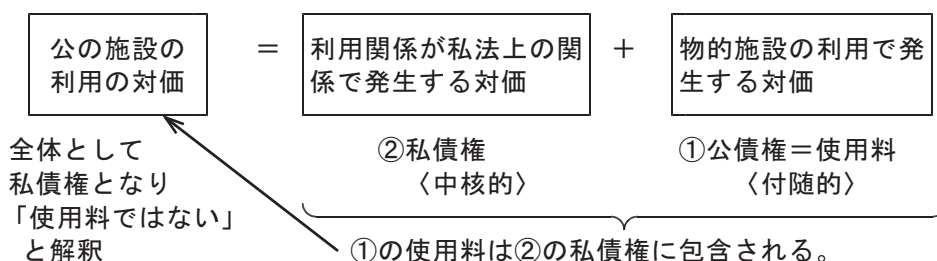
この見解のもととなるのは、診療料の最高裁判例（最判 H17.11.21 民集 59 巻 9 号 2611 頁）の原審である東京高裁判決（東京高裁判 H17.1.19・DL-Lawcom 判例体系・28111429）の次の判旨である。

すなわち、「確かに、公立病院の施設は・・・公の施設に該当するものであり、・・・その利用関係は、公法的な側面があることは否定し得ない。しかしながら、公立病院の施設自体は、中核をなす診療行為に付随する利用関係に過ぎないのであって、公立病院と病院利用者との間の法律関係は、基本的には私立病院と利用者との間の法律関係と異なるところはないから、その使用料は私法上の債権と解すべきである（公営住宅関係の最高裁昭和 59 年 12 月 13 日参照）。また、公立病院の施設の使用料は、診療行為に付随するものとして診療費の一部に含まれていると認めるのが相当である。したがって、公立病院の診療費に公の施設である公立病院の施設の使用料が含まれていることをもって、診療費債権を公法上の債権とすることはできない」とするものである。

この判決で、注目すべきは、住民が公の施設を利用するという行為に関して、中核をなす利用関係（病院の場合は医師等が施す診療行為）と、それに付随する施設自体の利用関係（物的な病院施設の利用だろうか）とを峻別したことである。

この判決と先の見解を統合すると、【図 7】に示すように、「施設の物的な利用関係」と「それ以外の利用関係」に分けて、前者が中核であるとすれば、当該施設から生じる料金は自治法上の「使用料」と位置付け、後者の法律関係が中核をなして、その法律関係が私人間の関係と異ならないとすれば、後者から発生する料金に前者の「使用料」は含まれていても、全体として私債権になり、「使用料」でないとする。

一方、東京高裁判決に対する上告理由のなかで自治体側は「公立病院は自治体が住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設ける公の施設であり、公立病院の診療費は、自治体が徴収する公立病院の利用についての使用料である」としたうえで、



【図7】私債権除外説からみた使用料と私債権の峻別の考え方

「原判決が「公立病院の診療費に公の施設である公立病院の施設の使用料が含まれている」と判示したのは誤りというべきである」とこの見解に反論をしている。これは、先の伝統的な理解に沿ったものであろう。

結果的に最高裁では、「公立病院において行われる診療は、私立病院において行われる診療と本質的な差違はなく、その診療に関する法律関係は本質上私法関係というべきであるから、公立病院の診療に関する債権の消滅時効期間は、地方自治法 236 条 1 項所定の 5 年ではなく、民法 170 条 1 号により 3 年と解すべきである」と、「私債権」と「使用料」の関係を明示的に触れることなく、利用関係の法律関係を論じることで、消滅時効の適用関係を結論づけた。

このように、公の施設の利用の対価が私債権であると評価されても、それが自治法上の使用料ではないとする解釈は、現時点で結論づけられているとはいえない。

思うに、先の見解は、公の施設の利用を「物的な施設の使用」とほぼ同意義に捉えており、行政サービスの中核的な位置を占める行政手法である公の施設の役割をやや矮小化しているような印象を持つ。そして、公の施設に関し私法上の関係が中核をなす場合に生じる対価は全体として私債権であると判断することは消滅時効規定の適用の判断には有用であるが、それを「使用料」とは理解しないということに結び付けるには、その理由が見いだし難いと思われる。すなわち、水道料金、公営住宅家賃、病院診療料等の債権の性格が私債権であるとしても、それを「公の施設の利用の対価」=自治法上の「使用料」と認識してきた観念を否定してまで、使用料に該当しないと結論づけるまでの合理的な理由はないものと考えるのである。

3-2 督促・延滞金規定における私債権判示料金の適用関係

以上から、公の施設の利用の対価が、公債権・私債権であっても、どちらも使用料と観念することに無理はなく、私債権を使用料から除外する理由はないとすることが妥当であ

ると考えるべきであろう。

次に、督促・延滞金規定から私債権たる使用料を除外することの適否について、検討していく。

(1) 債権管理規定の改正経緯の認識

検討に当たって、債権管理規定の改正経緯の認識について総合的な整理をしておきたい。

自治法の制定当初、督促・延滞金規定は滞納処分の対象となる債権とその対象を同一としていたが、昭和 38 年の債権管理規定の大幅な改正によって、公債権のうち、徴収を徹底する必要性の度合いに応じて、本体の料金を直接的に徴収する滞納処分まで措置するものと、間接的に徴収を促す手法である延滞金・督促手数料の徴収措置にとどめるものとに区分したものとみることができる。

一連の債権管理規定は、公債権について、徴収に際して公権力の行使の側面を持つこれらの手法（督促・延滞金賦課、滞納処分）を用意して、その徹底を期したのものと考えられるが、それと対置的に、画一的な消滅時効期間を設定し、援用の有無を問わず自動的な消滅を措置して、事務の効率性と負担の公平性を確保したものとみることができる。

そして、近時、法律関係が私債権と異なるものではないと考えられた債権、すなわち、私債権判示料金は、事務の効率化や公平性を確保するうえであっても、自治法の消滅時効規定を適用させる必要がないものとする判決が相次いでいると位置付けられる。

(2) 伝統説の考え方を理解する

～「公債権」をさほど厳密に捉えていない？ それゆえ、総合的な説明が可能に。

では、伝統的な立場が、督促・延滞金規定の対象たるものを公債権と認識してきたことと、使用料にその発生が私法関係から生じるものもあると認識してきたことはどのように理解できるであろうか。

自治法は、公の施設の利用関係や使用料の設定に関して、一定の公法上の関係を形成することを措置している。公の施設の利用関係でいえば、正当な理由のない利用拒否の禁止（法 244 条②）、不当な差別的取扱の禁止（同③）、設置管理に関する条例での規定義務（法 244 の 2 ①）など、使用料についていえば、使用料の額、徴収方法等の条例での規定義務（法 228 条①）、徴収に関する過料措置（同条②・③）などである。これらの規定の適用について、私法上の関係から発生したものを区別して、除外すると考えるのは、全体の法体系からして無理があると思われる。

そして、伝統説は、自治法は、発生原因たる法律上の関係が公法上であろうと、私法上

であろうと、使用料の設定行為（条例規定等）がなされれば、公法上の関係と認識して、それに対して督促・延滞金規定を働かせるという趣旨であったと考えたとみることもできるのではないだろうか。すなわち、公の施設の利用の法律関係が私法上のもので、その利用の対価が私債権であるとしても、「使用料」という自治体の債権になれば、純粋な私法上の観念から切り離されて、公法上の概念に転換させると考えたもの、言い換えれば、「使用料に含まれるものはすべて公債権」と認識していたものと想定するのである。

別の見方をすれば、利用の対価として設定される「使用料」の債権管理上の法的性格とその原因たる利用関係の法的性格を必ずしも一致させることを要しない（あるいは関心がない）、もっといって、使用料の一部が私債権であると判示されること自体を想定していなかったともいえる（そもそも、公債権・私債権の区分自体も確立されたレベルのものではなかったと考えることもできる）。

それゆえ、その後の、消滅時効規定に関する司法判断により私債権判示料金が確定（利用関係の法的性格と債権管理上（消滅時効規定）の法的性格を一致させたこと）した後においても、伝統説は、督促・延滞金規定から私債権判示料金を除外するかどうか、関心を寄せず、したがって、行政実例の発出や法改正に取り組む必然性がなかったとみるのである。

このように継ぎ合わせることで、これまでの伝統的な立場の考え方の課題、すなわち、「督促・延滞金規定の対象を公債権とする」一方で、「私債権判示料金を使用料と認識」したうえで、「督促・延滞金規定に「使用料」を規定してその対象にしていること」について、ある程度、整合的な説明をすることができると思われる。

つまり、伝統説は、それなりに一貫した論理であると整理できうと思われるのである。
(3) 私債権除外説の考え方を理解する

～解釈上無理があるが、債権管理一体説の観点からの方向性は妥当性が認められる
一方、弁護士会等が主張する私債権除外説は、消滅時効判決から督促・延滞金規定への接続を意識し、債権管理の一体性・一貫性の保持を強く認識するあまり、私債権判示料金を自治法上の使用料に該当しないもの、あるいは、使用料に該当しても督促・延滞金規定の使用料からは除外されると判断していると思われる。

このこと自体は、先に整理し、合理的であると考えた公の施設の利用の対価や使用料に関する観念を大きく変えることになり、実務的にも論理的にも十分な合理性を見いだしがたいのであるが、その整理を踏まえたうえで、弁護士会等の認識は次のように想定できるのではないかと思う。

すなわち、債権管理の一貫性の観点に立ち、事務の効率化・負担の公平性の観点から消滅時効規定の対象と認識されてきた債権のうち、民法の規定によるべきと判示されたものが当該規定から除外されるのであれば、その対置にあつてそれに合わせる形で、徴収体制の枠組みを構成する督促・延滞金規定からも除外されるべきという考え方である。

そして、これはこれで、債権管理規定全体を一体的に見たうえで、一つの論理的な考え方としては妥当性を持つと思われる。そして、これが、弁護士会等の主張する私債権除外説の本質ではないかと思われる。その意味で私債権除外説は「債権管理一体説」とも呼ぶことがふさわしいものと思われる。

しかしながら、前述のように、公の施設の利用の対価たる「使用料」には、その発生原因が公法上、私法上の区分なく含まれると考えることが幅広く認識されている状況にあること（発生原因を公法上のものに限定する理由が見当たらないこと）、かつ、督促・延滞金規定にはその対象に「使用料」が規定されている現行条文上は、私債権除外説は、合理的な考え方であっても解釈上は相当無理がある。

督促・延滞金規定の「使用料」には消滅時効規定同様に私債権は該当しないと扱うためには、使用料のうちその生じる法律関係が私法上のものを除くとする旨の立法的な手当が必要になってくるとと思われる。

(4) 公の施設の使用料と債権管理規定との関係からの考察

～債権管理一体説の観点から別の方向性も認められる

一方、この債権管理一体説の考え方を一部援用したうえで、公の施設の使用料の重要性からこれを捉えて課題を検討することでも合理的な解釈ができると思われる。

先に述べたように、自治法は、公の施設について不当な差別を禁止し、できるだけ安定的に多くの利用に供するためにその設置・管理に関する事項は条例事項とされるなど、特別の関係を位置付けている。

これらの債権は、行政処分のように特別の許可でなく、私法上の契約により利用に供されたとしてもその債権は自治体としては、確固たる施設運営を図るために公法上の徴収体制により対応すべきものとされ、督促・延滞金規定はそのために活用される措置として制度化されたものと理解できる。それに該当させたもののうち、特に徴収すべき度合いが高いものが滞納処分の対象になっていると考えるのである。

公の施設でも市民の税負担により整備されるものであり、その収入が適正に回収されないと施設自体の存立にも関わる。病院であつて未収金を徴収できない場合には、採算性の

観点から一般財源が投入され、水道料金等公営企業も同様である。

公の施設の使用料のうち、その利用関係等が私法上のものと変わらないとして、消滅時効期間が民法の適用があるということと、その督促や延滞金、さらには滞納処分が措置されることとは、別次元に扱うべきと考えるのである。例えば、水道料金は、私債権だとしても、実際には民間事業者が運営することは現実には想定されない。その意味で、徴収体制は公法上の措置（督促・延滞金規定）が適用されると考えるのである。

自治法の債権管理規定は、所定の債権について、督促→延滞金徴収→滞納処分という一連の強い徴収手段（延滞金徴収ということが威嚇措置として徴収の間接的な強制にもなるし、ペナルティにもなる）を措置する一方で、時効期間を画一的に定め、援用を不要として、債務者と自治体どちらの労力も減じるとしたと解するのが、当初の発想であると思われる。それが消滅時効の判決を巡って変遷してきているだけで、現時点では、その発生原因に関わらず「使用料」はすべて督促・延滞金徴収の対象と読むべきであろう。

したがって、公の施設のうちその利用の法律関係が私法上のものと変わらず、その消滅時効期間が民法によることが確定したとしても、その行政手法の重要性を認識し、また、文言に忠実に解することで、債権管理手法は、一般の私債権と切り離して考えることも十分合理的であると思われる。

(5) 総括

本稿の課題に対しては、伝統説については、その背景や認識を裏付けることで、督促・延滞金規定に私債権判示料金が適用になると考えることの妥当性がある程度見いだすことができた。

そして、これとは別に、その解決として、【図8】に示すような2つの考え方を提示した。

一つは、債権管理規定の制定経緯を踏まえて、徴収徹底体制と事務の効率化・負担の公平性の側面の対比を連動させて、より一体性のあるものとして捉える私債権除外説ないし債権管理一体説（図では「一体説」）である。

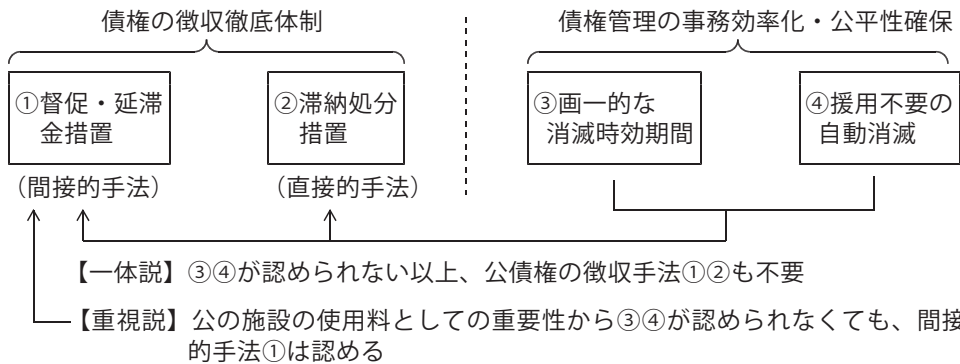
公債権事務の効率化・公平性を確保するまでものでない（私債権と同様の消滅時効規定の適用）と当該債権を考えた場合、徴収体制自体をも一般の私債権と同様に考えて、公債権の徴収体制、督促・延滞金措置の対象から私債権判断料金を外して、債権 B と捉えることでよいと思われる。しかしながら、これには立法上の手当が必要である。

もう一つは、確保すべき公の施設の利用の対価の性格に重きを置き、一般の私債権とは異なる特別の性格があるものと考えて、事務効率化・公平性を図る消滅時効規定では、一

般の私債権と同様に捉えるが、徴収体制においては、間接的手法程度は適用させて、徴収体制の中に組み込むべき必要があると捉える考え方、いわば「公の施設の使用関係重視説」（図では「重視説」）である。

つまり、公の施設の重要性や収入確保の必要性を認識しつつ、滞納処分までは要しないが、間接的手法程度は適用させてこの政策的な目的を達成させるべきと考えるならば、債権 A として考えるべきであろう。また、私債権だからといって、その債権確保により行政手法の主要な側面である公の施設の運営に必要な債権回収手法に督促・延滞金規定を除外する必要はないと考えるのである。

解決のアプローチとしては、債権管理規定を一体的に捉え、消滅時効規定で除外して民事的な債権と同様に処置されるべきとされた使用料であれば、その徴収徹底体制の規定の枠組みからも外して考える～債権 B と考える～（しかしながら、私法上の関係で生じた債権も使用料に含むと解する立場から、現行規定の改正を必要とする）、それとも公の施設の利用関係の特殊性・重要性を踏まえて、利用者に対する存立重要性和その経営如何が自治体の財政運営に与える影響の度合いを鑑みて、徴収徹底体制から除外するまでもない、すなわち、延滞・督促金程度の適用はなされるべきと考える～債権 A と考える～の違いに収束するのである。



	私債権除外説ないし債権管理「一体説」	公の施設の使用関係「重視説」
規定上の解釈	債権 B	債権 A
意義	一連の債権管理規定は、そもそも公債権であることを重視したもので、事務効率化・負担の公平性から消滅時効規定で私債権と判断されたものは、回収の側面である督促・延滞金規定からも除外し、一般の私債権と同様に扱うべき。 ★しかしながら法改正が必要	自治体が公の施設により提供するサービスの経費を徴収することは行政運営の基本。私債権とされても徹底した徴収体制が予定され、その最初の段階が、督促・延滞金規定であり、これを除外する必要はない。

【図8】私債権判示料金の督促・延滞金規定の適用の考え方 2 案の構造

4 結語

本稿の検討により、伝統説をある程度、納得性・合理性のあるものとして理解することができると考えられ、そして、二つの新しい考え方を採用しても、現行規定上は、私債権判示料金は、督促・延滞金規定上、債権 A として位置付けられることになる。

したがって、これらの考察を行政実務として再検討していただき、共通認識を持つことができれば、弁護士会の展開する見解や現実の自治体の実務は見直されるべきものと思われる。そして、税外条例が制定されながら、使用料概念を巡って確信が持てない状況により、不徴収としている実態は改められるべきである。

債権 A に該当するから必ずしも延滞金、督促手数料を徴収しなければならないわけではなく、自治体が、徴収の趣旨、その事務の効率性、負担の公平性等を踏まえて判断し、条例に規定することでその考え方を明らかにすればよいわけである。使用料という包括的な規定をそのまま税外収入金条例で規定するのではなく、仮に私債権判示料金を消滅時効規定と同様に延滞金の対象から除外したい（債権 B に近い扱いにしたい）と考えならば、税外収入金条例において、「使用料（私債権判示料金を除く）」と規定することで明確になる。もちろん、督促自体の根拠は、督促・延滞金規定であるが、それ以外は私債権と全く同様の扱いになることになるのである。自治体の実務を踏まえた上で条例判断となるので、極めて「自治実務的」いえる扱いである。

したがって、自治法改正により、除外することもあり得るが、自治体独自の考え方で整理することもできるし、そうすべきであるのである。

基本的には、督促・延滞金規定は、すべての使用料を対象にし、督促はこれにより行われるべきであるが、延滞金を徴収するか否かは、各自治体の判断による。基本的に督促・延滞金規定をそのまま引用した税外収入金条例ではすべて徴収することになる。その場合には、税外収入金条例の減免規定を活用して免除することが妥当である。

また、すべての使用料を延滞金、督促手数料の対象とするのではなくて、例えば、強制徴収債権に限定する青森市の事例^④、消滅時効規定において援用が必要（時効期間も民法等による）とされた債権をその督促・延滞金規定から除外する新潟市の事例^⑤、そして、同じく、新潟市の事例で、個別債権の事情を踏まえて規則等できめ細かに対象を限定し不徴収とする規定を設けること等も参考になるであろう。

《注釈》

(1) 水道料金については、次の判旨が確定している（東京高裁判 H13.5.22DL-Lawcom 判例体系・28100339、最決 H15.10.10DL-Lawcom 判例体系・28100340 上告不受理）。「水道事業者の地位は、一般私企業のそれと特に異なるものではないから、水道供給契約は私法上の契約であり、水道料金債権は私法上の債権であると解される。民法 173 条 1 号の「生産者等が売却した産物等」に含まれるというべきであるから、結局、水道料金債権についての消滅時効期間は、同条所定の 2 年間と解すべきこととなる。」

(2) 公立病院の医療費診療料債権については、次の判旨が確定している（最判 H17.11.21 民集 59 巻 9 号 2611 頁）。「公立病院において行われる診療は、私立病院と本質的に差違はなく、その診療に関する法律関係は本質上私法関係というべきであるから、公立病院の診療に関する債権の消滅時効期間は、地方自治法 236 条 1 項所定の 5 年ではなく、民法 170 条 1 号により 3 年と解すべきである。」

(3) 公営住宅については、消滅時効を巡るものでなく、その使用関係が設定された後の関係について私債権であるとの判旨が確定している（最判 S59.12.13・民集 38 巻 12 号 1411 頁）。

「公営住宅の使用関係には、入居者が使用許可を受けて事業主体と入居者の間に公営住宅の使用関係が設定された後においては、・・基本的には私人間の家賃貸借契約と異なるところはなく、・・したがって、公営住宅の使用関係については、公営住宅法及びこれに基づく条例が特別法として民法及び借家法に優先して適用されるが、法及び条例に特別の定めがない限り、原則として一般法である民法及び借家法の適用がある。」

(4) 調査概要としては次のとおりである。

①対象：全国の道府県庁所在都市（46 市）、②調査方法：財政所管部局に当該市の各部局の取扱をまとめていただいた。③調査時期：平成 28 年 2 月実施。④回収率：44 市（回収率、95.7%）

(5) 督促・延滞金規定の対象債権については、次のような行政実例等で示されている。

・「私法上の契約と解されるものには、第 1 項の「その他の普通地方公共団体の歳入」には該当せず、したがって督促できない」（行政実例昭和 26.3.16）

・「「その他の地方公共団体の歳入」とは公法上の歳入をいうと解されている。・・・自治令 171 条はこれらを除いた債権つまり私法上の歳入に関する債権等について規定していることになる。したがって、長は公法上の債権について自治法 231 条の 3 第 1 項により、私法上の債権については自治令 171 条により督促を行うことになる」（園部逸夫編『最新地方自治法講座 8 「財務(2)」』ぎょうせい・2007 年・303 頁）

(6) 私債権判示料金に関しては、次のような行政実例等が示されている。

債権管理規定の運用に関する一考察
～私債権と判示された使用料の督促・延滞金規定の適用について

- ・「府県立病院の入院料診察料手術料等その料金に区別あるも等しく病院の使用に基づくものなるをもってすべて営造物（現行法…公の施設）の使用料に属するものとす」
 - ・「市町村において上水道を設置し水料を徴収する料金は本条のいわゆる使用料に該当するものとす」
 - ・「（公営住宅法において使用料といわず家賃と明記した理由に）特別の理由はないが、通常の用法に従って、家賃と規定したに過ぎず、第 220 条（現行法では 225 条）による使用料たることに変わりはない」（昭和 26.11.10 行政実例）
- (7) 「公立病院の治療費は、自治法 225 条にいう公の施設の利用による使用料であるとされていることから、条 2 項により、条例の定めるところにより、督促手数料及び延滞金を徴収することができる」（地方自治制度研究会編『地方財務実務提』・ぎょうせい・加除式・2929 頁）。
 - (8) 松本英昭著『逐条地方自治法』（新版・第 8 次改訂版。学陽書房・平成 27 年。以下「平成 27 年・逐条解説」という。）835 頁。昭和 44 年発行の同書（以下、昭和 44 年・逐条解説）では、「具体的には法律の制定を待つことになる」と、より規定される度合いが大きい記載であった。
 - (9) 東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編『自治体のための債権管理マニュアル』（ぎょうせい・2008 年・43 頁
 - (10) 前掲(9) 228 頁
 - (11) 東京弁護士会自治体等法務研究部・自治体法務研究 2005 年秋号 90 頁
 - (12) 大阪弁護士会自治体債権管理研究会『地方公務員のための債権管理・回収実務マニュアル』（2010 年・159 頁）
 - (13) 前掲(9) 264 頁。同様の見解に、「公営住宅の家賃は自治法における使用料と考えるべきものとする考え方もあるが、実務的には、地方自治法の使用料とすべき理由はない」（東京弁護士会自治体等法務研究部、自治体法務研究 2005 年夏号）といった指摘もある。
 - (14) 第 18 回自治体法務合同研究会・北九州自治体法務研究会報告「「私法上の債権は延滞金が徴収できない」という誤説がなぜ流布しているのか？」（2012 年 7 月）
 - (15) 小西敦「地方公共団体の金銭債権・債務の消滅時効についての再検討(3)」自治研究 89 巻 5 号 53 頁
 - (16) 昭和 44 年・逐条解説・820 頁
 - (17) 次の判決が確定している。「国家賠償法に基づく自治体に対する損害賠償請求権は私法上の金銭債権であって、その消滅時効については、自治法 236 条 2 項にいう『法律に特別の定めがある場合』として民法 145 条の規定が適用され、当事者が時効を援用しない以上、時効による消滅の判断をすることができない」（最判昭和 46 年 11 月 30 日・民集 25 巻 8 号 1309 頁）として消滅時効の援用不要規定の解釈が変更された。

- (18) 行政実例・昭和 47 年 6 月 19 日
- (19) 平成 27 年逐条解説・798 頁
- (20) 平成 27 年逐条解説・1061 頁
- (21) 行政実例・昭和 32.12.11
- (22) 「地方自治法 244 条の 4 は、公の施設の利用関係を設定・廃止がすべて行政処分であることを前提としているわけではない。実際、公の施設である水道の利用関係は契約により設定される。」(宇賀克也『地方自治法概説(第 5 版)』有斐閣・2013 年・p331) との見解がある。使用料の規定の同様な条文構成をとることから、処分性のない使用料の徴収の存在を前提にしているともいえる。逆に、公の施設の利用や使用料の徴収全般を不服申立の対象としていると解した場合には、自治法は、これらに特別の公法上の関係を位置付けたとみることもできるが、通常は、その一部の処分性のあるものを不服申立の対象としているとみることになるであろう。
- (23) 本多教義「自治体の債権管理における課題と今後のあり方」(自治体法務 NAVI・48 号・2012 年 8 月・3 頁)
- (24) 青森市では、債権 A 2 は、判例等によって公債権から私債権へと位置付けが変更される可能性があり、督促手数料及び延滞金を徴収した場合、その後、還付等の請求対象等になるなど、事務に混乱が生ずるおそれがあるとして、督促手数料及び延滞金の徴収対象を、債権 A 1 にのみ限定するように、平成 21 年に条例改正を行っている。

青森市税外諸歳入滞納金督促手数料及び延滞金徴収条例(抜粋)

(趣旨)

第 1 条 この条例は、地方自治法第 231 条の 3 第 2 項の規定に基づき、同条第 3 項に規定する分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の歳入(以下「税外諸歳入金」という。)に係る督促手数料及び延滞金の徴収に関し必要な事項を定めるものとする。

- (25) 新潟市では、時効の援用不要の債権を公債権と定義して、それに対する延滞金、督促手数料の徴収の対象としている。

また、公債権には、延滞金等を、私債権には、遅延損害金の対象とすることを原則としたうえで、一定の政策的な対応として、あらかじめ規則で、徴収しない項目を規定しているのである。例えば、下水道使用料、滞納処分費、市営住宅使用料等は、資力がないこと、徴収の費用対効果等を踏まえて徴収しないこととしている。

新潟市債権管理条例（抜粋）

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (2) 公債権 市の債権のうち、消滅時効が完成した場合に時効の援用を要することなく消滅する債権をいう。
- (3) 強制徴収公債権 公債権のうち、地方税法の規定に基づく徴収金に係るもの及び法令の規定に基づき国税又は地方税の滞納処分の例により処分することができるものをいう。
- (4) 非強制徴収公債権 公債権のうち、強制徴収公債権以外の債権をいう。
- (5) 私債権 市の債権のうち、公債権以外の債権をいう。

（延滞金等）

第8条 市長等は、公債権（延滞金を徴収しないものとして規則等で定めるものを除く。）について、納付義務者が督促状で指定された納期限までに納付しないときは、延滞金を徴収する。

（遅延損害金等）

第9条 市長等は、私債権（遅延損害金（金銭の給付を目的とする債務の不履行に係る損害賠償金をいう。）を徴収しないものとして規則等で定めるものを除く。）について、債務者が債務の履行期限後に履行する場合で、遅延損害金について約定のないときは、当該私債権の額に、履行期限の翌日から履行の日までの期間の日数に応じ、民法、商法その他の法令に規定する割合を乗じて計算した額の遅延損害金を加えて債務の履行を求めなければならない。

【新潟市債権管理条例施行規則】

■別表第1（条例8条関係）

…強制徴収公債権のうち、延滞金を徴収しないものとして規則で定めるもの
生活保護費徴収金（国税徴収の例により徴収するものに限る。）、児童福祉施設負担金等（児童福祉法第50条第7号から第7号の3までに規定する費用に係るものに限る。）、下水道使用料、地域下水道使用料、公設浄化槽使用料、滞納処分費

■別表第2（条例9条関係）

…非強制徴収公債権のうち、延滞金を徴収しないものとして規則で定めるもの
生活保護費徴収金（別表第1に規定するものを除く。）、生活保護費返還金、生活保護費返納金（生活保護の廃止、変更等又は出納事務若しくは経理事務上の都合により生じた保護費の過払いの返納を求めるものをいう。）、清掃手数料、ひまわりクラブ利用料、市営住宅使用料、市営住宅駐車場使用料、介護保険不当利得返還金（不正利得に当たらないものに限る。）、国民健康保険不当利得返還金（不正利得に当たらないものに限る。）

研究ノート

村松晴嵐荘の思い出

—村松晴嵐荘元職員の回顧録—

照 沼 勝 夫¹ 砂 金 祐 年²

A Memoir of a Former Official in National Sanatorium Muramatsu Seiranso

解題

本稿は、結核療養所村松晴嵐荘（現国立病院機構茨城東病院）の元職員、照沼勝夫による回顧録である。解題では村松晴嵐荘とその地域研究における重要性を概観する。

村松晴嵐荘は、1935（昭和）10年に茨城県村松村（現東海村）に開設され、2年後、全国初の国立結核療養所となった。当時結核は日本人の死亡原因第一位であり「国民病」と呼ばれていた。村松晴嵐荘はわが国における結核治療の拠点のひとつとして重要な役割を担っていたのである。

また村松晴嵐荘は地域研究においても、以下の3点において重要な事例である。

第一に地域振興研究の事例としての側面である。村松晴嵐荘は、それまで一寒村にすぎなかった村松村に、無医村の解消、雇用の創出、商業の発展、人口増加など様々な恩恵をもたらした。戦後の村松晴嵐荘患者の減少と軌を一にするように、東海村（村松村と石神村が合併して発足）は原子力研究所の誘致に成功し、「原子力の村」として生まれ変わることでさらなる繁栄を遂げた。これらの経緯を研究することは、現代における地域振興についても示唆を得ることができるはずである³。

第二にコミュニティ研究の事例としての側面である。村松晴嵐荘において、比較的軽度の患者は「外気小屋」と呼ばれる小さな小屋で生活していた。外気小屋は最盛期で約200棟に及び、4つの部落に分かれて自治が行われていた。戦後は患者自治会が形成され、大きな力を持っていたとされている。これらに関する先行研究はなく、コミュニティ

1 村松晴嵐荘 元職員

2 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

3 第一の論点については、筆者は既に砂金祐年「茨城県村松村における結核療養所の受容と地域振興～『原子力の村』東海村の原点～」『コミュニティ振興研究』第13号（2011年10月）にまとめた。

研究に新たな視点を提供できるはずである。

第三に政治史研究の事例としての側面である。村松晴嵐荘は戦前に一度、戦後に二度の「患者紛争」が起きている。その背景には、入院生活に関する不満に当時の政治的状況が複雑に絡み合っており、その解決にあたっては、GHQ や政党などが介入している。これらの経緯を明らかにすることで、これまで描かれてこなかった近現代史の一側面があきらかになるはずである。

以上のような問題意識を持ち、筆者（砂金）は 2010 年ごろから村松晴嵐荘に関する調査を行い、元職員、元看護師、元患者らに対するヒアリングを進めてきた。その過程で出会ったのが、照沼勝夫氏であった。

照沼氏は、1925（大正 14）年生まれ。御尊父の所有する土地が村松晴嵐荘拡張の際に買収されたことをきっかけとして、1941（昭和 16）年 7 月に村松晴嵐荘に就職後、召集による一時離職を挟むものの、（昭和 61）に会計課歳入係主任として定年退職を迎えるまで、44 年間にわたって村松晴嵐荘に勤務されてきた。その時期は村松晴嵐荘開荘直後から最盛期、衰退期までにわたる。91 歳の現在も東海村にご健在である。

照沼氏は筆者の調査のために、ヒアリング先の紹介や資料提供など多大なご尽力をいただいた。また、自身の経験を元に手記を執筆してくださった。この手記は村松晴嵐荘の盛衰が内部から描かれており、極めて貴重な資料である。

そこで、照沼氏のご許可を得、ここに手記の全文を掲載することとする。なお、見出しや注は砂金が適宜付したほか、文中に登場する人物のうち、役職者（村長、荘長、課長など）以外はプライバシーに配慮し仮名とした。その他、明らかな誤字は修正したほかは原文のまま掲載する。

（砂金祐年）

1 晴嵐荘と私の思い出

志田先生の『東海村の今昔』⁴ は当時を真実に語り立派な作でした。拝読して、私の記憶している思い出を補足文とします。

1-1 民有地買収の経緯

当時の人々の話では、用地買収⁵の金額は全部で 3 万円にも満たないものであり、その

4 志田諄一『東海村の今昔—村人の信仰と生活』（崙書房、1981 年）92-106 ページに晴嵐荘についての記述がある。

5 村松晴嵐荘は 1935（昭和 10）年 10 月 17 日に、日本結核予防協会が設置・運営する療養所として開設されたが、

内訳は大小合わせた地主は 20 名位と言われていました。又、山と畑地を合わせて買収地は 20 町歩（一反歩は 300 坪で一町歩は 3000 坪）であるから、実に 6 万坪であったわけです。買収額はすべて公定価格であって、一反歩あたりで平坦地の畑地は 100 円、斜面の畑地は 80 円、山林は 50 円と決定されておりました。

その時⁶、すでに菅谷警察署長から召喚状が各地主に届いて居りました。それには日時と場所が指定されており、場所は旧本館事務所内でした。そこには偉い役人が居て、机の上には沢山のご馳走があり、それを食しながら地主の協力を仰ぎつつ、強制買収の話は始まったのでした。正に監禁状態で、外には警官が数人警戒に当たっておりました。

その場には、地元の照沼信忠村長も在席しておりました。村長は、水戸藩時代には山横目⁷を務めた家柄の大地主で、また熱烈な愛国心を持ち村長を何期も歴任された偉大な人格者でした。しかしながら、買収の価格面では国と地主の間で板挟みになり、大変にご苦労をされた様子だったと、当時の人々と父親から聞かされておりました。

その時は、昭和 12 年 7 月頃で私は 12 才でした。一般取引価格と違い、非常に安値だと皆口々に言っておりました事は今でも覚えております。幼い私の記憶では、その頃の貨幣価値は米を主とした統制価格で、粳一俵（16 貫匁 60kg）が 10 円でした。又、米一升は 50 銭で高価なものでした。

その当時は、支那事変が勃発して、軍国主義は益々色濃くなるばかりで統制経済でした。国の方針に反対すればもっと不利になると言われて、20 名ほどの地主たちは否応なしにその提示価格に応じるよりほかにありませんでした。

その頃、人の話では、土地は国家国有のもので、地主は国から借りているようなものと言われていた事もありました。それを聞いた父親は、この地に生まれ育って農業一途に働きづめに働き、土地への愛着は人一倍でしたから、この話を聞いて途方に暮れたのでしょうか。其の時、これからの家族の生活を考えたか、囲炉裏端で一人でお茶を飲みながら「もう…どうにもならない」と呟き、泣いていたことがありました。それは、6 人の子供の事はもちろん、自分（父親）が数年前からの脳卒中症で、寝たり起きたりの状態。もちろん労働も出来ないの、ある農家に数反歩を貸付けていた様でした。また、母親は既に昭和

2 年後に国立結核療養所となり、拡張のため民有地の買収が行われた。詳しくは砂金前掲書 6-10 ページを参照。

6 1937（昭和 12）年 5 月 10 日未明、村松村（当時）地主一同に召集令が出され、村松晴嵐荘拡張のために所有地を国に売り渡すよう伝えられた。地主たちにとってはまったく「寝耳に水」であった。詳細は砂金前掲書を参照。

7 「横目付」とは農村支配のための水戸藩独自の役職で、庄屋や組頭、一般農民の生活ぶりを監視する任務を持っていた。照沼家は横目付を代々世襲して 10 か村を支配したという。

11年の初夏に急性肺炎で48才にして他界しておりました。私は10才でしたが、姉2人兄1人と弟2人で、私を入れて7人家族でした。そのために長女は19才で母親の役を果たすようになったのです。

父親は、2代目の農業を受け継ぎ、若い頃から暇なく朝早くから夜遅くまで（暗いうちから暗くなるまで）働いて買い求めた宅地と農地は二町一反歩と山林が数反歩、合わせて三町歩弱と言われておりました。

買収地には、永年住み慣れた住宅・倉庫・物置棟もすべて含まれておりました。また、他の3軒も同様に敷地内にありました。そうした4軒は、期限付きの強制的な移転が余儀なくされたのです。建て家の数大小なく1軒につき移転費は500円位でした。移転先が決まらずいろいろと苦勞もあったようでした。

しかし、ようやく私達は叔父の友達の土地に移転が決まったのでした。父親は一安心した様子でした。その頃私は13才でした。こうした不幸の渦中にも、幸い、近くに叔父と叔母、また親戚があったのが、生活と心の支えとなっておりました。叔母は父親の妹でしたが心配まめで、朝な夕なに折を見て来ては「今日は食べたか?」「何食べた?」…と声を掛けてもらったあの昔が、今脳裏に浮かんできます。

1-2 晴嵐荘への就職の斡旋

その当時に、晴嵐荘からの朗報がありました。それは、土地を提供した方々を優先的に職員として採用するとの知らせがあり、早速、兄は昭和13年7月1日に炊事助手職員として働くようになりましたが、その2年半後に徴兵として、千葉県佐倉陸軍歩兵連隊に入隊したのです。私は既に尋常小学校を卒業して、叔父の農業を手伝っていたのです。その頃、村役場職員Aさん、そして数日後に晴嵐荘職員Bさん両者に就職を勧められたが、二者択一で心は迷っていた時に、土地を買収されて就職した兄の代りにと言われ心を決めて、私は昭和16年7月1日に同じ職場に就いたのです。その時の就職辞令は、月給ではなく日給で65銭、休日は指定された公休日が月に2日でした。

第二次世界戦争も末期になると、徴兵検査は20才であったのが19才となり、私は19才で昭和20年3月に水戸37部隊に入営し、5日後中国へ出発したのです。

2 晴嵐荘の盛衰

2-1 晴嵐荘発足前の村松村の暮らし

晴嵐荘の命名の由来は、有名な村松晴嵐の碑から名付けられたのであります。昔、虚空

蔵尊・大神宮の裏山から北を眺めれば、阿武隈山系からなる真弓山、久慈港（今は日立港）、真下を見れば波打ち際と小松原と青い海、を絶景として、水戸藩主第13代の徳川国順公が水戸八景として村松晴嵐の碑が建立されました。

昔は、村松村（今は東海村）には他に産業はなく、農業を主とした寒村の地で、当時の情景は殆ど、農家は茅葺屋根で疎らに建てられて、農道は細くて外灯は無く、自転車も無く、ラジオも無く、所によっては電気も無く、ランプの灯で生活の家もあり、夜になると寂寞とした村で、勿論、無医村で病気になると大変なところで、集落地と言えば村松宿でした。

斯様な村にも、春・夏・秋・冬の村民には楽しみがあったのです。正月と節分の神社参り、3月から4月にかけては虚空蔵尊に厄払いの十三詣り、そして様々な店が立ち並び、夜はガス灯で、又色々と催しは何日か続いたのです。村は松林と田園地帯であって村松小学校（校歌）の一句「松は緑に砂白く」の如く、松林と海岸が阿字ヶ浦まで続き、広大な地帯で、初夏には山の幸、ワラビ・ゼンマイ・山グミ・アケビ等、又海辺にはハマザクがあり、茎が白く長いのが喜ばれ、香り高いのが食膳を楽しませていたのです。また、海は、春から夏にかけて、波は穏やかで、真夏は遠浅になるのを見ては、子供や大人が海水浴を楽しみ、又夜は釣り人、それに8月の夜は…。各部落で櫓の上で笛や太鼓の盆踊り大会、又この時とばかりと楽しく踊る人、そして仮装踊りで賞を競う人もあり夏の夜は楽しみでした。

秋になると、松林には種類豊富な茸があり、中でも、採れて美味しい、ハツタケ・シメジ・アマタケ等があり、山を楽しませて呉れたのです。しかし、茸採りは数人で出掛けても、単独行動するのですから、突然曇ったりすると、東か西か、方角が解らず山で迷って途方に暮れる人もありました。

秋が深まると、農家は忙しいため、青少年の運動会は10月末の晩秋に行われ、各部落の全種目の試合が楽しみでした。そうして1年の楽しみが終わったのです。このように自然豊かな村でした。（私の6才の思い出）

その当時は、働くのは何よりも健康の素になるとされ、休息・栄養・衛生等は余り考えない頃でした。

2-2 戦時下の村松晴嵐荘

この様な時代に、昭和6年9月18日に満州事変が勃発。国を挙げての愛国心に燃え、軍国主義に益々拍車がかかっておりました。軍隊の服役中に過労のため肺結核になった除役軍人が多く、また一般の人々にも発病が目立つようになり社会に大きな波紋を投げかけました。

その頃の世間の話では、結核は不治の病で、遺伝性のもので・血統によるものと言われておりました。世界中（国内外）にはびこっていたのは主として肺結核患者でありましたが、これは怖い病菌で空気伝染して体内外すべて侵されるとの風評、罹らないのは毛髪だけと言われておりました。

その頃既に、1882年にドイツの細菌学者コッホ氏によって結核菌が発見されておりました。世界中の学者が色々と予防法と特効薬の研究に勤しんでいたにも拘らず、猛威を奮い世界中に蔓延しておりました。

又、その時代には、国民病・亡国病とも言われ難病で不治の病とされておりました。そこで、結核菌撲滅運動の一環として、三井報恩会が寄付をして財団法人結核予防協会が発足したのである。その目的は主として除役結核軍人としたのです。それは、帰国後に家族に感染して困った時代であったからです。

その時に土地の確保を考え、いくつかの候補地の中から村松の国有林が選ばれました。試験的に、昭和10年10月17日にいくつかの病室棟や外気小家が創立されました。その時に、病院名ではなく長い療養生活に相応しい名をと考えられ、『村松晴嵐荘』と命名されたわけです。また、それに加えて病棟名ではなく宿舎と名付けられました。そのうえで、必要に応じて国有林も解放されたのでした。

これは、国が運営する施設と考えられ療養所拡張計画の始まりでした。そこで日本結核予防協会が事業のすべてを国（内務省）に寄付したのです。国は、一般会計から支出して『国立結核療養所 村松晴嵐荘』となったわけです。

その頃、昭和12年7月7日に支那事変が勃発したのです。年々肺結核で除役軍人が多くなり、昭和13年1月11日に内務省から厚生省に移管されましたが、多くの入荘者のため宿舎の増設も考えられ、それが敷地拡張の始まりでした。

そこで以前から目を付けられたのが高台の農地で、鹿島灘の眺めは素晴らしく環境も良い畑地と山林が選ばれ買収となったのです。その面積は6万坪と言われていました。その頃すでに、下地区の国有林は全面開放されていました。最終的には国有地と民有地を合わせて13万2千坪とも言われておりました。

その広い敷地を必要としたのは、結核患者は長期療養生活のために、宿舎は平家で、各宿舎が廊下伝いに行き来出来るように連ねて建てるためでした。歩行療養のためには歩道を必要とし、それに伴って必要な治療棟、医局、事務管理棟、看護婦寄宿舍、准看護婦養成所、給食棟、機関棟、洗濯棟、職員官舎等、また次々に必要に応じて建てられていき

ました。

また、下地区の一帯は松林で白砂青松と言われておりました。海からの風は、松林で清浄される地です。そこに程好く点在的に外気小家は建てられたのです。その建屋の大きさは4畳半で、屋根は杉皮葺と板葺戸の窓、出入口は両開き引戸、ガラスの入った木枠の戸で、表には名札をかけ2人小家でした。また、外気大食堂は集会場を兼用し、洗面場、風呂場、便所等はすべて共同使用でした。外気小家の目的は、環境は勿論ですが、社会復帰のため自活の道を開く第一歩と考えられておりました。また、この時代には、結核には特效薬はなく自然療法を第一と考えられたのです。第一、第二、第三外気小家を合わせて200棟位で、又物置もありました。

松林は、適度なオゾン・大気・安静の地であり、それに栄養が自然治療と考えられておりました。しかしながら、永い療養生活には体力低下も問題視されておりました。これについては、以前から体力増進には作業療法と考え、いくつか実施もしていたのです。

この様な時に（昭和16年12月8日）第二次世界戦争が発生。年を追って戦争は益々激しくなり、毎日、ラジオから流れるのは、大本営発表のニュースと軍歌（軍艦マーチ）でした。

既に、軍事保護院が設置されていたが、其の後『傷痍軍人療養所 村松晴嵐荘』と改称されたのである。

入荘患者はすべて軍人であり、中には軍律の厳しさが無く自由の身と考えて療養規律を守らず自分の発想から暴徒化する者もありました。その頃、退役した三輪大佐が厚生省から派遣され、軍服姿で腰にサーベルを付け、カチ・カチ…と音をたてながら、患者の教育・指導にあたったのでした。偉大な三輪指導官と言われておりました。外気小家と大部屋の軽症患者を寿康館や外気大食堂に集めては療養生活の心得、作業療法の心得、社会復帰の心得と又いろいろと訓辞をされておりました。これが功を奏して、療養生活の規律も良くなったと言われ、非常に貢献をされたと思われます。

そこで更に、作業療法に重点的に考えられたのが、患者は若い陸・海・空の軍人で色々な教育を受けた豊富な経験と技術を持っており、それを活かしながら、色々な部が設置されたのです。仕事につく時には作業衣を着用、農作業は作業衣・地下足袋・巻脚絆の格好で作業に出るのです。主な作業部は、清掃、農園芸、養鶏、養豚、縫工、竹工、木工、理髪、売店、時計、ラジオ、事務、とあらゆる部が設けられたのです。その一部を明かせば、時計は修理、ラジオは組立て修理、そして農作物は本荘の炊事部に納入されたのでした。半

自給自足の始まりでした。その売上金は作業特別会計とされたのである。

又、地元からの職員が多いので海には詳しく、海の色を見ては舟を漕ぎ出して地引網漁です。休日の人・看護婦・作業患者・子供たちまでも手伝ってくれました。大漁の時にはお礼としてその魚を分け与えた事もありました。また、新鮮魚として、患者や職員の食膳に並ぶこともありました。又、食糧増産のため真崎浦の深い水田を臍まで泥につかり職員看護婦までが協力しながら耕作し、田植えから稲刈り脱穀までしたものです。それが食糧難の一助となりました。その頃は、休日は出来れば何日か返上。土曜日は無くなり、月月火水木金金の時代でした。

この時に国家総動員法に基づき国民徴用令や船員徴用令が發布されて、若者の男女は軍需工場や農村へと、又、他の仕事に駆り出されたのである。

昭和 18 年初めの頃より、戦況は年々熾烈化して食糧難が始まり、北の島、アッツ島の玉砕を初め、其の後ガタルカナル島、硫黄島、サイパン島、ペリリュウ島等、次々と同じ運命を辿ったのである。この年の、10 月 21 日に徴兵検査を前にして、東京神宮競技場で文部省主催の学徒出陣壮行会が開かれ、各大学高専の在學生、77 校 3 万数千の学徒が雨の中、分列行進が行われ、悲惨な情景であった。この国難にと志願兵として、特攻隊となり、南の海に祖国のために華と散ったのである。昭和 19 年半ば頃から日本本土に頻繁に來襲して空爆と機銃掃射。晴嵐荘内にも無差別に弾丸が撃ち込まれた時、私は炊事棟の片隅で米磨ぎをしていた時に、機銃掃射で屋根瓦数枚が飛び散り、窓ガラスが割られ、その時私は 5 メートルのところに居たが体に被害はなかったが、しかし、その恐怖が何時までも心に残っておりました。

しかし、荘内には爆弾の投下は無いが、空襲警報のサイレンと半鐘が鳴り響くとまもなく艦載機グラマンが飛来、無差別に機銃掃射をされたが、狙いは馬渡の飛行場でした。待ち受けていた日本機と空中戦でした。それを見ていた私は、燃え落ちるのを見てグラマン機と思い喜んで手を叩いたが、落ちたのは実は日本機でした。我が空軍力では世界に誇っていましたが、何故弱いのかと思いました。戦闘機は、エンジンを目掛けて相手を撃墜させるのが目的であるが、一機も落とせず航空母艦に帰艦していたのでした。その時の話では、日本機のガソリタンクは鉄板だけで、グラマン機はタンクに厚い生ゴムで囲み張りしてあり、油漏れがなく墜落もしにくいためであったそうです。

又、毎日の様に執拗に來襲のため身を守るための訓練は避難所、防空壕、大松の陰、平地では身の伏せ方等であった。又、地方では銃後の守りとして女性は大日本国防婦人会と

書かれたのを肩から胸に掛けモンペ姿で出征兵士を送り、又、襷掛けで竹槍の訓練、実に一億火の玉、国民皆兵の時代であったのです。又、戦争初めの頃から 100 年戦争と言われ、ガソリンの一滴は血の一滴と叫ばれ、木炭車が開発使用されるようになりましたが、暫くするとその木炭車も故障があり、又少しの燃料が必要のためか廃車となったのである。すべての運搬車が無くなり、一日 3 回の配食車はリヤカーになり、高台までは数百メートルが曲がりくねった坂道で、ヨイシャ・ヨイシャの掛け声をかけながらの運搬でした。又、下地区は枕木と垂木（鉄製でなく）で作ったレールでトロッコの配食で雨の日は大変な苦勞でした。また鉄、銅などの金属類、不用になった鍋・釜、寺院の梵鐘まで軍事用に献納され、晴嵐荘正門の鉄製扉まで木製になったのです。また食糧難も更に深刻となり一日 3 度の食事は米飯ではなく米と芋が半分混じった主食、また味噌汁の具もお粗末なものでした。又、主食は芋又はスイトン汁の時もありました。

この様な生活困窮に喘ぐ中、戦局は益々悪化を辿り、大都市を目掛けて B 29 爆撃機延べ数十機が編隊を組んで不気味な音をたてながら晴天の時は飛行機雲を作り、高度約 2 万メートルから爆弾投下され、これを反撃の高射砲弾は届かず炸裂の破片が落下し更なる被害を受けるのであった。このように、来襲のたびに損害と犠牲者も甚大となり、益々敗色も濃くなり、昭和 19 年 4 月頃から兵員増強をと考えられ、国の徴兵制度が 20 才から 19 才となったのである。

2-3 戦地での生活

私は昭和 19 年 10 月頃、徴兵検査で合格になり昭和 20 年 3 月 12 日に水戸 37 部隊に 19 才で入営。その時、外地出兵と言われ、5 日後には水戸駅夜 8 時、軍服姿で藁を敷いた貨物列車で出発。翌朝に下関港、そして船で釜山港に着き、朝鮮半島から満州を経由して、北支内陸部の坊子に着いたのです。見渡す限り平地、この地で軍隊教育でしたが言葉では表せないほど過酷でした。戦陣訓の教え、上官の命は（朕の命令）と言いながら、公的より私的制裁が多く、毎日、素手でなく物で叩かれ、人間無視の教育でした。毎夜悲愴な消灯喇叭で床に付いては故郷を思い出し泣いた日々でした。

そして 3 か月の教育が終わった。6 月半ば過ぎ、大陸の炎天下 38 度の中を坊子から青島まで数百キロを、完全武装（約 50 キロ）を身に付けて二昼夜の強行軍（45 分歩いて 15 分休憩）。露営しながら出発して約 50 時間後、山東省の青島近くの仮兵舎についたのですが、これを目前に見た途端、この辛苦から解放される、心の安堵か、又、体力の限界を超えたのか、私は着く 3 分前に日射病による意識消失で倒れたのです。そこは山間の

道路で溪流があり、私は全裸にされ、数人の兵士が布製のバケツでリレー式に水を掛けて全身の熱をとった後に、衛生兵に運ばれ治療を受けましたが、後になって死の一步手前と言われたのです。千数百人の兵員ですから、多数の落後者があったようでした。

青島は、ドイツ領であったが、1914年第一次大戦で日本が占領して統治し、在留邦人が居るので町にはドイツ風、日本風の建屋があり、又あらゆる産業の拠点であり、米軍の上陸地点とされていたのです。それで青島からはるか彼方の・山を障地にして、ゲリラ戦の展開を目的に、洞窟を作るのに、昼夜、掘削工事のため（一小隊 15 人）は、テント生活でした。広大な石山であり、また、食糧難のため、山のもの、川のもの、毒さないものをすべて食べたのです。又、他の数十か所も同じ状態でダイナマイトで掘削工事でした。ところが、私達の場所から、約 800m 位離れた一小隊が睡眠中の真夜中、八路軍の手榴弾による奇襲攻撃で全滅、悲惨な最期でした。この山中で 8 月 15 日の終戦を迎えたのである。

その頃、兄はビルマ戦線、弟は少年航空兵として中国の海南島に居た様でした。日本国内の情報は何にもなく、唯だ、軍律を守り続けたのです。

中国との戦争は、三つ巴の戦いで二つはいつも敵、又相手も同じ状態で、終戦になったのです。そのためか、武装解除は無く日本軍は共産軍（八路軍）と昭和 20 年 10 月末日の帰国まで戦っていたのです。それは政府（蒋介石）軍だけでは到底無理と考え日本軍の助けが欲しかったからです。それは、北の脅威（ソ連軍）と八路軍でした。しかし、中国から日本軍が引き揚げ完了した数年後、ソ連の援助もあってか共産（八路軍）は益々勢力を増して来たのです。その頃に蒋介石は日本軍には勝ちたくも負けたくもないとの言でした。昭和 20 年 10 月末に帰国の際には、兵員は身体検査があり、私は（左頸部慢性リンパ腺炎）で青島陸軍病院に数カ月入院、そして佐世保港に帰国して国立久留米病院そして国立栃木病院と国立水戸病院と転院して全治と判断され退院となりました。部隊の皆さんから数カ月遅れの昭和 21 年 3 月末の復員でした。

2-4 患者紛争

そして、昭和 21 年 4 月 1 日に私は晴嵐荘に籍があるので事務助手として復職したのです。一年間の空白でしたがあの戦時の恐怖は無くなり、当時一緒に働いた友が数人転職しておりました。しかし、食糧と物資不足は戦中と変わらず依然として深刻な筍生活の渦中に、大陸や南方からの復員軍人、軍属の帰国者は衣食住で苦労したようでした。また、晴嵐荘の各部での作業療法は従前の通りでありましたが、永く健康で働いた人が作業指導員

となっておりました。この食糧難に広い敷地をもっと有効に活用をと考え、健康で働く意欲のある青年を地方から募りました。それが功を奏して食糧難の一助となり、また作業特別会計も良くなったのでした。

また、既に昭和 20 年 12 月 1 日、一般患者（男女）入荘のために『国立療養所 村松晴嵐荘』と改称されて、入荘患者も多くなり、復員兵の入荘者も増え、最高 780 床と言われておりました。患者数の増大に伴って職員の増員を考えられ、そこで作業療法患者から良くなられた人が作業指導員になり、また、事務員・レントゲン技師・検査技師・機関士・調理士等いろいろ特技の持った人を採用としたが、独身寮が無いので第三外気小家を使用することになりました。其の後、一般の採用者も外気小家生活をしたのでした。私もその一人であります。当時は、夜になると物音は何もなく潮騒と松風で、朝早くから小鳥の囀る声で目覚め、誰からの束縛もなく自由で楽しい生活でした。又、いろいろと勉強も出来たのは人生の宝でした。

しかし、世の中は依然として物資不足と食糧難で物価統制・配給制があり、制度を破り主食品米等の高値売買の闇取引（闇商売）が横行しておりました。昭和 22 年半ば、私は補給係でしたが、米国の数団体からララ物資（生活必要援助物資）を、第二次世界大戦で生活困窮の国、日本、朝鮮等に送られたのです。市町村は県から送られ、晴嵐荘は厚生省から送られたのです。その物資は患者の給食用は調理、職員（男女）用と区別されておりました。又、患者用は自治会に渡し、しかし職員全員には到底行き渡らず、送られる度に抽選となっておりました。そのため各部の人数に応じて数量を渡して、抽選とさせたのです。品揃えしていた時は、5 年半ば 10 時頃、庶務班長の井坂さんが突然来て、ストップを掛けられたのです。私は今更それは出来ないと言って…一時…無言…庶務課の方から口出しをしないで、私は補給係です、責任を以て通達の通り適正に処理してると言って、外で二人が立った儘…口論…では聞くが、この物資を…どうするのですか…と、質問すると…答えは…こちらで考えていると言って何にも具体性は無く、又無言の儘物別れに終わり、結局仕事は元の通りでした。その数日後、時が解決したのか、互いに平常心になり、会えば笑顔もあり二人芝居が終わった様でした。しかし、他の人はそうは見ていませんでした。其の後、役は変わり、ララ物資については一切知りませんでした。また、その時代には大量に取引や大量に扱う場所に横領や横流し等があり、ララ物資にもありました。国民は皆生活困窮のさなか、新憲法による労働基本権と生活改善を国または会社に要求するストライキがあちこちでありました。これに端を発して晴嵐荘にも飛び火し、昭和 22

年頃より患者自治会には不穏な空気が漂っていました。

それは晴嵐荘には入荘患者も多いから何か大量の隠匿物資があるとの疑惑を招いたのです。そこで患者自治会委員長林氏から強い抗議や要求があり、昭和23年1月14日に全物品倉庫の検分に応じたが、結局不正はありませんでした。それでも疑惑は晴れませんでした。これは時代の流れか患者自治会が晴嵐荘の経営参加、また色々と過剰な要求等があったのでした。それに応ずる事は出来ず、紛争は更に拡大。患者自治会による木村猛明荘長の排斥運動に発展し、要求貫徹のため怒号や歌声が荘内に響き騒然たる日々が続いたのでした。ハンガーストライキやデモも絶えませんでした。紛争は半年も続いたのでした。

これを解決のため進駐軍の軍医大尉ポイナー氏が来荘し、外気大食堂で即時解散を命じたのですが納得できず、そこで患者自治会は社会党に陳情し、この問題を直接調査のために飯村、松谷、石野氏が来荘。3日間調査に当たりましたが、真相究明の結果結論は出されませんでした。また東京での厚生委員会でも不問に終わりました。これは長い療養生活からの不平不満から発生したものと私は思います。

2-5 人事異動と英語の勉強

3月頃になると荘内は患者の紛争はなく平穏になり、今村庶務課長と井坂庶務班長を中心とした人事異動があり、その時私は降格人事にされたのです。それは2年前のララ物資で二人の口論を取り上げられ、白羽の矢が立ったのです。

上司に従わないあの奴を事務職から外せの声があった様でした。その結果、昭和24年4月1日(24才弱)に配置換えの辞令は門衛兼巡視部でした。

その時、小松会計班長は人事異動を不思議に思ったのか、私に何かあったのかと…色々問われたが、上の方がやる事ですから、私はただ辞令に従うだけですとだけ答えておりました。又、ある人は、現場から事務職は昇格、事務職から現場は今まで聞いたことが無い、何か悪い事でもしたんだろうと、何人かに不快な眼差しで見詰められ、私は辞意も考えたが、又、ある上司から人生にはいろいろあるよ、職業(仕事)には貴賤が無い、一生懸命やる事だ、何時か明るさがやって来る。何か職に就くのか…よく考える。又、兄貴からも叱られ、心は泣いていたのです。

その頃、門の職員は40才以上の方が4人でした。それに私が加わったのでした。門衛、巡視部長は伊東さんで50才位で、荘立の頃に内務省から転勤された方で私を若いな…と歓迎してくれた温厚な人柄で色々と教えられたが、反面、部内の1人Cさんは私を横目で見ては何か粗探しをしては、上に告げ口したり、又ある人には、あれは事務職から左遷

された奴だと言ひ散らすのでした。門衛の任務は、正門と通用門2か所あり、制服・制帽で出入監視、面会人の受付と案内、午前・午後・宿直者には消灯後に門を閉め、荘内巡視、夜勤1人で翌朝に勤務明けでした。小屋にはラジオは無く、何事もない時は、絶好の読書の間と思ひ、色々読んだり書いたりしたが、その時に英語の勉強をと考え、通信教育（発音はSPレコード）に走ったのです。正に独学、その時でした。

第二外気を巡視中に外気小屋で声、高々に英字新聞を読んでいたのが患者のDさんでした。聞く言によると、元英語教師との話でした。私は第三外気に住んでいるんです。今勉強中なんです。是非お願いしますと頭を下げ、其の後、私の小屋に週3回位来て呉れたのが、一層学力が増したのです。いつもポケットに英語辞典を携え、寝ても起きても英語に特訓、2年半で毎日の英字新聞を読む事が出来るまでに至ったのです。毎日正門を出入りの木村荘長先生は誰かに聞いたのか私に英語の本を、これを読んで、と呉れたのです。その後、二人の面談…なんだ…そんな事があったのか、今村庶務課長に照沼君を事務職に戻せの鶴の一声で数日後に元の職に就いたのです。私は長らく事務職を離れていたので仕事が忙しく感じたのです。又、数年後には更に忙しい医療事務に異動、仕事の勉強で英語力は低下、既に教師柳橋さんは退荘、又残業も多くなり、日を追って英字は忘れ、次第に読めなくなり今は書棚に眠って居ます。

2-6 晴嵐荘における職員・患者の生活

斯様な時代に米国の援助によって日本の復興も着々と進み、昭和22年頃より医薬品の研究・開発も進み、また国産品ペニシリンも発売されるようになり、又、次々に新薬も発売されるようになりパス、ストレプトマイシン、ヒドラジット等抗結核剤が使用され、以前よりも胸部外科療法の技術も進んで化学療法と外科治療と相俟って、結核患者には大きな朗報になったのでした。

昭和24年頃になると食料事情は次第に改善されて来たが、衣・住はまだ改善されていない時で洋服姿は少なく、冠婚葬祭は勿論自宅で行われていたが、普段着の姿で出席する人が多い時代でした。晴嵐荘官舎は50軒位で新婚者は入れられず地方の住宅を借りた人もありました。

その頃、各民間会社は増産体制に走り残業が多くなり、生活改善のため賃上げ要求で労働組合が各社で活発化してきておりました。晴嵐荘職員にも組合員と非組合員が有り、職員会議では、荘の運営方針と待遇改善等で対立、激しい論争でした。また、組合の一部には患者自治会との共闘を考えた人も居たようでした。しかしその頃に、職員には生活の楽

しみの施設が有り、夜になると寿康館に集まって、ダンスの練習・素人演芸会・映画会。休日には、野球・テニス・卓球・バレーボール等、私はテニス部員で…暇を見ては練習でした。それは、村内や各団体の試合、又、年一回の国立3病院（水戸・霞ヶ浦・晴嵐荘）の職員の試合でした。優勝すれば関東大会に出場となるのが夢と楽しみでした。又、荘内には海を眺める展望台があり、そこから桜並木があり、春には職員で花見会を催し、秋には一泊旅行の楽しい時代でありましたが、昭和27年11月11日の夜9時、下地区の宿舎の間にある研究・検査棟が火災にあい、過去の研究・検査の記録、解剖・保存臓器、標本諸記録等が全焼で甚大なる損失になったのである。その時の事務当直者は、E・Fの両氏でした。電話で火事だと聞くと、本館3階にある半鐘を叩くと…各地からサイレンと半鐘が鳴り響き、私は外を見ると、検査棟から黒い煙と火柱が立ち上り、当直の両氏が必死の覚悟で消防ポンプ車で駆け付けたが火の勢いは激しく、到底鎮火には及ばず、その時、那珂湊・勝田の消防車の応援によって他への類焼は免れたのです。その頃、村内も荘内にも人力車の手押消防ポンプしかない時代でした。

その頃、地方は次第に物資も豊富になっていたが、村内には個人商店でスーパー店等はなく、また荘内には個人営業の照山売店だけで、多数の患者を満たす事は出来ず脱柵買い物する患者、又荘内に色々な行商人が来て困った時でした。そこで晴嵐荘互助会売店（独立採算制）で五人を雇って営業を始めたのでした。

2-7 原子力研究所の誘致

昭和30年3月には石神村と村松村が合併して東海村が誕生した年でした。そして翌年の1月頃から、村の発展を考えた川崎村長は…原子力研究所の誘致会議を何度か開き、反対もなく、県と国に要請の結果…誘致運動が成功…国は昭和31年4月6日、4候補地の中から東海村海岸に決定し数か月後に着工したのです。

日本最初の原子力研究所、核燃料公社、その数年後には原子力発電所が創設され、全国から脚光を浴びる村となったのです。村は大変遷でした。又、晴嵐荘では肺の外科治療と化学療法の進歩によって年々結核患者の減少に相俟って、作業療法患者も少なくなり、各作業部の縮小を余儀なくされたのでした。又、作業員も解雇の状態に至ったのでありましたが、晴嵐荘職員希望者は優先的に採用され、又、原研・会社・自営業等の職に就いた人もおりました。

2-8 歴代荘長の思い出

国立結核療養所に昭和12年6月23日、官制公布されて初代荘長に（元皇室医務主管）

西野重孝先生が任命されたのです。しかし、その1年9ヶ月後、昭和14年3月23日、外気患者が何かの事で看護婦を殴打したので強制退荘されたのですが、その噂が拡大して暴動が発生、木刀や凶器を持って、旧本館事務所に押し掛け、村松駐在・巡査までも、流血の惨事で責任を取って2年の短期間で退官したのです。職員の皆さんから非常に残念がられたのでした。そこで後任に同じ東大卒業で親友の木村猛明先生が荘長に発令されたのです。身の丈は大きいが持病のため体は丈夫でなく、又戦中戦後そうして荘内の患者紛争と幾多の苦難は心に山積みされた事と存じます。

荘長先生は、亡くなる数か月前から入退院を繰り返していたが（腎機能不全）は悪化し、職員・患者達からの快復の願いも空しく（在職23年）昭和37年1月28日（享年61才）で帰らぬ旅となったのです。

故木村猛明先生の厚生省（葬）は、2月2日に営まれたのです。聞く言によると、経歴は、東大医学部卒の秀才で、スポーツはカヌーの選手で厚生省に就職したのですが、体の不調のため、環境の良い晴嵐荘に赴任したとのこと。そこで熱心に取り組んだのは、医療は勿論ですが、歩行・作業療法でした。外気小屋と大部屋の軽症患者を対象に、農作業又色々と部を設けたのです。それは体を鍛えて、退院後、自分に適う（仕事）社会復帰を目的のためでした。

又、先生は患者に対して家族の事を聞いては心配もして呉れたり、又、病棟回診の帰りには職場を歩き回りご苦労さんと静かな声で頭を下げて呉れたのです。公私に涉って家族の事や、結婚までも相談にのったのです。そのため何組か結ばれたのです。

又、人の幸せを心から喜び不幸は慰め、何となく心が通う先生でした。誰からも畏敬の念を抱かれた存在でした。そして後任として、荘立頃に赴任された加納保之先生が荘長に発令されたのです。永年医務課長を歴任し、全国に肺の外科医として名高く、度々外国へ出張、又昭和38年2月13日には国際胸部疾患学会総会に出席、そしてアジアの数ヶ国に医療事情調査のため出張等、国内外又荘の発展にも意欲的に取り組まれたのです。

2-9 患者数の減少と晴嵐荘の転換

昭和38年頃より、入荘結核患者が減少し非結核患者が多くなる医療の転換期に立ち到ったのでした。戦中・戦後と医療に貢献した晴嵐荘ですが結核病の斜陽化で、これからの荘の運営、又、将来の医療方針等討議された結果、総合病院を考えましたが、すでに水戸・勝田・日立に在り、東海村は人口から見て県から許可されなかったのです。

昭和39年10月10日、日本初東京オリンピックが開催され全国で祝賀ムードで溢れ

ていました。また一段と日本は高度成長期に入り、物は出回り豊かさを実感する時代に入ったのでした。その頃、晴嵐荘互助会売店では、患者数も多く、又、売上も多いのであるのに 300 万円の赤字決算とされ水戸の G 会計士から指摘されて店員を解雇して、患者への配達をなくして、新女店員 2 人にした後に売店係を任命されたのです。私は、商人の経験もなく、又、膨大な赤字を考え一時悩んだが、時と共に…業者と…お客さんのアドバイスと知恵を活かしながら互助会売店の存在を考え、患者・職員に市価より安く良い品を売らなければならない。労多く、利少なく（薄利多売）を考えられたが、お客のサービスになるが、赤字解消にはならない。如何に利益を上げるか考えたあげく、ある業者から聞いたのが、利益は仕入れにあると言われたのが（仕入れが 7 + 売りが 3）= 10 が儲けと聞き、そこで当店で一番売れて無駄の出ない品物を選んで大量に仕入れたのです。その一例は森永ミルクキャラメルでした。大量に仕入れたので 13 円で買い 16 円で売ったのです。その頃、一般商店では仕入れは 18 円で売り値が 20 円でした。今、100 円位で売られています。又、何品か大量に仕入れて安く売ったのが当店のイメージを更に変え、地方から買いに来る人もあり、今迄売れない商品までも売れ、利益もアップしたのです。これはお客さんと業者の協力があつたからと思つて居ます。お客さんには出来るだけ当店で買ってもらい、又、当店は多額の赤字で支払い不能になつた分を各業者に税務署に申告して貰い、貸倒引当金等、税の減免処置等に依り、その分だけ支払いを少なくしてもらい赤字解消に繋げたのです。この様に私は微力ながらも、何かと努力した結果…2 年半で黒字に転換して元の職に就いたので。後になって横領と杜撰な経営と指摘されたのでありました。又、晴嵐荘の木造建家は戦中からであり老朽化が進み、そこで高台地区に全面的に鉄筋コンクリートで建て替えが計画され、高台の管理棟は下地区の旧事務所に数年間移転したのでした。その頃、核燃料公社（動燃）は拡張工事で晴嵐荘下地区の不用地は、逐次引き渡したのでした。

昭和 42 年頃より、一般会計から特別会計に移行が叫ばれましたが、労働組合・患者自治会から、これから不利に落ちるのではと騒然とした空気がありました。しかし、争議にまでは至りませんでした。しかし、昭和 43 年 5 月 1 日に、3 基準の導入が県から承認されました。そこで患者自治会と全医労支部が、その内容不備を理由に承認書の撤回を要求で座り込み闘争が何日も続いたのでした。又、県保険課に承認書の撤回のため大型バス 3 台で県に乗り付け、患者自治会委員長 H 氏と県の役員との論争になったのです。この問題の解決のため国会議員の仲介、そして本省並びに地方医務局の部課長の指導に依つて

85 日間で終結したのです。

また、その頃に特別会計にしないと借入金は出来ないし、又、近代的な病院も出来ない、老朽化した旧態依然の病院と見られ経営は成り立たないと言われ、そこで、高台地区に病院機能集約の計画で、昭和 42 年からの整地も逐次進み、昭和 43 年には鉄筋 2 階建病棟と重心病棟の建設を始めて居りましたが、次々と建てられ昭和 44 年初めに県の要請に応じて重心障害児を 40 名を収容したのです。この様に整備も着々と進む最中に加納保之荘長先生は 4 月 1 日に国立霞ヶ浦病院に配置換えとなったのです。後任には、久保宗人先生が荘長に発令されたのです。斯様に晴嵐荘は荘立以来次々と有名な先生に恵まれたのです。

晴嵐荘の将来について考えた医療別患者数は、結核 200 床、非結核 200 床、重心障害児 120 床でした。又、鉄筋二階建てが完成、又、年々病棟が完成して、昔の名残りの宿舍名は次第に病棟名になったのです。下地区の患者は殆ど高台の新病棟に入床となり、また高台の旧宿舍の患者も新病棟に入床になったのです。それに伴って、管理棟・治療棟・その他の建家が完成して、下地区は閑散地帯になり、核燃料公社（動燃）に次々と引き渡し、又、国道 245 号の拡張工事、汚水処理場・村松コミュニティセンター・幼稚園、それに伴って離れ地になった不用地は東海村に売り渡しとなり、創立当時は敷地 13 万 2 千坪と言われましたが、今はかなり縮小されたものと思われます。晴嵐荘の昭和 42 年からの建て替え工事も、昭和 48 年頃までに概ね完成されたのです。

ここで昔と今を追想すると、昔は各宿舍の屋根はスレート瓦で木造平家で木枠の窓ガラス、又、外来棟、治療棟、管理棟、現場作業棟は隔てた木造建家であって、下地区から高台までは曲がりくねった坂道で、荘内の外灯は 30 メートルから 50 メートルの間隔にあり、夜間は懐中電灯を携える歩行者もあり、消灯前には当直医師と看護師長は各宿舍を回診のため同行、急変患者の時は駆け付けるのが大変の様でした。各現場棟は下地区で 3 度の配食、又、洗濯物等はトラックの運搬でした。今は集約建家になったので各病棟、各棟は廊下伝いになり、医療活動・諸運搬等が効率的になり、昔と今は天と地の差と考えられるのです。そして結びに、東海村は国立結核療養所そして日本原子力研究所等の日本二大発祥地となったのです。これは私の昭和 50 年までの思い出を綴ってみたのです。

其の後は、医療体制の充実に伴って建家増築、又、准看護学校、看護師寮、又、下地区にある老朽化した木造官舎を鉄筋 3 階建てに建て替え等、又必要に応じて建てられていったのです。

(照沼勝夫)

照 沼 勝 夫 砂 金 祐 年

この回顧録の著者、照沼勝夫におかれましては、本稿入稿後の2016年9月に逝去されました。生前に完成した紀要をお渡しできなかったことが悔やまれてなりません。謹んでご冥福をお祈りいたします。

(砂金祐年)

常磐大学コミュニティ振興学部紀要『コミュニティ振興研究』編集規程

2001年3月30日
改正 2010年9月14日

1. 常磐大学コミュニティ振興学部研究紀要『コミュニティ振興研究』(Community Development Studies) は、年に2回発行する。
2. 本誌の寄稿資格者は、本学の専任教員および紀要編集委員会が認めたものとする。
3. 寄稿論文は学術論文として相応しい内容と形式を備えたものであり、かつ未発表のものでなければならない。本文の使用言語は、日本語または英語とする。
4. 本誌には研究論文、研究ノート、書評などの欄を設ける。それらの内容は以下のとおりとする。
 - ① 研究論文は理論的または実証的な研究成果の発表をいう。
 - ② 研究ノートとは研究途上にあり、研究の原案や方向性を示したものをいう。
 - ③ 書評は新たに発表された内外の著書・論文の紹介をいう。
5. 原稿は所定の執筆要綱に従って作成し、紀要編集委員会に提出する。
6. 寄稿原稿は紀要委員会において検討し、必要な場合には加筆、訂正、削除もしくは掲載見送りを求めることがある。
7. 1号につき一人が掲載できる論文などは、原則として1編とする。
8. 初校の校正は執筆者が行う。
9. 執筆者に対して編集規程と執筆要項を配付する。
10. 執筆者には本誌2冊と抜刷50部を贈呈し、それ以上は実費負担とする。
11. 必要に応じて、テーマを決めて特集号とする。
12. 論文の体裁(紙質、見出し、活字など)は可能な限り統一する。
13. 紀要のサイズはB5とし、1段組みでいずれも横組みとする。
14. 上記以外の事項については、紀要編集委員会の決定に従うものとする。

常磐大学コミュニティ振興学部紀要『コミュニティ振興研究』執筆要項

1. 原稿は、手書きの場合には横書きで、A 4判 400 字詰め原稿用紙で提出する。パーソナル・コンピューター入力の場合には、フロッピー・ディスクと、横書き全角 40 字 30 行で A 4 判用紙に印刷されたものを提出する。
2. 原稿はコピーをとり、オリジナルを紀要編集委員会に提出し、コピーは執筆者が保管する。
3. 原稿の執筆にあたっては、以下の事項に従うこと。
 - (1) 原稿の 1 枚目には原稿の種別、題目、著者名および英文の題目、ローマ字表記の著者名を書くこと。
 - (2) 研究論文には 200 語程度の英文アブストラクトを付すこと。なお、アブストラクトとは別にサマリーを必要とする場合は、A 4 判ダブルスペース 3 枚以内のサマリーを付すことができる。
 - (3) 書評には著者名、書名のほか出版社（者）名、発行年、ページ数などの書誌事項を記載すること。
 - (4) 記述は簡潔、明確にし、日本語においては現代かなづかい、常用漢字を使用する。ただし引用文においてはこの限りではない。
 - (5) 数字は、原則として、算用数字を使用する。
 - (6) 英文は手書きせず、ワード・プロセッサを使う。
 - (7) 注および参考文献の表記等は、執筆者の属する学会等の慣行に従うものとする。
 - (8) 図、表はひとつにつき A 4 判の用紙に 1 枚描き、本文に描き入れない。なお、本文には必ずその挿入箇所を指定すること。ただし、本文、図、表ともパーソナル・コンピューターで作製した場合は、本文中に描き入れてもよい。
 - (9) 図表の番号は図 1.、表 1.、とする。そのタイトルは、図の場合は図の下に、表の場合は表の上に記載すること。
 - (10) 図表の補足説明、出典などはそれらの下に書くこと。
 - (11) 見出しは、1、2、（章に相当）、1-1、1-2、（節に相当）、(1)、(2)の順とする。
 - (12) 人名、数字表記、用語表記等は、所属学会の慣行に従う。

編集委員

中原 史生 坂井 知志
横須賀 徹 西田 恵子

常磐大学コミュニティ振興学部紀要

コミュニティ振興研究 第23号

2016年11月30日 発行

非売品

編集兼発行人 常磐大学コミュニティ振興学部 〒310-8585 水戸市見和1丁目430-1
代表者 池田 幸也 電話 029-232-2511(代)

印刷・製本 株式会社タナカ

Community Development Studies

No.23
November, 2016

CONTENTS

Articles

- A study on the employment status of the disabled pertaining to the number of severely disabled and part-time workers
— considering the <gap (quantitative difference)> between the legally recognized employment rate of persons with disabilities and the employment rate of persons with disabilities based on calculations of the actual number of employed persons —
..... Hideki Miyamoto 1
- The Impact of the Great East Japan Earthquake to Citizens' Behavioral Patterns and their Trust to Public Sectors Sachitoshi Isago 19
- One consideration about the use of the rule of the credit management
～ About the application of the rule of the interest about the use rate performed credit judged in the privacy law Tsutomu Yoshida 39

Research Notes

- A Memoir of a Former Official in National Sanatorium Muramatsu Seiranso
..... Katsuo Terunuma, Sachitoshi Isago 67