

# 地域研究

## 論文

英国市場における機能性食品に関する一考察	豊川 明佳	1
1885年田代安定の八重山調査と沖縄県の尖閣諸島調査	國吉まこも	11

## 研究ノート

中国農村集団所有関係の研究動向について	小川 竹一	25
入会裁判と軍事基地問題 —馬毛島入会権確認訴訟を素材として—	牧 洋一郎	35
明治政府の沖縄への海底電信線敷設に関する考察 —沖縄丸の軌跡—	島田 勝也	45

## 調査報告

「沖縄における大学生の憲法意識」結果報告	高良 沙哉	55
沖縄県における生活困窮者に対する社会福祉士の 支援付き住宅のとりくみ	高木 博史	63
災害時の情報伝達とコミュニティFMの可能性 —沖縄での災害時メディアのあり方を考える—	稲垣 暁	73

## 共同研究班報告

沖縄の子どもにおける「共育的關係」構築への考察	加藤 彰彦 石田 友理 小笠原 快 嘉数千賀子 嘉数 睦 横山 正見	91
-------------------------	---	----

『地域研究』執筆要項

No. 10

2012年9月

## Functional Food: A Description of the UK Market

TOYOKAWA Sayaka\*

英国市場における機能性食品に関する一考察

豊川 明佳

## 要 約

沖縄県は長寿命社会と関連する健康食品業界を重要な産業と位置づけ、平成20年度よりOKINAWA型産業応援ファンド事業を実施し、地域振興のため、健康食品業界への支援を強化している。しかしながら、県内健康食品の出荷額は5年連続で減少傾向にあり、2004年の200億5100万円をピークとして、2009年には半以下の96億4900万円となった。そのため、新しい商品開発や海外市場への販路拡大など、技術力の強化をして、新たな市場の開拓をすることが求められている。

一方で、ヨーロッパは、アメリカと日本に次いで三番目に大きい健康食品の市場である。特に英国では、全体的な食品の市場は成熟した市場となっているのに対し、健康食品の一種である機能性食品および飲料市場は着実な成長をしている。

そのため、本論文では、拡大を続ける英国の機能性食品の市場に注目し、健康食品市場の拡大に必要な要因分析を行い、沖縄県の健康食品産業の発展に寄与する考察を行なう。一般に健康食品と称される食品について英国では、オーガニック（有機農作物）、自然食品、機能性食品の三種類に分類される。機能性食品とは、健康増進に特定の便益をもたらしたり、病気の予防に寄与したりする食品と定義されている。

本論文では、はじめに英国の機能性食品の市場について、市場規模と市場の傾向についてマクロ的な分析を行い、この市場の供給者である食品メーカーの動向について考察する。次に、消費者の視点に立ち、食文化との関連が深い、英国のライフスタイルについて分析を行うことで、機能性食品市場のニーズの分析を行なう。最後に、供給者と消費者の接点となる販売チャンネルに着目し、英国の機能性食品市場を分析することで機能性食品の販売手法について考察する。

## Abstract

Okinawa prefecture is well known as the leading area for longevity in the world. The Okinawan Government has set up the 'Okinawa Industry Support Fund' to provide grants that will help to facilitate the commercialization of small and medium enterprises which take advantage of local resources, particularly for business from health food industry. However shipment of Okinawan Health food have been in decline for five consecutive years. Market development and strengthening of research and development of new products have become issues in the industry.

On the other hand, Europe is the third largest functional food market in value behind that of Japan and the US. Whereas the overall food market is relatively stagnant in the UK in contrast, the functional foods and drinks market seems to have a long-term opportunity for steady growth.

Through this research, we understood that the outlook for health food and health products is bright, with favorable demographic changes helping to boost demand. Consumers are becoming increasingly aware of health eating and are also more prepared to take control of their own destiny with healthcare products and remedies. Further study will be more extensive and intensive research to find out the potential of Okinawan functional food industry in UK.

**Key words :** Functional Food, UK, Okinawa,

## 1. Introduction

Okinawa prefecture is the southern group of islands between mainland Japan and Taiwan. The prefecture is well known as the leading area for longevity in the world.

The Okinawan government has set up the 'Okinawa Industry Support Fund' to provide grants that will help to facilitate the commercialization of small and medium enterprises which take advantage of local resources, particularly for businesses from the bio-technology, tourism and health food industries. With this fund they hope to encourage self-sustaining business management, and achieve the target of the economic development plan for Okinawa Prefecture.

The Government expects that this program will lead to the expansion of employment and industrial revitalization of the regional economy, however such results will not be realized without facing challenges. In the case of the health food industry, shipments of 96,490 million yen in fiscal year 2009 have been reduced to less than half of the 2004 total, 200,510 million yen, and have been in decline for five consecutive years (the Okinawa Health Food Industry Committee). Market development and strengthening of research and development of new products have become issues in the industry.

On the other hand, Europe is the third largest functional food market in value behind that of Japan and the U.S. The goal of our research project is to identify the market potential of Okinawan health food in the UK.

Therefore, this paper mainly focuses on the UK health food market. There are currently three main groups of foods marketed and perceived by the public as healthy, "Organic," "Whole" and

"Functional foods." All of these groups are distinct and well defined. Organic food has strict legal guidelines, however, the functional foods and whole foods are in some ways opposites in that functional foods are those with something added for a health benefit whereas whole foods are those with nothing taken away (Marketline, 2006).

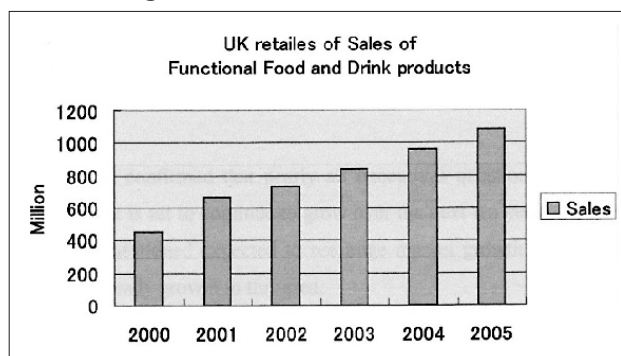
According to Goldberg (1994, p3), functional foods are "in addition to their basic nutritive value and natural being, well contain the proper balance of ingredients which will help us to function better and more effectively in many aspects of our lives, including help us directly in the prevention and treatment of illness and disease." In UK, British Nutrition Foundation (BNF) also defined functional foods as foods with particular health-promoting benefits or disease-prevention properties, in addition to their inherent nutritional values. This market comprises largely:

- ▶ Foods in which the levels of existing health-giving ingredients have been increased (fortified foods).
- ▶ Foods to which beneficial products have been added.
- ▶ Foods produced by fermentation, which contain beneficial bacteria.

## 2. Market size and trends of the health food industry in the UK

Since 2000, sales have grown by 143% at current price to reach almost £1.1 billion, with an average annual growth rate of around 13%. Sales of functional food and drinks continue to grow strongly. This is due to the repositioning of some large established brands, as well as the success of new product introductions and product range extensions (Mintel, 2006).

Figure 1: Functional Food Sales

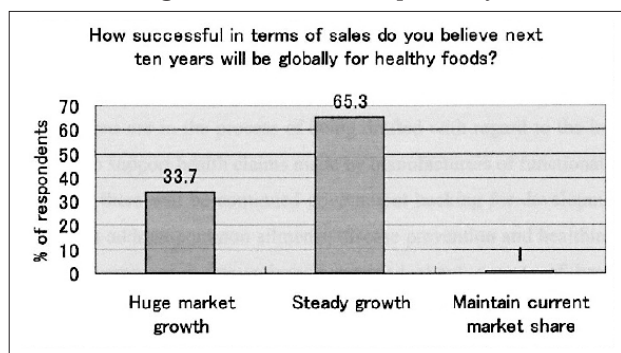


Source: Mintel (2006)

This growth may be due to functional foods and drinks becoming much more accepted over the years since initial launches, and have grown significantly in sales terms. This can be attributed to the fact that they represent a method of eating more healthily without changing one's diet. Furthermore, they are sold through traditional grocery outlets rather than health-food shops or chemist outlets (Keynote, 2007).

The strong rate of growth in recent years has attracted international food manufacturers, such as Heinz, Unilever and Muller. Below is another graph from Business Insight (2005), which surveyed executives from 100 leading companies in the health food industry.

Figure 2: Growth Expectancy



Business Insight (2005)

The Figure 2 result confirmed that nearly all executives questioned believe that the healthy

foods market is set to continue to grow over the next ten years. Roughly a third of the companies questioned expected to see huge market growth. Almost two thirds only expect to see steady growth in this area.

The functional food industry is a young industry, but it is extremely optimistic. It is unlikely that the functional food industry will achieve the huge market growth that it predicts (Business Insight, 2005).

### 3. Potential Customer Analysis

#### 3.1. UK Life Style

The increase in weight problems in recent years has been blamed on inactivity and over consumption of fatty, sugary and oily foods. People are eating more calories than they need because they are consuming unhealthy foods and do not get enough exercise ([www.nhsdirect.uk](http://www.nhsdirect.uk)).

Over the last 10 years there has been a notable increase in the number of people who eat out on a weekly basis. A fifth of all consumers now eat out weekly which is a rise of 5 percentage points in the last two years. Habits vary amongst different segments of the population even larger proportion of younger consumers dining out at least a week (Mintel, 2004).

The restaurant meal portions today are often much bigger than people would normally give themselves at home and also have higher calorific and fat content. In other words, most people put on excess weight because their lifestyle include an unhealthy diet and a lack of physical activity ([www.bupa.co.uk](http://www.bupa.co.uk)).

It is certainly easier than ever before for people to become overweight. High calorie foods, such as fast food and confectionery, are



abundant, relatively cheap and heavily promoted specifically at the younger generation which has become an interest area for politicians in recent years (e.g. the debate about school dinners).

Exercise is no longer a regular part of everyone's day. Some people never walk or cycle to school or the office, or play any kind of sport. It is not unusual to spend hours in front of a television at home or a computer at work (this recent development has given rise to the modern concept or the "couch potato").

In 1998, 24% of males and 28% of females in England aged 16 years over reported that they took no exercise. The 1998 Scottish Health Survey found that 23% of men and 24% of women aged 16 to 74 reported no participation in physical activity (WHO report, 2004).

Those concerned therefore have a higher risk of developing serious health problem in later life, including stroke, heart attack, type 2 diabetes and high blood pressure. The risk of the health problems increase the more overweight a person becomes (WHO report, 2004).

### 3.2. Obesity and being overweight

This product would target people who have the conditions or symptoms mentioned throughout this report.

Being overweight and obese is now a big problem in the United Kingdom. The United Kingdom has some of the highest rates of excess weight in Europe. According to WHO report (2004), 63% of men and 53% women are overweight. Data limited to England show that 21% of the men and 23% women are obese.

Obesity among children is fast becoming a major health problem too. The proportion of

overweight and obese children in the UK is rocketing. According to self-reported data on height and weight collected in schools in the UK, 14% of 15 years old boys are pre-obese and about 4% obese. 11% of 15 years old girls are pre-obese and 3% obese. From 1995 to 2002, the prevalence of being overweight and obese rose steadily in England. This trend affected children and adults, male and female, but was more marked in the manual that in non-manual social classes (WHO report, 2004)

### 3.3. Diabetes

There are estimated to be 1.8 million sufferers of diabetes in the UK. While the minority of diabetics suffer the more serious Type I insulin-dependent condition, it is the rise in Type II cases that has soared. Currently, there are 1.5 million Type II diabetes sufferers whose numbers are directly linked to poor diet and a lack of exercise, as well as an ageing population, and an increase into the UK of ethnic minorities which are more prone to the disease. Not only has type II diabetes risen directly in relation to obesity but the age profile of sufferers has altered dramatically: having been found almost entirely in middle-age adults, the condition is now being diagnosed in much younger consumer as their obesity levels rise including children ([www.diabetes.org.uk](http://www.diabetes.org.uk)).

Table1: Prevalence of Diagnosed Diabetes in UK, 2004

Nation	Type I diabetes	Type II diabetes	Total
England	200,000	1,280,000	1,480,000
Scotland	18,000	130,000	148,000
Wales	12,000	80,000	92,000
Northern Ireland	7,000	40,000	47,000
UK	237,000	1,530,000	1,767,000

Source: Diabetes in the UK, Diabetes UK, October 2004

### 3.4. The Ageing Population

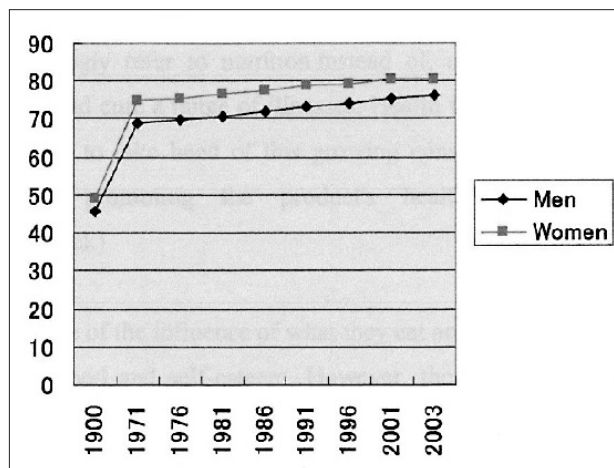
As mentioned before, the rising aging population in UK will imply a growing demand for functional foods market. (Kotler et, 2005) By 2031, the percentage of those aged 45 and over is forecast to grow to 47.1% within a population that will have grown to 67 million (Data Monitor, 2005). This will support the industry further, with suppliers of functional foods benefiting from the fact that people want not just to live longer, but also to be in good health throughout their lifetimes in order to enjoy an increasing number of leisure activities. In developed countries, the over 40 age group is growing faster than the population as whole (Business Insight, 2005).

National statistic stated life expectancy has grown dramatically over the decades. Figure 3 charts the historical growth trend in life expectancy for both men and women between 1990 and 2003.

Life expectancy rose from 45.5 years for men and 49 years for women in 1990, to 76.3 years for men and 80.7 years for women by 2003. It is

forecast to rise further, to 77.6 years for men and 82.6 years for women by 2021 (National Statistics, 2003).

Figure 3: Trends in Life Expectancy by Sex (years)



Source: National Statistics-Health Statistics Quarterly

### 4. Consumer Spending for Healthy Options

People want to live longer, healthier and happier lives and often turn to food and drink products for the answers. According to Keynote, encouragingly, 87.5% of the sample said that they were making an effort to eat more healthily.

Consumers increasingly refer to nutrition instead of, or as well as, medicine in an attempt to prevent and cure a range of this growing consumer interest in nutrition and enhance this by promoting the product's health benefits where possible (www.nhsdirect.nhs.uk).

Consumers are aware of the influence of what they eat and that it makes a big difference to energy levels, mood and self-esteem. However the notion that food and drink is positive rather than negative, fattening, unhealthy or expensive is still not fully understood by consumers or the industry itself (Mintel, 2006).

Understanding consumers' health concerns and the relationship between nutrition and

purchasing habits can open the door to new profit opportunities and growth strategies. Consumers are becoming increasingly self-aware and self-medicating. The industry needs to not only keep up with consumers' requirements and education but also help continue this positive relationship with food and drinks through new product development, marketing, promotions, distribution and sourcing.

The “Consumer Concerns and Healthy Issues” industry opinion survey attracted responses from 255 senior food and drinks industry executives from around the globe and was conducted in July 2004.

This graph indicates the importance of consumer concerns on the development of the food and drinks industry.

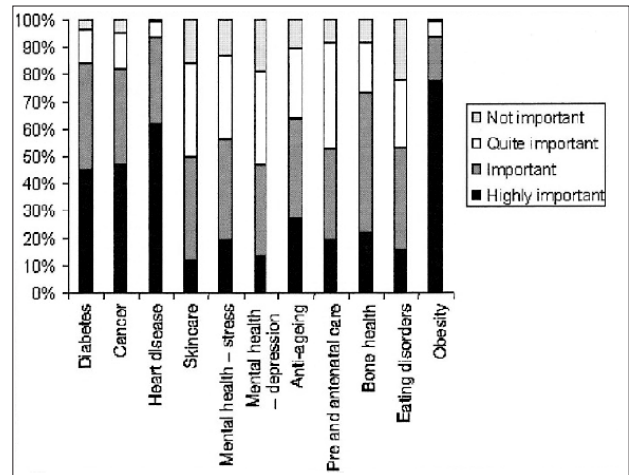
Figure 4: Importance of Customer Concerns

	Highly important	Important	Quite important	Not important
1. Obesity	77%	16%	6%	1%
2. Heart disease	61%	31%	6%	1%
3. Cancer	47%	35%	13%	5%
4. Diabetes	45%	39%	12%	4%
5. Anti-ageing	27%	36%	26%	10%
6. Bone health	22%	51%	18%	9%
7. Pre and antenatal care	19%	33%	39%	9%
8. Mental health – stress	19%	37%	30%	13%
9. Eating Disorders	15%	37%	25%	22%
10. Mental health – depression	13%	33%	34%	19%
11. Skincare	11%	38%	34%	16%

Source: Business Insight (2004)

Business Insight (2004) found the most of the health food manufacturer would like to launch healthy food products that address major diseases and disorders, such as cancer, heart disease and obesity. These are highly important consumer concerns in respect to the potential future impact on food and drink developments.

Figure 5: Potential Future Impact



Source: Consumer concerns and healthy issues industry opinion survey, August 2004)

### 5. Current Market Situation in UK

There are more than 7000 of health food retailers in UK, retailers have been categorized into 4 main types

1. Health food specialist chains (Holland and Barrett, GNC)
2. Independent specialists
3. Chemists
4. Organic Shops

Figure 6: Number of health food retailers in UK

Name of retailer	Number of shops
Big Specialists	
Holland and Barrett	520
GNC	49
Other small specialist retailers	
Fresh and Wild	20
As Nature intended	2
Planet Organic	5
Beanfreaks	4
Natural World	2
Julian Braves	230
Rosemary's Health Food	5
Other individual health shops	2000
Chemists	
Boots	1450
Superdrug	700
Lloyd Pharmacy	1363
Moss Pharmacy	800
Big Internet (only) retailers : Thinknatural.com/ Pharmacy2u.com	150
Total	7300

Source: Mintel (2006)

Supermarkets also started launching many types of health food include functional food. The leading supermarkets account for two-third of health food sales. Most of them offer an ever-increasing range of products, some even feature their own label of functional foods such as “&More” from Marks and Spencers for example. Thus, promoting U.K. organic production and encouraging conventional growers to convert to healthy eating products ([www.marksandspencer.com](http://www.marksandspencer.com)).

Moreover, in support of above, Fillson and Arazi (2002) contends that majority of food retailers have been identified as the chains which offer the largest range of healthy eating categories of foods and drink. In addition to food retailers, there are an increasing number of independents retailers selling organic products, functional foods and drink and vitamin supplements.

UK multiple retailer Marks and Spencer

currently manufactures several health and wellbeing brands through the St Michael private label. Their primary healthy eating line is 'Count On Us'. This brand is a line of ready-made low calorie slimming products, which has become one of the top ten brands in the UK only 18 months after its launch. They also consider their organic, vegetarian and children's ranges a success, with fifteen new children's food lines being introduced to UK stores in August 2001.

According to the trends in the UK retail food industry, consumers have become more conscious of the composition of their foods (Harper and Makatouni, 2002). This way, supermarkets can add value to the service they offer and attract more shoppers to visit the store by considering lifestyle and current health issues.

Several major companies in the industry such as boots and HJ Heinz began investing in sections of the health foods market within the past 3 years (Boots with complementary therapies, Heinz with organic foods). This suggests that there may not have been a big enough consumer base for health foods and drinks to justify the necessary investment by these companies. However, that the market can be better served by specialists than by mainstream companies.

On the other hand, many of the smaller and medium-sized specialist companies are already finding it difficult to survive in the current regulation and financial climate, as demonstrated by the recent spate of mergers and acquisitions including the purchase of GNC by Holland Barrett/NBTY. It is very likely that there will be further activity of this sort during the next few years (Mintel, 2005).

Healthy foods can be marketed successfully in

the same way as any other consumer products. However, additional consumer confidence must be won for full maturation of the product.

## 6. Advertisement and Promotion Activities

In competitive terms, success will go to those who deliver the most effective message in conjunction with beneficial product that is a pleasing experience advertised in an ethical matter (Johnson and Scholes and Whittington, 2005).

Because of increasing competition companies spend more and more advertising. Main monitored advertising expenditure on functional dairy products almost doubled over the review period from 2001 to 2005, although this masks some fluctuation in spends over the five years (Mintel, 2006).

According to date from Nielsen Media Research (NMR), main media advertising expenditure was £44.3 million on functional foods grew by 48.4% in the year ending July 2005.

Unilever is now the largest advertiser in the functional foods market, with its expenditure rising to £11.5 million in 2005/2006 from £6.2 million in 2004/2005. The second company spending advertisement cost is Danone. Danone spent main media advertising expenditure of £20.7 million in 2005/2006. These two companies together accounted for just under 55% of total spending on above-the-line promotion of functional foods in 2005/2006 (Mintel, 2004).

The functional element of some foods is also highlighted by on-pack messages regarding such as Nestle's breakfast cereal packets which contain the line "may help to keep your heart healthy", and Bannerol margarine claiming that it is "clinically proven to reduce cholesterol as part of a

healthy diet," and that it "helps to lower blood cholesterol levels when eaten as part of a low fat diet" (Keynote, 2006).

Flora proactive is approved by the Family Heart Association, and Nestle run "Helping Hearts" Campaign in conjunction with the British Heart Foundation through a £1 voucher donation scheme (Mintel, 2006).

The advertising of functional products (and indeed advertising in general) tends to be greatest in food and drink sectors where brands are still strong and important. Although retailer own-label activity is also strong in most of these sectors, the major food and drink companies involved (such as Kellogg, Danone and Unilever), and the levels of innovation necessary to support brand shares, have resulted in large budgets being put behind new launches such as drinking yoghurts and cholesterol-lowering margarines. (Mintel, 2006)

The trend over recent years has been for an increasing share of the advertising budget to be put into television advertising, rather than newspapers, magazines, or outdoor campaigns. TV is the dominant form of above the line advertising in the functional dairy food sector. The immediacy of a TV campaign is particularly forceful when communicating the overall "feel good" benefits of individual products, whilst also serving to raise total brand awareness. Yakult, however, has also used TV advertising to communicate the 'science' behind its product, with its series of 'geek' executions explaining how probiotics act as friendly bacteria within the gut.

Although expenditure on TV campaigns have fluctuated during the review period, there has been a considerable increase over the last two



years as the leading companies have begun to compete head on across all product categories.

Although, advertising on the Internet by establishing a website appears to be an important element for commercial links. Like all other media formats, internet users have distinct demographic and psychographic characteristics. (Dibb, Simkin, Pride and Ferrell 2011)

## 7. Conclusion

Europe is the third largest functional food market in value behind that of Japan and the US. Whereas the overall food market is relatively stagnant in the UK in contrast, the functional foods and drinks market seems to have a long-term opportunity for steady growth.

People are eating more calories than they need. They are eating far too many unhealthy foods and to compound the problem do not take enough exercise. The consequences are dramatically increasing lifestyle related diseases such as obesity and high blood pressure amongst the UK population.

Through this research, we understood that the outlook for health food and health products is bright, with favorable demographic changes helping to boost demand. Consumers are becoming increasingly aware of health eating and are also more prepared to take control of their own destiny with healthcare products and remedies. Further study will be more extensive and intensive research to find out the potential of Okinawan functional food industry in UK.

## References

- Business Insight (2004) *Branding Health Food*, Business Insight Limited, November 2004, [online] available at <http://0-www.bi-interactive.com.lispac.lsbu.ac.uk> (accessed 25 February 2007)
- Business Insight (2005) *Innovation in Functional Food and Drink*, Business Insight Limited, November 2005, [online] available at <http://0-www.bi-interactive.com.lispac.lsbu.ac.uk> (accessed 25 February 2007)
- Business Insight (2006) *Targeting the Healthy Consumer*, Business Insight Limited, November 2006, [online] available at <http://0-www.bi-interactive.com.lispac.lsbu.ac.uk> (accessed 25 February 2007)
- Data Monitor (2005) *Ageing Populations: Changing Food and Beverage Needs and Behavior of Senior Consumers*, The Data Monitor Group, February 2005, [online] available at <http://0-www.datamonitor.com.lispac.lsbu.ac.uk> (accessed 18 March 2007)
- Dibb, S., Simkin, L., Pride, W. M. and Ferrell, O. C. (2001) *Marketing Concept and Strategy*, 4<sup>th</sup> Edition, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Fillison, L. and Arazi, S. (2002) *Does Organic Food Taste Better?: A Claim Substantiation Approach*, Nutrition and Food Science, Vol. 32, No. 4: 153-157.
- Goldberg, I. (1994) *Functional Foods: Designer Foods, Pharmafoods, Nutraceuticals*, New York, Chapman & Hall Inc.



- Harper, G. and Makatouni, A. (2002) *Consumer Perception of Organic Food Production and Farm Animal Welfare*, British Food Journal, Vol. 104: 287-299.
- Johnson, G., Scholes, K., and Whittington, R. (2005) *Exploring Corporate Strategy: Text and Cases, 7<sup>th</sup> Edition*, Harlow, Pearson Education Limited.
- Keynote (2006) *Healthy Eating*, August 2006, [online] available at <http://0-ww.keynote.co.uk.lispac.lsbuac.uk/kn2k1/> (accessed 9 March 2007)
- Keynote (2007) *Functional Foods*, January 2007, [online] available at <http://0-ww.keynote.co.uk.lispac.lsbuac.uk/kn2k1/> (accessed 9 March 2007)
- Kotler, P., Wong, V., Saunders, J., and Armstrong, G. (2005) *Principles of Marketing, 4<sup>th</sup> European Edition*, London, Pearson Education Limited.
- Mintel Report (2004) *Slimming Food-UK*, Market Intelligence, November 2004, [online] available at <http://0-reports.mintel.com.lispac.lsbu.ac.uk/> (accessed 9 May 2006).
- Mintel Report (2005) *Vitamins, Minerals and Supplement-UK*, Market Intelligence, May 2005, [online] available at <http://0-reports.mintel.com.lispac.lsbu.ac.uk/> (accessed 9 May 2006).
- Mintel Report (2006) *Health Food Retailing-UK*, Market Intelligence, March 2006, [online] available at <http://0-reports.mintel.com.lispac.lsbu.ac.uk/> (accessed 9 May 2006).
- WHO Report (2004) *Highlight on Health in the United Kingdom*, Denmark, WHO Regional Office for Europe.

## 1885年田代安定の八重山調査と沖縄県の尖閣諸島調査

國吉 まこも\*

Survey of Yaeyama by Antei Tashiro and Survey of Senkaku Islands by Okinawa Prefecture in 1885

KUNIYOSHI Makomo

## 要 旨

尖閣諸島は1895年1月14日伊藤博文内閣にて閣議決定され日本国領土に編入された。1885年の沖縄県による調査から10年後の事であるが何故この年に沖縄県による調査が行われたのか、時期を全く同じくして、八重山に於いて総合調査を実施した田代安定を追う事により、論稿を試みたいというのが執筆の意図である。

## 要 約

日本が領有する以前より、尖閣諸島は東シナ海航海の際の標識島として船乗りの間では古くから知られた島であった。近年、1968年に海底油田の可能性が発表されてから、領有権問題を巡って日中の有識者が盛んに議論を交えてきたが、結局の所1895年以前は無主地であったと考える外は無い。

尖閣の議論を考えるに、同諸島は1885年に沖縄県による調査が行われているが、これが何故実施されたかについては、そこに焦点を当てて論じられた事は無いと思われる。

近代沖縄八重山研究の嚆矢として知られる田代安定という人がいる。この人は沖縄県が尖閣を調査した1885年、時を同じくして八重山に於いて総合調査に尽力している。

田代は薩摩の風土の下に生まれ、幼少期に大叔父が大東島に遭難した事は南海諸島への興味を強く抱かせた。

植物学を修めた田代は農商務省に勤務、八重山出張の後に、同島開発の志を立て報告書を提出したが、当時の政府はこれを聞き入れなかった。その後ロシア出張から帰任した田代は清仏戦争の戦禍が八重山に迄及ぶ事を訴え、八重山運動を再開する。これは時の県令西村捨三の賛同を得、念願の八重山調査の任に付いた。この時、沖縄県周辺の無人島調査として尖閣諸島調査及大東島調査が実施された。この内大東島調査の要項には遭難した大叔父について調査する旨が記されていた。これは田代が無人島(尖閣)調査についても関わった事を示すものである。

キーワード：尖閣諸島、田代安定、清仏戦争

## Summary:

Senkaku Islands are known by the sailor as a beacon sign of the East China Sea voyage for many years before Japan possesses.

In modern history, Okinawa Prefecture surveyed Senkaku Islands in 1885, and included Senkaku in its territory in 1895.

In recent years, after the possibility of a submarine oil field is announced in 1968, the experts of Japan and

China have argued heatedly involving a dominium problem of Senkaku Islands. However, after all, there is no way to think but Senkaku Islands are ownerless-land before 1895. Eventhough, there are some paper about Senkaku Islands, it seems that there is still no paper which is focused on from what kind of reason Senkaku Islands survey by Okinawa Prefecture in 1885 was conducted. Antei Tashiro is known as a pioneer of modern Okinawa Yaeyama research. This person exerted himself for comprehensive survey of Yaeyama in 1885, in the same year Okinawa Prefecture surveyed Senkaku Islands. Tashiro was a man of noble ideals born in the land of Satsuma Domain. Since, his grand-uncle had met an accident in Daito Islands, Tashiro's interest in southwest islands grew stronger. After he mastered botany, he started working for Ministry of Agriculture at that time. After, he went for an official trip to Yaeyama, he reported the necessity of development of Yaeyama Islands, he started campaign for development of Yaeyama Islands on his own. However, Japanese Government in those days wouldn't listen to him. He had no choice but to stop the campaign since he was told to go for an official trip to Russia. The following year, he returned to his post from Russia. He resumed his Yaeyama campaign, appealing a possibility that China and France may occupy Yaeyama over Sino-french war. His campaign obtained approval of the Okinawa Governor "Sutezou Nishimura". Tashiro got a duty of the Yaeyama survey, which he longed for. The survey of Senkaku Islands and Daito Islands were conducted as survey of uninhabited islands around Okinawa at that time. The command of investigation on grand-uncle of Tashiro was described in the guideline of Daito Islands'survey. This thing shows that Tashiro was concerned with the uninhabited island survey including Senkaku.

**Key words :** Senkaku islands, Antei Tashiro, Sino-french war

## はじめに

1879年に琉球藩が廃され沖縄県が設置されたが、琉球（沖縄）の対外的帰属は曖昧なままで、置県以降、官選知事（県令）が赴任するも、県庁にあって周辺の離島属島について十分に把握していない時期であった。この頃、1885年に沖縄県は尖閣諸島を含む沖縄県周辺の無人島調査を実施しており、同じ頃の1885～1886年にかけて、農商務省属の田代安定が、八重山、特に西表島を中心に総合調査を敢行した。当時の八重山は島土の大部分が無人の密林に覆われ、人の手の入らない

マラリアが蔓延する土地であった。また周辺の無人島の幾つかは、未だ琉球王国及び同藩時代は領土として認識されず、放置された状態であった。田代氏の八重山調査と県の尖閣調査は同時期に実施されたが、その関連性について論じられた事は、筆者の知る限りまだ無い。

## 尖閣諸島

いわゆる尖閣諸島は沖縄県先島諸島、石垣島の西北方、沖縄と中国大陸の間、東シナ海大陸棚のへりに散

在する無人の島嶼群の総称である。地元八重山ではイグンクバシマ<sup>1</sup>と呼ばれてきたそうである。島嶼群の構成は魚釣島、久場島、南小島、北小島、大正島、沖ノ北岩、沖ノ南岩、飛瀬などの小島や岩礁からなる。古くから琉球—中国（福州）間航海の標識島として利用されてきた歴史がある。同諸島は1895年日本国に編入され、翌1896年沖縄県所轄、同年福岡出身の寄留商人古賀辰四郎によって開拓されたが、その後太平洋戦争末期に無人島となり、現在に至っている。行政上は沖縄県石垣市宇登野城に属している。戦後は周辺資源開発の問題が起り、同問題に絡んだ中国台湾との領有権問題の係争地として知られている。

1968年に国連 ECAFE の調査報告で海底油田の可能性が発表されてから<sup>2</sup>、両中国がその領有権に名乗りを上げ<sup>3</sup>、1970年代初頭から識者の方々の間で熱心に議論されてきたのは周知の事実である。とりわけ賑やかだった論点は冊封使録に見られる尖閣諸島における議論である。井上清<sup>4</sup>等の尖閣諸島中国帰属論に対し、奥原敏雄<sup>5</sup>、緑間栄<sup>6</sup>、喜舎場一隆<sup>7</sup>、牧野清<sup>8</sup>等が反論する形であった様に見受けられる。その後近年になって歴代冊封使録の訳注者として名高い原田禹雄が使録に見られる尖閣諸島に関する著書<sup>9</sup>を発表された。この本は大変わかりやすいので興味ある方は一度拝見されても良いように思う。筆者は議論に参加するわけでもなく、ちゃんとした先生方が議論なされているのでこの方面は安心であると勝手に思い、特に踏み込みもせず出版された議論等を眺めている次第であるが、一応着地点にあるものを考えると、要するに尖閣諸島は古来より琉球福州間を航海する際の重要な標識島群であったが、それ以外は特に用も無い島々であったという事である。即ち中国にも琉球にも属さず、封舟<sup>10</sup>に乗っていると右に左に過ぎていく島である。その航海の果てに琉球があり、首里の御城には世子<sup>11</sup>が天使<sup>12</sup>をお待ちしているわけである。

琉球福州間と書いたが、もちろんその間の航路だけではなく、御朱印船航海図と呼ばれる1600年前後にかけて本土の豪商たちが使用した一連の航海図<sup>13</sup>にも尖

閣諸島が記され、便宜上の名称が付されている地図<sup>14</sup>が存在する。長崎呂宋航路にて標識島として使用されていたことを窺える資料<sup>15</sup>も存在する。16世紀初頭から東南アジア海域に進出して来た欧州の航海図もまた同じ様なものではないだろうか。要するに東シナ海を縦断横断する際、船乗りにとって重要な標識島であったと捉えておけばよろしい様に思う。

その無用な島々を何故明治維新後に日本が領有するに至ったかだが、これはもちろん簡単な事で用が出来たからである。糸満人という專業漁夫集団と本土より進出した寄留商人が結び合い、1890年（明治23）頃<sup>16</sup>から尖閣諸島で夜光貝殻やアホドリ羽毛<sup>17</sup>といった海産物を捕獲する様になったのである。

さて1890年頃から有用な島となったわけだが、それより以前の1885年（明治18）に尖閣諸島は沖縄県によって調査されている。この調査<sup>18</sup>は沖縄県下に散らばる無人島の調査の一つであり、南北大東島を手始めに、久米赤島魚釣島久場島等（尖閣諸島）の島々を調査する目的であった。また他の伝聞上の島々、イキマ、南波照間等<sup>19</sup>についても言及し、これらの島については後日の報告を待つとした。本稿では、調査の年が何故1885年なのかという事に焦点を当てて論稿を試みたいと思う。

### 田代安定という人

さて、本稿の主人公である田代安定とはどのような人物であろう。沖縄大百科事典の項を見るに。一般に田代は鹿児島県加治屋町出身の近代沖縄八重山研究の嚆矢、又南方植物の学者研究者として知られている。幼少期より語学を修め、内務省博物館に務める傍ら植物学に傾倒し、鹿児島に帰郷してからは南方諸島の熱帯植物研究に打ちこんだ。その後、沖縄県八重山諸島の調査に尽力し、政府に八重山を開発するよう訴えたが、容れられず野に下った。その後は東京帝国大学の調査員として、南海諸島及び太平洋諸島の民俗を調査し数々の調査報告をまとめた。日清戦争末期に渡台して後は、台湾総督府に務め有用植物の研究と栽培に尽力した。

晩年は鹿児島高等農林学校に勤め南方の有用植物の指導にあたった。享年70歳（1857-1928）。主な著書は「八重山群島急務意見目録」「八重山群島物産繁殖の目途」「八重山群島瘴癘毒記」「八重山住民ノ言語及ヒ宗教」「沖縄結繩考」等がある。

田代の略歴概要としては申し分ないが、筆者はもう少しゆっくりとその経歴を眺めながら考えてみたい。さて、タシロアンテイなのかヤスサダなのか、その様な事も良く分っていないのだが、ともかくも田代安定翁小伝<sup>20</sup>によると、氏は1857年（安政3）8月22日、西郷隆盛、大久保利通、東郷平八郎、西郷従道、大山巖等々明治維新の元勲を多数輩出した鹿児島県加治屋町に生まれた、幼名直一郎。おそらく幼少期から多くの志士に接し西郷隆盛を代表する様な一種独特の気風の中でその資質を育まれたのではなかろうか。「駐台三十年自叙史<sup>21</sup>」に幼少期に触れている箇所があるので掲示したい「大山（巖）氏ハ幼少来知合ノ人ニテ戊辰戦役前大山彌助時氏ハ鹿児島練兵場ニテ日々蹴足ニテ木銃ヲ手ニシテ其徒弟ノ訓練ニ従事シ桐野利秋（中村半次郎）、篠原国幹、村田新八諸氏皆其仲間ニシテ吾等ノ児童常ニ傍側ニアリ大山氏殊ニ慈愛心深ク児童弥助ドンニ懐ク者多シ」。後に西南戦争で互いに官軍と賊軍に分かれ桐野以下3人は戦死し、大山はその後鹿児島に帰ることは無かったというが、田代の幼年期に見た光景は郷土の志士が皆学務に励む和気藹々としたものであったかも知れぬ。1869年（明治2）13歳で県下柴田（圭三）塾に入学後仏語を学び1872年3月柴田塾長が造士館仏語教官に任ぜられると、附随して同館第二校中学科入学、学務に励む傍ら同館仏語助教員を兼ねた（16歳）。その後1872年（明治5）に上京、1875年（明治8）内務省雇博物局勤務、この時より同局長田中芳男の下で植物学を修めている。なお氏の自註によると本来開成学校（現東京大学）に入学する筈であったが、家事の都合により、田中局長の助手として勤務する傍ら同学を修めたそうである。造士館時代然り、博物局時代然り、当時の田代は学生として学問に打込む金銭的な余裕は無かったと想像してもおかし

くはないだろう。

その後1880年（明治13）に家事の都合により鹿児島へ帰郷し、鹿児島県属として勸業課に務め、1882年（明治15）にキナ樹植栽試験の際一時来県、この時より田代がその志を費やす八重山創業の運動が開始されることとなるわけである。

## 八重山への傾倒

田代の八重山への傾倒は一体いつ頃から芽生え始めたか、「駐台三十年自叙史」によると、南海諸島への志は幼年期より既に在ったそうである。同自叙史より該当部分を以下に掲示する。「吾青年時夙ニ南海諸島経営ノ志アリ。研学ノ余時常ニ其地誌ヲ諸究ス。元ト此企志ヲ惹起セシ素因ハ我カ祖父ノ兄田代次兵衛天資聡慧事務ニ夙達シ二十五歳ノ時島津君主ノ命ヲ受ケ同藩管内大島（奄美群島）代官（即島司）ト為リ同島在勤三年間役期満チ歸郷ノ際偶暴風ニ遭ヒ無人島ニ漂着シ消息絶ヘ後約三十余年間同島ニ獨棲シ死没ノ事知レ伝ハルニ至レリ便吾カ三四歳ノ時ナリ。島津藩主其無人島ノ搜索ニ着手ス。大久保利通（前内務卿）旧主君ノ御側役用人タリシ時（吾カ七八歳ノ時）専ラ此事ニ心ヲ注キ諸南海無人島ニ船ヲ派シ屢次搜索ヲ重ヌルモ遂ニ其形跡ヲ得スシテ明治維新ノ創業期ト為リ大久保氏ハ西郷諸氏朝臣ニ拔擢サレ剥職ノ身ト為ル。」祖父の兄が奄美大島在勤を終え帰郷の途次、暴風に遭い無人島に漂着、家族は手を尽くして搜索するも遂に見付けられなかったというが、祖父の兄が独り暮らす遙か南の無人島とは、いかなる場所であろうと、幼年の田代はまだ見ぬ南海諸島へ想いを馳せたのだろうか。

また、田代の郷里鹿児島と沖縄の関係は1609年慶長の役<sup>22</sup>から数えても当時で既に270年以上になる、数年前に薩摩侵攻400年記念のシンポジウムが奄美沖縄各地で開催されたこと<sup>23</sup>は記憶に新しい、少なくとも400年近く鹿児島と沖縄の間で人と物の交流が密に行われて来たわけである。我々はその事に注意を払うべきかも知れない。沖縄にとって鹿児島との関係は他の日本のどの地域よりも広く深いものである筈だからである。



話を戻すと、維新以前に琉球在番を勤め、要務を帯びて八重山を巡検した旧藩士も郷里には少なからず居たであろう。田代が1885年、八重山調査に出発の途次に餞別として自製の茶を託した伊地知季通<sup>24</sup>も又その一人であった。「鹿児島を過ぐるに及んで嘗つて八重山に勤務せることがあり又田代氏の八重山開拓を後援して呉れた伊地知季通氏を訪ふた所、全氏は大に喜び自製の茶を田代氏に持たして曰く『八重山に至らば之れを島民に分ち、伊地知未だ死せずと伝えて下さい』と言つたとの事である。(田代安定氏と八重山<sup>25</sup>より)」、幼年期より親族が暮らすかもしれぬ南海の島々の話を聞き集め、上京中に植物学を修め帰郷して後は、島々の地誌や植物誌について熱心に聞いて回ったことであろう。特に伊地知から聞く八重山の自然とその可能性はその志を刺激したと考える。1882年(明治15)、幸いにも八重山渡島の期に巡り合った(とは言えその滞在は僅か3日であった、西表島に至っては船上より望みただけである。参考までに尾崎三良「琉球行日誌<sup>26</sup>」よりその旅程を記すと1882年8月17日那覇出帆久米島着、18日久米島出帆、19日宮古島着、20-23日同島滞在、24日宮古島出帆、25日石垣島着、26-27日石垣島滞在、28日石垣島出帆宮古島着、29日宮古島出帆、30日那覇帰着。)田代は調査を終えて、報告書「沖縄縣下先島廻覧意見書<sup>27</sup>」を書き上げた。この意見書の冒頭は「沖縄島ノ先島アルハ猶ホ鳥ノ羽翼アルガゴトク。先島ノ沖縄島アルハ猶ホ魚ノ尾鱗アルガゴトシ。到底此両島ハ寸毫モ分離ス可ラサルモノナリ。」と、前年日清間で締結予定であった幻の分島条約案<sup>28</sup>を批判する記述から始まる。且つ、先島と題されているが書中八重山についての記述が半分以上を占めている事に注意を払うべきであろう。本人は一個の植物学生と断りながらも、(同意見書より)「安定元ト農学者ニ非ラス。土質家ニ非ラス。且ツ経済学者ニ非ラス。唯ダ一個ノ植物学生ナリ。」石垣島の地勢、植生を記し甘蔗(サトウキビ)草棉(綿)の栽培を以て同島を開発する事を説くのみならず、牧畜の優位性や塩田の必要性、更に上陸すらしていない西表島の地勢、植生について詳

述し、又風土病のいわゆるマラリアの害と其の対策法について講じ、埋蔵する石炭についてもその利用法について意見を記し、末尾に於ては水産上の意見も披瀝し、八重山の漁業についてはその技稚拙なる為め九州五島天草<sup>29</sup>の漁夫らを招聘し現地に技術を伝える事を以て改良すべしと述べている。

田代が初めて見る八重山の大地は、既にその心の内に幾度となく想い描いたそのものであった。

念願の八重山訪問により田代の志は一層高まり、書き上げた意見書にはその開発計画と開発の障害であるマラリア熱等の対策を記す等、具体案が凡その形となって見られるわけだが、当時の沖縄は大々的に開発の手が加えられる様な状況では無かった。

われらが沖縄県は琉球王国三山時代、中山王察度の頃(1372年)より中国明朝への朝貢を初め、その子武寧の代には中国皇帝より冊封を受ける事となる<sup>30</sup>、1609年薩藩の属になって後も中華の冊封を受けるいわゆる両属体制を取続け、この体制はその後の1875年(明治8)明治政府による朝貢禁止まで続いた。又、1874年(明治7)の台湾出兵<sup>31</sup>とその後の日清間の談判(全権大使大久保利通)当時、清国に征台を「義挙」と認めさせる事により、琉球の帰属について日本に一定の分がある事を得、その後、1879年(明治12)処分官松田道之により琉球は廃藩され沖縄県となったが、これらの明治政府の処置を清朝が喜んで黙認する筈も無く、1878年(明治11)より駐日公使何如璋をして抗議させ、琉球側からも又1876年より幸地親方<sup>32</sup>が清国に渡り、日本の朝貢停止に抗議するよう清朝に訴えていた。

琉球、清国、共に琉球処分に抗議する中、清の政治家李鴻章は来遊中の米国元大統領グラント将軍に調停の斡旋を依頼、グラントは1879年来日した折琉球問題の解決案を進言し、日清間で協議の結果、1880年琉球諸島の内先島諸島を分割割譲する代わりに、清国から最恵国待遇を受けるという分島案で合意を見るも、調印の際に清国政府が之を拒んだため実現には至らなかった。実現には至らなかったものの、この先島分島案は日本側の提案であり、その日本が率先して先島(八重



山) 開発に乗り出したならば清国をいたく刺激する結果を見るのは明らかであった。

当時日清間には琉球問題以外にも朝鮮半島問題という更に重要と言っても良い懸案が横たわり、朝鮮半島を巡ってはその朝貢を維持させたい清朝と、朝鮮の独立と開化を実現させたい日本との間で葛藤を生んでおり、1882年(明治15)の壬午事変<sup>33</sup>、(その後の事になるが)1884年(明治17)甲申事変<sup>34</sup>と清国に有利な状況が進みつつあった。明治政府当局者にあつて琉球への対応は慎重に慎重を要されるものであったと考えられる。

前述の「田代安定翁」によると、鹿児島での任を果たし東京に戻った田代は八重山開発の必要を強く訴えたが、誰も聞く耳を持たぬ、しまいには家人に注意されたという。「其東都に歸任するや、要路の大官を説得し、開拓の必要を強調して之が實現に努力した、然し當時は之に耳を傾むる識者なく、蕞爾たる絶海の孤島、何程の事をかある位で、殆ど相手にせられなかつた。夫れにも屈せず再三反覆するので、遂に近親者よりは青二才の癖、高貴の方々に向つて八重山の事を説く、汝が身に不利である。斯る不急の迂論を主唱して、人意を害ふは慎むべし、との注意を受くるようになった。」(田代安定翁より)。田代がその志を実現しようにも当時の情勢をして難しく、又八重山開発の必要性について身近に考える事の出来る同志は未だ得られなかつた。

### 露都サントペテルブルグへの出張、清仏戦争

東京での田代の八重山運動は中断せざるを得なかつたが、話は変じて、1884年(明治17)ロシアにおいて万国園芸博覧会が開催されたおり、田代は博覧会事務官として出張を命ぜられる。田代の語学及び植物学の博識を特に評価する、時の農商務相西郷従道の推挙であつた。この時の旅程は「駐台三十年自叙史」に詳しいが、その旅路の途中で田代と八重山について劇的な小事件が起こった事を述べているので同史よりこれを掲示したい。田代が露都での任を終え日本への帰途に

着く旅路での事である。「巴里ヲ去り佛国海岸伊太利国境ニ至ルノ途中汽車同乗中ノ田舎紳士吾(田代氏の事)ニ告テ曰、貴国ノマジコ群島(八重山・宮古諸島)ハ吾国占領ノ予定ナリト、吾佛然答テ曰、何故乎ト、彼懷中セル新聞紙ヲ出シ示テ曰。コレ見ラレヨト、當時清佛戦争中ニテ台湾ハ『クルベール<sup>35</sup>』提督封鎖中ナリ、八重山島ヲ得テ海軍病院ヲ建設ノ方針ナリトアリ、清仏戦争当時台湾を封鎖中のフランス海軍クルベール提督が八重山を占領して海軍病院を建設する予定であると知らされた時の田代の驚きは如何程のものであつたらうか、翌1885年日本に戻った田代は早速建議書を書き上げ、八重山開発運動を再開し、今度は時の沖縄県令西村捨三の協力を得る。西村は時の内務相山県有朋に意見書を提出して八重山調査の必要性を訴え、田代は念願の八重山調査の任を得る事となつた。「依テ其日報ヲ貰ヒ受ケ歸朝早々同諸島海防着手急務ノ建議書ヲ提出ス。時ノ工部少補渡辺浩基氏平素我カ志操ヲ知ルノ故ヲ以テ感動一方ナラズ即時意見ヲ採用シ内務大書記官西村捨三氏ヲ以テ俄ニ沖縄県知事ニ撰用ス。西村壯年氣鋭一通ノ意見書ヲ内務大臣山県有朋氏ニ提出シ吾ハ農商務省属ヨリ沖縄兼属ト成リ八重山諸島ニ在勤一ヶ年半、此間ニ山県内務大臣沖縄諸島ヲ巡視シ八重山島ニ滞在中吾ヲ其船ニ呼寄セ日記帳ヲ以テ踏査ノ実況ヲ開陳ス。」(同史より)

### 高まる東アジア周辺の緊張

前掲の自叙史にある清仏戦争は当初は安南(ベトナム)の保護国として立ちたいフランスとそれを拒む安南との争いであつたが、事態が進むに連れ従来の宗主国である清国が介入に入り、遂には清国とフランスとの間に安南の支配権を巡る、全面的な戦いを生む事となつた一連の争いを意味する。1884年(明治17)7月清国はフランスに宣戦布告するが、フランスは台湾をクルベール提督率いるフランス艦隊に封鎖させ、海上船舶に対する臨検を実施、翌1885年(明治18)には澎湖諸島を占領した。

当時の公文書等をまとめた「東京(トンキン)に関

する清仏戦争<sup>36</sup>」を眺めるに、日本外交の首脳であった外相井上馨の方針はこの余波から日本国をどう防ぐかの点に努め、李鴻章の懐柔に特に力を注いだ様に見受けられる。というのも、当時フランス側はことあるごとに日本の参戦を誘い、具体的に、フランスは海門島を取るから日本は台湾を取る様に勧める等、外交の策を盛んに講じ、清国李鴻章に日本への疑いの念を肥大させていったからである。

重要なのは、田代の記す様にフランス側に八重山諸島を占領する動きがあったかであるが、これは同書を見る限りでは判然しない、日仏清の外交上の通信は筆者の想像以上に密であり、フランスが日本の参戦を望む以上、日本の対仏感情を悪化しらしめる動きを取るとは考え難いからである。参考までに同書よりクルベール艦隊の台湾近辺における動向を抜き出してみると、「1884年8月基隆砲撃。1884年10月4日基隆占領。1884年10月23日台湾近海封鎖宣言、スアヲ（蘇澳か）港2艦、鷄籠港（基隆か）6艦（クルベール旗艦）、淡水港3艦（レスピー旗艦）、台湾府（南部地方か）2艦、打狗（高雄か）、南端（サウスケイブ）2艦。艦艇を以上如く配置し其沿岸を巡回せしめた。南端は打狗艦隊が受け持ち基隆艦隊は陸兵の援護と通信等を兼ねた。

1885年1月7日台湾の封鎖線を延長し封鎖を厳格に行使用すると告示。

1885年1月18日清国軍澎湖島を経て台湾に兵を送る。

1885年1月18日去る7日に仏軍に7艘の中国船が撃沈されたとの報。

1885年1月24日から2月にかけて清国軍艦5艘が台湾南部沖を航行。

1885年2月5日提督クルベールは封鎖海域において戦時禁売物の検査実施を告示。

1885年2月6日提督クルベールは仏艦9隻を率いて馬祖島碇泊、同年2月3日清国艦隊と遭遇会戦。

1885年3月29日仏軍艦4隻で澎湖島を占領。

1885年4月15日、休戦。」

となっている。田代が海軍病院建設予定の報を告げる新聞を実見したのは1884年末頃と考えられるから、当

時はまだ台湾封鎖は実施されておらず、艦隊の事前計画の中でその様な案が出されたのか、新聞社の誤報であったのか定かではない。

ともあれ、井上馨外相以下日本外交の主論は戦争の忌避であった。尤も各公使等外交官の中には台湾のフランス割譲を危惧しこれを機に台湾占有説を唱える者も居はしたが（駐露公使花房義質）。井上は清仏間の調停斡旋の機会を探り、台湾が封鎖されてからは明治天皇をして日本国の中立を宣言させ<sup>37</sup>、日本国への余波を避け続けた。

### 内務省の動向、沖縄県令兼内務大書記官西村捨三と無人島調査

話を田代の八重山運動再開に戻す前に、田代の建議を聞き容れた沖縄県令西村捨三<sup>38</sup>について考えてみたい、西村は彦根藩（滋賀県）出身の士族であり、当時沖縄県令と内務省大書記官を兼ねていた。県令時代の治績の中で異色なのはなんとと言っても尚典・尚泰国王親子を沖縄へ一時帰郷の斡旋を執った事であろう<sup>39</sup>、少々長いが、西村の性質と国主が帰郷した際の沖縄の賑わいが伺えるので以下に分割して掲示したい。西村著「御祭草紙」より「(略) 一兼て尚泰侯親子の帰省を請求し居りたるを以て嫡子尚典を新旧県令交替の際同道することになり (略) 十七年の二月渡航五月帰省せり尚典氏も帰琉後人心安堵し無滞東京に帰りたれど旧藩主尚泰氏の帰琉を請うて止まず<sup>(ママ)</sup>為に安司親方等の担保状を取り帰ったり」1879年（明治12）廃藩置県より尚泰・尚典親子は東京に居住を命ぜられる、主無き沖縄に残された旧臣士族らにとっては一時的にせよ、旧王の帰郷は悲願の一つであったと思われる。

「全体琉球頑冥の徒は尚泰氏は東京に幽囚さるる如き感ありて朝廷の優遇を解せざる故一度思い切り帰琉朝旨のあるところを説明せしめ一意朝旨を奉ずべきことを懇諭せしむるに如す然し万一頑民帰琉を奇貨とし騒ぎ立てては如何との氣遣いありしようなり依て在琉中の日を限り臨時不穩の挙動あるときは警察官を以て藩主の居所を守り尚ほ不穩の挙あらば直ちに那覇に繋

ぎたる汽船に移すべしと数ヶ条の盟約をなし悉しく琉球の事情を奏文し八月同道帰県することとなり」帰郷と言っても気軽に帰れる様な状況に置かれていなかった事が伺える、未だ親清の親方らがおり琉球の帰属が確固たる立場に定められたわけでもない中での帰郷であった。

「一（略）此人（尚泰侯）は予と同年にして日本語は可なり弁じ性来聡明快活の人にて廃藩置県の節直ちに上京の命に応ぜしも此人時を知るの明ありしなり余程気も付面白き人なりしが今や物故せられたり」明治維新と琉球処分という激動の中にあつた最後の国王尚泰王は悲劇の人であるが、その人柄は聡明快活にして西村曰く「余程気も付面白き人」であつた、というのは興味深い。同草紙には尚泰侯が帰郷の旅路で詠んだ歌が数首収められているが、筆者にその素養が無いので本稿では略す。

「着琉の節は出迎の人雲集雀躍せり在琉中は念を入れ毎々の大宴会引きも切らず兼て当春尚典氏と同道帰京の節那覇より首里までの一里計りの敷石歩道を車道に変更し那覇港口の物見城と唱ふる勝地に物産陳列所を建設せしめ置きたれば尚泰氏に同地の臨場を促がし物見城より腕車にて出覇する仕掛をなし博覧会場にて宴会を催し琉球の組踊りを興行し烟花打上げ又予め氷塊を儲え琉球子弟の氷味を解せざるものに喫驚せしむるなどあらゆる驚喜を買うべき仕掛をなし那覇湾の周囲三里計りに泡盛の一石入り大瓶を三十六ヶ所に据付け大篝を焼き琉球人民の祝賀の為め来覇するものは勝手に縦飲を免るし山海如湧徹夜の大宴会をなせり一方には旧藩主朝旨のあるところを懇諭せられ一方には県令との交際は如此又旧藩主は首里の中城殿とて世子殿に在寓せられたる其寓所へ県令初めを招待して宴会あり書画の余興などあり」主を迎え、郷里の人々の集い喜ぶ様が浮かんで来る様である。また、この帰郷に際して、悲観的な事は考える暇も無い位に大層賑やかに楽しませてやろうという西村の心算が伺えよう。整備された車道を人力車に乗って進んで行く主を一目見ようと、多くの人が沿道に出ていたのだろうか、組踊り

の演目は何であつたらう。又各所に置かれた1石入りの泡盛が36甕というから1升瓶にするとおよそ3600本になる。氷の塊に子弟らは驚き、夜は花火が空を照らし、人々は飲み、歌い踊り、主の帰郷を賑やかに祝つた事であらう。

「一（略）如此歓会の中に時日も過ぎ翌二月帰京の期となりぬ為に琉球官民送別の宴を催さんとて一興を思い付きたり首里城畔に龍潭とて西の丸下の十分の一位なる城溝あり冊封使など御馳走の為め鯉鮒鰻鯰などを飼養し今や尚泰氏即位後冊封使来らざる為め魚類充実せり依て其池水を切落し魚を手掴みにせん経営なりしがいやはや魚類の大にして沢山なる手取りも自由にて深水の所に網を下せしが一網に目の下二尺計りなる大魚五十本もかかりて引上ることならず又鰻の三尺回りあるべき大蛇の如きものたくりまわり手にも足にもかからざる巡查が抜打に切つて捨てたるなど目ざましきことなりそれより中学校にて大饗宴を開き按司親方など総召にて旧主目下に献酬皆々家苞に大小の魚を遣じ是は琉球在来の旧物諸君と共に賞翫すべし最早冊封使の来るときにあらざると大嘘したりそれより二月の末旧藩主帰京のことなり（後略）」帰京の期日が近づき、最後の幕として西村が用意した宴は冊封使に献ずべき肴（魚）を、按司親方らに遣ずるといふ、いささか毒の効いた趣向であつた。しかしなんとも爽やかな毒である。

少々長い道草になってしまったが、話を戻すと、露都出張を終え、八重山運動を再開した田代が得た協力者と言うのが、実にこの西村であつた。

さて、前掲の「田代安定氏と八重山」によると、田代と時を同じくして西表に石炭鉱を発見した鹿児島島の商人林太助<sup>40</sup>も八重山開発の運動中であつたという。田代、林二人の運動と周囲の助けもあり、（繰り返しになるが）遂に八重山調査の命が下るわけである。「（略）一然るに仏支関係は漸く解決したが更に、朝鮮巨文島事件<sup>41</sup>のため今度は英露間の関係が急迫を告げ辺海の警備又必要となつて来た。時恰かも西表の石炭発見者林太郎（助）氏も上京して田代と共に八重山開



拓の急務なるを唱道し、又先輩や要路の人々も、田代氏の熱心と誠意とに動かされて漸く注意を引くやうになつた。それで全氏は茲ぞと思ひ益々之を促した。田代氏の希望は遂に達せられた。いよいよ八重山調査の命が全氏に下つた。全氏の喜びは一通りでなかつた事は想像し得る。而して沖縄県滞在中は沖縄県属が本務で農商務省属が兼務とのことになつた。そして六等属官であつた。丁度当事沖縄県令（現今の知事）西邨捨三郎氏は上京中であつたので万事都合がよかつた。」

田代は1885年（明治18）5月東京を出発した。「田代安定氏と八重山」を読み進んでいこう「一明治十八年五月田代氏はいよいよ東京を出発した。（中略）、全年六月には無事沖縄に赴任した。さうして勸業課に勤務をした。全課長も田代氏と同じく六等属官であつた。県令の西邨氏は非常な新しい頭の持主で又豪傑肌の人で、後年農商務次官まで昇進された人であつた。八重山問題に就ては田代氏を信頼して全氏の思ふ通りにさせた。さて田代氏は暫く県庁にとどまりその間に八重山調査の方針、計画、経費其他を調べた。県令からは単に拓地殖民上の調査ばかりでなく近かく行ふべき旧慣改革断行の下調をも命ぜられてゐた。」

沖縄県に赴任した田代は先ず勸業課に所属した、同課長は石沢兵悟<sup>42</sup>であり、田代の八重山調査と併せて実施された無人島調査の指揮を執った人であつた。書中に田代氏は暫く県庁に留まつたとあるが、無人島調査についても田代は協議し、調査の必要性和その段取りを西村に上申し、課長の石沢とも協議したのではないかと筆者は考えている。

「南大東村誌<sup>43</sup>」によると、1885年沖縄県令西村捨三（代理大書記官森長義）より内務卿山県有朋に宛てての伺書が出されており、その内容は、大東島調査は近く実施する予定であるが、特に取調に係る要項を掲げて内務省の指揮を仰ぐとして、七ヶ条に亘る調査要項を記している、調査に田代氏が関係していた事を確信する文言がこの第3条に記されているので掲示したい「(略) 一第三条 同島は無人島と称するも数十年前鹿兒島藩の琉球在番官田代源之丞漂流せしと云えり、

よつて人跡の有無取調且つ全人存命なれば勿論之を召し連れ来るか或いは本人の存意に任じ臨機の取計を為し又はその遺骸と見認得べきもの有る時は仮に埋葬して墓標を建設致し可然哉」、同様な文言は1886年（明治19）に八重山を視察した山県有朋の復命書「南航日記<sup>44</sup>」にも見られるので重ねて掲げる「(略) 一客年来先島取調ノ為メ農商務七等属田代安定ヲシテ本縣ニ兼勤セシメ各村ノ圖面ヲ製ス安定ハ鹿兒島ノ人ニテ本草学ニ精シク露國ノ博覽會ニモ赴キシコトアリ四世ノ祖源之丞ナル者琉球ノ在番ヲ命セラレ赴任ノ時七島洋ニテ難風ニ遭ヒ大東島ニ漂着ス二十年ヲ経テ鹿兒島人復タ此島ニ漂流セシニ其形ハ人ニシテ全身毛ヲ生スルモノ出来テ曰フ我ハ田代源之丞ナリ漂流以来火食ヲ絶チ此状ト為ル請フ載セ歸レト舟人恐レテ偽諾ス其人曰フ嘗テ山中ニ於テ光アル石ヲ認メタリ之ヲ携来ラント乃チ山ニ入ル舟人急ニ逃去ル田代ノ家人之ヲ聞キ急ニ船ヲ發シテ往テ大ニ搜索シタレドモ終ニ見エス安定因テ南島ノ事ニ熱心シ今回ノ取調モ甚タ盡カシ島中人跡ナキノ地ニ入り毒蛇ヲ掃ヒ瘴霧ヲ冒シ製圖ニ従事シ本年五月中ニハ竣功スヘシト云フ。」（下線筆者）

南海の孤島に暮らした祖父の兄は、田代の脳裏から消える事は無かつたのである。だが調査後の報告には田代源之丞について記されおらず、既に死亡して居たのかも知れぬ。ともかくも八重山の調査に限らず、同時期に行われた無人島調査にも田代は関わっていたのではないかと筆者は考えている。

無人島調査が先ず大東島より始められたのも、田代の希望であつたらうか。1885年9月に同島調査を終え、休むことなく石沢らは翌10月末日尖閣への調査に向かった。

報告書末尾に石沢が記した文言を以下に掲示したい。「(略) 一我沖縄近海ニシテ古来其在ヲ見認テ未タ航海ヲ為サス他日植民スヘキヤ否ノ考案ヲ貯テ今日ニ及ヒシ島嶼ハ先般踏査ヲ了セシ南北大東嶋ト共ニ五トス故ニ遠略ノ御計画ハ先ツ右ニテ一段落ニ似セリ」、このことから無人島調査の趣旨が植民であり、開拓であり、田代の主唱した八重山調査と同様の目的であつた事が

伺える。

中途であるが、筆者の主張すべき所をまとめると、1885年尖閣諸島調査を沖縄県に実施せしめた要因を探すに、田代安定という八重山創業にその志を賭けた1人の薩摩志士の1882～1885年間の運動が主動力となり、氏の周囲に影響を与え、清仏戦争という対外的緊張による契機を得ることにより、時の県令西村捨三及び内務省を動かし、無人島調査という形として表出させたものとする他は無い。という事である。もちろん田代の主眼は八重山西表島ではあったが、無人島調査が八重山調査の付け足しにしるその実施に至るには理由である動力が必要であり、それは結局田代氏の運動に依る所ほかならないのである。

調査に際して、西村は田代の補佐として八重山の事情に委しい（特に石炭）鹿児島島の商人林太助を県御用掛に命じ、測量係には県属山田鉄一<sup>45</sup>を宛てた。

「いよいよ準備が出来て茲に県属山田鐵一氏を測量係並会計係に採用し、又例の林太助氏を県御用掛として採用せしめて顧問となし、而して此の二人を随行せしめて茲に八重山取調といふ用命を帯びて勇ましく出発することになった。」（前掲「田代安定氏と八重山」より）。

### 田代安定の八重山島調査とその後の挫折

本稿で試みたい論旨は前述の通りであるが、この調査の結末を少しだけ続けたい。

さて、田代は八重山調査に専任する事となり、調査は1885年7月より1886年5月まで続いた。調査にあたっては同島役所長であった西常央<sup>46</sup>に色々の面倒を煩わせる事となったそうである。西は1884年（明治17）西村県令の八重山視察に同行した際、西表島巡回を命ぜられ、後の1885年に島役所長に任ぜられ1890年（明治23）まで同職を務めた。その性質は田代と同じく実地見聞の人であり、在任中は島民とも親しく、又当時の八重山風土病であったマラリアに罹患している。残念な事

に調査における西の協力の詳細が記された資料は未見であるが、助力となったことは間違いないであろう。

調査隊の概要を記す、田代安定、林太助、山田鉄一に加えて、高嶺安道（八重山士族）、瀬戸口喜左衛門、川津喜助、堀口太吉、喜友名安信（蔵元絵師）以上8名で構成された。高嶺は現地より雇入れた偉丈夫であり、島内密林を探索、測量する際や離島へ渡る際の船頭として田代に付き従った。喜友名は絵師として村落絵図等の製図に従事したものと思われる。田代らの調査は資源調査に始まり、地勢、測量、民俗、旧慣制度等々、多岐に亘ると共に且つ、通常の官吏による巡回とは調査の性質を全く異にし、多くが人跡未踏の荒野、密林にその身を投ずるものであった、為に調査隊一行中、山田、川津を除く外は全員マラリアに罹患する事となったと言う。田代著「八重山群島瘴癘毒記<sup>47</sup>」より抜粋する。「親ら炊器を荷ふて土民と寝食を共にし所謂宿風餐中に一春秋を経過せり。（略）無径の山野を跋涉し（略）汚水穢沢間を奔走し（略）岩洞海岸等に寝食し（略）疲ては樹蔭に肱を曲げ（略）渴しては溪泉を掬し瀧水を飲み（略）一日として身体を安養するの余裕なく此際は殆んど猿猴と斉しき生活を為せり」

その様な調査環境では到底マラリアを防ぐ手立ては抗じ得ないであろう。調査開始から4ヵ月の1885年10月、田代はマラリアに倒れたが島役所から派遣された医師<sup>48</sup>の幾那剂<sup>49</sup>投与により一命を取り留め、調査を続行し、翌1886年4月末、畢生の志をかけた八重山調査が終了した。船便の都合で果たせなかった与那国島を除く当時の八重山諸島全ての島々を跋涉した、田代曰く「此一挙ハ我力畢生ノ創業企図ノ関ヶ原的奮闘期ニシテ刻苦勞心微細ノ点ニ亘リテ普ク調査ヲ遂ゲ（駐台三十年自叙史）」たものであった。

調査が終わり復命書38冊を書き上げ上京した田代は同書を内務省及農商務省に提出し、盛んに八重山開発運動を繰り広げる、復命書とは別に開発の要項をまとめた「八重山群島急務意見書」を作成、内閣の各大臣全てに送付し開発の必要性を訴え、八重山開発の建議を閣議に提出する旨訴えた。田代の熱心ぶりは「一時

殆ント一身ヲ投テ此通過ニ奮闘ス（同自叙史）」という程の入れようであった。

この田代の意見書の冒頭は「夫レ八重山群島ノ古来我が版図タルハ既ニ史蹟ニ昭々タリト雖ドモ其内地ヲ距ルノ遠キト施政ノ直接ニ涉ラサリシトヲ以テ従来之ヲ化外視スル者往々尠カラサルカ故ニ此南海ノ一宝庫ヲ永ク不問ニ措クハ今日ノ一缺典ト安定常ニ嘆息主唱」という田代の言葉で始まる。参考までに同書の概要<sup>50</sup>を記して置くと、八重山開発に係る13条の案、八重山に兵備を拡張しその防御を整えることに始まり、未だ旧慣に捉われた同島の近代化を推し進めるには、島を中央政府、殊に内務省の管理下に定め、旧慣を廃し税制を改め、内地人民<sup>51</sup>を相当数移殖せしめて各種の殖産振興に努めると共に金銭を流通させ（当事八重山に於ての取引は物々交換が主流であった）、衛生施設を整備し、教育を広く起こし、道路を開鑿して人の往來を便にすべし、等々である。之等の案を実現せしめる事により現在3万人の八重山人口を将来30万人以上と為す心算であったと自叙史には記されている。

結果を先に見るに、この意見書は全くの無駄であった。田代の運動は内閣の聞き容れるものでは無かった。政府の薩摩閥を主とした閣僚、大山巖陸相、森有礼文相、榎本武揚農相等は田代氏の意見に賛同する者であったが、総理大臣伊藤博文を初めとする長州閥、井上馨外相、山県有朋内相らの反対「八重山島ヲ艶デヤカニ開発スルヲ得ストノ確執説（駐台三十年自叙史）」は大きな壁となって田代氏の前に立ち塞がった。山県氏は西表島に集治監を設置する構想があり、八重山視察の際田代に面談した事<sup>52</sup>もあったので、山県氏を窓口として伊藤、井上両氏の説得「長州閣臣ハ我カ最大難関トシテ前ニ横ハリ極力此難関ヲ折破スルニアラサレハ畢生ノ大目的ハ成達シ難キ故ナルヲ以テ約半ヶ年間ヲ費テ猪武的運動ヲ継続ス。（自叙史）」に尽力するも、遂に果たせず。1886年11月、畢生（一生を賭けた）の望み絶えたものとして、田代氏は官職を辞して野に下った<sup>53</sup>。

## おわりに

本稿で筆者が目的とする事は、尖閣諸島の歴史において何故1885年に沖縄県による調査が為されたかを明らかにしたい、と言う事である。その内容は本文で述べた事であり「内務省の動向、沖縄県令兼内務大書記官西村捨三と無人島調査」の項で一応まとめた積りである。

一般に我々は先人が遺した資料を通して歴史を眺めるわけである。筆者は尖閣諸島について研究しているので、同諸島に関する資料（歴史）を見る事が殆んどである。2011年に沖縄大学地域研究所土曜講座で尖閣諸島についてお話させて頂ける機会があった。お話すにあたっての下準備として、尖閣諸島における調査について資料を見直していた（ちょうど1908年（明治41）当時県属であった真境名安興氏の尖閣諸島調査復命書が存在してないか、探している時であったと思う）所、1885年、突如、田代安定という八重山島創業に畢生を賭けた一人の薩摩志士が出て来たわけである。大志を抱き、挫折する事になったが、それほどまでに志を燃焼できたということは矢張り明治という時代は良い時代であった様に見受けられる。当時の八重山もまた然りであろう。

尖閣に限らず、歴史を見ていると、色々と面白い人が出てくるわけであり、その人々の動きに引き摺られて行く格好で歴史を見ざるを得ないのは当然である。歴史とは人々の交わる様であり、それら人々各々にまた彼等自身の歴史が存在するのであろう。

田代は博学の人であり、植物学者等として知られているが、筆者には矢張りその志を八重山に費やした志士であるように思われる。



## 脚注

- <sup>1</sup> 他ヨココバシマ、ユクンクバシマ、魚根久場島、古賀の無人島等の呼称がある。
- <sup>2</sup> 東支那海海底の地質構造と海水に見られるある種の特徴に就いてGeological Structure and Some Water Characteristics of the East China sea and the Yellow Sea. Emery et al. (1969) :CCOP Technical Bulletin Vol2. <http://www.gsj.jp/Pub/CCOP/2-01.pdf>
- <sup>3</sup> 1971/6/11 中華民国政府外交部声明、1971/12/30 中華人民共和国声明。「季刊沖繩第63号：尖閣列島第二集」参照
- <sup>4</sup> 井上清,1972,「尖閣列島－釣魚諸島の史的解明」等参照
- <sup>5</sup> 奥原敏雄,1971,「尖閣列島の領有権問題：季刊沖繩58号」等参照
- <sup>6</sup> 緑間栄,1984,「尖閣列島」等参照
- <sup>7</sup> 喜舎場一隆,1973,「尖閣諸島の沿革と帰属問題」等参照
- <sup>8</sup> 牧野清,1971,「尖閣列島小史：季刊沖繩第56号」等参照
- <sup>9</sup> 原田禹雄,2006,「尖閣諸島一冊封琉球使録を読む」参照
- <sup>10</sup> 冊封使が琉球へ渡海する際に用いる船。その航路は遠洋航海であるため、冊封を命ぜられた使は特別に船を建造して渡海した。琉球では御冠船と呼ばれた。
- <sup>11</sup> 国王の世継、冊封を受けるまでは正式な国王ではないためそう呼ばれた。
- <sup>12</sup> 中華皇帝の使いである冊封使の事。
- <sup>13</sup> 中村拓,1979,「御朱印船航海図」/大塚英明,2000,「羊皮紙に描かれた航海図：日本の美術438」等参照
- <sup>14</sup> 中村拓著「御朱印船航海図」で紹介されている、池田図/絲屋図/東博図/末吉図/角屋図/小加呂多図/盧艸拙図等に尖閣諸島とほぼ同じ位置に記された二島が見受けられるが、此の内、角屋/小加呂多/盧艸拙には「トリシマ、ミツシマ、レイス」等の名称が附されている。
- <sup>15</sup> 岩生成一,1985,「朱印船貿易史の研究」 p191-192参照
- <sup>16</sup> 埜忠雄,1890,「八重山島に係る書類 久場島」/沖繩青年会,1890,「南洋乃海産事業：沖繩青年会誌創刊号」に明治23年頃尖閣諸島へ多数の漁夫が渡島し夜光貝等の水産物を捕獲していた事が記されている。
- <sup>17</sup> いずれも海外輸出品目である。夜光貝殻は貝釘、アホドリ羽毛は羽毛布団原料として、明治期盛んに採獲され主に欧米諸国へ輸出された。
- <sup>18</sup> 石沢兵悟,1885,「大東島巡視済ノ儀二付上申」/同,1885,「魚釣島外二島巡視取調概略」参照
- <sup>19</sup> イキマ島については石沢兵悟の前掲文、黒岩恒,1900,「尖閣列島談」。南波照間は田代安定「南波照間物語：東京人類学雑誌第24巻第272号」/埜忠雄「南波照間之事：八重山島に係る書類」等参照
- <sup>20</sup> 永山規矩雄編,1930,「田代安定翁」p1-17
- <sup>21</sup> 駐台三十年自叙誌、前半は田代の八重山調査に至る経緯、調査後の八重山開拓運動とその挫折。後半は日清戦争従軍と台湾総督府に勤めた事等について記してある。
- <sup>22</sup> 薩摩の琉球侵攻の事、1609琉球に侵攻し本島を征服した薩摩は奄美大島を琉球より割譲、琉球国を属国とし貢納を命じたが、対明貿易の利便性から明朝への朝貢は継続させることにした。
- <sup>23</sup> 2009/5/2 徳之島町文化会館、2009/5/9 沖繩県立博物館、2009/5/17 沖永良部文化ホール等で有識者を招いて薩摩侵攻400年記念シンポジウムが開催された。
- <sup>24</sup> 伊地知季通：一名伊地知小十郎、実父の伊地知季安と共に幕末薩摩藩に生まれた歴史家である。伊地知親子は薩藩旧記雑録・同追録附録の編者として有名。1872年薩摩藩の命により林太助と共に八重山西表島石炭調査の為来島している。その際に実見した石垣及び西表島の地勢を田代に伝えたのであろうか。田代が帰郷した1880年当時は伊地知氏が薩藩旧記雑録の編纂に着手した時であった。喜舎場永珣,1977,「八重山民俗誌」p349-353/松田道之「琉球処分」上/鹿児島県維新史料編纂所,1971,「鹿児島県史料旧規雑

- 録追録1」p2-9/東恩納寛惇,1924,「尚泰侯実録」東恩納寛惇全集p323-326等参照
- <sup>25</sup> 石垣幼稚,1938,「田代安定氏と八重山」八重山新報
- <sup>26</sup> 尾崎三良,1882,「琉球行日誌」沖縄県資料近代3尾崎三良岩村通俊沖縄関係資料p53-62
- <sup>27</sup> 田代の八重山探訪は明治15年に始まる。当時鹿児島県庁に奉職していたが、農商務省の命によりキナ樹栽植試験の為沖縄本島を訪れた際、同地方巡歴中の参議官補尾崎三良に面会し、先島行きの一同行を許され、宮古八重山を巡回後同意見書を書き上げた。
- <sup>28</sup> 分島増約案、米国元大統領グラント将軍の斡旋の下、日清間で合意された条約案、台湾に近接する先島、八重山及宮古島の両島を清国に割譲しようというもの。
- <sup>29</sup> 田代が同地方の漁夫らについて挙げた理由は定かではないが、1893年に八重山及尖閣諸島で漁業を試みた熊本県士族野田正らは郷里天草地方より漁夫らを率いて来県している。この集団の漁業状況は「水産調査所事業報告：原田嘉久治/森房次郎」1894、笹森儀助,1894,「南島探験」、法政大学沖縄文化研究所,2007,「琉球八重山鳴取調書付録」等を参照。又相原良一,1954,「米船モリソン号渡来の研究」にはモリソン号に乗船した長崎五島出身の船乗りらが先島諸島の実情（具体的には宮古島）について詳述した事が記されている。
- <sup>30</sup> 原田禹雄訳注,1998,「蔡鐸本中山世譜」榕樹書林p68-82
- <sup>31</sup> 1871に宮古島の貢納船が那覇からの帰途、台湾牡丹社に漂着し乗組員の大半は現地人により略奪・殺害された。生き残った島民が琉球に戻りその事実を訴えた所、征台論が起こった。出兵に先立ち清国談判（副島種臣大使）で「台湾生蕃の地は化外の地」との言質を得、台湾出兵の準備がなされるも、英米両国の反対により政府は出兵の中止を決定する。が、責任者西郷従道は出兵を断行し5月台湾上陸、6月には生蕃を平定。台湾遭難者の遺骸を持ち帰った。
- <sup>32</sup> 幸地親方（朝常）・唐名向徳宏：脱清琉球人のリーダー、1876年10月、林世功、蔡大鼎らを従え脱清。以降福州琉球館を拠点として琉球救国運動に尽力し清朝に嘆願書を提出する等の活動を行った。（沖縄大百科事典中p70-71幸地朝常の項参照）
- <sup>33</sup> 1882年7月23日に、朝鮮国高宗王の父興宣大院君らの煽動を受けて、朝鮮の京城（ソウル）で大規模な兵士の反乱が起こり、政権を担当していた閔妃（高宗王の妃）一族の政府高官や、日本人軍事顧問、日本公使館員らが殺害され、日本公使館が襲撃を受けた事件である。なお田代らが八重山渡島の途次、この事件の一報を那覇で受け取った事が尾崎三良の琉球行日記に記されている。
- <sup>34</sup> 清仏戦争の最中に朝鮮国京城で起こった金玉均以下独立党（親日派）のクーデターと清国より派遣された袁世凱率いる軍隊によるクーデターの鎮圧までの一連の出来事を指す。当初成功したかに見えたクーデターは直後袁世凱によって鎮圧され、加担した駐朝鮮公使竹添進一郎は仁川に逃れ、金玉均らは日本へと亡命した。
- <sup>35</sup> アメデ・クールベ（Amédée Courbet）, 1827- 1885、19世紀フランス海軍提督。1880-1882までニューカレドニアの提督を務め、1883年にトンキンの海軍部隊の指揮官となった。後継争いで混乱していた阮朝の都フエを砲撃し、安南を保護国とし、1884年には清仏戦争を戦った。同年福州海戦で清の福建艦隊を破り、台湾の侵攻と封鎖を行って、澎湖諸島を占領。清仏戦争の講和条約が結ばれた2日後の1885年6月11日に死去。
- <sup>36</sup> 外務省外交資料館所蔵：レファレンスコード B0709 0534500、国立公文書館サイト、アジア歴史資料センターより閲覧可
- <sup>37</sup> 「清仏交戦二際シ帝国政府ノ公布セル局外中立勅旨及規則」外務省外交資料館所蔵：レファレンスコードB10070177600、国立公文書館サイト、アジア歴史資料センターより閲覧可
- <sup>38</sup> 滋賀県出身の士族、第4代沖縄県知事（県令）。内務

省に長く籍を置き、県令時代も土木局長官を兼務した。その後同局長官に専任し河川道路の改修に尽力した、のち大阪府知事就任、大阪港の整備に力を注ぎ、1891には農商務次官に就任。本稿で取り上げている外の県令時代の治績は、蔡温の山林保護策をまとめ、1885「林政八書」として刊行したこと、那覇首里間の公道を整備したこと等。

<sup>39</sup> 西村捨三,1908,「御祭草紙」参照

<sup>40</sup> 八重山島役所十等属鹿児島県平民：林太助、喜舎場永珣,1977,「八重山鉱業界の恩人大浜加那と西表島石炭の沿革：八重山民俗誌」p349-353、によると林は1848年鹿児島下町に生れた。その後1869年より那覇八重山間の廻船業を営み、1871年に種々の鉱石見本を持参して大浜クヤマの兄、加那に八重山に於ける石炭調査を依頼したそうである。加那はその後調査に尽力し遂に石炭を西表島にて発見する。林にこの発見を報告した所、林は加那の案内により西表の石炭埋蔵を確認。郷里の薩摩藩長に報告し、薩藩は1872年伊地知季通（小十郎）にその調査を命じた。本文中にある様に林はその後田代に同行し更なる調査を行っているが、その後本人が石炭採掘業を営んだかは定かではない。又、本来の発見者である大浜加那は当時異国者に石炭の在り処を報告する様な事は国禁とされていた為に、波照間島への流刑に処された。

<sup>41</sup> 19世紀末、極東に勢力を拡大しつつあったロシアを警戒した英国が、牽制として朝鮮半島と濟州島の間に浮かぶ島嶼群に海軍基地を建設した事件。英国、露国、朝鮮、清国、日本に緊張を呼び起こした。1885、5月に島を占領した英海軍であったが、孤島に建設された基地は到底その機能を維持出来るものではなかった。結局1887年2月に撤退したが、その後も度々島を訪問した。

<sup>42</sup> 勸業課長心得五等属新潟県士族：石沢兵悟、尖閣諸島調査の他、「琉球漆器考」の著者として有名

<sup>43</sup> 南大東村誌編集委員会,1990,「南大東村誌」p67-75

<sup>44</sup> 山県有朋,1886,「南航日記」沖縄県資料近代3尾崎三

良岩村通俊沖縄関係資料p457-481

<sup>45</sup> 兼庶務課那覇役所九等属佐賀県士族

<sup>46</sup> 兼警部八重山島役所長六等属長崎県士族、県属として奉職する傍ら沖縄の古資料や学術資料の収集に励み、来沖した知識人と親しく交流し資料を提供した。1890年八重山島役所長時代には尖閣諸島に現今出漁する漁業者がいる為、八重山の所轄としたい旨当時の県知事に上申した。

<sup>47</sup> 石垣市総務部市史編集室,1989,「石垣市史近代3マラリア資料集成」p73-84

<sup>48</sup> 八重山島診察所兼御用掛準判任鹿児島県士族重信伝蔵

<sup>49</sup> キニーネのこと、規那樹より製されるこの薬剤は当時マラリア熱に唯一対処されるものとされた。

<sup>50</sup> 田代安定,1886,「八重山群島急務意見書」成城大学,1971,「伝承文化第7号」/前掲「田代安定氏と八重山」等参照

<sup>51</sup> 田代の出自や当時の時代背景から推察するに、内地人民とは明治維新により大量に産み出された無祿士族（特に九州・鹿児島）を念頭に置いていたのではないだろうか。

<sup>52</sup> 前掲山県有朋著「南航日記」参照

<sup>53</sup> 前掲永山規矩雄編「田代安定翁」p5

## 中国農村集団所有関係の研究動向について

小川 竹一\*

A Survey of recent studies on the rural land ownership of China

OGAWA Takekazu

## 要 旨

本稿は、物権法制定後の中国の農村土地に関わる所有権と利用権（土地請負権）の在り方と、農村における農民の権利保護についての論議を検討し、自己の研究指針を定めようとした。2008年の中共中央3中全会報告、重慶市の都市農村一体的発展計画も参照した。

## 要 約

中国の農村土地所有は、農民集団所有とされ村が管理し、村に属する農民が耕作権たる土地請負権を有している。私見は、この関係を、日本の入会権の総有論をもとに性格を解明してきた。本稿は、その延長上にある研究として、物権法制定後の中央政府の土地政策や重慶市の政策における新たな方策が、貧困層が多い内陸部農村における土地利用権モデルになりうるかを検討したものである。

結論として、一般農業型農村においては、集団の土地管理権や役割を縮小するのは、妥当ではないとして、農民集団の役割の再評価を求めた。

キーワード：中国物権法、重慶方式、農村集団所有、農村土地請負権、地票交易、農民集団

## 1. 第3次土地革命は起きたのか

2007年に物権法が制定され、農村土地所有関係において、農地請負権と宅地使用権が物権として位置づけられ、農民の土地に対する権利の強化が保障されることになった。これにより、農民の土地に対する権利の基礎的な法的整備は一応の区切りをつけた。ただし、中国農村の土地問題は、急激な経済、社会構造の変化を反映して、急速に変化しており、まだまだ農村土地問題についても様々な課題が出ており、先送りされた規定も多い。

農村集団所有権の規範内容の根本的な課題については明確な規定はされなかった。また、農家請負権の抵当権設定問題、請負権の「股份」化と企業への出資問

題等については、未だ規定する条件が整っていないとして、認められなかった。ただし、今後の動向により、認める含みを持たせたものと理解された。股分化とは、集団の土地あるいは財産につき、構成員に価額で配分するために、請負権の股分は、請負期間内で構成員に権利として股（株）を与えるもの。当該請負地自体は、集団が回収して企業に賃貸し、賃料収入を、構成員に「股」に応じて配当するのが一般的であった。これと異なり、農民が直接、企業に「入股」したのが、重慶市の事例であった。

物権法の施行後の農村集団的土地所有関係はどのように展開していったのであろうか。

2007年から重慶市の党支部書記薄氏、市長黄氏らが

\*愛媛大学法文学部教授 takekazu595@yahoo.co.jp



推進した、城郷統籌発展政策（都市農村一体的発展政策）において、香港系企業等の出資と農村土地請負権を価値換算にして「株」（「股份」）としての出資とにより、農業生産有限公司を設立することを重慶市独自の政策で認めた。（のちに、中央高層幹部の調査指導により、請負権の入股は、原則的に專業合作社に限り、公司へは控えめに行うように指示された。）土地取引所を設置して、現実の土地使用権売買のほか、一種の開発権取引（「地票交易」）の仕組みを創出した。また、重慶市域の農村の出稼ぎ農民（農民工）に一定の条件で都市戸籍を付与（「農転非」）するのと引き換えに、農村土地請負権を放棄する政策誘導を行って、労働力の移転と開発用地確保を図った。

2008年10月に開催された第17期第三回共産党中央委員会において、「中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的決定」が出され、①農村土地請負権の長久不變化、②農村土地に対する収用の抑制、③条件のある地域では、大規模経営、農場経営、專業合作社経営を積極的に推進し、食品産業の大企業の参加も認め、農民が土地請負権を「株」化して專業合作社、有限公司等に「入股」（出資）することも認めた。

重慶市の政策は、先の中央1号文件の実行を先取りして具体化するものとして、革命による農民的土地所有の実現、人民公社による集団所有制に次ぐ、第3次土地革命としてもはやされた。

第17期3中全会報告や重慶市の施策が、果たして今後の中国農民にとって望ましい制度改革をもたらすものであろうかを検討しなければならない。

## 2. 本稿の問題意識

私は、中国集団的土地所有と土地請負権の関係を、農村土地所有関係として把握し、農村土地請負権が、農民集団の総有権であり、農村土地請負権は、集団構成員の総有地の分割的土地利用形態として把握すべきものとして論じてきた。

後にみるように、多くの論調は、集団土地所有権と土地請負権との関係を、通常の所有権に対する用益物

権の設定関係として捉え、互いに対立するような権利関係であるかのように把握し、請負権の強化（長期不変、土地調整の制限）を図って、集団土地所有権を弱体化することが、農民の耕作権確保に望ましいとしてきた。私見は、この論調は誤りであると主張してきた。①2002年「中国集団的土地所有権論」沖縄大学「地域研究所所報16号」、②2006年「中国農村集団的土地所有権と総有論」（島大法学49巻4号）、③2007年「中国物権法制定と農村集団土地所有関係」（島大法学51巻2号）である。

集団的土地所有は「総有」関係であり、農村土地は、集団の構成員の全員の所有に帰属するので、土地請負権は、各構成員（農戸）が、所有（持分）者として総有地を分割的に占有利用する関係である、すなわち、総有地が構成員に割り当てられた内部的な利用関係であると理解する。所有主体と利用権主体とが、契約当事者という関係性しかもたないのであれば、所有権と用益物権お設定関係として捉えれば済むのである。だが、構成員農戸は、土地請負権の配分を権利として有していて構成員資格に基づく権利関係なのである。構成員農戸が成員として配分を受ける権利は憲法でも物権法でも、家庭請負制を根本的な制度とすることに現れている。農戸が総有権者として本来的に、奪うことのできない権利を有している。私見は、入会権研究において、川島武宜＝中尾英俊の入会権学説（総有に持分を認める）を学んだことから、構築したものである。最近、李永燃『中国農村の土地公有制及びその法的分析』（2012年、晃洋書房）は、川島＝中尾説による入会権理解と、中国農村集団所有と類似すると説く。中国人研究者に入会権（持分）説が、注目されたことは素直に喜ぶ。ただし、前掲拙稿②は、引用されているが、③は引用されていないのは同氏の学位論文においても参照可能であったのに、大変残念である。通説判例である入会権（持分否定説）ではなく、持分説が分析枠組として適合的であるのは何故か。李同著が、持分肯定説を参照する内在的な論理はどのようなものなのであろうか。この点につき、拙稿を踏まえて検討

していただきたかった。また、同著が、物権法制定以後の状況に触れていないのは出版の時期から見て残念である。

### 3. 物権法による農村土地所有関係の整序

物権法制定以後の土地政策の動向をみるために、出発点である物権法の規定を確認しておく。

#### 3-1 物権法の規定内容

規定内容は、多くは、土地管理法、農村土地請負法の規定の確認であるが、以下の規定が重要である。

1. 集団的土地所有権は、国家所有権と比べて、処分権原が認められていないが、私的所有権も含めて三つの所有形態が、平等に存在していることを宣言した。
2. 集団的土地所有権の主体は、村、村民小組、郷鎮を範囲とする農民集団であり、どのような形態で全員の所有となるかは現定されなかったが、全員に属する権利であることを明示した。
3. 集団所有権の行使について、土地管理法規定を確認し、所有主体の別に村民委員会、村内集団経済組織あるいは村民小組が代表する。
4. 農家請負権、宅地使用権が物権であると明示して規定した。集団に属する農民は、構成員として、農家請負権、宅地使用権の配分を受け、一方では、

集団は任意に荒地請負権を設定できる。

#### 3-2 用益物権の性格と内容

農村土地における用益物権は、農村土地請負経営権のほかに、宅地利用権、荒地請負権、建設用地使用権とがある。それぞれの利用権において、農民集団と農民とはどのような関係に立つのかを明らかにして、それぞれの利用権の特質を明らかにしよう。

農村家庭請負権、宅地使用権は、集団の構成員（農戸）が彼らが有する構成員権に基づき、集団から土地権利の配分を受ける。つまり、農戸は、請負契約によって土地の占有使用権が設定的に取得するのではなく、請負契約は、構成員権に基づき使用収益する具体的な土地の決定と具体的な権利義務を定めるものである。

宅地使用権は、構成員（農戸）が、一つの家屋の敷地だけについて無償で配分を受けることができる権利である。宅地を譲渡した場合には、宅地配分権を失う。

其他方式の請負権は、四荒地に対して、入札、競売等により権利を取得でき、構成員以外の者も取得できるが、入札価額等が同一の場合は、構成員が優先する。以上の用益物権を、総有の現実的な姿を示す「入会権」の利用形態にあてはめると、家庭請負権、宅地利用権は、分割的利用形態であり、其他方式請負権は、契約的利用形態である。

表1 農民集団土地に関する物権法規定

集 団 所 有 権		
項 目	規定内容	注 記
集団所有権の対象 (58条)	農村および都市近郊部の土地のほか、法の規定する、森林、山嶺、草原、荒地、砂洲	行政地域区分所有区分とを直結させているため矛盾が生じている。
集団所有権の性質 (59条1項)	農民集団所有不動産は、本集団構成員の集団所有に属する	性質規定を欠く。
集団構成員の決定権 (59条2項)	土地請負方案、土地補償費の使用、配分方法等の村民大会での決定	構成員資格基準規定を欠く。
集団所有土地、森林等の所有権行使 (60条)	① 村集団所有：村集団経済組織あるいは村民委員会が代表する。 ② 村民小組所有：村内各集団経済組織あるいは村民小組が代表する。 ③ 郷鎮集団所有：郷鎮集団経済組織が代表する。	権利主体と行使主体との関係が明確でない。
所有権と用益物権との関係 (117条)	他人所有の不動産あるいは動産につき法により占有、使用、収益する権利を享有する	請負権は他人所有地に対する権利ではない。



表2 土地請負権、宅地使用権の規定

用益物権	規定内容
土地請負権	124条・・家庭請負制の制度的保障
	125条・・家庭請負制が実施される土地＝農用地
	126条・・家庭請負制による農用地の利用目的・・植栽業、林業、牧畜業
	126条・・権利存続期間、耕地30年、草地30－50年、林地30－70年
	127条・・①効力発生要件（請負契約締結）、②県級以上人民政府による請負経営権証、林権・草原使用権証の交付と登記による土地請負権の確認。
	128条・・① 土地請負権の流通方式は、転包、互換、転讓等*である。 ② 流通期間は、もとの請負期間までである。請負地を非農用に用いてはならない。  （*請負法では、この他出租が挙げられている。物権法が出租を禁じる趣旨ではない。転包は集団内での貸借であり、出租は集団外の貸借である。転包は、無償・有償の場合がある。また、入股（協同組織に限る）も規定されている。物権法は、出租等を排除する趣旨ではない。128条は・・等として下位法規、政策文件にまかせる趣旨であろう。）
	129条・・互換、転讓について、当事者が登記を要求し場合は、県級以上政府に変更登記を申請する。登記なくして、善意の第三者に対抗できない。*  *これらは、請負主体が変更するため、変更登記が必要となる。
	130条・・請負期間内の土地調整の原則禁止。例外的に、自然災害など特殊事情の場合には、適当な調整ができる。  →請負法27条、土地管理法14条2項によりすでに規定されていた。
	131条・・・請負期間内の請負地の回収の原則禁止。  →請負法26条により規定されていた。
	132条・・請負地が収用された場合は、相応の保障を受けることができる。  →土地管理法47条、請負法16条により規定されていた。
	133条・・四荒地請負権は、公募、入札、競売等で設定し請負法等と国务院関連規定に照らして、転讓、入股、抵当あるいはその他の方式で流通させることができる。  →請負法49条は、同一条件では集団成員が優先するが、集団外者にも設定できるとする。
134条・・国有農用地における請負経営は、本法を参照する。  →土地管理法15条1項、同40条に規定されていた。	
建設用地使用権	135条・・国有土地について建設用地使用権の設定を受けることができる。土地の占有、使用、収益を行い、建築物、構築物および付属施設を建造する権利を有する。
	151条・・集団所有地への建設用地使用権の設定は土地管理法の規定による。  * 集団所有地について、建設用地使用権を設定できない。集団が、集団所有地を、非農業建設のために用いるときは、県級政府によって、建設用地使用権を確認されなければならない。土地管理法11条2項
	** 「国务院关于2005年深化经济体制改革的意见」は、集団による建設用地使用権の設定を、一定の地区において認めることを検討すべきとした。2008年3中全会1号文件では、公益目的のために、集団所有地に建設用地使用権の設定を認める。
宅地使用権	152条・・宅地使用権者は、集団所有土地を占有、使用する権利を有し、住宅および付属施設を建造することができる。
	153条・・宅地使用権の取得、行使と転讓は、土地管理法と国家の関連規定を適用する。  * 土地管理法は、一戸一宅制を定め、担保法は、宅地使用権を担保に供することができないことを定める。

#### 4. 都市—農村の二元構造と新しい農村土地政策

##### 4-1 集団所有関係を規定する構造と変化

中国の土地所有権の構造を規定しているのは、都市—農村の2元的構造であり、それは、土地所有区分、戸籍区分を重要な要素として、都市の国家所有権を対立する集団的土地所有権の内容を定めてきた。

しかしながら、近年は、2元的構造にきしみが生じてきていて、国家としてもこの構造の修正を企図している。

1982年に人民公社解体によって始まった農村土地所有関係の出発点は、生産隊（あるいは生産大隊）を継承した集団、村民小組、村民委員会を集団の枠組として出発した。

1987年の土地管理法制定の前後から国家が農村集団土地所有権に対する規制を強め、市場経済が浸透するにつれ農民各自の利益の主張も強まってきた。これにつれ、相対的に、集団の役割が低下してきた。

農民の耕地に求めるものも多様になり、農地を股権化して出資することによって配当利益を求めるなど、請負権の保障が、現実の耕作の保障だけでなく、非耕作的利益を目的とする「請負権の非耕作＝配当権化」にまで変化する現象も生じてきた。このように、農村構造の内部も、耕作農民と非耕作農民とに分化が生じている。

物権法による農村土地所有関係は、①請負権の長期化、②集団の土地調整権の制限、③請負権の流通の保障と專業合作社への入股の承認により、集団による土地調整が大幅に制限されている。請負権者が集団枠組みから離れて流通させることができるような「請負権の私権化」とも呼ぶべきような状態に資するものになった。

このような「私権化」の流れの中で、重慶市と成都市において、城郷一体化政策がとられたことが、重要であり、とりわけ、重慶市における政策は、集団土地の交換価値を流通させることによる農村開発を企図していたことは、請負権の処分を認めることにつながる。

##### 4-2 2008年党中央三中全会報告

2008年10月12日中国共産党第十七期中央委員会第三次全体会は、「中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定」を發布して、農村部土地政策の方針を明らかにした。

その内容の要点は、以下の通りである。

① 農村の経営制度は、家庭請負制を基礎とし、分散と統一の2層経営体制を堅持する現在の土地請負関係を安定して保持し長久不変にする。

経営方式の革新を進める。技術の高度化、資本の充実を図り、農家の協同と合作を推進する。

農家の新型の合作組織を育成し、新しい社会的サービスを充実させ、指導的食品企業と農家の緊密な利益結合のメカニズムを打ち立てる。

農業專業合作社の組織化の程度を高め、加入脱退の自由、権利平等、管理の民主化を進める。土地収用制度を改革し、公益性と經營性の建設用地の区分けを明確にし、土地収用範囲を縮小し、土地収用補償メカニズムを完全にする。法に依る農村集団土地の収用は、国有地と集団有地の同地同価原則により十分な金額を農村集団組織と農民に補償し、収用を受けた農民の就業、住居、社会保障を解決する。土地利用計画が確定した城鎮建設用地の範囲外では、農村集団土地を非公益性プロジェクトへの占有は批准を経て、農民が法に依り多種の方式を通じて開発經營に参加することを許可し、農民の合法的權益を保障する。

② 建設用地市場を建設し、法が認めた農村集団經營の建設用地に対しては、必ず統一した土地取引の場を通じて、公開のルールにより土地使用権を譲渡し、計画への適合性と国有土地との平等という前提で、農村土地管理制度の整備を推進する。

農地の開発による補充を先に(他用途)占有を後にする農地転用を開発(占補)制度は、異なる省、市の間で融通は認めない。

農家請負権の流通と管理の職務を強化する。農家請負権の流通市場を確立し、農民の法の自主・

有償原則に照らして、農家の転包、転貸、交換、譲渡、入股等の形式で、農地流通を行うことを認め、多種の規模経営の育成を図る。

条件がある地域では、専門的な大規模経営、家庭農場、专业合作社による規模経営を育成する。

土地請負経営権の流通は、集団所有嫌の性質、用途を変えてはならず、農家の請負権の権利利益を犯してはならない。

用地の節約を厳格に実行し、都市農村建設用地の総量の規模をコントロールし、宅地管理を厳格に行い、農家の宅地使用用益物権を保護する。

農村宅地と村庄の整理により節約した土地は、第一に耕地に開墾し、建設用地に振り向けるのは、土地利用計画に適合しなければならず、年度の建設用地計画に入れ、集団建設用地を満たすことを優先する。

- ③ 農業支持保護制度を完全にする。農業投入を保障する制度を完全にする。大幅に国家の農村インフラ建設と社会事業発展の投資を増加させる。

農業補助制度を健全にし、農民の食糧作物栽培に補助をする。

- ④ 現代農村金融制度を建設する。農村小型金融組

織が金融機構から資金を入れることを認める。条件を有する農民專業合作社が信用合作を展開することを認める。

- ⑤ 都市農村经济社会發展一体化を促進する制度を建設する。土地利用を都市農村計画で統一し、市建設、農地保護、産業集中、村落分布、生態涵養等の空間配置を合理的に按配する。

- ⑥ 農村民主管理制度を完全にする。

以上のようなこの基本方針が、物権法の規定をどのように、具体化しているのか、さらに、規定されていなかった問題について、新たに方針を示したものであるのかを検討しよう。

## 5. 中国の農村構造と政策評価の在り方

### 5-1 經濟發達・沿海農村地区と一般農業地区

經濟發達・沿海農村地区と一般農業地区とでは、經濟狀況、農業、農村、農民の狀況において、大きな相違がある。果たして、両者を同じ面において、論じてよいものだろうか。

一般農業地区農村では何が問題になっているのか。

1990年代では、農産物価格の低迷で農家所得も低水

表3 農地政策動向

	農地政策	農業政策	農村政策	注
①集団所有制一家族經營制創設 1982-86年	全農戸に対する請負地均分配分の確保・耕作者=請負権者主義 ①	農業税徴収 農業補助制度なし	政府の農村部管理からの撤退	①すべての農戸が、実質的平等(家族数、農地条件)に耕作面積を有し、耕作をすることができる。
②土地管理法体制 1987-2002年	全農戸に対する請負地の形式的平等配分・耕作者請負権者間での耕地賃借の促進 ②	農業税徴収 農業補助制度なし	農村地管理強化 集団建設用地流通禁止 農用地総量確保目標設定	②すべての農家が、形式的平等に耕作権を確保し、賃貸等もできる。
③農村土地請負法—物権法制定 2003-2007年	農戸の分化(離農者)促進・請負権固定化と「株(股)」権化・企業借地農奨励 ③	農業税廃止(2005年) 農業補助金	・都市部農村(城中村)の都市編入 ・新農村建設 ・「三農」問題解決を最優先課題とする(2004年)	③離農農民対策をし、能力のある農家が、農地流通により、農業經營規模の拡大を実現する。
④新政策以後2008年— 党17期中央委員会第3回全体会議 2008年10月	農戸選別・企事業体農業參入促進・請負権固定化・借地農(入股型)積極的導入 ④	政府による水利等インフラ整備 農業補助金	都市近郊農村の積極的都市編入(村改居) ・城鄉統籌モデル(重慶、成都) ・集団建設用地使用権の流通部分的開放	④離農を促進し、專業合作社等が、入股等により請負権の出資を受け、適正な規模な農業經營を実現する

準にとどまる一方、郷鎮政府の役人が増加し、郷や村は財政的にひっ迫してきた。このため郷村幹部は、農民に負担をおしつけて、農民はさらに一層、ひっ迫していった。

これに対して、農民たちは、「農民負担軽減」を訴え、ときには暴動にまで発展したところである。国家は、2006年に「農業税廃止」でもって答えた。

農業税廃止以前は、農業税や負担金の支払えば利益が生じないために耕作を放棄したり、他人にゆだねたりする事例が多かった。農業税廃止と前後して、2004年から農家補助制度が行われたために、耕作から離れていた者が、再び耕作に戻ろうとする例が増えた。このため、現に耕作を行っている者とのトラブルが生じた。

このように農村でトラブルが生じているのに、本来土地紛争を調整すべき役割を担っていた、郷村は、農村土地請負権の強化により、土地調整の役割が失われたために、村の権威が低下してきた。また、農業税廃止で財政収入を得ることも困難になったので、村民に必要な事業を行うこともできなくなった。

村幹部は、村の公共的役割からどんどん離れていき、集団所有土地を管理する能力が低下してきた。

## 5-2 政府—集団—農民の三極視座の必要性

上述の、農村類型別の検討のほか、集団所有権問題を解明する視座として、国家—地方政府—集団—農民という各レベルの動きを総合的に検討することが必要である。

農村部の土地は、農地と非農地とが含まれる。農地については、中央政府は、集団と農家との対立関係を重視して、請負権の長期化を図り、集団の農地管理権

能を制限する方策をとってきた。現段階では、請負権の長期化を認め、原則的に更新を行うことにより、請負権が固定化し、集団の農地権能の行使がきわめて弱められた。一方、政府は、農業專業合作社（農業協同組合）の積極的結成や入股による農業生産の主体化を促進することにより、国家—農業專業合作社—農戸という階層構造を作ろうとしている。これにより農業生産面での集団関与は、薄弱化される傾向にある。

他方、集団による建設用地使用権の設定の一部開放により、集団が、農業生産面以外で、農民に対して利益配分や公益的施策を行う余地を残した。建設用地や宅地などの管理面で、集団が機能を発揮することに集団の土地管理権能を限定したものと言えようか。

以上のような政策の変遷は、沿海部・経済発達地域農村を見据えて行われたものが中心的である。

この制度・政策変化が、内陸部農村にまで機械的に及ばされることにより、建設用地需要や就業機会の少ない条件下で、集団の機能弱体化が、農民の孤立を招くことになろう。

## 6. むすびにかえて

### 6-1 賀雪嶺の問題提起

賀雪嶺『地権的逻辑』（中国政法大学出版社、2010年）は、本稿の問題を考察するうえで欠かすことのできない論点を示している。

賀は、農業・農村・農民問題の主たる問題を見極めるために、一般農業地区と都市近郊・沿海発達地区とを対照して考察する。前者の農民人口は95%を超えるからである。

表4から分かるのは、95%の農民にとっては、現実の耕作のための土地請負権の確保が重要な問題である

表4 一般農業地区と都市近郊・沿海発達地区対照表（賀雪嶺前掲書27pより引用）

	土地補償金	建物賃貸収入	農業収入	農外雇用収入	商業収入	集団利益配当
一般農業地区農民収入（農民人口95%）	無	無	有	有	少	無
都市近郊あるいは沿海発達地区農民収入（農民人口の5%）	有	有	少	有	有	有



ことである。

沿海部農村農民は、耕作地を入股することによって、実際の耕作によらずに、収入を得たり、非農業的な土地利用による収入を得ている。現実的な耕作の維持は重要な問題ではなくなっている。

一般農業地区農民にとって、出稼ぎをしながらも現実的な農地の耕作権を保持できることが重要である。

第3次農地革命といわれるような農地の権利改革は、内陸部・経済未発展地域農村部においては、直接的な問題ではない。そうではなく、請負権の生存保障的役割が依然として必要である。外部からの力（地方政府など）に対する交渉・抵抗を組織したり、集団の内部での農家同士の土地紛争を解決するためにも、集団による農地管理の役割が果たされることが必要である。

かつて集団の幹部が果たしていた農業税徴収の役割は、土地管理の公法的管理を代行するものであった。かつて集団的土地の管理方式である両田制などが行われたのは、農業税徴収確保に対応するものであった。それゆえ、それらの管理方式は、農民の利益に合致しないこともあった。ところが、現在は、農業税も廃止され、集団幹部は、土地管理の公法的役割を果たす必要はなく、純粋に農民の土地利用の私的な利害衝突の役割を果たすことができる立場にいたったのである。

現在の農業税廃止の状況下では、農民間の土地請負権獲得をめぐる利害が鋭く対立する状況下では、農民集団の役割が必要となってきたのであった。

今日は請負権が固定化され、集団による土地調整の余地が少なくなっているため、他の利害調整の方法を考案して実質的な公平を図ることもあり得よう。

村民委員会が集団土地の管理を行うとしても村幹部は、行政の一員ではなく、権能行使に対する権限が十分ではない。政府の役割は、集団幹部が公平な土地管

理を行う援助を行うことである。

## 6-2 重慶方式について

重慶方式は、内陸部地域においても、集団土地不動産の交換価値を高めることにより、農村開発を行おうとした試みであった。その一つの端緒が外資系食品産業企業の出資した商品作物の大規模経営企業に、請負権を出資して農民が配当を受けとる農業労働者となることが奨励された。しかし、このような方式は、企業経営のリスクを農民が直接的に被ることになり、きわめて農地喪失、生存の糧の喪失の危険をはらむものであり、後に抑制されることになった。

また、不動産取引所を設置して、市街地から離れた農村の非農地等を農地開発してその面積を開発権（農地指標）として競売し、落札者が、都市開発計画区域での開発権を取得できるとする「指標交易」制度を生み出した。果たして、都市部の不動産需要が頭打ちになったとき、農地開発費が回収できるか問題であるし、遠郊農村の農地開発をもって市街部の土地利用計画の開発面積制限を潜脱することも重大な問題となろう。

重慶ではその後、農外資本の関与は、農戸と共に専業合作社の成員となるか、合作社と資本との連合経営形態に限定された。

重慶のような、巨大都市が存在しない他の内陸部農村においては、集団所有制の創出時の理念を維持しつつ、集団が幹部の専横にならないように政府の援助のもとにおいて、耕作者主義に基づく農業専業合作社の結成、農民小口金融の充実策が必要となろう。これらの施策においては、集団の関与が必要となる。重慶方式は、先述したように内陸部地域においても、不動産バブルを利用して、農村開発を行おうとした試みであった。しかし、このような方式は、企業経営のリスクに

表5 農業税廃止前後の一般農業地区の集団と農地調整

	集団の土地調整	利 点	問 題 点
農業税廃止前	一定程度あり	構成員の形式的平等実現	集団幹部の専横
農業税廃止後	なし	構成員の個別利益の追及	構成員間土地利害調整能力の減少
望まれる役割	あり	構成員の多面的平等実現	集団の維持と創新のためのリーダーの不在

より、きわめて農地喪失、生存の糧の喪失の危険をはらむものであった。(阿古智子『重慶モデル』で中国の都市—農村間格差は解消できるのか(「外交」5号62頁を参照されたい。)

ただし、重慶で行われている農業專業合作社への農戸の参加の促進や、三権(請負権、林権、宅地使用権)の担保化による小口金融などは参照する価値があろう。

重慶市党書記薄熙來の失脚がどのような影響をもたらすのか、注視する必要がある。

以上述べてきた問題を解明する根本的視座を提供するのが、温鉄軍『中国にとって農業・農村問題とは何か』(丸川哲史縮訳、作品社、2010年)である。「……農村コミュニティの『非市場』的で、内部化された資産と収益が平均になるような制度建設を強化するしかない。」(同著99P)

このような現状下では、農村部集团的土地所有関係を「総有論」的に構成することが必要である。

それは、土地の「非市場的」な価値(生存権)を重視し、土地の収益を内部配分しようとするものである。

## 入会裁判と軍事基地問題

— 馬毛島入会権確認訴訟を素材として —

牧 洋一郎\*

The common trial and the issue of military base

— Mageshima Island common suit of confirmation as material —

MAKI Yoichiro

## 要 旨

2011年、米軍基地候補地として決定された馬毛島の浦持ちの土地を巡って、種子島の漁民らが入会権の環境保全機能に注目し、基地建設に伴う環境破壊の阻止を主張し係争中である。そこで、係争地の現状そして入会権と自然環境保全との係わりについて考察し、漁民らが自然環境を保全することの意義を論述した。

キーワード：共有入会権、入会権確認訴訟、環境保全、FCLP

## 1. はじめに

鹿児島県種子島（西之表市）の沖、西へ約12キロメートルの海域に浮かぶ馬毛島（種子島の属島）の船着場一帯の「共有の性質を有する入会権」（以下「共有入会権」という）の存在を求めている裁判に対し、鹿児島地裁は2011年6月15日に、却下判決を下した。この島は、面積約8.5平方キロメートルの平坦な小島で、また周辺海域はトビウオ、伊勢エビ、ミズイカ、トコブシなどの自然豊かな漁場としても知られている。本件は、この土地をタストーン・エアポート（旧馬毛島開発）株式会社<sup>1</sup>なる採石業者（以下「業者」という）が入手しようとしているので、これに反対する訴訟である。

そして現在、この馬毛島は採石目的とはいえ、在日米軍空母艦載機の陸上離着陸訓練（FCLP）の移転候補地となっている<sup>2</sup>。このことは、沖縄の米軍基地問題とリンクして考えるべき問題ではあるが、まずは軍事基地候補地となった不穏な現状<sup>3</sup>の中で、入会権者たる漁民（原告）らがこの島の漁業基地を守ることの意義及び当該（差戻審）判決の問題点を指摘し、

今後、この島の浦（漁村）持ちの土地（共有入会地）はどうあるべきかを検討したい。なお、本稿は、2001～2012年の西之表市<sup>アマドマリ</sup>壺泊集落（以下「本集落」という）及び馬毛島の現地調査、裁判記録等に基づくものであることを付言しておきたい。

2. 事件の概要<sup>4</sup>

2000年代に入って、馬毛島の大部分の土地を業者が買取り、その後採石事業を始めた（現在、島の土地面積の約99%を所有）。この島には、葉山港という漁船の接岸可能な小さな港があり、この一帯（約2.2ヘクタール）は対岸にある本集落住民60余名の共有入会地（3字4筆、代表者4名の所有名義）である<sup>5</sup>。

2001年5月、「島の出入りには是非必要である」と、業者は登記名義人である浦の代表にこの土地の買入れを申入れた。つまり、この土地を通過しないと島内に物資を搬入できないのである。この業者の開発事業に対して馬毛島の自然が損なわれ海が汚れるという理由で周辺の漁民や種子島の住民団体（馬毛島の自然を守

\* 沖縄大学地域研究所特別研究員 youi\_maki@yahoo.co.jp

る会など)からも反対の意見が高まっていた。本集落では、20余名の人々はこれに反対したが、それ以外は賛成あるいは一人的、金銭的繋がりで一その意見をはっきり表明できない者とに分かれ、浦の代表4名はその共有持分の約3分の2を業者に売却した。

あくまでも本集落の浦持ちの土地を守ろうとする反対派26名(漁民12名、非漁民14名)は、この船着場一帯の土地が、本集落住民26名(原告)と36名(被告)とで構成される本集落住民集団の「共有の性質を有する入会地」であることの確認を求めて業者と売却賛成の人々、意見をはっきりさせない人々合計36名(以下「賛成派」という)を相手として、2002年9月2日、鹿児島地裁に訴えを提起した。

### 3. 訴訟の経緯

2005年4月12日、鹿児島地裁は最高裁・昭和41年(1966年)11月25日判決<sup>6</sup>の「入会権確認訴訟は入会権者全員で訴えなければ認められない」という判旨を理由に却下した。

そして、2006年6月30日、控訴審福岡高裁宮崎支部も同様の理由で棄却した。

この昭和41年(1966年)最高裁判決の事件は、青森県のある一集落住民約260名が村を相手として、入会山林が集落住民300名の共有入会地であることの確認を求めたものである。第三者に対してある土地が300名の共有であることを認めよ、とその中の260名が主張しても、判断できないと裁判所が認めなかったのは当然である。しかし本件では、原告住民26名が第三者と賛成派36名とを相手として、原告26名と被告36名の合計62名の共有入会地であることを認めよ、と主張しているのであって、上記最高裁判決の例とは訴訟の形態が違っているのである。このことを理由に最高裁判所に上告受理の申立をした。

最高裁判所はこの上告申立を受入れ、平成20年(2008年)7月17日、入会権確認訴訟には、入会権者全員が一原・被告いずれかの一訴訟当事者となっておればよい、という理由で原判決を破棄し、鹿児島地裁

に差戻した<sup>7</sup>。

差戻しを受けた鹿児島地裁は、本件土地が本集落住民の共有入会地であるか、それとも登記上(登記名義人)4名の共有地であるか、または60余名の個人共有地であるのかを判断すればよいのである。それを裁判官は、「この26名と36名は入会権者全員であるのか、もし一人でも欠けていたら却下する」といい、また「集落の住民中入会権者でない者がいるが、これは如何なのか」と尋ねた。しかし、「入会権については各地方の慣習に従う」(民法第263条)という規定のとおり、何びとが入会権者=入会集団構成員であるのかは入会集団が慣習に基づいて決定することであって、裁判所を含め第三者がとやかくいうべきものではない<sup>8</sup>。ただ、ある個人が入会権者(集団構成員)としての地位・当否を争う裁判においては、最終的に裁判所が判断することはいうまでもない。

本件においては、集団としての入会権(入会集団権)の存否を争っているのであるから、当事者の中に(離村による)失権者であるとの判断の他、入会集団構成員認定についての慣習が公序良俗に反する場合(最高裁・平成18年(2006年)3月17日判決<sup>9</sup>—女子という理由のみで入会権者を認めないのは不当)を除いては、訴訟当事者でない者が入会権者であるなどと裁判所といえどもいうことはできないはずである<sup>10</sup>。

本件においては、提訴時に遼泊小組組合員(入会権者)名簿が書証として提出され、その中に入会権者として目立った活動もなく土地の売却についても態度を明らかにしなかったため、訴訟当事者(主として被告)になっていない者が3名いた。この人々は積極的に自分たちが入会権者であることを主張しているわけではないが(主張するのであれば、自らも入会権者であることの確認の訴えを起すのが筋である)、相手方(主に業者)は、この名簿を根拠に個人名を挙げて、入会権者であるのに訴訟当事者になっていないから、全員参加していない本件訴訟は却下されるべきだと主張した<sup>11</sup>。

土地売却賛成派(被告住民)もこれに沿う主張をした。何びとが入会権者であると主張することは、入会



集団が存在し、入会集団がその土地を所有する権利（共有入会権）を有することを認めることになる<sup>12</sup>。その訴訟に参加していない3名については、判決のあと入会権者であることを認めればよいのであって、原告側としては現在、訴訟参加者は全員であると主張すべきであった（訴訟不参加の3名は、原・被告どちらが勝訴しようが、利益・不利益に全く関係ないと考える者たちである）。しかし、裁判長の「一人でも欠けていたら却下する」という不当ともいえる発言に災いされて、全員でないことを事実上認めてしまった。

#### 4. 訴訟の顛末、そして再び提訴

##### (1) 差戻審判決

鹿児島地裁は、2011年6月15日に「本件訴えを却下する」という判決を言い渡した。判決の内容は、「昭和61年（1986年）8月24日付けの覚書（甲第11号証）及び種子島漁業協同組合組合員一覧表（甲第27号）に記載されている人のうち本件訴えの訴訟当事者となっていない者は少なくともそれらの書類が作成された当時本件入会集団の構成員であった可能性は否定できないが、これらの者が、原始的に、又は死亡、脱退、転居等の理由により、現在本件入会集団の構成員ではないことについての立証がされているとは認められない。したがって、本件入会集団の構成員全員が本件訴えの訴訟当事者となっているとは認められない以上、本件訴えは当事者適格を欠く不適法なものであるといわざるを得ない。」（判決文10頁）というものである。つまり、裁判所は「原告と被告の住民計62名の他に、少なくとも3名が権利者と認められ、入会集団全員が訴訟当事者となっていない」として、却下した。

本件の争点は、当事者適格の有無一本件入会集団の構成員全員が本件訴えの訴訟当事者となっているか否かであった。なお、被告の死亡による訴訟承継については、集落内に承継人がいない場合は、離村失権の原則に基づき訴訟の終了を宣言した。

##### (2) 私見

###### ① 判決の問題点

本判決の判示の前に前記最高裁・昭和41年（1966年）判決を、そして最高裁・平成20年（2008年）7月17日判決を並べた後却下している。本件と事情が異なる昭和41年（1966年）判決を、ここで持出す必要は全くないのである。要するに、本件が平成20年（2008年）判決の差戻審として、本件土地が入会集団の共有入会地であるか否かを審理すべきであることを全く忘れてるのである。

本件の原・被告（業者を除く）が入会集団構成員であると認めながら、「それ以外に本件入会集団の構成員がいる」として、本件当事者でない者の名を挙げて次のように言った。「ABC<人名については、便宜上記号を付す>の3名は壺泊小組合加入の世帯主で本件土地の利用権を有しているが、本件訴訟当事者となっていない。」「DEFGHの5名は本件土地の持分権者であるが、壺泊集落外に居住している。この5名は本件訴訟の当事者になっていない。」（判決文8頁）

本判決は、法解釈の誤りが多いのみならず、事実関係にも誤りが多く、担当裁判官は当事者から提出された準備書面等を本当に目通したのか否か、疑問がもたれるものである。つまり、入会権についての正確な把握の欠如、入会権についての解釈論、事実関係の誤り等からして、全く杜撰な悪しき判決といっても過言ではあるまい。このことについては、次項で検討することにした。

###### ② 判決内容の誤り

入会集団である本集落に居住していない者は当然入会権者でないから、原・被告らの中に本集落居住者でない者がおれば、その者は訴訟参加資格がない、と裁判所はいうことができるが、訴訟当事者でない者の在否など言及する権限はないはずである。また、ABC3名中Bは原告となっている（「B末雄」を「B末男」と誤って記載されていることが理由で欠けているとされている）が、ACが入会権者であることを裁判所は何によって判断したのか。ある個人（世帯主）が入会権

者であるか否かは、入会集団がその慣習に基づいて決定することであり、裁判所といえども前述の（公序良俗に反する）場合を除いて訴訟当事者でない者の入会権者の地位に言及することはできないはずである。なお、DEFGHの5名が集落外に転居しているとの理由であるが、このことは離村失権の原則により、無権利者であるのは当然のことである。そして、Dは集落居住者であるのに、集落外転居者と事実を誤って判断しているのである<sup>13</sup>。なお、この判決は事実関係について杜撰さの目立つ判決でもある。例えば、「種子島漁業協同組合組合員一覧表（甲第27号証）・・・」（判決文10頁上から4行目）とあるが、これは正確には、壺泊小組合員の一覧表である。また、「原告I及び原告Jは、既に死亡しており・・・」（同4頁上から10行目）とあるが、この2名は原告ではなく被告である。そのほかにも集落外への転居者（出郷者）に対し「本件の訴訟当事者になっていない。」（同8頁下から5行目）とあるが、入会権の基本原則（離村失権の原則）により、訴訟当事者にならないのは当然のことである。

### ③ 覚書は有効か否か

昭和55年（1980年）の壺泊小組合（以下「小組合」という）総会決議に関する覚書は、馬毛島の全浦の土地の約99%（452千平方メートル）の処分につき業者への売却の代金は諸経費を差引き、住吉浦、壺泊浦、池田浦及び洲之崎浦の四ヶ浦で均等に配分したことを記載したものであり、「以後の各小組合への新規加入者に土地持分権を認めない」というものである。また、同61年（1986年）の覚書は、壺泊小組合に漁業用地として留保された土地部分約2万2千平方メートルにつき、金品配分した場合の配分基準を記載したものである。被告住民らは、これら二つの覚書は「全員の同意に基づいて決議し作成された」もので、今回の土地譲渡代金は、1986年の覚書に基づき分配したと主張した。しかし、原告らはこれらの件につき、「小組合員から異議が出され全員の同意は得られておらず、決議されたものではない」と反論し、双方の見解に違いがある。確かに原告らが主張する通り、殊に1986年の覚

書は配分基準やその根拠が不明瞭で、これらについては詳細な検討を要する問題である。

小組合は、1986年の覚書に入会権を消滅させた場合を規定し、さらに土地売却（売れた場合）についての配分率を、持分一人前（当時の組合員で古くからの浦加入者57名）とする第一グループ、持分0.6人前（当時の比較的新しい浦脱退者11名）とする第二グループ、持分0.4人前（当時の比較的新しい浦加入者3名）とする第三グループそして土地持分権のない第四グループ（当時の比較的古い浦脱退者10名）に構成員を分類している。

平成16年（2006年）9月の口頭弁論<sup>14</sup>にて、被告漁民（1986年当時の浦の役職者）は、「覚書原案を別表に記載されている人全員に配布した。総会出席の組合員はそのことに全員同意し、欠席の組合員からは後日同意を取付けた。そして、既に漁業を離れている者や出郷者に対しては後日、本人、家族及び親戚を通して連絡し全員の同意を取付け、反対・異議は一切出されなかった」と証言している。そのことに對し、原告一平成に入って加入した1人を除き一全員はそのような事実はなく、また当時出郷していた原告の一人は「一切連絡を受けたことはなかった」と反論している。そして、被告漁民の証言では「総会の議事録については作成しなかった」と証言している。覚書には代表者らの押印もなく、また他の定期総会の議事録はその都度作成されているのに、この件に関してのみ作成しなかったというのは如何にも不自然である。なお、別表の第四グループ者を「土地持分権のない者」と規定しながらも書面に「売買後の配分については組合総会において配分率を決定する」とあるが、この分配金は小組合加入期間の功労金（見舞金）なのか否か、不明瞭である。また今回、同グループ間の者でも被告業者から一浦の役職者らを通して一受取った金額に多寡があり、覚書通りに配分されていない。さらに、売買に同意した者の中には、本件土地がどのような経緯で売買され登記簿の書替がなされたのか、自分の土地持分率、売買金額及び配分がどのようになされたか知らない者が

大半であり、また受領しながらも原告として本件訴訟に訴訟参加している者が3名もいるという事実がある。そのような事実関係からして、1986年当時、馬毛島問題につき十分に熟議されず議題として上がったに過ぎなかったものと解される。

また、1980年の覚書の記載には「新規加入者に土地持分権を認めない」とある。しかし、1980年以降の浦加入者（3名のうち1名が原告として訴訟参加）もそれ以前の加入者同様、馬毛島の土地に関する管理費用や義務について差等はなく平等の負担となっている。そうすれば、これらの覚書に有効性はないものと判断されるべきではなかろうか。

本件の原・被告住民とは、本集落内の漁民らで構成する小組合の現組合員、元小組合員あるいはその妻や子らである。つまり、小組合を脱退しても本集落に留まる限りすなわち馬毛島地権者の会（以下「地権者の会」という）の構成員である限り入会持分権は喪失しないものと解される。なお、被告住民（当時の浦の代表）は、1986年に作成した馬毛島土地売却についての覚書を示し、それに基づいて今回土地売却代金の配分をしたと主張し、裁判所はそれを有効と認定したが、判断を誤っているといえよう。

#### ④ 留意事項—入会集団、権利の主体

本集落住民（中でも、漁民及びその子ら）は、古くからこの地域に定住し世帯ないし家を単位に浦の規制に基づき賦役（磯洗い等）を負担し、浦持地や漁場を管理・利用してきた。藩政期には、村宛に課税されたため生活共同体たる「自然村」と行政単位としての「行政村」とが融合したものであったが、明治以降は個人宛に課税されるようになったため、両者が次第に分離するようになったものである。現在、集落の自治組織は、最高責任者である集落長、会計（1名）、班長（16名）、壮年会（会長1名、副会長2名）、体育部（部長1名）によって構成され、そして役員任期は1年、総会は年1回で、集落有地問題について付議されることはなく行政との連絡事項、集落全体の行事や親睦について付議し、多数決決議により議決される。

したがって、単に本集落（総戸数200戸、約600人）を指す場合は、「末端行政単位としての壱泊集落」である。

次に、小組合は旧来の漁業生活共同体で、本集落に居住する種子島漁協正組合員及び準組合員によって構成される約30名から成る漁民集団である。明治34年（1901年）の漁業法の成立以来、漁業権の主体は、法形式上、漁業組合という法人の形態をとることになり、さらに第二次大戦後の改正漁業法及び水産業協同組合法によると、実際に漁業を行なう者でなければ漁業権の主体たる漁協の組合員になることができず、且つ一定の資格を有する者が加入しようとするときは、これを拒絶できないことになった（漁業法第8条、水産業協同組合法第18条）。よって、改正漁業法の平面で漁業権の主体となり得ない者は、漁場支配者集団たる小組合の組合員として承認されなくなると同時に、反面、一定の資格を有する者は新規加入が認められるに至り、旧来の海の入会（浦持ちの漁場支配権）の主体は、浦持ちの土地（あるいは地盤所有権）の集団とは、別の概念（漁協の下部組織的性格）を併せ持つ集団となるに至った。したがって、この新規加入に関しては、旧来の集団的統制は及ばなくなった。つまり、浦の慣行に基づくウラモヤー（浦模合）にて男子15歳にして浦人（漁業者）として認められても、成文法に拠る制約により漁協に加入しなければ漁業を営むことができなくなった。管理組織として、最高責任者である小組合長、会計、幹事（各1名）、そして実際の執行機関である総代（4名）から構成され、任期は共に3年である（ただし、会計の任期は1年）。なお、定期総会は旧正月と8月の年2回<sup>15</sup>で集落の漁業全般について付議され（全員の一致による決議とは限らない）、また予算・決算の報告は旧正月の総会で行なわれる。現在、馬毛島の漁業用地については、小組合の統制下で管理（用地の清掃、廃棄物の除去作業等）がなされている。

そして、小組合は元々壱泊集落の全世帯を構成する浦集団（漁民集団）で、したがって本集落全住民を包括していたが、漁業をやめたため、漁協組合員の資格を有しない者たちが、小組合を離脱し、漁協組合員の



資格を有する者たちと共に、地権者の会を組織するに至った。よって、地権者の会は、集落内の漁民のみならず、かつて漁民であった者あるいはその子らをも含む約70戸からなる団体である。また、「地権者」という法律用語でない呼称は従前には使われなかったもので、平成元年（1989年）頃から使われ始めた呼称である。そして、2000年9月、業者の関係者と浦の代表ら数名が、「葉山の土地所有者集団は現在の壺泊小組合ではなく、昭和56年（1981年）当時の壺泊漁民約60名である」として、当時の漁民やその子らに対して新たに葉山の土地使用の許可を求めて説明会を開催したことによるものである。なお、地権者の会はその頃から団体として認識され始め、代表者の選出方法、総会の運営そして財産の処分など団体としての主要な点が確定するようになった団体である。地権者の会は、小組合員として現に漁業を営んでいる者（約30名）と漁業から離れているため浦持地利用を行っていない者あるいはその子ら（約40名）から構成されている。管理組織としては、代表者、会計（各1名）が置かれている（任期は共に2年）。不定期に開かれる総会では、旧来の「一戸一権主義の原則」に基づき、被告業者に対する土地使用問題や土地処分の件が付議される。

入会集団たる壺泊浦共同体は元来、「定住性のある住民で漁業を営むこと」を構成員の要件とし、昭和末期までは小組合が中心となって浦持ちの土地を、土地持分の自由な譲渡以外の処分、変更、保全（以下「通常の管理」という）及び利用し、そして土地処分については構成員全員の同意のもとに行なってきた。しかし、その後、住民の漁業離れが進行し小組合から離脱する中で、漁業用地の「処分」を除き通常の管理及び利用は従来通り小組合が行なっているが、暫く土地処分等については小組合で付議することはなく、近年では地権者の会でこの問題を取上げている。なお、漁業から離れた本集落居住の元漁民らも権利（処分権）放棄の意思はなく且つ漁業復帰の可能性もあることから、土地処分権は元漁民らにも未だ留保されていると解される。

### (3) 再び提訴

#### ① 再提訴の概要—第二次入会権確認請求訴訟

差戻審判決の不当性に対して、開発反対を主張する原告たちは新たに馬毛島に生じた事情（軍事基地問題）を考え、あくまで漁業基地を守るために、入会権者である者を全員当事者（権利者であるのか否かを再度検討し直し）として、改めて入会権確認訴訟を提起することを決定した<sup>16</sup>。

2011年8月26日、「権利者全員の同意を得ない（共同）所有権の移転（売買）は無効である」として、壺泊漁民らの財産権を守る闘いが再開された。入会権者の名簿が作成されておらず（昭和61年（1986年）作成の覚書に基づく名簿には信憑性がなく疑念が残る）、権利者の死亡後の権利承継が不明瞭あるいは承継人の権利意識が低くなっており、権利者を特定するのが困難であったが、これを乗り越えて再び提訴に踏み切った。つまり、訴訟当事者となる入会権者を精査し直し、改めて提訴することになった（(ワ)第852号事件）<sup>17</sup>。

#### ② 当事者の主張

##### 1) 原告の主張（訴状より抜粋）

イ 原告らの先代もしくはその先々代までは皆漁業を営んでおり、原被告らの代になって、漁業以外の職業に従事する者も多くなったが、壺泊浦集落の構成員であることにはかわりはない。現在約70戸で構成され、別紙物件目録各土地・・＜中略＞・・を所有する、共同所有者集団すなわち入会集団である。

ロ 本件各土地は原告ら及び個人被告らの共有の性質を有する入会地、すなわちその共同所有地である。

ハ 別紙物件目録1（字壺泊小屋）の土地は昭和40年（1965年）代まで、壺泊漁民が漁のための宿泊する小屋がおかれていたところであり、同2、同3（字八重石）の土地はその小屋で生活するため必要な薪材を採取する土地及び採草地であった。別紙物件目録4（字葉山）の土地は昭和初期に壺泊浦の船着場、漁業用地として埋



め立てられたものであり、現在でも原告らの船着場、漁業（干場）用地として利用されている。

ニ 本件入会地は全員の同意がない限り処分することが出来ず、ましてや自分に処分する持分は存在しないのであるから、被告・・＜中略＞・・らから被告タストーン・エアポート（旧馬毛島開発株式会社）に対する平成13年（2001年）5月29日付売買を原因とする共有持分移転登記はその原因がなく無効のものであり、被告タストーン・エアポートは係争地に何等実体上の権利を有しない。

2) 被告住民の反論（2011年10月7日提出の答弁書より抜粋）

イ 請求原因1項の内「入会集団である」とする点を否認する。その余は不知。

ロ 原告は「被告・・、・・兩名が入会集団たる壺泊浦（現在は壺泊小組合ともいう）」と主張するが、現時点のことを言っているのであれば否認する。

ハ 別紙物件目録（4）記載の土地が現在でも原告らの船着き場、漁業（干場）用地として利用されている点は否認する。現在はそのようには利用されていない。

ニ 本件土地が共有の性質を有する入会（総有）である点を否認する。

※ 被告業者の対応

2011年10月11日、第一回口頭弁論が行なわれたが、被告業者側は出頭せず、答弁書も提出しなかったが、その後、被告住民と同じ訴訟代理人に委任し、同年11月22日の口頭弁論時から被告住民と同じ主張をしている。

### ③ 今後の課題

今回の訴訟では、原告は前回原告であった4名が被告となり、そして新たに2名が原告に加わって24名になった。一方、被告には原告から被告となった4名の他に、新たに5名を加え、被告住民42名と業者となっ

た。なお、前回、被告であった3名は係争中死亡し訴訟承継人となる者が本集落に居住しておらず、よって、彼らの承継人は今回除外となった（離村失権の原則）。今後は、本件各土地は如何に集団的管理がなされているか、実質審理においてより明らかにされねばならないであろう<sup>18</sup>。

裁判を再び起こすにあたって、「訴訟の入り口論で、10年もかけて裁判を行なってきたが、それが振り出しに戻った。また、わずかな馬毛島の財産（土地）を守らんがために再度訴訟を起こすのは如何なものだろうか。精神的にも経済的にも負担が大きい」<sup>19</sup>という意見も原告住民の中から出されたが、馬毛島の浦持ちの土地は先祖から与えられた貴重な財産であるとして、再び、生活や島の自然環境を守るために入会権確認の訴えが提起された。馬毛島の漁業基地すなわち浦持ちの土地（共有入会地）は、漁民の生活と不可分に結びついており、漁民らの生活を守るという実践的要請からも、ここでの入会権は積極的に保護されるべきであろう。

本集落の漁師（原告）の1人は「馬毛島で魚を取り、子どもを育てた。開発で住民の仲が悪くなった。魚が取れんで収入が減り、生活は奪われていくのに開発は止まらん」<sup>20</sup>と嘆いている。つまり、この島の自然環境保全が漁民らの生活を守ることに繋がっているのである。

そして、小組合及び地権者の会は今までに、集団的統制の下に一必ずしも総会時に限るものではないが一構成員の意思を確認し合っている。総会が開かれた場合、会合の案内及び結果報告は在郷者のみになされ出郷者に対しては原則としてなされない（離村失権の原則）。それから、原告らは係争各土地を今でも自分たちの浦持地として意識しており、此度に至るまで本件係争各土地の売却譲渡が浦（小組合及び地権者の会）とは関係なく全く自由に行なわれたという事実はなく、また一近隣地域を除いて一地域外に転出しても権利を有するという転出者の意識、権利者以外に浦とは関係なく自由に使用収益させるという事実もない。したがって、本件各土地は共有入会地（共同所有地の一特殊形

態である総有地)であり、その本質は総有にあり解体過程にあれども総有的支配秩序(共同体的規制)が生きていると解され、民法上(狭義)の共有地へと変質するに至っていないといえよう<sup>21</sup>。そして、2010年5月、原告らが係争地の清掃(管理)を行なった際、被告業者の職員が立入禁止を求め威圧したことは、原告(入会権者)らによる集団管理行為を妨害した事実であろう。

さて、本件訴訟では、いよいよ実体審理に入るべき段階にきているが、権利の主体として、集落、小組合そして地権者の会の相互関係につき前回にもまして、さらに踏み込んだ分析・検討が必要であろう。そして、被告住民らは浦持ちの土地の約3分の2を業者に売却したが、それは全体の3分の2であるのか、それとも彼ら各自の共有持分を売却したら3分の2であったのか、明らかにされねばならないであろう。仮に、彼らが各自の持分を売却したのであれば、もはや彼らは権利者ではなく無権利者であり、何に(如何なる権利に)基づいて船着場等を利用しているのだろうか。このことは明らかにされねばならぬ問題である。

## 5. 結びとして

2011年7月2日に防衛省副大臣が、西之表市を訪れ、馬毛島を米軍FCLPの移転候補地としていることを地元(熊毛地区)の1市3町に正式に伝えた<sup>22</sup>。以前から、採石事業の先には、黒い利権として軍事目的の基地問題が見え隠れしていたが、2011年6月21日、日米外務・防衛担当閣僚会合で、馬毛島が「FCLPの候補地として検討対象」と明記された。地元では、この軍事施設等の移転受入れに対し、地域活性化を望む推進派住民<sup>23</sup>、騒音被害・環境破壊等に怯える反対派住民、そして態度を明らかにせず動揺する住民と、この問題の賛否を巡って、大きく揺れ動いている。また、沖縄をはじめ米軍基地のある地域では米軍兵士などによる性犯罪の多発や騒音が騒がれているが、沖縄の住民と異なって鹿児島県の住民がこのような米軍基地被害を肌で実感できないことは県民の弱点ともいえよう。しかしながら、これからも継続して、馬毛島の自然は、

住民運動や環境裁判によって守られねばならぬ現況にあり、入会権確認訴訟はその一助となるべきであろう。自然環境の保全が地球規模で叫ばれている今日、馬毛島は後世へ引き継がれるべき熊毛(種子・屋久)地区住民の共有財産、すなわち貴重な環境資源である。今、馬毛島という小さな島の、その一部の土地の住民たちの権利を守ることが、種子・屋久地方の環境を守るだけでなく、軍事基地にしないためにも極めて重大である、と環境保全派の住民らは心を新たにしている<sup>24</sup>。

入会権は環境保全を直接規定していないが、環境保全機能の権利根拠として入会権の基本原則(全員一致の原則)が、際立つ今日でもある。入会権問題は普段は潜在しているが、買収されたり、開発されようとしたときなど、顕在化してくるのである。入会権が全国的に解体・消滅に向かう中、本集落住民(原告)らが権利意識を高揚させ、そして入会権(の全員一致の原則)が、乱開発を阻止するための歯止めになろうとしているのも事実である。つまり、入会地を売却譲渡する場合は、入会権者全員の同意が必要であり、開発業者などへの多数決に基づく売買契約は無効であるというものである。最後に、入会権は現在の社会に適応して生きている権利であり、土地に着いた優れて現代的権利である<sup>25</sup>ことを指摘しておきたい。

## 注

<sup>1</sup> 2011年2月3日付で、本店を西之表市馬毛島から東京都世田谷区に移転登記し、また同年3月1日付で、社名及び代表取締役を変更している。なお、馬毛島は業者作業員が作業のため、常住し住民登録を行ない2005年より有人島となっている。

<sup>2</sup> 業者は地方自治体や地域住民らの建設工事猛反対により、2011年11月末日をもって滑走路工事を中止した(同年11月28日付南日本新聞記事)。そのことについて、業者会長は「鹿児島県のためと思って資産を投じたが、ここまでやられたら考え方を変えないといけない」と語っている(2012年2月4日付南日本新聞記事)。

- <sup>3</sup> 防衛省が熊毛の住民の意見を無視して、馬毛島調査費2億2千万円を2012年度予算案に盛り込んだため、西之表市長らが「断じて許さない」として、猛反発している（2011年12月25日付南日本新聞記事）。
- <sup>4</sup> 馬毛島環境問題対策編集委員会編著『馬毛島、宝の島』（南方新社、2010年）、まちづくり県民会議編『マゲの島から吹く風』（馬毛島を守る鹿児島県の会、2002年）、等参照。
- <sup>5</sup> 馬毛島には葉山港の他に4ヶ所の漁港があるが、水深が浅く今の漁船は接岸不可能である。その4港とは、高坊港（洲之崎浦）、椎の木港（住吉浦）、王籠港（池田浦）そして馬毛島岬港（能野浦）である。牧洋一郎「馬毛島における浦持入会紛争」『村落と環境』2号（村落環境研究会、2006年）15頁参照。
- <sup>6</sup> 民集20巻9号1921頁。
- <sup>7</sup> 民集62巻7号1994頁。
- <sup>8</sup> 中尾英俊「入会集団の団体的性格」『西南学院大学法学論集』27巻4号（1995年）21頁参照。
- <sup>9</sup> 民集60巻3号773頁。
- <sup>10</sup> 中尾英俊・牧洋一郎作成の支援者呼びかけ文『馬毛島入会裁判の経緯とこれから』（2011年7月11日）3頁参照。
- <sup>11</sup> 中尾・牧・前掲注10）3頁参照。
- <sup>12</sup> 牧洋一郎「地域開発と入会紛争」『都市問題』102巻63号（東京市政調査会、2011年）133頁、中尾・前掲注8）21頁参照。
- <sup>13</sup> 判決文8頁参照。
- <sup>14</sup> 平成13年（2001年）（ワ）1065号売買契約無効確認等請求事件及び同14年（2002年）（ワ）307号土地所有権移転登記抹消登記手続請求事件（併合）の証人尋問。
- <sup>15</sup> 原告漁民談によれば、定期総会は、以前には12月にも開かれ年3回であったが、最近になって年2回となったとのことである。
- <sup>16</sup> 2011年8月27日付南日本新聞記事参照。
- <sup>17</sup> 南日本新聞・前掲注16）の記事参照。
- <sup>18</sup> 今回、新たに被告に加えられた3人が、取り下げを原告に対して請願している。このことは、裁判官が固有の共同訴訟に拘泥している歪みによるものといえよう。固有の共同訴訟については、中尾英俊「入会権の保護と解体」『西南学院大学法学論集』20巻1号（1987年）25頁、江渕武彦「東北山村における村有地入会権確認訴訟と当事者適格」『島大法学』51巻3・4号（2008年）78頁、河村基予「固有の共同訴訟と当事者適格」『山梨学院ロー・ジャーナル』5号（2010年）144～151頁、等参照。
- <sup>19</sup> 原告住民談。
- <sup>20</sup> 2011年10月5日付朝日新聞（福岡・夕刊）記事参照。
- <sup>21</sup> 入会権の本質は、共同体的規制を伴う共同所有（あるいは共同利用）すなわち総有（あるいは準総有）にあると解されるが、総有についての定義が我が国ばかりでなく各国で区々である。その異同を明らかにすると共に、我が国の入会は果して総有によるものか、もしくは我が国固有の権利であるのか、をもう一度原点に立ち戻って究明する必要がある。上谷均「共同体的所有の法的構成に関する一考察（一）」『民商法雑誌』90巻2号（1984年）223頁参照。
- <sup>22</sup> 防衛省説明の骨子は、「①馬毛島に陸海空自衛隊の災害訓練や離島侵攻に対処する上陸訓練を行う施設を整備する。②FCLPの訓練回数は、現在実施している硫黄島（東京）では年2～3回。1回あたり10日間程度。③馬毛島は、航空機騒音など周辺への影響が少なく、米空母艦載機部隊移転先の岩国基地（山口県）から比較的近い。④地域への影響は騒音や漁業制限が懸念される。⑤施設整備に伴う各種交付金制度の適用、税収の増加や消費活動などの経済効果が考えられる。」というものである。2011年7月3日付南日本新聞記事参照。
- <sup>23</sup> 滑走路工事について、推進派住民の一人は「これ以上、工事の必要はない。後は国の仕事」と語り、なお元業者作業員は「県の許可区域外でも開発工事を進めてきた」と語っている（2012年2月14日付南日本新聞記事）。
- <sup>24</sup> 馬毛島は古来、漁業、開拓、牧畜の文化を連ねた歴史があり、種子島の郷土史家H氏はこのような歴史

を踏まえて、内陸部の利用につき、「震災被災地の畜産の移転とか、もう一度やり直す方策を考えてもいいのでは」と語っている。このことは、今後の馬毛島問題(良好な開発)の選択肢の一つではなかろうか。2011年10月7日付朝日新聞(福岡・夕刊)記事参照。

<sup>25</sup> 中尾英俊『入会権—その本質と現代的課題』(勁草書房、2009年)353頁、牧洋一郎「環境保全における入会権及び水利権」『法学政治学論究』第44号(2000年)2~33頁参照。

## 引用文献

牧洋一郎「環境保全における入会権及び水利権」『法学政治学論究』第44号(2000年)。

同「馬毛島における浦持入会紛争」『村落と環境』2号(村落環境研究会、2006年)。

同「地域開発と入会紛争」『都市問題』102巻63号(東京市政調査会、2011年)。

馬毛島環境問題対策編集委員会編著『馬毛島、宝の島』(南方新社、2010年)。

まちづくり県民会議編『マゲの島から吹く風』(馬毛島を守る鹿児島会の会、2002年)。

中尾英俊「入会権の保護と解体」『西南学院大学法学論集』20巻1号(1987年)。

同「入会集団の団体的性格」『西南学院大学法学論集』27巻4号(1995年)。

同『入会権—その本質と現代的課題』(勁草書房、2009年)。

江溯武彦「東北山村における村有地入会権確認訴訟と当事者適格」『島大法学』51巻3・4号(2008年)。

河村基予「固有必要的共同訴訟と当事者適格」『山梨学院ロー・ジャーナル』5号(2010年)。

中尾英俊・牧洋一郎作成の支援者呼びかけ文『馬毛島入会裁判の経緯とこれから』(2011年7月11日)。

上谷均「共同体的所有の法的構成に関する一考察(一)」『民商法雑誌』90巻2号(1984年)。

最高裁・昭和41年(1966年)11月25日判決・民集20巻9号1921頁。

最高裁・平成20年(2008年)7月17日判決・民集62巻7号1994頁。

最高裁・平成18年(2006年)3月17日判決・民集60巻3号773頁。

鹿児島地裁・平成23年(2011年)6月15日判決・判例集未登載。

2011年7月3日付南日本新聞記事。

同年8月27日付南日本新聞記事。

同年9月2日付南日本新聞記事。

同年10月5日付朝日新聞(福岡・夕刊)記事。

同年10月7日付朝日新聞(福岡・夕刊)記事。

同年11月28日付南日本新聞記事。

同年12月25日付南日本新聞記事。

2012年2月4日付南日本新聞記事。

同年2月14日付南日本新聞記事。



## 明治政府の沖縄への海底電信線敷設に関する考察

— 沖繩丸の軌跡 —

島田 勝也\*

A study of laying submarine setting up telegraph lines under the ocean conducted by  
the Meiji government in Okinawa

— A history of the Okinawa Maru (the Japanese submarine) —

SHIMADA Katsuya

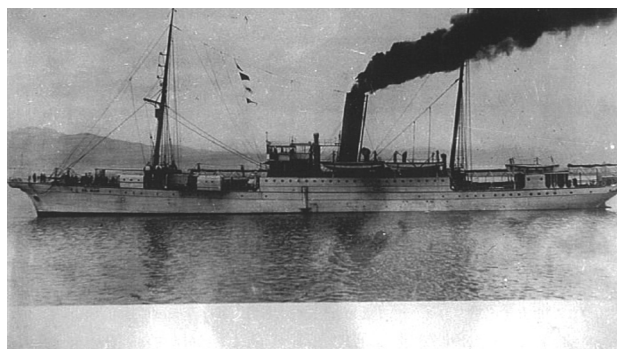
## 要 旨

1896（明治29）～1897年、九州から沖縄（南西諸島）を経て台湾までつなぐ海底電信線の敷設工事が行われた。日本本土から遅れること約20年、沖縄における電気通信の歴史の始まりであった。当時は日本が日清戦争に勝利した直後。この工事は、アジア進出を加速する欧米列強に対抗し、明治政府が威信をかけて臨んだ国家的プロジェクトでもあった。当時の世界最先端技術であった海底電信を敷設する軍用船は「沖繩丸」と命名された。今般、「沖繩丸」に関する資料が防衛省図書館や通信博物館で発見され、詳細が明らかになった。それをひもとくと当時の東アジアを取り巻く国際情勢と日本との関係、その渦の中にある沖縄の歴史と今日的課題が見えてくる。

キーワード：沖繩丸、電気通信、日露戦争、日英同盟、国産技術、情報戦争

## 1. はじめに

それは九州から沖縄（南西諸島）を経て台湾まで繋ぐ海底電信線敷設工事によるものであった。既に整備が進む日本本土から後れること約20年、沖縄における電気通信の歴史の始まりであった。この工事は、日本が日清戦争に勝利した直後で、アジア進出を加速する欧米列強に対抗し国家としての威信をかけて臨んだ国家的プロジェクトでもあった。明治政府は、この海底電信線敷設工事に向けて海底電信敷設専用船をイギリスに発注する。当時の世界最先端技術であった海底電信敷設専用船である。その船は「沖繩丸」と命名された。今般「沖繩丸」による沖縄への海底電信線敷設の実態やその後の同船の軌跡が、防衛省図書館や通信博物館の所蔵資料の中から発見され詳細が明らかになった。当時の東アジアを取り巻く国際情勢と日本との関



沖繩丸『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

係、その渦の中にある沖縄、歴史と「沖繩丸」が深く絡んでいるそれが沖縄を取り巻く今日的な政治・社会・経済的課題にも通ずる視座を含むものであることが見えてきた。

## 1-1 海底電信線とは

電信は符号の送受信による電気通信である。それは、

\* 沖縄大学地域研究所特別研究員 shimada0713@solid.ocn.jp

長い線路を使用して電気信号を伝えることであり、始まったのは19世紀の中頃である。電源は電池で電磁石が鉄片をひきつけるという当時発見された現象をいち早く取り入れ線路を使って離れたところにある電磁石を動かして情報を伝えるという原理であった。

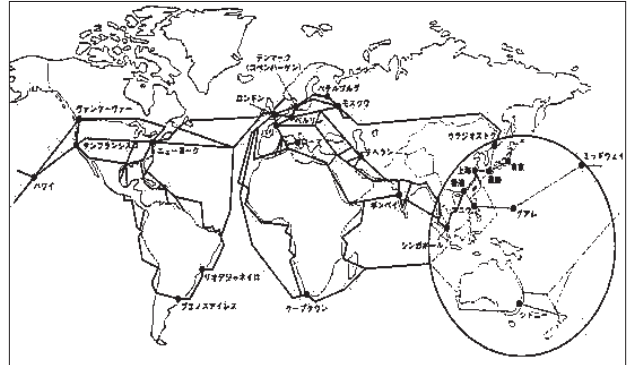
明治時代においては、最も速い通信手段が電信であった。その電信を活用して人々は「電報」を送受信することが一般化していく時代であった。海底電信線は、海域で隔てられた地域を通信する手段として発明され実用化されたものである。専用のケーブルに包まれて海底に敷設されることから海底ケーブルと総称されることもある。海底ケーブルは水圧への耐圧力と耐水性に優れているのが特徴。海底ケーブルの中身は電信線であるということである。発明から約150年を経た現代でも、通信手段は「電話やインターネット」に変化し、ケーブルの中身も銅線から光ファイバーに変わったが、海底線としての基本的な構造や技術は継承されている。

## 1-2 通信の権益は欧州が握る

日本の海底線電信は1871年（明治4）6月、大北電信会社が敷設した長崎・上海線による海外通信から始まった。同年11月から長崎－ウラジオストック間の海底線が開通し、ここにおいて日本はシベリア経由の陸線とシンガポール、インド洋、地中海経由の海線の2ルートにより欧州に、さらに大西洋海底線で北米に連結された。この大北電信会社はデンマークの通信会社で特にアジアに積極進出していた。現代で言う外資系企業で当時は技術力資本力の低い日本は同社に電信網の構築や国際通信の権益を握られていた。

英国は世界海底線網の建設を、単なる経済的な必要性によるものだけではなく、制海権を確保する手段として海底ケーブルを順次敷設し、ついに世界海底電線網をほとんど独占するに至ったのである。自国の貿易保護を掲げた艦隊は、多くの海洋に分散配置されていたから、本国と艦隊との連絡、本国と植民地との連絡は、すべて海底ケーブルによって行なわれた。英国の

軍首脳は、「自国海底ケーブルを所有することは、艦隊の価値を倍加する」、また「海底ケーブルは戦艦または巡洋艦よりも強力である」ともいった。この二つの発言からも、海底ケーブルは戦争にもいかに有利に導いたかを判断できる。

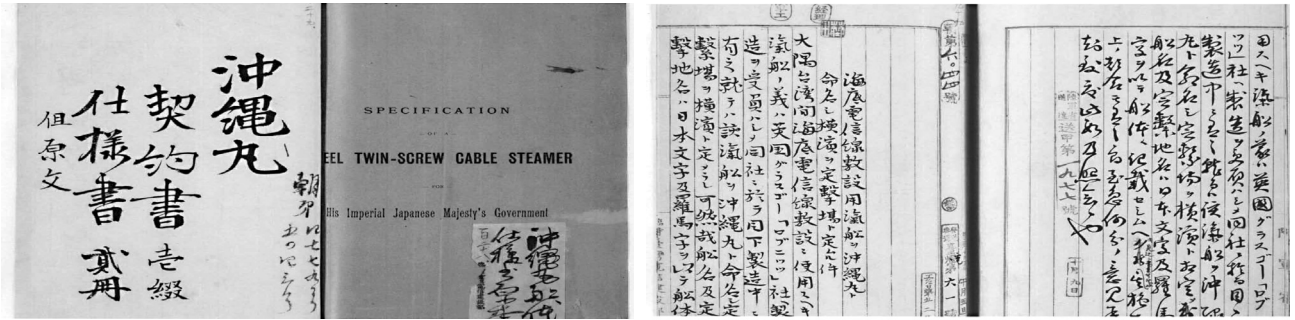


大英帝国の海底ケーブルの概地図 石原藤夫『国際通信の日本史』（東海大学出版）1999

## 1-3 風雲急を告げる東アジア情勢

東アジアにおいては中華思想的な世界観が広がっていた時代である。朝鮮を「独立国」として扱い自国の権益を確保したい日本と宗主権を主張する清国との間の軋轢は顕在化していた。清国からすれば琉球に対するそれも同様の概念であった。日本による琉球処分（併合）は一方的なものであり清国として認められるものでなかった。日清間の今後の琉球統治に関する外交交渉も長期化し、妥協案としての宮古・八重山を清国の帰属とする「分島増約案」が日本政府提案として示される等、厳しい交渉が行われていた頃である。現代の日中間における最大の外交問題である尖閣諸島帰属問題の起因ともいえる交渉があったのだ。この時代の清国と日本を比べると、国力からいっても軍力からいっても清国がはるか上であると思われていた。そのような中で日清戦争は開戦に至る。結果、日本の勝利により琉球の帰属論議も収拾し台湾も日本の領土となった。

ロシアの朝鮮半島への進出に対して、日本は強い抗議を繰り返し日露関係は険悪な状況に入っていく。幕末期から樺太や千島や対馬等の領土問題を巡り不信を増幅していた対露感情は国民レベルでも良くは無かったが、この時期は最悪の状態になっていく。そして軍



沖繩丸発注の契約書 防衛庁資料（沖繩丸到着の件）

部の一部では日清戦争の直後から「臥薪嘗胆（がしんしょうたん）」を合言葉にロシアを迎え撃つ準備がされていたのである。さらには朝鮮の不凍港の租借を狙っていたロシアと、それを警戒するイギリスなどが絡んで、この地域は極めて混沌とした情勢になっていた。

## 2. 「沖繩丸」の建造・日本への回航

### 2-1 沖繩丸を英国へ発注

明治政府は1895年（明治28）、英国に海底電信敷設専用船を発注する。発注先は英国グラスゴーのロブニッツ社であった。英国側からすれば先端技術を東アジアの新興国に提供することで同盟国に引き入れる狙い、日本側からすれば切望していた自国での海底電信線敷設が可能となる。日本における最初の海底電信線敷設専用船、「沖繩丸」の誕生をみる発端であった。「沖繩丸」発注及び翌年の九州から台湾に至る海底電信線敷設工事の総責任者を務めるのが陸軍の児玉源太郎である。「沖繩丸」の命名も児玉によるものと思われるが、

そのことについては本論考の最終回でまた述べたい。

いよいよ「沖繩丸」の建造である。児玉は、現地イギリスとの交渉は在英特命全権公使加藤高明を通じて行っていた。児玉は竣工予定の1896（明治29）春に向けて「沖繩丸」の授受および日本への回航要員の選考を指示、日本郵船株式会社の職員を中心に召集しながらその責任者に片岡清四郎を選任した。片岡を一等運転手（現在の航海士）として職務嘱託された。船長には当時横浜在住の英国人アーレンが内定された。船長は形式であり、実質は片岡が業務を取り仕切った。新たに乗船する運転手、機関手、水火夫その他乗組員の組織、給与ならびに回航諸経費等の査定業務等、多種多様な準備業務をこなした。

英国から日本への回航は、当時としてはきわめて難事業であり、責任者には実務運行業務のほか、統率力、才能、といった高い見識と総合的能力的が要求された。

当時、日本国内は、日清戦争の戦勝がもたらした海運界の好景気が反映して、船員が不足していたため、

#### （甲板部）

職名	氏名	採用年月日
船長	アーレン	内命？
一等運転手	片岡清四郎	明治28. 11. 8
二等	千浦友七郎	28. 11. 29
三等	本田 惣一	28. 11. 26
四等	野中 禎次郎	28. 12. 21
陸軍一等軍医御用掛	永井 琢蔵	28. 11. ？
事務長	森 勝四郎	28. 11. 26
書記	山崎 金養	28. 11. 26
電信技術員備	荒川 登	28. 11. 27

#### （機関部）

職名	氏名	採用年月日
機関長	不明	不明
一等機関手	三野嘉吉郎	明治28. 12. 11
二等	岡見 祐吉	28. 12. 20
三等	内田 満	28. 12. 21
四等	川口 省吾	28. 12. 21
五等	佐伯美津留	28. 12. 6

沖繩丸乗組員名簿（英国からの回航時）『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971



船名	沖繩丸
建造所	英国「グラスゴロブニッツ」会社
進水年月日	明治29年(1896)2月18日
竣工年月日	明治29年(1896)4月10日
航行区域	近海区域
船種	鋼2層軽甲板
総トン数	2,278トン(改造2,187トン)
登簿トン数	1,033トン
長さ	290フィート7 <sup>3</sup> / <sub>8</sub> インチ
幅	40フィート
深さ	17フィート4インチ
吃水	23フィート
主機の種類と数	三段膨張往復動汽機×2
主汽缶の種類と数	筒形単口三火炉型×2(圧力180ポンド/平方インチ)(大正13.10新替えされた)
副汽缶の種類	筒形単口×1
推進機の数	螺旋推進機×2
実馬力	1,936馬力
速力	最大 13.45ノット(公式) 航海 12.45ノット
燃料搭載量	石炭500トン(1日消費量約34トン)
清水搭載量	バラスト550トン
操舵機の種類	蒸気×1, 予備×1
羅針盤の種類と数	トムソン型×1
発電機	直流25kw(100V×200A)×1
冷凍機	CO <sub>2</sub> 式×1
水深測量器	蒸気式×1, トムソン式×1, ベーム式×1
無線設備	真空管式1kw×1 予備瞬滅火花式×1
船首尾車輪	首0.9m×3, 尾0.9m×1
電線槽	大 32フィート 中 28フィート 深さ 20フィート6インチ 小 26フィート 14フィート3インチ 13フィート6インチ
電線曳揚機と布設機	英国「ジョン・フィリップ」会社最新型でドラムの径×5フィート
曳揚げ能力	25トン 海里
ホーリング・マシン	汽動式×2
(竣工年月)	昭和13年7月

沖繩丸の主要目 『海底線百年の歩み』(日本電気通信協会発行)1971

沖繩丸乗組員の募集は難航した。しかしながら、日本郵船会社ならびに東京商船学校の協力もあって良い人材を集めることができた。水夫長以下29名、火夫長以下32名、厨夫長以下10名、計71名の雇入れを無事に完了した。その中に沖繩人の乗組員がいたという記録は残念ながらない。

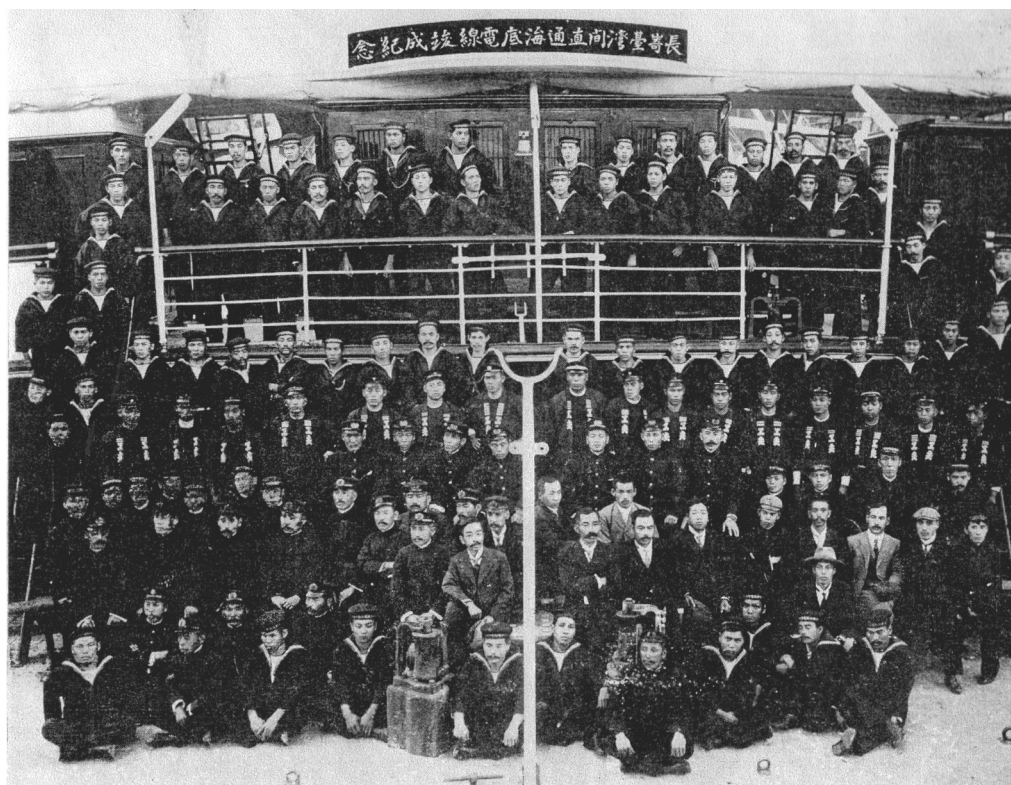
この様にして英国まで出向き「沖繩丸」を曳航してくるという大役を担う勇士達が決まる。いよいよ英国に向けて出発である。片岡等乗組員全員は、2班に分かれて向けて出発することになった。片岡をはじめ甲板部職員6名ほか水火夫長以下71名は、英国汽船アンコナ号に乗船し同年12月8日横浜を出発しインド洋経由で、一方の三野一等機関手ほか職員5名は米国経由

東回りの航路で英国に向かった。何れも約二ヶ月の航海を経て無事に相次いで英国ロンドンに到着した。片岡は直ぐに2月2日公使館ならびに領事館を訪問し一行が無事到着したことを報告した。水火夫長以下全部員の宿泊には、ストレンジャース・ホームをあてた。同ホームは、各国有志からの義援金で設立された施設であった。そこで乗組員達は「沖繩丸」引渡しの日を待った。

## 2-2 日本への回航

それまでロンドンで待機の姿勢をとっていた沖繩丸回航要員は4月8日までに前後してグラスゴーに到着し、いよいよ「沖繩丸」全員が乗船した。出発準備を整え14日同地を出帆した。しかし帰国の途に着く前に英国内で重要な諸作業が残されていた。17日ロンドン府グリーンウィッチにある海底ケーブル工場前に係留し、海底ケーブルの積込みを行った。5月1日に本作業も完了した。その間片岡は山崎書記と同行してグラスゴーに出張し、会計残務の処理等を行なった。5月4日グリーンウィッチを出帆し、潮待ちのためグレスエンドに投錨した。ここであらかじめロブニック社に再三交渉して取り替えるように要請していた大型の探照灯を受け取り、据付け作業を行った。翌5日はプリマウスに投錨して、既設の小型探照灯を造船所側に返還する手続きをとり、5月6日いよいよ同地出帆、帰国の途についた。地中海を東航し、16日マルタ、21日ポートサイドに入港、これよりスエズ運河を通過して紅海に入ったが、連日無風晴天続きで船内は蒸し風呂状態であった。甲板上で(37.8℃)以上、機関部で(48.9℃)以上といった想像を絶する高温が続いた。30日アデン港に寄港し、東方に針路を転じたが、それから数日間南西の猛烈な季節風に悩まされた。加えて酷熱続きのため体調不良者が続出し職務を離れる乗組員が数名に達した。日本人にとっては初めて経験する熱帯の暑さであった。沖繩丸は回航要員の人数を最小限度にとどめた関係上、乗組員の脱落は直接運航業務にも支障を生じたため、6月10日コロソボ到着と同時に、セイロ





沖繩丸乗組員一同（明治43年10月）沖繩丸試験室前にて 『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

ン人船員6名を臨時に雇い入れて人手不足を補充した。同日コロボ出帆、17日シンガポールに入港した。計画では次の寄港地は香港の予定であったが、香港はペストが流行していたことから寄港を見合わせ、長崎まで直航することにした。このため水や食糧等を満載のうえ、18日出帆、10日間にわたる連続航海を経て、6月27日午後2時、長崎港に無事入港した。処女航海を終え「沖繩丸」はその勇姿を長崎港内に横たえたのであった。

### 3. 九州～沖縄～台湾の敷設工事

#### 3-1 沖繩丸の初仕事

1896年（明治29）日清戦争後に日本統治下に入った台湾、その日本統治は混乱の中で始まった。その中でも最も大きな課題が、日本本土と台湾間の通信網の構築が急務とされた。

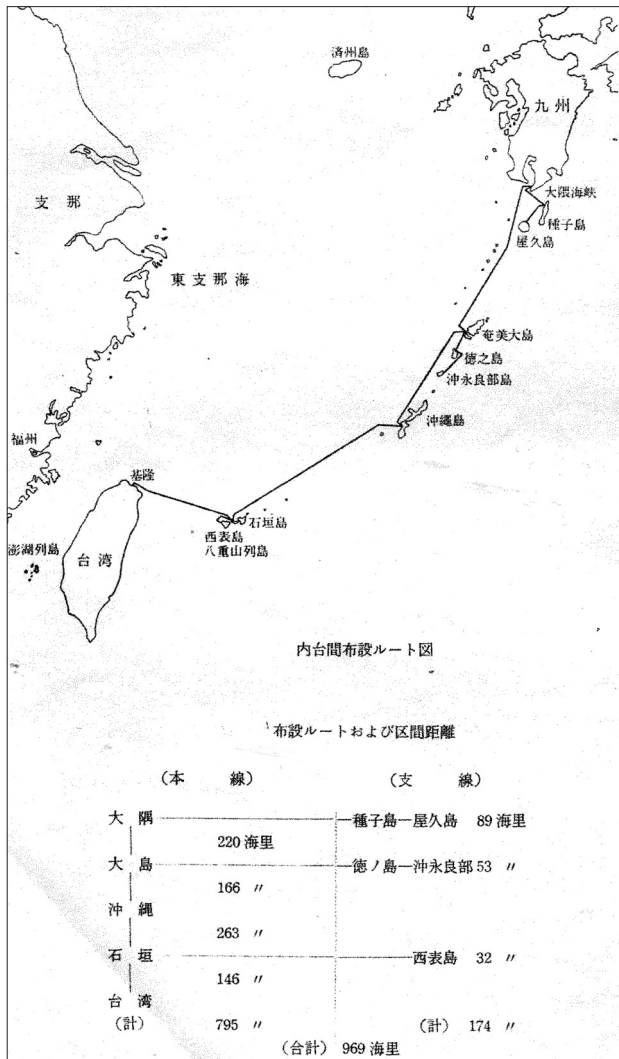
樺山資紀総督より明治政府へ要請が出されていた海底電信線の敷設に関する予算が承認される。九州から沖縄を経て台湾への海底電信線敷設工事が正式の決定がされた瞬間である。九州～台湾間海底電線敷設費331万余円が軍事予算として承認され、勅令第89号お

よび第90号をもって同年6月4日、臨時台湾電信建設部が陸軍省内に設置された。部長には児玉源太郎が任命される。日本初の海底電信敷設専用船「沖繩丸」の初仕事である。

#### 3-2 敷設ルートを選定

この敷設工事は当時の日本においては未曾有の大工事であった。臨時台湾電信建設部は開設と同時に、通信省から大井才太郎のほか、技師浅野応輔、青木大三郎、梶浦重蔵、岡本桂次郎、河合幾次、技手西方七郎ら技師の精鋭を迎えた。しかしながら、当時日本の敷設技術は“お傭い外国人”の指導からようやく脱しようとしている段階であった。このため、日本人だけでは成功おぼつかないとする強い声が国の内外にあった。しかし、浅野の他技術陣は独力でこの大工事にあたることを決意していた。工事に向けて事前の現地ルート調査が行われた。本ルート調査の主眼は、軍事の利と公共の便という、およそ相反した条件に適合する場所を選定することにあつた。このため、浅野が考査検測した結果を、大本営が派遣してきた将校と協議しながら

決定していくことになった。一行は1895年(明治28)7月1日横浜を出発し約二ヶ月の現地調査を終え9月21日に帰京している。直ちに調査結果を元にした敷設ルートについて陸軍大臣の裁可を得ている。その決定されたルートは図と報告の記録が下図のような内容である。



日本初の海底電信線敷設ルート  
『海底線百年の歩み』(日本電気通信協会発行)1971

### 3-3 難工事の末に敷設工事完成

本工事は、浅野の設計計画に基づき施行され、大隅半島大浜—奄美大島、奄美大島—沖繩、大隅半島大浜—種子島、種子島—屋久島の間は1896年(明治29)7月に工事に取りかかり同年9月に敷設を完了した。引き続き、沖繩—台湾間の敷設工事も行おう予定ではあったが、台風の季節及び冬場の波の高さ等を考慮して翌年

の春まで延期されている。南西諸島等の外洋での工事は当時の技術では困難な制限が伴うものであった。その冬場の期間「沖繩丸」は、軍特命による紀淡海峡および東京湾口の敷設工事を行っていた。年が明けて1897年(明治30)4月、沖繩—台湾間の敷設工事を再開した。同年5月30日、台湾—石垣、石垣島—沖繩間の敷設が完了し、良好な試験結果も確認された。その支線として石垣島—西表島、奄美大島—徳之島・沖永良部島を完成させている。

併せて海底電信線によって接続された通信線の人々の生活に近い電信局まで繋ぎこむ工事が行われる。沖繩の陸揚げ地は比謝川河口近くの読谷村渡口、石垣島の陸揚げ地は崎枝岬海岸、石垣は当時の施設を歴史文化財として市当局が保存管理しており一見の価値がある。西表島の陸揚げ地は外離島、完全に軍事目的であったと思われる。西表島船浮は軍港に適した水深のある入江と炭鉱と豊富な水があった。海軍の東郷平八郎が視察に船浮を訪れている。それにしても、宮古島に接続していないことが謎である。軍事的な価値が小さかつ



読谷村渡口の陸揚げ地跡 (撮影：島田 2010年3月)



石垣市崎枝に現存する陸揚げ施設跡 (撮影：島田 2010年3月)



たとしても徳之島や沖永良部島には接続していることからしても、宮古島だけ繋がらなかった説明がつかない。

### 3-4 情報革命到来、沖縄の反応は？

沖縄の電信は1880年（明治13）頃から政府内で計画されたが、財政上の理由でその実現をみななかった。沖縄県民は通信のない孤島苦の実状を訴えて1892年（明治25）10月から複数回にわたって国会に請願を行っていた。海底電信線が繋がる以前の県外通信はもっぱら船便頼みであった。東京に電報を発信する場合、船便で鹿児島に運び、鹿児島の電信局で打電する。受信はその逆で、鹿児島で受けて船便で沖縄に運ばれることしかできなかった。海底電信線は沖縄に飛躍的な情報化をもたらしたことが解かる。

電信所の開所当初は、人々は近寄ることを恐れていたといわれる。その側を通ると「長命しない」とか「手足がしびれてその日1日中仕事ができない」などと噂され、電信所をさけて通る人々が多かったと言われていた。その後、出稼ぎからの送金を受け取る人々の理解によって、局窓口から見る通信士は「福」をもたらす神のように尊敬され、遠くから弁当持参で見物にくるようにもなったとの記録も残されている。

各通信所に配置する通信員は最新の設備を用いるために技術練習を行う必要があった。あらかじめ電信通信に従事する14名を本部にて採用し東京で通信技術を教育した。次いで通信所助手に充てる13名は地元から採用し鹿児島の練習所で訓練を受けさせた。当時の先端技術を扱う人材養成である。現代においては、沖縄にとって基幹産業に成長したIT産業を支える人材育成のルー



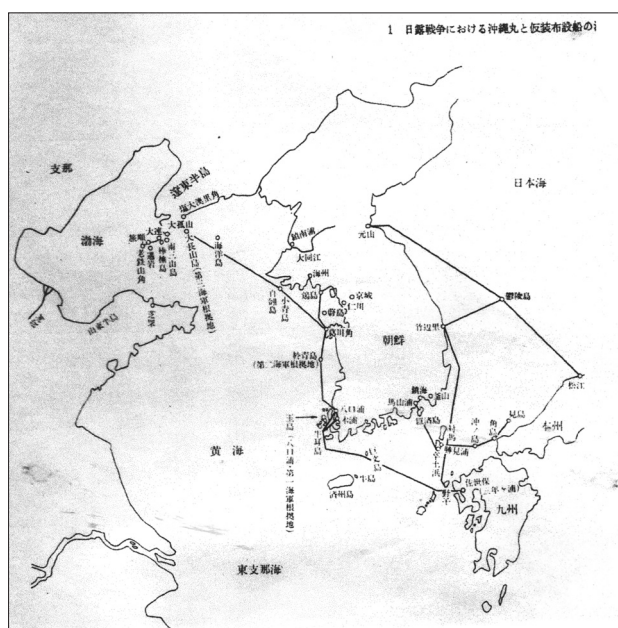
沖縄初の通信士 『沖縄の電信電話事業史』  
(琉球電信電話公社発行) 1969

## 4. その後の沖縄丸の軌跡

沖縄～台湾への敷設が大きな節目となり、日本は海底電信線の技術を純国産として一気に充実させた。通信への需要の高まりもあり海底電信線は大拡張時代に入っていった。「沖縄丸」は日本唯一の敷設専用船として大きな役割を担った。軍事優先の政策が高まる時代にあって、その後の「沖縄丸」はどんな運命を辿ったのかを追った。

### 4-1 日露戦争への従軍

それは1904年（明治37）の三年ヶ浦一八口浦間敷設工事が初工事となる。日露の関係悪化はまさに一触即発の時局を迎える。当時の日本はアジア大陸へはもちろん、朝鮮への通信も大北電信会社線を利用している状態であった。そんな中、海軍省委託による本工事が発令された。1903年（明治36）12月30日、「沖縄丸」は横浜を出帆し長崎に向かったが、開戦前であり、特に機密保持のため乗組員の大部分には行先、目的等は知らされず、今後の行動に対しても他言しない旨の誓約書を船長あてに提出していた。乗組員は任務の重大さを身を感じての業務であった。天候不良の中、土佐沖を経由し、1904年（明治37）1月2日に長崎西泊へ入港し、昼夜兼行で所要電線その他の積み込みを終え、



朝鮮半島への海底電信線敷設ルート  
『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

同年1月9日に長崎を出帆、佐世保に入港した。同港には東郷平八郎の率いる連合艦隊集結し、満を持して待機中であった。「沖縄丸」は同港で白亜の船体を黒一色に塗りつぶした。保護色の効果をねらって、刷毛を使わず布切れで塗り替えた。船首車輪は隠し貨物船の形状に偽装、船名も「ふじ丸」と改め、そして海軍の監督将校も乗り込み、1月11日出帆した。目的は、佐世保と海軍第一根拠地間通信連絡であった。同日、佐世保側陸揚地三年ヶ浦に陸揚げを終わり、夜陰を待つて敷設に着手、12日に巨文島沖を通過、敷設を続行したが、13日未明に濃霧が発生して視界が極端に悪くなった。やむなく済州島北洋に仮泊、霧が晴れるのを待つて作業を続け、午後5時木浦沖で置標した。翌々15日玉島八口浦に陸揚げして木浦沖に至り、午後4時無事連絡完成した。本工事中、軍艦明石がそれとなく護衛の任務に当たった。この時の敷設線長約230海里(426km)である。

その他にも八口浦－於青島－葛川角間敷設、葛川角－白翎島間敷設、白翎島－大長山島間連絡、大長山島－塩大澳間敷設、旅順－芝罘間海底線撤収、卒土浜（対馬）－巨済島間敷設、鎮海湾海軍根拠地および馬山浦方面への通信連絡、勝見浦（対馬）－沖ノ島－角島、角島－見島間敷設、葛川角－鷓島間敷設、海州－対岸（津洞側）間敷設、八口浦（玉島）－葛川角（於青島）－鷓島－長山島－塩大澳間海底線一部敷設替え、日露戦争に絡んだ多くの任務にあたっている。日露戦争終戦後1905年10月22日、戦勝の観艦式が横浜港で挙行さ



沖縄丸『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

れることとなった。日本海大海戦で死闘を繰り広げ勝つて戻った華々しい舞台である。そこに1船だけ軍艦ではない船があった、「沖縄丸」が招かれていたのである。日露戦争を通信の分野で支えたことへの武勲に対して栄誉が与えられたものであった。

#### 4-2 米国直通回線の敷設

1905年（明治38）には米国太平洋商業海底電信会社と協定し、川崎－小笠原間646海里（1,196km）を日本で敷設することに決定した。「沖縄丸」は直ぐに準備にかかり、同年5月敷設工事に着手し、翌年6月完成した。この海底線は米国太平洋商業海底通信会社が敷設した小笠原－グアム間のケーブルに接続され、同年8月1日から日米間直通海底線通信を開始した。日米間に直通海底線が開通したことは、日本の対外通信にとって画期的なできごとであった。従来は長崎から上海－香港、ウラジオストック－シベリアを経て欧州に至り、さらに大西洋を横断して米国に達していた。その中継に手数と時間を要し、両国の通信上難点が多かったものが解消されたのである。その後、政治経済両面で急速に発展していく日米関係の礎となったのである。

#### 4-3 台湾・中国への敷設

長崎－台湾淡水間敷設工事は日本～台湾の二本目回線を敷設する工事であった。その他にも大連（関東州）－芝罘（山東省）線の補修敷設工事を行っている。

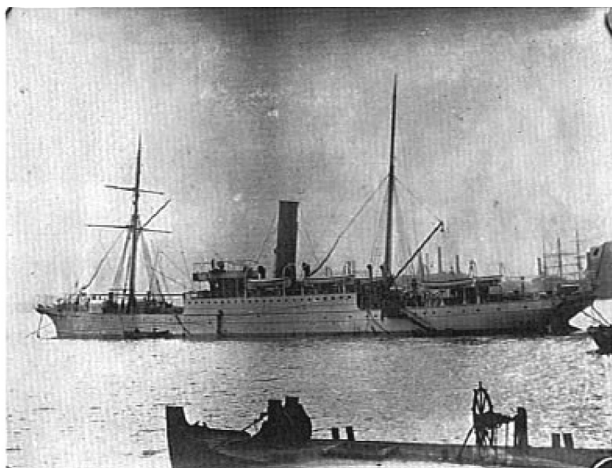
#### 4-4 伊豆諸島の敷設

河津浜－大島間敷設工事ははじめ次の工事を完成させている。大島－新島－三宅島－八丈島間敷設、東京－父島間敷設工事を行っている。

#### 4-5 現役引退

「沖縄丸」にもその時はきた。1938年（昭和13）には永年事業に従事してきたが老朽化及び後継船の就航のため現役を引退することが決まった。「沖縄丸」は竣工した1896年（明治29）以来、実に42年の長年にわ





沖繩丸『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

たって日本の海底電信線の敷設ならびに修理工事の中心的存在であった。その当時のケーブル総線長の60%約6,800海里（12,593km）が同船によって建設されている。関係者一同が神戸港で最後の見送りをを行っている。担当者が上司に報告した一文にその様子がよく表現されている。

その後「沖繩丸」は、売却され貨物船に改造されている。

## 5. 結びに

今般、調査した「沖繩丸」物語の概略を前項までにまとめ頂いた。本項では、116年前に就航した「沖繩丸」の軌跡が残した各種資料から想起された疑問について整理してみる。

### 5-1 明治政府を代表する戦略家が計画関与

「沖繩丸」の発注や命名及び沖縄・台湾への海底電信敷設工事の実質的な責任者は陸軍軍人の児玉源太郎

であった。後に台湾総督や陸軍大臣を務めた人物で、児玉が居なければ日露戦争における日本勝利は無かったということまで言われる程の陸軍を代表する知将の一人である。



児玉 源太郎『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971

昨年未までNHKでドラ

マ化され放送されていた「坂の上の雲（原作：司馬遼太郎）」でも主役級で描かれている。このドラマでは高橋秀樹が児玉の役を演じていた。

児玉は当時の沖縄を訪れ詳しく調査もしている。この明治政府による南西諸島・台湾への敷設工事の目的は、南西諸島住民のためよりも台湾統治の比重は大きかったと考える方が諸般の状況からも合理的である。そして、台湾から中国福州に繋ぎ、そこで英国の世界通信網に接続するということが究極的な目的であったことも想定できる。日本の独自回線で欧米への通信ルートを確認し、情報戦を想定し対ロシアの脅威に備えることが当時は大変重要との認識があったのだ。極めて戦略的である。

「沖繩丸」という命名理由、これは琉球が日本国に併合されたことを内外に証することを意識したものであったと思われる。日の丸の下で沖繩という船名を掲げて、日本国内外において国策的事業に従事する「沖繩丸」という存在を知らしめ、42年間にわたって日本の海底電信線を敷設し続けた。1879年(明治)の「琉球処分」、その後の清国との琉球帰属に関する外交交渉の経緯、日清戦争の直後の東アジア情勢等を勘案し、児玉源太郎が命名したとするならば、日本が琉球を併合し沖繩県となったことを内外に印象付ける役割を担わせたと考えることが自然である。「沖繩丸」が海底電信線敷設という重要な国家的事業に関わり、その先頭にいる姿を沖繩人と日本人に、そしてアジア人に見せる意義は小さくはなかったはずである。

### 5-2 沖縄の主体性

この事象に対して沖繩側の主体的な関わりを示す資料がほとんど出なかったことは残念である。「電信」という当時の新たな技術を活用して早々に商売や社会の進歩発展に繋がる行動を起こしたというような記録を期待したのだが未だ確たるものは探せていない。海底線敷設工事が宮古島を素通りすることを許してしまったということも沖繩側が関与していなかったことを示している。宮古島には海底電信線を開通させてい

ないことによって生まれたエピソードが、あの「久松五勇士」伝説である。1905年5月、ロシアのバルチック艦隊が宮古島近海を北上するのを粟国島の漁民が発見する。宮古島では対策が話し合われて島を代表する屈強な青年5人が選ばれ通信施設のある石垣島へ15時間170kmの距離をサバニで渡り東京の大本営へ伝えられた。その連絡は日露海戦洋上の戦艦信濃丸からのものが1時間早かったため直接役立つことは無かったが、昭和に入り何故か教科書に掲載されるなどして郷土の英雄に祀り上げられる。あの時に海底線を宮古島に接続させられなかったのが根本的な問題である。事柄の本質を捉え、沖縄が主体性を発揮して事象に対処していくことが求められている。徳之島や沖永良部島には開通させていながら宮古島を素通りしたのは、前の2島は薩摩の直轄地鹿児島県で、薩摩人の有力者が関与していた。沖縄は政府に対して発言力を持って働ける者がいなかったというである。或いは情報が無く、多くの人々が無関心でいたことが要因だったともいえる。

現代においては基地問題や経済振興において似たような現象は起きているかもしれない。沖縄が望むと望まざるとに関わらず新制度や予算や或いは技術が沖縄の外からやってくる状況においても、それに我々沖縄側が主体性を発揮して対応をし、沖縄にとっての本当の価値に転嫁する知恵と工夫と気概が求められている。

今回の調査研究を通じてそのような感慨に至る。

### 5-3 史実を現代に活かす

折しも昨年（2011年）は、日本国内で最後の海底ケーブルを繋ぐ工事といわれた沖縄から南大東島までの敷設が難工事の末に完了した。南大東島の地形等の諸条件から実現には幾つもの困難が待ち受けていたが関係者の努力が困難を乗り越えたとて開通させた。この敷設工事により南北大東島の人々は沖縄と同じテレビ番組が視聴可能となり、ブロードバンドの利用も可能となった。住民の皆さんの積年の願いが叶った年であった。

“折しも”がもう一つある。沖縄県は今年（2012年）、

「沖縄県マルチメディアアイランド構想（1998年）」の次世代版を策定している。これからの10年で沖縄を情報産業立国に飛躍発展させようというものである。沖縄の将来にとって重要な政策が情報産業において実行されようとしている。

英国生まれで「沖縄」という船名を背負い、近代化を急ぐ日本の重要国策工事に42年間奔走した「沖縄丸」、その歴史を現代に伝えることで、沖縄の将来を考える一助にしたい。

なお、本論考は沖縄大学2010年度修士論文「明治政府による南西諸島への海底電信線敷設に関する考察～沖縄丸の軌跡～」として所蔵されている。

### 参考文献

- ・『海底線百年の歩み』（日本電気通信協会発行）1971  
日本電信電話公社海底線敷設事務所編集
- ・『沖縄丸航行日誌』（通信博物館所蔵）1951 日本電信電話公社海底線敷設事務所編集
- ・『沖縄の電信電話事業史』（琉球電信電話公社発行）1969 琉球電電公社文書広報課編集
- ・読谷村史「官報にみる読谷山」読谷村 1992年
- ・竹富町史「官報にみる八重山」（第十巻資料編）2008
- ・又吉盛清『日本植民地下の台湾と沖縄』（沖縄あき書房）1990
- ・三木健『電信屋の歴史的考察』『地域と文化1985』（ひるぎ社発行）1985
- ・防衛庁資料（沖縄丸安着の件他）防衛省防衛研究所図書館
- ・国立公文書館資料（内地～台湾間海底電信線敷設の件他）国立公文書館
- ・石原藤夫『国際通信の日本史』（東海大学出版）1999

## 「沖縄における大学生の憲法意識」結果報告

高良 沙哉\*

The Questionnaire Result: What Do University Students in Okinawa Think About The Japanese Constitution?

TAKARA Sachika

## 要 旨

本稿は、2012年4月に沖縄大学、沖縄国際大学、琉球大学学生（381名）を対象に実施した「憲法意識」調査の結果と分析である。学生の約64%は憲法を読んだことがなく、読んだことのある学生の42.5%が改憲、60.4%が護憲支持であった。学生の自由回答から憲法教育の課題を示す。

キーワード：憲法教育、平和

## 1. はじめに

2012年5月3日に南風原公民館で開催された「平和と憲法を語る集い」（はえばる9条の会主催）で講演をするにあたり、筆者は4月に沖縄県内の沖縄大学（204名）、沖縄国際大学（134名）、琉球大学（43名）の学生を対象として、「沖縄における大学生の憲法意識」に関するアンケート調査を実施した。本稿は、そのアンケート結果から学生たちの憲法観を明らかにし、憲法教育に生かすことを目的とする。

## 2. アンケート結果とその分析

## (1) 憲法を読んだことがあるか（合計381名対象）

憲法を読んだことがある学生は134名で、約35.2%（少数第2位を四捨五入。以下同じ）、読んだことがない学生は244名もおり、約64%であった。無回答の学生もいた。

この結果は、大学生になるまで、学校教育や生活の中で、憲法に触れる機会があまりにも少ないことを示している。国民主権の国家であり、義務教育制度（26条2項）があるにも係らず、成年前後の学生の約64%が、国の基本法を知らないのは、憲法教育の危機である。

## (2) 学生たちの憲法に対するイメージ（自由回答）

## (a) 憲法を読んだことがあり憲法改正を支持する学生

「堅苦しい」、「難しい」、「抽象的」、「古い」、「弱い」、「押し付けられた」、「国民のため」、「絶対必要」、「平等」、「個人を尊重」、「国民主権」、「人権保障」、「平和主義」、「9条」、「最高法規」、「左翼的」。

全体的にマイナスイメージが多く、押付け憲法論を念頭においた回答もある一方で、肯定的な回答もあった。また「左翼的」という回答は、大日本帝国憲法を基準とした思考が、若い世代にもあることを示す。

## (b) 憲法を読んだことがあり憲法改正を支持しない学生

「9条」、「平和憲法」、「欠かせない」、「大切」、「揺るがない」、「人権保障」、「身近」、「民主主義」、「権力分立」、「個人の尊重」、「難しい」、「堅苦しい」、「重視されていない」、「生活に関わっていない」。

平和主義のイメージを強く持っている者が多い一方で、憲法の存在を希薄なものとする回答があった。「難しい」というイメージを有している学生も多い。

(c) 憲法を読んだことのない学生

「堅苦しい」、「難しい」、「とっつきにくい」、「よくわからない」、「馴染みがない」、「押し付けられた」、「平和」、「法の源」、「国民主権、平和主義、基本的人権の尊重」、「最高法規」、「矛盾」、「平和憲法として機能していない」。

「難しい」等というイメージは、憲法学習の障害になっているのではないだろうか。条文に触れていなくとも、「国民主権」等憲法の学習で通常学ぶ用語を回答した学生もいる。また、現在の日本の安全保障と憲法の平和主義との間の「矛盾」を感じ取った回答があった。

(3) 憲法を改正すべきか否か（憲法を読んだことがあると回答した134名対象）

改憲派の学生は57名で約42.5%、護憲派の学生は81名で約60.4%であった。

(4) なぜ憲法を改正するべきだと思うのか

改憲派の理由を、便宜上「防衛強化」型、「条文明確化」型、「新しい人権挿入」型、「平和主義強化」型、憲法に関する理由付けでないもの、その他に分けて示す。

(a) 「防衛強化」型

防衛強化型は、日本の軍事力増強に歯止めをかけている憲法9条2項の戦力不保持、交戦権の否認条項の削除を考える見解である。

「中国の軍拡や北朝鮮のミサイル発射もあった。自衛のための軍隊を持つべきだ」。「武力放棄条項がある限り、中国・北朝鮮に侵略される」。「9条で国の平和は守れない」。「ある程度武器を持つ」。「自衛ではやられる」。「防衛力を強化。攻撃に備える」。「北朝鮮のような国が存在するので、国を守る軍隊をもつべき」。「自衛隊。他国に守ってもらうという安易な考えは、自国を滅ぼしかねない」。「軍の定義を追加」。

アンケート実施時期が、北朝鮮の「衛星」発射問題（2012年3月31日～4月14日）の直後であったこともあり、北朝鮮や中国の軍拡に対する恐怖を理由とする意

見が多い。「侵略される」、「やられる」などの過激な文言や、自衛隊ではなく「軍」という文言、「国」を守るという文言が目立つ。全体として軍事主義的、全体主義的な印象を受ける。

「9条を維持しながら、自衛隊を容認する」など、憲法改正派の中にも慎重な見解もあった。

(b) 「条文明確化」型

「自衛隊や武力についての書き方が曖昧」。「曖昧な部分の明確化」。「ある程度武器を持つことを明確化」。「わかりやすくしてほしい」。「国会の在り方や意味を強調」。「一般人が読んで理解できない解釈や学説が多い」。

三大学いずれの学生も、「曖昧」さを理由に挙げた。「自衛隊や武力」の規定の仕方が曖昧、「解釈や学説」が理解できないといった、憲法条文に書いていないことも、改正を支持する理由として挙げている。国民主権であり、義務教育制度もあることから、義務教育修了程度の国民が、十分理解できる文言で憲法は規定されている。それにも係らず、大学生が改正理由に「曖昧」、「わかりやすくしてほしい」といった意見を挙げているのは、非常に残念である。

(c) 「新しい人権挿入」型

「新しい人権を規定する」。「時代にあった憲法を作る」。「すぐに改正すべきだとは思わないが、現代の社会に憲法が密着しているか吟味する必要がある」。

憲法に明記されていない人権については「新しい人権」として憲法13条後段の幸福追求権を根拠として導き出すのが通説的見解である<sup>(1)</sup>。しかし、それでは「曖昧」であるのか、憲法制定時から65年経過していることもあり、憲法の「古さ」を根拠としている。

また、時代が変化したとしても、憲法の核心的部分である「個人の尊厳」の原理や、国民主権、基本的人権尊重、平和主義など基本原理の重要性が衰えることはないし、憲法改正によって、憲法の同一性の根拠となる部分を変更することはできないと解されるが<sup>(2)</sup>、学生たちは憲法「改正」と「制定」を明確に区別できていない。



## (d) 「平和主義強化」型

改憲派の学生には、少数意見ではあるが、「9条の内容を平和主義の内容に明確化する」、「平和主義を徹底する」という回答があった。

自衛隊の増強や在日米軍など、憲法の平和主義の下にありながら現状は軍事力強化の方向にあることを批判的に捉え、このような理由が挙げられたと考えられる。

## (e) 憲法に関する理由付けでないもの

「選挙権を18歳にする」。「70歳以上の人の免許の再試験」。「減税」。「議員を減らす」。「代理母等の問題は、科学技術の発展を視野に入れて改正する」。

個別の法律によって規定されているため、憲法改正によらなくても改正すべきはすることのできるものについてまで、憲法改正の問題と考えている。憲法学習が浅く、または記憶に定着していない様子が見られる。

## (f) その他

以上の分類に当てはまらないものとして、以下のような回答がある。

「何かが足りない」。「いまのままではダメ」。「覚えていないが、改善すべき点がある」。「偏見や格差がある」。「いまの沖縄の状況からみても、国民ではなく、国のことしか考えられていない」。「民主主義に基づいて沖縄の基地がある。民主主義は憲法によって守られているから憲法を見直す」。「9条を意識して、変えるべきか判断する」。

「何かが足りない」等は、曖昧であり、明確な理由もないまま改正すべきとしている。そして、偏見や格差、基地問題などの原因が憲法にあると根拠づけているものもある。しかし、これらの問題は、憲法を誠実に実現するよう努力すれば、改善される事柄である。

また、改正派の意見ではあるが、憲法9条改正の議論に対して距離を置き、9条の内容を意識して考え、改正するべきかどうか判断すべきとする冷静な解答がある。

## (5) なぜ憲法を改正すべきでないと思うか

憲法改正を支持しない護憲派の学生の理由付けに愕然とした。従来の護憲派は、憲法9条に掲げる非武装平和主義の堅持と戦争否定を根拠としていたが、学生たちの掲げる護憲理由には、消極的かつ曖昧でいつでも改憲派になる危険を内包しているものも多かった。

学生たちの護憲理由を、便宜上、「憲法9条堅持」型、「現状維持」型、「学習不足」型、その他に分類して紹介する。

## (a) 「憲法9条堅持」型

「9条を変えると戦争に結びつく」。「軍を持ってしまおう」。「(憲法は)戦争反対と規定されているから」。「武器、兵器の開発をする恐れがあるから」。「人権保護。武力行使しないと書かれているから」。「平和憲法といわれるくらい徹底している。これを変えると軍隊を公的に認める隙を与える」。「二度と戦争を起こすのは嫌」、「世界が変わっていても、日本の平和に対する姿勢は変えず貫き通してほしい」、「改正して、今と同程度の平和を維持できるとは思えない。日本国憲法とは、戦争から学んだ平和を守るためにある」。「憲法は、戦前・戦中の過ちを反省して作られたものだから」。「過去に起きた戦争を踏まえ、平和を守る姿勢がみられるから」。「改正するとしたら、9条が改正されると思うから」。「9条が改正されたら、徴兵制などが出されるかもしれない」。

憲法9条を堅持しようとする意見は、過去の戦争に対する反省や、徹底した戦争否定など、憲法の掲げる平和主義の特徴を捉え評価している。

## (b) 「現状維持」型

「馴染みのある法を変えると混乱するかもしれない」。「戦後、いい状態なので、いまのままでいい」。「昔からの憲法だからそのままでもいい」。「困ったことがない」。「変えるほどの大した出来事がない」。「憲法を変えても生活は変わらない」。「そのまま秩序が保たれているから」。「現状に何も変化を求めている」。

憲法を読んだことがあるにも係らず、その理由付けは惰性的で積極的ではない。

## (c) 「学習不足」型

「知識がないから、わからない」。「知らないから、  
 良し悪しがわからない」。「理由が思いつかない」。「内  
 容を理解していないので、改正すべきといえない」。  
 「どこを変えたらいいかまだわからない」。

これらの学生の意見は、いつでも憲法改正を支持す  
 方へ転向する危険性が多分にある。上記(b)も同様で  
 あるが、憲法を改正しない積極的な理由付けを自ら導  
 き出せるような、憲法を深く理解できる教育の機会に  
 出会うことが大切である。

## (d) その他

その他、以上の分類に当てはまらない理由付けとし  
 て、次のようなものがあった。

「時間とお金がかかる」。「いろいろ大変そう」。「面  
 倒」。「見直しは定期的に行った方がよいが、現時点で  
 は必要ない」。「改正が必要かもしれないが、変えるこ  
 とが前提の議論では、そもそも憲法の意味がない」。  
 「憲法を改正すると、他の法も変えないといけないか  
 ら」。「解釈改憲が多くて、国民自体憲法の内容を理解  
 していない」。「今の憲法に付け足す」。

「時間とお金がかかる」、「面倒」、「大変」という理  
 由付けは、あまりにも投げやりであるが、このような  
 考えが学生の中にある事実を直視しなければならない。

「国民が憲法を理解していない」というのは重大な  
 指摘である。憲法改正の議論が高まった時期が2000年  
 代にあったにも係わらず、国民が現行憲法を理解して  
 こなかったということだ。また、普通教育の過程で憲  
 法に触れる機会が欠如していたのではないか。

また、「今の憲法に付け足す」という意味での改憲  
 派もこの中に含まれている。

## (6) 平和をどのように創造するか

アンケートの最後に、対象学生すべてに「どのよう  
 にして平和を創造する（実現していく）べきだと思う  
 か」と問い、自由回答欄を設けた。ここで明らかになっ  
 たことは、憲法を改正すべきだと考えている学生や憲  
 法を読んだことない学生であっても、戦争を否定し、

対話や協調による平和の創造を望む意見が多くあるこ  
 とである。

## (a) 憲法を改正すべきとした学生の回答

## ① 軍事力による防衛

「ある程度武力、抑止力を持つ」。「先手を打つわけ  
 ではないが、反撃手段を持つべきだ」。「9条を改定し  
 て自主防衛をする」。「軍を持つことが戦争につながる  
 とは思わない」。

## ② 外交、対話

「戦争で根本的な解決はできず、新たな争いの種を  
 作るのだから、外交、話し合いで解決する。死ぬのは兵士  
 だけではない。様々な人が巻き込まれる」。「助け合う」。  
 「武器を持たなくてもよい世の中を作る。一人ひとり  
 の戦争に対する考え方を変える」。「永世中立国になる」。  
 「自分自身の心の平和を保つ」。「人を思いやる心や、  
 他国、異文化知り、理解する」。「平和じゃない状態が  
 どのようなものか考えると、危機感が出てくる」。「全  
 世界のルールとして争いを禁止し、争いを起こす国に  
 対しては、第三者機関（国）が仲介役になる制度を強  
 くすすめる」。「外交関係を友好に保つ。そのために信  
 頼される国になるべき。そのために国内外から信頼さ  
 れる政治にする」。「外交」。

## ③ 教育、憲法

「歴史を学ぶ」。「平和を意識する」。「平和に関する活  
 動に参加する」。「憲法を知る」。「他の国にはない平和  
 主義だから、明確化する」。「小さい頃から憲法を学び、  
 関心を持たせる」。「戦争体験や痛みを忘れず、戦争に  
 ついて次世代へ教育する」。

## ④ 軍事、戦争否定

「軍事力をなくす。基地のある意味がわからない」。  
 「戦争をしない」。「武器をもたない。武器があるから  
 戦争が起こる」。

## ⑤ その他

「平和を実現するのは難しいのであきらめた方がよ  
 い」。

学生たちは、改憲派であっても、軍事や戦争を否定  
 し、外交や他者・他文化理解を深め、過去の戦争の歴

史・記憶を語り継ぎ、歴史教育や憲法教育が平和の創造につながると考えている者が多い。

軍事力によって平和を創造するという意見であっても、それは「防衛」に必要なレベルであり、決して攻撃的ではない。ただし、平和の実現は不可能だと考える見解もある。

(b) 憲法を改正するべきでないとする学生

① 対話、協調

「他国と対等な関係を作る」。「世界の国々が武力を排除」。「他国の文化を知り、理解し、自国の文化を知ってもらい、わかりえない部分是对話を重ねる」。「戦争をしないで、話し合いで解決する」。「攻撃を受けても復讐せず、相手を受け入れる」。「助け合う」。「国内外で争いが発生しないこと」。「戦争が起きるような国際関係にしない」。「思いやりを持つ」。「他の国と友好関係を築くことは大事だが、相手国に惑わされず、日本の意思を持つ。戦争から学んだ平和を守るためにある憲法を継続して、平和のための考えを守る」。「平和を乱す国をなくすために、協議を重ねる」。「戦力を永久に持たず、他国へ向けても積極的に平和実現の取り組みをするよう促し、世界全体で平和がもたらされていくように発信すべき」。「国際社会でも紛争がなくなるように、話し合い協力」。「国内の平和だけではなく、世界全体と調和し平和を実現する」。「自国の利益だけを追及しない。利害関係を調整し、譲歩する姿勢を重んじる」。

② 教育、憲法

「教育」。「一人ひとりが平和を意識する」。「個人が命について考える機会を作り、命の大切さを知る」。「人間、倫理に重点をおいた教育」。「平和について考える時間を増やす」。「差別しない」。「争いの恐ろしさ、無意味さを知る」。「戦争の恐ろしさを次世代に伝える」。「平和とは何か考える」。「平和を当たり前と思わず、強く意識する」。「慰霊の日のように、平和について考える日や機会をもっと設ける」。「平和憲法の具体化」。「沖縄戦の事実を知り、今がいかにか恵まれているかを歴史や世界を通して知ること」。「戦争をなくすために

どうすればよいか考える」。「基地問題に興味をもってもらう」。「沖縄の学校で行われているような平和学習を全国的にする。沖縄と本土の人との間の平和や戦争への意識の差はここから生まれている」。「9条を消さない」。「憲法を守る」。

③ 軍事、戦争否定

「核をなくす」。「核兵器をもたない」。「非核三原則を続ける」。「戦争のための武器を作らない。持たない、なくす」。「日本だけでなく世界で武器をなくす。争いはなくせなくても、武器はなくせる」。「基地をなくす」。「命の危険となる兵器が世界中から消えることが平和」。「人々が希望や楽しみを持って生きていくのが平和。そのために、戦争は絶対あってはならない」。

④ 政治

「政府にとらわれない」。「政治家がもっと国民と対話する」。「政府だけではなく、日本全体で政治を支える」。

⑤ 震災関連

「震災で原発事故があり、多くの被害がでて平和とは言えない状況。国の力の維持のために原発を維持するのは間違い」。「他国に頼らないエネルギー開発」。「震災からの復興」。

⑥ 自衛隊

「自衛隊は必要」。「自衛隊は支援活動に重点をおくべき」。「日本には自衛隊があるから、米軍はいらない」。

⑦ その他

「すでに平和」。「改正のリスクは高いから、現時点で改正することはないが、時代によって平和のために大切なことは変わるので、良い方法を見つけて憲法を変えていく」。「世界中が思い切って戦力の不保持を提唱する」。「幸福と思える世の中を作る」。「生きることによって希望が感じられる未来を築く」。「メディアや周りに流されず、本当のことを知る」。「戦争で死にたくない」。

以上のように、平和を意識することや、戦争と平和に関する歴史教育の重要性を強調する見解が多い。戦争を否定して、他国との対話や協調を大切に、武力や核兵器をなくすことが平和につながるとして、軍事

を否定している。

また、現行憲法の平和主義を支持しながらも、自衛隊の存在を肯定し、米軍を否定する理由を自衛隊のプレゼンスにおいている見解には注意が必要である。震災の影響もあってか、自衛隊の「支援活動」に触れる意見もあった。政治に対する不信も特徴的である。

震災を「平和でない状態」と捉えており、「平和」は現代では、単に戦争がない状態を指すのではないことも示されている。

(c) 憲法を読んだことがないと答えた学生

④ 外交、対話、協調

「他国を敵として見ない」。「理解し合う」。「自国の主張ばかりしない」。「外交」。「自国・他国の理解」。「他者を思いやる」。「助け合う」。「謝るべきところは謝る」。「戦争を起こさない。加担しない」。「中国、北朝鮮と互いに歩み寄る」。「戦争がいけないことだという考え方が世界の常識になっていくこと」。「国際的にも協調して、話し合いで解決」。「日本を含め、先進国、世界の中心となっている国が平和を乱している。戦争、暴力を使わず、暴力で傷つく人を減らす」。「国家同士の冷静・的確な討論」。「人を憎まない」。

⑤ 教育、憲法

「憲法を知る」。「過去の戦争の悲惨さや、なぜ戦争が起こるのかを考えて行動する」。「平和を意識」。「平和教育の徹底」。「平和の尊さを教育し、世代間で受け継ぐ」。「平和に対する考えを共有する」。「戦争を語り継ぎ忘れない。そのために「集団自決」の記述を教科書から消してはいけない」。「戦争や生命、各国状況などを学ぶ時間を子どもの頃から持つ」。「学校の授業の中で、戦争・平和について学ぶ時間を増やす」。「日ごろからの意識づけが必要」。「歴史を学び直す」。

「なぜ平和憲法といわれているのか国民に教えて意識を高め、外国にもアピールし、説得力を持たせる」。「一人ひとりが憲法を理解し、意識する」。「全世界に平和を訴える」。「憲法9条を世界で」。「戦争放棄、国民主権、基本的人権尊重など、守るべきものを守れば平和になる」。「憲法の戦争放棄、平和主義を継続する」。

「明治憲法や他国の憲法についても最低限知ること」。

「法がなくても争いのない世界が平和」。「憲法は人が作ったものだから、完璧ではないので、おかしいと思う箇所があれば、討論を重ね、よりよい憲法にしていくべき」。

⑥ 軍事、戦争否定

「戦争に関することに関わらない」。「戦争をしない」。「自衛隊は軍隊ではないのか。武力では何も解決しないとわかっているのに」。「他国の戦争に介入しない」。「自衛隊や軍を持たない。他国にも武器を持つのをやめるよう訴える」。「武器を作らない、核を持たない」。「戦争をやめさせる」。「実際は米軍の犯罪や騒音がある。基地をなくしたい」。「基地、軍隊あるので平和であるとは思わない。復興支援を軍の理念とするなら理解できるが。米国と条約を結んでいる限りよく思わない。軍事力がないことが平和」。「武器で相手をけん制しない」。「攻撃されない限り手をださない」。「日本で戦争は起っていないが、自衛隊があり、自衛隊を戦地に送り込むのでは、完全に平和憲法とは言えないと思う」。

⑦ 政治

「政治の透明化」。「政治が変わること」。「日本を安定させる」。「権力を持っている人間たちが、戦争について深く考えて行動する」。「政治家が国民の意思の下で政策を行う」。

⑧ 震災関連

「3.11を戦争の始まりだと自覚した。原発事故で多くの放射能が漏れ、犠牲者がでたと思うが、マスコミや政府は触れない。国際平和の前に、まず脱原発すべきだ」。

⑨ その他

「格差を改善」。「平等」。「国民の意見を取り入れる」。「戦争をしないだけでなく、幸せだと感じられるようにする」。「核を絶対に持っていないことを他国にアピールして積極的に友好活動をする。日本の植民地だった国に対しては、誠意をみせてわだかまりをとく」。「自分だけでなく、周りの多くの人々の幸せを求める」。



「差別意識を取り除く」。

「戦争や殺人がなく、餓死する人がいなくなる」。  
「暮らす場所や環境がない人に対しては、国が支援する」。「世界で食料水準を高め格差をなくす。資源・境問題を解決する」。「経済的に豊かになる」。

「平和を保つことは無理」。「北朝鮮が武力を持ち、モラルを持たないうちは不可能」。

以上のように、憲法を読んだことのない学生も、対話・協調や、軍事、戦争を否定すること、平和主義の徹底による平和の創造を考える回答が多かった。平和の創造に歴史や憲法教育が重要であるという指摘もされている。また2011年3月の大震災を経ていることから、平和の問題として震災や原発に言及している。その他、飢餓、環境、資源の問題など広い視野で平和の創造を考える学生がいることも特徴である。

### 3. おわりに

本アンケート結果では、64%もの学生が憲法を読んだことがなく、護憲理由にあまりにも消極的なものが多かったのが印象的であり、衝撃的であった。

学生の多くが指摘するように、平和創造の基礎として、戦争の歴史や憲法に関する教育が必要である。教育の重要な意義のひとつは、民主主義の政治過程に有効に参加するための資質を育てることにある<sup>(3)</sup>。平和の維持には、歴史や基本法を踏まえた政治参加が必要である。普通教育での戦争・平和教育、憲法教育が強く望まれる。普通教育課程での不足を補うものとしても、大学における憲法教育の必要性を痛感した。

ただし、多くの学生たちが、戦争、武力の放棄、他国との対話や協調の中に、平和維持の鍵があると考えており、憲法の平和主義の理念が根付いていることは、驚くべきことである。

学生たちの持つ憲法に対する負のイメージを取り除き、国民が主権を行使するのに必要な憲法の知識や理解を、大学の憲法教育の中で行っていくことが課題である。

### 脚注

- (1) 芦部信喜『憲法第5版』（岩波書店 2011年）118～121頁。
- (2) 前掲芦部(1)385～389頁。向井久了『やさしい憲法第三版』（法学書院 2006年）31, 32頁。
- (3) 伊藤正巳『憲法第三版』（弘文堂 2004年）385頁。

### 参考文献

- 芦部信喜『憲法第5版』（岩波書店 2011年）  
伊藤正巳『憲法第三版』（弘文堂 2004年）  
向井久了『やさしい憲法第三版』（法学書院 2006年）

## 沖縄県における生活困窮者に対する社会福祉士の支援付き住宅のとりくみ

高木 博史\*

Practice of the Residence with Support of Social Worker for The Needy in Okinawa

TAKAGI Hiroshi

## 要 旨

本稿は、沖縄県における生活困窮者に対する社会福祉士の支援付き住宅（支援ホーム）のとりくみをまとめた実践報告である。

生活困窮者の住居確保を目的としたとりくみは、生活保護申請前や申請後、あるいは諸事情による緊急避難的な生活の拠点としてニーズは高い。この支援ホームは単に住居の確保のみを目的としているのではなく、支援計画の作成などを通し、生活の再生を支援している比較的先駆的な実践である。

一方で、こうしたとりくみに対して社会的には、貧困ビジネス批判が強まってきており、専門職である社会福祉士がこうした批判に対し、いかに専門的な対応を行っていくことができるかという課題も明らかになってきており実践の蓄積が求められている。

キーワード：生活困窮者、社会福祉士の支援付き住宅（支援ホーム）、自立準備ホーム

## はじめに

沖縄県は県民所得や失業率、離婚率など生活の厳しさを示す指標がワーストもしくはそれに近い水準が長い間続いてきた。基地依存による産業構造による経済の疲弊に加えて那覇市を中心とする都市化が進み、従来、沖縄地方の相互扶助機能といわれていた親族や地域住民同士で支え合って生活を行っていた「ゆいまーる」は、もはや「相互扶助」ではなく誰か一人でも生活困窮に陥れば共倒れとなる危険さえはらんでいる状況となっている。また、生活苦から多重債務に陥る例も少なくない。

このような沖縄県の状況の中で、生活支援の専門家である筆者を含む社会福祉士2名によって独立型社会福祉士事務所「いっぼいっぼ」（現・特定非営利活動法人いっぼいっぼの会、以下、「法人」と記載）が開設された。社会福祉士が地域に独立して事務所を構え、相談活動を展開するというとりくみとしては全国的に

もそれほど多くはない。財政難のために一時は事務所を閉鎖したものの電話による相談活動を引き続き展開してきたが、その相談内容のほとんどが生活困窮による相談である。東日本大震災の避難者や家賃滞納、「明日食べるものがない」「所持金がほとんどない」「仕事がない」、あるいは刑務所や拘置所等から出所後の行き先がないといった状況にある人も少なくなかった。

こうした相談内容の多くを占める生活困窮は「生活の拠点」が安定せずに、生活保護や就職といったものに結びつく機会を失っており、「法のはざま」にいる者も少なくないために、まずは「生活の拠点」を確保することが必要なのではないかという観点から2011年6月より社会福祉士が必要に応じ生活支援もしくは支援計画を作成し、生活の再生及び自立をめざす「社会福祉士の支援付き住宅」の運用を開始した。

本稿は、この「社会福祉士の支援付き住宅」としてのとりくみについてこれまでの到達点をまとめること

\*長野大学社会福祉学部助教 h-takagi@nagano.ac.jp

を目的とする。

また、本稿の事例掲載については、「個人情報の利用についての同意書」<sup>1)</sup>(資料1)に自筆の署名をもらい本人の承諾を得ていることを付け加えておく。

## 1. 「生活の拠点」としての住宅

わが国では「ホームレス」であることで受ける社会的不利益は少なくない。たとえば低所得の原因となる要因の一つに就職ができないということがある。また、生活保護等の申請においても「住所」がないと申請さえ受け付けてもらえないという現状が存在する。仕事もなく所持金や収入がほとんどない場合、就職活動にかかる履歴書購入や交通費、通信費なども捻出できない状況にあるとするならば、まずは生活保護を申請し、それが認められることにより、なにがしかの収入を得たうえで就職活動の開始が可能になるのである。にもかかわらず、「住所」がないという理由だけで申請を拒否される実態は、その違法性はともかく「生活の拠点」としての「住所」の必要性を如実に表している。

一方で、生活の厳しさを増す沖縄県民の少なくない者にとって「生活の拠点」としての「住所」を確保することは、実はそれほど容易なことではない。沖縄県の家賃(共益費等含む)は、全体的には、それほど高くないという状況ではあるが、とくに那覇市を中心とする都心部周辺では4万円以下のいわゆる「低家賃」の物件はかなり少ないのが現状である。

生活保護受給による一カ月の生活費として10数万円(といっても10万円台前半)、あるいは生活保護を受給していなかったとしてもそれとほぼ同水準の収入で生活している者が月額4万円前後の家賃を支払い続け、かつ、光熱費や食費、通信費、その他の雑費等を概ね10万円以下程度に抑えながら生活を続けていくことはかなり厳しい状況であるといえるであろう。加えて家賃滞納によって住居を強制退去等になった場合には、転居にかかる費用としての敷金・礼金が支払える状況にないというのが実態である。その結果、「ホームレス」としての生活を余儀なくされる場合もある。

こうした実態は、もちろん、圧倒的に大家、もしくは不動産業者の裁量権の強い市場に委ねられ、誰もが

安心して住める住宅を保障して来なかったわが国の居住政策にも一因があり、公的責任を問うていかなければならないが、一方で、相談活動を展開していくなかで、今まさに、住居を確保できない状況にある、あるいはそうした状態に陥りそうな状況にある者を生活困窮の状態から再生させていくためには安定的な「生活の拠点」を確保することが必要であり、そこから住居の提供の必然性が導きだされ事業化へつながったといえる。

## 2. 「社会福祉士の支援付き住宅」とは何か

では、ここで私たちが運営する「社会福祉士の支援付き住宅」(以下、「支援ホーム」と記載)について概要を説明しておきたい。

支援ホームの所在地は、那覇市内であり、学校等が集中する文教地区の一角に属する住宅街である。2階建て2世帯住宅の2階部分を改修し、大家より当法人が運営管理を委託されている物件である。

入居時の敷金・礼金は取っておらず、現在は月額3万円、及び共益費(電気・ガス・水道等の光熱費・新聞代等)1万円で提供している。現在のところ、原則として社会福祉士が支援にかかる経費等はこの家賃の一部を充てることとしてこれ以上の負担を入居者に求めてはいない。

個室4部屋(鍵付き)を擁し、一部屋当たりの広さは部屋によって若干ばらつきがあるものの、おおむね6畳程度である。入浴設備、洗濯機、冷蔵庫、台所、リビング、トイレ等は共同使用となるシェアハウス方式である。(資料2)

また、情報アクセス権の保障という意味で新聞の購読も行っている。このこと自体は取り立てて珍しいことではないかもしれないが、新聞を購読することで、社会問題への関心を持ってもらいたいということや就職情報、あるいは、生活に張りを持たせるためのイベント情報、生活をやりくりするための広告等の各種情報を入手することが可能になり、自立へ向けて第一歩を踏み出す一助となればと考えて行っているとりくみである。

一方で、火災発生のリスクは、どれだけ注意してい

でもゼロにはできないが、消火器、火災報知機の設置、火災保険への加入、喫煙場所の指定等を行い火災への備えを行っている。

ここまでは、主にハード面での概要に言及してきたが、支援ホームの最大の特徴は、入居者が社会福祉士の支援を受けながら生活の再生に向けて暮らしていくことができるということである。

原則として入居時には生活支援の専門家であり、国家資格を有する社会福祉士が面接を行い、入居予定者の生活再生に向けて、双方の意思を尊重しながら必要に応じて、ともに支援計画書を作成することとしている。(資料3)

この支援計画に基づき、助言、あるいは直接的な生活支援を行っていくこととなるのである。

また、入居者の生活は深夜に騒いだり、部屋の中での喫煙をしないとといった集団のルールを乱さないという程度の緩やかな管理にとどめ個人のライフスタイルを重視している。もちろん、必要に応じて金銭管理等を行う場合もあるが、その場合は原則として本人の申し出があった場合等に限り、双方の合意に基づき行っている。

単に住居を提供するだけでなく、入居者の生活をサポートし、最終的には自立への方向性を見通す作業を入居者とともに行っていくところに、この支援ホームの目的と存在意義があるのではないだろうか。

### 3. 「支援ホーム」の実践事例

#### 1) 東日本大震災避難ホームレスから自立へ向けて

2011年3月に起きた東日本大震災では、沖縄県にも一定数の避難者が訪れることになった。とくに原発の被害から逃れるために沖縄に避難してきた人々の中に公的支援を受けることができなかった自主避難者も少なくない。経済的不安もさることながら精神的に不安定な状況にあることも少なくない。当支援ホームではそうした人の受け入れも行ってきた。

原発に対する見方や思いは人それぞれであるが、Aさんは未曾有の事故に直面し極度の精神不安に陥り、原発から最も離れた沖縄県を当面の移住先とした。しかし、沖縄県には来たものの就職や住む部屋もすぐに

は見つからず、貯蓄もなくなり一時はホームレス状態にあった。Aさんが沖縄県で生活を再生させていくためには、まず住居の確保が必要だということで支援ホームに入居することとなった。そして、所持金もほとんどないことから生活保護の申請支援を行った。現在は、当支援ホームを「住所」＝「生活の拠点」として生活保護の受給が認められている。

社会福祉士が面接や支援を行う中で、Aさんは実は対人関係があまり得意ではなく、また、部屋の整理整頓が苦手であったり、感情に不安定さがあることが分かってきた。また、Aさんは就労への意欲はあるが就職試験などになると極度の緊張に陥ったりすることもある。

そうしたAさんの「自立」とは何かということを考え、焦らずにAさんの話に耳を傾けていくこと、若干の波はあるが比較的安定した生活を送れているといえる。また、調子が良い時には、ちょっとしたボランティア的な活動を引き受けてくれるようになってきている。劇的な変化は望めないが、支援を受けながら少しずつ自らの力で生活をデザインしていく力が備わってきている一端もうかがわせている。

この事例からも、社会福祉士による専門的なアセスメントと継続的な支援の必要性、そして住居確保の重要性がかなり浮かび上がってくるのではないだろうか。

#### 2) アルコール依存症患者と地域生活

Bさんは重度のアルコール依存症であり、薬物やアルコール依存症者のための治療プログラムを有する入所施設で生活していたが、そこでの不満を感じ地域に飛び出してしまった。しかし、自分自身で生活を見通す力や判断力が必ずしも十分でない状況であり、生活に困窮する中で、隣接自治体の社会福祉協議会より当支援ホームを紹介されたとのことで入居することとなった。

Bさんは「地域生活がしたい」と強い意思を持って入所施設を飛び出てきたが、所持金もほとんどなく生活保護を申請するが福祉事務所によって「地域生活は妥当でない」という判断によって生活保護を却下されていた。その時、Bさんは当支援ホームにてすでに



「地域生活」を開始していた。確かに、酒を飲んで夜間に大声を出すという苦情も出ていたが、収入がほとんどなく生活保護も却下された不安やストレスを解消しようとし、近くの店で万引きを行ったことが発覚し、2カ月弱程度の拘留生活を送ることになった。

実は、過去にも薬物等で犯罪歴があったが、弁護士より当法人の社会福祉士に対し「情状証人」としての出廷要請があり、法廷でBさんが地域生活を送るためには諸機関等の連携した支援を行っていくことの必要性を訴えたところ、その証言が考慮された形で警察での拘留期間をもって実刑に相当させるという旨の判決になり、当支援ホームに帰ってくることとなった。

Bさんの出所後、私たちは犯罪を理由に入居を拒否することもできたが、当法人の支援ホーム以外に行くあてがなく、受け入れをしなければ確実にホームレスとなってしまうことから受け入れを行うことを決定した。出所後は当日に再度の生活保護申請を行い、その後、福祉事務所や生活相談等を行っているパーソナルサポート事業の支援者等とケース会議を開催し、Bさんの地域生活を支えていくことを確認した。こうして、再びBさんの地域生活が始まったのである。アルコール依存ということもあり断酒会に同行したり、日中の過ごし方について相談を受けたりしていた。

しかし、一方でBさんは自分で自分の生活をデザインしていく力がなかなかつかず、イライラしては酒を飲むか、必要以上に薬を飲んでしまうということもしばしばであった。

また、依存的な傾向が強く、暇さえあれば何度でも電話をかけてくるといったこともあった。しかし、そうした生活に対し自分自身で「このままでいいのだろうか」と思い始め入所施設へ戻ることを決意したことを支援ホームからの退去時に自分の言葉で語っているので紹介したい。また、このことは退去時にインタビュー形式で答えてもらっていることを当法人での会報誌でも紹介した。個人情報等の関係で一部修正して（資料4）として掲載する。

Bさんは結局、地域生活でなく入所施設へ戻る道を選択したが、当支援ホームでの経験がBさんの地域生活に対する考え方に大きな影響を与えたことは間違い

ない。現在、Bさんは沖縄県を離れた県の入所施設で生活をしている。

### 3) 「自立準備ホーム」の登録

支援ホームに来る前には刑務所や拘留所にいた入居者も少なくない。こうした人々が地域生活を行っていくためには社会的な差別や偏見、あるいは、入居者自体の生活習慣等、数々の障壁が待ち受ける。もちろん出所後は所持金もほとんどない。今後の生活をどのように立て直していくのか多くの課題を抱えているといえる。刑務所や拘留所生活を経たからといって必ずしも生活習慣が改善されているという場合ばかりでもない。所持金がない状況が長く続き、それがストレスとなって窃盗等の再犯に至る場合も考えられる。

一方で、当法人のスタッフも限られた人材の中で支援を行っていかなければならないのであるが、こうした人々の受け入れ可能な受け皿はそれほど多くなく、ほぼボランティアのような状態で支援を行ってきた。そして、遠くない将来にその限界も訪れるのではないかという懸念を抱きながら綱渡りの状況が支援の現状である。

そうした現状の中で当支援ホームは、法務省の施策である「緊急的住居確保・自立支援対策」に位置づけられる「自立準備ホーム」として保護観察所へ登録を行った。保護観察所は、「自立準備ホーム」の登録事業者に対し、出所者等の対象者の状況を勘案し「保護委託」という形である程度の財政的保障を行い、また、必要に応じて保護観察所や他機関との連携も含め対象者の生活をサポートしていくという制度である。事業者としての登録には、入居者と毎日、面談を行うことやある程度の生活環境が整備されていることなど一定の要件を満たすことが必要とされている。ただし、常に対象となる者がいるというわけでないので当然、本制度の対象となっていない入居者が混在しているが、こうした制度を活用していくことも入居者の地域生活を支えていく上では必要なことであろう。また、実際にはすでに述べたように出所者等の受け皿も多くないことから需要は高いのではないかといえる。

#### 4. 今後の課題

「支援ホーム」は沖縄県において、生活保護申請中や申請後のみならず諸事情により一時的な緊急避難的に住居が必要な場合なども含め一定の期間、生活の拠点として活用できるという比較的先駆的な実践であるとは考えられるものの課題も少なくない。

まず、やはり財政的な問題は避けては通れない。入居者のほとんどが生活困窮者であり、定期的に家賃を支払う能力に欠ける場合も少なくない。また、仮に生活保護を申請したとしても保護受給が決定するまでの間の家賃は当然支払われることはなく申請が却下された場合については、それがそのまま債権として残ってしまう事態が発生している。にもかかわらず、他に受け皿も少ないという理由で入居者が公的機関から紹介されてくる場合も多く、こうした状況を今後、公的責任のあり方を問うことも含めどのような形で社会的に問題提起を行っていくべきか模索中である。

また、通常どのような場合でも部屋を借りることになれば家賃が発生するが、「社会福祉士」が行っているといういわゆる「福祉のイメージ」からいかなる形でだとしても当事者から金銭を受領するという自体に抵抗感を感じるという「貧困ビジネス」批判も根強い。こうした批判に対しては一つ一つの実績を丁寧に積み上げることが必要であろう。そのためには専門職としてさらなるスキルアップの必要性や人材の確保、他の諸機関との連携をどのような形で行っていくのかということも大きな課題として残っている。

さらに、こうした民家を改修した支援ホームのような形態の「施設」が法的な制度として確立されていないことも課題である。一番近いと思われるものは第2種社会福祉事業の無料低額宿泊所に近い存在であると考えられているが、各県によっても設置要件等に関するガイドラインにも内容のばらつきもあり、届出により開業ができ、行政の監督権にそれほどの強制力が無い点などがあるもので社会的に「貧困ビジネス」の温床にもなっていると批判や届出自体の意味を問う声もある。しかし、需要は少なくないこうした形態の「住宅」をどこまで制度化・事業化ができるのかということも日本弁護士連合会などを中心として貧困ビジネス

規制が強化される方向性が提起される中で今後の大きな動きの中の一つであると考えておかなければならないであろう。

#### 5. まとめ

本稿では、沖縄県における社会福祉士の支援付き住宅（支援ホーム）のとりくみについてまとめてきた。まだまだ始まったばかりのとりくみであり、残された課題も多い。

生活困窮者は、必ずしも「法」制度の枠内に置いて対応できる人々ばかりではない。差別や偏見にさらされ生活を再生するためには多くの障壁を乗り越えていかなければならない。それは決して平たんな道ではなく独力で乗り越えることには多くの困難が待ち受けていることであろう。しかし、そこに私たちが社会福祉士＝生活支援の専門家として何ができるのかということをこうして実践の一端をまとめていくことで、社会へ問題提起のきっかけとなれば幸いである。

- 1) 「個人情報利用についての同意書」については、基本的な趣旨は変えずに文言の修正や法人移行に際し若干の改訂を行った。参考資料（資料1）として現時点での最新のものについて掲載する。

#### 参考文献・資料

- ・「単身避難 得られぬ安心」『沖縄タイムス』、2011年9月11日付
- ・特定非営利活動法人いっばいっばの会会報誌創刊号、2012年4月

資料1

個人情報の利用についての同意書

私（および私の家族）は、下記に従って個人情報を使用・提供することに同意します。

【個人情報を第三者に提供する目的と方法】

1. 特定非営利活動法人いっぽいっぽの会が、支援を行うに際し、関係機関・専門職等と連携することを目的として、必要限度において個人情報を利用・提供する。
2. 特定非営利活動法人いっぽいっぽの会が、社会福祉に関する啓発活動を行うために、勉強会・講演・ホームページ・ブログ等において事例紹介に使用する場合には、実名等を明かさず、本人を特定できない範囲において利用する。

【個人情報の第三者提供を伴う利用目的】

1. 生活保護を受けるにあたり、福祉事務所に状況を説明する場合。また、意見・助言を求める場合。
2. 司法サービスを受けるにあたり、弁護士・司法書士に状況を説明する場合。また、意見・助言を求める場合。
3. 医療を受けるにあたり、医師等に状況を説明する場合。また、意見・助言を求める場合。
4. 介護サービスを受けるにあたり、介護サービス事業者、地域包括支援センター等に状況を説明する場合。また、意見・助言を求める場合。
5. 必要な支援を受けるにあたり、不動産業者、食事提供サービス事業者等に状況を説明する場合。また、意見・助言を求める場合。

【個別対応】

1. 上記包括的同意において、事情がある場合には、本人・家族からの申し出により、特定非営利活動法人いっぽいっぽの会は対応しなければならない。

平成 年 月 日

特定非営利活動法人いっぽいっぽの会 殿

住所

氏名

印

## 資料2

## 支援ホームの様子について

所在地は那覇市内

敷金・礼金・中途解約に関する違約金なしで短期から1年程度を目安に賃貸を行う。



共用部分（リビング）



共用部分（キッチン）

部屋はルームシェアで準個室タイプ（最大定員4名・鍵付き）

火災保険の入居者負担はなし（火災保険加入済み）。



居室の様子①



居室の様子②

居室の広さは概ね6畳程度。



浴室（共用、シャワー付き）

浴室はシャワー・沖縄ではない場合もある浴槽付き。



資料2

支援計画書

平成	年	月	日	作成	同意	印
-----						
長期計画 (6か月)						
年	月	日	～	年	月	日
短期計画 (1か月)						
年	月	日	～	年	月	日

備考

## 資料4

## アルコール依存症のBさんとのやりとり

(C = 社会福祉士)

C 「酒を飲まなかったら、とってもいい人なのにな？」

Bさん 「別れた妻にもいわれた。酒さえなければ私にはもったいない人だと。」(笑い)

C 「いっぱいっばから(入所施設の名前)へ帰る理由は？」

Bさん 「地域社会ではやっていけないとわかった。地域社会ではアルコール依存症の気持ちをわかってもらえない。断酒会もよかったけど同じ年の仲間が(入所施設の名前)にはいる。その仲間といることで自分はやっていけるのだと気付いた。」

C 「(入所施設の名前)の悪口たくさん言っいっぱいっばへ来たよね。(入所施設の名前)といっぱいっばは何が違ったの？」

Bさん 「(入所施設の名前)は檻の中、地域社会は自由・・・」

C 「でも、いっぱいっばでも結局は半強制的にパーソナルサポートの力を借りて抗酒剤を飲まされて酒は飲めなかったじゃない？どう違うの？」

Bさん 「抗酒剤を飲まされて酒を飲まないのと仲間がいて酒を飲まないのとは違う。仲間といて飲まないほうがいい。」

C 「抗酒剤を絶対飲まないと言い張ることもできたんじゃない？檻の中がいいの？」

Bさん 「檻の中っていうのは違うかも。仲間の中で自分らしくいられる。それに気づいた。自分には(入所施設の名前)がいい。今は地に足がついた感じ。いっぱいっばに来たときはとにかく自分でやってみたかった。でも、自分では何もできないことに気付いた。気づいて地に足がついた感じ。切れそうな綱にしがみついてもがいていた感じ。もがこうとしていた。でも、今はしっかりした綱になった感じ。あとは登っていただけ。」

C 「いっぱいっばにきて、就職先を探したり、身分証明書作ったり、自分で一生懸命やってたね。ボランティアに行ったり、入院してみたりもしてた。どれもすぐにうまくいかなかったけどひとつひとつ一生懸命やっていた。」

Bさん 「はい、いろいろやりました。それで自分にはできないなってわかった。」

C 「(入所施設の名前)にもどるってことは、いっぱいっばにきて間違いだったってこと？」

Bさん 「全然そうじゃない。いっぱいっばに来れなかったら、ホームレスをして盗みをして(入所施設の名前)に戻って、また脱走して、また盗みをしてを繰り返す人生だったと思う。地域社会で生活して、自分にはいろいろなことが難しいってことがわかって、(入所施設の名前)に戻っていくんだ。」

C 「今後どうするの？」

Bさん 「(入所施設の名前)のスタッフとして働くと思う。」

C 「あんなに嫌がっていたのに？」

Bさん 「同じ心の痛みがわかる仲間のために働くのもいいかなと思えてきている。(入所施設の名前)のスタッフになってしっかり働いて、僕みたいな人がちゃんと生きていけるように手助けできるようになる。もう(入所施設の名前)から逃げ出さず、やっていけると思う。ありがとうございます。僕が一人前のスタッフになったらいっぱいっばに恩返ししたい。本当にありがとうございました。」

(特定非営利活動法人いっぱいっばの会会報誌創刊号、2012年4月より一部修正)

## 災害時の情報伝達とコミュニティFMの可能性

— 沖縄での災害時メディアのあり方を考える —

稲垣 暁\*

A subject of information at the time of a disaster and the possibility of community-FM:

How does it employ efficiently in Okinawa?

INAGAKI Satoru

## 要 旨

行政による既存の情報伝達システムが機能せず、災害が拡大するケースが増えている。ハード整備や「公助」による災害情報の限界が見える一方で、コミュニティFMが減災に力を発揮している。既存の情報システムとコミュニティFMがどう連携して地域を守るかを研究し、官民とも取り組みが弱い沖縄での災害時情報伝達に生かす。

## 要 約

災害時に適切な情報が伝達せず、高齢者など要援護者の犠牲が拡大しているケースが増えている。通信システムのデジタル化やIT化への流れが高まる一方で、システムそのものが脆弱で破壊されやすくなっており、大災害で機能しないことがある。災害の威力や規模が大きくなる一方で行政システムの限界が増し、設置やメンテナンスが追いつかない。IT化による受け手のメディアリテラシーの問題もある。さらに「正常化の偏見」といった心理や、災害情報そのものに避難阻害要因が潜んでいることも指摘されている。情報伝達手段や情報内容がいくら精度や迅速性を高めても、受け手である住民が動かなければ減災につながらない状況が存在している。

一方で、近年災害時に「コミュニティFM」(CFM)による情報伝達が人的被害の拡大を食い止める事例が見られるようになった。地域のAM・FM局などマスメディアにできない細かいニーズに沿った情報を人々に知らせ、混乱と犠牲を減らしている。災害弱者である高齢者や障害者、観光客や外国人にも心強い存在である。沖縄には人口比で全国多い15局のCFMがあり、自主防災組織や防災行政無線の整備など官民とも防災への取り組みが遅れている中で、活用の余地は大きい。

減災につながったCFMの取り組みに学び、災害時情報伝達について既存の情報伝達システムやメディアと組み合わせながら、1秒でも早く広く正確な情報を伝える官民協働のシステムを考えたい。

キーワード：災害時情報伝達 要援護者 減災 ラジオ コミュニティFM

## Abstract

Information suitable at the time of a disaster does not transmit, but the cases which the sacrifice of persons required support, such as elderly people, has expanded are increasing in number. While the flow to digitization and IT of a communications system increases, the system itself has become that it is vulnerable and

easy to be destroyed, and it may not function by a catastrophic disaster. While the power and the scale of a disaster become large, the limit of an administration system increase, installation or maintenance itself does not catch up. There is also a problem of the media literacy of the recipient by IT-shift. Furthermore, it is also pointed out the psychology of "prejudice of normalization" and that the refuge prevention factor lurks in the disaster information itself. However the means of communication of information and the contents of information may improve accuracy and quick nature, it is not connected with disaster reduction if the residents who are recipients do not move.

On the other hand, the communication of information by community FM-radio broadcast is beginning to stop expansion of human damage at the time of a disaster in recent years.

They broadcast about the information in alignment with the fine needs which are not transmitted by the mass media, such as an AM / FM radio in prefecture area, and confusion and a sacrifice are reduced. It is an existence secure also for the elderly people, the disabled person, tourist, and foreigner who are vulnerable groups in disaster. There are 15 community FM-radio stations in Okinawa prefecture. It is most numerous in Japan by a population ratio. In a disaster prevention organization by town-people and maintenance of administration radio for disaster prevention does not much function, we must utilize them.

I would like to consider the system of government and people collaboration which gives early and exact information for wide area, learning in the measure of community FM-radio stations connected with disaster reduction, and combining with the existing communication-of-information system and media about communication of information at the time of a disaster.

**Key words :** It is communication of information at the time of a disaster. Person required support. Disaster of reduction Radio Community FM

## はじめに

災害時の伝達手段が、アナログからデジタル方式の情報通信システムに移行し、ITへの依存度が高まるにつれさまざまな課題も増え、災害時に機能しないケースが出ている。デジタル化はコミュニケーション手段を広げた反面、社会環境や年代によって情報にアクセスできない人も増やした。

それらの課題に、全国で259局（2012年6月現在）が開局している「コミュニティFM放送」（CFM）が機能し始めている。本論では前半に既存の情報伝達システムが機能せず災害を拡大させた事例、後半にCFMが減災に有効だった事例をあげ、既存の情報伝達手段とどう連携すべきかを研究する。特に、沖縄における災害時の情報伝達のあり方について、沖縄防災の現状や伝達手段、媒体特性を踏まえ考察する。

災害時の住民行動や情報伝達に関し、廣井脩（元東京大学大学院教授）の数多の論文を初め多くの先行研究がなされている。CFMについては、紺野望『コミュニティFM進化論』に詳細な研究報告がある。沖縄での本分野に関するものとしては、本論以外には目立った研究を見出すことはできなかった。

ところで、社会構造の変化やIT・デジタル技術の進化、災害そのものの質的・規模的な拡大で災害や被害の状況は年々変化しており、より新しい事例の検証と各分野を俯瞰した学際的な研究が求められる。同時にそれらは災害時に1人でも多くの命を守るため積極活用されるべきものとする。本論では、社会課題を露呈させた最近の災害事例を検証し、コミュニティFMを中心にラジオを用いた減災を提言して、実行への引き金としたい。日本本土の災害情報を知る機会に



乏しい沖縄県民にとって有益な情報提供になることを願うとともに、県内での防災・減災実践を前提として書いたものであることを付記する。

## I 災害時の情報伝達の現状と課題

### 1 近年の災害で、情報伝達システムが機能せず被害が拡大した事例

#### (1) 2009年台風9号災害(兵庫県西・北部豪雨、激甚災害)

2009年8月に上陸して大雨を降らせ、死亡・行方不明27人を出した。兵庫県佐用町では1時間雨量が89mm、24時間雨量では326.5mmと観測史上最大を記録。川の氾濫で20人が死者・行方不明となり891戸が全半壊した。注目されるのは、同町本郷地区で避難勧告が出る前に避難所に向け自主避難を行った3家族10人が濁流に流され、死亡したことだ。本郷地区の状況を再現する(重要箇所を下線)。

#### ●2009年8月9日 兵庫県佐用町本郷地区の事例

(8月9日19:31) 各戸の防災無線が気象警報を流し始める。

(19:58) 町内を流れる佐用川が避難判断水位の3mに達する。県から町に「佐用川氾濫警戒情報」<sup>1</sup>。

(20時まえ) 自治会役員らが住民に注意を呼び掛け。地域内にある町営幕山住宅在住の3家族10人が、自宅から約200m先にある幕山小学校に避難を開始した。直後に公民館付近の田畑に濁流が入る<sup>2</sup>。

(20:12) 県から佐用町に土砂災害警戒情報<sup>3</sup>。

(20:29) 全町に防災行政無線で「佐用町に土砂災害警戒情報が発令されました。家の裏山の急なところは特に土砂災害に注意してください。危険を感じたらすぐに安全なところに避難してください」と放送<sup>4</sup>。

(20時半ごろ) 公民館に集まっていた自治会役員らが、外で女性の悲鳴を聞く。公民館前の用水路を流れる褐色の濁流に飲み込まれる人影を目撃。傘が突然横倒しになって下流の方向に一気に流れ去った<sup>5</sup>。

※流されたのは、小学校に向け避難していた町営幕山住宅に住む3家族10人。用水路で流された。「家族は互いに手をつなぎ合って避難場所に向かって行った」(近所の主婦)。のちに9人が遺体で見つかる。

(21:00) 20時からの時間雨量が町内の観測史上最大の81.5mmを記録。佐用川の水位がはんらん危険水位の3.8mをはるかに超える4.58mに<sup>6</sup>。

(21:10) 川の上流で水位上昇を示すサイレンが鳴動。町内の他地区で川が氾濫。流された木やドラム缶が家屋の窓ガラスを破壊し始める<sup>7</sup>。

(21:20) 全町に避難勧告<sup>8</sup>。

(21:23) 防災無線が「避難を今すぐしてください」と呼びかけ<sup>9</sup>。ある住人(32)は「無線を聞いたが、公民館に向かう橋の先の濁流は流れが強く、小さい子どもを連れて避難するのはあきらめた」<sup>10</sup>。

(22時以降) 幕山地区で流された10人の1人、女子中学生が6km流された先で救助される。同じ用水路で流された高齢者が、用水路脇の電柱に引っかかって救助される<sup>11</sup>。(行政の報告書および新聞記事からの情報ここまで)

行政による避難勧告が出る1時間も前に避難を始めたにも関わらず、避難所の小学校までわずか200mの間に3家族10人が濁流にのまれた。2家族が全滅し、もう1家族は6km流された先で救出された1人以外は亡くなった。避難所に向かったのは、地区(自治会)の呼びかけによるものだった。被害が発生したころ、町役場本庁が土砂災害警戒情報を流している。同町では防災行政無線の戸別受信機が全戸に配置されており、適宜放送が流されていた。避難勧告前に警戒情報や地域の呼びかけなどが錯綜していた。

住民アンケートでは、本郷地区計115世帯のうち84%が避難せずに自宅の2階などに逃げていた。うち40%は「避難しようとしたが出られなかった」、32%が「自宅の方が安全と判断した」と回答している。

「避難するよう放送で聞いたが、水に押されて扉が開かなかった」（75歳男性）の声もある。回答者の46%は65歳以上で、「足が弱いから避難できない」「耳が遠いので放送が聞き取れない」という声もあった。

避難勧告発令後も、全戸に配置されている防災行政無線の端末のうち53%は激しい雨音や浸水による故障で勧告が伝わっていなかった。「川や雨の音がすごく、聞き取れなかった」（50歳女性）、「荷物を2階に上げるのに必死で気付かなかった」（64歳女性）など、屋内でも機能していない<sup>12</sup>。

町では、端末を用い各集落内で一斉放送ができる「地区遠隔端末装置」を全142集落のうち109集落に設置していた。だが、一斉放送が行われたのは19集落に留まった。浸水で使用不可能だったり、平時から利用しておらず不慣れで使いきれなかったりしたこと、集落内でシステムを利用するタイミングや放送すべき内容が明確になっていなかったことなどが原因である<sup>13</sup>。

## (2) 2011年台風12号災害（激甚災害）

動きの遅い大型台風が周辺の非常に湿った空気が長時間流れ込み、西日本から北日本にかけて広い範囲で大雨が降った。紀伊半島では、8月30日17時からの総降水量は広い範囲で1000ミリを超え、奈良県上北山村にあるアメダスでは72時間雨量が1652.5ミリとこれまでの国内の観測記録である1322ミリ（宮崎県神門）を大幅に上回り、総降水量は1808.5ミリの記録的な雨量となった。

9県で死者73人、行方不明19人が発生した。土砂崩れや土石流、河川の氾濫が相次いだ和歌山県では死者・行方不明55人を出した。多くの集落が孤立し、河川氾濫区域では家のほか道の駅などの施設も全壊し流されている<sup>14</sup>。

被害が集中した和歌山・奈良・三重県では、被害が発生した時点ですでに死者・行方不明者が出ていたにもかかわらず、避難指示や勧告を発令していなかったケースが多くあった。以下のとおりである。

## 【主な被災現場と発生時の避難指示・勧告の有無】<sup>15</sup>

・和歌山県	死者	行方不明	避難指示・勧告
那智勝浦町井関	15	1	発生前後に指示
同町市野々	7		なし
田辺市伏兎野	5		なし
同市熊野	2	1	なし
新宮市南檜杖	4		なし
・奈良県			
五條市大塔町宇井	5	6	なし
十津川村野尻	2	6	なし
同村長殿	2	1	なし
・三重県			
紀宝町浅里		1	なし

地域の対岸が崩れて川をせき止め、急傾斜地ではない集落に流れ込んで甚大な被害をもたらした「対岸崩落」や、急傾斜地崩落危険個所に指定されていないため避難勧告や指示が出なかった地区で土砂崩れが家のみ込んだ「深層崩壊」が発生した。奈良・和歌山・三重3県の死者63人の平均年齢は62.5歳で、情報の乏しい高齢者が災害のスピードに間に合わず、避難しきれずに亡くなるケースが見られた。避難しようとして犠牲になった高齢者夫婦を2例上げる（重要箇所を下線）。

## ●2011年9月3日 和歌山県新宮市志古地区の事例<sup>16</sup>

（9月3日21：15）自宅近くの熊野川や支流が氾濫し、集落が孤立。消防も危険で救助に来ず、夫婦は裏山への避難を試みた。豪雨が打ち付ける中、Tさん（72）は夫（82）に声を絞り出すように告げた。「避難はあきらめた。私には無理だよ」。Tさんは足が悪くて斜面を登れず、夫にも抱え上げるだけの体力がない。「家で待つから」。Tさんは1人引き返すしかなかった。

（9月4日0：30）電話をかけてきた親族にTさんが「ソファも水に浮いている」と話し、その後連絡が途絶えた。

(同朝) 水が引いた自宅に夫が戻ると、Tさんは懐中電灯を抱えたまま溺れて息絶えていた。この地区は住民29人のうち14人が65歳以上で、3人の高齢者が自宅で亡くなっている。(新聞記事からの情報ここまで)

#### ●2011年9月4日 和歌山県日高川町の事例<sup>17</sup>

(9月4日1:00) 深夜、Mさん(77)は車の助手席に夫(80)を乗せて避難所に向かう途中、道路にあふれる水にはまり動けなくなった。夫婦は2人暮らし。夫は寝たきりで認知症の症状もあった。

「お父さん、待っててや」。Mさんは膝まである水をかきわけ、助けを呼びに行った。

(同未明) 消防団が駆け付けた時には車が水没。水が引くと夫が遺体で見つかった。(新聞記事からの情報ここまで)

どちらも高齢夫婦が避難しようとして「足が悪い」「認知症」のため立ち往生し、動ける方だけが助かった。いわゆる「老老避難」で、早期の情報収集の重要性を物語るものである。

死者・行方不明者が出た地域に避難勧告や指示を発令しなかった理由について、各自治体は次のように述べている。

#### 【奈良県十津川村】<sup>18</sup>

- ・事前に目立った被害が出ていなかった。
- ・勧告の発令は雨量や水位など明確な基準はなく、落石や道路の崩壊などが起きれば判断する。
- ・まさか(斜面が急ではない)村営住宅の対岸が崩れて川をふせぐとは思わなかった。住宅が流されるまで状況を把握していなかった。

#### 【和歌山県田辺市】<sup>19</sup>

- ・氾濫の危険が目に見える河川と異なり、土砂崩れは判断が難しい。
- ・市の中心部から10km北東の山間部にある伏兎野地区(5人が死亡)は、市内に36カ所ある「急傾斜

地崩落危険箇所」にも指定されていなかったため、避難勧告や指示を出すことは検討されなかった。

#### 【和歌山県那智勝浦町】<sup>20</sup>

・経験則で那智川はあふれないと考えていた(寺本眞一・那智勝浦町長のコメント。町長は那智川沿いの自宅が流され、妻(51)と長女(24)を失った)。

・那智川最下流にある唯一の水位計はデータが届くのが20分遅れ、指示・勧告の客観的な判断基準も未整備だった。

#### 【三重県紀宝町】<sup>21</sup>

・集落ごとに発令基準が細かく定められていたが、熊野川沿いの集落にはなかった。

・浅里地区では、防災無線の中継機が水没し、通信手段がなかったため避難指示・勧告は発令されなかった。一方、これまでたびたび洪水があった支流の相野谷川沿いには避難指示を発令された。

・水害が起きると分かっている地域に、意識が向きがちになった。

行政が避難勧告や指示を発令しなかった理由をまとめると、①土砂災害に関しては判断が難しく基準も設けにくい ②災害により情報システムが崩壊した ③従来の想定にとらわれた、という3点に分類できる。従来の基準や経験則では、迅速で正確な災害情報の発信が難しいことを示すものである。

## 2 要援護者と情報伝達

### (1) 要援護者の犠牲に見る情報伝達の課題

国は、災害時要援護者誘導支援計画の策定を全国の市町村に求めている。要援護者の名簿作成や対象者1人1人について誰がどう避難させるか具体的な個別計画を盛り込むものだ。総務省によると、2011年4月1日段階で要援護者対策の取り組み方針を明らかにした全体計画を策定しているのは、全国の市町村の76.8%。災害時要援護者名簿を整備しているのは52.6%。個々の要援護者ごとに避難支援者との

関連付けを明らかにする個別計画は、22.0%の市町村に留まる<sup>22</sup>。

要援護者誘導支援の現状はどうか。東日本大震災から1か月半後に、岩手県大槌町の城山体育館避難所で暮らす被災高齢者に、実際の避難の状況を聞いた（年齢は2011年5月現在。重要箇所の下線）。

### ●2011年3月11日 岩手県大槌町の事例<sup>23</sup>

- ・避難所の高齢女性Aさん（69歳。足が不自由で、車イスで移動）

「車イスで小学校に逃げた。緩い坂道で、平時でも15分かかる。すぐ後に波が来ていた。まわりの人に引っ張ってもらっていた。もうダメと思ったところに自動車が止まり、乗せられた。あと1分遅かったらダメだった」。

- ・避難所の高齢女性Bさん（70歳。ひざが不自由）

「孫には、地震があったらすぐに高いところに行きなさい、と言ってきたのに自分は反対のことをしていた。家に戻って、それからお寺に行ったりして、間一髪だった。家に戻ってシャッターを閉めようとして停電になり、閉まらなくて右往左往している間に津波にのまれた人がけっこういる。お寺まで逃げて、立ち話をしているのまれた人もいる」。

- ・避難所女性リーダーCさん（46歳。震災で自宅と仕事を失い、避難所で世話役に）

「防潮堤に近い家に、寝たきりの方がいた。地震後、電動ベッドごと家から出そうとしたが、うまく出せない。6人くらいが四苦八苦しているうちに『波が（防潮堤を）越えたぞ！』という絶叫が。避難状況の確認にまわっている人を含め、全員が流された。流されて、かろうじて生き残った1人がこうつぶやいていた。『誰かが鬼にならなければならない』。命を捨ててまで守らなければならぬものは、この世にあるのだろうか。介護職員や消防団員は、どうしたらよいのだろう」。

Cさんの話のように、寝たきりの要援護者と支援者が犠牲になる状況は被災各地で起こっていたと考えられる。釜石市嬉石地区の事例を示す（重要箇所の下線）。

### ●岩手県釜石市の事例<sup>24</sup>

嬉石地区では地震発生とともに津波警報が発令され、30分後の津波到達が伝えられた。元消防団長のSさんが急いで近所の高齢者を連れ、高台の一時避難場所に避難したのが14時7分ごろ。ほとんどの人は避難しているかに思われた。「ここでは危ない。さらに上に逃げよう」という声上がり、避難者が坂の上にある建物に移り始めた時、女性が駆け込んできた。14時10分ごろだった。

「寝たきりの年寄りがいるから、助けてほしい」。Sさんは「今から間に合うだろうか」の思いを振り払うかのように軽トラックに飛び乗り、坂道を250m下りてその家に行った。家では、寝たきりの母親（82）を娘（52）が抱えようとしたが持ち上がり、助けを求めている。町内会長のNさんも一度避難した後に駆け付け、消防団員ら男性8人が集まった。

部屋に入ると、オムツ姿の寝たきり女性に娘がズボンをはかせようと手間取っている最中だった。「そんなのいいから」と、総出で布団の四隅を総出で持ち上げ布団ごと軽トラックの荷台に積み、急発進させた。「津波が来たぞ！」。急発進と同時に叫び声が聞こえ、進行方向から白波を立てた山のような水の壁が迫っていた。車を動かしたがあつという間に水にのまれ、Sさんは車内に閉じ込められたまま車ごと流された。流される途中でドアが開いたので、飛び出して瓦礫につかまりかろうじて命をとりとめた。しかし、現場にいた人のうち少なくとも4人は亡くなった。

三陸地方には、津波が来たらてんでばらばらになって逃げよという「津波てんでんこ」という言い伝えがある。だがSさんは「津波てんでんこは



できない。助けてと言われた時、助けないわけにはいかない」、Nさんは「どう考えてもてんでんこと自主防災組織は矛盾する」と言い、避難のあり方について答えが出ない状態にあるという。

(新聞記事からの情報ここまで)

寝たきりの人を30分で250mの坂を避難させる状況について、筆者(稲垣)は震災1年後の2012年3月14日にこの場所を歩いた。港湾施設と山にはさまれ細長く広がる住宅地で、250mの坂は思ったより短く傾斜も緩やかだ。健常者ならなんでもなく避難できそうだが、寝たきりの家族を抱える人にとっては長く厳しい坂道だ。要援護者には1秒でも早く情報提供が必要だと実感した。

2011年の台風12号災害で4人の犠牲者を出した和歌山県新宮市の防災対策課は、「災害時要援護者避難支援計画ができて、実際に動ける人がいないと意味がない。現実を考えると、計画は理想論と言わざるを得ない」という<sup>25</sup>。現実的な計画策定とともに、すべての人にいち早く災害情報が届く環境が必要である。

## (2) 要援護者の死亡率

阪神淡路大震災で被害が甚大だった神戸市の6区の独居高齢者、身体・知的障害者、乳幼児の平均死者率は0.96%<sup>26</sup>。同じ地域における平均死者率0.51%(住民死者数4523人/人口885133人)の約2倍にあたる。視覚・聴覚障害者の死亡率は、1.0%で、同じく平均死者率の2倍にあたる<sup>27</sup>。身体・知的障害者については、兵庫県の調査では震災発生2か後の3月15日現在で死亡者は120人で全体の2.2%<sup>28</sup>、平均死者率の約4倍になる。

東日本大震災における東北3県(岩手・宮城・福島)の障害者手帳所持者の死者率は、2.0%である。ここでも東北3県の沿岸部33市町村の平均死者率0.9%の約2倍になる<sup>29</sup>。

## 3 行政による情報伝達システムの現状と課題

事例から、行政が避難勧告を出すタイミングの遅れや出さなかったことが高齢者など要援護者の犠牲者の増加につながっていることは明らかである。和歌山県で被災した84歳女性は「避難勧告や指示もなく、いつ逃げるか判断できなかった。浸水した平屋の中で腰までつかり、1晩過ごした」という<sup>30</sup>。災害情報や避難勧告をより早く住民に伝えるとともに、住民が即座に行動を起こすにはどうしたらよいだろうか。行政による情報伝達システムの現状を検討する。

### (1) 災害時の情報伝達の内容と手段

災害発生時、行政は次の情報を収集し分析する。

- ① 県や気象台が発表する気象警報
- ② 市町村による水位計・潮位計・雨量計や河川情報システムによるデータ
- ③ 消防による河川警戒情報
- ④ 上下水道の異常等監視システムによる情報
- ⑤ 行政により収集された被害情報

これらの整理・分析・判断を行い、避難準備情報・勧告・指示の判断周知を次の伝達手段で行う。

- ① 防災行政無線(屋外設置の拡声器、事業所および個人宅に設置の戸別受信機へ)
- ② 安全安心ネット(登録者向け携帯メール配信)
- ③ ケーブルテレビ
- ④ 行政ホームページ
- ⑤ NTTドコモ「エリアメール」
- ⑥ 公共情報コモンズ(マスコミや通信事業者への配信機関)
- ⑦ 行政の広報車
- ⑧ プレスリリース(緊急警報放送、災害対策本部プレスルーム、定例発表)
- ⑨ 電話対応
- ⑩ 河川・海岸監視警報システムの自動サイレン鳴動

## (2) 災害時の情報伝達における問題点

## ① 行政による情報伝達システムの問題

事例から、行政の情報伝達システムには次の問題点があると考えられる。

1. 情報が不正確
2. 情報が間に合わない
3. そもそも情報がない
4. 伝達手段が社会の変化に逢っていない
5. 災害の大きさが想定を超える

東日本大震災でも、老朽化や地震による破壊で防災行政無線が機能しなかった事例が多数あった。国の調査では、防災行政無線の呼び掛けをはっきり聞くことができた人は13%。被災3県の沿岸部市町村の9割以上で防災無線は何らかの原因で故障していた<sup>31</sup>。

一方、3県の被災者に行ったアンケートでは、「あなたは津波の警報をどのようにして知りましたか」という質問に対し「防災行政無線の屋外拡声器から」が50.9%で、2位「ラジオ放送」24.1%の倍を占めた<sup>32</sup>。2011年5月に実施された「宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書」でも、47.8%が同様の回答をしている<sup>33</sup>。防災行政無線は、機能すれば情報伝達手段として有効である。

同年の台風12号で、和歌山・那智勝浦町では要員不足で避難勧告が遅れた。増水する川の見回りや避難誘導で消防本部が手薄になり、役場の災害対策本部に詰めていた消防長が消防本部に戻った。消防無線は役場に残したが、町の防災担当者に状況を直接伝える係がいなくなり、役場が事態を把握できず水位計のない地区に避難勧告を出すタイミングが遅れた。堤防は決壊、町全体で25人の犠牲を出した。役場の担当者は「まったく手がまわらなかった」<sup>34</sup>。「公助」による情報伝達の限界を示すものだ。

## ② 情報の受け手の環境や問題

情報を受ける側には、次の課題がある。

- a 情報を入手する手段を持たない
- b 情報を正しく解釈できる能力を持たない
- c 避難する側が避難の必要を感じない

aとbは、災害時要援護者（高齢者・障がい者・乳幼児）のほか、各地で増えている外国人や観光客、路上生活者などである。災害情報を入手する手段や避難場所など地理的な情報を持たない「情報弱者」である。

それとは別に、cにあたる「避難しない人」の問題がある。東日本大震災でも津波情報が出た地域で避難率の低さが問題になった。津波警報が出た和歌山県で、避難指示が出た地域で避難を行政が確認できたのは対象人数の2.38%だった<sup>36</sup>。危機状態での特有の心理「正常化の偏見」つまり「自分は大丈夫」という根拠のない思い込みが、避難行動を阻害する<sup>36</sup>。

河田恵昭は、行政からの避難情報は、①避難は避難勧告が出てからやるもので、それを待たずして避難しなくてよいという「情報待ち」の姿勢を容認する、②市役所や町役場には、このような情報を発信する役割があり、住民はそれを受けて避難を実行するのが役割であるという「過保護と過依存」の関係性を強める、③津波情報は地域防災計画や避難マニュアルに記述してある通りに出されており、疑いの余地はないという「押しつけ」を強要する、④避難勧告に従わずに被災した場合、「自己責任の原則」に従って責任は住民にあるという、わが国ではいまだ容認されていない考え方を期待する——というメッセージが隠れており、避難行動を阻害する、という<sup>37</sup>。

一方、中央防災会議専門調査会は、地震の揺れが収まってもすぐに避難しなかった住民に関し「津波災害に対する意識が低いという理由だけで整理することは適切ではない。すぐに避難しなかった理由として、地震発生時に自宅外にいたことなどから自宅に戻ったり、家族の安否を確認したりしたことなどがあげられている。今後の津波襲来

時の犠牲者を減らすためには、理由を詳細に分析し、その原因をできるだけ無くしていくことが重要であることを認識するべきである」とする<sup>38</sup>。

## II 災害時情報伝達システムとしてのコミュニティFM

### 1 防災行政無線など情報インフラの限界

東日本大震災時、多数の犠牲者を出した宮城県名取市閑上地区では防災行政無線が鳴らなかった。地震の揺れで外れたネジが配線に当たりショートしたためだった<sup>39</sup>。防災行政無線は、平時でも発信者の声質、風向きによって聞こえづらくなる。防音ガラスの室内や自動車運転中は、防災無線の音声に気づかない。筆者が釜石市沿岸を自動車で走行していた2012年3月14日18時9分に震度4の地震が発生、津波注意報が発令され避難指示が出されたが、揺れにも防災無線の放送にも気付かなかった。ハード機器は、高度化するほど管理の難しさや脆弱性は高まる。「公助」としてのハードに頼った情報伝達には限界がある。

### 2 災害とラジオ

#### (1) 関東大震災、伊勢湾台風で

日本におけるラジオ放送の実施は、1923年の関東大震災での情報混乱、情報途絶が推進力になったという<sup>40</sup>。1959年、5mを超える高潮で5千人以上の死者・行方不明者を出した伊勢湾台風時、電池式ラジオの普及率は名古屋市で21%に過ぎず、避難につながらなかった<sup>41</sup>。携帯できる小型トランジスタラジオの開発が求められるようになり、今日に至る。

#### (2) 「阪神」「中越」「東日本」大震災で

日本新聞協会が1995年に実施した調査では、「阪神淡路大震災直後、最初に接触したメディア」は「ラジオ」67.3%（民法37.3%、NHK30.3%）、「テレビ」18.6%、「新聞」12.0%だった<sup>42</sup>。同年の東京大学社会情報研究所によるアンケート結果でも、「震災当日、どこから情報を得ようとしたか」

に対し、神戸市内での調査で「ラジオから」60.8%、「テレビから」12.9%、「新聞から」7.9%だった。「震災当日最も役に立った情報はどこから？」では、「NHKラジオ」42.5%、「大阪の民放ラジオ（3局）」29.2%、「家族や近所の人との会話」24.0%、「AM神戸」12.0%となっている。ラジオを合計すると83.7%にのぼる<sup>43</sup>。

2004年の新潟県中越地震時、東京のラジオ局8社が被災地で行った調査では、「地震発生後、最初に接触したメディア」について「ラジオ」71.6%、「テレビ」15.6%、「防災行政無線」0%だった。また「1週間ほどの間に地震関連の情報を収集するために接触したメディア」では「ラジオ」71.6%、「テレビ」56.9%、「新聞」57.8%。「どのようなラジオで聴取したか」については携帯型ラジオが46.3%、カーラジオが55.3%だった。ちなみに、この地域での地震前のラジオ聴取率は、「ほぼ毎日聴取」は36.0%だった<sup>44</sup>。

2011年の東日本大震災では、岩手・宮城・福島の被災3県の調査「10～60代男女2815人利用した情報ツール」で、震災当日に利用したツールは「ラジオ」67.5%、「スマートフォン以外の携帯電話」37.5%、「テレビ」33.4%、「パソコンによるインターネット」19.5%、「固定電話」7.7%「スマートフォン」5.9%だった。ラジオは震災1週間後まで75.0%、1か月後まで66.7%、3か月後まで57.4%で推移している。ちなみに震災以前は「テレビ」87.2%、「パソコンによるインターネット」81.3%、「携帯電話」63.6%、「ラジオ」46.6%、「固定電話」27.7%だった<sup>45</sup>。岩手県陸前高田市、宮城県南三陸町、仙台市、名取市、山元町の津波被災者に対するアンケート調査でも、地震発生後に災害情報を得るため役立ったメディアは「ラジオ」が54.7%で、口コミ(22.4%)、新聞(15.4%)を引き離れた<sup>46</sup>。

これらは、災害時にラジオをよく聞くというより、情報源がラジオに限られることを示唆している。

### 3 防災・減災とコミュニティFM

コミュニティFM(CFM)は、地域活性をねらいとして国が1992年に制度化した。日本コミュニティ放送協会によると、放送エリアを市町村単位に限定し、地域の商業、行政情報や地元情報に特化して地域に役立つ放送を流す。2012年5月で、全国に259局存在する。空中線電力は発足時1wだったが、現在は20w。阪神淡路大震災以降、被災地での地域再生や復興で注目される。平時から地域の商店街やコミュニティと結合し、市民による市民のための参加型メディアとして増えている。

#### (1) 阪神淡路大震災での被災地ラジオ局

##### ① 「AM神戸」(神戸市須磨区、現中央区)

当時、兵庫県にCFMはなかった。県域局のAM神戸が、社屋が倒壊するなど大きな被害を受けながらかろうじて残った機材で被災者の細かいニーズに応える放送を行った。社員全員がレポーターになり、現場とスタジオで放送を続けた。まちの状況、瓦礫の下への励まし、救命救急、救助隊やガス漏れ対応の呼びかけ、安否確認、無事であることの名乗り出など、被災直後に求められている情報提供に徹した。ヘリコプターからではなく地べたで、瓦礫の下敷きになっている被災者の思いで放送を続けた。被災放送局にしかできない、被災者と同じ気持ちに立つての放送だったという<sup>47</sup>。

やがて水や食べ物の供給情報のほか、生理用品やウエットティッシュの要望、人工透析や医薬品に関する情報など被災地ならではのニーズが寄せられるようになり、命と暮らしを守るホットラインに移行する。こうした活動が、後の災害時におけるCFMのモデルとなっていった。

1999年、兵庫県のCFM局と協定を結ぶ「兵庫県地域ラジオネットワーク連絡会」を創設した。県域ラジオとCFM9局がそれぞれの特徴を生かし、役割分担をしながら緊急時に備える。週1回、制作した番組を相互に放送する。その成果は2004

年10月の台風23号災害で発揮された。兵庫県北部の但馬地区で円山川が決壊して洪水が起こった際、停電等で長時間放送が停止した地元豊岡市のCFM「FMジャングル」にAM神戸は電源車を送り込んだ。FMジャングルの記者はAM神戸での現地被災レポートを行い、豊岡市の水害状況が近畿全域に広く発信された<sup>48</sup>。

##### ② 「FMわいわい」(神戸市長田区、1996年開局)<sup>49</sup>

震災直後から在日韓国人らが同胞向けに放送を始めたミニFM局「FMヨボセヨ」と、在神ベトナム人支援を行っていたグループが4月に放送を始めたミニFM局「FMユーメン」が合体して「FMわいわい」になり、震災1年後にCFMとして開局した。

地元は外国人住民が人口の10%を占め、さまざまな言葉や文化、国籍、生活習慣が入り混じる。家や仕事を失ったため避難所やテント生活となり、文化の異なる者が同居してトラブルになることもあった。

外国人は情報がなく、孤立していた。罹災証明が発行されることも、それが生活再建に必要であることも知らなかった。また、関東大震災時のようなデマを恐れていた。彼らはボランティアで支援をしていた日比野純一氏(現FMわいわい代表)に「情報を流してほしい」と頼り、日比野氏らはもってきたラジオ機材でライセンスのいらないミニFMを立ち上げた。

現在も地域情報のほか、外国人コミュニティによる10か国の言語(日本語、韓国・朝鮮語、中国語、ポルトガル語、タガログ語、ベトナム語、タイ語、スペイン語、英語、アイヌ語)による放送を行い、外国人との交流・共生の場を作る。「多文化・多民族共生のまちづくり」というミッションで、放送を通じて街にはさまざまな文化背景を持った人がいることを伝えている。視覚障害者の落語家をはじめとする障害者やアトピー性皮膚炎



など疾患に苦しむ人たちも参画し、番組放送を通じて自ら情報を発信している。

日比野氏は「ラジオは伝える道具であり、目的ではない。伝えることで人々は問題解決に動く。解決のプロセスで、別のさまざまな課題も出てくる。それを解決する仲間も必要となってくる。いかにラジオを使ってもらおうか。ラジオは手段だ」という。専従職員は1人で、多数のボランティアが多文化共生社会に向けたさまざまな取り組みを行う。現在、東北の被災地に設立された臨時災害FMの支援も行う。

## (2) 2004年新潟・福島豪雨と新潟県中越地震時のコミュニティFM<sup>50</sup>

阪神淡路大震災以後、災害時にはAM神戸とFMわいわいを合わせた取り組みが各CMFで行われるようになった。新潟県内のCFMによる取り組みは、代表的なものである。

新潟県では10局あるCFMが県内各地を網羅し、県域局との業務提携や同時放送が進めてきた。風水害や雪害、地震が多発する災害県で、「緊急災害放送における相互協定」を結ぶ。災害ごとに「災害放送」を行い、蓄積してきたノウハウをもとに相互の支援体制を持つ。

### ① 2004年新潟・福島豪雨でのコミュニティFM「燕三条エフエム ラヂオは一と」(新潟県三条市・燕市、1998年開局)

2004年の新潟・福島豪雨で大きな被害が出た際、CFM局としての力を存分に発揮し、減災や生活情報提供で次の役割を果たした。

1. 災害対策本部からの状況報告と避難勧告を放送。
2. 市長が市防災課と放送局を結ぶ「緊急割り込み装置」を使い、市民に向け避難勧告を発声。避難地域を説明し、避難を呼びかけた。市長による緊急放送は何度も続けられた。

3. 対策本部や避難所、川の情報を現地から随時伝えるとともに避難所に避難している市民の声を生放送、安否情報もきめ細かく放送し続ける。
4. 災害対策用として保管していた専用ラジオ約2000個を無料で配布すると放送。
5. ニーズが変化するごとに対策本部や関係方面に連絡を取り、見通しを伝えた。
6. 地元新聞が「ラヂオは一とを聴くように」という記事を掲載。

### ② 2004年新潟県中越地震でのコミュニティFM 2004年10月23分17時56分、新潟県中越地震は、川口町(現長岡市)で震度7を観測、中越各地に大きな被害をもたらした。被災地を本拠地に置くCFMが被災者への情報提供を行った。局間の協定を生かし、助け合いながら被災者に必要な情報を提供し続けた。

#### 「FMながおか」(長岡市、1998年開局)

1. ライフラインの被災状況や各メディアからの情報、リスナーからの電話受付をすべて処理表に記入し、放送の可否の判断材料にした。
2. 被災地は情報空白地帯になっており、避難所では被災した人に被害状況がまったく届いていなかった。被災者の目線で情報を伝えることが自分たちの役割だと認識し、生活情報を流していった。
3. 地震直後に求められたのは正確な情報と家族の安否だった。求められる情報が刻々と変化していく状況は、地元のCFM局でなければ対応できなかった。地域でなければできないリスナーの協力もあった。
4. 開局当初から外国人向け放送を行っており、外国人向け災害放送は比較的早く対応できた。災害後1週間後から4か国語(ゆっくり話す日本語、英語、中国語、ポルトガル語)で毎日2回放送。

「FMピッカラ」(柏崎市、1995年開局)

1. 柏崎市では防災行政無線が屋外放送とFMピッカラにつながっており、市内全戸でラジオ受信できる。
2. FMながおかの全面協力で、市役所に臨時災害放送局を提案し開設。総務省総合通信局との手間のかかる作業をFMながおかが支援した。
3. 近隣CFM局からのべ17人の派遣スタッフがローテーションを組んで放送に参加した。災害から復興に向け被災地全体の動きが活発になる多忙な時期に、各局が最大限の協力をしている。
4. 南魚沼市を本拠とする「FMゆきぐに」が協力体制でラジオ受信機の保管を担当、備蓄200台に各局の呼び掛けで集まった約1000台の提供に協力した。(『コミュニティFM進化論』からの情報ここまで)

### (3) 2010年奄美豪雨でのコミュニティFM

「あまみエフエム ディ！」(奄美市、2007年開局)

九州の離島では初のCFM。2009年に奄美市と防災協定を締結し、大災害発生時に行政からの避難勧告、指示などの割り込み放送を行う。締結とともにアンテナを設置し、受信エリアを広げていた。

奄美地方に停滞した前線が台風13号の刺激を受け、記録的な豪雨が発生した。18日午後9時から翌々日21日午前0時までの雨量が10月の月降水量の3倍に匹敵する715.5mmを記録。中央公民館の浸水は2.35mの高さに達した。道路、電気、通信手段、水、あらゆるライフラインが断絶し、海岸沿いの集落などで2000人の住民が孤立した<sup>51</sup>。

情報インフラが崩壊した島で、あまみエフエムが情報をつないだ。大雨が降りだした20日午前9時から防災放送を始め、行政や電力会社が提供する道路情報、停電や電話の不通など行政情報を流した。スタッフ1人がほぼ24時間市の災害対策本

部に張り付いた<sup>52</sup>。

道路情報を放送したところ、リスナーからさらに詳しい情報や「被災者の連絡に役だった」という感謝のメールが届いた。リスナーの声を紹介するとさらに詳しい情報が寄せられ、CFMならではの双方向性、即応性が機能した。24時間態勢で情報提供し、被災者の安否確認や気持ちを和らげる音楽を流し続けた<sup>53</sup>。

注目されるのは、すべてのライフラインが途絶え孤立した観光施設で取り残された観光客が、ラジオを頼りに安心して過ごせたことである。「観光施設『マングローブパーク』での情報源はあまみエフエムだけで、不安なく一夜を過ごせた」というメールが届いた<sup>54</sup>。

同局は、2011年度土砂災害防止功労者国交相表彰を受賞している。奄美豪雨災害でラジオを通じ土砂災害などの被害状況や避難情報を昼夜問わず発信し、2次災害の防止に尽力したことが評価された<sup>55</sup>。

## III 沖縄でどう取り組むか

### 1 災害時情報伝達システムとラジオの状況

#### (1) 極めて低調な地域防災組織と地縁活動

要援護者支援は、自主防災組織や自治会など地縁組織が担っているのが現状である。だが消防白書によると、沖縄県の自主防災組織の組織率は2010年で6.6%と、全国平均74.4%に比べると著しく低い。自主防災組織の核となる自治会の加入率は、2011年4月現在で那覇市21.9%<sup>56</sup>。2000年に全国で人口20万以上の上位100自治体について組織率を調査したところ、平均組織率72%で那覇市は27.0%で最下位だった<sup>57</sup>。組織率や加入率の低さ、役員の高齢化、自治会空白域の存在が避難支援を一層困難にしている。

災害時要援護者の避難支援計画策定率は、2011年5月時点で県内41市町村のうち24市町村で未策定だった。要援護者リストも23市町村に留まり、

いずれも全国平均より20ポイント以上低い<sup>58</sup>。要援護者ごとの避難経路や避難支援者などを記載する個別計画は、同年4月現在で6市町村（14.6%）だった<sup>59</sup>。

要援護者への避難準備の呼びかけは、主に自治会役員から班長、支援者および要援護者の順に電話で行われる。急激な豪雨や直下型地震の場合は間に合わないことや、携帯電話は不通になることも考えられる<sup>60</sup>。那覇市社会福祉協議会の話では、自治会への避難準備情報の伝達体制は特に決められていないという。

障害者にとって、携帯電話が大きなライフラインであることも懸念される。2011年3月に浦添市社会福祉協議会主催のシンポジウムで、筆者は身体・視覚・聴覚障害者とのパネルディスカッションに加わった。3障害とも生活上で携帯電話への依存度が極めて高いことが明らかになった。障害者のための独自回線の整備や確保、携帯電話とラジオの一体化、文字情報が流れるラジオなどの普及が急がれる<sup>61</sup>。

## (2) 防災行政無線の未整備

沿岸9市町村（豊見城市、南城市、今帰仁市、本部町、金武町、西原町、与那原町、八重瀬町）では、財政上の問題から防災行政無線の設置が遅れている<sup>62</sup>。また2012年4月に北朝鮮「人工衛星」発射に備えた全国瞬時警報システムの試験放送を行った際、音声流れない地域があった。1回目の試験放送では7市町村で不具合があり、那覇市では市内全44か所の防災行政無線から放送が流れなかった<sup>63</sup>。2回目も那覇市と宮古島市の一部で音声流れなかった<sup>64</sup>。

沖縄県では、防災行政無線が整備されている地区でも米軍基地や幹線道路の騒音対策で防音性の高い窓が多く、冷房時は外界の音声は遮断されている。屋内や車中では、防災行政無線は非常に聞き取りにくい状況である。

## (3) 人口比で日本一多いコミュニティFM

沖縄県のCFM数は15局で北海道に次いで多く、1人あたりのCFM数は日本一である。民間の県域AM局は2局（ラジオ沖縄、琉球放送）あり、政令指定都市がある県以外で複数の県域AM局があるのは沖縄県だけである。民間FM（FM沖縄）も1局ある。米軍関係者向けのラジオ放送局がAM、FMにあり、「ラジオ王国」と言える。

だが、防災や減災への取り組みは遅れている。CFM間の連携あるいは県域局との連携は大きな課題で、行政との協定も進んでいない。地震・津波など緊急情報の割り込み放送に関する協定は石垣市のFMいしがきサンサンラジオが2011年4月に初めて締結した。

## 2 「エフエムよみたん」の取り組み<sup>65</sup>

その中で、本島中部の読谷村を本拠とする「エフエムよみたん」が先行した取り組みを行っている。4年前の開局以来、地道に災害対応できる体制づくりをしてきた。2011年11月末には新アンテナが完成し、村内をほぼすべてカバーできるようになった。

### (1) エフエムよみたん（読谷村、2008年開局）

村内の事業所などが出資して設立された株式会社。同じ施設に村や社会福祉協議会など公的機関が入り、非常時に連携を取りやすい。行政と防災協定を結び、災害時には速やかに災害情報番組に切り替え、災害対策本部で収集した情報を放送する。

番組はボランティアで放送され、村内外に住んでいるパーソナリティ140人が災害時にリポーターとなり、各居住地から情報を送る役割を担う。

FMとよみ（豊見城市）とFMやんばる（名護市）との提携を進めており、西海岸FMネットワークの構想を持っている。沖縄は観光立県を標榜しながら観光客向けラジオ番組がなく、災害時の情報もない。豊見城市、読谷村、名護市はレンタカー移動による観光客のホットスポットであり、3地

点を結ぶことで観光と防災に貢献しようという。今年からは村内の観光施設「むら咲村」にサテライトスタジオを設け、現地情報番組を流している。

## (2) 防災・減災への取り組み

自家発電装置を行政と共有するため、停電時も放送を行える。自家発電装置の稼働は24時間で、行政はその24時間以内に燃料補給を行う。

平時から村内の防災訓練に中継車を出し、現地災害対策本部から中継を行う実践を積む。また村長が月1回番組に出演する。避難指示などは村長がラジオを通じて直接村民に呼びかけることになっており、村長の声をリスナーに覚えてもらうためだ。県域局がカバーしきれない地域情報を丹念におさえる活動をしている。村長選の開票速報やインタビューなど、県域局と変わらない「社会の公器」を目指す。

2011年5月末の台風2号は、最大瞬間風速55mで26万世帯が停電、農林水産業被害額は過去最高の70億6千万円だった。読谷村では50時間停電し、開局後初めて本格的な災害となったが、1時間ごとに冠水や道路の状況などラジオで流した。また140人のボランティアパーソナリティに「それぞれの地域の台風情報を教えて」とメールを送り、パーソナリティとリスナーからの情報をもとに災害番組を放送した。自家発電装置が機能し、仲宗根朝治局長や「役場に隣接していることの重要さを改めて感じた」という。

今後は、①県域局との連携、②観光客向け番組の充実、③在留外国人向け情報の発信、をテーマに災害への対応を強化する。CFMが県域局の支局になり、相乗りし合うような番組連携を模索する。村内在住外国人や外国人観光客向け放送で生活情報支援や交流につなげようと、NGOセンターなどとも連携する。こうした積極的な取り組みもあり、同局が村内イベントで調査したところ認知度は68.5%（590サンプル）と高かった。

## 3 沖縄のラジオを取りまく環境

調査では、「1週間にラジオを聞いた」人は首都圏66.3%、名古屋圏74.5%、京阪神圏69.5%に対し沖縄県は65.8%で、3大都市圏よりは低い。だが平均聴取時間は首都圏14.1時間、名古屋圏13.6時間、京阪神圏15.8時間に対し、沖縄県は17.5時間と圧倒的に高い。また「どこで聞いたか」では、沖縄県では自宅33.8%、自動車内34.2%、車中以外29.6%と自宅外で聞く人が多く、車中以外の場所は90%以上が「職場」である。つまり沖縄では①ラジオを聞く人は長時間よく聞いている、②自動車依存社会だが車内で聞く人の割合は平均的で、自宅でも車の中でもない場所、すなわち職場で聞く割合が高い<sup>66</sup>。

年代別接触率は、全国平均では年代が上がるほど高くなる。最も高い60代は1日に男51.0分、女59.0分接触する（平均33.0分）<sup>67</sup>。沖縄では、「ラジオへの接触率」で見ると、男性は30代と60代が14.2%と最も高く、次いで40代の11.6%、50代の10.8%、20代4.4%、10代1.2%。女性は60代12.1%、40代10.7%、50代10.4%、30代6.9%、20代3.1%、10代1.7%だった。聴取率が高い時間帯は7時台から16時台まで10%を超え、13時台と15時台が最も高く12%程度である<sup>68</sup>。高齢者にとってラジオは身近な存在で、災害時の情報伝達手段として明確に位置付ける必要がある。

## 4 観光客や外国人に対する情報伝達のあり方

沖縄県は観光を産業の中核に位置付ける。県外から年間550万人の観光客が訪れ、2011年度の沖縄県の観光収入は3782億6400万円。沖縄県の県外受取に占める観光収入の割合は約20%で、近年は外国人観光客の誘致に積極的で、2011年は30万人を突破している<sup>69</sup>。

県の2010年観光要覧によると、日本人観光客の57.1%がレンタカーで移動する。調査では、不満度が高いのは「渋滞状況」「道路案内・標識」「運転しやすさ」「交通マナー」といった項目で、移動に問題や不安を感じている観光客が多い<sup>70</sup>。また外国人観光客への調査では、3割がレンタカーを利用し、「外国語対応能力」「両替の



利便性」「案内表記のわかりやすさ」の満足度が低い<sup>71</sup>。

レンタカー利用者が多いにも関わらず、移動に関する情報が少ない。外国人はコミュニケーションでの不便を感じている。また、2010年には2562校、43.8万人の修学旅行生が来ている<sup>72</sup>。バスで本島を南北移動し、沿岸部に滞在する機会が多い。もし大津波警報が発令された場合、避難誘導はできるだろうか。

災害時の観光客や外国人への情報伝達は、ノーマークであると言ってよい。沖縄の観光資源は海であり、「沖縄独自の魅力」は「海の透明度」が38.9%と他を圧倒する。他に「砂浜の美しさ」19.5%、「自然の豊かさ」17.6%が上位を占め、多くの観光客が海を求める<sup>73</sup>。観光客向けの情報伝達は重要である。

2012年5月にFMくめじまが開局し、高等学校がある大きい離島（石垣島、宮古島、久米島）すべてでCFMが開局した。石垣島および周辺離島は2011年に66万人<sup>74</sup>、宮古島には35万人<sup>75</sup>、久米島は8万人の観光客が来島している<sup>76</sup>。伊江島、宮古島などでは、修学旅行生が農家など民家に分宿する「民泊」が増えている。災害発生時に宿主や宿泊者の情報伝達体制、避難体制が検討される必要がある。今後、CFMが災害時対応を考える際、観光客を視野に入れことは不可欠である。

#### IV まとめ ～すべての人に情報が迅速に伝わる体制づくりと、CFM間や県域ラジオ局との連携を

近年の災害について、本論では①行政からの避難勧告や指示が遅れる、あるいは発令そのものがない事態が続いている、②官製ハード中心の情報伝達に限界が見える一方、「老老避難」などによる高齢者等要援護者の犠牲が増えている、③要援護者の避難支援の多くは自主防災組織や自治会など高齢化した地縁組織が担い、災害時の要援護者確認や誘導の連絡は電話で行われる、という現状を取り上げた。

自治体は、災害時要援護者誘導支援計画の策定を進めている。だが、実際に動ける人がいなければ実効しない。そもそも、自治会への避難準備情報の伝達体制や、支援者や援護者への伝達手段が不安定だ。沖縄県

では、自治会加入率の低さや地域自主防災の組織率、自治会役員の高齢化が避難支援を阻む。

支援計画や各種防災マニュアル策定の前に、当事者に迅速で確実な情報が届く伝達システムの確立と徹底が求められる。東日本大震災では、防災行政無線の破壊や停電で情報が途絶する中、情報をより早く正確にキャッチできた学校ほど子供の安全を確保できた<sup>77</sup>。学校が子供を保護者に引き渡したことで犠牲になったケースが多い中、津波情報を早く入手した学校は引き渡さず、保護者も校内の上層階に避難させている<sup>78</sup>。

そのためには、平時から住民と既存メディアがリンクした情報伝達網が必要だ。近年、被災地ではCFMが独自の取り組みを行い減災につなげている。新潟県ではCFMが局同士あるいは行政との連携で防災、減災に向け取り組む。奄美大島では豪雨で孤立した観光施設でCFMが唯一の情報源となり、観光客に安心を与えた。阪神淡路大震災から17年経った神戸市では、CFMが10カ国語で放送を行い、平時からの交流と災害時に外国人や障害者が困らないユニバーサルデザインのまちづくりに取り組む。

防災行政無線の状況も心もとない。財政難で設置を見送る自治体もある。新たなハード整備より、どこの家庭にもあるラジオを見直すべきだろう。新潟県柏崎市の「FMピッカラ」のような、CFMを通じ市内全戸で防災行政無線がラジオ受信できるシステムが有効だ。正確な情報をプロの話し手が伝えることは、不慣れた防災担当者がマイクに向かうより減災効果は大きい。

社会の高度化などで高齢者や障害者、女性、乳幼児といった住民や外国人、観光客など情報弱者が増加・拡大している。沖縄は美しい海に囲まれていることで観光立県として成り立っている。「エフエムよみたん」のような観光客や外国人への取り組みは、CFM同志やNHKなど県域局との連携で県全体として進める必要がある。

岩手県釜石市では、鵜住居小学校の児童が釜石東中学校の生徒に手を引かれ1.5kmの坂道を駆け、津波から逃げ切った<sup>79</sup>。防災教育で学んだ「想定を信じない。

率先する。「ベストを尽くす」を実践した結果だ。従来のあり方にとらわれない、シンプルでわかりやすい防災・減災活動を実践すべきである。

## 脚注

- 1 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)63頁。
- 2 毎日新聞2009年8月11・12・15日。
- 3 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)63頁。
- 4 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)148頁。
- 5 毎日新聞2009年8月11日。
- 6 毎日新聞2009年8月11日。
- 7 毎日新聞2009年8月11・15日。
- 8 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)63頁。
- 9 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)175頁。
- 10 毎日新聞2009年8月11日。
- 11 毎日新聞2009年8月11・12日。
- 12 神戸新聞2009年8月18日「限られた情報を基に、個々に極限の判断が迫られた」と伝えている。
- 13 佐用町『台風第9号災害検証報告書』(2010年)149頁。
- 14 毎日新聞2011年9月5日。
- 15 毎日新聞2011年10月4日。
- 16 毎日新聞2011年10月3日の記事を整理したもの。
- 17 毎日新聞2011年10月3日の記事を整理したもの。
- 18 毎日新聞2011年9月5日。
- 19 毎日新聞2011年9月5日。
- 20 毎日新聞2011年10月4日。
- 21 毎日新聞2011年10月4日。
- 22 消防庁『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』(総務省報道資料、2011年7月8日)。
- 23 2011年5月1日、岩手県大槌町城山体育館1階避難所で沖縄大学の学生たちと漬物・果物の配食や足湯(適温のぬるま湯に足をひたしてもらい、足や肩などを揉んであげることで、心と体の緊張を解いてもらう)を通じた「よりそいボランティア活動」を行いながら、被災者の発する一語一句に耳を傾けた。
- 24 毎日新聞2011年7月3日の記事内容から重要箇所を抜粋し、まとめた。
- 25 毎日新聞2011年11月2日
- 26 内閣府『首都直下地震に係る被害想定手法について』(2012年5月)。
- 27 田中淳・廣井脩「阪神・淡路大震災と災害弱者対策」『1995年阪神・淡路大震災調査報告1』(1996年8月、東京大学社会情報研究所「災害と情報」研究会)。聴覚障害者現地救援対策本部、兵庫県難聴者福祉協会、視覚障害被災者支援対策本部による当該障害者死亡者数/安否確認者数から。
- 28 兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(1997年)306頁。
- 29 毎日新聞2011年12月24日の被災市町村別数値から算出。障害者手帳所持者死者率2.0%＝障害者手帳所持者数76568人に対し震災死者1568人。東北3県の沿岸部33市町村のうち、仙台市と陸前高田市は行政が未把握のため除かれている。平均死者率0.9%＝人口1438260人に対し住民死者数13619人。
- 30 毎日新聞2011年10月4日。
- 31 NHKテレビ『おはよう日本』2012年1月17日放送および総務省消防庁防災情報室『東日本大震災における防災行政無線による情報伝達について』(2011年9月29日)。
- 32 福田充『大震災とメディア—東日本大震災の教訓』(北樹出版、2012年)14-15頁。「防災無線の個別受信機(屋内)から」という回答(11.6%)を加えると6割が大津波警報を防災行政無線から得ていた。
- 33 サーベイリサーチセンター『宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書』(2011年5月)。
- 34 NHKテレビ『クローズアップ現代』2011年10月13日放送「避難の情報が伝わらない 台風12・15号」。
- 35 読売新聞2011年3月25日。
- 36 中森広道「災害情報論の系譜」『災害情報論入門』(弘文堂、2008年)37頁。アメリカのデータでは、実際に警報が発表された場合には、「逃げる人々」よりも「何もしない人々」が多い傾向が示されていた。1982年の長崎水害や1983年の日本海中部地震などの住民調査により、日本でも顕著であることが認

められるようになったという。

- <sup>37</sup> 河田恵昭『津波災害—減災社会を築く』(岩波新書、2010年) 110-111頁。これらの障害の除去は容易ではないが、まずは「知識を体で覚えこませる」行為が有効とする。まかり間違っても最初に津波の基本的な知識なくして図上で災害訓練をしないことが重要だという。
- <sup>38</sup> 中央防災会議『東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告』(2011年9月28日)。
- <sup>39</sup> NHKテレビ『おはよう日本』2012年1月17日放送。
- <sup>40</sup> 山崎登「テレビと災害報道」『災害情報論入門』(弘文堂、2008年) 172頁。
- <sup>41</sup> 内閣府ホームページ『平成20年度広報ぼうさい』(2008年)。
- <sup>42</sup> 日本新聞協会研究所『新聞研究 No.527』(1995年6月) 60-67頁。
- <sup>43</sup> 東京大学社会情報研究所「災害と情報」研究会『阪神・淡路大震災における住民の対応と災害情報の伝達に関する調査』(1995年8月)。
- <sup>44</sup> 紺野望『コミュニティFM進化論』(ショパン、2010年) 173頁。
- <sup>45</sup> 情報支援プロボノ・プラットフォーム『東日本大震災 情報行動調査』(2011年)。
- <sup>46</sup> 福田充『大震災とメディア—東日本大震災の教訓』(北樹出版、2012年) 20頁。調査実施地域には震災前からあるコミュニティFMはなく、震災後に陸前高田市、南三陸町、名取市、山元町に臨時災害FMが開局している。そのため「コミュニティFM・災害FM」は1.4%に留まっている。
- <sup>47</sup> 阪神淡路大震災下でのAM神戸の動きは、三条杜夫『いのち結んで—その時、被災放送局AM神戸は』(神戸新聞総合出版センター、1996年)、株式会社ラジオ関西『RADIO—AM神戸69時間震災報道の記録』(長征社、2002年)、同社ホームページ『被災放送局が伝えたもの』(<http://jocr.jp/sinssai/index.html>)に詳細があり、本項もそれらをまとめたものである。
- <sup>48</sup> 三枝博行「災害報道とラジオ」『災害報道』(晃洋書房、2008年) 148-150頁。
- <sup>49</sup> 2011~2012年にわたり、「NPO法人FMわいわい」および同社が所属するコミュニティ・ソーシャルビジネス組織「多文化プロキューブ」で聞き取りしたもののから。
- <sup>50</sup> 新潟県の災害でのCFMの取り組みは、紺野望『コミュニティFM進化論』(ショパン、2010年) 121-169頁「大災害におけるコミュニティFM放送の底力」に詳しい。その部分から必要な箇所を抜粋しまとめた。
- <sup>51</sup> 南海日日新聞2010年11月16日。
- <sup>52</sup> 南日本新聞2010年10月24日。「最大の避難所になっている同市住用の奄美体験交流館では20日夜から放送が流れ続ける。避難住民たちは『外部の情報が分からない。災害の細かい情報を知りたい』と頼りにしている」。住民たちは放送にかじりつき、「ラジオをつけたら必ず放送をしているということだけで安心できる」と感謝している様子を伝えている。
- <sup>53</sup> 南海日日新聞2010年11月1日。
- <sup>54</sup> 南海日日新聞2010年11月1日。
- <sup>55</sup> 南日本新聞2011年6月16日。
- <sup>56</sup> 那覇市「平成23年度自治会活動の手引き」
- <sup>57</sup> 森裕亮「わが国における自治体行政と地域住民組織(町内会)の現状」(2002年)。
- <sup>58</sup> 琉球新報2011年5月18日
- <sup>59</sup> 2011年第5回沖縄県議会定例会議事録から、知事公室長の発言による。
- <sup>60</sup> NHKテレビ『クローズアップ現代』2011年7月11日放送「携帯がつながらない～災害時の備えは」。それによると、携帯電話が使えなくなるのは基地局のバッテリーが3、4時間で消耗することや、通話の集中による交換機のダウンを避けるために制限をかけるなどの理由で携帯電話が使えなくなる。
- <sup>61</sup> 2011年3月5日、浦添市社会福祉協議会「浦添市民『災害から学ぶ地域づくり』啓発シンポジウム—阪神淡路大震災から16年、その時災害弱者は、そして私の住むまちは」。パネルディスカッションでは、

障害者は携帯電話を肌身離さず持っており、身体障害者は自分の居場所を知らせる手段として、視覚障害者は電話音声、聴覚障害者はメールが生活になくはならない情報ツールになっている現状がそれぞれの立場から語られた。また、災害時に携帯電話のサーバーがパンクすることを回避するために通話制限することや、中継基地の倒壊で不通状況になりやすいことを障害者自身が認識していない実態も浮き彫りになった。討議の様子は、沖縄タイムス2011年3月9日で報道された。

<sup>62</sup> 総務省沖縄総合通信事務所ホームページ『市町村別防災行政無線の整備状況』(<http://www.soumu.go.jp/soutsu/okinawa/musentuusin/bousai.html>)から (2011年3月末現在)。

<sup>63</sup> 沖縄タイムス2012年4月6日。

<sup>64</sup> 沖縄タイムス2012年4月11日。

<sup>65</sup> 2011～2012年に行った「株式会社エフエムよみたん」聞き取り調査から。

<sup>66</sup> ビデオリサーチ社の調査から (<http://www.videor.co.jp/data/member/radio/top.htm>)。沖縄以外のデータは2011年4月ラジオ調査、沖縄のデータは2011年6月沖縄地区ラジオ個人聴取率共同調査によるもの。

<sup>67</sup> 博報堂D Yメディアパートナーズメディア環境研究所『メディア定点調査2011』(2011年)。

<sup>68</sup> ビデオリサーチ社による2011年6月沖縄地区ラジオ個人聴取率共同調査から。

<sup>69</sup> 沖縄県『平成23年版観光統計』(2012年)。

<sup>70</sup> 沖縄県『平成22年版観光要覧』(2011年)。

<sup>71</sup> 沖縄県コンベンションビューロー『平成23年度外国人観光客満足度調査』(2012年)。

<sup>72</sup> 沖縄県観光政策課『修学旅行入込状況調査結果について』(2011年7月15日)。

<sup>73</sup> 沖縄県観光商工部『平成22年度観光統計実態調査』(2012年)。

<sup>74</sup> 沖縄県『八重山入域観光統計』(2012年2月8日)。

<sup>75</sup> 宮古島市『入域観光客数』(2012年)。

<sup>76</sup> 社団法人久米島観光協会『久米島観光統計資料』(2012年)。

<sup>77</sup> 数見隆生『子どもの命は守られたのか』(かもがわ出版、2011年) 49・56・65・78・120頁。東松島市浜市小学校では停電で職員室のテレビもラジオも使えない中で、教員が自家用車を近くに横付けし情報を収集。津波情報が早かったことで校庭や体育館ではなく上層階への避難を組織的に行えた。2階まで浸水し孤立したが、児童150人と住民300人は無事。逆に石巻市大川小学校では、防災無線のサイレンや大津波警報が流れたが情報に対する確認と行動が遅すぎたことが児童74人、教員10人の犠牲につながった。同市釜小学校でも津波情報を得るのが遅かったことで、保護者に児童の引き渡しに対応しているうちに津波に襲われ22人が犠牲になった。防災無線の音は職員には聞こえなかったとされる。日中であり、多くの学校では一次避難を意識するあまり津波情報をすぐ得ようと動いた職員が少なかったという。

<sup>78</sup> 毎日新聞2011年8月12日。宮城県名取市閑上小学校の事例。地震直後に停電し、市の防災無線も機能しなかったが、職員の1人が携帯ラジオで大津波警報を知り、児童を最上階に避難させた。保護者が続々と迎えに来たが、「帰したら親も子も津波に巻き込まれてしまう」とその場で判断し、「早く引き渡して」という求めには応じず児童と保護者を一緒に避難させた。

<sup>79</sup> 毎日新聞2011年8月12日。週間ダイヤモンド2011年5月14日号「震災に強い街」によると、同市は人口比率で3%の死者を出したが、小中学生に限って言えば3000人中5人(0.16%)と少なかった。平時からの学校での防災教育によるものである。



## 沖縄の子どもにおける「共育的關係」構築への考察

加藤 彰彦\*・石田 友理\*\*・小笠原 快\*\*\*・嘉数 千賀子\*\*\*\*・嘉数 睦\*\*\*\*\*・横山 正見\*\*\*\*\*

Considerations on the mutual growth relationships among children and communities in Okinawa

KATO Akihiko\*, ISHIDA Yuri\*\*, OGASAWARA Kai\*\*\*, KAKAZU Chikako\*\*\*\*,  
KAKAZU Mutsumi\*\*\*\*\*, YOKOYAMA Masami\*\*\*\*\*

## 要 旨

沖縄の子どもに関わる多角的な調査を行い、現状は公的機関の支援が充分でなく民間努力によって補われている面が強いことが明らかになった。今後、民間の実践への支援とともに、行政と市民（民間）が連携し支援体制をつくること期待される。沖縄の未来は子どもの成長にかかっており、共に育つ関係、及び環境づくりは現代の課題である。

## 要 約

本論文は、沖縄の子どもたちの現状と課題についての分担研究の成果をまとめたものである。まず「開かれた共育への模索」では、これまで十分に目が届かなかった沖縄における病弱児教育とハンセン病児教育の歴史を丁寧に掘り起こし、日記等の作品を通して厳しい現実の中で自分を受け入れ存在を認めてくれる関係、つまり共育的關係を子どもたちが求めていることを明らかにしている。その上で、現状と課題の実証的分析を行っている。

「沖縄県の認可外保育施設の現状と分析」では、全国で最も認可外保育が多い沖縄の実態と、その社会的背景を明らかにしている。その現実からの脱出のため「子ども・子育て新システム」の活用、という大胆な仮説を提出している。「那覇市の学童保育の現状と課題」では、公立2ヶ所、民間41ヶ所、という現状を踏まえ、共通する問題点として面積の狭さ、設備の不十分さを指摘し、力量のある指導員の重要性和ガイドラインの設定についてまとめている。

「聴覚障がい児を中心とした共育的關係の可能性」では、聴覚障がい者自身が、同じ障がいの子も達との学びの場「寺子屋」をつくることによって共育的關係を構築している状況を、連絡帳の文章を通して明らかにしている。

最後に、那覇市A地域をモデルにした「共育的地域社会の創造」では、少子高齢化とコミュニティの希薄化の中で「子どもの遊び場」空間と地域の活性化の可能性について論じている。

以上の研究を踏まえ、現代では共育的關係の構築がコミュニティや学校にとって大切であることが確認され、そのため条件づくりの必要性が明らかになった。

キーワード：地域社会、共育的關係、コミュニケーション

## Considerations on the mutual growth relationships among children and communities in Okinawa

## Key-note:

A cluster of surveys regarding the children in Okinawa was conducted, and the results indicated that efforts in child care by private organizations more than makes up for the inadequacy of support by public institutions. Therefore, a greater support for private organizations as well as building a proper support system with

\*沖縄大学人文学部こども文化学科 kato@okinawa-u.ac.jp

\*\*沖縄大学地域研究所特別研究員 ishidayuri@gmail.com

\*\*\*沖縄大学地域研究所特別研究員 elephantminor.kai@hotmail.co.jp

\*\*\*\*沖縄大学地域研究所特別研究員 qtxy629@ybb.ne.jp

\*\*\*\*\*沖縄大学地域研究所特別研究員 mumi328@yahoo.co.jp

\*\*\*\*\*沖縄大学地域研究所特別研究員 yokoyama@okinawa-u.ac.jp

public-civic collaboration remains the need of the hour. As the future of Okinawa depends on the children's growth, mutual growth relationship and creating a suitable environment will be the task ahead.

#### Summary:

This paper synthesizes the results of several collaborative researches on the present conditions and problems of children in Okinawa. The first section "Looking into open mutual growth opportunities" delves into the history of infirm children's education and education of children suffering from leprosy in Okinawa. The author observes, using diaries and other material, how one's existence is accepted by accommodating oneself in face of hard realities, that is how children seek mutual growth relationship. Accordingly, it is an empirical analysis of the present condition and related problems.

"The present situation and analysis of unauthorized day nurseries" reveals the reality in Okinawa which has the highest number of unauthorized nurseries in Japan and its social background. The author presents a bold hypothesis proposing a new system for children and child-rearing to overcome this situation. "The existing condition and problems of nursery schools in Naha City" pays attention to the situation restricted to 2 public day care centers and 41 private centers, deals with some problems common to the both categories, like relatively small space and inadequacy of facilities, and points out the importance of employing competent instructors and setting proper guidelines.

"Potential of mutual growth relationship focused on the children with hearing impairments", by analyzing the texts in correspondence notebooks, reveals the situations in which the children with hearing impairments play with the children with similar difficulties creating a Terakoya-like learning environment and building mutual growth relationships.

Finally, "Creating a community of mutual growth" has selected area A in Naha City as a model and builds a case for the possibility of revitalizing a local area as a space for children to play together notwithstanding the trend toward fewer children and the aging of society.

Based on the given analyses, we have established the fact that building mutual growth relationships is vital for communities and schools today and have further revealed the need of creating favorable conditions to achieve the purpose.

#### Key words:

community, mutual growth relationship, communication

#### 1. はじめに

沖縄の子どもに関する基礎的研究のため、「病弱児教育」「認可外保育」「学童保育」「障がい児の地域共育」「地域社会」の視点から調査を行った。

「開かれた共育への模索」（嘉数睦執筆）は、戦後、宮古南静園小学校（ハンセン氏病療養所内の学校）で

行われた教育実践、子どもの様子を日記等を読み砕くことで明らかにし、開かれた関係の中で、子どもたちが生き生きとすることを実証している。現在も病気による長期欠席者は多いが対応した支援がない。まず、実態調査、ニーズ調査をもとにして、新たな対応をすることを提案した。

「沖縄県の認可外保育施設の状況と分析」（石田友理執筆）では、認可外保育の多い沖縄にとって、新システムはプラスに作用するのではないかと、との仮説からより一層、沖縄の子育ての現状を深める視点を提出した。

「那覇市の学童保育の現状と課題」（嘉数千賀子執筆）では、那覇市の学童保育が公立2か所、民間41か所という現状を踏まえ、共通する問題点を専門面積の狭さ、設備の不十分として指摘する。その中でモデルとなる学童クラブを分析し、地域、学校とのつながりを基本として、力量のある指導員の重要性を指摘する。

「聴覚障がい児を中心とした共育的關係の可能性」（横山正見執筆）では、聴覚障がい者が当事者として、自分の思いを表現し、受け止められる場をつくったことからコミュニケーションを媒介として、自分の生き方を実現する展望が見えてきたことを考察している。

「共育的地域社会の創造—『子どもの遊び場』からの考察」（小笠原快執筆）では、地域市民の関心は「道路環境の整備」と「子どもの遊び場不足」に集中しており、子どもの遊び場（公園）と高齢者の社会参加をつなげ、市民と行政による、子ども、高齢者、市民の居場所づくりが課題であることを指摘する。

これら5つの視点からの考察を経て、沖縄においては、新たな「共育的關係」の模索が求められていることを明らかにしている。

## 2. 開かれた共育への模索

沖縄の子どもたちの共育的關係への模索について、病気療養児やハンセン病療養所「宮古南静園」内の学校「稲沖小中学校」（以下、「稲沖校」）の「学校日誌」（1952～1979年記録、以下「日誌」）、児童生徒の作文等から考察する。収集した作文等は、1954年10月に入

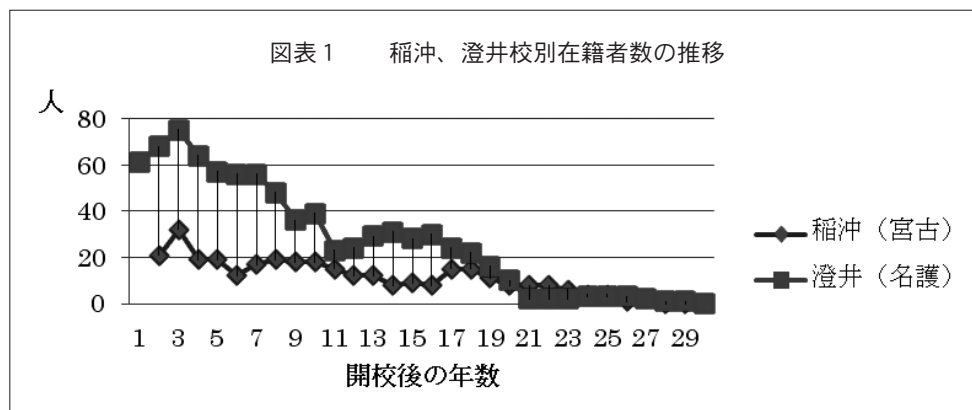
所者により創刊、編集された隔月発行の機関誌「南静 NANSEL」（以下「南静」）に掲載されていたものである。ハンセン病は「らい病」「ハンセン氏病」と称され、罹患すれば親から「隔離」されるものであり、療養所内の学校には患者として隔離された学齢児が在籍した。当時のハンセン病の子どもの療養所生活は、現在の病気療養児の生活とは異なるが、作文等から当時と現在の病気療養児の学校生活の状況や思いを取り上げ、沖縄県における病気による長期欠席児童、病弱児の学校・生活環境を考えてみたい。

### (1) 沖縄県における病弱児教育とハンセン病児教育の歴史

病気療養の子どもを対象とした公教育の開始は、1951年からである。その対象はハンセン病児であった。初めに開校したのが、ハンセン病療養所「国立療養所沖縄愛楽園」の「沖縄群馬政府立澄井小学校・中学校」である。1952年、次いで開校した「稲沖校」の校名には「琉球政府立」がついた。

「強制収容、隔離」のハンセン病対策制度の中で公立学校として開校したこの2校は、その後、1972年の本土復帰で「沖縄県立那覇養護学校」の分校となり、1979年の養護学校義務制にて各地域に開校した知的障害養護学校の分校に校名を変更した。1981年、各療養所に学齢児の入所はなくなり閉校となった。同じく結核療養所内の学校も閉じた。<sup>1</sup>「稲沖校」には、1953年に最大31名が在籍し、26年間で延べ321名が在籍した。図表1は、2校に在籍したハンセン病の児童生徒数の推移である。<sup>2</sup>

「日誌」により、学校の日課等の把握はできたが、子どもの状況をうかがい知ることのできる授業記録や学校文集は見当たらなかった。以下に



(出典「沖縄の特殊教育」沖縄県教育委員会1983)

「南静」創刊号に掲載された作文2点と詩2点を取り上げ当時の子どもの状況を考察する。<sup>3</sup> 各作品の補足と解説を「日誌」の記録や「沖縄県ハンセン病証言集 宮古南静園編」（宮古南静園入園者自治会編2007）を参考に行った。各作品の番号と下線は、筆者によるものである。

## (2) 作品等の紹介と解説

### ① 「けんか」 中二 ○町○男

「Aと言う生徒とBと言う生徒がにらみ合っ  
てけんかをしていた。目ざとくそれを見た義長  
さんが取分けて注意を与えた。『そんなみにくい行動  
は止めようじゃないか。』と、しかし二人はその  
言葉を聞いたか聞かないのかまたも組合った。見  
ていた生徒の中から『あきるまでさせろ』とか  
『やめよ』とかの声が飛んだ。あきるまでさせろ  
という言い方が強かったらしく誰も手を出すもの  
がいなかった。(略) 今まで黙って見ておられた  
お父さんは、見るに見かねて二人を呼び寄せた。  
『誰が悪いか知らないが・・・』と云つてしばらく  
論じた。(略) そこへ先生がいらっしゃって二人  
を連れ去った。彼等は二度とこうした行動はとる  
まいと心の中で誓ったであろう。」

#### (補足・解説)

児童生徒は、6時起床、朝食後登校。昼食で寮  
に戻るが、1日6時間の授業があり、午前中に30  
分程度、病棟での治療時間が日程に組まれていた。  
1日1回の治療時間以外には安静等の制限もなく、  
児童生徒は1日の大半を学校で過ごし、15時30分  
頃授業が終わると療養所の日課に戻る。この作文  
は夕食後から21時消灯までの間の活動と思われる。

作者が在籍した1954年、男子は小学生2名と中  
学生12名である。「けんか」は中学生同士であろ  
う。「あきるまでさせろというのが強かった」と  
書いている。喧嘩でも存分にしたい、時間を区切  
らずにさせろという、決められた生活の時間への  
不満が伝わる。

最初の仲裁者「義長さん」とは、学級委員長の  
ことであろう。「お父さん」とは、療養所内の  
「児童寮」（若葉寮）と称する男女別の子ども寮に  
配置された入所者（夫婦）のことで、親代わりで  
面倒を見るその夫婦をお父さん、お母さんと呼ん

でいた。喧嘩仲裁は難しいのか結局大人が介入す  
ることになる。それを期待し解決を予想する作者  
は、大人目線である。

以下に紹介する②「お母さん」には、母親を気  
遣う思いが綴られている。そして、児童生徒の多  
くが療養所から出られない日々と将来に不安を持っ  
ていることを感じる。

### ② 「お母さん」 小四 ○原○男

なつかしいお母さん ぼくのためにいつもくる  
雨の降る日にも面会に来る

バスがなくてもあるいてくる

ぼくのお母さん ほんとうにいいお母さん  
だけどかわいそうだ

お父さんは死んだしぼくはこうして南静園にいる  
一人ぼっちで ほんとうにさびしいだろうな  
めんかひに来たら、病気のこと、勉強のことを聞く  
そしていつごろ家に帰れるかをかならず聞く  
だがぼくはいつもだまっている

#### (補足・解説)

1954年当時、「稲沖小中学校」には19名在籍し  
ており、小学生は4名である。その一人②の作者  
は、入所したばかりではないが、家に帰る機会が  
少ないのであろうか、家の様子が変わったことを  
知っているが確かめることもないまま、お母さん  
のことを毎日心配している。

「面会に来てくれるいいお母さん」だけど、嬉  
しい気持ちになれずに、お母さんを気遣い、心配  
している。寂しさを悟られないように作者は黙っ  
てしまう。作者のように親の立場を察し、病気にな  
った自分を責め、甘えたい気持ちを抑えている  
子は多い。

教師たちは、親から離れた子どもたちが気が  
かりであった。親との接触の機会のため、父兄会  
や運動会を企画し、帰省などの配慮をするが、中  
には帰省をためらうことがあった。療養後も退園  
することなく留まる人の中には、幼い頃からハン  
セン病患者の家族が、親戚や地域から疎まれてい  
ることを見ているからであろう。

1956年4月発行「宮古南静園創立25周年記念文  
芸特集」に、掲載された以下の③の作文により、  
子どもの病気への理解と心情を読み取ることがで



きる。③は大城立裕、船越義彰等5名の選者によって選考された「児童文芸」の佳作となった作文である。選者大村武史は、「気分を損なうような字のまずさや誤字、脱字、行替えの不慣、大げさなもったいぶった文章の飾りがなく、一気に全部読み終えた。どれも素直な表現に幾度も感心した。」と感想を述べている。

### ③ 「足の1本指」 小5 ○玄○男

「僕の左の足の指は、らいという病気のために四本も切れ落ちてしまった。それで僕には、下駄がはけない。毎日くつばかりはいている。友だちが下駄を気持ちよさそうにはいて走っているのを見ると、僕の足もたこのようにはえないものかなあと考えたりするが、まさかたこでもないし、二度とはえないだろう。

僕は下駄の配給がある場合、友だちは皆、新しい下駄をもらっているうれしそうな姿をみる時、自分にもあんなに自由にげたがはけたらなとうらやましい。1本指では、下駄ははけないので、その指は特別に長く見え、そして友だちがいないので、一人さびしそうだ。くつしたをはいてもかならず、1本指がつまばかしてやぶってしまうので友だちは、よく「こんなじゃ いっそのこと切つてすてたほうがいだろう」というけれど、この1本のためにどうやら足らしく見えるのに、この残っている1本を切ってしまうと、ぼくの足はかえってみぐるしくみえるだろう。しかし、ぼくたちの周囲には、手の指も、足の指もない人もたくさんいるんだ。ぼく一人だけではないんだ。指のことなんか気にしないでうんと治療にはげもう。うんと勉強しよう僕は自分にいい聞かせている。」  
(補足・解説)

作文が「南静」に掲載された1956年4月、作者は進級し6年生になっており、同級生は5名である。当時、小学生は他に1名、中学3年生が6名、合計12名が在籍していた。

作者は、自分の病気について「らい」という「病名」と「足の指が4本切れ落ちた」という「病状」で「下駄がはけない」という不便さ、不自由さをはっきり述べている。多くの子が自分の病気を「病気」や「人に嫌がられる病気」「南静

園」等で表現している中で、「らい」と病名をはっきり書き、自分の足の指が欠損している状態を題材にしている点で、他の作文と違う。

作者は、素直に足の指が揃い下駄が履ける「嬉しそうな友だち」が「うらやましい」と言う。そして、1本の残った指に対して「友だちがいないので一人さびしそうだ」でも、この「1本でどうやら足らしく見える」「1本を切ってしまうと、かえって僕の足は見苦しく見える。」と言いつける。

小学校5年生で、他者と違う自分の身体を見つめ、受け入れることができたのは、「周囲に手の指、足の指が無い人がたくさんいる。僕一人だけではない」という療養所体験によるのであろうか。

小学生の作者が自分を奮い立たせるように「治療にはげもう。勉強しよう」と言えるには、作者の心に触れ、寄り添い、励まし、誉めながらもありのまま受け入れてくれる大人が側に居たのではないかと推測する。

### (3) 現在の特別な支援を要する病弱児

病気で親元を離れて暮らす子ども、病棟で勉強する子どもは現在もいる。家で療養を続ける子どももいる。沖縄において、病気の子どもの対象とし、入院している児童生徒への病棟訪問指導を行う「県立森川養護学校(特別支援学校)」が1979年に開校した。以下に紹介する④の作者は、入院中森川養護学校に転校し、院内訪問学級で勉強した小学校5年生である。平成22年度文集から紹介する。

### ④ 「将来の夢」 小5 ○村○子

私は、将来特別支援学校の先生になろうと思っています。なぜかというと、今病気で入院している経験を生かしたいと思うからです。私は、病気の子どもたちの気持ちをわかってあげられるいい先生になりたいです。それから入院している皆にも、病気人でも楽しく遊んだり、楽しく勉強できるんだよと教えてあげたいです。今、私は薬の副作用で車いすだけれど、とても楽しく、普通に生活をしています。でも、それは先生との勉強が楽しいからです。もう少しで退院なので、勉強もたくさんして特別支援学校の先生になる夢をかなえたいです。

(補足・解説)

④の作文にある「将来」「夢」「病気の経験を生かす」「病気の人でも楽しい」「学校の先生になる」「薬の副作用」等の言葉は、「稲沖校」の児童生徒の作文には出てこなかったことである。

その違いは、「退所・退院」の希望が子どもにあったかどうかである。病院の中での経験は、子どもにとって経験のないことばかりである。その恐怖や不安は「退院して家に戻る」という希望があることで薄まるのは大人も子どもも一緒であろう。「稲沖校」の子どもは、病気が治って家に戻っても周囲は病人として見られていたので、「病気の経験を生かす」ことはなく、隠すことが第一であった。

#### (4) まとめ

##### ① 現在の病弱教育の対象児童

平成22年度、沖縄県において病弱教育の対象<sup>4</sup>となる義務教育段階における特別支援学級・学校に在籍する病弱児は34人である。<sup>5</sup>

その数は、沖縄県の特別支援教育対象者2,614人の1.30%で、視覚障害27人(1.03%)に次いで少ない。その内の33名が病弱特別支援学校に在籍し、21名が院内訪問教育を受け、退院後元の学校に戻っている。病弱教育対象の病気の種類と状態は、医学の進歩で変わり、入院期間も短くなり、県立森川特別支援学校の2015年末休校が2012年3月に県教育委員会の編成整備計画に示された。

一方、本県では、病気による理由で通算30日以上の欠席者が小中学校合わせて毎年500名余がいる。その過去3年間の推移が図表2である。この児童生徒の中には、教育を受けることが可能な場合があると推測される。

図表2 沖縄県における病気による長期欠席者数

	総数 (%)	小学校 (%)	中学校 (%)
平成20年度	557人(0.34)	395人(0.38)	162人(0.34)
平成21年度	570人(0.34)	360人(0.35)	180人(0.34)
平成22年度	560人(0.38)	341人(0.34)	219人(0.43)

(出典「平成20年度～22年度学校基本調査」  
沖縄県教育委員会 2008～2010)

##### ② 「稲沖校」の児童生徒が望んだこと

ハンセン病児の療養所生活は、1954年当時、313人の大人の中で児童生徒は19名で、常に大人中心の生活環境であった。突然の病気で親と切り離され、知らない大人との生活は情緒を不安定にさせ

るが、子ども同士の関わりが病気への恐れを和らげることが作文等から伺えた。

子どもたちが望むことは、家族や友人達との時間である。つながりが閉ざされた体験は、心理的な不安定を生じさせた。「『将来のない』日々が苦しくつらかった」と「ハンセン病証言集」に寄せている。児童生徒は帰省や学校行事を通して家族との絆を確かめた。

「希望を語る」相手、思いを伝え、受けとる相手を求めた子どもの思いが各作文等から読み取れた。このことは、ハンセン病の子どもたちが体験から伝える病気療養児の学校生活への配慮事項ともいえる。

##### ③ 在宅療養児への支援を考える

現在、医療現場では、治療等の説明を当事者である子どもに様々な方法で行っている。医療保育士もスタッフとして配置され、親子に精神的な支援を行うボランティアもいる。医療現場は変化し、充実してきた。

しかし、500人余の小中校の長期欠席者への対応は各学校任せであり状況把握もなされていない。病気治療優先とはいえ、30日以上欠席では、治療後登校しても「学習の空白」を克服するには厳しいであろう。学習の遅れが原因で不登校も起こる。病気による長期欠席者の個々の状況に応じた対策を取る必要がある。

ハンセン病児が要望したのは「教育の機会均等」であった。特別支援教育が進められている今、病気療養児の教育的ニーズによる医療と連携した教育支援をすすめることは「教育の機会」提供である。現在も各病院で対応できる子どもは常に少数である。沖縄県は離島県であり、治療を行う病院や学校がその地域にはないことも多く、地域の教育委員会の広域連携が必要である。

かつて、ハンセン病の子どもたちを親から離れた治療は、心につらい思いを残した。繰り返さないためにも安心して病院や在宅で医療と教育を受けること、つまり開かれた共育の関係ができる条件整備が現在の病弱教育の課題である。

### 3. 沖縄県の認可外保育施設の状況及び分析

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(2009

年12月8日閣議決定)に基づき、現在、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行う「子ども・子育て新システム検討会議」が設置され、「子ども・子育て新システム(以下、新システム)」の導入が検討されている。2012年2月13日に出された「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」によると、法案が成立した場合、2013年度を目途に新システムを段階的に実施する計画だという。新システムは、現行制度による保育所・幼稚園の運営に大幅な変革が求められる全く新しい制度である。

この新システムの導入が、沖縄県の子どもを取り巻く環境にどのような影響を与える可能性があるのか。本稿では、他都道府県と比べて、非常に特徴的な沖縄県の認可外保育施設の状況に注目し、考察してみたい。

(1) 沖縄県の認可外保育施設の状況

認可外保育施設とは、乳幼児又は幼児を保育することを目的とする施設で、児童福祉法第35条3項の届出をしていない、または第4項の認可を受けていない保育施設を総称したものである。2001年3月から都道府県には指導監督が、2002年10月から事業者には都道府県への届出等が義務付けられ、行政責任が明確化された。

沖縄県の認可外保育施設数は435箇所、同入所児童数は22,809人にのぼる。これは、東京都、神奈川県、埼玉県、大阪府に次ぐ全国5位の施設数であり、入所児童数では東京都に次ぐ全国2位の多さである(図表3)。

図表3 認可外保育施設数・入所児童数の上位5都道府県(2010年3月31日現在)

	都道府県名	認可外保育施設数(か所)	認可外保育施設入所児童数(人)
1	東京都	1,041	24,960
2	神奈川県	684	19,724
3	埼玉県	522	10,560
4	大阪府	447	6,831
5	沖縄県	435	22,809

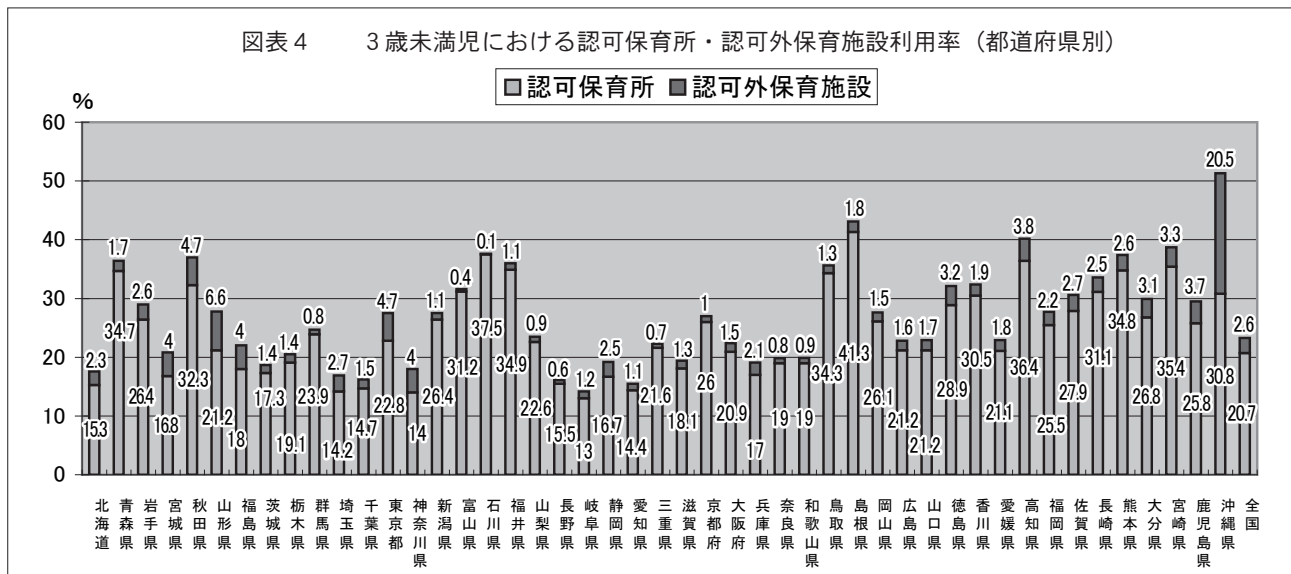
(出所：厚生労働省発表資料)

ちなみに、沖縄県の認可保育所数は369か所(全国26位、同入所児童数34,321人)となっており、認可外保育施設数が認可保育所数を上回る都道府県は沖縄県のみである。

また、3歳未満児における認可保育所・認可外保育施設の都道府県別利用率(図表4)をみると、沖縄県の認可保育所利用率(【認可保育所利用児童数(3歳未満児)】<sup>6</sup> ÷ 【3歳未満人口】<sup>7</sup>)は30.8%、認可外保育施設利用率(【認可外保育施設利用児童数(3歳未満児)】<sup>8</sup> ÷ 【3歳未満人口】<sup>9</sup>)は20.5%である。全国平均が、認可保育所利用率20.7%、認可外保育施設利用率2.6%であること、また、認可外保育施設利用率が沖縄に次いで全国で2番目に高い山形県が6.6%(認可保育所利用率は21.2%)であることを考えると、沖縄県の認可外保育施設利用率は特筆して高いと言える。

なぜ、沖縄県は認可外保育施設がこんなにも多いのだろうか。

図表4 3歳未満児における認可保育所・認可外保育施設利用率(都道府県別)



出典：「第22回社会保障審議会少子化対策特別部会資料 厚生労働省(2009年2月24日)」



その要因として、第1に、認可保育所の代替機能、つまり沖縄県で突出して多い保育所入所待機児童（以下、待機児童）の受け入れ先となっていることが挙げられる。

沖縄県の待機児童数は1,680人（2010年4月1日現在）で、東京都（8,435人）、神奈川県（4,117人）に次ぐ全国3位の数である。待機率（待機児童数／入所児童数）でみると、沖縄県は5.1%で全国1位となり、全国平均（全国平均は1.3%）の約4倍となる。人口10万人あたりの待機児童数が最も多いのも沖縄県で、166.06人になる。これは、全国平均の8倍以上、2位の東京都の3倍弱と、待機児童数が突出して多い。

現行保育所制度では、地域の「保育に欠ける」状態にある子どもを持つ保護者が入所の申込みをした場合には、その子どもの保育を保障する責任が市町村にある（児童福祉法24条1項）。沖縄県の認可外保育施設に通う児童の72.3%が「保育に欠ける」状態にある<sup>10</sup>ことを鑑みると、本来、市町村に保障責任がある保育を、民間の認可外保育施設の多くが代替して実施していると言える。

第2に、幼稚園の代替・補完施設として認可外保育施設が利用されていることが挙げられる。

沖縄県では、戦後の米軍統治時代に、義務教育に準ずる教育の位置づけで、公立幼稚園が全小学校に併設され、今でも5歳児の80.5%が幼稚園に就園している（全国平均は50.0%）<sup>11</sup>。しかし、沖縄県内の公立幼稚園は5歳児の1年保育が主流であり、3年保育を実施する私立幼稚園は県内36箇所と少ないこともあり（対する公立幼稚園数は242箇所）、3年保育を希望する世帯が、幼稚園の代替施設として最寄りの認可外保育施設を利用することも多い。

また、公立幼稚園の54.6%、私立幼稚園の100%が、幼稚園の保育時間終了後に「預かり保育」を実施しているが<sup>12</sup>、多くの幼稚園が、休日保育や夜間保育どころか、認可保育所のほとんどでは実施している土曜保育にすら対応していない。かといって、幼稚園に就園することが慣例となっている沖縄県では、認可保育所に5歳児クラスが設置されていないことが多い。幼稚園入園まで認可保育所を利用してきた世帯にとって、「預かり保育」がない、もしくは「預かり保育」があっても、仕事を続けるには保育時間が足りないなど、沖縄県では「5歳児の壁」が

生じている。他都道府県では、一般に「小1の壁（小学校の学童保育時間が短いことにより、小学校入学と同時にフルタイムの仕事が続けられなくなる問題）」と言われることが多いが、沖縄では1年早く「5歳児の壁」が存在する。そのため、幼稚園と認可外保育施設を併用する二重保育を行う世帯も多い。また、学童保育施設が不足している沖縄県では、小学生の放課後の居場所としても認可外保育施設が利用されている。

地域の子育てニーズに多機能に対応しているのが、沖縄県の認可外保育施設の特徴である。

そうした認可外保育施設の役割への認識が広まり、認可外保育施設に対し各種公費助成が行われるようにはなってきたが、その差は依然として大きい。

認可保育所は、運営費等が国、都道府県、市町村から出ているが、認可外保育施設は、原則として保護者からの保育料のみで運営している。ちなみに、那覇市の認可保育所の運営費負担割合は国36%、県18%、市25%、保護者21%となっている<sup>13</sup>。

認可保育所入所児童と認可外保育施設入所児童の公費負担の差を那覇市の例をとって、単純に比較してみる。那覇市の私立認可保育所に対する運営費負担金は年間50億9721万円で、これを私立認可保育所定員5,695人で割ると、1人あたり895,032円の公費負担となる。一方、那覇市の認可外保育施設入所児童の処遇向上事業予算（児童の健康診断経費、賠償責任保険料、絵本の支給、給食・教材費、牛乳代）は年間7,952万円で、これを那覇市内の認可外保育施設に通う児童数3,699人で割ると、1人あたり21,498円となる。

これは、あくまで単純な概算であって厳密な公費負担金額ではない。認可保育所に対する施設整備費などは別途予算が組まれている上、ここでは計算に入れていない公立保育所の運営費を加味すれば、さらに公費負担額は上がるはずである。また、現行制度では、認可保育所は所得に応じて、保育料を納入する応能負担であるため、個々人の公費負担額には差があり、上述のような単純計算で算出できるものではない。ただ、概算しただけでも、那覇市の認可保育所と認可外保育所の公費負担は、1人あたり年間それぞれ895,032円と21,498円と、41.6倍の差があるのが現状である。



先に見たように、沖縄県の認可外保育施設に通う児童の72.3%が「保育に欠ける」状態であり、待機児童もしくは潜在的待機児童である。公的に保育を保障されなければならないと定められている（児童福祉法24条1項）「保育に欠ける」状態であるにもかかわらず、認可保育所（入所児童数34,321人）と認可外保育施設（同22,809人、うち「保育に欠ける」72.3%は16,490人となる）に通う児童が公的に受けられる支援には約40倍もの差が生じているのが、沖縄県の現状である。

(2) 新システム導入と沖縄県の認可外保育施設

現時点で示されている新システムについて、その概要を、認可外保育施設に関わる部分に絞って、現行制度と比較してみたい。

まず、事業者側からみて大きく変わるのは、指定制度の導入である。現行制度は認可制であり、認可を受けるためには、国が定める児童福祉最低基準に適合している事他に保育所の設置許可指針の要件を満たす必要があり、自治体の裁量に関わる。一方、新システムで指定制度が導入されると、人員、設備など定められた指定基準を満たす施設はすべて指定業者として認められることになる。保育の量的拡大を図るとともに、利用者がニーズに応じて多様な施設や事業を選択できる仕組みとするため、多様な事業主体の参入を認めようとする考えによる。

次に、大きく変わる点として、利用者補助方式と法定代理受領を基本とした現物給付となることが挙げられる。現行制度では、市町村が保護者から保育料を徴収し、その保育料に補助金を加え、事業者に運営費を支払う事業者補助方式である。これに対し、新システムでは、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育・保育に要する費用に充てるため、法定代理受領の仕組みが検討されている。介護

保険と同様な利用者補助方式である。利用者負担については、負担能力を勘案した応能負担を基本として定めるとされる。

また、契約の形が大きく変わる。現行制度では、「保育に欠ける」児童に対して市町村が保育の実施義務を負っている。そのため、認可保育所を利用する場合、保護者は市町村と契約を結ぶ。保護者が市町村に入所の申し込みをすると、市町村が入所保育所を決定し、保育料は保護者が市町村に対して支払う。これに対し、新システムでは、保護者の申請に基づき市町村が保育の必要性の認定をし、認定を受けた保護者が希望する施設・事業者へ直接申し込み、保護者が施設・事業者と契約を結び、公定価格に基づいた保育料を施設・事業者に対して支払う。保護者が選択した施設・事業者へ申し込むことを基本とするが、市町村は情報提供や相談に対応し、要保護児童や特別な支援が必要な子どもについて、また、保育需要が供給を上回る間について、利用調整やあっせん等、契約の補助を行う、としている<sup>14</sup>。

以上、3点を比較・言及してみたが、これらが、沖縄県の認可外保育施設を取り巻く状況にとって、どのような影響を与える可能性があるだろうか。

まず、指定制度の導入に関して、一定の基準を満たす認可外保育施設の何割かが指定業者として認められれば、当該施設入所児童は給付が受けられることとなり、公的支援の対象児童がより増えることになる（図表5）。

沖縄県の認可外保育施設455か所のうち171か所（2012年1月31日現在）は、一定の基準を満たしている施設として「認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書」が交付されている施設であり、認可を受けていないからといって必ずしも保育環境が劣悪な施設というわけではないのだ。

図表5 指定制度のイメージ

事業開始	総合こども園（仮称）、幼稚園または認可保育所	認可施設と同等の基準を満たす施設	その他の施設の届出（小規模保育等）	基準を満たさない施設
財政措置	指定により、総合こども園給付の対象		多様な保育事業者    指定により、地域型保育給付（仮称）の対象	×

出典：「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ（案）」（2012年1月31日）

沖縄県内の認可外保育施設への調査で、認可化を希望する施設は63.9%にのぼる。認可化するにあたっての障害となる事項としては、「社会福祉法人格の取得のための資金がない」が約6割、「借地・借家である」等が約4割である。主に、資金規模の面で認可化できない施設がほとんどなのである<sup>15</sup>。

また、沖縄県の認可外保育施設は、定員が20～39人の施設が多く、約7割の施設が60人を下回っている（沖縄県の認可保育所の平均児童数は87人）<sup>16</sup>。現行制度では、多くの自治体で、認可化の条件として定員60人以上と定めているため、小規模であるということが認可化のネックになっている施設も多い。新システムでは、それぞれの特性に応じた指定類型や基準を設定する「地域型保育」を設ける計画である。小規模保育や家庭的保育はこの「地域型保育」に位置づけられることになり、給付の対象となる。沖縄県に多い小規模の認可外保育施設が、一定の基準を満たせば「地域型保育」の指定業者となることも可能となる。

利用者補助に関しては、事業者補助に比べ、施設側の事務作業量が減ることが予測される。それによって、これまで事務用員を雇用する余裕などなかった小規模の認可外保育施設にとって、指定業者となるにあたってのハードルが低くなるのではなからうか。契約方式に関しては、先に述べたように、沖縄県では認可保育所利用率30.8%に対して、認可外保育施設利用率は20.5%であり、現行制度においても、すでに多くの保護者が直接契約によって保育所を確保しているのが沖縄県の現状である。保育需要が供給を上回る地域ではあるので、市町村による利用調整は不可欠だが、他都道府県に比べて直接契約への移行は大きな問題ではない。

### (3) 考察

新システムに対して、全国的に危惧されている事項に関しての懸念がないわけではない。

新システムでは、国が定める公定価格に対し、各施設が上乗せ徴収することを認めている。保育制度に市場競争原理が導入されることは、保育に格差がもたらされるという危険性を多分に孕んでいる。また、多様な事業主体の参入により営利企業の保育所設立が増え、営利目的の保育所経営では運営費の平均80%にあたる人件費を削減することにつながり、保育

の質が低下するのではないかと危惧する声もある。

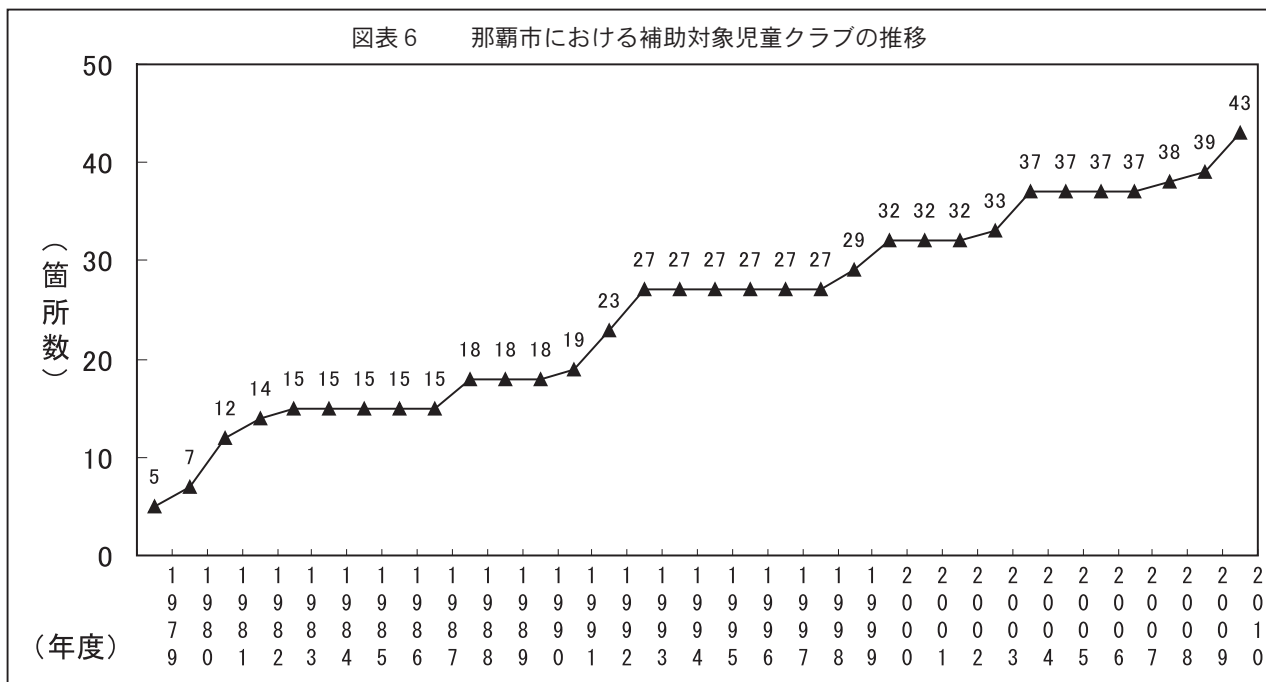
しかし、こうした新システムに対する危惧は、すべて現在の沖縄県の認可外保育施設を取り巻く環境で、すでに起こっている状況である。

所得が高い世帯は、市町村が入所を決定する保育所、つまり自分たちには選択権がない保育所は選ばずに、自分たちで選ぶことができる質が高く手厚い保育を提供する認可外保育施設を選んでいる。そうした認可外保育施設は概して保育料が高いが、所得に応じて保育料が決まる現行制度では、世帯によっては認可外保育施設のほうが、保育料が安価になることも多いからだ。

所得が低い世帯や子どもが多い世帯は、認可保育所に入所できない場合、保育料が安い認可外保育施設を選ばざるを得ない。認可保育所の場合、入所児童の2人目は保育料半額、3人目は保育料無料といった減額措置を行う市町村が多いが、運営費を保育料から賄わねばならない認可外保育施設では、そうした減額措置ができないからだ。保育料が安い認可外保育施設は、当然、運営費を削減するために、保育士の数を減らしたり、雇用条件を下げたりして運営するしかなく、保育の質を維持することが困難である。

そうして、現行制度でも、沖縄県の認可外保育施設を取り巻く状況では、すでに保育に格差がもたらされ広がっているのである。

これまでは、そうした格差を民立民営の認可外保育施設が、その経営努力によって埋めてきたが、施設の老朽化や後継者不足により、多くの施設がその存続を危ぶまれている。認可外保育施設なしに沖縄県の保育が成り立たないことは、上述の全国的なデータとの比較で明らかなことを考えると、沖縄社会において未就学児に対する子育てを多機能に支援してきた認可外保育施設の存続は、子どもを取り巻く環境にも多大な影響を及ぼすであろう。将来的な人材育成にも大きな影響を与えることを考えると、沖縄県の認可外保育施設への支援は早急に取り組むべき課題である。沖縄県の現状では、新システムの導入は、認可外保育施設の支援につながり、保育を取り巻く格差是正に一石を投げられるのではないかと考える。現行制度の大幅な変革が求められる今、改めて沖縄県の現状に即した保育政策を問いただし、積極的に沖縄型の新システム活用方法を見いだす必要がある。



出典「2009年度 那覇市放課後児童クラブ一覧表」那覇市こどもみらい子育て応援課（2009）

#### 4. 那覇市の学童保育の現状と課題

##### (1) 那覇市放課後児童クラブ（学童保育）の概要

都市化による地域環境が変化した今、子どもたちの放課後の生活がどのように変化したか、那覇市の放課後対策である「放課後子どもプラン」に焦点を当て、以下のような調査を行った。

調査対象は「那覇市放課後児童健全育成事業」である市内43箇所の「放課後児童クラブ」（以下、学童）と「放課後子ども教室推進事業」（以下、子ども教室）37箇所。期間は2010年6月から2011年3月である。実際に聞き取りを行った学童保育は38箇所、子ども教室は32箇所である。本論では「放課後児童健全育成事業」である「児童クラブ」、学童について記す。

「放課後児童健全育成事業」は児童福祉法第6条第2項の規定に基づき、保護者が労働等により昼間家庭におらず小学校に就学している概ね10歳未満の児童に対し、授業の終了後等に小学校の余裕教室、児童館等を利用して適切な遊び、及び生活の場を与えてその健全な育成を図るものであり、市町村はその実施に努めなければならない、とされている。

那覇市においては「こどもみらい部子育て応援課」が所管である。2011年度の放課後健全育成事業に関する補助金の予算額は、児童クラブ運営補助金として1億9,583万4千円、児童クラブ舎2つの建築事業と

して、1,935万9千円、環境改善事業として298万7千円であった（那覇市企画財務部）。那覇市の学童保育数は年々増加し、2012度は新設される小学校内に学童も設置される予定である。（図表6）

学童の設置主体は公設が2箇所であり、残り41箇所はすべて民設である。（図表7）運営はすべて地域運営方式をとり、実際にはほとんどが父母会の運営である。

設置場所別でみると、多くは学校敷地内（20箇所）で、小学校の余裕教室（8箇所）、幼稚園の余裕教室（8箇所）での設置が最も多く、学校敷地内で専用の施設は2箇所しかない。その他、公設による公有地での専用施設は2箇所。公的施設の利用は3箇所。民有地における専用施設が4箇所。民家・アパートが10箇所。保育所内や保育所隣接が6箇所である。（図表8）

##### (2) 那覇市における保育環境の課題

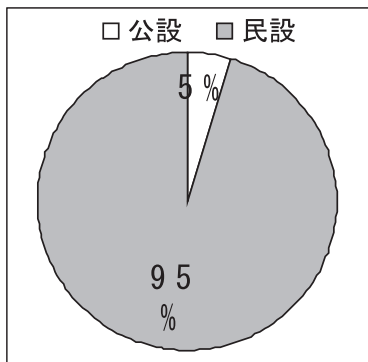
那覇市の学童38箇所の聞き取り調査を実施したところ、保育環境に関しては次のような課題が浮き彫りとなった。

1. 学童の専用面積が狭い。
2. 十分な施設、設備が整っていない。

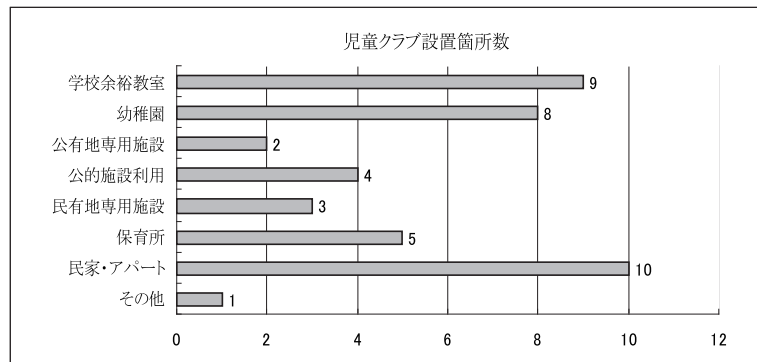
学童の専用面積に関しては「沖縄県放課後児童クラブ運営ガイドライン」によると、児童クラブの必要面積は児童が生活（休息・遊び・学習など）する



図表7 児童クラブ設置主体



図表8 児童クラブ設置場所



出典「2009年度 那覇市放課後児童クラブ一覧表」那覇市こどもみらい子育て応援課（2009）

スペースは児童一人につき1.65㎡（畳1畳分）以上の広さが望ましいとし、生活の場として児童が横になれる畳1畳分を必要としている。

しかし、43箇所中1.65㎡以上を確保している学童は23箇所、以下が20箇所であり、44%が基準に達していない。中には一人当たりの専用面積が0.63㎡という学童もあり、児童が全員揃って座るのもままならない施設もある。そのような狭い面積の中で一日中過ごし、家庭に代わる生活の場としての機能が保障されていない現状がある。学校内施設や公共施設に設置した学童で専用面積の狭さが目立つ。

小学校内や幼稚園内の余裕教室を利用できるという点は、子どもの安全面からするとメリットが大きいが、学童の専用面積はほとんどが一教室分である。児童数に対して非常に狭い。子どもたちの安全を確保するためには小学校の一教室では不足であり、二教室以上の使用が必要である。学習している子の側で遊んでいる子がいたり、疲れて休んでいる子の側で騒いでいる子どもがいることや、狭い室内に体の小さい幼稚園児・低学年の児童と高学年の児童と一緒に活動していることなど、時折危ない場面も見られる。

唯一、二教室分のスペースを利用している「大名

児童クラブ」では学習の場、遊びの場、休息の場が確保されており、安全で安心な毎日の生活基盤を保障することができている。残りの学童に関しては十分なスペースが確保されていない現状がある。

次に、施設・設備面でガイドライン上に明記された施設・設備がすべて整っている学童は市内では非常に少なかった。安全・安心な生活を確保する為の十分な設備・施設が整備できておらず、あたりまえの生活の場が機能していない状況が見られる。

特にトイレの問題は深刻である。学校余裕教室や幼稚園余裕教室ではトイレが室内にない場合が多い。同じ建物内であればまだいいが2階の外階段でしかトイレに行けなかったり、離れた場所にあったり、中には仮設トイレを設置している学童もある。雨の日は傘をさし、大雨や台風時には危険な状態でトイレを使用する。さらに男女一緒であったり、幼稚園児の利用する小さなサイズのトイレであったりと生活する上で最低限必要なトイレが室内にないことは非常に大きな問題である。

その他、火が使えない、休養の場がない、避難口が1箇所しか確保されていない、シャワーがない、改築が難しい、年度ごとの契約更新など施設・設備面では多くの課題を抱えている。



小学校余裕教室利用



民間アパート利用



理科室と共用



外に設置の仮設トイレ



那覇市において設置場所として多いのが民間アパートや一軒屋を利用している学童である。極端に狭い施設から、広々とした施設までであるが、どの学童も家賃が発生するため保育料が高額になる。家賃の負担はそのまま保育料に影響している。

また、特異な事例として、理科室を共用している「与儀児童クラブ」がある。与儀児童クラブは1981年に与儀小学校近くの南部会館の施設からスタートし、与儀小学校の旧空き教室で3年間、幼稚園の空き教室で9年間、さらに幼稚園の遊戯室共有使用が9年間、再度幼稚園の空き教室が2年半と移動を繰り返して、2007年の10月から現在の理科室共有となっている。

児童数の増減、校舎の建て替えや補修工事が理由で学校の敷地内を転々としており、現在もいくつかの課題により学校施設内での場所が確保出来ずにいる。理科室と共有していることから、授業が終わってからの使用であり、授業終了後に指導員が机とイスを端に片付け、学童が使えるスペースを確保する。学童の活動終了後には元の理科室の状態に戻すことが日課である。掲示物も一切貼ることができない。学童の荷物もすべて一箇所にまとめ毎日倉庫に片付ける。ファクスやパソコンの棚には鍵をかけて管理する。床は板を敷いているが畳はなく、トイレも外の仮設トイレである。

このような状態が6年目に入る。与儀児童クラブの問題は保護者による運動や陳情によって那覇市議会でも取り上げられているが、未だに解決の見通しがたたない。

課題の多い那覇市の学童保育であるが、モデルの一つとして「大名児童クラブ」が挙げられる。市内で唯一箇所、小学校余裕教室2教室分を使用している学童であり、「子どもを軸」として地域と密接につながっている学童でもある。

那覇地区では初の学校内施設利用の児童クラブであり、主任指導員の働きかけにより地域と学校の理解を得て2教室と、地域連携室、PTA室や倉庫も利用している。専用面積が134.4㎡。児童数が53名、一人当たりの面積は2.54㎡である。おやつスペース、くつろぐスペース、学習スペースと遊びのスペースが確保されている。放課後、子どもたちは学校が終わり学童にやって来る。そしてすぐに自分達で学習室に入り宿題を済ませ、おやつを取り、遊びのスペースで好きな友だちと好きな遊びをする。

毎日の生活リズムが安定しており、工夫しながら遊べる場所も確保されている。指導員が指示することも少なく、子どもたちの学齢や個性に合わせた生活が保障されている。

「地域の子どもは地域で育てる」という指導員の熱意のもと、地域と学校を取り込んだ「子どもたちの放課後の居場所づくり」はやがて「子どもを軸」とした「地域の拠点」へと広がり、学童と同時に学校内に「生涯学習館」が設置されている。地域・学校・学童、民間の老人養護施設などが連携し「大名まつり」や「大名地域福祉大運動会」の開催もされており、都市でありながら過疎化する地域再生のネットワークづくりのモデルとなっている。

### (3) まとめ

今回、「那覇市の放課後子どもプラン」の実証的研究から明らかになったことは、那覇市の学童の多くが「児童福祉法」に基づく生活の場としての機能を満たしていない実態であった。他地区と比較しても施設や設備が不十分であるが、沖縄県も那覇市も視察や指導など、詳細な実態調査も行っていない。

厚労省と文科省により策定された「放課後子どもプラン」は法的義務付けがされておらず、最低基準が設置されていない。そのことによって最低限の環境が整備されていない学童が数多く存在し、地域間



地域「生涯学習館」



休養スペース



学習スペース



遊びスペース

の格差が生じている。よって国による明確な制度化、財政措置が必要不可欠であり、同時に都道府県・市町村の明確な役割と責任の周知徹底がおこなわれるべきである。

また、施設・設備以上に、子どもたちと関わる人の存在は子どもたちの成長に大きな影響を与える。どんなに施設・設備が充実しても、より良い学童の存在は何よりもそこに関わる人の存在が最も重要であることも今回の調査で明かになった。

十分な施設・設備が整っていない中、学童を子どもたちの放課後を家庭に代わる場所とするために熱意を持って子どもたちと関わる指導員。さまざまな改善を求めて保護者や地域と共に行政に働きかけている連絡協議会。多様化する子どもや保護者のニーズに応えるために必死で関わる指導員だが、その労働条件は相当に厳しいものがある。男性指導員の不足や継続年数の短さは深刻な課題である。人間形成に関わる指導員の資質は高い専門性が求められる。国は指導員の労働条件の整備と、資格制度の導入を進めていく必要がある。また指導員を含め学校や地域とのコーディネートも行うことができる人材の養成課程も整備すべきである。

今回は那覇市の「放課後子どもプラン」の実証的研究であったため、調査対象を「那覇市放課後健全育成事業」としての補助を受けている学童に限定した。しかし、実際には「補助対象外の学童保育所」が市内には34カ所（2011年7月現在。沖縄県学童支援センター調査）存在している。同じ放課後の子どもたちの生活の場でありながら、それぞれの空間や内容には差がある。今後は待機児童減少に向けて補助対象学童の増設も必要である。

地域の環境が変化し、子どもや家庭を取り巻く環境が厳しくなっている今、子育て・子育てのため子どもや親と関わる人間と場所が求められている。調査の過程で、子どもや親の声に耳を傾けながら寄り添う素晴らしい指導員に出会うこともできた。

さまざまな体験を通して成長していく子どもたち。そして、子どもを丸ごと受け止め、体当たりで遊び、共感する人間の存在は子どもや親にとって重要な存在である。かつて地域で当たり前のように存在した人や場所が減少している中で、学童が単に「学校の放課後の居場所」という枠を超え人と人とが繋がり

合える場、関係性を築いている空間となっていることが明かとなった。

子どもたちの豊かな放課後、より良い学童の存在が、豊かな社会への展望となること、更には開かれた共育空間となることを期待したい。

## 5. 聴覚障がい児を中心とした共育的關係の可能性

那覇市において、聴覚障がい者が自宅を開放して「ゆいまーる寺子屋（以下、寺子屋）」を主宰し、開かれた共育的關係の構築に取り組んでいる。生徒も全員、聴覚障がいがある。開塾から一年半が過ぎ、「寺子屋」は聴覚障がい児の地域での学びの場として定着しつつある。このように聴覚障がい者が塾を運営し聴覚障がい児が学んでいることは、沖縄県内では前例のない活動と考えられる。<sup>17</sup>

「寺子屋」活動の現状、課題、可能性をインタビュー、参与観察、連絡帳の文章をもとに考察し、その可能性を探ってみたい。

### (1) 「寺子屋」活動の概要

「寺子屋」は2010年6月に開塾。主宰者は聴覚障がい者のAさん<sup>18</sup>である。現在（2012年2月）は6名の中高校生が週3日、英語、数学、国語を学んでいる。

生徒は全員、聴覚に障がいがあり、3名がろう学校、3名が地域の学校に在籍している。コミュニケーション手段は手話中心、口話<sup>19</sup>中心、人工内耳使用、とそれぞれである。

半年に一回の成人聴覚障がい者の講演会や、一年に一回の合宿などを開催するなど、勉強のみならず「寺子屋」以外で触れ合う機会も設けている。

運営費用は、月謝と社団法人対米請求権事業協会の資金助成により賄われている。

### (2) 活動開始のきっかけ

「寺子屋」活動開始のきっかけは、Aさんの困難な経験と聴覚障がい者の社会的な問題によるところが大きい。Aさんは生まれつき聴覚障がいがあった。ろう学校の幼稚部で口話法を身につけ、地域の学校に進学したものの、学校の授業は殆ど分らなかった。勉強は家庭学習で補っていた。

成績は安定し、大学まで進学。しかし常に聴者集団の中でのコミュニケーションに苦勞する。20代で障がいをテーマとする活動に関わるようになり、仲

間に恵まれ結婚する。

その活動の中で、多くの聴覚障がい者がAさんと同じように学校の授業で苦勞してきたことや、聴者集団でのコミュニケーションの困難を経験していることに気付く。つまり、聴覚障がい児の困難は、個人の問題ではなく社会的な問題であることを認識したのである。

この様な問題意識を踏まえ、既存の教育機関ではなく、聴覚障がい児のニーズを満たした地域での学びと交流の場の必要性を認識し、自ら「寺子屋」を開始する。

### (3) 特徴

#### ① 学習面

聴覚障がい児の学習課題として、文字情報への苦手意識や、学習内容が具体から抽象へと質的に変化する9歳の段階で停滞してしまう「9歳の壁」がいわれている。

「寺子屋」での学習は教科書の反復による基礎学習を基本とし、必要に応じてイラストのある視覚教材を作成、使用するなど、視覚教材の活用を行っている。その他、読み書きに親しむため連絡帳を書くことを日課とし、図書室を設置し図書や漫画を取り揃え、貸し出しも推奨している。生徒の成績は上昇する傾向にあるという。

#### ② 地域の場所

子どもは学校や家庭や地域の中に居場所を持ち、それぞれに関わりながら育つものであるが、聴覚障がい児の場合、コミュニケーションの課題もあり地域に居場所を持ちにくい状況がある。

自宅で「寺子屋」活動を行うことは、「日常生活の延長として『寺子屋』活動を行いたい」というAさんの考えによるが、そこには二つの意味があるという。

一つは地域に聴覚障がい児の地域の居場所を作ることであり、もう一つは、生徒がAさんの日常生活を垣間見ること、大人の聴覚障がい者の生活に触れ、将来のイメージをつくることである。<sup>20</sup>

また、地域に存在する「寺子屋」は大学生や社会人など様々な人の出入りがある。

#### ③ 情報の保障

「寺子屋」がこだわっている点は、コミュニケーションや情報を保障することである。Aさんと聴

覚障がい者の困難な経験も踏まえ、「寺子屋」においては誰かがコミュニケーションに取り残され、心理的に孤立してしまうことがないように取り組んでいる。

具体的な取り組みとしては、Aさんが筆談や手話を多用することや、生徒同士の会話でコミュニケーションのズレが見られるときは通訳に入ること、手話勉強会の開催、などである。講演会やイベントの時は場所全体の情報保障と生徒の通訳体験のため、手話通訳とパソコン通訳を配置している。

また、Aさんと生徒、Aさんと保護者のコミュニケーションを図るために、連絡帳の交換を行っている。連絡帳に書かれた文章は、月一回程度発行される「てらこやー通信」に掲載され、生徒や保護者に配布される。

情報をどのように共有するか、試行錯誤がなされている。

#### (4) 生徒の様子

Aさんによると、地域の学校に在籍する生徒に学校生活の難しさ、特に聴者集団の中での友達関係構築の難しさを感じるという。一方、寺子屋では、学校とは異なるであろう一面を生徒が見せることもあり、「寺子屋では、勉強そっちのけで玄関に入った時からおしゃべりが止まらない生徒もいるんです」とAさんは言う。

生徒にとって「寺子屋」が大切な場所であることは、生徒が書く連絡帳の記述内容からも読み取ることができる。地域の学校に通っているBさんとCさんの文章とAさんの返事を紹介する。<sup>21</sup>

#### Bさんの連絡帳より

「ゆいまーる寺子屋は、すっごく楽しくて、心地よいです♡

学校では不安や心配なことがあったりする。

塾があると、早く行きたくてこうふんします。

(笑い) (2011年6月3日 連絡帳)

Bさんは、初めのころ芸能人やテレビ番組のことを書いていたが、徐々に学校生活、人間関係の悩み、更には障がいのことも書くようになっていく。



「(学校で) みんなはぺらぺらおしゃべりして一緒に笑ってる。私がしゃべっても、相手はうなずくだけ。短い話だった。なんか悲しくなった。私は、意味分からない女だと思われているかもしれないと思って、私に話しかけないかと思った。」(2011年10月19日 連絡帳)

「障害者は邪魔だと思ってる人がいるので、気分はバカみたい気分です。障害は悪いじゃないって分かっているのに、みんなは、触れないようにしている。」(2012年1月27日 連絡帳)

Aさんは以下のように返事を書いている。

私も中学・高校の頃は、友達とうまくコミュニケーションをとることができませんでした。(略) 気が付いたら、私は一人になることが多かったです。「私ってそんなにつまらないのかなあ」と思ったものです。(略) 今は手話を覚えてくれる友達が増えたので、ずいぶん楽になりました。(略)

それから、「障害者だから、どうでもいいって思っている人がいるかもしれない」って書いてありますね。(略) 障害があることは、悪いことではないんですよ。

私も生まれつき耳が聞こえません。耳が聞こえないことは悪いことではありません。

「私は私、きこえないこともふくめて私」だと思っています。(2012年1月27日 連絡帳)

Cさんの連絡帳より

「イジメから身を守る方法を教えてください先生にしつもん。」(2011年10月3日 連絡帳)  
「Aさんに聞きます。Aさんの持っている障害というのは、どのような物ですか」(2012年1月30日 連絡帳)

Cさんは入塾当初、様々な質問をAさんに投げかけている。Aさんとの連絡帳のやり取りを経て徐々にCさん自身が考えていることや、経験を書くようになっていく。

「Gくんという人が、他の人と自分のことをブツブツ話していました。(略)

『おい～～～だけど～～～?』(～～～は聞こえなかつ

たので分かりません)

『僕は何て言ったの』と聞いたのですが、Gくんは『はい、始まった一、聞こえないフリしている一』って、言っていました。

正直、何て言ったかを教えてほしいけどネ。」

(2011年12月12日 連絡帳)

生徒の記述内容が障がいに関わることや、聴者集団内での人間関係の難しさに関わることであるほど、Aさんは実に丁寧に返事を書いている。特筆すべきは、自身の体験を入れていることである。同じような体験をしていたことや、どうやって問題を解決したか、にも言及するなど共感し励ましている様子が読みとれる。生徒もAさんも、ここでしか話さないであろうコミュニケーションをしているのである。

Bさんは筆者との会話において「夏休みに寺子屋のみんなを母親の出身の離島に連れて行きたい」と言い、Cさんは「学校では黙って机にすることが多いけど、『寺子屋』は安心できるからいい」と語っていた。しかし、「手話が出来ないから、みんなの話に入れなくて、もっと仲良くなれたらいいんだけどね」とも話してくれた。

(5) まとめ

#### ① コミュニケーションを保障する

「寺子屋」活動の特長は、コミュニケーションや情報を保障する意識の高さである。聴こえないことが当たり前な場所であるため、当然の取り組みであるが、主宰者であるAさんも聴覚障がい者であるため、取り組まなければ「寺子屋」が成り立たないほど切実であり、現実的な課題なのである。

先生も生徒も同じ課題を共有しているという意味で、「寺子屋」は地域の学校とは異なるものであり、教員の大部分が聴者である、ろう学校とも異なるものである。

そして、「寺子屋」での生徒の様子や連絡帳のやりとりからは、コミュニケーションや情報を保障することは、生徒が情報を受信する際の保障だけでなく、生徒が発信する際の保障も含むものであり、更には、周囲が返事や反応を返すことまで含まれる、と考えられる。

このことは、聴覚障がい児の教育環境を考えた



際に「通訳者を配置すれば大丈夫」「専門の人が考ええるもの」という一部の人が向き合う問題ではなく、聴覚障がい児の課題を「全員で考え、取り組まなければならない」ということを示唆している。

このような環境において生徒は安心でき、学習意欲の向上や日常のおしゃべりが行われ、時には、日常生活では話さないような内面性の高いコミュニケーションも交わされ、「寺子屋」は生き生きとした学びと育ちの場となるのである。

### ② 当事者の生き方として

「寺子屋」活動において、聴覚障がいの「当事者」<sup>22</sup>であるAさんが主宰していることは大きな意味を持つ。学習や生活における生徒の困難が実感として理解できるのである。

自身の経験を生かし次世代の聴覚障がい児に関わることは、Aさんにとって過去を振り返るのみならず、学校生活を再体験しているとも考えられる。つまり、Aさんは通いたかった学校を自宅につくり、出会いたかった先生に自分になろうとしているのではないだろうか。

「聴覚障がい児のために」という意識を持ちながらも、自身の課題に自分の暮らす場所で取り組むことであり、「寺子屋」活動は根本的なところでは「自身の生き方」としての活動と考えられる。

### ③ 課題と展望

コミュニケーションへのこだわりと、取り組みに注目してきたが、「寺子屋」でも生徒のコミュニケーション方法が異なるため、意思疎通のズレはしばしばあり、人間関係が悪くなることもあるという。コミュニケーションの課題において、答えは一つではなくその場にいる人たちが、コミュニケーションにおける弱者のことを考え試行錯誤できるかなのである。

そして、これまでもそうであったように、これからのコミュニケーションの課題は「寺子屋」の課題としてあり続けるであろう。

今後の「寺子屋」の展望として、聴こえる生徒を受け入れることがあるという。その際、聴覚障がいの生徒がコミュニケーションの強者となり、聴こえる生徒と立場が入れ替わることもあるわけだが、こういった関係の変化は聴覚障がい者と聴者の新たな関係への試みになる。

聴覚障がい児と聴児が「寺子屋」で共に学び、生き生きとした人間関係をつくること出来るならば、「寺子屋」は新たな一步を踏み出すことになる。同じように学校教育において、聴覚障がい児の問題をクラス全体や学校全体で共有することになれば、聴覚障がい児にとって学校の意味は大きく変わるのである。

### (6) おわりに

聴覚障がいの「当事者」が自らの課題を踏まえ学びの場をつくることにより、今までになかった学びと育ちの場がつくられていることが確認出来た。また、「寺子屋」の核は情報伝達から、内面性の高い会話まで含むコミュニケーションにあることも確認した。このような学びの場は既存の学校では作りえなかったものである。

このことは、聴覚障がいに関わらず、地域で自らの課題に取り組む人が、その当事者意識の延長において学びと育ちの場をつくること、子どもたちに新たな世界と価値を提供しうることを示唆している。そして、子どもと共に大人も学校も地域も変わる可能性を秘めているのである。

地域における様々な「当事者」の教育活動への支援のあり方、学びと育ちの場の核となるコミュニケーションのあり方については今後の検討課題である。

## 6. 共育的地域社会の創造 ～「子どもの遊び場」からの考察～

本論は那覇市A地域における1980年代から現在までの30年間に渡り、「子どもの遊び場」が不足している状況に関して、那覇市がどのように把握、認識していたのかを那覇市が市民に向けて発行している広報誌「市民の友」<sup>23</sup>を中心にして見ていくと同時に、2011年に筆者がA地域に在住する住民に対して行ったアンケート調査も踏まえ、30年間に及ぶA地域の「子どもの遊び場」の状況を明らかにしておくことを目的としている。

本研究に至る背景として、2011年の筆者の論文「暮らしからみる親子と地域」<sup>24</sup>の中で、那覇市A地域において、親子の居場所が現在、地域内に不在、または不足していることが明らかとなる。

そこで本論では、親子の居場所の1つとして重要だと筆者が捉えている「子どもの遊び場」に焦点を絞り、那覇市がA地域に関する子どもの遊び場不足に関して

どのような認識を持ち、また市民に対してどのように伝えてきたのかを那覇市が市民向けに発行している「市民の友」を通じて検討していきたい。検討期間としては、第1次那覇市総合計画<sup>25</sup>が提出された1978年以降から現在までのおよそ30年間に焦点を当てる。

#### (1) 那覇市について

那覇市は沖縄本島の南部西海岸に面しており、面積は39.23km<sup>2</sup>（沖縄県全体では2,274, 59km<sup>2</sup>）<sup>26</sup>。現在の人口は320,020人、138,383世帯<sup>27</sup>である。

琉球王府時代の那覇は、王都首里の港町として発展し、日本本土、中国、東南アジア等と交易を行う中で栄えるが、1609年の薩摩侵攻後は薩摩の管理下においては中国のみの交易となる。1879年には廃藩置県により政治の中心が首里より那覇に移行し、徐々に行政区域を広げることとなるが、第2次世界大戦中の1944年10月10日の米軍の空襲により、那覇市の多くは壊滅状態となった為、行政機能のほとんどは失われてしまう（1945年6月23日に沖縄戦は戦略上、終結したこととなっている）<sup>28</sup>。

戦後直後の那覇市、またその周辺地域（真和志村、首里市など）は米軍に占拠された為、住民らがそれぞれの地域に戻るまでに時間を要している（1945年11月10日の壺屋への一部住民の帰郷が始まりだと言われている）<sup>29</sup>。

米軍統治下においても、那覇市は都市化を推し進める。隣接する市村合併を検討し1954年に首里市、小禄村、1957年に真和志市を編入し、（当時、那覇市の人口は18万7256人、面積30km<sup>2</sup>）<sup>30</sup>大都市となるが、軍用地が主要な部分を占めていた為、公有地である水面も埋め立てざるを得なかった。しかし、ここでも米軍の許可を要した為、埋め立ても計画通りに進行する事はなかったのである<sup>31</sup>。

産業は、戦前7割以上が農家であり、第1次産業が占めていたが、戦後特に1950年代前半において米軍の基地建設の為に、多くの農民が基地建設業、軍雇用関係の仕事に就くようになる。1953年には5割にまで第1次産業従事者が減少し、第3次産業が中心となっていく<sup>32</sup>。

#### (2) A地域について

1982年の市民の友では、A地域に関して「戦後の早い時期から住商混在地区であり、都市部に隣接し

ていることから、どの地区よりも市街化の波を直接的に受けた地区である。市街化の急速な進行は、都市基盤の未整備と、古い家屋を中心とする住宅密集地が広がっている状況を作り出しており、商店、飲食店などの無秩序な集積もみられる<sup>33</sup>」と述べられており、那覇市中心部における都市化進行によって大きな影響を受けた地域といえるだろう。

また、A地域は1980年代から人口減少が始まり、現在も進行している。一方で、世帯数は増加傾向にあることや2000年以降、年少人口数（15歳未満）よりも老年人口数（65歳以上）が増加しており、少子高齢化の進行が顕著な地域の1つといえるだろう。

#### (3) 「市民の友」からみる子どもの遊び場の状況

##### ① 地区整備基本計画（1980年代）

1982年6月15日の市民の友では、「地域の特性生かした街づくりへ～市域を12に区分、市民のコンセンサス得て推進～」というタイトルの記事が掲載される。内容は、那覇市地区整備基本計画という第1次那覇市総合計画を補完する計画を那覇市が策定したことの紹介であった。この地区整備基本計画の中で、A地域に関する現況と課題として子どもの遊び場に関して触れられている。以下がその内容である。

「公園は一絶対量の不足と、交通安全などの面から、適正配置と整備拡充が必要である<sup>34</sup>」と、公園量の不足や適正配置の必要性が、地区整備基本計画の中では挙げられている。

##### ② 都市マスタープラン～まちづくり意向調査～（1990年代）

1997年3月15日の市民の友には「都市計画の基本的な方針（都市マスタープラン）<sup>35</sup>」の策定に際して、「まちづくり意向調査（アンケート）」の結果が報告されている<sup>36</sup>。（調査期間は1996年5～8月、調査対象者は那覇市在住満20歳以上の無作為抽出された男女2000人、回答率は約73%）地域は8つに分けられており、それぞれにグラフとコメントが加えられている。

A地域を包括するH区域では満足度が高い項目として、「買い物の充実」「医療施設の充実」が上げられる。一方、不満度で50%以上と高い数値が出た項目は「自然の豊かさ」「生活道路の安全性」「子どもの遊び場の整備」「地域活動の利便性」

「文化施設の利便性」などが挙げられ、遊び場等に関しては、「地域全体での身近な遊び場や生活道路の整備が望まれています。」といったコメントも加えられている。

#### (4) A地域アンケート調査 (2011年)

筆者は、A地域に在住する住民が、A地域で生活する上での課題や、要望等を把握することを目的に、「A地域における生活意識に関する調査」というタイトルでアンケート調査を実施。具体的に質問は21項目、対象是那覇市A地域に在住する1000世帯（無作為抽出）、配布方法は郵送配布で実施している（実施期間は2011年6月1～17日）。その内176世帯（174世帯が有効）より返答。

質問項目の1つに、「A地域での心配事、気になる事」という問いをたてる（1人3つまでの複数回答）。結果、上位3位までの回答には、「1位・道路環境の整備（17%）」、「2位・子どもの遊び場不足（13%）」、「3位・犯罪、非行（10%）」となり、2011年時点においても子どもの遊び場に関する要望の高さが窺えるた。

アンケートの自由記述の中にも、子どもの遊び場に関する意見が多く寄せられた。以下に一部を紹介する。

- ・「高齢者や子どもたちのために公園を安全に明るくキレイに整備してほしい。近所に公園はあるが薄暗く遊具も危険」
- ・「子どもがおりますので、もっと公園があると良いです」
- ・「子どもたちがボール遊び（バスケットゴールがあるだけでも）や、近くに遊べる公園、スペースがほしい。ジョギングできる（安心して）コースなどがあると大人も子どもも嬉しい」
- ・「A地域内には子どもたちが遊べる公園が少なく、たまに小学校にあるブランコとか、滑り台に孫を連れていっています。緑は多いけど、子どもが安全に遊べる公園をお願いします」
- ・「小中学校が近くにある。交通も便利である。病院も近くにある。という条件でA地域に決めましたが、子どもたちが安心して遊べ、過ごせる広場や施設がなかったことが残念です。子どもたちも大きくなりましたが、依然として、その様な子どもたちが過ごせる場所がないのがどうかと思います」

#### (5) 考察

##### ① 進まぬ遊び場の整備・確保

以上を踏まえ、明らかになったことは、1980年から30年経過した現在においてもA地域では、子どもの遊び場に関して、整備、確保ができていない状況にあると同時に、住民自身も変わらずに現在まで、子どもの遊び場（公園）の整備、確保を要望しているということである。

また、那覇市は第1次那覇市総合計画が施行した1978年以降、A地域における子どもの遊び場の整備、不足といった状態を認識し、さらに整備拡充、適正配置の必要性を挙げながらも、およそ30年間経過した今日においても、手つかずの状況にあり、見過ごしている状況にあると言わざるをえない。

##### ② 少子高齢化との関連

A地域は、少子高齢化が進行している地域であることについて触れたが、「子どもの遊び場」の整備、確保が十分でないことと、少子高齢化の進行とは、何らかの関係性があるとも考えられるのではないだろうか。それは子育て中の親にとって、地域内に子どもの遊び場が確保されているのか、いないのかということは、生活場所を選定する上でも一つの大切な基準になるのではないかと想像するからである。

つまり、子どもの遊び場の整備、確保が進まないA地域には、若い子どもがいる家族にとって生活のしづらい環境であり、それらが少子高齢化をより加速させる要因となっているといえなくもないだろう。

#### (6) おわりに

こういった状況の中で、2010年に有識者、小学校教諭、福祉関係者、大学生等が協力して「沖縄子ども白書<sup>37</sup>」が出版される。第4章には「子どもと遊び」をテーマに、様々な内容が展開されている。その中には、親子の居場所をつくりだす為の豊かな実践も紹介されている。だが、住民主体の取り組みである一方、那覇市、沖縄県等の行政機関との連携はあまり見えてこない。

那覇市は、市民と行政の協働によるまちづくり<sup>38</sup>を推進しているが、「子どもの遊び場」や「親子の居場所」といったハード面に関する整備、確保とい



う長年の住民ニーズに対して応えていないといえるだろう。これらのニーズに対して、市民と行政とが一体になり、「子どもの遊び場」を築いていくことが、那覇市の掲げる市民と行政による、真の「協働」と呼べるのではないだろうかと思筆者は考えている。

今後の課題としては、A地域における少子高齢化率の進行と子どもの遊び場に関する関連性や1980年代以前の、戦後から1980年代までの那覇市（A地域）における「子どもの遊び場」の実態、そして変遷を明らかにしていくこととしたい。

本論では、地域社会には、少子高齢化が拡大しており、地域のコミュニティが希薄になっていることを示し、そこから地域社会を活性化していくには子どもを中心とした共育的關係が重要な要素になるであろうことを明らかにした。

「子どもの遊び場」は地域の人々にとって新たなコミュニティ創造の基本になると思われ、この視点から新たな地域づくりが創造されるのではないかと考えている。

## 7. まとめ 沖縄における「共育的關係」構築への一考察

本論文は「沖縄の子どもに関する基礎的研究」をテーマに、沖縄大学の大学院生を中心に、約2年間にわたって行った総合研究の一つの成果である。

沖縄は、無数の島によって形成されており、典型的な「シマ社会」である。

海に囲まれた空間の中で、人々は共に暮らしていくことによって生活を成り立たせていかねばならない。その故に、沖縄では人と自然との共生關係を前提として暮らしの文化をつくってきた。

それが「ユイマール」文化の背景である。

しかし、近代化されていく中で、薩摩からの侵攻、日本への併合、そして戦後のアメリカによる占領と、多くの異文化にさらされ沖縄独自の伝統文化、共同体社会は大きく揺らぎ、個人主義の文化と消費文化の中に巻き込まれてきたといえる。その結果、人と人との絆、人と自然との共生關係が崩れ、自己中心的な文化と資本主義社会での新たな關係の中で、生きる可能性を見失ってきているといえる。

沖縄社会も、戦後67年、日本への復帰40年を迎え、もう一度沖縄社会の基本は何であったのか、沖縄のア

イデンティティへの模索が始まっているといえる。

その中で私たちは文化の最も基本にある「子育て」の問題に注目し、そこから沖縄の現状を課題を明らかにしたいと考えた。

本論文では、其々の関心のあるテーマから、沖縄の子どもに関する現状について調査、分析を行い、その報告を受けながら相互に意見を出し合い、内容の検討と課題の洗い出しを行ってきた。

その結果、子どもの成長していくプロセスの中で、もっとも重要なものは、他者との関わりであり、その關係がどのようなものであるかによって、生き方が変わってくるということが明らかになってきた。

人は成長の過程の中で、まず「自分」を知るという課題と向き合う。自分とは何か、何が出来るのかを無意識的に問うことによって、人は生きる意欲を持つことができる。

その時に重要なのが他者の存在である。

他者に受け入れられ、認められ、期待されていると自覚できた時、人は生きる意欲を高める。

しかし、他者から排除され、受け入れられていない、と感じた時は、生きる意欲を失ってしまう。病弱児及びハンセン病児のための学校の歴史についての考察では、宮古南静園にあった「稲沖小中学校」の「学校日誌」が発見され、その分析を通して、子どもと教師との触れ合いと悩み希望が浮かび上がってきたのである。

そこから、共に生きる（共育的關係）という一つの關係のあり方が、子育ての基本、教育の基本にあると私たちはつかむことが出来た。

そこで、「共育的關係」を一つのキーワードにして現実の子育てを研究していくことになったのである。

そのためには二つの視点が有効であった。

一つは学校以外の場での子育ての実現。

入学前の保育園、そして就学中の学童保育、この二つには、家庭生活に代わる共同体的子育ての原点があると考えた。

そこで明らかになったことは、沖縄では圧倒的に認可外保育所が中心であるということである。

また、学童保育も民間のものが圧倒的多数であるということである。

経済状況の厳しい沖縄では、両親が働かねばならず、共稼ぎが中心となる。

そこで保育所、学童保育が必要となるのだが、その



点への行政的な支援が極めて弱いというのが現実である。

設置や環境、また職員への配慮も乏しく、子育て環境は驚くほどに貧弱であることが、現状分析で明らかになった。

保育所と学童保育をしっかりとつくりあげ、そこでの子育て環境を整えば、沖縄の子育ては大きく改善されることは間違いない。

その意味で、石田友理、嘉数千賀子両氏の分析は今後に大きな課題を提出したといえる。

もう一つの視点は、他の子どもとコミュニケーションが取りにくい、聴覚障がいのある子どもたちの現実とその対応である。この点について、沖縄だけでなく、全国的にも貴重な実践として「寺子屋」がある。聴覚障がい者自身が教師となり、新たな共育的關係への実践が始まっている。この論文は、中間報告ではあるが、重要な課題提起であることは間違いない。

また、那覇市A地区でのフィールドワークをもとにして、「子どもの遊び場」に地域社会再生の本質があることを提起している。

地域共同体の基本は、これまで「地縁」「血縁」であった。しかし、今回の論文の中で現代は新たな「子縁」という視点が一つの可能性として浮上したように思われる。

子どもはすべての人が関われる普遍性を持ち、将来への展望とつながっている。

それは、子どもが安心して育ち、育てられる地域社会（コミュニティ）をつくることへの基盤にもなる。子どもは、高齢者とも障がい者ともつながっていく。

その意味で地域コミュニティの再生に「子ども」は重要な意味を持つということが今日の大きな結論の一つとなった。

今後は、地域における「子どもの居場所づくり」の実践的研究と、子育て政策を行政と民間（地域）とで、ともにつくりあげていく、新たなモデルづくりにも取り組むたい。

その意味で、本論文は「沖縄の子どもに関する共育的研究、として確かな第一歩を築けたと自認している。

## 脚注

### 2. 「開かれた共育への模索」に関わる脚注

<sup>1</sup> 「沖縄の特殊教育」沖縄県教育委員会（1983）P 383-387

<sup>2</sup> 同上 P 409

<sup>3</sup> 作文等は原文のままとし、児童生徒の個人名は伏せた。

<sup>4</sup> いわゆる学校教育法施行令22条の3でいう病弱者は、「一 慢性の呼吸疾患、腎臓疾患及び神経疾患、悪性新生物その他の疾患の状態が継続して医療又は生活規制を必要とするもの。二 身体虚弱の状態が継続して生活規制を必要とするもの」

<sup>5</sup> 「平成20年度学校基本調査」沖縄県教育委員会（2008）

### 3. 「沖縄県の認可外保育施設の現状と分析」に関わる脚注

<sup>6</sup> 福祉行政報告例（厚生労働省2008年4月1日現在）

<sup>7</sup> 2005年国勢調査（総務省統計局2005年10月1日現在）

<sup>8</sup> 厚生労働省保育課調べ（2007年3月31日現在）

<sup>9</sup> 2005年国勢調査（総務省統計局2005年10月1日現在）

<sup>10</sup> 「沖縄待機児童対策スタディ・グループ提言」2010年6月

<sup>11</sup> 文部科学省「学校基本調査報告書」（2010年5月1日現在）

<sup>12</sup> 「沖縄待機児童対策スタディ・グループ提言」2010年6月、参照

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ（案）」、子ども・子育て新システム検討会議作業

<sup>15</sup> 「沖縄待機児童対策スタディ・グループ提言」2010年6月、参照

<sup>16</sup> 同上

### 5. 「聴覚障がい児を中心とした共育的關係の可能性」に関わる脚注

<sup>17</sup> 「沖縄県難聴児を持つ親の会」「沖縄県難聴・中途失聴者協会」など関係機関、沖縄県内難聴学級教員、沖縄ろう学校教員、など関係者への聞き取りによる。他地域において、聴覚障がい者が主宰者や教師役となり、聴覚障がい児の地域教育に関わる活動として以下のものがある。

名 称	実施主体	所 在 地	開始年
学習塾・早瀬道場	早瀬憲太郎 早瀬久美	神奈川県横浜市	1993年
学習塾デフスクール	NPO法人デフNet.かごしま	鹿児島県鹿児島市	2005年
アモール学習室	株式会社アモール	兵庫県川西市	2006年
マミー学園	NPO法人MAMIE	大阪府大阪市	2010年
ろう・難聴高校生の学習塾	社会事業大学	東京都清瀬市	2010年

<sup>18</sup> 聞こえの程度は両耳とも100デシベル以上。補聴器装着時70デシベル。コミュニケーション方法は補聴器を使い、口話、手話、指文字、筆談など様々なコミュニケーション方法の組み合わせによる。

<sup>19</sup> 音声言語を使用するコミュニケーション方法であり、聴こえない子どもが訓練を受け、発音、読話（読唇）を習得することで可能となる。

<sup>20</sup> 聴覚障がい児の90%は健聴の両親に育てられる（北林2005）こともあり、聴覚障がい児が成人の聴覚障がい者の日常生活に接する機会は多くないと考えられる。

<sup>21</sup> 生徒に趣旨を説明し、引用部分を確認してもらい了解を得たのち転載

<sup>22</sup> 上野・中西（2003）では、自己定義によって自分の問題を見極め、ニーズを自覚することによって人は当事者になるとした。また、当事者になるとは、エンパワーメントであるとしている。本論文で用いる「当事者」はこれらの定義を含むものである。

6. 「共育的地域社会の創造～『子どもの遊び場』からの考察～」に関わる脚注

<sup>23</sup> 「市民の友」は那覇市が発刊している広報紙であり、スタートは1952年1月28日に第1号を発刊している。当時の那覇市長平松良松は「広報紙が市民と市を結ぶパイプ役として大きな役割を持つ」と広報・市民の友・縮小版第1集の〈発刊にあたって〉で述べている。ちなみに発刊当時は手書きであった。

<sup>24</sup> 小笠原快「暮らしからみる親子と地域」沖縄女性研究者の会「研究論集・第7号」（2011）P27-32

<sup>25</sup> 那覇市総合計画とは地方自治法、第2条第4項の「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」に基づき、策定された那覇市が進める総合的な計画のことである。この時の総合計画は第1次（1978～1987）のもので、現在は第4次那覇市総合計画（2008～2017）

まで進んでいる。

<sup>26</sup> 那覇市HP「那覇市の位置と面積」

<sup>27</sup> 那覇市HP「統計情報・2011年10月末現在」

<sup>28</sup> 比嘉敬他「沖縄大百科事典・中」沖縄タイムス（1983）P65-67

<sup>29</sup> 秋元律郎「那覇市の都市形成とその構造」山本英治、高橋明善編著「沖縄の都市と農村」東京大学出版会（1995）P161

<sup>30</sup> 同上 P164

<sup>31</sup> 同上 P164

<sup>32</sup> 戸谷修「産業構造と就業構造の変動」山本英治、高橋明善編著「沖縄の都市と農村」東京大学出版会（1995）P51-64

<sup>33</sup> 那覇市「市民の友・縮刷版第4集」（1988）P336

<sup>34</sup> 前掲注（9）P336

<sup>35</sup> 那覇市都市計画部都市計画課HPでは、都市マスタープランに関して、「本都市計画マスタープランは、都市計画法第18条の2に創設された『市町村の都市計画に関する基本的な方針』の役割を担うものであり、各種の広域都市計画との整合・調整を図りつつ、市の特性を活かした都市整備のあり方を市民にわかりやすく定め、市民・企業・行政の指針とするとともに、今後の市の定める都市計画の基本となる方針である。」と説明されている。

<sup>36</sup> 那覇市「市民の友・縮刷版第8集」（2001）P36-37

<sup>37</sup> 「沖縄子ども白書」編集委員会編「沖縄子ども白書」ボーダーインク（2010）

<sup>38</sup> 那覇市は市民と行政の協働によるまちづくりに関して、「那覇市をとりまく行財政環境が厳しさを増してゆく中で、協働のまちづくりを実現していくために、市民と事業所、行政がこれまで以上に力をあわせ、諸問題を解決していかなければならない」と述べている。那覇市「市民の友・第650号〈3〉」（2005）

## 参考文献

2. 「開かれた共育への模索」に関わる参考文献  
「琉球政府立宮古南静園機関紙 南静 NANSEI」 宮古南静園 1954年  
「沖縄の特殊教育」 沖縄県教育委員会 1983年  
「沖縄県ハンセン病証言集 宮古南静園編」 宮古南静園入園者自治会編 2007年  
「平成20年度～22年度 学校基本調査」 沖縄県教育委員会 2008年、2009年、2010年
4. 「那覇市の学童保育の現状と課題」に関わる参考文献  
「2009年度 那覇市放課後児童クラブ一覧表」 那覇市こどもみらい子育て応援課 2009年
5. 「聴覚障がい児を中心とした共育的關係の可能性」に関わる参考文献  
「地域からの教育づくり」 野本三吉編著 1981年 筑摩書房  
「聾教育の脱構築」 金澤貴之編著 2001年 明石書店  
「当事者主権」 上野千鶴子 中西正司 2003年 岩波書店  
「きこえない子の心・ことば・家族」 河崎佳子 2004年 明石書店  
「ろう者の世界と聴者の世界の間で一聞こえない人々の親子關係にみるコミュニケーションとアイデンティティ」  
北林かや 2005年 社会人類学年報 東京都立大学社会科学部研究科社会人類学研究室  
「特別支援教育を超えて『個別支援』でなく生き合う教育を」 徳田茂 2007年 現代書館  
「聴覚障害児教育これまでとこれから コミュニケーション論争・9歳の壁・障害認識を中心に」 脇中起余子 2009年 北大路書房
6. 「共育的地域社会の創造～『子どもの遊び場』からの考察～」に関わる参考文献  
「沖縄大百科事典・中」 比嘉敬他 1983年 沖縄タイムス  
「市民の友・縮刷版第4集」 那覇市 1988年  
「沖縄の都市と農村」 山本英治、高橋明善・蓮見音彦編著 1995年 東京大学出版会  
「市民の友・縮刷版第8集」 那覇市 2001年  
「沖縄子ども白書」 編集委員会編 「沖縄子ども白書」 ボーダーインク 2010年  
「沖縄・戦後子ども生活史」 野本三吉 2010年 現代書館
- 「暮らしからみる親子と地域」 小笠原快 2011年 沖縄女性研究者の会 研究論集・第7号 P27-32

## 編集後記

『地域研究』第10号をお届けいたします。今号では、論文2点、研究ノート3点、調査報告3点、共同研究班報告1点を掲載いたしました。

今回の尖閣諸島をめぐる領土問題は、米軍オスプレイ配備とも相まって、東アジア危機の焦点として、日本国内のみならず、中国、米国、さらにアジア諸国・諸地域において、沖縄への人びとの関心を集める契機となりました。尖閣諸島問題は、日中間の領土問題として、両国の歴史認識、国家意識、経済関係、さらに民族的課題として取り上げられていますが、尖閣諸島に接する地域である沖縄では、具体的な地域の生活や社会発展、そして何よりも平和の課題に他なりません。それは深く戦争の記憶と結びついています。

8月に起きた日本本土からの国会および地方議員らによる魚釣島上陸の際、石垣市の尖閣列島戦時遭難者遺族会の慶田城用武会長は、琉球新報のインタビューに応じ、上陸行動が「遺族の気持ちを踏みにじり、慰霊祭を利用して上陸」したものであり、「私たちは毎年、尖閣が平和であることを願って慰霊祭を開催し、二度と戦争を起こしてはならないと誓っている。慰霊祭を利用して戦争につながる行動を起こすことに対し、無念のうちに死亡した御霊は二度目の無念を感じていると思う」と述べています。このように、八重山地方の住民にとって尖閣諸島は、まさに戦争記憶と深く結びついています。漁業者のみならず、先島地方の人びとにとって、尖閣諸島は「生活圏」であり、日中両国だけでなく、台湾、沖縄県、各関連自治体、諸団体、個々の市民は、軍事・安全保障を中心とした国家利益優先ではなく、民衆利益に基づく平和的原則による解決の道を創る努力を粘り強くおこなう必要があります。

また、オスプレイ配備のみならず、領土問題に乗じた米軍および自衛隊の配備強化は、そうした「生活圏」をおびやかす、民衆利益と平和的原則の構築を疎外し、今後の社会発展を軍事政治的な諸要素によって抑制し、先島、沖縄、さらには東アジア全体の民衆利益に対する疎外要因となる可能性が高いものです。

「ローカル」としての地域と「リージョン」としての地域、その二つの地域に根ざした生き方とは何か。国家安全保障の既存概念や思考習慣を脱して、新たな地域発展のパラダイムが求められているのではないのでしょうか。

(若林千代／編集委員)



## 『地域研究』執筆要項

### 1. 使用する言語

日本語または英語のみとします。それ以外の言語による場合は、日本語あるいは英語による全訳をつけて下さい。

### 2. 表題と著者名

和文原稿には英文表題と英文著者名をつけて下さい。英文原稿の場合は、和文表題と和文著者名をつけて下さい。

### 3. 要旨、要約、キーワード、原稿の種類と長さ

#### (1) 要旨

原稿の種類を問わず、執筆の意図を説明するものとして要旨（150字）を冒頭につけて下さい。地域研究という性格上、専門分野が多岐にわたるため、他分野の読者にも、原稿の狙いや扱っている問題の性格についての理解を促すためのものとして心がけて下さい。

#### (2) 要約

和文の論文には和文要約（600字程度）および原則として英文要約（600語以内）をつけて下さい。英文の論文の場合には英文要約（200語程度）および和文要約（1,200～2,600字程度）をつけて下さい。

#### (3) キーワード

各要約の末尾には、それぞれの言語で3～5語のキーワードを明記して下さい。

#### (4) 原稿の長さ

原稿の長さは、基本的に以下の範囲内とします（いずれも400字詰原稿用紙換算。表題、図表、注、文献リスト、和文要約を含みます。要旨、要約は字数に含みません）。

(400字詰原稿用紙換算)

- ・「論文」：50枚
- ・「研究ノート」「判例研究」「調査報告」：30枚
- ・「書評」「資料紹介」「翻訳」など：15枚

### 4. 書式

原稿の書式は以下の原則に従って下さい。

- (1) 原稿はA4判の用紙を使って、各頁には、通し番号を明記して下さい。
- (2) 論文は、表題、執筆者名、要旨、和文要約、英文要約（原則）、キーワード、本文、注、引用文献、図表の順序で構成して下さい。
- (3) 研究ノート、判例研究、調査報告などは、表題、執筆者名、要旨、キーワード、本文、注、引用文献、図表の順序で構成して下さい。
- (4) 原稿は印刷されたものを2部作成し、データCD、投稿票とともに提出して下さい。その際、注および図表の位

置、特殊な指示などは、ペーパー原稿の上に朱書きして下さい。また使用したハードウェア、ソフトウェア、外字や特殊機能の有無を通知して下さい。

### 5. 表記法

- (1) 英数字は、原則として半角文字を用いて下さい。．．．（ ）＝などの記号類は、全角文字を用いて下さい。
- (2) 節、項には半角数字を用いて、それぞれ 1. (1) のように記して下さい。
- (3) 外国人名や外国地名はよく知られたもののほかは、初出の箇所はその原綴りを、「フライブルク (Freiburg)」のように記して下さい。
- (4) 原則として西暦を用いて下さい。年号を使用する場合には、「昭和63年 (1988年)」のように記して下さい。

### 6. 図表、写真

- (1) 図表、写真はそのまま版下として使えるように、執筆者の責任で別紙に作成し、オリジナルおよび仕上げり寸法大のコピーを提出して下さい（図表用の版下作成の必要が生じた場合には、執筆者に版下作成の実費を負担いただきます）。
- (2) 図表の頭に、「図1 世界の人口 (1992年12月末現在)」のように題名を記し、データ類を他の文献から引用する場合には、下部に「(出典) 厚生省人口問題研究所『人口統計資料集1992』」のように、引用した文献を挙示して下さい。
- (3) 図表、写真の挿入位置を原稿中に明記して下さい。

### 7. 注、文献引用

- (1) 注は、本文該当箇所の右肩に通し番号(1)、(2)のように記し、本文の最後にまとめて記載して下さい。
- (2) 本文注とする場合は「Carson (1962)」のように「著者名 (発表年)」を記して下さい。文献リストは、著者名 (五十音順もしくはアルファベット順)、発表年、論文名、書名、雑誌名、出版社名、巻号：所在ページの順で記載して下さい。和文文献は書名、雑誌名を『』で、論文名を「」でくくり、欧文文献は書名、雑誌名をイタリックで表記して下さい。

### 8. 校正

著者校正を1回行います。(万一校正段階の加筆、修正によって組換え等追加の費用が必要になった場合は、その費用を執筆者にご負担いただくことがあります)。

### 9. お問合せ

ご不明の点は、地域研究所事務局にご連絡下さい。

# 『地域研究』投稿規定

## 1. 投稿資格

本誌への投稿は、原則として沖縄大学地域研究所所員（学内所員および特別研究員）、および本誌編集委員会が投稿を依頼した者とする。

## 2. 投稿原稿

投稿原稿は、原則として琉球列島およびアジアを対象とする未発表のもので、以下のいずれかに相当するものとする。

- (1) 論文
- (2) 研究ノート
- (3) 判例研究
- (4) 調査報告 ー現地調査などによって得られた資料、データ、聴取記録など
- (5) その他 ー書評、資料紹介、翻訳など

## 3. 投稿の採否

投稿の採否については編集委員会が決定するものとする。

## 4. 査読

投稿の採否について、とくに2に示された種別のうち、論文については、査読者により判定される。査読者は、学内外における当該論文の内容にふさわしい研究者とし、編集委員会より委嘱される。査読の方法ならびにその取扱いについては別途定める。

## 5. 原稿の執筆

- (1) 原稿は、日本語または英語で書かれたものに限る。
- (2) 原稿は、執筆要項にしたがってワードプロセッサで作成し、記録したCDおよび印刷された原稿2部に投稿票を添付して編集委員会宛に送付する。
- (3) 原稿の種分けの最終的な決定は本研究所がおこなう。
- (4) 掲載された論文等の著作権は原則として本研究所に帰属する。
- (5) 掲載された論文等は、本研究所ウェブページにおいて、PDFファイルで公開される。

## 6. 抜刷

抜刷は30部を執筆者に提供する。これを超える部数については、執筆者の自己負担とする。

## 7. 原稿送付先

〒902-8521 沖縄県那覇市字国場555  
沖縄大学地域研究所 『地域研究』編集委員会宛  
(tel : 098-832-5599 fax : 098-832-3220 e-mail : chicken@okinawa-u.ac.jp)

## 8. 規程の改廃

本規程の改廃については、編集委員会が決定し、本研究所運営委員会の承認を経たうえでおこなう。

## 附則

本規程は、2009年10月1日より施行する。

※原稿番号： \_\_\_\_\_

## 『地域研究』投稿票

発送日：           年   月   日

※受付日：        年   月   日

※は編集委員会記入

<b>著者名</b> (連名の場合は全著者について) ① 和文  ② 英文	
<b>所属</b> (連名の場合は全著者について)	
<b>表題</b> ① 和文  ② 英文	
<b>柱用表題</b> (20 字以内) (ページ上部に記載される原稿タイトルです)	
<b>原稿の種分け</b> (著者希望) 1. 論文 2. 研究ノート 3. 判例研究 4. 調査報告 5. その他 (                    ) )	<b>著者連絡先</b> 住所：〒  氏名： Tel:                               Fax: E-mail:
<b>著者紹介</b> (執筆者の①所属、②所属機関の住所、③E-mail を執筆文章の1ページ目に掲載します。連名の場合は全著者について掲載します。)  著者名： ① ②〒  ③	

注) 1) 原稿は執筆要項にしたがって、作成してください。

2) 原稿は印刷されたものを2部作成し、データCD、本投稿票とともに下記へ送付してください。

送付先：〒902-8521 那覇市国場555 沖縄大学地域研究所 編集委員会

Tel: 098-832-5599 Fax: 098-832-3220 E-mail: chicken@okinawa-u.ac.jp

## 『地域研究』 No.10

編集委員長 緒方 修（沖縄大学・地域研究所所長）

発行日 2012年9月

発行 沖縄大学地域研究所  
902-8521 沖縄県那覇市字国場555  
電話 (098)832-5599  
FAX (098)832-3220  
<http://www.okinawa-u.ac.jp/chiken/>

印刷・製本 ㈱国際印刷  
901-0147 沖縄県那覇市宮城1-13-9  
電話 (098)857-3385  
FAX (098)857-3892  
E-mail : [kokusai@herb.ocn.ne.jp](mailto:kokusai@herb.ocn.ne.jp)



# Regional Studies No. 10

The Institute of Regional Studies, Okinawa University

---

September 2012

## CONTENTS

### Articles

- Functional Food: A Description of the UK Market ..... 1
- Survey of Yaeyama by Antei Tashiro and Survey of  
Senkaku Islands by Okinawa Prefecture in 1885 ..... 11

### Reports

- A Survey of recent studies on the rural land ownership of China ..... 25
- The common trial and the issue of military base  
—Mageshima Island common suit of confirmation as material— ..... 35
- A study of laying submarine setting up telegraph lines under the ocean conducted by  
the Meiji government in Okinawa  
—A history of the Okinawa Maru (the Japanese submarine)— ..... 45

### Field Notes

- The Questionnaire Result: What Do University Students  
in Okinawa Think About The Japanese Constitution? ..... 55
- Practice of the Residence with Support of Social  
Worker for The Needy in Okinawa ..... 63
- A subject of information at the time of a disaster and the possibility of community-FM:  
How does it employ efficiently in Okinawa? ..... 73

### Cooperation Study Notes

- Considerations on the mutual growth relationships among children and  
communities in Okinawa ..... 91