

総合社会福祉研究

◆特集／コロナ禍の経験をふまえ 再興する地域福祉の今後の方向性を展望する◆

- 地域・社協・自治体問題
——コロナ禍の経験をふまえ、再興する地域福祉の今後の方向性を展望する—— 志藤 修史
- 〈座談会〉コロナ禍とこれからの地域福祉と社会福祉協議会
萩田 藍子／岸 佑太／山口 浩次／志藤 修史（聞き手）
- コロナ禍後の地域福祉と社会福祉協議会における課題と展望 志藤 修史
- 自己決定を支援すること
——福祉サービス利用援助事業を解約した「彼」の経験から—— 岸 佑太

◆海外情報◆

- 「人間らしい生活」保障を求め続ける韓国
——『韓国・福祉改革のダイナミズム』から—— 金 早雪

◆書評◆

- 飯田直樹著『近代大阪の福祉構造と展開——方面委員制度と警察社会事業』 石倉 康次

◆投稿（研究ノート）◆

- 介護従事者の認知症高齢者に対する介護現場での声かけに関する実態調査
——質的研究—— 白石 真澄
- 救護施設における「自立支援」政策の批判的検討
——アディクションを抱えた入居者支援からの考察—— 高木 美桜

◆基礎講座講評◆

- 第36回社会科学・社会福祉基礎講座 修了論文講評 石倉 康次

総合社会福祉研究

第 55 号

目 次

◆特集／コロナ禍の経験をふまえ再興する地域福祉の今後の方向性を展望する

地域・社協・自治体問題

——コロナ禍の経験をふまえ、再興する地域福祉の今後の方向性を展望する—— 志藤 修史 1

〈座談会〉コロナ禍とこれからの地域福祉と社会福祉協議会

萩田 藍子／岸 佑太／山口 浩次／志藤 修史（聞き手）…………… 3

コロナ禍後の地域福祉と社会福祉協議会における課題と展望…………… 志藤 修史 18

自己決定を支援すること

——福祉サービス利用援助事業を解約した「彼」の経験から——…………… 岸 佑太 29

◆海外情報◆

「人間らしい生活」保障を求め続ける韓国

——『韓国・福祉改革のダイナミズム』から——…………… 金 早雪 33

◆書評◆

飯田直樹著『近代大阪の福祉構造と展開——方面委員制度と警察社会事業』…………… 石倉 康次 44

◆投稿（研究ノート）◆

介護従事者の認知症高齢者に対する介護現場での声かけに関する実態調査

——質的研究——…………… 白石 真澄 47

救護施設における「自立支援」政策の批判的検討

——アディクションを抱えた入居者支援からの考察——…………… 高木 美桜 58

◆基礎講座講評◆

第 36 回社会科学・社会福祉基礎講座 修了論文講評…………… 石倉 康次 71

投稿規定…………… 75

編集後記…………… 76

地域・社協・自治体問題 ——コロナ禍の経験をふまえ、再興する 地域福祉の今後の方向性を展望する——

志藤 修史

COVID-19の感染拡大は、感染症により健康と命が危機にさらされたのみでなく、経済社会生活のあらゆる面においてさまざまな影響が広がった。影響の一つに、接触機会の低減対策として進められた、「密閉」「密集」「密接」といったいわゆる「三密」を避ける、あるいは外出を控えるといった行動の制限策がある。感染対策として象徴的な内容であったが、この対策によって地域における住民福祉活動は大きなダメージを受けた。加えて経済諸活動の停滞は、非正規雇用者、請負やフリーランス、自営業者の雇用、就業による稼得収入の落ち込みを招いた。

この結果、2020年3月から特例措置として始まった生活福祉資金の緊急小口資金及び総合支援資金の特例貸付は、2022年9月に終了するまで、全国の貸付窓口に貸付希望者が殺到することとなった。

2023年5月8日、COVID-19の5類感染症へ移行により行政が法律に基づいて国民生活に様々な関与をせず、感染への対処の判断が各個人や事業者任せられることになった。しかし、医療機関や教育機関、社会福祉の現場ではCOVID-19の感染拡大は継続しており、収束したとは言い難い状況が続いている。

本特集の意図は、コロナ禍の経験をふまえつつ、今後の地域福祉政策の課題について、座談会とレポートによって論点を提示することにある。主に取り上げるのは、地域における住民福祉活動を進める中核的団体である社会福祉協議会に関わる内容である。特に座談会では生活福祉資金の特例貸付をめぐる議論を、またレポートでは社会福祉協議会が実施している「日常生活自立支援事業」について取り上げている。

さて、今日地域の住民福祉活動は、コロナ禍前の活動を内容や方法の工夫や変更を加えつつ再開するところ、完全に活動を停止しまったところ、全く以前通りに再開したところなど様々である。一方、生活福祉資金の特例貸付は2023年1月から償還に関わる業務が始まっている。いずれも3年以上にわたるコロナ禍による国民生活の変化とその対策の結果ではあるが、基本的にはコロナ禍前から抱えていた課題が浮き彫りになったと考えられる。就業や雇用をめぐる地域住民生活が抱えていた諸矛盾と、地域福祉政策をめぐる諸課題、すなわち生活の基盤となる産業構造の政策的転換をはじめとした雇用・就労条件の不安定化、低賃金状況、加えて低年金政策の継続もある。さらには、流動し縮小していく世帯の暮らしへの対策としての教育(社会教育を含む)、医療や公衆衛生、社会福祉などの社会的諸サービスの公的領域から私的領域への実施及び運営責任の転嫁による公的責任の大幅な後退は顕著である。過疎や人口減少の地域も含め、国民の生活の場としての地域における全国共通の生活基盤に対する保障の欠如、自治体と住民任せの住民自治の条件整備の後退が、地域間格差、自治体間格差を生み出し拡大している。

このような課題への対応策の一つとして進められてきた地域福祉政策は、住民福祉活動に内在する、暮らしを守るサービス提供としての側面と、住民自治の運動的側面という二つの内容の相互的作用によって、予防から対応までの展開を企図しつつも、多くの社会保障、社会福祉政策と同様、あるいはそれ以上に財源の確保と配分の不十分さを背景に、事業活動を進める条件の整備が不十分なまま置き捨てられている状況である。その結果、現場で実践を進

める職員や住民に責任と費用負担が転嫁され、課題がしわ寄せされた状況となっている。

本来、地域における住民福祉活動は、しわ寄せを受けてきた高齢者や子育て世帯の親や子どもたち、障がいのある人たちはじめ多くの困難を抱えた国民が、交流と対話、協力協働し、集い、繋がりあうことで、不安定な生活の不安を相談しあい、情報を活用しあえる関係、不十分な制度の改善や拡充へと働きかけを進める、誰もがすみよいまちづくりの実践活動という意味合いを持っている。そのような多くの国民の願いと実践とは裏腹に、地域福祉政策はその実現を疎外している。COVID-19のパンデミックはこのような国民生活の現実に降りかかってきたのである。

さて、ここでコロナ禍の中起こった様々な出来事から、住民活動と生活福祉資金の特例貸付、日常生活自立支援事業を取り上げた理由を明らかにしておく。まず、停止や変更などを余儀なくされた住民活動をめぐっては、住民生活にとっての住民活動の意味や意義、さらには地域住民が直面している生活問題と住民活動の関係性、加えて、国の進める「重層

的支援体制整備事業」など、今日的な地域福祉政策の狙いと地域における生活実態との関係性について明らかにすることが、今日の地域福祉政策の課題を明確にする上で必要なためである。コロナ禍における生活福祉資金の特例貸付については、社会福祉協議会が直面した厳しい状況とそれに抗して進められた、社会福祉協議会職員からのソーシャルアクションの動きに特に注目しておきたい。加えて、生活保護制度や生活困窮者自立支援制度と生活福祉資金の貸付事業の関係性から見えてくる、社会保障・社会福祉制度の中での生活困窮者をめぐる政策の課題も明らかにしておく必要があると考える。日常生活自立支援事業については、具体的な事業の内容について紹介をすることから提起しなければならない問題点をあぶり出そうという意図である。本特集を起点に地域福祉、社会福祉協議会に関する議論が深まることを期待したい。

(しどうしゅうし / 大谷大学・

『総合社会福祉研究』紀要編集委員)

座談会

コロナ禍とこれからの地域福祉と
社会福祉協議会

●出席者

萩田 藍子（おぎたあいこ・兵庫県社会福祉協議会福祉事業部長）

岸 佑太（きしゆうた・日本福祉大学社会福祉学部助教）

山口 浩次（やまぐちこうじ・龍谷大学社会学部教授）

●聞き手

志藤 修史（大谷大学社会学部教授・総合社会福祉研究所副理事長）



志藤 今回は、総合社会福祉研究所で年2回発行している研究紀要『総合社会福祉研究』55号の企画の一つとして座談会を開催することといたしました。

さて、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う社会経済の混乱は、市民生活の生活基盤の脆弱さ、それを支える地域経済や行政、関係機関や団体の事業や活動のもろさや危うさを露呈させました。また、人流の断絶を余儀なくされた地域での市民の生活は、交流と活動が停滞し生活不安と孤立が進みました。このような市民の命と健康、生活に襲いかかったパンデミックの危機は、従前から寸分の余裕もなくギリギリの業務をしてきた保健、医療、福祉の現場に、命と健康と暮らしを守る最後の砦としてその負担がしわ寄せされ、多くの現場で職員、労働者の健康破壊が進行しました。

このような中、突如政府はパンデミックによる経済活動の停滞による生活困窮対策として、社会福祉協議会（以下「社協」という）が実施している生活福祉資金において「特例貸付」を進めました。「特

例貸付」は2020年3月の開始から2022年9月末終了するまでに、全国では381万件の貸付が行われ、その額は1兆4447億円になりました。2023年1月より順次償還が始まっているところです。

この座談会では、社協で長年勤務されてきた山口浩次さん、岸佑太さん、現在も社協の職員として勤務されている萩田藍子さんを招いて、まずは社協をめぐる近年の状況、その後、コロナ禍で進められた生活福祉資金の「特例貸付」をめぐる明らかになった生活問題とその対策の現状と課題、今後についての論点を明らかにしていきたいと考えています。

では、まず近年の社協をめぐる状況についてお聞きしたいと思います。2018年に全国社会福祉協議会（以下「全社協」という）が出した「社協・生活支援活動強化方針」にもあるように、生活支援活動の強化、そこでの総合相談支援体制の構築やコミュニティソーシャルワーカーへの注目、日常生活自立支援事業、介護保険事業における地域支援事業や地域包括支援センターや生活支援体制整備事業、生活困窮者自立支援事業の事業受託などの流れを見ると、社協の基本的事業活動の内容が大きく個別的生活支援にシフトしている印象を受けています。現在、全社協では社協基本要項の見直し作業も進めら

れているとお聞きしました。加えて、2020年の社会福祉法改正により重層的支援体制整備事業も実施されつつあります。

今後の地域福祉の方向性、特に社協の今後の方向性についてご意見をお聞かせください。

1) 地域福祉政策における自治体と社協をめぐる現状と課題

①委託事業としての個別支援の増加



岸 この間、市町村社協のみならず都道府県社協においても、特例貸付に見られるような個別支援事業を積極的に実施していく流れが見受けられます。例えば、厚生労働省の生活困窮者自

立支援制度の資料を見ると、自立相談支援事業は10府県、就労準備支援事業は7道府県、家計改善支援事業は12府県で都道府県から都道府県社協へ委託されています。また、市町村から都道府県社協へ委託している件数は、自立相談支援事業が28市町、就労準備支援事業が11市、家計改善支援事業が5市です。この背景には、地域の住民組織化や組織活動支援といった地域福祉推進の結果が数値では“見えにくく”、見えにくい間接支援への補助金等が減少している事があるのではないのでしょうか。都道府県社協は、間接支援や広域での基盤整備事業を担ってきました。財源確保が困難になってきており、“見えやすい”個別支援事業の実施や受託をしていく方向に流れていっているように感じます。

荻田 兵庫県内の各市町村社協の財政比率を見ると、委託事業のウエイトが大きいのは事実です。特にここ10年間でグッと上がってきています。これは兵庫県に限らず、全国的な財源構造だと思います。個別支援、特に相談支援に傾斜してきた点も、全社協が策定した「社協・生活支援活動強化方針」にみられる総合相談・生活支援体制の強化の中でそうなっているのは事実です。さらには、総合相談・生活支援を社協が担う上で、コミュニティ・ソーシャ

ルワークや地域を基盤としたソーシャルワークが全面に出てきていると感じます。しかし、兵庫県では、総合相談・生活支援に関する考え方を指針として出した上で、コミュニティワークの体制強化もあわせて強調し、進めてきました。例えば介護保険制度の生活支援体制整備事業、これも委託事業ですが、高齢者の介護予防を生活支援のみでコーディネートするのではなく、「地域づくり」というところでコミュニティワークに引き寄せて進めるようにしています。特に生活支援体制整備事業には協議体が位置づけられているので、従来の住民組織だけではない多様な人たちの参加、住民をはじめ様々な関係者が話し合い、地域のありようを決めていくという原理原則を、この協議体で進めようとしています。一方で地域を基盤にした総合相談・生活支援を社協が担うとなると、例えば地域包括支援センターや生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援機関と社協の違いは何か問われてきます。そこで社協の固有性がどこにあるのか抜きに、相談支援一辺倒のソーシャルワークの専門機関化を進めると、住民主体とか住民自治、地域住民のための住民による組織という根幹部分が抜け落ち、薄まっていく危険性が出てくると考えます。現在進められている社協基本要項の見直し論議には、こうした問題意識で参加しています。

山口 荻田さんがおっしゃるように、滋賀県も大津市でも生活支援体制整備事業を地域づくりに引き寄せながら、社協職員を増やしていくという作戦を進めてきました。大津の場合は、学区の社協や民生委員と共に地域活動を進めていくのが大前提になって、その上で総合相談・生活支援活動をするのが大津市社協のやり方です。けれども大津市社協に視察がくる、もしくは大津市社協に原稿執筆依頼がくるのは、地域組織化のところはおいといて総合相談・生活支援のところを聞かせてほしいという内容がほとんどでした。そのような依頼が増えたのがコロナ直前でした。その後のコロナ禍における特例貸付の相談でも、地域の方からの生活支援物資の協力を含めて、コロナ禍の課題を学区社協や民生委員と一緒に考えてきました。これも前提として地域活

動があったからこそ相談ができたというのが、私たちのおおよその感想です。個別か地域かというよりも、大津の場合は地域活動があって必要に応じて個別相談をやらざるを得ない状況が続いています。AかBかではないような気がします。

②社協らしい事業と問われる「先駆性」

志藤 荻田さん（塚口ほか：2022）が執筆されている『社協転生—社協は生まれ変わるのか』に、コロナ禍で起こった特例貸付では、ある一定の個別的な問題は貸付制度で対応したけれども、今後は、地域に課題を返していきながら社協らしい事業展開をしなければならないと書いておられますが、この地域に返すということは、具体的にはどのような内容として考えておられるのでしょうか。

荻田 地域の課題を解決する主体は専門職ではなく、地域の中で課題を認識し、何らかの変容を起こしていくコミュニティの力によるところが大きいと考えています。コミュニティには社会構造を含めて変えていく力があるということを信じて、10年かけてでも20年かけてでも、そこに働きかけ続けることが求められているのではないのでしょうか。このため、把握した問題を地域課題として地域内で認識されるよう、課題の共有化を図ることが、今やらなければいけないことだと考えています。短期決戦・問題解決型の対処療法的な対応を、いつまでも社協が続けるのはどうなのでしょう。行政からはそこを期待されてはいるのでしょうかけれども、それは押し返していかないといけないのではないかと思います。

岸 「モデル事業、モデル事業、モデル事業……」という流れに少し違和感があります。いわゆる先駆的な好事例を取り上げ、全国的に紹介し「さあ真似をしてやりましょう」という流れは、「やらないなら知りませんよ」といった圧力にも感じます。かつては、どのようにミニマムを作っていくのか、どのように社協職員同士が相互に考え、支え合いながら、あまねく制度を広げていけるのか、という共通目標があったように思います。好事例を推奨していく場合、できない市町村はどうなっていくのだろうか

という危惧があり、少し歯がゆい思いでモデル事業を見ていました。



山口 岸さんの危惧は私も感じていました。やれるところはやる、やらないところはやらない。そこでは格差が生まれているのではと感じています。特に個別支援では明確になっており、権利擁護についても法人後

見をやる社協はどんどんやってください。やらないところはぜひ頑張ってくださいで差がついていく。また、生活困窮者自立支援事業も取り組んでいる社協では、福祉資金と連携しながらやってください。そうではないところも頑張らましようという流れになっています。重層的支援体制整備事業もそのような流れになるのだと感じています。特にこの20年ほどの間に、やるところとやらないところの差がかなり生まれていると感じています。今回、特例貸付のその後については、全部の社協でやりましようということになっていますが、これまで地域活動も個別支援もやってきましたという社協、地域活動を頑張ってきたという社協、あるいは介護保険やってきたけども、個別支援についてはあまり力を入れられませんでしたという社協など、それぞれの取り組み方や重点の置き方の差がある中でどう進めるかが問われていると感じています。加えて、現場の職員は3年、5年で担当者が異動します。「特例貸付の担当と言われてもどうすれば良いのか悩ましい」と思う職員もいるのではないのでしょうか。特に近年、新規採用した職員が定着しないと聞きます。これは求められることが高度すぎてできないという状況が生まれているからなのではないかと考えています。

荻田 何をもって「先駆性」と見るのかの物差しが共有化されていないことが問題と感じています。いろんな政策を担う行政関係者、社協の中でも多分まちまちでしょうし、地域福祉の研究者の中でもまちまちなのではないのでしょうか。生活困難や個別ニーズを解決していくといった問題解決型システムと

か、そのような仕組みを事業として着手されていると「先駆的」というように評価されている気がしています。でも、もっと本当はいろんな多様な主体で、地域の問題として認識されるような仕掛けとか、協議とか、そこから目に見えないいろんなネットワークができて、自発的に動いていくということもあるのではないのでしょうか。評価はもっと長期に見ていかないといけないのですが、単年度志向になってきていますし、表面的な事業評価でとどまってしまうような気がしています。県内でも実際に市町の社協にしてみると、活動がみえなくて動きが取れない事情があるのかなと思ったら、全然そうではなくてしっかりとした協議をベースに素地をつくっていることが見えることもあります。評価とか物差しをどこに持っていくのかが地域福祉の場合、相変わらずあまり共通認識になっていないと感じています。

志藤 評価軸を作っているのは明らかに中央、つまり国と全社協でしょう。「先駆的」として取り上げている事例も、明らかになんらかの意図をもって取り上げられています。地域福祉やコミュニティソーシャルワークなどの定義をアップデートさせながら、政策の目的にそって書き換えを進めようとしています。「先駆的」な「好事例」は、そのアップデートの具体例として「問題解決型」が提示されているのではないのでしょうか。一方で住民の自治の力や多様なネットワークの構築についても「先駆的」とされている内容に盛り込まれていると思っています。ただコロナ禍で住民活動としての地域福祉活動への負のインパクトは大きかったと受け止めています、その点はいかがでしょうか。

山口 その点は、特にコロナ禍が追い打ちをかけたと感じています。この間の住民力の低下は、国や自治体の地域に関わる政策でのまくらことばになっており、活動の担い手の高齢化と相まってコロナ禍による地域活動の後退というのはかなりありました。しかし、地域ではそれを元に戻そうという力もあり、現在多くの社協では取り組みの再開に動いているところではあります。

③社協の組織と事業の強みを活かす

志藤 私が取り組んだ調査では、地域の活動はコロナ禍によって大きな打撃を受けていました。しかし、活動がストップする中で、改めて活動の意味の問い直しや体制の立て直し、これまでとは進め方を変えるなどの工夫もされているようです。全国各地の社協が取り組んできたサロンは、地域に根付いていますし、社協の実施してきた地域福祉活動にとって重要な意味が、改めて共有されるきっかけになっているのではないかと考えています。

山口 地域で人と人とのつながりを作る、つまり暮らしを支える条件ですね。そこを作っていくのも社協職員の大事な役割であるのは確かです。しかし、問題はそこに予算がつかないということです。

志藤 予算の問題としては、1999年から地域福祉専門員が国庫補助から外され、一般財源化されてしまったという経過があります。2000年に「社会福祉法」施行に伴う自治における「地域計画策定」が始まりますが、それ以降、特に自治体の地域福祉政策の方向性に、社協の補助金が大きく左右されることになってきていると感じています。2000年以降「セーフティネット支援対策等事業・地域福祉等推進特別支援事業」（2005年より）や「安心生活創造事業」（2009年より）などのモデル事業が進められますが、先ほど出ていた介護保険制度の「生活支援体制整備事業」は2014年から、その1年前の2013年には「生活困窮者自立支援法」による相談事業をはじめ各種事業が始まります。介護保険で言えば2005年からスタートした「地域包括支援センター」などもあります。これら事業の実施については自治体直営か委託か、その委託先をどこにするかは自治体の判断に任されています。委託先の選定については、「セーフティネット支援対策等事業・地域福祉等推進特別支援事業」や「安心生活創造事業」などのモデル事業に大きく左右されていたのではないかと考えています。つまりモデル事業に適合的な内容で積極的に事業展開を進めた団体は、自治体から「先駆的」な団体とみなされ受託先候補として選択されるという流れです。この委託先は必ずしも社協を選択する必要はない、他団体や法人でもかまわないの

です。つまり社協は「One of them」で、選択肢の中の一つということになっています。加えて、社協補助金も一般財源化されているためマストで執行する必要はありません。いわゆる先ほど荻田さんが言われたような「評価軸」を「どのような意図で」持ってくるかで左右される状況が作り出されてきたのです。そこでは自治体行政の方針で影響を受けてしまいます。地道な活動、地域に根ざして住民福祉の活動を進めていきたいと思いますという評価軸が変えられ、行政が抱えきれない福祉課題を都合よく引き取ってくれるかどうかという評価軸が出てくる可能性もあるのです。

山口 その観点から言うと、委託事業の評価軸は仕様書として行政がつくってしまいます。加えて、委託事業になると、委託内容がどのように組み立てられているかにも左右されます。地域の実情や状況に合わせた柔軟性や発展性を阻害する委託内容でも、契約を結ばざるおえない場合も出てきます。生活支援体制整備事業の地域づくりにしても、仕様書をつくる時にしっかり社協職員もそこに入って、地域の活動も大事であると言えるかどうかでずいぶん違ってきます。そこを私は行間を読むって呼んでいるのですけれども、行政の仕様書があるとすれば、その裏を読んでちゃんと自分たちの活動に落とし込む。荻田さんがさっきおっしゃった地域福祉活動や地域づくりのところに引き付けて読み替えて、しっかり活動するっていう仕様書を、社協としてちゃんと提案する力が必要だと思います。

荻田 そのとおりだと思います。そうなってくるとまた元に戻るかもしれないのですが、社協の協議体機能、つまり住民主体としての協議体機能が問われるわけです。声があげられる住民協議体組織であることが名実ともに認められていると押し返せます。具体的な評価軸を提案できるし、住民がそう言っているっていうことを出していけるのだと思うのです。その一つが、地域福祉計画や地域福祉活動計画であるべきで、そのためには住民主体を理念に終わらせずに実体化させていくことを本気でやらないと、政策に飲み込まれてしまうのではないかと思います。

山口 「住民主体」を理念に終わらせずに実体化していく、声をあげていくことが大切ですね。

2) コロナ禍後における特例貸付をめぐる現状と今後の展望

志藤 では次に、コロナの中で大きかった出来事として、特例貸付があったと思います。それについて現在どのような内容が進んでいるのか、特例貸付をめぐってどのような課題があるのかについて、話を進めていきたいと思います。

①特例貸付フォローアップ事業の取り組み

山口 現在、各都道府県で特例貸付のその後、つまり、返済が始まっています。滋賀県の場合は、特例貸付借り受け事業のフォローアップ支援ということで滋賀県社協の訪問員「特例貸付チームウィズ」というのができ、特例貸付の借受人宅への訪問面談が始まっています。大体どこの自治体も約3割が案内を送っても連絡が来なかった、今も来ないという状況と思いますが、そこが対象となっています。それに対して、「返済免除」か「返済猶予」、あるいは「返済」という三つの選択肢が出てきます。そこで「あなたはどうかされますか」という内容を送るということになります。このような内容で送ったうち返ってきているのが半分から7割。そこでもまた分かれていく。いま対象にしているのは、借りた後何の連絡もない人たちです。滋賀県の場合は「その後どうですか」という電話連絡を全借り受け者にしますが、3割からは一切連絡がありません。滋賀県社協の場合はその連絡のない人に対して、「特例チームウィズ」が責任を持ってすべての世帯を訪問するというになっています。

そこで償還が大変な人を把握したり、免除とか猶予の手続きをすることになっていたり、それでも大変な場合は、生活困窮者自立相談支援窓口に繋いでいます。各社協には都道府県社協を通じて相談員の補助金がついているところもあります。大津市社協でも専任職員を雇ってこれから特例貸付の相談に乗っていく、もしくはその職員も含めて地域福祉活

動の職員増につなげています。

荻田 兵庫県でも連絡がない世帯が2、3割です。たぶん全国的に似たりよったりの状況だと思います。2023年6月末時点で、償還できない免除の対象になる世帯が46%、償還猶予猶の申請が3%、償還中が27%、滞納またはまったく応答がないが

24%です(図1参照)。償還免除の46%をどう読むのかも大切です。住民税非課税世帯であるとか、現在失業中という免除では、免除で良かったにはなりません。現に困窮されていて、おそらく生活にいろいろ課題を抱えているであろうことを踏まえると、その46%の方と地域の中でつながり続けるよ

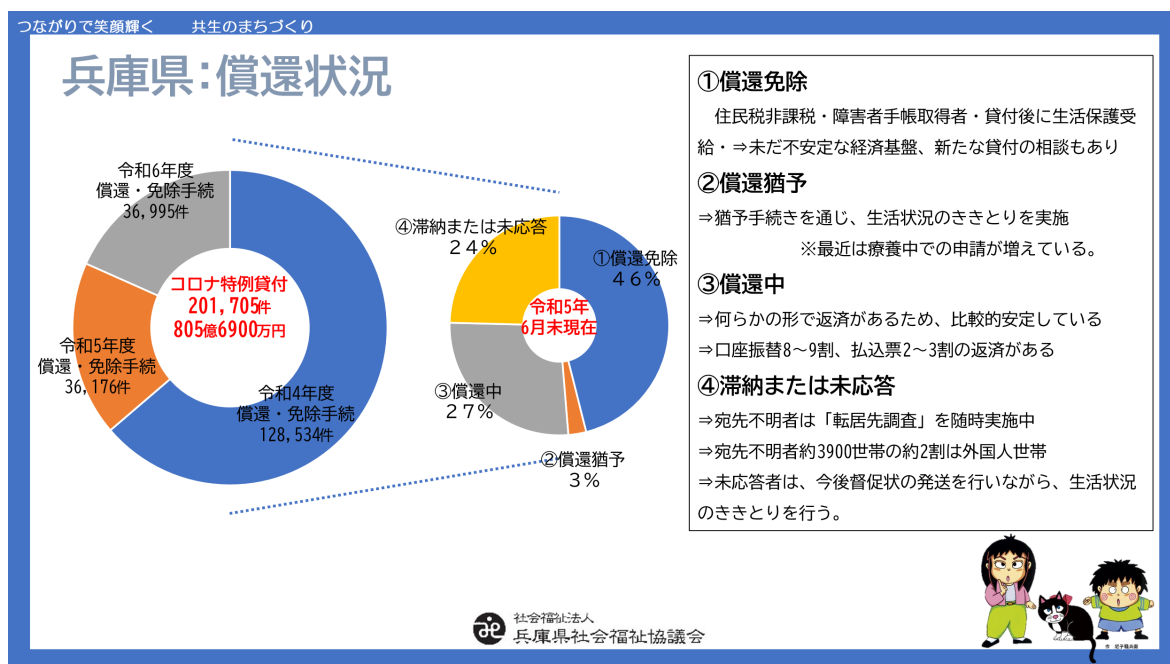


図1 コロナ特例貸付における兵庫県の償還状況(2023年6月末現在)

〈出所〉兵庫県社会福祉協議会

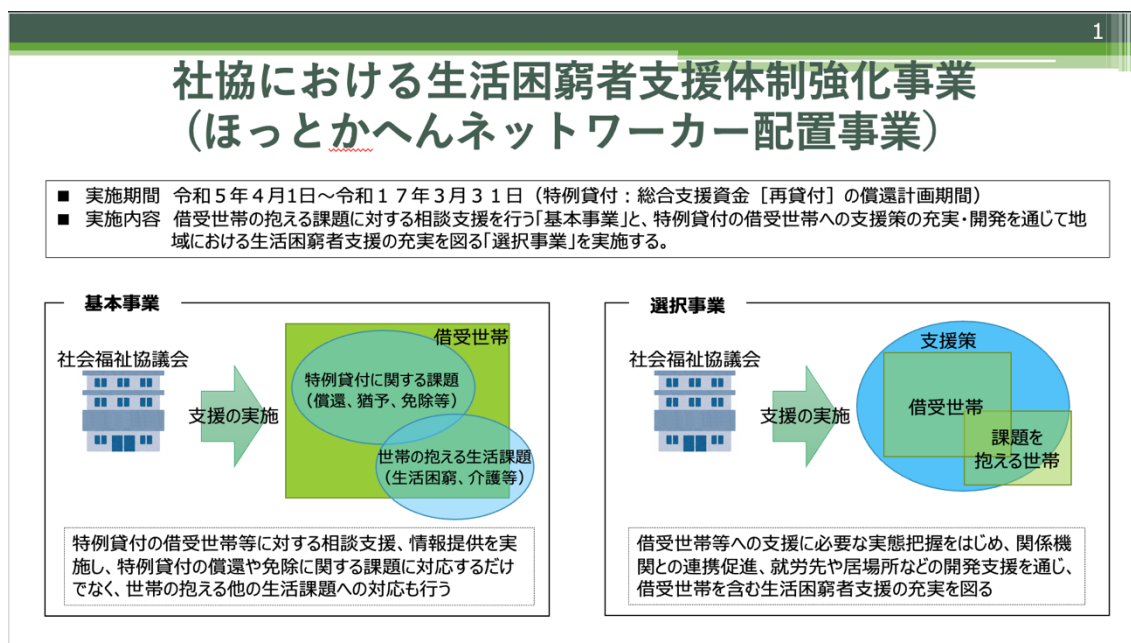


図2 兵庫県社会福祉協議会のほっとかへんネットワーク配置事業

〈出所〉兵庫県社会福祉協議会

うなアプローチをしなければなりません。加えて、当然、未納の方にもそういったアプローチが必要となります。

兵庫県ではその体制をどうつくるのかという時に、社協の職員だけが頑張るというよりも、地域のネットワークをもう少し強めていくようなネットワークを置こうということで、「ほっとかへんネットワーク」という名称の職員を新たに1名以上、各市区町社協に配置することにしました。ただ、現状では、福祉人材確保難で、未だ採用にいたっていない社協もあるのが現状です。それでも、「ほっとかへんネットワーク」配置事業の意図は、個別的解決だけに終わらず、ネットワークを地域の中で強めるための働きかけを全県的に推進するということです（図2参照）。

「ほっとかへんネットワーク」配置事業では、今後4年間の中長期の目標と取組みの展開を各市区町社協が計画化し、組織的・計画的に動くことを意識いただいています。相談支援及び情報提供はすべての社協が取り組む基本事業です。提出された計画書をみると、借受世帯の実態把握のための電話や訪問、アンケート調査を進めるというところが、県内社協の9割となっています。また、兵庫県内約9割の市区町には「ほっとかへんネット」という名称で社会福祉法人の連絡協議会が立ち上がっており、ほっとかへんネットでの課題共有を通して生活困窮支援のネットワークを強化しようとしている市町社協も一定数あります。社協職員が把握している、例えば子どもたちが夏休みになると体重減少するような家庭の子どもたちがいる現実とか、粉ミルクを買えないお母さんたちがいるということを「ほっとかへんネット」で社会福祉法人の代表者たちと話をすると、皆さんすごく驚かれます。話には聞いていたけど、本当にそういう子たちが、あるいはお母さんたちがわたし達の街にいるのか、何ができるのだろうかということで、一生懸命話し合いをしていると聞いています。

「地域に返していく」というのはそういうことなのです。社協職員だけで抱え込んで、相談してこない方々へのアプローチを含めてやっていくには限界

があります。そこをいろいろな人たちに問題を知ってもらうことで、どうしていったらいいのかとか、応援の仕方、困難を抱える方々が生き生きできるような取組みとか居場所づくりをしようとか、広げて考えていかないと、“目の前の困窮者の経済的な問題と困難を何とかしよう”だけでは解決していかないと思っています。

これも何を成果としていけばよいのか、これから研究者の方の力も借りながら研究的にこの事業を育てていく必要があるなと思っています。

岸 状況を知ってもらうことはとても大事なことだと思います。一方、貧困の状況を共有することのハードルは高くはないのでしょうか？



荻田 個人情報共有という話ではなく、個別の相談を通じてわかっていること、見えていることをそのままお伝えするだけなので、ハードルが高いということはないと思います。民生委員とか福祉関係者、一般住民、

そういう方々にまずは状況を共有していくことによって、そう言われてみれば園児のお母さんたちでこういうこと、ちょっと気になっていたわとか、民生委員もうちの地区にヤングケアラーとか教育支援資金を必要としている世帯がそんなたくさんあるのね、というところから話に入っていく感じです。

志藤 社協の職員だけで抱え込まずにいろんな人たち、例えば民生委員であるとか、関係する機関や団体で共有するというのは素晴らしいと思って聞いておりました。気になるのはその次の展開がどのようなかということです。そこはいかがでしょうか？

②特例貸付後の課題と展望

荻田 今は現状把握と共有の段階なので、次の取組展開はこれからの地域が多いのですが、例えば、社会福祉法人関係者から聞かれるのが、働く場として介護現場では人手不足で困っているし、ちょっとした仕事づくり、あるいはすぐに仕事が難しいのであ

れば、洗濯物をたたむとか車の洗浄とか小さな作業で慣れていっていただくということもできるのではないかなということや、就労体験的なこともできるのではないかとといったアイデアが出てきたりします。フードドライブなどの食の支援やランドセルなどの学用品、生活用品支援に取り組む県内社協は、2017年度と2021年度の比較で倍増しました。コロナを経て必要性がみんなに認識されたので、直近調査の結果では、県内の9割の社協が取り組んでいる状況です。このようなみんなが手を伸ばしやすい活動は、すでに始まってきていると思います。

山口 福祉施設の連絡会を持っているところとそうじゃないところがあって、大津市社協も持っているのですが、連絡会を持っているとやりやすいです。今、そのようなことを過去に実施してこなかった社協、福祉施設とうまくつながっていない社協は、チャンスと思って取り組む必要があると思います。荻田さんがおっしゃるような、地域のネットワークで解決するっていうことを体験すると、個別支援ワーカーも元気が出るし、仲間が増えて、支援の選択肢が増えますよね。

志藤 資金の特例貸付についてなのですが、先ほど荻田さんがおっしゃっておられた45%が償還免除となるということですが、これは制度上ではどのような取り扱いになるのですか。

荻田 免除になると債権は無しになります。

志藤 その段階で生活福祉資金の事業とは関係が切れることになるのですか？

荻田 通常的生活福祉資金貸付でいえばそうなりますが、そもそも通常的生活福祉資金の免除は、ほぼありません。連帯借受人を設定する貸付の場合は、ご本人が亡くなられても債権消滅しないのです。だから非常に困難な状況を抱えた世帯であったとしてもほぼ免除になることはない。そこは今の本則貸付の問題点であり、早く見直しをしてほしいところです。通常資金における免除世帯への継続的な関わりは、都道府県社協段階で把握しきれていないのが実態でもあると思います。

山口 今回の特例貸付では、来年は来年でまた小口資金、その後の特例貸付再貸付を借りていけば再貸

付と、それぞれで免除の手続きが必要となります。「免除」の手続きは一回で終わりません。手続きも非常に面倒であり、何よりも借りている人自身が、手続きが複雑で理解しにくくなっています。「免除」の手続きが済むと、「ああ良かったこれで全部終わりなのか」と思ったらそうではなく、「貸付ごと」に手続きをやらないとダメだということを、全ての人ができるような説明文章になっているのかということも問題です。そもそも荻田さんがおっしゃったように「免除」になった人の生活が、これで楽になるわけではなくて、今も生活は大変な状況なので免除になるということなのです。だから免除の手続きをしたら、手続きは済んだというだけであって、収入が増えていない場合も多く、基本的な生活は引き続き大変なのです。

3) コロナ禍における特例貸付をめぐる生活保障の制度問題とソーシャルアクション

①経済的生活保障の課題

志藤 現在、生活保護をもっと使いやすい制度にすべきである。例えば保護の内容についてそれぞれ分離し、医療扶助だけ、あるいは住宅扶助だけの単給をできるようにすることができないかといった提案がなされています。一方、今回のコロナによる特例貸付の状況から、そもそも生活困窮状態の方に借金を負わせること、さらに、その後も免除や猶予などの手続きを生活が困難な状況下で行わなければならないということも課題があると考えられます。社協の現場では生活保護と生活福祉資金との関係について、どのような議論が進められていますか。

荻田 私は、生活保護に関していえば、根本的に見直しをして単給で支給してほしいと思います。一時的に気軽に利用できるような生活保護にしていきたいといった意見は現場から出るものの、国の論議を見ているとかなり難関のように感じます。

山口 おっしゃったように、そもそも特例貸付は生活に困っている人が返済をしなければならないという仕組み自体に大きな問題があります。これは阪神大震災で兵庫県が経験した被災している人向けに実

施した貸付を、その後、東日本大震災でも九州の熊本地震でもやったのですが、今回はそれが全国に拡大されて行われたということです。生活支援や再建支援が特例貸付でいいのか、そもそものところを一度問わないといけないと感じています。今のままでは、今後大きな災害が起きたら給付ではなくまた特例貸付ということになります。基本的な仕組みが課題だと思っています。

志藤 2022年12月に全社協の政策委員会から出された「コロナ特例貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会」報告書では、いくつかの提案がなされています。そこでも山口さんがおっしゃったように、生活困窮状態に陥ったときにお金を貸すという仕組みでは対応できないと明記されていますが、これは今後全国の社協で全面的にアクションをかけていく必要がある内容なのではないかと考えていますがいかがでしょうか。

山口 今回のコロナ禍のように生活に困るような状況は今後も起きるのではないのでしょうか。今回のコロナ禍では政策として一旦とにかくみんなの活動を止めることになった、そこではフリーランスの活動も止まってしまう。しかし、その方々に対する生活費の補填が返済免除付き特例貸付というのではなく、給付にならなかったのはなぜなのかというのが一つの論点としてあると考えています。加えて、生活保護をもう少し見直せないかという議論に関してですが、別の観点から行くと自己責任論が浸透し、「生活保護を受けるのは嫌だ」という生活困窮の人たちが多数いるということです。生活保護を受けるのだったら死ぬ方がましといった受け止め方をしている人が多かったことが印象に残っています。特に今まで働いて普通の生活をしていた世帯が、コロナで世帯主が体調不良で離職や廃業になった場合の生活保護制度への拒否は深刻でした。ここを何とかしないといけない。これは国会議員が生活保護バッシングをずっとしてきているところに問題があると考えています。つまり政権与党の政策が効いているということです。現場で生活保護を受けようと働きかけても難しいし、車を持っていると受けられないなど福祉事務所の窓口の硬直化も問題です。生きるか

死ぬかの時であったとしても、生活保護が受けられない状況があります。これは大きな問題です。現在、生活保護裁判が各地で起こっているように、生活保護がどんどん減らされているにもかかわらず、それがそのままかり通っているのです。生活保護は根本的に議論しないと、生活福祉資金を担当している社協職員たちとしたら、本当にもどかしくて必要な方には生活保護を受けてもらいたいんだけど、ハードルが高く受けられない。生活保護の申請窓口では、手元金を5万円まで減らさないと生活保護は受けられないと聞いています。この身ぐるみを剥がさないと生活保護の申請ができないという日本の生活保護は、あまりにもハードルが高すぎます。

荻田 生活福祉資金の貸付けを利用してから来てくださいとあって、生活保護の窓口相談に行った方が、まず貸付窓口で誘導されるみたいなことはよく聞くことです。

山口 生活福祉資金の貸付は社会保障制度の一環ですけれども、本来は生活保護が対応すべきだと我々は思います。しかし、実は、制度上は生活保護を受けるのを少しでも遅らせるために生活福祉資金の制度が創設され、利用されています。もともと民生委員のケースワーク費用的に「世帯更生資金」ができたという歴史から考えると、制度上そのような位置にあることを担当している社協職員たちは、わかった上で生活保護の方に押し返す必要があります。もしくは生活福祉資金の相談に来ている人の生活実態からアクションを作るぐらいの考え方で、どんな生活レベルの人、どういう職業の人が借りに来ているのかということちゃんと把握し、データ化して押し返すような努力をすることが大切です。生活保護の議論ももちろん、生活福祉金制度とは何かっていうのを、社協職員たちも各都道府県を超えて議論し研究していかないといけない。

志藤 生活保護は基本的に「生活保護法」という法に基づくものなので、内容の変更などについては国会での政策議論がなされます。しかし、生活福祉資金は要綱に基づく制度であり、国会での議論が行われない、いわゆる通知通達で実施されています。この点にも問題があると思います。ただ今回の特例貸

し付けについては、かなり国会での答弁に影響を受けた感じがしますし、加えて、全社協では委員会を立ち上げ、かなりのボリュームの報告書も作っています。全国各地の社協の役職員でも様々な動きがあったようですが、社協現場での受け止めや動きはどうでしたでしょうか。

荻田 兵庫県では、特例貸付開始後3か月目に市区町村社協を対象とした調査を実施し、近畿ブロック府県社協においても調査と全社協等への提言といったアクションも起こしていました。ただ、全国的に特例貸付を巡る発信やソーシャルアクションに関しては、温度差はあったと思います。全般的にはソーシャルアクションというよりも、事務手続き上の課題をどう回避し解消するのかといったことに関心が向いていたように感じています。制度を変えてやろうとか、そのために政治に働きかけるといった方向にベクトルが向きにくいですね、社協って。

山口さんがおっしゃったように、生活福祉資金制度は相談支援の手段として民生委員の運動によってできましたが、今回の特例貸付においては迅速な送金が優先でしたから、民生委員を通さず生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関の関与についても限定的であったことが特徴で、それが現場においては特例貸付を生活福祉資金として実施することへの抵抗感にもつながったと思います。

②特例貸付をめぐるソーシャルアクションの状況と課題

志藤 制度の成り立ちから考えると、民生委員は重要なキーパーソンと考えています。今回の特例貸付に関して、民生委員ではどのように受け止め、またアクションをおこされたのかご存知でしょうか。

荻田 兵庫県においては、特例貸付について民生委員を通じた相談や償還はしていません。全国的には、社協窓口において受けた特例貸付けの相談を民生委員とも共有し、償還免除の申請も必ず民生委員経由で上げるようにしている県もあります。民生委員の特例貸付への関与は、貸付の規模によって異なるようです。

山口 関西の社協ではネットワークを作りながら

ソーシャルアクション的な動きがありましたが、他はどうしたのかについては検証がいるかもしれません。今回、全社協がかなりソーシャルアクション的な動きをしたので、関西だけの動きではないと思います。

岸 債権者である都道府県社協の判断として、一律10万とか20万を貸付けるのではなく、最低限の貸付しかなかった都道府県社協もありました。後に、検証委員会が当該社協に設置され、その運用は「貸付金額の減額や償還能力を重視したことによる不承認など不適切な運用」とまとめられています。当時、私も償還能力を重視しない貸し付けは間違っていると思っていましたし、貸付は給付制度を創設するまでの「つなぎ的な」役割だとも思っていました。しかし、メディアで「限りなく給付に近い貸付」と喧伝されたこともあり、窓口は大きく混乱しました。裁量も相談支援もない貸付に疲弊した職員はとても多かったと思います。

山口 この問題は政治の影響が強いのと思っています。私の場合は、当時の安倍首相の問題だと思っています。安倍首相は2020年3月25日に（我々社協の特例貸付の受付窓口が開始されるもっと前から）国会で「返済免除付き特例貸付をやる」という発言をしています。4月の国会で特例貸付は返済免除付きであり、相談も抜き、郵送でもできると発言しています（第201回衆議院委員会第21号＜2020年4月27日 16頁）。コロナ禍で生活に困った人は社協に来なさいっていうのを政治が誘導したけれども、社協ではその準備が整わない中で非常に困惑しました。全国各地の社協の窓口では罵倒やクレームを受けて、社協職員の心が痛み、過酷な状況が起きました。それぞれの社協でリスクマネジメントの取り組みが必要になりました。岸さんおっしゃったように評価をしなくてははいけません。同じようなことが次また起こった時にどうするのかと備えておかないといけない気がします。

岸 今回、緊急小口資金等の特例貸付の借受人へのフォローアップ支援を目的に、大きな財源が措置されました。言い方が雑かもしれませんが、これだけの財源を都道府県社協が確保することはなかなか

いように思います。その意味ではとても良いことだと思っています。一方、うまく活用していく社協とそうでない社協とで分かれてしまうかもしれません。そこには、これまでの蓄積や、理念、明確な目標の有無が隘路になるように思います。加えて、先ほどのソーシャルアクションが肝になると思っています。当時、「明らかにおかしいし、給付を進めるべきだ」という、多くの社協職員がそう思っている中で、給付ではなく貸付を実施し続けたことについても検証が必要だと思っています。

山口 岸さんもおっしゃるようにソーシャルアクションというのは、こういう時に使う言葉だと思います。今社会福祉士の新カリキュラムの中にソーシャルアクションやネゴシエーションなどがありますが、そこでのソーシャルアクションをしっかりとスキルとして社会福祉士が学んでくるというのは大切なのですが、今回の特例貸付のような矛盾した政策が行われた際に、現場として押し返し、束ねて、現場の声を届けることはすごく重要だと思っています。

今回、荻田さんたちと一緒に進めたのは、関西コミュニティワーカー協会として全国の社協職員千人の声をまとめてマスコミや厚生労働省に届けようということでした。結果として1184名がアンケートに答え、それを報告書にして届けました（『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』2021年）。そのことで厚生労働省も全社協も全マスコミも動いたということからすると、すごく重要なことだったなと振り返っています。この報告書に関しては、私にはまだ宿題が残っています。それは7万字の自由記述のその後の展開です。全部報告書に載せたのですが、その分析とか、本当に特例貸付の真最中で一人ひとりの社協職員がソーシャルアクションの声を上げたことを、しっかり分析しなければならないと思っています。今回のソーシャルアクションを検証する、もしくは関西コミュニティワーカー協会の取り組みのことをしっかりと後世に残していくというのは、大事なことだと思っています。荻田さんそのあたりはどんなふうに位置づけていますか。

荻田 起きていることをまず事実として記録し、さらに改善の根拠にしていくためにも、調査を実施して記録として残すことは最低限必要なことだと思っています。現場が大変な時こそ、こうした調査が重要です。個人的には、一年目の一番大変な時期に、全国すべての市区町村社協を対象に、ソーシャルアクションを明確に意図した調査を実施して欲しかったのですが、そうならなかったことに、閉塞感を感じていました。

このため、兵庫県社協では特例貸付の状況と県内社協の動きを「特例貸付レポート」という形でまとめて、これまで毎年発信をしてきました。また、全社協がやらないのであれば、先んじて関西社協コミュニティワーカー協会が調査を実施しようということで、関西社協コミュニティワーカー協会がプロジェクトを立ち上げました。私自身はそこに参画することで、閉塞感から脱して、非常に救われました。その翌年度に全社協において検討委員会が立ち上がった背景の一つには、関西社協コミュニティワーカー協会の動きも影響したのではないかと考えています。関西社協コミュニティワーカー協会の報告書において、ワーカーの立場として日々直面している生の声を7万字として出したことは迫力あることで、職能団体である関西社協コミュニティワーカー協会だからできたことです。

また、調査のとりまとめと報告書発行で終わらせず、フォーラムを開催して議論の場を設けたり、学会で発表したり、国やマスコミ等いろいろなところに届けたりすることで取り上げていただいたので、そこは成果だと思います。

山口 コロナ禍で私は、全社協の「コロナ特例貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会」の委員として参画しました。荻田さんも特例貸付を検証する委員会の委員として参画しています。全社協がこの特例貸付の振り返りをする時に、関西社協コミュニティワーカー協会の動きは、かなり重要な動きだったと振り返っています。こうした動きを一過性に終わらせないというのが、今後の我々の役割と思っています。私はもう社協を定年退職したので、「コロナ禍における特例貸付とは何だったの

か」という緊急レポートを一本まとめました。その後7万字のアンケートの声をどうまとめるのかというのがテーマだと考えています。荻田さんは今回、『貧困研究』の中で「コロナ特例貸付現場での課題と論点」を出しているように、このことはしっかりと振り返る必要があります。13年に及ぶ特例貸付の返済フェーズに財源がついたことに関しても、岸さんが言うようにすごいことだと思います。これを生かして、どういう地域づくりとかネットワークを構築したかというような、個別支援だけではないというあたりを実践現場で創り上げていくチャンスです。また、これも個別支援になってしまうと、非常にミクロな世界に入っていくことになります。ここはメゾ・マクロ的に行かないといけないと思います。

荻田 特例貸付の継続的な評価、アウトカムは、時期やタイミングをずらさずに出さないといけません。いずれ必ず償還率がどうとかみたいな話になるはずですが、きちんと社会的評価を毎年毎年積み上げて出していないと、社協にとって特例貸付はマイナスでしかなくなってしまいます。プラスに転じるためにも時期をずらさず、毎年度、評価をおこない見せていかないといけないと思っています。

志藤 具体的な今後の展望の議論になってきていると思いますが、ちなみに13年間は何が根拠で数字が出てきているのか教えてください。

荻田 総合支援資金の特例貸付の初回と延長と再貸付けというのがありますが、再貸付の償還が始まるのが3年後、その償還期間が10年で、合計13年ということです。

志藤 再貸付の償還期間がすべて終わるまでの13年間に限ったということですか。

荻田 理屈はそうですが、実際には終わりません。償還期間中に返済が困難な方々もおられ、その期間で全てが終わるということはないと思うのですが、一応、事務費の理屈はそうになっています。

③ソーシャルアクションの今後の課題

山口 特例貸付は、いろいろ大変な思いをしたので、ちょっと社協にはお金をしっかりつけようかのようなことが行間から読めます。岸さんがいうように

それをちゃんと生かすかどうかですが、別の行間を読んでいる人は、そうは言っても正規職員を雇ったりして後で、また、「梯を外されるかもしれないから信じられん」と言って採用を見合わせているところもあります。今回はそんなふうに行間を読むのではなくて、どっちかという思い切って、「社協職員を増員してしっかりとこいうぜ」という時期じゃないかと思うのです。

志藤 社協によって貸し付けた数はいろいろと違うと思いますが、少なくとも今回の特例貸付の全体量から考えると、きちんと対応しようと思ったら、これは正規職員を雇って進めないといけません。おっしゃる通り、個別支援だけに終わるのではなくて、社協として本来やりたい事業や業務のところに引き寄せていく方向を、全国の社協が一致して進めてほしいところです。

荻田 全社協から正規職員の雇用をして体制強化を図ろうというメッセージはあります。個別の生活支援、相談支援にとどまらず、地域でのつながりづくりへ向かうという方針と戦略と実践の共有が、今こそ重要に思います。

山口 そこはマネジメントが問われていて、そのことをどうマネジメントしていくかですね。

荻田 社協組織を挙げて、今回の特例貸付を評価し今後どうしていくのか。10年、20年かけて特例貸付けの教訓から、この地域をどうしていくのかについて、ビジョンなり戦略性なり体制強化なりをきちんと計画化してマネジメントをしないとはいけません。

志藤 その点では今回の特例貸付では当初フリーランスとか、自営業の人とかあるいは嘱託やパートタイム、また外国籍の人とか、そういう不安定な身分に置かれている人たちの生活が破綻し、借りに来られたわけで、根本的に半雇用半失業状態の方が地域的に分厚く広がっています。今の日本の雇用形態の根本的な問題というところも、ぜひ踏み込んで提起していく必要があると考えます。生活保障制度である生活保護と、そもそもの雇用保障の形態その二つが格差拡大のテコになっているし、今回のパンデミックによる特例貸付で現れた国民生活の実態だと

感じています。

山口 そういう意味では実態把握をしっかりしないといけないし、それぞれの社協や都道府県社協ごとに、志藤さんがおっしゃったような階層性をしっかりと分析できるような問いかけをしているのかとか、あるいはその内容で新たに問いかけていくとか、そういう指標みたいなことが必要ですね。

荻田 継続的に調査活動をしっかりしていくことが大切です。生活保護を必要とする、あるいは雇用形態に不安定な層がこの90年代以降の政策転換から固定化されてきており、長期化していく中でどんどん分厚くなっているはずなのです。調査についてはやり続けなければならないでしょうね。

山口 総合社会福祉研究所も含めて、私たちのテーマである貧困問題に対する認識とそれに対する実態調査ができる状況にあると思います。特例貸付は社協職員たちが貧困問題にしっかりと向き合うチャンスでもあり、どんなふう to これを受け止めて返していくかです。それは決して個別支援だけの問題ではない。そういういうことを一緒に大事にしながら進めていかないといけない。

④社協の今後—生活実態の把握と活動を進める原則

志藤 長時間どうもありがとうございました。総合社会福祉研究所への問題提起もいただきましたところで、最後にそれぞれ3人の方から今後に向けたメッセージをいただければと思います。

岸 生活福祉資金のみならず多くの制度で、世帯を単位に支援する仕組みになっています。今般の特例貸付の申請においては、従前の原則生計中心者が申請するのではなく、生計中心者でなくとも申請した人を契約者とし、そのうえでその方が属する世帯には貸付ができないという仕組みになっていたかと思っています。もはや生計中心者が申請することや、世帯を単位に考えること自体が、かなり難しい社会状況になっていると思います。これだけ個人化している社会において、もう少し個人単位で物事を考えていかなければならないと思います。様々なものが縮小しています。地域も世帯も縮小している社会におい

て、生活福祉資金の方向性や今後の展開はどうあるべきなのかは、継続的な実態の把握や現場からの議論、当事者からの発信が必要であると改めて勉強させていただきました。ありがとうございました。

荻田 これだけ日本の中で社会的格差が騒がれ、言葉では知っていて理解していたつもりでしたが、リアルに生活状況としてここまで格差が拡大し、年代・性別に関わらず重くのしかかっている事実には愕然としました。これは何かしないといけないなと思いました。これまで地域福祉で予防できなかったのだろうか、地域福祉はそこにアプローチできるのだろうかと考えた時に、地域の力を信じての地域づくりとか、地域組織化を大切にしていくという、これまで進めてきたことは変わらないと考えています。しかし、そもそも地域コミュニティに所属していない、あるいは望んでいない、排除された状態にある方々が層としてこれだけ分厚くなっている。そのことが目の前に現れてきてしまいました。これからは多様な人が参加できる、多様なコミュニティを地域の中でどう作っていくのか社協職員としては真剣に考えないといけません。求めるコミュニティの姿を地域の中でいろんな人と社協職員が話し合っ て一緒に考えていかないといけないと思っています。

もう一つ、考えなければいけないことは、重層的支援体制整備事業の動きです。私はこれが地域の自由に広がるアクション性を制限したり、個別支援のための地域づくりに矮小化するものであってはいけませんし、まずは行政改革をするべきだという考えです。行政改革がないのに、参加支援とか断らない相談とかを委託するのはおかしいと思うのです。自治体が事業化して動かしていくと、かなり大きなパワーでいろんなことが動いていく。それを本来の重層的支援体制整備事業が目指す包括的な地域社会づくりっていうところに向けようと思うと、社協が様々な住民の声を束ねて行政に届けていくっていう本来の、本当の意味での住民主体組織になれるかどうかというところも合わせて問われています。だから、組織論も、本気で考えていかないといけない時期に来ていると思っています。

山口 現代の大きな問題は単身化の問題です。一人

暮らしの人が増えている中で、いろんな問題がお一人の所帯のところに鋭く現れてきています。地域の中で組織に属さない人たち、またいろいろな働き方の中でギリギリのところで暮らしていく層が増えています。まずはこのことの認識が必要だと思います。その中で、今こそ社協職員や福祉現場で働く福祉人たちが、現代社会の課題について地域をベースに個別支援の話とともに、地域支援の話として研究会をし、この地域がこれからどうなっていくのだろうかというような見通しを持って地域をつくってい

く。一緒になって力を合わせていく必要があるなと改めて思いました。個別支援で雇われた職員も含めて、社協職員が自分たちの地域をどうするのかという議論をしていくのが、今後とても求められていると改めて感じました。私もいろんな場所で研修会に参加するので、そのことをしっかりと踏まえた上でやっていきたいなと思いました。

志藤 本日はどうもありがとうございました。

参加者プロフィール

◆荻田藍子（おぎたあいこ）

現在、兵庫県社会福祉協議会福祉事業部長。著書「コロナ禍における特別貸付にみる社協のこれから」『社協転生—社協は生まれ変わるのか』大学教育出版、2022。「コロナ特例現場での課題・論点—セーフティネットの充実と地域福祉実践への展開」『貧困研究』31、2024。

◆岸佑太（きしゆうた）

現在、日本福祉大学社会福祉学部助教。京都府社会福祉協議会で生活福祉資金貸付事業や地域福祉権利擁護事業、地域福祉活動計画の策定支援などを担当。著書に「社会資源」『ソーシャルワーク演習（共通）』弘文堂、2024 など。

◆志藤修史（しどうしゅうし）

現在、大谷大学社会学部教授、総合社会福祉研究所副理事長。著書「社会的孤立に対する新たな共同性の創造—それをめざした自治体と住民主体づくり」石田一紀他編著『長寿社会を生きる—健康で文化的な介護保障へ』新日本出版社、2019 など。

◆山口浩次（やまぐちこうじ）

元大津市社会福祉協議会事務局次長兼相談支援課長。個別支援、地域支援などコミュニティワーカーとして20年、ミドルマネジャーとして12年を務める。現在、龍谷大学社会学部現代福祉学科特任教授。専門は、地域福祉、貧困問題、コミュニティワーカーの育成。

【引用文献】

関西社協コミュニティワーカー協会、2021、『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』。

全国社会福祉協議会 政策委員会、2022、「コロナ特例貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会報告書」。

塚口伍喜夫・山本正幸・佐藤寿一・小林茂・川崎順子・荻田藍子・西村禮治、2022、『社協転生—社協は生まれ変わるのか』大学教育出版。

荻田藍子、2023、「コロナ特例貸付現場での課題・論点——セーフティネットの充実と地域福祉実践への展開」『貧困研究』 貧困研究会編集委員会編 31、23 - 30。

山口浩次、2023、「コロナ禍における『特例貸付』とは何だったのか——国会審議と報告書を手掛かりに」『龍谷大学社会学部紀要』 64、90 - 98。

コロナ禍後の地域福祉と 社会福祉協議会における課題と展望

志藤 修史

1. 新型コロナ感染拡大による地域福祉活動への影響

本稿では、コロナ禍による住民の地域福祉活動への影響について、社会福祉協議会（以下「社協」という）から出された資料等により確認を行う。加えて、国の進める地域福祉政策の特徴と、その結果、社協が受けた影響についての整理を行う。特に社協の職員の体制に関する制度を振り返りつつ、今後の地域福祉政策の課題を明らかにしようとするものである。

2019年12月に中華人民共和国湖北省武漢市においてCOVIT-19の発生の報告がなされ、世界各地で感染の拡大が確認されるようになって以降、地域での諸活動は大きく影響を受けた。特に2020年4月に緊急事態宣言が発出され、三密の回避、不要不急の外出を控える、加えて様々な事業分野の営業への制限など、感染対策が進められるにしたがい、その影響は産業、教育、医療、福祉など多くの分野、地域の活動へと広がりを見せた。感染拡大の期間、地域住民のあらゆる活動や行動は制限や自粛により、ほぼストップした。当然、住民同士の対面での関係は減少することとなる。多くの地域福祉活動は3年間以上にわたり活動の休止や停止を余儀なくされた。特に、社会福祉施設内での活動や施設の開放事業、施設との交流事業などへの影響は大きかった。

た。地域福祉活動の基盤のひとつともいえる地域の自治会活動も行事の中止が相次いだ。この間、健康状態の悪化や収入減による生活困窮など、住民生活への負の影響は計り知れない。特に高齢者層と不安定な就業の階層及び自営業者層ではその影響が大きかった。¹⁾ コロナ禍による地域福祉活動の状況に対し、大阪市社協では2023年に『コロナ禍における地域福祉活動状況調査報告書』²⁾において、市内の地域福祉の活動の状況を2021年10月から2023年2月の約1年半の期間にわたって調査し、その影響の推移を追っている。このような資料は、感染拡大と活動の再開についてのタイミングなど、地域の判断や工夫の材料を提供している。また、全国社会福祉協議会（以下「全社協」という）は2021年に出した『コロナ禍でもつながりを絶やさない』³⁾において、コロナ禍での活動の工夫や方法などの具体的な提案をしている。このように、地域福祉活動状況の把握、再開や継続に向けた提案や働きかけは、全国の多くの社協において機関誌や報告書などを通じて情報発信がなされている。

また、コロナ禍では、国民一人ひとりの命や健康の大切さと同時に、身近な地域で命と健康を守るという、自治体における公衆衛生や医療体制のあり方が問われた。これらは地域において暮らしを支える上での必要条件でもあるが、同時に住民相互の横の連帯、協力協同を進めるための地域福祉活動を進め

1) 筆者が関わった、大淀町・大淀町社会福祉協議会（2023）『第3次大淀町地域福祉計画・地域福祉活動計画～第3次おおよそアクションプラン～』には、2022年9月に実施した住民生活実態調査の結果が掲載されている（pp14-29）。そこでは地域活動への参加を控えたとする回答や、心身面の健康の悪化や体力の低下があったとする回答が、現在仕事をしていない層と75歳以上の年齢層で顕著にあらわれており、また収入減による生活困窮が不安定就労と自製業の層に顕著にあらわれている（pp19-20）。

2) 大阪市社会福祉協議会（2023）『コロナ禍における地域福祉活動状況調査報告書』。

3) 全国社会福祉協議会（2021）『コロナ禍でもつながりを絶やさない』。

る上での前提条件の一つでもある。頻発する災害時も同様であるが、そもそも平常時からの医療や公衆衛生、介護や保育などの体制は常に逼迫状況にあり、当然のことながら緊急的事態に対応できない現実がある。このように暮らしを支えるための前提条件が不安定では、住民の暮らしを支える上で必要な地域福祉活動のすべての責任が住民に丸投げになり、誰もがくらしやすい地域づくりを標榜し、政策として進められてきた地域福祉である市民活動やボランティアの活動の内容は、ひとり実施主体のみにその責任が帰されることとなる。市民活動やボランティア活動、地域での諸活動、民間で実施している諸福祉活動に共通している課題であるが、活動の実施は何らかの社会課題への対応として実現されるものであり、それは制度や政策現状との関係で生み出されてくるものである。そこでは公的領域が未確立であったり、あるいは不十分であったり、あるいは後退・撤退するなどの現状に対して、積極的にあるいはやむにやまれず進められている活動も多い。特に、地域福祉政策において組織的に進められてきている地域福祉活動は、社会福祉関係法に基づくサービスの実施そのものや、その周縁部分を積極的に補完したり代替したりしている場合が多い。したがって、自治体行政や社協も組織的支援や積極的な関与をしている場合が多く、そこでは活動主体との信頼関係に基づく協力と連携の関係性を築いてきている場合が多い。先駆的、あるいは補完的活動に対する自主性・独立性への理解と、活動主体への新たな活動の依頼などを含めた関与方法については、明確な内容と方法に関する理論と方法が確立しているとは言い難い。コロナパンデミックなどの事態が生じた場合の実施の責任と相互の関与の仕方についてはほぼ未確立とも言える。つまり、ある時は積極的に活動の依頼や財政的関与を進め連携を担保しようとするが、ある場面では自主性・独立性という名目で、責任や判断の全てを切り離すという現れ方をすることである。今回のコロナパンデミックで生じた地域福祉活動における諸問題について、休止や停止や再開といった活動の現象面だけでなく、活動対

象の構造と活動内容の現状についての責任と役割分担に関する関係者間での分かち合い、活発なコミュニケーションとその記録化が求められている。

加えて活動者の担い手の問題とコロナパンデミックの関係についても見ておく必要があるだろう。介護や医療、飲食や観光などを含むサービス業、販売業などの業種では、不安定な労働条件を前提にした雇用労働環境、非正規労働、低賃金長時間労働、特に女性や外国人労働者に依拠した構造となっている。今回のコロナパンデミックでは、このような産業及び就業構造を背景に、その影響を大きく受けた。地域福祉活動の担い手は、言うまでもなく地域住民である。当然のことながら担い手には幅広い住民の参加参画が期待され、そのような働きかけがなされてきた。しかし、現実的には比較的年齢が高い方が多く、加えて女性が多いのが現状である。就業の構造としてはパートもしくは自営業、無業の方が多い。今回のコロナパンデミックは、このような地域福祉活動の担い手の層の生活基盤に影響を与えたとも考えられる。

このような活動の前提条件、担い手の生活への影響だけに止まらない内容もある。地域の市民活動やボランティア活動の中には、配食や買い物代行、病院への同行、あるいは介護保険サービスが対応しない家事援助など介護等サービス提供に組み込まれた住民相互の助けあい活動を実施している団体やグループもある。これら団体やグループは、介護保険事業者が断った援助を代わりに行うなど感染の恐怖の中で活動を続けていた。また、中止や休止を余儀なくされた地域福祉活動の現場では、継続、中止、再会の判断のたびに活動の必要性、参加者の状況確認、参加者家族や地域住民の反応、活動者内での意見の相違や責任についての対立などが発生し、心身ともに疲労しきった担い手やボランティアも多かった。その中でも、住民相互が気を配り心配し合う姿や、孤独や孤立状態に陥っている方々への何らかのつながりを保つ活動を考案するなど、あらためてこれまでやってきた活動の意味や意義の問い直しを進めた地域もある。宇治市社協が2020年に実施した

『緊急アンケート 新型コロナウイルス感染症拡大防止による活動状況』⁴⁾では、2020年4月10日より市内254人の福祉活動の実践者や利用者へ電話や筆談等での聞き取り調査を行っている。その結果92.8% (244人) が活動を中止あるいは休止したと答えている。休止あるいは中止の間は、活動者同士、あるいは対象者との連絡が取りづらく、「利用者やボランティアの仲間、会員同士の様子が気になっている」という声も多数寄せられていると報告されている。

一方で、コロナパンデミックにおいて地域福祉活動やボランティア活動を牽引してきた社協の住民福祉活動への関わりや推進の体制は、どのような状況だったのだろうか。前述したように、コロナパンデミック下においても、活動の工夫、内容の変更など継続と進化を模索しつつ働きかけを進めたことは確かである。また、地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定時期と重なった自治体や社協では、コロナパンデミックによる活動状況のみならず、住民の生活実態を明らかにしつつ、コロナパンデミック後の活動の展望を探り提案するところもあった⁵⁾。これらの自治体や社協では、積極的に地域に出向き、住民との対話を通じた現状や課題を把握しようと試みている。しかし、2020年3月から始まった生活福祉資金の特例貸付の窓口業務、介護保険事業や委託事業におけるコロナパンデミック対策などの対応業務が急増し、その対応に追われることとなった⁶⁾。

関西社協コミュニティワーカー協会では、このような現場の現状をアンケートし、「特例貸付に関する緊急アンケート報告書を公表：新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告

書について 2021年7月7日 関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ1000人プロジェクト」⁷⁾として課題の提起をしている。また全社協では2022年12月に「コロナ特例貸付から見える生活困窮者支援のあり方に関する検討会報告書」⁸⁾を発行した。貸付で把握した課題と社協事業や活動を結びつけつつ、主には生活基盤の不安定な住民への支援のあり方について提案を行っている。また、東京都社協(2021年9月)『コロナ禍で顕在化した地域課題』⁹⁾では、東京都内の62の区市町村社協にコロナ禍における影響と重層的支援体制整備事業の取り組みについてのアンケートを実施している。そこではコロナ禍で顕在化した課題の分析、コロナパンデミック後につながる体制整備の状況と業務の方向性を提示している。さらには、「生活支援コーディネーター」「生活困窮者自立支援事業」に加え、重層的支援体制整備事業による新たな地域福祉コーディネーター等の配置による体制の強化が進んでいることなどが報告されており、今後進められる重層的支援体制整備事業の方向性を提示している。

2. 地域福祉活動推進の中核としての社会福祉協議会と地域福祉政策の課題

さて、コロナパンデミックまでの地域福祉活動やボランティア・市民活動は、サロン活動や見守り訪問活動、ちょっとした助け合いの活動などの身近な地域での住民による福祉活動、あるいは災害時の活動、NPOなどの団体組織による住民参加型の福祉活動、居場所づくりや助け合い活動などが実に多様

4) 宇治市社会福祉協議会(2020)『緊急アンケート 新型コロナウイルス感染症拡大防止による活動状況』。

5) 勝部麗子(2023)「コロナ禍における地域福祉－豊中市社会福祉協議会の現場から」『住民と自治』2023年5月号、自治体問題研究所。

6) 後藤文造(2022)「『当事者』『地域住民』『専門職』の相互エンパワメントの視点を大切にした地域福祉実践の展望」『地域福祉実践研究第13号』日本地域福祉学会。山口浩次(2022)「コロナ禍における実践からこれからの地域福祉実践を展望する～困窮者自立支援について～」『地域福祉実践研究第13号』日本地域福祉学会。

7) 関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ1000人プロジェクト(2021)『特例貸付に関する緊急アンケート報告書を公表：新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』関西社協コミュニティワーカー協会。

8) 全国社会福祉協議会(2022)「コロナ特例貸付から見える生活困窮者支援のあり方に関する検討会報告書」。

9) 東京都社会福祉協議会(2021)『コロナ禍で顕在化した地域課題』。

に展開していた。このような展開要因としては、高齢化を背景とした国民の危機意識の高揚、切実な生活問題を背景にした住民福祉活動の広がり、その対策として打ち出された在宅福祉サービスなどの国の地域福祉推進政策、加えて1995年の東日本大震災以降、災害に対する市民活動やボランティア活動の広がりがあったことが起因していると考えられる。

特に注目したいのは、これら国民意識や国の政策を担って、その積極的な牽引役となってきた社協の果たしてきた役割である。社協が進めてきた組織的な地域福祉活動推進への働きかけは全国で展開し、地域福祉活動やボランティア・市民活動の推進に大きく貢献したことは間違いない。社協は戦後一貫して住民の福祉活動やボランティア活動の支援や啓発、育成などに取り組んでいる。特に1967年の共同募金からの事務費人件費の切り離しという衝撃があったものの¹⁰⁾、1966年の「福祉活動専門員」の国庫補助化による財政的措置の確立、及び1983年の市区町村社協の法人化などの推進体制の整備により、住民による地域福祉活動やボランティア活動の裾野は広がりをみせていく。その成果は、全社協の『月刊福祉』などの定期刊行物、あるいは活動の「手引き」や報告書、小地域サミットなどの取り組み、各都道府県・市町村社協での実践報告書などに明らかな通りである。近年では住民と社会福祉施設や民間の事業者との協働も進んできており、制度が対応できて

いない深刻な生活課題に、民間財団の助成金やクラウドファンディングなどの寄付による財源確保、あるいはSNSを活用した活動資金と担い手や協力者の募集方法などを駆使して、活動や連携協働の方法論が多様さを増しつつあった¹¹⁾。加えて、自治体ごとで地域福祉活動を進めてきた社協も、自治体の枠を超えた連携、多様な活動主体や担い手と積極的に協力や相互の支援連携をとるなど、住民福祉の活動の拡大や深化を支え、進めている。特に災害時のボランティア活動をコーディネートする際の重要な「かなめ」の役割を発揮し、福祉という観点からの災害救助法改正や「災害福祉支援センター」設置などの政策提言も行っている¹²⁾。

このように日頃の身近な地域における地域福祉活動の推進、災害におけるボランティア活動、加えて生活問題の顕在化及び生活保障のための制度への物理的・心理的アクセス、不備や不十分な制度への組織的働きかけといった、地域生活問題への多面的な働きかけを住民とともに進めるという、高度な専門性を求められる組織として発展してきた社協であるが、その運営、特に職員の体制については課題も多い。

社協において、組織的な地域福祉活動の推進業務を担うのは主に「地域福祉コーディネーター」や「コミュニティソーシャルワーカー」と呼ばれる専門職である。図1に明らかなように「地域福祉コーディ

10) 井岡勉(1984)「わが国地域福祉政策の登場と展開」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp17-18。

11) 1998年10月より施行された「特定非営利活動促進法」による認定法人の総数は一貫して増加傾向にある(51,456法人)。そのうち活動分野では「保険、医療又は福祉の増進を図る活動」が最も多い(2023年3月31日現在29,396法人)。参考：内閣府NPOホームページ、<https://www.npo-homepage.go.jp>。全国の社会福祉協議会で把握しているボランティアの人数についても、1980年には160万人だったものが、1993年の「ボランティア活動推進7カ年プラン」を経た2000年には712万人に達している。それ以降2007年の新潟中越沖地震や各地の豪雨災害、さらには2011年の東日本大震災による増加などの影響もあり800万人を上回る年もあるものの、概ねコロナ禍の影響を受ける2020年までは700万人台で推移している。(社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国ボランティア・市民活動センター『市区町村社会福祉協議会ボランティア・市民活動センター強化方策2023』2023年5月、p59より)。

12) 社会福祉法人全国社会福祉協議会 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会(2022年3月31日)『災害から地域の人びとを守るために―災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書』社会福祉法人全国社会福祉協議会(座長 立木茂雄)では、1995年の阪神淡路大震災以降の相次ぐ自然災害に対し、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの設置運営にあたるのが常態化している今日、2019年の「災害時福祉支援活動に関する検討会」(座長 宮本太郎)からの提言「災害時福祉支援活動の強化のために―被災者の命と健康、生活再建を支える 基盤整備を―」をふまえつつ、さらに国に対して「災害救助法等に『福祉』を位置づける」要望を進めるとともに、「都道府県社協等に『災害福祉支援センター』」の設置の働きかけを提言している。

ネーターやコミュニティソーシャルワーカーの配置」を見ると、専任で配置しているところは全体の11.8%にすぎない。一方で兼任の配属は50.3%、配属していない社協は37.2%となっている。¹³⁾

図表1 「地域福祉コーディネーター」や「コミュニティソーシャルワーカー」の配置状況

○「専任で配置している」11.8%、「他業務と兼任で配置している」50.3%となっており、併せて62.0%の社協が地域福祉コーディネーターやコミュニティソーシャルワーカーを配置している。

【図表85】配置の有無

	社協数	%	0%	20%	40%	60%
専任で配置している	193	11.8	11.8			
他業務と兼任で配置している	825	50.3	50.3			
配置していない	611	37.2	37.2			
無回答	12	0.7	0.7			
全 体	1,641	100.0				

※地域福祉コーディネーター・コミュニティソーシャルワーカー：名称を問わず、制度の狭間の課題も含めて、個別支援と地域の社会資源をつなぎ地域特性に応じた社会資源やサービス開発を含めた地域支援を行うワーカーのこと。

出所：全国社会福祉協議会（2023）「市区町村社会福祉協議会活動実態調査報告書 2021」

そもそも、社協における地域福祉活動の推進業務を担う職員の配置は、法的根拠がなく基準もない。加えて、専門職配置の裏付のための財政的措置については、図表3にまとめているように「通知」や「要綱」によるものである。「通知」や「要綱」は厚生労働省の部局から発出されるものであり、法的根拠や明確な配置のための財源基準もない。加えて、「通知」や「要綱」は改定が繰り返され、特に1999年以降の「地方分権」に伴う国と地方自治体の事務事業の枠組みの改革以降、福祉活動専門員設置費は一般財源化され各自治体の判断に任されることとなっている。この時期は社会福祉政策全般及びその一環である地域福祉政策にとっては大きな曲がり角となった。2000年からの介護保険制度の実施という流れのなか、自己責任原則の強調、措置から契約への制度変更、地域での総合的な支援や多様な主体の

参入促進などを強調した「社会福祉基礎構造改革」が進められ、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」として改定される。同法では各市町村において「地域福祉計画」の策定が新たに盛り込まれることになる。その前年の1999年に「社会福祉協議会活動の強化について（通知）」による体制の確保の働きかけがなされている。これは、「社会福祉法」に基づく市町村で策定される「地域福祉計画」により、地域福祉実施とその体制整備の責任を負わせようとするものである。しかし、「地域福祉計画」策定においても、福祉活動専門員の配置においても、全国でその取り組みが進められたとは言い難く、むしろ都道府県、市町村での格差が広がったと考えられる。¹⁴⁾先述した「地域福祉コーディネーター」や「コミュニティソーシャルワーカー」の配置状況をみると、高齢化と人口流出、戦後の公共インフラの老朽

13) 全国社協（2023年3月）「市区町村社会福祉協議会活動実態調査報告書 2021」。

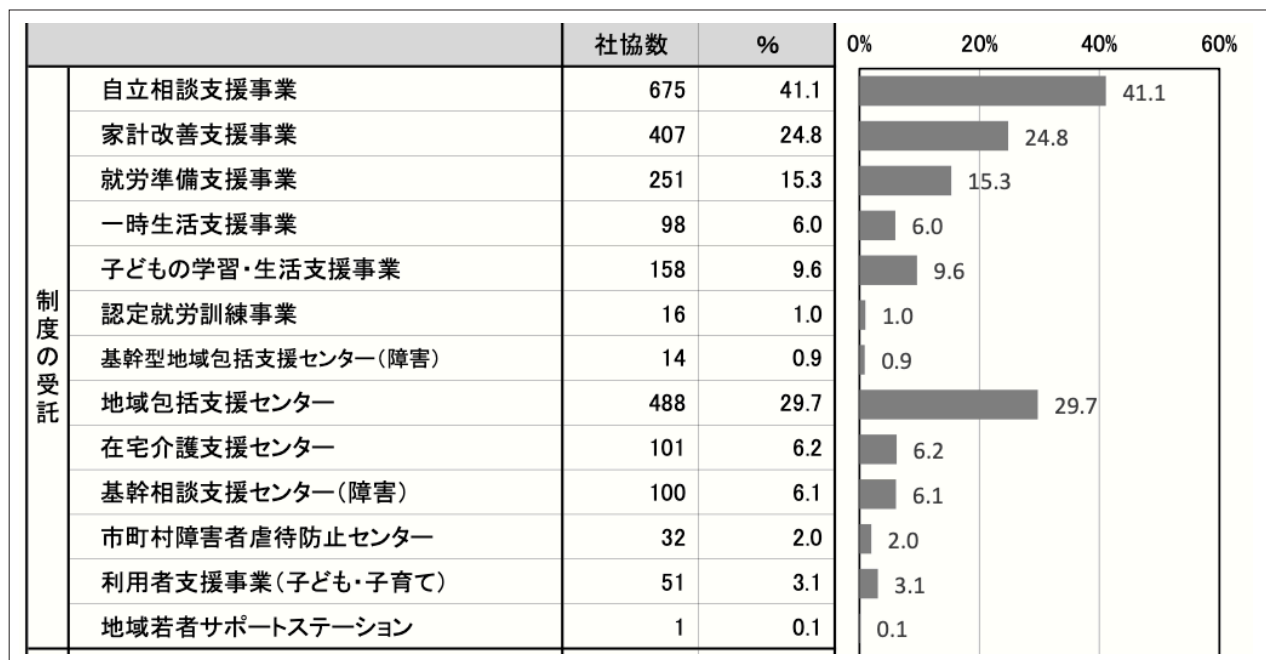
14) 社会福祉法に地域福祉計画策定が位置付けられて10年後の2010年において策定済みもしくは策定予定の市町村は64.2%（1124市町村）。20年後の2020年では80.7%（1405市町村）（いずれも厚生労働省「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果」参照）。

化などによる財政難で苦しむ多くの自治体では、専任で社協に人員配置できる補助金の確保が困難となっていたと考えられる。

従前より、行政からの天下りなど、社協の運営の独立性に対して、住民生活の実態と要求を柱に据えた事業と運動の連動性の観点からみるならば課題であると指揮がなされてきた¹⁵⁾。また、介護保険制度のスタート以前から、自治体のホームヘルパーやディサービスなどをはじめとする高齢者福祉・介護

事業、児童健全育成事業（学童保育や児童館など）、障がい者関連事業など自治体からの受託業務は多くを占めていた。介護保険以降も引き続き高齢者介護、障がい者生活介護などの事業を実施している社協は多数にのぼる。図表2は相談事業の受託状況であるが、生活困窮者自立支援事業における「自立相談支援事業」を受託している社協が全体の41.1%や、介護保険制度に基づく「地域包括支援センター」を受託している社協が29.7%となっている。

図表2 社協での相談事業における委託事業の状況



出所：全国社会福祉協議会（2023）「市区町村社会福祉協議会活動実態調査報告書 2021」

15) 井岡勉（1984）「地域福祉と社会福祉協議会」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp213-215。

「介護予防・日常生活支援総合事業」における「生活支援体制整備事業」の生活支援コーディネーターについては2015年の状況であるが、第1層では56.6%、第2層では59.4%が市町村社協となっている。¹⁶⁾なお、おそらく元々は委託事業であったが、現在は独自事業として介護保険事業を実施している社協は「訪問介護」60.9%、「居宅介護支援」60.8%である。¹⁷⁾加えて、「ふれあいのまちづくり事業」や「安心生活創造事業」などの年限付きの国のモデル事業などの不安定な補助金獲得のため、公的制度から漏れ落ちた問題の早期発見、機関や事業所同士、加えて住民・ボランティアとの連携をコーディネートする支援、さらには「生活福祉資金」や「地域福祉権利擁護事業」など、個別ケースへの対応業務は拡大している。¹⁸⁾

このような社協の直面する現状は、国の地域福祉政策によるものである。

すなわち、

- ①国民生活問題対応を国から自治体へ責任を転嫁。
- ②自治体では社協への財政と人事を使い統制。
- ③「多様な主体」や「社会資源」をマネジメントし、民間事業所やNPO、住民ボランティアへ、さらに対応の責任を転嫁。

このような三つの責任転嫁の構図の中から今日の社協のおかれた現状が生み出されているのである。もちろん、自治体や社協によっては、このような構図を逆手にとって、個別問題対応能力をあげながら、地域の住民への働きかけを進め、自治と連帯を高める地域福祉実践を生み出したところもある。しかし、そのような「好事例」はその継続性や全国への普及、実践の普遍性という点では課題が多い。いわば稀有な「好事例」にすぎない。むしろ責任ある国の地域福祉政策として進めるのであれば、人員体制や運営財政の裏付けを保障し、「好事例」の拡大に寄与できうる法整備とその責任を持った実現こそが地域福祉政策に必要とされる内容であろう。

16) (厚生労働省老健局振興課 HP 資料『1.「生活支援コーディネーター及び協議体とは」～その目的、仕組み及び養成について～』『生活支援コーディネーター・協議体のあり方に関する調査研究事業報告』より。

17) 全国社会福祉協議会(2023)「市区町村社会福祉協議会活動実態調査報告書 2021」。

18) ふれあいのまちづくり事業(5年年限)(1996年7月17日付の社会・援護局通知による事業)、「市区町村社協総合支援事業」(1999年3月26日付社会・援護局通知による事業)、「地域福祉権利擁護事業」(2000年6月7日付社会・援護局通知による事業)は2001年8月10日付通知「地域福祉推進事業」として統合されそれぞれ廃止となっている。これにより「ふれあいのまちづくり事業」は2000年度までの指定で終了となる。その後、2005年3月31日付通知「セーフティネット支援対策等事業」の実施にともない「地域福祉推進事業」は廃止となる。なお、この通知で使用された「日常生活自立支援事業」は2007年より「地域福祉権利擁護事業」に変わり新たな名称として使用されるようになっている。(ちなみに、平成12年より施行されている「社会福祉法」では第2種社会事業として「福祉サービス利用援助事業」の名称となっている)。2005年3月31日付通知「セーフティネット支援対策等事業等事業」において「安心生活創造事業」(2009年度より実施。3年間のモデル事業＝サンセット方式。以降は「公費」＝自治体独自財源。ただし視察受け入れや自主財源の創造などの要件を満たした市町村は2年間の継続補助)が加えられた。3年間のモデル事業実施市町村(58市町村)については、厚生労働省社会・援護局地域福祉課内に「安心生活創造事業推進検討会(座長和田敏明ルーテル学院大学大学院教授)」詳細な検討が進められ2012年に報告書が発行されている。なお、この事業の補助率は10/10(上限1000万円)となっている。

図表3 地域福祉活動を進める職員の体制確保に関わる補助金や受託事業等の変遷

実施年	事 項	備 考
昭和 60 (1985) 年 ～平成 7 (1995) 年	ボランティアのまちづくり推進事業（ボラントピア計画）	ボランティアコーディネーターの配置の明示
昭和 59 (1984) 年 ～平成 11 (1999) 年	社会福祉協議会活動の強化について（通知）	企画指導員、福祉活動指導員、福祉活動専門員の設置
平成 7 (1995) 年 ～平成 13 (2001) 年	ふれあいのまちづくり事業	実施期間 5 年——A 型には地域福祉活動コーディネーターと相談員の設置
平成 10 年 (1998) 年	社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）	
平成 11 (1999) 年～	社会福祉協議会活動の強化について（通知）—社会福祉協議会企画指導員、福祉活動指導員及び福祉活動専門員設置要綱 市区町村社協強化推進事業（実施主体「都道府県・指定都市社協」） 地域福祉権利擁護事業スタート	企画指導員、福祉活動指導員、福祉活動専門員の設置。福祉活動専門員設置費の一般財源化
平成 12 (2000) 年	社会福祉法・介護保険制度スタート	
平成 14 (2002) 年	社会保障審議会報告「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」	
平成 13 (2001) 年 ～平成 17 (2005) 年	地域福祉推進事業実施要綱	
平成 15 (2003) 年	生活扶助基準 0.9% 切り下げ、国庫補助負担率引き下げ、補助金削減	
平成 16 (2004) 年	※生活保護の老齢加算を段階的に廃止し、平成 18 年度より全面廃止	
平成 17 (2005) 年 ～平成 26 (2014) 年	セーフティネット支援対策等事業・地域福祉等推進特別支援事業	事業に応じてコーディネーターなどの配置
平成 17 (2005) 年	※生活保護母子加算（16～18）3 年間で廃止	
平成 20 (2008) 年	「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—（座長 大橋謙策）」提出	
平成 21 (2009) 年	安心生活創造事業（モデル事業）	3 年間のモデル事業
平成 25 (2013) 年	生活困窮者自立支援法成立、生活保護基準引き下げ（3 年間で 10%）	
平成 26 (2014) 年	介護保険改定（生活支援体制整備の構築） 生活困窮者自立支援制度 「地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業」	生活支援コーディネータの導入 生活困窮者自立支援法の施行にともない「セーフティネット支援対策事業費補金」は「地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業」に再編
平成 27 (2015) 年	「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」	（「共生型社会の構築」）
平成 28 (2016) 年	多機関の協働による包括的支援体制構築事業「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部設置 「地域力強化検討会」設置・中間まとめ	制度の狭間問題へのモデル事業、社会資源創出
平成 29 (2017) 年	社会福祉法改正（地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律） 「地域力強化検討会」最終取りまとめ 「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりの強化に向けたモデル事業「地域力強化推進事業」	（「全社協『多機関の協働による包括的相談支援体制に関する実践事例集』（平成 29 年）」
令和 2 (2020) 年	改正社会福祉法（地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律）可決	新型コロナ感染拡大
令和 3 (2021) 年～	地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について	

（筆者作成）

3. コロナパンデミック後の地域福祉政策と社会福祉協議会の課題と展望

2021年コロナパンデミックのさなかに新たに自治体で取り組まれることになった地域福祉政策が、重層的支援体制整備事業である。本格的な展開はまだこれからであるが、本事業から、今後の地域福祉政策の課題をかいつまんで提示したい。

新型コロナウイルスの感染拡大による緊急事態宣言の発出と解除が繰り返されている2020年6月12日に「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」（以下「2020年改正法」という）が国会で可決成立した。これにより「属性を問わない相談支援」「多様な社会参加に向けた支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施する「重層的支援体制整備事業」が創設され、各市町村で実施されることとなった。

さて、この法改正がどのような方向を目指そうとしているのかについて読み解くためには、この間の国の社会福祉政策を紐解く必要がある。まず、法改正の名称に出てくる「地域共生社会」である。近年は国の社会保障・社会福祉関連法の改正の折に、このスローガンが頻出するようになっている。なお、なぜここでスローガンという表現をとっているかといえば、「共生」という響きはなんとなく大切なことのように聞こえるが、具体的にはその実現は現実性に乏しく、またどのようなステップで、何を整備し、どのような具体的な未来像になるかが極めて抽象的であるからである。

ではその「地域共生社会」というスローガンの初出と言えるのは、2002年社会保障審議会福祉部会取りまとめ「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」¹⁹⁾で示された地域福祉推進理念や基本目標以降である。この訴えにおいて強調されたのは、「住民参加」「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」「男女共同参画」「福

祉文化の創造」である。このうち「福祉文化の創造」に、住民が自らの問題として課題を認識し、自らがサービスの担い手として参画すること、住民による社会活動の積み重ねの重要性を謳っている。

加えて厚生労働省は「地域共生社会」を

子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPOとの連携や民間資金の活用を図る。（「ニッポン一億総活躍プラン」〈平成28年6月2日閣議決定〉より）

と説明している。すなわち、国による実施および財政的責任の地域住民、市民団体への転嫁である。

では「地域共生社会」スローガンはどういった特徴や狙いを持ったものであろうか。

まず、1998年の社会福祉基礎構造改革以降、国が政策実施の責任主体として登場しないのは一貫している。加えて「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が」とあるように、どのような状況にある国民であろうとも自助と互助への総動員に期待をかけていることも明確である。つまりその特徴的点は、①自治体における多様な実施主体を巻き込んだ「分野横断的な包括的相談支援体制の構築」と、②ボランティアや住民の「参加」への焦点化に集約されるだろう。さらに政策のターゲットとされたのは、一つの世帯において多世代にわたる介護困難や経済的生活困難といった複合的な生活課題、あるいは相談機関につながりづらい人、社会的な孤立状態にある人、現行制度が対応し切れていないことによって生み出されている生活課題い

19) 令和3年3月31日付「厚生労働省子ども家庭局長、厚生労働省社会・援護局長、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長、厚生労働省老健局長」『「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」の改正について』P12より。

わゆる「制度の狭間」にある人、といった問題の広がりである。

このような目論みをもって進められてきた国の「地域共生社会」をスローガンとする地域福祉政策の戦略は、2016年の「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部から出された報告および2018年の社会福祉法改正、先述した年限付きのモデル事業の実施、地域福祉計画策定ガイドラインの見直しである。加えて2019年5月に設置された「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）」の「最終取りまとめ」を受け、2020年6月の「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」の法改正と繋がっている。

また、これら地域福祉政策の実現のため用いられているのが地域福祉計画である。2018年の社会福祉法改正により、地域福祉計画の策定を市町村の努力義務とされたが、このような自治体における諸福祉計画は、国が、高齢者介護や子育て支援、障害者福祉施策を進める上で都道府県を通じて各市町村に対する統制を進める手法として用いているものである。すなわち自治体計画の策定を法的に押し付け、国の自治体への政策コントロールを進めるものであり、三塚（1992）が指摘している「上からの統制と動員の機構」である縦割り省庁からの、縦型統制ルートである国→都道府県→市町村の流れを徹底させる手法である。²⁰⁾もちろん、自治体における独立と自治を進めるための計画づくりと実施という側面もあるが、策定・実施のための財政操作や策定手法のマニュアル化など、とうてい自治体における独立と自治を前提にしたものとは考えづらく、むしろ「3割自治」と言われたような、中央とのパイプを強化するための昔ながらの中央支配構造の焼き直しになっている。

そもそも、地域福祉政策がターゲットにしている生活課題、すなわち国民のおかれた状況は、雇用就業形態の不安定化、低賃金と低年金などによるゆとりない生活状態に対し、病気や怪我、介護などの状

況が生じた場合にたちまち危機的状況に陥ってしまう脆弱な社会保障・社会福祉の体制が原因といえる。個人と世帯を取り巻く社会的な孤立の傾向の強まり、協力や連帯を進めづらい個人化の傾向は構造的に生み出されている社会問題である。このような状況を生み出している背景には、1980年代以降の新自由主義経済の拡大の中進められてきた民間活力、一人ひとりの競争を煽る自助と相互扶助を前提とした日本型福祉社会の流れがある。その構造の基本的転換なくして問題の解決はありえない。しかし、「地域共生社会」はこの流れを「地域」に責任転嫁し再編強化しようとしているのである。加えて、そこで使用されている政策理念が「自助」「互助」「共助」「公助」である。この政策理念実現のための手段として、自治体を通じた「地域共生社会」スローガンに基づく地域福祉政策を隅々まで浸透させる流れとなっている。

さて、このような流れや背景の上で現在進められようとしている「重層的支援体制整備事業」であるが、先述したように「属性を問わない相談支援」「多様な社会参加に向けた支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に進めるとされている。つまり先述した2002年「社会保障審議会福祉部会取りまとめ」での「（4）福祉文化の創造」を引き継ぐとともに、2015年の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（「新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクト」報告）で骨格形成がなされ、2017年の「地域力強化検討会」最終取りまとめで打ち出された、「丸ごと」の「地域づくり」の支援についてさらに踏み込んで「属性を問わない」内容が打ち出されて形成されてきたという経過である。

加えて、「地域づくり」については、2014年の改正「介護保険法」並びに同年成立の2015年実施の「生活困窮者自立支援制度」ですでに強調されており、その内容は、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化などを行う「生活支援コーディネーター（地

20) 三塚武男（1992）『住民自治と地域福祉』法律文化社、pp168-170。

域支え合い推進員)」を地域支援事業に位置付け配置し、また協議体の設置などを進めること。多様な生活支援・介護予防サービスが利用できるよう「地域づくり」を市町村が支援を進めるということである。²¹⁾すなわち住民の生活問題への対策の一つとして、サービス提供主体としての住民参加（ボランティアなど）やその組織体を組織し、位置付けていくこと、なのである。

住民が積極的に地域に関わり、活動を通じた学習や協力協働、自分たちの地域を自分たちでどのようにしていくのかを決定するといった、住民の参加と自治で進める福祉のまちづくりが重要なことは論を俟たない。だがこのような住民参加と自治を進めるには条件がある。ひとり住民のみで進めることは難しい。第一に住民参加を支える上で地域福祉のコーディネーターの配置は必須の条件であろう。しかし、これまでみてきたように、国の進める地域福祉政策の流れは、社協の体制充実や安定的運営のための法整備といった条件整備を抜きに、事業メニューのみを示し、その実施については先に示した責任転嫁の構図の強化再編を進めようとしている。加えて生活関連相談と具体的な支援を自治体行政からも外部化しつつ、公的領域の制限と委託による財政と実施体制及び内容のコントロールを強めていこうという方向性が強まっている。少子高齢化や人口減少、生活困窮世帯の増加、過疎化する地域や行政サービスの届きにくい地域を抱える自治体は多い。パンデミックや災害も頻発している。加えて、地域住民の生活

は変化と危機に直面し、それを支える多くの自治体行政も逼迫状況が続いている。このような状況下において、「地域共生社会」や「重層的支援体制」がどこまで実現できるのか疑問である。加えて、懸念されることは「重層的支援体制」の調整のための会議や相談支援の実施そのものを、社協を委託先とし、さらなる住民や民間法人への責任転嫁とコントロールの強化を進めることになりはしないかということである。とはいえ状況の転換を進める上では、実践の積み重ねと、協力共同の関係づくり、活動と学習の積み重ねによる以外にはないであろう。また、これまで地域福祉活動を支え進めてきた社協の基本的役割は、今後も変わることはないであろう。

今後「重層的支援体制」が進められる中、特に注視しておきたいのは自治体と社協の関係性である。より相互の関係について透明性を高め住民に情報公開することは当然求められていくが、まずは計画策定などを手掛かりにしつつも、自治体や社協自らが地域住民の生活実態を把握し、問題の構造を理解し、協同して取り組むべき課題を明らかにしつつ、その解決に向けた取り組みとそのための条件の整備を進めることが求められるであろう。

（しどうしゅうし／大谷大学・

『総合社会福祉研究』紀要編集委員）

21) 「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて 平成27年6月5日老発0605第5号 厚生労働省老健局長通知」p14、平成27年7月「厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室資料」p199。

自己決定を支援すること ——福祉サービス利用援助事業を解約した 「彼」の経験から——

岸 佑太

利用者の意思に基づいた支援

福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業¹⁾）（以下、福祉サービス利用援助事業とする）は、社会福祉法に規定される第二種社会福祉事業で、市町村社会福祉協議会等（基幹的社会福祉協議会）が、日常生活に支障がある者が地域で自立した生活ができるよう、①福祉サービス利用援助（福祉サービスの利用に関する情報提供や助言、手続きの援助など）、②日常的な金銭管理の支援（利用料の支払いなど）、③書類等の預かり（通帳などの預かり）を行う。1999年10月、介護保険制度の導入における措置から利用契約制度への移行に先立ち、利用者の利益の保護を図る仕組みの一環として創設された事業で、開始から今年で25年を迎える。

実施主体は、都道府県指定都市の社会福祉協議会（以下、社協とする）で、事業の一部を市区町村社協に委託している。福祉サービス利用援助事業の利用を希望する者は、社協と利用契約を締結する。専門員（原則社協の常勤職員）が支援計画を作成し、支援計画に基づき生活支援員（原則社協の臨時職員である。雇用労働者であるが、地域の住民がボランティア的に担っている市町村が多い）が支援をする。

福祉サービス利用援助事業による支援の基本姿勢は、利用者の意思に基づく支援である。生活支援員

は、利用者が決めた意思を「代行」することにより支援するのであって、生活支援員の意思により「代理」で支援をするのではない。その意味では、福祉サービス利用援助事業は、利用者の意思決定に基づく支援を行い、利用者の利益を保護し、利用者が「生きたいように生きる」ことを一緒に考える事業であるとも言える。よって、利用者は福祉サービス利用援助事業の契約内容や支援計画を十分に理解している必要がある。利用者が福祉サービスを利用するためには、サービス提供者である福祉事業者と利用契約を締結する必要があり、利用料（自己負担分）を支払うことも必要になる。

福祉サービス利用援助事業は、福祉サービスの利用に伴う日常的な金銭管理を担っているため、福祉サービスを利用するために家計を管理することで利用料を捻出し、捻出した利用料を事業者へ支払う役割も担っている。

「家計簿ほどではない」お金の管理

福祉サービス利用援助事業を“利用していた”友人と話す機会があった。“利用していた”というのも、彼は約6年間事業を利用した後、2018年に福祉サービス利用援助事業の契約を解約した。その後3年以上自分自身の力で金銭管理をしている。彼曰

1) 「日常生活自立支援事業」は国庫補助要綱上の事業名であり、都道府県・指定都市社会福祉協議会が実施主体となり、市区町村社会福祉協議会などの基幹的社会福祉協議会と協力をして、福祉サービス利用援助事業を実施している。平成19年4月から「日常生活自立支援事業」という国庫補助予算上の名称が使用されているが、それまで使用されていた「地域福祉権利擁護事業」という名称を使用している場合や、独自の愛称を定めている場合もある。

く「家計簿ほどではない」らしいが、毎月ノートに収入と支出の見込みを書いているという。確かに実際の収支状況を記録しているものではないので家計簿ではない。しかし、収支の見込みから電卓を使って1日に使えるお金や貯金できる金額を算出し、変動こそすれ、概ね算出した金額で毎月の生活はできているようだ。家計簿どころか、財布の中身にすら頓着のない私は、自分からその必要性を考えて行っている彼の実行力や継続力に素直に感銘を受けた。

彼がノートに収支を記録したり、お金を小分けに管理する方法は、福祉サービス利用援助事業を利用する中で覚えたことでもある。私は、自分がかつて担当していた事業が、彼の人生の中で大きな意味を持っていることが素直に嬉しかった。

しかし、彼が福祉サービス利用援助事業を利用してから「家計簿ほどではない」お金の管理を行うまでの道のりは、そんなに簡単なものではなかった。

必要なのは自信と安心感

彼が福祉サービス利用援助事業を利用したきっかけは、金銭管理への不安からであった。彼は、高等学校の普通科を卒業したのち、アルバイトをしながら親元で生活をしていた。その後、20代半ばから親元を離れて単身生活をすることになる。親元を離れる時に療育手帳を取得し、生活保護を受給することになった。生活保護を受給する前に借金があったことや、金銭管理に不安があり生活保護ケースワーカーの勧めもあったことから、福祉サービス利用援助事業を利用することになった。

福祉サービス利用援助事業を利用していた6年の間、彼は幾度となく専門員や生活支援員などの支援者と衝突する。私が話を聞く限り、衝突の原因はいつも「自分のお金が自分の好きなように使えないこと」に端を発していた。

彼にとって福祉サービス利用援助事業は、「生きたいように生きる」ことを支える仕組みであったと同時に、「生きたいように生きる」ことに我慢を強いる仕組みでもあった。彼は我慢を強いられ、専門員や生活支援員などの支援者と衝突することが増

え、生活は不安定になっていた。

そのような時は、彼は決まって怒りにまかせた電話連絡をしてくる。その都度私は彼の思いを聞いた。時には怒れるときもあり、話の途中で電話を置いたこともあった。不満を吐き出すことで彼の気持ちは少し安定する。支援者側の理屈になりがちな私の説明も理解してくれているように感じる時もある。ただただ反発をするだけの時もある。そのようなことを数年繰り返していたと思う。

ある日、彼から前触れもなく「(福祉サービス利用援助事業を)解約しました」という報告を受けた。その時は、彼の生活がどのようなようになっていくのか本当に心配であった。心配をよそに、頻回にかかってきた電話は減り、生活は安定してきたように感じた。そして、彼曰く「家計簿ほどではない」記録をする話のところへ繋がっていく。

彼の福祉サービス利用援助事業の利用は、金銭管理への不安から始まった。よって、金銭管理の支援は必要であった。しかし、彼は誰かにお金を管理されたいわけではなかった。自分で金銭管理が出来るようになりたかったのだと思う。自分でできるようになるためには、「出来ないかもしれない」という不安を分かち合い、ともに考えてくれる人が居るという安心感や、少しずつでも成長をしているという自信が何より必要だったのだと思う。

彼に聞くと「福祉サービス利用援助事業による支援は本当にありがたかった」と言う。生活支援員との関わりの中で、見通しを持ったお金の使い方を学び、その学びのおかげで趣味のラジオの機材や好きな歌手のグッズを買うことができたとも教えてくれた。

誰もが不安を抱えて生きている

彼に限らず、誰しも決定することへの不安がある。不安を感じたときは、その不安を聞いたり話したりする人の存在が必要になる。不安を分かち合い、一緒に考えることで、勇気をもって決定することが出来るかもしれない。ちょっとしたことを相談することで、少しずつかもしれないが前に進めるかもしれ

ない。不安を分かち合える人や、一緒に考えることができる人を作ることが日常生活の中での自立への一歩になるのだと思う。

現在、彼は3年間トラブルを起こすこともなく、彼の言う「家計簿ほどではない」記録をノートに書きながら、毎月の生活費を自分でやりくりをしている。そして、困ったとき、不安になったとき、ちょっとしたことを相談したいときは友人や知人に連絡をしている。

利用者にとって生活支援は、利用者に従属的なものでなければならない。当たり前であるが、利用者の生活があるから、その生活を支えるために、利用者の意思に基づき支援者は支援をする。福祉サービス利用援助事業で日常的な金銭管理をすることは、利用者の意思や生活をコントロールするために行っているのではない。社会のルールを利用者の生活に適応させるために行っているのでもない。

どこまでも利用者の立場にたって、利用者の決定を尊重してみるという姿勢が大切である。もしもその決定が社会の仕組みという壁に当たり、前に進むことを阻まれたときは、利用者ではなく社会に対して疑問を投げかけることを支援者は求められているのではないのだろうか。

コロナ禍で拡大した不安、縮小する地域社会、世帯・家族

新型コロナウイルス感染症による底知れぬ不安が拡大し続ける最中に発行された「令和2年版厚生労働白書」（2020年10月発行）に、2つの「縮小」について新たに節が設けられた。「縮小する地域社会」と「縮小する世帯・家族」である。ここで説明されている「縮小する地域社会」は市区町村の小規模化を、「縮小する世帯・家族」は1世帯あたりの人員の減少を指す。

「縮小する地域社会」では、全国的な人口減少が見込まれるも、その動向は都道府県によって異なり、住民ニーズは多様化していくとされる。また、すべての世代において、今住んでいる市区町村に住み続けたいという希望が高く、生活面や雇用面での

環境整備が重要になるとされる。人口減少が見込まれ、住民ニーズが多様化すると、コストのかかる福祉サービスは効率化を求められるであろう。

「縮小する世帯・家族」では、世帯規模は縮小傾向にあり、2040年にかけての推計値として、単独世帯が世帯累計の約4割を占め、単身化が進む。同時に高齢単独世帯の増加も見込まれる。世帯主年齢65歳以上の世帯の割合は44.2%に達するとされ、うち単独世帯が40.0%を占めると推計されている。世帯総数に占める世帯主年齢65歳以上の単独世帯（高齢単独世帯）は17.7%まで増加、世帯主年齢65歳以上の夫婦のみ世帯は13.5%まで増加するとされる。高齢単独世帯の約4分の1は85歳以上で、その約4割が男性の世帯になるという。世帯の単身化や高齢化が進み、高齢単独世帯は6世帯に1世帯まで増加する。

家族を頼れる人が減るかもしれない。友人に頼ることも難しくなるかもしれない。ちょっとしたことを相談する相手が少なくなることは、相談相手がいることで維持されてきた安心感はより低下していくかもしれない。そんな時代はもうすぐそこまで来ている。

「自分のことは自分で決める」自立を支援する制度として

私は、友人や知人に頼りながら単身生活をする彼に、なぜ福祉サービス利用援助事業を解約したのかを尋ねた。

彼は、「自立がしたいから」と答えた。

私は、「なぜ自立がしたいのか」と聞いた。

彼は、「わからない。でも周りの（人たちの）ために自立がしたかった」と答えた。

彼は支援者と言われる人たちと衝突をした。そして、自立がしたいから、日常生活の自立を支援する事業を自ら解約した。福祉サービス利用援助事業は、金銭を通じて生活を管理することで自立を支援する

のではなく、自分のことは自分で決めることができる自立を支援する制度であって欲しい。

（福祉サービス利用援助事業では、）支援を通じて、一人ひとりが持つ力を生き生きと発揮できるような関係性を築いていくことを大切にしています。それは、地域の人や社会とつながることで、力を発揮できる場面が広がっていきます。生活支援員はそのつなぎ役となっています。（京都府社会福祉協議会 2018：5）

誰しも決定することに不安はあるが、ちょっとしたことを相談することで前に進めるのかもしれない。しかし、世帯の单身化や高齢化、人間関係の希薄化が進む中で、ちょっとしたことを相談する相手が少なくなっているのかもしれない。だからこそ、地域の住民が生活支援員として関わる福祉サービス利用援助事業は、一人ひとりが持つ力を発揮できる関係性を築くことを大切にしたい。

不安を抱えて悩むのは人である。不安を分かち合うのも、一緒に考えるのも人である。そして、それをつなぐ専門職も人である。これからも、人々がつながることで発揮される力について、当事者とともに、住民と考える協議体である社協を巻き込み、彩り鮮やかなエピソードを紡いで明らかにしていきたい。

【参考文献】

- 金井浩一（2023）「偶然性を生み出す支援」『光彩だより』2023年12月号、社会福祉法人光彩の会
- 京都府社会福祉協議会（2018）「ふだんのくらしのしあわせをともに考える 福祉サービス利用援助事業生活支援員の活動から」『京都の福祉 Vol.568』、4-5
- 厚生労働省（2020）『令和2年版厚生労働白書』
- 国立社会保障・人口問題研究所（2023）『2022年社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査 報告書』
- 全国社会福祉協議会（2020）『2020年日常生活自立支援事業推進マニュアル〔改訂版〕』
- 野田博也（2021）「事業形成期における地域福祉権利擁護事業の設計にかかる論理と課題」愛知県立大学教育福祉学部論集第70号、35-48

（きし ゆうた / 日本福祉大学社会福祉学部助教）

「人間らしい生活」保障を求め続ける韓国 ——『韓国・福祉改革のダイナミズム』から——¹⁾

金 早雪

「すべて国民は、人間としての尊厳と価値を有し、幸福を追求する権利を有する。」

(韓国憲法第30条：1980年改正で新設)

「すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。」

(同第34条①：1962年改正で新設)

はじめに

1. 日本における韓国・福祉の研究状況

日本における社会科学系の韓国研究は、1960～90年代の政治・経済中心から、2000年代以降、福祉や生活・社会へと広がりを見せている。とくに福祉(bokji：日本の「社会保障」に近い)については、金大中政権時代の国民基礎生活保障制度の構築とともに、信頼しうる公的な統計や資料が豊富になったこともあり、すでに多くの優れた研究が蓄積されている。

最近だけでも、『福祉のアジア』の著者・上村泰裕氏の編著『新世界の福祉7 東アジア：中国／韓国／台湾』(旬報社、2020年)は、〈アジア〉間の共通点と相違点が見いだせるよう統一性をもった編集がなされている。『後発福祉国家論』『現代の比較福祉国家論』『福祉国家の日韓比較』などを刊行されてきた金成垣^{キム・ソンウォン}氏の『韓国福祉国家の挑戦』(明石書店、2022年)は、〈韓国型〉の由来をフォー

ディズム(安定雇用)の欠落にあると指摘する。朴^{パク}光駿^{クワンジュン}『朝鮮王朝の貧困政策』(明石書店、2020年)は日本と清との比較を射程にのせた重厚な分析がなされ、現代については、五石敬路／ノ・デミョン／王春光の『日中韓の貧困政策』(明石書店、2021年)が3カ国の政策の違いから体制や政策の違いを描き出している。そして、金明中^{キム・ミョンジュン}『韓国における社会政策のあり方』(旬報社、2023年)は、現代韓国のあらゆる福祉制度と実態を実に丹念に整理・検証し、さらに松江暁子『韓国の公的扶助』(明石書店、2023年)はワークフェアに相当する「条件付き給付」の就業支援の制度の由来と実態を考察している。

これらより前に、拙著『韓国・社会保障形成の政治経済学』(新幹社、2016年)では、韓国の極端なまでの開発主義＝福祉抑制から、一気に生活保障を国家政策の中心に据える一大パラダイム転換——福祉革命——を遂げるプロセスを取り上げた。IMF経済危機(1997-98年)がその背景として関係するが、福祉形成の主導は、生活保護基準違憲確認を求める憲法裁判(1994年提訴、97年に棄却)²⁾、^{こうし}を嚆矢とする市民福祉運動であった。これに続けて、前述したよ

1) 本稿は、福祉のひろば・オンライン無料講座「韓国における福祉政策の展開と低出産・高齢化政策の動向」(2023年10月21日)の内容を中心としています。講座の開催や本稿の掲載でも大変お世話になった朴仁淑氏はじめ関係各位に御礼申し上げます。

2) 保護受給者の高齢夫婦が「参与連帯」の支援を受けて提訴したもので、憲法裁判所は、保護基準が低すぎることは認めながら、憲法第34条「人間らしい生活をする権利」についてプログラム規定説をとり、違憲とは判断しなかった。

うな研究の深まりと広がりを目の前にして、はて筆者に一体どのような研究貢献ができるだろうか。

周知のように、一連の福祉改革として、社会保険制度の整備——雇用保険の拡大、医療保険の職場・地域の統合、国民年金改革に連動する無拠出の高齢者・障害者への年金制度の新設など——も進んだ。そして注目すべきことに、2015年には保守派・朴槿恵政権が「マッチュム（ニーズ対応）型」をキーワードとする基礎生活保障制度の「分立化」改革（後述）を主導し、「最低生計費」に縛られて硬直的だった生活保障制度の弾力化を果たした。「社会的企業育成法」による社会的経済の模索や、福祉ポータルサイトの進化もあれば、縦割り行政に“横串を刺す”（どなたかの表現）「雇用福祉プラスセンター」も政策を生かすために極めて重要な取り組みである。改革が冷めやらない、そのダイナミズムを日本の読者に伝えたいと思った。

こうして、前著の刊行後を書いてきた論稿に、新たに住居福祉とジェンダーの章などを加えて、拙著『韓国・福祉改革のダイナミズム』を大阪商業大学叢書の末席に加えて頂くことができた（図1）。



図1 拙著『韓国・福祉改革のダイナミズム』の表紙（御茶の水書房、2023年）

注：表紙の上は「保健福祉部（省）」の玄関前の石碑で、下は電子政府「福祉フリーコール129」（年中無休）の案内ロゴ

参考までに、構成は以下である。

-
- 第1章 分断国家・韓国の貧困と福祉の近現代史
（一部は、前述の上村泰裕編『新世界の福祉』韓国・第1章から許可を得て転載）
 - 第2章 福祉革命後の雇用・福祉改革
 - 第3章 自助・自活から社会的経済へ
（初出は『信州大学経法論集』8, 2020年）*
 - 第4章 現金給付政策の系譜と現状
 - 第5章 「住居福祉」の始動
（初出は『大阪商業大学論集』第209号、社会科学篇、2023年）*
 - 第6章 現代韓国ジェンダー事情
（初出は大阪市立大学『経済学雑誌』第123巻第2号、2023年）*
 - 終章 現代韓国の福祉課題
 - 補論Ⅰ 韓国の地域福祉に関するフィールド・メモ
（初出は『信州大学経法論集』8, 2020年）*
 - 補論Ⅱ コロナ・ロックダウンと生活支援
-

*これらの初出論文は各機関リポジトリにて公開されている。

2. 韓国の憲法「生存権」規定と福祉政治

大韓民国は、米ソ冷戦のもとで反共・自由主義陣営の一角として誕生したが、独立運動の系譜には〈均等社会〉を志向する穏健左派勢力も存在していた。

1948年7月に制定された韓国の制憲（初代）憲法は、生存権規定として、「老齢、疾病その他労働能力のない者は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。」とだけ述べていた。「法律」としては、「朝鮮救護令」（1944年）がアメリカ軍政によって継承され、救護基準は、李氏朝鮮時代にも確認されている1人1日コメ3合程度が踏襲された（大友昌子氏などの研究）。しかし直後の朝鮮戦争による孤児・母子や被災者・避難民などの〈救護〉は、それすらもなしえずもっぱらアメリカなど海外援助におおぐしかなかった。

1960年に李承晩政権が倒れ、1961年に登場した

朴正熙ら反共軍事革命勢力は、「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦を早急に解消」することを公約の第4に掲げ、1962年の憲法において、従前規定に加えて、「①すべて国民は人間らしい生活を営む権利を有する。②国家は社会保障の増進に努力しなければならない。」と付した（表1）。

朴正熙政権崩壊後、1980年憲法では、「幸福追求権」を加え、「国家は……これを保障する義務を負う」

とした。福祉革命の発端となる、1994年生活保護基準違憲確認の憲法裁判は、この規定を拠り所とした（97年5月、判決はプログラム規定説にたって棄却）。

その後、憲法・福祉規定は、1987年の民主化特別宣言に伴う第9次改正において、「女子の福祉と権益の向上」、「老人と青少年の福祉向上」と「災害（の）予防」を加えて、現在に至っている。

表1 韓国・歴代憲法における「生存権」規定

制憲① 1948.7	1962 ⑥第3共和国 1972 ⑧第4 / 維新	1980 ⑨ 第5共和国	1987 ⑩現行：第6共和国
—	—	第10条 すべて国民は、人間としての尊厳と価値を有し、幸福を追求する権利を有する。国家は、個人の有する不可侵の基本的人権を確認するとともに、これを保障する義務を負う。	
第19条 老齢、疾病その他労働能力のない者は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。	第30条 ①すべて国民は人間らしい生活を営む権利を有する。 ②国家は社会保障の増進に努力しなければならない。 ③生活能力のない国民は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。		第34条 ①すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。②国家は社会保障・社会福祉の増進に努力しなければならない。③国家は女子の福祉と権益の向上のために努力しなければならない。④国家は老人と青少年の福祉向上のために努力しなければならない。⑤身体障害者及び疾病・老齢その他の事由により生活能力のない国民は、法律が定めるところにより国家の保護を受ける。⑥国家は災害を予防し、その危険から国民を保護するよう努力しなければならない。

出所：筆者作成。

注：黒丸の数字は、制定からの回数。現行・第6共和国憲法は9度目の改正、第10次改訂版にあたる。

3. 福祉構築とその後の改革

——「貧困」の捉え方・測り方——

韓国の福祉構築の要は、国民基礎生活保障法（基礎法、2000年施行）における「最低生計費」保障にある。朴正熙政権初期に、日本の法令を模した「生活保護法」（1962年）が制定され、その施行令で保護水準を「健康で文化的な最低生活」と規定されたが、その実態は1990年代まで、高齢者・障害者などごく限られた受給者へのコメ配給などを中心とし、〈生活保障〉には程遠く、難民〈救護〉のままというべきものであった。1970年代後半以降、給付に被服費や冬季暖房費などが付加され、受給者も増

やされたが、現金給付に転じるのは、憲法裁判提訴以降である。

他方、こうした生活保障としての不全の裏返しともいえるべき「自助」・「自活」を踏襲して、基礎法では、所得が最低生計費の120%まで（次上位階層）であれば就労の「条件付き受給」（ワークフェア）が整備された。これは「地域自活センター」という貧困地域でのセツルメント活動の実績があって、その実体が伴う点には留意したい。

さて、基礎法施行後、「最低生計費」のみを受給者選定＝貧困の基準とするシステムは、次上位階層などのボーダー層にとっては文字通り死活問題であった。ワークフェアを本格化させる社会的企業育成法（2007年）の施行令において、所得とは別の「脆

弱階層」という捉え方が導入された（表2）。すなわち、長期失業者は別として、労働市場で不利になりやすい人的特性に着目するものである。具体的には、経歴（キャリア）断絶女性、脱北者、結婚移住者、除隊者などである。

その後、朴槿恵政権主導による2015年の基礎生活保障制度改革では、調査コストのかかる「最低生計費」を廃して、中位所得基準システムが構築された。従来は所得が最低生計費を超えると、生計・医療・住居・教育のどれも受給できなかったが、この改革で、4種給付それぞれについて、基準中位所得の

28%、40%、43%、50%までを給付対象と分立化させた（2023年現在、各30%、40%、47%、50%：表3）。この改革案が発表された当初は、最低生計保障をなし崩しにする福祉後退の始まりではないかという反発や懸念が噴出したが、当時の「最低生計費」（別法による医療扶助等を含む）が基準中位所得の40%に相当し、給付の引き下げにはならない／しないとの説明がなされた。実際、生計給付の受給者・給付額はほぼ従来通りで、医療・住居・教育給付の受給者を広げている。

表2 「脆弱階層」の具体的な基準

2007年制定時	2010年改正
1. 世帯の月平均所得が全国世帯の月平均所得の100分の60以下の者 2. 「高齢者雇用促進法」第2条第1号による高齢者 3. 「障害者雇用促進及び職業再活法」による障害者 4. 「性売買防止及び被害者保護等に関する法律」による性売買被害者 5. その他に長期失業者等、労働部長官が就業状況等を考慮して脆弱階層と認定した者	1. ～ 4.： 従前通り（ただし法律名称に変更あり：2.3.） 5. 「青年雇用促進特別法」第2条第1号による青年のうち、または「経歴断絶女性等の経済活動促進法」第2条第1号による経歴断絶女性中「雇用促進法施行令」第26条第1項及び別表1による新規雇用促進奨励金の支給対象となる人 6. 「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」第2条第1号による北韓離脱住民 7. 「家庭暴力防止及び被害者保護等に関する法律」第2条第3号による被害者 8. 「一人父母家族支援法」第5条及び第5条の2による保護対象者 9. 「在韓外国人処遇基本法」第2条第3号による結婚移民者 10. 「保護観察等に関する法律」第3条第3号による更生保護対象者 11. 次の各号のいずれか1つに該当する人 ㉠. 「犯罪被害者保護法」第16条による救助被害者が障害を負った場合、その救助被害者及びその救助被害者と生計を共にする配偶者、直系血族及び兄弟姉妹 ㉡. 「犯罪被害者保護法」第16条による救助被害者が死亡した場合、その救助被害者及びその救助被害者と生計を共にする配偶者、直系血族及び兄弟姉妹 12. その他、1年以上長期失業者等、雇用労働部長官が就業状況等を考慮して「雇用政策基本法」第10条による雇用政策審議会（以下“政策審議会”という。）の審議を経て脆弱階層と認定した人

出所：社会的企業育成法施行令第2条2に定める大統領令（韓国・国会法律情報システム）より拙訳。

表3 最低生計費と「マッチュム型」給付体系の選定基準（所得基準）の比較

(2013年、4人家族基準)

基準中位所得	最低生計費基準	金額（万ウォン）
100%	248%	384
60%	148%	230
50%	124%	192
48%	120%（次上位階層）	186
45%	111%	172
40%	100%（最低生計費）	155
40%	99%	154
33%	82% （現・生計給付基準：生計・住居）（注）	127
30%	74%	115
27%	66% （現・生計給付基準：生計給付最高額）	102

出所：韓国保健社会研究院・国土開発院の公聴会資料、ただし元出典は保健福祉部。

注：「生計給付基準」は、最低生計費155万円から他の法律による支援（おもに医療給付）等を差し引いた額。

2015年改正では、住居給付の所管を保健福祉部（省）から国土交通部に移管するため、別途「住居給付法」が制定された。基礎法の制定過程から続いていた、住居給付の位置づけ——「最低生計費」に含まれるのかどうか——や、給付方法の錯綜や混乱も収束させた。と同時に、同年に「住居基本法」も制定され、「住居福祉」の向上に向けて、「最低住居基準」が導入された。注目されるのは、その第3条（住居政策の基本原則）の1.に、「所得水準・生涯周期等による」住宅ニーズに応じて（傍点は引用者）、「住居費支援を通じて、国民の住居費が負担可能な水準に維持されるようにすること」という点である。すでに、2007年ごろから、所得十分位に応じた住居政策が策定されている（表4）。

このことは、格差をどこまで許容するかという論点と背中合わせである。実際、所得、金融資産さらに住宅・不動産などについても、所得水準別の統計や分析も豊富で、格差の実態はとらえやすい。再分配のあり方が今後一層、福祉政治の課題になるであろう。ただし「住居福祉」については、半地下室などの劣悪住居問題など、最底辺のボトムアップが喫緊の課題として取り組まれている。「住居基本法」の規定により、現在、各自治体に「住居相談センター」が設置され始めている。これらセンターの過半が、後述する〈公設・民営〉で運営されている。

表4 所得十分位階層別の「主要支援内容」「特徴」(上段)と「政策目標」「供給住居類型」(下段)

主要支援内容								市場機能に一任		
						モーゲージローン等金融支援				
						住宅購入資金支援				
						中大型賃貸住宅供給				
						中小型賃貸住宅供給				
	長期供給賃貸住宅供給									
	住宅バウチャー・伝賃資金貸出支援									
特 徴	住居水準不全 / 住居費負担能力脆弱階層		持ち家購入能力脆弱階層		政府支援で持ち家取得可能階層		持ち家取得可能階層			
所得階層	1 分位	2 分位	3 分位	4 分位	5 分位	6 分位	7 分位	8 分位	9 分位	10 分位
政策目標	住居安全網構築				持ち家準備促進			住宅価格安定		
供給住宅類型	永久賃貸									
	国民賃貸									
			長期伝賃住宅（原注）							
				土地賃貸住宅						
					公共・民間分譲住宅					

原 注：「長期伝賃住宅」のうち、建設型の60㎡は「国民賃貸住宅」と対象が同一で、建設型で60㎡超過と買入型は所得制限がないが、無住宅者が対象のため、所得5分位までとみることができる。

出 所：上段の原出所は、財政経済部・国土交通部・企画予算処（2007）「住宅市場安定と居住福祉向上に向けた公共部門役割強化方案」。下段は、배문호「주거복지정책과 토지임대부 분양주택」(住居福祉政策と土地賃貸付き分譲住宅)（하정규ほか2012：第15章,p.414）。

訳者注：「伝賃（チョンセ）」はたいてい2年分の家賃としてまとまった金額を払い、2年後に全額、戻す制度。この運用利息が家賃代わりになる。

4. 韓国型の福祉運営・伝達——〈公設・民営〉福祉館、電子政府そして横断行政——

韓国の福祉の特徴の1つとして、各種福祉施設について〈公設・民営〉を原型とすることが指摘できる。より正確には、国家福祉の無策・低水準を民間団体が補ってきたため、地方自治体などの主導になる実践経験が浅いと言えよう³⁾。

実際、1980年代まで韓国政府の福祉予算は極め

て少なく（1980年代まで軍事費が政府予算の2割以上を占めていた）、朝鮮戦争後の〈救護〉に始まる福祉は、キリスト教系の外国援助団体に依存してきた。その結果、2000年代における国家福祉の確立過程で、地域福祉の現場を支えたのは、これら民間団体の経験とノウハウであったことは特筆に値しよう。例えば、全国組織の「大韓老人会」（1969年設立）が設置・運営・支援してきた地域の「敬老堂」を母体ないしモデルとして、各地に老人福祉館が誕生し、就労支援、余暇活動、ランチサービスなど、地

3) 2010年、社団法人・韓国社会福祉協議会でヒアリングしたところ、第一声として「組織名称は同じ社会福祉協議会ですが、私たち（韓国）は民間の福祉施設の連合体で、日本と違って直接、サービスを提供したりはしていません」とのこと。数年後、ある地方都市の施設運営責任者（女性）から、行政（自治体）と民間施設との協議体が作られ始めて、従来の民間主導でやってきた連携との重複感もあり実際、煩雑だともお聞きした記憶がある。なお同責任者と、別の大手教会系財団・施設の女性館長とが、そろって言われたことは「経営の勉強が必要／したい」、だった。

域・利用者のニーズにあわせた多彩な有料・無料の事業が提供されている。現在、「韓国老人総合福祉館協会」(1998年設立)の会員機関が350余りなので、ざっと人口16万人(高齢者1.2万人ほど)——ほぼ

基礎自治体——ごとに老人総合福祉館があるとみられる。同様に、放課後児童教室、結婚移住女性支援(多文化家族支援法で自治体に設置義務がある)なども、公設・民営が通例である。



図2 韓国の〈公設・民営〉福祉現場

出所：左は順天市総合福祉館の学童保育室(2008年9月4日)、中央は尚州教会が受託する多文化家族支援センター運営の「幸福ハウス」(2011年3月31日)——以上は筆者撮影——、右は曹溪宗が受託するソウル市老人福祉センターの食堂ボランティア女性たち(2015年11月23日、小松宏氏—当時、信州大学院生—の撮影・提供)。

ところでこうした福祉資源・制度なども、必要の人に正確に伝わらねば活用されない。韓国の政治・行政体系は、長らくトップダウンを特徴としてきたが、福祉の研究者・事業者らの間では、自治体ごとの〈福祉事務所〉などの情報伝達体系の構築——制度・情報の周知と地域福祉ニーズの把握——が懸案とされてきた⁴⁾。

韓国の福祉構築は先進諸国から半世紀以上、遅れたが、折しもインターネット時代であったため、電子政府の構築とともに進められた。その傍倖として、例えば紙の保険証にこだわるような抵抗は少ないかもしれない。行政の本格的な電子化は、「電子政府具現のための行政業務等の電子化促進に関する法律」(2001年制定)に始まる。

2000年代初頭(盧武鉉政権時代)、駅などにエレベーターや車いす昇降機の設置が急速に進められ、同時に地下街などにATMに似た「無人民願機」が出現し始めた(正確には2000年に100台でスタート)。「民願」は、行政への苦言・依頼などのほか、証明書の申請も意味する。地下鉄・鐘路駅改札近くで初

めて見かけたとき、初期画面に「基礎生活保障受給者証明」があるのに驚いた。受給率は人口比3.3%(弾力化改革後、現在は4.4%)、日本のざっと3倍ほどだが、おそらくさまざまな場面で受給証明が必要なのであろう。必要な人みながもらうべきものだから、住民票と同じような扱いをすることで、受給へのスティグマの払拭にもつながればなおよい。

その後も毎年、訪韓する度に、民願機の進化を目にした。指紋照合の小窓ができていたり、初期画面に「土地登記」「自動車」などと並んで「福祉」という括りになるなど。もう極めたと思ったが、昨春、ソウル市中心部(中区)の国家人権委員会(政府機関)ビル内で、「全部無料」とあった(図3)。これは、財力あるソウル市あるいは同市・中区だけなのか、あるいは設置場所が政府庁舎だからなのか、知人に聞くと、全国どこでも無料だし、登録しておけば自宅ととれるという(以前、卒業証明や成績証明も自宅ととれるとも聞いた)。日本でも行政証明の発給機がコンビニにおかれ始めたが、マイナンバーカード⁵⁾本体をかざして、とれるのは住民票、印鑑登録など

4) 例えば、崔千松が主宰した「社会保障制度審議会研究室」(1962～82年)の調査報告のほか、徐相穆ほか編『貧困の実態と零細民対策』韓国開発研究院、1982年、など。

5) 韓国は、1962年から住民登録番号が用いられ始め、68年から住民登録証が発給されて携帯義務がある。「生年月日(6桁)+性別(1桁)+出生地(4桁)+個人番号(1桁)+チェックディジット(1桁)」の13桁からなる。地域差別問題から、2020年10月以降の出生者は、出生地以下6桁がランダム数字に変更されている。インターネットでの流出も問題になっているが、在日韓国人などには発給されないため、多々不便もある(韓国に30日以上滞在すれば発給可能らしい)。

にまだ（永久に？）限られていて、日本の常識として当然、有料である（硬貨しか使えないため、コンビニ・レジで例外的に両替対応してもらえた）。



図3 無人民願機（証明書発給機）

出所：2023年3月23日、ソウル市中区（国家人権委員会ビル）にて、筆者撮影。

さて、雇用・福祉行政に関する電子化については、2点、紹介したい。

まず、図1で紹介した「福祉129」コールについてみよう。韓国の緊急無料電話の番号は、警察110、救急・火災⁷⁾119と、日本同様である。韓国特有の番号として、かつて1990年代初めまでバスなどに「怪しい人を見たら113」というポスターがあった（「大物」だと多額の賞金がもらえた）。人権に関

する電話相談は、1990年代に民間の「女性の電話」に始まる。1997年に「家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法」⁸⁾が制定され、翌年からその相談電話「1366」の運営が始まった（図4）。2001年から365日体制となり、2009年に法制化された。ちなみに相談対応は、各種福祉サービスにならって、自治体から民間法人に委託されることが多いという。



図4 「女性緊急電話 1366」ロゴ

出所：女性家族部 https://www.mogef.go.kr/cc/wcc/cc_wcc_f001.do

「1366」に続いて、「福祉129」は2007年に開始され、「疲れたときは」といった形容が付されたりもしていた。その後、2020年に新型コロナウイルス感染が拡大し始めると、疾病管理庁への直通「1339」が、PCR検査場の案内などに対応した（図5）。

6) 今年1月8日の朝刊の（日本）政府広報に、「本籍地でなくても戸籍証明書をお近くの市町村の窓口で手軽に取得できるようになります。令和6年3月1日スタート！」とあった。みな、遠方の役場に肅々と現金書留を送っていたのであろう。かくいう筆者も先日、戸籍抄本にあたる「家族関係証明書」をとるため、在日韓国領事館あてに現金130円と84円切手を貼った返信用封筒とを現金書留（600円）で送金した。領事館は治外法権だから日本流儀でなくていいのに。

7) 事故通報はセウォル号事件で警察110と海難122の連携の不備があったことから、現在は110に統一された。このほか、学校暴力申告117もある。日本でもDV相談は8008が創設されたが、自殺予防・子ども相談などの無料相談0120-***-***はどうにも覚えにくく、「電話してこないでね」と言わんばかりに思える。

8) 韓国の家庭暴力の対象は「家族間」として、現在・過去の配偶者だけでなく、兄弟などの同居親族のほか、自身または配偶者の直系尊属・卑属（義父・祖父や伯父・叔父など）による場合も含まれ、暴力の内容も身体的だけでなく精神的及び財産上の被害まで対象とする。日本のいわゆるDV防止法の対象は、事実婚や離婚後も含まれるが「配偶者」に限定されている。



図5 疾病管理庁専用フリーコール（1339）の案内

出所：疾病管理庁 <http://www.cdc.go.kr/contents.es?mid=a20701000000>

注：「疾病相談・感染病申告」「24時間365日」「無料」「カカオメール相談可能」とあり、PCR検査場所などを案内するとのこと。

次に、こうした個別相談対応に並行して、2005年に「国家福祉情報ポータル」が開設され、2010年に「国家福祉情報ポータル bokji-ro（福祉路／へ）」と発展した（図6）。このサイトでは、すべての福祉給付やサービスの案内（受給資格や申請方法など）のほか、地域別・種類別の福祉施設探しもできる。何よりも重要な点は、このサイトで給付申請ができることである。また比較的最近からと思われるが、4つの外国語版も準備されている。

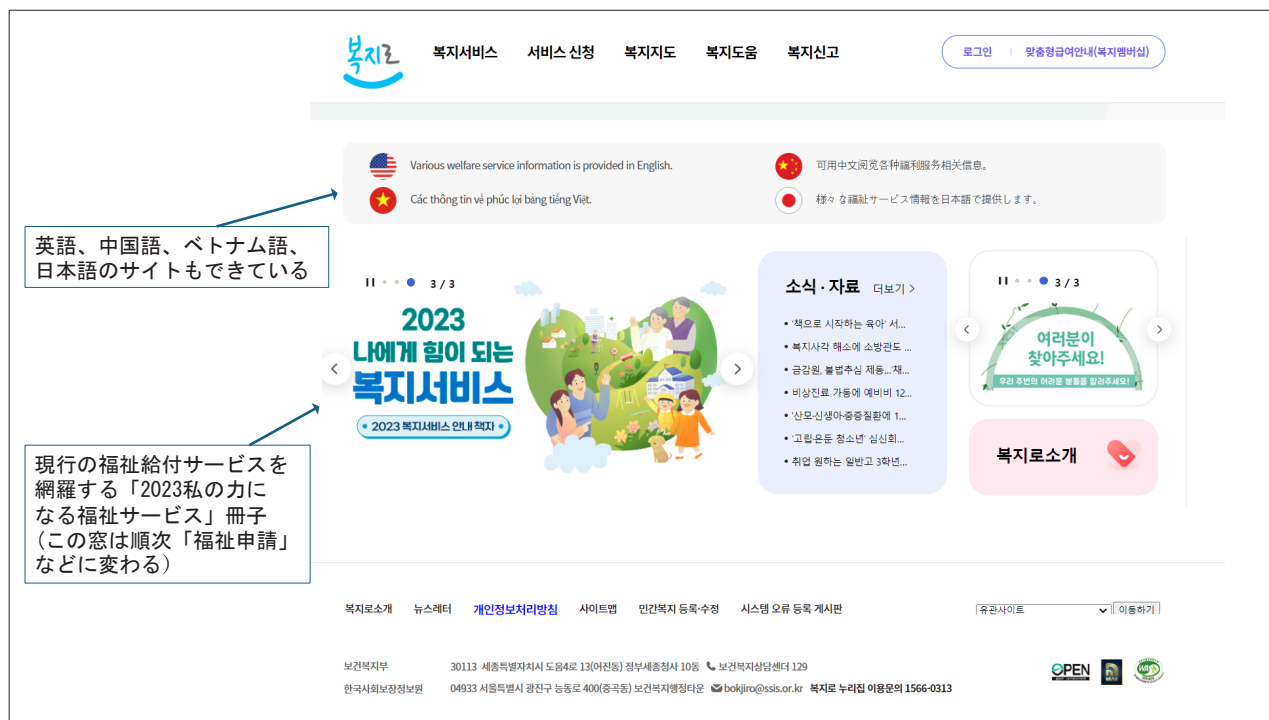


図6 国家福祉情報ポータル bokji-ro（福祉路／へ）のホーム画面

出所：<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/index.do>（2024年2月28日アクセス）

蛇足だが、給付方法として、生活保障などは基本的に現金だが（1990年代まで主食コメは現物だった）、養育手当などではバウチャーで給付されたり、城南

市・京畿道での「青年基本所得」（24歳の住民に年間100万ウォン）は一種の地域通貨でなされるといった取り組みもある。

最後に、「横断行政」について。雇用と福祉は、生活の表裏をなすが、韓国ではそれぞれ「雇用労働部」と「保健福祉部」とが所管する。基礎生活保障は保健福祉部所管だが、条件付き受給者等への就労支援事業は、雇用労働部の管轄とされている（教育給付はかねて教育人的資源部で、前述した住居給付は国土交通部）。日本でも中央省庁こそ厚生労働省へと統合はされたが、実態は2省の“同居”（省内別居？）に過ぎないとも聞く。確かに、雇用には雇用の、福祉には福祉の固有の専門性が要求される。

とはいえ、例えば〈失業者〉の抱える問題＝ニーズは、就労先確保だけではなく、劣悪住居や、多重債務や、子どもの教育費扶助などなど、生活全般、多岐にわたる。ソウル市がこうした現場ニーズに応じて、金融（多重債務）なら弁護士を交えるなどの

多面的な相談体制の構築を先導してきた。雇用と福祉については、文在寅政権時代に、「求職者就業促進及び及び生活安定支援に関する法律」（2020年制定）のもと、「雇用福祉プラスセンター」（雇用労働部所管）が設置され始めた（図7）。従来の雇用センターでの、失業保険の給付申請・相談などに加えて、福祉・金融の相談窓口がおかれている。ハローワークで、福祉給付申請や債務問題を相談できると考えればよい。日本でも、東大阪市ではハローワークと同じ建物・フロアに女性相談センターを設置したり、豊中市では国際交流・外国人相談と女性センターとが同じ建物におくといった例は少なくないが、縦割り行政への「横串」に本腰を入れる必要があるように感じる。

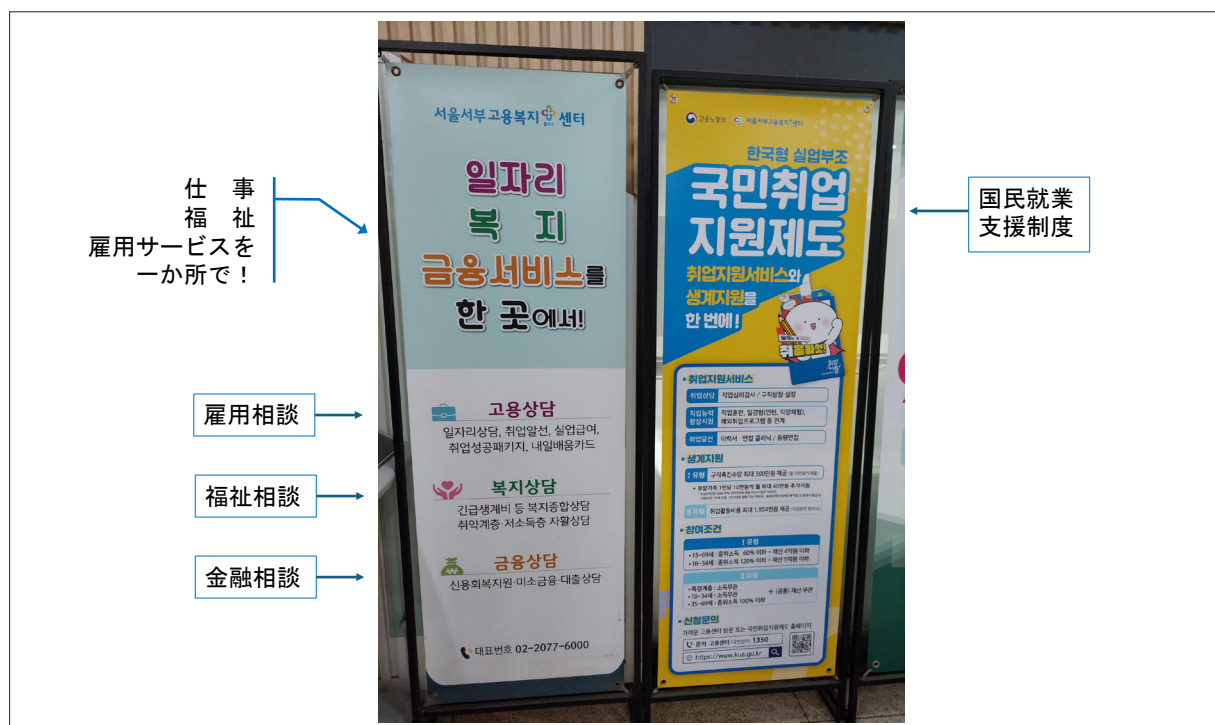


図7 「雇用福祉プラスセンター」（ソウル市西部）入り口の案内看板

出所：2023年5月10日、筆者撮影

韓国の福祉電子化から学ぶべきは、小手先の技術だけではなく、「国民生活ファースト」という民主政治の根源である。それがない限り、現場ニーズをさておき、横並びに前例踏襲するのみに終わるだろう。⁹⁾

結び

解放当時、一人当たり所得は日本の3分の1程度に過ぎず、そこへ分断され朝鮮戦争にまみれ極貧だった韓国が、今や日本と並ぶ所得水準に到達した。しかし韓国の人々は、心置きなく暮らせているのだろうか。否、高齢者の生活困窮も厳しく、「82年生まれ、キム・ジヨン」氏ら女性たちも苦悩し、子どもたちも激烈な競争に悲鳴をあげているという。その結果、年々、世界最低の出生率を記録している(2023年度の速報値は0.72)。多くの問題のなかでも、この人口危機とジェンダー葛藤が、韓国社会の最大

のアキレス腱であろう。人口危機は、かつて北欧を福祉国家に変貌させたように、韓国社会に新しい希望をもたらすだろうか。ジェンダー不平等とその対岸の女性嫌悪を隔てる「橋のない河」に、はていかなる対話手段があるだろうか。かつて軍事政権を倒した民衆エネルギーとはまた別の知恵と社会的合意が、いま韓国に求められている。

(キム・チョソル / 大阪商業大学)

9) 初めて活字にするが、コロナ初期の2021年春先に、大阪の中核医療センターで実に驚くべき体験をした。縁者に難病が見つかり、その指定申請をするよう(この医療費支援は実に有難い)、説明があった。曰く、まず申請用紙を、居住地管轄の保健所に取りに行くように、と。発熱患者の対応におおわらわの保健所へ、難病を持つ健康弱者に、である。バスで最寄り駅に戻り、3駅乗ってまたバスに乗り換えねばならない。小一時間、600円くらいか。お金持ちならタクシーを飛ばすだろうし、わかっていれば自家用車を出してあげてたのに。しかも出向くはいいが、申請用紙が払底していたり、担当者がいませんとかは勘弁願いたい。そこで保健所に確認の電話をして、はたとそうだ、「インターネットでとれませんか?」「とれます」——それなら医療センターのサポート室でダウンロードして渡して下さればすむではないか。保健所に取りに行けて、冗談きつい。大丈夫か、大阪の医療体制。万博やIRも結構だが、医療サポート体制にサポートを是非お願いしたい。(どうかセンター・応対者や患者の特定や詮索はなさらないでください)

飯田直樹著

『近代大阪の福祉構造と展開 ——方面委員制度と警察社会事業——』 〈部落問題研究所、2021年〉

石倉 康次

現在の民生委員制度の前身とされる、大阪で始まった「方面委員制度」の形成と展開を、緻密な資料分析によって明らかにした貴重な実証的研究の成果である。その内容の一端を紹介し大阪のみならず日本の地域福祉史研究に資する新たな息吹を共有したい。

1. 本書の構成と関連文献

本書の構成は次のようになっている。

- =====
- 序 論 方面委員創設を地域福祉史のなかに位置づけるために
- 総 論 近代大阪の福祉と民衆世界
- 第1部 警察社会事業の開始
- 第1章 明治期孤児院と財団法人弘済会の創設
- 第2章 警察社会事業と方面委員制度の創設
- 第3章 都市民衆騒擾期の大阪府警察
- 第2部 大阪府方面委員制度の創設
- 第4章 米騒動後の都市地域支配と方面委員の活動
- 補 論 田中半治郎所用『方面委員手帳』について
- 第5章 部落改善事業としての大阪府方面委員制度
- 第6章 近代大阪の福祉構造と方面委員
- 第3部 米騒動後の警察社会事業
- 第7章 部落事務員について
- 第8章 警察社会事業と武田慎治郎の感化実践
——大阪府立修徳館と武田塾——
- 結 論 近代大阪における方面委員制度創設の歴史的意義

大阪府方面委員制度は、創設後1928年までに全国に普及させられていく際のモデルとしての位置をしめてきた。著者の飯田は、この制度に関する研究は「日本近現代社会福祉史のなかで大阪府方面委員制度をどう位置づけるか」という議論が中心で、大阪の社会福祉史のなかに十分に位置づけられていないことが「最大の問題点」だと指摘している(17頁)。飯田は「近代大阪研究では、この創設は地域支配再編の一環として把握されている」(15頁)としているが、この視点をより具体的な資料にもとづいて掘り下げた研究の成果が本書である。

本書の研究成果を補強する資料として、大阪歴史博物館によって発行された『大阪の米騒動と方面委員の誕生』(2018年)も参考になる。併せて、本書出版元の部落問題研究所研究紀要『部落問題研究』第243輯に、掲載されている高岡弘之・廣川和花・加美嘉史・飯田直樹らによる「書評シンポジウム 飯田直樹著『近代大阪の福祉構造と展開——方面委員制度と警察社会事業——』をめぐって」も紹介しておきたい。

2. 総合社会福祉研究所所在地域の形成史との関連から

本書を総合社会福祉研究所の研究紀要誌上で紹介したい理由がいくつかある。

一つは、大阪の社会福祉と研究所のかかわりである。総合社会福祉研究所は1988年に設立されたが、それを意義づけるメッセージを寄せた細川順正

さんは、研究所の住所地である大阪市天王寺区悲田院町は聖徳太子が貧窮者救済のため建てた施設の所在地を示しており、日雇い労働者の街であった釜ヶ崎、かつて水平社本部が置かれた西浜に近く、1919年に大原孫三郎によって設立された大原社会問題研究所が置かれていた夕陽丘にも近いことを指摘された。飯田の著書を読むことで、細川さんの含意を深める手がかりも得られる。

総合社会福祉研究所の初代理事長真田是は、1954年に夕陽丘にあった大阪府立社会事業短期大学の助手として赴任している。そして在職中の1955年11月に、同大学の研究紀要『社会問題研究』5巻4号に「都市下層社会の家族構成 大阪市日東地区の調査から」を発表している。それは社会福祉法人石井記念愛楽園が1956年6月に発行した『下寺、日東地区生活実態調査報告』に寄せた論考であった。当該地域は、方面委員活動が展開され、1930年代の早い時期に、不良住宅地区に市営住宅が建てられていった地域でもある。その地域の米騒動前後期における実態を本書で確認できるのである。

3. 警察社会事業の限界から方面委員制度成立へ

本書が研究対象とする「方面委員制度」については、たとえば『社会福祉辞典』（大月書店2002年）においては石井洗二によって次のように解説されている。

「地域内の低所得世帯の生活状態を調査し、そのニーズを制度に結びつけるなどの活動を、地域の篤志家が行政からの委嘱を受けて無給で行ったしくみ。（中略）小学校区を一方面として方面委員を配置し、担当地域内の調査、各世帯の状況を記載する台帳（方面カード）の作成、要保護世帯に対する指導・援助などを行わせた。（中略）米騒動後の社会状況の中で、救済とともに治安の機能を果たし、このしくみが全国各地に普及した。（中略）民生委員制度としてかたちを変えて今日に至っている」。

社会福祉研究者による方面委員の捉え方は、その形態や福祉的機能に主として光があてられるが、後

半にあるような治安機能の側面にはあまり注目されていない。日本近代史研究者としての飯田は、近代大阪研究においては大阪府方面委員制度の創設は「地域支配再編の一環として把握されている」ことをむしろ重視する。そして、方面委員となった「有志者」の多くは、「小学校区の区会議員や学区単位に組織された」住民組織の役員であり「学区ごとに結集した地域支配層であった」と性格づける（飯田2018・175頁）。さらに、この視点から、方面委員制度創設前における大阪の社会事業の主流であった「警察社会事業」に着目する。その実施内容について飯田は「①貧児教育、②保育、③防貧（共同宿泊や職業紹介など）、④感化矯正」に集約している（100頁）。しかし、「警察社会事業」には、児童やその保護者を「取り締まり」の対象と見なすために、各家庭固有の貧困事情等がすくいとれない「画一的・硬直的」な方法、および「貯蓄」を強制する一方で引出す際には警察の許可を必要とする「強制性」といった「限界」があったと指摘する（106～107頁）。

そして、「大阪府方面委員制度とは、貧困の個別性の無視という警察の『質的限界』と、生活調査の未経験という民間委員の『量的限界』をお互いの『長所』で補完し合うことをめざした社会事業」として、米騒動後の1918年10月に創設された（204～205頁）と飯田は評価するのである。

4. 米騒動後の「新地域支配の民衆化」と方面委員

飯田は「日露戦争後から米騒動に至るまでの都市民衆騒擾期の警察において『警察の民衆化』という動向が見られ、またこの時期に下層民衆を対象にした監視と取り締まりを内容とする『貧民警察』活動が活発化した」という大日方純夫（1993）の指摘に注目する（146頁）。また、「民衆騒擾期において都市下層の居住地からその生活実態までをもっとも正確に把握していたのは警察であった」（149頁）との大森実（1982）の研究を踏まえて、方面委員であった田中半次郎の方面委員手帳を克明に分析する。

飯田は、方面委員の田中は、「貧困入営者家族に

対しては強い同情・共感の念を有していた」とその性格を浮き彫りにしている。そんな田中半次郎の父は魚屋を経営し、本人自身は日露戦争に従軍し、射撃会で賞状を授与され、退官後は勲章や「善行証書」を獲得していることに注目する。そして田中のような方面委員は、議員や地主・家主などの「旧支配層＝『土着名望資産家』層」に代わる「新地域支配層」だと特徴づけている（178頁）。

飯田は「新支配層の民衆への同情心・共感を取り込むことによって貧困の個別性に対応した方面委員制度が導入され」、いうなれば『地域支配の民衆化』が開始される」（182頁）と評価し、地域支配構造の再編としてこれを性格づけている。

5. 米騒動の発生地域と部落事務員の設置

「大阪府警察は、米騒動発生前から、部落や部落出身者が集住する地域を対象にして、①貧児教育、②保育、③防貧（共同宿泊や職業紹介など）などを内容とする救済事業を実施していた」（277頁）。しかし1918年「大阪の米騒動は、8月11日に釜ヶ崎で営業していた米穀商への付近住民たちによる襲撃から本格化し、同日すぐさま騒動は下寺町や広田町など部落出身者が集住する地域に飛び火した。警察にしてみれば、一定の対策を施していたにもかかわらず、部落が騒動の発火点となったわけである」（278頁）と飯田は指摘している。そして、米騒動直後の12月以降に、「選抜したる警部補を部落に家族とともに居住させ徐に感化改善の実践を期する」という「部落事務員」構想が形成されていったとしている（279頁）。

また1919年に創立された大原社会問題研究所は、部落事務員講習会の実施を大阪府から委嘱されたことも紹介している（280頁）。この部落事務員は1932年の救護法施行までは方面委員と兼任するものが多かったとしている（294頁）。このような経過から、飯田は「方面委員創設前に警察が進めていた部落改善が、部落事務員事業という形で方面委員制度の中で『再生』したことになる」と性格づけている（336頁）。

おわりにかえて

以上、大部の飯田直樹氏の研究の一端を私の関心角度から紹介した。方面委員制度と警察社会事業との関係に深く切り込むことにより従来の研究には弱かった部分を明るみに出している。本書を読んで松本清張原作の映画『砂の器』を思い出した。ハンセン病患者元浦千代吉が息子秀夫と島根県木次地方を放浪していた時に、巡査三木謙一巡査に保護され療養所に保護される場面が出てくる。舞台となった1938年ころの日本は各府県警察の主導で「無頼県運動」が展開されていた時期でもある。戦前では社会事業が治安対策の側面を強くもっていたことを物語るもう一つのエピソードである。戦前の社会事業の性格を歴史的・実証的にとらえる貴重な成果としてぜひ一読を薦めたい労作である。

【参考文献】

- 飯田直樹（2021）『近代大阪の福祉構造と展開——方面委員制度と警察社会事業——』部落問題研究所
 飯田直樹（2018）「方面委員創設の意義と大阪の社会事業」『大阪の米騒動と方面委員の誕生』大阪歴史博物館
 高岡弘之・廣川和花・加美嘉史・飯田直樹（2022）「書評シンポジウム 飯田直樹著『近代大阪の福祉構造と展開——方面委員制度と警察社会事業——』をめぐって」『部落問題研究』第243輯、部落問題研究所
 大日方純夫（1993）『警察の社会史』岩波文庫
 大森実（1982）「都市社会事業成立期における中間層と民本主義—大阪府方面委員制度の成立をめぐって」『ヒストリア』第97号

いしくら やすじ（総合社会福祉研究所）

研究ノート

介護従事者の認知症高齢者に対する介護現場での声かけに関する実態調査——質的研究

白石 真澄

I. 緒言

日本では現在 65 歳以上の人口は 3,000 万人を超えて、2042 年に約 3,900 万人まで増加するとされている¹⁾。また、「認知症施策推進総合戦略～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～（新オレンジプラン）」によれば、現在 65 歳以上の 15% が認知症と推定され、その数は 462 万人である。軽度認知障害者数 400 万人を含めば 2025 年には認知症を患う人の数が 700 万人に達すると推測され、²⁾ そのため認知症を患う人への対応は急務であるといえる。

認知症高齢者は意思疎通が困難なことも多く、一般高齢者と比べて当事者の要望を汲み取ることやコミュニケーションが難しいが、認知症の高齢者への声かけで高齢者の不安が解消され、自発性が促進されるという効果が示唆されている。また介護現場は介護する側（介護従事者）と介護される側（高齢者）という関係性で成り立っているが、この関係性がともすれば介護従事者から高齢者への指示や、高齢者の健康状態や睡眠・食事・排泄の状況に関する介護従事者からの一方的な情報収集となりがちである。

介護施設は入居している高齢者にとっては生活の場であり、社会的な場、ひとつのコミュニティであると推測される。したがって高齢者の自発性を促す

ことができれば、介護する側とされる側ではなく、介護従事者と高齢者が対等な関係を築くことにもつながる⁴⁾。田中（2014）がショートステイ介護施設の利用者に対して行った調査では、高齢者が介護施設を利用することで嬉しかったと感じた項目は「介護従事者や知り合いとの日常会話」であり、利用者は介護従事者からの特別な言葉掛けや配慮を期待しているのではなく、日常生活の中で交わされる普段の会話が最も嬉しいと感じている。田中の研究では介護施設の運営では人格を尊重したコミュニケーションのとり方が提言されているが、その具体策は明らかにされていない。

また筆者が実施したグループホームに入居する認知症高齢者の家族とグループホームの介護従事者を対象に実施した調査では、57 項目に分類した介護行為のなかで家族は「入居者の自発性をうながす声かけ」を重要と考えているものの、それが実際に行われているかについての現状評価は低く、重点的に改善すべき行為として捉えている。一方の介護従事者は家族同様、声かけに対する現状評価は低い⁵⁾が、早急な改善は必要ないと捉えていることが明らかになった。この調査では介護従事者の声かけがどのような状況にあるかについての詳細を明らかにすることが出来なかった。

1) 厚生労働省『認知症施策推進総合戦略～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～（新オレンジプラン）』（2015 年）。

2) 厚生労働省『社会保障審議会 介護保険部会（第 45 回）資料 5 認知症施策関係』14（2013 年）。

3) 金田由美子著『介護の声かけ&コミュニケーション』（ナツメ社 2012 年 5 月）P26-30。

4) 田中浩史『介護施設利用者と職員間のコミュニケーション調査報告 コミュニケーション文化』：P 56-68（2014 年）。

5) 白石真澄『認知症高齢者の介護に関する意識：家族と介護従事者の立場から』九州保健福祉大学 最新社会保障研究第 18 号 P25-38（2023 年）。



また、施設に入居している高齢者にとっては刺激の少ない日々の生活の中で、言語によるコミュニケーションは社会的存在である自己を発見し、維持する上で不可欠なもの⁶⁾とされている。

声かけは言語的なコミュニケーションと顔の表情や声の大きさ、視線、身振り手振り、ジェスチャーなど、つまりバーバルとノンバーバルのコミュニケーションの相互作用が高齢者の心に刺激を与え、心身の健康や生活の質に欠かせない精神的刺激（ストローク）を与える援助技術である。また、高齢者への声かけは心に刺激を与え、施設において人間らしい生活を実現する⁷⁾とされている。

小松らは介護老人福祉施設の援助場面において、声かけの特徴を音声分析ソフトで検討し、認知症高齢者の生活背景や性格に合わせた声かけが日常生活の援助場面で有効である⁸⁾と明らかにした。しかし介護従事者の声の基本周波数や音節数から分析した分析であり、声かけの内容や方法については述べられていない。また大西は介護老人福祉施設と認知症ユニットケアを含む介護施設を対象に、介護従事者が認知症高齢者の情動・認知行動に対するどのような働きかけを行っているかを観察した結果、「言い方の工夫」や「声かけして指示をする」こと、さらに高齢者に「できる役割を与える」ことで、介護従事者が高齢者の残存機能に働きかけを行っていることを明らかにした。大西（2012）の分析では声かけは「行動を促す働きかけ」と「安心感を与える働きかけ」の二分類となっているが、それ以外にも声かけの効果があると考えられる。

次に特別養護老人ホームにおける認知症高齢者とのコミュニケーションを調査した松山は、介護従事者が「手の動きや身振りを使ったコミュニケーション

ン」、「相手がコミュニケーションを取りやすい配慮」、「相手が理解しやすいような非言語的コミュニケーションを取る」¹⁰⁾の三点を心がけていることを明らかにした。さらに山田らは介護老人福祉施設と通所サービスの介護スタッフが認知症高齢者に用いるコミュニケーション技法の特長とその関連要因を明らかにするための調査を行った。その結果、介護従事者のコミュニケーションスキルの使用認識に「大きな声で話す」「ゆっくり話す」「相手の話に関心を持って聞き、相槌を打つ」「親しみをこめた話し方をする」などの12項目があることを明らかにした。松山（2006）と山田（2007）の調査はコミュニケーションをする上での配慮やスキルは述べられているものの、発話の内容や非言語コミュニケーションの方法など詳細については踏み込んでいない。

小松が述べているように声かけが日常生活の援助場面で有効であるとすれば、入居者の過去の体験・役割などを踏まえた声かけによって、認知症の人が生活の主体者となり、潜在的能力が引き出され、本人らしい生活を再構築することが可能になると考えられる。主体的に生きようとする力を入居者に持ってもらうには、介護従事者とのやコミュニケーションや彼らからの働きかけ重要である。これまで述べてきた先行研究の中にはグループホームに入居する認知症高齢者の介護にあたる介護従事者の声かけに着目したものはなく、また声かけの目的やその方法、声かけを行った際にみられた効果を具体的に分析したものはない。グループホームに入居する高齢者は他施設と比べて要介護度が低く、声かけをすることで日常生活能力や自発性に好影響があると考えれば調査研究の意義があると考えられる。

これらから本稿では介護従事者の声かけの目的、

6) 4) 再掲

7) 諏訪茂樹『介護専門職のための声かけ・応答ハンドブック』（中央法規 2005 年）P152。

8) 小松光代、黒木保博、岡山寧子『重度認知症高齢者に対する介護スタッフの声かけ音声の特長と声かけプランの可能性を探る』日本認知症ケア学会誌 第4巻 第1号：P32-39 2005 年。

9) 大西菜保子『認知症高齢者の情動・認知・行動に対する働きかけ』東都医療大学紀要 第2巻1号：P18-24（2012 年）。

10) 松山郁夫『認知症高齢者とのコミュニケーションに対する介護職員の認識』佐賀大学文化教育学部研究論文集 第10巻 No 2：P181-188（2006 年）

11) 山田紀代美、西田公昭『介護スタッフが認知症高齢者に用いるコミュニケーション技法の特長とその関連要因』日本看護研究学会 雑誌 第30巻 No 4：P85-91（2007 年）

技法とその効果を調査するため、グループホームでの介護経験を有する介護福祉士にグループインタビューを行い、介護現場の声かけにおいて、(1) 声かけの目的は何か、(2) 声かけでどのような技法を用いているか、(3) 声かけの効果にはどのようなものがあるか、を分析する。

Ⅱ．調査の概要

1. 調査対象者

認知症のグループホームでの勤務経験がある介護福祉士 12 人を 4 人ずつ 3 グループに分け、フォーカス・グループ・インタビューを実施した。フォーカス・グループ・インタビューは対象として焦点化された集団を集め、各参加者やそのグループのなかでの対話から情報を得る方法である。

調査対象者は大手調査会社に登録するモニターのなかから人と人との縁、つまり人づてに条件に合った対象者の方を見つけるという方法、「機縁法」によって抽出した。「機縁法」は調査対象者を得る場所と時間が偏らないことや調査依頼に対する無視や拒否が少ないことといった要件を満たし、手法的な工夫を行えば、十分サンプリング調査に匹敵する¹²⁾調査知見を得ることが出来るとされている。モニターの抽出条件は介護福祉士の資格を有する者でグループホームでの 3 年以上の勤務経験を有することとした。12 人はいずれも関西圏在住で社会福祉法人のグループホーム勤務が 6 名、民間施設が 6 名、性別は女性 8 名、男性 4 名で、年齢は 31 ～ 60 歳である。介護福祉士としての勤務経験は 3 年以上 5 年未満が 3 名、5 年以上 10 年未満が 5 名、10 年以上が 4 名である。週 40 時間以上勤務する者をフルタイム、それ以下の者をパートタイムとした(表 1)。

調査会社は調査モニターに登録する 220 万人に対し、「守秘義務」の徹底を義務づけているとともに、「ユーザー ID」、「パスワード」の認証をもとに本人確認を経てアンケートへのアクセスを行うなど、な

りすまし等の不正モニターの発見と定期的なクリーニングも実施している。調査会社からは個人情報に配慮した上で、調査実施前にモニターの居住地(都道府県)、年代、性別、回答者と入居者の続柄などの属性を得て確認を行った。90 分のインタビュー時間に対し、モニターには調査会社経由で 3,000 円の謝礼が支払われている。

インタビューの実施の際には、ひとつのグループの中にモニターの年齢や勤務年数の偏りが無いよう配慮を行うとともに、冒頭で調査の趣旨とデータの利用目的を説明した。

2. 調査期間

2023 年 5 月 21 日に 2 グループ、31 日に 1 グループを実施した。各グループのインタビュー時間はインタビューの目的・内容や研究成果の発表方法などの事前説明を含む 90 分である。

3. 質問内容

介護福祉士は現場で介護をする上で、高齢者の拒否行動に直面することもあり、また高齢者との関係作りやコミュニケーションに課題を有していると考えられる。まずモニターに現状の課題について意見を出してもらい、通常実施している介護場面ごとの声かけ、声かけをする上で工夫していること、高齢者に声をかけることで状況が好転した点について発言してもらうように促した。会話という言語コミュニケーションのみならず、介護従事者側が声かけする際の表情やジェスチャーなどで工夫していることについても発言を求めた。各モニターの個別発言だけではなく、4 名の会話の中から得られる発言も収集した。以下の 3 点に絞って分析することとした。

(1) 声かけの目的は何か：挨拶、高齢者との関係強化、生活行動支援など何を目的にしているか

(2) 声かけでどのような技法を用いているか：声かけのタイミング、方法論、言葉の選択、会話の速度、高齢者の要介護度に応じた工夫など

(3) 声かけによる効果にはどのようなものがあるか

12) 横井修一『「機縁法」調査の信頼性について - 事例調査による具体的な検証の試み』現代行動科学会誌 第 19 号：P 1-8 (2003 年)



るか：声かけの結果得られた効果、失敗事例

表1：グループインタビュー対象者のプロフィール

グループ	氏名	性別	年齢	居住地	保有資格	勤務形態	介護福祉士としての勤務経験	勤務先の経営母体
1	B	女性	31歳	兵庫県	介護福祉士	フルタイム	5年～10年未満	民間企業
	O	女性	58歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	10年以上	民間企業
	U	女性	57歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	10年以上	民間企業
	S	女性	60歳	兵庫県	介護福祉士	フルタイム	3年～5年未満	民間企業
2	SA	女性	34歳	大阪府	介護福祉士	パートタイム	5年～10年未満	社会福祉法人
	F	女性	43歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	3年～5年未満	社会福祉法人
	BN	女性	55歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	5年～10年未満	社会福祉法人
	T	男性	39歳	兵庫県	介護福祉士	フルタイム	10年以上	社会福祉法人
3	N	男性	46歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	10年以上	社会福祉法人
	I	男性	42歳	大阪府	介護福祉士	フルタイム	5年～10年未満	社会福祉法人
	K	男性	35歳	大阪府	介護福祉士	パートタイム	3年～5年未満	民間企業
	OH	女性	54歳	大阪府	介護福祉士	パートタイム	5年～10年未満	民間企業

4.分析方法

介護従事者を対象として、介護現場での感情や考え方に主眼を置き分析することから、本研究ではインタビューから得られた情報をテキスト形式で整理し、分析する手法を採用した。

質的研究の代表的な手法としては、KJ法やグラウンデッド・セオリー・アプローチ（GTA）などが知られている。これらの手法は、新たな仮説や理論の生成に効果を発揮するという利点がある一方、用語同士のつながり・関係性を見出すのは分析者であり、分析者の主観が入り込む可能性は完全には排除できない。他方、質的データを数理的・統計的アプローチにより分析するテキストマイニングでは、用語同士のつながりや関係性を整理するのは統計ソフトであるため、分析者の主観が入り込む可能性が取り除かれ、客観的な結果が得られるという利点がある。

本研究の主眼は介護従事者による声かけの傾向の把握であるため、定性的特徴を有するテキスト情報を定量的に分析することが可能なテキストマイニングは有効な分析手段である。次章の分析では、テキストマイニングにおける代表的な分析手法である共起ネットワークを用いる。共起ネットワークは、用

語の出現パターンの類似性や、用語間のつながりなどをグラフとして可視化する手法である。分析によって得られるネットワーク図では、関連性が高い（Jaccard係数が高い）用語がひとまとまりのグループとして分類され、サブグラフと呼ばれる。

まずモニターの発話を録音、音声をテキスト化する音声認識アプリを使用し、発言内容を逐次記録した。その際 Word の文章校正機能を活用して、発言内容の文章にミスや不自然な表現がないかどうか確認しながらテキストデータを作成した。その後、完成されたテキストデータを計量テキスト分析ソフト「KH Coder」に挿入して分析を行った。

この KH Coder の前処理では、形態素解析システムを用いてテキストデータから語が抽出される。この抽出語を対象にして、クラスター分析によってグループ分けするとともにサブグラフ検出という手法で共起ネットワークを描画した。KH Coder はテキストデータ内において出現頻度の高い語のうち、出現パターンの類似した語、すなわち共起の頻度が高い語を線で結んだ共起ネットワークを作成することが可能であり、強い共起関係ほど太い線で、出現回数の多い語ほど大きい円¹³⁾で表示したものを視覚化するメリットがある。また、その都度、KH Coder

13) 福井美弥、阿部浩和：異なる文化における共起ネットワーク図の図的解釈、図学研究 47（4）：P 3-9（2013 年）

の前処理で得られた抽出語が適切な文章なのか確認しながら進めた。

5.倫理的配慮

本調査は九州医療科学大学（調査当時：九州保健福祉大学）倫理委員会の承認を受けて実施した（倫理審査番号 23-002）。研究の目的・方法、自由参加であることやプライバシー保護に関する内容を調査の2週間前に文書で説明し、また、研究協力会社との契約事項にも同様の内容を盛り込み、グループインタビュー参加者にも調査会社経由で事前に説明を実施した。なお研究者と対象者との間には利益の相反はないことも確認した。

Ⅲ．調査結果

1.グループインタビューの中における出現回数

まず、モニターの発言の中で出現回数の多い単語をみると（図1）、「思う」が113回と最多で、次いで「人」「介護」「声」「入居」「職員」「言う」「認知」「仕事」「家族」が上位10位である。

これらの出現回数上位10位の単語がグループインタビュー内でどのような使われ方をしているかを確認する（表2）。介護従事者が声かけをする目的として捉えていることは、高齢者本人の納得感、社会と断絶させない、やる気を引き出す、認知症の残存能力を活用、プライドを重視、人間の尊厳、家族の思いを酌む、などであり、否定的に認知症を捉えるのではなく、認知症の高齢者がホームで尊厳ある暮らしが出来ることを狙いとしている。

次に介護従事者が声かけで意識している技法については、まず声かけ前に高齢者の観察と見守りを行うこと、正面から名前を呼ぶこと、本人を否定しないこと、子ども扱いしない、複数ではなく一人のスタッフが声をかける、高齢者の特性を考慮する、である。また男性、女性では声かけをする内容が異なるなど性差を意識し、認知症の程度によっても声かけの方法が異なると複数の指摘している。入居高齢者の職業歴、家族構成、生活してきた地域、嗜好など、プロフィールを事前に把握し、それらを職員間

で共有することで高齢者とのコミュニケーションが円滑になるという複数の発言があった。さらに介護経験から得られた様々な経験が臨機応変の対応に役立つと述べている。

また高齢者とのコミュニケーションは単に言葉だけではなく、身振り、手振り、スキンシップも合わせて行うべきとの意見もあった。入浴や排泄、着替えなどに拒否反応がある場合には表現方法を変えるだけで納得感が得られるとの意見が出され、重度認知症の高齢者は、言葉は通じなくとも声かけを行うだけで表情が変わるという意見もあった。

声かけの効果に関しては、日頃のコミュニケーションの有無で高齢者と介護従事者の関係が変わり、その結果、介護にも影響し、コミュニケーションの度合いが介護従事者本人の介護に対する納得感を決定するとの意見もあった。介護従事者が率先して手伝うのではなく、高齢者が出来ないことをサポートすることが重要で、高齢者が行為を行えた場合は「有難うございます」と伝えることで円滑に介護が行えるとしている。

2. 共起ネットワークによる分析結果

次にグループインタビュー参加者の発話を計量テキスト分析による共起ネットワークを用いて中心性の高い語を抽出して分析を行った結果、8つのサブグラフを得ることができた（図2）。中心性とはそれぞれの語がネットワーク構造の中でどの程度中心的な役割を果たしているかを表すものである。共起ネットワークとは、 n 個の連続する単語を各頂点とし、それらを接続させることで、単語の関係性をネットワークにして表現するものである。共起ネットワークによって単語の関連性を可視化することができるので、出現頻度の高い表現の把握や文全体の趣旨の理解などに応用できる。図2の凡例の Frequency は単語の出現回数、Subgraph（以下、サブグラフ）は関連性の強いワードごとに自動で分類され、色分けされたものである。Frequency の円が大きいほど、単語の登場回数が多いことを示している。

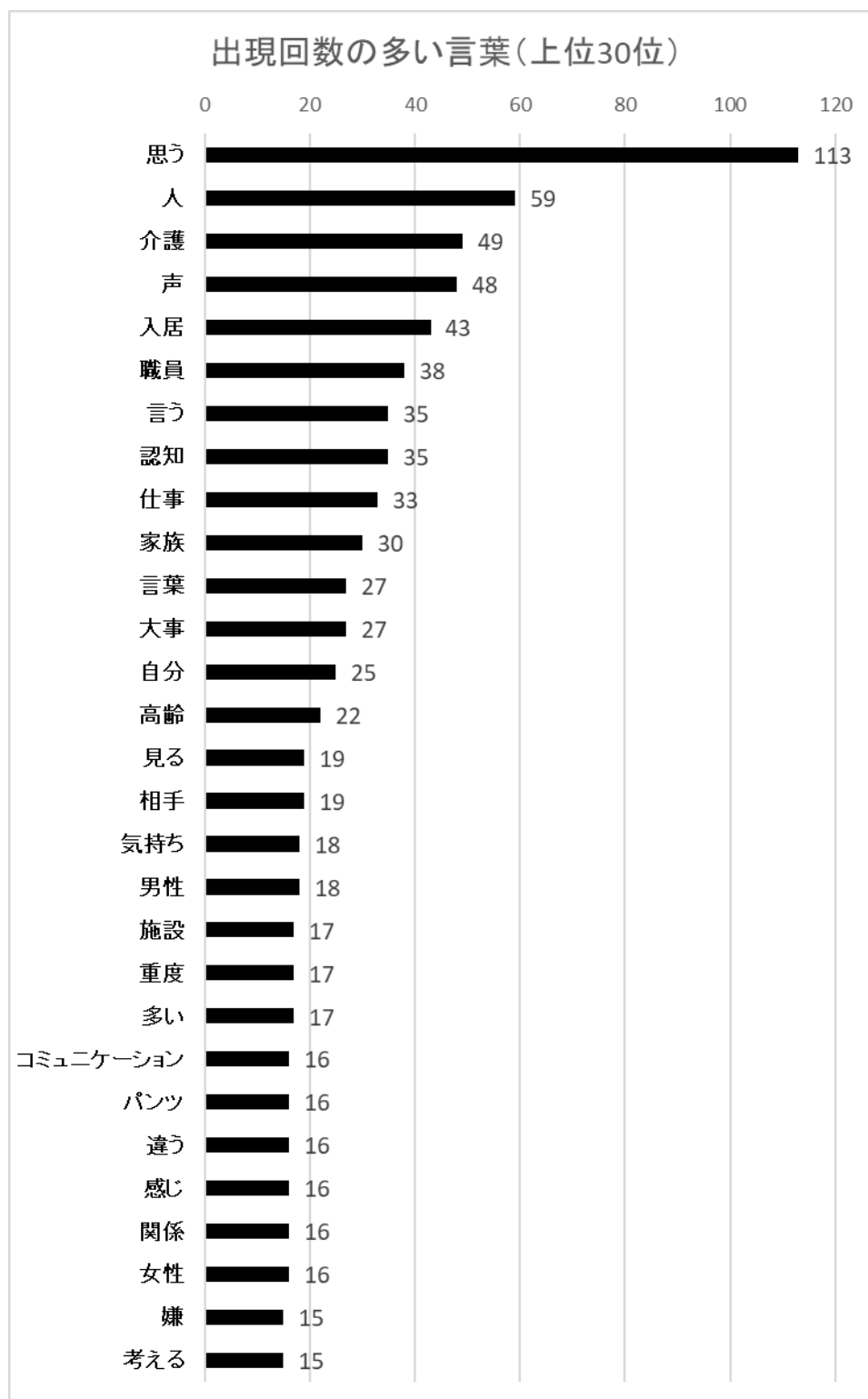


図1 出現回数の多い言葉



表2 出現回数の多い単語が使われた文脈

順位	単語 (出現数)	インタビューでの使用例
1	思う (113)	・介護の基本は本人が納得して生き活きた暮らしを送ってもらうことだと思う ・「もし家族だったらどうするか」思いを酌むことが介護の基本ではないかと思う ・社会と断絶させないよう入居者とコミュニケーションすることが大事なことだと思う。 ・日頃のコミュニケーションの有無、顔を覚えてもらうことで介護が変わると思う
2	人 (59)	・人によって声かけ方法は全然大丈夫。1人と集団ではなく、1対1の関係が重要 ・人の名前を呼んで視線をあわせて確認し、声かけを行う。背後は駄目 ・その人の背景、何が好きなかにアンテナを張る。 ・認知症の人を否定的に捉えないこと、説得は無理だが納得は可能。
3	介護 (49)	・介護側が余裕を持って対応し、声かけの前に見守ることから始まる。 ・介護をうまくするコツは「家に帰りたいと言う人には散歩に行こう」など納得してもらうこと ・入居者さんを否定する職員は介護には向かない ・介護従事者の言葉遣い一つで利用者側の混乱があり得る ・入居者さんが粗末にされてるのは本人に伝わる。介護する側の気持ちに余裕がないと駄目
4	声 (48)	・声かけしないと、入居者さんが「何をされるか」と怖がる ・重度の方で会話が一方通行であっても、声をかけることで微笑まれ、次第に打ち解けて下さる ・言葉だけではなく身振り、手振り、手や背中など身体をさわるスキンシップが必要 ・長年働いていると経験豊富になり、入居者の体調把握ができ、どう声をかけるかがわかるようになる
5	入居 (43)	・先に手を出さない。入居者の自発性とやる気を引き出す声かけを意識、出来ないことを手助け ・家族からは入居者さんを丁寧に扱ってほしいというメッセージが伝わるので、そこを意識する ・「私は介護の仕事が初めてなので教えてください」と入居者にお願いする ・言葉をかけることで入居者さんの表情をみつつ、意図をくみ取る努力をしている
6	職員 (38)	・若い職員は何を話しかけていいのかわからない。高齢者と友達感覚になってしまう ・職員同士が情報交換できていないと声かけもうまくいかない。職員同士の関係性が大事 ・入居者のふるさとの話や趣味、仕事、経験されたことを把握し職員で共有 ・家族と職員がチームとして高齢者のことを考えていきたいが、そういう関係性になれる割合は1割未満
7	言う (35)	・認知症の残存能力の活用と楽しい生活が介護の根本だといつも言っている ・1人の介護スタッフが声をかける、複数で入居者を取り囲むと頭が混乱する。穏やかにハキハキと安心してもらえるような口調で伝える ・排泄、入浴などは「騙しだまし」、状況に応じて言い方を変える。魔法の言葉がある。トイレ介助も「トイレ行きましょう」ではなく、「トイレの場所をお教えしますね」と言うと拒否反応が減る。
7	認知 (35)	・認知症の方は、感受性が強く敏感に察知するとか、空気感を读む気がする ・認知症の方のプライドを尊重する。完食した方に「たくさん召し上がっていただき有難うございます」と感謝の声をかける。「全部食べてすごいね」は子ども扱いで失礼 ・認知症の人というのは、ずっとわからなくなっているわけではなく、ある時にふっと頭の中がクリアになったりする、そういうときにすごく苦しんでる反応がある ・認知症の方は記憶が保たれない。複数の行為を促すより、次のステップのみを伝える。
9	仕事 (33)	・過去の仕事、生活履歴、家族構成やその人の嗜好といった基本的事項を介護従事者が知らないと会話は成り立たない ・男性は仕事で頑張ってきた方も多いため、仕事の内容を聞くとコミュニケーションがうまく行く ・介護は相手に断って納得してからやらせていただくのが仕事の基本的なこと ・声かけやコミュニケーションには職員の心のゆとりがいる。介護現場は多忙で業界のIT化の遅れもその一因、家族への報告業務も負担。仕事の効率化が必要
10	家族 (30)	・認知度が進むことに対して家族が受け入れる準備が必要。入居時のままではない。家族が「こうあってほしい」という思いと職員が現場で出来ることは違う。職員への過度の期待やクレームにつながる要望もある。 ・入浴、食事なども家族のように個人と向き合う必要があるが、介護は流れ作業になってしまいがち。そうならないように目の前の高齢者と向き合う努力をする。 ・高齢者の呼称は特に気をつけている。コミュニケーションするときは家族など、第三者の目を意識する。 ・家族の思いを職員が汲み、常に人間の尊厳とは何かを考える

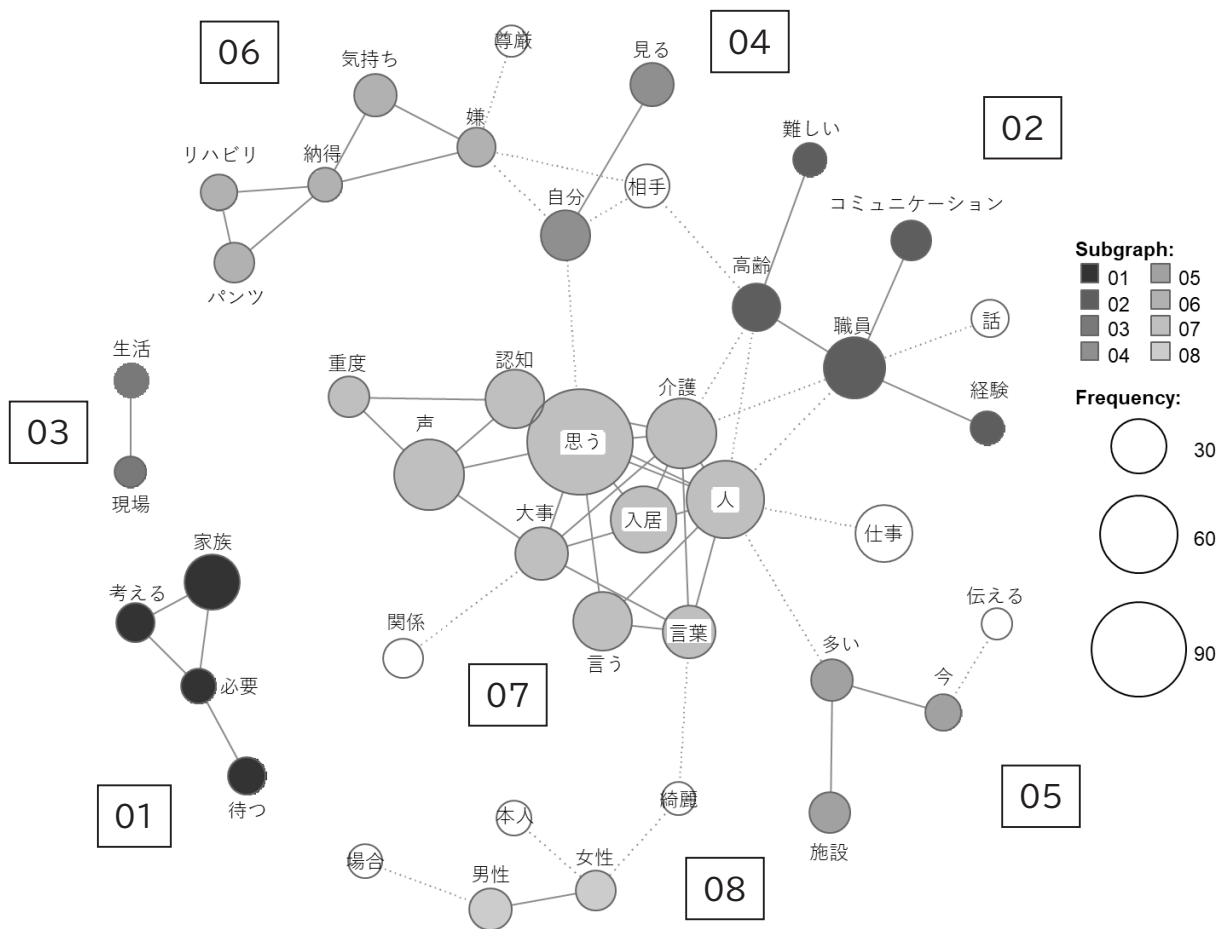


図2 出現回数1回の共起ネットワーク図（□の番号はサブグラフの番号）



4つ以上の語が結びついているサブグラフは、01、02、06、07の4つである。サブグラフ01では、「家族」や「必要」などの語が結びつき、サブグラフ02では「職員」という用語を中心に「コミュニケーション」や「経験」といった語が結び、経験がコミュニケーションに役立つことを示唆している。また、サブグラフ06では、「納得」という語を中心に「気持ち」や「嫌」といった語が結びつく、最も多くの語が結びつくサブグラフ07では、「思う」という語を中心に「大事」「声」などの語が結びついている。

共起ネットワークで得られた結果をもとに、(1)介護現場の声かけの目的、(2)声かけの技法、(3)声かけの効果の3点について述べる。(1)介護現場の声かけの目的に最も関係するサブグラフは06、07、08である。サブグラフ06では、「気持ち」や「納得」、「嫌」という語が結びつくことから、声かけ時の意識として、入居者本人の気持ちに寄り添いつつ、本人が納得できるような声かけを意識していると考えられる。サブグラフ07では、「入居」「大事」「言う」という語が結びついており、本人に寄り添った声かけをするには本人の言葉に耳を傾けることが大事であることが示されている。一方、サブグラフ08では、男性・女性という2語が結びついており、声かけ時に性別を意識した対応がなされていることがうかがえる。またインタビューの中では職業経験によって声かけの方法を工夫しているとの回答が複数得られた。たとえば会社の管理職などを経験し、多くの部下を束ねてきた高齢者に関しては「頼りにしている」、「教えてほしい」という言葉を伝えることで、円滑に次の動作に移ることが期待できている。

(2)声掛けの技法については、サブグラフ06と08と両サブグラフに対応する記述箇所から確認できる。サブグラフ06の入居者本人が納得できるような声かけの例として、インタビューのなかでは、リハビリパンツの使用に対する声かけの工夫について複数の回答が得られた。リハビリパンツは通常の肌着と比較して感触の違和感や、肌との摩擦によって痛みが生じる場合もあり、特に軽度認知症の場合ははじめてリハビリパンツを着用することに対し大

きな抵抗感があるという。そのためリハビリパンツの使用については、プライドがあって利用者が拒否すること多いとされることから、使い勝手の良さや使用することによる利点などを入居者本人に丁寧に説明し、納得してもらうことが重要であるとの回答が得られている。「まずは寝るときだけ着けてみてはどうか」といった妥協案からスタートし、「オムツメーカーから試供品が届いて、これを着けた印象を〇〇さんに教えてほしいと依頼された」と声かけをするなど「上手な嘘」も有効であるとの意見があった。

サブグラフ08の性別を意識した声かけ対応についての記述を見ると、本人の背景やどのような点にプライドを持っているのかという点を重視した声かけがなされていることが確認された。具体的には前述したように仕事に誇りを持っていた男性に対しては、頼りにしているという声かけをする一方で、女性は「いつまでも若く見られたい」という意識があるため、女性に対しては、「素敵なお洋服ですね」、「綺麗ですね」が効果的であるとの回答が得られた。複数のモニターからも声かけをする際に性差を意識しているとの意見が出た。

またサブグラフ02も声かけの技法において重要である。サブグラフ02は、職員間のコミュニケーションに関する語のまとまりである。サブグラフ02に該当する記述を確認すると、業務上の情報伝達のみならず、入居者の家族や郷里、仕事の話など、声かけを工夫する上で必要な情報について、職員間で積極的に情報共有されている。着替えの際、洋服を褒めるだけでなく「この洋服は先日、お嬢さんが買ってきてくださったものですね」と家族の話題を出すことで会話がはずむとの発言があった。

最後に(3)声かけの効果の観点について述べる。インタビュー調査では複数のモニターが声かけの工夫などによって、入居者のやる気を高めることや気分を変えることができると述べられた。前述したようにリハビリパンツを拒否する場合には、リハビリパンツの利点やなぜ着けた方が良いのかという点を丁寧に説明し、入居者本人が納得することで抵抗感が少なくなるとの回答も得られている。また、着替



えや入浴などについても、「お風呂に入りましょう」ではなく、「美味しい夕食を食べる前に汗を流してさっぱりしましょう」という楽しみにつながるアプローチ、つまり高齢者を説得するのではなく本人の納得感を重視する声かけや、その行為の結果に伴ってあらわれるポジティブな点を強調するだけで拒否行動が減るとの回答も得られた。

Ⅳ. 考察

本稿ではグループホームで認知症高齢者の介護に従事する介護福祉士が日頃、介護現場の声かけを行う目的は何か、また声かけでどのような技法を用いているか、さらに声かけによる効果をどう認識しているかについて調査を行った。本研究での結果、介護従事者が声かけをする目的として「高齢者本人の納得感」「社会と断絶させない」「やる気を引き出す」「認知症の残存能力を活用」「プライドを重視」、「人間の尊厳」「家族の思い」などが抽出された。次に声かけの技法については、「観察と見守り」「正面から名前を呼ぶ」「本人を否定しない」「一人のスタッフが対応」「穏やかにハキハキと話しかける」「性差を意識」「高齢者のプロフィールの把握と職員間での共有」「言葉とスキンシップ」「家族の話題」などが挙げられた。

介護や支援を行う際の声かけは、認知症高齢者の家族が介護行為の中で重要視している行為であるものの、介護現場では先輩のやり方を見習いながら、いわゆる「見よう、見まね」、「山勘」、「慣れ」といった不確かなものを頼りとした対応が積み重ねられてきている。

また認知症高齢者で何らかのコミュニケーション障害がある場合、介護従事者との会話は成立しにくく、介護負担は増大し、高齢者自身も会話を楽しむ機会が減少する。また意思が通じないことがいわゆる

る高齢者の問題行動を引き起こす原因となることも多い。¹⁵⁾しかし今回のインタビューではコミュニケーションに障害のある高齢者の場合でも「認知症の残存能力を活用」、「プライドを重視する」、「観察と見守り」、「本人を否定しない」といった基本原則に則った技法が用いられていることが明らかになった。

さらに介護経験から得られた様々な知識・経験が臨機応変の対応に役立つとする一方、高齢者と年齢差の大きい孫の世代のような若い介護従事者では高齢者との共通の話題を見つけることが困難であり、介護現場での介護従事者の年齢構成への配慮や若い職員がコミュニケーションスキルを獲得できる手法の必要性も示唆された。これは深谷らが示したように社会生活に必要な会話である声かけを職員の教育プログラムに導入することで高齢者の発語が増加するため、効果的な声かけや有効な非言語的コミュニケーションを職員間で共有することもひとつの方法であると考えられる。

また、声かけの効果は入居者の笑顔の増加や、やる気を高めること、気分転換に役立ち、言葉の伝え方、表現方法の工夫で高齢者の拒否行動が減るとの意見も抽出された。介護従事者と被介護者の相互性が高いほど介護従事者としての準備状態が良く、介護者に対して満足感のような肯定的認識と良い精神状態に影響するとされているため、¹⁷⁾声かけにより介護従事者と認知症高齢者のコミュニケーションが活性化されることで介護従事者の働きがいにもつながると考えられる。

Ⅴ. 結論

本研究はグループホームで認知症の介護に従事する介護福祉士が、高齢者への声かけにおいて何を意識し、どのような技法を用いているか、さらに声か

14) 右馬埜節子『認知症の人がスッと落ち着く言葉かけ』（講談社 2016 年）参照

15) 坊岡峰子 本多留美 綿森淑子『介護士のコミュニケーションスキルアッププログラムの開発 - 介護士のコミュニケーションスキル評価票の作成』人間と科学 県立広島大学保健福祉学部誌 9 (1) : P91-110 (2009 年)

16) 深谷安子『施設高齢者の言語的コミュニケーション推進に向けての教育とその効果』平成 17 年度から 19 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書平成 20 年 5 月 緒言

17) 10) 再掲



けによる効果はどのようなものかを調査したものである。比較的要介護度の低いとされるグループホームに入居する認知症高齢者に対する声かけについて明らかにした論文はほとんど見られない。

本研究からは以下のことが示された。

1. 大西（2012）の分析では声かけ目的は「行動を促す働きかけ」と「安心感を与える働きかけ」の二分類であったが、本研究では「家族の思いに寄り添い、認知症の高齢者が施設で尊厳ある暮らしが出来ることを重要視し、個人が楽しい生活を送れることをめざす」など多くの声かけの目的を得ることが出来た。これらの目的を介護従事者でまず共有すべきである。

2. 松山（2006）の研究からは声かけの技法について三項目が、さらに山田（2007）の研究からは「大きな声で話す」、「ゆっくり話す」、「相手の話に関心を持って聞き、相槌を打つ」など12の声かけ技法が示された。本研究では出現回数の多い単語とともに、声かけの具体例と技法を示すことが出来た。これらの技法は施設内での研修や介護従事者間でお互いに出来ているかどうかを点検すべきである。

3. 声かけの効果は入居者のやる気を高めることや気分転換に役立ち、言葉の伝え方の工夫で拒否行動が減るなど肯定的意見が出された。認知症の程度や性差、高齢者の性格によっても異なると考えられるため、高齢者の生活履歴、職業、嗜好など個別対応の参考になる事項については職員間での情報共有が求められる。

VI. 研究の限界と今後の課題

本研究は介護福祉士12名を対象とした定性調査で、性別、年齢別、介護経験の年数、所属組織別など属性別に分析するには限界があり、一般化できる可能性には乏しい。また、グループホームに入居する要介護度がほかの施設に比べて相対的に低く、日常生活行為が行える可能性が高い利用者に対する声かけに着目した調査研究である。そのため、特別養護老人ホームなど要介護度が比較的高い他施設での声かけについてはどの程度有効なのか、別途、調査の必要性がある。これらから、今後の調査では要介護度に応じた多施設にて十分な標本数を確保するために調査対象者数を増やし、データ数の蓄積を行うことも検討する必要がある。

謝辞 本研究の調査にご協力をいただきました介護福祉士の皆様にこの場を借りまして感謝の辞を述べさせていただきます。

（しらいしますみ/九州医療科学大学 博士後期課程）

研究ノート

救護施設における 「自立支援」政策の批判的検討 ——アディクションを抱えた入居者支援からの考察——

高木 美桜

はじめに

本稿では、生活保護法に位置づけられた措置施設、救護施設において「自立支援」がいかに位置づけられて推進されるに至ったのかを生活保護制度における自立支援政策の動向を踏まえて検討する。そして、政策的に推進されている「自立支援」を救護施設が積極的に取り入れることの危険性を、何らかの「アディクション」を抱えて救護施設に辿り着いた人々への支援の在り方を軸に検討していく。

今日の救護施設は、精神疾患・障害のある人の入所が約7割、精神科病院からの入所が最多であることから、精神疾患・障害があることによって地域生活が困難な人びとを支援する役割を一定担っていることが指摘できる。本稿で検討するアディクションを抱えた人々においては、特にアルコールや薬物へのアディクションを背景に入所する人が一定数存在する。

そうした状況下にある救護施設は2000年以降、社会福祉領域全般の鍵概念である「自立支援」を積極的に位置づけてきた経過がある。入居者支援の方針として「自立を支援すること」が当たり前となっていく一方、自立支援の価値規範を根底に行われる支援の危険性はこれまでほとんど検討されてこなかったと言える。

最後のセーフティネットの役割を担う救護施設に辿り着いた人々への「無条件の生存の保障」は、「自立支援」によって果たして実現し得るのだろうか。以下検討していく。

1. 救護施設の生き残り戦略としての「自立支援」

本稿では、生活保護制度における自立支援政策の展開過程を整理し、本政策が救護施設に与えた影響を検討する。次いで、救護施設を取り巻く「自立支援」の現況を概観し、入居者支援における支援方針が一層、政策的に提起された「自立支援」に傾きつつあることを述べる。

1-1) 生活保護制度における自立支援政策推進の背景 「社会福祉基礎構造改革」と生活保護制度における「自立支援」の始まり

社会福祉基礎構造改革は、新自由主義的政策に基づいた構造改革の一環として推進されたものである（岡崎2003、後藤2008）。従って必然的に、社会福祉基礎構造改革もそうした政策に基づくものであり、社会福祉はその理念から実践に至るまで、それまでの在り方から大きく「変質」させられてきた。

社会福祉基礎構造改革は一般的に措置から契約へというかけ声と共に、利用者主体や自己決定という

1) 詳細は、全国社会福祉協議会（2020）「保護施設の支援機能の実態把握と課題分析に関する調査研究事業」報告（https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/research/20200702_hogochousa.pdf 2023/11/13）を参照。

理念に基づくものであると理解される。しかしその本質は二宮（2000）が指摘している通り、①公的部門の民営化・民間委託化、②民間社会福祉事業の営利化、③社会福祉サービスの商品化、という特徴に基づくものであり（二宮 2000:16）、社会福祉サービスの市場化と社会福祉に対する公的責任の後退をもたらすものであった。

そしてこの改革以降、日本の社会福祉は「自立支援」が支援におけるキーワードとなってきた（堅田 2020:23）。社会福祉法第三条においても、「…その有する能力に応じ自立した生活を営むことができるように支援するものとして…」と、利用者への自立支援が謳われている。そしてそれは、生活保護受給者への支援に関しても同様のことが指摘できる。

一連の改革の流れを受けて、2003年8月に社会保障審議会福祉部会「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」（以下、専門委員会）が設置された。専門委員会では「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方針の下、生活保護制度全般に関する議論が行われた。そして、2004年12月の最終報告書では「就労自立支援」に留まらない、「日常生活自立支援」³⁾「社会生活自立支援」を含めた三つの自立の在り方が位置づけられるに至っている。最終報告書におけるこれらの「自立、自立支援」の定義の位置づけは、専門委員会報告の中身で最も重要であると指摘されており（布川 2009:124）、拡張された自立概念を積極的に捉え、生活保護受給者への支援を行っていかうとする動きも各地で見られた⁴⁾。

1-2) 救護施設における自立支援政策推進の背景

専門委員会で定義された三つの自立論の考えは、2005（平成 17）年 3 月に厚生労働省が福祉事務所に

向けて発出した「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」という通知の後、社事務所に徐々に浸透していったと言える。従って、専門委員会における三つの自立論を議論する際には、福祉事務所における生活保護受給者への支援の在り方が中心として取り上げられてきた。しかし前述の専門委員会では、救護施設も含めた保護施設における「自立支援」に関しても同時に議論が進められてきた。

特に専門委員会の第 12 回の議論の中で「保護施設の在り方について」という議題の下、救護施設に関する検討が行われている。専門委員会のメンバーに当時の全国救護施設協議会（以下、全救協）⁵⁾の会長、田中亮治氏が名を連ねており、救護施設に関する検討の際には田中氏が主に発言をしている。

保護施設側からの意見を集約したという田中氏は、「今後の救護施設のあり方に関する課題提起」と題した提出資料において、以下の 5 つのポイントを提起している。

- 「1. 救護施設は、生活扶助を行うことを目的とするだけでなく、自立支援を行うことを目的とする施設として、その位置づけを法律上も明確にすべきである。
2. 救護施設の、“あらゆる障害者を幅広く受け入れる”セーフティネットとしての機能は、今後とも維持していくべきである。
3. 救護施設は、地域生活を希望する者、地域生活を送る可能性のある者に対しては、積極的に地域生活への移行を促進することが重要である。
4. 救護施設が目指す自立支援は、利用者が必要なサービスを活用しながら、地域あるいは施設内

2) 吉永（2003: 8）では「社会福祉改革の最後に残されたもの」が生活保護に関するものであると指摘しており、専門委員会は一連の社会福祉基礎構造改革の流れを受けて設置されたものであると言える。

3) それぞれの自立支援の定義は以下を参照。厚生労働省（2004）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」（<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html> 2024.3.31）

4) 北海道釧路市の「半福祉・半就労」取り組み。板橋区赤塚福祉事務所の日常生活自立支援・社会生活自立支援に関する 10 個のプログラム策定など。詳細は、大友 2016、戸田 2021、池谷 2006 を参照。

5) 全国救護施設協議会は救護施設唯一の全国組織で、昭和 36 年に結成。詳細は以下を参照。

全国救護施設協議会 HP（<http://www.zenkyukyo.gr.jp/organiza/organiza.htm> 2023/11/12）

で自己実現を図ることである。

5. 救護施設が、利用者への自立支援の役割をより発揮できるよう、制度や運用の見直しが図られるべきである。」（※下線=筆者）

（社会保障審議会—福祉部会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会第12回（平成16年6月8日）資料2）

委員会における田中氏の発言も上記に沿って行われており、特に次の発言から、全救協が今後の救護施設をどのように打ち出していこうと模索していたのかを読み取ることができる。

「…救護施設が生活保護法下にあることから、生活保護受給者が入っている施設といわれるのですが、やはり現実には…入っている人すべて何らかの障害を持っております。…（中略）…そういう方々に対して、…法の文言では、救護施設は生活扶助を行うことを目的とする施設だとはっきり明言してあるわけです。しかし、実態は決してそれだけではなく、もう一つの自立支援というものを、…（中略）…みんなそれぞれ行っております。そんなことで…（中略）…『生活扶助を行うことを目的とするだけではなく、自立支援を行うことを目的とする施設として、その位置づけを法律上も明確にすべきである』というのが私ども…の集約した意見の一つでございます。」

（厚生労働省2004 a）

田中氏は、各施設は既に「自立支援」に取り組んでいることから、法文上の目的に「自立支援」を位置づける必要性を提起している。続けて第13回では、「救護施設の役割と必要性」に関する検討がなされた。そこで田中氏は、制度のはざまに置かれた人たち、具体的には3障害を含めて依存症やホームレス状態の人、生活障害を抱えた人たちを救護施設では受け入れてきたと述べ、次のように指摘する。

「そういう方々を受け入れて現実に自立支援をやっているところに、実は救護施設の専門性があ

るわけです。…他の福祉法の専門施設にはないような方々を受け入れて生活指導あるいは自立支援等を行っているのが救護施設の専門性だと思います。」

（厚生労働省2004 b）

これらの専門委員会における保護施設に関する議論を踏まえ、最終報告書では救護施設に関し以下の様に結論付けられた。

「3. 保護施設の在り方

…救護施設は、重複障害等他法の専門的施設での対応が困難な被保護者のほか、いわゆる生活障害を抱える者に対して生活支援を行うための施設としても機能している。

…（中略）…特に救護施設については、…生活扶助を実施するための施設としてだけでなく、現実にも求められている多様なニーズに対応し、自立支援プログラムとの関連において、入所者の地域生活への移行の支援や居宅生活を送る被保護者に対する生活訓練の実施の場として活用することについて検討することが重要である。（以下、略）」

（厚生労働省2004 c）

専門委員会での最終報告書が提出された翌年の2005（平成17）年に開催された「第30回 全国救護施設研究協議大会」では、「救護施設の新たな役割と展望～これまでの歴史をこれからの力にかえて」という大会テーマの下、大会の目的が以下の様に記されている。

「…福祉の現場で自立支援、就労支援がより強調されつつある中で、救護施設においても利用者の方それぞれにふさわしい自立に向けた支援を行っていくことがますます重要になると思われる。…今大会は、期待される役割を適切に果たすことのできる救護施設を目指し、これからの時代にふさわしい救護施設のあり方について研究・協議することを目的に開催するものである。」

（全国救護施設協議会編2005）

ここでは、救護施設全体として「自立支援」に重点を置いていくことが目指されたものとなっていることが分かる。その後全救協は、2007（平成19）年に『救護施設の機能強化に向けての指針』を発出した。ここでは、従来のセーフティネット機能に加え、地域移行支援機能をさらに強化することが提案されている。そして、救護施設が目指す自立支援としての日常生活自立・社会生活自立が示され、「救護施設入所後は、単なる最低生活保障ではなく、その人の人生の空白を埋め豊かにするために、基本的生活習慣・社会活動技術の習得の支援等を行う。」と救護施設での自立支援の在り方が提起されている。

これら一連の経過からは、社会における救護施設の位置づけが揺らいでいる中、社会福祉全体の主流となってきた「自立支援」を積極的に位置づけることで、救護施設の社会的意義を打ち出そうとする姿勢が見て取れる。そして2000年以降、救護施設においても入居者の多様な「自立」を目指すための自立支援が積極的に位置づけられていった。

1-3) 救護施設を取り巻く自立支援政策のいま

「自立支援型生活保護制度」（桜井2017:184）の基礎が形作られた専門委員会での検討から10年が経とうとしている今日、救護施設における自立支援政策はどのような展開を見せているのだろうか。

まず、『救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針』（全国救護施設協議会編）（以下、行動指針⁶⁾）に着目する。本行動指針は、生活困窮者自立支援法成立に先立つ2013（平成25）年4月に全救協によって取りまとめられたものであり、地域で暮らす生活困窮者支援に関して、制度に基づく事業に分けて段階的にその事業の実践例を示したものである。現在の基本方針重点項目としては以下の二つが位置づけられている。

「①生活困窮者自立支援制度による就労支援（就労準備支援・認定就労訓練）への取り組みを積極的に推し進めることで、認定就労訓練を全ての救護施設で実施することを目指す。②会員施設における第三者評価の受審を促進し、福祉サービスの質の向上を目指すとともに、救護施設の『見える化』を進める。」（全国救護施設協議会2023:17）

次に、ここで示されている第三者評価に注目する。救護施設版内容評価基準の基本的考え方の一つに「利用者の自己決定を尊重した、自立（日常生活自立、社会生活自立、経済的自立）に向けた個別的な支援や取組状況を評価する項目とする」（厚生労働省2018）と挙げられており、評価分類の「A-3 自立支援」の項目において自立支援に関する評価基準が記されている。

以上で述べたことから、第一に地域で暮らす生活困窮者に対する就労支援を積極的に進めていこうとする救護施設の姿勢が読み取れること、第二に、救護施設のサービスの質が「自立支援」の有無やその中身に基づいて評価されることを示していることが分かる。

さらに、2019年には全救協より『救護施設を活用した自立支援の手引き』（以下『手引き』）が発刊され全国の会員救護施設に配布されている。ここでは、全国の救護施設の支援事例が三つの自立論に合わせた形で掲載されている。『手引き』ではまず、「救護施設では、利用者に寄り添いながら、早期自立に向けて積極的な支援に取り組んでいます。」と述べ、「日常生活自立支援」として、生活上の基本動作の自立度を高める支援、金銭管理、通院や健康管理、適切な食事への理解と健康的な食生活を送る支援を位置づけている。「社会生活自立支援」としては、レクリエーション活動、家族等との連携・交流、社会復帰の妨げとなる各種課題の支援を位置づけている（全国救護施設協議会2019:3-4）。

6) 全救協は、1976年に行政管理庁の救護施設査察結果勧告から“救護施設不要論”が出された際、「救護施設の実態は障害者の総合施設である」ことを主張して以降、幾度となく救護施設の「障害者総合福祉施設化」を打ち出し、その存在意義を社会に向けて発信してきた（松木2013:139-140）。

7) 本指針の詳細は以下を参照。全国救護施設協議会（2013）「救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針」（<http://www.zenkyukyo.gr.jp/guideline/guideline.htm> 2024.3.31）



これらの状況からは、救護施設における支援の中に政策的に提起された自立支援がより一層位置づけられ、推進されるに至っていることが分かる。特に直近の動向としては、社会保障審議会において行われた生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する議論の中で、救護施設側より個別支援計画の制度化の要望が提案され、最終報告書では2024（令和6）年10月より救護施設における個別支援計画が制度化されることが示されたが、救護施設版個別支援計画は平成15年から今日に至るまでに「地域生活移行や『自立』に対する社会の要請の高まりというものを受けて」（厚生労働省2022）4回の改定作業を行ったとの発言にもみられる通り、その位置づけには入居者への「自立支援」が意識されている。

生活保護制度を始め、社会福祉全般が「自立支援」に傾いていることの危険性はこれまで幾度となく指摘されてきた（桜井2017, 堅田2019, 桜井・広瀬編2020など）。詳述はしないが、そこでは自立概念の拡張によって、生活保護受給者を始め人々の「生」の在り方全般への介入が行われること、あるべき規範的な生き方が称揚されることに繋がる危険性等が指摘されている。

その一方で、救護施設に焦点を当てた自立支援政策の批判的検討はこれまでなされてこなかったと言える。

堅田（2019）は、『『自立支援型再編』は、…貧者を対象とするラスト・セーフティネットの周辺で最も先鋭化しつつあります。』（堅田2019:44）と指摘する。この指摘になぞらえて言えば、生活保護法に位置づけられた「最後のセーフティネット」の役割を担う救護施設において、最も先鋭化された形で「自立支援」が行われている可能性があるということではないだろうか。

以上を踏まえ、次項では救護施設における「アディクション」を抱えた人々への支援がどのように「自立支援」と結びついているのか、そしてその危険性がどこにあるのかを検討していきたい。

2. 救護施設で暮らす人びととアディクション

本項では、前述の『手引き』を基に救護施設で暮らすアディクションを抱えた人々への支援を概観する。そして「依存症の自己治療仮説」に基づき、救護施設において「自立支援」の下で語られるアディクション支援の危険性を検討する。

2-1) 『自立支援の手引き』から見る救護施設におけるアディクションを抱えた入居者支援

前述の『手引き』では「現在、全国の救護施設が実際に受け入れて支援をしているさまざまな利用者像と支援の内容を紹介することで、…（中略）…救護施設を効果的に活用する上で参考に」することを目的として作成（全国救護施設協議会編2019:1）されたものである。従って、今日の救護施設におけるアディクションを抱えた入居者像と自立支援の在り方を考える上で妥当な資料であると考ええる。本資料では、様々なケースごとの救護施設での支援事例が掲載されているのだが、その中で「5. 依存症の方への支援」ではまず以下のように記されている。

「救護施設には、アルコール等の各種の依存症による生活問題を抱えて入所する方も少なくありません。各種の依存症は、病気であるという理解を図るとともに回復に向けての動機づけを行うことが必要です。救護施設では、医学的な診断を受けることや、治療等のための通院の支援、自助グループ等の参加の支援など、利用者の回復への働きかけをおこなっています。」（前掲書:14）

続けて5つの事例が「入所経緯」「支援内容・生活の様子」「現状」に沿って記載されている。

いくつかを抜粋すると次の通りである。

8) 議論の詳細は、厚生労働省（作成年不明）「令和4年8月10日第18回 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 議事録」を参照。

**事例① ギャンブル依存症の方の支援【社会生活自立支援】**

入所等の経緯：ギャンブル依存症による過度な浪費のため、専門的な支援が必要との判断から救護施設へ入所となる。（20代・男性）

支援の内容、生活の様子等：入所後の面談で、過度な浪費は家族関係に起因（家に居づくパチンコ店に通う）することが判明した。施設入所による環境の変化から落ち着いた生活を送るようになった。

現在の状況：外部就労を希望し活動しているが、対人関係などで継続が困難であり、社会生活自立を目指し、コミュニケーション能力の向上について支援を行っている。（前掲書:14）

事例③ 薬物依存症の方の支援【日常生活自立支援】

入所等の経緯：薬物依存の不安が強く残るため、出所後も専門的な支援が必要との判断から、刑期満了日に救護施設へ入所となる。（30代・男性）

支援の内容、生活の様子等：精神科から処方された薬を服用するも、幻覚・幻聴の症状がみられたため、施設・医療機関・CWの連携により、入院対応になった。退院後も団体生活の不自由さから薬物の使用をほめかすような発言を繰り返すが、CWや保健師と連携して支援を行う。

現在の状況：継続して作業訓練に参加しており、他者とのコミュニケーションの機会も持つようになった。不調時には相談に来ることも増え、少しずつ安定した生活へと変化がみられている。（前掲書：15）

事例④ アルコール依存症の方の支援【社会生活自立支援】

入所等の経緯：アルコール依存症が原因で仕事が継続できず野宿生活を送っていたが、治療に専念する必要があるとの判断から救護施設へ入所となる（50代・女性）

支援の内容、生活の様子等：専門病院への通院・酒害教室、AAへの参加を中心とした生活支援・金銭管理・服薬管理などの支援を行う。

現在の状況：居宅保護への移行を視野に入れ、服薬管理や生活のリズムを整えることも含め、作業訓練への参加などを支援している。しかし、単身での居宅生活に対する不安（再飲酒）も強く、社会生活自立を中心に支援している。（前掲書:15）

事例①では、ギャンブル依存症の入居者に対して、コミュニケーション能力の獲得という社会生活自立を目指すための支援が組み立てられている。また事例③では、薬物の使用を断ち、安定した生活を送るための支援が「日常生活自立支援」という形で、事例④でも同様に、居宅生活への移行を視野に入れた支援が「社会生活自立支援」として位置づけられている。

こうした「自立支援」に基づくアディクションを抱えた入居者支援が日々救護施設では行われているのだが、現状の課題を解決し生活の立て直しを図るためのステップアップ方式での支援が展開されていることが分かる。すなわち、薬物やアルコール等への「依存」によってもたらされた表面上の生活課題

を解決し、社会生活上の障壁となる（と見なされる）個々が抱える課題を克服することに視点が置かれた支援だということである。

その時々 of 社会の要請に応える形で、地域で暮らすことが困難な人たちを受け入れてきた救護施設は現在、社会の要請に応える形で、さまざまな障害や生活上の生きにくさを抱える人たちに対する「自立支援」を一層強化しようとしている。そこでは、生活保護制度で推進されてきた3つの自立論に合わせた形での支援が展開され、「自立」が支援の手段にも目的にもなり得る状況が生まれている。

しかし、「自立」を目指すことでしか日々の生活を組み立てることができないのならば、それは救護施設で暮らす人たちの生き方の幅を狭めることにな

らないだろうか。なぜなら、「自立」の枠組みで組み立てられた支援は、その他にあり得る人間としての生き方を思考する余地すら無くしてしまうのではないかと筆者は考えるからである。本稿ではアディクションに焦点を当てて考察しているが、特にアディクションの本質を捉えて支援を行おうとするのであれば、それは「自立」を目指すことでは達成することが不可能であると考ええる。

2-2) アディクションを抱えた人たちの「苦しみ」に着目したとき

それでは、アディクションの本質をどのように捉えたら良いか。それらを考える上で重要な研究仮説が「依存症の自己治療仮説」(以下、自己治療仮説)である。自己治療仮説とは、心理的な痛みがアディクションの中心問題であること、心理的苦痛を抱えている人はその物質や行動によって他では得られない安らぎを得られることを発見したが故にそれらに頼らざるを得なくなっていること、の二つを中心軸としてアディクションの本質を捉える見方である(Khantzian&Albanese=2013: 3-4)。ここでは、自尊心や自己肯定感の低さ、併存する精神障害の症状など様々な苦痛がアディクションを促進し得る可能性を指摘している。つまり自己治療仮説では、「依存症の根底には、…人間が抱える苦悩や精神的苦痛が存在する」(前掲書:21)という一貫した視点に立ち、意志の問題や快楽の追求という点から語られることが多かったそれまでの依存症への見方を批判している。すなわち「依存症の中心をなすのは『苦痛』である」(前掲書:21)と。

本研究仮説は日本でも徐々に受け入れられるようになってきており、松本(2020)は、この研究仮説を踏まえ「そもそも何らかの心理的苦痛が存在し、誰も信じられず、頼ることもできない世界のなかで『これさえあれば、何があっても自分は独力で対処できる』というその万能感で自分をだまし続けたこ

と」が依存症の根本原因ではないかと述べている(松本2020:24)。

「若い薬物依存患者の多くが様々な虐待やいじめ被害を生き延びており、彼らの主観のなかでは、世界は信用ならない、危険に満ちた場所として体験されているはずだ。いささか皮肉な表現だが、こうも言える。依存症者は『安心して人に依存する』ことができない人たちである、と。」(松本2018:281)

「依存症とは『依存できない病』」である(松本2019:236)。依存物質や依存行動に頼らないと生き抜くことができないほどの苦痛を抱え、安心して人に依存することができない人たちに対して、今日救護施設で行われている支援の様相は2-1)で指摘した通りである。どのように病識を持ってもらうか、自覚を持って治療に取り組むための意欲をどう高めるか、本人の抱える社会生活上の課題を如何にして克服するのか等、アディクションを抱えて生きていかざるを得ない人たちの「回復」とその後の人生は「自立支援」の名の下で個人が責任を引き受けることが求められる。そして最終的には、依存物質や依存行動に頼らない生活をしていけることが支援の目標となるため、その人の過去と向き合うこと——その人がいかなる理由でアディクションを抱えざるを得なかったのかという「苦しみ」——に着目する視点は支援の中には位置づけられにくくなる。

御代田(2023)は、これまでどんな人生を歩んできたのか、どんな仕事に就いていたのかといったこれまでの生い立ちが含まれた「人生のリュック」に詰まった物語を入居者は救護施設で「少しでも荷解きして、僕たちにその一部を共有してくれる」と述べる。そして「僕らにできることは、リュックを下せる場所を用意することと、…背負い直したリュックに御守りを括りつけることくらい」であるとし(御

9) 広瀬(2020)では、近代以降の「自立・自律」への強い志向性を相対化し、「依存」を復権させる必要があるとして、人間存在としての自己を次のように定義づけている。「自己とは、他者との応答を経て、自己の中に他者性を組み込みつつそれを自己として再定義する累積過程によって世界内に構成される。だから自分とは、そもそも他者との関係によって媒介されない直接の所与などではなく、はじめから他者に『依存』して成立している。自己の存立に先立って他者との関係があるという意味にこそ第一次性があり、それが『共存』の根拠なのである。」(広瀬2020:20)。ここでの広瀬の指摘を参照すれば、『依存』というものが人間本来の生き方ということではないだろうか。

代田 2023:130-132)、次のように指摘する。

「救護施設には様々な課題を抱える人がやって来る。借金、失業、病気、精神疾患、家族との離別。課題の形も様々で、一緒に一つずつ向き合っていく。だからといって、その人の人生を解決する場所ではない。そもそも、その人がそのように生きてきたということは解決すべき課題でもない。リュックの中身を入れ替えたり、なかったことにすることはできない。」（前掲書:132）

御代田のここでの指摘を参考にすれば、救護施設に辿り着くまでの一人ひとりの人生のリュックの中身は、替えることも無かったことにすることもできない。しかし「リュックを下せる場所を用意」し、ひたすら後ろを振り向かず歩いてきたからこそ、置いてきぼりにされてしまったこれまでの人生を辿りなおすこと、その過程にはその人が抱えざるを得なかった『苦痛』が存在していることを支援者側が認識することはとても大切な事ではないだろうか。本指摘はアディクションを抱えた入居者支援において特に重要であると考える。

しかし何度も述べるように、これらの視点は「自立支援」の枠組みでは支援の中に位置づけることが難しく、さらに、そもそも断酒や断薬の意欲がない（とみなされた）自立支援に乗れない入居者の姿は、支援者の側から捨象される危険性もある。（「自立」の枠組みでの）多様な支援メニューを用意し手厚い支援を行っても、それでもアディクションを繰り返してしまう人は「自己責任」なのではないかと。そして、「やめたいと思ってもやめられない」「これがあるから自分は生きていける」といったアディクションを抱える本人の多様な思いや言語化できない感情は不可視化されてしまう構造が「自立支援」の枠組みでは生まれてしまう可能性がある。

3. 現代社会福祉施策の矛盾の巣窟としての救護施設

ここまで、救護施設におけるアディクションを抱

えた入居者への自立支援から、「アディクション」と「自立支援」が重なることの危険性を検討してきた。本稿では、アディクションの本質に着目して検討を進めて来たが、それらに着目した支援の展開が必要だということのみをここで指摘したい訳ではない。もちろん、「自立」を目指すのではない形での支援が行われることが、「最後のセーフティネット」を謳う救護施設において必要なことではあると筆者は考えている。しかし、そもそも救護施設が戦後生活保護法に位置づけられた時から抱えている矛盾と、現代社会福祉施策を追従することでしか生き残ることができない構造的な問題を捉える必要がある。

本稿の最後に、救護施設が戦後から抱え続けている矛盾と現代社会福祉施策との関連を検討し、救護施設が自立支援を手放すことができないのは一体何故なのかを試論的に考察していく。

3-1) 戦後すぐからほとんど変わることのない職員配置基準・設備運営基準

今日の救護施設の実態はあまりにも過酷なものとなっている。そもそも、救護施設の法文上の位置づけは2001年の生活保護法改正まで、「…身体上又は精神上著しい欠陥があるために独立して日常生活の用を弁ずることができない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設とする」とされていた。そして『生活保護法の解釈と運用』においては、救護施設対象者は「所謂廃人の状態にある者をいう。身体障害者福祉法又は精神衛生法によって更生又は保護できる見込みの者については、それ等の法律に定める施設において取り扱うべきである。」とされており、廃人状態にある者を「一般社会と隔離し、日常生活を平穏に送らせることを目的とする施設」（小山 1950=1975:475-476）として出発したのが救護施設である。

設立初期のころの救護施設を一番ヶ瀬（1988）は以下の様に表現している。

「…救護施設は、社会の進展から二重、三重にとり残された人々の最後にたどりつく施設である。



現在は分類不能と決めつけられ、処遇を高める必要性を認められていないものとして扱われている施設である。いいかえれば、社会福祉の最底辺のしかも極限で差別された施設であり、「棄民」の施設であったといえようか。」

(一番ヶ瀬1988:19)

そして、少なくとも昭和30年代の救護施設入居者らは自分たちが暮らす施設を「人間のごみ箱」と呼んでいたことを指摘している(前掲書:70)。

他方他施策優先の生活保護制度に位置づけられ、最後の受け皿としての機能を持ち「終の棲家」としてスタートした救護施設は今日、職員配置基準・設備運営基準は戦後すぐとほとんど変わらないままで、「おむつ交換からアパート探しまで」(田中2006:52)と揶揄されるように、その役割と機能を拡大し続けている。また、直接処遇職員の配置は生活介護や特別養護老人ホームよりも低く、専門職配置は定められていない(松本2023:44)。そして、拡大し続ける役割と機能は、今日すべて「加算」という形によって対応が求められる仕組み¹⁰⁾となっている為、加算が取れない救護施設は生き残ることが難しい構造が生み出されている。

こうした構造的な問題をそのままに、今日の救護施設は政策側から求められる役割を担うことで、その存在意義を確立しようとしている。しかしそこには、入居者の実際の「声」はどこにも反映されていない。

3-2) 自立支援から「地域共生社会」への貢献を謳う今日の救護施設

時代ごとの社会で起こる矛盾を背景に生み出される生活困難を抱えた人たちを受け入れ、その役割を

拡大してきた救護施設は今日、「地域共生社会」への貢献を担うとする方向での動きを加速させている。直近で行われた全国救護施設研究協議大会では、「地域共生社会に向け、救護施設としての機能の広がりや可能性、存在意義の高まりを再確認しよう」を大会テーマとして、社会保障審議会における議論の動向を整理し、救護施設が地域共生社会の一翼を担うための方策が提案されている(福祉新聞2023.10.31)。

そして、2024年10月からは救護施設における個別支援計画が制度化される。個別支援計画の制度化は、2000年以降全救協を含めた救護施設側が強く要望していたことであり、表面的に見ればそうした要求が粘り強い交渉を経て実現したということになる。しかし、制度化に伴って付けられる予算は「加算」の形を取り、かつその加算も「地域に移行した実績」によるものとされている(厚生労働省2023)。加算に頼らないと生き残ることができない今日の救護施設においては、低すぎる職員配置基準・設備運営基準とも相まって、地域移行が見込める人のみを入所させる方向へ、すなわち入居者の選別化が進みはしないだろうか。

有蘭(2014)は、日本における障害者の「脱施設化」を例として、フレキシビリティが求められることによる「自由の強制」が「脱施設化」の場面でいかに作動しているかを警告している。本来脱施設化の目的は地域での障害者の暮らしを保障することであり、その手段の一つとして施設解体が位置づけられていた。しかし日本における脱施設化の場合、施設解体は目的へと転化され、地域での暮らしを支える社会資源が整備されぬまま、施設解体のみが容認される状況が生み出されてきたと有蘭は指摘する。

10) 戦後すぐの職員配置基準としては、「寮母は利用者6人につき1人以上置くこと」と規定されていた。現在は「生活指導員、介護職員及び看護師又は准看護師の総数は、通じておおむね入所者の数を5.4で除して得た数以上とする」と若干の人数緩和が図られているが、役割の異なる「看護師又は准看護師」を含めた基準となっている為、日常生活の支援を担う生活指導員・介護職員の負担は過重となっている。

11) 救護施設に位置づけられている加算については以下を参照。厚生労働省(作成年不明)「生活保護法による保護施設事務費及び委託事務費の取扱いについて」(https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta8454&dataType=1&pageNo=1 2024.3.31)



「…障害者は、国家の財政状況に応じて、施設から追い出されたり、ある施設から別の施設へとたらい回しにされたりなど、居住地を『臨機応変に』移転することを迫られる。また、当該時期の政策に応じて、あるときは『施設入所者』となり、またあるときは施設から放逐され、自宅で福祉商品を購入する『消費者』になるなど、『自由自在に』自己を変容させることをも余儀なくされる。

現代社会における規律権力は、…障害者と病をもつ人びとや、入所施設で暮らす人びとに対してさえも、容赦なく、『フレキシブルであること』

『融通を利かせること』を迫る。もともとは当事者側の切実な要求をもとに構成された『脱施設化』の理念は、このようなかたちで権力側に簞奪され、新たな生の統治のなかに組み込まれる危険性をはらんでいる。」（有蘭2014:231）

ここで有蘭が警告していることは、まさに現在の救護施設が進もうとしている方向性と重なる指摘である。すなわち、現代社会の矛盾の巣窟の場である救護施設は、先述の動きに伴って、構造的な矛盾はそのままに、貧困問題の根本的な原因にメスを入れることなく、入居者を地域へ移行させるという「自立の強制」の場として新たに機能する危険性があると筆者は考えている。

おわりに

本稿では、救護施設において自立支援政策がますます推進されている現状を概観し、アディクションを抱えた入居者支援を手掛かりとして、自立支援という枠組みで支援が語られることの危険性を検討してきた。そして、自立支援を積極的に推進することでしか生き残ることができない今日の救護施設の構造的な問題点を指摘した。本稿の課題としては次のことが挙げられる。第一に、それぞれの中身をもっと深めて検討し、アディクションと自立支援の関連を多角的に検討すること。第二に、政策動向だけではとらえきれない、各救護施設における自立支援の

実態を可視化していくことである。

救護施設を巡る政策動向を概観すると、今後の救護施設は自立支援をますます加速させ、「自立の強制」の場として機能していくかもしれない危険性が浮かび上がる。

しかし、こうした政策動向に追従するだけではない、入居者が「生きるためのケア」が各救護施設において積み重ねられてきたこともまた事実である。そして、そうしたケアは単に分類した自立支援の項目には当てはまりきらないものが数多く存在すると筆者は考えているし、それらを「自立支援」の一言でまとめたくもない。

「もうね、死ぬってことは考えないで、うん、やっぱり笑って、普通に、うん、普通に暮らしたい。子どももいないし、向こうもううちも親と疎遠みたいなもんやで、だからほんとに二人だけなの。だから余計に二人で笑って過ごしたい。で、たまに、焼き肉食べたり、お寿司食べたり、そういう風にしたいけど。でも一番の望みは、笑って過ごしたいってだけ。笑えるようになったから、ここで。」（御代田2023:110）

これは、かつて夫婦で自死を決意した女性が、救護施設に入居して日々を過ごしていく中で支援員に語ったその時の気持ちである。女性は救護施設に入所して「笑えるようになった」と述べているが、こうした入居者の人たちの気持ちに変化が生まれることや生きる希望が持てるようになることは、数値では現れにくく、自立支援という枠組みでの支援では位置づけられるものではない。

いま、私たち社会福祉研究者や実践者には「自立支援」とは異なる支援の道を模索していくことが求められている。その為には、本稿で検討してきたような、貧困とアディクションを抱えて救護施設に辿り着く人たちの「声」をそのままの形で可視化していくことが必要ではないかと考える。しかし、その「声」は往々にして研究者や実践者が解釈できる枠組みでの「ことば」として、何重ものフィルターを通した「ことば」として可視化されることがある。

そして、その人のそれまでの生き方から身につけざるを得なかった日常生活の営みの方法は「生活課題」として認識され、われわれが当たり前とする価値観に則って変わることが求められる。

「橋梁の耐久能力は、最も弱い支柱の強度によって測られる。それゆえ社会が持つ人間的特性もまた、最も弱い成員が体験する人生の質によって測られるべきである。」(Bauman=2008:114)

かつてバウマンが指摘したのとは正反対に、私たちの社会は今、最も弱い成員の人たちに対して、強者が作る社会の仕組みに必死でしがみつくことを求めている。

本稿で残された課題を踏まえて、救護施設という現場から入居者らの「声」をそのままの形で受け取り、自立支援の転換はいかにして可能なのか、今後とも論究を続けていく所存である。

【引用文献・引用資料一覧】

- Edward J Khantzian & Mark J Albanese (2008) *Understanding Addiction as Self Medication -Finding Hope Behind the Pain.*, Rowman & Littlefield Publishers. (=2013, 松本俊彦訳『人はなぜ依存症になるのか 自己治療としてのアディクション』星和書店.)
- Zygmunt Bauman (2001) *The Individualized Society* .. Polity Press. (=2009, 澤井敦、菅野博史、鈴木智之訳『個人化社会』青弓社.)
- 有蘭真代 (2014) 「第12章 脱施設化は真の解放を意味するのか」内藤直樹・山北輝裕編『社会的包摂／排除の人類学 開発・難民・福祉』昭和堂, 228-240.
- 後藤道夫 (2008) 「第一章 企業は巨大化するのに、なぜ暮らせない労働者が増えるのか」後藤道夫・木下武男『【改訂版】なぜ富と貧困は広がるのか—格差社会を変えるチカラをつけよう』旬報社, 21-56.
- 広瀬義徳 (2020) 「第一章 自立・自律した個人という幻想と『共生』の根拠」広瀬義徳・桜井啓太編『自立へ追い立てられる社会』インパクト社, 18-33.
- 布川日佐史 (2006) 『生活保護の論点 最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』山吹書店.
- 一番ヶ瀬康子 (1988) 『救護施設 最底辺の社会福祉施設からのレポート』ミネルヴァ書房.
- 池谷秀登 (2006) 「第二章 日常生活自立、社会生活自立を重視した支援—板橋区赤塚福祉事務所の取り組み」布川日佐史編『生活保護自立支援プログラムの活用 ①策定と援助』山吹書店, 31-78.
- 堅田香緒里 (2019) 「対貧困政策の『自立支援』型再編の意味を考える —『再配分』か『承認』か?」埋橋孝文編『貧困と就労自立支援再考—経済給付とサービス給付』法律文化社, 27-45.
- (2020) 「貧者をめぐる『再配分』と『承認』の現代的様相—『社会的な居場所』と『自立支援』を通して考える 特集① 社会的な居場所づくりと福祉政策 シンポジウム報告から」『医療福祉政策研究』3 (1), 21-28.
- 厚生労働省 (2004) a 「社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会第12回議事録」(https://www.mhlw.go.jp/content/shingi_2004_06_txt_s0608-4.txt 2023/11/13)
- (2004) b 「社会保障制度審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会第13回議事録」(https://www.mhlw.go.jp/content/shingi_2004_06_txt_s0629-3.txt 2023/11/13)
- (2004) c 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html> 2023/11/13)
- (2005) 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」(https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb2918&dataType=1&page-No=1 2023/11/13)
- (2018) 「救護施設における第三者評価の実施について」(http://www.shakyo-hyouka.net/guideline/tuuchi180920_kyugo.pdf 2023/11/12)
- (2022) 「第18回 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 議事録」(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_28920.html 2024.3.31)
- 小山進次郎 (1950) 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』(復刻版:1975, 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』)



- 全国救護施設協議会)。
- 松本宏史 (2013)「第10章『食わせて寝かせる』から40年—救護施設と『最低基準』—」埋橋孝文編『生活保障と支援の社会政策』明石書店,134-146.
- (2023)「救護施設から見た福祉現場での『働き方』—『最後のセーフティネット』の労働実態から見えてくるもの」『大原社会問題研究所雑誌』(775)。
- 松本俊彦 (2018)「〈教育講演〉人はなぜ依存症になるのか—子どもの薬物乱用—」『児童青年精神医学とその近接領域』59(3),278-282.
- (2019)「座談会『依存』のススめ—援助希求を超えて 岩室晋也×熊谷晋一郎×松本俊彦」松本俊彦編『「助けて」が言えない SOSを出さない人に支援者は何ができるか』日本評論社,231-254.
- (2020)「痛み・孤立・嘘の精神病理学」松本俊彦編『アディクションスタディーズ 薬物依存症を捉え直す13章』日本評論社,12-25.
- 御代田太一(2023)『よるべない100人のそばに居る。〈救護施設ひのたに園〉とぼく』河出書房新社。
- 二宮厚美 (2000)『自治体の公共性と民間委託—保育・給食労働の公共性と民間委託—』自治体研究社。
- 岡崎裕司 (2001)「社会福祉『基礎構造』改革と社会福祉サービス保障の課題」『佛教大学社会学部論集』(34),123-141.
- 大友芳恵 (2016)「生活困窮者支援において「釧路モデル」が目指したもの—中間的就労が生活困窮者に及ぼした影響について」『社会福祉政策』8(2),126-134.
- 桜井啓太(2017)『自立支援の社会保障を問う：生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社。
- 田中彰 (2006)「救護施設における自立支援事業の実践と課題」『社会保障法』(21),51-64.
- 戸田典樹 (2021)『公的扶助と自立論 最低生活保障に取り組む現場実践から』明石書店。
- 吉永純 (2003)「利用者本位の生活保護改革を——福祉現場からの問題提起①」『賃金と社会保障』(1360),4-32.
- 全国救護施設協議会編 (2005)『第30回 全国救護施設研究協議大会 開催要項』
- (2007)『救護施設の機能強化に向けての指針』
- (2013)『救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針』

- (2019)『救護施設を活用した自立支援の手引き』福祉新聞 (2023.10.31)「『多機能化の促進を』全国救護施設協議会・大西会長が訴え」(<https://fukushishimbun.com/series08/31941> 2024.3.31)

【参考文献一覧】

- Cinzia Arruzza, Tithi Bhattachaya, Nancy Fraser (2018) *Feminism for the 99%: A MANIFESTO.*, Verso (= 2020, 恵愛由訳『99%のためのフェミニズム宣言』人文書院.)
- Fraser Nancy (1997) *JUSTICE INTERRUPTUS -Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition.*, Routledge. (=2003, 仲正昌樹監訳『中断された正義「ポスト社会主義的」上限をめぐる批判的省察』御茶の水書房.)
- 平井秀幸 (2018)「ハームリダクションのダークサイドに関する社会学的考察・序説」『臨床心理学』増刊10号,119-131.
- 「他者統治と自己統治が重なるとき—薬物使用のハームリダクションをめぐる批判的考察—」愛知大学人文社会学研究所主催ワークショップ『ネオリベリズムを再審する—都市・空間・統治』45-58.
- 松田素二 (2009)『序 現代世界における人類学の課題』『文化人類学』74(2),262-271.
- 中村英世 (2022)『依存症と回復、そして資本主義 暴走する社会で〈希望のステップ〉を踏み続ける』光文社新書。
- 内藤直樹 (2012)「序 社会的排除／包摂の人類学」『文化人類学』77(2),230-249.
- 大阪福祉事業財団高槻温心寮編 (2003)『救護施設との出会い「最後の受け皿」からのメッセージ』中川健太郎監修,クリエイツかもがわ。
- 大阪福祉事業財団高槻温心寮編 (2019)『救護施設からの風「健康で文化的な最低限度の生活」施設×ゆたかな暮らし……』加美嘉史・松本宏史監修,クリエイツかもがわ。
- 大嶋栄子 (2019)『生き延びるためのアディクション 嵐の後を生きる「彼女たち」へのソーシャルワーク』金剛出版。

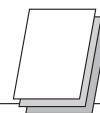


佐藤嘉幸（2009）『新自由主義と権力 フーコーから現在性の哲学へ』人文書院．

志賀信夫（2022）『貧困理論入門―連帯による自由の平等』堀之内出版．

竹端寛（2018）『「当たり前」をひっくり返す ―バザーリア・ニイリエ・フレイレが奏でた「革命」―』現代書館．

（たかぎみお／佛教大学大学院博士後期課程）



第36回社会科学・社会福祉基礎講座 修了論文 講評

石倉 康次

総合社会福祉研究所では、2023年度において、第36回社会科学・社会福祉基礎講座を実施した。本講座では、受講された皆さんが、集团的作業によって修了論文を仕上げることになっている。ここに提出された修了論文4本についての講評をさせていただき、今後の研鑽を期待するものである。

講評は、各論文について、①テーマ設定の背景、②分析と考察の方法、③論文が明らかにした知見、④今後への期待、に分けて記述させていただいた。

修了論文 「男女の育児参加についての意識」

▶執筆者：高山彰子、徳山玲子、米田優哉、
中谷史郎

◆講評◆

1 テーマ設定の背景

保育園の保護者から子どもが「インフルエンザで1週間休んだら」職場から「もう来なくてよいと言われた」、仕事を「休めないの（熱がある子を）午前中でだけでも預かってくれないか」といった訴えが多い。その際に、「なぜ子どもが病気になった時に仕事を休むのは『母親』なのか」といった疑問を保育士が抱くことがしばしばであった。この問題意識からテーマを設定されている。

2 分析と考察の方法

まず、各執筆者が、所属先の職員を対象に、家事や育児への参加意識についての意識調査を実施した。さらに、男性の育児・家事参加についてのOECD諸国の統計データを比較検討した。また、先進国の育休・保育政策等を評価したランキングでは、日本では父親に認められている育児休業期間は

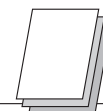
最も長いのに、父親の育児休業の取得率は上がりにくいことを確認し、課題のありかを探る作業をおこなっている。

3 論文が明らかにした知見

アンケートを実施した福祉職場では、男性が育児休暇を取り、夫婦が対等に家事育児の時間を配分する風土があり、日本の一般の職場よりも進んでいることを確認している。そして、育児休業制度が利用できる社会や職場であることの重要性を改めて確認している。

4 今後への期待

日本の一般の職場と比較して、福祉職場では男性の家事・育児参加が進んでいることを、客観的なデータにより確認したことの意義は大きい。ジェンダー平等という点での福祉職場の先進性について、社会に発信していく意義とそのためのデータを確認したことは大いに役立つことが期待される。



修了論文

「子ども食堂と子どもの困窮 ～福祉職場に勤める私たちが あらためて考える～」

▶執筆者：中別府まい、長田美穂、
井出村一郎

◆講評◆

1 テーマ設定の背景

「子ども食堂」は、近年では、メディアに報道されるだけではなく、「あたりまえに見聞きされるようになった」。しかし、しばしば「経済的に困った子どもたちへの食事の提供」施設と説明されることが多い。そこで、あらためて、「子ども食堂」はどのような背景から生まれ、どのような形に向かうのか、「福祉職場職員としてどうかかわっていくのか」を明らかにするために、このテーマを設定している。

2 分析と考察の方法

まず、2012年に東京都大田区にある「気まぐれ八百屋だんだん」の店長が、「何らかの事情で十分な食事が取れない子」や「一人で食事をする“孤食”の子」たちをなんとかしたいと思ったことから始めたというエピソードを確認している。さらに、子どもの貧困に関する研究がリーマンショック頃から始まったこと、2013年の「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の制定もあって「子ども食堂」は広がっていったとしている。2017年に農水省が実施した「子ども食堂向けアンケート調査」によると、自治体や社協からの委託は少なく「独立した法人による運営」が80.7%であること、対象は当初の貧困家庭の子どもから高齢者などの大人にも広がってきていることを確認する。

さらに、グループメンバー独自に、三つの異なる運営主体（障害者施設職員、生協職員、地域の民生委員等）による「子ども食堂」に対するインタビュー調査を実施している。なかでも、障害者施設が社会福祉協議会からのバックアップで空き店舗を活用して始めた子ども食堂は、子どもと障害当事者が一緒

に食事をつくる新しい形態となっていることに注目した。そこから支援の受け手と担い手とが人間関係をつくることから、新しいコミュニティを作りえる場に「子ども食堂」はなりうるとの可能性を確認している。

3 論文が明らかにした知見

子ども食堂は「民」の取組であるが、「子どもの貧困対策推進法」には、国民の主体性を確保しつつ、国はどう支援していくのかがみえないと言った問題点を指摘する。しかし、他方で子ども食堂は「居場所」であり、その機能の多岐性を尊重する必要がある、国や地方自治体の公的機関は、直接かかわることではなく、間接的な役割にとどまる必要性を指摘している。

4 今後への期待

子ども食堂が、「福祉的支援」の場から、「福祉的居場所」になりつつあり、そのためには、受け手と担い手の「縦関係を崩すこと」と「担い手自身が子ども食堂にいることに意味を感じ取れること」がポイントであろうと提起されている。子どもの貧困に対して、民の力で作り上げられてきている「子ども食堂」の在り方について、今後も調査を継続されて、その役割と行政の関わり方について検証されていくことを期待したい。

なお、本執筆グループをリードされた井出村一郎さんは、2024年早々に逝去されました。記してご冥福をお祈りいたします。

修了論文 「障害者虐待と優生思想に 関連はあるか」

▶執筆者：岩尾亮太・中川彩葵・富田若菜・
米澤加奈

◆講評◆

1 テーマ設定の背景

グループメンバー全員が施設職員であることから、相模原障害者施設殺傷事件の容疑者に優生思想があったのでは、という記事に触発されて、障害者虐待と優生思想に関連があるのか確かめる意図から、このテーマが設定された。

2 分析と考察の方法

まず、障害者虐待防止法における「虐待」の定義を確認し、東海テレビと共同通信等の報道等で示された障害者施設での虐待事例と職員の心理を整理している。さらに、2021年厚生労働省発表の「障害者虐待対応状況調査」の結果の検討をしている。

次に、ナチス・ドイツの「障害者安楽死計画」、日本の「優生保護法」、旧優生保護法被害者の声、さらに津久井やまゆり苑事件の植松被告の言動、加えてネット上に示されている著名人の発言などを素材にして検討をしている。

3 論文が明らかにした知見

「被援助者を思い通り動かそう」という職員の意識に潜むものは、「相手と比較した際に自分が優位に立っている優越感である。これは「優生思想よりは利己主義に近く、直接に優生思想と結びつくものではない」。また、「必要な栄養を摂取させる、という思いから」「時には援助者二人で押さえつけるようにして、食事を口内に入れる」のは、「虐待にみえかねない援助だが、被援助者の健康を切望しての行動であり、優生思想的ではない」。など虐待行為と優生思想とは直結しないと確認している。しかし、「優越性や優位性といった感情は、些細なきっかけによって、優生思想に転ずる危険性をはらんでいる」

と結論づけている。

4 今後への期待

優生思想と虐待との関連性を検討することをととして、「優越性」や「優位性」といった感情のもつ危険性を浮き彫りにした意義はある。今後は、この「優越性」や「優位性」といった感情のレベル確認にとどまらず、そのような感情が芽生える具体的な福祉現場の労働条件や環境について、人権という視点から検討をすすめることが期待される。

修了論文 「なぜ障害者施設内虐待は 起きてしまうのか」

▶執筆者：中村浩一郎・宮本実優・齋藤恵也・
高橋千奈都

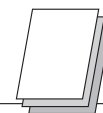
◆講評◆

1 テーマ設定の背景

元施設職員が入所者や職員に重軽傷を負わせた事件が起きたが、その人も入職当初は「障害のある人の役に立ちたい」「社会に貢献したい」という思いがあったのではないのか、また、「利用者の笑顔や日々の関係性の中に、喜びを持っていたのではなかったか」と共感的な理解を示している。問題は、それなのになぜ殺傷事件や日々の虐待を起こすことにつながってしまうのか、「どうしたら防ぐことができるのか」明らかにすべき、という問題意識からテーマの設定がなされている。

2 分析と考察の方法

まず、「虐待」や「虐待グレーゾーン」の定義と事例について、厚生労働省のHPや先行研究から、引用整理をしている。本稿の執筆メンバーは、先行研究を踏まえて、虐待を引き起こす要因について、「組織マネジメント要因－運営体制」「職員の個人的要因－専門性の欠如」「利用者の要因」の三つに分



けて検討を行い、それをふまえて対策の方向を提起している。

3 論文が明らかにした知見

障害者施設では、労働基準法に定められた労働時間や休憩時間を確保できない現状にあるが、先行研究では、「運営体制の改善について触れられていない」ことをまず指摘している。それは職員配置基準が「施設独自で改善しがたいことが理由として考えられる」と検討の視野から除外されている不十分さを指摘している。そして、実際の施設現場の実態から「常に人員不足状態の施設では、人員を選んでいる余裕」がなく「障害についてあまり知識のない者が職員となることが少なからずあり」、「先輩職員」による指導がなければ「ストレス」が蓄積して専門性を高めることにならない、といった問題が横たわっていることを指摘している。また、さらに利用者の中に「強度行動障害」を持った人がある場合の対応方法の明確化が十分ではないといった課題も指摘している。ここから、抜本的な解決策として、「賃金を上げる」ことにより職員数を増やして「職員一人あたりに係る負担を減らす」ことや、職員の心に余裕を持たせるために「週休3日制を取り入れる」など必要だと提案している。

4 今後への期待

労働時間が守れない実態は、公的福祉事業の現場ではあるがゆえに政府の責任が問われる問題である。強度行動障害を持つ人がいる場合の職員体制などをふまえた、職員配置基準の必要な改定水準を具体的な根拠をもって明らかにしていく実践が提起されていくことを期待したい。

いしくら やすじ（総合社会福祉研究所理事長）

『総合社会福祉研究』発行の目的

社会福祉、社会保障の理論研究の発展に積極的な役割を果たすため、研究所事業の一環として、『総合社会福祉研究』（研究紀要）を発行する。

この紀要は以下の性格を有する。

- ①勤労者、国民の立場に立った社会福祉、社会保障のあり方を真摯に追究する研究発表の場とする。
- ②研究の今日的到達点が反映されている理論誌とする。
- ③掲載論文は、基礎理論的な論稿、および時論を扱ったものでも理論的に深めた論稿を重視する。
- ④社会福祉、社会保障に関する内外の研究情報を紹介する。
- ⑤若手研究者、大学院生に研究発表の場を提供するとともに、若手研究者の研究交流の場ともする。
- ⑥必要な場合は学会や福祉関係者に問題提起をし、討論を呼びかける。

投 稿 規 定

1. 投 稿 者 投稿者（共同執筆論文の場合は、代表執筆者）は、原則として当研究所の個人会員・賛助会員に限ります。ただし、非会員の投稿も受け付けますが、投稿時における当研究所への入会を条件とします。
※非会員の方は、入会手続きを完了（会費納入）した上で、投稿をしてください。
2. 内 容 社会保障、社会福祉およびそれらの関連分野に関する研究論文、調査報告、実践報告などで未発表のもの。
3. 原稿枚数 400字詰原稿用紙40枚以内
4. 採 否 編集委員会で決定します。
5. 締 切 5月15日及び11月15日の年2回。
6. 注意事項
 - ・応募の際、原稿の表紙に①タイトル②氏名（ふりがな）③連絡先（住所、電話番号、職業、所属）を明記して下さい。
 - ・グループによる共同研究の場合は、メンバー及び代表執筆者を明示して下さい。
 - ・投稿された原稿は返却いたしませんのでご了承ください。
 - ・投稿原稿の採否については、編集委員の中から選出されたレフェリーのコメントに基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。また、不採用の場合も投稿者それぞれにコメントをいたします。

紀要編集委員

石倉康次（総合社会福祉研究所理事長）
垣内国光（明星大学名誉教授）
河合克義（明治学院大学名誉教授）
児嶋芳郎（立正大学教授）
志藤修史（大谷大学教授）

長友薫輝（佛教大学准教授）
濱畑芳和（立正大学教授）
藤松素子（佛教大学教授）
山本 忠（立命館大学教授）

●編集後記●

第55号は、コロナ禍における地域福祉活動の現状、今後の地域福祉政策の課題について議論するため「コロナ禍の経験をふまえ再興する地域福祉の今後の方向性を展望する」というテーマで特集を行いました。

まず、特集の座談会では、現在社会福祉協議会で地域福祉活動に取り組んでおられる荻田藍子さん（兵庫県社会福祉協議会福祉事業部長）、これまで取り組んでおられた山口浩次さん（元大津市社会福祉協議会事務局次長）、岸佑太さん（元京都府社会福祉協議会職員）にご登場いただき、詳しくお話しいただきました。地域福祉政策における自治体と社協をめぐる現状としては、委託事業としての個別支援が増加し、住民主体、住民自治のような根幹的部分が抜け落ちる危険性が指摘されました。また、コロナ禍で地域福祉活動が停滞する中、社協の組織と事業の強みを活かして「住民主体」を実体化していくことの重要性について議論されました。さらに、コロナ禍で行われた「特例貸付」をめぐる浮き彫りになった住民の生活問題についても検討されました。

志藤修史さんの論文「コロナ禍後の地域福祉と社会福祉協議会における課題と展望」は、国の進める地域福祉政策が、地域福祉推進の前提になる社協の安定的運営のための制度的整備は度外視している状況で、委託による財政と実施体制のコントロールを強めている現状を指摘しています。岸佑太さんのレポート「自己決定を支援すること—福祉サービス利用援助事業を解約した「彼」の経験から」は、福祉サービス利用援助事業の元利用者のエピソードを通じて、利用者の生活支援において、利用者の自己決定を尊重することの大切さについて論じられています。

○今回は3本の投稿が寄せられ、そのうち2本が研究ノートとして掲載されました。本誌編集部には投稿論文が多数寄せられています。本誌の発行目的に沿った査読と査読者によるコメントを踏まえた修正作業をお願いするという共働作業を通過した労作を掲載させていただきます。引き続き多くの投稿が寄せられることを期待いたします。

○書評は、本誌の発行目的に照らして有意義と判断される図書について適切な評者を選定しお願いしたものです。読者の皆様による推薦も期待いたします。

総合社会福祉研究 55号

2024年6月1日発行

編集・発行 総合社会福祉研究所

〒543-0055 大阪市天王寺区悲田院町 8-12

電話 06-6779-4894 FAX 06-6779-4895

E-mail: mail@sosyaken.jp